

裁 決 書

東京都墨田区●●●●●●●●●●●●●●●●

●●●●●●●●●●●●●●●●

審查請求人 ●●●●●●●●

処 分 庁 墨田区福祉事務所長

審査請求人が平成30年3月14日に提起した、処分庁による平成30年2月8日付けで審査請求人に対して行った保育所利用承諾保留処分（保育施設利用調整結果通知書によるもの。以下「本件処分」という。）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

本件は、審査請求人による保育所の入所申込み（平成２９年１１月２８日付け保育施設（入所・転所）申込書によるもの。）について、処分庁が利用調整を行った結果、平成３０年２月８日付けで同年４月の入所を保留することと決定した本件処分を不服とし、同年３月１４日（審査請求書の日付は１３日）に審査庁に対して審査請求があったものである。

本件処分の理由について、処分庁は、平成30年2月8日付け保育施設利用調整結果通知書（以下「本件通知書」という。）において「利用調整基準に基づく優先順位が高い他の児童で定員に達したため」とする一方、審査請求人が提出した保育施設（入所・転所）申込書は平成30年12月の入所選考まで有効であり、その間に希望する保育施設に空きが生じた場合、利用調整の対象となる旨を明示している。このことからすれば、本件処分は保育所利用承諾に係る一部拒否処分と解することが相当である。

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、審査請求書（平成30年3月13日付け）において以下のとおり主張し、本件処分を取り消し、保育所利用承諾の決定をするよう求めている。

- (1) 本件処分に係る審査請求人の子（以下「本件児童」という。）について、いかなる具体的理由で入所保留となったのか明らかでない。この点、当該処分に係る本件通知書には、「利用調整基準に基づく優先順位が高い他の児童で定員に達した」という抽象的な理由の記載しかなく、行政手続法（平成5年法律第88号）第8条に違反する。
- (2) 本件児童は、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項にいう「やむを得ない事由」がないのに不承諾としており、法第24条第1項本文に違反する（本件処分の日における法第24条第3項の「必要と認められる場合」でないのに不承諾としたことによる同条第1項への違反を主張したものとする。）。
- (3) 本件児童は、「保育に欠ける」児童であるにもかかわらず、入所保留とされたことで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不平等が生じ、審査請求人及び審査請求人の妻（以下「審査請求人ら」という。）も保育所を利用する権利を侵害され、就労が困難になる。

これらのことから、本件処分は、憲法第13条、第14条及び第25条並

びに法第24条第1項本文に違反する（本件処分の日における法第24条第1項の「保育を必要とする」児童であるのに、入所を保留としたことによる同項への違反を主張したものとする。）。

- (4) 入所不承諾としているにもかかわらず、本件児童について「適切な保護」がなされていないことは、法第24条第1項ただし書に違反する（本件処分の日における法第24条第2項の「必要な保育を確保するための措置」をしていないことによる同項への違反を主張したものとする。）。
- (5) 託児所等に入園できる金銭的余裕がない。また、頼れる親族がいないため、本件児童を預けることが不可能である。
- (6) 内部的な内容等がしっかりと理解できていないにもかかわらず、入園不可は不服である。
- (7) 家庭的事情の内容を聞き取らずに行った本件処分は不自然である。どのような審査で決定しているのか内容が分からないため、詳細を知りたい。
- (8) 2年前から入園手続を行っているが、当然のように不可通知が来るのか。また、待機児童の優先順位はどうなっているのか。ひとり親家庭ではなくとも、家庭的事情（共働きせざるを得ない金銭的事情又は親戚等へ預けることもできない事情）がある場合には、入園の優先権が与えられるのが妥当ではないか。
- (9) すぐにでも入園の通知がないと今後の生活が困難となるため、入園ができる枠を増やすことはできないか。

2 処分庁の主張

処分庁は、弁明書（平成30年3月30日付け）及び口頭による説明（同年6月28日聴取）において以下のとおり主張し、本件処分に違法又は不当な点はないため、審査請求は棄却されるべきであるとする。

(1) 行政手続法第8条違反について

行政手続法第8条が行政処分に理由を付記すべきものとしている趣旨は、判例（最高裁昭和47年12月5日判決／民集第26巻10号1795頁等）によれば、「処分庁の判断の慎重、合理性を担保してその恣意を抑制すると

ともに、処分の理由を相手方に知らせて不服申立の便宜を与えること」とされている。

本件処分は、子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律（平成２４年法律第６７号）による改正後の法附則第７３条第１項により読み替えられた法第２４条第３項及び墨田区保育所等の利用調整等に関する規則（平成２７年墨田区規則第２１号。以下「区規則」という。）第５条の規定により定めた区規則別表第１「利用調整基準表」の基準指数及び調整指数（以下「利用調整基準」という。）並びに別表第２「同一の指数の場合の優先順位」の順位（以下「同一指数時優先順位」という。）に基づき、保育所の利用調整を行ったものである。

区規則第５条第４項において保育の利用を認めない場合があることを規定するとともに、その場合の事由として、同項第２号に「第１項の規定により決定した優先順位が当該申込みに係る児童より高い児童について保育の利用を決定したとき。」を掲げていること、「平成３０年用 保育施設利用申込みのご案内」（以下「本件申込案内書」という。）に利用調整基準及び同一指数時優先順位を掲載していることから、本件通知書において「利用調整基準に基づく優先順位が高い他の児童で定員に達したため」と明記していることをもって、区規則を適用して本件処分が行われ、本件児童より優先順位が高い児童が内定したことを審査請求人が確認することは可能であり、当庁の恣意が介入する余地がないことは明らかである。

また、保育の利用調整に係る理由付記の程度についての判例（大阪高裁平成２５年７月１１日判決）においても、「処分の性質に照らしても、一定の抽象化した内容となることはやむを得ないものと解される」とされるとともに、具体的に記載するとなると、他の児童の養育状況等のプライバシーにわたる具体的事情等との比較が問題とならざるを得ず、近隣に居住する者同士と推測されることに照らしても困難を伴うものと判断されている。

仮に本件処分の理由付記に本件児童の優先順位を追記しても、やはり抽象

的な記載にならざるを得ないことは否めず、本件処分の理由付記の記載であっても、いかなる事実関係に基づき、いかなる法規を適用して行政処分がされたのか等の理由を十分了知し得ると考えられる。

したがって、本件処分に違法又は不当な点はない。

(2) 法第24条第1項違反について

法第24条は、保育所、認定こども園（子ども・子育て支援法（平成24年法律第65号）第27条第1項の確認を受けたものに限る。以下同じ。）又は家庭的保育事業等（家庭的保育事業、小規模保育事業、居宅訪問型保育事業又は事業所内保育事業をいう。）（以下「保育所等」という。）の定員が不足している場合であっても保育所等に入所することができる権利を付与しているものではなく、現実には保育所等の入所定員と比較して保育を必要とする児童が複数いる場合には、希望者全員を入所させることは不可能であることから、法第24条第3項に定める「必要と認められる事由」に該当すると解するのが相当である。

したがって、本件処分に違法又は不当な点はない。

(3) 憲法第13条、第14条及び第25条並びに法第24条第1項違反について

保育所等の定員が不足している場合には、保育を必要とする程度の高い児童から順次保育せざるを得ず、法第24条第3項及び児童福祉法施行規則（昭和23年厚生省令第11号。以下「省令」という。）第24条においても、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、利用調整を行うことを認めている。このことは、公正性の観点から妥当というべきであり、本件処分に違法又は不当な点はない。

また、保育所利用承諾保留となったことと審査請求人らの就労が困難になることは、事実上一定程度の因果関係があるとしても、本件処分による間接的な影響であり、法律上の因果関係は認められないことから、審査請求人らが経済的不利益を被ったとしても、当該不利益が本件処分によるものとはい

えない。

(4) 法第24条第2項違反について

墨田区では待機児童の解消を区政の最重要課題と捉え、保育所等の整備に努め、保育定員の拡大を図っている。

今後も積極的に保育所等の整備を進めることとしており、必要な保育を確保するための措置を行っているところである。

したがって、本件処分に違法又は不当な点はない。

(5) その他の主張について

本件処分は、区規則に定める利用調整基準及び同一指数時優先順位に基づき審査を行っている。これらについては、本件申込案内書において公開されており、記載の内容は墨田区ホームページにおいても閲覧可能である。

また、本件通知書において、「利用調整結果について、ご本人の指数及び希望園における順位の確認を希望される場合は、子ども施設課入園係へお問い合わせください。」と明記しており、窓口等で申込児童の最低指数、希望先ごとの順位等について回答している。入園枠の拡大に関しても、上記(4)のとおり措置を行っており、本件処分に違法又は不当な点はない。

3 本件の争点

審査請求人が本件処分を違法・不当とする理由の要旨は、

- (1) 行政手続法第8条は、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、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規定しているところ、本件通知書には「利用調整基準に基づく優先順位が高い他の児童で定員に達したため」という抽象的な理由の記載しかなされておらず、いかなる理由で保育所利用承諾保留となったのか明らかでなく、同条に違反している。
- (2) 法第24条第3項にいう「必要と認められる場合」ではないのに、利用調整を行い、本件児童を利用承諾保留としたことは、保育を必要とする児童を保育しなければならない旨を規定した法第24条第1項に違反している。
- (3) 本件児童は、保育を必要とする児童であるにもかかわらず、保育所利用承

諾保留となると、保育を受ける権利を侵害され、保育所利用承諾をされた児童との間で不平等が生じ、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。本件処分は、憲法第13条、第14条及び第25条並びに法第24条第1項に違反している。

- (4) 保育所利用承諾保留としているにもかかわらず、本件児童について、必要な保育を確保するための措置をしていないことは、法第24条第2項に違反している。
- (5) 託児所等に入園できる金銭的余裕がない。また、頼れる親族がいないため、本件児童を預けることが不可能である。
- (6) 内部的な内容等がしっかり理解できていないにもかかわらず、入園不可は不服である。
- (7) 家庭的事情の内容を聞き取らずに行った本件処分は不自然である。どういった審査で決定しているのか内容がわからないため、詳細を知りたい。
- (8) 2年前から入園の手続を行っているが当然のように保育所利用承諾保留の通知が来るのか。また、待機児童の優先順位はどうなっているのか。ひとり親家庭ではなくとも、家庭的事情（共働きせざるを得ない金銭的事情又は親戚等へ預けることもできない事情）がある場合には、入園の優先権が与えられるのが妥当ではないか。
- (9) すぐにでも入園の通知がないと今後の生活が困難となるため、入園ができる枠を増やすことはできないか。

以上の9点である。

なお、上記(5)から(8)までの審査請求人の主張は、(5)記載の審査請求人の家庭の個別事情を調査せず、その事情を十分に理解せずに行われた本件処分は不当であると主張するものと考えられる。

そこで、順次上記の争点につき検討する。

4 本件処分は行政手続法第8条に違反について

- (1) 行政手続法第8条第1項本文は、「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、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。」と規定し、同条第2項は「前項本文に規定する処分を書面でするときは、同項の理由は、書面により示さなければならない。」と規定している。この規定の趣旨は、①処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、②処分の理由を相手方に知らせて不服申立てに便宜を与える、というものである。

- (2) 同条第1項本文は、「理由を示さなければならない」とするだけで、どの程度の理由を示せば足りるのかは明確ではない。この点、最高裁の判例（昭和60年1月22日判決／民集第39巻1号1頁等）は、旅券発給拒否処分に関し、「いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して一般旅券の発給が拒否されたかを、申請者においてその記載自体から了知しうるものでなければならず、単に発給拒否の根拠規定を示すだけでは、それによって当該規定の適用の基礎となった事実関係をも当然知りうるような場合を別として、旅券法の要求する理由付記として十分でないといわなければならない。」としている。

その一方で、平成25年7月11日の大阪高裁判決のように、処分の性質により、理由の記載が一定の抽象化した内容となることはやむを得ないとする判例もある。

- (3) 本件のような保育所の利用調整に係る処分は、申請に対し、一定の審査基準に従って、申込みのあった各児童の各指数を比較し、優先順位がより高い者を優先するものであり、処分の過程において他者との比較を伴う性質を有し、かつ希望する複数の保育所において各々利用承諾に必要な指数は異なるという特質がある。

確かに、申込者においてどのような具体的事情によって保育所利用承諾がなされなかったのかを知るためには、各児童の各指数や同一指数の場合の優先順位の比較状況を当該処分の理由として記載することが望ましいとはいえるが、保育所利用承諾保留処分がなされた全ての申込者に対して、その通知書に他者との優先順位の比較状況を詳細に記載するとなれば、結果的に他の児童の養育状況や保護者の勤務状況等プライバシーに係る具体的事情を明ら

かにせざるを得ず、プライバシー保護及び個人情報保護の観点から妥当でない。

また、保育所利用承諾保留処分を受けた申込者に早期に別の施設等を探す時間を確保する必要があることを考慮すると、処分庁には審査及び通知について迅速な事務処理が求められるから、希望する保育所等ごとに異なり得る各児童の各指数や同一指数の場合の優先順位等に関して、多数の申込者各々の事情に応じて具体的に記載することは容易とはいえない。

- (4) 他方、本件処分についてみれば、審査基準に相当する区規則は公表され、その内容は本件申込案内書にも明記されている。そして、本件通知書には「利用調整基準に基づく優先順位が高い他の児童で定員に達したため」との記載があることから、審査請求人において、本件申込案内書に記載の利用調整基準に基づいて処分が行われ、優先順位が高い児童が内定したことは了知可能である。

さらに、処分庁は、従前より各保育所等の定員は本件申込案内書に掲載し、申込者数や倍率はホームページ上で適宜公表しており、利用承諾保留処分後に申込者から問合せがあれば、申込者の児童の指数や他者との比較情報について口頭で開示しているのであるから、申込者において自己に対する同処分の理由を了知することは事実上可能である。

- (5) 以上のように、本件処分が、その性質から抽象的な理由の記載にならざるを得ない一方で、審査請求人が理由を知り得る機会も設けられていること等を総合的に判断すれば、本件処分は行政手続法第8条に違反しているとまではいえず、また、不当ということもできない。

5 本件処分は法第24条第1項に違反について

法第24条第1項は、市町村は、この法律及び子ども・子育て支援法の定めるところにより、保護者の労働又は疾病その他の事由により、その監護すべき乳児、幼児その他の児童について保育を必要とする場合において、同条第2項に定めるところによるほか、当該児童を保育所において保育しなければならないと定めている。なお、審査請求人は法第24条第1項本文に違反すると主張

しているところ、本件につき適用される現行法（平成２７年４月１日施行）の改正前の同条同項に本文とただし書があったことから、改正前の同法違反を指摘した可能性があるが、改正の前後で規定の趣旨に異同はないから、その主張は基本的に現行法の同条同項の違反を問題にしているものと解する。

また、同条第２項は、市町村は保育を必要とする児童に対し、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じなければならないと規定している。

他方、法附則第７３条第１項により読み替えて適用される法第２４条第３項では、市町村は、保育所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、同条第２項に規定する児童の利用の要請を行うものとする規定している。

さらに、これを受けて省令第２４条では、上記の利用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旨が定められている。このことは、具体的に保育所等における保育を実施するに当たっては、現に存する施設の数、規模、利用定員の制限等から、入所申込者の希望により定員超過が生じる場合が当然予測され、その場合には、あらかじめ定められた一定の基準にのっとりて利用調整を図る必要があり、その様な場合を想定して上記のような規定を設けている。

そうすると、法第２４条第１項は、市町村に対し、保育を必要とする児童に対して保育所等における保育を受けさせるべき一般的な義務を課しているものの、保育所等の定員超過等のやむを得ない事由がある場合には、利用調整の必要があることを容認しているのであり、保育所等を利用する必要がある児童について、必ずしも申込者全員に対してその希望する施設のいずれかに入所できるような具体的な権利を保障したものではない。

したがって、個別具体的な事案において、定員超過等のやむを得ない事由がある場合に利用調整を図ることは禁じられていない。

本件処分は、審査請求人が希望した各保育所につき、利用調整の公平性確保

の目的で定められた利用調整基準に従って、当該保育所の申込者全員の各指数を算定し、比較して客観的に優先順位を決めたものである。

よって、本件処分をもって、法第24条第1項に違反しているとする事はできない。

6 憲法第13条、第14条及び第25条並びに法第24条第1項違反について

(1) 憲法第13条違反について

憲法第13条は、いわゆる幸福追求権を定めたものであるが、同条は包括的、一般的な基本権を定めた規定であるから、審査請求人が希望する保育所への入所ができなかったとしても、そのことをもって直ちに同条の違反となるものではない。

(2) 憲法第14条違反について

憲法第14条にいう法の下での平等は、絶対的平等を定めたものではなく、恣意的な差別は許されないが、社会通念から見て合理的である限り、取扱いに差が生じても平等原則の違反には当たらないとされる。そして、前記5のとおり、保育所等の利用希望者がその定員を超過する場合、一定の客観的基準に基づいてその利用調整を図ることは、公平の観点からも相応の合理性が認められる。

したがって、かかる利用調整制度の適用に伴って保育所等への入所の優先順位に差が生じることがあったとしても、それは制度自体のやむを得ない結果であって、それをもって法の下での平等に反するとはいえないから、憲法第14条に違反するものではない。

(3) 憲法第25条違反について

憲法第25条は、いわゆる生存権として福祉国家の理念に基づく国家の責務を宣言した条項であり、子どもの保育に関しては、法その他子どもの保育に関する法令により具体化されているところ、現に限られた保育所等の利用に関し、関係法令及び利用調整基準に基づいて利用調整を図ることは、公平性を担保する上でやむを得ないところである。

したがって、審査請求人らにおいて、本件処分の影響により就労上の困難

を受け、経済的な不利益を被ることがあったとしても、それは法令の適正、公平な適用から派生する結果であって、そのことをもって憲法第25条が定める生存権を侵害したということとはできないから、本件処分の効力を左右するものではない。

(4) 法第24条第1項違反について

本件処分が法第24条第1項に違反する事実がないことは既述のとおりである。本件処分は、審査請求人が希望した各保育所につき、利用調整の公平性確保の目的で定められた利用調整基準に従って、当該保育所の申込者全員の各指数を算定し、比較して客観的に優先順位を決めたものであり、審査請求人の主張には理由がない。

7 法第24条第2項違反について

審査請求人は、本件処分が利用承諾保留としているにもかかわらず、必要な保育を確保するための措置を怠っていることは、法第24条第2項に違反すると主張する。

しかし、それが本件処分の違法性や不当性自体を問題とするものではなく、本件処分後の処分庁の対応の不備を理由に遡って本件処分の取消しを求めているものと解するなら、その主張には無理がある。

また、法第24条第2項は、市町村に保育所以外の認定こども園等を活用することにより必要な保育を確保するよう措置すべき一般的な義務を課したものであるが、保育所の利用希望者に同園等における保育を確保するための具体的な地位や権利を付与したものではないから、いずれにしても、本件処分が法第24条第2項に違反するとの主張は理由がない。

8 前記3(5)から(8)までの主張について

審査請求人は、本件処分に当たり、託児所等に入園できる金銭的余裕がなく、頼れる親族がいなかったため本件児童を預けることが不可能である等の審査請求人の家庭の個別事情を考慮すべきであり、これをせずに行われた本件処分は不当である旨主張する。

しかし、審査請求人が考慮を求める申込者の家庭の経済的事情は、利用調整

基準の調整指数の条件番号 1 から 3 まで、同一指数時優先順位の順位 6、7 及び 25 において考慮されており、また、監護する者の有無は、調整指数の条件番号 5 及び 7 において考慮されており、現行の利用調整基準においても一定の配慮がなされている。審査請求人は、これらの基準に該当しない場合にも、申込者の個別事情の内容を調査した上で処分を決定すべきと主張するものと考えられるが、それでは、処分庁が客観的な審査基準のないところで入所の優先順位を決めるということになりかねず、審査過程の公正性及び透明性を害することになり、処分庁の恣意を招く危険性があり妥当でない。

なお、審査請求人は、申込者の家庭の個別事情を十分に考慮することができない点で、現行の利用調整基準等の審査基準の内容が不当であると主張するものとも考えられる。しかし、多数の申込者において様々に異なる個別事情について、これを網羅的かつ詳細に審査基準に反映することは実務的に困難である。現行の審査基準においても、申込者の家庭の事情を含めた選考基準を具体的に定めており、また、利用調整基準及び同一指数時優先順位は、墨田区子ども・子育て会議の意見等、保育所等の利用を求める者の意見等も反映して、その改正が行われているのであり、現行の審査基準には合理性が認められる。

したがって、審査請求人の主張は理由がない。

9 前記 3(9)の主張について

審査請求人の主張は、現行の利用調整制度に対する意見に過ぎず、本件処分の違法・不当を申し立てるものではない。仮にこれを憲法第 25 条違反の主張と解したとしても、前記 6(3)のとおり理由がない。

10 結論

以上のとおり、審査請求人の申立ては、いずれも理由がないから、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、主文のとおり裁決する。

平成 30 年 9 月 11 日

- 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、墨田区を被告として（訴訟において墨田区を代表する者は墨田区長となります。）、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、墨田区を被告として（訴訟において墨田区を代表する者は墨田区長となります。）、処分の取消しの訴えを提起することができます。

- 2 ただし、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。

本書は、裁決書の謄本である。

平成30年9月11日

墨田区長 山 本 亨