

諮問番号：令和２年度諮問第３５号

答申番号：令和３年度答申第６号

答 申 書

第１ 審査会の結論

〇〇市長（以下「処分庁」という。）が審査請求人に対して令和２年４月２３日付けで行った児童手当法（昭和４６年法律第７３号。以下「法」という。）に基づく児童手当・特例給付受給事由消滅処分（以下「本件処分」という。）の取消しを求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）は、棄却すべきである。

第２ 審査関係人の主張の要旨

１ 審査請求人

(１) 処分庁は、令和２年４月２１日、審査請求人の子（以下「対象児童」という。）の母（以下「相手方」という。）から、対象児童に係る児童手当・特例給付認定請求書（以下「認定請求書」という。）及び児童手当等の受給資格に係る申立書（以下「申立書」という。）を受領し、同月２３日に相手方に認定処分（以下「本件認定処分」という。）を行ったと主張しているが、処分庁は審査請求人に対し、事実関係を含め何ら確認も行っていない。（相手方の一方的な申立てで受理・決定している。）

(２) 現在、審査請求人は、大阪家庭裁判所に対し、令和２年（家イ）第〇〇〇号婚姻無効確認調停（以下「婚姻無効確認事件」という。）及び令和２年（家イ）第〇〇〇号子の引渡し調停（以下これらを併せて「婚姻無効確認等事件」という。）を申し立て、係争中である。婚姻無効確認等事件の被告は、相手方であるが、相手方は平成２９年に使者を介して審査請求人の同意を得ることなく、勝手に〇〇〇〇〇〇役所に審査請求人との婚姻届を出したものであり、〇〇役所が相手方の悪意をもって提出された婚姻届を受領することがなければ、親権者は審査請求人のみであり、処分庁に本件処分をされることはなかった。

こうなった原因は、事実確認を行わない〇〇〇役所が、偽造された婚姻届を受領したことに端を発するのであり、書類さえ提出すればよいのであれば、〇役所としての存在意義は皆無である。

(３) さらに、処分庁の、同居優先が適用されるとする弁明は、児童手当Ｑ&Ａ集（平成２５年９月３０日厚生労働省児童手当管理室。以下「Ｑ&Ａ集」という。）に基づいて行われているが、Ｑ&Ａ集の回答は、法の条文には具体

的記載はなく、厚生労働省の見解にとどまるものであり、適法かどうかを立証していることにはならない。したがって、処分庁は、相手方と対象児童が現在も同居を継続していることや生計を同じくしていることを立証できていない。

- (4) なお、本件審査請求書において、審査請求に係る処分を取り消すとの裁決を求める旨主張したが、令和2年8月7日付け「請求の趣旨変更届及び弁明書に対する反論書」において、婚姻無効確認等事件が終結するまで処分保留もしくは供託するとの裁決を求めるに変更している。

2 審査庁

本件審査請求は、棄却すべきである。

第3 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) 処分庁は、令和2年4月21日に相手方から認定請求書の提出を受け、住民基本台帳ネットワークにより、認定請求日現在、相手方が対象児童と同居していることを確認したため、法第4条第4項及び児童手当法の一部を改正する法律等の施行について（平成24年3月31日雇児発0331第1号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知。以下「局長通知」という。）第2の1（6）により、相手方が対象児童と生計を同じくするものとみなし、審査請求人は対象児童と生計を同じくしないと判断したことが認められる。
- (2) また、同居優先が適用される協議離婚中の別居に係る事実については、調停期日通知書により明確であることから、Q&A集の「6.同居優先」の問6-4により、処分庁は、相手方に離婚の意思があり、審査請求人に対しその意思が表明されていることを確認の上、本件処分を行ったことが認められることから、処分庁の調査検討に瑕疵は認められない。
- (3) さらに、処分庁は、相手方から認定請求書の提出を受け、住民基本台帳ネットワークにより、認定請求日現在、相手方が対象児童と同居していることを確認の上、市町村における児童手当関係事務処理について（平成27年12月18日府子本第430号内閣府子ども・子育て本部統括官通知）の別添である児童手当市町村事務処理ガイドライン（以下「ガイドライン」という。）第22条第2号により、職権に基づいて本件処分を行ったことが認められることから、処分庁の手續に瑕疵は認められない。

(4) なお、審査請求人の、対象児童に負担している学費と、児童手当との相殺等の主張は、児童手当の支給は債務の弁済にはあたらないので、民法上の供託及び相殺の要件等を満たすものでなく、これらには該当しない。

また、審査請求人は、婚姻無効確認等事件の終結まで、処分保留若しくは供託を求めて、「請求の趣旨の変更」を主張するが、本件処分と婚姻無効確認等事件とは何らの関連性もなく、本件処分を変更する理由には当たらない。

(5) 以上のことから、本件処分は、法令等の規定に基づいて適法に行われたものであることが認められることから、違法又は不当な点は認められない。

また、手続においても不公正な点や不備は認められない。

第4 調査審議の経過

令和3年3月31日	諮問書の受領
令和3年3月31日	審査関係人に対する主張書面等の提出期限通知 主張書面等の提出期限：4月14日 口頭意見陳述申立期限：4月14日
令和3年4月14日	審査請求人の主張書面（令和3年4月9日付け）及び 口頭意見陳述申立書（令和3年4月9日付け）の受領
令和3年4月26日	審査請求人の資料（令和3年4月22日付け）の受領
令和3年4月28日	第1回審議
令和3年4月30日	大阪府行政不服審査会から処分庁に対し回答の求め （回答書：令和3年5月10日付け回答。以下「処分 庁回答書」という。）
令和3年5月11日	口頭意見陳述の実施
令和3年5月28日	第2回審議
令和3年6月30日	第3回審議

第5 審査会の判断の理由

1 法令等の規定

(1) 法第4条第1項は、「児童手当は、次の各号のいずれかに該当する者に支給する。」と規定し、第1号で、「次のイ又はロに掲げる児童（中略）を監護し、かつ、これと生計を同じくするその父又は母（中略）であつて、日本国内に住所（中略）を有するもの」と、同号イで、「15歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある児童（後略）」と、同号ロで、「中学校修了

前の児童を含む2人以上の児童（後略）」と掲げ、同条第4項は、「（中略）、児童を監護し、かつ、これと生計を同じくするその父若しくは母（中略）のうちいずれか一の者が当該児童と同居している場合（当該いずれか一の者が当該児童を監護し、かつ、これと生計を同じくするその他の父若しくは母（中略）と生計を同じくしない場合に限る。）は、当該児童は、当該同居している父若しくは母（中略）によって監護され、かつ、これと生計を同じくするものとみなす。」と規定している。

(2) 法第7条第1項は、「児童手当の支給要件に該当する者（第4条第1項第1号から第3号までに係るものに限る。以下「一般受給資格者」という。）は、児童手当の支給を受けようとするときは、その受給資格及び児童手当の額について、内閣府令で定めるところにより、住所地（中略）の市町村長（中略）の認定を受けなければならない。」と規定している。

(3) 法第8条第1項は、「市町村長は、前条の認定をした一般受給資格者（中略）（以下「受給資格者」という。）に対し、児童手当を支給する。」と規定し、同条第2項は、「児童手当の支給は、受給資格者が前条の規定による認定の請求をした日の属する月の翌月から始め、児童手当を支給すべき事由が消滅した日の属する月で終わる。」と規定している。

(4) 局長通知第2の1の(6)は、児童手当等の支給要件について、「（前略）児童を監護し、かつ、これと生計を同じくするその父若しくは母（中略）のうちいずれか一の者が当該児童と同居している場合（中略）は、当該同居している父若しくは母（中略）によって監護され、かつ、これと生計を同じくするものとみなすこと。すなわち、離婚し、又は離婚協議中である父母が別居しているような場合、当該父母は生計を同じくしないものと考えられ、このような場合は、児童と同居している者が日常生活の主宰者と認められることから、当該同居している者を支給要件に該当する者として取り扱うものであること。（中略）また、法第4条第2項から第4項までの規定の適用は、認定の際提出される認定請求書等に基づき行うこと。」と記載されている。

なお、局長通知は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4に規定する技術的な助言（以下「技術的助言」という。）である。

(5) ガイドラインの第22条は、職権に基づく支給事由消滅の処理を定め、「受給事由消滅届の提出がない場合においても、公簿等（中略）によって児童手当等の支給事由が消滅したものと確認したときは、職権に基づいて（中略）処理するものとする。次の場合は、それぞれ職権に基づく処理を行うことができるものであること。」とし、第2号において、「法第4条第4項の規定が適用されることにより、受給者と生計を同じくしない同居父母が認定されるに至った場合」と記載されている。

なお、ガイドラインは技術的助言である。

- (6) Q&A集の「6. 同居優先」には、問6-1の「離婚協議中で父と別居をしているが、父から生活費を受け取っているような場合でも同居優先が適用されますか。」に対して、(答)には、「ご照会のようなケースであっても、離婚協議中で別居しているような場合は、生計を同じくしないと認められるため、児童と同居している者を認定することになります。」と記載されている。また、問6-4の「同居優先」が適用される、離婚協議中で別居している事実について確認する書類として、(中略)調停期日呼出状の写し、(中略)などが既に示されているところですが、これらの書類以外で離婚協議中であることを確認できる書類はありますか。」に対して、(答)には、「(前略)その他の書類であっても、少なくとも一方に離婚の意思があり、相手方にその意思が表明されていることが客観的に確認できる書類であれば、離婚協議中であることを確認できる書類として取り扱って差し支えありません。」と記載されている。

なお、Q&A集は、平成24年度以降における法に基づく児童手当について発出されたQ&A及び疑義照会をまとめたものである。

- (7) 住民基本台帳法（昭和42年法律第81号。以下「住基法」という。）第5条は、「市町村は、住民基本台帳を備え、その住民につき、第7条及び第30条の45の規定により記載をすべきものとされる事項を記録するものとする。」と規定し、第34条第1項は、「市町村長は、定期に、第7条及び第30条の45の規定により記載をすべきものとされる事項について調査をするものとする。」と規定し、同条第2項は、「市町村長は、前項に定める場合のほか、必要があると認めるときは、いつでも第7条及び第30条の45の規定により記載をすべきものとされる事項について調査をすることができる。」と規定している。
- (8) 行政手続法（平成5年法律第88号。以下「行手法」という。）第14条第1項は、「行政庁は、不利益処分をする場合には、その名あて人に対し、同時に、当該不利益処分の理由を示さなければならない。（後略）」と規定している。
- (9) 行政不服審査法（平成26年法律第68号。以下「行審法」という。）第25条第1項は、「審査請求は、処分の効力、処分の執行又は手続の続行を妨げない。」と規定し、第3項は、「処分庁の上級行政庁又は処分庁のいずれでもない審査庁は、必要があると認める場合には、審査請求人の申立てにより、処分庁の意見を聴取した上、執行停止をすることができる。（後略）」と規定している。

2 認定した事実

審査庁から提出された諮問書の添付書類（事件記録）及び処分庁回答書によれば、以下の事実が認められる。

- (1) 審査請求人は、対象児童に係る児童手当を平成26年1月分から受給していた。
- (2) 令和2年4月21日、処分庁は、認定請求書及び申立書を相手方から受領した。

なお、申立書には、「同居している児童」の欄に対象児童の氏名等が、「別居している配偶者（上記児童の親）の状況」の欄に審査請求人の氏名等が記載され、「配偶者との別居に係る状況」の欄の「離婚協議中につき別居している」の項目にチェックがされており、また、申立書の「配偶者との別居に係る状況を証明する書類」の欄に「別添(※)」と、欄外に「離婚協議中であることを明らかにできる書類（協議離婚申し入れに係る内容証明郵便の謄本、調停期日呼出状の写し（後略））を添付してください。」と印字されている。また、申立書には、別添書類として、相手方が申し立てた令和元年（家イ）第〇〇〇〇号夫婦関係調整（離婚）調停事件の「調停期日通知書」（以下「離婚調停期日通知書」という。）が添付されている。

- (3) 令和2年4月23日付けで、処分庁は、相手方に対し、児童手当の支給開始を同年5月分からとする本件認定処分を行った。

また、同日付けで、処分庁は、審査請求人に対して、本件処分を行った。なお、本件処分の通知書には、消滅年月日は「令和2年4月21日」、消滅の理由は「監護なし」と記載されている。

処分庁は、本件審査請求の審理手続において、相手方からの認定請求書及び申立書の提出を受け、住民基本台帳ネットワークシステムで住民異動を確認し、認定請求日現在、相手方が対象児童と同居していることを確認した旨主張している。

- (4) 令和2年5月29日、審査請求人は、本件審査請求を行った。

なお、本件審査請求書には、審査請求人が申し立てた婚姻無効確認等事件に係るそれぞれの「調停期日通知書」（以下「本件婚姻無効確認期日通知書等」という。）が添付されている。

- (5) 令和3年5月10日付けで処分庁が処分庁回答書として、大阪府行政不服審査会（以下「審査会」という。）に提出した、世帯主の欄に相手方の氏名が記載された住民票には、相手方と対象児童が記載され、両者の住所を定めた年月日の欄には、それぞれ「令和2年4月21日」と記載されている。

3 判断

- (1) 本件処分は、相手方に対する本件認定処分を踏まえて、これと同日に職権により行われたものであることが認められる。

これに対して、審査請求人は、処分庁が相手方の一方的な申立てで決定したもので、審査請求人には事実関係を含め何ら確認も行っていない旨主張する。

確かに、法には、「受給事由消滅」を理由として、従来の受給資格を失わせる処分を職権で行える旨の明文の規定はない。

しかしながら、受給資格を認定する行為の法上の根拠規定のうちに、当該受給資格が消失したと行政庁が認定した場合には、職権で従来の受給資格を失わせる処分を行う権限の法的根拠もまた含まれていると解することができる。また、処分が従前の受給資格者による申請・届出・同意等に基づかず、職権によるというだけで、直ちに違法又は不当なものと言うことはできない。

加えて、前記1（5）のとおり、ガイドラインの第22条には、公簿等によって児童手当等支給事由が消滅したものと確認したときは、職権に基づいて処理する旨記載されているから、本件処分は、ガイドラインに基づいて処分庁が行ったものであると言えるところ、処分庁が審査請求人に対して、事前の照会・確認すべきであったとする特段の事情が認められない以上、かかる処分庁の判断や手続に不合理な点はない。

- (2) 次に、審査請求人は、相手方を被告に婚姻無効確認等事件を申し立て、本件処分時において、係争中であり、本件処分は、○役所が偽造された婚姻届を受理したことに端を発する旨主張するので、この点について検討する。

仮に、相手方が審査請求人の同意を得ることなく婚姻届を提出していたとすれば、そのこと自体は軽視できない問題である。しかしながら、本件審査請求は、本件処分に対するものであり、相手方が偽造の婚姻届を提出したことの違法性については、別途婚姻無効確認事件で判断されるべきものであるから、審査請求人のかかる主張は採用できない。

- (3) また、住基法第34条は、住民基本台帳の記載事項について、行政庁に対する調査の責務又は義務並びに権限を規定しているが、個別に全ての届出についてその記載事項（居住実態や同居の事実等）の真正さを調査して確認することが逐一厳密に要求されているわけではない。

このような仕組みが採用されていることの理由の一つは、大量膨大な数の転居届や転入届（以下「転居届等」という。）について、届出にかかる転居等が実態に合致している正確なものであるかを逐一詳細に確認することは、現実的に不可能であることによる。

そして、住所地とされる場所が存在しない等の極めて稀な場合を除けば、転居届等の記載事項は、実態に即した正確なものと信頼して、当該届を受理して住民票を作成し、ひいては公簿としての住民基本台帳の一部を作成又は変更することは許容されている。

したがって、前記2（5）のとおり、本件処分の支給事由の消滅時点であ

る令和2年4月21日における相手方が世帯主である住民票には、相手方と対象児童の氏名が記載されていることから、本件認定処分にあたって、処分庁が住民基本台帳ネットワークシステムで住民移動を確認し、相手方と対象児童が同居していることを確認した旨の主張には首肯でき、本件処分当時、相手方と対象児童が同居していたと見るのが相当である。

さらに、審査請求人において本件処分当時、処分庁に対して、対象児童が相手方と同居していなかった事実を具体的に主張、立証していない状況において、処分庁は、離婚調停期日通知書の写し及び住民登録された内容を根拠として、相手方に児童手当受給資格を認定できると解するのが相当である。

そうすると、処分庁は、前記1(6)のとおり、Q&A集問6-1の回答に記載の「離婚協議中で父と別居をしているが、父から生活費を受け取っているような場合でも同居優先が適用される」に照らして、本件処分を行ったものと言える。

この点について、審査請求人は、Q&A集は、厚生労働省の見解にとどまるものであり、これに基づいて処分を行ったと主張しても適法であることを立証していない旨主張する。しかしながら、Q&A集の回答は、技術的助言であるガイドラインに示された児童手当関係の事務処理における指針を、具体的に適用するに当たって、その方法を適切に例示したものであり、前記1(1)の法第4条第4項の解釈として合理的なものであると言えるから、審査請求人の主張は採用できず、かかる処分庁の判断に違法又は不当な点はない。

- (4) なお、審査請求人は、審査会における口頭意見陳述において、現在、対象児童は審査請求人と同居している旨陳述したが、かかる主張は本件処分後の事実を主張するものであって、本件処分の適法性及び妥当性を左右するものではない。
- (5) 最後に、本件処分の理由の提示には、根拠法令の適示がなく「監護なし」と記載されているのみであることについて、検討する。

前記1(8)のとおり、行手法第14条は、行政庁が不利益処分をする場合、名あて人に対して当該不利益処分の理由を示す義務を規定している。

確かに、本件処分の通知書には「児童手当・特例給付受給事由消滅」と題されていることから、本件処分の法的意味が、審査請求人の児童手当受給資格を喪失させる処分であることは理解できると思われる。ただし、本件処分の根拠規定である法第4条第4項すら明記されていないことは、行手法が求めている理由の提示として、不十分であると言わざるを得ない。

しかしながら、本件処分における理由提示が不十分であることをもって、行手法第14条の趣旨に違反し、本件処分自体の取消事由になるか否かは別の問題である。本件処分の理由提示に不十分な点があったとしても、それは

本件処分を取り消すべき手続上の瑕疵とは認められないと言うべきである。
(6) 以上のとおりであるから、本件処分は、前記1の法令等の定めに従い行われたものであり、違法又は不当な点は認められない。

したがって、本件審査請求は、棄却されるべきである。

なお、審査請求人は、本件審査請求時の本件処分の取消しを求める主張から、審理手続の段階において、請求の趣旨を変更するとして、婚姻無効確認等事件が終結するまで処分保留もしくは供託するとの裁決を求める旨主張する。かかる主張は、行審法第25条に規定される処分の執行停止を指すものであると解する余地もないではないが、前記1(9)のとおり、審査庁が、処分庁でも上級行政庁でもない場合に処分の執行停止を決定できるのは、審査請求人の執行停止の申立てが必要であるとされている。審査請求の趣旨の変更と主張しているものを、その申立てがないにもかかわらず実質的に執行停止申立てがあったと解することは困難である。また、仮に、審査請求の趣旨の変更に関して、執行停止申立てを含むものであると解したとしても、本件処分の執行停止を行うべき事情は認められない。

大阪府行政不服審査会第2部会

委員（部会長） 針原 祥次

委員 衣笠 葉子

委員 野田 崇