

酒類の製造免許における最低製造数量基準の
在り方について

毛 利 泰 浩

〔 税 務 大 学 校 〕
〔 研 究 部 教 授 〕

論文の内容については、すべて執筆者の個人的見解であり、税務大学校、国税庁あるいは国税不服審判所等の公式見解を示すものではありません。

要 約

1 研究の目的（問題の所在）

酒類の免許制度においては、免許申請の拒否要件の一つとして「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酒類の製造免許又は酒類の販売業免許を与えることが適当でないと認められる場合には、税務署長は免許を与えないことができる。」と、いわゆる需給調整要件が規定されているが、本稿における考察に当たっては、仮に酒類の消費が拡大し、この需給調整の必要がなくなった場合を前提に議論を進める。

酒税法 7 条 1 項において、酒類の製造をしようとする者は、製造しようとする酒類の品目ごとに、その製造場の所在地の所轄税務署長の免許を受けなければならないと規定されており、同条 2 項においては、一の製造場において製造免許を受けた後の 1 年間に製造しようとする酒類の見込数量が品目ごとに定められた数量に達しない場合には受けることができないといった「最低製造数量基準」が規定されている。この規定の趣旨は、酒類製造者は酒税の納税義務者となるため、酒税保全の観点から、採算の取れる程度の経営規模の者に限って酒類製造免許を付与することとするものであるが、この最低製造数量基準は、事業者の新規参入や既存事業者の事業展開の阻害要因となる可能性もある。

最低製造数量基準は明治 15 年に制定された基準であるが、これまでの改正状況を見ると、唯一ビールについてのみ、平成 6 年 4 月に 2,000 キロリットルから 60 キロリットルへの改正が行われたが、それ以外の品目については大きな改正がされていない。

酒税の保全のため、一定規模を製造できる酒類製造者に限定して免許を付与するという酒類免許制度の制度目的の観点からいえば、定量的・画一的な基準を設ける必要性は否定されるものではないと思われるが、当時に比して酒類の製造技術や設備が進歩している状況などを勘案すれば、現行の最低製造数量基準の水準については検討の余地があると考えられることから、本

研究においては現在の酒類製造者の製造規模、経営状況などを踏まえ、酒類の製造免許における最低製造数量基準が将来的にどうあるべきか検討を行う。

2 研究の概要

(1) 酒類免許制度の概要

イ 酒類免許制度の目的

歴史の古い酒税は、明治 30 年代から昭和の初期にかけて我が国の租税収入の首位を占めるなど、古くから租税の中では重要な地位にあった。そのため製造者の濫立等による過当競争を防止し、酒税収入の安定を図る必要があること、高率な酒税を課すにふさわしい品質を維持する必要があることなどから、酒類の製造について免許制度が採られていると言われており、過去の判例でも、「酒税法は、酒税が我が国の租税収入中において重要な地位を占めていることから、国家財政上の重要な租税収入の確保を図り、国の財政需要を満たすという、積極的な財政政策を推進することを目的として、酒類の製造について免許制を採用していると認められるものである。すなわち、このような酒税の確実な徴収と課税の公平を担保するためには、酒類製造の事実及びそれぞれの製造数量を的確に把握する必要がある。このように、酒税の納税義務者たる酒類製造者に対する検査取締を確実なものとするために、酒類製造について免許制度を採用しているのである。」として、酒類製造免許制度の採用趣旨を示している。

ロ 酒類製造免許の種類

酒類の製造については、酒税法 7 条において「酒類の製造免許」、同法 8 条において「酒母の製造免許」、「もろみの製造免許」と 3 種類の免許が規定されている。

また、「酒類の製造免許」は、同法において酒類の品目別に製造場ごとに、その製造場の所在地の税務署長の免許を受けなければならないとされていることから、酒類の製造に当たっては製造する酒類の品目ごとに

免許を取得する必要があるということになる。

なお、ここでいう酒類の品目とは酒税法で定められた品目であり、同法では酒類が 17 品目に区分されている。

ハ 酒類製造免許の拒否要件等

(イ) 酒税法 7 条 2 項（最低製造数量基準）

酒税法 7 条 2 項において、その製造場において製造免許を受けた後の一年間に製造しようとする酒類の見込み数量が定められた数量に達しない場合には、免許を受けることができないといった最低製造数量が品目ごとに規定されている。

また、酒税法 12 条 4 号において、3 年以上引き続き酒類の製造数量が同法 7 条 2 項に規定する数量に達しない場合は酒類の製造免許を取り消すことができると規定されている。

(ロ) 酒税法 10 条（製造免許の要件）

酒税法 10 条においては、「製造免許等の要件」として、酒類の製造免許、酒母若しくはもろみの製造免許又は酒類の販売業免許の申請があった場合において、同法の各号のいずれかに該当するときは、税務署長は免許を与えないことができるとされている。

要件は 1 号から 12 号までであり、免許の申請者が過去に酒税法やアルコール事業法の規定により免許を取り消されたことのある者や滞納処分を受けた者、禁固以上の刑に処せられた者などといった「人的要件」（1 号～8 号）、取締り上不適当と認められる場所に製造場等を設置する場合といった「場所的要件」（9 号）、経営の基盤が薄弱であると認められる場合といった「経営基礎要件」（10 号）、需給の均衡の維持のために免許を与えることが適当でない場合といった「需給調整要件」（11 号）、酒類の製造に必要な技術的能力や設備を備えていないと認められる場合といった「技術・設備要件」（12 号）の大きく 5 つに分けられる。

(2) 最低製造数量基準の概要

イ 最低製造数量基準の目的

近年の国会質問の答弁において、最低製造数量基準を定める理由について「酒税は、事業者所得等と異なり赤字企業であっても納税する必要があるため、納税が確保されるためには、一般に採算がとれる程度の製造規模であることが必要であるが、税務当局が免許申請時における個々の事業者の設備投資の状況により、今後のその製品の販売状況等を正確に判断することは困難であることから、全国的に統一的な税務行政を行うため、酒類製造の実態等を踏まえ、客観的な水準として最低製造数量基準を定めている。」と述べられている。

また、「国民の保健衛生との関係から経営不振等による品質不良酒類の製造が行われないようにすることを考慮したもの」とも言われており、最低製造数量基準の規定趣旨は、「酒税の保全」とともに「国民の保健衛生に影響する酒類の品質維持」を担保することでもあると言える。

なお、先述の国会質問において、最低製造数量基準の算定根拠についても問われているが、「酒類の製造方法や酒類を製造するために必要な設備等を勘案した酒類の製造者の製造コスト、経営状況等を総合的に勘案したものである。」と答弁している。

ロ 最低製造数量基準の改正の状況

酒類免許における最低製造数量基準は明治 13 年 9 月に制定された酒造税則の明治 15 年 12 月改正において、法定最低製造数量が加えられたことがはじまりである。その後の酒造に関する法律も酒造税法や酒税法と変遷をたどるが、最低製造数量基準は目的を同じくして現行の酒税法まで引き継がれている。

最低製造数量基準のこれまでの改正の状況としては、平成 6 年 3 月にビールの最低製造数量の大幅な引き下げが行われたが、それ以外の品目については、品目に果実酒が追加されたことや焼酎が甲類や乙類に分けられたことなどによる最低製造数量の設定、古くは数量単位が「石」で

あったところ、「リットル」への単位変更を行ったことによる改正などにとどまり、最低製造数量基準が導入されて以降、ビール以外の品目については大きな改正は行われていない。

ハ ビールの製造免許に係る最低製造数量基準の引下げ

我が国におけるビールの製造・販売は、従来から大量生産を前提に多額の設備投資を要する装置産業として行われてきており、このような実態を踏まえ、ビールの製造免許にかかる最低製造数量基準については、他の酒類が 6 キロリットルから 60 キロリットル程度とされているのに対し、2,000 キロリットルと高い水準に定められていた。

しかしながら当時のビールの製造・販売について、諸外国においては、ミニ・ブルワリーやブルワリー・パブといわれる小規模製造場が出現・増加しており、また、ビールの小規模生産用の製造設備も開発されているという実情もあることなどから、平成 5 年 9 月の経済対策閣僚会議において公的規制の緩和の 1 項目としてビールの製造免許にかかる最低製造数量基準を次期酒税法改正時に引き下げることとされた。

そのため、水準についての見直しが行われ、平成 6 年 4 月に 2,000 キロリットルから 60 キロリットルに引き下げが行われた。

(3) 酒類免許制度における特例等

イ 特区制度

実情に合わなくなった国の規制が民間企業などの経済活動を妨げていることがあることから、こうした実情に合わなくなった国の規制について、地域を限定して改革することにより、構造改革を進め、地域を活性化させることを目的として平成 14 年に「構造改革特別区域法（平成 14 年法律第 189 号）」が創設された。

そして同法において、酒類の製造については地域の活性化に寄与できるものとして、「酒税法の特例」として特別区域として認定された区域での免許取得時における最低製造数量基準の緩和などが規定されている。

(イ) 酒税法の特例の概要

特区で実施できる特定事業は酒類の関係では現在、特定農業者による特定酒類の製造事業として、農家民宿等を営む農業者が自ら生産した米を原料としたその他の醸造酒（濁酒）又は果実を原料とした果実酒を製造するため、これら酒類の製造免許を申請した場合には、最低製造数量基準等が適用されない。また、特産酒類の製造事業として、地域の特産物である農産物等を原料とした単式蒸留焼酎、果実酒、原料用アルコール又はリキュールの製造で、最低製造数量基準等を単式蒸留焼酎又は原料用アルコールにあつては不適用、果実酒にあつては 6 キロリットルから 2 キロリットル、リキュールにあつては 6 キロリットルから 1 キロリットルとすると規定されている。

(ロ) 特区制度による製造免許の認定状況

どの品目についても免許場数については連年増加が見られるが、免許場数と認定計画数を比較すると、その他の醸造酒については認定計画数を上回る免許場数となっているが、果実酒、リキュール、単式蒸留焼酎については、現時点では認定計画数に比して交付された免許場数が少ないことから、認定された地域の中には免許取得がない地域が複数あり、地方公共団体に地域活性化等の強い思いはあつても、酒類製造に参入を希望する事業者が少ないのではないかということも考えられる。

しかしながら、当該地域の今後の免許場数の増加は十分にあり得るであろうし、全ての品目の免許について、年々、免許場数の増加が見られることから、特区制度による小規模事業者の参入は酒類製造業界の活性化にも有用であると思われる。

(ハ) 特区製造者のコンプライアンスの状況

構造改革特別区域において実施される規制の特例措置は、一定期間経過後に構造改革特別区域推進本部評価・調査委員会において実施状況の評価が行われている。

平成 19 年の評価・調査委員会調査結果によると、「特定農業者による濁酒の製造事業」に関して財務省（国税庁）が行った特例対象者に対する調査では、納税申告事績に問題があった製造場や、記帳義務不履行、申告・承認・届出等各種義務不履行の製造場が複数認められているほか、国税庁酒税課の部内会議において、新規免許者の酒類製造者のコンプライアンス向上について議論が交わされていることから、小規模事業者の参入はコンプライアンスの面において課題があると認められる。

ロ 輸出用清酒に係る製造免許の特例

日本酒の輸出拡大に向けた取組み等を後押しする観点から、令和 2 年度税制改正により最低製造数量基準が適用除外となる日本酒輸出用の製造免許が新たに設けられた。

当該免許の取得件数は、令和 4 年 10 月末現在で 6 件と現在まではそれほど多くない状況であるが、酒類の輸出は年々増加していることから、今後の免許申請の増加は期待できると考える。

（4）酒類業界の現状

イ 酒類市場全体の状況

我が国の酒類の国内市場は、少子高齢化や人口減少等による人口動態の変化、高度経済成長後における消費者の低価格志向、ライフスタイルの変化や嗜好の多様化等により、全体として中長期的に縮小してきている。

このような状況の変化を背景に酒類の課税数量は平成 11 年度の 10,166 千キロリットルをピークに令和 2 年度は 8,141 キロリットルと年々減少が続いている。

一方で免許場数は清酒が減少傾向であるものの、発泡酒やリキュールなどその他の品目の酒類が増加傾向にあることから、酒類全体としては近年増加傾向となっている。

また、酒類の輸出については、日本産酒類の国際的評価の高まりを背

景に近年は大きく伸長を続けており、令和 3 年の日本産酒類の輸出金額は約 1,147 億円となり、平成 24 年以降、10 年連続で過去最高を記録している。

なお、品目別に見ると令和 3 年に輸出金額が一番多額であった品目はウイスキーであり、次いで清酒、リキュール、ビールの順となっているが、その他の品目も含め酒類は全般的に前年を大きく上回る輸出金額となっている。

現在、酒類市場は世界全体で 100 兆円を超える規模があるとされているが、日本産酒類は世界の酒類市場の 0.1%にも満たない規模にとどまっていることを鑑みれば、海外市場の開拓は酒類業の更なる発展のために必要不可欠な取組みであり、国税庁においても酒類の輸出促進のために積極的な取組みを行っている。

ロ ウイスキー製造業界の状況

(イ) 課税数量の推移

ウイスキーの課税数量は、昭和 46 年のウイスキー輸入全面自由化を契機に大きな増加が見られていたが、その後はウイスキーの増税(昭和 59 年)などの影響により減少に転じている。しかしながら、平成 20 年以降はまた増加傾向となっており、その要因としては、国内での「ハイボール」ブームや、海外でのいわゆるジャパニーズ・ウイスキーの評価・人気が国内にも還流しているものと考えられる。

(ロ) 製造場数の推移

ウイスキーの製造場数は課税数量に比例し、近年は増加傾向であり、令和 2 年度においては 134 場と過去最高の製造場数となっている。

なお、ウイスキーの製造は、同じく蒸留酒である焼酎などと比較しても製造工程が長く、最初の投資から製品の販売までの期間が長いことから、ある程度の資金力がないと新規参入が困難な業界である。そのためか近年の参入事業者を見ると、日本酒メーカーや焼酎メーカーが多角経営することでの参入が目立っている状況である。

(ハ) 製造場における製造数量の状況

令和 2 年度の 134 場の製造場における製造数量を見ると、製造場のうちの 14.2%、休場している製造場を除くと 21.1%の製造場の製造数量がウイスキーの最低製造数量として定められた製造数量 6 キロリットル以下となっている。なお、分布で多い範囲としては製造数量 10 キロリットル以上 60 キロリットル未満の製造場で 25 場、次いで 6 キロリットル未満が 19 場となっている。

ハ ワイン（果実酒）製造業界の状況

(イ) 課税数量の推移

果実酒の課税数量は、ワイン人気の高まりなどから平成 27 年以降大きく増加し、平成 29 年には 382 千キロリットルまで増加が見られたが、その後は高い水準を維持しているもののほぼ横ばいで推移している。

(ロ) 製造場数の推移等

果実酒の製造場は増加傾向であり、令和 2 年には 662 場まで増加している。特に近年急激な増加が見られるが、この増加要因は旺盛な需要を背景に特区制度による果実酒製造免許の最低製造数量の不適用や緩和によるものが大きいのではないかと考える。

(ハ) 製造場における製造数量の状況

令和 2 年度の 662 場の製造場における製造数量を見ると、製造場のうちの 32.9%、休場している製造場を除くと 44.0%の製造場の製造数量が果実酒の最低製造数量として定められた製造数量 6 キロリットル以下となっている。ただし、これは特区制度による免許取得の増加も要因の一つであると考ええる。

ニ 清酒製造業界の状況

(イ) 課税数量の推移等

清酒の課税数量は、酒類全体の消費量の減少、さらにはリキュール等の他の品目の消費量の増加等により、昭和 48 年の 1,766 千キロリッ

トルをピークに減少を続け、令和 2 年には 414 千キロリットルまで大きく減少しているが、一方で清酒の課税数量をタイプ別に区分してみると、普通酒については減少傾向であるが、純米酒及び純米吟醸酒といった高品質な清酒については連年増加傾向となっている。こうしたことから、課税数量は減少をたどっているものの、出荷単価は上昇し、出荷金額もわずかではあるが増加基調が見られる。

(ロ) 製造場数の推移等

清酒の製造場数は年々減少を続けており、令和 2 年の清酒の製造場数は 1,709 場と昭和 31 年の 4,135 場をピークに大きく減少している。これは、酒類消費量の減少等に伴う事業者の廃業や事業規模縮小により、免許の取消しや消滅が発生している一方で、清酒製造免許の取得の要件には需給調整要件があり、当該要件により新規事業者が清酒市場に参入できないことが要因の一つであると考えられる。

(ハ) 製造場における製造数量の状況

令和 2 年度の 1,709 場の製造場における製造数量を見ると、製造場のうちの 49.0%、休場している製造場を除くと 62.0%の製造場の製造数量が清酒の最低製造数量として定められた製造数量 60 キロリットル以下となっている。なお、分布で一番多い範囲としては製造数量 10 キロリットル以上 60 キロリットル未満の製造場が 507 場と全体の約 30%を占めている。

(ニ) 経営状況

清酒製造業界全体としては欠損又は低収益事業者の割合が事業者全体の 58.3%と非常に厳しい状況である。

なお、清酒の製成数量規模別に事業者 1 者平均の売上総利益率と営業利益率をみると、近年では全事業者の 1 者平均に比して製成数量 100 キロリットル以下の事業者の 1 者平均の方が売上総利益率、営業利益率ともに上回る結果が出ており、これは小規模事業者が普通酒から純米吟醸酒など高品質な酒類の製造にシフトすることで、数量減、

売上減でも利益が確保できるような事業展開を行っていることが要因であるのではないかと考える。

ホ ビール製造業界の状況

(イ) 課税数量の推移

ビールの課税数量は、平成 6 年の 7,413 千キロリットルをピークに令和 2 年には 1,828 千キロリットルまで減少している。

これは、低価格の発泡酒やチューハイ、ビールに類似した酒類（いわゆる新ジャンル）の台頭が大きな要因であると考えられる。

(ロ) 製造場数の推移等

ビール製造業者は過去にはアサヒ、キリン、サントリー、サッポロ、オリオンの手ビールメーカー 5 社のほぼ独占となっていたが、平成 6 年 4 月にビールの年間最低製造数量が 2,000 キロリットル以上から 60 キロリットル以上に緩和されたことで小規模な醸造所が続々と参入し、依然、出荷量のシェアは大手 5 社が多くを占めているものの、平成 15 年には 337 場と大幅な増加が見られた。

その後に発泡酒等低価格商品の台頭などによる課税数量の減少などのあおりを受けて、製造場数の減少が見られたものの、「冬の時代」を耐えしのいだ醸造場が、その品質を上げ、クラフトビールの国際コンクールで日本のクラフトビールが金賞を受賞したことを皮切りに、毎年、国内外のコンクールにおける受賞が続いていることや、世界的なクラフトビール・ブームも手伝い、製造場数は平成 26 年度以降、再び増加に転じ、令和 2 年は 514 場となっている。

(ハ) 製造場における製造数量の状況

令和 2 年度の 514 場の製造場における製造数量を見ると、製造場のうちの 69.1%、休場している製造場を除くと 78.7%の製造場の製造数量がビールの最低製造数量として定められた製造数量 60 キロリットル以下となっている。なお、分布で多い範囲としては製造数量 6 キロリットル未満が 152 場（全体の 29.6%）、次いで製造数量 10 キロリッ

トル以上 60 キロリットル未満が 143 場（全体の 27.8%）となっている。

(二) 経営状況等

ビール製造業界については、ビール製造のみを業とする者は全体の約 7%程度であり、また、事業者の総売上高のうちビール売上高の占める割合が 10%未満の事業者が全体の約 45%を占めているなど、多くの事業者が他に主の事業があるところ、兼業としてビール製造業界への参入を行っている。そのためか、経営状況を見ても事業者の退出入は少なくないものの、近年の大手 5 社を除く 1 者平均の売上総利益率は 40%前後、営業利益率は 5%から 10%と、他の製造業と比しても遜色のない経営状況となっている。

(5) 最低製造数量基準の適法性（酒税法違反被告事件「最高裁平成元年 12 月 14 日第一小法廷判決」）

この事件は、被告人が自己消費の目的で免許を受けずに清酒を製造したことで酒税法 51 条 1 項の無免許酒類製造罪で起訴された事件であり、「どぶろく裁判」と呼ばれているが、同判決は、酒税法において酒類製造について免許制を採用し、免許付与の条件として法定数量を定めることについて必要性と合理性を認めることができると判示している。

イ 判示内容

この事件は、自己消費を目的とした酒類の製造を違法として処罰することの合憲性が争点となったものであり、本研究の目的とは若干逸れるが、同判決は、「酒税法が、その七条一項において酒類製造について免許制を採用し、二項で免許付与の条件として法定数量を定め、五四条一項で無免許による酒類製造を罰して自己消費目的の酒類製造を禁止しているのは、国が国家財政上重要な酒税収入の確保を図るという財政政策的見地から採用した法的規制措置であり、しかも、その目的において一応の必要性と合理性を認めることができ、また、その規制手段においてそれが著しく不合理であることが明白であるとは認められない。」と判

示している。

ロ 判示内容に対する評釈等

当該判示に対して一部の学説では、「酒類製造を自由に認めると、酒税の適正な確保が不可能になるという立法事実が酒税法制定時には一般的に正しかったとしても、本件のような少量の清酒を自己消費で製造する場合には、現代社会の生活環境など諸々の要因を考慮に入れると、酒税収入の減少をもたらすような状況が生み出されると考えることは難しい。すなわち、本件のような事実関係の下では、酒税法を支えてきた立法事実は現代の社会事実と合わなくなってきたということである。裁判所は、立法が規制対象としている行為を現代社会の事実と照らして正確に判断すべきであった。」といった制定時は容認できるとしても、現代においては、すでに合理性に欠ける制度となっているのではないかとといった指摘がある。

ハ まとめ

当事件では、酒類製造において免許制を採用していることや、免許付与の条件として最低製造数量を規定していることは、その目的に一応の必要性和合理性を認めることができ、また、その規制手段においてそれが著しく不合理であることが明白であるとは認められないと判示していることから、最低製造数量基準を規定していること自体には違法性はないと判断できる。

ただし、一部の学説で言われているとおり、拒否要件等が制定された当時と現代社会は大きく変化しており、少なくとも免許取得の拒否要件として定められた最低製造数量の水準の妥当性については、社会経済等を踏まえた検証が必要ではないかとの主張にも一理あるのではないかと考える。

(6) 最低製造数量基準の役割・効果

イ 酒税の保全

酒税は、平成に入るまではほぼ毎年のように収入を伸ばしていたが、

昭和 63 年度の 2 兆 2,021 億円をピークにその後は減少を続け、令和 3 年度は 1 兆 1,760 億円となっている。また、同様に国税収入に占める酒税収入の割合も減少傾向で、昭和の終わりには国税収入の 5%程度を占めていたところ、令和 3 年においては 1.7%まで減少している。

なお、酒税収入に対する滞納割合は大きく減少を続け、平成 20 年代以降は、0.1%に満たない滞納割合で推移している。また、酒税の滞納割合は他の税目の滞納割合に比して非常に低い水準で推移している。

「酒税の保全」とは、制度の導入時に示された目的や過去の判例などを見ると「酒税収入の安定的かつ効率的な確保」と解される。

酒税収入の金額面での安定的な確保という観点では、酒税収入は年々減少し、過去と比較すると国税収入に占める酒税収入の割合も低くなっている状況にあり、金額面での「安定的な確保」という点を問えば十分ではないとも言えるが、酒税収入額の減少は免許制度の問題というより、我が国の人口動態の変化や、消費者の低価格志向、嗜好の多様化等による酒類の消費量の減少という今日の経済情勢が大きな要因であると考えられ、酒税収入額が減少しているものの、滞納者は非常に少ない状態を維持している。つまり、課税された酒税は円滑かつ確実な徴収が行われていることを踏まえると、最低製造数量基準に基づく免許制度も酒税の保全の確保に有用な制度であると考えられることができる。

しかしながら、①実際に酒類製造業界に参入している事業者の中には酒類の製造量が品目ごとに定められた最低製造数量に満たない事業者が少なくない状況にあること、②酒税法 10 条の免許の拒否要件として経営基礎要件や技術・設備要件などがあり、当該要件で経営に不安等のある事業者の排除が可能であること、③酒税においては、「保全担保制度」や「酒類業組合法」さらには小規模事業者への「税率の特例」など、酒税の保全のために様々な政策等が採られていることなどを考慮すると、最低製造数量基準がなくとも現状と同様に酒税の保全は確保できるのではないかと考えられる。

ロ 酒類の品質・安全性の確保

行政による規制は大別して経済的規制と社会的規制に分かれる。経済的規制とは経済の状態を最適にするための規制であり、社会的規制とは非経済目的、すなわち環境、安全などの規準水準の達成を民間主体に強制するものである。

酒類製造における免許制度、また、免許取得において条件として定められた最低製造数量基準は、行政による参入規制であり、制度の目的が酒税の保全であることから経済的規制であると考えられるが、一方で不適格者の市場参入を排除することで酒類の品質や安全性を確保するなどといった消費者の安全を目的とした社会的規制の側面があるとも考ええる。

薬事法違憲判決（最高裁昭和 50 年 4 月 30 日大法廷判決「行政処分取消請求事件」）は、薬局開設の許可における距離制限規定に関して争われた事件であるが、同判決において、「許可制の合憲性を肯定しうるためには、原則として、重要な公共の利益のために必要かつ合理的な措置であることを要し、また、それが社会政策上の積極的な目的のための措置ではなく、自由な職業活動が社会公共に対してもたらす弊害を防止するための消極的措置である場合には、許可制に比べて職業の自由に対するより緩やかな制限である職業活動の内容及び態様に対する規制によっては右の目的を十分に達成することができないと認められることを要するもの、というべきである。」と示された。

つまり、最低製造数量基準の目的の一つである酒類の品質や安全性の確保という社会的規制（消極的目的規制）の面のみで見ると、本来、競争を制限することなく、事業活動に規制を課すことが妥当であり、制度が容認されるためには、事業活動に対する規制では参入規制に比べて目的を十分に達成することができないと認められることが必要となると考えられる。

「酒類業の健全な発達」は国税庁の任務の一つであり、その取組みの

一つとして酒類の品質の向上や安全性の確保を掲げ、酒類の安全性に関して問題を把握した場合にはその原因究明を迅速に行い再発防止に向けた適切な対応を行うとともに、酒類業者のコンプライアンスの維持向上を図るために指導や講習会での周知を行っている。

仮に、免許取得の条件である最低製造数量基準がなかった場合、小規模事業者が参入可能となることで、コンプライアンスに対する意識が希薄な事業者が現れてくることも想定されるが、これらの国税庁の取組みは財務省設置法を根拠とするものであり、法的権限や措置のない行政指導などであること、また、事業者の急激な増加は、業界団体や監督官庁である国税庁における管理や指導にも影響してくることから、事後の規制の実効性は十分に担保できなくなることも想定されるため、酒類の品質や安全性の確保のために最低製造数量基準を規定することは容認できると考える。

3 結論

酒税の保全の観点から考えると、現状、最低製造数量に満たない事業者が少なくない状況にあることや、酒税法 10 条の免許の拒否要件や保全担保制度など酒税の保全のために様々な政策等が採られていることを考慮すると、最低製造数量基準がなくとも酒税の保全は確保できるのではないかと考えられるが、仮に最低製造数量基準が廃止となった場合には、小規模な事業者が多数参入してくることが考えられ、その場合は法令上の各種義務の遵守などのコンプライアンス低下の懸念や最低製造数量基準のもう一つの目的である酒類の品質・安全性が確保できなくなるおそれがあることから最低製造数量基準については引き続き維持する必要があると考える。

ただし、最低製造数量の水準については、最低製造数量を下回る製造場が少なくない状況であることから、仮に今後、酒類の消費が拡大し、需給調整の必要がなくなった場合には社会情勢等の現状を踏まえた数量の適正な水準についての検討を行う必要があるのではないかと考える。

なお、検討に当たっては、制度の目的は異なるが特区制度についても有用と考えることから、特区制度の拡大も含め、かつ、税務当局における免許申請審査事務や法令遵守の指導などの徴税コストの増加も踏まえて判断すべきであるとする。

目 次

| | |
|----------------------------|-----|
| はじめに | 220 |
| 第 1 章 酒類製造免許制度等の概要 | 222 |
| 第 1 節 酒類免許制度の概要 | 222 |
| 1 酒類免許制度の沿革 | 222 |
| 2 酒類免許制度の目的 | 224 |
| 3 酒類製造免許等の種類 | 225 |
| 4 酒類製造免許の拒否要件等 | 228 |
| 第 2 節 最低製造数量基準の概要 | 235 |
| 1 最低製造数量基準の目的 | 235 |
| 2 最低製造数量基準の改正の状況 | 237 |
| 3 ビールの製造免許にかかる最低製造数量基準の引下げ | 239 |
| 第 3 節 特区制度 | 240 |
| 1 酒税法の特例の概要 | 241 |
| 2 特区制度による製造免許の認定状況 | 242 |
| 3 特区製造者のコンプライアンスの状況 | 243 |
| 第 4 節 輸出用清酒製造免許 | 244 |
| 1 輸出用清酒製造免許の概要 | 244 |
| 2 免許の取得状況 | 245 |
| 第 2 章 酒類業界の現状 | 246 |
| 第 1 節 酒類市場の状況 | 246 |
| 1 酒類の課税数量 | 246 |
| 2 免許場数の状況 | 248 |
| 3 酒類輸出入取引の状況等 | 248 |
| 第 2 節 各品目の業界の状況 | 250 |
| 1 ウイスキー製造業界の状況 | 250 |
| 2 ワイン製造業界の状況 | 253 |

| | | |
|-------|-----------------|-----|
| 3 | 清酒製造業界の状況 | 256 |
| 4 | ビール製造業界の状況 | 263 |
| 第 3 章 | 最低製造数量基準の在り方 | 268 |
| 第 1 節 | 最低製造数量基準の適法性 | 268 |
| 1 | 事件の概要 | 269 |
| 2 | 判示内容 | 269 |
| 3 | 判示内容に対する評釈等 | 270 |
| 4 | 小括 | 271 |
| 第 2 節 | 最低製造数量基準の役割・効果 | 271 |
| 1 | 酒税の保全 | 272 |
| 2 | 社会的要請に対する対応 | 279 |
| 第 3 節 | 最低製造数量基準の今後の在り方 | 284 |
| 1 | 最低製造数量基準の必要性 | 284 |
| 2 | 基準数量の適切性 | 285 |
| 3 | 小括 | 285 |
| | 結びに代えて | 287 |

はじめに

酒類の免許制度においては、免許申請の拒否要件として 12 項目が規定されており、これらの要件のうち「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酒類の製造免許又は酒類の販売業免許を与えることが適当でない」と認められる場合には、税務署長は免許を与えないことができる。」と、いわゆる需給調整要件が規定されている。

本稿における考察に当たっては、仮に酒類の消費が拡大し、需給調整の必要がなくなった場合を前提に議論を進める。

酒税法 7 条 1 項において、酒類の製造をしようとする者は、製造しようとする酒類の品目ごとに、その製造場の所在地の所轄税務署長の免許を受けなければならないと規定されており、同条 2 項においては、一の製造場において製造免許を受けた後の 1 年間に製造しようとする酒類の見込数量が品目ごとに定められた数量に達しない場合には免許を受けることができないといった最低製造数量基準が定められている。

この規定の趣旨は、酒類製造者は酒税の納税義務者となるため、酒税保全の観点から、採算の取れる程度の経営規模の者に限って酒類製造免許を付与することとするものであるが、この最低製造数量基準は、事業者の新規参入における阻害要因となる可能性があるほか、既存の酒類製造者が第 2 製造場などを開設する際の酒類製造免許の取得にも適用されることから、既存事業者の事業展開の阻害要因となる可能性もある。

最低製造数量基準は、明治 15 年に酒造税則において制定され、その後の酒税に関する法律にもそのまま引き継がれている古くからある基準である。これまでの改正状況を見ると、唯一ビールの最低製造数量基準についてのみ、地元でビールの製造を行うことで地域の活性化を図りたいとする要望などから検討が行われ、平成 6 年 4 月に 2,000 キロリットルから 60 キロリットルへ引き下げられたが、それ以外の品目については大きな改正がされていない。

しかしながら、当時に比して酒類の製造技術や設備が進歩していることや、

高付加価値な商品を少量製造するようなビジネスモデルが現れている状況を勘案すれば、「採算の取れる程度の経営規模」も変わってきていることも考えられ、現行の最低製造数量基準を改めて検証することが必要となる可能性がある。

酒税の保全のため、一定規模を製造できる酒類製造者に限定して免許を付与するという酒類免許制度の制度目的の観点からいえば、定量的・画一的な基準を設ける必要性は否定されるものではないと思われるが、現行の品目ごとに定められた最低製造数量が妥当であるかについては検討の余地があると考えられることから、現在の酒類製造者の製造規模、経営状況などを踏まえ、酒類の製造免許における最低製造数量基準が将来的にどうあるべきか検討を行う。

第 1 章 酒類製造免許制度等の概要

本章では、「最低製造数量基準」の在り方について考察していく上での基礎として、制度の沿革や目的、運用状況等について概観していく。

第 1 節 酒類免許制度の概要

1 酒類免許制度の沿革

酒税法の主な沿革は次のとおりであるが、酒類を製造するための免許は、1657 年（明暦 3 年）に江戸幕府が酒造りを管理するために「酒造株」を設定したのが始まりであるとされている。この制度は、運上金・冥加金の徴収を直接目的として制定されたものではなく、むしろ米価調節と密接な関係にある酒造米の統制を主目的とし、生産量の規制を行うための基準として制定された⁽¹⁾のものであり、長年の間、酒造株制度が運用されていたが、明治 4 年 7 月の太政官布告「清酒、濁酒、醤油醸造鑑札収与並ニ収税方法規則」の制定により、酒造株制度が廃止され、免許鑑札制度が導入された。

現在と同じような免許制度は明治 13 年 9 月の太政官布告「酒造税則」からで、これまでの酒造者に対する免許鑑札の付与から、製造場ごとに免許鑑札を付与する取り扱いとなった。そして、この免許制度は昭和 28 年 2 月に制定された酒税法にそのままの姿で採用されている。

なお、現行法では酒類の販売業においても免許制が採用されているが、酒類販売業に免許制が採用されたのは、それよりずっと後の昭和 13 年の酒造税法、酒精及酒精含有飲料税法、麦酒税法の改正からである。

(1) 酒株（酒造株）制度

明暦 3 年（1657 年）、酒の原料である米は収穫量が決まっていたため、酒造者による米の囲い込みを抑えるなどを目的に、江戸幕府が酒造者に酒

(1) 緑川敬＝桜井宏年『清酒業の経営と経済』21 頁（高陽書房、1965）。

株を発行し、酒株を持っていない者には酒造りを禁じるとともに、各酒造者が酒造で消費できる米の量の上限を定めた。

(2) 清酒、濁酒、醤油醸造鑑札収与並ニ収税方法規則の制定

明治 4 年 7 月、それまであった酒株制度が廃止され、「清酒、濁酒、醤油醸造鑑札収与並ニ収税方法規則」(明治 4 年太政官布告)が制定され、免許鑑札制度による営業免許税と醸造税が採用された。

(3) 酒造税則の制定

明治 13 年 9 月、酒造税則が制定され、酒類造石税制度⁽²⁾が確立するとともに免許税もそのまま引き継がれた。

なお、明治 15 年の酒造税則の改正において酒類免許における最低製造数量基準が創設されている⁽³⁾。

(4) 酒造税法の制定

明治 29 年 3 月、酒造税法(明治 29 年法律第 30 号)が制定され、課税方式は、酒類造石税一本となり、免許税は営業税法の中で規定された。また、同時に混成酒税法(明治 29 年法律第 30 号)が制定され、酒類の混合により精成される飲料も課税されることとなった。

(5) 「酒精及酒精含有飲料税法」及び「麦酒税法」の制定

明治 34 年 3 月、酒精及酒精含有飲料税法(明治 34 年法律第 8 号)と麦酒税法(明治 34 年法律第 12 号)が制定された。

なお、明治 41 年の麦酒税法の改正時にビールの最低製造数量基準が新たに創設されている⁽⁴⁾。

(2) 酒類造石税制度とは酒類を造った段階で税が課せられる制度である。

(3) 明治 15 年 12 月、酒造税則の改正により同法 4 条 2 項 3 号において「酒類製造新規願ノ者ハ造石高左ノ制限以上ニアザラレハ免許セス」として、

清酒 … 百石

濁酒 … 拾石

一類(清酒濁酒を除く)二類三類 … 五石

といった最低製造数量の規定が設けられた。

(4) 創設当初のビールの最低製造数量は、1,000 石(約 180 キロリットル)と定められていた。

(6) 酒税法の制定

昭和 15 年 3 月、酒造税法、酒精及酒精含有飲料税法、麦酒税法といった酒類に関する税法を統合した酒税法が制定され、ビールと果実酒には庫出税⁽⁵⁾のみが課され、清酒、合成清酒、白酒、みりん、焼酎、雑酒には庫出税と造石税が併課されるととなり、ここに初めて庫出税制度が導入された。

(7) 造石税の廃止

昭和 19 年 4 月、造石税が廃止され、酒類に対しては庫出税のみが課されることとなった。

(8) 酒税法の全部改正

昭和 28 年 2 月、酒税法の全部改正が行われ、現行の酒税法が確立された。

2 酒類免許制度の目的

酒税は酒類の消費者に担税力があるとして、その消費に課税する租税である。また、納税義務者は原則として酒類の製造者であり⁽⁶⁾、酒税の負担は最終的には酒類の消費者を予定し、酒類が製造場から移出される際に酒類製造者が酒税相当額を価格に加えて販売することによって税の転嫁を図り、これにより酒類製造者から酒税を徴収する仕組みをとる間接税である。

また、消費者の担税力と酒税負担のバランスの確保から、酒類をその性質によって種類分けをして、さらに種類の中で品目を区分し、種類・品目別に税率を定めている（分類差等課税制度⁽⁷⁾）。

歴史の古い酒税は、明治 30 年代から昭和の初期にかけて我が国の租税収入の首位を占めるなど、古くから租税の中では重要な地位にあった。そのため製造者の濫立等による過当競争を防止し、酒税収入の安定を図る必要があること、高率な酒税を課すにふさわしい品質を維持する必要があることなど

(5) 酒類を製造場から移出するときにその移出高に応じて課税する方式。

(6) 輸入酒については酒類の取引者となる。

(7) 酒類の分類ごとに 1 キロリットル当たりにかかる税額を指定。

から、酒類の製造について免許制度が採られている⁽⁸⁾と言われており、過去の裁判例でも、例えば、千葉地裁昭和 61 年 3 月 26 日刑三部判決「酒税法違反被告事件」は、「酒税法は、酒税が我が国の租税収入中において重要な地位を占めていることから、国家財政上の重要な租税収入の確保を図り、国の財政需要を満たすという、積極的な財政政策を推進することを目的として、酒類の製造について免許制を採用していると認められるものである。すなわち、このような酒税の確実な徴収と課税の公平を担保するためには、酒類製造の事実及びそれぞれの製造数量を的確に把握する必要がある。このように、酒税の納税義務者たる酒類製造者に対する検査取締を確実なものとするために、酒類製造について免許制度を採用しているのである。⁽⁹⁾」として、酒類製造免許制度の採用趣旨を示している。

なお、酒税は最終的には消費者が税負担することが予定されており、流通経路を通じた転嫁がなされて初めて酒類製造者の納税が可能となる仕組みを採用していることから、流通過程に入った酒類に係る酒税の転嫁が容易に、かつ、確実に行われるよう、酒類の販売業についても「中間徴収機関」としての機能を果たすものとして、昭和 13 年から免許制が導入されている。

3 酒類製造免許等の種類

現行法においては、酒類等を製造しようとする者又は酒類の販売業をしようとする者は、その製造場又は販売場ごとに、所轄税務署長の免許を受けなければならないと規定されており、酒類等の製造については、酒税法 7 条において「酒類の製造免許」、同法 8 条において「酒母の製造免許」、「もろみの製造免許」と 3 種類の免許が規定されている。

また、「酒類の製造免許」は、同法において酒類の品目別に製造場ごとに、その製造場の所在地の税務署長の免許を受けなければならないとされていることから、酒類の製造に当たっては製造する酒類ごとに免許を取得する必要がある

(8) 国税庁『国税庁 50 年史』319 頁（国税庁、2000）。

(9) 刑集 43 卷 13 号 869 頁

あるということになる。なお、ここでいう酒類の品目とは酒税法で定められた品目であり、酒税法では酒類が 17 品目に区分されている。(図表 1)

なお、酒類製造免許については酒税法 7 条 4 項において、「製造免許を与える場合において、製造される酒類の品質につき十分な保証がないため特に必要があると認められるときは、税務署長は、当該製造免許につき期限を付すことができる。」とされ、当該免許に「〇年〇月〇日まで」というような期限を付すことができるとされている。

ちなみに本稿では触れないが、酒類の販売業免許は、酒税法 9 条において「酒類の販売業又は代理業若しくは媒介業をしようとする者は、販売場ごとにその販売場の所在地の所轄税務署長の免許を受けなければならない」と規定されている⁽¹⁰⁾。つまり、酒類の販売業免許は、酒類販売業免許、酒類販売代理業免許、酒類販売媒介業免許の 3 つに免許が区分されるが、このうち酒類販売業免許については「酒税法及び酒類行政関係法令等解釈通達(以下「法令解釈通達」という。)」において、酒類小売業免許と酒類卸売業免許の 2 つに区分され、さらに酒類小売業免許については 3 種類⁽¹¹⁾、酒類卸売業免許については 8 種類⁽¹²⁾の免許が規定されている。

-
- (10) 酒税法 9 条においては、酒類製造者がその免許を受けた製造場において、免許を受けた酒類と同一の品目の酒類を販売する場合、また、自己の営業場において酒類を飲用に供する業(酒類を提供する飲食店など)については、販売業免許は不要とも規定されている。
- (11) 3 種類とは、一般酒類小売業免許、通信販売酒類小売業免許、特殊酒類小売業免許である。
- (12) 8 種類とは、全酒類卸売業免許、ビール卸売業免許、洋酒卸売業免許、輸出入酒類卸売業免許、店頭販売酒類卸売業免許、協同組合員間酒類卸売業免許、自己商標酒類卸売業免許、特殊酒類卸売業免許である。

<図表 1> 酒類の品目及び定義

| 種類 | 品目 | 定義 |
|-------|------------|--|
| 発泡性酒類 | ① ビール | 麦芽、ホップ、水等を原料として発酵させたもの (アルコール分 20 度未満のもの) |
| | ② 発泡酒 | 麦芽又は麦を原料の一部とした酒類で発泡性を有するもの (アルコール分 20 度未満のもの) |
| 醸造酒類 | ③ 清酒 | 米、米こうじ、水等を原料として発酵させてこしもの (アルコール分 22 度未満のもの) |
| | ④ 果実酒 | 果実 (及び糖類) を原料として発酵させたもの (アルコール分 20 度未満のもの) |
| | ⑤ その他の醸造酒 | 穀類又は糖類等を原料として発酵させたもの (アルコール分 20 度未満のもの) |
| 蒸留酒類 | ⑥ 連続式蒸留焼酎 | アルコール含有物を連続式蒸留機で蒸留したものの (アルコール分 36 度未満のもの) |
| | ⑦ 単式蒸留焼酎 | アルコール含有物を単式蒸留機で蒸留したものの (アルコール分 45 度未満のもの) |
| | ⑧ ウイスキー | 発芽させた穀類、水を原料として糖化させて発酵させたアルコール含有物を蒸留したもの |
| | ⑨ ブランデー | 果実、水を原料として発酵させたアルコール含有物を蒸留したもの |
| | ⑩ 原料用アルコール | アルコール含有物を蒸留したもの (アルコール分 45 度超のもの) |
| | ⑪ スピリッツ | ①から⑩及び⑫から⑭以外の酒類で、エキス分 2 度未満のもの |
| 混成酒類 | ⑫ 合成清酒 | アルコール等とブドウ糖等を原料としたもので、その性状が清酒に類似するもの (アルコール分 16 度未満でエキス分 5 度以上のもの) |
| | ⑬ みりん | 米、米こうじに焼酎等を加えて、こしたものの (アルコール分 15 度未満でエキス分 40 度以上のもの) |
| | ⑭ 甘味果実酒 | 果実酒に糖類やブランデー等を加えたもの 果実酒に植物の成分を浸透させたもの |
| | ⑮ リキュール | 酒類と糖類等を原料とした酒類で、エキス分 2 度以上のもの |
| | ⑯ 粉末酒 | 溶解してアルコール分 1 度以上の飲料とすることができる粉末状のもの |
| | ⑰ 雑種酒 | 上記すべての品目以外の酒類 |

4 酒類製造免許の拒否要件等

酒類製造免許を取得しようとする際には、以下のような要件や条件が規定されているが、これらの規定は品目によっては酒類製造業界への新規参入や事業拡大の障壁となる場合があることなどから、古くから学説等でも一部の要件等についての問題提起がなされている状況であり、実際に過去の規制緩和の取組みで一部の要件については廃止や緩和が実施されている。

(1) 酒税法 7 条 2 項（最低製造数量基準）

酒税法 7 条 2 項において、その製造場において製造免許を受けた後の 1 年間に製造しようとする酒類の見込み数量が定められた数量に達しない場合には、免許を受けることができないといった最低製造数量が品目ごとに規定されており、その品目ごとの最低製造数量は次表のとおりである。

<図表 2> 品目ごとに定められた最低製造数量

| 品 目 | 最低製造数量 |
|---|-----------|
| 清酒、合成清酒、連続式蒸留焼酎、ビール | 60 キロリットル |
| 単式蒸留焼酎、みりん | 10 キロリットル |
| 果実酒、甘味果実酒、ウイスキー、ブランデー、原料用アルコール、発泡酒、その他の醸造酒、スピリッツ、リキュール、粉末酒、雑酒 | 6 キロリットル |

また、酒税法 12 条 4 号において、3 年以上引き続き酒類の製造数量が、品目ごとに規定された「最低製造数量」に達しない場合は製造免許を取り消すことができると規定されている。

(2) 酒税法 10 条（製造免許等の要件）

酒税法 10 条においては、「製造免許等の要件」として、酒類の製造免許、

酒母若しくはもろみの製造免許又は酒類の販売業免許の申請があった場合において、同法の各号のいずれかに該当するときは、税務署長は免許を与えないことができるとされている。

要件は 1 号から 12 号まであり、①免許の申請者が過去に酒税法やアルコール事業法の規定により免許を取り消されたことのある者や滞納処分を受けた者、禁固以上の刑に処せられた者などといった「人的要件」(1 号～8 号)、②取締り上不適当と認められる場所に製造場等を設置する場合といった「場所的要件」(9 号)、③経営の基盤が薄弱であると認められる場合といった「経営基礎要件」(10 号)、④需給の均衡の維持のために免許を与えることが適当でない場合といった「需給調整要件」(11 号)、⑤酒類の製造に必要な技術的能力や設備を備えていないと認められる場合といった「技術・設備要件」(12 号)の大きく 5 つに分けられる。(図表 3)

ここで、要件のうち 10 号の「経営基礎要件」、11 号の「需給調整要件」、12 号の「技術・設備要件」についてももう少し詳しく触れていく。

イ 経営基礎要件 (10 号)

経営基礎要件については、法令上では「免許の申請者が破産手続開始の決定を受けて復権を得ていない場合のほか、その経営の基礎が薄弱であると認められる場合」と示されているが、具体的には、①国税や地方税の滞納がなく銀行取引停止処分も受けていないこと、②最終事業年度における確定した決算に基づく貸借対照表の繰越損失が資本金の額を上回っていないこと、③最終事業年度以前 3 事業年度の全ての事業年度において資本金の額の 20%を超える欠損が生じていないこと、④今後 1 年間に納付すべき酒税の額の平均 3 か月に相当する価格又は申請書に記載した酒類の見込製造数量に対する酒税相当額の 4 か月分相当する価格のうち、いずれか多い方の価格以上に担保を提供する能力があること、⑤申請者が事業経歴その他から判断し、適正に酒類を製造するのに十分な知識及び能力を有すると認められること、⑥申請者が酒類を適切に製造するために必要な設備及び人員を有する者であって、酒類の製造

に関して安定的な経営が行われると認められることなど、他にも要件が列記されているが、それらをすべて充足するかどうかで判断することとなっている⁽¹³⁾。

ロ 需給調整要件（11号）

需給調整要件については、「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酒類の製造免許又は酒類の販売業免許を与えることが適当でない」と認められる場合」と規定されており、「酒税の保全上酒類の需給の均衡を維持する必要がある」の意義については、法令解釈通達において「新たに酒類の製造免許又は販売業免許を与えたときは、地域的又は全国的に酒類の需給の均衡を破り、その生産及び販売の面に混乱を来し、製造者又は酒類販売業者の経営の基礎を危うくし、ひいては、酒税の保全に悪影響を及ぼすと認められる場合をいう。」とされ、それぞれの免許ごとに具体的な要件を列記している。

なお、それぞれの要件を見ると、例えば清酒の製造免許では「清酒製造者が・・・」など、要件のほとんどは既に免許を保有している酒類製造業者のみが要件を満たす規定となっていることから、この需給調整要件により清酒など特定の品目については新規参入がほぼ閉ざされている状況である。（図表4）

ハ 技術・設備要件（12号）

技術・設備要件については、「酒類の製造について必要な技術的能力を備えていること。製造場の設備が十分に備わっていること又は十分に備えられることが確実であること。」と規定されているが、法令解釈通達において、具体的には、技術的な要件は、「申請者は醸造・衛生面等の知識があり、かつ、保健衛生上問題ない一定水準の品質の酒類を継続的に供給することができ、不測の事態が生じた場合に対応できる能力を有していること。」、設備の要件は、「酒類の製造又は貯蔵に必要な機械・器具・

(13) 国税庁令和4年4月「酒類製造免許の申請等の手引（果実酒製造用）」を参考にした。

容器等が十分に備わっている又は十分に備えられることが確実であるとともに、製造場が工場立地法、下水道法、水質汚濁防止法、食品衛生法などの製造場の設備に関する法令及び地方実隊の条例に抵触していない又は抵触しないことが確実であること。」といった要件を充足する必要があるとされている⁽¹⁴⁾。

(14) 国税庁・前掲注(13)。

<図表 3> 免許の拒否要件

| 酒税法第10条 | | 製造免許・販売業免許の拒否要件 |
|---------|------|--|
| 人的要件 | 1号 | 酒税法の免許又はアルコール事業法の許可を取り消された日から3年を経過していない場合（酒類不製造又は不販売によるものを除く。） |
| | 2号 | 法人の免許取消し等前1年以内にその法人の業務執行役員であった者で、当該取消処分の日から3年を経過していない場合 |
| | 3号 | 申請者が未成年でその法定代理人が欠格事由（1、2、7～8号）に該当する場合 |
| | 4号 | 申請者が法人の場合で、その役員が欠格事由（1、2、7～8号）に該当する場合 |
| | 5号 | 製造場又は販売場の支配人が欠格事由（1、2、7～8号）に該当する場合 |
| | 6号 | 免許の申請前2年以内に、国税又は地方税の滞納処分を受けている場合 |
| | 7号 | 国税・地方税に関する法令、酒類業組合法若しくはアルコール事業法の規定により罰金刑に処せられ、又は国税通則法等の規定により通告処分を受け、その刑の執行を終わった日等から3年を経過していない場合 |
| | 7号の2 | 二十歳未満ノ者ノ飲酒ノ禁止ニ関スル法律、風俗営業等適正化法（20歳未満の者に対する酒類の提供に係る部分に限る。）、暴力団員不当行為防止法、刑法（傷害、暴行、凶器準備集合、脅迫、背任等に限る。）暴力行為等処罰法により、罰金刑が処せられ、その刑の執行を終わった日等から3年を経過していない場合 |
| | 8号 | 禁錮以上の刑に処せられ、その刑の執行を終わった日等から3年を経過していない場合 |
| | 10号 | 破産者手続き開始の決定を受けて復権を得ていない場合 |
| 場所的要件 | 9号 | 正当な理由なく取締り上不相当と認められる場所に製造場又は販売場を設置する場合（酒類の製造場又は販売場、酒場、料理店等と同一の場所等） |
| 経営基礎要件 | 10号 | 経営の基盤が薄弱であると認められる場合（国税・地方税の滞納、銀行取引停止処分、繰越損失の資本金超過、酒類の適正な販売管理体制の構築が明らかでない等） |
| 需給調整要件 | 11号 | 酒税の保全上酒類の需給の均衡を維持するため免許を与えることが適当でないとして認められる場合 |
| 技術・設備要件 | 12号 | 酒類の製造について必要な技術的能力を備えていないと認められる場合又は製造場の設置が不十分と認められる場合 |

<図表 4-1> 需給調整要件①

| 品 目 | | 要件 (次のいずれかに該当する場合に限り製造免許等を付与する。) |
|---------|--------|--|
| 清酒 | | 清酒製造者が、企業合理化を図るために新たに製造場を設置して清酒を製造しようとする場合 |
| | | 2 以上の清酒製造者が、企業合理化を図るため新たに法人を組織し、新たに製造場を設置して清酒を共同製造しようとする場合 |
| | | 清酒製造者が、企業合理化を図るため分離又は分割し、新たに製造場を設置して清酒を製造しようとする場合 |
| | | 共同してびん詰めすることを目的として設立された清酒製造者が主となって組織する法人の蔵置場又は自己のびん詰等のための蔵置場に未納税移入した清酒に、炭酸ガス又は炭酸水を加え、発泡性を持たせた清酒を製造しようとする場合 |
| | | 輸出するために清酒を製造しようとする場合 |
| 合成清酒 | | 合成清酒製造者が、企業合理化を図るため新たに製造場を設置して合成清酒を製造しようとする場合 |
| | | 2 以上の合成清酒製造者が、企業合理化を図るため新たに法人を組織し、新たに製造場を設置して合成清酒を共同製造しようとする場合 |
| | | 合成清酒製造者が、企業合理化を図るため分離又は分割し、新たに製造場を背一致して合成清酒を製造しようとする場合 |
| 連続式蒸留焼酎 | | 連続式蒸留焼酎製造者が企業合理化を図るため新たに製造場を設置して連続式蒸留焼酎を製造しようとする場合 |
| | | 2 以上の連続式蒸留焼酎製造者が、企業合理化を図るため新たに法人を組織し、新たに製造場を設置して連続式蒸留焼酎を共同製造しようとする場合 |
| | | 連続式蒸留焼酎製造者が、企業合理化を図るため分離又は分割し、新たに製造場を設置して連続式蒸留焼酎を製造しようとする場合 |
| 単式蒸留焼酎 | かす取り焼酎 | 清酒製造者が、事故の清酒の製造に際し生じた酒かす又は米ぬか等の副産物を主原料として、当該清酒製造場又は自己の他の製造場において単式蒸留焼酎を製造しようとする場合 |
| | 特産品焼酎 | 2 以上の清酒製造者が、新たに法人を組織して、その構成員である清酒製造者の清酒の製造に際し生じた酒かす又は米ぬか等の副産物を主原料として、新たに製造場を設置して単式蒸留焼酎を製造しようとする場合 |
| | | 製造しようとする酒類が、特産品の特性を有するものと認められる場合には、申請等に基づいて個々にその内容を検討の上、免許付与等の可否を決定する |

＜図表 4-2＞ 需給調整要件②

| 品 目 | | 要件 (次のいずれかに該当する場合に限り製造免許等を付与する。) |
|----------|--------------|---|
| その他の焼酎 | | その他の焼酎製造者が、企業合理化を図るため新たに製造場を設置してその他の焼酎を製造しようとする場合 |
| | | 2以上のその他の焼酎製造者が、企業合理化を図るため新たに法人を組織し、新たに製造場を設置してその他の焼酎を共同製造しようとする場合 |
| | | その他の焼酎製造者が、企業合理化を図るため分離又は分割し、新たに製造場を設置してその他の焼酎を製造しようとする場合 |
| みりん | 地場産使用 みりん | 製造しようとする酒類が、その製造及び販売見込数量から販売先が申請地域に限定されていると認められる場合には、申請に基づいて個々にその内容を検討の上、免許付与の可否を決定する |
| | その他の みりん | その他のみりん製造者が、企業合理化を図るため新たに法人を組織してみりんを製造しようとする場合 |
| | | 2以上のその他のみりん製造者が、企業合理化を図るため新たに法人を組織し、新たに製造場を設置してその他のみりんを共同製造しようとする場合 |
| 原料用アルコール | | 原料用アルコール製造者が、企業合理化を図るため新たに法人を組織して原料用アルコールを製造しようとする場合 |
| | | 2以上の連続式蒸留焼酎製造者又は2以上の原料用アルコール製造者が、企業合理化を図るため新たに法人を組織し、新たに製造場を設置して原料用アルコールを共同製造しようとする場合 |
| | | 原料用アルコール製造者が、企業合理化を図るため分離又は分割し、新たに製造場を設置して原料用アルコールを製造しようとする場合 |
| | | 製造者が、酒類の製造のために連続式蒸留機を設置している製造場において原料用アルコールを製造しようとする場合 |

ニ 酒税法 11 条（製造免許等の条件）

免許申請を拒否できる要件については前述のとおりであるが、酒税法 7 条 2 項や 10 条の要件等をクリアした場合においても、酒税法 11 条で免許を与える条件として、「税務署長は免許を与える場合において、酒税の保全上酒類の需給の均衡を維持するため必要があると認められるときは、『製造する酒類の数量若しくは範囲』又は『販売する酒類の範囲若

しくはその販売方法』につき条件を付することができる。」と規定され、免許を付与する際の条件として、例えば製造免許に製造数量に上限を付すことや、販売業免許に「清酒に限る。」などと販売品目に条件を付すことができる」とされている。

第 2 節 最低製造数量基準の概要

前述のとおり、酒類免許の取得には様々な要件があり、これらの要件の一部については、以前から酒類業界への新規参入の阻害要因であると問題視する声があった。そのため、これまでも規制緩和推進の流れの中で、特に、本稿では詳しく触れないが、酒税法 10 条 11 号の「需給調整要件」については、既存の業界の安定を守る方向に用いられることや、需給状況の判断を名目に他の目的で申請者を排除するために用いられることが問題となる⁽¹⁵⁾ことなどから、規制緩和の対象となり、一部ではあるが要件の廃止などが行われてきた。しかしながら、未だ清酒等の製造免許については新規参入がほぼ閉ざされている状況にあることなどから、更なる需給調整要件の見直しの声も少なくない。

そして、酒税法 7 条 2 項において定められた「最低製造数量基準」についても、長年の間、基準の見直しが行われていないことなどから需給調整要件と同様に新規参入を阻害する要因となっているとして、基準の撤廃を求める声も聞こえるところである。

1 最低製造数量基準の目的

酒類免許における最低製造数量基準は明治 13 年 9 月に制定された酒造税則が明治 15 年 3 月改正において、法定最低製造数量が加えられたことが始まりである。

最低製造数量が制定された趣旨は、「殊ニ薄資ニシテ造石高少ナキ者は其業

(15) 行政改革委員会平成 9 年 12 月「最終意見」から引用した。

體ヲ重セサルヨリ自ヲ投機ヲ事トスルモノ多キヲ加ヘタルト・・・是等ノ原因ヨリ酒価ノ低落ヲ来タシ營業者ニ非常ナル苦痛ヲ与フルニ至レリ⁽¹⁶⁾、「第四条ニ於テ新規營業免許ヲ受クル者ニ対シ造石制限高ヲ定メ以テ薄資小製造者ノ濫造ヲ防キ⁽¹⁷⁾」と記述されている。つまり、小規模事業者の濫立は価格の低落により事業者に苦痛を与えることから、営業免許の発行の際に最低製造数量を定めることで小規模事業者の濫立を防ぐことを目的として規定されているということである。そして、その後、酒造に関する法律は酒造税法や酒税法の制定と変遷をたどるが、最低製造数量基準は現在まで残されている。

なお、近年の国会質問の答弁において、最低製造数量基準を定める理由については「酒税は、事業者所得等と異なり赤字企業であっても納税する必要があるため、納税が確保されるためには、一般に採算がとれる程度の製造規模であることが必要であるが、税務当局が免許申請時における個々の事業者の設備投資の状況により、今後のその製品の販売状況等を正確に判断することは困難であることから、全国的に統一的な税務行政を行うため、酒類製造の実態等を踏まえ、客観的な水準として最低製造数量基準を定めている。⁽¹⁸⁾」と述べられており、このことからすると、酒類製造者は酒税の納税義務者であるため、零細な酒類製造者の濫立を防ぐことにより酒類免許制度の目的でもある酒税を保全することが目的であり、酒造税則で規定された当時と目的は変わっていない。

また、他にも酒類免許制度の目的としては「高率な酒税を課すにふさわしい品質を維持する必要があること」とも言われ、学説でも最低製造数量の規定趣旨としては、酒税の保全とともに、「国民の保健衛生との関係から経営不振等による品質不良酒類の製造が行われないようにすることを考慮したも

(16) 明治財政史編纂会編『明治財政史第 6 巻』125-126 頁 (明治財政史発行所、1926)。

(17) 明治財政史編纂会編・前掲注(16)182 頁。

(18) 逢坂誠二議員からの質問 (平成 19 年 6 月 14 日質問主意書 (質問第 389 号)) において、当該理由を財務省担当官から説明を受けているが妥当かとの質問に対して妥当であると回答している。

の⁽¹⁹⁾」とあることを鑑みると、最低製造数量基準の規定趣旨としては「酒税の保全」とともに、「国民の保健衛生に影響する酒類の品質維持」も担保するものでもあると言える。

なお、先述の国会質問において、最低製造数量基準の算定根拠についても質問されているが、「酒類の製造方法や酒類を製造するために必要な設備等を勘案した酒類の製造者の製造コスト、経営状況等を総合的に勘案したものである。」との答弁である。

2 最低製造数量基準の改正の状況

酒税法の制定以降の最低製造数量の改正等の状況は以下のとおりである。

大きな改正としては、平成 6 年 3 月に経済情勢等の変化などを背景にビールの最低製造数量が 2,000 キロリットルから 60 キロリットルへの大きな引き下げが行われている。しかしながら、それ以外の品目については、品目に果実酒が追加されたことや焼酎が甲類や乙類に分けられたことなどによる最低製造数量の設定や、古くは数量単位が「石」であったところ、「リットル」への単位変更を行ったことによる改正などにとどまり、最低製造数量基準が導入されて以降、大きな改正は行われていない。

(1) 昭和 15 年 3 月酒税法の制定⁽²⁰⁾

昭和 15 年 3 月に制定された酒税法において、品目ごとの最低製造数量が次表のとおり規定された⁽²¹⁾。

(19) 松沢宏昭『要説酒税法』菊池正道補訂『要説酒税法 6 訂版』21 頁（税務経理協会、1994）。

(20) 昭和 15 年法律第 35 号。

(21) 酒税法 15 条において、「酒類ヲ製造セントスル者ハ製造スベキ酒類ノ各種類ニ付製造場一個所ニ政府ノ免許ヲ受クベシ」とし、毎酒造年度における最低製造数量を定めた。

なお、当時の毎酒造年度とは 10 月 1 日から 9 月 30 日までの期間とされていた。

＜図表 5＞ 品目ごとに定められた最低製造数量

| 品 目 | 最低製造数量 |
|---------------|---------------------|
| 清酒、合成清酒 | 三百石（約 54 キロリットル） |
| 濁酒 | 百石（約 18 キロリットル） |
| 白酒、味醂（みりん）、焼酎 | 五十石（約 9 キロリットル） |
| 麦酒（ビール） | 一万石（約 1,800 キロリットル） |
| 雑酒 | 十石（約 1.8 キロリットル） |

(2) 昭和 28 年 2 月酒税法全部改正⁽²²⁾

昭和 28 年 2 月に酒税法の全部改正があり、その中で焼酎が焼酎甲類（連続式蒸留焼酎）と焼酎乙類（単式蒸留焼酎）に分けられたことで、焼酎甲類は三百石、焼酎乙類は五十石とされたほか、雑酒が十石から三十石に改正され、新規で果実酒が三十石と追加された。

(3) 昭和 34 年 3 月酒税法一部改正⁽²³⁾

昭和 34 年 3 月には、メートル法の施行⁽²⁴⁾に合わせ、「三百石」を「60 キロリットル」に、「百石」を「20 キロリットル」に、「五十石」を「10 キロリットル」に、「一万石」を「2,000 キロリットル」に「三十石」を「6 キロリットル」に改正された。

(4) 平成 6 年 3 月酒税法一部改正⁽²⁵⁾

平成 6 年 3 月の酒税法の一部改正において、ビールの最低製造数量が 2,000 キロリットルから 60 キロリットルへの大幅な引き下げが行われた。

(22) 昭和 15 年に制定された酒税法が全文改正となり、現行の酒税法（昭和 28 年法律第 6 号）が確立された。

(23) 酒税法の一部を改正する法律（昭和 34 年法律第 54 号）。

(24) 昭和 26 年に制定された計量法において尺貫法の使用が禁じられることとなり、日本においては昭和 34 年にメートル法が完全実施となった（一石→0.18 キロリットル）。

(25) 酒税法の一部を改正する法律（平成 6 年法律第 54 号）。

3 ビールの製造免許にかかる最低製造数量基準の引下げ

ビール最低製造数量は、明治 41 年の麦酒法の改正によりビールの最低製造数量として 1,000 石（約 180 キロリットル）が新たに創設されたのが始まりである。その後、昭和 15 年の旧酒税法制定時に 1,000 石から 10,000 石（約 1,800 キロリットル）への大幅な引き上げ、昭和 34 年にメートル法施行に合わせて 2,000 キロリットルに改正された後、平成 6 年 4 月に現在の 60 キロリットルへの大幅な引き下げが行われ、現在に至っている。

平成 6 年 4 月に大幅改正に至った経緯については、我が国におけるビールの製造・販売は、従来から大量生産を前提に多額の設備投資を要する装置産業として行われてきており、このような実態を踏まえ、ビールの製造免許にかかる最低製造数量基準については、他の清酒等の酒類が 6 キロリットルから 60 キロリットル程度とされているのに対し、2,000 キロリットルと高い水準に定められていた。実際に改正当時の我が国のビール製造の実情をみると、6 社 37 工場で生産されており、その生産能力は年間合計 7,300 千キロリットル程度といわれ、一番小さい製造場でも年間 37 千キロリットル程度製造していた。

しかしながら当時のビールの製造・販売について、諸外国においては、ミニ・ブルワリーやブルワリー・パブといわれる小規模製造場が出現・増加しており、また、ビールの小規模生産用の製造設備も開発されているという実情もあったことから、国内においても、いわゆる地酒や地ワインのように地元でビールの製造を行い、地域の活性化を図りたいとする要望があった。

このような状況を背景に、平成 5 年 9 月 16 日の経済対策閣僚会議において「新規事業の創出や事業の拡大等、競争の促進や価格の弾力化等を通じた市場の効率化、市場アクセス改善を通じた輸入の促進、申請負担の軽減による経済的コストの削減等を図り、内需の振興、輸入の拡大等を期するため、94 項目にのぼる公的規制の緩和等を行う。」ことが決定され、その一つとして、「ビールの製造免許にかかる最低製造数量基準を次期酒税法改正時に引下げる」こととされた。

そのため、ビールの製造・販売については、我が国の市場において既に多種多様な高品質のビールが大量に生産されている状況にあり、また、新規生産にあたっては、原料である麦芽等の調達や工場立地、公害防止、食品衛生等に関する法令との関係など種々の問題もあるものと考えられるが、我が国におけるビールの小規模生産のニーズが社会的に高まってきていることやその生産設備も諸外国で開発されていること等、ビール製造を取り巻く環境が変化してきていることを踏まえ、最低製造数量基準の水準について見直しが行われ、その結果として、ビールの製造・販売の形態にもよるが、最低製造数量が 60 キロリットル以上であれば、酒税の保全上問題がなく、かつ、新規参入の機会も広がると考えられるといった結論から、2,000 キロリットルから 60 キロリットルへの改正が行われた⁽²⁶⁾。

第 3 節 特区制度

構造改革特別区域（以下「特区」という。）制度とは、実情に合わなくなった国の規制が民間企業などの経済活動を妨げていることがある。こうした実情に合わなくなった国の規制について、地域を限定して改革することにより、構造改革を進め、地域を活性化させることを目的⁽²⁷⁾として平成 14 年に「構造改革特別区域法（平成 14 年法律第 189 号）」が創設された。そして同法において、酒類の製造については地域の活性化に寄与できるものとして、「酒税法の特例」として特別区域として認定された区域での免許取得時における最低製造数量基準の緩和などが規定されている。

なお、特区制度については、ほかに総合特別区域法（平成 23 年法律第 81 号）や、国家戦略特別区域法（平成 25 年法律第 107 号）があり、これらによる指

(26) 大蔵財務協会「改正税法のすべて（平成 6 年版）」340-341 頁（大蔵財務協会、1994）。

(27) 内閣府地方創生推進事務局「構造改革特区」を参照した。

首相官邸ホームページ（<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kouzou2/index.html>）（令和 5 年 4 月 18 日最終閲覧）。

定区域についても、構造改革特区法で規定された酒税法の特例が適用される。

1 酒税法の特例の概要

特区で実施できる特定事業は酒類の関係では現在、①特定農業者による特定酒類の製造事業として、農家民宿等を営む農業者が自ら生産した米を原料としたその他の醸造酒(濁酒)又は果実を原料とした果実酒を製造するため、これら酒類の製造免許を申請した場合には、最低製造数量基準等⁽²⁸⁾が適用されない⁽²⁹⁾。また、②特産酒類の製造事業として、地域の特産物である農産物等を原料とした単式蒸留焼酎、果実酒、原料用アルコール又はリキュールの製造で、これら酒類の製造免許を申請した場合には、最低製造数量基準等を単式蒸留焼酎又は原料用アルコールにあつては不適用、果実酒にあつては6キロリットルから2キロリットル、リキュールにあつては6キロリットルから1キロリットル⁽³⁰⁾とすると規定されている。

また、清酒は地域の経済や文化の発展の一端を担っていることから、清酒の製造体験の実施を通じて地域のブランド価値の更なる増進、人の交流・賑わいの確保による地域活性化を進めることを目的として、清酒の製造体験のための酒税法の特例⁽³¹⁾として、清酒の製造免許を受けている者が、特区内において地域の活性化を図ることを目的として、地域の魅力の増進に資する施設において清酒の製造体験を提供する場合には、当該施設内に設ける一定の製造場を既存の製造場と一の製造場とみなすこととされている。

(28) 最低製造数量基準等とは「酒税法7条2項(最低製造数量基準)」及び「同法12条(酒類の製造免許の取消し)」である。

(29) 構造改革特別区域法 25 条。

(30) 構造改革特別区域法 26 条。

(31) 構造改革特別区域法 27 条

<図表 6> 特区法による最低製造数量基準の取扱い

| | 品 目 | 最低製造数量基準 |
|--------|-------------|-----------------------|
| ① 特定酒類 | 果実酒 | 6 キロリットル |
| | その他の醸造酒（濁酒） | →不適用 |
| ② 特産酒類 | 果実酒 | 6 キロリットル →2 キロリットル |
| | リキュール | 6 キロリットル →1 キロリットル |
| | 単式蒸留焼酎 | 10 キロリットル →不適用 |
| | 原料用アルコール | 6 キロリットル →不適用 |

2 特区制度による製造免許の認定状況

図表 7 は、特区法に規定する酒税法の特例により免許を取得した免許場数と地方公共団体が内閣総理大臣の認定を受けている特別区域数（認定計画数）の推移である。どの品目についても免許場数については連年増加が見られるが、免許場数と認定計画数を比較すると、その他の醸造酒については認定計画数を上回る免許場数となっているが、果実酒、リキュール、単式蒸留焼酎については、現時点では認定計画数に比して交付された免許場数が少ないことから、認定された地域の中には免許取得がない地域が複数あると思われる。

これは、地方公共団体に地域活性化等の強い思いはあっても、酒類製造に参入を希望する事業者が少ないのではないかとということも考えられるが、地方公共団体が関与していることから今後の免許場数の増加は十分にあり得ると考える。

また、全ての品目の免許について、年々、免許場数の増加が見られることから、酒類製造業界への参入のニーズは少なくないと考えられ、最低製造

数量基準などにより業界への参入が進んでいない現状において特区制度は酒類製造業界の活性化にも有用であると思われる。

<図表 7> 特区における免許場数等の推移

| 年 度 | | 平成15 | 20 | 25 | 30 | 令和元 | 2 | |
|------|-----------------|-------|----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 特定酒類 | 果実酒 | 免許場数 | | 0 | 4 | 7 | 9 | 10 |
| | | 製造者数 | | 0 | 4 | 7 | 9 | 10 |
| | | 認定計画数 | | 8 | 22 | 42 | 44 | 45 |
| | その他の醸造酒 (濁酒) | 免許場数 | 4 | 139 | 177 | 194 | 198 | 204 |
| | | 製造者数 | 4 | 138 | 176 | 193 | 197 | 204 |
| | | 認定計画数 | 11 | 93 | 137 | 171 | 175 | 180 |
| 特産酒類 | 果実酒 | 免許場数 | | 0 | 7 | 45 | 49 | 56 |
| | | 製造者数 | | 0 | 7 | 45 | 49 | 56 |
| | | 認定計画数 | | 13 | 34 | 68 | 72 | 82 |
| | リキュール | 免許場数 | | 0 | 25 | 28 | 30 | 35 |
| | | 製造者数 | | 0 | 25 | 28 | 30 | 35 |
| | | 認定計画数 | | 11 | 40 | 72 | 73 | 81 |
| | 単式蒸留焼酎 | 免許場数 | | | | 1 | 1 | 1 |
| | | 製造者数 | | | | 1 | 1 | 1 |
| | | 認定計画数 | | | | 3 | 3 | 4 |
| | 原料用アルコール | 免許場数 | | | | 1 | 1 | 1 |
| | | 製造者数 | | | | 1 | 1 | 1 |
| | | 認定計画数 | | | | 1 | 1 | 1 |
| | 清酒の製造体験特区 | 承認数 | | | | | 0 | 1 |
| | | 認定計画数 | | | | | 2 | 1 |

(注) 総合特別区域法及び国家戦略特別区域法によりみなし適用される場合を含む。

認定計画数は、地方公共団体が内閣総理大臣の認定を受けている特別区域計画数である。

(出所) 国税庁「令和 4 年 3 月 酒のしおり」59～61 頁を基に作成。

3 特区製造者のコンプライアンスの状況

構造改革特別区域において実施される規制の特例措置は、一定期間経過後に構造改革特別区域推進本部評価・調査委員会において実施状況の評価が行われている。

平成 19 年の評価・調査委員会調査結果によると、「特定農業者による濁酒（いわゆる「どぶろく」）の製造事業」に関して財務省（国税庁）が行った特例対象者に対する調査では、濁酒製造を開始している製造場 90 場のうち、納税申告事績に問題があった製造場は 13 場（14.4%）であった。また、税務

調査を実施した製造場 61 場のうち、記帳義務不履行 14 場 (23.0%)、申告・承認・届出等各種義務不履行 11 場 (18.0%) が認められている⁽³²⁾ほか、国税庁酒税課の部内会議においても、新規免許者の酒類製造者のコンプライアンス向上について議論が交わされている⁽³³⁾。

以上のことから、酒税法令で定められている各種義務の不履行等、小規模事業者の参入はコンプライアンスの面において課題があると認められる。

第 4 節 輸出用清酒製造免許

1 輸出用清酒製造免許の概要

清酒の輸出拡大に向けた取組み等を後押しする観点から、令和 2 年度税制改正により輸出用清酒製造免許を新たに設けられ、令和 3 年 4 月 1 日から免許申請書の受付が開始されている。

当該免許については清酒の最低製造数量基準 (60 キロリットル) を適用しないこととされ、さらに当該免許新設に当たり、法令解釈通達において需給調整要件に掲げる免許付与ができるものに「輸出するために清酒を製造しようとする場合」を追記された。

これにより、輸出に限られるが、清酒製造に関心のある者が新たに清酒製造事業に参入が可能となり、また、既存事業者についても特定の輸出国をターゲットにした高付加価値の清酒を少量から製造できる製造場を新たに設置できるなど、これまで清酒製造免許の新規取得には厳しい規制が課せられていたが、当該免許新設により若干ではあるが規制が緩和されている。

(32) 構造改革特別区域推進本部一評価・調査委員会一地域活性化部会 (第 6 回) 資料 1 「規制所管省庁による調査結果」を参照した。

首相官邸ホームページ

(<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kouzou2/hyouka/chousa/tiikibukai06/gijisidai.html>) (令和 5 年 4 月 24 日最終閲覧)。

(33) 国税庁「令和 5 年 5 月 10 日全国国税局酒類監理官会議資料」を参照した。

2 免許の取得状況

輸出用清酒製造免許の取得状況については、令和 5 年 2 月末時点で 6 件⁽³⁴⁾と、現在までそれほど多くはない状況である。しかしながら、後述するが、日本産酒類の輸出は近年大きく伸長を続けており、行政による輸出促進の取組みなどにより今後の免許申請の増加は期待できると考える。

(34) 国税庁ホームページ「酒類製造免許の新規取得者名等一覧」から集計した。
(<https://www.nta.go.jp/taxes/sake/menkyo/shinki/seizo/02/zenkoku.htm>) (令和 5 年 5 月 30 日最終閲覧)。

第 2 章 酒類業界の現状

酒類製造免許取得における最低製造数量基準の導入は、明治 15 年であり、以来 140 年が経過する間に、我が国の経済社会はもちろん、酒類業界を取り巻く環境等も大きく変化してきている。

そこで本節では、酒類業界全体の現状を概観するとともに、品目ごとの業界の現状等について概観する。

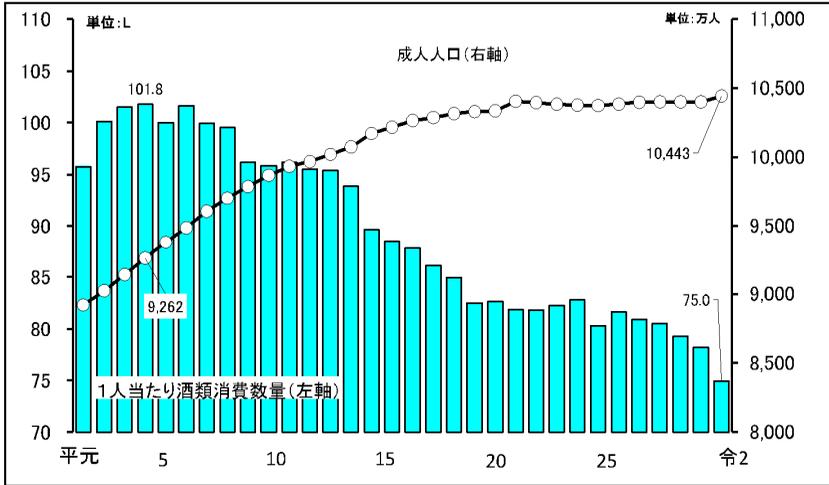
第 1 節 酒類市場の状況

1 酒類の課税数量

我が国の酒類の国内市場は、少子高齢化や人口減少等による人口動態の変化、高度経済成長後における消費者の低価格志向、ライフスタイルの変化や嗜好の多様化等により、全体として中長期的に縮小してきている。このような状況の変化を背景に、酒類の課税数量は、平成 11 年の 1,017 万キロリットルをピークに減少傾向であり、令和 2 年は 814 万キロリットルまで落ち込んでいる⁽³⁵⁾。なお、各酒類の課税数量の構成比率の推移を見ると、ビールや清酒などが落ち込む中、リキュールの大きな増加が見られるなど、品目によって推移は異なっており、増減の要因は品目それぞれで異なっているものと思われる。

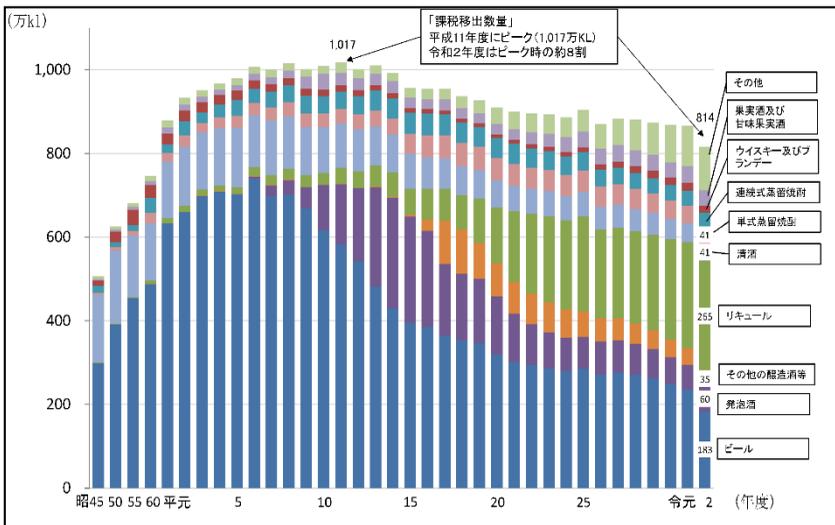
(35) 国税庁「令和 4 年 3 月酒のしおり」2・3 頁。

<図表 8> 成人一人当たりの酒類消費量の推移



(出所) 国税庁「令和 4 年 3 月 酒のしおり」 2 頁。

<図表 9> 酒類課税数量の推移



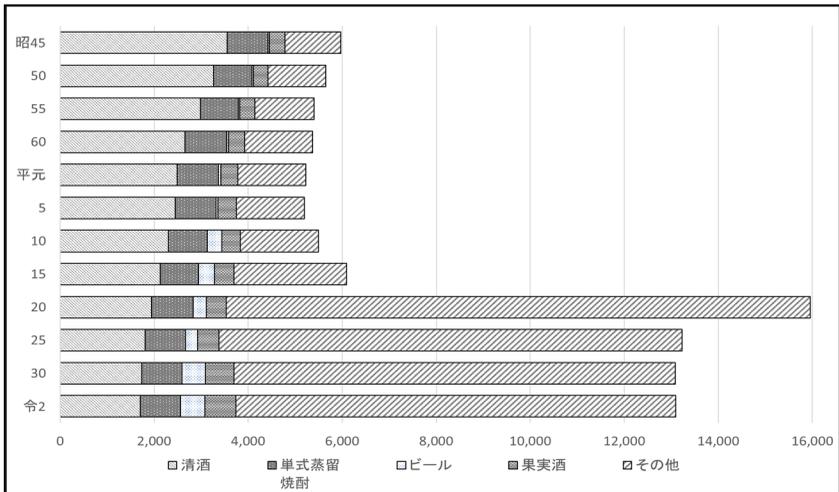
(出所) 国税庁「令和 4 年 3 月 酒のしおり」 2 頁 (元データは「国税庁統計年報」)。

2 免許場数の状況

酒類の免許場数については、過去には清酒の免許場が多数を占める状況であったが、清酒の製造場は年々減少を続け、現在は全品目の免許場数の 1 割程度にまでになっている。しかしながら、清酒以外の多くの酒類の免許場数が増加傾向であることから、全品目の免許場数の合計は課税数量に反して近年大きく増加している。

なお、平成 20 年の大きな増加は、リキュールやスピリッツの免許場数の大幅な増加によるものである。

<図表 10> 酒類免許場数の推移



(出所) 国税庁「令和 4 年 3 月 酒のしおり」58 頁を基に作成。

3 酒類輸出取引の状況等

(1) 酒類輸出取引の状況

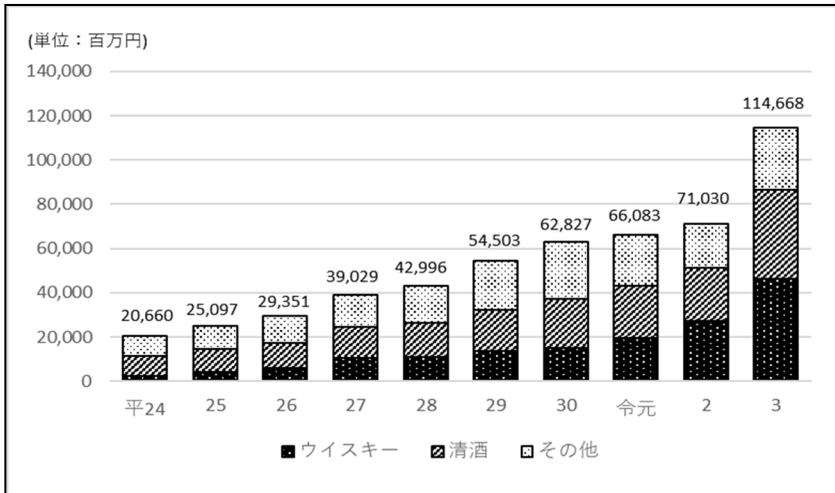
酒類の輸出については、清酒やウイスキー等の日本産酒類の国際的評価の高まりを背景に近年は大きく伸長を続け、令和 3 年の日本産酒類の輸出金額は約 1,147 億円となり、平成 24 年以降、10 年連続で過去最高を記録

するなど⁽³⁶⁾、国内の酒類市場とは対照的に好調である。

また、国税庁で行ったアンケート調査⁽³⁷⁾によると酒類製造業者で輸出を行っている事業者の占める割合は約 32.5%とまだまだ少ない状況であり、今後の事業展開次第で輸出市場は伸びしろが十分にあると思われる。

しかしながら、一方で、同アンケート調査において、輸出を行っていない事業者の約 67.2%が「今後も行わない。」と回答しており、その理由は、「国内販売を優先している。」が多く、次いで「忙しくて余裕がない。」「きっかけがない。」と回答している⁽³⁸⁾ことから、今後の更なる輸出市場の発展には、こういった輸出取引を行っていない事業者の海外取引への意欲向上や行政によるサポートが課題の一つであると考えられる。

<図表 11> 日本産酒類の輸出金額の推移



(出所) 国税庁「令和 4 年 3 月 酒のしおり」 5 頁を基に作成。

(36) 国税庁・前掲注(35) 4 頁。

(37) 令和 3 年 1 月 1 日現在、酒類製造業免許を有する全ての者を対象としてアンケート調査を実施。アンケートの回答率は酒類卸売業者を含め 73.4%である。

(38) 国税庁「令和 4 年 4 月 酒類製造業及び酒類卸売業の概況 (令和 3 年調査分)」 19 頁、69、70 頁。

(2) 行政による酒類輸出促進の取組み

海外市場は今後も伸びしろが期待のできる販路であることから、政府においてはクールジャパン推進の一環として、日本産酒類の総合的な輸出環境整備について、「日本経済再生に向けた緊急経済対策」（平成 25 年 1 月 11 日閣議決定）等を踏まえ、関係府省庁の取組状況を把握し、必要に応じて関係者間の調整を行うため日本産酒類の輸出促進連絡会議を設置するなど積極的で、国税庁においても日本産酒類の輸出促進に向けて、①商品の差別化・高付加価値化等、②認知度の向上や販路拡大、国際交渉を通じた関税の撤廃などによる海外市場の開拓、③技術の活用と人材の確保等、④中小企業支援を取組みに掲げ⁽³⁹⁾、積極的に酒類業者の支援を行っている。

第 2 節 各品目の業界の状況

酒類業界全体の課税数量は減少傾向にあるものの、免許場数は近年増加傾向であることが分かったが、酒類品目ごとの業界を見ると、業界の構造や参入している事業者の経営状況も異なっている。そこで本節は、酒類の品目のうち最低製造数量が 6 キロリットル以上と設定されている品目のうち、「ウイスキー」及び「果実酒（ワイン）」、最低製造数量が 60 キロリットル以上と高く設定されている品目のうち、「清酒」及び「ビール」の市場の状況等について概観する。

1 ウイスキー製造業界の状況

ウイスキー製造業界は、出荷量で見ると令和 2 年のサントリーのシェアが 53.4%、アサヒ（ニッカ）のシェアが 34.3%と、2 社で 80%超のシェアを占めるなど寡占的な業界である。しかしながら、大手とは大きく差が開くが、大容量主体の宝酒造や、麒麟、江井ヶ嶋酒造（あかし）、本坊酒造（マルス）といった中堅の事業者もコンスタントにシェアが伸びていることや、クラブ

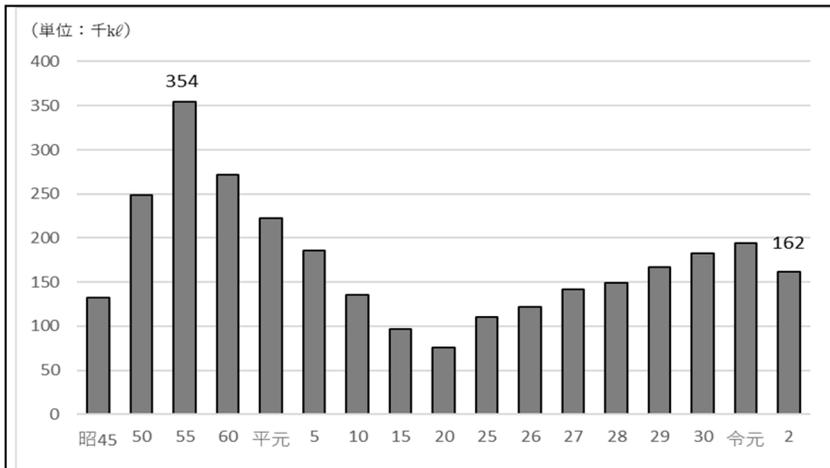
(39) 国税庁・前掲注(35)10-17 頁。

トウスキー人気から様々な蒸留所が新たに立ち上がるなど、企業数はここ 5 年で一気に 1.7 倍まで増えている⁽⁴⁰⁾ことから、今後も寡占の状況は続くであろうが、業界に若干の変化が訪れていると考えられる。

(1) 課税数量の推移

ウイスキーの課税数量は、昭和 46 年のウイスキー輸入全面自由化を契機に大きな増加が見られていたが、その後はウイスキーの増税(昭和 59 年)などの影響と思われるが減少に転じている⁽⁴¹⁾。しかしながら、平成 20 年以降はまた増加傾向となっており、その要因としては、国内での「ハイボール」ブームや、海外でのいわゆるジャパニーズ・ウイスキーの評価・人気が国内にも還流しているものとする。なお、令和 2 年の落ち込みはコロナ禍の影響であると考えられる。

<図表 12> ウイスキーの課税数量の推移



(出所) 国税庁「令和 4 年 3 月 酒のしおり」36 頁を基に作成。

(40) 日刊経済通信社調査出版部『酒類食品産業の生産・販売シェア・需給の動向と価格変動 2019 年度版』176-177 頁 (日刊経済通信社、2019)。

(41) 都留康『お酒の経済学』90 頁 (中央公論社、2020)。

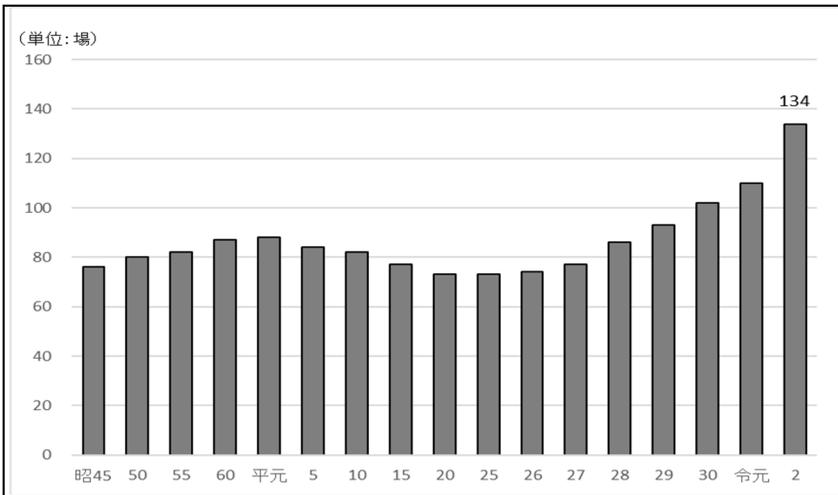
(2) 製造場の状況

イ 免許場数の推移

ウイスキーの免許場数は課税数量に比例して近年は増加傾向であり、令和 2 年度においては 134 場と過去最高の免許場数となっている。

なお、ウイスキーの製造は、同じく蒸留酒である焼酎などと比較しても製造工程が長く、最初の投資から製品の販売までの期間が長いことから、ある程度の資金力がないと新規参入が困難な業界である⁽⁴²⁾。そのためか近年の参入事業者を見ると、日本酒メーカーや焼酎メーカーが多角経営することでの参入が目立っている状況である。

<図表 13> ウイスキーの免許場数の推移



(注) 一の製造場で複数の製造免許を有しているものも含め、ウイスキーの製造免許を有しているものをすべて抽出した。

(出所) 国税庁「令和 4 年 3 月 酒のしおり」58 頁を基に作成。

(42) 都留・前掲注(41)93 頁。

ロ 製造場における製造数量の状況⁽⁴³⁾

令和 2 年度の 134 場の製造場における製造数量を見ると、134 場のうち 44 場 (32.8%) が休場しており、ウイスキーの製造場は休場が目立つ。

また、134 場のうちの 19 場 (製造場のうちの 14.2%、休場している製造場を除くと 21.1%) の製造数量がウイスキーの最低製造数量として定められた製造数量 6 キロリットル以下となっている。

なお、分布で多い範囲としては製造数量 10 キロリットル以上 60 キロリットル未満の製造場で 25 場、次いで 6 キロリットル未満が 19 場している製造場のとなっている。

2 ワイン製造業界の状況

世界的に「和食」人気が高まるなか、海外では和食にマッチする酒類として「日本ワイン」の存在感が高まっており、近年では日本固有のぶどう「甲州」で醸造された日本ワインが国際コンクールで上位入賞を果たすなど、国際的な評価も獲得している。また、国内市場においても酒類全体の消費量が減少する中、平成 29 年には、消費量が過去最高を記録するなど、ワインの人気が高まっている⁽⁴⁴⁾。しかしながらここ最近では、ハイボール、酎ハイなど、ウイスキーや焼酎が飲み方のバリエーションを広げメディア等を通じて若者に浸透している一方、ワイン製造業界は愛飲者の高齢化により需要の先細りが深刻な課題となっている⁽⁴⁵⁾。

なお、ワインは、酒税法上における定義としては果実酒に該当し、果実酒

(43) 国税庁酒税課から情報を収集した。

(44) 帝国データバンク「ワイン製造業者の経営実態調査 (2017.9.1)」
(<https://www.tdb.co.jp/report/watching/press/p170901.html>) (令和 5 年 3 月 13 日最終閲覧)。

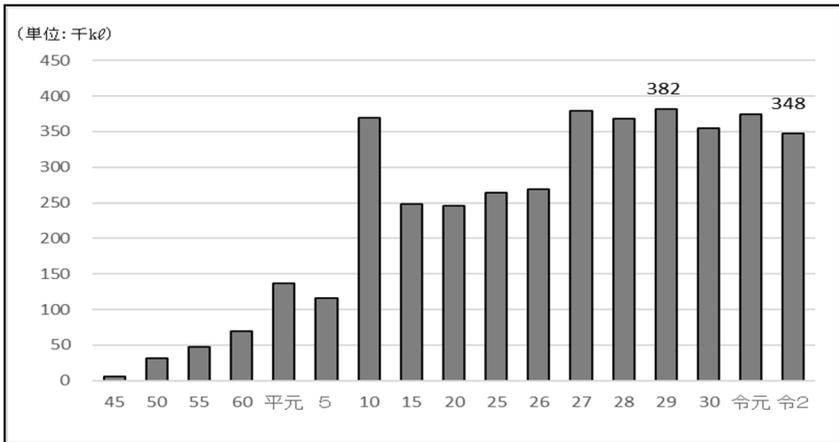
(45) 東京商工リサーチ『「全国ワインメーカー」アンケート調査、約半数のメーカーで「国内の販路拡大に課題」』を参照した。
(https://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/20181122_01.html) (令和 5 年 3 月 13 日最終閲覧)。

は果実（及び糖類）を原料として発酵させたアルコール分 20 度未満の酒類をいい、ワインのほかにフルーツワインなども含まれるが、本稿では、ワイン業界を概観するにあたり果実酒という品目で見ていくこととする。

(1) 課税数量の推移

果実酒の課税数量は、ワイン人気の高まりなどから、平成 27 年以降大きく増加し、平成 29 年には 382 千キロリットルまで増加が見られた。しかしながら、その後は、高い水準を維持しているもののほぼ横ばいで推移している。

<図表 14> 果実酒の課税数量の推移



(出所) 国税庁「令和 4 年 3 月 酒のしおり」36 頁を基に作成。

(2) 製造場の状況

イ 免許場数の推移

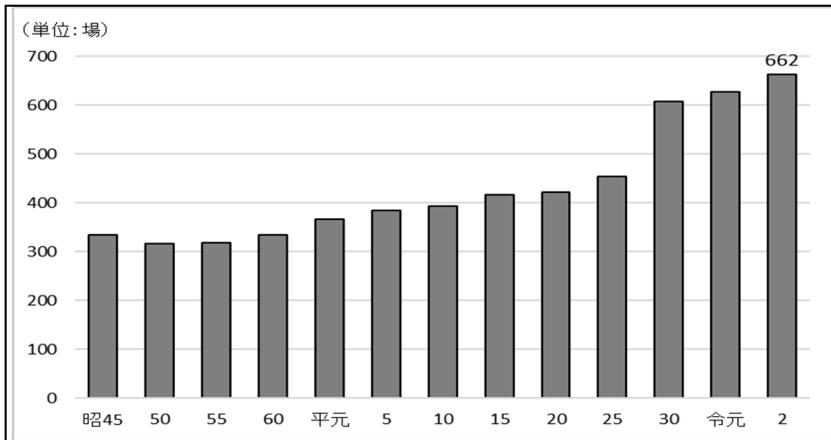
果実酒の免許場数は増加傾向であり、令和 2 年には 662 場まで増加している。なお、国税庁のアンケート調査によると、令和 3 年 1 月 1 日現在の国内のワイナリー数は 413 場⁽⁴⁶⁾あり、同アンケートにおいては平成

(46) 国税庁・前掲注(38)47 頁。

31 年 3 月 1 日現在 331 場、令和 2 年 1 月 1 日現在 369 場であったことを踏まえると、ワイナリーの数々は年々大きく増加している。

この増加要因は旺盛な需要を背景に特区制度による果実酒製造免許の最低製造数量の不適用や緩和によるものが大きいのではないかと思考える。

<図表 15> 果実酒の免許場数の推移



(注) 一の製造場で複数の製造免許を有しているものも含め、果実酒の製造免許を有しているものをすべて抽出した。

(出所) 国税庁「令和 4 年 3 月 酒のしおり」58 頁を基に作成。

ロ 製造場における製造数量の状況⁽⁴⁷⁾

令和 2 年度の 662 場の製造場における製造数量を見ると、662 場のうちの 166 場 (25.1%) が休場しており、ウイスキーの製造場ほどではないが休場が比較的多い。また、662 場のうちの 218 場 (製造場うちの 32.9%、休場している製造場を除くと 44.0%) の製造場の製造数量が果実酒の最低製造数量として定められた製造数量 6 キロリットル以下と

(47) 国税庁酒税課から情報を収集した。

なっている。

ただし、これは先述した特区制度による免許取得の増加も要因の一つではないかと考える。

3 清酒製造業界の状況

清酒製造業界は、ビールやウイスキー業界のような寡占的な市場ではないが、1,400 社ほどの事業者がいる中、生産量は宝酒造(株)や白鶴酒造(株)など上位 10 社で約 50%程度のシェアとなっており、それ以外の多くの事業者はほぼ同規模の少量生産の事業者で構成されている⁽⁴⁸⁾。

清酒製造業界は、酒類の中でも特に厳しいと思われる業界である。要因としては、国内における酒類全体の消費量の低下が一番であると思われるが、その他に酒類の多様化や消費者の嗜好の変化によるリキュールなど他の品目の台頭、社氏をはじめとする清酒製造関係者の高齢化による後継者問題など様々な要因が考えられる。

一方で純米酒や純米吟醸酒といった高付加価値商品のシェアが近年伸びていることから、出荷量の減少は大きいものの、出荷単価が大きく伸長してきており、全体の出荷金額もわずかではあるが回復基調にあることや、清酒の国際的評価の高まりを背景に、近年は輸出が大きく伸長を続けており、平成 24 年以降、10 年連続で過去最高を記録するなど明るい兆しも見られる。

(1) 課税数量の推移等

清酒製造業界については、酒類全体の消費量の減少、さらにはリキュール等他の品目の消費量の増加等により、昭和 48 年の 1,766 千キロリットルをピークに減少を続け、令和 2 年には 414 万キロリットルまで大きく減少している。(図表 16)

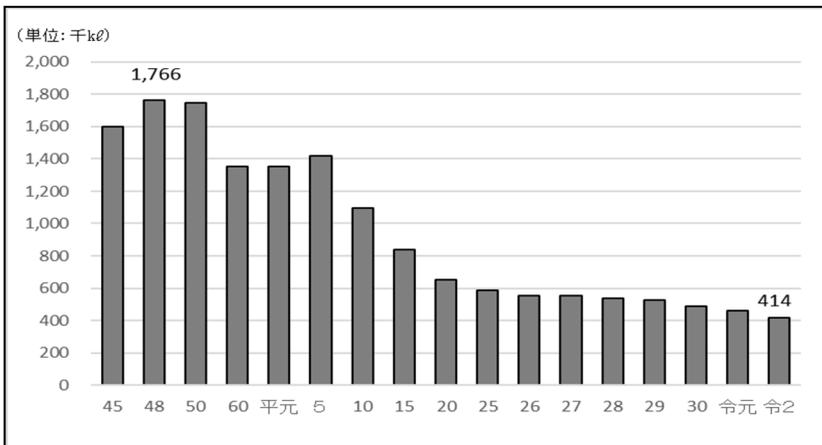
一方で清酒の課税移出数量をタイプ別に区分してみると、普通酒については減少傾向であるが、純米酒及び純米吟醸酒については連年増加傾向で

(48) 日刊経済通信社調査出版部・前注掲(40)86-87 頁。

あることがわかる。(図表 17)

これは、清酒の消費量が落ち込む中で、純米大吟醸酒に生産を特化することや、醸造法における「生酛(きもと)造り(酒母を手作業で造る製法)」などへの伝統回帰と地域性重視(地元の酒米、自家栽培米、県産酵母などを使う)によった差別化戦略を行う蔵元、主に中小蔵元の若手経営者が出てきているからである⁽⁴⁹⁾。こういったことから、課税移出数量は減少をたどっているものの、純米酒や純米吟醸酒といった高品質な清酒の生産が増加することで、清酒の出荷単価が大きく上昇し、出荷金額もわずかではあるが増加基調がみられる。(図表 18)

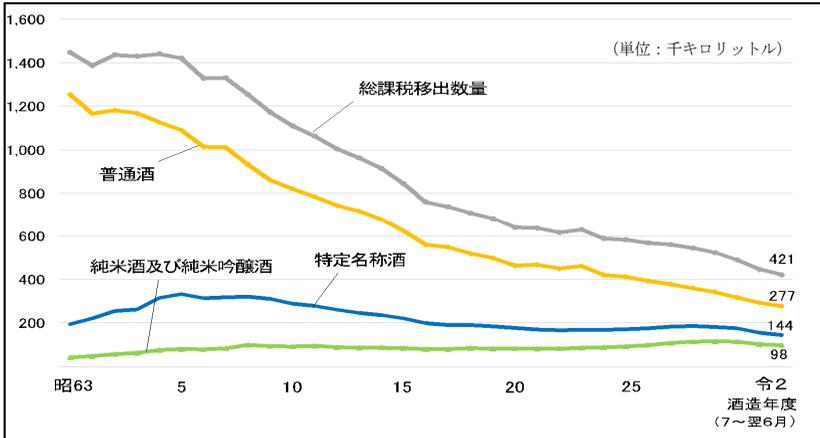
<図表 16> 清酒の課税数量の推移



(出所) 国税庁「令和 4 年 3 月 酒のしおり」36 頁を基に作成。

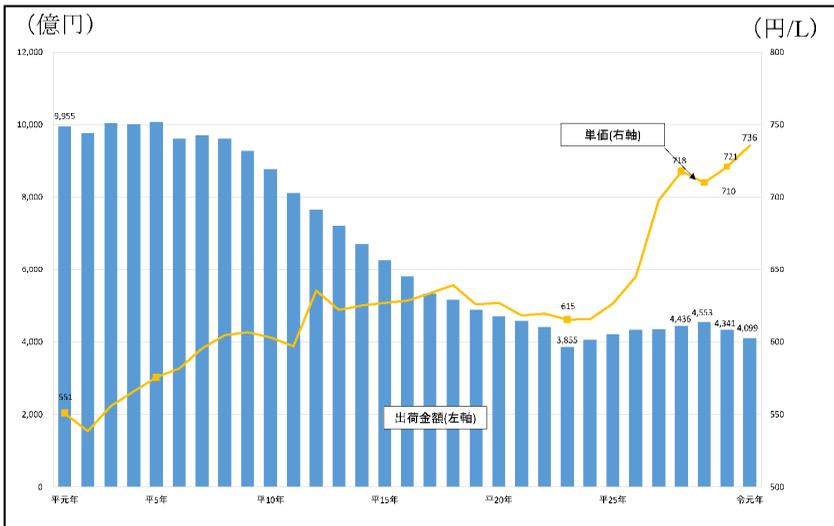
(49) 都留・前掲注(41)45-51 頁。

<図表 17> 清酒のタイプ別課税移出数量の推移



(出所) 国税庁「令和 4 年 3 月 酒のしおり」3 頁。

<図表 18> 清酒製造業の出荷金額と単価の推移



(注) 従業員 4 人以上の事業所。

(出所) 国税庁「令和 4 年 3 月 酒のしおり」3 頁。(経済産業省「工業統計表」より作成)

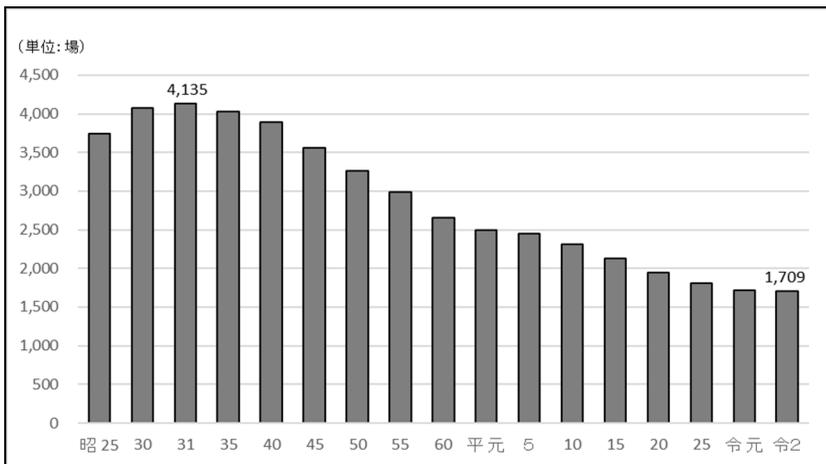
(2) 清酒の製造場の状況

イ 免許場数の推移

清酒の免許場数については年々減少を続けており、令和 2 年の清酒の製造場数は 1,709 場と、昭和 31 年の 4,135 場をピークに大きく減少している。

これは、酒類消費量の減少に伴う事業者の廃業や事業規模縮小、さらには社氏をはじめとする清酒製造関係者の高齢化による後継者問題により免許の取消や消滅が多く発生していることが大きな要因であると思われるが、清酒製造免許の取得には先に述べた酒税法 10 条の酒類製造免許の拒否要件の一つである需給調整要件があり、当該要件により新規事業者が清酒市場に参入できないことも要因の一つであると考えられる。

<図表 19> 清酒の免許場数の推移



(注) 一の製造場で複数の製造免許を有しているものも含め、清酒の製造免許を有しているものをすべて抽出した。

(出所) 国税庁「令和 4 年 3 月 酒のしおり」58 頁を基に作成。

ロ 製造場における製造数量の状況⁽⁵⁰⁾

令和 2 年度の 1,709 の製造場における製造数量を見ると、1,709 場のうち 358 場 (20.9%) が休場している。

また、1,709 場のうちの 837 場 (製造場のうちの 49.0%、休場している製造場を除くと 62.0%) の製造数量が清酒の最低製造数量として定められた製造数量 60 キロリットル以下と、稼働している製造場の半数以上が最低製造数量を満たしていない。

なお、分布で多い範囲としては製造数量 10 キロリットル以上 60 キロリットル未満が 507 場、次いで製造数量 6 キロリットル未満が 256 場となっている。

(3) 清酒製造業者の経営状況等

清酒製造業者の経営状況等を見ると、国税庁で行ったアンケート調査では、清酒製造事業者の 99.6% が個人事業を含む中小企業で構成され、58.3% の事業者が欠損もしくは低収益の事業者であることがわかる。

<図表 20> 清酒製造業の企業区分別事業者数⁽⁵¹⁾

| 事業者数 | 企業区分別 | | |
|-------|-------------|----------------|--------------|
| | 大企業 | 中小企業 | 個人事業者 |
| 1,035 | 4 (0.4%) | 994 (96.0%) | 37 (3.6%) |

(出所) 国税庁「酒類製造業及び酒類卸売業の概況 (令和 3 年調査分)」 5 頁。

<図表 21> 清酒製造業の欠損・低収益事業者数

| 事業者数 | 欠損又は低収益事業者 | | |
|-------|----------------|----------------|--------------|
| | 欠損 | 低収益 | |
| 1,035 | 605 (58.4%) | 539 (52.1%) | 66 (6.4%) |

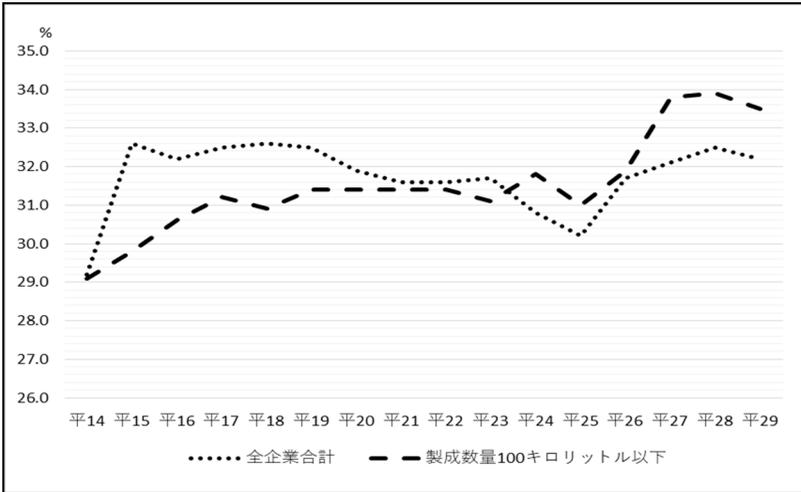
(出所) 国税庁「酒類製造業及び酒類卸売業の概況 (令和 3 年調査分)」 9 頁。

(50) 国税庁酒税課から情報を収集した。

(51) 大企業とは資本金 3 億円かつ年平均従業員数が 300 人超の法人、中小企業とは大企業以外の法人、個人事業者とは個人で事業を行う者として区分している。

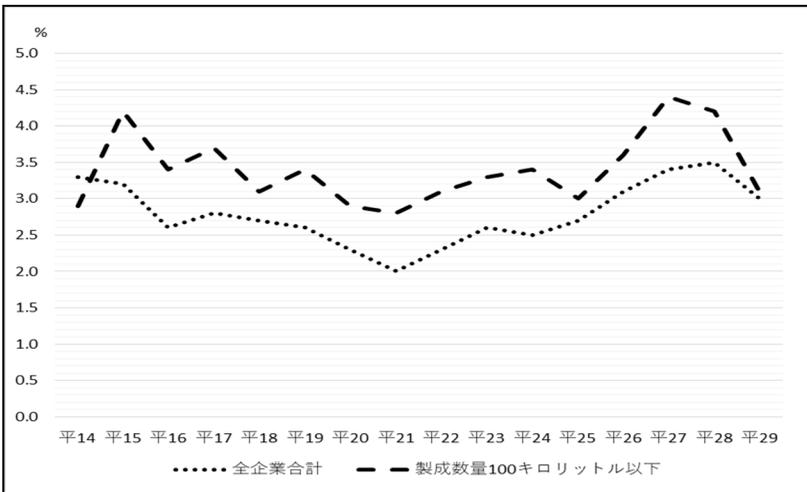
また、清酒の製造場の規模別の事業者 1 者平均の売上総利益率と営業利益率についてであるが、本来であれば最低製造数量基準が 60 キロリットル以上と定められていることから製造数量 60 キロリットル未満の事業者と全企業との比較を行いたかったが、データが取れないため、製成数量 100 キロリットル以下の事業者と全事業者の経営状況の比較を行った表が図表 22、23 である。これを見ると、売上総利益率については過去には全企業平均に比して製成数量 100 キロリットル以下の小規模といえる事業者の売上総利益率は低調であったものの、近年は製成数量 100 キロリットル以下の事業者の方が上回っていることがわかる。また、営業利益率については、近年落ち込みが見られ、全事業者の平均と小規模事業者の平均がほぼ同率となっているが、それまでは、小規模事業者の 1 者平均の営業利益率が全事業者の 1 者平均を上回っていることが確認できる。これは小規模事業者が普通酒から純米吟醸酒など高品質な酒類の製造にシフトすることなどで、数量減、売上減でも利益が確保できるような事業展開を行っていることが要因であるのではないかと考える。

<図表 22> 製造数量規模別の売上総利益率の推移



(出所) 国税庁「清酒製造業の概況」の各年分から抽出。

<図表 23> 製造数量規模別の営業利益率の推移



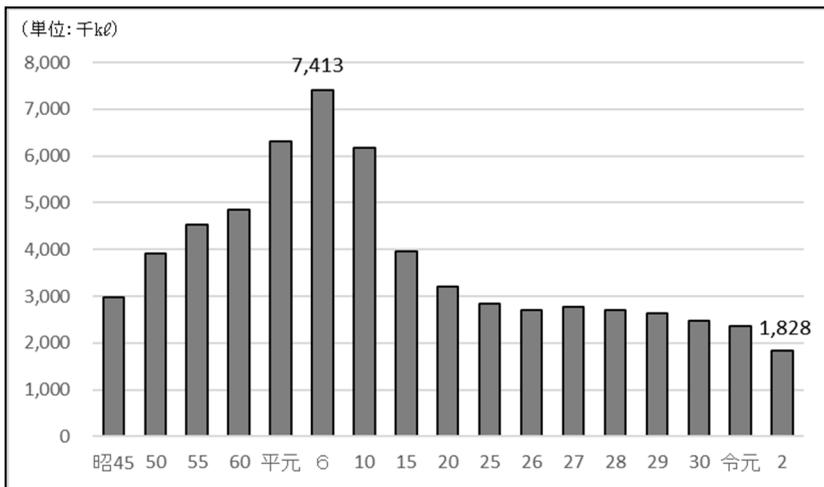
(出所) 国税庁「清酒製造業の概況」の各年分から抽出。

4 ビール製造業界の状況

(1) 課税移出数量の推移

ビールの課税数量についても清酒と同様に減少傾向にあり、平成 6 年の 7,413 千キロリットルをピークに令和 2 年には 1,828 千キロリットルまで大きく減少している。特に平成 10 年あたりから急激な減少が見られるが、これは、低価格の発泡酒やチューハイ、ビールに類似した酒類（いわゆる新ジャンル）に消費が移行していることが一因と考えられる⁽⁵²⁾。

<図表 24> ビールの課税数量の推移



(出所) 国税庁「令和 4 年 3 月 酒のしおり」36 頁を基に作成。

(2) ビールの製造場の状況

イ 免許場数の推移

ビールの製造に関しては、明治 10 年代は 100 社前後のビール会社があったようであるが、明治 34 年の麦酒税法創設により、麦酒税が課さ

(52) 国税庁・前掲注(35)2-3頁。

れることとなったことなどから多くの零細企業が統廃合され、その後は長年の間、大手ビール会社数社による独占⁽⁵³⁾が続き、ビールの最低製造数量の大幅な引き下げが行われる直前では、「アサヒ、キリン、サントリー、サッポロ、オリオン」⁽⁵⁴⁾の大手ビールメーカー 5 社の寡占の業界であったが、平成 6 年 4 月にビールの年間最低製造数量が 2,000 キロリットル以上から 60 キロリットル以上に緩和されたことで、小規模な醸造所が続々と参入し、依然、出荷量のシェアは大手 5 社の寡占ではあるものの、平成 15 年には 337 場（事業者数 266 者）と大幅な増加が見られた。

その後に発泡酒等の低価格商品が台頭したことによる課税移出数量の減少などの煽りを受けて、製造場数の減少が見られたものの、「冬の時代」を耐えしのいだ醸造場が、その品質を上げ、クラフトビールの国際コンクールで日本のクラフトビールが金賞を受賞したことを皮切りに、毎年、国内外のコンクールにおける受賞が続いていることや、世界的なクラフトビール・ブームも手伝い⁽⁵⁵⁾、製造場数は平成 26 年度以降、再び増加に転じ、令和 2 年は 514 場（事業者数 443 者）となっている⁽⁵⁶⁾。

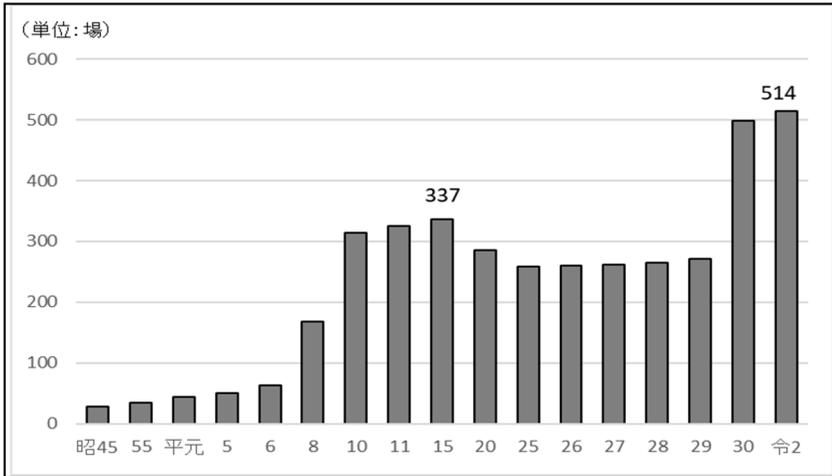
(53) 大正元年（1912 年）時には、大日本麦酒(株)、麒麟麦酒(株)、加富登（カブト）麦酒(株)、帝国麦酒(株)の大手 4 社体制であり、その後、ビール最低製造数量の大幅な引き上げ等により、大日本麦酒(株)、麒麟麦酒(株)の 2 社体制の時期（昭和 18 年頃）などもあった。

(54) アサヒ（アサヒビール株式会社）、キリン（麒麟麦酒株式会社）、サントリー（サントリー株式会社）、サッポロ（サッポロビール株式会社）、オリオン（オリオンビール株式会社）。

(55) 都留・前掲注(41)74-76 頁。

(56) 平成 30 年以降の大きな増加は、平成 29 年度税制改正によりビールの定義が拡大され平成 30 年 3 月 31 日現在で発泡酒の製造免許を有していた者に対しビールの製造免許が付与されたことが要因であると思われる。

<図表 25> ビールの免許場数の推移



(注) 一の製造場で複数の製造免許を有しているものも含め、ビールの製造免許を有しているものをすべて抽出した。

(出所) 国税庁「令和 4 年 3 月 酒のしおり」58 頁を基に作成。

ロ 製造場における製造数量の状況⁽⁵⁷⁾

令和 2 年度の 514 場の製造場における製造数量を見ると、514 場のうち 64 場 (12.5%) が休場している。

また、清酒同様に小規模な製造場が多く、514 場のうちの 355 場 (製造場のうちの 69.1%、休場している製造場を除くと 78.7%) の製造数量がビールの最低製造数量として定められた製造数量 60 キロリットル以下と、多くの製造場が最低製造数量を下回る状況である。

なお、分布で多い範囲としては製造数量 6 キロリットル未満が 152 場、次いで製造数量 10 キロリットル以上 60 キロリットル未満が 143 場となっている。

(57) 国税庁酒税課から情報を収集した。

(3) ビール製造業者の経営状況等

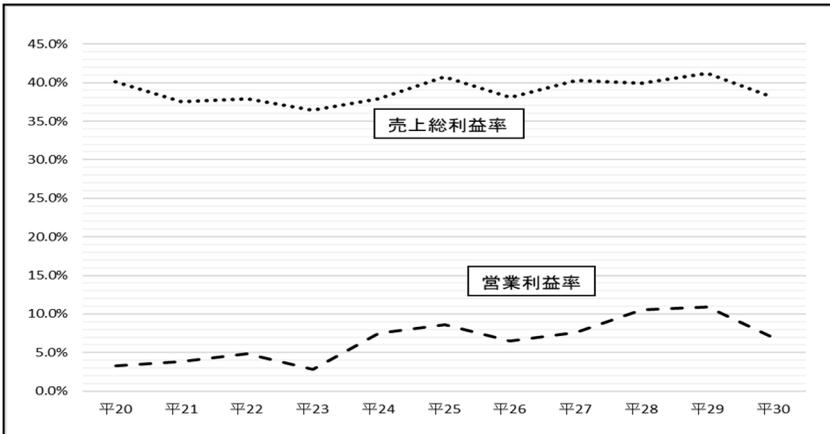
国税庁が行ったビール製造事業者に対するアンケート調査⁽⁵⁸⁾によると、ビール製造のみを業とする者は全体の約 7%程度であり、また、事業者の総売上高のうちビール売上高の占める割合が 10%未満の事業者が全体の約 45%を占めている⁽⁵⁹⁾など、多くの事業者が他に主の事業があるところ、兼業としてビール製造業界への参入を行っている。そのためか、経営状況を見ても事業者の退出入は少なくないものの、近年の大手 5 社を除く 1 者平均の売上総利益率は 40%前後、営業利益率は 5%から 10%で推移しており、酒類以外の製造業を含めた製造業全体の売上総利益率の平均が約 42%、営業利益率が約 4.5%であることと比しても他の製造業と遜色のない経営状況となっている⁽⁶⁰⁾。

(58) 平成 31 年 1 月 1 日現在、ビール又は発泡酒の製造免許（試験製造免許のみを有する者は除く。）を有している者（301 者）を対象としてアンケート調査を実施。アンケートの回答率は 86.7%である。

(59) 国税庁「地ビール等製造業の概況（平成 30 年度調査分）」によると、ビール事業を専業とする者は事業者全体の 7.3%、ビール事業割合が 10%未満の者は全体の 44.8%となっている。

(60) 日本政策金融公庫による小企業の経営指標調査によると、製造業全体の売上総利益率の平均値が 41.8%、営業利益率が 4.5%となっている（2020 年 4 月～12 月に日本政策金融公庫が融資した法人企業で黒字企業かつ自己資本がプラスの企業）。

<図表 26> ビール製造場における製造数量の状況



(注) 大手 5 社 (アサヒビール(株)、オリオンビール(株)、麒麟麦酒(株)、サッポロビール(株)、サントリー(株)) を除く。

(出所) 国税庁「地ビール等製造業の概況」の各年分から抽出。

第 3 章 最低製造数量基準の在り方

酒類製造免許取得における最低製造数量基準は、明治 15 年に導入されて以来約 140 年が経過しているが、改正の状況を見ると平成 6 年 4 月にビールの製造免許における最低製造数量が 2,000 キロリットルから 60 キロリットルへ引き下げられたこと以外は、数量の単位が「石」から「リットル」へ変更される際の改正や、品目の追加による最低製造数量の設定が行われている程度で、これまで最低製造数量の水準の検討等はほぼ行われていないものと思われる。しかしながら、大きな改正があったビールも含め、基準が設定されてから現在までに、我が国の経済社会はもちろん、酒類製造業を取り巻く環境も大きく変化している。そのため、新型コロナウイルスの影響を受けて厳しい状況に置かれている酒類業界において、殊更に新規参入を促す結果となるような施策を実施すべきではないものの、最低製造数量基準が時代の変化に対応したものとしていくためには、将来的には見直しを行う必要があると考える。

本章においては、これまでに概観した制度の概要や酒類業界の現状を踏まえながら、今日における最低製造数量基準の在り方についての提言をしたい。

第 1 節 最低製造数量基準の適法性

過去には酒類免許制度に関係した法廷での争いが少なからずある。その多くは酒類販売業免許に関する事件であり、例えば、酒税法 10 条に規定された需給調整要件で酒類販売業免許取得を拒否した処分に対し、原告である者が当該要件は憲法 22 条 1 項（職業選択の自由）に違反するものとして争いを起こした事件などがある⁽⁶¹⁾が、酒類製造免許についても古い事件ではあるが、自己消費の目的で免許を受けずに清酒を製造したことで酒税法 51 条 1 項の無免許酒類製造罪で起訴された「酒税法違反被告事件（最高裁平成元年 12 月 14 日第一

(61) 最高裁平成 10 年 7 月 16 日第一小法廷判決などがある。

小法廷判決)」がある。この事件は、「どぶろく裁判」と呼ばれているが、同判決は、酒税法において酒類製造について免許制を採用し、免許付与の条件として法定数量を定めることについて必要性和合理性を認めることができると判示している。

1 事件の概要

被告人は清酒の製造免許を受けずに、同人宅において清酒等の製造を行ったとして東京国税局長が告発した事件である。第一審千葉地裁（千葉地裁昭和 61 年 3 月 26 日刑三部判決）は自己消費目的の酒類製造を酒税法で規制することが憲法に違反しないという判断を示し、第二審東京高裁（東京高裁昭和 61 年 9 月 29 日第一刑事部判決）においても一審の法令解釈に違法はないものとした。そこで、被告人弁護士等は、自己消費目的の酒類製造を「放任しても酒税収入が減少する虞はないから、酒税法 7 条 1 項、54 条 1 項は販売を目的とする酒類の製造のみを処罰の対象とするものと解するべきであり、自己消費を目的とする酒類製造を酒税法の規定により処罰するのは、法益侵害の危険のない行為を処罰し、個人の酒造りの自由を合理的な理由がなく制限するものであるから、憲法 31 条、13 条に違反する」として上告したが、最高裁においては、憲法 31 条、13 条に違反しないとして上告を棄却した⁽⁶²⁾。

2 判示内容

この事件は、自己消費を目的とした酒類の製造を違法として処罰することの合憲性が争点となったものであり、本研究の目的とは若干が逸れるが、同判決は、「酒税法では、免許を与える条件として法定数量を設定し、その結果として零細な規模の製造や自家製造（自己消費目的の製造）を規制しているが、これは、余りに零細な規模の製造業者では生産性が低く、収益も少額なため経営の安定的な維持を期し難く、また、酒類製造者の数が膨大になった

(62) 高野幸大「自己消費目的の酒類製造に対する規制の合憲性」ジュリ 971 号 313 頁 (1991)。

場合には、すべての酒類製造者に対する酒税の検査取締が困難となるおそれがあり、一方、零細規模の製造者が製造する酒類が膨大になった場合には、既存の酒類製造者の売上が減少したり、酒類販売業者の手を経ない酒類の販売、消費が多量になって、消費者からの酒類代金の回収を担当している酒類販売業者の経営面、ひいては酒類製造業者の経営面に影響を及ぼし、酒税収入の安定的かつ効率的な確保が困難になるおそれがあるからである。そして、酒類が生活必需品ではなく、代表的なし好品であり、諸外国においてもその対象に差異があるにしろ、酒類を課税物件として重視し、これに消費税を課し、また、免許制度を採用していること等を考慮すると、酒税法が、その七条一項において酒類製造について免許制を採用し、二項で免許付与の条件として法定数量を定め、五四条一項で無免許による酒類製造を罰して自己消費目的の酒類製造を禁止しているのは、国が国家財政上重要な酒税収入の確保を図るという財政政策的見地から採用した法的規制措置であり、しかも、その目的において一応の必要性と合理性を認めることができ、また、その規制手段においてそれが著しく不合理であることが明白であるとは認められない。(63)と判示している。

3 判示内容に対する評釈等

当該判示に対して学説では、「零細規模の製造者が製造する酒類が膨大になった場合には、既存の酒類製造者の売上が減少したり、酒類販売業者の手を経ない酒類の販売、消費が多量になって、消費者からの酒類代金の回収を担当している酒類販売業者の経営面、ひいては酒類製造業者の経営面に影響を及ぼし、酒税収入の安定的かつ効率的な確保が困難になる恐れがあるとして自家用ドブロク製造禁止を合理化しているが、ドブロク造りが禁止された当時ならともかく、今日では商品として酒が売れなくなることはありえないであろう。(64)」といった指摘や、「酒類製造を自由に認めると、酒税の適正な

(63) 最判平元年 12 月 14 日裁判所ウェブサイト。

(64) 三木義一『うまい酒と酒税法』207 項・208 頁（有斐閣、1986）。

確保が不可能になるという立法事実が酒税法制定時には一般的に正しかったとしても、本件のような少量の清酒を自己消費で製造する場合には、現代社会の生活環境など諸々の要因を考慮に入れると、酒税収入の減少をもたらすような状況が生み出されると考えることは難しい。すなわち、本件のような事実関係の下では、酒税法を支えてきた立法事実は現代の社会事実と合わなくなっているということである。裁判所は、立法が規制対象としている行為を現代社会の事実と照らして正確に判断すべきであった。⁽⁶⁵⁾」といった制定時は容認できるとしても、現代においては、すでに合理性に欠ける制度となっているのではないかとといった指摘がある。

4 小括

当事件において、酒類製造において免許制を採用していることや、免許付与の条件として最低製造数量を規定していることは、その目的において一応の必要性と合理性を認めることができ、また、その規制手段においてそれが著しく不合理であることが明白であるとは認められないと判断していることから、最低製造数量基準を規定していること自体には違法性はないと判断できる。

ただし、一部の学説で言われているとおり、拒否要件等が制定された当時と現代社会は大きく変化しており、少なくとも免許取得の拒否要件として定められた最低製造数量の水準の妥当性については、社会経済等を踏まえた検証が必要ではないかとの主張も一理あるのではないかと考える。

第 2 節 最低製造数量基準の役割・効果

最低製造数量基準は、酒税の保全など酒類免許制度の目的を担保するために設けられたものである。本節においては、現行法で定められた最低製造数量基

(65) 釜田泰介「無免許による酒類製造と憲法三十一条、十三条」法教 126 号付録 7 頁 (1991)。

準の妥当性を検討すべき際に考慮すべき点として、最低製造数量基準が果たしている役割等に考察する。

1 酒税の保全

(1) 酒税収入の推移等

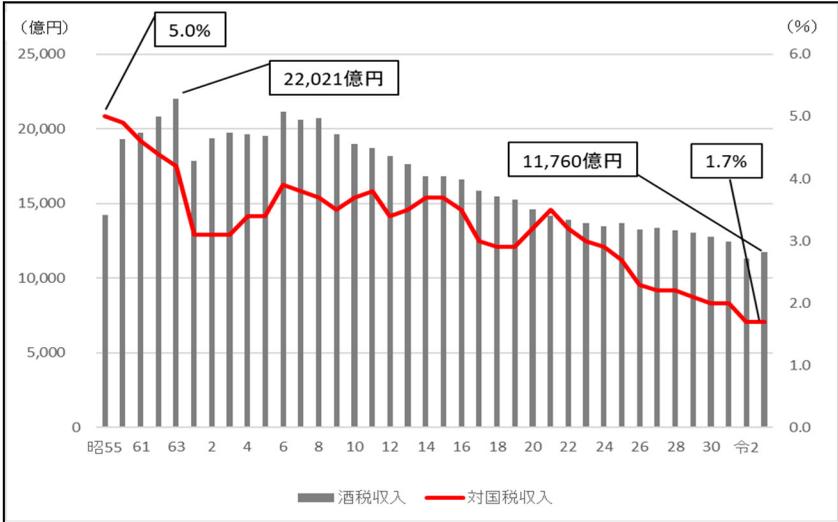
これまでに述べたとおり、酒税は古くから租税の中では重要な地位にあったことから、酒類製造者の濫立等による過当競争を防止し、酒税収入の安定を図るために酒類免許制度が採用されており、酒類製造免許の取得における最低製造数量基準は、免許制度の目的である酒税の保全を担保するために定められている。

では、実際に酒税の保全が図られているかを見てみると、図表 27 は酒税収入が国税収入に占める割合の推移であるが、酒税収入は平成に入るまではほぼ毎年のように収入を伸ばしていたが、昭和 63 年度の 2 兆 2,021 億円をピークにその後は減少を続け、令和 3 年度は 1 兆 1,760 億円まで減少している。また、同様に国税収入に占める酒税収入の割合も減少傾向で、昭和の終わりには国税収入の 5%程度を占めていたところ、令和 3 年においては 1.7%まで減少している⁽⁶⁶⁾。

この減少は、「酒類市場の状況」で述べたとおり、我が国における少子高齢化や人口減少等による人口動態の変化、高度経済成長後における消費者の低価格志向、ライフスタイルの変化や嗜好の多様化等により、酒類の消費量が全体として中長期的に縮小してきていることが大きな要因であると考えられる。

(66) 昭和 63 年度から平成元年度に酒税収入の大きな減少が見られるが、これは酒類に同年に導入された消費税が併課されることとなり、消費税との負担の調整のため酒税率の引き下げが実施されたことによるものである。

<図表 27> 酒税収入の累年比較



(注) 国税には、特別会計分を含み、令和2年度までは決算額、令和3年度は補正後予算額である。

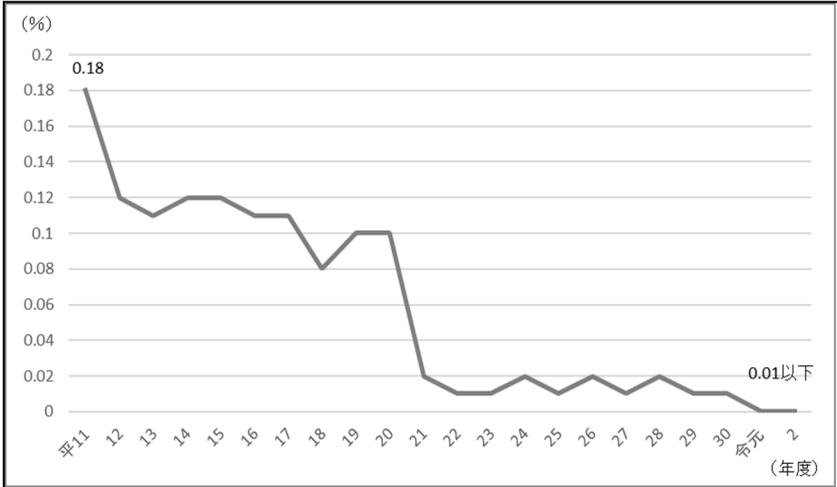
(出所) 国税庁「令和4年3月 酒のしおり」19頁を基に作成。

(2) 酒税の滞納の状況

図表 28 は酒税収入に対する滞納割合の推移であるが、平成 11 年には 0.18%あった酒税の滞納割合は大きく減少を続け、平成 21 年代以降は、0.1%に満たない滞納割合で推移している。

また、図表には表示していないが、令和2年度における国税全体の収入に対する滞納割合は約 1.41%、酒税や消費税を含む全て間接税全体の滞納割合は約 1.43%であることからすると、酒税の滞納割合は他の税目の滞納割合に比して非常に低い水準で推移していることがわかる。

<図表 28> 酒税収入に対する滞納割合の推移



(注) 滞納割合は、整理中の年度末滞納額／酒税収入（決算額）。

(出所) 国税庁から入手したデータを基に作成。

(3) 酒税の保全のためのその他の制度等

これまでに述べたとおり、酒税については租税において重要な地位にあったことから、その重要たる酒税を保全するために免許税度のみならず、以下のとおり様々な制度等を設けている。

イ 保全担保制度

酒税法 31 条（担保の提供及び酒類の保存）において、酒税の保全のために必要があると認めるときは酒類製造者に対し担保の提供を命ずることができ、提供すべき担保がないとき、又は酒類製造者の申請があったときは、担保の提供に代えて納税の担保として酒類の保存を命ずることができることと規定されている。この制度は酒税特有の制度であり、この制度により、酒類事業者の業況が悪化した場合には、担保の提供を受け、納税できない場合には、担保により税を徴することで滞納を防止することができることとなる。なお、担保提供件数や実際に換価等がされた件

数については確認できなかったが、現状は担保提供件数も担保処分等の件数もさほどないものと思われる。

ロ 酒類業組合法

酒税の保全等を目的として、「酒税の保全及び酒類業組合等に関する法律（昭和 28 年法律第 7 号）」が規定されている。この法律は、酒税の保全及び酒類業界の安定のため、酒類業者が組合を設立して担保の保全に協力し、及び共同の利益を増進する事業を行うことができることとするとともに、行政が酒類業者等に対して必要な措置を講ずることができるようにし、もって酒税の確保と酒類の取引の安定を図ることを目的としている。

清酒の酒造組合は、日本酒造組合中央会（以下「中央会」という。）をトップに 47 都道府県単位の酒造組合 40 会と酒造組合連合会 7 会で構成されており、1,600 者が組合に加入している⁽⁶⁷⁾。そして組合が行う事業は同法 42 条に規定されており、組合員が提出する申告書の取りまとめや、国が行う酒税の保全に関する措置に対する協力、組合員への原材料等の購入のあっせんや組合員の販売する酒類の販売のあっせん、資金借入のあっせんなどがある。

また、行政が行う酒類事業者に対する必要な措置としては、酒税保全措置があり、酒税の滞納又は脱税が行われ、又は行われる恐れがあると認められる場合には、①酒類の原材料の購入数量、購入価格又は購入方法に関する規制、②酒類の製造数量又はその製造若しくは貯蔵の設備に関する規制、③酒類の購入数量、購入価格又は購入方法に関する規制、④酒類の販売数量、販売価格又は販売方法に関する規制、⑤酒類の品種又は意匠に関する規制について、内容を定め、これに従うべき勧告をすることができる（同法 84 条）。といったものがある。

(67) 日本酒造組合中央会ホームページ「全国の酒造組合一覧」を参照した。
(<https://www.japansake.or.jp>)（令和 5 年 4 月 3 日最終閲覧）。

ハ 清酒業等安定法

清酒製造業と単式蒸留焼酎製造業（以下「清酒製造業等」という。）のみに係る措置であるが、経済的諸条件の著しい変化に対処して、清酒製造資金及び単式蒸留焼酎製造資金の融通の円滑化並びに清酒製造業等の整備合理化を図るため、中央会の事業の範囲を拡大するとともに、これに伴う措置を講ずることにより、清酒製造業等の経営基盤の安定及び酒税の確保に資することを目的として、「清酒製造業等の安定に関する特別措置法（昭和 45 年法律第 77 号）」が制定されている。

なお、同法では、酒造組合等が清酒の製造に係る資金を金融機関等から借り入れる際に金融機関等に対して負担する債務を中央会が保証、中央会が経営の改善その他清酒製造業等の近代化を図るための事業を行うといった規定（同法 3 条）や、中央会における信用保証基金の設置や、清酒製造業に対する近代化事業基金、単式蒸留焼酎業対策基金の設置及び無利子貸付（同法 6 条～6 条の 3）などができると規定されている。

ニ 税率の特例

酒税では、酒税を軽減するため、「租税特別措置法（昭和 32 年法律第 26 号）」（以下「措置法」という。）において、①清酒等に係る酒税の税率の特例（以下「清酒等の特例」という。）、②ビールに係る税率の酒税の税率の特例（以下「ビールの特例」という。）が定められている。

この措置法は、清酒の級別制度の廃止や酒類間の税負担格差の縮小に伴う税負担の大幅な上昇による影響を緩和、小規模なビール製造業への参入促進や創業期の経営基盤の強化を目的に措置されたものであるが、税率を軽減することで酒税の確実な徴収にもつながるものであると言える。

なお、当該措置法は古くから改正を重ね、令和 5 年 3 月 31 日までの適用となっており、令和 5 年度税制改正により新たに「承認酒類製造者に対する酒税の税率の特例措置」が創設された。ただし、経過措置として令和 5 年 4 月 1 日から令和 6 年 3 月 31 日までの間は旧措置法を引き

続き適用することが可能となっている。

(イ) 清酒等の特例（旧措置法 87 条）

清酒等の特例は、平成元年度の酒税法の抜本的な見直しによる清酒の一部の大幅な税負担上昇の影響を緩和し、中小零細企業の支援を図ることを目的として制定されたものである。

「清酒等」とは、清酒、合成清酒、連続式蒸留焼酎、単式蒸留焼酎、果実酒又は発泡酒であり、前年度の課税移出数量がそれぞれ 1,300 キロリットル以下（前年度の総課税移出数量が 1 万キロリットル超を除く。）の酒類の製造者が特例の適用対象者とし、品目ごとの課税移出数量が 200 キロリットルに達するまで適用される。

なお、この特例は、平成元年度税制改正により 5 年間の措置として創設され、その後改正を繰り返し令和 5 年 3 月までの適用となっている。

<図表 29> 清酒等の税率の軽減割合

| 酒 類 | 期 間 | 軽減割合 (%) |
|--|-------------------------------------|-------------|
| 清酒、連続式蒸留焼酎、単式蒸留焼酎、果実酒（その他の発泡性酒類に該当するものに限る。）、 | 平成 30 年 4 月 1 日 ～令和 5 年 3 月 31 日 | 20% (10%) |
| 果実酒（その他の発泡性酒類に該当するものを除く。） | 平成 30 年 4 月 1 日 ～令和 2 年 9 月 30 日 | 20% (10%) |
| | 平成 2 年 10 月 1 日 ～令和 5 年 3 月 31 日 | 28.9% (20%) |
| 合成清酒、発泡酒 | 平成 30 年 4 月 1 日 ～令和 5 年 3 月 31 日 | 10% (5%) |

(注) 割合のかつこ書きは、前年度課税移出数量が 1,000 キロリットル超 1,300 キロリットル以下の場合に適用。

(ロ) ビールの特例 (旧措置法 87 条の 4)

ビールの特例は、地ビール等の小規模ビール製造の事業参入の促進及び創業期の経営基盤の強化を目的として制定されたものである。

適用対象者等は、清酒等と同様であり、前年度の課税移出数量が 1,300 キロリットル以下 (前年度の総課税移出数量が 1 万キロリットル超を除く。) である酒類製造者が特例の適用対象者となっており、ビールの課税移出数量が 200 キロリットルに達するまで適用される。

なお、ビールの特例は、平成 6 年にビールの最低製造数量基準が 2,000 キロリットルから 60 キロリットルに緩和されたことにより、小規模なビール製造業が続々と参入してきたことを契機に、平成 15 年度の税制改正において創設され、その後改正を繰り返し清酒等と同様に令和 5 年 3 月までの適用となっている。

(ハ) 承認酒類製造者に対する酒税の税率の特例 (新措置法 87 条)

新法は旧制度の目的はすでに達成したとの査定当局等の指摘の下、新たに地域性などを踏まえた多様な酒類の製造などに積極的に取り組み、酒類業の健全な発達に寄与する中小企業者の支援を目的に創設されている。

対象品目は、承認された酒類製造者が製造する全品目であり、製造者の承認の要件としては、①事業計画書を作成し、承認を受けた者 (承認酒類製造者) であること、②大規模企業に該当しないこと、③前年度の総課税移出数量が 3,000 キロリットル以下であること、④酒税滞納処分等の欠格事由に該当しないこと、といった要件をすべて満たす必要がある。

軽減内容については、全ての品目に係る酒税の納付税額に応じ、一定の金額まで酒税を軽減するものであり、酒税累計額が 5,000 万円以下は軽減割合が 20%、5,000 万円超 8,000 万円以下は軽減割合が 10%、8,000 万円超 1 億円以下は軽減割合が 5%となっている。

(4) 小括

酒税の保全とは、制度の導入時に示された目的や過去の判例などを見ると「酒税収入の安定的かつ効率的な確保」と解される。

酒税収入の金銭面での安定的な確保という観点では、酒税収入は年々減少し、過去と比較すると国税収入に占める酒税収入の割合もかなり低くなっている状況にあり、金銭面での「安定的な確保」という点を問えば十分ではないとも言えるが、酒税収入の減少は免許制度の問題というより、先述のとおり、我が国の人口動態の変化や、消費者の低価格志向、嗜好の多様化等による酒類の消費量の減少という今日の経済情勢が大きな要因であると考えられ、酒税収入が減少しているものの、滞納者は非常に少ない状態を維持している。つまり、課税された酒税は効率的かつ確実な徴収が行われていることを踏まえると、保全担保制度などその他の酒税の保全のための様々な制度の効果もあるであろうが、最低製造数量基準も酒税の保全の確保には有用な制度であると考えることができる。

しかしながら、①実際に酒類製造業界に参入している事業者の中には酒類の製造量が品目ごとに定められた最低製造数量に満たない事業者が少なくない状況にあること、②酒税法 10 条の免許の拒否要件として経営基礎要件や技術・設備要件などがあり、当該要件で経営に不安等のある事業者の排除が可能であること、③酒税においては、「保全担保制度」や「酒類業組合法」さらには小規模事業者への「税率の特例」など、酒税の保全のために様々な政策等が採られていることなどを考慮すると、最低製造数量基準がなくとも現状と同様に酒税の保全は確保できるのではないかと考えられる。

2 社会的要請に対する対応

酒類は致酔性飲料としての特性を有することから、酒類の製造販売に携わる事業者は、20 歳未満の者の飲酒など不適切な飲酒を防止し、適正な飲酒環境を醸成するなどの社会的責任を果たしていく必要がある。そのため、酒類

事業者及び監督官庁である国税庁においては、アルコールに関する問題について様々な取組みを行っているところである。

(1) 取組状況等

不適切な飲酒はアルコール健康障害の原因となり、アルコール健康障害は、本人の健康の問題であるのみならず、その家族への深刻な影響や重大な社会問題を生じさせる危険性が高いことに鑑み、アルコール健康障害対策を総合的かつ計画的に推進して、国民の健康を保護し、安心して暮らすことのできる社会の実現に寄与することを目的として、「アルコール健康障害対策基本法（平成 25 年法律第 109 号）」（以下「基本法」という。）が制定され、平成 26 年 6 月から施行されている。

基本法では、①アルコール依存症その他の多量の飲酒、②20 歳未満の者の飲酒、③妊婦の飲酒等の不適切な飲酒の影響による心身の健康障害を「アルコール健康障害」と定義するとともに、アルコール健康障害及びこれに関連して生ずる飲酒運転、暴力、虐待、自殺等の問題を「アルコール関連問題」と定義している。

そして、基本法が定める基本理念⁽⁶⁸⁾及び基本法 12 条 1 項⁽⁶⁹⁾に基づき、政府が講ずるアルコール健康対策の最も基本的な計画として、「アルコール健康障害対策推進基本計画（平成 28 年 5 月閣議決定）⁽⁷⁰⁾」が策定される

(68) アルコール健康障害対策基本法 3 条において、基本理念を①アルコール健康障害の発生、進行及び再発の各段階に応じた防止策を適切に実施するとともに、アルコール健康障害を有し、又は有していた者とその家族が日常生活及び社会生活を円滑に営むことができるように支援すること、②アルコール健康障害対策を実施するに当たっては、アルコール健康障害が、飲酒運転、暴力、虐待、自殺等の問題に密接に関連することに鑑み、アルコール健康障害に関連して生ずるこれらの問題の根本的な解決に資するため、これらの問題に関する施策との有機的な連携が図られるよう、必要な配慮がなされるものとする、と規定されている。

(69) 基本法 12 条 1 項において、「政府は、アルコール健康障害対策の総合的かつ計画的な推進を図るため、アルコール健康障害対策の推進に関する基本的な計画を策定しなければならない。」と規定されている。

(70) その後、内閣府から厚生労働省へ事務移管がされ、令和 3 年 3 月に「アルコール健康障害対策推進基本計画（第 2 期）」が策定されている。

など、我が国全体でアルコール問題に対して取組みが行われている⁽⁷¹⁾。

また、こういったアルコールに関する問題はかねてから重要視されていることから、酒類業界においては、酒類業中央 9 団体⁽⁷²⁾で構成される「飲酒に関する連絡協議会」を立ち上げ、同協議会において「酒類の広告・宣伝及び酒類容器の表示に関する自主基準⁽⁷³⁾」を策定するなど、積極的に取組みを行っており、国税庁においても 20 未満の者の飲酒防止等に関して業界団体と連携した啓発活動や酒類業者に対する指導などを行っている。

(2) 社会的規制

行政による規制は大別して経済的規制と社会的規制に分かれる。経済的規制とは経済の状態を最適にするための規制であり、社会的規制とは非経済目的、すなわち環境、安全などの規準水準の達成を民間主体に強制するものである⁽⁷⁴⁾。

酒類製造における免許制度、また、免許取得において条件として定められた最低製造数量基準は、行政による参入規制であると言え、制度の目的が酒税の保全であることから経済的規制であると考えられるが、一方で不適格者の市場参入を排除することで酒類の品質や安全性を確保するなどといった消費者の安全を目的とした社会的規制の側面があるとも考える。

行政による参入規制は他の業界でもいくつか存在していることから、政府において、平成 10 年 3 月閣議決定「規制緩和推進 3 か年計画」を策定するなどして規制緩和を推進し、酒類業界においても酒税法 10 条 11 号に規定された需給調整要件について一部撤廃や緩和が行われている。

その規制緩和推進 3 か年計画では、「経済的規制は原則自由、社会的規制は必要最小限」と示されており、社会的規制については全て否定されるも

(71) アルコール健康障害対策推進基本計画（平成 28 年 5 月）から抜粋。

(72) 9 団体とは、「日本酒造組合中央会」、「日本蒸留酒酒造組合」、「ビール酒造組合」、「日本洋酒酒造組合」、「全国卸売酒販組合中央会」、「全国小売酒販組合中央会」、「日本ワイナリー協会」、「日本洋酒輸入協会」、「全国地ビール醸造者協議会」である。

(73) 昭和 63 年に制定され、平成 28 年 5 月の健康障害対策推進基本計画を受けて一部改正も行われている。

(74) 川本明『規制改革：競争と協調』80-81 頁（中央公論社、1998）。

のではないと考えられるが、学説では「社会的な規制は、企業が要求条件さえ満たせば自動的にその新規参入を認めるし、市場での価格設定などには介入しない。市場競争に参加する企業に共通の条件を課し、既存の企業であれ新規参入企業であれ、無差別平等にその遵守を求める。社会的規制は競争に条件を与えるだけで、競争を制限するものであってはならない⁽⁷⁵⁾」、といった、参入という入口で規制すべきものではなく、市場内ですべての事業者に平等に規制すべきものであるといった意見も見られる。

また、薬事法違憲判決（最高裁昭和 50 年 4 月 30 日大法廷判決「行政処分取消請求事件」）において、許可制について、「一般に許可制は単なる職業活動の内容及び態様に対する規制を超えて、狭義における職業選択の自由そのものに制約を課するもので、職業の自由に対する強力な制限であるから、その合憲性を肯定しうるためには、原則として、重要な公共の利益のために必要かつ合理的な措置であることを要し、また、それが社会政策上の積極的な目的のための措置ではなく、自由な職業活動が社会公共に対してもたらす弊害を防止するための消極的措置である場合には、許可制に比べて職業の自由に対するより緩やかな制限である職業活動の内容及び態様に対する規制によっては右の目的を十分に達成することができないと認められることを要するもの、というべきである。」とし、「この要件は、許可制そのものについてのみならず、その内容についても要求されるものであって、許可制自体が是認される場合であっても、個々の許可条件については、さらに個別的に右の要件に照らしてその適否を判断しなければならない。⁽⁷⁶⁾」と示された。

要するに許可制を採用するには、「必要かつ合理的な措置であること。」、また、規制には国民経済の円滑な発展や社会公共の便宜の促進、経済弱者の保護等の社会政策及び経済政策上の積極的なものと社会生活における安全の保障や秩序の維持等の消極的なものがあり、それが消極的な措置であ

(75) 川本・前掲注(74)100頁。

(76) 最判昭 50 年 4 月 30 日裁判所ウェブサイト

れば「事業活動に対する規制では、許可制に比べて目的を十分に果たせないと認められること。」が要件となり、更にはその要件は許可制そのものだけでなく、許可制自体が合憲であっても、許可における個々の条件についても個別に要件に照らして判断する必要があるということになる。

したがって、酒類の品質や安全性の確保、20歳未満の者の飲酒防止等という消極目的規制⁽⁷⁷⁾であれば、本来は競争を制限することなく、事業活動に規制を課すことが妥当であり、容認されるためには、事業活動に対する規制では参入規制に比べて目的を十分に達成することができないと認められることが必要であると解される。

(3) 小括

「酒類業の健全な発達」は国税庁の任務の一つであり、その使命を果たすため、効率性・透明性に配慮しつつ、酒類業者や酒類業団体の事業の安定と発達を図るとともに、社会的要請にも適切に対応していくことが求められている。その取組みの一つとして酒類の品質の向上や安全性の確保、20歳未満の者の飲酒防止が掲げられており、その達成には、事後の規制では十分な効果が得られず、入口（免許付与時）の段階で規制をかけることはやむを得ないと認められれば、最低製造数量基準は容認できるものと考ええる。

仮に、免許取得の条件である最低製造数量基準がなかった場合、小規模の事業者が参入可能となることで、特区の状況からもコンプライアンスに対する意識が希薄な事業者が現れてくることが想定されるが、先述の酒類業界や国税庁における社会的要請に対する取組みは財務省設置法を根拠とするものであり、法的権限や措置のない行政指導などであること。また、事業者の急激な増加は、業界団体や監督官庁である国税庁における管理や指導にも影響してくることから、事後の規制の実効性は十分に担保できな

(77) 消極目的規制とは、主として国民の生命及び健康に対する危険を防止・除去・緩和するために課せられる規制であり、一方で積極的措置とは調和のとれた経済発展を確保し、社会的・経済的弱者を保護するための規制と言われている。

くなることも想定される。したがって、ある程度の経営規模の事業者への参入を限定する最低製造数量基準は容認できるものと考ええる。

第 3 節 最低製造数量基準の今後の在り方

1 最低製造数量基準の必要性

最低製造数量基準を採用している目的の一つは、酒類製造免許の目的である「酒税の保全」を担保するためであり、酒税の担保するために免許の取得の要件として最低製造数量基準を定め、一般に採算がとれる程度の製造規模を有する事業者のみの参入を認めるということである。

確かに、これまでの酒税の収納状況を見ると酒税収入は過去に比して減少してはいるものの、酒税の徴収は効率的かつ確実に行われていることから、最低製造数量基準は有用であると考えることができるが、一方で、現状、最低製造数量に満たない事業者が少なくない状況にあることや、酒税法 10 条の免許の拒否要件や保全担保制度など、酒税の保全のために様々な政策が採られていることなどを考慮すると、最低製造数量基準がなくとも現状と同様に酒税の保全は確保できるのではないかと考えることができる。

しかしながら、最低製造数量基準はもう一つの目的とも言える国民の保健衛生などの社会的要請への対応には不可欠であると言える。

仮に最低製造数量基準が廃止となった場合には、小規模な事業者が多数参入してくることが考えられ、そのため、現在、業界団体や国税庁において社会的要請に対する対応を定めて事業者への指導等を行っているところであるが、事業者の大幅な増加やコンプライアンスの意識に問題のある事業者の参入により、指導等の実効性が確保できなくなるおそれもあり、社会的要請に対する対応が十分に機能しなくことも想定されるからである。

そういったことから、最低製造数量基準については引き続き維持する必要があると考える。

2 基準数量の適切性

最低製造数量については、明治 15 年の酒造税則の改正において制定され現在に至っているが、品目ごとの最低製造数量は、例えば清酒については最低製造数量が 60 キロリットルであるが、昭和 15 年の酒税法制定時の三百石（約 54 キロリットル）からほぼ変わっていないなど、ビールを除く品目についてはこれまで大きな改正が行われていない。

最低製造数量の算出根拠については、国会答弁において、酒類の製造方法や酒類を製造するために必要な設備等を勘案した酒類の製造者の製造コスト、経営状況等を総合的に勘案したものであると述べられているが、明治や昭和の時代と現在では経済状況等も大きく変化している状況の中、最低製造数量の水準は変わることなく適用されている。

実際に最低製造数量が 60 キロリットル以上と高く設定されている清酒の製造場では休場している製造場を除くと 62.0%、同じく 60 キロリットル以上のビールの製造場では 78.7%の製造場が最低製造数量を下回る生産量であり、他の品目についても最低製造数量を下回る製造場が少なくない状況であるが、酒税の保全是確保されている。

そうしたことから、最低製造数量については、社会情勢等の現状を踏まえた適正な水準があるのではないかと考える

3 小括

最低製造数量基準については、国民の保健衛生問題など社会的要請に対応するためにも維持するべきであるが、最低製造数量の水準については将来的には見直しの必要があると考える。

適正な水準については、今回の研究では導くことができなかったが、少なくとも、全ての品目で製造数量を下回る製造場が少なくない現状を踏まえると、仮に今後、酒類の消費が拡大し、需給調整の必要がなくなった場合には社会情勢等の現状を踏まえた数量の適正な水準についての検討を行う必要があるのではないかと考える。

なお、検討に当たっては、制度の目的は異なるが特区制度についても酒類業界の活性化の一つの手段として有用であることから、特区制度の拡大も含め、かつ、最低製造数量の引き下げが行われた場合には免許申請件数の増加、事業者の増加が想定されるため、税務当局における免許申請審査事務などの徴税コストも踏まえて判断すべきであるとする。

結びに代えて

酒類製造免許取得における最低製造数量基準は、酒類免許制度の目的である酒税の保全とともに、国民の保健衛生に影響する酒類の品質を維持する目的で採用されているが、この最低製造数量基準が設けられていることで、事業者の新規参入や既存事業者の事業展開の阻害要因となっている可能性があるところ、これまで大きな改正がほぼ行われていない現状から、当該規準を今後どうあるべきかについて研究を行った。

結論としては、国民の保健衛生問題など社会的要請に対応するためにも維持するべきではあるが、最低製造数量の水準については検討を行う必要があると整理した。ただし、清酒製造免許などは最低製造数量に関わらず、酒税法 10 条 11 号の需給調整要件でそもそも新規事業者の参入ができないことや、近年の酒類業界は国内の酒類消費量の減少等で厳しい状況の中、新型コロナウイルス感染症の流行でさらに打撃を受け、より厳しい状況にあると思われることから、前提として酒類業界の需給状況が好転し、需給調整要件が緩和された後に適正な水準についての検討を行うべきではあると考える。

なお、適正な水準については、最低製造数量に満たない事業者が少なくない状況で酒税の保全が確保されている現状、酒税の保全の観点から適正な水準を導くことは難しく、また、酒類の品質維持の観点からも容易ではないことから、今後見直しを行う上での大きな検討課題になると考える。

酒類業界の更なる発展のためには規制緩和も必要であると考えられることから、今後、酒類の輸出や高品質な酒類製造・販売の促進などにより需給状況が早期に好転することを期待したい。