

平成 23 年 度
福岡市政策法務研修
報 告 書

はじめに

国においては、行政の刷新そして地域主権改革の推進を掲げ、地域主権戦略会議を開催し、また、地方自治体の自主性を強化し、自由度の拡大を図るため、いわゆる地域主権改革一括法による「義務付け・枠付けの見直し」などに取り組んでおります。今後とも、地域主権改革・地方分権の大きな流れ自体はとどまることはないものと思います。各自治体において、あるいは法制化された国と地方の協議の場などにおいて、地域主権改革・地方分権に関する議論は活発化し、地方自治体にはこれまで以上に高い自治能力が求められることになろうかと存じます。

また、市民のニーズも多様化・高度化しており、こうした多様な市民の声に即応し、的確に応えるためにも、独自の施策の実現や行政課題の解決に向けた取組が求められています。

このような中、本市には、総合的な行政主体として自主性を発揮し、多様化・高度化する市民ニーズに的確に応えるため、独自の施策の実現や行政課題の解決に向けた取組が求められています。そのためには、本市職員が、法令の解釈・運用や条例策定などの政策法務能力を高めることがたいへん重要であると考えています。

本市では、職員の政策法務能力の向上を図ることを目的として平成 11 年度に「自治立法研究会」を設置し、平成 13 年度からは、同会の活動を引き継いだ「政策法務研修」を毎年度実施しています。この報告書は、平成 23 年度に実施した政策法務研修の活動内容をまとめたものです。

今年度は、8名の研修生の皆さんが、興味を持ったテーマごとに2つのグループに分かれ、約半年にわたり研究活動を行いました。政策法務研修は、例年、研修生による新しい条例案の作成（提言）を目標とする形式で取り組まれてきましたが、平成 21 年度から職員が日常の業務の中などで感じている疑問や課題について法的な整理を行い、対応策を提言する形式での研修も行うこととしています。そして、研修生の皆さんは、通常業務を終えた後、何度もグループ内で議論を積み重ね、様々な資料を基に研究・調査し、報告をまとめられました。この間、本研修の講師としてお招きした西南学院大学大学院教授の石森久広先生からは懇切丁寧なご指導・ご助言をいただきました。石森先生には、この場をお借りしてお礼申し上げます。

今回の研究が、研修生各人のこれからの仕事に活かされていくこと、また、この報告書を含めた研修成果の蓄積が、本市の政策法務機能の強化につながることを期待いたします。

平成 24 年 3 月

福岡市総務企画局行政部

法制課長 久 家 信 弘

目 次

はじめに

第1 政策法務とは	1
西南学院大学大学院教授 石森久広	
第2 研修総括	2
西南学院大学大学院教授 石森久広	
第3 研修報告	
○ 生活保護班	
・生活保護制度と年金担保貸付事業の今後のあり方について（提言）	3
・講評.....	47
○ 屋台班	
・福岡市屋台における食品衛生の向上に向けて	48
・講評.....	71
【参考】	
○ 研修報告会の様子	72
○ 平成23年度福岡市政策法務研修・実施要領	73
○ 平成23年度福岡市政策法務研修・研修生名簿・研修講師	75

第1 政策法務とは

西南学院大学大学院教授 石森久広

冒頭で「政策法務とは」をお伝えするにあたり、次年度西南学院大学法学部で新しく開講する「自治体政策法務論」のシラバス（授業概要）が、私の「政策法務」に対する認識がもっともよく表れたものではないかと思ひ、今年度はこの中の【授業のテーマ】を紹介させていただくことにしたいと思います。

【授業のテーマ】

福岡市の繁華街・天神に、夜ともなるとにぎわいをみせる屋台は、現在の営業主「一代限り」といいます。いずれ屋台は消えていくことになるのでしょうか。「行政法総論」で学んだ（学ぶ）ように、^①道路法の占用許可の法的性質からは屋台が道路を「特権」的に使用する権利を導くことは難しいでしょう。しかし、^②例えば「屋台文化を後世代に継承する」「屋台をまちづくりの起点にしたい」「屋台は人々（市民と市民、市民と観光客、市民と異文化の人々）の出会いの場、語らいの場として必要」などなどの思いをベースに、「政策」が確立できれば、道路法（33条「やむを得ないもの」）、道路交通法（77条2項3号「公益上又は社会の慣習上やむを得ないもの」）の占用許可条件を満たせる可能性が出てきます。さらにこの政策を条例化することで、この政策目的実現のために道路使用のありかた・食品衛生のありかた等をセットにした法的仕組みを作ることも可能となり得ます。もっとも、^③この仕組みが政策目的に照らして理に適ったものでなければいけないのは、まず当然のことです。そのうえで、政策目標がどう設定されれば、新たな仕組みのどこまでが適法でどこからが違法となるかの判断が必要になってきます。このような判断を含め、^④政策実現のために、憲法、行政法、民法、刑法等の基本的知識を総動員して、立法、解釈、争訟をいかに繰り広げるかを検討する理論および実務における取組みを政策法務（論）といえます。国が法律を作り運用していくのも政策法務ですが、特に政策法務は、地方分権の進展とともに、地域の政策を自ら立案・実施していくことを目指す自治体において多く語られます。この場合、国の政策法務と区別して「自治体政策法務（論）」と呼ばれます。現在、自治体政策法務の主たる担い手は自治体の公務員であると目されており、実際に公務員によって多くの政策法務の取組みがなされています。したがって、将来、公務員になろうとする人にはぜひ受講してもらいたいと考えています（もちろん、本来、立法機関は議会ですので「政策条例」の立案を期待される議員、さらに首長を目指す人も対象です）。また、政策法務論は、社会で公益の実現に資するNPOに属する人々、まちづくりの在り方を考える地域の人々、そしてなにより主権者として自治を担う市民一人ひとりに、自らのまちの政策を自らの工夫で実現するために有用です。…

【注】

（1）道路は本来、人や車の行き来のために供用されるもので、そのためなら自由に使用しうるが、それを妨げようとする使用は本来認められず、道路法も「やむを得ないもの」に限っています。

（2）広島市民が広島カープに寄せる「思い」が好例かもしれません。公の施設である広島市民球場をカープに特権的に使用させているのは、それがなければできない話で、地方自治法は公の施設を誰かに特権的に利用させることはおそらく想定していないでしょう。

（3）「思い」があれば何でもあり、というのではなく、「政策」自体が科学的に合理的に形成されたものでなければなりません。「法務」はそれがあってはじめて話を前に進められます。

（4）『自治体法務検定公式テキスト政策法務編』（第一法規、2009年）4頁によれば、政策法務には、「自治体法務のプロセス自体を政策化すること」と、「自治体法務を政策的に活用すること」という2面性があり、「立法法務（Plan）、解釈運用法務（Do）、争訟・評価法務（See）の法務の各段階を有機的に用いて、自治体の課題解決に導き、政策を実現する実践的取組み」であるとされています。

第2 研修総括

1. 研修の実施方針

本研修では、平成11年度に活動が開始されて以来、条例案の提言がなされてきましたが、平成21年度から特に条例案の作成にはこだわらない形で研究提言がなされるようになりました。関心あるテーマを、自由に掘り下げ、その研究結果を基に提言を構築するというスタイルが、かえって内容豊富な成果を引き出す場合もあるのではないかと期待されたためです。本年度も、同様に、条例案という形式で提言することにはそもそもこだわらないという方針で臨まれました。

2. 課題の設定方法

取り組む課題については、これまで同様、業務を中心とした身近な、参加者の問題関心をもつものの中から選ぶこととし、①参加者自身普段から疑問に思っていた問題、②庁内から検討の希望が寄せられた問題、③法制課が解決を必要と考える問題、の中から、全員の議論によって最終的に2つのテーマに収めました。今年度は、参加者の業務上出くわした課題といえる生活保護受給決定における年金担保貸付け取扱いの問題、及び参加者に関心の高かった食品衛生の確保を（屋台に特化して）果たすための方策がテーマに選ばれました。どちらかというところ、前者は法務研究の関心から、後者は政策研究の関心から、テーマに選ばれたように思われます。

3. アプローチの方向

「政策」については、それぞれのテーマの原点に立ち返り、まず福岡市の政策体系にどう位置づけられるかの確認を行い、次いでそれをどう展開するかについて議論がなされました。また、「法務」については、政策を展開するにあたって法的視点からどのような課題があるのか、法的視点から政策の展開にどのような効果をもたらさうのか、というアプローチの仕方が基本におかれしました。その際、両テーマとも「法律」の規律が存在するものでしたので、その法律に対するスタンス（挑むのか補完か、そのフィールドか既存のフィールドか新たなフィールドを設定するのか）につき、研究の比較的早い段階で、各班にある程度重点の置きどころを決断してもらいました。これにより、採るべき研究方法や成果の提示方法が大きく異なってくるからです。

4. 調査研究過程

7月4日の公開講義後、テーマの候補と参加者の希望が出され、同日、班編成がなされました。以降、7月25日に初期報告、8月12日に中間報告、11月14日に最終報告がなされ、1月11日の報告会に臨みました。両班とも進捗状況は比較的順調であったように見えてましたが、やはり最終報告が近づくにつれ、最終的に決断が必要な点について長時間にわたる議論が展開されました。年末年始の激論も経て、最終的には、両班とも可能な限りの議論を尽くし、1月11日の研究成果の報告会に臨みました。

5. 提言の方向

両班の取組みは、それぞれのテーマに対する当該班ごとの切り口、当該班が志向するフィールドでなされています。条例案について言えば、一般に、テーマによって、条例案を示すことで成果が引き立つものもあれば、そうでないからこそ斬新なアイデアが出されたり、あるいはじっくりと1つの論点に深くかかわることができるものもあります。その点も含め、両班とも、それぞれに検討を尽くした到達点として、以下に、その詳細が示されます。

第3 研修報告

生活保護制度と年金担保貸付事業の今後のあり方について（提言）

平成 23 年度政策法務研修 生活保護班

沼田 佳子

藤田 麻衣

生野 正和

曾我 まどか

目次

はじめに

第一章 制度について

- 1 生活保護法とは
- 2 年金担保貸付事業

第二章 生活保護上の取扱い

- 1 通知
- 2 判例
- 3 現状

第三章 現在の取組み

- 1 福祉事務所の現在の取組み
- 2 成年後見制度
- 3 他機関との連携

第四章 今後の取組み（提言）

- 1 年金担保貸付事業の取扱いの変更
- 2 提言

おわりに

はじめに

近年、リーマンショックに端を発する景気低迷に伴い、全国の生活保護受給世帯は過去最多の 205 万世帯を突破し、増加が著しい。これにより、生活保護費が膨れ上がり、自治体の財政難に拍車をかけており、地区担当員 1 人あたりの担当世帯数も増加する一方である。福岡市の平成 22 年度の生活保護受給世帯は、2 万 7403 世帯となり過去最多となっている。勤務先からの解雇等のやむを得ない理由より生活に困窮し、生活保護を受給する者が増える中、借金やギャンブルを理由に生活保護を受給する者が後を絶たない。

中でも、公的年金の受給権を担保に生活資金を借り入れる年金担保貸付事業を利用することにより繰り返し生活保護を受給する者が相次いでいる。年金担保貸付金の返済は、本来の年金受給額から年金支給前に返済金と利子を差し引かれる方法であるため、手元に入る年金額（返済剰余金）は少なくなるのである。これにより生活費等が足りず、生活に困窮するものが出てくる。本来であれば、年金のみで自立した生活ができる者が、制度利用により生活保護を受ける状態になるという問題が生じている。

そこで本稿では、この問題解決のために、独立行政法人福祉医療機構が運営する「年金担保貸付事業」と生活保護制度の関係や、今後のあり方について論じていくこととする。

第一章 制度について

1 生活保護法とは

(1) 背景及び目的

生活保護法（以下「法」という。）の制度の背景には、全ての国民が人間らしく生きるために国民が国家に対し必要、適切な施策をなすよう要求する権利としての生存権が存在する。

日本国憲法ではこの生存権を社会権諸規定の中核をなすものとして第 25 条第 1 項で保障している。

生活保護法は、憲法 25 条に規定する理念に基づき、国民の最低生活保障と自立助長を目的とする、公的扶助の制度である。

憲法第 25 条 すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。

2 国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。

(2) 原理原則

① 原理

1 条：国家責任による最低生活保障の原理

生活に困窮する国民の保護を，国がその直接の責任において実施する

第一条 この法律は，日本国憲法第二十五条に規定する理念に基き，国が生活に困窮する全ての国民に対し，その困窮の程度に応じ，必要な保護を行い，その最低限度の生活を保障するとともに，その自立を助長することを目的とする。

2 条：保護請求権無差別平等の原理

性別，社会的身分はもとより，生活困窮に陥った原因の如何は一切問わず，もっぱら生活に困窮しているかどうかという経済状態だけに着目して保護を行う

第二条 すべて国民は，この法律の定める要件を満たす限り，この法律による保護（以下「保護」という。）を，無差別平等に受けることができる。

3 条：健康で文化的な最低生活保障の原理

憲法 25 条に規定する生存権の保障を実現するためのもの

第三条 この法律により保障される最低限度の生活は，健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない。

4 条：保護の補足性の原理

国民の側において保護を受けるために守るべき最小限の要件

- ・資産能力の活用 土地や家屋の売却，求職活動
- ・扶養義務の優先 扶養義務者の援助の履行を優先
- ・他法による扶助，他の施策の優先 他の法律による給付の優先

第四条 保護は，生活に困窮する者が，その利用し得る資産，能力その他あらゆるものを，その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。

2 民法（明治二十九年法律第八十九号）に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は，すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする。

3 前二項の規定は，急迫した事由がある場合に，必要な保護を行うことを妨げるものではない。

② 原則

7条：申請保護の原則

原則として申請が必要だが、要保護者が窮迫した状況にあるときにはこの限りでなく職権保護が可能

第七条 保護は、要保護者、その扶養義務者又はその他の同居の親族の申請に基づいて開始するものとする。但し、要保護者が急迫した状況にあるときは、保護の申請がなくても、必要な保護を行うことができる。

8条：基準及び程度の原則

保護の実施にあたって国民に対し最低生活を無差別平等に保障するため、厚生労働大臣の定める基準により測定した、要保護者の需要を基とし、そのうちその者の金銭又は物品で満たすことのできない、不足分を補う程度において行う

第八条 保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする。

2 前項の基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであつて、且つ、これをこえないものでなければならない。

9条：必要即応の原則

個々の要保護者の実情に即した有効適切な措置

第九条 保護は、要保護者の年齢別、性別、健康状態等その個人又は世帯の実際の必要の相違を考慮して、有効且つ適切に行うものとする。

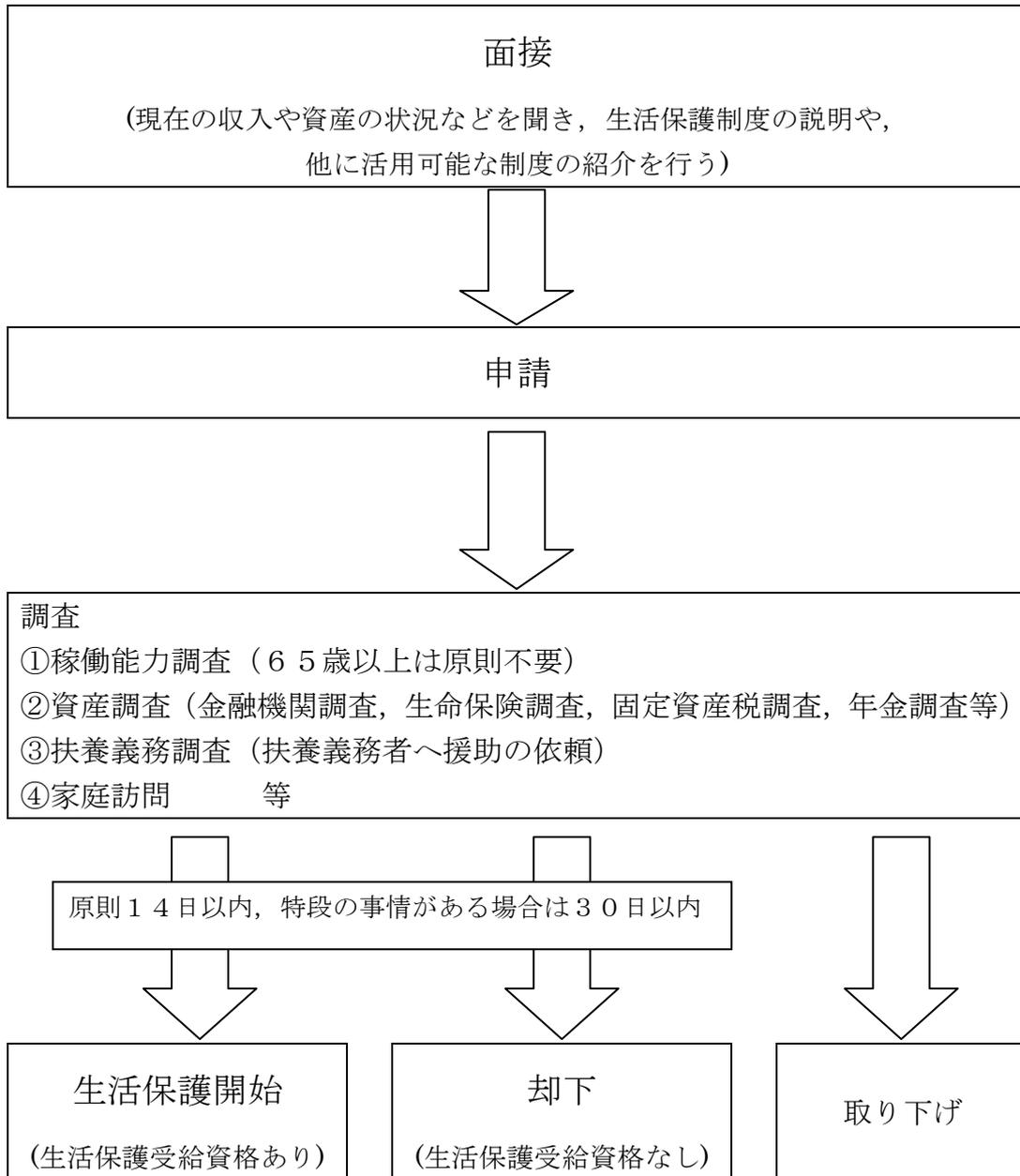
10条：世帯単位の原則

困窮しているか否かなどどの程度の保護を要しているのかといった判断を、その者の属している世帯全体に対して行う

第十条 保護は、世帯を単位としてその要否及び程度を定めるものとする。但し、これによりがたいときは、個人を単位として定めることができる。

生活保護申請の流れ

生活保護の相談から決定までの流れは以下のとおりである。



生活保護のしくみ

・生活保護費の種類は大きく生活扶助、住宅扶助、医療扶助、教育扶助及び介護扶助の5つに分類される。

- 生活扶助 食費や衣料費、水道、ガス料金等の日常生活費。世帯員の年齢や人数などで金額が異なっている。また、生活する土地によっても基準が異なる。
- 住宅扶助 家賃相当額（福岡市では単身世帯は37,000円まで。複数世帯は48,000円まで）
- 医療扶助 医療機関にかかった場合の費用。医療機関から直接福祉事務所に医療費の請求があるため、保護費として被保護者への支給はない。
- 教育扶助 義務教育に伴って必要な教科書、学用品、通学用品、学校給食費等
- 介護扶助 要介護者が介護サービスを利用した場合の費用。介護事業者から直接福祉事務所に介護費用の請求があるため、保護費として被保護者への支給はない。

	生活扶助	住宅扶助	医療扶助	教育扶助	介護扶助
	最低生活費				
収入がない場合	保護費				
収入<最低生活費	収入		保護費		
収入>最低生活	収入				

生活保護が受給できるのは国が定めた最低生活費と、受給者の世帯すべての収入を比べて最低生活費より収入が少ない場合である。

収入が一切ない世帯の場合は、最低生活費の全てが保護費で支給される。年金や稼働収入がある世帯の場合は、最低生活費に満たない部分が保護費として支給される。

なお、生活保護は、臨時的な資金需要を理由に開始することは原則できない。

【生活保護費の支給例】

福岡市において、61歳と63歳の2人で家賃40,000円の住居で生活しており、年金収入が月に計70,000円ある場合

111,510円(生活扶助) + 40,000円(住宅扶助) - 70,000円(年金額) = **81,510円(保護費)**

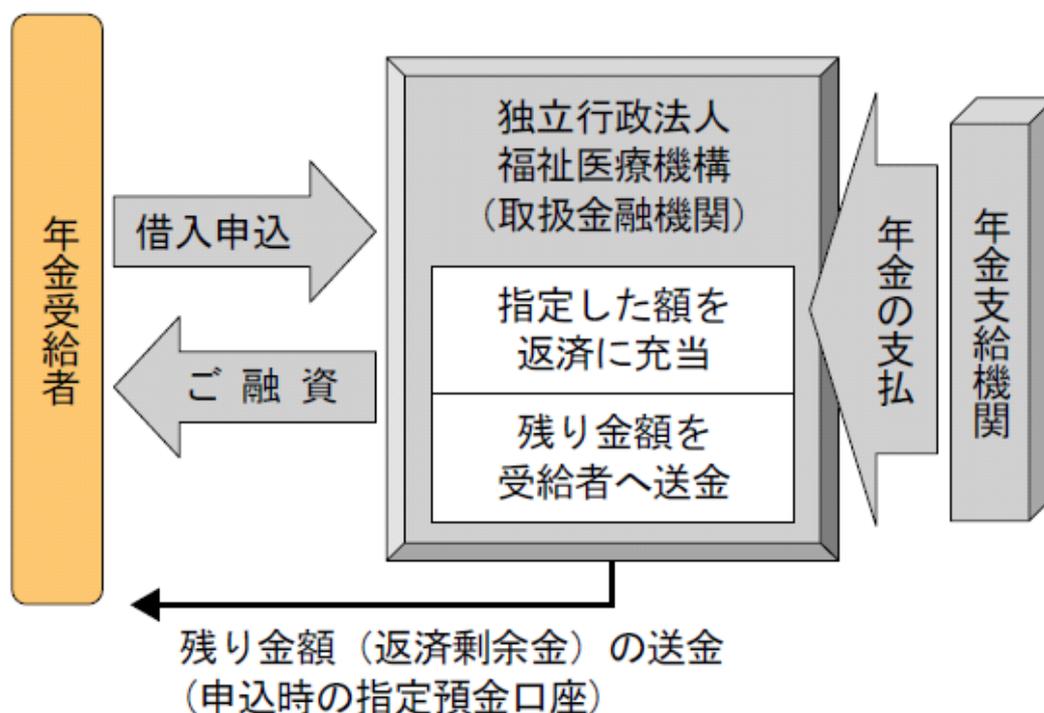
2 年金担保貸付事業

(1) 年金担保貸付事業とは

年金の受給権は、厚生年金保険法や船員保険法、国民年金保険法などにより、原則的に譲渡や担保が法律で禁止されている。しかしいずれの条文においても「年金たる保険給付を受ける権利を別に法律で定めるところにより担保に供する場合」はこの限りでないとしている。

独立行政法人福祉医療機構法第3条の目的規定にて「厚生年金保険制度、国民年金制度及び労働者災害補償保険制度に基づき支給される年金たる給付の受給権を担保として小口の資金の貸付けを行うことを目的とする」と規定されており、これを根拠として現時点では独立行政法人福祉医療機構（以下「福祉医療機構」という。）にのみ年金担保貸付事業による貸付が認められている。

年金担保貸付事業の申込みから融資までの流れ



独立行政法人福祉医療機構ホームページより引用

(2) 年金担保貸付事業の趣旨や背景

公的年金は、その主たる目的が高齢者などの生活の保障にあるが、年金担保貸付事業は高齢者などが医療費や住宅改修に一時的に資金が必要となった場合に、その公的年金を担保として小口の資金を低利で貸し付ける公的な貸付制度として、年金を補完する役割を担っている。年金担保貸付事業が創設された背景には、高齢者な

どの年金受給者に一時的資金需要が生じた際に、その資金を用立てることができない場合悪質な業者などから高利の貸付を受け、その結果生活困窮に陥るといった事例が見られたことがある。年金担保貸付事業によってこうした事例を防ぐことが意図されている。

(3) 問題点

福祉医療機構は貸付の際に、年金受給権に質権を設定するため、一般債権者と異なり、特別な権利（別除権）を有している。このため、年金担保貸付事業利用者が返済不能に陥り破産手続・免責申立を行っても、破産手続とは無関係に債権回収が継続できる。

結果として、自己破産等債務整理手続を行っても、福祉医療機構への返済額が受給する年金から天引きされるため、実際に支給される年金額が国の定める最低生活費を下回ることになり生活を維持できなくなることがある。

このため、年金担保貸付は、年金の前借りのようなものであり、年金担保貸付を利用して、生活保護を受けることは二重取りとなる、貸付の目的が借金返済等の場合には、実質的に保護費を使つての弁済となるなどの批判があった。

そこで、このような現状に対し、平成 18 年に厚生労働省より年金担保貸付事業利用者に対する生活保護上の取扱いについての通知が出された。

第二章 生活保護上の取扱い

1 通知

(1) 通知（要約）

厚生労働省社会・援護局保護課長通知（以下「通知」という。）（平成 18 年 3 月 30 日 社援保発第 0330001 号）

ア 生活保護受給中の者の場合の考え方

生活保護制度は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる（法第 4 条）ものであることから、年金を担保に貸付を受けて、その借入金を例えばギャンブルや他の借金返済等に充てるために費消するような場合、

- ① 資産活用（月々の年金受給）を恣意的に忌避しているため、法第 4 条に定める保護の受給要件を満たしていないと解され、
- ② 加えて、法第 60 条に定める被保護者の生活上の義務（常に能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図ること）を怠っている

ことになる。よって、生活保護受給中の者が年金担保貸付を受けることは、生活保護法の趣旨に反するものと整理する。

イ 過去に年金担保貸付を利用するとともに生活保護を受給していたことがある者について

過去に年金担保貸付を利用するとともに生活保護を受給し、その後に保護廃止となった者が、再度年金担保貸付制度を利用し、その借入金を借金返済やギャブル等に費消した後、本来受給できるはずの年金が受給できなくなった場合は、実質的に保護費を借金返済等に充てることを目的として年金担保貸付を利用していることになる。このような者についてもアの者と同様、原則として生活保護を適用しないものと整理する。

ウ 生活保護受給中の者に対する対応策

① 生活保護受給中の者については、年金担保貸付の借入を制限することとし、以下のような仕組みで、年金担保貸付の審査時に生活保護受給中の該当性の確認を行うこととする。

- ・ 年金担保貸付の借入申込書に、現在生活保護を受給しているか否かの自己申告欄を新たに設けることとし、生活保護を受給しているとの申告があった場合には、貸付申請を受け付けないこととする。
- ・ あらかじめ被保護者に関する情報を保護の実施機関から厚生労働省へ提供していただくこととし、福祉医療機構はこの情報を用いて審査することにより貸付を行わないこととする。

② 過去に年金担保貸付を利用するとともに生活保護を受給していたことがある者に対する対応策

過去に年金担保貸付を利用するとともに生活保護を受給していたことがある者が再度借入をし、保護申請を行なう場合には、資産活用の要件を満たさないものと解し、それを理由とし、原則として、保護の実施機関は生活保護を適用しないこととする。

ただし、申請者個々の状況により、必要に応じ、以下の事項を勘案した上で生活保護の適用を判断すること。

- ・ 急迫状況にあるかどうか
- ・ 保護受給前に年金担保貸付を利用したことについて、社会通念上、真にやむを得ない状況にあったかどうか

③ 返済期間の延長に関する情報提供について

保護の実施機関においては、保護の相談者・申請者に対して、返済期間の延長手続きを助言するほか、生活保護の受給中の者に対しても、必要に応じ

て同様に助言すること。

(2) 通知に対する考察

この通知によると、過去に年金担保貸付を受け生活保護を受給した者が生活保護廃止後再度年金担保貸付を利用し生活保護を申請した場合は、原則却下することとしており、生活保護の基本原則である保護請求権無差別平等の原理（法第2条）に違反するものではないかとの疑問が出てくる。しかし、この点については、年金担保貸付を利用し、初めて生活保護申請を行った者については、何ら規定されておらず、そのことを理由に却下とはならない。また、年金担保貸付を受け生活保護を受給したものが再度年金担保貸付を利用し生活保護申請を行った場合は、原則却下することとしながらも、申請者自身が急迫状況にある場合、貸付を受けた理由が社会通念上真にやむを得ないと判断されたような場合には保護の適用はできるとされており、一律に生活保護の適用を禁止しているわけではない。この通知で禁止しているのは、年金担保貸付金の返済中は生活保護を受け、返済が終われば再度年金担保貸付を利用するといった年金担保貸付金と生活保護費の二重取りをもくろむといったような悪質なケースを対象にしていると考えられる。従ってこの通知は資産活用（法第4条）の解釈を示したものであると考えられ、法第2条ですべて国民は、「この法律の定める要件を満たす限り、」「この法律による保護を、無差別平等」に受けることができるとされており、法第2条と矛盾するものではないと考えられる。

2 判例

過去に年金担保貸付事業を利用するとともに生活保護を受給していたことがある者が生活保護から自立後、再度年金担保貸付事業を利用し、その結果生活費に困窮し、生活保護申請を行った者に対し、生活保護を適用するか否かについて大分地方裁判所及び福岡高裁那覇支部が異なる判決を出している。

(1) 裁判所の判断

ア 大分地方裁判所判決

A 事件の概要

原告は平成17年3月より生活保護受給を開始していたが、長男及び次男より援助を求められたため、同年10月より年金を担保として、年金担保貸付事業により60万円を借り入れた。原告は平成18年10月に、本件福祉事務所の職員に対し、今後一切年金担保貸付事業を利用しないと誓約書を提出し、平成20年2月に完済した。完済後の平成20年3月、原告が本件福祉事務所の職

員に、借金返済の目的で再度年金担保貸付事業を利用したいとの意向を伝えたところ、同職員が誓約書の提出等を理由として貸付制度の利用を認めることができない旨を伝えた。原告は同日、保護辞退届を提出し、それを受けて処分行政庁は生活保護廃止決定処分をした。

原告は、借金返済等に充てる目的で再度年金担保貸付事業を利用したところ、年金から返済分が差し引かれることにより生活が困窮したとして、同年5月1日付けで、処分行政庁に対し生活保護申請をした。しかし同月9日、本件福祉事務所の職員が調査のため原告宅を訪問すると、原告は同日付で本件申請を取り下げた。

その後原告は、同年6月2日に処分行政庁に対し、再度生活保護申請を行ったが、本件福祉事務所は、ケース診断会議を実施した上で、本件再申請を却下することとした。却下の理由としては、複数回にわたる年金担保貸付事業を利用していること、法第4条に定める保護の受給要件を満たしていないことが挙げられており、同月27日に、この再申請についての却下通知を本件福祉事務所の職員が原告に渡している。

原告は県知事に対し、同年7月14日に審査請求を行ったが、県知事は原告に対し、本件みなし却下処分（平成20年5月の申請取下げを、原告はこのように主張している）についての取消しを求める部分を却下し、その余の部分を棄却するとの裁決をした。原告はその裁決を受け、厚生労働大臣に対し再審査請求を行ったが、厚生労働大臣は、同年12月24日、同再審査請求のうち、本件却下処分の取消しを求める部分を棄却し、その余の部分を却下するとの裁決をした。

原告は、同年10月21日、市を被告として、本件各却下処分の取消しを求めるとともに、処分行政庁が生活保護を開始し、金銭の支払をすることを求める本件訴えを提起した。

B 裁判所の判断

法第4条1項について

法第4条は利用しうる資産の活用を要件としており、資産の活用の有無によって要保護状態になるかならないかは問題としていない。

老齢基礎厚生年金は「利用し得る資産」であり、原告のように年金を満額受給しても要保護状態にある生活困窮者が、借金返済等に充てることを目的として年金担保貸付事業を利用し、年金を満額受給できなくなった場合は資産活用を行っていないこととなり、本項に該当しない。

要保護状態にある原告において、成人している長男の借金を返済する目的で年金担保貸付を利用することが、社会通念上真にやむを得ない状況であったということとはできない。

また、原告の収入は、2ヶ月おきに受給する年金3万3666円のみであったが、日常生活用品がそろった居住場所があり、定期的に通院しているものの手術等の予定もなかったことから、原告の生存が危うくされるとか社会通念上放置し難いと認められる程度に状況が切迫していたとは認められず、原告について「急迫した事由」は存在しない。

(以上の理由により、原告の請求を却下している。)

イ 福岡高裁那覇支部決定

A 事件の概要

原審申立人は、清掃員として稼働するなどしていたところ、怪我による入院後、働けなくなり、平成8年6月から生活保護が開始され、生活扶助、住宅扶助及び医療扶助を受給していたが、かかる生活保護受給中、年金担保貸付を受ける、家賃を滞納する、金銭の借り入れやその返済を行うなどしたことが発覚し、処分行政庁から指導や指示を受けるなどした後の平成20年12月、生活保護が廃止されるに至った。

原審申立人は、平成21年1月、処分行政庁に対し、生活保護申請をしたが、生活保護費を借金返済に充てるなどしたとの理由により、同申請が却下され、生活費に困窮し、同年3月、35万円の年金担保貸付を受け、同年6月、処分行政庁に対し、再度生活保護申請をしたが、本件年金担保貸付を受け、現在受給中の年金から返済を行っていることが判明したとの理由により、同申請は却下された。

原審申立人はこの却下処分を不服として、県知事に対し審査請求をしたが、同審査請求が棄却されたため、この却下処分の取消訴訟と共に提起した生活保護を開始して生活扶助等を支給することの義務付けの訴えを本案として、生活保護を開始して生活扶助等を支給することの仮の義務付けを求める本件申立てをした。

原審は、原審申立人の困窮状態に鑑み、償うことのできない損害を避けるための緊急の必要性があり、かつ、本案について理由があるとみえるとして、処分行政庁に対し、生活保護を仮に開始し、保護の程度につき疎明された限度で生活扶助等を行うよう命じたところ、原審相手方である市町村が原決定中、原審申立人の申し立てが認められた部分を不服として、即時抗告を提起した。

B 裁判所の判断

申立人が厚生年金26,000円と空き缶等の回収による月500円程度の収入しかなく、家族や友人からの援助も受けられておらず、医療費についても、病院から支払いを猶予してもらっていたことを考慮すると、申立人が必要な生活費、家賃及び医療費等に著しく不足する困窮状態にあったことが認められ、急迫状

況にあったことは明らかである。

申立人が上記のような状態にあったことに加え、前回の生活保護を廃止されてから2ヶ月が経過した頃に本件年金担保貸付事業の申し込みをしていることなどに鑑みれば、申立人が本件年金担保貸付事業を受けたのは生活費や家賃等に困窮したためであると優に推認できる。

その後の生活保護申請も却下されており、生活保護開始のめどが立っていなかったことも考慮すれば、申立人が生活保護受給前に本件年金担保貸付事業を利用したことについて社会通念上真にやむを得ない状況にあったと認められる。

(以上の理由により原審相手方の即時抗告の請求を棄却)

3 現状

これらの判例から伺える、通知により勘案事項とされている「急迫状況」と年金担保融資の理由が「社会通念上真にやむを得ない」と言えるか否かの判断方法として、

① 急迫状況か否か

ただちに生命が危うくされるような程度について急迫状況といえるのではないか。

② 社会通念上真にやむを得ないか否か

借金の返済のために年金担保貸付を受けることは社会通念上やむをえない理由とはいえない。困窮状況に陥っており、それを打開する方法として取りえた方法が年金担保制度貸付しか方法がないのであれば社会通念上真にやむを得ないといえるのではないか。

というような漠然とした基準は読みとることができる。しかし、実際の福祉事務所での対応状況はこういった者からの生活保護申請に対し勘案事項を考慮する場合に急迫状況にあるか否かに重きをおいて判断し、明確に急迫状況にないといえる場合にのみ保護申請を却下している。

却下とすることが難しい理由としては、通知の勘案事項の解釈基準が判例で漠然とは読み取れるものの、明確な基準がないこと(ケースバイケースとしか言えない)や、生活困窮状態にある者に対し、生活保護を却下処分とすることは、その者の生死に関わる可能性もあるということが挙げられる。

第三章 現在の取組み

そこで、今後は年金担保貸付事業の利用を繰り返し、生活保護を申請する状況を作りださないような仕組み作りが必要であると考える。

本章では年金担保貸付事業の利用による生活保護再申請の防止について、現在の取組みも交えながら検討する。

1 福祉事務所の現在の取組み

(1) 指導指示書

現在福祉事務所では、年金担保貸付事業の利用によって生活保護を申請した者へ、文書による指導指示（今後年金を担保にした一切の借入を禁止とし、再度年金担保した場合は保護申請却下となる可能性を示唆する指導）を行っている。

問題点

指導指示書に違反して年金担保貸付を利用し生活保護を再申請した場合にも急迫状況にある等の判断がされれば保護申請却下とはならず、実際には借金の返済や遊興により年金担保を繰り返す者が後を絶たない。

(2) 債務整理の助言

多重債務者に対して、法テラス等の法律専門機関を案内し債務整理を行うよう助言している。また福祉事務所に来所した際は、市民相談室に相談することを助言している。

問題点

債務整理を行うかどうかは被保護者に一任されるため、助言をしても債務整理を行わない者がいる。

(3) 年金担保リストへの登載

年金担保貸付利用者が生活保護開始になった場合は、年金担保利用者リストに登載し、福祉医療機構に情報提供の上、生活保護受給中に再度年金担保貸付を利用できないよう連携をはかっている。

問題点

生活保護廃止と同時にリストから削除されることとなっているため、保護廃止後は再度年金担保貸付事業の利用が可能となる。

2 成年後見制度

しかしながら、年金担保貸付事業を利用し、生活保護制度を繰り返し受給する者は、金銭管理能力に欠けている場合が多々ある。

そこで、判断能力が不十分な者の場合は、成年後見制度の利用が考えられる。この

制度は、一定の場合に本人の行為能力を制限すると共に、本人のために法律行為を行い、または本人による法律行為を助ける者を選任する制度である。

< 手続の流れ >

家庭裁判所へ申立て

↓

家庭裁判所の調査官による事実の調査

↓

精神鑑定（鑑定費用は5～15万円）

↓

審判（申立書に記載した候補者が成年後見人として選任されることや家庭裁判所の判断により弁護士等が選任されることもある。）

※申立てから審判までの期間は事案にもよるがおよそ3～6ヶ月である。

問題点

対象者が精神上の障がいがあるものに限られており、非常に狭い。また、鑑定費用が高額である。

3 他機関との連携

成年後見制度は、上記の理由により利用が難しい場合が多い。しかし、金銭管理能力が低い者に対する支援は、福祉事務所の指導・助言のみでは限界があるため、他機関との連携が必要となる。現在行われている連携として、ここでは3例を挙げる。

(1) 社会福祉協議会

生活保護受給中に明らかに金銭管理能力が低い者については、市社会福祉協議会の日常生活自立支援事業の利用を検討する。これは、自立した生活を送れるよう福祉サービスの利用援助や日常的な金銭管理等を行う事業である。中でも金銭管理サービスは、週に数回社会福祉協議会の職員が自宅を訪問し、預金を払い戻すサービスで、金銭管理能力に乏しい高齢者や障がい者が安心して日常生活を送ることが出来るというものである。

(2) NPO法人

近年、NPO法人の活躍が目覚しく、一部の地域では、高齢者、障がい者の金銭管理を行うサービスを提供している団体もある。費用についても、無料もしくは低額な場合が多い。

(3) 医療機関

長期入院中の高齢者・障がい者について、医療機関によっては金銭管理を行ったり計画的な年金の消費を指導したりするところもある。

問題点

上記の制度は、利用者の同意がなければならず、金銭管理をされることを嫌がる者は制度利用に至らないことが多い。また、NPO法人は、数が少なく利用したい時にすぐに利用できないことや、医療機関による金銭管理についても、一部の医療機関で限られた者へしか行われていない。

また、これらの他機関との連携は実際に金銭管理能力が低い者が金銭管理制度を拒めば強制はできないため、本当に金銭管理が必要と思われる者が利用しないこともある。さらに、福祉事務所と関係機関のどちらが責任を持つかで関係が曖昧になり、実際には適切な連携が取れないこともある。

第四章 今後の取組み（提言）

1 年金担保貸付事業の取扱いの変更

第三章では、福祉事務所の取組みと他機関との連携を紹介したが、これのみでは、年金担保貸付による生活保護の再申請を食い止めるのは難しい。

このような状況の中、平成23年12月より、以下のとおり年金担保貸付事業の取扱いが変更となった。

① 融資限度額の引き下げ

これまで年間年金額の1.2倍以内の借り入れが可能であったが、これを1.0倍以内に引き下げた。

② 返済額の上限の設定

これまで返済額は上限額が定められていなかったが、1回の年金支給額の1/2以下とした。

③ 資金用途区分の変更

これまで、ギャンブルは対象とならないとだけ示していた資金用途区分を、「保健医療」「介護・福祉」「住宅改修等」「冠婚葬祭」「教育」「事業維持」「債務等の一括

整理」「臨時生活資金」と定めた。

④ 生活保護歴のある者への利用制限強化

これまで、生活保護受給中の者のみ、貸付を受けることができなかったが、生活保護廃止後5年を経過していない者についても、一律に貸付は受けられないこととなった。

2 提言

(1) 取扱いの変更による問題点

確かに、これらの変更によって、保護受給歴のある者の年金担保貸付事業の利用は難しくなった。しかし、生活保護歴のある者は、生活保護廃止後5年間は、医療費等一時的なやむを得ない金銭の需要がある場合も、貸付を受けることができないこととなるが、臨時的な金銭需要は生活困窮状態と言えないため生活保護の対象とならないため、このような世帯が臨時的な費用を工面することができず、その結果、本来年金担保貸付事業によって防止しようとしていた、悪質な業者からの高利な借り入れを行うという事態が起りかねない。

また、生活保護廃止後5年以上経過した者については、貸付制度の利用に障害はなく、資金使途区分に定められている「債務等の一括整理」を理由に、借金返済の目的で融資制度を利用することができることとなり、再び困窮状態に陥る可能性も否めないという問題点もある。

(2) 提言

それではどのような方策があれば、上記の問題を解決することができるだろうか。

ここでは、今後の年金担保貸付制度の取扱いと、福祉事務所における取組みについて、提言する。

(i) 年金担保貸付ルールの変更（政府への提言）

年金担保制度の取扱いについては、下記のとおり変更するものとする。

① 貸付制限期間の撤廃

生活保護歴があっても、真にやむを得ない理由で貸付を必要としている者を救済するため、生活保護廃止後5年間の貸付制限期間は撤廃とする。

② 生活保護受給歴がない者

生活保護受給歴がない者の返済剰余金が最低生活費を下回る返済額の設定をする場合は福祉医療機構より、生活保護制度を紹介し、福祉事務所への相談を助言することとする。

③ 生活保護受給歴がある者

生活保護受給歴のある者で返済剰余金が最低生活費を下回る返済額は原則不可とする。真にやむを得ない理由で最低生活費を下回る返済額となる貸付を行なう場合のみ、福祉事務所に事前案内し、協議の上、貸付の可否を判断する。

これらの取組みを行うことで、生活保護受給歴はあるが、その時点で生活保護の対象とならない世帯であっても、一時的に必要なとなっている資金を借り入れることができ、また、年金担保貸付による生活保護再申請を防止することにも、効果的であると考えられる。

なお、年金収入が少なく、年金担保貸付を受けることで生活保護を受給せざるを得ない者については、一律にその貸付を制限することが、必ずしも適当とは言えないため、個々の事情によって判断する機会を設けたのが、今回の提言である。

ただし、借金の返済等を目的とし、年金担保貸付を繰り返すことによって生活保護申請を繰り返すような悪質なケースについては、貸付を制限すべきであり、今回の提言では、これを防止することを目指している。

(ii) 福祉事務所への債務相談員の配置（福祉事務所への提言）

専門知識を有する債務相談員を福祉事務所に配置し、具体的に下記の業務を行うこととする。

① 年金担保貸付を受ける前に、福祉事務所へ相談に来た者への対応

保護受給歴の有無にかかわらず、年金担保貸付を検討しながら福祉事務所へ相談に来た者についての相談に応じる。特に、年金担保貸付を受けなくとも、他に利用可能な他法他施策がある場合は、必要に応じて紹介・案内する。

② 保護受給中の多重債務者への対応

多重債務者については、法テラスの案内や、手続きへの同行など、債務整理について積極的に働きかける。

③ 金銭管理能力が低い者への対応

家計簿の記帳を行うよう指導するなど、日常の金銭管理状況を把握し、必要に応じて指導を行う。生活保護費は月の初日に一月分をまとめて支払うため、保護受給者の中には、金銭管理ができず月の中で、生活費をほとんど使いきってしまうような場合もある。そのようなものについては週に一度家計簿を提出させ、適切な金銭支出を図らせることで金銭管理能力

の向上を目指す。

現在福祉事務所には年金相談員、就労支援相談員等が配置されており、実際に年金記録が見つかり年金を受給開始した者や、就労支援を受け就職に結びつく者もあり、一定の成果を挙げている。このため、債務相談員を福祉事務所に置くことも一定の成果を挙げられると考える。

おわりに

以上、論じてきたとおり、年金担保貸付事業は生活保護制度では対応できない臨時的な金銭需要を満たすことができるため、生活保護歴があるという理由だけで、一律に貸付を制限することは適当ではない。この制度を利用することによって、生活困窮に陥ることを防ぐことが必要であると考ええる。

勿論、福祉事務所においても年金担保貸付制度による生活困窮を防止するために他機関との連携も実施するなど、取組みを行ってはいる。しかし、その連携においても、例えば金銭管理制度の利用を義務づけることができないなど、全体的に強制力に欠けるため、結果的に高い効果を得られていたとは言い難い。

また、年金担保を利用し始めてからでは採れる方策も限られてしまい、結局生活保護を受けざるを得ない状況になりかねない。年金担保貸付を利用する前の段階で、福祉事務所に相談に来てもらうことが可能となれば、債務整理の手続きや他法他施策を案内することもでき、生活保護を受ける必要が無い場合も増えると思われる。

これまで論じてきた問題を解決するためには、行政と福祉医療機構の双方が連携し、ともにこの問題解決に取り組んでいくことが必要であると考ええる。

(参考文献)

栃木県弁護士会『生活保護法の解釈と実務』（ぎょうせい・2008年）

独立行政法人福祉医療機構ホームページ <http://hp.wam.go.jp/>

『生活保護手帳 2010年度版』（中央法規・2010年）

(参考資料)

- ・厚生労働省社会・援護局保護課長通知
- ・大分地方裁判所平成 22 年 9 月 13 日判決
- ・福岡高等裁判所那覇支部平成 22 年 3 月 19 日決定
- ・那覇地方裁判所平成 21 年 12 月 22 日決定

厚生労働省社会・援護局保護課長通知（一部抜粋）

（平成 18 年 3 月 30 日 社援保発第 0330001 号）

6 年金担保貸付を利用している者への対応

(1) 生活保護受給中の者の場合の考え方

本来、生活保護受給中の者には、日常的な生活需要だけではなく臨時的需要も満たすに十分な生活保護費が支給される。また、自立更生のために必要な貸付は、福祉事務所の承認を受けた上で生活福祉資金等の者が年金担保貸付を受けなければならない理由は想定できない。

生活保護制度は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる（法第 4 条）ものであることから、老後の基礎的な生活費として活用すべき年金を担保に貸付を受けて、その借入金を例えばギャンブルや他の借金返済等に充てるために費消するような場合、

- ① 資産活用（月々の年金受給）を恣意的に忌避しているため、法第 4 条に定める保護の受給要件を満たしていないと解され、
- ② 加えて、法第 60 条に定める被保護者の生活上の義務（常に能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図ること）を怠っていることになる。

よって、生活保護受給中の者が年金担保貸付を受けることは、生活保護法の趣旨に反するものと整理する。

(2) 過去に年金担保貸付を利用するとともに生活保護を受給していたことがある者について

過去に年金担保貸付を利用するとともに生活保護を受給し、その後に保護廃止となった者が、再度年金担保貸付制度を利用し、その借入金を借金返済やギャンブル等に費消した後、本来受給できるはずの年金が受給できなくなった場合は、実質的に保護費を借金返済等に充てることを目的として年金担保貸付を利用していることになる。

今後は、このような者についても（1）の者と同様、最低生活の維持のために利用可能な資産の活用（月々の年金受給）を恣意的に忌避しており、法第 4 条に定

める保護の受給要件を満たしていないものと解し、原則として生活保護を適用しないものと整理する。

(3) 上記の整理を踏まえ、年金担保貸付の利用者については、次のように対応する。

① 生活保護受給中の者に対する対応策

生活保護受給中の者については、年金担保貸付の借入を制限することとし、保護の実施機関と福祉医療機構との連携によって、以下のような仕組みで、年金担保貸付の審査時に生活保護受給中の該当性の確認を行うこととする。

- ・ 年金担保貸付の借入申込書に、現在生活保護を受給しているか否かの自己申告欄を新たに設けることとし、生活保護を受給しているとの申告があった場合には、貸付申請を受け付けないこととする。
- ・ あらかじめ被保護者に関する情報を保護の実施機関から厚生労働省へ提供していただくこととし、福祉医療機構はこの情報を用いて審査することにより貸付を行わないこととする。

② 過去に年金担保貸付を利用するとともに生活保護を受給していたことがある者に対する対応策

過去に年金担保貸付を利用するとともに生活保護を受給していたことがある者が再度借入をし、保護申請を行なう場合には、資産活用の要件を満たさないものと解し、それを理由とし、原則として、保護の実施機関は生活保護を適用しないこととする。

保護の実施機関は、年金担保貸付を利用している場合には生活保護が適用されない取り扱いとなることを、被保護者に対して事前に周知することとし、さらに、申請者個々の状況により、必要に応じ、以下の事項を勘案した上で生活保護の適用を判断すること。

- ・ 急迫状況にあるかどうか
- ・ 保護受給前に年金担保貸付を利用したことについて、社会通念上、真にやむを得ない状況にあったかどうか

なお、本取り扱いの実施にあたっては、生活保護受給者等が年金担保貸付を受けることにつき、他にも債務がある等の理由がある場合には、その問題解決に向けた支援（例えば、多重債務者への対応として、法律扶助協会、無料法律相談等の活用による早期債務整理の相談助言や金銭管理能力の習得のための家計簿記帳の指導を行なう等の支援）を行なうよう努めること。

③ 返済期間の延長に関する情報提供について

福祉医療機構において、年金担保利用者が生活に困窮した場合等については、返済期間の延長により月々の返済金額の引き下げを行なうこととしている。

返済期間の延長手続きにより、保護を要しない状況になることも考えられることから、保護の実施機関においては、保護の相談者・申請者に対して、返済期

間の延長手続きを助言するほか、生活保護の受給中の者に対しても、必要に応じて同様に助言すること。

また、②により保護を却下した者に対しては、直ちに急迫した状況に陥ることのないよう、必ず返済期間の延長手続きを行なうよう助言すること。

生活保護開始申請却下取消等請求事件

【事件番号】大分地方裁判所判決/平成20年（行ウ）第9号

【判決日付】平成22年9月13日判決

主 文

- 1 原告の主位的請求1項、2項及び予備的請求2項に係る訴えをいずれも却下する。
- 2 原告のその余の請求を棄却する。
- 3 訴訟費用は原告の負担とする。

事実及び理由

第1 請求

(主位的請求)

- 1 処分行政庁が原告に対して平成20年6月1日付けでした同年5月1日付け生活保護開始申請に対するみなし却下処分を取り消す。
- 2 処分行政庁は、原告に対し、平成20年5月1日付けで生活保護を開始し、29万220円及びうち4万8370円に対する同年5月2日から支払済みまで、うち4万8370円に対する同年6月2日から支払済みまで、うち4万8370円に対する同年7月2日から支払済みまで、うち4万8370円に対する同年8月2日から支払済みまで、うち4万8370円に対する同年9月2日から支払済みまで、うち4万8370円に対する同年10月2日から支払済みまでそれぞれ年5分の割合による金員、並びに同年11月から毎月1日限り4万8370円及びこれらに対する各支払期日の翌日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

(予備的請求)

- 1 処分行政庁が原告に対して平成20年7月1日付けでした同年6月2日付け生活保護開始申請に対する却下処分を取り消す。
- 2 処分行政庁は、原告に対し、平成20年6月2日付けで生活保護を開始し、24万1850円及びうち4万8370円に対する同年6月3日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

みまで、うち4万8370円に対する同年7月2日から支払済みまで、うち4万8370円に対する同年8月2日から支払済みまで、うち4万8370円に対する同年9月2日から支払済みまで、うち4万8370円に対する同年10月2日から支払済みまでそれぞれ年5分の割合による金員、並びに同年11月から毎月1日限り金4万8370円及びこれらに対する各支払期日の翌日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

第2 事案の概要

原告は、平成17年3月以降被告から生活保護を受給していたところ、保護開始前から受給していた老齢基礎厚生年金（以下「本件年金」という。）を担保として、同年10月、年金担保貸付けを利用して貸付けを受け、一旦はこれを完済したが、再度年金担保貸付けを利用しようとしたところ、受給保護費との関係でこれが認められない見込みである旨を告げられたため、平成20年3月17日に、一旦生活保護廃止決定処分を受け、その上で、再度年金担保貸付けを利用した。

原告は、その後、生活に困窮したため、平成20年5月1日付けで処分行政庁に対し生活保護申請（以下「本件申請」という。）をしたが、a市福祉事務所（以下「本件福祉事務所」という。）の職員による調査の際、同月9日付けで生活保護申請を取り下げた（以下「本件取下げ」という。）。

その後、原告は、同年6月2日付けで再度生活保護申請（以下「本件再申請」という。）を行ったが、処分行政庁は、原告が生活保護法（以下「法」という。）4条が定める生活保護の受給要件を満たしていないとして、生活保護申請却下決定をした（以下「本件却下処分」という。）。

本件は、原告が、本件取下げは錯誤により無効であるから、本件申請については法24条4項によりみなし却下処分がされており（以下「本件みなし却下処分」といい、本件却下処分と合わせて「本件各却下処分」という。）、本件再申請については本件却下処分がされているところ、本件各却下処分は、原告が生活保護の受給要件を満たすにもかかわらずなされた違法なものであるとし、主位的に、本件みなし却下処分の取消し並びに行政事件訴訟法（以下「行訴法」という。）37条の3第1項2号の義務付けの訴えとして本件申請日付けでの生活保護の開始及び同日以後に支払われるべき生活保護費とその各月支払期日の翌日から支払済みまでの遅延損害金の支払を求め、予備的に、本件却下処分の取消し並びに本件再申請日付けでの生活保護の開始及び同日以後に支払われるべき生活保護費とその各月支払期日の翌日から支払済みまでの遅延損害金の支払を求めた事案である。

被告は、これに対し、主位的請求1、2項及び予備的請求2項については不合法であるとして却下を求め、その余の請求については棄却することを求めている。

1 前提事実

以下の事実は、当事者間に争いがないか、括弧内に記載した証拠及び弁論の全趣旨により認定することができる。

- (1) 平成17年3月2日、原告は生活保護申請を行い、被告は、同月14日、同月2日付けで生活保護を開始した(乙6)。
- (2) 原告は、保護開始前から老齢基礎厚生年金(本件年金)を受給していたところ、同年10月、長男及び次男から援助を求められたため、本件年金を担保として60万円の年金担保貸付けを利用し、平成18年2月に支給される年金から2か月に1回5万円ずつを返済し、平成20年2月に完済した(甲2, 15, 乙6の平成18年6月23日及び平成20年2月15日の欄)。
- (3) 原告は、平成18年10月4日、本件福祉事務所の職員に対し、今後一切年金担保貸付けを利用しないとの誓約書を提出した(乙8)。
- (4) 平成20年3月12日、原告が本件福祉事務所の職員に対し、借金を返済するために再度年金担保貸付けを利用したいとの意向を伝えたところ、同職員は原告に対し、生活保護費は日常的な生活需要だけではなく臨時的需要も満たすに十分な額が支給されていることなどから被保護者が年金担保貸付けを受けなければならない理由が想定できないこと及び前記誓約書が提出されていることから認めることはできないと伝えた(乙6)。
- (5) 同日、原告は、処分行政庁に対し保護辞退届を提出し、同月18日、処分行政庁は同月17日付けで生活保護廃止決定処分をした(乙6, 9, 10)。
- (6) 原告は、借金返済等に充てることを目的として、再度年金担保貸付けを利用したところ、2か月ごとに支給される年金から毎回7万円が同貸付けの返済として差し引かれ、2か月ごとの支給額が3万3666円となったため、生活が困窮し、同年5月1日付けで処分行政庁に対し生活保護申請をした(本件申請。甲5の1, 甲15, 乙2, 11の1ないし4)。
- (7) 本件福祉事務所の職員であるA及びBらは、同月9日、調査のため原告宅を訪問したところ、原告は、同日付けで処分行政庁に対し「生活保護法による保護申請書取下げ書」を提出して本件申請を取り下げた(本件取下げ。乙1)。
- (8) 原告は、同年6月2日、処分行政庁に対し、生活保護申請をした(本件再申請。乙12の1ないし4)。
- (9) 本件福祉事務所は、同月27日、ケース診断会議を実施した上で、同月30日、本件再申請を却下することとし、同年7月1日、Bらは、原告宅を訪問し、原告に対し、複数回にわたる年金担保貸付けを利用した者によ

る申請であり、法4条に定める保護の受給要件を満たしていないことを理由とする生活保護却下決定（本件却下処分）の通知書を渡した（甲1，乙13）。

- (10) 平成20年5月ないし6月ころの原告の収入は、本件年金を満額受給していたとしても、最低生活費を下回っていた（甲3，甲5の1，乙13）。
- (11) 原告は、b県知事に対し、同年7月14日付けで、本件各却下処分に対する審査請求を行ったが、b県知事は、同年9月29日、原告に対し、同審査請求のうち、本件みなし却下処分についての取消しを求める部分を却下し、その余の部分を棄却するとの裁決をした（乙16，17）。
- (12) 原告は、同年10月17日、厚生労働大臣に対し再審査請求を行ったが、厚生労働大臣は、同年12月24日、同再審査請求のうち、本件却下処分の取消しを求める部分を棄却し、その余の部分を却下するとの裁決をした（乙18，19）。
- (13) 原告は、同年10月21日、a市を被告として、本件各却下処分の取消しを求めるとともに、処分行政庁が生活保護を開始し、請求の趣旨記載の金銭の支払をすることを求める本件訴えを提起した。

2 争点及びこれに対する当事者の主張

(1) 本件みなし却下処分の存否（主位的請求）

（原告の主張）

原告は、本件取下げに際し、年金担保貸付けを利用したことで当然に本件申請が却下になる旨Aらから説明を受けたが、後記（2）ア（原告の主張）のとおり、同説明は法の誤った解釈に基づいてなされたものである上、Aらは、原告に対し、生活保護の受給が無理である旨執拗に言って本件申請の取下げを迫った。原告は、後記（2）（原告の主張）のとおり、生活保護の受給が可能であったにもかかわらず、Aらの上記説明等により生活保護を受けられないものと誤信して本件取下げをした。

よって、本件取下げは表示された動機の錯誤により無効であり、本件申請はこれに対する決定がなされていないものであるから、本件申請は、平成20年6月1日、法24条4項により却下されたものとみなされる。

（被告の主張）

本件福祉事務所の職員であるAらは、原告に対し、本件申請を取り下げよう求めたり、錯誤に陥らせるような説明をしたことはなく、原告は真意でこれを取り下げたのであるから、本件取下げは有効であり、本件みなし却下処分は存在しない。したがって、主位的請求1項は存在しない処分の取消しを求めるものであるから、不適法として却下されるべきである。

(2) 本件各却下処分の違法性（主位的請求及び予備的請求）

ア 法4条1項該当性

（被告の主張）

(ア) 年金担保貸付けを利用し、その借入金を借金返済等のために費消した後、本来受給できるはずの年金を受給できなくなった場合は、実質的には生活保護費を借金返済等に充てることを目的として年金担保貸付けを利用していることとなるから、最低生活の維持のために利用可能な資産の活用を恣意的に忌避しているものとして、法4条1項の生活保護の受給要件を満たさない。

ただし、年金担保貸付けを利用したことにつき、社会通念上、真にやむを得ない状況にあったと認められる場合には、利用可能な資産としての年金の活用を恣意的に忌避しているとはいえず、年金担保貸付けを利用したことによって、法4条1項の生活保護の受給要件を満たしていないとは解されない（昭和38年4月1日厚生省社会局保護課長通知第10の間17参照）。

しかしながら、原告が、自らの生活保護の受給を辞退してまで成人した長男の借金の返済をすべき理由はないのであるから、年金担保貸付けを利用したことについて真にやむを得ない状況にあったものとはいえない。

(イ) 利用し得る資産、能力等を活用するという要件は、法4条1項に明記された要件であって、生活困窮者であってもこの要件を満たさない場合には、保護の要否を判断するまでもなく原則として生活保護は適用されないことになっている。

なお、法は、4条1項の補足性の原理に反する場合には一切保護しないとすれば不当な結果が生じる場合に備えて、同条3項によって具体的妥当性を図っている。

(ウ) 日常生活費に充当することが予定されている年金は、要保護者の最低限度の生活の維持のために活用されるべきものであり、本来的に法4条1項の「利用し得る資産」と評価されるものである。

(エ) 法2条は、「この法律の定める要件を満たす限り」法による保護を受けることができると規定するところ、「この法律の定める要件」のひとつが法4条であり、年金担保貸付け利用者は同条1項の受給要件に該当せず、「この法律の定める要件」を満たさないのであるから、本件各却下処分は法2条に反しない。

（原告の主張）

(ア) 原告のように年金を満額受け取っていても要保護状態にある者

については、年金担保貸付けの利用の評価は保護の内容の判断に影響するだけで保護の要否に関わりはないのであるから、それを理由に保護を与えないことは違法である。

- (イ) 法4条1項は、「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。」と規定するところ、年金担保貸付けを利用して現に受給できない年金は、過去において利用し得た資産ではあるが、現在は利用できないのであるから、法4条1項の「利用し得る資産」や「その他あらゆるもの」に当たらない。したがって、年金担保貸付けの利用により年金が受給できなくなった者について、この点をもって同項の要件を満たさないとすることはできない。
- (ウ) 生活保護を申請する前に年金担保貸付けを利用したために困窮した場合に、保護を開始しないとすることは、生活困窮の原因を理由に保護を開始しないのであるから、「すべて国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護を、無差別平等に受けることができる。」と定めた法2条に反し違法である。
- (エ) 年金担保貸付けが法4条1項の要件を満たさないとされるのは、「実質的に保護費を借金返済等に充てることを目的として年金担保貸付けを利用している。」という悪質な目的を有する場合と解釈すべきであるが、原告はこれに当たらないから、法4条1項の要件を満たす。
- (オ) 原告が年金担保貸付けを利用した理由は、糖尿病で療養中の長男の借金の返済のためであり、また、長男の高齢者虐待によるものであったから、原告が年金担保貸付けを利用したことについては、社会通念上真にやむを得ない状況にあった。

イ 法4条3項該当性

(被告の主張)

法4条3項の「急迫した事由がある場合」とは、生存が危うくされる場合その他社会通念上放置し難いと認められる程度に状況が切迫している場合をいうところ、本件取下げがなされた平成20年5月9日当時、原告の生活の見通しは立っており、本件再申請当時においても、固定電話及び携帯電話を所有し、通院も可能であった上、老人ホームへ入所することが可能であったし、また、これを勧められても拒否するほどであったから、「急迫した事由がある場合」に当たらなかった。

(原告の主張)

本件申請及び本件再申請当時、原告の収入は2か月おきに受給する年金3万3666円しかなかったのであり、急迫状況にあった。被告は、原告が施設に入所することが可能であったにもかかわらず入所を拒否したと主張するが、本件取下げ時ころ、原告の施設入所は不可能であったし、また、施設入所が可能であることを急迫状況否定の理由とするのは、居宅保護の原則を定めた法30条1、2項に反し許されない。

(3) 主位的請求2項及び予備的請求2項の訴えの適法性

(被告の主張)

ア 主位的請求2項について

主位的請求2項は、行訴法37条の3の義務付けの訴えと解され、主位的請求1項に係る処分が取り消されることを前提とするところ、前記(1)(被告の主張)のとおり、主位的請求1項に係る本件みなし却下処分はそもそも存在せず、取消しの対象とならないから、主位的請求2項は、行訴法37条の3第1項2号の要件を満たさないものとして却下されるべきである。

イ 予備的請求2項について

予備的請求2項も、義務付けの訴えと解され、予備的請求1項に係る処分が取り消されることを前提とするところ、前記(2)(被告の主張)のとおり、同項の請求に係る本件却下処分は適法であり取り消されないから、行訴法37条の3第1項2号の要件を満たさないものとして却下されるべきである。

(原告の主張)

ア 前記(1)(原告の主張)のとおり、本件取下げは錯誤により無効であり、本件申請については本件みなし却下処分がなされたこととなるところ、前記(2)(原告の主張)のとおり、本件みなし却下処分は取り消されるべきものであるから、主位的請求2項は行訴法37条の3第1項2号の要件を満たし、適法である。

イ 前記(2)(原告の主張)のとおり、本件却下処分は取り消されるべきものであるから、予備的請求2項は行訴法37条の3第1項2号の要件を満たし、適法である。

第3 当裁判所の判断

1 争点(2)(本件各却下処分の違法性)について

(1) 法4条1項該当性について

ア 法4条1項は、「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用すること

を要件として行われる。」と定めて、生活保護制度が資本主義社会の基本原則の一つである自己責任の原則の補足的役割を担うことを明らかにしているところ、年金は上記「その利用し得る資産」に該当するので、原告のように年金を満額受給しても要保護状態にある上記「生活に困窮する者が」、借金返済等に充てることを目的として年金担保貸付けを利用し、年金を満額受給できなくなった場合は、上記「その最低限度の生活の維持のために活用」していないことになり、法4条1項に該当しないといえる。

イ これに対し、原告は、年金を満額受け取っていても要保護状態にある者については、年金担保貸付けの利用の評価は保護の内容の判断に影響するだけで保護の要否に関わりはないから、それを理由に保護を与えないことは違法であると主張する。

この原告の主張は、法4条1項にいう「その利用し得る資産、能力その他あらゆるもの」（以下「利用し得る資産等」という。）を活用した場合には要保護状態とならない者がこれらを活用しなかった結果要保護状態となった場合は、法4条1項によって生活保護申請を却下できるが、利用し得る資産等を活用しても要保護状態にある者がこれらを活用しなかった場合は、法4条1項によって生活保護申請を却下することはできず、ただ、利用し得る資産等を活用しなかったことが生活保護の内容の判断に影響を与えるだけであるとの法4条1項の解釈を主張するものと解される。

しかしながら、法4条1項は「保護は、・・・活用することを要件として行われる。」と、利用し得る資産等を活用することを生活保護実施の要件とする旨明確に規定しており、利用し得る資産等を活用した場合は要保護状態にならない者とこれらを活用しても要保護状態となる者によって取り扱いを異にしていない。

また、原告主張のような制度は立法論としては考え得るが、その場合の法4条1項の立法趣旨を前提とした生活保護の内容は、最低生活費（法8条2項参照）のうち要保護者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分（法8条1項参照）から活用しなかった利用し得る資産等の額を差し引いたもの（本件に即すると、最低生活費から年金額（年金担保貸付けによる返済額を含む。）を差し引いた金額）になるはずである。

ところが、法8条は、保護の基準及び程度について、単に「要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする。」と規定するにとどまり、保護の程度につき、それ以上に詳細な規定を置いていない。すなわち、法は、上記「不足分を補う程度」から利用し得る資産等を活用しなかった分を控除すべきことについては一切規定していないのであり、法8条によれば、法4条1項に

よって生活保護申請を却下できない場合の生活保護の内容は、最低生活費のうち要保護者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分（本件に即すると、最低生活費から年金額（年金担保貸付けによる返済額を差し引いた後の額）を差し引いた金額）を支給することになる。このことは、利用し得る資産等を活用しなかった額を加算して生活保護を行うことに他ならないが、このような結果は法4条1項の立法趣旨に明らかに反することになり、現行法が、原告主張のような制度を採用していないことを示しているといえる。

よって、原告の上記主張を採用することはできない。

ウ 次に、原告は、年金担保貸付けを利用して受給できない年金は、過去において利用し得た資産ではあるが、現在は利用できないのであるから、法4条1項の利用し得る資産等に当たらないと主張する。しかし、原告は現に年金受給権を有するものであり、ただ、それを年金担保に入れることにより、それを活用していないのであるから、正に利用し得る資産を活用していないといえる。よって、この点についての原告の主張は採用できない。

エ さらに、原告は、生活保護を申請する前に年金担保貸付けを利用したために困窮した場合に、保護を開始しないとすることは、生活困窮の原因を理由に保護を開始しないのであるから、無差別平等の原則を定めた法2条に反すると主張するが、同条は、「この法律の定める要件を満たす限り」法による保護を無差別平等に受けることができると規定するものであり、年金担保貸付けを利用し法4条1項の要件を満たさない者は、「この法律の定める要件」を満たさないのであるから、これらの者について原則として保護を開始しないとすることは法2条に反するものではない。

オ 次に、原告は、年金担保貸付けが法4条1項の要件を満たさないとされるのは、「実質的に保護費を借金返済等に充てることを目的として年金担保貸付けを利用している。」という悪質な目的を有する場合と解釈すべきであり、原告はこの場合に該当しないから、法4条1項の要件を満たすと主張する。

しかし、前提事実及び証拠（証人A10項、甲15）によれば、原告の年金担保貸付け利用の目的は、長男の借金返済のため自己の知人から借り入れた借金の返済や、長男の家賃の滞納及び車のローンの返済等であり、原告は借金返済等に充てることを目的として年金担保貸付けを利用しているのであるから、原告が主張する上記解釈を前提としても、原告は法4条1項の要件を満たさないものと認められる。

したがって、この点についての原告の主張は理由がない。

カ また、原告は、糖尿病で療養中の長男の借金返済のためであったとか、長男の高齢者虐待によるものであったから、年金担保貸付けを利用したことについては社会通念上真にやむを得ない状況にあったと主張する。

しかし、要保護状態にある原告において成人している長男の借金を返済する目的で年金担保貸付けを利用することが、社会通念上真にやむを得ない状況にあったものとはいえない。

また、証拠（甲2，15，乙6，36）及び弁論の全趣旨によれば、平成19年9月当時、長男は原告に対し金を無心し、断ると暴言を吐いていたこと、原告が平成20年3月に再度年金担保貸付けを利用するようになった主な理由は、以前長男のために借金した知人からその返済を迫られたためであり、併せて、長男から金策を求められたためであること及びその時点では長男は暴言を吐かず、逆に、自分が働けるようになれば少しは原告の生活を助けることができると言ったこと、これに対し、原告は、断ると暴言を吐かれるのが嫌であったことと、長男の言を安易に当てにして、この金策に応じ、年金担保貸付けの一部を長男に交付したことが認められる。そうすると、原告が年金担保貸付けを利用した主な理由は知人から借金の返済を迫られたためであり、長男の暴言によって年金担保貸付けを強制されたとまではいえないのであるから、長男の高齢者虐待によって年金担保貸付けを利用したとか、年金担保貸付けを利用したことが社会通念上真にやむを得ない状況にあったということとはできない。

したがって、この点の原告の主張を採用することはできない。

キ その他、原告は縷々主張するが、いずれも法4条1項に該当する根拠となり得ないものである。

よって、原告は法4条1項に該当しないと見える。

(2) 法4条3項該当性について

ア 法4条1項の要件を満たさない場合であっても、法4条3項によれば、「急迫した事由」がある場合には必要な保護を行うことを妨げるものではないとされるところ、同条3項が、法4条1項の要件を満たさない場合に生活保護を認めることができる例外規定であることからして、また、その文言に照らせば、同項の「急迫した事由」とは、生存が危うくされるとか、その他社会通念上放置し難いと認められる程度に状況が切迫している場合をいうものと解すべきである。

イ 本件申請について

そこで、本件申請について、「急迫した事由」の存否についてみると、証拠（甲5の1，甲15，24，乙35，36，証人A，証人B）及び弁論の全趣旨によれば、本件申請がなされたころ、原告の収入は2か月おきに受給する年金3万3666円のみであったが、弟の妻からのわずかながらの援助があったためか、日常生活用品がそろった居住場所があり、電気・水道のライフラインが確保されていたこと、手脚のしびれ、膝痛等の持病はあるもの

の、定期的に通院して薬をもらっており、手術等の予定もなかったこと、そして、今後長男の過払金が返ってくる可能性もあったことが認められる。

これらの事情に照らせば、本件申請がなされた平成20年5月ころにおいて、原告の生存が危うくされるとか、その他社会通念上放置し難いと認められる程度に状況が切迫していたとは認められず、原告について「急迫した事由」が存在していたとは認められない。

ウ 本件再申請について

証拠（甲15，乙13，証人A）によれば、本件再申請がなされた平成20年6月ころ、原告の収入状況は本件申請時と同様であって、長男の過払金返還の目処が立っておらず、また長男においても原告に対する債務の返済ないし扶養が困難であったと認められる。しかし、他方で、証拠（甲24，乙13，23ないし33，35，証人A，証人B）及び弁論の全趣旨によれば、そのころにおいても、弟の妻からのわずかながらの援助があったためか、原告宅のライフラインは確保され、携帯電話や自宅の固定電話は開通していた上、原告は、養護老人ホームへの入所が可能であったし、それにもかかわらず、これを拒否できる程度の生活状況にあったことが認められる。

これらの事情によれば、本件再申請がなされた平成20年6月ころにおいても、原告の生存が危うくされるとか、その他社会通念上放置し難いと認められる程度に状況が切迫していたとまでは認められず、「急迫した事由」が存在していたとは認められない。

なお、原告は、施設入所が可能であることを急迫状況否定の理由とすることは居宅保護の原則を定めた法30条1，2項に反し許されないと主張するが、法30条1項は、生活扶助の方法について施設等保護を例外的な方法とし、居宅保護を原則的な方法とする旨を定めた規定であり、同条2項はその施設等保護を強制できない旨を定めた規定であって、保護の要否の判断基準である法4条3項の「急迫した事由」の存否の判断基準を定めた規定ではないから、原告の主張を採用することはできない。したがって、急迫した事由が存するか否かの事実認定を行うに際し、施設入所が可能であるか否かの事実関係を考慮することは何ら問題がないというべきである。

エ 原告は、その他「急迫した事由」に該当する事実を縷々主張するが、それらの事実を考慮しても、上記イ及びウの認定を覆すには足りない。

よって、原告は法4条3項に該当しないといえる。

(3) 以上によれば、本件申請、本件再申請はいずれも法4条1項及び3項の生活保護の要件を満たさない。

よって、本件却下処分は適法であり、その取消しを求める予備的請求1項は理由がない。

2 争点（１）（本件みなし却下処分の存否）について

原告は、本件みなし却下処分が存在する根拠として、生活保護の受給が可能であったにもかかわらず、生活保護を受けられないものと誤信して本件取下げをしたものであるから、本件取下げは錯誤により無効であると主張する。

しかしながら、前判示のとおり、本件申請は法４条１項及び３項の生活保護の要件を満たさず、生活保護は受けられなかったのであるから、本件取下げに錯誤は存在せず、無効とはならない。

なお、原告は、取下げが有効となるための独自の４要件を主張して、本件取下げがその要件を満たしていないから無効であるとも主張しているが、同主張は独自の主張であって採用することはできない。

よって、本件みなし却下処分は存在しないから、その取消を求める主位的請求１項は不適法な訴えとなる。

3 争点（３）（主位的請求２項及び予備的請求２項の訴えの適法性）について

主位的請求２項及び予備的請求２項については、行訴法３７条の３第１項２号の「当該処分又は裁決が取り消されるべきものであ」ることが訴訟要件となるところ、前判示のとおり、主位的請求１項及び予備的請求１項に係る本件各却下処分は取り消されるものではないから、主位的請求２項及び予備的請求２項に係る訴えはいずれも不適法である。

4 結論

したがって、主位的請求１項、２項及び予備的請求２項に係る訴えは不適法であるからこれらを却下し、その余の請求についてはこれを棄却することとし、訴訟費用の負担につき、行訴法７条、民事訴訟法６１条を適用して、主文のとおり判決する。

大分地方裁判所民事第２部

裁判長裁判官	一志泰滋
裁判官	今井弘晃
裁判官	佐藤智彦

生活保護開始仮の義務付け決定に対する即時抗告事件

【事件番号】福岡高等裁判所那覇支部決定/平成22年（行ス）第1号

【判決日付】平成22年3月19日

主 文

- 1 本件抗告を棄却する。
- 2 抗告費用は抗告人の負担とする。

理 由

(以下、略語、略称等は、原決定のそれに従う。)

1 審理の経過等

(1) 相手方（基本事件原告，原審申立人）は，平成21年6月1日，処分行政庁に対し，生活保護の開始を申請（本件申請）したところ，処分行政庁から，同月22日付けで本件申請を却下する旨の処分（本件却下処分）を受けた。

相手方は，審査請求に対する裁決を経た上で，抗告人（基本事件被告，原審相手方）を被告として，本件却下処分を取り消すとともに，処分行政庁が相手方に対して生活保護を開始して生活扶助等を支給することの義務付けを求める訴え（基本事件）を提起し，上記義務付けの訴えを本案として，生活保護を開始して生活扶助等を支給することの仮の義務付けを求める申立て（原審事件）をした。

(2) 原決定は，相手方の困窮状態にかんがみ，本件申立てには，償うことのできない損害を避けるための緊急の必要性があり，かつ，本案について理由があるとみえるとして，抗告人に対し，処分行政庁において生活保護を仮に開始し，保護の程度につき疎明のされた限度で生活扶助等を行うよう命ずる旨の決定をした。

(3) 抗告人は，原決定中，相手方の申立てが一部認められた部分を不服として，本件抗告を提起した。

抗告人の主張は，別紙「抗告理由書」（写し），別紙「訂正申立書」（写し）及び別紙「補充書面」（写し）に記載のとおりであり，これに対する相手方の主張は，別紙「反論書」（写し）に記載のとおりである。

2 当裁判所の判断

(1) 当裁判所も，相手方が，生活保護の開始決定がされないことにより，健康で文化的な最低限度の生活水準の維持も危ぶまれるほどの困窮状態にあったのに，処分行政庁が本件却下処分をしたことには，裁量権の逸脱があったものと

一応認められ、かつ、上記のような困窮状態にかんがみれば、本件申立てには、償うことのできない損害を避けるための緊急の必要性があるものと判断する。

その理由は、原決定に記載のとおりであるから、これを引用する。

(2) 抗告人は、相手方が亡父の遺産(不動産)を取得する権利があると主張する。

しかし、上記不動産は、既に他人名義となっているのであるから(疎乙4ないし7(枝番を含む。))、そもそも相手方が取得し得るものか否かが明らかではない。仮にその点を措くとしても、不動産の現金化には一定の期間を要するのが通例であるから、抗告人の上記主張を前提としても、上記の緊急の必要性が否定されることになるものではない。

また、抗告人は、相手方が年金担保貸付けを利用したり借金等をしていたのに、その事実を秘匿していたことを指摘する。

確かに、相手方は、金銭管理等が適切さを欠く上、生活保護を申請する者として誠実さを欠くと指摘されてもやむを得ない面もないではないが、相手方の上記困窮状態にかんがみれば、上記の裁量権の逸脱が直ちに否定されるものではない。

3 結論

以上のとおりであるから、本件申立ては、原決定の範囲で生活保護を仮に開始することを命ずる限度で理由がある。

よって、これと同旨の原決定は相当であり、本件抗告は理由がないから棄却することとし、主文のとおり決定する。

(裁判長裁判官・河邊義典, 裁判官・森鍵 一, 裁判官・山崎 威)

別紙

抗告理由書(写し)〈省略〉

訂正申立書(写し)〈省略〉

補充書面(写し)〈省略〉

反論書(写し)〈省略〉

生活保護開始仮の義務付け申立て事件

(事件番号 平成22年(行ス)第1号の原審)

【事件番号】 那覇地方裁判所決定/平成21年(行ク)第7号

【判決日付】 平成21年12月22日

主 文

- 1 処分行政庁は、平成21年6月22日付けで申立人に対してした生活保護申請却下処分に伴う本案事件(平成▲年(行ウ)第▲号・生活保護開始申請却下取消等請求事件のうち義務付けに係る部分)の第1審判決が言い渡されるまでの間、申立人に対し、以下のとおり、生活保護を仮に開始せよ。
 - (1) 生活扶助として、平成21年12月から平成22年10月まで毎月1日限り5万4634円を、同年11月から毎月1日限り4万0317円を仮に支払え。
 - (2) 住宅扶助として、平成21年10月から毎月1日限り2万2500円を仮に支払え。
 - (3) 医療扶助として、平成21年6月1日から本決定の日までに要した医療費のうち、申立人の医療機関に対する未払部分に相当する金額を仮に支払い、本決定の日の翌日から仮に現物給付せよ。
- 2 申立人のその余の申立てを却下する。
- 3 申立費用は相手方の負担とする。

理 由

第1 申立ての趣旨

処分行政庁は、平成21年6月22日付けで申立人に対してした生活保護申請却下処分に伴う本案事件の判決が言い渡されるまでの間、同月1日から生活保護を仮に開始し、同月から毎月1日限り8万6634円及びこれらの支払日の翌日から年5分の割合による金員を仮に支払え(なお、後記第2の2記載の申立人の主張にかんがみれば、本件申立てが求める保護の種類は、生活扶助及び住宅扶助のみならず医療扶助を含むものと解される。)

第2 事案の概要

- 1 本件は、申立人が、平成21年6月1日、処分行政庁に対し、生活保護の開始を申請(以下「本件申請」という。)したところ、処分行政庁が同月22日付けで本件申請を却下(以下「本件却下処分」という。)したため、申立人が、本件却下処分の取消訴訟と共に提起した処分行政庁が申立人に対して生活保護を開

始して生活扶助等を支給することの義務付けの訴えを本案として、生活保護を開始して生活扶助等を支給することの仮の義務付けを求める事案である。

2 申立人の主張

申立人は、70歳を超える高齢であり、〇等の疾患を有しており、継続的に医師の診療を受けなければ生命を失う危険があるところ、平成20年12月1日に処分行政庁から生活保護を廃止（以下「本件廃止処分」という。）されて以降、月額2万8000円余りの年金で生活することを余儀なくされ、病死や餓死等による生命の危機に日々さらされている。したがって、生活保護開始決定がされないことにより生じる償うことのできない損害を避けるため緊急の必要があり、かつ、本案について理由があるとみえるとき（行政事件訴訟法37条の5第1項）に該当する。

相手方は、後記3のとおり主張するが、①子らによる援助は不可能であり、友人らによる援助は善意にすぎず、現に尽きかけている状況にある。また、本件廃止処分後の診療は、病院が申立人に対して医療費の支払を猶予するなどして実現していたものであり、現在は医療費の請求をされている。さらに、異母弟による支援は一切なされておらず、その実現可能性を示す資料もない。したがって、申立人が急迫状況にあることは明らかである。そして、②平成21年3月18日に申立人が受けた年金担保貸付（以下「本件年金担保貸付」という。）は、平成20年12月に本件廃止処分を受け、急迫状況に追い込まれた申立人が、生活費や家賃を支払うためにやむを得ずに受けたものであり、本件廃止処分が実質的にも形式的にも違法であることも考慮すれば、社会通念上、真にやむを得ない状況にあったことは明らかである。

以上から、本件申請に基づき、処分行政庁は、申立人について生活保護を開始し、このうち生活扶助及び住宅扶助については、別紙「最低生活費簡易計算シート」記載のとおり、1か月あたり合計8万6634円（生活扶助6万8950円と住宅扶助3万2000円の合計10万0950円から、収入認定（年金収入）される1万4316円を控除した残額）を支給すべき義務がある。

3 相手方の主張

「生活保護行政を適正に運営するための手引について」（平成18年3月30日社援保発第0330001号厚生労働省社会・援護局保護課長通知。以下「本件手引」という。）によれば、過去に年金担保貸付を利用するとともに生活保護を受給していたことがある者が、再度借入れをし、保護申請を行う場合には、資産活用の要件を満たさないものと解し、それを理由とし、原則として生活保護を適用せず、①急迫状況にあるかどうか、②生活保護受給前に年金担保貸付を利用したことについて、社会通念上、真にやむを得ない状況にあったかどうかを勘案した上で生活保護の適用を判断すべきとされる。

この点、申立人は、生活保護受給中であった平成13年5月11日に年金担保貸付を受けるなどしたところ、本件廃止処分によって生活保護を廃止された後、本件申請の前に再度本件年金担保貸付を受けており、本件手引によれば、原則として生活保護は適用されない。また、申立人が、①本件廃止処分後も、申立人の近隣に居住する子二人及び友人等から金銭や食料の援助を受けていること、○治療のために定期通院を行うことができていること、異母弟から当座の支援を求めることが可能であることなどからすれば、急迫状況にあるとは認められず、②過去、処分行政庁に対し、年金担保貸付を利用しない旨の誓約書を提出していること、本件年金担保貸付を受けていることを秘匿して本件申請をしていること、本件年金担保貸付を生活費ではない滞納家賃等の支払に充てていることなどからすれば、申立人は資産活用を恣意的に忌避していることは明白であり、本件年金担保貸付を利用したことについて、社会通念上、真にやむを得ない状況にあったとも認められない。

以上からすれば、本案について理由があるとみえるときには該当しない。

また、上記①記載の諸点に照らせば、申立人について、償うことができない損害を避けるために緊急の必要があるということもできない。

さらに、このような生活保護開始の仮の義務付けは、公共の福祉に著しい影響を与えるものである。

第3 当裁判所の判断

1 当事者間に争いのない事実及び各項掲記の疎明資料によれば、以下の各事実が認められる。

- (1) 申立人は、昭和▲年▲月生まれの73歳の女性であり、夫とは死別している。子（いずれも成人）は3名おり、うち2名は沖縄県内に住んでいるが、申立人とは別に暮らしている。申立人は、生活保護受給開始時（平成8年6月）から一人暮らしである。（甲7，14，15，17，20）
- (2) 申立人は、清掃員として稼働するなどしていたが、転倒して右足を怪我して入院し、働けなくなり、平成8年6月28日から生活保護が開始され、生活扶助、住宅扶助及び医療扶助を受給していた（甲1，7，17）。
- (3) 申立人は、生活保護受給中の平成13年5月11日に年金担保貸付を受けたことが発覚し、処分行政庁に対し、年金担保貸付を受けない旨の誓約書を提出するなどした。このほか、申立人は、生活保護受給中も、家賃の滞納をしたり、金銭の借入れやその返済を行うなどし、処分行政庁により、複数回にわたり、口頭での指導や文書での指示を受けるなどしていた。（甲4，7）
- (4) 平成20年12月1日、申立人に対する生活保護（生活扶助、住宅扶助及び医療扶助）が廃止された（本件廃止処分）。同廃止決定通知書には、

廃止理由の記載はない。(甲1)

- (5) 申立人は、平成21年1月7日、処分行政庁に対し、生活保護申請をしたが、同月19日、保護費を借金返済に充てることを確認したため、との理由により、同申請は却下された(甲2)。
- (6) 申立人は、平成21年2月13日、独立行政法人福祉医療機構に年金担保貸付の申込みをし、同年3月18日、35万円の本件年金担保貸付を受けた(甲20)。
- (7) 申立人は、平成21年6月1日、処分行政庁に対し、生活保護申請(本件申請)をしたが、同月22日、本件年金担保貸付を受け、現在受給中の年金から返済を行っていることが判明したため、との理由により、同申請は却下された(本件却下処分)(甲3)。
- (8) 申立人は、本件却下処分を不服として、平成21年8月21日、沖縄県知事に対し審査請求をしたが、同年11月5日、同審査請求は棄却された(甲4, 7)。
- (9) 申立人は、○を患っており、平成▲年以降、A病院に通院していた(甲5, 17)。

2 そこで、以下、本件仮の義務付けが認められるか否か検討する。

- (1) 償うことのできない損害を避けるための緊急の必要性について

疎明資料によれば、本件廃止処分から本件年金担保貸付を受けるまでの間における申立人の収入としては、厚生年金として支給される月額2万6000円余りの金員(甲21)に加え、空き缶等の回収による収入(甲13)及び子らによる援助(甲12, 13)等が認められる。しかしながら、空き缶等の回収による収入は安定していない上、2か月で1000円程度にしかないというのであり、子らによる援助等を考慮しても、申立人の生活費、家賃及び罹患する○の治療に掛かる医療費等に著しく不足していることが認められる(甲6, 12, 13, 16, 17)。

これに対し、相手方は、申立人の近隣に居住する子二人及び友人等から金銭や食料の援助を受けていること、○治療のために定期通院を行なうことができていること、異母弟から当座の支援を求めることが可能であることなどを主張する。しかしながら、申立人が平成8年6月から本件廃止処分を受ける平成20年12月までの約12年半もの間、生活保護を受けていたことにかんがみれば、扶養義務者である子らに申立人を扶養する能力があるとは認め難く、実際に子らから申立人の扶養が困難である旨の上申がなされている(甲14, 15)(このほか、住所、氏名等は開示されておらず不明であるが、申立人に対する金銭的援助は不可と記載された扶養義務者から処分行政庁に対する扶養届3通が出されている(甲9ないし11))。また、友人等

からの援助については、扶養義務に基づくものでなく、安定して行われているとは認め難い。さらに、異母弟からの支援については、かかる支援の申出内容（那覇市福祉事務所保護課相談班長B作成の上申書）からして実現可能性が低いとうかがわれるところであり、現に支援がなされたとも認められない。なお、定期通院については、申立人から医療費の支払を猶予してもらっているとも主張されているところであって、申立人に金銭的余力があることをうかがわせる事情足り得ない。

以上によれば、申立人は、本件申請時において、必要な生活費、家賃及び医療費等に著しく不足する困窮状態にあり、本件申請時から生活保護が開始されることによって、生活扶助、住宅扶助及び医療扶助が支給されなければ、申立人が健康で文化的な最低限度の生活水準を維持することができないという損害を被るおそれがあったと認められる。そして、申立人の年齢や健康状態等も考慮すれば、遅くとも平成21年12月以降の生活扶助、住宅扶助及び医療扶助については、これらが支給されないことによる損害を金銭賠償のみによって甘受させることが社会通念上著しく不合理であることは明らかであり、償うことのできない損害を避けるための緊急の必要性が認められる。

これに対し、同年11月までの各扶助については、既に経過した期間に要した扶助であるから、原則として、これらがされないことによる損害は、金銭賠償のみによって甘受させることが社会通念上著しく不合理であるとまではいえず、償うことのできない損害を避けるための緊急の必要性があるとは認められない。もっとも、既に経過した同年11月までの各扶助のうち、その不支給が現在における申立人の急迫状況として継続している部分、すなわち、申立人の医療機関に対する未払の医療費に相当する医療扶助及び申立人が家主に対して支払を怠っている同年10月以降の家賃（甲17）に相当する住宅扶助については、これらが支給されないことによる損害を金銭賠償のみによって甘受させることは社会通念上著しく不合理であると評価できるから、償うことのできない損害を避けるための緊急の必要性が認められる。

(2) 本案について理由があるとみえることについて

本案事件は、義務付けの訴えであり、理由があるとされるためには、行政庁がその処分をすべきであることがその処分の根拠となる法令の規定から明らかであると認められ又は行政庁がその処分をしないことがその裁量権の範囲を超え若しくはその濫用となると認められることが必要である（行政訴訟法37条の2第5項）。この点、処分行政庁は、申立人が以前に年金担保貸付を受けるとともに生活保護を受給していた者であり、再度本件年金担保貸付を受けた上で本件申請に及んでいることを理由に本件却下処分をし

たものであるところ、処分行政庁が申立人の生活保護を開始しないことが、その裁量権の範囲を超えると認められるかが問題となる。

そこで検討するに、生活保護法は、日本国憲法25条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする（同法1条）のものであり、すべて国民は、同法の定める要件を満たす限り、同法による保護を、無差別平等に受けることができる（同法2条）。また、同法により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない（同法3条）。そして、同法による保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われるものであり（同法4条1項）、民法に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべて生活保護法による保護に優先して行われる（同条2項）が、これら規定も、急迫した事由がある場合に、必要な保護を行うことを妨げるものではないとされている（同条3項）。

この点、相手方が引用する本件手引によれば、過去に年金担保貸付を利用するとともに生活保護を受給していたことがある者が、再度借入れをし、保護申請を行う場合には、資産活用の要件（生活保護法4条1項）を満たさないものと解し、それを理由とし、原則として生活保護を適用しないとされているところ、申立人がこれに該当することは明らかである。もともと、かかる基準が生活保護法に合致するかは疑義も存し得るところであるが、この点は措いても、本件手引も、生活保護を申請した者が、①急迫状況にあり、かつ、②生活保護受給前に年金担保貸付を利用したことについて、社会通念上、真にやむを得ない状況にある場合にはなお、生活保護開始の余地があるものとしている。これを本件についてみるに、前記（1）で認定した事実等にかんがみれば、申立人が必要な生活費、家賃及び医療費等に著しく不足する困窮状態にあったと認められるから、申立人が①急迫状況にあったことは明らかである。また、申立人が前記のような困窮状態にあったことに加え、その原因と考えられる本件廃止処分から約2か月が経過したところに本件年金担保貸付の申込みをしていることなどにかんがみれば、申立人が本件年金担保貸付を受けたのは生活費や家賃等に困窮したためであると優に推認できるところであり、本件廃止処分後の平成21年1月にされた生活保護申請も却下され、生活保護が開始される目処が立っていなかったことなども考慮すれば、②申立人が生活保護受給前に本件年金担保貸付を利用したことについて、社会通念上、真にやむを得ない状況にあったと認められる。

確かに、申立人は、従前生活保護を受給しているにもかかわらず、年金担

保貸付を含む金銭の借入れを行ったり、家賃を滞納したりし、処分行政庁による口頭での指導や文書での指示を複数回受けていたものであるが、申立人の生活は質素であり、浪費行為等もうかがわれず、上記借入れ等の背景として、申立人は適切に金銭を管理する能力に欠ける点があるものと認められる（甲6，8，12，17）。

上記のとおり、生活保護法は、資産や能力等を活用してなお困窮状態にあることを保護の要件とするものであるが、同要件も、申請者に対して、不可能又は著しく困難な活用を強いるものとは解されないものであって、同要件を適用するに当たっては、保護を必要とし、生活保護を申請する者のおかれた状況や、上記のような金銭管理能力を含めた同人の能力等をも勘案しながら、その者の資産や能力を活用していないものといえるか否かを検討すべきものというべきである。また、相手方が主張する本件手引によっても、生活保護受給者等が年金担保貸付を受けることにつき、他にも債務がある等の理由がある場合には、金銭管理能力習得のための家計簿記帳を指導するなどの支援を行うよう努めるべきであるともされているところ、処分行政庁が申立人に対して、そのような支援を尽くしたとは認め難い。

これらからすると、申立人について、生活保護受給中に年金担保貸付を受けたことがあり、本件廃止処分後に再度本件年金担保貸付を受けたとして、本件申請を却下すること（本件却下処分）は、処分行政庁が有する裁量権の範囲を超えるものと一応認められる。

これに対し、相手方は、①申立人が急迫状況にない旨主張するが、その主張内容は前記（1）で指摘した内容と同様であり、これを採用することはできない。また、相手方は、②申立人が年金担保貸付を利用しない旨の誓約書を提出していること、本件年金担保貸付を受けていることを秘匿して本件申請をしていること、本件年金担保貸付を生活費ではない滞納家賃等の支払に充てていることなどからすれば、本件年金担保貸付を利用したことが、社会通念上、真にやむを得ない状況にあったと認められない旨主張する。しかしながら、年金担保貸付を利用しない旨の誓約書は、相手方の主張を前提としても、従前の生活保護の受給中に作成されたものであり、生活保護の受給継続を前提とした誓約であるから、かかる誓約書を作成しているからといって、本件廃止処分後の困窮状態にかんがみれば、糊口をしのぐために申立人が本件年金担保貸付を受けたことを非難することはできない。さらに、申立人が年金担保貸付を受けていることを秘匿して本件申請をしていることは、生活保護を申請する者の態度として誠実とはいえないものの、従前の処分行政庁とのやりとり等をもかんがみれば、本件年金担保貸付を受けていることを秘匿したまま生活保護申請をしたことをもって、保護の要件を欠くということ

もできない。なお、相手方は、本件年金担保貸付を生活費ではない滞納家賃等の支払に充てているとも主張するが、本件年金担保貸付を滞納家賃等の支払に充てたことが不当であるということとはできない。

以上によれば、処分行政庁が申立人に対して生活保護を開始しないことが、その裁量権の範囲を超えるものと一応認められ、本案について理由があるとみえる。

(3) 本件仮の義務付けにより、公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがある（行政事件訴訟法37条の5第3項）とは認められない。

(4) 保護の程度について

ア 生活扶助について

申立人は、那覇市に居住する70歳以上の単身世帯であり、その最低生活費は申立人が主張する月額6万8950円を下らないと認められる。

一方、申立人の収入認定については、前記(2)記載のとおり、申立人が本件廃止処分後生活保護を受給していなかった間に本件年金担保貸付を受けたことについて、社会通念上、真にやむを得ない状況にあったと認められることにかんがみれば、本件年金担保貸付の返済が予定されている平成22年10月までの間は、申立人主張の1か月1万4316円とし（なお、甲20参照）、同返済終了後の同年11月以降については1か月2万8633円と認めるのが相当である。

したがって、処分行政庁が申立人に対して仮に支給すべき生活扶助については、平成21年12月から平成22年10月までの間は、毎月1日限り5万4634円とし、同年11月以降は毎月1日限り4万0317円と認めるのが相当である。

イ 住宅扶助について

申立人の現在の家賃は月額2万2500円を下らないと認められ（甲17）、他方、これを上回る金額の疎明はない。

したがって、処分行政庁が申立人に対して仮に支給すべき住宅扶助については、平成21年10月から毎月1日限り2万2500円と認めるのが相当である。

ウ 医療扶助について

処分行政庁が申立人に対して仮に支給すべき医療扶助については、申立人が本件申請をした平成21年6月1日から本決定の日までの間、申立人が受けた診療等に係る医療費のうち、申立人の医療機関に対する未払部分に相当する金額と認めるのが相当である（生活保護法34条1項ただし書）。また、本決定の日の翌日以降の医療扶助については、現物支給によって行うのが相当である（同項本文）。

3 よって、本件申立ては、主文の限度で理由があるから認容し、その余の本件申立ては、理由がないので却下することとし、主文のとおり決定する。

平成21年12月22日

那覇地方裁判所民事第1部

裁判長裁判官	田中健治
裁判官	新海寿加子
裁判官	横倉雄一郎

生活保護班の報告に関する石森教授の講評

(1) 本テーマは、生活保護法によって自治体の長に委ねられた事務（法定受託事務）にもかかわらず、「通知」によって実務が規定されていることに疑問を呈したことが発端となっている。この点、まず評価されるべきである。年金担保貸付も国の作った仕組みであり、福岡市の生活保護行政の在り方にも大きな影響を及ぼすものであるため、自治体政策法務の観点からも興味深い問題である。

(2) 問題へのアプローチの仕方として、現行の枠組みを変えないことが選択されている。例えば立法法務を起点として問題を解決する方法もありえたが、現行制度の下で堅実に実務で即実践できる解答を求める方法が選ばれた。この問題については裁判例の対応も分かれ、究極的には年金担保貸付に係る申請をどこまで却下可能でどこから却下できないか境界線を探ることであったと推察される。

(3) この問題に対して、班の姿勢は、国の通知に沿い、年金担保貸付を繰り返す者は資産の「活用」要件を満たさないとして却下する、と考えながら、しかし生活保護の理念に基づき、真に生活保護受給が必要な者には開始決定をすべき、というものと解される。その班の考え方を生活保護法の下で検証してみると、まず、通知にいう例外的受給要件「急迫状況」「真にやむを得ない状況」は不確定概念であるから、これをどのような態度で読むべきかについての指針が必要となる。これを導くに当たっては、この班は、この行政活動が何を目指して行われるのか、日本国憲法、生活保護法の基本理念に立ち返るとともに、この目的を最適に実現するうえで支障となる事態に対処するため必要な制限がどこまで許されるか、という枠を設定し考察している。たしかに年金受給権という「資産」をギャンブルに費消したあげく生活保護を、というのは決して「活用」しているとはいえないとして、ここには明確に線を引いているが、むしろ多くの場合は、さまざまな個別事情により貸付金が費消されていくであろうことから、「急迫状況」「真にやむを得ない状況」で線を引くにあたっては、厳格に解して生活保護の基本理念にもとる却下事例を作る危険を冒すのではなく、緩やかに解して生活保護の基本理念にもとることのない適用が求められるという基準の設定に至っていると考えられる。言葉を換えると、「(年金貸付と生活保護費に)二重取り」という明らかなケースは別として、そうでないケースはできる限り「資産活用」要件を否定することは安易に認定すべきではない、ということになる。裁判例を分析したうえで、裁判に耐えうる基準を設定しようと取り組み、その結果至った考え方に基づき運用がなされるならば、おそらく裁判においても適法と判断される可能性が高いのではないかと。

(4) 提言の1つとして福祉事務所への債務相談員の配置が挙げられ、他のアクターとの協働がもくろまれている点も特徴的と見うる。これも、既存の仕組みの枠を変えず、目的達成のための追加手段として位置づけられており、すぐに実施可能な方策である。福祉事務所との連携が果たせれば一定程度の成果は見込まれよう。

(5) そのうえで、今後、これを発展させるとすれば、福岡市の社会保障政策体系、生活保護政策体系の樹立のもとに、緊急の資金需要への対処もセットにした独自の法的仕組みを構想することが考えられよう。一例として国の仕組みが「上限1.2倍→1.0倍」に変更され、それが生活保護の理念に合うのであれば、仮にこれを福岡市が国に先立って行っていたとしても、「違法」との評価は下しえなかったのではないかと。であれば、福岡市として、この班の考え方のベースにおかれた生活保護の理念を堅持しながら、この理念により適った独自の仕組みづくりに取り組むことも、政策法務の一環として大きな期待が寄せられるように思われる。

福岡市屋台における食品衛生の向上に向けて

平成23年度政策法務研修 屋台班

白石 拓也

中嶋 修平

田中 慶子

川久保大輝

目次

はじめに

第一章 屋台の歴史と文化について

- 1 屋台の成り立ちについて
- 2 屋台の歴史と軒数の推移について
- 3 屋台文化について

第二章 屋台における現行制度と課題

第三章 福岡市食品衛生条例の改正および屋台食品衛生優良店制度の導入について（提言）

- 1 福岡市食品衛生条例の改正について
- 2 屋台食品衛生優良店制度（よかところ屋台制度）の導入について

おわりに

はじめに

近年、私たちの健康を支える「食」を取り巻く事件が頻発し、食の安全性に対する疑問や漠然とした不安が増大している。最近の例で言えば、平成23年5月、焼肉チェーン店が提供した生肉に付着した腸管性出血性大腸菌 O-157, O-111 を原因とする食中毒により5人の死亡者を出した事例は記憶に新しい。

本市では、「食品安全基本法」の制定（平成15年10月1日施行）を機に、平成17年7月に策定した「福岡市食品の安全性確保に関する基本方針～食の安心を求めて～」を基に食品安全確保に向けた様々な施策を展開している。しかしながら、食を取り巻く現状は策定当時からさらに問題の深刻さを露呈しており、消費者の漠然とした食への不安を解消するためには、食の安全性確保のみならず、的確な情報提供等により、食に対する安心も構築する新たな施策の推進が求められている。

本稿は、食文化が多様な本市において、本市食文化の代表である「屋台」に研究テーマを絞り、いかに食の安全と安心を確保していくかについて論じていく。以降は、屋台の歴史、法制度を概観し、具体的な施策について述べる。

第一章 屋台の歴史と文化について

1 屋台の成り立ちについて

「屋台店」とは、路傍や空き地などに屋根のある台を設け、やきとり、おでんなど、簡単な飲食物を供する大衆的な店のことをいうが、元々は18世紀に江戸で天ぷらや寿司屋が店頭に屋根付きの台を置いて、通行人に売っていたのが由来といわれている。

福岡における屋台の発祥は、終戦直後に戦後の外地引揚者や失業者が市場で移動飲食店を始め、普及していったといわれている。

2 屋台の歴史と軒数の推移について

社会の復興とともに衛生面や場所、美観等の問題から屋台に対し、行政による規制が敷かれることとなり、現在に至るまで様々な対策が取られてきた。その結果、ピーク時には400軒近くあった屋台数も現在では155軒にまで減少してきている。（平成23年4月1日現在）（下記年表参照）

年 号	出 来 事	屋台数
終 戦 後	戦後の混乱の中で発生	—
昭和 2 5 年	移動飲食業組合（屋台組合）が結成	—
昭和 3 0 年	厚生省通達による食品衛生法に基づく許可方針明示	—
昭和 3 1 年	営業許可に関する県条例の施行	—
昭和 3 7 年	道路使用許可取扱要綱が決定	3 7 0
昭和 6 3 年	覚書を締結した上で、清流公園に屋台の集約化	2 1 3
平成 7 年	原則、新規参入は認めないとの県警本部長答弁（県議会）	2 2 9
平成 8 年	「屋台問題研究会」の設置・検討	2 1 0
平成 1 0 年	「屋台問題研究会報告書」が取りまとめられる	2 1 2
平成 1 2 年	福岡市屋台指導要綱の制定・施行	1 9 0
平成 2 3 年	「屋台との共生のあり方研究会」設置	1 5 5

※昭和 3 6 年以前は統計情報なし

3 屋台文化について

平成 16 年に行われた福岡市観光客動向調査によると、九州以外の方からの本市のイメージの 6 位に「屋台」が、市内宿泊者における本市での楽しみの 1 位に屋台体験が調査結果として出ている。

観光客の屋台に対する関心は高く、本市にとっても屋台があることで夜型観光として宿泊者の増加や滞在時間の延長に繋がるほか、街の賑わいや活気を与える重要な観光資源となっている。

また、本市が平成 23 年 9 月中旬に行なった、市内在住の 20 歳以上の市民 4,000 人を対象としたアンケートによると回答者の約 7 割が、屋台が存続するのが望ましいとの回答を得ており、屋台存続に対する市民のニーズも高い。

しかし、その一方、排水の垂れ流し等の衛生水準が不十分な屋台も多く見られ、地域環境を阻害しているとの住民の声も多い。そこで、次章では現行制度における屋台に関する法令等を確認するとともに、屋台と共生していくための今後の課題を探っていく。

第 二 章 屋台における現行制度と課題

福岡市における屋台に関する法令、要領のうち、食品の衛生に関するものについては、表 1、表 2 のとおりとなっている。

屋台については、いわゆる「飲食店」と比較すると営業施設の基準が緩和されており、食品の衛生を確保するために、現在は、条例で提供可能な品目を制限するとともに、屋台営業者が遵守すべき公衆衛生上講ずべき措置(以下「措置の基準」という。)を規定している。

しかしながら、保健所等が合同で行った食品衛生関連の遵守事項の調査結果(表 3)によると、地区により、措置の基準の遵守率が 0% の項目があるなど、問題点が浮き彫りになっている。

今後の屋台の存続・発展を考えていくのであれば、現在の形態（雰囲気）を維持しながらも、営業施設の基準を飲食店に近づけ、措置の基準を遵守することで、衛生面の向上を目指す必要がある。

表1 屋台及び一般的な飲食店（飲食店営業）に係る基準等

※法令等は別添資料参照

	根拠法令等	屋台	飲食店
定義	食品衛生法施行令第35条 ＜屋台＞ 特殊形態に関する取扱要領	食品を調理し、又は設備を設けて客に飲食させる営業 二輪又は四輪等軽車両に営業施設を設けた屋台を一定場所に定置し、営業終了とともに撤去する営業	
営業許可	食品衛生法第52条	福岡市（保健所）が許可 業種「飲食店営業」 業態「ろ店営業（定置屋台）」	福岡市（保健所）が許可 業種「飲食店営業」 業態「一般食堂」など
営業施設の基準	＜飲食店＞ 食品衛生法第51条の規定に基づく福岡県食品衛生法施行条例第3条 ＜屋台＞ 福岡県食品衛生法施行条例第3条第2項の規定に基づく特殊形態に関する取扱要領	○清潔な場所に位置 ○衛生的に作業できる広さ・構造 ○風雨を防ぐ構造，十分な明るさを保つ構造・設備 ○器具類の洗浄用の容器（2個以上） ○器具類の保管設備 ○消毒液を備えた流水式手洗い設備 ○飲用に適した水が相当量貯水できる蓋付きの衛生的な容器 ○廃棄物容器 ○冷凍・冷蔵設備と温度計	○衛生上支障のない場所 ○施設周囲の排水が良い ○住居と区画・調理場を客席と区画 ○天井・内壁が平滑，床が不浸透素材 ○施設内50ルクス以上 ○開口部に害虫防止設備 ○通風・換気が良い，蒸気等排除設備 ○原材料・器具類の流水式洗浄設備，2槽以上のシンク ○器具洗浄消毒用の熱湯・蒸気等供給設備，洗浄消毒設備 ○原材料・器具等の保管設備 ○食品取扱者用の流水式手洗設備，手指の消毒設備 ○水道水等飲用に適する水を豊富に供給できる給水設備 ○廃棄物容器 ○冷蔵・冷凍保管庫 ○客用手洗設備 ○客用便所，専用の流水式手洗設備，手指の消毒設備の設置 など

表2 屋台に係る公衆衛生上講ずべき措置（措置の基準）

根拠法令等	基準
食品衛生法第50条第2項の規定に基づく福岡市食品衛生条例	<p><飲食店と共通></p> <p>○施設及び器具の管理，食品の管理など</p> <p><屋台営業者></p> <p>○市長が指定した種類の食品のもの以外は提供しないこと。</p> <p>○市長が指定した種類の食品以外のものは提供する直前に十分加熱すること。</p> <p>○下処理，調理，盛り付け，食器洗浄等の作業は，屋台内で行うこと。</p> <p>○食肉類及び魚介類をさばくときは，これらを衛生的に処理できる施設で行うものとし，屋台では行わないこと。</p>
福岡県食品衛生法施行条例第3条第2項の規定に基づく特殊形態に関する取扱要領	<p>○使用する器具は，衛生的に保管すること。</p> <p>○食品を取扱う器具は，営業開始前及び終了後又は必要に応じ洗浄消毒を行うこと。 など</p>

表3 食品衛生関係の遵守項目調査結果（屋台との共生のあり方研究会(第2回)資料より抜粋）

調査項目	遵守率（％）					
	中央区		博多区			
	天神	長浜	右記以外	清流公園	冷泉	須崎
下処理，調理，盛り付け，食器洗浄等を屋台外で行っていないか	100	0	91.7	87.5	83.3	80.0
営業許可事項を屋台の見やすい場所に掲示しているか	98.3	23.1	91.7	81.3	83.3	100
食品衛生責任者の氏名を屋台の見やすい場所に掲示しているか	90.0	7.7	91.7	100	100	100
施設基準に違反していないか (消毒液を備えた流水式手洗器，クーラーボックス・ネタケースの温度計，洗浄用容器2個以上)	78.3	46.2	70.8	81.3	50.0	80.0

第三章 福岡市食品衛生条例の改正および屋台食品衛生優良店制度の導入について（提言）

第二章では、本市における屋台の食品衛生に関する法令、要領を見てきた。現状では、屋台の衛生は、提供できる食品を制限することで確保されているが、十分とは言えず、また、食品衛生関係の遵守項目の調査結果も決して良いとは言えない状況である。

本章では、この点を踏まえ、福岡市食品衛生条例の改正案（屋台の営業施設の基準の追加及び措置の基準の一部追加）を提示するとともに、その実効性を担保するための屋台食品衛生優良店制度についての提言を行う。

1 福岡市食品衛生条例の改正について

福岡市食品衛生条例（改正案） ※改正箇所は下線

（趣旨）

第1条 この条例は、食品衛生法（昭和22年法律第233号。以下「法」という。）第50条第2項の規定に基づく公衆衛生上講ずべき措置の基準（以下「措置の基準」という。）、法第51条の規定に基づく営業の施設について公衆衛生上の見地から必要な基準のうち屋台に係る基準（以下「屋台の営業施設の基準」という。）その他食品衛生に関し必要な事項を定めるものとする。

（定義）

第2条 省略

（措置の基準）

第3条 省略

（屋台の営業施設）

第4条 屋台の営業施設の基準は、別表2に定めるとおりとする。

（食品衛生責任者）

第5条 省略

（衛生教育）

第6条 省略

（営業許可に関する書面の掲示）

第7条 省略

（集団給食の届出）

第8条 省略

（委任）

第9条 省略

別表

1 共通基準 省略

2 特定の営業者に関する事項

営業の区分	公衆衛生上講ずべき措置
3 屋台営業者	<p>(1)市長が指定した種類の食品以外のものは提供しないこと。</p> <p>(2)(1)の食品のうち市長が認める食品以外のものは、提供する直前に十分加熱すること。</p> <p>(3)下処理，調理，盛り付け，食器洗浄等の作業は，屋台内で行うこと。</p> <p>(4)食肉類及び魚介類をさばくときは，これらを衛生的に処理することができる施設で行うものとし，屋台では行わないこと。</p> <p>(5)<u>使用する便所を定めること。</u></p>

別表 2

<p><u>構造設備及び</u> <u>取扱設備</u></p>	<p><u>ア 営業施設は清潔な場所に位置すること。</u></p> <p><u>イ 衛生的に作業できる広さと構造のものであること。</u></p> <p><u>ウ 風雨を防ぐことのできる構造で，清掃しやすく十分な明るさを保つ構造又は設備が設けてあること。</u></p> <p><u>エ 器具及び容器包装の衛生的な保管設備が設けてあること。</u></p> <p><u>オ 消毒薬を備えた流水式手洗い設備が設けてあること。</u></p> <p><u>カ 解凍又は腐敗しやすい原材料及び食品等を取り扱う場合は，衛生的な冷凍又は冷蔵設備を設け，温度計を備えること。</u></p> <p><u>キ 器具類の洗浄を行うため，十分な容量の容器が2個以上備えてあること。</u></p> <p><u>ク 器具類は，衛生的な材質及び構造のものであること。</u></p> <p><u>ケ 十分な枚数の清潔なふきんが備えてあること。</u></p> <p><u>コ 利用者用の流水式手洗い設備が設けてある又はおしぼりが備えてあること。</u></p>
<p><u>給水・排水及び</u> <u>廃棄物等</u></p>	<p><u>ア 水道法(昭和三十二年六月十五日法律第七十七号)に規定する給水設備及び下水道法(昭和三十三年四月二十四日法律第七十九号)に規定する排水設備を整備すること。</u></p> <p><u>イ 耐水性で有蓋の廃棄物容器が備えてあること。</u></p>

2 屋台食品衛生優良店制度（よかところ屋台制度）の導入について

(1) 目的

広く屋台の衛生状態について知ってもらうとともに、屋台事業者の衛生に対する意識を高める。

(2) 実施主体

各区保健所

(3) 実施期間

1年を単位とし、更新制とする。

1～2月 検査申請の受付

3月 検査の実施

4月 検査結果の公表

(4) 実施手順

事業者からの検査の申請に基づき、保健所職員2人と市民検査員1人が検査を行い、屋台食品衛生優良店に認定された屋台事業者の公表を行う。

(ア) 申請主義

事業者からの保健所への検査申請書（様式第1号）の提出により申請を行う。

(イ) 検査の方法

検査は屋台営業時間中に行う。保健所職員と市民検査員が屋台の衛生状態を目視、および事業者に聞き取りを行い、チェックリスト（後出）を用いて点数化する。

(ウ) 公表対象及び方法

検査の結果、一定の点数以上の屋台を「屋台食品衛生優良店」と認定し、優良店にはステッカーを交付するとともに、市政だより等の市広報誌、市HPなどの情報媒体に掲載し公表を行う。

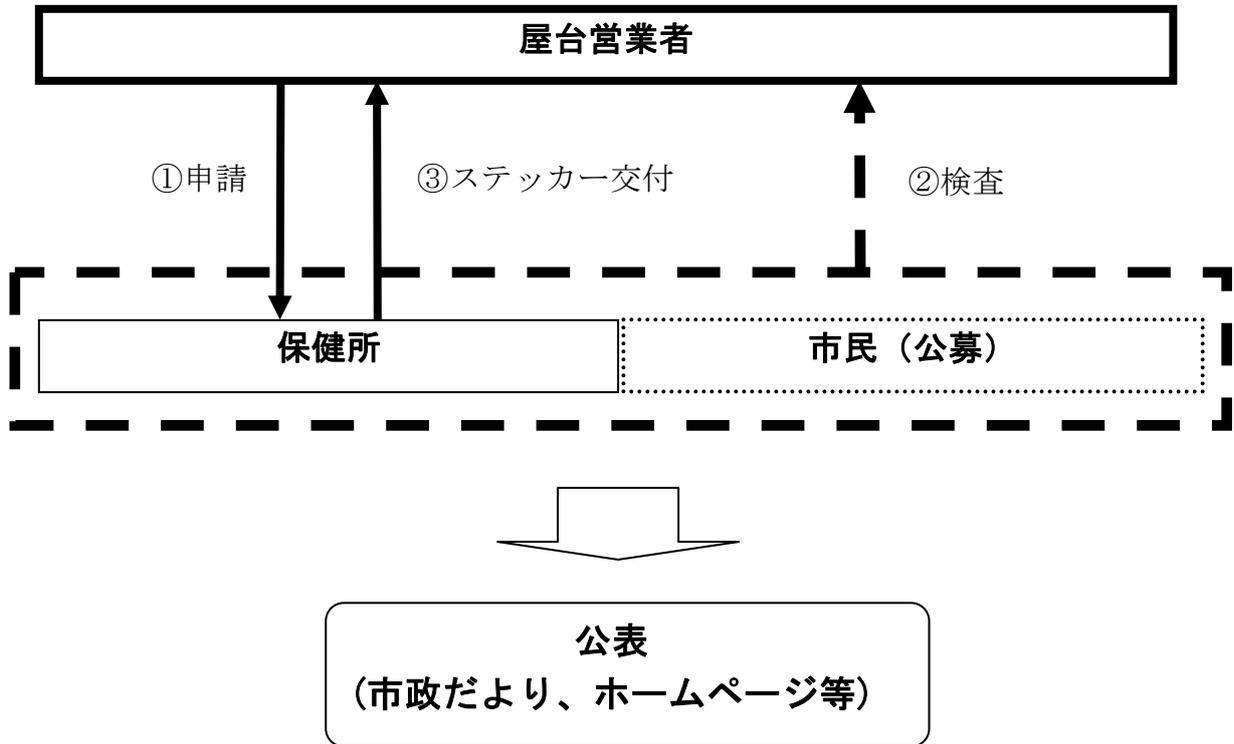
屋台食品衛生優良店に認定されなかった場合は、検査結果指摘事項を改善後、再度検査申請ができるものとする。

なお、公表については、申請時に検査結果の公表に対する同意を得る。（様式第2号）

(エ) 市民検査員の選出方法

市民検査員は公募により選出する。応募資格は、福岡市民であること、20歳以上であることとする。

申請から公表までの流れ



○様式

様式第1号

平成 年 月 日

福岡市屋台衛生検査申請書(新規・継続)

福岡市長

申請者 店名
所在地
代表者氏名

屋台の衛生検査を行ってもらうよう申請します。

様式第2号

平成 年 月 日

福岡市長

同意書

検査結果を公表されることについて、同意します。

店名
所在地
代表者氏名 印

○チェックリスト

必須項目（必ず守らなければならないもの）	
	生もの等市長が指定した種類の食品以外のものを提供していないか。
	下処理，調理，盛り付け，食器洗浄等を屋台外で行っていないか。
	給水設備・排水設備が整備されているか。
	消毒液を備えた流水式手洗設備が設けてあるか。
その他の項目	
	屋台及びその周辺を清掃し，施設の稼動中は常に衛生上支障がないように維持されているかどうか。
	使用する便所を定め，定期的に殺虫，清掃及び消毒をし，常に清潔を保たれているかどうか。
	ふきん，包丁，まな板等は，熱湯，蒸気，薬剤等を用いた適切な方法で消毒し，乾燥しているか。特に，食品に直接接触する包丁，まな板等については，汚染の都度又は作業終了後に，洗浄消毒を十分に行っているか。
	廃棄物の容器は，他の容器と明確に区別できるようにすること。また，汚液及び悪臭が漏れないようにし，常に清潔を保たれているか。
	原材料の仕入れに当たっては，品質，鮮度，表示等について衛生上の観点から点検し，その結果を記録し，保存しているか。
	食品は，水分活性，pH，微生物による汚染状況その他の特性，消費期限又は賞味期限，製造加工の方法，包装形態，使用方法等に応じて冷蔵保存する等，調理，保管等の各過程において時間及び温度の管理に十分配慮して衛生的に取り扱っているか。
	定期的なふき取り検査等を実施し，屋台の衛生状態を確認しているか。
	食品を直接取り扱う従事者の腸内細菌検査を年1回以上実施するとともに，保健所長から指示があったときには，従事者の検査を実施しているか。
	従事者には，常に爪を短く切らせているか。
	従事者の健康状態を把握し，下痢等の症状を呈している場合は，食品に直接接触する作業に従事させないようにしているか。
	作業前，用便直後及び生鮮食品又は汚染された材料等を取り扱った後は，手指の洗浄及び消毒を行わせているか。
	従事者は，作業場において所定の場所以外で着替え，喫煙，放たん，食事その他の衛生上支障がある行為をしていないか。
	冷凍・冷蔵設備を設け，温度計を備えてあるか。
	利用者用の流水式手洗い設備が設けてある又はおしぼりが備えてあるか。
	営業許可に関する書面及び食品衛生責任者の氏名を記載した書面を，営業の施設の見やすい場所掲示しているか。

おわりに

福岡市は今なお屋台が数多く残っている全国的にも珍しい都市である。その歴史は先に述べられているとおり戦後のヤミ市を起源とし、行政との取り締まりと屋台の存続要求とのやりとりの中で生まれたものである。

近年、屋台は福岡の重要な観光資源であるという認識が強まり存続の需要が高まる一方で、道路管理面や衛生面等における市民からの反発も根強く残っており、幾多もの問題を抱えている。今回の研究は、問題を衛生面に絞った上で、屋台が抱える問題の改善を図り、屋台存続へ向けた取組について考えたものであるが、現在、福岡市でも屋台との共生のあり方について研究会が進められている。今までの歴史のように行政と業者が反発するのではなく、行政、業者、市民が一体となって幾多もの問題に取組み、福岡市の屋台と共生していくためのあり方が期待されている。

あとがき

一つの狭い空間の中でお酒を飲みながら、知らない人と会話ができるという雰囲気があるというのも屋台の醍醐味の一つなのかもしれない。

そこには笑いあり、涙ありの人間ドラマが日々展開されており、我々も驚き、楽しむことができた。今後も福岡市の誇るべき文化として衛生面等のルールを遵守した屋台が存続していくことを望んでいる。

食品衛生法

〔有害物質の混入防止措置等の基準の設定〕

第五十条 厚生労働大臣は、食品又は添加物の製造又は加工の過程において有毒な又は有害な物質が当該食品又は添加物に混入することを防止するための措置に関し必要な基準を定めることができる。

- ② 都道府県は、営業（食鳥処理の事業の規制及び食鳥検査に関する法律第二条第五号に規定する食鳥処理の事業を除く。）の施設の内外の清潔保持、ねずみ、昆虫等の駆除その他公衆衛生上講ずべき措置に関し、条例で、必要な基準を定めることができる。
- ③ 営業者（食鳥処理の事業の規制及び食鳥検査に関する法律第六条第一項に規定する食鳥処理業者を除く。）は、前二項の基準が定められたときは、これを遵守しなければならない。

〔営業施設の基準〕

第五十一条 都道府県は、飲食店営業その他公衆衛生に与える影響が著しい営業（食鳥処理の事業の規制及び食鳥検査に関する法律第二条第五号に規定する食鳥処理の事業を除く。）であつて、政令で定めるものの施設につき、条例で、業種別に、公衆衛生の見地から必要な基準を定めなければならない。

〔営業許可〕

第五十二条 前条に規定する営業を営もうとする者は、厚生労働省令で定めるところにより、都道府県知事の許可を受けなければならない。

- ② 前項の場合において、都道府県知事は、その営業の施設が前条の規定による基準に合うと認めるときは、許可をしなければならない。ただし、同条に規定する営業を営もうとする者が次の各号のいずれかに該当するときは、同項の許可を与えないことができる。
 - 一 この法律又はこの法律に基づく処分に違反して刑に処せられ、その執行を終わり、又は執行を受けることがなくなつた日から起算して二年を経過しない者
 - 二 第五十四条から第五十六条までの規定により許可を取り消され、その取消しの日から起算して二年を経過しない者
 - 三 法人であつて、その業務を行う役員のうち前二号のいずれかに該当する者があるもの
- ③ 都道府県知事は、第一項の許可に五年を下らない有効期間その他の必要な条件を付けることができる。

〔読替規定〕

第六十六条 第四十八条、第五十二条から第五十六条まで及び第六十三条の規定中「都道府県知事」とあるのは、保健所を設置する市又は特別区にあつては、「市長」又は「区長」と読み替えるものとする。ただし、政令で定める営業に関する政令で定める処分については、この限りでない。

〔大都市等の特例〕

第六十七条 前条本文に規定するもののほか、この法律中都道府県が処理することとされている事務で政令で定めるものは、地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十二条の十九第一項の指定都市（以下「指定都市」という。）及び同法第二百五十二条の二十二第一項の中核市（以下「中核市」という。）においては、政令の定めるところにより、指定都市又は中核市（以下「指定都市等」という。）が処理するものとする。この場合においては、この法律中都道府県に関する規定は、指定都市等に関する規定として指定都市等に適用があるものとする。

福岡県食品衛生法施行条例

(趣旨)

第一条 この条例は、食品衛生法(昭和二十二年法律第二百三十三号。以下「法」という。)第五十条第二項の規定に基づく公衆衛生上講ずべき措置の基準(以下「管理運営の基準」という。)、法第五十一条の規定に基づく営業の施設について公衆衛生の見地から必要な基準(以下「営業施設の基準」という。)その他必要な事項を定めるものとする。

(管理運営の基準)

第二条 管理運営の基準は、別表第一のとおりとする。ただし、この基準により難しい場合であつて、かつ、知事が特に公衆衛生上支障がないと認めるものにあつては、当該基準を緩和することができる。

(営業施設の基準)

第三条 営業施設の基準のうち各業種に共通するものについては別表第二、それ以外のものについては別表第三のとおりとする。

2 前条ただし書の規定は、前項の基準について準用する。

(補則)

第四条 この条例の施行に関し必要な事項は、知事が別に定める。

別表第一

区分	基準
一 施設の管理	イ 施設及びその周辺は、定期的に清掃すること。 ロ 製造場、加工場、調理場、処理場、保管場所、販売所その他営業に係る場所(以下「作業場」という。)には、食品及び添加物(以下「食品等」という。)の取扱いに必要な物品を置かないこと。 ハ 施設及び設備の構造及び材質並びに取り扱う食品等の特性を考慮し、施設及び設備の適切な清掃、洗浄及び消毒の方法の手順を定め、必要に応じて手順書を作成すること。 ニ 施設の内壁、天井及び床は、清潔に保つこと。 ホ 作業場は、採光、照明、換気及び通風を十分に行い、必要に応じて温度及び湿度の管理を行うこと。 ヘ 作業場の窓、出入口等は、開放しないこと。ただし、ちり、ほこり等が入らないような措置及びねずみ、昆虫等の侵入を防止するために必要な措置を講じた場合は、この限りでない。 ト 排水溝は、定期的に清掃し、必要に応じて補修を行うこと。 チ 洗浄槽、食器洗浄機その他の洗浄設備は、清潔に保つこと。 リ 手洗設備には、手洗いに適した洗浄剤、爪ブラシ、ペーパータオル、消毒薬等を備え、常に使用できる状態にしておくこと。 ヌ 便所は、清潔に保ち、定期的に殺虫及び消毒すること。 ル 施設では、犬、猫等の動物を飼育しないこと。また、製造場、加工場、調理場、処理場及び保管場所には、それらを出入りさせないこと。
二 器具の管理	イ 器具は、清潔に保ち、その使用目的に応じて区分して使用すること。 ロ 器具の構造及び材質並びに取り扱う食品等の特性を考慮し、器具の適切な洗浄及び消毒の方法の手順を定め、必要に応じて手順書を作成すること。 ハ 器具は、所定の場所に保管すること。 ニ 器具は、常に点検し、適正に使用できるよう整備しておくこと。

	<p>ホ 器具は、作業の終了後十分に洗浄するとともに、熱湯、蒸気、消毒剤等で消毒し、必要に応じて乾燥させること。ただし、作業中に汚染された器具又は食肉、鮮魚等の未加熱食品に使用した器具は、汚染又は使用の都度洗浄及び消毒すること。</p> <p>ヘ 温度計、圧力計等の計器類及び滅菌、殺菌等に用いる装置は、これらの機能を定期的に点検し、その記録を一年間保存すること。</p> <p>ト 食品等に放射線照射を行うに当たっては、一日に一回以上放射線量を測定し、その記録を二年間保存すること。</p>
<p>三 運搬車両等の管理</p>	<p>イ 食品等の運搬に用いる車両、コンテナ等は、容易に洗浄及び消毒できる構造のものを使用し、清潔に保つこと。</p> <p>ロ 食品等以外の物又は運搬しようとする食品等と異なる品目の食品等に使用した車両、コンテナ等を使用するに当たっては、必要に応じて洗浄及び消毒すること。</p>
<p>四 使用水の管理</p>	<p>イ 水道法(昭和三十二年法律第七十七号)に規定する水道により供給される水(以下「水道水」という。)以外の水を使用する場合は、常に飲用に適する水が供給できるよう給水に係る設備を維持管理し、定期的に水質検査を行い、その成績書(当該成績書に記載すべき事項を記録した電磁的記録(電子的方式、磁気的方式その他の人の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録であって、電子計算機による情報処理の用に供されるものをいう。以下同じ。)を含む。)を次の検査まで保存すること。ただし、水源等が汚染されたおそれがあるときは、直ちに水質検査を行うこと。</p> <p>ロ 水質検査等により、使用水が飲用に適しないことが判明したときは、直ちにその使用を中止し、適切な措置を講ずること。</p> <p>ハ 貯水槽を使用する場合は、定期的に清掃し、清潔に保つこと。</p> <p>ニ 水道水以外の水を使用する場合であって、殺菌装置又は浄化装置を設置したときは、これらが正常に作動しているかを定期的に確認し、その記録を一年間保存すること。</p>
<p>五 ねずみ、昆虫等の駆除等</p>	<p>イ 施設及びその周辺において、ねずみ、昆虫等の繁殖を防止するために必要な措置を講ずること。</p> <p>ロ 作業場において、ねずみ、昆虫等の侵入の防止に努めるとともに、定期的にこれらの生息場所等の状況を調査し、その記録を一年間保存すること。また、調査等により、ねずみ、昆虫等の生息又は発生が判明したときは、直ちに駆除を行い、その記録を一年間保存すること。</p> <p>ハ 食品等及び容器包装の保管に当たっては、ねずみ、昆虫等による汚染を防止するため、ふた付きの容器に入れる等適切な措置を講ずること。</p>
<p>六 廃棄物の処理等並びに化学物質及び清掃用器具の管理</p>	<p>イ 廃棄物の保管及び廃棄の方法の手順を定め、必要に応じて手順書を作成すること。</p> <p>ロ 廃棄物容器は、他の用途に用いる容器と明確に区別できるようにするとともに、汚液及び汚臭が漏れないよう管理すること。</p> <p>ハ 廃棄物は、作業場内に保管しないこと。ただし、適当な衛生措置を講じた場合は、この限りでない。</p> <p>ニ 排水、廃棄物等は、適正に処理すること。</p> <p>ホ 洗浄剤、消毒剤、殺虫剤その他の化学物質は、食品等に混入しないよう十分に注意して使用するとともに、これらの保管容器に名称を表示し、食品等と区別して保管すること。</p> <p>ヘ 清掃用器具は、清潔に保ち、所定の場所に保管すること。</p>
<p>七 食品等の取扱い</p>	<p>イ 施設で取り扱う食品等の量は、施設及び設備の規模及び能力、食品等を取り扱う業務に従事する者(以下「食品取扱者」という。)の人数等に応じた適切なものであること。</p> <p>ロ 食品等の仕入れに当たっては、衛生上の観点から品質、鮮度、表示等について点検すること。</p> <p>ハ 原材料として使用する食品等は、当該食品等に適した方法で保存するとともに、消費期限、賞味期限等を考慮し、適切に使用すること。</p> <p>ニ 施設で使用する氷は、飲用に適する水から製造されたものであること。</p> <p>ホ 添加物を使用する場合は、正確に計量し、適正に使用すること。</p> <p>ヘ 容器包装は、食品等を汚染及び損傷から保護し、かつ、食品等の名称等を適切に表示できるものを使用すること。</p>

	<p>ト 食品等の製造、加工、調理、貯蔵、運搬又は販売の各過程では、次に掲げる措置を講ずること。</p> <p>(1) 食品等は、温度、時間等に配慮し、衛生的に取り扱うこと。</p> <p>(2) 未加熱又は未加工の原材料は、そのまま摂取される食品と区分して取り扱うこと。</p> <p>チ 食品等の製造、加工又は調理の各過程において冷却、加熱、乾燥、添加物の使用、真空調理、ガス置換包装、放射線照射等を行う場合は、温度、濃度、時間等を適切に管理すること。</p> <p>リ 食品等の製造又は加工の各過程では、次に掲げる措置を講ずること。</p> <p>(1) 食品等への金属、ガラス、機械油その他の異物の混入を防止するとともに、必要に応じて混入の有無の検査を行うこと。</p> <p>(2) 原材料、製品及び容器包装を仕入れごと又はロットごとに管理すること。</p> <p>(3) 食肉等の処理に当たっては、原則として洗浄及び消毒が困難な素材で作られた手袋を使用しないこと。また、食肉等への異物の混入が判明したときは、当該異物により汚染されたおそれのある部分を除去し、廃棄すること。</p> <p>(4) 食品衛生法施行規則(昭和二十三年厚生省令第二十三号)第二十一条第一項第一号トに規定する特定原材料(原材料として使用し、表示するものを除く。)を混入させないこと。</p> <p>ヌ 食品等の製造に当たっては、あらかじめ製品の種類ごとに、その特性、製造の手順、原材料の名称等を記載した説明書(当該説明書に記載すべき事項を記録した電磁的記録を含む。)を作成し、製造場内の所定の場所に配置すること。</p> <p>ル 食品等の保存に当たっては、食品等が相互汚染を生じないように区分すること。</p> <p>ロ 食品等の運搬に当たっては、食品等の相互汚染及び食品等以外の積載物、ちり、ほこり、排気ガス等による汚染を防止するため、食品等をふた付きの容器に入れる等適切な措置を講ずること。</p> <p>ワ 一回に五十食以上の食事を提供する旅館、弁当屋、仕出し屋等にあつては、検査を食事提供後七十二時間以上冷蔵保存するとともに、食事の提供先、提供時刻及び提供量に係る記録を作成し、保存すること。</p> <p>カ 原材料及び製品が法に規定する基準、規格等に適合しているかを検査等により定期的に確認し、その記録を一年間保存すること。</p>
<p>八 食品取扱者等の衛生管理</p>	<p>イ 食品取扱者の健康診断は、食品衛生上の観点から行うこと。</p> <p>ロ 営業者は、保健所の長から指示があったときは、食品取扱者に検便を受けさせること。</p> <p>ハ 営業者は、食品取扱者が食中毒の原因となる疾患若しくは飲食物を介して感染するおそれのある疾患に感染したこと又はこれらの疾患の病原体を保有していることが判明したときは、食品等の取扱作業に従事させないこと。また、食品取扱者の健康状態の把握に努め、食品取扱者がこれらの疾患に感染したと疑われるような症状を有するときは、直ちに医師の診断を受けさせること。</p> <p>ニ 営業者は、食品取扱者に、次に掲げる事項を遵守させること。</p> <p>(1) 作業場では、衛生的な外衣を着用し、必要に応じてマスク、帽子等を着用すること。また、製造、加工又は調理を行う場所(以下「製造場等」という。)では、専用の履物を使用すること。</p> <p>(2) 製造場等では、指輪、腕時計等を装着しないこと。</p> <p>(3) 爪は、常に短くし、マニキュア等を付けないこと。</p> <p>(4) 手指は、作業前、用便後、未加熱又は未加工の原材料を取り扱った後その他必要に応じて洗浄及び消毒すること。</p> <p>(5) 更衣、喫煙、飲食等は、所定の場所で行うこと。</p> <p>(6) ハ後段に規定する症状を有するときは、直ちにその旨を営業者に報告すること。</p> <p>ホ 営業者は、食品取扱者以外の者を製造場、加工場、調理場、処理場又は保管場所に立ち入らせる場合は、二に掲げる事項を遵守させること。</p>
<p>九 食品等に係る記録の管理及び回収等の措置</p>	<p>イ 営業者は、原材料の仕入先、製造又は加工の状態、製品の販売先その他消費者の健康被害の発生を防止するために必要な事項に係る記録を作成し、保存するよう努めること。</p> <p>ロ 営業者は、販売した食品等に起因する消費者の健康被害の発生を防止するため、当該食品等を自主的に迅速かつ適切に回収できる体制を整備するとともに、回収の具体的な方法、消費者への情報提供の手段、保健所等への報告等の手順を定め、手順書を作成すること。</p>

	ハ 回収した食品等は、他の食品等と明確に区分して保管するとともに、廃棄その他の必要な措置を迅速かつ適切に講ずること。
一〇 食品衛生責任者の設置等	イ 営業者(法第四十八条の規定により食品衛生管理者を置かなければならない営業者を除く。以下この項において同じ。)は、次に掲げる事項を行わせるため、食品取扱施設ごとに、食品取扱者のうちから食品衛生に関する責任者(以下「食品衛生責任者」という。)を定めておくこと。 (1) 営業者の指示に従い、食品等の製造、加工、調理、販売等を衛生的に管理すること。 (2) 食品衛生上の観点から、営業者に対し必要な意見を述べること。 ロ 営業者は、食品衛生に関する新しい知見を習得させるため、食品衛生責任者に講習会等を受講させること。 ハ 営業者は、イ(2)の規定による食品衛生責任者の意見を尊重すること。
一一 管理運営要領の作成及び食品取扱者等に対する衛生教育	イ 営業者は、施設及び食品等の取扱い等に係る衛生上の管理運営要領を作成し、食品取扱者に遵守させること。また、製品検査、施設内のふき取り検査等を定期的に行うことにより、当該管理運営要領の効果を確認し、必要に応じてその内容を見直すこと。 ロ 営業者、食品衛生管理者又は食品衛生責任者は、食品取扱者に対し、食品衛生上必要な事項に関する教育を計画的に行うこと。 ハ 営業者は、洗浄剤、消毒剤、殺虫剤その他の化学物質を取り扱う業務に従事する者に対し、これらを安全に取り扱うために必要な教育を行うこと。
一二 情報の提供	イ 営業者は、消費者に対し、販売した食品等の安全性に関する情報の提供に努めること。 ロ 営業者は、製造、加工又は輸入した食品等に関する消費者からの健康被害(医師の診断を受け、その症状が製造、加工又は輸入した食品等に起因し、又は起因している疑いがあると診断されたもの)及び法に違反する食品等の情報について、保健所等へ速やかに報告すること。

別表第二

区分	基準
一 営業施設の構造及び設備	イ 営業施設は、衛生上支障のない場所にあること。ただし、適当な衛生措置が講じられている場合は、この限りでない。 ロ 営業施設の周囲の構造は、排水が良く、清掃しやすいものであること。 ハ 営業施設は、住居その他と区画すること。 ニ 営業施設の天井及び内壁は、平滑で清掃しやすい構造のものであること。 ホ 営業施設の床は、不浸透性材料で作られ、排水が良く、かつ、清掃しやすい構造のものであること。ただし、水を使用しない場所においては、厚板等を使用することができる。 ヘ 営業施設内の明るさは、五十ルクス以上であること。 ト 営業施設の窓、出入口、排水口等外部への開口部には、ねずみ、昆虫等の侵入を防ぐ設備が設けてあること。 チ 製造場等は、通風、換気が良く、蒸気等の排除設備が設けてあること。 リ 製造場等には、原材料、器具及び容器類を洗浄するための流水式洗浄設備が設けてあること。 ヌ 製造場等には、食品取扱者用の流水式手洗設備及び手指の消毒設備が設けてあること。
二 食品等の取扱設備及び器具	イ 営業施設内の動かし難い器具は、清掃及び洗浄しやすく、食品等の移動を最小限にする場所に配置すること。 ロ 営業施設内には、器具を洗浄消毒するための熱湯、蒸気等を供給できる設備が設けてあること。 ハ 器具は、耐水性で洗浄しやすく、加熱その他の方法で消毒できるものであること。 ニ 営業施設内には、原材料、製品、添加物、器具及び容器包装を衛生的に保管することができる設備が設けてあること。 ホ 冷蔵、冷凍、加熱、圧搾等の設備には、見やすい箇所に正確な計器が備えてあること。

<p>三 給水及び廃棄物の処理</p>	<p>イ 給水設備は、水道水又は次のいずれかに該当する者が行う検査において、飲用に適すると認められた水を豊富に供給することができるものであること。</p> <p>(1) 公立の衛生試験機関</p> <p>(2) 法第四条第九項に規定する登録検査機関</p> <p>(3) 水道法第二十条第三項の規定により厚生労働大臣が指定した者</p> <p>(4) 知事が別に定める検査機関</p> <p>ロ 水道水以外の水を用いる場合は、その水源が、便所、汚水だめ、動物飼育舎等衛生上影響を及ぼすおそれ大きいと認められる施設から衛生上支障のない位置にあり、給水に係る設備は、外部から汚染されるおそれのない構造のものであること。</p> <p>ハ 廃棄物の量に応じた廃棄物容器が備えてあること。また、その容器は、耐水性で清掃しやすい構造であること。</p> <p>ニ 便所は、衛生上支障のない位置に設けてあること。また、ねずみ、昆虫等の侵入及び臭気を防ぐ設備並びに流水式手洗設備及び手指の消毒設備が設けてあること。</p>
---------------------	--

特殊形態営業に関する取扱要領

第2 定義

この要領において特殊形態営業を次のとおり定義する。

(2) ろ店営業

ア 二輪又は四輪等軽車両(道路運送車両法第2条第4項に規定する軽車両をいう。)に営業施設を設けた屋台を据え、営業場所を移動する営業(流し屋台)。

イ 前記アの屋台を一定場所に定置し、営業終了とともに撤去する営業(定置屋台)。

第3 許可対象業種及び取扱食品

許可対象業種及び取扱食品は次表のとおりとする。

営業形態	許可対象業種	取扱食品
ろ店営業	飲食店営業	簡易な調理加工により提供できる食品で、供食前十分に加熱されたもの

第4 食品の仕入れ又は仕込み場所

食品(販売について許可を要しないものを除く。)の仕入れ又は仕込みは、法又は福岡県食品取扱条例(昭和28年福岡県条例第47号)に基づく許可施設又は施設基準に準じた施設において行うこと。ただし、未加工の魚介類を仕入れる場合は、この限りではないこと。

第5 営業許可及び許可申請

- 1 施設ごと該当業種ごとに、法第52条の許可を要する。
- 2 営業許可は、主たる営業場所又は区域を管轄する保健所長が行うものとする。

第6 許可の条件

- 1 許可の有効期間は5年とすること。ただし、臨時営業にあつては、申請のあつた期間とすること。
- 2 取扱品目は、申請のあつた品目とすること。
- 3 削氷、アイスクリーム類及び飲物並びに販売業で取り扱う食品以外の食品については、営業場所において十分に加熱されたものの提食に限ること。ただし、密閉された飲料水及び包装されたつまみもの等は除く。

第9 管理運営基準

管理運営は、細則第9条に規定する基準のほか、別表第1の基準によること。

第10 施設基準

施設基準は、販売形態の特殊生を考慮して、細則第10条第2項ただし書の規定を適用し、別表第2のとおりとする。

別表第1 管理運営基準

第1 共通基準

- 1 移動する営業施設は、衛生的な場所に保管すること。
- 2 使用する器具及び容器包装は、衛生的に保管すること。
- 3 食品を取り扱う機械器具は、営業開始前及び終了後又は必要に応じ洗浄消毒を行うこと。
- 4 食品は、品質、鮮度及び表示に注意し、適正に取り扱うこと。
- 5 従事者は、食中毒の原因となる化のう疾患又は飲食物を介して伝染するおそれのある疾患と判明したときは、食品の取扱作業に従事しないこと。
- 6 食品取扱者は、作業中は白衣等清潔な外衣を着用すること。
- 7 食品取扱者は、食品取扱前に手指の洗浄消毒を行うこと。
- 8 営業者は、営業施設ごとに食品衛生責任者を配置すること。

別表第2 施設基準

第2 ろ店営業、仮設営業及び臨時営業

1 共通基準

(1) 構造施設及び取扱設備

- ア 営業施設は清潔な場所に位置すること。
- イ 衛生的に作業できる広さと構造のものであること。
- ウ 風雨を防ぐことのできる構造で、清掃しやすく十分な明るさを保つ構造又は設備が設けてあること。
- エ 器具及び容器包装の衛生的な保管設備が設けてあること。
- オ 消毒薬を備えた流水式手洗い設備が設けてあること。
- カ 解凍又は腐敗しやすい原材料及び食品等を取り扱う場合は、衛生的な冷凍又は冷蔵設備を設け、温度計を備えること。
- キ 器具類の洗浄を行うため、十分な容量の容器が2個以上備えてあること。
- ク 器具類は、衛生的な材質及び構造のものであること。
- ケ 十分な枚数の清潔なふきんが備えてあること。

(2) 給水及び汚物処理

- ア 飲用に適した水が相当量貯水できる有がい衛生的な容器があること。
- イ 耐水性で有がいの廃棄物容器が備えてあること。

特殊形態営業に関する取扱要領の改正について

(平成元年4月1日付1生衛食第16号 各保健所長宛 県衛生部長通知)

2 運用上の留意事項

- (1) この要領で定める営業は、その特殊性を考慮して固定店舗に適用する現行の施設基準を緩和して運用するものであるため、食品衛生の水準が低下しないよう指導の徹底を図ること。
- (2) 取扱食品の種類及び品目数は、施設の規模に応じた衛生上支障がない範囲とすること。

福岡市食品衛生条例

（定義）

第2条 この条例において使用する用語の意義は、法、食品衛生法施行令（昭和28年政令第229号）及び食品衛生法施行規則（昭和23年厚生省令第23号）で定めるもののほか、次の各号に掲げる用語の区分に従い、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- （1） 集団給食 寄宿舎，学校，病院等の施設において，1回につき20人以上の者に対して継続的に食品を提供することで営業以外のものをいう。
- （2） 食品衛生責任者 市が実施し，又は市長が指定する食品衛生責任者養成講習会において所定の科目を修了した者その他営業の施設の衛生管理，食品の取扱い等に関し相当の知識を有する者として規則で定める者をいう。
- （3） 屋台 道路運送車両法（昭和26年法律第185号）第2条第4項に規定する軽車両に営業のための設備を備え付けたものをいう。
- （4） 屋台営業者 屋台を一定の時間一定の場所に設置して営業を営む者をいう。

（措置の基準）

第3条 措置の基準は、別表、次条及び第5条に定めるとおりとする。ただし、営業の形態その他特別の事情により市長が衛生上支障がないと認める場合については、市長が別に定めることができる。

（食品衛生責任者）

第4条 営業者（法第48条第1項の規定により食品衛生管理者を置かなければならない営業者及び市長が衛生上支障がないと認める営業者を除く。以下この条において同じ。）は、営業の施設ごとに、食品衛生責任者を置かなければならない。ただし、営業者が自ら食品衛生責任者となる営業の施設については、この限りでない。

- 2 食品衛生責任者は、営業者の指示に従い、他の従事者に対して食品の取扱い等について指導を行い、営業の施設の衛生管理を行わなければならない。
- 3 食品衛生責任者は、食品衛生上の危害の発生を防止するため、営業の施設の衛生管理の方法及び食品衛生に関する事項について必要な注意を行うとともに営業者に対し意見を述べるよう努めなければならない。
- 4 営業者は、前項の規定により述べられた食品衛生責任者の意見を尊重しなければならない。
- 5 食品衛生責任者は、定期的に食品衛生に関する講習会（市が実施し，又は市長が指定するものに限る。）を受講し，常に食品衛生に関する新しい知見の習得に努めなければならない。
- 6 営業者は、食品衛生責任者の氏名を記載した書面を、営業の施設の見やすい場所に掲示しなければならない。

（衛生教育）

第5条 営業者又は食品衛生管理者若しくは食品衛生責任者（以下「営業者等」という。）は、食品の製造，加工，調理，販売等が衛生的に行われるよう，従事者に対し，食品等の衛生的な取扱方法，食品等の汚染防止の方法等食品衛生上必要な事項に関する衛生教育を実施しなければならない。

- 2 営業者等は、前項の規定により衛生教育を実施するに当たっては、次に掲げる事項に留意しなければならない。
 - （1） 別表に定める公衆衛生上講ずべき措置を行う上で必要な手順に関すること。
 - （2） 洗浄剤等の化学物質の安全な取扱いに関すること。

- (3) 衛生教育の効果について定期的な評価を行うとともに、その結果に基づいて必要に応じプログラムを修正すること。

(営業許可に関する書面の掲示)

第6条 法第52条第1項又は福岡県食品取扱条例（昭和28年福岡県条例第47号）第4条の許可を受けた者は、規則で定める営業許可に関する書面を、営業の施設の見やすい場所に掲示しなければならない。

1 共通事項

区分	公衆衛生上講ずべき措置
1 一般事項	(1) 日常点検を含む衛生管理を計画的に実施すること。 (2) 施設、設備及び機械器具類の構造及び材質並びに取り扱う食品の特性を考慮し、当該施設、設備及び機械器具類の適切な清掃、洗浄及び消毒の方法を定め、必要に応じ手順書を作成すること。この場合においては、必要に応じ専門家の意見を聴くこととし、当該手順書には、清掃又は洗浄を行う場所、機械器具類、作業責任者、清掃又は洗浄の方法及び頻度、モニタリング方法等の必要な事項を記載すること。 (3) (2)の清掃、洗浄及び消毒の方法が適切かつ有効であることを、必要に応じ確認すること。 (4) 施設、設備、人的能力等に応じて食品を取り扱い、適切な受注管理を行うこと。
2 施設の衛生管理	(1) 施設及びその周辺を毎日清掃し、施設の稼動中は常に衛生上支障がないように維持すること。 (2) 製造場、加工場、処理場、調理場、保管場所、販売所等の食品を取り扱う場所（以下「作業場」と総称する。）に不必要な物品等を置かないこと。 (3) 壁、天井、床その他作業場内を常に清潔に保つこと。 (4) 作業場の採光、照明、換気及び通風を十分に行うとともに、必要に応じ、適切な温度及び湿度の管理を行うこと。 (5) 作業場の窓及び出入口を開放しないこととし、やむをえず開放する場合は、じん埃、ねずみ、昆虫等の侵入を防止する措置を講じること。 (6) 排水が良好に行われるようにするため、排水溝への廃棄物の流出を防ぎ、かつその清掃及び補修を行うこと。 (7) 便所は、定期的に殺虫、清掃及び消毒をし、常に清潔を保つこと。 (8) 施設内では動物を飼育しないこと。
3 機器の衛生管理	(1) 衛生保持のため、機械器具類は、その目的に応じて使用すること。 (2) 機械器具類及びそれらの部品の洗浄に洗剤を使用する場合は、汚れ等の状態に応じ、適正な洗剤を適正な濃度で使用すること。 (3) 機械器具類及びそれらの部品は、金属片、不潔異物、化学物質等の食品への混入を防止するため、洗浄及び消毒を行った上で、それぞれ所定の場所に衛生的に保管すること。 (4) 機械器具類は、常に点検し、故障、破損等がある場合は速やかに補修し、常に適正に使用できるよう整備しておくこと。 (5) 温度計、圧力計、流量計等の計器類及び滅菌、殺菌、除菌又は浄水に用いる装置は、定期的に機能を点検し、その結果を記録し、保存すること。 (6) ふきん、包丁、まな板等は、熱湯、蒸気、薬剤等を用いた適切な方法で消毒し、乾燥させること。特に、食品に直接触れる包丁、まな板等については、汚染の都度又は作業終了後に、洗浄消毒を十分に行うこと。 (7) 洗剤、殺虫剤、殺菌剤等の食品へ混入した場合に人体に悪影響を与えるおそれのあるものは、使用、保管等の取扱いに十分注意するとともに、必要に応じ容器に内容物の名称を表示し、食品、添加物及び食器類と区別して保管する等食品への混入を防止すること。 (8) 施設及び設備の清掃用器材は、使用の都度洗浄し、乾燥させ、専用の場所に保管すること。 (9) 手洗設備は、手指の洗浄及び乾燥が適切にできるよう維持するとともに、水を十分供給し、手洗に適当な石けん及び消毒液を備え、常に使用できる状態にしておくこと。また、

	<p>爪ブラシ、ペーパータオル等を備えるよう努めること。</p> <p>(10) 洗浄設備を常に清潔に保つこと。</p>
4 ねずみ及び昆虫対策	<p>(1) 施設及びその周辺の維持管理を適切に行い、常に良好な状態に保ち、ねずみ及び昆虫の繁殖場所を排除するとともに、窓、ドア、吸排気口の網戸、トラップ、排水溝の蓋等を設置し、ねずみ及び昆虫の施設内への侵入を防止すること。</p> <p>(2) ねずみ及び昆虫の駆除作業を年2回以上実施し、その記録を1年間保存するとともに、ねずみ又は昆虫の発生を認めたときには、食品に影響を及ぼさないよう直ちに駆除すること。</p> <p>(3) 殺虫剤等を使用する場合は、食品を汚染しないよう十分注意して取り扱うこと。</p> <p>(4) ねずみ又は昆虫による汚染を防止するため、原材料、製品、包装資材等は容器に入れ、床又は壁から離して保管すること。また、開封したものについては、蓋付きの容器に入れる等の汚染防止対策を講じた上で保管すること。</p>
5 廃棄物等の管理	<p>(1) 廃棄物の保管及びその廃棄の方法について、手順書を作成すること。</p> <p>(2) 廃棄物の容器は、他の容器と明確に区別できるようにすること。また、汚液及び悪臭が漏れないようにし、常に清潔を保つこと。</p> <p>(3) 廃棄物は、作業に支障のない限り、作業場に保管しないこと。</p> <p>(4) 廃棄物の保管場所は、周囲の環境に悪影響を及ぼさないよう適切に管理すること。</p> <p>(5) 廃棄物及び排水の処理を適正に行うこと。</p>
6 食品等の衛生管理	<p>(1) 原材料の仕入れに当たっては、品質、鮮度、表示等について衛生上の観点から点検し、その結果を記録し、保存するよう努めること。また、原材料に寄生虫、病原微生物、農薬、動物用医薬品、有毒物、腐敗物、変敗物又は異物を含むことが明らかな場合であって、通常の加工、調理等ではこれらが許容できる水準にまで死滅し、又は除去されないときは、当該原材料を受け入れないこと。</p> <p>(2) 原材料として使用する食品は、適切なものを選択し、必要に応じて前処理を行ったのち、加工に供するとともに、当該食品に適した状態及び方法で衛生的に保存すること。</p> <p>(3) 原材料として使用する食品は、冷蔵庫内及び冷蔵室内では、相互汚染が生じないように区分して保存すること。</p> <p>(4) 原材料の保存に当たっては、使用期限等に応じ適切な順序で使用されるよう配慮すること。特に生鮮食品等については、より配慮すること。</p> <p>(5) 食品は、水分活性、pH、微生物による汚染状況その他の特性、消費期限又は賞味期限、製造加工の方法、包装形態、生食用又は加熱加工用等の使用方法等に応じて冷蔵保存する等、製造、調理、保管、運搬、販売等の各過程において時間及び温度の管理に十分配慮して衛生的に取り扱うこと。</p> <p>(6) 食品間の相互汚染を防止するため、次に定める事項に配慮すること。</p> <p>ア 未加熱又は未加工の原材料は、加熱等をせずそのまま摂取される食品と区分して取り扱うこと。</p> <p>イ 製造、加工又は調理を行う区域へは、当該区域で作業を行う従事者以外の者が立ち入ることのないようにすること（ただし、当該従事者以外の者の立入りにより食品等の汚染のおそれがない場合は、この限りでない。）。また、当該区域へ立ち入る者は、必要に応じて、更衣室等を経由し、衛生的な作業着、履物への交換、手洗等を行うこと。</p> <p>ウ 食肉及び食用に供する内臓（以下「食肉等」という。）の未加熱食品を取り扱った設備、機械器具類等は、他の食品を取り扱う前に、必要な洗浄及び消毒を行うこと。</p> <p>(7) 食品の製造、加工又は調理において、病原微生物その他の微生物及びそれらの毒素を、安全な量まで死滅させ、又は除去すること。</p> <p>(8) 食品衛生に特に影響がある冷却、加熱、乾燥、添加物の使用、真空調理、ガス置換包装等の工程の管理には、十分配慮すること。</p> <p>(9) 添加物を使用する場合は、正確に計量し、適正に使用すること。</p> <p>(10) 器具及び容器包装は、製品を汚染や損傷から保護し、適切な表示が行えるものを使用すること。また、再使用が可能な器具又は容器包装は、洗浄、消毒が容易なものを用いること。</p> <p>(11) 加熱、洗浄等をせずに飲食に供する食品を取り扱う場合は、常に衛生的に保管又は陳列をするものとし、不潔な容器に入れ、又は不潔な包装をしないこと。</p>
7 給水の衛生管理	<p>(1) 作業場で使用する水は、飲用に適するとされたものであること。ただし、暖房用蒸気、防火用水等の食品製造に直接関係がない用途で使用する場合、冷却等の食品の安全に影響を及ぼさない工程において清浄海水等を使用する場合等において、食品に直接接触する水に</p>

	<p>混入しないようにこれらの水を使用するときは、この限りでない。</p> <p>(2) 水道水以外の水を使用する場合は、年1回以上（食品の冷凍又は冷蔵業、マーガリン又はショートニング製造業（もっぱらショートニング製造を行うものを除く。）又は食用油脂製造業にあっては、4月に1回以上）水質検査を行い、その成績書を次の検査のときまで（取り扱う食品等の賞味期限を考慮した流通期間が1年以上である場合にあっては、当該期間）保存すること。ただし、不慮の災害等により水源等が汚染されたおそれがある場合は、その都度水質検査を行うこと。</p> <p>(3) (2)の水質検査の結果、水道水以外の水が飲用に適さないものとされた場合は、直ちに当該水道水以外の水の使用を中止するとともに、保健所長の指示を受け、適切な措置を講ずること。</p> <p>(4) 水道水以外の水を使用する場合において、殺菌装置又は浄水装置を設置したときは、これらの装置が正常に作動していることを定期的を確認し、その結果を記録し、保存すること。</p> <p>(5) 貯水槽を使用する場合は、定期的に清掃し、常に清潔に保つこと。</p> <p>(6) 氷は、適切に管理された給水設備によって供給された飲用に適する水からつくとともに、衛生的に取り扱い、貯蔵すること。</p> <p>(7) 使用した水を再利用する場合は、食品の安全性に影響しないよう必要な処理を行い、その工程を適切に管理すること。</p>
8 運搬	<p>(1) 食品の運搬に用いる車両、コンテナ等は、食品や容器包装を汚染しないものを用いるとともに、容易に洗浄及び消毒ができる構造のものを使用して常に清潔にし、補修等により適切な状態を維持すること。</p> <p>(2) 食品と食品以外の貨物を混載する場合は、食品以外の貨物からの汚染を防止するため、必要に応じ食品を適切な容器に入れる等食品以外の貨物と区分けすること。</p> <p>(3) 品目が異なる食品や食品以外の貨物の運搬に使用した車両又はコンテナを使用する場合は、効果的な方法により洗浄し、必要に応じ消毒を行うこと。</p> <p>(4) 原材料及び製品の運搬及び配達に当たっては、温度、湿度その他の状態の管理を適正に行うとともに、じん埃、有毒ガス等に汚染されないよう露出運搬をしない等、食品衛生上その取扱いに留意すること。</p> <p>(5) 原材料及び製品の運搬及び配達に当たっては、配送ルート等に留意し、配送時間が長時間に及ばないようにすること。</p> <p>(6) 弁当等にあつては、摂食予定時間を考慮した配送をする等、出荷時間が適切となるよう注意すること。</p>
9 記録の作成及び保存	<p>(1) 食品衛生上の危害の発生の防止に必要な限度において、取り扱う食品に係る仕入元、製造又は加工等の状態、出荷又は販売先その他必要な事項に関する記録を作成し、保存するよう努めること。</p> <p>(2) (1)の記録を作成した場合は、当該記録の保存期間は、取り扱う食品等の消費期限又は賞味期限等に応じて合理的な期間を設定すること。</p> <p>(3) 食中毒等の食品衛生上の危害の発生の防止するため、保健所長等から要請があつた場合には、当該記録を提出すること。</p>
10 管理運営要領の作成	<p>(1) 施設及び食品の取扱い等に係る衛生上の管理運営要領を作成し、従事者に周知徹底すること。</p> <p>(2) 定期的に製品検査やふき取り検査等を実施し、施設の衛生状態を確認することにより、(1)で作成した管理運営要領の効果を検証し、その結果に基づいて必要に応じその内容を見直すこと。</p>
11 情報の提供等	<p>(1) 消費者に対し、販売食品等についての安全性に関する情報提供に努めること。</p> <p>(2) 製造し、輸入し、加工し、又は調理した食品等に係る健康被害（その症状が当該食品等に起因し、又は起因すると疑われるものであると医師により診断された場合に限る。）に関する消費者からの情報及び法に違反する食品等に関する情報について、保健所長等に速やかに報告すること。</p>
12 従事者の衛生管理	<p>(1) 食品衛生上必要な健康状態の把握に留意して、従事者の健康診断を実施すること。</p> <p>(2) 食品を直接取り扱う従事者の腸内細菌検査を年1回以上実施するとともに、保健所長から指示があつたときには、従事者の検査を実施すること。</p> <p>(3) 従事者が、感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律（平成10年法律第114号）第6条第2項に規定する一類感染症、同条第3項に規定する二類感染症又は同条第4項に規定する三類感染症の患者又は同条第10項に規定する無症状病原体保有者であることが判明した場合は、保菌していないことが判明するまでの間は、食品に直接接触する</p>

	<p>作業に従事させないこと。</p> <p>(4) 従事者が下痢等の感染性の疾病に伴う症状を呈している場合は、当該従事者に、営業業者等へその旨を報告させるとともに、医師の診断を受けさせ、食品に直接接する作業に従事させないように努めること。</p> <p>(5) 従事者には、作業中は清潔な外衣、帽子、マスクを着用させ、作業場内では専用の履物を着用させるとともに、病原微生物等により汚染された区域にはそのまま立ち入らせないこと。また、指輪等の装飾品、腕時計、ヘアピン、安全ピン等を作業場内に持ち込ませないこと。</p> <p>(6) 従事者には、常に爪を短く切らせ、マニキュア等は付けさせないこと。また、作業前、用便直後及び生鮮食品又は汚染された材料等を取り扱った後は、手指の洗浄及び消毒を行わせること。</p> <p>(7) 従事者には、作業場において所定の場所以外で着替え、喫煙、放たん、食事その他の衛生上支障がある行為をさせないこと。また、従事者には、食品の取扱作業中に手又は食品を取り扱う器具で髪、鼻、口又は耳にふれること及び防護されていない食品上でくしゃみ又は咳をすることがないように努めさせること。</p> <p>(8) 従事者には、食肉等が直接接触する部分が繊維製品その他洗浄消毒することが困難な手袋を原則として使用させないこと。</p>
13 販売	<p>(1) 販売量を見込んだ仕入れを行う等、適正な販売を行うこと。</p> <p>(2) 食品等を直接日光にさらしたり、長時間不適切な温度で販売したりすることのないよう衛生管理に注意すること。</p>

2 特定の営業者に関する事項

営業者の区分	公衆衛生上講ずべき措置
3 屋台営業者	<p>(1) 市長が指定した種類の食品以外のものは提供しないこと。</p> <p>(2) (1)の食品のうち市長が認める食品以外のものは、提供する直前に十分加熱すること。</p> <p>(3) 下処理、調理、盛り付け、食器洗浄等の作業は、屋台内で行うこと。</p> <p>(4) 食肉類及び魚介類をさばくときは、これらを衛生的に処理することができる施設で行うものとし、屋台では行わないこと。</p>

福岡市屋台指導要綱

(屋台営業者の遵守事項)

第4条 市長が屋台営業者の指導監督を行うに当たり、当該屋台営業者に遵守を求める事項（以下「遵守事項」という。）は、別表第1に掲げるとおりとする。

別表第1 屋台営業者に遵守を求める事項

第2 屋台営業時

4 食品の取扱い

- (1) 市長が指定した種類の食品以外のものは提供しないこと。
- (2) (1)の食品のうち市長が認めるもの以外は、提供する直前に十分に加熱して提供すること。

5 調理作業等

- (1) 下処理、調理、盛り付け、食器洗浄等の作業は、屋台内で行うこと。
- (2) 食肉類及び魚介類をさばくときは、これらを衛生的に処理することができる施設で行うものとし、屋台では行わないこと。

6 食品衛生上の遵守事項

食品衛生に関し市長が別に定める事項を遵守すること。

屋台班の報告に関する石森教授の講評

(1) 「屋台を残したい」という「思い」を起点に、それはなぜかを確かめ、それにふさわしい屋台のありようを食品衛生の観点から探ろうとするものである。政策法務の代表的なアプローチ方法である。

(2) 提言では、まず市の食品衛生条例を改正し、現在要綱で規定する屋台の営業施設基準を新設することや、屋台営業者による給水・排水設備の整備を求めることなどを盛り込むべきだとされ、現行のものよりも厳しい基準が考えられている。班の意向としては欠くことのできない提言であり、詳細に提示されている点、評価されよう。今後、これが市条例として可能かどうか、法律、県条例との整合性につき、より詰めた検討が必要となる。この点、道路の使用の在り方をどう考えるか(例えば、道路は本来人々の語らいの場であり、それをおぜん立てする屋台は必要な装置であると考えるなど)、と異なり、食品衛生については、その最低ラインはいかにあっても譲れないという特質がある。日本中のどこでも必要なミニマムであるから、「法律」の規律になじむ事項であり、自治体レベルでも県条例の規律になじむ事項である。しかし、屋台営業には店舗営業等と比べた場合の特殊性が数多く存在し、そこに(ミニマムを確実に確保することを含めた)独自の規律が必要であることを具体的に説明することによって打開できる可能性がある。事務配分と法規律の在り方が食品衛生法上ですでていることも手懸かりとした。

(3) 次いで「よかここ屋台制度」は、「屋台食品衛生優良店制度」の名のとおり、屋台の衛生管理を誘導的に果たそうとするものであり、オリジナルの発想であることと併せ、この班の目玉といい得よう。その概要は、①保健所の職員2名と公募の市民1名が営業中の屋台を視察し、②「消毒液を備えた流水式の手洗い設備が設置されているか」などをチェックし、③一定の基準をクリアした店を優良店に認定、ステッカーを交付するとともに、④市の広報誌などで公表する、というものであるが、①で市民を登場させ、②の規制的内容を、③④誘導手法で達成しようとするユニークなものである。なお規制の臭いが残るきらいもなくはないので、いっそうみんなで協力して目標に立ち向かうという仕組みに仕立てるとよいと思われる。

(4) 「なぜ残したいか」は、あとの仕組みづくりを大きく規定する。純粹に「衛生確保」であれば、規制を前面に打ち出し監督権限を適正に行使すれば済む。この場合、道路法、道路交通法と相俟って、衛生基準を満たさない許可業者から順次退場し、屋台は早晚自然消滅ということになる。「観光」ならどうであろうか。観光を産業と捉えれば経済的価値のレベルの話にとどまり、観光に無縁の屋台は自然消滅していき、観光用の屋台だけ観光客向けに残るという結果になる。この点、この班は、(もちろん言葉にできない部分もあったであろうが)「歴史と文化」を持ち出した。歴史も文化も市民にとっての価値であるから、この前提には屋台が市民に有用な存在になり得るという判断があり、そうであれば、より市民に有用な形で屋台の歴史と文化を守り育てるための仕組みづくりが必要かつ可能、ということになる。「歴史や文化」を「守り育てる」というのであるから、主たるアクターは「市民」にほかならない。言葉を換えれば、行政や規制や権力は「文化」にも「育てる」にも似合わない。市民がより良く守り育てられるようバックアップするのが行政の役割に外ならない、という点を表てに出すとよい。

(5) あとがきで記された屋台視察結果によれば、屋台には「知らない人と会話ができてしまう雰囲気」があり、「そこには笑いあり、涙ありの人間ドラマが日々展開されて」いるという。現代人が忘れてしまって久しい情景が、ここ福岡に時代を超えて引き継がれているとすれば、これを守り育てるための取組みは喫緊の課題であるように思われる。重要なテーマにユニークな発想で挑んだ政策法務らしい成果と評される。

研修報告会の様子

各グループでの約半年にわたる研究成果を発表するため、平成24年1月11日（水）、福岡市職員研修センター402・403研修室において、政策法務研修報告会を開催しました。

当日は、本市職員のほか、本市議会議員、県内の他自治体の職員等が参加しました。

報告では、各グループの報告ごとに、研修講師の西南学院大学大学院教授の石森久広教授に講評をいただくとともに、参加者からの質疑応答・意見交換も行いました。



【会場内の様子】



【生活保護班による報告】



【屋台班による報告】



【参加者からの質疑・意見交換】

平成 23 年度政策法務研修 実施要領

1 研修の目的

①日頃の身近な業務において、制度上の問題などで法的な整理が課題となっているものについて、法律上、どのような問題があるのか、研修生がその対応法についての判例や学説、行政解釈などを調べ、外部講師からの助言を得ながら議論して整理・検討し、その過程を取りまとめること②本市の政策テーマについて条例試案を立案すること等により、職員の政策法務能力の向上を図ることを目的として実施する。なお、研修の成果は、全庁OA等を利用して共有化する。

2 受講対象者等

【対象者】

福岡市職員の給与に関する条例別表第1 行政職給料表2～5級職員又はこれに相当する職員

【研修人数】

12人～15人程度を予定

3 研修日程

	時 期		内 容			
第1回	7月4日(月)	午後1時30分～ 午後4時30分	外部講師による公開講義並びに研修テーマ及びグループの決定		北別館4階 第2会議室	
第2回	7月11日(月)	午後1時30分～ 午後4時30分	研修概要説明、今後の進め方の検討		研修C 405研修室	
第3回	7月25日(月)	午後1時30分～ 午後4時30分	初期報告	・論点の整理 ・収集情報の確認等	随時 グ ル ー プ 学 習	
第4回	8月12日(金)	午後1時30分～ 午後4時30分	中間報告			研修C 405研修室
第5回	9月5日(月)	午後1時30分～ 午後4時30分	(グループの作業日として確保)			研修C 405研修室
第6回	10月28日(金)	午後1時30分～ 午後4時30分	(グループの作業日として確保)			研修C 405研修室
第7回	11月14日(月)	午後1時30分～ 午後4時30分	最終報告			研修C 405研修室
予備日	12月5日(月)	午後1時30分～ 午後4時30分	(予備日)			研修C 405研修室
第8回	1月11日(水)	午後1時30分～ 午後4時	研究成果の報告会			研修C402・ 403研修室

*第1回は、全庁的な講演会形式とする(30人程度を予定)。

4 研修の進め方

1 グループ5人程度のグループでの研究活動を基本とする。

研修第1回に、政策法務について外部講師による公開講義を行う。

全体研修時に、外部講師による指導・助言を受ける。

外部講師は、西南学院大学法科大学院・法学部の石森久広教授を予定。

5 研修生へのサポート

法制課の参考図書・判例検索システムの利用が可能。必要と認めた場合は、法制課において書籍の購入、先進事例の調査経費の負担を行う。

6 研修成果のまとめ等

- ① 研修成果は、報告書にまとめ、庁内各課や近隣市町村等に配布する。
- ② 本市ホームページへ概要を掲載する。
- ③ 全庁的な報告会を開催する（平成24年1月11日（水）予定）。

平成23年度政策法務研修 研修生名簿

Aグループ

【生活保護制度と年金担保貸付事業の今後のあり方について（提言）】

所 属	氏 名	備 考
総務企画局行政部法制課	沼田 佳子	
保健福祉局保健医療部小児医療体制整備等担当	藤田 麻衣	
博多区保健福祉センター保険年金課	生野 正和	
博多区保健福祉センター保険年金課	曾我まどか	

Bグループ

【福岡市屋台における食品衛生の向上に向けて】

所 属	氏 名	備 考
保健福祉局高齢者・障がい者部高齢者施策推進課	中嶋 修平	
環境局循環型社会推進部家庭ごみ対策課	田中 慶子	
東区保健福祉センター保護第1課	川久保大輝	
博多区保健福祉センター保険年金課	白石 拓也	

平成 23 年度政策法務研修 講師

西南学院大学大学院教授
博士（法学）

石森久広（いしもりひさひろ）氏

●**専攻**

行政法，税財政法，地方自治法

●**主な著書**

『政策法務の道しるべ — 憲法が考える法律と条例の関係 [政策法学ライブラリー 15]』
(2008年 慈学社)

『会計検査院の研究 — ドイツ・ボン基本法下の財政コントロール』(1996年 有信堂)
その他，分担執筆多数

平成23年度 福岡市政策法務研修報告書

発行 平成24年3月

福岡市総務企画局行政部法制課

福岡市中央区天神一丁目8番1号

T E L (092) 733-5302

F A X (092) 724-2098

E-mail hosei.GAPB@city.fukuoka.lg.jp

印刷 株式会社 ミドリ印刷