

〔出題の趣旨〕

通達の意義、その法的拘束力についての理解と、解釈基準としての通達と裁量基準としての通達の相違、それに反する行政処分の違法性についての理解を問う問題である。

〔試験問題の解説・模範解答例〕

1 通達の拘束力

通達とは、広義には、監督行政庁が所轄の下級行政機関に対し、法律の解釈や裁量判断の具体的指針を示すなどして、行政上の扱いの統一を期すために発する命令の総称であるが、狭義には、そのうち書面によるもののみを通達とする場合もある。しかし、いずれにしても、通達は、行政庁の内部で定められる外部的効果をもたない、いわゆる「行政規則」のひとつで、下級行政庁がこれに反する処分をしても、そのことだけで違法となるものではない。

2 解釈基準としての通達と裁量基準としての通達

通達には、その内容から2種類のものがある。そのひとつは、法令の解釈基準を示すものであり、処分にさいして行政庁による取扱いがばらばらにならないよう、行政の統一性をはかるためのものである。

もうひとつは、行政処分に裁量の幅がある場合に、その裁量の行使に基準をたてるもので、それも行政庁による取扱いがばらばらにならないよう、行政の統一性をはかるためのものである。これには、もちろん、その処分が裁量処分であることが前提となる。

3 き束処分と通達

設問1では、まず課税処分の法的性質が問題となる。国民の納税義務の範囲は客観的に租税法規によって定まるものであり、課税処分はこれを確認するだけにすぎないので、もちろん裁量の余地のまったくないき束処分である。また、課税については、憲法上も租税法律主義の厳重な要請があり、このような処分に通達で解釈の統一をはかることができるかどうか、いいかえれば、通達によって、これまで課税されていなかったものが課税されたり、課税されていたものが課税されなくなったりすることが許されるか、が問題となる。これについては、最判昭和33年3月28日(民集12巻4号624頁—行政判例百選I51事件)が「課税がたまたま所論通達を機縁として行われたものであっても、通達の内容が法の正しい解釈に合致するものである以上、本件課税処分は法の根拠に基づく処分と解するに妨げ」ないとしている。この判例を前提とすれば、通達の内容が法の正しい解釈に合致している以上は、本件通達に反する行政処分は、異邦となり、取消をまぬがれない。

設問2では、まず食品衛生法にもとづく営業許可処分の法的性質が問題となる。これは典型的な警察取締りの手法であり、本来個人が自由に営業できる領域で、食品衛生の確保という一定の行政目的のため最小限の規制をかけるものである。したがって、法律の定める要件に適合しているときは、必ず許可処分をしなければならず、また、法律の定める要件以外のものは付け加えることはできない。本文のように、あらかじめ地域の同業組合の意見を聴くという規定は、解釈基準を示したものというよりは、取扱準則を定めたものといえよう。このようなものは行政実務において、行政庁内部で定められる行政規則でもしばしばみられるが、いずれにしても法的効力はもたない。したがって、この通達に反する処分がなされたとしても、その処分は違法ではなく、取消しは許されない。

4 裁量処分と通達

設問3では、まず旅券発給処分の法的性質が問題となる。これは基本的に裁量処分である。しかし、そのような裁量処分であっても、行政庁の中での取扱いの統一をはかるため、裁量基準として発給要件の認定について具体的な基準を指示した通達がだされることがある。

裁量基準としての通達については、解釈基準としての通達とはべつの解釈論が展開されている。すなわち、行政庁みずからが、みずからの行使する裁量権の行使において具体的な基準をたてた以上は、それによって、自己拘束的に裁量の幅がせばめられるというものである。したがって、裁量基準を定めた通達に違反する行政処分は、その裁量基準に従ってなされた

他の処分との関係で平等原則に違反するという理由で、違法となり(裁量権の濫用・逸脱)、
取消しをまぬがれない。