

横浜市行政不服審査会答申
(第53号)

平成30年10月17日

横浜市行政不服審査会

1 審査会の結論

「平成 30 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、保育給付の支給認定申請を行った。平成 30 年 1 月 26 日、泉区長は、同条第 3 項の規定に基づき、保育必要量を「保育標準時間」として認定し、あわせて、泉福祉保健センター長（以下「処分庁」という。）は、同日付けで、泉区に所在する A 保育園の利用決定を行った。

その後、審査請求人は、同年 2 月 5 日、処分庁に対して、泉区に所在する B 保育園及び C 保育園（以下「本件各保育所」という。）への転園申請を行った。これに対して処分庁は、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、同年 3 月 8 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 4 月 11 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) いかなる具体的理由で転園保留となったのかが明らかでない（行政手続法（平成 5 年法律第 88 号）第 8 条違反）。本件処分に係る通知書には抽象的な理由の記載しかないため、理由の提示として不十分である。
- (2) 対象児童が姉と同じ保育所に入所を認められなければ、きょうだいと同じ保育所に入所を認められた他の児童との間で不平等が生じる。
- (3) 審査請求人は、子のきょうだいと同じ保育所を利用する権利を侵害され、児童の送迎に多くの時間を要しており、就労時間の制約を受けている。さら

に、送迎や保育園での保護者会、発表会、お迎え訓練等、全て別々の日に開催されるため、きょうだいそれぞれの開催日にその都度休みを取得しなければならず、不平等が生じるとともに就労時間の制約を受けている（憲法第13条、第14条及び第25条並びに児童福祉法第24条第1項、第2項、第3項及び第7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) 利用調整に関する基準

児童福祉法第24条第3項及び附則第73条第1項に基づく利用調整が必要な場合の利用調整基準として定められた、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。）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30年度子ども・子育て支援新制度 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、泉区において、窓口で配布を行っているほか、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、公表されている。

(2) 本件における利用調整について

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別表2「利用調整基準」及び基準通知別表2-2「その他の世帯状況」に照らしC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3「調整指数一覧表」に照らし調整指数3と判断した。また、既にきょうだいが施設・事業を使用している場合で、そのきょうだいが利用している同一の施設・事業の利用を申請する場合（きょうだいがどちらかの施設・事業に転園を申請する場合を含む）は、Bランク、調整指数4と判断した。

このランク及び調整指数に基づき、対象児童の姉が利用しているB保育園については、ランク「B」調整指数「4」を用いて、対象児童の姉が利用していないC保育園については、ランク「C」調整指数「3」を用いて調整を行った。

その結果、B保育園については、既に在所している園児により受入可能数

が満たされていたため、また、C保育園については、受入可能数が1名であるところ、18名の申請があり、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。

このため、処分庁は審査請求人に対して、定員超過を理由とした施設・利用調整結果（保留）通知書を送付し、通知したのであり、本件処分は各基準に基づいて行われているものであるから、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」及び横浜市行政不服審査会答申第13号「6 審査会の判断」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、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（審査請求人）は、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、Aランクに該当する。一方、対象児童の母は、居宅外労働であり、月16日以上かつ就労時間1週24時間以上の労働に従事しているため、Cランクに該当するが、基準通知別表2「(基準の考え方)」によれば、父と母とでランクが異なる場合は、順位の低いランクを適用するため、対象児童のランクはCランクとなる（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。）。ただし、姉が利用している保育園Bの利用申請を行う場合は、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(7)に該当するため、Bランクとなる。

また、基準通知別表3「調整指数一覧表」には、姉が利用している保育園Bについては、「既にきょうだい施設・事業を利用している場合で、同一の施設・事業の利用を申請する場合（きょうだいのどちらかが利用する施設・事業に転園を申請する場合を含む）」に該当し、調整指数が「4」となり、姉が利用していない保育園Cについては、「既にきょうだい施設・事業を利用している場合で、きょうだい利用している施設・事業以外に利用を申請する場合。又はきょうだいと同時に利用申請する場合」に該当し、調整指数が「3」となる

イ 本件各保育所の利用調整

(ア) B保育園の利用調整について

B保育園に利用申請を行う場合、対象児童はランクB、調整指数4となるが、B保育園の1歳児クラスは、11名の申請があったが、受入

可能数が0名であったため、利用申請が認められなかった者はいなかった。したがって、審査請求人の利用申請が認められないことは妥当である。

(イ) C保育園の利用調整について

C保育園に利用申請を行う場合、対象児童はランクC、調整指数3となる。C保育園の1歳児クラスは受入可能数が1名であるところ、これを上回る18名の申請があった。同保育園に利用が決定した児童のランクがAAランク、調整指数が3であった。したがって、ランクがC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。

(4) 理由の提示

審査請求人は、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、不十分であり、行政手続法第8条の規定に違反する旨主張する。

この点、同法第8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ない（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」の前提となる対象児童の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へのとって救済を求めることなどの便宜を考えても、本件処分の理由として、処分庁が判断したランク、調整指数等を提示することが望ましい。また、処分庁が判断した対象児童のランク、調整指数等を提示したとしても、例えば、当該保育所に入所した児童のうち最もランク及び調整指数の低い児童のランク及び調整指数等も併せて提示するなどしない限り、いかなる事実関係に

基づいて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、対象児童のランク、調整指数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、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、審査請求人はこれを知り得るものであるこということができるから、処分理由として「定員超過」とのみ提示された場合でも、本件各保育所に係る利用調整において、対象児童のランク、調整指数等を上回る児童数が少なくとも受入可能人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。

仮に、本件処分に係る理由をより具体的に記載するとすると、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な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、更にその具体的な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うる場合には、詳細なランク、指数等理由の根拠となる事実を逐一全て申請者に示さず、「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。

上記の諸点を踏まえると、処分庁が示した「定員超過」との本件処分の処分理由は、その記載自体から、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審査請求人において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) 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、「兄弟姉妹が同じ保育所を利用する権利を侵害され、児童の送迎に多くの時間を要しており、就労時間の制約を受けている。更に、送迎や保育園での保護者会、発表会、お迎え訓練等、全て別々の日に開催されるため、兄弟姉妹それぞれの開催日に審査請求人らもその都度休みを取得しなければならず、兄妹姉妹が同じ園に入所承諾された児童との間での不平等が生じるとともに休みを多く取得しなければならないこと

で就労時間の制約を受けている。」と主張し、憲法第 13 条、第 14 条及び第 25 条並びに児童福祉法第 24 条第 1 項、第 2 項、第 3 項及び第 7 項違反であると主張する。

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。

確かに、児童福祉法第 24 条第 1 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的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、第 2 項、第 3 項及び第 7 項に違反したということとはできない。

(6) 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。

(7) 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。

(8) 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30年 5 月 16 日	・ 審査請求書（副本）の送付及び弁明書の提出等依頼
平成30年 5 月 31 日	・ 弁明書及び証拠書類の受理
平成30年 6 月 22 日	・ 弁明書（副本）の送付及び反論書の提出等依頼
平成30年 9 月 11 日	・ 審理手続の終結
平成30年 9 月 18 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30年 9 月 18 日	・ 審査庁から諮問書及び事件記録等の写し受理
平成30年 9 月 19 日	・ 調査審議
平成30年10月17日	・ 調査審議