

# 学校給食無償化という奔流

中村文夫 (なかもろふみお)

教育行財政研究所主宰。立教大学法學部、明星大学通信制大学院(修士)修了。著書に『子どもの貧困と公教育』『子どもの貧困と教育の無償化』(以上、明石書店)、『アフター・コロナの学校の条件』(岩波書店)など。

## 急拡大する学校給食無償化

学校給食費の無償化が広がっている。

全部無償と一部無償を合わせると、すでに半数以上の市区町村が実施している。少し前までは考えられなかったことである。強い追い風が吹いている。その背景と理由を明らかにするとともに、すべての市区町村で実現するだけでなく、給食費以外も無償にする道を拓きたい。この風を逃してはならない。

文科省はこれまで、学校給食のあり方について、義務教育無償の原則から逸脱し、食材費等の保護者負担に依存し

てきた。また、学校内に調理場を置く自校給食から、効率化を狙って給食センターへの転換を進めてきた。学校給食事業の大規模共同実施の推進と民間事業者への転換許容がはかられてきた。それは子育て世代の負担増をもたらし、また温かいものは温かいうちに、冷たいものは冷たいうちに食べることを難しくさせた。

無償で安全安心の学校給食を子どもたちが笑顔で食べられる、その方策を考えたい。そのために実現していくべきことは、学校給食無償化と自校給食、すなわち再公営化である。さらには地元農産物、特に有機食材の積極的な利用である。本稿では、全国的に拡がる学校給食費無償につい

て展望する。まず現状を概観し、拡大してきた経過を振り返り、そして今後の課題について言及する。

日本の給食は学校教育の一環として実施されるという特徴をもっている。その観点から見れば学校給食は教材であり、その負担を授業を受ける本人（保護者）に強いてきたことになる。これは「教育後進国」の姿である。敗戦後、地域からの取り組みによって、主たる教材である教科書の無償化などは実現してきた。だが、学校給食に関しては学校給食法で食材費等の保護者負担が明記されてしまっている。だが、食料品など生活必需品の高騰は保護者家庭を直撃し、市区町村の財政も悪化させ、学校給食費の値上げも起きていた。この事態に保護者が危機感をもって学校給食費無償の声を発し、そして公立学校の設置者である市区町村がそれを受け止め、都県の力を借りて、給食費の無償化は二〇二四年度、以下のように拡大した。

給食無償化は、財政に余裕のある東京都が先行してきたが、先に、和歌山県が一〇〇%無償自治体になった。全国的にみても過半数の市区町村が無償・一部無償にしている中で、財源不足を言いわけにできた地方自治体も決断を迫られている。

ただし、せっかく無償化を実施したにもかかわらず、給食の内容が粗末だという問題のある自治体もある。「おかげが少なすぎる」大阪市の小学校給食が「あまりにシロポすぎる背景」とは？（FRIDAY、二〇二四年五月二四日）では、唐揚げ一個、豆もおかずは二粒、チーズ一個という状況が紹介されている。大阪万博にかける予算を回せないのだろうか。

公立の義務制小中学校は、国や県ではなく、市区町村が設置者である。地域住民が、地域の子どもたちを「わたしたちの子ども」としてともに育てること、それが市町村が設置し運営している理由である。学校給食もその中で行なわれている。つまり、義務教育は地方自治として実施されている。したがって主体は地域住民であり、住民自治であり、地域住民による団体自治である。その自治が円滑に実施できるように補完するのが政府の役割である。地域の子どもの成長を願っての学校給食費無償であり、「わたしたちの学校」のためである。

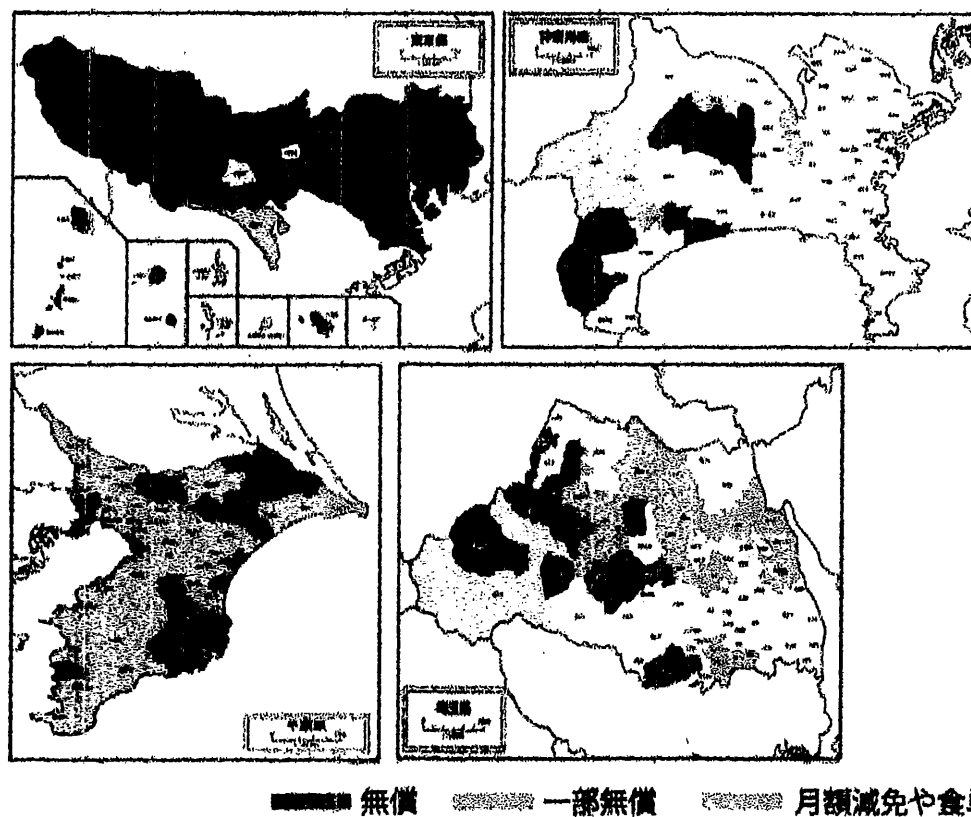
その無償化を全国どこでも可能にするためには、学校給食法の改正・運用規則等の改善（任意実施条項の廃止、公会計、無償、自校給食促進・再公営化、地場物の有機食材の積極的な利用）と地方自治を伸ばす財源確保が重要となる。

無償化をめぐる現在

学校給食費無償化の状況を、筆者の主宰する教育行財政研究所の調査にもとづき、八項目に分けて現状分析する。まず下の「四都県学校給食費無償状況」を見てほしい。首都圏での市町村格差が一目瞭然のうえ、東京都以外では東京に近いほど保護者負担が存在することも分かる。東京都は二〇二三年、二四年で一気に無償化が進んだ。全国的にも地域間格差は残っているが、改善の勢いは止まらない。全国では、学校給食費無償六〇六自治体（三四・八％）、一部無償（多子対策等）三六五自治体（二一・〇％）、合計五五・八％である（二〇二四年一〇月一日現在、見込みを含む）。無償・一部無償が一〇〇％の県は青森県、千葉県、和歌山県、香川県の四県となった。八五％以上が東京都、群馬県、山梨県である。

無償化に向け都道府県で自治体への補助をした地域（青森県、和歌山県、香川県、千葉県、東京都）では、その効果は顕著である。都（六二自治体）では、市区町村のうち無償五七（九一・九％）、一部無償四（六・五％）、残りが保護者負担で有償のままである。たとえば、八王子市長は無償化を掲げた選挙公約の実現に向けた事業費などを補正予算に計上し

図 4 都県学校給食費無償状況 (2024年10月10日 教育行財政研究所武波謙 5研究員作成)



た。子育て世帯への経済的負担を減らすため、二〇二四年度の二学期から約三万七〇〇〇人の市内の小中学校・義務教育学校に通う児童・生徒の学校給食費を無償にした。

東京都では、「市町村総合交付金」を増額する形で、市町村が負担するコストの八分の七を都が補助する。これを受けて、財政力が不足している市町村でも実施に踏み切るところが現れた。

東京都は改善されたが、神奈川県は中学校の学校給食それ自体が後進地だ。千葉県は無償・一部無償が一〇〇%ではあるが、しかし一部無償が多数となっている。埼玉県南部は有償地帯が広がる。学校給食費無償状況を指標としてとれば、首都圏は子育て困難地域といえる。

和歌山県（補助率1/2）は、すべての市町村の頑張りによって唯一の給食費完全無償県である。青森県は県交付金による全額補助を一〇月から開始した。青森県の市町村数は四〇、完全無償自治体は三七自治体、一部無償三自治体と合わせて一〇〇%である。県内産物の使用も推奨している。他県では、一部補助にとどまると、基礎自治体の上乗せを躊躇し、一部無償止まりとなることが見受けられる。たとえば、一〇〇%実施の香川県は第三子以降給食費無償化事業として市町の取り組みに対し県が1/2の補助をし

たが、一七自治体のうち完全無償三、第三子以降無償化など一部無償一四にとどまる。千葉県も完全無償は一八と少なく、一部無償三六と合わせて一〇〇%となる。沖縄県では二〇二五年度から中学生の給食費を半額補助にすることが報じられている。九州で期待されるのは学校事務職員が地元新聞に投稿してまで県補助による実施を訴えた長崎県である。

一方、低実施県は北から見ると、栃木県が全二五自治体のうち完全無償はゼロとなっている。完全無償の状況をみれば、静岡県が三五自治体のうち四、島根県が一九のうち二、愛媛県二〇のうち二、広島県二三のうち二となっており、今後、特段の努力が必要だろう。

国が予算措置する場合も、一〇〇%補助は考えにくい。たとえば教職員人件費は国庫三分の一負担であり、残りは都道府県・政令市負担である。とはいえ、一〇〇%補助でないからといって教職員を配置しない都道府県・政令市はない。

長野県（七七自治体）では御代田町、軽井沢町、坂城町など二一自治体が学校給食費を完全無償にしている。軽井沢町は二〇二四年、教育大綱の改訂で新たに学校給食へ有機農産物を活用する取り組みの文言を加えた。先行する愛媛

県今治市では学校給食だけではなく地域として有機農産物を生産・活用する「今治市食と農のまちづくり条例」がある。この方向を今後、各地に広げたい。

学校給食費無償からさらに進み、完全義務教育無償（学校給食費、補助教材費、修学旅行費）も射程に入っている。教育行財政研究所の調査では、全国一五（山梨県早川町、同県丹波山村、福島県飯館村など）の地方自治体で完全無償を実現している。

二〇二四年九月現在、学用品（補助教材費）の保護者負担がない、または一部負担となっている地方自治体は、山梨県下では一四・八％もある。全国では無償・一部無償が四・五％である。東京都では二〇二四年六月、港区長選で教材費無償を掲げた候補が当選した。葛飾区は学校給食費無償に加え修学旅行費などを無償にする考えを示した。また、青森県では、すでに給食費無償化をしていた自治体では、県からの「学校給食費無償化等子育て支援市町村交付金」（二〇分の八）を活用して、たとえば横浜町、東北町、六ヶ所村では「修学旅行費助成」を実施するなど、無償・一部無償が自治体の四分の一にまで拡大している。修学旅行費の無償・一部無償等は全国の自治体の一〇％近くまで広がる（東京都、鳥取県、滋賀県、京都府は三〇％台）。

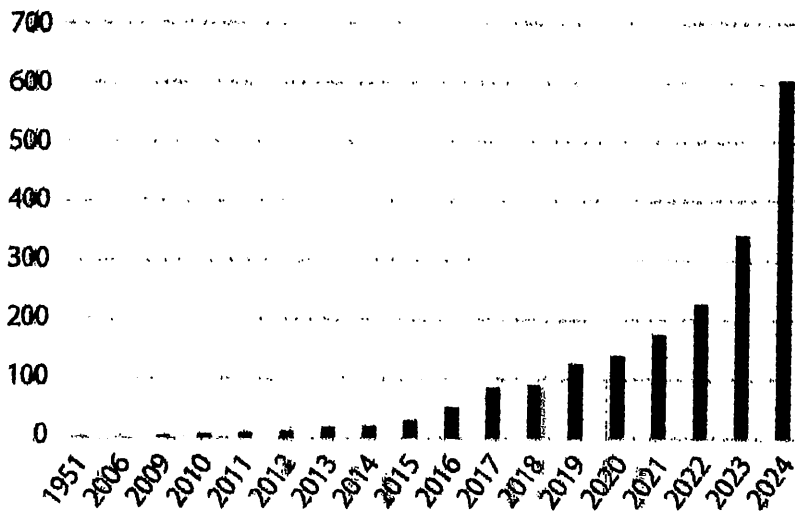
#### 米大統領選でも論議に

アメリカに目を向けると、米連邦政府が学校給食の費用を負担する「全国学校給食プログラム」があるものの全類はカバーされない。大統領選では、民主党が主張する普遍的な給食無償が争点の一つとなった。「米大統領選挙でも「無償給食」問題浮上か」（テレ朝NEWS、二〇二四年八月四日）は、すべての公立学校で無料の食事を提供する「普遍的無償給食が今回の大統領選挙で全国単位の争点になる」と伝えていた。アメリカではすでにカリフォルニア州、ミネソタ州などで、州独自の「ユニバーサル学校給食プログラム」を実施し、学校給食費無償を実現している。

#### 学校給食無償化の四時期

公教育無償化への道は直線の舗装道路ではなく、曲がりくねった泥道である。合意形成や戦略戦術の立て方を、子どもを含めた地域の共通体験として記憶していくことが何よりも重要である。学校給食無償化は、時期や地域に応じた戦略や戦術の配置を積み重ねることで、左上の図表のように改善してきた。ここでは、その経過を四つの時期に分けて概観する。

図 学校給食非無償自治体推移



■少子化・過疎化対応期（一九五〇～） 山口県和木町が嚆矢である。少子化に加えて地方から大都市部への若年層の人口流出が加速し、それに乗る形で社会的基盤である公立学校の統廃合が加速した。これに対して危機感を持つ地方自治体は学校給食費の無償化・一部無償化などを実施して

子育て環境の改善に努め、流出を止めようとした。

■子どもの貧困対応期（二〇一三～）

子どもの貧困は、保護者や家庭の努力の問題ではなく、社会・産業構造の転換に起因している。したがって、社会で解決すべき課題である。二〇一三年に子ども貧困対策法が

成立した。学校を子どもの貧困対策のプラットフォームとする対策も講じられたが、その方向は学力（学歴）向上による貧困からの脱却という個人救済型の政策であったと私には感じられた。学校給食費についても就学援助による選別主義に立つものが主であった。

■コロナ禍・食料危機対応期（二〇一八～） コロナ禍により学校機能がマヒし、通信機器による代替が広がった。学校給食が実施不可能となる中で、地域住民が自発的に食料を融通しあい、学校給食の提供や金銭的な保障がみられた。しかし、ロシアによるウクライナ侵攻などによる世界的な食糧危機が引き起こされ、食料品高騰は現在に続く。学校給食の食材調達の問題も引き起こされている。

この時期に焦点となったテーマの一つに、「私費会計という、公的機関ではあってはならない「どんぶり勘定」の問題がある。すなわち、学校給食費や補助教材費の学校内でのさまざまな取り扱いの問題である。私は、地方自治法第二一〇条（総計予算主義）の趣旨に反する私会計を根絶させ、公会計化すべきことを主張してきた。給食費は私的な形で徴収するのではなく、正式に地方自治体の歳入に入れ、議会の承認を得て歳出予算として執行する公会計であるべきだからである。この問題は、杉尾秀哉参議院議員の国会

(二〇一七年四月)での追及もあって、文科省も態度を変更し、公会計化推進の通知を二〇一九年に全国に発するまでになった。これも学校給食費無償に自治体政策を転換する引き金の役割となった。

■普通化への促進時期(二〇二二) これが現在の状況であり、無償化・普通化が奔流となって拡大している。都道府県の積極的な関与も広がり、無償・一部無償は全自治体の過半数にいたっている。

さらなる課題としては、繰り返しになるが、就学援助制度の適用という選別主義的な貧困対策を転換し、普遍主義的な学校給食費無償、ひいては保護者の教育費税外負担の全廃である。

普通化にいたる最終段階では、あわせて安全安心の学校給食、つまり地場産物の使用、特に有機食材を学校内に設置された給食調理施設で地方自治体職員としての学校栄養職員・栄養教諭、学校給食調理員が調理提供する自校給食体制を整備(再公営化)することが肝要だ。

安全安心には、子どもたちの顔がわかる、子どもたちも給食をつくる人の顔がわかる関係が大切である。担任教員は給食指導をしながら自分も昼食を摂らなくてはならないという過酷な時間を強いられている。複数人の給食指導体

制が望まれる。

さらに、高校についてもテーマとすべきである。アメリカや韓国で、学校給食費の問題で普通教育化している高校を除外する話は聞かない。日本だけが高校への補助を手薄にしている。高校の教科書も有償であるし、また私学優遇の高校授業料無償化が引き金になった公立学校の統廃合で遠距離通学を強いられ、交通費等の公的補助を実施している地方自治体は数えるほどしかない。手薄な隙をついて、私学の産業化、公立の私学化志向とでもいうべき動きが広がる。高校も、地域に密着した学校として、義務教育なみの普遍的教育福祉を強力に進める時である。

#### 学校給食の成り立ちと未来

学校給食とは、「持ち寄り、共に作り、分かち合って食べることを喜ぶ」という自治的で共和の精神から発する営みであると思う。

公立学校は地域共同の事業として成り立つ、つまり「わたしたちの学校」であり、国のためでも私のための教育でもない。学校任せにしないで地域での徹底した話し合いを経て(在地の民主主義として培われてきた「寄りあい」の伝統を生かし)関与することにより、わたしたちの教育になる。学び

の私有は階層格差を助長するものであり、公教育は社会化が基本である。食の私有は飽食と飢餓とを同時にもたらすものであり、食の社会化が必要だ。

一九四六年の食糧メーデーは、戦後直後の飢餓状況を示している。それぞれの地域では食材などを持ち寄り、炊き出しをして、ともに食べることでその飢餓に耐えた。学校給食の実施もそのような食の社会化の一つであった。

学校給食が定着したのは敗戦後である。野坂昭如はいう。「学校給食 同じ釜ならぬ同じバケツのミルクを飲めば、民主主義の大義、自由、平等、男女同権が身にしみた」(「アメリカ型録」平凡社カラー新書七一、一九七七)。

外国軍による軍事占領は日本列島として初めての体験であった。続けて野坂は、「配給制度が実体を失い、大都市における欠配無配が恒常的になったのは、四六年春の、特別金融措置令による、預金と給料の凍結以降である……配給さえあれば、十分にまかない得る、しかし、闇に頼らねば飢死は必至、そして、農家も、インフレをみこし、滅多なことでは主食類を売らなくなっていたから、代用食にたよらざるを得ず、その芋の粉をまるめてふかした真黒な団子が、小皿ほどの大きさ三つで五円、がりがりの冠水芋が一貫匁二〇円なのだ。救いの神が、アメリカ余剰農産物資

だった、後になって、あれは牛や豚の餌である、同じく飢餓状態にあった西ドイツはこれを拒否し、小麦を獲得したといわれるが、そもそもこつちは、戦時中から脱脂大豆という、馬の食料を食べていたのだ」と苦い思いを吐露している。

空になったバケツの底には、鶴見俊輔のいうアメリカがアジア各地に持ち込んだ「政党制民主主義」があった。敗戦後はアメリカ型録からシヨッピングする自由だ、と思いつ込んだ。それを拒否すれば、残されていたのは飢える自由だった。

日米関係はそのまま続いてきた。そのアメリカでは学校給食は学校教育の一環ではない。それでも、貧富の格差が拡大するなかで無償にする動きが加速する。ひもじくしては、勉強に集中できないというのは世界共通である。

#### 地方が中央を包圍し、仕上げへ

日本の教育行財政の骨格は戦中に定まった。戦時中の総動員体制の水準を上回る戦後の取り組みは、義務教育における教科書無償と、高校授業料無償の二つである。今、学校給食費無償がこれに続こうとしているわけである。七〇年以上の戦後史で三回目の画期とっていい。もう一押し



で完全無償が展望できる地点にまで進んできている。軍拡に予算をつぎ込むのではなく、民生・教育にこそ公費を使うのが「生き金」であろう。

二〇二三年六月一三日、「こども未来戦略方針」が閣議決定され、それにもとづく調査の結果が、文科省から二〇二四年六月一二日に「学校給食費の無償化を実施する各教育委員会における取組の実態調査」として公表された。無償化への制度設計と財政的な積算を念頭においた調査であったと見える。

この調査分析の特徴を項目別に明らかにしよう。

①完全給食は小学校九九・六%、中学校八九・二%で実施されている。

「給食実施校においても、約二八万五〇〇〇人が給食の提供を受けていない。これは、重度のアレルギー等により、弁当を持参している児童生徒が存在するほか、一部の自治体で、中学校を中心に選択制の学校給食を実施している」からだと指摘している。重度のアレルギー等による弁当持参者と選択制の学校給食を実施している地域の課題は別の問題なので、分けて分析をすべきである。

②学校給食の実施回数のはらつきと月額の相違(平均小学校四六八八円、中学校五三六七円)の言及は、国として予算措

置する場合の単価をどのように決定するかの課題である。

③すでに国から学校給食費が支出されている要保護、準要保護が合わせて一四%である。このことは、学校給食費への国庫支出をする場合の積算の際、その分は減じて見積もることができるとを意味する。

④私立、国立学校の学校給食の実施率がきわめて低い。学校給食に関して、公立に比べて私立・国立のサービスマンが低いことは、あまり知られていない事実だ。とりわけ、市区町村が独力改善をしている時に、国立が低いことは国の責任である。

⑤学校給食費無償の地方自治体の調査結果は、二〇二三年九月一日現在で何らかの無償を実施しているのが七二二自治体、そのうち五四七自治体が小中学校全員を対象(地方自治体の約三割)にしている。一四五自治体が多子世帯、一部の学年や所得要件などの「支援要件」を設けている。

⑥実施自治体の財源は自己財源が四七五自治体、臨時的な交付金である地方創生臨時交付金は二三三自治体、ふるさと納税、都道府県からの補助、寄付金、その他である。

⑦公立学校の年間給食費合計試算は約四八三二億円。それに国立、私立を含めると約五一〇〇億円になる。これは

国の財政支出をどのように見積もるか、の検討である。この点で文科省が関心を寄せているのは、学校給食の提供を受けていない児童生徒、特に私立へ通う子どもたちへの支援をどうするかという問題だ。

継続的な調査を行なってきた筆者からすれば、ようやく文科省も学校給食費無償に顔を向けただか、という感慨がある。これは歓迎すべきことだが、ただ、学校給食事業の枠組みについては転換が見られない。常勤の給食調理員の退職不補充で非正規化をすすめるとともに、民間委託を準備する流れとなってきた。センター方式、デリバリー方式とも大規模食品加工工場化と見える。そこでは安全面（食品中毒、アレルギー対応）、そして質（有機食材使用や地場産物）の面での危惧が生じる。一方、良い傾向として、文科省二〇二二年度「学校給食実施状況等調査」ではデリバリーからセンター方式への転換がみられ、大阪府下では自校給食が拡大している（中学校では一五・〇％から四二・八％へ）。

学校給食費無償もその給食内容を同時に課題としていかないと、高校授業料無償が私学優遇・公立高校の統廃合を導いた二の舞となろう。「学校給食を完全無償化している自治体は三〇％と大幅増加、予算の確保などが今後の課題」（食品産業新聞二〇二四年六月二〇日）と食品産業業界の関

心は高まっている。一層の大規模化、寡占化の可能性もある。学校給食費無償を土台として供される給食の中身を厳しく問う必要がある。

「食料・農業・農村基本法」改正が二〇二四年五月二十九日成立したが、内容は不十分である。スペインでは「社会的連帯経済」の運動のひとつとして、E.U.の有機食品の完全分別と地域での堆肥化を進める方針に呼応して、学校給食からも出る有機堆肥を分別し、学校菜園で堆肥として使用する取り組みも行なっている。と「藤村氏は言う」（農業）二〇二四年八月十日。

かつて文教予算以下であった防衛予算に三兆円もの差をつけられた文科省は、八月三〇日、概算要求において教員への教職調整額による待遇「改善」六一〇〇億円を目玉とする要求をした。先の試算では学校給食費無償は五一〇〇億円規模である。だが学校給食に関しては有機農産物等の使用促進、食育推進の先進事例の委託一カ所、九〇〇〇万円を新規に要求したにとどまる。予算付けの順序は子どもに直接関係することを優先すべきと私は考える。

地方での自主的で自治的な小さな取り組みの集積が、つねに状況を変える梃子である。