

主 文

原判決を取消す。
被控訴人の請求を棄却する。
訴訟費用は第一、二審を通じて被控訴人の負担とする。

事 実

控訴人は主文同旨の判決を求め、被控訴人は「本件控訴を棄却する。控訴費用は控訴人の負担とする。」との判決を求めた。

当事者双方の事実上の陳述及び証拠の關係は左記を付加するほか原判決事実摘示の通りであるからこれをここに引用する。

第一 控訴人は、

(一) 審査請求の審理は当該請求が適法に為されたかどうかに関する要件審理と、当該請求に理由があるかどうかに関する本案審理とに區別され、要件審理で当該請求が不適法と認められるときは審査請求が却下される。

行政不服審査法（以下法という）第二十五条が書面審理を原則としながら、補充的に審査請求人等の申立があれば口頭審理を行うべきものとしたのは、簡易迅速な手続で審理するという原則に立ちながら口頭審理が当事者の真意を把握するに便利で適宜釈明して争点を整理することも容易である等の利点を有し結果として審査請求人の権利保護、利益救済に資するからである。してみると法第二十五条第一項但書

（必要的口頭審理）の規定はまさに本案審理に関する規定というべく、要件審理には適用されないと解するのを相当とする。これは同条項の位置、体裁、次条以下の各規定との対比によつてもそのように考えられ、従前の裁判例もまた同様の見解を示して来たのである（新潟地方裁判所昭和二五年一月四日判決、行政事件裁判例集第一巻一〇号一四六四頁、東京地方裁判所昭和四三年二月五日判決、同一九巻一・二号一六八頁、浦和地方裁判所昭和四四年一月二七日判決、判例時報五七九号二四頁等参照）。

(二) 原判決の見解（原判決理由第二項参照）は、審査請求人の権利・利益保護の見地から不適法な申立であることが一見して明白でない場合は、要件審理にも口頭審理を行えば、審査請求人は請求の適法要件をも主張、立証する機会を与えられるという考慮があつたからと考えられる。

しかしかかる主張、立証は口頭審理を行うまでもなく可能であり、審査庁は仮りに口頭審理を行つた場合でも補正不能と思料される不適法な審査請求についてまで審査請求人に主張・立証させるべき義務はない（法第二十一条参照）。

反面不適法な審査請求でも補正可能な場合は口頭審理を行うと否とを問わず補正を命ずべきで、若し審査庁がかかる処置をとることなく請求を却下すれば、審査請求人はそれが口頭審理を経た場合であると否とを問わず裁決の取消を求めて訴を提起することができる。

以上要するに審査請求の適法要件について口頭審理が為されるかどうかということとは、審査請求人の権利保護、利益救済という見地からみても、本質的に重要な要素ではない。

(三) 特に原判決は審査の対象たるべき処分が、取消（撤回）によつて消滅し、本件審査請求は消滅した処分を対象とすることになつたから不適法になつたと説示しながら、右取消（撤回）によりはじめの処分が消滅したか否かは見解の相違もあるつて一見して明白でないから本件は申立にもとづき必ず口頭審理を行うべきであると判示するのであるが、若しこの見解に従うと、口頭審理をして再度却下の裁決をすれば適法ということになつて全く実益のない議論といわなければならない。

と述べたほか、別紙昭和四五年六月一〇日付準備書面の通り陳述した。

第二 被控訴人は、別紙昭和四五年三月三〇日付準備書面の通り陳述した。

理 由

一 長崎県知事が、被控訴人に対し、昭和三七年一月一〇日付をもつて長崎国際文化都市建設計画大波止土地区画整理事業地区内にある被控訴人所有の長崎市<以下略>、同所<以下略>の各土地につき仮換地指定処分（以下第一次処分という）を行い、被控訴人はこれに対して昭和三八年二月一三日付で審査請求をしたこと、右審査請求について審査庁たる控訴人はその目的たる前記第一次処分が昭和四四年二月五日取消され、消滅したから右審査請求は不適法であるとの理由で昭和四四年四月三〇日付の裁決でこれを却下したことは当事者間に争いがなく、成立に争いなき甲第一号証、同第八号証（甲第一号証は原本の存在も争いがなく）によれば、前記第一次処分の通知書を被控訴人が受領して右処分内容を知つたのは昭和三八年二月五日頃であり、控訴人の本件裁決は昭和四四年四月二八日付で為されたことを認

めることができ、他にこの認定に反する証拠はない。

二 前掲甲第一、第八号証、成立に争いなき甲第二、第九号証に弁論の全趣旨を綜合すると、(一) 被控訴人所有の前記各土地(以下従前の土地という)は、いずれも宅地で地積は<地番略>が二七四・三八平方メートル、<地番略>が二七・二〇平方メートルの合計三〇一・五八平方メートルであつたところ、長崎県知事は第一次処分でこれに対する仮換地として、二街区三号の二四四・六二平方メートルを指定(いわゆる飛び換地)したこと、

(二) その後同知事は、被控訴人に対し昭和四四年二月五日付「仮換地指定変更について(通知)」と題する書面をもつて前記第一次処分を変更し、改めて先に指定されたと同じ場所に街区番号・画地番号は同一で面積のみ若干増加した二七四・三八平方メートルの仮換地を指定したこと(以下第二次処分という)の諸事実を認めることができる。他にこの認定に反する証拠はない。

三 被控訴人は本件第二次処分によつて第一次処分が取消され、若しくは撤回されたと解することはできず、第二次処分は第一次処分中仮換地の面積を拡張変更したにすぎないから第一次処分は存続していると主張する(原判決請求原因第三項

(一))。

そうして第二次処分と第一次処分との内容上の相違点は単に仮換地指定の為された土地の面積を二九・七六平方メートル拡張した点にあり、その余は全く同一であることは被控訴人主張の通りである。しかしながら前掲甲第九号証(前記「仮換地指定変更について(通知)」と題する書面)の記載内容を検討すれば、長崎県知事は第二次処分を単に第一次処分の内容の一部変更として行つたものではなく、第一次処分と同質の行政処分として従前の土地につき改めて仮換地指定をやりなおしたもので、第二次処分は第一次処分と別個の独立した行政処分であり、第一次処分をこれによつて撤回する意思表示を含有するものと解される。成程仮換地指定は一旦これが為されると、それを前提として新たな法律関係、事実関係が形成されるからその撤回は右の法律関係や事実関係の当事者の権利を害し、法的安定性をそこなうおそれがあり、濫りに為されるべきでないことは云うまでもないが、絶対に許されないわけではない。本件についてこれをみるに、右第二次処分は前記の如く第一次処分により指定された仮換地を含み、街区番号、画地番号も同一で、かつ僅かながら地積も増加しているのであるから、当事者たる被控訴人に不利益なものではなく、かつ全証拠によつても第一次処分を基礎として形成された法律関係、事実関係が覆滅されて関係者に損害が生じるような事情を窺うこともできないから右第一次処分の撤回は有効であると解するのが相当である。

もつとも、第二次処分が為された昭和四四年二月五日当時は、被控訴人が前記の如く第一次処分に対する審査請求を申立てて六年近くを経過した後であるから、長崎県知事が右審査請求を却下させる為め、これを行つたというのであれば、本件土地地区画整理事業の施行者として権利濫用の問題も生ずるわけであるが従前の土地の地積合計三〇一・五八平方メートルに対し本件第二次処分にかかる仮換地の地積は二七四・三八平方メートルとなり、原地換地ではないとしても減歩率も第一次処分より減少しており被控訴人の不服申立に対しその趣旨を汲み本件事業主体として換地計画に大きな変動を及ぼさない限度でできるだけの救済を計つた結果とも解されるし、他に前記の如き事業者側の害意を認めるに足る証拠もない。

他に以上の判断を左右するに足る証拠はなく、第二次処分により第一次処分は撤回されて消滅したと解するのが相当である。

四 本件裁決が誠実義務に違反して無効であるとする主張(原判決請求原因第三項(二))について。

この点について当裁判所も左記を付加するほか原判決六枚目表一一行目から同裏一二行目までに説示されているところと同一の判断をするのでこれをここに引用する。

(一) 本件第二次処分は前記の如く第一次処分とは別個の行政処分であつて新たな仮換地指定と解され、従つて被控訴人はこれに対し自由に審査請求ができたわけである(前掲甲第九号証によれば第二次処分についても六〇日以内に審査請求ができる旨教示されていることが明らかである)。

(二) そうして審査請求は特定の行政処分の取消撤廃を求める申立であるから審査庁としてもその範囲内で審査請求の理由の有無を判断すれば足り、関連はあるにしても不服が申立てられていない他の行政処分の当否まで審理すべき義務はなく、また権限もないと解するのが相当である。被控訴人は、第一次処分につき審査請求を受けた控訴人は、被控訴人が第一次処分につき有していた不服を第二次処分に対

して主張しないことが明瞭でない限り、第一次処分に対する審査請求を第二次処分に対するそれに変更するか否か釈明すべき義務があつたと主張するが（別紙被控訴人提出の準備書面参照）、前記行政不服審査の趣旨にてらして審査庁にかかる釈明を行う義務があると解することはできない。

また審査請求の変更といつても法には民事訴訟法第二三二条におけるが如き規定はなく、結局は第二次処分に対して審査請求を為すか否かを確かめるにすぎないから（民事訴訟における訴の変更も実質的には訴訟手続中における新訴の提起であつて、証拠調の結果等従前の訴訟手続の成果は当然利用できるにしても訴提起に伴う時効中断、期限遵守等の効果は訴変更申立の時点において判断されるのである）、かかる釈明をしたかどうかということは裁決に何等影響を及ぼさないといわなければならない。そうして被控訴人が第二次処分に対し審査請求ができる旨教示されていることは、前記認定の通りである。

五 法第二十五条第一項但書違反（口述機会を付与しなかつたこと）の主張について。

（一） 本件審査請求において、被控訴人が口頭で意見を述べることを申立てたにもかかわらず、控訴人はその機会を与えないまま本件裁決に及んだことは原判決六枚目裏末行から七枚目表五行目までに説示されている通りであるから当該部分を引用する。

（二） しかし、右裁決の内容は、前記の通り本件審査請求の目的たる仮換地指定処分（第一次処分）が取消され消滅したから審査請求は不適法となつたので却下するというにあるところ、右第一次処分が消滅したことは前記第三項に判示した如くこれを是認することができ、従つて本件審査請求は、その目的が消滅して審査の要件を欠くに至つたと云わざるを得ず、しかもかかる要件欠缺には、その性質上法第二十一条所定の補正命令を発する余地もないから結局前記裁決は正当と解するのほかはない。

（三） 法第二十五条第一項但書が、要件審理にも適用（ないし準用）されるか否かについて両当事者の見解が別れるが（イ）同条項但書によつて申立があるときは必ず口頭陳述の機会を与えなければならないとした趣旨が口頭審理の利点、即ち当事者の真意を把握しやすく、陳述の矛盾点ないし不完全なところを適宜釈明して明確にすることができ、争点整理も容易である等の長所を利用し結局申立人の権利、利益の保護、救済を容易ならしめる点にあること、（ロ）要件審理は審査請求の理由の有無を判断する為の前掲要件を審理するもので、本来職権主義が支配する行政不服審査手続においても特に職権主義が強い分野であること、（ハ）民事訴訟手続においても訴訟要件の審理は職権で行いかつその欠缺が補正できないときは口頭弁論を経ないで訴却下の判決ができること（民事訴訟法第二〇二条）、（ニ）法第二十五条以下は本案審理の規定と考えるほうが法条の内容、序列にてらして調和がとれると解されること等の諸理由にてらして、当裁判所も控訴人主張の如く法第二十五条第一項但書は、本案審理に関する規定であつて要件審理には適用も準用もされないと解するを相当と認める。

よつて、口述機会を被控訴人に与えないまま裁決したことを理由とする被控訴人の主張（原判決請求原因第三項の（三））は理由がなく採用できない。

六 してみると、本件裁決には違法の点はないから、取消を求める被控訴人の請求は理由がなく棄却せらるべきものである。

よつてこれと異なる原判決は失当で本件控訴は理由があるから原判決は取消を免れない。そこで訴訟費用の負担につき民事訴訟法第九六条、第八九条を適用して主文の通り判決する。

（裁判官 弥富春吉 原政俊 岡野重信）

準備書面（被控訴人・昭和四五年三月三〇日付）

一 釈明義務につき。

（一） 原判決は、「審査庁に於いて従前の処分に対する審査請求を変更処分に対するそれとして取扱い、もしくは従前の処分に対する審査請求を、変更処分に対するそれとして維持するや否やを審査請求者に対し釈明するなどの法律上の義務はない」というが、以下述べるような理由からやはりそのような義務はあるものと考えらる。

（二） 当初の仮換地指定処分（従前の処分）と、その後の変更処分の関係につき原判決のいうように、従前の処分は変更処分により撤回されて消滅したと仮に解するとしても、訴訟において訴の変更ができると同じように審査請求の変更はできるものと解する。

しからば、本件のように六年余りも審査請求に対しては、何らの審査もなさず放置しておいたことを考慮にいれれば、行政不服審査法第二条の補正命令をなす義務或いは少なくとも補正をすゝめる義務（これを釈明義務と主張したのである）はある。

なるほど、変更処分をなした段階では、同法第一四条の期間は徒過しているけれども、甲第九号証には従前の処分が消滅するとは明示してなく一般国民に、このような場合、従前の処分が消滅すると思えるよう期待することは酷にすぎようから、同条第一項但書の適用が考えられぬわけでもないからである。

法律論以前の問題ではあるが、六年余も審査請求については一顧だもせずにおきながら不作為違法確認の訴が提起されるや、たゞちに従前の処分は消滅したからといつてこれを却下するという審査庁の不親切なやり方に被控訴人は憤激を禁じえないものである。

準備書面（控訴人・昭和四五年六月一〇日付）

一 本件審査請求の対象たる行政処分は、取り消（撤回）されて存在しない。

仮換地の変更指定処分の法律的性質が一旦なした仮換地指定処分を取り消（又は撤回）し、新たな仮換地を指定する行為であることは、学説、判例上（福島地裁昭和三一年八月一七日判決行裁例集七巻八号二〇四六頁、福岡地裁昭和三二年一月一七日判決行裁例集八巻一号一五一頁）明らかであり、これは変更指定処分の内容が、従前の仮換地の形状又は面積に軽微な変更を加えるにすぎない場合であつても変わることはない。原判決においても、かかる前提に立つて「前頭甲第九号証の記載および画一性、要式性が要請される行政行為の本質にかんがみ、右両処分はあくまで処分日時および処分内容を異にする別箇独立した行政処分であつて」と判示されたものと思える。以上要するに本件の場合、本件審査請求の対象たる昭和三七年一二月一〇日付の仮換地指定処分は、昭和四四年二月五日付の仮換地変更指定処分により取り消（撤回）され、消滅したものである。

二 被控訴人の主張するような釈明義務はない。

被控訴人は昭和四五年三月二〇日付準備書面で控訴人には行政不服審査法（以下「審査法」という。）第二条に規定する補正命令をなす義務あるいは補正をすゝめる義務があると主張する。しかしながら審査法第二条に規定する補正命令は、審査請求が不適法な場合、全てこの命令をなすべきものと規定したものではなく、「不適法であつて」かつ「補正することができるものであるとき」これをなすべきであるとしているのである。ところで「不適法であつて補正することができる」場合とは、審査請求書の記載事項に不備があるときあるいは審査請求書に代理人等の資格を証明する書面の添付がなされていないときなどを指すのであつて、本件の場合のように審査請求の対象たる行政処分が消滅したことにより、請求の利益がなくなり、それに伴つて審査請求が不適法となつた場合までも含むものではない。控訴人は「訴訟において訴の変更ができるのと同じように、審査請求の変更ができるものと解する」と主張するが、二個の別箇独立の行政処分において、その一個に対する審査請求を他方に対する審査請求に変更するなどということは許されないのである。従つて控訴人には被控訴人の主張するような釈明義務はない。

三 控訴人は昭和四五年二月二四日付準備書面において審査法第二五条第一項但書の規定は実体審理に関するものであつて要件審理には適用がない旨を主張したが、仮りに右規定が要件審理にも適用があるとしても、それは不服申立の利益ないし適格性などが問題になり、それに関連して口頭審理をした上で不服申立人に主張、立証させることが不服申立人の権利、利益の救済につながり、それだけの実益があると認められる場合に限られるべきであり、本件の如く対象たる行政処分自体が撤回によつて不存在である結果、審査請求を補正する余地はなく不適法である場合には右規定の適用を認める何らの実益もない。