

(別紙)

諮問番号：平成 29 年 12 月 28 日付（処分）諮問第 1 号

答申番号：平成 30 年 4 月 5 日付（処分）答申第 1 号

答 申 書

第 1 審査会の結論

本件処分は取り消されるべきである。

第 2 事案の経緯

- 1 平成 28 年 11 月 14 日、審査請求人は、処分庁に対し、子ども・子育て支援法（平成 24 年法律第 65 号）第 20 条第 1 項の規定に基づく「施設型給付費・地域型保育給付費等支給認定申請書兼利用申込書」を提出した。
- 2 平成 29 年 2 月 20 日、処分庁は、審査請求人に対し、「保育所（園）入所不承諾通知書」により審査請求人が希望する保育所への本件児童の平成 29 年 4 月入所を不承諾とする処分をした。
- 3 平成 29 年 3 月 18 日、審査請求人は、審査庁に対し、本件処分の取り消しを求める審査請求をした。

第 3 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

(1) 審査請求の趣旨

本件処分の取り消しを求める。

(2) 審査請求の理由

審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

- (ア) 入所申込者が定員を上回る場合に児童福祉法第 24 条第 3 項に基づき、保育の利用について調整を行う際に用いられる保育利用調整基準表（以下「基準表」という。）が、(案)のまま使用され保育所入所不承諾が決定された。この処分は、(案)の基準表を用いたものであることから、変更可能と捉え得る。
- (イ) 保育の必要な児童の親権者が、就労であると同時に就学者である場合は、基準表の点数を配慮（加点）する必要がある、就労か就学のどちらか一方に点数がつく算定は改正すべき事由である。
- (ウ) 基準表の調整点数に、近隣に親族がいない家庭については考慮されていない。近隣に身寄りのない家庭等にとって唯一の手段である認可保育所（園）への入所不承諾通知書の理由が「定員以上の申込があったため」の文言のみで詳細な記載がなかった。

2 処分庁の主張

(1) 審査請求の趣旨に対する弁明

本件審査請求を棄却するとの裁決を求める。

(2) 審査請求の理由に対する弁明

(ア) 処分庁は、保育所定員を上回る入所申込があった場合、児童福祉法第 24 条第 3 項に基づき、保育の利用について調整を行い、保育の必要性が高い児童から順次、利用を決定している。基準表については、平成 28 年 12 月 1 日付けで決裁しているものと同一の内容になっているが、用いた基準表については、(案)を消し忘れたまま使用していたものであり、現在は、(案)の記載を削除している。

(イ) 保育の必要性については、保育所の入所が必要な時間を客観的に判断する指標としているところであり、審査請求人の夫の配点は、個人の配点の上限となるフルタイム勤務に適用される点数と同等で、審査請求人に不利益は生じない。

(ウ) 基準表における保育の代替手段の項目については、児童を同居の親族等へ預けることができる状況にある世帯を把握するために設けており、評点数から減点するしくみとなっている。

よって、近隣に親族等がない世帯は、相対的に優先され、一定の配慮がなされており、審査請求人の訴えはあたらない。

3 審査請求人の反論

審査請求人の反論書による主張は、おおむね次のとおりである。

(ア) 平成 29 年 2 月 20 日付、沖市保幼第 0220003 号により行われた保育所(園)入所不承諾処分は、母親の基本点数が低く算出され、本件児童は誤った評点数により審査されたものであり、平成 29 年 2 月 24 日の処分庁への来所時点で再確認が行われていれば、保育所(園)入所の可能性があったと考える。

よって、入所を希望する三か所の保育所(園)の「入所者(2歳児、5歳児)その家庭の保育利用の調整点の開示」を求める。

(イ) 弁明書の 5. 処分庁の意見(4) 近隣に親族等がない世帯が相対的に優先されるとあることから、「近隣に親族等がいた世帯で、減点対象になった家庭数」の開示を求める。

4 処分庁の主張

処分庁の弁明書による主張は、おおむね次のとおりである。

(ア) 平成 29 年 3 月 17 日に母親の基本点数の訂正により、本件児童の評点数は 2 点増としたが、入所を希望する三か所の保育所(園)における 1 歳児クラスの入所者の最低点数は、いずれも本件児童の訂正後の評点数より 2 点高いものとなっている。

(イ) 基準表においては、児童を同居の親族等へ預けることができる状況にある世帯を把握するための項目となっており、同居親族がいる世帯で減点対象

になった世帯はない。

第4 審理員意見書の要旨

1 結論

本件審査請求には理由があることから、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第46条第1項の規定により、本件処分は取り消されるべきである。

2 理由

(1) 本件に係る法令等の規定について

(ア) 児童福祉法第24条第3項及び第73条第1項は、保育所、認定こども園又は家庭的保育事業等の利用について調整を行う旨規定している。

(イ) その優先利用に関する基本的な考え方は、「子ども・子育て支援法に基づく支給認定等並びに特定教育・保育施設及び特定地域型保育事業者の確認に係る留意事項等について」（平成26年府政共生第859号・26文科初第651号・雇児発0910第2号内閣府政策総括官（共生社会政策担当）・文部科学省初等中等教育局長・厚生労働省雇用均等・児童家庭局長連盟通知）に例示され、その内容は、①ひとり親家庭、②生活保護世帯（就労による自立支援につながる場合等）、③主として生計を維持する者の失業により、就労の必要性が高い場合、④虐待又はDVのおそれがあることに該当する場合など、社会的養護が必要な場合、⑤子どもが障害を有する場合、⑥育児休業を終了した場合、⑦兄弟姉妹について同一の保育所等の利用を希望する場合、⑧小規模保育事業など地域型保育事業の卒園児童、⑨その他市町村が定める事由等となっており、当該市町村の保育所の数や定員、保護者や保育を必要とする児童の個別の状況などを踏まえた当該市町村長の合理的な裁量に委ねられている。

(ウ) 沖縄市においては、「沖縄市子ども・子育て支援法施行細則（平成27年沖縄市規則第31号）」第17条で、保育所利用の申込書の提出があった時は、別表に定める沖縄市保育利用調整基準表その他市長が必要と認める方法により保育の実施を行う児童を選考すると規定している。

(エ) 行政手続法（平成5年法律第88号）第5条第1項において、行政庁は、審査基準を定める旨が規定され、同条第3項において、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と規定している。

(オ) 行政手続法第8条第1項において、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し、同条第2項において、処分を書面でするときは、理由を書面により示さなければならないと規定している。

(2) 処分庁による本件入所不承諾処分の適法性について

児童福祉法においては、定員を上回る申込があった場合、利用の調整を行う旨規定しており、保育の必要性の高い者から保育所等の利用の斡旋を行う調整方法を原則としている。さらに同法は、保育の必要性の優先度を判断するにあたっては、市町村に一定の裁量権を与えている。

よって、処分庁では、保育の必要性の優先度を判断するための審査基準を定めて、その基準に基づき主に両親の就労時間等を評価項目とする基本点数を算出し、世帯やきょうだい入所の状況等を調整点数として加算・減算を行って評点数を算出し、点数の高い者から入所を承諾している。

本件処分の場合、基準表の基本点数について、就労か就学のどちらか一方しか点数がつかないことになっている。このことについては、県内他市の基準表と照らし合わせても同様な取扱いがされており、特段配慮に欠けているとは言えない。

また、基準表において「児童を概ね65歳未満の同居の祖父母や親族に預けることができる」の項目を設け、減点する方法が取られている。そのことから、審査請求人の主張する近隣に親族がいない家庭についての直接的な考慮はされていないものの、同居親族のいる家庭との比較において、必然的に点数に差が出る仕組みとなっており、裁量権を逸脱または濫用しているとは言えない。

(3) 行政手続法第5条の違反の有無について

処分庁において、児童福祉法第24条第3項に規定する保育所等の利用調整を公正かつ適正に実施するため、沖縄市子ども・子育て支援法施行細則において、それぞれの家庭の保育を必要とする状況を基準表により数値化したうえで、指数が高い児童から順に入所決定を行っており、当該基準表は、沖縄市こどものまち推進部内の保育利用調整基準表策定会議において議論の後、平成28年12月1日付けで決裁承認されていることから、行政手続法第5条第1項にいうところの「審査基準」が定められているといえる。

しかしながら、処分庁は、審査請求人の処分を行う際、当該基準表の(案)を消し忘れた表で算定していた。そのことについては、事務の不手際を否認しないが、その評点数は決裁を受けたものと同じであり、同法第5条第1項に違反したとまでは言えない。

また、行政手続法第5条第3項は行政庁に対し、審査基準自体を公にすることを義務付けている規定であるが、本項のいう「公にしなければならない」とは、申請をしようとする者あるいは申請者に対し、審査基準を秘密にしないという趣旨であり、対外的に積極的に周知することまで義務付けるものではない。

よって、本件処分において、審査請求人の求めに応じ審査基準を提示していることから、同条第3項に違反しているとは言えない。

(4) 行政手続法第8条の違反の有無について

本件処分において、審査請求人は、いかなる事実に基づいて処分が下され

たのかを解せたかについてであるが、行政手続法第8条第1項は、「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」と定めている。

保育所の入所判定にあたっては、その判断すべき事柄の性質上、より公正性・公平性を担保し、合理的かつ恣意を抑制した判断を行うべき必要性があり、申請者の予測可能性を保証し、また不服の申し立てに便宜を与えることにより不公正・不公平な取扱いがされることを防止することにある。

この件についてみると、処分庁が、基準表に基づいて、審査請求人の希望する保育所（園）に利用申込のあった全ての児童の指数を算定した結果、本件処分に付した理由は、保育所（園）入所不承諾通知書に記載された「定員以上の申込があったため」という文言のみである。このことから、どのような事実に基づいて判断されたのか、入所を決定した者と比較していかなる点で要件が低いと判断されたのか、どのような法的理由により判断されたのかが不明であり、同法第8条第1項にいう当該処分の理由が示されたものとは言えない。

よって、同法第8条第1項に違反するものと言わざるを得ない。

(5) 上記以外の違法性又は不当性の有無について

審査基準において、調整点が同一になった際の審査決定の参考のため、近隣に親族がいない家庭かどうかを判断する手段として、保育所入所申込書等に、親族の住所、職業等を記入する欄を設けるべき主張についてである。

保育所入所に係る選考方法やそれに基づく入所決定処分については、当該市町村の保育所の数や定員、保護者や保育を必要とする児童の個別の状況などを踏まえた当該市町村長の合理的な裁量に委ねられていると解され、その裁量権の行使に基づく処分が社会通念上著しく妥当を欠き、裁量権を逸脱又は濫用したと認められる場合に限り違法であると判断すべきである。

児童福祉法第24条第1項において、保育の実施は、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と規定しており、保育に欠ける要因は、あくまで保護者の就労等の状況で判断すべきものと考えられる。

そのことから、審査請求人の保育所入所申込書等に、親族の住所、職業等を記入する欄を設けるべき主張については、今後の入所選考の在り方のひとつとして意見を頂戴する程度で、処分庁による裁量権の逸脱又は濫用には該当し得ないと言える。

第5 調査審議の経過

- 1 平成29年12月28日 審査庁からの諮問受理
- 2 平成30年2月5日 調査審議
- 3 平成30年3月19日 調査審議

第6 審査会の判断の理由

(1) 実体的違法について

児童福祉法においては、市町村は、保育の需要に応じるに足りる保育所等が不足し、又は不足するおそれがある場合その他必要と認められる場合には、保育の必要性の認定を受けた子どもが認可保育所を利用するにあたっての利用調整を行うこととされており、保育の必要性の高い者から保育所等の利用の斡旋を行う調整方法を原則としている。

この調整とは、保育の必要性がありながら保育所等への入所が認められない児童が生じるという事態を想定しているものと考えられるから、保育所の定員を上回る必要があることを理由に、入所不承諾とする処分を行ったとしても、そのこと自体をもって児童福祉法第24条第1項に違反したとはいえない。（東京高裁平成29年1月25日判決参照）

また、調整を行うにあたって、保育の必要性の優劣に関していかなる判断基準によるべきかという点については、市町村の合理的な裁量に委ねられていると考えられる。（東京地裁平成19年11月9日判決参照）

よって、処分庁では、保育の必要性を判断するための審査基準を定めて、その基準に基づき主に両親の就労時間等を評価項目とする基本点数を出し、世帯や兄弟姉妹の入所状況等を調整点数として加算、減算を行って評点数を算出し、点数の高い者から入所を承諾している。

本件処分にあたり、処分庁が児童福祉法による裁量権の範囲において、保育の必要性の優先度を判断するための審査基準を定め入所を決定していることについて、違法、不当な点は認められない。

次に、本件処分の場合、基準表の基本点数について、就労か就学のどちらか一方にしか点数がつかないことになっているが、県内他市の基準表と比較をしても一般的に採用されているところであり、したがって、特段配慮に欠けているものとはいえず、違法、不当があったと認めることはできない。

また、基準表において「児童を概ね65歳未満の同居の祖父母や親族に預けることができる」の項目を設け、減点する方法が取られている。そのことから、審査請求人の主張する近隣に家族のいない家庭についての直接的な考慮はされていないものの、同居家族のいる家庭との比較において、必然的に評点数に差が出る仕組みとなっており、裁量権を逸脱または濫用しているとは認められない。

(2) 行政手続法違反について

行政手続法第5条第1項に関しては、処分庁は「沖縄市子ども・子育て支援法施行細則（平成27年規則第31号）」において、本件処分にあたっての審査基準を定めている。

しかしながら、処分庁は、本件処分において、当該基準表の（案）を消し忘れた表で算定していた。そのことについては、事務の不手際は否めないが、同表と実際に決裁を受けた基準表の評点数は同じであり、処分結果に差異が生じるわけではないから、違反とまではいえないと解される。

行政手続法第5条第3項に関しては、本件処分において、審査請求人の求めに応じ審査基準を提示するなど公にされていると解されることから、違反しないと考える。

次に、本件処分において、審査請求人はいかなる事実に基づいて処分が下されたのかを解せたかについてである。

行政手続法第8条第1項では、「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」と規定している。

判例では、行政手続法制定前から、理由付記には、行政庁の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制するとともに、拒否の理由を申請者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える機能があるとし、十分な理由付記を求めている。そして、理由付記の程度については、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用し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うるものでなければならず、単に根拠規定を示すだけでは十分ではないとしている。（最高裁昭和60年1月22日判決参照）

本件処分に係る保育所（園）入所不承諾通知書には、不承諾の理由として「定員以上の申込があったため」との記載がなされているが、このような包括的な記載だけでは、いかなる事実認定によって判断されたのか、どのような審査基準が適用され要件が低いと判断されたのか、いかなる法規を適用して入所不承諾と決定されたのかを、審査請求人が知り得ることはできないことから、行政手続法第8条第1項にいう当該処分の理由が示されたものと認めることはできない。

よって、本件処分においては、理由の付記に不備があり、行政手続法第8条第1項に違反し、取り消しを免れない。

(3) 以上のとおり、本件審査請求は、行政手続法第8条第1項の点についてのみ理由があることから、本件処分は取り消されるべきである。

平成30年4月5日

沖縄市行政不服審査会

会長 稲山 聖 哲

委員 大城 真 也

委員 小林 良

委員 中山 司