

諮問番号：令和5年度諮問第5号

答申番号：令和5年度答申第7号

答 申 書

第1 審査会の結論

本件審査請求は、認容されるべきである。

第2 審査請求に至る経過

- 1 審査請求人は、令和4年11月25日、審査請求人の子である審査請求外
[] (以下「本件児童」という。)につき、教育・保育給付認定申請書(2号・3号認定用)兼保育利用申込書(以下「本件申込書」という。)により、令和5年4月以降の施設・事業者の利用調整について、児童福祉法(昭和22年法律第164号。以下「法」という。)第32条第3項に基づき神戸市長から委任を受けた神戸市[]福祉事務所長(以下「処分庁」という。)に対し、利用希望施設を「[] (以下「本件希望施設」という。))のみとして、保育所における保育の申込み(以下「本件申込み」という。)をした。
- 2 処分庁は、令和4年12月から令和5年1月までの間に選考会議を実施し、本件申込みにつき、同年4月1日からの利用希望施設に係る施設・事業者の利用調整結果を保留とすることを決定し、審査請求人に対し、同年1月27日付け神[]第[]号施設・事業者の利用調整結果通知書(以下「本件通知書」という。)により当該利用調整結果を通知した(以下「本件処分」という。))。
- 3 審査請求人は、令和5年2月1日、本件処分を取り消す、との裁決を求める審査請求をした。
- 4 本件児童の母は、令和5年2月9日、処分庁に対し、本件申込書の利

用希望施設を「第1希望：本件希望施設」から「第1希望：本件希望施設、第2希望：（以下「本件第2希望施設」という。）」

とする同日付け保育利用申込変更届を提出した。

- 5 本件児童の母は、令和5年2月14日、処分庁に対し、本件申込書の利用希望施設を「第1希望：本件希望施設、第2希望：本件第2希望施設」から「第1希望：本件希望施設、第2希望：本件第2希望施設、第3希望：、第4希望：、第5希望：」とする同日付け保育利用申込変更届を提出した。

- 6 処分庁は、令和5年2月17日、選考会議を実施し、審査請求人が利用する施設を「本件第2希望施設」として調整し、審査請求人に対し、同月27日付け施設・事業者の利用調整結果通知書により、当該調整結果を通知した。

第3 審査関係人の主張等の要旨

1 審査請求人の主張

- (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（平成5年法律第88号）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）。
- (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、法第1条）。
- (4) 市町村は、保育を必要とする場合において、児童を保育所において保育すべき義務を負っている。それにも関わらず、本件児童に関して、その義務を果たしていない（法第3条の3及び第24条第1項）。

- (5) 夫婦共に若くはない、貯蓄も少ないので、子供を保育園に入所させて頂きこれからの学費や生活費を共働きで十分に稼ぐ必要があります。審査請求人は「」を患っており、いつまで元気に働けるかわかりません。子供の為にも今のうちに共働きにて少しでも貯蓄しなければなりません。

2 審査庁の見解

(1) 裁決についての考え方

本件審査請求については理由がないため、行政不服審査法第45条第2項の規定により棄却する。

(2) (1)の理由

審理員意見書のとおり

第4 審理員意見書の要旨

1 取消の対象たる処分について

本件では、処分庁は、本件処分を実施した後、本件児童の母が神戸市福祉事務所に来庁して利用希望施設を5施設に増加して追加選考の申込みを行っており、審査請求人が異議を申し立てる本件処分は解消していると主張している。これは、審査請求人が実質的目的を達して、本件処分を取り下げることにより回復される法律上の利益が失われた旨を主張するものとも解される。

しかしながら、本件処分は、審査請求人が本件希望施設のみを志望施設として行った本件申込に対してなされたものであり、この処分を受けて本件児童の母が複数の施設を希望先とする追加選考の申込みを行ったものであるから、本件処分は本件希望施設への入所を保留したと評価でき、他の保育施設への入所許可により本件処分が解消したとはいえず、本件処分の取消しを求めることについて法律上の利益がないとはいえない。

2 審査請求人の主張に対する判断

(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）との主張について

ア 行政手続法第5条は、行政庁が申請により求められた許認可等を行うかどうかの判断のために必要とされる審査基準を定めるものとし（同条第1項）、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（同条第2項）、審査基準を適当な方法により公にしておかなければならない（同条第3項）と定めている。

イ 市町村は、保育所、認定こども園又は家庭的保育事業等（以下「保育所等」という。）の利用について調整を行うものとされており（法第24条第3項、同法附則第73条。以下「利用調整処分」という）、利用調整処分を行う場合には、保育の必要性の程度及び家族等の状況を勘案し、保育を受ける必要性の高い児童が優先的に利用できるよう調整するものとされている（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）。

ウ 処分庁は、法第24条の規定に基づき、保育や必要な保育を確保するための措置や調整を行うにあたり、「神戸市子どものための教育・保育給付認定等事務要綱」（以下「本件要綱」という。）を策定しており、これに基づいて利用調整処分を行っている。

エ 本件要綱においては、福祉事務所長は、利用調整処分を行う際、選考会議を開催し、「保育所、認定こども園及び家庭的保育事業等の利用における調整のための基準（別表）」（以下「本件利用調整基準」という。）に基づいて選考を行うものとされている（本件要綱第17条及び第18条）。本件利用調整基準では、保育を必要とする事由等に基づく「基本点数」と、その他の状況に応じた「調整点数」が設定され、これらの合計点数が高い世帯の児童から優先順位を設定するものとされている。また、同一点数の場合の順位についても

定められている。

そして、本件利用調整基準における「(1)基本点数表」、「(2)調整点数表」及び「(3)同一点数時の順位表」は、保育を必要とする事情や保育必要量ごとに配点がなされており、申請者が提出する教育・保育給付認定申請書、保育利用申込書その添付書類に記載された事情を当てはめることにより、保育の必要性を点数により示すことができるものであり、審査基準としての具体性・客観性を有するものであるといえる。

オ また、本件要綱及び本件利用調整基準は、神戸市ホームページの保育にかかる申請手続の案内ページに掲載されている。さらに、保育利用の申請手続等について案内する冊子「令和5年度・保育利用のご案内」においては、利用調整処分に関して、「保護者の利用希望が保育所等施設の受入能力を上回り、全員の利用が困難である場合に、市があらかじめ定めた下記の基準に基づく優先順位にしたがって利用調整（選考）を行います。」と説明の上、本件利用調整基準が掲載されており、「保育を必要とする事由やその状況に応じた「(1)基本点数」と、その他の状況に応じた「(2)調整点数」の点数を合計し、合計点数の高い世帯の児童から優先順位を設定します。」等の説明が付されている。同冊子は、上記ホームページからPDFデータを取得できるほか、各区役所・支所こども福祉担当でも配布されており、適切な方法で公にされていると認められる。

カ 以上によれば、本件利用調整基準は、利用調整処分にかかる審査基準としての具体性を有しており、適切な方法により公にされていると認められるので、行政手続法第5条に違反するとも認められない。

(2) 本件児童について、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）との主張について

ア 行政手続法第8条は、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、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならないと定めており（行政手続法第8条第1項）、これは、行政庁の判断の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て不服の申立てに便宜を与える趣旨に出たものと解されるところ、その理由の提示の程度については、いかなる事実に基づき、いかなる法令及び審査基準により申請が拒否されたかを、申請者が読み取れるものであることが求められると解される（最高裁昭和57年（行ツ）第70号同60年1月22日第三小法廷判決）。

イ 本件処分の結果通知書には、「利用調整基準に基づく判定の結果、他に優先順位の高い世帯の児童がいたため」との理由が記載されており、当該記載から、審査請求人が利用を希望した保育園については、受入可能数を上回る利用希望者があり、処分庁が上述した本件利用調整基準に基づいて各世帯の点数を算出して優先順位を定めた結果、審査請求人よりも優先順位の高い利用希望者が内定し、審査請求人が保留となったと理解することができる。

しかし、処分庁による優先順位の判断の当否を検討するには、他の申込者の保育を必要とする事情（点数表記載の各事情）やそれに基づく点数の算出過程を知ることが必要であるとも考えられる。しかしながら、保育の必要性に関する事情は、各家庭のプライバシーに関わる場所、処分理由に、たとえ匿名であっても他の利用者に関する事項を具体的に記載することは困難である（同一の保育所に利用申込をする者は近隣関係にある可能性が高く、また子どもの入所状況等から個人が特定される可能性が高い）。

よって、他の申込者との関係で処分結果が決まる保育所入所保留処分については、理由の記載は、抽象的にならざるを得ないといえるのであり、また、審査請求人は、公表されている本件利用調整基準に基づいて自らの世帯の点数を概算することが可能であり、保育

所の受入可能数や入所希望者数は、神戸市のホームページで公表されていることを踏まえると、他の申込者との競合の結果により入所保留となったということが分かれば、不服申立てを行うか否か判断することは、一定程度可能であるといえることができる。

ウ なお、前述のとおり、本件通知書の理由の記載の程度でも、不服申立てを行うか否かの判断は可能であるといえる。

エ 以上から、本件処分の通知書記載の処分理由の記載の程度は、行政手続法第8条第1項の規定に照らして違法とはいえない。

(3) また、処分庁の主張及び処分庁から提出された資料によれば、審査請求人が令和5年4月以降の利用を希望した本件希望施設については、利用希望者数が受入可能数□名を上回っていたこと、本件利用調整基準に基づき算出される審査請求人の世帯の点数は□点であったこと、利用希望者の上位□名の子の世帯の点数は、いずれも□点を超えていたことが確認できる。よって、処分庁は、本件要綱及び本件利用調整基準に基づいて、本件処分を行ったことが認められ、不合理な点は見受けられない。

(4) その他、審査請求人は、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、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、法第1条）との主張や、市町村は、保育を必要とする場合において、児童を保育所において保育すべき義務を負っているにもかかわらず、本件児童に関して、その義務を果たしていない（法第3条の3及び第24条第1項）との主張を行っている。

しかしながら、市町村が、保育を必要とする全ての児童について保育所等を利用させる具体的義務を負っていると解することはできず、法第24条第3項が利用調整処分について定めていることに照らせば、

利用調整の結果、保育の必要性がありながら保育所等への入所が認められない児童が生じるという事態は、法が想定していると解される（東京高裁平成28年（ネ）第4173号同29年1月25日判決参照）。その結果、入所が認められる児童と入所が保留となる児童が生じたとしても、その結果だけをもって直ちに憲法が定める平等原則に反するとはいえず、保育所を利用できない児童の親の幸福追求権（憲法第13条）や生存権（憲法第25条）を侵害するともいえない。

3 結論

以上のほか、本件処分を違法又は不当と認めるべき事情はなく、本件請求は棄却されるべきである。

第5 調査審議の経過

令和5年8月25日 第1回審議

令和5年9月22日 第2回審議

令和5年10月23日 第3回審議

令和5年11月22日 第4回審議

令和5年12月21日 第5回審議

第6 審査会の判断

1 本件要綱及び本件利用調整基準について

- (1) 神戸市は、法第24条第3項の規定を受けて本件要綱を定めている。また、本件要綱第18条の規定を受け、保育所の理由につき調整する必要が生じた場合のため、本件利用調整基準を定めている。
- (2) 本件要綱及び本件利用調整基準は、神戸市が、法の目的及び理念に則り、専門的知識及び長年にわたる実務経験に基づき作成したものであり、その内容において、特段不合理・不適切な点は見当たらない。特に本件利用調整基準において、「基本点数」等を付与するにあたり考慮される諸要素は、保育所等の利用調整をずるための相応しい内容

となっており、また、その点数配分についても、適切なものとなっているのであって、全体として、その内容面において、不合理・不適切な点は見当たらない。また、現在のところ、一般的に本件要綱及び本件利用調整基準の内容の不合理性・不適切性も指摘されているわけでもない。

- (3) したがって、本件要綱及び本件利用調整基準の内容は、合理的かつ適切なものとみるのが相当であって、これらが、不合理であるということとはできない。

2 本件処分における利用調整結果について

処分庁は、審査請求人の世帯の諸要素を本件要綱及び本件利用調整基準に当てはめて本件処分を行ったものであるが、本件処分の利用調整結果は、合理的かつ適切なものであって、これが不合理であるということとはできない。理由については、上記第4の2(3)及び(4)に記載の審理員の意見と同旨であるから、これを引用する。

3 行政手続法第5条違反について

本件処分に係る利用調整処分の審査基準として、処分庁は、本件利用調整基準を定めており、当該基準は、利用調整処分にかかる審査基準としての具体性を有しており、適切な方法により公にされていると認められるため、当審査会としても、行政手続法第5条に違反するとも認められない。理由については、上記第4の2(1)アからオまでに記載の審理員の意見と同旨であるから、これを引用する。

4 行政手続法第8条の違反について

- (1) 本件処分は、法を根拠とし、かつ本件申込み（申請）に対する拒否処分であるところ、行政手続法第8条第1項本文に規定される「申請により求められた許認可等を拒否する処分」に該当するため、処分庁は、申請者である審査請求人に対し、処分と同時に、当該処分における拒否の理由を示さなければならない。当該規定の趣旨は、処分の理由を明らかにすることによって、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、処分の名宛人の不服申し立ての便宜を図るものであると解されている。

行政手続法第8条の理由の提示の程度については、同条の趣旨に鑑みれば、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ず、単に拒否の根拠規定を示すだけでは、それによって当該規定の適用の基礎となった事実関係をも当然知り得るような場合を別として、理由の提示として十分でないということになる（最高裁昭和57年（行ツ）第70号同60年1月22日第三小法廷判決参照）。

そして、個々の処分について、どの程度の理由を提示すべきかについては、行政手続法が理由の提示を求める法の趣旨に照らし、当該処分の根拠法令の規定内容、当該処分に係る処分基準の存否及び内容並びに公表の有無、当該処分の性質及び内容、当該処分の原因となる事実関係の内容等を総合考慮してこれを決定すべきであると解される（最高裁平成21年（行ヒ）第91号同23年6月7日第三小法廷判決参照）。

(2) 法第24条第3項に基づく保育所等の利用調整処分について見ると、同項は、単に「利用について調整を行う」としか定められておらず、処分要件は抽象的であり、どのように利用調整を行うかについては、処分庁の裁量に委ねられている。そして、処分庁における利用調整処分については、処分の内容の決定に関し、本件利用調整基準が定められているところ、同基準は、神戸市のホームページで公開されているものの、その内容は、多様な要素を考慮すべく複雑なものとなっている。

そうすると、処分庁における利用調整処分に際して、処分の原因となる事実及び処分の根拠法令に加えて、本件利用調整基準の適用関係が示されなければ、処分の名宛人において、いかなる理由に基づいて当該処分が選択されたかを了知するのは困難であるといえる。

(3) そこで、処分庁における利用調整処分について、適法な理由の提示

があったというためには、利用調整が行われた他の児童及び保護者のプライバシーに配慮する必要がある等の特段の事情がある場合を除き、少なくとも①本件利用調整基準による判断の結果、被処分者の世帯の合計点が何点となったか、及び②被処分者が希望したものの利用調整が行われなかった施設・事業者の利用可能最低点が何点であるかが示されなければならないというべきである。

- (4) これを本件についてみると、処分庁は、本件通知書において、「利用調整基準に基づく判定の結果、他に優先順位の高い世帯の児童がいたため」という理由を記載するのみであり、①本件利用調整基準による判断の結果、審査請求人の世帯の合計点数が何点となったのか、及び②利用調整が行われなかった本件希望施設の利用可能最低点が何点であるかに関する理由は記載していなかった。

そのため、審査請求人は、本件処分において、いかなる理由に基づいて令和5年4月1日からの利用希望施設に係る利用調整結果が保留とされたのかを了知するのは困難であったと認められる。

この点について、処分庁は、当審査会からの質問に対する回答において、被処分者の世帯の合計点については、本件利用調整基準において、児童の安全確保等のために、福祉事務所長が特に必要と認める場合は、当該世帯及び児童の状況を判断した上で点数を設定するため、これを含む合計点を明らかにすると、業務上著しい支障をきたす恐れがある旨、また、施設・事業者ごとの利用可能最低点が何点であるかを公にすると、実際にその施設・事業者に入所できた児童の家庭状況等が推察できてしまう懸念がある旨、さらには、利用可能最低点の低い保育施設について、市民からの申込みが減少し、適切な利用申込みを阻害し、各保育施設の運営へ悪影響が生じる懸念のある旨を主張している。

しかしながら、上記の処分庁の主張は、一般的、抽象的な懸念を述べるだけであって、本件において、審査請求人に対し、行政手続法第

8条の理由の提示を行わない特段の事情があったとは認められない。

以上より、本件通知書における理由の記載は、行政手続法第8条の理由の提示として不十分というべきであり、本件処分は同条に反し、違法である。

5 結論

よって、本件審査請求については理由があるため、行政不服審査法第46条第1項本文の規定により、本件処分は、取り消されるべきである。

神戸市行政不服審査会

会 長 水 谷 恭 子

委 員 興 津 征 雄

委 員 大 原 雅 之

委 員 西 上 治