

## 福岡市における屋台と政治・行政（上） — その過去と現在 —

嶋 田 暁 文

はじめに

1. 屋台営業の基礎 — 屋台営業を行うために充足しなければならないとされてきた許可の基準および条件等
2. 屋台の魅力・効用と問題点
3. 福岡市の屋台をめぐる3度の危機
4. 福岡市屋台指導要綱の内容およびその運用と問題点の改善状況
5. さまざまな変革阻害メカニズムと求められていた「政治」の力

(以上 本号)

(以下 次号)

6. 「屋台との共生のあり方研究会」の経過と提言
7. その後の福岡市による取り組みとルール遵守の現況
8. 新たな屋台ルールの主なポイントと若干の考察  
— 「屋台基本条例」等を中心に

おわりに

### はじめに

本年6月28日、全国初となる「福岡市屋台基本条例」が成立し、(“規則で定める日から施行する”とされた「公募制」に関する規定を除き、)9月1日に施行された。

本条例制定のきっかけとなったのは、2011(平成23)年6月20日の福岡市議会・第3回

定例会（第2日）における高島宗一郎市長の発言である。そこにおいて高島市長は、「このまま福岡から屋台が消えてなくなってもいいのか、私は福岡のまちに屋台は残すべきだというふうに考えます。もちろん、いろいろなルールを守っていくということが前提にはなりますが、そしてまた、課題があることも認識をしておりますが、その課題を克服していくことで共存の道を探っていくのがいいのではないかとこのように私は考えます。……

（中略）……道路の占用や食品衛生などの課題、そして福岡市における今後の屋台の位置づけやあり方について、……（中略）……しっかりと検討していきたいと考えております」と自らの見解を述べ、それが同年9月の「屋台との共生のあり方研究会」の設置につながったのであった。今回制定・施行された屋台基本条例は、同研究会の提言書（2012（平成24）年4月）をベースにして立案された。

ところで、最近、屋台を集客の目玉として設ける例が全国各地で増えてきている。最も有名なのは、北海道帯広市の「北の屋台」であろう<sup>(1)</sup>。鹿児島市でも駅前に作った屋台村がもてはやされている。しかしながら、それらは民有地での屋台村である。公有地における屋台は、福井県あわら市、広島県呉市、高知県高知市、山口県周南市、福岡県北九州市、久留米市、福岡市、長崎県佐世保市等、全国でもごく限られた場所にしか存在しない。このうち、何らかの根拠をもって運営を行政がサポートしていると言えるのが、あわら市、呉市、そして福岡市である。しかし、福岡市以外の自治体では、公有地の屋台と言っても、多くて十数軒に過ぎず、約150軒という福岡市の屋台数は、他のそれとは全く次元を異にしている。「福岡市らしさ」を演出していると言っても過言ではないほど、福岡市の屋台の「ブランド化」は進み、全国的によく知られている。

しかしながら、表1に示されているように、福岡市の屋台数は、1965（昭和40）年度をピークに、（実は表に示されていない一時的増加もあるのだが）基本的に右肩下がりに減少してきた（表には出ていないが、その後さらに減少し、2012（平成24）年に152軒、

表1 福岡市の屋台数の推移

年度	1960 (昭和35)年	1965 (昭和40)年	1970 (昭和45)年	1980 (昭和55)年	1990 (平成2)年	2000 (平成12)年	2005 (平成17)年	2010 (平成22)年
軒数	418	427	385	253	218	190	172	161

（出典：福岡市道路下水道局作成資料等に基づく）

(1) 「北の屋台」については、坂本和昭『北の屋台繁盛記 — 北海道十勝の元気プロジェクト』メタ・ブレーン、2005年に詳しい。

2013（平成25）年9月1日現在で146軒となっている。）。

これは、県警および福岡市が採ってきた「原則一代限り」というルールのはり結である。継承は「原則として当該屋台営業者の配偶者又は直系血族の子である相続人」に限られ、かつ、「屋台営業による収入により主たる生計を立てている者」でなければ認めないとされてきたのである。

このルールの下で屋台営業者の高齢化が進み、福岡市の屋台は、風前の灯であった。高島市長の問題提起は、本当にぎりぎりの絶妙なタイミングだったと言える。

以上を踏まえ、本稿は、次の3点を目的とする。

第1に、関連法令のほか、屋台指導要綱<sup>(2)</sup>、屋台基本条例等をはじめとする福岡市の屋台施策・制度を詳細かつ体系的に紹介し、若干の検討を加えることである。従前、福岡市における屋台そのものについては広く知られてきたものの、関連法令や福岡市の施策・制度の詳細については十分知られてこなかったように思われるからである。また、屋台基本条例を中心とした新たな屋台ルールについては、詳しく紹介・検討を行った文献が未だ存在しないことから、本稿でそれを行うことの意義は決して小さくないだろう。

第2に、屋台をめぐる歴史的プロセスを描き、その面白さを伝えることである。時代状況の変化が屋台存続をめぐる議論を惹起するという「状況変化の議論誘発性」、河田琢郎という稀有な地方政治家を得ることができたこと等の「偶然性」、地域住民、屋台営業者、屋台周辺飲食店の営業者、警察、道路管理部局、観光振興担当部局といった関係者の「利害の多様性」、行政官僚制を取り巻く「変革阻害メカニズム」、それを打破する「『政治』によるダイナミズム」などが複雑に作用しながら、福岡市の屋台をめぐる歴史的プロセスを生みだしてきた。そのプロセスは、学術的にも興味深い、「歴史的読み物」として読むだけでも十分楽しめるはずである。

第3に、政策実施研究<sup>(3)</sup>にとって有益な知見を得ることである。後述するように、「第三の危機」に際して、「屋台問題研究会」を経て制定された屋台指導要綱により、「原則一代限り」という方針は維持されたものの、将来的な屋台存続の可能性は残されることになった。ところが、存続の前提となるはずの屋台営業者による「ルール遵守」は十分になされず、行政側もまたそれに対して厳しく対応することをしてこなかった。これはいったい何故なのか。また、そうした反省を踏まえて、現在、福岡市では実効性を高める

---

(2) 同要綱は、本年9月1日の屋台基本条例の施行に合わせて廃止された。

(3) 政策実施研究については、さしあたり、嶋田暁文「政策実施とプログラム」および「執行過程の諸相」大橋洋一編『政策実施』ミネルヴァ書房、2010年をご参照いただきたい。

ための取り組みが行われているが、そこにはどのような工夫が施されているのだろうか。これらの点を明らかにすることは政策実施研究にとって大きな意義を持つように思われる。

以上の目的を達成するため、本稿では、次のような構成で議論を進めていく<sup>(4)</sup>。

まず、第1章において、福岡市の屋台の概要を述べた上で、従前、それを営むために充足しなければならないとされてきた許可の基準・条件事項や行政指導事項について確認する。次に、第2章において、屋台の魅力・効用と問題点の両面を押さえるとともに「公道」論などの屋台廃止論を紹介する。第3章では、福岡市の屋台をめぐる3度の危機を振り返る。第4章では、従前の屋台施策の柱となってきた屋台指導要綱の具体的内容を紹介した上で、屋台適正化のための行政活動実態とルール遵守状況を明らかにする。第5章では、ルール見直しを阻んできたさまざまな変革阻害メカニズムの存在を明らかにした上で、まさに「タイムリミット、ぎりぎり」であったことを指摘する。そして、そうした状況を打破するには「政治」の力が必要だったのであり、高島市長はまさにその期待に応える存在であったことを指摘する。第6章では、「屋台との共生のあり方研究会」の審議経過とその提言書のポイントを紹介する。第7章では、その後の福岡市による取り組みとルール遵守の現況について述べる。第8章では、屋台基本条例を中心に、新たな屋台ルールの主なポイントを紹介した上で、若干の検討を行う。最後に、得られた知見の整理等、簡単な総括を行うことにしたい。

## 1. 屋台営業の基礎 — 屋台営業を行うために充足 しなければならないとされてきた許可の基準および条件等

「屋台」を定義するとすれば、「物を売る台に屋根を付け、組み立てや収納が容易で移

---

(4) 第1章から第7章までの内容は、嶋田暁文「福岡市における屋台と行政 — その軌跡と課題・展望」『地方自治ふくおか』55号、2013年の内容を元に加筆・修正および一部削除を行ったものであることをお断りしておきたい。本来は、このような内容重複は決して好ましいことではないが、①その内容を踏まえておくことは福岡市の新たな屋台ルールの理解にとっても不可欠であること、②『地方自治ふくおか』は一般的な入手が困難であることに鑑み、再録に近い形をとることにした次第である。

動が可能な店」ということになるろう<sup>(5)</sup>。屋台というと、台車を引いて移動しながらラーメン等売り歩くイメージがあるかもしれないが、福岡市における屋台は、それとは別物である。福岡市の屋台は、仮設店舗1軒分の機材（調理器具、食器、椅子など）を積み込んだ重さ500kgにもなるリアカーを、「牽き屋さん」が毎日決まった営業場所（道路上や公園）にまで運び、1時間かけて組み立てて営業するというスタイルをとっている<sup>(6)</sup>。ラーメン屋台やおでん屋台だけでなく、天ぷら屋台、B a r 屋台などバラエティに富んでいるのも福岡市の屋台の特徴である。営業時間が終われば、屋台は片づけられ、元の保管場所（駐車場等）まで運ばれて行き、営業場所は再び元の姿に戻る。

既述の通り、例外的に屋台が生き残った福岡市では、2013（平成25）年9月1日現在、このような屋台が、146軒営業している。

屋台営業を行うには、食品衛生法上の飲食店営業許可だけでなく、「場所」に関する許可も受けなければならない。すなわち、道路上で営業する場合には道路使用許可と道路占用許可を、公園内で営業する場合には公園内行為許可（現在は、占用許可も必要になっているがこれについては後述する。）を受けなければならない。そこで、本章では、それぞれの関連法令等について概説した上で、従前、充足を求められてきた、それぞれの許可基準および許可条件等を確認しておきたい（このうち、屋台指導要綱で規定されていた内容は、2013（平成25）年9月1日以降、一部内容を変更した上で、屋台基本条例および屋台基本条例施行規則で定められている。その内容については後述する（第8章）。）。

## 1-1 食品衛生法に基づく営業許可

まず、どこの場所で営業するにせよ、必要なのが、食品衛生法52条に基づく飲食店営業許可である。許可権者は福岡市長である（同法52条、地方自治法252条の19、地方自治法施行令174条の34）。

許可基準（施設基準）は、都道府県が、条例で、業種別に、公衆衛生の見地から必要な

(5) 坂本・前掲書（脚注1）26頁。

ちなみに、今回制定された福岡市屋台基本条例では、「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飲食店営業（食品衛生法施行令（昭和28年政令第229号）第35条第1号に規定する飲食店営業をいう。次号において同じ。）のための設備を備え付けたものをいう」と定義されている（3条1号）。

(6) ただし、戦後直後は、基本的にはすべてリアカーでの移動営業であったようであり、今日のようなスタイルが定着したのはもう少し後のようである。

基準を定めることになっている（食品衛生法51条）。地方自治法252条の19により、食品衛生法に基づいて都道府県が行うこととされている事務は原則として指定都市が行う事務とされているものの、具体的な事務内容を定める地方自治法施行令174条の34第1項で「指定都市が処理する食品衛生に関する事務は食品衛生法および食品衛生法施行令の規定により、都道府県が処理することとされている事務（同法51条の規定による条例の制定に関する事務を除く。）とする」とされているため、施設基準については、原則、都道府県条例によることになる<sup>(7)</sup>。

施設基準を定めているのが、福岡県食品衛生法施行条例である。同条例3条1項は「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2、それ以外のものについては別表第3のとおりとする」と定めているが、同条2項で「前条ただし書の規定は、前項の基準について準用する」とされている。準用されているのは、「ただし、この基準により難しい場合であって、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」という規定である。この規定に基づき、屋台営業の場合には、一般の飲食店と比して施設基準は緩やかなものになっている。

その具体的な基準を定めているのが、福岡県の「特殊形態営業に関する取扱要領」である。そこでは、屋台の取扱食品につき「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」と規定され、屋台では生もの提供をしないという前提の下で施設基準が緩和されている。具体的には、①腐敗しやすい食品などを取り扱う場合は、衛生的な冷蔵設備や温度計を備えること、②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、③飲用に適した水が相当量貯水できる有蓋で衛生的な容器があることなどが施設基準として定められている。

これらの基準をクリアすれば営業許可を受けることができるが、許可後に遵守すべき基準（措置基準）も存在している（食品衛生法50条）。その基準を定めているのが「福岡市食品衛生条例」である（同条例3条、4条、5条、別表）。そこでは、①施設や機器、食品等の衛生管理など、一般的に営業者が遵守しなくてはならない事項のほか、②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、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、④食肉類および魚介類をさばくときは、これらを衛生的に

---

(7) 地方自治法施行令174条の34第2項が「指定都市は、必要があると認めるときは、条例で、食品衛生法第51条の規定により都道府県の定めた基準に指定都市の区域における公衆衛生上必要な制限を付加する基準を定めることができる。この場合において、当該指定都市が定めた条例は、同法の規定の適用については、同法第51条の規定により都道府県が定めた条例とみなす」と規定しているので、福岡市が独自の施設基準を市条例で付加することは可能である。

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などが遵守事項として定められている。

屋台営業者がこれらの基準（遵守事項）を守らず、指導の上それでも改善しない場合には、福岡市長は、①その施設の改善命令を出すか、②許可の取り消し、効力停止、営業の全部もしくは一部の禁止を行うことができる（食品衛生法55条、56条）。また、1年以下の懲役又は100万円以下の罰金を科すこともできる（同法73条）。

以上のほか、市保健所では、生ものが提供できない旨のステッカーを店舗に貼ることを行政指導事項として求めている。

## 1-2 道路交通法に基づく道路使用許可

道路上で屋台営業を行う場合には、道路交通法上の道路使用許可と道路法上の道路占用許可が必要になる。

道路使用許可の許可権者は所轄警察署長である（道路交通法77条1項）。所轄警察署長は、①「当該申請に係る行為が現に交通の妨害となるおそれがないと認められるとき」、②「当該申請に係る行為が許可に付された条件に従って行なわれることにより交通の妨害となるおそれなくなると認められるとき」、③「当該申請に係る行為が現に交通の妨害となるおそれはあるが公益上又は社会の慣習上やむを得ないものであると認められるとき」のいずれかに該当する場合には、「許可をしなければならない」（同法77条2項）。従前、屋台営業者は、長い歴史の中で屋台営業によって主たる生計を立てており、一定の社会慣習性が認められるとして、上記許可基準のうち③に基づき、「社会の慣習上やむを得ないものである」という位置付けで許可されてきたものと考えられる。

所轄警察署長は、「当該許可に道路における危険を防止し、その他交通の安全と円滑を図るため必要な条件を付することができる」とされている（同法77条3項）。実際、この規定に基づいて、従前、①営業時間（設営・撤去を含む。）は、午後6時から午前4時までとすること、②許可を受けた範囲外に、椅子、テーブル、冷蔵庫、ガス、ボンベ、ビールケース、材料、その他の物品を置かないこと、③火災等の緊急事態又は著しい交通渋滞が発生した場合に、直ちに移動できるよう、屋台を道路に固定しないこと、④屋台の看板類には、ネオンサイン又は点滅式灯火等を使用しないことが許可条件とされてきた。

これらの基準および条件をクリアすれば道路使用許可を受けることができるが、所轄警察署長は、「条件に違反したとき、又は道路における危険を防止し、その他交通の安全と

円滑を図るため特別の必要が生じたときは、その許可を取り消し、又はその許可の効力を停止することができる」（同法77条5項）。また、3ヶ月以下の懲役又は5万円以下の罰金を科すこともできる（同法119条）。

以上のほか、行政指導事項として、①他人に名義を貸さないこと、②材料運搬車両等を道路に放置しないこと、③道路をき損又は汚損しないこと、④営業中は、許可証を携帯することが県警の指導方針として定められている。

### 1-3 道路法に基づく道路占用許可

道路上に屋台施設を設け、継続して道路を使用しようとする場合、道路管理者（市道等の場合は福岡市長<sup>(8)</sup>）の許可を受けなければならない（道路法32条1項）。この道路占用許可は、後述のように、福岡市が屋台を占用許可対象として認めた2000（平成12）年度以降必要となった。占用許可を得ずに営業した場合には、1年以下の懲役又は50万円以下の罰金に処されることになる（道路法100条）。

道路管理者は、「道路の敷地外に余地がないためにやむを得ないもの」（無余地性が認められるもの<sup>(9)</sup>）であり、かつ、「政令で定める基準」（路端等に設置すること等）に適合する場合に限り、「許可を与えることができる」（33条1項）。ここに示されているように、使用許可の場合と比べて占用許可の場合には、「（“道路とは「一般交通の用に供する」ものである”という道路法の基本理念の枠内での話ではあるが、）許可に際しての裁量の幅が相対的に広い規定ぶりになっている。

そこで、福岡市では、従前、屋台指導要綱で独自の占用許可基準を設け（同要綱5条3項1号、別表第2）、かつ、暴力団関係者の排除を定めてきた（同要綱5条3項2号）。独自の占用許可基準として設けられてきたのは、①現に営業許可および使用許可を受けて道路において屋台営業を行っている者であること（新規参入を認めない）、②原則として、住居系用途地域でなく、かつ、背後地が住居でないこと、③屋台設置後の歩道の有効幅員

---

(8) 市道および政令指定都市にある指定区間外の国道と都道府県道は、当該政令指定都市が管理する（道路法13条1項、16条、17条1項）。ただし、福岡市の屋台146軒のうち11軒が存在する国体道路は、指定区間の国道（国道202号）であるため、その道路管理は、福岡国道事務所が行っている。

(9) なお、後述のように、「改正都市再生特別措置法」（道路関係規定については2011（平成23）年10月20日から施行）により、一定の条件の下で、この「無余地性」の基準は緩和できることになった。

が2 m以上確保されること、④視覚障害者用ブロックが設置されている歩道にあつては、当該ブロックから0.6m以上離れていることである。

さらに、同要綱11条では、「屋台営業者の占有許可に係る権利義務は、承継できないものとする。ただし、占有許可を受けた屋台営業者が死亡し、又は長期療養その他やむを得ない事由により屋台営業を継続することが困難である場合において、屋台営業による収入により主たる生計を立てている者（原則として当該屋台営業者の配偶者又は直系血族の子である相続人に限る。）が自ら屋台営業を行うときは、この限りでない」とされ、占有許可は、「原則一代限り」とされていた。また同要綱12条では、「占有許可を受けた屋台営業者は、占有許可に係る権利を他人に譲渡し、転貸し、又は担保に供してはならない」とされ、「権利譲渡、名義貸し等の禁止」が規定されていた（これは、下記の許可条件にもなっていた。）。

道路管理者（福岡市長）は、占有許可の条件を附すこともできる（道路法87条）。これを受けて屋台指導要綱でも、「市長は、屋台営業者に対して占有許可を与えるときは、遵守事項のうち必要なもの及び道路の管理上必要な事項を条件として付すものとする」（6条）と規定されていた。

実際に、条件とされていた事項は、①占有時間は、午後6時から翌日午前4時まで、②屋台の外観を清潔に保たなければならない、③屋台および器材で歩行者等の通行および視覚障害者用のブロックの使用を妨げない、④道路に食材、機材、車両等を放置し、屋台外で飲食物の調理や提供をしてはならない、⑤占有場所およびその周辺は、常に洗浄を行い、道路および背後地を汚損してはならない、⑥屋台営業終了後、屋台および機材等を道路に放置してはならない、⑦屋台営業により生じたごみ、廃油等を道路に廃棄してはならない、⑧屋台は占有時間外は道路に放置することなく、道路外の適正な場所に保管しなければならない、⑨公共用以外の広告物である特定の商品、事業者を宣伝する目的で作成されている立看板、チラシ等を表示してはならない、⑩道路占有料は期限内に納入すること、⑪道路占有許可書を屋台内の見やすい場所に掲示しなければならない、⑫道路管理者が道路に関する工事のために行う監督処分に従うこと、⑬屋台の道路占有によって生じる損害賠償、苦情処理の措置を講じること、⑭占有に関する権利を他人（親族を含む）に譲渡し、転貸し、又は担保にしてはならない、⑮設置について、原則として隣接者等の同意が得られていること、⑯道路法等関係法令を遵守することである。

これらの基準および条件をクリアすれば道路占有許可を受けることができるが、屋台営業者がこれらの許可基準および条件に反した場合、指導してもなお改善がなされない場合

には、福岡市長は、一定の手続きの下で、許可の取り消し、効力停止もしくは施設の移転、除却等の命令を行うことができる（道路法71条1項）。

そのほか、屋台指導要綱（4条、別表第1）に基づき、行政指導事項として次のような事項が定められていた（ただし、許可の基準や条件になっているものは重複するので除く。）。①屋台の構造は、容易に移動することができるものとする、②上下水道の設備の整備に努めること、③屋台の利用者等が利用するトイレの確保に自ら努めるとともに、屋台周辺における公衆トイレの整備に協力すること、④飲食料金を利用者の見やすい場所に明示すること、⑤屋台営業は、屋台営業者が自ら行うこと、⑥ごみ、廃油等は事業系ごみとして自らの責任で適正に処理し、家庭系ごみとして処理しないこと、⑦汚水は油脂分を除却したうえで処理し、除却した油脂分および天ぷら等の廃油は、専門業者に引取りを依頼する等により適正に処理することなどである。

#### 1-4 福岡市公園条例に基づく公園内行為許可

公園内で屋台営業する場合、福岡市長の許可（公園内行為許可）を受けなければならない（福岡市公園条例4条1項）。市長は、公衆の公園の利用に支障を及ぼさないと認める場合に限り、許可を与えることができる。ただし、①他人に危害を及ぼし、又は他人の迷惑となる物品又は動物の類を携行する者、②公益を害するおそれがあると認める者、③その他管理上支障があると認める者には許可することができない（同条例4条4項）。

その基準は、屋台指導要綱に定められていた（同要綱21条3項、別表3）。具体的には、①現に行為許可を受けて公園において屋台営業を行っている者であるか、道路占用許可の対象者に掲げる基準に該当する者で、福岡市が施行する公共事業その他市長が認める事由により、道路において屋台営業を継続することが困難となった者のいずれかであること（新規参入は認めない）、②公衆の公園利用の支障とならないこと、③公園以外に屋台営業を行う適当な場所がないこと、④公園周辺の居住者等の迷惑とならないこと、⑤公園の種別、位置、面積および利用状況からみて適当と認められるものであること、⑥必要やむを得ない事由に基づく屋台営業であること、⑦公園という公共施設で行われる行為として許容できるものであること、⑧はり紙、はり札その他の広告物を表示し、又は広告物を掲出する物件を設置しないこと、⑨過去において公園管理上の指示に従わなかった等、市長の指示に従わないおそれがあると認められないこと、⑩その他公園の管理上支障とならないことが基準となっていた。加えて、⑪屋台営業者が暴力団関係者でないことも要件の一

つとされていた（同要綱21条3項2号）。なお、「原則一代限り」および「権利譲渡、名義貸し等の禁止」については、道路占用許可の場合と同様であった（同要綱11条、12条、25条）。

市長は、許可に際して、公園の管理上必要な範囲内で条件を附すこともできる（福岡市公園条例4条5項）。実際に条件とされてきたのは、(A)公園内の樹木、その他諸施設を損傷しないこと、(B)損傷したときは、申請者の負担で現状に復旧すること、(C)公園内の美観を損なわぬよう、利用後においては清掃・整頓に留意すること、(D)その他別紙（誓約書）の許可条件（例：「公園を使用する時間は、公園内への屋台の設置・設営から撤去までを含み、午後4時から翌日の午前5時までとします」等）を厳守することである。

これらの基準および条件をクリアすれば公園内行為許可を受けることができるが、屋台営業者が許可基準および許可の際に付した条件に違反した場合に、指導の上それでも改善されないときには、福岡市長は、一定の手続きの下で、許可の取り消し、効力停止又は行為の中止、原状回復命令若しくは公園からの退去命令を行うことができる（福岡市公園条例22条）。無許可営業者や上記命令に従わない屋台営業者に対しては、5万円以下の過料が科される（福岡市公園条例25条）。

そのほか、屋台指導要綱（4条、別表第1）に基づき、道路占用許可の場合と同じ行政指導事項が設けられてきた。

## 1-5 まとめ

以上を踏まえると、従前（＝屋台基本条例の施行前（2013（平成25）年8月末）まで）、屋台営業者が遵守すべきとされてきた諸事項は、表2のようにまとめられる。

表2 屋台営業者が遵守すべきとされてきた諸事項

	許可の基準・条件 (違反した場合に許可取り消し、効力停止等につながりうる事項 (法的拘束力を伴う事項))	行政指導事項 (法的拘束力はない事項)
食品衛生法に基づく営業許可	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生もの提供をしないこと</li> <li>・腐敗しやすい食品などを取り扱う場合は、衛生的な冷蔵設備や温度計を備えること</li> <li>・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</li> <li>・飲用に適した水が相当量貯水できる有蓋で衛生的な容器があること</li> <li>・施設や機器、食品等の衛生管理など、一般的に営業者が遵守しなくてはならない事項の遵守</li> <li>・市長が指定した種類の食品以外のもは提供しないこと</li> <li>・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</li> <li>・食肉類およ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</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生ものが提供できない旨のステッカーを店舗に貼ること</li> </ul>
道路交通法に基づく道路使用許可	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「当該申請に係る行為が現に交通の妨害となるおそれがないと認められるとき」、「当該申請に係る行為が許可に付された条件に従って行なわれることにより交通の妨害となるおそれなくなると認められるとき」、「当該申請に係る行為が現に交通の妨害となるおそれがあるが公益上又は社会の慣習上やむを得ないものであると認められるとき」のいずれかに該当すること</li> <li>・営業時間(設営・撤去を含む。)は、午後6時から午前4時までとすること</li> <li>・許可を受けた範囲外に、椅子、テーブル、冷蔵庫、ガス、ボンベ、ビールケース、材料、その他の物品を置かないこと</li> <li>・火災等の緊急事態又は著しい交通渋滞が発生した場合に、直ちに移動できるよう、屋台を道路に固定しないこと</li> <li>・屋台の看板類には、ネオンサイン又は点滅式灯火等を使用しないこと</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・他人に名義を貸さないこと</li> <li>・材料運搬車両等を道路に放置しないこと</li> <li>・道路をき損又は汚損しないこと</li> <li>・営業中は、許可証を携帯すること</li> </ul>
道路法に基づく道路占用許可	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「道路の敷地外に余地がないためにやむを得ないもの」(無余地性が認められるもの)であり、かつ、「政令で定める基準」(路端等に設置すること等)に適合すること</li> <li>・暴力団関係者でないこと</li> <li>・現に営業許可および使用許可を受けて道路において屋台営業を行っている者であること(新規参入を認めない)</li> <li>・原則として、住居系用途地域でなく、かつ、背後地が住居でないこと</li> <li>・屋台設置後の歩道の有効幅員が2m以上確保されること</li> <li>・視覚障害者用ブロックが設置されている歩道にあっては、当該ブロックから0.6m以上離れていること</li> <li>・原則一代限り</li> <li>・占用時間は、午後6時から翌日午前4時まで</li> <li>・屋台の外観を清潔に保たなければならない</li> <li>・屋台および器材で歩行者等の通行および視覚障害者用のブロックの使用を妨げない</li> <li>・道路に食材、機材、車両等を放置し、屋台外で飲食物の調理や提供をしてはならない</li> <li>・占用場所およびその周辺は、常に洗浄を行い、道路および背後地を汚損してはならない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・屋台の構造は、容易に移動することができるものとする</li> <li>・上下水道の設備の整備に努めること</li> <li>・屋台の利用者等が利用するトイレの確保に自ら努めるとともに、屋台周辺における公衆トイレの整備に協力すること</li> <li>・飲食料金を利用者の見やすい場所に明示すること</li> <li>・屋台営業は、屋台営業者が自ら行うこと</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 屋台営業終了後、屋台および機材等を道路に放置してはならない</li> <li>・ 屋台営業により生じたごみ、廃油等を道路に廃棄してはならない</li> <li>・ 屋台は占用時間外は道路に放置することなく、道路外の適正な場所に保管しなければならない</li> <li>・ 公共用以外の広告物である特定の商品、事業者を宣伝する目的で作成されている立看板、チラシ等を表示してはならない</li> <li>・ 道路占用料は期限内に納入すること</li> <li>・ 道路占用許可書を屋台内の見やすい場所に掲示しなければならない</li> <li>・ 道路管理者が道路に関する工事のために行う監督処分に従うこと</li> <li>・ 屋台の道路占用によって生じる損害賠償、苦情処理の措置を講じること</li> <li>・ 占用に関する権利を他人（親族を含む）に譲渡し、転貸し、又は担保にしてはならない（権利譲渡、名義貸し等の禁止）</li> <li>・ 設置について、原則として隣接者等の同意が得られていること</li> <li>・ 道路法等関係法令を遵守すること</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ごみ、廃油等は事業系ごみとして自らの責任で適正に処理し、家庭系ごみとして処理しないこと</li> <li>・ 汚水は油脂分を除却したうえで処理し、除却した油脂分および天ぷら等の廃油は、専門業者に引取りを依頼する等により適正に処理すること</li> </ul>
<p style="writing-mode: vertical-rl; text-orientation: upright;">福岡市公園条例に基づく公園内行為許可</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公衆の公園の利用に支障を及ぼさないと認められること</li> <li>・ 他人に危害を及ぼしたり、他人の迷惑となる物品、動物の類を携行したりしないこと</li> <li>・ 公益を害するおそれがないこと</li> <li>・ その他管理上支障がある行為等をしないこと</li> <li>・ 現に行為許可を受けて公園において屋台営業を行っている者であるか、道路占用許可の対象者に掲げる基準に該当する者で、福岡市が施行する公共事業その他市長が認める事由により、道路において屋台営業を継続することが困難となった者のいずれかであること（新規参入は認めない）</li> <li>・ 公衆の公園の利用に支障とならないこと</li> <li>・ 公園以外に屋台営業を行う適当な場所がないこと</li> <li>・ 公園の周辺の居住者等の迷惑とならないこと</li> <li>・ 公園の種別、位置、面積および利用状況からみて適当と認められるものであること</li> <li>・ 必要やむを得ない事由に基づく屋台営業であること</li> <li>・ 公園という公共施設で行われる行為として許容できるものであること</li> <li>・ はり紙、はり札その他の広告物を表示し、又は広告物を掲出する物件を設置しないこと</li> <li>・ 過去において公園管理上の指示に従わなかった等、市長の指示に従わないおそれがあると認められないこと</li> <li>・ その他公園の管理上支障とならないこと</li> <li>・ 暴力団関係者でないこと</li> <li>・ 原則一代限り</li> <li>・ 公園内の樹木、その他諸施設を損傷しないこと</li> <li>・ 損傷したときは、申請者の負担で現状に復旧すること</li> <li>・ 公園内の美観を損なわぬよう、利用後においては清掃・整頓に留意すること</li> <li>・ その他別紙（誓約書）の許可条件（例：「公園を使用する時間は、公園内への屋台の設置・設営から撤去までを含み、午後4時から翌日の午前5時までとします」等）を厳守すること</li> </ul>	<p>* 道路占用許可の場合の指導事項と同じ</p>

## 2. 屋台の魅力・効用と問題点

### 2-1 屋台の魅力と効用

次に、福岡市の屋台の魅力と効用に目を移していきたい。まずは、屋台のどこに魅力が潜んでいるのか、それについてみていくことにしよう。

第1に、福岡市の屋台は、3坪程度の広さしかない。しかし、この微妙な「狭さ」が見知らぬ他人同士でも気軽に話しかけ合える「親密な」空間を創出することにつながっているように思われる。もし、この「狭い」空間が壁で仕切られていたならば、息苦しくて嫌になってしまうであろう。他方で、全く仕切るものがなければ、何となく落ち着かないであろう。この点、屋台の場合、暖簾が「外」と「内」とを曖昧に仕切ってくれる。それによって「開放感」と「安心感」の微妙なバランスがもたらされるのである<sup>(10)</sup>。

第2に、屋台の場合、小綺麗な固定店舗と違い、椅子もカウンターも上等とは言い難く、なんとなく怪しげで、しかし、味わいのある独特の雰囲気がある。所狭しと食材などが並んでいるため、うまく収納・整理されているのに、なぜか雑然とした感じを受けるのが不思議である。

第3に、“夕刻に現れ、朝方には姿を消していく”あるいは、“昼間はなかったのに、夕刻になると現われる”という「変幻性」も福岡市の屋台の特徴である。この変幻性が、昼と夜とでその街の姿を一変させる。屋台の存在が、昼と夜とでギャップのある街の風景を作り出すのである。

第4に、福岡市の屋台は、固定店舗と同様に、毎回同じ場所で営業するという「定所性」を特徴とする一方、店長が病気になったときや、暴風雨のときなどは営業しないことが多いという「不定性」も特徴としている。その微妙なバランスが常連の足を屋台へと向かわせることになる。

このようなさまざまな特性が作用しあうことによって、福岡市の屋台は、独特の風情を醸し出している。味が良いお店も多い。人気を集める所以である。

後述の「屋台問題研究会」の報告書では、①福岡らしさとしての屋台、②観光資源としての屋台、③都市の個性としての屋台（屋台＝アジアとのイメージがあり、アジアの交流

---

(10) 坂本・前掲書（脚注1）59-61頁

拠点都市づくりを目指す福岡市にふさわしい)、④都市の賑わいとしての屋台、⑤防犯面からの屋台(屋台は深夜における犯罪抑止に寄与している)という5点に「屋台の効用」が見出されている。

福岡市の屋台は、実際、観光資源としてかなりの集客力と経済効果を発揮している。屋台事情に詳しい八尋和郎氏(九州経済調査会・事業開発部長)によれば、屋台の利用者数は年間115万6,500人であり、屋台の売上高は17億3,000万円にも及ぶという。そして、最終的な経済波及効果は実に53億円を超える。2010(平成22)年に福岡に66回入港したクルーズ船の生産波及効果が29億円であったことを考えると、かなり大きな経済効果であると言えるだろう(参照、八尋和郎「屋台の経済効果について」(「屋台との共生のあり方研究会」第4回(2011年12月22日)提出資料)および第4回議事録における八尋発言)。

市民の多くもこうした効用を感じているようであり、2011(平成23)年9月に市が行った市民アンケート調査<sup>(11)</sup>(以下、「2011(平成23)年市民アンケート調査」と呼ぶ。)によれば、屋台の良い面が「ある」と答えた市民の割合は87.3%であり、その存続の是非についても、「ない方がよい」と答えた割合は12.6%にとどまり、65.8%の市民が「あった方がよい」と答えている。

## 2-2 屋台をめぐる問題点

しかし、さまざまな魅力・効用が存在する一方で、屋台をめぐる問題は、問題点もまた数多く指摘されてきた。代表的なものは以下のとおりである。

第1に、交通妨害という問題である。今はかなり改善されたようであるが、歩道幅が狭い道路上で屋台営業している場合に、歩行者が車道を歩かざるを得なくなってしまうたり、車椅子の通行に支障が生ずるといった問題や、歩道幅に余裕があっても、点字ブロックすれ

(11) 【調査期間】2011(平成23)年9月14日～9月28日、【調査対象】福岡市内在住の20歳以上の男女、【抽出方法】住民基本台帳および外国人登録台帳から無作為抽出、【調査方法】郵送、【抽出数】4,000件、【有効回収数】1,967件(回収率49.2%)。この結果については、『屋台に対する意識調査報告書【市民】』([http://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/31258/1/ishiki\\_shimin.pdf](http://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/31258/1/ishiki_shimin.pdf))にまとめられている。

なお、本稿では特に引用しないが、同時期には、観光客に対してもアンケート調査が行われた(【調査期間】2011(平成23)年9月16日～9月27日、【調査対象】市内のホテル22施設に宿泊した18歳以上の男女、【有効回収数】689サンプル、【調査方法】調査票を配布し、回収)。この結果については、『屋台に対する意識調査報告書【観光客】』([http://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/31258/1/ishiki\\_kankou.pdf](http://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/31258/1/ishiki_kankou.pdf))にまとめられている。

すれに屋台が設置される場合に、視覚障害者の歩行が困難になってしまうといった問題である。

第2に、衛生上の問題である。とりわけ、問題になるのが水である。というのも、公園等の蛇口から水を引く屋台だけでなく、水道を引いていない屋台も存在するからである。その場合、プラスチック容器などで水を運んでくるのであるが、その量には限界がある。その結果、食器洗浄などに使う水が十分でなく、同じ水を何度も使うことになる。ちなみに、2011（平成23）年10月に市が行った屋台営業者アンケート調査（以下、「2011（平成23）年屋台営業者アンケート調査」と呼ぶ。）<sup>(12)</sup>によれば、水道を引いている屋台は全体の48.4%にとどまり、51.6%の屋台営業者は、プラスチック容器などで水を運んできて使っているようである。

第3に、近所迷惑という問題である。中でも、トイレ問題、路上の汚れやにおいの問題、騒音問題などが問題となってきた。

まず、トイレ問題には、大きく分けて二つのタイプがある。一つは、近所のビル等の中のトイレを屋台のお客が勝手に使うという問題である。それによって、トイレットペーパーの減りが激しく、水の使用量も多くなったり、嘔吐物によって汚されることがあるにもかかわらず、屋台はそれに応じた負担をしていないとして批判されるのである。ただし、了承なしに勝手に使っているケースばかりでなく、屋台の主人が予めビルのオーナー等に了承を得てトイレを使わせてもらっているケースもある。もう一つは、近くにトイレのない場合に、近場で立ち小便がされてしまうという問題である。悪臭が漂ってしまうため、においを取り除くために近隣住民が掃除をするケースもある。立ち小便だけでなく、路上の嘔吐物なども汚れや悪臭を伴うし、さらに、適正な処理をしないまま側溝に捨てられたラーメンの残り汁がにおいを放つこともある。

加えて、周辺住民にとって同様に迷惑極まりないのが、騒音問題である。深夜遅くに酔っ払った客が騒ぎ、安眠が妨げられるといったことが生ずることがあるのである。

第4に、料金の問題である。「安くてうまい」というのが屋台のイメージだが、中には、法外な値段をふっかけてくる屋台営業者が稀にいるのである。そのため、屋台営業者が加

---

(12) 【調査期間】2011（平成23）年10月12日～10月20日、【調査対象】全屋台営業者（道路・公園、食品等の許可を受けている者）、【調査方法】3組合長の協力の下、各屋台に対して配布・回収、東京大学大学院新領域創成科学研究科出口教授および九州大学の協力の下、集計・整理、【対象総数】155軒（休業中の屋台を含む。）、【有効回収数】107軒。この結果の概要は、「屋台との共生のあり方研究会」第2回（2011年11月4日）および第3回（2011年11月18日）資料に掲載されている。

盟する三つの移動飲食業組合（福岡市移動飲食業組合、博多移動飲食業組合、長浜移動飲食業組合）が協議し、1993（平成5）年12月から設けたのが「屋台110番」であった。同時期には、福岡市移動飲食業組合では「上限価格を申し合わせた自主規制」にも取り組んだが、これは1年と持たなかった。同じラーメンでも具材が異なれば価格も異ならざるを得ないため、画一的な取り扱いは困難だったからである（「屋台その裏側(3)料金」『西日本新聞』朝刊、1997年3月20日）。そこで、次善の策として取り組まれたのが、「メニューの料金表示」を推進することであった。

第5に、「不平等」という問題である。通常の飲食店が負担している固定店舗のテナント料や共益費を負担せず、“タダ同然”で商売をしているのではないかという批判はこの点を問題にしている。

まず、道路上で屋台営業する場合、道路占用許可に伴う道路占用料と、道路使用許可に伴う手数料の二つを支払う必要がある。

道路占用料は、営業場所が国道か市道かで異なる。国道の場合、2011（平成23）年度現在、1㎡当たり月額1,540円である<sup>(13)</sup>。市道の場合、従前、1㎡当たり月額700円であった（福岡市道路占用料徴収条例2条および別表。2009（平成21）年度から土地価格の推移に鑑みて占用料が従前の半額になった。）。屋台1軒当たり8㎡（規格上は3×2.5=7.5㎡だが、計算上小数点以下は四捨五入されて繰り上げられる。）として、国道の場合月額1万2,320円、市道の場合月額5,600円になる（ただし、後述の通り、市道の占用料は、今回の屋台基本条例施行に合わせて改定された。）。

道路使用許可に関しては、警察への2ヶ月に1度の道路使用許可申請の際に、毎回2,400円の手数料がかかる（福岡県警察関係手数料条例13条）。月平均1,200円である。

一方、公園内で営業する場合には、従前、公園内行為許可に伴う公園使用料として1㎡当たり1日600円を納めなければならない（福岡市公園条例6条の2および別表第1）。月に20日営業するとすれば、月額1万2,000円ということになる。

これらの額は、安いように思われるかもしれないが、固定店舗の賃料と比較して必ずしも高いともいえない。市道の占用料は、場所の違いに関係なく商業地の平均地価（固定資産税評価額）にその地域の土地賃料を考慮した使用料率を掛けて算出されている。そこで、

---

(13) 国道における屋台の占用料は、道路法施行令19条および別表（「法第32条第1項第6号に掲げる施設・その他のもの」）によれば、1㎡当たり月額2,400円であるが、激変緩和措置がなされており、毎年度1.1倍していくということになっている。そのため、2013（平成25）年度現在、1㎡当たり月額1,863円である。

オフィスビルの平均募集賃料に基づいて、屋台の占用面積当たりのオフィスビル賃料を計算すると、1万9,400円～2万3,400円となる。確かにこの額は屋台の道路占用料等よりは高いが、土地だけでなく建物も含めた額であることを考えると、占用料等が「不当に安い」あるいは「不平等だ」とは必ずしも言い切れない（参照、「屋台との共生のあり方研究会」第3回（2011年11月18日）資料）。

もっとも、実際の屋台の占用面積は、7.5㎡（3m×2.5m）ではなく、平均して16.7㎡～18.6㎡であるとのことであり、そのことを勘案すると、「屋台営業者は相応の負担をしていない」との批判は当てはまることになる（参照、八尋和郎「屋台の経済効果について」（「屋台との共生のあり方研究会」第4回（2011年12月22日）提出資料））。

以上は公共空間の占用もしくは使用にかかる費用の話であるが、昼間に屋台を置いておくための駐車場代や、毎回屋台を運んでもらう「牽き屋さん」に支払う経費がかかることも忘れるべきではないだろう。ちなみに、「2011（平成23）年屋台営業者アンケート調査」によれば、これらに要する費用は、月平均で6万4,000円程度のものである。

いずれにせよ、周辺の飲食店からすれば、屋台は「ずるい」存在に見えやすい。行政が「福岡・博多の名物」だと観光パンフレット等で屋台を宣伝していることも、彼（女）らの目には「不平等」に映っている。また、周辺飲食店以外の主体、具体的には、同じ道路上に自動販売機を設置している者などからも「なぜ屋台だけが優遇されるのか」という疑念が表明されることもある。後述するように、この声が1994（平成6）年の「原則一代限り」という県警方針につながっていくのである。

第6に、ルール違反の問題である。占用使用が認められている規格（3m×2.5m＝7.5㎡）を超えて勝手に営業規模を広げ、路上に機材等を放置したり、屋台外にテーブルや椅子を置いて飲食させたりするという問題、定められた営業時間（道路上の場合、従前は、午後6時～午前4時）を守らないという問題などが、その具体例である。

実際、「2011（平成23）年市民アンケート調査」でも、市民の88.9%が「屋台に問題がある」と答えている（参照、『屋台に対する意識調査報告書【市民】』）。

## 2-3 「公道」論と「前近代的遺物としての屋台」論

これらの問題点とは別に、「そもそも公道は人が通るべきものであって、公道上で商売をするなどということは許されない」という立場（以下、“「公道」論”と名付ける。）からすると、そもそも「屋台はあってはならないもの」という話になる。

しかし、欧米では、オープンカフェに見られるように、明確なルールに基づき、一定の使用料を払うことで、合法的に公共空間での営業を行うことが許されている（北原2007）。そして、実は、近年、我が国の警察庁や国土交通省も、道路を交通以外に活用するという方向性に対して比較的柔軟な姿勢を示すようになってきているのである。たとえば、「イベント等に伴う道路使用許可の取り扱いについて」（2004（平成16）年3月18日、警視庁交通部長・各道府県警察本部長あて、警察庁交通局交通規制課長通知）、「民間事業者等による経済活動に伴う道路使用許可の取り扱いについて」（2005（平成17）年3月17日、警視庁交通部長・各道府県警察本部長あて、警察庁交通局交通規制課長通知）、「地域活性化等に資する路上イベントに伴う道路占用の取扱いについて」（2005（平成17）年3月17日、各地方整備局長等あて、国土交通省道路局長通知）などの各種通知のほか、国土交通省道路局『道を活用した地域活動円滑化のためのガイドライン』（2005（平成17）年3月）、国交省が設置した「人間重視の道路創造研究会」による報告書（2009（平成21）年6月16日）、さらには、道路空間を活用して、まちのにぎわい創出等に資するための道路占有許可の特例制度を含む「改正都市再生特別措置法」（道路関係規定については2011（平成23）年10月20日から施行）などがその具体的表れである。最後の「道路占有許可の特例制度」とは、“道路法において、道路の敷地外に余地が無く、やむを得ない場合（無余地性）で一定の基準に適合する場合に許可できるとされている道路の占有許可につき、まちのにぎわい創出や道路利用者等の利便の増進に資するものとして政令で定める施設（参照、都市再生特別措置法施行令14条）について、都市再生特別措置法に規定する都市再生整備計画に位置付ける等、一定の条件の下で、無余地性の基準を緩和できることとするもの”である<sup>(14)</sup>。

しかしながら、“一般交通の用に供することこそが道路の本来的な機能である”という道路法の基本的な考え方は変わっておらず、まちのにぎわいや活性化、環境や景観の保全等、多様な道路使用を“当然”とするような発想への転換までは生じていない。そうしたこともあって、警察や道路担当部局においては「公道」論の考え方が根強く存在してきた。

また、「屋台は不衛生で、前近代的な存在だ」という考え方も根強く存在し、この立場からも「屋台は一日も早くなくすべきだ」という主張がなされてきた。これは、主として、衛生関係者らによって表明されてきた。かつて日本各地に存在していた屋台が次々と消え

---

(14) 詳しくは、国土交通省道路局路政課道路利用調整室「道路占有Q&A 都市再生特別措置法の改正に伴う特例道路占有制度等について」『道路行政セミナー』2011年10月号を参照いただきたい。

ていった背景にはこうした考え方が影響してきたと言えるだろう。こうした考え方は必ずしも日本だけで見られるわけではなく、急速に経済発展を遂げていった国々（たとえば韓国等）でも、「他国から遅れた（前近代的な）国だと思われたくない」という理由で、オリンピックなどの国際的なイベントに合わせて屋台を一掃する動きが生じてきたところである。

### 3. 福岡市の屋台をめぐる3度の危機

以上のように、屋台にはさまざまな魅力と効用がある一方で、問題点や批判も少なくない。それゆえ屋台は戦後早い段階から断続的に存続の危機にさらされ続けてきたのである。そこで、本章では、福岡市の屋台が歩んできた歴史的プロセスをたどってみることにしよう。

#### 3-1 戦後の屋台取り締まりと河田琢郎の活躍～第一の危機

福岡市の屋台は、戦前から存在していたものの、その多くは戦後の闇市から生じたというのが通説である。すなわち、引揚者、戦災者、未亡人などが戦後直後の廃墟の中で、生きていくために始めたのが今日の屋台のルーツだとされる。戦後のある時期までは、全国各地にそうした屋台が存在していた。

しかし、1949（昭和24）年、屋台の衛生面を問題視したGHQの指示を受け、厚生省が屋台の漸減方針を示した（「所謂『露店飲食営業者』の取扱について」（1949（昭和24年）6月15日衛発第635号通知））。これを受け、福岡県は、屋台に対し、特に厳しい態度をもって、他業種への転業を強硬に迫ったという。危機感を覚えた屋台店主らが「福岡市移動飲食業組合」を結成したのは、翌1950（昭和25）年のことであった（その後、県下各地で組合が結成され、「福岡県移動飲食業組合連合会」が結成された。）。

1951（昭和26）年10月、福岡市は、衛生の観点から<sup>(15)</sup>、1952（昭和27）年4月末をもって屋台営業を禁止する旨、組合側に伝えた（『西日本新聞』朝刊、1952年5月1日）。

---

(15) 福岡市は、1948（昭和23）年4月2日の保健所法施行令改正により、保健所政令市になっている。参照、野沢秀実「保健所政令市の視点から分権の効果と限界を考察する（上）～衛生行政の統合と健康危機管理対応型基礎自治体のすすめ～」『自治総研』2010年6月号、84頁。

これを受ける形で、1952（昭和27）年6月11日、福岡県は、福岡、小倉、戸畑、若松、久留米の計5市の社会課、建築課、保健所、警察などの代表者を集め、屋台取締りについて協議を行っている。当時は福岡、小倉、戸畑の3市が保健所設置市であり、これらと歩調を合わせる必要があったことから、福岡県としては、それまで強く出ることができなかったのであった。しかし、福岡市が営業禁止に踏み切ったことを受けて、県としても、ここぞとばかりに同一歩調で屋台を一掃しようとしたわけである（『西日本新聞』朝刊、1952年6月10日）。

その後、福岡市は、同年6月24日に、「福岡市移動飲食業組合」の全組合員に対し、営業禁止命令を行った。同組合はそれまでも嘆願書を出す一方、ストライキや署名運動、議会での座り込みを行うなどの活動を行っていたが、営業禁止命令を受ける形で、裁判闘争に打って出た。市長および福岡・博多両保健所長を相手取って、福岡地裁に執行停止の仮処分を申請したのである。しかしながら、結局、この申請は認められず、1952（昭和27）年10月16日、屋台側の敗訴が決まった（『西日本新聞』夕刊、1952年10月17日）。

福岡県も、福岡市に歩調を合わせる形で、1952（昭和27）年6月26日、県下9保健所に屋台の営業禁止処分に踏み切るよう通達した（『西日本新聞』朝刊、1952年6月26日）。

それでも、県下の屋台営業者の抵抗は続いたようである。しかしながら、「1955（昭和30）年3月31日をもって屋台を全廃する」というのが県の方針であり、もはや福岡の屋台は、風前の灯であった。

そんな折、戸畑市（現：北九州市）出身の右派社会党県議・河田琢郎が、屋台の良き理解者として、福岡県移動飲食業組合連合会会長に就任したのであった。1954（昭和29）年3月のことである。この河田の活躍により、事態は好転していく。

河田は、1955（昭和30）年3月11日の県議会で屋台問題について質問し、屋台擁護論を展開している。「……何とか立ち上って自分の生活に生き残って行こうとするものを、むずかしい法令でこれを押さえつけております」、「ところが全国を見ましても、広島、山口、熊本、長野では、全部県知事の職権によつて許されておるのであります」、「……移動飲食店は夜遅くまで、哀調を帯びたチャルメラを吹きながら、あすの生活をいかにしようかというような、やつと鍋に米を入れて、そうしてあすの糧を得ようとしている。……（中略）……。それにもかかわらず、どうして移動飲食店のみを法にひっつけなければならないのか」、「もしこれを強引に取り締まろうとするならば、2,500人の生命はどうなるのか」、「食品衛生法第20条では、営業の基準の設定について、『都道府県知事は、飲食店営業その他公衆衛生に与える影響が著しい営業であつて、政令で定めるものの施設に

つき、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。』とあつて、施行令の第5条に基準がうたつてあります。営業の指定として、『法第20条の規定により都道府県知事が施設についての基準を定めるべき営業は、左の通りとする。一、飲食店営業（外食券食堂、一般食堂、料理店、すし屋、そば屋、旅館、仕出し屋、レストラン、カフェー、バー、キャバレーその他——ここでひつかかつてくるのでありますが——食品を調理し、または設備を設けて客に飲食させる営業をいい……』とあります。『その他食品を……』という項は、あなたの方から基準を設けられたならば、福岡県下で業者が500戸あります。一家5人として、2,500名が救われていくのであります」、「『その他』の項におきまして、設置基準を設けられますことが、一番いい方法であります」といった具合である（参照、『福岡県議会議事録』）。この時、河田は議場に屋台を持ち込んでデモンストレーションするということまでやっている<sup>(16)</sup>。

屋台廃止という県の方針を覆すには至らなかつたものの、河田は、3ヶ月間の廃止猶予を勝ち取ることに成功した。そして、この猶予期間に（同年6月）、河田は、上京し、厚生省と直接交渉するのである。「県がダメなら、厚生省と直談判だ」というわけである（「博多の屋台 のれんと風情救った男」『読売新聞（西部）』朝刊、2006年3月17日）。ちなみに、この時、河田が厚生省との媒介役を頼んだのが浅沼稻次郎であった。社会党書記長や社会党委員長を歴任し、その5年後、演説中に右翼青年に刺殺されることになる人物である<sup>(17)</sup>。

河田による交渉の結果、厚生省は折れ、「漸減措置の延期」が全国の保健所に通知された。さらに、1955（昭和30）年8月には「いわゆる『露店飲食店営業者』に対する措置について」（1955（昭和30）年8月25日、発衛第292号）が各都道府県知事あて厚生事務次官通知として発出された。これは、屋台の漸減方針を謳った1949（昭和24）年の「所謂『露店飲食営業者』の取扱について」を廃止するものであり、「従来の露店飲食店の漸減方針については現実の露店営業の実態に即応しない憾もあり、無許可営業者が却って漸次増加する傾向にかんがみ、都道府県知事は、現在の規則、許可の方法等につき再検討を加えて公衆衛生上支障のない限度において所要の措置を講じること」を指示するものであった。

この通達を受けて、県では、営業許可の条件を定めた。①営業品目は少数に制限する、

---

(16) シティ情報ふくおか編集部『屋台物語——福岡・博多の屋台体験ガイドブック』プランニング秀巧社、1991年、101頁。

(17) 同上、102頁。

②生ものは一切販売を禁止する、③客が食する直前に加熱処理した食品に限る、などがそれである。1956（昭和31）年6月には、営業許可に関する県条例が施行された。こうして、屋台をめぐる1度目の危機は去ったのである。

### 3-2 県警による名義変更禁止方針～第二の危機

再び屋台に危機が訪れたのは、1970（昭和45）年のことであった。道路使用許可<sup>(18)</sup>の名義変更を認めないという方針を県警が示したためである。“あくまで道路の使用許可を出しているのは、従前からの事情に鑑みた例外的措置なのであって、新たな参入者に対して許可を認めるものではない”というわけである。交通事情の変化で屋台の路上放置が問題化したことが直接的なきっかけだったようである<sup>(19)</sup>。「第一の危機」が衛生の観点から衛生行政主導で生じたのに対し、「第二の危機」は「公道」論の観点から警察主導で生じたという点に留意を促しておきたい。

「名義変更ができなければ、譲渡ができなくなり、屋台は自然消滅するしかない」ことになる。組合は、河田会長を先頭に<sup>(20)</sup>、約2年にわたって県警との交渉を粘り強く重ねていった。屋台の路上放置問題に対応すべく、駐車場を借りて昼間はそこに保管するという方法を模索するなど、組合も尽力した。その結果、1973（昭和48）年4月、ケース・バイ・ケースの条件付きながら、県警は名義変更を認めたのである<sup>(21)</sup>。かくして、2度目の危機も去った。

ちなみに、同年からは、天神の地下鉄工事および地下街の工事が始まった。他都市では、こうした都市再開発に伴って屋台が廃業に追い込まれたケースもあるが（例：名古屋）、福岡市の場合には、営業場所の一時移転などによって乗り越えていった。

(18) 屋台は、1960（昭和35）年12月の道路交通法施行を受けて1962（昭和37）年に県警が定めた「道路使用許可取扱要綱」に基づいて、道路使用許可の対象として位置づけられた。

(19) 中村敬志「60年を振り返って」『創立60周年記念誌』福岡市移動飲食業組合、2009年、17頁。

(20) 議会での派手な立ち回りからすると意外な感もしないではないが、河田の交渉術は、実に老獪で計算高いものであったようである。すなわち、河田は、警察署長を相手に声を荒げることなく、ほとんど世間話に終始する。談笑しながら、「実は私も屋台が好きでして」などという相手の言葉を引き出す。要望に対して相手が「検討します」と答えてくれれば、帰り際に「お手柔らかにお願いします」などと言って丁寧に退室するのである。相手が強硬派の場合には、河田は「しばらく様子見だ」と静観を決め込む。河田は、1年半ほどで幹部が異動するという役所の人事ルールを熟知していたのである（「博多の屋台 のれんと風情救った男」『読売新聞（西部）』朝刊、2006年3月17日）。

(21) 中村・前掲論文（脚注19）18頁。

### 3-3 県警による再度の名義変更禁止方針～第三の危機

「第三の危機」が福岡市の屋台に訪れたのは、1994（平成6）年秋のことである。この年の10月、県警は、道路使用許可につき、①新規許可は認めない、②許可の譲渡は、経営者の病气や急死で、家族が生活に困るなど限られたケース（つまり、現在も屋台を手伝っているなど、生計を屋台に依存している配偶者や子供などの場合）以外は認めない、という方針を示し、これが組合側に伝えられたのである。

そのきっかけは、道路にはみ出し自動販売機の取り締まりであったという。1994（平成6）年5月、県警がはみ出し自動販売機を一掃しようと清涼飲料水やたばこのメーカー16社を集めて行政指導を行った際に、メーカー側から次のような意見が出たのである（「規制の論理 対応厳しく（屋台よ 存続をめぐって2）」『朝日新聞（西部）』夕刊、1996年2月6日）。

「自分たちの違反は認めて、是正します。でも、屋台の違反はどうなるんですか」。

この時、「次は屋台だ」との県警方針が決まったのだという。規制対象からの「不平等ではないか」との批判は行政の執行力を事実上低下させる。それに対する懸念から、県警は執行方針を変更したのである（この事実は、政策実施研究にとって非常に興味深い。）。

もっとも、理由はそれだけではない。バブル全盛期から90年代にかけて、屋台営業の「権利」が高額取引されるケースがしばしば出てきたのである。一等地であれば、1,000万円を超える大金が動いていたという。これは県警としても見過ごせない問題であった。

県警の動きは素早かった。1994（平成6）年7月から8月にかけて県内272軒の屋台の実態調査を行い、①83.4%の屋台が何らかの違反行為をしていること、②違反項目が7項目にも及ぶ屋台が8軒存在することなどを明らかにしたのである。違反行為としては、道路使用の規格違反、時間外営業、機材の路上への放置などが目立ったという（「規制の論理 対応厳しく（屋台よ 存続をめぐって2）」『朝日新聞（西部）』夕刊、1996年2月6日）。この結果を根拠にしながら、県警は、名義変更禁止方針の通告を行ったのである。

1995（平成7）年10月5日には、福岡県議会9月定例会（第9日）において、「屋台に対する道路使用許可の基本的な取り扱いにつきましては、全くの新規許可申請は交通の妨害性等の理由から原則として許可しておりません。……（中略）……。親が許可を得て屋台営業をしていた場合であって、その子が引き続き営業したいというような場合についての許可は、道路使用許可が対人許可である以上、新規の許可と同様の取り扱いを行ってお

ります。しかしながら、やむを得ない特別の事情がある場合には、許可の可否を個別に検討することといたします。……（中略）……屋台に対する今後の方針につきましては、道路交通の分野だけではなく、保健衛生や観光政策の分野とも密接な関連がありますので、関係自治体の保健衛生、道路管理、公園管理および観光等の担当部局と連携し、屋台の道路外への移転等を促進させ、道路使用の適正化に努める方針であります」との答弁が当時の県警本部長からなされた。

偶然の一致であろうが、長年、福岡の屋台を守り続けた河田琢郎が亡くなったのは、県警が屋台の実態調査を行った1994（平成6）年8月のことであった。癌に侵された河田は、死の病床で「おれが死んだら、屋台はやられる。超党派で助けなければ」と常々話していたという（「博多の屋台 のれんと風情救った男」『読売新聞（西部）』朝刊、2006年3月17日）。河田を失った組合にとって、この3度目の危機は極めて深刻なものだった。

ところが、事態は意外な方向に向かって行った。それまで道路占用許可を出さない一方で、道路管理者として排除措置もとらないという、いわば「黙認」の姿勢を取り続けてきた福岡市が方向転換したのである。具体的には、研究会を設置して、屋台のあり方を議論することになった。

そのきっかけは、1995（平成7）年9月20日の福岡市議会第4回定例会（第2日）において、質問に立った進藤邦彦・市議が「歩道を早く歩行者に返す努力をすべきであります。福岡県警は、屋台については道路使用許可の条件として一代限りという方針を明確にしました。この際本市も、県警と一体となって屋台問題に取り組むべきではないかと思えます」と述べたのに対し、当時の桑原敬一福岡市長が「……アジア的なものであるというような、やはり文化面からもこれはひとつどうしたらいいかというふうに考えるべきで、ただ、交通政策だけで屋台問題を解決すべきではないのではないか。そのためにはやっぱり関係者とよく相談をして、歩行者の立場も考え、そしてアジアの食文化の象徴的な屋台をどう生かしていくか、両々相まって今後しっかり研究してまいりたいと思っております」と答弁したことにあった。

「屋台問題研究会」（会長：阿部真也・福岡大学商学部教授）が設置されたのは、1996（平成8）年8月20日のことである。構成メンバーは、大学教授、市民団体代表、弁護士、公民館長、福岡市土木局長、福岡市都市整備局長など14名であった。移動飲食業組合（以下、「屋台組合」と呼ぶ。）がメンバーに入っていない点に留意しておきたい。本研究会は、1997（平成9）年12月16日まで計7回の審議を行った。うち2回は、屋台組合と視覚障害者協会の幹部へのヒアリングも行われている。

研究会議事録（概要）を見ると、「公道」論の立場に基づいた、屋台に対して厳しい意見が目立つ。この機会に屋台を道路上から一掃したいというのが彼らの考えであった。とりわけ道路管理者としての立場を代表する土木局長のコメントはかなり辛辣かつ強硬であった。曰く、「道路としては……処分していなかったら逆に訴えられたときに、道路管理者としてはどうしようもないということになると、なおさら道路から出てほしい。そういう考え方しか出ない。……用地買収の時から、『何するんですか』と言われて、『道路というのは皆さんが安全に通行していただくための歩道を造っています』と言っています。……こんな高い1,000万円／坪するような土地を頭下げてやっとなら買って、完成した時には屋台が占用して、あるいは屋台に限らずいろんな露天商の問題が出てきます。道路としては何もない方がいいんです」（第3回会合での発言）、「道路管理者の立場として屋台が道路上にあることは認めていない。……最初から道路ありきで要綱まで検討されてはこっちの立場はない」、「……道路占用の方向をとるならば、経営形態の実態を踏まえた上での道路管理者を納得させるようなデータ（観光、税金面）を提示してくれ」（以上、第4回会合での発言）、「道路上にあることは基本的には認められない。要綱の中にも将来的には排除するという位置づけをなされなければ、国との調整も難しい。現状に対応するため例外的に認めてもらう方向でいきたい」（第5回会合での発言）といった具合である。

ここに示されているように、研究会での中心的な論点は、市として路上での屋台営業を正面から認めるかどうか、言いかえれば、道路法に基づく道路占用許可を出すかどうかという点にあった。従前の黙認姿勢を貫いているならばともかく、オープンな場で正面から検討することにした以上、もし道路占用許可を出さないという方針が定まれば、屋台は路上から排除されることになる。

喧々諤々の議論の末、同研究会の報告書がまとめられたのは、1998（平成10）年1月のことであった。そこでは、「現時点で屋台を廃止することは現実的には難しい……この結果、当面屋台は道路上に存在することになるので、行政として、道路上の屋台の営業により道路機能や地域環境の阻害など様々な問題が生じている現状を十分認識し、現実的多面的な観点から屋台問題に的確に対応することが必要である」と述べられている<sup>(22)</sup>。その上で、「今後必要な施策」として、①屋台の再配置、②屋台営業の基本ルールの確立（「屋台指導要綱」（仮称）の制定、道路占用許可）、③屋台関連設備等の改善（上下水道の整備、トイレの整備）、④屋台営業の適正化（適正な占用料等の徴収、優良屋台店制

---

(22) 屋台問題研究会『屋台問題研究会報告』1998年、6頁。

度の創設、「屋台モニター」制度の創設、講習会の開催）、⑤関係機関等との調整、連携強化等（国との調整、県警等関係機関との連携強化、屋台組合の役割強化等）、⑥総合的な屋台対策の推進が提案されている。

注目されて良いのは、「今後、この基本方針に基づく諸事業を実施し、一定期間（再配置計画と同じ3年程度が適当）が経過した時点で、屋台の適正化の達成状況を分析し、その評価を行うものとする。……取り組みの着手後、適正化の状況などを判断し、再度検討する必要があると認められる場合は、その時点で関係者により新たな論議を行うものとする」とされた点である<sup>(23)</sup>。これは問題状況の改善が見られない場合には、より厳しい対応に変更することを示唆していると解釈できる一方、問題状況の改善次第では、「原則一代限り」の見直しも含めた前向きな再検討が行われる可能性を示唆しているというふうにも解釈できる。

報告書が公表されると、屋台店主や屋台ファンの多くは「存続に向けて一歩前進した」と好意的に評価した。福岡市移動飲食業組合の矢野要組合長（当時）も、「条件付きでも占用許可が出るのは大前進。『一代限り』の条件は今後、我々が適正な営業に努力すれば見直してもらえると信じる。今は試されている時だ。移転も、特に交通の邪魔になっている場所から市と協力して進めたい」と述べている（『朝日新聞』朝刊、1998年1月15日）。

上記のように強硬な屋台廃止論が展開されたにもかかわらず、研究会が「条件付きで占用許可を認める」方向で報告書をまとめることができたのは、市長の意向もさることながら、市が実施した市民および観光客向けに行ったアンケートの結果によるところも大きかった。特に、市が行った市民向けアンケート<sup>(24)</sup>で、市民の74.9%が屋台営業には何らかの「問題点がある」と答えた一方、市民の79.8%が「良い面がある」と答え、さらに屋台存続の是非については、市民の71.3%が「あった方がよい」と答えたという事実が、屋台容認論にとっては追い風となったのである。

とはいえ、上記の矢野氏のコメントにもあるように、この報告書は、県警が示した「一代限り」という原則を前提としたものであり、将来的な存続論議は先送りされたという点に留意しなければならない。「第三の危機」は去ったわけではないのである。

(23) 同上、13頁。

(24) 1996（平成8）年11月12日～11月30日にかけて満20歳以上の男女を対象に実施。無作為抽出による2,000サンプル、有効回収数993、回収率50.1%。

## 4. 福岡市屋台指導要綱の内容およびその運用と問題点の改善状況

### 4-1 屋台適正化ルールとしての「福岡市屋台指導要綱」

上記屋台問題研究会の報告書（答申）を受けて策定された「福岡市屋台指導要綱案」<sup>(25)</sup>が福岡市の三つの屋台組合に提示されたのは、2000（平成12）年3月10日のことであった。三つの組合は、同月末に、同要綱案を受け入れる旨の回答を行った。これを受け、「福岡市屋台指導要綱」は、同年5月18日に告示、7月1日から施行された。各種許可に関連した部分についてはすでに第1章で述べたので言及にとどめ、それ以外の部分を中心に、以下、内容を確認しておきたい。

まず、同要綱の目的は、「安全で快適な歩行者空間及び良好な公衆衛生の確保を図るとともに、屋台が利用者に親しまれ、市民生活と調和したものとなるように誘導すること」にあるとされる（1条）。この目的を実現するために、同要綱は次のような事項を定めていた。

第1に、道路の占用許可および公園内行為許可に関する事項（5条～13条、17条、21条～34条、別表2・3）並びに行政指導の基準に関する事項（4条、27条、別表1）である。これらについては、すでに述べたので繰り返さない。

第2に、屋台の再配置に関する事項である（14条～17条）。屋台の再配置とは、上記の占用許可基準を満たしていない屋台を別の場所に移転させたり、道路の部分改修等を行うというものである。同要綱では、2001（平成13）年3月31日までに市長が再配置の場所、方法、期限等について定めた「屋台再配置計画」を策定することやその際にとるべき手続き等が定められている。なお、この計画に同意した「再配置対象屋台」については、占用許可基準を満たしてはいないが、再配置までの期間、特例的に占用許可が与えられる（17

---

(25) 報告書の内容が漏れなく要綱案に盛り込まれたわけではない。要綱案に含まれなかった事項として特に重要なのは、屋台関連設備等の改善（上下水道の整備、トイレの整備）である。上下水道を整備することで屋台の衛生面の向上を図った例としては、広島県呉市や福岡県久留米市が挙げられるが（参照、石丸紀興「屋台政策の類型と今後のあり方に関する研究——呉市における事例を基本として」『日本建築学会中国支部研究報告集』27巻、2004年）、福岡市では、屋台の数が多いため、もし整備するとなると膨大な経費がかかってしまうこと、そもそも屋台営業という営利活動に対して公金を投入することが好ましいことなのかという疑問が存在することから、見送られたようである。

条)。

第3に、「占用許可等に係る権利義務」の継承制限に関する事項である(11条～12条、25条)。これについても、すでに言及したので繰り返さない。

第4に、立ち入り検査に関する事項である(37条)。これについては、当該立ち入り検査が食品衛生法上の立ち入り検査(26条、28条)の目的を超えた広範な目的の下で可能とされている点への批判があり、また、あくまで条例ではなく要綱であることから、「この調査が任意の調査であることを明示しない限り、法令に基づかない事実上の強制調査として違法性を帯びる」と評価されているところである<sup>(26)</sup>。

第5に、「屋台モニター」および「優良屋台指定事業」に関する事項である(38条、39条)。前者は、市民が「屋台モニター」となり、屋台の営業状況等を調査し、市長に対し意見を述べ、市長がそれを参考に屋台営業者に対し適正な指導を行うというものである。市民参加による屋台適正化の取り組みとして、新聞等でも話題になった。後者は、屋台組合が推進する「優良屋台推進事業」を市長が支援するというものである。

以上のような屋台指導要綱の制定は、市が、従来の黙認(知らぬふり)から方向転換し、より積極的に屋台適正化に取り組む方向へと大きく一歩踏み出したことを意味する。しかし、同要綱に規定された内容がそのまま実施されるとは限らない。そこで、次に、屋台適正化のための行政活動実態についてみていくことにしよう。

## 4-2 屋台適正化のための行政活動実態

上記屋台指導要綱に基づいて実施されているもしくは実施されるはずの行政活動のうち主なものは以下のとおりである。

第1に、再配置に関する取り組みである。これについては、まず、2000(平成12)年当時存在した192軒の屋台を対象に、上述の占用許可基準に合致しているかどうかについての調査が行われた。その結果、基準に満たない屋台が66軒存在することが判明した。そこでこれらの屋台についての移転先等が模索され、再配置計画が作成された。同計画が三つの屋台組合に提示されたのは、2001(平成13)年2月20日のことである。

その後、これに基づいて、再配置が進められてきたが、福岡市の資料によれば、2010(平成22)年4月1日現在、再配置計画時対象屋台のうち、再配置完了済みが23軒、廃業

---

(26) 山下義昭「福岡市屋台指導要綱」『ジュリスト』1191号、2000年、61頁。

が12軒で、残り31軒が未だ再配置されないままである<sup>(27)</sup>。これは周辺住民の反対もあり、移転先が見つからないこと等が大きいようである。

第2に、各種遵守事項が守られているかどうかについてのチェックと指導の取り組みである。これは、大きく分けて七つのパターンで行われてきた。一つ目は、博多区と中央区に置かれている「屋台対策指導員」（警察官OBによる嘱託職員）による道路占用許可および公園内行為許可に関連したもので、博多区と中央区において週3回（月・水・金）の見回り・指導が行われてきた（従前、屋台対策指導員は、博多区・中央区それぞれ2名ずつであったが、2013（平成25）年4月以降は、4名ずつに倍増され、見回り・指導は、週4回（月・火・木・金）行われている。）。二つ目は、警察、国道事務所、保健所、道路下水道局（屋台対策指導員）などが行う「合同指導・調査」で、博多区、中央区それぞれ年2回ずつを行ってきた（2010（平成22）年度よりそれぞれ年4回ずつに倍増）。三つ目は、保健所（保健福祉センター）の担当者（食品衛生監視員<sup>(28)</sup>）による年に2～3回の夜間監視である。抜き打ちで行われ、博多区・中央区だけでなく東区の屋台についても行われる。四つ目は、年1回、おおむね2月上旬に開催される「講習会」（屋台指導要綱35条）の場での指導である（2012（平成24）年度からは、地区別の講習会も実施されている。）。五つ目は、4ヶ月に1回の道路占用許可更新時および3ヶ月に1回の公園内行為許可更新時に行われる個別指導である。六つ目に、市民からの苦情があった場合に行われる個別調査・指導である。七つ目に、屋台組合の食品衛生指導員による3ヶ月に1回程度の指導、啓発である<sup>(29)</sup>。

第3に、屋台モニターについての取り組みである。上述のように、これは市民参加によ

---

(27) 2012（平成24）年4月現在でも、廃業が1軒増えたのみで、30軒が未だ再配置されないままになっている。

(28) 「食品衛生監視員」とは、行政警察活動として、食品衛生法に規定された職務および食品衛生に関する指導を行う技術系公務員のことである（食品衛生法30条）。主として、国の検疫所と自治体の保健所に所属している。保健所の食品衛生監視員は、管内で製造、流通する食品の抜き打ち検査（収去検査）を行うとともに、食品関係事業者の営業の許認可・衛生監視および指導、食中毒発生時の調査および違反業者に対する行政処分、食品衛生法や各自自治体の条例に関する調査および違反に対する行政処分、事業者や住民に対する食品衛生に関する情報提供および教育・知識の普及、食品に関する苦情対応および調査などの業務を行っている。

(29) 「食品衛生指導員」制度は、営業者の自主的な衛生管理を支援することを目的として、1960（昭和35）年に食品衛生協会が創設した。2010（平成22）年度現在、全国で5万3,323人が食品衛生指導員に任命され、施設の巡回指導、食品衛生の普及活動、行政機関との連携などを行っている。福岡市の屋台組合では、10施設当たり1名の食品衛生指導員を置き、巡回指導をしてきた。

る屋台適正化の取り組みとして注目されたものであるが、最初の2年間には行われたものの、その後は、全く動かなかった。そして、おそらくこの仕組みと連動して機能することが期待されていた優良屋台指定事業に至っては、一度も実施されなかった。これらの事業担当は、経済振興局集客交流部であったが<sup>(30)</sup>、屋台を観光資源として位置づけ積極的に評価してはいたものの、より積極的に屋台施策に取り組もうとはしてこなかったのである。このことは、屋台指導「要綱」という形式をとったことの限界を示しているように思われる。“必ずこれを実行に移さねばならない”という職員意識を確実に喚起するには、要綱などの形式では足りず、条例形式が必要なかもしれない。

#### 4-3 問題点の改善状況（2009（平成21）年度段階）

以上のように、屋台指導要綱で規定された事項の中には途中で実行されなくなったものや、全く実行に移されなかったものもあるが、一定の取り組みがなされてきたのも事実である。では、そうした努力は、問題改善に結実したのであろうか。表3に基づき、合同指導・調査の結果からみていくことにしよう。

この調査結果を前提とすると、テーブル等による屋台外営業、点字ブロックの障害、料金表示については、問題状況はほぼ改善されたようである。それに対し、歩行者の通行障害、駐車問題については、改善は不十分だと言えよう。さらに、営業時間、屋台規格、排水処理については問題状況が改善しているとは言えない<sup>(31)</sup>。

次に、表4に基づき、保健所の調査指導の結果についてもみておこう。

ここに示されているように、軽微な違反事項に対する口頭指導は多いものの、繰り返し違反などの場合になされる指導票の交付は、2008（平成20）年度に3件あったのみである。これはいずれも、屋台指導要綱で規定されている「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」というルールに反した「施設外調理」に対するものであった。なお、営業停止処分は、生ものを出していることが判明した場合に下される。屋台指

(30) 福岡市では、2012（平成24）年度を同市の「観光元年」と位置付けている。それに合わせて、従前の経済振興局は経済観光文化局に改組された。

(31) ちなみに、2011（平成23）年の7月、8月、10月に行われた同じ遵守状況調査では若干の変化が見られる。すなわち、営業時間（28.1%）、屋台規格（2.9%）については遵守率が悪化している一方、歩行者の通行障害（85.8%）、駐車問題（79.2%）、排水処理（61.8%）については、遵守率が高くなっている（参照、「屋台との共生のあり方研究会」第2回（2011年11月4日）資料）。

表3 2009（平成21）年度合同指導時調査の結果

設 問	対象数	○	×	遵守率	備 考
営業（設営）時間は守られているか （公園16：00～、道路18：00～）	46	18	28	39.1%	・調査時間が18時を超えていたために対象数が少ない
屋台の規格（3×2.5m）は守られているか （器材やクーラー、食品等は屋外にないか）	101	17	84	16.8%	・遵守された17軒は、民地内を利用
テーブル等による屋台外営業はないか	100	100	0	100%	
点字ブロックは阻害していないか （60cmの有効幅員確保）	76	71	5	93.4%	・点字ブロックの敷設がない道路は除外
歩行者の通行阻害とはなっていないか	99	66	33	66.7%	・リアカー等が置かれた状況
搬入車両等をそのまま駐車していないか （屋台付近、道路いづれも）	98	61	37	62.2%	・設営準備における車両駐車もあるが、早期の移動は業者には見られない。 ・リアカー等が置かれた状況
排水処理はきちんと行われているか （雨水枒流し込みはないか）	98	27	71	27.6%	・渡辺通りの一部および清流屋台以外はすべて雨水枒への流し込み
料金表示はなされているか	98	98	0	100%	

（出典：福岡市道路下水道局作成資料を一部修正）

表4 保健所の調査指導の結果

年 度	監視延べ件数	口頭指導	指導票交付	営業停止処分
2005（平成17）	514	147	0	0
2006（平成18）	646	169	0	0
2007（平成19）	537	174	0	0
2008（平成20）	496	172	3	0
2009（平成21）	414	130	0	0

（出典：福岡市保健福祉局生活衛生部食品安全推進課食品衛生係長・藤井美香氏（当時）作成資料）

導要綱施行前の1998（平成10）年に3件の営業停止処分がなされて以降、同処分が下されたことはない。

以上の二つの統計結果は、あくまで調査によって得られたデータをもとにしている。調査時に的確に違反行為を把握できるとは限らず、場合によっては、屋台店主の巧妙な隠蔽策によって違反行為が不可視化されてしまっている可能性もある。そこで最後に、住民からの苦情についてみてみよう。

まず、福岡市道路下水道局管理部路政課によれば、2009（平成21）年度（2010（平成22）年2月25日現在）に同課などに寄せられた屋台関係の苦情件数は、15件であったという。その内容を見ると、①屋台用器材の放置、②許可時間前の設営準備、③路上駐車、④清掃、放尿、匂い、⑤接遇態度の悪さ、⑥占用料の安さ、⑦側溝への投棄、歩道の油污れ、⑧料金に関する苦情（注文メニューの強要、ぼったくりまがい）、⑨深夜の騒音、⑩やぐざの資金源になっているのではないかとの疑念などとなっている。

福岡市保健福祉局生活衛生部食品安全推進課（保健所）にも苦情が寄せられている。これについては経年的なデータがあり、2005（平成17）年：3件、2006（平成18）年：5件、2007（平成19）年：5件、2008（平成20）年：5件、2009（平成21）年：2件となっている。寄せられた苦情のうち、路政課等に寄せられたものと異なるものとしては、①はみ出し営業、②不衛生な食器洗浄、③不適切な給排水、④ビル施設の無断使用、⑤野外調理、⑥生もの提供などが挙げられる（最後の生もの提供については、その後調査した結果、証拠不十分で事実を認定できなかったということである。）。

行政としてはこうした苦情を受ければ屋台営業者に対して指導を行う。指導が行われれば、一時的には改善がなされる。しかし、しばらく経つとまた違反が発生するといった具合に、これまではどうしても「いたちごっこ」になってきたようである。

## 5. さまざまな変革阻害メカニズムと求められていた「政治」の力

### 5-1 現状変革を阻む複数のメカニズム

以上のような改善状況の中で、「原則一代限り」の見直しが行われないまま月日が流れることになった。「屋台問題研究会」の報告書で、「一定期間」（3年程度が適当とされ

ていた。)が経過した時点で、「適正化の状況などを判断し、再度検討する必要があると認められる場合は、その時点で関係者により新たな論議を行うものとする」とされていたにもかかわらず、何のアクションも起こされなかったのである。

このように変革の動きが見られなかったのは、複数の変革阻害メカニズムが複合的に作用してきたからである。

第1に、上記のように遵守されるべき事項が屋台営業者によってきちんと守られていないという事実そのものが、変革を拒否する理由づけになってきた。

三つの屋台組合にとって「原則一代限り」の撤廃は従前からの悲願であり、2007（平成19）年にも組合は、当時の吉田宏市長を表敬訪問し、その撤廃を要望した。

しかし、従前、行政現場の見方は厳しかった。「要望する前に、まずは決まったルールをきちんと守りましょうよ。議論はそれからでしょ」というわけである。組合側もそのことは十分認識してきた。だからこそ、自主パトロールなどを通じて、繰り返し、ルール遵守を各屋台に指導してきたのであった。しかし、それでもなかなかいうことを聞かない屋台が存在するのである。組合幹部が「何度言ってもだめなところは行政側に許可の取り消しなどの処分をお願いしたい。数が減ってもまじめにやっているところを残して欲しい」（「屋台問題研究会」第2回会合での発言）などと、行政による厳しい対応を繰り返し求めてきたのは、組合の制御能力に限界があるからである。

ルール遵守率の低下の背景には、組合の制御能力の限界のほか、「店長制」を採用する屋台の増大があると思われる<sup>(32)</sup>。屋台営業者本人が健康上等の理由からお店の運営を店長に委ねるケースが増えてきているのである。名義貸しは禁止されてきたため、こうした「店長制」はそもそもあってはならない。しかし、だからこそ、逆に、市主催の講習会に参加するのは、実際の店長ではなく、許可を得ている名義人としての屋台営業者（オーナー）ということになるのである。そのため、店長自身がルールを十分に知らないままに営業するケースが生じてきた。そこで、屋台組合の中には、名義人だけでなく実際の店長も一緒に集めて、独自の講習会を開催し、ルールの周知徹底を図っているところもある。

しかし、これらの問題とは別に、“そもそもルール自体の内容が厳しすぎて実態に合わ

---

(32) もっとも、「2011（平成23）年屋台営業者アンケート調査」では、「ルールを守らない理由」として、「遵守意識が低いのではないか」（51%）、「利用者からの求めがある」（27%）という回答がトップ2を占めており、「営業者や従業員がルールを知らない」という回答は4%と少なかった。また同様に、「行政の指導が十分ではない」という回答も6%にとどまっている。しかし、回答者の防御意識が働いた可能性もあり、この結果を鵜呑みにすることは危険なように思われる。

ない”という面もあるようである。「2011（平成23）年屋台営業者アンケート調査」によれば、屋台営業者の約6割が現行のルールについて「厳しい」、「やや厳しい」と答えており、特に、「営業時間」、「屋台の規格」について厳しいという意見が多い（参照、「屋台との共生のあり方研究会」第3回（2011年11月18日）資料）。営業時間に関して言えば、午後6時から設営するのでは実際の営業は午後8時からになってしまい、その間に仕事帰りのサラリーマンなどのお客はいなくなってしまうため、そもそも無理なルールだという（参照、「屋台との共生のあり方研究会」第4回における安野委員発言）。また、規格について言えば、昔は、ラーメンやおでんなど提供品目が少なかった。しかし、今は提供品目が増え、それに応じて材料自体も増えているし、お酒の種類や量も増えているため、屋台の中に入りきらなくなっているのである。こうした実態を前提とするならば、遵守すべき事項の内容見直しも考慮すべきことになる。しかしながら、そうした見直しを求める声に対して、「要望する前に、まずは決まったルールをきちんと守りましょうよ。議論はそれからでしょ」という反論がなされてしまえば、「悪循環」が永遠に続くことになる。

現状変革を阻む第2のメカニズムは、屋台指導要綱が道路下水道局の主管とされたという組織デザインに起因する。上で見たように、従前から、道路下水道局には、「道路は人が通行するためのものであって、営業するための場所ではない。そんなことを認めたら道路が屋台だらけになってしまう」という「公道」論的な発想が強かった。その上、住民から寄せられる意見は苦情ばかりである。そのため、道路下水道局にとって、屋台の延命を意図して、屋台指導要綱の見直しに自ら積極的に着手するというインセンティブは働きのにくい。というより、「ルールの合理性」を前提に当該ルールの遵守を規制対象に求めている規制担当部局にルールの見直しを期待するのは本来的に無理である。

第3のメカニズムは、「日常のルーティンが再プログラム化を押しつける」という組織メカニズムである<sup>(33)</sup>。つまり、業務執行を担っている組織ではその執行に精一杯になるため、ルールの見直しの動きが生じにくいのである。このことが意味するのは、規制部局である道路下水道局ではなく、振興業務を担当する経済振興局（現、経済観光文化局）が屋台ルールの主管部局であったとしても、やはり日常業務の遂行に終始してしまうため、ルール見直しの動きは生じにくいであろうということである。言い換えれば、プログラム形成を専門的な業務とする企画部門にルール見直しの業務を割り当てない限りは、見直し

---

(33) マーチ, J. G. = サイモン, H. A. 『オーガニゼーションズ』土屋守章訳、ダイヤモンド社、1977年、265頁。

実現は難しい。

この点、経済振興局（現、経済観光文化局）の下に置かれている企画系統組織では、おそらく不十分である。同じ局に属す原課は屋台周辺の飲食店に配慮するはずであり、それに引っ張られてしまうであろう。また、道路占用許可など他部局に関する事柄を含むルールの見直しを経済振興局（現、経済観光文化局）主導で行うことは困難である。そもそも、すでに述べたように、「屋台モニター」および「優良屋台指定事業」をきちんと実施しなかったことから分かるように、経済振興局（現、経済観光文化局）は、屋台施策を自分たちの重要な任務として認識していなかった。これらのことから考えると、福岡市政全般に口をはさむことができる総務企画局がルール見直しを主導・指揮することこそが好ましい。だが、総務企画局には、自らそのような方向に持っていくだけの積極的なインセンティブは存在しなかった。

第4のメカニズムは、かなり明確な賛否両論がつきまとう屋台の特性そのものに起因する。すなわち、屋台を積極的に残そうとすれば、屋台廃止論者から猛反発が来るし、逆に、屋台を積極的に廃止しようとするれば、屋台営業者や屋台ファンから猛反発が来るといった具合に、どちらにせよ、行政としては苦しい立場に置かれることになるのである。こうした場合、余計な波風を立てないよう、行政においては「現状維持」という選択肢が志向されることになる。また、議会の方も、そうした二分した意見を反映して、屋台廃止を唱える議員もいれば、屋台に好意的な議員もいるといった具合にどっちつかずであり、議会のイニシアティブで見直し論議が進むというのも期待できない状況が続いてきた<sup>(34)</sup>。

第5のメカニズムは、複数の「拒否権プレイヤー」の存在という「屋台行政の構造」に起因する。仮に福岡市が占用許可に関する「原則一代限り」を見直したとしても、県警が道路の使用許可に関する「原則一代限り」を見直さなければ、結局、屋台の灯は消えていくことになる（実際には、今回の屋台基本条例制定に見られるように、市長の明確な方針の下、屋台を残す方向で本気で福岡市が動けば、県警がそれに異論を呈することは困難である。）。そして、その可能性の存在自体が、福岡市内部での拒否権プレイヤーの立場を強め、現状変革論議を阻むのである。たとえば、どこかの部局がイニシアティブをとって

---

(34) そのため、2007（平成19）年に発足した「福岡市の屋台を守る会」（吉田重利会長）が屋台指導要綱の改正などを求めて署名活動を行い、1万5,609名分の署名を集めて福岡市議会事務局に提出したものの（「屋台を守る会 署名を市議会に提出 1万5,609名が賛同」『福岡県民新聞』2008年1月号）、それによって議会が屋台存続に向けた動きを見せることはなかったのである。

現状変革しようとしても、「県警を説得できるんですか。どんなに我々が頑張っても県警が拒否したらどうしようもないんですよ」といった具合に消極的な意見が強化されてしまうのである。

## 5-2 近づくタイムリミット

以上のように、ルールの見直しがなされない一方、屋台営業者の高齢化は着実に進んできた。2012（平成24）年現在、屋台店主の平均年齢は60歳を超え、70歳以上の割合が20%を超えているのである。実際、「2011（平成23）年屋台営業者アンケート調査」の結果によれば、「あと何年営業する予定か？」という質問に対し、6割以上が「10年以内」と答えており、かつ、後継者がいるのは5割にとどまる（参照、「屋台との共生のあり方研究会」第3回（2011年11月18日）資料）。

しかもやっかいなことに、高齢化は、屋台関係者の「活力・積極性」の衰退をも助長してしまう。このことが意味するところを端的に示したのが、仙台市における屋台の軌跡である。仙台市では、1965（昭和40）年に宮城県、県警、市が取り交わした「露店飲食店処理要項」で「一代限り」の方針が示された。この方針が厳格に運用された結果、最盛期には約500軒以上あった屋台が徐々に減っていき、約30年後の1997（平成9）年には6軒のみとなった。屋台の衰退をどうにかしようという動きがなかったわけではない。研究者、建築家、サラリーマン、OL、学生などが参加し、1990（平成2）年11月15日に発足した「仙台屋台の会」の動きがそれである（佐々木1993）。この団体は、1991（平成3）年には屋台シンポジウムを開催したり、規制緩和や新規参入を認めるよう提言も行った。

しかし、こうした“勝手連”的な動きは、思わぬところから挫折していった。当の屋台営業者から反発を受けたのである。「騒がれると迷惑だ。放っておいて欲しい」。世間の注目が高まることで、保健所の検査回数が増えたり、警察の指導がきつくなったりして、「商売に差しさわりが出始めた」というわけである。「屋台を子供に継がそうと思っている人はいない。今、営業している分には何の不自由もない。そっとしておいてほしい」という声もあった。こうして、「仙台屋台の会」は、発足から3年足らずで活動を休止したのである（「屋台・それぞれの都市で（4）仙台市」『西日本新聞』朝刊、1997年6月3日）。

ここに示されているように、「そっとしておいてほしい」という思いの方が強くなってからでは遅いのである。

### 5-3 求められていた「政治」の力～高島市長による問題提起の意義

以上のように、福岡市の屋台の存続にとって残された時間はあまり多くないにもかかわらず、ルール見直しのイニシアティブを行政に期待することもできない状況が続いてきた。上記の変革阻害メカニズムを考慮すれば、この状況を打破しうるのは「政治」の力でしかない。しかし、上述の通り、その役割を議会に期待することは困難であった。とすれば、残るは、首長だけということになる。

高島市長は、まさにこうした期待に応える存在であった。冒頭で引用した、2011（平成23）年6月20日の市長答弁がその最初の公式表明であったが、同日には、自らのツイッターでも「福岡市には全国の屋台の4割がありますが『原則一代限り』の方針があり、このままだと福岡の街から屋台は消えます。ルールを守ることが前提ですし、道路占用や衛生面などの課題もありますが、私はこれらの課題を克服しながら、屋台を福岡の街に残すべきだと思います。みなさんはどう考えますか？」と市民に積極的に問題提起を行ったのである。

こうした高島市長の問題提起を受けて、同年9月に設置されたのが「屋台との共生のあり方研究会」（以下、「共生のあり方研究会」と呼ぶ。）であった。そこで、章を改め、この研究会の議論の経過およびその提言書のポイントについてみていくことにしたい。

（しまだ あきふみ 九州大学大学院法学研究院准教授）

キーワード：屋台／福岡市／原則一代限り／屋台指導要綱／  
変革阻害メカニズム／「政治」の力／屋台基本条例