

理由の内容・程度

1 はじめに

(1) 地方公共団体と行政手続法

行政手続法（以下括弧内に限り「行手法」という。）は、処分（申請に対する処分、不利益処分）、行政指導、届出、命令等を定める行為を規律対象としている。

地方公共団体と行政手続法の関係については、同法第3条第3項が、「……地方公共団体の機関がする処分（その根拠となる規定が条例又は規則に置かれているものに限る。）及び行政指導、地方公共団体の機関に対する届出（前条第七号の通知の根拠となる規定が条例又は規則に置かれているものに限る。）並びに地方公共団体の機関が命令等を定める行為については、次章から第6章までの規定

は、適用しない。」と定めており、それを図示すると表1のとおりである。

もっとも、ほとんどの地方公共団体におい

表1 地方公共団体と行政手続法

1 処分（申請に対する処分、不利益処分）	
① 条例・規則を根拠とするもの	×
② 法律を根拠とするもの	○
2 行政指導	×
3 届出	
① 条例・規則を根拠とするもの	×
② 法律を根拠とするもの	○
4 命令等を定める行為	×

て、行政手続法とほぼ同じ内容の行政手続条例が制定されているため（行手法第46条）、行政手続法の適用のないもの（表1で×となっているもの）については、行政手続条例が適用されることになる。

(2) 申請に対する処分と行政手続法

国民が法令に基づいて行政庁に許認可等を求め、これに対して行政庁が拒否の応答をする処分を申請に対する処分という（行手法第2条第3号参照）。

申請に対する処分は、①申請→②申請の審査（形式審査、実体審査）→③処分の決定（許可、不許可）という経過をたどる。行政手続法は、②について審査基準の設定・公開（ルール①）、①について申請に対する審査・応答

〔ルール②〕、③について理由の提示〔ルール③〕に関するルールを設けている。

③ 審査基準の設定・公開〔ルール①〕

「申請により求められた許認可等をするかどうかを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」を審査基準という（行手法第2条第8号口）。

行政手続法第5条は、第1項で、「行政庁は、審査基準を定めるものとする。」とし、第3項で、「行政庁は、行政上特別の支障があるときを除き、法令により申請の提出先とされている機関の事務所における備付けその他の適当な方法により審査基準を公にしておかなければならない。」として、審査基準の設定・公開を義務付けている。

そして、審査基準を設定しないままでした処分については、「行政手続法5条の規定に反するものであり、処分自体の取消しを免れない」とした裁判例（那覇地裁平成20年3月11日判決・判例時報2056号56頁）がある。

④ 申請に対する審査・応答〔ルール②〕

① 到達主義

行政手続法第7条は、「行政庁は、申請がその事務所に到達したときは遅滞なく当該申請の審査を開始しなければならず、かつ、申

請書の記載事項に不備がないこと、申請書に必要な書類が添付されていること、申請をすることができる期間内にされたものであることその他の法令に定められた申請の形式上の要件に適合しない申請については、速やかに、申請をした者（以下「申請者」という。）に対し相当の期間を定めて当該申請の補正を求め、又は当該申請により求められた許認可等を拒否しなければならない。」とし、到達主義を定めている。これは、「同法制定前の行政実務において、許認可等に係る申請書が許認可の権限を有する行政庁に提出されても、行政庁がこれを適法あるいは適式なものとして「受理」しない限り審査義務が生じないものとの理解に立って、当該申請書を返戻することにより審査を拒否するなどの恣意的な行政運営がなされていたことを踏まえ、このような行政運営を否定し、到達した申請書に係る申請に対する行政庁の審査、応答義務を明確にするために設けられた規定である」（表3の裁判例②。同③も同旨）。

行政手続法第7条に従った事務処理については、表2に示すとおりであり、申請書の受付拒否、返戻は違法となる。また、申請があったにもかかわらず審査を開始せず相当の期間内に処分をしなければ、そのことは違法確認訴訟の対象となり（行訴法第3条第5項）、申請型

請書の記載事項に不備がないこと、申請書に必要な書類が添付されていること、申請をすることができる期間内にされたものであることその他の法令に定められた申請の形式上の要件に適合しない申請については、速やかに、申請をした者（以下「申請者」という。）に対し相当の期間を定めて当該申請の補正を求め、又は当該申請により求められた許認可等を拒否しなければならない。」とし、到達主義を定めている。これは、「同法制定前の行政実務において、許認可等に係る申請書が許認可の権限を有する行政庁に提出されても、行政庁がこれを適法あるいは適式なものとして「受理」しない限り審査義務が生じないものとの理解に立って、当該申請書を返戻することにより審査を拒否するなどの恣意的な行政運営がなされていたことを踏まえ、このような行政運営を否定し、到達した申請書に係る申請に対する行政庁の審査、応答義務を明確にするために設けられた規定である」（表3の裁判例②。同③も同旨）。

表2 到達主義

遅滞なく申請の審査を開始	←	申請がその事務所に到達（持参、郵送）したとき
形式審査	→	申請の形式上の要件に適合しない申請 速やかに
①		申請者に対し相当の期間を定めて当該申請の補正を求める
②		当該申請により求められた許認可等を拒否
	→	不許可
実体審査	←	申請の形式要件に適合する申請
①		許可要件を充足
②		許可要件を充足しない
	→	許可
	→	不許可

義務付け訴訟の対象ともなり得る（行訴法第3条第6項第2号、第37条の3第1項第1号）。

② 窓口・事前協議における行政指導と到達主義

到達主義によれば、例えば、申請者が申請する意思をもって、申請書を窓口を持参した場合、これに対して、記載事項の不備、必要書類の添付漏れを発見したので、追記、書類追加を求めることは、申請後、形式審査の結果、補正を求めているということになる。ま

た、記載事項の不備、必要書類の添付漏れを発見したので、一旦持ち帰って、追記、書類追加してから再提出するよう求めることは、申請後、その取下げ、再申請を求めているということになり、申請者がそれに従う意思がないことを表明した場合は、形式審査の結果として補正を求めなければならない。

さらに、地方公共団体の意向に依るよう要望し、話し合いがまとまるまで手続を進めないことは、申請後、行政指導が継続中であることを理由に、審査・応答を留保しているということになり、申請者が行政指導に従う意思がない旨を表明した場合（表3の裁判例②及び③によれば、申請者が行政指導に従う意思があることを表明（同意）していない場合）は、このような審査・応答の留保は、国家賠償法上はともかくとして、行政手続法上は違法である（行手法第33条参照）。また、地方公共団体の意向に依らないため、一方的に申請書を送り返すことは、申請後、行政指導への不服従を理由に、申請後、審査・応答を拒否しているということになり、このような審査・応答の拒否は違法である。

行政手続法施行（平成6年）後、地方公共団体において、申請書を一方的に送り返すなどして裁判になった事例として、表3のものがある。

表3 窓口・事前協議における行政指導と到達主義

①	長野地裁平成22年3月26日判決（判例地方自治334号36頁）
②	名古屋高裁金沢支部平成20年7月23日判決（判例タイムズ1281号181頁）
③	名古屋高裁金沢支部平成15年11月19日判決（判例タイムズ1167号153頁）
④	横浜地裁平成14年8月7日判決（判例地方自治239号8頁）
⑤	仙台地裁平成10年1月27日判決（判例時報1676号43頁）

(5) 申請拒否処分理由の提示〔ルール③〕

行政手続法第8条は、第1項本文で、「行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分理由を示さなければならない。」とし、申請拒否処分理由提示を義務付けている。そして、同条は、第2項で、「前項本文に規定する処分を書面でするときは、同項の理由は、書面により示さなければならない。」としており、処分を書面で通知する場合は、理由も記載しなければならないことになる。では、どのような内容・程度の理由を提示

しなければならないか。このことに関する重要判例が旅券法事件判決（最高裁昭和60年1月22日判決・判例時報1145号28頁）である。

2 旅券法事件判決（最高裁昭和60年1月22日判決）

(1) 事案の概要

Xが渡航先をサウジアラビアとする一般旅券の発給を申請したところ、外務大臣はXに対し「旅券法一三条一項五号（筆者注・現第七号。以下同じ）に該当する。」との理由を付した書面により同申請に係る一般旅券を発給しない旨を通知した。

(2) 争点

旅券法第14条は、「外務大臣……は、……一般旅券の発給……をしないと決定したとき……は、速やかに、理由を付した書面をもって一般旅券の発給……を申請した者にその旨を通知しなければならない。」と規定しているところ、「旅券法一三条一項五号に該当する。」との記載は旅券法の要求する理由付記として十分か。

(3) 判旨（傍線は引用者による）

① 立法趣旨・目的
「旅券法が右のように一般旅券発給拒否通

知書に拒否の理由を付記すべきものとしてい
るのは、一般旅券の発給を拒否すれば、憲法
二二条二項で国民に保障された基本的人権で
ある外国旅行の自由を制限することになるた
め、拒否事由の有無についての外務大臣の判
断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑
制するとともに、拒否の理由を申請者に知ら
せることによって、その不服申立てに便宜を
与える趣旨に出たものというべきである。

② 一般旅券発給拒否通知書における理由の
内容・程度

「このような理由付記制度の趣旨にかんが
みれば、一般旅券発給拒否通知書に付記すべ
き理由としては、いかなる事実関係に基づき
いかなる法規を適用して一般旅券の発給が拒
否されたかを、申請者においてその記載自体
から了解しうるものでなければならず、単に
発給拒否の根拠規定を示すだけでは、それに
よって当該規定の適用の基礎となった事実関
係をも当然知りうるような場合を別として、
旅券法の要求する理由付記として十分でない
といわなければならない。」

③ 旅券法第13条第1項第5号の場合

「この見地に立つて旅券法一三条一項五号
をみるに、同号は「前各号に掲げる者を除く

外、外務大臣において、著しく且つ直接に日
本国の利益又は公安を害する行為を行う虞が
あると認めるに足りる相当の理由がある者」
という概括的、抽象的な規定であるため、一
般旅券発給拒否通知書に同号に該当する旨付
記されただけでは、申請者において発給拒否
の基因となった事実関係をその記載自体から
知ることはできないといわざるをえない。し
たがって、外務大臣において旅券法一三条一
項五号の規定を根拠に一般旅券の発給を拒否
する場合には、申請者に対する通知書に同号
に該当すると付記するのみでは足りず、いか
なる事実関係を認定して申請者が同号に該当
すると判断したかを具体的に記載することを
要すると解するのが相当である。」

④ 結論

「そうであるとすれば、単に「旅券法一三
条一項五号に該当する。」と付記されている
にすぎない本件一般旅券発給拒否処分通知
書は、同法一四条の定める理由付記の要件を
欠くものというほかはなく、本件一般旅券発
給拒否処分に右違法があることを理由として
その取消しを求める上告人の本訴請求は、正
当として認容すべきである。」

(4) 実務上の検討

① 理由の内容・程度

旅券法事件判決により、申請拒否処分にお
いて提示すべき理由の内容・程度については、
一般に、いかなる事実関係に基づきいかなる法
規を適用して申請が拒否されたかを、申請者
において処分通知書の記載自体から了解し得
るものでなければならないと理解されている。

② 根拠法条

すなわち、まず、理由の内容として、根拠
法条が提示されていなければならない。旅券
法事件判決では根拠法条が記載されている
が、例えば、東京都行政不服審査会の答申（東
京都総務局総務部法務課のホームページ）を
見ると、「申請のあった「土地家屋調査士を
取るために必要なテキスト代等」は自立支援
プログラムに基づくものではないため。」を
理由とする保護申請却下処分が、理由提示に
不備があるとして取り消されているなど（答
申（H30・1・29保護申請却下処分）、実務
においては、根拠法条の提示がない例も少な
くないと思われる。

理由の程度として、いかなる法規を適用し
たのが申請者において処分通知書の記載自
体から了解し得るものでなければならないが、
これについては、通常は、根拠法条が記載さ

れていれば問題にはならないと思われる。

③ 事実関係

次に、理由の内容として、事実関係が提示されていないならばならない。旅券法事件判決は根拠法条のみが記載され、事実関係が記載されていない事案である。

理由の程度として、いかなる事実関係に基づいて当該根拠法条が適用されたのが申請者において処分通知書の記載自体から了知されるものでなければならぬ。これは、根拠法条に定める申請拒否事由に該当していることが分かる事実（処分要件を充足しないということである。例えば、旅券法事件判決を受けて、外務大臣が、「貴殿は、従前からいわゆる日本赤軍と称せられる過激派集団と連繋関係があると認められ、同集団のこれまでの活動に鑑み、貴殿は旅券法13条1項5号にいう著しくかつ直接に日本国の利益又は公安を害する行為を行う虞があると認めるに足りる相当の理由がある者に該当する」と付記した再処分について理由付記の不備が争われた事案（大阪高裁平成2年11月27日判決・判例時報1368号46頁）では、理由付記に不備はないとされている（「行政法判例百選Ⅰ」〔第6版〕260頁）。

④ 例外

なお、行政手続法は、第8条第1項ただし書で、理由提示の例外として、「法令に定められた許認可等の要件又は公にされた審査基準が数量的指標その他の客観的指標により明確に定められている場合であつて、当該申請がこれらに適合しないことが申請書の記載又は添付書類その他の申請の内容から明らかであるとき」は、申請者から求められない限り理由提示を不要としている。

また、旅券法事件判決は、根拠法条を示すこと「」によって当該規定の適用の基礎となつた事実関係をも当然知りうるような場合」には、根拠法条を提示すれば足りるとしている。例えば、旅券法第13条第1項第1号の「渡航先に施行されている法規によりその国に入ることを認められない者」、第2号の「死刑、無期若しくは長期2年以上の刑に当たる罪につき訴追されている者又はこれらの罪を犯した疑いにより逮捕状、勾引状、勾留状若しくは鑑定留置状が発せられている旨が関係機関から外務大臣に通報されている者」、第3号の「禁錮以上の刑に処せられ、その執行を終わるまで又は執行を受けることがなくなるまでの者」、第4号の「第23条の規定により刑に処せられた者」などがこれに該当すると考えられる（最高裁判所判例解説 民事篇

昭和60年度」7頁）。

3 地方公共団体に係る裁判例 （福岡地裁平成25年3月5日判決・判例時報2213号37頁）

（1）事案の概要

Xが、廃棄物の処理及び清掃に関する法律第7条第1項本文に基づき、一般廃棄物の収集及び運搬を業として行うことの許可申請を行ったところ、福岡県田川郡川崎町長はXに対し、平成22年9月7日付けで、「理由 廃棄物処理法7条5項第1号、同条5項第2号による。」とのみ記載し、該当条文を抜粋した別紙を添付した通知書により、不許可処分（本件不許可処分）を行った。

（2）争点

「理由 廃棄物処理法7条5項第1号、同条5項第2号による。」との記載は行政手続法第8条第1項本文の要求する理由提示として十分か。

（3）判旨（傍線は引用者による）

① 立法趣旨・目的

「行政手続法8条1項本文が、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合に同時にその理由を申請者に示さなければ

ならないとしているのは、拒否事由の有無についての行政庁の判断の慎重と合理性を担保して恣意を抑制するとともに、拒否の理由を申請者に知らせて不服申立てに便宜を与える趣旨に出たものと解される。」

② 理由の内容・程度

「そして、かかる趣旨に鑑みれば、同項本文及び同条2項に基づいて書面により理由を提示する場合には、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申請が拒否されたのかということ、申請者においてその記載自体から了知し得るものでなければならず、単に拒否の根拠となる規定の該当部分を示すだけでは、その適用の基礎となった事実関係をも当然に知り得るような場合でない限り、理由の提示としては不十分であるといふべきである。」

③ 廃棄物処理法7条5項2号（し尿又は浄化槽汚泥の収集及び運搬業の許可）の場合

「この点について、本件に関わる廃棄物処理法7条5項2号をみると、同号は「その申請の内容が一般廃棄物処理計画に適合するものであること」という抽象的な規定であるため、不許可処分に係る通知書に同号に該当する旨を記載されただけでは、申請者において

同号の適用の基礎となった事実関係をその記載自体から知ることができない。それゆえ、処分行政庁において同号の規定を根拠に申請に対する不許可処分を行う場合には、申請者に対する通知書に同号に該当すると記載するのみでは足りず、いかなる事実関係に基づいて申請者が同号に該当すると判断したかを記載することを要すると解するのが相当である。そうすると、本件においては、本件不許可処分に係る通知書に単に「廃棄物処理法7条5項第1号、同条5項第2号による。」との根拠条文が記載されていたにすぎなかった以上、行政手続法8条1項本文の要求する理由提示としては不十分である。」

④ 結論

「したがって、本件不許可処分は、同項本文の定める理由提示の要件を欠く違法な処分であり、この点からも同処分は取消しを免れない。」

(4) コメント

根拠法条のみを記載しているという事案の内容、それに対する裁判所の判示の内容は、いずれも昭和60年の旅券法事件判決のものと同じであり、実務においては、平成22年になっても依然として同じことが繰り返されている

実態が分かる。また、東京都行政不服審査会の答申をみると、不利益処分の理由提示（行手法第14条）の事案ではあるが、児童手当支給事由取消処分の理由を「その他」とのみ記載しており、同処分が取り消されている例もある（答申（日29・12・1児童手当支給事由消滅処分））。

4 おわりに

旅券法事件判決は、「申請者においてその（注：処分通知書の）記載自体から了知しうる」ことを要求しているが、さらに、最高裁判平成4年12月10日判決（判例時報1453号116頁）は、記載することを要する理由の程度は、相手方の知、不知に関わりがないこと、後日、申請者に対し口頭で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ないことを判示している。

加えて、これも不利益処分の理由提示の事案ではあるが、一級建築士免許取消事件判決（最高裁判平成23年6月7日判決（本誌2012年夏号。判例時報2121号38頁））は、処分基準（行手法第12条。申請に対する処分の審査基準に相当するが、不利益処分の処分基準が努力義務であるのに対し、申請に対する処分の審査基準は義務である。）が定められている場合は、「処分の原因となる事実及び

処分の根拠法条に加えて、本件処分基準の適用関係が示されなければ」ならないことを判示している。

このように最高裁は理由提示について比較の高い水準を要求する一方で、理由提示の内容・程度が不十分である場合、それが行政庁による実体判断に影響を与える可能性があるか否かにかかわらず、容赦なく処分自体を取り消している（旅券法事件判決、前掲最高裁判平成4年判決、一級建築士免許取消事件判決）。大量処理の問題、コンピューターシステムの問題（これについては、別紙等に対応するほかにと思われる。）など、様々な実務上の問題があることは否定できないものの、それらのことは、取消訴訟において、理由提示の不備を正当化する理由にはならないといわざるを得ない。申請に対する処分については、実務チェックシート (<http://www.tokyo-hirakawa.gr.jp/forefront/forefront479.html>) を参考にするなどして手続をチェックし、紛争になる前に見直すべきは見直しておく必要がある。

●第53号（2018年5月発売） 定価（本体1,150円＋税）

・特集 市町村議会の活性化と住民参加

地方議会改革と議会基本条例
人口減少時代における地方議会の在り方
住民参加と開かれた議会
議会の政策機能と議員提案条例
18歳選挙権と地方議員選挙
北海道浦幌町 目の前の課題解決が議会活性化への第一歩
長野県飯綱町 飯綱町議会の議会改革と議会基本条例
茨城県取手市 「議会愛」で対話重視の様々な事業を展開
福島県会津若松市 会津若松市議会の議会改革と議会基本条例

・CLOSE UP 先進・ユニーク条例

大府市認知症に対する不安のないまちづくり推進条例
京都市宿泊税条例

・トピックス

自治体におけるAI導入の現状と課題
都市緑地法等の一部を改正する法律(平成29年法律第26号)の解説(「都市公園法」を中心に)

商品に関するご照会・お申込は、株式会社 ぎょうせい フリーコール(通話料無料) TEL: 0120-953-431 Web URL: <https://gyosei.jp>
受付時間: 月～金 9時から17時 FAX 0120-953-495 サレ

