

## 四十四、違反零售商業調整特別措置法案件

實施社會經濟政策之營業規制—依法規範個人

經濟活動之合憲性

最高法院昭和四十七年十一月二十二日大法庭判決

昭和四十五年（あ）二三號

翻譯人：林國全

### 判 決 要 旨

- 一、國家在積極追求國民經濟之健全發展及國民生活之安定，期能達成社會經濟全體均衡協調發展之目的下，將之作為其實施社會經濟政策之手段之一，而透過立法，對個人經濟活動，施以一定規範措施之作為，只要是在為了達上述目的之必要且合理範圍內，並非憲法之所禁止。
- 二、就對個人經濟活動之法律規範措施，法院僅於立法機關逸脫其裁量權限，該法律規範措施顯不合理之情形，係屬清楚明確時，始得以之為違憲。
- 三、零售商業調整特別措施法三條一項、同法施行法一條、二條所定之零售市場許可規範，並未違反憲法第二十二條第一項、十四條。
- 四、依零售商業調整特別措施法五條一款所定之大阪府零售市場許可基準內規（一）本身，並無法之拘束力，僅係規定依同法第三條第一項所為許可申請時相關許可行政之運用基準。故而，其當否之爭執，以經由對具體之不許可處分之當否予以爭執，即為已足。未為該許可申請之人，不得爭執上述內規之一般合憲性。
- 五、本件記錄上無法認為有因零售商業調整特別措施法所定之零售市場許可規範而對國民健康之文化上最低限度生活有具體特別影響之事實。故而，所論違反憲法第二十五條第一項之主張，欠缺其前提，不足為上訴適法之理由。

## 事 實

零售商業調整特別措施法第三條第一項所定零售市場之許可規範係由都道府縣知事（譯註：日本一級地方政府為一都（東京都）、一道（北海道）、二府（大阪府、京都府）及三十七縣，地方政府首長為知事）為之。規範對象之零售市場，為在政令所指定之市（主要為以大阪府為中心之關西地區之市）之區域內，一建築物為供十以上之零售商店鋪之用，而出租、讓渡，且此等店鋪中有販賣政令所指定物品（蔬菜、生鮮魚蝦類）之店鋪者。許可基準為，過當競爭防止（第五條第一款）、出租條件等之限制等（第五條第二款以下）。就過當競爭防止，大阪府訂頒大阪府零售市場許可基準內規，規定各零售市場間至少應距離七百公尺之距離限制。

被告M公司，為以市場經營等為業之法人，被告O為M公司之代表人，O未經大阪府知事之許可，在同法所定之指定區域內建設一棟鋼筋混凝土建築物（店鋪數四十九），以作為零售市場之目的，將店鋪出租予四十七名零售商人。M公司及O因而被起訴。第一審東大阪簡易法庭，對被告各科罰金十五萬日圓，被告向大阪高院提起上訴，經大阪高院駁回其上訴。於是，被告主張許可規範及距離限制係違反以自由競爭為基本前提之日本經濟體制，有利於既存業者之獨佔性利益追求，故而違反憲法第二十二條第一項，此外並違反憲法第十四條、第二十五條，而向最高法院提起上訴。

## 關 鍵 詞

職業選擇之自由 營業自由 個人經濟活動自由 社會經濟政策

## 主 文

上訴駁回。

## 理 由

就上訴意旨之一至五之部份：

上訴意旨要謂：零售商業調

整特別措施法（以下稱「本法」）第三條第一項、同法施行法第一條、第二條，使零售市場之開設經營繫於都道府縣知事之許可，係不當限制營業自由之規定，違反憲法第二十二條第一項。

本法第三條第一項規定，就政令所指定市區域內之建築物，非經都道府縣知事之許可，不得以作為零售市場（謂一建築物，供十以上之零售商～限於其全部或部份販賣政令所定物品者～之店舖使用）之目的，將該建築物之全部或一部出租或讓與將之作為店舖使用之零售商。據此，同法施行令第一條及附表一，具體明定「政令所指定之市」，同法施行令第二條及附表二，就「政令所定物品」指定為蔬菜、生鮮魚蝦類。其次，本法第五條，列舉第一款至第五款之不許可事由，做為有上述許可申請時之許可基準，本法第二十二條第一項，就違反第三條第一項規定者，設有罰則。如上所述，在本法所定之市之區域內，欲開設經營本法所定形態之零售市場者，應經本法所定之許可，且若有本法第五條各款所揭事由，原則上不予許可。故而，確如上訴意旨

所論，上述規定係規範欲開設經營零售市場者之自由，限制其營業自由。

從而，應探討上述對營業自由之限制，是否抵觸憲法第二十二條第一項。憲法第二十二條第一項，係以之為國民基本人權之一，而保障選擇職業之自由。而所謂保障選擇職業之自由，應解為包括保障廣泛、一般之所謂營業自由。進而，可謂憲法大體上所預設者為以個人自由經濟活動為基礎之經濟體制。但憲法，就個人之經濟活動，並非保障其絕對且無限制之自由，而僅止於，各人在不違反公共福祉之限度下，享有其自由。基於公共福祉之要求，得就其自由加以限制，乃為上述條項本身所明示者。

蓋基於上述條項對個人經濟活動之法律規範，係當個人之自由經濟活動所帶來之諸種弊害，自社會公共安全及秩序維持之觀點無法忽視之情形，以消極性的，為除去或緩和該弊害所為必要且合理之規範為限，而予以容許，自不待言。不僅如此，如與憲法之其他規定併同探討，很清楚明白的，憲法係整體性的、在福祉國家之理想下，致力達成社會經濟均衡之協調性發展，而在

此觀點下，就所有國民保障其所謂生存權，其中，又以保障國民之工作權等，要求對處於經濟劣勢者予以適當保護政策，作為其施策之一環。綜合檢討上述諸點，則可謂憲法係以實施積極社會經濟政策為國家之職責，只要是有關個人經濟活動之自由，與個人之精神自由等情形有所不同的，作為實施上述社會經濟政策之手段之一，採取一定之合理規範措施，原本即係憲法所預定，且容許者。國家，為積極追求國民經濟之健全發展與國民生活之安定，藉此達成社會經濟全體均衡之協調發展，透過立法，對個人經濟活動，採取一定規範措施，只要在為達上述目的之必要且合理範圍內，應予容許，絕非憲法之所禁。不過，對個人經濟活動之法律規範，絕非應予無限制地容許，其規範對象、手段、態樣等，其本身即有一定之界限。

但在社會經濟之領域，有無採取法律規範措施之必要？即使有必要，就何等對象，採取何等手段、態樣之規範措施始為適切妥當？主要係立法政策之問題，僅能留待立法機關之裁量判斷。蓋於判斷法律規範措施有無必要

以及法律規範措施之對象、手段、態樣之應然時，就其對象之社會經濟實情之正確基礎資料係屬必要。具體之法律規範措施對現實社會經濟將有何等影響？於洞察其利害得失之同時，廣泛考量其與社會經濟政策全體之調和等，就相互關連之諸條件予以適當評價與判斷，亦屬必要。而此等評價與判斷之機能，正是立法機關之使命所在。立法機關，方係具備發揮上述機能之適格國家機關。故而，就上述對個人經濟活動之法律規範措施，只能委諸立法機關之政策性、技術性裁量。法院，應以尊重立法機關之上述裁量性判斷為前提，只有在立法機關逸脫其裁量權，該法律規範措施顯不合理之情形，係屬清楚明確時，始得以之為違憲，而否定其效力。

上述論點就本案觀之，很清楚明白的，本法，係以之為立法當時之中小企業保護政策之一環而制定，其所以以本法所定之零售市場為許可規範之對象，係鑑於零售商在國民中所佔數目及於國民經濟之功能，如本法第一條立法目的所示，在適當確保經濟基礎弱勢之零售商業活動機會，且除去阻礙零售商正常秩序

之因素，有其必要之判斷下，基於認為其係為了保護零售商免於因隨著零售市場之亂設而來之零售商過當競爭，所可能引致之零售商集體倒閉可能，而採取之措施，並非犧牲一般消費者之利益，而對零售商積極的賦予流通市場上之獨佔利益。而且，本法僅以其所定形態之零售市場為規範對象，例如在零售市場內之店舖若未包括販賣政令所指定之蔬菜、生鮮魚蝦類之店舖，或並非以本法所定零售市場形態而將店舖貸與販賣上述政令所指定物品之店舖等之情形，將之自本法規範對象予以除外等，可窺知其僅就可認為因過當競爭所致之弊害特別顯著之情形，予以規範之意旨。由上述諸點觀之，可謂本法所定零售市場之許可規範，係國家自追求社會經濟調和發展之觀點，以之為中小企業保護政策之一手段而採之措施。在其目的上，並非不能認為其有一定之合理性，而且，在其規範之手段、態樣上，亦無法認為其有顯著不合理之處。既然如此，不能認為本法第三條第一項、同法施行令第一條、第二條所定之零售市場許可規範違反憲法第二十二條第一項，即屬清楚明白。結果，與

上述所論同意旨之原審判決即為相當，上訴意旨為無理由。

又，上訴意旨主張基於本法第五條第一款所定之大阪府零售市場許可基準內規（一）亦違反憲法第二十二條第一項。但該內規，其本身並不具法之拘束力，不過是規定依本法第三條第一項所為許可申請之相關許可行政運用基準，其適當與否，經由對具體之不許可處分之當否予以爭執為已足。且記錄上，無法窺知被告人等有提出上述許可申請之跡象，故不容許被告人在本件爭執上述內規之一般合憲性，有關此點之違憲主張，不能成為上訴適法之理由。

就上訴意旨六之部份：

上訴意旨主張：本法第三條第一項、同法施行法第一條僅以指定都市之零售市場為規範對象，故違反憲法第十四條。

但本法第三條第一項、同法施行法第一條以及附表一以其指定都市之零售市場為規範對象，係考量零售市場於該地域社會所發揮之功能、於該地域零售市場之濫設傾向等，為達成本法上述目的，在必要限度內限定規範對象都市，不能認為其判斷顯然欠

缺合理性。故而，就結果言，在欲開設零售市場者之間，即使依地域不同而發生受規範與不受規範之差異，亦不得以之為理由，而認為違反憲法第十四條。上訴意旨為無理由。

其次，上訴意旨主張：本法第三條第一項未以未滿十店舖之零售市場及超級市場為規範對象，係欠缺合理根據之差別性處理，故違反憲法第十四條。

但，是否以本法所定零售市場以外之零售市場為規範對象？是否以超級市場為規範對象？皆屬立法政策之問題。不得僅因未

以之為規範對象，即謂本法之規範憲法第十四條。上訴意旨為無理由。

就上訴意旨七之部份：

上訴意旨主張：本法所定之零售市場許可規範違反憲法第二十五條第一項。

但本案記錄上並無足認有因該許可規範，而在國民健康上文化上之最低限度生活引致具體特別影響之事實，故而上訴意旨之主張，欠缺其前提，不得為上訴適法之理由。