

答 申 第 1 号

令和7年10月30日

帯広市長 米沢 則寿 様

帯広市行政不服審査会

会長 佐々木 涼太

行政不服審査法第43条第1項の規定に基づく諮問について（答申）

令和7年6月24日付け帯ばんえい第185号で審査庁（帯広市長）から諮問のあった下記の件について、次のとおり答申する。

記

令和5年度帯広市ばんえい競馬における戒告処分に対する審査請求

答 申

第1 当審査会の結論

審査請求人〇〇〇〇が令和5年10月17日に提起した、後記処分庁が令和5年〇月〇日付けで審査請求人に対してした令和5年度帯広市第〇回ばんえい競馬第〇日第〇競走における戒告処分（以下「本件処分」という。）に対する審査請求（以下「本件審査請求」という。）は理由があると認め、本件処分は取り消すべきであり、審査庁の本件審査請求は棄却されるべきである旨の諮問に係る判断は相当ではない。

第2 事件の概要

本件は、令和5年〇月〇日に帯広競馬場で開催された令和5年度帯広市第〇回ばんえい競馬第〇日第〇競走（以下「本件競走」という。）において、審査請求人が競走馬〇〇〇〇号（以下「本件競走馬」という。）に騎乗し行った動作について、同日、令和5年度帯広市第〇回ばんえい競馬裁決委員〇〇〇〇外2名（以下「処分庁」という。）が、ゴール直前において、騎乘法に適切を欠いた（誤解を受ける行為）ことは騎手としての注意義務を怠ったとして、審査請求人に対して本件処分を行ったところ、審査請求人がこれを不服として本件審査請求を行ったという事案である。

第3 関係する規則等の定め

- 1 帯広市ばんえい競馬実施条例第6条には「市長は、競馬場内及び場外設備内の秩序を維持し、その他競馬の公正を確保し、又は競馬の円滑な実施を確保するため、関係者の処分、きゅう務員の認定、薬物の検査その他必要な措置を講ずることができる。」と規定されている。
- 2 帯広市ばんえい競馬実施条例施行規則（以下「施行規則」という。）第84条第1項には「市長は、馬主、調教師、騎手又はきゅう務員が次の各号のいずれかに該当するときは、戒告し、又は期間を定めて調教若しくは騎乗を停止する。」とし、該当事由の一つとして第6号には「業務上の注意義務を怠ったとき」と規定されている。
- 3 『処分基準ばんえい』（以下「ばんえい基準」という。）には、「(4) 騎乘法不適切」の範疇において、「①競走中、騎手の過失又は不注意により騎乘法について適切を欠いたとき」とある。
- 4 『処分基準の運用要領ばんえい』（以下「運用要領」という。）には、「騎乘法

不適切に関する処分を目安」として「⑧誤解を受ける行為」の範疇において、「必要以上に後ろを振り向く等ファンに能力発揮に関して誤解を与えるような行為を行ったとき」とある。

- 5 『令和5年度委員長指示事項』には、「3. 騎手の責務について」において、「(8) 騎手は、開催執務委員長が別に定める「ばんえい競馬 競走の基準」を遵守しなければならない。」とある。
- 6 『ばんえい競馬 競走の基準』（以下「競走基準」という。）には、「3. 第2障害後の騎乗振りについて」において、「騎手は、第2障害の通過後、上位他馬の入線状況に関係なく常にゴールまで全力の姿勢で追いつけること」とし、「※上記基準に反して、認めるべき理由がないと判断された場合には、制裁の対象とする。」とある。
- 7 帯広市行政手続条例（以下「手続条例」という。）第12条には「行政庁は、不利益処分をするかどうか又はどのような不利益処分とするかについてその条例等の定めに従って判断するために必要とされる基準（次項において「処分基準」という。）を定め、かつ、これを公にしておくよう努めなければならない。」とし、同条第2項には「行政庁は、処分基準を定めるに当たっては、不利益処分の性質に照らしてできる限り具体的なものとしなければならない。」と規定する。また、手続条例第13条第1項には「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、この章の定めるところにより、当該不利益処分の名宛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、同項第2号には「前号アからウまでのいずれにも該当しないとき 弁明の機会の付与」と規定する。そして、手続条例第13条第2項には「次の各号のいずれかに該当するときは、前項の規定は、適用しない。」とし、同項第1号には「公益上、緊急に不利益処分をする必要があるため、前項に規定する意見陳述のための手続を執ることができないとき。」と規定する。さらに、手続条例第14条第1項には「行政庁は、不利益処分をする場合には、その名宛人に対し、同時に、当該不利益処分の理由を示さなければならない。ただし、当該理由を示さないで処理をすべき差し迫った必要がある場合は、この限りでない。」とし、同条第3項には「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。」と規定する。
- 8 『裁決ハンドブック（地方競馬全国協会）』（以下「裁決ハンドブック」という。）には、その13頁「6. 行政手続法との関連」として、「地方競馬実施規則に

基づく処分は、政令にその根拠を有することから行政手続法の適用を受けるが、行政庁の行う不利益処分に当たるため、公益上、緊急に不利益処分をする必要があるため意見陳述のための手続を執ることができないと考えられる競走関係の処分を除き、対象者について意見陳述のための手続（聴聞・弁明手続）を執らなければならないとされている。したがって、該当する不利益処分には弁明の機会を与えることが望まし」とされている。

第4 審理段階における審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

審査請求人は、おおむね次のとおり主張し、本件処分が不当であるとして、本件処分の取消しを求めている。

(1) 処分に関する規定の適用に係る適法性について

ア 問題の動作について

ゴール前において〇〇〇〇動作及び〇〇〇〇動作（以下「本件動作」という。）のような動きは、大きな動作の流れでリズムを取る動作であり、また、その競走内容などで気分が高まった時に出る動作であり、着順とは無関係に「〇〇〇〇」「〇〇〇〇」の動作は無意識に出てしまうものである。これらの動作は、審査請求人においてリズムを取るという長年にわたって形成された癖である。

審査請求人がゴール前において、〇〇〇〇動作は、ゴール直前の他の馬の騎手と比べても、特段不自然な動きと評価することはできず、手綱をさばいて動いている審査請求人の動きは何ら誤解を生じさせるものではない。競走馬に全力を発揮させるということに求められる動作は、みな同じではない。馬に鞭を打つだけが全力の姿勢ではなく、リズムをとって態勢を整えるなどの行為も当然に能力を発揮する行為のうちの一つである。審査請求人の騎乗の一連の流れを見れば、全身でゴール直前において競り合っている様子しか見て取れず、〇〇〇〇動作により、馬の能力の発揮に支障を及ぼす事実はなく、またそのような動きでもないため、「誤解を受ける行為」などと評価する余地はない。

イ 問題の動作がこれまで認められていたこと

本件動作中、〇〇〇〇動作は、これまでばんえい競馬の公式ホームページにおいて「〇〇〇〇」として紹介され、また、主催者公認の会社が作成しているYouTubeのばんえい十勝公式アカウントにおいて「〇〇〇〇」のタイトルで〇

〇〇〇動作を「〇〇〇〇」、〇〇〇〇動作を「〇〇〇〇」として紹介するなど、競走中の動作として主催者である帯広市においても認めていたことは明らかである。上記動画や取材において、〇〇〇〇動作や〇〇〇〇動作について、処分庁は、審査請求人が「意図的に行っている」、「パフォーマンス」と回答している旨主張するが、上記動画内で「〇〇〇〇」と答えているにすぎず、「大きな動作の流れでリズムを取る動作であり、またその競走内容などで気分が高まった時に出る動作である」という主張に沿うものである。

ウ 本件動作について過去に指導等を受けた事実がないこと等

処分庁は「落橈や着順に影響を与えた場合には処分を科す旨、騎手面談の際に指導していた」旨主張するが、かかる指導内容であれば、落橈や着順に影響がなければ処分は科されないとしか解しえず、処分庁の弁明にはそもそも自己矛盾があると言わざるを得ない。本件動作が競走基準に違反すると告げられた事実は一切ない。

(2) 行政手続に関する規定に係る適法性について

ア 理由不備について

本件処分の理由が不明であったため、審査請求人が裁決委員である〇〇〇〇氏とその他1名に対し、「なぜ、この行為がいけないのか」尋ねたところ、裁決委員らは、裁決室において、令和5年〇月〇日、「理由案を作成した」などと申し向けた。審査請求人がその「理由案」なる書類の交付を求めたところ、「まだ案なので見せられない」というので、審査請求人が後で破棄するので交付してほしいと求めたにもかかわらず、結局、裁決委員は「理由案」の交付を拒否した。

イ 弁明の機会を与えられなかったことについて

手続条例第13条第1項第2号により、本件においては審査請求人に弁明の機会が付与されなければならない。そして、同条例第28条により、弁明書の提出期限（口頭による弁明の機会の付与を行う場合には、その日時）までに相当な期間において、不利益処分の名宛人となるべきものに対し、同条各号に掲げる事項を記載した書面を交付しなければならない。この場合、帯広市聴聞等に関する規則第18条において、弁明の機会の付与に際しては、様式第19号に定める書面を交付しなければならないが、かかる書面が交付された事実もない。したがって、弁明の機会が付与された事実はなく、本件処分は手続法上も違法であり、無効というほかない。また、裁決ハンドブックに「公益上、緊急に不利益

処分をする必要があるため意見陳述のための手続を執ることができないと考えられる競走関係の処分を除き」意見陳述のための手続を執らなければならないとされているところ、長年にわたって公認してきた動作について不利益を伴う戒告処分に付した本件に関し、緊急に不利益処分をする必要は認められない。

ウ 事前に処分対象となる動作が示されていない点について

処分の対象となる動作の具体例なども示されていないのであればもはや注意のしようもなく、基準たりえない。処分庁は、処分の対象となる動作を具体的に明示しない理由を「処分基準の例示を公表するなど統一性が図られることが前提となる」などと主張するが、そもそも他の地方競馬は軽種馬で、馬櫓を引くばんえい競馬は処分庁のみが開催しているのであるから、他の地方競馬との比較は何ら意味も持たない。この点、「平成30年度帯広市ばんえい競馬における戒告及び賞典停止処分に対する審査請求」において、付言として、処分基準を公にすること、処分の要件の明確化や基準の改善が求められているが、現在においてもまったく実践されていない。「騎乘法不適切に関する処分の目安」を周知しない処分庁の不作为が手続条例第12条に反することは明らかである。実質的に見ても、過去にこのような理由で処分されたということを示して初めて「騎乘法不適切」に該当するかどうかを騎手は判断しうるのに、係る具体例を隠すのであればもはや騎手はいかなる行為が「騎乘法不適切」に該当するのか判断し得ず、基準足り得ないことは明らかである。長年にわたり主催者が認めてきた動作を戒告処分としたり、本件のような不明確な基準により処分が科されるということになれば、処分の客観性、合理性を失わせることになり、ひいては競馬の公正が害されることになる。

2 処分庁の主張

処分庁は、おおむね次のとおり主張し、本件審査請求を棄却するとの裁決を求めている。

(1) 処分に関する規定の適用に係る適法性について

ア 処分対象とした動作について

審査請求人の「令和5年〇月〇日に実施された令和5年度帯広市第〇回ばんえい競馬第〇日第〇競走において、審査請求人が〇番〇〇〇〇号に騎乗した。上記騎乗の際、レース終盤のゴール直前において、〇〇〇〇動作をした。上記の動作について、令和5年〇月〇日付「戒告」と題する書面には、「ゴール直前

において、騎乗法に適切を欠いた（誤解を受ける行為）ことは騎手としての注意義務を怠った」などとして、同日、戒告の処分がなされた。」という主張を認める。本件動作のうち、処分の骨格となった動作は、ゴール前において、〇〇〇〇不必要に〇〇〇〇動作である。

イ 処分対象とした動作の問題点について

ゴール前で他馬と競り合っている中、審査請求人は馬を再発進させるために、手綱を全身で後ろに引き、上半身を前に戻す際に〇〇〇〇不必要に〇〇〇〇後に手綱を緩ませ、馬を前進させる動作及び前進している櫓の上で、〇〇〇〇動作を行っている（本件動作）。これらの動作には、推進効果がなく、競走中の騎手としてその他正当な目的もないものであり、馬の全能力を発揮させるべく、競走基準に定められた「第2障害の通過後、上位他馬の入線状況に関係なく常にゴールまで全力の姿勢で追い続け」ているとは言えず、ファンに能力発揮に関して誤解を与えるような行為である。第2障害の通過後における、「馬の推進効果がなく、競走中の騎手としてその他の正当な目的もないと認められる行為」は、適切を欠く不必要な騎乗動作として、上位他馬の入線状況に関係なく、常にゴールまで全力の姿勢で追い続けることに疑問を抱く恐れがあることから、「ファンに能力発揮に関して誤解を与えるような行為」に該当し、騎手本人の意思に基づく動作か無意識による動作かにかかわらず、処分対象となる。本件における審査請求人の上記動作についても、競走基準に定める第2障害の通過後、上位他馬の入線状況に関係なく常にゴールまで全力の姿勢で追い続けることに疑問を抱く恐れがあることから、「ファンに能力発揮に関して誤解を与えるような行為を行ったとき」（運用要領）にあたるとして、ばんえい基準の騎乗法不適切として処分した。

ウ 問題の動作がこれまで認められていたとの点について

ばんえい競馬の公式ホームページは、〇〇〇〇動作を指して紹介しているものではなく、騎手の騎乗動作を紹介する中で、踊るように激しく動く「躍動型」といった表現があり、審査請求人の騎乗において、激しく動く様子を指すものである。

エ 本件動作について過去に指導等を受けた事実がないとの点について

本件競走と同日の令和5年〇月〇日、本件競走前に行われた第〇競走における、残り25m地点での〇〇〇〇動作、同10m地点で〇〇〇〇動作は、適切を欠く不必要な騎乗動作であり、「ファンに能力発揮に関して誤解を与えるような

行為」として、処分の対象となり得ると判断したが、これまで〇〇〇〇動作について、これに特定した処分を警告する指導は行っていなかったため、第〇競走終了時においては、裁決委員からの指導扱いとした。その後の本件競走において、再度、同様の行為がみられたことから、第〇競走において裁決室への出頭を命じられ、裁決委員から、今後類似行為を行った場合は騎乘法不適切に該当し処分対象となる旨、指導を受けたうえで繰り返された行為であることも重視し、騎乘法不適切（誤解を受ける行為）として戒告処分とした。

正当な目的なく〇〇〇〇動作及び〇〇〇〇動作は、処分対象になり得ること、また、公正競馬の確保の観点から、こうした騎乗が繰り返されると、着順が変わる可能性がある場合には、重い処分もあり得ることに加え、着順変更の可能性の有無によらずとも、ファンに対し、馬の能力発揮に対する誤解だけでなく競走結果についても疑義を与えることにつながる恐れもあると考え、当該行為を指導の対象とした。

なお、平成28年4月に、騎手等が競走で馬の持つ全能力を発揮させるために遵守すべき基準として競走基準を策定し、毎年委員長指示事項として騎手等に指示してきている。

(2) 行政手続に関する規定に係る適法性について

ア 理由不備の点について

令和5年〇月〇日、請求人の〇〇〇〇動作は、推進効果がなく、競走中の騎手の行為としてその他の正当な目的もないものであり、ファンに能力発揮に関して誤解を与えるような行為となるほか落橈や着順への影響も懸念され、そのような事象があった場合には重い処分を科されることとなる旨を審査請求人に説明した。

イ 弁明の機会を付与しなかったことについて

競走にかかわる処分は、行政手続法第13条第2項第1号により弁明機会の付与は行っておらず、これはばんえい競馬に限らず他の地方競馬においても同様の対応となっている。

ウ 事前に処分対象となる動作が示されていないとの点について

全国各地の競馬ファンが複数の地方競馬の競走を楽しんでいる環境にある中では、ばんえい競馬において「ファンに能力発揮に関して誤解を与えるような行為」を処分基準として具体的に例示するためには、全国の地方競馬が、いずれにおいても処分基準の例示を公表するなど統一性が図られることが前提とな

る。なお、処分動作を具体的に明示することは、不適切な騎乗について限定的に捉えられる恐れがあるため他の地方競馬においても行っていないのが現状である。

第5 審理員意見書の要旨

1 審査員意見書の結論

本件審査請求は理由があるので、行政不服審査法第46条第1項に基づき認容し、本件処分は取り消されるべきである。

2 審理員意見書の理由

(1) 審理員の認定事実

ア 本件競走と同日の令和5年〇月〇日、本件競走前に行われた第〇競走において、審査請求人は、ゴール前で〇〇〇〇動作及び〇〇〇〇動作を行い、結果〇着でゴールした。裁決委員は、第〇競走中の審査請求人の動作について処分を行わなかった。

イ 本件競走において、ゴール前で本件競走馬が他馬と競り合っている中、本件競走馬が停止したのち、審査請求人は、手綱を全身で後ろに引き、上半身を前に戻す際に〇〇〇〇後に手綱を緩ませ、馬を前進させる動作をしたところ、本件競走馬が再発進した。再発進したのち、審査請求人は、前進している櫓の上で、〇〇〇〇動作をした。

ウ 本件競走において、本件競走馬は〇着でゴールした。

エ 処分庁は、ゴール直前において、騎乘法の適切を欠いた（誤解を受ける行為）ことは騎手としての注意義務を怠ったとして、令和5年〇月〇日付で審査請求人に対し、本件処分を行った。本件処分を行う際、戒告書を審査請求人に交付したが、本件処分に係る弁明の機会を付与していない。

オ 令和〇年〇月〇日付、公式YouTube動画の「〇〇〇〇」において、「〇〇〇〇」という問いに対して、審査請求人が、〇〇〇〇動作を「〇〇〇〇」として説明している。また、現在に至るまで、ばんえい競馬公式ホームページの審査請求人の紹介ページに「〇〇〇〇」として紹介されている。さらに、令和〇年〇月〇日付「〇〇〇〇」という記事（〇〇〇〇）において、〇〇〇〇動作の写真を付した形で、〇〇〇〇として紹介されている。

(2) 論点

本件処分の対象となった動作が、運用要領に規定する「必要以上に後ろを振

り向く等ファンに能力発揮に関して誤解を与えるような行為」に当たるかが主要な論点である。

また、行政手続に関するものとして、処分庁が審査請求人に本件処分を行った際にその処分の理由が十分に提示されていたか、及び処分庁が本件処分を行うに当たり、弁明の機会を付与しなかったことについて「公益上、緊急に不利益処分をする必要があ」ったといえるかが論点となる。

(3) 論点に対する判断

ア 処分に関する規定の適用に係る適法性について

(ア) 本件処分の対象となった動作に係る処分庁の主張は一貫しておらず、また、「処分の骨格となる動作」という主張の趣旨も定かではないものの、処分庁の「第〇競走において裁決室への出頭を命じられ、裁決委員から、今後類似行為を行った場合は騎乘法不適切に該当し処分対象となる旨、指導を受けたうえで繰り返された行為であることも重視し、騎乘法不適切（誤解を受ける行為）として戒告処分とした。」という主張をも踏まえ、本件処分の対象となった動作は、ゴール前において、〇〇〇〇動作（以下「本件処分動作」という。）であることとして、以下検討する。

(イ) 運用要領に規定する「ファンに能力発揮に関して誤解を与えるような行為」に当たるかを検討するにあたり、その内容について処分庁に確認したところ、処分庁は、「ファンに能力発揮に関して誤解を与えるような行為を行ったとき」とは、「第2障害の通過後における、「馬の推進効果がなく、競走中の騎手としてその他正当な目的もないと認められる行為」」をいうと主張する。そして、本件処分動作は、馬の推進効果がなく、競走中の騎手としてその他正当な目的もないと認められるものであり、騎手本人の意思に基づく動作か無意識による動作かにかかわらず、適切を欠く不必要な騎乗動作として、競走基準に定める「第2障害の通過後、上位他馬の入線状況に関係なく常にゴールまで全力の姿勢で追いつけること」に当たらないと疑問を抱く恐れがあることから、「ファンに能力発揮に関して誤解を与えるような行為を行ったとき」にあたることとして、ばんえい基準の騎乘法不適切として処分した、と主張する。そこで、はじめに、本件処分動作が、「馬の推進効果がなく、競走中の騎手としてその他正当な目的もないと認められる行為」といえるかについて検討する。

(ウ) 「馬の推進効果がな」い動作については、処分庁からの説明がないため、

運用要領に例示されている「必要以上に後ろを振り向く」など、社会通念上、馬が前進するために不必要と思われる行為を指すものと解釈する。本件競走及び第○競走の動画を見る限り、審査請求人以外の騎手が競走中に○○○○動作を行っている様子はなく、馬が前進するために不必要であると思われる行為と言えなくもない。しかし、審査請求人が「全力を発揮するというのは、みな同じ動作ではない」と主張するように、ばんえい競馬は、馬の能力だけでその順位が決するわけではなく、騎手の技量にも左右されるものと思われる。そのため、騎手は馬の能力を最大限に発揮するために自分に合った動作の確立に努めていると考えられるところ、本件処分動作が、馬が前進するために不必要なものと評価するまでの合理性は認められず、本件処分動作に馬の推進効果がないとの主張にはその根拠が不十分であると言わざるを得ない。したがって、本件処分動作が、「第2障害の通過後における、馬の推進効果がなく、競走中の騎手としてその他正当な目的もないと認められる行為」とする処分庁の主張は採用できない。

(エ) そもそも、運用要領の規定は「ファンに能力発揮に関して誤解を与えるような行為を行ったとき」とされているところ、当該規定から、その定義が「第2障害の通過後における、馬の推進効果がなく、競走中の騎手としてその他正当な目的もないと認められる行為」とは必ずしも明らかに読み取れるものではない。加えて、処分庁が過去に運用要領の同規定に基づいて行った処分は、第2障害通過前の行為に対してされたものもあり、「ファンに能力発揮に関して誤解を与えるような行為」の定義として整合性が取られておらず、処分庁が主張する定義には疑義があると言わざるを得ない。

(オ) そこで、運用要領に規定される「ファンに能力発揮に関して誤解を与えるような行為」に本件処分動作が当たるかを改めて検討する。ばんえい競馬の公式ホームページでは、審査請求人の紹介ページに「○○○○」として紹介され、当該騎手を紹介する公式YouTube番組において、○○○○動作を付して「○○○○」と説明している。また、審査請求人が取材を受けて掲載された記事においても、○○○○動作を「○○○○」として写真付きで掲載している。よって、ばんえい競馬ファンは、○○○○動作を、審査請求人が行う騎乗動作として認知していたと考えるのが自然である。処分庁は、公式ホームページで紹介している「○○○○」は、○○○○動作を指して紹介しているものではなく、騎手の騎乗動作を紹介する中で、踊るように激しく動く

「躍動型」といった表現があり、請求人の騎乗において、激しく動く様子を指し、本件処分動作と上記の「○○○○」は同一ではないと主張するが、審査請求人の騎乗において激しく動く様子と本件処分動作がどのように異なるのかについて、処分庁からの具体的な説明はなく、「○○○○」と本件処分動作との違いを判別することは困難である。したがって、「ファンに能力発揮に関して誤解を与えるような行為」という規定に本件処分動作が当たるとは言えない。

(カ) なお、処分庁は、本件処分に至った経緯を「これまでも、審査請求人の騎乗時の個々の動作ではなく、騎乘法全般（激しい動き）について、落橈や着順に影響を与えた場合には処分を科す旨、騎乗面談の際に指導してきた。第○競走において裁決室への出頭を命じられ、裁決委員から、今後類似行為を行った場合は騎乘法不適切に該当し処分対象となる旨、指導を受けたうえで繰り返された行為であることも重視し、騎乘法不適切（誤解を受ける行為）として戒告処分とした。」と主張する。この点、第○競走も含めて過去にどのような行為に対して、どのような指導をしてきたのかについて、処分庁から主張を裏付ける証拠の提出はなく、それらの指導の有無を確認することができない。また、本件においては、本件処分動作が処分要件に該当するか否かが争点であるところ、本件処分の要件該当性を判断する上で、過去の指導がどのような法的意味を持つのかについて、処分庁からの説明はない。よって、この処分庁の主張は採用することができない。

(キ) また、処分庁は、平成28年4月に騎手等が競走で馬が持つ全能力を発揮させるために遵守すべき基準として競走基準を策定し、毎年、委員長指示事項として騎手等に遵守を指示している旨主張する。その上で、「第2障害の通過後における、馬の推進効果がなく、競走中の騎手としてその他正当な目的もないと認められる行為」は、競走基準に規定する「騎手は、第2障害の通過後、上位他馬の入線状況に関係なく常にゴールまで全力の姿勢で追い続けること。」に疑問を抱く恐れのあるものであることから、「ファンに能力発揮に関して誤解を与えるような行為」に当たることになる。確かに、公正な競馬の確保に当たり競走基準を遵守することは重要であり、当該基準に反して認めるべき理由がないと判断された場合には制裁の対象となるものとも考えられる。しかし、前述（ウ）のとおり、本件処分動作を「第2障害の通過後における、馬の推進効果がなく、競走中の騎手としてその他正当な目

的もないと認められる行為」とする処分庁の主張は採用できるものではなく、競走基準と処分庁が主張する定義や処分基準の関係性も判然としないことから、この処分庁の主張を採用することはできない。

(ク) 行政庁が不利益処分を行うにあたっては、当該処分の対象となった行為が当該処分の要件に該当することが客観的に明らかであることが求められるところである。本件処分動作の、運用要領に規定する「ファンに能力発揮に関して誤解を与えるような行為」ひいては施行規則第84条第1項第6号に規定する「業務上の注意義務を怠ったとき」への該当性については、以上検討したとおり、明らかであるとは認められない。

イ 行政手続に関する規定に係る適法性について

(ア) 理由の提示（論点2-1）

a 手続条例第14条の規定により処分の理由の提示が必要とされる趣旨は、処分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、処分の理由を処分の相手方に知らせることにより不服申立ての便宜を図ることにあると解され（最高裁判所昭和37年12月26日判決・民集16巻12号2557頁、最高裁判所昭和38年5月31日判決・民集17巻4号617頁）、理由の内容及び程度は、特段の理由のない限り、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して当該処分がされたのかを、処分の相手方においてその記載自体から了知し得るものでなければならず、単に抽象的に処分の根拠規定を示すだけでは、それによって当該規定の適用の原因となった具体的事実関係をも当然に知り得るような例外の場合を除いては、法の要求する提示として十分でない（最高裁判所昭和49年4月25日判決民集28巻第3号405頁）。

また、どの程度の理由を提示すべきかは、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である（最高裁判所平成23年6月7日判決民集65巻4号2081頁）。

そして、処分における理由提示義務の懈怠があった場合には、当該処分は取り消されるべきと解されている（最高裁判所平成23年6月7日判決民集65巻4号2081頁）。

b そこで、本件における戒告書をみると「ゴール直前において、騎乗法に適切を欠いた（誤解を受ける行為）ことは、騎手としての注意義務を怠った。」と記載されているが、いかなる事実関係に基づき処分されたのかに係

る記載は見当たらない。また、当該処分の根拠法令である施行規則第84条第1項第6号には、「業務上の注意義務を怠ったとき」と記載されているのみであり、具体的な処分の基準となりうる事由が規定されていないところ、当該処分に係る処分基準は処分庁により設定されているものの、処分の対象となる騎手に公表されていないことから、処分の名宛人である審査請求人において本件における戒告書に記載の「騎乗法に適切を欠いた（誤解を受ける行為）こと」がいかなること（行為）であるのかを知ることは困難であったと言わざるを得ない。実際、審査請求人は、審査請求書において、なぜ、自分が本件処分を受けたかがわからず、処分庁に説明を求めたと主張していることから明らかである。

このような本件の事情に鑑みると、手続条例第14条第1項の趣旨に照らし、同項の要求する理由提示としては十分とは言えず、また、施行規則第84条第1項第6号の規定の適用の原因となった具体的事実関係を当然に知り得るような場合にも当たらない。なお、手続条例第14条第1項ただし書は、「理由を示さないで処分すべき差し迫った必要がある場合は、この限りではない」と規定しているが、同条の趣旨から、当該場合とは、差し迫って処分を行う必要があつて、理由を正確に把握し提示するという作業を行つては対策をとることが遅れ又は状況を悪化させるなどのため、これを示す時間的余裕がない場合をいうところ、戒告書を審査請求人に渡す際には、処分庁において処分すべき動作とその理由は明確であり、本件においてはそのような事情は見受けられない。

さらに、処分庁は、弁明書において、審査請求人に対して処分理由を口頭で説明した旨を主張するが、手続条例第14条第3項によれば、「不利益処分を書面でするときは、前2項の理由は、書面で示さなければならない。」と規定しており、仮に主張どおりに説明をしていたとしても、口頭で処分理由を説明するのみでは理由の提示としては不十分である。

c したがって、本件処分は、手続条例第14条第1項本文に定める理由の提示の要件を欠く処分であると言わざるを得ない。

(イ) 弁明の機会の付与

a 手続条例第13条第1項では、行政庁が不利益処分をしようとする場合は、当該不利益処分の名宛人となるべき者について意見陳述のための手続を執らなければならないとし、聴聞及び弁明の機会の付与の手続を定めている。こ

の意見陳述のための機会を付与しなかった場合には、「その瑕疵は手続全体の公正を害するものとして、その処分要件（実体的要件）を満たしているか否かにかかわらず、当該行政処分も違法となり、取消しを免れないものと解すべき」である（長野地裁平成17年2月4日判決）。この点、「公益上、緊急に不利益処分をする必要があるため…意見陳述のための手続を執ることができないとき」とは、「行政庁が行政処分をするまでに弁明手続を経る時間的いとまがなく、そのために処分を遅らせていては、処分根拠法令が実現しようとしている公益の確保に重大な支障が生じると認められる場合をいうと解すべきである。」（長野地裁平成17年2月4日判決）

b 本件についてこれを見ると、施行規則第84条第1項により実現しようとする公益とは、ばんえい競馬の公正にあると解されるところ、競走中の行為に対する処分である本件処分は、騎手はその後の競走にも出走することがあるため、弁明の機会を付与していたのでは、その後の競走においても、処分の対象となり得る同様の行為が行われ、ばんえい競馬の公正を害する可能性が高い。よって、競走中の行為に対する処分である本件処分については、当該処分をするまでに弁明手続を経る時間的いとまがなく、そのために処分を遅らせていては、施行規則第84条第1項が実現しようとしている公益の確保に重大な支障があると認められることから、「公益上、緊急に不利益処分をする必要があるため…意見陳述のための手続を執ることができないとき」に当たると認められる。

(4) 結論

前述のとおり、本件処分動作が「必要以上に後ろを振り向く等ファンに能力発揮に関して誤解を与えるような行為」に当たるか否かについて、処分庁から客観的な証拠の提出が不十分であり、具体的な説明も乏しいことから、本件処分動作が処分要件に該当するか否かが客観的に明らかではなく、処分要件に該当するとすることは妥当性を欠く。

加えて、行政手続においても、本件の事情を鑑みると、理由の提示としては十分とは言えず、また、施行規則第84条第1項第6号の規定の適用の原因となった具体的事実関係を当然に知り得るような場合にも当たらない。

以上のとおり、審査請求人の本件審査請求は理由があるので、行政不服審査法第46条第1項に基づき認容し、本件処分は取り消されるべきである。

第6 調査審議の経過

- 令和7年6月24日 諮問書の受付（※審理員意見書及び事件記録の收受）
令和7年7月11日 審査関係人及び審査庁へ主張書面又は資料の提出要求
令和7年8月20日 調査審議

第7 審査庁の裁決の考え方

本件処分は、施行規則第84条第1項第6号に基づきなされた適正な処分であり、本件処分に係る審査請求には理由がないことから、行政不服審査法第45条第2項の規定により、棄却されるべきである。

第8 調査審議における審査関係人の主張

1 審査請求人の主張の要旨

これまでの審理手続において主張したとおりである。

2 審査庁の主張の要旨

- (1) 本件処分動作は、前進を阻害する行為とまでは言えないが、〇〇〇〇の状況では追えないため、馬の推進効果がなく、競走中の騎手としてその他正当な目的もないと認められる行為である。
- (2) 運用要領の行為の事例としては、「必要以上に後ろを振り向く等」としており、馬の推進効果がない動作は該当するもの。
- (3) 本件処分動作について、審査請求人は、馬の推進ではなく、パフォーマンスが目的であると申し述べており、ゴール前で他馬と競り合う中で行うことは、ファンに能力発揮に関して誤解を与えるような行為である。
- (4) 年2回の騎手面談において、処分対象となる騎乗法について指導している。

第9 当審査会の判断

1 本件諮問に至るまでの一連の手続について

本件審査請求に係る審理員の審理手続については、違法又は不当とする点は認められない。

2 認定事実

第5の2(1)「審理員の認定事実」のとおりである。

3 考察

- (1) 不利益処分に関する規定の適用に係る適法性について

不利益処分は、被処分者に対し、義務を課し又は権利を制限するなどの重大な効果を及ぼすものであることから、根拠規定について厳格に適用されるべきものであるほか、処分者は当該規定に該当することを明確に示すことが求められる。

本件処分に係る根拠規定は、第3に記載のとおり、施行規則第84条第1項第6号に規定する「業務上の注意義務を怠ったとき」、手続条例第12条第1項に基づくばんえい基準の「騎乘法不適切」、そして、その目安とされる運用要領の「必要以上に後ろを振り向く等ファンに能力発揮に関して誤解を与えるような行為」に当たるかである。本件処分動作がこれらに該当するかについて、以下検討する。

ア まず、ゴール前で審査請求人が〇〇〇〇動作（本件処分動作）をした事実については関係者間において争いが無い。

イ この動作について、処分庁は「第2障害の通過後における、馬の推進効果がなく、競走中の騎手としてその他正当な目的もないと認められる行為」に該当するとする。その上で、本件処分動作は騎手本人の意思に基づく動作か無意識による動作かにかかわらず、適切を欠く不必要な騎乗動作として、競走基準に定める「第2障害の通過後、上位他馬の入線状況に関係なく常にゴールまで全力の姿勢で追いつけること。」に当たらないとの疑問を抱く恐れがあり、ひいては、「ファンに能力発揮に関して誤解を与えるような行為を行ったとき」にあたるとして、処分基準の騎乘法不適切として処分したと主張する。

この点、処分庁が主張する定義、すなわち「第2障害の通過後における、馬の推進効果がなく、競走中の騎手としてその他正当な目的もないと認められる行為」については、運用要領の規定から必ずしも明らかに読み取れるものではない。また、あらかじめ明文化されておらず、本件に関する独自の主張か運用要領の定義として標準的に採用すべきものであるのかが判然としない。

さらに、処分庁が主張する馬の推進効果についても、本件競走動画を確認したところ、本件処分動作の後に本件競走馬が前進しているように見受けられる印象も残る。結局、本件処分動作が、処分庁の主張する馬の推進効果がない動作であるかについての明確な根拠がないと判断せざるを得ず、本件処分動作の馬の推進行為への影響は客観的に明らかではない。

ウ 加えて、本件処分について、処分庁は、第〇競走において指導を受けた上で繰り返された行為であると主張するが、第〇競走を含めて過去にどのような行為に対して、どのような指導をしてきたのかについて、上記主張を裏付ける証拠の提出はなく、それらの指導の有無及び内容を確認することができない。そ

して、本件処分の要件該当性を判断する上で、過去の指導がどのような法的意味を持つのかについての明確な説明、主張もなされていない。

エ 処分庁は、平成28年4月に策定した騎手等が競走で馬が持つ全能力を発揮させるために遵守すべき基準である競走基準について、毎年、委員長指示事項として騎手等に遵守を指示しているとし、「第2障害の通過後における、馬の推進効果がなく、競走中の騎手としてその他正当な目的もないと認められる行為」は、競走基準に規定する「騎手は、第2障害の通過後、上位他馬の入線状況に関係なく常にゴールまで全力の姿勢で追いつけること。」に疑問を抱く恐れのあるものであることから、「ファンに能力発揮に関して誤解を与えるような行為」に当たると主張する。確かに、公正な競馬の確保に当たり競走基準を遵守することは重要である。しかし、前述のとおり、処分庁が主張する「第2障害の通過後における、馬の推進効果がなく、競走中の騎手としてその他正当な目的もないと認められる行為」という定義については、運用要領の定義として標準的に採用すべきものであるのか明確にされておらず、競走基準と処分庁が主張する定義や処分基準の関係性も判然としないこと、また「全力の姿勢で追う」こととするこの基準において、本件処分動作がどのように該当するかについての明確な説明、主張がなされていない。

オ なお、審査請求人が主張するばんえい十勝公式YouTubeでは、前記のとおり、審査請求人により〇〇〇〇動作を「〇〇〇〇」として説明されている。この点、ばんえい十勝公式YouTubeに紹介されている動作と本件処分動作が同じものかは不明であるものの、少なくとも〇〇〇〇動作については、当審査会としてもばんえい十勝公式YouTubeにおいて確認しており、審査請求人による「主催者である帯広市においても認めていた」との主張は、一定程度理由があるものと認められる。

カ 以上のことから、本件処分動作が施行規則第84条第1項第6号に規定する「業務上の注意義務を怠ったとき」、ばんえい基準の「騎乘法不適切」及び運用要領に規定する「ファンに能力発揮に関して誤解を与えるような行為」に該当するとする処分庁の主張を採用することはできない。

(2) 行政手続に関する規定に係る適法性について

ア 弁明の機会の付与について

第5の2(3)イ(イ)「弁明の機会の付与」に記載の審理員の判断は、いずれも記載された理由のとおり、妥当なものであると判断する。

イ 理由の提示について

第5の2(3)イ(ア)「理由の提示」に記載の審理員の判断は、いずれも記載された理由のとおり、妥当なものであると判断する。

4 結論

以上の次第であるから、本件処分において、審査請求人の本件審査請求は理由があるので、行政不服審査法第46条第1項により、本件処分は取り消されるべきものである。

第10 付言

本件処分について、審理員意見書は、本件の背景には、不利益処分を科すにあたっての処分基準であるばんえい基準及び運用要領が騎手等に対して公表されていないことで、いかなる行為が処分の対象となるか明確になっていないことがあると指摘する。その上で、処分基準や、少なくともその解釈の明確化が図られるとともに、主催者と騎手等の競馬関係者の双方が処分基準やその解釈を共有できる仕組みが構築されることが望まれると付言する。

処分基準は、処分の相手方にどのような場合に処分がされるのかについて一定の予見可能性を与えるとともに、行政庁の判断過程の透明性の向上に資する。手続条例第12条第1項が、「不利益処分をするかどうか又はどのような不利益処分とするかについてその条例等の定めに従って判断するために必要とされる基準」すなわち処分基準を「公にしておくよう努めなければならない。」とする趣旨もまさにそこにあるものと思われる。当審査会においても、平成30年度帯広市ばんえい競馬における戒告及び賞典停止処分に対する審査請求に係る答申において、処分基準が公になっていないことに鑑み、処分基準を公にすること、処分の要件の明確化や基準の改善が望まれると付言したところである。

これら処分基準やその解釈が共有できるような仕組みが構築されることにより、処分の相手方への一定の予見可能性や行政庁の判断過程の透明性が図られると共に、更なる競馬の公正が図られることが望まれる。特に、本件処分動作に対する処分基準である「ファンに能力発揮に関して誤解を与えるような行為」といった、広い解釈が可能な基準については、明確性の観点からも、処分の相手方に対して、処分基準に該当し得る行為の事例等の周知などが図られることが望ましいものと思料する。

帯広市行政不服審査会

会長 佐々木 涼太

委員 野原 香織

委員 佐藤 信祐