

諮問番号：令和4年度諮問第44号  
答申番号：令和5年度答申第13号

## 答 申 書

### 1 審査会の結論

大阪府知事（以下「処分庁」という。）が、審査請求人に対して令和4年3月29日付けで行った旅行業法（昭和27年法律第239号。以下「法」という。）に基づく旅行業登録取消処分（以下「本件処分」という。）の取消しを求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）は、認容すべきである。

### 第2 審査関係人の主張の要旨

#### 1 審査請求人の主張

##### （1）法第14条第1項違反（以下「本件違反1」という。）について

本件処分の通知書（以下「本件処分通知書」という。）に記載された処分の原因となる事実及び処分の理由のうち、本件違反1は原因となる事実ないしその評価を誤っており、理由がない。

審査請求人は、処分庁が適示する6名と業務委託請負契約（以下「本件業務委託請負契約」という。）を締結し、当該6名（以下「本件受託者」という。）は旅行業に係る業務を担ったことは事実だが、なぜ直ちに本件違反1となるのか不明である。

本件受託者は、いずれも本件業務委託請負契約を締結するものの、もっぱら報酬を得る目的で審査請求人の旅行業務のため従事する者である。業務は審査請求人事務所内にて審査請求人の設備を用いて行うものであって、審査請求人に逐次報告を行い、審査請求人の管理下に置かれる立場であり、自ら旅行業を営む者ではない。

したがって、本件受託者が、審査請求人の管理の下で審査請求人の名義を用いて業務を行うことは、本件違反1には該当しない。

本件業務委託請負契約の契約書である「業務委託請負契約・就業体験契約書」（以下「本件業務委託請負契約書」という。）には、「売上成約のための場所はどこでやろうと自由である。指揮命令は一切ないものとする。」「時間の拘束及び業務の方法や働き方に弊社は関与しない。」等の記載はあるが、これらは、労務管理上、雇用契約に基づく社員と区別するために明示したものに過ぎず、本件受託者が上記の業務実態であることに変わりない。

- (2) 取引条件書における法第12条の4第2項違反（以下「本件違反2」という。）及び契約書面における法第12条の5第1項違反（以下「本件違反3」という。）について

本件違反2と本件違反3は、軽微であり本件処分は不当に重い。各記載の不備については、法令で求められる記載事項の一部が漏れていたものであり、審査請求人が意図的に記載を偽った、あるいは脱漏したというものではない。これらは、行政指導によって直ちに補正できるものであり、行政処分の対象とすることは比例原則に反し、本件処分は重きに失する。したがって、本件処分は違法又は不当である。

- (3) 法第70条に基づく報告徴収及び立入検査の不当性（不十分かつ恣意的な調査）について

本件処分に至るまでの手続にも看過しがたい瑕疵があることから、本件処分は違法又は不当である。

本件処分に先立ち実施された立入検査は、令和3年12月24日及び令和4年2月10日の2度のみであった。2回目の処分庁が予め「確認調書（質問顛末書）」（以下「本件確認調書」という。）を用意し、「はい」「いいえ」形式により、その場で審査請求人の代表者に対し応答を求めた。

各質問項目には、末尾に「旅行業法第14条に違反〔本件違反1〕したことに間違いありませんか。」等の文言が付記され、事実を認めることと法違反を認めることが混在していた。これは誤導であり、受質問者にとって回答が容易でない。また、処分庁は、名板貸しではないとの審査請求人の意見について、十分に話を聞くこともなかった。

その他、立入検査等において、処分庁は、本件受託者の業務実態の詳細を尋ねることなく、2回目の立入検査は僅か30分程度で終え、事前に用意した資料についても詳細を検査することもなかった。

このような報告徴収及び立入検査は、審査請求人の業務実態を把握するには極めて不十分で恣意的であり、処分の判断を誤らせるもので、その態様も不当であり、これらによって得た情報を前提とする本件処分は、違法又は不当というべきである。

- (4) 聴聞期日変更を認めなかったことの不当性について

審査請求人は、聴聞手続の出席について、本件審査請求の代理人ではないA弁護士に依頼したところ、期日の都合がつかなかったことから、大阪府聴聞等の手続に関する規則（平成6年大阪府規則第69号。以下「聴聞規則」という。）第4条第1項に基づき、令和4年3月3日付けで聴聞期日変更申出書（以下「本件変更申出書」という。）を提出したが、処分庁は期日変更を認めなかった。

本件は法的検討が不可欠であり、審査請求人にとって代理人弁護士の支援

が不可欠な事案であるから、聴聞規則第4条第1項にいう「やむを得ない理由がある」というべきである。期日変更を認めず、代理人弁護士不在で聴聞手続を強行した処分庁の対応は不当であり、このような事前手続に基づく本件処分は違法又は不当である。

(5) 理由不備（行政手続法（平成5年法律第88号）第14条第1項違反）について

本件処分通知書の記載上、処分の理由が不明である。特に、本件違反1に関しては、なぜ本件受託者に業務を行わせたことが名板貸しに該当するのか、具体的理由は明らかでない。本件違反2及び本件違反3についても、どの記載が不備であったかは適示されていない。

また、行政指導や業務改善命令を経ずに、一足飛びに本件処分に至る理由も不明である。本件処分は行政手続法第14条第1項に違反するものであり、取り消されるべきである。

(6) 以上のとおり、本件処分は違法又は不当であるから、直ちに本件処分は取り消されるべきである。

## 2 審査庁

本件審査請求は、棄却すべきである。

## 第3 審理員意見書の要旨

### 1 審理員意見書の結論

本件審査請求は棄却されるべきである。

### 2 審理員意見書の理由

#### (1) 本件違反1について

処分庁が令和3年12月24日に審査請求人に対して実施した、法第70条第3項に基づく立入検査（以下「本件立入検査」という。）で処分庁が入手した本件業務委託請負契約書を確認すると、「旅行案件契約内容完全終了後分の委託料金売上粗利の18%を支払う」、「委託者は何らの催告をせず直ちに本契約を解除できる」、「どこでやろうと自由である。指揮命令は一切ない」、「旅行成約売上のみを追求する」、「時間の拘束及び業務の方法や働き方に弊社は一切関与しない」との規定がある。このことから、審査請求人は、受託者との間で、完全歩合制の業務委託契約を締結していたことが分かる。

また、本件立入検査に立ち会った税理士から令和3年12月27日に提出された総勘定元帳の「外注費」の項目には、個人〔本件受託者〕の氏名と金額が記載されており、実際に完全歩合制で報酬が支払われていたことが確認

できる。

本件立入検査で処分庁が入手した「請求書及び受注型企画旅行契約書（旅行条件書）」（以下「令和3年請求書」という。）によると、審査請求人の会社名、総勘定元帳の「外注費」に記載のあった人物の氏名が記載されており、本件受託者が審査請求人の名称を用いて旅行業務を行っていることが確認できる。

本件審査請求の審理手続において、処分庁が再弁明書の添付資料として提出した「平成31年3月29日付け観光庁観光産業課から処分庁あてのメール」（以下「観光庁メール」という。）によると、観光庁の担当職員から、完全歩合制の報酬による業務委託契約により旅行業務を行うことは違法である旨の回答があったことが確認できる。

令和4年3月14日付けでA弁護士から提出された「報告書」（以下「A弁護士報告書」という。）によると、A弁護士から観光庁に問い合わせたことが示されているが、「完全歩合制」についての記載はなかった。

本件審査請求に係る審理手続において、〇〇〇〇氏（以下「B氏」という。）から提出された令和4年11月21日付けの「陳述書」（以下「B氏陳述書」という。）によると、B氏が観光庁、東京都、愛知県、宮城県、福岡県に対し、完全歩合制の業務委託の適法性について問い合わせたところ、いずれも「かまわない」「大丈夫です」との回答であったとの記述があった。この点について、審理員は、処分庁に対し令和5年1月18日、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第36条に基づく質問を実施した。処分庁からは、B氏陳述書の記載内容について、各自治体の旅行業担当者に確認したが、いずれの自治体においても、そのような問い合わせは受けておらず、仮に問い合わせがあっても、「かまわない」「大丈夫です」などとは答えない、との回答であった。

法第14条第1項は、法が旅行業法等（原文ママ）を営むについて、資格要件を定めてこれを満たす者のみ登録を付与するという、登録制度の保護のために設けられた規定と解される。

本件についてみると、審査請求人は旅行業登録の無い者と本件業務委託請負契約を締結したこと、本件受託者が業務を行う際に審査請求人の名称を使用させていたこと、完全歩合制報酬であり審査請求人は本件受託者に対する指揮命令権を有さないこと、これらの事情から審査請求人が「その名義を他人に旅行業のため利用させた」といえるため、審査請求人は、法第14条第1項に違反〔本件違反1〕し名義貸しを行ったと認定できる。また、この点については、観光庁メールにより示された観光庁の見解とも合致する。

したがって、本件処分は適法であり、処分庁の判断に違法又は不当な点は無い。

(2) 本件違反2及び本件違反3について

法第12条の4第2項及び法第12条の5第1項は、旅行業者等が、旅行者に対して事前にその契約内容を十分に説明し、当事者間において認識の齟齬が生じないように、旅行業者等が説明すべき最低限の事項を省令で定め、その説明義務を旅行業者等に課したものと解される。また、その説明は口頭では足りず、説明すべき事項を記載した書面を必ず交付しなければならない。

本件についてみると、令和3年請求書の「改正後の受注型企画旅行契約約款【平成26年4月21日告示：改正部分】」には、旅行業者等が旅行者と締結する契約等に関する規則（平成21年内閣府・国土交通省令第1号。以下「旅行規則」という。）第3条第1号りに定める「契約の成立に関する事項」、又「契約の変更及び解除に関する事項」、ル「責任及び免責に関する事項」、ヲ「旅行中の損害の補償に関する事項」、旅行規則第5条第1号イに定める「登録番号」、ハに定める営業所の名称、ニに定める「旅行業務取扱管理者の氏名及び旅行者の依頼があれば当該旅行業務取扱管理者が最終的には説明を行う旨」、旅行規則第9条第1号ロに定める「第3条第1号ヌからヲまで、第5条第1号イ、ハ及びニに掲げる事項」、ハ「契約締結の年月日」について記載が無いことが確認でき、この条文に違反していることが確認できる。

この点、審査請求人は、これらの不備が軽微なもので、行政指導により改善が可能であり、行政処分は比例原則に反し重すぎると主張するが、上記のとおり、複数の項目に渡って記載が無く、また、契約の成立に関する事項、契約の変更及び解除に関する事項等、旅行者の利益を保護するために重要な複数の項目も記載されておらず、軽微な不備であるとは言い難い。

これらの事情により、処分庁は、旅行業者等の業務停止、登録取消を設定した、旅行業法第19条第1項に基づく旅行業者等の不利益処分の基準（平成30年3月28日施行分。以下「本件処分基準」という。）の「3 不利益処分の加重等について」（以下「基準3」という。）を踏まえて、行政指導を前置せずに処分を行ったもので、行政手続上の瑕疵は認められず、本件処分は適法であり、処分庁の判断に違法又は不当な点は無い。

(3) 本件立入検査等の一連の行為について

処分庁は令和3年12月15日付け企観第1601号により事前に審査請求人あて通知書（以下「本件立入検査実施通知書」という。）を送付した上で、令和3年12月24日に主たる営業所において法第70条第3項に基づく本件立入検査を実施した。

審査請求人は、本件立入検査は業務実態を把握するには不十分で恣意的であり、ヒアリングや資料の確認も僅かであったと主張するが、処分庁から提出のあったそれぞれの資料によると、本件立入検査の当日に、外務員証・旅

行業務取扱管理者証、コミッションシート、令和3年請求書、本件業務委託請負契約書、総勘定元帳を含む決算書類の抜粋(平成29年及び令和2年)、その後に税理士から、総勘定元帳(令和3年 外注費部分)、決算報告書・勘定科目内訳明細書(平成30年、平成31年、令和2年、令和3年)が、また、審査請求人から、「①カルテ」とのメモが貼付された依頼ID、旅行種類などの項目が書かれた資料、「②見積もり依頼」とのメモが貼付された御見積書、「③行程」とのメモが貼付された行程案内書、「④請求書」とのメモが貼付された令和4年1月19日付けの「請求書及び受注型企画旅行契約書(ご旅行条件)」(以下「令和4年請求書」という。)、 「やりとり」とのメモが貼付された文書、某株式会社が税務署に提出した異動届出書の控えが提出されており、処分庁はこれら客観的な資料に基づいて行政処分を行っている。

審査請求人は本件確認調書の項目が「はい」「いいえ」で回答を求める内容となっており、質問項目も不適切な内容であると主張するが、項目8番目、9番目、10番目については、審査請求人は自らの意見を陳述しており、「はい」「いいえ」を強要されたものとは認められないこと、本件処分の内容は、審査請求人の意見を反映したものとなっており、本件確認調書により違反事実の確認が適切に行われたうえで処分に至っていることから、本件確認調書が不適切なものとは認められない。したがって、行政手続き上の瑕疵は認められず、本件処分は適法であり、処分庁の対応に違法又は不当な点は無い。

#### (4) 本件変更申出書への対応について

聴聞規則第4条第1項によると、当事者は「やむを得ない理由があるときは、知事に対し、聴聞の期日の変更を申し出ることができる」と規定があり、同条第2項では、「知事は、前項の規定による申出に理由があると認めるときは、聴聞の期日を変更することがある」との定めがある。これは当事者の聴聞の機会を確保する必要性を考慮しつつも、期日変更が認められる事由について「やむを得ない理由」がある場合に限ったものであり、申出の濫用を防ぐ目的と解される。

審査請求人は、本件は弁護士の支援が不可欠な事案であり、その関与を認めなかったことは重大な瑕疵であると主張するが、処分庁が弁護士の関与自体を否定したものとまでは言い難い。処分庁は、「他の口頭弁論期日と重なった」という、A弁護士が審査請求人から依頼された際に、自らの予定を確認すれば避けられた事態であったことから、「やむを得ない理由」ではないと判断したもので、その対応に違法又は不当な点は無い。

#### (5) 本件処分の理由について

本件処分通知書には、審査請求人あてに「原因となる事実」及び「処分の理由」が示されているが、審査請求人は「完全歩合制」について言及がないこと、また、一級建築士免許取消処分に関する取消請求事件(平成23年6

月7日最高裁判所第三小法廷判決)を引用し、本件処分基準の適用関係が明らかでないとして、理由付記の程度が不十分であり、本件処分は取り消されるべきと主張する。

しかしながら、「完全歩合制」であれば、実質的には雇用契約の可能性がないため、処分庁は「業務委託請負契約を締結し」と認定し、本件処分通知書にもそのように明示しており、本件業務委託請負契約については、審査請求人の総勘定元帳にも「外注費」の項目に本件受託者の氏名の記載があり、法第14条第1項の「その名義を他人に旅行業のため利用させた」と認定できることから、理由不備であるとは認められない。

また、上記判例は、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ものとされており、どの程度の理由付記が必要であるのかは、根拠となる法令や処分基準、事案の性質等が異なるため、事案ごとに総合考慮したうえでの判断を示したものである。

上記判例の事案においては、一級建築士の懲戒処分の基準に関する表が複数存在し、項目も多岐に渡っており、それを組み合わせた計算方法も複雑であるため、処分基準の適用関係を明らかにする必要があると判示されているが、本事案では、一般に公表されている本件処分基準は、根拠条文の項目を見れば不利益処分の内容を確認することができ、軽減事由や加重等についても各1項目しかなく、一級建築士の懲戒処分の基準とはその複雑さが大きく異なる。

したがって、本件処分通知書の記載により、処分の原因となる事実と処分の理由については、名宛人には十分に理解できる内容であり、行政手続上の瑕疵は認められず、本件処分は適法であり、処分庁の対応に違法又は不当な点は無い。

その他、審査請求人は自らの正当性について縷々述べるが、審理員の判断には影響しない。

#### 第4 調査審議の経過

令和5年3月10日	諮問書の受領
令和5年3月14日	審査関係人に対する主張書面等の提出期限通知 主張書面等の提出期限：3月28日 口頭意見陳述申立期限：3月28日
令和5年3月24日	第1回審議
令和5年3月27日	審査請求人から主張書面（令和5年3月24日

- 付け)及び口頭意見陳述申立書(令和5年3月24日付け)の受領
- 令和5年4月5日 審査会から処分庁に対し回答の求め(回答:令和5年4月19日付け企観第1072号。以下「処分庁回答書」という。)
- 令和5年4月17日 審査請求人から主張書面及び資料(令和5年4月14日付け)の受領
- 令和5年4月24日 口頭意見陳述の実施  
第2回審議
- 令和5年5月29日 第3回審議
- 令和5年6月26日 第4回審議
- 令和5年7月24日 第5回審議

## 第5 審査会の判断

### 1 法令等の規定

- (1) 法第6条は登録の拒否について、第1項第1号において「第19条の規定により旅行業若しくは旅行業者代理業の登録を取り消され、(中略)その取消しの日から5年を経過していない者(後略)」と、同項第4号において「申請前5年以内に旅行業務又は旅行サービス手配業務に関し不正な行為をした者」と、同項第7号において「法人であって、その役員のうち第1号から第4号まで(中略)に該当する者があるもの」と、同項第9号において「営業所ごとに第11条の2の規定による旅行業務取扱管理者を確実に専任すると認められない者」と定めている。
- (2) 法第11条の2第1項は、旅行業務取扱管理者の選任について、「旅行業者又は旅行業者代理業者(中略)は、営業所ごとに、1人以上の第6項の規定に適合する旅行業務取扱管理者を選任して、当該営業所における旅行業務に関し、その取引に係る取引条件の明確性、旅行に関するサービス(中略)の提供の確実性その他取引の公正、旅行の安全及び旅行者の利便を確保するため必要な国土交通省令で定める事項についての管理及び監督に関する事務を行わせなければならない。」と定めている。

この規定を受けて、旅行業法施行規則(昭和46年運輸省令第61号)第10条は、具体的な旅行業務取扱管理者の職務について定めている。

- (3) 法第12条の4第2項は、取引条件の説明について、「旅行業者等は(中略)〔旅行業者等と旅行者の取引の条件を〕説明をするときは、(中略)旅行者に対し、旅行者が提供を受けることができる旅行に関するサービスの内容、旅行者が旅行業者等に支払うべき対価に関する事項、旅行業務取扱管理

者の氏名、(中略)国土交通省令・内閣府令で定める事項を記載した書面を交付しなければならない。」と定めている。

(4) 法第12条の5第1項は、書面の交付について、「旅行者等は、旅行者と企画旅行契約、手配旅行契約その他旅行業務に関し契約を締結したときは、(中略)旅行者に対し、当該提供すべき旅行に関するサービスの内容、旅行者が旅行者等に支払うべき対価に関する事項、旅行業務取扱管理者の氏名、(中略)その他の国土交通省令・内閣府令で定める事項を記載した書面又は当該旅行に関するサービスの提供を受ける権利を表示した書面を交付しなければならない。」と定めている。

(5) 法第14条は、名義利用等の禁止について、第1項において、「旅行者等は、その名義を他人に旅行業又は旅行者代理業のため利用させてはならない。」と、第2項において、「旅行者等は、営業の貸渡しその他いかなる方法をもってするかを問わず、旅行業又は旅行者代理業を他人にその名において経営させてはならない。」と定めている。

(6) 法第19条は、登録の取消し等について、第1項において、「観光庁長官は、旅行者等が次の各号のいずれかに該当するときは、6月以内の期間を定めて業務の全部若しくは一部の停止を命じ、又は登録を取り消すことができる。」と定め、同項第1号は「この法律若しくはこの法律に基づく命令又はこれらに基づく処分に違反したとき。」と定めている。

これらの条項に違反した場合の具体的な不利益処分の内容について、処分庁は、本件処分基準を設定するとともに、大阪府のホームページで公表している。

(7) 法第65条は、聴聞の特例について、第1項において、「観光庁長官は、(中略)第19条第1項(中略)の規定による業務の停止の命令をしようとするときは、行政手続法(中略)第13条第1項の規定による意見陳述のための手続の区分〔聴聞又は弁明の機会の付与〕にかかわらず、聴聞を行わなければならない。」と、第2項は、「観光庁長官は(中略)第19条第1項(中略)の規定による処分に係る聴聞を行うに当たっては、その期日の一週間前までに、行政手続法第15条第1項の規定による通知をし、かつ、聴聞の期日及び場所を公示しなければならない。」と、第4項は、「第2項の聴聞の期日における審理は、公開により行わなければならない。」と定めている。

(8) 法第70条は、報告徴収及び立入検査について、第1項において、「観光庁長官は、第1条の目的を達成するため必要な限度において、旅行者等(中略)に、その業務に関し、報告をさせることができる。」と、第3項において、「観光庁長官は、第1条の目的を達成するため必要な限度において、その職員に旅行者等若しくは旅行サービス手配業者の営業所若しくは事務所(中略)に立ち入り、帳簿書類その他の物件を検査し、又は関係者に質

問させることができる。」と定めている。

- (9) 法第67条は、「この法律に規定する観光庁長官の権限に属する事務の一部は、政令で定めるところにより、都道府県知事が行うこととすることができる。」と定めている。

この規定を受けて、旅行業法施行令(昭和46年政令第338号。以下「施行令」という。)第5条第1項において、法第19条、第65条第1項及び第2項、第70条第1項及び第3項に規定する観光庁長官の権限に属する事務は、旅行業を営む者の主たる営業所の所在地を管轄する都道府県知事が行う旨、第5項において、これらの事務に係る観光庁長官に関する規定は、都道府県知事に関する規定として都道府県知事に適用があるものとする旨定めている。

- (10) 行政手続法第14条は、不利益処分理由の提示について、第1項において「行政庁は、不利益処分をする場合には、その名あて人に対し、同時に、当該不利益処分理由を示さなければならない。(後略)」と、第3項において、「不利益処分を書面でするときは、前2項の理由は、書面により示さなければならない。」と定めている。

- (11) 会社法(平成17年法律第86号)第9条は、「自己の商号を使用して事業又は営業を行うことを他人に許諾した会社は、当該会社が当該事業を行うものと誤認して当該他人と取引をした者に対し、当該他人と連帯して、当該取引によって生じた債務を弁済する責任を負う。」と定めている。

- (12) 商法(明治32年法律第48号)第14条は、「自己の商号を使用して営業又は事業を行うことを他人に許諾した商人は、当該商人が当該営業を行うものと誤認して当該他人と取引をした者に対し、当該他人と連帯して、当該取引によって生じた債務を弁済する責任を負う。」と定めている。

- (13) 行政事件訴訟法(昭和37年法律第139号)第30条は、「行政庁の裁量処分については、裁量権の範囲をこえ又はその濫用があつた場合限り、裁判所は、その処分を取り消すことができる。」と定めている。

- (14) 旅行規則第3条は、取引条件の説明について、「法第12条の4第1項に規定する取引条件の説明は、次に掲げる事項について行わなければならない。」と定め、次に掲げる事項として、イ「企画旅行を実施する旅行者(中略)の氏名又は名称」、ロからチまで(中略)、リ「契約の申込方法及び契約の成立に関する事項」、ヌ「契約の変更及び解除に関する事項」、ル「責任及び免責に関する事項」、ヲ「旅行中の損害の補償に関する事項」、ワからタまで(略)と定めている。

また、旅行規則第5条は、書面の記載事項について、「法第12条の4第2項の国土交通省令・内閣府令で定める事項」として、第1号において企画旅行契約を締結しようとする場合、イ「企画者の氏名、名称及び住所並びに

登録番号」、ロ（略）、ハ「当該契約に係る旅行業務を取り扱う営業所の名称及び所在地（略）」、ニ「当該契約に係る旅行業務取扱管理者の氏名及び旅行者の依頼があれば当該旅行業務取扱管理者が最終的には説明を行う旨」、ホ（中略）と定め、旅行規則第9条は、法第12条の5第1項の国土交通省令・内閣府令で定める事項として、第1号において企画旅行契約を締結した場合、「イ（中略）、ロ第3条第1号ハからチまで及びヌからタまで並びに第5条第1号イ、ハ及びニに掲げる事項、ハ契約締結の年月日、ニ旅程管理業務を行う者が同行しない場合にあつては、旅行地における企画者との連絡方法」と定めている。

(15) 本件処分基準には、法に基づく旅行者に対する不利益処分は、下記に定めるところによる、と記載されている。

1 不利益処分の基準について

法第19条第1項の規定による不利益処分を行う場合、原則として、別表「旅行業法第19条第1項に基づく旅行者等の不利益処分の基準一覧」（以下「別表」という。）に掲げるものを基準として実施するものとする。（中略）行政指導が前置されている違反に対しては、まず行政指導を行い、それでも是正されない場合に（中略）業務停止処分を科すこととする。

2 不利益処分の軽減について（以下「基準2」という。）

業務の全部又は一部の停止について、その行為が（中略）（1）及び（2）又は（3）に該当する場合には4分の1を超えない範囲で（中略）業務の停止の期間を短縮することができる。

- （1）現に旅行者に身体及び財産上の被害を与えていないこと
- （2）過去10年以内に不利益処分を受けたことがないこと
- （3）再発防止のための体制を既に構築したと認められること

3 不利益処分の加重等について（基準3）

不利益処分を受けた旅行者等が（中略）複数の違反行為を行った場合は、行政指導が前置されている場合であっても、行政指導を行わず、行政手続法に基づく手続にのっとり当該不利益処分を科すことができることとする。この場合において、不利益処分を科す際の業務の停止期間について、2分の3を乗じて得た日数に加重することができることとする（後略）。

4 （略）

5 登録の取消しについて（以下「基準5」という。）

不利益処分を科す際に、業務の停止期間が累積60日間に達した場合は、登録の取消しを行うことができることとする。

6、7 （略）

別表（抜粋）

根拠条文	違反行為の内容	不利益処分基準
法第14条	名義貸し、営業の貸し渡し等	60日間の業務の停止又は登録の取消し
法第12条の4	取引条件説明不実施、書面不交付	行政指導→6日間の業務停止
法第12条の5	契約書面不交付	行政指導→18日間の業務停止

2 認定した事実

審査庁から提出された諮問書の添付書類（事件記録）、処分庁回答書によれば、下記の事実が認められる。

- (1) 平成10年9月25日付けで、処分庁は、審査請求人に対して第3種の旅行業登録をした。
- (2) 平成31年3月29日、観光庁観光産業課の担当職員から処分庁の職員あてに観光庁メールが送信された。観光庁メールには、旅行業者の社員の雇用形態における業務委託社員契約は否定されるものではないが、報酬の完全歩合制は、①業務委託社員が行った旅行業務が、旅行業者代理業と誤認される恐れがあること、②業務委託社員が行った旅行業務が、当該旅行業者の名義を使用して旅行業務を行ういわゆる名義貸しになること、から、認められない旨が記載されている。
- (3) 令和3年12月15日付けで、処分庁は、審査請求人に対して、法第70条第3項に基づき、同月24日に「確認書類」を基に聞き取り調査を行う旨を記載した本件立入検査実施通知書を送付した。

本件立入検査実施通知書には「確認書類」として、「貴社の決算書類（過去5年分）」、「貴社における旅行業務取扱管理者の出勤状況が分かる資料（過去3年分）」等が記載されている。

- (4) 令和3年12月24日、処分庁は審査請求人の本社事務所において、本件立入検査を実施した。

本件立入検査において、処分庁は、審査請求人から令和3年請求書、本件業務委託請負契約書、総勘定元帳を含む決算書類等を徴収した。

令和3年請求書には、旅行規則において記載が必要と定められている旅行業務取扱管理者の記載はなく、本件受託者のうち1名の名前（以下「C」という。）が、審査請求人の担当者として記載され、また、旅行代金の振込先として審査請求人名義の銀行口座が記載されている。

本件業務委託請負契約書には、委託料の支払方法として、売上粗利の18%を委託料金として支払う旨が記載され、また、「売上成約のための場所

はどこでやろうと自由である。指揮命令は一切ないものとする。」「時間の拘束及び業務の方法や働き方に弊社は関与しない。」と記載されている。

平成29年の総勘定元帳の「外注費」の適用欄には、Cを含む本件受託者の名前及び「業務委託〇月分（ただし、〇には6から5までが入る）」と記載されている。

- (5) 令和3年12月27日、本件立入検査に同席した税理士は、処分庁に対して、平成30年から令和3年までの決算報告書の写し、令和3年の総勘定元帳（外注費部分）の写しを提出した。

その後、審査請求人は、本件立入検査で処分庁から求められていた令和4年請求書等の資料を提出した。

令和4年請求書には、本件受託者の1名の名前（以下「D」という。）が、審査請求人の担当者として記載され、また、旅行代金の振込先として審査請求人名義の銀行口座が記載されている。

- (6) 令和4年2月10日、処分庁の担当者3名は、審査請求人の事務所を訪問し、審査請求人に対して、法第70条に基づく質問を行った。

同日の問答を記録した本件確認調書には、「(前略)〔審査請求人は、本件受託者と本件業務委託請負契約を締結し、〕旅行者との旅行契約締結に係る業務等を行わせ、旅行業法第14条に違反したことに間違いありませんか。」との問いに対して、答の欄に審査請求人の手書きで「はい」と記載されている。

- (7) 令和4年2月22日付けで、処分庁は、審査請求人に対して、法第65条第1項の規定による聴聞を同年3月11日に行う旨を記載した「聴聞通知書」（以下「本件聴聞通知書」という。）を送付した。

本件聴聞通知書には、予定される行政処分内容及び根拠となる法令の条項の欄に、「旅行業法第19条第1項に基づく登録の取消し」と、行政処分の原因となる事実として、①本件受託者との間で本件業務委託請負契約を締結して（本件受託者の中で契約期間が最長の者は、平成29年6月から令和3年5月までのCである）、宿泊施設や運送機関の手配、旅行者との旅行契約締結に係る業務等を行わせ、法第14条第1項に違反する行為を行った（本件違反1）旨、②旅行業務に関する契約を締結する際に、法第12条の4第2項に基づく取引条件書において法令に定められている内容を記載せずに交付し、同条に違反した（本件違反2）旨、③旅行業務に関する契約を締結する際に、法第12条の5第1項に基づく契約書面において法令に定められている内容を記載せずに交付し、同条に違反した（本件違反3）旨が記載されている。

- (8) 令和4年3月3日付けで、審査請求人は、旅行者処分事案に関する一切の件をA弁護士に委任する旨を記載した委任状を添付して、処分庁に対し

て本件変更申出書を郵送で送付した。

(9) 令和4年3月4日、処分庁は、本件変更申出書を収受したが、期日の変更を認めず、行政手続法第13条第1項並びに法第65条第1項及び第4項の規定により、審査請求人を含む3社に対して公開による聴聞を行う旨を告示するとともに、かかる聴聞の実施について報道提供を行った。

(10) 令和4年3月10日、A弁護士名で処分庁に提出された「意見書」(以下「A弁護士意見書」という。)には、①本件受託者は、審査請求人と本件業務委託請負契約を締結しているものの、その実態は労働契約に類似し、独立した事業者ではない旨、②本件受託者に関して、労働時間を9時から17時と定め、LINEで出勤を報告させていた旨、③給与は完全歩合給だったが、歩合給だから社員でないことにはならない旨、④受注者の請求書は審査請求人が発行し、支払を受けるのも審査請求人である旨、⑤本件受託者は、審査請求人の業務を担当しており、自己の業務を行っていない旨、⑥令和4年4月1日から本件受託者と労働契約を締結する予定である旨、⑦以上のとおり、名義貸しの事実はなく、労働契約に変更する予定であるから、処分の必要はない旨、記載されている。

A弁護士意見書に添付された資料のうち、LINEのやり取りには、「2/18(中略)[C]事務所に入りました。(中略)[D]出勤します」と記載され、また、令和3年12月8日にCが旅行の見積依頼者に送信したメールには、Cの肩書として審査請求人の「営業部 部長」と記載されている。

(11) 令和4年3月11日、処分庁から指名された処分庁の職員(以下「聴聞の主宰者」という。)は、審査請求人に対する聴聞を実施した。

聴聞の主宰者が作成した同日付けの聴聞調書の当事者の主張の欄には、①旅行業の登録の無い者に宿泊や交通の手配、旅行契約を委託し、報酬は完全歩合制でも問題ないかを観光庁と東京都に確認したところ、委託は問題ないと即答された旨、②本件受託者の出勤管理はLINEで行っている旨、③本件受託者の勤務時間は毎日決まっており、副業はさせていない旨、④審査請求人は業務内容を全て把握しており、本件受託者を管理している旨等が記載され、証拠書類の名称の欄には、A弁護士意見書、資料(LINE印刷画面、客とのやり取り、旅行内容を示す書類等)と記載されている。

また、聴聞の主宰者が処分庁に提出した「報告書」には、意見の欄に「処分庁の意見について相当と認める。」と、理由の欄に「被聴聞者から証拠書類の提出や意見があったものの(中略)「予定される処分」については根拠に乏しい主張を繰り返すのみで、処分庁の意見を覆すような、新たな証拠等の提示も無かったことから、旅行業法第19条第1項に基づく登録取消しが相当であると判断できる。」と記載されている。

(12) 令和4年3月14日付けのA弁護士報告書には、同日、A弁護士が観光

庁旅行振興参事官室に架電して確認したとして、①会社と業務委託契約を結んだ者が、会社の管理の下、正社員と同じように会社の業務を行うこと、②業務委託社員が会社の業務を担当することについて、いずれも問題ないと思われるとの回答を受けた旨が記載されている。

(13) 令和4年3月29日、処分庁は、同月31日付けで旅行業登録を取り消す内容の本件処分を行った。

本件処分通知書における原因となる事実の欄には、本件聴聞通知書における原因となる事実と同じ内容が記載されている。

また、本件処分通知書における理由の欄には、原因となる3つの事実については、法第19条第1項に該当し、少なくとも平成29年6月以降、複数人へ名義貸しを行う等、長年にわたり、違法な業務形態が定着しており、業務停止であれば同様の違反が繰り返される可能性が高いことから、不利益処分の軽減について考慮してもなお、登録の取消しとすることが相当な行為である旨が記載されている。

(14) 令和4年3月31日、処分庁は、審査請求人を含む3社の登録取消しについて報道提供を行った。

(15) 令和4年4月15日付けで、審査請求人は、本件審査請求を行った。

(16) 令和4年10月12日付けで処分庁が審理員に提出した再弁明書には、①本件処分通知書を交付する際、審査請求人に対して、本件処分基準も併せて手交し、適用関係を説明しているため、行政手続法第14条第1項違反（理由不備）には当たらない旨の主張があり、②念のためとして、本件処分における本件処分基準の適用について、以下の表（以下「本件適用表」という。）が示されている。

事実	違反行為の内容 (根拠条文)	処分基準	業務停止期間
1	名義貸し (法第14条第1項)	60日間の業務停止 又は登録取消し	基準3：60日×3/2=90日 基準2：90日×1/4≒22.5日=22日 90日-22日= <b>68日</b>
2	取引条件説明不実施、書面不交付 (法第12条の4第2項)	※6日間の業務停止	基準3：行政指導は行わない。 6日×3/2=9日 基準2： 9日×1/4=2.25日≒2日 9日-2日= <b>7日</b>
3	契約書面不交付 (法第12条の5第1項)	※18日間の業務停止	基準3：行政指導は行わない。 18日×3/2=27日 基準2： 27日×1/4=6.75日≒6日 27日-6日= <b>21日</b>

業務停止期間の合計	基準 5 : 96日間
-----------	-------------

※) 複数の違反行為を行ったため、行政指導の前置はない。

(17) 令和4年11月21日付けで処分庁に提出されたB氏陳述書には、B氏が、聴聞期日の前に観光庁参事官室に、同月2日に東京都観光部振興課に確認して、それぞれ完全歩合制で業務委託させることについて問題ないことを確認した旨、その他に複数の県の担当部署に確認して同じ回答を得た旨が記載されている。

(18) 令和5年1月18日、審理員は、行政不服審査法第36条に基づく質問を処分庁に対して行った。

かかる問答の概要を記載した「質問結果記録書」には、B氏陳述書において、B氏が確認したと主張している観光庁及び自治体の担当部署に処分庁の担当者が確認したところ、いずれからも問合せを受けていない旨の回答があったことが記載されている。

(19) 審査会からの質問に対する処分庁回答書には、①審査請求人から、LINEでどのように勤怠管理を行っていたのかの具体的説明はなく、審査請求人の営業所内で業務を行っていたことを示す資料の提出もなかった、②審査請求人からは、本件受託者の労働日数、始業や就業時間、休憩時間、労働時間数等を示す資料の提出はなかった、③旅行代金の入金について、審査請求人の口座への入金又は本件受託者のうち自分専用の口座を希望した者には、審査請求人が用意した専用口座へ入金が行われていたことを審査請求人から聴取した、④審査請求人は、外部の事業者が運営する旅行の比較見積サイトに登録しており、そのサイトの閲覧者から旅行の見積依頼がくると、審査請求人は本件受託者に見積りをしてもらい、安く見積り出来たものを閲覧者へ回答していた、旨記載されている。

(20) 令和5年4月24日に当審査会が実施した口頭意見陳述において、審査請求人は、①本件受託者は、自分の担当以外の業務もサポートしたり、会社全体のことに携わることもある、②例えば、新人教育（契約書の書き方、接客の仕方、旅館の手配）や旅行保険の業務に従事したこと対しては、売上げの報酬とは別に払っている、③会社にはマニュアルがあり、仕事の流れ、営業の仕方、顧客ごとのカルテの書き方、支払台帳、LINEのやり取りについては、審査請求人が令和5年4月14日付けで当審査会に提出した主張書面に添付した資料（甲第17号証から甲第26号証）のとおり、実際の業務でのやり方を新人の社員に説明できるよう整理している、④業務体制は、審査請求人、B氏、正社員2名、本件受託者4名の体制で、合計10名を超えたことはない、⑤審査請求人における業務の流れは、比較見積サイトの閲覧者から見積依頼が来ると、審査請求人が、初めての依頼か過去に扱ったか等について調査し、B氏が、得意分野・経験・成績等を考慮して本件受託者

に割り振っている、⑥請求書に記載された振込先口座は、審査請求人名義であるものの、本件受託者の1人だけは旅行代金の入金を早期に確認したいとの強い要望があったことから、顧客からの入金の有無のみを確認できる設定にしているが、当該本件受託者による銀行口座からの出金はできない仕組みとなっている旨、⑦本件受託者が関係する企業のコネの利用は禁止している、旨陳述した。

### 3 判断

(1) 審査請求人が、同人と本件受託者との間には指揮命令関係があるため、法が禁止している「名板貸し」ではないと主張していることから、まず、法第14条第1項及び同2項が禁止している「名板貸し」の内容とその禁止する趣旨について検討する。

一般的に「名板貸し」とは、名板貸人が名板借人に自己の氏名又は商号を使用して営業をなすことを許諾することをいうところ、法の禁止する「名義貸し」も同様の意味に解することになる（以下、便宜上、当審査会の判断に関しては「名板貸し」で表現を統一する。）。

そして、処分庁は完全歩合制の業務委託契約と「名板貸し」とは同一のものであると主張している。確かに、完全歩合制の業務委託契約の場合には、雇用契約（労働者が使用者の指揮命令の下で労働に従事している契約）とはいえないとも考え得る。そうだとすると、それが直ちに法の禁止する「名板貸し」に該当すると認定してよいか、さらに検討の余地がある。また、本件業務委託請負契約書の文言を見る限りは、処分庁の主張するような完全歩合制の業務委託契約のように読める部分もあるが、他方で、前記1(1)のとおり、審査請求人が、今後、5年間旅行業の登録ができなくなる旅行業登録取消処分という重い不利益処分を行うに当たっては、憲法で保障された営業の自由に対する過度の制限とならないよう、審査請求人の実際上の業務形態についても慎重に審査すべきである。

(2) 本来、「名板貸し」とは、名板貸人が名板借人の顧客（第三者）に対して、民事上の責任を負うとして、第三者の保護を図る制度である（会社法第9条、商法第14条参照）。これに対して、法第14条第1項及び同2項が「名板貸し」を禁止している趣旨は、法律をもって一般的に旅行業務を禁止し、一定の資格を有するもののみ旅行業務の営業を許す制度の下では、そうした資格を取得できない者、又は資格を取得できてもその後の各種の規制を嫌う者は資格を有する者の名義を借りて営業を行うことになり、そのようなことを認めては登録制度を容易に潜脱することになるからである。また、旅行契約の内容も様々であるが、時には生命身体に直接危険の及ぶような場合も想定できるのであって、会社法等の名板貸し責任ではカバーしきれ

ない大きな事故が発生することも皆無ではない。

登録制度が採られているのは、営業所ごとに1名以上の旅行業務取扱管理者（以下「管理者」という。）を選任することを義務付けるなどして（法第6条第1項第9号）、旅行業者に適正な業務執行を求め、もって旅行者の保護を図ることを目的とするものであると解される。管理者の職務（法第11条の2第1項）については施行業法施行規則第10条にて細かく定められている。

このような管理者の業務内容に照らして、処分庁では旅行業登録の際に管理者の常勤が求められている。すなわち、処分庁は業務委託契約を広く認めると、実際上も「1営業所に1管理者が常勤」という観光行政上の実務条件を満たさなくなるおそれがあることから、「業務委託契約」について一定の制限を設ける実務運用を行っているものと解され、そのこと自体は処分庁の裁量権の範囲内として認められるものと解される。

要するに、本件においては、審査請求人との間で本件業務委託請負契約に基づいて働いている本件受託者に対して、審査請求人が旅行者と旅行契約を締結する過程においてどのような指揮命令を行い、また、旅行代金の入出金管理等をどこまで厳格に行っているかという業務実態について、慎重に事実認定を行い、名板貸しを禁止している法の趣旨に反する業務実態があったのか否かを個別具体的に判断することが求められるのである。

- (3) 前記1(6)のとおり、法第19条第1項は、旅行業登録取消処分について「観光庁長官は、旅行業者等が次の各号のいずれかに該当するときは、6月以内の期間を定めて業務の全部若しくは一部の停止を命じ、又は登録を取り消すことができる。」と定めており、この文言からも処分庁には取消処分を行うか否かについて裁量権が認められると解される。なお、前記1(9)のとおり、法第67条は、「この法律に規定する観光庁長官の権限に属する事務の一部は、政令で定めるところにより、都道府県知事が行うことができる。」と定め、この規定を受けて施行令第5条第1項において、法第19条に規定の観光庁長官の権限に属する事務は、旅行業を営む者の主たる営業所の所在地を管轄する都道府県知事が行う旨、同条第5項において、これらの事務に係る観光庁長官に関する規定は、都道府県知事に関する規定として都道府県知事に適用があるものとする旨定めている。このような法及び施行令の規定に従って、本件処分がなされたものである。

ところで、法及び施行令に基づく知事の裁量権は無制限に認められるものではなく、前記1(13)のとおり、裁判所においては、行政庁の裁量処分について、裁量権の範囲をこえ又はその濫用があった場合、その処分を取り消すことができると定められている（行政事件訴訟法第30条参照）。そして、行政庁が行った当該決定又は変更が裁量権の行使としてされたことを前

提として、その基礎とされた重要な事実には誤認があること等により、重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となるというのが判例の立場である（最高裁判所平成18年11月2日第3小法廷・最高裁判所民事判例集60巻9号3249頁）。この判断枠組みは、裁判手続のみならず、行政不服審査手続における違法判断においても当てはまるものである。

(4) 以上の見地に立って、本件審査手続において、当審査会に提出された書面及び口頭意見陳述における質疑・応答の結果並びにそれらに対応する処分庁の調査記録等を踏まえて、審査請求人の業務形態が法の禁止する名板貸しに該当する（本件違反1）とした本件処分の判断過程に裁量権の逸脱濫用があったか否かについて、次のとおり検討結果を述べる。

ア ①前記2（19）、（20）からすると、取り扱う旅行案件は、審査請求人が仕入れたものであるといえること、②前記2（10）のとおり、本件受託者が審査請求人の営業所内で業務を行い、審査請求人の指揮管理の下で業務に従事していたことを証する資料として、A弁護士意見書にLINEのやり取りが添付されていること、③前記2（4）、（5）のとおり、本件立入検査において、処分庁が徴収した資料から、顧客からの入金審査請求人名義の銀行口座になされていること、がそれぞれ確認できる。

そうすると、処分庁は、名板貸しであると判断するにあたり、審査請求人が本件受託者にどのような指揮命令を行い、どのような業務実態であるのかについて、調査が不十分であったとののではないかと疑いが生じる。

イ 一方で、処分庁は、名板貸し禁止（法第14条第1項）の解釈に関して、本件業務委託請負契約書に記載された監督責任や時間の制限がない点を捉えて「名板貸し」に当たると判断している。しかしながら、前記2（4）のとおり、本件業務委託請負契約書には、委託料は売上粗利の18%と記載されているものの、前記2（4）、（5）、（19）、（20）のとおり、一旦本件受託者が売上金全部を受け取るのではなく、原則、売上金は審査請求人名義の銀行口座に入金される仕組みになっており、自分専用の口座を希望した本件受託者の1人については、専用口座が設けられているが、審査請求人によると、入金の有無を確認できるのみで、当該本件受託者は出金できないとのことであるから、いずれも本件受託者が直接に売上金を受け取ることはなっていないことが認められる。

そうすると、審査請求人は、本件受託者に対して、顧客の入金後、経費を引いた粗利の18%を手渡す業務形態を採用しているものと推認でき

る。

ウ 報酬の完全歩合制は「名義貸し」であるとする観光庁メールによる回答があるところ、審査請求人の業務実態について詳しく確認すると、前記2（20）のとおり、当審査会が行った口頭意見陳述において、審査請求人は、本件受託者は自己の担当以外の業務についても他の契約社員をサポートし、会社全体のことに携わることもあり、例えば、新人教育（契約書の書き方、接客の仕方、旅館の手配）や旅行保険の業務に従事したこと対しては、契約社員に売上げの報酬とは別に報酬を払っている旨陳述している。

そうすると、審査請求人の業務実態は、観光庁メールが指摘している報酬の完全歩合制とは異なる業務形態であると認める余地がある。

エ また、審査請求人の業務体制は、審査請求人、補佐人、正社員2名、業務委託契約社員4名の体制で、これまでも合計10名を超えたことはない旨主張していることから、法上要求される「1営業所当たり社員が10名を超えると、旅行業務取扱管理者が2名以上必要」との場合にも該当しないことになる。

オ 審査請求人は、LINEで出勤や業務の管理を行っているなど本件業務委託請負契約書と実際の業務形態には相違点がある旨主張しているところ、審査請求人が当審査会に令和5年4月14日付けで提出した資料（甲第17～26号証）からすると、日常業務については会社に業務マニュアルがあり、仕事の流れ、営業の仕方、顧客ごとのカルテの書き方、支払い台帳、LINEのやり取り等から、実際の業務でのやり方を新人の社員に説明できるよう整理している旨の審査請求人の主張は首肯できる。

カ 以上のことに加えて、前記2（10）のとおり、聴聞が実施される前に、A弁護士意見書において、①本件受託者は、審査請求人と本件業務委託請負契約を締結しているものの、その実態は労働契約に類似し、独立した事業者ではない旨、②本件受託者に関して、労働時間を9時から17時と定め、LINEで出退勤を報告させていた旨、③給与は完全歩合給だったが、歩合給だから社員でないことにはならない旨、④受注者の請求書は審査請求人が発行し、支払を受けるのも審査請求人である旨、⑤本件受託者は、審査請求人の業務を担当しており、自己の業務を行っていない旨、⑥令和4年4月1日から本件受託者と労働契約を締結する予定である旨、⑦以上のとおり、名義貸しの事実はなく、労働契約に変更する予定であるから、処分の必要はない旨、が処分庁に対して主張され、添付資料として、LINEのやり取りやCの肩書として審査請求人の「営業部 部長」と記載されているメールが提出され、前記2（11）のとおり、聴聞においても審査請求人は同様の主張を行っていること、が認められる。

これらが事実であるとすれば、審査請求人の業務実態は、法の禁止する

「名板貸し」には該当しないと解される。

キ したがって、審査請求人の主張が明らかに誤りであると退けるべき証拠は見当たらない反面、行政処分 of 適法性に関する立証責任が処分庁にあることに鑑みれば、処分庁は、審査請求人の業務実態に関して十分な事実調査を行わずに、本件業務委託請負契約書の文言から安易に法の禁止する「名板貸し」が行われていると判断したものと言わざるを得ない。

(5) また、本件違反2及び本件違反3については、審査請求人自身も法に定められている記載が漏れていたことを認めているところである。しかしながら、前記2(16)の本件適用表によると、本件違反2の業務停止期間は7日で、本件違反3の業務停止期間は21日となるから、二つの違反を合計しても28日にしかならず、本件処分基準に示された登録の取消し基準(基準5)の業務の停止期間の累積が60日間に達していないため、本件違反2及び本件違反3を原因となる事実として、登録を取り消すことはできない。

(6) 次に、本件処分通知書における理由提示(手続瑕疵の有無)についてみる。

処分庁は、本件処分通知書を審査請求人に交付する際にも、本件処分基準を併せて手交し、説明した旨主張し、念のためとして、本件適用表を再弁明書において示し、理由提示の不備はない旨主張する。

この点、行政手続法第14条は、提示すべき理由の程度について何ら明文規定を置いていないが、同条第1項本文が、不利益処分をする場合に同時にその理由を名宛人に示さなければならないとしているのは、名宛人に直接に義務を課し又はその権利を制限するという不利益処分の性質に鑑み、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ともに、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趣旨に出たものと解される。そして、同項本文に基づいてどの程度の理由を提示すべきかは、上記のような同項本文の趣旨に照らし、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(最高裁判所平成23年6月7日第3小法廷判決最高裁判所民事判例集65巻4号2081頁参照)。

法第19条第1項柱書は、処分庁は「旅行業者等が次の各号のいずれかに該当するときは、6月以内の期間を定めて業務の全部若しくは一部の停止を命じ、又は登録を取り消すことができる。」と規定しており、明確に処分庁に対し効果裁量を付与している。一般に、行政庁が処分をなすに当たり裁量権が認められ、かつその範囲が広範である場合、当該裁量権の行使は、諸般の事情を総合考慮してなされるものであるから、被処分者としては、行政庁がいかなる事情を考慮ないし重視したのか(あるいは、いかなる事情を敢えて捨象ないし軽視したのか)について、処分の通知書において記載がなされ

なければ、当該判断の適否を争うことは困難である。

もっとも、当該効果裁量に関しては、裁量権行使の準則としての本件処分基準が設定・公表されており、その内容次第では、裁量権行使に係る判断内容を具体的に知りうる場合も考えられる。そして、処分庁は、本件処分基準を定め、これを府のホームページで公表しているところ、本件処分基準は、不利益処分の軽減事由、加重事由、登録の取消基準、及び不利益処分の一時実施猶予等について定めるものであり、その内容は比較的簡明であるものの、軽減事由に関し「4分の1を超えない範囲で(中略)短縮することができる」と規定されていたり、加重事由に関し「2分の3を乗じて得た日数に加重することができる(後略)」と規定されていたり、登録の取消基準についても「業務の停止期間が累積60日間に達した場合は、登録の取消しを行うことができることとする」と規定するなど、具体的な不利益処分の選択に関し、なお行政庁による判断の余地を比較的広く残す基準となっている。

本件においては、違反事由が複数にのぼっており、それらがどのように評価された結果、処分庁が、最終的に、6月以内の業務の停止処分ではなく登録の取消処分を行うという結論に至ったのか、本件処分基準を見ただけでは分からず、少なくとも本件適用表の内容が、本件処分の際に示されなければ、審査請求人としては、処分庁の判断に合理的な理由があるのか否か判断することができない。

したがって、本件処分通知書において、どのように本件処分基準を適用し、本件処分が選択されたのかが、その記載自体から了知できるような理由の提示がなされていない点において、理由の提示は不十分であると言わざるを得ない。

- (7) 以上のとおり、本件処分は、その基礎とされた重要な事実を誤認があること等により重要な事実の基礎を欠いていると解するのが相当であるから、裁量権行使の逸脱に相当し違法(実体的違法)であり、かつ理由の提示が不十分である点においても違法(手続的違法)であるから、取り消されるべきであるため、本件審査請求は認容すべきである。

大阪府行政不服審査会第2部会

委員(部会長) 針原 祥次

委員 海道 俊明

委員 福島 豪