

公衆浴場法の規制目的について

加藤 英俊

Hidetoshi Kato: On the Purposes of the Public Bath Act. Bulletin of Sendai University, 45 (2) : 89-99, March, 2014.

Abstract: This paper deals with purposes of the Public Bath Act (1948). This Act requires a person who will run a public bath to get a license. The regulation-purpose two-tier theory is generally admitted as a theory applied to decide the constitutionality of the license system limiting the freedom to choose occupation.

This theory divides purposes of the regulation in two types. The purpose of one type is to check harmful effects arising from free economic activities and the regulation of this purpose is named a regulation for negative purposes. The purpose of another type is to advance social welfare and the regulation of this purpose is named a regulation for positive purposes.

It is important to determine the type of purposes of a regulation, because this theory applies different standards to these regulations to decide the constitutionality. Two public bath cases hold the regulation in question of the Act constitutional but one (43 Keishū 1 (Sup. Ct., Jan. 20, 1989)) viewed the purpose as positive and another (1308 Hanrei jihō 112 (Sup. Ct., Mar. 7, 1989)) viewed it as negative and positive.

The regulation in question was added by an amendment in 1950. In relation to this amendment and relative statutes and regulations, many answers and official notices of the Ministry of Health and Welfare were given to the heads of local governments. These answers and official notices and ordinances of local governments seem to show that the purpose of the regulation in question is to secure the existence of public baths for the people whose house has no bath room and to keep their chances to take a bath at low rates in consideration of public health.

The regulation in question could be interpreted as a regulation for positive purposes.

Key words: regulation for negative purposes, regulation for positive purposes, the regulation-purpose two-tier theory
キーワード: 消極的目的規制, 積極的目的規制, 規制目的二分論

I. はじめに：問題の提起

本稿は公衆浴場法の定める営業許可の条件である適正配置規制の目的について関係法令、通達等を通して考察しようとするものである。

職業選択の自由に対する許可制による規制の合憲性の判断基準については、いわゆる小売商業調整特別措置法事件（最大判昭47・11・22刑集26巻9号586頁）といわゆる薬事法事件

（最大判昭50・4・30民集29巻4号572頁）の展開によって、「社会政策ないしは経済政策上の積極的な目的のための措置」の場合の合憲性判断基準を「明白性の原則」とし、「自由な職業活動が社会公共に対してもたらす弊害を防止するための消極的、警察的措置」の場合の合憲性判断基準を「厳格な合理性の基準」とする「規制目的二分論」が示されたと解されている。この見解は一応学説の支持を受けているが、幾つ

かの問題点が指摘、主張されてきている。その一つが、規制目的が消極的と積極的に二分されることができるかという問題である。

公衆浴場法は以下で見るように営業許可制を採用しており、その許可の要件の一つが新設しようとする公衆浴場は既設の公衆浴場から都道府県条例で定められる配置の適正の基準に適合しなければならないとする適正配置規制である。この適正配置規制の合憲性を巡っては、最大判昭30・1・26刑集9巻1号89頁、最二判平元・1・20刑集43巻1号1頁、最三判平元・3・7判時1308号112頁により最高裁判所の合憲とする判断が示されている。後者の二つは薬事法事件判決以後の判断であるが、最二判判決は適正配置規制をいわゆる積極的目的の規制として合憲性判断を行い、最三判判決はいわゆる消極的目的と積極的目的を併せ持つ規制として合憲性判断を行っている指摘されている。後者の判決は規制目的二分論の問題を示すものと解される。そこで、冒頭で述べたように、適正配置規制の目的について限られた考察を行いたい。

この問題は教科書でも触れられる問題である。野坂泰司・憲法基本判例を読み直す（有斐閣、2011）229頁以下等を参照してほしい。

II. 公衆浴場法(昭和23年法律139号)の規制条項

第二条 業として公衆浴場を営もうとする者は、政令に定める手数料を納めて、都道府県知事の許可を受けなければならない。

2 都道府県知事は、公衆浴場の設置の場所又はその構造設備が、公衆衛生上不適当であると認めるときは、前項の許可を與えないことができる。但し、……

第三条 浴場業を営む者（営業者という。以下同じ。）は、公衆浴場について、換気、採光、照明、保温及び清潔その他入浴者の衛生及び風紀に必要な措置を講じなければならない。

2 前項の措置の基準については、都道府県が条例で、これを定める。

第六条 都道府県知事は、必要と認めるときは、

営業者その他の関係者から必要な報告を求め、又は当該吏員に公衆浴場に立ち入り、第三条第一項の規定による措置の実施の状況を検査させることができる。

第七条 都道府県知事は、営業者が、第三条第一項の規定に違反したときは、第二条第一項の許可を取り消し、又は期間を定めて営業の停止を命ずることができる。

[ゴシック体化は筆者.]

III. 公衆浴場法(昭和23年法律139号)の適用対象：浴場業の公衆浴場

公衆浴場法では、許可を要する公衆浴場は広く解釈されている。

公衆浴場法の「公衆浴場」は「温湯、潮湯又は温泉その他を使用して、公衆を入浴させる施設」（第1条）であり、許可が必要な公衆浴場は「業として」経営される「浴場業」の公衆浴場である（第2条第1項）。

この「業」の解釈について、昭和24年10月17日環衛発第1048号は、「ある行為が反復継続して行われ、而もその行為が社会性をもつて行われる場合」を言い、「相手方が不特定多数であること、対価を受けること等は本来の『業』の概念上必要ではない」と述べている。したがって、無料奉仕的な浴場、利用者が工場、工事場の従業員だけの浴場も適用対象となり、許可を要する公衆浴場の範囲は広く解釈されている。

ただし、旅館業法によって公衆衛生の見地から公衆浴場法とほぼ同様の規制を受ける旅館内の浴場、労働基準法及び事業附属寄宿舍規程（昭和22年10月31日労働省令第7号）により監督を受ける事業附属寄宿舍内の浴場など、他法令に基づき設置され、衛生措置が講じられる浴場には適用が排除されると述べている。

なお、公衆浴場法による営業許可制の対象外の浴場について、厚生労働省健康局生活衛生課「厚生労働省 公衆浴場法概要」〔1〕は「他法令に基づき設置され衛生措置の講じられているもの」および「専ら他法令、条例等に基づき

運営され衛生措置の講じられている」浴場（具体的に挙げられているのは、病院や老人保健施設のデイ・ケアとして使用する浴場、国や自治体によって寝たきり老人等を対象に入浴介助を伴った入浴サービスに使用される浴場）に整理している。

IV. 「公衆衛生上」の規制： 「入浴者の衛生及び風紀」の保持

許可のための条件は「入浴者の衛生及び風紀」のために確保されるべき基準である。

公衆浴場法（昭和23年法律139号）第2条第2項は、許可に当たって、公衆浴場の「設置の場所」と「構造設備」が「公衆衛生上不適当であってはならない」と定めている。しかし、許可のための公衆衛生上の諸要件は、第3条第1項と第2項により、営業者は都道府県が定める基準により「入浴者の衛生及び風紀」に必要とされる「換気、採光、照明、保温及び清潔」等に係わる施設設備及びその他に関する措置を講じなければならないということである。

公衆浴場法立法当初の「風紀に必要な措置」は、「主として男女の混浴の禁止を意味するもの」（参照、昭和39年05月12日厚生省環発第183号）であり、各都道府県の公衆浴場法施行条例〔注2〕が、公衆浴場の構造設備に関する諸事項、および、例えば、浴槽水の換水や、一定年齢以上の者の異性用浴室への立入禁止など構造設備関係以外の諸事項について、入浴者の衛生と風紀の維持、確保のための規制を行っている。

これらの諸規制は、公衆浴場の公衆衛生の増進のために望ましい基準を示すものではなく、公衆浴場法第6条の立入検査等、第7条の許可の取り消し、営業停止の命令によって示されるように、確保・維持されなければならない基準である。

V. 公衆浴場法施行規則にいう公衆浴場の種類

公衆浴場法施行規則が許可申請の記載事項の一つとして挙げる「公衆浴場の種類」は、浴槽に使用する湯質等の種類であり、公衆浴場自体の種類分けをするものではない。

公衆浴場法施行規則（昭和23年厚生省令第27号）第1条第3号は、許可申請書の記載事項の一つとして「公衆浴場の種類（温泉の含有物質又は医薬品等を原料とした薬湯を使用する浴場にあつては、その物質又は医薬品等の名称、成分、用法、用量及び効能を附記すること。）」と定めている。

この公衆浴場の種類は、公衆浴場法第1条の公衆浴場の定義と関連する、浴槽に使用する物質を衛生規制のために記載させる事項と解される。例えば、昭和43年04月25日環衛発第8066号の回答は、深さ2メートル位の浴槽に鋸屑を入れ、それに多種の酵素を混合して発酵させ、発酵熱を利用する施設（いわゆる酵素風呂）が、「温湯、…その他を利用して」の「その他」に含まれると認め、「浴槽内の鋸屑や酵素を定期的に取り換える等の基準を設けること等により、当該施設の清潔保持に努められたい」としている。

公衆浴場法は、入浴者の衛生及び風紀の維持・確保のために規制を行うという立場から規制対象の公衆浴場を広く解しており、この点からは規制対象を制限する種類分け、区分は行われていない。そして、施行規則で考慮されている「公衆浴場の種類」も、公衆浴場の浴槽内の物質を基準とした種類分けでしかない。

VI. 公衆浴場法一部改正法（昭和25年法律第187号）の適正配置規制の付加

昭和25年改正法は、第2条第2項の但し書の前の文言を改め、第3項を追加した。

「2 都道府県知事は、公衆浴場の設置の場所若しくはその設備構造が、公衆衛生上不適当

であると認めるとき又はその設置の場所が配置の適正を欠くと認めるときは、前項の許可を與えないことができる。

3 前項の設置の場所の配置の基準は、都道府県が条例で、これを定める。」

〔ゴシック体化は筆者。〕

Ⅶ. 適正配置の適正性判断の基準

改正で付加された適正配置規制は、改正前の「入浴者の衛生及び風紀」のための基準の確保ではなく、利用者の便宜と浴場経営の健全化を考慮している。

昭和25年法律による改正前の営業不許可の要件は、第3条第1項と相まって、入浴者の衛生及び風紀の維持・確保という観点から公衆浴場の公衆衛生上の適否を問題にしていると解されるが、「又は」で接続した適正配置規制については、その適正を判断する基準は明確ではない。

昭和25年05月26日発衛第1089号は、改正前の第2条2項は、「公衆浴場の適正配置をはかるために人口密度或は隣接浴場との距離等を基として基準を定めこれを以って営業許可の要件とする」根拠にするには、法律的に無理であったと認めている。

この付加された適正配置の基準について、昭和25年07月21日衛発第564号は、「法文上少々明確を欠いている憾みはある」としながら、「公衆浴場法の立法趣旨があくまでも公衆衛生の見地から浴場の指導取締りを行うということにある点に鑑み、この場合当然公衆衛生上の考慮にもとづく判断を必要とすると解される。従って配置の基準を定めるに当っては、できる限り多くの人々が容易に公衆浴場を利用し得るようという利用者の便宜と浴場の衛生的施設の充実を図るための浴場経営の健全化との両面を十分に勘案考慮して決定すべきである。」と述べている。

このように、適正配置規制における許可の要件は改正前の許可の要件と法的に観点が異なる

ことが認められている。改正前の規制で現れていたのは、公衆浴場の施設自体およびその営業が入浴者の衛生と風紀にとって必要な基準を満たすことにより、例えば、伝染病予防等の公衆衛生の確保、男女間の風紀の保持を図るという消極的目的である。これに対して、昭和25年法改正により付加された許可の要件、配置の適正は、利用者の利用上の便宜と浴場経営の健全化という異質な目的に立脚している。

昭和25年07月21日衛発第564号は「公衆浴場法の立法の趣旨があくまでも公衆衛生の見地から」指導取締りを行うことに存すると述べている。しかし、第3条1項で示されている具体的な許可の要件である講じられるべき措置の基準の目的と配置の適正の基準の目的は異なっている。

Ⅷ. 公衆浴場の区分の必要性和可能性

適正配置の基準が適用される公衆浴場を確定するために公衆浴場の区別を行うことについて、厚生省は、一方で「利用目的による」区別の可能性を否定したが、他方で、「営業形態」の違いにより「講ずべき措置の基準」が実体的に異なる場合に、その差異を立法技術上規定できるならば、便宜上「普通浴場」「特殊浴場」と区別できるとした。

公衆浴場の適正配置規制を加えた昭和25年公衆浴場法改正法律は、それ以前と異なる規制目的を打ち出した。したがって、適正配置規制を受ける公衆浴場の範囲を画定する必要が新たに生じた。

いわゆるトルコ風呂形式のもの〔注3〕、温泉又は茶湯等を使用し、休憩室等の附帯施設を設けたもの等に関する配置の適正に関連して出されたある照会は、(1)「普通の公衆浴場」（いわゆる「銭湯」を指している。）と「〔それと〕形態を異にする公衆浴場」を区別し、それぞれの構造設備の基準を定めることができるか、(2)公衆浴場の許可書において「普通公衆浴場」と「特殊浴場」を種別できるか、そして、(3)「特

殊浴場」の許可を受けた浴場業者が普通公衆浴場に構造変更の届出をするとき、条例の定める距離制限に抵触することを理由に普通公衆浴場への切り替えを不許可にできるか否かを問い合わせた。

それに対する回答、昭和31年03月03日衛環発第9号は、一方において、公衆浴場法の「立法の趣旨並びに法解釈の点から云つても、浴場の用に供する施設の利用目的（例えば療養、保養等）によって、公衆浴場を区別できない」とし、他方で、「当該施設において講ずべき衛生措置基準がその形態の特殊性により実体的に異なり、これを区別して個別的な差異を設けることが適当な場合であり、かつ、その差異を立法技術上規定しうる場合は、その範囲内において都道府県の条例で便宜上、公衆浴場を普通浴場と特殊浴場を区分することは差し支えない」と述べた上で、公衆浴場の営業の許可は「衛生措置基準の見地よりする普通浴場と特殊浴場の区分にかかわらず、同一であるべきである」と述べている。

この照会は適正配置の基準を直截に問う形を採っていなかったし、厚生省の回答も許可書を種別して発行することはできないこと等を述べて、適正配置の基準を明白にするものとはなっていない〔注4〕。適正配置の基準は、ここでは、昭和25年7月衛発第564号が示す「利用者の便宜」と「浴場経営の健全化」と関連して考えられる事項のように思われる。

IX. 適正配置規制を受けない公衆浴場を典型的に区別する可能性

公衆浴場は、その営業形態又は利用目的によって区別され得るが、この区別によって適正配置基準の適用の有無が決まるものではなく、それは、公衆浴場の新設が既存の「地域住民の日常生活において保健衛生上必要なものとして利用される施設」としての公衆浴場にとって、経営上競争を引き起こし、経営を不安定にするか否かに依拠している。

昭和26年03月12日衛環発第24号は、「和式及び洋式の小さい浴槽を数個設けて、同伴者等に各浴槽を貸切りとする」浴場が公衆浴場法第2条第1項の適用対象となるか否かの照会に対して、これを肯定し、そして、「この場合は一般公衆浴場とは異なるので、既存条例の適用しかない場合には、第3条により条例を制定する必要がある」（ゴチック化は筆者）と回答している。

ここで「一般公衆浴場」とされる営業形態は明示されていないが、それはいわゆる「銭湯」または「風呂屋」と呼ばれる浴場に相当するものであったと考えられる。公衆浴場法第3条第2項に基づき制定された宮城県公衆浴場法施行条例（昭和23年09月01日宮城県条例第56号）が定める構造設備その他に関する措置の基準はまさに銭湯を表している〔注5〕。そして、現行の宮城県公衆浴場法施行条例（平成6年3月29日宮城県条例第15号）第2条は、「同時に多数人を入浴させる公衆浴場であって、主として、地域住民の日常生活において保健衛生上必要な施設として利用されるもの」を「普通公衆浴場」と定義して、それ以外の公衆浴場と区別している。その他の都道府県の現行の公衆浴場法施行条例の多くも、語句表現には若干の相違があるが、同じタイプの公衆浴場を「普通公衆浴場」、「一般公衆浴場」「一般浴場」又は「普通浴場」と定義して、それ以外の公衆浴場と区別している。また、前掲「厚生労働省 公衆浴場法概要」は公衆浴場を「一般公衆浴場」と「その他の公衆浴場」に区分して、「一般公衆浴場」を「地域住民の日常生活において保健衛生上必要なものとして利用される施設」と定義している。（以下では、特定の条例の名称でない場合には、便宜上、「一般公衆浴場」という呼称を用いる。）

公衆浴場法第2条第1項の適用対象の公衆浴場の営業形態が多様化してきた状況では、営業形態、利用目的、または、双方を考慮してそれらを区別することは可能であり、そして、それぞれのタイプに必要な・適切な措置の基準を定める上から必要である〔注6〕。

この区別が適正配置の基準として用いられて

いる場合がある。例えば、前掲の宮城県公衆浴場法施行条例(平成6年3月宮城県条例第15号)第5条は、「設置しようとする普通公衆浴場とそれに最も近い既設の普通公衆浴場とを結ぶ直線距離が、おおむね三百メートル以上であること」(ゴチック化は筆者)を原則基準としている。そして、配置の適正の基準にこのような規定方法を用いている都府県は多くみられる〔注7〕。また、静岡県条例第3条第2項のように「一般公衆浴場」以外の公衆浴場(「特殊公衆浴場」(第3条第2項第2号)と「その他の公衆浴場」(同条項第3号)を典型的に適用除外とする適正配置の規定方法も行われている。

しかし、例えば、北海道条例第2条は「普通浴場」とそれ以外の公衆浴場(「福利厚生浴場」と「その他の浴場」)を区別しているが、しかし、第2条の2第1項(配置の基準)は、既設の「普通浴場」と「設置しようとする公衆浴場」間の最短直線距離を原則基準にしている。その上で、第2条の2第3項は「その他の浴場」のうち「家族風呂(主として同一の世帯に属する者又はこれに準ずる者が一時的に占有して使用することを目的とした温湯を用いる形態のその他の浴場)」については、原則基準によるほか、「その設置により当該地域に居住する住民にとり日常生活においてその健康の保持及び保健衛生上必要不可欠の入浴施設として存在する既設の普通浴場の存立に影響を与えない」と規定している。そしてさらに、配置の基準の適用除外を定める第2条の3第2号は、「その他の浴場」(ただし、家族風呂は除かれている。)というだけでは適用除外にならず、「浴場の入浴料金が物価統制令(昭和21年勅令第118号)に基づく公衆浴場の入浴料金の統制額の5倍以上の額である」ことを要するとしている。

北海道条例は公衆浴場を類型化し、区別しているが、その区別は配置の適正の基準となっていない。香川県条例第2条も、設置しようとする公衆浴場と既設の公衆浴場間の距離を問題としており、そして、いわゆる「一般的公衆浴場」以外の公衆浴場について「その営業形態が通常の公衆浴場と著しく異なる公衆浴場を設置する

場合で知事が適当と認めたときは、この限りでない」と定めており、北海道条例と同様に、公衆浴場の類型だけで配置の適正が判断されていない。

昭和33年09月11日衛環発第77号は、「一般の公衆浴場と異なった営業形態をとる」公衆浴場が「一般の公衆浴場とは競争関係を生じないとの見地から」適正配置規制にもかかわらず許可を行うことができることを述べている。

公衆浴場間の過剰な競争と、それによる経営の不安定化を防止しようとする考えは、公衆浴場を規制対象の一つとしている環境衛生関係営業の運営の適正化に関する法律(昭和32年6月3日法律第164号)によっても採用されている。

昭和32年6月11日官報9137号付録「資料版」の表現を用いれば、同法の趣旨は、公衆浴場業の営業は「ほとんど中小企業に属するもので、その経済的基盤はまことに脆弱である上、数も著しく多く、ややもすると過度の競争に陥り、かえつて、衛生上、社会上まことに憂慮すべき問題を惹起している」ので、「業界の自主的組織を通じ、……これらの過度の競争を防止し、この種の営業を安定に導いて、サービス上環境衛生の向上をはかろうとするもの」であると解説されている。

環境衛生関係営業の運営の適正化に関する法律は、環境衛生関係営業の営業者が、政令(昭和32年08月31日政令第279号)で定められる業種(浴場業が含まれている。)ごとに「環境衛生同業組合」を組織して(第3条)、「当該業種における過度の競争により、組合員が適正な衛生措置を講ずることが阻害され、又は阻害されるおそれがある場合における料金又は販売価格の制限」(第8条第1項)等を行うことができるようにしている〔注8〕。

このように環境衛生関係営業の運営の適正化に関する法律が同業者内部での過度の競争を阻止して、営業の安定化を図るものであるのに対し、公衆浴場法の適正配置規制は営業許可の処分において一般公衆浴場業者が異なる営業形態又は利用目的の公衆浴場業者との過度の競争に陥ることを防止して、一般公衆浴場業の営業の

安定化を図ることを意図するものと解釈されることができるとはならない。

したがって、一つに、一般公衆浴場どうしは適正配置規制を受けるということであり、もう一つに、その他の公衆浴場は、その他の公衆浴場であることにより必然的に適正配置規制を受けないものにはならない。つまり、公衆浴場の営業形態又は利用目的により区別は行われるが、一般公衆浴場と競争関係を生じせしめる公衆浴場に対しては、適正配置規制が適用されることができることになる。

X. 公衆浴場法施行条例の適正配置の基準

都道府県の公衆浴場法施行条例では、公衆浴場間の距離を基準としており、一定範囲内での複数設置を認めない方法をとっている。これは、適正配置規制が過剰な競争による経営の不安定化を阻止する効果をもつことを期待されていることを裏付けるが、適正配置規制は、利用者の利便性を積極的に促進する形とはなっていない。

先に見たように、昭和25年05月26日発衛第1086号は、昭和25年公衆浴場法一部改正が、「人口密度或は隣接浴場との距離等」を基にして適正配置の基準を定めて、それによって許可の要件とすることを新たに可能にしたと説明している。

公衆浴場法第2条第3項による都道府県条例の適正配置規制の文言を見ると、例えば、昭和25年09月19日宮城県条例第49号「公衆浴場法施行条例の一部改正条例」は、「既設の公衆浴場から三百米以上の距離を有すること。但し、知事が土地の状況、人口の密度及び公衆衛生上特に必要と認めるときは、この限りではない。」と定めている〔注9〕。

公衆浴場法一部改正法律（昭和25年法律第187号）当時の諸条例の比較はできないが、現行の諸条例においても既設の公衆浴場との間に定められた距離があることを要求し、ほぼ同様の但し書きをしている。

このことは、適正配置規制によって一つの公衆浴場につきその距離範囲内で利用客の確保、営業の安定を保障する効果が期待されると解される。他方で、浴場間の距離が離れるという限りで公衆浴場が分散する効果があるともいえるが、しかし、利用者の便宜のために公衆浴場の地域分散を促進するような積極的な規定は組み込まれていない。昭和25年07月衛発第574号は、適正配置規制では利用者の利用上の便宜と浴場経営の健全化を図るべきことを要求しているが、公衆浴場法第3条第1項、第2項に基づく規制から解釈すると、適正配置規制は浴場経営の安定化の効果を狙うものと解される。

XI. 入浴料金の統制額の指定を受ける公衆浴場

統制額の指定においては利用者負担および一般公衆浴場業者の収入支出を考慮して適正を期すように求められている。

浴場の入浴料金は、物価統制令（昭和21年3月3日勅令第118号）による統制額の指定以前にも、価格等統制令（昭和14年10月18日勅令第703号）第7条により浴場営業最高入浴料金が指定されていた。例えば、昭和20年03月30日宮城県告示第120号。〔注10〕そして、昭和21年4月25日宮城県告示第148号は、物価統制令第4条によって大蔵大臣により浴場入浴料金の統制額が指定されることになったことを受けて、昭和20年12月宮城県告示第468号「浴場営業入浴料金最高料金指定ノ件」廃止と、指定された統制額を告示している。〔注11〕

浴場の入浴料金統制額の指定は、物価統制令システムの下で、その後、例えば、宮城県では仙台地方物価事務局の係わるところとなっていたが、昭和27年7月31日に経済安定本部の下での物価統制令実施システムが廃止された。そして、公衆浴場料金の統制額については、昭和27年8月1日厚生省令第38号で、「公衆浴場の料金の統制に関する事」が厚生省の所掌事

務の一つに加えられ、昭和28年2月7日厚生省告示第35号、昭和30年3月1日厚生省告示第58号等によって、公衆浴場入浴料金の統制額表と全国に亘る適用地区表が示された。

しかし、昭和32年9月12日厚生省令第38号「公衆浴場入浴料金の統制額の指定等に関する省令」は、物価統制令第4条により公衆浴場入浴料金の価格を統制額として指定し、物価統制令施行令（昭和27年政令第319号）第11条により、厚生大臣が行っていた公衆浴場入浴料金の統制額の指定を都道府県知事に権限委任した。そして、このシステムが現在も継続している。

昭和32年9月厚生省令第38号によって公衆浴場入浴料金の統制額の指定の権限が都道府県知事に委任されたが、その権限の実施に当たっては、各都道府県知事あて「公衆浴場入浴料金の統制額の指定等に関する省令の施行について」（昭和32年09月13日厚生省発衛第411号）により、「原則として……現行の統制額によるものとする」という指示が出され、「現行の統制額に相当する額と異なる統制額を指定しようとするときは、あらかじめ、厚生大臣と協議するものとする」とされていた。全国的な統制額の最高額については、なお、閣議了承がなされており、都道府県知事の権限行使はその範囲内に抑えられていた。〔注12〕

昭和38年08月09日厚生省発環第113号はこの厚生大臣との協議システムを廃止し、都道府県知事限りで最高統制額の指定を行うことにした。しかし、他方で、最高額を策定するときには、「公衆浴場経営について実態調査を行なうこと」および「関係者の意向を十分に把握すること」を要求した。そして、「公衆浴場入浴料金の統制額の指定について」（昭和38年08月12日厚生省発環第335号）は「公衆浴場経営実態調査要綱」、「公衆浴場入浴料金諮問機関設置要領」を示した。

前掲の昭和32年09月厚生省発衛第411号は、統制額の指定の権限を委任された都道府県知事に対して「物価の騰貴を抑制する見地からはもとより、公衆浴場の利用者の大部分が風呂を有しない階層に属する現実にかんがみて利用者の

負担を最小限度にとどめる見地から十分慎重」に行われるべきことを要求している。昭和40年06月07日環衛第5063号は、「公衆浴場入浴料金が物価統制令による統制の対象とされている主旨は、これが物価の騰貴に与える影響が大であり、また、利用者の負担を十分考慮する必要があるというものである」という理由で、トルコ風呂料金の統制額の指定を不適当と回答している。

前掲の公衆浴場経営実態調査要綱は、営業実態について、実地調査と関係者からの聞き取りによって、年間を通じた平均的把握ができる時期に調査を行うこと、そして、収入については、統制額によっている浴場で、平均的な規模の浴場の約2割以上について入浴者数の実測調査を行い、支出については、一応示された諸事項で調査することを指示している。〔注13〕そして、都道府県知事による統制額の改訂にあたっては、関係吏員、有識者、住民代表および業者代表からなる公衆浴場入浴料金の諮問機関を設け、その意見を聞くものとしている。

利用者の経済的負担の観点とは適正配置の基準においては必ずしも明白ではなかったが、入浴料金の統制額の指定において現れ、関連して一般公衆浴場の経営の安定のために適正な収支を図ることが考慮されなければならなくなっている。この点に関連してはさらに公衆浴場の確保のための特別措置に関する法律（昭和56年6月9日法律68号）において公衆浴場の経営安定のための措置を国及び地方公共団体が採るべきこと、公衆浴場の施設又は設備の設置又は整備に必要な資金の貸し付けにおいて環境衛生金融公庫（現在の、日本政策金融公庫）が配慮すべきことが規定された。しかし、これらの事項は「住民の〔公衆浴場の〕利用の機会の確保を図り、もつて公衆衛生の向上及び増進に寄与する」という目的の手段として位置づけられている。

ⅩⅡ. おわりに

以上で簡略ではあるが公衆浴場法の許可制に関して関係法令等から検討してきた。その事か

ら、先ず言えるのは、公衆浴場法第3条第1項及び第2項の許可の規制は「入浴者の衛生及び風紀」の点から構造設備及び営業形態に関して講じるべき措置としていわゆる消極的目的の規制を行っているということであり、レジオネラ菌の問題等を考ただけでも解るように、この講じるべき措置はますます多岐にわたり、詳細化している。

昭和25年法改正は新たに配置の適正を許可の要件としたが、この規制は、昭和25年07月21日衛発第564号が、配置の基準を定めるのにあたって「できる限り多くの人々が容易に公衆浴場を利用し得るよう」という利用者の便宜と浴場の衛生的施設の充実を図るための浴場経営の健全化との両面を十分に勘案考慮して決定すべきである」と述べているように、第3条第1項、第2項とは異なる目的に基づいている。

一般公衆浴場業にとってこの点は、昭和32年法律第164号の環境衛生関係営業の運営の適正化に関する法律によってより充実させられている。考慮されているのは、そもそも一般公衆浴場業が経済的な基盤が脆弱な中小企業によって行われており、数も多く経営が不安定化する恐れが強いという点である。第3条第1項が定める講じるべき措置の基準による消極的目的の規制の観点からは、経営が悪化して講じるべき措置の基準を満たさなくなれば、営業許可の取消、または、一定期間の営業停止が行われることになる。しかし、一般公衆浴場は、諸条例が「地域住民の日常生活において保健衛生上必要なものとして利用される施設」と認めるものであり、許可取消、営業停止は地域住民の日常生活に公衆衛生上大きな支障を生み出すことになる。「普通公衆浴場」という用語は宮城県条例では平成6年3月宮城県条例第15号から現れ、その点では新しい。しかし、環境衛生関係営業の運営の適正化に関する法律の第1条（目的）は「公衆衛生の見地から国民の日常生活にきわめて深い関係のある環境衛生関係の営業について衛生措置の基準を遵守させ、及び衛生施設の改善向上を図る」ために経営の安定化に係わる規律を行うことを述べている。環境衛生関係営業の運営の適正化に関する法律は同業者間の過

剰な競争により経営が不安定化することに対処しているが、その前に、昭和25年公衆浴場法改正法律による配置の適正規制は、一般公衆浴場業がその他の異なる経営形態の公衆浴場との過剰な競争によって経営の不安定化をきたすことを防止するという手段によって、結局は、平成元年最二判のように、一般公衆浴場の確保と利用者の便宜を確保するための積極的目的の規制であったと解釈することは十分に可能であると考えられないであろうか。

一般公衆浴場の入浴料金は物価統制令（昭和21年3月3日勅令第118号）により最高統制額が指定されている。昭和32年09月厚生省発衛第411号は、入浴料金の統制額を指定する権限を都道府県知事に委任するに当たって、「物価の騰貴を抑制する見地からはもとより、公衆浴場の利用者の大部分が風呂を有しない階層に属する現実にかんがみて利用者の負担を最小限度にとどめる見地から」慎重に行われることを要求しているが、一般公衆浴場の入浴料金の統制額の指定において、既に、一般公衆浴場が利用者層の日常生活において保健衛生上必要な施設であるという点と相まって、利用者層の経済的負担軽減の必要性が考慮されるべき事項とされていたことを示すものでなかろうか。

公衆浴場の確保のための特別措置に関する法律の目的も、公衆衛生の向上及び増進に寄与するために住民の一般公衆浴場の利用の機会を確保することである。

昭和25年07月21日衛発第564号は、「公衆浴場法の立法趣旨があくまでも公衆衛生の見地から浴場の指導取締りを行うということにある」と述べているが、「公衆衛生」という言葉は伝染病の予防対策から社会における衛生の啓蒙まで含みうる広い概念である。その意味で公衆浴場法はいわゆる消極的目的と積極的目的の双方の規制を行うことができるものであり、当初、第3条第1項で消極的目的の規制を行い、昭和25年改正で積極的目的の規制を追加したと単純に述べることができないだろうか。

以上平成元年の判決以前の公衆浴場法とそれに関連する諸法令を見てきたが、公衆浴場の配置の適正の規制目的はまさにこれらの諸法令等

と組み合わせる解釈されなければならないと思われる。適正配置規制の目的の解釈は、「公衆浴場法」だけの問題ではなく、関連法令等を含めた広い意味での公衆浴場法の問題であろう。

注 記

- 注1) 厚生労働省ホームページ
- 注2) 東京都他のように、「公衆浴場の設置場所の配置及び衛生措置等の基準に関する条例」という名称の場合もあるが、多くは公衆浴場法施行条例と称している。以下においては、東京都条例というように省略することがある。
- 注3) 「トルコ風呂」という名称については、「特殊な浴場業の店舗名の健全化について」（昭和59年10月23日衛指第64号）によって名称変更の指導が行われ、今日では用いられないが、ここでは、発せられた時の用語を用いている。
- 注4) この照会で問題とされた事項、つまり、公衆浴場の許可を得た後に営業の形態を変える、または、構造を改築することにより適正配置規制が乱されるという問題は昭和39年の公衆浴場法一部改正法律（昭和39年06月30日法律第121号）による第2条第4項の追加によって処理された。つまり、従来の許可の取り消し、営業の停止の諸要件の他に、特殊浴場を新たに許可する場合に一般公衆浴場の配置の適正の確保のために必要な条件を附すことができることとされ、違反した場合に、営業の停止または許可の取り消しが可能とされた。
- 注5) 例えば、条例第2条第1号は、「公衆浴場の出入口及び脱衣場、浴槽、洗場は、男女用を異にしてその中隔てには場内全部を通し高さ2.0米以上の仕切りを設け、互に見透のできないように構造すること」、同条第3項「看守人席は、容易に場内を見透しできるように出入口に接した中隔仕切りの最端部に設けること」、第3条第1項「公衆浴場の出入口の外部から見易い個所に男湯女湯の標示をすること」他の基準が定められている。
- 注6) 例えば、東京都福祉保健局の公衆浴場説明では、公衆浴場は「普通公衆浴場」と「その他の公衆浴場に」区別され、「普通公衆浴場」には銭湯が該当し、「その他の公衆浴場（1号）」は風俗営業の規制及び業務の適正化に関する法律第2条第6項第1号に該当する公衆浴場であり、「その他の公衆浴場（2号）」としてスーパー銭湯、レジャー施設、スポーツ施設、福祉施設、エステティックサロン等に設置された入浴施設（風呂、サウナ、岩盤浴、酵素風呂等）が該当施設として挙げられている。なお、前掲「厚生労働省 公衆浴場法概要」は「一般公衆浴場」に当たる浴場として、銭湯と老人福祉センター等の浴場を挙げている。昭和52年08月01日社老第48号「老人福祉法による老人センターの設置および運営について」の老人福祉センター設置運営要綱では、特A型、A型の老人福祉センターの浴場について、公衆浴場法第2条第1項の許可の対象であることを規定している。
- 注7) 例えば、東京都条例第2条、神奈川県条例第3条、埼玉県条例第3条、群馬県条例第2条、三重県条例第3条、大阪府条例第4条他。
- 注8) 環境衛生関係営業の運営の適正化に関する法律は、平成12年04月07日法律第39号によって「生活衛生関係営業の運営の適正化及び振興に関する法律」と改称され、関連して「環境衛生同業組合」も「生活衛生同業組合」に改められた。
- 注9) 昭和32年10月10日宮城県条例第40号「公衆浴場法施行条例の一部を改正する条例」は、人口密度に基づく基準の例である。適正配置につき、「設置しようとする場所と直近の既設浴場を結ぶ直線距離の二分の一を半径とし、それぞれの場所を中心とした円内の区域の居住人口が、それぞれ千二百人以上あること。」を基準としている。ただし、現行の条例（平成6年3月宮城県条例第15号）第5条は隣接浴場との距離を基準としている。
- 注10) 宮城県告示第210号
価格等統制令第7条ノ規定ニ依り本県ニ於ケル浴場営業最高入浴料金左ノ通指定シ昭和二十年四月一日ヨリ之ヲ施行ス
- 注11) 宮城県告示第148号
浴場入浴料金ノ統制額大蔵大臣ニ於テ左ノ通指定セラレタリ……
昭和21年4月25日
宮城県知事 千葉 三郎
物価統制令第4条ノ規定ニ依り宮城県ニ於ケル浴場入浴料金ノ統制額左ノ通定ム
昭和21年4月25日
大蔵大臣 子爵 澁澤 敬三

公衆浴場法の規制目的について

注 12) 例えば、参照、最高額を大人一九円等とした、各都道府県知事あて「公衆浴場入浴料金の統制額の指定について」（昭和三六年一月二〇日厚生省発環第一三七号）

注 13) この調査要綱における支出項目は見出すことができなかったが、改正によって拡大された

支出調査項目が、「公衆浴場の入浴料金の統制額の指定について」（昭和 48 年 11 月 14 日環衛第 233 号）で示されている。

（ 2013 年 11 月 29 日受付 ）
（ 2014 年 1 月 21 日受理 ）