令和８年度答申第１号

# 答申書

令和８年４月１７日付けで相模原市長から諮問のあった件(令和８年度諮問第１号)について、次のとおり答申する。

## 第１　審査会の結論

本件審査請求は、棄却すべきである。

## 第２　事案の概要

本件は、審査請求人がその〇(以下「本児」という。)に係る特定教育・保育施設、特定地域型保育事業の利用申込み及び本児のための教育・保育給付支給認定の申請(以下「本件申請」という。)を行い、その際、審査請求人の〇と同じ認可保育所を第一希望としていたが、処分庁のなした審査請求人に対する令和７年１月２４日付け特定教育・保育施設、特定地域型保育事業の利用調整に係る処分(以下「本件処分」という。)では審査請求人の第三希望の認可保育所であったことから、本件に係る算定方法の非公開が違法であること及び本件処分の利用調整における選考基準の算定に誤りが存在すると主張し、審査請求を提起した事案である。

また、事案の経緯については、次のとおりである。

１　審査請求人とその配偶者は、令和〇年〇月〇日に〇を、令和〇年〇月〇日に本児を、それぞれもうけた。

２　審査請求人の〇は、本件処分当時、「〇(以下「本件Ａ保育所」という。)」を利用していた。

３　審査請求人は、令和６年１１月５日、処分庁に対し、本件申請を行い、その際、本児の利用する保育所等について本件Ａ保育所を第一希望とした。

４　審査請求人が本件申請を行った際、配偶者の就労証明として提出した就労証明書の「就労時間(固定就労の場合)」欄には次の記載がある。

・合計時間は〇時間(うち休憩時間〇分)

・一月当たりの就労日数　月間〇日

・一週当たりの就労日数　週間○日

・平日○時○分～○時○分(うち休憩時間○分)

・土曜○時○分～○時○分(うち休憩時間○分)

・日祝○時○分～○時○分(うち休憩時間○分)

5　上記就労証明書の「就労実績」欄には次の記載がある。

・○年○月○日／月　○時間／月

・○年○月○日／月　○時間／月

・○年○月○日／月　○時間／月

また、「育児休業の取得」欄には次の記載がある。

・取得済み。○年○月○日～○年○月○日

6　「相模原市特定教育・保育施設等利用調整に係る審査基準」(平成２９年４月１日施行。以下「本件審査基準」という。)別表第１「選考基準点数表」(以下「本件選考基準点数表」という。)は、「就労」の項目について次の３つの「細目」に分類し、更に「詳細」欄の区分に応じて各「詳細」欄に基準点を設けている。

・「月２０日以上の就労」(細目)では次の「詳細」欄ごとに基準点が設けられている。

「就労時間が１か月１４０時間以上」６０点

「就労時間が１か月１００時間以上１４０時間未満」５５点

「就労時間が１か月８０時間以上１００時間未満」５０点

・「月１６日以上１９日以下の就労」(細目)では次の「詳細」欄ごとに基準点が設けられている。

「就労時間が１か月１１２時間以上」５５点

「就労時間が１か月８０時間以上１１２時間未満」５０点

「就労時間が１か月６４時間以上８０時間未満」４５点

・「その他」(細目)では「上記にあてはまらない就労時間が１か月６４時間以上の就労」(詳細)として３５点の基準点が設けられている。

7　処分庁は、審査請求人を○点、審査請求人の配偶者を○点として、本児に係る利用調整の基準点を○点とした

8　審査請求人が申込みをした保育所のうち、第一希望の本件Ａ保育所の入所内定者は同所を第一希望とする者で基準点○点及び調整指数○点が最低点であり、

第二希望の認定こども園の入所内定者は同園を第一希望とする者で基準点〇点が最低点であった。

9　処分庁は、令和７年１月２４日、審査請求人に対し、特定教育・保育施設、特定地域型保育事業の利用調整の結果、本児が利用できる施設として本件申請における第三希望である「〇(以下「本件Ｂ保育所」という。)」とする本件処分を行った。

１０　審査請求人は、令和７年４月２１日、本件処分に係る審査請求を提起した。

第３　審理関係人の主張の要旨

１　審査請求人の主張

（１）本件選考基準点数表に係る算定方法の非公開が違法であること

本件選考基準点数表における就労に関する具体的な算定方法(以下「本件算定方法」という。)は、選考基準点数表の「細目」や「詳細」において、申請された就労の状況をどこに位置付けられるかを当てはめるために、提出された「就労実績」のうち２か月又は３か月を足して１か月の平均の就労実績を算出し、「細目」上の「就労時間」として用いられるもので、本件選考基準点数表を読み取るための一内容といえる。

本件申請当時、処分庁は本件算定方法を公開していなかった。審査請求人は、本審査請求を申し立てる中で本件算定方法を初めて把握した。また、審査請求人は本件申請前、処分庁に２回にわたって訪問し、担当した職員に対して本児が〇と同じく本件Ａ保育所に通園することができるのかを確認したが、本件算定方法についての教示はなかった。

仮に本件申請前に、審査請求人が本件算定方法を把握していたのであれば、審査請求人は、令和〇年〇月〇日付け審査請求人の配偶者に係る就労証明書では同人の基準点数が〇点となることを認識することができ、よりよい点数(〇点)となるよう改めて就労証明書を取得しなおすなどの対応ができた。

このため、処分庁が本件算定方法を公開しなかったことにより審査請求人は不利益を被ったため、本件算定方法の非公開は本件処分の取消事由になる。

（２）本件算定方法が処分庁の裁量を逸脱・濫用していること

本件算定方法は、正規雇用の労働者の場合には就労証明書の「就労時間(固

定就労の場合)」で算定するのに対し、非正規雇用の労働者の場合には「就労実績」で算定されている。このため、正規雇用と非正規雇用との間で算定方法を異にしている。審査請求人の配偶者は非正規雇用の労働者であるが、固定就労である。同人の場合、固定就労として月○日以上の就労が認められるにもかかわらず、「勤務実績」で算定されることになったため、育児休業期間や会社指定の休日などを含む月の取扱いによって不利な扱いを受けた。

こうした取扱いの異別が不当であるなど、本件算定方法には瑕疵があるため、本件算定方法に従って算出された本件処分には取消事由が存在する。

２　処分庁の主張

（１）本件選考基準点数表に係る算定方法の非公開が違法であること

選考基準点数表に係る算定方法の非公開は、本件処分の取消事由には該当しない。

（２）本件算定方法が処分庁の裁量を逸脱・濫用していること

本件算定方法である「勤務実績」での算定は、非正規雇用の労働者のみならず正規雇用の労働者に対しても行っている。このため、審査請求人の主張の前提は欠け、本件算定方法は本件処分の取消事由には該当しない。

第４　審査会の調査審議の経過

| 年月日 | 調査審議の経過 |
|---|---|
| 令和８年４月１７日 | 審査庁から諮問書を受付 |
| 令和８年４月２０日 | 審査関係人へ主張書面又は資料の提出期限を通知 |
| 令和８年５月７日 | 審査請求人から主張書面を受付 |
| 令和８年５月８日 | 調査審議 |
| 令和８年５月１８日 | 審査庁から主張書面等の閲覧請求 |
| 令和８年６月１８日 | 調査審議 |
| 令和８年７月３日 | 調査審議 |
| 令和８年８月７日 | 調査審議 |

第５　審査会の判断の理由

審査会の判断の理由は、次のとおりである。

１　事実関係

審査請求書、弁明書、口頭意見陳述結果記録書、審理員意見書及び関係各証拠によれば、以下の事実が認められる。

（１）審査請求人は、本件申請に当たって、処分庁に２回にわたって申請書類の確認に行ったが、応対した職員や処分庁に備えられているパンフレット等から本件算定方法に関する情報を得ることができなかった。

（２）審査請求人の配偶者の就労形態は、本件処分の当時、１日当たりの就労時間が○時○分から○時○分まで（うち休憩時間○分）であり、１月当たりの見込み就労日数が○日、１週当たりの就労日数が○日、休日が週○日（○が固定休日のほか、シフト制によって定められた日）であった。

（３）審査請求人の配偶者は、令和○年○月、使用者指定の○があったため、同月の就労日数は○日であった。

（４）処分庁は、審査請求人の配偶者の就労時間について、本件算定方法により、就労日数が非常に少なかった○月勤務分（出勤日○日）を除外して、○月勤務分（出勤日○日）及び○月勤務分（出勤日○日）の２か月分の出勤日数の平均である○日を就労日数として、本件選考基準点数表に従い、基準点を○点と算定した。

（５）本件処分の当時、本件処分に係る審査基準や本件選考基準点数表は公開されている一方で、本件算定方法に関する情報は公開されていなかった。

２　法令等の規定

（１）行政手続法

行政手続法（平成５年法律第８８号）第２条第３号は、「法令に基づき、行政庁の許可、認可、免許その他の自己に対し何らかの利益を付与する処分（以下「許認可等」という。）を求める行為であって、当該行為に対して行政庁が諾否の応答をすべきこととされているもの」を「申請」としている。

また、同法第５条第１項は、「行政庁は、審査基準を定めるものとする」とし、同条第２項は、「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」とし、さらに同条第３項は、「行政庁は、行政上特別の支障があるときを除き、法令により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」と規定している。

なお、ここでいう「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」とされている(同法第２条第８号ロ)。

（２）児童福祉法及び児童福祉法施行規則

児童福祉法(昭和２２年法律第１６４号。以下「法」という。)第２４条第３項において「市町村は、保育の需要に応ずるに足りる保育所、認定こども園(略)又は家庭的保育事業等が不足し、又は不足するおそれがある場合その他必要と認められる場合には、保育所、認定こども園(略)又は家庭的保育事業等の利用について調整を行うとともに、認定こども園の設置者又は家庭的保育事業等を行う者に対し、前項に規定する児童の利用の要請を行うものとする」と規定されている。

同項については、法附則第７３条第１項の規定により「市町村は、保育所、認定こども園(略)又は家庭的保育事業等の利用について調整を行うとともに、認定こども園の設置者又は家庭的保育事業等を行う者に対し、前項に規定する児童の利用の要請を行うものとする」と読み替えられる。

児童福祉法施行規則(昭和２３年厚生省令第１１号)第２４条において「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(略)又は家庭的保育事業等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」と規定されている。

（３）平成２７年２月３日内閣府政策統括官(共生社会政策担当)、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知の本件審査請求に係る関連内容の抜粋

ア　利用調整について

認定こども園、保育所、家庭的保育事業等(以下「保育所等」という。)につき、保育利用するに当たっては、すべての市町村(特別区を含む。以下同じ。)は、子ども・子育て支援法(平成２４年法律第６５号。以下「支援法」という。)第２０条第１項の規定に基づき、支援法第１９条第１項第２号又は同項第３号の区分に係る認定(以下「保育認定」という。)を受けた子どもについて、市町村が法第２４条第３項及び附則第７３条第１項に規定する利用調整を行った上で、各施設・事業者に対して利用の要請を行うこととしており、直接契約施設・事業である認定こども園及び家庭的保育

事業等についても、保育所と同様、市町村が利用調整を行うこととなる。

保育認定を受けた子どもが､支援法第２７条第１項に規定する特定教育･保育施設及び支援法第２９条第１項に規定する特定地域型保育(以下｢特定教育・保育施設等」という。)を利用するに当たって、利用申込みに係る支援法第２０条第１項の規定に基づき、支援法第１９条第１項第２号に係る認定(以下「２号認定」という。)を受けた子ども及び支援法第２０条第１項の規定に基づき、支援法第１９条第１項第３号に係る認定(以下「３号認定」という。）を受けた子ども並びに現に利用している２号認定を受けた子ども(略)及び３号認定を受けた子ども(略)の総数が、特定教育・保育施設等が設定している２号認定及び３号認定の利用定員を上回る場合、当該特定教育・保育施設等は、保育の必要度の高い順に受け入れることが求められている。そのため、市町村がすべての特定教育・保育施設等に係る利用調整を行うこととされ、特定教育・保育施設等は、利用の申込みを受けたときは、正当な理由なく、当該申込みを拒むことはできず、また、市町村の行う利用調整に対し協力義務が課せられている。

この利用調整の規定については、待機児童(「保育所等利用待機児童数調査について」(平成２７年雇児保発０１１４第１号厚生労働省雇用均等･児童家庭局保育課長通知)に基づき、厚生労働省に報告を行うものをいう。(略)）が多い自治体に限らず、すべての市町村がその保育利用につき、利用調整を行うことを求めており、国会における法案修正の結果、保育の実施義務を有する市町村に対し、保育利用の強い関与と調整を求める規定とされている。

イ　保育の必要性の認定

保護者からの申請により、市町村は、支援法第２０条第１項に基づき、保育認定を行う。その際、市町村が利用調整を行うに当たって必要となる保護者の施設･事業の希望の聴取を同時に行うことも可能な取扱いとする。

ウ　利用調整の原則的な取扱い

市町村が利用調整を行うに当たって、保育認定を行った上で、支援法第２７条第１項又は支援法第２９条第１項に基づく確認を受けた保育所等について、利用調整の前提となる保護者の希望を聴取した上で、利用調整を行うこととなる。

具体的には、支援法第２０条第３項等に基づき、各市町村は保育の必要性の認定を行うこととなるが、その際、子ども・子育て支援法施行規則（平成２６年内閣府令第４４号）第１条に定める保育の必要性の事由、同令第４条に定める保育必要量の認定、「子ども・子育て支援法に基づく支給認定等並びに特定教育・保育施設及び特定地域型保育事業者の確認に係る留意事項等について」（平成２６年府政共生第８５９号・２６文科発第６５１号・雇児発０９１０第２号内閣府政策統括官（共生社会政策担当）、文部科学省初等中等教育局長、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）第２の７に規定する優先利用を踏まえ、各市町村において、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。

その上で、市町村は、施設・事業所ごとに当該申請者の指数と利用希望順位を踏まえ、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こととし、高い指数の順番からあっせんした上で、同じ指数であれば、利用希望順位を踏まえて利用をあっせんすることとする。

３　審査会の判断

（１）本件選考基準点数表に係る算定方法非公開の違法性について

ア　審査請求人の主張について

審査請求人は、処分庁が、本件算定方法を本件申請当時公開していなかったこと及び処分庁に２回にわたって訪問した際にも、本件算定方法についての教示がなかったことにより不利益を被り、仮にこの点について事前の情報提供があれば、申請の時期をずらすことや異なる就労証明書を提出することもできたとして、本件算定方法の非公開は本件処分の取消事由になると主張する。

ここで問題とされている本件算定方法とは、審査請求書によれば、非正規労働者の就労時間が就労契約ではなく、就労実績で判断されること及びその就労実績は就労証明書に記載がある３か月間の平均数値を判断材料とすることと解される。

この点について、相模原市は、本件審査基準を定め、これを同市公式ホームページにおいて公表している。また、本件審査基準において、選考基準点の計算方法は本件選考基準点数表（本件審査基準別表第１）、選考基準調整点（本件審査基準別表第２）及び調整指数（本件審査基準別表第３）に定

められており、これらの点数及び指数の該当の有無に係る基準は、本件審査基準別表第４に定めている。また、これらの計算方法等のうち別表第１から第３までについては、施設利用希望者向けに配布されている「認定こども園・保育所等施設利用申込みのご案内」にも引用・掲載されている。

このように、本件処分の当時、本件処分に関する審査基準及び選考基準点数等は公開されている一方で、本件算定方法に関する情報は公開されていなかった。

しかし、本件算定方法の前提となる就労証明書は、就業先が、就労者の就労状況を証明するために定められた共通の様式に従って、原則として申請の直近３か月の就労状況を記載するものであり、就労者(申請人)が選考基準点を有利にするために特定の期間を任意に選択できるものではない。

したがって、本件算定方法の非公開が本件処分の取消事由になるとの主張は、その前提を欠く。

イ　審理員意見書について

審理員意見書は、審査基準の公開に関して、行政手続法第５条第３項は同条第２項を前提としているものと解され、同項では「できる限り具体的なもの」としているとして、同条第３項で公開される対象は審査に関わる全てのものとは解されないという。その上で、口頭意見陳述聴取結果記録書に基づいて、休暇・休業の取扱いに関する「内規」の存在について言及し、その実質は過去の先例を集約したものに過ぎず、本件算定方法が具体的な処理方法を定めたものとまでは認めることができないという理由で、本件処分が同項に違反するものとはいえないという。

しかし、「内規」の実質が「過去の先例を集約したものに過ぎない」という認定の根拠が示されていないだけでなく、行政手続法第５条第３項の適用範囲をこのような観点から限定する意見書の解釈は、同項の「行政上特別の支障があるときを除き(略)公にしておかなければならない」という文言に反するだけでなく、行政手続法の基本的文献に見られる行政法学における一般的な理解とも異なるものであって、審査会としてこれを採用することはできない。

この点について、審査会が行政不服審査法第８１条第３項において準用する同法第７４条の規定に基づいて処分庁等に対して行った調査結果か

ら、上記のいわゆる「内規」なるものは文書として存在するものではないこと、その内容(実質)も処分庁内で共通の基準としているものではなく、必要に応じて処分庁内で共有し、打合せないし確認の際の資料とする扱いであることが認められる。なお、就労時間の認定に関しては「就労証明書記載要領」、「就労証明書の標準的な様式について(周知)」(令和６年７月１９日事務連絡)」等を参考にしているとされるが、これらはいずれも就労証明書の書き方を示すものであって、判断の基準に関わるものではない。

以上の点から、ここで「内規」とされているものは、具体的な審査に際してその判断の基準となるものとは認定できず、行政手続法第５条第１項が義務付ける「審査基準」に該当するものとは認められない。それゆえ同条第２項の解釈を論ずるまでもなく、同条第３項による公表の対象となるべきものとはいえない。

ウ　審査会の判断

よって、本件算定方法についてこれらを公表していないことは、行政手続法第５条第３項に違反するものとはいえず、これらの点で本件処分の取消事由となる違法は存在しない。

（２）本件算定方法に係る処分庁の裁量権の逸脱・濫用の有無について

ア　審査請求人の主張に係る判断

審査請求人は、本件算定方法について、正規雇用と非正規雇用との間で算定方法を異にしていること及び就労時間の算定において、育児休業期間や会社指定の休日などを含む月の取扱いによって不利な扱いを受けたと主張する。

しかし、口頭意見陳述による聞き取りの結果、処分庁は、正規、非正規を問わず、就労実績で点数の評価をしていると認められ、審査請求人による「取扱いの異別が不当であるなど、本件算定方法には瑕疵がある」との主張は前提を欠く。

イ　審理員意見書に係る判断

審理員意見書は、保育必要量に関する平成２６年９月１０日内閣府政策統括官(共生社会政策担当)、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知や利用調整の在り方に関する月間保育情報４５５号の記載を引用し、「行政解釈上、保育の必要性の判断において、行政庁には『就労状況に応じた最大

限の枠の設定』が求められており、このことは利用調整に当たっても妥当するものと解する。」としているが、保育必要量とはあくまで保育時間の区分であり、２(３)ウのとおり、保育の必要度を判断する上での考慮要素にはなるとしても、前者の通知の解釈として、利用調整においても保育必要量の認定と同様に「就労状況に応じた最大限の枠の設定」が求められているとは解し難い。また、後者についても、「利用調整のあり方については、保育の必要度に応じた利用、受入が前提」となるとの記載における「保育の必要度」は「保育必要量」とは異なる概念であって、当該行政解釈を根拠として、利用調整においても「就労状況に応じた最大限の枠の設定」が求められていると解することは困難である。

もっとも、利用調整における市町村の判断は、２(３)ウのとおり、保護者の施設・事業の希望を前提に、保育の必要性の事由、保育必要量の認定及び優先利用の取扱いを踏まえて行われるべきであることから、その限りにおいて、処分庁による裁量権の行使には自ずと限界があるというべきである。

ウ　本件算定方法及び本件処分に裁量権の逸脱・濫用があったか

処分庁は、本件選考基準算定表における就労時間数(就労証明書上の「就労時間」と区別するため、以下「就労時間数」という。)の算定に関して、保護者から提出される就労証明書の「就労実績」を中心として３か月間の平均的な就労時間数の認定を行うことを原則とし、同証明書の「就労時間」を確認した中で産前産後休暇や育児休暇などにより「就労実績」と「就労時間」が著しく乖離していると認められる場合には、必要に応じて企業への確認作業を行い、当該休暇の影響を受けた月の「就労実績」を算定基礎から除外するという方法を採用している。一次的に３か月分の「就労実績」の全部又は一部の平均で就労時間数を算定するという方法自体は、契約上の「就労時間」を下回ることもあれば上回ることもあり得るため、一義的に保護者にとって不利益な算定方法とはいえず、「就労実績」が「就労時間」と著しく乖離する場合に適宜企業への確認作業を行うという運用をとっていることも併せ考えれば、選考基準点数の算定において保護者の実際の就労時間を踏まえた保育の必要度を適切に判断しているものといえるから、本件算定方法自体が処分庁の裁量権の範囲を逸脱・濫用していると

はいえない。

次に、本件算定方法を前提とし、審査請求人の配偶者の就労時間数の認定において○月分を除外しなかったことが処分庁の裁量権の範囲を逸脱・濫用しているかについても判断する。

審理員意見書の指摘するとおり、契約上の就労日数と１か月の就労実績がほぼ近似である場合、契約上の就労日数よりも下回る月を含めて就労日数の平均を出すことは、算定の結果、契約上の就労日数よりも下回るおそれが高くなるという事象は確かに生じる。実際、本件処分では、育児休業期間を含んでいる○月は算定基礎から除外した上で、○月と○月の平均から就労日数を○日と算定しており、契約上の就労日数である○日を下回る結果になっている。

本件処分において、処分庁が審査請求人の配偶者の勤務先企業に対して就労証明書記載の「就労実績」と「就労時間」の乖離について問い合わせ、○月に使用者指定の休暇が含まれていたことを確認していれば選考基準点数は変わり得た。

しかし、官公庁及び多くの一般企業において休日となることの多い年末年始と異なり(行政機関については行政機関の休日に関する法律(昭和６３年法律第９１号)第１条第１項第３号に法定されている。)、○は使用者指定の休日を定めない企業も多く、○月の就労実績が契約の就労時間を下回っている全ての事案について処分庁による調査を求めることは困難である。

以上のとおり、今後、就労証明書の備考欄に使用者指定の休暇日数を記載するよう周知する等して、処分庁による企業への確認の負担を軽減しつつ保護者の利益にも資するよう運用を改める余地はあり得るものの、処分庁の本件処分については、結論として裁量権の逸脱・濫用による違法であるとはいえない。

４　審理員の手続の適正性

本件審査請求に係る審理員の審理手続については、適正に行われたものと認められる。

５　審査庁の裁決についての考え方について

審査庁は、本件審査請求を棄却すべきものとしている。

審査会は、その理由については、審理員意見書も審査庁の考え方も援用するものではないが、審査庁の考え方は、結論において本答申と同旨である。

6　結論

よって、審査会は、「第１　審査会の結論」のとおり答申する。

以　上