

研 修 会

「これでいいのか！給食費」 ～学校の私費会計の適法性と問題点～

講師 リレーション法律事務所 弁護士 川 義郎 様

これでいいのか！給食費～学校の私費会計の適法性と問題点

弁護士法人リレーション 川 義 郎

第1 はじめに

東京都内の中学校では、学校給食費や教材費などの学校徴収金が、学校の私費会計とされている。

中学校の多くは地方公共団体（市町村及び東京23区）によって設置され、設置者である区市町村が学校を管理し、「法令に特別の定めのある場合を除いては、その学校の経費を負担する」とされる（学校教育法5条）。

すなわち、「学校の経費」は、原則として区市町村の負担であるが、法令に特別の定めのある場合、たとえば学校給食費のように負担者が定められている場合は、例外的にその他の者が負担することとなる（学校給食法11条2項）。

このように、法律では費用の負担者までは定められているものの、その会計制度及び徴収方法については定められていない。もし仮に現時点において学校給食費制度を再構成するのであれば、設置者である区市町村の公会計において、区市町村が徴収を行うことになる。

しかし、現実には約70%の学校で学校給食費が私費会計とされており、学校の教員・事務職員が未納金の集金や督促等に係わることとなっている。

近時、政令指定都市では、平成21年度に福岡市が公会計化し、大阪市や横浜市でも今年度までに公会計化がなされている。また、学校給食費を学校の私費会計とすることの適法性が争われた裁判についての判決が出るとともに、平成27年度から、練馬区が23区で初めて学校給食費の未納の解消について弁護士に委託することとなったとの報道がなされている。

そこで、本稿では学校給食費が私費会計とされてきた経緯を踏まえた上で、このような近時の動きと併せて、学校給食費の現状の問題点と今後の方向性について考えていきたい。

第2 学校給食費が私費会計とされた経緯

1 学校給食の始まりから終戦まで

我が国で学校給食が実施されたのは明治22年、山形県鶴岡市の私立忠愛小学校で、生活が苦しい家庭の子どもを対象に昼食を与えたのが最初といわれている。

その後、明治末期にかけて、広島県、秋田県、岩手県、静岡県及び岡山県のそれぞれ一部の学校で給食が実施された。また、国が関与したものとしては、大正3年に当時の文部省が東京の私立栄養研究所に対して科学研究奨励金を交付して付近の学校の児童に学校給食が行ったのが始まりとされる。

そして、昭和7年、文部省訓令の「学校給食臨時施設方法」により、国庫補助による貧困児童救済のための学校給食が初めて実施され、後に対象が貧困児童から栄養不良児、身体虚弱児に拡充された。第二次大戦中も、食糧事情の違いにより地域的に差異はあるものの、断続的に学校給食が実施されていたようである。

2 終戦から学校給食法制定まで

この当時は全国的に食糧が不足している状況であったが、学校給食においてはその重要性から、アメリカなどから資金が供給されて拡大する状況にあった。

昭和21年末頃からガリオア資金（占領地域救済政府資金）やララ（アジア救済公認団体）物資による小麦粉や脱脂粉乳の援助を受け、また、ユニセフ（国際児童基金）からも脱脂粉乳の寄贈を受けるなどして、全国に学校給食が拡大した。

さらに、昭和25年には、アメリカから小麦の寄贈を受けて、八大都市の小学校で完全給食が実施され、昭和26年には全国市制地に完全給食が拡大した。

※ 「完全給食」とは、「給食内容がパン又は米飯（注省略）、ミルク及びおかずである給食」をいう（学校給食法施行規則1条2項参照）。

3 学校給食法の制定及び行政実例

しかし、昭和26年のサンフランシスコ講和条約の締結により、同年度にガリオア資金による援助が打ち切られた結果、学校給食制度は危機に瀕することになった。各地では保護者の全額負担による学校給食の維持が図られたようであるが、維持に要する保護者の負担が大きかったため、学校給食を中止して弁当を持参させる学校が多数生じ、結果として生活が苦しい家庭の児童・生徒が昼食を食べられないこととなった。

そのため、国庫補助による学校給食の継続を要望する運動が全国的に展開されることとなり、昭和29年6月、学校給食法、同施行令及び同施行規則が制定され、学校給食が法制化された（内閣提出法案）^{*1}。その結果、調理担当職員の人件費や

*1 学校給食法制定の際、旧6条2項（現11条2項）は、学校給食費を保護者負担としていることにより貧困家庭に関する危惧があったため、「学校給食費の負担に困難を感じる保護者（準要保護者）に対して適当な援助の措置をなすこと」という附帯決議がなされた。

設備費及び水道光熱費が公費負担となり、主に食材費のみが学校給食費として保護者負担となった。

このように、学校給食は、保護者負担による実施が先行した後に法制化されたという経緯もあって、実際の運用に際しては、当時の文部省による通知や回答（いわゆる行政実例）による補充がなされてきた。具体的には、「学校給食の実施者は、その学校の設置者である。」「保護者の負担する学校給食費を」（地方自治体の）「歳入とする必要はない」「校長が、学校給食費を取り集め、これを管理することは、さしつかえない。」とする昭和32年文部省管理局長回答^{*2}や、「学校給食費は、保護者に公法上の負担義務を課したのではなく、その性格は学校教育に必要な教科書代と同様なものであるため、学校給食費を地方公共団体の収入として取り扱う必要はない」とする昭和33年文部省管理局長回答により、学校給食費を学校の私費会計とすることがいわば追認されてきた^{*3}。

このうち、「学校給食の実施者」について、学校給食法は「義務教育諸学校の設置者は、当該義務教育諸学校において学校給食が実施されるように努めなければならない。」としており（4条）、設置者が学校給食を（自ら）「実施するように」とはしていない。類似の立法における用語例（災害対策基本法など^{*4}）と比較しても、学校給食法は、（設置者だけではなく）設置者以外の者が学校給食を実施することを予定しているとみられる。

実態としては、確かに自治体（主に教育委員会）が、直営の調理員の配置又は外部の業者に対する委託について主体的な役割を果たしている。しかし、学校給食の根幹である、実際に献立を作り、食材の発注を行うとともに調理員に対する指示を

*2 文科省は、「学校給食衛生管理の基準」において、学校給食の実施主体を「都道府県教育委員会及び市町村教育委員会」としている。

*3 実際昭和32年当時、昭和22年から昭和24年までの第1次ベビーブーム世代が小学校中学年から高学年を迎えており、設置している学校数が少ない自治体であればまだしも、数十校の小・中学校を擁する自治体では、学校給食費を公会計化することが事実上困難であったといえる。

*4 災害対策基本法37条2項は「指定行政機関の長は、（中略）防災業務計画が一体的かつ有機的に作成され、及び実施されるように努めなければならない」と定める一方で、42条の2第5項で「（前略）当該地区防災計画に係る地区居住者等は、（中略）防災活動を実施するように努めなければならない。」としており、用語を使い分けている。

行うという業務を行っているのは、（学校長の指示を受けた）主に県費負担職員の栄養士であり、設置者である自治体の関与は大きくない。言い換えると、特に自校調理方式をとっている学校では、食育の観点も含めて各校ごとの独自性を強く発揮することが可能であるといえ、同一自治体の中でも、献立はもちろん、学校給食費の金額まで異なる地域もある。もっとも、各学校は独自の法人格を有しないので、法的には各学校長が校務の一環として学校給食を実施しているということになる。

4 まとめ

学校給食の歴史からすると、貧困児童に対する給食の提供という趣旨は、現在も生活保護法及び学校教育法により受け継がれているものといえよう。

他方、その他の児童及び生徒に対する学校給食の提供については、学校給食法の平成20年の改正により食育の観点が加味されたほかは大きな変更はなく、「学校給食費」については昭和29年の学校給食費制定前から定めがない。

そのため、法は、学校給食費を私費会計とすることを「容認している」というべきであろうが、その結果として、各学校で会計管理をせざるを得ないこととなる*5。

第3 学校給食費を学校の私費会計とする問題点

1 債権者は誰か？

学校給食法は、学校給食費の負担者を「保護者」とするのみで、債権者については定めていない。

この点について、一般には学校の設置者である「区市町村」と考える人も少なくないが、法律上はそう考えることはできない。

なぜなら、区市町村が学校給食費の債権者となるためには、まず保護者との間に学校給食費が発生するための法律関係が成立しなければならないが、区市町村と保護者との間には、そのような法律関係が成立していないからである。また、仮に区市町村が学校給食費の債権者となるとすると、区市町村の予算に保護者からの収入と、食材業者への支出を計上した上で、議会の承認を得なければならないが、そうであればもはや公会計にほかならず、学校の私費会計ということとはできない。

学校給食が各学校によって実施されており、その学校の私費会計によって処理されていることからすると、学校給食は、各学校の長である校長と保護者との間によ

*5 近時の裁判例（横浜地判平成26年1月30日）も「学校給食費の徴収管理に係る会計制度として私会計を採用することが違法であるとはいえない」として、適法性を肯定している。

り締結される契約により学校によって提供されるものであり、債権者は学校長と考えることとなる（なお、学校は独自の法人格を有しないため、学校を債権者として考えることはできない。）

2 誰が管理することになるか？

基本的には学校長が指揮命令することとなるので、学校ごとに異なる。

栄養士が配置されている学校の多くは、栄養士が食材の発注を行うことから栄養士が管理することが多いように見受けられるが、教員や事務職員が行っている事例もあるという。

ここで、もっとも問題であるのが、会計を行う上には、一定の知識と、過誤を可及的に防ぐための監査が必要であるところ、学校にはそのような態勢にないことである。

たとえば、栄養士が会計に関してもっとも注意していることは、年度末の3月に食材費が不足しないことである。学校給食費の管理が官庁の支出担当者以上に困難であるのが、2月末の学校給食費の回収が確定しないと、最終的に3月にどの程度支出することが可能かということが判明しない点である。そのため、一般的にはあまり知られていないが、3月の食材が他の月に比べて若干豊かになる傾向がある*6。

また、会計を一部の教員・事務職員に任せたまににした結果、不正な経理が行われ、後から問題になる事例も多い*7。

3 未納の学校給食費はどう対応すべきか？

(1) 当該年度の保護者対応

この点については、校長が、教員又は事務職員を担当者として、校長名で請求を行うことになろう。

*6 当該年度の学校給食費は、当該年度の児童・生徒から徴収したものであるため、当該年度中に使い切る必要があるからである。3月の食材が多少豊かになる程度であれば問題がないといえるだろうが、年度末に保存性の高い米や味噌、しょうゆなどを購入することは、実質的に余剰を生じさせることであり、問題が大きい。すなわち、当該年度で余剰が生じた場合は、本来当該年度の児童・生徒に返金する必要があるが、返金するコストが返金額より高い場合に限り、次年度に送ることがぎりぎり許容されるものと考えられる。

*7 新潟県内では、教員が6年間にわたり約1500万円を横領したという事例が報道されている。この場合、その金額の返還を誰が請求し、さらに6年前に遡って児童・生徒の保護者に返還することが可能か、という点も問題となる。

ここで、担当者として注意すべきであるのは、2か月分の滞納者である。支払時期との関係で、ひと月分の滞納が生じることはそれほど珍しいことではないが、2か月分の滞納は、問題が大きい。すなわち、学校給食費は、小学校低学年で約3700円、高学年で約4300円、中学校で約4600円であるところ、2か月分を滞納する保護者は、この金額が既に支払えなくなっている状況に陥っているのである。さらに、本来であれば学校給食費を滞納すれば学校に対して支払予定を連絡すべきであるところ、それをせずに、自分にとって優先順位の高い携帯電話代や、クレジットの支払を優先させているおそれも高い。

そして、1か月分が支払えない月があっても、翌月に2か月分であれば何とか支払える保護者が多い反面、2か月分滞納する保護者が、翌月に3か月分まとめて支払える可能性は大きくないといえる。

そのため、長期の滞納を防ぐためには、2か月分の滞納が判明した時点で臨戸訪問を行うことが必要である。

(2) 翌年度以降の対応

翌年度以降の対応については、当該年度と比較するとはるかに困難である。

まず会計上の問題点として、当該年度の学校給食費は、当該年度の児童・生徒の保護者から徴収し、当該年度の児童・生徒の食材費として支払われるため、仮に当該年度の未納の学校給食費が翌年度に支払われた場合、原則として、当該年度の児童・生徒の保護者に対し、余剰金として返還しなければならない。

他方、年度替わりで担当者の変更されることがあるほか、過年度分の滞納については、回収したとしても現年度に充てることが原則としてできないため、校長としても過年度分の滞納を解消することについて、積極的になる動機付けに乏しい。

(3) 法的手段

法的手段としては、支払督促又は民事訴訟によることが考えられる。

支払督促（民事訴訟法382条以下）は、その後の強制執行を行うためには簡便な手続であるが、保護者の勤務先が不明な場合や、差し押さえるべき財産が不明な場合には必ずしも有用な手段とはいえない。

民事訴訟については、請求額が140万円以下の場合として、簡易裁判所による民事訴訟が考えられる^{*8}。もっとも、これを校長又は担当者が行うノウハウが

*8 少額訴訟制度（民事訴訟法368条以下）を利用することも考えられるが、通常は1回払いが困難であるため分割弁済を受ける和解が多いといえ、少額訴訟制度による当日判決の利点などは生かせない。

蓄積していないことからすると、当面は弁護士による支援が必要である*9。

4 監査・チェックは誰が行うか？

たとえば、生徒数が500人の学校で、ひと月分の学校給食費が4700円とすると、年間で500人×4700円×11か月（8月は給食の提供がない）＝2585万円となる。これだけの予算規模になると、過誤が生じることも少なくない上、過誤の隠蔽や、横領のおそれも高い*10。

また、多少安い食材を用いたとしても児童・生徒にはわからないほか、負担者である保護者としてみれば、学校給食費を支払ってしまえば、その後の会計がどうなっているかは関心がないのが通常である。

学校給食は校長の責任で行うため、校長が監査を行うことができず、基本的には外部の者に委託するほかないが、特に未納者の問題で個人情報保護の必要性が高いため、PTAに任せることはできない*11。そのため、職務上依頼者に対して守秘義務を負う者（弁護士、公認会計士など）による監査が必要であろう（この者がPTAの構成員であることは問題ない。）。

さらに、監査結果については、卒業生の保護者に対して開示する必要がある。この点については、費用の問題を考えると、郵送ではなくウェブページによる公開などが考えられる。

第4 今後の方向性

冒頭に述べたとおり、大阪市、横浜市及び福岡市といった政令指定都市で学校給食費が公会計化され、公会計化の比率が約30%となっている。

その一因として、平成21年度の福岡市の公会計化の際の費用が約9000万円であったのに対し、人口20万人程度の都市では1000万円から2000万円程度でシステムの導入ができる状況となり、初期コストが大幅に下がったことが挙げられる。

*9 冒頭に述べた練馬区の事例では、区が弁護士に委託して、各学校の学校給食費の徴収を行うとのことである。

*10 5%の水増し請求を行ったとしても損害額は100万円を超える上、食材の価格は外部には明らかにはなりにくいことから、いったん不正が行われると発見も困難である。

*11 かつて文部科学省が滞納者対策としてPTAの活用を挙げていたが、きわめて問題である。

これまで、学校給食費を学校の私費会計で行うことについては様々な問題が指摘されてきた。それだけではなく、本来学校教育に専念すべき教員・事務職員の労力をとられることは、児童・生徒にとっても不利益というほかない。

東京都においても、学校給食費を含む学校の私費会計について、早期に、かつ可能な限り公会計化を行うことが強く望まれる。