

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29年2月17日に提起した、処分庁による平成29年2月10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２８年１１月１９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２９年２月１０日付けで同年４月の入所を保留することと決定した保育所利用承諾保留処分を不服とし、同年２月１７日付けで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２９年２月１０日付け保育施設利用調整結果通知書において「希望者が入所予定数を超えており、利用調整の結果、入所できないため」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２９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２９年２月１７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) いかなる審査基準によって入所の承諾・保留の審査をしているのか明らかでなく、行政手続法（平成５年法律第８８号）第５条に違反する。
- (2) 本件処分の通知書には抽象的な理由の記載しかなく、本件児童が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。このことは、行政手続法第８条に違反する。
- (3) 本件児童は、「保育に欠ける」児童であり、入所保留となると保育を受ける権利を侵害され、入所承諾をされた児童との間で不平等が生じる。

また、審査請求人らも保育所を利用する権利を侵害され、就労が困難になり困窮する。

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条並びに児童福祉法（昭和２２年法律第１６４号。以下「法」という。）第２４条第１項本文（本件処分の日における法第２４条第１項）に違反する。

- (4) 入所保留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」をしようとしていないことは、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) 平成 29 年度は認可外保育所に入所し、平成 30 年度まで認可保育所への入所を待った場合でも、指数は前年度と同様に 42 点となり、認可保育所には入所できない可能性が高い。認可外保育所に預けている以上、認可保育所と比べて十分な保育を受けられない環境を押し付けられている状況であり、不平等が継続される制度である。
- (6) 居住期間が長い家庭の入所優先度が高く、新規居住者は保育所に入所できず、退職、経済的な困窮、家の売却、転居等が必要となる。このことは、墨田区の「住み続けたいまちづくり」という方針と矛盾する。

2 処分庁の主張

処分庁は、弁明書（平成 29 年 3 月 14 日付け）及び審理員の質問書に対する回答書（同年 5 月 2 日付け）並びに墨田区行政不服審査会における口頭による説明（同年 10 月 18 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 5 条違反について

本件処分は、申込児童の保育を必要とする程度を反映した上で、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 条第 1 項に規定する別表第 1 の利用調整基準及び別表第 2 の優先順位（以下「区利用調整基準」という。）に基づき審査を行っており、審査基準は明確である。

また、「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。）において区利用調整基準が公開されており、これは保育所入所申込みの際に配布しているもので、ホームページにおいても閲覧可能である。よって、本件処分に違法又は不当な点はない。

(2) 行政手続法第 8 条違反について

本件処分は、現実にある保育所の入所定員に比較して保育を必要とする児童が複数いたため、区利用調整基準に基づき、保育所の利用調整を行ったものである。本件処分の通知書には希望者が入所予定数を上回ったためという

具体的理由を明記していることから、本件処分に違法又は不当な点はない。

なお、本件処分の理由をより具体的に記載するとなると、その性質上、内定者の就労類型、前年度の住民税額、ひとり親か否か、単身赴任中か否か、養育する子どもの人数等、具体的事情による比較が問題とならざるを得ず、個人情報保護の観点から妥当でない。

また、判例等に示された「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ての便宜を与える」という行政手続法第8条の趣旨に照らしても、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項への違反について

各認可保育所には定員数が定められており、希望者全員を入所させることは不可能である。現実にある認可保育所の入所定員に比較して保育を必要とする児童が複数いる場合には、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項の規定において、保育の需要に応ずるに足りる保育所、認定こども園又は家庭的保育事業等（以下これらを「保育所等」という。）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、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、認可保育所に入所できなかったことと、審査請求人らの就労が困難になり困窮することには、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ず、当該主張は前提を欠くものであるため、否認する。

(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。

今後も積極的に認可保育所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。

よって、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

ア 審査請求人が希望する認可保育所の申込状況等は、その時々で変わるものであり、平成30年度に認可保育所に入所できるかどうかは、不知である。また、不平等が継続される制度であるとの主張は、多分に主観が含まれており、当該主張は前提を欠くものであるため、否認する。

イ 墨田区では、子ども・子育て会議等の意見を踏まえ、定住実績のある世帯の認可保育所への入所を優先させることで、定住世帯の確保を図り、暮らし続けたいまちの実現を推進するために、同一指数の場合における優先順位の見直しを行っている。このことは、墨田区の掲げる「住み続けたいまちづくり」の方針を具現化したものであり、何ら矛盾するものではない。

理 由

1 本件の争点

審査請求人が本件処분을違法とする理由の要旨は、

- (1) 行政手続法第5条は、できる限り具体的な審査基準を定め、その審査基準を適当な方法により公にしておかなければならないと規定しているところ、本件処分においては処分庁がいかなる審査基準を用いて入所の承諾・保留の審査をしているのか明らかでなく、同条に違反している。
- (2) 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、本件処分の通知書には抽象的な理由の記載しかなされておらず、いかなる理由で入所保留となったのか明らかでなく、同条に違反している。
- (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、入所保留となると、保育を受ける権利を侵害され、入所承諾をされた児童との間で不平等が生じる。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

困難になり困窮する。

よって、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) 入所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) その他の主張

ア 平成 29 年度は認可外保育所に入所し、認可保育所への入所を平成 30 年度まで待った場合においても、指数は前年度と同様に 42 点となり、認可保育所には入所できない可能性が高い。認可外保育所に預けている以上、認可保育所と比べて十分な保育を受けられない環境を押し付けられ、不平等が継続される。

イ 居住期間の長い家庭では入所の優先度が高く、新規居住者は保育所に入所できず、退職、経済的な困窮、家の売却、転居等が必要となる。このことは、墨田区の掲げる「住み続けたいまちづくり」という方針と矛盾する。以上の 5 点である。そこで、順次上記の争点につき検討する。

2 本件処分は行政手続法第 5 条に違反するか

(1) 行政手続法第 5 条は、行政庁は審査基準を定めるものとされ（第 1 項）、その審査基準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（第 2 項）、備付けその他の適当な方法により公にしておかなければならない（第 3 項）と規定している。

(2) 行政手続法にいう審査基準とは、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であり（同法第 2 条第 8 号ロ）、条例及び地方公共団体の執行機関の規則もここでいう法令に含まれる（同条第 1 号）。この点、区規則第 5 条第 1 項は、保育所の利用の可否を決定するために必要な基準を詳細かつ具体的に定めており、法第 24 条第 1 項及び第 3 項並びに省令第 24 条に係る審査基準として機能しているので、更に詳細かつ具体的な審査基準を定める必要性はないと考えられる。

- (3) 審査請求人は、処分庁がいかなる審査基準を用いて入所の承諾・保留の審査をしているのか明らかでないと主張する。

しかしながら、審査基準に相当する区規則は公表され、第5条第1項では、「申込みがあったときは、別表第1に定める利用調整基準に基づき算定した指数が高い児童から順に保育の利用に係る優先順位を決定するものとする。

この場合において、当該指数が同一である児童が複数ある場合は、別表第2に定める順位により保育の利用に係る優先順位を決定するものとする。」と規定しており、客観的指標が明示されている。

また、利用調整の方法については、あらかじめ本件申込案内書において、区利用調整基準に従い指数の高い世帯から利用調整を行うこと、具体的な利用調整基準（基準指数、調整指数、優先順位）が明記され、処分庁は当該基準を用いて本件処分を行ったものであるから、行政手続法第5条に違反するとの審査請求人の主張には理由がない。

3 本件処分は行政手続法第8条に違反するか

- (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、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、

・・・理由付記として十分でないといわなければならない。」とした。

さらに、平成１３年６月１４日の東京高裁判決では、「許認可等の申請を拒否する処分に付すべき理由としては、・・・いかなる事実関係について、いかなる審査基準を適用して当該処分を行ったかを、申請者において、その記載から了知し得る程度に記載することを要すると解される。」（判例時報１７５７号５１頁・判例タイムズ１１２１号１１８頁）と判示している。

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、申込みをした各保護者の指数を比較し、指数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入所決定がなされなかったのかを知るためには、各自の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、当該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、当該利用承諾保留処分を受けた申込者に早期に別の保育施設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、希望する保育所ごとに異なり得る各自の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、前記２(3)で述べたとおり、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、本件処分の通知書には「希望者が入所予定数を超えており、利用調整の結果、入所できないため」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、指数や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、従前より各保育所の定員はその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窓口を訪れた申込者から問合せがあれば、自己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など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。

なお、本件処分が行政手続法第 8 条に違反するとの審査請求人の主張には理由があるとする審理員の意見について、当庁の判断は上記のとおりであるから、採用できない。

4 憲法第 13 条、第 14 条及び第 25 条並びに法第 24 条第 1 項への違反について

(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、取扱いに差違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、前記のとおり、保育所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の利用に関し、関係法令及び区規則に定める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

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区利用調整基準に従って、当該保育所の申込者全員の指数を算定、比較して客観的に優先順位を決めたものである。

したがって、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ことはできない。

5 法第24条第2項違反について

審査請求人は、本件処分が入所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。

6 その他の主張について

(1) 前記1(5)アにおける審査請求人の主張は、現行の利用調整制度に対する批判に過ぎず、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14条違反の主張と解したとしても、前記4(2)のとおり理由がない。

(2) 前記1(5)イについて、審査請求人は、居住期間が長い世帯を優先する区利用調整基準は不当だと主張していると解することができる。

しかしながら、居住期間を当該基準の一つに設けることは、定住世帯の確保を図るという地域の実情に応じた裁量の範囲内であり、墨田区の「住み続けたいまちづくり」の方針と矛盾するものではなく、そのことをもって不当ということはできない。また、これを憲法第14条又は第25条違反の主張と解したとしても、前記4(2)及び(3)のとおり理由がない。

7 上記以外の違法性又は不当性についての検討

他に本件処分に違法又は不当な点は認められない。

8 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2月20日

審査庁 墨田区長 山 本 亨

- 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2月20日

墨田区長 山 本 亨