

諮問番号 令和3年諮問第1号、同第2号

答申番号 令和3年答申第1号

答 申 書

第1 答申の結論

審査請求人の本件各審査請求は却下されるべきである。

第2 事案の概要

- 1 審査請求人は、東大阪市内において児童を養育する親権者であり、本件との関係ではいずれも令和元年●月●日生まれの双子を養育している（以下「本件各児童」という。）。
- 2 審査請求人は、令和元年12月4日、東大阪市長に対し、本件各児童について施設型給付費・地域型保育給付費等の支給認定を申請するとともに保育施設への入所申込みを行った（以下、これら支給認定の申請及び入所申込みを総称して「本件各申請」という。）。審査請求人による保育施設への入所申込みにおいては、いずれも令和2年4月1日から本件各児童の小学校入学前までの入所を希望するとされ、入所を希望する保育施設として同市内に所在する●●●●が第1希望、●●●●が第2希望、●●●●が第3希望とされていた（その後、審査請求人より提出された同年2月7日付「入所希望施設変更届」により、第2希望と第3希望の施設を入れ替えるものとされた。）。
- 3 東大阪市長（以下「本件処分庁」という。）が令和2年4月1日からの保育施設への入所希望者を募集したところ、本件各児童と同じ0歳児については、前記の3保育施設いずれについても入所可能数を上回る入所希望者があった（●●●●については入所可能者数が10名のところ入所希望者が44名、●●●●については入所可能者数が4名のところ入所希望者が25名、●●●●については入所

可能者数が9名のところ入所希望者が47名。いずれも本件各児童にかかる本件各申請を含んだ数である。)。そこで、本件処分庁は、児童福祉法第24条第3項及び東大阪市保育の利用等に関する規則第4条に基づき利用調整を行うこととし（以下「本件利用調整」という。）、個々の入所希望者に対し令和2年度保育施設入所選考基準をあてはめたところ、本件各児童にかかる本件各申請は前記の3保育施設のいずれについても入所可能者の枠内に入らなかったことから、本件処分庁は本件各児童による保育施設の利用を不可とすることとし、審査請求人に対し同年2月28日付で「子どものための教育・保育給付利用調整結果（利用不可）」に関する処分を行った（以下「本件各処分」という。）。

- 4 審査請求人は、令和2年2月29日、本件各処分を知り、これらを不服として同年3月4日付で本件各処分の取消しを求める審査請求を行った（以下「本件各審査請求」という。）。

第3 審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

- (1) 憲法第13条、第14条、第25条、子ども・子育て支援法第3条第1項、児童福祉法第24条第1項、同条第2項違反

本件各児童はいずれも保育を必要とする児童であるにもかかわらず、保育所、認定こども園を利用不可との処分を受けたため、保育を受ける権利や子どもの健やかな成長のための適切な環境が侵害され、利用可となった児童との間での不平等が生じる。また、審査請求人も、保育所、認定こども園を利用する権利を侵害され、就労が困難になるなどして困窮する。

- (2) 子ども・子育て支援法第3条第1項、児童福祉法第24条第7項違反

本件各児童は双子であり、2名同時の申込みであったが、保育施設入所選考において配慮されなかった。双子の養育は保護者の精神的、物理的な負担（時

間、金銭等)が大きく、外出準備及び保育施設への送迎には多くの時間を要するため、子どもの健やかな成長のための適切な環境を保護し、審査請求人の就労時間については収入を確保するためには、本件各児童が自宅近隣の保育所、認定こども園へ入所する必要があるが、双子であることが配慮されず利用不可とされたことで、子ども及びその保護者が置かれている環境に応じた保育及び支援が本件各児童と審査請求人に対してなされない。

(3) 障害者基本法第17条第1項違反

本件各児童の家族に障害児がいる旨を「施設型給付費・地域型保育給付費等教育・保育給付認定申請書兼保育施設入所申込書」に記載したにもかかわらず、保育施設入所選考において配慮されなかった。前記のとおり本件各児童は双子であり、双子の養育には多くの時間を要するが、本件各児童が自宅近隣の保育所、認定こども園を利用不可とされたことで遠方の保育施設の利用を余儀なくされ、障害児の療育時間についても不足する。

(4) 憲法第13条、第25条、第27条違反

本件各児童の家庭に小学生以下の子どもが4人いる旨を「施設型給付費・地域型保育給付費等教育・保育給付認定申請書兼保育施設入所申込書」に記載したにもかかわらず、保育施設入所選考において配慮されなかった。審査請求人は子ども4人の養育のために早急に就労して収入を確保する必要があるにもかかわらず、本件各児童が保育所、認定こども園を利用不可とされたことで審査請求人の就労が困難となる。

(5) 行政手続法第5条第2項、第8条違反

審査請求人の、本件各児童は双子であり2名同時の申込みであること、本件各児童の家庭に障害児がいること及び審査請求人の配偶者が単身赴任している

ことといった事実は、いずれも児童福祉法第24条にいう「保育を必要とする」事情であるが、本件処分庁は、保育施設入所選考基準の特記事項において「家庭状況等、特別な事情がある場合は、選考において配慮することができる」と抽象的に記載するにとどまった。また、本件処分庁は、前記のような事実を「特別な事情」として選考において配慮しなかったが、その理由を本件各処分の通知に記載しなかった。

2 処分庁の主張

(1) 本件利用調整の適法性

本件各処分にあたり、本件各児童の主たる保護者である審査請求人が就労中（育児休業中）であるという事実から保育を必要とする事由を満たしているが、入所を希望したいずれの0歳児クラスにおいても入所できる児童数を上回る希望者があったため利用調整を行ったものである。

利用調整は児童福祉法第24条において「児童について保育を必要とする場合は保育所において保育しなければならない。」とする一方で「保育の需要に足りる保育所が不足し、又は不足するおそれがある場合等には利用調整を行うこと。」と定められていることに基づいて実施したものであり、その結果として保育の必要はあるが保育施設への入所が認められない者が生じることはやむを得ない。また、令和2年度保育施設入所選考基準において「双子が同時に申し込むこと。」「対象児童の家庭に障害児がいること。」「小学生以下の子どもが4人いること。」及び「配偶者が単身赴任していること。」が基礎指数及び調整指数において加点の対象とならないことはウェブサイト等本市広報媒体にて周知しているところである。

(2) 本件利用調整の内容

ア 本件各児童の保育施設入所選考基準に基づく選考指数

選考にあたり、保育を必要とする事由の高低の判断基準として、「保育施設入所選考基準」を設けており、保育の必要性の高い順に選考指数を付している。本件各児童については、入所関係書類から主たる保育者である審査請求人が週5日40時間の就労（育児休業中）であるという事実から基礎点数を82点、調整指数なし、選考指数を82点とした。

イ ●●●●の利用調整

第1希望である●●●●の0歳児クラスについては、入所可能数10名に対して申込者は44名であった。入所決定をした10名の選考指数についてはいずれも94点から82点の者であり、82点の者についてはすべて当該施設を第1希望として申請していた。82点の者については主たる保育者の就労時間等、本件各児童より保育の必要性が高かった。選考の結果、本件各児童より選考指数の高い児童及び保育の必要性の高い児童が入所可能数を占めたため、入所には至らなかった。

ウ ●●●●の利用調整

第2希望である●●●●の0歳児クラスについては、入所可能数4名に対して申込者は25名であった。入所決定をした4名の選考指数についてはいずれも120点から82点の者であり、いずれも当該施設を第1希望として申請していた。選考の結果、本件各児童より選考指数の高いもしくは優先すべき児童が入所可能数を占めたため、入所には至らなかった。

エ ●●●●の利用調整

第3希望である●●●●の0歳児クラスについては、入所可能数9名に対して申込者は47名であった。入所決定をした9名の選考指数については94点から82点の者であり、82点の者については主たる保育者の就労時間

等、本件各児童より保育の必要性が高かった。選考の結果、本件各児童より選考指数の高い児童及び保育の必要性の高い児童が入所可能数を占めたため、入所には至らなかった。

(3) 結論

本件各児童についても保育を必要とする事由は十分認められるものであるが、利用調整は保育施設入所選考基準に基づいて行ったものであり、ある保育施設において入所できる児童数を上回る入所希望があった場合、利用調整を行い保育する必要性の高い児童から利用可とすることはやむを得ないものである。

以上のように本件各児童についての利用調整は適正に実施したものであり、保育施設利用調整不許可処分を取り消すべき理由はない。

第4 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

本件審査請求は棄却されるべきである。

2 審理員意見書の理由

(1) 憲法違反の主張について

ア 憲法第13条違反の主張について

審査請求人は憲法第13条違反をいうが、保育施設を利用する権利が同条によって保障されていると解することは困難である。

イ 憲法第14条第1項違反の主張について

憲法第14条は、合理的な理由のない差別を禁止する趣旨であるところ、保育施設について入所可能者数を上回る入所希望者があった場合に保育を受ける必要性の高い児童から優先的に保育所等を利用することができるよう、利用

調整として一定の選考基準を定めてあてはめて運用することは合理的なものであり、そのような運用の結果なされた本件各処分は同条第1項に違反しない。

ウ 憲法第25条違反の主張について

審査請求人は憲法第25条違反をいうが、同条を具体化したものが児童福祉法及び子ども・子育て支援法であるから、これら法律違反については後述する。

エ 憲法第27条違反の主張について

憲法第27条は、国民に労働の機会を提供する政治的な義務を課したもので、国民に具体的な権利を保障したものではないから、本件各処分が同条に違反するとはいえない。

(2) 児童福祉法及び子ども・子育て支援法違反の主張について

児童福祉法第24条は、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には利用調整を行うことを許容しているので（同条第3項）、同法は、利用調整が行われること及びその結果として保育の必要はあるが保育施設への入所が認められない者が生じることは容認している。また、利用調整に際して考慮すべき事由に関しては同法に特に規定がないので、どのような基準により判断すべきかは各市町村の合理的な裁量に委ねられている。この点、本件選考基準は合理的なものであり、これをあてはめてなされた本件各処分は同法に違反するものではない。

また、審査請求人のいう子ども・子育て支援法第3条第1項は、同法を施行するための市町村の責務を定めたものであるから、本件各児童が保育を受けられないことが直ちに同条項に違反するものではない。

(3) 障害者基本法違反の主張について

審査請求人のいう障害者基本法第17条第1項は、国、地方公共団体に、障害者である子どもが可能な限りその身近な場所において療育等を受けられるような施策を講じることを義務付けたものであり、同条項によって直接国民に具体的な権利が生じるものではないので、本件各処分は同条項に違反しない。

第5 調査審議の経過

- 1 令和2年2月28日 本件処分庁が審査請求人に対し本件各処分を通知。
- 2 令和2年3月4日 審査請求人より本件各審査請求。
- 3 令和2年11月24日 審理員が審査庁に対し審理員意見書を提出。
- 4 令和3年1月25日 令和3年度からの保育施設の利用について、本件処分庁が入所にかかる利用調整を行った結果、審査請求人に対し、本件各児童のいずれについても第1希望の施設（●●●●）について利用可とする処分（利用期間は令和3年4月1日から令和8年3月31日まで）を行い、令和3年1月25日付で「子どものための教育・保育給付利用調整結果通知書（利用可）」を通知する。
- 5 令和3年2月12日 審査庁より当審査会に諮問。
- 6 令和3年4月1日 前記4の処分に基づき、本件各児童が●●●●へ入所する。
- 7 令和3年4月7日 当審査会の第9回審査会開催（本件各処分の審理としては第1回）。
- 8 令和3年4月30日 当審査会の第10回審査会開催（本件各処分の審理としては第2回）。

第6 当審査会の判断

- 1 本件各審査請求の申立ての利益について

本件各審査請求においては、前記「第5 調査審議の経過」記載のとおり、審査請求後の令和3年1月に至って本件各児童のいずれについても当初第1希望と

していた施設への入所を認める旨の処分がなされ、4月1日より実際に入所している。そこで、その後も本件各審査請求に申立ての利益があるかどうかにつき判断する。

思うに、審査請求の制度は、審査請求人に対し法律上保護された権利又は利益が当該処分によって侵害されている場合に、その侵害を除去して権利又は利益の実現を求めるものであるから、当該処分を取り消さなければ権利又は利益が実現されない場合であれば格別、そうでない場合には審査請求の制度を利用する実益がない。とすれば、審査請求を申し立てた後の事情変更により、当該処分を取り消すまでもなく権利又は利益が実現されるに至った場合は、審査請求の制度を利用する実益がないので、それ以後、審査請求は申立ての利益を欠いた不適法なものになるというべきである。

本件についてこれをみると、審査請求の申立てから約10か月が経過した令和3年1月に至ってはあつたが、本件各児童のいずれについても当初第1希望としていた施設への入所を認める旨の処分がなされ、これに基づいて同年4月1日には実際に入所したというのであるから、この入所によって本件各児童はいずれも児童福祉法第24条第2項にいう必要な保育が確保される状態となったというべきである。とすれば、これによって審査請求人については法律上保護された権利又は利益が実現されるに至ったのであるから、それ以後、本件各審査請求は申立ての利益を欠いた不適法なものとして却下されるべきである。

2 結論

以上により、本件各審査請求は不適法であるから、その余の争点については判断するまでもなく却下されるべきである。

第7 付言事項

なお、審査会の判断は上記の通りであるが、審査請求人の主張や審理の経過に

鑑みて職権で次のとおり付言する。

1 保育施設入所選考基準の明確化について

本件において処分庁が利用調整のために用いた「保育施設入所選考基準」は、これをあてはめた結果、選考指数が同じ者が複数生じ、かつ、その者らの入所を希望する施設が重複しているために入所することができる者とそうでない者とが生じる場合において、申込者の事情のうち、どのような事情が選考基準のどの要素にあてはまるのか、またどの要素がどのような順序で適用されればそのような結論に至るのかがやや分かりづらい面がある。

そこで、処分庁におかれては、前記選考基準につき、どのような事情が基準中のどの要素にあてはまるのか、またどの要素がどのような順序で適用されてその結論に至るのかということ申請者において分かりやすく理解し得るよう、その明確化に努められたい。

2 保育施設入所選考基準の見直しについて

本件において、審査請求人は、双子につき同時に入所の申請をしていること、本件各児童以外に障害児を養育していること、小学生以下の子どもが4人いること及び配偶者が単身赴任中であること等を挙げて保育の必要性の根拠としている。この点、現在の東大阪市の保育施設入所選考基準においては、これらの事情はいずれも施設入所を認めるべき積極的な事情とはされていないものの、いずれも保育の必要性を裏付ける事情としてはもともと考えられる部分もある。

そこで、処分庁におかれては、附属機関である東大阪市子ども・子育て会議において有識者の意見を聞くなど、前記選考基準につき、盛り込むべき要素として欠けているものがないかどうか検討し、もしそれがあつた場合には見直しを考えられたい。

3 本件各審査請求の審理期間について

本件においては、審査請求がなされてから本審査会に諮問がなされるまで以下のように11か月が経過している。

- (1) 令和2年3月9日 審査庁より審理員の指名。
- (2) 令和2年3月11日 審査庁より審査請求人に対し審理員を指名した旨の通知を送付するとともに、本件処分庁に対し審査請求書等を送付。
- (3) 令和2年5月1日 審理員より本件処分庁に対し弁明書の提出を要求。
- (4) 令和2年5月17日 本件処分庁より審理員に対し弁明書を提出。
- (5) 令和2年6月19日 審理員より審査請求人に対し弁明書を送付し、反論書の提出期限を通知。
- (6) 令和2年7月15日 審査請求人より審理員に対し反論書を提出。
- (7) 令和2年11月24日 審理員が審査庁に対し審理員意見書を提出。
- (8) 令和3年2月12日 審査庁より当審査会に諮問。

この点、審査請求がなされた令和2年3月ころより、本邦内において新型コロナウイルス感染症がまん延したため、本市においても行政需要が急増し、特に本件各審査請求への対応にあたる審査庁は保育施設での感染症対策のため多忙を極めたであろうことから、そのこともあって本件各審査請求の審理に時間を要したことは想像されるところではある。しかし他方で、子どもが保育施設への入所を認められない保護者は審査請求により早急な救済を必要としており、行政不服審査法も迅速な審理を要求していることから（同法第1条第1項）、本件において口頭意見陳述が実施されなかったにもかかわらず諮問までに11か月を要したのは時間を費やし過ぎているきらいがある（審理の迅速な進行は、審査請求人も反論書において求めているところであるが、審理に時間を要したことにつき本件処分庁からは合理的な説明がなされていない。）。今後の事件処理においては速やかな進行に留意されたい。

なお、本市においては、市の幹部職員が審理員を務めて審理を行い審理員意見書を作成しているが、このような不定期にしか発生しない業務が本来の業務と並行して処理されていることも、特に今回の新型コロナウイルス禍のような非常時には審理遅延を招く一因となっているものと思われる。とすれば、本市におかれましては、今後は例えば審理員を外部の弁護士等、法的問題の処理に精通した者を活用すること等を含め、迅速な審理手続を確保できる体制の整備を検討されたい。

令和3年5月21日

東大阪市行政不服審査会

会長 上 崎 哉

委員 松 井 淑 子

委員 八 木 正 雄

以 上