

答申番号：平成30年答申第2号

答申日：平成30年2月16日

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

本件審査請求は、認容されるべきである。

### 第2 事件の概要

本件は、処分庁である岐阜市長が、審査請求人に対し、岐阜市特定教育・保育施設及び特定地域型保育事業利用者負担額決定通知書（平成29年4月10日付け岐阜市子保第6号。以下「本件決定通知書」という。）により、私立保育園に係る利用者負担額の決定の処分（以下「本件処分」という。）をした。

これに対し、審査請求人は、平成29年7月4日付けで、本件処分の取消しを求め、審査庁である岐阜市長に対し、審査請求を行った。

### 第3 審査関係人の主張の要旨

#### 1 審査請求人の主張

(1) 審査請求書（平成29年7月4日付け）及び審査請求理由追加書（平成29年7月7日付け）における主張

次の理由から、本件処分を取り消すとの裁決を求める。

ア 審査請求人の世帯の平成29年度市民税の所得割額の合計額は、〇〇〇〇円である。

岐阜市ホームページの利用者負担額の表の2号認定子ども（2の表）の第6階層とすべきところを第7階層とし、利用者負担額を月額34,700円としたことは違法である。

イ 岐阜市特定教育・保育施設及び特定地域型保育事業の利用者負担に関する条例（平成27年岐阜市条例第44号。以下「本件条例」という。）別表2の表の第3階層から第8階層までに規定する「市町村民税所得割合算額」は、同表の第3階層において「支給認定保護者等についての受給月の属する年度における地方税の規定による市町村民税の所得割の額を合算した額」と定義されている。「地方税法の規定による」とは違い「地方税の規定による」では何の規定であるか不明であり、「市町村民税所得割合算額」の定義が成り立たないことから、全く意味のない用語である。

本件処分は、当該用語を引用した本件条例別表2の表の第7階層の適用があるとしてなされたものであり、その限りにおいて本件条例別表2の表の規定は無効というべきであって、法律又は条例の根拠を欠いた違法なものである。

(2) 処分庁の弁明書に対する反論書(1)（平成29年9月4日付け）及び反論書(2)（平成29年10月11日付け）における主張

ア 次の理由から、本件条例別表の2の表の第3階層から第7階層までの規定が有効であるということとはできない。

(ア) 市町村民税は、地方税法（昭和25年法律第226号）ではなく、地方公共団体の条例によって賦課されるものである。

岐阜市の場合、市民税の所得割の額について、たまたま地方税法の課税標準と同じ税率を用いているが、「地方税の規定による市町村民税の所得割の額を合算した額」では、いずれの規定による市町村民税の所得割の額によるのか明白ではない。

(イ) 本件条例別表の1の表では、「地方税法の規定による市町村民税の所得割の額を合算した額（この1の表において「市町村民税所得割合算額」という。）」と規定しており、わざわざ1の表に限定していることから、別表の2の表の「市町村民税所得割合算額」とは異なる意味合いを持つことは明白である。

(ウ) 地方自治法（昭和22年法律第67号）第14条第2項の規定より、市民の権利を制限し、義務を課するには条例によらなければならないとされ、条例は明確性を持つものでなければならない。

処分庁の「合理的に推測される」との主張から、条例の規定が明確性を欠くものであることは疑いがなく、当該規定により市民に負担金義務を課すことは違法である。条例制定に当たり、市長部局の立案過程及び議案の審査過程並びに市議会における審議過程で気付かなかったというのは、市長及び市議会の怠慢にほかならない。

イ 市長に対しては、本件条例をそのまま放置せず、直ちに条例改正を市議会に提出することを望む。

ウ 保育料という性質から、本件処分を取り消すことにより、審査請求人、他の利用者、利用者であった者等に影響が生じるのであれば、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第45条第3項の規定による事情裁決も検討すべきである。

## 2 審査庁の主張

審理員意見書のとおり、本件処分について、処分庁に違法又は不当な点は認められないことから、本件審査請求は棄却する。

## 第4 審理員意見書の要旨

### 1 結論

本件審査請求には理由がないから、行政不服審査法第45条第2項の規定により、棄却されるべきである。

### 2 判断の理由

(1) 次の理由から、本件条例別表の2の表の「地方税の規定による市町村民税所得割合算額」が「地方税法の規定による市町村民税所得割合算額」を意図することは明白である。

ア 市町村における利用者負担額の決定については、自治体向けFAQ【第15版】（平成29年3月8日付け。以下「FAQ」という。）のNo.136で「実際に保護者が課税されている市町村民税所得割額をもとに、利用者負担額を決定すること」と、No.165で「利用者負担額は、施設型給付及び地域型保育給付に係る国と地方の費用負担の精算の基準になるものであることから、全国统一で運用することを想定しています」とされていることから、利用者負担額は、地方税法の規定による市町村民税の所得割の額をもとに決

定されることが予定されているといえる。

イ 利用者負担額の限度額は、子ども・子育て支援法施行令（平成26年政令第213号。以下「政令」という。）第4条第2項において支給認定保護者の区分に応じて定めている以上、各市町村は、当該区分を細分化することはあっても、基本的に同様の規定をするほかない。

ウ また、本件条例別表の2の表に規定する市町村民税所得割合算額の定義及び階層区分と政令第4条第2項に規定する市町村民税所得割合算額の定義及び支給認定保護者の区分との関係を検討すると、法文等の形式に違いはあるものの、同一の内容を規定するものといえる。

(2) 法律条文の過誤訂正の在り方に関する質問主意書（平成16年8月5日付け第160回国会（臨時会）質問第13号）に対する答弁書（平成16年8月10日付け第160回国会（臨時会）答弁書第13号）は、立法の過誤が生じている法と当該過誤が存在しなかった場合における法の解釈及び適用を比較し、客観的に同一の内容であると解することができるときは、当該過誤を実質的な法規範の内容そのものの誤りではなく、単なる法文の表記上の誤りにとどまり、この場合においては、実質的な法規範の内容自体は有効であると解釈するものといえる。

本件条例においては、「地方税法」と規定すべきところを「地方税」と表記した過誤があるが、支給認定保護者等についての受給月の属する年度における地方税のうち、市町村民税の所得割の額を合算した額により利用者負担額を定めるという実質的な法規範の内容それ自体は、当該過誤があつたとしてもその意味するところに何ら差異はなく、形式的な齟齬であることが明らかであると判断できる。

(3) ただし、処分庁は、当該過誤を放置しておくべきではなく、当該過誤により発生する支障の軽重等を考慮して、本件条例の改正の時期を検討する必要がある。

(4) 利用者負担額の算定については、本件条例別表の1の表の第2階層で「受給月の属する年度」は、「受給月が4月から8月までの場合にあっては、前年度」である旨定義されており、当該定義は、同表の2の表以下においても適用される。

本件処分は、平成29年4月分からの利用者負担額を決定するものであるから、審査請求人及びその妻の平成28年度における市町村民税所得割合算額は〇〇〇〇円であり、条例別表の2の表の第7階層（市町村民税所得割合算額が301,000円以上397,000円）に該当する。

(5) 結論として、本件処分に違法又は不当な点はない。

## 第5 審理員意見書に対する審査請求人の主張（主張書面(1)（平成29年11月29日付け）及び主張書面(2)（平成29年12月12日付け）の要旨

1 本件処分は、子ども・子育て支援法（平成24年法律第65号。以下「法」という。）第27条第3項の適用があることを前提として本件条例を適用したものであり、次の理由から、法の適用を誤った違法なものである。

(1) 審査請求人に係る保育認定子どもは、法附則第6条第1項の「都道府県及び市町村以外の者が設置する保育所」である本荘保育園で保育を受けているから、その費用の徴収は、

法第27条の規定は適用されず、法附則第6条第4項の規定によることになる。

- (2) 本件条例第1条には、法附則第6条第4項の規定に基づき定められたとの明示が一切ないことから、同項の規定に基づき定められた条例でないことは明らかである。
  - (3) なお、処分庁の弁明書及び再弁明書並びに審理員意見書を見る限り、法附則第6条第4項の「当該保育費用をこれらの者から徴収した場合における家計に与える影響を考慮して特定保育所における保育に係る保育認定子どもの年齢等に応じて定める額」を岐阜市長が定めた規定は存在しないと強く推定される。
- 2 1の主張を除き、これまでの主張及び次の主張は、法第27条の規定が適用される場合の主張である。
- ア 審理員意見書第5の1(2)について、次の理由から、FAQのNo.136及びNo.165の記述をもとに「利用者負担額は、地方税法の規定による市町村民税の所得割の額を基に決定されることが予定されているといえる」とはいえない。
    - (ア) 支給認定保護者に係る利用者負担額を定める事務は、地方自治法第2条第8項に規定する自治事務に当たり、FAQは、当該利用者負担額を決める際の法的な拘束力を有さず、国民の権利及び義務を直接に形成するものではない。
    - (イ) 政令第4条第2項第2号が「地方税法の規定による」と明示しているにもかかわらず、FAQのNo.136で「実際に保護者が課税されている市町村民税所得割額をもとに、利用者負担額を決定することになります。」としていることは、当該規定に違背している。
    - (ウ) FAQのNo.165は、利用者負担額の切替時期について記載されたものである。
    - (エ) 仮に、利用者負担額の決定の事務が全国統一で運用することが必要であれば、当該事務は地方自治法第2条第9項に規定する法定受託事務とされているはずである。
  - イ 審理員意見書第5の1(3)で「基本的に政令と同様の規定をするほかないものと考えられる」とするが、法第27条第3項第2号が「政令で定める額を限度として」と規定していることから、本件条例を制定するに当たり、利用者負担額を設定しない又は無料とすることはできる。
  - ウ 条例別表の2の表の第3階層に規定する「地方税の規定による市町村民税の所得割の額を合算した額（以下「市町村民税所得割合算額」という。）」を反対解釈すれば、「地方税法の規定による市町村民税の所得割の額を合算した額に応じては利用者負担額を定めていない」又は「地方税法の規定による市町村民税の所得割の額が課される支給認定保護者については、利用者負担額を設定しない」となる。
  - エ 「地方税の規定による」の解釈が「地方税法の規定による」と言い得るには、本件条例と政令との書きぶりを比較するだけでなく、本件条例の制定意思（立法意思）や実質的な法規範の内容を確認して判断されるべきであるが、審理員意見書ではそのような検討が全くされていない。
  - オ 「地方税の規定による」との規定は、審理員意見書の言う些細な表記上の過誤ではなく、次の理由から、重大かつ明白な過誤であり、本件条例は無効である。
    - (ア) 当該過誤は、利用者負担額に係る区分及びその額を定めた本件条例の根幹をなす重要な要素である。

- (イ) 当該過誤は、本件条例制定に向けた議案の作成及び審査の段階で、さほど注意力を払わなくても容易に発見できる。
  - (ウ) 一般市民からすれば、本件条例と政令との対比や国会答弁を通じて、かろうじて「地方税の規定による」の意味が「地方税法の規定による」と推測できる。
  - カ 国会の質問主意書の事案は、閣法の誤りを官報の正誤という形で直した事案であって、本件のように誤りを訂正しようとししない事案にはそのまま当てはまらない。
  - キ 岐阜市が自ら作出した誤りを市民の負担とし、何ら過ちを犯していない市民の利益を犠牲にしてもなお公の利益を尊重するのであれば、行政不服審査法第45条第3項の規定を適用して、いわゆる事情裁決をすべきである。
- 3 本件処分は、次の理由から、処分の理由の記載が全くされていない違法なものである。
- ア 本件決定通知書には、「岐阜市特定教育・保育施設及び特定地域型保育事業の利用者負担に関する条例第5条の規定により」と記載されているが、当該規定は利用者負担額の決定を通知する根拠であるが、利用者負担額を決定する直接の根拠ではない。
  - イ さらに、本件条例別表の2の表に「地方税の規定」とされているだけでは、条文の意味するところが処分の名宛人には分からないから、「地方税の規定」は、実質的には「地方税法の規定」を意味する旨を示すことも必要である。

## 第6 調査審議の経過

- 1 平成29年11月21日 諮問
- 2 平成29年11月30日 主張書面(1)の收受
- 3 平成29年12月13日 主張書面(2)の收受
- 4 平成29年12月18日 審議
- 5 平成30年1月26日 審議
- 6 平成30年2月16日 答申

## 第7 審査会の判断の理由

- 1 本件処分は、行政庁が、法令に基づき、審査請求人に対し、直接に、私立保育園に係る利用者負担額を徴収するという義務を課することを決定したものであるから、行政手続法（平成5年法律第88号）第2条第4号に規定する不利益処分に該当する。したがって、本件処分には同法第14条第1項本文の規律が及び、行政庁は、本件処分をする場合に、名宛人に対し、同時に本件処分の理由を示さなければならない。
- 2 このように、行政手続法第14条第1項本文が、不利益処分をする場合に同時にその理由を名宛人に示さなければならないとしているのは、名宛人に直接に義務を課し、又はその権利を制限するという不利益処分の性質に鑑み、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を名宛人に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨に出たものと解される。そして、同項本文に基づいてどの程度の理由を提示すべきかは、上記のような同項本文の趣旨に照らし、当該処分の根拠法令の規定内容、当該処分に係る処分基準の存否及び内容並びに公表の有無、当該処分の性質及び内容、当該処分の原

因となる事実関係の内容等を総合考慮してこれを決定すべきである（最高裁平成23年6月7日第三小法廷判決・民集65巻4号2081頁、最高裁昭和38年5月31日第二小法廷判決・民集17巻4号617頁、最高裁平成4年12月10日第一小法廷判決・集民166号773頁等参照）。そして、上記の同項本文の趣旨に鑑みれば、少なくとも、いかなる事実関係に基づき、いかなる法規を適用して不利益処分がされたかを、申請者においてその記載自体から知ることができるものでなければならないというべきである（最高裁昭和60年1月22日第三小法廷判決・民集39巻1号1頁参照）。

- 3 これを本件についてみるに、本件決定通知書には、「岐阜市特定教育・保育施設及び特定地域型保育事業の利用者負担に関する条例第5条の規定により、平成29年度の利用者負担額を下記のとおり決定（変更）しました」と記載されており、これ以外に本件処分に係る法規に関する記載はない。本件条例第5条の規定は、本件条例第1条に規定する利用者負担額を決定したことを子どもの保護者等に通知することを定めた規定にしか過ぎず、本件処分の根拠規定でもなければ、利用料の算定に係る規定でもない。
- 4 そうすると、本件処分における理由付記としては、行政手続法第14条第1項本文が要求する程度の理由付記があったとはいえ、その余の点につき判断するまでもなく、本件処分は同項本文の定める理由提示の要件を欠いた違法な処分として取消しを免れないものというべきである。
- 5 以上によれば、審査請求人の主張には理由があるから、本件審査請求は、認容されるべきである。

岐阜市行政不服審査会

会長	幅	隆彦
委員	土田	伸也
	寺本	和佳子
	三谷	晋
	南	圭一