

# 行政処分の効力の発生時期

## 第1 意思表示の効力の発生時期

### 1 到達主義

民法では、「意思表示は、その通知が相手方に到達した時からその効力を生ずる。」（到達主義。民法第97条第1項）とされている。<sup>1</sup>

これは、相手方に到達しなければ意思表示は効力を生じないということであるが（ちなみに、実務において内容証明郵便が利用されるのは、このことの証拠を残すためである）、必ずしも相手方が現実に通達を受領している必要はない。

最高裁判昭和36年4月20日判決（判例時報258号20頁）は、「到達」の意味について、「到達とは右会社の代表取締役であったBないしは同人から受領の権限を付与されていた

者によって受領され或は了知されることを要するの謂ではなく、それらの者にとって了知可能な状態におかれたことを意味するものと解すべく、換言すれば意思表示の書面がそれらの者のいわゆる勢力範囲（支配圏）内におかれることを以て足る」としており、通知が相手方の了知できる状態に置かれれば、相手方に到達したことになり、意思表示は効力を生ずるのである。

また、民法は、「相手方が正当な理由なく意思表示の通知が到達することを妨げたとしき」には、「その通知は、通常到達すべきであった時に到達したものとみなす。」（民法第97条第2項）とし、「表意者が相手方を知ることができず、又はその所在を知ることができないとき」には、「公示の方法によってするこ

とができる。」（公示による意思表示。民法第98条）としている。なお、「公示の方法」とは公示送達（民訴法第110条以下）のことである。

### 2 地方公共団体と意思表示の例

ところで、最高裁判平成24年4月20日判決（判例時報2168号35頁）は、地方公共団体の債権放棄について、「普通地方公共団体による債権の放棄は、……同法〔注：地方自治法〕149条6号所定の財産の処分としてその長の担任事務に含まれるとともに、債権者の一方的な行為のみによって債務を消滅させるという点において債務の免除の法的性質を有するものと解されるから、その議会が債権の放棄の議決をしただけでは放棄の効力は生ぜ

ず、その効力が生ずるには、その長による執行行為としての放棄の意思表示を要する」としている。

これは、債権放棄は免除（民法第519条）であり、免除は意思表示（そのうちの単独行為）であるから、債権放棄は意思表示であるということである。

「長による執行行為としての放棄の意思表示を要する」というのは、債権放棄の効果が生ずるには、議会が権利の放棄の議決（地方自治法第96条第1項第10号）をしただけでは足りず、長の執行行為としての債権放棄の意思表示が必要であるということであるとともに、債権放棄の通知が相手方に到達していることが必要であるということである。最高裁判平成30年10月23日判決（判例時報2416号3頁）では、「本件議決を受けて、上告人がA及び参加人らに対し、本件各請求権を放棄する旨をそれぞれ通知したことにより、その放棄は有効にされ、同請求権は消滅した」とされている。

## 第2 行政処分<sup>1</sup>の効力の発生時期

それでは、行政処分（ただし、相手方のあるもの）の効力の発生時期についてはどうか。

まず、最高裁昭和29年8月24日判決（判例時報34号22頁）は、「そこで右依頼免官によ

る退職の効果の発生時期について考えてみると、特定の公務員の任免の如き行政庁の処分については、特別の規定のない限り、意思表示の一般的法理に従い、その意思表示が相手方に到達した時と解するのが相当である。即ち、辞令書の交付その他公の通知によって、相手方が現実<sup>2</sup>にこれを了知し、または相手方の了知し得べき状態におかれた時と解すべきである（原判決がこの点について、退職令書の交付時に限ったことは妥当でない）。論旨は免官の発令が官報に掲載された日に退職の効果を生ずるものと主張するけれども、公務員の任免は法令の公布とは自らその性質を異にするばかりでなく、官報による公示は特定の相手方に対する意思表示とは到底認めることができないのであって、所論は独自の見解にすぎない。」（傍線は筆者による。以下同じ）としている。

次に、最高裁昭和30年4月12日判決（最高裁判所刑事判例集9巻4号838頁）は、「公務員の免官は辞令の交付によって効力を生ずるのであって、所論の様に辞令の発信又は官報の掲載によるものではない。」としている。

また、最高裁昭和57年7月15日判決（判例時報1055号33頁）は「行政処分が行政処分として有効に成立したといえるためには、行政庁の内部において単なる意思決定の事実

があるかあるいは右意思決定の内容を記載した書面が作成・用意されているのみでは足りず、右意思決定が何らかの形式で外部に表示される必要があるであり、名宛人である相手方の受領を要する行政処分の場合、さらに右処分が相手方に告知され又は相手方に到達することすなわち相手方の了知し得べき状態におかれることによってはじめてその相手方に対する効力を生ずるものといふべきである。」<sup>2</sup>としている。

そして、最高裁平成11年10月22日判決（判例時報1693号133頁）は、「承認は、医薬品の有効性、安全性を公認する行政庁の行為であるが、これによって、その承認の申請者に製造業等の許可を受け得る地位を与えるものであるから、申請者に対する行政処分としての性質を有するものということができ。そうすると、承認の効力は、特別の定めがない限り、当該承認が申請者に到達した時、すなわち申請者が現実<sup>3</sup>にこれを了知し又は了知し得べき状態におかれた時に発生すると解するのが相当である。」としている。

このように、行政処分<sup>1</sup>の効力の発生時期についても、意思表示のそれと同様に解されている。

### 第3 所在不明な公務員に対する懲戒処分と到達主義（最高裁平成11年7月15日判決）

#### 1 事実の概要

(1) X（職員、被上告人）は、平成3年1月28日、最後の住所を出奔し、以後、所在・生死共に不明となった。

(2) 平成3年3月30日、兵庫県知事は、Xを懲戒処分として免職する旨を決定し、「X兵庫県技術吏員 地方公務員法第29条第1項の規定により本職を免ずる。平成3年3月30日 兵庫県知事」と記載された人事発令通知書及び処分の理由として「平成3年1月28日以降、無断欠勤を続けていることは、全体の奉仕者たるにふさわしくない行為である。」と記載された処分説明書を作成し、Xの上司が、Xの最後の住所に赴き、その妻に対して、人事発令通知書を読み上げた上、同通知書及び処分説明書を交付した。

(3) Y（県・上告人）は、平成3年3月30日付けの兵庫県公報で、Xに対する人事発令通知書の内容を掲載し、同年4月6日、公報をXの最後の住所に郵送した。兵庫県公報発行規則第3条、第4条は、公報には条例、規則、辞令などを掲載し、公報は本庁の部課、地方機関、各種行政機関、県内市

町及び県議会その他必要と認めるものに無償で配布するものと規定している。兵庫県の県民情報センターや図書館では、公報が閲覧に供されている。

(4) 職員の懲戒の手續及び効果に関する条例第2条は、職員に対する懲戒処分としての免職の処分は、その理由を記載した書面を当該職員に交付して行わなければならないと規定しているが、その職員が所在不明で書面を交付して処分を通知することが不可な場合の処分手續については、規定がない。

#### 2 原審の判断

(1) 公務員の免職処分の効力発生時期は、特別の規定がない限り、意思表示の一般法理に従い、その意思表示が相手方に到達した時、すなわち辞令書の交付その他公の通知によつて相手方が現実これを知らした時はこれが相手方の知り得る状態に置かれた時と解される。

(2) Xが本件懲戒免職処分を現実知ったとは認められない。また、平成3年3月30日の時点では、所在・生死共に不明であったのであるから、Xの上司及びYが同日に執った措置をもって、本件懲戒免職処分がXの知り得る状態に置かれたとはいえない。

(3) 本件懲戒免職処分については、民法97条

の2所定の方法による意思表示の手續は執られていない。また、法律や兵庫県条例には職員の懲戒免職処分につき知事が公示の方法による意思表示を行うことができる旨の規定はない。法令の根拠なくして公示による意思表示の方法により懲戒免職処分を効力を生じさせることはできないと解すべきであるから、Xの上司及びYが執った措置によつて、懲戒免職の意思表示がXに到達したとみなすことはできない。

(4) よつて、本件懲戒免職処分は、効力を生じない。

#### 3 判旨

「所在が不明な公務員に対する懲戒処分は、国家公務員に対するものについては、その内容を官報に掲載することをもつて文書を交付することに替えることが認められている（人事院規則12-0「職員の懲戒」5条2項）ところ、地方公務員についてはこのような規定は法律にはなく、兵庫県条例にもこの点に関する規定がないのであるから、所在不明の兵庫県職員に対する懲戒免職処分の内容が兵庫県公報に掲載されたことをもつて直ちに当該処分が効力を生ずると解することはできないといわざるを得ない。

しかしながら、上告人の主張によれば、上

告人は、①従前から、所在不明となった職員に対する懲戒免職処分の手続について、「辞令及び処分説明書を家族に送達すると共に、処分の内容を公報及び新聞紙上に公示すること」によって差し支えないとしている昭和30年9月9日付け自丁公発第152号三重県人事委員会事務局長あて自治省公務員課長回答を受けて、①①当該職員と同居していた家族に対し人事発令通知書を交付するとともに

①②その内容を兵庫県公報に掲載するという方法で行ってきたというのであり、記録上そのような事実がうかがわれるところである。そうであるとするなら、兵庫県職員であった被告人は、②自らの意思により出奔して無断欠勤を続けたものであって、右の方法によつて懲戒免職処分がされることを十分に了知し得たものというのが相当であるから、③出奔から約二箇月後に右の方法によつてされた本件懲戒免職処分は効力を生じたものといふべきである。」(番号は筆者による。)

#### 4 実務上の検討

(1) 通常は、「当該職員と同居していた家族に対し人事発令通知書を交付」すれば、懲戒免職処分の通知が職員の了知できる状態に置かれたといえ、懲戒免職処分は効力を生ずる。

ただし、本件においては、その前に当該職員が出奔しており、同居の家族に交付しても、懲戒免職処分の通知が当該職員の了知できる状態に置かれたとはいえない。

そうすると、懲戒免職処分の通知は当該職員に到達してはいないのであるから、懲戒免職処分の効力は生じないはずである。

しかし、本判決は、職員が出奔して懲戒免職処分の通知を当該職員に交付できない場合に、「①従前から所在不明となった職員に対する懲戒免職処分の手続について……①①当該職員と同居していた家族に対し人事発令通知書を交付するとともに①②その内容を兵庫県公報に掲載する」という方法で行ってきたこと(これらは、行政実例を受けたものであり、通常は、このような措置が採られていると考えられる。)、②自らの意思により出奔して無断欠勤を続けたこと、③出奔から約二箇月後に右の方法によつてされたことを要件として、懲戒免職処分の効力が生ずるとした。同種事案における有力な処理方法を示すものとして、実務上重要な判例である。

(2) ところで、前記①②③の要件を充たしていたとしても、懲戒免職処分の通知は、当該職員の了知できる状態に置かれたわけではない。本判決も、「右の方法によつて懲戒免職

処分がされることを十分に了知し得た」としており、懲戒免職処分の通知が当該職員の了知できる状態に置かれたとはしていない。

思うに、通知が相手方の了知できる状態に置かれれば相手方に到達したことになるという解釈も、「相手方が正当な理由なく意思表示の通知が到達することを妨げたとき」に「その通知は、通常到達すべきであった時に到達したものとみなす。」(民法第97条第2項)とする規定も、「表意者が相手方を知ることができず、又はその所在を知ることができないとき」に「公示の方法によつてすることができ。」(民法第98条)とする規定も、現実に相手方が通知の内容を了知しているわけではない。

そうすると、そもそも法は現実に相手方が通知の内容を了知していることを要求しておらず、要するに、いかなる場合に到達があったとみなしていいか、意思表示や行政処分の効力を生じさせていいかという問題であるように思われる。<sup>③</sup>

ともあれ、本判決を広げて適用すべきではなく、要件該当性に確信がない場合は、公示による意思表示(民法第98条)の手続をとるのが無難であろう。

(3) 本判決は、「兵庫条例にもこの点に関する規定がない」ことを理由に、「所在不

明の兵庫県職員に対する懲戒免職処分の内容が兵庫県公報に掲載されたことをもって直ちに当該処分が効力を生ずると解することはできない」としている。

裏を返せば、条例（地方公務員法第29条第4項）をもって、所在不明の職員に対する懲戒免職処分の通知方法（その内容を公報に掲載することをもって文書を交付することに替えること）を定めることができると考えられる。公示による意思表示（民法第98条）は裁判所を通じてしなればならず、相応の手間暇が掛かることから、役所限りですることができるとような方法を条例で定めておくことは有効であると思われる。

## 第4 固定資産税の納税通知

### 1 連帯納税義務者の一人に対する納税通知

令和2年4月1日の民法改正前は、連帯債務者に対する「履行の請求」は絶対的効力（連帯債務者の一人に対する「履行の請求」の効力が他の連帯債務者に及ぶこと）を有するとされており（改正前民法第434条）、当時の地方税法は、この民法の規定を連帯納税義務に準用していた（改正前地方税法第10条）。そうすると、連帯納税義務者の一人に対する納税通知の効力は他の連帯納税義務者にも及ぶようにも思えるが、最高裁平成元年7月

14日判決（判例時報1327号21頁）は、「地方団体の徴収金の連帯納入義務については、連帯債務に関する民法432条から434条まで、437条及び439条から444条までの規定を準用するものとされているところ（地方税法10条）、連帯納入義務者の一人について生じた税額確定の効力は、他の連帯納入義務者との関係において絶対的効力を生ずるものではなく、民法440条の準用により単に相対的効力を生ずるとどまるものであって、連帯納入義務者に対する税額確定の手続きは、連帯納入義務者ごとに各別に行われることを要するものと解するのが相当であるから、地方税法14条の10を適用する場合における法定納期限等もこれに応じて各連帯納入義務者ごとに相対的に定まる」とし、納税通知には税額確定の効力があり、税額確定の効力は相対的効力（連帯納税義務者の一人に対する納税通知の効力は他の連帯納税義務者に及ぶこと）を有するにとどまるとした<sup>5)</sup>。

また、民法改正後は、「履行の請求」自体が相対的効力を有するにとどまるとされている（民法第435条の2前段）。

そうすると、税額確定の効力の相対的効力というにせよ、「履行の請求」の相対的効力というにせよ、連帯納税義務者の一人に対する納税通知の効力は、他の連帯納税義務者に

及ばず、納税通知書を各連帯納税義務者（連帯納税義務者のうち納税を求める当該連帯納税義務者）に送付し、それが到達していなければならぬことになる。

### 2 連帯納税義務者の一人に対する免除

(1) 令和2年4月1日の民法改正前は、連帯債務者に対する「免除」は絶対的効力（連帯債務者の一人に対する免除の効力が他の連帯債務者に及ぶこと）を有するとされており（改正前民法第437条）、当時の地方税法は、この民法の規定も連帯納税義務に準用していた（改正前地方税法第10条）。そうすると、連帯納税義務者の一人に対する免除の効力は他の連帯納税義務者に及び、他の連帯納税義務者は減免された者の負担部分について納税義務を免れることになつていた。

ところが、他の連帯債務者に対して請求することができる額が減少することは免除をした債権者の通常の意味に反することから、民法改正後は、「免除」は相対的効力を有するにとどまるとされている（民法第435条の2前段）。そうすると、連帯納税義務者の一人に対する免除の効力は他の連帯納税義務者に及ばず、他の連帯納税義務者は減免を受けた者の負担部分につい

て納税義務を免れないようになった。

(2) ところで、相対的効力の原則を定める民法第435条の2は、「第432条から前条までに規定する場合を除き、連帯債権者の一人の行為又は一人について生じた事由は、他の連帯債権者に対してその効力を生じない。ただし、他の連帯債権者の一人及び債務者が別段の意思を表示したときは、当該他の連帯債権者に対する効力は、その意思に従う。」としている。

このことから、「別段の意思表示」をして、民法改正後も民法改正前と同様に「免除」の絶対的効力を認める、すなわち連帯納税義務者の一人に対する減免の効力を他の連帯納税義務者に及ぼし、他の連帯納税義務者が減免を受けた者の負担部分について納税義務を免れるようにできないかについて、「民法（債権法）の改正に伴う地方税法の改正等について」（総務省自治税務局企画課の都道府県税制担当課・都道府県市町村担当課宛て令和2年3月31日付事務連絡）では、「なお、新民法第441条ただし書において、本来は相対的効力事由である連帯債務者の1人に生じた事由について、例外として、債権者及び他の連帯債務者の1人が別段の意思表示をしたときはその意思に従うこととされている。新地方税

法の運用においても、課税団体及び他の連帯納税義務者の1人が別段の意思表示をした場合には、この例外的な取扱いが準用されるものである。課税団体が例外的な取扱いをしようとする場合には、例えば、上記の固定資産税の減免の例では、課税庁が直接他の連帯納税義務者に「別段の意思表示」を確認するほか、減免を受けようとする者に対し、「別段の意思表示」を記載した減免申請書に連帯納税義務者の署名を記載させ、又は「別段の意思表示」に関する他の連帯納税義務者の申立書を減免申請書に添付させること等が考えられる。」とされている。

もっとも、同事務連絡は、「課税団体が例外的な取扱いをしようとする場合」に関するものであり、いかなる場合に課税団体が例外的な取扱いをすることができるのかについては触れられていない。特段の理由もなく、連帯納税義務者の一人に対する減免の効力をあえて他の連帯納税義務者に及ぼし、他の連帯納税義務者が減免された者の負担部分について納税義務を免れるようにすることは、実質的に、議会の議決なしに権利の放棄をすること（地方自治法第96条第1項第10号）ないし地方税法上本来減免できない者に対して減免することとなり、地方自治法第2条第14号、地方財政法第4

条に違反し、公金の賦課徴収を怠る事実（地方自治法第242条第1項）として、監査請求・住民訴訟のリスクがあると思われる。

#### 注

(1) ちなみに、令和2年4月1日の民法改正前は、契約の申込みに対する承諾に限りて発信主義が採用されていたが（改正前民法第526条第1項）、同法改正後は、これについても到達主義が採用された。

(2) 最高裁昭和29年8月24日第三小法廷判決（刑集8巻8号1372頁）参照。

(3) 塩野宏『行政法I（第5版）』（有斐閣、2009年）168頁では「相手方の居所不明の場合には、…：公示送達を定める民法98条が参照されよう。ただ、…：一般的にこの方法によることができる、あるいは、逆にこの方法しか許されないと解するのは合理的ではない。要は、そのような方法であれば、法的に行政行為が相手方に到達したとみてよいか」であるとされている。

(4) 「行政法判例百選I（第6版）」（有斐閣、2012年）60事件では「明文の根拠のない場合の「所在不明者に対する処分送達」一般について、本判決の先例的意味は、狭く解さざるを得ないであろう」とされている。

(5) 名古屋高裁昭和40年3月1日判決（行政事件裁判例集16巻3号365頁）、大阪高裁昭和58年3月30日判決（行政事件裁判例集34巻3号566頁）も同旨。