

主 文
原判決を全部破棄する。
本件を名古屋地方裁判所に差戻す。
理 由

本件控訴の趣意は、名古屋地方検察庁検察官検事鎌田好夫作成名義の控訴趣意書に記載されているとおりであり、これに対する弁護人の答弁は、弁護人野島達雄、同大道寺徹也の両名の共同作成名義の答弁書に記載されているとおりであるから、いずれもこれらをここに引用する。

控訴趣意第一について。

所論は要するに、原判決は、別紙記載の各公訴事実に関し、右各公訴事実全部、ならびに、被告人が右各道路、交通法違反の行為の都度、取締りに当つた警察官から、運転免許証の提示を求められ、大型自動車の免許を受けていないのに、該免許が存する旨を記載した運転免許証を呈示したため、同警察官から無免許運転者であることを発見されず、即時それぞれ反則行為として告知を受け、反則金相当額仮納付の期限内に当該反則金相当額各六、〇〇〇円を仮納付し、静岡県、あるいは滋賀県各警察本部長により右各反則金納付の公示通告がなされ、当該各反則金を納付したものとみなされたが、昭和四十七年三月三日付でいずれも右各県警察本部より道路交通法第一二七条第二項に基づく告知是正措置と各反則金の還付手続がなされたことを認定したうえ、右各県警察本部長の通告には瑕疵が存するとしながら、右各通告の瑕疵は、その内容からみて、同各通告（行政処分である）を当然に無効とすような重大な瑕疵ではなく、また、該各通告は右各県警察本部長の権限内で決定表示されたものであり、これが被告人の不正行為に基因してなされてもこれを理由に当然無効となり得ないし、本件では単に被告人の不正手段のみに基因するのではなく、部下警察官にもこれを看過した過失を認むべきであるから、本件各通告は当然無効ではないとし、さらに行政処分を取消すには、瑕疵の重要性の程度、取消さなければならぬ公益上の必要性の程度、取消すことによって関係人に及ぼす害の程度等を考慮し、取消を必要とする公益上の理由が既存の秩序破壊の不利益を上廻る場合でなければならず、とくにその取消により国民の既得の権利、利益が侵害される場合にはその取消は重大な制限を受けるものと考えるべきであるところ、これらの観点から本件をみると、右各道路、交通法違反の各所為に関し被告人の有する公訴不提起の利益を侵害し、既存の秩序を破壊してもなお、本件通告を取消さねばならない程重大な瑕疵や重大な公益上の必要性は認められないので、前記各通告は有効かつ取消し得ないものであり、結局前記各公訴事実に関しては公訴提起の手続が道路交通法第一二八条第二項の規定に違反しており本件公訴は無効であるとして、該公訴を棄却している。しかしながら、前記各通告の瑕疵は交通反則通告制度の予定していない非反則行為について、もしくは非反則者に対し誤つて通告が行われ、その反則金が納付されたというものであるところ、交通反則通告制度制定の趣旨に照せば、右の瑕疵は重大であつて、かかる瑕疵の存する通告を有効と解し、本件のような悪質行為、悪質行為者に対する公訴権の消滅を認めることは著しく正義に反するばかりでなく、被告人が大型自動車の運転免許を有していないことは客観的に明白であり、このような者に対し、同人が大型自動車免許を有するものと誤認して反則金納付の通告をした本件各通告には、重大かつ客観的に明白な瑕疵が存するものというべく、本件各通告はいずれも無効と解すべきである。かりに本件各通告が無効ではないとしても、道路交通法の定める警視總監または道府県警察本部長の通告は、行政法上の単なる通知行為であり、このような単なる通知行為の取消、撤回、変更は元来合理的な範囲で国が自由にできることであり、本件においては静岡県、および滋賀県警察本部長が告知是正通知の形式によつて、誤つてなした本件各通告を取消した後に、本件各公訴を提起しているものであるから、その公訴提起は適法であると解される。またかりに右通告の取消について原判決が判示するような制限があるとしても、本件各通告にはその内容において重大な違法が存するのみならず、その違法な通告は被告人の計画的欺罔行為に起因するものであつて、これを取消することによつて、通告に関する法規を適正に執行するという公益上の理由があり、被告人が不当に得た利益の収奪以外に国民の既得の権利、利益を侵害することもなく、また公共の福祉を害するものでもないから、県警察本部長は職権によつて右各通告を取消すことを得べく、また、本件において右各通告の取消は相当期間内に適正な手続によつて行われているから、本件各通告はその取消により遡つてその効力を失ひ、公訴不提起の効力も生じていないものというべきである。したがつて、前記のように、本各通告が有効であり、かつ、取消し得ないものとして、本件

各公訴を棄却した原判決は明らかに道路交通法第一二八条第二項の解釈適用を誤つて不法に本件各公訴を棄却したものであるというのである。

所論にかんがみ検討すると、先ず、原判決書理由中の「本件公訴事実中信号無視および追越違反の各道路交通法違反の点につき、いずれも公訴を棄却した理由」欄の二、において挙示した各証拠ならびに当審で取調べた交通反則公訴通知書、交通反則告知是正通知書二通によれば、別紙記載の各公訴事実を優に認めることができるほか、被告人が同各公訴事実記載の各行為をした際、それぞれ、そのとき交通取締に従事していた警察官から、運転免許証の提示を求められ、さきに、被告人において普通自動車運転免許に併せて大型自動車運転免許が存するように改ざんした運転免許証（以下本件運転免許証と称する）を呈示したため、被告人において大型自動車の運転免許を有するものと誤認した同各警察官から右各公訴事実に関し、それぞれ反則者の反則行為として告知を受け、これによつて被告人が反則金相当額を仮納付し、ついで、静岡県あるいは滋賀県警察本部長からそれぞれ公訴通告（道路交通法第一二九条第二項による。以下本件通告と称する）がなされたところ、その後被告人が右各行為の際大型自動車の運転免許を有しなかつたことが発覚したので、静岡県あるいは滋賀県警察本部長から、告知是正措置を採られ、納付にかかる右各反則金の還付手続きがなされた経過の詳細が、原判決書理由中の前回欄に記載されているとおりであることが認められ、右各認定を左右するに足る証拠はない。

そこで、右認定事実に基づき、右各公訴事実についての本件各公訴提起が有効であるかどうかに関する問題点を順次取上げて、判断を進める。

（一） 道路交通法第一二八条第二項にいう「当該通告の理由となつた行為に係る事件」の意義について、

道路交通法第一二八条第二項によれば、反則金納付の通告に従つて所定期限内に反則金を納付した者（反則金を仮納付し、反則金を納付したとみなされた者を含む）は、当該通告の理由となつた行為に係る事件について公訴を提起されない旨規定されているが、もとよりそれは、裁判機関の審判を経たことにはならないから、確定判決を経たのと同じ効力が付与されるというのではなく、また右の「当該通告の理由となつた行為に係る事件」の通告の理由とは特定の種別に属する反則行為となるべき事実ならびにそれに適用される罰条を指すと解され、（なお同法施行令第四十一条、同法施行規則第四十一条参照）同法の通告手続と類似した通告手続を規定している国税犯則取締法、関税法では、右の「当該通告の理由となつた行為に係る事件」という文言に照応するものとして、「同一事件」という文言を用いており、その両者の文言の差異から、前者については、特段の解釈がなされるべきではないかとの疑が存すること、などから考えると、反則金納付による公訴不提起の効力は、当該通告の理由とされた特定の種別に属する反則行為たる事実には及ぶだけで、これと種別を異にする反則行為たる事実とはもとより、その行為自体は当該反則行為と同一であつても、それが非反則行為、あるいは非反則者による行為である場合には右の公訴不提起の効力が及ばないと解されないでもないが、一旦、通告を受けて適法に反則金を納付し、同事件については手続を完了したと信じている者に対して、警察本部長において、単に事実を誤認する等通告に誤りがあつたとの理由のみで社会観念上同一事実と見られる事実に関し、新たな認定のもとに自由に別個の種別の反則行為を理由とする通告をし、又は公訴を提起できると解することは（通告の無効、取消の問題は、ここに論ずるところとは別個の問題であり、これについては後述する）吾人の法律感情に照して堪え難いところであることと、警察官は、反則行為に関して告知ならびに報告の手続をとるばかりではなく、同事件について司法上の捜査の権限をも有することを併せ考えれば、反則金納付による公訴不提起の効力は、当該通告の理由となつた特定の種別に属する反則行為たる事実と基本的事実の同一性を有する事実とに及ぶと解するのを相当とし、本件において、被告人が反則行為たる事実として通告を受けた別紙記載の各公訴事実が、被告人において、その際、大型自動車の運転免許を有しなかつたといういわば行為者の属性に関する事情の存在によつて事実の同一性を欠くに至るものとは解することができない。（もつとも、その際の被告人の各無免許運転行為は、これと併合罪の関係に立つ別の実事であつて、本件公訴不提起の効力が及ばないことはもちろんである）従つて、道路交通法第一二八条第二項にいわゆる「当該通告の理由となつた行為に係る事件、」の解釈から右各公訴事実に関する本件各公訴が、適法かつ有効と解するわけにはいかない。

（二） 通告の無効、取消について。

道路交通法第一二七条に規定する警察本部長のなす通告は、反則者に対し、通告の理由となつた反則行為の内容、反則金額等を知らしめるとともに、その通告が有効になされたことを要件として、これに基づき、所定期間内に反則金を納付した者（さきに告知を受けて反則金相当額を仮納付し、反則金を納付したとみなされた者を含む）に対し、その通告の理由となつた行為に係る事件について公訴を提起することができなくなり、（同法第一二八条第二項）一方、右所定期間内に反則金を納付しない者に対しては、右期間の経過を待つて、当該反則行為に係る事件について公訴を提起できることとなる（同法第一三〇条）等の効果、換言すれば、その通告に従つて反則金の納付が履行された場合には反則者に対し、刑事処分ではないけれども、一種の行政上の制裁を課する結果を生じ、それが履行せられない場合には刑事手続に連なるといふ重大な効果を生ずるのであるから、その法的安定性の要請が強いというべく、これらの性質からみて、右の通告は狭義の行政行為に準ずるものとして、その無効取消の問題も一般の行政行為と同様な基準によつて判断するのが相当であると解する。従つて、右の通告を行政法上の単なる通知行為であるとして、その取消変更を合理的な範囲で国が職権によつて自由になし得るものであるとの所論は採用できない。

（イ） 通告の無効について。

行政行為の無効原因を概括的に考察すれば、（１）その行政行為をした行政機関が該行政行為をなす権限を有しないか、あるいは、その行政行為をするについての意思決定に欠陥があり、その行政行為が当該行政機関の意思に基づかないでなされたことと認められるようなとき、（２）当該行政行為の内容に重大かつ明白な瑕疵があり、もしくはその内容が不明確で実現が不能であるようなとき、（３）その行政行為がなされるに至つた手続に重大な欠陥があつたとき、あるいは、その行政行為の形式に重大な不備があつたときに大別することができ、本件の場合において、原審が取調べた各証拠によれば、本件各通告は権限を有する静岡県あるいは滋賀県各警察本部長から発せられ、またその意思決定に関しては、大型自動車の運転免許証を有しない被告人につきこれを有するものと誤認し、別紙の各公訴事実記載の行為が反則者による反則行為であると誤認した点で錯誤があり、その錯誤は後記の如く被告人の不正行為に基づくものではあるけれども、右各警察本部長において全くその意思に基づかないで右各通告をしたものとは到底認められず、さらに、その各通告の内容それ自体には、とくに不明確な点が存せず、かつ、右各通告に至つた手続あるいはその通告の形式についても別段の瑕疵が認められないから、問題は本件各通告の内容の瑕疵が重大かつ明白な瑕疵であるかどうかの点に帰する。ところで、何が重大かつ明白な瑕疵であるかは、それぞれ具体的な事案に即し、適用されるべき法規の目的趣旨を考慮して判断せられなければならないが、一応原判決が説示するように、行政行為の内容が、社会観念上、又は法律構成上、実現不能と認められるような場合をいうものと解される。そこで本件についてみると、本件各通告の瑕疵は、被告人が別紙の各公訴事実記載の行為をした際、大型自動車の運転免許を受けておらず、従つて被告人の右各行為は反則行為にあたらないのに、この点を誤認して、これを反則者による反則行為として扱つた点に存するところ、被告人が右各公訴事実記載の各行為をしたこと、本件各通告が、行為者である被告人に宛てて行われそこに人違いなどが存しないこと、本件各通告に示された各反則行為たる事実は右各公訴事実と一致し、その種別ならびにこれに対する反則金額にも誤りが存しないこと、少なくとも右各通告の内容を外観的に見れば、それ自体からはその内容に前記のような瑕疵が存することを発見できないことなどは本件各証拠に照していずれも明らかであつて、これらの事情からすれば、本件各通告が結局は違法であつたとはいえ、被告人が右のような通告に従つて、反則者として反則金納付の手続を採ることは不可能でなく、また現にその手続が履踐されているのであるから、かりに所論のごとく、所要の調査をすれば、被告人において大型自動車の運転免許を有しないことが判明する筈であるとしても、前叙のような瑕疵をもつて、本件各通告の効力の発生を当初から全く無視してよいといふほどの重大明白な瑕疵と認めることはできない。

従つて、本件各通告が当然無効であることを前提として、別紙の各公訴事実に関する各公訴の提起が有効であるとする所論は採用できない。（なお反則金を納付後無免許が発覚して、当該事件について公訴が提起され、一審において有罪判決があり、当該被告人から控訴、上告があつたがいずれも棄却された例として所論が引用する最高裁判所決定、名古屋高等裁判所、名古屋地方裁判所の各判決の対象となつた事案は、当該被告人が第三者名義で告知通告を受けその第三者名義で反則金を納

付し、しかもその反則行為とされた事実が全く架空虚偽であつたという事案であつて、本件と同一には論ぜられない)

(ロ) 通告の取消について。

行政行為の瑕疵は、それが無効原因となる場合を除いて、すべて取消原因となる。と解されるから、本件各通告の瑕疵は、右各通告の取消の原因となる。しかし、一般に行政行為は、それを基礎として新たな法律秩序が形成され、単に行政行為に瑕疵があるという理由だけで無条件にこれを取消することは既存の法律秩序を破壊し、法律生活の安定を阻害するおそれがあり、とくに、道路交通法に規定する反則金納付の通告は、さきに述べた如く、これが存在を要件として、国民に対する一種の制裁である反則金の納付、ひいては当該事件についての公訴権の消滅という重大な効果を発生するものであり、その通告の基礎となる告知ならびに報告手続を行う警察官は、行政上の右手続を行うことに併せて、当該事件につき司法上の捜査権限をも有するのであつて、右通告の法的安定性は相当に強く要請されるものといえるから、これを取消すについては、条理上、その瑕疵の程度、当該通告によって発生した当事者もしくは関係人の権利あるいは利益の喪失と、当該通告を取消することによつて、達成せられる公共の利益との比較衡量、ならびにその取消による公共の福祉の侵害の程度等を検討のうえ、なおその取消が必要と認められる場合にこれが許されるものと解すべきである。

〈要旨〉そこで、本件各通告について考えると、先ず本件各通告の内容には前叙のような瑕疵があり、これが該</要旨>通告の無効原因となるものとまでは認められないけれども、いわゆる反則行為でないものを、反則行為と認め、道路交通法の反則金制度に従つて手続を進める意思のもとに、その反則行為および反則金額を通告したというその瑕疵は、同法の反則金制度の趣旨目的から考えて相当重大な瑕疵といわねばならない。次に右各通告の内容に存する右瑕疵は静岡県あるいは滋賀県各警察本部長において、被告人が反則者でないのに反則者と誤認したという錯誤によるものではあるが、右の錯誤は、被告人がそれぞれ取締に当つた各警察官に対し、自己が大型自動車の運転免許を有しないのにこれがあるように装い、かつ、本件運転免許証を提示して各警察官らをして、被告人が真実大型自動車の免許を有する旨誤信せしめその趣旨のもとに告知、ならびに報告手続を採らせたという被告人の欺罔行為に基づくものである。

ところで、通告に従つて反則金を納付した者は当該反則行為とされた事実に関し、公訴の提起をされないという利益を有し、この利益が尊重されなければならぬといふことはいうまでもないけれども、それが本件のごとく、当該反則行為をしたとされる者の積極的な不正行為(本件では犯罪行為である。すなわち検察官は、右各警察官に対する本件運転免許証の行使罪について公訴を提起していないが、同一の免許証を他の警察官に行使した行為を偽造有印公文書行使罪として起訴し、原判決もその理由中の罪となるべき事実第一においてこれを偽造有印公文書行使罪と解しながらも有罪と認定している)によつて不当に取得されたような場合には、それほど丁重な保護に値しないものと考えられ、そのほか本件各通告によつて、被告人以外の者が権利を取得し、法律上の利益を得たということは認められない。そして他面において当事者の利益不利益にかかわらず、行政上の制裁あるいは、刑事処分の適正をはかるという公益上の必要性は、決して、軽視せられるべきものでなく、しかも、本件各通告を取消すことによつて一般公共の福祉を害するとも考えられない。これらの点に関し、原判決は、被疑者は自己に不利益な事実を隠ぺいする本能を有するものであり、また、本件運転免許証を虚偽のものと看破できなかった警察官に落度が存するというけれども、自己に不利益な事実を黙秘することはともかく、積極的に不正手段を用いて事実を隠ぺいすることまでも擁護するのは相当でなく、さらに押収にかかる自動車運転免許証(当裁判所昭和四七年押第九九号の符第一号)の大型自動車免許の部分、それが虚偽であることを念頭において精査すれば、改ざんされたものと認めることができるけれども、先入観なしに、一見してこれを看破することは必ずしも容易ではないと思われ、現に警察官が兩名までもこれを真正なものと見誤り、原審で取調べた被告人の司法警察員に対する昭和四七年二月二四日付供述調書Aの司法警察員に対する昭和四七年二月二五日付供述調書の謄本二通の各記載によれば、被告人の勤務先であるB有限会社C営業所所長Dも、被告人を雇入れるに際し、同免許証を手にとつて一見しながら、虚偽を発見しなかつたことが認められから、本件に関し、警察官に重大な落度があつたということもできない。

以上認定の通りであるから、本件各通告の取消を許さないとする特段の理由がな

く、該各通告をした静岡県あるいは滋賀県各警察本部長において、これを取消し得るものと解せられる。ところで、道路交通法では、通告の取消については何ら規定を置いていないが、当該通告をした道府県警察本部長において、その通告の相手方に対し、当該通告を取消す旨の意思表示をすることによつてこれをなすべきものと解するのが相当である。

そこで本件においては別紙の（一）記載の公訴事実に関しては、昭和四十六年九月一日、公示通告がなされたところ、同四十七年三月三日、静岡県警察本部長により、道路交通法第一二七条第二項に基づく、告知是正措置がなされるところ、当該反則金六、〇〇〇円の還付手続がなされたこと、さらに別紙の（二）記載の公訴事実に関しては、昭和四十六年十一月十六日公示通告がなされたところ、同四十七年三月三日、滋賀県警察本部長により同法第一二七条第二項に基づく、告知是正措置がなされ、そのころ、当該反則金六、〇〇〇円の還付手続がなされていることは前記認定のとおりであるが、右の同法第一二七条第二項前段の定める告知是正措置は警察本部長が報告を受け、未だ通告をしない前に、その報告にかかる告知を受けた者が当該告知に係る種別に属する反則行為をした反則者でないと認め、その理由を明示してその旨を通知する措置であつて、本件の場合の如く、すでに通告がなされた後に、その通告を是正する場合に関するものではないから、本件における前記の各告知是正措置なるものは、同法第一二七条第二項所定の措置としては何らの効力も有しないものである。しかし本件の右各告知是正措置は、右各県警察本部長において、被告人の前記各行為が非反則行為であつたとの理由を示し、従前の告知をその趣旨において変更する旨を表示したものであり、これに併せて前記のように、被告人においてすでに仮納付し、納付したとみなされた反則金各六、〇〇〇円の各還付手続がなされていることを考慮すれば、これによつて同各県警察本部長から被告人に対し、本件各通告を取消す旨の意思表示がなされたものと解して差支えないものと思われ、しかも、本件各通告、ならびに前記のような各告知是正措置および、前記反則金の還付手続がなされた日時はそれぞれ前叙のとおりであつて、本件各通告の取消はいずれも相当の期間内になされたものとみることができる。

そうとすれば、本件各通告は、静岡県あるいは滋賀県各警察本部長からいずれも有効に取消されたものであり、この各取消によつて、本件各通告は、その当初に遡つて効力を消滅するものと解すべきであるから、検察官の前記各公訴事実に関する公訴の提起は有効であり、これを無効として右各公訴を棄却した原判決は、右指摘の点に関し、法令の解釈を誤つて不法に右各公訴を棄却したものであることは明らかである。本論旨は理由がある。

よつて、本件控訴は右の点において理由があり、本件は右の部分と原判決中のその余の有罪部分とを合一して確定しなければならない事案であつて、原判決はその余の論旨について判断をするまでもなく、全部破棄を免れないから、刑事訴訟法第三九七条第一項第三八〇条第三七八条第二号に則り、これを全部破棄したうえ、同法第三九八条によつて本件を名古屋地方裁判所に差戻すこととする。

以上の理由によつて主文のとおり判決する。

（裁判長裁判官 井上正弘 裁判官 杉田寛 裁判官 吉田誠吾）

別 紙

<記載内容は末尾 1 添付>