

横浜市行政不服審査会答申
(第72号)

令和元年7月23日

横浜市行政不服審査会

1 審査会の結論

「平成 31 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

本件は、審査請求人が審査請求人の子（以下「対象児童」という。）を対象とする市内各所の保育所の利用の申請をしたところ、処分庁が定員超過を理由として当該申請を保留する処分（以下「本件処分」という。）を行ったため、審査請求人が、本件処分について、入所保留となった理由が不十分であるなどとして、その取消しを求めるものである。

3 審査請求人の主張の要旨

- (1) 審査請求人は、①平成 31 年 4 月からの就労を望んでいること、②令和元年 5 月に第 2 子を出産予定であること、③第 1 子出産時に出血多量で輸血とその後の通院が必要な状況となったこと、④第 2 子出産後に子育てを支援してもらえない存在がいないことから、対象児童の保育園入園が必要である。

また、5 月以降の入園となった場合、産後休暇終了時点での第 1 子の通園期間が 4 箇月未満となり、産後の回復時期が不明な中、第 2 子の育児休業を取得せず就労復帰すること、又は第 1 子と第 2 子をワンオペレーションで育てることを回避できなくなる。

二次利用調整で受入可能な保育園や定員に空きのある認可外保育施設は、いずれも自宅から電車又は大人の徒歩で 20 分以上かかる距離にあり、通園は危険である。

- (2) 施設・事業利用調整結果（保留）通知書には、保留理由として定員超過とだけ記載されており、理由として不十分である。
- (3) 対象児童は、施設の利用が認められなければ、保育を利用する権利を侵害され、入所承諾された児童との間に不平等を生じる。また、審査請求人も、保育園を利用できないことで就労が困難となり、生活が困窮する（憲法第 13 条、第 14 条及び第 25 条並びに児童福祉法（昭和 22 年法律第 164 号）第 24 条違反）。
- (4) 横浜市には平成 30 年 4 月時点で数千人規模の保留児童が存在しており、

受け入れ枠の拡大は行われているものの、保育所等利用申請数に対する保留児童数の割合は前年度と比べてわずか0.5パーセントしか減少していない。加えて、緑区を含む7つの区では保留児童数が前年度と比べて増加していることから、児童福祉法第24条第4項から第7項までに規定する「支援」、「保育を行うこと」、「地域の実情に応じた体制の整備」等ができておらず、同法に違反する。

- (5) 平成31年1月28日に、緑区こども家庭支援課から、他の区などの遠距離にある保育所等に申し込むことを勧められた。これは、平成31年度横浜市保育所等利用案内の通える保育所等にのみ申し込む旨の注意書きと矛盾する。
- (6) 平成31年度横浜市保育所等利用案内によると、「その他児童福祉の観点から、福祉保健センター長が特に保育の必要性の緊急度が高いと判断した場合には利用調整の優先順位が考慮される」とあるが、どのような事情であれば緊急度が高いと認められるのか不明確であり、その申告方法も明示されていない。

4 処分庁の主張の要旨

児童福祉法第24条第3項及び第73条第1項による利用調整が必要な場合の利用調整基準として、横浜市では「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。）を定め、その運用基準として「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。以下「運用基準」という。）を定めるとともに、その手続等について、「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。以下「要綱」という。）及び「横浜市支給認定及び利用調整事務取扱要領」（平成26年10月14日こ企第581号。以下「要領」という。）を定めている。

このうち基準通知別表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、「平成31年度横浜市保育所等利用案内（2号・3号認定）」（以下「利用案内」という。）に掲載され、ウェブサイトでの閲覧及びダウンロードが可能であり、公表されている。

処分庁は、審査請求人から提出された申請書類に基づいて判断し、対象児童を、基準通知におけるAランクと判断した。また、複数の児童が同一ランクで

並んだ場合の利用調整の優先順位を定める基準通知別表第3「調整指数一覧表」には、申請書類からは該当箇所がなく、調整指数を0と判断した。

処分は、このランク「A」及び調整指数「0」を用いて、保育所ごとに調整を行った。ランクも調整指数も同一となった児童が複数いた場合は、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」に基づいて利用調整を行った。

その結果、対象児童が申請した本件各保育園（A保育園を除く。）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。

本件処分は要綱、要領、基準通知及び運用基準に基づいて画一的に当てはめ、公正に処分を行ったものであり、本件処分は違法又は不当とはいえない。

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) 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なものであるかについて、判断する。

ア 審査基準の定め

児童福祉法第24条第3項及び第73条第1項は、保育所等の利用について調整を行う旨を定めるところ、これを受け、横浜市では、利用調整の実

施のため、その審査基準として基準通知及び運用基準を定めるとともに、その手続等について、要綱及び要領を定めている。

保護者が利用申請を行った本件各保育園についていずれも受入可能数を上回る申請人数である場合には、利用調整が行われることとなり、利用調整基準ランク及び調整指数が上位の子どもから順に利用決定することなどを原則とする。

イ 審査基準の具体性

基準通知によれば、「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、当該申込みに係る子どもについて優先順位が定められ、当該保育所等を現在利用している子どもの総数が、当該保育所等の利用定員に満たない場合には、優先順位が上位の子どもから、利用定員に至るまで入所が認められる。基準通知は、子ども・子育て支援制度利用申請書及びその添付書類（以下「利用申請書等」という。）の記載に基づき画一的に当てはめて判断が可能かつ公平な基準であり、保育所等の利用調整の性質に照らして十分具体的である。

ウ 審査基準の公表

審査基準たる基準通知の内容は、利用案内に記載され、区及び横浜市のウェブサイト上で閲覧可能となっており、利用申請書等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。

(2) 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・子育て支援制度支給認定申請書（2・3号用）、2号3号認定理由申立書及び就業（予定）証明書に従い、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。

そして、保育所等の利用の申込みに係る子ども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、なお、同一で並んだときは、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、さらに、それでもまだ同一で並んでいるときは、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。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、第3指標である経済的状況（合計所得金額）は0円であった。

イ B保育園の利用調整について

B保育園の1歳児クラスは、受入可能数が0名であるところ、0名の申請があった。当該保育園に利用が決定した子どものうち、最も利用調整基準及び調整指数において優先度が低い子どもは、利用調整基準がAランク、調整指数が1であり、利用調整基準がAランクであるものの、調整指数が0であった対象児童に、利用申請が認められないことは妥当である。

ウ 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0名であるところ、0名の申請があった。当該保育園に利用が決定した子どものうち、最も利用調整基準及び調整指数において優先度が低い子どもは、利用調整基準がAAランク、調整指数が5であり、利用調整基準がAランクであった対象児童に、利用申請が認められないことは妥当である。

エ D保育園の利用調整について

D保育園の1歳児クラスは、受入可能数が0名であるところ、0名の申請があった。当該保育園に利用が決定した子どものうち、最も利用調整基準及び調整指数が低い子どもは、利用調整基準がAランク、調整指数が1であり、利用調整基準がAランクであるものの、調整指数が0であった対象児童に、利用申請が認められないことは妥当である。

オ E 保育園の利用調整について

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、〇名の申請があった。当該保育園に利用が決定した子どものうち、最も利用調整基準及び調整指数が低い子どもは、利用調整基準がAランク、調整指数が0であった。この点、当該子どもの利用調整基準及び調整指数は対象児童と並び、第1指標の類型間の優先順位も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も1名と、どちらも同一であるが、第3指標の経済的状況（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ため、当該保育園に利用が決定した子どもが対象児童に優先される。

したがって、対象児童に、利用申請が認められないことは妥当である。

カ F 保育園の利用調整について

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、〇名の申請があった。当該保育園に利用が決定した子どものうち、最も利用調整基準及び調整指数が低い子どもは、利用調整基準がAランク、調整指数が0であった。この点、当該子どもの利用調整基準及び調整指数は対象児童と並び、第1指標の類型間の優先順位も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も1名と、どちらも同一であるが、第3指標の経済的状況（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ため、当該保育園に利用が決定した子どもが対象児童に優先される。

したがって、対象児童に、利用申請が認められないことは妥当である。

キ G 保育園の利用調整について

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、〇名の申請があった。当該保育園に利用が決定した子どものうち、最も利用調整基準及び調整指数において優先度が低い子どもは、利用調整基準がAランク、調整指数が3であり、利用調整基準がAランクであるものの、調整指数が0であった対象児童に、利用申請が認められないことは妥当である。

ク A 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0名であった。したがって、利用調整は行われず、対象児童に、利用申請が認められないことは妥当である。

ケ H保育園の利用調整について

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、〇名の申請があった。当該保育園に利用が決定した子どものうち、最も利用調整基準及び調整指数において優先度が低い子どもは、利用調整基準がAランク、調整指数が1であり、利用調整基準がAランクであるものの、調整指数が0であった対象児童に、利用申請が認められないことは妥当である。

コ I保育園の利用調整について

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、〇名の申請があった。当該保育園に利用が決定した子どものうち、最も利用調整基準及び調整指数において優先度が低い子どもは、利用調整基準がAランク、調整指数が1であり、利用調整基準がAランクであるものの、調整指数が0であった対象児童に、利用申請が認められないことは妥当である。

サ J保育園の利用調整について

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、〇名の申請があった。当該保育園に利用が決定した子どものうち、最も利用調整基準及び調整指数において優先度が低い子どもは、利用調整基準がAランク、調整指数が4であり、利用調整基準がAランクであるものの、調整指数が0であった対象児童に、利用申請が認められないことは妥当である。

シ K保育園の利用調整について

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、〇名の申請があった。当該保育園に利用が決定した子どものうち、最も利用調整基準及び調整指数において優先度が低い子どもは、利用調整基準がAランク、調整指数が3であり、利用調整基準がAランクであるものの、調整指数が0であった対象児童に、利用申請が認められないことは妥当である。

ス L保育園の利用調整について

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、〇名の申請があった。当該保育園に利用が決定した子どものうち、最も利用調整基準及び調整指数において優先度が低い子どもは、利用調整基準がAランク、調整指数が4であり、利用調整基準がAランクであった対象児童に、利用申請が認められないことは妥当である。

セ 小括

本件各保育園に係る利用調整に基づく判断は、要綱、要領、基準通知及

び運用基準を画一的に当てはめて行った判断であり、適法かつ正当な判断であった。

なお、審査請求人は、「平成 31 年度横浜市保育所等利用案内によると『その他児童福祉の観点から、保健福祉センター長が特に保育の必要性の緊急度が高いと判断した場合には利用調整の優先順位が考慮される』とあるが、」審査請求人について考慮されず、緊急度が高いと認めれないことは違法又は不当である旨主張する。

しかしながら、審査請求人が主張する、平成 31 年 4 月からの就労を望んでいることは、基準通知別表 2「利用調整基準」の「父・母が保育できない理由、状況」において考慮されている。すなわち、運用基準において、基準通知別表 2「利用調整基準」の「父・母が保育できない理由、状況」の当てはめについて「産休・育休明けで児童が利用する場合は、休業前の就労実績を実績とみなすこととされており、既に利用調整基準の中で考慮されているのである。したがって、改めて「緊急度が高いと判断した場合」として重ねて考慮する必要はない。

同じく令和元年 5 月に第 2 子を出産予定であることは、基準通知別表 2「利用調整基準」「2 産前産後」において考慮されている。

同じく第 1 子出産時に出血多量で輸血とその後の通院が必要な状況となったことは、必要に応じて基準通知別表 2「利用調整基準」「3 (1) 病気・けが」において考慮される。

同じく第 2 子出産後に子育てを支援してもらえない存在がないことは基準通知別表 3「調整指数一覧表」の「保育の代替手段」において考慮されている。

また、二次利用調整受入可能な保育園又は定員に空きのある認可外保育施設に申し込めないという点は、他の申請人も同様の状況であり、審査請求人にのみ該当する事情とは言えない。

以上により、審査請求人の状況が、特に保育の必要性の緊急度が高いとは言えず、処分庁が改めてこれを考慮しなかったことに違法又は不当となる理由はない。審査請求人はその他の一般的な緊急性判断についても「一体どのような事情であれば緊急度が高いと認められるのか」、「その申告方法と現状申告方法が明示されていない理由を明快かつ簡潔に示せ」等と主張するが、同主張は、当審査会の調査審議の対象にはならない。

(3) 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。

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」と定めるところ、提示する理由の程度は、許認可等の性質、法令の趣旨、目的に照らし決定すべきであるが、抽象的・一般的なものでは不十分で、申請者が拒否の理由を明確に認識し得るものであることが必要となる（最高裁判所昭和38年5月31日判決）。

この点、本件処分と同時に提示すべき理由としては、「定員超過」との記載があり、申請拒否の理由を明確に認識し得るため、審査請求人の主張には理由がない。

(4) 児童福祉法違反、憲法違反等の主張について

審査請求人は、処分庁には児童福祉法第24条第4項から第7項までに規定する「支援」、「保育を行うこと」、「地域の実情に応じた体制の整備」等ができておらず、同法に違反すると主張する。

しかしながら、同条は、市町村に対して、保育所への入所を希望する全ての児童が入所できるだけの保育所の整備を一義的に義務づけているとは解しがたく、また、同法の趣旨を没却するような著しい懈怠がある場合にのみ違法となると解すべきである（東京高等裁判所平成29年1月25日判決）。

本件において、処分庁にこのような著しい懈怠は認められず、本件処分は違法又は不当であるとはいえない。

また、審査請求人は、本件処分により、対象児童は保育を受ける権利を侵害され、入所が認められた児童との間での不平等が生じ、審査請求人も保育所を利用する権利を侵害され、就労が困難になるなどして困窮する（憲法第13条、第14条及び第25条並びに児童福祉法第1条違反）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。

なお、審査請求人は、緑区子ども家庭支援課から、他の区などの遠距離にある保育所等に申し込むことを勧められたことについて、平成 31 年度横浜市保育所等利用案内の通える保育所等にのみ申し込む旨の注意書きと矛盾する旨主張するが、同主張は本件処分の適法性又は不当性の判断に影響を及ぼすものではない。

(5) 結語

以上により、本件処分について違法又は不当な点は見当たらないから、本件審査請求は、棄却されるべきである。

(6) 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。

(7) 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31年 3 月 4 日	・ 審査請求書（副本）の送付及び弁明書の提出等依頼
平成31年 3 月 15 日	・ 弁明書及び証拠書類の受理
平成31年 4 月 1 日	・ 弁明書の送付及び反論書の提出等依頼
平成31年 4 月 19 日	・ 書類その他の物件の提出要求
令和元年 5 月 9 日	・ 反論書等の提出再依頼及び物件提出のお知らせ
令和元年 6 月 10 日	・ 審理手続の終結
令和元年 6 月 14 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
令和元年 6 月 18 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
令和元年 7 月 23 日	・ 調査審議