

判例解説：最判令和4年12月13日健康保険 被扶養者非該当通知事件

——主に審査請求期間の検討——

松 塚 晋 輔

1. 事実の概要

「日本輸送機健康保険組合（…）は、その組合員である上告人の健康保険を管掌していたところ、従前、上告人の妻を、[旧]健康保険法（平成26年法律第69号による改正前のもの。以下「法」という。）3条7項1号所定の被扶養者（…）に該当するものとしていた。

本件組合は、上告人の妻の収入が本件組合の定める基準を満たさなくなったことを理由として、平成27年9月10日付けで、上告人に対し、上告人の妻は同26年1月1日時点で被扶養者に該当しない旨の通知（…）をした。」

「法189条1項は、被保険者の資格、標準報酬又は保険給付に関する処分に不服がある者は社会保険審査官に対して審査請求をし、その決定に不服がある者は社会保険審査会に対して再審査請求をすることができる旨規定する。」

「上告人は、平成28年7月28日付けで、法189条1項に基づくものとして、本件通知についての審査請求（…）をしたが、…社会保険審査官は、本件通知は処分に該当しないことを理由に、同年8月5日付けで、本件審査請求を却下する決定（以下「本件決定」という。）をした。」

「上告人は、同年10月5日付けで、同項に基づくものとして、本件決定についての再審査請求…をしたが、社会保険審査会は、同29年3月31日付け

で、本件決定と同様の理由により、本件再審査請求を却下する裁決（以下「本件裁決」という。）をした。」

上告人は、権利義務を承継した健康保険組合と国を相手に、本件通知、本件決定、本件裁決の取消しを求めて出訴した。

原原審⁽¹⁾、原審⁽²⁾とも、本件通知の処分性を肯定して、被扶養者に該当しないとしたことを違法でないとした。そして、本件通知は、法39条1項の確認行為に当たらないとし、法189条1項の「被保険者の資格に関する処分」に当たらないと解して、審査請求及び再審査請求をいずれも却下した本件決定・本件裁決は適法であるとした。

2. 判旨（多数意見）

被扶養者に関する「上記該当性についての健康保険組合の判断は、被保険者及びその判断の対象となった親族等の法律上の地位を規律するものであり、被保険者の資格の得喪について健康保険組合による確認という処分をもって早期に確定させるものとされている（法39条1項）のと同様に、上記判断を早期に確定させ、適正公平な保険給付の実現や実効的な権利救済等を図る必要性が高いものといえることができる。法は、以上のような点に鑑み、健康保険組合が管掌する健康保険の被保険者が被扶養者を有するかどうかについては、健康保険組合においてその認定判断をし、その結果を被保険者に通知することを当然に予定しているものと解される。」

「法189条1項が被保険者の資格等に関する処分について、社会保険審査官に対する審査請求及び社会保険審査会に対する再審査請求という特別の不服申立ての制度を設けた趣旨は、これらの処分が多数の被保険者等の生活に影響するところが大きいこと等に鑑み、専門の不服審査機関による簡易迅速な手続によって被保険者等の権利利益の救済を図ることにあるものと解される。…その趣旨は、上記の健康保険組合による被扶養者に係る認定判断の結

果の通知にも妥当するというべきである。」

「本件通知について法189条1項に基づく不服申立てをすることができないとした原審の…判断には、同項の解釈適用を誤った違法がある。しかしながら、…審査請求は、[旧]社会保険審査官及び社会保険審査会法（平成26年法律第69号による改正前のもの）4条1項所定の審査請求期間を徒過してされた不法なものといわざるを得ないから、本件再審査請求を却下した本件裁決の取消請求を棄却すべきものとした原審の判断は、結論において是認することができる。」

職権による検討

原審は「本件通知の取消請求を棄却すべきものとした。しかしながら、…本件審査請求が不適法である以上、上記取消請求に係る訴えは、不服申立ての前置を規定する法192条の要件を満たさない不適法な訴えであることが明らかであり、これを却下すべきである。」

宇賀克也裁判官反対意見

多数意見は、旧社会保険審査官及び社会保険審査会法4条1項ただし書の「正当な事由」は、「旧行政不服審査法14条1項ただし書の『やむをえない理由』と同義と解し、かつ、『やむをえない理由』には、教示の懈怠は含まれないという解釈を前提としている」。

「旧行政不服審査法14条1項ただし書の『やむをえない理由』と[旧]社会保険審査官及び社会保険審査会法4条1項ただし書の『正当な事由』を同義と解することには疑問がある。」

「[旧]社会保険審査官及び社会保険審査会法4条1項ただし書は改正していない。このことは、同項ただし書の『正当な事由』は、新行政不服審査法18条1項ただし書の『正当な理由』と同義であるので」、改正不要と整理されたと理解できる。

「新行政不服審査法18条1項ただし書の『正当な理由』に、教示の懈怠が

含まれるかであるが、これについては、平成16年法律第84号により改正された行政事件訴訟法14条1項ただし書の『正当な理由』と平仄を合わせた解釈が必要になると考えられるところ、いずれについても、教示の懈怠があった場合、正しい審査請求期間又は出訴期間を具体的に知り得る特別の事情があった場合を除き、『正当な理由』に当たると解すべきと思われる。したがって、教示の懈怠があったと思われる本件においても、[旧]社会保険審査官及び社会保険審査会法4条1項ただし書の『正当な事由』があるので、審査請求期間を徒過した不適法な審査請求とはいえないと考えられる。したがって、本件再審査請求を却下した本件裁決は違法であり、これを取り消すべきである。』

3. 資料

旧健康保険法（平成26年法律第69号による改正前のもの）

39条1項 「被[・]保[・]險[・]者[・]の[・]資[・]格[・]の[・]取[・]得[・]及[・]び[・]喪[・]失[・]は、保[・]險[・]者[・]等[・]（…）の[・]確[・]認[・]に[・]よ[・]つ[・]て、そ[・]の[・]効[・]力[・]を[・]生[・]ず[・]る[・]。…」

189条 被[・]保[・]險[・]者[・]の[・]資[・]格[・]、標[・]準[・]報[・]酬[・]又[・]は[・]保[・]險[・]給[・]付[・]に[・]関[・]する[・]処[・]分[・]に[・]不[・]服[・]が[・]あ[・]る[・]者[・]は、社[・]会[・]保[・]險[・]審[・]査[・]官[・]に[・]対[・]し[・]て[・]審[・]査[・]請[・]求[・]を[・]し、そ[・]の[・]決[・]定[・]に[・]不[・]服[・]が[・]あ[・]る[・]者[・]は、社[・]会[・]保[・]險[・]審[・]査[・]会[・]に[・]対[・]し[・]て[・]再[・]審[・]査[・]請[・]求[・]を[・]す[・]る[・]こ[・]と[・]が[・]で[・]き[・]る[・]。

2 審[・]査[・]請[・]求[・]を[・]し[・]た[・]日[・]か[・]ら[・]60日[・]以[・]内[・]に[・]決[・]定[・]が[・]な[・]い[・]と[・]き[・]は、審[・]査[・]請[・]求[・]人[・]は、社[・]会[・]保[・]險[・]審[・]査[・]官[・]が[・]審[・]査[・]請[・]求[・]を[・]棄[・]却[・]し[・]た[・]も[・]の[・]と[・]み[・]な[・]し[・]て、社[・]会[・]保[・]險[・]審[・]査[・]会[・]に[・]対[・]し[・]て[・]再[・]審[・]査[・]請[・]求[・]を[・]す[・]る[・]こ[・]と[・]が[・]で[・]き[・]る[・]。

…

192条 第[・]189条[・]第[・]1項[・]又[・]は[・]第[・]190条[・]に[・]規[・]定[・]す[・]る[・]処[・]分[・]の[・]取[・]消[・]し[・]の[・]訴[・]え[・]は、当[・]該[・]処[・]分[・]に[・]つ[・]い[・]て[・]の[・]再[・]審[・]査[・]請[・]求[・]又[・]は[・]審[・]査[・]請[・]求[・]に[・]対[・]す[・]る[・]社[・]会[・]保[・]險[・]審[・]査[・]官[・]の[・]裁[・]決[・]を[・]経[・]た[・]後[・]で[・]な[・]け[・]れ

ば、提起することができない。

旧行政不服審査法（昭和37年法律第160号）

14条 審査請求は、処分があつたことを知つた日の翌日から起算して60日以内（当該処分について異議申立てをしたときは、当該異議申立てについての決定があつたことを知つた日の翌日から起算して30日以内）に、しなければならぬ。ただし、天災その他審査請求をしなかつたことについてやむをえない理由があるときは、この限りでない。

2 前項ただし書の場合における審査請求は、その理由がやんだ日の翌日から起算して1週間以内にしなければならぬ。

3 審査請求は、処分（当該処分について異議申立てをしたときは、当該異議申立てについての決定）があつた日の翌日から起算して1年を経過したときは、することができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。

4 …

19条 処分庁が誤つて法定の期間よりも長い期間を審査請求期間として教示した場合において、その教示された期間内に審査請求がされたときは、当該審査請求は、法定の審査請求期間内にされたものとみなす。

57条1項 「行政庁は、審査請求若しくは異議申立て又は他の法令に基づく不服申立て（…）をすることができる処分をする場合には、処分の相手方に対し、当該処分につき不服申立てをすることができる旨並びに不服申立てをすべき行政庁及び不服申立てをすることができる期間を書面で教示しなければならない。…」

旧社会保険審査官及び社会保険審査会法（平成26年法律第69号による改正前のもの）

4条 審査請求は、被保険者若しくは加入員の資格、標準報酬若しくは保険給付…、標準給与、年金たる給付若しくは一時金たる給付又は国民年金の保険料その他国民

年金法の規定による徴収金若しくは年金給付遅延加算金支給法第6条第1項の規定による徴収金…に関する処分があつたことを知つた日の翌日から起算して60日以内に行ななければならない。ただし、正当な事由によりこの期間内に審査請求をすることができなかつたことを疎明したときは、この限りでない。

2 被保険者若しくは加入員の資格、標準報酬又は標準給与に関する処分に対する審査請求は、原処分があつた日の翌日から起算して2年を経過したときは、することができない。

…

旧国税通則法（昭和45年法律第8号による改正前のもの）

76条1項「国税に関する法律に基づく処分（行政不服審査法第4条第1項第7号（不服申立てをすることができない処分）に掲げる処分に該当するものを含まないものとする。…）で国税庁長官、国税局長、税務署長又は税関長がしたものに不服がある者は、その処分があつたことを知つた日（その処分に係る通知を受けたときは、その受けた日。…）の翌日から起算して1月以内に、その処分をした国税庁長官、国税局長、税務署長又は税関長に対し、異議申立てをすることができる。」

3項「第1項の場合において、天災その他同項の期間内に異議申立てをしなかつたことについてやむを得ない理由があると認められるときは、その理由がやんだ日の翌日から起算して7日以内に同項の異議申立てをすることができる。」

4. 解説

(1) 多数意見と宇賀反対意見とはまさに正反対の結論に至っている。宇賀反対意見は、本件通知において不服申立てについての教示がされていなかったこと等から、審査請求については旧社会保険審査官審査会法4条1項ただし書の「正当な事由」を認めようとするのである。その論理は、**行政処分性の肯定→旧健康保険法189条1項の適用→旧社会保険審査官審査会法4条**

1項ただし書の適用である。本稿では、宇賀反対意見に注目して、不服申立期間の例外要件たる「やむをえない事由」、「正当な事由」又は「正当な理由」について考えたい。そして、結論的には、本件最判令和の多数意見の結論を批判することになろう⁽³⁾。

(2) 旧健康保険法189条1項について

本件最判令和は被保険者資格の得喪の確認処分（旧健康保険法39条1項）を引き合いに出し、明文の規定がないにもかかわらず、被扶養者認定とその通知行為を健康保険法が「当然に予定している」と解して行政処分性を肯定している⁽⁴⁾。

この点、原原審、原審も行政処分性を肯定しているが⁽⁵⁾、（旧健康保険法189条1項の適用を否定していた（一般の行政不服審査法に基づく不服申立の対象となる）。反対に、本件最判令和は行政処分性肯定は同じだが、法189条1項の適用を肯定した。原審、原原審は、法39条1項と189条1項の対応を形式的排他的に把握する⁽⁶⁾。すなわち、「被保険者の資格に関する処分」（法189条1項）は、被保険者の資格の得喪の確認（法39条1項）に対応するものであって、法39条1項の確認の対象でない被扶養者の認定は、「被保険者の資格に関する処分」に該当しないとす。

これに対し、本件最判令和は、法189条1項が被保険者の資格等に関する処分について審査請求・再審査請求という特別の不服申立制度を設けた趣旨（専門の不服審査機関による簡易迅速な手続によって被保険者等の権利利益の救済を図ること）に鑑み、「健康保険組合が被保険者に対して行うその親族等が被扶養者に該当しない旨の通知は、法189条1項所定の被保険者の資格に関する処分に該当する」と結んでいる（多数意見）。

このように司法判断でも錯綜した処理⁽⁷⁾を当時原告は想定できなかったのではないか。教示もなかったというのだから、なおさらである。上告人に正当な事由を認めるべき根拠がここにある。

(3) 審査請求期間について

教示がなされなかったという本件通知について、時系列に並べると以下である。

平成27年9月10日付け、本件通知。

平成28年7月28日付け、法189条1項により審査請求がされた——行政処分（本件通知）から60日経過後——。

平成28年8月5日付け、審査請求は却下された（本件決定）。

平成28年10月5日付け、再審査請求がされた。

平成29年3月31日付け、再審査請求が却下された。

令和4年12月13日、最判は、再審査請求の却下を適法とした。審査請求について審査請求期間60日を経過していたとの理由。

多数意見は、本件審査請求について60日の審査請求期間（旧社会保険審査官審査会法4条1項）を徒過（約10カ月经過）していたとして不適法なものと認定した。

これに対し、本件のような場合、出訴の途を閉ざされる原告の不利益は看過すべきでないとするコメントがある⁽⁸⁾。教示がなかった場合の期間徒過は「正当な理由」（行政不服審査法18条1項）に該当するという有力説⁽⁹⁾もここで挙げ得よう⁽¹⁰⁾。

多数意見は、「**正当な事由**」（旧社会保険審査官審査会法4条1項）＝「**やむをえない理由**」（旧行政不服審査法14条1項）としている（宇賀反対意見による）。この「やむをえない理由」は厳格に解されてきた⁽¹¹⁾。

宇賀反対意見は、「**正当な事由**」（旧社会保険審査官審査会法4条1項）＝「**正当な理由**」（行政不服審査法18条1項）である。

確かに、旧行政不服審査法57条1項が規定する教示を懈怠することについて、多くの判例は「やむをえない理由」に当たらないとしていた（宇賀反

対意見)。

例えば最判昭48年6月21日裁判所ウェブサイトは、「行政庁が異議決定書に記載すべき審査請求期間の教示を怠った場合に、審査請求期間の進行が妨げられるものと解すべき根拠はな」と判示する。

同旨のものとして、最判昭61年6月19日(判時1206号21頁)がある。同最判によると、建築基準法に基づく壁面線の指定に対する審査請求の起算日は、公告があつた日の翌日と解するとされた。そして、旧行政不服審査法57条1項〔教示義務〕に関し、「壁面線の指定は、特定の街区を対象として行ういわば対物的な処分であり、特定の個人又は団体を名あて人として行うものではないから、右指定については〔旧〕行政不服審査法57条1項の適用はないものといわなければならない」。また、「同法は、行政庁が同法57条の規定による教示をしなかつた場合の救済として、処分をした行政庁に不服申立書を提出すればそのときに正当な審査庁に不服申立がされたものとみなし、その限度で不服申立期間の徒過を救済することとしているものであつて…、同法が不服申立期間の進行を止めるという救済方法を採用したものと解すべき根拠はない」という。

もっとも、前記最判昭和48年は、不教示のため不服申立期間を誤解した場合、法定期間を徒過した審査請求につき、「やむをえない理由」(旧行政不服審査法14条1項)に当たる余地を残している。

(4) 「やむをえない理由」にかかる下級審判例

ここで、不服申立期間にかかる「やむをえない理由」が問われた下級審判例を参照しよう。

前提論として、東京地判昭和45年5月27日⁽¹²⁾によると、「やむをえない理由」(旧行政不服審査法14条1項)とは、「審査請求人が審査の請求をするにつき通常用いられると期待される注意をもつてしても避けることのできない客観的な事由を意味する」という。

○大阪地判昭和49年7月30日更正処分取消請求事件裁判所ウェブサイト⁽¹³⁾

事実と判旨

青色申告承認取消処分がなされ、その後に更正処分がなされたケースである（ともに理由附記の不備）。被告の担当係員に従い、原告は更正処分の不服申立期間内に一括して異議申立をした。

地裁はまず、「両者は処分としては別個であるから、不服申立期間は各別に進行する」とした。しかし、「係官の教示は誤教示とはいえないまでも、やや適切を欠いていたと評価されうるし、原告が取消処分についても後になされる更正処分と一体のものとして後者の異議申立期間内に異議申立をすれば足りると即断したことも、右の事情のもとではあながち責めるわけにはいかない」。青色申告承認の「取消処分通知書に理由附記を要求する趣旨と教示制度の存在理由にかんがみると、原告の本件取消処分についての異議申立が法定の異議申立期間経過後になされたとの理由でこれを不適法とすることは、処分者側の不手際に目を塞ぎ、納税者側に一方的に不利益を押しつける結果を招来し、はなはだ不都合であるといわなければならない。」「原告の取消処分に対する異議申立が法定期間経過後になされたことについては、[旧]国税通則法76条3項にいう『やむをえない理由』ないしはこれに準ずる理由があつたと認め、異議申立を適法と解するのが相当である。」

時系列

昭和43年10月23日付け、青色申告書提出の承認の取消処分（不十分な理由附記）。

昭和43年10月24日、同通知書が原告に到達。

昭和43年11月5日、更正処分の通知書が送達（理由附記なし）

昭和43年11月30日、原告はこれらの処分につき一括して異議申立。

昭和49年7月30日、地裁は、青色申告承認取消処分に対する法定期間経過

後の異議申立について、旧国税通則法76条3項にいう「やむをえない理由」ないしはこれに準ずる理由があり、異議申立を適法とした。

コメント

この事案では、原告の不服申立に対する干渉・妨害と位置付けられるように思われるが¹⁴⁾、判決は、「誤教示とはいえないまでも、やや適切を欠いていた」という甘い評価である。これが判例では誤教示でないならば、本件最判令和の事案も誤教示とは評価しにくい。しかし、いずれも行政側の単なる教示の懈怠（失念）というレベルでない。

比較論において、大阪地判昭和49年と本件最判令和とでは行政側の不適切さの度合いが違おうとして、本件最判令和の不適切の度合いを格下に見る立場もあろう。しかし、大阪地判昭和49年では青色申告の業者であり、処分の内容や手続は知っていて当然という反論を向けることができよう。すなわち、どっこいどっこい、どنگりの背比べ的な区別となるのではないか。大阪地判昭和49年で不適切な教示の相手は業者であるのに対し、本件最判令和では教示を得られなかったのは個人なのである。

○長崎地判昭和51年6月28日免許処分取消請求事件裁判所ウェブサイト

事実と判旨

原告（漁業協同組合連合会）の会長その他の理事や組合員も、知事が漁業権存続期間の満了に伴って、漁場計画を立てたことを間もなく知り、計画にしたがって免許処分が行われ、漁業権者に告知されたことを、遅くとも昭和48年11月7日までに了知した。

判決によると、審査請求は、原告が免許処分のなされたこと（漁業権者に告知されたことを含む）を知った日の翌日から起算して60日経過後になされ、[旧]行政不服審査法14条1項の審査請求期間を徒過している。「免許

処分のなされたことを知らなかつたことを理由に、審査法第14条第3項但書に定める『正当な理由』がある旨を主張する。」しかし、「原告は、遅くとも昭和48年11月7日までは、右免許処分のなされたことを了知していたものと認められる」から、原告の主張は採用できない。

時系列

昭和48年9月1日、免許処分が各漁業権者に告知された。

昭和48年11月7日、これまでの時期に原告（第三者）は免許処分を了知した。

昭和50年1月5日、原告が審査請求（原告が免許処分を知った日の翌日から起算して60日経過後。免許処分が行われた日の翌日から起算して1年経過後）。

昭和51年6月28日、地裁は、第三者たる原告が処分を了知していた場合、審査請求の不服申立期間徒過につき、旧行政不服審査法14条1項ただし書の「やむをえない理由」及び同条3項ただし書の「正当な理由」がないとした。

コメント

この長崎地判昭和51年は単純な非公示・不教示の事案である。というのは、当初から行政処分性は明確だったからだ。長崎地判昭和51年と本件最判令和の事案を同列に置くべきではない。とりわけ、同地判では、知事に「行政手続上の手落ちがあつたにしても、直ちに、[旧行政不服] 審査法第14条第1項但書の『やむをえない理由』及び同条第3項但書の『正当な理由』があるものと解するのは相当でない」とされた⁽¹⁵⁾。つまり、知事の落ち度を認めつつも、審査請求を不適法なものとして解した。原告による事実上の了知（行政処分に関する）を重視したのである⁽¹⁶⁾。事実上了知した時を基準にする点、長崎地判昭和51年はドイツの事案（後記）に似た判断をしていると評価で

きる。

○大阪地判平成23年6月24日転入届不受理処分事件裁判所ウェブサイト⁽¹⁷⁾

事実と判旨

原告は、転入届を提出したが、担当職員から返還された。しかし、原告は「担当職員が本件不受理処分をしたのか、それとも本件転入届を無視してこれを放置したものなのか、明確に認識していなかった」。「担当職員は、原告に対し、…住民登録することができないことは伝えたものの、これが本件転入届の不受理処分に当たることは説明せず、本件不受理処分がされたことを明確に確認できる書面等も交付しなかった」。また、原告は「教示を受けていない」。

判決では、「原告が70歳近い一人暮らしの格別法律の専門的知識がない一般人であること…を考慮すれば」、「本件不受理処分に対する審査請求をせずに、主位的に不作為の違法確認を、予備的に本件不受理処分の取消しを求めて本訴を提起したこともやむを得ない」。「したがって、本件では行訴法8条2項3号〔審査請求前置主義の例外規定〕所定の正当な理由がある」とされた。

時系列

平成21年12月1日、転入届を提出したが、転入届を返還された（不受理処分）。

平成22年4月1日、主位的に不作為の違法確認訴訟を、予備的に不受理処分の取消訴訟を提起。

平成22年6月18日、被告は不受理処分が存在することを明らかにし、不受理処分取消訴訟について審査請求前置を満たさず不適法と主張した。

平成22年7月2日、原告は不受理処分の取消しを求め審査請求。

平成22年9月13日、市長は審査請求を却下裁決。原告は不受理処分のあつ

た日（平成21年12月1日）に処分を現実に知ったとして、審査請求期間の徒過が理由。

平成23年6月24日、地裁は、審査請求に対する裁決を経ない取消訴訟に行政事件訴訟法8条2項3号にいう「正当な理由」があるとした。

コメント

この事案では、審査請求前置のある処分であるにもかかわらず、審査請求を経ないことに、正当な理由が認められたのである。原告が高齢であること、職員が返還時に不受理処分であることを明確にしなかったこと、教示もなかったこと等から「正当な理由」が肯定された事案として位置づけられる⁽¹⁸⁾。

○東京地判平成27年10月27日下水道使用料納入通知事件裁判所ウェブサイト⁽¹⁹⁾

事実と判旨

平成4年12月から平成24年1月まで、東京都水道局は、原告に下水道使用料にかかる各通知処分をしていた。原告は、平成23年10月5日、下水道使用料に関係する本件湧水が汚水ではなく雨水であるとの認識に至った。

「原告X1は、平成23年12月27日、東京都水道局の担当者に電話をして本件各通知処分にに基づき支払った下水道使用料の返還を求めたところ、同担当者から、下水道使用料を課金されたことについて異議があるのであれば、裁判を起こしてもらうほかなく、東京都が同訴訟に敗訴した場合には既に支払った下水道使用料を全額返還するなどとする返答を受け」た（平成24年1月11日にも）。東京都水道局長は「一切教示を行っていなかった。」以下判示。

「行政庁が出訴期間等につき誤教示をするなどし、そのために審査請求者が請求期間を徒過したような場合には、行政法律関係の早期安定確保という

要請も審査請求者の保護の要請に譲歩すべき事情があるといえるから、『やむをえない理由』〔旧行政不服審査法14条1項〕があると評価され得るものと解される。』

「本件においても、一連の経緯に照らせば、処分行政庁が教示をしていれば原告らの誤信が生じることがなかったのは明らかであり、誤教示がされた場合とさして変わりのない事情があるものといわざるを得ない。」

「行政庁が本来教示を行うべきことを認識しながら、敢えてこれを行わなかったためにかかる結果をもたらしたにもかかわらず、法的安定の名の下にその利益を保護する結果となることは、いかにも不合理といわざるを得ない。」⁽²⁰⁾

時系列

平成4年12月から平成24年1月まで、各通知処分。

平成23年10月5日、原告は下水道使用料に関する湧水が汚水ではないと認識。

平成23年12月27日、原告は下水道使用料の返還請求。

平成24年8月20日、下水道使用料の返還を求める別訴（不当利得返還請求訴訟）提起。

平成24年11月27日付け、東京都は本件各通知が行政処分だと主張。

平成25年7月22日付け、知事に対し本件各通知処分の審査請求（各通知処分を知った日の翌日から60日経過後）。

平成25年10月3日、審査請求は却下された。不服申立期間の経過が理由。

平成26年2月13日、原告は別訴を取り下げた。

平成26年4月2日、原告は各通知処分の取消訴訟を提起。

平成27年10月27日、地裁は、通知処分があったことを知った日の翌日から60日を経過後の審査請求に、旧行政不服審査法14条1項ただし書にいう「やむをえない理由」があるとし、訴えのうち平成23年10月以降の通知処

分の取消しを求めるものは適法とした。

コメント

学説²¹⁾では、このような誤教示に近い「積極的な不教示」と評価できる場合、「正当な理由」（行政不服審査法18条1項）を認め、「期間例外的な救済を図るべき」²²⁾とするものがある。この積極的な不教示という点でおそらく共通するのが、本件最判令和の事案であろう。両事案は類似の事実構成である。しかし、東京地判平成27年は不服申立期間徒過についての「やむをえない理由」を認めたのに対し、本件最判令和はこれ（＝「正当な事由」）を認めず、審査請求を前置していないとして、訴えを不適法とした。

5. 比較対象としてのドイツ法の仕組み

(1) 資料²³⁾

ドイツ行政裁判所法

58条1項「上訴 Rechtsmittel その他の法的救済のための期間は、関係人が、法的救済を申立てるべき行政庁又は裁判所、その住所及び遵守すべき期間について、書面又は電子形式で教示された場合のみ進行を開始する。」

2項「教示がなされず又は不正確になされた場合、送達、公示又は告知の時から1年以内に限り法的救済を求めることが認められる。ただし、不可抗力のため1年の期間経過前に提起が不可能だった場合、又は法的救済が存しない旨の教示が書面又は電子形式で行われた場合はこの限りでない。60条2項は不可抗力の場合にこれを準用する。」

60条1項「過失なく法律上の期間の遵守を妨げられた者には、申立により原状回復が与えられなければならない。」

2項「当該申立は、障害が去ってから2週間以内になされなければならない。…」

3項「徒過した期間の終わりから1年すると、当該申立は許されない。ただし、不可抗力のため1年が経過する前に当該申立が不可能であった場合はこの限りでない。」

70条1項「不服申立については、行政行為が不服申立人に知らされてから1月以内に、書面、…電子形式…により、行政行為を發した行政庁にこれをしなければならぬ。…」

2項「58条及び60条1項乃至4項はこれを準用する。」

(2) 概説

行政裁判所法58条1項の法的効果（法的救済の期間開始）は教示で発生する²⁴。

教示が行われなかった又は不正確に行われた場合、法的期間は開始しないが、58条2項により、1年の排除期間 *Ausschlussfrist* が、送達 *Zustellung*、公示 *Eröffnung*、又は告知 *Verkündung* から開始する（57条1項）。この排除期間について憲法上の疑義はないようである²⁵。

さて、排除期間が開始していない場合、不服申立権は失権（*Verwirkung*）だけに従い、不服申立権の行使が信義則に反することがある。不服申立権が失権する要件は、行政行為の發給以降（事前の失権はあり得ない）、ゆえに不服申立が可能となって以降、長期間経過したことである²⁶。ここで考慮すべきことは、単なる時間の経過を超えて、信義則に違反して法的安定性に反する、又は当事者に不当な不利益となるような諸事情である。時間的な点で、失権は1か月期間の経過前にはほとんど想定できないが、行政裁判所法58条2項の1年期間前であれば排除されない。

6. ドイツの判例

コンメンタールには次の連邦行政裁判所判決（BVerwGE 44, 294-302）が

紹介されている²⁷⁾。これによると、隣人に建築許可が公的に表示されていない場合（ゆえに、行政裁判所法 58 条 2 項が不適用）、隣人が確実に行政行為を知った又は知らなければならなかった時点から 1 年経つと（参照、同法 58 条 2 項）、法的救済はもはや求め得ないということである。

○連邦行政裁判所判決 1974 年 1 月 25 日

BVerwG, Urteil vom 25. Januar 1974 – IV C 2.72 –, BVerwGE 44, 294-302

事実と判旨

原告は土地所有者である。参加人は隣接地の所有者である (Rn. 1)。原告は、参加人の関係者に出された建築許可に不服である (Rn. 2)。建築監督庁は、1967 年 1 月 23 日建築許可を出していた (Rn. 3)。

建築許可は原告には公的に表示されなかった。しかし、建築監督庁の文書によると、原告は、遅くとも弁護士が不服申立をしたとき、建築許可を知ったと述べたという。弁護士は建築許可に対し 1967 年 6 月 26 日自己の名で不服申立をして、それは、(後に不可争となる) 不服申立決定 (1967 年 10 月 26 日) によって却下された (Rn. 4)。

1969 年 8 月 19 日文書で、原告は参加人の土地利用に不服を申し立てた (Rn. 5)。

建築大臣は、1970 年 6 月 1 日の通知で原告の不服申立を認められないとして却下した (Rn. 6)。以下判示。

建築許可は原告に行政裁判所法 57 条 1 項 (送達・公示・告知で期間開始させる規定)、58 条 2 項、70 条 1 項 1 文の意味で公的に表示されてなかった。建築主への表示は隣人への表示でない (Rn. 20)。

しかし、建築主の建築許可について、隣人 (原告) に公的に表示されてなくても、隣人が別段の方法で確実に知った場合、隣人は通常、不服申立に関し信義則に則り、建築許可を確実に知った時点で、公的に表示されたかのこ

とく取り扱われなければならない。なぜなら、当該隣人関係に鑑みて、建築許可を知ったことは、信義則に則り、建築許可の公的な表示と同じように、隣人にとって所定の期間に不服を申立てるきっかけとなるはずである。従って、不服申立の期間は、隣人にとって確実に知った時点から、通常、行政裁判所法70条1項、58条2項の期間の定めに従う。隣人が建築許可を別段の方法で知り、隣人に同時には公的な教示がなかった場合、隣人は通常、行政裁判所法58条2項の1年期間内に不服申立をしなければならない。遅れた不服申立は許されない。信義則により同様のことが通常妥当するのは、隣人が建築許可を確実に知らなければならなかった場合である（Rn. 25）。

時系列

1967年1月23日、参加人に建築許可が出された。

1967年6月26日、弁護士が自己の名で不服申立をした。

1967年10月26日、同不服申立は却下され、不可争となった。

1969年8月19日、原告が不服申立をした——行政行為から1年超——。

1970年6月1日、不服申立却下。原告は1969年8月19日（不服の対象である建築許可にかかる駐車場が完成して約2年後）不服申立をしたが、1967年6月26日以降建築許可を知っていた（知らなければならなかった）ゆえ。1974年1月25日、連邦行政裁判所判決は、申立権行使が信義則に反し、失権し得るとした。

コメント

21世紀に入ってから、同方向の連邦行政裁判所の決定（以下）がある（BVerwG, Beschluss vom 16. März 2010 – 4 B 5/10 –, juris）。

従来の判例から直接いえることは、建築許可が隣人に知らされなかった場合、行政裁判所法70条、58条により不服申立期間もまた進行を始めないということである。しかし、このような場合でも、隣人の抗告権 Anfechtungsbefugnis

は信義則により失権することがある (Rn. 8)。

7. 考察

宇賀反対意見や一部下級審判例のような考え方は、ドイツ行政裁判所法の仕組みと似ている。ドイツ法によると、教示がなされていない場合、行政行為を知った時から1か月の不服申立期間は進行を開始しない。

このように、日本と違い、ドイツ法では、不服申立をなしうる期間は、教示がなされていない場合、進行開始しない。もっとも、行政行為がいつまでも形式的に確定しないとといった不安定な状態に置かれ続けるのではない。二重効果的行政行為で不利益を受ける第三者が教示されていなかった場合、隣人関係では、当該行政行為を知った時又は知らなければならなかった時から、不服申立期間は進行を開始する (前記連邦行政裁判所判決 1974 年)。この場合、1年の期間 (行政裁判所法 58 条 2 項によると、教示がない場合で、送達、公示又は告知の時から1年以内) で処理された (公的に表示されたかのごとく)。

上で紹介したドイツの事案はいずれも建築許可に対して第三者たる近隣住民が不服申立をしたものである。他方、日本の本件最判令和の事案は、行政庁から直接なされた行政処分の相手方が不服申立をしたケースである。ドイツの事案では、不服申立人は行政行為の発給を知らされず、教示も受けていなかったことから生じた紛争である。日本の事案では、不服申立人は何らかの通知を得ているが、行政処分性について不明であったし、また不服申立の教示を得ていない。ドイツの事案では、とりあえず教示がないと不服申立期間の進行を開始させないという仕組みがある。日本の本件最判令和の事案では、不服申立期間を進行開始させている。しかも、主観的審査請求期間 (60 日) の進行を開始させ、同期間を徒過したと判断した。私見では、不服申立人の責めに帰すべき事由があるとは思えない。申立人は組合から行政処分性

を伝えられず、また教示も得ていない。裁判でも、組合・国側は結果的に誤った主張をしていた。

そもそも、60日経過後の審査請求であったから、旧社会保険審査官審査会法のみならず旧行政不服審査法の知った日を基準とする審査請求期間に間に合っていない。しかし、あった日を基準とする審査請求期間には間に合っている。旧社会保険審査官審査会法では2年²⁸⁾、旧行政不服審査法では1年である。とすると、この不服申立は客観的審査請求期間内である。

ともあれ、教示がなかったので、不服申立期間は開始しないというドイツ法の仕組みを参考にすべきではなかろうか。解釈技法として、申立人に教示が行われなかったため、主観的申立期間に間に合わなかったことが「正当な事由」（社会保険審査官審査会法4条1項）に該当すると考えられまいか。宇賀反対意見と同じ立場である。

8. 結び

行政処分の上告、審査請求期間の厳格解釈、審査請求前置主義の厳格解釈、という「三位一体説」は、本件最判令和において行政処分の相手方たる上告人に厳しく当てはめられた。さらに、本件最判令和は原判決と原原判決で論点でなかった審査請求前置主義を持ち出し（職権による検討）、これを経ていないと述べ、本件出訴を不適法とみなす。後出し感がある。

しかし、この「三位一体説」は期間徒過を免ずる正当な事由や理由が認められれば、翻って行政側に不利に及ぶことにもなる。本件最判令和を見てみると、行政処分性について組合は否定していたものの、司法で行政処分性が肯定された経緯がある（同じく、前記東京地判平成27年も）。一般人には難しい法的判断だったろう（この点、特に、前記大阪地判平成23年の原告も同様）。これらの事案でのように、最初の行政処分の了知が否定されれば、審査請求期間と審査請求前置主義の厳格適用は適切でない。行政庁に責めら

れるべき事由があるからである。

本件最判令和を通して私見を述べる。ドイツ法は明文で、教示がないと、不服申立期間の進行は開始しないとしている。日本法においては、この期間徒過の例外を許す「正当な事由」や「正当な理由」の解釈として、教示がないと申立期間の進行を開始させない論理を持ち込む余地があると思う。

注

- (1) 広島地判令和元年10月8日 WestlawJapan 文献番号 2019WLJPCA10086009。
- (2) 広島高判令和3年1月21日 WestlawJapan 文献番号 2021WLJPCA01216015。
- (3) 本稿では、特に、不服申立期間を徒過してしまっても、なお不服申立を許す場合の要件について検討を加える。貴重な先行研究たる高木英行「処分性の拡大と行政庁の教示義務」東洋法学61巻2号(2017年12月)は平成29年発表ゆえ、本件最判令和前のものである。拙稿判例は同先行研究による我が国判例の選定によっている。
- (4) 評釈として山本紗知「行政法 No. 6」法七増(新判例解説 Watch)33号55頁。
- (5) 行政処分該当するかについて、下級審判例は認めてきたとするものとして。徳本広孝「判例セレクト Monthly」法教511号134頁。争いがあったとするものとして、児玉弘「最新裁判例研究 行政法」法セミ821号125頁。肯定例として、東京高決平成25年8月15日賃金と社会保障1638号48頁。参照、島崎謙治「社会保障判例研究」社会保障研究1巻3号617頁。
- (6) 山本・前掲注(4)56頁。WestlawJapan「コメント」新判例解説1308号(2022WLJCC126)3頁。
- (7) やや無理があるとするものとして、森田亮「最高裁時の判例」ジュリスト1588号92頁。島村暁代「労働判例研究 No.1453」ジュリスト1590号145頁。Westlaw Japan・前掲注(6)3頁。
- (8) 山本・前掲注(4)56頁。
- (9) 宇賀克也『行政法概説Ⅱ第7版』(有斐閣、2021年)47-48頁。
- (10) 島村・前掲注(7)145頁。
- (11) 小早川光郎・高橋滋編著『条解行政不服審査法第2版』(弘文堂、2020年)117頁。
- (12) 行集21巻5号836頁。この上告審判決が前記4(3)最判昭和48年6月21日である。
- (13) 判旨結論に賛成するものとして、中川一郎「判例評釈584」シュトイエル151号13頁。
- (14) 「【誤教示に近い不教示】の場合に「やむをえない理由」が肯定された事例と評価するものとして、高木・前掲注(3)9頁。

- (15) 「行政処分の手相手でない第三者が審査請求をする場合にあっては、行政処分が相手方に告知されて効力を生じたことをもたし知することを要するものと解するのが相当である。」「仮に、長崎県知事に原告の主張するとき行政手続上の手落ちがあつたとしても（なお、右免許処分の公示が懈怠されていることは、当事者間に争いが無い）、それだからといって直ちに、被告のなした本件裁決に瑕疵を招来するような信義則上の問題が生ずべきいわれ」はない。参照、小早川・高橋・前掲注(11) 118頁。
- (16) 参照、宇賀克也『行政不服審査法の逐条解説第2版』（有斐閣、2017年）97頁。
- (17) 控訴は棄却された。大阪高判平成23年12月7日 WestlawJapan 文献番号 2011WLJPCA12079002。
- (18) 高木・前掲注(3) 31頁は、原告にとって行政処分性が予測不可能なかたちで肯定されたとする。
- (19) 控訴は棄却された。東京高判平成27年3月9日裁判所ウェブサイト。
- (20) ただし、原告が汚水ではなく雨水であると認識するに至って、各通知処分の適法性を争うこととなった経緯から、「教示義務が果たされていれば原告らが所定期間内に審査請求したであろうという関係にあるのは、本件各通知処分のうち、原告らが上記認識を得た平成23年10月時点…において未だ審査請求期間が経過していないものに限られる」として、適法に取消しを求めるものは、各通知処分のうち平成23年10月分以降の下水道使用料に係るものに限定された（同地判）。
- (21) 下水道使用料徴収処分に対する審査請求の課題については、参照、中村真由美「下水道法及び下水道条例に基づく下水道使用料徴収処分に対する審査請求」判例地方自治 455号 88-91頁。
- (22) 高木・前掲注(3) 45頁。同文献は、「処分性があるものと行政庁において確信して解釈し、またそうでありながらも、財政負担等を理由として、処分の相手方にその旨の理解に基づく教示をしなかった」点に鑑み、行政側の誤教示に近い積極的な不教示であると評している。
- (23) 参照、木村弘之亮「1998年ドイツ行政裁判所法（BGBl. 1998 I S.2600. 2608）」法學研究 74巻6号 138頁以下。
- (24) Hoppe, § 58, in: Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar, 16. Aufl., München 2022, Rn. 17.
- (25) Hoppe, a. a. O. (Anm.24), Rn. 28.
- (26) Funke-Kaiser, § 70, in: Bader / Funke-Kaiser / Stuhlfauth, Verwaltungsgerichtordnung, 8. Aufl., München 2021, Rn.8.
- (27) Hoppe, a. a. O. (Anm.24), Rn. 29.

- (28) 旧社会保険審査官及び社会保険審査会法（平成26年法律第699号による改正前のもの）4条2項。