

諮問番号：令和4年度諮問第51号  
答申番号：令和5年度答申第17号

## 答 申 書

### 第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30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

(1) 法第19条第1項第3号該当（不正の手段による更新登録）（以下「本件違反1」という。）について

ア「指導内容に反する内容の覚書の作成」との処分庁の主張について

令和3年3月31日付けで、審査請求人と旅行業者代理業者である某社（以下「本件代理業者」という。）が締結した覚書は2つある。

審査請求書の証拠書類の甲26号証として添付した覚書（以下「覚書1」という。）及び甲34号証として添付した覚書（以下「覚書2」という。）は、いずれも処分庁からの指導に基づいて作成したものである。

覚書1は、審査請求人が作成した覚書案を処分庁に提出し、処分庁の指摘を受けて修正し、処分庁との協議を経て再修正したものであり、本件代理業者との締結前に処分庁に事前に提出して、処分庁の了解を得た上で締結したものである。

覚書2は、覚書1の第3条(1)で定めた範囲を確認することができる書面を提出するようにとの処分庁の指導に沿い、第3条(2)の代理業手数料の支払を具体化するために作成したものである。

本件代理業者が審査請求人に対して支払う理由は、審査請求人の利益相当額の資金を本件代理業者が預かっているからであり、代理業手数料を控除して審査請求人に支払えば、審査請求人が本件代理業者に支払うことになる。そして、処分庁は、覚書2について、「本件代理業者が所属旅行業者に毎月固定額を支払うとする状態の覚書」というが、誤りである。審査請求人を取消処分するために、覚書2第4条(2)ただし書き以降のみを確認して判断しているとしか推察できない。

したがって、処分庁が主張する「指導内容に反する内容の覚書を作成した」というのは、完全な事実誤認である。処分庁の指導に従って、覚書を作成し、最終的には処分庁の指導に従って本件代理業者との契約を解除するまでしたにもかかわらず、本件処分で登録を取り消されたのは、処分前の担当者の異動後に引継ぎが十分になされていなかったか、前任者と後任者との法解釈が異なっていたことに起因すると考えられる。そのことによる不利益を審査請求人が被るいわれはない。

イ 「名義貸し料と思われる金銭の授受」との本件処分の記載について

そもそも「名義貸し」とは、無登録の旅行業者に対し、登録旅行業者がその名義を貸して無登録の旅行業者に営業をさせることである。これに対し、本件代理業者は、処分庁以外の都道府県知事（以下「A県知事」という。）に登録している正規の旅行業者代理業者である。そして、審査請求人は、平成23年4月23日付けで本件代理業者と締結した「旅行業者代理業業務委託契約書」（以下「本件契約書」という。）に基づいて、本件代理業者に審査請求人の名義をもって取引を行うことを委託していたのであって、これは旅行業者代理業制度の趣旨に則ったものである。また、実態としても本件代理業者は、本件契約書及び法第14条の3第2項に従い、旅行業者代理業者としての登録番号を付して、法に基づいて経営しており、審査請求人の名義において経営している事実はなく、法第14条の3第3項に基づき、旅行者保護の観点からも一切、旅行者にその行う営業が旅行業者であると誤認させ、又は所属旅行業者を誤認させるような表示、広告その他の行為をした事実はなかった。

また、処分庁のいう「名義貸し料と思われる金銭」とは、審査請求人が本件代理業者から毎月支払を受けていた5万円のことである。この5万円は、審査請求人の営業利益分として想定される金額の最低限の金額、すなわち取引で得られる利益から本件代理業者に支払う手数料を差し引いた残額が概算で月5万円であったことから、そのようにしていたものである。処分庁に提出した申立書（令和2年9月1日付け「旅行業者代理業業務委託契約書に関する申立書」（以下「本件申立書」という。）、「当組合の海外航空券の発券に関する申立書」で説明したとおり、審査請求人と本件代理業者は継続的に取引を行っており、毎回の取引毎に手数料を計算すると事務が煩雑になることからそのようにしていたのであり、その後、処分庁から指摘を受けて、覚書1及び覚書2を作成し、最終的に審査請求人の決算期末において本件代理業者の月別取扱実績報告書に基づき精算する運用を行おうとしていたのである。審査請求人は、決算期末において実際にその精算を実施し、期中に入金していた代理業営業管理収入は全額差し引かれてゼロである。この仕組みは、令和4年1月26日に処分庁が審査請求

人に実施した立入検査（以下「本件立入検査」という。）、同年2月15日の処分庁による確認訪問、同年3月11日の聴聞の際にも、繰り返し処分庁に説明している。

#### ウ 直接取引及び直接決済の禁止について

審査請求人は、本件契約書の第2条の範囲内で、本件代理業者に対して、手配旅行の委託を行うとともに、旅行サービス手配業務に関しても、審査請求人の責任の下で直接取引及び直接決済しており、違法性のないものと考えている。

これは、法第23条が「旅行サービス手配業を営もうとする者は、観光庁長官の行う登録を受けなければならない。」としているところ、法第34条が「旅行業者は、第23条の規定にかかわらず、旅行サービス手配業の登録を受けなくても、第2条第6項に規定する行為を行うことができる。」とし、同条第2項が「旅行業者代理業者が行う旅行業務については、第23条の規定は、適用しない。」としているからである。

さらに、旅行業法施行要領（平成17年2月28日付け国総旅振第386号）「旅行業者代理業者が所属旅行業者のために旅行サービス手配業務を行う場合には、旅行サービス手配業の登録を受ける必要はない」の文言からも、旅行業者代理業者が審査請求人のために旅行サービス手配業務を行うことは違法性がない。

処分庁は、本件代理業者が客からの依頼で受注しているため、審査請求人のためではないと主張するが、審査請求人が本件代理業者に手配旅行の業務を委託している以上、客からの依頼があることは当然の論理である。

処分庁は、旅行業者代理業者が自由に旅行業をできるようになってしまおうと主張するが、旅行業者代理業者は所属旅行業者のための業務を任されているに過ぎず、処分庁が本件で何を問題視しているのか到底理解できない。本件代理業者は客からの依頼で審査請求人の手配業務を代理して受託し、航空券の発券も所属旅行業者である審査請求人の代理として直接取引・直接決済を実施する仕組みで業務を行ってきた。そして、処分庁から本件契約書第15条（直接取引及び直接決済の禁止）が実態と合致していないとの指摘があったことから、本件代理業者の実態調査や覚書の締結を行って改善した。

以上のとおり、審査請求人は、処分庁の指導に沿って適切な仕組みを構築しようとしていたものである。

また、覚書2第1条から第3条で本件代理業者の直接取引先を特定し、直接取引及び直接決済できる範囲を設定しており、旅行者保護の観点から、何ら違法性のある覚書ではない。

#### (2) 共通の事実誤認について

ア 違反状態を繰り返したとの処分庁の主張について

処分庁は、本件処分の理由として「当該旅行者に対しては、過去より何度も行政指導を繰り返してきたものの、指導があった時だけ修正等を行い、その後、元の状態に戻るということを繰り返すなど、長年に渡り、違法な業務形態が定着していること、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ため。」という。

しかし、審査請求人は、これまで処分庁の指導には全て従ってきており、「指導があった時だけ修正等を行い、その後、元の状態に戻った」ことはない。完全な事実誤認である。また、本件処分の内容とされる各項目は、新たな指摘であって、審査請求人が違反状態を繰り返したという事実はない。

イ 粗探しのための立入検査の結果判明した軽微な事象であること

また、本件処分の内容とされる各項目のうち本件違反1以外は、それ自体は事実であるが、本件立入検査によって明らかになったもので、いずれも容易に改善ができる軽微な事象であり、旅行者との間でトラブルになったことも一切なかった。本件立入検査が行われたのは、本件違反1の事実を根拠に審査請求人の登録を抹消したい処分庁が、それだけでは不可能であることを承知していたため、他に違反事由がないか粗探しのために行ったとしか考えられない。

行政手続がこのような不当な目的をもって行われたこと自体が許されず、その結果に基づいて不利益処分を課すことはできないことは明らかである。

ウ 処分庁が設定している旅行業法第19条第1項に基づく旅行者等の不利益処分の基準（平成30年3月28日施行分。以下「本件処分基準」という。）では登録の取消しに該当しないこと

本件処分基準によれば、本件処分の内容とされる各項目のうち本件違反1以外の事実は、「行政指導→18日間の業務停止」等と定められており、いずれも登録の取消しの事由には該当しない。

(3) 法第12条の8違反（誇大広告）（以下「本件違反2」という。）について  
ホームページの中で、過去の旅行実績の掲載の一部に誤りがあったことは事実だが、指摘後、直ちに当該ホームページの掲載は全て削除した。その旨、処分庁に報告済みである。

(4) 法第12条第1項違反（取扱料金（募集型企画旅行に係るもの以外）非掲示）（以下「本件違反3」という。）について

料金掲示について、消費税の税率を8%と表示した古い取扱料金表を掲示していたことは事実であるが、指摘後、旅行業取扱料金表示を直ちに税率1

0%が含まれているものに修正した。その旨、処分庁に報告済みである。

- (5) 法第13条第1項第1号違反（禁止行為（取扱料金を超えた料金收受）（以下「本件違反4」という。）について

令和3年7月26日出発の手配旅行に関して、取扱料金表の料金を超えて料金を收受したことは事実であるが、超過した金額はわずかであり、また、旅行業務取扱料金表を掲示することにより改善済みである。その旨、処分庁に報告済みである。

- (6) 法第11条の2第1項違反（旅行業務取扱管理者（以下「管理者」という。）の職務義務違反（以下「本件違反5」という。）について

審査請求人が選任した管理者が、料金の掲示、広告に関して管理者としての職務を適切に行わなかったことがあったのは事実であるが、管理者は、料金の掲示、広告に関しての遵法意識は高く、常々、処分庁や全国旅行業協会など関係各所に相談して指導を仰ぐなど、管理者としての職務を適切に行っていた。指摘後は、十分に反省しており、今後の管理徹底を約束している。その旨、処分庁に報告済みである。

- (7) 以上のとおり、本件違反1から本件違反5を原因として登録取消しの処分を行うことは違法であるか、少なくとも不当であることは明らかであり、これらの事実及びそれに基づく処分の理由には、事実誤認、法令解釈の誤りがあり、本件処分が取り消されなければならないことは明白である。

## 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

本件について、本件立入検査で審査請求人から提出された「2021年度月別取扱料金表」〔「2021年度月別取扱実績報告書」と思われる。〕では、本件代理業者の取引額は月ごとに変動しているが、「令和3年度総勘定元帳（代理業管理手数料の部分）」（以下「本件総勘定元帳」という。）、「代理業管理手数料の請求書」（以下「本件請求書」という。）では、審査請求人から本件代理業者への請求額と本件代理業者から審査請求人への支払額は定額となっている一方で、審査請求人から提出された覚書1では、「営業利益分として

想定されている金額（定額）を代理業者から審査請求人に支払っているところ、販売額に応じた代理業手数料を審査請求人から代理業者に支払う」とあるが、覚書2では、「直接取引・直接決済による手配額及び代理業手数料（販売額の10%）を控除した金額を審査請求人から代理業者へ請求する」となっている中、「請求額が60万円（税抜）を下回る場合には、年間60万円（税抜）を請求するものとする。」とある。これは、審査請求人が、本件代理業者との間で実際に締結していた覚書であるが、登録更新時に処分庁へ提出した内容（覚書1）とは異なるもの（覚書2）であり、処分庁の指導に従わずに運用していたものといえる。よって、審査請求人は、法第19条第1項第3号〔本件違反1〕に該当し、不正の手段による有効期間の更新の登録を受けたと認定できる。

この点、審査請求人は、覚書1及び覚書2は、いずれも処分庁の指導に従った内容で作成し、その上で、本件代理業者と締結し、代理業手数料については、最終的に審査請求人の決算期末において、本件代理業者からの月別取扱実績報告書に基づき精算する運用を行おうとしていたと主張する。

しかしながら、審査請求人が更新登録の際に「変更を協議する」として、処分庁の指導に従ったように見える覚書1を示し、更新登録を受けたが、処分庁には何も報告をせずに、同日付けの覚書2を別途作成し、実際は、指導前の運用を継続していた点は、審査請求人が更新登録を受けるために指導に従ったと処分庁に誤った認識をさせるために行ったものといえる。

また、審査請求人は処分庁の法解釈に誤りがあると主張するため、その点についても以下で述べる。

旅行業者代理業は、法第2条第2項に「旅行業を営む者のため前項第1号から第8号までに掲げる行為について代理して契約を締結する行為を行う事業をいう。」と定められている。すなわち、本人である旅行業者から委任を受けた範囲内で、本人である旅行業者のためにすることを示して業務を行うものである。代理業者の業務は、旅行業者の責任と計算において行われることから、代理業者の収入は、旅行業者から支払われる取引額に応じた手数料ということになる。反対に、所属旅行業者が代理業者から「管理手数料」等の名目で定額の支払を受け、実際の手配は代理業者の自由にさせている場合、「代理」の形を装って、その責任と計算において旅行業を営んでいるものであり、旅行業者代理業ではない。

旅行者保護の観点から、「本人である旅行業者から委任を受けた範囲」は明確でなければならない。観光庁の示す「旅行業者代理業業務委託契約書」のひな形においても、代理業の範囲を越えて業務を行うことを防ぐために、旅行代理業者が旅行サービス提供機関と直接取引・直接決済を行う場合は、①旅行業者と旅行サービス提供機関等との間で締結された契約書において取引

範囲を定め、代理業者が旅行サービス提供機関との間で直接取引をすることができる旨定められていること、②①の契約書に定められた範囲において、旅行業者と代理業者の間で、代理業者が旅行サービス提供機関と直接取引できる範囲とその期間を定めた約定書が締結されていること、の2点が必要である。

上記①について、審査請求人は、本件立入検査の際に、令和3年10月25日付けで審査請求人と旅行サービス提供機関との間で「旅行手配代行契約書」を締結し、また、平成28年5月26日付けで審査請求人と別の旅行サービス提供機関との間で「海外地上手配基本契約書」を締結したと述べるが、いずれも「代理業者が旅行サービス提供機関との間で直接取引をすることができる旨」の規定はない。①の要件を満たしていない以上、②の約定書を適法に作成することはできず、そのために、処分庁はかねてから、契約書や約定書等名称を問わず、①の書面を提出するように求めていたものと考えられる。

なお、審査請求人は、旅行代理業者は旅行サービス手配業の登録が不要である旨も主張するが、本件処分は旅行サービス手配業の登録がないことによるものではない。

## (2) 本件違反2について

法第12条の8の規定は、広告が消費者に対する商品購入の勧誘であることから、誇大又は虚偽の広告表示は許されないところ、旅行については、取引の対象が無形かつ第三者の提供する旅行サービスの手配を行うという構造も複雑なものであることから、旅行者に誤った判断をさせる広告表示を禁止しているものと解される。

本件について、審査請求人が処分庁に提出した令和元年度及び令和2年度の取引額報告書では、審査請求人の企画旅行に係る取引額（旅行者からの依頼によるもの）は、令和元年度は74,375,120円、令和2年度は4,116,010円とあるにもかかわらず、審査請求人が本件立入検査において処分庁に提出した「審査請求人のホームページ画面（旅行の実績に関する箇所）」では、審査請求人のホームページにおいて、受注型企画旅行の取扱実績として表記されている各商品の取扱額を合計すると、令和元年度は106,464,800円、令和2年度は33,555,500円となり、実際には取り扱っていない旅行を取り扱ったかのように実績として掲載したといえる。これらにより、審査請求人は、法第12条の8に違反〔本件違反2〕し、著しく事実と相違する表示をしたと認定できる。

この点、審査請求人は、過去の旅行実績の掲載の一部に誤りがあったことは事実であるが、指摘後、直ちに当該ホームページの掲載は全て削除し、その旨、処分庁に報告済みであり、処分庁が主張するような重大な違反ではな

く、新たに明らかになった軽微なもので、既に改善済みの事項であるにもかかわらず、重い処分を科していると主張する。しかしながら、上記のとおり、少なくとも2年間分の取引実績について事実とは異なる表記を行い、処分庁の指摘があるまでホームページで掲出し続けていたことから、軽微な事象であるとは言い難い。

### (3) 本件違反3について

本件について、審査請求人が本件立入検査において処分庁に提出した「旅行業務取扱料金」(以下「本件料金表」という。)を確認すると、現在の消費税率は10%であるにもかかわらず、8%の状態での表記となっており、また、審査請求人が本件立入検査において処分庁に提出した令和3年7月26日に実施した旅行に関する書類(以下「7月26日旅行書類」という。)を確認すると、実際には、料金表に記載のある金額とは異なる金額を旅行者より収受していることから、審査請求人は、法第12条に違反〔本件違反3〕し、正しい金額を表記した料金表を掲示していなかったと認定できる。

この点、審査請求人は、料金掲示について、消費税の税率を8%と表示した古い取扱料金表を掲示していたことは事実であるが、指摘後、直ちに税率10%が含まれているものに修正し、その旨、処分庁に報告済みであるから、処分庁が主張するような重大な違反ではなく、新たに明らかになった軽微なものであり、既に改善済みの事項であるにもかかわらず、重い処分を科していると主張する。しかしながら、令和元年10月の消費税改訂から2年以上にわたり、違法状態のまま放置していたものであることから、軽微な事象であるとは言い難い。

### (4) 本件違反4について

法第13条第1項の規定は、旅行者において、各旅行業者の料金を比較する機会を与えて、あらかじめ料金を理解し、安心して取引に入ることができるようにしたものであると解される。

本件について、審査請求人は、手配旅行に係る取扱料金として、本件料金表には1件につき1,080円とあるが、7月26日旅行書類を確認すると、実際の宿泊料金は124,551円とある中、旅行者に163,800円の請求を行い、差額39,249円を収受した。また、審査請求人は、旅費交通費として、支払金額は84,240円とある中、旅行者へは85,340円の請求を行い、差額1,100円を手数料として収受しており、審査請求人は、法第13条第1項第1号に違反〔本件違反4〕し、掲示した料金を超えて料金を収受する行為を行っていたと認定できる。

この点、審査請求人は、超過した金額はわずかであり、また、旅行業務取扱料金表を掲示することにより改善済みであり、その旨、処分庁に報告済みである旨、また、これは処分庁が主張するような重大な違反ではなく、新た



に明らかになった軽微なものであり、既に改善済みの事項であるにもかかわらず、重い処分を科していると主張する。しかしながら、掲示料金を超えた料金収受は、旅行者の不利益に直結するため、件数や金額の多寡にかかわらず、許されるものではなく、軽微な事象であるとは言い難い。

(5) 本件違反5について

法第11条の2第1項及び旅行業法施行規則第10条第2号は、取り扱う旅行業務が法に従ったものとなるよう管理・監督を行わせるために、管理者を配置するものと解される。

本件について、平成29年3月22日付けで処分庁から審査請求人に対して発出された「旅行業立入検査に基づく改善について（通知）」（以下「平成29年通知」という。）を確認すると、ホームページに掲載されている旅行に関する内容を正しい旅行商品として表示するよう指導されており、また、前記（2）、（3）より、選任した管理者が、料金の掲示、広告に関して、管理及び監督がなされていなかったことは、法第11条の2第1項に違反〔本件違反5〕し、管理者の職務義務違反であると認定できる。

この点、審査請求人は、管理者が、料金の掲示、広告に関しての管理者としての職務を適切に行わなかったことがあったのは事実であるが、管理者は料金の掲示、広告に関しての遵法意識は高く、常々、処分庁や全国旅行業協会など関係各所に相談して指導を仰ぐなど、管理者としての職務を適切に行っており、指摘後は、十分に反省して今後の管理徹底を約束している旨、またそのことを処分庁に報告済みであるから、処分庁が主張するような重大な違反ではなく、新たに明らかになった軽微なものであり、既に改善済みの事項であるにもかかわらず、重い処分を科していると主張する。

しかしながら、実際は具体的な改善の報告はなく、過去に広告に関する指導があったにもかかわらず、同様の指摘が繰り返されている状態で、軽微な事象であるとは言い難く、また、法の理解を深めて業務の改善をしようという姿勢が見られないといえる。

(6) 以上のとおり、処分庁は、本件処分基準「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あり、本件処分には違法又は不当な点はない。

そのため、本件審査請求には理由がないから、棄却されるべきである。

#### 第4 調査審議の経過

令和5年3月30日	諮問書の受領
令和5年4月10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：4月24日

口頭意見陳述申立期限：4月24日

令和5年4月24日	第1回審議
令和5年4月21日	審査請求人から主張書面（令和5年4月19日付け） 及び口頭意見陳述申立書（令和5年4月19日付け）の 受領
令和5年4月28日	審査会から処分庁に対し回答の求め（回答：令和 5年5月18日付け企観第1125号（以下「処分庁回 答1」という。））
令和5年5月29日	口頭意見陳述の実施 審査請求人から主張書面（令和5年5月29日付け） の受領
	第2回審議
令和5年6月26日	第3回審議
令和5年6月28日	審査会から処分庁に対し回答の求め（回答：令和 5年7月12日付け企観第1250号（以下「処分庁回 答2」という。））
令和5年7月24日	第4回審議
令和5年7月31日	審査請求人から主張書面（令和5年7月27日付け） の受領
令和5年8月28日	第5回審議

## 第5 審査会の判断

### 1 法令等の規定

- (1) 法第2条第1項は、旅行業について、「報酬を得て、次に掲げる行為を行う事業（専ら運送サービスを提供する者のため、旅行者に対する運送サービスの提供について、代理して契約を締結する行為を行うものを除く。）をいう。」とし、同項第6号において「(前略)旅行者のため、運送等関連サービスの提供を受けることについて、代理して契約を締結し、媒介をし、又は取次ぎをする行為」と定めている。
- (2) 法第5条第1項柱書は、登録の実施について、「観光庁長官は（中略）登録の申請があつた場合においては、次条第1項の規定により登録を拒否する場合を除くほか（中略）旅行業者登録簿又は旅行業者代理業者登録簿に登録しなければならない。」と定めている。
- (3) 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10号において、「旅行業を営もうとする者であって、当該事業を遂行するために必要と認められる（中略）業務の範囲ごとに国土交通省令で定める基準に適合する財産的基礎を有しないもの」と定めている。

- (4) 法第6条の3は、有効期間の更新の登録について、第1項において「旅行業の登録の有効期間満了の後引き続き旅行業を営もうとする者は、国土交通省令で定めるところにより、観光庁長官の行う有効期間の更新の登録を受けなければならない。」と、第2項において、「第5条から前条までの規定は、有効期間の更新の登録について準用する。（後略）」と定めている。
- (5) 法第11条の2第1項は、管理者の選任について、「旅行者又は旅行者代理業者（以下「旅行者等」という。）は、営業所ごとに、一人以上の第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。
- (6) 法第12条第1項は、料金の揭示について、「旅行者は、事業の開始前に、旅行者から収受する旅行業務の取扱いの料金（中略）を定め、これをその営業所において旅行者に見やすいように掲示しなければならない。これを変更するときも、同様とする。」と定めている。
- (7) 法第12条の8は、誇大広告の禁止について、「旅行者等は、旅行業務について広告をするときは、広告された旅行に関するサービスの内容（中略）について、著しく事実に相違する表示をし、又は実際のものよりも著しく優良であり、若しくは有利であると人を誤認させるような表示をしてはならない。」と定めている。
- (8) 法第13条第1項は、禁止行為について、「旅行者等は、次に掲げる行為をしてはならない。」と定め、第1号において、「第12条第1項（中略）の規定により掲示した料金を超えて料金を収受する行為」と定めている。
- (9) 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。」と定めている。
- (10) 法第14条の3は、旅行者代理業者の旅行業務等について、第1項において、「旅行者代理業者は、前条第2項の規定により代理して企画旅行契約を締結する場合を除き、その所属旅行者以外の旅行者のために旅行業務を取り扱ってはならない。」と、第2項において、「旅行者代理業者

は、旅行業務に関し取引をしようとするときは、所属旅行業者の氏名又は名称及び旅行業者代理業者である旨を取引の相手方に明示しなければならない。」と、第3項において、「旅行業者代理業者は、その行う営業が旅行業であると誤認させ、又は所属旅行業者を誤認させるような表示、広告その他の行為をしてはならない。」と定めている。

- (1 1) 法第19条第1項は、登録の取消し等について、「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、第3号において、「不正の手段により（中略）第6条の3第1項の有効期間の更新の登録（中略）を受けたとき。」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。

- (1 2) 法第65条は、聴聞の特例について定め、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）の規定による処分に係る聴聞を行うに当たっては、その期日の1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項において、「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。

- (1 3) 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、旅行業者等（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、その職員に旅行業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。

- (1 4) 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）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、旅行業等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。

(15) 旅行業法施行規則（昭和46年運輸省令第61号。以下「法施行規則」という。）第1条の5第1項は、更新登録の添付書類について、「更新登録の申請をしようとする者は、次に掲げる書類を更新登録申請書に添付して提出しなければならない。」と定め、同項第1号において、「申請者が法人である場合にあっては、前条第1項第1号イからホまでに掲げる書類〔イ定款又は寄附行為、ロ登録事項証明書、ハ次に掲げる事項を記載した書類（1）旅行業務に係る事業の計画（2）旅行業務に係る組織の概要、ニ旅行業に係る申請については、次に掲げる書類（1）最近の事業年度における貸借対照表及び損益計算書（中略）、ホ法第6条第1項第1号、第2号、第4号及び第6号から第10号まで（中略）のいずれにも該当しないことを証する書類〕」と定めている。

(16) 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の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3条、第6条の3第1項又は第6条の4第1項	不正の手段による新規登録、変更登録、更新登録	60日間の業務の停止又は登録の取消し
法第11条の2第1項	旅行業務取扱管理者の職務義務違反	行政指導→18日間の業務停止
法第12条第1項	取扱料金（募集型企画旅行に係るもの以外）非揭示	行政指導→18日間の業務停止
法第12条の8	誇大広告	行政指導→18日間の業務停止
法第13条第1項	禁止行為（取扱料金を超えた料金收受、故意の事実隠蔽、不実告知）	18日間の業務停止

(17) 行政手続法（平成5年法律第88号）第13条は、不利益処分をしようとする場合の手続について、第1項において、「行政庁は、不利益処分をしようとする場合には、次の各号の区分に従い、（中略）当該不利益処分の名あて人となるべき者について、当該各号に定める意見陳述のための手続を執らなければならない。」とし、次の各号のうち第1号は聴聞について規定し、「イ 許認可等を取り消す不利益処分をしようとするとき」と定めている。

(18) 行政手続法第14条は、不利益処分の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、当該不利益処分の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。

(19) 行政手続法第32条第2項は、行政指導の一般原則について、「行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない。」と定めている。

(20) 大阪府行政手続条例（平成7年大阪府条例第2号）第30条は、行政指導の一般原則について、第1項において、「行政指導にあつては（中略）行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現されるものであることに留意しなければならない」と、第2項において、「行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不

利益な取扱いをしてはならない。」と定めている。

## 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1及び処分庁回答2によれば、下記の事実が認められる。

(1) 平成22年9月24日付けで、処分庁は、審査請求人を第3種旅行業に登録した。

(2) 平成23年4月23日、審査請求人と本件代理業者は、本件契約書を締結した。

本件契約書の第15条は、直接取引及び直接決済の禁止について、第1項で「(前略)〔本件代理業者〕は、委託業務に関し、次項に定める場合を除き、所属旅行業者以外の旅行業者、地上手配業者、運送機関、宿泊機関、その他旅行サービス提供機関(中略)との間で、直接取引又は直接決済を行ってはならない。」と、第2項で「(前略)以下の全てに該当する場合に、〔本件代理事業者〕が旅行サービス提供機関等との間で(中略)〔審査請求人〕を代理して契約を締結する行為に限ってはこの限りではない。(1)(中略)〔審査請求人〕と旅行サービス提供機関等との間で締結された契約書において取引範囲を定めて(中略)〔審査請求人〕の旅行業者代理業者が旅行サービス提供機関等との間で直接に取引をすることができる旨定められていること。

(2)(前略)〔審査請求人と本件代理業者の間で本件代理業者が〕旅行サービス提供機関等と直接に取引をすることができる範囲(中略)を定めた約定書が締結されていること。」と記載されている。

また、本件契約書の第18条は、代理業手数料について、第1項で「(前略)〔審査請求人は本件代理業者に対し、本件代理業者が取扱った委託業務について〕(中略)代理業手数料を支払う。」と記載されている。

(3) 平成29年3月22日付けの平成29年通知には、指導事項として、「1. 貴社が取り扱う受注型企画旅行や手配旅行について、ホームページに掲載されている旅行業約款が他社のものとなっているため、貴社の旅行業約款に修正し、掲載すること。(中略) 2. 貴社ホームページで掲載している受注型企画旅行において、受注型企画旅行であるにも関わらず「団体・グループ募集型企画旅行」と表示されているものがあるため、訂正すること。(中略)、 3. 旅行業務取扱管理者証について、「総合旅行業務取扱管理者」と記載すべきところ、「総合旅行取扱管理者」と記載しているため、修正すること。(中略) 4. 外務員証について(中略)修正すること。(後略)」(以下、併せて「平成29年指導事項」という。)と記載されている。

(4) 平成29年4月6日付けで、審査請求人が処分庁に提出した「旅行業立入検査に基づく改善について(報告)」には、平成29年指導事項について、

いずれも改善した旨が記載され、そのことが分かる資料としてホームページ画面の写し等が添付されている。

(5) 平成30年9月26日、処分庁の担当者は、確認事項があるとして、審査請求人に来庁を求め、審査請求人の損益計算書に記載されている「代理店営業管理収入」について確認した。同日のやりとりを処分庁が記載した「履歴まとめ」には、「審査請求人は「名義貸し料ですね」と回答した」と記載されている。

(6) 令和2年7月20日、審査請求人は処分庁を訪問し、法第6条の3第1項に基づく有効期間の更新の登録申請（以下「本件更新申請」という。）を行った。

処分庁は、審査請求人に対して、添付書類である損益計算書に代理店営業管理収入として60万円が計上されており、本件契約書の規定から変更されているとして、変更後の契約内容が確認できる書類を提出するよう指示した。

(7) 令和2年8月19日に処分庁の担当者が審査請求人に対して送付したメールには、「(前略) [本件契約書] からの変更内容が分かる申立書←当初契約された内容から手数料が変更されているかと思えます。どのように変更されたのか、いつ変更されたのか等、変更内容が分かる内容にて申立書の作成をお願いします。(後略)」と記載されている。

(8) 令和2年9月9日、審査請求人は処分庁に対して、同月1日付けの本件申立書を提出した。

本件申立書には、代理業手数料について、双方の事務手続が非常に煩雑になることが判明したため、双方協議の上で、審査請求人の営業利益分として想定される金額を毎月固定金額として徴収する形で運用することとなり、現在に至っている旨が記載されている。

同日、処分庁は、審査請求人に対して、請求事務が煩雑であることを理由に固定費とするのは適切ではないため、適切な請求事務を行うよう求めた。

(9) 令和2年9月17日、処分庁は、審査請求人に対して、本件代理業者と本件契約書どおりの代理業手数料の授受を行うよう指導した。

(10) 令和2年9月29日、審査請求人は、中間報告として、本件契約書どおりの代理業手数料の授受を行えるよう話し合っているが、事務量の負担が増えるため進んでいない旨、処分庁に伝えた。

(11) 令和2年10月29日、審査請求人は、代理業手数料については本件契約書どおりの授受ができるよう協議している旨、処分庁に伝えた。

(12) 令和2年11月26日、審査請求人は、処分庁に対して、本件契約書を変更せず、覚書を締結したいので、案を確認してほしい旨連絡した。

審査請求人が処分庁に提出した、令和2年12月10日付けの「覚書」と題する書面には、第2条「(前略) 当分の間、(中略) [本件代理業者が審査請



求人] に対し、5万円(中略)を毎月支払うことで(中略)[審査請求人が本件代理業者に対して本件契約書]第18条に定める代理業手数料を支払ったものとする。」と記載されている。

(13) 令和2年12月22日、処分庁の担当者は審査請求人にメールにより、本件代理業者から審査請求人に対して代理業手数料を支払うということであれば、名義貸しと捉えられかねない旨伝えた。

(14) 令和2年12月24日、処分庁の担当者は、観光庁の担当者にメールにより、旅行業者[審査請求人]が代理業手数料を代理業者[本件代理業者]へ支払う代わりに、旅行業者の営業利益分として想定される金額を毎月固定金額として代理業者から旅行業者へ支払うことは認められるかを尋ねた。これに対して、令和3年1月4日、観光庁の担当者は、代理業手数料としては認められないとメールで回答した。

(15) 令和3年1月19日、審査請求人は、処分庁に対して日付けの記載されていない覚書(以下「本件覚書案」という。)を提出した。本件覚書案には、「第3条(前略)[本件契約書]の第15条(中略)及び第18条(中略)について、(中略)[審査請求人と本件代理業者]の間で、以下のとおりの運用に変更を協議する。(1)(前略)[本件代理業者]が旅行サービス提供機関等と直接取引及び直接決済できる範囲等を定める。(2)(前略)[審査請求人]の営業利益分として想定されている金額として毎月50,000円を(中略)[本件代理業者から審査請求人]に支払っているところ、販売額に応じた代理手数料を(中略)[審査請求人から本件代理業者]に支払う。」と記載されている。

(16) 令和3年2月10日に処分庁の担当者が審査請求人に対して送付したメールには、「(前略)課内で覚書[本件覚書案]の内容を確認させていただきました。(中略)それでは、府において、更新の手続きを進めますので、(中略)[審査請求人]においては、覚書を締結いただくとともに、覚書第3条の(1)で定めた範囲を確認することができる書面の写しをご提出ください。(後略)」と記載されている。

なお、審査請求人から、処分庁が当該メールで求めた書面の提出はなかった。

(17) 令和3年3月31日、審査請求人は処分庁を訪問し、本件更新申請に係る更新通知書の交付を受けた。

同日、審査請求人が処分庁に提出した同日付けの覚書1の第3条には、本件覚書案と同じ内容が記載されている。

また、令和3年3月31日付けの覚書2の第4条には、「(前略)[本件契約書]第18条(代理業手数料)及び第19条(販売報告及び領収金の送金)について(中略)[審査請求人と本件代理業者]の間で、以下のとおりの運

用に変更する。(1)(前略)[本件代理業者]は(中略)[本件契約書]第19条(中略)に基づき、毎月の委託業務の取扱い結果を所定の月別取扱実績報告書により報告する。(2)(前略)[審査請求人]は、毎年4月1日～3月31日の月別取扱実績報告書を集計し、5月31日までに委託業務に係る旅行者からの領収金から(中略)直接取引又は直接決済による手配額及び代理業手数料(販売額の10%)を控除した額を所定の期日までに(中略)[本件代理業者]に対して請求する。ただし、その請求額が年間60万円(税抜)を下回る場合には、年間60万円(税抜)を請求するものとする。」と記載されている。

なお、処分庁は、本件審査請求に係る審理手続において提出した弁明書において、覚書2は、本件立入検査において、初めてその存在を知ったものであり、処分庁に報告せずに、かねてから処分庁が審査請求人に改善を求めている「毎月50,000円を支払っている状態」の覚書2を別に作成し、引き続き毎月50,000円が本件代理業者から審査請求人に支払われていることを確認したことから、処分庁においては、審査請求人が虚偽の内容の覚書1を作成して更新登録を受けたと認定した旨主張する。

(18) 令和4年1月25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、翌26日に「確認書類」を基に聞き取り調査を行う旨を記載して、本件立入検査の実施を通知した。

本件立入検査の通知には「確認書類」として、①過去2年(令和元年度、令和2年度)の決算書、②本件代理業者との契約書や覚書、協議書等の代理業務の内容を取り決めた書類、③令和3年度の審査請求人と本件代理業者との全ての出入金に関する書類、等が記載されている。

(19) 令和4年1月26日、処分庁は審査請求人の事務所において、本件立入検査を実施した。

本件立入検査及びその後の提出により、処分庁は、審査請求人から「2021年度月別取扱実績報告書」(以下「本件報告書」という。)、本件請求書及び本件総勘定元帳を徴収した。

本件報告書には、令和3年度における審査請求人から本件代理業者への委託業務について、「手配旅行に係る取引額(=販売額)」と「サービス提供機関との直接取引(=手配額)」に区分されて、月別の取引額が記載されており、手配旅行に係る取引額の4月から12月の合計額は9,135,230円、サービス提供機関との直接取引の同期間の合計額は4,152,140円である。

本件請求書には、請求日が令和4年1月20日、令和4年2月分管理費として50,000円、消費税として5,000円、合計55,000円と記載されている。

本件総勘定元帳の「代理業営業管理費」の適用欄には、4月から12月の毎月1日付けで本件代理業者から50,000円の収入が計上されている。

(20) 令和4年1月27日、審査請求人は、処分庁の担当者に本件立入検査で処分庁から指摘されたことに対する審査請求人の見解についてメール（以下「1月27日メール」という。）を送付した。

1月27日メールには、審査請求人と本件代理業者は法には違反していないという認識であるが、本件契約書第15条が実態どおりではなく、その見直しを検討している旨が記載されている。

(21) 令和4年2月15日、処分庁は、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確認調書（質問顛末書）（以下「本件確認調書」という。）には、「(前略)〔審査請求人は本件代理業者に対して、本件契約書〕を奇貨として、他の旅行業者との間で直接取引・直接決済を行うことを認めるとともに、本来同契約に基づき、本件代理業者に審査請求人から手数料を支払うべきところ、本件代理業者から審査請求人へ金銭を支払わせ、旅行業法第14条に違反したことに間違いはありませんか。」との問いに対して、答の欄に「認識に相違があります。年度末に一括精算する運用の認識でした。」と記載されている。

また、「(前略)〔審査請求人は、本件更新申請において、本件契約書〕に定める手数料の支払いを行うよう指導したにも関わらず、指導内容に反する内容の覚書〔覚書2〕を更新登録後に作成し(中略)〔本件代理業者〕から名義貸し料と思われる金銭を收受していたことは、虚偽の申請を行い、更新登録を受け、旅行業法第19条第1項第3号に該当する行為〔本件違反1〕を行っ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「認識に相違があります。(中略)〔処分庁〕の指導内容に基づいて覚書の内容を相談する認識でした。」と記載されている。

なお、本件違反2、本件違反3、本件違反4及び本件違反5を行ったことに間違いはないかとの問いに対しては、いずれも答の欄に「はい。」と記載されている。

(22) 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本件更新申請において、本件契約書に定める手数料の支払いを行うよう指導したにもかかわらず、指導内容に反する内容の覚書2を更新登録後に作成し、本件代理業者から名義貸し料と思われる金銭

を収受していたことは、虚偽の申請を行い、更新登録を受け、本件違反1を行った旨、②ホームページにおいて、実際には取り扱っていないにもかかわらず、旅行を取り扱ったように実績として掲載し、本件違反2を行った旨、③法第12条第1項に定める料金の掲示において、正しい料金の掲示を行わず、本件違反3を行なった旨、④令和3年7月26日出発の手配旅行に関して、法第12条第1項の規定により掲示した取扱いの料金を超えて料金を収受し、本件違反4を行った旨、⑤選任した管理者が、料金の掲示、広告に関する管理者としての職務を適切に行わず、本件違反5を行った旨が記載されている。

(23) 令和4年2月25日付けで、審査請求人と本件代理業者は、同日をもって本件契約書の契約内容を解除する旨の「旅行業者代理業業務委託契約解除に関する覚書」を締結した。

同日付けで、A県知事は、本件代理業者に対して、法第15条第1項（事業廃止）の届出を理由として、法第20条第1項（登録抹消の規定）の規定により、「旅行業者代理業の登録の抹消について（通知）」を発出した。

(24) 令和4年3月1日、審査請求人は、処分庁に対して、本件代理業者が旅行業者代理業を廃止し、本件契約書に係る契約を同年2月25日付けで解約した旨を記載した報告書を提出した。

(25) 令和4年3月4日、処分庁は、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。

(26) 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本件聴聞通知書の記載事項について、「不正の手段による更新登録」以外は認める旨、②更新登録後に作成した覚書2も、処分庁の指導に従ったもので、「不正の手段による更新登録」ではなく、虚偽の申請ではない旨、③覚書2は最低保証額として記載したもので、急にお金の流れを変えることはできないので、月5万円は続いていた旨、④年度末に精算するか、処分庁に相談するつもりであったところ、本件立入検査に入られたものであり、虚偽の申請をしたつもりはない旨、⑤覚書2も令和3年3月31日付けにして、押印もされているのは、本件立入検査の前に下書き状態のものを審査請求人の事務局が気を利かせて押印したためであり、押印後も検討を続けるつもりだった旨、⑥本件代理業者との関係も違法だとは考えていないが、処分庁の指導に従い、本件契約書に係る契約を解除した旨、⑦今後は法令違反を改めていくつもりであり、取消処分となると、従業員の新就職もできないため、寛大な

措置をお願いする旨が記載されている。

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「(前略) [審査請求人] から証拠書類の提出や意見があったものの、新たな事実を示すものではなく、根拠がない主張を繰り返す等、処分庁の見解を覆すようなものとは認められず、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。

(27) 令和4年3月30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。

本件処分の通知書(以下「本件処分通知書」という。)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、「(前略) [原因となる事実については]、旅行業法第19条第1項に該当するものであり、また、(中略) [審査請求人] に対しては、過去より何度も行政指導を繰り返してきたものの、指導があった時だけ修正等を行い、その後、元の状態に戻るということを繰り返すなど、長年に渡り、違法な業務形態が定着していること、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ため。」と記載されている。

(28) 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。

(29) 令和4年6月23日付けで、審査請求人は、本件審査請求を行った。

(30) 処分庁が審理員に提出した弁明書には、本件処分における本件処分基準の適用関係について、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	不正の手段による更新登録 (法第6条の3第1項、法第19条第1項第3号)	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	誇大広告 (法第12条の8)	※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>

3	取扱料金非表示 (法第12条第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= <u>21日</u>
4	禁止行為 (取扱料金を超えた料金收受) (法第13条第1項)	18日間の業務停止	基準3：18日×3/2=27日 基準2： 27日×1/4=6.75日≒6日 27日-6日= <u>21日</u>
5	旅行業務取扱管理者の職務義務違反 (法第11条の2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= <u>21日</u>
<b>業務停止期間の合計</b>			<b>基準5：<u>152日間</u></b>

※) 複数の違反行為を行ったため、行政指導の前置はない。

(31) 当審査会が処分庁に対して行った、本件契約書が法第14条第1項の禁止する名義貸しに該当するとして本件処分を行ったのか否かについての質問に対して、処分庁回答1には、①処分庁は、本件において「名義貸し」を行政処分の理由としていない、②本件処分の理由として記載した「名義貸し料」とは、審査請求人が本件代理業者と本件契約書に係る契約を締結し、本件代理業者が代理業者の業務範囲を超えた営業をする見返りに、毎月定額で收受していた金銭のことを意味している、③処分庁は、かねてから審査請求人に対し、「名義貸し料」をやめ、本件契約書の定めるとおりの手数料を払うとともに、本件代理業者が業務範囲を逸脱しないよう監督するように改善の指導をしていたところ、本件更新申請の登録時に提出された覚書1は、処分庁が指導していたように、「名義貸し料」の收受をやめ、本件代理業者に対して本件契約書に定めるとおり手数料を支払うとの内容であり、その内容を確認した処分庁は、更新登録手続を完了した、④しかしながら、本件立入検査において、覚書2を発見し、名義貸し料を徴収する内容に戻っており、覚書1の締結後も更新登録前と同様に、本件代理業者から名義貸し料(5万円)を收受し続けていたことも併せて確認した旨、⑤このような経緯から、審査請求人は、更新登録を受けるために指導に従ったものと認識させる書面(覚書1)を提出したことが、法第19条第3項〔法第19条第1項第3号と思われる〕に該当し本件処分に至った旨、記載されている。

また、当審査会が処分庁に対して行った、本件違反1について、法第6条第1項各号のいずれの登録拒否事由にあたるかと考えているのかの質問に対

して、処分庁回答2には、「(前略) 法第19条第1項第3号においては、虚偽の申請を行ったことを要件としている。本件においては、法第6条第1項各号のいずれかに定める登録拒否事由に該当したためではなく、審査請求人が更新登録を受けるために指導に従ったものと認識させる書面を提出したことが、更新登録後に法第19条第1項第3号に抵触するとして、本件処分に至ったものである。」と記載されている。

### 3 判断

#### (1) 実体的違法について

##### ア 処分庁の法解釈の特定

処分庁は、審査請求人が「不正の手段」(法第19条第1項第3号)により更新の登録を受けたとして本件処分を行っている。そして、処分庁は、本件処分通知書においては、処分庁による指導内容に反する内容の覚書2を審査請求人が作成し、名義貸し料と思われる金銭を收受したことをもって「不正の手段」に当たるものとしている。他方で、前記2(21)記載のとおり、本件確認調書には、「虚偽の申請を行い、更新登録を受け」たことを「不正の手段」とするような記載も見られる。そこで、当審査会において、「不正の手段」の解釈について処分庁に質問をしたところ、「本件においては(中略) 審査請求人が更新登録を受けるために指導に従ったものと認識させる書面を提出したことが、更新登録後に法第19条第1項第3号に抵触するとして、本件処分に至ったものである」との処分庁回答2を得た。

処分庁回答2には、「法第19条第1項第3号においては、虚偽の申請を行ったことを要件としている」との記載もあるが、そもそも更新の登録に係る実体的要件は、法第6条の3第2項が準用する法第6条第1項の登録拒否事由のないことである。また、形式的要件として申請書に添付が求められているものは、前記1(15)のとおり、法施行規則第1条の5第1項において明確に規定されており、旅行業者が旅行業代理業者との間で締結した契約書や覚書といった書面の添付は求められていない。この点、更新申請の際、法施行規則により損益計算書や貸借対照表の添付が求められているのは、あくまで法第6条第1項第10号に規定する財産的基礎が不足していない(登録拒否事由のない)ことを確認するためであり、旅行業代理業者との契約内容を確認するものではない。したがって、処分庁が提出を求めた「覚書」は、本件更新申請に添付された損益計算書における記載内容を確認することが契機となっただけのもの、何ら登録の要件と関わらない、任意の協力を前提とする行政指導(大阪府行政手続条例第30条参照)に基づき提出を求められたものに過ぎないと解さざるを得ない。

以上のとおり、行政指導との関係において示された処分庁の法第19条第1項第3号に係る解釈を、登録の要件との関係において「虚偽の申請」があったことを「不正の手段」とするものと解するのは困難である。結局のところ、処分庁の上記解釈は、「処分庁による指導に反しているにもかかわらず、これに従ったように見せかける書面を提出したこと」を「不正の手段」とするものであり、仮に、このような行為を含めて「虚偽の申請」と解するのであれば、当該用語を相当に広く解するものと言わざるを得ない。そこで、以下、かかる解釈の適否について検討する。

#### イ 当審査会の解釈

法第19条第1項第3号は、文理上は「不正の手段」という抽象度の高い文言を用いており、様々な解釈の余地を残しているようにも思われる。もっとも、かかる文言の解釈を行う前提として、そもそも法第6条の3第2項の準用する、法第5条の「登録」の性質について検討する必要がある。

法第5条第1項は、「次条第1項〔第6条第1項〕の規定により登録を拒否する場合を除くほか（中略）登録しなければならない」と規定しており、法第6条第1項の登録拒否事由が認められない場合、登録を行う義務を処分庁に課している。そして、法がこのような登録義務を処分庁に課したのは、いわゆる職業活動の自由（憲法22条第1項）を最大限保障する趣旨に出たものと解するのが相当である。とするならば、当該職業活動の自由を強度に制約する業務の停止及び登録の取消事由の要件の解釈においても、これを拡大的に解釈することは許されず、限定的かつ慎重な解釈が望まれる。

この点、法は、「不正の手段」により登録等を受けたことを法第19条第1項の処分の要件としており、登録等は法第6条第1項所定の登録拒否事由が認められない場合は必ずなされるのであるから、「不正の手段」とは、当該登録の要件との関係において「虚偽の申請」を行うものと解するのが最も文理に素直な解釈と言える。また、他の法律においても「不正の手段」が許認可等の要件との関係での「虚偽の申請」を意味すると解されていることが一般的であること（例えば、廃棄物の処理及び清掃に関する法律第14条の3の2第6号の定める「不正の手段」の意味につき東京高等裁判所令和4年10月27日判決令和3年（行コ）第208号及びその原審の長野地方裁判所令和3年7月16日判決平成25年（行ウ）第6号ほか参照）、上述のとおり、「不正の手段」の解釈には慎重な姿勢が求められることなどに照らせば、以上と異なる解釈をとるべき理由は特段見出せない。

これに対し、処分庁は、行政指導に違反しているにもかかわらず、これに従ったような書面を提出したことも含めて、「虚偽の申請」と解しているが、指導に係る「覚書」の提出は、何ら登録等の要件となっていない点



は既に指摘したとおりであり、処分庁のかかる解釈は、「虚偽の申請」ひいては「不正の手段」の意味を過度に拡大して解釈するものといえる。また、そもそも、指導に従わないことを理由に不利益処分を行うのであれば、そのことが明文で定められている必要があり、そうでない以上、行政庁は、指導に従わないことを理由に不利益な取扱いをすることをそもそも禁じられている（行政手続法第32条第2項、大阪府行政手続条例第30条第2項）。

#### ウ 結論

以上により、法第19条第1項第3号所定の「不正の手段」の意味に係る処分庁の法解釈には、これを、登録の要件との関係において「虚偽の申請」がなされたものと解さなければならないにもかかわらず、誤って「処分庁による指導に反しているにもかかわらず、これに従ったように見せかける書面を提出したこと」をも含めて「虚偽の申請」と捉えている点で誤りが認められる。

そして、本件処分は、かかる誤った解釈に基づきなされたものであり、その他本件において登録の要件との関係において「虚偽の申請」がなされたことの主張立証はなされていないから、本件処分は、理由を欠く違法なものと言わざるを得ず、取消しを免れない。

なお、本件違反2から本件違反5については、審査請求人自身も法の定め反していたことを認めており、処分庁は、前記2（30）の本件適用表を用いて、本件違反2から本件違反5までの合計の営業停止期間は84日で、業務の停止期間の累積が60日を超えているとして、登録取消処分の基準を超えると判断していることが考えられる。

しかしながら、本件処分の主要な原因となる事実は、あくまでも本件違反1であること、また、登録取消点数の算定方法（実体的違法の有無）と理由の提示（手続的違法の有無）とは不可分の関係にあることから、本件違反2から本件違反5までの違反については、手続的瑕疵と併せて次の（2）において検討する。

#### （2）手続的違法について

以上のとおり、本件処分は実体的にも理由を欠くものとして違法と言わざるを得ないが、手続的にも瑕疵が認められ、かかる瑕疵は取消事由を構成するものと考えられる。以下、この点について検討する。

本件処分は、法第19条第1項に基づく不利益処分であり、法上、聴聞に関する行政手続法の特例規定は存在しているが（法第65条参照）、理由の提示については特段の規定がないため、処分庁は、行政手続法第14条第1項本文に基づく理由の提示義務を負っている。そして、本件処分通知書に記載されている「1 原因となる事実」及び「2 処分の理由」も、同項の理

由提示義務に基づき記載されたものである。

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第65巻4号2081頁参照）。

これを本件について見るに、法第19条第1項第3号は、「不正の手段により」法第3条、第6条の3第1項、第6条の4第1項の各登録を受けたときに登録の取消し等の処分をすることができる旨を定めており、「不正の手段」という抽象的な文言が用いられている（①）。また、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（②）。一方、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。本件処分基準は、不利益処分の軽減事由、加重事由、登録の取消し基準及び不利益処分の一時的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」と規定していたり、加重事由に関し「2分の3を乗じて得た日数を加重することができる（後略）」と規定していたり、登録の取消し基準についても「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（③）。また、本件処分は、単一の違反行為を理由になされたものではなく、複数の違反行為を理由になされている（④）。

以上の点につき、以下、一つずつ敷衍する。

ア 法の文言の抽象性について（①）

本件処分の要件に係る法の文言は、上記のとおり抽象的である。そのため、その要件該当性判断において裁量権（要件裁量）が認められるか否かにかかわらず、被処分者としては、通常、どういった行為が「不正の手段」

に当たるか、条文を見るだけでは分からないのはもちろんのこと、具体的な違反事実が本件処分通知書に記載されていたとしても、何故、当該行為が「不正の手段」に当たるのかという「不正の手段」に係る解釈が示されなければ、当該解釈の適否を争うことは困難であり、被処分者に対する不服申立ての便宜の付与という行政手続法第14条第1項の趣旨は全うされないと考えられる。

とりわけ、本件において処分庁は、前記2(21)によれば、令和4年2月15日に実施された質問調査の段階までは、法第14条(名義貸しの禁止)違反を主に問題としていたという経緯が認められ、本件確認調書においても、「名義貸し料と思われる金銭を收受していたことは、虚偽の申請」に当たる旨の記載がある。このような記載は、処分に至るまで防御活動を行っていた審査請求人をして、異なる処分事由を混同して認識させるおそれのあるものである。以上のような経緯が認められる本件においては、ことさら、処分時において、何が「不正の手段」に当たるのかについて、慎重な理由の記載が求められていたと言うべきである。

#### イ 処分の性質について(②)

##### (ア) 裁量権の有無・程度と提示すべき理由の程度

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。また、裁量権の認められる範囲が広ければ広いほど、恣意の介在する恐れも大きくなるため、広範な裁量が認められるほど、具体的な理由の提示が求められる。

##### (イ) 要件裁量について

本件処分は、法第19条第1項第3号の「不正の手段」に該当するとしてなされているが、前記(1)で記載したとおり、「不正の手段」とは法第6条第1項各号に係る虚偽の申請を言うものと解される。そして、同項各号に記載されている各登録拒否事由の有無はほとんどが形式的に定まるものと考えられるため、申請が虚偽であるか否かについて、裁量判断の入る余地は大きくない(かろうじて、同項4号や9号に係る虚偽性の判断に若干の裁量権が認められる程度と思われる)。もっとも、仮に本件において要件裁量がほとんど認められないとしても、「不正の手段」という要件規定の抽象性が別途問題となることについては、上で述べたとおりである。

##### (ウ) 効果裁量について

以上に対し、上記のとおり、法第19条第1項第3号は、処分庁に対し、

明確に効果裁量を付与しており、かつ不利益処分という本件処分の性質上、その裁量権の範囲も相当に広いと考えられる。したがって、上記のとおり、原則として裁量判断の内容につき、具体的な理由の提示が求められると考えられる。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ことから、以下、この点について検討することとする。

#### ウ 本件処分基準（③）及び事実関係の内容（④）について

上記のとおり、本件においては、本件処分基準が定められ、かつ公表されている。もし、本件処分通知書に記載されている具体的な違反事実と、公表されている本件処分基準を見るだけで裁量権行使に係る判断内容が了知できるのであれば、本件処分通知書において、本件処分基準の具体的な適用関係についてまで記載する必要はないと考えられる。

しかしながら、既に指摘したとおり、本件処分基準は比較的簡明な内容となっているものの、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。また、本件においては、違反事実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、最終的に登録の取消処分を行うという結論に至ったのかが、本件処分基準を見ただけでは分からない。この点、前記2（30）のとおり、処分庁は弁明書において、本件処分基準の適用関係を示した本件適用表を提示しているが、少なくとも、このような内容が処分時に提示されなければ、行政庁の恣意は抑制されず、また被処分者の不服申立ての便宜にもならないと言わざるを得ない。

もっとも、本件適用表をもってしても、軽減事由としてなぜ4分の1という下限が選択されたのか、なぜ6月以内の業務停止を選択せず、最も重い登録の取消処分が選択されたのか等については判然とせず、本来的には、そういった点についても詳細に理由が提示されるべきと考えられる。この点、本件処分通知書には、「処分の理由」として過去の指導違反や違反が繰り返される恐れについて記載がある。その内容の適否（例えば、何に対する「指導」なのか、「違法な業務形態」が一体何を意味するのか等について判然としない点）については疑問もあるが、いずれにせよ、本件処分基準の規定内容に鑑みれば、処分庁としては、このような本件処分基準を適用するに当たって考慮した事情を適示した上で、本件処分基準の適用関係を具体的に示すことが望ましい。

#### エ 小括

以上のとおり、本件処分に当たっては、本件処分通知書において、いかなる事実に対しどのような法規を適用したかのみならず、抽象的な要件規

定の意味について行政庁としての解釈を提示することに加え、いかなる理由に基づいてどのような処分基準の適用によって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が提示されなければならないと解される。

しかしながら、本件処分通知書には、原因となる事実が羅列された後、「処分の理由」として「指導」違反が繰り返されたこと、「違法な業務形態」が繰り返される可能性が高いことが記載されているだけであり、理由の記載としては不十分であると言わざるを得ない。

#### オ 取消事由該当性

そうであるとすれば、本件処分通知書は、行政手続法第14条第1項の定める理由の提示の要件を欠くものというほかはなく、処分庁の判断の慎重・合理性が担保されていないから、再度、慎重な判断を行うべきと言わざるを得ず、かかる手続的瑕疵は重大であるため、取消しを免れない。

#### (3) 結論

以上から、本件処分は、前記(1)記載の実体的違法事由及び前記(2)記載の手続的違法事由を理由に取り消されるべきであるから、本件審査請求は認容されるべきである。

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