

行政改革と権限委譲対象としてみた学校給食の現状 と課題：中学校における学校給食定着のための観点 から

梁, 鎬錫
九州大学大学院人間環境学府：博士後期課程

<https://doi.org/10.15017/25381>

出版情報：教育経営学研究紀要. 15, pp.123-126, 2012-09. The Laboratory of Educational
Administration, Educational Law, Graduate School of Kyushu University

バージョン：

権利関係：

行政改革と権限委譲対象としてみた学校給食の現状と課題 —中学校における学校給食定着のための観点から—

梁 鎬錫
(九州大学／大学院生)

- I はじめに
- II 学校給食の概要
- III 行政改革と権限委譲の与えた影響
- IV 学校給食の定着のための課題
- V おわりに

I はじめに

学校給食は、1889年山形県鶴岡町（現鶴岡市）の、私立忠愛小学校で貧困児童を対象に仏教者が慈善事業として昼食を無料で実施して以来、1980年代まで主に児童の栄養改善の観点から政策が推進された。

しかし、このように学校給食の歴史には久しいものがあるものの、いまだ学校給食を取り巻く地方自治体における種々の課題や政策の方向に応じて、その様態には多くの違いを見せている。そして、このような現状についての評価もまた多様である。まず、先行研究の一例を見てみよう。小島・古川（1982）は学校給食のあゆみが国の政治、経済・農業政策などを背景に多くの問題点を含みながら、それなりの発展をとげつつあると指摘した。次に高林・下山（2002）は中学校給食の実施率について、地域によって大きな違いが存在し、文部科学省も中学校における学校給食の実施を強く奨励してきたが、中学校で学校給食が実施されている自治体に住む保護者は、実施されていない自治体に住む保護者と比べ、より多くの利益を受けていると指摘した。ちなみに、小学校での学校給食には国民的コンセンサスがあると考えられるが、中学校の学校給食については公立と公平の観点からその在り方の再検討が必要であるとの意見を述べている。本図（2007）は学校給食に誰もが納得する「教育的意義」が存在しないのかと問いながら、その理由を学校給食のシステムが①明示的目的（貧困救済、産業育成、栄養確保）、②潜在的機能（校内均一化、食の共有による人間関係の形成）、③受益者評価、という3層より構成されるとの回

答を自ら示した。

それ以外にも、1985年の文部省の方針および、行政改革審議会の中間報告に学校給食に関して民間活力を導入すべきという意見が打ち出されたこと、それに基づいて1992年に総務庁が打ち出した「学校給食業務の運営の合理化」「学校食用物資安定供給基金の有効活用」についての勧告等、一連の行政改革措置も学校給食に相当な影響を与えたとと思われる。

従って、本稿では学校給食の実施環境を巡って論議されている動きに着目しながら、行政改革と権限委譲施策が学校給食にどのように影響を与えているのかについて、春日市の学校給食の事例を通じて考察することにしよう。

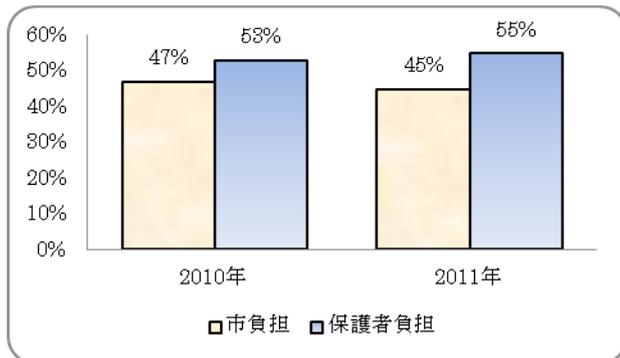
II 学校給食の概要⁽¹⁾

春日市の学校給食は1950年4月から春日小学校において週3回実施されたのがその嚆矢である。

それが現在に至っては、後述のように、小学校の場合は1校を除いて調理業務を委託する業務委託方式を採択している。中学校においては選択制給食（家庭からの弁当と民間事業者が納品する弁当給食）を実施していて、年間学校給食の日数は約190日である。

学校給食の予算項目別の費用負担構造を見ると、食材費は保護者が、県費負担栄養教諭及び栄養士の人件費は福岡県が負担して、保護者と県が負担する以外の項目である管理費・施設維持補修費・人件費は春日市が負担している。

図 1 小中学校給食の負担主体別の割合(県費除外)



2009、2010年度の春日市教育委員会事務事業点検評価報告書によると、小学校においては全員給食を原則とし完全給食⁽²⁾を実施している。

中学校は学校給食と家庭からの弁当とを1ヶ月単位で選択する形態となっている。そのため、両年度の平均学校給食申込率は57%、55%であり、後述のように2010年度の全国平均である75.9%を下回っている。中学校は、学校給食が施行された直後である2003年8月24日付の西日本新聞によれば、中学校の学校給食が弁当併用で開始される前のアンケートでは、利用すると答えた生徒が54.5%、保護者が77.0%だったが、実際には5月34%、6月30%、7月45%にとどまっていると伝えている。

保護者の1食当たりの負担単価は小学校2010年度239.63円、2011年度246.43円であり、中学校の場合は両年ともに250円である。また、就学援助⁽³⁾数は2011年度小学校20.9%、中学校21.2%、2012年度小学校22.2%、中学校23.0%であり、全員給食を行っている小学校を除いた中学校の場合には、就学援助者の喫食率は2011年度75.6%から2012年度81.6%で、いずれも対前年度比より増加した。

春日市の関係者によると、中学生の6割が学校給食を、3割が家庭からの弁当を、それ以外の生徒が学校の売店からパンなどを購入しており、学校別の給食申込率の偏差⁽⁴⁾が存在するとのことである。

一方、文部科学省によると、公立学校給食(完全給食基準)は、2010年5月現在、学校別に見ると、小学校では全国総数に対する実施率は98.7%、実施児童数は95.5%である。しかし、中学校の全国総数に対する実施率は82.4%、実施生徒数は75.9%となっている。

III 行政改革と権限委譲の与えた影響

1. 行政改革と学校給食

春日市での行政改革の歴史は、地区公民館管理(各自治会)の外部委託を施行した1958年頃に遡る。その後、事務の外部委託、共同処理、OA化の推進を通じて、少ない職員で行政サービスを行うことによる、経済性、効率性の向上を改革の中心課題に据えていた。

春日市では、1988年に第1次行政改革大綱を策定して以降、5次にわたる行政改革大綱に基づき行財政改革に取り組んで来ている。

春日市の「補論行財政改革(第5次春日市行政改革大綱)」によると、第5次行政改革大綱における行財政改革は、2つの指針である組織力の向上と経営資源の有効な活用から接近している。そして、具体的に組織力の向上というのは①目標管理の推進②組織機構の整備③職員の人材育成④情報共有の推進などによらし、また経営資源の有効な活用は①適切な担い手による行政サービスの実施②財政の健全化などの体系により推進するものと明らかにしている。

実際に、春日市は学校給食業務を行政改革の対象とし、教育関連業務としては初めて1991年に新設小学校である春日野小学校の給食調理を民間に委託したことを手始めに、2011年まで全12小学校の中で学校直営調理を行っている1校を除き、11校が調理業務を委託する業務委託方式を採用している。また、中学校の場合は学校給食を導入した2003年5月から全ての中学校において校外の民間事業者へ委託する方式である弁当箱形式を取っている。その結果、小学校で調理業務を担当していた職員の数は1985年の40人から、自然に減少する退職者を以後補充しないことにより2011年には3人に減少した。

保護者の1食当たりの負担単価は2010、2011年度ほぼ同額であるのに対し、図1に示すように、保護者の負担率が相対的に高い理由は、市の負担である人件費が減ったからである。実際に春日市の内部資料では、同じ期間学校給食費に占める人件費は、2010年度に6,448万円だったものが、2011年度はその58.6%にあたる3,782万円削減されたことが確認できた。

春日市の内部資料によると、委託による小学校

の場合、直営に比べて1食当たり平均125円の節減となり、2011年度基準では約178百万円の経費節減になった。中学校の場合には政府が提示している基準を満たす調理場を持つ調理委託事業者に調理を委託していた。調理以外にも、盛り付け、配送、弁当箱の回収、洗浄等すべての業務を委託するため、調理業務だけを民間に委託して単独校調理方式を取っている小学校に比べ、その委託範囲が広いと言える。そこで、春日市の試算結果によると、施設建設費1,828百万円と毎年管理運営費76百万円の経費節減効果があった。

しかし、このように民間活力を効果的に活用することで義務教育予算の抑制をはかり、投資的事業を推進する等の行政改革が、少なくとも学校給食事業においては、あまり役立ったとは言えない。なぜなら、節減された予算あるいはその予算節減効果が学校給食事業に再投資され、例えば児童生徒の申込率の向上などに影響を与えたとはいえないからである。

2. 権限移譲と学校給食

春日市は自律的学校経営の促進支援のため予算執行権、編成権の学校への移譲を段階的に推進し続けてきた。春日市が2012年4月に発刊した報告書「教育委員会活性化への挑戦・10年の軌跡」を中心として、その移譲過程の中身を要約整理してみる。

まず、2002年度から施行された予算執行権の移譲における背景としては、執行の手法、時期、不適の判断は現場を担う校長がなすべきとの考えと、そのことによるコスト意識の定着に期待があったことを挙げている。しかし、当時「特色ある学校づくり」を推進するため、教育委員会事務局の業務軽減の必要性があったことも明らかにしており、教育委員会の人手不足が権限移譲に関わる初期の直接原因であることが分かる。

これに続いて、2004年度には学校裁量権の拡大を図ることを目的とした学校予算総枠配当方式を導入した。これは、学校の規模やこれまでの予算執行実績などを根拠にして、次の年度の予算枠を教育委員が学校ごとに示すことにより、その枠の中で学校が自分の与件と特性にふさわしい予算を編成することができる制度である。

この学校予算総枠配当方式は一見すると、予算編成権を現場に与えて自律性を保障しているかに見えるが、一方では経常的性格が強いので、新規事業や既存の事業を拡大するには限界がある。

しかも、小学校の学校給食は、全員給食に近いため、次年度の予算編成の検討時、物価などの外部経済要因の騰落のみを反映すれば問題はないので、学校にその予算編成権を委譲することができると考えられる。しかし、中学校の場合は現在の喫食率が60%程度であるため、全員給食に切り替えるとすれば、毎年度の市負担予算ベースでおよそ40%相当の追加的な予算措置を講じる必要がある。したがって、学校給食に関連する予算を学校の裁量予算として委譲するには、追加予算についての検討がなされるべきであろう。これは、春日市にとっては財政負担となるものと見られる。

そのため、春日市においては、中学校給食に係わる学校給食枠における配分予算は、配膳室等で使用する消耗品予算のみであり、申込率が増えた場合の委託料や給食用食器等の費用は、学校給食枠の配分予算とは別に、春日市教育委員会で予算措置している。こうした理由から、中学校における学校給食予算の中で管理費と施設維持補修費など、その0.1%にあたる134千円(2011年度)だけが権限移譲の対象であることがわかる。これ以外にも民間委託事業の性格上、共通執行が効果的である等の様々な要因があると推測される。しかし、一方では学校給食に関する権限と責任については、それが校長より教育委員会にあることを意味し、校長の学校経営と関連した議論の余地があると見られる。

IV 学校給食の定着のための課題

以上、前章では行政改革と権限移譲の推進が学校給食の定着や拡大に及ぼしているかについて見てきた。

前述したように、第5次行政改革大綱における行財政改革の2つの指針(組織力の向上と経営資源の有効な活用)の中に、行政改革の方向を財政健全化と費用節減の側面からアクセスした場合には、学校給食におけるこれまでの推進方向は、適切なものと見られる。しかし、中期的目標管理の

推進等、組織力向上の側面からみると、これまでの学校給食推進の方向性については検討すべき課題があると思われる。民間企業の活用が学校給食のコスト削減レベルにとどまらず、教育活用のための課題として検討がされていないと、学校売店の役割変形としか見なされかねないからである。

権限移譲の観点からみると、学校経営に主体性を持たせる取組み等といった基本的な推進方向は望ましいものと思われる。また、学校経営者の責任に相応しく、校長に予算の編成及び執行などその権限の拡大を検討することも必要であろう。もちろん、現在の学校給食の形態が選択制を採っている以上、生徒と保護者の学校給食における決定権は尊重されなければならない。しかし、学校給食の主な目標が単なる栄養補充から食育段階へとそのステップを乗り越えるためには、校長の役割を拡大する必要がある。そのためには、現在の校長が握っている権限をさらに広げる事について検討が必要である。

V おわりに

本稿では、行政改革と権限委譲が学校給食にどのような影響を与えたかを春日市の事例を中心に検討してみた。小学校の場合は、全員給食が確立されているが、中学校の学校給食の申請率は、その施行期間が短いにもかかわらず、相当のレベルに達しているとも言える。

特に、春日市の事例では、中学校における学校給食施行期間中に行政改革と権限委譲が進み、学校給食の現状と、それら施策の相関関係や成果を明らかにするには限界がある。しかし、春日市の様々な行政統計や資料などを利用して検討した結果、今後、学校給食の定着のためには、いくつかの採用すべき課題が確認できた。

行政改革では、コスト削減から脱皮し、中期的目標管理方式などの導入を検討し、これに併せて学校給食に関する権限と責任の一体化を確立するためにも、校長の予算編成と執行の権限が現在よりも拡大される必要があると考えられる。

なお、今後の学校教育に関する行政改革と権限委譲は、学校現場の視座から考えながら、学校の経営環境を改善するための動機を持続的に提供し、

予算配分の方法などを含めた制度整備と総合的に連携されるように推進すべきである。

【註】

- (1) 春日市に関する内容は筆者が市に問い合わせた回答に基づいて作成したものである。
- (2) 学校給食法施行規則の第1条②によると、「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。」と定義されている。
- (3) 学校給食費は学校教育法第19条によって、12項目の就学援助対象品目の一つとして指定されている。
- (4) 2011年度、中学校学校給食の申込み率は、春日中学校51%、春日西中学校58%、春日北中学校70%、春日東中学校54%、春日南中学校48%、春日野中学校47%である

【参考文献】

- ・小島しのぶ・古川あかね（1982）「日本の学校給食の現状について(1)」東海学園大学紀要（17）東海学園大学 23頁参照。
- ・高林喜久夫・下山 朗（2002）「学校給食の財政分析」経済学論究 56(1) 関西学院大学 36-63頁参照。
- ・本図愛実（2007）「学校運営における「食」の意味と課題：学校給食システムと食育の関連から」宮城教育大学紀要（42）宮城教育大学 194頁参照。
- ・学校給食ニュース http://gakkyu-news.net/jp/010/011/2003_3.html（最終アクセス日2012年8月15日）参照。
- ・政府統計の総合窓口 <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001039009&cycode=0>（最終アクセス日2012年8月15日）参照。
- ・春日市役所 http://www.city.kasuga.fukuoka.jp/joho/houkoku/sougoukeikaku_05/2_7_2.html（最終アクセス日2012年8月15日）参照。