

答申書

第1 審査会の結論

審査請求人が平成30年1月24日に提起した、豊田市（以下「処分庁」という。）による平成29年12月18日付け平成29年度こども園等入園保留の決定に関する処分及び平成30年度こども園等入園保留の決定に関する処分（以下「本件処分」という。）は、取り消されるべきである。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

本件処分の取消しを求める。

2 審査請求の理由

- (1) 入園保留の理由を「療育※が必要なため」としているのは不当である。
- (2) 処分庁が「療育が必要な児」を公立の保育所である「こども園」（以下「こども園」という。）に受け入れるか否かを検討する際の指針として定めた「療育が必要な児のこども園での受入れ方針」（以下「本件受入方針」という。）に対して不服である。本件受入方針について、療育が必要であるがこども園を希望する児をどうしたら受け入れることができるのかの方針として検討されていない。
- (3) 就学前は障がい児と健常児とが一緒の場所で同じように過ごせる貴重な場所であり、地域との交流の面でも貴重な時間だと考える。
- (4) 本件受入方針の内容及び療育を理由に入園を保留することは、「第2次豊田市子ども総合計画」の取組項目である「障がい児研修の充実」及び「障がい児保育の推進」の内容と矛盾する。
- (5) 障がいのありのままを受けとめ、自然と手を差し伸べることができる幼児期に健常児と障がい児と一緒に生活することが、障がい者差別の解消の原点である。
- (6) その他の理由については、第6の4にて後述する。

※ 療育…「療育」の概念は多義的で、必ずしも見解の統一に至っていないが、当審査会における本審査事案の審議に当たっては、これを広義にとらえ、障がいを持つ子どもの成長（身体機能の向上も含む）、発達、自立に向けて、その育成をなす活動全般を指す、という見解のもとに行った。

第3 処分庁の弁明の要旨

1 弁明の趣旨

本件審査請求の棄却を求める。

2 弁明の骨子

(1) 本件処分の妥当性について

ア 本件児童の進路について、豊田市こども発達センター（以下「こども発達センター」という。）が主催する豊田市こども発達センター通園施設途中移行児進路検討会（以下「進路検討会」という。）において「医療型児童発達支援センター「たんぽぽ」（以下「たんぽぽ」といい、これに類する療育機関のことを「たんぽぽ等」という。）への継続通園が望ましい」との方針が出されたことに配慮して、処分庁はこども園という集団活動の場ではなく、療育という個別的支援の場で発達を促す方が望ましいと判断されている。

イ 本件児童の障がいの状態から、4歳児及び5歳児の活動に参加可能な状態とは言えず、他の幼児と同じこども園で保育するには安全面の確保ができない。また、保育士による教育・保育の提供であり、専門的な療育を提供することもできない。

ウ 本市では、こども園で提供する障がい児に対する合理的配慮の範囲として、基本的な生活習慣（移動、食事、排せつ、着替え等）や人とのコミュニケーションがある程度自分一人で行える幼児のうち、絵を描く、歌を歌う、工作をする等の活動が苦手な幼児を補助するため、幼児3人に対して保育士1人の補助の対応（以下「加配3：1」という。）を行っている。

この対応は、本市と同規模の中核市の対応も同様であり、これ以上の配慮は保育士にとって過重な負担になる。

(2) 本件受入方針の妥当性について

ア 本件受入方針の記載された文書は、処分庁が本件児童の状態に合わせて作成した文書であり、「実際の受入方針」としては、障がい児がどこで過ごすことが最も望ましいかという観点及び安全確保を含め、こども園での生活は可能かという観点で判断している。

イ 「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（平成25年法律第65号。以下「障害者差別解消法」という。）福祉事業者向けガイドライン」では、乳幼児期における発達支援及び家族支援は重要であるとしており、これらの支援を提供可能な療育機関はたんぽぽ等である。

ウ 進路検討会で「療育が必要である」との結果の場合は、療育という個別的支援の場で発達を促す方が望ましいと考えられるが、それでもなお、保護者がこども園への入所を希望する場合は、施設側の受入能力等により安全面の確保ができるかどうかで受け入れることが可能かどうかを判断し

ている。

エ こども園での保育が可能かどうか次の（ア）から（エ）までの諸点を総合考慮して判断している。

（ア）歩行器などの補助具を使って移動が可能である。

（イ）介助を受けながらも身の回りのことを自分でしようとする。

（ウ）大人の指示がおおむね理解でき、その子なりの手段で伝えようとする。

（エ）他の子に興味があり、まねしようとする姿がある。

（3）障がい児のいる家庭の長時間保育について

ア こども園は、乳幼児の安心・安全を第一優先に考え対応するため、障がいの有無にかかわらず、子どもの状況等から利用に関し保護者に対して協力依頼を行っており、障がい児のいる家庭に対して、必要に応じて保護者の協力を求めることは妥当である。

イ 仮に、障がい児1人に対して1人の介助者が必要な児を希望する子ども園ごとに対応すると仮定した場合、1人に対して5～6人の職員配置が必要となり、体制を整えるのは困難であるため、療育が必要な幼児を抱えながら就労する家庭に対する支援は、別の施策の検討が必要であると判断している。

（4）障がい児と健常児の交流の場について

ア 発達年齢が異なる乳幼児を保護者の協力なく同一保育室で常時交流することは難しい。

イ 乳幼児自身が安全確保をすることは困難なため、乳幼児間の交流に関して配慮が必要であり、こども園で安全な環境を整えることは困難である。

ウ 本市では、平成29年度から、1年間で月1回程度、保護者と幼児が希望するこども園に行き、交流する機会を設けている。

（5）認可外保育施設を利用する場合の補助について

こども園で受入れができないことにより生じる費用に対する補助は行っていない。

（6）障がい児に対する本市の姿勢

ア こども発達センターが実施する保育所等訪問支援事業を活用し、配慮の必要な乳幼児の地域での生活支援に向けて努力してきた。

イ こども発達センターから加配3対1では対応が難しいと助言を受けた幼児（以下「受入れ困難児」という。）を、保護者の協力を得ながら、加配3対1で極力受け入れていく方向で支援している。

近年、以前は受入れ困難児の受入れ可能年齢が5歳児であったものが、3歳児まで広がりつつある中、加配保育士を大幅に増員して対応しているが、一方でこども園における障がい児の受入れ能力も限界を超えてきている現実もある。

ウ 配慮が必要な乳幼児を預かるにも保護者の協力が不可欠であり、また、より高度な療育が必要な乳幼児を療育の専門職がいないこども園で受け入れていくことは、行政判断として適切ではない。

第4 審理員意見書の要旨

1 審理員の意見

次のとおり、本件審査請求には理由がないから、棄却されるべきである。

2 意見の理由

(1) 本件処分の当否について

子ども・子育て支援法（平成24年法律第65号）第33条第1項に規定する応諾義務があるが、本件児童の場合は、後記のとおり「特別な事情」が認められるから、同項の「正当な理由」があり、受入れを拒否できる。

ア 受入態勢との関係

保育士の「加配3：1」での対応を講じてもなお、本件児童の安全を確保できないという処分庁の判断は、以下の理由から合理性が認められる。

(ア) 本件児童は幼児（3歳児以上）の保育の活動に参加可能な状態とはいえ、他の幼児と同じ環境で生活ができない。

(イ) こども園は保育士による教育・保育の提供であり、専門的な療育を提供できないため、専門機関での福祉的支援（療育）が必要である。

イ 進路方針を参酌したことの妥当性

豊田市子ども条例第3条第3項が宣言する「子どもにとって最もよいことは何か」について第一に考え、本件児童がどこで養育を受けることが望ましいかという観点から、進路検討会が評議した結果としての「たんぽぽへの通所が望ましい」との進路方針（以下「本件進路方針」という。）を参酌した。

進路検討会は児童の養育について福祉・保健・教育・医療の専門的知見を有する者により構成されており、本件進路方針は、処分庁を拘束するものではないが、各委員が通園児童の様子を自ら確認し、発達を促進する上で望ましい環境を検討した結果であり、その内容には合理性が認められるため、処分庁がその結論を参酌したことは妥当である。

ウ 障害者差別解消法との適合性

こども園を設置し、運営する市は、保育を行うに当たり各児童に対し安全配慮義務を負うところ、本件処分は慎重に判断した結果、こども園が実施している集団保育の方法によっては安全かつ適切な環境を確保できないこと及び本件進路方針を参酌したことを理由としており、やむを得ない場合と言えるから、不当な差別的取扱いに当たらないと解するのが相当である。

本市は加配3対1での対応が可能である場合にはこれを行っており、同規模中核市も同様の基準であるため、最大でも加配3対1の人的・物的設備を備えたこども園における保育を念頭に置いた上、当該児童がこども園における保育に耐えうるかを判断すれば足りるというべきである。

エ 「第2次豊田市子ども総合計画」における取組項目である障がい児研修の充実及び障がい児保育の推進の進捗状況について

本件処分の当不当を判断するに当たりしん酌すべき事項には当たらない。

(2) 本件受入方針の妥当性について

ア 処分庁は、障がい児の受入れの可否を検討するための指針として「進路検討会において療育との方針が出された乳幼児は、こども発達センターへの通所を原則とする。」(以下「方針1」という。)と「幼児については、乳児と異なり、こども園への通園を認めない。」(以下「方針2」という。)を定立している。

イ 方針1の妥当性

障がい児は、個々の子どもの発達段階に応じて一人ひとりの個性と能力に応じ、丁寧に配慮された支援を行う障がい児本人への発達支援だけでなく、障がい児を養育する家族への家族支援が必要かつ重要であるため、こども園ではなく、こども発達センターへの通所を原則とすることには合理性がある。

ウ 方針2の妥当性

方針2は、こども園の受入能力等に鑑み、他の幼児と同じ環境で生活するに当たって安全面の確保ができるかどうかの判断を基準化したものであり、クラス編成による集団保育を前提に保育士が配置され、加配3対1の対応を行っている中で、乳児か幼児であるかを判断基準とすることには一定の合理性がある。

基準として画一的過ぎるとも思われるが、進路検討会において個別的態様を総合的かつ慎重に検討しており、こども園に当該児童の安全を確保するだけの受入能力がないことについて、相当程度具体的な検討を経ていると思料されるため、不合理とまでは言えない。

エ 以上のとおり、本件受入方針には一定の合理性が認められ、方針の内容が不当とまでは言えない。

(3) 付帯意見

ア 本件処分に係る通知書に記載された入園保留の理由について

行政手続法(平成5年法律第88号)の趣旨に照らせば、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して当該申請が拒否されたかを相手方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が、本件処分の通知書における理由の提示は不十分であると言わざるを得ないので、検

討を要す。

イ 本件処分に係る審査基準について

本件受入方針の記載された文書には、本件児童の具体的な状態が一切記載されておらず「本件児童の状態に合わせ作成した文書」とは認めがたい。また、方針等について、事前に審査請求人の知り得る状態に置かれていたとは認められない。方針等は審査基準という形で明確に定立し、申請に対する適切な処理の確保を図るべきである。

第5 調査審議の経過

審査会の処理経過は以下のとおりである。

平成29年12月28日 審査請求に係る処分

平成30年 1月24日 審査請求

平成30年10月25日 審査庁から諮問受理

平成30年12月 6日 第1回審議

平成30年12月26日 処分庁から追加資料を収受

平成31年 1月 8日 第2回審議

平成31年 1月24日 第3回審議

第6 審査会の判断の理由

1 本件処分の法的性格について

本件処分は、それにより本件児童が事実上「こども園」に入園できないという状態が継続されている上、専門的な審理機関である進路検討会の審議の結果を踏まえての判断であることから、保護者である審査請求人からの入園申請に対し、本件児童の受入れを拒み続けるという判断が表示されているものと評価できる。したがって、この意味で、拒否処分とみるべきである。

2 裁量基準についての検討

(1) 基準設定の必要性

子ども・子育て支援法第33条は、「障害児など特別な支援が必要な子ども」について、市営保育施設の設置者が、支給認定保護者から、当該施設の利用の申込みを受けたときは、「正当な理由」がなければ、これを拒んではならないと規定し処分庁への応諾を義務づけており、処分庁が参考資料として用いている「事業者向けFAQ（よくある質問）」【第7版】（平成27年3月内閣府作成）では、同法第33条の「正当な理由」として、①定員に空きがない場合、②定員を上回る利用の申込みがあった場合、③その他特別な事情がある場合を基本とする旨が述べられており、「正当な理由」の該当性判断を、各保育施設の設置者の合理的な裁量的判断に委ねていると考えられる。

しかしながら、①児童福祉法（昭和22年法律第164号）第24条は、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」等の事由により「保育を必要とする」児童についての「保育」を市町村の義務として規定していること、②子ども・子育て支援法が、「子ども・子育て支援給付その他の子ども及び子どもを養育している者に必要な支援を行い、もって一人一人の子どもが健やかに成長することができる社会の実現に寄与すること」を立法目的（第1条）とし、かつ、「子ども・子育て支援の内容及び水準は、全ての子どもが健やかに成長するように支援するものであって、良質かつ適切なものでなければならない」ことを基本理念とした上で、保育施設が入園を拒否できる場合を、「正当な理由」のある場合に限って、例外的に許容しているといった諸規定の趣旨に鑑みれば、前記内閣府作成の冊子が示すとおり、そのような入園拒否は、「特別な事情」がある場合に限られるというべきであり、豊田市子ども条例第13条、第14条に規定されている「子どもとその家族に気を配り、適切な支援をすること」を実のあるものとするためにも、特定の者を具体的個別的事実関係に基づき入園の許否を決しようとするときには、上記諸規定の趣旨に沿う具体的審査基準を設定してこれを公正かつ合理的に適用すべきである。

また、その裁量基準の設定・運用においては、児童の年齢、障がいの程度、体力等といった医学的評価や、当該児の適切な集団保育の適応性、各施設の入園体制の有無等の評価等（子ども・子育て支援法第2条3項「地域の实情」）においては、専門的な知見と経験をもつ専門機関の判断・評価に委ねざるを得ないことから、そのような専門的判断を下す専門機関（具体的には、進路検討会）の組織について、障害者差別解消法の趣旨も踏まえた上で、合理的な設置・運用基準及び評価と検討の経緯や方法についても、一般的基準を設けておくことが望まれる。

（2）本件についての具体的検討

これを本件についてみるに、そもそも、処分庁においては、こども園への入園申込みに対する審査をなすにあたって、子ども・子育て支援法第33条の規定の趣旨に沿った合理的な具体的審査基準が設定されておらず、進路検討会の設置根拠も不明である。本件処分の理由としては、本件児童については専門的な療育を必要とするところ、こども園では専門的な療育を提供できない旨の抽象的・観念的な説明にとどまっており、この根拠に照らしては、具体的かつ合理的な説明がないため、判断の妥当性について、当行政不服審査会では評価できない。

なるほど、処分庁が設置管理する保育施設では、「こども園で提供する障がい児に対する合理的配慮の範囲として、基本的生活習慣（移動、食事、排せつ、着替え等）や人とのコミュニケーションがある程度自分一人のできる

幼児のうち、絵を描く、歌を歌う、工作をするなどの活動が苦手な幼児を補助するため、幼児3人に対して保育士1人の補助の対応を行っている。」とのことであるから、入園保留処分の審査基準として、加配3対1といった具体的審査基準を採用しているものと認める余地がある。しかしながら、加配3対1との具体的審査基準は、「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」（平成23年12月29日厚生労働省令第63号）が「障がい児4人に対して職員1人」との基準を採用しており、それよりも「手厚い配置」という趣旨から採用されたものであって、本市における具体的妥当性を実証的に検証した上で採用された基準ではない。「障がい児4人に対して職員1人」で対応が可能であるならば、「障がい児1人と、健常児3人の合計4人に対して職員1人」での対応ができないというためには、それなりの合理的根拠が示される必要があることは明らかである。処分庁が現在採用している加配3対1採用の根拠では、児に対する保育を「手厚くする」はずの根拠が、かえって1名の障がい児を保育から排除する論拠として転用されてしまっているものであって、背理といわざるを得ない。したがって、また、処分庁の一応の運用基準としている方針1の運用についても、進路検討会の方針の効力の根拠は審理員の意見書にあるとおり、法的拘束力のない参考意見あるいは通所勧奨にとどまるものであるが、いかなる具体的な検討・審議を経て打ち出された原則であるのかが不明であって、このため、子ども・子育て支援法第33条の規定の趣旨との適合性について、なお疑問を差し挟む余地があるものといわざるを得ない。

もとより、進路検討会においては、しかるべき専門機関で組織され、かつ、相当程度の検討・審理がなされていることが窺われ（「平成29年度 豊田市こども発達センター途中移行進路検討会 会議録」）、本件児童が、食事・排せつ・着脱といった基本的な生活習慣において全面介助を要し、かつ、身体機能においても相当な制約があるといった障がいをもつ児童であることは、当行政不服審査会も承知している。

しかしながら、本市において、加配3対1を具体的審査基準として採用することの妥当性・合理性については、具体的な検討を経ているものではない。

また、処分庁からは、「仮定として、障がい児1人に対して介助者が必要な児を、希望するこども園ごとに対応するとした場合、早朝及び延長並びに基本保育時間それぞれにつき1人の人員確保が必要な上、職員の有給休暇等も顧慮すると、障がい児1人に対し5～6人の職員の配置が必要となり、体制を整えることは困難である。」とも主張されているものの、その趣旨・具体的な根拠は不明確であり、その算定根拠の妥当性について審査する上で必要と思われる検討資料も提示されていない。したがって、少なくとも現時点では、加配3対1を具体的審査基準として採用することの合理性について、

明確な論拠が示されていないといわざるを得ない。

3 審理員の付帯意見について

行政手続法第8条第1項の理由の提示及び第5条第1項の審査基準について問題があったことは、審理員も指摘するところであり、本件処分に付された理由の程度からは、十分な考慮がなされていなかったことも疑われる。

4 その他の審査請求の理由について

審査請求人は、第2の2に記載した審査請求の理由のほか、以下の(1)から(4)についても記載しているが、これらの内容は政策提言であり、本件処分の違法性や不当性に関する事項ではないことから、審査請求の理由には当たらないと解する。

- (1) 療育が必要な児を抱えながら就労をする家庭に対する長時間保育はどう考えるのか。
- (2) 地域園での保育を希望する障がい児、その家族のために是非早急な方針の変更と療育が必要な児の保育環境の整備を望む。
- (3) こども園での受入れが困難な場合は、受け入れてくれた認可外の保育所の保育料の差額分を市が補助する等の対策を願う。
- (4) 障がい児を抱える家族の意見として、こども園での障がい児の受入態勢や環境を整えるよう検討してほしい。

5 結論

以上の意味で、本件処分は、公正な基準及び手続によって、保育施設であるこども園への入園の可否につき判定を受けるべき審査請求人の法的利益を侵害したものとして、当該保留処分は、裁量判断の過程に違法もしくは取り消すべき不当性があるものというべきである。

豊田市行政不服審査会

会長 北見 宏介

委員 北口 雅章

委員 近藤 教昭

委員 竹内 千賀子

委員 野村 勝美