

横浜市行政不服審査会答申
(第13号)

平成29年6月27日

横浜市行政不服審査会

1 審査会の結論

「平成 29 年度施設・事業利用調整結果（保留）処分」に係る審査請求は棄却するべきであるとの審査庁の判断は妥当である。

2 事案概要

審査請求人は、審査請求人の子（以下「対象児童」という。）について、子ども・子育て支援法（平成 24 年法律第 65 号）第 20 条第 1 項に基づき、港北区長に対して保育給付の支給認定を申請するとともに、平成 28 年 11 月 4 日、港北福祉保健センター長（以下「処分庁」という。）に対して港北区に所在する A 保育園、B 保育園、C 保育園、D 保育園、E 保育園、F 保育園、G 保育園、H 保育園、I 保育園、J 保育園、K 保育園、L 保育園、M 保育園、N 保育園、O 保育園及び P 保育園（以下「本件各保育所」という。）の利用申請を行った。

港北区長は、平成 28 年 8 月 18 日、同法第 20 条第 3 項の規定に基づき、保育必要量を「保育標準時間」（一月当たり平均 275 時間まで（一日当たり 11 時間までに限る。)) として認定した。

一方、本件各保育所の利用申請については、本件各保育所の利用申込みに係る児童の数及び本件各保育所を現に利用している児童の数の総数が、本件各保育所の利用定員を超えたため、処分庁は、児童福祉法（昭和 22 年法律第 164 号）第 24 条第 3 項及び附則第 73 条第 1 項の規定に基づき、利用調整を行い、同年同月 27 日、本件各保育所の施設利用申請を保留とするとの決定（以下「本件処分」という。）を行った。

同年 2 月 13 日、審査請求人は、本件処分を不服として、本件処分の取消しを求めて審査請求を行った。

3 審査請求人の主張の要旨

審査請求人が、審査請求書において主張している本件処分に対する主張は、次のように要約される。

- (1) 横浜市において審査基準が一応公表されているが、それ以上の判断基準が不明確である（行政手続法（平成 5 年法律第 88 号）第 5 条違反）。
- (2) 本件処分の通知書には、「定員超過」という抽象的な理由の記載しかなく、具体的な理由の記載がない（行政手続法第 8 条違反）。

- (3) 平成 27 年度の横浜市内（特に港北区）の出生人数は、近年に比べて圧倒的に多かったといわれているにもかかわらず、東急東横線菊名駅、妙蓮寺駅又は白楽駅近辺の新設保育園は皆無であり、横浜市は児童福祉法第 24 条第 7 項が求めている「地域の実情に応じた保育体制の整備」を怠っている（児童福祉法第 24 条第 7 項違反）。
- (4) 本件処分は、対象児童の保育を受ける権利及び平等権を侵害するとともに、審査請求人らの保育所を利用する権利、職業選択の自由及び生存権を侵害する（憲法第 13 条、第 14 条、第 22 条及び第 25 条並びに児童福祉法第 1 条及び第 24 条第 1 項違反）。

4 処分庁の主張の要旨

処分庁が、弁明書において主張している本件処分に対する主張は、次のように要約される。

- (1) 本件処分の審査基準として、「横浜市支給認定及び利用調整に関する基準」（平成 26 年 10 月 14 日こ企第 583 号。以下「基準通知」という。）が定められ、その別表において詳細な利用調整基準ランク及び調整指数が定められており、審査基準は明確である。
- また、審査基準は、ウェブサイト上での閲覧及びダウンロードが可能であり、本件処分の利用案内の冊子とともに配布されており、公表されている。
- (2) 本件処分の通知書の「定員超過」との記載は、利用調整の結果、優先度の高い児童によって各施設・事業の受入可能数が満たされ、全ての施設・事業において定員超過の状態となっていることを表しており、行政手続法第 8 条の求める処分理由の提示として十分である。
- (3) 東急東横線菊名駅、妙蓮寺駅又は白楽駅から徒歩 10 分圏内において、平成 26 年 4 月から平成 29 年 4 月までにかけて、それ以前に比べほぼ倍増となる 6 園の認可保育所が新規に開設されており、横浜市において保育体制の整備を怠った事実はない。
- (4) 本件処分にかかる利用調整については、横浜市の基準に基づいて公正に行っており、憲法第 13 条、第 14 条、第 22 条及び第 25 条並びに児童福祉法第 24 条第 1 項に違反するものではなく、適法かつ正当なものである。

5 審査庁の裁決についての判断

本件審査請求は、棄却するべきとし、その理由を審理員意見書「5 判断理由」のとおりとしている。

6 審査会の判断

当審査会の判断理由は、審理員意見書の「5 判断理由」と同旨であり、次のとおりである。

(1) 適用法令等

本件処分は、児童福祉法第 24 条第 3 項及び附則第 73 条第 1 項の規定に基づき実施される利用調整に係る処分であるが、横浜市では、これらの規定に基づく利用調整を実施するに当たっての細則として、横浜市支給認定及び利用調整等実施要綱（平成 26 年 10 月 10 日こ企第 580 号）、横浜市支給認定及び利用事務取扱要領（平成 26 年 10 月 14 日こ企第 581 号）、基準通知及び横浜市支給認定及び利用調整に関する基準の具体的運用について（平成 26 年 10 月 14 日こ企第 545 号）を定めている。

(2) 本件処分に係る審査基準

行政手続法第 5 条第 1 項は、申請により求められた許認可等をするかどうかをその法令の定めに従って判断するために必要とされる基準（以下「審査基準」という。）を定めること、同条第 2 項は、審査基準は、許認可等の性質に照らしてできる限り具体的なものとしなければならないこと、同条第 3 項は、行政上特別の支障があるときを除き、法令により申請の提出先とされている機関の事務所における備付けその他の適当な方法により審査基準を公にしておかなければならないことを定めているところ、本件処分に係る審査基準がこれらの規定に照らし適法といえるかどうか検討する。

ア 審査基準の定め

児童福祉法第 24 条第 3 項及び附則第 73 条第 1 項の規定に基づく利用調整に係る審査基準として、基準通知を定めている。

イ 審査基準の具体性

審査基準に求められる具体性の程度は、羈束性の強い処分にあつては、一義的な判断が可能な程度までできる限り具体化されることが望ましいが、一方で、行政庁に広範な裁量が認められている許認可等については、行政手続法が行政庁に個々の案件に応じた適切な判断を期待して裁量を与えた趣旨からすれば、審査基準が同法第 5 条第 2 項の規定に照らし具

体的であるかについては、当該許認可等の性質に照らして、これを判断するのが相当と解される。

そして、児童の要保護性の大小を判断するという利用調整の性質に照らせば、本件処分に係る審査基準として定められている基準通知によって、希望者過多の場合に考慮される保護者の状況の優先順位を客観的指標によって示すことができるのであれば、基準通知は本件処分の審査基準として、同項の規定に適うものと解するのが相当である。

これを本件についてみると、基準通知は、「保育の提供が必要であると認定されたにもかかわらず、その利用を希望する保育所等について、利用の申込みに係る子どもの数及び当該保育所等を現に利用している子どもの総数が当該保育所等の利用定員の総数を超える場合」は、基準通知別表2「利用調整基準」、基準通知別表2-2「その他の世帯状況」及び基準通知別表3「調整指数一覧表」に当てはめて、当該申込みに係る児童について利用調整順位を判断する旨を定めている。そして、基準通知別表2「利用調整基準」、基準通知別表2-2「その他の世帯状況」及び基準通知別表3「調整指数一覧表」は、申請者が提出する子ども・子育て支援制度利用申請書及びその添付書類の記載に基づき画一的に当てはめて、当該申込みに係る児童の利用調整基準ランク、調整指数等を客観的指標によって示すことが可能といえる基準であるから十分具体的であるといえる。

ウ 審査基準の公表

審査基準の公表は、申請しようとする者あるいは申請者に対して、審査基準を秘密にしないという趣旨であると解するのが相当であるところ、審査基準たる基準通知の内容は、利用案内に記載され、横浜市及び各区のウェブサイト上で閲覧可能となっており、子ども・子育て支援制度利用申請書とともに配布されているから、審査基準は公表されているといえる。

(3) 本件における具体的な判断が適切であったか。

ア 対象児童の利用調整基準ランク、調整指数等

審査請求人から処分庁に提出された子ども・子育て支援制度利用申請書（2・3号用）、2号3号認定理由申立書及び雇用（予定）証明書（新規用）に従い、基準通知別表2「利用調整基準」に当てはめると、対象

児童の父母は、父母ともに居宅外労働であり、月 20 日以上かつ就労時間 1 週 40 時間以上の労働に従事しているため、対象児童は A ランクに該当する（基準通知別表 2-2 「その他の世帯状況」で定めるランクの引上げに用いる各指標にはいずれも該当しない。）。また、基準通知別表 3 「調整指数一覧表」には、該当箇所がなく、対象児童の調整指数は 0 となる。

また、保育所等の利用の申込みに係る児童の利用調整基準ランク及び調整指数がともに同一で並んだ場合は、基準通知別表 3 「同一ランク・同一調整指数で並んだときの利用調整」に基づき利用調整を行う。まず、第 1 指標として類型間の優先順位（上位から、①災害、②疾病・障害、③居宅外労働、④介護、⑤ひとり親等、⑥居宅内労働、⑦居宅外・内労働（内定）、⑧就学等、⑨出産、⑩求職中）を付け、これでも並べば、第 2 指標として、養育している小学生以下の子ども的人数が多い世帯を優先し、更に、これでも並べば、第 3 指標として、経済的状況（合計所得金額）が低い世帯を優先することとなる。

対象児童については、第 1 指標である類型間の優先順位は③居宅外労働であり、第 2 指標である養育している小学生以下の子ども的人数は 1 名であり、そして、第 3 指標である経済的状況（合計所得金額）は〇〇円である。

イ A 保育園、B 保育園、E 保育園、F 保育園、G 保育園、J 保育園、O 保育園及び P 保育園の利用調整

A 保育園の 1 歳児クラスは、受入可能数が〇名であるところ、これを上回る〇名の申請が、B 保育園の 1 歳児クラスは受入可能数が〇名であるところ、これを上回る〇名の申請が、E 保育園の 1 歳児クラスは、受入可能数が〇名であるところ、これを上回る〇名の申請が、F 保育園の 1 歳児クラスは、受入可能数が〇名であるところ、これを上回る〇名の申請が、G 保育園の 1 歳児クラスは、受入可能数が〇名であるところ、これを上回る〇名の申請が、J 保育園の 1 歳児クラスは、受入可能数が〇名であるところ、これを上回る〇名の申請が、O 保育園の 1 歳児クラスは、受入可能数が〇名であるところ、これを上回る〇名の申請が、そして、P 保育園の 1 歳児クラスは、受入可能数が〇名であるところ、これを上回る〇名の申請があった。これらの保育所に利用が決定した児童の利用調整基準ランク及び調整指数はいずれも、A ランク、調整指数 1 以上であることが認め

られることから、これらの保育所に利用が決定した児童が対象児童に優先される。

したがって、審査請求人の利用申請は認められない。

ウ C保育園、I保育園及びM保育園の利用調整

C保育園の1歳児クラスは、受入可能数が〇名であるところ、これを上回る〇名の申請が、I保育園の1歳児クラスは、受入可能数が〇名であるところ、これを上回る〇名の申請が、そして、M保育園の1歳児クラスは、受入可能数が〇名であるところ、これを上回る〇名の申請があった。これらの保育所に利用が決定した児童のうち、最も利用調整基準ランク及び調整指数が低い児童は、利用調整基準ランクがAランク、調整指数が0であり、更に、第1指標の類型間の優先順位は③居宅外労働と、対象児童といずれも同一であるが、第2指標の養育している子どもの人数が対象児童の属する世帯が養育している子どもの人数（1名）より多いことが認められることから、これらの保育所に利用が決定した児童が対象児童に優先される。

したがって、審査請求人の利用申請は認められない。

エ D保育園、H保育園、K保育園、L保育園及びN保育園の利用調整

D保育園の1歳児クラスは、受入可能数が〇名であるところ、これを上回る〇名の申請が、H保育園は、受入可能数が〇名のところ、これを上回る〇名の申請が、K保育園の1歳児クラスは、受入可能数が〇名であるところ、これを上回る〇名の申請が、L保育園の1歳児クラスは、受入可能数が〇名であるところ、これを上回る〇名の申請が、そして、N保育園の1歳児クラスは、受入可能数が〇名であるところ、これを上回る〇名の申請があった。これらの保育所に利用が決定した児童のうち、最も利用調整基準ランク及び調整指数が低い児童は、利用調整基準ランクがAランク、調整指数が0であり、更に、第1指標の類型間の優先順位は③居宅外労働、第2指標の養育している小学生以下の子どもの人数は1名と、対象児童といずれも同一であるが、第3指標の経済的状況（合計所得金額）において、これらの保育所に利用が決定した子どもが属する世帯の合計所得金額が、対象児童の属する世帯の合計所得金額より低額であることが認められることから、これらの保育所に利用が決定した児童が対象児童に優先される。

したがって、審査請求人の利用申請は認められない。

(4) 理由の提示

本件処分に係る処分理由として処分庁が提示している「定員超過」について、審査請求人は、抽象的な記載であって、いかなる具体的理由で入所保留となったのか明らかでなく、行政手続法第8条の規定に反する旨主張する。

この点、同条は、「行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならない。ただし、法令に定められた許認可等の要件又は公にされた審査基準が数量的指標その他の客観的指標により明確に定められている場合であって、当該申請がこれらに適合しないことが申請書の記載又は添付書類その他の申請の内容から明らかであるときは、申請者の求めがあったときにこれを示せば足りる。」と定めるところ、「どの程度の記載をなすべきかは、処分の性質と理由付記を命じた各法律の規定の趣旨・目的に照らしてこれを決定すべき」（最高裁判所昭和38年5月31日判決）ことを前提として、「いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して申請が拒否されたかを、申請者においてその記載自体から了知し得るものでなければならぬ」（最高裁判所昭和60年1月22日判決）とされている。

確かに、処分庁は、「定員超過」の前提となる本件児童の利用調整基準ランク及び調整指数を判断しているわけであるから、本件処分を不服として事後争訟手続等にとつて救済を求めることなどの申請者の便宜を考えても、本件処分の理由として、処分庁が判断した利用調整基準ランク、調整指数等を提示することが望ましい。更に、処分庁が判断した対象児童の利用調整基準ランク、調整指数等を提示したとしても、例えば本件各保育所に入所した児童のうち最も利用調整基準ランクの低い児童の利用調整基準ランク及び調整指数も併せて提示するなどしない限り、いかなる事実関係に基づき本件処分がなされたかを了知し得るものとはいえないから、本件処分の理由の提示として、対象児童の利用調整基準ランク、調整指数等を提示する場合には、併せてこれも提示することが望ましいといえる。

しかしながら、処分庁が基準通知に基づき判断した客観的指標である対象児童の利用調整基準ランク、調整指数等は、審査請求人においても基準通知から推認し得るものといえ、そうである以上、本件審査請求のように事後争訟手続をするか否かの判断も一応可能と解するのが相当である。また、本件

各保育所の受入可能数については、ウェブサイト上で閲覧が可能であるなど、審査請求人はこれらを知り得るものであるということが出来るから、処分理由として「定員超過」と提示された場合には、本件各保育所に係る利用調整において、対象児童の利用調整基準ランク、調整指数等を上回る児童数が少なくとも受入可能数を上回るということは審査請求人において了知し得るものというべきである。

更に、本件処分に係る理由をより具体的に記載するとなると、その性質上、他の児童の具体的な養育状況、各家庭における保護者の勤務状況等のプライバシーにわたる具体的事情との比較が問題とならざるを得ず、各申請者が相当に近くに居住する者であると推測されることに照らしても、更にその具体的事情まで踏み込んで提示することは、処分庁としては困難を伴うものというべきである。

加えて、本件処分のごとく、一時に大量に行われるような処分については、処分庁の事務処理の効率性確保の観点から、申請者から求めがあった場合は別として、一般人であれば申請者側において当該処分の理由を認識し得る場合には、これらを逐一全ての申請者に示さず、「定員超過」というものであっても、(2)イで述べた利用調整の性質に照らせば、一定の抽象化した内容となることもやむを得ないものといえる。

したがって、上記の諸点を踏まえた上での本件処分の理由は、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して申請が拒否されたかを「定員超過」という記載自体から了知し得るものであると認めるのが相当であるから、審査請求人の主張には理由がない。

(5) 児童福祉法第 24 条第 7 項違反の主張について

審査請求人は、本件処分は、地域の実情に応じた保育体制の整備を怠っており、児童福祉法第 24 条第 7 項に違反すると主張している。

確かに、同項は、市町村は地域の実情に応じて体制の整備を行うものとする旨を定めているが、保育体制整備等については、各地方自治体における財政的な制約があることはもちろん、将来の人口予測その他の専門的な知見からの判断が必要となることからすれば、保育体制整備等については、行政庁の広範な裁量が認められるものと解するのが相当である。

本件においては、東急東横線菊名駅、妙蓮寺駅又は白楽駅から徒歩 10 分圏内において、平成 26 年 4 月から平成 29 年 4 月までにかけて、それ以前に

比べほぼ倍増となる6園の認可保育所が新規に開設されており、上記のとおり、保育体制整備等について広範な裁量が認められていることと併せて考えれば、本件において同項に違反する保育体制整備等の懈怠の違法・不当があったと認めることはできない。

(6) 憲法違反等の主張について

審査請求人は、本件処分により、対象児童の保育を受ける権利及び平等権が侵害されるとともに、審査請求人らの保育所を利用する権利、職業選択の自由及び生存権が侵害されている（憲法第13条、第14条、第22条及び第25条並びに児童福祉法第1条及び第24条第1項違反）と主張する。

この点、児童福祉法の規定及び本件処分が、憲法に反するかどうかの判断は審査庁の権限外であり、ゆえに当審査会の調査審議の対象にはならない。本件審査請求のごとく、行政不服審査法（平成26年法律第68号）による審査請求については、審査庁は、当該審査請求に係る処分が、法令の規定に従った適法かつ妥当なものであるかを審理判断するものである。

以上を踏まえ、審査請求人の主張について判断する。

審査請求人は、児童福祉法第1条及び第24条第1項に違反すると主張するが、要するに、処分庁は同法第24条第1項の規定に基づいて、対象児童を保育所において保育する義務を負っているにもかかわらず、本件各保育所の施設利用を保留とする本件処分をすることは、同項に違反するものであって違法であると主張する趣旨と解される。

確かに、同項は、「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（中略）、当該児童を保育所において保育しなければならない。」と定め、市町村に対し、保育所における保育の実施義務を定めている。

しかしながら、同条第2項では、子ども・子育て支援法で創設された地域型保育給付等を前提に、市町村に地域の実情に応じて保育所以外の手段で保育を提供する体制の確保義務があることを明記し、更に、同条第3項では、いわゆる待機児童が発生している場合などを想定して、これらの利用調整等を行う規定を置いている。

このような児童福祉法の定めによれば、同法は、市町村が、定員を上回る必要がある場合に調整を行い、その結果として保育の必要性がありながら保

育所への入所が認められない児童が生じ得る事態を想定しているものと解するのが相当である。

したがって、本件処分は、同法第 24 条第 3 項及び附則第 73 条第 1 項の規定に基づき、あらかじめ定められた明確かつ合理的な審査基準に従って客観的に行われた適法かつ妥当な処分であることは既に述べたとおりであるから、本件処分を行ったとしても、そのこと自体をもって、同法第 24 条第 1 項の義務に違反したということとはできない。

もっとも、同法第 24 条第 1 項は、保護者の労働又は疾病その他の事由により、保育を必要とする場合においては、保育所において保育しなければならない旨を定めるところ、基準通知によって優先順位を客観的指標により示すことが特に困難な個別の事情が存し、当該個別の事情により、特に人道上、当該児童を保育所において保育しなければならない特段の事情が認められる場合には、市町村は、同項の規定に基づき、当該児童を保育すべき義務を負うものと解するのが相当である。

この点、審査請求人は、対象児童の父の収入が前年より 20 パーセント減少している、母の育児休業が平成 29 年 6 月で終了する、両親ともに高齢であるなど主張しているが、本件において、これらの事情が、特に人道上、対象児童を保育所において保育しなければならない特段の事情であると認めるに足りる理由はないから、これをもって、処分庁が、同項に基づき、対象児童を保育すべき義務を負うということとはできない。

したがって、これらの事情は、本件処分が適法かつ妥当との判断には何ら影響をもたらすものではない。

(7) 結語

上記のとおりであるから、児童福祉法第 24 条第 3 項及び附則第 73 条第 1 項の規定に基づく本件処分は、適法かつ妥当といえる。

(8) 審理員の審理手続

本件審査請求に係る審理手続は、適正に行われたものと認められる。

(9) 結論

以上のとおりであるから、5 の審査庁の裁決についての判断は、妥当である。

《 参 考 1 》

審理員の審理手続の経過

年 月 日	審 理 手 続 の 経 過
平成29年 3 月 1 日	・ 審査請求書（副本）の送付及び弁明書の提出等依頼
平成29年 3 月 22 日	・ 弁明書及び証拠書類の受理
平成29年 3 月 28 日	・ 弁明書（副本）の送付及び反論書の提出等依頼
平成29年 4 月 19 日	・ 反論書受理
平成29年 5 月 1 日	・ 反論書（副本）の送付及び書類その他の物件の提出 要求
平成29年 5 月 15 日	・ 書類その他の物件の提出要求
平成29年 5 月 22 日	・ 書類その他の物件の提出
平成29年 6 月 1 日	・ 物件提出のお知らせ
平成29年 6 月 12 日	・ 審理手続の終結
平成29年 6 月 16 日	・ 審理員意見書の提出

《 参 考 2 》

審査会の調査審議の経過

年 月 日	調 査 審 議 の 経 過
平成29年 6 月 20 日	・ 審査庁から諮問書及び事件記録等の写し受理
平成29年 6 月 21 日	・ 調査審議
平成29年 6 月 27 日	・ 調査審議