

諮問番号：令和3年度諮問第27号
答申番号：令和3年度答申第31号

答 申 書

第1 審査会の結論

〇〇〇長（以下「処分庁」という。）が審査請求人に対して令和2年8月19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) 現在、審査請求人の妻（以下「妻」という。）と審査請求人の子（以下「子」という。）はともに審査請求人の扶養親族であり、特に離婚事由もなくお互いの行違いなどから、妻と子がともに一時的に実家に帰っている。時期を見て正常な結婚生活を送るため夫婦関係の修復を模索している状況である。生活費や児童手当は遅滞なく渡しており、審査請求人は、子を養育・監護する意思を強く持っている状況で、本件処分を受けた。
- (2) 処分庁は、その理由を、監護なしのためとしている。
- (3) しかしながら本件処分は、家庭生活等における生活の安定に寄与するとともに次代の社会を担う児童の健やかな成長に資することを目的とし、児童手当がその目的を達成するために支給されるものであるという法の趣旨に即していないことから、法第1条及び第2条の規定に違反しており、違法である。
- (4) 民法（明治29年法律第89号）第818条は、未成年の子供は、両親の親権に服すると定めているが、これは、親の子供に対する種々の権利の総称であり、親には子供を監護して教育する権利義務と子供の財産を管理する権利等がある。また、民法第752条は、婚姻することにより、夫婦は同居する義務、協力する義務、扶養する義務を負うものと定めている。これらの点において、本件処分により、審査請求人は、権利を侵害されており不利益を被っている。
- (5) 以上の点から、本件処分の取り消しを求めるため、本件審査請求を提起した。

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) 審査請求人は、生活費や児童手当は遅滞なく渡しており、対象児童を養育・監護する意思を強く持っている状況で本件処分を受けたなどの主張をするが、法第4条第4項では、児童を監護し、生計を同じくする児童の父又は母のうちいずれか一の者が当該児童と同居している場合は、当該児童は、当該同居している父又は母によって監護され、かつ、これと生計を同じくするものとみなす旨が規定されている。

また、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）では、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権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と示されている。

さらに、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。）の「6. 同居優先」の問6—1では、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ことが示されている。

- (2) 本件についてみると、処分庁は、令和2年8月18日に、妻及び子の転出先自治体（以下「転出先自治体」という。）から同月14日付けの、妻が子と同居して、妻によって監護され、生計を同じくするものとみなし、妻を受給者と認定した旨の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。以下「ガイドライン」という。）第10条第3項第5号に基づく、「児童手当・特例給付における同居父母に係る認定について（通知）」（以下「本件認定通知」という。）を受けた。

処分庁は、本件認定通知に従い、ガイドライン第22条に基づき、審査請求人に対して職権により受給事由消滅の処分を行ったものであり、本件処分に瑕疵はない。

法第4条第4項の児童手当・特例給付の支給要件およびQ&A集問6—1より、離婚協議中で別居している審査請求人は、審査請求人が主張する「母子〔妻と子〕ともに審査請求人の扶養親族であり、特に離婚事由もなくお互いの行違いなどから母子ともに一時的に実家に帰っている。時期を見て正常な結婚生活を送るため夫婦関係の修復を模索している状況」であっても、子と同居している妻が認定された以上、審査請求人は支給要件には該当せず、消滅理由を「監護なし」とした処分庁の処分に違法又は不当な点は認められない。

審査請求人の、その他の主張は、本件処分に影響を及ぼすものではない。
(3) 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。

第4 調査審議の経過

令和3年11月	4日	諮問書の受領
令和3年11月	5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：11月19日 口頭意見陳述申立期限：11月19日
令和3年12月	3日	第1回審議
令和3年12月	28日	第2回審議

第5 審査会の判断の理由

1 法令等の規定

(1) 法第1条は、「この法律は、(中略) 子ども・子育て支援の適切な実施を図るため、父母その他の保護者が子育てについての第一義的責任を有するという基本的認識の下に、児童を養育している者に児童手当を支給することにより、家庭等における生活の安定に寄与するとともに、次代の社会を担う児童の健やかな成長に資することを目的とする。」と定めている。

(2) 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。」と定め、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)」と定めている。

また、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。」と定めている。

(3) 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。」と定めている。

(4) 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及び施設等受給資格者（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。」と定めている。

(5) 局長通知第2の1(6)は、「(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（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。」と記している。

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。

(6) ガイドライン第10条は、一般受給資格者に係る認定請求書の提出を受けた時の処理について、第3項第5号において、「同居父母を認定した場合は、当該同居父母以外に児童を監護し、かつ、生計を同じくする父又は母が住所を有する市町村（中略）に対して、同居父母を認定する旨を連絡するとともに、様式第8号により通知すること。」と記している。

なお、ガイドラインは技術的助言である。

(7) ガイドライン第22条は、職権に基づく支給事由消滅の処理について、「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、次の場合として第1号から第5号を記し、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」と記している。

- (8) Q&A集の「6. 同居優先」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。」と記している。

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、これまでに発出したQ&A及び疑義照会をまとめたものとして、厚生労働省がまとめたものである。

- (9) 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）」と定めている。

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）によれば、以下の事実が認められる。

- (1) 令和2年8月18日、処分庁は、転出先自治体から、本件認定通知を受けた。本件認定通知には、ガイドラインに基づき、法第4条第4項の規定が適用されることにより、同条第1項第1号に掲げる者として、支給要件に該当する者として妻を認定したことを情報提供する旨が記載されている。また、本件認定通知には、①受給者の欄に、妻の氏名、②配偶者の欄に、審査請求人の氏名、③受給者と同居している児童の欄に、子の氏名、④備考欄に、令和2年7月29日に妻と子が転入した旨、令和2年8月13日、妻から離婚調停中を理由とした児童手当の新規申請を受けた旨、令和2年9月から妻に児童手当の支給を開始する旨、が記載されている。
- (2) 処分庁は、前記(1)の通知を受け、令和2年8月19日付けで、本件処分を行った。本件処分の通知書には、消滅した日が「令和2年8月13日」、消滅の理由が「監護なし」と記載されている。
- (3) 令和2年8月26日付けで、審査請求人は、本件審査請求を行った。

3 判断

- (1) 児童手当の受給者について

ア 前記1(2)のとおり、法第4条第4項では、児童を監護し、生計を同

じくする児童の父又は母のうちいずれか一の者が当該児童と同居している場合は、当該児童は、当該同居している父又は母によって監護され、かつ、これと生計を同じくするものとみなす旨が定められている。

また、前記1（5）のとおり、局長通知第2の1（6）では、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と示されている。

さらに、前記1（6）のとおり、ガイドライン第10条では、認定請求書の提出を受けて、同居父母を認定した行政庁は、当該同居父母以外に児童を監護し、かつ、生計を同じくする父又は母が住所を有する市町村に対して同居父母を認定する旨を連絡すること、前記1（7）のとおり、ガイドライン第22条では、職権に基づく支給事由消滅の処理について、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は、受給事由消滅届の提出がない場合においても、公簿等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、職権に基づいて処理すること、とされている。

加えて、前記1（8）のとおり、Q&A集の「6. 同居優先」の間6—1では、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ことが示されている。

イ 本件認定通知についてみると、前記2（1）のとおり、転出先自治体は、法第4条第4項、局長通知第2の1（6）及びQ&A集の間6—1に基づいて、令和2年9月から妻に対して児童手当を支給し、ガイドラン第10条に照らして、本件認定通知を行ったことが認められる。

次に、本件処分についてみると、前記2（2）のとおり、処分庁は本件認定通知を受けた翌日付けで、審査請求人に対して、ガイドライン第22条に照らして、職権により審査請求人の受給事由を消滅させる本件処分を行ったことが認められる。

ウ そうすると、処分庁が、本件処分の際において参照した技術的助言である局長通知及びガイドライン並びに児童手当関係の事務処理における指針を具体的に処理するに当たって、その方法を適切に例示したものであるQ&A集の記載内容は、いずれも法第4条4項の解釈として合理的なものであると言えるから、これらの記載内容に沿ってなされた本件処分は、適法かつ妥当であると認められる。

エ 児童手当は、児童を監護し、生計を同じくする児童の父又は母のうちいずれか一の者に対して支給されるものであるから、母に対して児童手当の受給資格が認定される場合には、父の受給事由が消滅することは当然であ

ると言える。

また、受給資格が消滅する旨の決定は、これまで児童手当を受給していた者の立場からみれば不利益処分と解されるが、児童手当の受給資格を有することを認定して支給決定を行った行政庁は、特別の規定がなくとも、児童手当の受給資格の消滅を認定することもできると解される。

オ したがって、本件認定通知を受けて本件処分を行った処分庁の判断に、違法又は不当な点は認められない。

カ なお、審査請求人は、民法上の共同親権制度（第818条）を根拠に本件処分により不利益を被っていると主張する。しかし、児童手当の制度は、児童の家庭における生活の安定と健やかな成長を目的とする福祉的な制度であって（法第1条）、児童手当の受給資格者の変更を行うことは民法上の共同親権制度に抵触するものではなく、審査請求人の主張は採用できない。

（2）理由の提示について

本件処分の理由の提示には、根拠法令の提示がなく「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。

行政庁は、前記1（9）のとおり、行手法第14条第1項により、不利益処分を行う場合は、名宛人に対して、同時に、当該不利益処分の理由を示さなければならない。

このような規定が設けられている趣旨は、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、処分の理由を名宛人に知らせて不服の申立てに便宜を与えるという点にある。そして、理由の提示が不十分である場合、当該処分は、たとえ結論に影響がないとしても、違法なものとして取消しの対象となる（平成23年6月7日最高裁判所第三小法廷判決（最高裁判所民事判例集65巻4号2081頁）参照）。

確かに、「監護なし」との理由付けは簡潔なものであるが、審査請求人はその記載の意味を理解して本件審査請求を行っており、処分の名宛人の不服申立ての支障となっていることはない。

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。

（3）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。

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