

なじみの深い制度である。

しかし、近時の報道でも散見されるように、学校給食費の滞納の問題が顕在化しつつあるとともに、学校給食費の徴収及び徴収した学校給食費の管理の問題など、潜在的な問題も少なくない。

これらの学校給食費を巡る諸問題の根本的な原因は、学校給食費の法的関係、たとえば学校給食費の発生原因、債権債務の当事者など、根本的な法律関係が不明確であるところにあると考えられる。

そこで、本稿では学校給食費の現状及び問題点を明らかにした上で、今後の課題について述べることにしたい。

二 学校給食の歴史

1 明治期から第二次世界大戦直後まで

(一) 学校給食のはじまり

我が国の学校給食は、一八八九年（明治三二年）、山形県鶴岡町（現鶴岡市）家中新町の大督寺境内にある私立忠愛小学校で、生活が苦しい家庭の子どもを対象に昼食を与えたのがはじまりとされている。

ほかでは、一九〇七年（明治四〇年）には広島県及び秋田県の一部で給食が実施され、一九一一年（明治四四年）には、岩手県、静岡県及び岡山県の一部でも給食が実施されるようになった。

国（当時文部省）が関与したものとしては、一九一四年（大正三年）、東京の私立栄養研究所に対し科学研究奨励金が交付され、付近の学校の児童に学校給食が行われたのがはじまりとされ、一九三二年（昭和七年）、文部省訓令第一八号「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、身体虚弱児に拡大された。

このように、学校給食は当初、貧困児童を中心とする一部の者を対象に始まった。

なお、第二次世界大戦が始まった後も、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。

(二) 終戦直後における学校給食の拡大

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。

すなわち、一九四六年（昭和二十一年）末ころからガリオア資金（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、最初は東京、神奈川及び千葉の一部で給食が開始された。また、このころ、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、全国に給食が拡大した。

さらに、一九五〇年（昭和二十五年）には、アメリカから小麦粉の寄贈を受けて、八大都市の小学校児童で完全給食が実施され、翌一九五一年（昭和二十六年）には全国市制地にも完全給食が拡大した。

しかし、一九五一年（昭和二十六年）に調印されたサンフランシスコ講和条約に伴い、同年六月末をもってガリオア資金による援助が打ち切られたため、学校給食はその主要な財源を失うこととなった。

当時の給食会計制度は必ずしも明らかではないが、基本的には学校単位で会計がなされ、保護者が学校給食費の一部を負担していたようである。

そのため、ガリオア資金の打切りにより学校給食を中止する学校が多数生じるとともに、給食実施校では保

護者から徴収する学校給食費が急増することとなり、給食費の未納者が多数発生することとなった。

2 学校給食法の制定

(一) 学校給食法制定前の状況

旧憲法下では学校給食は特に法制化されておらず、ガリオア資金が打ち切られた一九五一年（昭和二六年）当時においても、学校給食の実施は各地方公共団体及び各学校に委ねられていたようである。

そのため、一九五一年（昭和二六年）以降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たことを受け、一九五二年（昭和二七年）、小麦粉に対する半額国庫補助が開始されるとともに、このころから順次全国の小学校を対象に完全給食が実施された。なお、完全給食とは、「給食内容がパン又は米飯（これらに準ずる小麦粉食品、米加工食品その他の食品を含む。）、ミルク及びおかずである給食をいう。」とされている（学校給食法施行規則一条二項参照）。

そして、一九五四年（昭和二九年）、学校給食法（以下「法」という。）、同法施行令及び同法施行規則が制定され、学校給食が法制化されることとなった。

(二) 学校給食法の内容

法は、学校給食の目的を「学校給食が児童及び生徒の心身の健全な発達に資し、かつ、国民の食生活の改善に寄与するものであること」とし（旧一条）、義務教育諸学校における教育の目的を実現するため、

- ① 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。
- ② 学校生活を豊かにし、明るい社交性を養うこと。
- ③ 食生活の合理化、栄養の改善及び健康の増進を図ること。

④ 食料の生産、配分及び消費について、正しい理解に導くこと。

という目標を掲げていた(旧二条)。

そして、法は、義務教育諸学校の設置者に対しては、「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。」として学校給食実施の任務を定めるとともに(四条)、「学校給食の実施に必要な設備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」についての負担を定めた(旧六条一項(現二条一項))。

また、法は、国及び地方公共団体に対しては、「学校給食の普及と健全な発達を図るよう努めなければならない」として(五条)、学校給食を開始する際の施設設備の設置費用や貧困児童に対する財政的援助を規定した。

他方、法は、旧六条一項に規定する経費以外の学校給食に要する経費(学校給食費)は、学校給食を受ける児童又は生徒の保護者の負担とするとして、学校給食費については原則として受益者負担としている(旧六条二項(現二条二項))。

このように、従来は、学校給食を実施するための必要な経費の負担区分は学校ごとに区々であったが、法旧六条及び政令の規定によって、学校給食の実施に必要な経費については、原則として、小学校等の設置者と給食を受ける児童の保護者とがそれぞれ分担することが定められた。

そして、一九五六年(昭和三十一年)の法改正により学校給食の対象が中学校の生徒にも拡大された。

その後は食育基本法(平成一七年法律第六三号)の制定に伴い、学校給食法にも食育の要素が加味されて条文数が増加したが、基本的な構造は変わっていない。

(三) 学校給食会による学校給食用物資の供給

一九五四年（昭和二九年）に学校給食法が制定されるとともに、一九五九年（昭和三四年）にかけて、各道府県において学校給食の発展充実に努めるため、学校給食用物資の適正円滑な供給と普及充実に努めることを目的として、財団法人都道府県学校給食会が設立された。

その動きと並行して、一九五五年（昭和三〇年）には学校給食会法が制定された。同法は、特殊法人日本学校給食会を通じて、各道府県学校給食会に対してパン用の小麦粉や脱脂粉乳等の学校給食用物資を安定的に供給させることを目的としており、以後日本学校健康会法、日本体育・学校健康センター法を経て、現在の独立行政法人日本スポーツ振興センター法が平成一八年三月三十一日までに脱脂粉乳等の学校給食用物資の供給事業を廃止するまで、特殊法人又は独立行政法人による学校給食用物資の供給が継続されていた。

三 学校給食費に関する法令及び通達・行政実例

1 学校給食費の内容

学校給食費を直接定めた法令は、学校給食法及び同法施行令（以下単に「施行令」という。）である。

まず、法一一條一項及び施行令二條により、義務教育諸学校の設置者の負担とされるのは次の費用である。

- ① 学校給食の実施に必要な施設及び設備に要する経費
- ② 学校給食の運営に要する経費のうち政令で定めるもの

a 義務教育諸学校において学校給食に従事する職員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。）

b 学校給食の実施に必要な施設及び設備の修繕費

これに対し、法一一條二項により保護者の負担とされるのは、上記以外の学校給食に要する経費であり、これを学校給食費という。

なお、学校給食費については、「前項に規定する経費以外の学校給食に要する経費」として、法一一條一項に規定する経費を控除する形式での規定となっていることから、食材費は当然のこととして、形式的には光熱水費もこれに当たることとなる。

この点については、昭和四八年六月文部省体育局「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」において、「光熱水費については学校の設置者の負担とすることが望ましいこと。」とされており、この結論には異論がないことから、光熱水費は学校給食費に含まれないと解してよいだろう。

ただ、あくまでも控除形式による規定であることから、たとえば徴収のための費用（印紙、郵券等）も形式的には含まれることとなるという問題がある。

2 従来の行政実例における当事者及び法律関係に関する問題点

(一) 問題点

まず、保護者が学校給食費を負担するということは、法一一條二項より明らかである。

これに対し、保護者が①誰に対して（当事者の問題）②どのような法律関係に基づき（義務の発生原因及び内容等法律関係の問題）学校給食費を支払うべき義務があるのか、という点については条文上明らかでない。

(二) 当事者の問題について

文部省は、当初から、「学校給食を実施する学校では、その適正を期するため、学校給食の実施に必要

な諸帳簿、表等を備えつけておくこと。例えば給食費徴収簿、物品受払簿、金銭出納簿等の帳簿類、その他献立表綴、給食日誌、提出報告書等の控、綴等整備しておくこと。」として、各学校が給食費を徴収し、物品を購入し、金銭出納簿等の帳簿を作成することを予定していた（昭和三十一年六月五日付後掲行政実例①）。

そして、文部省は、学校給食の実施主体については「設置者である」としつつ、「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。」としているが（昭和三十一年二月一八日付後掲行政実例②）、校長が当事者性を有するのか、又は有しないかという点については明確にしていない。

（三）法律関係について

まず、文部省は、「学校給食費は、教科書代と同様の性格をもつものと解される。」として、いわゆる「教科書代同視説」によることを明言した（前掲昭和三十一年二月一八日付行政実例②）。

この「教科書代同視説」とは、当時有償であった、学校で使用する教材（教科書）について、教材費を徴集し、管理し、業者に支払う場合、その教材費は私金であるが、これを徴集管理するのは校務であるとするのと同様の考え方に立つものである（健康教育法令研究会編集「学校給食執務ハンドブック」（第一法規）一七六頁）。

そのため、文部省は、もともと各学校において校長が学校給食費を徴集管理することを予定し、かつ保護者から徴集した学校給食費を歳入又は地方公共団体の収入として取り扱う必要はないものとして（前掲昭和三十一年二月一八日付行政実例②）、昭和三十三年四月九日付後掲行政実例③）、学校給食費を総計予算主義（地方自治法二一〇条）の枠外である私会計として取り扱うべきものと考えていたようである。

他方、文部省は、学校給食費を市費として予算に計上することを肯定し（前掲昭和三十一年二月一八日付行政実例②）、同昭和三十三年四月九日付行政実例③）、昭和三十九年七月一六日付後掲行政実例④）、また特別会計（地方自治法

二〇九条二項)を設置することについても肯定していることから(昭和四二年一月二六日付後掲行政実例⑤)、学校給食費を公会計で取り扱うことも認めており、実際に学校給食費を公会計で扱っている地方公共団体も当時からあったようである。

公会計として扱った場合の学校給食費の法的性質については、文部省は、「公法上の負担義務を課したのではない」とし(前掲昭和三三年四月九日付行政実例③)、また「公の施設の利用につき徴収する使用料ではない」として(前掲昭和三九年七月一六日付行政実例④)、負担金又は公の施設の使用料であることを否定しているが、具体的には明言していない。

なお、文部省は、「特別会計の設置によってただちに徴収条例の制定を必要とするものとは解されない」として(前掲昭和四二年一月二六日付行政実例⑤)、新たな条例を定めることなく現状において公会計で学校給食費を徴収できるものと考えているようであるが、公法上の負担義務を課したのではないという行政実例③と統一的に考えると、文部省は、公会計化した場合の学校給食費について、黙示の契約、事務管理又は条理など明確な規定がなく生じる私債権と考えているのでないか、と思われる。

【行政実例】

・昭和三十一年六月五日付行政実例①…昭和三十一年六月五日付文部省管理局長通達文管学第二一九号「学校給食の実施について」

・昭和三二年一月二八日付行政実例②…昭和三二年一月二八日付委管七七文部省管理局長から福岡県教委教育長あて「学校給食費の徴収、管理上の疑義について」

・昭和三三年四月九日付行政実例③…昭和三三年四月九日付委管七七文部省管理局長から北海道教委教育長あ

て「学校給食費の徴収管理上の疑義について」

・昭和三十九年七月一六日付行政実例④…昭和三十九年七月一六日付委体三四文部省体育局長から各都道府県教育委員会教育庁あて「学校給食共同調理施設、設置に伴う学校給食費の取扱いについて」

・昭和四十二年一月二六日付行政実例⑤…昭和四十二年一月二六日付委体一〇の二文部省体育局長から福岡県教委教育長あて「学校給食共同調理施設の学校給食費の取り扱いについて」

四 学校給食の現状と問題点

1 学校給食の規模

平成一七年度において、全国の学校給食実施校数及び学校給食の提供を受けている児童生徒数は、三万一九二二校、一〇〇三万三三四八人であり、学校給食費の総額は四二二億三六二〇万一〇〇〇円である（平成一九年一月二四日付一八文科ス第四〇六号文部科学省スポーツ・青少年局長「学校給食費の徴収状況に関する調査の結果について（通知）」。以下「平成一七年度調査」という。）。

したがって、単純に計算すると一校当たり約三二四人の児童生徒が学校給食の提供を受けており、一校当たりの学校給食費は年間約一三二〇万円、児童生徒一人あたりの平均年間学校給食費が約四万二〇四二円、一月平均（ただし一か月分）は約三八二二円となる。

この三万一九二二校のうち、学校給食費の未納が認められた学校数は一万三九〇七校（四三・六％）、未納が認められた児童生徒数は九万八九九三人（一・〇％）、未納が認められた総額は二二億一九六三万八〇〇〇円であった（前掲平成一七年度調査）。

したがって、未納が認められた学校一校当たりの未納額は約一六万〇三二五円、未納児童生徒一人当たりの未納額は二万二五二三円となる。

ただ、これは後述のとおりあくまでも滞納が「認められた」未納児童生徒数及び未納額であり、暗数を含むものではない。

2 滞納の問題

(一) 学校給食費を滞納する保護者層

生活保護法は、現に保護を受けているとしないにかかわらず、保護を必要とする状態にある者を要保護者という（六条二項）。

要保護者に対しては、「教育扶助」の一環として、学校給食について保護が与えられることとなる（同法一三条三号）。

また、学校教育法は、要保護状態に至らないものの、「経済的理由によつて、就学困難と認められる学齢児童又は学齢生徒の保護者に対しては、市町村は、必要な援助を与えなければならない」とする（いわゆる「準要保護者」。同法一九条）。

要保護者及び準要保護者（以下「要保護者等」という。）に対しては、地方公共団体から間接給付により学校給食費の支払がなされるため、直接給付方式をとっている一部の地方公共団体を除き、要保護者等による滞納は生じない。

したがって、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。

(二) 暗数

文科省による平成一七年調査は、各区市町村の教育委員会に問い合わせる方法によって調査がなされているため、各区市町村の教育委員会に対して誤った報告がなされた場合、たとえば未納者数・未納額が少なく報告された場合は、誤りを正す方法はない。

近時の報道によると、二〇〇七年度（平成一九年度）において、大阪府池田市の教育委員会が市内の全一小学校について調査をしたところ、八つの小学校につき学校給食費の滞納が約一六八万円、その他の教材費等と併せると合計約三〇〇万円の滞納があったという（共同通信社二〇〇八年（平成二〇年）八月二〇日）。

全国で未納が認められた学校一校当たりの未納額が上記のとおり約一六万〇三三五円であり、大阪府においては約一二万〇二〇七円であることからすると（前掲平成一七年度調査）、池田市教育委員会の調査による一校当たりの未納額（約二二万円）は全国平均及び大阪府の平均を大幅に上回るものであり、暗数の存在が窺える。なお、上記の報道によると、未納の学校給食費については、校長らが私費で穴埋めをしていたり教員の親睦会費を無断で流用していたとのことである。

また、平成二〇年度名古屋市包括外部監査結果報告書（以下「平成二〇年度名古屋市報告書」という。）によると、同市では、各学校で集金した学校給食費を財団法人名古屋市教育スポーツ振興事業団に対して送金する方法をとっているところ、資金ショート及びこれを埋めるための教職員による立替えや、同じく教職員による未納学校給食費の立替え、並びに他の学校口座からの借入れが行われていたという事例が報告されている。

さらに、同報告書では、文科省の前掲平成一七年度調査においては財団法人名古屋市教育スポーツ振興事業団のデータがそのまま使用されたとされ、当該データにおいて未納がないとされた学校で実際に教職員らによ

る立替えが確認されたという報告がなされており、平成一七年度調査における暗数の存在が明確に指摘されている。

3 学校給食費の管理における問題

(一) 公会計を採用する地方公共団体

公会計を採用している地方公共団体では、公金の管理は財務を担当する部課が行うこととなるため管理の問題は学校給食費固有の問題としては生じない。

政令指定都市では、二〇〇九年（平成二二年）九月から福岡市で学校給食費の公会計化が開始されており、また千葉県浦安市などでも公会計が採用されている。

(二) 私会計における管理の問題

これに対し、学校の私会計において学校給食費が処理されている学校では、平成一七年度調査において一校当たり平均で年間約一三二〇万円に上る学校給食費を校長及び教員や栄養士などの職員が取り扱っていることとなる。

(1) 収入段階における問題

まず、収入段階においては多くの学校が口座振替を利用しているものの、引落しが不能な場合には現金により徴収する学校が多いようである。

この場合、現金で徴収した場合の領収書の発行を行わない学校が多く、誰からいつ収受したかという証憑が残りにくいという問題と、収受した現金を他の小口現金と分別して適切に管理することが困難であるという問題がある。

(2) 保管及び支出段階における問題

まず、保管については、従前は修学旅行や教材費などと一緒の名義の銀行口座で管理していた学校も多く見られたが、近時は口座振替が一般化したことから、概ね校長名義の学校給食用口座で保管されているようである。

ただ、銀行口座の管理が学校によって統一されていないこともあり、実際に報道されないものも含め、教職員による横領の問題も多い。特に複数の口座を一人の担当者が管理している場合には、入出金の時間差を利用した流用・補填行為が可能であり、発覚が遅れることもある。

また、支出に関しては、往々にして一人の栄養士が予算編成、材料の発注・受領並びに支払を行っていることが多く、不正行為がなされた場合の発見が困難な状態にある。東京都では、栄養士が架空の物資納入会社の名義を使用して三年間に二九回合計六五三万円を不正に領得したとの報告があり、管理職に対する注意喚起がなされている（平成一七年二月付東京都教育委員会印刷物登録平成一六年度第六一二号「公立小中学校管理職のための会計処理のポイント」）。

(3) 精算段階における問題

予算の段階で年間及び各月の食数を想定するものの、行事の変更や休校により全体の食数が増減したり、また個人的な転入出、又は長期欠席などで精算が生じる場合があり、全体または個別の児童生徒についての調整が必要であることから過誤がおきやすい状態にある。

(4) まとめ

これらの問題点については、上掲平成二〇年度名古屋市報告書が指摘するとおりであるので引用する。

「学校給食費の徴収は、イレギュラーな入出金や精算処理が多く複雑である。例えば、振替不能による現金

徴収、転入・転出・長期欠席による現金徴収や返金、天引きされた教職員の八月分給食費の返金、要・準要保護認定があつた場合の申請時に遡つての返金、修学旅行・野外教室時の精算等々である。」「このような複雑な徴収事務をミスなく行うには相当な経理の知識・経験が必要である。」「経理の知識がない教員が、教育という本来の業務の傍らで行えるような事ではない。」

4 学校給食の会計上の問題

学校給食費の会計処理は、当該年度の児童生徒に対する給食の提供を目的とすることから、単年度会計で処理されることとなる。

そのため、年度末に余剰が生じた場合、特に年度末で卒業又は転出する児童生徒との関係では、本来返還する必要がある。

他方、年度末に欠損が生じた場合は、当該年度の全児童生徒から徴収すべきこととなる。

実際上は返還があまりに煩雑な上、一人当たりの金額も小さいことから繰越し（又は繰り損）として次年度に送られることが多いようであるが、明示の同意がない場合にかかる処理が適法といえるかどうかについては問題がある。

五 法律上の問題

1 会計方式に関する問題

(一) 公会計方式と私会計方式

公会計方式とは、総計予算主義の原則の下（地方自治法二一〇条）、各地方公共団体が予算を調製し、議会で

議決を受けた後、各地方公共団体が保護者から学校給食費を徴収するとともに、地方公共団体が業者等から食材を購入して支払を行う方式である。

私会計方式とは、各学校等における固有の会計制度により、各学校等が保護者から学校給食費を徴収し、徴収した学校給食費の範囲内で食材を購入し、支払を行う方式である。当然のことながら地方公共団体における総計予算主義の原則の適用はない。

学校給食費の歴史でみたように、学校給食が各学校において実施するか否かが決定されたという経緯と、文部省が各学校における私会計方式を容認してきたことから、多くの学校（及び学校給食会）で私会計方式がとられている。

(二) 公会計方式における法律構成

公会計方式においては、学校給食費の債権者は当然各地方自治体である。なお、債務者は、法一一條二項により保護者である。

もっとも、公会計方式においても債権債務関係の発生原因及び学校給食費の法的性質については明らかとはいえないことから、次のように考えられる。

(1) 分担金・負担金と解する考え方

まず、法一一條二項が、学校給食費を「保護者の負担とする」としていることから、学校給食費を分担金・負担金（地方自治法二二四條）と解することが考えられる（A説。埼玉県神川町など）。

この見解の帰結として、地方自治法二二八條により条例で定める必要があるものとされ、同法二二二條の三第三項により、地方税の滞納処分の例により処分することができるものとされる（いわゆる強制徴収公債権）。

この見解の利点としては、未納の学校給食費について、訴訟手続をとることなく滞納処分を行うことが可能となる点にある。

これに対し、この考え方によると、公法上の負担を保護者に課すことになることから、学校給食費を負担することが困難な保護者に対しては、本来支払義務を免除するという帰結が導かれることとなろう。

しかし、生活保護法一三条三号、法一二条二項及び学校教育法一九条は、学校給食費を負担することが困難な保護者に対し、分担金・負担金の免除ではなく、扶助、補助又は援助を行う旨規定していることから、法は、保護者に対し公法上の負担を課しているとはいえないのではないか、という問題がある（東京弁護士会弁護士業務改革委員会自治体債権管理問題検討チーム編「債権管理マニュアル」（ぎょうせい）二九一頁、前掲昭和三三年四月九日付行政実例③も同旨）。

(2) 公の施設の使用料と解する考え方

次に、学校給食費を公の施設の使用料（地方自治法二二五条）と解することが考えられる（B説）。

これに対しては、公の施設の「使用料」は、公の施設の維持管理費又は減価償却費に当てらるべきものとされる（松本英昭「新版逐条地方自治法第五次改訂版」（学陽書房）七四四頁）、学校給食費の実質は材料費であるから、使用料とは性質が異なるのではないかと考えられる（前掲昭和三九年七月一六日付行政実例④も公の施設の使用料であることを否定している）。

(3) 条例・規則による定めがある地方公共団体について

実際に学校給食費を公会計としている地方公共団体の場合、分担金・負担金とする地方公共団体以外にも、学校給食費条例（福岡市）、学校給食センターの設置及び管理に関する条例（千葉県浦安市）などの名称で条例

が制定されている。

また、条例を定めず、学校給食費徴収規則を定めて徴収を行っている地方公共団体もある（埼玉県朝霞市、千葉県香取市など）。

条例において学校給食費の徴収を定める場合、①条例に基づく行政処分によって保護者に学校給食費の負担を課す方法と②法と同様に「学校給食費を保護者の負担とする」旨の規定を置くことが考えられる。

このうち①の方法によれば、学校給食費は非強制徴収公債権となるものと考えられるが（C説）、この方法を採用している地方公共団体は見当たらなかった。

そこで、②の方法について検討すると、法一一条二項の規定のみで保護者に直接的かつ具体的な公法的義務を課したものと考えられないのと同様に、条例において同様の規定を定めたとしても、保護者に公法上の義務を課すことは困難であると考えられる。

そのため、地方公共団体と保護者との間に、地方公共団体による学校給食の提供と、保護者による費用負担という具体的な権利義務関係を根拠づけるための法律構成を検討する必要がある。

この点については、地方公共団体が学校給食の提供義務を負い、保護者が学校給食費の支払義務を負うという双務契約を締結したものであるとする考え方がある（D説）。この場合、学校給食費の法的性質は私債権ということになる。

この見解によると、保護者の学校給食費の支払義務の発生を説明することが容易であるという利点があるが、一般に地方公共団体と保護者との間で契約書が交わされる例は少なく、保護者による意思表示が黙示のものと解さざるを得ないという問題がある。

また、あくまでも事実上の問題であるが、「地方公共団体と保護者との間の契約」という法律構成自体が一般市民感覚においてなじみにくいといわれる。

なお、法四条は「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」と定め、これは単なる努力目標ではなく地方公共団体に対する学校給食の実施義務を定めたものと解されることから、事務管理（民法六九七条）における「義務なく」とはいえず、事務管理には当たらないと考えられる。

(4) まとめ

以上、公会計方式においては、

A 説…分担金・負担金―強制徴収公債権、

B 説…使用料―非強制徴収公債権、

C 説…行政処分に基づく債権―非強制徴収公債権、

D 説…契約に基づく債権―私債権、

という四つの考え方が成り立ちうる。

このうち、B 説は支持しにくいが、A、C 及び D 説については、それぞれ難点はあるものの、明確に違法であるとはいえない状況である（A 説をとるものとして「自治体法務研究二〇〇八・春」（ぎょうせい）、D 説をとるものとして前掲「債権管理マニュアル」）。

ただ、いずれの見解をとるとしても、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。

(三) 私会計方式における法律構成

私会計方式においても、法律構成を巡ってさまざまな考え方があつた。

(1) 地方公共団体を当事者とする考え方

学校給食費の債務者が保護者であることは、法一一条二項の規定から明らかであるが、反対当事者である債権者が誰であるかというところは条文上明らかではない。

この点について、地方公共団体が当事者であるとする考え方がある（ α 説。前掲「自治体法務研究二〇〇八・春」など）。

α 説は、公会計方式におけるD説と同様、地方公共団体と保護者との間に学校給食の提供及び学校給食費の支払について契約が締結されているものとし、学校給食費を地方公共団体から保護者に対する私債権とする考へ方である。

α 説によると、未納の学校給食費については、地方公共団体が直接保護者に対して請求を行うことができることとなり、法律構成としてはきわめて簡便である。

もつとも、この見解においては、地方公共団体が有する学校給食費債権は総計予算主義（地方自治法二二〇条）の下、本来予算に組み入れるべき性質の債権であるから、同法に反することとなる。

また、各保護者が各地方公共団体を相手方として契約を締結するという意思を有していないことが多い上、仮に校長が契約締結に関する代理行為を行うという構成をとったとしても、学校給食費は本来校長管理の下で業者に対し食材費として支払われるべき性質の金員であるから、そのような通常の場合において、校長が地方公共団体に契約の効果を帰属させるという効果意思を有しているとはいえないだろう。

実際上も、多くの学校が学校ごとの私会計で給食会計を実施しており、仮に地方公共団体が保護者から未納となっていた学校給食費を徴収した場合、どのような根拠で各学校に還元するか、という問題もある。

(2) 校長を当事者とする考え方

これに対し、学校給食の経緯から、校長を当事者とする考え方がある(β説)。
すなわち、文部省は昭和三二年以降、当時有償であった教科書代と同様の考え方(いわゆる「教科書代同視説」)に立ち、「保護者の負担する学校給食を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」としていたことから、現在でも多くの学校によって校長が学校給食費を管理しているという実態に沿う考え方である。

法律構成としては必ずしも明確ではないが、保護者と校長との委託契約・信託契約、又は各学校ごとの権利能力なき財団と考えることができる。

β説は、学校給食の経緯及び実態に沿うものであるが、校長が職務上の当事者、すなわち訴訟における原告として保護者(被告)に対し請求を行うことについて、その当否を含め、実務上抵抗が大きいといわれる。

(3) まとめ

実務上は、α説及びβ説どちらの見解においても法的手続(特に支払督促)がとられているようである。

なお、β説について若干敷衍すると、信託契約とする考え方は、保護者を委託者兼受益者、校長を受託者として、校長が各保護者から学校給食費を徴収して学校給食に供するための食材を購入するという業務を行うとするものである。

この場合、学校給食費を個別の預金口座において分別管理することにより信託財産となることから(信託法

一四條、三四條二號ロ)、校長が破産したとしても倒産隔離がなされる(同法二五條一項)。

また、校長の破産、死亡又は転勤等による交替については、受託者の交替(同法五六條、五七條、七五條)として取り扱えばよく、法律的には校長個人が当事者となることについての弊害はほとんどない。もつとも、事実上の問題として校長が保護者に対して訴訟を提起することについての精神的な抵抗感の問題や、訴訟費用及び弁護士費用等を誰が負担すべきか、という問題は依然として残るものといえる。

2 時効について

(一) 時効期間

時効期間については、民法の原則どおり一〇年とする見解と同法一七三條により二年とする見解がある。

このうち一〇年とする見解は、学校給食費支払請求権が食材等の購入という委任事務処理に必要な費用であるから同法一七三條各号に当たらないと主張する。

しかし、学校給食費は短期・迅速に解決されるのが常であるとして、同法一七三條三號により二年の短期消滅時効にかかるという見解が有力である(「注釈民法(5)」五七三頁。なお同書は学校給食費を「権利能力なき社団又は財団たる学校の債権」としている)。

(二) 時効における具体的な問題

時効期間を二年とした場合、当然のことであるが、二度目の年度末において(直ちに)法的手続をとる必要がある。

すなわち、たとえば平成二〇年四月分の学校給食費の納期を五月末として、未納であることを確認した上で督促を七月一日に行つたとすると、時効の完成は平成二二年七月一日となる。

通常、滞納について法的手続を検討するのは年度末になることから、まず平成二〇年度末である同二一年三月末に法的手続を検討することになるが、児童生徒の一人あたりの年間平均学校給食費が約四万二〇四二円であることから、すべて未納であったとしても未納金額は四万円余にすぎないことから、法的手続をとることについては實際上慎重にならざるを得ない。

そこで、次年度である平成二二年度三月末において再度法的手続を検討した場合は、平成二二年度三月分の学校給食費の納期が四月末であり、未納の確認が可能となるのが同年五月半ば以降となることから、時効が完成する平成二二年七月一日までには準備期間が一か月程度しかないこととなる。

そのため、時効の完成を防ぐためには、法的手続を早期に準備するとともに、念のため民法上の催告（同法一五三条）とされる二度目（以降）の督促を行う必要がある。

六 今後の課題

1 私会計の問題点と公会計方式への移行

前述した学校給食費における滞納における処理、管理、及び会計上の問題は、私会計による問題にはかならない。

そのため、日弁連としても学校給食費会計の公会計方式への移行を勧めており、二〇〇九年一月に開かれた業革シンポジウムにおいても一つの大きなテーマとされた。

2 私会計方式を維持した場合の方法

(一) 法的・会計的な知識の必要性

私会計方式を維持した場合、どのような対策が必要か。

(1) まず、滞納、管理及び会計の各場面において法的・会計的な基礎知識が必要である。すなわち、滞納においては、上記のとおり二年で時効消滅すると考えられること、学校の私会計においては地方自治法二三六条四項の適用がないので納期限の翌日から時効が進行すること、かつ時効管理をしながら最終的には訴訟提起による処理が必要となることなど、法的な知識が必要不可欠である。

(2) 次に、日常の管理においては、未納分について現金納付が行われた場合の現金の管理、領収書の作成及び充当などの処理や、銀行口座を含めた経理チェックなど、一般の企業であれば経理部が行う作業についての法的・会計的な基礎知識が必要となる。

(3) さらに、年度末における未納の処理としての訴訟手続や、過年度分の未納を原年度で徴収した場合の充当処理、余剰分が生じた場合の返金作業についても同様に法的・会計的な知識が必要である。

(二) 具体的な対策案

多くの地方公共団体では、マニュアルの必要性は認識されていることから、学校給食費についてのマニュアルを既に有しているところが多い。

しかし、マニュアルの作成は、実際には徴収部門などにおいて法的・会計的な知識を習得する機会を与えられなかった教育委員会の職員に委ねられているのが実情である。

そのため、実際に体系的に整ったマニュアルを作ることとはきわめて困難である上、いったん作られた誤りの

あるマニュアルがさらに誤った処理を招きかねないという危険が生じている。

しかも、そのマニュアルを渡されて実務を行うのは、教育に携わることが専門である校長や教職員と、栄養計算や衛生管理を専門とする栄養士である。

本来、マニュアルの作成自体、法的・会計的な知識を必要とする作業であり、さらにはそれを現場の校長、教員及び栄養士等に周知徹底させるためには、一年に数回、年度ごとに変わっていく担当者に対する講習会を行う必要がある。しかし、実際には東京都特別区など一部の地方公共団体が、マニュアル作りから弁護士などの専門家を入れる取組みをはじめているものの、まだ端緒の段階に過ぎない。

(三) まとめ

結局、私会計方式を維持するにしても、マニュアルの作成及び徹底には人的物的なコストがかかる上、毎年数回にわたって講習を行わなければならないのである。

しかも、数字には表われないが、本来教育に専念すべき校長・教員や給食及び食育に専念すべき学校栄養士の貴重な人的資源が、学校給食費の徴収や管理という専門外の作業に割かれなければならないコストは計り知れない。

学校給食においてもコンプライアンス（法令遵守）が重要であることはいうまでもないが、それだけでなく、学校給食が私会計方式でなされていることによりいちばん損失を被っているのは実は児童生徒にほかならない。

学校給食費の徴収・管理は、公会計方式によって専門部署が担当することによって、真のコストダウンが達成できるものである。

3 公会計化における障害

まず、公会計化を行うためには、地方公共団体において、人的物的なシステムの構築が必要となる。すなわち、特に学校給食において自校方式をとる地方公共団体では、各校ごとに給食費の金額が異なることも少なくなく、児童生徒一人ごとの徴集管理を行うためには数千万円から一億円を超えるシステム構築費用が必要となる場合がある。

それだけでなく、各地方公共団体では、各年度ごとに数千万円から一〇億円規模の予算が増えることとなる一方、支出についてもこまごまとした業者への支払が増えることとなるので財務部門の人的負担が増大することとなる。

また、必ずしも実証的なデータは見当たらなかったが、徴収担当者が現場の教員ではなく地方公共団体の担当者に移ることで、徴収率が低下することも危惧されている。

そのため、公会計化に踏み切れない地方公共団体が多い。

4 契約内容の明確化

公会計方式か私会計方式であるかどうかを問わず、現在最も多くみられる形態は契約方式のようである。

しかし、黙示の意思の合致があったとしても、われわれが文化的に必ずしも書面による合意になじむものではないせいか、書面の取り交わしはもちろん、保護者による申込書の提出にも抵抗があるという。

そして、めったに住民の目に触れることがない条例、規則及び要綱で少しずつ、学校又は地方公共団体と保護者との間の法律関係を形成しているのが実際である。

しかし、契約内容の明確化及び学校給食費の負担義務を認識するという点では、将来的には契約書方式又は

申込み方式とすべきではないか。

さもなければ、名古屋市で行われているような食券制のフリーランチ方式も考えられる。

七 終わりに

学校給食費は、行政監査による指摘や、問題事例の報道などによって問題点が明るみにされてきたとはいふものの、多くの地方公共団体ではいわゆるどんぶり勘定のな処理がなされており、その結果、支払能力があると思われる生活保護・就学援助以外の児童・生徒の保護者が学校給食費の支払を免れてきた。

他方で、学校教育に専念すべき校長・教員や栄養士たちが、慣れない徴収作業、会計作業を行いながら私会計方式を支えてきたものといえる。

しかし、学校給食法が制定されてから四五年が経過し、当初は簡便で容易だった私会計方式のひずみが顕在化している今日においては、徐々に公会計化の動きが加速しているように思われる。

もともと、公会計化方式に移行した場合は、学校給食費の回収業務を各地方公共団体で行わなければならぬ。地方公共団体における私債権の回収業務については別の機会に譲るが、従前の職員による任意の回収では困難な状況が生じていることは明らかであり、弁護士の有効な活用が待たれる分野である。

このように公会計化方式は必ずしも万能ではないが、校長、教員及び栄養士がそれぞれの職務に専念し、次世代の我が国を担う児童生徒に少しでもよりよい教育を受けさせるためにベターな方法として、今後全国に広がっていくことを期待したい。

(川 義郎)