

諮問番号：平成28年(処分)諮問第3号

答申番号：平成28年答申第3号

答 申 書

第1 審査会の結論

審査請求人A及びB(以下この2名を総称して「審査請求人ら」という。)が提起した処分庁西宮市長(以下「処分庁」という。)による保育所等の利用を不可とする利用調整(支給認定証番号〇〇〇〇及び〇〇〇〇)についての平成28年7月15日付け審査請求を棄却することが適当であるという審査庁西宮市長(以下「審査庁」という。)の意見は、妥当である。

第2 事実の経過

1 平成28年〇月〇日、審査請求人らは、処分庁に対し、審査請求人らの子2名について、それぞれ地域型保育事業所及び保育所(以下「保育所等」という。)への入所申込を行った。

審査請求人らの子2名は、いずれも平成〇年〇月〇日生まれの〇歳児で、平成28年〇月16日からの入所を希望しており、入所を希望する施設名は、第1希望は、〇〇〇〇で、第2希望は、〇〇〇〇であった。また、審査請求人らは、審査請求人らの子2名が同時期及び同施設に入所できる場合のみ入所を希望していた。

2 平成28年〇月〇日、処分庁は、審査請求人らに対し、審査請求人らの子2名について、それぞれ保育所等の利用を不可とする利用調整(支給認定証番号〇〇〇〇(以下「本件処分1」という。)及び〇〇〇〇(以下「本件処分2」という。))。以下これらを総称する場合は、単に「本件処分」という。)をした。

3 本件処分1及び本件処分2の理由は、いずれも「希望保育所等の入所定員を超えるため」となっていた。

4 平成28年7月15日、審査請求人らは、西宮市長に対し、本件処分1及び本件処分2の取消しを求める審査請求(以下「本件審査請求」という。)をした。

第3 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人らの主張

審査請求人らは、おおむね次のとおり主張し、本件処分の取消しを求めている。

(1) いかなる審査基準によって入所の承諾・不承諾の審査をしているのか明らかでない(行政手続法(平成5年法律第88号)第5条違反)。

(2) 申込児童について、いかなる具体的理由で入所不承諾となったのか明らかでな

- い(行政手続法第8条違反)。本件処分のお知らせには抽象的な理由の記載しかない。
- (3) 児童福祉法(昭和22年法律第164号)第24条にいう「やむを得ない事由」がないのに不承諾としている(児童福祉法第24条第1項本文違反)。
- (4) 申込児童は「保育に欠ける」児童であるのに入所不承諾となると、保育を受ける権利を侵害され、入所承諾された児童との間での不平等が生じる。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)。
- (5) 入所不承諾としているにもかかわらず、申込児童について「適切な保護」(児童福祉法第24条第1項ただし書)すらしようとしていない(児童福祉法第24条第1項ただし書違反)。
- (6) よって、本件処分の取消しを求める。

2 審査庁の主張

審査庁は、おおむね次のとおり主張し、本件審査請求を棄却することが適当であるとしている。

- (1) 本件処分は、審理員意見書のとおり児童福祉法第24条並びに行政手続法第5条及び第8条に違反しているとはいえないため、違法又は不当な点は認められない。
- (2) よって、本件審査請求には理由がないから、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するとともに、原処分を維持することが適当である。

第4 審理員意見書の要旨

1 審理員意見の結論

本件審査請求には理由がないから、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。

2 理由

- (1) 本件処分が児童福祉法第24条に違反するか否かについて

ア 審査請求人らが引用する児童福祉法第24条の文言(「やむを得ない事由」、「保育に欠ける」、「適切な保護」)は、平成27年4月1日改正前のものであることから、現行の児童福祉法第24条の規定に基づき、本件処分が同条に違反するか否かを検討する。

イ 児童福祉法第24条第1項及び第2項の規定の趣旨からいえば、処分庁には、保育を必要とする児童等に対し、保育所による保育をし、又は家庭的保育事業等により保育を確保するための措置を講じなければならない義務があるといえるが、一方で、同法附則第73条第1項の規定により読み替えて適用する同法

第24条第3項においては、利用調整に関する規定が置かれ、同項の規定を受けて通知された「児童福祉法に基づく保育所等の利用調整の取扱いについて」（平成27年2月3日付府政共生第98号・雇児発0203第3号）の中で、「利用者ごとに保育の必要度について指数（優先順位）づけを行う」、「施設・事業所ごとに申請者の指数が高い方から順に利用をあっせんする」などと規定されていることからすれば、保育の必要性は認められるとしても、結果として利用できない状況が生じる可能性も想定されているといえる。

また、物理上入所定員に余裕がない保育所等に入所の申込みがあった場合に、処分庁が当該保育所等の入所定員に余裕がないことを理由として利用不可とする利用調整を行うことは、やむを得ないと考えられる。

ウ 以上の点を踏まえて本件について検討すると、本件処分の対象は、平成28年〇月16日を入所開始日とする、〇〇〇〇についての利用調整であるが、本件処分時には、〇〇〇〇には〇歳児2名が入所できるだけの定員の余裕がなかったことが認められる。

よって、処分庁が審査請求人らに対し、平成28年〇月16日を入所開始日とする、〇〇〇〇の利用を不可とした利用調整を行ったことはやむを得ないと考えられるから、本件処分が児童福祉法第24条に違反するとはいえない。

(2) 本件処分が行政手続法第5条又は第8条に違反するか

ア 本件処分が行政手続法第5条に違反するか

行政手続法第5条においては、行政庁は審査基準を定めるものとされ（同条第1項）、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（同条第2項）、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（同条第3項）とされている。

本件についてみると、処分庁においては、審査基準として利用調整基準を定め、利用調整基準を定めた利用調整基準表は、少なくともホームページで公にされていることが認められ、利用調整基準には、保育所等の入所定員に余裕がない場合の利用調整についての記載はないが、少なくともホームページには「希望施設に欠員がない場合は、利用できません。」と記載され、このことは、申込者に一定周知されていると認められる。

よって、本件処分は、行政手続法第5条に違反しない。

イ 本件処分が行政手続法第8条に違反するか

行政手続法第8条第1項では、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されている。

本件についてみると、処分庁は、審査請求人らに本件処分を行う際、保育所

等利用調整結果通知書の理由欄に、「希望保育所等の入所定員を超えるため」と記載し、本件処分の理由を書面により示している事実が認められ、当該記載は、理由としてはやや簡単な記載であるともいえるが、審査請求人らが本件処分の理由を十分に認識できるものであるといえる。

よって、本件処分は、行政手続法第8条に違反しない。

ウ まとめ

以上のようなことから、本件処分は行政手続法第5条又は第8条に違反しない。

(3) 上記以外の違法性又は不当性等についての検討

ア 憲法違反の主張について

仮に審査庁である西宮市長が、本件処分は憲法第13条、第14条又は第25条に違反すると判断し、本件審査請求において本件処分を取り消す旨の裁決をなした場合、裁決は関係行政庁を拘束する（行政不服審査法第52条第1項）から、審査庁である西宮市長が行った上記の憲法判断が最終的に確定することになる。

しかしながら、このような事態を招来することは、「最高裁判所は、一切の法律、命令、規則又は処分が憲法に適合するかしないかを決定する権限を有する終審裁判所である。」と定めた憲法第81条の規定に違反することになることは明らかであり、審査庁である西宮市長には、本件処分が憲法に違反するかどうかの審査権限はないと言わざるを得ない。

イ その他

本件処分には、他に違法又は不当な点は認められない。

(4) 第2希望の保育所等についての利用調整について

ア 本件処分は、審査請求人らが第2希望とした〇〇〇〇についての利用調整を対象としていない。これは、処分庁において地域型保育事業については毎月2回（1日付及び16日付入所）、保育所については毎月1回（1日付入所）としており、審査請求人らが平成28年〇月16日付入所を希望したため、地域型保育事業である、〇〇〇〇についてのみ先行して利用調整を行ったことによるものと考えられる。

イ そして、本件処分1及び本件処分2の保育所等利用調整結果通知書の1に、それぞれ「今後の利用調整結果につきましては、入所が内定した方のみ通知します」とあるように、審査請求人らには通知されていないが、第2希望の〇〇〇〇については、平成28年〇月11日に、審査請求人らの子2名についての平成28年〇月1日付入所に関して利用調整が行われていることが認められる。

ウ よって、〇〇〇〇についての利用調整を争うためには、上記平成28年〇月

1 1日付の利用調整を不服として、本件審査請求とは別に審査請求をするほかない状態となっている。

エ また、審査請求人らは平成28年〇月11日に行われた第2希望の〇〇〇〇の利用調整について、処分庁からの通知がなければ利用不可との結果であったことを認識することはできるものの、その理由については、本件処分の理由と同様の「希望保育所等の入所定員を超えるため」であるのか、それ以外の理由であるのかを知ることができない。

オ 処分庁における現状での対応では上記ウエのような問題が生じることから、少なくとも初回の利用調整において、申込者の希望する保育所等の一部について利用調整を行わないこととなる場合は、処分庁において申込者に別途通知を行うなど何らかの対応を行うことが必要ではないかと考える。

第5 審査会の判断の理由

1 審査請求人らの主張について

審査請求人らは、本件処分が児童福祉法、行政手続法又は憲法に違反した違法又は不当な処分であるとして、当該処分の取消しを求めて本件審査請求をしたことが認められる。

2 本件処分が児童福祉法第24条に違反するか否かについて

本件処分について、①児童福祉法第24条第1項及び第2項の趣旨から、処分庁には保育を必要とする児童等に対し、保育所による保育をし、又は家庭的保育事業等により保育を確保するための措置を講じなければならない義務があるといえるが、一方で、同法に利用調整に関する規定が置かれ、保育の必要性は認められるとしても、結果として利用できない状況が生じる可能性が想定されていること、②物理上入所定員に余裕がない保育所等に入所の申込みがあった場合に、処分庁が当該保育所等の入所定員に余裕がないことを理由として利用不可とする利用調整を行うことは、やむを得ないと考えられること、③本件処分時には、〇〇〇〇には〇歳児2名が入所できるだけの定員の余裕がなかったことが認められる。

よって、処分庁が審査請求人らに対し、平成28年〇月16日を入所開始日とする、〇〇〇〇の利用を不可とした利用調整を行ったことはやむを得ないと考えられるから、本件処分は、審理員意見書のとおり、児童福祉法第24条に違反するとはいえないと認められる。

3 本件処分が行政手続法第5条又は第8条に違反するか

本件処分について、処分庁は、審査基準として利用調整基準を定め、少なくともホームページで利用調整基準表及び保育所等の入所定員に余裕がない場合には保育所等を利用できない旨公表していることが認められる。

よって、本件処分は、行政庁は許認可等の性質に照らしてできる限り具体的な審査

基準を定め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とされている行政手続法第5条に違反しない。

また、処分庁は、審査請求人らに本件処分を行う際、保育所等利用調整結果通知書の理由欄に、「希望保育所等の入所定員を超えるため」と記載し、本件処分の理由を書面により示している事実が認められ、当該記載は、審査請求人らが本件処分の理由を認識できるものであるといえる。

よって、本件処分は、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されている行政手続法第8条第1項の規定に違反しない。

以上のことにより、本件処分は、審理員意見書のとおり、行政手続法第5条又は第8条に違反しないと認められる。

4 上記以外の違法性又は不当性等についての検討

ア 憲法違反の主張について

審査請求人らは、本件処分が憲法13条、14条及び25条に直接違反するとも主張するようであるが、本件においては、その権利性は憲法の下位規範である児童福祉法第24条において具体化され、その法令違反という主張において憲法上の主張もすべて含まれていると解されることから、憲法上の権利につき独自に審理を行う必要は存しない。

この点、審理員意見書において、本件処分が憲法に違反するかどうかの審査権限を有するかどうかという議論がなされているが、児童福祉法に違反するかどうかにつき、端的にその判断がなされればそれで足りるものである。そして、何らかの違法性を有するか否かについては前記2の通りであり、その主張は認められない。

イ その他

本件処分には、他に違法又は不当な点は認められない。

5 まとめ

よって、本件処分に何ら違法又は不当な点は存在しないため、本件審査請求を棄却することが適当であるという審査庁の意見は妥当であると判断する。

第6 結論

以上の理由により、本審査会は「第1 審査会の結論」のとおり答申する。

なお、審査の経過は次のとおりである。

年 月 日	審 査 会	経 過
平成28年11月10日	—	諮問書を受理

平成28年11月28日	第3回審査会	諮問内容の検討及び答申に向けての協議
平成28年12月26日	第4回審査会	処分庁の意見陳述 諮問内容の検討及び答申に向けての協議
平成29年1月30日	第5回審査会	諮問内容の検討及び答申案の審議
平成29年2月17日	第6回審査会	諮問内容の検討及び答申案の審議
平成29年3月8日	—	答 申

西宮市行政不服審査会

会長 藤 本 久 俊

委員 近 藤 剛 史

委員 前 田 雅 子