

裁 決 書

審査請求人 X

処 分 庁 葛飾区長

審査請求人が平成29年2月17日付けで提起した処分庁による保育所入所保留処分に係る審査請求について、次のとおり裁決する。

主 文

本件審査請求を棄却する。

事案の概要

- 1 審査請求人は、処分庁に対し、平成28年11月29日付けで、支給認定申請書（新規）兼保育園等入園申込書（新規）により、審査請求人の子A（以下「子」という。）について、第1希望B保育園、第2希望C保育園、第3希望D保育園、第4希望E保育園において、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、入所申込みを行った。
- 2 審査請求人が入所を希望した保育所は、いずれも受入可能児童数を上回る申込みがあったため、処分庁が児童福祉法（昭和22年法律第164号。以下「法」という。）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項の規定による利用の調整（以下「利用調整」という。）を行ったところ、子は入所保留となった。そこで、処分庁は、審査請求人に対し、利用調整結果通知書（平成29年2月13日付け28葛子字第1950号）に

よりその旨通知した（以下「本件処分」という。）。

- 3 審査請求人は、平成29年2月17日、本件処分を不服として、本件処分の取消しを求める審査請求を提起した（以下「本件審査請求」という。）。

審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

本件処分に当たり、審査請求人の育児休業取得可能期間が1年6箇月しかなく、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及び審査請求人の世帯が多子（3人）世帯であることが考慮されていない。そのため、子は保育を受ける必要性が高いにもかかわらず入所保留となった。したがって、本件処分は違法であり、取り消されるべきである。

2 処分庁の主張

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、算定指数が同一のときは、平成29年度保育施設利用申込案内（以下「申込案内」という。）に、「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（平成26年法律第68号）第45条第2項の規定により、棄却されるべきである。

理 由

1 本件に係る法令等の規定について

(1) 法

「市町村は、保育所…の利用について調整を行うものとする」（法第73条第1項の規定により読み替えて適用する法第24条第3項）。

(2) 規則

「市町村は、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（法第73条第1項の規定により読み替えて適用する場合を含む。）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、調整するものとする」（規則第24条）。

(3) 区規則

ア 「利用の調整は、別表に定める基準指数に基づき算定した数値（以下「算定指数」という。）により行うものとする。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ものとする」（区規則第4条第2項）

イ 区規則別表（抜粋）は、次のとおりである。

項	保護者の状況			基準指数
	類型	細目		
1	居宅外で労働することを常態として いる場合	(1) 1月の労働 日数が20日以上 のとき。	1日の労働時 間が8時間以 上のとき。	20

備考

1～4（省略）

5 保護者が2人のときはそれぞれの者の基準指数を合算したものを…算定指数とする。

6 児童の属する家庭の状況、保護者の状況及び保育料等の納付の状況等について特に考慮する必要があるときは、区長が別に定める基準により、算定指数を加減することができる。

(4) 申込案内

ア 前記(3)イの区規則別表備考第6項の算定指数を加減する「区長が別に定める基準」については、次のとおり申込案内に定められている（申込案内12頁）。

(ア) 加算指数

番号	条件		指数
1	世帯	生活保護世帯（A階層）で収入の拡大につながる就労の証明が提出された場合	3
2	単	ひとり親世帯	5
3	位	父母の両方が不存在の場合	1
4		父母のいずれかが3か月以上単身赴任している世帯	1
5		入園申込み児童を2か月以上認証保育所、認可外施設等（有償の施設・サービスに限る）に、継続的に週4日以上、一日6時間以上で、入園月の前月まで預けている場合※育児休業取得中の方は対象外	2
6		入園申込み児童を2か月以上認証保育所、認可外施設等（一時保育を除く）に月額20,000円以上で入園月の前月まで預けている場合※育児休業取得中の方は対象外	2
7		入園申込み児童が3歳児クラスの申込みにあたり、2歳児クラス終了まで、立石駅前保育園、認証保育所（B型に限る）に預けている場合	3
8		入園申込み児童が3歳児クラスの申込みにあたり、2歳児クラス終了まで、家庭的保育事業（保育ママ）、小規模保育事業に預けている場合	10
9		兄弟姉妹（ただし、卒園児を除く）が在園している保育施設に新規入園又は転園申込みをした場合	2
10		保護者が申込み時点既に就労していて、兄弟姉妹を揃えるための転園申込みをした場合	3
11		平成29年度中継続して家庭的保育事業（保育ママ）の利用を希望する場合	3

12	個人	保護者が身体障害者手帳、愛の手帳又は精神障害者保健福祉手帳を所持して いて、かつ就労している場合	1
13	単 位	保護者が求職中ではあるが、申込時より5か月以内の時点で1年以上の就労 実績がある場合（離職票、給与明細書等で確認できる場合）	1

(イ) 減算指数

番号	条件		指数
14	世 帯	同居又はそれに準ずる祖父母（65歳未満）、兄弟姉妹等（20歳以上）が求職 中や保育にあたれない要件が確認できない場合	-3
15	単 位	過去に6か月以上利用者負担額（保育料）の滞納がある世帯（納付誓約どお り履行している場合を除く）	-10
16		過去6か月未満利用者負担額（保育料）の滞納がある世帯及び納付制約どお り履行している滞納がある世帯	-5
17	個 人	区外在住者（転入予定を除く）で勤務地が葛飾区内	-2
18		区外在住者（転入予定を除く）で勤務地が葛飾区外	-4
19	単 位	就労実績が1か月に満たない場合（就労実績未記入の場合を含む）	-2

イ 算定指数が同一の場合における選考方法については、次のとおり基準が定められ、
申込案内に公表されている。

「算定指数」が同点の場合は、「基準指数」の高い方を優先します。「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
どうかは考慮しません。）し、次に、以下の…項目を総合的に判断し、入園を内
定します」（申込案内13頁）。

①	外勤者を優先する。
②	就労内容（勤続年数の長さ、勤務時間の長さ、勤務場所など）を比較する。
③	祖父母等、保育の補完者がいない世帯を優先する。
④	新規と転園の場合、新規申込みを優先する（ただし、遠距離を解消するための転園は除 く。）。
⑤	保護者の収入の少ない世帯を優先する。

⑥	過去に入園を辞退していない世帯を優先する。
⑦	申込み児童に障害がある世帯を優先する。

2 認定した事実

- (1) 審査請求人は、平成28年11月29日現在、夫、F（平成〇年〇月生まれ）、G（平成〇年〇月生まれ）及び子（平成〇年〇月生まれ）とH内に居住している。

審査請求人が提出した就労（採用内定）証明書には、審査請求人は、平成29年5月2日まで育児休業を取得予定であり、会社に復職後は、月20日、週5日、午前9時から午後5時30分までI内の事業所に勤務する旨の記載がある。また、夫は、月20日、週5日、午前9時45分から午後6時45分までJ内の事業所に勤務する旨の記載がある。

- (2) 区規則別表に基づき、審査請求人らの基準指数を算定すると、審査請求人は20点、夫は20点である。また、審査請求人らについて、本件処分時において、区規則別表備考第6項に基づく算定指数を加減する条件はないため、審査請求人らの算定指数は40点となる。

- (3) 処分庁が、審査請求人が第1希望とするB保育園への0歳児の入所希望者数及び受入可能児童数を調査したところ、入所希望者数は62人であり、受入可能児童数は12人であった。

このため、処分庁は、まず、算定指数が42点の者6人についてB保育園への入所を決定し、次に40点の者44人から6人を選考することとした。そこで、まず、B保育園への入所希望順位が第2順位以下の者を除いたところ、子を含む14人が残った。この14人は、いずれも基準指数が保護者2人で合計40点であったので、処分庁は、保護者の収入が少ない順に6人を選考した。その結果、子は選考されなかった。

- (4) 処分庁が、審査請求人が第2希望とするC保育園への0歳児の入所希望者数及び受入可能児童数を調査したところ、入所希望者数は45人であり、受入可能児童数は9人であった。

このため、処分庁は、まず、算定指数が45点の者1人、43点の者1人及び42点の者2人についてC保育園への入所を決定し、次に40点の者34人から5人を選考することとした。処分庁は、C保育園への入所希望順位が第1希望の者からこの5人を選考したため、子は選考されなかった。

- (5) 処分庁が、審査請求人が第3希望とするD保育園の0歳児の入所希望者数及び受入

可能児童数を調査したところ、入所希望者数は53人であり、受入可能児童数は9人であった。

このため、処分庁は、まず、算定指数が42点の者5人について入所を決定し、次に40点の者35人から4人を選考することとした。処分庁は、D保育園への入所希望順位が第1希望の者からこの4人を選考したため、子は選考されなかった。

(6) 処分庁が、審査請求人が第4希望とするE保育園の0歳児の入所希望者数及び受入可能児童数を調査したところ、入所希望者数は50人であり、受入可能児童数は6人であった。

このため、処分庁は、まず、算定指数が45点の者1人について入所を決定し、次に40点の者42人から5人を選考することとした。処分庁は、E保育園への入所希望順位が第1希望の者からこの5人を選考したため、子は選考されなかった。

(7) 子は、2次の利用調整の結果、小規模保育事業所であるK保育園に入所した。

3 当庁の判断

(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

ア 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

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。

そこで、処分庁は、保育を受ける必要性の判断を公正かつ合理的に判断すべ

く、審査基準1を定め、それにより算定指数を算出し、点数の高い者から保育を実施することを決定している。さらに、算定指数が同点の場合は、基準指数の高い者を優先し、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し、前期理由1(4)イの項目を総合的に判断するという審査基準2を定め、これを適用して保育を実施することを決定している。

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、処分を行うに当たり処分庁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使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、前記審理関係人の主張の要旨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とまではいえない。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。

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まではいえない。

(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、前記審理関係人の主張の要旨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は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。実際に、育児休業の延長だけではなく、認可外保育施設、家庭的保育事業等他の施設を利用して認可保育所の入所待機をする児童も多数存在する。したがって、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まではいえない。

(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。

イ 争点2について

(ア) 本件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を適用するに当たり、前記理由1(4)イの各項目のうち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の重みづけをするか等の記載がなく、処分庁がこれらの適用に関する優先順位等をあらかじ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（平成5年法律第88号）第5条第2項の「行政庁は、審査基準を定めるに当たっては、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」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

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。

4 結論

以上のとおり、行政不服審査法第45条第2項の規定により、主文のとおり裁決する。

平成30年5月18日

審査庁 葛飾区長 青 木 克 徳

1 この裁決については、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内に、葛飾区を被告として（訴訟において葛飾区を代表する者は葛飾区長となります。）、裁決の取消しの訴えを提起することができます。ただし、この裁決の取消しの訴えにおいては、不服申立ての対象とした処分が違法であることを理由として、裁決の取消しを求めることはできません。

処分の違法を理由とする場合は、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内に葛飾区を被告として（訴訟において葛飾区を代表する者は葛飾区長となります。）、処分の取消しの訴えを提起することができます。

2 上記の期間が経過する前に、この裁決があった日の翌日から起算して1年を経過した場合は、裁決の取消しの訴えや処分の取消しの訴えを提起することはできなくなります。なお、正当な理由があるときは、上記の期間やこの裁決があった日の翌日から起算して1年を経過した後であっても裁決の取消しの訴えや処分の取消しの訴えを提起することが認められる場合があります。