

平成30年度答申第12号
平成30年5月29日

諮問番号 平成29年度諮問第60号（平成30年3月28日諮問）
審査庁 財務大臣
事件名 製造たばこの小売販売業の許可処分に関する件

答 申 書

審査請求人Xからの審査請求に関する上記審査庁の諮問に対し、次のとおり答申する。

結 論

本件審査請求は棄却すべきである旨の諮問に係る判断は、妥当である。

理 由

第1 事案の概要

1 本件審査請求の骨子

本件は、A財務局長（以下「処分庁」という。）が、たばこ事業法（昭和59年法律第68号。以下「法」という。）22条1項に基づき、P社（以下「本件会社」という。）に対する製造たばこの小売販売業の許可処分（以下「本件許可処分」という。）をしたところ、本件許可処分に係る本件会社の営業所（以下「本件予定営業所」という。）の最寄りで製造たばこの小売販売業を営む審査請求人X（以下「審査請求人」といい、審査請求人の営業所を以下「本件既設営業所」という。）が、本件許可処分に対して審査請求した事案である。

2 関係する法令の定め

（1）法22条1項は、製造たばこの小売販売を業として行おうとする者は、当分の間、その製造たばこに係る営業所ごとに財務大臣の許可を受けなければならないとする旨規定する（以下、当該許可申請に係る営業所を「予定

営業所」という。)

法23条3号は、財務大臣は、法22条1項の許可の申請があった場合において、予定営業所の位置が製造たばこの小売販売を業として行うのに不相当である場合として財務省令で定める場合であるときは、許可をしないことができる旨規定する。

たばこ事業法施行令（昭和60年政令第21号）8条は、上記の財務大臣の権限は、小売販売業者の予定営業所の所在地を管轄する財務（支）局長が行うものとする旨規定する。

- (2) 法23条3号に規定する予定営業所の位置が不相当な場合として、たばこ事業法施行規則（昭和60年大蔵省令第5号）20条は、予定営業所と最寄りの小売販売業者の営業所（以下「既設営業所」という。）との距離が、予定営業所の所在地の区分ごとに、25メートルから300メートルまでの範囲内で財務大臣が定める距離に達しない場合を掲げている（同条2号）。

平成10年大蔵省告示第74号（平成10年3月17日。以下「告示74号」という。）は、上記財務大臣が定める距離につき、予定営業所と既設営業所との通常人車の往来する道路に沿って測定し、地域の区分（指定都市、市制施行地又は町村制施行地）に応じ、環境の区分（繁華街、市街地又は住宅地）に応ずる距離（25、50、100、150、200及び300メートルの6段階）とする旨規定する。

3 事案の経緯

各項末尾掲記の資料によれば、本件の経緯は以下のとおりである。

- (1) 本件会社は、平成29年5月22日、本件予定営業所に係る製造たばこの小売販売業の許可申請を行い、処分庁は、同年7月28日、本件許可処分をした。

（小売販売業許可申請書、「決裁・供覧 たばこ小売販売業の許可について」と題する書面（関財理3第a号）兼当該書面の施行日（平成29年7月28日付け）が記録されている書面）

- (2) 本件既設営業所を営む審査請求人は、平成29年9月11日、審査庁に対し、本件許可処分の取消しを求め、本件審査請求をした。

（審査請求書）

- (3) 審査庁は、平成30年3月28日、当審査会に対し、本件審査請求を棄却すべきであるとして、諮問した。

4 審査請求人の主張の要旨

審査請求人の主張の趣旨は、おおむね以下のとおりである。

- (1) 本件許可処分は、製造たばこ小売販売業許可等取扱要領（平成12年1月27日蔵理第4621号。以下「取扱要領」という。）第2章第1の1（2）②で規定された地域区分（市制施行地）及び環境区分（市街地）に応じた距離基準の要件150メートルを満たしていない。
- (2) 本件予定営業所からすぐ南にある狭隘な道路は、車両のすれ違いもできず、通行する車両もほとんどない。処分庁は、同道路に横断歩道がないとして、本件予定営業所からすぐ横断歩道を渡る経路（以下「西側経路」という。）を測定したとしているが、同道路は横断歩道の設置対象とならない道路であり、同道路に横断歩道がないことを理由にわざわざ遠回りの西側経路を選定するのは主観的な経路選定にほかならない。

取扱要領では、通常人車の往来する道路に沿って測定し、最短のものを予定営業所から既設営業所までの距離とすることになっており、本件予定営業所を南下する経路（以下「東側経路」という。）が最短かつ合理的な経路である。東側経路は150メートルに満たない。

西側経路は、交通量の多いバス通りで信号機がない横断歩道を渡ることになり、「より安全な経路をもって距離を測定する」とする取扱要領の趣旨にも合わない。

- (3) 西側経路で測定しても150メートルに満たない。

処分庁は西側経路の測定について、モノレールの橋脚にぶつかるところで直角に曲がり、それを過ぎて再度直角に曲がって歩道の中央を測定しているが、人はあらかじめ橋脚に当たらないように歩くものであり、取扱要領で「通常人車の往来する道路に沿って測定」することとしている規定の趣旨と矛盾する。

第2 審査庁の諮問に係る判断

審査庁の判断は、審理員の意見と同旨であり、おおむね以下のとおりである。

- 1 予定営業所と既設営業所が横断禁止道路以外の道路を隔てて位置する場合について取扱要領が規定する距離の測定方法は、「両者の間又は両者の概ね20メートル以内に横断歩道その他これに準ずるものがあるときは、これを通行して測定し、これらのものがないときは、当該道路を直角に横断して測定する」というものであるが、これは、道路交通法12条1項の規定及びそ

の趣旨を踏まえ、相当の迂回を要するのでなければ横断歩道を通行する経路で距離の測定を行うこととしたものである。

取扱要領は、予定営業所と既設営業所が道路を隔てて位置する場合の距離の測定方法について、両者を隔てる道路が両者の面する道路のみである場合の測定方法を示しているが、こうした代表的なケースの測定方法を示すことによって、取扱要領が直接規定していないケースにおいても、上記に示した取扱要領の考え方（相当の迂回を要するのでなければ横断歩道を通行する経路で測定する）に則して、測定経路を判断することになる。

2 本件において、本件予定営業所と本件既設営業所が面する道路には3つの横断歩道があるが、取扱要領の距離の測定方法の考え方に則してどの横断歩道を通る経路で測定すべきかを判断すると、本件予定営業所最寄りの横断歩道を通る場合は、それ以外の2つの横断歩道を通る場合に横断する必要がある本件予定営業所からすぐ南にある横断歩道が設置されていない道路を横断する必要がない。本件予定営業所最寄りの横断歩道を通る経路は、審査請求人主張の東側経路に比べ10メートル程度の距離を要するが、取扱要領において両営業所から20メートル以内に横断歩道が設置されている場合には、片道20メートルの迂回をしてでもこれを通行すると規定していることからすると、本件予定営業所最寄りの横断歩道を通る経路は、相当の迂回を要する経路とまではいえない。

3 審査請求人は、本件予定営業所からすぐ南にある道路は狭隘で車のすれ違いも困難な道路であるとして同道路を横断する経路を採用しないということとはできない旨主張するが、取扱要領が規定する距離の測定方法は、自動車の交通量が多いか否か等の裁量の余地をなるべく排除して客観的で明確な基準を設けているものであり、車のすれ違いが困難としてもそのことをもって横断の要否を判断することはできない。

審査請求人は、東側経路が最短かつ合理的である旨主張するが、仮に本件が、両営業所がB道路のみを隔てて位置しているケースであれば3つの横断歩道を通る複数の経路が距離の測定対象となり、その中から最短となる経路が採用されることになる。しかし、本件は、両営業所が上記道路以外の道路も隔てているケースであり、測定経路の判断に当たってはこれらの道路を隔てていることも考慮の上、取扱要領の距離の測定方法の考え方に沿って測定経路を判断すると、処分庁の採用した経路となるのであって、測定する経路が複数認められるケースではないから、最短の経路か否かは問題とならな

い。

第3 当審査会の判断

1 本件諮問に至るまでの一連の手續について

本件の審理員の審理手續については、特段違法又は不当と認められる点はない。

2 本件許可処分 of 適法性及び妥当性について

(1) 告示74号で定める「通常人車の往来する道路」の判断について

本件予定営業所の所在地の区分は市制施行地における市街地であるので、告示74号によれば、本件予定営業所と本件既設営業所との通常人車の往来する道路に沿って測定した距離が150メートルに達しない場合は、予定営業所の位置が不適当な場合とされることになる。

上記距離の測定について、告示74号は、「通常人車の往来する道路に沿って測定」するものとしており、本件予定営業所から本件既設営業所まで移動するに当たり通常通行する経路に沿って距離を測定することになる。

歩行者が予定営業所から既設営業所に移動するに当たり、道路を横断しなければならない場合、どの場所で道路を横断するのが通常通行する経路なのかが問題となるが、「通常人車の往来する道路」とは、その時点での車両や歩行者の通行量、信号機の設置状況及びその表示状況等の諸々の交通状況との関係で決まるという側面もあることは否定できないものの、かかる具体的な交通状況を考慮して通常経路を判断することはできないから、その時点での交通状況にかかわらず画一的に判断できる道路の位置や横断歩道の有無及び位置等によって判断することになる。

そうしたところ、道路交通法12条1項は横断歩道がある場所の付近ではその横断歩道によって横断しなければならないとし、同法38条は車両の運転者に対して横断歩道における歩行者の保護のための義務を課していること等から、歩行者は横断歩道を通行して道路を横断するのが原則であるということができ、そうすると、相当の迂回を要する場合以外は横断歩道を通行して道路を横断する経路を通常通行する経路として測定の対象とすべきである。

そして、取扱要領は、予定営業所と既設営業所が道路を隔てて位置する場合の測定方法として、当該道路が横断禁止道路である場合は最寄りの横断歩道その他これに準ずるもの（以下「横断歩道等」という。）を通行して測定し、当該道路が横断禁止道路以外の道路である場合は、両者の間又は

両者の概ね20メートル以内に横断歩道等があるときは、これを通行して測定し、これらのものがないときは、当該道路を直角に横断して測定する旨定めている。これは、測定者による裁量の余地や恣意的判断をできるだけ排除して画一的な取扱いを図るため、具体的な距離の測定方法に係る一定の基準を定めたものと評価でき、上記のとおり、歩行者は相当の迂回を要するのでなければ横断歩道を通行して道路を横断するのが通常通行する経路というべきであることから、取扱要領で定める基準は合理性のあるものといえることができる。

(2) 本件予定営業所から本件既設営業所までの経路について

本件においては、本件予定営業所から本件既設営業所まで移動するに当たり、横断しなければならない道路として、B道路（以下「道路1」という。）及び道路1と交差するC道路（以下「道路2」という。）があり、横断することがあり得る道路として、本件予定営業所の南側に存在し道路1と接続する道路（以下「道路3」という。）がある。

本件予定営業所と本件既設営業所の間にある横断歩道、すなわち、上記の各道路を横断するための横断歩道として、道路1には3つの横断歩道（以下、本件予定営業所寄りの横断歩道から順に「横断歩道1」、「横断歩道2」、「横断歩道3」という。）、道路2には2つの横断歩道（以下「横断歩道4」、「横断歩道5」という。）があり、道路3には横断歩道はない。

処分庁が測定した西側経路は、本件予定営業所から、横断歩道1を通行して道路1を横断し、横断歩道4を通行して道路2を横断するというものであるのに対し、審査請求人が測定経路とすべきと主張する東側経路は、横断歩道のない道路3を横断した上で、横断歩道5を通行して道路2を横断し、横断歩道3を通行して道路1を横断するというものである。

(3) 本件における「通常人車の往来する道路」について

上記(1)のとおり、予定営業所から既設営業所まで移動するに当たり道路を横断する場合は、歩行者は横断歩道を通行して道路を横断するのが原則であるというべきであり、相当の迂回を要する場合以外は横断歩道を通行する経路をもって通常通行する経路というべきである。

本件においては、横断歩道のない道路3を横断せず、横断歩道1を通行して道路1を横断し、横断歩道4を通行して道路2を横断して本件既設営業所に至る西側経路は、全て横断歩道を通行して道路を横断する経路であり、これをもって通常通行する経路とすることに何ら不合理な点はない。同経

路が、横断歩道のない道路3を横断する東側経路より多少の距離を要するとしても、社会通念上これをもって相当の迂回を要するという事はできない。

審査庁は、取扱要領の定める基準は「相当の迂回を要するのでなければ横断歩道を通行する経路で測定する」という考え方に基づくものであるとして、この考え方に則した経路は横断歩道1を通行する西側経路であるとしているが、妥当であるというべきである。

なお、審査請求人は、処分庁の測定した西側経路も150メートルに満たない旨主張しているが、審査関係人立会いの下で行われた検証の結果を踏まえると、その距離は150メートルを下回るとは認められない。

3 まとめ

以上によれば、本件許可処分が違法又は不当であるとはいえず、本件審査請求は棄却すべきである旨の諮問に係る判断は、妥当である。

よって、結論記載のとおり答申する。

行政不服審査会 第2部会

委	員	戸	谷	博	子
委	員	伊	藤		浩
委	員	交	告	尚	史