

社会法判例研究（第二五回）

社会法判例研究会
九州大学大学院法学研究科

廣田，久美子
九州大学大学院法学研究科

<https://doi.org/10.15017/2202>

出版情報：法政研究. 67 (1), pp.307-319, 2000-08-10. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

社会法判例研究 (第二五回)

社会法判例研究会

長岡京市保育料変更決定処分取消請求事件

京都地判平一一・六・一八

平成六年(行ウ)第六号保育料変更決定処分取消請求事件 棄却〔控訴〕

廣 田 久美子

【事実の概要】

一 被告Y市は、訴外A保育所を設置運営しており、原告Xらは同保育所に長女Bを入所させていた。Yは、平成五年四月一五日付で、Xらに対しBの保育料を月額二万七九〇〇円とする旨の変更決定をしたため、Xらは、保育料は地方自治法にいう「使用料」に当たり、地方自治法では「分担金、使用料、加入金に関する事項については条例でこれを定めなければならない。」と規定しているから、市長の定めた規則によって、額を決定することは地方自治法違反である等と主張し、平成六年一月、Yに対し異議申

立てをした。これに対し、Yは、保育料は保育所への入所措置を採った場合の負担金であり、入所に要する費用及び入所後の保護につき必要な費用を保護者負担とするもので、別段の条例の根拠を要せず市長村長かぎり規則において定めて徴収することができるとして、同年一月二四日付でこれを棄却した(以下「本件処分」という)。

二 Y市保育所設置条例一条一項は、児童福祉の増進に寄与するため、児童福祉施設としてY市保育所を設置する旨規定し、保育所設置の法的根拠を与えているが、保育料の額に関する規定はない。一方、Y市保育所規則七条一項に「市長は、入所措置を行ったときは、法第五六条二項の規定に基づき、その扶養義務者から費用を徴収する。」と、同条二項に「前項の規定により徴収する費用の額は、別表に掲げる保育料徴収基準額表による。」との保育料の額に関する各規定がある。Yはこの規則に基づき、本件処分を行った。

三 Xは、①YがXらに対してなした保育所の利用に関する利用者徴収金(以下「保育料」という)の変更決定は、使用料に関する事項については条例で定めることとする地方自治法二二八条一項に違反しており、②本件処分は、Y市の職員の給与を含む措置費を徴収するもので、地方財政法

二七条の四に違反するものとして違法である③保育料徴収事務の法的性格が国の機関委任事務から自治体の団体事務へと変更された結果、地方自治体は団体事務として保育所を設置・運営し、自らの権限として保育料徴収権が位置づけられることになったことから、保育所運営及び保育料の決定と徴収手続を条例で定めなければならない、④保育料は適法、適正な保育を実現するためのものであるから、Yによる劣悪な保育内容や保育所運営を改善することなく、Yにおいて一方的に保育料を改定する本件処分は違法である、として本件処分の取消を求めたのが本件である。

【判旨】請求棄却

一 規則による保育料変更決定

「地方自治法十五条一項は『普通地方公共団体の長は、法令に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務に關し、規則を制定することができる』と規定し」ており、「保育所に関する事務は普通地方公共団体の長の権限に属する地方公共団体の事務であるから、市町村長は、法令に違反しない限り保育所に関する事務について規則を制定することができるというべきである。」

二 保育料の性質

(一) Xらは保育料が地方自治法二二八条一項の使用料に当たると主張するが、使用料とは「行政財産の目的外使用又は公の施設の使用に対しその反対給付として徴収される金員であるということが出来る」ものであり、「保育料は『応能負担原則』により徴収されるもので、均一料金が原則である保育料とは多少異質であるし、また、保育を受けることの中身は公の施設の利用に尽きるものではなく、保育料を施設利用の対価とも認め難いから、同条項の使用料には当たらないと解するのが相当である。」

(二) 児童福祉法五六条二項は、…保育所への入所措置を採った場合に、入所に要する費用及び入所後の保護につき同法四五条の最低基準を維持するために要する費用を支弁した市町村の長は、本人又はその扶養義務者から、その負担能力に応じてその費用の全部又は一部を徴収することができる旨を定めており、保育料の性格は同法に特別の根拠を持つ負担金であると解されるところ、保育料の額については条例の定めを要求するなど特段の規定はないこと、本件条例には保育料の額に関する定めはないが、これによつて市長が規則により保育料の額を決定することを禁ずる趣旨とは解されないこと、保育料は…条例で規定する必要が

ある地方自治法二二八条一項の定める分担金、使用料、加入金及び手数料に当たらないと解されることからすれば、条例の定めがなくても、Yは本件規則に基づき保育料の額を定めることができると解するのが相当である。」

三 保育料徴収事務の団体事務化の影響

「事務の整理及び合理化に関する法律の改正により、保育料徴収事務は機関事務から団体事務へとその法的性格が変更されるに至ったけれども、」そのことによつて「保育料は規則で定めることはできず、必ず条例で定めなければならなくなつたと解することはできない。」

四 措置費に含まれる職員の給与に要する費用

「児童福祉法五一条一号の二は、市町村が同法二四条に規定する保育所への入所措置を採つた場合において、入所に要する費用及び入所後の保護につき、同法四五条の最低基準を維持するために要する費用を市町村の支弁とする旨、同法五六条二項は、この市町村の支弁する費用は、本人又はその扶養義務者から、その負担能力に応じ、その費用の全部又は一部を徴収することができる旨それぞれ規定する。そして、同法四五条やその最低基準を定める児童福

祉施設最低基準：に照らせば、同法四五条の最低基準を維持するために要する費用の中に『保育所の職員の給与に要する経費』が含まれると解するほかない。このように、個別の法律が一定の経費負担を住民に転嫁することを容認して規定している以上、一般法というべき地方財政法二七条の四の規定の適用は排除されるものと解するのが相当である。」

五 保育内容の違法性と保育料改定の関連

Xらは、「Y市の保育所運営は劣悪で」と主張するが、これは「Yの保育行政の内容の不当を論難するものにすぎず、直ちに保育料の改定を違法とするものではないから、その前提においてすでに失当である。」

【検討】結論、判旨とも一部に疑問あり

一 本判決の意義

本件は、昭和六一年法律一〇九号「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」により児童福祉法が改正され、保育料徴収事務が機関委任事務から団体事務に移行してから、保育費用の負担について初めて争われた事例である。これまで、保育所入

所措置又はその解除の適法性が争われた事例はいくつかあるが（福岡地判昭五二・五・一九、行集二八・五・四九八、福岡地判昭五二・一二・二三、判時八九八号四二頁、東京地判昭五六・一・二〇、判時九九九号四〇頁など）、保育料の徴収制度に関しては昭和六一年の法改正前に清水（小平市）訴訟（東京地判昭六二・七・二九、判時一二四三号一六頁、東京高判平一・一・二六、保育情報一四六号二八頁、最高小判平成二・九・六、保育情報一六五号三四頁）、三階（渋谷区）訴訟（東京地判昭六二・七・二九、判夕六四六号一一七頁、東京高判平一・九・二七、最判平成二・七・二〇）があるのみである。これらはともに「保育裁判を進める会」を背景に、共同で準備し訴えを提起したので、両者の主張はそれぞれの個別の事情を除けば全く同一のものとなっており、いずれも請求棄却で原告側の主張は全面的に否定されていた。なお、両訴訟の進行中に昭和六一年法の改正があったが、高裁、最高裁でも機関委任事務を前提とした地裁判決がそのまま支持され、改正による影響を受けなかったことから、本件では、これら過去の事例で争点となっていた保育料徴収事務の法的性質が団体事務として立法的に解決された後、保育料の法的性質にこの変更がいかに影響するかが注目されていたものである。

前記清水（小平市）訴訟及び三階（渋谷区）訴訟では、保育費用負担の原則について、保育料徴収事務の法的性質と徴収の根拠が主な争点となっていた。Xの主張は、第一に児童福祉法五六条一項において基準維持費用の全額徴収原則と応能負担原則を定めたものとするYの解釈は憲法二五条及び二六条に違反する、第二に、保育料決定事務と保育料の法的性質（保育料は公の施設の使用料であるとする）、第三に、保育所職員の人件費を措置費に含ませ得るか、というもので、後者の二点は本件とほぼ同じ法的枠組で主張されている。清水（小平市）保育料訴訟一審判決では、第二の主張に対して、保育費用額の決定を条例によらず規則にすることができるとして、「徴収額を確定のうえこれを徴収することは機関委任事務であるから、条例によることなく、規則によることができる」とし、同控訴審判決では「徴収金（保育料）は、「児童福祉」法に特別の根拠をもつ負担金であり、地方自治法二二八条一項の分担金、使用料、手数料には該当しないものと解され、かつ、その徴収の権限が市町村長にあるとされているのみで、徴収に関する特段の規定がないのであるから、市町村長の定める規則によって差し支えないものであり、必ずしも条例で定めるべきものと解することはできない」と判示してい

る（なお、最高裁判決ではXの主張が変更され、租税法律主義の適用が問題となったので、この点について言及されていない）。保育料の法的性質については、一審判決も控訴審判決ほど明示的には述べていないが、「応能負担原則」と均一額の徴収を原則とする「使用料」の性格とが馴染みにくいものであることからすれば、判旨はその法的性格が『負担金』であるとしているもの」（大場敏彦『保育費の法的性格と負担原則』法学志林第七八巻第二号一一〇頁）と解されることから、保育料徴収が条例によらず規則で定められる法的根拠となるのは、保育料徴収事務が機関委任事務であること、保育料の法的性格が負担金であること、そして児童福祉法に徴収に関する特別な規定がないことの三点が挙げられる。

一方、本判決を見ると、「保育料の性格は「児童福祉」法に特別の根拠をもつ負担金である」と確認した上で、①条例の定めを要求するなど特別の規定がないこと、②本件条例で保育料の額に関する規定を置いていないし、規則で定めることを禁じてもないこと、③保育料は分担金、使用料、加入金ではない（条例で規定する必要がある性格のものに当たらない）ことを理由として、条例で定める必要がないと判示していることから、清水（小平市）訴訟の判

断粹組とは異なるものであることがわかる。しかし、これらが本件における理由付けとして十分であるか、非常に疑問が残る。まず、第一に、保育料の直接根拠法たる児童福祉法に徴収に関する特別の規定がないとしても、このことから条例で定める必要がない性格のものだといえるであろうか。清水（小平市）訴訟や三階（渋谷区）訴訟においても同様であるが、規定がないとなぜ規則でよいのか理由を述べていないことに対し、論理の飛躍であるとの批判が強い点である。また、第二に、本件条例が保育料の額を規則で定めることを禁ずる趣旨ではないと結論づけているが、規則の制定目的及び本件規則と条例との関係の検討はなされておらず、Xの主張とも噛合っていない。むしろ、本件条例で保育料の額の決定についての定めていないのは、過去の事例等によって判示されているように、従来保育料徴収事務は機関委任事務であると解釈されてきたためであると解すべきであろう。

そして第三に、今後ますます給付行政における利用者負担金の範囲を拡大する必要性が出てくると思われるときに、本判決のように費用負担者の直接コントロールの及ばない方法で徴収額が定められると解すると、国民的合意に基づくこれら利用者負担を求めることは困難になるのではない

か、という根本的な問題をも投げかけているものと考えられる。

以下、これらの点を含め、判旨に沿って検討する。

二 保育料の法的性質

保育料を使用料ではなく、「児童福祉法に特別の根拠をもつ負担金」と解する判断理由について、本判決は、地方自治法二二八条一項の「使用料」は、行政財産の目的外使用又は公の施設の使用に対して（二二五条）、その反対給付として徴収される金員であり、均一料金であるのに対し、保育料は応能原則により徴収されること、さらに、保育に關しては公の施設の利用に尽きるものではないし、保育料が施設利用の対価とも認め難いことを挙げている。行政解釈上も公の施設の利用の対価としてではなく、入所の費用を本人に負担させるのであるから、一種の負担金であるとしており、（昭和三三・八・三、児発四九一号）、昭和三三年以来、費用徴収金（老人福祉法等も含む）の決定は「負担能力に応じて」により「税制転用方式」が採用され、地方自治法での分担金、使用料、手数料の適用除外であつて、地方議會を排除して条例でなく規則で徴収しうるとされている（昭和三三年一月二七日、四四年三月一三日、自治省行政課長回答「注釈地方自治関係実例集」七三八頁）。

では、「児童福祉法に特別な根拠をもつ負担金」とはどのような性質のものを指すのであろうか。負担金とは、いわゆる受益者負担金のことであり、通常、「特定の事業により特別の利益を受けるものに対し、その利益の限度において、その事業に要する経費の一部を負担させるために課されるもの」（前掲大場論文二二七頁）と解される。一方、使用料とは地方自治法二二五条によると、特別の利益すなわち一般の国民・住民には生じないような利益とは関係なく、公の施設の利用に際して徴収されるものであり、均一額の徴収が原則であると解されるから、まずここで問題となるのは、保育所（特に認可私立保育所を含めて）が公の施設といえるのかという点である。児童福祉法は、保育料の徴収について公立私立とを区別せずに定めており、私人の設置した保育所の入所者およびその扶養義務者に対して、公立の保育所の場合と同じく保育料を徴収しているのであるが、地方自治法二四四条一項によると、公の施設とは、普通地方公共団体等が「住民の福祉を増進させる目的をもつてその利用に供するための施設」であると定義されるから、設置主体が異なることは「公の施設」の判断においては大きな問題とならう。そもそも、私立保育所は委託契約に基づき、国・地方公共団体とは異なる独立の法人と

して、自らの責任において保育を行っているものであり、国・地方公共団体は単に監督責任を負うにすぎず、私立保育所における地方公共団体の役割は公立保育所とはかなり異なるといわざるを得ない。また、保育所の設置についてみると、児童福祉法では地方自治法とは異なる取扱いがなされているのであり、公立保育所などの「公の施設」について、児童福祉法は地方自治法に対して特別法としての関係にたつてのことからすると、「公の施設」利用の対価としての「使用料」と保育料は性格が異なると解すべきであると考えられる。

それでは、保育料はどのような負担金と考えればよいのであろうか。負担金は、経費の一部を負担するという意味において分担金とほぼ同義といわれることもあるが、本判決では両者を区別し、負担の仕方が受益の限度であるか、応能負担であるかが決定的に異なると判断している。分担金は「国または地方公共団体が行う特定の事件に要する経費にあてるため、その事件に特別の関係のある者に対して課せられる金銭給付義務」であり（綿貫芳源『註解地方自治法Ⅲ』公務職員研修協会、三六頁）、確かに、保育料は「保育に要した費用の一部又は全部を徴収しなければならぬ」とされ、必ずしも受益の限度で徴収されるものではない。

ない。しかし、地方自治法第二二四条の「受益の限度において」とは「受益の限度を超えることができない」ことを意味すると解されることもあり（前掲綿貫書、三六頁）、そうであるとするれば、児童福祉法における「保育に要する費用の一部または全部を徴収しなければならない」という保育料徴収に関する規定に反するものではないし、保育料の応能負担についても受益の限度内で保育所入所者及び扶養義務者の負担能力を考慮するものであるから、保育料が応能負担であることのみを持って、必ずしも分担金と異なるとは言いがたい。よって、分担金は特定の事件に特に利益を受ける者から徴収される点、報償的性格を持つ点、当該事件の費用にあてるため徴収される点等、保育料（という一種の負担金）とかなりの程度共通の性格をもっていることが分かる。

保育料の応能負担原則についても租税における所得比例的制度としてではなく、所得水準に関わりなく同一施設で同じサービスを提供されるために、保育料を減免するという形でおかれたもので（林宜嗣『児童福祉と財政政策』季刊社会保障研究三四巻一号二六頁）、租税等のように純粋に所得状況に応じて課されるものではない（もしそうであれば、保育料が租税に近いものであることを示し、判決と

は反対にかえって条例によることが求められることになる(う)から、保育料における応能原則が分担金の性格を否定するとは解しがたいように思われる。

使用料や、分担金、負担金といった受益者負担金は、地方自治法では道路や港湾の開発・整備のような公共事業を念頭において作られたものであるから、本判決で述べられているように、保育料がそのままこれらに該当するとは考えにくい。保育料の有する分担金類の性格を見過すべきではない。本判決では保育料を負担金の一種と言及するにとどまっているが、以上の点を考慮すると、分担金の一種と解すべきであって、分担金であれば条例で定められなければならない(地方自治法二二八条)と考えられることになるのではないだろうか。平成九年の児童福祉法改正によって、現在、保育料に関して、年齢別の均一料金を負担する定額制が導入されている。本判決では、保育料の応能原則による徴収制度が使用料及び分担金との決定的な差異であると判断していたのであるから、改正後の保育料は条例によるべきものとしての性格を一層強めているものと思われる。

三 保育料徴収事務の団体事務化と保育料額決定制度への

影響について

従来の判例の判断枠組によると、保育料額決定が条例によるべきか規則でよいとするかについては、保育料の徴収事務が機関委任事務に当たるか否かが主な判断基準となっており、清水(小平市)訴訟一審判決では機関委任事務であることのみをもって、あるいは同控訴審判決ではそのことを前提にして、条例によることなく保育料額を決定することができると判断している。したがって、もし本判決が清水(小平市)訴訟と同じ判断枠組であるとすると、保育料徴収事務が機関委任事務でなくなったことは保育料額決定に大きく影響しなくてはならないことになる。また、通説においても、清水(小平市)訴訟に関し、「保育料徴収事務が市町村の団体事務であれば、地方自治法第一四条第一項の規定に基づいて、市町村議会の議決による条例で定めることができるものと解される」(堀勝洋「社会保障法判例」季刊社会保障研究十七巻三号九四頁)として、団体事務であれば通常、条例に基づいて保育料額が決定され得るということが強調されていた。

保育料徴収事務を機関委任事務とする理由について、清水(小平市)訴訟一審判決では、法制上の理由(地方自治法一四八条三項等)には扶養義務者等の負担能力の認定が市

町村長の機関委任事務としてあげられていること、旧児福法五六項一項により、市町村「長」が基準維持費用を徴収すべきこと及び費用徴収につき国税滞納処分例によりうることなどを挙げ、さらに同控訴審判決では「保育料は基準維持費用中の国の負担すべき金額の決定のための一要素となるべき金額であり、ただこの決定に当たっては国の定める基準額表に地方の実状を加味するのが相当であることから、市町村長が決定することとされている」との、実質的理由をも挙げるに至った。

本件においては、明確に機関委任事務ではなく団体事務となつているわけであるから、このような判決を踏襲することはできず、もはや明らかに根拠を失っていることになる。しかし、判旨三で挙げたように、保育費用徴収事務の「法的性格が変更されるにいたつたけれども、そのことによつて、右改正後保育料は規則で定めなければならなくなつたと解することはできない」とするのみで、なぜそのように解することはできないのか、本件で保育料徴収事務の法的性格がまつたく問題にならない理由はどこにあるのかについては示されていない。本判決は従来の判決とは異なる状況にありながら同じ結論に至っているのであるから、本判決が従来のものと異なつた判断枠組をもっているか、

あるいは新たに何らかの判断枠組を加えているかのどちらかであることが考えられる。

そこで、保育料徴収事務の法的性格を検討すると、保育料が児童福祉法に特別の根拠を有するとしても、保育料徴収事務に関するすべてを児童福祉法で定められているわけではないから、同法に特別の規定がないものについては一般法、したがつてここでは地方自治体の収入を規定する地方自治法が適用されるのではないか、との考え方も成り立つことが指摘できる。ここで、保育費用の額の決定について、清水（小平市）訴訟一審判決を見ると、従来保育料徴収事務は「機関委任事務であるから条例によることを要しない」ものであつたということは、本来は条例によるべきものが、適用を除外されているということを意味しているとも解される。平成一二年の改正前地方自治法では、第一四条二項により「法令に特別の定めがある場合」を除き、「行政事務」すなわち「権力的作用を内容とするもの」の処理に関しては条例事項とされていた。一方、同第一五条第一項において、普通地方公共団体の長は、法令に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務に関し、規則を制定することができることとしている。ここから、改正前地方自治法において権利義務関係に関し規則で定めること

ができる場合を挙げると、①機関委任事務である場合、②地方自治法第一四条第二項の行政事務には該当しない場合（例えば、公共事務のように住民の権利や自由を制限しない性質の事務）、③法律又は条例により委任がある場合（漁業法第65条第1項の規定により水産動植物の採捕に関する制限等を規則で定める場合が例としてあげられる）などとなる。よって、そもそも保育料徴収事務（保育費用の額の決定を含む）が地方自治法一四条二項の「行政事務」に当たらない性質のものであれば、機関委任事務であるか否かに関わらず条例によらなくてもよいことになるのであるから、保育料額の決定を含む保育料徴収事務は、従来「行政事務」に該当しないものと解されていたと推測される。

しかし、保育サービス提供に関する事務は、非権力的な「住民福祉目的のサービス行政（公営企業・公の施設・福祉行政による給付行政など）」（兼子仁『条例をめぐる法律問題』学陽書房、四八頁）であり、使用料・手数料等の徴収なども公共事務に含まれるとされるが、保育料徴収事務は、使用料のように「公の施設の利用につき」反対給付として徴収される性格のものではなく、一定の住民に負担能力がある限りにおいて、原則的に自治体の施設・サービス提供

に伴う費用の全額負担を義務づけ、この費用の徴収には国税滞納処分例により徴収するという機能を有する点で、多分に権力的要素を含んでいる。「行政事務」は、通常、自治体が行政目的から住民の権利を制限する権力行使の作用であり、警察権、統制権の他、財政権、公用負担権等を含むとされ（久世公堯『地方自治条例論』日本評論社、五七頁）、そのような意味で、保育料徴収事務は徴収されなかった場合の罰則規定こそないが、財産権に関する限り行政事務に近い性格を持っていると考えられるのではないだろうか。そうであれば、本判決は清水（小平市）訴訟一審判決及び同控訴審判決の判断の論旨とは一致しないのであるから、判旨で保育料徴収事務と行政事務に関するこのような判断を変更していなければならないと考えられるが、ここではそのような判断はみられないのである。

加えて、改正前地方自治法一四条一項では「地方公共団体の事務」について、法令に違反しない限りにおいて条例を制定することができることとされているが、事務の整理及び合理化に関する法律の改正に伴って、「機関委任事務」として規則の専属的所管事項であった事項が条例の所管事項となり、条例における権利制限の対象領域が拡大することになっている。したがって、従来、一般的に「機関委任

事務」であることから規則において権利制限がなされてきた事項についても、今後は条例で定めることが必要となる（松本英昭『新地方自治制度詳解』六一頁）と解される。

これらのことを考慮すると、保育料額の決定に関して条例で定める必要がないと解すべきではなく、保育料の金額や徴収の時期等の保育料徴収事務については、細目的事項は条例で規則に委任することもできようが、はたして金額の決定のような基本的事項をも規則に委ねることが違法でないといえるか疑問が残るところである。

四 保育料における保育所職員の人件費の取扱い

清水（小平市）訴訟一審判決では、保育所職員の給与にかかる費用であるいわゆる人件費については条文適用の問題として処理し、「基準維持費用の中に保育所の職員に要する人件費が含まれることは、児童福祉法四五条及び最低基準省令の規定に徴し明らかである。そして、地方財政法二七条の四の規定は、最終的に市町村の負担に属するとされている経費についての規定であるから、法五六条一項の規定により扶養義務者等の負担とされている人件費を含む基準維持費用を法の規定に従い、扶養義務者等に負担させることが、地方財政法二七条の四に違反するとはいえない

ことは当然である。」として行政解釈の立場を支持している。本件においても判旨三(一)に見たように、この点につき、地方自治法に対して特別法たる児童福祉法が「個別の法律が一定の経費負担を住民に転嫁することを容認して規定している」と明確に判示している。清水（小平市）訴訟に対しては、保育所利用者に対する措置費の中に人件費を含めるとする法規定自体の合理性や妥当性が検討されるべきであり、形式的な条文解釈により肯定されうるのかという批判があり、本判決においてもそのような解釈を踏襲している点については同様の批判がなされよう。ただ、いずれにしても、保育料の場合、人件費がその大半を占め、保育所職員が保育施設の最低基準に大きく関わる以上、ここから人件費を排除すると解することは困難であると考えられる。

五 最低基準を下回る保育内容と保育料の関係について

保育所における実際の運営との関係について、本判決では保育所運営が劣悪であるとしても「Yの保育行政の内容の不当を論難するものにすぎず、直ちに保育料の改定を違法とするものではない」と判断している。保育料は最低基準維持費用であるから、実際の保育施設運営費用とはずれが生じるであろうが、しかし、決定された保育料額が上

昇しているにも関わらず、実際に行われている保育内容が「不当」である場合、単に保育行政の内容の不当性にとどまらず、保育料徴収基準や保育料改定の根拠を問う必要がある。

保育料とは、都道府県又は市町村が支弁した保育所入所に要する費用及び入所後の保護につき、第四五条の最低基準を維持するために要する費用について、その全部または一部を徴収されるものである（児童福祉法五六条第二項）。よって、保育料額と実際の保育に要する費用とは必ずしも一致しないし、保育内容が不当か否かということも直接には関係しないが、保育費用については、あくまで最低基準維持に要する費用が基本となっているのであるから（児福法五十条第六号の二）、最低基準を下回る保育行政である場合には、徴収の根拠を喪失しているのであるし、保育料徴収を行うことができるのは、最低基準を上回る保育内容であることを含意していると考えられる。確かに、保育所運営が最低基準に達していない場合には、最終的には行政庁による事業の停止が認められているのみで（児福法四六条四項）、最低基準を満たしていない保育所における保育料徴収が直ちに違法となるわけではない。しかし、保育料額はともかく、費用徴収規定に着目すると、費用を徴

収されるのは、保育を受けた「本人又は扶養義務者」（児福法五六条三項）であり、最低基準以下の保育である場合、児童福祉法上前提とされている基準以上の保育が実施されていないのであるから、Xらに対する保育所の利用に関する利用者負担金の変更決定自体の有効性に影響を及ぼす可能性が考えられる。本件ではXらにより提示された事例（賃金と社会保障一二六九号六二負以下）から、保育所職員の配置基準等を満たしていない可能性があるにもかかわらず、一切具体的な検討をすることなく保育料改定との関係を分断しているが、保育運営が最低基準以下であるとすれば、施設設置者であるYの最低基準遵守義務違反を問う必要があり、その上で本件保育料額改定について改めて判断されるべきであろう。

もし、本件が最低基準を満たしているとしても、保育内容・保育所運営が劣悪である場合には、通常の保育所運営を行っている場合と比べて、保育に要する費用に差が出ることも考えられる。つまり、実際に徴収される保育料額が引き上げられているにもかかわらず、その改定を正当化するような保育に要する費用の上昇が見られない可能性がある。このため、その他の合理的な要素や理由が存しない限り、保育行政の内容と保育料額の改定は関連するものと解すべ

きではないだろうか。一般的には保育行政の不当が「直ちに違法とならない」としても、少なくとも本件のように人件費の節約といった保育内容の根幹にかかわる要素を含む場合については、このような一般原則は当てはまらないと考えられる。

六 おわりに

平成九年の児童福祉法改正によって、保育料は従来の応能負担方式を、保育サービスに対する対価として年齢別での均一的な負担方式にするなど、清水（小平市）訴訟や三階（渋谷区）訴訟で不明確であった部分がいくつか明らかになり、これらの争点の一部は立法的に解決しているように思われるが、改正前の法規定に基づいてなされた本件判決における保育料の法的性格が、これによりいかに変化するのかにについては更なる検討を要する。一方、現実に保育料の徴収が団体事務になっても、実質的に国の基準に従って最終的な費用配分がなされるため、市町村が独自の徴収基準を設定することが實際上困難であるなど、実際の運用と法改正がうまく連動していない側面がある。このような状況が本件のように保育料額決定を条例化しない市町村が少なくないことに影響しているのである。しかし、法改

正を待たずとも徴収基準については徴収額の科学的で合理的な算出方法を何らかの形で定めるべきであり、徴収額が合理的根拠を有するものであることが明らかでないことが保育料徴収と保育行政を不透明にしていたものと思われるから、本件でもこの点を明確にしない以上、一方的な行政裁量により決定できることとした本判決は是認しがたいものというべきである。

〔付記〕

本稿脱稿後に、本判決の評釈として、菊池馨実・賃金と社会保障一二七四号三八頁以下が発表された。この中で、本判決の判旨（二）について保育料は使用料にあたるとの立場に立って、本判決に正面から疑問を呈している。本来ならば、本稿における見解とも異なることから、詳細に検討すべきであるが、別の機会に譲ることとしたい。