

社 会 保 障 法 判 例

堀 勝 洋

長岡京市による時間外保育料徴収処分の取消等請求事件
 に関し和解が成立し、時間外保育料徴収制度が廃止され
 た事例

京都地方裁判所第三民事部 昭和56年12月9日和解
 (昭和55年(行ウ)第6号行政処分取消等請求事件)

I 事実の概要

京都府長岡京市は、昭和55年4月1日から「長岡京市保育所時間外保育事業運営要綱」に基づく時間外保育事業を開始した。時間外保育とは、通常の保育時間（午前8時～午後4時）のほか、午前7時30分～午前8時および午後4時～午後6時までの間保育するものである。この時間外保育を受けた児童の保護者は、別表の「時間外保育受託料」を払うこととされた。

原告Xほか5名は、被告長岡京市および長岡京市長を相手に、昭和55年6月30日、

- (1) 原告らが被告長岡京市長に対してした、原告らの監護する乳幼児についてのおのおの8時間を超える保育の申請に対し、被告長岡京市長が昭和55年4月5日、午前7時30分から午前8時までおよび午後4時（土曜日は午後1時）から午後6時までの時間については、児童福祉法第24条に基づく保育をなさず、かつ新たに原告らから時間外保育受託料を徴収する旨決定した処分は、これを取り消す。
- (2) 原告らと被告長岡京市との間で、原告らは被告に対し、時間外保育受託料の支払義務のないことを確認する。

旨の行政訴訟を提起した。

その後約1年半にわたり、口頭弁論や和解交渉

別表 時間外保育受託料 (ただしA-B階層は適用しない。)

1ヵ月間の時間外保育の受託時間	乳 児	幼 児
30時間まで	月額 1,500円	月額 750円
40時間まで	2,000円	1,000円
41時間以上	2,500円	1,250円

(ただし、50時間を基準に算定)

が行われたが、結局昭和56年12月9日次の内容の和解が成立した。

II 和解の内容

1. 被告らは、昭和57年3月末日限り、長岡京市保育所時間外保育事業と、これに基づく時間外保育受託料の徴収を廃止し、原告らとの間で、今後は、8時間を超える保育についても児童福祉法に基づく保育としてこれを実施し、保育時間が8時間を超える場合であっても、保育時間の差によって、保育料に差を設けないこととし、市独自の制度は設けない。

2. 原告Xほか5名は、協力金を昭和57年3月末日限り、被告長岡京市に持参または送金して支払う。

III 解 説

1. 昭和55年から56年にかけて、いわゆる、

「ベビーホテル」問題が社会問題化し、国会やマスコミ等で大きく取り上げられた。その結果ベビーホテルに関する行政庁による全国的な調査が初めて行われたり¹⁾、ベビーホテルを含む無認可児童福祉施設に対する監督を強化する法令の規定が整備されたり²⁾、ベビーホテル簇生の原因となった保育需要の多様化に対応する各種の施策がとられた³⁾。

ベビーホテルが数多く設置されるようになった原因はいろいろあると思われるが、保育所の地域的偏在に基づく一部地域における保育所不足、乳児保育、夜間保育、時間外保育等、保育需要の多様化への対応の遅れ等がその背景にあったことは疑いないところである。

2. 本件訴訟は、このうちの時間外保育について、一地方公共団体が先取的に実施した制度について争われたものである。

保育所における保育時間は、児童福祉施設最低基準(昭和23年厚生省令第63号)第54条に次のように規定されている。

「保育所における保育時間は、1日につき8時間を原則とし、その地方における乳児又は幼児の保護者の労働時間その他家庭の状況等を考慮して、保育所の長がこれを定める。」

このように保育時間は原則8時間とされているが、フルタイムの勤労婦人の勤務時間も通常8時間であり、通勤時間や保育児の送迎時間を考えると保育時間8時間というのはこれらの勤労婦人のニーズに応ええないうらみがあった。したがって、保育所によっては多少時間を延長してこれらのニ

ードに対応するところもあったと思われるが、なかにはベビーホテルの利用を余儀なくされるものもあったと考えられる。

3. 長岡京市は、これらの保育時間の延長に対応する需要に対応するため、「I 事実の概要」で述べた内容の時間外保育事業を実施した。ところがこの時間外保育に対し別途時間外保育受託料を徴収することとしたため、保護者の一部がこれに反発し、時間外保育受託料を徴収する処分の取消し等を求めて、本件訴訟を提起するに至った。

本件訴訟は口頭弁論手続に入ったものの、裁判長より民事訴訟法第136条第1項に基づく和解の試みが2度にわたってなされ、その結果和解が成立した。和解は、和解調書に記載した事項は確定判決と同一の効力を有し(民事訴訟法第203条)、また強制執行もできる(民事執行法第22条第7号)が、原告被告の主張する法解釈の争いに関し、裁判所の判断を示すものではない。したがって判例として参考になるものではないが、この問題については法律上きわめて重要な論点が含まれているので、「社会保障法判例」の1つとして取り上げたものである。

4. さて、本件訴訟における原告の請求は次の3つに分けることができる。

- (1) 長岡京市長による時間外保育の措置は、児童福祉法第24条の措置を行わないという行政処分であり、したがって、これを取り消すこと。
- (2) 長岡京市長による時間外保育受託料徴収処分を取り消すこと。
- (3) 原告は、長岡京市に対する時間外保育受託料の支払義務がないことを確認すること。

(1)および(2)は行政事件訴訟法第3条第2項に規定する抗告訴訟の処分の取消しの訴えであることは明らかであるが、(3)については、公法上の法律関係を確認する当事者訴訟(行政事件訴訟法第4条)なのか通常の民事訴訟なのか明らかなない。しかし、以上のような被告の請求および訴訟の類型はここでは重要でなく、次の2つの法律问题が真の争点である。

- (1) 長岡京市長による時間外保育の措置が、児童福祉法第24条の規定に基づく措置であるかど

1) 厚生省児童家庭局「ベビーホテル調査結果の概要」昭和56年1月22日参照。

2) 「児童福祉法の一部を改正する法律」(昭和56年法律第87号)は昭和56年6月25日施行され、無認可児童福祉施設に対する報告徴収、立入調査等の権限が新たに行政庁に与えられた。これに基づき、昭和56年7月2日付の厚生省児童家庭局長通知、児発第566号「無認可保育施設に対する指導監督の実施について」が出され、ベビーホテル等に対し指導監督が強化された。

3) 「ベビーホテル問題に対応するための乳児院等の活用について」(昭和56年4月24日付厚生省児童家庭局長通知、児発第330号)、「夜間保育の実施について」(昭和56年7月27日付厚生省児童家庭局長通知、児発第635号)、「延長保育特別対策の実施について」(昭和56年8月24日付厚生省児童家庭局長通知、児発第717号)等参照。

うか。

(2) 原告は、長岡京市に時間外保育受託料を支払う義務があるかどうか。

この2点につき以下検討してみたい。

5. まず、長岡京市長による時間外保育の措置が、児童福祉法第24条の規定に基づく措置であるかどうかについてであるが、原告および被告は次のような主張をしている。

被告は、「時間外保育委託契約」という有償双務契約に基づき、長岡京市長は保護者の委託を受けて時間外保育を行うものであり、児童福祉法第24条の規定に基づく措置ではないと主張している。

他方原告の主張は必ずしも明らかでないが、時間外保育も児童福祉法第24条の規定に基づく措置であるべきであり、被告主張の私的契約としての時間外保育は同条の措置でないため取り消すべきであるとしている。

ところで児童福祉法第24条は、「市町村長は、保護者の労働又は疾病等の事由により、その監護すべき乳児、幼児……の保育に欠けるところがあると認めるときは、それらの児童を保育所に入所させて保育しなければならない。」と規定し、市町村長に義務を課している。一方保育時間は、児童福祉施設最低基準第54条に規定するように、1日8時間を原則とするも乳幼児の保護者の労働時間等を考慮して保育所長が定めることとされている。この最低基準については、児童福祉施設最低基準第4条に「児童福祉施設は、最低基準をこえて、常に、その設備及び運営を向上させなければならない。」「最低基準をこえて、設備を有し、又は運営をしている児童福祉施設においては、最低基準を理由として、その設備又は運営を低下させてはならない。」旨規定している。

これらの規定から、8時間を超える保育を要する乳幼児がいる場合、市町村長はこれらの乳幼児を保育所に入所させて保育する義務があるというべきである。そうだとすると、8時間を超える時間外保育は、長岡京市長と保護者の間の私的な委託契約だと法律構成した長岡京市の制度は、児童福祉法等の規定からみて疑義をはらむものであったといえよう（後で説明する国の延長保育特別対

策は、児童福祉法第24条の規定に基づく措置であると法律構成している）。

また、「長岡京市保育所時間外保育事業運営要綱」の表現や実際の時間外保育申請のプロセスをみる限りでは、8時間のいわゆる「時間内保育」が児童福祉法第24条に基づく措置であり、8時間を超える時間外保育が有償双務契約であると主張できる根拠は見出しがたい。違いは、時間内保育が長岡京市長の「長岡京市保育所規則」で定められ、時間外保育は上記の要綱で定められ、申請手続、費用負担等を異ならせている程度であり、上述のような時間内保育が公法関係、時間外保育が私法関係と法律構成することを推測できるような表現や手続は、申請様式の委託受託という表現以外は認めがたい。

もともと児童福祉法第24条の規定による市町村長の措置は、行政庁の優越的な地位に基づいて行う行政法学上のいわゆる「行政行為」と考えられ（児童福祉法施行規則（昭和23年厚生省令第11号）第19条第3項参照）、双方の合意のうえにある一定の権利義務の関係に立つ契約とは、その法律的性質を全く異にするものである。このような観点から上記要綱をみると、その第1条で「保育時間以外に保育を要する児童に対して必要な措置を行い」と行政庁による一方的な処分を前提とし、その第2条および第4条で対象児童の認定を市長が一方的に行い、その第6条で時間外保育受託料の賦課を市長が一方的に行うことを規定するなど、行政行為的な手続が目立っている。

したがって、長岡京市長による時間外保育の措置は、児童福祉法第24条の規定に基づく措置と解釈することができる。ところが原告は、長岡京市長による時間外保育の措置は児童福祉法第24条の措置でないため取り消すべきだと請求しているが、これは被告の主張に引きずられた誤った請求であるというべきである。

6. 第2の問題点は、原告は被告長岡京市に対し、時間外保育受託料を支払う義務があるかどうかである。

時間外保育受託料を支払うべき根拠としては、一応次のものが考えられる。

- (1) 児童福祉法第56条第1項の規定に基づく費用の徴収
- (2) 地方自治法第224条の分担金, 第225条の使用料または第227条の手数料の徴収
- (3) 私的な保育契約に基づく報酬の請求

被告は(3)を根拠として原告に支払義務があることを主張している。他方原告は時間外保育受託料は行政処分だとし, この処分は地方自治法第96条, 第222条第2項, 地方財政法第9条, 第27条の4, 同法施行令第16条の3等に違反するために取り消すべきであるとしている。

さて, 長岡京市の時間外保育事業を私法上の契約と解することが誤りであることはすでにみたとおりであり, したがって時間外保育受託料を委託契約の報酬とみなすことはできない。また, 地方自治法の分担金, 使用料または手数料と解釈することも適当ではなく, 時間外保育受託料は一般の保育料と同じく児童福祉法第56条第1項に根拠を有する費用徴収と解すべきである。理由はこゝで説明する余裕はないが, 長岡京市による時間外保育事業を児童福祉法第24条の規定による措置と解したことの論理的帰結である。

このようにみてくると, 時間外保育受託料も一般の保育料と同じく児童福祉法に法的根拠を有し, 一応被告は徴収権限を有し, 原告は支払義務があることになる。しかしここに法的な問題が3点ほど存する。

第1は児童福祉法第56条は, 被徴収者の負担能力に応じて徴収を行うという, いわゆる応能負担を定めており, 時間外保育という特別の受益に応じて徴収額を増やす応益負担の根拠とはなりえないことである。

第2は, 筆者は児童福祉法の費用徴収事務は機関委任事務と解している⁴⁾が, 長岡京市による時間外保育事業が開始された時点でまだ国による延長保育特別対策の費用徴収制度が開始されておらず, 機関委任事務としての時間外保育料徴収の根拠が明確でないことである。

第3は, 費用徴収事務が機関委任事務だとすると, 市長の規則で定める必要があるが, 長岡京市は要綱という根拠があいまいで, 実効性の担保のないもので定めていることである⁵⁾。

このほか原告が主張している時間外保育受託料徴収処分の取消し理由はいずれも根拠がない。

7. ベビーホテル対策の一環として, 国は昭和56年10月1日から, 次のような内容の延長保育特別対策を実施した⁶⁾。

- (1) 延長保育の対象児童は, 市町村長がやむをえない事情のため通常の保育時間を超えて, 午後7時頃まで保育を必要とすると認めた児童である。
- (2) 延長保育を実施する保育所は, 当面, 原則として, 東京都, 指定都市, 指定都市に準ずる大都市またはこれらの地域の通勤圏内に所在する保育所で, 都道府県知事の承認を得たものである(昭和57年度予算で1,000箇所予定されている)。
- (3) 開設時間は, 午前7時頃より午後7時頃までであり, 1箇所当りの対象児童数はおおむね20人以上である。
- (4) 延長保育に要する費用については, 通常の保育単価の基本分保育単価に10%乗じた金額を加算することによって賄う。
- (5) 延長保育に係る費用徴収については, 通常の徴収金額に次に定める額を加算した額が徴収される。
 - ① C₁ 階層から C₃ 階層までは, 延長保育加算単価に50%を乗じた額
 - ② D₁ 階層から D₃ 階層までは延長加算単価に75%を乗じた額
 - ③ D₄ 階層以上は延長保育加算単価

(ほり かつひろ・社会保障研究所主任研究員)

- 5) 地方公共団体の長の制定する規則には, 2,000円以下の過料を科する旨の規定を設けることができ(地方自治法第15条第2項), この過料は地方税滞納処分の例により強制徴収が認められ(同法第231条の3), 規則の実効性が保障されているが, 要綱にはこのような実効性の保障手段はない。
- 6) 昭和56年8月24日付厚生省児童家庭局長通知, 児発第717号「延長保育特別対策の実施について」および同日付厚生省児童家庭局母子福祉課長通知, 児福第28号「延長保育特別対策の実施について」参照。

4) 拙稿「保育料徴収に関する児童福祉法の法的構造の分析と保育料徴収制度のあり方について」『季刊社会保障研究』Vol. 17, No. 3, 昭和56年12月25日, pp. 298-300。