

<原著>

## 学校給食制度の基本構造と課題

— 給食費未納問題を手がかりとして —

水 上 香 苗 (藤女子大学 非常勤講師)

高 橋 さおり (北海道大学大学院 文学研究科・大学院生)

楠 木 伊津美 (藤女子大学 人間生活学部 食物栄養学科)

高 瀬 淳 (岡山大学大学院 教育学研究科)

2006年にマスコミ等で大きく取り上げられた学校給食費の未納問題は、従来から学校が潜在的に抱える問題であった。その対策として、学校給食の教育における意義、必要性等の配慮から、就学援助制度等の整備も行われてきている。しかし、その対応については、給食費の徴収・管理を始め実に様々であることがわかった。一方で、食育基本法の制定に伴い、法の制定以来改正されてこなかった学校給食法の改正が行われ、教育における学校給食の位置づけも変わる事となった。

これらのことを踏まえ、今後給食費の未納問題を未然に防ぐためには、学校給食の事前説明と公会計による給食費の管理が必要といえる。

**キーワード**：学校給食、未納問題、保護者負担、教育行政

### 1. はじめに

学校給食費未納問題について大きく取り上げられ社会問題化したのは、2006年11月の読売新聞の記事がひとつのきっかけであった。その背景には、保護者の経済的な問題で給食費を払うことができない世帯の増加と、保護者としての責任感や規範意識の問題によって、給食費を払うことができるのに払おうとしない—これをマスコミは、「モラル低下」と表した—世帯の存在がある。2006年11月～12月に調査された文部科学省の報告によると、給食費を払うことができない世帯は未納者全体の約33%で、多くのマスコミはその原因を一様に「景気の影響」として片付けている。一方、未納者全体の約60%である、払うことができるはずなのに払おうとしない世帯は「意図的に払わない保護者」などと表現され、その原因として「モラルの低下・欠如」があげられている。

はたして学校給食とは何のために出されているものなのか。本稿では、2007年に改正された学校給食法を念頭に、給食費未納問題に内包される教育上の課題、および学校給食にかかる教育行政のあり方について考察することを目的とする。

### 2. 学校給食とは

#### (1) 学校給食について

学校給食の始まりは、1889(明治22)年に、山形県鶴岡市内の小学校において、貧困家庭の児童に無料で提供したものとされているが、現在の学校教育における起源は、1946(昭和21)年に文部省、厚生省、農林省の三次官による「学校給食実施の普及奨励について」の通達が発せられ、これを受けて1947(昭和22)年から再開されたものと考えられる。

この通達から8年後の1954(昭和29)年に学校給食法が成立し、公布され、この制定以来、2007年の改正まで学校給食法は改正されなかった。

当初から学校給食の目標は、「義務教育諸学校における教育の目的を実現する」(学校給食法第2条)こととされ、学校給食費については、「学校給食を受ける児童又は生徒の学校教育法第16条に規定する保護者の負担とする」(同第6条)と明文化されている。食育基本法の制定(2005年)に伴って行われた学校給食法の改正では、目標の達成項目がより具体的に細分化されたものの、基本的な目標に変わりはなく、給食費の負担者にも変更はない。

したがって、学校給食は、義務教育諸学校において教育の目的実現のために実施されることが求められており、実施されている場合の給食材料費については、保護者が負担するべきものであることは、学校給食法が改正されてから現在まで変わりが無いのである。

## (2) 学校給食法の改正

2007年に改正が行われた学校給食法は、法律の目的、学校給食の目標を含む大幅な改正であったと言える。その骨子において変更はないが、社会背景の変動に合わせて内容が変わり、学校教育における給食の位置づけが明確にされた。学校給食が、「児童及び生徒の心身の健全な発達に資」するもので、かつ「国民の食生活の改善に寄与する」ものであったのは、戦後の食糧難の時代において、栄養改善を目指した栄養補給としての役割を果たすところが大きかったためである。しかし、今回「児童及び生徒の食に関する正しい理解と適切な判断力を養う上で重要な役割を果たすもの」と改正され、「飽食の時代」における自分に合った食品(料理)の選択能力を養う——学童期からの生活習慣病発症の予防——といった点から、学校教育における教材としての意味付けが強調され、その役割のために「学校給食を活用する」よう位置づけられたと理解することができる。これを受けて、第2条にはこの目的達成のためのより具体的な目標達成事項が明記された。

## (3) 学校給食費未納問題の存在

前段にも述べたように、2006年に、学校給食費の未納問題がマスコミで大きく取り上げられて以来、それと並行して、文部科学省でも「学校給食費の徴収状況に関する調査」を行っている。

### 1) 読売新聞社の調査概要

読売新聞社は、2006年10月～11月に、全国1840の区市町村における公立小中学校の2005年度の給食費滞納状況について調査を行った。このうち1575区市町村(86%)からの回答を得て、そのうちの71%にあたる1126区市町村において滞納があるとの結果となった。その額は、総計18億円以上にものぼり、これは本来徴収されるべき額3,460億円の0.53%に当たるといふ。この際に調査された滞納の理由としては、「経済的に困窮して支払うゆとりがない家庭が増えている」という一方で、「『支払う必要がない』と言って保護者が支払いを拒否している」という回答が目立ったと述べられている。

### 2) 文部科学省の調査概要

文部科学省は、「最近、保護者が学校給食費を未納している問題について、各学校や市町村教育委員会等が対応に苦慮している事例が多く伝えられている」のを受けて、2006年11月10日付で、学校給食費の徴収状況について全国の国公私立小中学校31,921校を対象に調査を行った。この結果、44%にあたる13,907校の小中学校で、児童生徒数にすると1%にあたるものが、給食費の未納であることがわかり、その額は、本来徴収されるべき額約4,212億円のうちの0.5%にあたる22億円以上に上る。この調査において、未納の原因としては、保護者の経済的な問題が33%であるのに対して、保護者としての責任感や規範意識の問題が60%であった。

### 3) 学校給食費の未納問題の存在

前述の文部科学省の調査では、給食費未納の推移についても調査している。それによると、「かなり増えた」「やや増えた」を合わせると49%、「変わらない」は39%、「やや減った」「かなり減った」は11%であった。以上に挙げた点のみで断定することはできないが、給食費の未納については、ここ近年に起きてきた現象ではなく、従来から学校が潜在的に抱える問題であった。その原因としては、少なくとも経済的理由が以前から存在しているようであり、これに対しては、就学援助制度等の整備も行われてきている。そうであるにもかかわらず、33%が経済的理由とされるのは、その対応方法に問題があるからとも言えるかもしれない。事実、その調査結果を踏まえての通知(18文科ス第406号)やその別紙の「学校給食費の未納問題への対応についての留意事項」においても、就学援助制度等の活用の奨励、および、そのための「十分な説明」を行うことが記されている。また、残る60%の原因は保護者としての責任感や規範意識が原因とされ、調査機関は異なるものの、「学校が勝手に給食を出している」「義務教育だから」などの理由があげられている。

## 3. 学校給食に関する法制

### (1) 学校給食に関する法規定

ここでは学校給食に関する法規定を確認していく。学校給食は、児童生徒の心身の健全な発達において大きな教育的意義を有している。そのため、学校設置者と保護者の両者の密接な関係により円滑に学校給食が実施され、学校給食費の適正な徴収が不可欠である。未納は食材費の削減や公会計からの補填など、未納者以外の保護者や地域住民等の負担を強いることとな

る。学校給食に関わる法制を以下のように一部抜粋した。

〈学校給食法〉

(昭和 29 年 6 月 3 日法律第 160 号・最終改正：平成 20 年 6 月 18 日法律第 73 号)

(学校給食の目標)

第二条 学校給食については、義務教育諸学校における教育の目的を実現するために、次の各号に掲げる目標の達成に努めなければならない。

- 一 日常生活における食事について、正しい理解と望ましい習慣を養うこと。
- 二 学校生活を豊かにし、明るい社交性を養うこと。
- 三 食生活の合理化、栄養の改善及び健康の増進を図ること。
- 四 食糧の生産、配分及び消費について、正しい理解に導くこと。

(義務教育諸学校の設置者の任務)

第四条 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。

(経費の負担)

第六条 学校給食の実施に必要な施設及び設備に要する経費並びに学校給食の運営に要する経費のうち政令で定めるものは、義務教育諸学校の設置者の負担とする。

2 前項に規定する経費以外の学校給食に要する経費（以下「学校給食費」という。）は、学校給食を受ける児童又は生徒の学校教育法第十六条に規定する保護者の負担とする。

〈学校給食法施行令〉

(昭和 29 年 7 月 23 日政令第 212 号・最終改正：平成 19 年 12 月 12 日政令第 363 号)

(設置者の負担すべき学校給食の運営に要する経費)

第二条 学校給食の運営に要する経費のうち、法第六条第一項の規定に基づき義務教育諸学校の設置者が負担する経費は、次に掲げる経費とする。

- 一 義務教育諸学校において学校給食に従事する職員（学校教育法（昭和二十二年法律第二十六号）第三十七条（同法第四十九条及び第八十二条において準用する場合を含む。）又

は第六十九条の規定により義務教育諸学校に置かれる職員をいう。）に要する給与その他の人件費。ただし、市町村立の学校にあっては、市町村立学校職員給与負担法（昭和二十三年法律第百三十五号）第一条の規定により都道府県の負担とされる経費を除く。

- 二 学校給食の実施に必要な施設及び設備の修繕費

※下線部は筆者によるものである。

学校給食法や学校給食法施行令によると、義務教育諸学校の設置者（主に市町村）が、学校給食の実施に必要な施設及び設備に要する経費、学校給食の運営に要する経費を負担することが掲げられている。一方、「前項に規定する経費以外の学校給食に要する経費（以下「学校給食費」という。）は、(中略)保護者の負担とする。」(下線部：筆者)とあるように、保護者が負担する学校給食費は、食材を購入する費用に限定される。

また、食材を購入する費用は、食材の納品時、つまり給食を食べる時点で経費が発生していることから、学校給食を食べない場合は、保護者に事前の意思表示が求められる。

(2) 法的措置の具体的な手段

学校給食費未納の問題は「平等負担」の原則に照らせば、法的措置をとることも必要とされる。法的措置の具体的な手段としては「支払督促」と「少額訴訟」が取り上げられることが多い。

この場合、法的措置の前提として、悪質なケースに対しては法的措置をとるということを保護者に周知しておく必要があり、未納者に対する督促方法を段階的に定めた対応が望まれる。たとえば、①未納であることの通知(納入期日の設定)、②期日を過ぎた未納者への督促(2回目の納入期日の設定)、③再設定された期日をすぎた未納者への再督促(3回目の納入期日の設定)を経て、それでも未納の場合には、支払い計画書の提出を求めことや、督促状に法的措置について記述したものを内容証明郵便で送付することなどの対応をしておくことが望まれる。

なお、学校給食費未納の時効は、以下の民法の定めにより、一般に2年間(短期消滅時効)と解される。

〈民法第 173 条〉

次に掲げる債権は、二年間行使しないときは、消滅する。

- 一 生産者、卸売商人又は小売商人が売却した産

物又は商品の代価に係る債権

- 二 自己の技能を用い、注文を受けて、物を製作し又は自己の仕事場で他人のために仕事をするを業とする者の仕事に関する債権
- 三 学芸又は技能の教育を行う者が生徒の教育、衣食又は寄宿の代価について有する債権

### (3) 法的措置にあたっての債務者と債権者の確認

学校給食費未納の問題にあたり、債務者と債権者を明確にしておく必要がある。債務者については、社会通念上、保護者であることに異論がないと思われる。しかし、学校給食法第6条が定めているのは経費負担の区分だけで、ここから保護者の支払債務が生じることをストレートに説明できないとする立場もある。現状では、学校給食費を支払わないことは悪いという社会通念（条理法）に基づいて「支払督促」「少額訴訟」が行われているが、今後訴訟が増えてくると、被告（保護者）の抗弁も洗練され、債務の不存在確認訴訟が提起される可能性がある。

また、債権者については、学校給食法によると、学校給食の実施を義務教育諸学校の設置者に求めていることから、市町村と解釈されるのが自然といえる。しかし、実際には学校給食費徴収が、主として学校または学校給食会（給食センター）によって行われ、さらに徴収した学校給食費は市町村の歳入（公会計）とされず、学校（校長）または学校給食会（給食センター長）によって会計処理（私会計）されているのが一般的である。

#### <学校給食費を私会計扱いとする根拠>

昭和33年4月・12月の文部省管理局長から北海道教育長・福岡県教育長あての回答

「学校給食費は、保護者に公法上の義務を課したものであるのではなく、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解する。」

また、たとえば市町村や給食センターが学校給食費未納の保護者に法的措置をとったとしても、学校給食費を校務として徴収する学校が未納者分を補填して支払っている場合などには、第三者弁済（民法474条）により、債権者としての当事者適格がないと判断されることもありうる。これは、自校方式か、共同調理場方式かによっても実際の債権者が変わることが考えられ、学校ごとに様々な状況がありうる。

### (4) 学校給食費援助の制度について

経済的理由によって学校給食費の支払いが困難な家庭に対する主な援助制度として、生活保護制度と就学援助制度がある。

まず、生活保護制度とは、生活保護法に立脚しているものとなる。生活保護法において、保護の種類の一つに「困窮のため最低限の生活を維持することのできない者に対して」教育扶助を行うことを定めており、その範囲に「学校給食その他義務教育に伴って必要なもの」を含めている（第13条）。さらに、「教育扶助のための保護金品は、被保護者、その親権者若しくは未成年後見人又は被保護者の通学する学校の長に対して交付するものとする」とされている（第32条2）。ただし、被保護者以外の者に対する交付は、特別な事情のために保護の目的を達成することが困難な場合にのみ行われるものであり、被保護者の自己責任を助長するためにも、全世帯について一律に学校給食費を校長に交付することは適当でないといわれる。また、校長に交付する条件として、校長が学校給食費の会計を管理していることが挙げられる。したがって、実際の取り扱いにおいては、①校長が福祉事務所（市町村の生活保護担当課）に相談し、②福祉事務所が被保護者に目的に沿った支出を指導した上で、③校長への交付が認められるか否か、個々の状況により判断されることになる。ただし、学校給食法の趣旨からすると、学校給食の実施は義務教育諸学校の設置者（主に区市町村）が実施するものであり、それに従えば、校長が学校給食費の会計を管理することは妥当であるとは言えない。しかし、実際にはそうした規定が無いことから、その対応は様々である。

次に、就学援助制度とは、市町村では、学校教育法第25条に基づき、経済的理由により義務教育諸学校への就学が困難と認められる児童生徒（要保護・準要保護児童生徒）の保護者（生活保護法に規定する教育扶助を受けていない保護者）に対して、学用品費、通学費、修学旅行費、学校給食等必要な援助を行うことが義務づけられている。昭和39年に示された文部省初等中等教育局長・体育局長通知「要保護及び準要保護児童生徒に対する就学援助費に係る事務処理要領」によれば、「学校給食費として徴収される実費を対象として給与すること」が明記され、さらに給与費の支給について「やむを得ない費目を除いてはなるべく現物で行うこと」とされる。校長が保護者の代理者として給与費を取り扱うことも可能であり、その場合には委任状が必要となる。

なお、この就学援助制度は、実質的に生活保護世帯の増加を防ぐ役割を果たしていると考えられる。し

かし、2005年度より準要保護世帯への国庫補助が一般財源に切り替わったために多くの自治体が就学援助規準を切り下げている状況が認められる。

#### 4. 石狩市の取り組み

##### (1) 調査時期・調査方法

学校給食の未納問題に対する取り組みを明らかにするために、北海道において札幌市に近いベッドタウンとなる石狩市を対象として調査を行った。調査時期は、2009年7月30日に北海道石狩市給食センターにおいて、学校給食センター長、給食担当主任にお話をうかがった。

##### (2) 給食センターの概要

石狩市における学校数と児童・生徒数は表1に、給食センターの内訳については表2のとおりである。

石狩市は、2005年10月1日に、厚田村(現：厚田地区)、浜益村(現：浜益地区)と合併し、新たな石狩市として誕生している。学校給食センターは3つであり、厚田学校給食センターの受配校は厚田地区、浜益地区の学校となっている。

##### (3) 給食費の未納状況

給食センターの責任者は、石狩市長とのことである。学校給食費は、平成9年以来変更がなく、そろそろ値上げを考えたい状況ということである。一食当たり小学校は低学年(224円)、中学年(231円)、高学年(236円)、中学校(273円)という区分に分けて給食費を設定している。徴収方法は、平成4年から口座振込みという方法をとっている。

平成20年度の給食未納の件数は35件程度、632,000円程度となる。また、平成20年度未納繰越は900件程度、金額にすると27,062,000円程度となる。ちなみに不納欠損は679,000円程度となる。

給食費の徴収率状況については、浜益地区(旧：浜益村)では100%の徴収率であり、厚田地区(旧：厚田村)も小学校は4校中2校が100%、中学校が3校中2校は100%の徴収率となっている。一方、旧石狩市内の小学校は10校中4校が100%の徴収率となっていることから、給食費の徴収率は、郡部のほうがよく、市街地の方が悪いという状況となっているようである。

給食費を未納する世帯の理由としては、単純に払いたくないという者や、就学援助(生活保護の準用)の制度を知らずにいる者の存在があるのではないかと担当者は推察していた。石狩市においては、就学援助の周知については市の広報で行なっており、毎年手続きをしなければならない。その手続きを知らずにいることもあるのではないかとのことであった。

また、これらの給食費未納に対しての補填については、卒業後5年間待っても未納の場合、不納欠損として扱うとのことであった。

##### (4) 給食費未納に対する取り組み

給食費未納に対する取り組みとして、石狩市は、次のような段階を踏んで対応している。

- ① 入学時(転入時)に、児童・生徒のアレルギー有無の確認、期日内に給食費を納入する旨の文に対し、押印し、保護者氏名と、連絡先を記入した給食申込書を教育委員会に提出する
- ② 学校給食費を支払ってほしい旨の書類等を郵送する
- ③ 嘱託職員(平成15年10月より採用)とセンター職員が保護者に会えるまで(朝昼夜、土日問わず)訪問し、払う意思があるかを確認する
- ④ 法的措置をとる旨の文書を郵送
- ⑤ 法的措置をとる

石狩市で行われている法的措置の方法(「少額訴訟」)

表1 石狩市の学校数と児童・生徒数

石狩市における小・中学校の総数	小学校14校、中学校8校
児童・生徒数(平成21年5月1日)	児童数;3,375人、生徒数;1,706人

表2 給食センターの内訳(平成21年4月1日 現在)

区分	学校給食センター	第2学校給食センター	厚田学校給食センター
調理数(教職員込み)	2,820	2,420	380
受配校	小学校 9校	小学校 1校 中学校 5校	小学校 4校 中学校 3校

「支払督促」などのうち)は、支払督促である。この手段に出るには、最終的には、財産調査(勤務先、口座名義人)も行う必要があり、実務的には相当の労力が必要なため、対象をかなり限定するための絞り込み作業を行っているとのことである。平成 20 年度の法的措置の件数は、およそ 10 世帯であり、金額にすると 870,000 円程度であった。

支払いの請求者としては、市長であり、その理由として、石狩市が設置者であることを根拠としている。支払い請求の方法は、上記の未納に対する段階にも示したように、法的措置をとる旨の文書を郵送した上で、法的措置をとる流れとなっている。さかのぼった請求は、税の時効に則って、処理方法を取り決め、5 年としている。

以上のように、石狩市では、未納対策として法的措置である支払督促のための整備を行い、これまでも簡易裁判所に督促申し立ての実施に至ったケースもある。しかし、心労を含めかなりの労力を要することや、訪問によって保護者と直接話し合っただけで給食費を払ってもらうことの方が効果的であるとの考えから、法的措置の実施は最終手段として位置づけており、基本的には保護者への連絡や直接訪問を地道に行っている。

## 5. まとめと課題

### (1) まとめ

学校給食費の未納問題を検証すると、次のような問題があることを指摘することができる。

まず、学校給食費の未納問題自体がここ数年に初めて起きた問題ではなく、学校給食が生活困窮家庭の児童の栄養改善を目的の一つとしていたことも相俟って、おそらく実施当初の早い時期から存在していたことが予想される。経済的な理由による未納者の対策として就学援助制度等の制度も整えられてきたが、2006 年の文部科学省の調査結果や石狩市の調査からも明らかかなように、その制度が周知されず十分に活用されていない現状がある。また、生活保護法において、教育扶助のために給付される制度もあるが、ケースによっては、校長が学校給食費の会計管理を行っていることが条件となる。しかしながら、学校給食法の趣旨からすると、給食費の会計管理は学校の設置者である区市町村の教育委員会が行うことが妥当であると考えられるが、実際にはその規定がないことから、対応は様々である。

また、今回の調査結果で明らかとなったもう一つの未納の理由に、保護者としての責任感や規範意識の問題があった。これまでは、給食費の支払いについての

説明がなくとも「支払うべきもの」として支払ってきたものが、近年における「説明と同意」が前提となる社会化に倣い、「支払いの拒否」をする保護者が増えてきたとも考えられる。それは、「義務教育だから支払わなくてよい」という理解のはき違いや、「学校が勝手に出している」という給食に対する理解の不足によるものである。

こうした事実から、学校が保護者に対して学校給食の意義や役割についての説明をこれまで十分に行ってきたとは言えない状況が想定される。事実、2007 年に行った群馬県教育委員会の学校給食費未納に対する各市町村の対応調査の結果によると、「『給食法では、材料費は保護者の負担です』との通知を送付したところ多少の増収につながった」と回答するところもある。

### (2) 課題

学校給食は必置義務ではないが、学校給食法に学校給食実施の努力が促されており、その目的、目標はこれまで述べてきたとおりである。また、2005 年に制定された食育基本法を踏まえて、2007 年の改正があることから、その意義と役割は重要であるといえる。学校給食費未納の割合が全体の 0.5% であるとはいえ、給食費の未納が存在し、地域によっては献立等の変更をせざるを得ない状況は、学校給食を実施していくうえで、本来の役割を果たすことにおいて支障を来すケースがあることを物語っている。

したがって、学校給食を実施する際の給食費の未納問題への取り組みとしては、まず、経済的理由に対しては就学援助等の活用がある。そして、保護者としての責任感や規範意識に対しては、義務教育とは、学校給食とは、そしてその法的な費用の負担者についての事前の説明も必要であると思われる。

さらに、2007 年の改正において、学校給食が教材としての役割を強調されたことから明らかとなっており、学校における給食の果たすべき役割は大きいものとなった。給食費の未納問題を未然に防ぐ対策として、債権者を教育委員会に置いて公会計とし、学校給食についての事前の説明および保護者との約束を取り交わすことが必要となってくるのではないかと考えられる。

### 謝辞

本論文を書くに際して、石狩市学校給食センターの学校給食センター長 山科裕治様、同給食担当主任 石田浩和様には、お忙しい中貴重な資料のご提示と懇切丁寧な対応をしてくださりましたこと、この場をお借りして感謝申し上げます。

参考文献等

- 1) 読売新聞 2006年11月27日(1面, 39面).
- 2) 読売新聞 2006年12月6日(38面).
- 3) 文部科学省「学校給食費の徴収状況に関する調査の結果について」2007年.
- 4) 藤澤宏樹「学校給食費未納問題の現状と課題—近年の市町村の対応を中心に—」大阪経大論集, 59(2), pp 199-214, 2008.
- 5) 群馬県教育委員会「学校給食費を未納している保護者に対する歩的措置の実施等に関する調査集計表」2007年4月25日.
- 6) 井上恵嗣「学校給食法の改正について」栄養教諭, 12, pp 22-27, 2008.
- 7) 松川憲行「学校給食法の改正について」学校保健研究, 50(5), pp 337-339, 2008.

The Legal Framework and Problems of  
School Lunch System in Japan:  
Analyzing the on school lunch of household expenditure

Kanae MIZUKAMI

(Part-time Lecturer, Fuji Women's University)

Saori TAKAHASHI

(Graduate Student, Hokkaido University)

Itsumi KUSUNOKI

(Fuji Women's University)

Atsushi TAKASE

(Okayama University)

**Key words:** school lunch, unpaid problem, household expenditure, educational administration