

# 住民監査請求に基づく監査の結果

(令和2年2月7日請求分)

京都市監査委員

同

同

同

田 中 明 秀

中 野 洋 一

鶴 谷 隆

河原林 温 朗

## 目 次

第 1	請求の概要	1
第 2	監査の実施	10
第 3	監査の結果	29

## 第1 請求の概要

### 1 請求人の数

8名

### 2 請求書の提出日

令和2年2月7日

### 3 請求の要旨

#### (1) 請求する措置の内容

京都市長が行う、京都市聚楽保育所移管先法人等兼京都市じゅらく児童館受託者の募集（令和元年12月26日から募集の手続が開始されたもの。以下「本件募集」という。）及び選定に係る事務に要する公金の支出（以下「本件支出」という。）を差し止める措置を請求する。

#### (2) 京都市聚楽保育所（以下「本件保育所」という。）を含む市営保育所の民間移管に関するこれまでの経緯

ア 保育所は、児童福祉法に定められた児童福祉施設であり、市町村は、保育を必要とする子どもに対して保育所での保育を実施する義務を負っている（児童福祉法第24条第1項）。乳幼児期は、将来にわたる人間形成において極めて重要な時期であり、保育は子どもの発達の権利を保障するものである。こうした保育が有する公共性の高さから、公教育と同様に、かつては公立保育所を中心に整備・拡充が進められてきた。

しかし、平成16年に公立保育所運営費が一般財源化されたことを一つの契機として、各地で公立保育所の民営化が進められていった。

イ 京都市は、まず、第2次ベビーブームの保育所不足のなかで設立された公設民営方式の保育所の民営化に着手し、平成16年7月に策定された「京都市財政健全化プラン」に基づいて、平成17年から平成22年にかけて、36箇所の民設民営化（完全民営化）を実現している。

ウ その後、京都市は、平成24年5月、「市営保育所の今後のあり方に関する基本方針」を策定した。策定経過としては、京都市社会福祉審議会の福祉施策のあり方検討専門分科会による審議に諮り、その意見書を踏まえて、「本市の財政状況が非常に厳しい中であって、多様化する利用者のニーズに応え、公・民が一体となって本市の保育水準を向上するために市営保育所として果たすべき役割・機能

を示す」ものとしている。そして、市営保育所は「民間保育園と比べて高コスト」となっているとして、「民間保育園への移管に取り組む」という計画が打ち出された。

同方針では、市営保育所25箇所を20箇所まで絞り込むという計画だった。

エ 市営保育所の今後のあり方に関する基本方針は平成24年度からの5年間の対象期間となっており、平成29年度以降については「5年間の取組状況の検証を含めて、改めて見直しを行う」とされていた。ところが、平成26年10月、取組状況の検証を経ないままその見直しを図り、「市営保育所の今後のあり方に関する基本方針（改定版）」（以下「本件方針」という。）を前倒して策定した。本件方針は、子ども・子育て支援新制度導入（平成27年度）後の市営保育所の役割・機能を示すという名目で進められたが、実態は新たな民間移管推進計画であり、改めて「市営保育所は民間保育園と比べて高コストとなっている現状及び民間における運営の柔軟性等を踏まえ、全市的な配置バランスを考慮しつつ、民間への移管を更に進めていきます」との方向性が打ち出された。具体的には、6箇所の市営保育所の移管計画が示され、平成31年度までに本件保育所を除く5箇所の移管が完了している。

### (3) 本件保育所の再公募

本件保育所については、平成28年度の移管先募集時に応募がなかったため、京都市は平成29年3月、保護者に対し、平成29年度中には再公募を行わない旨を説明した。ところが、同年5月にはこれを一方的に覆し、同年度中に再公募を実施することを前提に、法人等への意向調査を行った。しかし、この意向調査において応募の意向を示していた法人等が途中でその意向を取り下げたため、結果的に再公募自体が実施されなかった。その後、平成31年3月になって京都市は突然、令和3年度の移管に向けて平成31年度（令和元年度）中に移管先法人等の募集を行うことを発表した。しかも、募集条件に「京都市聚楽保育所との合築である京都市じゅらく児童館について、保育所と併せて運営すること」と、移管後の「建替え又は修繕」に「補助金を交付する」ことが加えられた。

京都市は、新たな募集条件については、応募を検討していた法人から、これまで応募がなかった理由として、「施設の老朽化により、今後大規模改修又は建替えが必要となることが見込まれること、また、別法人が運営する児童館との合築である

ことがその際の障壁となること」が挙げられたことを踏まえての対応であり、また本件方針に基づくものであると説明している。

しかしながら、そもそも本件方針には、応募がなかった場合に当初の年次計画とは異なる年度に再公募を実施することは規定されていない。さらに児童館との一体運営という募集条件は本件方針から大きく逸脱するものといわざるを得ない。

結局、本件保育所はこの再公募（令和元年10月21日～11月29日）においても法人等からの応募がなかったため、京都市は同年12月25日、京都市はぐくみ推進審議会児童福祉分科会市営保育所移管先選定部会（以下「本件部会」という。）での審議や、保護者への説明を一切経ないまま、突如、同月26日より再々公募（本件募集）を実施することを発表した。

本件募集においても、京都市は事前の意向調査に回答した法人等に「応募しなかった理由」を聴取しており、その中で、「候補者選定後に職員を確保する期間が短い」ことが「応募のなかった主な理由であった」ことから、「引継ぎ・共同保育に必要な職員を確保する期間を十分に設ける」ため、移管実施時期を令和4年度としている。これは本件方針を策定した頃には想定されなかった事情、すなわち保育ニーズの急増に伴い保育士不足が深刻化していることを反映しており、民間法人への移管自体が年々困難さを増していることを示している。また、特定の法人等からのみ意見聴取を行い、そのニーズに応じて募集条件を大幅かつ繰り返し改変することは、それ自体が選定手続の公正を害するものといえ、本来であれば有識者による公正な審議を経て本件方針の再改定を行うべきであったといえる。

#### (4) 市営保育所の民間移管が抱える問題点

ア 障害児保育については、平成26年3月末時点で市営保育所の在園児に占める障害児の割合は約10パーセント、民間保育園は約4パーセントであり、受入割合に2倍以上の開きがあった。そのため、本件方針では「民間保育園における障害のある子どもの認定方法について改善を図ったものの、職員加配については、民間保育園と市営保育所で差があり、市営保育所において、障害のある子どもの受入割合が高くなっています。今後、公・民ともに、障害のある子どもの受入れがより積極的に行われ、障害のある子どもが身近な地域の保育園に入所できるよう、職員加配について、現在の市営保育所におけるあり方も見直す中で、公・民の職員加配の統一化を図ります。」として、実際に平成27年から職員加配の基準が統

一化された。

ところが、実際の推移は平成28年には市営保育所の在園児に占める障害児の割合は約18パーセントに急増する一方、民間保育園は5パーセント弱と微増にとどまり、受入割合の差は約4倍に拡大した。本件方針の想定とは真逆の事態となったが、この状況は改善されることなく現在まで推移している。京都市は、実数では障害加配児童の約8割を民間保育園で受け入れていると説明している。しかし、問題は、民間保育園が積極的に障害児を受け入れることを前提として民間移管を進めたものの想定が外れ、僅か5パーセントにすぎない市営保育所に約2割の障害児が集中する事態を引き起こしたことである。

なお、本件方針においては虐待児童についても市営保育所の受入割合が民間保育園よりも高いことが示されていたが、虐待児童についても同様の傾向となっている可能性がある。

イ 京都市は民間移管における募集要項の基本事項において、移管先法人に対して「保育所保育指針に則り、現在市営保育所が実施している保育内容を尊重し、保育運営を行うこと」などを求め、移管前後に共同保育を行うことで、市営保育所の保育を引き継げるとしてきた。また、保護者に対する説明会等でも「移管しても保育は変わらない」という説明を繰り返してきた。しかし、実際にはおおむね次のような問題が発生しており、保育の変質は避けられない。

(ア) まず、これまでの移管において市営保育所の保育を民間保育園が引き継ぐことは到底不可能であったといえる。最大の理由は、移管先となる民間法人にはその法人なりに積み重ねてきた保育内容・保育文化があり、市営保育所の保育を引き継ごうにも考え方や実践方法その他様々な点で齟齬が生じてしまうということである。民間保育園の保育士に対して、自身の保育実践を忘れて市営保育所の保育を引き継げというのは、そもそも原理的に無理がある。

「市営の保育と法人の保育双方の長所を併せてより良い保育を」というのは理想論として描くことは容易であるが、実際は両者の齟齬を表面化させないよう、市営保育所と民間保育園の保育士がお互いに気を遣いながら、共同保育の期間を過ごしているのが実態である。

(イ) 民間移管に応募してくる民間法人の中には、理事長・園長等が保育に関する確固たるポリシーや特徴的な考え方を持っている法人も多い。それは個別の民

間保育園を運営するうえではその園の「個性・特徴」として積極的に評価し得る可能性があるが、市営保育所の保育を引き継ぐという点では多分にマイナスに働くことが多い。

また、募集要項では、保育内容や行事等について当分の間変更しないよう求められているが、移管後すぐに、異年齢保育に切り替えたり、民間保育園で慣習となっていた行事を導入したり、施設の大規模改修を行ったり、認定こども園化を進める園もある。元々移管先として応募する法人は多くなかったが、年々応募法人が減少する中で、園長等の強い方針が示されてきたときに京都市がこれに抵抗することは事実上困難になっている。

さらに、全体的な傾向として、移管後の引継期間が終わり市営保育所の職員が引き上げた後は、保育方法や行事の仕方について民間保育園側の意向が強く導入されてくることが多い。

(ウ) 移管先法人の保育士は異動や新規採用により新たに集められた集団で、かつ在園児童や園舎など新たな就労環境で保育を行うことなどによる負担感、市営保育所の優れた保育実践を知る保護者から保育内容を比較されるのではないかという緊張感、自分たちの保育ではなく市営保育所の保育を引き継ぐべきというプレッシャーの中で保育を行わなければならない、精神的な不調を来す者さえ出ている。

ウ 職員の平均経験年数は、市営保育所は15.8年、民間保育園は10.1年であり、民営化により職員の若年化が予想されていたが、一部の民営化園では民間保育園の平均を大きく下回る状態になっている。また、一部の民営化園では主食費の増額、教材費の徴収など市営保育所よりも保護者負担の増加が行われている。

#### (5) 市営保育所の意義と役割

ア 保育は単なる預かりサービスではなく、子どもの保育を受ける権利を保障し、また子どもが育つ権利を保障するものである。親の所得や状況に関係なく、また子どもの障害の有無や個別の対応の必要性等に関係なく、保育が必要な子ども全てに等しく保育を保障する必要がある、行政が直接運営に責任を持つ市営保育所の存在は不可欠である。

イ 厚生労働省は保育内容に関する最低基準となる保育所保育指針を定めているが、具体的な保育内容は各園に委ねられており行政が直接関与しない。そのため、民

間保育園の保育内容は保育園ごとに差が大きい。

市営保育所の保育は、京都市の直営であるため運営面で安定していることはもちろん、学術的な保育論、発達心理学を踏まえた「子どもの心を育てる保育」が実践されている。保育士の経験年数も民間保育園よりも長く、研修の機会も充実しており、豊富な保育実践の蓄積がある。

京都市が直接運営に責任を持つ市営保育所の質の高い保育は、民間保育園に対して「ものさし」（標準的保育）を示す役割を持っており、こうした市営保育所の存在は民間保育園の保育の質を確保する観点から不可欠といえる。

ウ 市営保育所の減少は障害児の受入先の減少につながる懸念がある。前述のとおり市営保育所と民間保育園での障害児の受入割合には大きな差があり、解消の見通しは立っていない。

民間保育園での障害児の受入れを進めるため、平成27年にはそれまでは市営保育所と民間保育園とで別々だった障害児に対する職員加配基準及び認定区分を統一した。しかし、その後も民間保育園での受入状況は大きな改善はない。他方、複数の市営保育所があった行政区も、民営化により1箇所しか市営保育所がなくなってしまう、市営保育所全体での受入割合は約2倍に増加している。

障害の有無にかかわらず一緒に保育を受けられることが望ましいが、同時に障害児の割合が一定程度を超えるとそれまでの保育実践を継続することが困難になるとの指摘もあり、特定の施設に障害児が集中する状況は望ましくない。したがって、市営保育所の障害児の割合を民営化が始まる以前の状態、10パーセント以下程度に抑える必要がある。

市営保育所の民営化により障害児割合が急増した事実を踏まえれば、各行政区に複数箇所を設置する必要があるといえ、具体的には各行政区の乳幼児の人口や面積等を踏まえたバランスのある配置が必要であると考えられる。

また、上記基準統一の際に市営保育所の従来に加配基準が引き下げられており、子どもの実態にあった認定区分になっていないとの批判がある。

さらに、虐待対応にどのような影響が出ているか心配される。また近時は保護者が日本語を母国語としない外国にルーツのある子どもの入園も増えており、市営保育所への入園が多いとも指摘されているが具体的な状況を京都市は明らかにしていない。



エ 児童虐待は社会問題となっており、産後鬱など子育ての不安を抱えている保護者への支援の重要性、ニーズは高まっている。

しかし、この間、民営化により市営保育所の数が減ったことで、身近なところに市営保育所がなくなってしまっていることと併せて、地域に身近な拠点事業として市営保育所において行ってきた様々な事業が整理され縮小され、残される事業も区役所内の子どもはぐくみ室の業務に集約する流れとなっている。子育てに関係する様々な施設や機関が並行して事業を行い、保護者に対して多くの選択肢を提供し、支援が必要な家庭に、必要なときに、より質の高い支援を行うことが、行政に求められる子育て支援施策であるが、今まで行ってきた支援内容が縮小し、また支援の質が低下するのではないかと、さらには支援の手が届かないケースが増えるとの危惧が指摘されている。

市営保育所は、虐待リスクの高い家庭への支援や地域でのサポートが必要な人たちを支える社会資源として、児童相談所とも連携して大きな役割を果たしている。市営保育所をなくすことは、地域の大切な財産を失うことにもなる。

オ 昨今、地震や異常気象による想定を超える災害が日本各地に被害をもたらしている。そのような災害時に行政機関の一部である市営保育所による被災者支援の機能は重要である。京都市も新たな「京都市はぐくみプラン（京都市子ども・若者総合計画）（案）」の中で、市営保育所の今後の役割として、災害等予期することができない突発的な事象への対応を行うことを付け加えている。

しかし、現在の京都市内の市営保育所の設置数ではこうした対応を行うには全く不十分な状況と考えられる。

市営保育所は、公的施設であり、職員は公務員であるから、災害時の支援・救助活動に対応する義務が課せられている。災害の規模により出勤すべき職員数や役割を定めた組織図があり、また災害時に備えて水や食料の備蓄、炊き出しなどの対応ができるように機材や燃料も置いている。乳児の授乳に必要な粉ミルクや紙おむつもある。避難所としての役割だけではなく、子どもを預かることにより、被災後の復興作業などを保護者が安心してできるという役割も担える。

はぐくみプラン（案）において追加された市営保育所の役割がこうした機能であるとして、もし、近い将来京都市が大きな災害に見舞われたら、今の市営保育所の数では十分な対応ができないことは明らかである。ましてや行政区に市営保

育所が1箇所もない、あったとしても行政区の端の方にしかないような状況では到底対応できない。民間保育園については、民間施設にすぎず、職員も民間労働者にすぎないから、市営保育所と同様に義務や役割を課すことはできない。

災害対応という観点からは、地域の避難所となる小学校や中学校の学区単位で、市営保育所の設置を考えるべきであり、市民の安心、安全を考えるうえでも、市営保育所を各行政区の面積や人口と照らし合わせながら、バランスよく少なくとも1箇所以上設置することが必要である。

カ 本件方針は、保育所運営費における市の継足額（国基準の運営費を超えて市が負担している額）が市営保育所と民間保育園との間で児童1人当たり約月57,631円差があるとして、市営保育所を高コストと結論付けた。

しかし、その内訳をみると、障害児保育、子育て支援拠点事業など市営保育所の特色や独自の取組によるものが16,000円ほどあり、民間保育園では担い切れない取組に要するコストを比較対象として高コストと評価するのはおかしい。

また、39,338円の差があるとされているのは人件費（平均給与）である。しかし、京都市社会福祉審議会福祉施策のあり方検討専門分科会の報告「市営保育所の今後のあり方（中間意見）」（平成22年）においても、市営保育所と民間保育園の保育士の給与格差については「モデル年収で比較すると大きな差は見られないが、公務員の平均勤続年数が長いという特性等から、平均給与の項目においては市営保育所の方が民間保育園より高い」と指摘されており、平均給与の差は要するに平均勤続年数の差によるものといえる。保育士不足が深刻化し、保育士の処遇改善、離職防止が重要な課題となり、また保育の質の確保という観点からも経験豊富な保育士が必要とされる中で、平均勤続年数の比較から高コストとするのは誤った評価である。

大切なことは、低コスト保育に変えることではなく、市営・民間の区別なく、乳幼児の発達を支援する保育の専門性にふさわしい給与・労働条件を保障し、保育士が働き続けられる職場環境を整えることである。また、障害児保育や虐待対応など必要な福祉に対しては十分なコストを掛けることが必要である。

市営保育所の保育士及び保育士集団の豊富な経験は市民の大切な財産である。これを単なる「コスト」と評価するのではなく、市営保育所の機能・役割を通して民間保育園では担い切れない分野を含めて全ての子どもの福祉の実現のために

有効に活用することの意義は、コスト論を考えるうえでは欠かせない視点といえる。

(6) 本件保育所の民間移管の違法，不当

本件保育所の本件方針に基づく民間移管は，次のとおり行政裁量を逸脱，濫用しており，違法又は不当である。

ア 本件方針が既に合理性を失っていること

本件方針は，障害児保育など方針に反する事態が生じているが有効な対策を打てずにいる。また，保育の引継ぎや保育内容の承継もできていない。本件方針には想定していなかった保育士不足が深刻化している。有力な法人の応募が期待できず，崇仁保育所では明らかに経験が不足する法人が選定されている。災害時の対応，虐待の予防のためのアウトリーチ型の支援など市営保育所が担うべき新たな役割も生じている。

また，令和2年度から新たな「京都市はぐくみプラン（京都市子ども・若者総合計画）」が実施されることに伴い，本件方針は廃止の予定となっている。

このような事情の大きな変化がある中では，本件方針は既に合理性を失っている。

イ 本件方針は再公募について定めていないこと

アの点をおくとしても，本件方針においては，本件保育所は平成28年度に移管先募集を行い，平成30年に民間移管を行うものとされており，応募がなかった場合に当初の年次計画とは異なる年度に再公募を実施することは規定されていない。ましてや3回目の公募となる本件募集を令和元年度12月に行い，令和4年に民間移管を行うなどというのは本件方針では全く想定されていないものである。

したがって，本件募集は本件方針に違反している。

ウ 募集条件の大幅な変更（京都市じゅらく児童館受託者の募集）

京都市は，令和元年10月の2回目の公募に当たり，募集条件に「京都市聚楽保育所との合築である京都市じゅらく児童館について，保育所と併せて運営すること」，同時に移管後の建替え又は修繕に補助金を交付することを加え，本件募集においても募集条件としている。

しかし，本件方針では，本件保育所の民間移管については京都市じゅらく児童館（以下「本件児童館」という。）と一体で行い，建替え又は修繕に補助金を交

付して移管先法人の便宜を図るなどということは全く方針とされていない。

そもそも児童館の運営及びその前提となる制度については保育所とは異なる点があり、審議を行う本件部会においても児童館受託者を選定した経験はないことから、同時に選定することは本件方針が全く想定をしていないものである。このような選定手法は極めて不合理であり、かつ乱暴でさえある。

したがって、本件募集は本件方針に違反している。

#### エ 募集条件の恣意的かつ不公正な変更，周知期間の不足

京都市は、上記ウで指摘した募集条件の変更について平成28年度に応募を検討していた法人等から意見聴取し、そのニーズに応じて行ったものであることを明らかにしている。そして、本件募集においても、2回目の公募期間（令和元年10月21日～11月29日）が終了したのち、京都市は事前の意向調査に回答した法人から意見聴取し、移管先選定後に職員を確保する期間が短いという意見を踏まえて、移管実施時期を令和4年度に変更した。そのうえで令和元年12月26日に直ちに公募の案内を開始している。

しかし、このように特定の法人から意見聴取を行い、そのニーズに応じて募集条件を大幅に改変し、しかもそれら特定の法人以外の法人への周知期間を十分に設けずに直ちに公募を開始することは、新たな条件であれば応募を検討する可能性のある法人には十分な時間的猶予を与えず、一方で意見聴取した特定の法人にのみ便宜を図るもので、一種の談合的な選定を行おうとするものであり、選定手続の公正を著しく害するものである。

#### オ 結論

以上のとおり、本件募集は、上記の様々な点において行政裁量を逸脱、濫用しており、そのための公金支出は違法又は不当である。

### 4 事実証明書の内容

京都市聚楽保育所移管先法人等兼京都市じゅらく児童館受託者の募集について

#### 第2 監査の実施

地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項の規定により令和2年2月7日に提出された住民監査請求について、京都市監査規程に基づき、次のとおり監査を実施した。

##### 1 監査の種類

住民監査請求に基づく監査（法第242条第4項）

2 監査の対象

本件支出

3 監査の着眼点

監査の対象となる行為の違法性又は不当性

4 監査の主な実施内容

- (1) 請求人及び関係職員（子ども若者はぐくみ局の職員をいう。以下同じ。）から陳述を聴取した。
- (2) 関係職員に対し、関係書類の提出を求め、これを審査したほか、質問調査を行った。

5 監査の実施期間

令和2年2月20日から令和2年3月19日まで

6 監査の実施場所

監査事務局執務室等

7 新たな証拠の提出

請求人は、令和2年3月2日付けで、新たな証拠を提出した。その目録は次のとおりである。

聚楽保育所保護者会によるアンケート内容とその結果

8 請求人の陳述

法第242条第6項の規定に基づき、令和2年3月2日に請求人A、請求人B、請求人C及び請求人代理人Dからの陳述を聴取した。その要旨は、次のとおりである。

また、この請求人の陳述の聴取の際、法242条第7項の規定に基づき、関係職員が立ち会った。

(1) 請求人Aの陳述

ア 元々、本件保育所は、平成26年に作成された本件方針では、平成28年度に移管先を募集し、平成30年度から民間に移管することが示されていた。これにのっとり、平成28年度に移管先の募集が行われたが、このときは法人等の応募がなかった。

応募がなく、終わりかなと思っていたが、再公募という話が突然出てきた。ただし、準備が整わないので、平成29年度には再公募を行わないという話だったが、

実際同年度になってみると、その話が完全に一方的に覆され、突然、再公募を実施するという前提で市内の法人等に意向調査が行われた。このときは、応募の意向を示していた法人等が、後にその意向を取り下げたので、再公募の実施には至らなかった。

イ 平成31年3月、京都市は、突然、令和3年度に民間移管をするため、平成31年度中に移管先の募集を行うことを発表した。同時に、新たな募集条件として、本件保育所の2階部分にある本件児童館も併せて運営すること、また、移管後に建替え又は修繕を行うときには補助金を交付することが加えられた。この募集条件の変更は、平成28年度に応募を検討していた法人等から応募しなかった理由を京都市が聴取したところ、施設の老朽化により今後建替え又は修繕が必要になること、その際、合築されている本件児童館の運営を別法人が行っていることが妨げになることが挙げられたことを踏まえたものである。明らかに本件方針の内容から募集条件が大きく変わっているが、京都市に何度確認しても、本件募集は本件方針に基づくものであるという説明が繰り返されてきた。

本件方針は、本件保育所の運営を平成30年度から民間に移管するというその年次計画だけが示されていたもので、応募がなかった場合に異なる年度に再公募を行うことは元々規定されていない。ところが、行政の裁量で本件方針の解釈が非常に軽々しく変更され、再公募が実施されたのであれば、本件方針そのものの軽視、形骸化ではないかと考える。

ましてや、本件児童館との一体運営、補助金の交付といった新たな募集条件が加えられたということは、元々再公募の根拠として本件方針が挙げられていたが、その本件方針の内容からも大きく逸脱するという事も明らかだと思ふ。

また、応募を検討している特定の法人等の意向だけを聴取し、その事情や都合に合わせて募集条件が変更されると、当然手を挙げられる法人自体の数が減る。にもかかわらず、一部の法人等の声だけを聴いて条件が変更されるとなると、本件児童館と一体で運営したいと考える特定の法人等に対して便宜を図るという形に結果としてはなってしまうのであるから、募集の公平性及び公正性を損なうものであると考える。

ウ 本件保育所は、令和元年10月21日から11月29日にかけて行われた再公募においても応募がなかった。ところが、京都市は、同年12月25日に募集要項を作成し、

応募法人等の審査・選定を行う本件部会での審議・承認を全く経ず、保護者への説明は一切ないまま、突然、同月26日から本件募集を実施するということを通知した。

本件募集においても、平成31年3月末に行われた意向調査に回答した法人等に対し、なぜ前回の再公募に応募しなかったのか聴取している。その中で、候補者を選定した後に職員を確保する期間が短いことが応募のなかった理由であったことから、引継ぎや共同保育に必要な職員を確保する期間を十分に設けるため、移管の実施時期を元々の予定の令和3年度から更に1年遅らせ、令和4年度に改められた。

今回のこの募集条件の変更は、昨今のいわゆる保育士不足が影響していると考えている。幼児教育・保育の無償化などを背景に、保育ニーズが急増する中で、本件方針が策定された頃には想定されていなかった保育士不足という事情が反映されたものである。

運営を民間に移管することで、行政にとってより安上がりな保育を実現するという政策の方向性自体が破綻しつつあることを示しているのではないかと考えている。この点においても、幼児教育・保育の無償化又は子ども・子育て支援新制度すら導入されていなかった平成26年度に策定された本件方針に基づいて民間移管を進めるということ自体が、根拠として非常に希薄になっているのではないかと考えている。

また、有識者等による公正な審議も行われないうまま、一度ならず二度までも特定の法人等からの意見聴取だけを行ってそのニーズに応えるという形で募集条件を大幅に、繰返し改変することは、募集及び選定の手続そのものの公平性・公正性を侵害しているのではないかと考えている。

エ 令和元年11月29日まで行われた再公募が、応募なしという結果に終わったことで、本件保育所の保護者会では、同年12月20日付けで、京都市に対し、要請文を提出している。二度も応募がなかったのであるから民間移管の方針を一旦白紙撤回してほしいということ、又は一方的に再公募に向けて検討するというのではなく、子ども及び保護者の意見をきちんと踏まえたうえで今後の方針を決めて欲しい、そのためにもまずは説明会を開催してほしいことを申し入れてきた。

ところが、これらの要請は全く顧みられず、令和元年12月25日に、同月26日か

ら再公募を実施することが、一方的に通知された。京都市に、事前の説明もなしに一方的に通知されたことについて質問したところ、同月25日の通知が保護者に対する事前の説明に当たるという回答であった。保護者が意見又は質問を提示する機会も保障されないまま、一方的な通知を説明とすることは、無理があるのではないかと考えている。

私たちは、民間移管の当事者である子どもと保護者に説明を尽くし、その意見に耳を傾けていただきたいと思っている。そうした機会を設けることなく、京都市の中だけで一方的に本件募集を決定する進め方は、利用者との対等な契約関係を前提とし、当事者又は利害関係者との対話及び相互理解を重視する今日的な社会福祉の理念に反する不適切で公正さを欠いた進め方ではないかと考えている。

本件募集は、満足な説明もないまま、本件方針に基づく移管とは全く異なる募集が行われていると思っている。行政の裁量権の範囲を逸脱し、これを濫用するものであるということは明白ではないかと考えている。

オ 京都市は、民間移管によって保育の内容は変わらないこと、保育の質を維持していくことを約束しているが、実際のところ、先行して移管された元市営保育所では、保育の現場が非常に混乱し、子どもたちに影響を及ぼしているという話が伝わってきている。しかし、京都市は、それについて検証を行い、改善を実施する予定はないと説明会等で明言してきた。保護者としては、民間移管によって子どもの安全な生活、健全な成長に影響を及ぼすのであれば、京都市の対応には強い不安や懸念を抱かざるを得ないのは当然であろうかと思う。

また、これまで本件保育所が培ってきた保育の実践、市営保育所としての機能及び役割が確実に継承されるように、民間移管後もこれまでと同等又はそれ以上の保育が行われることを私たちは京都市に繰返し確認してきた。また、それを実現するために必要な条件についても、繰返し意見を述べ、提案もしてきた。

しかし、これまでのところ、京都市の説明及び対応、京都市子ども子育て会議及び本件部会での議論、それらの中で確定していった募集要項の内容並びにそれらに示された保育の在り方を巡る認識は、民間移管において市営保育所の保育水準を引き継いでいくうえでは非常に不十分かつ不適當なものであると考えている。そういう中で、保護者の疑問や不安は、増していくばかりであった。

その間、本件保育所の保護者は、保育所が今後どうなるのか、どうい



う法人等が運営するのか、どういう保育が提供されるようになるかということが全く分からないまま、絶えず先の見えない不安の中で過ごすことを強いられてきた。

このことは、本件保育所の保護者会が昨年9月に全保護者を対象に実施したアンケートにおいても、回答者のうちの98パーセント近くの保護者が、民間移管に対して不安を感じていること、保護者の意見に対する京都市からの回答に対して、回答者のうちの100パーセントが納得できなかったという思いを抱いていること、そういう中で90パーセント以上の保護者が移管先の法人等が不適切だと考えたら、署名などによって意思表示をしたいと述べていることから明らかであると思われる。

本件保育所の子どもと保護者は、民間移管に対する不信感やそのストレスの中で非常に不健全な状態に置かれ続けてきた。また、私たちは、これ以上はこの先の見えない状態に置かれ続けることや、保育の現場が混乱することは望んでいない。

京都市は、民間移管や移管先法人等の再公募の実施に当たって、「保護者の意見に十分に配慮する」、「保護者の意向を十分に踏まえる」、「丁寧な説明に努めながら取り組む」ということを明言してきた。しかし、令和元年度以降の再公募又は本件募集が、その過程を見ていく限り、それらが十分に実現しているとはとてもいえないと思っている。一連の過程で、京都市が十分な説明責任を果たさず、手続上の公正性、透明性が確保されていない現状に強く疑問を持たざるを得ない。

カ 私たちは、本件保育所の保護者、関係者として、一人一人の子どもの健全な成長、適切な保育の提供を受ける権利、これを守るという立場から、現状のまま本件保育所の民間移管に向けた手続が進められるということを深く憂慮している。

子どもを保育所に預けながら行政に対して声を上げることは、非常に勇気の要ることでもある。保護者としては、例えば子どもが保育所で不当な扱いを受けるのではないかと、保護者の間でも浮いてしまうのではないかとという心配、迷いを持っているが、しかしこれはもう捨て置けないということで、今回請求人として名前を挙げることを決断した。

民間移管に対して多くの保護者が不安を感じ、そして京都市による説明に納得

していないという現状で、京都市による強引な民間移管の進め方に対して、保護者の信頼は著しく失われた状態だ。このまま民間移管が実現したとしても、保護者から京都市に対する信頼、協力を得るということは難しいのではないかと考えている。その中で、子どもの育ちに何か不利益及び不都合が生じてしまうこと、誰もその責任と向き合おうとしないのではないかとということに恐れている。

以上を踏まえて、今般の住民監査請求を行い、京都市による違法又は不当であると疑われる行為について監査を行っていただき、その防止及び是正のために必要な措置を講じていただきたいということで、請求をするに至った。

キ 令和元年9月に本件保育所の保護者会が保護者アンケートを実施し、84世帯中44世帯からの回答を得た。回答率では52.4パーセント、過半数以上の保護者からの回答を得たアンケートとなっている。これは、今年度の本件部会でこのような議論が行われ、その中には保護者としてはこういう問題があるのではないかとというようなことを保護者会から保護者全体に説明をし、そのうえで、今後の不安などについてアンケートを行ったものである。

移管後の保育に不安はあるかという質問に対して、97.7パーセントの保護者が不安があると答えている。

また、京都市が実施したアンケートに対しては、52.3パーセントの保護者が回答をしているが、そこで回答した100パーセントの保護者が京都市の説明に対して納得できるものではなかったと答えている。

そういう中で、多くの保護者が不安を感じ、また納得しないまま、民間移管が進められているということ、少なくとも保護者の主観としては感じているということがお分かりいただけるのではないかと思います。ちなみに、京都市が実施したアンケートに、「記載せず提出した」、「提出をしなかった」と回答した保護者に理由を聞くと、何を書いてもいいかわからない、つまり民間移管に関する情報が不十分であり、そもそもどうしていいのかわからない、又はアンケート回答までの期間が短すぎるといったことであった。もちろん問題を感じてなかったからという方もいる。ゼロではないが、やはり何書いてよいかわからないという声が多かったということである。

また、本件部会は傍聴することが可能であるが、4分の1の世帯しか傍聴することができなかった。出席しなかったと回答した方の理由は、関心はあったが日

時や場所の問題で参加できなかった、家族の協力が得られず参加することができなかったというような、やむを得ないものであり、民間移管そのものに対する関心は高いが、なかなか思うように自分たちの意見を述べる場又は自分たちの保育に関わることが議論される場に参加するということが叶わなかったという実情が見て取れるかと思う。

次に、本件部会の議論の中でがっかりしたポイントを6点に絞って保護者に説明をした際に、不適切だと思われる点を保護者に挙げてもらった。特に、保育士がいわゆる新任の方ばかりでも良いとか、3分の1は新卒でも良いとか、チームとしてまとまりがない状態で保育が行われてしまうという点に不安を感じる方が多い。また、乳児保育が適切に行われるか、施設長にきちんと経験を持った人が就任するかについて、高い関心を持たれているということが分かるかと思う。逆に言うと、こういった不安について十分応えるような民間移管になっていないのではないかということである。

また、移管先が決定するまでは法人名を知ることができない。これは、審査・選定だから審査が行われるまで法人名が分からない、伏せておくのはある意味では当然であり、保護者の多くも、もちろんそれは分かっているが、結果的にどんな法人等になるのか、保護者は常に受け身でなければいけないという中で、どんな法人等になるのかも分からない、不安だという思いを表明されたものであろうかと思っている。

また、決定した法人等が不適切だと考えれば、何らかの形で声を上げたいと述べている保護者も多い。

その他、こういった時間に説明会をやれば参加しやすいかとか、誰が、どのクラスの保護者が関心を持っているかといったことは、アンケート結果を見ていただければお分かりいただけるかと思う。

ク 令和元年末から令和2年2月14日にかけて本件募集が行われた結果、2法人から応募があった。これを受けて、同月21日に、令和元年度第6回から第8回の本件部会の日程というのが公表されている。同月28日、同年3月9日、同月10日というスケジュールである。この中では、第6回で書面審査を行い、第7回及び第8回で実地審査を行うと示されていた。

ところが、令和2年2月28日になって、おそらくコロナウイルスの関係だと推

測しているが、開催が延期されている。併せて、新しい日程が発表され、第6回が同年3月9日、第7回が同月10日、第8回が同月11日というスケジュールになっている。これによると、第6回及び第7回で実地審査を行い、そして第8回に書面審査を行うというスケジュールになる。しかし、元々示されていた募集要項では、一次審査として書面審査を、二次審査として実地審査を行うと示されており、これまで行われた民間移管においても全てこの順序で審査が行われてきたと記憶している。一次審査を踏まえて、二次審査を行うことが当然の前提であり、募集要項には応募数が多かった場合には一次審査で、書類選考でまず落として、実地審査を行う法人等を絞り込むと書かれていた。今回は2件であるからそれはないとはいえ、この二つの段階、一次、二次という段階は当然意味のあるものであり、何の説明も承認もなされることなく、この順序が、逆転されることはおかしなことだと考えている。

また、令和元年12月25日に本件募集を行うという通知が行われたときに、民間移管の時期以外は募集要綱に変更点がない、だから本件部会も開催せずに京都市が本件募集について決定したという説明があったかと思うが、ここで審査の順番を変えてしまうというのは、明らかに募集要項とは異なる展開になっており、この説明とも齟齬<sup>そご</sup>を来すということになってしまう。行政が裁量で自在に審査の順番を変えることが認められてしまうと、もはや募集要項や審査過程の正当性、公平性を確保することができないのではないか。このように裁量の範囲であるとして色々なことが変更されていくことが続いていく中で、保護者として、市民として、移管、再公募、本件募集に関する手続に対して非常に大きな不信感、疑問、不安、憤りを感じずにはいられないというのが実情であろうかと思う。

以上を踏まえて、監査を行っていただければと思う。

## (2) 請求人Bの陳述

ア まず訴えたいのは、本来の手続から大幅にそれた本件募集の是非についてである。

市営保育所の民間移管のより所である本件方針と募集要項には、応募がなかった場合の規定は存在しない。これまで移管された全ての保育所は、年度初めに移管のスケジュールが知らされ、保護者説明会があり、本件部会の開催と進められていたが、本件保育所は、この3点のいずれも行わないという地方公共団体とし

てあり得ない進められ方であった。保護者に本件募集が知らされたのは令和元年12月25日、公募再開は同月26日から、土曜保育がない世帯の年内最終登所日は同月27日というスケジュールの中で、なぜ同月26日から開始するのか。この性急な進められ方に際して、募集要項の最後に添付されている保護者会が作成した保護者のページが閲覧できないという事態もあった。その理由は、京都市の担当者が保護者会にこのまま掲載してよいかの確認を取っていないからとのことであった。保護者のページを閲覧することは応募条件や遵守事項ではないが、法人との接触が禁止されている保護者にとっては、自分たちの思い・希望を応募を検討している法人に伝えることができる唯一の場であり、これまで保護者のページなしで公募が始められたことはない。通常、公募は必要な文書が全てそろってから開始されるものではないかと思う。その点からも、子どもと保護者が最もないがしろにされた公募と考えざるを得ない。

イ 特定の法人への便宜について、本件募集の開始期間を早めた理由がヒアリングを行った法人の意向とのことだが、ヒアリングを行ったのは平成30年度末に京都市からのアンケートに対し、「移管に関心がある・検討している」と回答した4法人のみである。京都市内には保育施設だけで230箇所以上あり、これに学校法人、社会福祉法人等京都市が移管可能と考える法人を含むと、更に多くの法人が存在することになる。これまでの移管を見ても、京都市からのアンケートに対し、「移管に関心がある・検討している」と回答していても応募しなかった法人もある。逆に、「移管に関心がある・検討している」と回答していなくても、応募した法人もある。条件の大幅な変更があれば、各法人内での移管への考え方が変わる可能性は十分にある。にもかかわらず、先の4法人のうち公募時期を早めてほしいとする2法人の意見のみを取り入れ、本件募集を行ったのか。これが特定の法人への便宜でなくして、何だというのだろうかと思った。

本件募集の開始は令和元年12月26日、書類受付が令和2年2月10日から同月14日までであったが、年末年始が1週間以上含まれており、実質1箇月しかなかった。この間に条件を変更したことを知らされ、移管を再検討することができた法人が何箇所あるだろうか。この周知期間の短さも、特定の法人への便宜になるものと考えている。

本件部会では、より多くの法人から応募をしてもらいたいということで、条件

は厳しくできないということが常々言われていた。そうであれば、募集要項や審査の内容の変更について全法人にヒアリングを行い、変更した点を周知するための法人への説明会を実施し、それを踏まえた再公募を行うのが妥当ではないかと思う。今回も「より多くの…」と言いつつ、ヒアリングに回答した2法人しか応募がなかった。児童館の運営や、建替費用への補助金など、言ったもん勝ちの談合・保育所の投売り状態であり、通常の「公募」と全くかけ離れたものであることはいままでもないと思う。

京都市は、本件保育所の入所希望保護者全てに、移管対象保育所であることを伝え、同意を得ているとしている。しかし、入所前の重要事項説明で聞いたのは、①運営者が変わっても開所時間や保育内容は何も変わらない、②移管によって保育所がなくなることはないという2点だけである。

①について、私は「何も変わらない」ことを、保育者、保育指針、行事、経済的負担等保育全般に対してのことだと思っていた。しかし、入所後の保護者説明会では、建物がそこにあること及び開所時間以外は、例えば、保育所が認定こども園になるといったことも、移管後は全て法人に任せるということであった。

②について、全国的にみると、公立保育所を民間移管し、その後採算悪化や人員確保をすることができないことにより閉園となっている例が少なからずある。そうすると、私たちが最初に保障されていた保育所がなくなることはないということが覆ってしまう。この不安を払拭するには、安定した運営が保証された移管を目指してもらうしかない。子ども・保護者は移管先法人を選ぶことができない。保育所とは児童福祉施設であり、弱い立場の子ども・保護者を守り、子どもの健全な成長を促す役割を持っている。その施設を移管するのに、慎重になりすぎて困ることがあるだろうか。最低限の人員確保すら目途が立たないから実施時期を早めてほしい、予算も足りない、そんな法人への移管は失敗である。

安上がりな保育所運営ということで、児童館の同時運営や、建替えに対する補助金の予算まで付けて、お金のかかる保育事業からの撤退にいくらお金が必要なのか。失敗だと分かっている事業に、なぜ当事者の私たちの税金が使われなくてはいけないのか。民間移管の意義に対して、本件部会では「同じあるいはより少ない予算で、これまで以上のサービスを提供することが可能になる仕組み」だと話されていたが、民間企業で人員の確保・資金の確保ができていない企業に融資

を行う銀行はあるだろうか。

そういった費用対効果の検証もなされず、本件方針からも外れた保育所の民間移管は、違法性が極めて高いと考えている。本件方針に応募がなかった場合や応募条件の変更についての項目がないのであれば、保護者を含めた話し合いによって決定したうえで、正常で健全な民間移管の手続を守っていただきたいと思う。

ウ 公立保育所の存在意義は「どんな子どもでも安心して保育を受けることができる」

この一言に尽きると思う。私の主観であるが、市営保育所の保育士さんの保育水準は全体的に高く、市民の宝と言える場所・存在だと思う。

保育士はどの方も子どもが好きで、子どもの成長に関わりたいという熱意でなっていると思うが、保育とは熱意や知識だけで出来るものではないと思う。発達壁に突き当たる子どももいると思う。他にも、両親の離婚や病気・経済的困窮など、子どもが直面する困難はたくさんある。そのときにどんな援助ができるのか、その子どもに何が必要か、それをどう判断するのが保育力を問われるときだと思う。

現在の保育水準を最低限守っていただくためにも、どうか慎重な議論をお願いする。

### (3) 請求人Cの陳述

私は、京都市の公式ウェブサイトに掲載された広報資料「令和元年度第6回～第8回市営保育所移管先選定部会の開催について」（令和2年2月21日付け）で、本件部会の委員が2名増えていることを知ったが、それまでは公表されておらず、当該広報資料には理由も書かれていなかった。前回の公募（令和元年10月21日から同年11月29日まで）の際の本件部会の委員と構成が同じままでは何らかの問題があったから、委員の構成が変更・増員されたのだろうと推測するが、もしそうなのであれば、どういう問題があったのか、委員を増やすことによってどのように改善されたのかを明らかにするべきだと思う。

本件方針の15ページでは、「民間への移管が実施されるまでの間、移管対象保育所の入所児童の保護者等に対する説明会を複数回開催するなど、十分な説明を行います」と書かれているが、保護者や市民への十分な説明もなく、本件部会の構成を変更することは本件方針から逸脱していると思う。

増員された新しい委員が、本件保育所及び本件児童館を視察したのかどうかも不

明である。本件保育所及び本件児童館が現在どのような保育や取組を行っているか、その内容を正確に把握することなく応募法人の公正な審査はできない。視察をしたとすれば、どのような内容で現地を把握したのかも分からない。

更に問題なのは、新しい委員と保護者との意見交換が行われていないことである。京都市では、これまでの本件部会の進め方として、委員が保護者と意見交換をせずに応募法人の審査に臨んだ例はない。本件方針の15ページには、「移管先法人の選定を行う際には、移管対象保育所に入所する保護者の意向を十分に踏まえることとし、本件部会における保護者意見の聴取、保護者の同行による実地審査等を行います」と書かれている。選定委員が保護者の意見を聴かずに応募法人の審査をすることは、本件方針を逸脱しているのではないかと思う。

本件方針の15ページには、「今後も、移管の取組状況を踏まえつつ、移管手続の改善を図っていきます」と書かれている。実際、平成27年の錦林保育所の移管先選定時には、市民公募委員の任期が途中で切れ、新しい選定委員に変わったことがあった。その際、新しい委員と保護者との意見交換が行われなかったのはおかしいと保護者がいい、京都市もそれはそうだと行っていたわけである。スケジュール的にはかなりタイトであったが、行われている。今回はそれがそのまま進められている。せめて説明会があれば、そこでなぜですかと聞き、それはこういうことなんですよと京都市からの回答が得られると思う。そのまま今現在進められているというのが異常ではないかと思っている。

このような進め方は問題なので、一旦止めてやり直してほしいと思う。

#### (4) 請求人代理人Dの陳述

ア 市営保育所に保護者が子どもを預ける場合、京都市との間で公的な契約、保育契約を結ぶ。しかも、児童福祉法第24条第1項の保育実施義務に裏打ちされている。民間移管は、京都市と保護者との間の契約関係を一方的に解除し、保護者の選択ができない手続で選ばれた法人と新たに保育関係を強制的に結んでしまう重大な法的変更をもたらす手続である。本件方針は、民間移管の手続を定めて保護者にも見通しを持ってもらうためのものであり、当然、本件方針に京都市の裁量権も制約を受けなければおかしいだろうと考えている。そうでなければ、本件方針を定める意味もないということになってくる。

ところが、再公募及び本件募集は本件方針からかなり逸脱しており、本件募集



に至る経過も極めて拙速で、保護者に対する説明もなされていないという状況である。保護者と子どもの権利を守るという観点から本件方針を定めてきたということからすると、そういった手続面での問題はかなり厳格に審査をしていただかないといけないと思う。

イ それから、障害児保育の問題がある。本件方針で平成26年3月末時点の障害児の受入割合が記載されており、市営保育所では在園児に占める割合が約10パーセント、民間保育園では約4パーセントと開きがあった。市営保育所を減らしていく中で障害を持った子どもが民間保育園でしっかりと受け入れてもらえるのかという問題が当然懸念として挙がるので、本件方針の中でも対策が一応示され、職員加配の統一化を図る旨が書かれたが、実際の推移としてはそれがうまくいっていないのがもう既に明らかになっている。京都新聞の報道によると、平成28年には市営保育所の在園児に占める障害児の割合が18パーセントと倍近くに急増し、民間保育園は5パーセント弱の微増にとどまるという状況が起きている。受入割合の差は4倍に拡大をしているという事態になっている。

京都市は民間保育園がほとんどであるから、実数で見れば民間保育園が多いが、これは民間保育園で受入れができない子どもたちを中心に市営保育所に流れてきているということで、僅か5パーセント程度の市営保育所に約2割の障害を持つ子どもが集まるという事態になっている。そういう状況で、更に市営保育所を減らしていくということで、一体、障害を持つ子どもたちがどうなっていくのかということを保護者は非常に心配されている。2人目の子どもが民間保育園に入ろうとしたが、障害があつて入れないということで断られて、市営保育所に相談をしたら快く受け入れてもらったというような話も聞いている。そういった方の行き場がなくなってしまうということは、結局、障害を持つ子どもたちが保育を受ける権利も奪われてしまうことに繋がっていくので、市営保育所は一定確保しておかなければいけないものであることは間違いない。やはり少々減らしすぎているのがもう明らかではないか、そして色々な弊害が出てきているのではないかと考えているので、そういった点も踏まえていただきたい。

ウ また、本件方針が前提としている事情が、既にうまくいっていないことが明らかになっている。しかも、本件方針は今年度末で廃止されると伺っている。にもかかわらず、駆込みのように、本件保育所を民営化するというのは正しくないし、

京都市の裁量を逸脱する違法なものであると考えている。是非、厳正な審査をお願いする。

## 9 関係職員の陳述

- (1) 関係職員に対し、令和2年3月2日に陳述の聴取を行った。その要旨は、次のとおりである。

また、関係職員の陳述の聴取の際、法第242条第7項の規定に基づき、上記2の請求人が立ち会った。

- ア 事情の大きな変化がある中では、本件方針は既に合理性を失っているとの主張について

まず、前提である本件方針について、行政の基本的な考え方を明確にしたものであり、年次や一言一句に従う位置付けのものではなく、法的拘束力があるものではない。

- (ア) 障害児保育など方針に反する事態が生じているが有効な対策を打てずにいるとの主張について

本件方針は、今後、公・民ともに、障害のある子どもの受入れがより積極的に行われ、障害のある子どもが身近な地域の保育園に入所できるよう、職員加配について、現在の市営保育所における在り方も見直す中で、公・民の職員加配の統一化を図ることを掲げており、平成27年度に公・民の職員加配を統一している。

この結果、本件方針の策定年度である平成26年度には、市営保育所23箇所において280名、認定こども園を含む民間保育園207箇所において1,228名の障害児を受け入れていたところ、平成30年度には、市営保育所17箇所において339名、認定こども園を含む民間保育園228箇所において1,502名の障害児を受け入れており、箇所数、受入人数ともに認定こども園を含む民間保育園において増加していることから、公・民ともに障害児の受入れが積極的に行われているものと考えている。

- (イ) 保育の引継ぎや保育内容の承継もできていないとの主張について

これまでから引継ぎ・共同保育として、移管前年度には、移管先法人の保育士及び調理員が京都市が指定する人数及び期間、移管前の市営保育所の保育及び調理を引き継ぐとともに、移管年度には京都市の職員が最長1年間民間移管した保育所に残ることで引継ぎを行っている。

また、保育内容及び行事について、移管日の前日に在所する児童が卒所するま

での期間は変更しないことを求めているが、移管先法人、保護者及び京都市が出席する三者協議会において協議のうえ、変更することができることとなっている。

(ウ) 本件方針には想定していなかった保育士不足が深刻化しているとの主張について

担い手不足の困難さは、確かに大きな課題であるが、このことは公・民共通の課題である。これらの状況から、本件方針に掲げた保育所の民間移管を進める前提となる事情が大きく変化しているものでもなく、本件方針に掲げた保育所の民間移管を引き続き進めていくことが、行政裁量を逸脱、濫用することに当たるものではないと考えている。

なお、令和2年3月に策定予定の「京都市はぐくみプラン」においても、本件方針の趣旨を踏まえ、引き続き、市営保育所の民間移管に取り組むこととしている。

イ 本件方針には応募がなかった場合に当初の年次計画とは異なる年度に再公募を実施することは規定されていないとの主張について

本件保育所を平成30年度移管対象保育所として記載していることは事実であるが、本件方針はあくまでも行政運営の方向性を示したものである。民間移管が延期となることや再公募を行うこととなったとしても、本件方針に掲げた基本的な方向性に合致しているものであり、行政裁量を逸脱、濫用することに当たるものではないと考えている。

ウ 本件方針には本件保育所の民間移管に当たって、本件児童館と一体的に事業者の募集を行い、建替え又は修繕に補助金を交付して移管先法人の便宜を図るなどということは全く方針とされていないとの主張について

本件保育所の民間移管に当たり、本件児童館と一体的に事業者の募集を行い、建替え又は修繕に補助金を交付することが本件方針に記載されていないことは事実であるが、本件方針はあくまでも行政運営の方向性を示したものであり、民間移管の手法については、状況に応じて京都市において必要な検討を行っている。本件部会において、京都市において検討した民間移管の手法を含む募集要項全体を審議いただいたうえで京都市として決定しているものであり、行政裁量を逸脱、濫用しているものではないと考えている。

また、老朽化している本件保育所及び本件児童館を建て替えることは、児童の福

社の増進に資するものであり、本件方針と矛盾するものでもなく、移管先法人の便宜を図るものでもない。

なお、児童館の運営及びその前提となる制度については保育所と異なる点があり、審議を行う本件部会においても児童館受託者を選定した経験はないことから、同時に選定することは本件方針が全く想定をしていないものであり、このような選定手法は極めて不合理であり、かつ乱暴でさえあるとの主張について、本件部会における本件児童館の受託者の選定に当たっては、京都市子ども若者はぐくみ局指定管理者選定委員会において、児童館の指定管理者の選定経験がある委員2名を本件部会の特別委員として委嘱しており、全く問題なく選定できるものと考えている。

エ 特定の法人から意見聴取を行い、そのニーズに応じて募集条件を大幅に改変し、しかもそれら特定の法人以外の法人への周知期間を十分に設けないままに直ちに公募手続を開始することは、新たな条件であれば応募を検討する可能性のある法人には十分な時間的猶予を与えず、一方で意見聴取した特定の法人にのみ便宜を図るもので、一種の談合的な選定を行おうとするものであり、選定手続の公正を著しく害するとの主張について

令和元年12月26日から開始した本件募集に当たっては、京都市が平成31年3月から4月にかけて市内全ての保育園等を実施した本件保育所の民間移管に関する意向調査において応募を予定し、又は検討しているとの回答があった4法人に対し、再公募に応募しなかった理由を聴取したところ、「候補者選定予定時期である令和2年1月下旬から、保育所における業務の引継ぎ・共同保育の開始時期である同年4月までの期間が約2箇月と短いため、引継ぎ・共同保育に必要な職員10人を確保できるかどうか不安があったので、応募を見送った。」との意見を得ている。

この意見を踏まえ、引継ぎ・共同保育に必要な職員を確保する期間を十分に設けるため、再公募では令和2年度から引継ぎ・共同保育を開始し、令和3年度に民間移管する予定であったところ、本件募集では令和3年度から引継ぎ・共同保育を開始し、令和4年度に民間移管することに条件を変更している。

再公募に係る募集要項と本件募集に係る募集要項との変更点は、民間移管の実施時期以外には、それに伴って当然変更されるべき引継ぎ・共同保育及び三者協議会の時期のみであり、請求人が主張するような募集条件の大幅な改変を行った事実はない。

また、募集に関して応募がなかった場合、応募がなかった原因を調査・分析し、必要な修正を加えたうえで再度募集することは、本件に限らず、広く一般的な行為であると考えており、何ら問題ないものと考えている。

なお、4法人に対しては意見聴取をしたのみで、それを踏まえて行った京都市の判断を事前に伝えた事実もない。また、平成28年度に実施した募集の公募期間は44日間、再公募の公募期間は40日間、本件募集の公募期間は51日間設定しており、全3回の公募期間に大きな差はなく、請求人の主張は全く当てはまらないものと考えている。

オ 以上のことから、本件募集及び選定に係る事務は適切なものであり、そのための本件支出に違法又は不当な点があるとは考えていない。

(2) 関係職員が行った陳述に関し、これに立ち会った請求人及び請求人代理人から、意見が述べられた。当該意見の要旨は、次のとおりである。

ア 請求人代理人Dの意見

本件方針に一言一句とられるものではなく、法定拘束力はないという話があったが、仮にそうであったとしても、行政裁量において本件方針がある以上、募集条件が大きく変わることは、当然違法の根拠になると考えている。本件方針が示されている以上、重大な利害関係者たる保護者は、それに従って民間移管がなされるものだと考えており、行政裁量に対して全く影響がないということは有り得ないし、むしろ大きな制約になっていくだろうと考えている。

障害児保育については、基本的に公・民ともに障害児の受入自体のニーズが増えている。ところが、市営保育所が減少している中でも受入数を増やしてきているのがこの間の状況であると思う。結局、受入割合としては、市営保育所が18パーセントという数字まで伸びて民間保育園はなかなか伸びないという状況が起きている。こういった市営保育所に集中する状況は解消しなければいけないわけで、そのためには市営保育所を維持していくことは極めて重要である。本件方針が予定していた公・民の格差、受入割合の差をなくしていくということが実際できていないというのは、その数字からも明らかではないかと思っている。

保育士不足に関して、市営保育所は障害を持つ子どもが入ったら保育士を配置するが、民間保育園は補助金が入る。ところが、民間保育園は、補助金をいくら受け取っても人が見つからなければ保育士を配置できないという大きな制約を持ってい

る。市営保育所でしっかり受け入れられる体制がなく、障害を持つ子どもが行き場を失うということが起きている。保育士不足が深刻化しているというのは極めて重要で、本件方針が合理性を失っている大きな前提になると考える。

本件募集の公募期間の部分について、年末の時期に、突然周知がされて、限られた公募期間において法人内で検討して応募することは到底できないし、保育士確保がこれだけ深刻になる中でそもそも応募を見送っている法人が多数ある。にもかかわらず、関心を示した法人からだけ意見を聞き、限られた公募期間で募集を掛ければ、その法人以外は応募できない。2年後、3年後なら応募するという法人があるかもしれないが、応募する機会が失われているのが今回の状況であり、客観的にみて、一部の法人に対し利益を図っているのではないかという状況が生まれていることは否定できないのではないかと考えている。

#### イ 請求人Aの意見

本件募集について、募集要項に大きな変更はないから問題はないとのことであったが、一次審査と二次審査の順序が逆転しているというのは、どう考えても募集要項からの大きな変更である。新型コロナウイルス感染症の関係があり、どのような理由に基づき日程が変更されたのか、今どのような状況になっているのか把握はしていないが、少なくとも先週の金曜日から今日までの間、そのような順序でホームページ等において広報しているということは、一時的であれ審査の順番が逆転された状態を示しているわけだから、これは非常に違和感を感じる。

裁量という非常に便利な言葉で、本件募集の正当性又は公平性が疑われるようなことが起こってしまうということを重く受け止めて審議をいただきたい。

#### ウ 請求人Cの意見

新しい委員が2名増えたことについて、児童館の指定管理者の選定委員を務めた方を入れているので問題ないと説明された。そういう理由であるということは今日初めて聞いた。住民監査請求を行って問題じゃないかという話をして初めてここで聞かされる、市民も保護者も聞かされないままだったわけである。この場がなかったらそのまま進められていたということが問題だと思っている。

さらに、前回、本件児童館と一体的に運営することを条件として募集したが、もし応募があった場合は今回増えた委員がいないまま、選定及び審査をしたのか。

たまたま応募がなかったから問題がなかったかもしれないが、前はそういう問

題を残したままやってしまったことについてはどうなのか。このような進め方をし  
てしまったことについて、京都市は総括又は反省をし、問題を今回改めたというこ  
とを踏まえて進めるという手続が完全に抜けていることが問題であると思う。

#### エ 請求人Bの意見

全3回の公募期間に大きな差はないとのことであったが、法人はいつ移管を受け  
るかについて検討しているかという点、年度末のアンケートで決めている。という  
ことは、それ以前に法人の中でも話し合いをして決めているということになる。最悪  
でも年度末ぐらいにこういう条件で応募しないかと打診をしているわけであるから、  
周知期間がすごく短かったというのは大きなところだと思う。

今回選定委員が2名増員となったのは、本件児童館の選定における点からである  
ということは、私も今初めて聞いた。こういった説明がなされれば、本件児童館の  
保護者の中でも、とりあえず本件児童館も真つ当な選定に向けて手続を踏んでくれ  
ているんだと納得できた部分もあると思う。今回は、是非もあるが、手続が正当な  
のか、そこが一番大きな問題だと思うので、その点を監査していただきたい。

### 第3 監査の結果

#### 1 事実関係

##### (1) 本件募集について

ア 京都市は、令和元年12月26日、本件募集を行うことを発表し、令和2年2月10  
日から同月14日までを受付期間とした。その結果、2法人から応募があった。

イ 本件部会において、本件保育所の民間移管先及び本件児童館の事業の民間委託  
先の選定に係る審査を行うこととされている。

##### (2) 本件支出について

本件募集に当たって支出することが見込まれる経費は、本件部会の開催に伴う委  
員報酬及び会場使用料、実地審査に要する交通費、選定結果の通知等に要する郵送  
費等である。

#### 2 判断及び結論

(1) 法第242条の規定に基づく住民監査請求は、普通地方公共団体の執行機関又は職  
員による同条第1項所定の違法・不当な財務会計上の行為又は怠る事実（以下「財務  
会計行為等」という。）の予防又は是正を監査委員に請求する権能を住民に与え、監  
査の実施によって普通地方公共団体の被った損害を補填し、もって地方財務行政の

適正な運営を確保することを目的とするものである。そして、同条所定の住民監査請求は、当該普通地方公共団体の住民であれば誰でも請求し得るものとされている。

一方、法第12条第2項及び第75条第1項の規定に基づく住民による事務監査請求は、普通地方公共団体の事務全般を対象とするものであるが、選挙権を有する者の総数の50分の1以上の者の連署がない限り、請求をすることができないものとされている。すなわち、財務会計行為等に該当しない事務については、上記のような事務監査請求の要件を充たさない限り、仮に事務の遂行に際して違法・不当事由が存する場合であっても、監査請求をすることはできないこととされている。

上記の事務監査請求の制度に鑑みると、法第242条第1項の規定に基づく住民監査請求における違法性又は不当性は、原則として財務会計行為等自体に固有のものでなければならず、たとえ財務会計行為等に先行する原因行為に非財務会計法規上の違法事由が存する場合であっても、当然にその違法性が承継されて後行の財務会計行為等も違法・不当となると解するのは相当ではなく、例外的に原因行為に存する違法事由の内容及び程度が予算執行の適正確保の見地から看過し得ないものであると認めるときに限って、その違法性・不当性を問うことができるものと解するのが相当である（最高裁平成4年12月15日判決及び大阪高裁平成17年7月27日判決参照）。

(2) 本件において、請求人は、次の理由により、本件募集は行政裁量を逸脱し、又は濫用するものであり、本件支出は違法又は不当である旨主張する。

ア 本件方針が事情の大きな変化により既に合理性を失っていること

イ 本件方針は再公募について定めていないこと

ウ 募集条件の大幅な変更（本件児童館も併せて運営すること等）がなされ、これは本件方針が全く想定していないものであること

エ 特定の法人等から意見を聴取し、そのニーズに応じて募集条件を変更することは、公募手続の公正を著しく害するものであること

(3) 本件募集は、本件保育所を民間に移管し、本件児童館の事業を民間に委託するという行政上の目的から行われるものであり、本件募集自体は財務的処理を目的としているものではないことから、財務会計行為等ではない。ただし、民間移管・事業委託先の選定における審査の過程において、上記1(2)のとおり経費の支出が見込まれることから、本件募集は財務会計行為等である当該経費の支出（本件支出）の原



因行為であるといえる。

本件募集の目的は、上記のとおり、本件保育所を民間に移管し、本件児童館において実施している事業を民間に委託することであるところ、法令に照らしてこれらを実現することができないことが明らかであれば、本件募集のために公金を支出する理由はないことから、本件募集に予算執行の適正確保の見地から看過し得ない<sup>かし</sup>瑕疵があるといえると解される。

(4) この点、本件保育所を民間に移管し、本件児童館の事業を民間に委託するに当たって法令上必要となる手続は、次のとおりである。

- ① 京都市が設置する本件保育所を廃止するための京都市保育所条例の一部改正
- ② 移管先が新たに保育所を設置するための京都市長による児童福祉法第35条第4項の規定に基づく認可
- ③ 京都市が設置する本件児童館を廃止するための京都市児童館及び学童保育所条例の一部改正
- ④ 委託先が新たに児童館を設置するための京都市長による児童福祉法第35条第4項の規定に基づく認可
- ⑤ 委託する事業には放課後児童健全育成事業（学童クラブ事業）が含まれていることから、委託先が同事業を行うための京都市長に対する児童福祉法第34条の8第2項の規定に基づく届出

上記の手続において、保育所の民間移管に当たり地方公共団体として方針を策定することや、児童福祉法第35条第4項の規定による認可を受けようとする者を公募すること（その手続を含む。）について、法令上何ら定めがない。

そうすると、本件方針の策定及びこれに基づく本件募集は、京都市長が任意に実施したものであり、上記の法令に照らして違反する点はなく、上記(2)の請求人の主張をもって、直ちに本件保育所の民間移管及び本件児童館の事業委託について実現することができなくなるものではない。したがって、本件支出の原因行為たる本件募集に予算執行の適正確保の見地から看過し得ない<sup>かし</sup>瑕疵があるとはいえず、本件支出が違法又は不当であるとはいえない。

(5) 結論

以上のとおり、請求人の主張を採用することはできず、本件支出について違法又は不当であるということとはできない。

よって、本件請求には理由がないので、これを棄却する。

【参照】関係法令等の内容

1 児童福祉法（抄）

第24条 市町村は、この法律及び子ども・子育て支援法の定めるところにより、保護者の労働又は疾病その他の事由により、その監護すべき乳児、幼児その他の児童について保育を必要とする場合において、次項に定めるところによるほか、当該児童を保育所（認定こども園法第3条第1項の認定を受けたもの及び同条第11項の規定による公示がされたものを除く。）において保育しなければならない。

（以下略）

第34条の8 （前略）

② 国、都道府県及び市町村以外の者は、厚生労働省令で定めるところにより、あらかじめ、厚生労働省令で定める事項を市町村長に届け出て、放課後児童健全育成事業を行うことができる。

（以下略）

第35条 （前略）

④ 国、都道府県及び市町村以外の者は、厚生労働省令の定めるところにより、都道府県知事の認可を得て、児童福祉施設を設置することができる。

（以下略）

2 地方自治法（抄）

第12条 （前略）

② 日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の事務の監査を請求する権利を有する。

第75条 選挙権を有する者（道の方面公安委員会については、当該方面公安委員会の管理する方面本部の管轄区域内において選挙権を有する者）は、政令の定めるところにより、その総数の50分の1以上の者の連署をもつて、その代表者から、普通地方公共団体の監査委員に対し、当該普通地方公共団体の事務の執行に関し、監査の請求をすることができる。

（以下略）

(住民監査請求)

第242条 普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある（当該行為がなされることが相当の確実さをもつて予測される場合を含む。）と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実（以下「怠る事実」という。）があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によつて当該普通地方公共団体のこうむつた損害を補填<sup>てん</sup>するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。

(以下略)