

29 墨行審第44号

平成29年12月26日

写

墨田区長

山 本 亨 様

墨田区行政不服審査会

会 長 磯 野 弥 生

保育所利用承諾保留処分に係る審査請求について（答申）

平成29年7月27日付け29墨総法第104号による諮問について、別紙のとおり答申します。

諮問番号：平成２９年度諮問第３号

答 申

第１ 審査会の結論

墨田区福祉事務所長（以下「処分庁」という。）が平成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。）についての審査請求は、棄却されるべきである。

第２ 審理関係人の主張

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２７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) 本件児童について、いかなる理由で入所保留となったのか明らかでなく、行政手続法（平成５年法律第８８号）第８条に違反する。この点、本件処分の通知書には、抽象的な理由の記載しかないため、入所承諾をされた児童と本件児童との入所に関わる具体的な差を明らかにしてほしい。
- (2) 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（転所）保留となると、兄弟姉妹が同じ保育所に入所承諾をされた児童との間で不平等が生じる。

また、審査請求人らも姉妹が同じ保育所を利用する権利を侵害され、姉妹の送迎に多くの時間を要するほか、姉妹が通う保育所ごとに保護者会、発表会等が別々に開催されるため、その都度休みを取得しなければならず、就労時間の制約を受ける。

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２項、第３項及び第７項に違反する。

２ 処分庁の主張

処分庁は、弁明書（平成２９年３月２３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、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の優先順位に基づき、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」という入所保留の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、入所（転所）の申込みがあったときは、区規則第５条の規定に基づき算定した指数の高い児童から順に内定者としているが、内定者の指数がどの項目に該当し算定されたものか、その構成を明示することは、特に募集人数が少ない場合は個人を特定することが可能になるおそれがあるため、個人情報保護の観点から妥当ではない。

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。

（２）憲法第１３条、第１４条及び第２５条並びに法第２４条第２項、第３項及び第７項への違反について

前述のとおり、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、その全員に対して保育することは不

可能である。このような場合、保育を受ける必要性が高いと認められる児童から順次保育せざるを得ず、また、法附則第73条第1項の規定により読み替えて適用する法第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、利用調整することを認めている。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、姉妹が同じ保育所を利用できないことと就労時間に制約を受けることには、事実上一定程度の因果関係があるとしても、それは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、理由がない。

第3 審理員意見書の要旨

審理員は、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第42条第2項の規定により、墨田区長（以下「審査庁」という。）に提出した審理員意見書（平成29年7月19日付け）において、本件処分についての審査請求には理由がないから、同法第45条第2項の規定により棄却されるべきであるとする。

その理由は、以下のように要約される。

1 行政手続法第8条違反について

行政手続法第8条は、行政庁は、申請を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、処分の理由を示さなければならない旨を規定しており、同条は、行政庁には申請拒否処分に際し、申請者に対し処分の理由を開示する義務がある旨を明らかにしたものと解される。

処分の理由をどの程度示すべきか、行政手続法では具体的程度までは規定していないが、判例は、「処分の性質と理由附記を命じた各法律の趣旨・目的に照らしてこれを決定すべきである」（最高裁昭和37年12月26日判決／民集16巻12号2557頁等）とした上で、処分の理由に

については、「いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して・・・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・・・」（最高裁昭和60年1月22日判決／民集39巻1号1頁等）と判示している。

一般的に、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等に当てはめて、単純に承諾、不承諾を決定するという処分ではなく、処分の過程において他者との比較を伴うという性質があり、さらに、利用調整による内定者の決定の仕方は、個々の保育所によって異なるものである。

また、保育所の入所希望者全員について、各自の指数や同指数であった場合の優先順位の比較状況を詳細に記載することは、他の児童、家庭等のプライバシーにわたる具体的事情に踏み込むこととなり、特に入所承諾をする人数が少ない場合は個人を特定することも可能となりかねず、個人情報保護の観点から妥当ではない。

したがって、本件処分の性質及び個人情報保護の観点からすれば、本件処分の通知書における理由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解され、このことは、裁判例（大阪高裁平成25年7月11日判決）も同様に述べるところである。

行政手続法第8条の趣旨は、判例等によれば、「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ての便宜を与える」ということであるが、区規則第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。」と規定していることから、処分庁の恣意が介入する余地がないことは明らかである。

さらに、利用調整の方法については、あらかじめ「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。）に具体的な利用調整基準

を掲載して周知した上で、本件処分の通知書に「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」と記載しているので、同基準によって処分が行われ、審査請求人よりも指数又は優先順位が高い児童が内定したことを同人が了知することは可能である。また、入所希望者のうち不承諾となった全員に対して、希望する保育所ごとに、最低指数や優先順位のどの項目で決定したのかを記載し、通知することは、実務上も非常に困難である。

以上の諸点を総合考慮すれば、本件処分の通知書における理由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ころがあり、審査請求人は、いかなる事実関係に基づき、いかなる法規を適用して処分がなされたかを、その記載自体から了知し得るから、行政手続法第8条に違反するとまではいえないと解する。

2 憲法第13条、第14条及び第25条並びに法第24条第2項、第3項及び第7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条後段のいわゆる幸福追求権は、自由権の範ちゅうに属するものと理解されており、自由権は国家が個人の領域に対して権力的に介入することを排除して個人の自由な意思決定と活動を保障するものであることからすると、国（地方公共団体）に対して作為を求めるものである「兄弟姉妹が同じ保育所を利用する権利」が幸福追求権に含まれるものと解することはできない。

よって、憲法第13条に違反しているとする審査請求人の主張は採用できない。

(2) 憲法第14条違反について

憲法第14条は、法の下での平等を保障するものであるが、合理的差別を禁じるものではない。保育の需要に応ずるに足る保育所、認定こども園等が不足している場合は、その利用について調整を行うことはやむを得ないことであり、法第24条第3項は、市町村（特別区を含む。以下同

じ。)に利用調整を行う権限を付与したものであって、合理的な理由がある。したがって、法第24条第3項は憲法第14条に違反しているとはいえない。

また、区規則第5条第1項は、法第24条第3項及び省令第24条を受けて、保育の必要性を指数化するなどして保育所、認定こども園等の利用希望者に係る優先順位を決めるとしており、客観的かつ公正な方法により、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工夫したものであって、その合理性は十分に認められる。

よって、憲法第14条に違反するとの審査請求人の主張には理由がない。

(3) 憲法第25条違反について

憲法第25条に定める生存権は、社会的・経済的弱者が「人間に値する生活」を営むことができるように、国家に積極的な配慮を求める権利であるが、「具体的な請求権」ではないと解されている。

裁判所に救済を求めることができる具体的権利となるためには、立法による裏付けが必要であり、審査請求人らが本件処分により就労時間に制約を受けたとしても、直ちに本件処分が憲法第25条に違反することにはならない。

よって、憲法第25条に違反するとの審査請求人の主張には理由がない。

(4) 法第24条第2項及び第7項違反について

処分庁は、認可保育所募集の際に、認定こども園、小規模保育所及び家庭的保育者(保育ママ)についても併せて募集するほか、認可保育所に入所できなかった者のために二次募集も行っており、児童の保護者はこれらの施設等を希望することも可能である。

また、墨田区では、すみだ子育て・子育て応援宣言(墨田区子ども・子育て支援事業計画)及び墨田区待機児童解消計画(平成28・29年度)に基づき必要な保育の確保を図るとともに、待機児童問題の解消のため保育所、認定こども園等の整備を図っている。

よって、法第24条第2項及び第7項に違反するとの審査請求人の主張

には理由がない。

(5) 法第 24 条第 3 項違反について

本件処分の具体的手続を定めた区規則第 5 条第 1 項は、その合理性は十分に認められ、法第 24 条第 3 項の法意にかなうものであることは、前記(2)のとおりである。

よって、法第 24 条第 3 項に違反するとの審査請求人の主張には理由がない。

第 4 審査会の判断

1 事案の概要

本件は、審査請求人による保育所の転所申込み（平成 28 年 11 月 26 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 月の転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 28 日（審査請求書の日付は 27 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 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。

2 本件の争点

審査請求人が本件処分を違法とする理由の要旨は、

- (1) 本件児童について、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、行政手続法第 8 条に違反している。

- (2) 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（転所）保留となると、兄弟姉妹が同一保育所に入所承諾をされた児童との間で不平等を生じる。また、審査請求人らも姉妹が同じ保育所を利用する権利を侵害され、送迎に多くの時間を要するし、別々に開催される行事等によって、休みを多く取得しなければならず、就労時間の制約を受ける。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2項、第3項及び第7項に違反している。

の2点である。そこで、順次上記の争点につき検討する。

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。」としている。

その一方で、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（大阪高裁平成25年7月11日判決）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、指数がより高い者が優先されるのであり、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。

(4) 本件についてみれば、区規則第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、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）を明示し、本件処分の通知書において「希望者が入所予定数を超過しており、利用調整の結果、入所できないため」と記載している。そうだとすれば、審査請求人においては、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十分に了知可能であり、処分の理由を知らせて不服申立てに便宜を与えるという行政手続法第8条の目的を果たしていないとまではいえない。

(5) 確かに、各自の指数や同一指数の場合の優先順位の比較状況を記載することが、申込者においてどのような事情で入所決定がなされなかったのかを知るためには望ましいといえる。しかしながら、保育所への入所申込みがなされ、これについて利用承諾保留処分がなされた場合に、申込者に早期に別の保育施設を探す時間を与えるためには、審査及び通知について処分庁の迅速な事務処理が必要である。

また、保育所の入所希望者全員について、各自の指数や同一指数の場合の他者との優先順位の比較状況を詳細に記載することは、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示することとなり、個人情報保護の観点から適切ではない。

他方で、従前より各保育所の定員はその申込案内書に、申込者数や倍率はホームページ上で公表されており、申込者が窓口を訪れば、自己の指数や他者との比較情報は口頭で開示されるのであるから、申込者において自己の利用承諾保留処分の理由を了知することは可能である。

- (6) 以上のように、本件処分が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が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はいえず、また、不当ということもできない。

4 憲法第13条、第14条及び第25条並びに法第24条第2項、第3項及び第7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ように兄弟姉妹が同じ保育所へ入所すること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、兄弟姉妹が同じ保育所に入れない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、審査請求人やその夫において、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2項、第3項及び第7項違反について

ア 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はあるが、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には理由がない。

イ 審査請求人は、本件処分は法第24条第3項に違反すると主張する。保育の需要に応ずるに足りる保育所等が不足している場合には、その

利用について調整を行うことはやむを得ないことであり、法第 24 条第 3 項はその利用調整の権限を市町村に付与したものである。利用調整の方法について、省令第 24 条は、「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、それを受けて区規則第 5 条第 1 項は、保育の必要性を指数化するなどして客観的かつ公正な方法により、保育の必要性が高い児童が優先的に利用できるよう方策を立てたものであって、本件処分は上記法令ないし客観的基準にのっとってなされたものであるから、何ら違法性はない。

ウ 審査請求人は、本件処分は法第 24 条第 7 項に違反していると主張する。その主張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、上記アと同様にその主張には無理があるといわざるを得ない。

もとより同条第 7 項は、客観的かつ公正な基準により利用調整が行われることを前提として、市町村に対し、地域の実情に応じた体制の整備を行う一般的な義務を課しているが、同項は必ずしも申込者全員に対してその希望する保育所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。

墨田区では、継続的かつ安定的な保育サービスの提供を目指し、保育所、認定こども園、家庭的保育事業等の整備を行っており、年々定員は拡充されている。

したがって、本件処分が法第 24 条第 7 項に違反するとの審査請求人の主張には理由がない。

5 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、「第 1 審査会の結論」のとおり、本件処分についての審査請求は棄却されるべきである。

第5 調査審議の経過

審査会は、本件諮問について、以下のように審査した。

平成29年7月27日	・ 諮問
平成29年10月18日 (第1回審査会)	・ 処分庁から口頭による説明を聴取 ・ 調査審議
平成29年11月21日 (第2回審査会)	・ 調査審議
平成29年12月13日 (第3回審査会)	・ 調査審議

(答申に関与した委員の氏名)

礪 野 弥 生、安 達 和 志、阿 部 博 道、木ノ内 建 造、高 畠 敏 秀