

29 墨行審第51号

平成30年1月16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8月25日付け29墨総法第128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 6 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 16 日付け）並びに審理員に提出した反論書（同年 5 月 18 日付け）及び再反論書（同年 6 月 24 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（転所）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) 本件児童について、いかなる具体的理由で入所（転所）保留となったのか明らかでなく、本件処分の通知書には、優先順位の決定過程が記載されていないため、処分庁の恣意が介入する余地が多分にある。特に、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。）別表第 1 に定める利用調整基準表中、基準指数の番号 37「その他」に該当して点数を与えた者の状況等を、本件処分の通知書に記載しなければ、審査請求人は、処分庁による恣意の介入の有無等を確認することができない。

また、処分庁が、個人情報保護の関係で他者の指数等を開示すること

ができないのであれば、審査請求人から念書等をとるなどして守秘義務を持たせ、確認させる手段もあると考える。

以上のことから、本件処分の通知書における記載では同処分の理由を示したとはいえず、行政手続法第 8 条に違反する。

- (3) 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」がないのに入所（転所）保留としたことは、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」ではないのに入所保留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。）

2 処分庁の主張

処分庁は、弁明書（平成 29 年 3 月 24 日付け）、審理員の質問に対する回答書（同年 5 月 8 日付け）及び審理員に提出した再弁明書（同年 6 月 8 日付け）並びに口頭による説明（平成 29 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、区規則第 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（転所）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、審査基準は明確であり、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

行ったものであり、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。

同指数の入所希望者が複数いる場合は、区規則別表第 2 に定める優先順位に基づき、就労類型や居住年数等を比較して優先度の高い者を内定者としているが、どの項目によって内定者が決定したのかを明示することは、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と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。

なお、審査請求人の主張する区規則別表第 1 に定める利用調整基準表中、基準指数の番号 3 7 「その他」については、これまでに実施した利用調整において適用した事例はないが、基準指数の決定の根拠となるものが手続中等の理由により確定しておらず、同指数が決定できない場合に適用するものであり、処分庁の恣意が介入する余地はない。

(3) 法第 2 4 条第 1 項違反について

審査請求人は、法第 2 4 条第 3 項に規定する「必要と認められる場合」ではないのに入所（転所）保留としたことは、法第 2 4 条第 1 項に違反すると主張するが、同条は保育所の定員が不足している場合であっても保育所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い。

また、現実に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。よって、認可保育所の定員が不足している場合は、「必要と認められる場合」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。

第 3 審理員意見書の要旨

審理員は、行政不服審査法（平成 2 6 年法律第 6 8 号）第 4 2 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8月21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5条違反について

行政手続法第5条は、許認可等の要件が法令の規定のみでは抽象的である場合に、申請の審査基準を作成することを行政庁に義務付け、その審査基準は、当該許認可等の性質に照らしてできる限り具体的なものとする 것을行政庁に義務付けたものであって、法令自体において当該基準が十分具体的に規定されている場合には、審査基準を作成する必要はないものと解される。

行政手続法第2条第1号に規定する「法令」には、地方公共団体の執行機関の規則である区規則が含まれるところ、区利用調整基準は、保護者の状況について、就労常態、健康状態等の面から37の類型に分け、それぞれの類型ごとに20から4までの数値で示した基準指数と、生活保護等に係る福祉的側面、児童の保育状況等の面から26の類型に分け、それぞれ8からマイナス5までの数値で示した調整指数とで構成されている。

また、同一指数の場合の優先順位は、保護者の状況、市町村民税額等により25の項目に区分され、順序付けられており、その順位の高い者から順次利用できる保育所を決定することとされている。

このように、区利用調整基準は、保育所の利用の可否を決定するために必要な基準を具体的かつ客観的に定めたものといえるので、この上、更に審査基準を定める必要はないと認められる。

本件処分が行政手続法第5条に違反するとの審査請求人の主張は、処分庁に審査基準の設定・公表の義務があることを前提とするものであるところ、その義務がないことは上記のとおりであるから、当該主張は採用し得ない。

2 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。

本件処分は、審査請求人らが行った保育所の転所申請に対し、処分庁が当該申請を拒否する（転所を認めない）処分であるから、処分庁は、同条の規定により理由を開示すべき義務がある。

どの程度の内容の理由を示せば、行政手続法第8条に違反しないといえるのか、同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／民集第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、各家庭等における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、利用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、あらかじめ本件申込案内書に具体的な利用調整基準(基準指数、調整指数、優先順位)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、同通知書のように「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」との記載になったとしても、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。

3 法第24条第1項違反について

法第24条第1項は、児童について保育の必要がある場合において、当該児童を保育所において保育しなければならない旨を規定しており、法第

2条と相まって、市町村（特別区を含む。以下同じ。）に保育所を整備し、保育所における保育を実施する義務があることを明らかにしたものと解される。

また、法第24条第2項は、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じなければならない旨を規定しており、市町村に、これらを活用することにより保育の需要を充足する義務がある旨を明らかにしたものと解される。

他方、法附則第73条第1項が、当分の間、読み替えて適用するとしている法第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（以下これらを「保育所等」という。）の利用について調整を行うものとする旨を規定しており、市町村に対して、これらを利用する児童を選考する権限を付与しているものと解することができる。そうすると、利用調整の結果、保育所等を利用できない児童が現出することがあり得るが、法はこれを容認しているものと解される。

以上法条によれば、法第24条第1項は、市町村に、保育所における保育の実施義務を課したものであるが、保育所への入所を希望する全ての児童に対して保育を実施する義務を課したものと解することはできず、利用調整の結果、本件児童が希望する保育所への転所ができなかったとしても、同項に違反することにはならない。

よって、本件処分が法第24条第1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14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17

日（審査請求書の日付は１６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、本件通知書において「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) 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（転所）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く、いかなる理由で入所（転所）保留となったのか明らかでなく、同条に違反している。
- (3) 法第２４条第３項にいう「必要と認められる場合」ではないにもかかわらず利用調整を行い、本件児童を入所（転所）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。

以上の３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（転所）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、審査基準であ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、処分庁は当該審査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。

4 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 卷 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（転所）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（転所）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。

5 本件処分は法第24条第1項に違反するか

法第24条第1項は、市町村は、この法律及び子ども・子育て支援法の間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として規定している。

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し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（転所）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。

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はできない。

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8月25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
平成30年1月15日 （第4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

（第3回審査会まで）