Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2025-07-01

行政処分の法効果とは何を指すのか ： 直接的効果と付随的効果の区別について

中川，丈久

(Citation)
経済社会と法の役割 ： 石川正先生古稀記念論文集:201-224

(Issue Date)
2013-08

(Resource Type)
book part

(Version)
Version of Record

(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/90004086

行政処分の法効果とは何を指すのか

——直接的効果と付随的効果の区別について

中川丈久

一　はじめに――よくある質問
二　問題の拡がり
三　問題の分析方法
四　直接的効果と付随的効果の区別の有益性

一　はじめに[1]——よくある質問

ある行為が、行政事件訴訟法三条二項にいう「処分」、すなわち「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」に該当するかという問題は、行政法のなかでも古典的な論点である。「処分」に該当するならば、その行為に不服がある者は、取消訴訟その他の抗告訴訟を提起すべきこととなる。

この判定にあたってポイントとなる作業の一つは、当該行為がどのような効果（法的効果、法効果）をもつかを明らかにすることである。行政法の授業でこのくだりにさしかかると、学生から毎年のように出される質問がある。次のようなものである。

「宅地建物取引業法三条の免許は、適法に宅地建物取引業を営むことができる地位（権能）を、免許申請者に生じさせるという効果をもつ行為だという説明は理解できた。同法三条一項（『宅地建物取引業を営もうとする者は、……免許を受けなければならない』）や一二条（『第三条第一項の免許を受けない者は、宅地建物取引業を営んではならない』）の条文に照らして、それは、納得できる。

しかし、宅地建物取引業免許を受けた者には、これ以外にも、いろいろな影響が生じているのではないか。次のように考えてよいか。

同法にいう『宅地建物取引業者』は、免許を受けた者を指している（同法二条三号）。そして同法三一条一項は、『宅地建物取引業者は……誠実にその業務を行なわなければならない』と定め、同法三二条は、『宅地建物取引業者

は……誤認させるような表示をしてはならない』と定める。そうすると、宅建業免許は、業務を誠実に行う義務や、誇大広告等の禁止（不作為義務）を、免許申請者に発生させるという効果も有していると解してよいか。[2]

さらに、同法七九条は、無免許で営業した者を処罰すると定めるから（同条二号）、宅建業免許の効果として、無免許営業をしたとして処罰されることのない地位を、免許を受けた者に具体的個別的に生じさせていると説明してもよいのか」

もしこの質問に、「そのように説明してもよい」と答えると、ただちに、「宅建業免許によって生じる様々な権利義務その他の法律関係のうち、どれを選べばよいのか、すべて指摘する必要があるのか」という質問が続く。逆に、「違う。免許の効果は、宅建業を適法に営むことができる地位の発生のみである」と答えたならば、「どうしてそれだけなのか。処分の効果とそうでないものをどうやって見分けるのか」という質問が待ち構えている。

これが本稿で取り上げる問題である。ある行政処分がされた結果、生じうる様々な法的な影響のうち、どこまでを処分の効果（法的効果・法効果）として挙げるべきなのかという問題である。行政処分か否かの判定という、きわめて基本的な事柄でありながら、なぜか行政法の教科書には、助けとなる記述が見つからない難問である。

以下、この問題の拡がりを確認し(一)、どういう切り口から分析するかを検討する(三)。本稿では、行政処分の「直接的効果と付随的効果の区別」という切り口を用いて、処分の法的効果は前者に限られるべきであるという試論を提示する。最後に、このような区別をすることの実益を整理しておく(四)。

（1）本稿は、中川丈久「行政実体法のしくみと訴訟方法」法教三七〇号六〇頁、六九頁（「いわゆる処分の付随的法効果について」（二〇一一年）で述べたことを、敷衍しようとするものである。

（2）類例として、運転免許処分の法効果は何かという質問もある。最高裁は、運転免許の処分性を、「適法に自動車等の運転をすることのできる地位」が発生する（最判平成二一年二月二七日民集六三巻二号二九九頁）という効果によって説明する。この点は、道路交通法八四条一項および六四条から明らかである。

他方で、道路交通法は、安全運転等の義務や、飲酒運転の禁止等を、「何人も」や「車両等の運転者」（免許を持った者に限定せず、事実として運転する者を指す）に課している。この場合でも、運転免許を得た以上、運転する蓋然性は高いので、具体的個別的な義務として安全運転等の義務が発生していると考え、これも運転免許の効果に含めてよいのかという質問がなされる。

二　問題の拡がり

右の質問には、次のようなバリエーションがある。この問題が、意外に広い射程をもつことがわかるであろう（私法と行政処分の関係、処分取消しの訴えの利益、原告適格の認め方など）。

「特許法における特許付与行為は、行政処分だと習った。行政法の観点からすると、処分性肯定の根拠として、特許付与行為が特許権という私法上の権利を発生させる行為だと説明してよいか。

しかし、そもそも特許付与行為とは具体的に何を指すのかわからない。特許法五一条の特許査定のことか。仮にそうだとすると、特許査定を得た出願者について、同法六六条は『特許権は、設定の登録により発生する』と定めるから、特許査定の法的効果は、国に対して設定登録を求める権利を出願者に生じさせているだけではないのか。それとも、六六条の条文にも拘わらず、特許査定そのものの法的効果として、特許権という私権が発生すると解するべきか」

「最高裁判決によれば、出入国管理法に基づき発付された退去強制令書の執行により本邦外に送還された後、一定年数が経過して同法五条一項九号の規定により本邦への上陸を拒否されることがなくなったとき、退去強制令書発付処分の取消しを求める訴えの利益は失われるという（最判平成八年七月一二日訟月四三巻九号二二三二九頁）。

この最高裁判決をどう理解するべきか。退去強制令書発付行為の法的効果には、収容や送還という実力行使を受忍すべき地位の発生のみならず、それが執行された後の一定期間の入国禁止の発生も含まれるからだと理解してよいか。それとも、退去強制令書発付の効果は前者のみであり、執行によってすでにその役割は終わったはずであるが、本判決は、処分それ自身の法効果とは別の理由で、訴えの利益はなお残ると結論したのか」

「鉄道事業法一六条一項は、『鉄道運送事業者は、旅客の運賃及び国土交通省令で定める旅客の料金（……）の上限を定め、国土交通大臣の認可を受けなければならない』と定める。この運賃認可は、そこで示された額を上限として運賃を設定することができる地位（権能）を鉄道運送事業者に生じさせるという法的効果をもつ行政処分であるということまでは、理解できた。

では、運賃認可は、上限運賃を遵守する限り、鉄道事業法一六条一項違反を理由として同法三〇条の事業停止命令や許可取消しを受けることがないという地位を鉄道運送事業者に生じさせる効果ももつと説明してよいか。

また、同法の規定からは明らかではないが、もしも、認可なき運賃による契約（定期運送契約など）の私法上の効力が否定されると解された場合、どうなるかを考えてみたい。

この場合の認可処分は、運送事業者と利用者の双方に対し、両者間の契約の私法上の効力に関するなんらかの地位を生じさせているように思われる。つまり、認可処分の効果は、運送事業者のみならず、利用者にまで及んでい

るのではないか。そうすると、利用者は、認可処分の名宛人として、当然に認可処分取消訴訟の原告適格が認められるべきではないか。[3] 近鉄特急事件最判（最判平成元年四月一三日判タ六九八号一二〇頁）のような、第三者の原告適格論を展開するまでもなく、当然に、原告適格が認められるのではないか」

（3）行政処分の名宛人、および（筆者の用語法でいうところの）準名宛人には、取消訴訟の原告適格が、ただちに認められる。いわゆる第三者の原告適格論とはまったく異なる。このことについて、中川丈久「取消訴訟の原告適格について（一）」法教三七九号六七頁（二〇一二年）を参照。なお、準名宛人は常に存在するわけではない。むしろ例外的に存在するものである。

三　問題の分析方法

1　行政処分の定義

まずは、行政処分の定義を再確認しておこう。

最高裁判例は、「行政庁の法令に基づく行為のすべてを意味するものではなく、公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定することが法律上認められているもの」（最判昭和三九年一〇月二九日民集一八巻八号一八〇九頁）と定義している。これは現在でも最高裁が維持している定義であると考えられる（最判平成二四年二月三日民集六六巻二号一四八頁はこの判決を引用する）。

この定義は、二つのパーツに分かれる。[4] (ア)名宛人または準名宛人たる私人に具体的個別的な法律関係を生じさせるという効果（法的効果）をもつ行為であること、しかも、(イ)その法律関係を公権的判断として示す権限（という意味で権力的な行為）であることの二つである。

そして、(イ)の要素を満たす必要上、行政処分にはかならず、その権限が存在することを示す条文（根拠規定）が、

明文か黙示かは別として、法令（法律・自主条例、またはそこからの委任立法）に存在しなければならない（法律の独占的法規創造力）。そうすると、法令において、①誰が（処分庁）、②誰に対して（名宛人または準名宛人）、③どのような判断基準に照らして、④どのような行為をし、⑤その行為によって①の属する国または地方公共団体等と②の間にどのような法律関係――権利義務や地位[5]――が生じるのかを示す明文の、または黙示する規定があり（以上は、定義の㈠を示す規定である）、かつ、この行為が公権的判断をする権限としておこなわれるものであることが法律または自主条例から読み取られるときに（これは定義の㈡該当性である）、行政処分の権限が存在することとなる。

本稿で扱うのは、このうちの⑤をどのように、法令から読み取るのかという問いである。

2　付随的効果論という手掛かり

手掛かりとして思い当たるのが、いわゆる付随的効果論である。これは、高円寺駅事件最大判（最大判昭和四一年二月二三日民集二〇巻二号二七一頁。いわゆる青写真判決）において、土地区画整理法における事業計画決定の処分性否定の論拠の一つとして用いられたものである。法廷意見は次のように述べた。

「もっとも、当該〔土地区画整理〕事業計画が法律の定めるところにより公告されると、爾後、施行地区内において宅地、建物等を所有する者は、土地の形質の変更、建物等の新築、改築、増築等につき一定の制限を受け（〔土地区画整理〕法七六条一項参照）、また、施行地区内の宅地の所有権以外の権利で登記のないものを有し、又は有することになつた者も、所定の権利申告をしなければ不利益な取扱いを受ける（法八五条参照）ことになつている。

しかし、これは、当該事業計画の円滑な遂行に対する障害を除去するための必要に基づき、法律が特に付与した公告に伴う附随的な効果にとどまるものであつて、事業計画の決定ないし公告そのものの効果として発生する権利

制限とはいえない。それ故、事業計画は、それが公告された段階においても、直接、特定個人に向けられた具体的な処分ではなく、また、宅地・建物の所有者又は賃借人等の有する権利に対し、具体的な変動を与える行政処分ではない、といわなければならない。」（傍線筆者）

法廷意見は、事業計画決定の影響として、原告地権者らに、建築行為等の制限その他の法律関係が生じることを認めている（地権者の建築行為等が制限され、所有権以外の権利者も申告しなければ不利な取扱いを受ける）。しかしそれは、事業計画決定がされた（そして公告された）という事実を法律要件として、土地区画整理法上生じる法律効果に過ぎず（「法律が特に付与した……効果」）、公告された事業計画「そのものの効果として」生じた法律関係ではない、と説明するのである。

ここに見られる考え方を定式化すると、行政処分の法的効果とは、「〔行政処分〕そのものの効果」だけを指すのであって、「法律が特に付与した……付随的な効果」を含まないということになる。本稿ではこの考え方を手掛かりとしてみたい。

3　付随的効果論のゆくえ

高円寺駅事件最大判について、学説においては、「最高裁が付随的効果論を放棄したとみることができる」（見上崇洋）との指摘がある。[6] そして高円寺駅事件最大判は、上島駅事件最大判（最大判平成二〇年九月一〇日民集六二巻八号二〇二九頁）で判例変更されている。付随的効果論はその後、どうなったのだろうか。

上島駅事件最大判における付随的効果論の取扱いは、必ずしも明快なものではない。同判決の法廷意見は、事業計画決定の処分性を肯定するにあたって、地権者らが現状凍結の状態に置かれることを、処分の効果として独立に

は掲げていない。さりとて、無視しているわけでもない。次のとおりである。

「土地区画整理事業の事業計画については、いったんその決定がされると、特段の事情のない限り、その事業計画に定められたところに従って具体的な事業がそのまま進められ、その後の手続として、施行地区内の宅地について換地処分が当然に行われることになる。前記の建築行為等の制限は、このような事業計画の決定に基づく具体的な事業の施行の障害となるおそれのある事態が生ずることを防ぐために法的強制力を伴って設けられているのであり、しかも、施行地区内の宅地所有者等は、換地処分の公告がある日まで、その制限を継続的に課され続けるのである。施行地区内の宅地所有者等は、事業計画の決定がされることによって、前記のような規制を伴う土地区画整理事業の手続に従って換地処分を受けるべき地位に立たされるものということができ、その意味で、その法的地位に直接的な影響が生ずるものというべきであり、事業計画の決定に伴う法的効果が一般的、抽象的なものにすぎないということはできない。」（傍線筆者）

一見すると、最高裁は、事業計画決定の法的効果の一つとして、建築行為等の制限がかかることを挙げているようにも思える。しかしながら、行文に注意するとむしろ、原告ら宅地所有者等という特定された私人が、土地区画整理法のもとで抽象的な建築行為等の制限がかかった環境に置かれていることを指摘することにより（そのこと自体は、法律の叙述として正確である）、その原告らが換地処分に向けてまっすぐに進むプロセスのただ中にいるということを強調する趣旨ではなかったかと思われる。そうすると本件判旨が、事業計画決定の「直接的な影響」として掲げているのは、地権者らが具体的個別的に「換地処分を受けるべき地位に立たされる」ことのみであると理解すべきであり、上島駅事件最大判において、高円寺駅事件最大判が示した付随的効果論自体が否定されているわけではないと考えられる。[7]

4　付随的効果論の背後にあるもの

筆者が付随的効果論を肯定的に捉える理由は、これが、「行政処分が発生させる法律関係」と「法律が発生させる法律関係」の区別を適切に認識する道具となるからである。[8]

この区別は、民事法でいえば、契約が発生させる法律関係（契約上の債権債務関係）と、法律が発生させる法律関係（たとえば、民法七〇九条により損害賠償支払請求権と支払義務が発生する）の違いに対応する。民事法では後者が前者に劣らず重要であることは、言うまでもないところ、行政法学説は「行政処分が発生させる法律関係」に注意を集中させるあまり、「法律が発生させる法律関係」の存在をあまり重視してこなかった。しかし次のとおり、「法律が発生させる法律関係」は現実には頻出しており、きわめて重要な行政法現象である。

たとえば、納税義務は、所得税法や法人税法などの申告納税方式のもとでは、一定の法律要件を充足したときに、法律上ただちに生じる（ただし、税額は、申告や更正処分といった確定手続によって決まる）。源泉徴収義務の場合は、税額も法律によって直接確定する。最判昭和四五年一二月二四日民集二四巻一三号二二四三頁は、「源泉徴収による所得税については、……その税額が法令の定めるところに従つて当然に、いわば自働的に確定するものとされるのである。そして、右にいわゆる確定とは、……支払われた所得の額と法令の定める税率等から、支払者の徴収すべき税額が法律上当然に決定されることをいう」と述べる。

また、建築基準法六条一項は、「建築主は、第一号から第三号までに掲げる建築物を建築しようとする場合（……）においては、当該工事に着手する前に、その計画が建築基準関係規定（……）に適合するものであることについて、確認の申請書を提出して建築主事の確認を受け、確認済証の交付を受けなければならない」と定める。そうすると、現に、「第一号から第三号までに掲げる建築物を建築しようとする」建築主には、建築確認を得ることなく工事着

手することが禁止されるという法律関係が、具体的個別的に生じている（この建築主が、その建築物を建築することについての建築確認の要否は、たとえば当事者訴訟で争うことができる[9]）。他方、建築確認を申請し、これを受けた者は、申請書に示された建物の建築工事に適法に着手することができる地位が生じる。こちらは建築確認という行政処分の法的効果である。

さらに、行政手続法等が処分庁に課す手続的義務は、一定の法律要件があるときの法律効果として、法律が当然に発生させている。許認可等の行政処分の権限が定められたという事実を法律要件として、処分庁には審査基準を設定し公にする義務が生じ（私人からするとそのもとで審査を受ける権利が生じる）、不利益処分がなされようとしているという事実により、処分庁には弁明機会付与・聴聞をする義務や、理由提示の義務が発生するのである（私人からみれば権利が発生する）。

なお、「行政処分が発生させる法律関係」は、行政処分の定義上、常に具体的個別的な法律関係に限られる。他方、「法律が発生させる法律関係」は、そのような限定をする必要はないので、具体的個別的であることも、抽象的一般的法律関係（つまり規範）であることもある。

5　提案——行政処分の直接的効果と付随的効果の区別

付随的効果論で示された発想を、（高円寺駅事件最大判とは異なり）処分性が認められる行為を念頭において展開するならば、次の二つを概念的に区別せよということになりそうである。

① 行政処分そのものの効果たる「行政処分が発生させる法律関係」（これは処分性を認める根拠となる）

② 行政処分がなされたという事実を要件（の一つ）として、「法律が発生させる法律関係」（これは処分性を認め

る根拠とはならない）

後者を、高円寺駅事件最大判の用語例をヒントに、行政処分の付随的効果と呼び、前者を、上島駅事件最大判のいう「直接的な影響」という用語に倣って、直接的効果と呼ぶことにしよう。後者は、「行政処分が発生させる法律関係」ではなく、「法律が発生させる法律関係」であるから、具体的個別的なものであれ、抽象的一般的なもの（つまり規範）であれ、いずれも含まれうる。

行政処分の直接的効果と付随的効果の区別は、ちょうど、契約や有罪判決によって、それ自体の効果とは別の法律関係が、その契約や有罪判決の存在を理由（要件）として、法律の規定によって当然に生じることがあるのと似ている。

たとえば、私法上の法律関係は、契約そのものによって生じる（契約上の債権債務関係）だけでなく、契約がなされたという事実を法律要件の一つとして、民法五四〇条以下が契約当事者に解除権を発生させる（任意規定たる同条の適用が排除されない限り）という形でも成立する。また、禁固以上の有罪判決を受けた公務員は、国家公務員法七六条（および同法三八条二号）や地方公務員法二八条四項（および同法一六条二号）の定めによって、当然に公務員たる地位を失うが、これは、有罪判決そのものの法的効果ではない。国家公務員法等が、有罪判決を受けたという事実を要件として、失職という具体的個別的な法律関係を発生させているのである。

こうした対比から、次のような示唆が得られるのではないか。

契約や有罪判決そのものが生じさせる法律関係（債権債務関係、宣告された刑罰を受忍すべき地位）が、契約や有罪判決から読み取られるのと同様、「行政処分が発生させる法律関係」（行政処分の直接的効果）も、個々の行政処分から読み取られる判断内容に限られると解するのが、自然ではないかということである。つまり、法令において、

当該処分庁のどのような最終判断を名宛人や準名宛人に伝える権限が定められていると解されるのかをふまえて、個々の処分から読み取られる判断内容を、処分庁の属する国・地方公共団体等と、名宛人または準名宛人たる私人の間の法律関係として表現しなおしたものが、行政処分そのものの効果（直接的効果）だということである。

たとえば、食品衛生法五二条一項に基づく飲食店等の営業許可という行政処分は、申請された営業活動をしてよいという処分庁の最終判断の表明権限であるから、その法的効果は、名宛人に当該営業活動を適法にすることができる地位を生じさせることである。また、事業認定は、土地収用のための裁決を得る前提として、事業の公益性等を認める判断を表明する権限であるから、名宛人たる起業者に、収用裁決に進むことができる地位を与えること（収用権付与）がその法的効果である。そしてこれを裏返せば、準名宛人たる地権者等を、具体的個別的に収用されるべき地位に立たせることも、事業認定の法的効果である。

他方、こうした直接的効果以外に、行政処分がされたことを法律要件（の一つ）として、法律が発生させる法律関係がある。たとえば、飲食店等の営業許可がなされたあと、①相続等があったときは相続人等が「許可営業者の地位を承継する」ことができる（食品衛生法五三条一項）、②営業者に法令違反があったならば、厚生労働大臣または知事により、食品等の廃棄等の命令（同法五四条一項）、営業停止や許可取消し（同法五五条、五六条）を受けうる。また、事業認定が告示されると、①起業者には土地所有者等に補償等の事項を周知する措置をとる義務が生じ（土地収用法二八条の二）、②「何人も」（したがって起業者も）、事業に支障を及ぼすような起業地の形質変更をすることが原則的に禁止され（同法二八条の三第一項）、③一年以内に起業者が収用裁決を申請しないと事業認定は失効する（同法二九条）。このような法律関係は、それが具体的個別的なものといえるか、それとも抽象的一般的な規範に止まるかはともかく、行政処分の直接的法効果ではなく、付随的効果にとどまるのである。

6　質問に対する回答

この区別をもとに考えると、本稿の問い――処分性を肯定するにあたって指摘しなければならない法的効果とは、どこまでを指すのか――に対する答えは、直接的効果だけを挙げればよい、ということになる。行政処分そのものの効果（直接的効果）以外の効果は、処分性を説明するときには、不要である。

「はじめに」に掲げた質問を例にすると、「宅建業免許処分の効果は、適法に営業しうる地位のみである」と答えることになる。宅建業免許は、宅建取引業を免許するという判断の表明権限であるから、免許処分そのものの効果は、その名宛人に宅地建物取引業を適法に営む地位を生じさせることである。それ以外の法的影響は付随的効果であり、種々規定されている。たとえば、免許を付与された結果、免許業者には重要事項説明義務等の行為規制がかかり、また、無免許営業者として処罰されることはない。実際、「顧客に対する重要事項説明がなされなかった」ことを理由に、業務改善命令や営業停止などを受ける場合、これは、法令違反という理由であり、営業免許に違反したなどとは説明しないであろうことからみても、宅建業免許の法効果として、重要事項説明義務まで含ませるのは、適切ではないように思われる。

むろん、処分性を認める理由を説明するときに、直接的効果に加えて、いくつかの付随的効果を掲げることが、一切禁止されるべきだとまで潔癖になる必要はない。両者の区別がわかりにくいことはあるからである。直接的効果を必ず指摘することが重要であり、付随的効果しか掲げないのは処分性の説明としては適切ではない、という程度に認識しておけば十分であろう。なお、付随的効果にすぎないかもしれないものも、念のために処分性の理由付けとして加えようとするときに注意すべきなのは、具体的個別的な法律関係といえるものでなければ、挙げる意味がないことである。

7　最高裁判例のスタンス

処分性を肯定する最高裁判決のほとんどは、（どこまで意識的であるのか定かではないが）直接的効果のみを指摘するという方針で、処分性を説明しているように見受けられる。[10] 最高裁判決が、直接的効果だけでなく、付随的効果も掲げて処分性を肯定するという論法をとる例はきわめて少ないのである。[11]

そのような例外的判決の一つとして、源泉徴収の納税告知の処分性を肯定する前掲最判昭和四五年一二月二四日を見ておこう。判旨は、納税告知という行為の処分性を肯定する理由を説明するなかで、あたかも時効中断事由となることも納税告知そのものの効果として指摘しているかのようであるが、それは論理的におかしい（付随的効果にとどまるとしなければ、論理一貫しないのではないか）ということを指摘しておきたい。

同判決は、「一般に、納税の告知は、〔国税通則〕法三六条所定の場合に（……）、国税徴収手続の第一段階をなすものとして要求され、滞納処分の不可欠の前提となるものであり、また、その性質は、税額の確定した国税債権につき、納期限を指定して納税義務者等に履行を請求する行為、すなわち徴収処分であつて（……）、それ自体独立して国税徴収権の消滅時効の中断事由となるもの（法七三条一項）であるが、源泉徴収による所得税についての納税の告知は、前記により確定した税額がいくばくであるかについての税務署長の意見が初めて公にされるものであるから、支払者がこれと意見を異にするときは、当該税額による所得税の徴収を防止するため、異議申立てまたは審査請求（法七六条、七九条）のほか、抗告訴訟をもなしうるものと解すべきであり、この場合、支払者は、納税の告知の前提となる納税義務の存否または範囲を争つて、納税の告知の違法を主張することができるものと解される」（傍線筆者）と述べる。

納税告知には、ちょうど国税徴収手続における督促と同様の法効果（直接的効果）[12] が生じるとしたうえで、それ

に加えて、「それ自体独立して……消滅時効の中断事由となるが」と指摘しているところが、ここでの問題である。

行政機関がある行為をした事実をもって、時効中断の事由とする立法例はしばしば見られる。国税通則法七三条一項は、「国税の徴収権の時効は、次の各号に掲げる処分に係る部分の国税については、その処分の効力が生じた時に中断し、当該各号に掲げる期間を経過した時から更に進行する」として、「更正又は決定」（一号）、「過少申告加算税、無申告加算税又は重加算税（……）に係る賦課決定」（二号）、「納税に関する告知」（三号）、「督促」（四号）、「交付要求」（五号）を掲げている。では、この規定により、国税徴収権の時効が中断することも、ここに掲げられた行為そのものの法的効果（直接的効果）といえるだろうか。

「その処分の効力が生じた時に中断し」という条文からして、「処分の効力」の中に時効中断が含まれないことは明らかである。そして、更正・決定といった行政処分の効果は、納付すべき税額の確定に求められており（それゆえ「課税処分」と呼ばれる）、納税告知や督促といった行政処分の効果は、納付しなければ滞納処分を受ける地位に立たされることに求められる（それゆえ「徴収処分」に分類される）。国税通則法の立法者は、一定の課税処分や徴収処分について、たまたま、時効中断事由として位置付けるにふさわしい事象であると判断したため、それを機縁として、時効中断の効果を認めたのである。当該処分をする行政庁に、時効中断すべきかどうかの判定権限が与えられているわけではない。時効中断は、付随的効果と位置付けるべきであり、直接的効果ではない。そのため、処分性の判定にあたって、本来言及される必要はないと考えられるのである。

（4）以下に示す行政処分の概念分析について、詳しくは、中川丈久「行政法の体系における行政行為・行政処分の位置付け」阿部泰隆先生古稀記念『行政法学の未来に向けて論集』五九頁、七九～八四頁（有斐閣、二〇一二年）を参照。

（5）法律や行政処分が発生させる公法上の法律関係として、民事法的な請求権、刑事法的な禁止、そして地位（権能等）がある

ことについて、中川丈久「国・地方公共団体が提起する訴訟」法教三七五号九二頁、九九～一〇一頁（二〇一一年）を参照。

（6）見上崇洋『行政計画の法的統制』三五七頁（信山社、一九九六年）およびそこに引用された文献。

（7）中川丈久「土地区画整理事業計画決定の処分性」法教三四一号二〇頁、二七～二八頁、三〇～三一頁（二〇〇九年）を参照。山下竜一「判批」宇賀克也ほか編『行政判例百選Ⅱ〔第六版〕』三三一頁（有斐閣、二〇一二年）も、「多数意見は付随的効果論を完全否定したわけではないと考えられる」と述べる。

（8）この重要性を、中川・前掲注（1）で述べた。

（9）このような紛争をどのような訴訟で争うべきかにつき、中川丈久ほか編著『公法系訴訟実務の基礎〔第二版〕』四二八～四三六頁（弘文堂、二〇一一年）を参照（都市計画法上の開発許可の要否を素材に論じたもの）。

（10）ここでは一々挙げないが、前掲注（2）の運転免許に関する最高裁判決が、ブルー免許とゴールド免許の法効果の違いをどうとらえているかは、まさによい例である。更新手続の違いは、処分の法効果とは言えないと明示しているのである。

（11）わずかな例外として、阿倍野都市再開発事業事件・最判平成四年一一月二六日民集四六巻八号二六五八頁（再開発事業計画決定の処分性を肯定するにあたり、地権者らが収用されるべき地位に立つことを指摘した後、「しかも」として、三〇日以内に選択を余儀なくされることも指摘）、および源泉徴収に関する前掲最判昭和四五年一二月二四日がある。後者は本文で検討する。このほか、注意を要するものとして、二項道路指定に関する最判平成一四年一月一七日民集五六巻一号一頁と保安林指定に関する最判昭和五七年九月九日民集三六巻九号一六七九頁がある。

（12）最判平成五年一〇月八日判時一五一二号二〇頁は、「国税通則法三七条による督促は、滞納処分の前提となるものであり、督促を受けたときは、納税者は、一定の日までに督促に係る国税を完納しなければ滞納処分を受ける地位に立たされることになるから（同法四〇条、国税徴収法四七条）、右督促も、国税通則法七五条一項にいう『国税に関する法律に基づく処分』に当たると解するのが相当である」とする。

四　直接的効果と付随的効果の区別の有益性

最後に、この区別を強調することにどれだけの有益性（実益、メリット）があるかを確認しておこう。

1　処分性の判定

第一の意義は、これまで述べたとおり、処分性の正確な判定にある。こうした観点からあらためて個別法を見てみると、行政処分の直接的効果とは別に、その処分がされたことを機縁として別の法律関係を規定する立法例（間接的効果の立法例）は、かなりの数に上る。その分類をすることで、本稿二で示した様々な質問に答えられるのであるが、紙幅の都合上省略する。

2　抗告訴訟と当事者訴訟の使い分け

第二の意義は、抗告訴訟と当事者訴訟の使い分けを考えるのに役立つ道具が提供されることである。

抗告訴訟は行政処分に対する「不服の訴訟」（行政事件訴訟法三条一項）であるが、より正確にいうと、処分そのものの効果（直接的効果）に対する「不服の訴訟」のことだと理解される。では、行政処分の存在を要件（の一つ）として法律が発生させた法律関係（処分の付随的効果）に関する紛争は、抗告訴訟で争うべきであろうか、それとも、法律が発生させた法律関係である以上、当事者訴訟で争うのであろうか。

最高裁判決を見る限り、当事者訴訟のこともあれば、抗告訴訟のこともある。その理由は、次のような場面を考えるとわかりやすいであろう。

付随的効果の例（ただし、刑事判決の付随的効果）として挙げた立法に、禁固以上の有罪判決を受けた公務員の失職規定がある（国家公務員法七六条、地方公務員法二八条四項）。では、失職扱いとされた者が、身分回復を狙ってする訴訟は、どのようなものだろうか。もしも、刑事判決に不服がないのであれば、失職規定が憲法違反で無効である、ないしはその適用を誤ったとして、公務員たる身分確認の当事者訴訟を起こすことになる。逆に、刑事判決そ

のものに不服があるのであれば、それを争うべく、再審請求をするほかない。

この考え方を一般化すると、次のようになるだろう。行政処分の直接的効果ではなく、付随的効果として生じた法律関係に関する紛争は、それが、もとの処分に起因する場合は、処分の取消訴訟や無効等確認訴訟を、逆に、処分には不服はなく、ただ、処分の存在を前提として当該法律関係が発生すること自体についての紛争なのであれば、（その法律関係が私法か公法かに応じて）民事訴訟ないし当事者訴訟を提起して争うことになる。個々の紛争内容に応じて、民事訴訟ないし当事者訴訟と、抗告訴訟のいずれが適切であるかを見極める必要があるのである。

このような観点に立つと、行政処分によって生じた法律関係についての紛争でありながら、当事者訴訟で争われた一連の在外被爆者訴訟が理解しやすくなる。被爆者らが医療手当の受給決定（これは行政処分である）を得た後、その出国にともない支給手続が止められたという事案において、当該被爆者らは未払いの支給金を支払えとの当事者訴訟を提起した（最判平成一八年六月一三日民集六〇巻五号一九一〇頁、最判平成一九年二月六日民集六一巻一号一二二頁）。

国は、手当受給権について、日本に住所または居所がある期間に限り存続すると解釈し、このことを通達で示していた（いわゆる「四〇二号通達」ないし「四〇二号通知」）。この行政解釈に基づき、失権という取扱いになり、支払がなされなくなったのである。厚労省側の解釈は、受給決定処分がなされたという事実があっても、受給者の出国という事実があると、それを要件として、失権という法律効果が生じるというものである。こうした受給権の消滅が、受給決定処分の法効果であるはずはない。受給決定処分の付随的効果であるにとどまる。

この紛争は、法律がそのような失権事由を定めていると解されるか否かに関するものであり、被爆者らは受給決定処分に対する不服があるわけではない。受給決定処分を争うべき場面でないのは明らかである。したがって、受

給決定処分によって生じた受給権（直接的効果）に関する紛争ではあるが、当事者訴訟（支払われなかった手当分を支払えという給付訴訟）が提起されたのである。

別の例を見てみよう。出入国管理法に基づく退去強制令書の発付行為に対する取消訴訟を提起している間に、当該令書の執行（送還部分）が終了してしまった後も、取消しの利益はあるかについて、前掲最判平成八年七月一二日は、「上告人は出入国管理及び難民認定法二四条一号に該当して発付された退去強制令書の執行により本邦外に送還されてから既に一年が経過したというのであり、同法五条一項九号の規定により本邦への上陸を拒否されることもなくなったのであるから、もはや右退去強制令書発付処分の取消しにより回復すべき法律上の利益は何ら存在せず、右処分の取消しを求める訴えの利益は失われたとした原審の判断は、正当」とした。

退去強制令書の発付行為（および送還行為）は、収容や送還という身体の自由に対する実力行使を受忍する地位をその相手方に生じさせる点で（直接的効果）、行政処分の性質をもつ。そして、それが終了してしまったのであるから、もはや、行政処分としての効果は消滅しており、取消訴訟をする対象が消滅しているから、取消しの利益は存在しないといって良さそうである。

しかしながら、判旨は、退去強制令書の発付と執行という行政処分がなされたという事実を要件として、当該者についてはただちに、具体的個別的に、一定年数の入国の禁止が法律上発生していることに着目した（付随的効果）。入国禁止を争う場合、退去強制されたこと自体に不服があるならば、それを取り消さなければ意味がないし、逆に、退去強制されたことに異論はなく、ただ入国禁止の年月が長すぎて憲法違反である等という紛争なのであれば、当事者訴訟を提起すべきこととなる。本件は前者であるとの見立てのもとに、判旨は、取消しの訴えの利益がなお存続しているかを論じたのである。

以上のように、行政処分そのものの効果として生じる法律関係と、法律が処分の存在を要件（の一つ）として生じさせる法律関係とを区別して事案を見ることは、訴訟方法を適切に選びとるうえでも有益である。

3　取消訴訟における狭義の訴えの利益

第三の意義は、取消しの訴えの利益の事後消滅の事案では、この区別を意識することにより、直接的効果が消滅してもなお、付随的効果として何が残っているかに意を用いること、そして2の観点から取消訴訟を提起しなければ紛争解決できないようであれば、なお取消しの利益は残っているとの結論が導かれるという、平明な理解をすることができる点にある。2で述べた退去強制令書執行後の入国禁止の事例がまさにその好例である。

実際、狭義の訴えの利益に関する最高裁判例の少なくないものが、行政処分の直接的効果と付随的効果を区別したかのような口吻を示している。

たとえば、開発許可の検査済証交付後の訴えの利益についての最判平成五年九月一〇日民集四七巻七号四九五五頁は、開発許可の「本来の効果」と、「他にその取消しを求める法律上の利益を基礎付ける理由」とを分けており、直接的効果のほかに、処分の取消判決を得ることによって救済される関係にある付随的効果があるかをみるという趣旨であると解される。

運転免許停止処分期間満了後も、免停処分取消しの利益があるかが争われた最判昭和五五年一一月二五日民集三四巻六号七八一頁も、「本件原処分の効果は右処分の日一日の期間の経過によりなくなつたものであり、また、本件原処分の日から一年を経過した日の翌日以降、被上告人が本件原処分を理由に道路交通法上不利益を受ける虞がなくなつたことはもとより、他に本件原処分を理由に被上告人を不利益に取り扱いうることを認めた法令の規定

はないから」（傍線筆者）というように、「原処分の効果」と「原処分を理由に（生じる効果）」を分けて記載している。

4　原告適格

第四の意義は、原告適格論への示唆である。

行政処分の名宛人と準名宛人については、取消訴訟等の抗告訴訟の原告適格がただちに認められる。いずれも、処分そのものの法効果を論じるときに取り上げる法律関係が生じている私人のことであり、行政処分そのものの効果（直接的効果）が及ぶ者を指す。

では、法律が行政処分の存在を要件（の一つ）として発生させる法律効果（付随的効果）の及ぶ者が、処分の名宛人や準名宛人以外の者である場合、その者にも、取消訴訟の原告適格が当然に認められると考えるべきであろうか。これは、2の問題と絡めて、検討される必要がある。

また、本稿二で鉄道運賃に関する質問例として掲げたように、もしも認可されていない運賃による鉄道運送契約の私法上の効力が否定されると解された場合、利用者は、認可処分の名宛人として、当然に認可処分の取消訴訟を提起しうるのだろうか。この場合、認可の法効果は、新運賃を適用することができる地位（権能）を申請した鉄道事業者に付与するだけでなく、事業者と利用者の双方に、鉄道運送契約の私法上の効力の停止条件（認可があること）の成就を主張しうる地位を発生させていると考えてよいだろうか。いずれも直接的法効果と解されるのであれば、利用者は、認可処分の名宛人として取消訴訟を提起できてしかるべきである。それとも、認可処分の時点で、その新運賃で利用する者は将来の利用者であり、特定されていないから、そのような地位は個別具体的には生じていないと考えるべきであろうか。

近鉄特急事件の最高裁判決（前掲最判平成元年四月一三日）は、当該「認可処分そのものは、本来、当該地方鉄道利用者の契約上の地位に直接影響を及ぼすものではなく、このことは、その利用形態のいかんにより差異を生ずるものではない」とした。このくだりの分析を含め、直接的効果・間接的効果の区別の原告適格論への示唆をどう理解するべきかについては、本稿では省略した立法例分類とともに、別稿での検討を予定したい。