



## 無償の学校給食という時代

教育行財政研究所主宰 中村 文夫

### はじめに 21世紀は無償教育

学校給食、そして学校給食費について改善のうねりが止まらない。学校給食は、家庭や外食の食事とは相違して公教育の一環として実施されてきた。そのため学校給食費も教育活動に伴う費用負担の課題として考える必要がある。これまで保護者負担が当然とされてきたが、21世紀になって公費負担の流れが急拡大している。2022年度には、学校給食費をすべて無償としている自治体は227、第2子以降無償とするなどの一部無償を合わせると全自治体の三分の一、34.3%。そして学校給食費の取り扱いを、私会計から脱却して、公会計化処理としている自治体も半ばに近づいている。長崎県の自治体はどのような現状にあるのかも、その改善策を含めてみていきたい。なお、学校給食費の無償化、公会計化等の数値データは、教育行財政研究所の武波謙三研究員が中心となって行っている継続的な調査結果に基づいている。

### 1 ともに食べることの楽しさの舞台設定

公立学校は、地域の子どもたちが出自、貧富、性別にとらわれずに、衣食住に満たされて生きていくための普段使いの知恵、それを集団的に学び取るための公的施設である。明治以来、学校は地域（コミュニティ）共同の事業で成り立ってきた。

高い安全性と安心を担保した学校給食の全体的な「舞台設定」の課題について、ここで7項目に分類して触れておこう。

①「温かいものは温かいうちに、冷たいものは冷たいうちに」がおいしい食事の基本である。そのためには長期にわたって応答可能な公務員が身近で調理する、その顔が見える距離が望ましい。自校給食では、調理風景が見えるようにガラス窓を廊下に面して配置することも可能である。給食の実施形態はこの視点からすると、自校給食>親子給食（隣接する小中学校のどちらかが調理する形態）>センター給食>デリバリー給食、である。

②食中毒対策の課題である。埼玉県八潮市の民営給食センターでは2021年に市内児童生徒の半数にあたる3000人規模の集団食中毒が発生した。自校給食による大規模被害の回避という視点が必要である。たとえば、さいたま市では合併にあたって自校給食への転換を原則として実施した。

③アレルギー食、宗教食（ハラルなど）対応の視点である。すでにアレルギー食については学校栄養職員、栄養教諭、学校給食調理員をはじめ担任が大変な緊張感をもって実施している。入学時での家庭との事前調査をはじめ、体調管理など密な連絡体制をとっている。給食指導にあたっては食物アレルギーをもつ児童生徒への除去食指導だけではなく、それに伴う心理的な圧迫感を抱かずに共に給食時間を楽しめるような工夫を要する。そのためには担任1人だけではなく複数指導が望まれている。多様な出自の尊重として、外国にルーツをもつ児童生徒に対して、生活の根幹である宗教、生活習慣による食生活への配慮が迫られている。

④安全な学校給食のために、食中毒対策だけではなく、有機食材の積極的な利用が始まってい

る。地産地消の品質と量の確保のための契約農家による安定供給が広がっている。たとえば千葉県いすみ市では有機食材の利用と給食費の一部無償とが進められている。農林水産省は「みどりの食料システム戦略」を打ち出し、それを広げる環の中に学校給食を位置付けている。

⑤食育指導という観点。公立義務制諸学校は、地域で生きるための普段使いの基礎を学ぶ公的機関である。普段使いの象徴とでもいえるのが学校給食である。日本では教育課程の一つとして「食育」がある。「教える」の言葉の由来が、「ロシアへ（食饗）」とする視点は注目できる（森山、中江『日本の子ども史』平凡社2002）。親子や異年齢などと会食する際に、生活や協働労働について教えること、学ぶことがロシアへと理解している。そのためにはおいしい給食を味わうための給食時間の確保、そして複数指導の制度化が必要である。現状では、担任は自らも食事を摂りながら、児童生徒の指導も行うという過酷な日常が続いている。

⑥貧富の格差に影響されることなく、給食を摂ることが大切である。「食べ物の恨みは一生」である。政府は、子どもの貧困に関する初の全国調査の結果を公表している（2021年12月24日）。新型コロナウイルス感染症の拡大による収入の変化については、「減った」と回答した割合は、収入が低い家庭ほど高かった。ひとり親家庭の3割では食料が買えない経験があったと回答した。現在の暮らしについて、「大変苦しい」、「苦しい」と答えた保護者は全体の計25%であったが、ひとり親家庭では計52%となっている。学校給食が生命維持の重要なエネルギー源の一つと考えられる。

子育てで世代にとって、学校給食費を最大項目とする学校徴収金という税外負担は大きい。保護者が2018年度中に学校教育費と学校給食費を合わせて学校徴収金として負担した額は、小学生が10万6830円（うち給食費4万3728円）、中学生は13万8961円（うち給食費4万2945円）にもなる（文部科学省「平成30年度 子供の学

習費調査」）。

保護者が学校給食費を払えないゆえに児童生徒が給食を共にできない事態を回避するために、就学援助という制度があり、生活保護家庭だけではなく、自治体の裁量によって認定基準を定めることができる準要保護家庭にも学校給食費等が給付できる。学校給食費の課題を考える場合には、就学援助制度の運用を除外して考えることはできない。

最新である2020年度の就学援助率をみると、全国平均で15%弱である。長崎県は18.09%と全国平均より子どもの貧困が深刻である。目立つのは要保護児童生徒数が1.31と全国平均1.06より極めて高いことである。要保護児童の割合が最も高いのは北海道2.43。長崎県は7位にある。準要保護認定基準は各自治体が設定できることを活用すべきである。戦後間もなくの頃、香焼町（現長崎市）では就学援助認定の拡大解釈を行ない、実質義務教育の無償化を行っていた。東京都世田谷区では同様の発想に立ち、学校給食費に関して準要保護の認定基準の大幅な弾力化を行なっている。ちなみに本質的には就学援助制度は、税外負担が常態化していることへの緩和策でしかない。無償の義務教育が常識の欧米にあっては、個人負担がないために就学援助にあたる制度は存在しない。

⑦少子化・過疎化が厳しい自治体が持続可能なコミュニティであるためには、次世代への財政投資を重視するしかない。過疎化（長崎地方自治研究センターのブックレット3「平成の大合併とこれからのまちづくり」2021年6月を参照。総務省によれば、長崎県の過疎関係自治体は15）に伴う学校統廃合の課題は重要である。学校統廃合を優先した場合、子どもの足で通える地域に公立学校がなくなり、それは自治体の消滅を加速させる政策ではないだろうか。学校給食の対応は、食から始まる地域の持続可能性への導きの糸となろう。

## 2 私的負担のどんぶり勘定でよかった時代は終わる

これまで学校給食費のもととなる学校給食のあり方と現状の課題について概観してきた。この章では学校給食費の課題を二つに分けて検討をする。一つに「学校徴収金」と称せられる税外負担の徴収の現状と改善の進展具合について、である。二つに学校給食費の無償についてのより詳しい現状とその改善について、である。さらに、発展的な課題として学校給食以外の教材教具、修学旅行などの経費と無償化の課題についても検討を加えた。そして最後に、すぐに行えることから始めることを提案する。

### 学校給食費を公会計化する

学校給食費等の収入支出に関する学校の常識を改める機運が高まっている。全国的には半数(48.8%)近くの自治体で公会計化に踏み出した。しかし、長崎県で見ると8自治体、大村市、対馬市、平戸市、長崎市、松浦市、雲仙市、佐世保市(2022年)、東彼杵町(2022年)と38.1%でしか改善されていない。長与町は2023年度実施予定。

公会計化とは何か。公立学校が自治体の公的機関であり、地方自治法第210条(総計予算主義)に基づく財務処理が行われることが、すべての前提である。ところが学校給食費が保護者負担の場合に、子どもが集金袋をもって学校に提出する方法(学校側の窓口が担任であるか、学校事務職員等であるのか)の相違はある。PTA役員が回収して回る地域も九州にはある)、学校長名義の金融機関口座(銀行や郵便局、農協など)に保護者口座から振り込む方法、あるいはコンビニ等から振り込む方法など多様である。しかも、学校長名の金融機関口座と聞いて、それを公的な口座と誤認する向きもあるが、それは校長の私的口座であるにすぎない。私的に集められた徴収金は私費として非合法的に処理され、そのまま保管して給食の食材等の支払いへとまわる。保管するのが校長室等の金庫である

うと農協などの金融機関であろうと、地方自治法第235条の4にあるように公的機関では、定められたもの以外の現金等を保管することはできないという趣旨に反している。監査があるとしてもPTA役員によるものである。学校一校規模の小さな「どんぶり勘定」では、一人二人の未納であっても、食材の質量に影響する。そのため取り立ても厳しいことになる。

それはまた、自治体職員である教員、栄養教諭、学校栄養職員、事務職員等がおこなう私的給食会計は、自治体の財務規則に則り執行し、それを議会がチェックする財政民主主義の枠組みの外にあることである。そのため不正・不適切経理が断続的に発生してきた。いち早く、群馬県教育委員会は、2007年3月30日に、「学校給食費の公会計処理への移行について(通知)」を各市町村長、各市町村教育委員会教育長に通知した。通知文には「学校給食費については、地方自治法(昭和22年法律第67号)第210条に規定された総計予算主義の原則に則り、公会計による適切に処理されますようお願いいたします。については、学校給食費を私会計で処理されている市町村におかれましては、平成20年度を目途に、公会計による処理に移行されますように重ねてお願いいたします」と期限を限った移行を迫ったのであった。この結果、学校給食費の公会計の実施は全国一(100%)であるばかりではなく、無償、一部無償化についてもずば抜けた実施率(77.1%)を誇っている。

文部科学省は、地方自治体が先行して実施してきたことを後付けして、通知「学校給食費等の徴収に関する公会計化等の推進について」(2019年7月29日)を出した。この通知により1957年当時の文部省の行政実例(「歳入処理しなくてもよい」「出納員でない校長が取り集め、これを管理するのはさしつかえない」)を参酌した慣行は60年ぶりに公式に改められた。通知は、1 ガイドラインの作成、2 自治体の業務、3 学校給食費以外の徴収についても徴収・管理は自治体の業務とすることを明らかにし

た。画期的な内容である。文部科学省作成のガイドラインは、児童手当からの天引きも明記するなど導入に向けた85頁に及ぶ丁寧な内容である。

さらに、文部科学省は2019年12月現在の公会計化の進捗状況調査を行い、実施（26.0%）、準備・検討（31.1%）、実施の予定をしていない（42.9%）という状況を明らかにしている（2020年11月「学校給食費に係る公会計化等の推進状況調査の結果について」）。それによれば、長崎県は導入を予定していない自治体が13（59.1%）と佐賀県（76.5%）、熊本県（72.7%）などととも到低位7位の後進地域を構成している。公会計化するつもりがないことは、不正の温床である「どんぶり勘定」に居直っているということになる。まず、早急に公会計化に着手し、透明な会計制度の中で学校給食、給食費のあり方を住民とともに協議することが、地域に開かれた学校として第一に行うことであろう。

東京都町田市は2023年度に学校給食費だけでなく補助教材費の公会計を実施する。2022年度予算書を見ると「2023年4月から、小・中学校の教材費等学校徴収金を市の予算に計上して徴収・管理する「公会計」に移行し、学校や教員の負担軽減を進めるとともに、事務処理の効率化及び保護者の利便性向上を図ります」と記されている。保護者への通知、集金、未納督促は市教委がおこない、市教委は各校へ予算を配当し、教材購入計画にもとづいた教材等の支払いを学校でおこなう町田方式は最先端の方策である。

### 無償の学校給食を当たり前前に

学校給食費の無償化・一部無償化は、全国的に拡大し、無償227自治体、一部無償は370自治体、合計34.3%。しかし、21の自治体がある長崎県では、学校給食を無償にした自治体は、福岡県とともに0である。一部無償が4自治体（松浦市、小値賀町、西海市、川棚町）であるにすぎない。合計で19.0%と、九州・沖縄では大分県に次いで低い。近隣の佐賀県では無償6

自治体、一部無償4自治体、合わせて50%の自治体。熊本県でも無償3自治体、一部無償17自治体、合わせて44.4%の自治体。鹿児島県では無償8自治体、一部無償13自治体、合わせて48.8%の自治体。さらに沖縄県では無償12自治体、一部無償14自治体、合わせて63.4%の自治体で実施している。子どもが豊かに育つ舞台となる食育における他県との格差は、覆い隠すことが、もはやできない。

長崎県は海に面して豊かな自然環境の中で滋味あふれる食材にも恵まれている。それにもかかわらず、学校給食には改善の余地があることを、この学校給食、給食費の調査結果から読み取ってほしいと願う。

このような地方の自発的な努力を力にして、政府に全国的な財政措置を伴った制度改正を求める段階に来ている。その財政規模は約5千億円である（2016年10月13日、参議院予算委員会において松野文科大臣は公立小中学校で年間4446億円と回答している）。

### ③公教育の無償化は「生き金」である

公教育、少なくとも義務教育では、形式的な教育の無償ではなく、実質的な無償が、地域が持続可能であるために必須である。そのためには、学校徴収金の半数を占める学校給食費だけではなく、それ以外の学校での授業に使用する補助教材や修学旅行に係る経費も、義務教育の無償の視点からみれば、保護者から徴収すべきものではない。人口減少に対する政策として公教育の完全無償化策が注目されている。これまで山梨県早川町ほか福島県金山町、富岡町、飯館村、下郷町、東京都利島村、御蔵島村、山梨県丹波山村、京都府伊根町、奈良県黒滝村など2021年段階で10自治体である。さらに、岡山県備前市「令和4年度備前市当初予算の概要」によれば、学校給食の無償化経費9100万円ばかりではなく、授業で使用するドリル、画用紙など

の学用品無償化3100万円も計上している。背景としては備前市では小中学校の児童生徒数が2006年に比して2021年には6割にまで減少していることがある。無償化は、少子化が進む全国の自治体に特効薬として期待されている。

また学校で使用する補助教材の無償化など各種補助は、長崎県小値賀町がドリルなどの補助教材、英検などの検定料の無料化だけではなく部活動における島外遠征費用の一部補助も行っている。2022年には補助教材の無償化は（完全無償自治体を含めて）24自治体、一部無償は17自治体である。2022年からとして山梨市、いすみ市が補助教材の無償化を始める。

修学旅行費の全額無償は25自治体、一部無償は81自治体である。「生き金」を知っていると見えよう。なお、私会計で実施している修学旅行には不正・不適切経理が目立つ。2012年には大阪府泉大津市の管理職が特定の旅行会社へ便宜を図る見返りとしてハワイ旅行の便宜供与を受けている。修学旅行にかぎらず補助教材費、学校給食費の徴収金が、支出にあたっても特定業者との癒着をうかがわせることもある。

## おわりに すぐにできることから

給食費の値上げラッシュが始まった。北海道釧路市、長崎県西海市などで4月から。理由の一つは基本物資の小麦粉の価格上昇。気候不順による北米での不作による農林水産省による過去2番目の輸入小麦の売り渡し価格17%上昇（4月1日より）が影響した。加えて、小麦地帯であるウクライナ侵略による影響が見込まれる。疫病、戦争などによる供給体制が不全になる時代である、身近な産地で必要な物資を調達する体制へシフトすることは当然として、学校ごとの小さなどんぶりから自治体として公会計化することでより大きなどんぶりに変え、価格変動を吸収する施策は必須である。自治体からの補助を拡大し、保護者へ価格上昇分の転嫁を行わない対策が必要である。30%超えの学校

給食費の無償・一部補助自治体を100%にする取組が待たれている。

学校給食・給食費をめぐる徴収金の公会計化、そして無償化の現状と課題を中心に調査分析を行ってきた。残念ながら、長崎県の自治体は、一部を除いて教育・学校財政は先進的ではないことが、分かる。しかし、他県、他自治体も21世紀になって重点的な改善をしてきただけであり、その遅れを取り戻すことは、その意図さえあれば容易なことである。ただ、学校統廃合という自治体合理化策を余儀なくされてきたために、自治体の過疎化が深まり、時間的な余裕がないのもまた事実である。

長崎県は子どもの食の環境づくりの日本一の県を目指してほしい。まずは学校給食費の公会計化であり、そのための一方策として、県教育委員会が群馬県教育委員会同様に公会計化を迫る通知を市町村長、市町村教育委員会あてに出すことである。そして、学校給食費以外も町田市のように公会計化を拡大していくことである。文部科学省通知「学校給食費等の徴収に関する公会計化等の推進について」およびマニュアルを精読し、学校給食、学校給食費の先進事例を視察し、担当する首長部局財政担当課、教育委員会事務局を始め校長、事務職員、学校栄養職員・栄養教諭、保護者代表などで構成するプロジェクトチームを立ち上げ、実施に向けた課題の整理と実施計画を作成する。条例、予算案を議会に諮って、その実現を図る。学校徴収金の透明性を確保するとともに、ほぼ同時に学校給食費の無償・一部無償も始めることである。

自治体の持続可能な未来は、子どもたちの育ちにかかっている。公教育の無償化は「生き金」である。しかし、自治体財政は脆弱である。積み重ねた地方の実績を背景に、国の制度も変更し、財政的な安定をえるための努力も併せて必要である。

文献、資料等については下記の通りである。

中村文夫『学校財政』学事出版、2013年

中村文夫『学校事務クロニクル』学事出版、2018年

中村文夫『アフター・コロナの学校の条件』

岩波書店、2021年

文部科学省「学校給食費等の徴収に関する公会計化等の推進について」2019年7月29日

文部科学省「学校給食費に係る公会計化等の推進状況調査の結果について」2020年11月4日

文部科学省「就学援助実施状況等調査結果（「令和2年度要保護及び準要保護児童生徒数」及び「令和3年度就学援助実施状況」）」

2021年12月

文部科学省「平成30年度 子供の学習費調査」2019年12月18日

九州・沖縄 学校給食費関係 20220401

県名	市町村数	無償	一部無償	計	割合	公会計	割合
福岡県	60	0	13	13	21.7%	19	31.7%
佐賀県	20	6	4	10	50.0%	4	20.0%
長崎県	21	0	4	4	19.0%	8	38.1%
熊本県	45	3	17	20	44.4%	12	26.7%
大分県	18	1	0	1	5.6%	9	50.0%
宮崎県	26	4	4	8	30.8%	1	3.8%
鹿児島県	43	8	13	21	48.8%	10	23.3%
沖縄県	41	12	14	26	63.4%	25	61.0%
全国	1,741	227	370	597	34.3%	850	48.8%

長崎県

松浦市 2子以降1/2

小値賀町 2子以降1/2

西海市 3子以降無償

川棚町 3子以降無償

小値賀町 補助教材費、各種検定料、