

## 論 説

## 公共食の市場化と地域経済 —— 高知県における学校給食の民間委託を中心に ——

岩 佐 和 幸

### はじめに

学校給食は、本来、食を通じて子どもの心身の健全な発達を法的・制度的に保障する活動であるとともに、食べ物と交わりながら作り手の労働・気持ちを理解することによって食生活・食文化の担い手へと成長させる教育活動である。特に、2005年の食育基本法の制定と栄養教諭制度の設置以降は、単なる栄養改善だけでなく食に関する総合的な理解力・行動力の修得が掲げられ、食育としての学校給食の役割が重視されるようになってきている<sup>1)</sup>。

また、こうした教育的意義だけでなく、農業や地域経済、社会的な課題解決の面でも、学校給食には大きな期待が寄せられている。例えば、高知県南国市や愛媛県今治市をはじめ、地元産の食材を学校給食に取り入れる活動を軸にしながら、地産地消と食育とを結びつける取り組みが各地で実践されている<sup>2)</sup>。加えて、グローバル化と構造改革によって格差・貧困が悪化する中、「孤食」「欠

高知論叢（社会科学）第115号 2018年10月

<sup>1)</sup> 新村洋史『学校給食の創造と人間形成——子どもの人権をうちたてる学校づくり——』芽ばえ社、1988年、牧下圭貴『学校給食——食育の期待と食の不安のはざままで——』岩波書店、2009年。

<sup>2)</sup> 内藤重之・佐藤信編『学校給食における地産地消と食育効果』筑波書房、2010年、山田浩子『学校給食への地場食材供給——地域の畑と学校給食を結ぶ——』農林統計出版、2014年、南国市については、片岡美喜「地場産農産物を活用した学校給食の取組と効果に関する一考察——高知県南国市を事例として——」『農林業問題研究』第41巻第2号、2005年、今治市については、安井孝『地産地消と学校給食——有機農業と食育のまちづくり——』コモンズ、2010年を参照。

食」に象徴される子どもの貧困問題がクローズアップされるようになり、その対応策として一部自治体では給食費の無償化策が導入されるようになっていく<sup>3)</sup>。その意味で、学校給食は、教育的意義や社会経済的意義を含む多面的な価値を有しており、子どもの発達の視点から安心・安全な食を公共部門が提供する「公共食」として位置づけることができる<sup>4)</sup>。

ところが、今日、こうした公共食としての学校給食が、制度・運営面で大きな変容を遂げつつある。古くは1960年代より、文部省の方針に沿って給食調理場のセンター化が進められ、1970年の保健体育審議会答申では統一献立・共同購入・共同調理方式等が打ち出される等、調理業務の大規模画一化が促進されてきた。さらに、1980年代に入ると、政府の臨調行革路線を背景に、調理業務における非常勤職員の活用や民間委託が推奨されるようになり、90年代後半以降は行政改革の一環として合理化が一層推進されるようになった。こうして給食調理における人件費カットと自治体直営の労務・衛生管理のアウトソーシングが2000年代以降本格化するとともに、食や労働を介してつながりをもつ地域に様々な影響を及ぼしている。

これまで学校給食の民間委託をめぐるのは、学校給食の理念の空洞化を懸念する教育学の視点や<sup>5)</sup>、行財政改革や専門職としての公務労働に力点を置いた地域経済学・財政学の視点<sup>6)</sup>、地産地消への影響に着目する農業経済学の視点等<sup>7)</sup>、様々なアプローチで論じられてきた。しかし、民間委託は、単なる業務

---

<sup>3)</sup> 鷹咲子『給食費未納——子どもの貧困と食生活格差——』光文社、2016年、阿部彩・村山伸子・可知悠子・鷹咲子編『子どもの貧困と食格差——お腹いっぱい食べさせたい——』大月書店、2018年。

<sup>4)</sup> Kevin Morgan and Roberta Sonnino, *The School Food Revolution: Public Food and the Challenge of Sustainable Development*, Routledge, 2010 (杉山道雄・大島俊三共編訳『学校給食改革——公共食と持続可能な開発への挑戦——』筑波書房、2014年)。また、日本における学校給食と地域に関する全体像については、竹下登志成『続 学校給食が子どもと地域を育てる』自治体研究社、2005年、同『人と地域の学校給食——コストから手つなぎへ——』自治体研究社、2010年を参照。

<sup>5)</sup> 新村、前掲書、100～128頁。

<sup>6)</sup> 竹下登志成、前掲『人と地域の学校給食』、84～134頁、二宮厚美『自治体の公共性と民間委託——保育・給食労働の公共性と公務労働——』自治体研究社、2000年、130～155頁。

<sup>7)</sup> 内藤重之「わが国における学校給食制度の概要と食材調達」内藤・佐藤編、前掲書、19～20頁。

の外部依存にとどまらず、地域に埋め込まれた公共食を市場化することによって地域の食材・労働力調達を再編し、新たな調理過程で作られる提供食に質的な変容をもたらす問題と捉えるべきであり、上記の視点だけで十分解明されたとはいいがたい。このような問題を構造的に明らかにするためには、民間委託のいわば受け皿となる給食資本が一体どのように地域の給食市場を掌握し、それによって給食調理の労働過程をいかに再構築するかという視点が不可欠である。そこで本稿では、従来の研究では不十分であった民間給食資本分析と調理労働過程分析の2つの視角から、公共食の市場化が地域にもたらす影響を総合的に明らかにしてみたい。

その際、本稿では、公共食市場化の最前線の一例として、高知県に焦点を絞って分析を進めていくことにする。高知県は、後述するように、完全給食の実施率が小学校で全国最下位、中学校でワースト4という「給食後進県」であるが、近年では県下最大の生徒数を抱える高知市の中学校給食をはじめ、住民悲願の学校給食が次々と実現している地域でもある。しかし、実現の際のアプローチとして共通しているのが、給食センター化と民間委託化とのセット方式なのである。そこで、本稿では、給食後進県ゆえに様々な問題が凝縮している高知県の状況を俎上に載せることにより、公共食の市場化がもたらす地域的矛盾を一層明らかにできると考えている。

本論に入る前に、全体の構成を紹介しておこう。まずⅠでは、学校給食の全国動向を概観するとともに、その過程で進行してきた公共食の市場化と給食ビジネスの事業戦略を検討する。Ⅱでは、高知県内の状況に焦点を絞り、地域レベルでの民間委託の進行状況と委託調理場の実態を、民間給食資本ならびに給食調理員へのヒアリング調査を通じて明らかにする。その上で、Ⅲでは、県都・高知市における民間委託の推進プロセスを素材に、学校給食の市場形成と調理労働過程の変容を、市内給食関係者へのヒアリング調査を基に浮き彫りにしていく。最後に、公共食としての学校給食の市場化の実態を総括した上で、地域の子どもたちのための食か、行財政効率化のための食か、ビジネスのための食かという観点を意識しながら、今後の展望を示したい。

## I 学校給食の展開状況と給食ビジネス

### 1. 学校給食の現状と推移

最初に、学校給食の全体動向を確認しておこう。表1は、全国の小・中学校における過去10年間の完全給食の実施状況を表したものである。小学校における完全給食の実施率は、学校数・児童数いずれもほぼ100%近い水準に到達している。一方、中学校における実施率は、学校数で83%、生徒数では77%の水準にとどまっている。このように、中学校の給食実施率は、小学校に比べて低いレベルにとどまっていることが指摘できる。

また、完全給食をめぐる小-中格差に加えて、地域格差も大きい。表2は、公立小・中学校の実施率下位15県を抽出したものである。実施率が全国平均を下回る地域は、小学校で15県、中学校で13府県に上り、大都市地域もしくは財政力の弱い地域がそこに含まれている。中でも、高知県は、小学校では最下位、中学校では下から4番目と、全国の中でも「給食後進県」として位置づけられる。

表1 小・中学校における学校給食実施状況の推移

単位：校，人，%

		小 学 校					
		学 校 数			児 童 数		
		計	実施数	実施率	計	実施数	実施率
実 数	2005年	22,731	22,203	97.7	7,197,458	7,104,074	98.7
	2010年	21,628	21,227	98.1	6,993,376	6,911,387	98.8
	2015年	20,325	20,010	98.5	6,543,104	6,466,669	98.8
増減率・ポイント	2005-2010年	▲ 4.9	▲ 4.4	0.4	▲ 2.8	▲ 2.7	0.1
	2010-2015年	▲ 6.0	▲ 5.7	0.4	▲ 6.4	▲ 6.4	-
		中 学 校					
		学 校 数			生 徒 数		
		計	実施数	実施率	計	実施数	実施率
実 数	2005年	10,949	8,151	74.4	3,630,466	2,545,657	70.1
	2010年	10,749	8,261	76.9	3,572,652	2,511,124	70.3
	2015年	10,419	8,603	82.6	3,481,839	2,663,962	76.5
増減率・ポイント	2005-2010年	▲ 1.8	1.3	2.5	▲ 1.6	▲ 1.4	0.2
	2010-2015年	▲ 3.1	4.1	5.7	▲ 2.5	6.1	6.2

注：国公私立校すべてが対象。実施数は、完全給食のみ。各年5月1日現在の数値。

出所：文部科学省『学校給食実施状況等調査』各年版より作成。

表2 公立小・中学校における完全給食実施率下位15県の推移

単位：%

		小 学 校							
		完全給食実施率		調理方式別（構成比）					
				単独調理場方式		共同調理場方式		その他の調理方式	
		2006年	2014年	2006年	2014年	2006年	2014年	2006年	2014年
全国計		99.4	99.6	58.9	58.9	40.7	40.7	0.4	0.4
1	高知県	88.7	96.2	70.2	66.8	29.8	33.2	-	-
2	青森県	93.7	96.4	19.4	17.0	80.6	83.0	-	-
3	岩手県	96.8	97.1	32.3	26.1	67.7	73.9	-	-
4	和歌山県	89.0	97.3	59.2	53.0	38.9	43.2	1.9	3.8
5	佐賀県	93.9	97.7	58.1	56.6	41.9	42.0	-	1.3
6	山形県	98.7	98.0	43.2	39.9	56.8	60.1	-	-
7	滋賀県	99.0	98.0	29.4	20.0	63.8	80.0	6.8	-
8	福島県	98.9	98.4	52.3	47.4	47.7	52.5	-	0.1
9	宮城県	98.3	98.5	37.4	36.8	62.6	62.8	-	0.3
10	広島県	98.7	98.7	74.9	67.6	24.1	31.7	1.0	0.7
11	熊本県	99.6	98.9	54.3	57.3	45.7	41.9	-	0.8
12	北海道	98.7	99.0	48.8	49.8	51.2	50.2	-	-
13	茨城県	99.5	99.2	33.4	30.4	66.3	69.1	0.3	0.5
14	秋田県	99.4	99.4	46.2	40.1	53.8	59.9	-	-
15	静岡県	99.7	99.5	51.5	48.1	48.5	51.8	-	0.1

		中 学 校							
		完全給食実施率		調理方式別（構成比）					
				単独調理場方式		共同調理場方式		その他の調理方式	
		2006年	2014年	2006年	2014年	2006年	2014年	2006年	2014年
全国計		74.8	81.5	31.6	31.1	62.4	58.8	6.0	10.1
1	神奈川県	10.0	17.8	11.9	6.6	88.1	61.7	-	31.7
2	京都府	23.9	36.7	13.9	9.6	37.8	41.0	48.3	49.3
3	兵庫県	32.7	38.0	33.1	34.9	64.2	56.2	2.7	8.9
4	高知県	40.1	42.2	31.8	28.7	68.2	71.3	-	-
5	滋賀県	41.4	48.9	12.6	9.7	77.7	90.3	9.7	-
6	和歌山県	34.4	54.9	26.4	13.5	68.9	64.7	4.7	21.8
7	広島県	64.0	55.4	17.7	15.0	35.6	55.4	46.7	29.6
8	三重県	28.1	57.4	40.0	16.7	60.0	71.6	-	11.6
9	佐賀県	62.0	59.5	30.6	27.0	66.0	70.8	3.4	2.3
10	奈良県	53.2	59.6	40.7	50.9	59.3	49.1	-	-
11	大阪府	9.4	60.6	70.7	21.2	29.3	7.8	-	71.0
12	鳥取県	71.1	70.2	1.9	1.1	98.1	98.9	-	-
13	岩手県	72.5	79.8	6.2	3.0	93.8	97.0	-	-
14	愛知県	100.0	87.3	11.4	11.8	63.5	74.2	25.1	14.0
15	福岡県	61.1	88.2	20.7	40.0	72.2	54.2	7.1	5.9

注：公立小・中学校の児童生徒数ベース。中学校には中等教育学校前期課程を含む。

その他の調理方式とは、単独調理場方式及び共同調理場方式に該当しない、民間の調理場等による調理方式を指す。

出所：文部科学省「学校給食実施状況等調査」各年版より作成。

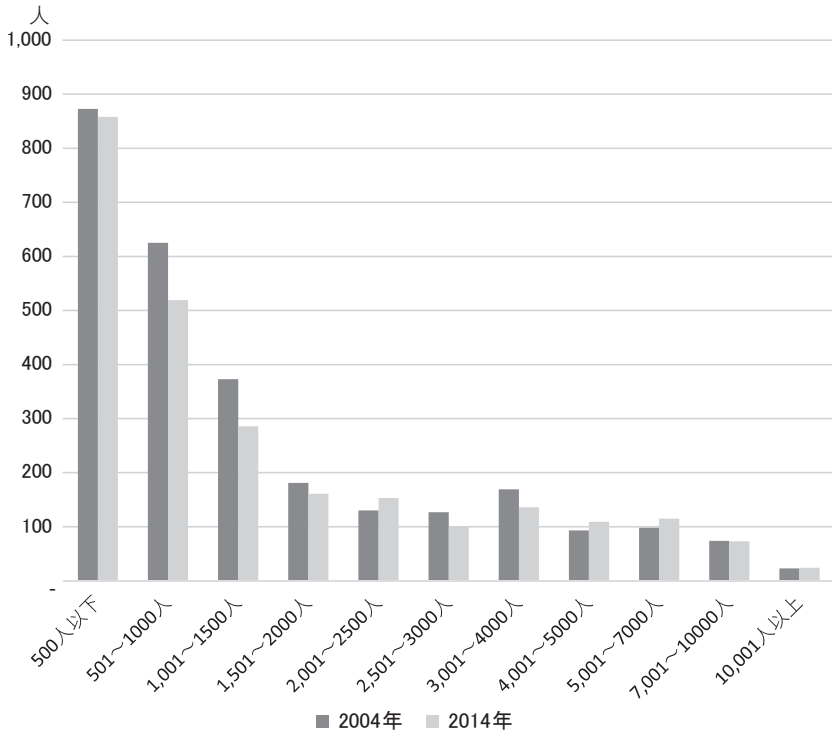
とはいえ、これら下位の地域においても、最近では給食の新規導入に動き出すようになり、数値上はいくぶん改善傾向を見せている。再び表1の中学校の推移に着目すると、全国平均の実施率はこの10年間で学校数で8.2ポイント、生徒数で6.5ポイント改善している。特に、直近5年間は伸び率が大きく、給食実施校の量的拡大の進展がうかがえる。

ただし、ここで注意すべきは、最近の改善の動きには、次の2つの施策が大きく影響している点である。その1つが、大規模給食センターの普及である。表2に示された中学校における2006~14年の調理方式別構成の変化を見ると、高知県(68%→71%)、滋賀県(78%→90%)、広島県(36%→55%)を筆頭に、共同調理場方式の比率が大きく伸びているのが分かる。つまり、これらの地域では、学校内の施設で調理・配膳する自校方式(単独調理場方式)ではなく、校外施設に調理業務を集約して複数の学校に配送するセンター方式(共同調理場方式)が有力な普及手段になっているのである。しかも、センター方式の普及とともに、施設の大規模化も進んでいる。図1は、共同調理場の規模別推移を示したものであるが、2000食以下の調理場が減少する一方、2001~2500食と4001食以上の規模で増加を見せている。この施設の大型化には、空白地域での給食センターの新設に加えて、施設老朽化を背景とする自校方式からセンター方式への転換ならびに複数センターの統廃合が大きく関わっている。その中には、1万食以上というメガ給食センターまで登場するようになっている。

もう1つの施策は、自校方式・センター方式とは異なる「その他の調理方式」の導入である。例えば、神奈川県(0%→32%)、京都府(48%→49%)、大阪府(0%→71%)を筆頭に、特に大都市部における第3の調理方式の選択が一目瞭然である。「その他の調理方式」とは、自治体独自に施設を整備する代わりに民間業者の弁当配達を通じて子どもたちに給食提供を行う通称「デリバリー方式」のことである。確かに、この方式は、施設整備にかかる巨額の財政負担を回避できるため、低コストで早期に導入が可能であるというメリットがある。しかしその反面、異物混入で契約解除となった神戸市や<sup>8)</sup>、大量の食べ

<sup>8)</sup>「業者選定、疑問視も 神戸市議会が紛糾 給食異物混入」『朝日新聞』2015年10月23日付。

図1 共同調理場の規模別設置状況（公立小・中学校）



出所：文部科学省『学校給食実施状況等調査』各年版より作成。

残しと異物混入の発覚で中止に追い込まれた神奈川県大磯町を筆頭に<sup>9)</sup>、導入直後から低質な給食提供の問題が絶えないことで知られている。このような中、デリバリー方式から学校調理方式（親子給食と自校調理方式）への変更が行われた大阪市の中学校給食のように、安易な給食導入後にさらなる軌道修正を図る地域も表れている<sup>10)</sup>。

<sup>9)</sup> 実際、同町の給食では、残食率が全国平均の6.9%を大きく上回る平均26%、多い日で55%に上り、「冷たい」「まずい」ときわめて不評であったことから、最終的には自前の調理施設の検討へと軌道修正を迫られることになった（『「味薄い」など不評、平均26%食べ残し 大磯町立中の弁当給食』『朝日新聞』2017年9月16日付、「給食の調理施設、大磯町が整備検討 異物混入受け方針」『朝日新聞』2017年10月17日付）。

<sup>10)</sup> それでも、大阪府全体では、デリバリー方式が中学校の7割を占めている。そこでは、

さらに、センター給食やデリバリー給食を通じた学校給食の普及拡大に加えて、調理労働をめぐる構造変化も、この間進行してきた。転機となったのは、1985年に出された文部省体育局長の通達「学校給食業務の運営の合理化について」である。具体的には、「パートタイム職員の活用、共同調理場方式、民間委託等の方法により、人件費等の経営経費の適正化を図る必要がある」との方向性が示され<sup>11)</sup>、それ以降、学校給食は行政改革のターゲットの1つと目されていった。加えて、給食調理員の1人当たり給与額が民間委託の7割高との財務省調査を挙げながら、「学校給食は高コスト事業の象徴」という言説まで広められるようになった<sup>12)</sup>。こうして、行政コスト是正の一環として、調理員の非正規化と調理業務のアウトソーシングに踏み切る自治体が徐々に増えていったのである。

実際、公立学校における調理職員の配置状況を示した図2を見てみると、調理職員総数は過去10年間で3割も減少しているのが見て取れる。自治体の人件費抑制方針の中で、常勤の調理職員が削減の一途をたどってきた様子が容易にうかがえる。そうした常勤職員の代わりに、非常勤職員の比率は年々高まっており、現在では直営調理場内の調理員全体の4割強を占めるに至っている。

一方、図3は、学校給食における外部委託の推移を示したものである。実は、1985年の通達後、民間委託に踏み切る学校の割合は、1990年段階では全体の5%にすぎず、2000年でも1割にとどまっていることから、1990年代末までは民間委託の導入は限定的であったといえる。ところが、それ以降になると、自治体財政の健全化を目指した構造改革の本格化を背景に、直営調理員の削減傾向と反比例する形で委託校数比率が急上昇し、2006年に2割、2010年に3割を突破し、2014年には4割超に達している。近年では、調理・配送業務の委託の

---

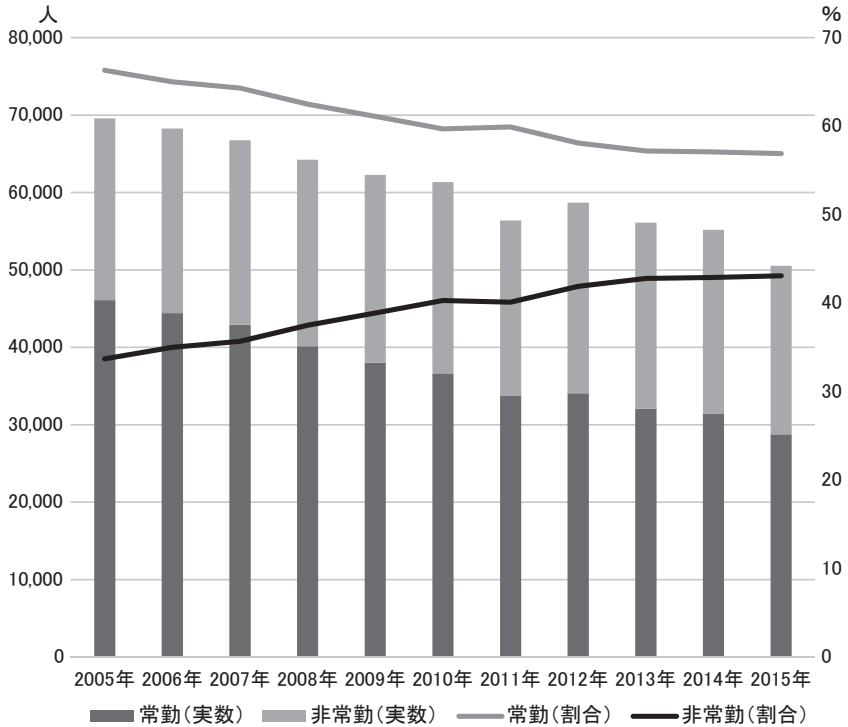
給食の中身だけでなく、食材購入も業者任せという問題が生じている。樫原正澄・赤井洋子・石川友美・伊藤佳代子・佐保庚生・森正子「学校給食における地産地消の現状と課題——大阪府内の学校給食調査を中心として——」第67巻第4号、2018年、302頁。

<sup>11)</sup> ただし、「学校教育活動の一環」ゆえに、委託業務は調理等に限定されており、給食の献立作成や食材調達は自治体が責任を負うように規定されているのが、他の集団給食とは異なる学校給食の特徴である。

<sup>12)</sup> 「巷のムダ(3)『人件費は聖域』給食、民間委託の7割高」『日本経済新聞』2003年8月8日付。



図2 学校給食調理員配置状況の推移（公立小・中学校）



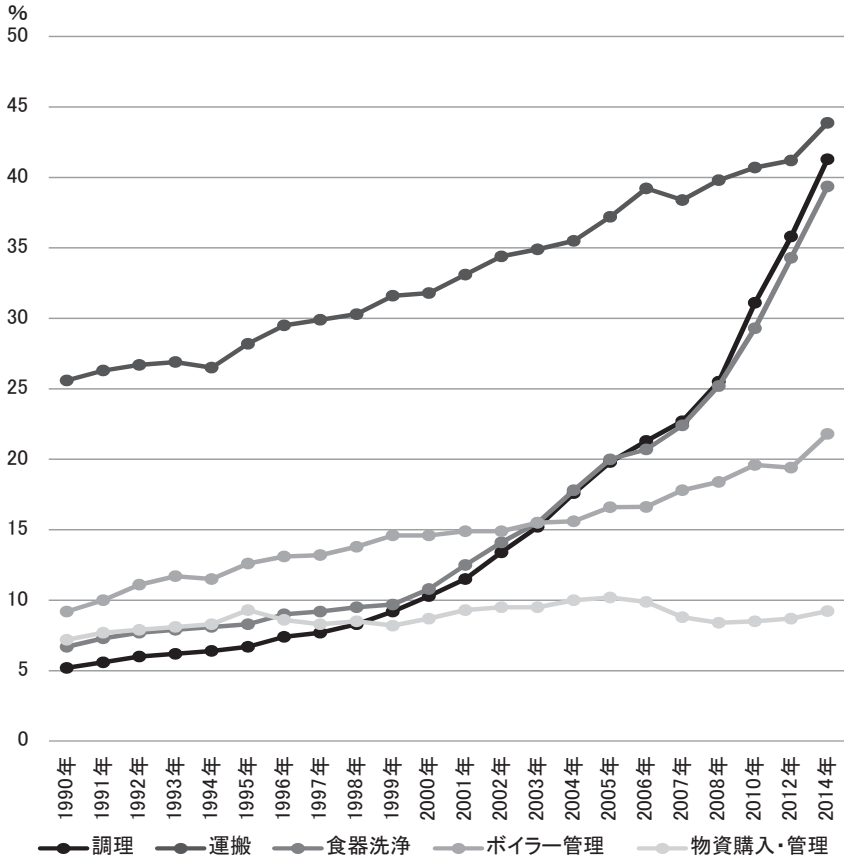
出所：文部科学省『学校給食実施状況等調査』各年版より作成。

みならず、給食施設の設計から運営までを民間資本に長期契約で一括委託するPFI方式（Private Finance Initiative）まで出現するようになった<sup>13)</sup>。

このように、学校給食の普及については、量的には改善傾向が見られるものの、質的側面に注目すると、センター化・デリバリー化の普及とともに、調理員の非正規化と調理業務の民間委託化が進行し、その中で常勤・非常勤格差ならびに直営・委託格差という重層的格差が生じていると評価できる。

<sup>13)</sup> 埼玉県の事例では、PFIにすると、自治体が自前で施設建設を行うよりも2割のコストダウンになると指摘されていた（『学校給食コスト削減作戦 県内自治体、PFI導入広がる』『日本経済新聞』2013年12月5日付）。その一方、地域経済効果は限定的であるとの問題点も指摘されている（竹下、前掲『人と地域の学校給食』、119～125頁）。

図3 学校給食における外部委託の推移



注：各年5月1日時点。2009年は未実施，以後隔年調査となる。

委託率は，完全給食・補食給食実施学校数に対する委託学校数の割合。

出所：文部科学省『学校給食実施状況等調査』各年版より作成。

## 2. 学校給食の民間委託と集団給食ビジネスの全国展開

以上述べた学校給食の合理化過程で，学校給食事業をビジネスチャンスと捉えたのが，集団給食業界である。集団給食とは，企業・団体と契約を結び，特定の場所で飲食提供を請け負うコントラクト・フードサービス事業のことである。歴史的には企業の社員食堂が主要事業であったが，政府による規制緩和の推進を背景に医療・学校現場でも委託業務が広がり，今ではトータル4.5兆円

の市場規模に達している<sup>14)</sup>。

そこで、最近の集団給食ビジネスの動向を検討してみよう。表3は、業界団体である日本給食サービス協会会員企業の動向を整理したものである。全国で4万弱存在する給食事業所のうち、学校給食は全体の15%を占めており、事業所給食、病院給食に次ぐ第3の市場として位置づけられる。ただし、2008～16年の推移を見ると、業界全体の伸び率12%に対して学校給食は70%増と、保育所と並んでハイペースの伸びを示している。事業所給食は、企業のリストラに伴う福利厚生費の削減に伴って減少しており、病院給食も、診療報酬改定の影響で最近伸び悩みが見られる。それに対して、学校給食の場合、児童・生徒数は長期的には減少傾向にあるものの、自治体の財政支出抑制に基づく調理職員の削減や、学校・施設の統廃合に伴うセンター化、遅れが目立つ中学校での給食導入の進展という追い風が吹いており、業者の間では公立学校への積極的な営業活動を通じてビジネスチャンスをつかもうとする動きが起きている<sup>15)</sup>。

では、学校給食受託業界は、現在どのような構造になっているのだろうか。表4は、学校給食受託企業の主要10社を整理したものである。同表から読み取れる第1の特徴は、業界トップの東洋食品や6位の日本国民食のように学校給

表3 日本給食サービス協会会員企業の事業所数・従業員数の推移

単位：社、所、万人、%

		会員 企業数	事業所数				従業員数		
			事業所 給食	病院 給食	学校 給食	保育所 給食	正規	非正規	
実数	2008年	184	34,600	19,500	10,700	3,300	1,100	4.8	18.0
	2010年	205	36,500	21,400	9,800	4,000	1,300	4.9	20.3
	2012年	215	38,700	21,600	10,900	4,400	1,800	5.6	22.0
	2014年	217	38,305	19,524	11,799	4,963	2,019	5.9	22.3
	2016年	215	38,700	18,400	12,200	5,600	2,500	5.9	24.1
2008-16年増減率		16.8	11.8	▲5.6	14.0	69.7	127.3	22.9	33.9
構成比	2008年		100.0	56.4	30.9	9.5	3.2	21.1	78.9
	2016年		100.0	47.5	31.5	14.5	6.5	19.7	80.3

出所：日本給食サービス協会ウェブサイト、および『会報』第86号より作成。

<sup>14)</sup> 矢野経済研究所『(2016年版)給食市場の展望と戦略』同研究所、2016年、47～59頁。

<sup>15)</sup> 同上書、18頁。

表4 学校給食市場における主要企業

会社名	系列	設立年 (創業年)	資本金 (万円)	本社	社員数(人)		給食事業 総売上高 (億円)
					正社員	パート等	
東洋食品	—	2013年 (1967年)	3,000	東京都 台東区	2,500	7,143	224
メフォス	エームサービス (三井物産, アラ マーク(米)傘下)	1962年	109,650	東京都 港区	1,459	14,204	490
魚国総本社	—	1953年 (1914年)	28,600	大阪市	1,940	準社員 2,076 パート 14,002	581
一富士フードサービス	日清医療食品グ ループ(東京)	2004年 (1901年)	1,000	大阪市	1,102	8,292	295
グリーンハウス	グリーンハウスフーズ	1959年	214,304	東京都 新宿区	5,625	18,054	778
日本国民食	ニッコクトラスト	2012年	5,000	東京都 中央区	2,000	準社員 13,916 パート 18,490	43.3
西洋フード・コン パスグループ	コンパスグループ(英)	1947年	10,000	東京都 豊島区	1,245	17,000	812
レパスト	—	1960年 (1955年)	20,000	東京都 中央区	2,013	1,985	175
ハーベスト	—	1960年	21,000	横浜市	620	5,400	174
日米クック	—	1955年	5,000	大阪市	318	準社員 300 パート 2,159	84

## 学校給食受託市場計

注：学校給食市場の中には、私立校や大学食堂を含むものもある。

出所：矢野経済研究所「〈2016年版〉給食市場の展望と戦略」同研究所、2016年より作成。

学校給食売上高(億円)			特 色
	総売上高に占める割合 (%)	委託化市場シェア (%)	
222.0	99.0	11.1	大東文化大学の学生食堂の受託から集団給食に進出。学校給食のバイオニア的存在、同業トップクラスに成長。学校給食433カ所ですべて1日93万食以上を供給する他、学生食堂1カ所を受託。また、PFI方式では、2005年に、千葉市の中学校向け給食センター(1.1万食/日)を、全国で初めて受託。現在では全国23カ所のセンターでPFI方式を受託している。また、独自の学校給食調理員養成システムを開発し、スペシャリストを配置している。
111.2	22.7	5.6	福島県で初の病院給食や学校給食を受託。2005年にエームサービスの子会社化。エームサービスは大型事業所・大規模病院、同社は学校給食や中小事業所、高齢者施設等とすみ分けを展開。学校給食経験者を多く抱える点で優位性を発揮。
94.7	16.2	4.8	学校給食用セントラルキッチン(1万食/日)を名古屋工場(名古屋市緑区)に保有、緑区と天白区の中学校15校向けに6000食を供給。公立学校受注が好調で、他に大学・高専・学生寮等を受注。愛西市学校給食センター(4500食/日、小学校10校、中学校3校向け)をPFI案件入札で受託。
64.2	21.8	3.2	戦前より集団給食受託業務を行う老舗企業。2003年に民事再生法申請後、2004年に集団給食業界トップ・日清医療食品の100%子会社となる。関西ではセンター方式、関東ではPFI事業のセンター方式等、31カ所を受託し、年々増加。東洋食品と競合するケースも見られる。
54.5	7.0	2.7	1947年の慶応義塾大学の学生寮の食事提供が創業の始まり、現在はM&Aを通じた事業所給食や外食・中食へと多角化。2006年にはアルブロン(オランダ)とDSR(スイス)と業務提携。学校給食では、愛知、埼玉、青森、石川、茨城、神奈川各県の給食センターをPFI案件で受託。
43.3	100.0	2.2	給食業界の老舗・ニッコトラストの学校給食業務受託の専業子会社として設立。1985年に埼玉県旧大宮市でのセンター受託が最初。多くの自治体では事故業者が入札に参加できないという条件があることから、分社化によってリスク分散を図っている。東京都千代田区、静岡市、久留米市、鶴ヶ島市でPFI、豊中市でDBOといった大型案件を受託しており、2016年4月時点で全国138施設で学校給食の調理業務を受託している。
27.6	3.4	1.4	かつてセゾングループのフードビジネス企業だったが、2002年にコンパスグループと伊藤忠商事の持株会社となり、現在はコンパスグループの100%子会社となっている。自校方式や大学・寮等の施設を受託しており、名古屋市では中学校給食15校分を受託し、民設民営のセンターを運営。
25.7	14.7	1.3	2002年に東京魚国から現社名に変更。学校給食では1997年に参入、小・中学校の他に特別支援学校や私立中高一貫校等、134件を受託。
23.6	13.6	1.2	東京都区部での学校給食受託の他、東村山市や東久留米市の中学校給食の弁当給食に対応。多摩と武蔵村山では民設民営のセンターを運営。宮城県白石市の給食センターをDBO案件の代表企業として受託。
16.3	19.4	0.8	仕出し弁当や企業の食事サービスから出発。学校給食では、2003年に福岡で民設民営の学校給食センターを設立し、デリバリー給食を展開する他、自校・親子方式やセンター方式、デリバリーランチ方式いづれにも対応している。
1991.0		100.0	

食を専業とする企業と、2位のメフォスや3位の魚国総本社のような事業所・医療給食を含む多角経営を展開する企業とが名を連ねている点である。

第2に、上位10社の市場シェアは3分の1にとどまり、集中度は比較的低い。業界内には中小企業が多く、地域ごとに多数のプレーヤーが存在しているため、これまでは分散的な市場構造が築かれてきたといえる。

ただし、給食業界の競争激化とともに、近年では業界再編が生じているのが、第3の特徴である。例えば、業界2位のメフォスは、2005年に三井物産とアラマーク（米国資本）の合弁会社・エームサービスの子会社となった他、4位の一富士フードサービスと7位の西洋フード・コンパスグループも、それぞれ2004年と2002年に給食業界最大手の日清医療食品とコンパスグループ（イギリス資本）の傘下に収められた。実は、1990年代以降の給食業界は、ソデクソやコンパス、アラマークといった外資大手の日本市場への参入が相次いでおり、業界内部では業務提携やM&Aが急速に進んできた経緯がある<sup>16)</sup>。このような中、学校給食市場においても、2000年代以降、欧米系企業の日本進出と国内大手企業のグループ化を軸とする業界再編が起きており、大手資本や外資への包摂とともに、東京や大阪に本拠を置く資本への集中化が進行しつつあるといえる<sup>17)</sup>。

第4の特徴は、給食ビジネス特有の労働編成である。給食の場合、受託先の厨房設備に自社の栄養士・調理師を派遣するビジネスモデルを基本としている。そのため、設備投資が不要である反面、特に学校給食の場合は食材調達や献立作成による差別化・効率化が難しく、一般的には経費の8割を人件費が占めている。こうした収益性の少ない経営と請負契約という期間的制約ゆえに、表3の従業員構成が示すように、従業員の非正規比率が8割を占めるほどの高い依存度となっている。いわば、少数の正社員の指示の下で、現地採用の多数のパート従業員が働くという労働編成をとっているのである。

以上のような産業構造の中で、大手企業は学校給食の委託契約を獲得しよ

<sup>16)</sup>「変貌する給食ビジネスの横顔——外資も参戦するコントラクトフードサービス(C.F.S.)の戦略を探る——」『興銀調査』第299号, 2001年。

<sup>17)</sup>伊藤真啓「再編機運高まる給食業界」『MARR』第136号, 2006年2月。

うと全国展開を図ってきた。特に、これら大手資本は、豊富な受託実績に加えて、1万食以上の大規模給食センターの受託経験もあることから、大量調理のノウハウという点では地場の給食資本よりも優位に立っている。しかも、プロポーザル型の業務委託では、次回入札で実績を勘案したアドバンテージが与えられることもあり、地元企業はなおさら不利な状態に置かれることになる<sup>18)</sup>。

一方、民間委託市場の拡大と大手資本による市場掌握とは対照的に、地域に目を向けると、保護者・地域住民の間で給食の質的低下や調理労働者への影響を懸念する反対運動が各地で起きている点も無視できない。行政側の民間委託の意図については上述のとおりであるが、例えば愛媛県松山市や静岡県下田市のように、直営よりも委託の方がコスト高との試算結果が提示された場合ですら、委託が強行されるケースも出てきている<sup>19)</sup>。しかし、民間委託後のトラブルも各地で相次いでおり、落札業者の調理ミスによる契約解除となった埼玉県春日部市のケースや、受託業者の破産で給食が中止された京都府宇治市のように、業者が継続担当できずに破綻したケースも生じている。公共食市場の拡大とは裏腹に、民間委託に基づく学校給食が食事の質や持続的運営の面でいかに不安定要素を抱えているかがうかがえる。

以上より、これまで自治体直営であった学校給食運営は、最近では民間委託を通じてビジネスチャンスに転化し、集団給食ビジネスの資本蓄積領域の拡大につながっているのである。では、こうした動きは、地域にどのような影響をもたらすのだろうか。次章では高知県の状況に焦点を絞って検討を進めてみよう。

---

<sup>18)</sup> 矢野経済研究所、前掲書、100～109頁。

<sup>19)</sup> 松山市では、定年退職職員が新規採用職員に置き換わると、直営の方が民間委託よりも人件費が下がるという試算が、市民団体より出された（『松山の給食民間委託計画『負担増の可能性』市民団体試算』『朝日新聞』2003年12月28日付）。下田市では、検討委員会の報告で委託は直営よりも高コストであると指摘されたものの、定員適正化計画で退職者の補充ができない点が、委託化の理由として説明された（『高コストでも民間に』下田市の学校給食、検討委報告』『朝日新聞』2015年3月5日付）。

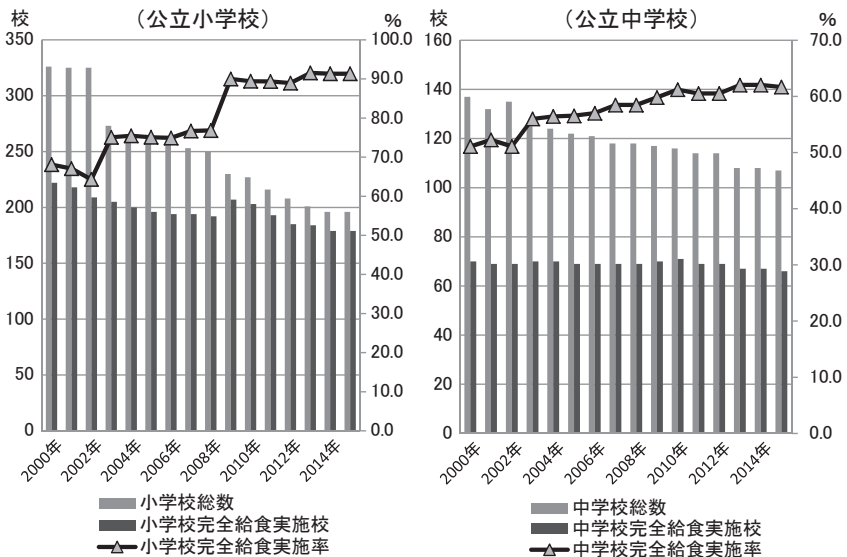
## Ⅱ 高知県内の学校給食と民間委託の現段階

### 1. 「学校給食後進県」高知の動向

図4は、高知県の公立小・中学校における完全給食実施率の推移を示したものである。県全体の完全給食実施率は、2000～15年の間に小学校で68%から91%へ、中学校では51%から62%へと着実に伸びている。それでも、Iで述べたように、全国平均（小学校99%、中学校83%）と比べれば、本県は実施状況において立ち後れが目立っている。

さらに、市町村段階まで下りて確認してみよう。表5は、県内小学校の給食の実施状況を示したものであるが、2006年の時点では、実施校ゼロの土佐清水市を筆頭に、四万十市、安芸市、四万十町、黒潮町、大月町で実施率が低く、総じて東高西低の傾向がうかがえる。また、中学校の実施状況を示した表6からは、上記の四万十市や安芸市、土佐清水市、黒潮町以外に、高知市や南国市、

図4 高知県における学校給食実施状況



出所：高知県教育委員会『高知県の学校給食』各年版より作成。



表5 高知県における市町村別学校給食実施状況（小学校）

単位：校、人、%

	校数 (2015年)		児童数 (2015年)		完全給食実施率				実施形態（校数）			
	構成比	構成比	学校数		児童数		2006年		2015年			
			2006年	2015年	2006年	2015年	単独	共同	単独	共同		
高知市	41	20.9	16,538	48.7	100.0	100.0	99.8	99.8	41	2	39	2
南国市	13	6.6	2,493	7.3	92.9	100.0	99.7	100.0	13	0	13	0
香南市	8	4.1	1,828	5.4	100.0	100.0	100.0	99.7	0	8	0	8
四万十市	14	7.1	1,667	4.9	57.1	100.0	36.5	99.8	8	4	0	14
土佐市	9	4.6	1,283	3.8	100.0	100.0	100.0	99.9	0	10	0	9
香美市	7	3.6	1,111	3.3	100.0	100.0	100.0	100.0	0	9	0	7
いの町	7	3.6	1,012	3.0	66.7	100.0	93.1	99.9	8	0	6	1
宿毛市	9	4.6	994	2.9	100.0	100.0	100.0	100.0	0	11	0	9
須崎市	8	4.1	922	2.7	100.0	100.0	100.0	99.7	9	0	8	0
安芸市	9	4.6	778	2.3	30.0	33.3	31.9	32.3	3	0	3	0
四万十町	12	6.1	760	2.2	36.8	100.0	34.5	100.0	1	6	0	12
佐川町	4	2.0	592	1.7	100.0	100.0	100.0	99.7	0	4	0	4
土佐清水市	8	4.1	529	1.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0	0	0
室戸市	8	4.1	459	1.4	60.0	62.5	70.7	68.0	1	5	0	5
黒潮町	8	4.1	456	1.3	33.3	100.0	30.6	100.0	0	3	0	8
津野町	3	1.5	279	0.8	100.0	100.0	100.0	100.0	0	6	0	3
中土佐町	3	1.5	259	0.8	100.0	100.0	100.0	99.6	4	2	2	1
越知町	1	0.5	226	0.7	100.0	100.0	100.0	100.0	1	0	1	0
大月町	1	0.5	207	0.6	0.0	100.0	0.0	99.5	0	0	1	0
芸西村	1	0.5	182	0.5	100.0	100.0	100.0	100.0	0	1	0	1
日高村	2	1.0	147	0.4	100.0	100.0	100.0	100.0	0	2	0	2
仁淀川町	3	1.5	146	0.4	100.0	100.0	100.0	100.0	0	5	0	3
梶原町	1	0.5	135	0.4	100.0	100.0	100.0	98.5	2	2	0	1
奈半利町	2	1.0	119	0.4	100.0	100.0	100.0	100.0	0	2	0	2
田野町	1	0.5	100	0.3	100.0	100.0	100.0	99.0	0	1	0	1
東洋町	2	1.0	73	0.2	100.0	100.0	100.0	100.0	2	0	2	0
安田町	1	0.5	69	0.2	100.0	100.0	100.0	100.0	1	1	0	1
大豊町	1	0.5	69	0.2	100.0	100.0	100.0	100.0	0	3	0	1
北川村	1	0.5	58	0.2	100.0	100.0	100.0	100.0	0	1	0	1
三原村	1	0.5	56	0.2	100.0	100.0	98.7	100.0	0	1	0	1
馬路村	2	1.0	33	0.1	100.0	100.0	100.0	100.0	2	0	2	0
嶺北広域行政事務 組合教育委員会	4	2.0	289	0.9	100.0	100.0	99.4	100.0	0	8	0	4
日高村佐川町 学校組合	1	0.5	102	0.3	100.0	100.0	100.0	100.0	1	0	1	0
高知県計	196	100.0	33,971	100.0	74.9	91.3	88.7	96.3	97	97	78	101

注：休校を除く。

2006年の高知市は、旧春野町を含む数字である。

嶺北広域行政事務組合教育委員会の数字は、当時は町村別で実施されていた本山町、土佐町、大川村の数字の合計である。

出所：高知県教育委員会『高知県の学校給食』各年版より作成。

表6 高知県における市町村別学校給食実施状況（中学校）

単位：校、人、%

	校数 (2015年)		生徒数 (2015年)		完全給食実施率				実施形態（校数）			
	構成比	構成比	学校数		生徒数		2006年		2015年			
			2006年	2015年	2006年	2015年	単独	共同	単独	共同		
高知市	19	17.8	6,146	39.7	31.6	31.6	16.5	16.1	4	2	4	2
南国市	5	4.7	1,094	7.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0	0	0
香南市	4	3.7	854	5.5	100.0	100.0	100.0	99.5	0	4	0	4
四万十市	11	10.3	803	5.2	9.1	9.1	10.8	10.0	1	0	0	1
土佐市	3	2.8	622	4.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0	3	0	3
香美市	3	2.8	529	3.4	100.0	100.0	100.0	100.0	0	4	0	3
宿毛市	5	4.7	484	3.1	100.0	100.0	100.0	100.0	0	6	0	5
いの町	5	4.7	480	3.1	80.0	100.0	88.6	100.0	4	0	4	1
須崎市	5	4.7	461	3.0	40.0	40.0	13.6	9.1	2	0	2	0
四万十町	5	4.7	395	2.6	66.7	100.0	34.0	99.7	0	4	0	5
安芸市	2	1.9	326	2.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0	0	0
土佐清水市	1	0.9	307	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0	0	0
佐川町	3	2.8	306	2.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0	3	0	3
黒潮町	2	1.9	257	1.7	50.0	100.0	28.0	100.0	0	1	0	2
室戸市	5	4.7	229	1.5	42.9	20.0	29.0	11.4	0	3	0	1
中土佐町	3	2.8	149	1.0	33.3	100.0	20.0	100.0	0	1	2	1
津野町	2	1.9	131	0.8	100.0	100.0	100.0	100.0	0	2	0	2
越知町	1	0.9	126	0.8	100.0	100.0	100.0	100.0	2	0	1	0
大月町	1	0.9	119	0.8	100.0	100.0	100.0	95.8	1	0	1	0
芸西村	1	0.9	115	0.7	100.0	100.0	100.0	99.1	0	1	0	1
仁淀川町	2	1.9	110	0.7	100.0	100.0	100.0	100.0	0	3	0	2
日高村	1	0.9	77	0.5	100.0	100.0	100.0	100.0	0	1	0	1
梶原町	1	0.9	75	0.5	100.0	100.0	100.0	98.7	0	1	0	1
奈半利町	1	0.9	61	0.4	100.0	100.0	100.0	100.0	0	1	0	1
田野町	1	0.9	47	0.3	100.0	100.0	100.0	97.9	0	1	0	1
安田町	1	0.9	47	0.3	100.0	100.0	100.0	100.0	1	1	0	1
東洋町	2	1.9	43	0.3	50.0	100.0	14.9	100.0	1	0	2	0
大豊町	1	0.9	42	0.3	100.0	100.0	100.0	100.0	0	2	0	1
三原村	1	0.9	35	0.2	100.0	100.0	100.0	100.0	0	1	0	1
北川村	1	0.9	29	0.2	100.0	100.0	100.0	100.0	0	1	0	1
馬路村	2	1.9	19	0.1	100.0	100.0	100.0	100.0	2	0	2	0
嶺北広域行政事務 組合教育委員会	3	2.8	161	1.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0	4	0	3
日高村佐川町学校 組合	1	0.9	53	0.3	100.0	100.0	100.0	100.0	1	0	1	0
県立中	3	2.8	743	4.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0	0	0
高知県計	107	100.0	15,475	100.0	57.0	61.7	40.1	41.9	19	50	19	47

注：休校を除く。

2006年の高知市は、旧春野町を含む数字である。

2006年の嶺北広域行政事務組合教育委員会の数字は、当時は町村別で実施されていた本山町、土佐町、大川村の数字を合わせたものである。

出所：高知県教育委員会『高知県の学校給食』各年版より作成。

須崎市でも未実施もしくは低い実施率の状態にあり、生徒数規模が比較的大きい都市部の中学校で導入が遅れている傾向が読み取れる。

こうした立ち後れの主な原因としては、自治体の脆弱な財政事情が挙げられる他、財政再建下で学校施設の耐震化を優先した自治体の方針等も考えられる。それでも、保護者の間では給食実施に対する要望は根強く、子どもの貧困が可視化される中<sup>20)</sup>、県内の未実施自治体において給食実施を求める会を組織して行政に署名・要望書を提出するといった設置要求運動が盛り上がり、そのような運動に押される形で市長が選挙公約の中に給食実施を盛り込む地域も表れるようになった。また、「平成の大合併」に伴う給食の地域格差や、児童・生徒数の減少に伴う学校の統廃合と結びつけた形で給食導入の是非が論じられるようになり、2010年代より実施率の低い地域でも具体化に向けて検討が進められるようになった。このような流れを受け、表5にも表れているように、四万十市、四万十町、黒潮町、大月町の小学校では、2015年段階になると完全実施に近づいているのが分かる。このうち、黒潮町の大方地区では2013年に、四万十市の中村地区では2016年に給食が開始されたが、いずれも「平成の大合併」後の自治体内格差の解消が、導入の背景にあった。その後も、安芸市では2016年に市内8校で始まった他、南国市の中学校給食(2017年12月)、土佐清水市の小・中学校給食(2018年6月)、高知市の中学校給食(2018年9月)もようやく実現し、本県内でも空白地域の解消が着実に進んできている。

では、高知県における学校給食の最近の拡がりには、一体どのような特徴が見られるのだろうか。第1に、センター方式の普及である。このセンター整備の中には、施設の新設に加えて、学校統廃合を機に自校方式からセンター方式に転換したケースや、旧施設の更新・耐震化に伴う統廃合が含まれている。例えば、四万十市西土佐地区では、地区内にあった小学校6校を1校に統合する

---

<sup>20)</sup> 子どもの貧困については、毎日菓子パンを食べる生徒や、ごはんに鯉節だけの弁当を持参する生徒、弁当を持参できずに昼食時間はトイレで時間をつぶす生徒等、深刻なケースが伝えられていた。教師サイドからも、昼食をまともに取らないと、午後にはいらしたり、暴言を吐いたりする等、心が穏やかでなくなるといった指摘もなされてきた(「学校給食後進県 高知の現場から1 揺れる教育現場 安全危惧し実施尻込」『高知新聞』2014年4月11日付)。

のに合わせて、給食施設も自校方式からセンター方式へと切り替えられた。また、香南市では、老朽化した3施設を1施設に統合した結果、県内最大規模である3000食の大規模給食センターが2014年に設置された。

第2に、民間委託の浸透である。表7は、県内の外部委託の実施状況を整理したものである。県内最初の民間委託は、2000年に導入された旧土佐山田町（現・香美市）であり、その後は自校・センター双方で委託への転換が急速に進んできた。いずれの地域も、行政改革の一環としての人件費削減が民間委託の理由に掲げられ、2018年現在では、県内自治体の約半数に当たる16市町村・40施設まで民間委託が拡大している<sup>21)</sup>。

実は、県内の民間委託については、大きく分けて次の2つのパターンを検出することができる<sup>22)</sup>。第1のパターンは、民間給食資本委託型である。このパターンは、プロポーザル方式に基づく大手給食資本への委託方式を特徴としている。行政側の一番の狙いはコスト削減にあるが、実はその委託先に着目すると、同表が示すように県内では日本国民食とメフォスという東京資本2社が席卷しているのが明白であろう。加えて、大型施設である南国市と高知市の中学校給食センターでは、業界トップの東洋食品が県内初上陸を果たした。一方、県内資本では、高南メディカルの名前が高知市内の給食施設において登場するものの、同社は2006年に日清医療食品の子会社となったため、東京資本系列と見なしてよいだろう。こうして東京資本系列は県内委託施設の9割を占めるに至っており、県内学校給食受託市場の経済的果実が県外へ流出する構造が形成されている。

もう1つのパターンは、地元団体委託型である。このパターンは、梶原町や四万十町等の中山間地域の自治体で主に採用されており、地元随意契約を通じ

---

<sup>21)</sup> 旧土佐山田町では、町の行政改革大綱の柱の1つに給食の民間委託が位置づけられ、「狙いは構造改革、将来的に1年3000万円程度の軽減」との主張で導入されたが、当時は「低賃金の民間職員に任せて、安全な給食ができるのか」といった反対意見も根強かった（「どうなる給食センター 土佐山田町 経費減へ民間委託」『高知新聞』2000年2月22日付）。

<sup>22)</sup> 高知県における民間委託の2類型については、岩佐和幸・牧耕生・島内寿代・中越吉正・松尾浩子「高知県における学校給食の現段階」『高知論叢』第114号、2018年、179～183頁を参照。

表7 高知県内における学校給食(調理業務)の外部委託状況

市町村名	施設名	食数	委託開始時期(年度)	現在の業者名	本社所在地	業者選定方式	委託の理由
香美市	土佐山田学校給食センター	1500	2000	日本国民食	東京都中央区	プロポーザル	
安芸市	井ノ口小学校	150?	2004	日本国民食	東京都中央区	プロポーザル	賃金単価等を他社と比較をして最も安価な委託業者に委託
	赤野小学校	100?	2004	日本国民食	東京都中央区		
	川北小学校	50?	2004	日本国民食	東京都中央区		
	安芸市学校給食センター	1,000	2016	日本国民食	東京都中央区		
仁淀川町	仁淀川町学校給食共同調理場	300	2004	JAコスモス	佐川町	随意契約	
馬路村	魚梁瀬小学校	50	2005	メフォス	東京都港区	プロポーザル	
	馬路小学校	70	2005	メフォス	東京都港区		
芸西村	芸西村立学校給食センター	400	2005	日本国民食	東京都中央区	プロポーザル	
田野町	田野町学校給食センター	300	?	メフォス	東京都港区	プロポーザル	
四万十市	学校給食センター スクールミールなかむらみなみ	1,500	2008	メフォス	東京都港区	プロポーザル	
	学校給食センター スクールミールにしとさ	200	2011	メフォス	東京都港区		
	学校給食センター スクールミールひがしやま	600	2016	メフォス	東京都港区		
	学校給食センター スクールミールぐどう	680	2016	メフォス	東京都港区		
高知市	潮江東小学校	600	2009	メフォス	東京都港区	プロポーザル	コスト削減, 民間企業の参入機会拡大
	長浜小学校	630	2011	メフォス	東京都港区		
	横浜新町小学校	580	2011	メフォス	東京都港区		
	初月小学校	900	2012	メフォス	東京都港区		
	泉野小学校	600	2012	メフォス	東京都港区		
	鏡学校給食センター	296	2012	高南メディカル	高知市		
	江陽小学校・城東中学校	853	2014	高南メディカル	高知市		
	大津小学校・大津中学校	900	2014	メフォス	東京都港区		
	神田小学校	662	2015	高南メディカル	高知市		
	朝倉第二小学校	864	2016	高南メディカル	高知市		
	朝倉小学校	580	2016	メフォス	東京都港区		
	一宮小学校	550	2015	メフォス	東京都港区		
	昭和小学校	600	2016	メフォス	東京都港区		
	高須小学校	708	2016	高南メディカル	高知市		
	横内小学校	586	2017	高南メディカル	高知市		
	針木学校給食センター	3,000	2018	東洋食品	東京都台東区		
長浜学校給食センター	3,000	2018	東洋食品	東京都台東区			

市町村名	施設名	食数	委託開始時期 (年度)	現在の業者名	本社所在地	業者選定方式	委託の理由
構原町	構原共同調理場	207 (児童生徒数)	2009	構原町商工振興組合	構原町	随意契約	地産地消を基本とするため
宿毛市	宿毛市立学校給食センター	1,600	2010	宿毛雇用サポートセンター	宿毛市	公募	
黒潮町	佐賀学校給食センター	500	2013	メフォス	東京都港区	プロポーザル	経費削減
	大方学校給食センター	550	2013	メフォス	東京都港区		
四万十町	窪川学校給食センター	833 (児童生徒数)	2014	四万十食材管理協同組合	四万十町	随意契約	町で管理・運営が難しくなったため。条件は、町内の団体であること、従前の調理員に引き続き調理をしてもらうことができること。
中土佐町	中土佐町学校給食センター	500	2016	メフォス	東京都港区		
仁淀川町	仁淀川町学校給食共同調理場	256 (児童生徒数)	2016	JA コスモス	佐川町	随意契約(センター設立以前から)	調理・配送の委託、事務の簡素化
南国市	南国市学校給食センター	1,300	2017	東洋食品	東京都台東区	プロポーザル	経費試算や安心・安全等を比較検討し、委託が現実的と判断
土佐清水市	土佐清水市立学校給食センター	1,000	2018	メフォス	東京都港区	プロポーザル	

出所：高知県食健連アンケート調査結果、高知県給食委員会『高知県の学校給食』2016年3月、給食受託企業各社資料、各種新聞記事より作成。

た地場業者への委託方式が主流になっている。これら自治体の委託でも、主な目的が経費削減ではあるものの、それに加えて地産地消の推進も一部に掲げられているのが注目される。つまり、第1のパターンとは異なり、同じ民間委託でも地域とのつながりを重視する委託方式であり、地元からの食材調達や調理員の定着率の面で民間資本委託型よりも優れているといえる。

## 2. 民間委託化と給食ビジネスの運営実態

### (1) 受託企業の概要

では、高知県内における学校給食の委託現場は、実際にどのような形で運営されているのだろうか。以下では、県内で学校給食の受託実績のある企業ならびに高知市内の民間委託調理場に勤務する従業員へのヒアリングを基に、各社

の戦略と委託現場の実態を検討してみたい<sup>23)</sup>。

表8は、調査対象企業の事業内容を整理したものである。県内で学校給食の受託実績のある企業は通算5社に上るが、そのうち3社は、業界トップ10にラ

表8 高知県内における学校給食受託企業の構成

会社名	概要	調理体制	労働者への処遇
メフォス	(本社)東京都。業界トップ2。エムサービスの子会社。学校給食の受託事業のバイオニア。売上高500億円・従業員1.5万人。四国・高知で件数トップ	(自校)500~600食で7名(社員2名+パート5名)。地元採用。30~50歳代	準社員・子会社正社員(資格有):10数万円 パート(資格無):800~850円/h
日本国民食	(本社)東京都。給食業界の老舗。1943年設立のニッコクトラストの学校給食専門子会社で、2008年に分社化し、2012年に日本国民食へ社名変更。売上高43.3億円・従業員2000名(ニッコクトラスト全体では275億円・8200名[2015年度])。県内初の公立学校給食の受託企業。高知は伸び盛りとの評価	(センター)23名(契約12名+パート11名)。30~40歳代女性。当初は他県から応援	契約(資格有):基本給16万円 パート(資格無):715~1000円 配送:1000円
東洋食品	(本社)東京都。学校給食業界トップ。売上高290億円・従業員1.1万人。2002年に神戸市での受託を機に全国展開。四国進出は2007年、高知は2017年に初進出。	(センター)調理11名(正規5名、パート6名)、配送4名、配膳5名。30~40歳代。南国市の給食では同市内および周辺居住者。人材配置をアピール。県外からリーダーを単身赴任	パート800円(最賃+50-100円)
高南メディカル	(本社)高知市。病院給食から展開。日清医療食品の子会社化。売上高9.8億円・従業員260名。学校関係は10年前より受託開始	(自校)高知市で6~8人体制。うち1人は定着せず。	パート:750(未経験)。 800円(経験有)。900円(紹介)
川上食品	(本社)高知市。企業向け弁当給食から展開。売上高5.5億円・従業員110名。高知市鏡給食センターを3年経験	(センター)社員2名+パート1名+継続4名。3年間でトップの栄養士が2人離職	委託に際して、直営時より引き下げ(910円→880円/870→800円)

注:2017年の調査時点のデータを収録。

出所:各社ヒアリング調査を基に作成。

<sup>23)</sup> 受託企業については、営業担当者に対して、以下の日時・場所でヒアリングを実施した。メフォス(2017年5月10日、高知大学)、日本国民食(2017年5月23日、高知大学)、東洋食品(2017年11月1日、高知大学)、高南メディカル(2017年5月9日、同社事務所)、川上食品(2017年5月15日、同社事務所)。また、高知市内の民間委託調理場で働く調理員A氏へのヒアリングは、2018年5月17日に実施した。以下では、特に断りのない限り、上記ヒアリング結果に基づいて記述している。

ンクインする東京資本、残り2社は地場資本である<sup>24)</sup>。全国展開している東京資本の場合、売上高は数百億円・従業員数1万人以上・受託実績は全国数百カ所に及ぶことで共通しており、県内資本はいずれも売上高10億円未満・従業員数は数百名規模・受託実績は県内中心と、企業規模と受託内容に圧倒的な差が存在する。

各社の事業内容を個別に掘り下げてみよう。メフォスは、三井物産と米国資本アラマークの合弁会社であるエームサービスの傘下企業であり、保育から医療福祉に至るすべてのライフステージをカバーする給食事業を展開している。学校給食については、1973年に福島県で全国初の民間委託を受託したパイオニア的存在であり、学校給食業界では現在は2位に位置している。2017年時点で、四国では48施設、高知県内では20施設を受託している。

日本国民食は、ニッコトラストの学校給食専門会社として分社化した企業である。旧土佐山田町で県内初の学校給食の民間委託の受け皿となった企業であり、県内では先駆的存在である。学校給食業界では6位に位置しており、県内では6施設を担当している。

東洋食品は、学校給食業界のトップ企業であり、従来は東京を拠点に事業を行っていたが、神戸市内のセンター給食を受託した2002年以降、西日本を含めた全国展開を図ってきた。四国では、2007年の松山市進出が最初であり、高知県内では2017年の南国市中学校給食センターを皮切りに、2018年には3000食・2施設という県内最大規模の高知市中学校給食センターの委託業務を獲得した。このように、同社は大規模センターの受託業務において他社と比べて優位に立ち、全国的には2.2万食という山形市の給食センターを筆頭に、1万食以上規模の施設を18施設も担当している。

一方、高知市に本社を置く高南メディカルは、食品企業の病院給食事業部から独立して誕生した企業であるが、現在は給食業界最大手の日清医療食品の子会社として活動している。県内学校給食の受託実績は12施設に上り、公立小・中学校では自校方式の高知市内小学校の6施設を担当している。

---

<sup>24)</sup> ただし、上述のように、高南メディカルは東京系資本の子会社である点、注意を要する。



最後に、川上食品は、中小企業協同組合福祉センターの給食部を起点に、企業向けの日販給食弁当から高齢者向け在宅食までを展開する企業である。学校給食については、2000年代以降、県立養護学校等の受託実績を有している。ただし、公立小・中学校給食については、2012年に高知市鏡学校給食センターの調理を一度担当したものの、2015年の更新時にはプロポーザルの選に漏れ、現在は一施設も受託できていない。

## (2) 受託企業における調理体制

次に、民間委託の調理現場に注目してみよう。高知県内では、自校方式とセンター方式の双方で民間委託が行われているが、500食規模の自校方式では7名程度、1000食規模のセンター方式では20名以上の調理体制が組まれている。ちなみに、後述の表11で示すように、自治体直営の自校給食では4名体制が一般的で、委託現場ではその倍の人数を配置することによって定時大量調理に対処できる体制をとっている。

調理員の内部構成は、受託契約の条件として栄養士・調理師の配置が求められるため、そうした資格を有する責任者・副責任者と、それ以外の調理員とに大きく分かれている。各社いずれも、責任者と副責任者は社員を配置しているが、受託開始直後は県内だけではスタッフが不十分であることから、県外から単身赴任で社員を派遣するケースも見られる。また、受託施設が増えるにつれて、学期や年度替わりで異動させることも普通に行われ、調理員の病休対応の際も、社員が欠勤者のいる施設の応援に向かう形をとっている。ただし、社員の中には正社員ばかりでなく準社員（契約社員）も含まれており、後者の場合、受託契約が終了すれば契約満了となる不安定性も垣間見える。

これに対して、調理現場で多数を占めているのは、地元居住で子育て世代の30～40歳代の女性パートである。実は、学校給食では定時大量調理や独特の機器操作という点での熟練が本来は求められるものの、委託の現場では過去の給食調理の経験は特に問われないことが多い。1日の作業は、洗浄、調理、片付け、清掃の4種類に分かれているが、今日は洗浄担当、次の日は調理、その次の日は調理・片付け等のようにシフトは毎日変動し、1ヵ月間ローテーション

を組んで作業分担をしている。調理員ヒアリングによると、学校給食では、朝に配送されてきたものを決められた時間内に調理しなければならず、膨大な量の野菜の洗浄や虫・土の除去等に追われ、全てがとまどいを感じるという。さらに、時間的制約に加えて、アレルギー対応も必要であり、その際は一段と緊張を強いられるとのことである。

こうした調理現場の二極化を反映して、調理労働者の処遇にも違いが見られる。資格を有する社員については、給与は月額10数万円のケースが多い一方、パートについては、経験に応じて時給700円台から900円台の間に収まっている。特に未経験者の場合、最低賃金よりも50～100円程度しか上回っておらず、最低賃金が大幅に上昇しなければ、時給アップは望めそうにない。たとえ勤務が長期間にわたっても時給アップは見込めず、しかも表8に示されるように、直営時代からの継続勤務のケースでは、時給の引き下げすら行われている。

このような業務と処遇の落差や、調理員同士・調理員と責任者との人間関係を背景に、委託の調理現場では従業員の離職も常態化している。今回の調査では、7名いる調理場では1名が定着しない状態が指摘されるとともに、栄養士と調理員との軋轢の中でトップの栄養士が立て続けに離職するケースすら生じている<sup>25)</sup>。

### (3) 現在の課題と業界展望

では、業者サイドでは、現在の状況をどのように捉えているのだろうか。

いずれの業者も共通して、次の2つの課題が指摘された。まず第1に、人手不足である。調理員の離職については「きつい・割に合わないという理由が大きく、昇給なしだと転職されてしまう」(メフォス)ため、現場では「人手不足の状態、今は時給を上げてでも集まらない」(東洋食品)状況にある。中には、調理員の「新規獲得のために人員オーバーで対応しており、人件費が割高

---

<sup>25)</sup> 調理員ヒアリングでも、一緒に勤務していた調理員の退職理由を「長い間勤めていても時給が上がらないから」と語っていた。ちなみに同じパートでも、自治体直営のこうなん学校給食センターは、時給1,000円と委託に比べて高水準である(2017年6月9日に行った同センターでのヒアリングによる)。

になっている」(日本国民食) ケースもあり、人員確保に相当苦勞している様子がうかがえる。特に、センター給食の場合は「下処理と洗浄で手間が一層かかるが、人員の余裕がなく、手作りでは限界がある」(日本国民食) とのことで、人員不足は給食の調理内容にも影響を及ぼしている。とりわけ深刻な問題が、栄養士・調理師資格の保有者や経験豊富な調理員の不足である。高知市をはじめ民間委託が広がる中、「経験者のストックが枯渇している」(川上食品) ため、有資格者や熟練労働者の需給が一段と逼迫している様子がうかがえる。

もう1つの課題は、価格競争である。「コスト削減は厳しい。委託元の高知市はコストカットが可能であると考えているようであるが、現場でも人が来ないため、直営と委託とのコスト面での差が崩れつつある」(高南メディカル) という意見や、価格競争の中で「最近は大手に奪われ、落札できない状態である」(川上食品) との意見もあり、競争激化の中で域外大手資本と地場資本との格差構造の問題が浮き彫りになっている。

このような状況を踏まえた今後の展望については、「2007～09年より民間委託は伸びており、今が旬なので、学校給食に注力していきたい」(メフォス) と、大手業者は委託市場の今後の拡大に期待を寄せているのが分かる。そして、「統廃合や調理員の採用停止で、10年間は委託市場の拡大が見込まれる」(メフォス) と予想されることから、各社はいずれも、新規獲得とともに人材の定着・育成を図る方針を掲げている。中には、高南メディカルのように「メフォスの退職者を雇用してレベルアップを図る」対策をとっているケースも見受けられる。

しかし、業者側には追い風が吹いているとはいえ、民間委託の拡大につれて当該市場に異変の兆候が表れつつある。特に注目すべきは、業界最大手・東洋食品の次の発言である。「以前は金額が安く、参加できないことがあったが、最近では参入したいが人材難で応募できなくなっている。委託の募集は少なくないが、参加企業が少なくなっており、安請け合いせず、線引きしていく方針。契約金額を考慮してもらわないといけない。」つまり、委託市場が広がる一方で、業者側はあらゆる委託業務を狙いに行くのではなく、収益性の高い業務に絞って対象を選別していこうとする戦略をとろうとしているのである。この

ことは、県内においても例外ではない。実は、収益性が低い県内の小規模給食施設では「入札の参加辞退や再入札が生じており、民間委託市場において不調が続いている」（川上食品）のである。

したがって、行政側のコスト削減論理を背景に、学校給食の委託施設は供給が拡大傾向にあるものの、それとは対照的に、需要側では応募に際して選別を強化していく方向性にあり、コスト削減という目標達成どころか、委託自体が不成立になるというリスクも、今後は想定しておく必要がある。このような見通しの中、民間委託の浸透は、地域の経済や調理現場、提供食にどのような影響をもたらしているのだろうか。次章では、民間委託へ急速に舵を切った高知市の動向に絞って検討してみたい。

### Ⅲ 学校給食市場化のインパクト：高知市の動向を中心に

#### 1. 高知市における民間委託の導入と展開

##### (1) 市内学校給食の概要

まず、高知市における学校給食の概要を確認しておこう<sup>26)</sup>。高知市内では、2017年時点で、幼稚園1園、小学校39校、中学校4校、義務教育学校2校、特別支援学校1校において完全給食を実施しており、トータル1.7万食という県下最大の食数規模を抱えている。調理方式は、小学校38校と義務教育学校1校、特別支援学校では自校方式、中学校3校は近隣小学校との親子方式、幼稚園・小学校・中学校・義務教育学校の各1校ではセンター方式をとっている。一方、中学校13校については、これまで実施が見送られてきたが、2カ所に新設された給食センターを通じて2018年9月より給食がスタートし、市内全校実施が実現した。

現在の高知市は、2005年に旧高知市と北部の旧鏡村・土佐山村が合併した後、2008年には南部の旧春野町とも合併することで、市域が大幅に拡大した。したがって、学校給食も、合併前には別々の方式をとっていた事情を考慮し、合併後に一部引き継がれることになった。そのため、旧地域ごとに実施方式が異

<sup>26)</sup> ここでは、特に断りのない限り、高知市教育委員会教育環境支援課ヒアリング（2017年2月16日）、高知市学校給食会ヒアリング（2017年3月7日）の結果に基づく。

なっている。

例えば、旧高知市域では、市内を4グループに分けた統一献立方式をとっており、食材調達も、高知市学校給食会の登録指定業者から食材を調達している。調達の際には、高知市産、高知県産、国内産の順で納入業者に依頼するように指示しており、地産地消率は重量比で61%に及ぶ。ただし、定時大量調理と衛生基準をクリアする必要があるため、「地産」とはいえ基本は県内産であり、市内産はきわめて限定的である。

これに対して、旧鏡村・土佐山村と旧春野町では、食材調達は地元産を積極的に活用しており、中でも旧春野町では、県内有数の農業地帯という地域特性を活かしたユニークな給食を実施してきた。地域内にある2つの小学校では、現在も独自の献立作成と物資購入を行っているが、それを支えているのが地元のJA高知春野との連携である。例えば、コメは100%地元産で、野菜も前日に収穫したものが学校に届けられるのに加えて、農家との対話を通じて納入野菜に合わせたメニューを作成するという地産地消給食を実践しており、児童の間でも新鮮でおいしいと大変好評である<sup>27)</sup>。そうした取り組みが評価され、2015年の全国学校給食研究協議大会では、地区内の春野東小学校が学校給食優良学校として文部科学大臣表彰を受けている。

## (2) 行財政改革から調理業務のアウトソーシングへ

このように、高知市内では旧高知市の統一献立型だけでなく、旧春野町のような個性的な給食実践も行われているのが注目される。にもかかわらず、市の教育委員会では、定時大量調理の困難性と給食費の抑制という観点から、好評を博している春野方式を市域全体へ拡大することには消極的であり、むしろ行財政改革に沿った画一的な給食合理化路線を推進してきた。その転機となったのが、2007年3月にまとめられた『行政改革第2次実施計画』と翌年公表の『アウトソーシング推進計画』である。これらの計画では、190億円に上る高知

<sup>27)</sup>「春野、土佐山、鏡の旧3町村 学校給食合併後も地産地消 高知市地域性を尊重」『高知新聞』2008年10月30日付、高橋和宣氏(旧鏡村教育長)ヒアリング(2017年3月13日)による。

市財政の大幅な収支不足がまず問題視されるとともに、財政再建を目指した職員数の削減と業務のアウトソーシングの推進が数値目標と一緒に打ち出された。その中で民間委託の主要なターゲットになったのが現業部門の清掃業務と学校給食業務であり、行政コストの削減と民間企業の参入機会の拡大が、期待される効果として明記されたのである<sup>28)</sup>。

このような市のプランに基づき、小学校給食における民間委託の導入が具体化されるようになり、①栄養教諭の配置校、②真空冷却機の存在、③保健所の認可という3条件を満たす施設で実施するという方針が立てられた。その際、委託業者は単純な入札方式ではなくプロポーザル方式で選定するとされ、応募に際しては①学校給食・大量調理の受託実績があり、②栄養士資格を有し給食調理経験1年以上の業務責任者ならびに調理師・栄養士資格を持つ副責任者を配置すること等が条件に定められた。以上の方針に沿って、2009年には潮江東小学校で試行的に開始した後、2011年より本格実施へと踏み切ることになった。「委託ありき」「リスク触れず利点強調」と批判する保護者の不信感をよそに、「やるだけの説明をやって見切らせてもらう」という教育長の姿勢の下<sup>29)</sup>、毎年2施設のペースで直営から委託へと切り替えられていったのである<sup>30)</sup>。

### (3) 中学校給食のセンター化と民間委託化

さらに、懸案の中学校給食の導入計画も、このような行財政改革の延長線上に位置づけられ、実施に向けた検討がなされていった。

実は、高知市の中学校給食については、すでに1980年代後半より検討が始

---

<sup>28)</sup> 高知市行政改革推進本部『高知市行政改革第2次実施計画（平成19年度～21年度）』2007年3月、高知市『アウトソーシング推進計画——自主・自立のまちづくりの実現に向けて——』2008年3月、13頁。

<sup>29)</sup> 「高知市の学校給食調理 委託ありき 保護者不信感 来年4月試行の潮江東小」『高知新聞』2008年7月17日付。

<sup>30)</sup> ちなみに、高知市は委託業務についての検証も行っており、柔軟な人員配置と衛生・給食内容に問題はなく、人件費削減効果も表れており、「一定の成果」が出ているという評価を下している。しかし、同報告書の内容に注目すると、学校現場でのアンケート調査で「適切」「どちらともいえない」という回答を「適切」と合算し、味付けやおいしさ、温度等での直営優位の結果を捨象しており、恣意的な分析・評価である点は否めない（高知市教育委員会『高知市学校給食調理業務委託事業の検証結果報告』2016年12月）。

まっており、1986～88年に設置された「中学校給食研究会」では、「自校方式が理想」という結論が出されていた。その後、1994年の市長選の公約において中学校給食の実現を掲げた松尾徹人市長（当時）が、初当選後に実施検討に着手し、1996年に「中学校給食を考える会」が発足したことから、ようやく全校実施へ動き出すかに思われた。ところが、計画内容が自校方式ではなく低コストの親子方式であったため、1997年に栄養士等で組織する「高知市の学校給食をよくする会」による反対運動が巻き起こった。加えて、同時期に大阪府堺市で発生したO-157事件を契機に国の衛生基準が強化されたため、施設建設費が予定よりも倍増し、計画は暗礁に乗り上げてしまったのである。実施困難となった親子方式の代わりとして、市教育委員会は新たに弁当配送方式の導入を模索したものの、一層の反発を受けることになり、2001年に市内全校給食の導入計画は頓挫することになった。しかし、2002年に市教委がまとめた『児童生徒の生活スタイル調査』で、中学生の1割が単食・欠食状態にあるという深刻な結果が判明したため、市側も現状を放置できなくなり、2003年度から一部の学校では親子方式を導入するとともに、それ以外の学校では民間業者の弁当販売を併用するという苦肉の策がとられるようになったのである<sup>31)</sup>。

以上のように、市の中学校給食計画は迷走を続けていたが、市民の間では給食実施への要望が消えることはなく、ついに2014年には市に対して給食実施を求める1万人署名を提出する運動へと発展した。こうした下からの運動に対して行政側も無視できなくなり、財政再建目標と耐震化に目処が立った2013年度より調査を開始し、2014年3月の教育長の市議会答弁を機に、2015年5月に「高知市中学校給食実務検討委員会」ならびに「作業部会」が立ち上げられた。同委員会では、「早期の中学校給食の完全実施」を掲げ、自校方式とセンター方式とを比較検討した結果、給食の早期実施にはセンター方式が最善であるという結論が下された<sup>32)</sup>。この検討結果を受けて、翌年9月には3000食規模のセン

<sup>31)</sup>「高知市の中学校給食 全校実施めど立たず」『高知新聞』2003年1月19日付、「学校給食後進県 高知の現場から3 迷走する高知市 消えた中学校給食実施」『高知新聞』2014年4月14日付。

<sup>32)</sup>「中学校給食『次の課題』へ 高知市『センター方式』採用方針」『高知新聞』2015年1月13日付。



ター2施設を設置するという基本方針が、さらに16年9月には調理業務の民間委託を推奨するという実施方針が策定された。後者の検討過程でも、やはりコスト面に力点が置かれ、3000食・2施設では90人の従業員が必要となるため、直営と比較して年間3000万円の経費削減につながるという判断から、委託が望ましいという結論に至っている<sup>33)</sup>。

しかし、センター化と民間委託については、パブリックコメントの中でアレルギー対応への不安等の意見提出があった他、春野地域の保護者からも地元の小学校給食を活かした自校方式導入を求める議会請願が行われる等、市民側から様々な異論や対案が提出された。にもかかわらず、こうした様々な懸念に対して市当局が十分な考慮を払うことはなかった。最終的には市内2カ所で大型センターの建設が行われた後、2017年12月のプロポーザルで県外資本の東洋食品が委託業者に選定されることにより、2018年9月にセンターと民間委託のセットに基づく中学校給食の実施へと至ったのである<sup>34)</sup>。

## 2. 民間委託の拡大と給食市場化の内実

### (1) 高知市における学校給食市場の形成

では、高知市における民間委託の浸透は、地域にどのようなインパクトをもたらしたのだろうか。

まず、委託調理場の拡大に伴う公共食市場の形成について把握してみよう。表9は、高知市内における公立小・中学校の給食調理場の委託の拡がりを示したものである。2009年の試行以来、高知市内にある43施設のうち、直営は26施

<sup>33)</sup> 高知市教育委員会『高知市中学校給食の運営に関する基本方針』2015年9月、同『高知市中学校給食の運営に関する実施方針』2016年9月。

<sup>34)</sup> 市のコスト重視路線については、今回の中学校給食業務委託の選定結果にも明瞭に表れている。例えば、針木学校給食センターの選定結果資料によると、委託業者に選定された東洋食品は、評価12項目のうち5項目で最高得点をマークしたのに対して、次点の業者は最高得点は7項目と、東洋食品を上回る評価内容であった。にもかかわらず、総合得点では9ポイント差で東洋食品が選ばれる結果となった。実は、その決定を大きく左右したのが見積額であり（東洋食品が270点、次点業者が216点と54点の大差）、結局は低コストの業者が選定される傾向にあるといえる（高知市教育委員会「高知市学校給食センター給食調理等業務委託事業者の選定結果について」2017年12月25日付）。



表9 高知市学校給食調理場における民間委託の推移

	給食調理場数			業務委託額 (円)
	直 営	委 託	委託調理場のシェア (%)	
2009年度	42	1	2.3	n.a.
2010年度	42	1	2.3	n.a.
2011年度	40	3	7.0	52,663,512
2012年度	36	6	14.3	112,165,236
2013年度	33	8	19.5	148,063,352
2014年度	31	10	24.4	192,006,182
2015年度	29	12	29.3	227,963,822
2016年度	27	14	34.1	268,719,123
2017年度	26	15	36.6	285,512,282
2018年度	26	17	39.5	415,671,506

注：業務委託額は、各施設の年間契約額の総額である。

出所：高知市役所資料，高知市教育委員会・高知市学校給食会『学校給食要覧』各年版より作成。

設まで急速に減少する一方，委託は17施設まで増加した結果，調理場数に占める委託比率は4割，食数比率では過半数を超えるようになった。こうした民間委託の拡大に比例して市場規模も劇的に拡大し，わずか10年ほどで4億円超に到達している。

さらに，委託契約の実態について，施設別推移を示した表10を基に検討してみよう。応募業者数は，1期目では1施設につき4社が最大である一方，2期目になると1期目と同数もしくは減少しており，中には応募がわずか1社のみという施設も見受けられる。また，選定業者も，1期目と2期目の交代は1施設にすぎない。民間委託化によって業者間で市場競争が機能するようになったとはいいがたく，むしろ応募業者の固定化が進んでいると判断すべきであろう。実際，選定業者の顔ぶれを見ると，小学校ではメフォスと高南メディカルのわずか2社のみであり，中学校は東洋食品の1社独占状態にある。すでに述べた通り，メフォスと東洋食品は東京資本であり，高南メディカルは東京資本の子会社である。つまり，新たに創出された4億円市場の経済的果実が，県外資本による市場掌握によって地域経済循環には結びつかず，むしろ非正規雇用の拡大と東京本社への利益還流につながっている点を注視しなければならないだろう。

表10 高知市学校給食調理場における民間委託の施設別推移

施設数	選 定 校	対象人員 (児童・生徒数 教職員数)		委託開始年度		委 託 期 間		応募業者数	
		1 期 目	2 期 目	1 期 目	2 期 目	1 期 目	2 期 目	1 期 目	2 期 目
1	潮江東小学校	578	425	2011年	2016年	5年	5年	2	2
2・3	長浜小学校・横浜新町小学校	1,175	1,088	2011年	2014年	3年	5年	2	1
4・5	初月小学校・泉野小学校	1,451	1,401	2012年	2015年	3年	5年	1	2
6	鏡学校給食センター	225	253	2012年	2015年	3年	5年	2	2
7	昭和小学校	630	659	2013年	2016年	3年	5年	4	3
8	高須小学校	821	708	2013年	2016年	3年	5年	4	3
9	江陽小学校・城東中学校	882	842	2014年	2017年	3年	5年	4	3
10	大津小学校・大津中学校	917	901	2014年	2017年	3年	5年	3	2
11	一宮小学校	573	538	2015年	2018年	3年	5年	4	2
12	神田小学校	660	678	2015年	2018年	3年	5年	4	2
13	朝倉小学校	566	—	2016年	—	3年	—	3	—
14	朝倉第二小学校	864	—	2016年	—	3年	—	3	—
15	横内小学校	618	—	2017年	—	3年	—	4	—
16	針木学校給食センター	3,191	—	2018年	—	5年	—	3	—
17	長浜学校給食センター	2,488	—	2018年	—	5年	—	2	—

注：児童・生徒数は、委託契約初年度の数字。年間委託料は、総委託料を期間で除した値。1人当たり委託額は、出所：高知市役所資料、高知市教育委員会・高知市学校給食会『学校給食要覧』各年版より作成。

あわせて、委託金額の推移にも目を向けてみよう。委託料は食数規模によって年間1500万円台から中学校センター給食の9000万円台まで幅があるが、2期目の更新時に着目すると、7割の施設で委託料がアップしており、平均すると2%の増額を示している。また、調理規模の格差を捨象するため、1人当たり委託料に換算してみると、およそ2～3万円台になるが、この場合でも更新時に平均5%の増額を見せている。近年では委託調理場における調理員不足が経営上の課題であることをⅡで明らかにしたが、業者側が応募時の見積額を1期目の金額より引き上げていることが、そうした状況を物語っている。民間委託を通じて行政側が目指す基本線はコスト削減であるが、現実に目を向けると、安易なコスト削減はもはや限界に近づいているといえよう。

## (2) 学校給食における調理労働過程の構造変化

次に、公共食市場の形成と同時並行で進行している調理労働過程の構造変化についても検討しよう。表11は、市内学校給食に従事する調理労働者の推移を

選 定 業 者 名		委 託 料 (円)		年 間 委 託 料 (円)			1 人 当 た り 委 託 料 (円)		
1 期 目	2 期 目	1 期 目	2 期 目	1 期 目	2 期 目	増 減 率	1 期 目	2 期 目	増 減 率
(株)メフォス	(株)メフォス	84,119,310	82,985,908	16,823,862	16,597,182	▲1.3	29,107	39,052	34.2
(株)メフォス	(株)メフォス	107,518,950	177,228,000	35,839,650	35,445,600	▲1.1	30,502	32,579	6.8
(株)メフォス	(株)メフォス	119,508,600	207,684,000	39,836,200	41,536,800	4.3	27,454	29,648	8.0
(有)川上食品	(株)高南メディカル	58,996,571	98,981,460	19,665,524	19,796,292	0.7	87,402	78,246	▲10.5
(株)メフォス	(株)メフォス	47,543,400	87,982,726	15,847,800	17,596,545	11.0	25,155	26,702	6.1
(株)高南メディカル	(株)高南メディカル	60,150,948	102,162,840	20,050,316	20,432,568	1.9	24,422	28,860	18.2
(株)高南メディカル	(株)高南メディカル	62,972,640	111,067,113	20,990,880	22,213,423	5.8	23,799	26,382	10.9
(株)メフォス	(株)メフォス	70,038,000	111,736,000	23,346,000	22,347,200	▲4.3	25,459	24,803	▲2.6
(株)メフォス	(株)メフォス	46,386,000	79,678,000	15,462,000	15,935,600	3.1	26,984	29,620	9.8
(株)高南メディカル	(株)高南メディカル	55,992,816	98,810,348	18,664,272	19,762,070	5.9	28,279	29,148	3.1
(株)メフォス	—	50,328,000	—	16,776,000	—	—	29,640	—	—
(株)高南メディカル	—	66,224,952	—	22,074,984	—	—	25,550	—	—
(株)高南メディカル	—	49,708,249	—	16,569,416	—	—	26,811	—	—
(株)東洋食品	—	454,560,240	—	90,912,048	—	—	28,490	—	—
(株)東洋食品	—	476,320,800	—	95,264,160	—	—	38,289	—	—

委託契約初年度の人数で換算したものである。

表11 高知市内における学校給食調理労働の構造変化

単位：人，%

	直 営			委 託	委 託 調 理 場 調 理 員 比 率	直 営 パ ー ト + 委 託 調 理 場 調 理 員 の 占 め る 割 合	1 調 理 場 当 た り 平 均 調 理 員 数	
	計	う ち パ ー ト	パ ー ト 比 率				直 営	委 託
2008年度	188	46	24.5	—	—	24.5	4.4	—
2009年度	189	47	24.9	n.a.	n.a.	24.9	4.5	n.a.
2010年度	188	46	24.5	n.a.	n.a.	24.5	4.5	n.a.
2011年度	179	47	26.3	23	11.4	34.7	4.5	7.7
2012年度	154	39	25.3	47	23.4	42.8	4.3	7.8
2013年度	146	42	28.8	63	30.1	50.2	4.4	7.9
2014年度	133	38	28.6	83	38.4	56.0	4.3	8.3
2015年度	123	37	30.1	102	45.3	61.8	4.2	8.5
2016年度	107	30	28.0	113	51.4	65.0	4.0	8.1

注：直営のパートは、4時間パートとリフトのみで、8時間臨時職員が不明であるため、実際の臨時比率からは過小に表れている。

2008年度の調理員数は、合併前の春野東・春野西の両小学校の人数が不明であるため、それらを除いた数字である。

出所：高知市教育委員会『高知市学校給食調理業務委託事業の検証結果報告』2016年12月、高知市教育委員会・高知市学校給食会『学校給食要覧』各年版、高知市職員労働組合調理分会資料より作成。

示したものである<sup>35)</sup>。まず特徴的なのが、直営調理場における労働者数の絶対的減少である。上で述べた市の人件費抑制方針を背景に、2008年～16年度の間に総数が188人から107人へと実に43%も減少している。また、直営調理場におけるパート比率も、おおむね3割弱のレベルで推移しており、直営調理場の縮小傾向は明白である。一方、委託調理場の調理員は一貫して増加しており、1調理場当たりの平均調理員数は直営調理場の2倍の人員が配置されていることから、委託調理場の労働者数はわずか10年弱で市内学校給食調理従事者の過半数を占めるに至っている。このような直営調理場における人員削減・非正規化とアウトソーシングにより、直営調理場のパート労働者と委託調理場の労働者とをあわせた非正規調理員の割合は、25%から65%まで飛躍的に高まっている。公共食の主な担い手は、公務員としての調理職員よりもむしろ非正規労働者が多数を占めるようになったのである。

こうした民間委託の拡大と調理労働者の非正規化は、当然ながら調理労働過程に大きな変容をもたらしている。ここで、現場の栄養教諭の視点から、その変容状況を整理しておこう<sup>36)</sup>。

まず第1に、民間委託化を機に、栄養教諭と調理員との間でのコミュニケーションの途絶が生じる点である。委託調理場では、栄養教諭の直接指導は偽装請負に該当するため、必然的に栄養教諭が業者側の責任者と相談した上で、責任者経由で間接的に調理員への指導を行わざるを得ない。したがって、責任者の力量によって提供食の仕上がりが左右されてしまい、失敗のリスクを避けるべく調理品目のバラエティを減らしていかざるをえなくなる。これは、食育を目的とする学校給食の理念からの乖離につながるおそれがある。

第2に、調理員の熟練の軽視である。学校給食の調理員は本来は技術職であり、ベテラン調理員に寄り添いながら施設に備えられた特殊な機材操作を習得しなければならない。直営調理場では、こうした熟練の技を脈々と受け継いで

---

<sup>35)</sup> 委託調理場の従事者数については、高知市当局で細かく捕捉・公表していないため、同表では資料を通じて把握可能な2016年度までの数値でまとめている。

<sup>36)</sup> 以下では、高知市内で勤務する栄養教諭B氏へのヒアリングを基に、問題点を整理している(2017年2月17日)。

きたのに対して、委託業者はそうしたテクニックを社外には渡さない傾向があり、その時点で技能が継承されなくなるおそれがある。しかも、夏休みに行われる研修会には主に代表者しか参加していないため、委託現場の調理員は必要な技能を習得する機会が十分保証されていない。

第3に、子どもへの給食の意義の伝達が不十分になるという問題である。学校給食の目的は、人間が命をつなぐためにどういう食事をしているのかという過程を学習することであり、そこでの大事なポイントは、食べ物が農場から食卓にたどり着くまでの物語を伝えることである。しかし、委託化されてしまうと、学校給食の根幹部分である「作って食べよう」という点が十分伝えられず、いわばお昼ご飯のような感覚で終始してしまう。

最後に、調理員に対する低い処遇である。子どもの健康を推進する仕事であるにもかかわらず、その処遇は最低賃金プラス $\alpha$ 程度のワーキングプア・レベルであり、大事な仕事としての価値が認められているとは到底いいがたい。

つまり、学校給食の理念や深さを伝承していくためには、若い働き手が子どもに思いを馳せながら楽しく調理できるような職場環境づくりが求められるが、実際にはそれとは逆の方向に進んでいるのである。しかも、そうした変容は委託調理場にとどまらず、直営調理場にも影響を及ぼしている。そこで、直営調理場における変容状況を、正職員で組織される高知市職員労働組合へのヒアリングを基に浮き彫りにしてみよう<sup>37)</sup>。

まず、委託化に伴って直営調理場で生じる第1の変化は、調理労働者の絶対的減少と高齢化である。先の表11を見ても分かるように、調理労働者がピーク時から半減するとともに、新規採用者の枯渇と定年退職者の再任用によって、年齢構成がいびつな状態に陥っている。表12は、直営調理場における地位別・年齢別構成を示した表であるが、今では35歳以下が全体の1割にも満たない一方、50歳代だけで過半数を占めている。また、正職員の減少とともに組合離れも加速化しており、労働条件をめぐる交渉力も弱まっている。このままのペースで進めば、再任用職員がさらに増加し、7年後には調理員不足の時代に突入

<sup>37)</sup> 以下では、特に断りのない限り、高知市職員労働組合給食分会へのヒアリング結果に基づく(2017年5月17日)。

表12 高知市学校給食調理員の構成 (2017年度)

単位：人，%

		調理員数		うち組合員	
			構成比		構成比
計		103	100.0	34	100.0
従業上の地位別構成	正職員	64	62.1	34	100.0
	再任用職員	3	2.9	—	—
	パート(8時間勤務)	5	4.9	—	—
	パート(4時間勤務)	13	12.6	—	—
	リフト担当	18	17.5	—	—
年齢別構成(正職員)	21～25歳	3	4.7	3	8.8
	26～30歳	—	—	—	—
	31～35歳	3	4.7	3	8.8
	36～40歳	8	12.5	7	20.6
	41～45歳	11	17.2	6	17.6
	46～50歳	13	20.3	5	14.7
	51～55歳	11	17.2	1	2.9
	56～59歳	15	23.4	9	26.5

出所：高知市職員労働組合調理分会資料より作成。

すると、職員組合では予測している。

第2に、調理職員の量的減少に加えて、質的な変容も無視できない。委託化によって直営調理場が絶対的に減少するが、それだけでなく比較的設備の整った好条件の施設が優先的に委託施設の対象になるため、直営調理員は委託対象外の設備不十分な老朽施設に廻され、正職員が学校給食調理業務の周辺の地位に追いやられている。また、委託施設の拡大に伴い、人員豊富な委託調理場と比較されるプレッシャーや、調理場の減少で退職まで継続勤務できるかどうかといった不安感も強くなっている。

第3に、調理技術をめぐる熟練継承の断絶である。この点については、ヒアリングで発せられた組合員の以下の発言が象徴的である。「調理員が一人前になるには、1年や2年の勤務では無理です。3年経って何となく仕事全体が見えてくるようになります。5年勤めれば、先輩がいなくてもできるようになります。」つまり、調理員の減少と高齢化は、担い手の減少とともに、蓄積されてきた学校給食の熟練の消失をもたらすおそれがあるのである。

さらに、委託化で新たに顕在化した災害リスクについても付記しておこう。

例えば、2016年の熊本地震の際には、民間委託下の給食センターで調理員を招集できない事態が生じたため、調理業務のアウトソーシングによって給食調理が機能不全を起こし、災害対応に施設を活用できないことが浮き彫りになった。「災害の時代」における防災対応が迫られる中、目に見えるコストにとどまらない自校方式ならびに直営調理場の強みを再評価し、今後も維持・確保することが重要な課題になっている。

## おわりに

以上、本稿では、学校給食の民間委託を背景に進行する公共食の市場化について、高知県の事例を中心に検討してきた。その際、民間給食資本分析と調理労働過程分析の2つの視角から問題構造にアプローチし、公共食の市場化がもたらす地域の変容に迫ってきた。最後に、行論で明らかになった内容を総括しておこう。

第1に、学校給食の実施状況は近年改善傾向にあるものの、その内実は行財政合理化の論理に基づくセンター化・デリバリー化ならびに調理員の非正規化・民間委託であり、量的拡大とは裏腹に質的には大きな問題を抱えている点である。行財政改革に基づくアウトソーシング推進路線の中で、特に2000年代以降そのような傾向が顕著に表れているが、この動きをビジネスチャンスと捉える集団給食業界では、大手資本を軸とする業界再編と全国展開が繰り広げられている。こうして、自治体直営の学校給食が集団給食業界の資本蓄積の対象へと転化し、公共食を舞台とする本源的蓄積が進行しているのである。こうした問題が凝縮しているのが、全国有数の給食後進県である高知県であり、近年の給食導入はいずれもセンター化と民間委託のセット方式の形をとることで、量的拡大と質的矛盾が一層浮き彫りになっている。

第2に、公共食の市場形成の内実である。高知県では、民間委託を導入する自治体が約半数に及び、とりわけ県都・高知市では4億円市場が形成されている。その受け皿の中心は民間給食資本であり、しかも委託先の大半は東京資本系列である等、東京資本の受託独占と県内資本の排除が固定化されている。し



かも、大規模センターほど大手資本が受託する傾向が強まり、地域に創出された公共食市場が域外資本に一層包摂され、住民等から集められた税を基盤とする公共的な経済的果実の私的独占と域外流出という問題が生まれている。

第3に、公共食の市場化に伴い、調理労働過程においても構造変化が生じている。まず、委託調理場では、労働コスト圧縮が給食資本にとっての至上命令であるため、雇用形態は(契約)社員とパートが大半を占めるとともに、パート労働者の処遇も最低賃金プラス $\alpha$ レベルにとどまっている。こうした低い処遇と厳しい定時大量調理業務との矛盾から、現場では離職が常態化するとともに、栄養教諭-調理現場間の間接的コミュニケーションと不十分な研修によって食事内容の質的低下が懸念されている。他方で、委託化に伴って、直営調理場も大きな打撃を受けている。具体的には、正規職員の削減と高齢化、組合の組織力低下が進行するとともに、職場の減少や条件不利施設への異動、職務継続への不安感を背景に正社員の周辺化が起きている。さらに、正職員の絶対減に連動する形で、給食調理において不可欠な熟練継承も断絶の危機にある。つまり、総体として、雇用劣化と熟練衰退、提供食の質的低下が進行しているのである。

しかし、民間委託の拡大がもはや行き詰まりを見せている点も、第4に指摘しておかなければならない。公共食市場化という行財政コスト優先論理とは裏腹に、委託現場では栄養士・調理労働者の不足・定着難と価格競争が年々深刻化している。このような中、入札見積額の上昇や業者側の選別、一部入札不調が着々と進行しており、行政が想定する委託を通じた低コスト化がもはや成立しない時代へと突入しつつある。加えて、委託調理場では対応不可能な災害時リスクも高まっている。つまり、コスト削減論理に基づく民間委託化では、学校給食の持続的な提供が困難な状況に陥る可能性も、今後は想定しておかなければならない。

以上の分析結果を踏まえれば、今後の方向性としては、行政コストの削減を最優先して大手給食資本の市場包摂と調理労働過程の劣化に帰結する民間委託拡大路線からいかに脱却し、公共食としての原点にどのように立ち返るかがまず求められているといえる。その際の出発点は、子どもの発達保障・食農教育



という学校給食の理念である。つまり、行政のコストカットが雇用劣化と人手不足をもたらし、給食の質的低下と不安定化を招いているのが現在のサイクルであるとすれば、今後は行政が公共食の観点から十分なコストをかけ、調理現場の労働環境を改善することによって、労働者の技能向上に基づく安定的かつ良質な給食を実現することが求められているのである。

もう1つの方向性は、域外大手資本の利益に帰結する市場化から、地域経済循環に基づく再ローカル化への方向転換である。例えば、南国市や高知市春野地区の小学校の地産地消型給食をはじめ、すでに高い評価を受けている実践が、高知県内には数多く存在する。また、民間委託の中でも、Ⅱで紹介した地元団体委託型は、地域経済循環と結びついた有力な委託方法であろう。さらに、再ローカル化という点では、県北部・大川村の取り組みも見逃せない。大川村では、これまで村外の嶺西学校給食センターから30分かけて給食を配送していたが、2016年に学校給食組合から離脱し、新たに給食事業を村内に設置するという方向転換を図った。具体的には、集落活動センター「結いの里」にて調理を行い、村内小・中学生30人と保育園児数人に提供する形に切り換えたのである。村内調理に切り替えれば、温かい給食が提供でき、非常時にも対応可能で、地産地消給食も容易になる。これは、大型センター化・民間委託化とは真逆の実践であり、村内移住や新たな雇用創出、高齢農家への農業のインセンティブ等の新たな効果も期待されている<sup>38)</sup>。

本稿の冒頭で、学校給食の多面的な価値を紹介したが、こうした価値を発揮するためには、公共食の理念と再ローカル化の追求が不可欠である。高知県のような学校給食後進県では、なおさらこのような方向性が求められているといえるのである。

---

<sup>38)</sup> 和田将之「地産地消給食で未来をつなぐ！ 日本一小さな村の大きな挑戦！ 高知県大川村／集落活動センター『結いの里』農文協編『むらの困りごと解決隊——実践に学ぶ地域運営組織——』農文協、2017年、32～38頁。

