

諮問番号：平成29年度諮問第4号

答申番号：平成29年度川行審答申第4号

答 申 書

第1 審査会の結論

本件審査請求に係る処分を取り消すとする審査庁の意見は、妥当である。

第2 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

処分庁が行った審査請求人に対する保育所等利用保留決定処分を取り消すとの裁決を求める。

(2) 審査請求の理由

ア いかなる具体的理由で入所不承諾となったのか明らかでない。(行政手続法第8条違反)

イ 十分な数の認可外保育施設を認定していない。

ウ 利用調整基準について、きょうだいのある児童との不平等、所得による不平等が生じている。

エ 二次調整で収入の低い世帯が割り込みをして待ち人数が繰り下がった。

オ 審査請求人の健康上の理由を明記したにもかかわらず、全く考慮されていない。

カ 児童福祉法第24条の各項に違反している。

キ 児童福祉法第2条を実施する機会を行政に奪われ対象児童は児童福祉法第1条の権利を奪われることになる。

ク 見学もしていない者に認可保育所への入所を許可している。

ケ 補正期限を1か月与えないことは、適切な申立てができないよう操作している。

2 審査庁の主張

(1) 裁決についての考え方

本件審査請求に係る処分を取り消す。

(2) 理由

ア 行政手続法第8条違反について

本件通知書の「利用調整の結果、内定とならなかったため」という記載からは、いかなる事実関係に基づき、いかなる審査基準を適用して本件処分を行ったのかが明確でなく、当該記載から審査請求人がこれらを知ることは不可能であると言わざるを得ない。

行政手続法第8条によれば、処分の理由は処分と同時に示さなければならず、また、書面で処分するときは理由も書面により示さなければならないものである。利用案内及び要綱が川崎市公式ウェブサイトに掲載され、利用案内には利用調整の一般的な説明や利用調整基準が掲載されているが、このことは、審査基準を設定し、これを公にすべきことを定めた行政手続法第5条には適合しているものの、本件処分の理由を提示しているものとは言えず、処分より後に問合せに応じて口頭で処分理由を説明するという対応も、これをもって理由提示義務を果たしたことにはならない。

保育所等利用調整のように、一時に大量の処分が行われ、しかも他の申込者のプライバシー等にも配慮を要するような場合、処分時点で利用調整会議の詳細な経過等まで記載することは困難であり、処分理由の記載としては、一定の抽象化した内容とならざるを得ないものと考えられる。

以上のことから、本件処分の理由としては、申込者が定員を超えたため、要綱に定める利用調整基準に従い、申込児童に対しランク・指数等を付与した上で利用調整を行った結果、より保育の必要性が高いと認められる児童がおり、内定とならなかった旨の記載をすべきであり、個々の保育所に係る利用調整結果及び順位などについての詳細は、他の申込児童及び保護者のプライバシーにも配慮しつつ、個別の状況に応じ可能な範囲で窓口における口頭説明により示すこともやむを得ない。

よって、本件処分は理由の記載に瑕疵があり、行政手続法第8条に違反するものであって、違法として取消しを免れない。

イ 認可外保育施設の認定数が十分でない等について

審査請求の理由の「十分な数の認可外保育施設を認定しておらず」との記載は、川崎認定保育園についてのものと解されるが、川崎認定保育園は、児童福祉法上の認可を受けていない保育施設について、認定を受けようとする事業者から認定申込書の提出を受け、川崎市において適否を審査し決定するというもので、川崎市は、一定の保育環境、サービス水準の維持・向上と保護者負担の軽減を図る形で支援しているが、川

崎市が主体となって整備するものではない。

審査請求人の主張は、川崎市に対する要望としては理解できるものの、本件処分の要件ないし考慮要素とは言えず、本件処分の違法不当の理由になるものとは考えられない。

ウ きょうだいのある児童との間の不平等、所得による不平等について
(ア) 保育所等の優先利用は、複数の保育所等への送り迎えをしなければならなくなる保護者の負担を考慮したものと解され、その理由自体、不合理なものとは考えられないが、きょうだい入所であるというだけで優遇されるというものではなく、あくまで同ランク同指数となった場合に加点されるものであって、きょうだい入所の申込者を不当に優遇するものではなく、不平等な取扱いであるとは考えられない。

(イ) 養育している子どもが3人以上の世帯については、やはり子育てへの負担を考慮したものと解され、理由自体不合理なものとは考えられないが、きょうだい入所の場合との違いも踏まえ、同一ランク・指数・項目点で並んだ場合の最後の段階での優先措置としていることから、不平等な取扱いであるとは考えられない。

(ウ) 所得状況のより低い世帯を優先させる措置に関しては、そもそも利用調整基準は、児童の保育の必要性により優先順位をつけるものであるから、保護者の所得の高低により保育の必要性に差をつけることは本来、困難である。利用調整基準では、所得状況は、同一ランク・指数・項目点で並んだ場合の最後の段階での優先措置となっており、保育所が児童福祉施設であることや、保育料の点で認可外保育施設の利用などの保育の代替手段がより困難な世帯に対する考慮として合理性を有するもので、不平等な取扱いであるとは考えられない。

エ 二次利用調整からの新規申込者によって順位が下げられたのは所得による不平等であることについて

二次利用調整は、一次利用調整での内定者が辞退するなどして受け入れ枠に空きが生じた場合に、一次利用調整で利用保留となった申込者及び二次利用調整受付期間の申込者を対象として行われる。一次利用調整の段階からの申込者が優先されるものではなく、一次利用調整の場合と同様、平成29年4月1日からの入所を希望する者からの申込みに対して利用調整を行い、その時点で保育の必要性のより高い者から内定としているもので、特段不合理な点があるとは考えられない。

オ 健康上の理由が考慮されていないことについて

審査請求人（父）の病後の健康状態は子育てをする上での不安要素であることは理解できるものの、利用調整においてこの点を考慮することは困難であり、審査請求人にとってより有利となる「保護者の状況」欄の「1 居宅外労働」を適用し〇ランクとした処分庁の判断は適正であったと考えられる。

カ 児童福祉法第24条違反の主張について

（ア）保育所の利用申込みが定員を上回る場合に利用保留とすることは認められるか

児童福祉法第24条は、利用調整を行って保育を受ける必要性が高いと認められる児童から内定とした結果、利用保留となる児童が発生することを想定しているものと解され、保育を必要とする全ての児童をいかなる場合においても保育所で保育することを義務付けているものではない。

（イ）本件処分に係る利用調整は適正か

本件処分に係る利用調整については、川崎市の利用調整基準に従い適正に行われているものと認められ、裁量権の逸脱又は濫用があったとは言えない。

（ウ）児童福祉法第24条の趣旨と本件処分

児童福祉法第24条は、市町村が保育を必要とする児童について、保育所において保育しなければならない旨を定めているだけでなく、市町村の役割・責務について様々な形で定めており、川崎市においても多様な保育施策が実施されているところである。本件児童についても、本件処分の後、希望する認可保育所の追加等の勧奨、川崎認定保育園の勧奨等が行われたことが認められることから、本件処分が同法第24条第1項から第3項までに違反しているものとは言えない。

また、同条第4項及び第5項は、要保護児童等として報告のあった児童等を対象とした規定で、本件児童についてはこれに該当する事実とは認められていない。

さらに、同条第6項は市町村に対して具体的な措置を義務付けているものではなく、同条第7項は市町村の保育受入れ体制の充実のための政策的な規定であり、裁量的判断の余地が大きいと解される場所、川崎市においても様々な形で保育サービスの充実を図ってきており、適切な対応や体制整備を行わなかったものとは言い難く、同項に違反しているものとは考えられない。

以上のことから、本件処分が児童福祉法第24条に違反しているものとは言えない。

キ 保育を受ける権利の侵害・入所承諾された児童との不平等について
本件処分によって、審査請求人が何らの保育サービスも受けられない状態のまま放置され続けるものとは言い難く、本件処分をもって、審査請求人の児童福祉法第2条を実施する機会が奪われ、本件児童が同法第1条の権利を奪われているものとは認められない。

ク 見学もしていない者が入所していることについて
保育所等の利用調整は、あくまで利用調整基準に従い、保育の必要性のより高い児童から内定とするものであり、入所者の決定に際し、事前に見学をしたことが考慮されていないことが違法又は不当であるとは言えない。

ケ 補正期間が短いことについて
審査請求書提出後の補正命令の期限についての不服は、本件処分に対する不服とは別であって、審査請求の理由とはなり得ない。また、平成29年4月13日付けで送付した補正命令の補正期間が同年5月2日であることが、社会通念上、審査請求書の補正について定めた行政不服審査法第23条にいう「相当の期間」とは言えないほど不当に短いとは考えられない。

コ その他上記で検討した事項以外に、本件処分に違法又は不当な理由となる点は認められない。

第3 審理員意見書の要旨

- 1 裁決についての考え方
本件審査請求に係る処分を取り消す。
- 2 理由
上記第2 2(2)と同様

第4 調査審議の経過

平成29年10月25日 諮問の受付
同年11月27日 第1回審議
同月29日 川崎市長あて調査を実施
同月30日 川崎市長から上記調査に対する回答の提出
同年12月 8日 第2回審議

第5 審査会の判断の理由

1 審理手続の適正について

本件審査請求の審理手続は、適正であると認められる。

2 審査会の判断について

(1) 行政手続法第8条違反について

本件通知書には、本件処分の理由として、「利用調整の結果、内定とならなかったため」と記載されているのみであり、この記載では、いかなる事実関係に基づき、いかなる審査基準を適用して本件処分がされたのかが明確でなく、また、処分後に問合せに応じて口頭で処分理由を説明するという対応も、行政手続法の定める理由提示義務を十分に果たしているとは言えない。

したがって、本件処分は行政手続法第8条違反で取り消されるべきとする点については、審理員意見書と同意見である。

ただし、本件処分の理由として記載する内容については、「申込者が定員を超えたため、要綱に定める利用調整基準に従い、申込み児童に対しランク・指数等を付与した上で利用調整を行った結果、より保育の必要性が高いと認められる児童がおり内定とならなかった」とするだけではなお抽象的で、行政手続法第8条違反とした上記根拠に照らすと不十分であり、可能な限り具体的な事項を処分理由として記載すべきである。一方で、保育所等利用調整が一時に大量の処分を行うものであること、一回の利用調整において多数の保育所等について判断がなされること、第三者のプライバシー等に配慮を要する事項が含まれることにも考慮する必要がある。そのため、保育所等利用調整結果決定処分の理由の提示については、次のとおり対応すべきであると考える。

ア 利用申込者自身のランク・指数・項目点

これらの事項は、利用調整基準に従い保育所等利用の申込者に個別に付与されるものであるが、当該利用調整基準は公表されており、当該利用調整基準に当てはめることで本人が自身のランク・指数等を確認できるものである。

処分理由提示の趣旨の一つが、処分の理由を相手方に知らせて不服の申立に便宜を与えることであることを踏まえると、これらの事項を明示しないと、本人の認識とは異なるランク・指数等が付与されていた場合に不服申立の機会を奪われ得ることになり、その趣旨に反するほ

か、仮に付与されたランク・指数等に誤りがあった場合、その状態が放置されることとなり、利用調整が適切に行われないうこととなる。

そのため、これらの事項については、通知書に明記する等、適当な方法により処分と同時に利用申込者に明示すべきである。

イ 申込みをした保育所等ごとの募集人数、申込者数及び内定者数

理由提示の程度については、いかなる事実関係に基づきいかなる審査基準を適用して当該処分がされたのかが、その記載自体から分かるものでなければならぬと解されることに鑑みると、これらの事項は、処分の前提となる事実関係であることから、本来、処分理由として明示すべきものである。

しかしながら、これらの事項は、申込みをした多数の保育所ごとに異なるため、保育所等利用調整のように一時に大量の処分を行わなければならない場合、利用保留となった全ての申込者に対し、申込みに係る全ての保育所等について個別に記載することは、事務処理上相当な困難を伴うものと考えられる。

そのため、これらの事項は、市のホームページで公表した上で、通知書にその旨を記載する等の方法により示すこともやむを得ない。

ウ 申込みをした保育所等ごとの利用申込者自身の順位及び内定した申込者のうち最も順位の低い申込者のランク・指数・項目点

これらの事項は、利用調整の結果、保育所等の利用保留とされた場合に、どのような事由によってその保育所等に入所する児童が決定されたか、また、その保育所等の利用調整の中で自身の位置を把握できるという点で、いかなる事実関係により処分がされたかを知るために有益な情報であると言える。

しかしながら、これらの事項を処分理由として明示した場合、保育所等の利用調整の性質上、他の申込み児童の具体的な養育状況、保護者の勤務状況等といった第三者のプライバシー等が推認される可能性があり、処分理由として一律に記載することには問題がある。

そのため、これらの事項は、処分後に可能な範囲で窓口における口頭説明により示すなど、必要に応じて適当な方法により第三者のプライバシー等に影響のない範囲で示すこともやむを得ない。

(2) 認可外保育施設の認定数が十分でない等について

審査請求の理由である「十分な数の認可外保育施設を認定しておらず」との記載について、保育所利用調整の際に有利に考慮される認可外保育施設を既に利用しているという事情が、川崎認定保育園の利用に限ら

れており、それ以外の認可外保育施設利用者には認められていないという前提のもとで、多数の認可外保育施設の中で川崎認定保育園の認定が十分に行われていないという趣旨の主張であるとする、そもそも川崎市の利用調整基準である要綱の別表第3は「現に認可外保育施設等に児童を預けており」としており、川崎認定保育園以外の認可外保育施設等も項目点の加点対象となることから、審査請求人の主張は認めることはできない。

また、上記理由の記載について、「認可外保育施設自体が少なすぎる」という趣旨であると考え、川崎市においては、川崎認定保育園、おなかもみ保育室など様々な形で認可保育所以外の保育サービスの充実を図ってきているところであり、児童が必要な保育を受けることができるよう体制整備を行っているため、このことをもって違法不当とは言えない。

(3) きょうだいのある児童との間の不平等、所得による不平等について

これらは、利用調整基準についての主張であるが、まず、きょうだいのある児童に関する項目は、複数の保育所等への送り迎えをしなければならなくなる保護者の負担を考慮するものとして合理性を有する。次に、所得の状況に関する基準は、認可外保育施設の利用などの保育の代替手段が、保育料の点で所得のより少ない世帯に大きな負担となることを考慮するものとして合理性を有する。したがって、これらは、利用調整基準として不適当なものとは認められないため、違法不当とは言えない。

(4) 二次利用調整からの新規申込者によって順位が下げられたのは所得による不平等であることについて

一次利用調整からの申込者が二次利用調整において優先されず、二次利用調整で全ての申込者について改めて順位付けをすることは、その時点で保育の必要性のより高い児童を優先して保育するという点で児童福祉法の趣旨にも合致するものであり、不合理な点はなく、違法不当とは言えない。

(5) 健康上の理由が考慮されていないことについて

保育所の利用について利用定員を上回る申込みがあった場合に利用調整を行うこととなるが、利用調整基準は、限られた利用定員に対して公平公正に内定者を決定するために定められているものである。川崎市の利用調整基準においては、保護者の心身の状況は、要綱別表第1のランク及び別表第2の指数を付与する際に考慮されることになっている。これらの基準を画一的に適用することで利用調整の平等性を担保しているため、

処分庁の判断は一定の合理性があると認められるものであり、違法不当とは言えない。

(6) 児童福祉法第24条違反の主張について

児童福祉法第24条においては、保育の必要性について認定を受けた児童について、同条第2項に定めるところによるほか、市町村が保育所において保育をしなければならないこと（第1項）、保育所のほか認定こども園又は家庭的保育事業等により必要な保育を確保するための措置を講ずべきこと（第2項）、保育所等の利用について調整を行うこと（第3項）、地域の実情に応じた保育が提供され、児童が必要な保育を受けることができるよう体制の整備を行うこと（第7項）等が定められている。したがって、保育を必要とする児童について、市町村は保育所における保育サービスを必ず提供しなければならないものではなく、その他の手段による保育サービスも認められているものである。

そして、川崎市では、認可保育所の拡充・整備をするほか、川崎認定保育園、おなかま保育室、一時保育などの多様な保育サービスの充実、利用保留となった後のアフターフォローなどのサービスを行っており、保育ニーズに対応するため様々な対策を講じているものと認められる。また、利用調整についても、その方法及び利用調整基準が必要な手続を経て要綱として明文化されており、その内容に妥当性を欠くところは特段見当たらない。本件では、この利用調整基準に基づき利用調整が適正に行われ、その結果、より保育の必要性が高いと認められる児童がいたため、本件処分が行われたものであり、裁量権の逸脱又は濫用があったものとは言えない。

以上のことから、本件処分が児童福祉法第24条に違反しているものとは言えない。

(7) 保育を受ける権利の侵害・入所承諾された児童との不平等について

保育所等の入所に当たっては、利用定員を上回る申込みがある場合、利用調整によって保育の必要性の高いと認められる児童から内定となることは合理性があり、利用保留となる児童が生じることをもって違法不当とは言えない（児童福祉法24条3項）。

また、(6)でも述べたとおり、川崎市では、認可保育所の整備のほか、多様な保育サービスの充実等、保育ニーズに対応するため様々な対策を講じてきており、審査請求人も本件処分の後のアフターフォローを受けている。

以上のことから、本件処分をもって、審査請求人の児童福祉法第2条を

実施する機会が奪われ、本件児童が同法第1条の権利を奪われているものとは認められない。

(8) 見学をしていない者が入所していることについて

保育所等の利用申込みに当たっては、申込者自身の家庭状況に適合した保育が行われるか等を事前に確認するために入所希望の保育所等を見学することが望ましいものではあるが、例えば保護者が病気等で見学に行けないような場合に保育が必要な児童が保育を受けられないことになってしまうため、見学を保育所入所の要件とすることはできないと考えられる。

そのため、利用調整にあたって、事前に見学をしたことを有利に、あるいは見学をしなかったことを不利に考慮しなかったことをもって行政庁の判断が違法不当とは言えない。

(9) 補正期間が短いことについて

審査請求書の補正期間の瑕疵は、本件審査請求の裁決の瑕疵になり得るとしても、本件処分の瑕疵とはならず、本件処分に対する審査請求の理由にはなり得ない。

また、補正命令の補正期限が平成29年5月2日であるところ、補正書は同年4月19日付けで送達しており、審査請求人にとって期間が特段短いものであったとは言えないほか、補正すべき箇所について審査庁は明確に指定した上に、補正書の様式例も示していることから、補正期間として瑕疵はなかったものと認められる。

(10) その他

上記で検討した事項以外に、本件処分に違法又は不当の理由となる点は認められない。

川崎市行政不服審査会

委員（部会長）	人	見	剛
委員	田	所	美佳
委員	葭	葉	裕子