

諮問番号：平成29年度諮問第3号

答申番号：平成29年度答申第5号

答申書

第1 審査会の結論

広島市〇福祉事務所長（以下「処分庁」という。）が審査請求人に対して行った保育所等入所保留処分（以下「本件処分」という。）についての本件審査請求は、行政手続法（平成5年法律第88号）に定める手続に反するという点において理由があるから、本件処分は取り消されるべきであるという広島市長（以下「審査庁」という。）の判断は、妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

以下の理由から、本件処分は違法である。

- 1 本件処分は、いかなる審査基準により審査されたのかが明らかでない。
- 2 審査請求人の子（以下「本件乳幼児」という。）は、保育に欠ける児童であり、入所不承諾になると保育を受ける権利が侵害され、入所を承諾された児童との間で不平等が生じる。
- 3 審査請求人は、保育所を利用する権利が侵害され、就労が困難になり困窮する。
- 4 処分庁は、入所不承諾としているにもかかわらず、本件乳幼児の適切な保護をしようとしていない。

第3 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

行政手続法に定める手続に反するという点において本件審査請求には理由があるから、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 審理員意見書の理由

(1) 本件乳幼児に係る利用調整について

ア 利用調整に係る法等の規定

（ア） 児童福祉法の規定

児童福祉法（昭和22年法律第164号。以下「法」という。）第24条第1項は、市町村は、法及び子ども・子育て支援法（平成24年法律第65号。以下「支援法」という。）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、同条第2項に定めるところによるほか、当該児童を保育所において保育しなければならない旨規定している。

法第73条第1項の規定により読み替えられた法第24条第3項は、当分の間、市町村は、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) 児童福祉法施行規則の規定

児童福祉法施行規則（昭和23年厚生省令第11号。以下「省令」という。）第24条は、市町村は、法第24条第3項の規定に基づき、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場合（法第73条第1項の規定により読み替えて適用する場合を含む。）には、保育の必要の程度及び家族等の状況を勘案し、保育を受ける必要性が高いと認められる児童が優先的に利用できるよう、調整するものとする旨規定している。

(ウ) 広島市保育の実施等に関する規則の規定

広島市保育の実施等に関する規則（昭和62年広島市規則第29号。以下「規則」という。）第2条第1項は、法第24条第1項に規定する乳幼児について、保育所若しくは認定こども園において保育を受けようとし、又は家庭的保育事業等により保育を受けようとする者は、所定の申込書を福祉事務所に提出しなければならない旨規定している（広島市では、利用調整に関する事務は、市長から福祉事務所に委任されている（広島市福祉事務所に對する事務委任規則（昭和29年広島市規則第57号）第2条第3号）。）。

(エ) 広島市保育の実施等に関する要綱の規定

広島市保育の実施等に関する要綱（以下「要綱」という。）第5条第1項は、福祉事務所に、規則第2条第1項の規定による申込書を受け付けた場合において、申込みに係る乳幼児数とその保育所等の空き定員を超えるときは、関係職員を構成員とする選考会議を開き、要綱別表に定める運用基準に基づき、保育の必要の程度及び家族等の状況を勘案して公平な審査を行い、保育所等の受入れ態勢等を考慮して保育の実施の承諾又は利用の要請について決定するものとする旨規定している。

要綱別表は、運用基準（就労に係る部分）を次のとおり定めている。

a 保育の必要性の事由としての「就労」の定義

(a) 居宅外で労働することを常態としていること。

(b) 居宅内で当該乳幼児と離れて日常の家事以外の労働をすることを常態としていること。

b 運用基準

(a) 常用勤務

① 定義 就労時間が1日8時間（昼休みも含む。）以上かつ健康保険の被保険者である者又は居宅外就労者（就労予定者を除く。）で就労時間が1月160時間（昼休みも含む。）以上である者

② 優先度ランク A（入所に係る申込みのあった乳幼児数が保育所等の受入れ能力を超える場合、優先度ランク（優先度は、A、B、C、Dの

順とする。)を基本とする。)

(b) パートタイマー、自営業・農業等の従事者

① 定義 就労時間が本市が定める下限時間以上の者

② 優先度ランク B

(c) 内職

① 定義 就労時間が本市が定める下限時間以上の者

② 優先度ランク C

イ 就労時間の下限に係る支援法等の規定

(ア) 支援法の規定

支援法第19条第1項は、子どものための教育・保育給付は、同項各号に掲げる小学校就学前子どもの保護者に対して行う旨規定しており、同項各号は、それぞれ次の小学校就学前子どもを掲げている。

a 第1号 満3歳以上の小学校就学前子ども（第2号に掲げる小学校就学前子どもに該当するものを除く。）

b 第2号 満3歳以上の小学校就学前子どもであって、保護者の労働又は疾病その他の内閣府令で定める事由により家庭において必要な保育を受けることが困難であるもの

c 第3号 満3歳未満の小学校就学前子どもであって、第2号の内閣府令で定める事由により家庭において必要な保育を受けることが困難であるもの

(イ) 子ども・子育て支援法施行規則の規定

子ども・子育て支援法施行規則（平成26年内閣府令第44号。以下「府令」という。）第1条は、支援法第19条第1項第2号の内閣府令で定める事由は、小学校就学前子どもの保護者のいずれもが第1条各号のいずれかに該当することとする旨規定している。

そして、府令附則第2条の規定により読み替えられた府令第1条第1号は、「一月において、市町村（特別区を含む。以下同じ。）が定める時間以上労働することを常態とすること」と規定している。

(ウ) 広島市子ども・子育て支援法施行細則の規定

広島市子ども・子育て支援法施行細則（平成27年広島市規則第1号）第2条は、府令第1条第1号に規定する広島市が定める時間は、30時間とする旨規定している。

ウ 利用調整の判断に係る審査

市町村は、保育の必要性がある児童に係る保育所等の利用について、定員を上回る必要がある場合には、保育を受ける必要性の高い児童が優先的に利用できるよう調整を行うことになるところ、保育所への入所を希望する児童の中から入所する児童を選考するに当たり、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ものと解されており、保育の必要性の優劣の判断につき、当該市町村において、一定の判断基準を定めており、当該

判断基準に従って判断された場合においては、当該判断基準それ自体あるいはそれに基づく判断において、著しく不合理な点がある場合には、裁量権の範囲の逸脱又は濫用があるものとして、当該判断が違法となる（東京地裁平成19年11月9日判決参照）。

さらに、裁量権の範囲の逸脱又は濫用により違法とまではいえないが、当該処分基礎となる法や制度の目的に照らして不合理であること、例えば、裁量権の範囲内にある事由に関する処分庁の判断が当該処分の趣旨及び目的に反している場合には、当該判断は、不当となる。

エ 本件処分に係る運用基準の合理性について

運用基準では、「就労」を「常用勤務」、「パートタイマー、自営業・農業等の従事者」及び「内職」に区分している。

このうち「常用勤務」については、いわゆるフルタイム就労に相当するものであり、就労のため乳幼児と離れる時間（就労時間）が長く、他のものと比較して保育の必要性が高いと考えられる。

「パートタイマー、自営業・農業等の従事者」のうち、パートタイマー及び農業等の従事者については、居宅外で乳幼児と離れて就労していることから、仕事をしながら乳幼児の面倒を見ることができない。また、自営業の従事者については、内職に比べて仕事の内容及び時間を自ら決めることができる余地が少なく、仕事をしながら乳幼児の面倒を見ることができない場合が多いと考えられる。そのため、これらについては「内職」と比較して保育の必要性が高いと考えられる。

したがって、運用基準における優先度ランクを、「常用勤務」についてAと、「パートタイマー、自営業・農業等の従事者」についてBと、「内職」についてCと、それぞれ定めていることが不合理であるとはいえない。

また、「就労」以外の事由では、「保護者の疾病・障害」における「入院」（傷病のため入院している者）、「同居又は長期入院等している親族の介護・看護」における「病院等付添」（病院等で常時看護に従事している者）、「虐待やDVのおそれのあること。」（虐待やDVのおそれがある場合など社会的養護が必要な場合）などについて、優先度ランクをAとしている。これらは、フルタイム就労と同様、保育の必要性に係る事由（府令第1条各号）と規定されているもののうち、乳幼児と離れる時間が長いものや、利用調整を行う上で特別の配慮を必要とするものである。そのため、いずれも保育の必要性が高いと認められるため、これらの優先度ランクをAと定めていることに不合理な点は見られない。

オ 本件処分における運用基準の適用の合理性について

(ア) 本件乳幼児に係る優先度ランク

本件乳幼児の父（審査請求人）は、居宅外で労働することを常態としていること、就労時間が1日8時間（昼休みも含む。）以上であること及び同人が健康保険の被保険者であることから、運用基準の「常用勤務」に該当し、本件乳幼児の母は、居宅外で労働することを常態とし、就労時間が1月30時間以上で

あるが1日8時間（昼休みも含む。）未満であること及び同人が健康保険の被保険者ではない者として平成29年4月1日から就労予定の者であることから、運用基準の「パートタイマー、自営業・農業等の従事者」に該当する。

以上から、本件乳幼児の優先度ランクはBとなる。

(イ) 本件各保育園に係る利用調整

審査請求人が本件乳幼児の入所を希望したA保育園、B保育園及びC保育園（以下「本件各保育園」という。）に係る利用調整の状況は、次のとおりであることが認められる。

a A保育園については、1歳児の新規入所可能人数が27人であったところ、選考の対象となった入所希望者45人のうち優先度ランクAの者が36人であったため、同園への入所を承諾された者はいずれも優先度ランクAであった。

b B保育園については、1歳児の新規入所可能人数が9人であったところ、選考の対象となった入所希望者27人のうち優先度ランクAの者が20人であったため、同園への入所を承諾された者はいずれも優先度ランクAであった。

c C保育園については、1歳児の新規入所可能人数が2人であったところ、選考の対象となった入所希望者47人のうち優先度ランクAの者が34人であったため、同園への入所を承諾された者はいずれも優先度ランクAであった。

(ウ) 以上のとおり、本件乳幼児の優先度ランクはBであったところ、本件各保育園への入所を承諾されたのは、いずれも保育の必要性がより高い優先度ランクAの乳幼児であるから、本件処分の判断において、運用基準の適用に不合理な点があったとか、適切でなかったとはいえない。

カ 審査請求人の主張について

審査請求人は、本件処分がいかなる審査基準により審査されたのかが明らかでない旨主張するが、この点について、広島市では、要綱別表に定める運用基準の内容を「利用調整における基準表」として広島市ホームページに掲載することにより公表しているほか、処分庁の窓口に備え付けているため、審査基準が明らかでないとはいえない。

また、審査請求人は、本件処分により、保育に欠ける児童である本件乳幼児と入所を承諾された児童との間で不平等が生じる、審査請求人は就労が困難になり困窮する、処分庁が本件乳幼児の適切な保護をしようとしていないなどと主張しており、これらの主張は、処分庁は法第24条第1項に基づいて、本件乳幼児を審査請求人が希望する保育所（本件各保育園）において保育する義務を負っており、本件処分はこれに違反するものであって違法であると主張する趣旨のように解される。

しかし、法第24条第3項及び第73条第1項の規定が置かれていることから

すれば、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るという事態を想定しているといえる（東京高裁平成29年1月25日判決参照）。そうすると、処分庁が、定員を上回る必要がある場合に利用調整を行った結果、審査請求人の希望する保育所への入所ができなかったとしても、そのこと自体をもって、処分庁が法第24条第1項の義務に違反したということとはできない。

(2) 本件処分における理由提示は十分であったかについて

ア 理由提示の必要性とその内容

行政手続法第8条第1項本文は、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に、同時にその理由を申請者に示さなければならないとしている。また、同条第2項は、同条第1項本文に規定する処分を書面とするときは、同項の理由は書面で示さなければならないとしている。

それは、拒否事由の有無についての行政庁の判断の慎重と合理性を担保して恣意を抑制するとともに、拒否の理由を申請者に知らせて不服申立てに便宜を与える趣旨に出たものである。このような趣旨に鑑みれば、行政手続法第8条第1項本文及び同条第2項に基づいて書面により理由を提示する場合には、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して当該申請が拒否されたのかということ、申請者においてその記載自体から了知し得るものを示さなければならないものである。そして、その記載が理由の提示として不十分な場合、当該行政処分は、同条第1項本文の定める理由提示の要件を欠く違法な処分として取消しを免れないものである（福岡地裁平成25年3月5日判決参照）。

イ 本件処分に係る保育所等入所（利用）保留通知書に記載された理由について

本件処分に係る保育所等入所（利用）保留通知書（以下「本件通知書」という。）には、本件処分の理由として「定員等に余裕がないため」と記載され、理由は示されている。

しかし、この記載だけでは、本件各保育園に空き定員を上回る必要があるため保育を受ける必要性の高い児童が優先的に利用できるよう調整を行った結果保留となったのか、それとも、本件各保育園に空き定員がなかったため保留となったのかということ、申込みをした審査請求人が知ることができない。

そうすると、本件においては、本件通知書に単に「定員等に余裕がないため」と記載されていたにすぎなかった以上、行政手続法第8条第1項本文の要求する理由提示としては不十分である。

ウ まとめ

したがって、本件処分は、行政手続法第8条第1項本文の定める理由提示の要件を欠く違法な処分であり、この点からは本件処分は取消しを免れない。

第4 審査庁の裁決に対する考え方の要旨

本件審査請求は、審理員意見書のとおり、取り消されるべきである。

第5 調査審議の経過

平成29年7月19日	審査庁から諮問書を受領
平成29年8月7日	第1回合議体会議 調査審議
平成29年9月11日	第2回合議体会議 調査審議
平成29年10月16日	第3回合議体会議 調査審議
平成29年10月18日	処分庁への調査依頼
平成29年11月13日	第4回合議体会議 調査審議

第6 審査会の判断の理由

1 本件処分の手続的適法性について

(1) 本件処分における理由提示は十分であったかについて

本件処分は、入所を希望する申請に対し、それを拒否する処分を行ったものと認めることができる。申請に対する拒否処分を行う場合は、行政手続法第8条第1項本文の規定により、申請者に対し当該処分の理由を示されなければならないとされているところ、これは、行政庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服の申立てに便宜を与えることと解されている。そして、処分に付すべき理由としては、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して当該処分を行ったかということを、また、当該処分が同法第5条の審査基準を適用した結果であってその審査基準を公にすることに行政上特別の支障がないときには、いかなる事実関係についていかなる審査基準を適用して当該処分を行ったかを、それぞれ申請者においてその記載自体から了知し得る程度に示す必要があると解されている。

これを本件についてみると、理由提示の内容としては、他の希望者の世帯状況等のプライバシーを侵害するおそれのある情報が含まれないよう配慮しつつ、少なくとも、申請者の世帯等の状況から運用基準のどの区分が適用されたのかを示した上で、優先順位の劣後により保留となったことが申請者において了知し得る程度のものである必要があると思われる。

しかし、本件通知書には、本件処分の理由として「定員等に余裕がないため」とだけ記載されており、この記載だけでは、上記観点からみて十分なものとはいえない。

よって、行政手続法に定める手続に反するという点において本件処分は取り消されるべきであるとの審査庁の判断は妥当である。

(2) その他

審査請求人は、本件処分がいかなる審査基準により審査されたのかが明らかでない旨主張しているが、広島市では、「利用調整における基準表」を広島市ホームページに掲載することにより公表しているほか、処分庁の窓口に備え付けていることから、当該主張は採用できない。

2 本件処分の実体的適法性・妥当性について

本件処分は、前記1のとおり手続に瑕疵のある違法な処分であり、取消しを免れないものではあるが、念のため、実体的適法性・妥当性についても、以下のとおり判断する。

(1) 本件処分に係る運用基準の合理性について

保育所への入所を希望する児童の中から入所する児童を選考するに当たり、保育の必要性の優劣に関し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ものと解されている（前掲東京地裁平成19年11月9日判決参照）。

本件処分に係る運用基準については、就労等のために乳幼児と離れる時間等を考慮し、保育の必要性の程度に応じて優先度ランク（A～D）を定めていることが認められ、不合理な点は見られない。

(2) 本件処分における運用基準の適用の合理性について

本件乳幼児の優先度ランクはBであること、審査請求人が希望する本件各保育園への入所を承諾されたのは、いずれも保育の必要性がより高い優先度ランクAの乳幼児であったことが認められ、本件処分の判断において、運用基準の適用に不合理な点があったとか、適切でなかったとはいえない。

(3) 法第24条第1項及び第2項の義務違反の有無について

保育を必要とすると判断された児童について、市町村は、法第24条第1項の規定により保育を実施する義務を負っている。

このことについて、法第24条第3項及び第73条の規定が置かれていることからすれば、法は、利用調整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るという事態を想定しており（前掲東京高裁平成29年1月25日判決参照）、審査請求人の希望する保育所への入所ができなかったとしても、そのことをもって、処分庁が法第24条第1項の規定による保育の義務に違反したということとはできない。

また、市町村は、保育を必要とすると判断された児童に対し、法第24条第2項の規定により認定こども園等により必要な保育を確保するための措置を講じる義務を負っているところ、処分庁は、本件乳幼児についても審査請求人に対して認定こども園等に係る情報提供を行っており、同項の義務を果たしている。

以上のことから、本件において、処分庁に法第24条第1項及び第2項の義務違反があったとは認められない。

広島市行政不服審査会合議体

委員(合議体長) 大久保 隆志、 委員 廣田 茂哲、 委員 福永 実