

外国籍のひとり親家庭における児童扶養手当の請求手続に関して不適切な運用を改めることを求める意見書

2025年（令和7年）6月3日

関東弁護士会連合会

第1 はじめに

外国籍のひとり親世帯、なかでも外国籍の母子世帯が本来、児童扶養手当法の要件を満たしているにもかかわらず、入手が容易でない出身国（本国）政府発行の証明書類等の提出を求める行政上の運用のために同手当の支給を受けることができず、困窮に陥っている例が多くみられる。そこで、当連合会では管内の自治体に対して外国籍者の児童扶養手当の申請手続への対応についてアンケートを実施した。そうしたところ、回答自治体374のうち、116自治体にて当該外国籍者の出身国での独身証明書などの書類を準備できない限り、申請自体を受け付けない対応をしていることが判明した。さらに、申請を受け付けても、上記書類が提出できるまでは支給しない対応をしている自治体も27（そのうち6自治体から提出されれば申請時に遡って支給する旨の回答）に達している。申請そのものを受け付けない自治体との合計で143であり、回答自治体に対して約38%に達している。

しかし、このような運用はひとり親家庭の生活の安定と自立の促進に寄与することを目的とする児童扶養手当の制度趣旨に反した不適切な運用と考えられる。こうした運用のために、外国籍者の受給資格について日本国籍者やこのような運用をしていない自治体との比較で、児童扶養手当の受給機会が狭められ、ひとり親に扶養されている児童の生活が脅かされている。

本意見書は、受給資格者の本国政府発行書類を不可欠に要求することが不合理であり、その入手ができない場合には代替の書類の提出をもって受給させる運用の徹底を求めるものである。

第2 アンケート骨子

1 目的

外国籍のひとり親世帯、なかでも外国籍の母子世帯が本来、児童扶養手当法の要件を満たしているにもかかわらず、入手が容易でない出身国（本国）政府発行の証明書類等の提出を求める行政上の運用の実態を把握し、受給資格者の本国政府発行書類を要求することが不合理であり、その入手ができない場合には代替の書類の提出をもって受給させる等の必要性を検討し、弁護士会として意見表明等の現状改善のための働きかけをする際の一資料となることを目的としたものであ

る。なお、アンケート集計結果については、自治体名を伏せての公開を予定したものである。

児童扶養手当制度は、日本国内に居住する、児童とひとり親を対象としている。外国人の離婚手続は日本国内で実施することも、外国人の本国において実施することもできるが、下記の各質問はひとり親が日本国内で離婚手続を実施していることを前提にしている。

2 対象者

東京高等裁判所管内の都県（1都10県・東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、茨城県、栃木県、群馬県、静岡県、山梨県、長野県、新潟県）、及びその都道府県内自治体（アンケート発出先：496自治体）を対象とし、374自治体から回答を得た。

3 期間

2023年10月12日付で依頼文及びアンケート内容を発送、当初は2023年11月20日を提出期限としたが、以後、未提出の自治体に対する電話による提出依頼を行い、2024年1月31日を最終提出期限とした。

4 方法

郵送、ファックス、メールでのアンケート調査

5 項目

質問1 外国籍住民と日本人が離婚した場合、離婚の事実を確認するためにどのような書類を提出させていますか。

☐ ①戸籍謄本で確認している。 121

☐ ②①に加え、独身証明書、婚姻経歴証明書等の本国政府発行の書類又は
在日領事館作成の宣誓供述書の提出を指示している。 158

☐ その他（具体的に）

- ・離婚後1か月（又は3か月）等一定期間以内であれば戸籍謄本の提出のみ
- ・民生（児童）委員の証明を付した申立書
- ・領事館作成の宣誓供述書
- ・実施主体である県と協議して対応している
- ・対象児童の出生証明書の提出
- ・（内縁の場合）事実婚解消の申立書
- ・国によって制度が異なるため個別に対応している
- ・家庭裁判所作成の書面
- ・外国籍ひとり親からの申請実績なし 17（質問2、3も同様）

質問2 外国籍住民同士が離婚した場合、離婚の事実を確認するためにどのような書類を提出させていますか。協議離婚の場合と、家庭裁判所で離婚した場合とで分けてお答えください。

(1) 家庭裁判所で離婚手続きした場合

- ☐ ①家庭裁判所作成の書面で確認している。 66
- ☐ ②①に加え、独身証明書、婚姻経歴証明書等の本国政府発行の書類又は、在日領事館作成の宣誓供述書の提出を指示している。 154
- ☐ ③その他（具体的に）
 - ・在日領事館作成の宣誓供述書
 - ・児童の出生証明書
 - ・民生委員、児童委員の証明を付した申立書
 - ・本人の陳述書
 - ・離婚から一定期間以内（1か月）なら独身証明書の提出は不要
 - ・離婚受理証明書
 - ・県と協議して対応している
 - ・本国裁判所の判決文を提出してもらったことがある
 - ・国によって制度が異なり個別に対応している

(2) 協議離婚の場合

- ☐ ①離婚届受理証明書又は記載事項証明書で確認している。 70
- ☐ ②①に加え、独身証明書、婚姻経歴証明書等の本国政府発行の書類又は、在日領事館作成の宣誓供述書の提出を指示している。 175
- ☐ ③その他（具体的に）
 - ・児童委員、民生委員の証明を付した申立書
 - ・児童の出生証明書
 - ・当事者の陳述書
 - ・離婚から一定期間以内（1か月、3か月など）であれば、独身証明書の提出を不要としている
 - ・県と協議して対応する
 - ・本国で離婚している場合は②の対応（※日本の家庭裁判所で離婚手続をせず、かつ、日本国内の自治体に離婚届を提出しておらず、当該外国籍者の出身国のみで離婚手続をしている場合を指す）
 - ・国によって制度が異なり個別に対応している

質問3 本国政府発行の書類の提出を指示している場合、書類を速やかに用意でき

ない場合には、どのように対応していますか。

- ☐ ①用意できるまで申請を受け付けない。 1 1 6
- ☐ ②当事者の陳述書、民生委員の報告書、などの代替書類の提出等で申請を受け付けている。 1 1 3
- ☐ ③その他（具体的に）
 - ・受け付けるが書類が揃うまで審査を保留する 2 1
 - ・書類が揃った段階で、申請月の翌月分から支給する 6
 - ・書類を用意できない正当な理由があれば、②で対応 2
 - ・大使館の長期閉鎖・コロナウィルス感染拡大など本人の責任によらず書類を用意できない場合には②で対応 3
 - ・書類を用意できない場合には県に対応を確認して申立書で代替することがある
 - ・特別永住者で本国で身分登録がない場合には申立書で対応
 - ・離婚を認めない国では領事館（大使館）の宣誓供述書の提出を求める
 - ・やむを得ない場合、公証役場の宣誓認証で対応
 - ・前夫の戸籍謄本と本人の申立書で対応
 - ・現況届の提出の際に本国政府発行書類を必要として、提出がなければ、認定の更新をしない（支給を打ち切る）
 - ・本国政府の書類が発行できない場合には本人の申立書と民生委員の面談で対応する

質問4 外国籍住民に対し本国発行の書類提出を義務付ける運用は、何を根拠に行っていますか。

- ☐ ①厚生労働省からの通達 1 8 9
- ☐ ②所属する都県からの通達 1 2 8
- ☐ ③自治体独自の規則 7

質問5 本国政府発行の必要書類が揃えられないために、児童扶養手当を受給できない一人親家庭の外国籍住民はいますか。

- ☐ ①いる（質問6・7へ） 7
- ☐ ②いない 2 0 9
- ☐ ③分からない 1 5 2

質問6 受給できない外国籍住民の国籍を具体的にお答えください。

- ・ウズベキスタン、フィリピン、バングラデシュ、ブラジル、韓国、ポーランド、ペルー、タイ

質問7 受給できない外国籍住民の世帯数を把握している場合には、その数をお答えください。およその数でも構いません。

- ・ 13の自治体から回答があり、1世帯が8自治体、2世帯が3自治体、5世帯が2自治体。

第3 ひとり親（主に母子）世帯の実情

厚生労働省（2023年4月に厚生労働省からこども家庭庁へ移管）は5年ごとに、「全国ひとり親世帯等調査報告」を公表している。2022年に公表された2021年度の調査報告によれば、母子世帯における2020年の母自身の平均年間収入は272万円であり、このうち就労による収入は236万円（上記平均収入から児童扶養手当等の公的給付や元配偶者からの養育費、親からの仕送りなどを除外した金額）であった。このように母子世帯の収入は、親子で生活していくための最低限度の水準にとどまり、養育費や親（児童の祖父母世代）からの仕送りが見込めない場合には児童扶養手当が重要な収入となっていることが分かる。

しかし、今回のアンケート結果が明らかにしたとおり、約38%の自治体が、入手が困難な本国政府発行の証明書を認定に必要な不可欠な書類とし、これらの書類を提出しないと、書類の不備により申請自体を受け付けない、又は審査を保留するという対応を取っている。そうした自治体に住む外国籍母子世帯は、本国政府発行書類を入手するまで児童扶養手当を受給できず、自治体ごとに実質的な受給要件が異なる不平等が生じている。

第4 児童扶養手当制度の沿革と制度趣旨等

- 1 児童扶養手当制度は、1961年、それまでは1959年に制定された国民年金法により死別母子世帯を対象に支給されていた母子年金や母子福祉年金を補完するため、生別母子世帯に対する福祉制度として発足した。その制度趣旨について、児童扶養手当法第1条は、「この法律は、父又は母と生計を同じくしていない児童が育成される家庭の生活の安定と自立の促進に寄与するため、当該児童について児童扶養手当を支給し、もつて児童の福祉の増進を図ることを目的とする。」と定めている。

そして、児童扶養手当は、以下のとおり、父又は母と生計を共にしていない子どもの福祉を増進するため、1961年以降、その支給対象を広げてきた。

- 2 制度開始当初の支給対象は、児童扶養手当法4条1項（当時）により、「父母が婚姻を解消した児童」（1号）、「父が死亡した児童」（2号）、「父が政令で定める程度の障害の状態にある児童」（3号）、「父の生死が明らかでない児童」（4号）、「その他前各号に準ずる状態にある児童で政令で定めるもの」（5号）とされた。5号については児童扶養手当法施行令1条の2により

具体化され、「父が引き続き1年以上遺棄している児童」（1号）、「父が法令により引き続き1年以上拘禁されている児童」（2号）、「母が婚姻によらないで懐胎した児童（父から認知された児童を除く。）」（3号）、「前号に該当するかどうか明らかでない児童」（4号）と規定された。

- 3 1981年、日本が難民の地位に関する条約に加入するに際し、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」の趣旨も踏まえ、他の国内関係法と同様、児童扶養手当法の国籍要件が撤廃され、難民だけでなく、外国籍者一般が支給の対象となった（1981年6月25日付社会保険庁年金保険部長通知（庁保発第17号）参照）。
- 4 2010年8月より、父子家庭も支給対象となり、2012年8月より、父母が法的に婚姻関係を解消していなくても「父又は母が裁判所からのDV保護命令を受けた子ども」についても支給の対象となった。
- 5 さらに、2022年3月18日付「児童扶養手当遺棄の認定基準について」と題する通知（厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課長通知（子家発0318第1号））により、「離婚調停や審判の係争中で婚姻関係が継続している場合であっても、父又は母による現実の扶養を期待することができないと判断される場合には、遺棄に該当するものとするなど、事実関係を総合的に勘案のうえ判断されたい。」との基準が示され、父母について形式的な婚姻関係が継続していても、一方の親による扶養が期待できない状況になった児童については支給対象となることが明確となった。
- 6 なお、児童扶養手当法の「婚姻」には事実婚を含む（同法3条3項）。
- 7 このように児童扶養手当は、父又は母と生計を共にしていない子どもの福祉を増進するため、1961年以降、その支給対象を広げてきた。

2024年11月から支給の要件や金額が緩和され、全額支給の場合、1人目の子どもに対し45,500円、2人目以降は1人10,750円が支給される。従って、高校生以下の子どもが3人いる場合、1か月67,000円が支給される計算となる。

低所得世帯の多いひとり親家庭にとって、児童扶養手当は極めて重要な収入であり、2023年3月現在、全国で81万7967人が受給し、受給率は、母子世帯の69.3%に上っている。

- 8 例えば、父母が婚姻（上記のとおり、事実婚を含む）を解消して、母がひとり親として子どもを養育する場合について、現行の児童扶養手当法は、下記の規定を置いている。すなわち、「父母が婚姻を解消した児童」（同法4条1項イ）を母が監護する場合には児童扶養手当を母に支給する、ただし、児童が「父と生計を同じくしているとき」や、「母の配偶者に養育されているとき」（同条2項3号、

4号) などには(一定の例外の場合に該当するときを除き)支給しない。

上記の要件のうち、「父母が婚姻を解消した児童」を満たしているかどうかを認定するに当たって、父母が日本国籍者である場合には戸籍が有用な資料となる。しかし、「父と生計を同じくしているとき」や、「母の配偶者に養育されているとき」という要件はもとより、「婚姻の解消」という要件についても、児童扶養手当法では事実婚を含むわけだから、日本国籍者に係る、同法の支給要件の認定にあたっても、戸籍が唯一の認定資料、というわけでもない。

他方、外国籍者には(日本の)戸籍がない。日本国籍者の戸籍に代わる資料として、例えば本国政府発行書類を用いることも許されるであろう。もっとも、日本国籍者の場合と同様、本国政府発行書類が唯一の認定資料というわけでもないはずである。そして、本国政府発行書類の提出を求められた場合、外国人のひとり親については後記のような特殊性と困難がある。本国政府発行書類を「絶対視」するのではなく、あくまでも児童扶養手当制度の趣旨に立ち返り、児童とひとり親の困窮を座視しないという観点から、柔軟な運用が求められるというべきである。

第5 外国籍母子世帯の児童扶養手当の申請・認定手続

- 1 申請人が外国人の場合の申請手続については、2012年6月21日に「児童扶養手当における外国人に係る事務の取扱いについて」と題する厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課長の通知(雇児福発0621第1号)が発出されており、以下のとおり要綱が示された。

- ① 一般的事項

外国人に係る事務処理については、原則として日本人に対する取扱いと同様に行うものとする。

- ② 受給資格の認定について

外国人に係る受給資格の認定は、当該外国人の住所地の都道府県知事、市長(特別区の区長を含む。)又は福祉事務所を管理する町村長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。

- ③ 認定請求書等の添付書類について

認定請求書、現況届等の添付書類として、戸籍の謄本又は抄本を提出させることとされている場合には、これらに代えて、必要に応じ、本人の申立書、民生委員・児童委員の証明書等、受給資格等に係る事実を明らかにすることができる書類を添付させるものであること。

- 2 このように厚生労働省の通知では、「戸籍謄本又は抄本か、これに代えて、本人の申立書、民生委員・児童委員の証明書等、受給資格等に係る事実を明らかに

することができる書類」の提出が求められており、本国発行の独身証明書等は添付書類として明記されていない。

第6 日本で行った離婚手続は当事者の本国でどのように扱われるか

1 外国籍の当事者が日本で行った離婚手続が当事者の本国でどのように扱われるか、また身分登録に反映されるか（国籍国での身分登録への反映の問題）、当事者の本国によって様々である。日本で離婚したことを証明する書類（調停調書や離婚届記載事項証明書等）を領事館に提出するだけで足りる国もあるが、多くは、日本での離婚を証する書類に基づき、本国の裁判所での手続を経なければ、当該外国法においては離婚が成立しない扱いとなり、手続に弁護士の関与が不可欠な国も存在する。また、日本で成立した離婚の証明書等を、裁判所の手続を経ずに届出できる国であっても、日本の大使館では届出が受理されず、本国の役所に届出しなければならなかったり、日本の離婚届や調停調書等の認証や母国語への翻訳文が必要な場合もある。

2 このように、日本での離婚を本国で届け出るためには、それぞれの国の法制度、翻訳や認証等の手続の煩雑さ、領事館の場所、本国の政治情勢、当事者の経済的な困窮など、様々な要因が複合的に重なり合い、相当な困難を伴う場合が少なくない。

しかしながら、本国での手続を経ていないとしても、日本における離婚手続は完全に有効である。①夫婦の同一本国法が協議離婚を認めている場合や、②そのような法がない場合の共通常居所地が日本である場合、さらに、③同一本国法や共通常居所地がない場合で夫婦の再密接関係地が日本である場合等には日本の役所で離婚届を提出する方法で協議離婚することになる。しかし、①の場合でも、各役所の戸籍課は、夫婦の同一本国法に基づいて離婚の実質的要件の有効性を判断している。仮に疑義があれば、管轄の地方法務局に「受理伺い」を出し、双方が離婚の要件を満たしているかを精査した上で受理している。日本の裁判所で手続が行われる場合には、裁判所は当然、国際裁判管轄の存否、準拠法上の離婚の実質的成立要件等の点を精査した上で、離婚を成立させている。

従って、離婚届記載事項証明書や離婚届受理証明書、あるいは調停調書等の裁判所が発行する書面は、当該外国人が有効に離婚したことを証明する書類として何ら不足はない。

3 また、今回のアンケートでは調査の対象とはなっていないが、日本で婚外子を産んだ外国籍女性が、上記の1、2で述べたような事情から本国の独身証明書を入手できずに、児童扶養手当を受給できていないケースも相当数あると思われる

る。

第7 本国政府発行書類の提出を不可欠とする取扱いが不合理であること

- 1 既に述べたとおり、児童扶養手当は、「父又は母と生計を同じくしていない児童が育成される家庭の生活の安定と自立の促進に寄与するため、当該児童について児童扶養手当を支給し、もつて児童の福祉の増進を図ること」を目的とした制度であり、支給対象は、法的に離婚が成立した世帯に限定されていない。

むしろ、法律上の婚姻が継続していても、「父又は母が裁判所からのDV保護命令」を受けている場合や、「離婚調停や審判の係争中で婚姻関係が継続している場合」で「父又は母による現実の扶養を期待することができないと判断される場合」には、「事実関係を総合的に勘案」した上で、支給の対象となっている。

最高裁平成14年1月31日判決（民集第56巻1号246頁）が、「(要旨) 児童扶養手当法4条1項各号は、世帯の生計維持者としての父による現実の扶養を期待することができないと考えられる児童を支給対象者として類型化したもの」と解し、父が認知した婚外子を一律に対象外とすることを違法と判断したことから明らかなとおり、児童扶養手当によって保護されるべきは、「ひとり親家庭の生活の安定と自立の促進に寄与」することであり、両親が法的に離婚しているか否かは必須の条件ではない。

従って、母が日本国籍か外国籍かに関わらず、世帯の生計維持者としての父（又は母）による現実の扶養を期待できない場合には、児童扶養手当の受給資格を有する。即ち、支給要件に関して審査されるべきは、世帯の生計維持者としての父（又は母）からの現実の扶養が期待できるか否かであり、法的に離婚が成立しているかどうかは、その判断の一要素であって、全てではない。

- 2 第6で述べたように、外国籍者の本国での離婚手続の実施には困難が伴うことが多い。仮に、裁判所の書類や戸籍謄本、離婚届受理証明書、住民票等の日本の役所で入手可能な書類だけでは、世帯の生計維持者としての父（又は母）からの現実の扶養が期待できるか否かの判断が難しい事案があるとしても、本人の申立書や民生委員・児童委員の報告書、手続に弁護士が関与している場合には弁護士による報告書等の補完的資料によって、支給の要件を審査することは十分可能である。

児童扶養手当の制度趣旨や、外国籍のひとり親家庭の困窮度合いに鑑みれば、本国政府発行の書類が入手できないというだけでの理由で申請を受理しないことは明らかに不当な扱いであり、各国の離婚手続の難易度に応じ、「事実関係を総合的に勘案のうえ」、柔軟に対応すべきである。

- 3 また、外国籍者の場合は、日本国籍者同士の離婚と異なり戸籍謄本により再婚

の有無を確認できないため、本国発行の独身証明書の提出を求めるという自治体もあるかもしれない。しかし、第6で述べたように、日本での離婚手続を本国に反映して、(本国での再婚に必要な)独身証明書を得るに相当な時間・費用を要することから、あえて、本国の書類で再婚の有無を確認する合理性がない。

第8 居住する自治体により支給に差が出ることが不合理であること

1 今回のアンケートに回答があった全374自治体のうち、一方当事者が日本人の場合の事務取扱について、本国発行の書類を要求しない自治体が121(全体の32.3%)、両当事者が外国籍の場合は家庭裁判所の手続(調停、審判、裁判)を経て離婚した場合であっても66(全体の17.6%)であった(ただしその他の回答もある)。

一方で、本国発行の書類を要求する自治体は、一方当事者が日本人の場合で158(全体の42.2%)、家庭裁判所の手続(調停、審判、裁判)を経て離婚した場合であっても両当事者が外国籍の場合で154(全体の41.1%)であったが、同じ書類を要求しても、準備できない限り申請を受け付けない、または、支給をしない自治体が143(全体の38%)である一方、民生委員の報告書等の代替書類で受付をする自治体が113(全体の30.2%)であった。

2 本国政府発行の書類を要求するとした自治体のうち、自治体独自の規則を根拠とする自治体は7(全体の1.9%)しかなく、317(全体の84.7%)の自治体は厚生労働省又は都県の通達に基づいて事務手続を進めていると回答した(なお、都道府県の担当部署に確認したところ、都道府県で独自の通達を作成している自治体はなかった。従って、「通達」という場合には、全て厚生労働省が発出した「通知」を示すものと解される)。

もっとも上記のとおり、厚生労働省の「通知」には、本国政府発行の書類がなければ、受け付けできないとの記載は一切ない。むしろ、「必要に応じ、本人の申立書、民生委員・児童委員の証明書等、受給資格等に係る事実を明らかにすることができる書類を添付させる」と記載されている。にもかかわらず、141の自治体が、本国政府発行書類の提出がない限り、手当の受給手続を進めない旨、回答しているのである。

3 児童扶養手当は、法律によって定められた制度であり、単なる「行政サービス」ではない。仮に誤った指示により受給できない者がいた場合には、自治体の裁量を逸脱したものとして、損害賠償責任を負う可能性もある。従って、同じ条件の人が、住んでいる自治体の裁量により、受給できたり、受給できなかったりという差が出ることは許されず、受給資格がある場合には、全国一律に支給されなければならない。

本国の制度の違いを無視し、一律に本国政府発行書類を求めることが不合理であることは既に述べたとおりである。しかし、仮に、どのような書類を要求するかについて自治体ごとの裁量を認める余地があるとしても、他の自治体が要求していない書類を必要不可欠なものとし、一切の代替手段を認めず、申請を受け付けない（ないし、申請を受け付けても審査を保留して支給手続に進まない）という対応は明らかに不合理である。

第9 まとめ

日本に居住する外国籍者が日本にて離婚手続を完了したことは、市役所又は裁判所といった公的機関が少なくとも日本法において離婚が有効であることを確認したことが前提となっている。本国政府発行書類を欠くことは本国法における離婚の有効性が証明されていないに過ぎず、日本国内に居住する外国籍のひとり親（児童扶養手当法4条2項1号は国外に居住する児童を対象外としている）への支給を拒否する理由にはならない。

たしかに、外国籍者については本国政府発行書類でしか再婚の有無を確認できない場合がありうる。もっとも、児童扶養手当の支給要件である婚姻関係の解消は事実婚の解消も含まれている。そして、本国政府発行書類では当該外国籍者に係る事実婚の有無までは判断できない。そもそも、事実婚の解消について、日本国籍者は、事実婚解消を証明する公的書類の提出までは求められていないから、外国籍者のみに入手困難な本国政府発行書類の提出を求めるのは、「外国人に係る事務処理」を、「日本人に対する取扱いと同様に行」っているとはいえない。

以上のとおり、外国籍者の児童扶養手当の申請にあたり本国政府発行書類の提出を不可欠とする運用は不適切であるから、各自治体に対し、そのような運用を改めるよう求めるとともに、厚生労働省に対し、本国政府発行書類に代わって、ひとり親の実態を証する書類（本人の申立書、民生委員などの陳述書・報告書等）で申請手続が進められることを全国各自治体に周知徹底するよう求める。

以 上