

諮問番号：平成30年度諮問第3号

答申番号：平成30年度答申第5号

答 申 書

第1 審査会の結論

山梨県知事（以下「処分庁」という。）が平成30年3月15日付けで行った特別児童扶養手当等の支給に関する法律（以下「法」という。）第11条第1号の規定による特別児童扶養手当不支給処分（以下「本件処分」という。）に係る平成30年6月12日付け審査請求については棄却されるべきであるとする審査庁の判断は、妥当である。

第2 事案概要

1 事案の骨子

本件は、審査請求人が法に基づき受給している特別児童扶養手当（以下「手当」という。）について行った受給資格の継続認定の請求に関し、処分庁が、当該継続認定の請求書等が提出すべき期限内に提出されなかったことを理由として本件処分を行ったところ、審査請求人が、当該理由に基づき手当を不支給とすることは誤りであること等を理由として、本件処分の取消しを求める審査請求を行ったものである。

2 関連法令等の定め

(1) 法第5条（認定）

法第5条は、認定制度について定めており、同条第1項には「手当の支給要件に該当する者（以下この章において「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、都道府県知事〔略〕の認定を受けなければならない」と規定されている。

(2) 法第11条

法第11条は、手当の全部又は一部を支給しないことができる場合を定めており、同条第1号には「受給資格者が、正当な理由がなく、第36条第1項の規定による命令に従わ・・なかったとき」と規定されている。

(3) 法第36条

法第36条は、受給資格者に対する行政庁の調査権等について定めており、同条第1項には「行政庁は、必要があると認めるときは、受給資格者に対して、受給資格の有無若しくは手当の額の決定のために必要な事項に関する書類その他の物件を提出すべきことを命じ、又は当該職員をしてこれらの事項に関し受給資格者その他の関係者に質問させることができる」と規定されている。

3 前提事実

(1) 平成29年9月29日、処分庁は、審査請求人に対し、手当の認定期間が同年11月30日までであること、継続認定を希望する場合は同日までに継続認定請求書等を提出すべきこと等を記載した通知（以下「本件通知」という。）を送付した。

なお、本件通知について、審査請求人は受領していない旨を主張し、処分庁は宛先不明等による返送がなかったことから通常送達すべきであった時に送達されているものと主張している。

(2) 審査請求人は、遅くとも同年11月10日までに継続認定請求書に添付する診断書様式を受領し、同年11月22日付けの診断書を山梨大学医学部附属病院の担当医師に作成してもらった。

(3) 平成30年1月10日頃、甲斐市福祉課は、審査請求人に対し、継続認定請求書等の提出を求める督促を行った。

(4) 審査請求人は、同年2月8日付けで継続認定請求書等を甲斐市役所に提出し、同月14日、甲斐市から処分庁に同請求書等が送付された。同請求書には、提出期限に遅れた理由として「自営業のため出張が多く、市役所の来庁が困難だった為」との記載がなされていた。

(5) 同月15日、処分庁は、甲斐市福祉課に対し、審査請求人の継続認定請求書等の提出が遅延した理由の聞き取りを行い、同請求書の記載理由と併せて検討した結果、遅延について正当な理由がないものと判断した。

(6) 処分庁は、法第11条第1号の規定に基づき、平成29年12月から平成30年2月までの手当を不支給とする本件処分を決定し、同年3月15日付け特別児童扶養手当不支給処分通知書により審査請求人に対して通知した。

4 争点

(1) 有期認定の期限後の手当の取扱いとして、継続認定に必要な書類の提出が期限内に行われなかったことを理由として当該書類が提出されるまでの間手当を不支給とした処分庁の判断は適正か。

(2) 継続認定に必要な書類の提出が期限内に行われなかった場合に不支給となり得る旨を審査請求人に了知させることについて処分庁に義務違反があったか。

第3 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

- (1) 処分庁は、審査請求人が提出期限（平成29年11月30日）までに障害状況届の提出をしなかったことが法第11条第1号に該当するということを根拠に、本件処分を行ったとしている。
- (2) 処分庁は、審査請求人に対して本件通知を送付したとしているが、審査請求人のもとには届いておらず、このため、特別児童扶養手当が児童手当と異なり、提出期限を経過するとその経過分が支給されないことを知らなかった。
- (3) 法第11条は、「受給資格者が、正当な理由がなく、第36条第1項の規定による命令に従わず、又は同項の規定による当該職員の質問に応じなかったとき」には「その額の全部又は一部を支給しないことができる」と規定しており、仮に正当な理由がない場合であっても、「できる規定」に過ぎないものであることからすれば、その正当な理由を広く解釈することが福祉的観点からも必要である。
- (4) 審査請求人の長男の心臓疾患は永久的なものであり、改善されない障害である以上、福祉的観点から考えても、期日に遅れても支給される余地を残した法の趣旨を汲んだ制度運用がなされるべきである。

2 処分庁の主張

- (1) 本件通知は、「特別児童扶養手当等の支給に関する法律における有期認定の障害認定診断書の取扱いについて」（平成23年1月11日障発0111第7号厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課長通知。以下「有期認定取扱通知」という。）に規定する「再認定月の概ね一か月前に法第36条第1項の規定に基づき文書をもってその提出方を命ぜること」に基づき行ったものである。
- (2) 法第36条第1項に定める命令について厚生労働省に確認したところ、手当の受給資格の有無等を決定するために必要な書類の提出を求める通知全般が同項の命令行為に当たるとのことから、処分庁が審査請求人に対し、手当認定時（平成27年12月）に「特別児童扶養手当認定通知書」において行った、継続して認定を受けようとする場合の期日等についての記載も、同項の命令に当たるものである。
- (3) 審査請求人の「本件通知が到達しなかった」との主張は認めがたく、この点、甲斐市福祉課が審査請求人に対して継続認定請求書の書式の交付はもとより継続認定請求についての連絡も行っていない事実、それにもかかわらず審査請求人が甲斐市に診断書書式を受け取りに行った事実及びその際に継続認定請求書の書式を所持していた事実からも、実際には本件通知が到達していたことが推測できる。
- (4) 審査請求人は、児童手当の手続きにおいては書類提出期日に遅れた場

- 合にも支給があった経験から特別児童扶養手当についても同様の処理となると考えていたと主張するが、これは審査請求人の錯誤に過ぎない。
- (5) 継続認定請求書の提出の遅れについて審査請求人が掲げた理由は単なる自己都合に過ぎず、これを「正当な理由」と認めるのは法令の著しい拡大解釈となるおそれがあり、不適當である。

第4 審理員意見の要旨

1 結論

本件審査請求には理由がないことから、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 理由

- (1) 処分庁は、平成27年12月14日付けで審査請求人に対し、「特別児童扶養手当有期再認定通知書」（以下「認定通知書」という。）を交付しており、当該通知書には、認定期間を「平成27年12月～平成29年11月」とする旨の記載及び「平成29年12月以降引き続き手当を受けようとするときは平成29年11月又は、平成29年10月中に専門医の診断を受け、所定の様式による障害認定診断書を作成してもらい、これに特別児童扶養手当証書を添えて平成29年11月中に市町村の特別児童扶養手当担当課へご提出ください」との記載がなされていることから、認定通知書は法第36条第1項に規定する命令に当たると解される。
- (2) 審査請求人が期日までに必要な書類を提出しなかった理由は、①県からの通知を受け取れなかったため期日を守らなければいけないと思っていなかったこと、②仕事の都合により出張が多く提出に行けなかったこと、の2点であるが、①については、仮に県からの通知を参照できなかったとしても認定通知書により期日までの書類提出義務があることは審査請求人において明らかであり、②については私的な理由であること、また、審査請求人は現に提出期日前に診断書の作成を受け、かつ、継続認定請求書の様式も受け取っているので、甲斐市と連絡をとる中で郵送等により期日内に提出することも可能であったと考えられることから、これらを「正当な理由」と認めることはできない。
- (3) 審査請求人は、法第11条が「できる規定」となっていることをとらえて、福祉的観点から、「正当な理由」をより広くとらえるべきとの主張をしているが、有期認定取扱通知等において、正当な理由がなく指定した期限までに障害者診断書の提出を行わない者については有期認定の終期の月の翌月から手当を支給しない処分を行うこととしていることから、審査請求人がいうように「正当な理由」を福祉的観点から広く解釈すべき余地は認められない。

(4) 審査請求人は、児童手当との均衡上、特別児童扶養手当に関する障害者状況届等の提出を命ずる場合においては、提出期限までに提出されないときは手当が支給されない旨を明確に表示した命令が必要とも主張するが、趣旨を異にする別々の法制度に係る主張であり、本件審理になじまない。

第5 審査庁の判断
審理員の意見と同旨

第6 調査審議の経過
平成30年7月30日 審査庁から諮問書受理
同年8月24日 審議

第7 審査会の判断

1 審理手続について

本件審査請求に係る審理手続は、適正に行われたものと認められる。

2 本件処分手続について

処分庁は、本件処分の理由及び法第11条第1号の規定に基づく不支給処分であるとの根拠を示した上で、書面で本件処分を行ったものであり、手続的な瑕疵は認められない。

3 本件処分に係る争点について

(1) 有期認定の期限後の手当継続認定請求の取扱いについて

ア 法第3条は、所定の障害等級に該当する程度の障害の状態にある障害児の父又は母がその障害児を監護していること等を手当の支給要件としており、この支給要件に該当する者が「受給資格者」とされる。

また、法第5条第1項は、「手当の支給要件に該当する者（以下この章において「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、都道府県知事〔略〕の認定を受けなければならない」と規定している。

イ すなわち、上記受給資格要件を実質的に満たしているという事実のみで直ちに手当の受給権が発生するものではなく、受給資格者が手当の支給を受けるには、医師の診断書等の所定の書類を添えて都道府県知事に認定請求書を提出し、受給資格及び手当の額について行政庁の「認定」を受けなければならない、この「認定」によって初めて具体的な受給権が発生するものである。

ウ 公金による手当の支給は、公正、平等かつ画一的に行う必要があるため、行政機関は、受給資格者がその要件を満たしていることを客観

的な証拠により確認した上で、支給の当否を判断して決定することとされているのであり、これが認定制度の採られている趣旨である。

- エ また、この「認定」については、「特別児童扶養手当等の支給に関する法律施行令別表第3における障害の認定について」（昭和50年9月5日児発第576号厚生省児童家庭局長通知）別紙2（5）において、「障害の程度について、その認定の適正を期するため、必要な場合には期間を定めて認定を行うこと」とされており、いわゆる「有期認定」が許容されている。これは、障害の程度が時間の経過によって変動する可能性があるため、受給資格及び手当の額を定期的に確認、決定する必要があるからである。
- オ そして、法第36条第1項は、「行政庁は、必要があると認めるときは、受給資格者に対して、受給資格の有無若しくは手当の額の決定のために必要な事項に関する書類その他の物件を提出すべきことを命じ、又は当該職員をしてこれらの事項に関し受給資格者その他の関係者に質問させることができる」とし、また、法第11条第1号は、「受給資格者が、正当な理由がなくて、第三十六条第一項の規定による命令に従わず、又は同項の規定による当該職員の質問に応じなかつたとき」は手当の全部又は一部を支給しないことができるとしている。
- カ 更に、有期認定取扱通知では、法第36条第1項の命令及び法第11条の不支給処分について、「再認定に係る障害認定診断書の提出期限が到来する受給資格者に対しては、再認定月の概ね1か月前に法第36条第1項の規定に基づき文書をもってその提出方を命ずること」とされ、「命令したにもかかわらず正当な理由がなく指定した期限までに障害認定診断書の提出がない者については、有期認定の終期の月の翌月から手当を支給しない処分を行うこと」とされている。
- キ 本件においては、審査請求人について、平成27年12月に、同月から平成29年11月までの2年間を認定期間とする手当受給資格の有期認定がなされたところ、当該認定期間の末日である同月30日までに審査請求人から継続認定に必要な診断書等の提出がなかったため、同年12月には受給資格の再認定がなされず、その後、平成30年2月8日付けで診断書等が提出されたことにより同年3月に受給資格の再認定がなされたものである。そして、処分庁は、診断書等の提出が遅れたために受給資格の再認定がなされなかった平成29年12月から平成30年2月までの間を手当の不支給期間とする本件処分を行ったものと認められる。
- ク そこで、本件処分が法第11条の規定に照らして適法に行われたものかどうか、とりわけ、同条第1号は「正当な理由がなくて」「第36条第1項の規定による命令に従わず」の2つの要件を定めているので本件処分の要件該当性を中心に、以下検討する。

ケ 第36条第1項の規定による命令

- (ア) まず、本件処分的前提となる法第36条第1項の命令について、本件通知の到達の有無が審査請求人と処分庁との間で争いとなっている状況の下では、当該命令が有効に成立していたか否かがやや問題となる。
- (イ) 処分庁は、認定通知書において平成29年11月までの有期認定である旨及び同月後も継続して認定を受けようとする場合は期限内に診断書等を提出すべき旨を明記していることによって命令行為が成立していると主張している。
- (ウ) 処分庁が厚生労働省への確認結果を踏まえて主張する「特別児童扶養手当の受給資格の有無等を決定する為に必要な書類の提出を求める通知全般が法第36条第1項の命令にあたる」との点、及び「特別児童扶養手当認定時に受給者あて送付する、特別児童扶養手当障害認定通知書についても、継続して手当の認定を受けようとする場合の期限が通知されており、これも法第36条第1項の規定による命令にあたる」との点（弁明書第4ロ（1））について、当事者間に争いはない（反論書第2・1）。そうすると、本件通知の受領の有無にかかわらず、本件処分的前提となった命令行為は審査請求人との関係において有効に表示されて成立していたものと解するのが相当である。

コ 正当な理由

- (ア) 次に、法第11条第1号に規定する「正当な理由」の有無について検討する。
- (イ) 前述のとおり、審査請求人が継続認定に必要な書類を提出期限内に提出しなかった理由としては「自営業のため出張が多く、市役所の来庁が困難だった為」との点が掲げられている。
- (ウ) 一方、法第5条の2第2項は、「受給資格者が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った場合において、その理由がやんだ後十五日以内にその請求をしたときは、手当の支給は、前項の規定にかかわらず、受給資格者がやむを得ない理由により認定の請求をすることができなくなった日の属する月の翌月から始める。」と規定し、この「災害その他やむを得ない理由」については、「児童扶養手当及び特別児童扶養手当に関する疑義について」（昭和55年7月9日児企第29号厚生省児童家庭局企画課長通知）において、「自然災害（風水害等）、火災のほか、急病、出産、死亡、交通事故等で、物理的にみて申請が不可能な場合に限定されるので、離婚の如く人為的な場合は「やむを得ない理由」に含まれない」と解釈されている。

- (エ) すなわち、法が基本原則とする認定請求主義ないし非遡及主義に対してその例外が適用されうるのは、例示のごとき「物理的にみて申請が不可能な場合」に限定されているのであり、このことに鑑みれば、継続認定のために必要な書類が期限内に提出されなかったにもかかわらず手当の支給が正当化されうるのは、法第11条第1号の「正当な理由」として上記と同様の性質をもつ理由がある場合に限定されると解すべきである。よって、本件において「正当な理由」の存在を認めなかった処分庁の判断に不合理な点は認められない。
- サ なお、審査請求人は、法第11条は「できる規定」すなわち裁量的不支給の規定であって必要的不支給の規定ではなく、命令に従わなかった場合にも必ずしも不支給処分が随伴しなければならないものではない旨を主張するので、この点についても併せて検討する。
- (ア) 本件処分に係る法第11条及び法第36条の事務は、法第39条の2の規定するところにより、地方自治法第2条第9項第1号に規定する法定受託事務とされており、事務の取扱いの細目を示す厚生労働省通知の定めにとり、統一的に処理することが要請されているものと解される。
- (イ) 翻って、「特別児童扶養手当に関する疑義について」（平成28年6月15日障企発0615第3号厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課長通知。以下「平成28年疑義通知」という。）において、「有期認定の際の診断書の提出について、正当な理由がなく提出が遅れた場合は、診断書が提出されるまでの間、法第11条の規定による支給停止処分を行う。その後、診断書が提出され、受給資格を満たしていると判断される場合は、その提出した日の属する月の翌月から手当を支給する」とされており、本件処分はこの平成28年疑義通知に示された取扱いに即して行われたものと認められる。
- (ウ) よって、処分庁が、継続認定に必要な書類が欠けている期間において支給を継続する措置をとらなかったことを違法又は不当と評することはできず、「福祉的観点」に立って正当理由を広く解すべきとする審査請求人の主張は独自の見解を述べたものであって採用できない。
- シ 以上から、処分庁が本件処分を行ったことについて、関係法令及び有期認定の期限後の手当継続認定請求に関する取扱いを定めた国の通知に照らして違法又は不当な点は見当たらず、審査請求人の主張には理由がない。

(2) 手当不支給に係る制度周知義務について

- ア 審査請求人は、継続認定に必要な書類を期限内に提出しないと不支

給処分が発生することを知らなかった（知っていれば当然に期限内に提出していた）ものであり、知らなかったことについて審査請求人に落ち度はなく処分庁が不支給となる旨を明確に表示した命令をしなかったことに提出遅延の原因があるにもかかわらず、手当不支給という不利益を審査請求人に負わせることは不当であるとの趣旨の主張をしているので、以下この点について検討する。

- イ 特別児童扶養手当制度のように認定請求主義（非遡及主義）がとられている場合、また、有期認定制度を採用して定期的に受給資格要件を確認する仕組みとしている場合、もし、所管行政庁が、継続的に認定を受けるための手続きを周知せず、受給資格者にこれを知らせないまま放置すれば、受給資格者において本来支給を受けられるべき手当を受給できなくなる事態が多発することが想定され、公益に反することとなる。よって、法に基づく制度を受給資格者にわかりやすく周知することは、処分庁の法的な義務であると解すべきである。
- ウ もっとも、受給者が相応の注意をもって普通の努力をすれば制度を知り得る程度の周知方法がとられていれば、個々の受給者が具体的に制度を知っていたか否かを問うものではないと考えられる。
- エ そこで、本件についてみると、本件処分に至る過程で処分庁が行った法第36条第1項の命令の内容及び有効性については3（1）ケに述べたとおりであって、有期認定の場合における継続認定請求手続の内容とその期限が認定通知書及び本件通知に明示的に記載されているものと認められる。
- オ 一方、正当な理由なく期限内に診断書等を提出しない場合の手当不支給については、本件通知に記載が認められるが、本件通知を受領していないと主張する審査請求人にはこの記述を参照することができなかった可能性は否定できない。しかしながら、当審査会が行政不服審査法第74条の規定に基づき独自に調査・認定したところによれば、審査請求人は、平成26年5月29日付け「特別児童扶養手当認定通知書」及び「特別児童扶養手当障害認定通知書」により同年4月から平成27年11月までの有期認定を受けた後、当該障害認定通知書における継続認定を受けようとする場合の手続に係る記載に従って認定期限到来前の同年11月16日に診断書の届出を行ったところ、同年12月14日付け「有期再認定通知書」により同年12月から平成29年11月までの有期再認定を受けたものであり、相当の長期間にわたり継続的に法に基づく受給者の地位を取得していた事情が認められる。
- カ このほか、処分庁はそのウェブサイトにおいて「特別児童扶養手当」のページを設け、「手当を受けている方の届出義務」として継続認定に必要な書類の提出義務があることを記述するとともに、「届出が遅

れたり、届出を行わなかったりした場合には、手当の支給が遅れたり、受けることができなくなったり、手当を返還していただくことになったりしますので、注意して下さい」との説明文及び照会先を表示しており、一定の制度周知努力を払っていることも認められる。

キ これらの状況に照らせば、審査請求人においても、認定期間の末日までに診断書等を提出することが、継続認定を受けようとする受給者が遵守すべき義務であること、当該義務に違反した場合には原則として遡及的な認定は行われず、手当支給の根拠が失われることをもって不支給処分に帰結しうることを十分認識可能であったものといえ、審査請求人における法制度の不知を処分庁の責めに帰することはできないし、処分庁において特に制度周知に係る義務違反があったと認めるに足る特段の事情も存在しない。

(3) なお、審査請求人のその余の主張は、本件処分の違法性又は不当性の判断に影響を及ぼすものではない。

4 結論

以上から、本件処分を行うに際しての審査過程に看過しがたい過誤欠落は認められず、本件処分に違法又は不当とすべき事実も認められない。したがって、本件処分の取消しを求める審査請求には理由がないと認められるため、「第1 審査会の結論」のとおり答申する。

山梨県行政不服審査会

委員 信田 恵三

委員 關本 喜文

委員 中島 朱美