

自治体改革と民間委託

—— 学校給食民間委託化を中心に ——

市 川 虎 彦

1 合理化および民間委託導入の流れ

1973年の石油危機以降、日本経済は低成長経済に移行し、それにともなつて国家財政の悪化が顕著になってくる。1980年代に入つて、鈴木内閣の下で第2次臨時行政調査会が組織され、いわゆる臨調・行革路線が鮮明になり、地方行革の推進という形で地方自治体にもその影響が及ぶようになる。ゴミ収集、学校給食の調理部門、保育所、庁舎の清掃、警備、案内業務など、多岐にわたる業務が民間委託に付されていくようになった。

学校給食についてみると、これよりはるか以前の1961年に、文部大臣の諮問機関である学校給食制度調査会が「学校給食の制度の改善について」の中で、「給食センターが合理的」との見解を打ち出している。この答申を受けて文部省は64年に「共同調理場の取扱いについて」という通達を出し、給食センター設立を推進した。後でふれる東京都練馬区の学校給食センターは、この動きにいちはやく反応してつくられたものである¹⁾。

1981年の第2次臨時調査会答申では、学校給食のセンター化、民間委託化、臨時職化の推進が打ち出された。1985年には文部省から各市町村の教育長あてに、「学校給食業務の運営の合理化について」という通知が出され、前出の方針が示された。そして、この学校給食こそ、自治体の行政サービスの合理化の中でも、身近でかわる人が多いことから、地域の問題になる事例がみられるのである。

例えば、東京都の西北部に位置する西武池袋線沿線の街である東久留米市では、1980年代に保守市政が行政改革の推進を打ち出し、小学校給食の自校方式から親子方式（2校を一組にして、親校の調理室でつくられた給食を子校へ配送する方式）への転換、および市立保育所の民間委託の方針が示されたのである。これが広範な市民の反発を招いた。1986年の3月議会には、人口10万人あまりの東久留米市で約5万8千名の署名を集めた親子方式導入に反対する陳情・請願が提出された。しかし、ほとんど議論されることなく不採択になる。こうした活動の中から、各小学校のPTAと市職員が中心になって「東久留米給食ネットワーク」が結成された。また、以前から市政に関心をもっていた人々²⁾を中心に「住民自治をつくる市民の会」が結成された。

「給食ネットワーク」の会員は、親子方式導入のための工事開始に先立って、現場に座り込みをするまでして抵抗を示した。一方、「住民自治をつくる市民の会」は、次期市長選にむけて「市民の声が届く市長を選ぶ市民の会」に発展的に解消され、望ましい市長候補について市民アンケートなどを行った。こうした市民運動に押され、東久留米在住の東大名誉教授・稲葉三千男が市長選に立候補した。1990年に行われた市長選で稲葉は、自民党推薦の保守系候補に競り勝ち、既成政党に属さない、いわゆる市民派の市長がこの市に誕生することになった³⁾。このように反地方行革の動き、特に耳目を引きやすい学校給食の合理化が、市政の刷新にまで至る例もみられたのである。

1990年代の長期不況下において、地方自治体でも景気対策をかねた公共事業が活発に行われた。その結果、地方では公債発行残高がふくらんだ。そこに国からの地方交付税交付金の削減が行われ、2000年代に入って多くの自治体で財政が大幅に悪化した。こうした中で、再び地方行革が喫緊の課題となり、新しい自治体経営が提唱されるようになった。「民でできることは民へ」ということが小泉内閣によって強調され、指定管理者制度などが各自治体で導入され始めている。非効率で高コストだとされる公務員にかえて民間の活力を導入しようという動きが強まってきているのである。

こうした流れの中、学校給食の民間委託化を打ち出す自治体も急増してきている。1980年代の地方行革推進時には、東久留米市のように強い反対運動を引き起こすこともあった学校給食の合理化であるが、東京では90年代後半になって急速に民間委託を取り入れる自治体が増えていく⁴⁾。

こうした一連の動向に対して、公務労働を擁護する立場からは、行政の責任放棄であること、住民サービスの低下につながる恐れがあること、低賃金労働やパート、派遣労働者を増加させることになり、労働者の労働条件が全体として悪化することなどが指摘され、批判されてきた。

学校給食についてみると、正規雇用の調理職員による直営自校方式が、学校給食に関心の深い論者たちから理想とされてきた。この方式が、安全性の確保、給食の質の維持、熟練度の高い調理職員の確保、児童・生徒への教育効果などの点ですぐれているとされたのである。反対に、調理職員の非常勤化、センター方式化、民間委託化は批判の対象とされた。

逆に、学校給食の合理化を進めようとする立場のものが、その最大の利点としてあげるのはコストの抑制が可能になるということである。特に学校給食の場合、調理業務そのものは、年間約180回程度しかないことが、合理化を行わなければならない大きな理由とされた。パート労働者をつかうことができる民間業者の方が、効率的な運営ができるというわけである。

以上のような状況にある中で、本稿では、自治体経営と学校給食の合理化をめぐる近年の動向を、注目に値する事例をとりあげながら明らかにしていきたいと思う。まず自治体経営の新しい姿として、大胆な公務員削減と住民参画を打ち出し、全国的にも注目されている埼玉県志木市の事例を紹介する。ついで、学校給食に関して独特の試みを行いながらも、民間委託を導入した東京都練馬区の経緯をとりあげる。また、民間委託導入の最大の論拠はコストの問題だということを言ったが、東京都杉並区の学校給食民間委託化反対運動は、「民間委託は経費増」になると主張をしてきた。そして、この運動団体は、住民訴訟という場においてその主張を展開することも試みた。この注目すべき議論につ

いて敷衍してみることにする。さらに、民間委託が実際に給食の質を低下させる恐れが生まれている事例として東京都足立区をとりあげる。また参考として、愛媛県松山市での民間委託に対する市民意識調査の結果を提示する。最後に、これらのさまざまな事例を勘案して、直営方式と民間委託に関する議論の整理を試みてみたい。

2 市民参加条例による行政と市民の協働～埼玉県志木市

埼玉県志木市では、市政運営基本条例を制定し、市民委員会を設置して住民参画が推進されている。また行政パートナーシップを導入し、全国的にも注目されている。志木市は、埼玉県南西部に位置する人口66,982人（2004年4月現在）、面積9.06kmの市である。市内には東武東上線が走り、都内への交通の便に恵まれている。一般会計の規模は、2004年度当初予算で174億4,100万円である。

この志木市では、2001年7月に無投票当選によって市長に就任した穂坂邦夫が主導権をとって、一連の住民参画が押し進められていった。穂坂は1941年生まれで、埼玉県職員などを経て、志木市議（4期）、埼玉県議（5期）を歴任し、志木市長となった。この間、学校法人や病院を設立し、その経営も手がけている。穂坂市長がもつ、この経営者としての感覚を、行政の場に適用させようとしたところに、志木市の自治体改革の一つの特徴があるように思われる。

志木市で市政運営の基本理念を謳った条例を制定するにあたっては、大阪府箕面市や北海道ニセコ町の先行する事例が参考にされたという。条例を制定することによって、住民参画の推進を自治体の基本理念に据える、あるいは制度的に保障するという動きは、よく名前の知られた大規模自治体ではなく、箕面市やニセコ町のような小規模な自治体がその先駆となった。1997年3月に、箕面市で「箕面市民参加条例」が制定された。また2000年10月に、ニセコ町で最初の本格的な自治基本条例といわれる「ニセコ町まちづくり基本条例」

が制定されている。志木市では、「志木市市政運営基本条例」が市議会で全会一致で可決された後、2001年10月から施行された。この条例は全部で5条からなる簡潔なものである。第1条で条例の目的、第2条で基本理念を明示する。第3条で市は「市民によるまちづくり活動を支援するものとする」とし、第4条で「市政に関する情報を分かりやすく提供し、市民との情報の共有化に努めるものとする」と、情報公開に関する規定を設けている。最後の第5条で、市は「市民の市政への参画のために必要な措置を講ずるものとする」と定めている。この第5条の理念を具体化するものとして設置されたのが「志木市民委員会」である。

市政運営基本条例は市政の継続性を考慮し、条例の制定という形をとった。志木市民委員会の方は、設置要綱によって設けられた。市民委員会は、市内に在住あるいは通勤する人を対象に、公募で委員を募り、それに応じた人によって組織された。任期は2年で、無償ボランティアである。他の自治体でこれまで行われてきた審議会委員の市民公募などでは、市の方針に批判的な人を委員から排除したり、あるいは審議会自体が市の政策を追認する場になっていたりと、形骸化している事例もみられる。これに対して志木市の大きな特徴は、公募に応じた人たち全員を委員とすることにある。応募するには所定の様式の書類に必要事項を記入するだけでよいとした。小論文を課すというような課題は設けられなかった。

当初、市側は200人の応募を見込んでいたという。ところが130人程度で応募者が止まってしまったため、駅周辺などで周知活動を行った。その結果、再び応募者が現れ、第1期の市民委員会は最終的に252人の委員によって、2001年11月に発足した。委員会は、市役所の組織構成に準ずる形で9部会から構成された。委員は、原則として自分の希望する部会に属した。その結果生ずる部会ごとの人数の多寡は許容された。委員会では、市の事務事業927事業の検証を行った。検討の結果、430事業が見直され、約12億7千万円の削減効果があったという。実施に移された主たるものには、一般職職員新規採用の5年

表1 志木市民委員会の構成

部会別人数 [人]			性別 [人 (%)]			年代 [人 (%)]		
	1 期	2 期		1 期	2 期		1 期	2 期
企 画 部 会	19	29	男性	186 (73.8)	110 (79.1)	20代	6 (2.4)	5 (3.6)
財 務 部 会	18	12	女性	66 (26.2)	29 (20.9)	30代	39 (15.5)	10 (7.2)
生活環境部会	36	12				40代	38 (15.1)	23 (16.5)
健康福祉部会	39	30				50代	51 (33.7)	23 (16.5)
都市整備部会	31	10				60代	85 (33.7)	52 (37.4)
教 育 部 会	60	24				70代	28 (11.1)	26 (18.7)
病院・水道部会	14	7				80代	1 (0.4)	0 (0.0)
合 併 部 会	17	—				不明	4 (1.6)	0 (0.0)
I T 部 会	18	15						
合 計	252	139						

(志木市役所政策審議室から提供された資料より)

間凍結，委託業務の縮小などがある。

第2期の市民委員会は，2004年4月から139名の委員で発足した。第1期から引き続き委員になったものが78名で，あらたに応募してきた委員が61名であった。2期目になっても委員会に応募してきた市民は活動の核となる人々だという判断から，1期目の時のように広報を強化して応募者を増やすということは行わなかった。2期目の委員会は，主として市民の立場から予算編成を行うという作業を行っている。

このような「第2の市役所」とも称される大がかりな市民委員会の活動は，市議会側からは直接民主主義にならないかという懸念をもたれたという。また，行政の情報が議員よりも市民委員会の方へ先に流れるというようなこともあり，議員に反感をもたれることも生じたという。こうした議会に対しては，市民委員会は政策形成過程への住民参画であり，最終的な議決権は議会にあるということを説明し，2003年9月からは議会との情報共有を行うことで一定の理解を得ている。

志木市では，前述のように市役所の一般職職員の新規採用5年間凍結を決め

た。さらに将来の税収減少と地方交付税削減をにらんで、「地方自立計画」を2002年2月に策定した。この計画の最も注目されるべき点は、財政が厳しくなる時代に対応すべく、一般職職員の新規採用の20年間凍結をシミュレーションして示したところにある。新規採用の凍結によって減少していく職員が従事していた公務を、「行政パートナーシップ」という形の住民参画によって市民の有償ボランティアで担ってもらおうというということも、この「地方自立計画」の中で同時に示された。

この提案は、市民アンケートや地域説明会を経て、「行政パートナー制度」として2003年8月から開始された。初年度は、市庁舎の総合受付や郷土資料館の管理運営など4事業が対象となり、徐々にその範囲を広げていっている。行政パートナーを個人で請け負うことは人材派遣法に抵触するおそれがあるため、NPO法人やボランティア団体と業務委託契約を結ぶ形で制度は運営されている。実際に業務を担っている人々は、企業などを退職した人が多く、平均年齢は60歳を超えている。志木市は東京のベッドタウンということもあり、現役時代は企業で様々な業務を経験し、退職後もそうした経験を生かして社会貢献活動をしたいという意欲のある人々が厚く存在しているという。こうした人々の意欲に応えるという意味や地域社会のために人材を活用するという意味も、この制度にはある。また、行政パートナーは単に安価な外部依頼ということではなく、業務に対する改善提案や市政への企画提案を行うことができることを「パートナーシップ協定」で定めている。参画する人々の知識や経験を、行政の改善に生かそうという趣旨である。

行政パートナーに対しては、市民協同業務評価委員会という第三者機関が設けられており、その業務遂行に対して評価と検証を受ける仕組みがつくられている。評価委員会は、公募による市民5名と市職員1名からなる。

こうした広範な住民参画による改革を推進した穂坂は、「埼玉県志木市は、『公務』といわれ続けてきた業務の90%を市民の手に委ね、正規職員を現在の530人から将来的には50人にする」と述べている⁵⁾。従来「公務」とされてきた業

務を見直し、公権力の行使にかかわること、総合行政機能、住民のプライバシーに関するもの以外は、公務員が担う必要はないという結論に達したというのである。この流れの中で、学校給食もすでに民間委託に移行している。それに関して、市民の反対運動などはなかったという。

3 高齢者食事サービス・自校方式化・民間委託化～東京都練馬区

東京都練馬区では、行政改革の一環として学校の施設の有効利用をはかって、学校給食を高齢者向けの配食サービスに用いるという独特の試みが行われた。また最近になって、学校給食の調理部門に民間委託が導入され始めたが、同時にセンター給食の自校方式化も実行に移されるという興味深い動向を示した。

練馬区は、東京23区の西北に位置している。区内には、二つの給食センター（学校給食総合調理場）があった。他には、親子方式（小中学校2校共同）の調理場が一つあり、残りは自校方式の学校給食が行われている。この練馬区では、1998年度から2005年度まで、「学校給食活用高齢者食事サービス事業」が行われていた。この事業の開始以前に、1987年9月から、区内9校の自校調理校が週1回の米飯給食の日に、学校給食を高齢者に提供するという事業を始めていた。1食250円で、最大時の利用者数は22名だった。1989年5月から1992年3月まで、毎週土曜、二つある給食センターが交代で高齢者向けの食事を調理し、センター配送者が区内の拠点に配送し、そこから利用者宅へボランティアが届けるという事業を行った。1食250円で、最大時の利用者は130名だった。

1996年12月、行政改革実施計画が策定され、「高齢者食事サービス等への学校給食の活用」が項目にあげられた。地域のボランティアが学校給食を高齢者に提供することによって、高齢者の安否確認、健康保持、地域社会との交流をはかるといった目的であった。1998年10月から、小学校の自校調理校を利用して実施に移された。対象者は、一人暮らししないしは老夫婦のみの高齢者で、

1食375円の利用料であった。

小学校の調理場が提供者になったのは、中学生用の給食では高齢者にはカロリーが高すぎるからだという理由からである。1校につき10名の利用者を限度として行われた。配達用容器につめる作業がかなりの労力を必要とするので、10食が限界だという。週に2回ある米飯給食の日に提供していた。夏季休業中は、このサービスの実施校以外の学校と給食センターの調理員によって調理された給食が提供された。

調理師にとっては一種の労働強化につながる事業の実施であったが、民間委託阻止のためという名目で、調理師の労働組合が区側の提案にのることを承諾した。逆に、栄養職員組合は反対であった。成長期の児童・生徒対象の給食のメニューが高齢者にあうのかどうか疑問だったことが大きいという。

高齢者向けの配食サービスが区内に少なかったところから、区のもつ学校施設を活用して、高齢者食事サービス事業は7年半にわたって行われた。実施校数は、当初から24校が目標であったが、2002年度に目標に到達した。同時に、このサービスを利用する高齢者の数も、この年度に最大となり、以後漸減していった。2005年度をもって、区内にそうした配食サービスを行う事業者が存在するようになったことと、介護保険法改正にともなう地域支援事業の創設と

表2 練馬区「学校給食活用高齢者食事サービス事業」—事業実績

年 度	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
学 校 数 (校)	8	15	20	22	24	24	24	24
実利用者数〔3月末〕(名)	45	70	94	125	135	116	76	67
登 録 者 数〔3月末〕(名)	49	73	102	132	139	119	82	75
月平均実利用者数 (名)	—	—	—	—	134	124	91	73
1校当たり人数 (名)	2～8	2～9	1～9	2～10	2～10	2～9	0～6	1～6
年間提供延食数 (食)	1,850	4,798	6,803	8,330	9,801	9,221	6,503	3,818

* 1998～2001年度の月平均実利用者数はデータなし

** 2005年度は、1月現在の数値

*** 練馬区役所高齢者課いきがい係提供の資料より

により、この事業は打ち切られることになった。一方で、2004年度から、調理業務の民間委託が練馬区でも導入された。

栄養職員と調理職員は、本来、協力して学校給食の業務に携わるところであるが、両者の間には微妙な緊張関係もみられるようである。東京都の場合、都採用の常勤の栄養職員は、全校に配置されているわけではない。69校のうち20名が常勤の職員となっている。他は、区採用の非常勤職員である。とりわけ、この非常勤の栄養職員と常勤の調理職員との関係において、常勤調理職員の発言力が勝るという事態が生まれるようである。そのため、高齢者食事サービス事業においても、調理職員の労組が業務の一環として受けたにもかかわらず、容器に給食をつめる作業を行わない事例がみられたという。そのような調理場では、栄養職員がその作業を肩代わりしていた。意図してか、偶然か、事業初年度に実施校になった8校は、すべて非常勤の栄養職員が配置されている学校であった。

このような経緯もあって、調理業務の民間委託は、民間委託化された学校の栄養職員からは好意的に受け止められているという。民間業者の職員の方が、栄養職員の指示をよくきいてくれるという評価を、現在のところ得ているそうである。また練馬区では、地域住民や議会からも、民間委託化に対して強い反対はなかったという。

練馬区で住民の希望が強かったのは、学校給食センター方式を自校式にしてほしいというものであった。練馬区の給食センターは、1964年に「全国のトップを切って『試験的』という名のもとにはじめられた」ものだ⁶⁾。しかし、児童・生徒からはセンター給食は不評であり、自校式への移行を求める運動が継続的に地域に存在していた。現在、この給食センターが老朽化により建て替えの時期にきているため、練馬区では民間委託を導入する一方で、センター給食を自校式に再び戻すことになった。センター方式では、食育やアレルギー対応など、きめこまやかな対応が困難だという区側の判断もあった。練馬区役所の担当部署でも、「センター方式と自校方式では、給食の質に雲泥の差があ

る」という評価を聞いた。民間委託は、こうして自校式化した新設の調理場から導入されているという。業者との委託契約は単年度で結んでいる。区の説明では、「民間委託によるコスト減を、自校式給食の実現に回している感じ」だという。

4 公民コスト比較と住民訴訟～東京都杉並区

東京都杉並区も練馬区と同じように、23区の中では、学校給食に対する民間委託の導入が遅かった。2001年度に3校で民間委託が開始され、2002年度4校（累計7校）、2003年度7校（同14校）、2004年度5校（同19校）と委託がすすめられている。これに対して、「杉並区学校給食を考える会」が結成され、民間委託反対の運動が行われた。

「考える会」は、2001年に民間委託がはじまってしまうや、民間委託の停止をもとめて杉並区を相手どった住民訴訟を起こすに至る。住民訴訟の主たる争点は3点ある。第一に、民間委託は学校給食法違反であること。すなわち、学校給食法の趣旨は学校給食の直営原則を示しており、民間委託はこれに違反している。また、民間委託校で続発している異物混入や調理の不手際は、学校給食にもとめられる高度の安全性を民間委託では確保することが困難であることを示しているとするものである。第二に、労働者派遣法違反であること。調理業務の委託が請負でなされた場合、栄養士が口頭で作業に指示をすることは禁止されている。しかし、多くの場合、栄養士が日常的に民間委託の調理員に指示を出す現実があり、受託業者が技術的、物質的に独立して業務を請け負っているとはいえないという点が問題だとされた。第三に、地方財政法違反であること。民間委託は直営と比べて、区側がいうような経費削減にならないばかりか、むしろ経費増になる。これは、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最小限度をこえて、これを支出してはならない」と定めた地方財政法に違反しているというものである。

とりわけ、第三の争点である民間委託が経費削減にならないという主張は、

他の民間委託に反対する運動を行っている団体に注目された。自治体が民間委託を導入する際に、利点として最も強調するのが経費削減効果だからである。もし、この経費削減効果がないとしたならば、なんのための民間委託か、という話になってしまう。この点について、「考える会」の主張を、非常に単純化したモデルによって検証してみることにする。

架空の都市・A市には、学校給食の調理場が40か所あり、それぞれ5名ずつの調理員が業務に従事しているとする。合計200名の調理員が働いていることになる。調理員は21歳から60歳まで、1歳刻みに5名ずついる。また、1人当たりの人件費は、本給の他に、賞与、住居や通勤・扶養などの諸手当て、共済掛金の使用者負担分、福利厚生にかかわる使用者負担、退職金積立分などをすべて含んで、21歳時に310万円とする。1年経過するたびに10万円ずつ人件費が上昇していくとすると、定年退職間際の60歳時において700万円になっている。このA市の調理員200名の人件費総額は10億1千万円となり、1人当たりの平均人件費は505万円になる。1年経過すると、人件費700万円の5名が定年退職する。その分を21歳の5名を新規採用することで補充し、他の調理員は全員それぞれ年間10万円ずつ昇給したとすれば、全体の人件費は変化しない。

このA市において、市当局から退職者不補充方式で学校給食を民間委託していくことが提案されたとする。民間委託にすれば、現在1人当たり505万円かかっている人件費が、3分の2程度の340万円で済むという。この時、自治体側はふつう、調理員5名からなる調理場1か所が民間委託されると、 $2,525 \text{ 万円} (1 \text{ 人当たり平均人件費 } 505 \text{ 万円} \times 5 \text{ 名}) - 1,700 \text{ 万円 (委託経費)} = 825 \text{ 万円}$ の経費削減効果があると広報する⁷⁾。全40か所の調理場すべてが民間委託方式に移行すれば、 $3 \text{ 億 } 3 \text{ 千万円} (825 \text{ 万円} \times 40 \text{ か所})$ の経費削減になるわけである。しかし、「考える会」は、この計算の仕方にはまやかしさがあるという。

退職者が5名出た翌年の民間委託初年度、5名の職員を補充せず、その不補充を調理場1か所に集め、民間委託にするとする。民間委託による委託契約

表3 A市（架空）の民間委託の経費削減効果 [万円]

	A（民間委託料）	B（公務員削減分）	A-B（人件費増減）	A-B 累積
初年度	1,700	1,550	+ 150	+ 150
2年目	3,400	3,150	+ 250	+ 400
3年目	5,100	4,800	+ 300	+ 700
4年目	6,800	6,500	+ 300	+1,000
5年目	8,500	8,250	+ 250	+1,250
6年目	10,200	10,050	+ 150	+1,400
7年目	11,900	11,900	0	+1,400
8年目	13,600	13,800	- 200	+1,200
9年目	15,300	15,750	- 450	+ 750
10年目	17,000	17,750	- 750	0
11年目	18,700	19,800	-1,100	-1,100
12年目	20,400	21,900	-1,500	-2,600

料は、前述のごとく年間1,700万円である。不補充の退職者5名分は、直営方式のままならば21歳の新規採用者でまかなわれる部分である。ゆえに直営方式ならば、21歳の人件費310万円×5名=1,550万円で済む部分ということになる。この部分に対して、1,700万円を支払って民間委託を行うという計算になる。その結果、825万円の費用削減効果があると喧伝されている部分が、実は150万円の費用増になっているというわけである。

さらに退職者が5名出て、もう1か所民間委託に移行する2年目は、委託経費が3,400万円(1,700万円×2か所)となる。一方、人件費削減分は21歳(310万円)の5名と22歳(320万円)の5名分ということになり、合計で3,150万円である。民間委託2年目は3,400万円-3,150万円=250万円の経費増になり、2年間をあわせると400万円の経費増加になっている。

こうして1年に1か所の調理場を退職者不補充方式で民間委託にしていき、毎年5名の調理員の補充をしないでいくと、7年目になってようやく、民間委託料(1,700万円×7=1億1,900万円)と公務員の人件費削減分(1,550万円+1,600万円+1,650万円+1,700万円+1,750万円+1,800万円+1,850万円=1億1,900万円)とが均衡する。この時点で、7年間累積の経費増加分は

1,400万円に達している。

8年目から民間委託の方が経費が安くなるようになり、民間委託開始後10年目にそれまでの累積した経費増加分を相殺し、11年目にしてはじめて経費削減効果が現れる。これは、委託契約料がずっと据置になっていた場合である。契約更新に際して委託料が上昇するというようなことがあれば、経費削減効果が現れるのはさらに数年先になる可能性が高い。

A市（架空）においては民間委託導入後11年目に経費削減効果が現れた。現実の自治体では、職員の年齢構成、賃金体系、昇格・昇給の基準によって、経費削減効果の現れ方は多種多様であろう。しかし退職者不補充という方式をとるかぎり、民間委託移行後の数年は、むしろ民間委託の方が経費増になるという現象は、「考える会」が主張するとおり、前記の単純化したモデルから避けられないように思える⁸⁾。

「考える会」では、杉並区における退職者不補充方式による民間委託導入の経費削減効果に関して、現実の杉並区の職員の年齢構成、賃金体系などをもちいて独自に試算を行った。その結果は、「退職者を新規採用者（18歳ないし39歳）で補充した場合の人件費を2002年ないし2016年の15年間にわたって試算をして、この15年間の民間委託費と直営を維持した場合の経費の対比をした。そして、直営の調理員のベース・アップを凍結させてなおかつ民間会社の調理員の昇給を15年間ゼロとしたとしても民間委託の方が15年間で12億円もの経費増になる」という驚くべきものであった⁹⁾。また、この経費増の部分を相殺して、経費削減効果が姿をあらわすのは30年以上も先だというのが、「考える会」の試算結果であった。この試算に対して、杉並区側は有効な反論をなしえなかった¹⁰⁾。

杉並区は民間委託導入の理由として危機的な財政事情の克服をあげていたが、短期的にはもちろん、中長期的にみても経費増になる可能性が高いことが、「考える会」によって指摘されたわけである。これは、あくまで退職者不補充という方式を前提にした試算である。極端に言えば、初期には理解を得や

すい退職者不補充で民間委託を始め、早い段階で調理職員の職種転換をすすめ、民間委託化の速度をはやめれば、経費削減の効果は早期にあらわれるとはいえる。

いずれにせよ、民間委託の経費削減効果については、[調理職員1人当たりの平均給与(コスト)－委託料＝経費削減分]というような大まかな示し方ではなく(「考える会」の言い方をすれば「詐術」)、将来の人員削減計画と委託料の推移、および退職者を新規採用でまかなった場合との比較を行った試算を提示して、自治体は説明責任をはたすべきであることをこの事例は示していると言える。

5 学校給食の質の低下～東京都足立区

東京都の足立区は、23区の中では最も早く、1986年に学校給食に民間委託を導入した。2000年には、区内のすべての小中学校が民間委託になった。15年間で、民間委託への移行が終了したわけである¹¹⁾。「足立区行政改革大綱」では、3年間で民間委託化を行うと謳ってあったが、反対運動も強く、5倍の年限がかかったという経緯がある。

現在、足立区内の栄養職員などからは、直営に戻すべきだという意見も出ているという。その大きな原因の一つに、委託料の削減があげられる。民間委託が自治体の説明ほどには経費削減効果をあげない理由として、民間委託に批判的な論者から出される議論が、委託料が年を追うごとに上昇していく傾向をもつということである¹²⁾。ところが足立区では、区内全校が民間委託化した翌年の2001年に、委託料を5%削減し、さらに2002年5%削減、2005年には2%削減が行われたのである。この結果、パート調理員が減少した。少ない人数で効率的な業務遂行をはかるために、区は2005年に「学校給食調理委託業務の効率化」の通知を出し、「学校給食調理業務委託契約ガイドライン」が示された。

ガイドラインには多くの項目が提示されている。まず、「学務課は、献立検

討会及び各学校に対し、著しい作業負担と考えられる献立、作業内容の変更を指示できる」とあり、「受託者は、労務課に対し著しい作業負担の学校の改善を求めることができる」とされた。要するに、手間のかかる作業を必要とする献立をなくし、もし著しく調理員の負担になるような作業があった場合は、業者側から改善要求を出せるようにしたわけである。この基本方針に則って、「調理員のヘルプを要請する献立は行わない」「調理する数ものは2種類以内とする」「オープンを使用する料理は1種類とする」とされ、作業などでは「食材の手切りが著しい作業負担と判断される時は、栄養士と調理業務責任者で協議の上、機械切りとする」等の項目があり、食器類についても「3食器を限度とする」「箸、スプーン、フォーク等は2種類を限度とする」等、細かく示されている。

こうして栄養職員が望むような献立が実現不可能になりつつあるという。たしかに経費は削減されたが、それにとまって学校給食の質の低下が生じているわけである。これは委託業者の責任というよりも、委託料削減を実行した区の方針ゆえである。しかるに正規雇用の調理職員による直営方式では、こうしたことが起こることは考えづらい。足立区で生じている現象は、直営方式と比べて民間委託が給食の質低下を招きやすいという構造的弱点を、潜在的に抱えているということを指し示しているといえよう。また、全面的に民間委託にすることには、それなりのリスクがあるのだともいえる。足立区でも、直営校が残っている段階では、委託料削減を提示できなかったようであるからである。

6 市民の意識～愛媛県松山市

愛媛県松山市でも、行政改革の一つとして学校給食（センター方式）の民間委託が2007年度導入を目途に検討が進められている。そこで2002年11月に、松山市内に在住する20歳以上の市民を対象にした市民意識調査（実施主体：松山大学社会調査室）の中で、学校給食の民間委託に関する賛否を問う質問を行った。調査対象者は、選挙人名簿より層化2段系統標本抽出法で選んだ880

人である。調査方法は留置法を用い、500名からの回答を得ることができた(回収率 56.8%)。

質問は、次の A、B のどちらの意見に賛成かをたずねる形で行った。

A「行政の効率化と財政の再建のためには学校給食の民間委託もやむをえない」

B「食の安全性や給食の質の維持を考えれば、学校給食は民間委託すべきではない」

その結果は表4のとおりで、「民間委託賛成」が178名(35.6%)、「どちらともいえない」が125名(25.0%)、「民間委託反対」が192名(38.4%)という内訳である。ほぼ賛否が拮抗する結果となった。

民間委託に関する賛否と性別とのクロス集計を行ったところ、女性の方が民間委託反対と回答するものが多かった。これはカイ2乗検定の結果、5%水準で有意であった。また、子どもの有無との関係をみると、中学生以下の子ども

表4 民間委託に対する賛否【人(%)】

民間委託賛成	178 (35.6)
どちらともいえない	125 (25.0)
民間委託反対	192 (38.4)
無回答	5 (1.0)

表5 性別【人(%)】

男 性	222 (44.4)
女 性	274 (54.8)
無回答	4 (0.8)

表6 子どもの有無【人(%)】

小学生未満	67 (13.4)
小学生	51 (10.2)
中学生	21 (4.2)
高校生	20 (4.0)
大学生(短大生・大学院生・専門学校生を含む)	29 (5.8)
その他	140 (28.0)
子どもはいない	110 (22.0)
無回答	62 (12.4)

表7 性別×民間委託の賛否 [%]

	民間委託賛成	どちらともいえない	民間委託反対
男性	41.8	25.0	33.2
女性	31.0	25.5	43.5

表8 子どもの有無×民間委託の賛否 [%]

	民間委託賛成	どちらともいえない	民間委託反対
中学生以下の子どもをもつ人	20.9	30.2	48.9
高校生以上の子どもをもつ人	41.5	21.8	36.7
子どもがいない人	49.1	25.9	25.0

表9 性別×子どもの有無×民間委託の賛否 [%]

		民間委託賛成	どちらともいえない	民間委託反対
男性	中学生以下の子どもをもつ人	29.0	33.9	37.1
	高校生以上の子どもをもつ人	47.6	23.2	29.3
	子どもがいない人	50.0	19.2	30.8
女性	中学生以下の子どもをもつ人	14.3	27.3	58.4
	高校生以上の子どもをもつ人	36.2	21.0	42.9
	子どもがいない人	49.1	30.9	20.0

をもつ人では半数近くが民間委託反対であった。子どもの有無と民間委託の賛否との関係は、カイ2乗検定の結果、1%水準で有意であった。

性別と子どもの有無と民間委託の賛否とを3重クロス集計してみたのが表9である。中学生以下の子どもをもつ女性では、6割近くが反対していることがわかる。

以上のことから、子どもを通じて学校給食について見聞きする機会の多い人ほど、直営方式を支持しているということが読み取れる。逆にいえば、当事者性の薄い人は行政の効率化の方を優先する人が多い。なにがなんでも直営方式を守らねばならないという人々が多数派であるような時代ではなくなっている。

7 もとめられる直営方式の自己革新

すでに1986年の段階で、江口清三郎（当時三鷹市理財部）は、自治体行政の場で広範な業務において民間委託化がなされており、民間委託なしには行政がたちゆかなくなっている現状を指摘していた。今日でも公務員制度と公務労働を擁護する立場はあるが¹³⁾、自治体の業務は民間と市民によって担われる領域が増えていくと考えられる。そういった時代を先取りする事例として、志木市の行政パートナー制度をみてみた。

こうした趨勢の中で、学校給食は今後どうなっていくのであろうか。前出の江口は、「学校給食の場合、直営論者は直営の場合は絶対に安全であるが委託の場合は安全が保たれないと主張し、委託論者は委託の場合安くつくが直営の場合高くつく」と主張する。しかし実態は、直営の場合でも事故や食中毒は発生するし、委託がかならずしも安いとはかぎらないのである」と述べている¹⁴⁾。民間委託化反対の代表的な論者である二宮厚美ですら、特別養護老人ホームの民間委託化について、「公立施設だけれども、設備は老朽化しており、またきちんとしたサービスの質を保てない状態だということです。この状態のなかで、民間委託にどう反撃するか」という質問をされ、「私は、本来の公共性が発揮されず、十分な介護もやれないところで、民間委託に反対する論拠を求めてもそれは無理だと思いました」というのである¹⁵⁾。結局は、直営であろうが民間委託であろうが、水準を満たすサービスが提供できるかどうかというところにいきつく。

しかし、民間委託化が行われる業務の中でも、とりわけ学校給食が問題視される一つの理由に、それが教育の一環だからという議論がある。教育を利潤追求が第一の民間企業にまかせてよいものか、というような意見がその典型である。しかし、教育だけを特別視する理由は何もないと考えられる。教育サービスを提供する民間企業である学習塾や予備校の中には、事業体相互の、あるいは教員相互の競いあいの中で、利用者に大きな満足を与えているところがある

つもある。一方、公立学校の教員の中には教員としての資質に欠ける者がおり、公務員の身分保障のもとに安閑としてその地位を維持し、教育現場を荒廃させているという例があるということは周知の事実であろう。大都市圏では、荒廃が著しい公立学校が忌避される傾向すら存在する。

さらに、学校給食の民間委託の問題点として指摘されることがらの一つに、労働条件が劣悪なため、調理員の定着率が悪く、直営方式の調理職員よりも熟練度で劣るというものがある。しかし、これは直営がすぐれていて民間が劣っているということではない。経費をどこまでかけるかという問題だといっている。もともと民間の委託業者は、直営方式よりも不利な条件下で比較されているのである。足立区の事例が示している通り、経費を削減すれば、同じ民間委託の中でも質は低下する。これは、仮に直営であっても同様であろう。民間委託の問題とされていることは、実は経費削減から生じる問題だといえるのである。ただ、民間委託の方が、経費削減を実行されやすい構造にあるということは、足立区の事例からいえる。

今井照は、「基本的には、同じ仕事を同じように執行するなら、コストは同じはずです。原理的にいうと、単純に、民間委託や市民活動委託をすれば安くなるということはありません。もし、執行方法を改善してコストを安くするというのなら、役所でもできないことはないはずです」と述べる¹⁶⁾。そもそも学校給食の調理業務が民間委託の標的にされたのは、調理職員の実働日数の少なさに理由があった。練馬区の学校給食を利用した高齢者向けの食事サービスは、そうした批判に対応する萌芽的な試みだったとみることもできる。また松山市の市民意識調査から、現在でも学校給食に関心のある人々は直方式維持に理解を示す傾向があることがわかった。しかし、自治体をゆるがすような反対運動も生じた80年代とは異なり、財政改革を優先させるべきだという意見も強くなってきている。こうしたことから、条件が不利な民間委託業者に対して優位性を誇るのではなく、直営方式もこれからの時代、市民の支持が得られるような自己革新が迫られているといえるであろう。

注

- 1) 学校給食をよくなる全国連絡会議編『問題だらけの学校給食』P.53。
- 2) 東久留米市には、1970年代に保守系の市長が2代続けて汚職により辞任するという前史があった。このようなことから地方行革が問題になる以前から、市政に関心をもつ市民が市民団体をつくり活動を続けていた。この点については、東久留米ふるさとを創る会編『地方自治空白地帯』参照。
- 3) 稲葉候補は、選挙に際しては学校給食の親子方式見直しを掲げていた。しかし、市長当選時には、前市長によって親子方式が導入済であった。一度、費用をかけて整備した設備を短期間のうちに、またもとに戻すのは實際上、困難であった。そうしたことから、稲葉市長になっても再自校式化は実現しなかった。
- 4) 新村洋史と子どものための学校給食をめざす会『子どものための学校給食をめざして』P.34～35 参照。
- 5) 穂坂邦夫「職員と住民の役割分担」P.208。なお、志木市行政パートナー制度に対して懐疑的な視点から論じたものに、竹下登志成「埼玉県志木市『行政パートナー制度』が提起したもの」という論文がある。
- 6) 加納敏恵・加納大「学校給食センターを告発する」（学校給食をよくなる全国連絡会議編『問題だらけの学校給食』所収）P.50。
- 7) 例えば、山田宏「一言申し上げます」P.18には、「まず民間委託により約4割の経費削減になるのです。なぜかといいますと、給食関係の職員の人件費の平均は、40代後半で770万円ほどですが、平日の昼間だけ同じメニューの食事をつくり、しかも土日は休みで、夏休みや冬休み、春休みも給食業務自体はありません。（中略）その半分の年収でも、腕のいい調理師が希望殺到するでしょう」という一節がある。山田は杉並区長である。
- 8) 雨宮正子「安全で豊かな給食を子どもたちに」『住民と自治』1997年7月号には、実際に経費増になるという試算が出た自治体の事例が紹介されている。竹下登志成『続学校給食が子どもと地域を育てる』P.116～119にも、定年退職者のおきかえを若年層にすれば直営でも経費を抑えることができるという試算がある。また同じ竹下の「埼玉県志木市『行政パートナー制度』が提起したもの」P.295では、志木市の行政パートナー制に関してだが、市長のコスト削減効果の説明（職員一人当たりの平均生涯コスト＝行政パートナーへの委託料＝削減効果）について、「もし退職者の代わりに正規職員を入れるとすれば、20代前半の若手を採用するのが順当」なので、「この点にはすぐに肯ずけない」としている。
- 9) 「公金支出等差止請求住民訴訟事件」の原告側「準備書面(9)」P.21より。
- 10) この点に関する東京地裁の判決は、地方公共団体の歳出予算はその目的にしたがって区分されるが、人件費等と委託料は予算区分を異にするもので、同一の目的に支出されるものとはいえないから、これらを比較して委託料が人権費等を上回ったとしても、地方財政法違反とはいえない、というものであった。

- 11) 新村洋史と子どものための学校給食をめざす会, 前掲書 P.47~50 参照。また, 中沢孝夫『変わる商店街』P.142~145 には, 足立区内の商店街の店主たちが「まちづくり会社」を設立して, 学校給食の民間委託を受託する挿話が紹介されている。
- 12) 例えば, 雨宮正子・安藤まち子・小沢辰男・新村洋史・藤沢和恵・吉田真理子編『学校給食を考える』P.34~35 など。
- 13) 例えば, 二宮厚美・晴山一穂編『公務員制度の変質と公務労働』, 晴山一穂・自治体問題研究所編『資料と解説 自治体民間化』など。
- 14) 江口清三郎「直営・委託論争の新展開」P.123。
- 15) 二宮厚美『自治体の公共性と民間委託』P.45。
- 16) 今井照『自治体再構築における行政組織と職員の将来像』P.52。

参 考 文 献

- 雨宮正子 1997 「安全で豊かな給食を子どもたちに」『住民と自治』7月号
- 雨宮正子・安藤まち子・小沢辰男・新村洋史・藤沢和恵・吉田真理子編 1997 『学校給食を考える』青木書店
- 五十嵐敬喜+立法学ゼミ 1999 『破綻と再生—自治体財政をどうするか』日本評論社
- 今井照 2005 『自治体再構築における行政組織と職員の将来像』公人の友社
- 江口清三郎 1986 「直営・委託論争の新展開」松下圭一編『自治体の先端行政』学陽書房
- 学校給食をよくする全国連絡会議編 1980 『問題だらけの学校給食』三一書房
- 自治体問題研究所 1998 『自治体の「市場化」』自治体研究社
- 『住民と自治』編集部編 1985 『民間委託批判』自治体研究社
- 白石克孝・富野暉一郎・広原盛明 2002 『現代のまちづくりと地域社会の変革』学芸出版社
- 新村洋史編 1983 『食と人間形成』青木書店
- 新村洋史と子どものための学校給食をめざす会 2004 『子どものための学校給食をめざして—民間委託を考える・東京では』青山社
- 高橋秀行 2004 『市民参加条例をつくろう』公人社
- 竹下登志成 2005 A 『続学校給食が子どもと地域を育てる』自治体研究社
- 竹下登志成 2005 B 「埼玉県志木市『行政パートナー制度』が提起したもの」二宮厚美・晴山一穂編『公務員制度の変質と公務労働』自治体研究社
- 田村和之 2004 『保育所の民営化』信山社
- 中沢孝夫 2001 『変わる商店街』岩波書店
- 二宮厚美 2000 『自治体の公共性と民間委託』自治体研究社
- 二宮厚美・晴山一穂編 2005 『公務員制度の変質と公務労働』自治体研究社
- 晴山一穂・自治体問題研究所編 2005 『資料と解説 自治体民間化』自治体研究社

- 東久留米ふるさとを創る会編 1979 『地方自治空白地帯』政治広報センター
 保育行財政研究会編 2000 『公立保育所の民営化』自治体研究社
 穂坂邦夫 2004 「職員と住民の役割分担」天野順一編『自治体改革6 職員・組織改革』ぎょうせい
 松野弘 2004 『地域社会形成の思想と論理』ミネルヴァ書房
 松下啓一 2004 『協働社会をつくる条例』ぎょうせい
 山田宏 2004 『一言申し上げますー杉並改革』ぎょうせい

* 本稿は 2004 年度松山大学特別研究助成の成果の一部である。