

答 申 書

第1 審査会の結論

審査請求人が平成31年3月5日に提起した処分庁による施設型給付費・地域型保育給付費に係る施設・事業所の利用不可決定処分に係る審査請求について、これを棄却しようとする審査庁の裁決の内容は、妥当である。

第2 事案の概要

1 平成30年11月9日、審査請求人は、審査請求人の子（以下「申込児童」という。）について、処分庁に対し、平成31年度の認定こども園・保育所（園）の利用申請として、「認定こども園・保育所（園）入所申込書兼児童台帳」、「認定こども園・保育所（園）入所申込児童質問票」、「入所理由証明書1」（父・母分）、「認定こども園・保育所（園）入所にあたっての確認【重要】」、「施設型給付費・地域型保育給付費支給認定申請書」を提出した。

なお、申込児童は、平成〇年〇月〇日生まれで、平成31年4月1日から1歳児クラスの利用を希望しており、利用希望施設は、〇〇〇〇〇、〇〇〇〇〇、〇〇〇〇〇、〇〇〇〇〇（以下「本件各保育所」という。）である。

2 一方、本件各保育所の1歳児クラスへの利用申請については、入所希望者数が募集人数を超えていたため、処分庁は、児童福祉法（昭和22年法律第164号）第24条第3項の規定に基づき利用調整を行い、平成31年2月6日、本件各保育所（本件各保育所は「施設型給付費・地域型保育給付費に係る施設・事業所」に該当する。）の利用不可決定処分（以下「本件処分」という。）を行い、本件処分に係る通知として同日付で、審査請求人に「施設型給付費・地域型保育給付費利用調整結果通知書」（以下「結果通知書」という。）を送付した。

3 平成31年3月5日、審査請求人は、八尾市長に対し、本件処分の取消しを求める審査請求をした。

第3 審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

審査請求人は、申込児童が保育園に入所できないため、仕事に復帰することができない旨を主張し、本件処分の取消しを求めている。

2 処分庁の主張

(1) 利用調整について

児童福祉法第24条第3項において、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保育所を利用するに当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の利用を承諾することを原則としている。この利用調整とは、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うるため実施する仕組みとして

同法に規定されていることから、保育所の定員を上回る必要があることを理由に、入所保留とする処分を行ったとしても、同法第24条第1項に違反したとはいえない。なお、1次選考後に利用調整結果通知を送付する際は、「入所選考（利用調整）の結果について」を同封し、2次選考の対象となる空きのある施設について、ホームページで情報提供する旨の案内と、現在の希望園を変更するための希望園変更届を送付しており、これに対して審査請求人も希望園変更届を提出している。

(2) 審査基準について

利用調整を行うに当たって、保育の必要性の優先度に関し、いかなる審査基準によるものかという点については、市町村の裁量に委ねられていると考えられることから、処分庁では保育の必要性を判断するための審査基準として「八尾市保育の利用に関する調整基準の運用のための事務要領」を定め、その基準に基づき、点数を算出し、点数の高い者から入所を承諾している。審査基準及び選考方法は「平成31年度 保育利用あんない 認定こども園・保育所（園）」（以下「保育利用あんない」という。）8ページに明記している。保育利用あんないは、本市ホームページに掲載するとともに、こども未来部子育て支援課窓口において配布しているものであるため、行政手続法（平成5年法律第88号）第5条の規定に沿った運用を行っている。なお、各園の入所可能枠については、保育利用あんない11ページで示す募集人数を基本とするが、選考において在園児から他園へ転所が叶う者がいる場合、転所元の在籍園の入所可能枠がその分増えるため、保育利用あんないに掲載する募集人数を越える入所決定者数が生じうる。

審査請求人の利用調整においては、申込書類に基づき、保護者2人のそれぞれの状況により基本点を算定しており、審査請求人については、「6時間以上かつ週4日以上、（または月96時間以上）居宅外の労働をしている」の40点、審査請求人の夫については、「8時間以上かつ週5日以上、（または月160時間以上）居宅外の労働をしている」の70点であり、低い方を主たる保育者として基本点の算定をしているため、基本点は40点となった。優先利用等による加算点については、「育児休業明け」の2点、「すでに認可保育施設に入所中の兄弟姉妹がおり、その入所中の児童数と今回の新規申込児童数が合わせて2人となる場合（平成30年度5歳児を除く）」の10点が該当し、利用調整における点数は52点となった。

審査請求人の第1希望施設である〇〇〇〇〇1歳児の募集人数は〇名で、平成31年度第1次選考の入所希望者はのべ〇名であった。1次選考における入所決定者数は〇名で、基準に基づき点数の高いものから順に入所決定したところ、入所決定した人の最低点は〇点となり、審査請求人は入所不承諾となった。

審査請求人の第2希望施設である〇〇〇〇〇1歳児の募集人数は〇名で、平成31年度第1次選考の入所希望者はのべ〇名であった。1次選考における入所決定者数は〇名で、基準に基づき点数の高いものから順に入所決定したところ、入所決定した人の最低点は〇点となり、審査請求人は入所不承諾となった。

審査請求人の第3希望施設である〇〇〇〇〇1歳児の募集人数は〇名で、平成31年度第1次選考の入所希望者はのべ〇名であった。1次選考における入所決定者数は〇名で、基準に基づき点数の高いものから順に入所決定したところ、入所決定した人の最低点は〇点となり、審査請求人は入所不承諾となった。

審査請求人の第4希望施設である〇〇〇〇〇1歳児の募集人数は〇名で、平成31年度第1次

選考の入所希望者はのべ〇名であった。1次選考における入所決定者数は〇名で、基準に基づき点数の高いものから順に入所決定したところ、入所決定した人の最低点は〇点となり、審査請求人は入所不承諾となった。

また、審査請求人へは相談対応の中で、復職のための選択肢として、認可保育施設のみならず、認可保育施設以外の保育施設の情報提供を行い、市で可能な利用調整は尽くしたところである。

(3) 結論

以上のとおり、本件処分に違法又は不当な点は認められないため、本件審査請求は棄却されるべきである。

第4 審理員意見書の要旨

1 結論

本件処分に対する審査請求については、理由がないから、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第45条第2項の規定により、棄却されることが相当であると思料する。

2 理由

審理員意見書のとおり。

第5 審査庁が行おうとする裁決の内容

1 結論

本件処分に対する審査請求については、理由がないから、行政不服審査法第45条第2項の規定により、棄却する。

2 理由

審理員意見書に記載のとおり、本件処分に違法又は不当な点が認められなかったため。

第6 審査会の判断の理由

1 本件に係る法令等の規定について

(1) 児童福祉法の規定

ア 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、次項に定めるところによるほか、当該児童を保育所（認定子ども園法第3条第1項の認定を受けたもの及び同条第11項の規定による公示がされたものを除く。）において保育しなければならない。」と規定している。

イ 同条第2項は、「市町村は、前項に規定する児童に対し、認定子ども園法第2条第6項に規定する認定子ども園（子ども・子育て支援法第27条第1項の確認を受けたものに限る。）又は家庭的保育事業等（家庭的保育事業、小規模保育事業、居宅訪問型保育事業又は事業所内保育事業をいう。以下同じ。）により必要な保育を確保するための措置を講じなければならない。」と規定している。

ウ 同条第3項は、「市町村は、保育の需要に応ずるに足りる保育所、認定子ども園（子ども・子育て支援法第27条第1項の確認を受けたものに限る。以下この項及び第46条の2第2

項において同じ。)又は家庭的保育事業等が不足し、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、保育所、認定こども園(保育所であるものを含む。)又は家庭的保育事業等の利用について調整を行うとともに、認定こども園の設置者又は家庭的保育事業等を行う者に対し、前項に規定する児童の利用の要請を行うものとする。」と規定している。

エ 児童福祉法施行規則(昭和23年厚生省令第11号)第24条は、「児童福祉法第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・・・には、保育の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。」と規定している。

2 本件処分についての検討

(1) 適用法令等

本件処分は、児童福祉法第24条第3項及び児童福祉法施行規則第24条の規定に基づき実施された利用調整に係る処分であるが、処分庁においては、当該規定に基づく利用調整を実施するための審査基準として「八尾市保育の利用に関する調整基準の運用のための事務要領」(以下「事務要領」という。)を定めている。

(2) 本件処分に係る審査基準

保育利用の調整については、事務要領第2条において、主たる保育者の保育を必要とする事由等による基本点(別表1)と優先利用等による加算点(別表2)を定め、これらに基づき主たる保育者の保育の必要性等を点数化し、その総点数の高い者から行う旨規定している。また、主たる保育者とは、保護者(父・母)それぞれの状況に基づいて点数を付け、そのうち低い方とされている。

別表1は、保護者が保育を必要とする理由・状況(就労(居宅外労働)、就労(居宅内労働)、就労予定、妊娠・出産、疾病、障がい、病人の介護または看護、家庭の災害、求職中、就学、祖父母と子どもの家庭、虐待・DV)の各類型により10点から80点までの基本点を定め、別表2は、保護者・申込児童等の状況(世帯状況、就労(就労予定を除く)、就労予定、求職中、子どもの障がい、子どもの状況)の各類型により1点から15点までの加算点を定めており、また同条においては、基本点と加算点の合計点数が同点の場合の優先順位の決定基準(世帯・申込児童等の状況により区分)についても併せて規定している。

これらの基準(以下「利用調整(選考)基準」という。)は、利用調整を実施するための審査基準として機能するものであるが、その各項目に記載されている指標等はいずれも具体的かつ明確なものであるため、審査請求人においてこの利用調整(選考)基準に自らの就労状況等を当てはめればその点数が算定できるものである。

また、利用調整(選考)基準については、本市ホームページに掲載され、処分庁の窓口で配布している「保育利用あんない」にも記載されている。

(3) 本件処分に審査請求人が主張するような違法又は不当な点があったか否かについて

ア 審査請求人が本件処分の取消しを求める理由として主張するのは、審査請求人の主張の全趣旨を総合的に考慮すると結局のところ、審査請求人は、処分庁から子ども・子育て支援法

〇〇〇〇〇〇〇〇が認められる。これを利用調整（選考）基準に当てはめて点数化すると、審査請求人については、基本点が「6時間以上かつ週4日以上、（または月96時間以上）居宅外の労働をしている」に該当し40点となる。審査請求人の夫については、基本点が「8時間以上かつ週5日以上、（または月160時間以上）居宅外の労働をしている」に該当し70点となる。基本点の低い方が主たる保育者となることから、当該保育者は審査請求人となるが、優先利用等による加算点として、「育児休業明け」の2点及び「すでに認可保育施設に入所中の兄弟姉妹がおり、その入所中の児童数と今回の新規申込児童数が合わせて2人となる場合（平成30年度5歳児を除く。）」の10点が該当するため、利用調整（選考）基準による点数は、52点となり、この点数をもって利用調整が行われることになる。

そして、審査請求人の第1希望の〇〇〇〇〇〇について利用調整の結果、利用可能とされた者は〇名でこれらの者の点数は、〇点から〇点までであることが認められる。次に、第2希望の〇〇〇〇〇〇について利用調整の結果、利用可能とされた者は〇名でこれらの者の点数は、〇点から〇点までであることが認められる。次に、第3希望の〇〇〇〇〇〇について利用調整の結果、利用可能とされた者は〇名でこれらの者の点数は、〇点から〇点までであることが認められる。次に、第4希望の〇〇〇〇〇〇について利用調整の結果、利用可能とされた者は〇名でこれらの者の点数は、〇点であることが認められる。

カ 処分庁は、審査請求人に対し、申込児童について保育の必要性があると判断して、子ども・子育て支援法（本件処分時の改正前の同法をいう。）第20条第4項の支給認定を行ったが、審査請求人が希望する保育園等の1歳児クラスの入所希望者数がいずれも募集人数を超過していたため、利用調整（選考）基準に基づき利用の可否を判断し、保育の必要性が高い児童から順に利用を認める調整をした結果、申込児童について利用を認めないとする本件処分を行ったものである。

キ 東京高等裁判所平成29年1月25日判決によれば、市町村は、児童福祉法及び子ども・子育て支援法に基づき、保育を必要とする児童に対して保育所において保育をしなければならない（児童福祉法第24条第1項）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措置を講じなければならないとし（同条第2項）、さらに、保育の需要に応ずるに足りる保育所、認定こども園又は家庭的保育事業等が不足する場合には、これらの利用者について調整を行うとともに、認定こども園又は家庭的保育事業等を行う事業者に対して保育の利用の要請を行うこととしている（同条第3項）。

このように児童福祉法第24条第1項は、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ものの、同条第2項で子ども・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の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、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。

このような法の定めによれば、市町村が、定員を上回る必要がある場合に利用調整を行い、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ふ事態を想定しているものと解されるから、被控訴人において保育所の定員を上回る必要があることを理由に、控訴人の希望する保育所の利用を不承諾とする本件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項の義務に違反したということとはできないとされた。

ク そうすると、審査請求人が希望するいずれの本件各保育所についても入所希望者数が募集人数を超過していたため、処分庁が保育の必要性が高い児童から順に利用を認める調整をした結果、申込児童について利用を認めないとする本件処分を行ったことに違法又は不当な点は認められない。

第7 付言

当審査会としての判断は、上記のとおりであり、この結論と理由に変更を来すものではなく、また、もとより処分庁を拘束するものでもないが、処分庁の本件処分における理由付記に関し次のとおり付言する。

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。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。」と規定する。行政手続法第8条については、「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」（最高裁昭和38年5月31日第二小法廷判決）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うるものでなくてはならない（最高裁昭和60年1月22日第三小法廷判決）とされている。また、同法が理由の付記を求める趣旨は、行政機関の判断の公平性の担保と申請者による不服申立てに便宜を与える点にあるとされている。

この点、処分庁における本件処分の理由の付記としては、「申込施設の入所定員超過のため」と記載されており、このような理由の記載では、理由の付記として十分といえるかに疑義がある。

一方、国家賠償請求の中で保育利用不承諾決定処分の理由付記が争われた裁判例である大阪高等裁判所平成25年7月11日判決（当該上告審である最高裁判所は平成25年12月24日に上告を棄却するとともに、上告審として受理しない旨の決定を行い、確定した。）によれば、本件通知書に付記された理由は「入所希望者が多数のため、選考した結果により、入所できません」というもので、この記載のみからは控訴人の子よりも他の児童の優先度がいかなる理由で高かったのか、その具体的理由を知ることができないと言わざるを得ないとする一方、行政手続法第8条所定の理由付記は、同法第14条に規定されている不利益処分の理由の提示とその性質を異にするもので、この処分の性質に照らしても、一定の抽象化した内容となることはやむを得ないと解される。しかも、本件処分の理由をより具体的に記載するとなると、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亘る具体的事情との比較が問題とならざるを得ず、各希望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、更にもその具体的事情まで踏み込んで本件通知書に記載することは、被控訴人の福祉事務所としては困難を伴うものというべきであるとされた。

理由付記の意義のみを考えれば、示されるべき理由は詳細であればあるほど望ましいといえる。他方、詳細な理由提示を処分庁に求めることは、行政活動の効率化、円滑性を損なう場合があり、また、入所決定者の調整指数を明らかにすることで、他の入所申込者のプライバシーを侵害するおそれもある。そのため、求められる理由提示の程度は、双方の均衡の上になければならないと思考する。どのような理由付記のあり方がより適正なのか、行政手続法が理由付記を求めた趣旨

に照らし処分庁内で検討されることを期待する。

第8 当審査会における調査審議の経過

年 月 日	調査審議の内容
令和2年1月30日	諮問書の受理
令和2年2月13日	審査
令和2年2月26日	審査
令和2年3月23日	審査・答申

第9 当審査会の委員構成

役 職	氏 名	備 考
会 長	石 田 榮仁郎	大学名誉教授 弁護士
職務代理人	上 崎 哉	大学教授
	村 岡 悠 子	弁護士

八尾市行政不服審査会

会長 石 田 榮仁郎

委員 上 崎 哉

委員 村 岡 悠 子