

## 学校給食運営の財政分析：大阪府下の自治体を対象とした検討

著者	下山 朗
雑誌名	経済学論究
巻	76
号	3
ページ	95-116
発行年	2022-12
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10236/00030535">http://hdl.handle.net/10236/00030535</a>

# 学校給食運営の財政分析 —大阪府下の自治体を対象とした検討

## Finance Analysis of the School Lunch Programs: Analysis for Municipalities in Osaka Prefecture

下山 朗\*

In this paper, I analyze the cost of school lunch for municipalities in Osaka. The results show that the total amount of school lunch costs per pupil has been increasing, while personnel costs have been decreasing. This is due to the fact that the introduction of junior high school lunch programs and the establishment of school lunch service centers have increased the construction costs. The analysis of the cooking and operation methods also revealed that the cost of the communal kitchen method increased due to the increase in the construction costs, while the higher ratio of outsourcing led to a reduction in personnel costs for the operation method.

Akira Shimoyama

JEL : H420, H520, H750

キーワード : 学校給食、民間委託、地方交付税のトップランナー方式

Keywords : school lunch, outsourcing to the private sector, tax allocated to local governments

### 1. はじめに

バブル崩壊以降、長期にわたる税収等の落ち込みや減税等により地方財政の財源不足は 2022 年度においても 2.6 兆円となっている。地方財政の多くは財政力が弱く、財源不足を補うために様々な歳出削減、効率化策を実施する動

---

\* 大阪経済大学経済学部教授。

きが強まっている。例えば、ごみ処理の有料化やごみ収集の民間委託だけでなく、学校給食についても民間委託や給食センター化の流れが加速している。このような動きは、国から地方への補助金の算定基準にも影響を与えている。2016 年度の地方交付税の算定基礎となる単位費用の一部に民間委託等による合理化の要素を反映させた、いわゆるトップランナー方式が採用され、2016 年度は学校用務員事務、道路維持補修・清掃等の 16 業務が対象となり、地方自治体の財政状況に影響を与えている。

学校給食もトップランナー方式のもと、民間委託への動きが活発になっている。大阪府下の学校給食の提供状況をみると、2008 年度では給食実施率は 7.7%と全国の 81.6%と比べると極端に低い状況にあった。その後橋下知事のもと、中学校給食の実施や効率化の対策が行われ、この 15 年で学校給食をめぐる状況は大幅に変化してきている。

本稿では、学校給食を対象に財政学的観点から近年の制度変更の影響や政策変更の影響について大阪府内の自治体を対象に検討していく。構成は以下の通りである。2 節ではわが国の学校給食の歴史的背景と大阪府内の学校給食の変遷について概観する。3 節では大阪府内を対象に、学校給食の実施状況、調理方式別の実態、委託内容の変遷などについてみていく。4 節では前節までの現状を踏まえて、学校給食のコストについてデータ分析を行う。具体的には、民間委託の推進、非常勤職員の導入、共同調理場方式の導入等によりどのようにコストが変化したか分析する。5 節ではこれまでの議論を総括する。

## 2. 大阪府内の学校給食の変遷と地方交付税制度の変更

### 2.1 大阪府内の学校給食の変遷

わが国の学校給食は時代の変化に応じて展開されてきた。学校給食法が 1954 年に施行され、小学校給食が自治体の努力義務になり、さまざまな法整備がなされた。1955 年には学校給食会法が制定され、翌年の改正と共に中学校給食の実施が規定されることになった。また 1960 年以降は学校給食の合理化と多様化、安全性の問題など様々な形で展開されていく。本稿との関連で合理化につ

いてみていくと、1963年に全国で学校給食センターが32か所設置され、1964年からは補助金が導入され、高度成長に伴い1980年以降はさらなる合理化が目指され、給食業務の民間委託が推進されていく。その後、国から自治体への地方交付税の単位費用の算出において、トップランナー方式の導入が2016年になされるなど、合理化の様々な取り組みが行われてきている。

檜原・赤井・石川・伊藤・佐保・辰己・森（2020）を元に大阪府内における学校給食の実施状況をみていこう。1950年に大阪府が小学校児童を対象に完全給食の実施を開始以降、段階的に進められてきた。その後実施数は1955年に700万人、1958年には900万人と拡充していく。国の合理化の方針にあわせて1966年に池田市、1967年に豊中市、1969年に吹田市、八尾市、1971年に枚方市、東大阪市、1975年に松原市が給食センターを開設するなど、合理化が進展してされてきた。また職員の非常勤化については、1995年に堺市および守口市で嘱託員を導入するなど、調理業務、調理員の合理化が進められてきている。民間委託の推進については1997年に八尾市において3校で学校給食調理業務の民間委託が開始されて以降、1999年に堺市、守口市が順次委託業務を開始し、その後も2003年に泉佐野市、2004年に泉大津市、2005年に枚方市、2006年に岸和田市、2007年に高石市、茨木市、2009年に寝屋川市、2012年に吹田市など続々と民間委託の導入が進められてきている。委託業務も調理業務だけでなく、運搬、物資購入管理、食器洗浄、ボイラー管理、清掃といった様々な分野で進められてきている。

また、大阪府下の学校給食の特徴として中学校の給食問題が挙げられる。「学校給食法」では中学校においても小学校と同様に学校給食を実施する努力義務が課されている中で、2008年度における中学給食実施率は7.7%であり、全国の81.6%と比べると極端に低く、47都道府県の中で最下位という状況であった<sup>1)</sup>。このような中、2008年に「中学校給食の完全実施」を公約にあげて当選した橋下知事のもと、2008年8月には「大阪府公立中学校スクールランチ等推進協議会」を設置し、2009年から3か年度までを事業期間として補助金

1) 文部科学省「2009年度 文部科学省学校給食調査」より。

をつけ推進を図っていた。その後も「中学校給食導入促進事業補助制度」を設け、2011 年から 2015 年にかけて、中学校給食の調理室などの施設整備を行う市町村に対して定額補助を行ってきた。本制度の開始以降、中学校給食が次々と実施され、2018 年 3 月末において中学校給食の実施率は 95%と急上昇している。このように、大阪府内の学校給食はわが国全体の動きに合わせた形だけでなく、大阪府内の事情による独自の動きも進展している。

## 2.2 地方交付税制度の変更

2015 年 5 月 12 日の経済財政諮問会議における有識者議員提出資料において、地方交付税における「トップランナー方式」の考え方が示された<sup>2)</sup>。ここでは公共サービスにおける地方歳出の無駄をなくす「インセンティブ改革」として、地方財政制度における結果平等を保障する仕組みから頑張る地方の取り組みを促す仕組みへとシフトする考え方が示され、その一環として挙げられているのが「地方交付税の単位費用を計画期間内に低コスト団体にあわせる仕組みを導入する」いわゆるトップランナー方式である。これらを踏まえ、骨太方針 2015 において、トップランナー方式が明記され、交付税算定に対象となっている 23 業務のうち 16 業務において 2016 年度の単位費用の積算基礎が見直されることになった。

トップランナー方式に伴う見直しは次の 2 点である。ひとつが経費区分の見直しであり、単位費用の算定基礎となる経費区分を従来の人件費から委託料等に振り替えるものである。もうひとつが経費水準の引き下げである。これは経費区分の振り替え先である委託料等の単価を 3~5 年にわたって段階的に引き下げるものである。この場合、他の条件が等しいならば単位費用が減少される影響をもたらす。

そこで、本稿の分析対象である「学校給食」を事例に、単位費用の設定の仕組みをみていく<sup>3)</sup>。学校給食において、義務教育諸学校設置者である市町村は

2) 平成 27 年第 5 回経済財政諮問会議「資料 3-1 論点整理・総論～経済再生と財政健全化を両立する計画の策定に向けて～（有識者議員提出資料）」（2022 年 8 月 29 日閲覧）

3) 本稿で分析対象としている学校給食については、2004 年度に民間委託を前提として算定見直しが進んでいることから経費水準の見直しは行われず、据え置きとなっている。

学校給食調理員に対する人件費を負担するが、これに対する国の財政措置として地方交付税においてその積算がなされている。すなわち「学校給食従事員」として、小学校及び中学校の標準規模校による1人あたりの給与費が挙げられている。トップランナー方式が導入される前の2015年の市町村を対象とした単位費用の積算内容（小学校および中学校）についてみたものが表1である。

次にこれらの推移についてみるため、2005年からトップランナー方式が導入されて以降である2021年までの推移についてみていく。まず小学校についてみたものが表2、中学校についてみたものが表3である。

表2より、小学校の標準施設規模は、2005年から2010年にかけては児童数が720人であったものが2011年には705人、2012年以降は690人と少人数単位になっている。給与費は標準施設規模が大きかった2005年では12,169（千円）であったものが、2013年にかけて減少傾向にある。一方委託料については、2005年では8,877（千円）であったものが、2006年から2013年では、

表1 学校給食に関連する単位費用の主要積算内容（2015年）

		小学校	中学校
標準施設規模	児童数・生徒数	690人	600人
	学級数	18	15
給与費	給食従事員	2人	1人
	計	10,214,000円	5,107,000円
委託料		10,041,000円	7,675,000円
負担金、補助金	要保護児童関係経費（補助分1/2）	39,000円	154,000円
	準要保護児童関係経費（補助分1/2）	2,772,000円	4,545,000円
学校給食設備関係（補助分1/2）		56,000円	89,000円

出所：地方交付税制度研究会編『平成27年度地方交付税制度解説（単位費用篇）』より作成。

9,762 (千円)、2014 年以降では 10,041 (千円) となっており、若干増加傾向がある。これは三位一体の改革以降委託比率の高まりに応じて、単位費用を算出する委託料が増額されている影響が考えられる。一番右列の給与費と委託料の合算値をみると、2005 年は 21,046 (千円) であったものが 2013 年に 19,464 (千円) になるなどおおよそ減少傾向であるが、その後はトップランナー方式導入後も 20,255 (千円) と一定である。

次に中学校についてみると、標準施設規模は対象年において変化はない。給与費は 2013 年に向けて若干減少傾向であり 4,851 (千円) となっている。その後 2014 年以降は 5,105 (千円)、5,107 (千円) となっている。委託料は、2013 年を除き増加傾向にあり、2015 年では 7,675 (千円) となっている

表 2 地方交付税における学校給食関係単位費用の推移 (小学校)

	標準施設規模		給与費	委託料	負担金、補助金		学校給食設備 関係 (補助分1/2)	小計	単位：千円 給与費+委 託料
	児童数	学級数			要保護児童関係 経費(補助分)	準要保護児童関 係経費(補助分)			
2005	720	18	12,169	8,877	61	1,629	60	22,796	21,046
2006	720	18	10,398	9,762	62	1,558	59	21,839	20,160
2007	720	18	10,370	9,762	63	1,656	58	21,909	20,132
2008	720	18	10,134	9,762	46	1,541	53	21,536	19,896
2009	720	18	10,400	9,762	46	1,541	54	21,803	20,162
2010	720	18	10,720	9,762	45	2,573	53	23,153	20,482
2011	705	18	10,120	9,762	47	2,598	53	22,580	19,882
2012	690	18	10,196	9,762	46	2,536	53	22,593	19,958
2013	690	18	9,702	9,762	47	2,604	88	22,203	19,464
2014	690	18	10,210	10,041	38	2,727	59	23,075	20,251
2015	690	18	10,214	10,041	39	2,772	56	23,122	20,255
2016	690	18		20,255	38	2,780	47	23,120	20,255
2017	690	18		20,255	49	2,963	51	23,318	20,255
2018	690	18		20,255	42	2,958	48	23,303	20,255
2019	690	18		20,255	40	3,153	50	23,498	20,255
2020	690	18		20,255	39	3,143	50	23,487	20,255
2021	690	18		20,255	37	3,096	52	23,440	20,255

出所：地方交付税制度研究会編『地方交付税制度解説（単位費用篇）』各年版より作成。

る。給与費と委託料の合算値は、小学校の場合と同様に 2005 年を除き時系列で大幅な変化はない。

小学校、中学校いずれにおいてもその中心である給与費と委託費の合算値に大きな変動がない原因として、学校給食では多くの地域で民間委託が実施されていることから、すでに 2000 年代前半において算定見直しながされていることから、このような推移となっていると考えられる。一方、このように国からの手当てである学校給食の単位費用がすでに民間委託を前提としたものであるとするならば、大阪府のように学校給食をあまり導入していなかった地域については、学校給食の導入の取り組みや、調理方式や運営方式の違いによっては、財政上いくつかの課題を抱えている可能性がある。そこで、次節では大阪

表 3 地方交付税における学校給食関係単位費用の推移 (中学校)

	標準施設規模		給与費	委託料	負担金、補助金		学校給食設備 関係 (補助分1/2)	小計	単位：千円 給与費+委 託料
	生徒数	学級数			要保護生徒関係 経費(補助分)	準要保護生徒関 係経費(補助分)			
2005	600	15	5,215	6,102	143	1,953	84	13,497	11,317
2006	600	15	5,199	7,254	148	1,867	84	14,552	12,453
2007	600	15	5,185	7,242	159	1,988	84	14,658	12,427
2008	600	15	5,067	7,135	188	2,401	82	14,873	12,202
2009	600	15	5,200	7,267	189	2,527	83	15,266	12,467
2010	600	15	5,360	7,616	173	4,221	83	17,453	12,976
2011	600	15	5,060	7,402	182	4,262	85	16,991	12,462
2012	600	15	5,098	7,501	215	4,160	83	17,057	12,599
2013	600	15	4,851	7,292	221	4,269	158	16,791	12,143
2014	600	15	5,105	7,775	178	4,469	92	17,619	12,880
2015	600	15	5,107	7,675	154	4,545	89	17,570	12,782
2016	600	15		12,782	154	4,558	72	17,566	12,782
2017	600	15		12,782	198	4,858	44	17,882	12,782
2018	600	15		12,782	202	4,849	75	17,908	12,782
2019	600	15		12,782	211	5,169	77	18,239	12,782
2020	600	15		12,782	203	5,156	78	18,219	12,782
2021	600	15		12,782	184	5,078	80	18,124	12,782

出所：表 2 に同じ。



府下の市町村を事例に、学校給食の費用についてその推移から考察する。

### 3. 大阪府下の学校給食の概況

本節では、大阪府下の学校給食データを用いて分析を行っていく。学校給食は、その調理方式について単独調理（自校）方式・共同調理場方式の違いがあるだけでなく、運営方式についても直営方式、民間委託方式といった違いが存在する。そこでまず、大阪府下の学校給食の実施状況の推移をみていき、次に調理方式の差異、委託状況の差異等について検討していく。学校給食のデータについては大阪府教育委員会保健体育課『学校給食実施状況』の2002年～2018年の調査を用いる<sup>4)</sup>。本分析では小学校および中学校における学校給食のみを対象としている<sup>5)</sup>。また、地域別の違いをみるために、大阪府下の地域を大阪市、三島、豊能、泉北、泉南、南河内、中河内、北河内の8種類に分類している<sup>6)</sup>。まず、大阪府下の各地域の学校給食の実施状況について中学校の推移を表したものが表4である<sup>7)</sup>。

表4より、中学校では、2002年で北河内地域22%、泉北地域18%が相対的に高いが、三島地域、豊能地域、中河内地域は中学校の学校給食は実施されていない。推移をみると、2012年以降一部の地域で、2014年以降はほとんどの地域で急増している。前節でみたように、2011年の「中学校給食導入促進事業補助制度」実施以降、多くの地域で中学校の学校給食が導入されていることが分かる。

次に、学校給食の調理方式についてみていこう。調理方式は先ほど述べたよ

- 4) 委託状況や調理員数等のデータについては、偶数年にのみ統計が公表されていることから、すべての分析について隔年のデータを用いている。
- 5) すなわち、盲学校やろう学校等はそのサンプルから除外している。
- 6) これらの分類については、大阪府『大阪府統計年鑑』をもとに分類したものであり、大阪市地域は大阪市、三島地域は吹田市、高槻市、茨木市、摂津市、島本町、豊能地域は豊中市、池田市、箕面市、豊能町、能勢町、北河内地域は守口市、枚方市、寝屋川市、大東市、門真市、四條畷市、交野市、中河内地域は八尾市、柏原市、東大阪市、南河内地域は富田林市、河内長野市、松原市、羽曳野市、藤井寺市、大阪狭山市、太子町、河南町、千早赤阪村、泉北地域は堺市、泉大津市、和泉市、高石市、忠岡町、泉南地域は岸和田市、貝塚市、泉佐野市、泉南市、阪南市、熊取町、田尻町、岬町となっている。
- 7) 小学校についてはいずれの地域でほぼ100%の実施状況となっているため省略する。

うに単独調理方式と共同調理場方式がある。そこで単独調理方式の比率について小学校、中学校別に推移を表したものが表 5 および表 6 である<sup>8)</sup>。

表 4 大阪府下の学校給食実施状況の推移（中学校）

	2018	2016	2014	2012	2010	2008	2006	2004	2002
大阪市	99%	99%	99%	0%	0%	0%	7%	6%	6%
三島	100%	95%	90%	32%	15%	0%	0%	0%	0%
豊能	100%	99%	50%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
泉北	28%	24%	23%	18%	18%	18%	18%	19%	18%
泉南	99%	66%	21%	12%	11%	11%	11%	11%	12%
南河内	78%	79%	83%	51%	24%	12%	11%	12%	11%
中河内	24%	41%	9%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
北河内	96%	96%	56%	23%	23%	23%	23%	22%	22%

出所：大阪府教育委員会保健体育課『学校給食実施状況』2002年～2018年度版より筆者作成。

表 5 大阪府下の単独調理方式の推移（小学校）

	単独調理実施割合（小学校）								
	2018	2016	2014	2012	2010	2008	2006	2004	2002
大阪市	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
三島	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
豊能	28%	27%	27%	26%	25%	25%	26%	26%	65%
泉北	100%	100%	100%	100%	100%	100%	96%	100%	100%
泉南	58%	58%	58%	57%	57%	57%	57%	57%	57%
南河内	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
中河内	63%	63%	62%	63%	63%	63%	63%	67%	59%
北河内	72%	75%	75%	75%	76%	76%	74%	71%	72%

出所：表 4 に同じ。

8) 比率の算出については、単独調理方式を導入している児童数（生徒数）を学校給食の実施児童数（生徒数）で除して求めている。

表 6 大阪府下の単独調理方式の推移 (中学校)

	単独調理実施割合 (中学校)								
	2018	2016	2014	2012	2010	2008	2006	2004	2002
大阪市	100%	100%					100%	100%	100%
三島	100%	100%	100%						100%
豊能	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
泉北	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
泉南	0%	0%							
南河内	38%	37%	47%	63%	50%	4%	0%	0%	0%
中河内	0%	0%	0%						
北河内	16%	17%	43%	46%	47%	48%	46%	48%	51%

出所：表 4 に同じ。

まず小学校の状況についてみると、2002 年では大阪市地域、三島地域、泉北地域は 100%であるが、南河内地域では 0%となっており地域間で違いがみられ、その後も同様の傾向が続いている。中学校の状況は、そもそも学校給食の実施自体が少ないことから、2002 年では各地域間で差がみられた。2018 年では、南河内地域でも単独調理方式が導入されているところも増えているが、新たに学校給食が実施された泉南地域、中河内地域では共同調理場方式が導入されているなど地域の事情が大きく影響を与えていることが分かる。

次に、民間委託の現状についてみていく。委託業務として 1. 調理業務 2. 運搬業務 3. 物資搬入管理 4. 食器洗浄 5. ボイラー管理 6. その他の 6 種類が挙げられる<sup>9)</sup>。実際にどのように民間委託が行われているのかについて、その比率について推移をみたものが表 7 である<sup>10)</sup>。

表 7 では各年度、各地域の最大項目を塗りつぶして表記している。地域ごとに委託の状況は異なり、2004 年では、大阪市地域、南河内地域、中河内地域、北河内地域で物資搬入管理に関する委託割合は高い一方で、ほかの業務に

9) 実際の委託には全面委託と派遣委託の 2 種類があるが、統計調査では厳密な分類が行われていないため、本稿ではそれらを総合した状況についてみていく。

10) 中学校と小学校の両方を対象とした共同調理場での委託などがあるため、本表では、中学校と小学校を合算した比率で求めている。

表 7 委託内容別委託割合の推移

	2018						2016					
	調理	運搬	物資購入 管理	食器洗浄	ボイラー 管理	その他	調理	運搬	物資購入 管理	食器洗浄	ボイラー 管理	その他
大阪市	22%	0%	0%	22%	0%	0%	24%	0%	0%	24%	0%	1%
三島	18%	9%	0%	18%	0%	3%	19%	17%	0%	19%	0%	2%
豊能	28%	25%	0%	28%	0%	0%	26%	36%	0%	26%	0%	0%
泉北	24%	16%	10%	24%	16%	21%	18%	10%	10%	15%	10%	15%
泉南	7%	7%	0%	7%	7%	0%	8%	8%	0%	8%	8%	0%
南河内	100%	19%	80%	100%	18%	18%	100%	9%	81%	97%	9%	8%
中河内	95%	23%	96%	96%	22%	13%	97%	22%	97%	97%	22%	13%
北河内	71%	61%	27%	71%	45%	39%	79%	84%	35%	79%	45%	23%

  

	2014						2012					
	調理	運搬	物資購入 管理	食器洗浄	ボイラー 管理	その他	調理	運搬	物資購入 管理	食器洗浄	ボイラー 管理	その他
大阪市	20%	0%	0%	20%	20%	0%	12%	0%	0%	0%	0%	0%
三島	29%	17%	0%	29%	0%	2%	16%	0%	0%	8%	0%	1%
豊能	22%	29%	0%	22%	0%	4%	10%	4%	0%	10%	0%	0%
泉北	15%	7%	0%	15%	7%	11%	12%	7%	7%	11%	7%	7%
泉南	10%	10%	0%	10%	10%	0%	11%	11%	0%	11%	11%	0%
南河内	100%	9%	81%	100%	9%	7%	97%	6%	82%	95%	6%	0%
中河内	97%	22%	97%	97%	22%	0%	98%	19%	98%	98%	19%	13%
北河内	70%	60%	16%	70%	46%	21%	67%	55%	16%	67%	49%	21%

  

	2010						2008					
	調理	運搬	物資購入 管理	食器洗浄	ボイラー 管理	その他	調理	運搬	物資購入 管理	食器洗浄	ボイラー 管理	その他
大阪市	6%	0%	0%	6%	0%	6%	2%	0%	0%	2%	0%	0%
三島	13%	0%	0%	13%	7%	1%	9%	0%	0%	9%	0%	1%
豊能	6%	2%	0%	6%	6%	0%	6%	2%	0%	6%	0%	0%
泉北	12%	7%	7%	12%	7%	7%	10%	7%	0%	10%	7%	3%
泉南	11%	11%	0%	11%	11%	0%	11%	11%	0%	11%	11%	0%
南河内	97%	6%	82%	97%	6%	0%	91%	6%	0%	91%	6%	12%
中河内	98%	19%	98%	98%	19%	0%	95%	19%	13%	95%	19%	13%
北河内	63%	66%	25%	61%	48%	0%	57%	51%	25%	57%	47%	17%

  

	2006						2004					
	調理	運搬	物資購入 管理	食器洗浄	ボイラー 管理	その他	調理	運搬	物資購入 管理	食器洗浄	ボイラー 管理	その他
大阪市	0%	76%	76%	0%	0%	0%	0%	0%	76%	0%	0%	0%
三島	6%	0%	0%	6%	0%	0%	7%	0%	0%	7%	0%	0%
豊能	4%	2%	0%	0%	0%	0%	3%	2%	0%	0%	0%	0%
泉北	8%	7%	0%	8%	7%	0%	7%	7%	0%	7%	7%	0%
泉南	11%	11%	0%	11%	11%	11%	11%	11%	0%	11%	11%	11%
南河内	71%	11%	83%	71%	11%	0%	57%	6%	78%	57%	6%	0%
中河内	81%	25%	99%	81%	25%	13%	73%	19%	95%	73%	19%	0%
北河内	56%	51%	25%	56%	47%	16%	46%	49%	62%	46%	39%	9%

出所：表 4 に同じ。

についてはあまり高くない。近年になるにつれて、調理業務の委託割合が各地で高まっており、2018 年では南河内地域で 100%、中河内地域で 95%、北河内地域で 71%と高い。また、その他の地域でも一部の学校で調理業務の委託が進んできている。

#### 4. 学校給食のデータ分析

本節では、大阪府下における学校給食データを用いて、調理方式や運営方式の違いによって学校給食費用に違いは生じているのか分析する。まず、学校給食の調理員および学校給食にかかる費用について概観したのちに、大阪府下の都市を対象として、調理方式および運営方式の違いによる給食費用の格差等を分析する。大阪府下では、2008 年以降中学校の学校給食の導入を進めるとともに、学校給食センターの導入、民間委託の推進など、この 15 年程度で大幅に変化しており、時系列の変化からその影響を考察する。

##### 4.1 学校給食調理員の推移

学校給食にかかる費用は、高林・下山（2002）によると、施設費、備品費、修繕費、人件費（給食調理員、栄養職員）、光熱水費、消耗品費、食材料費に分けられている。設置者である市町村が負担するものは施設費、備品費、修繕費、人件費（うち給食調理員）であり、光熱水費、消耗品費、食材料費は保護者負担となっている。これらの費目のうち、給食費全体に対して大きな割合を占めるものが学校給食調理員の人件費である<sup>11)</sup>。

そこでまず、学校給食調理員数の推移を児童・生徒 1,000 人あたり調理員数総計（正規+非常勤）についてみたものが表 8 である。

各地域別の児童・生徒 1,000 人当たり調理員数の推移をみると、2002 年では、大阪市地域が最も多く 9.39 人であり、豊能地域が最も少なく 5.43 人である。2010 年以降は多くの地域において調理員数が減少傾向にある。大阪府の中学校給食導入推進に伴い、学校給食センターが設置され効率化が進展してい

11) 学校給食調理員は、一般的に給料は労務職員給料表が適用され、給与の種類や基準、諸手当などの具体的な内容は各自自治体の条例や規則で定められている。

ること、民間委託の推進に伴い、統計上自治体が直接雇用している人員に計上されなくなっていることがその理由として考えられるだろう。次に正規職員比率についてみたものが表9である。

2002年には、多くの地域で正規職員比率は高く、最も低い地域の南河内地域でも69%である。その後大阪市地域、泉南地域を除き、正規職員比率は漸減傾向にある。とくに、三島地域、豊能地域などは、2018年にそれぞれ45%、35%と正規職員比率は大幅に減少しており、非常勤職員の増加で給食調理員を補うことで、学校給食費の縮減につなげていることが伺える<sup>12)</sup>。

表8 学校給食調理員数の推移（児童・生徒あたり）

	児童生徒1,000人あたり調理員数総計（正規+非常勤）								単位：人
	2018	2016	2014	2012	2010	2008	2006	2004	
大阪市	3.39	4.79	4.88	5.64	6.13	7.24	7.93	8.73	9.39
三島	6.12	6.31	6.23	7.46	8.35	9.72	9.75	8.62	8.30
豊能	2.71	3.62	4.07	5.18	5.19	6.31	6.19	6.11	5.43
泉北	1.66	2.02	2.11	2.15	1.99	8.24	8.08	-	8.04
泉南	1.88	2.10	2.54	2.72	3.51	6.25	6.11	6.48	5.85
南河内	0.97	0.91	0.65	0.71	2.67	6.27	5.45	5.00	5.87
中河内	3.14	3.00	3.34	3.52	3.49	10.92	10.13	11.79	8.39
北河内	2.51	2.56	3.57	4.50	4.97	8.86	8.19	7.51	8.81

出所：表4に同じ。

表9 学校給食調理員数の正規職員比率の推移

	正規職員比率								単位：%
	2018	2016	2014	2012	2010	2008	2006	2004	
大阪市	100%	100%	100%	100%	100%	98%	100%	100%	100%
三島	45%	47%	51%	56%	55%	57%	47%	60%	96%
豊能	35%	35%	42%	48%	51%	53%	62%	66%	94%
泉北	57%	48%	49%	48%	59%	64%	70%	89%	87%
泉南	100%	100%	100%	99%	81%	74%	65%	61%	74%
南河内	41%	44%	60%	42%	44%	59%	68%	66%	69%
中河内	20%	20%	22%	22%	28%	33%	35%	38%	72%
北河内	54%	58%	66%	69%	72%	70%	71%	80%	85%

出所：表4に同じ。

12) 表4でみたように、正規職員比率が高い、大阪市地域や泉南地域においても、児童・生徒1,000

## 4.2 学校給食にかかわる費用

学校給食にかかわる費用について包括的な費用と主たる費用である人件費についてみていく。市町村ごとの経費について『市町村決算状況調』の各年版では、学校給食費の項目が存在する。学校給食費は、義務教育諸学校及び夜間課程を置く高等学校の給食に係る経費（調理員の人件費を含む。）を含めて計上したものである。そのため、上記でみてきた保護者負担分を除く諸経費をすべて含んだ値と言える<sup>13)</sup>。

人件費は学校給食調理員が主たるものでありその算出方法は次のとおりである。1人あたりの給与については、『地方公務員給与の実態』各年版の「団体区分別職種別平均基本給月額」より、団体別に職種別平均給料月額における技能労務職のうち学校給食員、臨時職員に関するデータを求めた。これらの値に常勤職員・非常勤職員別の人数を乗じて算出した<sup>14)</sup>。

そこで、学校給食費および人件費について、児童・生徒数1人あたりの人件費の推計結果をあらわしたものが表10である<sup>15)</sup>。

2006年では、1人あたり給食費の平均は56.8(千円/人)であり、最大となる都市は115.4(千円/人)、最小となる都市は32.3(千円/人)と、おおよそ3.6倍の差となっている。その後、2012年ごろまではほぼ同様の傾向がみられるが、2014年以降はその平均値が大きく上昇し、2018年には平均は65.2(千円/人)であり、最大となる都市は161.8(千円/人)、最小となる都市は10.2(千円/人)となり、その格差も大きく広がっている。特に最小となる都市は2006年と比べて減少傾向にあるが、最大となる都市は増加傾向にある。一方、1人あたり人件費についてみると、2006年では、平均は29.1(千円/人)であり、最大となる都市は53.3(千円/人)、最小となる都市は14.0(千

---

人当たり給食調理員数は大幅に減少しており、正規職員比率が高いことが必ずしも非効率であることを表しているわけではない。

13) 本稿の分析では小学校および中学校を対象としたため、夜間課程を置く高等学校の有無等の違いや施設整備費等の影響も注意深くみていく必要がある。

14) 高林・下山(2002)では、社会保険料負担を一定の仮定のもと加算しているが、本稿では、すべての自治体において社会保険料等の負担部分がほぼ同等であると仮定し算出している。

15) 2004年以前のデータにおいて一部欠落した変数があったため、以降では2006年以降の分析に留まっている。

表 10 1人あたり学校給食費および人件費の推移

単位：千円

	1人あたり給食費			1人あたり人件費		
	平均	最大	最小	平均	最大	最小
2018	65.2	161.8	10.2	15.9	36.8	2.7
2016	59.6	109.4	29.8	18.0	38.4	3.0
2014	73.0	218.3	29.3	17.6	30.2	2.8
2012	57.0	111.7	27.3	20.3	33.2	2.5
2010	53.1	121.0	25.8	22.3	33.6	3.3
2008	52.7	107.5	27.9	29.1	51.5	15.7
2006	56.8	115.4	32.3	29.1	53.3	14.0

出所：表 4 に同じ。

円／人) と、その格差は 3.8 倍とほぼ給食費のケースと変わらない。給食費と大きく異なる点として、2014 年以降平均値が大きく減少していることが挙げられる。2018 年には平均は 15.9 (千円／人) であり、最大となる都市は 36.8 (千円／人)、最小となる都市は 2.7 (千円／人) となり、人件費は縮減傾向ながら格差は広がっている。その理由は表 4,5 でみたように、民間委託や非常勤職員の活用により人件費に計上される金額が大幅に減少していることが挙げられる。

学校給食の主たる費用を占める人件費が減少しているにもかかわらず、1人あたり給食費が増加している理由として、『市町村決算状況調』の計上される費用の問題が考えられる。すでに述べたように、同統計では義務教育諸学校及び夜間課程を置く高等学校の給食に係る経費（調理員の人件費を含む。）を含めて計上したものであることから、本稿の対象となる小中学校の学校給食以外が含まれていること、また、給食センターの設置や改編等に伴う建設費、補修費等が計上されていることが原因として考えられる<sup>16)</sup>。

#### 4.3 調理方式および運営方式の違いによる学校給食費の分析

次に調理方式や運営方式の違いによる学校給食費の格差を考える。先ほどみてきたように、学校給食に関する格差は自治体間で大きく、その理由として調

16) 詳細については表 13 で都市ごとの費用の推移を求め考察している。



調理方式や運営方式の違いの差があると考えられる。たとえば、単独調理方式の方が、同じ仕事をする人が複数校に同時に存在する必要があるため、多くの調理員が必要であるのに対し、共同調理場方式の場合は作業の効率性や人材の適正配置により集積の効果が働き、調理員は少なく済むと考えられるだろう。民間委託についても、その目的が費用の削減であることから、委託を進めている自治体の方が小さくなる可能性が高い。

調理方式の違いについて、単独調理方式のみの地域、一部共同調理方式を採用している地域、すべて共同調理場方式の地域の 3 種類に分けて、児童・生徒数 1 人あたりの給食費および給食調理員の平均を求めていく（表 11）。

まず、1 人あたり給食費についてみると、2006 年では単独調理方式のみの地域は 56.6（千円／人）、一部共同調理場方式の地域の平均が 67.7（千円／人）、

**表 11 調理方式別 1 人あたり給食費および人件費の推移**

1人あたり給食費

	単独のみ	一部共同（1% ～99%）	共同調理場のみ
全数	60.6	68.9	55.5
2018	51.8	71.1	62.8
2016	59.0	66.8	51.7
2014	76.9	73.4	69.2
2012	60.7	61.9	50.0
2010	51.8	69.0	46.8
2008	53.3	58.2	48.0
2006	56.6	67.7	51.1

1人あたり人件費

	単独のみ	一部共同（1%～ 99%）	共同調理場のみ
全数	18.2	17.6	13.7
2018	13.8	15.9	17.9
2016	16.1	18.9	18.1
2014	21.0	15.7	15.1
2012	20.8	20.6	18.7
2010	21.6	22.2	23.6
2008	35.1	30.5	22.2
2006	35.5	30.8	21.7

出所：表 4 に同じ。

共同調理場方式のみの地域は 51.1 (千円/人) であり、共同調理場方式の方が低い結果となっている。その後の推移をみていると、いずれの調理方式であってもその費用は増加傾向にある。これは、2008 年以降中学校給食導入が推進されたこと、共同調理場の新設や単独調理の施設更新などがあったことが原因と考えられる。また、2018 年において共同調理場方式のみの地域の方が単独調理方式のみの地域と比べて高くなっている理由として、施設の新規建設等の費用が計上されていることが挙げられる。

次に、1 人あたり人件費をみると、2006 年では単独調理方式のみの地域は、35.5 (千円/人)、一部共同調理場方式の地域の平均が 30.8 (千円/人)、共同調理場方式のみの地域は 21.7 (千円/人) となり、仮説と整合的な結果となっている。推移をみると、2014 年ごろまでは同様の傾向であったが、2016 年および 2018 年において共同調理場方式のみの地域の方が高くなっている。これは学校給食を提供する学校数の増加に伴う共同調理場の新設等により、規模の経済性が働きにくくなっている可能性があるだろう<sup>17)</sup>。

次に、委託状況の違いによる差異についてみていく。すでに述べたように、民間委託には委託業務として 6 種類が存在し、学校給食を運営するにあたっての重要度やウェイトについてはそれぞれ異なる。そこで、いずれかの業務について最も高い委託割合をその都市の委託割合として算出し、委託割合が 2/3 (66%) 以上、1/3 (33%) 以上 2/3 (66%) 未満、1/3 (33%) 未満 (委託ゼロを除く)、委託ゼロの 4 種類に分け、1 人あたり学校給食費および人件費の平均の推移を求めたものが表 12 である。

結果をみると、学校給食費では民間委託を 66% 以上行っている都市の平均は、52.2 (千円/人)、民間委託をしていない場合で 61.5 (千円/人) となり、民間委託を積極的に推進しているケースの方が学校給食の費用が低くなっている。その推移をみると、調理方式の場合と同様に、2018 年には委託比率が高い都市ほど高い値となっている。一方、人件費については、2006 年では、委託比率が高い地域は 25.7 (千円/人)、民間委託をしていない場合で 32.2 (千

17) 実際に大阪府の一部地域では、共同調理場方式の選択制を導入しており、必ずしも効率的な運営が困難なケースもみられる。

円／人) となり、委託が進むほど人件費は削減されている。この傾向は推移をみても変化はみられず、委託そのものは人件費の減少に寄与していると考えられる。

表 12 運営方式別 1 人あたり給食費・人件費の推移

	1人あたり学校給食費 (委託比率)				1人あたり人件費 (委託比率)			
	66%~	33~65%	1~32%	0%	66%~	33~65%	1~32%	0%
2018	67.1	63.7	65.1	51.1	15.1	12.8	20.7	19.9
2016	57.3	62.6	68.9	45.6	15.6	18.9	20.2	20.9
2014	69.7	90.0	56.4	74.7	11.3	19.9	20.1	26.2
2012	52.3	71.4	73.9	44.2	15.0	15.6	24.4	28.2
2010	49.9	57.8	63.1	49.0	19.6	17.8	24.2	29.1
2008	47.7	60.5	65.1	51.6	27.7	33.8	31.0	29.4
2006	52.2	54.0	67.8	61.5	25.7	33.6	33.3	32.2

出所：表 4 に同じ。

以上みてきたように、人件費については調理方式、運営方式の違いより減少することが確認できるが、学校給食費全体では必ずしもその傾向がみられなかった。そこで、各都市別に各年の児童・生徒 1 人あたり学校給食費の推移と学校給食をめぐる事柄について考察を加えていく（表 13）。

1 人あたり学校給食費の推移は大きく変動しており、特に大きく変動している年について網掛けをしている。箕面市は 2012 年、豊中市、門真市、交野市、岸和田市、泉佐野市は 2014 年、池田市は 2018 年、富田林市は 2010 年、2018 年といずれも 2 年前と比べて大幅に増加していることが分かる。また、当該年度で増加したのちに、2 年後には例年とほぼ同じ値になっているのも同様である。このように単年度で大きく増加している理由は、学校給食センターなど新たな共同調理場の新設されたこと、学校給食の新たな提供に伴い、それぞれの学校に調理場の新設や改修した費用が計上されたことの 2 つが考えられる<sup>18)</sup>。

18) このように、『市町村決算状況調』の学校給食費のデータでは、学校給食費の主たる割合を占める人件費に加え、建設費等の費用が計上されていることから、解釈には一定の注意が必要である。

表 13 都市別 1人あたり学校給食費の推移

	2018	2016	2014	2012	2010	2008	2006
大阪市	103	81	76	75	64	69	76
豊中市	107	83	183	81	52	55	53
池田市	129	49	45	39	37	45	43
箕面市	49	44	39	109	45	46	60
吹田市	43	49	37	36	55	71	83
高槻市	51	52	52	58	47	46	51
茨木市	67	66	33	44	47	47	45
摂津市	83	95	130	112	108	108	115
守口市	10	45	69	55	55	54	57
枚方市	53	46	69	50	51	54	77
寝屋川市	50	45	44	65	45	46	49
大東市	96	90	57	31	35	36	38
門真市	49	73	138	73	60	68	71
四條畷市	39	42	54	31	28	31	34
交野市	52	59	99	46	45	49	56
東大阪市	81	74	75	70	72	68	73
八尾市	48	50	72	62	48	44	47
松原市	66	66	70	63	70	69	67
柏原市	68	64	53	71	70	65	64
富田林市	162	109	92	58	121	68	77
河内長野市	34	30	52	44	40	37	35
羽曳野市	54	54	31	49	43	54	53
藤井寺市	65	61	50	66	66	62	61
大阪狭山市	86	46	75	43	43	47	56
堺市	65	66	60	51	44	48	65
泉大津市	43	32	29	27	26	28	32
和泉市	61	53	68	51	53	56	58
高石市	56	52	50	61	54	53	53
岸和田市	68	92	128	67	63	60	64
貝塚市	51	49	78	42	45	41	43
泉佐野市	67	59	218	73	44	48	50
泉南市	44	42	36	30	32	31	33
阪南市	49	49	47	45	44	38	36

出所：表 4 に同じ。

## 5. おわりに

本稿では、2008 年以降中学校給食導入、財政効率化を目指した民間委託や給食センターの設置等を進めてきた、大阪府内の自治体を対象に、学校給食のコストに関するデータ分析を行ってきた。主な結論は以下のとおりである。

第 1 に学校給食に係る費用の主たるものである調理員については、近年委託の増加および非常勤職員比率の増加により、正規職員数は減少傾向にあることが分かった。第 2 に 1 人あたりの学校給食費の総額および人件費に関する分析の結果、総額については 2006 年と比べて増額傾向にあること、人件費については減少傾向にあることが明らかになった。これは、本稿の分析対象とした大阪府下の自治体では、中学校給食の導入や給食センターの設置に伴い、建設費等が総額を押し上げていることが要因である。第 3 に調理方式および運営方式の違いによる学校給食費の分析の結果では、調理方式については前述の建設費の増加等に伴い共同調理場方式の費用が増額する結果となり、運営方式については、委託比率の高まりが人件費の削減につながっていることが分かった。

先行研究および本稿で紹介をした地方交付税のトップランナー方式導入の背景を踏まえても、調理方式においては給食センターによる共同調理場方式の方が、運営方式においては直営方式よりも民間委託方式の方が一般的に低コストで運営できることが期待されており、実際に学校給食費の主たる費用である人件費についてはその傾向がみてとれた。しかしながら、総額だけで検討をするならば、短期的な制度変更や委託契約の見直し等により必ずしもその影響が明示的ではない。自治体の財政運営の効率化をきっちり検証するためには、事業ごとに費用を算出し公表し、住民にとってコストと利益の比較できる状況にすることがより一層求められるだろう。

### 参考文献・資料

- 大阪府『大阪府統計年鑑』平成 14 年度～平成 30 年度版。
- 大阪府教育委員会保健体育課『学校給食実施状況』平成 14 年度～平成 30 年度版。
- 檜原正澄・赤井洋子・石川友美・伊藤佳代子・佐保庚生・辰己住子・森正子 [2020] 「大阪府内学校給食の変遷と今後の課題」『関西大学経済論集』第 71 巻 4 号、pp.403-460.
- 高林喜久生・下山朗 [2002] 「学校給食の財政分析」『経済学論究』（関西学院大学）第 56 巻 1 号、pp.35-66.
- 地方交付税制度研究会編『地方交付税制度解説（単位費用篇）』平成 17 年度～令和 3 年度版。
- 地方財務協会『市町村別決算状況調』平成 17 年度～令和 2 年度版。
- 飛田博史 [2016] 「地方交付税算定におけるトップランナー方式の概要と課題」『自治総研通巻』456 号、pp.35-67.
- 弘中泰雅・葛西恵里子 (2019) 「学校給食の現状と問題：学校給食のコストパフォーマンス」『生産管理』（日本生産管理学会論文）、Vol.26、No.2、pp.71-76.