

横浜市行政不服審査会答申
(第16号)

平成29年9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 項の規定に基づき、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 10 月 25 日、審査請求人の住所を管轄する、港北福祉保健センター長（以下「処分庁」という。）に対して川崎市幸区に所在する 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 保育園及び H 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、同年 12 月 19 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。

本件各保育所の利用申請については、本件各保育所が横浜市外に所在するため、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。以下「横浜市要領」という。）第 15 条第 1 項の規定に基づき、川崎市福祉事務所長委任規則（昭和 47 年川崎市規則第 24 号）の規定に基づき川崎市長から利用調整に関することを委任された川崎市幸福祉事務所長（以下「参加人」という。）に対して、対象児童の受入れについて協議依頼（以下「本件協議依頼」という。）をした。参加人は、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、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、平成 29 年 1 月 25 日、処分庁に対して、対象児童は本件各保育所への入所ができないとの回答を行った。

処分庁は、当該回答を受け、同年 1 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 3 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。

なお、横浜市及び川崎市における平成 29 年度の保育所利用申込みの締切日は、平成 28 年 11 月 18 日であったが、本件では、本件各保育所が川崎市幸区

に所在する保育所であり、本件各保育所を所管する参加人による利用調整が必要であったことから、参加人は、審査請求人に対して、処分庁に対する本件各保育所の利用申請の締切日について、同年11月初旬頃と指示している。また、川崎市は、A株式会社を含む3つの事業者が運営する保育所等について、同年11月14日、追加情報として、一般向けに「平成29年度保育園・幼稚園等利用案内【追加情報のお知らせ②】」（以下「本件追加情報」という。）により、当該保育所等についても利用申請が行えることを案内している。

3 審査請求人の主張の要旨

審査請求人が、審査請求書、反論書及び主張書面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) 本件処分は、平成29年4月の保育所入所がかなわなかった場合、審査請求人が退職せざるを得ないといった事情が十分に考慮されておらず、適正な判断がなされていない。
- (2) 保育所利用申込みの締切日が平成28年11月18日（郵送の場合同年11月4日消印有効）であるにもかかわらず、参加人から11月初めに処分庁に対して保育所利用申請の申込みをするよう指示を受けている。このような中、川崎市は、同年11月14日、A株式会社を含む3つの保育所等について、利用申請が行えることを本件追加情報により提示しているが、同日前には、審査請求人を含め、既に多くの人が利用申込みをしていると考えられ、審査請求人も申込み前に本件追加情報が提示されていれば利用申請していたものであるから、このような提示は不公平である。したがって、本件追加情報の提示時期について異議を申し立てる。
- (3) 審査請求人は、横浜市港北区在住（平成29年3月に川崎市に転居予定であった。）のため、平成28年11月初めに横浜市港北区役所に利用申込みをするよう川崎市幸区役所で指示を受けており、本件追加情報に記載されていたI保育園を希望することはできなかったが、もし希望していたら入所できていたか否か回答を求める。

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) 横浜市において、横浜市外の保育所利用の希望があったときは、横浜市要

領第 15 条第 1 項の規定により、希望する保育所を所管する市町村長等に対して、子どもの受入れ等について協議を依頼し、当該市町村長等が児童福祉法第 24 条第 3 項及び附則第 73 条第 1 項の規定に基づき利用調整を行うこととなる。

本件では、審査請求人が希望した本件各保育所が、川崎市 A 区に所在する施設であったことから、処分庁から、参加人に対して、平成 28 年 10 月 27 日、「施設・事業の利用について（協議）」により、本件協議依頼をした。

川崎市においては、利用調整が必要な場合の利用調整のための基準として川崎市保育所等の利用調整実施要綱（平成 26 年 9 月 29 日制定。以下「川崎市要綱」という。）を定めている。川崎市要綱では、別表第 1 から別表第 3 までに掲げる基準（以下「利用調整基準」という。）に基づき利用調整を行い、保育の必要度の高い申請児童から順に内定することとされている。

参加人は、同年 10 月 31 日、本件協議依頼を受理し、対象児童について、利用調整基準により利用調整を行った。その結果、利用調整基準の別表第 1 のランクは A ランク、利用調整基準の別表第 2 の調整指数は 6 及び利用調整基準の別表第 3 の調整項目点は 2 とされた。そして、参加人は、当該ランク、当該調整指数、当該調整項目点等を用いて、保育所ごとに川崎市要綱第 4 条の規定に基づく利用調整会議を開催したが、審査請求人が申請した本件各保育所全てで、対象児童よりも優先順位の高い他の児童により受入可能数が満たされ、定員超過の状態となった。

処分庁は、平成 29 年 1 月 25 日、「保育所等の利用に係る委託協議について（回答）」により、参加人による利用調整結果（以下「本件利用調整結果」という。）を受理し、同年 1 月 27 日、本件利用調整結果に基づき、審査請求人に対して、定員超過を理由とする本件処分を行った。

(2) 川崎市では、待機児童対策として、市内各所において保育所の整備が推進されている。川崎市は、平成 29 年 4 月の保育所の開設に向けて平成 28 年 4 月から事業者の選定を行っているが、なお保育事業者が不足していたことから、平成 28 年 9 月及び 10 月に新たに保育事業者の第 4 次募集を行い、選定された保育事業者に対して、同年 11 月 11 日、選定結果の通知を行い、これを受けて同年 11 月 14 日、本件追加情報の案内が行われた。

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「3 本件審査請求の趣旨について」及び「6 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「3 本件審査請求の趣旨について」及び「6 判断理由」と同旨であり、次のとおりである。

(1) 本件処分について

ア 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施設・事業利用調整結果（保留）処分であるが、横浜市では、利用調整を行うに当たっての細則として、横浜市要領を定めている。

横浜市要領第 15 条第 1 項は「市外に所在する保育所等の利用希望があったときは、当該保育所等を所管する市町村長（児童福祉法第 32 条第 3 項により委任された福祉事務所長又は教育委員会を含む。次条において同じ。）に対して、施設・事業の利用について（第 15 号様式）により当該子どもの受入れ等について協議を依頼する」と定めている。

本件では、審査請求人が利用希望した保育所は、全て川崎市幸区に所在するものであるから、同項の規定に基づき、処分庁は、参加人に対して、本件協議依頼をすることとなる。

そして、川崎市においては、川崎市要綱第 4 条第 6 項において「市外からの利用委託協議については、原則として、市内の子どもを優先し、利用調整する。ただし、市内への転入が確実な子どもについては、市内の子どもとみなす」と定められていることから、参加人が、本件協議依頼を受け、川崎市要綱に基づき利用調整を行うこととなる。

イ 本件処分に係る審査基準

行政手続法（平成 5 年法律第 88 号）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

本件では、アのとおり、参加人が児童福祉法第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を行うこととなる所、川崎市における利用調整に係る審査基準として、川崎市要領が定められている。

(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、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、審査基準が行政手続法第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川崎市要綱によって、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、川崎市要綱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、川崎市要綱第4条第1項は「所長は、利用を希望する保育所等の定員を超えて申込みがある等の理由により、申込み子どもについて全員同時に内定とすることができない場合は、利用調整会議を開催し、利用調整基準に基づき利用調整を行い、保育の必要性の高い申込み子どもから順に内定とする」と、同条第2項は「所長は、利用調整基準に基づき、各申込み子どもにランク・指数等を付与し、ランク・指数等の高い申込み子どもから内定とする」と規定する。また、利用調整基準は、別表第1に「教育・保育施設及び地域型保育事業に係る利用調整基準」、別表第2に「同ランク内での調整指数表」並びに別表第3に「同ランク同指数となった場合の調整項目表」及び「別表3においても同点となった場合の取扱い」を規定している。すなわち利用調整基準の別表第1により保護者の就労状況等に応じてAからHまでのランクに区分し、同ランクの場合は、別表第2により世帯状況等に応じて指数を算定し、別表第2においても同指数となった場合は、別表第3により障害の有無等に応じて調整項目点を算定し、更に、別表第3にお

いても同点となった場合は、「1 養育している子どもが3人以上の世帯」、「2 所得状況のより低い世帯」の順に内定すると規定するものである。

そして、ランク、調整指数及び調整項目点という保護者の状況の優先順位を示す客観的指標は、申請者が提出する施設型給付費・地域型保育給付費支給認定（変更）申請書、保育所等利用（変更）申込書兼児童台帳及び就労所得証明書（以下「申請書一式」という。）の記載を利用調整基準に画一的に当てはめて示すことが可能といえるものである。

したがって、川崎市要綱は、審査基準として十分具体的である。

(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、審査基準たる川崎市要綱の内容は、「平成29年度保育所・幼稚園等利用案内」に記載され、川崎市のウェブサイト上で閲覧可能となっているから、審査基準は公表されているといえる。

ウ 本件における具体的な判断が適切であったか。

(ア) 対象児童のランク、調整指数等

審査請求人から処分庁に提出され、参加人に回付された申請書一式に従い、まず、利用調整基準の別表第1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、月実働140時間以上就労に当たするため、Aランク（別表第1の番号1）に該当する。

次に、利用調整基準の別表第2に当てはめると、利用希望日時点で1年以上の就労実績があり（指数4。別表第1の番号1に該当するため、父母それぞれに加算。）、母が育児休業明け予定者であるため（指数2）、調整指数は6となる。

次に、利用調整基準の別表第3に当てはめると、現に保護者（母）が対象児童について育児休業を取得しており、利用希望日までの間に対象児童の年齢が1歳以上になる世帯であり（1点）、就労実績（日数・時間）と連動した収入実績がある世帯であるため（1点）、調整項目点は2となる。

そして、別表第3においても同点となった場合、①養育している子どもが3人以上の世帯が優先し、これでも並べば、②所得状況のより低い世帯の順に利用調整を行うこととされているが、対象児童については、

①には該当せず、②世帯所得は〇円（千円未満切捨て）であることが認められる。

したがって、対象児童に係るランク、調整指数及び調整項目点は、処分庁が主張するとおり、Aランク、調整指数6及び調整項目点2となり、また、対象児童が属する世帯は、養育している子どもが3人以上の世帯ではなく、世帯所得は、〇円となるから、以下これらを基に、本件各保育所の利用調整についてみることにする。

(イ) C保育園の利用調整について

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あった。この保育所に利用が決定した児童のうち、最もランク、調整指数及び調整項目点が低い児童は、ランクがAランク、調整指数が6、調整項目点が3であることが認められることから、こ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) A保育園、B保育園、D保育園、E保育園、F保育園、G保育園及びH保育園の利用調整について

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、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、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、そして、H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、最もランク、調整指数及び調整項目点が低い児童は、ランクがAランク、調整指数が6、調整項目点が2であり、更に①養育している子どもが3人以上の世帯ではない点で、対象児童といずれも同一である。

しかしながら、利用調整基準の別表第3「別表3においても同点となった場合の取扱い」の②の所得状況において、これらの保育所に利用が決定した児童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。

(2) 本件追加情報の提示時期について

審査請求人は、3 (2) のとおり、川崎市が行った本件追加情報の提示時期について異議を申し立てる旨、審査請求書における請求の趣旨及び反論書において記載しているが、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）に基づく審査請求において、かかる異議を申し立てるとすれば、それは、横浜市長ではなく、川崎市長に対してすべき申立てとなる。もっとも、本件追加情報の提示自体は、「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」に当たるものではないと考えられるから、川崎市長に対して、かかる異議を申し立てたととしても、不適法な審査請求として却下を免れないものと考えられる。

しかしながら、行政不服審査制度が、簡易迅速に国民の権利救済を図る制度であることに鑑みれば、本件における審査請求人のかかる主張については、審査請求人の主張を害さない限りにおいて、可能な範囲で本件処分の違法又は不当を基礎付ける理由の一つとして捉えるべきである。

以上からすれば、3 (2) における審査請求人の主張は、参加人より指示された利用申請の締切日の後に、川崎市は利用申請が行える保育所等の提示をしているのであるから既に処分庁に対して利用申請を行っていた審査請求人は、保育所入所の機会を失ったといえ、このような手続を前提としてなされた本件処分は著しく合理性を欠くものという主張と解すべきである。

しかしながら、本件処分は、あくまでも審査請求人が利用申請を行った本件各保育所への利用申請保留決定処分である以上、本件追加情報に記載されている保育所等に利用申請ができなかった事実は、本件処分の適法性及び妥当性の判断には何ら影響を及ぼすものではないといわざるを得ない。

したがって、本件追加情報に記載されている保育所等に利用申請ができなかったことにより、本件処分が違法又は不当となることはない。

また、(1) アのとおり、本件各保育所の利用申請については、本件各保育所が横浜市外に所在するため、横浜市要領第 15 条第 1 項の規定に基づき、本件各保育所を所管する参加人に対して、子どもの受入れ等について協議を依頼する必要があるため、処分庁から、参加人に申請書一式を回付する必要がある。川崎市幸区における持込みでの締切日は平成 28 年 11 月 18 日

であり、郵送での締切日が持込みでの締切日の2週間前である同年11月4日であることに鑑みると、参加人が、審査請求人に対して、処分庁に対する申請書一式の提出期限について、川崎市幸区における持込みでの締切日である同年11月18日より2週間程度前の同年11月初旬頃と指示したことは、不合理とはいえない。更に、待機児童の解消に向けて、より多くの保育事業者が保育所等として児童を受け入れられるよう、川崎市が、保育所等利用の申込み締切日の間近になって保育事業者に選定結果の通知をすることについても、追加で選定された事業者が3事業者であり、少なくとも平成27年4月1日時点の川崎市内の保育所が271か所あることに鑑みても、追加で利用申込みを行うことができた保育所が、追加申込みをなし得た者となし得なかった者との間で不公平が生じるほど多いとはいえず、不合理とまではいえない。

(3) 本件追加情報で提示されたI保育園への入所可否について

審査請求人は、審理員及び当審査会に対して、I保育園について利用申請をしていた場合の入所可否について回答を求めている。

この点、本件審査請求における審査請求人のこの主張の趣旨については、仮に、入所できていたのであれば、審査請求人は保育を受ける権利を違法・不当に制限されたものであるという趣旨と捉え、本件処分の違法事由として主張するものと解することはできなくはない。

しかしながら、そのように解したとしても、本件処分は、あくまでも審査請求人が利用申請を行った本件各保育所への利用申請保留決定処分である以上、I保育園に入所できていたかどうかは、本件処分の適法性及び妥当性の判断に何ら影響を及ぼすものではないといわざるを得ない。

なお、あくまでも審査請求人の主張について、審理員及び当審査会に対して、I保育園についての利用申請をしていた場合の入所可否について回答を求めているものと捉えたとしても、本件処分の適法性・妥当性の判断に結果として何ら影響を及ぼさない事柄に関する事項に係る照会等については、その事務をつかさどる担当部署において処理していくものであって、審理員や当審査会において、これを審理の対象とし、回答していくことは、行政不服審査法が予定しているものということとはできない。

(4) 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。

(5) 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。

(6) 結論

以上のおりであるから、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9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4月6日	・ 弁明書及び証拠書類の受理
平成29年4月14日	・ 弁明書（副本）の送付及び反論書の提出等依頼
平成29年5月3日	・ 反論書受理
平成29年5月22日	・ 書類その他の物件の提出要求（川崎市福祉事務所長宛て）
平成29年6月1日	・ 反論書（副本）の送付 ・ 書類その他の物件の提出要求（処分庁宛て）
平成29年6月5日	・ 審査請求への参加通知 ・ 書類その他の物件の提出要求及び照会（参加人宛て）
平成29年6月6日	・ 書類その他の物件の提出（処分庁）
平成29年6月13日	・ 書類その他の物件の提出（参加人）
平成29年6月20日	・ 書類その他の物件の提出及び照会回答（参加人）
平成29年7月10日	・ 物件提出のお知らせ
平成29年7月24日	・ 審理手続の終結
平成29年7月25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7月25日	・ 審査庁から諮問書及び事件記録等の写し受理 ・ 調査審議
平成29年8月21日	・ 審査請求人から主張書面の提出
平成29年9月27日	・ 調査審議