

尼崎市行政不服審査会答申
(答申第7号)

令和元年12月16日
尼崎市行政不服審査会

答申

第1 審査会の結論

保育施設の利用調整結果に係る本件審査請求は却下すべきであるとの審査庁の判断は、妥当である。

第2 事案の概要

1 関係法令等の定め

- (1) 子ども・子育て支援法（以下「支援法」という。）第20条第1項は、「小学校就学前子どもの保護者は、子どものための教育・保育給付を受けようとするとき」は、「市町村に対し、その小学校就学前子どもごとに、子どものための教育・保育給付を受ける資格を有すること及びその該当する同項各号に掲げる小学校就学前子どもの区分についての認定を申請し、その認定を受けなければならない。」と定める。
- (2) 支援法第20条第3項は、「市町村は、（支援法第20条）第1項の規定による申請があった場合」には「当該小学校就学前子どもに係る保育必要量」の認定を行うと定める。
- (3) 児童福祉法（以下「法」という。）附則第73条第1項において読み替えて適用する法第24条第3項は、「市町村は、保育所、認定こども園又は家庭的保育事業等の利用について調整を行う」と定める。
- (4) 法施行規則第24条は、「市町村は、法第24条第3項の規定に基づき、保育所、認定こども園又は家庭的保育事業等の利用について調整を行う場合には、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。」と定める。
- (5) 法附則第73条第1項において読み替えて適用する法第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。）について、本市においては保育の必要度を指数化した保育施設等利用調整基準表（以下「基準表」という。）を定めている。利用調整は当該基準表に基づき行っている（基準表は、本市ホームページ等で一般に公表している。）。

2 審査請求に至る経緯

- (1) 審査請求人は、平成30年11月13日、処分庁に対し、第1希望を「〇〇〇保育園」、第2希望「△△△保育園」、第3希望「□□□保育園」として、その養育する幼児（以下「本件幼児」という。）を平成31年4月1日付けで、これらの保育施設のいずれかへ入所させることの申込み（以下「本件入所申込み」という。）を行った。

- (2) 処分庁は、平成31年2月8日付けで、審査請求人に対し、利用調整の結果、第1希望から第3希望までの各保育施設に、本件幼児が平成31年4月1日から入所することはできない旨及び再度の利用調整にあたり入所を希望する保育施設を追加する場合の申込方法等を書面にて通知した（以下「本件処分」という。）。
- (3) 審査請求人は、平成31年2月12日、処分庁に対し、本件処分に係る審査請求を行うとともに、本件幼児の入所を希望する保育施設について、第4希望から第9希望までの保育施設の追加を行い、同月15日に、第10希望から第15希望までの保育施設の追加を行って、本件入所申込みの内容変更を申し出た。
- (4) 処分庁は、平成31年4月1日付けで、本件幼児について、審査請求人が第4希望としていた「●●●保育所」への入所を決定した。

第3 審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

審査請求人は概ね次のとおり主張し、本件処分の取消しを求めている。

- (1) 本件幼児に係る利用調整について、審査請求人は離婚調停中であり「ひとり親家庭」としての加点を行うべきであったのに、離婚が成立していないことを理由に当該事由による加点を行わなかったことは、きわめて形式主義的な考え方に基づくものであり、ひとり親家庭への支援という趣旨に反するものである。
- (2) 本件処分は違法又は不当である。

2 処分庁の主張

処分庁は概ね次のとおり主張し、本件審査請求を却下すべきとする裁決を求めている。

- (1) 本件処分は、行政不服審査法第1条第2項に規定する「処分」に該当せず、本件審査請求は不適法なものとして却下されるべきである。
 - ア 同項の「処分」とは、公権力の主体たる国又は公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し、又はその範囲を確定することが法律上認められている行為をいう。
 - イ 本件処分は、保育施設の利用調整を所管する部局があくまでも当該時点における本件幼児に係る利用調整の状況を審査請求人に知らせるものにすぎず、審査請求人が希望する保育施設への入所の可否を確定したと評価されるべきものではない。
 - ウ 再度の利用調整の結果、保育施設の利用ができない幼児等の保護者に対しては、尼崎市長が利用調整の最終結果を示す文書を送付しており、同文書の送付をもって希望施設への入所が確定するのである。よって、本件処分は「権利義務を形成し、又はその範囲を確定する」ものではない。
- (2) 審査請求人には、本件処分の取消しを求める法律上の利益がないから、本件審査

請求は不適法なものとして却下されるべきである。

本件処分の取消しにより、審査請求人が得られる法律上の利益とは、保育施設において本件幼児に保育を受けさせることを期待し得る法的地位を回復させるという意味に他ならず、現に審査請求人が●●●保育所において、本件幼児に保育を受けさせることができている以上、審査請求人の法律上の利益はすでに失われている。

(3) 仮に本件処分に処分性が認められ、かつ、請求人に本件処分の取り消しを求める法律上の利益があると解されるとしても、次に述べるとおり、本件処分には、なんら違法又は不当な点がない。

ア 市町村は、保護者の労働又は疾病その他の事由により保育を必要とする児童については、認定こども園又は家庭的保育事業等により必要な保育を確保するための措置を講ずるとともに、保育所において保育しなければならないが、現に保育の需要に応ずるに足る保育施設が不足している実態に鑑み、市町村は、保育所、認定こども園又は家庭的保育事業等の利用について調整を行うこととされている。

イ 利用調整にあたっては、保育の必要の程度及び家族等の状況等を勘案し、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することができるよう配慮することが求められている。具体的には、各市町村において、利用者ごとに保育の必要度を指数化した上で、保育施設ごとにその指数及び利用者の希望順位を基にして、利用者の優先順位を決定することとされている。

尼崎市においては、保育の必要度の指数化に関し、基準表を定め、これに基づき利用調整を行っている。

ウ 「ひとり親家庭」は、一般論として、夫婦のいずれか一方が子育て及び就労を一手に担うため、夫婦2人で担う場合と比べて負担が大きく、経済的に困窮している場合も少なくないため、負担軽減と経済的困窮からの脱却のため就業環境を整える必要がある。

立法による要請においても、母子及び父子並びに寡婦福祉法（以下「母子等福祉法」という。）第28条において配慮義務が定められている。

エ 母子等福祉法では、母子家庭等への福祉の措置として「配偶者のない女子（男子）」であって現に児童を扶養している者又はその扶養している児童に対し、福祉の措置を行う旨規定している。「配偶者のない女子（男子）」については、母子等福祉法第6条第1項第2項本文及び各号に定義がある。

尼崎市における基準表では、母子等福祉法による要請を受けて、「ひとり親家庭」の加算対象として、「父（母）の死別、離別、行方不明等」と定めており、同法の要請に適うものであり適法である。

オ 離婚調停中の場合も、一般論として、「ひとり親家庭」の場合と同様の事情があることは否定できない。他方、母子等福祉法においては「配偶者のない女子（男子）」には、「離婚調停中の女子（男子）」との定義がないため、法律上の配慮義務

ではない。離婚調停の申立て及び取り下げは容易に可能であり、利用調整における加点を目的として離婚の意思なく離婚調停を申立てる等の制度の悪用を認めることになる。これらのことから、「離婚」した場合のみ加点対象とし、「離婚調停中」の場合に加点対象としなかったことは適法である。

なお、尼崎市においては、離婚調停中、配偶者の就労状況に関する資料を提出することが困難な場合でも不利益に扱わず、配偶者の基本指数を最高点である100点として利用調整を行っている。このように保育を受ける必要性に鑑み、一定程度の配慮を行っており適法な処分である。

- (4) 仮に本件処分が違法又は不当であるとしても、平成31年4月以降、審査請求人が本件幼児の入所を希望していた各保育施設（第1希望から第3希望まで）の定員は上限に達しており、本件処分を取り消し、本件幼児の入所を認めれば、他の幼児を転園させることとなり混乱が引き起こされる。本件処分を取り消すことは、公の利益に著しい障害を生じさせるものであり、公共の福祉に適合しないため、本件審査請求は棄却されるべきである。

第4 審理員意見書の要旨

審理員は、本件審査請求は却下すべきであるとしており、その理由は次のとおりである。

- 1 行政不服審査法上の不服申立ての対象となる行政庁の処分とは、公権力の主体たる国又は公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているものをいう。
- 2 審査請求人による審査請求の対象となる本件処分は、利用調整結果を通知するものである。確かに、利用調整においては基準表にしたがって、保育の必要度が指数化され、当該指数及び利用者の希望順位をもとに、優先順位が決定されることにより、希望の保育施設への入所の可否が決定されている。
- 3 しかし、本件処分後に実施される再度の利用調整の結果、本件処分に係る利用調整において入所が決まらなかった保育施設であっても入所できる可能性は残されているのであり、本件処分の段階においては、未だ希望の入所施設への可否が確定したとはいえない。
- 4 そうすると本件処分は、国民の権利義務を形成し、又はその範囲を確定する効果を伴うものではないから、行政不服審査法上の不服申立ての対象となる行政庁の処分には該当しない。
よって、本件審査請求は不適法であるから、却下されるべきである。
- 5 なお、処分庁が「ひとり親家庭」であることによる加点は、法律上の離婚が成立している場合にのみ認められている点は違法又は不当な点は認められない。しかしながら、加点を認めないのは基準表の「調整指数」であり、「基本指数」においては離婚調

停中であっても満点となる100点を合算している。基準表にはこのような扱いを行うことについて何ら記載がなく、不明瞭であるといわざるをえない。

また、「調整指数」については加点を行わないが、「基本指数」には加点することについて、制度悪用の可能性が存在するのであれば、なぜ満点である100点を加点するのか、離婚調停中という状況に配慮するのであれば、なぜ「調整指数」には加点しないのかという点については合理性に疑問が残る。

第5 審査庁の判断

審査庁は、本件審査請求を却下すべきと考えており、その理由は審理員意見書に同旨である。

第6 審査会の判断

本件審査請求を却下すべきであるとの審査庁の判断は妥当であり、その理由は次のとおりである。

- 1 行政不服審査法上の不服申立ての対象となる行政庁の処分とは、公権力の主体たる国又は公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているものをいう（昭和30年2月24日最高裁判所第1小法廷判決、昭和39年10月29日最高裁判所第1小法廷判決）。
- 2 本件処分は、処分庁が審査請求人に対し、利用調整の結果、平成31年2月8日時点においては、審査請求人が希望する保育施設に同年4月1日から本件幼児を入所させることが困難であり、同日からの入所が可能な保育施設について再度の利用調整を行うことを通知したものである。

なお、本件処分に係る利用調整にあたっては、基準表にしたがって保育の必要度が指数化され、当該指数及び利用者の希望順位をもとに優先順位が決定されることにより、希望の保育施設への入所の可否が決定されている。
- 3 一方、本件処分後に実施される利用調整は、入所希望施設の追加要望、入所辞退の状況等を踏まえ実施されるものであり、本件処分に係る利用調整において入所が決まらなかった保育施設であっても、再度の利用調整により入所できる可能性は残されているのであり、本件処分の段階においては、未だ希望の入所施設への可否が確定したとはいえない。

よって、本件処分をもって、審査請求人が希望する保育施設への本件幼児の入所の可否を確定したとはいえない。
- 4 以上のことから本件処分は、国民の権利義務を形成し、又はその範囲を確定する効果を伴うものではないから、行政不服審査法上の不服申立ての対象となる行政庁の処分には該当しない。

よって、本件審査請求は不適法であるから、却下されるべきである。

5 なお、審理員意見書においては上記第4－5のとおり付言がなされているが、当該付言は、本件処分とは直接には関係しないことを述べておく。

(参考)

審査の経過	
令和元年10月21日	諮問書を受理（諮問第7号）
令和元年12月2日	第1回審議
令和元年12月16日	答申

尼崎市行政不服審査会委員		
氏名	現職	備考
村上 武則	大阪大学名誉教授	会長
白井 俊美	弁護士	会長代行
武田 純	弁護士	