

横浜市行政不服審査会答申
(第73号)

令和元年7月30日

横浜市行政不服審査会

1 審査会の結論

「平成 31 年度施設・事業利用調整結果（保留）処分」に係る審査請求は棄却するべきであるとの審査庁の判断は妥当である。

2 事案概要

本件は、審査請求人が審査請求人の子（以下「対象児童」という。）を対象とする市内各所の保育所の利用の申請をしたところ、処分庁が定員超過を理由として当該申請を保留する処分（以下「本件処分」という。）を行ったため、審査請求人が、本件処分は違法な処分であるなどとして、その取消しを求めたものである。

3 審査請求人の主張の要旨

- (1) 横浜市の「複数の児童が同一ランクで並んだ場合の利用調整の優先順位」に、世帯年収及び居住年数の考慮がなく、一方で、「月 2 回以上の夜勤がある」、「既に認可保育園に入っているきょうだいがいる」という事情が大きく加点要素となっていることが不適切である（憲法第 13 条、第 14 条及び第 25 条並びに児童福祉法(昭和 22 年法律第 164 号)第 24 条第 1 項本文違反)。
- (2) 横浜市は児童福祉法第 24 条第 7 項が求めている「体制の整備」と、子ども・子育て支援法（平成 24 年法律第 65 号）第 3 条第 1 項が求めている「必要な子ども・子育て支援給付及び地域子ども・子育て支援事業を総合的かつ計画的に行うこと」を怠っている。
- (3) 申込児童は「保育に欠ける」児童であるのに入所保留となると、保育を受ける権利を侵害され、入所許諾された児童との間での金銭的な不平等が生じる。また、審査請求人らも保育所を利用する権利を侵害され、就労が困難になるなどして困窮する（憲法第 13 条、第 14 条及び第 25 条並びに児童福祉法第 24 条第 1 項本文違反）。

4 処分庁の主張の要旨

(1) 通知の定めについて

児童福祉法第 24 条第 3 項及び第 73 条第 1 項による利用調整が必要な場合の利用調整基準として、横浜市では「横浜市支給認定及び利用調整に関する基準」（平成 26 年 10 月 14 日こ企第 583 号。以下「基準通知」という。）を

定め、その運用基準として「横浜市支給認定及び利用調整に関する基準の具体的運用について」（平成 26 年 10 月 14 日こ企第 545 号。以下「運用基準」という。）を定めるとともに、その手続等について、「横浜市支給認定及び利用調整等実施要綱」（平成 26 年 10 月 10 日こ企第 580 号。以下「要綱」という。）及び「横浜市支給認定及び利用調整事務取扱要領」（平成 26 年 10 月 14 日こ企第 581 号。以下「要領」という。）を定めている。

児童福祉法第 24 条第 3 項及び第 73 条第 1 項による利用調整が必要な場合の利用調整基準として定められた、基準通知別表 2 「利用調整基準」、基準通知別表 2 - 2 「その他の世帯状況」及び基準通知別表 3 「調整指数一覧表」は、「平成 31 年度横浜市保育所等利用案内（2 号・3 号認定）」（以下「利用案内」という。）に掲載され、港北区においては、区役所及び区内行政サービスコーナー 2 か所での配布を行っているほか、区及び市のウェブサイトでの閲覧及びダウンロードが可能であり、公表されている。

(2) 本件における利用調整について

処分庁は、審査請求人から提出された申請書類に基づいて判断し、対象児童を、基準通知における A ランクと判断した。また、複数の児童が同一ランクで並んだ場合の利用調整の優先順位を定める基準通知別表第 3 「調整指数一覧表」には、申請書類からは該当箇所がなく、調整指数を 0 と判断した。

このランク「A」及び調整指数「0」を用いて、保育所ごとに調整を行った。ランクも調整指数も同一となった児童が複数いた場合は、基準通知別表 3 「同一ランク・同一調整指数で並んだときの利用調整」に基づいて利用調整を行った。

その結果、対象児童が申請した本件各保育園（A 保育園を除く。）で、対象児童よりも優先順位の高い他の児童により受入可能数が満たされ、定員超過の状態となった。このため、処分庁は、審査請求人に対し定員超過を理由とした施設利用調整結果（保留）通知書を送付し、通知した。

要綱、要領、基準通知及び運用基準に基づいて公正に処分を行ったものであり、本件処分は違法又は不当といえない。

5 審査庁の裁決についての判断

本件審査請求は、棄却するべきとし、その理由を審理員意見書「5 判断理由」のとおりとしている。

6 審査会の判断

当審査会の判断理由は、審理員意見書の「5 判断理由」と同旨であり、次のとおりである。

(1) 本件処分に係る審査基準

行政手続法（平成5年法律第88号）第5条第1項は、申請により求められた許認可等をするかどうかをその法令の定めに従って判断するために必要とされる基準（以下「審査基準」という。）を定めること、同条第2項は、審査基準は、許認可等の性質に照らしてできる限り具体的なものとしなければならないこと、同条第3項は、行政上特別の支障があるときを除き、法令により申請の提出先とされている機関の事務所における備付けその他の適当な方法により審査基準を公にしておかなければならないことを定めているところ、本件処分に係る審査基準がこれらの規定に照らし適法なものであるかについて、判断する。

ア 審査基準の定め

児童福祉法第24条第3項及び第73条第1項は、保育所等の利用について調整を行う旨を定めるところ、これを受け、横浜市では、利用調整の実施のため、その審査基準として基準通知及び運用基準を定めるとともに、その手続等について、要綱及び要領を定めている。

保護者が利用申請を行った本件各保育園についていずれも受入可能数を上回る申請人数である場合には、利用調整が行われることとなり、利用調整基準ランク及び調整指数が上位の子どもから順に利用決定することなどを原則とする。

イ 審査基準の具体性

基準通知によれば、「保育の提供が必要であると認定されたにもかかわらず、その利用を希望する保育所等について、利用の申込みに係る子どもの数及び当該保育所等を現に利用している子どもの総数が当該保育所等の利用定員の総数を超える場合」は、基準通知別表2「利用調整基準」、基準通知別表2-2「その他の世帯状況」及び基準通知別表3「調整指数一覧表」に当てはめて、当該申込みに係る子どもについて優先順位が定められ、当該保育所等を現在利用している子どもの総数が、当該保育所等の利用定員に満たない場合には、優先順位が上位の子どもから、利用定員に

至るまで入所が認められる。基準通知は、子ども・子育て支援制度利用申請書及びその添付書類（以下「利用申請書等」という。）の記載に基づき画一的に当てはめて判断が可能かつ公平な基準であり、保育所等の利用調整の性質に照らして十分具体的である。

ウ 審査基準の公表

審査基準たる基準通知の内容は、利用案内に記載され、区及び市のウェブサイト上で閲覧可能となっており、利用申請書等とともに配布されているから、審査基準は公表されているといえる。

(2) 本件における具体的な判断が適切であったか。

ア 対象児童の利用調整基準ランク、調整指数等

審査請求人から処分庁に提出された子ども・子育て支援制度支給認定申請書（2・3号用）、2号3号認定理由申立書及び就業（予定）証明書に従い、基準通知別表2「利用調整基準」に当てはめると、対象児童の父母は、父母ともに居宅外労働であり、月20日以上かつ就労時間1週40時間以上の労働に従事しているため、対象児童はAランクに該当する（基準通知別表2-2「その他の世帯状況」で定めるランクの引上げに用いる各指標にはいずれも該当しない。）。

また、基準通知別表3「調整指数一覧表」には、該当箇所がなく、対象児童の調整指数は0となる。

そして、保育所等の利用の申込みに係る子どもの利用調整基準ランク及び調整指数がともに同一で並んだ場合は、基準通知別表3「同一ランク・同一調整指数で並んだときの利用調整」に基づき利用調整を行う。まず、第1指標として類型間の優先順位（上位から、①災害、②疾病・障害、③居宅外労働、④介護、⑤ひとり親等、⑥居宅内労働、⑦居宅外・内労働（内定）、⑧就学等、⑨出産、⑩求職中）を付け、なお、同一で並んだときは、第2指標として、養育している小学生以下の子どもの人数が多い世帯を優先し、さらに、それでもまだ同一で並んでいるときは、第3指標として、経済的状況（合計所得金額）が低い世帯を優先する。対象児童については、第1指標である類型間の優先順位は③居宅外労働であり、第2指標である養育している小学生以下の子どもの人数は1名であり、第3指標である経済的状況（合計所得金額）は〇円であった。

イ B保育園の利用調整について

B保育園の1歳児クラスは、受入可能数が〇名であるところ、〇名の申請があった。当該保育園に利用が決定した子どものうち、最も利用調整基準及び調整指数において優先度が低い子どもは、利用調整基準がAランク、調整指数が0であり、対象児童と同一ランク、同一調整指数で並んだ。第1指標の類型間の優先順位は③居宅外労働で同一であるが、審査請求人の養育している小学生以下の子ども的人数が1名であるところ、第2指標の養育している小学生以下の子ども的人数が2名であり、対象児童より上回るため、当該保育所に利用が決定した子どもが対象児童に優先される。

したがって、対象児童の利用申請が認められないことは妥当である。

ウ C保育園の利用調整について

C保育園の1歳児クラスは、受入可能数が〇名であるところ、〇名の申請があった。当該保育園に利用が決定した子どものうち、最も利用調整基準及び調整指数において優先度が低い子どもは、利用調整基準がAランク、調整指数が0であった。この点、当該子どもの利用調整基準及び調整指数は対象児童と並び、第1指標の類型間の優先順位も③居宅外労働、第2指標の養育している小学生以下の子ども的人数も1名と、どちらも同一であるが、第3指標の経済的状況（合計所得金額）が対象児童の属する世帯の合計所得金額より低額であるため、当該保育園に利用が決定した子どもが対象児童に優先される。

したがって、対象児童の利用申請が認められないことは妥当である。

エ D保育園の利用調整について

D保育園の1歳児クラスは、受入可能数が〇名であるところ、〇名の申請があった。当該保育園に利用が決定した子どものうち、最も利用調整基準及び調整指数が低い子どもは、利用調整基準がAランク、調整指数が3であり、利用調整基準がAランクであるものの、調整指数が0であった対象児童に、利用申請が認められないことは妥当である。

オ A保育園の利用調整について

A保育園の1歳児クラスは、受入可能数が0名であった。したがって、誰も当該保育園には利用決定しておらず、対象児童の利用申請が認められないことは妥当である。

カ E保育園の利用調整について

E保育園の1歳児クラスは、受入可能数が〇名であるところ、〇名の申

請があった。当該保育園に利用が決定した子どものうち、最も利用調整基準及び調整指数において優先度が低い子どもは、利用調整基準がAランク、調整指数が0であった。この点、当該子どもの利用調整基準及び調整指数は対象児童と並び、第1指標の類型間の優先順位も③居宅外労働、第2指標の養育している小学生以下の子どもの人数も1名と、どちらも同一であるが、第3指標の経済的状況（合計所得金額）が対象児童の属する世帯の合計所得金額より低額であるため、当該保育園に利用が決定した子どもが対象児童に優先される。

したがって、対象児童に、利用申請が認められないことは妥当である。

キ F 保育園の利用調整について

F 保育園の1歳児クラスは、受入可能数が0名であるところ、0名の申請があった。当該保育園に利用が決定した子どものうち、最も利用調整基準及び調整指数が低い子どもは、利用調整基準がAAランクであり、利用調整基準がAランクであった対象児童に、利用申請が認められないことは妥当である。

ク G 保育園の利用調整について

G 保育園の1歳児クラスは、受入可能数が0名であるところ、0名の申請があった。当該保育園に利用が決定した子どものうち、最も利用調整基準及び調整指数が低い子どもは、利用調整基準がAランク、調整指数が4であり、利用調整基準がAランクであるものの、調整指数が0であった対象児童に、利用申請が認められないことは妥当である。

ケ H 保育園の利用調整について

H 保育園の1歳児クラスは、受入可能数が0名であるところ、0名の申請があった。当該保育園に利用が決定した子どものうち、最も利用調整基準及び調整指数において優先度が低い子どもは、利用調整基準がAランク、調整指数が0であった。この点、当該子どもの利用調整基準及び調整指数は対象児童と並び、第1指標の類型間の優先順位も③居宅外労働、第2指標の養育している小学生以下の子どもの人数も1名と、どちらも同一であるが、第3指標の経済的状況（合計所得金額）が対象児童の属する世帯の合計所得金額より低額であるため、当該保育園に利用が決定した子どもが対象児童に優先される。

したがって、対象児童に、利用申請が認められないことは妥当である。

コ 小括

本件各保育園に係る利用調整に基づく判断は、要綱、要領、基準通知及び運用基準を画一的に当てはめて行った判断であり、適法かつ正当な判断である。

(3) 理由の提示

行政手続法第8条は、「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」と定めるところ、提示する理由の程度は、許認可等の性質、法令の趣旨、目的に照らし決定すべきであるが、抽象的・一般的なものでは不十分で、申請者が拒否の理由を明確に認識し得るものであることが必要となる（最高裁判所昭和38年5月31日判決）。

この点、本件処分と同時に提示すべき理由としては、「定員超過」との記載があり、申請拒否の理由を明確に認識し得るため、審査請求人の主張には理由がない。

(4) 「複数の児童が同一ランクで並んだ場合の利用調整の優先順位」における考慮事項について

審査請求人は、複数の児童が同一ランクで並んだ場合の利用調整の優先順位において、世帯年収及び居住年数を考慮しないこと、「月2回以上の夜勤がある」及び「既に認可保育園に入っているきょうだいがいる」という事情が考慮要素となっていることが、違法又は不当であると主張する。

しかしながら、世帯年収については、利用調整基準のランクを引き上げるかどうかを判断する際の別表2-2「その他の世帯状況」(2)において生活保護世帯かどうかを判断することに加え、複数の児童が同一ランク・同一調整指数で並んだ時の利用調整に、第3番目の指標として経済的状況（合計所得金額）が低い世帯が優先される。したがって、世帯年収の考慮はなされているし、考慮の順番についても不合理とは言えない。

さらに、居住年数については、横浜市に長期間居住する者を特段優先しないという基準は不合理とは言えない。

また、「月2回以上の夜勤がある」「既に認可保育園に入っているきょうだいがいる」という事情について、親に月2回以上の夜勤がある場合は、育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律（平成3年法律第76号）第19条で、深夜業が制限されている趣旨から、

月2回以上の夜勤がある家庭を調整指数に加点することに理由があり、また、既に認可保育園に入っているきょうだいがいる場合は、できる限りそのきょうだい在同一の施設・事業を利用できるよう、配慮が必要である。したがって、これらの事情を考慮することは不合理ではない。

したがって、横浜市の審査基準が違法又は不当とは言えない。

(5) 児童福祉法違反、憲法違反等の主張について

ア 審査請求人は、横浜市は児童福祉法第24条第7項が求めている「体制の整備」と、子ども・子育て支援法第3条第1項が求めている「必要な子ども・子育て支援給付及び地域子ども・子育て支援事業を総合的かつ計画的に行うこと」を怠っていると主張する。

しかしながら、児童福祉法第24条第7項及び子ども・子育て支援法第3条第1項は、具体的な法的義務を課したものではないため、児童福祉法第24条第7項及び子ども・子育て支援法第3条第1項に違反するとの主張も認められない。

イ 審査請求人は、本件処分により、対象児童は保育を受ける権利を侵害され、入所が認められた児童との間での不平等が生じ、審査請求人も保育所を利用する権利を侵害され、就労が困難になるなどして困窮する（憲法第13条、第14条及び第25条並びに児童福祉法第24条第1項違反）と主張する。

この点、本件処分が、憲法に反するかどうかの判断は審査庁の権限外であり、ゆえに当審査会の調査審議の対象にはならない。本件審査請求のごとく、行政不服審査法（平成26年法律第68号）による審査請求については、審査庁は、当該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を審理判断するものである。

また、市区町村が、全ての児童に保育所への入所が認められるよう、体制整備を行う義務があるとまでは認められず、審査請求人の児童福祉法第24条第1項違反の主張も認められない。

ウ 審査請求人は、外国人児童が多い保育所に給付費が出ることを憲法第14条等違反として主張するが、上記のとおり、当審査会の調査審議の対象にはならない。

(6) 結語

以上により、本件処分について違法又は不当な点は見当たらないから、

本件審査請求は、棄却されるべきである。

(7) 審理員の審理手続

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。

(8) 結論

以上のとおりであるから、5の審査庁の裁決についての判断は、妥当である。

《 参 考 1 》

審理員の審理手続の経過

年 月 日	審 理 手 続 の 経 過
平成31年 3 月 4 日	・ 審査請求書（副本）の送付及び弁明書の提出等依頼
平成31年 3 月 25 日	・ 弁明書及び証拠書類の受理
平成31年 4 月 3 日	・ 弁明書の送付及び反論書の提出等依頼
平成31年 4 月 19 日	・ 書類その他の物件の提出要求
平成31年 4 月 21 日	・ 反論書の受理
令和元年 5 月 7 日	・ 書類その他の物件の提出
令和元年 5 月 10 日	・ 反論書の送付
令和元年 5 月 10 日	・ 物件提出の通知
令和元年 6 月 21 日	・ 審査請求書の記載事項の確認
令和元年 7 月 4 日	・ 追加主張書面（陳述書）の受理
令和元年 7 月 17 日	・ 審理手続の終結
令和元年 7 月 22 日	・ 審理員意見書の提出

《 参 考 2 》

審査会の調査審議の経過

年 月 日	調 査 審 議 の 経 過
令和元年 7 月 23 日	・ 審査庁から諮問書及び事件記録等の写し受理 ・ 調査審議
令和元年 7 月 30 日	・ 調査審議