

諮問番号：平成 29 年度諮問第 1 号
答申番号：平成 29 年度答申第 3 号

答 申 書

第 1 審査会の結論

審査請求人が平成 29 年 2 月 17 日付けで提起した、葛飾区長（以下「処分庁」という。）による保育所入所保留処分（平成 29 年 2 月 13 日付け 28 葛子子第 1950 号で決定の通知を行った処分。以下「本件処分」という。）に対する審査請求（以下「本件審査請求」という。）については、棄却されるべきである。

第 2 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、審査請求人の子である A（以下「子」という。）について、平成 29 年 4 月 1 日から保育を受けることを希望する内容で、保育所の入所申込みを行ったところ、処分庁が本件処分を行ったため、審査請求人が本件処分の取消しを求めたものである。

第 3 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張の要旨

育児休業取得可能期間の長さを考慮すべきであるのに、審査請求人の育児休業取得可能期間が 1 年 6 か月しかなく、子が保育所に入所できなければ審査請求人は半年しか育児休業を延長できないことが考慮されていない、及び児童が保育所に入れずに保護者が仕事をやめることになれば、扶養人数の多い多子世帯の方が経済的に困窮するので、多子世帯であることを考慮すべきであるのに、審査請求人が多子世帯であることが考慮されていない。このため、子は保育の必要性が高いにもかかわらず入所保留になった。

したがって、市区町村が保育を必要とする児童を保育しなければならない旨を定めた児童福祉法（以下「法」という。）第 24 条第 1 項に違反するものであり、本件処分は取り消されるべきものである。

2 処分庁の主張の要旨

児童福祉法施行規則（昭和 23 年厚生省令第 11 号。以下「規則」という。）第 24 条では、市区町村は、法第 24 条第 3 項の規定に基づき、保育所の利用について調整を行う場合には、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に調整するものとされている。

利用調整は、葛飾区保育の利用の調整等に関する規則（平成 27 年葛飾区規則第 10 号。以下「区規則」という。）別表に定める基準指数（以下「審査基準 1」という。）

に基づき算定した数値（以下「算定指数」という。）により行う。この場合において、算定指数が同一のときは、保護者の就労状況、経済状態等を総合的に勘案し、その順位を認定するとされている（区規則第4条第2項）。

そして、平成29年度保育施設利用申込案内（以下「申込案内」という。）で、「算定指数が同点の場合は、基準指数の高い方を優先し、基準指数も同点の場合は、まず、希望保育施設の順位の高い世帯を優先（単独希望かどうかは考慮しない。）し、次に考慮項目を列挙し、それらの項目を総合的に判断し、入園を内定する」という基準（以下「審査基準2」といい、「審査基準1」とあわせて「本件審査基準」という。）を定めている。

本件処分は、本件審査基準に従い利用調整を行ったところ、子は入所保留となったものであり、違法又は不当な点はない。したがって、本件審査請求は行政不服審査法第45条第2項の規定により、棄却されるべきである。

3 審査庁の意見

本件処分の維持が適当である。

第4 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

本件審査請求は棄却されるべきである。

2 審理員意見書の理由

(1) 実体的違法性について

ア 保育所入所保留処分が違法又は不当となる場合

法は、市町村は保育所等の利用調整を行う趣旨を定め（法第73条第1項の規定により読み替えて適用する第24条第3項）、規則は、利用調整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定めている（規則第24条）。そして、保育を受ける必要性の判断について、法及び規則はこれ以上の定めを置いていないので、これを市町村の合理的な裁量に委ねる趣旨とみることができる。

この点を考慮すると、保育所入所保留処分の違法性・不当性の審査においては、処分を行うにあたり、①処分庁が依拠した審査基準に法の趣旨・目的に照らし不合理な点があるか、あるいは、②依拠した審査基準が合理的であっても、処分庁による当該審査基準の適用に不合理な点がある場合は、当該処分が違法又は不当になると解される。

イ 審査基準の合理性について

(ア) 多子世帯であることについて

保育の必要性は、保護者が家庭において保育にあたることが困難であるか否かを考慮要素として判断されるべきであると解され、多子世帯であること自体を政策的な理由で考慮するのであればともかく、これを考慮すべきであるとまではいえない。したがって、多子世帯であることが考慮されないからといって本件審査

基準が合理性を欠くとまではいえない。

なお、審査基準2は、保護者の収入を考慮事項として定めている。審査請求人は、児童が保育所に入れず保護者が仕事を辞めることになれば、扶養人数の多い多子世帯の方が経済的に困窮するので、多子世帯を考慮すべきである旨を主張するが、養育している児童の人数に応じて支給される児童手当等の制度があることを考え合わせると、扶養人数の多寡が直ちに経済的な困窮の度合いにつながるとまではいえず、保護者の収入を考慮すれば足りると考えられる。

(イ) 育児休業取得可能期間が短いことについて

児童が保育所に入所保留となった場合の代替手段として何を選択するかは保護者によって様々であり、育児休業の延長のみを代替手段として、それを延長できるか否かを考慮すべきであるとまではいえない。したがって、育児休業取得可能期間が短いことを考慮していないからといって本件審査基準が合理性を欠くとまではいえない。

(ウ) 結論

本件審査基準が合理性を欠くとはいえない。

ウ 審査基準の適用について

本件処分は処分庁の裁量の範囲において定めた本件審査基準により各児童を比較して、優先順位が高い者から順次入所を承諾したものであり、本件処分が違法又は不当であるとはいえない。

(2) 手続的違法性について

ア 審査基準の具体性について

本件処分において、処分庁は審査基準2を適用するにあたり、保護者の収入以外の各項目についても比較検討したが、被選考者の順位付けが適わないため、保護者の収入の少ない世帯から入所を決定したと回答している。すなわち、処分庁は、審査基準2を適用するに当たり、各項目のうち保護者世帯の収入のみを適用させたことが認められる。しかし、申込案内には、列挙されている項目のうちどの項目を優先し、又はどの項目にどれだけ重みづけをする等の記載がなく、処分庁がこれらの適用に関する優先順位等を予め定めているとみる証拠もない。

このような、考慮事項を列挙するだけで、考慮事項をどのように適用するかの定めを欠く審査基準2は、その適用関係について処分庁の恣意的判断が働く恐れがあり、また、申請人にとっても、予測可能性を有さないものであり、具体的とはいえない。したがって、この審査基準2は「できる限り具体的」なものといえず、行政手続法第5条第2項の趣旨に反するものであるといわざるを得ない。

イ 理由付記について

平成29年2月13日付け「利用調整結果通知書」の処分の理由欄に「希望保育所の入所選考の結果、入所できる順位に達しなかったため」としか記載がなく、どのような事実関係を本件審査基準にどのように適用した結果、子が入所保留となったのかを審査請求人において了知しうるとは到底いえない。したがって、本件処分は行政手続法第8条第1項に反し、手続的に瑕疵があるというほかはない。

ウ 結論

本件処分は手続的に違法であると認めるのが相当である。

(3) 裁決について

手続的な違法を理由として本件処分を取り消し、処分をやり直したとしても、再度同様の処分が行われると考えられる。また、子は、すでに別の保育所への入所が承諾され、同所での保育を受けているほか、仮に、処分をやり直した結果、子が審査請求人の希望する保育所に入所承諾されるべきということになると、当該保育所の定員を超える児童の受入れを要することとなり得るため、適切ではない等の事情に鑑みると、本件審査請求は棄却するのが相当である。

第5 調査審議の経過

当審査会は、本件審査請求について、次のとおり調査審議を行った。

年 月 日	経 過
平成 29 年 6 月 30 日	諮問書の受理
平成 29 年 7 月 24 日	審議
平成 29 年 9 月 14 日	審議
平成 29 年 11 月 6 日	審議

第6 審査会の判断の理由

1 争点

審査請求人及び処分庁双方の主張を踏まえると、本件審査請求における争点は、本件処分の実体的違法性について（以下「争点1」という。）であり、次に本件処分の手続的違法性について（以下「争点2」という。）である。

2 争点に対する判断

(1) 争点1について

ア 保育所入所保留処分が違法又は不当となる場合

児童福祉法第24条第3項の規定によると、市町村は、保育の需要に応ず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は保育所等の利用について調整を行うこととされている。また、調整を行うに当たっては、規則第24条によると、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、調整するものとされており、いかなる事項をどの程度考慮するかということについて定めがない。このことから、保育を受ける必要性の判断については、市町村の合理的な裁量に委ねられていると解される。

このため、保育所入所保留処分の違法性又は不当性の審査においては、当該市町村において定めた審査基準が、裁量権の範囲を逸脱、濫用している場合又は裁量権の用い方が適切ではない場合若しくは依拠した審査基準が適法、妥当であっても、処分庁による当該審査基準の適用が不適切な場合は違法又は不当となると解するのが相当である。

そこで、以下、本件審査基準が、多子世帯であること及び育児休業取得可能期間を考慮していないことが、合理性を欠き、違法又は不当であるかについて検討する。

イ 多子世帯であることが考慮されていないことについて

審査請求人は、上記第3の1で述べたように、扶養人数の多い多子世帯の方が経済的に困窮するので、多子世帯であることを考慮すべきであると主張している。

しかし、扶養している児童の人数に応じて支給される児童手当等の現金給付制度があることを考え合わせると、扶養人数の多寡が直ちに経済的困窮につながるまでとはいえない。また、経済的に困窮するか否かは、多子世帯であるか否かよりむしろ保護者の収入の多寡による部分が大きく、それ故、保護者の収入を考慮すれば足りると考えられる。

更に、後述するように、確かに多子世帯であることを審査基準として考慮することは、多子世帯の子育て支援の一つとして十分に考慮に値するものであり、少子化対策としても有益なものであると思料するが、しかしながら、全市町村において必ず多子世帯であることが審査基準として考慮されていないことからしても、多子世帯であることを審査基準として考慮していないことが、直ちに裁量の範囲を逸脱、濫用している又は裁量権の使い方が適切でないことになるとまではいえない。

以上から、本件審査基準が合理性を欠くとはいえない。

ウ 育児休業取得可能期間が考慮されていないことについて

審査請求人は、上記第3の1で述べたように、育児休業取得可能期間を考慮すべきであると主張している。

しかし、育児休業制度については、その有無を含め、様々な形態が存在し、一律に規定することが困難であること、又、児童が保育所に入所保留となった場合に、その代替手段として何を選択するかは保護者によって様々であることから、育児休業取得可能期間の長短が考慮されていないからといって、本件審査基準が合理性を欠くとはいえない。

エ 結論

以上のことから、本件審査基準が違法又は不当であるとはいえない。

そして、本件処分は処分庁の裁量の範囲において定めた本件審査基準により各児童を比較して、優先順位が高い者から順次入所を承諾したものであり、本件処分が違法又は不当であるとはいえない。

(2) 争点2について

ア 本件審査基準の具体性について

行政手続法第5条は、行政庁は、許認可等の性質に照らしできる限り具体的な審査基準を定めるとともに(2項)、行政上特別の支障があるときを除き、適当な方法で審査基準を公にしておかなければならないと定められている(3項)。この趣旨は、行政の判断過程の透明性の向上を図ろうとするものであり、あわせて申請をしようとする者が許認可等を受けることができるかどうかについて一定の予

測可能性を得ることにより、申請人の手続上受けるべき権利利益の保護に配慮したものである。本件審査基準がこれらの規定に照らし適法であるかどうか検討する。

本件処分において、処分庁は、審査基準2を適用するに当たり、列举項目のうち保護者の収入以外の項目についても比較考慮したが、被選考者の順位付けが適わず、各項目のうち保護者世帯の収入のみ適用させている。しかし、申込案内には、これらの項目のうちどの項目を優先し、又はどの項目にどれだけ重みづけをする等の記載がなく、処分庁がこれらの適用に関する優先順位等を予め定めているとみる証拠もない。

このような、考慮事項を列举するだけで、考慮事項をどのように適用するかの定めを欠く審査基準は、その適用関係について処分庁の恣意的判断が働く恐れがある。また、申請をしようとする者が許認可等を受けることができるかどうかについて一定の予測可能性を得ることもできないものであり、具体的とはいえない。

しかも、前述のとおり、保育を受ける必要性の判断については、市町村の合理的な裁量に委ねられていると解されており、そのため、当該市町村において定めた審査基準が、裁量権の範囲を逸脱、濫用している場合又は裁量権の用い方が適切ではない場合に該当しない限り審査基準が合理性を欠くとはいえないとされているのであるから、考慮事項の優先順位等も、市町村の裁量に委ねられていると考えられるので、列举項目ごとの加算点数や審査する際の優先順位を設定するなど、処分庁に対して現行以上に考慮事項の優先順位等を明確にするよう要求したとしても、困難を強いるものとは思われない。

したがって、審査基準2は行政手続法第5条第2項に規定する「できる限り具体的」なものといえず、同法同項の趣旨に反するものである。

イ 理由付記について

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、同時に、当該処分の理由を示さなければならないとしている。この規定は、その処分の理由について、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を申請者に知らせることによって、その不服の申立てに便宜を与える意図の下に置かれたものと解される。そのことからすれば、理由付記は、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得るものでなければならない（最判昭和60年1月22日民集39巻1号1頁）。

ところが、本件処分における平成29年2月13日付け「利用調整結果通知書」における理由の記載は、「希望保育所の入所選考の結果、入所できる順位に達しなかったため」というものにすぎず、この記載からは処分庁がいかなる過程を経て、どのような事実を本件審査基準にどのように適用した結果、子が入所保留になったのかを審査請求人に了知し得るとは到底いえない。

したがって、本通知書における理由付記の程度については、行政手続法が理由付記を要した趣旨に反しており違法であるといわざるを得ない。

ウ 結論

以上から、本件処分は手続的に違法である。

3 裁決について

本件処分は、手続的に行政手続法第5条第2項及び第8条第1項に違反しており、違法な処分として取り消しを免れないが、本件処分を取り消したとしても、適正な理由を提示して本件処分と同様に入所保留の処分が行われること等を総合的に考慮した結果、本件審査請求は棄却するのが相当である。

第7 審理員による審理手続について

本件審査請求に係る審理員による審理手続について、適正に行われたものと認められる。

第8 結論

よって、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第9 付言

1 多子世帯について

国は、子ども・子育て支援新制度における保育所等の優先利用の考え方について、「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9月10日付け府政共生第859号・26文科初第651号・雇児発0910第2号、以下「留意事項通知」という。）記の第2の7で示している。また、多子世帯を対象とする保育所等の優先利用については、「多子世帯を対象とする保育所等の優先利用について（依頼）」（平成27年1月22日付け事務連絡）において、留意事項通知記の第2の7（2）ウ⑨（その他の市町村が定める事由）に該当するものとして、多子世帯（特に、第3子以降の子どもがいる世帯）を位置付けることが考えられるとしている。

また、平成27年3月に策定され少子化社会対策大綱では、「多子世帯へ一層の配慮を行い、3人以上子供が持てる環境の整備」が掲げられている。

このような国の動向を踏まえ、本区においても、一夫婦あたりの理想とする子ども数である2.42人（平均出生率は1.96人。「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（平成26年12月27日閣議決定）より）を実現できるよう、多子世帯の子育て支援の充実を図り、安心して子育てができる環境を整備することが望まれる。

前述のとおり、多子世帯であることを審査基準として考慮していないからといって、本件審査基準が合理性を欠くとまではいえないが、多子世帯であることを審査基準として考慮することは、多子世帯の子育て支援の一つとして十分に考慮に値するものであり、少子化対策としても有益なものであると思料する。

処分庁においては、多子世帯の子育て支援の一つとして、保育所等への優先利用を行うことで、保護者の子育て負担の軽減を図るべきである。

2 審査基準2の具体性について

上記第6の2(2)アで述べたように、審査基準2は、行政手続法第5条第2項に規定する「できる限り具体的」なものといえず、同条同項の趣旨に違反し、違法である。列挙項目ごとの加算点数や審査する際の優先順位を設定するなど、審査基準2をすみやかに是正すべきである。

3 理由付記について

上記第6の2(2)イで述べたように、本件主文の理由付記は、処分庁がいかなる過程を経て、どのような事実を本件審査基準にどのように適用した結果、子が入所保留になったのかを審査請求人に了知し得るとは到底いえないものであり、行政手続法第8条第1項の趣旨に反し、違法である。行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を申請者に知らせることによって、その不服の申立てに便宜を与えるという同法同項の趣旨に鑑みれば、限られた期間の中で約600にのぼる利用調整結果通知書に個々の拒否事由を記載するのは必ずしも容易ではないとしても、処分庁においては、保育利用の申込者が本件審査基準に基づいて算定された算定指数が何点とされたか、かつ、申込者の希望する保育所には算定指数が何点までの申込人が入所可能とされたのか、また、算定指数が同点数で入所の可否が分かれた場合にはどの考慮項目で判断されたのかを記載するなど、行政活動の効率性・円滑性を考慮の上、可能な範囲で利用調整結果通知書の理由付記欄の記載を改めるべきである。

葛飾区行政不服審査会

会長 大竹 由紀子

委員 室井 敬司

委員 上松 正明