

(別紙)

諮問番号：平成30年度諮問第2号

答申番号：平成30年度答申第2号

答 申 書

第1 審査会の結論

本件審査請求は、却下されるべきである。

第2 審査請求に至る経過

- 1 審査請求人は、平成29年11月2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、支給認定申請書(2号・3号認定用)兼保育利用申込書により、神戸市長に対し子ども・子育て支援法(平成24年法律第65号)第20条第1項の規定に基づき、支給認定を申請し、併せて、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西福祉事務所長(以下「処分庁」という。)に対し、法第24条第3項の規定に基づき、平成30年4月1日から小学校入学前までの利用に係る調整及び要請、並びに第1希望を「幼保連携型認定こども園」と、第2希望を「幼保連携型認定こども園」とする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 神戸市長は、平成30年2月1日付け神号子どものための教育・保育給付支給認定通知書により、認定期間を平成30年4月1日から同年8月3日までと、保育必要量を保育標準時間とする支給認定処分をした。
- 3 処分庁は、審査請求人に対し、平成30年2月1日付け神号施設・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、本件申込みにつき、平成30年4月1日からの入所希望施設に係る、

施設・事業者の利用調整についての結果を保留とする処分（以下「本件保留処分」という。）をした。

4 審査請求人は、平成30年2月2日、処分庁に対し、同日付け保育利用申込希望変更届（以下「本件変更届出」という。）により、本件申込みに係る希望施設について、第1希望を「幼保連携型認定こども園 [REDACTED]」（以下「本件施設」という。）と、第2希望を「幼保連携型認定こども園 [REDACTED] [REDACTED]」と、第3希望を「幼稚園型認定こども園 [REDACTED]」と、第4希望を「 [REDACTED] 保育園」と変更し、本件申込みの内容を変更した。

5 審査請求人は、平成30年2月3日、本件保留処分の取消しを求める審査請求をした。

6 処分庁は、審査請求人に対し、平成30年4月19日付け神 [REDACTED] [REDACTED] 号「子どものための教育・保育給付等のお知らせ」により、本件変更届出により変更された本件申込みにつき、平成30年5月1日から本件施設への入所を内定とする処分（以下「本件内定処分」という。）をした。

（4及び6については、審査会の調査によって判明したものであって、審理員意見書作成の段階では、判明していなかったものである。）

第3 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人

- (1) 本件児童について、いかなる具体的な理由で利用調整した結果、保留となったのか明らかでなく、本件通知書には、「なにぶん希望者が多いため」と抽象的な理由の記載しかない（行政手続法（平成5年法律第88号）第8条違反）。
- (2) 本件保留処分は、法第24条第3項にいう「やむを得ない事由」がないのに利用調整結果を保留としており、同条第1項本文に違反している。
- (3) 本件保留処分は、本件児童が「保育に欠ける」児童であるのにもかかわらず、利用調整結果を保留としており、本件児童の保育を受ける権利を侵害し、また、保育施設への入所を承諾された児童との間で不平等を生じさせている。さらに、審査請求人の保育所を利用する権利を侵害し

ているから、本件保留処分は憲法 13 条、第 14 条及び第 25 条並びに法第 24 条第 1 項本文に違反している。

- (4) 処分庁は、本件保留処分により利用調整結果を保留としているにもかかわらず、本件児童について「適切な保護」をしていないから、法第 24 条第 1 項ただし書に違反している。

2 審査庁

- (1) 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べきである。

(2) 理由

ア 法第 24 条違反の点について及び憲法違反の点については、審理員意見書のとおりである。

イ 行政手続法第 8 条違反の点について

- (ア) 本件において、処分庁は、本件保留処分を行うにあたり、審査請求人に対し、同時に、「過日提出いただいたお申込み資料等から慎重に利用調整を行いましたが、なにぶん希望者が多いため、利用可能な施設・事業者をご案内できませんでした。」と提示している。これは、一般通常人の理解を前提とすれば、自ら希望した保育所等が定員超過であり、本件児童は入所することができなかつたと読み取ることができる。

- (イ) また、保留処分の名宛人は、申込みをする前に、ウェブサイトを利用する等して、本件要綱及び本件処分基準の内容を閲覧することができる。そして、本件処分基準で考慮される自らの諸要素については、自らが最も把握しているのであり、かつ本件処分基準で考慮される諸要素は、一般通常人であれば理解容易なものであつて、かつ処分庁の裁量が作用しにくい項目も多いことから、申込みをする前に、自己の「基本点数」及び「調整点数」が何点になるかについては、おおよそ算出することができるものである。また、保留処分の名宛人は、事前に「保育所・認定こども園・地域型保育事業 施

設一覧（２号・３号認定子ども用）」を受領しており、自らが利用を希望する保育所等の受入可能数を把握することができる。以上の点を考慮すれば、保留処分の名宛人が、処分庁から定員超過という理由の提示を受ければ、その意味するところは、自ら希望した保育所等については、自己の「基本点数」及び「調整点数」の合計点数よりも高い点数の他の児童及びその保護者等が、定員と同数あるいはそれ以上存在するということが容易に了知し得るものである。そして、その程度の事実を知ることができれば、審査請求や取消訴訟の提起をすることも可能である。

したがって、処分庁から提示された理由は上記(ア)のようなものであったとしても、保留処分の名宛人をして、「いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して…〔拒否処分されたのかを〕申請者においてその記載自体から了知し得る」といい得る。

(ウ) 上記(ア)及び(イ)の点を踏まえれば、法第24条第3項に基づく保育所等の入所を保留する旨の処分（拒否処分）における理由の提示としては、上記(ア)のような記載で足りる。

(エ) したがって、本件保留処分は、行政手続法第8条には違反せず、審査請求人の主張には理由がない。

ウ 他に本件保留処分に違法又は不法な点は認められないから、本件審査請求は、理由がないものとして、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、理由があると考えられるため、行政不服審査法第46条第1項本文の規定により認容し、本件保留処分の全部を取り消すべきである。

2 審理員意見書の理由

(1) 法第24条違反の点について

ア 法第1条及び法第2条第3項等の規定における目的及び理念を受け、法第24条第1項は、「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。」と定め、市町村に対し保育所における保育を行うことを法的に義務付けている。また、同条第2項は、子ども・子育て支援法で創設された地域型保育給付等を前提に、市町村に対し地域の実情に応じて保育所以外の手段によって保育を提供する体制を確保することを法的に義務付けている。

他方で、法第24条第3項は、「市町村は、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その他必要と認められる場合には、保育所〔等〕…の利用について調整を行う」と定めている。

以上のような法の各条項に鑑みれば、法は、保育を必要とする全ての児童を保育所等で保育することを理想とはしているものの、現実的には、保育の需要に対応する保育所等が不足する事態のあることを予定しているのであって、保育を必要とする全ての児童を保育所等において保育することを法的に義務付けていると解することはできない（つまりは、保育所等の十分な整備ができていないため、保育所等に入所できない保育を必要とする児童がいても、そのことによって直ちに違法となるわけではない。）。實際上、神戸市は、保育の需要が増加する中で、保育所等の整備を進めているが、予算及び人員等には限りがあり、保育の需要に対応する保育所等の十分な整備が追い付いていないのが現状である。

イ ところで、保育の需要に対応する保育所等が十分に整備されていない場合には、その利用につき調整等しなければならないこととされているが（法第24条3項）、法は、その利用の調整等の方法については何ら規定を置いておらず、これに関する国の具体的な通達等も存在しない。かかる規定の仕方等に鑑みれば、その利用の調整等の方法については、市

町村の合理的な裁量に委ねられていると解釈することができる。

そして、裁量の広狭については、保育の必要性やその優劣の判断は、一義的な判断基準を定立するのに相応しくなく（東京高等裁判所平成29年1月25日判決）、その判断を適切に行うにあたっては、市町村の政策的判断を要するほか、児童及び保護者に関する様々な諸要素を考慮する必要があるが、どのような要素を、どの程度考慮するのかについては、専門的知識や実務経験を有し、かつ円滑迅速に現場対応するだけの能力を有する、市町村の広範な裁量に委ねられていると解するのを相当とする。したがって、市町村が定める一般的抽象的な基準及びそれに基づく処分が著しく不合理であることが明白である場合に限って、裁量権の逸脱又は濫用として、法第24条第1項違反になる。

ウ 神戸市は、法第24条第3項の規定を受けて、「神戸市子どものための教育・保育給付に係る支給認定等事務要綱」（以下「本件要綱」という。）を定めている。本件要綱第17条は、「福祉事務所長は、第13条の保育利用の申込…に対して、第15条及び第16条の審査及び調査に基づき、利用調整を行う。」と定めている。そして、本件要綱第18条は、「福祉事務所長は、前条の利用調整を行うにあたり、選考会議を開催し、保育所〔等〕の利用における調整のための基準（別表）に基づき選考を行う。」と規定している。

エ 神戸市は、本件要綱第18条の規定を受け、「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」（以下「本件処分基準」という。）を定めているが、その内容を要約すると、保育所の利用につき調整する必要がある場合においては、「保育を必要とする事由やその状況に応じた(1)「基本点数」及びその他の状況に応じた(2)「調整点数」の合計点数の高い世帯の児童から優先順位を設定する。」としている。具体的には、以下のとおりである。

(ア) 「基本点数」については、「保育を必要とする事由にしたがい設定する」こととされているところ、具体的には、①就労（居宅外就労，居

宅内就労), ②妊娠・出産, ③保護者の疾病・障がい, ④親族の介護・看護, ⑤災害復旧, ⑥求職活動, ⑦就学等を「事由」とし, その各「事由」ごとに, 「保育できない理由・状況」が細分化され, その各々に点数が割り振られている。例えば, 事由(細目)が「居宅外就労」であって, 「保育できない理由・状況」が「月20日以上かつ週40時間以上又は週5日以上かつ日8時間以上働いている。」場合にあっては, 「基本点数」として100点が付与される等である。

(イ) 「調整点数」については, 「①保育の代替手段, ②世帯の状況, ③就労状況及び④きょうだいの状況に応じて加減点する。」こととされている。例えば, 「保育の代替手段」が存する場合であって, 「児童を同居の親族(65歳未満の者に限る。)に預けることが可能である場合」には3点の減点がなされる等である。

(ウ) そして, 上記(ア)及び(イ)の合計点数の高い世帯の児童から優先順位が設定される。なお, 「基本点数」及び「調整点数」の合計が同一点数で並ぶ場合には, 「同一点数時の順位」により優先順位を設定する。」とされている。

オ 上記ウの本件要綱, 及び上記エの本件処分基準は, 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「基本点数」及び「調整点数」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等をするにあたり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処分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。また, 審査請求人からも, 本件要綱及び本件処分基準の内容の不合理性・不適切性について, 具体的な主張がなされていない。そうである以上, 本件要綱及び本件処分基準の内容は, 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、著しく不合理であることが明白であるということとはできず、法第24条1項に違反するものではない。

また、処分庁が、審査請求人に対する本件保留処分を行うに当たって、本件要綱及び本件処分基準に準拠することも、また適切かつ合理的なものであって、これが、著しく不合理であることが明白であるということとはできず、法第24条1項に違反するものではない。

カ 以上を前提に、処分庁は、審査請求人の諸要素に本件要綱及び本件処分基準を適用し、本件保留処分を行ったものであるが、その適法性をみると、審査請求人の「基本点数」は200点、「調整点数」は0点、合計点数200点である。そして、これら点数について、審査請求人から不合理・不適切である旨の主張はなされていない。また、本件保留処分時において、審査請求人の第1希望の「幼保連携型認定こども園 [REDACTED]」については、2歳児クラスの受入可能人数は4名であり、合計点数が200点より高い者が4名いたことから、処分庁は、これら4名に対し、「幼保連携型認定こども園 [REDACTED]」の入所内定とした。また、本件保留処分時において、審査請求人の第2希望の「幼保連携型認定こども園 [REDACTED]」については、2歳児クラスの受入可能人数は0人であったことから、処分庁は、何人に対しても入所内定をしていない。このような事実関係についても、審査請求人から不合理・不適切である旨の主張がなされていない。

したがって、処分庁が審査請求人の諸要素に本件要綱及び本件処分基準を適用し、本件保留処分を行ったことは、合理的かつ適切なものとみるのが相当であって、これが、著しく不合理であることが明白であるということとはできず、法第24条1項に違反するものではない。

キ ところで、審査請求人は、本件保留処分につき、法第24条第3項の「やむを得ない事由」がないのに本件保留処分をしていることから、同条第1項に違反する旨主張する。しかしながら、同条第3項には「やむを得ない事由」という文言はなく、その主張自体失当である。

また、審査請求人は、本件児童につき、「適切な保護」をしていないから、法第24条第1項ただし書に違反する旨主張する。しかしながら、少なくとも、同条には「適切な保護」という文言はないし、同条項にはただし書が存在せず、その主張自体失当である。

(2) 憲法違反の点について

審査請求人は、本件保留処分が憲法第13条、同第14条及び同第25条に違反する旨の主張をする。しかしながら、審査請求人は、本件保留処分との関係で、憲法第13条、同第14条及び同第25条の各権利がどのような形で保障されているのか、また、それが神戸市によりどのように侵害されているのか等について具体的な主張を一切しておらず、いずれについても、判断することができない。

(3) 行政手続法第8条違反の点について

ア 本件保留処分は、法を根拠法とし、かつ本件申込み（申請）に対する拒否処分をするものであるから、行政手続法第8条の適用がある。

イ 行政手続法第8条の趣旨は、処分庁が処分をするに際して理由を提示することで、行政庁の判断の慎重・合理性を担保し、恣意の抑制を図るとともに、申請者に処分理由を知らしめることで、申請者の争訟提起の便宜を図る点にある。かかる趣旨を受けて、理由の提示の内容及び程度としては、「処分の性質と理由付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36年5月31日判決）ことを前提に、「いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して…〔拒否処分されたのかを審査請求人〕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」ないとされている（最高裁判所昭和60年1月22日判決）。

ウ 本件についてみると、処分庁は、本件通知書において、「過日提出いただいたお申込み資料等から慎重に利用調整を行いました。なにぶん希望者が多いため、利用可能な施設・事業者をご案内できませんでした。」と記載しているのみである。

処分庁は、本件通知書の中に、本件保留処分の根拠法を示していないばかりでなく、本件保留処分を行うにあたって、本件要綱及び本件処分基準を適用したのか否かも明らかにしていない。また、本件処分基準で考慮される諸要素についても、審査請求人に係るいかなる事実をどのように認定したのか、また「基本点数」及び「調整点数」が何点だったのかも全く明らかにされていない。そうだとすれば、本件においては、いかなる事実関係に基づき、いかなる法規を適用することで、本件保留処分がなされたのかを、審査請求人において、本件通知書の記載自体から了知し得るものではないと言わざるを得ない。

エ たしかに、審査請求人は、本件申込みをする前に、ウェブサイト等を利用して、本件要綱及び本件処分基準の内容を閲覧し、その内容を把握することができる。このことを重視して、本件保留処分にあたっては、本件要綱及び本件処分基準を記載する必要がないとの主張も考えられる。しかしながら、行政手続法第8条本文は、あくまでも、本件保留処分と「同時に、」理由を提示することを要求しているのであって、本件保留処分前において、本件要綱及び本件処分基準が不特定多数人に対し示されていることをもって、本件保留処分と「同時に、」理由が提示されたとみることはできない（これは単に審査基準が事前に公表されていると評価されるに過ぎないであろう。）。のみならず、本件通知書を見ても、処分庁が本件保留処分を行うにあたって、本件要綱及び本件処分基準を適用したのか否かも明らかではない。

オ したがって、本件保留処分においては、行政手続法第8条に違反し、審査請求人の主張には理由がある。

第5 調査審議の経過

平成30年7月24日 第1回審議

平成30年8月7日 第2回審議

平成30年8月28日 第3回審議

平成30年9月21日 第4回審議

平成30年10月19日 第5回審議

平成30年11月20日 第6回審議

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) 行政不服審査法上、明文規定がないものの、審査請求の適法要件として、当然に審査請求の利益（法律上の利益）が必要とされる。
- (2) 本件において、取消審査請求の対象となっている行政処分は、本件申込みに対する本件保留処分である。ところが、審査請求人は、本件変更届出により、入所希望施設を変更し、本件申込み内容を変更させた。これに対し、処分庁は、審査請求人に対し、その変更を受けた本件申込みにつき、本件内定処分を行った。その結果、審査請求人は実質的目的を達したことになり、本件保留処分を取り消すことにより回復される法律上の利益は失われた。

したがって、本件審査請求は、審査請求の利益を欠くに至り、不適法となった。

2 結論

以上のとおり、本件審査請求は不適法であることから、却下されるべきである。

第7 付言

- 1 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、本件保留処分について、念のため下記のとおり付言する。

本件保留処分は、法を根拠法とし、かつ本件申込み（申請）に対する拒否処分をするものであるから、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、処分庁が処分をするに際して理由を提示することで、行政庁の判断の慎重・合理性を担保し、恣意の抑制を図るとと

もに、申請者に処分理由を知らしめることで、申請者の争訟提起の便宜を図る点にある。かかる趣旨を受けて、理由の提示の内容及び程度としては、「処分の性質と理由付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」（最高裁判所昭和36年5月31日判決）ことを前提に、「いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して…〔拒否処分がされたのかを審査請求人〕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」ないとされている（最高裁判所昭和60年1月22日判決）。

- 2 本件についてみると、処分庁は、本件通知書において、「過日提出いただいたお申込み資料等から慎重に利用調整を行いました。なにぶん希望者が多いため、利用可能な施設・事業者をご案内できませんでした。」と記載しているのみである。

処分庁は、本件通知書の中に、本件保留処分の根拠となる法令の規定を示していないばかりでなく、本件保留処分を行うに当たって、本件要綱及び本件処分基準を適用したのか否かも明らかにしていない。そうだとすれば、本件においては、いかなる事実関係に基づき、いかなる法規を適用することで、本件保留処分がなされたのかを、審査請求人において、本件通知書の記載自体から了知し得るものではないと言わざるを得ない。

- 3 行政手続法第8条の趣旨に鑑みれば、処分庁においては、いかなる事実に基づきいかなる法規及び基準を適用して入所保留となったのか、その記載から理解できる程度に具体的に処分理由を記載することが望まれる。

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