

## 答申審査第3号

### 答 申 書

#### 第1 審査会の結論

処分庁（磐田市福祉事務所長）が令和2年1月29日付けで行った審査請求人〇〇〇〇に対する保育園入園保留処分（以下「本件処分」という。）についての審査請求は棄却することが相当であるとする審査庁（磐田市長）の判断は、妥当である。

#### 第2 審理関係人の主張の要旨

##### 1 審査請求人の主張

###### (1) 審査請求の趣旨

本件処分の取消しを求める。

###### (2) 審査請求の理由

ア 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（行政手続法第5条）。

イ 申込児童について、いかなる具体的理由で保育の利用が不可となったのかが明らかでない（行政手続法第8条）。

ウ 申込児童は、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（憲法第13条、憲法第14条、憲法第25条、児童福祉法第1条）。

##### 2 処分庁の主張

本件審査請求に理由はなく、本件審査請求は、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。

#### 第3 審理員意見書の要旨

##### 1 意見

本件審査請求には理由がないことから、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。

##### 2 理由

(1) 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（行政手続法第5条）について

「磐田市保育園等入園案内」に記載されている入園決定についての説明として、「保護者の就労状況や家庭状況等の諸事情、兄弟姉妹の入園状況等を総合的に判断し、保育園等に入園する必要性が高い世帯から順次入園内定をさ

せていただきます。」とあり、また、「調整指数(調整点数)については、磐田市ホームページに公開しています。」とあり、指数表は、磐田市ホームページに掲載されている。

これらの書面等から、磐田市においては、申込児童の利用調整の高い順から、当該申込みのあった施設ごとに受入可能数に達するまで内定していく、という方法で利用調整していくことが確認できる。

したがって、この公開されている「磐田市保育園等入園案内」及び指数表は、児童福祉法第24条第3項に基づき、保育を受ける必要性の高さ、優先度を判断するための基準と認められ、かつ、具体化されていることから、本件処分の審査基準として、行政手続法第5条に適合しているといえることができる。

(2) 申込児童について、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（行政手続法第8条）について

本件処分理由は、「保育の必要性が高い児童を優先した選考により受入れ可能児童数が満たされているため。又は令和2年4月の受入れ可能児童数が在園時により既に満たされているため。」とある。まず、「又は令和2年4月の受入れ可能児童数が在園児により既に満たされているため。」とは、文字通り希望する施設に空きがないため、利用内定が出せない状態であり、利用調整をする余地がない状態を意味するものであり、明確な理由と言える。次に、「保育の必要性が高い児童を優先した選考により受入れ可能児童数が満たされているため。」とは、上述の「磐田市保育園等入園案内」中の説明や指数表に記載のとおり順位付けを行った結果、本件児童よりも、審査請求人と同じ施設を申し込んだ他の申込児童の優先順位が高かったことを意味すると理解することができる。とはいえ、本件児童と比べて、他の申込児童がいかなる理由で優先順位が高かったのか、確かにその具体的な理由を知ることはできないと言わざるを得ない。

しかし、本件児童の利用調整点数が利用内定最低指数と同じであった場合は、利用調整点数を示すだけでは足りず、他の利用希望保護者らとの「相対評価」によって決まってくる以上、当該利用希望保護者やその申込児童に属する事実を示さなければ、利用内定が認められなかった具体的な理由は分かりようがないというほかない。

上記の主旨を踏まえて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、他の申込児童の具体的な養育状況や他の利用希望保護者の勤務状況等のプライバシーに係る具体的な事情等の比較が問題とならざるを得ず、各利用希望保護者が相当に近くに居住する者であると推測されることに照らしても、更にその具体的事情まで踏み込んで本件保育園入園保留通知書に記載することは、困難を伴うものというべきである（裁判例として、平成25年7月11日大阪高裁判決（平成25年（ネ）第516号）参照）。

これらのことを総合的に判断すると、本件保育園入園保留通知書に記載の理由には不備があると認められるものの、本件児童よりも審査請求人と同じ施設等を申し込んだ他の申込児童の優先順位が高かった「事実」までしか述べられないことにつき、やむを得ない面があり、本件処分を取り消すほどに不十分とまではいうことはできない。

そして、児童福祉法第24条第3項及び児童福祉法施行規則第24条に基づく本件処分の性質及び「磐田市保育園等入園案内」中の入園の内定についての説明や指数表の記載内容を踏まえれば、本件処分の理由である「保育の必要性が高い児童を優先した選考により受入れ可能児童数が満たされているため。又は令和2年4月の受入れ可能児童数が在園児により受入れ可能児童数が満たされているため。」との記載から、かかる「事実」は十分に認識可能であるから、行政手続法第8条の規定に違反するとの審査請求人の主張は当たらない。

(3) 日本国憲法第13条、第14条及び第25条に違反することについて

審査請求人の主張のうち、「保育を利用する権利を侵害し」とする部分は憲法第13条の幸福追求権の侵害を、「利用を可とされた児童との間に著しい不平等が生じる」とする部分は憲法第14条の法の下での平等の違反を、「就労が困難になる状況が続き、生活が困窮した」とする部分は憲法第25条の健康で文化的な最低限度の生活を営む権利の侵害を、それぞれ主張していると解される。

しかしながら、日本国憲法第81条の規定により、一切の法律、命令、規則又は処分が日本国憲法に適合しているか審査する権利（違憲審査権）は、裁判官のみに付与されたものであると解されるため、処分についての違憲審査権もまた、裁判官以外の者には付与されていないというべきである。また、処分は法令の根拠が必要となるところ、もし、処分が法令に違反していないのであれば、その法令自体が違憲審査の対象となるのであるから、やはり、行政庁には、違憲審査権がないというほかない。

したがって、行政不服審査法に基づく審査請求は、処分について、日本国憲法に適合しているかどうかを審査する権限を有していないのであるから、日本国憲法第13条、第14条及び第25条に違反しているとの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。

(4) 児童福祉法第1条に違反するとの主張について

審査請求人は、本件児童が保育所に入所できなかったから、保育の利用の権利を侵害され、保育の利用を可とされた児童との間に著しい不公平が生じているため、児童福祉法第1条に違反している旨主張しているものと考えられる。

同条は、全ての児童は、児童の権利に関する条約の精神に則り、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されるとしている。

児童福祉法第24条第1項の規定では、市町村に保育の実施義務を課している。

しかしながら、同条第3項の規定によれば、当面の間、待機児童の有無にかかわらず、全ての市町村の保育の利用について利用調整を行うことが求められており、市町村が、定員を上回る必要がある場合に調整を行い、その結果として、たとえば保育の必要性が認められた児童であったとしても希望する保育所等で保育が受けられないということは、法が元来想定しているものであり、これをもって児童福祉法第1条に規定する原理を否定するものではない。よって本件処分が、児童福祉法第1条に違反しているとは言えないことから、審査請求人の主張は当たらない。

3 上記以外の違法性又は不当性

その他に、本件処分に違法又は不当な点は認められない。

第4 調査審議の経過

審査会による調査審議の経過は、次のとおりである。

①	令和2年7月27日	磐田市長からの諮問
②	令和2年11月19日	書面による審議（第1回審査会）

第5 審査会の判断の理由

1 本件審査請求に係る審理手続について

本件審査請求に係る審理手続は、行政不服審査法の規定に基づき適正に行われたものと認められる。

2 本件処分の適法性又は不当性について

(1) 行政手続法第5条について

審査会の意見も審理員の意見と同様であり、審理員の意見が妥当であると考える。

保育施設等の申込みの手引きとして活用されている「磐田市保育園等入園案内」において、各保育施設の定員を超える希望者がいる場合には、「保護者の就労状況や家庭状況等の諸事情、兄弟姉妹の入園状況等を総合的に判断し、保育園等に入園する必要性が高い世帯から順次入園内定をさせていただきます。」と記載し、調整指数（調整点数）に申請内容を当てはめ、点数化することで申込児童の優先順位を決め、優先順位の高い人から希望する施設に入所を決定すること及びその点数の算定方法についても明記していることから、当該案内の記載内容は、行政手続法第5条に規定する審査基準に当たると考えられる。

(2) 行政手続法第8条について

審査会の意見も審理員の意見と同様であるが、行政手続法第8条に違反するとまでは言えないが、理由付記には不備があるというべきであるから、後

記第7付言のとおり、その改善をするよう勧告する。

本件処分理由は、包括的かつ抽象的な理由が記載されていることから、この記載からは、本件処分がされた理由は、指数表に基づき審査し、点数化することによって優先順位が決められたことによる点数が低かったことからなのか、それとも受入れ可能児童数が在園児により既に満たされているためなのか、という事実関係が明らかになっておらず、処分庁がいかなる事実を認定したのかを了知することはできない。

また、仮に指数表に基づく点数が低かったため保留としたならば、本件児童に比べて、他の申込児童の方がいかなる理由で優先順位が高かったのか、いかなる審査項目が充足されていればよかったのか、入園を承諾された児童と比べて、具体的な指数を示しての理由の記載が必要であると考えられ、本件処分理由からこれらを知ることは不可能であると言わざるを得ない。

ただし一方で、本件児童の申込みに係る全ての保育施設の調整指数の入園最終ラインや順位等の詳細を、本件処分に際して同時に書面で提示すべきであるとまでは言えない。利用調整の結果、入園保留となった全ての申込者に対し、保留通知書送付の際、申込みに係る全ての保育施設について、詳細に書面で提示することは相当な困難を伴うものと考えられる。加えて、仮にこれらの事項を処分理由として記載することとした場合、保育施設の利用調整の性質上、他の申込児童の具体的な養育状況、各家庭における保護者の勤務状況等のプライバシーに係る具体的事情との比較が問題とならざるを得ず、しかも各申込者は相当近隣に居住する者である場合も少なくないと推測される。

保育施設利用調整のように、一時に大量の処分が行われ、しかも他の申込者のプライバシー等にも配慮を要するような場合、処分時点でそこまで詳細な理由を記載することは困難であり、処分理由の記載としては、一定の抽象化した内容とならざるを得ないものと考えられる。

以上のことから、本件処分の理由には不備が認められるものの、本件児童よりも審査請求人と同じ保育施設に申し込んだ他の申込児童の優先順位が高いという事実までしか述べられないことにつき、やむを得ない部分もあり、これをもって直ちに本件処分を取り消すほどに不十分であるとまではいうことはできない。

(3) 憲法第13条、第14条及び第25条並びに児童福祉法第1条について

審査会の意見も審理員の意見と同様であり、審理員の意見が妥当であると考えられる。

保育の利用に関する調整については、児童福祉法第24条第3項において、市町村が行うことを定めており、保育を必要とする児童について、保育施設を利用することができないことがあり得ることを想定しているため、審査請求人の主張は、児童福祉法の法令違憲を主張しているものと解さざるを得ない。

い。

この点について、日本国憲法第81条の規定により、一切の法律、命令、規則又は処分が日本国憲法に適合しているか審査する権利（違憲審査権）は、裁判官のみに付与されたものであると解される。そして、処分についての違憲審査権もまた、裁判官以外の者には付与されていないというべきである。また、処分は法令の根拠が必要となるところ、もし、処分が法令に違反していないのであれば、その法令自体が違憲審査の対象となるのであるから、行政庁には、違憲審査権がないというほかない。

したがって、行政不服審査法に基づく審査請求は、処分について、日本国憲法に適合しているかどうかを審査する権限を有していないのであるから、日本国憲法第13条、第14条及び第25条に違反しているとの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。

また、児童福祉法第1条は、児童の福祉を保証するための原理を示しているものと考えられる。

確かに同法第24条第1項は、保護者の労働等の事由により、その監護すべき児童が保育を必要とする場合において、市町村に保育施設における保育を行う義務を課しているが、同条第3項は、市町村は保育の需要に応ずるに足りる保育施設が不足する場合には、利用調整を行う旨を定めていることから、同法は、保育の需要に応ずるに足りる保育施設が不足する事態があることを想定していると解される。

したがって、保育を必要とする全ての児童を保育施設において保育することができなくても、それをもって同法第1条に違反しているとは言えない。

## 第6 結論

以上の次第で、本件審査請求には理由がないことから、第1審査会の結論のとおり判断する。

## 第7 付言

本件処分に対し審査請求が提起された要因の一つは、利用希望保護者に対する情報提供のあり方にあると思われる。「保育の必要性の高い児童を優先した選考により受入れ可能児童数が満たされているため。又は、令和2年4月の受入れ可能児童数が在園児により既に満たされているため。」とする理由自体は、行政手続法第8条違反というほどに不備があったと認められないことは、第5審査会の判断の理由の2(2)で述べたとおりである。しかし、保育園入園保留通知を受ける利用希望保護者に対しては、その理由を可能な限り分かり易く伝えることが必要であると考えられる。すなわち、磐田市においては、保育施設等利用調整における選考過程の透明化を図り、もって利用希望保護者の十分な理解が得られるよう、希望保育施設ごとに、保育の必要性の高い児童を優先した選

考により受入れ可能児童数が満たされているために保留となったのか、又は、受入れ可能児童数が在園児により既に満たされているため保留となったのか、どちらに該当するのかを「保育園入園保留通知書」に記載し、各利用希望保護者に通知すべきであり、また、可能な限り調整指数についてもその通知に記載をすべきである。

利用希望保護者に調整指数を提示することにより、処分庁が調整指数の算定を慎重に、かつ、確実に行うことが期待でき、また、利用希望保護者においては、審査基準に基づいて適正に算定されていることが確認できることから、処分庁の説明責任も果たされることになる。

「保育所入所不承諾通知書の名称等の変更について（通知）」（平成28年8月31日付け雇児発0831第5号各都道府県知事、指定都市市長、中核市市長宛厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）において「利用調整における選考過程の透明化を図り、もって保育所等の入所申込者の十分な理解が得られるよう、利用調整に当たって指数（優先順位）付け等を行っている市町村においては、当該申込者に係る指数等についても併せて通知するなど、申込者に対するきめ細やかな支援を積極的に行うよう努めること」との記載もあることから、利用希望保護者が希望する情報の提供については今後検討すべきであり、少なくとも利用が保留となった者が納得し得る程度の合理的な理由を示すべきである。

磐田市行政不服審査会

佐藤 和美（会長）

沼倉 昇

原田 緑

名波 公彦

安間 龍彦