

諮問番号 平成29年諮問第1号

答申番号 平成30年答申第1号

答 申 書

第1 審査会の結論

平成29年3月1日付で審査請求人らに対してなされた東大阪市長（以下「本件処分庁」という。）による「子どものための教育・保育給付利用調整結果（利用不可）」に関する処分は取り消されるべきであるが、同処分の変更を求める申立ては棄却されるべきである。

第2 事案の概要

- 1 審査請求人らは、平成28年11月30日、本件処分庁に対し、審査請求人らの子（以下「本件児童」という。）について保育施設への入所申込みを行った（以下「本件申請」という。）。本件申請においては、平成29年4月1日から本件児童の小学校入学前までの保育施設への入所を希望するとされ、入所を希望する保育施設として東大阪市内に所在する〇〇園が第一希望、〇〇園が第二希望とされていた。
- 2 前記の2保育施設のいずれについても入所可能数を上回る入所希望者があった。そこで、本件処分庁は、児童福祉法第24条第3項及び東大阪保育の利用等に関する規則第4条に基づき利用調整を行うこととし、個々の入所希望者に対し平成29年度保育施設入所選考基準をあてはめたところ、本件児童にかかる本件申請は前記の2保育施設のいずれについても入所可能者の枠内に入らなかったことから、本件処分庁は本件児童による保育施設の利用を不可とすることとし、審査請求人らに対し、平成29年3

月 1 日付で「子どものための教育・保育給付利用調整結果（利用不可）」に関する処分を行った（以下「本件処分」という。）。

- 3 審査請求人らは、同日本件処分を知り、これを不服として同月 6 日付で本件処分を取り消すとともに本件児童につき保育施設の利用を認める旨の決定を求める審査請求を行った（以下「本件審査請求」という。）。

第 3 審査関係人らの主張の要旨

1 審査請求人らの主張

(1) 理由提示の不備

本件処分庁は、本件処分を審査請求人らに通知する「子どものための教育・保育給付利用調整結果通知書（利用不可）」において、本件処分の理由として「入所希望の保育施設においては、定員を超えての申込みがあったため利用可能にいたりませんでした」と抽象的にしか記載しておらず、いかなる具体的な理由によって利用不可となったのかを明らかにしていないので、本件処分は行政手続法第 8 条第 1 項本文に違反している。

(2) 憲法違反

本件児童が利用不可とされたことによって、利用可能とされた児童との間で不平等が生じており、これは憲法第 14 条に違反している。また、審査請求人らは本件児童に保育施設を利用させる権利を有するところ、それにもかかわらず本件処分によりこれを侵害されており、憲法第 13 条、第 25 条に違反している。

(3) 児童福祉法違反

本件児童は「保育に欠ける」児童であるにもかかわらず利用不可とされたことにより合理的な理由なく保育を受ける権利を侵害されており、児童福祉法第 24 条第 1 項本文に違反している。また、本件処分庁は、本件児

童につき利用不可としたにもかかわらず「適切な保護」をしておらず、同項ただし書きに違反している。

(4) 事実認定の誤り

東大阪市が保育施設への入所を希望する者向けに配布している「平成28年度 保育施設案内」2頁では、「保育の必要量（施設利用可能な時間について）」の項目に「保護者の就労・就学における時間は勤務時間＋送迎時間となります」とあるが、それにもかかわらず本件処分は審査請求人らの通勤時間を考慮しないでなされており、事実の認定に誤りがある。

2 処分庁の主張

(1) 理由提示の不備について

利用調整の方法は「保育施設入所選考基準」によって公表している。また、本件処分を審査請求人らに通知する書面においては「定員を超えての申込みがあったため」と記載しており、このことから、審査請求人らが入所を希望した2保育施設について入所可能数を上回る入所希望者があったこと及び本件処分庁が利用調整を行ったところ本件児童にかかる本件申請はこれら2保育施設のいずれについても入所可能者の枠内に入らなかったことは審査請求人らにおいて理解することができるので、理由提示の不備はない。

(2) 憲法違反について

憲法第14条は合理的な理由のない差別を禁止する趣旨であるところ、保育施設について入所可能数を上回る入所希望者があった場合に本件処分庁が児童福祉法第24条第3項に基づき入所希望者に優先順位を決め、保育を受ける必要性の高い児童から優先的に保育所等を利用できるようにしたことは合理的なものであり、憲法第14条に違反しない。

憲法第13条の幸福追求権は、憲法の保障する個別の基本的人権を包

括する権利であり、審査請求人らのいう本件児童に保育施設を利用させる権利は同条を根拠とするものとは言えないので同条には違反しない。

憲法第25条は具体的な請求権ではなく、同条を具体化した個別法が児童福祉法であるから、審査請求人らの主張する権利の侵害により直ちに憲法第25条に違反することにはならない。

(3) 児童福祉法違反について

児童福祉法は平成27年4月1日に改正されており、審査請求人らのいう同法第24条第1項本文及びただし書きはいずれも改正前の規定であるから、本件処分には適用されない。なお、東大阪市では、改正後の同法第2項にいう「必要な保育を確保するための措置」として、「東大阪市子ども・子育て支援事業計画」に基づき、小規模保育施設、幼保連携型認定子ども園等の施設整備を実施しており待機児童対策を講じている。

(4) 事実認定の誤りについて

東大阪市が配布している「平成28年度 保育施設案内」2頁にある「保育の必要量（施設利用可能な時間について）」の項目に「保護者の就労・就学における時間は勤務時間＋送迎時間となります」とあるのは、保育施設への入所選考に関するものではなく、保育の必要性の認定における保育の必要量の区分の算定に関するものであるから、事実認定の誤りはない。

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) 理由提示の不備について

本件処分の具体的な理由は、本件処分を審査請求人らに通知する書面において「定員を超えての申込みがあったため」との記載により示されている。また、利用調整については「保育施設入所選考基準」として公表されている。

(2) 憲法違反について

この争点については、審理員意見書では言及されていない。

(3) 児童福祉法違反について

審査請求人らのいう保育施設を利用する権利等については、保育施設において入所可能数を上回る入所希望者があった場合に本件処分庁が選考を行い保育の必要性が高い児童から利用調整を行うことはやむを得ない。また、審査請求人らのいう「適切な保護」については、児童福祉法の平成27年改正前の規定に基づく主張であるため裁決理由での回答は困難であるが、東大阪市では待機児童対策として小規模保育施設、幼保連携型認定子ども園等の施設整備を講じている。

(4) 事実認定の誤りについて

この争点については、審理員意見書では言及されていない。

第5 調査審議の経過

- 1 平成29年 3月 1日 本件処分庁が審査請求人らに対し本件処分を通知。
- 2 平成29年 3月 6日 審査請求人らにより本件審査請求。
- 3 平成29年10月25日 審理員より審査庁に対し審理員意見書を提出。
- 4 平成29年11月 9日 審査庁より当審査会に諮問。
- 5 平成29年11月30日 本件につき第1回審査会開催。
- 6 平成29年12月20日 本件につき第2回審査会開催。審査請求人〇〇
〇〇の口頭意見陳述実施。

- 7 平成30年 1月11日 本件につき第3回審査会開催。
- 8 平成30年 1月31日 本件につき第4回審査会開催。

第6 当審査会の判断

1 争点ごとの判断及びその理由

本件審査請求における当審査会の争点ごとの判断及びその理由は以下のとおりである。

(1) 理由提示の不備について

行政手続法第8条第1項本文は、行政庁が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、当該処分の理由を示さなければならない旨規定する。その示さなければならない理由としてどの程度のものが要求されるのか、同法には規定がない。しかし、かかる規定の趣旨は、行政庁に理由の提示を要求することによりその判断の慎重と公正妥当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不服申立てに便宜を与えるところにあるので、かかる趣旨からすれば、提示すべき理由としては、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用してその処分に至ったかを、処分の相手方においてその記載自体から了知しうる程度のものでなければならないと解するのが相当である(最高裁判所昭和60年1月22日判決、民集第39巻1号1頁)。

この点、本件処分を通知する書面においては、本件処分の理由として「定員を超えての申込みがあったため」との記載はある。しかしながら、審査請求人らが入所を希望した各保育施設につき、定員を超えての申込みがあったことは利用調整の大前提であり、利用調整の結果として、本件児童が選考基準に照らし合わせても第一希望及び第二希望の各保育施設に入所できなかったのかという理由についての記載がない以上、本件処分庁による本件処分の判断の検証可能性を欠いており、行政手続法第8条第1項本

文に反し、本件処分は理由の通知がなく違法と言わざるを得ない。

なお、本件処分庁は、利用調整の方法は「保育施設入所選考基準」によって公表されており、当該基準と照らし合わせれば、本件処分の理由を推知することはできる旨反論しており、審理員意見書においても同様の理由が述べられている。しかし、行政手続法第8条第1項本文における、行政庁の恣意の抑制と不服申立ての便宜という趣旨に鑑みれば、処分の通知そのものにおいて、当該判断について検証できるだけの記載が必要とされていると解されるものである以上、判断基準が公表されているからといって理由の提示の要件が満たされるものではない。

結論として、本件処分において提示された理由は、行政手続法第8条第1項本文で要求されている程度には達しておらず、本件処分は同項に反し違法である。

(2) 憲法違反について

ア 憲法第14条違反について

審査請求人らが主張する憲法第14条第1項は、「すべて国民は、法の下に平等であつて・・・差別されない」旨規定している。しかし、同項は国民に対して絶対的な平等を保障したのではなく、差別すべき合理的な理由なくして差別することを禁止する趣旨であり、事柄の性質に応じて合理的と認められる差別的取扱をすることまで禁止したものではない（最高裁判所昭和39年5月27日判決、民集18巻4号678頁）。そして、保育施設について入所可能者数を上回る入所希望者があった場合において、保育を受ける必要性の高い児童から優先的に保育所等を利用できるようにするため、利用調整として一定の選考基準を設けた上、これを入所希望者らにあてはめて選考することは、本件処分庁の裁量権の逸脱あるいは濫用とはいえず、合理的なものであるから、かかる選考の結果なされた本件処分は同項に違反するものではないと言う

べきである。

イ 憲法第13条違反について

審査請求人らは、本件処分により本件児童に保育施設を利用させる権利が侵害されたとして憲法第13条違反を主張する。同条は、憲法上の保護が与えられるべきにもかかわらず第14条以下の個別の人権規定に具体的な根拠を求めることが難しい権利の根拠規定となるとされる規定であるが、審査請求人らが主張するような、保育施設を利用するという権利が第13条によって保障されていると解することは、いかなる形、程度で権利が実現されるのか権利の内容が不明確であり、困難である。とすれば、本件処分は、憲法第13条で保障される権利を侵害するものとはいえず、同条に違反するものとはいえない。

ウ 憲法第25条違反について

審査請求人らは、本件処分により本件児童に保育施設を利用させる権利が侵害されたとして憲法第25条違反を主張する。しかし、同条を具体化したものが児童福祉法であるから、児童福祉法違反については、項を改めて検討する。

(3) 児童福祉法違反について

審査請求人らの主張する児童福祉法第24条第1項本文及びただし書きはいずれも平成24年に改正されており（同年法律第67号）、改正された規定はいずれも平成27年4月1日より施行されている（同法による改正により法文の文言は若干改変されたが、概ね、改正前の第24条第1項本文は改正後の同項に、改正前の同条第1項ただし書きは改正後の同条第2項にそれぞれ相当する。）。本件処分に対しては改正後の規定が適用されるため、審査請求人らの言う同法第24条第1項本文及びただし書き違反との主張は適切でないが、念のため、改正後の同条第1項及び同条第2項に基づく主張と善解して判断する（以下、同法の規定は

改正後のものを引用する。)

同条は、市町村は児童について保育を必要とする場合は保育所において保育しなければならないとする一方で（第1項）、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等には利用調整を行うことを許容しているので（第3項）、同法は、保育所等の保育施設について、定員を上回る必要がある場合に市町村による利用調整が行われること及びその結果として、保育の必要はあるが保育施設への入所が認められない者が生じることはやむを得ないものとして容認していると言える。とすれば、保育施設の定員を上回る需要があったとして入所を不可とする処分がなされたとしても、そのことが直ちに同条第1項に違反することにはならないと言うべきである。また、前記の調整に際し考慮すべき事実に関しては、同法には特に規定がないところ、入所の優先順位を判断するにあたっては各市町村における保護者及び児童の実情を踏まえて様々な要素を考慮する必要があるので、どのような事実を考慮しどのような判断基準により判断すべきかに関しては各市町村の合理的な裁量に委ねられていると言うべきである。

本件処分庁は、入所の優先順位を判断する基準として「保育施設入所選考基準」を定めているところ、これはまず「基礎指数」として主たる保育者の労働日数、労働時間や、主たる保育者が就学しているかどうかなどにより点数を付した上、さらに「調整指数」として保護者の状況や世帯状況等により加点することとしている。さらに、点数が同点の場合には、より保育の必要性の高い児童から優先的に入所させることとしている。このような基準は入所の優先順位を判断する基準として、その裁量権の逸脱あるいは濫用とはいえない合理的なものと言える。また、当該基準は、東大阪市子ども・子育て会議条例により設置された東大阪市子ども・子育て会議において内容を審議し作成されているものであり、

基準の制定過程においても手続保障はなされており、かかる観点からも基準としての合理性を有するものと認められる。このように、合理的な基準をあてはめてなされた本件処分は、児童福祉法第24条第1項に反するとは言えない。

なお、審査請求人らは、利用調整につき、通勤時間が考慮されていない点をもって基準の不合理性として主張しているものと解されるが、通勤時間は通勤手段などにより差異が発生しうるものであることを考えると、通勤時間を考慮することなく、就労時間のみを基準とすることに関しても不合理であるとは言えない。

(4) 事実認定の誤りについて

審査請求人らは、「平成28年度 保育施設案内」2頁では、「保育の必要量（施設利用可能な時間について）」の項目に、「保護者の就労・就学における時間は勤務時間＋送迎時間となります」とあるが、それにもかかわらず本件処分は審査請求人らの通勤時間を考慮しないでなされており事実認定に誤りがあるという。しかし、これは、同頁に「保育の必要量（施設利用可能な時間について）」とあるように、保育施設への入所選考に関するものではなく、保育の必要性の認定における保育の必要量の区分の算定に関するものであるから、事実認定の誤りはないと言ふべきである。

(5) 本件処分の変更を求める申立てについて

なお、審査請求人らは、本件処分について取消しを求めるとともに、本件処分を変更し本件児童につき保育施設の利用を認める旨の決定をも求めている。

しかし、前記したように、本件処分においては裁量権の逸脱あるいは濫用は認められず、また、事実認定の誤りも認められないため、少なくとも本件申請における事実関係を前提とする限りでは、本件児童につき

直ちに保育施設の利用を認める決定をすべきであるとまで認めるのは困難である。

2 結論

以上により、本件処分には理由提示に欠ける違法があり、本件審査請求には理由があるので取り消されるべきであるが、本件処分の変更を求める申立てについては棄却されるべきである。

第7 付言事項

なお、本答申にあわせ、次のとおり付言する。

本件審査請求の審理経過について

本答申書「第5」において述べたとおり、本件審査請求の審理にあたっては、審査請求人らが審査請求を行ってから審理手続が終結されるまでに8か月近くを要しており、その結果、審査請求がなされてから本答申まで約11か月を費やす結果となっている。行政不服審査法が平成26年に改正され、平成28年4月1日より施行されて以来、行政不服審査法は「迅速」な手続きを要求していることに鑑み（同法第1条第1項）、標準審理期間を定めることも含め（同法第16条）、速やかな進行に向けた改善について検討されたい。

平成30年 2月27日

東大阪市行政不服審査会

会長 上 崎 哉

委員 松 井 淑 子

委員 八 木 正 雄