

2 墨行審第 4 8 号

令和2年11月20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

保育所等利用承諾保留処分に係る審査請求について（答申）

令和2年5月22日付け2墨総法第25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：令和２年度諮問第１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。）が令和２年２月１２日付けで審査請求人に対して行った保育所等利用承諾保留処分（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（以下「本件審査請求」という。）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（令和２年２月１８日付け）及び反論書（同年４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、保育所等利用承諾の決定をするよう求めている。

なお、審査請求人は、保育施設利用申込みのご案内（以下「申込案内書」という。）中「１４．墨田区利用調整基準（選考基準）（３）優先順位」の順位１５「各申込み締切日時時点で、墨田区に引き続き居住している期間が長い世帯」について主張しているが、これは申込案内書上の記載であり、根拠となる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２「同一の指数の場合の優先順位」（以下「同一指数時優先順位」という。）は、この項目を順位２４と規定しているため、本答申では同一指数時優先順位２４として記載することとする。

審査請求書における主張

ア 同一指数時優先順位２４の不当性及び憲法第２２条違反について

同一指数時優先順位２４について、所得の低い世帯を支援する等の

設定理由が明確でなく、居住年数だけで優先順位を付けるのは不平等である。それまでどこに住んでいたかは、申請者が憲法第 22 条（居住、移転・職業選択の自由）に基づいて自由に選択しており、優先順位に居住年数を設けることは憲法第 22 条を侵害している。

また、この同一指数時優先順位 24 は、将来を担う子育て世帯の墨田区への転居を阻むものであり、墨田区の区政にとって不利益を生じさせるものであるため、優先順位として適当でない。

イ 行政手続法（平成 5 年法律第 88 号）第 5 条違反について

いかなる審査基準によって、保育の利用の可否の審査をしているのかが明らかでない。

ウ 行政手続法第 8 条違反について

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保育の利用が不可となったのか明らかでない。

エ 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 1 条違反について

本件児童は、保育の必要性の認定を受けているにもかかわらず、保育の利用を不可とされるとなると、保育を利用する権利を侵害され、保育の利用を可とされた児童との間に著しい不平等が生じる。

また、審査請求人らも、保育を利用できないことで就労が困難になり、生活が困窮する。

反論書における主張（同一指数時優先順位 24 の不当性について）

処分庁の弁明書には、「『定住実績のある世帯の認可保育施設への入園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。』とした墨田区の方針として、平成 28 年度に同一指数の場合における優先順位の見直しを行った」とある。しかし、平成 28 年の「墨田区人口ビジョン」において、人口等の現状からみた墨田区の

今後の課題として、子育て世帯等の転入の促進が挙げられている。子育て世帯においては、定住世帯の確保よりも転入促進を行うべきである。

また、東京都23区内において、墨田区を含め現在13区で居住期間の長短を優先順位に採用していると処分庁は主張するが、世帯収入より居住年数を優先している区は4区である。なぜ世帯収入より居住年数を優先して設定しているのかの理由が明確でない。

さらに、弁明書には、同一指数時優先順位24が「仮に転入を阻害するという側面があったとしても、その一方で墨田区の課題である転出の抑制という側面がある」との記述があるが、墨田区民は就学年齢に達する6歳になると江東区へ転出する事例が多いため、保育園入園に関わる優先順位においては、転出の抑制の意味合いはほとんどないと思われる。転出抑制よりも転入促進のために、優先順位の見直しを行うべきと考える。

なお、墨田区からの転出者が最も多い江東区においては、居住年数は最後の優先順位である。

2 処分庁の主張

処分庁は、弁明書（令和2年3月19日付け）及び口頭による説明（同年8月25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、本件審査請求は棄却されるべきであるとする。

同一指数時優先順位24の不当性及び憲法第22条違反について

処分庁では、区規則第3条の規定により墨田区長から委任を受け、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。）に基づき、保育を希望する児童の保育を必要とする程度を数値化して判定し、その指数の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こととしており、当該数値が同一である児童が複数いる場合は、同一指数時優先順位に基づき、保育の利用に係る優先順位を決定することとしている。同一指数時優先順位は、申込児童と同

居する親族に身体障害者等がいる家庭やひとり親家庭に係る福祉的側面、保護者の類型、養育する児童の人数など児童の保育の必要性の程度を多角的な要素から判断するものになっている。

この点、審査請求人は、とりわけ同一指数時優先順位 2 4 という項目一つについて、設定理由が明確でなく、居住年数だけで優先順位を付けるのは不平等であると主張するが、同一指数時優先順位 2 4 は、全 2 5 項目のうち同一指数時優先順位 1 から 2 3 までで差がつかなかった場合において、差をつけるために設けているものであるから、同一指数時優先順位全体として平等性・公平性を判断すべきである。東京都の 2 3 区内においても、墨田区を含め現在 1 3 区で居住期間の長短を優先順位に採用している。

また、同一指数時優先順位 2 4 は、人口の増加が続く一方で、子育て世帯層が転出超過傾向となっている墨田区の実態や、墨田区民、墨田区子ども・子育て支援会議及び墨田区議会の意見を踏まえ、「定住実績のある世帯の認可保育施設への入園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。」とした墨田区の方針に基づき、平成 2 8 年度に順位の見直しを行ったものである。審査請求人が主張するように、同一指数時優先順位 2 4 が将来を担う子育て世帯の転入を阻むという側面があったとしても、その一方で、墨田区の課題である転出の抑制という側面があり、また、墨田区の掲げる定住促進の方針を具現化したものであるため、区政にとって不利益が生じているとはいえない。

なお、待機児童数や保育園の入園のしやすさ等が、居住を選択する上での一因になり得ると考えられるが、これは憲法第 2 2 条が規定する居住・移転の自由を制限するものではなく、また、審査請求人が居住後において、仮にその居住環境に不満が生じたとしても、そこに住むかどうかの自由又は転居の自由は、何ら処分庁が制限するものではない。

以上のことから、同一指数時優先順位 24 は、平等性・公平性の観点から妥当というべきであり、その設定理由は明確であるため、それに基づいて行われた本件処分に違法又は不当な点はない。

行政手続法第 5 条違反について

処分庁では、申込児童の保育を必要とする程度を反映した上で、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おり、また、申込案内書において利用調整基準と同一指数時優先順位を公開し、明確にしている。申込案内書は、保育施設申込みの際に配布しているもので、墨田区公式ウェブサイトにおいても同じ内容が閲覧可能である。

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。

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。

処分庁は、利用調整基準及び同一指数時優先順位を定めており、これらの基準に当てはめて保育の利用に係る優先順位を決定している。区規則第 5 条第 4 項第 2 号では、保育の利用を認めない事由として「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。」と規定しており、さらには、保育所等の入所募集の際に配布した申込案内書にも具体的な利用調整基準及び同一指数時優先順位の内容を掲載している。

これらのことを前提とし、また、保育所等の利用調整という本件処分の性質を踏まえれば、本件処分に係る保育施設利用調整結果通知書（以下「本件通知書」という。）に「利用調整基準に基づく優先順位が高いほかの児童で定員に達した」と明記していることをもって、利用調整基

準及び同一指数時優先順位を適用して処分が行われ、審査請求人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、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、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」とされるときに、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ことに鑑みても、本件通知書における理由付記の記載としては十分であると考ええる。

なお、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合せください。」と明記し、実際に照会のあった申請者には、各認可保育施設の最低指数などについて、就労類型、前年度住民税額、居住年数、その他ひとり親か否か等内定者の個別具体的なプライバシーに影響のない範囲で回答している。

以上のことから、審査請求人は本件処分の理由を十分了知し得ると考えられるため、本件処分に違法又は不当な点はない。

憲法第13条、第14条及び第25条並びに法第1条違反について

法第24条第1項において、市町村は、保育を必要とする児童に対して保育所において保育しなければならないと定めている。

しかし、現に存する認可保育施設の入所定員よりも保育を必要とする児童数が上回る場合には、保育を必要とする程度が高い児童から順次保育せざるを得ないというのが実情である。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項の規定においても、保育の需要に応ずるに足りる保育所等が不足、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、公平性の観点から妥当というべきである。

また、認可保育施設に入所できなかったことと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、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。

よって、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（令和2年5月19日付け）において、本件審査請求は理由がないため、行政不服審査法第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 同一指数時優先順位24の不当性及び憲法第22条違反について

審査請求人は、各家庭の区内居住期間の長短を比較対象とする同一指数時優先順位24の設定理由が明確でなく、居住年数だけで優先順位を付けるのは不平等であり、妥当性を欠く不当な基準であると主張し、そのような基準を根拠としている本件処分は、墨田区に不利益を生じさせるものであるとともに、憲法第22条に違反すると主張しているものと解される。

この点、法第24条第3項は、利用調整の方法等について何ら定めていないが、児童福祉法施行規則第24条（昭和23年厚生省令第11号。以下「省令」という。）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。」と定めており、これは法第24条第3項の法意にかなうものである。これらの規定によれば、利用調整を行う場合にどのような基準、手続等を設けるかについては、市町村の合理的裁量に委ねてい

るものと解され、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、認可保育施設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。同一指数時優先順位 24 に限って検討しても、当該区分は「定住世帯の確保の必要性」という墨田区の政策的判断から設けられた基準であり、定住歴の長い子育て世帯を支援するという目的自体に、一定の合理性がある以上、同一指数時優先順位 24 を設けることが違法又は不当とはいえない。

また、憲法第 22 条は、居住・移転の自由を保障しているが、これは公共の福祉に反しない限り、居住又は転居する自由を認めているものである。待機児童数や保育園の入園のしやすさなどが、居住を選択する上での一因となり得ることはあっても、同一指数時優先順位 24 が居住・移転の自由を制限するものではないため、同一指数時優先順位 24 を設けることは憲法第 22 条に違反しない。

なお、優先順位を見直すことが、子育て世帯等の転入促進という効果を生じるか判断するのは、行政庁に与えられた裁量の範囲内であり、墨田区に不利益を生じさせているといい切れるものではないため、同一指数時優先順位 24 を設けることが墨田区に不利益を生じさせるものであるとともに、憲法第 22 条に違反するとの審査請求人の主張は採用し得ない。

2 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ことを行政庁に義務付けたものと解されることから、法令自体において、許認可等の判断の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墨田区の規則が含まれるところ、区規則第5条において規定されている許認可等の判断の基準、すなわち、利用調整基準及び同一指数時優先順位の規定の程度が抽象的であれば、さらに区規則第5条についての審査基準を作成しなければならないが、その程度が具体的であれば、さらに審査基準を作成する必要はないということになる。

この点、利用調整基準は、保護者の就労の常態や健康状態等の面から37の類型に分け、その類型ごとに20から4までの数値で示した基準指数と、生活保護・ひとり親等の家庭事情や児童の保育状況等の面から26の類型に分け、その類型ごとに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。この基準指数と調整指数の合計が同一である場合、25の項目に区分された同一指数時優先順位により順序付けられる。このように、区規則第5条で定める利用調整基準及び同一指数時優先順位は、認可保育施設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、この上さらに区規則第5条についての審査基準を定める必要はないと認められる。

よって、処分庁に認可保育施設の利用の可否についての審査基準を設定し、これを公表する義務はないと解されるから、審査請求人の主張は採用し得ない。

3 行政手続法第8条違反について

行政手続法第8条は、申請により求められた許認可等を拒否する処分を行政庁がする場合は、同時に、当該理由を申請者に示さなければならない旨を規定しており、当該処分に際し、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、保育施設の入所申請を拒否する処分であるから、処分庁は理由を開示すべき義務がある。

処分の理由の具体的な記載の程度について、判例では、「処分の性質と理由附記を命じた各法律の規定の趣旨・目的に照らしてこれを決定すべき

である」(最高裁昭和38年5月31日判決/民集第17巻4号617頁等)とした上で、処分理由としては、「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。

確かに、上記判例の趣旨に鑑みると、本件通知書における理由の記載のみからは、審査請求人よりも内定した者の優先順位がいかなる理由で高かったのか、その具体的理由を知ることはできないといわざるを得ないが、上記判例はどの程度の内容の理由を示せば良いかは、処分の性質も考慮に入れて決定すべきであるとも述べている。

この点、一般的に、認可保育施設の利用調整に係る処分は、申請に対し、一定の審査基準に当てはめて、単純に承諾、不承諾を決定するという処分ではなく、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、すなわち、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る。そこで、審査請求人に対して本件処分がなされた具体的理由を示すためには、審査請求人が希望する保育所において、審査請求人と内定した保護者との比較状況、すなわち、利用調整の内容そのものを本件通知書に記載することが、上記判例の趣旨にかなうものであると解される。

しかし、認可保育施設の入所希望者全員について、各自の利用調整基準や同一指数時優先順位の比較状況を詳細に記載することは、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、入所承諾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。このように、本件処分の性質及び個人情報保護の観点からすれば、本件通知書における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ものと解される。

また、区規則第5条第1項において、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順位を決定し、さらに、当該指数

が同一である場合には、同一指数時優先順位により保育の利用に係る順位を決定することを規定しているから、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。そして、利用調整の方法については、あらかじめ申込案内書に記載し、具体的な基準を掲載して周知した上で、本件通知書に「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」と記載しているのであるから、不服申立ての便宜を図るための理由を相手方に知らせるという目的も一応は果たされていると考えられる。

さらに、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、最低指数や同一指数時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。

これらの点を総合的に考慮すれば、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ころがあり、本件通知書のような記載でも、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。

4 憲法第13条、第14条及び第25条並びに法第1条違反について

憲法第13条について

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。このことからすると、国（地方公共団体）に対して作為を求めるものである「保育を受ける権利」及び「保育所による保育を利用する権利」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、本件処分が憲法第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。

憲法第14条違反及び法第1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（最高裁昭和39年5月27日判決／民集第18巻4号676頁等）。法第24条第3項は、保育所等の利用について調整を行うことがやむを得ないという実情から市町村に利用調整を行う権限を付与したものであって、合理的な理由があり、憲法第14条及び法第1条に違反しているとはいえない。

また、省令第24条が法第24条第3項の法意にかなうものであることと、区規則第5条第1項の合理性が十分に認められることは上記のとおりであるから、これらが憲法第14条に違反しているとはいえない。

よって、本件処分の根拠である法第24条第3項、省令第24条、区規則第5条第1項が憲法第14条及び法第1条に違反しているとはいえないことから、本件処分が憲法第14条及び法第1条に違反するとの審査請求人の主張には理由がない。

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となる。

よって、審査請求人らが本件処分により経済的不利益を被ったからといって、直ちに本件処分が憲法第25条に違反することにはならず、本件処分が憲法第25条に違反するとの審査請求人の主張には理由がない。

第4 審査会の判断

1 事案の概要

本件は、審査請求人及びその配偶者による保育所の入所申込み（令和元年12月4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、令和2年2月12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等利用承諾保留処分を不服とし、同年 2 月 18 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、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ほか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）申込書は令和 2 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所等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

本件の争点は、以下のとおりである。

同一指数時優先順位 24 は、項目として不当なものであるか。

また、同一指数時優先順位 24 は、憲法第 22 条に違反しているか。

本件処分は、行政手続法第 5 条に違反しているか。

本件処分は、行政手続法第 8 条に違反しているか。

本件処分は、憲法第 13 条、第 14 条及び第 25 条並びに法第 1 条に違反しているか。

そこで、順次上記の争点につき検討する。

3 同一指数時優先順位 24 の不当性及び憲法第 22 条違反について

同一指数時優先順位 24 の不当性について

審査請求人は、同一指数時優先順位 24 の設定理由が明確でないと主張しているが、第 2 の 2 で処分庁が主張するように、同一指数時優先順位は、児童の保育の必要性の程度を多角的な要素から判断するものであり、同一指数時優先順位 24 については、墨田区の方針に基づいて、その順位の見直しが行われている。したがって、このような経緯で設定された同一指数時優先順位 24 は、その設定理由が明らかである。

他方で、仮に同一指数時優先順位 24 に、将来を担う子育て世帯の転入を阻む側面があるとしても、それを設定することは保育行政における

地域的裁量の範囲内であると考えられ、また、墨田区に不利益を生じさせるものとまではいえない。

さらに、審査請求人は、世帯収入より居住年数を優先する理由が明確でないとも主張するが、当審査会が調査したところ、東京都23区中、15区が居住年数を優先順位に設定しており、そのうち墨田区を含めた7区が、世帯収入より居住年数を優先順位で上位にしていた。このことはまさしく、各区がその実情に即して、その裁量権の範囲内で優先順位を決定していることをうかがわせるものである。そして、墨田区が、世帯収入より居住年数を優先して設定したことについても、上記の経緯でなされたものであり、同様に保育行政の裁量権の範囲内として、不当なものとはいえない。

以上のことから、同一指数時優先順位24の設定は、項目として不当なものとはいえない。

憲法第22条違反について

憲法第22条は、公共の福祉に反しない限り、居住・移転の自由を保障するものである。そして、待機児童数や保育園の入園のしやすさ等が居住を選択する上での一因となり得ることはあっても、このことが、居住・移転の自由自体を制限するとまではいえない。

したがって、同一指数時優先順位24は、同条に違反するものではない。

4 行政手続法第5条違反について

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。

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。

審査請求人は、処分庁がいかなる審査基準によって保育の利用の可否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とその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ている。

したがって、本件処分は、行政手続法第5条に違反するものではない。

5 行政手続法第8条違反について

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。

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、「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、単に・・・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、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。

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。

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ほか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、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申込案内書に掲載し、申込者数や倍率は墨田区公式ウェブサイト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。

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。

6 憲法第13条、第14条及び第25条並びに法第1条違反について

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、そのことをもって本件処分が直ちに同条の違反となるものではない。

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、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い、保育所等への入所の可否の結果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の平等に反するとはいえないから、本件処分は、憲法第14条に違反するものではない。

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て違法であるということとはできない。

法第1条違反について

法第1条は、「全ての児童は、・・・適切に養育されること、・・・その他の福祉を等しく保障される権利を有する。」としており、児童の生存権を保障するための児童福祉の基本的理念を規定した上で、法第24条第3項で、児童が保育を必要とされる場合にも、市町村は、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、その利用調整を行うとしている。

したがって、法第1条は、合理的な保育の利用調整を否定するものではなく、利用調整の結果、保育所等へ入所できない児童が生じたとしても、それは制度自体のやむを得ない結果であり、不平等とはいえないか

ら、本件処分は、法第 1 条に違反するものではない。

7 結論

以上のとおり、審査請求人の主張は、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。

令和 2 年 5 月 2 2 日	・ 諮問
令和 2 年 8 月 2 5 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
令和 2 年 9 月 2 5 日 (第 2 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、中 野 剛 史