

平成30年度答申第35号

平成30年9月12日

諮問番号 平成30年度諮問第33号（平成30年8月22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。以下「規則」という。）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9月1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11月16日付けで、本件許可処分をした。

（小売販売業許可申請書、小売販売業の許可及び登録免許税の納付について）

- (2) 本件既設営業所を営む審査請求人は、平成30年2月13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、封筒）

- (3) 審査庁は、平成30年8月22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。

（諮問書）

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) 環境区分の認定

本件予定営業所は、北側の街路（B道路）及び東側の街路（C道路）に面しているが、次のとおり、環境区分の認定（市街地）に誤りがある。

- ① C道路を街路と考えた場合、ほとんどが住宅地と農地であり、環境区分は「住宅地」と認定されるべきである。
- ② 環境区分を街路の距離に基づいて認定することや、街路の長さを実際の長さを2倍にして算定することは法律上の根拠がない。
- ③ 製造たばこ小売販売業許可等取扱要領（平成12年12月27日蔵理第4621号。以下「取扱要領」という。）第4章第二の1（ト）に規定する「建築中の建物」に予定営業所を含むとすれば、そのような取扱いとは、法の趣旨（既存の小売販売業者の経済的利益の保護）に反する。
- ④ 物産品販売所であるD（以下、単に「物産品販売所」という。）は、草が生い茂る空き地の中に、ビニールハウスの骨組みのようなものが立っているという状況であり、市街地形成施設には該当しない。

(2) 本件予定営業所から本件既設営業所までの距離の当否

- ① 取扱要領では、予定営業所と既設営業所が道路を隔てて位置する場合、「両者の間又は両者の概ね20メートル以内に」横断歩道があるときに限り、横断歩道を通行する経路をたどるものとされているが、この「両者」とは文言上「両営業所」としか読めない。本件においては、両営業所の店舗の出入口からおおむね20メートル以内に横断歩道が存在しないことは明らかであり、取扱要領の規定に基づき東側のC道路を直角に横断することになることから、本件予定営業所と本件既設営業所間の距離が距離基準に適合しないことは明らかである。
- ② 仮に、横断歩道を通行する経路を前提としても、処分庁は、横断歩道の中央部分を通行して測定しているが、取扱要領は、あくまでも「通常人車の往来する道路に沿って測定し」、しかも「最短のもの」を距離の測定方法の原則として要求しており、道路交通法でも横断歩道の中央部分を通行しなければならない義務はどこにもない。本件において、横断歩道を通行する経路を採用する場合、最短となるのは、横断歩道の南端を通行する場合であることは明らかであり、不平等かつ恣意的に、本件についてのみ横断歩道の中央部分等を測定する等、「最短」距離でない測定をすることは許されない。

- ③ 審査請求人による横断歩道を通行した場合の本件予定営業所と本件既設営業所との距離の計測結果は、143メートルであり、距離基準の150メートルを満たしていない。

第2 審査庁の諮問に係る判断

審査庁の判断は、おおむね以下のとおりであり、審理員の意見と同旨である。

1 環境区分の認定

- (1) 本件予定営業所の北側のB道路について、環境区分の認定に係る街路の単位は、260メートルであり、そのうち本件予定営業所113.1メートル、E郵便局23.7メートル及び物産品販売所46メートルの合計182.8メートルが市街地形成施設に該当すると認められ、当該単位の両側の距離に相当する520メートル（260メートル×2）に占める市街地形成施設の割合は35.1パーセントとなり、20パーセントを超えることから、北側の街路の環境区分は「市街地」と認められる。

東側のC道路については、街路の単位は、114.4メートルであり、そのうち本件予定営業所31.4メートル、小売営業所F18.7メートル並びに本件既設営業所及びQ社を合わせた51.4メートルの合計101.5メートルが市街地形成施設に該当すると認められ、当該単位の両側の距離に相当する228.8メートル（114.4メートル×2）に占める市街地形成施設の割合は44.3パーセントであることから、東側の街路の環境区分も「市街地」と認められる。

以上のことから、本件予定営業所に適用する距離基準を150メートルであるとした処分庁の判断は、妥当である。

- (2) 環境区分の認定方法は、一定の距離の街路に対して環境区分を認定することを定めたものであり、環境区分は、街路の面積（広さ）に着目して認定するものではなく、その距離に基づいて認定するものである。そして、取扱要領では、環境区分は、原則として、街路の両側の施設の状況を勘案して認定することを前提に、街路の両側の距離の算定は、個別の街路の状況に応じて処分庁の裁量に委ねている。本件では、北側の街路（B道路）及び東側の街路（C道路）の1単位の区画形体が、おおむね直線でかつ幅員もおおむね均一であるといえ、処分庁が、1単位の街路の両側の距離を片側の距離の2倍とする方法により算定したことに、何ら不合理な点はない。

- (3) 取扱要領では、近い将来に完成が予定される建物を利用する消費者から

生ずるたばこの消費需要を勘案して環境区分の認定を行う趣旨で、「建築工事中であって、建築確認書等で建物の完成が1年以内と認められるものについては、当該建築中の建物は、完成しているものとして認定を行う。」と規定しており、「建築中の建物」には予定営業所を含む。

(4) 物産品販売所では、本件許可処分時において物産品の有人販売が行われており、これを市街地形成施設としたことは妥当である。

2 本件予定営業所から本件既設営業所までの距離の当否

(1) 取扱要領における「両者の概ね20メートル以内に」横断歩道があるときの「両者」とは、「店舗の出入口」を意味するものではなく、「店舗の出入口からその面する道路に至った地点」を指すものである。仮に、店舗の出入口ということになれば、横断歩道までの距離が20メートルを超えているような場合、道路に至った地点からごく近接した地点に横断歩道がある場合であってもこれを通行することなく道路を横断する経路で距離を測定することとなり、合理的とはいえない。

(2) 横断歩道を通行する経路で距離の測定を行う場合、測定者による裁量の余地や恣意的な判断を排除して画一的な取扱いを図るため、横断歩道の中央部分を通行して距離を測定することとしており、また、過去の裁判例においても、横断歩道の端（最短）を通行して距離を測定すべきとの趣旨の判断は示されていない。

(3) 日本たばこ産業株式会社G支社（以下「JTG支社」という。）が製造たばこ小売販売業許可等事務処理規程（昭和60年4月1日制定）に基づき行った本件予定営業所から本件既設営業所までの距離の測定経路は、C道路を隔てて両営業所が位置していることを踏まえ、①本件予定営業所の出入口から東側のC道路に出る経路（区間1）を選択し、②C道路の西側歩道に至った地点（区間1の終点）の北に約7メートル（取扱要領で定めるおおむね20メートルとする基準以内）先にある横断歩道に至る経路（区間2）を選択し、そして、③横断歩道（区間3）の中央部分を通行して渡り、④渡りきった地点から本件既設営業所のある地点までC道路の東側歩道に沿って南下する経路（区間4）を選択し、⑤歩道（区間4の終点）から直角に曲がって敷地内に侵入しそのまま直進して本件既設営業所出入口に至る経路（区間5）を選択するものであり、上記の経路の選択は妥当である。

以上により測定した結果は、152メートルであり、距離基準となる1

50メートルを超えている。

したがって、処分庁が、上記の経路による測定結果に基づき、本件予定営業所が距離基準に適合していると判断したことは、妥当である。

第3 当審査会の判断

1 本件諮問に至るまでの一連の手続について

本件の審理員の審理手続については、特段違法又は不当と認められる点はない。

2 本件許可処分の適法性及び妥当性について

本件許可処分は、本件予定営業所の所在地は町村制施行地であり、その環境区分を市街地であるとし、本件予定営業所と本件既設営業所との距離が152メートルであるとした上で、告示74号所定の町村制施行地及び市街地に対応する距離基準である150メートルを超えていることから、本件予定営業所の設置を許可したものである。

審査請求人は、本件予定営業所の所在地の環境区分は市街地でないと主張し、仮に市街地だとしても本件予定営業所と本件既設営業所との距離は150メートルに達していないと主張している。

(1) 本件予定営業所の所在地の環境区分

告示74号は、環境区分を市街地とする基準として、「市街地形成施設が20%を超える部分を占めている街路」とし、市街地形成施設として、遊興飲食施設、商店、観光客施設等を挙げている。

かかる告示74号の文言からすれば、市街地であるかどうかは、予定営業所の所在する街路の状況によって判断するものとされ、当該街路の距離に対して、当該街路に面する市街地形成施設の敷地の距離の占める割合が20パーセントを超える場合には、当該予定営業所の所在地の環境区分を市街地と認定すべきことは明らかである。

そして、取扱要領は、環境区分の認定は、原則として、道路、鉄道線路、河川等によって仕切られる区画ごとに行うものとして、上記基準を充足するかどうかを認定するものとしているところ、これは、上記基準について、算定、適用の方法を具体化したものであり、不合理な点はない。

本件予定営業所は、同所北側の街路であるB道路と同所東側の街路であるC道路の2つの街路に面しており、これらの街路と交差する道路として本件予定営業所の南方に東西に走る道路（以下「関係道路」という。）が存在する。取扱要領の規定に基づいて本件予定営業所の所在地の環境区分

を検討すると、以下のとおりとなる。

ア B道路

B道路は、C道路との交差点から、関係道路との交差点までの間が、道路によって仕切られる区画として、環境区分の認定をするための区画となる（以下「本件北側街路」という。）。

本件北側街路の距離は260メートルであり、同街路において市街地形成施設が占める距離は182.8メートルである。

審査請求人は、本件北側街路に占める市街地形成施設について、草が生い茂る空き地にビニールハウスの骨組みのようなものが立っているにすぎない物産品販売所は含まれない旨主張する。しかし、関係資料（平成29年10月26日撮影の写真）によれば、物産品販売所は、のぼりや簡易トイレを設置して、時季に応じた営業が可能なものであると認められ、市街地形成施設に該当するというのが相当である。

また、審査請求人は、本件予定営業所を市街地形成施設に含めることは、既存の小売販売業者の経済的利益の保護という法の趣旨に反するなど主張するが、告示74号が定める環境区分の認定に当たり、近い将来完成する予定営業所を利用する消費者のたばこの消費需要が勘案されるべきことは当然であって、取扱要領が、「建築工事中であって、建築確認書等で建物の完成が1年以内と認められるもの」については、環境区分の認定に当たっては完成しているものとみるべき旨を定めているのが不合理であるともいえない。関係資料（小売販売業許可調査書）によれば、本件予定営業所は、平成29年10月11日付けで建築確認済みであり、許可後1か月以内に営業することとされていたことが認められ、取扱要領に従い、本件予定営業所が完成しているものとみて、これを市街地形成施設に含めることが違法又は不当であるなどとはいえない。

そして、市街地形成施設が占める割合を算定するためには街路の両側をみる必要があるところ、処分庁は上記260メートルを2倍して520メートルとしているが、ほぼ直線の形状である本件北側街路について、かかる方法でその総距離を520メートルとすることは不合理ではない。

そうすると、本件北側街路は、市街地形成施設が35.1パーセントを占める街路ということができ、市街地と認定できる。

イ C道路

C道路は、B道路との交差点から、関係道路との交差点までの間が、道

路によって仕切られる区画として、環境区分の認定をするための区画となる（以下「本件東側街路」という。）。

本件東側街路の距離は114.4メートルであり、同街路において市街地形成施設が占める距離は101.5メートルである。

本件東側街路の総距離について、上記アと同様に114.4メートルを2倍し、228.8メートルとした上で、市街地形成施設の占める割合を計算すると44.3パーセントとなるから、本件東側街路も市街地と認定できる。

(2) 本件予定営業所と本件既設営業所との距離

ア 本件予定営業所から本件既設営業所までの経路

上記(1)のとおり、本件予定営業所の所在地の環境区分は、町村制施行地における市街地であるから、告示74号によれば、規則20条2号に規定する財務大臣の定める距離は、150メートルである。

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、人車が通常通行する道路を通る経路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まで移動するに当たり、通常通行する道路を通る経路（「以下「通常通行する経路」という。）とは、通行可能な道路が複数ある場合はそのうち最短の経路とすることができる。

そして、移動途中で道路を横断しなければならない場合は、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、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に鑑みると、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、したがって、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、測定の対象とすべきである。

取扱要領は、予定営業所から既設営業所までの距離は、原則として、予定営業所の出入口から既設営業所の出入口までを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旨規定し、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おおむね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、歩行者は最短の経路を通行し、道路を横断する場合は相当の迂回を要するのでなければ横断歩道等を通行して道路を横断するのが通常であることを前提とした上で、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、一定の基準を定めたものと評価でき、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。

本件では、本件予定営業所から本件既設営業所まで移動するためには、B道路を通行する経路もあり得るが、C道路を通行する経路、すなわち、本件予定営業所の出入口から同所の敷地内を通行してC道路西側歩道に至り、C道路を横断して、本件既設営業所の出入口に至る経路がより短いので、この経路を検討することとなる。

そして、C道路を横断するには、C道路西側歩道に出た地点の北20メートル以内に横断歩道（以下「本件横断歩道」という。）があるので、（C道路が横断禁止道路かどうかにかかわらず、）本件横断歩道を横断する経路が通常通行する経路として測定の対象となるといえることができる。

なお、審査請求人は、取扱要領の「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」の「両者」とは予定営業所と既設営業所のことであるから、本件では両者のおおむね20メートル以内に横断歩道等はないと主張しているが、取扱要領の規定は、相当の迂回を要する場合以外は横断歩道等を通行して道路を横断するのが通常であることを前提とした上で、相当の迂回を要するかどうかの基準を示したものであることからして、本件では、本件予定営業所からC道路西側歩道に出た地点が、相当の迂回を要するかどうかの基準の起点となるのは明らかであって、審査請求人の主張は採用できない。

イ 上記経路の測定

上記経路は、本件予定営業所の出入口から同所敷地内を通行してC道路西側歩道に至り（以下「区間1」という。）、同所から本件横断歩道西側まで北に進行し（以下「区間2」という。）、本件横断歩道西側から同東側まで横断し（以下「区間3」という。）、本件横断歩道東側からC道路東側歩道を南に進行して本件既設営業所前に至り（以下「区間4」とい

う。) 、同所から本件既設営業所販売窓口に至る (以下「区間5」という。) というものである。

上記経路の測定は、適切に行われなければならないのは言うまでもない。

審査庁が妥当であるとした測定は、J T G支社が実地調査において距離を計測し、152メートルとしたものであるが、同測定において、区間ごとの始点と終点を具体的にどの位置でとったかについては、以下のとおりである。

- ① 区間1については、本件予定営業所出入口中央からC道路西側歩道に至った地点まで
- ② 区間2については、同所から本件横断歩道中央の西端まで
- ③ 区間3については、同所から本件横断歩道中央を東端まで進行してC道路東側歩道に至った地点まで
- ④ 区間4については、同所からC道路東側歩道の本件既設営業所前に至った地点まで
- ⑤ 区間5については、同所から本件既設営業所販売窓口中央まで

上記測定は、区間の始点と終点を具体的にどの位置でとるかについては、画一的に定まった方法で行うとの前提に立って測定したものであるが、上記①から⑤のように区間の始点と終点をとり距離を計測した測定方法に特段不合理な点はない。

審査請求人は、本件横断歩道の横断について、本件横断歩道中央ではなく南端を進行するのが最短であって、それによって当該区間の始点及び終点をとるべきであると主張するが、計測の対象として採用された経路の途中にある横断歩道を進行する距離の計測をどのように行うかについては、最短となる方法を採用しなければ直ちに違法又は不当となるとは解されないのであって、上記のとおり、横断歩道中央を進行した距離を測る方法を採用したことが不合理であるともいえない。

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 尚 浩
委 員 交 告 史