

## 酒類販売免許制合憲論批判

はじめに

我が国の酒税制度には法的に検討されねばならない問題点が種々含まれているが、<sup>(1)</sup>これまで法律研究者の間で関心をもたれてきたのは主として酒類販売免許制の合憲性をめぐる問題であった。この点をめぐる従来の学説はどちらかといえば同制度の合憲性を疑問視する傾向が強かったが、<sup>(2)</sup>最近相ついで同制度を合憲とする判決が示され、また合憲説を積極的に展開する学説も登場しはじめている。

しかし、これらの合憲論は説得力のある論拠を示しておらず、他方で検討すべき多くの問題点を捨象して強引に結論を引き出しているように思われてならない。そこ

で本稿では、これらの合憲論の問題点を批判的に指摘しつつ、酒類販売免許制が合理性を欠きかつ必要性を欠いた制度であることの論拠を積極的に展開してみたい。

(1) 詳しくは拙稿「酒と税金」ジュリスト増刊『日本の税金』一九六頁以下を参照されたい。

(2) 例えば、山内一夫「営業許可制(一)」法曹時報三一巻六号八頁、今村成和「『営業の自由』の公権的規制」ジュリスト四六〇号四六頁、浦部法穂「営業の自由と許可制」ジュリスト増刊『憲法の争点・増補』九五頁、玉国文敏「酒類販売免許制度と酒税法」ジュリスト七五五号一二二頁以下、小林孝輔「酒税法の憲法問題」ジュリスト八〇九号三八頁以下、等がある。

一 酒類販売免許制の概要

以下の議論を展開する前提として、まず現行の酒類販売免許制度（以下、酒販免許制と略す）の概要を紹介しておく必要がある。

現行の酒税法によれば、酒類の販売業（販売の代理業、媒介業も含む）をしようとする者は販売場ごとに当該販売場の所轄税務署長の免許を受けなければならない（九条）。酒類販売業をしようとする者が免許を申請した場合、税務署長は一定の要件に該当する場合に免許を与えないことができるとする拒否事由のみが法律上規定されている（一〇条一項）。これらの拒否事由には、申請人が免許の取り消しを受けたことのある場合だとか、国税等の滞納があったりあるいは罰金刑や通告処分を受けたことがある等のように比較的客観的なものもあるが（一項一号、八号）、つぎのような不明確なものもある。すなわち、同項第一〇号では「申請者が破産者で復権を得ていない場合その他その経営の基礎が薄弱であると認められる場合」（傍点筆者）、また同一号では「酒税の保全上酒類の需給の均衡を維持する必要があるため……免

許を与えることが適當でない」と認められる場合」（傍点筆者）にも免許を拒否しようと規定されている。したがって、免許拒否については税務署長の裁量の入りこむ余地が大きくなっている。

なお、右の拒否事由に該当するか否かの具体的基準は「酒類販売業免許等取扱要領」という通達で定められている。同通達によれば、前記一〇号、一一号の要件に該当しない積極的な人的・場所的要件として以下のような基準が示されている。

まず、人的要件として①酒類の小売業を經營するに十分な知識及び能力、②酒類小売業を經營するに十分な所要資金、設備を有し、かつ一定量以上の販売見込量が見込まれること、つぎに場所的要件として申請販売場の既存の販売場との距離がつぎの基準以上であることが必要である。

A 地域（東京都の特別区及び人口三〇万人以上の市制施行地の市街地）……一〇〇メートル

B 地域（A 地域以外の市制施行地の市街地）……一〇〇メートル

C 地域（町制施行の市街地）……一五〇メートル

D 地域（その他の地域）……二〇〇メートル

右の距離制度については薬局開設の距離制限違憲判決<sup>(5)</sup>との関連で、これまでもその合憲性に強い疑問がなげかけられてきている。

さらに、以上の人的・場所的要件に加えて需給調整上の要件もみたしていなければならない。すなわち、まず①「申請販売場の小売販売地域内に所在する全酒類小売業者の販売場から、その地域の小売基準数量（＝前述の販売見込量）の一〇倍以上の数量の販売実績を有する大規模な既存小売販売場を除外した残りの全酒類小売販売場の最近一ヶ年における総販売数量に酒類消費量の増減率を乗じて算出される数量を、その販売場の数に申請販売場数を加えた数で除して得た数量が小売基準数量以下であること」、つぎに②「申請時に最も近い時における申請販売場の小売販売地域内の総世帯数を、既存小売販売場数に申請販売場数を加えた数で除して得た数が、次の基準世帯数以上であること。A 地域三〇〇世帯、B 地域二〇〇世帯、C 地域一五〇世帯、D 地域一〇〇世帯」という要件をみたさねばならない。

以上のように、法律上の拒否事由に該当しない要件が

通達上規定されており、その限りでは申請者側からも免許の可否が客観的に予測しうるようにもみえる。しかし、例えば、前記需給調整上の要件に該当する場合であっても、「既存の酒類販売業者の経営実態又は酒類の取引状況からみて、新たに免許を与えるときは、酒類の需給の均衡を破り、ひいては酒税の確保に支障を来たすおそれがあると認められる場合は免許を与えないこと」という<sup>(6)</sup>担し書きがあり、また前述のすべての要件をみたしても、生協等には当分の間免許を与えないことも規定されており、<sup>(6)</sup>実際上は税務署長の裁量的運用に委ねられている面がかなり強いといわざるをえない。法的には、法律上の拒否要件に該当しない以上税務署長は免許を与えねばならないと<sup>(7)</sup>解しうるものの、実際の運用のレベルでは税務署長の裁量的色彩が強く、業界側からの圧力と相まってその運用が恣意的との批判を招く一因をなしている<sup>(8)</sup>のである。

(3) 具体的には、酒類の製造業・販売業に三年以上従事していること、調味食品等の販売を三年以上経営していること、または相当期間酒類業団体の役員として勤務したこと、等が必要である。

(4) 申請販売場の所在地によってつぎのような基準が定められている(A地域三六キロリットル、B地域二四キロリットル、C地域一二キロリットル、D地域六キロリットル)。

(5) 最(大)判昭和五〇年四月三〇日、民集二九巻四号五七二頁。同判決についての評釈等は数多いが、さしあたり芦部信喜「職業の自由の規制(四)①」法学セミナー一九七九年一月、一二月号及びそこに引用の諸文献参照。

(6) 酒類販売業免許等取扱要領の第3の1(1)二を参照。

(7) 玉国・前掲論文一二四頁参照。

(8) 業界の圧力や課税庁の裁量的運用の実態については担当官のつぎの記述からもうかがうことができよう。

「需要が低迷する中で、酒販店経営は必ずしもうま味があるとは言えない状況にもかかわらず、新規免許下付の要望は極めて多い。最近の需要動向等から、行政としても新規免許については慎重に対応しているところであるが、地域の業界としては新規参入には理屈なしに直ちに反対という反応が一般であり、一方では免許基準には一応パスしているというケースが多く、第一線の担当者は日夜その処理に苦慮しているのが実情である。」(中島富雄「酒類小売業界の課題」酒販ニュース昭和六〇年一月一日号二二頁、なお傍点は筆者)

## 二 合憲論の論拠とその特徴

つぎに、最近相ついで示された合憲判決がいかなる論拠に基づいているのかを検討してみよう。

まず、この問題を最初に正面から論じた青森地裁昭和五八年六月二八日判決<sup>(9)</sup>は、酒販免許制の合憲性をつぎのように述べている。少し長いがそのまま引用してみよう。

「酒税法は、広範な国家活動を支える財政需要を満たすため国の租税収入の重要な一端を占める酒税収入の安定的な確保を図る目的から、酒類の販売業を営もうとする者は所轄の税務署長の許可を受けることを要するとして酒類販売業について免許制度を採用したうえ、酒税収入の確保の万全を図るため酒類販売業者の経営の安定を図ろうとして、……酒類販売業を始めようとする者の自由を規制し、営業の自由を制限している。

このように国家の財政上重要な租税収入の確保を図り、国の財政需要を満たす(このことは、公共の利益を保護することであって、公共の福祉に適うものである)という積極的な財政政策を推進するために個人の営業の自由を規制する法的措置の合憲性について判断する場合には、そもそも立法による規制の必要性及び規制手段の選択に関する判断が立法府の政策的・技術的な裁量に委ねられ

るべきものであるところから、裁判所は、立法院の右裁量の判断を尊重するのを原則とし、ただ、立法院がその裁量権を逸脱し、当該法的規制措置が著しく不合理であることが明白である場合に限り、これを違憲としてその効力を否定することができると解するのが相当である（最高裁判所昭和四七年一月二三日判決、刑集二六卷九号五八六頁参照）。これを本件についてみるに、〈証拠略〉によると、かつて酒類販売業者が濫立したためその経営が悪化し、倒産が相次ぐなどの事態が生じて酒類製造者の販売業者に対する貸倒れが多発し、その結果酒類製造者の納付すべき酒税の回収が困難となったことが認められ、このような事実を鑑み、酒税法は、かかる事態を未然に防止する目的で、前記のとおり酒類販売業者について免許制度を採用した。右目的を達成するためには、酒類が製造されてから消費されるまでの間に於ける酒類の流通及び代金の回収が円滑に行なわれることが重要であり、これを無視すれば酒税の確保に大きな影響を与える。そして、製造者から販売業者を経て消費者への酒税の転嫁をスムーズにして積極的に酒税の確保を図ることを目的とする免許制はある程度の経営能力があ

る者を対象とすることが要求される。〈証拠略〉によると、昭和五七年度酒税収入見込（予算）額は金一兆九六一〇億円であり、昭和五六年三月三十一日現在の全国酒類販売場数が一七万二二二か所であり、酒類販売場一か所当たりに転嫁される酒税額が金一〇〇〇万円を超えることが認められる。そこで、酒税法一〇条第一〇号は、免許を付与するための要件として、申請者に対し物的、人的、資金的な面から経営能力があることを要求したものと認められる。また、一定地域内における酒類に対する需要量は、当該地域に存在する販売場の数にかかわらずなくほぼ一定していると考えられることから、同条第一〇号は、当該地域における酒類販売業者の濫立による過当競争、経営不安定、その結果、関係製造者の経営の不安定による酒税確保の困難が生じるのを防止して、適切な需給関係を維持し、もって酒税収入の安定的な確保を図ろうとしたものと認められる。そうすると、酒税法第一〇条第一〇号、第一一〇号に定める規制措置は、いずれも立法目的との関連で一応の合理性を肯認することができないうけではないから、右法的規制措置が立法院の裁量権を逸脱して著しく不合理であることが明白であると

は断定しがたい。」

同じく合憲判断を示した東京地裁昭和五九年七月一九日判決<sup>(9)</sup>もほぼ同様の論拠をあげている。同判決も社会経済政策上の積極的な目的のための規制については立法府の裁量を尊重するとの前提に立ち、酒販免許制度の制定理由をつぎのように認定する。「このように酒税の納税義務者である酒類製造者についてののみならず、酒類販売業者についても免許制度を採用したのは、酒税が一般的に極めて税率の高い間接消費税であり(このことは、酒税法二二条の二に規定する従価税の税率と物品税法別表の税率とを対比することによって明らかである)、酒類販売業者が酒類製造者と担税者である消費者とを結ぶ役割を担っていること(……略……)にかんがみ、酒類の流通過程を通じて酒類販売代金の円滑な回収を図らしめ、もって酒税の消費者への転嫁を容易ならしめることにより、酒税収入を安定的かつ効率的に確保することを企図したものである。現に《証拠略》によれば、酒類販売業については免許制度が採用されていなかった昭和一三年以前には、酒類販売業者が乱立し、業者間の販売競争が激化し、売行不振、乱売競争から、販売業者の倒産、名義

変更が年間を通じて全業者数の三割にも達する状況となり、醸造業者もその影響を受けて売掛代金の回収に多大の問題を来し、倒産、廃業する業者が激増し、醸造業者による酒税の納税義務の不履行を招来することとなったため、酒税収入を確保するため酒類販売業免許制度が立法化され、同年四月一日から実施された経緯が認められる。右にみるとおり、酒類販売業免許制度は、自由な販売競争を許容することによって生ずる弊害にかんがみ、酒類販売業者の経営の安定を通じて酒税収入の確保を図るものであり、そのために酒類販売業者に対し物的、人的、資金的な面から一定の経営能力があることを要求し、地域的配慮をも加えるため免許制度を採用したものと解され、既存の酒類販売業者の独占的利益を保護するために採用されたものでないことが明らかである(なお、右のような免許制度を採用した結果、致酔飲料としての酒類の販売に対する規制が加えられ、飲酒運転及び飲酒による交通事故等の防止、アルコール中毒者の発生・増加の防止並びに未成年者の飲酒の禁止等社会秩序の維持、国民保健衛生の確保に寄与するところがあることも、当裁判所に顕著な事実であるが、これは右免許制度を採用

したことに伴う付随的効果として理解されるべきである。」<sup>(9)</sup>

かくして、酒販免許制度は国家財政上重要な酒税収入の確保を図るといふ財政政策的見地からの規制であり、一応の合理性と必要性が認められるとして合憲の結論を導いている。

以上の合憲判決<sup>(11)</sup>の特徴を指摘しておく、まず第一に「酒税の確保」をいわず「積極目的」に分類し、積極目的による規定については立法裁量を尊重するという最高裁判例に依拠して合憲判断を導いていることをあげる事ができよう。しかし、酒税の確保を積極目的に分類することは、前記最高裁判決からみても、又理論的にも疑問があることは後述のとおりである。

第二に、これらの事例では納税者側が酒販免許が違憲と解しうる論拠を十分に積極的に展開してこなかったこともあって、酒販免許の合理性が酒税制度の枠内でのみしか検討されず、同じ間接税であり国庫収入上重要な比重を占めている物品税<sup>(12)</sup>等には「税込確保」のためにわざわざ免許制が採られていないこととの整合性について十分な説明がなされていない、ということを指摘すること

ができよう。

第三に、これらの合憲判決は、暗黙のうちに酒販免許が酒税収入の確保、酒税の滞納の防止に役だっていることを前提にしているが、この点も後述のように疑問がある。

なお、合憲論を支持する学説<sup>(13)</sup>も基本的には右と同じ論拠に基づいているといつてよいであろう。

以下、これらの論拠の問題点を中心に合憲論への批判を展開することにした。

(9) 訟務月報二九卷一二号二三五八頁。同判決の評釈として、宝金敏明・法律のひろば昭和五九年一月号七三頁以下、前田竜夫・税経通信三九卷一四号二二五頁以下があり、ともに判旨を支持している。

(10) 判例時報一一二九号四七頁。同判決の評釈である今村成和・判例評論三一六号二二頁以下は合意性に強い疑問を投げかけている。

(11) この他、昭和六〇年四月二四日の千葉地裁判決もほぼ同様の理由で酒販免許制を合憲としている。

(12) 昭和五九年度の国税収入における酒税収入の比率は六・一%、揮発油税は四・四%、物品税は四・〇%であり、酒税だけを特別に扱わねばならない理由はみい出せない。

(13) 作間忠雄「営業許可制の一考察」ジュリスト八〇九号

四三頁以下、同「酒類販売業免許制の研究(B)」税経通信  
三九巻四号三一頁以下、五号二二頁以下。

### 三 合憲論批判

(1) 税収確保Ⅱ積極目的か？

前述のように、合憲論の特徴の第一は、税収確保を積極目的に位置づけて立法府の裁量論を展開していることにある。しかし、税収確保Ⅱ公共の福祉Ⅱ積極目的というように簡単に位置づけることができるのであろうか。

この点を考えるにあたっては、合憲論が依拠している最大判昭四七年一月二二日判決にもう一度立ち戻ってみる必要がある。同判決はいわゆる小売市場の開設計可制を結論として合憲と解したものとして有名であるが、積極目的・消極目的の区分についてはつぎのように述べている。

「おもうに、右条項に基づく個人の経済活動に対する法的規制は、個人の自由な経済活動からもたらされる諸々の弊害が社会公共の安全と秩序の維持の見地から看過することができないような場合に、消極的に、かような弊害を除去ないし緩和するために必要かつ合理的な規制

である限りにおいて許されるべきことはいうまでもない。のみならず、憲法の他の条項をあわせ考察すると、憲法は、全体として、福祉国家的理想のもとに、社会経済の均衡のとれた調和的發展を企図しており、その見地から、すべての国民にいわゆる生存権を保障し、その一環として、国民の勤労権を保障する等、経済的劣位に立つ者に對する適切な保護政策を要請していることは明らかである。このような点を総合的に考察すると、憲法は、国の責務として積極的な社会経済政策の実施を予定しているものといふことができ、個人の経済活動の自由に関する限り、個人の精神的自由等に関する場合と異なつて、右社会経済政策の実施の手段として、これに一定の合理的規制措置を講ずることは、もともと、憲法が予定し、かつ、許容するところと解するのが相当であり、国は、積極的に国民経済の健全な発達と国民生活の安定を期し、もつて社会経済全体の均衡のとれた調和的發展を図るために、立法により、個人の経済活動に対し、一定の規制措置を講ずることも、それが右目的達成のために必要かつ合理的な範囲にとどまる限り、許されるべきであつて、決して、憲法の禁ずるところではないと解すべきであ

る。」(傍点筆者)

右に述べられている積極・消極の区分は、明らかに規制目的の人権との係わりを基軸にしているように思われる。すなわち、右にいう積極目的というのは、経済的弱者等の人権を實質化するために営業の自由という経済的自由に規制を加える場合のことであり、他方、消極目的というのは自由な経済活動から生ずる弊害防止のための規制、さらにいえば弊害から生ずる国民の人権への侵害に対する予防のために規制を加える場合のことであると、いわねばならない。

かかる観点から本件をみてみると、酒販免許制度が国のいうとおり税収確保のためのものだとしても、それは自由販売による共倒れ等の弊害によって国家財政に生ずる「滞納の予防」といったきわめて消極的な性格のものであるといわねばならない。さらにいえば、酒販免許制度は、例えば酒造免許制に伴う自家醸造禁止のようにそれによって積極的に税収の増大を図ったものではなく、酒税法上の納税義務者たる酒造業者に滞納が生じないよう、に貸倒れ等を予防したにすぎないことにも留意する必要がある。いずれにせよ、税収確保というものは、そ

れにより何らかの具体的な経済的弱者の「人権」を實質化するような積極的な規制目的をもちあわせてはいないのである。もし、税収確保Ⅱ公共の福祉Ⅱ積極目的という論法が許されてしまうと、警察的規制Ⅱ公共の福祉Ⅱ積極目的というように、消極的規制の代表である警察的規制ですら積極目的による規制になりかねないと思われる。

また、本件の争点である酒販免許制は、一般に立法者に広汎な裁量が認められていると解されている租税政策(すなわち、いかなる租税を課するかという問題)そのものではなく、あくまでも税収確保のための規制手段であり、それ故、前者のように広汎な立法者の裁量が認められるものではないこともつけ加えておこう。

以上のように、税収確保を積極目的に位置づけ、「当該法的規制が著しく不合理であることの明白な場合に限り」違憲としてその効力を否定しようと解するのは、説得力を欠いた議論であり、それ故、酒販免許制はむしろ消極目的による規制に位置づけられ、前述の薬局開設距離制限違憲判決のように「よりゆるやかな規制によって立法目的を十分に達成することができないか」否か

が慎重に判断されるべきであろう。

なお、そもそも本件のような事例に積極・消極の区分を一律に適用することに無理があり、酒販免許制が本人の努力ではいかんともしがたい規制であるという意味での規制態様にも着目し、このような場合には西ドイツ憲法裁判所の判例のように、かかる規制が「優れて重大な共同社会の利益に対する明白な、あるいは真実性のきわめて高い重大な危険の防止」のために必要か否かという厳しい基準で判断されるべきであろう。<sup>(15)</sup>

以下では、右のような前提のうえで、酒販免許制が合理性かつ必要性のない制度であることの具体的論拠をあげていくことにしたい。

## (2) 酒販免許導入を可能にした一般的背景

酒販免許制度が合理性を有する制度であるか否かを具体的に検討するための第一歩として、同制度が導入された時代背景にどうしてもふれておかねばならない。前述のように、酒販免許制度が導入されたのは昭和十三年であるが、昭和十三年とは一体どういう時代であったのだろうか。結論のみを端的に述べるならば、この時代は昭和十一年の日華事変のぼっ発を契機に国家総動員法が制定

され(昭和十三年四月)、戦時経済統制法制が本格的に展開されはじめた時期である。<sup>(16)</sup>したがって、この時期は酒販店のみならず、あらゆる小売業の整備・再編が急務とされていたのである。具体的に小売業に関する規制動向を紹介しておく、あらゆる小売業に対して免許制を導入することが大きな政治課題となっており、昭和十一年には東京商工会議所から小売業統制組合設立の建議があり、同一四年には商工省小売改善調査委員会より物品販売業許可制断行の件が要望され、政府もこれをうけて翌昭和十五年の第七五回議会に物品販売業統制法を提出することを予定したものの、諸々の政治的關係からこの時は実現せず、最終的には昭和十六年に国家総動員法に基づく企業許可令<sup>(17)</sup>の制定で一応の結着をみたのである。この企業許可令により、ほとんどすべての小売業(同令施行規則ではまず四三種の小売業が指定された)が許可制の下におかれたのである。もっとも、酒販業はこの中に含まれていないが、これは酒税法によりすでに免許制が導入されていたためと思われる。こうしてあらゆる小売業に対する許可制が戦時経済統制の名の下で強行され、さらに翌一七年には企業整備令が制定され、事業の

譲渡命令(同令一九条)等による強権的な、換言すれば「私有財産否定」<sup>(18)</sup>的な企業再編成が行なわれていったのである。したがって、当時は研究者の間でも小売業免許制と「営業の自由」との関係については真剣に検討されえなかつたのである。例えば、小売免許制を論じた当時のつぎの論文からもこのことは明らかであろう。

「小売免許制に対する反対論は、今日必ずしも有力に明確に唱へられているわけではないが、ここではただ考へ得られる反対論を想定して、之に一応の検討を加へておくこととする。

第一に、営業自由の原則から理論的・抽象的に小売免許制に、反対する論者は、数十年以前ならば兎も角、今日では恐らく一人もいないであらうと思われる。蓋し営業自由の原則の拠つて立つ自由主義経済は、現実にはすでに過去の存在となり、今日の現実、人の好むと好まざるに拘らず、すでに明確に統制経済の時代に入っているからである。」<sup>(19)</sup>(傍点筆者)

酒販免許合憲論者は右のような酒販免許制が導入された昭和一三年当時の、今日からみれば「異常」としかいえないような戦時経済統制の背景には一切言及していな

い。酒販免許制が右のような異常な時代背景の下で、それ故にこそ、議会での反対論もなく導入しえたものであることを忘れてはならないし、したがって、前提の全く異なる現行憲法の下ではその存在意義が厳しく問い直されねばならないのである。

### (3) 酒販免許導入の真の意図

——本場に「酒税確保」のために導入されたのか？  
つぎに、合憲論は酒販免許導入の根拠として「かつて酒類販売業者が濫立したためその経営が悪化し、倒産が相次ぐなどの事態が生じて酒類製造者の販売業者に対する貸倒れが多発し、その結果酒類製造者の納付すべき酒税の回収が困難になったことが認められ、このような事実を鑑み、酒税法は、かかる事態を未然に防止する目的で」免許制を導入したことをあげている。つまり、酒販免許制がこのような状況の下では酒税確保のために必要であつたと解しているのである。しかし、本場に酒販免許が酒税確保のために導入されたのかは疑わしい。従来この点についてはあまり疑問視されていないが、滞納率の推移表(表1参照)を素材にこの点について少し検討を加えてみよう。

(表 1) 租税滞納率推移表

	所得税	相続税	酒税	砂糖消費税	揮発油税	物品税
大9	22.84	11.86	0.35	1.09		
昭1	12.91	13.83	0.81	4.11		
2	11.45	18.11	1.91	10.09		
3	11.37	14.36	1.39	12.29		
5	10.55	22.51	2.10	10.24		
7	9.39	17.48	2.78	2.59		
8	8.78	21.33	1.28	0.09		
9	8.22	17.99	1.33	0.21		
10	8.99	23.98	1.11	0.23		
11	9.13	10.34	0.36	0.06		
12	8.66	8.98	0.11	0.02	0.09	
13	8.01	10.67	0.07	0.10	0.03	5.59
14	6.33	15.35	0.06	0.16	0.26	5.49
15	5.49	9.07	0.42	0.12	2.21	7.99
17	3.29	22.46	0.31	0.04	0.55	6.91
19	4.75	23.90	2.51	0.14		3.95
30	14.76	40.76	0.45	0.00	0.00	14.37
40	7.04	12.69	0.00	?	?	3.49
50	6.51	16.94	0.06	?	?	4.16
57	5.56	13.95	0.13	?	?	4.52

※『主税局統計年報書』・『国税庁統計年報書』より作成。昭和 30 年以後は前掲書の「滞納額」と「徴収決定済額」との比率で求めた。

表 1 によれば、確かに昭和五十七年は酒税の滞納率が上昇しているが、これはいわゆる金融恐慌(昭二)、昭和の大恐慌(昭四、六)によって生じたものであり、合憲論のいうように酒販店が「濫立したため」生じたものではない。しかも、昭和一〇年以降は他の租税と同様に酒税の滞納率も急速に低下し、昭和一二年には大正九年当時

よりも滞納率が少なくなっている。したがって、少なくとも昭和一三年当時は、滞納率を低くし税収を確保するために免許制度を急いで導入しなければならない。必然性はなかったのである。

では、酒販免許制度は一体何のために導入されたのであろうか。この点を考えるにあたっては、昭和一三年か

ら支那事変特別税法により、酒類に対する物品税が庫出課税の方式で導入されたことに注目しなければならぬ。庫出課税方式は当時酒税法上採用されていた造石税制度と比較すると、製造しても移出しない限り課税の対象とはならず、移出し、消費者に転嫁しうるもののみが課税対象になるという意味で消費税の性質に適合的な課税方式であり、昭和一五年には前述の酒類に対する物品税が庫出課税による酒税としての酒税の中に造石税方式とともに併用され、さらに昭和一九年の改正で酒税は庫出課税方式に一本化されたのである。この庫出課税制度への切りかえについては、酒造業界はかなり以前から強く働きかけてきたが、必ずしも業界全体が一丸となって要望していたわけではなかった。『酒造組合中央会沿革史』のつぎの記述はこの意味できわめて示唆的である。

「しかし酒造組合の組合員全員が、心底からこの制度（＝庫出課税制度）に賛意を表していたかという点、必ずしもそうではなかった。例えば若松酒造組合の新城猪之吉組合長は、十一年八月一日、酒造税改正に関する意見書を発表し、そのうちにおいて庫出従価税尙早反対と述べ、その理由として、間接税の本質は庫出税でなければ

ばならないことは、いうまでもないが、その単純な実施は酒造業者の大部分に急激な重圧を加えるものであるから、非常に危険である。実施前年度の徴税法を誤まることは、わが東北の如きは約八割の倒産者を出すべきことは明白である、と断じ、さらに庫出石数による課税は最長六十日間をもって納入しなければならないが、従来の商取引慣習による六十日ないし百二十日の手形又は延取引にあっては税金の回収困難であるから、これを六十日以内の取引に改めなければならない。然るに現在の販売業者は薄資で開業する者が多く、六十日以前に売掛金支払いの能力のある者が少ない。従つて先づ販売業者の免許制度を、実施し、酒造業者の販売機構を改革して、これを保護しなければ、庫出税の実施はかえつて有害な結果を招く危険が充分である、としている。

そして、反対の急先鋒は長野県酒造組合連合会であった。そのいうところは、『庫出税は水に税金をかけるにひとしい。盆暮れ勘定を即時改めてというが、地方においては農家の収入の在り方からいって、当面、そんな要求は理想論に過ぎない。庫出税を実施せんとするならば、まず小売販売の免許制を布き、その上に立って現金取引

きの習慣をつちかい、しかる後に実施せよ。然らざる限り庫出税の即時実施は、本場大手が弱小造家を潰すのに役立つだけであり、資金の貧弱な地方の中小造家は、たちまちにして破産してしまふであらう。』として、庫出課税に強硬に抵抗した。……長野県組合はその後も反対の態度を変えず、翌十二年五月の中央会第九回定時総会に議案として『酒類の庫出課税実施促進要望の件』が上程されるのを知り、これに先だつて、全国八千余の企業者から賛否のアンケートを求め、反対多数の回答書を携えて大会にのぞみ『庫出税反対』のアドバルンをあげた。……こうした状況下に中央会幹部は勢いの赴くところ、流血の惨事にまで発展することをおそれ、警察官に場内の警戒を依頼したと伝えられる。<sup>(20)</sup>

右のような諸事情及び課税庁側がもともと酒販免許の実効性を疑問視していたこと<sup>(21)</sup>からすれば、酒販免許制導入の真の意図は明らかであらう。すなわち、酒販免許制は決して税収確保のために必要と考えられて導入されたのではなく、庫出課税方式への移行に反対する酒造業者を懐柔するための妥協策として導入されたにすぎないのである。酒販免許合憲論はこの点を見落しているように

思われてならない。

なお、酒販店に免許制を導入することは酒造業界の長い間の要望であったが、そもそもこうした要望が出された背景には造石税課税方式に対する不満があり、消費者に転嫁しえない場合でも自分達が納税しなければならぬのだから、せめて小売店にも免許制をしき貸倒れを予防してほしいという要望であり、酒販免許制自体は造石税時代の発想の産物である。確かに、庫出課税になれば論理的には小売店も「転嫁された酒税の特別徴収者」的な立場が強まるようにも思われるが、むしろ実質的には庫出課税になり酒税の消費者への転嫁がより確実になったことにより、酒造業者のために小売店の免許制度まで導入する必要性がなくなったことにも留意しておく必要がある。

#### (4) 酒販免許と滞納率

——酒販免許は本当に「税収確保」に役立っているのか？

酒販免許合憲論はその論拠に酒税の滞納率が低いことをあげ、暗に酒販免許がそれに貢献しているかの表現をしている。<sup>(22)</sup>しかし、酒販免許が本当に酒税の滞納の防止

に貢献しているのだろうか。

まず、そもそも酒税の滞納率が他の租税と比較して本当に低いといえるのだろうか。この点を考察するにあたっては、同じ課税形態をとっているのに販売免許を採用しているものとそうでないものとを比較することが必要である。その意味からすると、所得税と比較しての酒税の滞納率の低さを酒販免許の正当性の論拠とするのは<sup>(23)</sup>そもそも問題外である。間接税はもともと直接税と比較すると滞納率がきわめて低いのであって、酒販免許によって滞納率が低くなっていることの証明にはならないからである。

その点では、物品税の滞納率と比較するのは両者とも間接税であるという意味でより妥当性を有しているといえよう。両者の滞納率を比較すると(表1参照)、確かに酒税の滞納率の方が低い。しかし、ここでもつぎの点に十分留意しておかねばならない。すなわち、物品税には大別すると第一種物品と第二種物品とがあり、前者はいわゆる小売店が納税義務者であり、後者は製造者が納税義務者である、ということである。したがって、仮りに酒税の滞納率と比較するならば、酒税と同じ

く製造者が納税義務者とされている第二種物品の滞納率とを比較しなければ意味がないのである。そこで物品税の滞納率の内訳を調べる必要があるのだが、残念ながら国税庁は物品税の滞納率を第一種と第二種とに区分して公表していない。したがって正確な数値をあげることはできないが、物品税の滞納の大半は第一種物品、つまり小売店を納税義務者に行っている部分であって、酒税と同じく製造者を納税義務者としている第二種物品の滞納率はきわめて低い、というのが物品税徴収担当者間の常識である。このことを直接裏づける資料はないが、犯則調査等により更正処分を受けた物品税の内訳をあげると、第一種物品は八二四億円の税額のうち二一億六四〇〇万円(約二・五%)、第二種物品は八四二〇億六九〇〇万円の税額のうち二二億五一一〇〇万円(約〇・二%)と、前者が後者の約十倍にも達していることから推測することもできよう。したがって、酒税が物品税(第二種物品)と比較して滞納率が低いとはいえないように思われる。つぎに、砂糖消費税等の製造者を納税義務者とする間接税の滞納率と比較しても別に酒税の方が低いわけではない。製造者を納税義務者とする間接税は何も小売業

者に免許制を導入しなくとも滞納率はもとも低いものであることがこのことから理解されよう。

なお、念のために言及しておく、表1によれば昭和一三年は前年に比してさらに滞納率が低くなっているが、これは酒販免許導入による効果では決してない。なぜなら、昭和一三年の免許導入時には、既存業者の既得権擁護のためか、それまで酒を販売していた業者全員に免許を与えたからである。<sup>(24)</sup>したがって、昭和一三年の滞納率の低下は免許制導入により業者を整理したことからくる効果ではなく、免許制をしかなくとも生じていた効果であるともいえることに留意しなければならない。しかも免許制導入後も酒税の滞納率は常に低下してきているわけではなく、景気変動等に連動してその後も変動しているのである。

以上は、主として酒税の滞納率が他の類似の間接税と比較して必ずしも滞納率が低いとはいえないこと、したがって酒販免許が税収確保に役立っているとはいえないことを指摘したが、仮りに百歩譲って酒税の滞納率が物品税や砂糖消費税よりも低いといえたとしよう。強調されねばならないのは、仮りにそうだとしても、そのこと

は酒販免許の効果であるとはいえない、ということである。何故ならば、酒税と物品税や砂糖消費税との大きな違いは、酒税の場合には製造免許制度を採用し、製造者自体を手厚く保護し、酒税の滞納を防いでいるからである。したがって、仮りに酒税の滞納率が低いとしても、それは製造免許制の効果であって、酒販免許制によるものではないのである。このことは酒販免許制を導入する以前から酒税の滞納率が低かったことから証明されよう。

以上述べてきたように、「税収確保」のために導入されたと一般に説明される酒販免許制度は、それが税収確保のために真に必要かつ合理的な規則手段であることが全く証明されておらず、酒税の滞納率の低さも製造免許制度の下では酒販免許制を導入しなくとも他のよりゆるやかな規制手段で十分に達成しうるのであり、それ故、酒販免許制は税収確保にとっても無用の規制手段にすぎないといえるのである。

(14) この点は、今村・前掲評釈一八六頁でも指摘されている。

(15) バイエルン薬事法を違憲とした西ドイツ連邦憲法裁判

所一九五八年六月一日判決 (BYGE Bd 7, S: 377) を参照。同判決についてはさしあたり覚道豊治教授の解説 (別冊ジュリスト『ドイツ判例百選』六六頁) 等を参照されたい。

(16) この点についての詳細については、本間重紀「戦時経済統制法分析の予備作業」社会科学研究所二三卷三号一四六頁以下、同「戦時国家独占資本主義の法体制」(『フアズム期の国家と社会』4・戦時日本の法体制) 二二一頁以下) 等を参照。

(17) 同令については、さしあたり原龍之助「営業の許可制について——企業許可令の性格」民商法雑誌一五卷三号三七頁以下を参照。

(18) 本間・前掲「戦時国家独占資本主義の法体制」二八四頁。

(19) 谷口吉彦「小売免許制の諸問題」経済学論叢四九卷二号五九頁。

(20) 酒造組合中央会沿革史編集室編『酒造組合中央会沿革史第三卷』一八二〜九頁。

(21) もともと政府・課税庁は酒販免許を受益のないものと考えていた。例えば、第七〇回帝国議会で石渡政府委員が「酒造家が熱望しているからといってあまり効果のないものを実施してもどうであろうかということまで今日まで控えていた」(前掲『酒造組合中央会沿革史第三卷』一四四頁) と述べていることからこのことが理解されよう。

(22) 例えば、宝金・前掲評釈七九頁、作間・前掲ジュリスト注6等参照。

(23) 宝金・前掲評釈注22

(24) この点については、伊地知辰夫『酒税法講義案(昭和十三年)』一二三頁参照。

おわりに

以上、現行の酒販免許制度が税収確保のために合理的かつ必要な手段とはいえないことを種々の角度から論じてきた。酒販免許については税収確保だけではその合理的存在理由を説得的に説明しえないと考えてか、致酔飲料としての酒の特質に応じたアルコール対策に役立つものとして酒販免許を合理化しようとするものもある<sup>(25)</sup>。しかし、現行の酒販免許制がアルコール中毒者の発生や飲酒運転の防止等に役立っているというのは実態とかなり<sup>(26)</sup> 違う。むしろ、酒販店が免許制度にあぐらをかき酒という商品の特性を十分に理解せず、自動販売機等による濫売の方こそが問題となっていることに留意すべきであるし、またアルコール対策という観点で免許制を合理化するならば、例えば西ドイツの飲食店法(Gast-

stättengesetz) のように酒を直接飲料として提供する飲食店の方こそ免許制にすべきであり、<sup>(27)</sup> 販売店のみのも免許制をアルコール対策の名目で合理化するのは無理があるように思われる。

最後に、私見は現行の酒販免許制を違憲と解しているが、酒の販売を全くフリーにしてよいと考えているわけでもない。酒という商品の特性を重視するならば、業界内部で実施されつつあるような「酒類管理士」制度のよ  
うなものを導入し、客観的試験により販売資格を与え、正しい酒の飲み方の普及をはかり、かつ業界の圧力や課

税庁の恣意を排すべきだと考えている。

(25) 例えば、玉国・前掲論文一三三頁。

(26) 我が国のアル中では約二二〇万人と推計され、その一因に自動販売機の問題が指摘されている。毎日新聞昭和六〇年七月二二日夕刊参照。

(27) Vgl. K. Werner, Das Gaststättengesetz. Kommentar. 8 Aufl. 1982 S. 25 ff.

(付記：紙幅の関係上注を簡略化したことを御了解願いたい)

一九八五年七月三〇日脱稿  
(静岡大学助教授)