

諮問日：令和3年1月19日（諮問第86号）

答申日：令和4年1月19日（答申第83号）

事件名：児童手当支給事由消滅処分等についての審査請求事件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

- 1 ○○○○市長（以下「処分庁」という。）が審査請求人に対して令和2年6月10日付け○○○○第○○○○号で行った児童手当法（昭和46年法律第73号）の規定に基づく児童手当支給事由消滅処分（以下「本件消滅処分」という。）について取消しを求める審査請求は、行政不服審査法第45条第2項の規定により、棄却すべきである。
- 2 本件消滅処分について変更を求める審査請求は、行政不服審査法第45条第1項の規定により、却下すべきである。
- 3 処分庁が審査請求人に対して令和2年6月10日付け○○○○第○○○○号で行った児童手当の返還請求（以下「本件返還請求」という。）について取消しおよび変更を求める審査請求は、行政不服審査法第45条第1項の規定により、却下すべきである。

### 第2 事案の概要

- 1 ○○○○年○○○○月○○○○日、審査請求人は、第1子を出産し、同年5月19日、児童手当・特例給付認定請求書を提出し、同年7月8日、処分庁から、支給開始年月を同年6月とする受給資格および児童手当の額の認定を受けた。  
当該児童手当・特例給付認定請求書の配偶者の項目には、配偶者の有無は「有」、同居・別居の別は「別居」にチェックされており、別居の場合の住所は○○○○の住所が記載されていた。
- 2 平成26年7月3日、審査請求人は、第1子とともに日本を出国し、平成27年12月24日、第1子とともに日本に帰国した。
- 3 平成28年3月11日、審査請求人は、第1子とともに日本を出国し、同年10月13日、第1子とともに日本に帰国した。
- 4 ○○○○年○○○○月○○○○日、審査請求人は第2子を出産し、処分庁により、変更年月を同年2月とする児童手当の額の増額変更がされた。
- 5 平成29年4月14日、審査請求人は、第1子および第2子とともに日本を出国し、平成31年1月12日、第1子とともに日本に帰国した。
- 6 平成31年2月15日、審査請求人は、第1子とともに日本を出国し、令和2年2月14日、第1子および第2子とともに日本に帰国した。

- 7 令和2年6月1日、処分庁は、審査請求人に対し、「令和2年度児童手当・特例給付現況届の提出について（通知）」を送付した。
- 8 令和2年6月5日、処分庁は、審査請求人から、消滅した受給事由を「海外に出国のため」、消滅の事由が発生した日を「H27・1・31」とする「児童手当・特例給付 受給事由消滅届」の提出を受けた。
- 9 令和2年6月5日、処分庁は、審査請求人から「児童手当・特例給付 認定請求書」および「申立書」の提出を受けた。
- 10 令和2年6月10日、処分庁は、審査請求人に対し、消滅した日を「平成27年1月31日」、消滅の理由を「日本国内に居住実態がないため。」とした児童手当支給事由消滅処分を行い、審査請求人に通知書を送付した。
- 11 令和2年6月10日、処分庁は、審査請求人に対し、返還の理由を「日本国内に居住実態がないことにより、児童手当受給資格が消滅したため。」、返還請求額を「1,280,000円（平成27年2月分から令和2年1月分）」とした児童手当の返還請求を行い、審査請求人に通知書を送付した。
- 12 令和2年6月22日、処分庁は、審査請求人に対し、支給開始年月を同年3月からとする受給資格および児童手当の額の認定を行った。
- 13 令和2年7月27日、審査請求人は、滋賀県知事に対し、本件消滅処分および本件返還請求の取消または審査請求人が日本地にいた期間分の児童手当返還請求分の変更を求める審査請求をした。

### 第3 関係する法令等の規定

#### (1) 行政不服審査法（平成26年法律第68号）

##### ア 第1条（目的等）

###### 第1項

この法律は、行政庁の違法又は不当な処分その他公権力の行使に当たる行為に関し、国民が簡易迅速かつ公正な手続の下で広く行政庁に対する不服申立てをすることができるための制度を定めることにより、国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保することを目的とする。

###### 第2項

行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為（以下単に「処分」という。）に関する不服申立てについては、他の法律に特別の定めがある場合を除くほか、この法律の定めるところによる。

##### イ 第46条（処分についての審査請求の認容）

###### 第1項

処分（事実上の行為を除く。以下この条及び第四十八条において同じ。）についての審査請求が理由がある場合（前条第三項の規定の適用がある場合を除く。）には、審査庁は、裁決で、当該処分の全部若しくは一部を取り消し、又はこれを変更する。ただし、審査庁が処分庁の上級行政庁又は処分庁

のいずれでもない場合には、当該処分を変更することはできない。

(2) 児童手当法（昭和 46 年法律第 73 号）

ア 第 1 条（目的）

この法律は、子ども・子育て支援法（平成二十四年法律第六十五号）第七条第一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。

イ 第 3 条（定義）

第 1 項

この法律において「児童」とは、十八歳に達する日以後の最初の三月三十一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。

ウ 第 4 条（支給要件）

第 1 項

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。

- 一 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（当該支給要件児童に係る未成年後見人があるときは、その未成年後見人とする。以下この項において「父母等」という。）であつて、日本国内に住所（未成年後見人が法人である場合にあつては、主たる事務所の所在地とする。）を有するもの
- イ 十五歳に達する日以後の最初の三月三十一日までの間にある児童（施設入所等児童を除く。以下この章及び附則第二条第二項において「中学校修了前の児童」という。）
- ロ 中学校修了前の児童を含む二人以上の児童（施設入所等児童を除く。）

エ 第 7 条（認定）

第 1 項

児童手当の支給要件に該当する者（第四条第一項第一号から第三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（一般受給資格者が未成年後見人であり、かつ、法人である場合にあつては、主たる事務所の所在地とする。）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。

オ 第 8 条（支給及び支払）

第 1 項

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。

## 第2項

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。

## 第3項

受給資格者が住所を変更した場合又は災害その他やむを得ない理由により前条の規定による認定の請求をすることができなかつた場合において、住所を変更した後又はやむを得ない理由がやんだ後十五日以内にその請求をしたときは、児童手当の支給は、前項の規定にかかわらず、受給資格者が住所を変更した日又はやむを得ない理由により当該認定の請求をすることができなくなつた日の属する月の翌月から始める。

## 第4項

児童手当は、毎年二月、六月及び十月の三期に、それぞれの前月までの分を支払う。ただし、前支払期月に支払うべきであつた児童手当又は支給すべき事由が消滅した場合におけるその期の児童手当は、その支払期月でない月であつても、支払うものとする。

## カ 第26条（届出）

### 第1項

第八条第一項の規定により児童手当の支給を受けている一般受給資格者（個人である場合に限る。）は、内閣府令で定めるところにより、市町村長に対し、前年の所得の状況及びその年の六月一日における被用者又は被用者等でない者の別を届け出なければならない。

### 第3項

児童手当の支給を受けている者は、内閣府令で定めるところにより、前二項の規定により届出をする場合を除くほか、市町村長（第十七条第一項の規定によつて読み替えられる第七条の認定をする者を含む。以下同じ。）に対し、内閣府令で定める事項を届け出、かつ、内閣府令で定める書類を提出しなければならない。

## (3) 児童手当法施行規則（昭和46年厚生省令第33号）

### ア 第7条（受給事由消滅の届出）

#### 第1項

一般受給者は、児童手当の支給を受けるべき事由が消滅したときは、速やかに、様式第十号による届書を市町村長に提出しなければならない。ただし、引き続き法附則第二条第一項の給付の支給を受けることとなる時、又は一般受給者に係る支給要件児童のうち小学校修了後中学校修了前の児童が十五歳に達する日以後の最初の三月三十一日を経過したことにより、児童手当の支給を受けるべき事由が消滅したときは、この限りでない。

### イ 第10条（児童手当の支給に関する通知）

市町村長は、児童手当の受給資格及びその額についての認定その他児童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一般受給者若しくは施設等受給者に通知しなければならない。

(4) 行政手続法（平成5年法律第88号）

ア 第2条（定義）

この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

四 不利益処分 行政庁が、法令に基づき、特定の者を名あて人として、直接に、これに義務を課し、又はその権利を制限する処分をいう。ただし、次のいずれかに該当するものを除く。

ニ 許認可等の効力を失わせる処分であつて、当該許認可等の基礎となった事実が消滅した旨の届出があつたことを理由としてされるもの

八 命令等 内閣又は行政機関が定める次に掲げるものをいう。

ハ 処分基準（不利益処分をするかどうか又はどのような不利益処分とするかについてその法令の定めに従って判断するために必要とされる基準をいう。以下同じ。）

イ 第12条（処分の基準）

第1項

行政庁は、処分基準を定め、かつ、これを公にしておくよう努めなければならない。

ウ 第13条（不利益処分をしようとする場合の手続）

第1項

行政庁は、不利益処分をしようとする場合には、次の各号の区分に従い、この章の定めるところにより、当該不利益処分の名あて人となるべき者について、当該各号に定める意見陳述のための手続を執らなければならない。

一 次のいずれかに該当するとき 聴聞

イ 許認可等を取り消す不利益処分をしようとするとき。

ロ イに規定するもののほか、名あて人の資格又は地位を直接にはく奪する不利益処分をしようとするとき。

ハ 名あて人が法人である場合におけるその役員の解任を命ずる不利益処分、名あて人の業務に従事する者の解任を命ずる不利益処分又は名あて人の会員である者の除名を命ずる不利益処分をしようとするとき。

ニ イからハまでに掲げる場合以外の場合であつて行政庁が相当と認めるとき。

二 前号イからニまでのいずれにも該当しないとき 弁明の機会の付与

(5) 日本国憲法

ア 第14条

第1項

すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。

イ 第 25 条

第 1 項

すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。

(6) 民法（明治 29 年法律第 89 号）

ア 第 22 条（住所）

各人の生活の本拠をその者の住所とする。

(7) 国民健康保険法（昭和 33 年法律第 192 号）

ア 第 1 条（この法律の目的）

この法律は、国民健康保険事業の健全な運営を確保し、もつて社会保障及び国民保健の向上に寄与することを目的とする。

イ 第 7 条（資格取得の時期）

都道府県等が行う国民健康保険の被保険者は、都道府県の区域内に住所を有するに至つた日又は前条各号のいずれにも該当しなくなつた日から、その資格を取得する。

ウ 第 8 条（資格喪失の時期）

第 1 項

都道府県等が行う国民健康保険の被保険者は、都道府県の区域内に住所を有しなくなつた日の翌日又は第六条各号（第九号及び第十号を除く。）のいずれかに該当するに至つた日の翌日から、その資格を喪失する。ただし、都道府県の区域内に住所を有しなくなつた日に他の都道府県の区域内に住所を有するに至つたときは、その日から、その資格を喪失する。

(8) 国民年金法（昭和 34 年法律第 141 号）

ア 第 1 条（国民年金制度の目的）

国民年金制度は、日本国憲法第二十五条第二項に規定する理念に基き、老齡、障害又は死亡によつて国民生活の安定がそなわれることを国民の共同連帯によつて防止し、もつて健全な国民生活の維持及び向上に寄与することを目的とする。

イ 第 8 条（資格取得の時期）

前条の規定による被保険者は、同条第一項第二号及び第三号のいずれにも該当しない者については第一号から第三号までのいずれかに該当するに至つた日に、二十歳未満の者又は六十歳以上の者については第四号に該当するに至つた日に、その他の者については同号又は第五号のいずれかに該当するに至つた日に、それぞれ被保険者の資格を取得する。

二 日本国内に住所を有するに至つたとき。

ウ 第 9 条（資格喪失の時期）

第七条の規定による被保険者は、次の各号のいずれかに該当するに至つた日

の翌日（第二号に該当するに至った日に更に第七条第一項第二号若しくは第三号に該当するに至ったとき又は第三号から第五号までのいずれかに該当するに至ったとき（第四号については、厚生年金保険法に基づく老齢給付等を受けることができる者となつたときに限る。）は、その日）に、被保険者の資格を喪失する。

二 日本国内に住所を有しなくなつたとき（第七条第一項第二号又は第三号に該当するときに除く。）。

#### 第4 審理関係人の主張の要旨

##### 1 審査請求人の審査請求書および反論書における主張

###### (1) 審査請求書における主張

ア 令和2年度児童手当・特例給付現況届というものが〇〇〇〇市から本年6月に届く。記入の一例の記載がある用紙の裏にある令和2年度児童手当・特例給付現況届について（通知）の最後の方に、「※受給者や児童が海外に移住されている場合は、原則、児童手当を受給できませんので「児童手当支給事由消滅届」を提出してください。（詳細は、〇〇〇〇課までお問い合わせください。）市内に住民票をおいたまま、長期間日本に居住されていないことが後になって判明した場合、受給資格が遡って消滅し、手当を返還していただくことがありますので、出国前に〇〇〇〇課にご確認ください。」という記述を見つける。長期間とは何をさすのか？と疑問に思い処分庁に問い合わせ、窓口へ。処分を受ける。しかし、このような説明を児童手当申請当時行政庁より一切受けていない。

イ 審査請求人は、〇〇〇〇市で〇〇〇〇年〇〇〇〇月〇〇〇〇日と〇〇〇〇年〇〇〇〇月〇〇〇〇日に子供を出産しており、子ども二人と私は〇〇〇〇市に住民票がある。しかしながら、夫が〇〇〇〇国籍であり〇〇〇〇で仕事があるため、〇〇〇〇にも住んでいる。

子どもにも日本の生活や習慣文化を伝えるため、日本でも生活しようと思っているし、現在は日本で生活している。また、当然住民票を置くので国民健康保険と国民年金も支払ってきた。その上で、児童手当も頂いていた。その際に処分庁より「長期間日本に居住されていないこと」との指摘を受け、困惑している。

毎年のように日本と〇〇〇〇を行き来しているので、長期間日本に居住していないとは認識していない。日本にいる間は、子供と日本で生活をしている（観光ではなく）という認識であり、日本で生活する期間は〇〇〇〇でのそれに比べると短いものだが、私の中では日本で生活していると認識している。二人目を出産して出国してからすぐ日本へ来ることのできなかつた時期を除いては、一年に最低一度は来て生活しているのだから、長期間日本に居住していないということにはならない。しかしながら、〇〇〇〇市の〇〇〇〇課より「あ

なたは日本での居住実態がありませんので、児童手当を5年分遡って全額返金してください」と言われ、不利益処分とも言える本件消滅処分および本件返還請求を聴聞・弁明の機会の付与のないまま受けたのである。〇〇〇〇市より、処分基準の設定はない〈法令等の規定において判断基準が言い尽くされている（甲第1号証 参照）〉との回答を受けているが、上記の理由より、判断も曖昧なため、言い尽くされているとまでは考えず、行政手続法上も違法等の疑いを免れないと認識している。

ウ また、処分庁の所属するスタッフより「審査請求人はきちんと、連絡をしてくれたので、実態が判明したが、全ての受給者において、チェックは出来ず、知らないうちに受給資格がないのに児童手当を受けている人もいる可能性はある」という回答を受け、（もちろん、審査請求人には、受給資格があるものとの認識である為、この件には該当しないが）、その実態は如何なるものかと、疑問をぬぐい切れぬ。憲法14条の法の下での平等にも違反しないのだろうか。しかも、私どもは日本人であり、憲法25条の生存権によっても国家に援助を請求する権利があるものとも考えている。

エ 児童手当を通して日本の国は子どもを大事にしてくださっているのだな、ありがたいな、というような認識でしかなかったのが、住民票があっても国を出国するたびに長期間の場合（長期間の定義もはっきりしていないと、今回窓口で言われていても）児童手当支給事由消滅届なるものを出さなければいけないことを、当時窓口で知らされていなかったにもかかわらず、全額返還というのは全く理にかなっていない。

オ 結論として、全責任が私にあり、全てを返還するよというのでは違わないか。

## (2) 反論書における主張

ア 却下するというのは、門前払いの意味となり、国民の救済的な権利を実質上無くすことに該当する。弁明書の様々な箇所で「争う」と記載しながら、却下裁決を求めること自体矛盾しかない。争うとは、請求人の解釈では本案審理と考えている。よって、認容裁決（取消裁決・変更裁決）を求める。

イ チェックしきれていないということは、これは、やはり不公平である。税制が厳しいのは明白であり、（審査請求人は受給権が消滅していないことは大前提として）きちんと出費をしないように、体制を整えるべきである。だからこそ憲法14条に反するのである。把握しない又はできない人には、返還請求等も求めないことを意味する。審査請求人は、受給権利があるにも関わらず、把握できない人等より、不利に扱われていることを行政側が認めていることになる。

ウ 処分庁は、処分庁自身には、実質的な権限がないかのように言いながら、児童手当の受給資格を喪失したと判断していると述べている。しかも「処分庁」という言葉を使用する以上、権限があることは当然のように客観的には受け止

められる。それに、処分庁の判断故、審査請求人は受給事由消滅届の提出を行った。通常、一般人であれば、処分庁よりそのような通知を受けた場合、それに従う者が殆どではないだろうか？届出を受けて行う処分だから、聴聞等にかんする手続きを得なくとも、除外規定と言いながら、消滅の判断を処分庁が実質上行っているに他ならない。届出は単なるお知らせの行為である。しかし、届出をするように勧めているのは行政側であり、住民としては、その行政判断故に従わざるを得なかつただけである。これによって、処分性がないと考えるのならば、行政が法律によって活動していることにはならず、身勝手な裁量により、住民の権利を奪うことすらできてしまう。

エ 上記ウでも述べたが、その言い分が、行政の住民に対する恣意的なコントロールを強いているのである。「届け出るように」審査請求人がいわれたということは、受給する権利がないと処分庁が認めた。請求人としては、理解のできないまま、提出したに過ぎない。この様な反論を後付けのようにするならば、何故、届け出ない自由があることを説明しないのか？提出したから、審査請求人が悪いと言いたいのだろうか、その大前提に大きな瑕疵があると考え。

オ 処分庁が処分基準等、明確な基準がないまま判断がなされていることを処分庁自身が認めている。15%が居住していないと判断するならば、では、何パーセントからが居住と判断するのか？各処分庁の勝手な判断になりかねず、納得はいかない。審理員、又は、行政不服審査会の担当者、もちろん審査庁におかれても、これが明確に正しい判断だと本音で言えるのだろうか？抽象的な法律を解釈する処分庁側が、具体的に住民に分かるように説明せず又は解釈もせず、一人一人解釈が異なることがあり、それでも、処分庁の主張が正しいと判断されるなら、法律による行政の原理や法の支配は実質上機能していない。

カ 「返還していただくことがあります。」とは、これも曖昧と言わざるを得ない。ない場合もあるということである。その判断はこの書き方であれば、やはり処分庁となる。これほど、住民に大きな影響がありながら、やはり具体性に欠けることすら納得いかない。

### (3) 最終反論書における主張

ア 憲法 25 条は判例でも具体的権利を付与したことまでは判断されておらず、プログラム規定説と抽象権利説との折衷的な判断がされているが、法律によって具体化された場合には、憲法 25 条の趣旨を反映するものと考え余地があり、憲法 25 条による請求権が付与されていると、当該事件において考えるのは妥当ではないか。

また、今回判例の憲法の解釈を処分庁が持ち出して下さったということは、憲法の趣旨に沿った判断を審査庁の方はして下さると期待しております。

イ 「受給者が日本に住所を有しなくなった」事由の判断を明白に分かる状況でない、今回の弁明でも具体性に欠くことを指摘させて頂く。

ウ 返還請求を行った件数は、客観的にみて、少ないように解釈する。しかも、

この7件の各事案の具体性も欠く情報であり、これをもって平等に判断しているとの証拠にはなり得ず、憲法14条の趣旨からも逸れているように考える。

エ 今回示して頂いた主観面をも判断されるということは、審査請求人は何度も日本で今後も年に何度か生活することは示しており、主観的な要件のみならず、現に15%と前回の弁明書でも処分庁が判断されたように、客観的な要件は満たしていたと考える。15%数値は、客観的にみて、旅行と解釈できるであろうか。社会通念に照らして考えた結果である。

しかも、客観的な要件は、事前に処分基準などを用意して、住民に可能な限り知らせる努力義務は行政手続法により規定されている。客観的という弁明をする以上、具体的な要件または基準をなぜ公表しないのか？できないのだとすれば、それは客観的な判断とは言えず、行政庁の主観的な要素のみにて判断できる可能性が高いと考える。上記ウの7件の事案の内容も分からないが、少なくとも実績があるのであれば、事前に住民に基準を知らせるのは当然ではなからうか。

オ 最後に、今まで処分庁より頂いたお金は、甲第5号証の写真の通り、きちんと2人の子供に使われており、主観的に判断されるのであれば、なおさら、実際の子供の姿を見て頂きたいと思う。これを以って審査庁がどう判断されるかは分からないが、これが（子供の成長）児童手当の目的だと考える。

## 2 審査請求人から審査会に提出された主張書面(抄)

- (1) 却下するというのは、門前払いの意味となり、国民の救済的な権利を実質上無くすことに該当する。認容裁決(取消裁決・変更裁決)を求める。
- (2) 「居住」であるのなら、なお更、明確な基準が必要。曖昧なままでは行政の解釈に任せざるを得ず、法律による行政の原理からすれば、受給されるか否かの大事な基準が何故これほどまでに曖昧なのか疑問に感じます。
- (3) 処分庁は、どこまで一人一人の住民の為に動いているか、きちんと話を聞いているかが問われている。処分基準も存在しない中、どの基準をもって解釈をし、処分をくだせるのか理解に迷う。今回処分庁の処分は、不利益な処分と考えている、にも関わらず、処分基準がないのであれば、行政庁の裁量の余地が大きいと考える為、違法並びに不当の公算が大きい。
- (4) 受給資格がある人ない人を全てチェックしきれていないと処分庁は回答されています。これは、やはり不公平である。中には、受給資格がないにも関わらず、受給されている人の状況が無いとも言い切れない回答を受けました。これは、憲法14条に反するのではないか。また、把握しない又はできない人には、返還請求等も求めないことを意味する。審査請求人は、受給権利があるにも関わらず(あると考えているのに)、把握できない人等より、不利に扱われていることに疑問を感じている。

- (5) 外国に滞在している状況など、確認したと言うことは、受給資格があるか否かに影響があるのに、何故処分の基準を示さないのか。
- (6) 処分庁自身には、実質的な受給の判断権限がないかのように言いながら、⑦で判断していると述べている。しかも「処分庁」という言葉を使用する以上、権限があることは当然のように客観的には受け止められる。それに、処分庁の判断故、審査請求人は受給事由消滅届の提出を行った。通常、一般人であれば、処分庁よりそのような通知を受けた場合、それに従う者が殆どではないだろうか？⑬で届出を受けて行う処分だから、聴聞等にかんする手続きを得なくとも、除外規定と言いながら、消滅の判断を処分庁が実質上行っているに他ならない。届出は単なるお知らせの行為である。しかし、届出をするように勧めているのは行政側であり、住民としては、その行政判断故に従わざるを得なかつただけである。これによって、処分性がないと考えるのならば、行政が法律によって活動していることにはならず、身勝手な裁量により、住民の権利を奪うことすらできてしまう。
- (7) 処分庁が受給資格がないから「届出できるように」審査請求人がいわれたということは、受給する権利がないと処分庁が認めた。請求人としては、理解のできないまま、提出したに過ぎない。この様な反論を後付けのようにするならば、何故、届出ない自由があることを説明しないのか？ 提出したから、審査請求人が悪いと言いたいのだろうか、その大前提に大きな瑕疵があると考えられる。
- (8) 15%が日本に居住しているにも関わらず、当該受給権に関しては、居住していないと判断するならば、では、何パーセントからが居住と判断するのか??各処分庁の勝手な判断になりかねず、納得はいかない。審理員、又は、行政不服審査会の担当者、もちろん審査庁におかれても、これが明確に正しい判断だと本音で言えるのだろうか??抽象的な法律を解釈する処分庁側が、具体的に住民に分かるように説明せず又は解釈もせず、一人一人解釈が異なることがあり、それでも、処分庁の主張が正しいと判断されるなら、法律による行政の原理や法の支配は実質上機能していない。

### 3 処分庁の主張

- (1) 本件処分は、児童手当法第4条の支給要件を満たしていなかったことが判明したことにより審査請求人から提出された児童手当法施行規則第7条第1項に基づく受給事由消滅の届出を受けて、当該届の「消滅の事由が発生した日」欄に審査請求人が記載した日をもって児童手当支給事由消滅処分を行ったものである。
- (2) 審査請求人は、〇〇〇〇人の夫との間で、〇〇〇〇年〇〇〇〇月〇〇〇〇日に第一子を日本で出産後、同月16日に児童手当を申請し、〇〇〇〇月から児童手当を受給していたが、令和2年6月5日に審査請求人のパスポートの出入国状況を確認したところ、審査請求人は、第一子とともに、平成26年7月3日に出国して〇〇〇〇に移り、以後、出国と入国を繰り返しているという事実が認められた。

審査請求人は、「一年に最低一度は来て生活しているのだから、長期間日本に居住していないということにはならない。」と主張するが、日本での滞在期間は1回当たり1か月から5か月程度であり、児童手当を受給していた平成26年6月から令和2年1月における日本での滞在割合は15%程度であることから、長期間日本に居住していないと判断したものである。さらに、審査請求人から居住実態についても聴き取ったところ、〇〇〇〇の医療体制に不安があるため、出産や病気治療は日本で行っており、そのために住民票を残し、国民健康保険の加入も続けているとの説明を受けており、パスポートの出入国記録からも子のお産に合わせて帰国している事実が認められることから、本件処分に当たり、審査請求人の日本における滞在は出産及び医療機関受診のための一時帰国であって、〇〇〇〇に生活の本拠があると判断したことは妥当である。

- (3) 審査請求人は、「令和2年度児童手当・特例給付現況届について（通知）に記載している「市内に住民票をおいたまま、長期間日本に居住されていないことが後になって判明した場合、受給資格が遡って消滅し、手当を返還していただくことがありますので、出国前に〇〇〇〇課にご確認ください。」という説明を児童手当申請当時行政庁より一切受けていない。」、「住民票があっても国を出国するたびに長期間の場合児童手当支給事由消滅届なるものを出さなければいけないことを、当時窓口で知らされていなかった」と主張するが、児童手当認定時（平成26年6月）に処分庁から審査請求人に対し、出国する場合は消滅手続、入国時は認定請求手続が必要になる旨、説明をしている。

なお、審査請求人は、本件処分について「憲法14条の法の下での平等にも違反しないのだろうか。」との疑念を呈しているが、処分庁が児童手当受給者の受給事由に関する疑義事実を把握した場合は、今回の審査請求人への対応と同様に調査し、児童手当法第4条の支給要件を満たさないことを確認した場合は、受給事由消滅手続を行っており、公平公正な対応をとっている。

- (4) 審査請求人は、「不利益処分とも言える本件消滅処分および本件返還請求を聴聞・弁明の機会の付与のないまま受けた」と主張するが、行政手続法第2条第4号の不利益処分の定義において、同二で、「許認可等の効力を失わせる処分であって、当該許認可等の基礎となった事実が消滅した旨の届出があったことを理由としてされるもの」との除外規定があり、本件処分は、児童手当法から委任を受けた児童手当法施行規則に定めのある事実の消滅の届出を受けて行う処分であるため、上記二に該当すると考えられる。したがって、行政手続法上の不利益処分に当たらないので、聴聞手続等も不要である。

なお、本件消滅処分により発生した児童手当返還請求権の性質は、実質は不当利得であって、返還請求自体は返還義務の履行を求める意思表示にすぎず、処分性はない。

- (5) 審査請求人が求める「審査請求人が日本にいた期間分の児童手当返還請求分の変更請求」については、児童手当法第8条第2項に「児童手当の支給は、受給

資格者が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」と規定されているように、児童手当の手続は申請主義であり、一旦支給事由が消滅すると新たに認定請求をしない限り支給の開始ができず、処分庁の職権で給付する手続はない。

審査請求人においては、出国の際に消滅手続を行い、入国の際に認定請求をすることで日本に滞在している間の児童手当の受給が可能であったが、制度上、事後にその手続を行うことはできない。

- (6) 憲法 25 条は、直接個々の国民に対して具体的権利を賦与するものではない。
- (7) 「児童手当・特例給付 受給事由消滅届」の提出があった場合における支給事由消滅処分は、届出のあった内容のみに基づき行うのか、または、処分庁において実体的な支給事由の有無（本件では国内における「住所」の有無）を確認の上行うのかについては、消滅の事由により異なる。

例えば「監護しなくなった」など受給者の申し出によってのみ判明する事実については受給者等への聴き取りを中心に確認し、公簿等により確認が可能なものについてはその記載内容について確認を行っている。（「他の市町村への転出」等であれば住民票の異動情報と照合する、「公務員になった」場合は採用通知書、辞令の写しを徴取するなどしている。）

なお、「受給者が日本国内に住所を有しなくなった」事由の場合、受給者等への聴き取りのほか、住民票の異動情報ないしパスポート等による出入国記録を確認している。

- (8) 具体的に、過去数年間で、本件と同様海外に出国したことを理由とする支給事由消滅処分および返還請求を行った件数については、乙第 10 号証および乙第 11 号証のとおり、過去 3 年度において 7 件（平成 29 年度 2 件、平成 30 年度 1 件、令和元年度 4 件）の事例がある。
- (9) 本件消滅処分は受給者または支給対象児童のいずれの支給事由が消滅したと判断して行ったのかについては、受給者について消滅届に記載されたとおり「海外に出国のため」という事由で処分を行ったもの。

なお本件においては、受給者・児童ともに住所要件を欠いていると判断している。

- (10) 住所要件に関しては、原則として住民基本台帳に記載されていることをもって住所を有するものとして取り扱っているが、住民基本台帳に記載されている住所が「生活の本拠」と認められない場合は住所要件を欠くこととなる。

「生活の本拠」（民法第 22 条）の判断については、過去の判例から主観面（居住意思）と客観面（居住実態）を総合的に考慮し、判断しているところである。

具体的には、半年から 1 年以上宿泊等の実績がないという客観面に加えて、社会通念に照らし生活の本拠とする意思（その場所を生活の中心にしようとする意思）が存在しないと認められるときに、住所要件を欠くとの判断を行っている。

## 第5 審理員意見書の要旨

### 1 意見の趣旨

- (1) 処分庁が行った本件消滅処分について取消しを求める審査請求は、行政不服審査法第45条第2項の規定により、棄却されるべきである。
- (2) 処分庁が行った本件消滅処分について変更を求める審査請求は、行政不服審査法第45条第1項の規定により、却下されるべきである。
- (3) 処分庁が行った本件返還請求について取消しおよび変更を求める審査請求は、行政不服審査法第45条第1項の規定により、却下されるべきである。

### 2 理由

審査請求人は、本件消滅処分および本件返還請求を甲処分とした上で、審査請求の趣旨として甲処分の取消しまたは審査請求人が日本地にいた期間分の児童手当返還請求分の変更を求めている。

そこで、①本件消滅処分の取消し、②本件消滅処分の変更、③本件返還請求の取消しおよび④本件返還請求の変更のそれぞれについて、以下検討する。

#### (1) 本件消滅処分の取消しについて

児童手当法は「日本国内に住所を有するもの」（同法第4条第1項第1号）を児童手当の支給要件としている。

およそ法令において人の住所につき法律上の効果を規定している場合、反対の解釈をなすべき特段の事由のない限り、その住所とは生活の本拠、すなわち、その者の生活に最も関係の深い一般的生活、全生活の中心を指すものであり、一定の場所がある者の住所であるか否かは、客観的に生活の本拠たる実態を具備しているか否かによって決すべきと解せられる。

本件では、審査請求人は、「第2事案の概要」1および2のとおり、〇〇〇〇年〇〇〇〇月〇〇〇〇日に出産をした後、同年7月3日に出国している。処分庁が支給事由消滅日と認定した平成27年1月31日時点では、既に212日間出国している状態が続いており、次に日本に帰国したのは、「第2事案の概要」2のとおり出国から1年以上後である539日後の平成27年12月24日である。このような状況からすると審査請求人については、客観的に長期間にわたって日本国内で起臥寝食をするという生活実態を欠いていたことが認められる。

また、審査請求人はその子とともに出国しており、出国先の国には夫がいたのであるから、家族生活の中心も出国先である〇〇〇〇にあったものと考えられる。

以上のような事実関係からすると、平成26年7月3日の出国の後においては、審査請求人の生活の本拠は、出国先である〇〇〇〇にあったものといえ、少なくとも平成27年1月31日時点において、審査請求人の住所が日本国内になかったとする処分庁の判断に誤りがあったとはいえない。

したがって、本件消滅処分に取り消すべき違法があるとはいえない。

(2) 本件消滅処分の変更について

行政不服審査法第 46 条第 1 項ただし書は、審査庁が裁決で原処分を変更することができる場合を、審査庁が処分庁の上級行政庁または処分庁である場合に限っているところ、本件審査請求における審査庁である滋賀県知事は処分庁である〇〇〇〇市長の上級行政庁に当たらず、また、処分庁でもないため、同法に基づき変更の裁決をすることができない。

したがって、本件消滅処分の変更を求める部分については、不適法であり却下されるべきである。

(3) 本件返還請求の取消しについて

行政不服審査法は、「処分その他公権力の行使に当たる行為」（同法第 1 条第 2 項）に関する不服申立てを対象としている。

本件返還請求は、本件消滅処分により発生した不当利得返還請求権に基づいて、単にその履行を求めるものであり、かかる請求自体が権利義務の変動を生じさせるものではない。

したがって、本件返還請求は、「処分その他公権力の行使に当たる行為」とはいえず、その取消しを求める部分については、不適法であり却下されるべきである。

(4) 本件返還請求の変更について

上記(3)で述べたとおり、本件返還請求は、「処分その他公権力の行使に当たる行為」とはいえない。

また、上記(2)で述べたとおり、本件審査請求における審査庁である滋賀県知事は、行政不服審査法第 46 条第 1 項に基づく変更の裁決をすることができない。

したがって、本件返還請求の変更を求める部分については、不適法であり却下されるべきである。

(5) 審査請求人の主張についての検討

ア 国民健康保険および国民年金との関係

審査請求人は、住民票を置くので国民健康保険と国民年金も支払ってきた旨主張する。

確かに、国民健康保険および国民年金は、いずれも児童手当と同様に、被保険者としての資格の得喪を住所の有無にかからせている（国民健康保険法第 7 条および第 8 条ならびに国民年金法第 8 条および第 9 条）。

しかしながら、社会保障および国民保健の向上に寄与することを目的とする国民健康保険法（同法第 1 条）ならびに健全な国民生活の維持および向上に寄与することを目的とする国民年金法（同法第 1 条）と、家庭生活等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児童手当法（同法第 1 条）とではその目的を異にし、保険料に対する対価的な性質を有する保険給付としての国民健康保険および国民年金は、純粋な給

付行政としての児童手当とは異なるものである。

したがって、国民健康保険および国民年金を支払ってきたことをもって、本件消滅処分を取り消すべき理由とすることはできない。

#### イ 行政手続法上の違法の主張について

審査請求人は、不利益処分ともいうべき本件消滅処分および本件返還請求を聴聞・弁明の機会の付与のないまま受けており、また、処分基準の設定がないため、行政手続法上違法である旨主張する。

確かに、行政手続法上の不利益処分を行う場合には、同法第 12 条第 1 項により処分基準の設定および公表の努力義務があり、また、同法第 13 条第 1 項により聴聞または弁明の機会の付与の手続を行う必要がある。

しかしながら、「許認可等の効力を失わせる処分であって、当該許認可等の基礎となった事実が消滅した旨の届出があったことを理由としてされるもの」については、行政手続法上の不利益処分からは除外されている（同法第 2 条第 4 号ニ）。

本件では、「第 2 事案の概要」8 のとおり、令和 2 年 6 月 5 日付けで、審査請求人から、消滅の事由が発生した日を「H27・1・31」と記載した上で「児童手当・特例給付 受給事由消滅届」が提出されている。

これに対応して、「第 2 事案の概要」10 のとおり、令和 2 年 6 月 10 日付けで、処分庁から、消滅した日を「平成 27 年 1 月 31 日」とする本件消滅処分が行われている。

このような経緯からすると、本件消滅処分は、審査請求人から児童手当の支給事由が消滅した旨の届出があったことを理由としてされたものであり、行政手続法上の不利益処分には該当しないといえる。

したがって、不利益処分に関する手続を定めた行政手続法第 3 章の規定は適用されず、処分基準の設定および公表の努力義務を定めた同法第 12 条ならびに聴聞および弁明の機会の付与の実施義務を定めた同法第 13 条は適用されない。

したがって、行政手続法上違法であるとの審査請求人の主張は採用できない。

#### ウ 憲法違反の主張について

##### (ア) 憲法第 14 条違反について

審査請求人は、本件消滅処分および本件返還請求に関し、憲法第 14 条の法の下での平等にも違反する旨主張する。

憲法第 14 条は、「人種、信条、性別、社会的身分又は門地」による差別を禁止しているが、児童手当の支給要件である「日本の国内に住所を有するもの」（児童手当法第 4 条第 1 項第 1 号）という要件の適用に当たって、上記のような憲法第 14 条が明示的に禁止する理由のほか、特定の理由に基づいて処分庁が審査請求人に対して他の受給者と異なる取扱いを行ったとする具体的な主張はない。

また、審査請求人以外の者に対しても、海外出国を理由とする児童手当支給事由消滅処分および児童手当の返還請求が行われている事例が存在しており（乙第 10 号証および乙第 11 号証）、処分庁において特段に審査請求人に対してのみ異なる取扱いがされているとも認められない。

さらに、行政機関の把握できない場面で適正とはいえない事案が存在するとしても、行政機関がその他の者について適正な法の適用・執行を行うことも憲法第 14 条が禁止しているとは考えられない。

したがって、憲法第 14 条に反するとの審査請求人の主張は採用できない。

#### (イ) 憲法第 25 条違反について

審査請求人は、憲法第 25 条の生存権によっても国家に援助を請求する権利がある旨主張する。

確かに、憲法第 25 条は、国に国民一般に対して概括的に同条に定める責務を負担しこれを国政上の任務としたものではあるが、同時に、直ちに個々の国民に具体的、現実的にかかる義務を有するものとはいえない。

したがって、憲法第 25 条の生存権を直接の根拠として審査請求人に援助を請求する権利があるとの審査請求人の主張は採用できない。

なお、児童手当法は憲法第 25 条に定める国の責務が立法として具体化されたものであるということができ、その児童手当法に基づく判断は、上記(1)のとおりである。

エ その他、審査請求人は縷々主張するものの、いずれも本件消滅処分を取り消すべき違法または不当があるとまでは認められない。

## 第 6 審査庁の裁決の考え方

- 1 処分庁が行った本件消滅処分について取消しを求める審査請求は、行政不服審査法第 45 条第 2 項の規定により、棄却する。
- 2 処分庁が行った本件消滅処分について変更を求める審査請求は、行政不服審査法第 45 条第 1 項の規定により、却下する。
- 3 処分庁が行った本件返還請求について取消しを求める審査請求は、行政不服審査法第 45 条第 1 項の規定により、却下する。
- 4 処分庁が行った本件返還請求について変更を求める審査請求は、行政不服審査法第 45 条第 1 項の規定により、却下する。

## 第 7 審査会の判断

### 1 審理員の審理手続について

本件審査請求については、審査請求人に対する「弁明書の送付および反論書等の提出について」の通知および「審理手続の終結等について」の通知などのおり審理員による審理手続は適正に行われたものと認められる。

## 2 審査会の判断理由について

### (1) 本件消滅処分 of 適法性について

#### ア 児童手当法の支給要件該当性について

児童手当法では、「日本国内に住所を有するもの」(児童手当法第4条第1項第1号)を支給要件としている。

同条にいう「住所」については、一般的な解釈として、原則、住民基本台帳に記載されていることをもって住所を有するものとして取り扱うこととされていると認められるけれども、この「住民基本台帳法にいう「住所」とは、生活の本拠、すなわち、その者の生活に最も関連の深い一般的生活、全生活の中心を指すものであり、一定の場所がある者の住所であるか否かは、客観的に生活の本拠としての実体を具備しているか否かによって決すべき」(平成19年1月23日大阪高等裁判所判決)とされているところである。

これを本件についてみると、第5の2(1)に示した審理員意見書の記述のとおり、処分庁が支給事由消滅日と認定した平成27年1月31日時点においては、審査請求人は〇〇〇〇年〇〇〇〇月〇〇〇〇日に出産した後、同年7月3日に出国して、既に212日間出国している状態が続いており、次に日本に帰国したのは、出国から539日後の平成27年12月24日なのであって、この間、審査請求人が日本国内を起居の場所として日常生活を営んでいた事実はなく、客観的に生活の本拠としての実態を具備していたとはいえない。

以上のことから、少なくとも平成27年1月31日時点において、審査請求人の住所が日本国内になかったとして児童手当の受給資格を喪失していると処分庁の判断に違法または不当な点は認められない。

#### イ 行政手続法上の違法について

審査請求人は本件消滅処分が不利益処分であるにも関わらず、聴聞・弁明の機会の付与のないままに処分がされたことおよび処分基準の設定がないことが行政手続法上の違法であると主張しているが、第5の2(5)に示した審理員意見書の記述のとおり、本件消滅処分は審査請求人が提出した児童手当・特例給付受給事由消滅届に基づいて行った処分であり、「許認可等の効力を失わせる処分であって、当該許認可等の基礎となった事実が消滅した旨の届出があったことを理由としてされるもの」(行政手続法第2条第4号二)にあたるのであって、不利益処分に該当しないと解される。

なお、審査請求人は上記消滅届を提出するように処分庁に勧められ、この行政判断に従わざるを得なかっただけであると主張しているが、審査請求人は〇〇〇〇市内に住所すなわち生活の本拠を有さなくなったときはその旨を届け出る義務があるところ(児童手当法施行規則第7条第1項)、上記消滅届は平成27年1月31日において〇〇〇〇市内に生活の本拠がなかった事実を届け出たものであり、処分庁が届出を勧め、審査請求人がそれに従ったとし

ても、そのことは、当該消滅届の届出たる性質を失わせるものとはいえない。

このことから、聴聞・弁明の機会の付与や処分基準の設定などの不利益処分に関する手続を定めた行政手続法第三章の規定の適用がないため、処分庁の手続に取り消すべき行政手続法上の違法があるとはいえない。

ウ その他の主張について

その他、審査請求人は国民健康保険および国民年金の制度に関する主張や憲法違反の主張など種々の主張を行うが、いずれも理由がない。

(2) 本件消滅処分の変更の求めについて

審査庁である滋賀県知事は処分庁である〇〇〇〇市長の上級行政庁に当たらず、処分庁でもないことから、行政不服審査法第46条第1項ただし書により処分の変更をすることができない。したがって、本件処分の変更を求める審査請求人の主張は不適法であり、却下すべきである。

(3) 本件返還請求の取消しについて

行政不服審査法の審査請求の対象は「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」（行政不服審査法第1条第2項）であるところ、本件返還請求は、本件処分に基づいて発生した強制徴収のできない債権の履行を求めるものであり、かかる請求自体は権利義務の変動を生じさせるものではない。

よって、本件返還請求は「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」に当たらず、審査請求の対象とすることができない。したがって、本件返還請求の取消しを求める審査請求人の主張は不適法であり、却下すべきである。

(4) 本件返還請求の変更の求めについて

上記(3)で述べたとおり、本件返還請求は「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」に当たらず、審査請求の対象とすることができない。また、上記(2)で述べたとおり、審査庁である滋賀県知事は〇〇〇〇市長の行った処分の変更の裁決をすることができない。

したがって、本件返還請求の変更を求める審査請求人の主張は不適法であり、却下すべきである。

#### 4 結論

よって、「第1 審査会の結論」のとおり判断するものである。

#### 第8 審査会の経過

当審査会は、本件審査請求について、次のとおり調査審議を行った。

年 月 日	審 査 の 内 容
令和3年1月19日	・ 審査庁から諮問を受けた。
令和3年3月3日	・ 審査請求人から主張書面の提出を受けた。
令和3年3月17日 (第22回第二部会)	・ 審査会事務局から事案の説明を受けた。
令和3年5月21日 (第23回第二部会)	・ 審査庁および処分庁から処分庁の決定について口頭説明を受けた。 ・ 事案の審議を行った。
令和3年11月26日 (第24回第二部会)	・ 答申案について審議を行った。

滋賀県行政不服審査会第二部会

委員（部会長） 羽 座 岡 広 宣

委員 駒 林 良 則

委員 辻 恵 子