

諮問番号：令和元年度諮問第3号

答申番号：令和元年度答申第6号

答 申 書

第1 審査会の結論

審査請求人が平成31年2月14日付けで提起した、葛飾区長（以下「処分庁」という。）による保育所入所保留処分（平成31年2月12日付け30葛子字第589号で決定の通知を行った処分。以下「本件処分」という。）に対する審査請求（以下「本件審査請求」という。）については、棄却されるべきである。

第2 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、審査請求人の子であるA（以下「子」という。）について、平成31年4月1日から保育を受けることを希望する内容で、保育所の入所申込みを行ったところ、処分庁が本件処分を行ったため、審査請求人が本件処分の取消しを求めたものである。

なお、本件審査請求人は、本件処分に係る被処分者の配偶者であり、本件処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害される者と認められ、不服申立人適格を有するものである。

第3 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張の要旨

審査請求書によると、審査請求人の主張は概ね以下のとおりであると解される。

(1) 処分庁は、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項に規定する「やむを得ない事由」がないのに入所保留としており、法第24条第1項に違反する。

(2) 子は、「保育に欠ける児童であり、」入所保留となると、保育を受ける権利が侵害され、入所承諾された児童との間での不平等が生じる。

また、審査請求人らも保育を利用する権利を侵害され、就労が困難になるなどして困窮する。

これらのことから、本件処分は憲法第13条、第14条、第25条及び法第24条本文（本件処分の日の法第24条第1項）に違反する。

(3) 入所保留とされているにもかかわらず、子について「適切な保護」をしようとしていないのは、法第24条第1項但し書に違反する。（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解される。）

- (4) 本件処分の通知書には「入所できる順位に達しなかった（優先順位7）」としか記載がなく、子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。
これは、行政手続法（平成5年法律第88号）第8条に違反する。

2 処分庁の主張の要旨

弁明書によると、処分庁の主張は概ね以下のとおりであると解される。

- (1) 審査請求人が主張の中で引用している「やむを得ない事由」という文言は、法改正前の法第24条第3項中の文言であり、既に当該規定は存在していない。また、児童福祉法施行規則（昭和22年厚生省令第11号）第24条では、市区町村は、法第24条第3項の規定に基づき、保育所の利用について調整を行う場合には、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に調整するものとされており、葛飾区保育の利用の調整等に関する規則（平成27年葛飾区規則第10号。以下「区規則」という。）第4条に基づき利用調整を行ったところ、子は入所保留となったものである。

したがって、本件処分に違法又は不当な点はない。

- (2) 「保育に欠ける」との規定は法の改正により存在せず、改正後の規定は、児童が保育を必要とする場合において、当該児童を保育所において保育しなければならないとの市町村の責務を定めるものの、現実には保育所の受入可能児童数には限りがあることから、保育所への入所希望が受入可能児童数を上回る場合においては、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を求めるものである。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。

- (3) 「適切な保護」との規定は法の改正により存在せず、法第24条第1項の規定は、(1)のとおりである。

したがって、本件処分に違法又は不当な点はない。

- (4) 平成31年度保育施設利用申込案内（以下「申込案内」という。）11及び12において利用調整の方法を明記しており、本件処分の通知書には「希望保育施設の入所選考の結果、入所できる順位に達しなかったため（優先順位7）」と記載していることから、本件処分は「階層が低い世帯（同一世帯の場合には、所得割課税額の引く世帯）」を優先した結果であることが明らかにわかる。

したがって、本件処分に違法又は不当な点はない。

3 審査庁の意見

本件処分の維持が適当である。

第4 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

本件審査請求は棄却されるべきである。

2 審理員意見書の理由

(1) 憲法第 13 条違反について

保育を受ける権利が、自律的な個人が人格的に生存するために不可欠とまで言えず、また、その内容も不明確であって、審査請求人が主張する保育を受ける権利が憲法上の権利ということはできず、本件処分も憲法第 13 条に違反しない。

(2) 憲法第 14 条違反について

本件処分は、保育の必要性に応じた合理的な根拠に基づくものであり、憲法第 14 条に違反しない。

(3) 憲法第 25 条違反について

保育園に入所できなかった場合においても、他の代替手段が存在することから、保育を利用できなかったとしても生活が困窮する事態に陥るとは必ずしもいえず、憲法第 25 条には違反しない。

(4) 法の違反について

審査請求人は、法の関する主張について改正前のものを引用しているが、その趣旨は、子について保育を受ける必要としているにもかかわらず、本件処分により保育を受けることができず本件処分は法第 24 条に違反であると主張するものと解される。

法第 24 条第 1 項は、市町村は、この法律および子ども・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、その監護する乳児、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、次項の定めるところによるほか、当該児童を保育所において保護しなければならないと定め、同条第 2 項は、市町村は前項に規定する児童に対し、認定こども園又は家庭的保育事業など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定める。

しかしながら、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 項は、市町村は、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が不足し、又は不足するおそれがある場合は、保育所、認定こども園又は家庭的保育事業等の利用について調整を行うものとし、これをうけて規則第 24 条は、法第 24 条第 3 項の規定に基づき、保育所、認定こども園又は家庭的保育事業等の利用について調整を行う場合(法附則第 73 条第 1 項の規定により読み替えて適用する場合を含む。)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、調整するものとしている。

このように、法は、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が不足する場合を想定し、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することを認めているのであって、保育の必要性がある場合に、必ず保育を利用できるようにすることまで要求するものではない。

本件処分は、保育所の定員が超過し、保育を受ける必要性が高いと認められる児童を優先した結果によるものであって、違法又は不当な点はない。

(5) 行政手続法第 8 条第 1 項違反について

行政手続法第 8 条第 1 項が、申請を拒否する処分を行う場合、相手方に、同時に

当該処分の理由を示さなければならないとしている趣旨は、処分の理由についての行政庁の判断の慎重と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ることによって、その不服申立てに便宜を与えることにある。そのことからすれば、理由付記は、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して申請が拒否されたかを、申請者においてその記載自体から了知し得るものでなければならない（最判昭和 60 年 1 月 22 日民集 39 卷 1 号 1 頁）。

本件の保育所の利用調整に関する処分が申込者の算定指数及び優先順位により判断されることは、申込案内に記載され、その内容も申込者が容易に把握可能である。本件処分記載の理由には処分庁が認定した算定指数及び優先順位が記載されているのであるから、処分庁がいかなる事実関係に基づきいかなる基準を適用し、審査請求人の算定指数及び優先順位を定めたのかを審査請求人は了知しえ、処分庁の認定に誤りがないか確認することができるのであるから、本件処分の理由付記として十分であり、行政手続法第 8 条第 1 項に違反しない。

第 5 調査審議の経過

当審査会は、本件審査請求について、次のとおり調査審議を行った。

年 月 日	経 過
令和元年 10 月 4 日	諮問書の受理
令和元年 11 月 18 日	審議
令和 2 年 1 月 20 日	審議
令和 2 年 2 月 18 日	審議

第 6 審査会の判断の理由

1 争点

審査請求人及び処分庁双方の主張を踏まえると、本件審査請求における争点は、本件処分の実体的違法性について（以下「争点 1」という。）であり、次に本件処分の手続的違法性について（以下「争点 2」という。）である。

2 争点に対する判断

(1) 争点 1 について

ア 法第 24 条第 1 項違反について

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が、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日本文とただし書きがあったことから、改正前の同法違反を指摘している可能性があるが、改正の前後で規定の趣旨に異同はないことから、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。

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（平成 24 年法律第 65 号）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規定しており、同条第2項と相まって、市町村に保育所を整備し、保育所の置ける保育を実施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項により読み替えて適用される法第24条第3項の規定によると、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、又は不足するおそれがある場合は保育所等の利用について調整を行うものとする旨を規定している。これは、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が不足する場合を想定し、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することを認めているものであって、保育所への入所を希望するすべての児童に対し保育を実施する義務を課したものと解することはできない。

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を目的として定められた区規則第4条の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定めたものであり、公正性の観点から妥当というべきである。

また、保育の利用が保留となったため、審査請求人等の就労継続が困難になることについて、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。

したがって、本件処分に違法又は不当な点はない。

イ 憲法第13条、第14条、第25条違反について

憲法第81条の規定により、最高裁判所が一切の法律、命令、規則又は処分が憲法に適合するかしないかを決定する権限を有する終審裁判所であるとされている。また、それを審査する権利（違憲審査権）は、判例によると、裁判官に課せられた職務と義務である（最判昭和25年2月1日 刑集 第4巻第2号73頁）とされ、裁判官にのみ付与されたものであると解される。

処分は法令の根拠が必要となるところ、処分が法令に違反していないとするならば、その法令自体が違憲審査の対象となる。

しかしながら、本審査会には上述のとおり、本件処分が憲法に適合しているかを審査する権限を有していないのであるから、憲法第13条、第14条及び第25条に違反しているという審査請求人の主張については、その適否を判断することはできない。

(2) 争点2について

ア 行政手続法第8条第1項違反について

行政手続法第8条第1項は、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、同時に、当該処分の理由を示さなければならないとしている。この規定は、その処分の理由について、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を申請者に知らせることによって、その不服の申立てに便宜を与える意図の下に置かれたものと解される。そのことからすれば、理由付記は、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用し

て申請が拒否されたかを、申請者においてその記載自体から了知し得るものでなければならぬ（最判昭和 60 年 1 月 22 日民集 39 卷 1 号 1 頁）。

ところが、本件処分における平成 31 年 2 月 12 日付け「利用調整結果通知書（保留）」における理由の記載は、「B 保育園 40 希望保育施設の入所選考の結果、入所できる順位に達しなかったため（優先順位 7）」等というものにすぎず、この記載からは処分庁がいかなる過程を経て、どのような事実を本件審査基準にどのように適用した結果、指数が「40」になったのか、優先順位が「7」となったのか、優先順位 7 でなぜ子が入所保留になったのかを審査請求人に了知し得るとは到底いえない。

したがって、本通知書における理由付記の程度については、行政手続法が理由付記を要した趣旨に反しており、違法であるといわざるを得ない。

3 裁決について

本件処分は、手続的に行政手続法第 8 条第 1 項に違反しており、違法な処分として取り消しを免れないが、本件処分を取り消したとしても、適正な理由を提示して本件処分と同様に入所保留の処分が行われること等を総合的に考慮した結果、本件審査請求は棄却するのが相当である。

第 7 審理員による審理手続について

本件審査請求に係る審理員による審理手続について、適正に行われたものと認められる。

第 8 結論

よって、「第 1 審査会の結論」のとおり判断する。

第 9 付言

「処分庁は、利用調整結果通知書と保育施設利用申込案内を見比べることにより、入所保留になった理由が把握できるとしている」としていると思料するが、行政手続法第 8 条第 1 項の趣旨は、利用調整結果通知書の理由付記のみで、当該処分の理由を示さなければならないということである。

上記第 6 の 2（2）で述べたように、本件処分の理由付記は、処分庁がいかなる過程を経て、どのような事実を本件審査基準にどのように適用した結果、子が入所保留になったのかを審査請求人に了知し得るとは到底いえないものであり、行政手続法第 8 条第 1 項の趣旨に反し、違法である。行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を申請者に知らせることによって、その不服の申立てに便宜を与えるという同法同項の趣旨に鑑みれば、限られた期間の中で約 700 件にのぼる利用調整結果通知書に個々の拒否事由を記載するのは必ずしも容易ではないとしても、処分庁においては、保育の利用の申込者がどのような指数がどのような審査基準に基づいて算定されたか、かつ、申込者の希望する保育所には指数が何点ま

での申込人が入所可能とされたのか、また、優先順位とは何か、かつ、優先順位何番までが入所可能とされたか、優先順位が同位で入所の可否が分かれた場合には同位の優先順位の申込人が何人いて、そのうち何番目まで入所可能となり、申込人が何番目だったのか等がわかる資料を決定通知に同封するなど、行政活動の効率性・円滑性を考慮の上、可能な範囲で利用調整結果通知書の理由付記欄の記載を改めるべきである。

葛飾区行政不服審査会

会長 大竹 由紀子

委員 室井 敬司

委員 上松 正明