

諮問番号：令和元年度諮問第 1 号

答申番号：令和元年度答申第 1 号

第 1 審査会の結論

審査請求人が平成 30 年 11 月 13 日に提起した処分庁松江市福祉事務所長（以下「処分庁」という）による保育所入所不承諾に係る処分（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、却下されるのが相当である。

第 2 事案の概要

審査請求人は、松江市保育所における保育の実施に関する規則（平成 26 年規則第 50 号。以下「規則」という。）第 3 条第 1 項に基づき、審査請求人の子（以下「本件児童」という。）について、平成 30 年 11 月入所に係る保育施設申込変更届を平成 30 年 10 月 2 日に子育て支援センターに提出した。

処分庁は、利用調整の結果、平成 30 年 10 月 19 日付けの保育所入所不承諾通知書により、本件児童の保育所入所を不承諾とする本件処分をした。

審査請求人は、平成 30 年 11 月 13 日、松江市長に対し、本件処分の取り消しを求める審査請求を行ったものである。

第 3 審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

審査請求人は、次のとおり主張し、本件処分を取り消すよう求めている。

- (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）
- (2) 本件児童について、いかなる具体的理由で保育の理由が不可となったのか明らかでない。（行政手続法第 8 条）
- (3) 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理由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、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。（憲法第 13 条、第 14 条及び第 25 条、児童福祉法第 3 条の 3 及び第 24 条第 1 項）

2 処分庁の主張

処分庁は、以下のとおり主張し、本件審査請求は棄却されるべきであるとする。

- (1) 保育の理由の可否の審査基準が不明確との主張について

保育の利用については、児童福祉法（昭和 22 年法律第 164 号。以下「法」という。）第 24 条において規定されているところ、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「法施行規則」という。）第 24 条においても、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、利用調整することを定めている。

松江市においては、規則を制定し、さらに非公開であるが「松江市保育所における

保育の実施に関する事務取扱要綱(以下「取扱要綱」という。))を制定して保育の利用調整を行っている。

具体的な利用調整にあたっては、松江市認可保育所入所利用調整基準(以下「基準表」という。))をもとに全申込者の保育の必要度を指数化して調整を行い、その後、利用を希望する施設ごとに全申込者の指数を計算し、指数の高い順に全申込者を並び替え、それぞれの施設の募集人員の範囲で同指数の高い者から入所の内定をしている。

かかる審査基準については、「認可保育所・幼保園(保育所部門)・認定こども園(保育所部門)地域型保育施設 入所のでびき(以下「入所のでびき」という。))」を配布し、また松江市ホームページにおいて基準表を公表し、明らかにしている。

よって、保育の利用の可否の審査基準は明らかである。

(2) 保育の利用が不可となった具体的理由が明らかでないとの主張について

保育所入所可能枠の状況については、毎月1日頃に松江市ホームページまたは市役所窓口にて公開しており、利用調整が行われた際の各園の受け入れ枠数や定員超過であることは公開している情報よりおのずと読み取れる。すなわち、ある保育所に入所可能枠があり、そこに申し込んだが入所不承諾となった場合は、申込者より指数の高い入所希望者が存在しその者が利用可能となった結果、「該当年齢枠がいっぱい」となり、申込者が不承諾となったことは明らかである。

(3) 保育を利用する権利を侵害された等の主張について

現実には、ある認可保育施設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、保育を必要とする程度の高い児童から順次保育せざるを得ない。

前述のように、法第24条第3項及び法施行規則第24条においても、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、利用調整することを定めている。

よって、本件処分は、手続き等何ら違法な点はない。

第4 審理員意見書の要旨

1 意見

本件審査請求は、棄却されるべきである。

2 理由

(1) 処分庁は、規則第4条第2項により入所する児童を選考する場合、非公開の取扱要綱第4条の規定による「松江市認可保育所入所選考基準」(以下「松江市選考基準」という)にあてはめ指数化し、指数が高いほど「保育の優先度が高い」と判断し、入所者を選考することとしている。

そして、かかる「松江市選考基準」は、『入所のでびき』に掲載されるとともに、松江市役所子育て支援課、各支所市民生活課、子育て支援センター及び市のホームページで公表、配布している。

このように、松江市選考基準は、保育所等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。またこれらは現に公表されていることから、行政手続法第5条に違反するものとはいえない。

(2) 処分の理由の具体的程度に関して、判例では、記載の程度について、「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 卷 4 号 617 頁等）とした上で、処分理由について、「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 卷 1 号 1 頁等）と判示している。

とすれば、本件処分の具体的理由を示すためには、審査請求人と内定した他の世帯との比較状況を本件通知書に記載することが望ましいとも思える。

しかし、他の世帯との比較を示すことによって、自らの世帯の点数から入所者の世帯の点数を推測することが可能になり、特に本件処分のように入所承諾を行う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ない。当該比較状況を詳細に記載することは、各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、個人情報保護の観点に照らし妥当ではない。

したがって、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。

そして、保育所入所可能枠の状況については、松江市ホームページ又は市役所窓口にて公開しており、各園の受け入れ枠数や定員超過であることは公開している情報よりおのずと読み取れる。すなわち、ある保育所に入所可能枠があり、そこに申し込んだが入所不承諾となった場合は、申込者より指数の高い入所希望者が存在しその者が利用可能となった結果、「該当年齢枠がいっぱい」となり、申込者が不承諾となったことは明らかである。

以上より、本件処分における理由記載は、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。

但し、同条の要請する理由附記の趣旨からすれば、より具体的であることが望ましく、「利用申し込みをされた保育所については、利用可能数を上回る申し込みがあったため、保育利用調整基準に基づく利用調整を行った結果により、該当年齢枠がいっぱい」又は「利用申し込みをされた保育所については、すでに定員超過であったため、該当年齢枠がいっぱい」程度の記載をすることが望ましいと考える。

(3) 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「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、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りる保育所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。）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。

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。したがって、審査請求人が本件処分により就労が困難になったからといって、直ちに本件処分が憲法第 25 条に違反することにはならない。

法 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はあるけれども、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、本件児童が本件保育所に入所できなかったとしても、法 24 条第 1 項に違反すると解することはできない。

第 5 調査審議の経過

審査会による審査審議の経過は、次のとおりである。

令和元年 5 月 15 日	審査庁から諮問を受理
平成元年 6 月 11 日	調査審議(審査庁からの口頭説明)
平成元年 7 月 11 日	調査審議

第 6 審査会の判断

1 本件審査請求に係る審査請求の利益について

(1) 行政不服審査法第 2 条の「行政庁の処分に不服がある者」とは、判例上、「当該処分について不服申立てを行う法律上の利益を有する者、すなわち、当該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おそれがあり、その取消等によってこれを回復すべき法律上の利益を持つ者に限られる」とされている（最高裁昭和 53 年 3 月 14 日判決）

そして、本件において審査請求の対象となっている行政処分は、保育所入所申込みに対する不承諾処分である。

(2) しかし、本件児童については、引き続き処分庁で毎月実施されていた継続審査の結果、平成 31 年 2 月 20 日付の保育所入所内定通知書により保育所入所承諾処分を行った。その結果、平成 31 年 3 月 1 日から第 1 希望の保育園に入所することとなったことが認められる。

(3) そうすると、審査請求人は、当初本件処分により保育の利用が認められていなかったが、その後に行われた入所承諾処分によって、保育の利用が認められており、現時点においては、本件不承諾処分の取消し等により回復すべき法律上の利益を有しないというべきである。

よって、本件審査請求は、法律上の利益を有しておらず不適法である。

2 結論

以上のとおり、本件審査請求は不適法であるから、却下されるべきである。

第 7 付言

本件審査請求については、上記のとおり却下されるべきであるが、本件の事情に鑑み、本件審査基準の明確性及び本件処分理由の提示について、付言するものとする。

1 審査基準の明確性について

- (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）、備え付けその他の適当な方法により公にしておかねばならない（第3項）、と規定している。
- (2) 松江市では、取扱要綱・基準表など、保育所の利用の可否を決定するために必要な基準を定め、基準表については、松江市ホームページに掲載して公表しているほか、処分庁の窓口等に備え付けている。しかしながら取扱要綱は非公開のため、具体的な選考基準指数の算定方法については、明らかにされていない。
よって、これについても公表することが望まれる。

2 処分理由の提示について

- (1) 本件処分は、入所を希望する申請に対し、それを拒否する処分であるから、行政手続法第8条の適用がある。
行政手続法第8条の趣旨は、行政庁の判断の慎重・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の申立てに便宜を与える点にある。
そして、理由の提示の内容及び程度としては、いかなる事実関係に基づき、いかなる法規を適用して当該処分を行ったかということ、また、当該処分が同法第5条の審査基準を適用した結果であってその審査基準を公にすることに行政上特別の支障がないときには、いかなる事実関係についていかなる審査基準を適用して当該処分を行ったかを、それぞれ申請者において、その記載自体から了知し得る程度に示す必要があると解されている。
- (2) よって、本件不承諾処分の通知における処分理由の提示についても、上記の法の趣旨に鑑みれば、審理員意見書にもあるとおり「利用申し込みをされた保育所については、利用可能数を上回る申し込みがあったため、保育利用調整基準に基づく利用調整を行った結果により、該当年齢枠がいっぱい」又は「利用申し込みをされた保育所については、すでに定員超過であったため、該当年齢枠がいっぱい」程度に、いかなる事実に基づき、いかなる基準を適用して不承諾となったのか、具体的に記載することが望まれる。

第8 結論

以上のとおりであるから、「第1 審査会の結論」記載のとおり答申する。