

Title	不利益処分に係る聴聞と理由提示
Sub Title	May the administrative agency, after hearings from the parties, simplify the grounds to be shown when rendering the adverse disposition?
Author	青木, 淳一 (Aoki, Junichi)
Publisher	慶應義塾大学大学院法務研究科
Publication year	2023
Jtitle	慶應法学 (Keio law journal). No.50 (2023. 3) ,p.[1]- 35
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	中村晶子教授・橋本博之教授・三木浩一教授退職記念号
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20230331-0001">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20230331-0001</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# 不利益処分に係る聴聞と理由提示

青木 淳一

- I はじめに
- II 聴聞を経た不利益処分に係る理由提示——判例と学説
- III 名古屋高裁平成 25 年判決の検討（理由提示の簡略化否定例）
- IV 福岡高裁平成 28 年判決の検討（理由提示の簡略化肯定例）
- V おわりに

## I はじめに

行政手続法は、不利益処分をする行政庁（処分庁）に対し、処分の名宛人に処分理由を提示することを義務付ける（14条1項）。処分理由は当該処分をするときと同時に提示されなければならない（同項本文）、当該処分が書面により通知されるときは、処分理由も書面に記載されなければならない（同条3項）。処分理由の提示に不備があれば当該処分は違法であり、そのことのみをもって（たとえ実体上の違法が認められないとしても）取消しを免れない、とするのが最高裁の一貫した立場である。そのため、理由提示をめぐるのは、係争処分について、提示される処分理由はどのくらいの具体性を備えていなければならないか、処分通知書に記載されるなどして実際に提示された処分理由はその要求水準を満たすといえるかが争点となる<sup>1)</sup>。

行政手続法はまた、不利益処分をしようとする処分庁に対し、当事者による意見陳述として、処分を最終決定する前に聴聞を実施し、あるいは弁明の機会を付与することを義務付ける（13条1項）。その過程において、処分の名宛人

は、みずからに発せられることが予定された処分の内容や根拠となる法令の条項、処分の原因となる事実についての情報をあらかじめ入手することができる。

つまり、許認可の取消しなど重大な不利益処分について聴聞が行われる場合（同項1号）、処分庁は、処分の名宛人となるべき者に対し、聴聞期日までに相当な猶予期間において、「予定される不利益処分の内容及び根拠となる法令の条項」や「不利益処分の原因となる事実」等を通知しなければならない（15条1項。弁明の機会が付与されるときは、弁明書の提出期限までに相当な猶予期間において、同様の事項が通知される。30条）。名宛人は、聴聞期日が通知されてから聴聞が終結するまでの間、処分庁に対し、処分の原因となる事実を証する資料の閲覧を求めることができる（18条1項）<sup>2)</sup>。

聴聞期日においては、聴聞主宰者の下で、処分庁は予定される不利益処分の内容、処分の原因となる事実を説明し、名宛人は意見を述べ、証拠書類を提出するなどして審理が進められる（20条1項、2項）。聴聞主宰者は、聴聞期日ごとに、処分の原因となる事実に対する名宛人の陳述の要旨を明らかにした調書を作成するほか、聴聞終結後は速やかに、名宛人の主張に理由があるかどうかについての意見を記載した報告書を作成し、これらの調書および報告書を処分庁に提出する（24条1項、3項。名宛人は、調書および報告書の閲覧を求めること

---

1) 手続上の瑕疵がある場合の処分の効力については、諮問手続の瑕疵（諮問機関における公聴会審理の不備）が争点となった最判昭和50年5月29日民集29巻5号662頁のように、当該瑕疵が処分の内容に影響を及ぼす可能性がある限りで処分の取消事由になる、という捉えかたもある。しかし、処分時の理由提示についていえば、処分理由が具体的に提示されるかされないかで、処分の内容そのものが変わるようなことは、通常は考えにくい。そうすると、個々の事案に応じて、理由提示義務を満足し得る処分理由の程度を見定め、それに満たない不備があるときは、何らかの事情を考慮することで不備を補い、瑕疵が治癒したといえるかどうか、あるいは、理由提示義務を満足し得る処分理由の程度を見定める段階において、何らかの事情を考慮することにより、その要求水準を緩和することができるかどうか、といった視点で捉えることになる。

2) 聴聞手続における文書閲覧に関する規定は、弁明手続には準用されない（行政手続法31条）。弁明手続では、聴聞の場合と比べて、制度上、名宛人がより詳細な情報を入手するための手段が限られている。

ができる。同条4項)。処分庁は、不利益処分を決定するにあたり、調書の内容、報告書に記載された聴聞主宰者の意見を十分に参酌しなければならない(26条)。

聴聞から不利益処分の決定に至るまでには、制度上このような手順を踏むことになる。そのため、処分の名宛人は、聴聞を経て不利益処分がされる時には、すでに、当該処分の内容や根拠規定、処分の原因となる事実関係について、相当な情報を持ち合わせており、処分理由を知り得ているという状況が想定されるのである。そうすると、たとえ処分庁が当該不利益処分の処分通知書に記載した処分理由が簡略なものであったとしても、聴聞の経緯を考慮すれば名宛人は処分理由を知り得ているとして、処分理由の提示に不備はないといえることができるのだろうか。それとも、処分庁は、聴聞を介したことで名宛人が処分理由を知り得たかどうかとは無関係に、なぜ当該不利益処分を受けるのかを名宛人が理解できる程度に具体的な処分理由を処分通知書に記載しなければならないのだろうか。

実際の裁判においては、処分通知書に記載された処分理由は抽象的で、理解することが困難であるなどという名宛人側の主張に対し、処分庁側が、聴聞手続を通じて名宛人には処分の原因となる事実に関する情報が伝えられていることを考慮すれば、処分通知書にそれらの詳細な記載がなくても、名宛人は処分理由を十分理解することができるはずである、などと反論することも少なくない。

そこで、本稿は、同種の不利益処分が争われた次の2つの事例を比較・検討して、このような実務上の問題状況を整理することとしたい。

①事件：名古屋高判平成25年4月26日判例自治374号43頁<sup>3)</sup>

②事件：福岡高判平成28年5月26日判例自治422号72頁

これらは、介護保険法に基づく居宅サービス事業の事業者指定等を受けていた事業者に対し、介護報酬の不正請求があったとして、当該指定等を取り消す

---

3) ①事件の判例評釈として、杉原丈史「判批」新・判例解説 Watch 第14号(2014年)53頁がある。

旨の処分がされ、その取消しが争われた事件である。いずれの事件においても聴聞が行われており、聴聞期日を指定する通知書には「不利益処分の原因となる事実」が記載され、また、処分庁から名宛人に対し、処分の原因となる事実を証する資料等が交付されていた。理由提示の瑕疵の有無を評価するにあたり、そうした聴聞の経緯を考慮することができるかについて、①事件は否定し、②事件は肯定するというように、判断がわかれたのである。

本稿の構成は、次のとおりである。不利益処分の処分時に提示される処分理由の程度が、聴聞の経緯を考慮することで緩和され得るかどうかについて、まずは、関連する最高裁判決を整理し、いくつかの下級審裁判例を紹介し、また、学説等の状況を概観する（Ⅱ）。次いで、本件各事件について、とりわけ聴聞の実施状況、処分通知書に記載された処分理由を確認した上で、裁判所の判断の妥当性を検討する（Ⅲ、Ⅳ）。

なお、本件各事件では、介護保険法所定の取消事由該当性など実体上の違法性についても争点となったが、本稿はその詳細に立ち入るものではない。

## Ⅱ 聴聞を経た不利益処分に係る理由提示——判例と学説

### 1 最高裁判決

理由提示（理由付記）についての最高裁の考え方は、税法領域において形成された骨格が、税法以外の領域にも通用するものとして展開し、行政手続法の制定以降も継承されてきたということができる。ここでは、本稿の関心——聴聞の経緯を考慮することで、処分時の理由提示を簡略化することが許されるか？——にかかわるものとして、いくつかの最高裁判決を挙げておきたい。

[1] 最判昭和38年5月31日民集17巻4号617頁

一般論として、行政処分に理由付記を義務付ける法の趣旨が「処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制する」こと（恣意抑制慎重担保機能）と「処分の理由を相手方に知らせて不服の申立に便宜を与え

る」こと（争訟提起便宜供与機能）にあり、したがって、理由付記を欠いた処分は取消しを免れない旨をはじめて判示した最高裁判決である。

その上で、[1] 判決は、旧所得税法 45 条 2 項に基づき青色申告更正通知書に付記されるべき処分理由は、「特に帳簿書類の記載以上に信憑力のある資料を摘示して処分の具体的根拠を明らかにすることを必要とすると解するのが相当である」が、実際の付記理由では「記載自体から納税者がこれを知るに由ないものであるから、それをもつて所得税法 45 条 2 項という理由附記の要件を満たしているものとは認め得ない」と判示した<sup>4)</sup>。

[2] 最判昭和 38 年 12 月 27 日民集 17 卷 12 号 1871 頁

旧法人税法 32 条に基づく青色申告更正通知書への理由付記義務につき、「単に相手方納税義務者に更正の理由を示すために止まらず、漫然たる更正のないよう更正の妥当公正を担保する趣旨をも含むものと解すべく、従つて、更正の理由附記は、その理由を納税義務者が推知できると否にかかわりのない問題といわなければならない」と判示した<sup>5)</sup>。

[3] 最判昭和 49 年 4 月 25 日民集 28 卷 3 号 405 頁

旧法人税法 25 条 9 項に基づき青色申告書提出承認取消通知書に付記されるべき処分理由は、「特段の理由のないかぎり、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して当該処分がされたのかを、処分の相手方においてその記載自体から了知しうるものでなければならず、単に抽象的に処分の根拠規定を示すだけでは、それによつて当該規定の適用の原因となつ

---

4) この事件では、所轄税務署長による再調査請求棄却決定、国税局長による審査請求棄却決定がなされているが、[1] 判決は、これらの決定通知書に付記された理由も不十分であると判示した。

5) なお、[2] 判決には、反対意見が付されている。それは、処分理由の記載は詳細であることが望ましいものの、必要以上に詳細な記載を求めることは税務行政上の過重な負担となり、ひいては国民の国費負担を増やす原因ともなりかねないから、納税者が具体的な争点と金額を知ることができる程度の記載で足りる旨の意見であった。

た具体的事実関係をも当然に知りうるような例外の場合を除いては、法の要求する附記として十分でないといわなければならない」と判示した。

また、「承認の取消しに当たっては、それに先行する税務調査の過程で帳簿書類の不備、不正の点が具体的に問題とされ、承認取消処分と同時に更正処分が行なわれるのが通例であつて、これにより、処分の相手方は具体的な取消事由を十分了知することができるから、そのうえ更に、取消通知書に右事由を附記させるべき合理的理由はない」旨の処分庁側の主張に対し、「税務調査の過程において帳簿書類の不備等が指摘されたとしても、これにより処分庁が最終的判断としていかなる事実を取消事由と認めたのかを知りうるものではなく、また、承認取消処分が常に理由の附記された更正処分を伴うとも限らないのであるから、取消通知書に事実の附記がなくても処分の相手方が具体的な取消事由を知りうるのが通例であるとは、とうてい認めることができない」と説示した。

さらに、「一般的には取消しの基因となつた事実を附記すべきであるとしても、少なくとも処分の相手方において現実に右事実を了知し、かつ、これを自認していたような場合には、その附記を要しないものと解すべきである」旨の処分庁側の主張に対し、「右附記を命じた規定の趣旨が、処分の相手方の不服申立てに便宜を与えることだけでなく、処分自体の慎重と公正妥当を担保することにもあることからすれば、取消しの基因たる事実は通知書の記載自体において明らかにされていることを要し、相手方の知、不知にはかかわりがないものというべきである」と説示して、前記[2]判決を踏襲した。

ここまでのところ、最高裁は、理由付記が争点となった初期の事件から、すでに、処分時に付記すべき処分理由はその記載自体から名宛人が理解できる程度に具体的であることを要し、名宛人があらかじめ処分理由を知り得たかどうかは無関係である、との考え方を示してきたといえることができる。もっとも、個々の事件においては、今日の行政手続法が定める聴聞など、処分前の意見陳



述手続を介した場合としてその処分時の理由付記の程度が直接の争点となっていたわけではない<sup>6)</sup>。その点には留意しておく必要があると思われる<sup>7)</sup>。

[4] 最判平成 23 年 6 月 7 日民集 65 卷 4 号 2081 頁

行政手続法 14 条 1 項本文に基づく理由提示について判示した、同法制定後はじめての最高裁判決である。前記 [1] 判決以来、形成されてきた、法令が理由付記を義務付ける趣旨は恣意抑制慎重担保機能と争訟提起便宜供与機能を果たすことにあり、理由付記の不備が独立した処分取消事由になる、という考え方を行政手続法制定後も継承することを明らかにした。本稿が後にⅢ・Ⅳで検討する 2 つの事件も、[4] 判決を先例とする。

事案そのものは、一級建築士免許取消処分の取消しが争われた事件である。建築士法に基づく一級建築士に対する懲戒処分については、多様な事例に対応できるよう、複雑な処分基準（行政手続法 12 条 1 項）が定められ、公にされていた。しかし、処分通知書には、処分の根拠規定と非違行為の

---

6) 処分後の不服申立てにおいて具体的な理由が提示されたとしても、処分時の理由提示の不備による瑕疵は治癒しないとする判断は、前記 [3] 判決の以前にも、最判昭和 47 年 3 月 31 日民集 26 卷 2 号 319 頁、最判昭和 47 年 12 月 5 日民集 26 卷 10 号 1795 頁で示されている。また、今日の行政手続法の定める処分類型に照らすと申請拒否処分に該当する事件ではあるが、最判昭和 60 年 1 月 22 日民集 39 卷 1 号 1 頁は、一般旅券発給拒否処分にあたり、その処分理由として処分の根拠規定のみが通知書に記載されていたところ、異議申立てに対する棄却決定のなかで詳細な説明がされていたことには一切言及せず、旅券法 14 条所定の理由付記の要件を欠く違法な処分であると判示しているし、さらに、最判平成 4 年 12 月 10 日判時 1453 号 116 頁は、公文書不開示処分にあたり、処分の根拠規定のみの記載では理由付記の要件を欠く違法な処分であると判示に加えて、「後日、実施機関の補助職員によって、被上告人に対し口頭で非開示理由の説明がされたとしても、それによって、付記理由不備の瑕疵が治癒されたものということとはできない」旨を述べている。

7) 後掲 [4] 判決の判例評釈である北島周作「判批」法教 373 号（2011 年）49 頁〔56 頁〕は、[2] 判決や [3] 判決について、税務調査を通じて名宛人が事実上知り得た情報を前提とするものであり、それらによって示された考え方を法定の聴聞手続の場合に援用できるかどうかは検討を要するという。



概要が記載されていたものの、処分基準の適用関係までは示されていないかったため、処分理由の提示が十分といえるかどうか争点となったのである。そのため、理由提示義務を満足し得る処分理由の程度について、従前よりの最高裁判決が「処分の性質」や「理由付記を命じた各法律の規定の趣旨・目的」に照らして判断すべきとしていたところを、[4] 判決は、行政手続法 14 条 1 項本文の趣旨に照らして「当該処分の根拠法令の規定内容、当該処分に係る処分基準の存否及び内容並びに公表の有無、当該処分の性質及び内容、当該処分の原因となる事実関係の内容等を総合考慮してこれを決定すべきである」との規範を立てている。

一級建築士免許の「取消し」は、行政手続法上、聴聞の対象となる重大な不利益処分にあたる（13 条 1 項 1 号ロ）。この事件では実際にも聴聞が行われているが、多数意見は、判決理由中において、聴聞の経緯などに一切言及していない（「聴聞」という字句すら見当たらない）<sup>8)</sup>。その代わり、個別意見において、相対する見解が述べられている。

那須弘平裁判官の反対意見（岡部喜代子裁判官も同調）は、「不利益処分の名宛人となるべき一級建築士は、遅くとも聴聞の審理が始まるまでには自らがどのような基準に基づきどのような不利益処分を受けるかは予測できる状態に達しているはずであり、聴聞の審理の中で、更に詳しい情報を入手することもできる。このような場合にもなお、不利益処分の理由中に、一律に処分基準の適用関係を明示しなければ処分自体が違法となるとの原則を固持しなくてはならないものか、疑問が残る」旨の主張であった。

これに対して、田原睦夫裁判官の補足意見は、「相手方がその理由を推知できるか否かにかかわらない」とする従前の最高裁判決にならい、「聴聞手続において上告人……が自らの不利益処分の内容を予測できたか否か

---

8) 第一審（札幌地判平成 20 年 2 月 29 日民集〔参考〕65 卷 4 号 2119 頁）および控訴審（札幌高判平成 20 年 11 月 13 日民集〔参考〕65 卷 4 号 2138 頁）においては、聴聞手続中に具体的な処分理由を説明した旨の処分庁側の主張も見られたが、いずれの裁判所も、判決理由中では聴聞について特に言及していない。

は、理由付記を必要としない理由とはなり得ない」と断じ、さらに、実際の聴聞手続では、聴聞にあたって告知された内容と処分通知書に記載された処分理由とに変わりがなく、また、処分基準の適用関係についての名宛人の質問に対し、処分庁の具体的な応答がなかったとも指摘し、反対意見の前提が満たされていないと反論した。

この[4]判決(多数意見)は、理由提示義務を満足し得る処分理由の程度を決定付ける考慮要素として、聴聞の実施状況などを明示的に挙げてはいない。このことを積極的に評価すれば(多数意見の趣旨を、それに与する補足意見と合わせ考えれば)、聴聞の経緯を考慮することによる処分時の理由提示の簡略化を肯定する余地はなくなる<sup>9)</sup>。他方で、消極的に評価すれば(多数意見は考慮要素を例示列挙したにとどまり、事案によっては《等》に聴聞の実施状況なども含み得ると読めば)、逆の見かたができて、理由提示義務を緩和できる可能性が生じる。

## 2 下級審裁判例

行政手続法制定以後の下級審裁判例の中には、処分時の理由提示につき、処分前の聴聞の経緯を考慮することの是非を判断したものがある<sup>10)</sup>。なお、当事者による処分前の意見陳述手続としては聴聞と弁明とがあるが、聴聞手続には、当事者が文書閲覧を請求したり、口頭による質疑が行われるなど、処分に

- 
- 9) 本多滝夫「行政手続法における理由の提示と瑕疵の効果」龍谷法学45巻4号(2013年)199頁〔218～219頁〕。
- 10) 判例データベースには多くの裁判例が掲載されているが、本稿は、後の検証可能性も考えて、収集対象を公刊物(判例雑誌)に掲載されたものに絞っている。そのため、以下に挙げる裁判例は、処分時の理由提示について処分前の聴聞の経緯を考慮したものの方が、考慮することを明確に否定したものよりも多い。しかし、あくまでも後者が主流であろうと思われる。(判例データベースのみに掲載された裁判例までをも網羅的に確認しているわけではないが)[4]判決およびその下級審判決のように、聴聞の実施状況に格別言及しない裁判例も少なくないからである。

関する情報を当事者が入手し得る制度が（弁明手続よりも多く）用意されていること、後にⅢ・Ⅳで検討する①事件および②事件では、聴聞事由に該当する処分が争われていることから、ここではさしあたり、聴聞が行われた事件に限ることとしたい。

次の3つの判決は、処分時の理由提示に不備があるかどうか、処分の取消しは免れないかどうかを判断するに際して、（何らかの意味で）聴聞の経緯を考慮している。

[5] 高松地判平成12年1月11日判例自治212号81頁

一般論として、「不利益処分は、行政手続法8条の許認可等の拒否処分の場合とは異なり、法定された聴聞手続を経る必要のある場合があり、そのような場合には、……処分の名宛人が事実上ではなく法定された手続の中でその処分の理由を事前に予測、認識しうる機会を有しているといえる。そして、聴聞手続によって知らされる右不利益処分の根拠となる法令の条項及びその原因となる事実の具体性の程度や聴聞期日におけるやりとりの状況により、名宛人がその処分の理由を事前に予測、認識し得るような場合には、その後の不利益処分の理由が事前手続を経ないでなされる処分の提示すべき理由としては不十分であると解される場合であっても、行政庁の恣意抑制と不利益処分の名宛人の不服申立の便宜を与えるという右制度趣旨を没却しないものと解し得るのであるから、同法14条は、このような場合にまで処分を違法で取り消すことを義務づけるものではないと解すべきである」と判示した。

その上で、生活保護法に基づく指定医療機関の指定取消処分をするにあたり提示された処分理由（「診療報酬の請求について不正事実が存在したこと（生活保護法第50条第1項違反）」）について、「基本的事実関係が示されているとは言い難く、……〔処分通知書の記載〕自体では理由の提示として不十分であり違法であるといわざるを得ない」と指摘しながらも、その一方で、聴聞の経緯を考慮すれば、「行政庁は〔聴聞手続において〕原告の主

張を排斥し……、結局、原告は不利益処分の理由が聴聞手続で示された事実となることを事前に予測し、本件取消処分の理由の提示によりそれを認識しえたものと認めるのが相当」であり、「行政庁の恣意抑制と不利益処分の名宛人の不服申立の便宜を与える機能という理由提示の制度趣旨を没却するとまではいえないから、処分自体を取り消すほどの違法があるとはいえない」と判示した。

[6] 東京地判平成 18 年 9 月 6 日判タ 1275 号 96 頁

日本道路公団法に基づく総裁解任処分をするにあたり提示された処分理由（ある程度まで具体的に名宛人の行動・時期を特定した上で、それらが公団に対する国民の信頼や公団内における役員間・職員間の信頼関係を著しく損ねたなどと指摘し、同法 13 条 2 項柱書にいう「その他役員たるに適しないと認めるとき」に該当する旨が書かれていた）について、「原、被告の関係や本件聴聞通知書交付に至る事実経過等のほか、更に開始から終了まで約 9 時間に及ぶ本件聴聞の審理の経過……等……に照らすと、解任処分通知書における本件財務諸表問題を記載した部分……、本件会合問題を記載した部分……及び当時の日本道路公団をめぐる状況や事実関係の総合判断により原告につき日本道路公団法 13 条 2 項柱書きに規定する『その他役員たるに適しないと認めるとき』に該当すると認定する部分……は、不利益処分の原因となる事実及び根拠となる法令の条項を示したものであって、どのような事実関係につきいかなる法令を適用したかを知り得る程度の記載がされているものと認めることができるから、……『当該不利益処分の理由』（行政手続法 14 条 1 項）が特定されているものと認めるのが相当である」と判示した。

また、処分理由は聴聞における当事者の主張、聴聞主宰者の意見に応答していないとの名宛人側の主張に対し、行政手続法 14 条 1 項本文の趣旨、同法 26 条の規定から、「聴聞が行われた場合には、確かにその手続において不利益処分の名あて人となるべき者が行った主張及び証拠書類等の提出

をどう評価したかを示すことが望ましい事案もあり得ると考えられるが、……〔処分理由は〕いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して不利益処分がされたかを、名あて人においてその記載自体から了知しうるものであれば十分であるというべきであり、聴聞における当事者の主張及び主宰者の意見につき、行政庁としてどのようにしんしゃくしたのかを示さなかったからといって、直ちに同項に違反すると解することはできない〕と述べている。

[7] 名古屋高金沢支判平成 27 年 6 月 24 日判例自治 400 号 104 頁

風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（風営法）に基づく個室付き浴場（店舗型性風俗特殊営業）廃止処分をするにあたり提示された処分理由（売春防止法違反の公訴事実と同旨の事実、風営法に基づく不利益処分の基準等に関する石川県公安委員会規程に定められた複数の処分量定の加重事由と、その程度が著しいことは記載されていたが、いずれの加重事由の存在を認定したかまでは記載されていなかった）について、「〔処分〕決定書には売春防止法 11 条 2 項違反を内容とする本件公訴事実と同旨の本件処分の原因となる事実が記載され、また、本件規程の内容は公表されていることがうかがえるところ、〔本件規程〕19 条 2 号の表の内容は、ある程度抽象的ではあるものの、複雑ではなく、容易に理解が可能であって、加重すべき事由も自ずから明らかであるといえる。しかも、……本件聴聞では、行政担当者から本件処分を必要とする理由が口頭で説明され、本件規程 14 条にいう処分を加重すべき事由として、『処分事由に係る態様が著しく悪質であること』及び『従業員の大多数が法令違反行為に加担していること』という本件規程 19 条 2 号の表の加重事由が具体的に説明されたのであって、この点も加味すれば、本件処分に係る理由の提示に瑕疵があったとまでいうことはできない」と判示した。

以上の 3 つの判決を並べてみると、不利益処分に係る理由提示に瑕疵がある

かどうかを判断するにあたり、聴聞の経緯を考慮するといっても、その論法には違いが見られる。すなわち、[5] 判決は、処分通知書の記載が不十分であったことを認めながらも、聴聞の経緯を考慮すれば、理由提示義務の趣旨を没却する違法はない、とする。理由提示の程度を見定め、それを満足する処分理由が提示されたかどうかを判断するためではなく、実際に提示された処分理由が理由提示の機能を果たすことができるかどうかを判断するために、聴聞の経緯を考慮に入れたものと見ることができる。これに対して、[6] 判決は、はじめから聴聞の経緯を考慮に入れた上で、処分通知書の記載から処分理由を特定することができる（したがって、理由提示の不備はない）、とする。聴聞の経緯を考慮に入れることによって理由提示の程度を変え得る可能性が示唆されるものである<sup>11)</sup>。また、[7] 判決は、処分基準が容易に理解可能で、加重事由も明らかである旨を先に指摘しているから、処分基準の具体的な適用関係の記載がなくても理由提示に不備はなかった、という理解であろう。次いで聴聞の経緯を指摘するが、補助的（補強的）要素として考慮に入れたもの——つまり、たとえ聴聞の経緯を考慮に入れなくても、処分理由に不備はないという結論に変わりはない——と考えて差し支えないと思われる。

これらの判決とは異なり、聴聞の経緯を考慮に入れて理由提示の程度を簡略化する余地を明確に否定する下級審裁判例として、次の2つを挙げておこう<sup>12)</sup>。

[8] 盛岡地判平成 18 年 2 月 24 日判例自治 295 号 82 頁

風営法に基づくパチンコ店営業許可取消処分をするにあたり提示された

---

11) [6] 判決の事件で実際に処分通知書に記載された処分理由は、他の事件と比べても、相当具体的であった。また、処分庁側は聴聞の経緯を考慮すべきとは主張していなかった。聴聞の当事者であった名宛人ならば処分通知書の記載から処分理由を十分特定し得る、という趣旨の説示であると読むことができるとすれば、[7] 判決に近い発想であるといえるかもしれない。参照、[6] 判決掲載誌の匿名解説（判タ 1275 号 97 頁）。

12) 弁明手続の経緯を考慮して提示理由の程度を評価することを明確に否定したものに、大阪地判平成 19 年 2 月 13 日判タ 1253 号 122 頁がある。

処分理由（処分の内容、処分の効力発生日のほかは、処分の根拠規定として「風営法8条2号」とのみ記載されていた）について、理由提示の要件を欠く違法があると認めたと上で、聴聞の経緯を踏まえ、名宛人との相対的關係において処分理由が判然とすれば足りるとする処分庁側の主張に応じる形で、「不利益処分に関する聴聞を行うに際しては、不利益処分の内容及び根拠となる法令の条項、不利益処分の原因となる事実などを書面により通知することとされているが（行政手続法15条1項）、通知された内容によって、処分に当たる行政庁の判断が拘束されるわけではないのであるから、これらの手続を経由しているからといって処分の際の理由提示を簡略化することが許されることにはならない」、「聴聞を経た場合に、一般に理由提示の程度が緩和されるとすれば、多くの不利益処分について、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して当該処分を行ったかを示さなくてもいいことになりかねず、行政手続法14条の存在意義を大きく損なわせることになる」と説示した。

[9] 札幌地判令和2年8月24日判時2488・2489合併号157頁

道路交通法に基づく運転免許取消処分をするにあたり提示された処分理由（処分の根拠規定として「道路交通法第103条第1項第5号」、違反行為の発生年月日、違反行為の種別として「安全運転義務違反 死亡交通事故」、累積点数と過去3年以内の前歴の有無および回数が記載されていた）について、事故の事実関係に照らすと複数の、かつ、両立し得ない安全配慮義務違反にあたると思われるため、処分通知書の記載では処分理由として不十分である、と判示し、さらに、資格をはく奪する不利益処分につき聴聞の実施を義務付けた行政手続法13条1項1号口について、「処分の名宛人に防御の機会を与えるとともに、行政庁の判断の慎重と合理性を担保するとの同法14条1項本文と同様の趣旨に出たものと解される。そうすると、同項本文は、聴聞の手続で処分理由が示されることを前提とし、聴聞の手続を経た後に処分理由が変更されることも想定して、その後に行われる処分と同



時に理由を提示することを求めていると解されるから、聴聞の機会に行政処分の理由について教示がされたとしても、それをもって、同項本文が定める処分と同時に理由を示さなければならないとの要件を満たすものとはいえない」と述べた。

以上の2つの判決に係る事件において実際に提示された処分理由は、[8]判決では処分の根拠規定のみであり、[9]判決では処分の根拠規定に加えて処分の原因となる事実も記載されていたが、形式的に過ぎるものであった。聴聞に際して処分の原因となる事実が名宛人に通知されることを前提にしつつも、処分庁は通知内容に拘束されない（[8]判決）とか、聴聞を介することで処分理由の変更もあり得る（[9]判決）などと指摘されている。処分前の聴聞と、処分時の理由提示とが、それぞれの局面において、与えられた機能を果たすべきであり、そのために十分な処分理由が提示されなければならない、という考えが背景にあるものといえることができるだろう。

### 3 学説等

実務解釈は、聴聞通知書等に記載された処分の根拠規定、処分の原因となる事実に変更・修正がないときは「行政庁の適宜の判断により、その旨を示すことで足りると考えられる」という<sup>13)</sup>。

学説の中には、行政手続法の制定により聴聞や文書閲覧、処分基準の設定・公表など事前手続に係る措置が一般的な制度として用意されたから、処分時の理由提示義務はそれら事前手続との連鎖関係の中で捉えられるべきであり、処分理由の説明に資する手厚い事前手続を介する場合は理由提示の具体性は緩和される、と説く見解（A説）がある<sup>14)</sup>。

---

13) 行政管理研究センター（IAM）編著『逐条解説行政手続法』（ぎょうせい、改正行審法対応版、2016年）192頁。

14) 西鳥羽和明「理由付記判例法理と行政手続法の理由提示（二・完）」民商113巻1号（1995年）1頁〔4頁、8頁、10～11頁〕。

これに対して、聴聞において当事者の反論・反証があるときはそれに応える程度の処分理由が提示されるべきである、と説く見解（B説）は多い<sup>15)</sup>。その論拠は、行政手続法26条により処分庁は聴聞調書および聴聞報告書を十分に参酌して処分を決定しなければならないとされていることや<sup>16)</sup>、聴聞に際して通知された処分の原因となる事実のすべてが最終的に認定されて処分理由になるとは限られない<sup>17)</sup>、というものである<sup>18)</sup>。

もっとも、B説に立つ論者であっても、上記実務解釈を是認していると思われるところはある<sup>19)</sup>。また、A説は、「事前手続をつうじてすでに処分理由が知らされている以上、処分にさいしての理由提示に期待されるべき機能は、実は理由付記にみるような処分理由の具体的な説明というよりも、事前手続段階で浮き彫りになった争点に関する考慮事項から逸脱することなく処分内容を決定したということの保障（……「考慮事項保障機能」……）にある」との発想に立脚しており、その観点から詳細な理由が要求される可能性をも示唆している<sup>20)</sup> ことに注目すれば、B説のいう、当事者の反論・反証に応える内容の加

---

15) 兼子仁『行政手続法』（岩波書店、1994年）107頁、高橋滋『行政手続法』（ぎょうせい、1996年）275頁、高木光ほか『条解行政手続法』（弘文堂、第2版、2017年）249頁〔高木光執筆〕、室井力ほか編著『コンメンタル行政法Ⅰ行政手続法・行政不服審査法』（日本評論社、第3版、2018年）178頁〔久保茂樹執筆〕。

16) 高木・前掲注15)、249頁。

17) 久保・前掲注15)、178頁。

18) 前記[5]判決に関して、阿部泰隆『行政法の進路』（中央大学出版部、2010年）243頁は、聴聞手続により名宛人が処分理由を知り得たから理由提示に不備があってもよい、とする考えに対し、「聴聞手続の保障を逆用するものであって、不当である」と批判する。また、恩地紀代子「判批」判例自治222号（2002年）71頁〔73頁〕は、処分通知書に記載された処分理由が聴聞通知書の記載内容と同一であることを容認すると、聴聞における名宛人の主張に応答する必要がなくなり、名宛人の防御権を保障した聴聞制度の趣旨を没却するから、聴聞において新たな事実・証拠に基づく当事者の反論・反証があったときは、それに応答した処分理由を処分時に提示すべきである、と指摘する。

19) 前掲注15)に挙げた各文献は、実務解釈がというような、聴聞通知書の記載内容と処分通知書の記載内容が同一になる場合もあり得ることを示唆する（もっとも、そのようなことを積極的に肯定するか、消極的に肯定するかで、論者によって考え方の濃淡は見られる）。

筆（追記）にも通じるということができると思われる。

#### 4 小括

以上に見てきたところを、ここでいったん整理しておきたい。

##### （ア）最高裁判決について

行政手続法制定以前の最高裁判決においては、処分の名宛人が知っているか否とにかかわりなく、記載自体から名宛人が了知できる程度の処分理由が付記される必要がある、という判断が定着していた。同法制定後の〔4〕判決は、理由提示義務を満足し得る処分理由の程度を決定付けるいくつかの考慮要素を挙げるが、その中に、聴聞の実施状況などが明示的には含まれていない（なお、同判決の多数意見は、その判決理由中において、聴聞の経緯などに一切言及するところがないが、個別意見には、聴聞の経緯を考慮に入れて理由提示の瑕疵の有無を判断することの是非をめぐって、見解の対立が見られた）。

##### （イ）下級審裁判例について

同法制定後の下級審裁判例においては、理由提示の瑕疵の有無を判断するにあたり、聴聞の経緯を考慮するものと、それを考慮すべきでないとするものが、それぞれ存在する。もっとも、前者にあっては、瑕疵判断のいずれの段階で考慮するかに違い——理由提示に不備があっても聴聞の経緯を考慮すれば取り消すべき瑕疵にはならない（〔5〕判決）、聴聞の経緯を考慮すれば理由提示の程度を満たす（〔6〕判決）、そもそも理由提示に不備はなく、聴聞の経緯を考慮すればなおさら取り消すべき瑕疵はない（〔7〕判決）——が見られる。また、後者にあっては、処分前の聴聞と処分時の理由提示とで、不利益処分がされるまでの過程における位置付け、それぞれに与えられた役割を認識した上で

---

20) 西鳥羽・前掲注14)、9頁。なお、「事前手続段階で示された考慮事項とその結果である処分内容との連鎖関係が簡潔に示されていれば、記載理由の具体性としては十分」と述べられているから、同説が理由提示の緩和を志向する姿勢に変わりはない。

理由提示の瑕疵の有無を判断すべき、という姿勢が見られる。

### （ウ）学説について

学説は、聴聞の経緯を考慮することによる処分理由の簡略化を認めるもの（A説）と、聴聞の経緯を踏まえた応答が処分理由にあらわされるべきであるとするもの（B説）とに大別できる。もっとも、聴聞が行われた上で不利益処分が決定され、処分理由を付記して処分が通知されるという手続過程の接続性を前提として、処分理由の程度を検討するにあたって聴聞の経緯を考慮に入れること（むしろ、考慮に入れるべきこと）自体は、両見解ともに肯定する立場であると見てよいだろう。聴聞結果との関係についてのみ処分理由として言及すれば足りるか（A説）、それとも、聴聞結果との関係も含めて改めて処分理由を提示すべきか（B説）、という違いに帰着することができると思われる。

## Ⅲ 名古屋高裁平成 25 年判決の検討（理由提示の簡略化否定例）

### 1 事案の概要

医療法人社団 A 会（①事件原告・控訴人）は、三重県知事（処分庁）から、介護保険法に基づく通所リハビリテーション事業所に係る事業者指定を受けていた。しかし、処分庁は、介護報酬の不正請求があったとして、平成 22 年 9 月 21 日付けで、前記の事業者指定を取り消す旨の処分をした。そこで、A 会は、三重県（①事件被告・被控訴人）に対し、本件処分の取消しを求めて出訴した。

第一審（津地判平成 24 年 7 月 30 日判例自治〔参考〕374 号 50 頁）は、介護報酬の不正請求があった事実を認定し、また、本件処分にあたっての理由提示に不備はなかったとして、A 会の請求を棄却した。A 会が控訴したところ、控訴審は、本件処分にあたっての理由提示に不備があったことを認め、その限りで本件処分は違法であるとして取り消した。

## 2 聴聞等の実施状況

本件処分に関しては、1回の聴聞が実施されている。

聴聞期日を指定する聴聞通知書には、「不利益処分の原因となる事実」として、本件処分の処分通知書に記載された処分理由と同一の内容（後記3参照）が記載されていた。また、処分庁は、聴聞に先立ち、A会に対し、不正請求の対象となった介護サービスの利用者、日時、提供回数等が記載された「行政処分に相当する事実の詳細」と題する文書と、その内容を説明する資料（拳証資料）等を交付した。

A会は、平成22年8月31日に行われた聴聞において、処分庁職員に釈明を求め、処分の原因となる事実等を争う旨の意見を述べた（A会は、聴聞にあたり、聴聞主宰者に対し、聴聞期日と同日付けの陳述書を提出するとともに、聴聞後にも、これを補充する陳述書を提出した）。

聴聞主宰者による聴聞報告書には、本件処分を妥当とする結論が示される一方で、「〔A会と処分庁の〕互いの事実認定・主張においては、根拠としている資料の信用度が争点となっているが、主宰者としては、どちらの資料が正しいものであるのか、又は、装ったものであるのかを断定することはできない」旨の意見が記されていた。

## 3 処分通知書に記載された処分理由

本件処分について、処分通知書に記載された処分理由は、次のとおりであった。

- 「1 実際には提供していない指定通所リハビリテーションについて、当該サービスをあたかも提供したかのごとく、諸記録を装ったうえ、当該サービスに係る介護報酬を不正に請求した（介護保険法第77条第1項第5号に該当）。
- 2 リハビリテーションマネジメント加算については、算定の要件として、月に8回以上の通所が必要であるにもかかわらず、あたかも当該要件を満たしていたかのごとく、諸記録を装ったうえ、当該サービスに係る介護報酬を不

正に請求した（介護保険法第 77 条第 1 項第 5 号に該当）。

- 3 居宅サービス計画に位置付けられた所要時間のサービス提供を行わず、かつ、当該サービスに係る介護報酬を減額することなく不正に請求した（介護保険法第 77 条第 1 項第 5 号に該当。）」

#### 4 第一審判決の概要（理由提示について）

第一審判決は、理由提示の不備を認めず、本件処分には行政手続法 14 条に違反する瑕疵はないとした。

行政手続法 14 条 1 項本文に基づく理由提示義務の趣旨、提示理由の程度を決定付ける考慮要素については、[4] 判決が引用されている<sup>21)</sup>。その上で、第一審判決は、(1) 処分通知書には、本件処分の原因となった事実およびそれに適用されるべき法令の条項を特定できる理由が付されていること、(2) 処分通知書には、不正請求の対象となった介護サービスの利用者、日時、提供回数等が記載されていないものの、聴聞に先立って原告側に交付された資料（「行政処分に相当する事実の詳細」）には、それら不正請求に関する具体的事項を含めて処分理由の概要が明示されていたことを考えれば、「本件処分に関して原告が不服申立てをするに際して、本件処分の原因となった具体的な事実関係を特定することは可能であるから、本件通知書の記載は、行政手続法 14 条 1 項の趣旨に照らし、同項本文の要求する理由付記として十分でないとはまではいえず、この点に関し、本件処分に瑕疵があるといえるものではない」と判示した。

#### 5 控訴審判決の判旨（理由提示について）

控訴審は、理由提示を義務付けた行政手続法 14 条 1 項本文の趣旨、提示理由の程度を決定付ける考慮要素について、[4] 判決を引用した上で、次のとおり述べて、本件処分は同条の定める理由提示の要件を欠いた違法な処分であり、

---

21) [4] 判決は、①事件第一審係属中に言い渡されている。

その限りで取消しを免れないと判示した（【1】から【7】は本稿筆者が便宜上付したものである）。

- 【1】「本件処分の根拠である旧介護保険法 77 条 1 項柱書き及び同項 5 号は、居宅介護サービス費の請求に関し不正があったときに、都道府県知事が指定居宅サービス事業者の指定を取消し、又は期間を定めてその指定の全部若しくは一部の効力を停止することができる」と定めているところ、上記処分要件は抽象的である上、上記同号に該当する事由がある場合に、指定居宅サービス事業者の指定取消処分をするか、又は期間を定めて指定の全部若しくは一部の効力を停止する処分をするかは処分行政庁の合理的裁量に委ねられているから、本件処分の相手方である控訴人としては、本件通知書の記載から、いかなる態様、程度の事実によって取消しがされたのかを知ることができなければ、本件処分について裁量権行使の適否を争う的確な手掛かりを得られないことになる。」
- 【2】「本件指定は、控訴人が居宅要介護被保険者に対して本件事業所による指定居宅サービスを提供した場合に、所定の居宅介護サービス費の支払を当該居宅要介護被保険者に代わって市町村から受けられる立場にあることを指定するものであるから（旧介護保険法 41 条）、その取消処分は、控訴人にとって、介護保険からの収入を途絶させ、本件事業所の運営を著しく困難ならしめる重大な不利益処分であるというべきである。」
- 【3】「被控訴人が不正請求として指摘した事実関係は区々であり、また、控訴人は聴聞手続において事実関係を争っているのであるから、最終的に認定された処分理由を構成する具体的事実を把握できない限り、処分行政庁による裁量権行使の適否を判断することはできない。」
- 【4】「以上によれば、処分原因事実が争われている本件処分における取消理由の提示については、根拠となる法令の規定はもとより、同法令の適用対象となった個別具体的な事実（処分原因となった具体的な事実）をそれ以外の事実と区別できる程度に特定して摘示し、処分の名宛人である



控訴人に対し、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して処分がされたのかを具体的に了知させるものでなければならないというべきである。」

[5]「これを本件についてみると、本件取消理由の記載は……、極めて抽象的であり、不正請求と認定された請求に係る対象者、期間、サービス提供回数及び請求金額等は何ら特定されておらず、その記載から、控訴人が具体的にいかなる期間や回数、いかなる金額について不正請求を行ったとして本件処分を受けたのかを読み取ることはできない。」

[6]「被控訴人は、本件処分理由の基礎となる事実関係は聴聞手続等において十分に伝達されていると主張する。しかし、控訴人は、被控訴人が指摘した不利益処分の原因となる事実を争っていたのであり、また、聴聞手続において問題とされた事実関係が最終的に全て認定されて本件処分の理由となるとは限らないことからすれば、本件取消理由程度の記載では、控訴人にとって、聴聞手続で不正請求と指摘された居宅介護サービス費の請求のうち具体的にどの事実関係に基づく処分であるのかを了知できないといわざるを得ない。そして、聴聞手続を経ているからといって処分理由の提示の程度が軽減されるものではなく、むしろ聴聞手続における控訴人の反論・反証を踏まえた理由提示をすることこそが、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとの行政手続法 14 条 1 項本文の趣旨に適うものというべきであり、これに反する被控訴人の上記主張は採用できない。」

[7]「なお、本件聴聞手続の経緯等に関する事実関係に照らすと、本件処分について上記程度に処分原因事実を個別具体的に特定して摘示するよう求めることが、処分行政庁に過度の事務負担を強いるものということとはできない。」

## 6 検討

本判決は、[4] 判決を先例とする。そして、理由提示義務を満足する処分理

由が提示されたかどうかは、[4] 判決に示されているところの諸要素——（ア）当該処分の根拠条文の規定内容、（イ）当該処分に係る処分基準の存否および内容ならびに公表の有無、（ウ）当該処分の性質および内容、（エ）当該処分の原因となる事実関係の内容に照らして、それらの総合考慮によって判断している。

すなわち、本判決は、考慮要素（ア）につき、判旨【1】のとおり、処分要件（介護保険法旧 77 条 1 項 5 号「居宅介護サービス費の請求に関し不正があったとき」<sup>22)</sup>）は抽象的であり、かつ、処分内容の選択は行政庁の合理的裁量に委ねられていること、考慮要素（ウ）につき、判旨【2】のとおり、事業者指定の取消しは介護保険からの収入途絶を意味し、事業所運営が著しく困難となるから、重大な不利益処分であること、考慮要素（エ）につき、判旨【3】のとおり、不正請求にあたりと指摘された事実関係はまちまちであり、聴聞手続において処分の原因となる事実そのものが争われていたことを指摘する。その上で、判旨【4】のとおり、理由提示義務を満足するためには、係争処分の根拠規定はもとより、処分の原因となった具体的事実をそれ以外の事実と区別できる程度に特定して、名宛人に対し、「いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して処分がされたのかを具体的に了知させる」理由が提示されなければならないと判示した。なお、処分基準が定められていることを認めるに足りる証拠はないとして<sup>23)</sup>、考慮要素（イ）は格別考慮せず、[4] 判決において争点となっていた処分基準の適用関係は問題にならないとしている。

実際のところ、①事件の処分通知書に記載された処分理由は、記録の偽装により介護報酬を架空に請求し、あるいは水増しして請求したという不正請求の態様と、それらの行為が介護保険法旧 77 条 1 項 5 号に該当する旨であった。

---

22) ①事件当時の介護保険法 77 条 1 項 5 号は、平成 23 年法律 72 号により、一号ずつ繰り下げられたため、現在の同項 6 号にあたる。なお、②事件当時についても同様である。

23) 三重県においては介護保険法 77 条 1 項に関する処分基準を定め、公表しているが、その内容は、同項各号を列挙したにとどまっている。〈<https://www.pref.mie.lg.jp/GYOHSEI/000071627.htm>〉（2022 年 10 月 31 日時点で閲覧可能を確認）

不正請求の対象となった介護サービスの利用者や日時、回数など個別の事実に関する情報の記載はなく、本判決が示した上記の指標に照らせば、処分の原因となった具体的事実の特定が不十分であったといわざるを得ない。

この点、三重県側は、控訴審において、処分の原因となる事実関係は聴聞手続において実質的に十分な伝達がなされ、名宛人である A 会側も十分に実質的な反論をしていたのであるから、処分の理由を名宛人に知らせて不服の申立てに便宜を与えるという理由提示の趣旨（争訟提起便宜供与機能）に反しない旨を主張していた。しかし、本判決は、判旨【6】のとおり、聴聞手続を経ているからといって処分時の提示理由の程度を軽減することはできないといい、処分理由の簡略化の可能性を明確に否定している。その論拠として、聴聞手続において A 会は処分庁の指摘する処分の原因となる事実そのものを争っていたこと、聴聞手続において争われた事実関係のすべてが最終的に処分の原因として認定されるとは限らないことを指摘した。さらに、聴聞手続における A 会の反論・反証を踏まえて処分理由を提示することこそが、理由提示の趣旨に適合するとも述べているのである。

①事件の場合、聴聞に先立って三重県から A 会に交付された「行政処分に相当する事実の詳細」およびその説明資料（挙証資料）等には、不正請求の対象となった介護サービスの利用者、日時、提供回数、報酬請求額等が記載されていたことがわかるから、A 会は処分の原因となる具体的事実を知り得たと推測できる。他方で、本判決が判旨【6】で説示するように、聴聞が行われた場合には、当該聴聞における名宛人の反論・反証を踏まえて処分理由を提示することこそが、理由提示の趣旨に適合するということもできる（前記Ⅱ・3で紹介した B 説の見解と同旨）。

聴聞手続において新たな事実が判明するなどして、処分庁が事実認定を修正する必要が生じることはあり得るし、名宛人の反論・反証が認められず、原案のとおり最終的な処分が決定されることもあり得る。①事件の場合は後者にあたるものと思われるが<sup>24)</sup>、本判決によれば、聴聞報告書には、処分庁と A 会とが各々参照する資料のいずれが正しいものかを断定できない旨の聴聞主宰

者の意見が付されていたという。そうであったならば、聴聞主宰者の意見を十分参酌して処分を決定すべきことを求める行政手続法 26 条の定めに照らしても、①事件は、聴聞における名宛人の反論・反証に応答した処分理由が提示される必要性が高かったと思われる。

本判決は、理由提示義務を満足する処分理由としての「正解」までは示していない。判旨【5】からすると、事業者指定の取消しについて定めた介護保険法の規定、不正請求の態様に加えて、少なくとも「不正請求と認定された請求に係る対象者、期間、サービス提供回数及び請求金額」を特定し得る情報が必要になると考えられる<sup>25)</sup>。

#### IV 福岡高裁平成 28 年判決の検討（理由提示の簡略化肯定例）

##### 1 事案の概要

医療法人社団 B 会（②事件原告・被控訴人）は、熊本県知事（処分庁）から、介護保険法に基づく介護老人保健施設に係る開設許可ならびに短期入所療養介護事業所、通所リハビリテーション事業所、訪問介護事業所および居宅介護支援事業所に係る各事業者指定を受けていた。しかし、処分庁は、介護報酬の不正請求およびその幫助があったとして、平成 23 年 8 月 30 日付けで、前記の開設許可および各事業者指定を取り消す旨の計 3 件の処分をした。そこで、B 会は、熊本県（②事件被告・控訴人）に対し、本件各処分の取消しを求めて出訴

---

24) 本件処分の処分通知書に記載された処分理由は、聴聞期日を指定する聴聞通知書に記載された「不利益処分の原因となる事実」と同一であったし、第一審判決にあらわれる限りでは、第一審裁判所が不正請求にあたと認定した事実（介護サービスの利用者、日時、提供回数、請求金額等）は、処分庁が聴聞手続において A 会に交付した資料の内容と同一であったといえる。なお、控訴審裁判所は、理由提示以外の争点について判断していない。

25) 本判決は、判旨【7】のとおり、聴聞手続の経緯に照らすと、処分の原因となる具体的事実の特定を処分理由中に適示するよう求めても、処分庁に過度の事務負担を強いるものではない、という。具体的事実を特定し得る資料が聴聞手続において処分庁から A 会に交付されていたから、そのことを念頭にいた説示であると思われる。

した。

第一審（熊本地判平成26年10月22日判例自治〔参考〕422号85頁）は、不正請求が行われたと処分庁が認定した期間のうち、一部の期間（平成18年6月分）について、介護報酬の不正請求およびその幫助があった事実を認めた上で、開設許可等を取り消す旨の本件各処分が比例原則に違反するとは言い難いとしたものの、本件各処分のいずれについても理由提示に不備があり、行政手続法14条に違反する違法な処分であるとして取り消した。熊本県が控訴したところ<sup>26)</sup>、控訴審は、第一審判決が認定した期間以外の期間についても介護報酬の不正請求およびその幫助があった事実を認め、さらに、本件各処分に係る理由提示に不備はなかったとして、第一審判決を取り消し、本件各処分をいずれも適法とした。

なお、B会の上告受理申立てに対し、上告不受理の決定がされたとの情報がある<sup>27)</sup>。

## 2 聴聞等の実施状況

本件各処分に関しては、2度にわたる聴聞が実施されている。

聴聞期日を指定する聴聞通知書には、「不利益処分の原因となる事実」として、不正請求があったとする期間、不正請求の態様、件数（ただし、平成18年6月分のみを例示）が記載されていた（不正請求の件数については、この聴聞通知書には記載され、本件各処分の処分通知書には記載されていない。不正請求の期間および態様については、処分通知書に記載された処分理由と同等の内容であるということができる。後記3参照）。また、熊本県は、聴聞に先立ち、B会に対し、

---

26) 第一審においては、B会のほか、B会の理事1名が原告となっていたところ、当該理事も第一審判決の敗訴部分を不服として控訴しているから、控訴審においては、正確にいうと、当該理事は控訴人兼被控訴人であり、熊本県は被控訴人兼控訴人である。ただし、本稿は、理由提示に関する論点を取り扱うものであるため、②事件については、理由提示の適否を争う熊本県の控訴に対する裁判所の判断を検討対象とする。なお、B会は、訴訟提起前に、各事業を社会福祉法人に譲渡している。

27) 判例自治422号103頁。

処分検討調査書、不正請求があったとする期間の入退所予定表、証拠書類リストなどを交付した。

熊本県は、平成21年3月18日に行われた第1回目の聴聞において、B会が架空の退所を装っていたことを指摘し、その旨を文書にしてB会に交付し、また、同年5月31日に行われた第2回目の聴聞において、B会による介護報酬の不正請求の手法について、架空の退所を計上し、それに対応する人数を入所者として扱うものであり、入退所予定表の入所件数に対応する退所件数が不正請求として認定されることを説明した。他方、B会は、処分庁による個々の不正請求の認定について争う旨の意見を述べた。

B会は、上記聴聞の後、本件各処分がされるよりも前の平成21年8月10日に、事業者指定取消処分の差止めを求める旨の訴えを熊本地裁に提起し、あわせて仮の差止めの申立てを行っている<sup>28)</sup>。そこでは、B会は、B会による介護報酬の請求が不正請求にあたるかどうか、また、「不利益処分の原因となる事実」（聴聞通知書）の指摘が事実であるかどうかなどにつき、具体的な主張・反論をしていた。

### 3 処分通知書に記載された処分理由

介護老人保健施設に係る開設許可および短期入所療養介護事業所に係る事業者指定を取り消す旨、ならびに通所リハビリテーション事業所に係る事業者指定を取り消す旨の処分（本件処分1）について、処分通知書に記載された処分理由は、次のとおりであった。

「(1) 介護老人保健施設〇〇及び短期入所療養介護事業所において、平成16年12月から平成19年2月までの間、許可を受けた入所定員を超える入所者及び利用者（以下「預り入所者」という。）を起居させ、これらの人の存在

---

28) 控訴審判決によれば、仮の差止め申立ては平成21年12月25日に却下され、原告が抗告したが、平成22年10月6日に棄却されている。また、差止訴訟は平成23年3月11日に却下され、原告が控訴したものの、同年9月9日に控訴を取り下げている。

を利用して架空の入退所の扱いを行い、当該架空の入退所者に係る介護報酬の不正請求を行ったことが、法第104条第1項第6号に該当する。

(2) 平成16年12月から平成19年2月までの間、通所リハビリテーション事業所において、居宅要介護者ではない預り入所者に対し、通所リハビリテーションを提供したとして介護報酬を不正に請求したこと及び実際には通所リハビリテーションに相当するサービスを提供していない者に係る介護報酬を不正に請求していたことが、法第77条第1項第5号に該当する。」

また、訪問介護事業所に係る事業者指定を取り消す旨の処分（本件処分2）について、処分通知書に記載された処分理由は、次のとおりであった。

「平成16年12月から平成19年2月までの間、訪問介護事業所〇〇において、居宅要介護者ではない預り入所者に対し、訪問介護を提供したとして介護報酬を不正に請求していたことが、法第77条第1項第5号に該当する。」

なお、不正請求の幫助を理由として、介護保険法84条1項3号に基づき居宅介護支援事業所に係る事業者指定を取り消す旨の処分（本件処分3）については、処分の根拠規定（その文言、表現）が異なるなどして①事件との比較をすることができないため、省略する。

#### 4 第一審判決の概要（理由提示について）

第一審判決は、理由提示に不備があり、本件各処分は行政手続法14条に違反する違法な処分であるとした（論旨はほぼ、①事件控訴審判決に類似している）。

行政手続法14条1項本文に基づく理由提示義務の趣旨、提示理由の程度を決定付ける考慮要素については、[4]判決が引用されている。その上で、第一審判決は、(1) 本件各処分は、B会にとって、介護保険からの収入を途絶させ、事業所の運営を著しく困難にする重大な不利益処分であること、(2) 本件各処分の根拠法令に定められた処分要件は抽象的であり、処分内容の選択は処分庁



の合理的裁量に委ねられていること、(3) 処分庁は、原告による介護報酬の請求のすべてを不正請求と認定したわけではないことから、「根拠となる法令の規定のみならず、同法令の適用対象となった個別具体的な事実（処分原因となった具体的な事実）をそれ以外の事実と区別できる程度に特定して適示し、処分の名宛人である原告 B 会に対し、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して処分がされたのかを具体的に了知させるものでなければならない」が、「〔処分理由には〕不正請求の期間が……一応特定されているものの、不正請求と認定された請求……等は何ら特定されておらず、その記載から、……〔処分の名宛人〕が具体的にいかなる回数、金額について不正請求を行ったとして本件各処分を受けたのかを読み取るのは困難である」とした。

また、第一審判決は、聴聞手続を経ていても処分時の提示理由の簡略化は許されないとし、聴聞手続において B 会は処分庁による個々の不正請求の認定を争っていたのだから、本件各処分の処分理由を構成する介護報酬の請求が最終的にいずれになったのかを明らかにする必要があると指摘した。なお、第一審判決は、処分庁が不備なく理由を提示して改めて同等の処分をすることは妨げられない旨を注記している。

## 5 控訴審判決の要旨（理由提示について）

控訴審は、理由提示を義務付けた行政手続法 14 条 1 項本文の趣旨、提示理由の程度を決定付ける考慮要素について、[4] 判決を引用した上で、次のとおり述べて、本件処分 1 および処分 2 には同条の定める理由提示の要件を欠く違法はないと判示した（【1】から【3】は本稿筆者が便宜上付したものである）。

- 【1】「本件処分 1 の取消理由（1）（……介護老人保健施設に関する介護報酬の不正請求）、同（2）（……居宅サービス事業に関する介護報酬の不正請求）及び本件処分 2 の取消理由（……居宅サービス事業に関する介護報酬の不正請求）の根拠法令である介護保険法 104 条 1 項 6 号及び同法 77 条 1 項 5 号にいう『介護サービス費の請求に関し不正があったとき』との要

件は、抽象的とはいえ、その内容は一義的である。」

【2】「本件では、被控訴人は、施設の入所日及び退所日の両日の介護報酬を算定できることを悪用して介護報酬を請求していたもので、これが不正な請求であることは明白であり、しかも、故意に、架空の入退所を装うなどして介護報酬を2年以上の期間にわたって、多数回請求したものであって、被控訴人の当該行為の違法性は重大であるから、処分行政庁としては軽微な処分を行うことは考え難く、当該裁量の幅は極めて狭いものと解される。」

【3】「本件処分1及び処分2の各取消理由として、本件処分通知書……では、原因事実の期間が平成16年12月から平成19年2月までの間と特定され、その行為態様についても具体的に記載されており、これらの各事実の内容からすれば、処分の原因となる事実関係はいずれも明らかであるといえる。さらに、前記……のとおりの本件聴聞及び事業者指定取消差止請求訴訟等の各経過をも考慮すれば、処分の原因となる事実関係はいずれも明白であるといえる。」

## 6 検討

本判決もまた、①事件控訴審判決と同様に、[4]判決を先例とし、理由提示義務を満足する処分理由が提示されたかどうかを、[4]判決に示されているところの諸要素の総合考慮によって判断している。

しかし、いくつかの点で、①事件控訴審判決の判示とは顕著な違いが見られる。すなわち、[4]判決が掲げる考慮要素のうち（ア）当該処分の根拠条文の規定内容、および（エ）当該処分の原因となる事実関係の内容につき、本判決は、判旨【1】のとおり、処分要件（介護保険法104条1項6号「施設介護サービス費の請求に関し不正があったとき」、同法旧77条1項5号「居宅介護サービス費の請求に関し不正があったとき」）は一義的であること、また、判旨【2】のとおり、処分庁が軽微な処分をすることは考え難いから、裁量の幅は極めて狭く、その論拠として、B会による介護報酬の請求の仕方は、それが不正請求にあた

ることは明白で、その違法性は重大であることを指摘した。

考慮要素（ア）に関して、処分要件は一義的であるとした本判決は、抽象的であるとした①事件控訴審判決（および②事件第一審判決）とは真逆の見かたをしている。介護報酬の不正請求の典型が架空請求や水増し請求であるとするれば、それらが「不正」にあたるといえることは明らかではあるが、より具体的な手法が争点となり得ることも考えられる。たとえば、①事件では、実際には提供していない介護サービスをあたかも提供したように記録を偽装し、架空に、または水増しして介護報酬を請求していた、というものであった。これに対して、②事件では、許可を受けた入所定員を超える利用者を收容し、これらの利用者（「預り入居者」）を架空の入退所者として扱い、入所と退所の両方について介護報酬を請求したり、あるいは、居宅要介護者を施設に通わせてサービスを提供するという通所リハビリテーションの制度趣旨に反して、これらの預り入所者に同サービスを提供して介護報酬を請求するなどしていた、というものであった。

このように、ひとくちに不正請求といっても、さまざまな手法があり得る。また、処分内容の選択肢として、条文上は許可等の取消し、一定期間の許可等の効力の全部停止または一部停止が用意されている。いかなる態様の不正請求に対し、いかなる処分を選択するかについては、行政庁の合理的裁量に委ねられていると解するのが妥当であろう<sup>29)</sup>。

考慮要素（エ）に関して、①事件控訴審判決は、個々の事実関係を個別に評価しなければ処分の原因となり得るかどうかがわからない、という見解を示したといえることができるが、本判決は、不正請求に該当することが明らかであることと、その違法性が重大であることをもって、不正請求にあたりと指摘された個々の事実関係を総体として捉えている。しかし、②事件においても、処分

---

29) ちなみに、熊本県は、介護保険法 104 条に係る処分基準については「裁量大で設定困難」として定めておらず、また、同法 77 条に係る処分基準についても「法令に基準あり」として定めていない。（<https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/attachment/18384.pdf>）（2022 年 10 月 31 日時点で閲覧可能を確認）

の原因となる事実そのものが争われていたし、第一審判決と本判決とで事実認定が異なるほどまでに事実の評価が微妙で、難しいものであった。不正請求に該当することが明らかかどうか、その違法性が重大かどうか、といった評価をするにも、個々の事実関係を精査しなければならないだろう。そうであれば、なおのこと、②事件においても、処分庁が処分時に提示すべき処分理由は、処分の原因となる事実を具体的に特定し得る程度にする必要があったというべきであろう。

②事件の処分通知書に記載された処分理由は、不正請求があった期間と不正請求の態様（預り入所者を架空の入退所者として扱い、架空の入退所者について介護報酬を請求した、預り入所者に対して介護サービスを提供したことを装い、介護報酬を請求した、など）、それらの行為が介護保険法 104 条 1 項 6 号または同法旧 77 条 1 項 5 号に該当する旨であった。①事件の処分通知書に記載された処分理由と比べると、不正請求があった期間が特定されている以外に、大差はない。それでも、本判決は、判旨【3】前段のとおり、処分通知書の記載から、処分の原因となる事実関係は明らかであると指摘した。先の考慮要素（ア）に関して、処分要件が一義的であり、処分内容の選択の余地が乏しいと解し、考慮要素（エ）に関して、不正請求の手法に重大な違法性があると断じていることからすると、処分通知書の記載の程度をもってすれば、名宛人は、みずからの行為が処分要件に該当し、取消処分が選択された理由を理解できる、という趣旨であろう。しかし、処分の原因となる事実そのものが争われていたのであるから、預り入所者の人数や架空の入退所の扱いがされた日付け、介護サービスの提供回数など、個別の事実に関する情報の記載がなくては、名宛人において処分の原因となる個々の事実関係までも知ることは困難であり、不服申立てに便宜を与える機能を果たすことができないといわざるを得ないのではないか。

本判決はまた、判旨【3】後段のとおり、聴聞および差止訴訟等の経過をも考慮すれば、処分の原因となる事実関係は明白である、と指摘する。不利益処分に係る理由提示に瑕疵があるか否かを判断するにあたり、聴聞の経緯を考慮

する論法として見ると、前記 [7] 判決に近いといえることができる。差止めの訴えおよび仮の差止めの申立てにおいて、B 会が個々の事実関係についての具体的な主張・反論をしていて、また、裁判所の判断が示されていたのであれば、なるほど、B 会は処分の原因となる事実関係の詳細を知り得ていた、名宛人たる B 会の不服申立てに便宜を与える機能は十分に果たせた、といえるかもしれない<sup>30)</sup>。しかし、聴聞においても、差止訴訟等においても、個々の具体的な事実関係について争われていたことに変わりはなく、そのような経緯をたどってもなお処分庁は最終的に処分をすることを決定したのであるから、処分通知書に記載される処分理由は、処分庁の最終判断に至った論拠があらわされるものとして、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制する、という理由提示義務の趣旨（恣意抑制慎重担保機能）に照らし、その記載自体から名宛人が理解できる程度の具体性を備えている必要があるというべきだろう。

## V おわりに

行政手続法に基づき聴聞が行われた上で不利益処分がされる場合、処分庁は、聴聞手続を通じて名宛人は予定された処分の内容、処分の原因となる事実を知ることができたとして、名宛人に対して処分時に提示する処分理由を簡略化することができるか？——本稿のまとめとして、次の 3 点を指摘しておきたい。

(1) 最高裁は、理由付記が争点となった初期のころから、処分時に付記される処分理由について、その記載自体から名宛人が了知できる程度であるべきこ

---

30) 理由提示の不備をもって処分を取り消す旨の判決が確定しても、処分庁が理由提示義務を満足する適正かつ十分な理由を提示した上で改めて同一内容の処分をすることは、取消判決の拘束力（行政事件訴訟法 33 条 1 項）に反しないと解される（大阪地判令和 3 年 5 月 17 日判時 2518 号 5 頁。②事件第一審判決も同様の指摘をしている）。このような場合は、再処分にあって理由提示義務を満足する適正かつ十分な理由を提示することが必要なのであって、前訴判決から処分理由を知り得る、よって、再処分の処分通知書に記載する処分理由は簡略化することができる、などということは当然できない。

と、名宛人が処分理由を知っていると否とにかかわりないことを強調してきた。ただし、上記の問いに正面から答えた最高裁判決がまだないこともあり（行政手続法制定後の〔4〕判決では、個別意見の間で議論が交わされたにとどまる）、下級審裁判例には、肯否それぞれの結論が見られる。学説には、聴聞の過程で名宛人に処分理由が伝わるから処分時の理由提示は簡略化できるとする見解と、聴聞の過程であらわされた名宛人の反論・反証に応答した内容を備えた処分理由が処分時に提示されるべきであるとする見解とがある。もっとも、いずれの見解も、不利益処分に係る聴聞と理由提示の接続性を踏まえた立論であるといえることができる。

（2） 聴聞を経た上で（聴聞調査および聴聞報告書を十分に参酌した上で）、処分庁が不利益処分の内容を最終的に決定し、名宛人に伝達するという手続過程をたどるのであるから、処分時に提示される処分理由については、聴聞の経緯を何らかの意味で考慮に入れて、その程度を考えることになろう。ただし、処分時の理由提示の不備に対し、処分前の聴聞において名宛人が処分理由を知り得たことをもって補い、あるいは、処分前の聴聞審理の不備に対し、処分時に具体的かつ詳細な処分理由を提示することをもって補うことはできないというべきである。そのような相互補完を容認すると、聴聞と理由提示のそれぞれの制度趣旨を没却することにつながりかねない。

（3） 本件各事件について見ると、処分庁は、聴聞を経ても、処分の内容および処分の原因となる事実を変えていない。しかし、名宛人は、聴聞の過程において、処分の原因となる個々の事実関係を争っていた。介護報酬の不正請求があるという場合の不正にもさまざまな態様があり得ること、処分をすべきかどうか、処分をする場合はいかなる内容の処分をすべきかについては、介護保険法上、行政庁の合理的な裁量に委ねられていること、処分の原因となる事実として指摘された多数の事例は介護サービスの利用者、日時、提供回数、報酬請求額等の諸点から個別の検証が必要であることを考えると、処分時に提示される処分理由は、処分の原因となる事実関係を特定することができる程度までに具体的であるべきであったし、それが仮に聴聞通知書の記載内容等の繰り返し

になるとしても、処分をするに至った処分庁の最終判断をあらわすものとして、処分時に改めて名宛人に提示する必要があると思われる。