

スナックと地方自治 ——夜の社交を仕切る規制の多元性——

伊藤 正次（首都大学東京）

1 スナックとは何か

◆なぜスナックか

全国遍在性、研究の欠落

→スナック研究会（サントリー文化財団助成）

谷口功一・首都大学東京大学院社会科学研究科教授（法哲学）、代表

荒井紀一郎・首都大学東京大学院社会科学研究科准教授（政治学）

井田太郎・近畿大学文芸学部准教授（日本文学・美術史）

伊藤正次・首都大学東京大学院社会科学研究科教授（行政学）

亀井源太郎・慶應義塾大学法学部教授（刑法・刑事訴訟法）

荻部直・東京大学大学院法学政治学研究科教授（日本政治思想史）

宍戸常寿・東京大学大学院法学政治学研究科教授（憲法）

河野有理・首都大学東京大学院社会科学研究科教授（日本政治思想史）

高山大毅・駒澤大学文学部講師（近世日本漢文学・思想史）

→谷口功一・スナック研究会編『日本の夜の公共圏—スナック研究序説』白水社、2017年

◆スナックとは何か

- ・「ママ」、カウンター越しの接客、お通し、酒と会話、チャージ料（3,000円程度）、ボトルキープ+カラオケ
- ・法令用語としての「スナック」はない＝法制度上の定義なし：基本的には飲食店だが、自治体等から各種規制を受ける
- ・前身：戦後の「スタンドバー」→東京オリンピック（1964年）開催に伴う深夜営業規制→酒だけでなくスナック（軽食）を出す「スナックバー」、当初は若者が集う店→高度成長後から客層が高齢化、全国へ波及
- ・全国に約10万軒>歯科診療所（約6.9万〈2014年〉）>コンビニ（約5.5万軒〈2017年〉）<美容所（約23.8万〈2015年〉）

◆スナックはどこにあるのか

「西高東低」、とくに九州に多い傾向

表1 市区町村別スナック軒数（上位20）

順位	市区町村	スナック軒数	市区町村	人口1,000人当たりのスナック軒数
1	福岡市博多区	838	京都市東山区	9.03
2	札幌市中央区	810	名古屋市中区	8.18
3	広島市中区	809	大阪市中区	8.16
4	大阪市北区	718	大阪市北区	6.50
5	長崎県長崎市	675	高知県奈半利町	6.21
6	神戸市中央区	660	広島市中区	6.20
7	大阪市中区	642	神戸市中央区	5.22
8	名古屋市中区	641	沖縄県北大東村	4.51
9	沖縄県那覇市	640	福岡市博多区	3.94
10	熊本市中央区	578	熊本市中央区	3.93
11	宮崎県宮崎市	578	北海道岩内町	3.88
12	鹿児島県鹿児島市	560	札幌市中央区	3.68
13	大分県大分市	557	宮崎県高鍋町	3.27
14	高知県高知市	537	青森県三沢市	3.22
15	北九州市小倉北区	527	沖縄県伊江村	3.17
16	岡山市北区	525	沖縄県与那国町	3.02
17	石川県金沢市	490	福島県相馬市	2.94
18	愛媛県松山市	465	東京都利島村	2.93
19	東京都新宿区	434	北九州市小倉北区	2.90
20	兵庫県姫路市	433	秋田県藤里町	2.86

注：原データは2016年4月版ハローページデータ。なお、市区町村は、政令指定都市の区についてそれぞれ別の自治体として扱っている。

出典：荒井紀一郎「スナックの立地と機能—『夜の公共圏 VS. 昼の公共圏』」谷口・スナック研究会編『日本の夜の公共圏』、所収、191頁、を一部修正。

- ・本報告の問題関心：自治体等による規制という観点からスナックとは何かを概観、地方自治との関係性を探る

2 開業のための許可・届出・検査等

◆営業形態の選択

表2 スナックの営業形態

営業形態	食品衛生法の規制←保健所設置自治体の長	風適法(※1)の規制←都道府県公安委員会
①飲食店	許可(52条1項)	—
②深夜酒類提供飲食店 (午前0時～6時に酒類を提供する店)	許可(52条1項)	届出(風適法33条)
③風俗営業(客の「接待」(※2)をして飲食をさせる営業を行う場合)	許可(52条1項)	許可(風適法2条1項1号)、深夜営業不可(13条1項)

- ・②と③は、どちらか一方の営業形態しか選択できない：客室の構造や設備、面積、照度、騒音・振動、料金の表示方法等に関する風適法・風適法施行規則の規制は③の方が厳しい

※1：風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律

※2：「歓楽的雰囲気醸し出す方法により客をもてなすこと」(風適法2条3項)

◆風適法等に基づく出店・営業の制限区域

- ・②や③の場合、風適法・風適法施行令、都道府県風適法施行条例等に基づき、都市計画区域等による出店・営業の規制を受ける
- ・「住居集合地域」(住宅が多数集合しており、住居以外の用途に供される土地が少ない地域)または「保全対象施設」(病院、学校等)とその周辺地域＝「制限区域」：③の出店不可
- ・地域指定は都道府県条例に委任→「保全対象施設」の内容と「制限区域」の範囲は都道府県により差異
- ex. 東京都風適法施行条例：「保全対象施設」＝「学校、図書館、児童福祉施設、病院及び診療所」、周囲100m以内が制限区域／大阪府風適法施行条例：外国人学校(各種学校)を「保全対象施設」に含むが、保育所と幼保連携型認定こども園以外の児童福祉施設や図書館、入院施設をもたない診療所は含まれず
- ・②については住宅集合地域での深夜営業不可という規制(制限区域の設定なし)

◆用途地域による建築制限

- ・①の出店についても都市計画法上の用途地域に基づき、建築基準法上の建築制限を受ける

- ・酒類を提供するスナックは、工業専用地域、工業地域、第一種低層住居専用地域、第二種低層住居専用地域では建築不可
 - ・近隣商業地域では「キャバレー、料理店その他これらに類するもの」の建築不可（建築基準法別表第二（ち）2号）→①～③の建築は商業地域・準工業地域のみ可？
 - ・しかし風適法の体系では近隣商業地域でも①～③は営業できると解される
- 建築基準法の体系と風適法の体系の齟齬？
- ・実際には近隣商業地域にもスナックは存在、自治体による裁量？

◆飲食店としての営業許可

- ・すべてのスナックは飲食店としての営業許可を受ける必要
- ・申請窓口：保健所の食品衛生担当
- ・手続

自治体建築部局への事前相談、保健所への事前相談（新規開店の場合工事着工前）

- 食品衛生責任者の設置：社団法人食品衛生協会（原則都道府県・指定都市単位に設置）の講習を受講
- 営業許可申請書、営業設備の概要・配置図、水質検査成績書、食品衛生責任者設置届等を保健所に提出、保健所担当者と工事の進捗状況の連絡方法や検査日等を相談
- 保健所職員による施設完成の確認検査（面積、床、内壁、区画、明るさ、換気、ネズミ族・昆虫等の駆除、更衣室、保管施設、計器類、給湯設備、洗浄設備、トイレ、手洗い）
- 通常は検査から1週間～10日程度で許可

◆深夜酒類提供飲食店の届出または風俗営業の許可

- ・深夜営業を行うスナック：届出窓口は警察署の生活安全課、深夜における酒類提供飲食店営業開始届出書等を提出
- ・風俗営業としてのスナック：許可申請窓口は警察署の生活安全課、風俗営業許可申請書等多数の書類を提出する必要→実地検査（実査）：都道府県公安委員会に指定された風俗環境浄化協会（通常は都道府県の防犯協会連合会が協会指定を受ける）の職員（警察官OBが多い）が営業所を訪問し、審査基準を満たしているかどうかチェック→問題がなければ、警察署への申請日から55日程度で営業許可の連絡、風俗営業許可証の交付

◆消防署への届出

- ・「キャバレー、カフェー、ナイトクラブその他これらに類するもの」、「待合、料理店その他これらに類するもの」、「飲食店」＝防火対象物（消防法施行令別表第一）
- ・出店部分の工事を行う場合：工事に着手する7日前までに、「防火対象物工事等計画届出書」に図面等を添付して届出／工事完了後は、使用を開始する7日前までに「防火対象物

使用開始届出書」を消防署に届出

- ・ 出店に際し工事を行わない場合：「防火対象物使用開始届出書」に図面等を添付し、使用を開始する 7 日前に消防署に届出
- ・ 収容人数 30 人以上の店舗の場合、防火管理者の設置が義務づけられている
- ・ 以上の手続（とくに風俗営業許可申請）は煩瑣なため、行政書士に依頼する例が多い

3 開業後の届出・検査・調査等

◆税務署への開業届

- ・ 個人営業の場合、開店後、税務署に「個人事業の開業・廃業等届出書」（1 か月以内）、「青色申告承認申請書」（2 か月以内）、「給与支払事務所等の開設届出書」（従業員を雇う場合、1 か月以内）を提出

◆保健所の食品衛生指導監視

- ・ 頻度は 2～6 年に 1 回程度、あるいは実情に応じて（自治体により異なる）
- ・ スナックの場合、食事メインではないので頻度は低い
- ・ 【例 1】「平成 29 年度久留米市食品衛生指導監視計画」：飲食店等の施設への指導監視を 5 つのランクに分けて実施

ランク	監視回数	監視件数（施設数）	業種・施設
A	年に 2 回以上	8（4）	前年法違反により行政処分を受けた施設、流通拠点施設
B	年に 1 回以上	119（119）	飲食店営業（大量調理施設）、集団給食施設（病院、福祉施設、事業所等）のうち大量調理施設等
C	2 年に 1 回以上	1,276（2,552）	飲食店営業（大量調理施設を除く一般、弁当・仕出し、旅館）等
D	3～6 年に 1 回以上（実情に応じて）	1,401（6,054）	上記 B、C ランク以外の飲食店営業等
E	年に 4 回以上	8（2）	大規模食鳥処理場
	年に 6 回以上	6（1）	認定小規模食鳥処理場

- ・ 【例 2】「平成 29 年度新潟市食品衛生指導監視計画」：A（年 3 回以上）～F（5 年 1 回以

上) の 6 ランクに区分、スナックを含む一般の飲食店は D (2 年 1 回以上)

- ・【例 3】「平成 29 年度沖縄県食品衛生指導監視計画」: A (年 2 回以上) ~D (営業許可更新時、年 0.2 回以上) の 4 ランクに区分、スナックを含む一般の飲食店は D

◆税務調査

- ・スナックは現金商売で、顧客には会社経営者も多いため (→反面調査)、比較的税務調査の対象になりやすい: 3~5 年に 1 回程度
 - ・外観調査: 客の入り具合等のチェック
 - ・内観調査 (内偵調査): 客として潜入し、店舗の内部を調査
「例えば飲食店などでは、調査官が実際にその店で食事などをし、伝票に印などをつけておき、後日実地調査に入ったとき、その伝票が売上に反映されているかどうかで、脱税の有無を確認したりもします」「飲み屋などの内偵をするときは、伝票がないことも多いので、頼んだメニューなどを一通り覚えておいて、後日実地調査の際に、それが売上に反映されているかどうか突合する」(大村大次郎『税務調査の秘密 (第二版)』データハウス、2012 年、78 頁)
- 国税調査官にはなじみの飲み屋・スナックがない: 「水商売で脱税をしていないものはいない、と言われるくらいですから、水商売と税務署というのはそもそも犬猿の仲。客の中でも税務署が嫌いな人はいくらでもいるし、うかつに店内で身分を明かせば『酒がまずくなる!』などと言いがかりをつけられませんか」(同上、103 頁)
- ・実地調査: 調査官が帳簿や伝票、売上金等の現物を確認するために店舗や経営者 (ママ) の自宅を訪問して行う調査/無予告調査 (抜き打ち調査) が行われることも

◆消防署の査察

- ・防火査察 (消防法 4 条): 消防署によって頻度は異なる/数年に 1 回程度
- ・行政指導中心主義 (北村喜宣『行政執行過程と自治体』日本評論社、1995 年)
- ・ただし、雑居ビル火災等を踏まえ、近年、各自治体の消防本部は水道部局や建築部局、警察、入国管理局等とも連携して繁華街での査察を積極化

◆騒音規制

- ・カラオケ等の騒音規制
- ・東京都環境確保条例 (都民の健康と安全を確保する環境に関する条例): 午後 11 時~午前 6 時はカラオケ等の音響機器の使用不可 (ただし防音対策を講じればこの限りではない) (131 条)
- ・騒音規制基準 (132 条、別表 12): 商業地域・近隣商業地域内のスナックの場合、午後 11 時~午前 6 時は 50 デシベル以上の騒音をその敷地内で発生させてはならない→知事は違

反者に対し必要な改善措置に関し勧告を行う権限をもち、勧告に従わない場合には騒音防止が必要な時間の営業停止命令を行うことができる（138条、139条2項）

◆暴力団排除

- ・福岡県は平成23年10月に暴力団排除条例を改正：特定地域（北九州市、福岡市、久留米市、大牟田市、飯塚市の主要繁華街）において、「暴力団員の立入禁止標章」を掲げるスナック・居酒屋などに暴力団員が立ち入ることを禁止（中止命令→罰則）、標章の汚損の禁止

◆廃業と事業継承

- ・飲食店の廃業：廃業から10日以内に保健所に廃業の届出、税務署に「個人事業の開業・廃業等届出書」を提出
- ・深夜酒類提供飲食店の廃業：警察署に「廃止届出書」を提出
- ・風俗営業の廃業：警察署に風俗営業許可証の「返納理由書」を提出、風俗営業許可証の返納
- ・経営者死亡により子が事業を相続する場合、簡易な変更手続だけで事業継承が可能
- ・生前の事業継承の場合には新規開業と同じ手続が必要で負担→日本商工会議所は飲食店営業を生前継承する場合、相続時と同じ簡易な手続とするように要望（規制改革推進会議第5回行政手続部会（平成28年11月21日））

4 スナックと地方自治

- ・規制の多元性、地域的多様性
- ・スナック：一般の飲食店よりも強い規制の下に置かれる一方、業態が多様→業界としての一体性確保が困難、利益集団として必ずしも明確に組織化されていない
- ・自治体行政当局による規制の対象として必ずしも一意的に位置づけられていない→比較的自由な形で全国に普及、多面的な「規制の網」を紡ぎ合わせないと規制対象としてのスナックが明確な像を結び得ない：スナックをめぐる「規制空間」は緩やか？
- ・地域の社交の場としてのスナック：ナイトライフの充実による地域活性化？／若者の参入可能性の一方、地方圏では経営者・客の高齢化、消滅可能性も

補論 受動喫煙防止対策とスナック

- ・2020年東京オリンピック・パラリンピックを控え、受動喫煙防止対策強化の動向：規制の適用除外となる例としての「スナック」

・厚生労働省の「基本的な考え方案」（平成 29 年 3 月 1 日）

受動喫煙防止対策の強化について（厚生労働省の「基本的な考え方案」） 未定稿

○ 受動喫煙の防止が平成15年に健康増進法の「努力義務」とされてから10年以上経過したが、飲食店や職場等での受動喫煙は依然として多く（※）、「努力義務」としての取組みでは限界。

※飲食店では約4割、職場では約3割を超える非喫煙者が、受動喫煙に遭遇。

⇒ 国民の8割を超える非喫煙者を受動喫煙による健康被害から守るため、多数の者が利用する施設等の一定の場所での喫煙の禁止と、管理権原者への喫煙禁止場所の位置の掲示等を義務づける。

1. 喫煙禁止場所の範囲

- (1) 主として特に健康上の配慮を要する者が利用する施設（医療施設、小中高校等）は敷地内禁煙
- (2) 大学、老人福祉施設、体育館、官公庁施設、バス、タクシー等は屋内・車内禁煙（喫煙専用室設置も不可）
※体育館等の運動施設のうち、興行場法上の「興行場」にも該当するものは(3)に分類する。
- (3) 集会場、飲食店、事務所、鉄道等は屋内・車内禁煙としつつ喫煙専用室（省令で定める技術的基準に適合したもの）を設置可
※ただし、飲食店のうち、小規模（●㎡以下）のバー、スナック等（主に酒類を提供するものに限る）は、喫煙禁止場所としない（管理権原者が喫煙を認める場合には、受動喫煙が生じうる旨の掲示と換気等の措置を義務付け）。
- 以下の場所は、喫煙禁止場所としない。
 - ①個人の住宅、旅館・ホテルの客室、老人福祉施設の個室等
 - ②たばこの小売販売業の許可を受けて主に喫煙の用に供する場所（いわゆるシガーバー、たばこの販売店）
 - ③たばこの研究開発の用に供する場所
 - ④演劇等の用に供する舞台の場所

2. 施設等の管理について権原を有する者等の責務

多数の者が利用する施設及び乗物の管理権原者等に対して、①喫煙禁止場所の位置等の掲示義務、②喫煙禁止場所における喫煙器具・設備（灰皿等）の設置の禁止義務、③喫煙禁止場所での喫煙者への喫煙の制止の努力義務 等の責務を課す。

3. 施設等の利用者の責務

施設等の利用者に対して、喫煙禁止場所における喫煙を禁止する。

4. 義務違反者に対する罰則の適用等

上記1～3の義務に違反した者に対し、都道府県知事等は勧告や命令等を行い、違反した場合には罰則（過料）を適用する。

5. 施行期日等

- (1) 施行日は、公布の日から起算して2年を超えない範囲内において政令で定める日（2019年9月の「びー-ワ-ド」が間に合うよう）
- (2) 制度施行時に既に設置されている喫煙専用室について、施行後5年間、一定の基準を満たすものの存置を認める。
- (3) 施行後5年を目途に制度全般について検討を行う。

1

・東京都福祉保健局「東京都受動喫煙防止条例（仮称）の基本的な考え方」（平成 29 年 9 月 8 日）

対象となる施設と喫煙禁止場所の範囲【参考】

施設の類型		
医療施設		敷地内禁煙 未成年者や患者等が主に利用する施設
小学校、中学校、高等学校		
児童福祉施設		
官公庁		屋内禁煙（喫煙専用室設置も不可） 多数の人が利用し、かつ、他の施設では代替が難しい施設
老人福祉施設		
大学、体育館		原則屋内禁煙（喫煙専用室設置可） 利用者側に他の施設を選択する機会があるものや、嗜好性が強い施設 <small>面積30㎡以下で、従業員を使用しない店、又は全従業員が同意した店、かつ未成年者を立ち入らせない店 →利用者が選択可能な掲示を義務付けた上で、喫煙禁止場所としない</small>
ホテル、旅館（客室を除く）		
事業所（職場）		
娯楽施設、百貨店、駅、空港ビル		
飲食店	食堂、ラーメン店等	
	居酒屋等	
	バー、スナック等	
バス、タクシー、航空機		車内禁煙 (喫煙専用室設置も不可)
鉄道、船舶		原則車内禁煙 (喫煙専用室設置可)

7