

令和元年度諮問第2号

令和元年度答申第3号

## 答申書

### 第1 審査会の結論

川越市長（以下「処分庁」という。）が平成31年2月5日付けで審査請求人〇〇〇〇（以下「審査請求人」という。）に対して行った事業所入所保留の処分（以下「本件処分」という。）について、審査請求人が同年2月13日付けで提起した審査請求を棄却するのが妥当である。

### 第2 事案の概要

- 1 本件は、審査請求人が、平成30年10月31日に川越市長（以下「処分庁」という。）に対して施設型給付費・地域型保育給付費等支給認定申請書兼施設利用申込書（以下「本件申込書」という。）を提出したところ、処分庁により平成31年2月5日付けで事業所入所保留の処分（以下「本件処分」という。）がされたことに対し、保育を利用する権利が侵害されたこと等を理由として、本件処分の取消しを求める事案である。

#### 2 認定事実

審査請求人及び処分庁の主張及び提出した証拠書類から次の事実が認められる。

- (1) 審査請求人は、平成30年10月31日に、処分庁に対して本件申込書を提出し、保育給付の支給認定を申請する（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。）第20条第1項）とともに、施設（第1希望

から順に A 保育園、B 保育園、C 保育園、D 保育園及び E 保育園。以下これらを「本件各保育所」という。) の 1 歳児クラスの利用申込みを行い (乙第 1 号証)、処分庁は、同日付けで当該申請を受け付けた。

- (2) 処分庁は、平成 31 年 1 月 12 日及び 13 日に、本件各保育所において、平成 31 年 4 月からの利用を申し込んだ児童数が本件各保育所の受入れ可能な定員を超えていたため、同月からの利用を申し込んだ児童について、利用調整を行った (児童福祉法 (昭和 22 年法律第 164 号) 附則第 73 条第 1 項の規定により読み替えて適用する同法第 24 条第 3 項。以下「読み替え後の児童福祉法第 24 条第 3 項」という。)
- (3) 処分庁は、平成 31 年 1 月 16 日付けで、本件処分の対象である児童 (以下「本件児童」という。) について、保育の必要性を認定し (支援法第 20 条第 3 項)、審査請求人に対して支給認定証を送付した (支援法第 20 条第 4 項) (乙第 2 号証)。
- (4) 処分庁は、平成 31 年 1 月 28 日に、平成 31 年度の保育所に入所させる児童の選考について、川越市保育所入所選考審査会 (川越市保育所設置及び管理条例 (昭和 54 年条例第 8 号) 第 7 条第 1 項) に諮問したところ、同審査会から、本件児童については入所保留とするとの答申があった。
- (5) 処分庁は、平成 31 年 2 月 5 日に、上記(2)及び(4)に基づき、本件各保育所については定員超過のため、審査請求人が申し込んだ本件各保育所への入所を保留することを決定するとともに、審査請求人に対して、事業所入所保留通知書を送付

した（甲第1号証）。

### 3 審査請求手続の経過

- (1) 審査請求人は、平成31年2月13日、本件処分の取消しを求め、審査請求書を提出した。
- (2) 処分庁は、審理員に対し、平成31年3月22日付けで、弁明書及び乙第1号証から乙第9号証の5までを提出した。
- (3) 審理員は、審査請求人に対し、平成31年3月28日付けで、弁明書を送付し、及び反論書等の提出を求めた。
- (4) 審理員は、処分庁に対し、令和元年5月15日付けで、質問の回答及び物件の提出を求める文書を送付した。
- (5) 処分庁は、審理員に対し、回答書及び乙第10号証から乙第12号証までを提出した。
- (6) 審理員は、令和元年6月12日、本市ホームページより「平成31年4月募集予定人数一覧」を取得した。
- (7) 審理員は、令和元年6月28日付け、審査庁に審理員意見書を提出した。
- (8) 審査庁は、令和元年7月11日付け、当審査会に諮問した。

## 第3 審査関係人の主張の要旨

### 1 審査請求人の主張要旨

- (1) 本件児童が保育の必要性の認定を受けているにもかかわらず、保育の利用を不可（保留）とされるとなると、保育を受ける権利を侵害され、保育の利用を可とされた児童との間に著しい不平等が生じる。
- (2) 利用調整の際に本件処分のために算出される本件児童に

係る指数が同点であった場合、保護者の勤務地により保育の利用の可否が別れることは、保育の利用を可とされた児童との間に著しい不平等が生じる。

- (3) 本件児童は2月生まれのため、募集人数の多い年度当初からの施設の利用の申込みをする機会が少ない。
- (4) 審査請求人の育児休業期間が終了してしまった場合、審査請求人らは、保育を利用できないことで就労が困難となり、生活が困窮するが、その点において市としてどのような責任を負うのかが明らかでない。

## 2 処分庁の主張要旨

- (1) 保育の実施を希望する児童の利用調整を行うことは法令等の予定しているところである。また、利用調整の結果、保育の必要性の優劣を判断するに当たり、いかなる要素をどの程度考慮するのかは、各市町村の裁量に委ねられており、本件処分は、児童福祉法等並びに内閣府及び厚生労働省が発出した通知等に基づき、処分庁の裁量権の範囲内で行使した適法かつ適切なものであるから、法の趣旨を逸脱しているものではない。

したがって、本件児童について保育を利用する権利が侵害され、保育の利用を可とされた児童との間に著しい不公平が生じるとまではいえない。

- (2) 本件処分においては、勤務地による保育の利用の可否についての判断は行われていない。
- (3) 本件処分に係る申込みは平成31年度当初からの施設の利用に係るもので、処分庁はこれを受け付けたものである。

また、本件児童は、平成30年2月〇日生まれであり、平成30年4月時（平成30年度当初）の入園の申込みができないことは、制度上やむを得ない。

- (4) 審査請求制度は、行われた行政処分についての法令の解釈及び適用の適否を審査するものであり、保育所に入所できなかったことで、審査請求人らの就労が困難となり、生活が困窮した場合において、市としてどのような責任を負うのかは、審査請求において不服を申し立て得る内容ではない。

### 3 審査庁の判断

審理員意見書と同旨である。

## 第4 審理員意見書の要旨

### < 結論 >

本件審査請求を棄却すべきである。

### < 理由 >

#### 1 本件処分に係る法令等の規定について

##### (1) 保育所における保育

市町村は、法令の定めるところにより、保護者の労働又は疾病等の事由により、その監護すべき児童について保育を必要とする場合においては、当該児童を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）。

##### (2) 保育の必要量等の認定

ア 満3歳未満で家庭において必要な保育を受けることが困難な児童等の保護者は、子どものための教育・保育給付を受けようとするときは、市町村に対し、子どものための

教育・保育給付を受ける資格を有すること及び該当する区分についての認定を申請し、その認定を受けなければならない（支援法第20条第1項）。

イ 上記の認定は児童の保護者の居住地の市町村が行い（支援法第20条第2項）、その市町村は、申請の対象である児童が支援法第19条第1項第2号又は第3号に掲げる小学校就学前子どもに該当すると認めるときは、その児童に係る保育必要量の認定を行う（支援法第20条第3項）。

ウ 市町村は、上記イの認定（以下「支給認定」という。）を行ったときは、その結果を当該支給認定に係る保護者に通知しなければならない（支援法第20条第4項）。

### (3) 利用の調整

ア 市町村は、保育所、認定こども園等（以下「保育所等」という。）の利用調整を行うとともに、認定こども園の設置者等に対し、児童の利用の要請を行う（読み替え後の児童福祉法第24条第3項）。

イ 市町村は、利用調整を行う場合には、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（児童福祉法施行規則（昭和23年厚生省令第11号）第24条）。

ウ 利用調整は、支給認定を行った上で、保育所等について、利用調整の前提となる保護者の希望を聴取し、行う。

具体的には、市町村は、支給認定の際に、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文科発第651号・雇児発0910第2号内閣府政策統括官（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・児童家庭局長連名通知。以下「26年通知」という。）第2の7に規定する優先利用を踏まえ（乙第4号証）、各市町村において利用者ごとに保育の必要度について指数（優先順位）付けを行った上で、施設・事業所ごとに、申請者の指数と利用希望順位を踏まえ、申請者の指数が高い方から順に利用をあっせんすることとし、同じ指数であれば利用希望順位を踏まえて利用をあっせんする（平成27年府政共生第98号・雇児発0203第3号内閣府政策統括官（共生社会政策担当）・厚生労働省雇用均等・児童家庭局長連名通知（以下「27年通知」という。）3(1)（乙第3号証））。

エ 処分庁においては、上記イ及びウを踏まえ、平成31年度川越市保育所入所基準指数表（以下「指数表」という。）（乙第5号証）を定めた。

2 本件処分が児童福祉法第24条第1項に違反するものであるかについて

審査請求人は、本件処分により、本件児童については保育を受ける権利を侵害されたと主張するところ、本件処分が、市町村に保育を必要とする児童を保育所等において保育することを義務付けた児童福祉法第24条第1項に違反するものであるかについて、以下検討する。

(1) 上述のとおり審査請求人は、平成30年10月31日に、

処分庁に対して本件申込書を提出し、保育給付の支給認定を申請するとともに、施設の利用の申込みを行った（乙第1号証）。

- (2) 本件申込書の内容より、本件児童は平成31年4月1日時点において満3歳未満であること及び本件申込書に添付された審査請求人及びその配偶者で本件児童の父（以下「審査請求人ら」という。）の就労証明書により、審査請求人らは就労しており、それぞれの就労時間は1月当たり〇〇時間（審査請求人）及び〇〇時間〇〇分（父）であることが認められる（乙第1号証）。

このことから、本件児童は、子ども・子育て支援法施行規則（平成26年内閣府令第44号）第1条第1号に規定す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満3歳未満の小学校就学前子どもで、支援法第19条第1項第3号に該当し、保育の必要性があることが認められる。

- (3) 確かに、児童福祉法第24条第1項は、上記1(1)のとおり、市町村に対し、保育を必要とする児童について、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、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、さらに、読み替え後の児童福祉法第24条第3項及び児童福祉法施行規則第24条の規定並びに26年通知及び27年通知は、保育所等の定員を上回る必要がある場合を想定し、利用調整に関する規定を定めている。

このような児童福祉法等の定めによれば、市町村が、保育



所等の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等への入所が認められない児童が生じる得る事態を想定しているものと解するのが相当である。

- (4) また、処分庁は、本件処分に当たり上述のとおり、平成31年1月12日及び13日に、本件各保育所において、平成31年4月からの利用を申し込んだ児童数が本件各保育所の受入れ可能な定員を超えていたため、同月からの利用を申し込んだ児童について、利用調整を行っている。

利用調整については、処分庁が提出した弁明書、乙第9号証の1から5まで及び「平成31年4月募集予定人数一覧」により以下のことが認められる。

ア 入所指数について

この利用調整に関し、本件児童に係る入所指数について見ると、上記(2)の審査請求人らの就労状況を指数表に当てはめるとそれぞれ〇〇点（審査請求人）及び〇〇点（父）で、本件申込書からは、さらに指数を加点するような事情はなく、本件児童に係る入所指数は、〇〇点である。

イ 本件各保育所の利用調整について

A 保育園の1歳児クラスは、募集人数が〇名であるところ、本件児童に係る入所指数を上回る入所指数の児童が16名おり、B 保育園の1歳児クラスは、募集人数が〇名であるところ、本件児童に係る入所指数を上回る入所指数の児童が4名おり、C 保育園の1歳児クラスは、募集人数が〇名であるところ、本件児童に係る入所指数を上回る入所

指数の児童が13名おり、D保育園の1歳児クラスは、募集人数が〇名であるところ、本件児童に係る入所指数を上回る入所指数の児童が7名おり、E保育園の1歳児クラスは、募集人数が〇名であるところ、本件児童に係る入所指数を上回る入所指数の児童が3名いた。

- (5) これらの本件各保育所における児童の状況から利用調整が行われた結果、本件各保育所の利用の決定は、本件児童の入所指数を上回る児童から優先して行われることとなる。

したがって、本件児童の本件各保育所の利用は、本件各保育所の募集人数が本件児童に優先して利用の決定がされた児童により満たされるため、認められない。

- (6) また、利用調整の基礎となり、本件児童の入所指数を算出する指数表を見ても、その点数の配点に著しく不合理な点はなく、処分庁の裁量権の逸脱又は濫用があることは認められず、さらに、上記(4)のとおり本件児童に係る具体的な点数の当てはめにも違法又は不当な点はないことが認められる。

- (7) なお、審査請求人は、本件児童は2月生まれのため、募集人数の多い年度当初からの施設の利用の申込みをする機会が少ない旨及び保護者の勤務地により入所指数が同点であっても可否が別れることについて著しい不平等が生じる旨を主張している。

- (8) しかしながら、本件処分における施設の利用の申込みは、上記第2の2(1)のとおり、平成30年10月31日に提出され、処分庁が、同日付けで、平成31年4月からの施設利用の申込みとして受け付けており、本件児童を2月生まれであ

るという理由で、本件申込書を受け付けなかったという事実はない。また、本件各保育所の利用調整に当たっては、本件各保育所の利用が決定された児童に係る入所指数はいずれも本件児童の入所指数よりも高いことが認められ、本件児童との関係において指数表の入所指数が同点で同希望順位である場合の優先順位による利用調整は行われておらず、保護者の勤務地の基準により優先順位が変更された事実はない。

- (9) よって、本件処分に違法又は不当な点が認められない以上、本件児童について保育を受ける権利が侵害されているということはできず、本件処分が児童福祉法第24条第1項に違反するものであると認めることはできない。

- 3 本件処分により、本件児童が保育を利用できない結果、審査請求人らの就労状況により、生活が困窮する場合につき、市の責任を明らかにする義務があるかについて

- (1) 本件審査請求は、審査請求人が行政不服審査法の規定により、処分庁によって行われた本件処分を取り消すことを求めた事案である。

行政不服審査法による審査請求制度は、同法第1条によれば、「行政庁の違法又は不当な処分その他公権力の行使に当たる行為に関し、国民が簡易迅速かつ公正な手続の下で広く行政庁に対する不服申立てをすることができるための制度」とされ、「国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保することを目的とする」とされている。

つまり、行政不服審査法における審査請求制度は、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

あるか否かを審理し、又は判断するものである。

- (2) よって、本件処分により、本件児童が施設を利用できない結果、審査請求人らの就労状況により、生活が困窮する場合につき、市の責任を明らかにする義務があるかについては、審査請求制度における審理又は判断の権限外の事項であり、本件審査請求における審理又は判断の対象とはならない。

4 本件処分は、行政手続法第8条第1項（理由附記）に違反する処分であるかについて

- (1) 本件処分に係る処分の理由として提示している「定員超過のため」について、審査請求人からは主張されていないが、当該事項は、本件処分の手続における適法性に関し重要な事項であるため、検討をしておく。

- (2) この点について、行政手続法第8条第1項には「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」と規定されている。

また、当該規定については、「どの程度の記載をなすべきかは、処分の性質と理由附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である」（最高裁判所第二小法廷昭和38年5月31日判決／昭和36年（オ）第84号）

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ければなら」ない（最高裁判所第三小法廷昭和60年1月22日判決／昭和57年（行ツ）第70号）こととされている。

(3) これらのことからすると、処分庁は、定員超過の前提となる指数表及び本件児童の入所指数を基に処分内容を決定しているのであるから、本件処分を不服として審査請求等の手続に則って救済を求めること等の審査請求人の便宜を考慮すれば、本件処分の理由として、本件児童が利用の申込みをした施設の定員、本件児童に係る入所指数、本件児童と同じ施設の利用を申し込んだ他の児童の入所指数、当該施設での入所指数の順位等を併せて提示することが望ましいといえる。

(4) しかしながら、本件処分にあつては、本件処分に係る申込みの手続における配布資料等、本件処分の性質等から次とおりに解するのが相当である。

ア 本件各保育所の定員及び処分庁が指数表に基づき算出した本件児童に係る入所指数については、処分庁が作成した平成31年度保育園等入園の手引き（乙第8号証）において、処分庁のホームページから指数表の情報を確認することができる旨が掲載されており、同ホームページに掲載の指数表には、保護者の状況に応じた指数が記載され、審査請求人に係る入所指数を推認することができる内容となっている（乙第5号証）。さらに、同ホームページの指数

表をダウンロードすることができるページと同一のページに平成31年度4月募集予定人数一覧表をダウンロードできるようになっており、本件各保育所における募集人数を確認することができる内容となっている（乙第6号証）。

また、本件児童と同じ施設の利用を申し込んだ他の児童の入所指数及び当該施設での入所指数の順位については、同手引きにおいて「入園可能人数を超えて申し込みがあった場合は利用調整を行う」旨及び「定員を上回る申し込みがあった場合は、利用調整の基準に基づき保育の必要性の高い順に入園者を決定」する旨が記載され（乙第8号証）、また、同ホームページで確認することができる指数表において「児童の入所指数は、基準指数と調整指数の合計となること」、「入所指数の高い方から保育の実施決定を」すること及び「入所指数が並んだ場合、希望の高い順から決定」することが記載され（乙第5号証）、利用調整における審査方法を確認することができる。以上のように、審査請求人は本件各保育所の定員及び本件児童に係る入所指数並びに利用調整における審査方法を容易に知り得るものであるということができることから、本件処分の理由として「定員超過のため」との提示があれば、審査請求人は少なくとも本件各保育所の定員を上回る施設の利用の申込みがあり、利用調整の結果、本件児童の入所指数を上回る児童が当該施設の定員以上存在していたことが、審査請求人において容易に了知し得るものと認めることが相当である。

イ 一方、本件児童と同じ施設の利用を申し込んだ他の児童の入所指数、当該施設での入所指数の順位等については、具体的な理由を知ることができないと言わざるを得ない。

しかしながら、この点につき、本件児童と同じ施設の利用を申し込んだ児童との関係において、本件処分がいかなる事実関係に基づいてなされたかについての記載することは、本件処分が各々の家庭の具体的な事情を指数として算定する基準により判断するという性質上、他の児童の具体的な養育状況、各家庭における勤務状況等のプライバシーにわたる具体的事情との比較が問題にならざるを得ず、また、各申込者の生活圏が同一である可能性が高い状況に鑑みても、その具体的事情にまで踏み込んで理由を提示することは、処分庁としては困難を伴うものというべきである（平成25年7月11日大阪高等裁判所判決／平成25年（ネ）第516号参照）。

よって、以上のような本件処分の性質に照らせば、処分庁は、申込者から特別に求めがあった場合を除き、上記アのような事情から申込者側においてその処分の理由を了知し得る場合には、理由の提示が「定員超過のため」といった一定の抽象化した記載になることもやむを得ないものといえる。

- (5) したがって、本件処分は、行政手続法第8条第1項（理由附記）に違反する処分であるとはいえない。

## 第5 調査審議の経過

当審査会では、本件審査請求について以下のとおり審議した。

7月11日	審査庁から諮問書を受理
8月20日	審議
9月27日	審議

## 第6 審査会の判断

1 本件審査請求は、審査請求人が、処分庁に対して施設型給付費・地域型保育給付費等支給認定申請書兼施設利用申込書を提出したところ、事業所入所保留の処分がなされたことを不服とし、本件処分の取消しを求めたものである。

2 本件処分の違法性・不当性について

審査請求人は、処分庁が保育の必要性を認めているにもかかわらず本件処分を行ったことは、本件児童の保育を受ける権利を侵害する処分であると主張している。

確かに、本件申込書の内容から、本件児童は、子ども・子育て支援法等の規定に該当し、保育の必要性があることが認められている。そして、児童福祉法第24条第1項は、市町村に対し、保育を必要とする児童について、保育所における保育の実施義務を定めている。

しかし、同条第2項では、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、さらに、読み替え後の児童福祉法第24条第3項及び児童福祉法施行規則第24条の規定並びに26年通知及び27年通知は、保育所等の定員を上回る需要がある場合を想定し、利用調整に関する規定を定めている。

このような児童福祉法等の定めによれば、市町村が、保育所



等の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等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。

また、処分庁は、本件処分に当たり利用調整を行っているが、利用調整の基礎となり、入所指数を算出する指数表を見ても、その点数の配点に著しく不合理な点はなく、さらに、本件児童に係る具体的な点数の当てはめにも違法又は不当な点はないことが認められる。そして、本件各保育所における児童の状況から利用調整が行われた結果、本件各保育所の利用決定は、本件児童の入所指数を上回る児童から優先して行われることとなり、各保育所の募集人数が達したことにより、本件処分が行われたことは妥当であって、違法ないし不当なものと言うことはできない。

- 3 本件児童は2月生まれのため、募集人数の多い年度当初からの施設利用の申込みをする機会が少ない旨及び入所指数が同点だった場合、保護者の勤務地により保育利用の可否が別れることについて著しい不平等が生じる旨を主張しているが、本件処分に関しては、これらの主張に係る事実は認められない。
- 4 本件処分により、本件児童が保育を利用できない結果、審査請求人らの就労状況により、生活が困窮する場合につき、市の責任を明らかにすべきとの主張については、行政不服審査法における審査請求制度は、審査請求に係る処分が法令の規定に沿った適法かつ妥当なものであるか否かを審理し、又は判断するものであって、本件審査請求における審理又は判断の対象とは

ならないとする審理員の意見に問題はないと考える。

- 5 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。
- 6 以上のことから、本件処分に違法又は不当な点はないことが認められるため、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。
- 7 付言

審査請求人から主張はされていないが、審理員において、本件処分に係る理由として提示している「定員超過のため」について、行政手続法第8条第1項（理由の提示）に違反するものか検討がされている。

審理員においては、本件処分の理由として、入所指数やその順位等も併せて提示することが望ましいとしながらも、ホームページから指数表の情報や各保育所の募集人数が確認でき、入園の手引き及び指数表において利用調整の審査方法を確認することができること、また、プライバシーに関わる事実に基づいて指数が認定される等、本件処分の性質からして、理由の提示が「定員超過のため」といった一定の抽象化した記載になることもやむを得ないとしている。

当審査会としても、本件処分に係る理由の提示として「定員超過のため」との記載をもって、行政手続法第8条第1項（理由の提示）に違反するものではないと考えるが、処分理由としては具体性にやや乏しい点は否めない。理由の提示に当たっては、申請者の便宜を考慮して、できる限り具体的に、分かりやすい表現へと工夫する余地はあると考えられ、処分庁においては、保育の利用を希望する保護者の十分な理解が得られるよう、

保育の利用に関する情報提供の充実とともに、改善に向けての  
対策を検討されたい。

令和元年 1 1 月 5 日

川越市行政不服審査会

会 長 田 村 泰 俊

副会長 大 森 三起子

委 員 佐 藤 恭 子

委 員 西 川 利 雄

委 員 林 和 彦