

30墨行審第73号

平成30年12月13日

写

墨田区長

山本 亨 様

墨田区行政不服審査会

会長 磯野 弥生

保育所等利用承諾保留処分に係る審査請求について（答申）

平成30年10月15日付け30墨総法第118号による諮問について、別紙のとおり答申します。

諮問番号：平成30年度諮問第8号

答 申

第1 審査会の結論

墨田区福祉事務所長（以下「処分庁」という。）が平成30年6月14日付けで審査請求人に対して行った保育所利用承諾保留処分（保育施設利用調整結果通知書によるもの。以下「本件処分」という。）についての審査請求は、棄却されるべきである。

第2 審理関係人の主張

1 審査請求人の主張

審査請求人は、審査請求書（平成30年6月28日付け）において以下のとおり主張し、本件処分を取り消し、保育所利用承諾の決定をしよう求めている。

- (1) 審査請求人の妻は、重度の産後うつ症状により育児困難である。審査請求人の妻には、現在希死念慮があり、自殺企図を繰り返しているほか、たびたび審査請求人や審査請求人の子（以下「本件児童」という。）に手を上げそうになる。
- (2) 上記(1)の症状がある中、審査請求人の育児休業は平成30年7月31日までであり、8月からは職場復帰しなければならず、審査請求人の妻と本件児童を自宅に残すことになる。
- (3) 審査請求人の両親は遠方に居住し、審査請求人の妻の両親は双方とも重い疾患を抱えていることから、本件児童の育児を頼ることができない。
- (4) 上記(1)から(3)までの理由のため、本件保育所の利用が認められなければ、審査請求人の妻は治療に専念できないので、再度選考の上、優先的に入所できるよう求める。

2 処分庁の主張

処分庁は、弁明書（平成30年7月17日付け）及び口頭による説明（同年11月9日聴取）において以下のとおり主張し、本件処分に違法又は不当な点はないため、審査請求は棄却されるべきであるとする。

(1) 児童福祉法第24条第1項について

児童福祉法（昭和22年法律第164号。以下「法」という。）第24条第1項は、市町村は、保育を必要とする児童に対して保育所において保育しなければならないと定めている。しかし、現に存する保育所等の入所定員と比較して保育を必要とする児童が複数いる場合には、その全員に対して保育することは不可能である。このような場合、保育を必要とする程度の高い児童から順次保育せざるを得ないというのが実情である。

(2) 利用調整基準に基づく利用調整について

上記(1)の事情を踏まえて、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に関する法律（平成24年法律第67号）による改正後の法附則第73条第1項の規定により読み替えて適用される法第24条第3項及び児童福祉法施行規則（以下「省令」という。）第24条においても、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、利用調整を行うことを認めている。

本件処分は、墨田区保育所等の利用調整等に関する規則（平成27年墨田区規則第21号。以下「区規則」という。）第3条の規定により墨田区長からの委任を受け区規則第5条第1項の規定により定めた区規則別表第1「利用調整基準表」の基準指数及び調整指数（以下「利用調整基準」という。）並びに別表第2「同一の指数の場合の優先順位」の順位（以下「同一指数時優先順位」という。）に基づき、保育所等の利用

に係る利用調整を行ったものである。

(3) 審査請求人の主張について

本件処分について、審査請求人は、前記1(1)から(4)までのとおり主張しているが、墨田区では、利用調整基準及び同一指数時優先順位において、精神障害者保健福祉手帳を保持する者について一定の考慮をしている。

本件の場合、審査請求人が保育施設（入所・転所）申込書（以下「本件申込書」という。）を提出した際に、審査請求人の妻について、精神障害者保健福祉手帳の取得申請中との記載を確認したため、当該手帳を取得した際にはその写しを提出するよう依頼していたが、平成30年7月入所に係る利用調整の時点までに、当該手帳の写しの提出が確認できなかったため、精神障害者保健福祉手帳を保持する場合の調整指数及び同一指数時優先順位を適用しなかった。

第3 審理員意見書の要旨

審理員は、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第42条第2項の規定により、墨田区長（以下「審査庁」という。）に提出した審理員意見書（平成30年10月10日付け）において、本件処分についての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とする。

その理由は、以下のように要約される。

1 利用調整を行うことについて

法第24条第1項は、市町村に、保育所における保育の実施義務を課したものであるが、保育所への入所を希望する全ての児童に対して保育を実施する義務を課したものと解することはできず、利用調整の結果、本件児童が保育所に入所できなかったとしても、同条に違反することにはならない。

2 調整指数及び同一指数時優先順位に審査請求人の妻の病状が不適用だったことについて

審査請求人の妻については、本件申込書に「精神手帳の申請中」との記載が、添付された手紙には「激務により重度のうつ病になってしまい、育児困難」、「自殺企図があり、入院も考慮するほど育児が全くできない状態」といった記載が、併せて提出された病状内容確認書には「現在の症状」として「常時安静を要する」とあり、「患者の状況」として「保育・送迎ともに不可」、「就労不可」とあり、「特記事項」として「時に希死念慮が出没しており、今後入院を要する可能性あり。」との記載がある。

(1) 調整指数の条件番号 8 の適用について

調整指数の条件番号 8 「保護者が基準指数の表の番号 1 8（入院開始日から 1 月以上の入院）に該当することにより保育に当たることができないとき。」については、利用調整が行われた時点までに 1 か月以上入院した事実は認められない。

よって、調整指数の条件番号 8 が適用されなかったことには理由がある。

(2) 調整指数の条件番号 1 9 の適用について

調整指数の条件番号 1 9 「基準指数の類型が就労に該当する保護者が・・・精神障害者保健福祉手帳 1 級から 3 級までのいずれかを保持しているとき。」については、当該手帳のコピーの提出を求めたが、利用調整が行われた時点までに提出されず、当該手帳を保持していた事実は認められない。

よって、調整指数の条件番号 1 9 が適用されなかったことには理由がある。

(3) 調整指数の条件番号 2 6 の適用について

審理員から処分庁への質問書に対する平成 3 0 年 8 月 1 4 日付けの処分庁の回答書によれば、調整指数の条件番号 2 6 「児童福祉等の観点か

ら特に保育の利用が必要であると認められるとき。」については、幅広い解釈及び要望が生じやすい条件であるため、処分庁では「保育施設利用調整（選考）における基準指数等運用指針」（以下「指針」という。）において、適用基準を厳格に定めて運用している。

処分庁の運用によれば、調整指数の条件番号26が適用になるのは、「児童相談所、子育て支援総合センターからの意見書がある場合」のほか、「子ども施設課で特に保育が必要と認められる世帯」として、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律（平成13年法律第31号）第10条に基づく保護命令が発令される場合等、意見書に類するものと判断できるものがある場合に限っており、虐待やDV等の社会的養護に関し高度な専門的知見や調査権限等を有する児童相談所や子育て支援総合センターが発行する意見書等を客観的な判断根拠としている。

利用調整が行われた時点までに指針が求める意見書等の提出はない。

よって、以上の運用から、調整指数の条件番号26が適用されなかったことには理由がある。

(4) 同一指数時優先順位の順位1の適用について

同一指数時優先順位の順位1「緊急性が非常に高く、特別な配慮が必要であると認められるもの」については、本件申込時に審査請求人の妻が本件児童に手を上げるといった事情が判明していたことを関係各証拠から認めることはできないことから、保育を受ける緊急性が非常に高く、特別な配慮が必要であると認められるものとは認められない。

よって、同一指数時優先順位の順位1が適用されなかったことには理由がある。

(5) 同一指数時優先順位の順位4の適用について

同一指数時優先順位の順位4「申込児童と同居する親族が・・・精神障害者保健福祉手帳を保持し・・・ているもの」については、上記(2)で

述べたとおり、利用調整が行われた時点までに当該手帳を保持していた事実は認められない。

よって、同一指数時優先順位の順位 4 が適用されなかったことには理由がある。

3 審査請求人の主張に対する対応について

審理員意見書においては、上記の結論のほかに、以下のとおり付言がなされている。

- (1) 審査請求書の内容や処分庁から審査請求人への現在の家庭状況の聴取内容によれば、虐待のおそれがあるなど保護の緊急性が高い事情が認められることから、審査請求人には子育て支援総合センターへの相談が促されるべきである。
- (2) 調整指数及び同一指数時優先順位が適用されるべく、審査請求人の妻が早急に精神障害者保健福祉手帳を取得することが要請される。

第 4 審査会の判断

1 事案の概要

本件は、審査請求人による保育所の入所申込み（平成 30 年 6 月 7 日付け本件申込書によるもの。）について、処分庁が利用調整を行った結果、平成 30 年 6 月 14 日付けで同年 7 月の入所を保留することと決定した保育所利用承諾保留処分を不服とし、同年 6 月 28 日付けで審査庁に対して審査請求があったものである。

本件処分の理由について、処分庁は、平成 30 年 6 月 14 日付け保育施設利用調整結果通知書において「利用調整基準に基づく優先順位が高い他の児童で定員に達したため」とする一方、審査請求人が提出した本件申込書は平成 30 年 12 月の入所選考まで有効であり、その間に希望する保育所等に空きが生じた場合、利用調整の対象となる旨を明示している。このことからすれば、本件処分は保育所利用承諾に係る一部拒否処分と解する

ことが相当である。

2 本件の争点

審査請求人が主張する本件処分を取り消すべき法的根拠は明らかではないが、審査請求人の主張を要約すると、審査請求人の妻について、重度のうつ症状が出ており、育児が困難な状態であるところ、審査請求人自身は復職しなければならず、またお互いの両親に育児を頼ることもできないことから、再度選考の上、優先的に入所することができるよう求めているものである。

そこで、そもそも保育所の利用申込に対して利用調整を行うこと自体が許されるのか、利用調整を行うとしても、審査請求人の妻の病状など審査請求人の家庭の個別事情に、利用調整における調整指数及び同一指数優先順位を適用できなかったのかという点について順次検討する。

3 利用調整を行うことについて

法第24条第1項は、市町村は、この法律及び子ども・子育て支援法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定めている。

また、同条第2項は、市町村は保育を必要とする児童に対し、認定こども園又は家庭的保育事業等により必要な保育を確保するための措置を講じなければならないと規定している。

一方、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項では、市町村は、保育所等の利用について調整を行うとともに、認定こども園の設置者又は家庭的保育事業等を行う者に対し、同条第2項に規定する児童の利用の要請を行うものとする規定している。これを受けて省令第24条では、市町村は、上記の利用調整を行う場合には、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旨が定められている。

このことは、具体的に保育所等における保育を実施するに当たっては、現に存する施設の数、規模、利用定員の制限等から、入所申込者の希望により定員超過が生じる場合が当然予測され、その場合には、あらかじめ定められた一定基準にのっとりて利用調整を図る必要があり、その様な場合を想定して上記のような規定を設けている。

そうすると、法第24条第1項は、市町村に対し、保育を必要とする児童に対して保育所等における保育を受けさせるべき一般的な義務を課しているものの、保育所等の定員超過等のやむを得ない事由がある場合には、利用調整の必要があることを容認しているものであり、保育所等を利用する必要がある児童について、必ずしも申込者全員に対してその希望する施設のいずれかに入所できるような具体的な権利を保障したものではない。

したがって、個別具体的な事案において、定員超過等のやむを得ない事由がある場合に利用調整を図ることは禁じられていない。

本件処分は、審査請求人が入所を希望した保育所等の入所希望者が募集定員を超えたため、区規則で定められた利用調整基準に従って利用調整を行った結果に基づくものであり、この点において、違法又は不当な点は認められない。

4 審査請求人の妻の病状など審査請求人の家庭の個別事情に調整指数及び同一指数時優先順位が適用されなかったことについて

審査請求人が主張する本件の事情については、利用調整基準の調整指数の条件番号19及び同番号26並びに同一指数時優先順位の順位1及び同順位4が適用される可能性が考えられるので、順次検討する。

なお、調整指数の条件番号8については、審査請求人の妻が入院したとの事実を認めることができないので、同条件は適用されない。

(1) 調整指数の条件番号19の適用について

調整指数の条件番号19は「基準指数の類型が就労に該当する保護者

が・・・精神障害者保健福祉手帳 1 級から 3 級までのいずれかを保持しているとき。」との条件を定める。この点について、審査請求人は、本件申込書に「精神手帳の申請中」と記載しており、これに対して、処分庁は、精神障害者保健福祉手帳を取得した際にはそのコピーを提出するよう依頼していたが、平成 30 年 6 月 13 日に行われた同年 7 月入所に係る利用調整の時点までに、当該手帳のコピーは提出されなかった。したがって、利用調整の時点で調整指数の条件番号 19 に該当する事実を確認できなかったのだから、審査請求人の妻の病状に調整指数の条件番号 19 を適用することはできない。

(2) 調整指数の条件番号 26 の適用について

調整指数の条件番号 26 は「児童福祉等の観点から特に保育の利用が必要であると認められるとき。」との条件を定める。

この条件について、処分庁では指針において適用基準を厳格に定めて運用している。指針には、同条件が適用される場合として「児童相談所、子育て支援総合センターからの意見書がある場合や子ども施設課で特に保育が必要と認められる世帯については、その内容について児童福祉等の観点から加点を検討する」と定められている。そして、後段部分の「子ども施設課で特に保育が必要と認められる」場合については、処分庁では、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律第 10 条に基づく保護命令が発令される場合等、意見書に類するものと判断できるものがある場合に限定して運用している。このような指針による運用は、平成 26 年 9 月 10 日付け府政共生第 859 号内閣府政策統括官（共生社会政策担当）ほか連名通知「子ども・子育て支援法に基づく支給認定等並びに特定教育・保育施設及び特定地域型保育事業者の確認に係る留意事項等について」が保育所等の優先利用に関する基本的な考え方を示しており、そこでは優先利用の対象として考えられる事項として「虐待又は DV のおそれがあることに該当する場合など、社会的養護

が必要な場合」を挙げていることに基づいている。そして、処分庁は、上記通知が指摘する「社会的養護の必要」の判断については、専門的知見や調査権限が必要になることから、そのような権能を有する児童相談所や子育て支援総合センターなどの専門機関の判断や、裁判所の保護命令などこれに準ずる第三者の判断に基づいて検討する運用を行っているものと認められる。このような運用は、専門機関の客観的な判断を尊重し、処分庁の裁量を限定するという点で相応の合理性を認めることができる。

本件においては、指針が定める意見書等は存在せず、本件処分の判断に当たり、調整指数の条件番号26を適用しなかったことはやむを得ない。

(3) 同一指数時優先順位の順位1の適用について

同一指数時優先順位の順位1は「緊急性が非常に高く、特別な配慮が必要であると認められるもの」との項目内容を定めている。この内容についても、指針において運用基準を定めている。指針は、同一指数時優先順位の順位1を適用すべき場合として、「虐待やDVのおそれがある場合など、社会的養護が必要と認められる場合等」と定め、「基準指数がDV・虐待のもの、意見書の提出があったものについて対象とする」と定めている。このような指針の定めは、調整指数の条件番号26と同様、社会的養護の必要性の有無について専門機関の客観的な判断を尊重し、処分庁の裁量を限定する趣旨と認められ、相応の合理性を認めることができる。

本件では、上記(2)のとおり意見書の提出は認められないので、同一指数時優先順位の順位1を適用することはできない。

(4) 同一指数時優先順位の順位4の適用について

同一指数時優先順位の順位4は「申込児童と同居する親族が・・・精神障害者保健福祉手帳を保持し・・・ているもの」との項目内容を定め

る。しかし、上記(1)で述べたとおり、利用調整が行われた時点までに審査請求人の妻が精神障害者保健福祉手帳を保持していた事実を認めることはできない。

したがって、本件処分の判断に当たり、同一指数時優先順位の順位4を適用することはできない。

5 結論

以上のとおり、審査請求人の申立ては、いずれも理由がないから、「第1 審査会の結論」のとおり、本件処分についての審査請求は棄却されるべきである。

6 付言

審査会での議論を踏まえ、指針の取扱いについて、次のとおり付言する。

前記4(2)及び(3)のとおり、調整指数の条件番号26及び同一指数時優先順位の順位1について、処分庁の判断の基礎となったのは指針であるが、この指針は一般に公表されていない。今後は、入所申込者の便宜を図るため、指針を一般に公表するとともに、その具体的な運用等について、適宜な方法で入所申込者に対して説明を行うなどの配慮が求められる。

第5 調査審議の経過

審査会は、本件諮問について、以下のように審査した。

平成30年10月15日	・ 諮問
平成30年11月9日 (第1回審査会)	・ 処分庁から口頭による説明を聴取 ・ 調査審議
平成30年12月3日 (第2回審査会)	・ 調査審議

(答申に関与した委員の氏名)

磯野 弥生、安達 和志、阿部 博道、木ノ内 建造、中野 剛史