

諮問第2号

答申第2号

平成31年2月20日

海老名市長 内野 優 殿

海老名市行政不服審査会

会 長 鴨志田 勝則

行政不服審査法第43条第1項の規定に基づく諮問について（答申）

平成30年12月26日付けで海老名市長から行われた行政不服審査法第43条第1項の規定に基づく次の諮問について、別紙のとおり答申する。

諮問内容

平成30年2月5日付けで海老名市福祉事務所長が行った保育所入所保留に関する処分に対する審査請求について

審査請求人が平成30年5月7日付けで提起した処分庁海老名市福祉事務所長による平成30年2月5日付け保育所入所保留に関する処分（以下「本件処分」という。）に関する審査請求（以下「本件審査請求」という。）について、次のとおり答申する。

第1 審査会の結論

- 1 本件処分は取り消されるべきである。
- 2 保育所への入所決定の義務付けを求める請求は棄却されるべきである。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

本件処分を取消し、保育所入所の決定を義務付ける裁決を求めるものである。

2 審査請求の理由

- (1) 処分庁は、保育所の入所申込申請の審査に必要な審査基準を適正な形式で備え付けていない。これは、行政手続法第5条の規定に反する。
- (2) 処分庁は、本件処分が保育所入所を保留する「不利益に相当する処分」にも関わらず、保育所入所保留通知書に、保留になった理由として「定員による（定員超過のため）」のみ記載し、処分理由を詳細に記載していない。これは、行政手続法第8条に基づく理由の提示が行われていないもので、違法である。
- (3) 処分庁は、審査請求人が申請に際して述べている子の父である夫との別居に関する事、及び審査請求人に対する夫の暴力に関する事について、必要な情報を収集するための調査を実施していない。これは、海老名市保育の実施手続等を定める要綱第6条の「入所の申込を受けた場合は、書類審査及び必要な調査を経て、入所決定会議における審査を経て当該児童の入所の可否を決定する。」とする規定に反している。また、申請に対する審査、応答について規定した行政手続法第7条に違反している。

- (4) 処分庁は、審査請求人が申込書に添付した審査請求人が保育を必要とする理由を記載した申立書について、「関係他部署からの依頼文や第三者による証明によるもの」ではないことを理由として、当該申立書を保育の必要性を判断する書類として扱っていない。審査請求人は、申請時において、保育の必要性を判断する書類として扱われないことを伝えられておらず、また、どのような書類ならば有効であるのかを示されていない。これらの書類の取扱いとは、本来、審査基準に記載すべき事項であり、不当である。
- (5) 審査請求人は、本件処分により、憲法第14条の法の下での平等、憲法第25条の生存権及び児童福祉法第24条の市町村の保育義務に関して、法的権利及び利益を侵害されている。
- (6) 処分庁は、上記のほか本件処分に関する手続等に関して、行政手続法第1条及び第10条に規定する事項、海老名市行政手続条例、職員服務規程等法令等に違反している。

第3 処分庁の弁明の要旨

1 処分庁の弁明の趣旨

処分庁が行った本件処分に違法はないので、本件審査請求を棄却とする裁判を求めるものである。

2 審査請求の理由に対する弁明

(1) 審査請求の理由(1)に対して

処分庁は、保育所の入所申込申請の審査基準となる海老名市保育の実施手続等を定める要綱（以下「保育要綱」という。）を定めている。また、入所選考方法については、海老名市役所の窓口等で配布するしおりにおいて、保育要綱の内容を基に必要な事項を、具体的に明記している。処分庁は、保育の必要性を判断するために必要な審査基準を、しおりの配布により公にしており、その内容は選考方法を具体的に記載したものであるから、海老名市行政手続条例第4条の審査基準に関する規定に基づき適切に実施しており、違

法ではない。

(2) 審査請求の理由(2)に対して

保育所入所申込について、処分庁は、法令及び保育要綱に基づき、定員の範囲内で保育の優先度により入所させる。処分庁が入所を保留とする場合の理由は、申込のあった保育園の入所定員を超過した場合のみであるので、その旨を記載したものであり、明確な理由である。よって、処分庁は、海老名市行政手続条例第7条の理由の提示に関する規定に基づき、処分理由を適切に通知しており、違法ではない。

(3) 審査請求の理由(3)に対して

福祉事務所長は、児童福祉法により求められる公共の福祉の観点から与えられた福祉事務所長の裁量範囲において、保育の必要性について、事案によって個別に判断する。本件処分において、処分庁は、審査請求人の保育所入所申込書の内容に基づき入所決定会議資料に「暴力のため別居中」と記載して必要な手続を行っている。別居については、婚姻が継続しており、調停等の手続が行われている状況もないこと、暴力については、審査請求人による他機関への相談等の実績もなく、関係機関等からの連絡もないことから、いずれも指数への反映等をしていない。本件処分に関しては、保育所入所申込書により確認できる事項に基づき適切に入所の可否を決定しており、保育要綱第6条の規定に反していない。

(4) 審査請求の理由(4)に対して

処分庁は、虐待、DV等については、状況に応じて判断を行うものであり、必要書類などを事前に審査基準として明記すべき事項ではないと判断している。

(5) 審査請求の理由(5)に対して

処分庁は、すべての保育を必要とする者を希望の保育所に入所させることは物理的に不可能であるから、児童福祉法第24条第3項に基づき適正に利用調整を行い、また希望園を3園まで記載できることとして保育機会の確保

に努めている。本件処分により、法的権利及び利益を侵害していない。

(6) 審査請求の理由(6)に対して

審査請求人のその余の主張については、本件審査請求の趣旨と異なる等の理由により弁明を行わず、意見として受け止める。

第4 審理員意見書の要旨

1 意見

本件処分は適法であり、本件審査請求には理由がないから、棄却するのが相当である。

2 理由

(1) 行政手続法第5条について(審査請求の理由(1))

本件処分について、処分庁が保育所の入所申込申請の審査に必要な審査基準を適正な形式で備え付けていないとする審査請求人の主張について

ア 行政手続法第5条については、第1項において行政庁は審査基準を定めるものとし、同条第2項においてその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ものとし、同条第3項において備付けその他の適当な方法により公にしておかなければならないと規定している。

イ 処分庁は、保育要綱第6条本文及び別表第1(保育所入所優先順位指数表)及び別表第2(保育所入所優先順位予備指数表)は、保育所の利用の可否を決定するために必要な基準を詳細かつ具体的に定めており、児童福祉法第24条第1項及び第3項並びに児童福祉法施行規則第24条に係る審査基準として機能しているので、更に詳細かつ具体的な審査基準を定める必要性はない。

ウ 利用調整の方法については、あらかじめ保育所のしおりにおいて、要綱別表に基づく指数に従い指数の高い世帯から利用調整を行うこと、具体的な入所選考の方法(①基本指数、②希望順位、③予備指数、④育休取得状況、⑤

保護者の所得) が明記されて、処分庁は当該基準を用いて本件処分を行ったものである。

エ 以上のことから、行政手続法第5条に違反するとの審査請求人の主張には理由がない。

(2) 行政手続法第8条について(審査請求の理由(2))

本件処分に係る処分理由として処分庁が提示している「定員による(定員超過のため)」について、処分理由を詳細に記載しておらず、行政手続法第8条の規定に反する旨の主張について

ア 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。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。」と定めている。理由については、「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」(最高裁判所昭和38年5月31日判決)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得るものでなければならない」(最高裁判所昭和60年1月22日判決)とされている。

イ 処分庁は「定員超過」の前提となる本件児童の指数(保育要綱別表第1)を判断しているわけであるから、本件処分の理由として、処分庁が判断した基本指数、希望順位、予備指数等を提示することが望ましい。更に、これらを記載したとしても、請求人が入所を希望した保育所に入所した児童のうち最も基本指数の低い児童の情報も併せて提示するなどしない限り、いかなる事実関係に基づき本件処分がなされたかを理解し得るものとはいえないから、入所した児童のうち最も基本指数の低い児童の基本指数及び希望順位、

予備指数も併せて提示することが望ましい。

ウ しかしながら、処分庁が判断したこれらの情報は、審査請求人においても保育所のしおりから推認し得るものといえ、本件審査請求のように事後争訟手続をするか否かの判断も一応可能と判断される。また、処分庁は、本件各保育所の受入可能数等については、電話での受入人数やその時点での申込状況の問い合わせに応じており、審査請求人はこれらを知り得ることができるから、処分理由として「定員超過のため」と提示された場合には、本件各保育所に係る利用調整において、対象児童の基本指数、希望順位、予備指数等を上回る児童数が少なくとも受入可能数を上回るということは審査請求人において推測できるものである。

エ 本件処分に係る理由をより具体的に記載するとなると、その性質上、他者のプライバシーにわたる具体的事情まで踏み込んで提示することとなり、他の申請者が近傍に居住する者であると推測されることに照らしても、その具体的事情まで踏み込んで提示することは、処分庁としては困難を伴う。

オ 本件処分のごとく、一時に大量に行われるような処分については、処分庁の事務処理の効率性確保の観点から、申請者側において当該処分の理由を認識し得る場合には、これらを逐一全ての申請者に示さず、「定員超過のため」というものであっても、利用調整の性質に照らせば一定の抽象化した内容となることもやむを得ない。

カ したがって、本件処分の理由は、「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「定員超過のため」という記載自体から推測し得るものであると認められるので、行政手続法第8条に違反すると審査請求人の主張には理由がない。

(3) 行政手続法第7条について（審査請求の理由（3）及び（4））

審査請求人の入所申込書については、提出時に面接をして、正式に受理し、上記の審査基準により適正に審査をしているので、行政手続法第7条に違反すると審査請求人の主張には理由がない。

(4) 憲法第14条について（審査請求の理由（5））

ア 憲法第14条は、法の下での平等を保障するものであるが、社会通念から見て合理的である限り、取扱いに差違が生じても平等原則の違反には当たらないとされる。そして、保育所の利用希望者がその定員を超過する場合、一定の客観的基準に基づいてその利用調整を図ることは、公平の観点からも相応の合理性が認められるものであり、児童福祉法第24条第3項は、市町村に利用調整を行う権限を付与したものであって、合理的な理由がある。

イ 利用調整制度の適用に伴って保育所への入所の優先順位に差が生じることがあったとしても、それは制度自体のやむを得ない結果であって、それをもって法の下での平等に反するとはいえないから、憲法第14条に違反するとの審査請求人の主張には理由がない。

(5) 憲法第25条について（審査請求の理由（5））

憲法第25条は、いわゆる生存権として福祉国家の理念に基づく国家の責務を宣言した条項であり、子どもの保育に関しては、児童福祉法その他子どもの保育に関する法令により具体化されているところ、現に限られた保育所の利用に関し、関係法令等に定める利用調整基準に基づいて利用調整を図ることは、公平性を担保する上でやむを得ないところである。

審査請求人において、本件処分の影響により就労上の困難を受け、経済的な不利益を被ることがあったとしても、それは法令の適正、公平な適用から派生する結果であって、そのことをもって憲法第25条が定める生存権を侵害したということとはできないから、憲法第25条に違反するとの審査請求人の主張には理由がない。

(6) 児童福祉法第24条について（審査請求の理由（5））

ア 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対して保育所等における保育を受けさせるべき一般的な義務を課しているものの、保育所等の定員超過等のやむを得ない事由がある場合には、利用調整

の必要があることを容認している。

イ 本件処分は、審査請求人が希望した保育所につき、利用調整の公平性確保の目的で定められた保育所入所優先順位指数表に従って、当該保育所の申込者全員の指数を算定、比較して客観的に優先順位を決めたものである。

ウ したがって、本件処分をもって、児童福祉法第24条第1項及び第3項に違反しているとする事はできないから、審査請求人の主張には理由がない。

(7) その他（審査請求の理由（6））

ア 審査請求人は、保育要綱の改正について行政手続法第10条に違反していると主張するが、この要綱改正は海老名市市民参加条例第7条の「市民参加の対象」に該当するものではないので、意見公募手続きを実施していないものであり、行政手続法第10条に違反するとの審査請求人の主張には理由がない。

イ また、審査請求人は、面接した処分庁の子育て支援課の職員が職員服務規程に違反していると主張するが、短い時間のやりとりではあるが、行政が必要としている内容は聴取しており、また、面談にあたった職員は、他の申請者に対するものと同様の対応をしており、職員服務規程に違反しているとはいえない。

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。

日付	内容
平成30年12月26日	諮問書の受理
平成31年 1月18日	審議
平成31年 1月28日	審議
平成31年 2月 6日	審議
平成31年 2月20日	審議

第6 審査会の判断

1 理由

(1) 行政手続法第5条に基づく本件処分に関する審査基準について（審査請求の理由（1））

ア 行政手続法第5条は、行政庁に対して、申請により求められた許認可等の処分をするか否かを判断するために必要な審査基準を定めること（第1項）、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（第2項）、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（第3項）を義務付けている。

イ 処分庁は、保育要綱第6条において、保育所の入所の可否を決定する手続（第1項）を規定し、法第24条第3項に基づく利用調整の方法として、①要綱の別表第1に基づく指数の高い者（第2項）、②申し込む保育所の希望順位の高い者（第3項）、③要綱の別表第2に基づく予備指数の高い者（第4項）、④育児休業を取得していない又は当該年度中に終了する者（第5項）、⑤保護者の月額収入の総額が低い者（第6項）の順に、入所を決定することを定めている。これらの規定は、いかなる理由で保育所の入所決定の判断が行われるかを定めたものであり、具体的なものと認められる。

ウ また、処分庁は、審査基準の内容について保育のしおりに記載し、窓口で配布し、ホームページ上に掲載するなどして、公表している。このことから、処分庁は、本件審査基準を公にしているものと認められる。

エ 以上のことから、行政不服審査法第5条の規定に反するとする審査請求人の主張には、理由がない。

(2) 行政手続法第8条に基づく本件処分の理由提示について（審査請求の理由（2））

ア 審査請求人は、本件処分における通知書からは、いかなる具体的理由で入所保留となったのかが明らかでないため、行政手続法第8条に違反している旨主張している。

- イ これについて、審理員意見書は、処分理由として「定員超過のため」と提示された場合には、本件保育所に係る利用調整において、対象児童の基本指数、希望順位、予備指数等を上回る児童数が少なくとも受入可能数を上回るということは審査請求人において推測できるものであるとしている。
- ウ たしかに、本件通知書の理由である「定員による（定員超過のため）」との記載からは、保育所等の定員を超過する入所申込みがあったこと、したがって児童福祉法第24条第3項に基づく利用調整が、審査基準である保育要綱第6条に基づき行われたということは推知しうると考えられる。
- エ しかしながら、同要綱第6条は、①要綱の別表第1に定める指数の高い者から順に入所決定を行い（第2項）、②上記指数が同一の場合は、申込書に記載された保育所の希望順位の高い順から入所決定を行い（第3項）、③上記希望順位が同一の場合は、要綱の別表第2に定める予備指数の高い順に入所決定を行い（第4項）、④上記予備指数が同一の場合は、育児休業を取得していない者又は当該年度中に育児休業が満了する者を優先して入所決定を行い（第5項）、⑤上記育児休業の取得状況が同一の場合は、保護者の月額収入の合計が少ない者から順に入所決定を行う（第6項）旨定めているところ、「定員による（定員超過のため）」との記載だけでは、上記①ないし⑤のいずれの条項に基づいて利用調整がされたのかという点が明らかであるとは言えない。
- オ この点行政手続法第8条第2項に基づき処分の理由を示すにあたっては、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して当該処分が拒否されたのかを、処分を受けた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ぬと解されている（最高裁昭和60年1月22日判決）。
- カ 上記の解釈を前提にすると、本件通知書の理由の記載自体から、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して本件処分がされたのかを了知しうると言うためには、単に「定員による（定員超過のため）」と記載されるだけでは足りず、保育要綱第6条第2項ないし第6項のいずれの事実関係に

基づきいずれの条項を適用して利用調整がされたのかという点が明らかになる記載がされなければならないものと言うべきである。

キ なお、審理員意見書は、本件処分に係る理由を具体的に記載するとすると、その性質上、他者のプライバシーにわたる具体的事情まで踏み込んで提示することとなるとしている。

ク しかしながら、前記のとおり、保育要綱第6条第2項ないし第6項のいずれの事実関係に基づきいずれの条項を適用して処分がされたのかを明らかにしたとしても、必ずしも、他者のプライバシーにわたる具体的事情にまで踏み込んで提示したことになるとは限らない。

ケ また、審理員意見書は、処分庁の事務処理の効率性確保の観点から、処分の理由が一定の抽象化した内容のものとなることもやむを得ないとする。

コ しかしながら、前記のとおり、保育要綱第6条第2項ないし第6項のいずれの事実関係に基づきいずれの条項を適用して処分がされたのかを明らかにするためには、処分の理由として、例えば、「保育要綱第6条に基づく利用調整の結果、同条第○項の選考順位において定員に達したため」という程度の記載をすることも考えられるのであって、記載の工夫次第で、処分庁の事務処理の効率性が必ずしも阻害されるとは考えられない。

サ 以上によれば、本件通知書に記載された理由は、その記載自体から、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して本件処分がされたのかを了知しうるものであるとは言えず、本件処分は、行政手続法第8条第2項に違反するものであると言わざるを得ない。よって、審査請求人の主張には理由がある。

(3) 調査の実施について（審査請求の理由（3））

ア 処分庁は、海老名市行政手続条例第6条の「申請がその事務所に到達したときは遅滞なく当該申請の審査を開始しなければならない」とする規定に基づき、申請により求められた処分について、審査基準に基づき審査し、許認可等をするかどうかを決定する。本件処分において、処分庁は、審査請求人

が提出した保育所入所申込書の内容の範囲内で、保育要綱第6条第1項ないし第6項に基づき、入所保留の決定を行った。

イ 審査請求人は、別居に関すること及び審査請求人の夫の暴力に関することについて、処分庁が必要な情報を収集するための調査を実施していないと主張するが、別居に関しては、例えば夫婦関係調整調停事件の係属証明書、その他関係機関への相談実績等を示す客観的資料の提示が、夫の暴力に関しては、例えば保護命令書、その他関係機関への相談実績等を示す客観的資料の提示が考えられるのであって、これらは、いずれも審査請求人において提出又は提示することが可能な書類であるところ、本件において、審査請求人からは、上記の書類又はこれに準じる客観的な書類は何ら示されていない。なお、審査請求人からは、相談窓口で案内のあったDV窓口への相談もされていない。

ウ 本件処分に関する手続は、保育の優先順位を決めるという手続であり、処分庁の事務処理の公平性及び効率性を考慮すれば、ある程度定型的な形で処理をする必要がある。したがって、その手続の中で、離婚を前提とした別居や暴力を裏付ける客観的な資料等の提示がなければ、処分庁はその優先順位について判断のしようがないと考えられる。また、処分庁の事務処理の効率性及び公平性を考慮すれば、処分庁において、およそあらゆる可能性を考えて、関係機関等に対して調査を実施すべき義務があるとは考えられない。

エ 以上によれば、処分庁が必要な調査を怠ったとは認められず、保育要綱第6条の規定に反するとする主張は、理由がない。

(4) 保育の必要性を判断するために必要な書類の明示について（審査請求の理由（4））

ア 保育要綱第5条第2項第4号ア、イ、ウ及びエは、保育を必要とする事由を証明する書類として、具体的な書類を明示している。これに対し、保育要綱第5条第2項第4号オは、「保育を必要とする事由を証明する書類」と定めるにとどまり、具体的な書類を特定して明示していない。

イ これは、保育要綱第5条第2項第4号オでは、同号ア、イ、ウ及びエの場合と異なり、提出する書類の範囲を一律に定めることが困難であることによるものと考えられる。そして、このような場合には、個々の事情に応じて、事後的に、提出することが可能であると考えられる客観的な書類を明示して、その追完を求めれば足りるものと考えられるのであって、全てのケースを想定して、およそあらゆる書類を事前に明示しておくことは困難である。

ウ 本件においては、入所申込申請書の記載内容及び審査請求人との面接の結果、審査請求人において、夫婦関係調整調停の申立て等を行っていないこと、また、暴力に関して公的機関への相談や保護命令の申立て等を行っていないことが判明したことから、処分庁において、別居や暴力に関する更なる資料の提出を求めるに至らなかったものであるというに過ぎない。

エ 以上によれば、保育の必要性を判断するために必要な書類について、審査基準に明記して事前に明示すべきであるとする審査請求人の主張には、理由がない。

(5) 審査請求人のその余の主張について（審査請求の理由（5）及び（6））

本件処分により、憲法第14条の法の下での平等、憲法第25条の生存権及び児童福祉法第24条の市町村の保育義務に関して、法的権利及び利益が侵害されているとする審査請求人の主張については、憲法第14条及び憲法第25条に違反する人権侵害があるとは認められず、また、児童福祉法第24条第3項の利用調整が適正に行われたものと認められるので、同法条に反する事実も認められない。その他の主張についても、行政手続法第1条及び第10条、海老名市行政手続条例、職員服務規程等法令等に違反している事実も認められず、審査請求人の主張には、理由がない。

2 結論

以上により、本件処分は、その処分通知における理由の記載に行政手続法第8条第2項違反の違法があるから、取り消されるべきであるが、本件入所保留の判断に違法は認められないから、入所決定の義務付けの裁決を求める

請求は棄却されるべきである。よって、当審査会は、第1に記載のとおり答申する。