

答 申

審査請求人（以下「請求人」という。）が提起した児童手当法（以下「法」という。）の規定に基づく児童手当認定請求却下処分に係る審査請求について、審査庁から諮問があったので、次のとおり答申する。

第 1 審査会の結論

本件審査請求は、棄却すべきである。

第 2 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、〇〇区長（以下「処分庁」という。）が、請求人に対し、平成 30 年 7 月 9 日付けの「児童手当認定請求却下通知書」（以下「本件処分通知書」という。）により行った児童手当認定請求却下処分（以下「本件処分」という。）について、その取消しを求めるというものである。

第 3 請求人の主張の要旨

請求人は、担当職員の指示通りの添付書類を提出済みである。却下処分を取り消して速やかに手当を支給すべきである。

第 4 審理員意見書の結論

本件審査請求は理由がないから、行政不服審査法 45 条 2 項により、棄却すべきである。

第 5 調査審議の経過

審査会は、本件諮問について、以下のように審議した。

年 月 日	審 議 経 過
平成30年12月4日	諮問
平成31年1月24日	審議（第29回第3部会）
平成31年2月26日	審議（第30回第3部会）

第6 審査会の判断の理由

審査会は、請求人の主張、審理員意見書等を具体的に検討した結果、以下のように判断する。

1 法令等の定め

- (1) 法4条1項1号によれば、支給要件児童（中学校修了前の児童又は中学校修了前の児童を含む二人以上の児童）を監護し、かつ、これと生計を同じくするその父又は母であって、日本国内に住所を有するものに、手当を支給するとされている。

同条3項によれば、この場合において、父及び母が当該父及び母の子である児童を監護し、かつ、これと生計を同じくするときは、当該児童は、当該父若しくは母のうちいずれか当該児童の生計を維持する程度の高い者によって監護され、かつ、これと生計を同じくするものとみなすものとされている。一方、同条4項によれば、3項の規定にかかわらず、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ものとされている。

すなわち、父と母とが別居し、生計を同じくしていない場合、児童と同居して当該児童を監護し、かつ、これと生計を同じくする父又は母に対し、その者が当該児童の生計を維持する程度が、より高くなくとも、その者に手当を支給することとなるもの（同

居優先)である。

(2) 法7条1項によれば、手当の支給要件に該当する者(4条1項1号から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、手当の支給を受けようとするときは、その受給資格及び手当の額について、内閣府令で定めるところにより、住所地の市町村長(特別区の区長を含む。以下同じ。)の認定を受けなければならないとされている。

(3) 内閣府令である法施行規則1条の4第1項の規定によれば、法7条1項の規定による手当の受給資格及びその額についての認定の請求は、同規則に定める様式による請求書を市町村長に提出することによって行わなければならないものとされ、また同規則1条の4第2項によれば、同条1項の請求書には、次の各号に掲げる書類を添えなければならないとされている。

そして、上記「次の各号」のうち、7号においては、「一般受給資格者が、支給要件児童と同居し、これを監護し、かつ、これと生計を同じくするその父若しくは母…であつて、当該支給要件児童と同居しないでこれを監護し、かつ、これと生計を同じくするその他の父若しくは母…と生計を同じくしないときは、当該事実を明らかにすることができる書類」が掲げられている。

なお、法施行規則10条によれば、市町村長は、手当の受給資格及びその額についての認定その他手当の支給に関する処分を行ったときは、文書で、その内容を請求者又は受給者に通知しなければならないとされている。

(4) 児童手当市町村事務処理ガイドライン(地方自治法245条の4に規定する技術的な助言に当たる「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日付府子本第430号各都道府県知事宛て内閣府子ども・子育て本部統括官通知。ただし、平成30年5月31日付府子本第619号により改正後のもの)において、手当の支給に関して市町村が処理すべき事務の

取扱いのガイドラインとして添付されているもの。以下「ガイドライン」という。)の10条1項柱書及び2項1号によれば、法施行規則1条の4第1項の認定請求書の提出を受けたときは、認定請求書の記載事項を公簿等及び添付書類により確認し、次により審査するものとし、特に留意するものとして、アからクまでを掲げているが、そのうち、カとして、「請求者が法第4条第4項の支給要件に該当する者…として請求したときは、規則第1条の4第2項第7号の規定に基づき添付される書類（申立書及び当該申立に係る事実を証明する書類）により確認すること。」としている。

また、ガイドライン10条4項及び様式第7号によれば、同条2項の規定によって審査した結果、受給資格がないものと確認したときは、請求を却下する旨記載した通知書を作成し、請求者に送付することとされている。

(5) DV避難の場合についての手当の認定について

児童虐待・DV事例における法に基づく児童手当関係事務処理について、運用指針を定めた「児童虐待・DV事例における児童手当関係事務処理について」（平成24年3月31日付雇児発0331第4号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知。以下「取扱通知」という。）の「第二 配偶者からの暴力を訴えている事例」の「1 職権による支給事由消滅処理を行うべき事例」によれば、配偶者からの暴力を訴えている事例についても、個々の事例により状況が様々であることから、配偶者暴力相談支援センター等との連携の下、慎重に判断する必要があるが、以下のイからハのいずれかに該当する場合は、配偶者から暴力を受けたと訴えている者（以下「申請者」という。）の配偶者（以下「配偶者」という。）は支給要件に該当しないものと判断できることとされている。

イ 現に申請者が専属的に児童の監護を行っており、かつ生計同一である場合

ロ 現に児童手当等を受給している配偶者の監護が一切ない場合

でなくとも、児童の生計を維持する程度の高い者が申請者であると認められる場合

ハ 申請者と配偶者が住民票の住所を異にしており、住民票上、児童と同一世帯に属している申請者と配偶者が生計を同じくしない場合

そして、イ及びロについては、こうした処理を行うべき具体的事例として、以下のような場合で、かつ、申請者が現に児童を監護し、配偶者に比して生計を維持する程度が高い場合が想定されることとされている。

(ア) 次の①から③に掲げる場合で、配偶者からの暴力を理由として申請者及びその児童が、国民健康保険法上、配偶者と別の世帯に属し、国民健康保険に加入していること、又は健康保険法、船員保険法、国家公務員共済組合法、地方公務員等共済組合法の規定による配偶者の被扶養者となっていないこと。

① 配偶者に対し、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律（平成13年法律第31号）10条に基づく保護命令（同条1項1号に基づく接近禁止命令又は同項2号に基づく退去命令）が出されている場合

② 「配偶者からの暴力被害者の取扱い等に関する証明書の発行について」（平成20年5月9日雇児福発第0509001号）に基づき、婦人相談所等による「配偶者からの暴力の被害者の保護に関する証明書」が発行されている場合

③ 住民基本台帳事務処理要領（昭和42年自治振第150号自治省行政局長等から各都道府県知事宛て通知）に基づき、被害者より、配偶者等からの住民基本台帳の閲覧等の制限に係る申出を受け、当該支援措置の対象となっている場合

(イ) (ア)に掲げる場合のほか、例えば、申請者と児童が母子生活支援施設に入所しており、配偶者と児童との間に生活の一体性がないと認められる場合など、配偶者が、監護又は生計要件を満

たさないと客観的事実に基づき判断できる場合

(6) 離婚前提の夫婦別居の場合の手当の認定について

平成24年度以降における法に基づく手当について発出されたQ & A及び疑義照会をまとめた「児童手当Q & A集」(平成25年9月30日付厚生労働省児童手当管理室。以下「Q & A集」という。)においては、問6-4「『同居優先』が適用される、協議離婚中で別居している事実について確認する書類として、協議離婚申し入れにかかる内容証明郵便の謄本、調停期日呼出状の写し、家庭裁判所における事件係属証明書、調停不成立証明書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。」との問に対して、「離婚協議中であることを確認するための書類として、既にいくつかの具体的な書類をお示ししているところですが、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。」「なお、具体的な書類として、例えば以下のような書類が考えられます。(当室に自治体から実際に照会があった書類)」「控訴状の副本(離婚裁判に係るもの)」「離婚協議における申請者の代理人である弁護士から申請者に宛てた離婚協議の進捗状況に係る報告書」との回答がなされている。

2 以上を前提に、本件について検討する。

(1) 処分庁は、平成30年1月29日、請求人からの本件請求を受けたが、その際、担当職員が請求人から聴取したところに基づいて、請求人は法4条1項1号及び同条4項の規定により、手当の支給要件に該当するものとして、本件請求を行っているものと判断したことが認められる。

その場合、法施行規則1条の4第1項7号並びにガイドライン10条1項柱書及び2条1号カの各規定に該当するものと解せら

れることから、請求人が、本件児童と同居し、これを監護し、かつ、これと生計を同じくするその母であって、本件児童と同居しないでこれを監護し、かつ、これと生計を同じくするその父（夫）と生計を同じくしないとの事実を明らかにすることができる書類を、本件請求書に添えなければならないものであり、当該書類により処分庁が事実を確認した後、初めて手当の認定ができることとなる。

したがって、請求人の場合、夫との関係については、請求人が夫と同居せず、かつ生計を同じくしないことについて、事実を証明する書類を追加して提出することが、手当の受給資格認定の必要条件ということとなる（なお、請求人と本件児童とが、〇〇区に住民登録をしていないにもかかわらず、同区内に居住している実態があることも証明する必要があるが、この点は、処分庁には既に明らかとなっている。）。

- (2) 法4条1項1号及び同条4項の規定の適用に関して、手当の認定請求をする者が、配偶者と同居せず、かつ生計を同一としない事由については、一時的なものでは足りず、将来にわたっても相当程度その状態が継続すると客観的に認められるべき事実があることが求められると解せられるが、取扱通知（1・(5)）によれば、DV避難（配偶者からの家庭内暴力を逃れるためにする恒久的な避難）が、また、Q&A集（1・(6)）によれば、離婚を前提とする夫婦別居が、それぞれ、これに該当する場合として掲げられていることが認められる。

そうとすると、請求人が手当の認定を受けるためには、前記1・(5)の(ア)・①ないし③又は(イ)に該当する事実を証明する書類（DV避難の場合）若しくは1・(6)のQ&A集により例示されている協議離婚中で別居している事実について確認する書類を、処分庁に提出する必要があるものである。

現に、処分庁は、第1回目の督促文書において、必要書類につ

いて、

ア 離婚前提別居の場合は、離婚を前提とする申立てに係る事実を証明する書類

イ DV避難の場合は、健康保険証を夫の扶養から離脱し、本件児童と共に国民健康保険に加入したことを証する書類を挙げており、これは上記取扱通知及びQ & A集で示されたところに沿っており、合理的なものであると認められる。

しかしながら、本件処分時までには、請求人からこれらに相当する書類は提出されなかったものと認められる。

以上によれば、本件請求は、法施行規則1条の4第1項7号並びにガイドライン10条1項柱書及び2条1号カの各規定により、必要とされる添付書類の提出がなかったため、手当の受給資格を認定するための要件を満たしていないものであるといわざるを得ない。

したがって、本件請求を却下した本件処分は、法令等の定めるところに則ってなされたものであり、違法又は不当なものであると認めることはできないものである。

3 請求人の主張について

請求人は、担当職員の指示通りの添付書類を提出済みであると主張しているので、この点について検討する。

(1) 請求人と夫との関係についての事実を裏付ける文書として、本件処分に至る過程で請求人から処分庁に提出されたものとしては、まず、東京家庭裁判所書記官名の「期日通知書」がある（平成30年3月27日に提出）。

しかしながら、同文書において通知された期日に係る家事審判事件は、親権停止審判申立事件である。すなわち、夫が、本件児童に対する請求人の親権の行使が不適當であるから、家庭裁判所が請求人の親権を停止することを求めるというものであるに止まり、離婚を求める当事者の意思が表明されているというものでは

ない。

なお、請求人からは、審理手続において、反論書とともに、同家事審判事件に係る家庭裁判所調査官の調査報告書の写しが提出されているが、同報告書の記載内容からも、親権停止の申立てが離婚を前提としているとの事実を窺うことはできないものである（同報告書には、夫から請求人への婚姻費用の支払が継続している旨の記載があり、また、夫から婚姻解消の要求がなされていることを示すものはない。）。

(2) 請求人から処分庁に提出されたものとしては、次に、〇〇市発行の「助産施設等入所決定通知書」及び「入所実施解除等通知書」、〇〇市発行の「児童手当支給事由消滅通知書」及び「児童手当支払通知書」の各写しが一括して提出されている（平成30年5月28日に提出）。

このうち、「助産施設等入所決定通知書」は、〇〇市福祉事務所長が、平成28年7月19日付けにて、請求人に対し、〇〇市所在の母子生活支援施設（児童福祉法38条）に入所することを承諾する旨を通知する文書（同法23条）であって、その時点においては、前記1・(5)・イ及びロの(イ)に当たり、夫について本件児童との関係で、監護又は生計要件を満たさないと判断できる場合であることを示すものであるといえるものの、そもそも、請求人が〇〇区の住民であることを前提条件とする本件請求に関しては、上記文書が示す事実は関連性のないものといわざるを得ない。そして、同福祉事務所長の平成29年10月25日付け「入所実施解除等通知書」によれば、請求人からの退所届により、同入所実施は解除された事実が認められる。そして、その後、請求人及び本件児童が、同種の施設に入所したことを示すものはない。

したがって、本件請求がなされた時点において、請求人と本件児童が、〇〇区の居住者として、母子生活支援施設に入所中であることを確認できるものはないことが明らかである。

また、「児童手当支給事由消滅通知書」及び「児童手当支払通知書」は、いずれも〇〇市長名のものであり、同市から請求人に対して平成29年10月分の児童手当が支払われることとなっていた事実、及び、市外転出により同月限りで、支給事由が消滅したと認定された事実が認められるが、本件請求がなされた時点において、請求人に手当の受給資格があるかどうかについての判断の手掛かりになるものであるとはいえないものである。

(3) 請求人からは、(1)で述べたとおり、家庭裁判所調査官の調査報告書の写しが提出されているが、これによって、離婚を前提とする申立てがなされていると認められることはないほか、記載内容をさらに検討しても、DV避難の場合の、1・(5)・イ及びロの(ア)又は(イ)に相当するような場合に該当することを裏付ける記述があるものとは認められないものである。

4 請求人の主張以外の違法性又は不当性についての検討

処分庁は、平成30年1月29日に本件請求を受けて、当日担当職員を通して、請求人に対し、請求人の場合には、添付すべき書類について追加が必要であることを具体的に説明しており、その上で、同年2月1日、3月27日及び5月28日の3回にわたって、請求人に対して督促文書を送付して必要書類の提出を促している。また、処分庁は、2回目及び3回目の督促文書には、請求人が提出した期日通知書が、先に提出を求めた必要書類に当たらないものであることも付記する等しており、その上で、請求人からは、3回目の督促文書により提出期限とした平成30年6月27日を経過しても、該当する書類の提出はなかったことが認められる。

処分庁は、以上の経過により、本件請求に対して、処分理由につき、本件処分通知書に「添付書類不足のため」と記載した上、これを請求人に送付して、本件請求を却下する本件処分を行ったものであり、これは、1の法令等の定めに則っているのみならず、再三の督促を重ねた上で慎重になされたものであるから、不当というべき

点も特にないものであると認められる。

その他、本件処分について、上記に述べた以外の点においても、違法又は不当な点があるとは認められない。

以上のとおり、審査会として、審理員が行った審理手続の適正性や法令解釈の妥当性を審議した結果、審理手続、法令解釈のいずれも適正に行われているものと判断する。

よって、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

(答申を行った委員の氏名)

外山秀行、渡井理佳子、羽根一成