

監査公表第11号（平成27年5月1日、県公報第3690号登載）

「住民監査請求に基づく監査（平成26年度）」

請求内容：「認定こども園認定審査是正措置請求について」

住民監査請求に係る監査結果

平成27年4月20日

第1 監査の請求

1 請求人及び請求書の提出年月日

- (1) 請求人 (略)
- (2) 提出年月日 平成27年2月26日

2 請求の内容

(1) 請求の概要

請求人の請求概要は、以下のとおりである。

福岡県福祉労働部子育て支援課（以下「子育て支援課」という。）は、職員が行うべき認定こども園の認定業務を「認定審査会」なる組織に行わせている。

この「認定審査会」は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第138条の4第3項に規定する附属機関としての要件を全く満たしておらず、県組織として存在できるはずのない違法な組織である。

したがって、この「認定審査会」に認定こども園の認定業務を行わせることは、違法行為との指摘を免れることはできない。

この「認定審査会」の運営のための経費（平成26年4月1日から請求日までに支出した、報酬、旅費、コピー代、郵便料、会場借上料）に福岡県の予算が使用されていることに疑いの余地はなく、これは違法若しくは不当な公金の支出であると認められるところから、知事が行った公金の支出を今後是正するとともに、認定審査会における行為を防止するため、監査の実施を請求するものである。

(2) 事実証明書

- ア 資料1 認定こども園の認定審査会での指摘事項について
- イ 調査書 子育て支援課に係る「認定審査会」関係の公費の支出状況

第2 請求の要件審査

本請求は、自治法第242条第1項の所定の要件を具備しているものと認め、平成27年2月26日付けでこれを受理した。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

請求人のいう「認定審査会」に係る公金の支出に違法又は不当があるか否かを監査の対象とした。

2 監査対象機関

子育て支援課を監査対象機関とした。

3 監査対象機関に対する監査

子育て支援課職員に対し、平成27年3月13日に「認定審査会」に係る公金の支出について関係書類の調査及び聴取調査を行った。

4 請求人の陳述

自治法第242条第6項の規定に基づき、平成27年3月23日に請求人に対し陳述の機会を設けた。請求人からは請求書記載事項の補足として以下の内容の陳述があった。その際、監査対象機関の立会いを認めた。

(1) 違法なものである「認定審査会」により、福岡県における認定こども園の認定業務に次のような影響が及んでいる。

- ① 認定申請者は、「認定審査会」の審査を経なければ認定こども園の認定を受けることはできない。
- ② 認定申請者は、「認定審査会」の指摘事項を受け入れ、従わなければ、認定こども園の認定を受けることはできない。
- ③ 常時行われるべき認定審査が、「認定審査会」の構成員の都合に左右され常時行われていない。

仮に、「認定審査会」には審査を行わず、「認定審査会」に意見を聴くだけである場合であっても、個別、具体的な認定申請に関して意見を聴く以上、その申請に適用される認定基準との関連で意見を求め、意見を述べることとなり、それは紛れもなく“審査”そのものである。

(2) 認定審査を行うために「認定審査会」は以下の理由で必要なものではない。

- ① 認定こども園の認定基準は、文部科学大臣と厚生労働大臣が協議して定める施設の設定及び運営に関する基準を参酌して定めるとされており、その性格上、認定こども園の認定を受けた施設が、認定こども園として施設を運営していくにあたって従うべき基準（以下「運営上の基準」という。）を多く含んでいる。この確認作業のため、子育て支援課は法定外の多数の書類の提出を強制している。この行為は、行政手続法第32条及び福岡県行政手続条例第30条に反する違法な行為である。
- ② この法定外の多数の書類は、認定こども園（認定こども園の認定を受けた施設）が「運営上の基準」に沿って施設を運営するために必要となる書類であり、認定を受ける時点では必要のない書類である。「認定審査会」は、認定前の、未だ存在していない架空の認定こども園について、「運営上の基準」に沿って運営されているかどうかを審査している。決して、認定申請者が「認定基準」に適合しているかどうかを審査しているのではない。

要するに、「認定審査会」は法的に存在できないだけでなく、もともと認定審査を行う上において何ら必要性のないものである。

5 監査対象機関からの陳述の聴取

自治法第242条第7項の規定に基づき、平成27年3月23日に監査対象機関からの陳述の聴取を行い、以下の内容の陳述があった。その際、請求人の立会いを認めた。

(1) 認定こども園の認定について

幼稚園又は保育所等の設置者が認定こども園の認定申請を行った場合、知事は、その施設が認定要件に適合しているかどうかについて審査することとなっている。

本県では、この認定要件について、就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律（平成18年法律第77号。以下「認定こども園法」という。）に基づき、「福岡県認定こども園の認定要件に関する条例」（平成18年福岡県条例第54号。以下「認定こども園条例」という。）、「福岡県認定こども園の認定要件に関する条例施行規則」（平成18年福岡県規則第77号。以下「条例施行規則」という。）及び「福岡県就学前の子どもに関する教育・保育等の総合的な提供の推進に関する法律施行細則」（平成18年福岡県規則第78号。以下「法律施行細則」という。）で規定している。

(2) 福岡県の認定こども園の認定手順について

本県では、認定こども園の認定審査について、その手順等を定めるため、認定こども園制度が開始した平成18年度に、「認定こども園」認定審査実施要領（以下「実施要領」という。）を作成し、平成18年度以来、これに沿って認定審査を実施している。

認定申請を予定している施設の設置者に対しては、事前相談の段階で、認定こども園制度の趣旨、「実施要領」で定める認定手順について説明を行い、ご理解いただくとともに、認定申請の際に提出が必要な書類一覧を示しているところである。

認定審査は、「実施要領」に基づき、認定要件に適合しているかどうかを子育て支援課が申請者から提出された書類の内容をチェックして行っているが、教育・保育の現場に照らして、教育・保育の総合的な提供を効果的に行うことができるかなどについて専門的知識経験を有する者からの意見を参考とするため、「専門審査員」を置くこととしている。

専門審査員は、子育て支援課長の依頼に基づき、認定要件のうち、主に教育・保育の内容の要件等について意見を述べることとなっている。これは、教育・保育の内容の要件は、「幼稚園教育要領」及び「保育所保育指針」に基づかなければならないことなどから、これらの専門的知識経験が必要であるためである。

なお、専門審査員は、学識経験者、幼稚園教諭、保育士、栄養士の資格を有する者若しくは同等の知識を有する者に委嘱することとしている。

専門審査員から意見を徴するため、子育て支援課は、専門審査員に申請書類の関係部分を事前に送付し、県庁舎内の会議室において「認定こども園認定審査専門審査員会議」（以下「専門審査員会議」という。）を開催している。

以上のように、「専門審査員会議」の開催目的は、専門的知識経験を有する者から意見を求めるためであり、会議の定足数や議決方法も定めておらず、県に対して会議体として合議した意見を述べるものではなく、会議の場において各審査員が意見を述べるにとどまることから合議制の合議体でもない。よって、本会議は、自治法第138条の4第3項で法律又は条例によらなければ設置することができないとされている附属機関ではなく、請求人が主張されている「違法な組織」には該当しない。

専門審査員から徴した意見を踏まえ、子育て支援課は、認定審査に必要があると認められる場合には、申請者に申請書類の修正や追記等を求めている。

なお、教育・保育の内容等について専門的な見地からいただいた助言等については、より質の高い教育・保育の提供を確保する観点から、改善が望ましいものについては、書類の修正等までは求めないものの、できるかぎり事業開始までに修正等を行うよう申請者に依頼し、運営面の改善に取り組むよう伝達している。

認定こども園の認定については、専門審査員及び関係課の意見を参考に子育て支援課が認定審査を行ったのち、福岡県事務委任規則（昭和 40 年福岡県規則第 22 号）及び福岡県事務決裁規程（昭和 40 年 3 月福岡県訓令第 5 号）に基づく決裁により認定の可否について決定を行うこととなっている。

以上のとおり、認定こども園の認定業務は、子育て支援課で行っており、請求人が主張されている「職員が行うべき認定業務を、認定審査会に行わせている」という事実はない。

(3) 平成 26 年度の認定こども園の認定審査について

平成 26 年度は「専門審査員会議」を 4 回開催している（全て住民監査請求の対象期間である H26. 4. 1～H27. 2. 26 の間）。

専門審査員に対する報償費は、会議に出席し意見を述べる役務の提供に対して支払ったものである。また、旅費は、福岡県職員等旅費に関する条例（昭和 32 年福岡県条例第 57 号）により、往復実費を支給している。

6 陳述に対する意見

監査対象機関から平成 27 年 3 月 30 日に請求人の陳述に対する意見書が提出され、その概要は以下のとおりであった。

「専門審査員会議」は、申請書受理後、標準処理期間（60 日間）内に審査を終了するため必要な時期に適宜開催している。

「専門審査員会議」は「実施要領」に基づき、専門審査員から専門的な見地からの意見を聞くために開催するものであり、会議開催の暇がないとき又は専門審査員が会議に出席できない場合には、文書により意見を述べていただくこととしている。

以上のように、県では認定業務に支障が生じないように、柔軟かつ適切な対応を行っているところである。

第 4 監査の結果

1 事実関係の確認

請求人の主張、監査対象機関に対する関係書類の調査及び聴取調査により、以下の事実を確認した。

(1) 認定こども園の認定事務について

① 認定こども園法第 3 条は、幼稚園又は保育所等の設置者は、その設置する施設が都道府県の条例で定める要件に適合している旨の知事の認定を受けることができると規定している。

② 知事は、認定こども園条例、条例施行規則、法律施行細則及び就学前の子どもに関

する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律に基づく「申請に対する処分」に係る審査基準及び標準処理期間（平成 19 年 1 月 31 日設定）に基づき認定を行っている。

③ 認定手続については、「実施要領」に定められている。

(2) 「認定審査会」という名称について

請求人が「認定審査会」と呼んでいる会議について、監査対象機関は、請求書添付の資料 1 の請求人あてメールの件名では「認定審査会」と、指摘事項本文では「認定こども園認定専門審査員審査会」と称している。また専門審査員宛ての会議開催通知では「認定こども園認定審査専門審査員会議」と称していることを確認した。

(3) 認定こども園の認定手続について

「実施要領」によると、「第 3 専門審査の実施」として、「1 事業者からの認定申請について、専門的知識経験を有する者による専門審査を行うため専門審査員を置く。」とされ、「3 専門審査員は、（子育て）支援課長の依頼に基づき、主に『福岡県認定こども園の認定要件に関する条例』第 5 条（施設設備の要件）及び第 6 条（教育及び保育の内容の要件）に規定する要件に基づく審査を行い、意見を述べるものとする。」と定められている。「審査を行い」とされているが、監査対象機関によれば、「申請書の必要箇所を読んで、個々の専門員がそれぞれの意見を述べること」がその内容であるとのことであった。

また、「第 4 認定審査」として、「（子育て）支援課は、専門審査員及び関係課の意見を参考に認定審査を行う。」とされ、「第 5 認定等」として、「1 （子育て）支援課は、関係課の合議を経て、認定又は不認定の決定を行う。」と定められている。

なお、「実施要領」には、会議の定足数、議決方法、会長や委員長などの役職などは定められていない。また、個々の専門審査員の意見を取りまとめて専門審査員の総意として認定相当か否かを判断するような定めもない。

監査対象機関によれば、認定審査は標準処理期間 60 日以内に終了しなければならないことから、効率的に事務を処理するため、一度に意見を聴取できるように一堂に会する会議形式で行っているということであった。

(4) 「認定審査会」の指摘事項について

請求人は、「認定申請者は、「認定審査会」の指摘事項を受け入れ、従わなければ、認定こども園の認定を受けることはできない。」と主張している。

請求書添付の資料 1 「認定こども園認定専門審査員審査会（8 月 26 日）指摘事項について」は、子育て支援課が専門審査員の意見を「指摘事項」として請求人あてにメールで通知したものである。その「指摘事項」の中には、認定審査に必要であるため必ず修正を要する事項と、より質の高い教育・保育の提供を確保する観点から認定申請書類の修正までは求めないものの、認定後事業開始までにできる限り改善することが望ましい事項が混在しているという事実を確認した。

(5) 監査対象機関における支出の状況について

平成 26 年 4 月 1 日から請求日である平成 27 年 2 月 26 日までの間に、「専門審査員会議」は 4 回開催され、報償費（1 人）11,300 円×4 回+旅費（1 人）460 円×4 回=47,040 円が支出された。これら報償費及び旅費の他、コピー代、郵便料が支出されてい

たことを確認した。

2 判断

上記のとおり確認した事実に基づき、次のとおり判断する。

- (1) 認定こども園の認定審査については、「実施要領」に定められているが、「実施要領」には、「事業者からの認定申請について、専門的知識経験を有する者による専門審査を行うため専門審査員を置く。」（第3の1）と規定されているのみであり、「認定審査会」という名称についての規定はない。呼称については、上記第4の1(2)のとおり、請求人と監査対象機関で異なる名称を使用している。

しかし、規定上「実施要領」第3の1に専門審査員を置く旨の定めがあり、実際の事務処理においても、上記第4の1(3)のとおり、会議形式で意見聴取を行っている事実があることから、請求人のいう「認定審査会」なるものは、専門審査員による会議のことであると判断される。

- (2) 知事（子育て支援課）は、自ら認定審査を行うに当たり、必要な専門的意見を求めるため、附属機関設置という形式でなく、個人である専門審査員を委嘱する形式を選択し、意見の聴取を行っている。また、その意見聴取を効率的に行うため、会議形式で事務処理を行っている。請求人のいう「認定審査会」は、専門審査員が意見を述べる場として機能しているにすぎないと判断される。
- (3) 専門審査員に対して支出した報償費及び旅費については、会議に出席し意見を述べるという役務の提供に報いるために支出したものであり、コピー代及び郵便料については、会議に必要な支出と認められ、支出負担行為及び支出命令の事務手続きについても福岡県財務規則（昭和39年福岡県規則第23号）等関係法令を遵守して適正に執行されていると判断される。
- (4) 以上のことから、請求人の主張には理由がないので、本件請求を棄却する。

3 意見

監査の結果については上記のとおりであるが、監査委員として次のとおり意見を述べる。

監査対象機関によれば、認定審査は専門的知識経験を参考にする必要があるため、その知識経験を有する専門審査員に意見を求めるという手続きをとっているとのことである。一方、認定申請者は、教育・保育の専門家であっても行政手続きには不慣れな場合もあり、本件のように専門審査員からの意見聴取の必要性など、認定手順についての理解を得にくいことも考えられる。

監査対象機関においては、認定行為を行う公の機関としての文書や発言が申請者に与える影響をよく考え、認定手続きについて事前の説明を徹底するとともに「審査会」という附属機関と混同されるような名称の使用を避け、認定制度全般について、申請者に十分な理解を得られるよう配慮を求める。

以上