

諮問番号：令和5年度諮問第34号
答申番号：令和5年度答申第48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10月16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、認容すべきである。

第2 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人

本件処分は、次のとおり違法不当である。

みなし再入国は、1年間以内に入国しないと在留資格は無効になるのは事実であるが、令和2年は新型コロナウイルスの影響で日本政府は、9月まで外国人の中長期居住者の入国を制限し、そのため審査請求人の子（以下「本件児童」という。）は在留資格を取り消され、児童手当・特例給付の受給資格を失った。

これは審査請求人の個人的な原因ではないので、本件処分を受け入れられない。なぜなら、みなし再入国と入国規制は、それ自体が矛盾しているからである。

よって、本件処分の取消しを求める。

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) 児童手当は、法第3条において、日本国内居住が要件である旨が規定されている。児童手当法における外国人に係る事務の取扱いについて（平成24

年6月13日雇児発0613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3において、外国人である児童の住所地等の確認については、住民基本台帳によることとされていることから、児童手当を受給するにあたっては、その児童が住所地の市町村の住民基本台帳に編成された住民票に記載されていることが必要となる。

また、当該外国人の児童が出国した場合の取扱いについては、局長通知において、法第3条第1項に規定する「留学その他の内閣府令で定める理由」(平成24年法律第67号による改正(平成27年4月1日施行)前は、「留学その他の厚生労働省令で定める理由」)による場合を除き、当該児童に係る住民票が消除された日をもって法第4条第1項第1号に規定する支給要件児童ではなくなると示されている。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に規定する技術的助言(以下「技術的助言」という。)とされており、法の解釈運用指針として合理的なものと認められる。

本件についてみると、処分庁は、令和2年9月24日付けで、出入国在留管理庁通知により、本件児童の住民票が職権消除されたことをもって、本件児童が法第4条第1項第1号に規定する支給要件児童ではなくなったために、令和2年10月16日付けで本件処分を行っている。また、審査請求人から、本件児童の出国が「留学その他の内閣府令で定める理由」によるものであるとの主張はされておらず、当該理由に該当すると判断すべき事情も見受けられない。したがって、本件処分を行うとした処分庁の判断に違法又は不当な点は見受けられない。

なお、審査請求人は、出入国管理及び難民認定法(昭和26年政令第319号)に定めるみなし再入国許可の有効期間が1年間とされている一方で、新型コロナウイルスの影響によって入国制限が行われていた事情を述べ、本件児童の在留資格の喪失が、個人の原因によるものではないとして、本件処分が違法・不当であると主張している。

しかしながら、前記のとおり、児童手当は法令に基づいて支給されるものであり、処分庁には、法令による事務処理が義務付けられているところ、本件処分は、法及び法の解釈運用指針となる局長通知に基づき、本件児童の住民票が消除されたという客観的事実をもってなされたものであり、その背景にある諸事情を斟酌した上で受給資格の有無を判断すべきとする法令や通知は存在しないことから、上記主張は理由がないと言わざるを得ない。

- (2) 行政手続法(平成5年法律第88号。以下「行手法」という。)第14条のとおり、行政庁は、不利益処分をする場合、原則として、その名あて人に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならないとされ、当該不利益

処分を書面でするときは、当該処分の理由は書面により示さなければならないとされている。

そして、対象となる処分が処分基準を適用した結果である場合は、処分の原因となる事実及び処分の根拠法条に加え、処分基準の適用関係についても同時に示して、いかなる事実関係に基づきいかなる根拠法条を適用して当該処分が行われたのか、場合によっては処分基準の適用関係についても、処分の相手方において、その記載自体から了知し得る程度に示すべきであるとされ、また、理由提示の不十分を理由とする瑕疵は、一般に、それだけで当該処分の取消事由になるものとされている（最高裁判所昭和60年1月22日第三小法廷判決及び最高裁判所平成23年6月7日第三小法廷判決参照）。

このような理由提示制度の趣旨は、処分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、処分の理由を相手方に知らせて不服の申立てに便宜を与えることにあるものと解される。

本件についてみると、本件処分の内容は、審査請求人に係る児童手当・特例給付の支給事由消滅であるところ、本件処分の通知書においては、本来消滅の理由を記載すべきと思われる箇所が空白になっており、支給事由が消滅したと判断した理由に係る記載が一切見当たらず、また、根拠規定の記載もないことが認められる。

そうすると、いかなる根拠法条を適用して本件処分が行われたのかについて、本件処分の通知書の記載自体から了知することは極めて困難であるから、行手法第14条が求める理由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、本件審査請求においては、前記（1）のとおり、本件処分が実体的には正しい処分であったこと、審査請求人の主張の要旨のとおり、審査請求人は、本件審査請求において、理由提示の程度については主張していないと考えられることからすれば、これを理由に取り消すまでには至らないものと判断する。

第4 調査審議の経過

令和6年2月 2日	諮問書の受領
令和6年2月 6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：2月20日 口頭意見陳述申立期限：2月20日
令和6年2月22日	第1回審議
令和6年3月22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、子ども・子育て支援法（中略）第7条第1項に規定する子ども・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3条第1項は、「この法律において「児童」とは、18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある者であつて、日本国内に住所を有するもの又は留学その他の内閣府令で定める理由により日本国内に住所を有しないものをいう。」と定めている。
- (3) 法第4条第1項柱書は、「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、同項第1号で、「次のイ又はロに掲げる児童（以下「支給要件児童」という。）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」と定め、同号イは、「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）」と定めている。
- (4) 法附則第2条第1項は、「当分の間、第4条に規定する要件に該当する者（第5条第1項の規定〔所得制限〕により児童手当が支給されない者（中略）に限る。）に対し、国庫、都道府県及び市町村又は第18条第4項各号に定める者の負担〔児童手当の支給に要する費用の負担〕による給付〔児童手当・特例給付〕を行う。」と定めている。
- (5) 児童手当法施行規則（昭和46年厚生省令第33号。以下「規則」という。）第1条は、「（前略）〔法〕第3条第1項の内閣府令で定める理由は、留学（日本国内に住所を有しなくなつた日の前日まで引き続き3年を超えて日本国内に住所を有していた者及びこれに準ずる者が教育を受けることを目的として外国に居住すること（後略）をいう。）とする。」と定めている。
- (6) 局長通知第1は一般的事項として、「1 法に定める受給資格者は、日本国内に住所を有する者とされており、外国人（日本国籍を有しない者をいう。以下同じ。）についても児童手当等（児童手当及び法附則第2条第1項の給付をいう。以下同じ。）の支給を受けることができるものであり、その支給に係る事務処理については、原則として日本国民に対する取扱いと同様であること。」、「2 外国人の適用に当たっては住民基本台帳と密接な関係があるので（中略）各市町村における住民基本台帳担当部門との連携強化を図り、円滑、適正な事務処理に努めること。」と記されている。

なお、局長通知は、技術的助言である。

- (7) 局長通知第2は受給資格者に関する事項として、「外国人に係る受給資格の認定は、当該外国人の住所地の市町村長（中略）が行うものであるが、その住所地は住民基本台帳によるものとする。」と記されている。
- (8) 局長通知第3は児童に関する事項として、「3 外国人である児童についても、法第3条第1項に基づく国内居住要件が適用され、その住所地については、第2に準じて取り扱われたいこと。また、同項に規定され、児童の国内居住要件の例外となる「留学その他の厚生労働省令で定める理由」の取扱いについても、日本国民と同様であること。」と記されている。
- (9) 局長通知第4は外国人が出国した場合の取扱いに関する事項として、「1 基本的取扱い（中略）外国人の児童が出国する場合には、法第3条第1項に規定する「留学その他厚生労働省令で定める理由」による場合を除き、当該児童に係る住民票が消除された日をもって法第4条第1項第1号に規定する支給要件児童ではなくなること。」「2 外国人の住民票が消除されずまま出国している場合の取扱い（1）再入国の許可を受けずに出国している場合（中略）外国人の児童が再入国の許可を受けずに出国した場合には、法第3条第1項に規定する「留学その他厚生労働省令で定める理由」による場合を除き、当該児童に係る住民票が消除された日をもって支給要件児童ではなくなること。（2）再入国の許可を受けて出国している場合（中略）再入国の許可を受けて出国した外国人である児童が再入国の有効期間内に再入国しなかった場合には、法第3条第1項に規定する「留学その他厚生労働省令で定める理由」による場合を除き、当該児童に係る住民票が消除された日をもって支給要件児童ではなくなること。（後略）」と記されている。
- (10) 行手法第14条は、不利益処分理由の提示について、第1項において、「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、当該不利益処分理由を示さなければならない。（後略）」と、第3項において、「不利益処分を書面でするときは、前2項の理由は、書面により示さなければならない。」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) 処分庁は、永住者である審査請求人に対して、本件児童に係る児童手当・特例給付を支給していたところ、令和2年10月16日付けで児童手当・特例給付の受給事由消滅日を同年9月24日とする本件処分を行った。

本件処分の通知書には、「次のとおり児童手当・特例給付の受給事由が消滅しますので、通知します。」との記載に続いて、審査請求人の氏名、生年

- 月日、認定番号、消滅年月日が記載され、消滅理由の欄は空白になっている。
- (2) 令和2年11月5日付けで、審査請求人は、本件審査請求を行った。
- (3) 本件審査請求に係る審理手続において処分庁が審理員に提出した、審査請求人世帯の住民票（以下「本件住民票」という。）の本件児童の欄には、①生年月日は平成30年1月7日、②外国人住民となった年月日は同年6月9日、③在留資格は家族滞在、④在留期間等の満了日が令和5年6月9日、と記載されており、⑤備考欄には「令和2年9月24日、出入国在留管理庁通知による職権消除」と記載されている。

3 判断

- (1) 処分庁は、住民基本台帳を管理する部署が、出入国在留管理庁からの通知を受けて本件児童の住民票を職権消除したことから、局長通知第3及び第4に照らして、審査請求人の児童手当・特例給付の受給事由が消滅したと判断し、本件処分を行った旨主張する。
- (2) まず、処分庁のかかる判断について、検討する。

ア 児童手当は、前記1(2)のとおり、法第3条第1項において、原則日本国内に住所を有することが要件となっており、前記1(7)のとおり、局長通知第3において、外国人である児童の住所地等の確認については、住民基本台帳によることとされていることから、児童手当を受給するにあたっては、その児童が住所地の市町村の住民基本台帳に編成された住民票に記載されていることが必要となる。

また、当該外国人の児童が出国した場合の取扱いについては、前記1(9)のとおり、局長通知第4において、法第3条第1項に規定する「留学その他の内閣府令で定める理由」による場合を除き、当該児童に係る住民票が消除された日をもって法第4条第1項第1号に規定する支給要件児童ではなくなると示されている。

児童手当の支給に係る事務は、地方自治法における法定受託事務とされ、法第3条第1項及び規則第1条に基づき局長通知が示されている。局長通知は、技術的助言であるものの、行政庁が法に基づく事務を具体的に処理するにあたり、客観的に妥当性のある行為又は措置を実施するために必要な事項を示したものといえ、前記1(1)の法第1条の法の目的にも適合するものである。

イ 前記2(3)のとおり、本件住民票の本件児童について記載された欄のうち、備考欄には「令和2年9月24日、出入国在留管理庁通知による職権消除」と記載されている。そうすると、本件児童の出国が「留学その他の内閣府令で定める理由」によるものであるとの事実及び主張がなされていない以上、本件児童の住民票が職権消除されたことを理由に受給事由が

消滅したとの処分庁の判断は、前記アの法令及び局長通知に沿ったものであり、違法又は不当な点は認められない。

ウ なお、審査請求人は、新型コロナウイルスの影響によって、みなし再入国許可の有効期限内に入国できなかった事情を挙げて、本件児童の在留資格の喪失が、個人の原因によるものではないとして、本件処分は違法不当である旨主張するが、たとえそのような事情があつたとしても、かかる事情によって児童手当の受給資格の有無を判断できる法令や通知が存在しない以上、前記判断を左右しない。

(3) 次に、本件処分の通知書における理由提示（手続瑕疵の有無）についてみる。

本件処分は、法第4条に基づく児童手当・特例給付の受給事由が消滅したとしてその支給を取り消すものであり、同条を根拠とするいわゆる撤回処分と解される。そして、法には行手法の適用に関する特例を定める規定は存在しないため、処分庁は、行手法第14条第1項本文に基づく理由の提示義務を負っている。

行手法第14条は、提示すべき理由の程度について何ら明文規定を置いていないが、同条1項本文が、不利益処分をする場合に同時にその理由を名宛人に示さなければならないとしているのは、名宛人に直接に義務を課し又はその権利を制限するという不利益処分の性質に鑑み、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、処分の理由を名宛人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、当該処分の根拠法令の規定内容、当該処分に係る処分基準の存否及び内容並びに公表の有無、当該処分の性質及び内容、当該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（最高裁平成23年6月7日第3小法廷判決最高裁判所民事判例集65巻4号2081頁参照）。

この見地に立って見るに、本件処分は法第4条に基づくものではあるものの、同条は撤回事由について明文で定めたものではなく、その他、いかなる場合に支給が取り消されるか、法は明確な規定を置いていない。もっとも、受給事由を充足する事実が事後的に消滅した場合に、それが支給の取消し（撤回）事由を構成することは自明である。したがって、処分庁が支給の取消し（撤回）を行うに当たっては、事実及び処分の根拠法条に加え、いかなる受給事由につき、どのような判断基準の適用によってそれが事後的に不充足に至ったと判断したのかを、記載自体から了知できる程度の理由を記載することが求められる。そして、この場合の判断基準とは、支給とその取消し（撤回）が表裏の関係にある以上、受給事由について定める局長通知第3及

び第4がこれに当たる。

しかしながら、本件処分のお知らせには、消滅理由の欄は空白となっており、事実、根拠法条、対象となる受給事由、そしてその不充足に係る判断基準の一切が記載されておらず、当該通知を受けた審査請求人において、その記載自体から処分庁の処分理由を知ることが全くできないものであったと言わざるを得ない。そして、上記の行手法第14条第1項本文の趣旨に照らすと、本件処分は同項本文の定める理由提示の要件を欠いた違法な処分であるというべきであって、仮に実体面に何ら瑕疵がなかったとしても、当該手続的瑕疵のみをもって取消しを免れないものと言うべきである。

(4) 以上のことから、本件処分の判断過程においては違法又は不当な点はないものの、重大な手続的瑕疵が認められるため、本件処分は違法なものとして取り消されるべきである。

したがって、本件審査請求は認容すべきである。

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 海道 俊明

委員 福島 豪