

令和2年度答申第78号  
令和3年3月4日

諮問番号 令和2年度諮問第89号（令和3年1月19日諮問）  
審査庁 厚生労働大臣  
事件名 精神保健及び精神障害者福祉に関する法律29条1項に基づく入院措置に関する件

## 答 申 書

審査請求人Xからの審査請求に関する上記審査庁の諮問に対し、次のとおり答申する。

## 結 論

本件審査請求に係る処分は、継続的事実行為であるにもかかわらず、審査庁は、本件審査請求の対象を当該処分の審査請求提起時点までの部分に限定し、その部分のみの適法性及び妥当性を検討しているだけであるから、本件審査請求については、必要な調査検討が尽くされていない。審査庁においては、当該処分の審査請求提起時点後の部分についても調査検討を尽くした上で、再度諮問をすべきである。

## 理 由

- 1 本件は、審査請求人X（以下「審査請求人」という。）が、A知事から、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（昭和25年法律第123号。以下「精神保健福祉法」という。）29条1項の規定に基づき、入院措置の処分（以下「本件処分」という。）を受けたことから、これを不服として審査請求をした事案である。

これに対し、審査庁は、諮問説明書において、「本件処分は継続的事実行為であり、その処分性は処分が解除されるまで継続される」としながら、本件審査請求の対象を本件処分の審査請求提起時点までの部分に限定し、その部分のみ

の適法性及び妥当性を検討しただけで、本件審査請求は理由がないから棄却すべきであるとして、当審査会に対し、本件諮問をした。

2 審査庁は、本件審査請求に係る処分（本件処分）が継続的事実行為であるにもかかわらず、本件審査請求の対象を本件処分の審査請求提起時点までの部分に限定する理由について、次のように主張している（令和3年2月19日付けの事務連絡）。

- (1) 処分についての審査請求の違法性・不当性の判断の基準時は、一般的には処分時と解されているが、本件処分は継続的性質を有するものであることから、本件処分の決定時のみでなく、その後の入院も含めた部分を本件審査請求の対象とした。
- (2) しかし、審査請求後の任意の時点までを「審査請求に係る処分」とみなすこととすると、その時点は、行政側の恣意により決定されることや、本人の意思と異なる時点となる可能性があり、法的安定性を害することとなる。
- (3) また、審理中にも「審査請求に係る処分」が進行し続けるとすると、審理が終結せず、入院措置の処分が解除されるまで永遠に裁決をすることができないこととなる。
- (4) このため、審査請求人は、処分時（入院措置の開始時）から審査請求提起時点までの違法性・不当性を主張して、本件審査請求を提起したものと解し、入院措置の開始時のみならず、審査請求提起時点までにおける違法性・不当性も本件審査請求の対象とした。
- (5) このことは、取消訴訟の訴訟物は、訴えの変更がない限り、最初から最後まで変わらないこととされていることとも整合する。

なお、不作為の違法確認の訴えは、申請に対して行政庁が何らかの処分等をすべき義務があることを前提として、処分等をしないことについて訴えるものであり、処分である本件とは、その性質を異にする。

3 そこで、審査庁が主張する上記2の理由について検討する。

- (1) 処分についての審査請求の違法性・不当性の判断の基準時は、審査庁が主張するように、一般的には処分時と解されている（上記2の(1)）が、本件処分は、継続的事実行為であるから、その違法性・不当性の判断の基準時は、裁決時（ただし、諮問の際は諮問時、答申の際は答申時と読み替える。以下同じ。）と解すべきである。
- (2) 審査庁は、審査請求後の任意の時点までを「審査請求に係る処分」とみなすこととすると、その時点は、行政側の恣意により決定されることや、本人の

意思と異なる時点となる可能性があり、法的安定性を害すると主張する（上記2の(2)）が、本件処分についての違法性・不当性の判断の基準時を裁決時とすることは、審査庁が判断（諮問、裁決）を先延ばしにすることができなくなる（すなわち、関連資料の入手・検討後、速やかに判断することを求められる）という意味で、むしろ行政側の恣意を許さないことになる。

そして、審査請求人は、審査請求書において「隔離処分をやめてほしい。」と主張しているのであるから、本件処分の審査請求提起時点までの部分のみを本件審査請求の対象と捉える審査庁の解釈は、審査請求人の意思に反するというべきである。

なお、本件では、審査庁による本件審査請求の受付から本件諮問までに約10か月もの期間を要しているが、この間も審査請求人に対する入院措置は継続しているし、裁決までには更に期間を要することになる。したがって、本件審査請求の対象を本件処分の審査請求提起時点までの部分に限定する審査庁の解釈によると、審査請求人としては、本件処分の審査請求提起時点後の部分の適法性・妥当性を争うためには、新たな審査請求を提起しなければならないことになるが、このような解釈が審査請求人の意思に合致しないことも明らかである。

そうすると、法的安定性を害するとの審査庁の上記主張は、採用することができない。

- (3) 審査庁は、審理中にも「審査請求に係る処分」が進行し続けるとすると、審理が終結せず、入院措置の処分が解除されるまで永遠に裁決をすることができないこととなると主張する（上記2の(3)）が、審査庁としては、関係資料の入手・検討後、速やかに判断をすれば、審理を終結して諮問をすることができるし、当審査会の答申を受けた後、速やかに裁決をするか、又は速やかに裁決をすることができない事情があるときは、追加の調査検討をすることによって裁決をすることができるから、入院措置の処分が解除されるまで永遠に裁決をすることができないという審査庁の上記主張は、採用することができない。
- (4) 審査庁は、上記2の(2)及び(3)の理由から、審査請求人が処分時（入院措置の開始時）から審査請求提起時点までの違法性・不当性を主張して本件審査請求を提起したものと解したと主張する（上記2の(4)）が、上記2の(2)及び(3)の理由が根拠のないものであることは、上記(2)及び(3)で述べたとおりである。

また、審査請求書に記載の審査請求の対象が不明確であるというのであれ

ば、審査庁としては、審査請求人の意思を確認すべきであるが、本件では、審査庁が審査請求人の意思を確認するための手続をとった形跡はうかがわれないし、審査請求書における審査請求人の主張（上記(2)）から判断して、審査庁の上記主張は、審査請求人の意思に反するというべきである。

結局、審査庁の上記主張は、本件審査請求の対象が審査請求提起時点までの部分であれば、調査検討がしやすいという行政側の事務処理上の便宜を優先させたものであって、採用することができない。

- (5) 審査庁は、取消訴訟や不作為の違法確認の訴えとの整合性等にも言及している（上記2の(5)）が、本件処分は継続的事実行為であって、審査請求提起時点後の部分も最初から審査請求に係る処分の内容とされているから、審査請求に係る処分の内容の変更がない限り、審査請求提起時点後の部分は本件審査請求の対象とならないかのような審査庁の主張（取消訴訟の訴訟物は、訴えの変更がない限り、変わらないこととの整合性に言及した主張）は、失当である。

また、精神保健福祉法29条の4第1項は、入院措置により入院した者が、入院を継続しなくても、その精神障害のために自身を傷付け、又は他人に害を及ぼすおそれがないと認められるに至ったときは、都道府県知事は、その者を直ちに退院させなければならないと規定し、精神保健福祉法38条の4は、入院中の者は、都道府県知事に対し、当該入院中の者を退院させることなどを求めることができると規定している。審査庁によれば、この退院等の請求には権利性がないとのことであるから、本件審査請求を退院等の請求に対して何らの処分もしないという不作為についての審査請求と捉えることはできないが、審査請求人が「隔離措置をやめてほしい。」と主張しているのは、「入院措置を解除してほしいのに、解除してくれないこと（不作為）が不服である。」と主張しているのと実質は同じである。そして、不作為についての審査請求の違法性・不当性の判断の基準時は、不作為の違法確認の訴えと同様、一般的には裁決時と解されているから、本件審査請求については、その実質に鑑みても、違法性・不当性の判断の基準時は裁決時と考えるのが相当である。本件審査請求と不作為についての審査請求とが性質を異にするとの審査庁の主張（不作為の違法確認の訴えとの相違に言及した主張）は、本件審査請求の実質を看過した主張であって、失当である。

- (6) 以上によれば、本件審査請求の対象を本件処分の審査請求提起時点までの部分に限定する審査庁の主張は、いずれも採用することができない。審査庁は、

本件審査請求の対象を上記部分に限定した結果、上記部分のみの適法性及び妥当性を検討しているだけであるから、本件審査請求については、必要な調査検討が尽くされていない。

したがって、審査庁においては、本件処分の審査請求提起時点後の部分についても調査検討を尽くした上で、再度諮問をすべきである。

4 よって、結論記載のとおり答申する。

行政不服審査会 第1部会

委	員	原			優
委	員	中	山	ひ	と
委	員	野	口	貴	公