



続・行政処分の法効果とは何を指すか : 行政処分の付随的效果の立法例として注目されるもの

中川, 丈久

(Citation)

現代行政訴訟の到達点と展望 : 宮崎良夫先生古稀記念論文集:195-216

(Issue Date)

2014-02-15

(Resource Type)

book part

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90004128>

※ この論文ファイルは印刷不可です。



続・行政処分の法効果とは何を指すか

—行政処分の付随的效果の立法例として注目されるもの—

中川丈久

I はじめに

ある行為に処分性が認められるかどうかを判定するにあたり、もっとも重要な要素は、「当該行為がどのような法効果をもつか」である。筆者は前稿で、行政処分の直接的効果と付随的效果を区別したうえで、前者のみを処分の法効果として指摘すればよいという提案をした¹⁾。本稿はその続きとして、それではなぜ、多くの法律は、行政処分の直接的効果に加えて、付随的效果まで規定するのかを説明しようとするものである。

1) 中川丈久「行政処分の法効果とは何を指すか」石川正先生古稀記念論文集『経済社会と法
の役割』（商事法務、2013年）201頁。

民事訴訟法において、「判決の法律要件的（構成要件的）効力」という言葉が使われることがある。判決の存在を、民事法における法律要件や、刑事法における構成要件の一部とする立法があることを指した言葉であるが、「しかし、これは、むしろ他の法律の規定に基づく効果の発生であって判決に通常生じる効力ではない」（新堂幸司『新民事訴訟法（第5版）』（弘文堂、2011年）736-737頁）と指摘される。筆者のいう処分の付随的效果と似た概念であると思われる。

おそらくはこの民訴法分野の用語法を援用する形で、ドイツ行政法では、「処分の構成要件的効力」という表現を用いることがあるようである。山本隆司「訴訟類型・行政行為・法関係」民商130巻4・5号（2004年）640頁、649-651頁、およびこれに言及する興津征雄「特許付与・無効審判・侵害訴訟」パテント64号（2011年）1頁、15頁脚注97）を参照。

処分の「法律要件的（構成要件的）効力」は、筆者のいう処分の付随的效果と同義、ないしは、かなりの部分で重複するようと思われるが、そのような効力なり効果なりは、①処分性の判定にあたって問われる処分の「法効果」（直接的効果）ではないこと、②しかしそれに着目することで、法の仕組みや訴訟方法の選択、そして訴えの利益（取消しの利益）論が理解しやすくなる場面があること、の2点を、前稿および本稿で筆者は述べようとしているのである。

前稿の要旨は、次のとおりである。

最高裁判例は、処分性の判定にあたって、問題となる行為が名宛人（または準名宛人）の「権利義務または法律上の地位に直接具体的な影響が及ぶかどうか」を問っている。当該行為にどのような法効果が認められるかを判定しているわけであるが、その際、行政処分によって生じうるおよそあらゆる法的な影響——権利、義務、地位の発生・変更・消滅——を取り上げているわけではない。ごく一部の例外を除き、「直接の影響」に限定して検討している²⁾。

条文に即して処分性の有無を簡明に判定することができることをはじめとするいくつかの点で、筆者は、最高裁判例のこのスタンスは適切なものであると考えている。そこで、「行政処分そのものが生じさせる法律関係」を、行政処分の直接的効果と呼び——最高裁判例が「直接の影響」と表現することに対応させている——、その一方で、「行政処分がなされたという事実を法律要件（の一つ）として法律上直ちに生じる法律効果たる法律関係」を、行政処分の付随的効果と呼んで——最高裁がいわゆる青写真判決³⁾で一度だけ用いた表現である——、前者のみを処分の法効果として指摘すればよいの

2) 処分性の判定にあたって、どのような法的「影響」が根拠になるのかを検討する最高裁の判決例として、下記のものがある（下線は筆者）。「ごく一部の例外」については、中川・前掲注1) 216-217頁を参照。

墓地埋葬法解釈通達取消請求事件・最三小判昭和43・12・24民集22巻13号3147頁（「取消の訴の対象となりうるものは、国民の権利義務、法律上の地位に直接具体的に法律上の影響を及ぼすような行政処分等でなければならない」、都計法32条における公共施設管理者の不同意・最一小判平成7・3・23民集49巻3号1006頁（「右の同意を拒否する行為が、国民の権利ないし法律上の地位に直接影響を及ぼすものであると解することはできない」、労災就学援護費不支給決定取消請求事件・最一小判平成15・9・4判時1841号89頁（「労働基準監督署長の行う労災就学援護費の支給又は不支給の決定は、法を根拠とする優越的地位に基づいて一方的に行う公権力の行使であり、被災労働者又はその遺族の上記権利に直接影響を及ぼす法的効果を有するものである」）、東京都国家斉唱等職務命令事件・最一小判平成24・2・9判時2152号24頁（民集登載予定）（「本件職務命令も、……教育公務員としての職務の遂行の在り方に関する校長の上司としての職務上の指示を内容とするものであって、教職員個人の身分や勤務条件に係る権利義務に直接影響を及ぼすものではない」、土壤汚染対策法による通知・最二小判平成24・2・3民集66巻2号148頁「その法的地位に直接的な影響を及ぼすものというべき」）など、枚挙に暇がない。

3) 最大判昭和41・2・23民集20巻2号271頁。後に判例変更されたが、この付随的効果の判示部分に変更はないと解される。中川・前掲注1)209-210頁および中川丈久「判批」法教341号（2009年）20頁、30-31頁を参照。

ではないかと提案した。

直接的効果とは、簡単にいえば、当該処分における行政庁の意思表示である。もうすこし行政法的に説明すると、「法令において、処分庁のどのような最終判断を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、当該処分庁の属する国・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法効果（直接的効果）」である⁴⁾。

付随的効果は、行政処分によって生じるあらゆる法的な「影響」のうち、直接的効果でないものを指す。控除的な概念であるので、結果として、かなり広汎なものが含まれてしまう。たとえば、「宅地建物取引業者」（宅地建物取引業免許を受けた者のこと）が、重要事項説明義務を負うことも（宅地建物取引業法35条）、法令違反をすれば営業停止や営業取消処分を受けうること（宅地建物取引業法65条）、宅建業免許処分の付随的効果である。むしろ、こうした法律関係は、行政処分がされた後、なにが起きるかという事後の展開に過ぎないから、このようなものまで、付随的効果などと呼ぶのは、迂遠に過ぎるかもしれない。ただ単に、直接的効果ではないと言えよく、とりたてて行政処分の付随的効果などと呼ぶ必要はないといえるかもしれない。

ところが、付随的効果は、こうした迂遠なものばかりではない。付随的効果のうち、直接的効果と同時に発生するものに視野を限定すると、まさに付随的効果と呼ぶことによって、法律のしくみその他が理解しやすくなることが期待される。そのような立法例を、本稿では、2つのグループに分けて説明しておきたい。

第1に、行政処分の法効果たる直接的効果を“支援する”——直接的効果を増幅させたり、逆に、その妨げとなる事態を防止したりする——ために、付随的効果が立法されているタイプである。

これは、立法者が、行政処分の直接的効果だけでは、その目的達成には不十分であると考えて、処分の直接的効果と同時に、それに付加して、ある公法上の法律関係が法律上直ちに発生するよう規定したものである。語感としては、付随的効果という言葉に、もっとも適合する立法類型である。以下、

4) 中川・前掲注1)212-214頁。

「処分支援型」の付随的效果と呼ぶ。

この類型を認識しておくメリットは、前稿で示した通り、付随的效果として生じた公法上の法律関係を争おうとする者は、処分を争うべきか（抗告訴訟）、端的にその法律関係の存否を争うべきか（当事者訴訟）を考えるにあたって、問題の所在がわかりやすくなることである。また、取消訴訟における訴えの利益（取消しの利益）も理解が容易になる。

第2に、行政処分がなされたことの付随的效果として、私法上の法律関係を変動させる（たとえば契約の私法上の効力が発生する）タイプの立法例を取り上げる。「私法連動型」の付随的效果と呼ぶことにしよう。

この第2の立法類型を認識しておく、行政処分と私法関係についての現行法の仕組みを、条文に即して理解するのに役立つ。また、より一般的な課題として、「そもそも行政処分の法効果（直接的効果）として、私法上の法律関係が発生することはあるのか」⁵⁾、たとえば、特許法上の特許処分の直接的効果として、私法上の権利である特許権が生じるのか、農地法3条の農業委員会許可の直接的効果として、契約の私法上の効力の法定条件の成就が生じるのか、そして、「もしそうならば、特許処分や農地許可処分の取消訴訟は、私法上の紛争を扱う訴えであって、行政訴訟とはいえなくなってしまうという矛盾が生じるのではないか」という問題を考えるのにも役立つことが期待される。

Ⅱ 処分支援型——行政処分の法効果を支援するために付加される公法上の法律関係

1 行政処分の直接的効果を増幅させるために付随的效果を立法する例

① 退去強制令書発付処分と「一定期間の上陸拒否」

出入国管理法上の退去強制令書の発付行為性質は、行政処分である（たとえば、最二小判昭和55・5・30訟月26巻9号1602頁）。その法効果は何かといえば、令書において退去者として記された者に、身体を自由を制約する実力行使（収容および送還）を受忍すべき地位を生ぜしめることである。こま

5) 中川丈久「行政実体法のしくみと訴訟方法」法教370号（2011年）61頁、67頁では、行政処分による私法的規律と表現した。これが、行政処分の直接的効果としての私法的規律なのか、付随的效果としての私法的規律なのか曖昧であった。本稿はその点を補うものである。

でが直接的効果である。

他方、出入国管理法5条9号ハは、退去強制された者が、強制された日から10年間、上陸拒否の対象となることを定める。この規定振りからすると、一定期間上陸を拒絶されるという地位は、退去強制令書の執行という事実を法律要件として、法律上直ちに生じる法律効果である。退去強制令書発付行為の法効果（直接的効果）だけでは、出入国管理法の目的を実現するには不十分であるので、一定期間は入国そのものを禁止しようという趣旨で立法されたのであろう。

では、入国禁止されるという法律関係が発生したことを争いたい者は、どのような訴訟を提起すべきだろうか。まず、退去強制されたこと自体を争うつもりはないが、10年間の入国禁止が、比例原則に反して長すぎ、違憲無効であるというのならば、入国しうる地位の確認といった当事者訴訟を提起すべきことになるであろう。次に、入国禁止の原因となった退去強制令書の執行自体がおかしいという争い方をするのであれば、退去強制令書そのものを争う必要がある。入国禁止期間の経過が、退去強制令書発付行為の取消しの利益の決め手となるのは⁶⁾、そのためである。

② 許認可等の取消処分と「一定期間の欠格事由」

許認可や免許が取り消されたとき、そのことが一定期間、欠格事由となり、再度申請しても許認可や免許を得ることができないことがある（たとえば宅地建物取引業法5条1項2号、風俗営業適正化法4条1項5号）。

許認可や免許の取消処分において示されている処分庁の判断は、名宛人が得ている地位（宅建業を営む地位、風俗営業をすることができる地位など）を取り上げることであり、これが直接的効果である。他方、その後の一定期間、再度の申請をしても許認可や免許が拒否されることまで、処分庁によって決定されているわけではない。「その取消しの日から5年を経過しない者」には許可しないという欠格事由の規定振りに照らして見ても、参入禁止は、取消処分を受けたという事実を法律要件として、法律が自ら発生させている法律効果である。したがって、欠格事由の発生は、取消処分の付随的効果であるという整理になる。許認可や免許の取消処分の法効果（直接的効

6) たとえば、最二小判平成8・7・12訟月43巻9号2339頁を参照。

果)を増幅させるために、参入禁止期間を設けるという付随的效果が立法されたわけである。

そして、欠格事由となることに不満な者が、当事者訴訟で争うのか、それともその原因となった取消処分の取消訴訟を提起すべきかの振り分けは、退去強制について述べたのと同じ考え方による。

以上と似た問題が、最高裁に登場したことがある。道路交通法(以下、「道交法」という)上の運転免許停止処分に関する最三小判昭和55・11・25民集34巻6号781頁である。ここでは、停止処分を受けたことにより、一定期間、不利益な取扱いを受けることが、取消しの利益の検討において取り上げられた。

免許停止処分(道交法103条)は、「適法に自動車等の運転をすることのできる地位」(最二小判平成21・2・27民集63巻2号299頁)が、一定期間停止されるという法効果(直接的効果)をもつ処分である。その取消訴訟において、最高裁は、免許停止期間が満了した時点で「本件原処分〔＝運転免許停止処分〕の効果は……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1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」として、取消しの利益は消滅したと結論付けた。

判旨は、運転免許停止処分の「効果」(直接的効果)は、期間満了により消滅したとしたうえで、それとは別に、「道路交通法上不利益を受ける虞」や、「不利益に取り扱いうることを認めた法令の規定」を検討している。停止処分を取り消さなければ救済されない不利益が、免許停止処分の直接的効果のほかにもないのかを検討するべく、運転免許停止処分がされたことを要件として道路交通法が自ら発生させている法律関係⁷⁾にまで視野を拡げているわ

7) この点は、第1審福井地判が次のように説明している。「道交法103条、同法施行令38条の規定によれば、公安委員会は、道交法違反に対する行政処分を行なうに際し、当該違反者に過去3年以内の運転免許停止処分の前歴があるときは、これが判断の資料となるため、前歴のない者に比し不利益となるが、過去3年以内の前歴であつても、その間1年間無違反、無処分を経過した場合は前歴として取り扱われず、前歴のない者と全く同じ扱いとなることになつており、他の右前歴の故を以つて被処分者を不利益に取扱い得ることを認めた法令の規定は存しない。これを本件について見るに、原告が本件原処分の日である昭和48年12月17日から満1年内無違反、無

けである。

③ 青色申告承認制度と各種の義務や特典

青色申告承認制度は、所得税法 143 条が、「不動産所得、事業所得又は山林所得を生ずべき業務を行なう居住者は、納税地の所轄税務署長の承認を受けた場合には、確定申告書及び当該申告書に係る修正申告書を青色の申告書により提出することができる」と定めるところに根拠がある（法人税法 121 条も同様だが、以下は省略）。青色申告承認という行政処分の法効果（直接的効果）は、文字どおり、青色の申告書によって修正申告をすることができる地位が、申請者に生じることである。

他方、所得税法 148 条 1 項は、「第 143 条（青色申告）の承認を受けている居住者」には帳簿備付け義務が生じると定め、同法 149 条は、「青色申告書には」所得の金額又は純損失の金額の計算明細書を添附しなければならないと定める。すでに青色申告承認処分を受けた者に、帳簿備付けや計算明細書添付の義務が生じるという規定振りであるから、これらは、所得税法が自ら発生させた義務であり、青色申告承認処分の付随的效果である。いうまでもなく、そのような義務を課しておかないと青色申告制度は機能しないから、所得税法は、青色申告承認処分と同時に、こうした義務を生じさせているわけである。

青色申告承認を受けると、種々の特典が伴うことも忘れてはならない。青色申告特別控除、青色事業専従者給与や貸倒引当金の必要経費算入、純損失の繰越しと繰戻しなどである（所得税法 52 条、57 条、140 条等）。こうした特典も、青色申告承認という行政処分そのものの法効果（直接的効果）ではなく、その処分がなされた事実を要件として、所得税法が別途に発生させている法律関係である。青色申告制度の定着を狙っての特典付与のために、青色申告承認処分の付随的效果として立法されているのである。

処分が経過したことは原告において明らかに争わないところであるから、原告は、昭和 49 年 12 月 18 日以降右処分を受けたことを理由に右の道交法上の不利益処分を受ける虞れはなくなつたというべきである。」

2 直接的効果への支障を排除するために付随的効果を立法する例

土地収用法 16 条に基づく事業認定に処分性が認められることに、現在では異論がない。ではそもそも、事業認定の法効果とは何だろうか。事業認定によってどのような法律関係が誰に生じているのだろうか。

同法には、事業認定の「効力」という言葉が何度か登場する。「事業の認定は、第 1 項の規定による告示があつた日から、その効力を生ずる」（同法 26 条 4 項）、「起業者が第 26 条第 1 項の規定による事業の認定の告示があつた日から 1 年以内に第 39 条第 1 項の規定による収用又は使用の裁決の申請をしないときは、事業の認定は、期間満了の日の翌日から将来に向つて、その効力を失う」（同法 29 条）というようにである。この「効力」こそが、事業認定の法効果にあたる。それが何かを条文から読み解くと、次のようになる。

同法 16 条は、「起業者は、……事業（……）のために土地を収用し、又は使用しようとするときは、……事業の認定を受けなければならない」と定め、同法 39 条 1 項は、「起業者は、……事業の認定の告示があつた日から 1 年以内に限り、収用し、又は使用しようとする土地が所在する都道府県の収用委員会に収用又は使用の裁決を申請することができる」と定めている。

そうすると、事業認定それ自体によって、具体的な土地の収用・使用をすることができる地位までが起業者に認められるわけではないのは明らかである。事業認定が告示されると、その名宛人（申請者）である起業者は、1 年以内であれば、収用委員会に土地収用裁決の申請をする権利を得る。起業者には、収用裁決の申請という次の段階へ手続を進めることができる地位が生じるにとどまるのである。

そしてこのことの裏腹として、事業予定地の地権者は、収用されるべき地位に置かれたことになる（事業認定の場合、このように地権者に及ぶ法効果まで検討するのは、事業認定を争う地権者の原告適格が問題となるからである）⁸⁾。

このように、事業認定の直接的効果は、名宛人（申請者）である起業者には収用裁決申請権が、準名宛人である地権者には収用されるべき地位が生じることである。このことを明示的に説明する最高裁判決は見当たらないが、

8) 地権者は、事業認定の名宛人（申請者）ではないが、それに準ずる立場に置かれている。このような準名宛人の原告適格は、処分性の判定のなかに吸収されてしまう。中川丈久「取消訴訟の原告適格について(1)」法教 379 号（2012 年）67 頁、68-71 頁を参照。

参考になるものとして、都市再開発事業計画決定の処分性に関する最一小判平成4・11・26民集46巻8号2658頁（阿倍野都市再開発事業事件）がある。同判決は、「市町村は、右決定の公告により、同法に基づく収用権限を取得するとともに、その結果として、施行地区内の土地の所有者等は、特段の事情のない限り、自己の所有地等が収用されるべき地位に立たされることとなる」と指摘して、「そうであるとする、公告された再開発事業計画の決定は、施行地区内の土地の所有者等の法的地位に直接的な影響を及ぼすものであって、抗告訴訟の対象となる行政処分に当たると解するのが相当である」としている。

さて、土地収用法によれば、事業認定が告示されると、(i)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28条の2）、(ii)「何人も」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28条の3第1項）、(iii)起業者は、事業予定地等に立ち入って測量し物件を調査することができる（同法35条1項）。

事業認定庁の判断内容（土地収用法20条における土地の合理的利用かどうかの判断）に照らしてみても、また、上記(i)から(iii)の「事業の認定の告示があったときは」という規定振りから見ても、これら(i)から(iii)の法律関係が、事業認定の直接的効果であると解することはできない。これらの法律関係は、事業認定から土地収用裁決へというプロセスがスムーズに進むようにという観点から、別途、法律が自ら発生させた法律関係である。たしかに、事業認定がなければ、(i)(ii)(iii)は生じないから、これらは事業認定のもたらす法的影響ではあるが、事業認定そのものの法効果（直接的効果）ではない。付随的效果なのである。

以上述べたことは、土地地区画整理法にもあてはまる。最高裁は、上記(ii)に相当する法律関係について、土地地区画整理事業計画決定の付随的效果に位置付けられるとする考えを、現在でも維持していると思われる⁹⁾。

9) 前掲注3)を参照。

Ⅲ 私法連動型——行政処分に私法上の法律関係を連動させる

1 私法上の法律関係と行政処分

行政処分のなかには、私法上の法律関係を左右するものがあるという認識は、行政法学説において古くから見られる。戦前の行政法学説は、「私法上の権利義務が直接国家の公法行為によってのみ創設せられ得る」場合と、「私法上の法律行為を成すに付て、それが何等かの形に於て具体的な公法行為に係らしめられて居る」場合を区別していた(田中二郎)¹⁰⁾。しかしながら、その後この区別(の可否)について、議論が深まったとはいえない。

行政行為分類論における「認可」概念も、本稿の「Ⅰはじめに」に記した疑問に答えるものではない。学説一般に、「法律行為的行政行為」のなかの「形成的行為」の一種として「認可」なる類型が観念されているが、これは私法上の法律関係だけを念頭におくものではない。「認可」は、「第三者の行為を補充してその法律上の効力を完成せしめる行為」であって、「その認可される行為が公法行為なると私法行為なるとを問わない」(田中二郎)ので、「公共組合設立の認可、農地の権利移動の許可、特許企業の運賃・料金等の認可、河川占用権の譲渡の許可」のいずれも、この「認可」に含まれている¹¹⁾。また、「私人相互の間の法律行為の効果を完成させるために行われる認可(農地の権利移動の許可、公共料金の認可、河川の流水占用権の譲渡の承認)は、相手方に直接権利を賦与するものではないが、形成的行為の一種として取り扱われる」(塩野宏)¹²⁾ともされる。さらに、特許法上の特許処分は、行政行為の分類論における「準法律行為的行政行為」のなかの「確認」という行為類型に属させられているようである¹³⁾。

このように、私法上の法律関係と行政処分の関係をどう理解するかについて、学説は特段、体系的な説明をしているわけではない。では、直接的効果

10) 田中二郎「私法上の法律行為の要素としての公法行為の欠缺」同『行政行為論』(有斐閣、1954年)335頁、335-336頁。

11) 田中二郎『新版行政法上巻〔全訂第二版〕』(弘文堂、1974年)123頁。

12) 塩野宏『行政法Ⅰ〔第5版〕』(有斐閣、2009年)117頁。

13) 田中・前掲注11)123-124頁。

と付随的效果の区別という本稿の視点からこの問題を見るとどうなるだろうか。

立法例を通覧すると、行政処分の私法上の法律関係への影響を、当該処分の法効果（直接的効果）ではなく、付随的效果として、法律が自ら生じさせていると解するほかないものが、いくつも登場する。それを以下、取り上げる。なお、本稿では、紙幅の都合上、特許権等の知的財産権、鉱業権、そして法人格付与における行政処分の役割については、取り上げない。

2 契約の効力における行政処分の役割

① 農地法における権利移動許可

各種許認可がなされるまでの間、契約は効力を持たないと規定する立法例がある。この場合の許認可処分の法効果（直接的効果）はどう説明されるべきだろうか。

農地法の権利移動許可制度を見てみよう。農地法3条1項柱書は、「農地又は採草放牧地について所有権を移転し、又は地上権、永小作権、質権、使用貸借による権利、賃借権若しくはその他の使用及び収益を目的とする権利を設定し、若しくは移転する場合には、政令で定めるところにより、当事者が農業委員会の許可を受けなければならない」と定め、同条7項は、「第1項の許可を受けないでした行為は、その効力を生じない」と定める。同法5条の権利移動許可も同様である。以下、農地法3条許可と5条許可は区別せずに記述する¹⁴⁾。

ここでは、私法上の法律行為（所有権移転の合意など）による私法上の法律関係が、農地許可という行政処分がされたことを条件として発生するというしくみになっている。私法の観点、すなわち農地等の売買契約の効力という観点からいえば、農地許可を受けることは、当該契約の効力発生要件である。

では行政法からみると——行政処分の法効果（直接的効果）はなにかという観点からみると——、どう説明されるのであろうか。

14) 農林水産省構造改善局・農地制度実務研究会編著『逐条農地法』（学陽書房、1996年）84頁、112頁は、農地法3条許可と5条許可の性質を同じものとする。

農地許可申請を受けた農業委員会が何を審査するのかについて、最二小判昭和42・11・10判時507号27頁は、「農地法3条または5条にもとづく知事の許可は、農地法の立法目的に照らして、当該農地の所有権の移転等につき、その権利の取得者が農地法上の適格性を有するか否かの点のみを判断して決定すべきであり、それ以上に、その所有権の移転等の私法上の効力やそれによる犯罪の成否等の点についてまで判断してなすべきではない」とする。

そうすると農地許可は、その名宛人（所有権を移転しようとするAとBの両当事者）に対し、農地法上の適格性を審査した結果として、「Aの所有権をBに移転しうる地位（資格）」を生じさせていると解するほかない。これは、農業委員会が所属する市町村との関係で、許可の名宛人（AとB）が主張しうる公法上の法律関係である。他方、「Aの所有権をBに移転する」旨の合意は、AとBの間の契約として別途存在する。これは、A・B間の私法上の法律関係を生じさせるA・B間の合意である。ここで農地法は、ある政策的見地から、この両者を連動させるべく、許可がなされたことを契約の効力発生要件として位置付けたわけである。農地許可の法効果（直接的効果）は、ただ単に、「Aの所有権をBに移転しうる地位（資格）」を発生させただけであるが、許可がなされると、農地法上連動して、私法上の効力も生ずると定めているのである。

最二小判昭和40・4・16民集19巻3号667頁が、「農地法5条の規定に基づく知事の許可は、……農地を農地以外のものに転用するため当該農地についての所有権の移転または地上権、賃借権等の設定を許可する公法行為であつて、もとより個々の売買、賃貸借等の私法上の行為を許可するものではない」と述べるのは、以上のような法律解釈を示す例であると思われる。

② 銀行法における合併等の認可

銀行法は、銀行を全部又は一部の当事者とする合併や会社分割、事業譲渡は、内閣総理大臣（金融庁長官）の「認可を受けなければ、その効力を生じない」と定める（銀行法30条1項～3項）。

この認可の申請がなされたとき、内閣総理大臣は、合併、会社分割等が「当該合併等の当事者である銀行等……が業務を行つている地域（……）における資金の円滑な需給及び利用者の利便に照らして、適当なものであること」「合併等が金融機関相互間の適正な競争関係を阻害する等金融秩序を乱

すおそれがないものであること」「前条の認可の申請をした銀行又は合併により設立される銀行が、合併等の後に、その業務を的確、公正かつ効率的に遂行する見込みが確実であること」（銀行法31条）を審査する。

そうすると、この認可処分の法効果（直接的効果）は、銀行法の認可基準に照らして、「AとBを合併しうる地位（資格）」をその申請者に生じさせることに尽きると考えられる。これは、国に対して、銀行等が主張しうる公法上の法律関係である。

そのうえで、銀行法30条1項から3項までは、当該許可処分と、「AとBが合併する」という契約とを連動させるべく、前者を後者の効力発生要件とすることを明文で立法したのである。したがって、合併等の私法上の法律関係への影響は、認可処分の付随的效果となる。銀行法は、内閣総理大臣（金融庁長官）に、当該許可の存在をもって、合併行為等の私法上の効力を左右すべきかどうかの判断までは行わせていないのである。

③ 公共料金認可

鉄道事業法16条1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。運賃認可申請に対して、行政庁がする判断は、同法の定める要件に合致した適切な水準の運賃であるかどうかである。したがって、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効果（直接的効果）をもつ行政処分である（国と申請者の間の公法上の法律関係）。

ここで、仮定の話として、認可された上限を超えた運賃による鉄道運送契約の私法上の効力は否定されるとの解釈がされたとしよう（実際にそのように解されるかどうかは不明である）¹⁵⁾。その場合、鉄道運賃認可処分の法効果（直接的効果）を、何らかの私法上の法律関係にもかかわるものに変更して説明する必要があるだろうか。

その必要はない。このような仮定を置けるかどうか自体、鉄道事業法が、

15) 近鉄特急事件の最高裁判決（最一小判平成元・4・13 訟月35巻9号1793頁）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」としたが、「直接影響」の意味次第で、その含意は変わりそうである。

運賃認可処分が存在を、事業者と利用者との間の契約の私法上の効力に連動させていると解されるかどうかの問題である。そうすると、運賃認可処分からみれば、私法上の法律関係への影響は、仮にあったとしても付随的效果に位置付けられるのである。

3 戸籍と登記における行政処分の役割

① 戸籍法上の届出の受理行為

民法739条1項は、「婚姻は、戸籍法（……）の定めるところにより届け出ることによって、その効力を生ずる」と定める。

戸籍法に基づく届出は、行政手続法第5章にいう届出ではなく、同法第2章にいう申請にあたりと解されている¹⁶⁾。そして、届出の受理行為や不受理行為は（戸籍法27条の2、34条2項などに「受理」の語がある）、届出書（申請書）を窓口で受理したうえでなされる処分、すなわち申請に対する行政処分である。戸籍法121条が、「戸籍事件（……）について、市町村長の処分を不当とする者は、家庭裁判所に不服の申立てをすることができる」と定めるのも、届出等（つまり申請）に対する行政処分について、行政上の不服申立てや取消訴訟という本来的な争訟ルートに代えて、戸籍事件の性質上、家庭裁判所の管轄としたものだと説明されている¹⁷⁾。

では、戸籍法に基づく届出の受理行為という行政処分の法効果（直接的効果）はどう説明されるのだろうか。

戸籍法の各種届出は、戸籍簿への記載を求めて行われるものである。したがって、その受理行為の法効果は、届出に記載されたとおりの身分関係を戸籍簿に記載するよう届出先の市町村に求める権利（公法上の法律関係）を、届出者に生じさせることだと解される。たとえば、婚姻届の受理行為であれば、その行政処分としての直接的効果は、届出者に、戸籍簿に届出書記載とおりの氏名等によって婚姻関係が記載されることを市町村に求める権利（公法上の法律関係）を発生させることである。

16) 行政管理研究センター編『逐条解説行政手続法〔18年改訂版〕』（ぎょうせい、2006年）20-21頁。

17) 青木義人＝大森政輔『全訂戸籍法』（日本評論社、1982年）471頁、民事法務協会編『実務戸籍法〔改訂版〕』（紀伊国屋書店、1990年）38-39頁。

では、受理行為という行政処分は、婚姻関係（私法上の法律関係）とどのような関係にあるだろうか。婚姻届の受理行為は、その法効果（直接的効果）として、戸籍簿記載請求権とともに、民法上の婚姻関係も発生させるのであるだろうか。

婚姻届が出されたとき、市町村長がどのような判断基準で審査するのは、戸籍法に規定はなく、民法に規定がある。市町村長は民法所定の欠格事由（年齢、重婚等）に該当しないかを審査し、問題なければ「受理」する（民法740条）。そして、民法742条以下は、関係者間で婚姻無効確認の訴えや婚姻取消しの訴えを提起するものとする一方で、受理処分への不服申立てや取消訴訟（あるいは家庭裁判所への不服申立て）という争訟手続をとることを予定していない。たとえば、「婚姻をする意思」（民法742条1号）がないのに婚姻届が提出され、受理されたという場合、婚姻無効を主張するために受理行為（行政処分）の当然無効を主張する必要はないのである。

そうすると、届出受理行為の直接的効果に、婚姻関係の成立まで含めるのは、不適切であるように思われる。むしろ、戸籍法に基づく婚姻届の受理（行政処分）がなされたことを法律要件（のひとつ）として、民法739条1項が自ら、婚姻関係を成立させていると解するべきであろう。戸籍法上の届出受理行為（行政処分）の付随的效果として——これを付随的と呼ぶのは、語感として違和感があるかもしれないが、付随とは、副次的とか、重要性に劣るとかの意味ではなく、単に連動するという意味であると考えていただきたい——、民法が婚姻関係を発生させているというわけである。

なお、民法739条1項の届出の意味について、「婚姻の合意が届出を条件として効力を生ずるもの、と解すべきでもない」のであって、「届出は、婚姻の合意に含まれる意思表示がさような意思表示として効力をもつための方式とみるべきである。いいかえれば、当事者が、届出という方式に従って婚姻意思を表示してこれを合致させることによって、婚姻が成立する、と解すべきである。従って、民法は、届出によって『その効力を生ずる』といているが……、届出は、単なる効力発生要件ではなく、成立要件である」（我妻栄）とされている¹⁸⁾。この点をどう解するかは、以上述べたこと（行政処分の付随的效果としての私法上の法律関係の発生）を左右するものではない。民法が届出受理行為（戸籍法上の行政処分）と婚姻関係を、法律要件とその

法律効果としてリンケージさせるにあたり、前者を後者の成立要件とみるか（要式行為としての意思表示たる届出）、それとも、効力発生要件とみるか（こちらのほうが民法739条1項の文言にはより合致する）という、民法解釈の問題だからである。

② 不動産登記

不動産登記の申請を却下する行為には処分性が認められている¹⁹⁾。では、申請を認めて登記する行為には、いかなる法効果があるのだろうか。

不動産登記法1条は、「不動産の表示及び不動産に関する権利を公示するための登記に関する制度」と定めているから、登記申請は、不動産に関する一定の事項（権利の所在を含む）の登記簿への記載を求める行為である。そして登記行為は、登記申請者に、不動産に関する所定の情報を国の登記簿において公示される地位を生じさせている（国と登記申請者の間の公法上の法律関係）。登記の職権削除は、その地位を消滅させる行政処分である。

そして、その公示された状態が、私法上の法律関係においていかなる意味をもつのかは、民法177条において、登記行為という行政処分がなされた事実と不動産の権利関係がどう結びつけられているのかという、民法解釈の問題である。登記に公信力があるか否かは、登記行為の直接的効果が何かではなく、付随的效果の問題である。

4 私法上の損害賠償責任における行政処分の役割

労働者災害補償保険法（以下、「労災保険法」という）に基づく申請に対し、労働基準監督署長がする労災保険給付決定は、行政処分である。同法38条以下で、取消訴訟の対象であることが明示されている。当該決定は、労務性や起因性について判定したうえで、保険給付の内容を定めるというものであるから、その法効果（直接的効果）は、名宛人たる申請者に、具体的な保険給付の受給権を生じさせることである。

そして、労災保険給付決定がなされると、労働基準法（以下、「労基法」と

18) 我妻栄『親族法』（有斐閣、1961年）41頁。また、窪田充見『家族法〔第2版〕』（有斐閣、2013年）25-29頁も参照。

19) 登記申請却下処分の取消訴訟の例として、最三小判平成13・7・10民集55巻5号955頁などがある。

いう) 84 条 1 項及び 2 項により、使用者は私法上の損害賠償責任を免れる。そのしくみは次のとおりである。

まず、労働者が労務従事によって被った死亡、負傷、疾病等の労働災害については、使用者が、不法行為または債務不履行(安全配慮義務違反)を理由とする民法上の損害賠償責任を負うところ、労基法 75 条以下は、これを無過失責任に変更した労災補償制度を定めている(労基法 84 条 2 項は、「使用者は、この法律による補償を行つた場合においては、同一の事由については、その価額の限度において民法による損害賠償の責を免れる」と定め、民法の特別法であることを明示している)。

次に、労基法 84 条 1 項は、「この法律に規定する災害補償の事由について、労働者災害補償保険法(……)又は厚生労働省令で指定する法令に基づいてこの法律の災害補償に相当する給付が行なわれるべきものである場合においては、使用者は、補償の責を免れる」と定める。これにより、労災保険法のもと、労使が強制加入し政府が運営する労災保険制度に基づき、労働基準監督署長が労働者に労災保険給付決定をしたならば、使用者は、労基法における労災補償責任を免れ、ひいては、使用者は上記の労基法 84 条 2 項により民法上の損害賠償責任も免れる。

以上により、私法上の損害賠償責任が、労災保険給付決定という行政処分によって置き換えられている。では、このように使用者が損害賠償責任を免れることも、労災保険給付決定の直接的効果に含まれるのだろうか。そうではない。

労災保険給付決定をする労働基準監督署長は、あくまで労災保険法やその委任立法に沿って、給付の可否や内容を判断しているに過ぎない。したがって、私法上の損害賠償責任が免責されることまで、労災保険給付決定の直接的効果と説明するのは、関係条文の文言にそぐわない。労災保険給付決定を、労基法が自ら、民法や労基法上の損害賠償責任(私法上の損害賠償責任)に連動させているのである。損害賠償責任の免除は、労災保険給付決定の付随的効果として規定されていると整理すべきである。

5 時効における行政処分の役割

行政機関がある行為をしたことが、時効中断の事由として立法されること

がある。

たとえば、国税通則法 73 条 1 項は、租税債権の時効について、次のような規定をおく。「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」(1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」(2号)、「納税に関する告知」(3号)、「督促」(4号)、「交付要求」(5号)を掲げている。租税徴収権は、租税債権と同義に解される²⁰⁾。

更正処分や納税告知、督促は行政処分である。更正・決定、加算税賦課決定の法効果(直接的効果)は、その名宛人が納付義務を負う税額が確定することである(それゆえ「確定処分」と呼ばれる)。また、納税告知や督促の法効果(直接的効果)は、その名宛人が、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である(それゆえ「徴収処分」と呼ばれる)²¹⁾。

これらの法効果に加えて、時効中断も、更正処分や納税告知、督促処分などが直接に生じさせる法律関係というべきであろうか。そうではないであろう。なぜならば、更正、納税告知、督促をするにあたって、行政庁は、時効中断事由とすべきかどうかを判定するよう授權されているわけではないからである。むしろ、立法者が、これらの行政処分がなされたという事実をもって、時効中断事由にふさわしい事象であると判断した結果である。

もしも、時効中断事由となることを更正処分等の直接的効果だと解してしまうと、法律が定める様々な時効中断事由すべてが処分になりかねない。たとえば、民法 153 条は、「催告は、6 箇月以内に、裁判上の請求、支払督促の申立て、和解の申立て、民事調停法若しくは家事審判法による調停の申立て、破産手続参加、再生手続参加、更生手続参加、差押え、仮差押え又は仮処分をしなければ、時効の中断の効力を生じない」と定める。しかし、だからといって、そこで掲げられた「裁判上の請求」等に処分性が認められるという結論にならないことは、いうまでもない。

時効中断は、更正処分等の行政処分の法効果(直接的効果)ではなく、法

20) 金子宏『租税法〔第 16 版〕』(弘文堂、2011 年) 663 頁。

21) 金子・前掲注 20)690 頁。

律が当該行政処分の存在を、時効に係らしめた結果である。したがって、更正処分等の付随的效果と位置付けるのが適切である。なお、このように考えるならば、納税告知の処分性を説明するにあたって、時効中断事由となることにまで言及する最一小判昭和45・12・24民集24巻13号2243頁は、一言余計であったことになる²²⁾。

6 所有権の移転等における収用裁決の役割

土地収用法に基づく収用裁決は、決して、地権者と起業者の間の私法上の法律関係（両当事者間の債権債務関係、土地の明渡義務と引渡請求権など）を生じさせる行政処分として立法されているわけではない。任意の土地取得であれば、両者間の私法上の法律関係が、売買契約によって発生するところである。しかし、収用裁決は、収用委員会の所属する都道府県と、権利者・起業者それぞれとの間に、次のような公法上の法律関係を発生させる行政処分として立法されている。

第1に、権利取得裁決は、収用・使用の対象区域、起業者が支払うべき補償額、権利取得時期を定める行政処分である（土地収用法48条1項）。

したがって、その法効果（直接的効果）は、まず、裁決の名宛人たる権利者（土地所有者等）を、「起業者による補償金の支払がなされたならば、当該区域の所有権その他の権利が、裁決書の示す時期（権利取得時期）に、剥奪され（収用）または制限（使用）される」という法的地位に置くことである。次に、裁決のもう一方の名宛人である起業者については、「裁決書の示す時期（権利取得時期）までに補償金の支払をしたならば、当該区域の所有権その他の権利を、権利者から剥奪し、または制限してもらう」という地位（権能）を与えることである²³⁾。いずれも、収用委員会の所属する都道府県と起業者、都道府県と権利者の間の公法上の法律関係である。権利者と起業者の間の私法上の法律関係を形成しているわけではない。ここまでが、直接的効果である。

他方、土地収用法101条1項は、「土地を収用するときは」、つまり権利取

22) 中川・前掲注1)216-217頁で述べたとおりである。

23) 土地収用法には「収用」「使用」の定義規定がないが、その意味について、小澤道一『逐条解説土地収用法〔第2次改訂版〕(上巻)』（ぎょうせい、2003年）44-46頁を参照。

得裁決によって収用や使用がされたときは、その後、どのような私法上の法律関係が生じるかをまとめて規定している。すなわち、起業者が権利取得日に所有権を取得すること、その他の権利は消滅すること、当該土地に関する仮差押え等は失効することなどである。この条文は、「裁決が行われると、その効果として、収用又は使用の目的物とされた土地・物件に関して権利の変動が生ずることを定めている」(小澤道一)²⁴⁾と、権利取得裁決の存在を前提として、私法上の法律関係がどのようになるかを定めたものである。したがって、その文言に即して解すると、権利取得裁決の付随的效果を定めた条文だと整理するべきである。

第2に、明渡裁決は、明渡しのための補償額と明渡期限を定める行政処分である(土地収用法49条)。

したがって、まずは、その名宛人である権利者(土地所有者等)に、「起業者による補償金の支払がなされたならば、明渡期限までに、当該区域の土地・物件を明け渡さなければならない義務」を生じさせる処分である。次に、もう一方の名宛人である起業者には、「明渡時期までに補償金の支払いをしたならば、当該区域の土地・物件を明け渡した状態にしてもらう権利」を生じさせる処分である。いずれも、都道府県と名宛人との公法上の権利義務関係である。ここまでが、直接的効果である。

他方、土地収用法102条は、「明渡裁決があったときは」、名宛人ではない占有者(たとえば不法占拠者)も含めて、明渡義務が発生することを定める²⁵⁾。これは条文の作りからして、明渡裁決の付随的效果である。

なお、明渡しをしなかった者に対しては、知事が、行政上の代執行を行う(土地収用法102条の2第2項)。権利者や占有者が土地等を明け渡す義務を負う相手は、都道府県だからである(公法上の義務)。起業者が民事執行の申立てをするわけではないのは²⁶⁾、そのためである。

24) 小澤・前掲注23)『逐条解説土地収用法(下巻)』477頁。

25) 小澤・前掲注23)『逐条解説土地収用法(下巻)』500頁。

26) 小澤・前掲注23)『逐条解説土地収用法(下巻)』503-505頁(法令上予定されていないが、民事執行は可能か)。

7 私法関係に連動させない立法例

以上は、行政処分の存在を、私法上の法律関係に変動させる立法例である。このような私法連動型の立法をするかどうかは、立法政策的判断、ひいてはそのような判断があったと解すべきかどうかの法律解釈に委ねられる。私法連動をさせていない（と解釈されている）立法例は多々ある。許可制度に違反して、無許可でなされた行為であっても、その私法上の効力を認めるという解釈がその例である²⁷⁾。以下では、あまり言及されることのない2つの立法例を挙げておく。

まず、特定商取引法7条や14条等の措置命令は、私法上の債務履行義務（の全部または一部）を履行することを、消費者庁長官が公法上の義務として命ずる行政処分である。また、下請代金支払遅延等防止法7条の勧告（行政指導）がもしも、行政処分として立法されていたならば、特定商取引法の措置命令と似た例となるであろう。

いずれも、私法上の問題について、行政処分が“後押し”しているだけである。このような措置命令の法効果（直接的効果）として、あるいは付随的効果として、私法上の法律関係が左右されるわけではない。行政庁が、これらの命令が履行されたと判断するかどうかは、あくまで、命じられたことを名宛人がしたかどうかによる。

次に、もう1つの例として、労働組合法に基づく労働委員会の救済命令を挙げておこう。これは、労働組合の申立てにより、行政庁たる労働委員会が、使用者に対して、公法上の義務として、組合との交渉に誠実に応じるよう命じるものである。これが直接的効果である。他方で、この救済命令の付随的効果として、申立人たる労働組合と、被申立人たる使用者の間に、私法上の法律関係——ある事柄についての誠実交渉義務と誠実交渉を求める権利——が設定されるわけではない。そのような立法はなされていないからである。そのことを前提として、使用者と労働組合間の労働組合法に基づく私法上の紛争について、直接に誠実交渉義務の有無を争って民事訴訟を提起することができる²⁸⁾と解されている。

27) 最二小判昭和35・3・18民集14巻4号483頁（食品衛生法違反と契約の効力）など。この点につき、大村敦志『契約法から消費者法へ』（東京大学出版会、1999年）163頁以下を参照。

28) 菅野和夫『労働法〔第9版〕』（弘文堂、2010年）584-586頁、698-701頁、759-760頁。

Ⅳ おわりに

付随的効果は、控除的な概念であるから、特段、そのように呼ぶ必要がないものも含まれてしまう。他方で、本稿で示した2つのタイプの立法例のように、付随的効果と呼ぶことが、法律のしくみを理解するうえで役立つと思われる場面もある。行政処分の直接的効果と付随的効果を区別することの意義は十分にあると考える次第である。