

## 裁 決 書

審査請求人 X

処 分 庁 葛飾区長

審査請求人が平成31年2月14日付けで提起した処分庁による保育所入所保留処分（以下「本件処分」という。）に係る審査請求について、次のとおり裁決する。

### 主 文

本件審査請求を棄却する。ただし、本件処分は違法である。

### 事案の概要

- 1 審査請求人の夫は、処分庁に対し、平成30年12月3日付けで、2019年度支給認定申請書（新規）兼保育園等入園申込書（新規）により、審査請求人の子A（平成〇年〇月〇日生。以下「子」という。）について、第1希望B保育園、第2希望C保育園、第3希望D保育園、第4希望E保育園において、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、入所申込みを行った。
- 2 審査請求人が入所を希望した保育所は、いずれも受入可能児童数を上回る申込みがあったため、処分庁が児童福祉法（昭和22年法律第164号。以下「法」という。）附則第73条第1項の規定により読み替えて適用する第24条第3項の規定による利用の調整（以下「利用調整」という。）を行ったところ、子は入所保留となった。そこで処分庁は、

審査請求人の夫及び子に対し、利用調整結果通知書（保留）（平成31年2月12日付け30葛子保第589号）によりその旨通知した（本件処分）。

- 3 審査請求人は、平成31年2月14日、本件処分を不服として、本件処分の取消しを求める審査請求を提起した（以下「本件審査請求」という。）。

## 審理関係人の主張の要旨

### 1 審査請求人の主張

本件処分は、次の理由から違憲かつ違法であり、取り消されるべきである。

- (1) 処分庁は、法第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条及び第25条並びに法第24条第1項本文に違反する。
- (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」をしようとすしていないのは、法第24条第1項ただし書に違反する。
- (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

本件処分は、次の理由から違法又は不当な点はなく、棄却されるべきである。

- (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、子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成24年法律第67号。以下「改正法」という。）第6条の規定による改正前の法第24条第3項の文言であり、既に当該規定は存在しない。また、児童福祉法施行規則（昭和23年厚生省令第11号。以下「規則」という。）第24条では、市町村は、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。

(2) 「保育に欠ける」との規定は、改正法施行により存在せず、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。

(3) 「適切な保護」との規定は、改正法施行により存在せず、法第24条第1項の規定は、(2)のとおりである。

(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、所得割課税額の低い世帯）」を優先した結果であることが分かる。

## 理 由

### 1 本件に係る法令等の規定について

#### (1) 法

ア 「市町村は、…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、…当該児童を保育所（…）において保育しなければならない」（法第24条第1項）。

イ 「市町村は、保育所…の利用について調整を行う」（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）。

#### (2) 規則

「市町村は、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（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、調整するものとする」（規則第24条）。

(3) 区規則

ア 「利用の調整は、別表に定める基準指数に基づき算定した数値（以下「算定指数」という。）により行うものとする。この場合において、算定指数が同一のときは、保護者の就労状況、経済状態等を総合的に勘案し、その順位を認定するものとする」（区規則第4条第2項）。

イ 区規則別表（抜粋）は、次のとおりである。

項	保護者の状況			基準指数
	類型	細目		
1	居宅外で労働することを常態として いる場合	(1) 1月の労働日数が20日以上 のとき。	1日の労働時間が8時間以上 のとき。	20

備考

1～4（省略）

5 保護者が2人のときはそれぞれの者の基準指数を合算したものを…算定指数とする。

6 児童の属する家庭の状況、保護者の状況及び保育料等の納付の状況等について特に考慮する必要があるときは、区長が別に定める基準により、算定指数を加減することができる。

ウ 「この規則における書類の様式その他この規則の施行に関し必要な事項は、区長が別に定める（区規則第13条）。

(4) 葛飾区保育の実施事務要綱（平成11年7月29日付け11葛児保第453号。以下「要綱」という。）

ア 「1月の労働日数及び1日の労働時間の算定は別表1のとおりとする」（要綱第10条）。

イ 要綱別表1「不規則の就労時の総労働時間」（抜粋）は、次のとおりである。

項	保護者の状況		基準指数
	類型	細目	
1	居宅外で労働することを常態として いる場合	1月の労働合計時間が160時間 以上のとき。	20

(5) 申込案内

ア 前記(3)イの区規則別表備考第6項の算定指数を加減する「区長が別に定める基準」については、次のとおり申込案内に定められている（申込案内17頁）。

(ア) 加算指数

番号	条件		指数
1	世帯 単 位	生活保護世帯（A階層）で収入の拡大につながる就労の証明が提出された場合	3
2		ひとり親世帯	5
3		父母の両方が不存在の場合	1
4		父母のいずれかが3か月以上単身赴任している世帯	1
5		入園申込み児童を2か月以上認証保育所、認可外施設等（有償の施設・サービスに限る）に、継続的に週4日以上、一日6時間以上で、入園月の前月まで預けている場合 ※申込み時に育児休業取得中の方は対象外	2
6		入園申込み児童が3歳児クラスの申込みにあたり、2歳児クラス終了まで、立石駅前保育園、3歳児以上のクラスがない認証保育所に預けている場合	3
7		入園申込み児童が3歳児クラスの申込みにあたり、2歳児クラス終了まで、家庭的保育事業所（保育ママ）、小規模保育事業所に預けている場合（連携施設の有無及び入所年度により加算指数を設定）	※ 下 図 参 照
8		入園申込み児童が終了予定の区内の保育施設（認可保育所、認定こども園、地域型保育事業）に在籍しており、終了までその保育施設に預けている場合	10
9		兄弟姉妹（ただし、卒園児を除く）が在園している保育施設に新規入園又は	2

		転園申込みをした場合	
10		保護者が申込み時点既に就労していて、兄弟姉妹を揃えるための転園申込みをした場合	3
11		双生児以上の児童が同時に入園申込みの場合	1
12		平成31年（2019）年度中継続して家庭的保育事業（保育ママ）の利用を希望する場合	3
13	個人	保護者が身体障害者手帳、愛の手帳又は精神障害者保健福祉手帳を所持していて、かつ就労している場合	1
14	単位	保護者が求職中ではあるが、申込時より5か月以内の時点で1年以上の就労実績がある場合（離職票、給与明細書等で確認できる場合）	1

加算指数番号7の「※下図」は省略

(イ) 減算指数

番号	条件		指数
15	世帯	20歳以上65歳未満で父母と同居所に居住する親族（内縁含む）が求職中や保育にあたれない要件が確認できない場合	-3
16	単位	過去に6か月以上利用者負担額（保育料）の滞納がある世帯（納付誓約どおり履行している場合を除く）	-10
17		過去6か月未満利用者負担額（保育料）の滞納がある世帯及び納付誓約どおり履行している滞納がある世帯	-5
18	個人	区外在住者（転入予定を除く）で勤務地が葛飾区内	-2
19	個人	区外在住者（転入予定を除く）で勤務地が葛飾区外	-4
20	単位	就労実績が1か月に満たない場合（就労実績未記入の場合を含む）	-2

イ 算定指数が同一の場合における選考方法については、次のとおり基準（以下「優先順位」という。）が定められ、申込案内に公表されている。

「算定指数」が同点の場合は、以下の優先順位を判断し、入園を内定します（申込案内15頁）。

優先順位	同点時の優先項目
1	入園申込み児童が3歳児クラスの申込みにあたり、2歳児クラス終了まで立石駅前保育園、地域型保育事業（家庭的保育事業所（保育ママ）、小規模保育事業所等）に預けている世帯【※1】
2	基準指数の高い世帯
3	兄弟姉妹が同時に新規申込みをしている世帯（引越等による遠距離解消のための転園を含む）【※2】（家庭的保育事業所（保育ママ）、小規模保育事業所から連携園への入所が内定している2歳児クラスの児童を含む）【※3】
4	新規申込みの世帯（引越等による遠距離解消のための転園を含む）
5	申込み児童に障害がある世帯（各種手帳の交付を受けている場合に限る）
6	保護者が、区内の保育施設（学童保育クラブを含む）で正規職員として勤務している（予定も含む）世帯【※4】
7	階層が低い世帯（同一階層の場合は、所得割課税額の低い世帯）【※5】
8	利用を希望する保育施設の希望順位の高い世帯
9	保育料の滞納がない世帯
10	過去に入所を辞退していない世帯【※6】

【※1】から【※6】まで 省略

## 2 認定した事実

- (1) 審査請求人は、夫及び子らとF内に居住している。
- (2) 審査請求人は週40時間、夫は週5日11時から20時まで合計40時間、審査請求人及び夫はいずれもG内の事業所に勤務している。
- (3) 区規則別表及び要綱に基づき、審査請求人らの基準指数を算定すると、40点となる。すなわち審査請求人及び夫は、いずれも居宅外で労働することを常態としている。審査請求人は、変則就労を行い、1月の労働時間が160時間以上であり、夫は1月の労働時間が160時間以上である。

働日数が20日以上、1日の労働時間が8時間以上である。そのため、審査請求人の基準指数は要綱別表1の1の項の規定、夫の基準指数は区規則別表1の項の規定により各20点であるところ、同表備考第5項により合算した40点が算定指数となる。なお、算定指数を加算又は減算すべき事由はない。

- (4) 処分庁が、審査請求人が第1希望とするB保育園への1歳児の入所希望者数及び受入可能児童数を調査したところ、入所希望者数は53人であり、受入可能児童数は6人であった。このため、処分庁が各入所希望者の算定指数を算出したところ、算定指数が42点の者が4人、41点の者が2人、40点の者が37人、38点以下の者が10人であった。

このうち42点の者2人、40点の者のうち申込案内所定の優先順位7により上位の者から順に4人の入所を決定したが、子は選考されなかった（42点の者2人及び41点の者2人については、別の保育所等に入所が決定した。）。

- (5) 処分庁が、審査請求人が第2希望とするC保育園への1歳児の入所希望者数及び受入可能児童数を調査したところ、入所希望者数は94人であり、受入可能児童数は12人であった。このため、処分庁が各入所希望者の算定指数を算出したところ、算定指数が42点の者が2人、41点の者が2人、40点の者が64人、38点以下の者が26人であった。

このうち、40点の者のうち、申込案内所定の優先順位3により1人、優先順位7により上位の者から順に11人の入所を決定したが、子は選考されなかった（42点の者2人及び41点の者2人については、別の保育所等に入所が決定した。）。

- (6) 処分庁が、審査請求人が第3希望とするD保育園への1歳児の入所希望者数及び受入可能児童数を調査したところ、入所希望者数は79人であり、受入可能児童数は7人であった。このため、処分庁が各入所希望者の算定指数を算出したところ、算定指数が43点の者が1人、42点の者が9人、41点の者が2人、40点の者が53人、38点以下の者が14人であった。

このうち、42点の者7人の入所を決定し、子は選考されなかった（43点の者1人及び42点の者2人については、別の保育所等に入所が決定した。）。

- (7) 処分庁が、審査請求人が第4希望とするE保育園への1歳児の入所希望者数及び受入可能児童数を調査したところ、入所希望者数は33人であり、受入可能児童数は5人であった。このため、処分庁が各入所希望者の算定指数を算出したところ、算定指数が41点の者が1人、40点の者が28人、38点以下の者が4人であった。



このうち、41点の者1人、40点の者のうち申込案内所定の優先順位3により1人、優先順位7により上位の者から順に3人の入所を決定したが、子は選考されなかった。

### 3 当庁の判断

#### (1) 不服申立人適格の有無

審査請求人は、本件処分に係る被処分者の配偶者であって、かつ、子の保護者であり、子が保育所等に入所できないこと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。

#### (2) 本件審査請求における争点

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。

#### (3) 争点に対する判断

##### ア 争点1について

##### (ア) 法第24条第1項違反について

審査請求書には、改正法施行前の法24条第1項の引用があることから、改正前の法違反を指摘している可能性があるが、改正法による改正の前後で同項の趣旨に異同はなく、かつ、同項は本件処分につき適用されることから、その主張は、基本的に改正法施行後の法の同項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、法及び子ども・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、保育所において保育を実施する義務がある旨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、保育所等の利用について調整を行うと規定している。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、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全ての児童に対し保育を実施する義務を市町村に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、本件処分は法第24条第1項に違反するものとはいえず、また、同項の趣旨に照らし、不当であるともいえない。

#### (イ) 憲法第13条、第14条及び第25条違反について

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4巻2号73頁参照）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、当庁は、上述のとおり、本件処分が違憲審査権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。

#### イ 争点2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及び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、許認可等の拒否に係る理由付記（以下「理由付記」という。）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）。

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）」（以下「本通知書」という。）における理由付記は、「～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

#### ウ 結論

以上から、本件処分は、その手続が行政手続法第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。

#### 4 結論

以上のとおり、行政不服審査法第45条第3項の規定の趣旨に鑑みて、主文のとおり裁決する。

令和2年3月31日

審査庁 葛飾区長 青 木 克 徳

1 この裁決については、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内に、葛飾区を被告として（訴訟において葛飾区を代表する者は葛飾区長となります。）、裁決の取消しの訴えを提起することができます。ただし、この裁決の取消しの訴えにおいては、不服申立ての対象とした処分が違法であることを理由として、裁決の取消しを求めることはできません。

処分の違法を理由とする場合は、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内に葛飾区を被告として（訴訟において葛飾区を代表する者は葛飾区長となります。）、処分の取消しの訴えを提起することができます。

2 上記の期間が経過する前に、この裁決があった日の翌日から起算して1年を経過した場合は、裁決の取消しの訴えや処分の取消しの訴えを提起することはできなくなります。なお、正当な理由があるときは、上記の期間やこの裁決があった日の翌日から起算して1年を経過した後であっても裁決の取消しの訴えや処分の取消しの訴えを提起することが認められる場合があります。