

# 教育と福祉の倒錯

——学校給食費公会計化論の検討——

藤澤宏樹

はじめに

- 1 学校給食費未納問題に関する最近の動き
- 2 学校給食費公会計化論の現在
- 3 学校給食費公会計化論の検討
- 4 学校給食費公会計化への視点
- 5 憲法と学校給食

おわりに

はじめに

学校給食費の未納に関するトラブルが後を絶たず、学校はその徴収に多大な労力を割かれている。いわゆる学校給食費未納問題である。本来ならば、この問題は、就学援助基準の切り上げや学校給食費の負担軽減・無償化によって、十分に解決可能である。ところが、現状では、そのような実務例は少数にとどまっている<sup>1)</sup>。そればかりか、学校給食費未納問題への対応をめぐるのは、授業料以外の教育費は有償（授業料無償説）との前提の下、未納給食費をどうやって徴収するかという問ばかりが論じられている。この議論は、授業料以外の費用の無償化可能性や給食による食の保障を考察することがない。現在でも、給食でしか栄養を摂取できない子どもの存在が報告されているのに、である。これはたいへん奇異なことである。

このような状況の下、近年、学校給食費未納問題を解決するため、学校給食費を公会計化<sup>2)</sup>し、給食債権の回収を容易にするべきとの見解が見られる（以下「近年の公会計化論」と呼ぶ）。学校給食費が私会計になっていると、債権者が確定しづらいため、法的措置を取りにくくなることから、この不都合をなくすためになされたものである。たしかに、十

1) 兵庫県相生市など全国45自治体で無償化が実現されている。「背景に貧困 給食費補助を設置する自治体が増加」教育新聞2016年4月6日 <https://kyobun.co.jp/news/20160406.04/>

2) 本稿において、公会計（方式）とは、総計予算主義原則（地方自治法210条）のもと、各市町村が予算を調製し、議会議決を受けた後、各市町村が保護者から学校給食費を徴収するとともに、市町村が業者等から食材を購入して支払を行う方式をさす。私会計（方式）とは、一般に、各学校が児童生徒の保護者から徴収し、校長が管理し、必要に応じて業者等に支払うか、各学校が児童生徒の保護者から徴収したものを各学校から教育委員会等におさめ、教育委員会等が食材料を購入し、支払を行う方式を指す。

分な支払い能力を有するにもかかわらず、給食費を滞納している保護者からの徴収は必要であろう。また、公会計化にも一定の成果があるだろう。しかし、公会計化が実現したら学校給食費未納問題がたちどころに解決すると考えるのは早計である。

なぜなら、近年の公会計化論には、三つの重要な視点が欠落しているからである。それは、給食費負担軽減・無償化の視点、給食費未納問題は給食費を納入させればそれで済む問題ではないという視点、学校給食の意義の視点である。これらの視点を欠いた近年の公会計化論は、学校給食の意義を没却させ、教職員と保護者の無用の対立を招き、市町村を単なる「取立屋」に仕立て上げてしまう機能しかはたさないだろう。公会計化より前になすべきことがある。すなわち、実務的・短期的には負担軽減のあり方を検討し、無償化を目指すべきなのであり、理論的・長期的には学校給食の意義、義務教育無償のあり方を再検討すべきなのである。近年の公会計化論は、これらの点を等閑視しており、問題がありすぎる。

そこで、本稿では、近年の公会計化論を批判的に検討し、「正す」ことを目的とする。手順としては、2014年から2015年にかけての給食費未納問題に関する動きをまとめ、つづいて、近年の公会計化論をとりあげ、検討する。そして、近年の公会計化論にはさまざまな見逃し難い問題点があることを指摘し、最後に公会計化のあるべき姿を示す。

## 1 学校給食費未納問題の現状

学校給食費未納問題に関する近年の動きをまとめる。2014年から2015年にかけてを対象とする。なお、本稿の関心に沿ってまとめたものであるから、必ずしも網羅的ではないことをあらかじめお断りしておく。文科省調査、市町村の動きの順でまとめる。埼玉県北本市、川越市、神奈川県厚木市をとりあげる。

### 1-1 2014年文科省調査<sup>3)</sup>

文部科学省は2012年度の全国の公立小中学校の学校給食費の徴収状況を調査、発表した。調査は学校給食を実施している約2万9千校のうち583校を抽出して行われた。結果、全児童生徒に占める未納者の割合は0.9%で10年度の前回調査に比べ0.1ポイント減り、初めて1%を下回った。給食費総額に占める未納額の割合は0.5%で前回より0.1ポイント減った。未納額（推計値）は前回比4億円減の約22億円であった。未納者がいる学校の割合は46.5%で同4.6ポイント改善した。未納の主な原因を学校に聞いたところ、「保護者の責任感や規範意識の問題」が61.3%で同8.1ポイント増えた。一方で「経済的な問題」は33.9%で同9.6ポイント減った。未納者に対する対応策（複数回答）は電話や文書による督促が97.0%、家庭訪問が67.2%、就学援助制度の活用推奨が62.7%だった。法的措置は1.1%だった。このうち効果のあった取り組みは、家庭訪問が29.5%、電話・文書による保護者への説明、督促が26.2%、就学援助制度等の活用奨励が19.9%とつづき、法的措置は0.7%であっ

3) 「学校給食費の徴収状況に関する調査結果について」週刊教育資料1285（2014）40頁。

た。学校給食費の取り扱いについては、公会計が30.9%、その他が69.1%であった。文科省は「家庭訪問や督促など、学校の地道な取り組みが成果を上げつつある」とコメントしている<sup>4)</sup>。

## 1-2 埼玉県北本市～給食費未納なら弁当持参を

近年の市町村の動向で、もっとも重要と思われるのが、埼玉県北本市の例である。2015年6月、埼玉県北本市が、学校給食費未納の保護者に対し、給食を停止し、弁当持参を求めることを決めたとの報道があった。その結果、43人の未納者のうち、40人が納付の意思を示したとのことであった。その後、43人全員が納付するか納付の意思を示したと報道された。新聞記事を2つ示し、1-4で検討を加える。

### 給食費未納なら弁当持参を 北本市の4中学校、保護者に通知<sup>5)</sup>

北本市立中学校4校の校長会は7月から、学校給食費を3カ月未納した場合は給食を提供しないことを決めた。生徒が弁当を持参するように、未納の保護者に通知した。市教育委員会も了承しており、25日の定例会で報告された。

市教委によると、4校の給食は自校方式で、給食費は生徒1人当たり月額4500円（全額材料費）。未納の保護者は43人で、今回の通知に対して、40人が納付するか、納付の意思を示したという。

市は4月、自校方式の整備に伴って給食会計を市から各校に移管した。4月から6月まで3カ月で未納額は計58万5000円で、累計額は約180万円に上っている。7月分の食材費の購入に影響が出る恐れもあるという。

吉田伸吾教育部長は「校長会からは苦肉の策と聞いた。（未納者家庭に）弁当を持ってこさせることが目的ではない。生徒につらい思いはさせたくない。未納ゼロをお願いしたいという一心」と説明している。

### 給食停止、やり過ぎか 埼玉・北本市「未納なら弁当を」<sup>6)</sup>

学校給食費の未納が3カ月間続いたら、7月から給食の提供を停止します。その間は弁当を持参させてください——。埼玉県北本市の中学校が6月、保護者に通知を出したところ該当する43人全員が納付するか、納める意思を示した。学校のやり方に「ほかの家庭は払っているのだから当然だ」という声もあがる一方で、「親の責任を子どもにおしつけるのはやり過ぎだ」との声もあがる。

4) 日本経済新聞2014年1月23日。

5) 「給食費未納なら弁当持参を北本市の4中学校、保護者に通知」埼玉新聞（2015年6月25日。<http://saitama-np.co.jp/news/2015/06/26/04.html>

6) 朝日新聞デジタル2015年7月4日。

### ■「苦渋の選択」通知で効果

未納家庭の生徒への給食停止を決めたのは、北本市に四つある全市立中学校。生徒1人あたり月4500円の給食費の滞納総額は、4～6月分だけで約180万円（一部未納も含む）に上る。計画通りに食材購入ができなくなる恐れが出たため、4校の校長は「未納額がこれ以上膨らむ前に手を打とう」と措置に踏み切った。

同市は、給食費の管理を各校に任せる「私会計」方式をとる。未納の家庭に担任教諭が訪問し、生活が苦しければ給食費などが支給される就学援助の仕組みを説明したり、「一部だけでも納めて」と求めたりしてきた。それでも応じない未納の43人について、学校は「払えるのに払わない」事例だと判断した。

6月、保護者に配布した通知には「給食を停止する際にはお子様にも告知する」「『有料』なものに相当額の支払いをするのは社会のルール」などと明記した。すると、6月末までに全家庭が納付するか、納める意思を示した。このため、7月も引き続き全生徒に給食を提供している。

市教委によると、給食費未納問題は10年近く前から続いてきた。1年以上納めないまま卒業した例もあるという。元校長は、卒業生宅を督促に訪れた際、母親から「払えないのよ」と財布をたたきつけられたという。

4校の校長は法定措置をとるよりもまず、通知を出して解決をはかることにした。市教委は「通知の効果があつたのは良かったが、できれば避けたい苦渋の選択だった」とする。弁当を持参させれば、未納だとほかの生徒にもわかるからだ。

通知後、市教委には20件近い意見が寄せられた。ほとんどが「支払うのが当然だ」と理解を示す声だったという。だが、市内の中学2年生女子の母親（46）は「子どもに罪はないのに、親の責任を押しつけるようで、やり過ぎだ」と話す。

### ■ほとんどの学校、未納でも提供

全国のほとんどの学校は、給食費が未納でも給食を提供している。福岡市教委健康教育課の高着（こうちゃく）一孝課長は「給食は教育の一環として実施している。給食の提供は市の責任で、未納を理由に食べさせないことは考えていない」という。

同市は2008年度の累積滞納金が約1億9700万円に膨らんだ。09年9月、政令指定市で初めて、一般会計に予算計上して自治体で一括管理する公会計方式にし、保護者は口座振替で市に給食費を納める仕組みにした。

また、市教委には未納者に対応する専従職員が6人いる。督促しても納付されない場合は法的措置をとる。昨年度、市が裁判所に支払い督促を申し立てたのは53件。滞納額が50万円を超え、市が支払いを求めて裁判所に提訴したのは4件。うち計36件で納付の誓約がなされた。

対策の強化で、前年度までに累積した未納金の収納率は09年度の10.7%から13年度は14.7%に改善。しかし、給食費の値上げもあり、13年度の累積滞納金は2億8692万円と、公会計化前より膨らんだ。

文部科学省が全国の公立小中学校583校を抽出して行った調査では、12年度の未納者の

割合は0.9%。法的措置をとった学校は1.1%あった。完全給食を実施する公立小中学校（約2万9千校）全体での未納額は推計21億円余りに上る。

今年度も、群馬県高崎市が4月、約30万円を滞納している1世帯を提訴。埼玉県川越市が今月2日、約6万5千円を滞納している1世帯を提訴した。

文科省は1月、各都道府県教委などに対し、未納者には就学援助などの活用を奨励することや、やむを得ず法的措置をとった過去の事例も参考に適切な対応をとることなどを通知した。（川崎卓哉，三島あずさ）

#### ■懲罰的対応ではなく支援を

《鴈（がん）咲子・跡見学園女子大准教授（行政学）の話》生活保護や就学援助を申請していないからといって「支払い能力がある」と考えるのは短絡的だ。援助を申請できない事情を抱える保護者もいる。滞納を続ける家庭は、子どもが育つ環境として何らかのリスクがある可能性がある。学校や行政は懲罰的な対応ではなく、滞納を福祉による支援が必要なシグナルととらえる必要がある。

#### ■保護者と信頼関係築く必要

《教育評論家の尾木直樹さんの話》公立中学校の教員だった経験から、子育ての能力や責任感に欠けるなど様々な保護者がいるのは分かる。ただ、どんな親や子どもにも、きちんと対応していくのが公立学校だ。教員は部活などに費やす時間が長すぎて、保護者と十分なコミュニケーションをとって信頼関係を築けていない。十分な対応ができるようにするためには、働き方も見直すべきだ。

### 1-3 法的措置をとる市町村

2014年文科省調査によれば、法的措置を取っている市町村は1.1%にとどまる。法的措置は、給食費徴収手段としては、例外的なものとして位置付けられる。とはいえ、現在でも一定数の市町村が採用している。注目度も高い。ここでは、近年、法的措置をとりはじめた市町村の例として、埼玉県川越市と神奈川県厚木市をあげる。

#### （1）埼玉県川越市<sup>7)</sup>

未払い給食費6万5000円支払い求め、川越市が保護者提訴へ 埼玉

川越市は3日、市立小学校の学校給食費を未払いのまま卒業した元児童の保護者に対し、給食費の納付と遅延損害金などの支払いを求め、川越簡易裁判所に提訴する方針を明らかにした。関係する議案を6月議会に提出する。

市によると、保護者は平成22年10月分から元児童が卒業する24年3月分までの給食費計6万5千円を納付していない。昨年6月に内容証明付きで催告勧告書を送付した後は、電話や訪問しても接触できなくなったという。

7) <http://www.sankei.com/region/news/150604/rgn1506040041-n1.html>（2015年6月4日）。

担当課は「他の保護者は納付しており、公平性からも提訴する。今は全く会えないので、法廷で接触できれば」と納付を求める考えだ。

同市が給食費の未納で提訴するのは昨年3月に次ぎ2回目。この際は支払い命令が出た後、強制執行前に被告側が支払っているという。

## (2) 神奈川県厚木市

神奈川県厚木市は、2013年度より学校給食費の公会計化に踏み切ったことを契機に、法的措置をとることとした。

### 1) 給食費未納に一手 法的措置を開始<sup>8)</sup>

厚木市は8月25日、学校給食費の未納者に対して法的措置にのっとった支払督促を開始すると発表した。

2013年度より公会計となった給食費。それによって、それまで学校での集金となっていた給食費が、保護者らによる振り込みへと支払方法が変更された。13年度の未納者数は162人。14年度は474人とその数は倍増し、未納額は約900万円に。モラルの向上と、自主納付を促す目的で、今回の法的措置の導入に踏み切った。県内では公会計としている市のうち、横浜市に次いで2番目。

支払督促となるケースは、督促状などの文書による催促や戸別訪問、コールセンターからの支払い要請に応じない場合。法的措置予告書が送付され、それでも納めない者に対して支払督促が行われ、強制執行などの措置がとられる。これまで、回収が難しかった未納者への最終手段として位置づけられる。

今回の制度制定によって、13年度分に未納のあるものに対し法的措置予告書が発送された。予告書に対する連絡や納付の誠意がない場合には、9月をめどに支払督促の申し立てを開始していく予定だという。

学校給食センターの落合和行所長は「学校給食の食材費は保護者負担。おいしい給食を全員に提供していくためにも、納付をお願いしたい」とコメントした。

### 2) 給食費未納 14世帯に支払督促税の公平性がねらい<sup>9)</sup>

学校給食費滞納者への法的手段にのっとった支払督促の申し立てが開始されたことが厚木市学校給食センターへの取材で明らかになった。今回は対象となっている39世帯のうち、連絡等、納付の誠意がない14世帯への申し立てを実行。残りの対象者に対しても、随時実行していく方針だという。

市によると、今年7月時点での2014年度、14年度の未納額は合計1200万円超。未納者数は2年間で延べ636人に上る。モラルの向上と、抑止力による自主納付を促す目的で、13

8) <http://www.townnews.co.jp/0404/2015/09/04/297950.html> (タウンニュース厚木版, 2015年9月4日)。

9) <http://www.townnews.co.jp/0404/2015/10/09/303377.html> (タウンニュース厚木版, 2015年10月9日)。

年度分の未納者に対し今回の法的措置の導入に踏み切った。県内では公会計化されている自治体の中で、横浜市に次いで2番目となる。

### 3) 予告書48世帯に送付

支払督促の対象となるケースは、督促状などの文書による催促や戸別訪問、コールセンターからの再三の支払い要請に応じない場合だ。8月には48世帯に対して、法的措置予告書を郵送。うち9世帯から自主的納付や一部納付、分納誓約等がされた。今回の支払督促にも応じない悪質な場合は、資産差し押さえなどの強制執行に踏み切る可能性もあるという。

厚木市では、13年度より市が一括して徴収・管理をする公会計化がされた。市の予算に位置づけられることで、会計内容が明らかになったうえ、口座引き落としになったことによる教職員の負担減少へとつながったとされる。しかし、13年度の未納額約320万円に対し、14年度は約905万円と、その額は3倍近くに増加。学校給食センターは「未納の主な原因は保護者としての責任感や規範意識の問題」とし、「学校への支払ではなく市への支払ということで、規範意識が少なからず影響しているものと考えている」と回答した。

一方で、経済的な理由から支払いが不可能な場合は「把握をするためにも、連絡をしてほしい」と同センターの落合所長は話す。「今回の措置も強制執行が目的ではなく、状況を把握するためにも相談してもらうことを目的としています。就学援助などを検討するためにも、まずは連絡をしてほしい」と加えた。

目標は「未納ゼロ」に近づけること。「学校給食費は、保護者の方に公平に負担いただくものです。未納額を少しでも減らし、給食を安心安全に提供していきたい」とコメントした。

## 1-4 市町村の対応への疑問

学校給食費未納に苦悩する市町村の様子が伝わってくる。市町村の努力には敬意を払いたい。とはいえ、いくつかの問題点を指摘せざるをえない。北本市、厚木市の順で考える。川越市については、厚木市と指摘が重なるため、ここでは省略する。

### (1) 北本市

北本市の対応に関する新聞報道によれば、学校だよりなどで通知を行い、そこには「『有料』のものを手に入れる時は、それ相当額の支払いをするというのは社会のルール」などと書かれていたという<sup>10)</sup>。そこで、筆者は、北本市立の4中学校の学校だよりを調べてみたが、そのような記述はなかった<sup>11)</sup>。おそらく、「社会のルール」といった表現は別

10) 前掲朝日新聞デジタル2015年7月4日。

11) 北本市立東中学校「学校だより」第2号(2015年5月28日)、北本市立宮内中学校「宮内中だより」No.3(2015年6月1日)、北本中学校「北本中学校だより自主創造」第2号(2015年4月24日)、西中学校「かば桜学園西中学校だより樺」第2号(2015年5月1日)に学校給食費納入を呼びかけ

の文書にあったようである。推測するに、何種類かの文書を用意したうえでの丁寧な説明・取り組みが奏功し、未納者の激減につながったようである。

私見では、法的措置をとらずに未納を減らそうとしている点では、北本市の取り組みを評価する。しかし、次の問題を指摘しうる。まず、未納者が「払えるのに支払わない」事例と断定する根拠は何であったのか。報道からうかがい知ることはできない。生活保護や就学援助制度を利用していないことのみが根拠であったとしたら、「短絡的」<sup>12)</sup>という評価が妥当することになる。次に、給食費未納について、保護者に責任があったとしても、子どもに責任が及ぶわけではない。北本市の対応は、意図してはいないであろうが、未納の保護者への制裁のために子どもが「とぼっちり」を受けるといった構図になってしまっている。子どもの受ける精神的「ダメージ」が大きすぎるのではないか。さらに、個別の事情への配慮をしているのかどうか。これも報道からはわからない。制度利用の有無だけで「払えるのに支払わない」世帯かどうかは判別困難である。したがって、教員の力を借りたり、家庭訪問や電話などを行ったりして、各世帯の状況を把握することが必要となる。果たしてそのような努力をしたのかどうか。報道からははっきりせず、疑問が残される。

## (2) 厚木市

厚木市については、次の疑問がある。まず、厚木市が、学校給食費未納世帯に「連絡をしてほしい」と呼びかけていることについてである。これは世帯の状況を全く把握していないということを示しているのではないか。はたして学校との関係はどうなっているであろうか。学校との連携は当然必要なことである。しかし、報道を見る限りでは、厚木市ではこの連携が不十分であるように思われる。

次に、家庭環境の把握、子どもの不利な状況があったかどうかといった調査は行われたのであろうか。これらの新聞記事からわかることに限界があるとしても、疑問は残される。未納を減らすために、子どもが犠牲になるようなことになっていないか懸念される。

## 2 学校給食費公会計化論の現在

近年、学校給食費会計を公会計化すべきとの見解がある。この見解は、私会計の場合、学校給食費の権利関係が曖昧であり、それが未納問題の温床となってきたとして、給食費会計を公会計化して、権利義務関係を明確にし、債権回収を容易にすべきというものである。公会計化論自体は、30年以上前から存在するが<sup>13)</sup>、未納問題への対応という意味で公会計化を主張するのが近年の公会計化論の特徴であるといえる。また、私会計でも法的措置を取れるようにするための法律構成を考える見解もあらわれている。ここでは、私会計、公会計の順でまとめ、そのうえで検討する。

---

る文章が掲載されていたが、「社会のルール」といった表現はなかった。

12) 朝日新聞前掲記事における馬咲子氏のコメント。

13) 「学校給食費負担と管理、執行」文部省体育局学校給食課法令研究会編『学校給食執務ハンドブック』（加除式、1984年現在のもの）1659頁。

## 2-1 私会計方式と未納問題

2014年文科省調査では、学校給食費の会計方式として私会計を採用しているところが約7割ということになっている。私会計における学校給食の契約関係をどのように解するかについては、いくつか考え方があ

### (1) 権利能力なき社団

この説は、学校給食債権を、民法173条3号所定の2年の短期消滅時効に該当する債権であるとして、そこから学校を「権利能力なき社団」と理解しようとするものである。すなわち、学校の債権については、「法人たる学校、権利能力のない社団または財団たる学校等の債権について……短期・迅速に決済されるのが常であろうから、本号が適用されるのを否定する理由はない」。したがって、学校給食債権は民法173条3号所定の債権であるということになる。また、国公立学校についても「特に取り扱いを異にすべき理由はなく、本条が適用されるものと解されるべきである」とする<sup>14)</sup>。すると、法律関係は次の通りになりそうである。当該学校は、子どもへの教育実現を目的とする「権利能力なき社団」である。校長が代表者、保護者が構成員ということになる。そして、学校給食費は社団財産ということになって、校長に徴収義務が生じる、ということになりそうである。しかし、この場合、設置者（市町村長）が債権者となることも可能であるように思われ、結局は、この説明では権利義務関係ははっきりしない。

### (2) 信託契約

この説は、保護者によって学校給食費が校長の預金口座に振り込まれた時点で、保護者と校長との間で、保護者を委託者兼受益者、校長を受託者、支払われた学校給食費を信託財産とし、これを児童・生徒に提供される学校給食の食材費の支払いに充てることを目的とした信託契約が成立したと解することができる、というものである<sup>15)</sup>。このように解することで、校長に、欠損・繰越が生じないための善管注意義務を課すことができる。したがって、校長は、給食費の欠損等が生じた場合には、法的措置を含む何らかの措置を取らなければならないことになり、場合によっては損害賠償責任を負うことがあるということになる。

信託契約説は、一見すると、学校給食が児童生徒集団に提供されているという実態に即した法律構成になっているように見える。しかし、行政機関である校長が債権者となりえるのか。また、校長に善管注意義務を課すことは、教職員の負担増を意味するのではないか。さらに、なぜ校長がここまでの責任を負わされることになるのかという疑問もある。そして、設置者が蚊帳の外なのはどのようにしてなのかという疑問もある。設置者が外される点について、信託契約説を支持する論者は、私会計方式の場合、市町村を債権者として観念

14) 川島武宜編『注釈民法（5）』（1967）361頁（平井宜雄執筆）。

15) 川義郎「学校給食費を信託構成とする考え方について」信託フォーラム3号（2015）82頁。

することはできないからであるとする<sup>16)</sup>。しかし、学校給食法では、学校設置者が給食実施を司ることになっているのに、どうして信託契約が校長と保護者との間で結ばれるということになるのか。さらに、市町村の例を見ると、私会計方式を採用した上で、市町村が債権者であるとするところも存在する<sup>17)</sup>。こうしてみると、この説は採用できない。

### (3) 事務管理

事務管理と解する考え方もある。すなわち、学校給食費については、当該市町村教育委員会の職員としての校長が、保護者のために、学校給食費を預かり、これを食材納入業者に支払っているとするものである。だとすると、学校給食費未納の保護者があらわれた場合、保護者にたいして支払いを請求する者は、学校長か食材納入業者のいずれかになる。実際には、食材費は支払われることになるから、立て替え払いをした教委職員としての学校長が保護者に対し、立替金の支払いを求めることになる。この場合、事務管理に基づく費用の償還請求権（民法702条）が発生することとなるというものである<sup>18)</sup>。ただし、学校長は行政機関であるため債権者となることができない。そこで、当該市町村が債権者になる。したがって、支払督促を行う場合には、当該市町村が申立人となる。

事務管理説に立つと、学校長は立替え払いをしているだけということになる。市町村が給食実施者であるとすれば、十分成り立つ考え方である。各保護者と市町村との給食提供契約があり、学校長は学校給食費をあずかっているのだと見ることで説明がつくように思われる。私見も事務管理と解するのが妥当ではないかと考えている。

### (4) 曖昧な権利関係

私見は事務管理説が妥当と考える。しかし、事務管理説で一応の説明はつくものの、権利義務関係が曖昧なままだとの批判には一応あるように思われる。次節では、権利義務関係がはっきりさせるため、公会計に移行すべきであるとの議論を紹介する。

## 2-2 公会計方式と未納問題－近年の公会計化論－

私会計方式について、権利義務関係がはっきりしないことから、結果として未納者を見逃すことになること批判し、学校給食会計を公会計に移すべきであるとする見解があらわれている。これが近年の公会計化論である。以下に紹介する。

### (1) 公会計化によって法的措置をとるべきとする見解

弁護士の小川義郎は、学校給食費の会計方式の問題を検討し、公会計化が望ましいとす

16) 川義郎「学校給食費を私会計とすることの適法性と問題点」判例地方自治384（2014）86頁。

17) 宗像市教育委員会学校管理課「宗像市学校給食費未納対応マニュアル」（2013）2頁は、給食会計については私会計を採用しつつ、債権者は宗像市であるとする。

18) 「学校給食費の債権者と消滅時効期間」一般財団法人地方自治研究機構ホームページ（[http://www.rilg.or.jp/htdocs/hosei/main/houmu\\_qa/2008/12\\_spring\\_02.html#a5](http://www.rilg.or.jp/htdocs/hosei/main/houmu_qa/2008/12_spring_02.html#a5)）2015年11月閲覧。

る<sup>19)</sup>。川によれば、学校給食費を滞納している児童生徒の保護者の多くは、「支払能力があるにもかかわらず支払わない者、または、要保護者等の要件をみたすが、申請を行っていない者である」と考えられるとする。さらに川は、「滞納者は、原則として準要保護者に当たらない程度の収入がある者である。もっとも、あまり知られてはいないものの、滞納者の中には準要保護を受けられる程度の収入がありながらその申請を怠っている者も少なくない<sup>20)</sup>と指摘する。このような滞納を解消するためには、公会計方式が適切であるとする。そして、公会計方式にはいくつかのあり方があるが、「いずれの見解を支持するにしても、条例・規則及び要綱の整備によって、権利義務の明確化及び統一化を図ることが望ましいことはいうまでもない」。したがって、学校給食費は、可及的速やかに公会計化に移行することが望ましい。公会計化によって、権利義務関係がはっきりし、法的措置が取りやすくなるというメリットがあり、また、教職員の負担軽減につながるというメリットもあるというのである。

## (2) 保護者の不公平感解消のため公会計化が必要とする見解

金本佐紀子は、「未納者が存在することにより、学校給食の質が下がることにつながっていることは明らか」であり、「一部の保護者の未納のために、学校給食費を支払った子どもが規定の回数分の学校給食を食べられない、提供される学校給食が変更される等の影響が出ること等を文部科学省は危惧しているが、まさしくそういった状況に陥っている」との認識のもと、学校給食費未納問題の解決のためには、私会計を公会計とすることが次の二点から有効であるとする。第一に、行政が徴収の主体であるべきだからである。私会計では、現場の多忙感に拍車をかけることになる。例として、私会計を維持しながら給食費未納整理事業を行っている東大和市をあげ、この例は公会計における未納費徴収作業と同質であるとする。その上で「せっかく行政が徴収作業に入るならば、学校給食費を公会計として取り扱った方が、費やした人件費の面からも得策なのではないだろうか」とする。第二に、法的措置に関してである。多くの保護者が、未納が悪質な場合は法的措置をとることは仕方ないと考えているのに、私会計では、教職員の教育や研修が必要となり、法的措置をとりにくい。その点、公会計化すると、債権者が地方公共団体となり、債務者は保護者となるから、「法的措置を取りやすい。さらに、督促事務に関して、首長名義で公費負担で実施できる等の利点があり、契約内容の明確化も円滑に行える」とする。このことによって、保護者の不公平感を解決できるとする。これらの根拠から「公会計への徴収方法の移行が、未納問題解決の第一歩ということになるのではないだろうか」と結論するのである<sup>21)</sup>。

19) 川義郎「学校給食費の現状と課題」法律実務研究25(2010)205頁以下。川「学校給食費の公会計化に際して」学校事務67巻2号(2016)10頁以下。その他本稿に掲げた文献参照。

20) 川義郎「学校給食費を信託構成とする考え方について」信託フォーラム3号(2015)83頁注8)。

21) 金本佐紀子「学校給食の現状と課題—学校給食費未納問題に焦点を当てて—」スクールコンプライアンス研究No.2(2014)119-128頁。

### (3) 公会計化の問題点を指摘する見解

本多正人は公会計化については各論者がおおむね支持しているとした上で、次のように指摘する。すなわち、第一に、公会計化と一口に言っても、一般会計なのか特別会計なのか、学校給食費を収入とする会計区分、予算科目名も多様であること、第二に、「給食費の公会計化は、金融機関の選択肢が増えることや振替手数料を市の負担にしようことはあるにしても保護者にとってのメリットがわかりにく」いことである<sup>22)</sup>。

文部省体育局学校給食課法令研究会は、学校給食費の公会計化は各市町村の自由に委ねられているとした上で、公会計化のメリット・デメリットを次の通りまとめている。メリットとしては、①学校での徴収業務が軽減されうる、②金銭的事故が少ない、③現金を取り扱うことがない、④物資の仕入、その他会計に対して信頼がある、という諸点があげられている。デメリットとしては、①事務処理が煩雑である、②決裁等に時間がかかり臨機応変の措置がとりにくい、③給食費の決定等について複雑な手続きを必要とし弾力的に対処しにくい、④学校では全体的な収支状況を把握し難い、という諸点があげられている<sup>23)</sup>。

### 2-3 学校給食費会計に関する文科省と総務省の見解

ここで文科省と総務省の見解を見ておく。文科省は、給食会計は市町村判断に委ねるとする立場を貫いている。他方、総務省は、私会計は地方自治法違反であるとしており、見解は分かれている。ここでは、自治労が文科省及び総務省相手に実施した交渉の記録を用いて各省の見解を紹介する。①学校給食費の公会計の是非、②学校給食提供契約の理解、以上の二つの論点についてまとめる<sup>24)</sup>。

#### (1) 文部科学省

①学校給食費に関して公会計か私会計かどちらにするかは各市町村の判断にまかされている。現状は、法に適応して処理がなされており、特段の措置は考えていない。学校負担となっている滞納問題については別途検討しているところである。総務省の見解（後述）は承知しており、調整を考えてはいる。

②学校給食は、設置者と保護者との委託契約である。ここでいう設置者は、首長ではなく教育委員会である。契約締結の権限は首長にあるが、首長と教育委員会の取り決めにより、その権限を教育委員会に移すことができる。ただしこの取り決めを明文化する必要があるかどうかについては特段の定めはないから、結局のところ、各市町村にまかされるこ

22) 本多正人「学校給食費の公会計化と共同実施」学校事務2015年2月号65頁。

23) 文部省体育局学校給食課法令研究会前掲書1660頁。

24) 「2011政府予算要求中央行動（2011/11/29）文部科学省及び総務省との交渉記録」（2011）<http://www.gakuro.com/gakuji/pdf/20101129mon-sou.pdf>, 「2011政府予算要求中央行動（2011/7/27）文部科学省及び総務省との交渉記録」<http://www.gakuro.com/gakuji/pdf/20100727sou-mon.pdf>（いずれも2016年4月4日閲覧）。また、いなみや須美前江戸川区議会議員 生活者ネットワーク <http://inamiya.seikatsusha.me/blog/2013/01/07/4197/> にも要領の良いまとめがある。（2015年12月4日閲覧）

とになる。したがって、委託契約は教育委員会と保護者の間でなされており、教育委員会は学校に付随する事務として、学校徴収金事務を校長以下教員に下ろしているという形になる。給食費の扱いを私金として処理する場合も、その債権を持っているのは設置者ということになる。公金ではないが、この事務は付随的業務として公務である。また、債権の取り立てに関する訴訟費用は公費で支出して差し支えない。現時点で特段の問題は生じておらず、これらの取り扱いは地方自治法や自治体の会計規則等に矛盾しない。

## (2) 総務省

①旧文部省が昭和32年給食食材費は地方公共団体の収入として取り扱う必要はないとの通知を出したことは承知している。しかし、学校給食費は公金であるので、学校職員が直接収納する場合は、地方自治法171条の規定に基づき、当該学校職員を出納員としてその収納と保管を行わせることになり、収納したお金は市町村歳入予算に計上しなければならない。また、学校給食を市町村事務として処理していない場合は、地方自治法235条の4第2項の定めにより、現金を保管するためには法律または政令の規定が必要であり、それができない場合は保管することができないことになる。学校給食を市町村事務として行っているところがあれば、これを歳入に入れて適正に行うべきである。ただし、文科省が一定の手続きを行えば取り扱えることになる。地方自治法については、総務省の解釈が優先となる。

②委託契約は、市町村の事業だからできることであり、設置者と保護者との委託契約という理解は成り立たない。学校給食費を私費として取り扱ったり、校長が徴収・管理することは、私費を職務上扱う点で職務専念義務違反である。また、校長が実費弁償として集めているとしても、未納者がいると常に債務不履行が生じることになる。債権債務が全く曖昧であり、一定の整理が必要である。

## (3) 見解の相違

両省が真っ向から対立している。文科省の見解は、学校給食というのは、もともと各学校がそれぞれに給食を出していて、私会計もそこから出発しているという学校給食の歴史的経緯を重視したものである<sup>25)</sup>。つまり、学校設置者は、どのような形でもいいから、学校給食の実施に努めればよいとする立場である。学校給食法重視の立場といえる。他方、総務省の方は、学校給食が市町村事務である以上、学校給食費は公金なのだから、歳入に入れるべきということにある。これは、地方自治法重視の立場といえる。たしかに、地方財政に関する事柄なのだから地方自治法が適用されて当然ということはいえる。しかし、そうすると、教材費、制服代など整理の必要な費用が続出することになるのではないだろ

25) 学校給食の歴史的経緯については、文部省・日本学校給食会『学校給食の発展』(1976)など。ちなみに、第二次大戦前には、学校給食の食材を自給しているところもあった。例えば、岩手県『学校給食自給施設収支決算 昭和十二年十二月三十一日現在』(1937)によれば、野菜を栽培したり、衣類などを売ったりして、食材費に充てていた学校があった。

うか<sup>26)</sup>。

#### 2-4 裁判例

裁判例はどうだろうか。勤務している小学校校長から学校給食費徴収及び管理業務を命じられた小学校教諭が、本件業務命令は違法であるとして賠償を求めた事案がある。本件で、原告教諭側が私会計は違法であると主張したことについて、裁判所は、学校給食費の会計方式の選択は各市町村に委ねられているとして、次の通り判示した<sup>27)</sup>。

「学校給食法は、学校給食の実施者が義務教育諸学校の設置者であること、当該設置者と学校給食を受ける児童又は生徒の保護者の経費の負担について定めるにとどまり、学校給食費の徴収権者、児童又は生徒の保護者との間の法律関係及び学校給食費の徴収管理に係る会計制度について具体的な定めをしていない。

そして、学校給食の実施者が義務教育諸学校の設置者であることを重視すれば、当該設置者である地方公共団体が学校給食費を徴収管理する（公会計）と解することが可能である。他方、児童又は生徒の保護者が負担する学校給食費は、学校給食の食材費等に相当する部分であり……、学校給食の対価といえることからすれば、学校給食費の徴収管理は、児童又は生徒の学校教育に必要な教材費等の徴収管理と同様の性格を有していると解することができ、このような理解に照らせば、学校長が学校給食費を徴収管理することも許容される（私会計）と解することも可能である。……学校給食法は、学校給食費の徴収管理に係る会計制度として公会計又は私会計のいずれを採るかを、設置者である地方公共団体の裁量に委ねていると解するのが相当である」。

本判決は、学校給食費の会計方式は市町村の裁量に委ねられているとした。文科省の解釈に沿っており、地方自治法違反とする総務省の見解については無視している。推測するに、地方自治法と学校給食法との関係を、一般法と特別法との関係と捉えているからではないかと思われる。

### 3 学校給食費公会計化論の検討

前章の整理をすると、近年、公会計化を支持する見解が現れてきており、これが注目されているというのが現状であるといえる<sup>28)</sup>。そこで、近年の公会計化論について検討する。

---

26) 私会計方式に問題があるのはたしかだが、だからといってこれを、完全に退ける必要はないように思われる。理由は、事務管理説に立てば、一応は権利関係を説明できる点、市町村や学校の実情に合わせた会計が可能になると思われる点、小中学校全体のうち私会計が7割を占めているにもかかわらず、未納率は1%程度であり、それなりの結果が出ている点、以上3点である。

27) 判例地方自治383号（2014）61頁（学校給食費徴収業務に関する措置要求却下判定取消及び地位がないことの確認等請求事件）。

28) 澤田稔「学校給食費の未納対策」週間教育資料1320（2014）31頁。

### 3-1 近年の公会計化論の検討

近年の公会計化論の根拠をあらためて整理しておく。まず、公会計化によって権利義務関係が整理され、法的措置が取りやすくなる点が挙げられる。すなわち、公会計化を行うことにより、給食費が各市町村の予算に組み入れられることになる。すると、各市町村の首長が債権者となることが可能となり、未納者に対する法的措置が容易になるということである。このことによって、「支払い能力があるにもかかわらず支払わない者」に対する給食費徴収が確実になるというのである。次に、教職員の負担軽減につながる点が挙げられている。さらに、他の保護者が不公平感を抱く点をあげる者もある。

私見は、公会計化の導入そのものには反対しない。むしろ賛成である。しかしながら、近年の公会計化論には問題がありすぎる。ここでは5つの問題点をあげる。第一に、論者の前提に問題がある。未納者について、「支払能力があるにもかかわらず支払わない者」、または、要保護者・準要保護者等の要件をみたすにもかかわらず、「申請を怠っている者」と理解している。しかし、未納者に関して、このような単純な二分法は成立しない。論者は、就学援助制度が困窮層のすべてをフォローできているわけではないこと<sup>29)</sup>を見落としている。つまり、「要保護者の要件を満たさないが、支払うことのできない者」という層の存在が見落とされているのである。

これはどういうことかということ、就学援助事務は自治事務であることから、準要保護層の範囲は、教育委員会が任意に決定することができる。敷衍すると、「要保護者等の要件を満たすが、支払い能力のある者」の範囲は、教育委員会の裁量により、任意に変更することが可能であるということである。例えば、大阪市の場合、準要保護基準収入額は生活保護基準収入額の1.0倍である。一見すると明確だが、その内容は、2010年度までは世帯主の収入で見ていたのが、2011年度から世帯員全員の収入で見えるように変更された。この変更によって、就学援助制度利用について否認認定が出る世帯が出たという<sup>30)</sup>。このことは、教育委員会の裁量によって、これまで「支払い能力がない」とされていた者を「支払い能力があるにもかかわらず支払わない者」へと変更しうることを示している<sup>31)</sup>。こういった変更が、困窮状況の見逃し(=「漏給」)を招くことに自覚的でなければならない。公会計化を推進する場合、このような任意の変更による「漏給」発生の取扱いを考察する必要がある。そうしないと、公会計化は「漏給」を正当化する仕組みになってしまいかねない。近年の公会計化論はこの点を理解できていない。

29) このことは就学援助制度成立当初から意識されていたことである。たとえば、藤澤宏樹「就学援助制度成立過程の一断面－学校給食法における就学援助規定の成立－」大阪経大論集61巻3号(2010)149頁など。就学援助制度は、成立当初からこの「漏給」問題を抱えていた。今日、就学援助基準と生活保護基準とがほぼ同一化している市町村が多く存在する現状では、この問題が解決されたと見ることはできない。

30) 横山篤子「大阪市の就学援助制度～制度変更から五年、現状と課題～」子どものための学校事務117(2012)51頁。

31) 近年では、就学援助制度基準と生活保護基準の「同一化」が進んでいるように思われる。

第二に、論者が就学援助制度利用手続における「申請」の意味を理解できていないのではないか。川は「滞納者は、原則として準要保護者に当たらない程度の収入がある者である。……滞納者の中には準要保護を受けられる程度の収入がありながらその申請を怠っている者も少なくない」<sup>32)</sup>としている。しかし、就学援助制度の申請は義務ではない。そもそも申請とは、法令に基づき、行政庁の許可、認可、免許その他の自己に対し何らかの利益を付与する処分を求める行為で、当該行為に対して行政庁が諾否の応答をすべきこととされているものをいう（行政手続法2条3号）。すなわち、利益処分を求めるのが申請なのだから、「申請を怠っている」という表現そのものが問題である。義務を課されているのは行政庁の側であり、申請者ではない。

また、仮にこの議論を受け入れて、「申請を怠っている者」がいるとして、これを完全になくす方策を考えるならば、就学援助制度各法あるいは就学援助条例・規則・要綱などに、職権保護規定を設けることを考えたほうが現実的である。なぜなら、自らが「申請を怠っている者」に該当するかどうかは、当人にはわからないことが十分にあり得るからである。このことは、就学援助基準を公表していない市町村が一定数存在することを考えれば容易に理解できる。

さらに、「支払いを怠っている者も少なくない」というが、現場からは「払えない事例のほうがはるかに多い」との声がある<sup>33)</sup>。「申請を怠っている者も少なくない」との現状認識が問われるところである。

第三に、公会計化は、教職員の負担軽減につながるという点である。はたして本当に教職員の負担軽減につながるのか。公会計化を実現したとしても、未納者へのファースト・コンタクトを学校が担当するのでは、さしたる軽減とは言えないだろう。文科省の調査によると、学校管理職の負担に感じる業務の上位に「学校徴収金に関する業務」が入っている<sup>34)</sup>。公会計化の形態について十分検討する必要があるのである。

また、仮に、公会計化によって教職員の負担が軽減されたとしても、その負担を、他の行政職員が負うのでは、負担の転嫁が行われているだけである。公会計化に伴うシステム構築が必要であろうし、未納対策のための人員も割かなくてはならない。行政の貴重な人的資源が、学校給食費の徴収業務にいわば「浪費」されることになる。これで問題解決といえるのか、はなはだ疑問である。行政が徴収業務に入ったほうが「費やした人件費の面からも得策」という見解を先に紹介したが、どこが得策なのであろうか。担当職員のスト

32) 川前掲「学校給食費を信託構成とする考え方について」信託フォーラム3号（2015）83頁注8）。

33) 古澤絵美「就学援助・学校徴収金問題の現在」教育2014年4月号122頁。

34) 文科省の教職員の負担感についての調査では、「負担に感じる業務」1位は「国や教育委員会からの調査やアンケートへの対応」であった。また、管理職の6割が「学校徴収金に関する業務（未納者への対応）」を負担に感じており、上位に入っている。文部科学省「学校現場における業務改善のためのガイドライン」（2015）13頁。このことは、校長を始めとする管理職の業務負担軽減の視点も必要であることを示している。ちなみに、この意味で、先に触れた私会計を信託契約とする考え方は、負担軽減につながらない点で、現実にはそぐわないものになっている。

レスは半端なものではないだろう。論者が行政職員の負担軽減を考慮に入れていないのは問題である。

第四に、近年の公会計化論には、学校給食費負担軽減の視点がまったくない。消費税率8%ひきあげを機に、各地で学校給食費の値上げが行なわれている。消費税率は、さらに10%への引き上げが検討されているから、今後も値上げが続くと予想される。このことは、格差は拡大し、貧困が増大している今日、就学援助制度やその他の負担軽減制度のあり方を考察しなければならないことを示しているのではないのか。近年の公会計化論には、こういった展望がない。これでは、公会計化は、市町村をただの「取立屋」にするためのものでしかなくなってしまうだろう。

第五に、学校給食の意義について検討しなければならない。2007年改正学校給食法1条は、学校給食の目的について、これまでの「栄養改善」概念に加えて、「食育」概念を打ち出した。学校給食を教育の一環と捉える立場がより明確にされたわけである。前述の裁判例でも、「学校給食は、児童及び生徒の心身の健全な発達に資するものであり、かつ、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であり、学校における食育の推進を図るものであることからすれば、学校給食は、教育そのものといえ<sup>35)</sup>」とされ、学校給食の教育的意義が強く意識されている。このような学校給食の意義に照らせば、学校給食を契約の問題としてのみ捉え、未納者には給食停止とか未納額の取り立てとかのみを強調する見解には違和感を感じざるをえない。

### 3-2 近年の公会計化論の見逃しているもの

私見は公会計化そのものには反対しない。むしろ賛成である。しかしながら、その公会計化論が、法的措置を取りやすくするために導入するのだとか、就学援助制度に関する無知無理解に基づくものであるのなら、反対せざるをえないのである。次章で、これを「正す」試みを行うことになるが、ここで内容を先取りすると、学校給食の公会計化は、学校給食費の負担軽減・無償化を目指したものでなければ、導入しなければならない積極的意味はない。

## 4 学校給食費公会計化に必要な視点

公会計化論にとって必要な視点とは何か。それは、給食費負担軽減・無償化の視点、給食費未納問題は給食費を納入させればそれで済むという問題ではないという視点、学校給食の意義の視点である。順に検討していく。

### 4-1 給食費負担軽減・無償化の視点

#### (1) 学校給食法11条の趣旨

学校給食法11条は1項で「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

---

35) 前掲判例地方自治383号61頁。

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」とし、2項で「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」とする。これをうけて学校給食法施行令2条は、学校給食運営に要する経費のうち、学校給食に従事する職員に要する給与その他の人件費、施設及び設備の修繕費は義務教育諸学校設置者の負担とすると定める。それ以外の光熱水費、食材費が保護者負担ということになるが、光熱水費も設置者負担となる<sup>36)</sup>。したがって保護者は食材費のみを負担する。

学校給食法11条は、一般に、学校給食費は保護者が負担すべしとする根拠とされている。しかし、この規定は、学校給食運営の負担区分を明らかにしただけのものであって、ここから保護者の給食費支払義務が自動的に導かれるわけではないことに注意が必要である。ここで文科省の解釈を参照してみる。栃木県大田原市が2010年に学校給食無料化に踏み出す際に文科省に問い合わせをしたところ、次の回答を得ていたという。

「学校給食法では給食に係る経費の負担区分を定めている。（施設、設備等は設置者の負担、それ以外の材料費、光熱水費は保護者の負担とする）学校給食費とされるのは食材料費及び光熱水費となり、原則として保護者負担となる。しかし、これは経費の負担関係を明らかにしたものであり、法律の趣旨は設置者の判断で保護者の負担を軽減（負担なしも含む）することは可能とされている。この解釈は『学校給食執務ハンドブック』の質疑応答（学校給食の保護者負担）の中の説明にある。保護者の負担軽減を禁止する趣旨のものではない。また、負担軽減の手続き論まで定めていないので、軽減の方法に制約はないと思われる<sup>37)</sup>」。

これをみると、文科省は、設置者の判断での保護者負担軽減を可能とする根拠として、学校給食法11条を用いていると考えられる。そこで、ここを出発点として私見を展開してみると、学校給食法11条の全体構造は、1項が学校給食運営費は原則として設置者負担である旨を示し、2項が、残りの費用を、例外的に、保護者が負担するという区分を示した規定である。そして、学校給食法11条2項は、学校給食に係る費用全体に関する保護者負担を一部分に限定することを示すことによって、負担軽減が望ましいとする趣旨を有しているものと考えられる。この構造の下では、保護者負担の軽減は単に許されるということにとどまらず、負担なしまでも含む軽減が望ましいということになる。したがって、学校給食費の運用は、このような学校給食法11条の趣旨を踏まえて行わなければならない。会計方式についても、公会計化するとしても、上の趣旨を踏まえた、負担軽減という方向性をもって行われなければならない。以上の私見は、憲法26条2項の義務教育無償の考え方にも適うものである。私見は学校給食費負担関係の原則と例外を逆転させようとする試み

36) 学校給食の実施に関する事務処理および指導の指針について（1972.4.18文部省体育局）

37) 秋山ゆきこ「完全無料化に踏み出し、保護者の負担を軽減（栃木・大田原市）」議会と自治体200（2014）66頁。大田原市の実情については、栃木県大田原市教育委員会事務局教育総務課「学校給食費無料化の概要」（2015）参照。

である。もっとも、試論の域を出るものでないことは付言させていただく。

## (2) 負担軽減の方法－児童手当からの天引きについての検討－

2015年、政府・自民党は、公立小・中学校の給食費について、未納があった場合に保護者の申し出がなくても児童手当から強制的に天引きする仕組みを検討していると報道された<sup>38)</sup>。児童手当法21条<sup>39)</sup>は、保護者の申し出があれば学校給食費や学用品費などを児童手当から天引きすることができるとしているが、これを改正しようというのである。児童手当法22条は、保育料については、児童手当からの強制的な天引きを認めており、この仕組みを参考にしたものである。私見では、このような天引きについては、児童手当の趣旨に反していると考えられることと、困窮世帯をさらに追い詰めるだけであることから反対する。しかし、給食費の天引きは、学校給食費負担軽減という視点からは、参考になる部分がある。

まず、未納の給食費があろうとなかろうと、すべての児童手当受給世帯から給食費を天引きすれば、学校給食費の未納は、さしあたりは解決するということである。児童手当は、夫婦・子ども2人の場合、年収960万円以下の世帯に支給される<sup>40)</sup>。仮に年収960万円以下の世帯すべてが児童手当を受給していたら、その全世帯から給食費が天引きされることになるから、給食費を支払わない「モラルを欠いた世帯」というのは、そのすべてが年収960万円より上の世帯ということになる。給食費徴収事務の負担軽減につながるだろう。したがって、仮に実施するのであれば、すべての児童手当受給世帯から天引きするべきである。

38) 日本経済新聞2015年8月18日。

39) 条文は次の通り。

1 市町村長は、受給資格者が、児童手当の支払を受ける前に、内閣府令で定めるところにより、当該児童手当の額の全部又は一部を、学校給食法(昭和二十九年法律第六十号)第十一条第二項に規定する学校給食費(次項において「学校給食費」という。)その他の学校教育に伴って必要な内閣府令で定める費用又は児童福祉法第五十六条第三項の規定により徴収する費用その他これに類するものとして内閣府令で定める費用のうち当該受給資格者に係る十五歳に達する日以後の最初の三月三十一日までの間にある児童(次項において「中学校修了前の児童」という。)に関し当該市町村に支払うべきものの支払に充てる旨を申し出た場合には、内閣府令で定めるところにより、当該受給資格者に児童手当の支払をする際に当該申出に係る費用を徴収することができる。

2 市町村長は、受給資格者が、児童手当の支払を受ける前に、内閣府令で定めるところにより、当該児童手当の額の全部又は一部を、学校給食費、児童福祉法第五十六条第八項各号又は第九項各号に定める費用その他これらに類するものとして内閣府令で定める費用のうち当該受給資格者に係る中学校修了前の児童に関し支払うべきものの支払に充てる旨を申し出た場合には、内閣府令で定めるところにより、当該児童手当の額のうち当該申出に係る部分を、当該費用に係る債権を有する者に支払うことができる。

3 前項の規定による支払があつたときは、当該受給資格者に対し当該児童手当(同項の申出に係る部分に限る。)の支給があつたものとみなす。

40) [http://www8.cao.go.jp/shoushi/jidouteate/pdf/gaiyou\\_kaisei.pdf](http://www8.cao.go.jp/shoushi/jidouteate/pdf/gaiyou_kaisei.pdf) (「児童手当について」厚労省ホームページ)。詳細は次の URL 参照 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/jidouteate/ippan.html#qa2>

次に、天引きが可能となるということは、給食費無償を実現する財源がここにあるということを示す。年収960万円以上の世帯についても、現在のところ、児童1人あたり5000円の特例給付があるから、これを使えばすべての世帯の給食費は無償となる。ただし、このような引き落としは児童手当の趣旨とは異なるから、次善（あるいはそれ以下）の策であることは言うまでもない。しかし、このことは、給食費を無償とする制度設計は簡単に考えられるということを示している。

#### 4-2 学校給食費未納問題は給食費を納入させれば済む問題ではない

近年の公会計化論は、学校給食費未納問題を、単に、保護者に金銭を払わせるためにどうするか、という問題としてのみとらえている。この捉え方は皮相的に過ぎる。

学校給食費未納問題は、遅くとも1950年頃には存在した。1950年代前半、すでに多数の学校給食費未納世帯が存在することが問題となっていた。このころ、学校給食費未納問題は、保護者のモラルの問題とは捉えられていなかった。子供の貧困状況をどのように解決するかという問題として捉えられていた。そして、各世帯の事情に即した、きめ細かな対応が心がけられていた<sup>41)</sup>。未納の背景に、貧困や虐待など、子どもの不利な状況が存在している可能性があるから見越して、対応が考えられていた。なぜなら、未納というシグナルが発せられているにもかかわらず、これを放置したために、子どもが深刻な状況に陥るといったことが十分に考えられたからである。近年の公会計化論は、こういった先達の貴重な実践を見落としている。つまり、公会計化による法的措置が、子どもがどのような状況に置かれているかという各家庭の状況把握抜きに進められているとしたら、より大きな問題を見逃している可能性がある。何のための公会計化なのか、問い直されなければならない。私見では、公会計化は、子どもの貧困の解決・緩和に役立つものとならなければならない<sup>42)</sup>。

#### 4-3 学校給食の意義・学校給食法の性格

学校給食法1条は「この法律は、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あり、かつ、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であることにかんがみ、学校給食及び学校給食を活用した食に関する

41) 藤澤宏樹「学校給食費未納問題から見える子どもの貧困—1950年代の学校給食費未納問題から考える—」藤本典裕・制度研編『学校から見える子どもの貧困』（2009）173-201頁。この論文で私は、2007年頃にさかんになりつつあった、未納者への法的措置の妥当性を検討したり、未納は「保護者のモラル崩壊」のあらわれとする見解を考えてみたりした。そして、1950年代の学校給食費未納問題に関する資料の調査から、モラル「崩壊」という見解は誤りであり、給食費未納者は1950年代にはすでに存在したこと、法的措置をとらずとも、さまざまな対応によって、市町村は成果を上げていたこと、1950年代には、未納問題は、児童生徒に給食費を納入させればそれで済むという問題ではなく、背景にある貧困問題、そのほか子どもが不利な状況におかれているかどうかという問題として対応が考えられていたことなどを指摘した。

42) 鷹咲子『子どもの貧困と教育機会の不平等』（2013）88頁以下も、法的措置には否定的である。

指導の実施に関し必要な事項を定め、もつて学校給食の普及充実及び学校における食育の推進を図ることを目的とする」と定める。すなわち、学校給食法1条は、学校給食の目的として、教育としての意義と「心身の健康な発達」に不可欠なものとしての意義（栄養改善）の双方を定めたものとして理解される。この点に関し、学校給食の目的は食育に一本化されたと考える向きもあるようだが、学校給食法2条1号が、学校給食の目的として「適切な栄養の摂取による健康の保持増進を図ること」をあげている以上、栄養改善の趣旨が完全に消えたということとはできない。なお、学校給食を「教育そのもの」と位置付けたのは、先述の裁判例であるが、これは、教育としての学校給食に注目したものと評価しうる。

このような、学校給食の教育的意義や栄養改善の意義を踏まえると、学校給食を実施する責務は学校設置者にあり、ひいては義務教育を実施する国家にある。学校給食法4条が「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、同法5条が「国及び地方公共団体は、学校給食の普及と健全な発達を図るように努めなければならない」とするのは、その趣旨である。

このことは、学校給食法が権力拘束規範であることを示している。国・地方公共団体といった学校設置者は、子どもが学校給食によって「適切な栄養の摂取」を行うことができるよう努めなければならない。であれば、困窮世帯の子どもが「適切な栄養の摂取」ができない状態にあれば、栄養摂取できるように努める責務が国、地方公共団体、学校設置者にあるということになる。当然、給食費への配慮が求められることになる。学校給食法は、学校給食の目的を定め、それをいかにして達成するかを定めている。保護者の費用負担は学校給食実施の前提とはなっていない。このことに留意が必要なのである。

## 5 憲法と学校給食

最後に、学校給食と憲法との関係について若干の検討をおこないたい。

### (1) 憲法26条・憲法25条と学校給食費

私見では、憲法26条2項の義務教育無償の理解について、授業料無償説にたっても、就学費無償説にたっても、低所得世帯の教育費無償は要請される。そこで考えてみると、就学費無償説が学校給食を無償とするのは当然と思われるため、ここでは、授業料無償説に立った場合に、給食費負担軽減・無償化はどのように考えられるかを検討してみる。

授業料無償説は、教育の対価たる授業料のみ無償とする説であるが、立法政策によって授業料以外に無償の範囲を広げるのはむしろ望ましいと考える。そこから、保護者に応分以上の負担をかけさせない趣旨を含むものとされる。そこで、学校給食について考えると、学校給食は、食育と栄養改善の二つの目的を含むものである。そこから学校給食が、先述の裁判例のように「教育そのもの」とまでいえるかどうかははっきりしないものの、教育の一環であることはたしかである。であれば、給食費への配慮、すなわち負担軽減が憲法の要請であるということとはできる。

次に、授業料無償説の場合、給食費について配慮すべき世帯と配慮する必要のない世帯とをどのように分けるかという問題がある。この点については、授業料無償説では、社会保障施策で解決すべきこととされ、立法政策の問題となる。ではどの制度を使うのかというと、本稿の立場では、児童手当ということになる。そして配慮すべきかどうかの線引きは、現行の児童手当を前提とすれば、一応は年収960万円（夫婦・子ども2人の場合）ということになる（特例給付除く）。

このように考えると、授業料無償説の立場から、給食費への配慮についての説明はできる。また、低所得世帯への給食費配慮も容易に正当化されうるだろう。しかし、この考え方には不満が残される。配慮すべき世帯収入の線引きが、広汎な立法・行政裁量に委ねられてしまう点である。というのは、年収960万円での線引きも、生活保護基準とほぼ同じ水準での線引きも、授業料無償説に立てば、どちらも憲法の要請を満たしていることになるからである。

このような広汎な立法・行政裁量をいかにして統制するのか。詳細な検討をおこなう準備はないが、ここでは、憲法が義務教育無償を明記していることから、保護者には就学費用を要求する権利があるのだとする、就学援助請求権という考え方が参考になることを指摘しておきたい。すなわち、「義務教育段階の教育については、教育を受ける権利の主体たる子女がその権利実現に協力すべき保護者の経済状態によってその権利実現を阻まれることがあってはならず、かつ、子女に法律の定めるところによって一定の普通教育を受けさせることを保護者に義務づける以上、そのことによって経済的負担を課することとならぬよう義務教育無償の原則が法律の留保なしに憲法上で直接に明記されていることからして、保護者としてはその義務の履行が、したがって子女の教育権の実現が自らの経済的事情で妨げられないよう費用補償を要求する権利を有すると考」えるべきであるというものである<sup>43)</sup>。

就学援助請求権を実効的なものとするためには、保護者の経済状態とは関係なく、教育費について、保護者負担に属する費用と公費負担とすべき費用の区別と基準を、憲法解釈論として提示するという課題に取り組まなければならない<sup>44)</sup>。私見では、少なくとも、教育費の最低水準というのは、特定の時代の特定の社会においては、かなりの程度、客観的に確定できるのではないかと考えている<sup>45)</sup>。なぜなら、教育費のニーズはある程度画一的であることと、現金給付のみならず、現物給付や代理給付の活用も視野に入れて考えることができることから<sup>46)</sup>、ある程度客観的に確定できるのではないかと考えられるからである。その上で、保護者負担とすべき費用と公費負担とすべき費用の検討を行うことになる

43) 小川政亮「社会保障と教育権」小川政亮著作集編集委員会編『小川政亮著作集4』（2007）247頁（論文初出は1974）。

44) 杉原泰雄編著『新版体系憲法事典』（2008）639頁（今野健一執筆）。

45) 藤澤宏樹「就学援助制度の再検討（2・完）」大阪経大論集58巻1号（2007）68頁。

46) 常森裕介「社会保障法における児童の自立と教育の意義—アメリカ貧困児童法制の分析を通しての総合的考察—」早稲田大学博士（法学）学位取得論文（2012）126頁。

う。

## (2) 「人が人であること」と学校給食

筆者が法的措置について反対するのは、それが学校給食の意義を没却するものだからである。しかし、どうしても法的措置を取らなければならない場合もあるかもしれない。その場合にも危惧されることがある。それは、十分に個別の事情に配慮された上でのことなのかどうか、である。なぜなら、権利の享受に際して品位を損なう処遇がなされないことは、「人が人であること」を支える不可欠な要素<sup>47)</sup>だからである。やみくもに法的措置に突き進むことが、保護者、そして子どもたちの品位を損なうことにならないよう、十分に留意する必要がある。もっとも、「人が人であること」、品位を損なう処遇がなされないことが憲法のどの条文から導かれるかという問題がある。憲法11条、13条、あるいは双方から導かれるのではないかと考えられるが、いまだ検討の途上であるため、ここでは指摘のみにとどめておきたい。

## おわりに

本稿の結論は、学校給食の公会計化は負担軽減・無償化を前提として行われなければならないということである。私見は公会計化そのものには賛成する。学校給食費負担軽減そして無償化を実現するには、公会計化する以外に考えられないからである。しかし、近年の公会計化論には賛成できない。取り立て前提の公会計化を進める前に、行うべきことがある。

今後の課題をあげておく。第一に、学校徴収金全体の負担軽減の検討が必要である。義務教育においては、教材費や部活の費用、制服代など、多額の負担が生じる。これまでの、負担軽減の仕組み、負担軽減を正当化する理論は、果たして機能してきたのか。検討を加えていきたい。第二に、今後の検討にあたって、市町村の動向にも目を向けていきたい。たとえば、兵庫県相生市は、子育て支援の立場から、徹底した保護者負担軽減を行い、その一環として、学校給食費無償に踏み切った。結果、人口が増加したという<sup>48)</sup>。また、千葉市では2018年度より公会計化を実施することになっており、検討がはじまっているという<sup>49)</sup>。このような動きをフォローしていきたい。第三に、外国法研究を深めたい。筆者は韓国を対象として研究している。これを継続したい。第四に、憲法と学校給食との関係についての検討をつづけたい。第五に、本稿では、学校給食法11条の趣旨について検討したが、試論の域を出るものではない。今後、深めていけたらと考えている。

47) 遠藤美奈『「生存」権を超えて—二五条へのひとつの視座— 憲法理論研究会編『危機的状況と憲法』(2012) 92頁。

48) 学校給食の挑戦(3) 若年層流出を食い止めた「給食費タダ」施策…年間1億円超かかっても市は「固定費だと思っている」<http://www.sankei.com/west/news/140721/wst1407210059-n1.html> (2015年12月4日閲覧)。

49) 関雅美「学校給食費の会計制度—公会計化の課題—」季刊教育法188 (2016) 38頁以下。

[謝辞] 櫻井先生には、いつもあたたかいお言葉をかけていただき、深く感謝しております。今後とも、ご指導ご鞭撻のほど、よろしくお願い申し上げます。

[付記] 本稿は、JSPS 科研費（課題番号16K03310）による成果の一部である。