

3 墨行審第 1 2 号

令和3年6月18日

写

墨田区長

山 本 亨 様

墨田区行政不服審査会

会 長 磯 野 弥 生

児童育成手当支給決定処分に係る審査請求について（答申）

令和2年8月17日付け2墨総法第56号による諮問について、別紙
のとおり答申します。

諮問番号：令和２年度諮問第２号

答 申

第１ 審査会の結論

墨田区長（以下「処分庁」という。）が令和２年４月１日付けで審査請求人に対して行った児童育成手当支給決定処分（児童育成手当認定通知書によるもの。以下「本件処分」という。）についての審査請求（以下「本件審査請求」という。）には理由があるから、本件処分を取り消した上で、改めて児童育成手当を令和元年６月分から遡及して支給する決定を行うべきである。

第２ 審理関係人の主張

１ 審査請求人の主張

審査請求人は、審査請求書（令和２年４月７日付け）、反論書（同年６月５日付け）及び主張書（同年９月１５日付け）において以下のとおり主張し、本件処分を取り消し、児童育成手当を令和元年６月分から遡及して支給するよう求めている。

審査請求書における主張

ア 平成３０年９月、審査請求人の配偶者が脳出血を発症し、主治医から身体障害者手帳取得の話があったため、平成３１年１月１１日、審査請求人は各種手続等について子育て支援課に相談したところ、所得制限の要件によって児童育成手当を受給できないとの説明を受けた。

イ 同年２月から同年４月にかけて数回、区役所を訪れる機会があったが、身体障害者手帳取得後も児童育成手当の支給要件には該当しないとの説明を受けていたため、その間、子育て支援課を訪れることはなく、令和２年２月に別の用件で子育て支援課を訪れた際に、児童育成手当が受給できることを初めて知った。

ウ 所得を計算する上で、医療費控除や配偶者特別控除等が控除できることは、令和２年２月の児童育成手当申請時に初めて説明され、また、児童育成手当が遡及して支給されないことは、児童育成手当認定通知書を受け取ったことで初めて知った。

反論書における主張

ア 審査請求人は、配偶者が身体障害者手帳を取得する予定であることを伝え、その前提で子育て支援課に相談しており、身体障害者手帳が未取得の状態では、児童育成手当が受給できないことは承知していた。処分庁の弁明書によれば、「本人の所得では児童育成手当のみ該当だが、急性期の病名（脳出血）では受理できないため、症状安定後に診断名が確定して児童育成手当の対象疾病に該当したら手続きをするように案内済み」との内容が、平成３１年１月１１日の対応記録として残されているとのことであるが、そのような説明は受けていない。子育て支援課の対応記録の開示を求める。

イ 平成３１年２月から同年４月にかけての数回の来庁について、処分庁は、「仮に子育て支援課への来庁であれば、その目的及び相談内容について明らかにされたい」と主張するが、いずれも子育て支援課への来庁ではない。反論書において、これらの訪問記録とその証拠書類を提示するので、相談内容については、当該課の対応記録の開示を求める。もし、受給できる可能性があることを明確に説明されていれば、申請手続のために必ず子育て支援課を訪れるはずである。

ウ 児童育成手当が遡及して支給されないことについて、処分庁は、「区ホームページには、手当申請月の翌月から支給する旨を掲載している」とするが、それは一方的な主張である。

エ 令和２年２月２７日に子育て支援課で相談した際は、資料を渡され、児童育成手当の申請方法や児童手当の受取人の変更方法について、具体的な所得や控除等を明示して詳しい説明がなされたので、内容を理

解することができた。しかし、平成31年1月11日に同じ相談をしたときには、資料は渡されず、児童育成手当については、本件審査請求につながるような説明があり、また、児童手当の受取人については、変更できないとの回答を受けており、扶養手当をめぐって審査請求人が勤務先と再三折衝を行う事態に発展していることから、支給の混乱・妨害があったと受け止めている。

主張書における主張

- ア 反論書の添付資料として提出した手帳の写しの2019年1月カレンダーの欄外の記載は、平成31年1月11日に子育て支援課の窓口で記入したもので、児童育成手当が受給できないと説明を受けた際の証拠である。反論書に記載したとおり、平成31年1月11日に相談したときは、特に資料の配付及び具体的説明はなかった。審理員意見書では、処分庁の対応記録が正当であることの合理的・客観的な信用性が示されておらず、これを信用性が高いとする判断は承服できない。
- イ 所得制限について、平成31年1月当時は、平成31年分の確定申告は行っていなかったが、平成29年所得と平成30年所得に大きな差がないことは理解していた。たとえ平成29年所得で所得制限に該当したとしても、反論書に記載したとおり、配偶者の身体障害者手帳取得のことも含み、具体的な所得制限の金額や収入に対する控除等の説明があれば、すぐに平成31年分の確定申告の計算を行い、令和元年6月（審査請求人は令和2年6月と記載しているが、誤記と認められるため、本答申では訂正する。以下同じ。）から児童育成手当の支給対象になることは自ら理解できた。
- ウ 遡及適用の説明について、各種手当の支給が条例等で定められているのは当然であるが、実際に一般市民は、手当等の支給に関して条例を読んで手続を行うことはせず、役所等から送付された申請書であっても条例の説明などは受けずに手続を行う。また、区ホームページに

掲載されているとあるが、ホームページの閲覧・確認は義務ではなく、区ホームページに掲載していることをもって伝えたと主張するのはあまりに乱暴である。今回、区ホームページを見ても該当部分が不明であったため、審査請求人は処分庁に説明を求めに区役所へ足を運んでいるが、その行動は当然のものである。

2 処分庁の主張

処分庁は、弁明書（令和2年4月30日付け）及び口頭による説明（同年10月29日聴取）において以下のとおり主張し、本件処分に違法又は不当な点はないため、本件審査請求は棄却されるべきであるとする。

令和元年6月分から遡及して児童育成手当の支給を認めるためには、処分庁が審査請求人に対して誤った制度説明を行ったことで、審査請求人の申請の機会が損なわれたという前提が必要となり、かつ、そのことが墨田区児童育成手当条例（昭和46年墨田区条例第19号。以下「条例」という。）第7条第2項第2号前段に規定する「やむを得ない理由」に該当するか否かが争点となると考える。

平成31年1月11日に審査請求人が来庁したときに対応した職員の対応記録には、「本人の所得では児童育成手当のみ該当だが、急性期の病名（脳出血）では受理できないため、症状安定後に診断名が確定して児童育成手当の対象疾病に該当したら手続きをするように案内済み」との内容が残されており、児童育成手当については所得制限内であることを伝え、適切に案内したと認識している。審査請求人から身体障害者手帳2級取得の話があったか否かは記録に残っていない。

審査請求書中、「平成31年2月から同年4月にかけて数回、区役所を訪れる機会があったが、身体障害者手帳取得後も児童育成手当の支給要件には該当しないとの説明を受けていたため、その間、子育て支援課を訪れることはなく、令和2年2月に別の用件で子育て支援課を訪れた際に、児童育成手当が受給できることを初めて知った。」とあるが、上

記アのとおりに、平成31年1月11日の対応記録には、手当の対象の障害に該当する場合は手続に来るよう案内していることから、重度障害者認定後も支給要件に該当しないとの説明はしていない。

審査請求書中、「所得を計算する上で、医療費控除や配偶者特別控除等が控除できることは、令和2年2月の児童育成手当申請時に初めて説明され、また、児童育成手当が遡及して支給されないことは、児童育成手当認定通知書を受け取ったことで初めて知った。」とあるが、前段については、そもそも児童育成手当を支給できない理由は、障害の認定について処分庁が確認できないことであるから、問題とはならない。後段については、平成31年1月11日の対応記録によると、遡及できない点について案内しているか否かは不明である。

なお、墨田区のホームページには、手当申請月の翌月から支給する旨を掲載している。

以上の理由から、処分庁は適切に制度の説明を行っているので、同条を適用し、遡及して手当を支給することはできない。

第3 審理員意見書の要旨

審理員は、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第42条第2項の規定により、審査庁に提出した審理員意見書（令和2年8月12日付け）において、本件審査請求は理由がないため、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とする。

その理由は、以下のように要約される。

1 「災害その他やむを得ない事由」に当たるかについて

条例第7条第2項第2号は、同条第1項において「受給資格の認定の申請をした日の属する日の翌月から」と規定している児童育成手当の支給期間の開始月の例外を規定したものであり、その趣旨は、同条第2項第2号の規定のとおりに「災害その他やむを得ない事由」があり、手当の支給申請

が遅れてしまった結果、手当の受給開始が遅れてしまった受給者の利益を保護するために受給期間を遡及するものであると解する。かかる趣旨に鑑みれば、同号での「災害その他やむを得ない事由」とは、児童育成手当を受給しようとする者の条例の不知又は誤解に基づく場合を意味するのではなく、災害のほか、例えば、交通・通信の途絶等、申請者の責めに帰すことのできない外的事情による場合といった、社会通念上、受給期間を遡及しないことが不当又は酷と認められる事情がある場合を意味すると解するのが相当である。

また、「災害その他やむを得ない事由」の判断に当たっては、審査請求人が主張する「所得制限により対象とならない」という処分庁の誤った説明についても、申請者の責めに帰すことのできない外的事情となり得るものの、単に誤った説明があったという事実のみでは足りず、その説明の内容、説明を受けた者が受給資格の認定の申請をできなかった具体的経緯や状況、その他の事情を総合的に勘案した上で、社会通念上、やむを得ないといえるかどうかを検討する必要がある。

本件において、処分庁が審査請求人に対して誤った説明を行ったかどうか検討すると、反論書の添付資料として提出された手帳の写しの2019年1月カレンダーの欄外には「1 / 11 区役所相談 所得制限で 育 は ×」、同じく2020年1月カレンダーの欄外には「児童育成手当 所得制限 ×」と記載があり、処分庁の職員に相談をするために赴き、審査請求人が所得制限により児童育成手当を受けられないと認識した事実はうかがえる。

一方で、処分庁の記録を確認すると、確かに弁明書に記載されているとおりの記録が残っており、当該記録について処分庁が故意に実際の説明内容と異なる記載をした証拠はない。

そのため、平成31年1月11日に処分庁が審査請求人に対して行った説明に誤りがあったのか、それとも、審査請求人が処分庁の説明を誤って認識してしまったのかは、定かではない。

もっとも、条例第4条第2項第1号を確認すると、所得制限は保護者の前年の所得（1月から5月までの月分の手当については、前々年の所得）で判断すると規定されている。これを本件に当てはめると、審査請求人の配偶者が身体障害者手帳を取得した平成31年3月12日以降、すなわち、平成31年4月分及び令和元年5月分については、平成29年の所得で判断し、令和元年6月分以降については、平成30年の所得で判断することになる。

つまり、処分庁の所得制限に関する説明が誤った説明としてなされていたとしても、その説明が平成29年の所得についてされているならば、平成31年4月分及び令和元年5月分の問題であり、少なくとも審査請求人が求める令和元年6月分以降の手当については、別途平成30年の所得を基準に所得制限に該当するか検討が必要になるところ、平成31年1月11日時点で、平成29年と平成30年のいずれの所得をどのようにして相談したのか明らかでなく、これに足りる証拠はない。

これらの事情を踏まえると、審査請求人の現状の主張を前提とする限り、本件処分に当たって条例第7条第2項第2号に規定する「災害その他やむを得ない事由」があったとまで認めることはできない。

2 手当の遡及適用に関する説明義務違反について

審査請求人は、審査請求書において児童育成手当が遡及して支給されないことを初めて知ったと述べるが、手当は申請日の属する月の翌月から支給されることは条例で定められており、支給開始月をホームページに掲載して周知している。

さらに、遡及適用は例外的に認められた事項であり、平成31年1月11日の相談時には審査請求人の相談内容が遡及適用を検討するケースではなかったことからすれば、処分庁が遡及適用されないことを審査請求人に説明すること自体が説明義務の対象とはいえない。

よって、審査請求人の主張は失当である。

第4 審査会の判断

1 事案の概要（本件審査請求に至る経緯）

当審査会の調査によると、本件審査請求に至る経緯は、次のとおりと認められる。

平成30年9月19日、審査請求人の配偶者が脳出血（右視床出血）の傷病を発症し、これにより左半身麻痺の後遺障害が残存することとなった。

平成31年1月11日、審査請求人は、墨田区役所に来庁し、子育て支援課の窓口において、主治医の話により配偶者が身体障害者手帳2級を取得する見込みであることから、審査請求人が受給できる手当の有無などを相談した。その結果、審査請求人は、窓口の担当職員の説明により、所得制限のため児童扶養手当及び児童育成手当のいずれの手当も受給できないものと誤って認識した。

上記の相談時において、処分庁が確認することができた審査請求人の所得（平成29年分の所得）は、児童扶養手当の所得制限は超えていたが、児童育成手当については、その所得制限を超えていないため、支給要件（配偶者の身体障害者手帳2級の取得など）を充足すれば、審査請求人が児童育成手当を受給することは可能であった。

平成31年4月4日、審査請求人の配偶者は、身体障害者手帳2級を受領した。

平成31年4月当時、審査請求人は、重度の身体障害者となった配偶者の日常生活の介護をし、小学生から高校生まで4人の学齢期の子どもの養育をするとともに、正社員としてフルタイムの勤務を行っていた。

平成31年4月4日から同年（令和元年）5月17日まで、審査請求人は、3回にわたり墨田区役所を訪問して、障害者福祉課及び国保年金課へ行って諸手続を行っているが、子育て支援課に行って児童育成手当

の受給資格の認定申請をすることはなかった。

令和２年２月２７日、審査請求人は、児童手当の受取人の変更を相談するために子育て支援課を訪れた。この際、相談を担当した職員から、資料を受領し、児童育成手当の請求、具体的な所得制限や控除等について説明を受けた。審査請求人は、このときに初めて児童育成手当が受給できることを知り、同日、処分庁に対し、同手当の受給資格の認定申請書を提出した。

令和２年４月１日、処分庁は、審査請求人に対し、令和２年３月分から児童育成手当を支給する旨の児童育成手当認定通知書を発送して本件処分を行った。

令和２年４月７日、審査請求人は、児童育成手当認定通知書を見て子育て支援課に架電し、以前より相談しているので遡及して支給できないか、また、上記の相談時には、所得制限を超過しているため申請できないと案内されていた等の主張をした。

同日、本件審査請求書が提出された。

以上 から までの事実経過からすれば、審査請求人は、平成３１年１月１１日の子育て支援課の担当職員の説明により、所得制限を超えているので児童育成手当を受給できないものと誤って認識したことから、配偶者の身体障害者手帳を取得した後、忙しい日常生活の時間を割いて墨田区役所を訪れた際も、児童育成手当の受給資格の認定申請を行わなかったことが認められる。そして、令和２年２月２７日に子育て支援課の別の担当職員の説明により、初めて児童育成手当を受給できることを知り、その日のうちに同手当の受給資格の認定申請を行ったことが認められる。

なお、以下、平成３１年１月１１日の担当職員の説明を「担当職員の当初説明」と記載する。

２ 本件審査請求の内容

本件審査請求は、以下の２点の趣旨を含むものである。

処分庁は、審査請求人に対し、本件処分を取り消すべきである（以下「本件請求の趣旨１」という。）。

処分庁は、審査請求人に対し、児童育成手当を令和元年６月分から遡及して支給すべきである（以下「本件請求の趣旨２」という。）。

3 本件請求の趣旨１について

本件請求の趣旨１の争点

本件請求の趣旨１の争点は次の２点である。

ア 本件において、担当職員の当初説明により、審査請求人が手当の支給について誤った認識を持ったことが、児童育成手当の支給開始月の特例として遡及適用の要件を定めた条例第７条第２項第２号の「災害その他やむを得ない事由」に該当するか（以下「争点ア」という。）。

イ 処分庁において、児童育成手当が申請月の属する月の翌月から支給され、原則、遡及して支給されないこと（条例第７条第１項）に関する説明義務違反があったのか（以下「争点イ」という。）。

この２点について、以下検討する。

争点アに対する判断

ア 児童育成手当の支給は、条例第７条第１項により、原則として「受給資格の認定の申請した日の属する月の翌月から」と定められているところ、同条第２項第２号は、その例外を規定したものである。上記第３の１で審理員が説くとおり、その趣旨は、「災害その他やむを得ない事由」により手当の受給資格の認定申請が遅れてしまった場合、手当の受給開始が遅れてしまう受給者の利益を保護するために受給期間を遡及するものであると解され、かかる趣旨に鑑みれば、「災害その他やむを得ない事由」とは、災害のほか、例えば、交通・通信の途絶等、申請者の責めに帰すことのできない外的事情によって申請が困難になった場合など、社会通念上、受給期間を遡及しないことが不当又は酷と認められる事情がある場合を意味すると解される。

そして、本件のように、担当職員の当初説明に起因して審査請求人が手当を受給できないという誤った認識を持つに至った場合、その説明も申請者の責めに帰すことのできない外的事情となり得るが、これによって生じた誤認を「災害その他やむを得ない事由」と認めるためには、担当職員の当初説明が適切に行われたか否か、また、審査請求人の誤認について同人に落ち度、すなわち審査請求人にその責めに帰すべき事由があるか否かなど、本件の個別事情を総合的に考慮して判断しなければならない。

イ 本件において、担当職員の当初説明が適切に行われたと認めることができるかという点について、処分庁は、平成31年1月11日に対応した職員の対応記録を根拠に、児童育成手当については所得制限内であることを伝え、適切に案内したと認識していると主張するので、以下検討する。

(ア) 確かに、当該記録には、「本人の所得では児童育成手当のみ該当だが、急性期の病名（脳出血）では受理できないため、症状安定後に診断名が確定して児童育成手当の対象疾病に該当したら手続きをするように案内済み」との記載がある。

しかし、子育て支援課が担当する手当には、児童育成手当のほかに、児童手当、児童扶養手当、特別児童扶養手当などもあり、本件で問題となる児童育成手当と児童扶養手当にはそれぞれ所得制限があるが、その制限の内容が異なっている。

また、問題となる審査請求人の所得は、平成31年4月及び令和元年5月支給分の手当については、支給の前々年である平成29年分の所得が所得制限の検討対象となり、令和元年6月以降の支給分の手当は平成30年分の所得がその検討対象となるが、相談当時、担当職員において知り得た審査請求人の所得は平成29年分のみであり、平成30年分については明らかになっていない。

このような状況で、担当職員は、どの手当について、どの所得を対象に、どのような所得制限の説明をしたのか、又はしなかったのか、その具体的な説明内容は上記対応記録からは把握することはできない。そして、この対応記録以外には、担当職員の陳述や、説明内容についての審査請求人からの確認書面などの資料は存在しない。

(イ) また、担当職員は、当初説明の際に、パンフレットなどの資料を示して説明を行ったものと認めることはできない。上記のとおり、子育て支援課が担当する手当は複数あり、その支給要件や所得制限が異なることから、説明内容が錯綜しないよう、パンフレットなどを利用して説明することが望ましいが、そのような指示を定めるべき窓口対応用のマニュアルは存在せず、また、転入職員向けの事務マニュアルにもパンフレットを提示して説明すべき旨の記載はない。

(ウ) 一方、審査請求人は、担当職員の当初説明について、所得制限により児童育成手当を受給できないとの説明を受けたと述べ、その主張は、本件処分を記載した児童育成手当認定通知書を受領した直後から述べている。

また、審査請求人が当初の相談日の当日に相談窓口で記載したという2019年1月のカレンダーの欄外には、「1 / 11 区役所相談所得制限で育は× 抜 ×」という記載があり、その内容は審査請求人の主張を裏付けるものといえることができる。

さらに、審査請求人は、令和2年2月27日に子育て支援課を訪れた際、担当した職員の資料を示した丁寧な説明により、児童育成手当の受給が可能であることを理解し、その日のうちに受給資格の認定申請を行っているものであり、同人の事理の理解力に問題は認められない。

(I) このような一連の事情と関係資料を考慮すれば、平成31年1月1日に担当職員が所得制限について適切な説明をしたとの事実を認定することは困難である。

ウ これに対し、審査請求人が誤った認識を持つに至ったことについて、本件に関する一切の事情及び資料を考慮しても、審査請求人に何らかの落ち度といえるような事情を認めることはできず、その責めに帰すべき事由と評価しうる事情は認められない。

エ 以上により、審査請求人は、担当職員の説明により、児童育成手当を受給できないと誤認したものであり、この誤認がなければ、審査請求人が配偶者の身体障害者手帳取得後、速やかに児童育成手当の受給資格の認定申請を行うことができたことは明らかというべきである。このように、本件事案に係る個別の事情を総合的に考慮するならば、本件においては、受給期間を遡及しないことが不当又は酷というべき特別な事情があるといわざるを得ない。したがって、担当職員の当初説明によって、審査請求人が手当を受給できないとの誤った認識を持ったことは、「災害その他やむを得ない事由」に該当するものと認められる。

小括

以上のとおり、本件では条例第 7 条第 2 号第 2 号に該当する事由が存在するにもかかわらず、処分庁が同規定を適用せずに、遡及して支給認定をしなかったことは、条例第 7 条第 2 項第 2 号に違反した違法な処分である。したがって、争点イを判断するまでもなく、本件処分は取り消されるべきである。

4 本件請求の趣旨 2 について

審査請求人は、児童育成手当を令和元年 6 月分から遡及して支給するよう求めているので、以下検討する。

条例の定め

条例第 7 条第 2 項第 2 号は、災害その他やむを得ない事由により受給資格の認定の申請をすることができなかった場合において、

ア（要件） 当該事由がやんだ後 15 日以内にその申請をしたときは

イ（効果） 当該事由により受給資格の認定の申請をすることができなくなった日の属する月の翌月から手当を支給すると定めている。

要件について

上記３ エのとおり、本件において、担当職員の当初説明によって審査請求人が手当を受給できないと誤認したことが「災害その他やむを得ない事由」に該当すると認められるところ、条例第７条第２項第２号の要件である「当該事由がやんだ」ときとは、審査請求人が子育て支援課の別の職員から説明を受けて、上記誤認を解消して児童育成手当を受給できることを認識したときであるから、２度目の相談をした令和２年２月２７日ということができる。そして、審査請求人は、この相談当日に児童育成手当の受給資格の認定申請を行っているので、当該事由がやんだ後１５日以内に申請を行っているとして認められ、条例に規定する上記要件を充足している。

効果について

当該事由により受給資格の認定申請をすることができなくなった日がいつであるか検討する。審査請求人は、平成３１年１月１１日に行われた当初説明により誤った認識を持つに至ったのであるが、この時点ではまだ配偶者の身体障害者手帳を取得しておらず、認定申請をすることができなかった。審査請求人の配偶者が身体障害者手帳２級を受領したのは、平成３１年４月４日であり、上記誤認がなければこの日から認定申請が可能であったのであるから、同日が「当該事由により受給資格の認定申請をすることができなくなった日」ということができる。

支給開始月について

審査請求人が支給を求めるのは、平成３０年分の所得を基準として認定される令和元年６月分以降の手当であり、これが認められることは明らかである。

小括

よって、処分庁は、児童育成手当を令和元年6月分から遡及して支給すべきである。

5 結論

以上のとおり、本件審査請求には理由があるから、「第1 審査会の結論」のとおり、本件処分を取り消した上で、改めて児童育成手当を令和元年6月分から遡及して支給する決定を行うべきであると判断する。

第5 調査審議の経過

審査会は、本件諮問について、以下のように審査した。

令和2年8月17日	・ 諮問
令和2年10月29日 (第1回審査会)	・ 処分庁から口頭による説明を聴取 ・ 調査審議
令和2年12月24日 (第2回審査会)	・ 調査審議
令和3年2月26日 (第3回審査会)	・ 調査審議
令和3年3月25日 (第4回審査会)	・ 調査審議
令和3年4月28日 (第5回審査会)	・ 調査審議

(答申に関与した委員の氏名)

礪 野 弥 生、安 達 和 志、阿 部 博 道、木ノ内 建 造、中 野 剛 史