

提案の概要

教育長の行政処分について、 行政不服審査法の審査庁の明確化

重点番号50:教育委員会から委任を受けた事務に関して教育長が行った
処分に係る審査庁の明確化(塩尻市)

入学すべき小学校の変更申立て(学校教育法施行令第8条の指定校変更)に対し、不許可とすべき事例が発生(教育長委任事務)



行政不服審査法第82条の教示をする必要があるが、不服申立てをすべき行政庁はどこか？

(参考)行政不服審査法

(不服申立てをすべき行政庁等の教示)

第82条 行政庁は、審査請求若しくは再調査の請求又は他の法令に基づく不服申立て(以下この条において「不服申立て」と総称する。)をすることができる処分をする場合には、処分の相手方に対し、当該処分につき不服申立てをすることができる旨並びに不服申立てをすべき行政庁及び不服申立てをすることができる期間を書面で教示しなければならない。ただし、当該処分を口頭とする場合は、この限りでない。

2 行政庁は、利害関係人から、当該処分が不服申立てをすることができる処分であるかどうか並びに当該処分が不服申立てをすることができるものである場合における不服申立てをすべき行政庁及び不服申立てをすることができる期間につき教示を求められたときは、当該事項を教示しなければならない。

3 前項の場合において、教示を求めた者が書面による教示を求めたときは、当該教示は、書面で行なければならない。

Q行政不服審査法の審査庁とは？

第4条 審査請求は、法律(条例に基づく処分については、条例)に特別の定めがある場合を除くほか、次の各号に掲げる場合の区分に応じ、当該各号に定める行政庁に対してするものとする。

一 処分庁等(処分をした行政庁(以下「処分庁」という。)又は不作為に係る行政庁(以下「不作為庁」という。)をいう。以下同じ。)に上級行政庁がない場合又は処分庁等が主任の大臣若しくは宮内庁長官若しくは内閣府設置法(平成11年法律第89号)第49条第1項若しくは第2項若しくは国家行政組織法(昭和23年法律第120号)第3条第2項に規定する庁の長である場合 当該処分庁等

二 宮内庁長官又は内閣府設置法第49条第1項若しくは第2項若しくは国家行政組織法第3条第2項に規定する庁の長が処分庁等の上級行政庁である場合 宮内庁長官又は当該庁の長

三 主任の大臣が処分庁等の上級行政庁である場合(前二号に掲げる場合を除く。) 当該主任の大臣

四 前三号に掲げる場合以外の場合 当該処分庁等の最上級行政庁

教育長の上級行政庁の有無がポイント

Q 処分庁等の最上級行政庁とは何か？

A 「「上級行政庁」とは、当該行政事務
に関し、処分庁等を直接指揮監督す
る権限を有する行政庁をいう」

逐条解説行政不服審査法P25(平成27年4月 総務省行政管理局発行)

Q教育委員会は教育長を指揮監督できるか？

地方教育行政の組織及び運営に関する法律

「第17条 教育長は、教育委員会の指揮監督の下に、教育委員会の権限に属するすべての事務をつかさどる。」

→平成26年の法改正で削除

A 教育委員会は、教育長への指揮監督権がなくなった。

Q教育長はどんな立場になったか？①

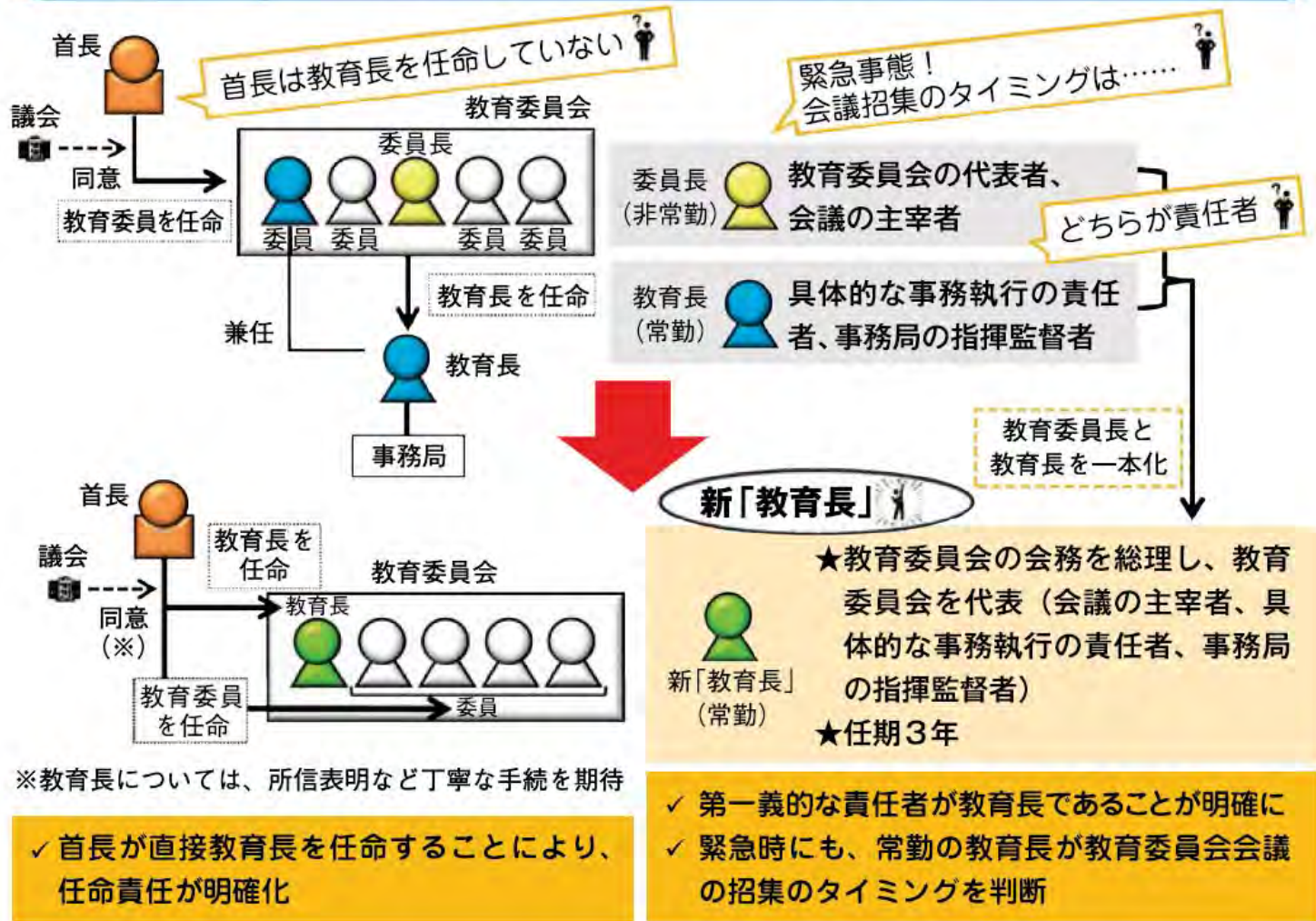
「教育委員会は引き続き合議体の執行機関であるため、教育長は教育委員会の意思決定に基づき事務をつかさどる立場にあることに変わりはなく、教育委員会の意思決定に反する事務執行を行うことはできないものであること。」

地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律について
(平成26年7月17日 各都道府県知事等あて文部科学省初等中等教育局長通知)

A 教育委員会と教育長は、上下関係にあるようにも解釈できる。
＝教育長の行政処分に対する審査請求の審査庁が明確ではない。

Q教育長はどんな立場になったか？②

POINT① 教育長 教育委員長と教育長を一本化した新「教育長」の設置



11

Q教育長はどんな立場になったか？③

POINT② 教育委員会

教育長へのチェック機能の強化と会議の透明化

- 新「教育長」の判断による教育委員への迅速な情報提供や会議の招集の実現。
- 教育委員によるチェック機能の強化のため、
 - ・教育委員の定数 1 / 3以上からの会議の招集の請求
 - ・教育委員会規則で定めるところにより、教育長が委任された事務の管理・執行状況を報告する義務について規定。
- 会議の透明化のため、原則として、会議の議事録を作成・公表すること。

✓教育委員会の審議の活性化

(文部科学省ホームページより)

現状①



【支障事例①】

同じ法律に基づく制度であるのに、地方自治体の解釈により行政不服審査制度の運用手順が異なる。

【支障事例②】

地方自治体が審査請求できる旨を教示する際、審査庁の記載に苦慮する。

【支障事例③】

審査請求を経た行政処分が訴訟に発展する場合、原処分 of 取消訴訟だけでなく、審査請求の裁決の誤りも問われる可能性もあり（※）、地方自治体のリスクが増す。

【支障事例④】

教育長に委任された事務をさらに事務局職員等に再委任（地教行法第25条第4項）した行政処分の場合、審査庁となる最上級行政庁が教育長と教育委員会のどちらかが不明確

※東京地裁平成24年（行ウ）第591号行政処分取消義務付け等請求事件で、特許庁が法解釈を誤ったとして異議申立ての却下を取り消された事例

現状②

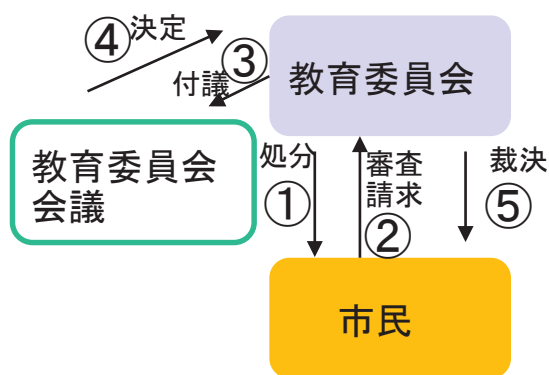


【支障事例⑤】

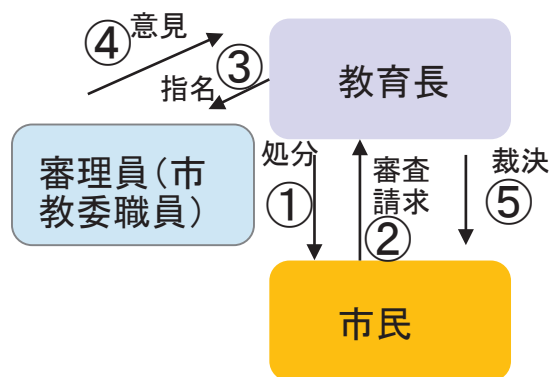
教育長が審査庁になる場合、合議体組織（教育委員会や行政不服審査会）の関与がなく、平成26年行政不服審査法改正の趣旨である公正性の確保や妥当性のチェックが担保されない（下図参照）。

⇒教育委員会が委任した行政処分の審査庁は「教育委員会」と法律で明記すれば支障事例①～⑤はすべて解消

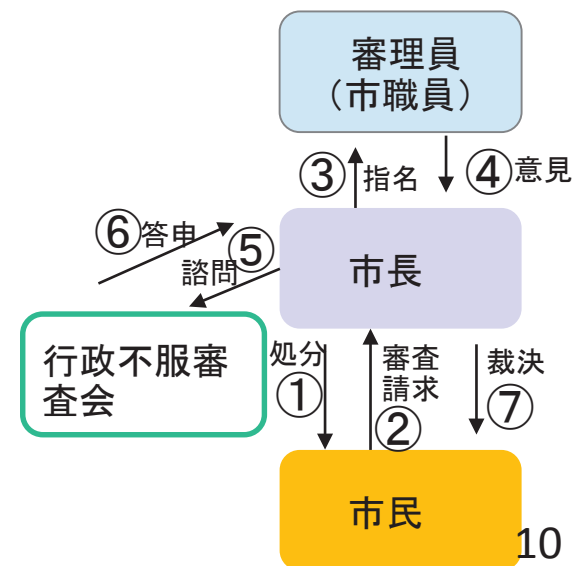
【教育委員会が処分庁・審査庁】



【教育長が処分庁・審査庁】



【市長が処分庁・審査庁】



※分かりやすくするため、手順を簡素化しています。

具体的提案内容



地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部改正

(事務の委任等)

第二十五条 教育委員会は、教育委員会規則で定めるところにより、その権限に属する事務の一部を教育長に委任し、又は教育長をして臨時に代理させることができる。

2 前項の規定にかかわらず、次に掲げる事務は、教育長に委任することができない。

一 教育に関する事務の管理及び執行の基本的な方針に関すること。

二 教育委員会規則その他教育委員会の定める規程の制定又は改廃に関すること。

三 教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の設置及び廃止に関すること。

四 教育委員会及び教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の職員の任免その他の人事に関すること。

五 次条の規定による点検及び評価に関すること。

六 第二十七条及び第二十九条に規定する意見の申出に関すること。

七 教育委員会に関する審査請求及び訴訟に関すること。

追加

(抗告訴訟等の取扱い)

第五十六条 教育委員会は、教育委員会若しくはその権限に属する事務の委任を受けた行政庁の処分(行政事件訴訟法(昭和三十七年法律第百三十九号)第三条第二項に規定する処分をいう。以下この条において同じ。)若しくは裁決(同条第三項に規定する裁決をいう。以下この条において同じ。)又は教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の職員の処分若しくは裁決に係る同法第十一条第一項(同法第三十八条第一項(同法第四十三条第二項において準用する場合を含む。))又は同法第四十三条第一項において準用する場合を含む。)の規定による地方公共団体を被告とする訴訟について、当該地方公共団体を代表する。

2 第二十五条の規定により教育委員会の権限に属する事務の全部又は一部を委任した場合における当該事務に関する処分についての審査請求は、当該教育委員会に対してするものとする。

追加

その他①

委任の効果について



地方教育行政の組織及び運営に関する法律

第25条 教育委員会は、教育委員会規則で定めるところにより、その権限に属する事務の一部を教育長に委任し、又は教育長をして臨時に代理させることができる。

前項の規定にかかわらず、次に掲げる事務は、教育長に委任することができない。

(次に掲げる事務 略)

「公法上の「委任」とは、行政庁がその権限を受任者に委譲し、その権限を受任者の権限として、受任者の名とその責任において行わせることである。したがって、その行為に関しての責任は受任者が直接負い、委任をした者はそのような事務の委任の可否についての責任を負うにとどまる。委任はこのような効果を持つものであり、法令の定める行政庁の権限を変更するものであるため、これを認める法令の根拠を必要とする。」

(逐条解説地方教育行政の組織及び運営に関する法律P256 平成27年3月5日第四次新訂版 第一法規(株)発行 文部科学省初等中等教育局等職員編著)

その他②

参考法令



【生活保護法】 審査庁を明記している例①

第64条 第19条第4項の規定により市町村長が保護の決定及び実施に関する事務の全部又は一部をその管理に属する行政庁に委任した場合における当該事務に関する処分並びに第55条の4第2項の規定により市町村長が就労自立給付金の支給に関する事務の全部又は一部をその管理に属する行政庁に委任した場合における当該事務に関する処分についての審査請求は、都道府県知事に対してするものとする。

【地方自治法】 審査庁を明記している例②

第255条の2 法定受託事務に係る次の各号に掲げる処分及びその不作為についての審査請求は、他の法律に特別の定めがある場合を除くほか、当該各号に定める者に対してするものとする。この場合において、不作為についての審査請求は、他の法律に特別の定めがある場合を除くほか、当該各号に定める者に代えて、当該不作為に係る執行機関に対してすることもできる。

一 都道府県知事その他の都道府県の執行機関の処分 当該処分に係る事務を規定する法律又はこれに基づく政令を所管する各大臣

二 市町村長その他の市町村の執行機関(教育委員会及び選挙管理委員会を除く。)の処分
都道府県知事

三 市町村教育委員会の処分 都道府県教育委員会

四 市町村選挙管理委員会の処分 都道府県選挙管理委員会

家庭的保育事業等における連携施設の要件緩和

平成29年7月12日
埼玉県越谷市

1 提案の概要及び現行制度の概要

(1) 提案の概要

- ① 家庭的保育事業・小規模保育事業・小規模型事業所内保育事業が確保すべき連携について、「代替保育の提供」を任意項目とする。
- ② 「代替保育の提供」の任意項目化に伴い、連携に係る経過措置が適用される事業者に対し行われている公定価格の減算について、一律減算ではなく項目別とする。

(2) 現行制度の概要

- ① 家庭的保育事業・小規模保育事業・小規模型事業所内保育事業は、「卒園後の受け皿（事業所内保育事業は地域枠の子のみ）」・「保育内容の支援」・「代替保育の提供」につき、連携協力を行う教育・保育施設（幼稚園・保育所・認定こども園）を確保する義務がある。
- ② 連携施設確保が著しく困難であって、必要な支援が可能であると市町村が判断する場合には、連携施設を確保しないことができるという経過措置が設けられており、当該経過措置は平成31年度末までとされている。

【連携内容について】

地域型保育事業者は、適切かつ確実な保育を行い、また、必要な教育・保育が継続的に提供されるよう、次に掲げる事項に係る連携協力を行う教育・保育施設を適切に確保しなければならない。

i 卒園後の受け皿

保育の提供を受けていた利用乳幼児を、当該保育の提供の終了に際して、当該利用乳幼児に係る保護者の希望に基づき、引き続き連携施設において受け入れて教育又は保育の提供を行うこと。

ii 保育の支援

利用乳幼児に集団保育を体験させるための機会の設定、保育の適切な提供に対する相談、助言その他の保育の内容に関する支援を行うこと。

iii 代替保育の提供

必要に応じて、地域型保育事業所の職員の病気、休暇等により保育を提供することができない場合に、当該地域型保育事業者に代わって保育を提供すること。

2 支障事例・改正の必要性

(1) 「代替保育の提供」に係る連携確保の困難さ

- ① 家庭的保育事業等の地域型保育事業は、原則0・1・2歳を対象とし、3歳以降に新たな預け先を探す保護者の負担を考えれば「卒園後の受け皿」の確保が求められることは当然といえる。
- ② 原則19人までという規模を踏まえれば「保育内容の支援」の必要性も理解できる。この「保育内容の支援」を通じた日頃の連携は、保育の連続性という点からも有効で、「卒園後の受け皿」となった施設への円滑な移行にも資すると考えられ、施設の協力も比較的得られやすい。
- ③ 一方、「代替保育の提供」に係る連携確保については、極めて困難となっている。保育者不足が深刻で、他事業所の児童の受入れや代替職員の派遣を行う余裕が施設にないためである。保育所や認定こども園の中には、待機児童対策のため弾力運用で定員以上の預かりをしている施設もあり、他事業所の補完的役割を担うことは難しい。また、代替保育中の事故に係る責任の所在等についても懸念がある。
- ④ 現在は、平成31年度末までの経過措置期間内であるため可能な内容から連携するよう市から教育・保育施設へ要請しているが、地域型保育事業所が「連携施設との連携に係る費用」の支給を受けるには連携3要件全てを満たす連携施設の確保が必要とされており、「代替保育の提供」がなければ地域型保育給付費が減算されてしまう。また、このまま「代替保育の提供」の連携施設を確保できなければ、経過措置期間経過後は、地域型保育事業の認可の取消しに繋がりがかねない。

(2) 越谷市における連携施設の設定状況（平成29年4月1日現在）

事業類型	事業所数	連携施設を確保している事業所			
		事業所数	連携内容に応じた事業所数		
			保育内容の支援	代替保育	卒園後の受け皿
合計	40	10	8	5	10
家庭的保育事業	3	0	0	0	0
小規模保育事業	31	7	6	3	7
A型	20	5	5	3	5
B型	11	2	1	0	2
事業所内保育事業	6	3	2	2	3
小規模型	4	2	2	2	2
保育所型	2	1			1

※越谷市においては、居宅訪問型保育事業所が1事業所あるが、居宅訪問型保育事業は連携内容が他の地域型保育事業と異なるため、この表には記載していない。

※越谷市においては、小規模保育事業C型は存在しないため、記載していない。

※保育所型事業所内保育事業については、「保育内容の支援」及び「代替保育」に関する連携施設の確保は義務付けられていないため、斜線を引いてある。

※連携先については、保育所との連携が小規模保育事業所A型1か所、認定こども園との連携が小規模型事業所内保育事業所1か所、残りは全て幼稚園との連携となっている。

(3) 連携施設となる教育・保育施設からの意見

- ① 市内の私立教育・保育施設（幼稚園22園・保育所22園(分園含む)・認定こども園5園）に対し、連携に関するアンケートを実施したところ、回答のあった園のうち、代替保育が可能と回答した施設はない。
- ② 代替保育が提供できない主な理由は、「職員配置に余裕はなく他園の代替保育にまで人員を割けない」というものであり、多くの園が理由として挙げている。
- ③ 上記②のほか、次のような意見が寄せられた。
 - ・連携施設側の負担が多すぎる。連携施設になるメリットが感じられない。
 - ・連携内容が「分園」のようなもので、設置主体が同じ施設同士の連携を除き、教育・保育方針が異なる園との連携は難しいと思う。
 - ・継続的で円滑な連携のためには、相手先の保育方針等を考慮する必要がある。
 - ・代替保育は、慣れ親しんだ環境や愛着のある保育者が必要で、0・1・2歳児は特に子どもに負担がかかると思う。
 - ・アレルギー対応、事故が起きてしまった場合の責任の所在など不安がある。
 - ・幼稚園職員には低年齢児保育の経験がなく、対応できない。
- ④ すでに複数の小規模保育事業所の連携施設となっている幼稚園からですら、代替保育は現実的に困難で、連携から外してもらいたいとの意見が挙がっている。
- ⑤ 本市には公立施設として保育所が18か所あるが、保育士確保が課題で、代替保育の提供は非常に難しい。また、公立保育所は地方自治法上公の施設であり、特定事業所との連携は、利用の平等性と相容れないのではないかという疑問がある。

(4) 連携を依頼する地域型保育事業所からの意見

- ① 市内地域型保育事業所に対し、連携に関するアンケートを実施。
(居宅訪問型保育事業所、保育所型事業所内保育事業所及び同一・系列法人の施設で連携3要件全てを確保済みの事業所を除く、36事業所に実施)
- ② 事業者単独では連携施設確保に苦慮しており、市に仲介に入って欲しいとの意見が複数の事業者から寄せられた。
- ③ 上記②のほか、次のような意見が寄せられた。
 - ・代替保育は、教育・保育施設にとっても職員配置的に難しいと思う。
 - ・全国的に保育士不足であり教育・保育施設に対して依頼しづらい。現在は、法人内で充足している。
 - ・同一法人・系列法人間で人員の調整をしており、代替保育の必要性を感じない。
 - ・給付費の減算は、一律ではなく、連携内容に応じた減算としてほしい。
 - ・保育所や認定こども園と連携したいが、3歳の受入枠がなく連携できない。

3 連携施設確保のために市が実施していること

(1) アンケートの結果等を通し、教育・保育施設と地域型保育事業所との連携のためには、行政側の働きかけが必要と考えられるが、越谷市が現在実施できている取組は、以下のとおりである。

① 幼稚園に対する協力依頼及び認定こども園化の推進

保育所及び認定こども園だけでは2歳と3歳の定員差が小さく、連携が十分確保できないため、幼稚園の協力を得る必要があると判断し、幼稚園へ説明会を実施し、連携に関し協力を依頼している。

また、地域型保育事業の利用者は、就労等で保育が必要な場合が多いため、幼稚園の認定こども園化についても検討を依頼している。

② 施設整備の際の定員設定

保育所及び認定こども園整備の際、連携施設となることを前提に定員設定を依頼している。

具体的には、施設内で持ち上がりで進級する児童のほか、新規受入児童の数も十分に配慮して、保育認定の2歳と3歳の定員に差を設けて計画するよう依頼。

③ 連携に関するガイドライン等の作成

教育・保育施設と地域型保育事業所間の連携に関する指針となるよう、市において、連携に関するガイドライン、FAQ等の策定作業に着手している。

連携について、教育・保育施設との間を市が仲介することも検討している。

④ 地域型保育事業所に対する巡回指導

居宅訪問型保育事業所を除く地域型保育事業所に対して、平成28年度から公立保育所長経験者による巡回指導を実施している。保育内容等に係る相談を受け付け、助言をしている。

(2) 連携施設となる教育・保育施設への財政支援を行っている市もあるが、当市では新たな財政的負担が生じる取組を実施することは非常に困難である。

ゆえに、上記のような取組を行っているが、そもそも全国的な保育者不足という状況を踏まえると、代替保育の提供については、協力を得られる可能性は非常に低い。

4 「代替保育の提供」を任意項目化した場合の対応として想定していること

(1) 教育・保育施設以外での事業等による「代替保育の提供」を認める。

① 地域型保育事業者同士の連携による代替保育の提供を認める。

- ・現在、特定教育・保育施設と地域型保育事業所との間に限られている代替保育に関する連携について、地域型保育事業者同士による連携も認めるもの。
- ・本市では、地域型保育連絡協議会という任意団体が発足しており、事業者同士で定期的に協議を行っている。その体制や互助を活かし、また、平成29年6月2日策定の「子育て安心プラン」の「6つの支援パッケージ」にて言及された「家庭的保育の地域コンソーシアム」という考え方も踏まえ、代替保育の提供について、教育・保育施設に限らず、地域型保育事業者同士での連携も認める。
- ・想定している連携方法としては、教育・保育施設の場合と同様、地域型保育事業所から保育者を派遣する、地域型保育事業所において預かるなどの対応。
- ・事業者間での連携に際しては、協定等の締結を必要とし、代替保育を提供する事業者には、人員基準や面積基準など設備運営基準を遵守することを求める。
- ・家庭的保育事業所については、定員や保育者が少なく、他事業所の児童を受け入れる余裕はないと考えられるため、代替保育の提供者から除外することを想定

【参考：家庭的保育の地域コンソーシアム（共同事業化）】

平成29年6月2日策定「子育て安心プラン」の「6つの支援パッケージ」より

○家庭的保育の地域コンソーシアムの普及、小規模保育、病児保育などの多様な保育の受け皿の確保

新 (1) 家庭的保育の地域コンソーシアムの普及など

市町村単位で、複数の家庭的保育事業者及び連携施設がコンソーシアムを形成し、情報・ノウハウの共有や、保育環境の整備（共同での備品購入、給食提供、代替保育の連携等）、経営の効率化（経理面での共同管理等）等を共同で行うことができる体制の普及を図り、待機児童の多い地域において、家庭的保育事業の普及を図る。

② 代替保育について、一時預かり事業、ファミリーサポートセンター等の活用を認める。

- ・代替保育について、一時預かり事業(幼稚園型除く)、ファミリーサポートセンター等の活用を可能とする。（家庭的保育事業の代替保育を想定し、家庭的保育支援者による代替保育が確保されている場合を除く。）
- ・代替保育に伴う一時預かり事業やファミリーサポートセンターの費用については、一時預かり事業等の利用開始に伴うなれ保育の費用や実費部分も含め、児童の保護者ではなく、家庭的保育事業者に負担を求める。

(2) 「代替保育の提供」の任意項目化の明確化

同一法人・系列法人内での人員調整により対応ができることや、地域型保育事業所において保育者を確保しておりその保育者の中で対応できることが確認された場合には、代替保育の提供に関する連携施設を確保する必要がないこと及び連携施設に関する減算も行わないことを明確にし、明文化する。