

平成31年3月11日答申
事件番号 平成30年(審)第1号
審査請求人 ○○○○ ○○○○
処分庁 大田区長 松原忠義

答 申 書

第1 答申の趣旨

大田区長(以下「処分庁」という。)が審査請求人○○○○に対して行った平成30年3月8日付け学童保育室利用不承認決定処分(以下「本件処分」という。)は、障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律(以下「障害者差別解消法」という。)7条2項に反し違法であるので、取り消すべきである。

第2 事案の概要及び前提事実等

1 事案の概要

本件は、○○の障害及び○○の持病等を有する児童の母親が、処分庁に対し、児童福祉法6条の3第2項が規定する放課後児童健全育成事業として大田区が定める大田区学童保育の実施等に関する条例(以下「本件条例」という。)に基づき児童館における学童保育の利用の申請をしたところ、処分庁が利用申請を不承認とする処分(本件処分)をしたことから、上記児童の両親が本件処分を不服として審査請求を行う事案である。

2 法令及び要領の定め

(1) 障害者差別解消法

1 条

この法律は、障害者基本法(昭和45年法律第84号)の基本的な理念にのっとり、全ての障害者が、障害者でない者と等しく、基本的人権を享有する個人としてその尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい生活を保障される権利を有することを踏まえ、障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本的な事項、行政機関等及び事業者における障害を理由とする差別を解消するための措置等を定めることにより、障害を理由とする差

別の解消を推進し、もって全ての国民が、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現に資することを目的とする。

7条

行政機関等は、その事務又は事業を行うに当たり、障害を理由として障害者でない者と不当な差別的取扱いをすることにより、障害者の権利利益を侵害してはならない。

- 2 行政機関等は、その事務又は事業を行うに当たり、障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があった場合において、その実施に伴う負担が過重でないときは、障害者の権利利益を侵害することとならないよう、当該障害者の性別、年齢及び障害の状態に応じて、社会的障壁の除去の実施について必要かつ合理的な配慮をしなければならない。

(2) 本件条例

2条1項

区は、保護者が労働等により昼間家庭にいない児童に、遊びと生活の場を与えて、その健全な育成を図るため、児童福祉法（昭和22年法律第164号）第6条の3第2項に規定する放課後児童健全育成事業として学童保育事業（以下「学童保育」という。）を実施する。

4条

学童保育を利用できる者は、区内に在住し、又は在学する小学校の児童で、その保護者が労働等により昼間家庭にいないものとする。

5条

児童に学童保育を利用させようとする保護者は、区長に利用の申請をし、その承認を受けなければならない。

6条

次の各号のいずれかに該当するときは、区長は、学童保育の利用を承認しない。

- (1) 設備その他の理由により、施設に余裕がないとき。
- (2) 利用しようとする児童が疾病その他の事由により、集団生活に適さないと認められるとき。
- (3) 前2号に掲げるもののほか、学童保育を実施する上で支障

があると認めるとき。

(3) 大田区学童保育における要支援児受入れに関する実施要領
(平成30年5月25日改正前のもの)

2条

対象児童は、利用開始時において次の各号に該当するものとする。

- (1) 学童保育の利用資格があること。
 - (2) 実施の施設において、通所（保護者等の介助を伴う場合を含む）ができ、健常児とともに保育することが可能であること。
- 2 学童保育時間内に医療行為等専門的措置を必要とする児童はこのかぎりでない。

3 前提事実

(1) 本件児童及び審査請求人ら

〇〇〇〇（以下「本件児童」という。）は平成〇年〇月〇日生（本件処分時満〇歳）の〇〇児童であり、平成30年4月、大田区立〇〇小学校に就学した者である。また、本件児童は、〇〇の障害及び〇〇の持病を有しており、身体障害者手帳（3級）及び愛の手帳（3度）の交付を受けている。

審査請求人〇〇〇〇は本件児童の父であり、審査請求人〇〇〇〇は、本件児童の母である。

(2) 本件申請

審査請求人〇〇〇〇は、平成29年12月5日、処分庁に対し、本件条例5条に基づき、本件児童につき〇〇児童館（以下「本件児童館」という。）を第1希望とし、第2希望を〇〇放課後ひろばとして、平成30年度の学童保育の利用を申請した（以下「本件申請」という。）。

(3) 本件処分

処分庁は、本件申請に対し、平成30年3月8日、不承認の理由について、「平成30年度学童保育利用申請の結果について」と題する書面を付して、本件申請を承認しないという処分をした（本件処分）。

この書面には、「〇〇〇〇様の学童保育利用について、『大田区学童保育における要支援児受入れに関する実施要領』第2条

の各号に該当するか、第6条第1項の各号に掲げる事項について審査を行いました。その結果、お子様の身体面、生活面の大部分において常時支援が必要であり、また、現在のコミュニケーション能力では、学童保育の集団生活に必要な子ども同士の遊びや生活の場の共有が困難であると考えます。従って、学童保育の利用は適さないと判断し、不承認（学童保育の実施等に関する条例第6条第2号）となりました。

残念な結果ではございますが、学童保育の環境では、お子様への対応と安全の確保に限界があります。障害をお持ちのお子様向けの福祉サービスのご相談をご検討いただければ幸いです。なにとぞご理解をいただきたくお願い申し上げます。」との記載がある。

(4) 本件審査請求

審査請求人らは、平成30年6月4日、大田区長（以下、この意味での大田区長につき「**審査庁**」という。）に対し、本件処分を不服として、(1)不承認の具体的理由が明らかでない、及び(2)障害者差別の疑念を理由とし、本件処分を取り消す旨の裁決を求めて審査請求（以下「**本件審査請求**」という。）を行った。

(5) 弁明書及び証拠書類の提出

処分庁は、平成30年6月27日、大田区審理員（以下「**審理員**」という。）に対し、弁明書及び証拠書類を提出した。

(6) 反論書の提出

審査請求人らは、平成30年7月17日、審査庁に対し、反論書を提出した。

(7) 質問書の送付及び回答

審理員は、平成30年7月19日、処分庁に対し、質問書を送付した。

処分庁は、平成30年7月26日、審理員に対し、この質問書に対する回答書を提出した。

(8) 口頭意見陳述

審理員は、平成30年7月27日、審査請求人ら及び処分庁担当者が出席した上で、これらの者による口頭意見陳述を受けた。

(9) 審理員意見書

審理員は、平成30年10月22日、審査庁に対し、本件処分に

違法性はなく、これが不当であるともいえないとして本件審査請求を棄却すべきであるとの審理員意見書を提出した。

(10) 諮問

審査庁は、平成30年11月26日、大田区行政不服審査会（以下「**当審査会**」という。）に対し、本件審査請求につき諮問を行った。

第3 本件の争点

- 1 本件処分に理由付記の不備があるか(争点1)
- 2 本件処分は障害者差別解消法に反し違法又は不当か(争点2)

第4 争点に関する審査関係人の主張及び審理員の意見の要旨

- 1 本件処分に理由付記の不備があるか(争点1)

(1) 審査請求人らの主張の要旨

本件処分の別紙「平成30年度学童保育利用申請の結果について」には、「〇〇〇〇様の学童保育利用について、『大田区学童保育における要支援児受入れに関する実施要領』第2条の各号に該当するか、第6条第1項の各号に掲げる事項について審査を行いました。その結果、お子様の身体面、生活面の大部分において常時支援が必要であり、また、現在のコミュニケーション能力では、学童保育の集団生活に必要な子ども同士の遊びや生活の場の共有が困難であると考えます。従って、学童保育の利用は適さないと判断し、不承認（学童保育の実施等に関する条例第6条第2号）となりました。」との記載があるところ、この記載では、どの規定に定められた要件を具体的にみたしていないのかが不明であり、本件処分には理由付記の不備があるので、行政手続法8条に反し違法である。

(2) 処分庁の主張の要旨

本件処分において理由の記載に欠けるところはない。

処分庁は、平成30年3月1日、審査請求人〇〇〇〇と面談を行い、保育園で観察した本件児童の行動に基づき、本件児童の状態について説明を行った。併せて、処分庁は、本件児童自身による安全確保の困難さや、児童福祉法6条の2の2第4項に基づく放課後等デイサービスについても説明した。

また、本件処分と同日付けで理由を丁寧に説明するため「平成30年度学童保育利用申請の結果について」を送付した。

更に、平成30年3月27日には理由を説明するため面談の機会を設け、本件児童の身体面、生活面の大部分において常時支援を必要とし、安全の確保や学童保育における集団生活に必要な子ども同士の遊びや生活の場の共有が困難であると判断したため不承認とした旨回答した。

(3) 審理員の意見の要旨

不承認の理由として、本件条例6条2号を挙げ、「お子様の身体面、生活面の大部分において常時支援が必要」「現在のコミュニケーション能力では、学童保育の集団生活に必要な子ども同士の遊びや生活の場の共有が困難」という事実評価を挙げているので、行政手続法8条が求める処分理由の記載として、足りないとはいえない。

2 本件処分は障害者差別解消法に反し違法又は不当か（争点2）

(1) 審査請求人らの主張の要旨

処分庁は、「コミュニケーション能力の欠如」「1対1の対応は学童の場として適切でない」ことを理由としているのみで、その他の具体的な排除理由が見当たらないことから、本件処分は障害者差別解消法3条、5条及び7条に違反するので違法である。

(2) 処分庁の主張の要旨

本件条例6条2号では、利用しようとする児童が疾病その他の事由により、集団生活に適さないと認められるときには、区長は、学童保育の利用を承認しないものとしている。この規定は、学童保育を必要とする児童が安全に健全育成の場である学童保育室を利用できるよう、区として責任を持った事業運営を行うためにやむを得ないものである。

障害者差別解消法では、不当な差別的取扱いに当たらない正当な理由の判断の視点として、障害者に対して、障害を理由として各種機会の提供を拒否するなどの取扱いが、客観的にみて正当な目的の下で行われたものであり、その目的に照らしてやむを得ないといえる場合であるとしている。

要支援児審査委員会は、本件申請の審査において、児童の健

全育成の指導にあたり、職員による常時1対1対応がなければ、本件児童の行動や危険回避を確保することが困難であること、また、多数の児童が活発に遊ぶ児童館において、安全確保に万全を期することは困難であること、加えて、本件児童が気持ちや考えを児童館職員や他の学童保育児童に伝えたり、受け止めたりすることがきわめて困難であり、学童保育事業の内容である主体的な遊びや生活を行うために必要となる、集団の中での自律的な子ども同士の関わりが難しいこと等により、本件条例6条2号に該当すると判断したものである。

また、要支援児審査委員会は、障害者差別解消法の観点からは、本件申請につき不承認とする旨の判断は、本件児童の身体状況等に鑑み、学童保育制度の目的を達成できない上、本件児童の安全を図るという正当な目的の下で行われたものであり、不当な差別的取扱いには該当しないものであり、本件児童への配慮が、本件児童のみに対する危険回避、日常生活のケアに及ぶことになり、学童保育事業の制度の目的・内容・機能を本質的に変更することにつながるため、過重な負担に相当するものであると判断した。

なお、要支援児審査委員会は、加えて、本件児童の放課後の居場所として、「遊びと生活の場を与えて、児童の健全な育成を行う」場所である学童保育ではなく、「生活能力向上のための訓練等を継続的に提供する事により、学校教育と相まって障害児の自立を促進」する放課後等デイサービスなど代替措置について、案内していくことが適切であると判断した。

上記の理由で要支援児審査委員会が本件申請について不承認と判断したことから、処分庁は同様に不承認と決定し本件処分を行ったものであり、本件処分は違法又は不当ではない。

(3) 審理員の意見の要旨

本件申請を承認することにより本件児童を学童保育において受け入れるためには、(専従する職員が2名必要か否かはともかく)職員2名の確保が必要となると考えられる。〇〇児童館においては、定員数に比べ在籍児数が半分以下の状況であり、職員の増員は、1名で足りる可能性もあるが、そのような場合でも年間220万円程度の財政負担が発生する。職員2名による個

別支援体制の整備は、少人数で運営している現状の学童保育の体制と比べても非常に大きな体制整備となり、運営する処分庁にとって、「負担が過重」な場合に当たる。

過重な負担のない範囲で本件児童を学童保育において受け入れようとするれば、本件条例6条2号の「利用しようとする児童が疾病その他の事由により、集団生活に適さない」こととなる。

したがって、その余の点の検討をするまでもなく、本件児童の学童保育の利用を不承認としたことは適法であって、不当でもない。

第5 調査審議の経過

当審査会は、平成30年11月26日付けで審査庁である大田区長から行政不服審査法43条1項、同法81条1項、大田区行政不服審査法施行条例2条の規定に基づく諮問を受け、同年12月17日、平成31年1月25日、同年2月14日及び同年3月11日に開催された審査会において、調査審議した。

第6 答申の理由

1 争点1（本件処分に理由付記の不備があるか）について

(1) 審理員の意見

審理員は、上記前提事実の下、「お子様の身体面、生活面の大部分において常時支援が必要」「現在のコミュニケーション能力では、学童保育の集団生活に必要な子ども同士の遊びや生活の場の共有が困難」という事実評価を挙げているので、行政手続法8条が求める処分理由の記載として、足りないとはいえないとした。

(2) 行政手続法8条1項本文の趣旨

しかしながら、審理員の意見における上記理由及び結論は是認することができない。その理由は次のとおりである。

そもそも、行政手続法8条1項本文が、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に同時にその理由を申請者に示さなければならないとしているのは、申請者の求めた許認可等を拒否するという処分の性質に鑑み、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理

由を申請者に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨に出たものと解される。そして、同項本文に基づいてどの程度の理由を提示すべきかは、上記のような同項本文の趣旨に照らし、拒否する処分の根拠法令の規定内容、拒否する処分に係る処分基準の存否及び内容、拒否する処分の性質及び内容、拒否する処分の原因となる事実関係の内容等を総合考慮してこれを決定すべきである(最高裁昭和60年1月22日判決民集39巻1号1頁、行政手続法14条1項本文に関する最高裁平成23年6月7日判決民集65巻4号2081頁参照)。

(3) 本件条例6条の解釈

本件条例4条は、学童保育を利用できる者の資格を定め、本件条例5条及び6条は、学童保育の利用につき処分庁である大田区長の承認を必要とした上で、処分庁が承認しない事由を定めている。

これらの規定の定め方、及び本件条例2条が定める、保護者が労働等により昼間家庭にいない児童に、遊びと生活の場を与えて、その健全な育成を図るという学童保育の目的からすると、本件条例4条が定める資格を有する者のうち本件条例5条が定める申請を行った者については、本件条例6条各号が定める例外事由にあたらぬ限り、処分庁が承認すべきであるものと考えられる。

他方、処分庁が承認しない事由については、本件条例6条1号が「施設に余裕がないとき」という物理的な障害を定めているほか、2号が「利用しようとする児童が疾病その他の事由により、集団生活に適さないと認められるとき」、3号が「前2号に掲げるもののほか、学童保育を実施する上で支障があると認めるとき」と定めている。このように、本件条例6条3号が学童保育を実施する上で支障があると認めるときの包括的規定であることからすると、本件条例6条1号及び2号は「学童保育を実施する上で支障があると認めるとき」の例示列挙といえる。

ここで、本件条例6条2号は、「利用しようとする児童が疾病その他の事由により、集団生活に適さないと認められるとき」と定めている。ここにいう「疾病」とは、集団生活に適さないと認められるときの例示であると解されるところ、疾病によつ

て集団生活に適さないと認められるときとは、学校保健安全法19条が定める出席停止処分に該当する同法施行令6条2項及び同法施行規則19条が定める感染のおそれがある疾病が考えられる。他方、感染のおそれがある疾病以外の疾病の中で、集団生活に適さないというものは考えにくい。これらのことからすると、本件条例6条2号の「その他の事由」とは、当該児童が集団生活を行うとなると感染等により他の児童に被害が及ぶことが容易に想定される事由と同種同等の事由をいうものと解される。

(4) 本件処分における理由付記の不備等

ア 処分理由とされる事由が適切であるとはいえない

これらの見地に立って本件処分の理由をみると、「お子様の身体面、生活面の大部分において常時支援が必要であり、また、現在のコミュニケーション能力では、学童保育の集団生活に必要な子ども同士の遊びや生活の場の共有が困難である」ことが本件条例6条2号に該当する事由として挙げられているものの、これらの事由は単に本件児童に対する支援の必要性をいうにとどまり、本件児童において、感染等により他の児童に被害が及ぶことが容易に想定される疾病と同種同等の事由により、集団生活に適さないと認められる事由にはあたらない。

したがって、形式的には処分理由は示されているものの、処分庁が本件処分に関し処分理由としている事由自体が必ずしも適切であるとはいえず、実質的に処分理由が明示されているということはない。

イ 理由付記が十分ではない

これに加えて、行政手続法8条1項本文は、上記のとおり、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を申請者に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨である。この理由付記は、相手方に処分の理由を示すことにとどまらず、処分の公正さを担保するものであるから、相手方がその理由を推知できるか否かにかかわらず、第三者においてもその記載自体からその処分理由が明らかとなるものでなければならない。そして、本件条例6条の

ように、条文の内容が概括的である場合において、先に述べたような総合考慮をしたときには、その理由について、詳細かつ具体的に記載する必要がある。

ここで、本件処分をみると、付記された理由のみでは、本件児童のどのような状態が集団生活に適さないといえるのかが具体的に明確であるとはいえない。

そのため、処分を不服とする申請者にとって、本件児童のどのような状態が集団生活に適さないか、ということについて、どのように不服を申し立てればよいのかが不明であるというほかない。

したがって、上記の事情の下においては、行政手続法8条1項本文の趣旨に照らし、同項本文が要求する理由提示としては、その内容において十分でないといわなければならない。

(5) 本件処分が違法であること

したがって、本件処分は、行政手続法8条1項本文が定める理由付記の不備があるものとして、違法である。

2 争点2 (本件処分は障害者差別解消法に反し違法又は不当か) について

(1) 審理員の意見

審理員は、上記前提事実の下、本件申請を承認することにより本件児童を学童保育において受け入れるためには、職員2名の確保が必要であり、職員の増員は、1名で足りる可能性もあるが、そのような場合でも年間220万円程度の財政負担が発生するという点からすると、本件児童の受入れに関する体制整備は、障害者差別解消法がいう「負担が過重」な場合に当たるとして、その余の点の検討をするまでもなく、本件児童の学童保育の利用を不承認としたことは適法であって、不当でもないとした。

(2) 障害者差別解消法の定め

しかし、この点についても審理員の上記理由及び結論は是認することができない。その理由は次のとおりである。

障害者差別解消法は、7条2項において「行政機関等は、その事務又は事業を行うに当たり、障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があった場合において、

その実施に伴う負担が過重でないときは、障害者の権利利益を侵害することとならないよう、当該障害者の性別、年齢及び障害の状態に応じて、社会的障壁の除去の実施について必要かつ合理的な配慮をしなければならない。」と定めており、これに反した場合は、「不当な差別的取扱い」として障害者の権利利益を侵害するおそれがある（7条1項）。

同法の目的が、全ての障害者が、障害者でない者と等しく、基本的人権を享有する個人としてその尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい生活を保障される権利を有することを踏まえ、障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本的な事項、行政機関等及び事業者における障害を理由とする差別を解消するための措置等を定めることにより、障害を理由とする差別の解消を推進し、もって全ての国民が、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現に資する点にあることからすると（同法1条）、これらの規定の趣旨は、障害者の意思の表明があった場合には、行政機関において合理的配慮を行うことにより、すべての国民が障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会を実現する点にある。

障害者差別解消法【合理的配慮の提供等事例集】（平成29年11月内閣府障害者施策担当作成）では、「学校教員や店舗サービススタッフなどの職員等について、障害者が希望する人数や有資格者などを配置しない場合には、合理的配慮の不提供となるのでしょうか。」という問いに対し、「職員等配置は、環境の整備となりますので、障害者の希望と合わない点があっても、合理的配慮の不提供には当たりません。ただし、恒常的に障害者への対応に支障を来しているのであれば、増員などの環境の整備に努めてください。」とされているとともに、「学校では医療的ケアを受けられるが、スクールバスの中では受けられないので利用できず、保護者が毎日送迎している。」という事例については、「看護職員などの医療的ケアに対応できる者もスクールバスに乗車するよう勤務時間を変更した。」という事例が挙げられている。

(3) 過重な負担についての検討が欠けている

これらの事例のように、職員の増員・配置変更が必要かつ合理的配慮（以下、この配慮について「合理的配慮」ということがある。）にあたるかどうかという点については一概には明らかであるとはいえない。もっとも、本件児童が本件児童館における学童保育を受けるためには社会的障壁の除去が必要であり、本件申請において、かかる社会的障壁の除去を必要とする意思の表明があったものといえることからすれば、処分庁としては、本件児童が本件児童館において学童保育を受けるための社会的障壁の除去について、合理的な配慮を行う義務を負うこととなる。

これに対し、処分庁が必要かつ合理的な配慮を行う義務を免れるためには、この配慮の内容をある程度特定した上で、処分庁にとってその実施の「負担が過重でない」とはいえないことを示す必要がある。

本件をみると、処分庁の主張によれば、本件条例6条2号の判断過程においてではあるが、「職員による常時1対1対応」が必要であるとして要支援児審査委員会で検討された、とのことであり、「本児への配慮が、本児のみに対する危険回避、日常生活のケアに及ぶことになり、学童保育事業の制度の目的・内容・機能を本質的に変更することにつながるため、過重な負担に相当すると判断した。」とのことである。

しかしながら、本件における合理的配慮が、学童保育事業の制度の目的・内容・機能を本質的に変更するか、という点については抽象的で不明確である上、仮に、「職員による常時1対1対応」が適切な合理的配慮にあたるとしても、処分庁においてその負担が過重でないといえるかどうかは、本件児童館における職員の体制、他の施設等からの職員の異動若しくは新規又は非常勤職員の採用等の可否及びその費用等について検討しなければ、判断できない。

本件では、これらの点についての具体的な検討を行ったものとはいえず、過重な負担についての検討が欠けていたものといわざるを得ない。

(4) 本件処分は障害者差別解消法7条2項に反し違法である

したがって、本件処分は、処分庁が、障害者差別解消法7条2項が求める必要かつ合理的な配慮を行うべき事案であり、その負担が過重でない場合を除き、かかる配慮を行うべき義務であったにもかかわらず、本件における合理的配慮について負担が過重でないかどうかの検討を怠ったものとして、同条項に反し、違法である。

(5) 配慮の必要性について

なお付言すると、国際的な障害者施策の潮流であるノーマライゼーションやインクルージョンの理念を踏まえつつ、障害のある子ども達が生涯にわたって健康で文化的な生活を営むためにも、障害のない子どもとの交流及び共同学習が一層推進されるよう努めるべきである。

また、処分庁が引用する「放課後児童クラブ運営指針」においても、「障害のある子どもについては、地域社会で生活する平等の権利の享受と、包容・参加（インクルージョン）の考え方に立ち、子ども同士が生活を通して共に成長できるよう、障害のある子どもも放課後児童クラブを利用する機会が確保されるための適切な配慮及び環境整備を行い、可能な限り受入れに努める」と定められていることからすると、本件児童においても、その受入れに関し、可能な限り配慮を行うことが望ましいものといえる。

3 結論

以上のとおりであるから、本件審査請求は認容すべきである。

以上

大田区行政不服審査会
会長 委員 川 義 郎
委員 原 口 昌 之
委員 菅 沼 篤 志