

(別紙)

諮問番号：平成31年度諮問第8号

答申番号：平成31年度答申第16号

答 申 書

第1 審査会の結論

本件審査請求は、理由がないため行政不服審査法(平成26年法律第68号)第45条第2項の規定により棄却すべきである、との審査庁の意見は妥当である。

第2 審査請求に至る経過

- 1 審査請求人は、平成30年11月15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、平成31年4月以降の施設・事業所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垂水福祉事務所長(以下「処分庁」という。)に対し、第1希望を「
」と、第2希望を「」と、第3希望を「」
と、第4希望を「」と、第5希望を「」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 審査請求人は、平成30年11月20日、処分庁に対し、希望施設変更届により、平成31年4月入所分からの希望施設について、第1希望を「
」と、第2希望を「」と、第3希望を「
」と、第4希望を「」と、第5希望を「」
と変更し、本件申込みの内容を変更した。
- 3 処分庁は、審査請求人に対し、平成31年2月1日付け神戸第
号施設・事業者の利用調整結果通知書により、本件申込み(上記
2の変更後の内容のもの)につき、平成31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「本件処分」という。）を行った。

- 4 審査請求人は、平成31年2月5日、本件処分を保育所入所決定に変更することを求める審査請求をした。

第3 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

障害者認定□級並びに精神疾患の診察書を添えて保育所の入所申請を行ったが、「谷〔他に〕優先順位の高い世帯の児童がいたため」と具体的な理由も示されず「保留」の返答を受けた。

今般保育所入所申請に際しては、精神疾患によるネグレット〔ネグレクト〕の発生懸念もあり、医師の診療結果の元申し込みを行ったが、前述の簡略な説明のみで「保留」となった。

近隣に親族はおらず、夫も平日に日中は会社勤めで子守りは出来ない状況の中、行政の支援を受けずにいかにして子育てを行って行けというのか、理解に苦しむ。

「谷〔他に〕優先順位の高い世帯」とは具体的にどういう事由なのか、具体的かつ納得のいく回答を求める。

2 審査庁

本件審査請求は理由がないため、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、棄却されるべきである。

2 審理員意見書の理由

- (1) 本件処分の適法性（実体面）

ア 審査請求人の主張の骨子

審査請求人は、自らは精神疾患を患っており、それによるネグレクトのおそれがあることに加え、近隣に親族はおらず、夫は会社勤めであり子守ができない状況であるのに、本件処分により希望する保育所に本件児童が入所できないのは違法であるという主張であると理解することができる。なお、審査請求人は、本件処分の変更のみを請求しているが、変更を求める前提として、本件処分の取消しの請求をする必要があることから、本件審査請求においては、本件処分の取消しを併せて請求されているものとする。

そこで、以下、本件処分の適法性について検討する。

イ 法第24条の仕組み等

(7) 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もあって、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条第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。かかる法の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、その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ところ、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が相当とする。

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項違反になると考えるべきである。

ウ 「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」及び「保育所，認定子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」の適法性

(ア) 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（なお，本件要綱第15条は，「福祉事務所長は，申込内容及び保育を必要とする状況を把握するため，申込書，必要書類，保護者との面接又は電話等により審査を行う。」と，同第16条は，「福祉事務所長は，前条の審査のみでは保育を必要とする状況が十分把握できない場合にあっては，実地等により調査を行う。」と規定している。）。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。

神戸市は，本件要綱第18条の規定を受け，「保育所，認定子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「本件基準」という。）を定めている。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「基本点数」，及びその他の状況に応じた「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。「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育児休暇，④保護者の疾病・障がい，⑤親族の介護・看護，⑥災害復旧，⑦求職活

動，⑧就学，その他虐待・DV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。「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きょうだいの状況等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。そして，上記「基本点数」及び「調整点数」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。

(4) 本件要綱，及び本件別表は，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別表の内容の不合理性・不適切性も指摘されているわけでもない。

したがって，本件要綱及び本件別表の内容は，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ない。

特別扱いすることは、特別扱いを受けなかった他の者との関係で、不平等な取り扱いとなる。したがって、処分庁は、自ら定立した基準に拘束されるのであって、それを否定することは、基準が基準として機能せず、法律による行政の理念や平等の理念に悖ることになる。

保育所を利用する市民は、個々人、個々の家庭で、様々な事情を抱えているのは当然である。審査請求人がそうであるように、保育所を利用する者の中には、身体的、精神的に疾患を抱えた者は多数存在する。本件基準は、そのような事情も考慮して定められたものである（保護者の疾病や障害は基本点数で考慮されている。）。

審査請求人の主張する諸事情は理解できるものの、希望する保育所の定員は、いずれも審査請求人よりも高い点数（点を超える者）の者が入所しており、そのため、いずれの保育園も受入可能人数が超過している。この場合において、処分庁が、その者らの入所を認めず、審査請求人の本件児童の入所を認めると、審査請求人よりも点数が高かった者らが入所できず、その者らとの関係で、不平等であるばかりでなく、そのような取扱いは、法律による行政の理念に悖ることになる。他方で、審査請求人は、希望する保育所を変更する等することも可能であって、審査請求人の本件児童について、保育を受ける途を閉ざすものではない。

したがって、処分庁が本件基準に厳格かつ形式的に従い、本件処分を行ったこと、そして、本件基準に従い、審査請求人を特別扱いしなかったことは適切である。

カ 結論

以上のとおり、本件処分は、実体面において適法である。

(2) 本件処分の適法性（手続面）

ア 審査請求人の主張の骨子

審査請求人は、本件処分がなされるにあたり、「〔他に〕優先順位

の高い世帯の児童がいたため」との理由が示されたのみで、具体的な理由が示されていない点を問題視している。これは、本件処分における理由の提示が不十分であるとの主張であると理解することができる。

本件処分は、法を根拠法とし、かつ本件申込み（上記第2の2の変更後の内容のもの、申請行為）に対する拒否処分をするものであるから、行政手続法（平成5年法律第88号）8条の適用がある。

イ 行政手続法第8条と最高裁判所の考え方

(7) 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。ただし、法令に定められた許認可等の要件又は公にされた審査基準が数量的指標その他の客観的指標により明確に定められている場合であって、当該申請がこれらに適合しないことが申請書の記載又は添付書類その他の申請の内容から明らかであるときは、申請者の求めがあったときにこれを示せば足りる。」と定める。

(1) 行政手続法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 本件処分が行政手続法第8条に違反するか否か

(7) 処分庁は、本件処分を行うにあたって、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。以下の理由により、利用可能な施設・事業者をご案内できませんでした。」「(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)」と提示している。

これは、一般通常人の理解を前提とすれば、①審査請求人が希望する保育所にはいずれも受入可能人数という定員があること、②その受入可能人数が超過している場合には、本件要綱及び本件基準をもとに、審査請求人を含む各利用者の「基本点数」と「調整点数」の合計点を集計し、その合計点数が高い者から入所が認められること、③審査請求人の希望した保育所には、審査請求人の点数(□点)よりも高い点数(□点を超える点数)の者らが入所し、その者らで受入可能人数を超過したこと、④したがって、審査請求人は、希望した保育所の入所が認められなかったことと読み取ることができる。

(イ) 「基本点数」及び「調整点数」で考慮される諸要素は、一般に第三者に知られたくない内容を多分に含むものであるし、個々の家庭におけるセンシティブな情報であるから非公開とされている情報である。そうであるのに、処分庁が、処分と同時に、審査請求人に対し、審査請求人の「基本点数」及び「調整点数」の合計点数のほか、自らが利用を希望する保育所に入所することのできた申込者全員の「基本点数」及び「調整点数」の合計点数を提示すれば、審査請求人は、同保育所に入所することのできた他の児童及び保護者等の生活状況、養育状況その他家庭内の状況を容易に推知・推認することができることとなり、同保育所に入所することのできた他の児童及び保護者等のプライバシーと緊張関係をはらむこととなる。

このことは、審査請求人が入所を希望する保育所の受入可能人数が少数であればあるほど顕著である。保育所は地域密着型の施

設で、かつ入所する児童の住居と近接した場所に存在するという性質上、審査請求人と同保育所に入所することのできた児童及びその保護者等は、近隣に居住している者同士であって、お互い知り合いあるいは顔見知りの可能性もあり、そうなれば、上記プライバシーとの緊張関係は顕著である。

そうである以上、本件処分の性質上、処分庁が、本件処分をするのと同時に、審査請求人に対し、自らが利用を希望する保育所に入所することのできた申込者全員の「基本点数」及び「調整点数」の合計点数を提示することは、プライバシー保護の観点から、相当ではないことになる。

かといって、法第24条第3項の利用調整は、全申込者の「基本点数」及び「調整点数」の合計点数の比較の問題であるから、本件処分の性質上、審査請求人の「基本点数」と「調整点数」だけを記載しても意味がないことになる。

したがって、処分庁が、本件処分をするのと同時に、審査請求人に対し、上記(ア)のような記載をすることは、やむを得ないのであって、審査請求人の「基本点数」及び「調整点数」の合計点数のほか、審査請求人が利用を希望する保育所に入所することのできた申込者全員の合計点数を提示すること等、詳細な事実を提示することは、「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」適切ではないことになる。

(り) また、審査請求人は、申込みをする前に、ウェブサイトを利用する等して、本件要綱及び本件基準の内容を閲覧することができる。そして、本件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って、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、審査請求人は、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）」を受領していると考えられ、自らが利用を希望する保育所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、審査請求人が、処分庁から受入人数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十分可能である。

したがって、処分庁から提示された理由が上記(ア)のようなものであったとしても、本件処分の性質上、審査請求人をして、「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」といえる。

(エ) 上記(イ)及び(ウ)の観点を踏まえれば、法第24条第3項に基づく本件処分における理由の提示としては、その性質上、上記(ア)のような記載で足りると考えるのが相当である。

エ 結論

したがって、本件処分は、行政手続法第8条には違反せず、手続面でも違法はない。

第5 調査審議の経過

令和元年7月12日 第1回審議

令和元年8月5日 第2回審議

令和元年9月3日 第3回審議

令和元年10月7日 第4回審議

令和元年11月12日 第5回審議

第6 審査会の判断

1 本件処分の適法性（実体面）

(1) 審査請求人の主張の骨子

審査請求人は、自らは精神疾患を患っており、それによるネグレクトのおそれがあることに加え、近隣に親族はおらず、夫は会社勤めであり子守ができない状況であるのに、本件処分により希望する保育所に本件児童が入所できないのは違法であるという主張であると理解することができる。なお、審査請求人は、本件処分の変更のみを請求しているが、変更を求める前提として、本件処分の取消しの請求をする必要があることから、本件審査請求においては、本件処分の取消しを併せて請求されているものとする。

そこで、以下、本件処分の適法性について検討する。

(2) 法第24条の仕組み等

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条第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。かかる法の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、その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ところ、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項違反になると考えるべきである。

(3) 本件要綱及び本件基準の適法性

ア 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。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（なお、本件要綱第15条は、「福祉事務所長は、申込内容及び保育を必要とする状況を把握するため、申込書、必要書類、保護者との面接又は電話等により審査を行う。」と、同第16条は、「福祉事務所長は、前条の審査のみでは保育を必要とする状況が十分把握できない場合にあっては、実地等により調査を行う。」と規定している。）。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。

神戸市は、本件要綱第18条の規定を受け、本件基準を定めている。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「基本点数」、及びその他の状況に応じた「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。「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育児休暇、④保護者の疾病・障がい、⑤親族の介護・看護、⑥災害復旧、⑦求職活動、⑧就学、その他虐待・DV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。「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きょうだいの状況等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。そして、上記「基本点数」及び「調整点数」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。

イ 本件要綱、及び本件基準は、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。

したがって、本件要綱及び本件基準の内容は、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ない。

(4) 本件処分の適法性

ア 処分庁が、審査請求人に対する本件処分を行うに当たって、本件要綱及び本件基準に準拠することも、また合理的かつ適切なものであって、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ない。

イ 処分庁は、審査請求人の諸要素を本件要綱及び本件基準に適用し、本件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□点、「調整点数」は□点、合計点数□点である。

そして、審査請求人は、この点数を導くにあたっての不合理・不適切を具体的に主張しているわけではない。また、本件処分時において、審査請求人の第1希望の「」、第2希望の「
」、第3希望の「」、第4希望の「
」、第5希望の「」のいずれにおいても、審査請求人の「基本点数」及び「調整点数」の合計点（点）よりも、高い合計点（点を超える点数）の者が入所し、その結果、受入可能人数を超過したことから、審査請求人との関係では、本件処分がなされた。

したがって、処分庁が審査請求人の諸要素を本件要綱及び本件基準に適用し、本件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ない。

(5) 本件要綱及び本件基準外の事情を考慮することはできない

法律による行政の理念を実現するためには、行政が自ら定立した基準を厳格に遵守し、そこに個々の市民の個別・具体的な事情をあてはめて、結論を導き出すことが強く要請されるのであって、行政が自ら定立した基準に従わず、個々の市民の個別・具体的な事情を逐一考慮し、その時々恣意的な判断をすることは許されない。また、行政が自ら定立した基準に従わず、その時々判断で個人を特別扱いすることは、特別扱いを受けなかった他の者との関係で、不平等な取り扱いとなる。したがって、処分庁は、原則として、自ら定立した基準に拘束されるのであって、それを否定することは、基準が基準として機能せず、法律による行政の理念や平等の理念に悖ることになる。

保育所を利用する市民は、個人、個々の家庭で、様々な事情を抱えているのは当然である。審査請求人がそうであるように、保育所を利用する者の中には、身体的、精神的に疾患を抱えた者は多数存在する。本件基準は、そのような事情も考慮して定められたものである（保護者の疾病や障害は基本点数で考慮されている。）。

審査請求人は、自らは精神疾患を患っており、それによるネグレクトのおそれがあることに加え、近隣に親族はおらず、夫は会社勤めであり子守ができない状況であるのに、本件処分により希望する保育所に本件児童が入所できないのは違法であると主張するものの、これらは本件要綱及び本件基準に基づく選考の結果を覆す事由には当たらず、希望する保育所の定員は、いずれも審査請求人よりも高い点数（点を超える者）の者が入所しており、そのため、いずれの保育園も受入可能人数が超過している。この場合において、処分庁が、その者らの入所を認めず、審査請求人の本件児童の入所を認めると、審査請求人よりも点数が高かった者らが入所できず、その者らとの関係で、不平等であるばかりでなく、そのような取り扱いは、法律による行政の理念に悖ることになる。他方で、審査請求人は、希望する保育所を変更する等することも可能であって、審査請求人の本件児童について、保育を受ける途を閉ざすものではない。

したがって、処分庁が本件基準に厳格かつ形式的に従い、本件処分を行ったこと、そして、本件基準に従い、審査請求人を特別扱いしなかったことは違法又は不当とはいえない。

(6) 結論

以上のとおり、本件処分は、実体面において適法である。

2 本件処分の適法性（手続面）

(1) 審査請求人の主張の骨子

審査請求人は、本件処分がなされるにあたり、「〔他に〕優先順位の高い世帯の児童がいたため」との理由が示されたのみで、具体的な理由が示されていない点を問題視している。これは、本件処分における理由の提示が不十分であるとの主張であると理解することができる。

本件処分は、法を根拠法とし、かつ本件申込み（上記第2の2の変更後の内容のもの、申請行為）に対する拒否処分をするものであるから、行政手続法8条の適用がある。

(2) 行政手続法第8条と最高裁判所の考え方

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。ただし、法令に定められた許認可等の要件又は公にされた審査基準が数量的指標その他の客観的指標により明確に定められている場合であって、当該申請がこれらに適合しないことが申請書の記載又は添付書類その他の申請の内容から明らかであるときは、申請者の求めがあったときにこれを示せば足りる。」と定める。

イ 行政手続法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ものでなければならぬ」とされている（最高裁判所昭和60年1月22日判決）。

(3) 本件処分が行政手続法第8条に違反するか否か

ア 処分庁は、本件処分を行うに当たって、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、以下の理由により、利用可能な施設・事業者をご案内できませんでした。」「(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)」と提示している。

これは、一般通常人の理解を前提とすれば、①審査請求人が希望する保育所にはいずれも受入可能人数という定員があること、②その受入可能人数が超過している場合には、本件要綱及び本件基準をもとに、

審査請求人を含む各利用者の「基本点数」と「調整点数」の合計点を集計し、その合計点数が高い者から入所が認められること、③審査請求人の希望した保育所には、審査請求人の点数（点）よりも高い点数（点を超える点数）の者らが入所し、その者らで受入可能人数を超過したこと、④したがって、審査請求人は、希望した保育所の入所が認められなかったことと読み取ることができる。

イ 「基本点数」及び「調整点数」で考慮される諸要素は、一般に第三者に知られたくない内容を多分に含むものであるし、個々の家庭におけるセンシティブな情報であるから非公開とされている情報である。そうであるのに、処分庁が、処分と同時に、審査請求人に対し、自らが利用を希望する保育所に入所することのできた申込者全員の「基本点数」及び「調整点数」の合計点数を提示すれば、審査請求人は、同保育所に入所することのできた他の児童及び保護者等の生活状況、養育状況その他家庭内の状況を容易に推知・推認することができることとなり、同保育所に入所することのできた他の児童及び保護者等のプライバシーと緊張関係をはらむこととなる。

このことは、審査請求人が入所を希望する保育所の受入可能人数が少数であればあるほど顕著である。保育所は地域密着型の施設で、かつ入所する児童の住居と近接した場所に存在するという性質上、審査請求人と同保育所に入所することのできた児童及びその保護者等は、近隣に居住している者同士であって、お互い知り合いあるいは顔見知りの可能性もあり、そうなれば、上記プライバシーとの緊張関係は顕著である。

そうである以上、本件処分の性質上、処分庁が、本件処分をするのと同時に、審査請求人に対し、自らが利用を希望する保育所に入所することのできた申込者全員の「基本点数」及び「調整点数」の合計点数を提示することは、プライバシー保護の観点から、相当ではないことになる。

したがって、処分庁が、本件処分をするのと同時に、審査請求人に対し、審査請求人が利用を希望する保育所に入所することのできた申込者全員の合計点数を提示すること等、詳細な事実を提示することは、「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」適切ではないことになる。

ウ また、審査請求人は、申込みをする前に、ウェブサイトを利用する等して、本件要綱及び本件基準の内容を閲覧することができる。そして、本件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って、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、審査請求人は、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）」を受領していると考えられ、自らが利用を希望する保育所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、審査請求人が、処分庁から受入人数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。

したがって、処分庁から提示された理由が上記アのようなものであったとしても、本件処分の性質上、審査請求人をして、「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。

エ 上記イ及びウの観点を踏まえれば、法第24条第3項に基づく本件処分における理由の提示としては、その性質上、上記アのような記載で

あっても行政手続法第8条に違反するものではないと考えるのが相当である。

(4) 結論

したがって、本件処分は、行政手続法第8条には違反せず、手続面でも違法はない。

4 上記以外の違法性又は不当性についての検討

他に本件処分に違法又は不当な点は認められない。

5 結論

よって、本件処分は違法又は不当であるとはいえないから、本件審査請求は、棄却されるべきである。

第7 付言

- 1 本件審査請求については、上記のとおり棄却されるべきであるが、本件処分の理由の提示について、念のため次のとおり付言する。
- 2 処分庁は、本件処分を行うに当たって、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、以下の理由により、利用可能な施設・事業者をご案内できませんでした。」、「(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)」と提示しており、審査請求人と同様の立場の申込者に対しては同様の提示をしているものと思われる。申込者が利用を希望する保育所に入所することのできた申込者全員の「基本点数」及び「調整点数」の合計点数を提示することは、同保育所に入所することのできた他の児童及び保護者等のプライバシーと緊張関係をはらむこととなるのは上記第6-2-(3)-イのとおりであるが、自身の状況を正確に反映した点数計算がされていることを申込者が確認するために、申込者の「基本点数」及び「調整点数」の合計点数については施設・事業者の利用調整結果通知書に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

委 員 西 上 治