

令和2年度諮問第1号

令和2年度答申第1号

令和2年8月18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項の規定による諮問について（答申）

令和2年5月22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項の規定による次の諮問について、別紙のとおり答申する。

諮問内容

平成31年4月16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

審査請求人が令和元年7月31日付け（再提出日令和元年9月11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31年4月16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

本件審査請求については、却下されるべきである。

## 第2 事案の概要

- 1 本件審査請求は、審査請求人に対し海老名市福祉事務所長（以下「処分庁」という。）が行った保育所入所保留に関する処分について、審査請求人が当該処分の取消し及び保育所入所決定の裁決を求める審査請求を行ったところ、審査庁海老名市長によって、処分の理由の記載に違法があることから当該処分を取り消し、保育所入所保留の判断に違法はないことから保育所入所決定を求めることについては棄却するとの裁決がなされたため、処分庁が取り消された当該処分について再度保育所入所を保留する本件処分をしたことについて、審査請求人が、本件処分は行政手続として適正な審査を経ていないなどと主張し、本件処分の取消し、追加書類提出の機会の付与、関連する調査の実施後の適正な審査及び保育所入所決定の裁決を求める事案である。

## 2 事実の経過

- (1) 審査請求人は、処分庁が平成30年2月5日付けで行った保育所入所保留処分（以下「原処分」という。）に対して、平成30年5月7日付けで「海老名市福祉事務所長の平成30年2月5日付け審査請求人に対する、保育所入所保留に関する処分」に係る審査請求（以下「原請求」という。）を行った。
- (2) 審査庁海老名市長は、平成31年3月28日付けで原請求に対して、原処

分についてはこれを取り消し、保育所への入所決定の義務付けを求める請求は棄却した。

- (3) 処分庁は、上記裁決により取り消された原処分について、平成31年4月16日付けで、再度、保育所入所保留とする決定をし、本件処分を審査請求人に通知した。
- (4) 審査請求人は、これを不服として、令和元年7月31日付け（再提出日令和元年9月11日付け）で、本件処分に対して本件審査請求を行った。
- (5) 審理員は、令和2年4月24日付けで、審理員意見書を審査庁に提出した。
- (6) 審査庁は、令和2年5月22日付けで、当審査会に諮問を行った。

### 第3 審査関係人の主張の要旨

#### 1 本案前の処分庁の主張の要旨

- (1) 審査請求人は、保育所入所の対象児童に関する平成31年度の入所申込みを行い、その結果、審査請求人は平成31年1月4日付けで保育所入所承諾を受け、平成31年4月1日から当該対象児童は、審査請求人が第1希望とした保育園に入所し、処分庁による保育の提供を受けている。
- (2) 行政庁の処分に対する審査請求は、「当該処分の取消し等によって、回復すべき法律上の利益を持つ者」が行うものである。
- (3) 本件審査請求の時点において、当該対象児童は保育の利用が認められ、現に保育所に入所しているのであるから本件入所保留処分の取消し等により回復すべき法律上の利益を有しておらず、本件審査請求は不適法であり、却下されるべきである。

#### 2 本案前の審査請求人の主張の要旨

- (1) 平成31年度の入所申込みの際には、入所保留となることを避けるため、定員の多めの園を選ばざるを得なかったものであり、本来の入所を希望する園は平成30年度に入所を希望した園である。

- (2) 平成30年度の入所が認められていれば、子を保育所に入園させることができ、審査請求人は約1年間の復職を行うことができた。
- (3) 平成30年度に第一希望とした保育所に入所ができるのであれば、当該保育所は審査請求人の自宅隣地に存することから通所に要する時間等のあらゆる時間に関して大幅な削減ができ、なによりも子供と接する時間が減少することはなかった。
- (4) 平成30年度に第一希望とした保育所については、短時間の預けを行っていた経験があり、子自身も保育所職員との信頼関係が形成されていた。
- (5) 本件は、平成30年度の保育所入所の申請に対する処分に関する審議を問うものであって、現在通所している園があることを理由とした却下及び棄却をすることはできず、保育所入所の決定がなされれば審査請求人は多大な利益を受けることができる。

### 3 本件に係る審査請求人の主張の要旨

本件処分は、行政手続として適正な審査を経ていない。

#### (1) 処分理由に関する詳細の記載について

本件処分の理由欄には、指数及び予備指数の記載がなく、自らがどのように指数化されたか了知することができない。

指数及び予備指数の記載がなければ、保護者の状況について、各項目がどのように適用されたのかが分からず、「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。」と規定する行政手続法第8条に違反している。

#### (2) 審査基準の整備について

原処分の申請当時、「海老名市保育の実施手続を定める要綱」は、公に確認することができなかった。また、審査請求人が保育所入所処分に係る審査基準について情報公開請求を行ったところ、存在しないものとして公開対象とならなかったため、海老名市の審査基準の整備状況について情報公開請求

を行った結果、「保育の実施」については、「海老名市保育の実施手続を定める要綱」とされているが、要綱が添付されていない、あるいは要綱は添付されていても保育の点数化に関わる別表1、別表2が添付されておらず、審査基準が適正に整備されていなかった。

(3) 審査基準が要綱で定められていることについて

要綱には法的根拠はなく、市の基本的又は内部事務の取扱いについて定めるものであり、市民の権利義務について法的拘束力を持つものではない。申請の審査に関わる事項については審査基準として扱われるものであって、要綱で規定することは違法である。

(4) 原請求に対する裁決以後の手続について

平成31年3月28日付けで、原請求に係る裁決が行われ、原処分を取り消すとされたにも関わらず、審査請求人に対し処分庁から取消決定の通知がなされておらず行政手続法に違反している。

また、原処分の取消し後の再審査に際し、審査請求人に対して追加書類の提出の機会及びその案内もなく、事務処理が一方的に進められており、行政手続法に違反している。

#### 4 本件に係る処分庁の主張の要旨

(1) 処分理由に関する詳細の記載について

原処分に対する裁決を踏まえ、本件処分に際しては当該裁決の例示に即して、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用したかについて、保育所入所保留通知書の「保留となった理由」欄に詳細に記載し、通知しているものであるから違法はない。

また、指数及び予備指数の記載については、当該指数及び予備指数の多寡によって絶対的に入所が決定されるものではなく、保育所入所選考における相対的なものにすぎないため、指数及び予備指数の記載がなくとも理由の明示に足りるものである。

(2) 審査基準の整備について

原請求に係る裁決書において、審査基準の内容は「保育所のしおり」に記載し、これを窓口で配布し、ホームページ上に掲載して公表しており、審査基準を公にしていると認められると判断されているのであるから本件処分に違法はない。

(3) 審査基準が要綱で定められていることについて

児童福祉法第24条第3項の規定により、市町村は保育所入所に係る利用調整の権限を受けており、市町村の裁量として具体的な利用調整の方法について要綱で定めることに違法はない。

(4) 原請求に対する裁決以後の手續について

原請求に係る平成31年3月28日付けの裁決では、入所保留の判断には違法は認められないと判断されており、違法として取り消された原処分の保留となった理由について補正し、処分理由を明記したものである。

また、行政手続法第7条では、申請の形式上の要件に適合しない申請については、速やかに補正を求めることを定めているところ、審査請求人の申請内容に補正を求める形式的な不備はなかったため、処分庁の手續に違法はない。

## 第4 審理員意見書の要旨

### 1 意見

本件審査請求は却下することが相当である。

なお、却下することが相当でないときは、棄却することが相当である。

### 2 理由

(1) 本案前の審理関係人の主張に対する判断

ア 行政不服審査法第2条では不服申立てをすることができる者について、「行政庁の処分に不服がある者は、(中略) 審査請求をすることができる。」

と規定されている。

イ 行政不服審査法第2条に規定する「不服がある者」とは、「当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれがあり、その取消等によってこれを回復すべき法律上の利益をもつ者に限られる。」（最高裁第三小法廷昭和53年3月14日判決・民集32巻2号211頁）ものであるところ、法律上の利益の回復については、「すでになんらかの理由によって適法にこのような許可等の処分をすることができず、ひいてはこれによる法律上の地位の取得自体が不可能となるに至ったと認められるような事由が生じた場合には、許可等の処分を受ける可能性の回復を目的とする拒否処分の取消しを求める訴えの利益もまた、失われるに至ったものといわなければならない。」（最高裁第一小法廷昭和57年4月8日判決・民集36巻4号594頁）ものである。

ウ これを本件についてみると、本件審査請求が審査請求人から提起された令和元年7月31日時点において、原処分に係る審査請求人の保育所入所申込みにおける保育所入所期間である平成30年4月1日から平成31年3月31日までを既に当該保育所入所期間を経過しており、事実上、当該保育所入所期間において保育所に入所することは不可能であることから回復すべき法律上の利益は失われたと言わざるを得ない。

エ したがって、処分庁の主張を検討するまでもなく、本件審査請求は回復すべき法律上の利益を欠き、不適法なものとして却下することが相当である。

## 2 本件の審理関係人の主張に対する判断について

### (1) 処分理由に関する詳細の記載について

#### ア 平成31年4月16日付け保育所入所保留通知書について

平成31年4月16日付け保育所入所保留通知書の「保留となった理由」欄には、第1希望の保育園については定員を超過する入所申込みがあったため、児童福祉法に基づく利用調整を海老名市保育の実施手続等を定める要綱

第6条に基づき行ったことが記載され、同条の規定に従い、①要綱別表第1に定める指数の高い者から順に入所決定を行う旨、②指数が同一の場合には保育所の希望順位の高い順から入所決定を行う旨、③希望順位が同一の場合には要綱別表第2の予備指数の高い順に入所決定を行う旨、④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該当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う旨、⑤育児休業の取得状況が同一の場合に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旨が記載されている。

そして、審査の結果、⑤の事由により、他に優先度の高い者がいたため、入所を保留したと記載されている。

#### イ 処分理由の記載の違法性について

処分理由の記載については、「処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服の申立に便宜を与える趣旨」（最高裁第二小法廷昭和38年5月31日判決・民集17巻4号617頁）であり、行政手続法（平成5年法律第88号）第1条において、「行政運営における公正の確保と透明性の向上」を図ることを目的とし、行政手続法第8条第1項で、「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。」と規定している。

そして、その記載方法については、「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」（前記最高裁第二小法廷判決）とされることから、「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」（最高裁第三小法廷昭和60年1月22日判決・民集39巻1号1頁）とされている。

また、保育所入所拒否処分における理由付記については、「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ものと解され

る。」（大阪高裁平成25年7月11日判決）とされている。

これを本件についてみると、保育所入所保留通知書の保留となった理由の記載内容からは、児童福祉法に基づき海老名市保育の実施手続等を定める要綱の規定に従って、上記アの①から⑤までの事実関係において、順次調整を行った結果、⑤の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という段階で、入所を保留とされたことは明らかである。

保育所入所の処分の性質が、「一定の抽象化した内容となることはやむを得ないもの」と判示されていることからすると、上記のとおり順次の調整の結果、月額収入の比較の点において入所を保留とすることが明らかになっているのであるから、審査請求人が主張する指数及び予備指数記載の必要性について、当該指数が記載されていないことをもって行政手続法第8条第1項に違反しているとは言えないものである。

よって、審査請求人の主張は採用できない。

## (2) 審査基準の整備について

行政手続法第5条は、行政庁は審査基準を定め（第1項）、適当な方法により公にしておかなければならない（第3項）ことを規定しているところ、その趣旨は、申請に応答する場合における行政庁の判断の基準を公にすることにより判断の公平性、合理性の担保に資することにあると解せられる。

したがって、公にすべきは判断の基準の内容そのものであって、この点については、原請求に係る審理過程において、処分庁が「海老名市保育の実施手続を定める要綱」を定め、その内容を「保育所のしおり」に記載し、窓口で配布し、ホームページ上で公開していることが既に事実として認められているのであるから、審査請求人が主張する原処分の申請時において「海老名市保育の実施手続を定める要綱」は公に確認することができなかったとする主張は採用できない。

なお、審査請求人は、審査基準の情報公開請求を行ったところ、審査基準は存在しないものとされ公開されなかったと主張する。これに対し、処分庁

は審査基準を存在しないものとした事実はないと主張しており、相反する主張がなされているが、いずれが事実としても上記のとおり、審査基準が公にされていた事実に影響を及ぼすものではない。

(3) 審査基準が要綱で定められていることについて

保育の需要に応ずるに足りる保育所等が不足する場合において、保育所等利用について調整を行うことについては、児童福祉法（昭和22年法律第164号）第24条第3項に規定されているところ、当該調整については、裁量として市町村に委ねられていると解せられる。

そして、当該調整における判断基準については、行政手続法第5条第1項で「行政庁は、審査基準を定めるものとする。」と規定されているところ、同法第2条第8号ロにおいて、審査基準とは、「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をいう。」と規定されている。したがって、審査基準は「法令の定め」そのものではなく、行政庁が定めるべきものは「判断するために必要とされる基準」であって、「審査基準」という名称の基準ではないものである。

そもそも「審査基準」は、あくまで行政機関が職務運営のために策定する指針であって、裁量基準であることから法的拘束力はなく、その法形式については、行政手続法は何ら規定を置いていない。

したがって、市町村に裁量を委ねられた「判断するために必要とされる基準」については、その名称が「審査基準」に限定されるものではなく、「要綱」、「要領」等で定めたとしてもその効力に変わりはなく、「要綱」で審査基準を定めたことに違法はないから、審査請求人が主張する要綱に法的拘束力はなく、審査基準を要綱で定めることは違法であるとする主張は採用することができない。

(4) 原請求に対する裁決以後の手続について

ア 処分庁による原処分の取消しが行われていないことについて

まず、行政手続法第52条第2項では「申請に基づいてした処分が手続の

違法若しくは不当を理由として（中略）裁決で取り消された場合には、処分庁は、裁決の趣旨に従い、改めて申請に対する処分をしなければならない。」と規定されているところ、同項の趣旨は、裁決において処分を取り消したことによって処分が処分時に遡及して消滅し、申請に対する処分がなされていない状態となるため、改めて申請に対する処分をしなければならないことを規定したものと解せられる。

次に、裁決の効力の発生時期については、行政手続法第51条第1項の規定により「裁決は、審査請求人（中略）に送達された時に、その効力を生ずる。」と規定されている。

したがって、原処分については、平成31年3月28日付けの裁決書が審査請求人に到達した平成31年4月5日をもって、当該処分の取消しの効力が生ずることにより当該処分は消滅するものであって、処分庁による当該処分を取り消す処分を要するものではないから、審査請求人が主張する処分庁は原処分の取消しの決定を行い、審査請求人に通知しなければならないとする主張は採用することができない。

#### イ 原処分の取消し後の手続について

行政手続法第52条第1項では「裁決は、関係行政庁を拘束する。」と規定して裁決の拘束力を定めており、また、同条第2項では「処分が裁決で取り消された場合には、処分庁は、裁決の趣旨に従い、改めて申請に対する処分をしなければならない。」と規定して裁決の趣旨に従った行動を処分庁に義務付けている。そして、この拘束力は、裁決の主文及びその前提となった事実認定と効力の判断について生ずるものと考えられるものである。

これを本件についてみると、平成31年3月28日付けの裁決書によれば主文で処分を取り消すとするところ、その前提となる事実は原処分の通知における理由の記載の程度が、行政手続法第8条第2項に違反することによって、入所保留の判断に違法は認められないとされている。

したがって、本件処分は、原処分の行政手続法違反に関する事項を是正し

たものであって、保育所入所の審査を再度義務付けるものではなく、審査請求人に対して追加書類の提出の機会等が付与されないことに違法はなく、審査請求人が主張する再度の審査に際しての、審査請求人に対する追加書類の提出の機会及びその案内がなく、行政手続法に違反しているとする主張は採用することができない。

## 第5 審査庁の判断

### 1 裁決についての考え方

本件審査請求は、棄却すべきと判断する。

### 2 理由

本件審査請求に関し法律上の利益を有するものと認められるものの、審理員意見書記載の理由と同旨により請求に理由がないため。

## 第6 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	内容
令和 2年 5月 22日	諮問書の受理
令和 2年 6月 4日	審議
令和 2年 7月 10日	審議

## 第7 審査会の判断

当審査会は、本件諮問について審査した結果、次のように判断する。

### 1 本案前の争点に対する判断

#### (1) 争点

本件審査請求において、審査請求人に取消し等によって回復すべき法律上の利益があるか。

## (2) 判断

ア 行政不服審査法第2条の「行政庁の処分に不服がある者」は、「当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれがあり、その取消等によってこれを回復すべき法律上の利益をもつ者に限られる。」（最高裁第三小法廷昭和53年3月14日判決・民集32巻2号211頁）とされている。

イ これを本件についてみると、原処分に係る審査請求人の保育所入所申込みにおける保育所入所期間は平成30年4月1日から平成31年3月31日までとされているところ、審査請求人が本件審査請求をした令和元年7月31日時点で既に当該入所期間を経過しており、仮に本件入所保留処分の取消し等がされても、対象児童が当該入所期間内に保育所に入所することはありえない。

ウ また、審査請求人は、対象児童に関する平成31年度の入所申込みを行い、その結果、平成31年1月4日付けで第1希望とした保育所への同年4月1日からの入所承諾を受けている。

エ これに対し、審査請求人は、平成31年度の入所申込みに際しては、入所保留となることを避けるため、定員の多めの園を選ばざるを得なかったものであり、本来の入所を希望する園は平成30年度に入所を希望した園であると主張する。

オ しかし、児童福祉法第24条は、保育を必要とする児童について市町村による保育の実施を定めたものであり、市町村内に多数存在する保育施設のうち申請者の希望に沿った特定の施設において保育を実施することまでを求めているものではないものと解される。

カ 以上のことから、本件審査請求は本件入所保留処分の取消し等によって回復すべき法律上の利益を欠き、不適法であるから、行政不服審査法第45条第1項により、却下されるべきである。

## 2 本案の争点に対する判断

上記のとおり本件審査請求は不適法であって却下すべきであるが、原請求に係る裁決によって、処分通知における理由の記載が不十分であり行政手続法の規定に反するとして原処分が取り消され、これを受けて本件処分がされたものであるところ、審査請求人においては、本件処分においてもなお理由の記載が不十分であるなどと主張していることから、念のため、これらについても検討する。

### (1) 争点

ア 処分理由に指数及び予備指数の記載がないことが行政手続法第8条第1項の規定に反するか。

イ 原処分及び本件処分の審査基準が行政手続法第5条の規定に反するか。

ウ 原処分及び本件処分の審査基準を要綱で定めていることは違法であるか。

エ 原請求に対する裁決以後、処分庁による原処分の取消しが行われていないこと及び審査請求人に対し追加書類の提出機会等が付与されていないことが行政手続法に反するか。

### (2) 判断

ア 上記(1)アの争点について

審理員の意見と同旨であり、過去の裁判例に照らせば、平成31年4月16日付保育所入所保留通知書の処分理由の記載によっても、順次の調整の結果、月額収入の比較の点において入所を保留としたことは明らかであり、指数及び予備指数の記載がされていないことをもって行政手続法第8条第1項の規定に反するとは言えない。

イ 上記(1)イの争点について

審理員の意見と同旨であり、処分庁は、審査基準の内容を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とから、行政手続法第5条の規定に反するとは言えない。

ウ 上記(1)ウの争点について

審理員の意見と同旨であり、審査基準の法形式について行政手続法では何ら定めておらず、その実質が同法第2条第8号ロ等の審査基準について定めた行政手続法上の各規定に適合するものであれば、これを要綱等で定めたとしても違法ではない。

エ 上記（1）エの争点について

原請求に対する裁決以後、処分庁による原処分の取消しが行われていないことについては、審理員の意見と同旨であり、原処分は行政不服審査法第52条第2項の規定により、同裁決によって取り消され、遡及的にその効力が消滅したものであり、処分庁による改めての原処分の取消しがなかったことが行政手続法に違反しないことは明らかである。

同裁決以後、審査請求人に対し追加書類の提出機会等が付与されていないことについては、審理員の意見と同旨であり、同裁決では原処分における入所保留の判断に違法は認められないと認定されており、処分庁が判断をするに当たっての資料にも不足はなかったことがうかがわれるところ、本件処分は行政手続法上の不備を是正するために、原処分と同一の申請に対してされたものであり、本件処分をするに当たり審査請求人に対し追加書類の提出機会等を付与しなかったとしても違法とまでは言えない。

オ 以上により、本案の各争点について、いずれも違法は認められない。

### 3 結論

以上のことから、本件審査請求を却下すべきであり、当審査会は第1に記載のとおり判断する。