

徳島市行政不服審査会答申

(徳行不審答申第 9 号)

令和 3 年 11 月 5 日

徳行不審答申第 9 号
令和 3 年 11 月 5 日

審査庁
徳島市長 内藤 佐和子 殿

徳島市行政不服審査会
会長 豊永 寛二

行政不服審査法第 43 条の規定に基づく諮問について（答申）

令和 3 年 6 月 16 日付行財発第 15 号により徳島市長から諮問のありました徳島市福祉事務所長が行った保育所等利用調整に関する審査請求の件について、次のとおり答申します。

第 1 審査会の結論

本件審査請求の裁決においては、本件審査請求を棄却するとともに、主文において徳島市福祉事務所長（以下「処分庁」という。）が行った保育所等の利用の調整の結果を「待機」とした処分（以下「本件処分」という。）が違法であることを宣言するべきである。

第 2 事案の概要

- 1 本件審査請求は、審査請求人が処分庁に対し審査請求人の長女及び次女について、利用希望施設を A（以下「本件施設」という。）として、令和 3 年 4 月 1 日からの保育所等利用申込み（以下「本件申込み」という。）をしたところ、次女については利用決定されたが、長女については本件施設における利用申込みに係る児童の数及び現に利用している児童の数の総数が利用定員を超えたことから、処分庁が児童福祉法（昭和 22 年法律第 164 号）第 24 条第 3 項及び附則第 73 条第 1 項の規定に基づき保育の利用の調整（以下「利用調整」という。）を行い、審査請求人に対し本件処分をしたため、本件処分を不服として、本件処分の取消しを求めてされたものである。
- 2 審査請求書、弁明書、証拠書類等から以下の事実が認められる。
 - (1) 令和 2 年 10 月 20 日付で、審査請求人は、審査請求人の長女及び次女について、本件申込みをした。
 - (2) 処分庁は、審査請求人及び他の申請者の面接を経て利用調整を行い、令

- 和 3 年 2 月 3 日、審査請求人の長女及び次女の保育所等の利用決定を保留とし、審査請求人に対しその旨を通知した。
- (3) 令和 3 年 2 月 20 日から、処分庁は、再度利用調整を行い、その結果、審査請求人の次女については本件施設の利用が決定されたが、長女については令和 3 年 3 月 9 日付で本件処分が行われた。
 - (4) 令和 3 年 3 月 17 日、審査請求人は、徳島市長に対して、本件処分の審査基準が不明確であること等を理由として、本件処分の取消しを求める本件審査請求を行った。
 - (5) 令和 3 年 6 月 11 日、審理員は、審理員意見書を審査庁に提出した。
 - (6) 令和 3 年 6 月 16 日、審査庁は、当審査会に諮問を行った。
- 3 当審査会における審査に際し、令和 3 年 7 月 14 日に審査庁から主張書面等が提出され、これに対し、審査請求人に主張書面等の提出を求めたところ、主張書面等が令和 3 年 7 月 30 日に提出された。

第 3 審査請求人の主張の要旨

- 1 処分庁は、保育の利用可否の判断の際に申請者と祖父母等との居住地の距離を考慮したとのことであるが、そのことは本件申込み時及び本件処分時に徳島市ホームページに掲載されていた徳島市保育所入所選考基準（以下「入所選考基準」という。）に明記されておらず、いかなる審査基準により保育の利用可否を審査しているのかが明らかでない。社会通念上当然の要件であるからといって、審査基準として記載しない理由にはならない。

また、面接や問合せの際、祖父母の居住地が考慮されるという説明は受けておらず、処分庁の担当課が実際に審査基準として用いていたという平成 30 年 4 月 1 日改正後の徳島市保育所等利用調整基準（以下「平成 30 年基準」という。）を念頭に置いての対応を受けたとは思えない。

なお、処分庁は、令和 3 年 6 月 11 日付で記載内容をより明解なものとした徳島市保育所等利用調整基準（以下「新基準」という。）を制定したというが、本件処分は、新基準の制定前に行われているので、本件審査請求には関係がない。
- 2 処分庁が祖父母の就労や介護の状況についての具体的な聞き取りを行うこともなく、これらの事情を重視せず祖父母の居住地による判断を行うことは、公平性に欠ける。
- 3 処分庁は、審査請求人の家庭が現実的に利用不可能な施設の利用を提案するなどした点で、保育の利用について適切な情報提供を行っていない。
- 4 本件処分により保育を利用する権利を侵害されるとともに、保育が利用で

きないことにより審査請求人らの就労が困難になり生活が困窮する。

5 処分庁は、保育園の利用が不可能となっている審査請求人の子について「適切な保護」を行っていない。

6 審査請求人がどの優先事項等に該当するのか推認することができたことは確かであるが、他の者がどの点で審査請求人を上回っていたのか、理由の提示を求めるのは当然のことだと考える。審査請求人は事後的に理由を聞いてはいるが、事後的な理由提示は適法でない。

担当課に電話で問い合わせた際、担当者から「利用可能になっている1つの家庭は、祖父母の一方が不在である」との説明を受けており、プライバシーの観点から理由の提示を行っていないという処分庁の主張に説得力はない。

四国内の他都市は、利用調整が点数化されているし、同点の場合の優先順位に関する記載もある。審査基準が明確に示されていれば、理由の提示を行わないのも理解できる。

第4 処分庁の主張の要旨

1 本件施設に入所決定した児童2人の申請状況、認定要件及び優先利用事由は、審査請求人の児童とほぼ同等であったことから、入所選考基準の「祖父母等保育協力者の状況」をもって選考することとした。

入所選考基準の「祖父母等の就労状況・健康状態」については、「祖父母等保育協力者の状況」を判断する際の考慮事項であることから、ここにいう「祖父母等」は、保育に現実的に協力できる者であることが大前提となる。申請者が祖父母等から保育の協力を得るためには、互いが容易に行き来できる状況であることが大前提であり、「互いの居住地がある程度近接しており、その距離が近接していればいるほど協力を得るうえで有利であること」は、入所選考基準としてあえて記載するまでもない、社会通念上当然の要件である。

2 祖父母等の就労状況については、就労に携わる時間数ではなく、申請書に記載された就労の有無で保育への協力可能性を判断している。

審査請求人から聴取した、祖父母が介護に携わっているという事情については、祖父母等の就労状況、健康状態及び申請者と祖父母等との居住地の距離の判断において、同等の条件の者が複数いるためなお選考の必要がある場合に考慮要素となり得るが、本件では、祖父母等の就労状況、健康状態及び申請者と祖父母等との居住地の距離の判断の時点で入所の可否が決定できたため、当該事情については考慮しなかった。

3 処分庁は、審査請求人に対して、審査請求人が希望する施設以外の施設を第二希望として追加するよう提案し、認可外保育施設や一時預かり施設の情

報を提供するなど必要な情報提供を行っている。審査請求人が現時点でどこ
の施設にも入所できていない大きな要因は、審査請求人が第一希望の施設の
みへの入所希望を一貫し、処分庁が提案した入所可能性のある他の施設を希
望に加えなかったことである。

- 4 処分庁の担当課で実際に用いていた審査基準は、徳島市ホームページで公
開していた入所選考基準より後に作成した平成 30 年基準であって、平成 30
年基準には、祖父母の状況を「居住地等で判断」と明記しており、担当
課での窓口・電話対応等を含めて、平成 30 年基準に基づいた対応を行って
いる。

このように、平成 30 年基準として基準の設定に関しては適切に実施してい
たため、審査基準の設定義務違反には当たらないものと考えている。

なお、徳島市ホームページで公開していた入所選考基準と、実際に用いて
いる基準が異なっていた要因は、平成 30 年基準を作成した際に、徳島市ホー
ムページでの公開手続が適切に行われなかったことによるものと考えている。

また、審理員意見書の記載を受け止め、記載内容をより明解なものとした
新基準を令和 3 年 6 月 11 日付で制定し、徳島市ホームページで公開した。

- 5 保育所入所申込みに対する入所不承諾決定通知における理由付記が争点の
一つとなった慰謝料請求控訴事件（大阪高裁平成 25 年（ネ）第 516 号）にお
いて判示されているように、本件処分の理由をより具体的に記載するとな
ると、他の児童の具体的な養育状況、各家庭における保護者の勤務状況等のプ
ライバシーに亘る具体的事情との比較が問題とならざるを得ず、各希望者が
相当に近くに居住する者であると推測されることに照らしても、更にその具
体的事情まで踏み込んで本件通知書に記載することは、困難を伴うものであ
る。また、審査請求人の問合せに対する処分庁の回答により、審査請求人に
おいて本件処分の理由を認識することは十分可能であったと考えられる。

一時に大量に行う処分であり、事務処理の効率性確保の観点から、本件の
ように申請者において「自身がどの優先事項等に該当するのか」「どの保育所
がどの程度受け入れ可能であるのか」を推進しうるような場合には、処分理
由を逐一全ての申請者に示さず「定員超過」という抽象化した内容とするこ
ともやむを得ない。高松・松山・高知でも「定員超過（受入れ可能数超過）」
等の表記のみで、具体的・個別的事情にまで踏み込んで理由を提示している
都市はない。

第 5 裁決についての審査庁の判断

本件処分を取り消すべきとし、その理由を審理員意見書の第 4 の理由のと

おりとしている。

第6 審査会の判断

当審査会の判断理由は、次のとおりである。

1 本件利用調整の合理性

(1) 処分庁は、本件施設に入所決定した児童2人の申請状況、認定要件及び優先利用事由は、審査請求人の児童とほぼ同等であったことから、入所選考基準の「祖父母等保育協力者の状況」をもって選考することとし、申請者と祖父母等の居住地の距離の点において、優劣が認められたことから審査請求人に本件処分をしたという。

(2) 当審査会において、審査請求人と本件施設に入所決定した児童2人の状況を確認したところ、処分庁が実際に用いていたとする平成30年基準において「1 基本となる調整基準事項」及び「2 1の調整基準に追加される優先事項」において、有意な差異は認められなかった。

次に、「3 1の調整基準に追加される調整事項」に関し、別居の祖父母の居住地については、県外、市外、市内の別が認められた。

(3) 一般的に、父母等の保育中心者のほかに保育への協力を仰ぎやすい者は、祖父母であるといえ、また、申請者と祖父母との居住地の距離が遠ければ遠いほど申請者の子を預けるための移動時間を要する点で保育への協力可能性に影響するということは認められる。

(4) ところで、調整基準等の適用に当たり、就労時間については勤務先事業所の作成する就労証明書という根拠資料が提出されるが、「祖父母等保育協力者の状況」については特に申請人が記載した状況の根拠となる資料の提出は求められていない。

そうすると、処分庁が祖父母の就労状況、健康状態等、保育への協力可能性を精査することなく、単に申請者と祖父母の居住地の距離のみをもって優劣を判断したことは、不合理なものと言わざるを得ない。

2 行政手続法違反

(1) 当審査会が平成29年12月6日にした答申（徳行不審答申第1号。以下「前回答申」という。）は、本件審査請求と同様に保育所等利用調整に係る待機決定処分についてされた審査請求に関するものであった。

前回答申は、審査請求を却下するべきものとするものであったが、当審査会は、基準の妥当性及び理由の提示について次の主旨の付記をしていた。

まず、基準の妥当性については、処分庁の担当課の窓口で公にされていた調整基準事項等を定めたもののほかに、別に定められていた点数を定め

た表が弁明書に添付して提出されたことを踏まえ、申請者にとって当該点数を定めた表無しに申請結果の予測は困難であるうえ、当該点数を定めた表を公にしないことに特別の支障もないことから、当該点数を定めた表も含めて正式な審査基準としてその制定・承認手続を経ることによりその妥当性を担保し、またそれを公にすることが行政手続法（平成5年法律第88号）の趣旨に沿うものとの考えから、処分庁に対してその検討を望む、としていた。

次に、理由の提示については、提示された理由は本件処分と同一のものであるところ、提示された理由から知り得るのは根拠法規だけであり、どのような審査基準に基づいて、いかなる事実に基づき、どのような審査基準の適用によって待機決定処分が選択されたのかを知ることはできないものであったことから、前回答申に係る処分における理由の提示は、行政手続法第8条第1項本文の趣旨に照らし、同項本文の要求する理由の提示としては十分でなく、当該処分は同項本文の定める理由の提示の要件を欠いた手続的に違法な処分であるとして取り消されるべきとする結論となることも考えられる、としていた。

- (2) それを踏まえ、本件処分についてみると、基準の妥当性については、処分庁から入所選考基準及び平成30年基準が提出されているが、いずれも点数を定めた表が添付されていない。前回答申でも指摘したように、点数を定めた表がなければ、申請者にとって申請結果の予測は困難である。

前回答申に係る審査請求において提出されていた点数を定めた表が使用されなくなった経緯は明らかでないが、前回提出されていた以上、点数を定めることが困難なものであるとは認められず、入所選考基準及び平成30年基準に定められた考慮事項等のみでは、審査基準として不十分なものと言わざるを得ない。

- (3) 次に、理由の提示については、前回答申から何らの改善もされておらず、審査基準として点数を定めた表が定められていないことと合わせ考えれば、理由の提示として不十分なものと言わざるを得ない。なお、処分庁は、本件処分後の審査請求人からの問い合わせに対して、口頭で回答しているが、理由の提示は、拒否処分と同時に、かつ拒否処分を書面でするときは理由の提示もまた書面で行わなければならないことから、事後的に口頭で理由の提示が行われたとしても、適法な理由の提示があったとはいえない。

- (4) 以上のとおり、本件処分は、行政手続法第5条及び第8条に違反しているものである。

3 事情裁決

以上のとおり、本件処分は違法である。

しかし、本件処分を取り消すと、令和3年4月1日からの保育所等利用申込みに係る利用調整をやり直すこととなり、利用調整のやり直しによって、現在保育所等を利用している者が他の保育所等について利用の決定がされ、又は利用が決定されないこととなる可能性があり、多数の利害関係人に多大な影響を生じることから、公の利益に著しい障害を生ずるものと認められる。

また、令和3年10月15日には、前回答申において当審査会が要望していたような点数を明らかにした審査基準が新たに定められ、公表されたことが認められる。

これらの事情を考慮すると、本件処分を取り消すことは、公共の福祉に適合しないものと認められるから、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第45条第3項を適用し、本件処分が違法であることを主文において宣言することにとどめ、本件審査請求は棄却することとするのが相当である。

第7 結論

以上のとおり、行政不服審査法第45条第3項の規定により、本件審査請求を棄却し、本件処分が違法であることを宣言するべきである。

第8 付言

当審査会は、点数を明らかにした審査基準が新たに定められ、公表されたことも考慮し、本件審査請求について事情裁決をするべきものとしたものであるが、本件審査請求及び当該審査基準の内容に鑑み、次のとおり付言する。

- (1) 処分庁が本件利用調整において「祖父母等保育協力者の状況」を丁寧に精査していれば、当該状況に係る優劣の判断が本件処分と異なったものとなり、審査請求人の長女が入所できていた可能性がある。それにもかかわらず、当該状況について丁寧に精査をすることなく本件処分に至ったという経緯を踏まえ、処分庁に対し、今後の審査請求人の長女に対する保育の実施について、適切な措置を講ずるよう求める。
- (2) 当該審査基準については、保育所等利用申し込みを行おうとする者がそれを知ること、処分結果を事前に予見できるようになるほか、処分結果についても透明性が確保されることから、当該審査基準を知りうる手段を適切に確保すべきである。したがって、当該審査基準においては、その公表は徳島市ホームページに掲載するのみでなく、保育所等利用申し込みを行おうとする者が漏れなく当該審査基準を踏まえた上で保育所等利用申し込みをすることができるよう、保育所等利用申込みに係る手引きに添付するな

どの方法により公平に情報を提供することを求める。

- (3) 本件審査請求において問題となった祖父母等の保育援助者の状況について、当該審査基準では、「祖父母等の親族が市内に別居しており、保育援助を得られる可能性がある場合（当該親族の居住地の近隣度合いや、就労健康状況等について勘案）」に「－１～－３」点とすることが定められている。この基準を適用し点数を決定するに当たっては、第６の１の(4)に述べたとおり、単に居住地の距離のみを持って判断するのではなく、保育援助可能性を精査する必要があるものであり、保育援助可能性の精査に係る基準をより詳細に定め、明らかにすることも検討されたい。

以 上

《参考1》

審議指名委員

会 長	豊永 寛二
委 員	孝志 茜
委 員	永本 能子

《参考2》

審査会の審議経過

年 月 日	審 議 経 過
令和3年6月16日	審査庁から諮問書及び事件記録等の写しを受理
令和3年7月14日	審査庁から主張書面等が提出された。
令和3年7月30日	審査請求人から主張書面等が提出された
令和3年9月9日 (3年度第3回審査会)	事務局から概要説明を行った。 諮問の審議を行った。
令和3年9月30日 (3年度第4回審査会)	諮問の審議を行った。
令和3年10月28日 (3年度第5回審査会)	諮問の審議を行った。
令和3年11月5日 (3年度第6回審査会)	答申案の検討を行った。