

自治体行政の可能性と限界（1）

——暴力団事務所に関する行政の活動を例にして——

荒 木 修

目 次

- I. はじめに
- II. 暴対法・暴排条例に基づく規制
 - (1) 暴力団事務所
 - (2) 暴対法における暴力団事務所の使用に関する規制
 - (3) 暴排条例における暴力団事務所の使用に関する規制
 - (4) 検討① 規制の対象、規制の仕組み
 - (5) 検討② 立地
 - (6) 小 括 (以上、本号)
- III. 民事訴訟の利用
- IV. 終わりに

I. はじめに

大阪府・福岡県では、昨年（2021年）、暴排条例の改正が行われ¹⁾、暴力団事務所を新たに開設・運営することに対して規制が強化された。新聞報道によれば、前者では、府の総面積の約47%において禁止され、後者では、県内の市街地のほぼ全域において禁止されることになる²⁾。一方で、なぜ暴力団事務所の使用が全域で禁じられていないのか、他方で、暴力団事務所の使用に関して自治体が規制を行うことには如何なる限界があるのか、疑問が浮かぶ。本稿は、かかる関心から、暴対法・暴排条例の関係条文を取り上げるものである。また、暴力団事務所の撤去に向けて住民運動が行われ、民事訴訟（仮処分を含む）が用いられることもある。これらと自治体・警察との関係、自治体が民事訴訟を用いて暴力団事務所の使用差止を求めるとも取り上げられることになる。

これらを素材として、立地面における規制のあり方、警察的な規制権限（規制を受ける側から見れば警察責任）と民事上の差止請求権との関係、自治体の地位・権限について、検討を深めたいというのが、本稿の狙いである。

Ⅱ. 暴対法・暴排条例に基づく規制

(1) 暴力団事務所

(i) 概 念

暴力団事務所とは何を指すか。法的な議論としては、暴力団事務所の撤去を求める住民運動・民事訴訟のなかで概念が築かれてきた後、暴対法・暴排条例において定義されている。暴対法では、「暴力団の活動の拠点となっている施設又は施設の区画された部分をいう」と定義されており（15条1項括弧書き）、暴排条例にもそれに倣った規定が置かれている（なお、後述(3)(ii)）。

暴対法の制定の頃の民事判例においては（例、秋田地決平成3年4月18日判時1395号130頁）、看板のほか、幹部組員の会合、暴力団特有の儀式、暴力団員相互の連絡等が行われ、多数の暴力団員が交代で泊まり込みをしていることが、暴力団事務所の徴表として認められていた³⁾。

なお、暴対法において、「付近の住民又は通行人に不安を覚えさせるおそれがある表示又は物品として国家公安委員会規則で定めるもの」を設置することが禁じられている（29条1号）。そのため、暴対法の施行に伴い、外観だけを見れば一般の企業等の事務所と変わらないような暴力団事務所も存在している⁴⁾。

(ii) 暴力団事務所の変容

暴力団事務所の撤去を求める民事裁判においては、何ををもって暴力団事務所であると認定するか、また、暴力団事務所の使用差止を求めるに際し具体的に如何なる行為の差止を求め得るか、問題になることがある。

暴対法においては、対立抗争時に「事務所を当該各号の用又は当該指定暴力団等の活動の用に供してはならない旨を命ずること」が都道府県公安委員会に授權されている（15条1項）。列挙されているのは、「多数の指定暴力団員の集

自治体行政の可能性と限界（1）

合の用]、「当該対立抗争のための謀議、指揮命令又は連絡の用]、「当該対立抗争に供用されるおそれがあると認められる凶器その他の物件の製造又は保管の用」である。これらは、具体的に如何なる行為の差止を求め得るかを判断する際に役立つであろう。他方で、暴対法15条1項柱書や暴排条例の適用に際して、民事判例が参考になることもあろう。

民事判例に関して、暴力団事務所であることを認定するための外部的な徴憑として、当番組員の24時間常駐及び組員に対する指揮命令の中枢機能、幹部組員の出入及び会合・儀式的場所としての利用などが説かれている⁵⁾。このような機能を果たすために建物が用いられているならば、暴力団事務所であるとして、暴対法・暴排条例による規制を受けることには問題はないと思われる。

他方、民事判例において、外部からの攻撃に備えて設置する監視カメラ、投光器については判断が分かれている。一方では、一般の企業等でも設置され得るものであることを理由として消極的な判断を下すものがある⁶⁾。この理由と併せて、静岡地決平成13年11月13日では、監視カメラ等が設置されているだけでは暴力団間の攻撃目標となるわけではないこと、福岡地久留米支決平成21年3月27日では、監視カメラ等の設置が周辺住民にとって不安感や気味の悪さを与えるが、それだけでは人格権を侵害するものではないことが理由とされている。他方で、監視カメラの設置の差止を認めるものがあり⁷⁾、特段の説明がないものもある。差止を認めたもののうち長崎地判平成24年4月16日では、「その設置経緯、態様等に照らせば……抗争に備えて特に設置されたものであって、本件建物を暴力団事務所として使用するに際して重要な要素になる事項・設備である」ことが理由として述べられている⁸⁾。

(2) 暴対法における暴力団事務所の使用に関する規制

暴対法においては、その制定時から、暴力団事務所の使用に関して罰則付きの規制が行われている。そこで、条文の改正の経緯を含めて、どのような条文が設けられてきたか、整理しておく。

(i) 目的・定義

暴対法は、「この法律は、暴力団員の行う暴力的要求行為等について必要な規制を行い、及び暴力団の対立抗争等による市民生活に対する危険を防止するために必要な措置を講ずるとともに、暴力団員の活動による被害の予防等に資するための民間の公益的団体の活動を促進する措置等を講ずることにより、市民生活の安全と平穩の確保を図り、もって国民の自由と権利を保護することを目的とする」と定めている（1条）。暴力団事務所の使用に関する規制は、「暴力団の対立抗争等による市民生活に対する危険を防止するために必要な措置を講ずる」を具体化するものである⁹⁾。

2条は「定義」という見出しの規定であるが、暴力団事務所の定義規定は2条には存しない。15条1項において括弧書きの形で定義されている。他方、暴排条例においては、通例、2条のなかに暴力団事務所の定義規定も置かれている。このことは、暴力団事務所の使用に関する規制についての暴対法の姿勢を表すものと思われる。

(ii) 15条——対立抗争時の使用制限

暴対法の制定時において、暴力団事務所の使用に関する規制はこの条文が中心であった。元々は指定暴力団等の間の対立抗争時に適用されるものであったが（1項）、1997年改正により、同一の指定暴力団に所属する集団間の対立抗争（内部抗争）が発生した場合においても適用が可能となっている（現3項）。

また、制定時には、「当該対立に係る指定暴力団等の指定暴力団員により敢行される一連の凶器を使用しての暴力行為」が対立抗争として定められていたが、1997年改正により、「当該対立に係る指定暴力団等の事務所若しくは指定暴力団員若しくはその居宅に対して敢行される一連の凶器を使用しての暴力行為」も対立抗争として定められている（1項）。これは、暴力行為を行った者が判明しない場合にも、暴力団事務所の使用に関して規制を行うために行われた改正である¹⁰⁾。

対立抗争が発生した場合において、1項各号の用に供されており又は供されるおそれがあり、付近住民の生活の平穩が害されており又は害されるおそれが

自治体行政の可能性と限界（1）

あると認めるとき、3月以内の期間を定めて、当該各号の用又は暴力団の活動の用に供してはならない旨が都道府県公安委員会により命じられることになる（1項。3項により内部抗争の場合にも準用される）。この命令の違反した者は刑事罰が科される（47条5号。3年以下の懲役若しくは250万円以下の罰金又はその併科）。

命令の名宛人となるのは、「事務所を現に管理している指定暴力団員」、即ち管理者であったが¹¹⁾、2012年改正により、「又は当該事務所を現に使用している指定暴力団員」という文言が追加されている。また、制定時には、期間を延長することは一回限りで認められていたが（1項2文）、2012年改正により、延長の回数に制限はなくなっている（現2項）。

条文上明らかなように、対立抗争が「発生した場合」に暴力団事務所の使用が規制されるのであり、対立抗争の発生前から使用が規制されることはない。また、対立抗争であると認められるには、「一連の凶器を使用した暴力行為」が行われていなければならず、暴力行為が一回限りのものでは足りないという見解がある¹²⁾。

1項には3つの用途が掲げられ、これらの何れかに供されており又は供されるおそれがある場合に、その用途に供することを都道府県公安委員会は禁止することができるが、それに限らず「暴力団の活動の用に供することを包括的に禁ずることも認められている。そのため、何がこれに含まれ得るか、解釈論上問題になり得る。

「集合」について、暴対法の解説書には特に説明はない。15条の3と比べると、暴力団事務所に単に立ち入ることは「集合」には当たらないであろう。建築物を集合の用に供することを禁ずる法令として、いわゆる成田新法がある。建築物その他の工作物を「多数の暴力主義的破壊活動者の集合の用に供することを禁止することを授權している（3条1項1号）。これについて、①出撃の拠点として使用される場合を現象的に捉えたものであり、②3・4人の者が管理、留守番のために宿泊している程度ではこれに該当しないという解釈がその制定時に説かれていた¹³⁾。訴訟でも、「一切の集合を意味するものではなく、

……暴力主義的破壊活動等を行うための集合を意味する」と限定されていたが（千葉地判昭和59年2月3日訟月30巻7号1208頁）、最高裁はこのような限定をしなかった（最判平成4年7月1日民集46巻5号437頁）。調査官解説には、集合は暴力主義的破壊活動に関連するものであろうことと、集合の目的・内容により区別することが実際上困難であることが、理由として挙げられている¹⁴⁾。

このうち①を巡る議論は暴対法にも当てはまるであろう。法執行の困難を考えると、集合に限定を加えるべきではないが、団体の構成員が集まなくなるという意味で¹⁵⁾、指定暴力団（員）にとって結社の自由が制約されることを考えるならば、慎重な判断が必要かもしれない。対立抗争時に指定暴力団員が集合する限りは付近住民にとって襲撃等に巻き込まれるおそれが高いと言えるならば、限定的に解する必要はないと考えられる。問題は、そのような蓋然性があるともないとも言えない場合である。現状の判例・立法実務を見る限り、このような場合には、規制を行おうとする立法者の裁量を尊重し緩やかな審査に止めているのであろう¹⁶⁾。②に関しては、民事判例に照らせば¹⁷⁾、暴力団員が宿泊することは、暴力団事務所としての用途に含まれると考えられる¹⁸⁾。

組長の住居と暴力団事務所とが同一の建物内にある場合、住居としての利用を禁ずることが可能かどうか、問題になり得るであろう。条文上は「施設の区画された部分」だけが暴力団事務所に該当すると言えそうであるが、例えばそれぞれの区画ごとに出入口がある場合はともかく、出入口が1箇所しかない建物について全体として暴力団事務所と判断すべき場合があり得るのではないか。また、他に住居用建物を所有等しているか否かなどを考慮して居住の実態を判断することになるのではないか¹⁹⁾。ここでは解釈論上の問題を提起するに止めておく。

都道府県公安委員会は命令を発した場合に、「事務所の出入口の見やすい場所に……命令を受けている旨を告知する……標章」を貼り付ける（4項）。期間の経過等の場合に標章は取り除かれる（5項）。標章は損壊等してはならず（6項）、これに違反した者は刑事罰が科される（51条。100万円以下の罰金）。

なお、暴対法の制定に際して、事務所の封鎖が検討されていた。これは、

自治体行政の可能性と限界（1）

1991年2月6日に警察庁刑事局が示した「暴力団対策に関する法律案の考え方の骨子」には含まれていた。しかし、国会に提出された法案には含まれていない²⁰⁾。立案担当者によると、警察庁の案（3月）に対して、直接強制的な手段を避け、より謙抑的な規定にするように内閣法制局から示唆があったようである²¹⁾。

(iii) 29条——暴力団事務所等における禁止行為

暴力団事務所の「外周に、又は外部から見通すことができる状態にしてその内部に、付近の住民又は通行人に不安を覚えさせるおそれがある表示又は物品……を掲示し、又は設置すること」（1号）、「事務所又はその周辺において、著しく粗野若しくは乱暴な言動を行い、又は威勢を示すことにより、付近の住民又は通行人に不安を覚えさせること」（2号）、「人に対し、債務の履行……を行う場所として、事務所を用いることを強要すること」が禁じられている（3号）。これは指定暴力団の暴力団事務所に関して、指定暴力団員が行う行為に対する規制である。この違反があり、「付近の住民若しくは通行人又は当該行為の相手方の生活の平穏又は業務の遂行の平穏が害されていると認める場合」には、中止命令・中止確保命令が発せられることになる（30条）。後者の例としては、看板等の取り外しや、乱暴な言動を継続的に行う目的で設置した拡声器を用いて乱暴な言動を行っている場合にその拡声器を撤去することが挙げられている²²⁾。これに違反した者は刑事罰が科される（47条12号。3年以下の懲役若しくは250万円以下の罰金又はその併科）。

暴対法の制定に際して、この命令への違反があった場合には、事務所の使用制限を行うことが検討されており（但しこれについては事務所封鎖はない）、「暴力団対策に関する法律案の考え方の骨子」に含まれていたが、これも国会に法案を提出する段階では取り除かれている。

これについて説明は見当たらない。次のようなことが理由ではなかろうか。第一は、暴対法は行為規制を定めるものであるという立法者の構想である。暴力団（員）の行う違法な行為に対する制裁として事務所の使用に関し規制を行うことを避けることで、結社の自由の観点からの批判を免れようとしたものと

考えられる²³⁾。第二は、29条1号・2号で禁止されている行為は、その文言だけを見れば、軽犯罪法（直罰）の対象にならないものである²⁴⁾。事務所の使用制限を手段とすることは相当性を欠くと考えられよう。

(iv) 15条の3——特定抗争指定暴力団（2012年改正）

これは、以上の2つとは違い、2012年改正により追加されたものである。条文の位置からも分かるように、対立抗争時の暴力団事務所の使用に関する規制に関して、強化が図られている。立案担当者によると、改正以前の規制には次の3つの限界があったことが指摘されている。①暴力団事務所以外の場所における危険な暴力行為を抑止することが困難だったこと、②使用制限命令が発出されていない場合でも、暴力団事務所に人がいるだけで襲撃の対象となるおそれがあること、③使用制限命令は管理者に対して発せられるため、その命令の効力を受けない配下の組員が引き続き事務所を使用するといった規制逃れに十分には対処できなかったことである（このうち③は(ii)で説明済み²⁵⁾）。以下では、暴力団事務所の使用に関する規制を中心に、条文を見ておく。

指定暴力団間の対立抗争又は指定暴力団に所属する集団間の対立抗争が発生し、「対立抗争に係る凶器を使用した暴力行為が人の生命又は身体に重大な危害を加える方法によるものであり、かつ、当該対立抗争に係る暴力行為により更に人の生命又は身体に重大な危害が加えられるおそれがあると認めるとき」、都道府県公安委員会は、警戒区域を定めて、特定抗争指定暴力団を指定する（15条の2第1項）。期間は3月以内であるが、延長は繰り返し可能であり（2項）、また、必要に応じて警戒区域の範囲は変更され得る（3項）。警戒区域内にある特定抗争指定暴力団の事務所の出入口の見やすい場所に、その暴力団が特定抗争指定暴力団である旨の標章が貼り付けられる（5項）。

警戒区域内では、特定抗争指定暴力団の暴力団員は、暴力団事務所を新たに設置することを禁じられている（15条の3第1項1号）。必ずしも事務所に限られないが、「多数集合すること」も禁じられている（3号）。また、警戒区域内にある暴力団事務所に立ち入り又はとどまることは、事務所の閉鎖その他事務所への立入りを防ぐため必要な措置を講ずる場合を除いて、禁じられている

自治体行政の可能性と限界（1）

（2項）。これらに違反した者は刑事罰が科される（46条2号。3年以下の懲役若しくは500万円以下の罰金又はこれを併科）。15条は行政行為介在型であるのに対して、15条の3は直罰型である。また、禁じられる用途は、暴力団事務所として用いることに限られていない。2項但書に該当しない限りは、暴力団員には、単に立ち入ることまで直罰型で禁じられることになる²⁶⁾。

（v）30条の11——特定危険指定暴力団（2012年改正）

これも2012年改正で新設されたものである。対立抗争時ではないにもかかわらず、暴力団事務所として用いることを禁ずることを可能とする点に、その特徴がある。

この改正の狙いは、危険な暴力行為が行われ、更にこれが繰り返されるおそれがあるという緊迫した事態において、そのような暴力行為に発展するおそれのある暴力的要求行為等に対して直ちに罰則をもって臨むこととするなどにより、危険な暴力行為に対する抑止力を高めることにあると説明されている²⁷⁾。

暴力的要求行為・準暴力的要求行為を相手方が拒絶したり、被害回復や暴力団事務所の使用差止を請求したりすることに対して、「凶器を使用して人の生命又は身体に重大な危害を加える方法による暴力行為を行ったと認められ」、かつ、「反復して同様の暴力行為を行うおそれがあると認められるとき」、警戒区域を定め、特定危険指定暴力団として指定する（30条の8第1項）。期間は1年以内であるが、延長は繰り返し可能であり（2項）、また、必要に応じて警戒区域の範囲は変更され得る（3項）。上述の改正の狙いからすれば、ここでいう「反復して同様の暴力行為を行うおそれ」とは、暴力行為を行った指定暴力団員ではなく、寧ろ、その者が所属するところの指定暴力団の他の暴力団員によって反復されることが想定されているのであろう²⁸⁾。

特定危険指定暴力団の暴力団員が「警戒区域において又は当該警戒区域における人の生活若しくは業務の遂行に関して、暴力的要求行為又は第30条の2の規定に違反する行為」を行うことに対して、直罰が定められている（46条3号。3年以下の懲役若しくは500万円以下の罰金又はその併科）。また、暴力的要求行為を行う目的で、警戒区域内で活動を行うことも制限されている（30条の9、

30条の10)。更に、警戒区域内にある特定危険指定暴力団の事務所が、1項各号の用に供されており又は供されるおそれがあると認めるときは、当該各号の用又は特定危険指定暴力団の活動の用に供してはならない旨を命ずることになる（30条の11第1項）。この命令に違反した者は刑事罰が科される（47条17号。3年以下の懲役若しくは250万円以下の罰金又はその併科）。暴力団事務所の使用に関して、その規制の仕組みは、対立抗争時の使用制限（15条）と同じものになっている。しかしながら、対立抗争時ではないことから、特定危険指定暴力団の暴力団事務所の使用制限の要件として、「付近の住民の生活の平穏が害されており、又は害されるおそれ」は定められていない。

本改正に際して警察庁は「暴力団対策に関する有識者会議」を設けて審議を受けているが、その報告書によると、本条を巡って議論が行われていたようである。対立抗争時以外にまで暴力団事務所の使用に関する規制が広がることを評価する意見があった一方で、「事務所利用を制限する規制については、若干行為規制の域を超えているようにも見えるが、その前提として危険な行為に及んでいる暴力団という枠組みをかけていることから、ある程度許容できる範囲内である」という意見があったようである²⁹⁾。このような議論が行われていたことから、暴力団事務所の使用に関する規制を行為規制に止めることが暴対法の制定時に意図されており（先述(iii)）、それがその後の立法作業を枠づけていることが分かる³⁰⁾。

特定危険指定暴力団の暴力団事務所の使用制限は「行為規制」であると言えるか。「危険な行為に及んでいる」暴力団（員）の活動を防ぐためには、暴力団事務所としての使用を禁じなければ、当該危険を除去できないという場合であれば、行為規制と言うことは可能であろう。先に述べたように、暴力行為を行った者ではなく、寧ろその者が所属する指定暴力団の他の暴力団員によって同様の暴力行為が反復される場合に備えて、特定危険指定暴力団の指定が行われることがあり得る。この場合に、2号にいう「謀議、指揮命令、又は連絡の用」に供されるおそれがあると認められ、事務所の使用制限が行為規制として正当化されるのであろう。

自治体行政の可能性と限界（1）

ところで、暴力団事務所としての使用を禁ずることは、手段として相当と言えるか。特定危険暴力団の指定に関して要件が限定されているが（30条の8第1項）、特定危険指定暴力団の暴力団事務所の使用に関しては要件が必ずしも条文上は限定されていないから、問題になり得る。しかし、実際上はこれは余り問題にならないかもしれない。例えば暴力団事務所の付近住民がその使用差止を求めていることに対して暴力行為が行われた場合（30条の2）については、特に単発的に行われたと言えない限りは、15条1項にいう「付近の住民の生活の平穏が害されて」という要件を充たすことが多いと考えられるからである。なお、30条の2の規定は2008年に追加されたものである。暴力団事務所の使用差止等の請求は、指定暴力団の存立基盤に影響を与えるものであるため、その性質上指定暴力団員による妨害が行われるおそれが高く、現に妨害されている実態があることが、立案担当者によって説明されている³¹⁾。

（3）暴排条例における暴力団事務所の使用に関する規制

現在、宮城県を除き、都道府県の制定する暴排条例において、暴力団事務所の使用に関する規制が定められている。その概要を知るために、先ずは、総合的な暴排条例を最初に定めたとされる福岡県条例³²⁾における制定時の条文を見ておく。次に、それとは異なるような定めがどのように作られていったかを見ていきたい。

（i）福岡県条例（2009年制定時）の条文

立案担当者によれば、「取締りの武器」になるものはないかという観点から、「現行法体系のなかで禁止できていない（していない）内容」として、学校等の周辺における暴力団事務所の開設の禁止が定められることになったと説明されている³³⁾。

制定時における13条の条文は以下の通りである。

第13条 暴力団事務所は、次に掲げる施設の敷地の周囲200メートルの区域内においては、これを開設し、又は運営してはならない。

- 一 学校教育法（昭和22年法律第26号）第1条に規定する学校（大学を除く。）又は同法第124条に規定する専修学校（高等課程を置くものに限る。）
 - 二 児童福祉法（昭和22年法律第164号）第7条第1項に規定する児童福祉施設又は同法第12条第1項に規定する児童相談所
 - 三 図書館法（昭和25年法律第118号）第2条第1項に規定する図書館
 - 四 博物館法（昭和26年法律第285号）第2条第1項に規定する博物館
 - 五 社会教育法（昭和24年法律第207号）第20条に規定する公民館
 - 六 裁判所法（昭和22年法律第59号）第2条第1項に規定する家庭裁判所
 - 七 少年院法（昭和23年法律第169号）第1条に規定する少年院又は同法第16条に規定する少年鑑別所
 - 八 更生保護法（平成19年法律第88号）第29条に規定する保護観察所
 - 九 前各号に掲げるもののほか、特にその周辺における青少年の健全な育成を図るための良好な環境を保全する必要がある施設として公安委員会規則で定めるもの
- 2 前項の規定は、この条例の施行の際現に運営されている暴力団事務所及びこの条例の施行後に開設された暴力団事務所であってその開設後に同項各号に掲げるいずれかの施設が設置されたことにより同項に規定する区域内において運営されることとなったものについては、適用しない。ただし、ある暴力団のものとして運営されていたこれらの暴力団事務所が、他の暴力団のものとして開設され、又は運営された場合は、この限りでない。

福岡県条例をモデルとして他の都道府県において暴排条例が制定されていった。そのため、幾つかの暴排条例においては、福岡県条例の制定時の13条の定め方に類したものが現在でも見られる。

(ii) 特 徴

暴対法による規制と比べると、次のような違いがある。

第一に、暴力団事務所を新たに開設・運営することが規制されている。2項但書該当の場合を除き、既存の暴力団事務所は規制の対象とはならない。既存不適格が何処まで認められなければならないかは難しい問題であるが、本条例では、既存の暴力団事務所について規制の対象としないことで割り切っている

自治体行政の可能性と限界（1）

ものといえよう。立案担当者は、目的に照らせば既存の暴力団事務所も対象とすべきであるが、「代替施設の準備や金銭的補償がなければ、本条項は著しい財産権の侵害であり違憲であると判断されるおそれが高いことから」規制の対象から外されていると説明している³⁴⁾。

第二に、開設・運営が禁じられる範囲について、保護対象施設を列挙し、その周辺での開設・運営を禁ずるという定め方が採用されている。そして、その具体的な内容、即ち保護対象施設及びその距離について、店舗型性風俗特殊営業等の規制（風営法）及び青少年の健全育成を阻害する図書類等の自動販売機の設置の規制（福岡県青少年健全育成条例）が参考にされたようである³⁵⁾。

なぜこのような定めが置かれたのであろうか。暴排条例の必要性について地域的な事情が説明されているが、それとは別に、この13条については、次のように説明されている³⁶⁾。

暴対法第15条では、対立抗争時における一定期間の暴力団事務所の使用制限を規定しているが、換言すれば、付近住民の安全確保の観点からの規制はその程度にとどまっており、福岡県内の暴力団事務所が他府県のそれら以上に危険な存在であるといった事情がない限り、安全確保という同じ目的で、法律を超える規制を条例で設けることは困難である。

そこで着目したのが、暴力団事務所の青少年に与える悪影響である。暴力団事務所の存在が当たり前といった環境で青少年が成長することとなれば、暴力団が反社会的な集団であるとの認識ももてないし、将来暴力団に加入するおそれも高くなり、暴力団排除の大きな支障となる。そこで、付近住民の安全確保ではなく、青少年の健全な育成を図るという目的で、青少年が多数集まるような施設の周辺における暴力団事務所の開設等を禁止することとしたものである。

法令との抵触を避けるために、暴対法とは別目的であることが敢えて謳われ、それに適的な手段として、保護対象施設の周辺における暴力団事務所の開設・運営の禁止が定められているというのが、立案担当者による理解である。他の目的によって正当化できないか、青少年保護という目的に照らして適格的

であるか、相当性を欠いていないかなど、検討してみたい（後述(5)）。

第三に、「第13条の規定に違反して暴力団事務所を開設し、又は運営した者」には、1年以下の懲役又は50万円以下の罰金に処することが定められている（25条1項1号）。つまり、直罰型の規制となっている。

第四に、暴対法では指定暴力団（員）の行為が規制されているが³⁷⁾、暴排条例ではそのような限定はない³⁸⁾。なお、暴力団事務所の定義については、暴対法と殆ど変わらない（2条5号）。尤も、新規の開設を規制することから、「活動の拠点となっている施設」ではなく「活動の拠点である施設」という文言が用いられている³⁹⁾。

開設と運営とが禁じられているが、この点について、立案担当者により次のように説明されている。単に「開設してはならない」としなかったのは、①「開設」という文言では瞬間的な行為を指すのか継続的な状態を指すか、はっきりしないためである。②「開設」と「運営」を書き分けることにより、組が代替わりをしたような場合に、開設をした者と新たに運営をした者の両者に確実に適用でき、③開設の時期が特定できない場合でも運営の行為があれば現行犯的に対処できるようになる⁴⁰⁾。

(iii) 福岡県条例の改正①

13条の規定は、2011（平成23）年、2015（平成27）年、2021（令和3）年の3回の改正を受けている。そのなかには、他の都道府県条例に倣って導入されたものものもある。現行の条文は、以下の通りである。

第13条 暴力団事務所は、次に掲げる施設の敷地（これらの用に供するものと決定した土地を含む。）の周囲200メートルの区域内においては、これを開設し、又は運営してはならない。

一 学校教育法（昭和22年法律第26号）第1条に規定する学校（大学を除く。）、同法第124条に規定する専修学校（高等課程を置くものに限る。）又は同法第134条第1項に規定する各種学校

二 児童福祉法（昭和22年法律第164号）第6条の2の2第1項に規定する事業（児童発達支援及び医療型児童発達支援に係るもの（児童発達支援センター

自治体行政の可能性と限界（1）

において行うものを除く。)に限る。)を行う施設、同法第7条第1項に規定する児童福祉施設、同法第12条第1項に規定する児童相談所、同法第24条第2項に規定する家庭的保育事業等（居宅訪問型保育事業を除く。）を行う施設又は同法第59条の2第1項に規定する施設（同項の規定による届出がされた施設（同法第6条の3第11項に規定する業務を目的とする施設を除く。）に限る。）

三 子ども・子育て支援法（平成24年法律第65号）第59条各号（第1号、第5号、第6号及び第9号から第12号までに限る。）に規定する事業及び同条第2号に規定する特定教育・保育施設等又は特例保育を行う事業者による保育を行う施設（前2号に規定する施設を除く。）

四 図書館法（昭和25年法律第118号）第2条第1項に規定する図書館

五 博物館法（昭和26年法律第285号）第2条第1項に規定する博物館又は同法第29条の規定により博物館に相当する施設として指定されたもの

六 世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約（平成4年条約第7号）第11条2に規定する世界遺産一覧表に記載された同条約第1条に規定する文化遺産の一部を構成する施設

七 文化財保護法（昭和25年法律第214号）第27条第1項の規定により重要文化財に指定された建造物又は福岡県文化財保護条例（昭和30年福岡県条例第25号）第4条第1項の規定により福岡県指定有形文化財に指定された建造物

八 社会教育法（昭和24年法律第207号）第20条に規定する公民館

九 都市公園法（昭和31年法律第79号）第2条第1項に規定する都市公園

十 裁判所法（昭和22年法律第59号）第2条第1項に規定する家庭裁判所

十一 少年院法（平成26年法律第58号）第3条に規定する少年院

十二 少年鑑別所法（平成26年法律第59号）第3条に規定する少年鑑別所

十三 更生保護法（平成19年法律第88号）第29条に規定する保護観察所

十四 前各号に掲げるもののほか、特にその周辺における青少年の健全な育成を図るための良好な環境を保全する必要がある施設として公安委員会規則で定めるもの

2 暴力団事務所は、都市計画法（昭和43年法律第100号）第8条第1項第1号に規定する第一種低層住居専用地域、第二種低層住居専用地域、第一種中高層住居専用地域、第二種中高層住居専用地域、第一種住居地域、第二種住居地

域、準住居地域、田園住居地域、近隣商業地域及び商業地域（これらの地域から前項に規定する区域を除く。）においては、これを開設し、又は運営してはならない。

3 公安委員会は、前項の規定に違反して暴力団事務所が開設され、又は運営されたときは、公安委員会規則で定めるところにより、当該暴力団事務所を開設し、又は運営する者に対し、当該暴力団事務所の開設又は運営を中止することを命ずることができる。

4 第1項及び第2項の規定は、この条例の施行の際現に運営されている暴力団事務所及びこの条例の施行後に開設された暴力団事務所であってその開設後に第1項に規定する区域内又は第2項に規定する地域において運営されることとなったものについては、適用しない。ただし、ある暴力団のものとして運営されていたこれらの暴力団事務所が、他の暴力団のものとして開設され、又は運営された場合は、この限りでない。

制定時と比べると、以下の点の特徴と言えよう。

第一に、保護対象施設の増加（純増）である。都市公園を保護対象施設とするものは、福岡県のほか、秋田県、福島県、神奈川県、富山県、石川県、山梨県、長野県、愛知県、滋賀県、和歌山県、香川県、長崎県、鹿児島県の各条例である。保護対象施設として列举されるもののうち、学校・児童福祉施設と並んで、都市公園は数が多く、暴力団事務所の開設・運営が禁じられる範囲はかなり広がる。また、1項6号・7号と同様のものは、京都府条例19条1項6号・7号、奈良県条例12条1項10号・11号、栃木県条例12条1項10号に見られる。

他の都道府県条例では、保護対象施設として列举されているものがそれほど多くないものもあるが、福岡県条例のように、改正を経て、増えていく傾向があろう。また、福島県、千葉県、神奈川県、和歌山県、佐賀県、長崎県の各条例では、学校について、「大学を除く」という文言が含まれていない。

第二に、保護対象施設について、2011年改正により、「これらの用に供するものと決定した土地を含む」とされている。

自治体行政の可能性と限界（1）

第三に、保護対象施設の周辺とは別に、2021年改正により、住居系・商業系の用途地域が指定されている地域においても暴力団事務所の開設・運営が禁じられている。なお、保護対象施設の周辺については直罰型の規制であるのに対して、行政行為介入型が採用されている（3項）。これについては(4)(ii)で説明する。

(iv) 福岡県条例の改正②

福岡県条例では、13条の定める暴力団事務所の開設・運営の禁止のほかに、2011年改正により、「暴力団事務所において、当該暴力団のためにする行為として、青少年有害行為」が行われた場合に、暴力団事務所の使用制限を命ずることが定められている（13条の3第1項）。13条1項・2項により開設・運営が禁止される範囲内に所在するものであれば、暴力団事務所の廃止を命ずることも認められている（2項）。この命令の違反に対しては刑事罰が用意されている（25条1項2号の2）。

ここにいう「青少年有害行為」とは、条例別表に列挙されるもので「青少年を対象とし、又は相手方として行われるもの」である。青少年有害行為として定められるものは、大別して、青少年の健全な性的観念を害する罪、青少年を薬物等により汚染する罪、青少年を危険に晒し又はその徳性を害する状況下に置く罪であると説明されている⁴¹⁾。

この13条の3による規制は、その仕組みとしては、暴対法2012年改正により導入された特定危険指定暴力団の事務所の使用制限に似ているが、以下の点で違いもある。①青少年有害行為と「凶器を使用して人の生命又は身体に重大な危害を加える方法による暴力行為」との違いである。②「暴力団事務所において」行われたことが要件となっている。③青少年有害行為が行われたことが要件であるが、将来に同様の行為を行うおそれがあることは要件とはされていない。④期間を定めた制限のほか、廃止まで命ずることが認められている。②を除くと、暴対法と比べて、かなり厳しい定め方になっている。

(v) 用途地域を用いた規制

暴力団事務所の開設・運営が禁じられる範囲を定めるに当たり用途地域を用

いるものが存在している。福岡県のほか、神奈川県、富山県、石川県、福井県、大阪府、兵庫県、鳥取県、愛媛県、佐賀県の各条例に見られる。この10府県の定め方には若干の違いもあるので、まずはそれを整理しておこう。

第一に、住居系の用途地域が指定されている地域では、これら10府県の全ての条例において暴力団事務所の開設・運営は禁じられている。これに対して、商業系の用途地域においても禁ずるのは、富山県、石川県、福井県、大阪府、兵庫県、愛媛県、福岡県である。更に、工業系の用途地域（但し工業専用地域を除く）においても禁ずるのは、石川県、大阪府である。用途地域を用いた規制を導入した時期が早いものは、住居系の用途地域に限られており、最近になって導入したものは、商業系や工業系の用途地域にまで及んでいると言える。とはいえ、最近になって改正された条例であっても、その全てにおいて、工業系の用途地域内での禁止が導入されているわけではない。幾つかの府県に問い合わせたところ⁴²⁾、各府県の地域的な事情による違いであろうという回答に接した。これには、工業系の用途地域がどのように指定されていたか、現況がどうなっているかという都市計画サイドの事情と、暴力団事務所が工業系の用途地域内に存在してきたか、新たに開設されるおそれがないかという暴力団に関する事情とが含まれている。

第二に、鳥取県条例では、13条において保護対象施設の周辺において暴力団事務所を開設・運営することが禁じられ、その違反に対して刑事罰が用意されている一方（27条）、住居系の用途地域内での禁止（14条1項）については規制の実効性を確保するための手段が設けられていない。佐賀県条例においても、保護対象施設の周辺での禁止に加えて（19条1項）、住居系の用途地域内での禁止が定められているが（20条1項）、前者とは異なり後者には罰則が定められていない。尤も、佐賀県条例では、20条1項違反について、勧告、更には公表といった手段が設けられている（27条、28条）。また、その発動のために調査権限も用意されている（26条）。この点では、佐賀県条例は、行政行為介入型の条文と似ている面もある。鳥取県・佐賀県では、住居系の用途地域内での禁止が定められている一方で、その実効性を確保する手段が弱いのは、何れも

自治体行政の可能性と限界（1）

その条例制定時（2011年）という早い時期に規定が置かれたためであろう。

第三に、兵庫県条例では、保護対象施設の周辺と住居系・商業系の用途地域内で「暴力団事務所等」を運営することが禁じられているが（13条）、何れにおいても直罰ではなく、行政行為介在型で規制が行われる（14条、35条1項1号）。なお、「暴力団事務所等」とは、暴力団事務所だけでなく「準暴力団事務所」を含む概念である（2条6号）。「準暴力団事務所」とは、「暴力団の幹部（法第3条第2号に規定する幹部をいう。）が当該暴力団の活動のために行う連絡又は待機の用に供されている施設又は施設の区画された部分その他の暴力団事務所に準ずるものをいう」と定義されている（5号）。これは、山口組の本部に行く際に宿泊するために住居用の建物を用いることに対して規制を及ぼすものである⁴³⁾。準暴力団事務所を暴力団事務所と同一の規定で規制をしようとすることから、直罰型が採用されなかったのであろう。

第四に、神奈川県条例では、住居系の用途地域内での暴力団事務所の開設・運営の禁止に違反があった場合に命令を発することを定めているが（16条の2）、その命令の内容として、「暴力団員の集合の用」、「暴力団の会合、儀式、指揮命令、連絡の用」、「凶器その他の犯罪の用に供されると認められる物件の製造又は保管の用」、「前各号に掲げるもののほか、暴力団員の連絡場所、宿泊所その他の暴力団の活動の用」が列挙されている。これは暴対法15条1項の定め方に似ているが、暴対法・神奈川県条例の何れにおいても包括的な文言も用いられているので（暴対法15条1項柱書、神奈川県条例16条の2第4号）、命令の内容について他の府県と比べて違いが生ずることはないであろう。

（4）検討① 規制の対象、規制の仕組み

（i）規制の対象

行政の活動として規制を行うには、それを授権する法律・条例が制定されるが、その立案に際してどのようなことが考慮されるか、また、法律・条例のなかに如何なる事柄が定められるか。北村喜宣は環境規制（environmental control）を例にして、①「誰が」＝主体、②「何のために」＝目的、③「何

に対して」=対象、④「何を」=内容、⑤「どのようにして」=仕組み（手法と手段）を挙げる⁴⁴⁾。そして、③を決定する際には、抽象的には比例原則が考慮されるとして、具体的には、規制対象行為から生ずる環境影響、行政リソース、実現可能性、規制により経済的影響を受ける側からの政治的圧力を指摘する。このうち、行政リソースと実現可能性について、規制範囲を過大にしないことの意義が説かれている。即ち、行政リソースに関しては、これを考慮せず規制の対象を定めるならば違反が放置されてしまい、かえって規制の効果が弱くなることである。また、実現可能性に関しては、一気に目標を到達できない場合にはとりあえず実現可能性のある措置を講じ、その後で更に先に進むのが現実的であることである⁴⁵⁾。

かかる議論は、暴力団事務所の使用に関して条例で規制を定めるときにも妥当するであろう。まず、暴力団事務所の新たな開設・運営が禁止されていることを見よう。既存の暴力団事務所に対する規制の必要性があるとしても、敢えてそれを対象から外し、新規の開設・運営のみを対象とすることは、例えば暴力団側からの様々な抵抗によって法執行に困難が予想され、ひいては他の施策の実施にも悪影響が及ぶかもしれないといったことを立法者が考慮して政策的に決定したものであるならば、それなりに合理性があろう。もちろん、新規の開設・運営の禁止のみでは不十分である以上、既存のものに対して如何なる措置を講じていくべきかを定めることは望ましい（後述(5)(v)）。また、既存不適格の限界を検討をすることが理論的には重要であるが、問題提起に止めておく。

次に、規制の仕組みにも関わることであるが、用途地域を用いた規制を見ておく。鳥取県・佐賀県では、住居系の用途地域内での暴力団事務所の開設・運営が禁止されているが、これについては罰則が定められていない。このように規制の対象を画することは、立法者の政策的な決定に委ねられることである。住居系の用途地域内であることだけで一律に暴力団事務所の開設・運営が刑罰によって厳しく禁じられるという事態を避けたかったのかもしれない。用途地域を用いた規制を導入した初期のものであり、立法技術的な困難や法執行の困難が予想されたのであれば、仕方ない。他方、用途地域を用いた規制において

自治体行政の可能性と限界（1）

行政行為介在型が用いられていることに関して幾つかの府県に問い合わせをしたが、その回答に接する限り、罰則を設けている他の府県において、かかる考慮は行われていないようである。即ち、行政行為介在型の採用は、住居系等の用途地域内で開設・運営されている暴力団事務所を禁ずるか否かについて公安委員会に裁量を与える趣旨ではないようである。

確言は出来ないが、暴排条例による暴力団事務所の使用に関する規制は、それが定められている範囲に含まれる限りでは、新規の開設・運営を刑罰をもって厳しく禁ずるというのが立法者意思であり、便宜主義的な運用は想定されていないものと考えられる。行政権による規制について、完全なる公共性を実現しようとするれば完璧にルールが守られている状態を実現しなければならないが、現実には不可能であり、強行すれば相手方の抵抗を生み、理想状態に到達できないことから、現実的には、完全なる公共性の実現はある程度犠牲にしても、可能な限り秩序が実現されている状態が目指されることが行政学の研究者によって指摘されている⁴⁶⁾。多くの行政法令においてはその通りであろうが、暴排条例による暴力団事務所の使用に関する規制については、事の性質上、そのようなことにならないように、条例の制定に際して規制の対象が絞り込まれていると言えよう。

(ii) 規制の仕組み——行政行為介在型の規制

住居系等の用途地域内で暴力団事務所の開設・運営を禁ずる場合、兵庫県条例を除き、保護対象施設の周辺における禁止とは異なり、行政行為介在型が採用されている。なぜこのような違いがあるのか。

暴排条例の解説として刊行されるものが乏しく、これを説明するものは見当たらない。幾つかの府県に問い合わせたところ、保護対象施設の周辺における禁止と比べると、用途地域の指定については、直接的に目に見えるものではないこと、都市計画の変更によって変化し得ることから、住居系等の用途地域内であることを理由に開設・運営が禁止されていることを知らなかったと暴力団側から主張されることが危惧されるからではないかという意見に接した。

確かにそれに一理あるだろうが、以下のような疑問が浮かぶ。① 保護対象施設

の周辺における禁止については、「これらの用に供するものと決定した土地」の周辺においても及ぶことが定められることがある。保護対象施設そのものではなく、それに「供するものと決定した土地」の周辺における禁止が適用される限りで、目に見えるものではないという点では、住居系等の用途地域内と同じ取扱いが必要になるのではないか⁴⁷⁾。② 保護対象施設の周辺として開設・運営が禁止される範囲は、例えば地図を見れば分かるというものではない。コンパスで円を描くという単純な作業ではないからである⁴⁸⁾。寧ろ、都市計画であれば、都市計画図を見れば分かる。③ 住居系等の用途地域が変わることがあるが、保護対象施設についても設置されたり廃止されたりすることがあるという点で、同じことである。このような疑問からは、暴力団側から「知らなかった」と主張されることを危惧するのであれば、保護対象施設の周辺における禁止についても、直罰ではなく行政行為介在型で規制すべきことになろう。

他方で、幾つかの府県からは、住居系等の用途地域内での禁止について、直罰型で規制することを当初考えていたという意見にも接した。暴力団事務所の開設・運営の禁止のために実際に必要となる証拠の収集作業は、直罰型でも行政行為介在型でも差がないであろうというのである。つまり、抽象的な議論としてはともかく現実的な運用としては、行政行為介在型ゆえに証拠の収集作業の負担が軽くなるわけではないというのが、根拠のようである。また、特定抗争指定暴力団が警戒区域内で事務所を新規に設置することが直罰型で禁じられていることに照らせば（暴対法15条の3第1項1号）、住居系等の用途地域内での禁止についても直罰型を定めて運用することがそれほど困難であるとも思われない。尤も、この点について、異なった意見を述べるものもいた。暴力団内において事務所の開設に携わる者の動向が把握し難いような場合であれば、行政調査権の行使が可能となるという点で、行政行為介在型のほうが使い勝手がよい場合があるであろうというものである。また、暴力団事務所に該当するかの判断が難しい場合があるという意見もある。何れにせよ、このような意見からは、暴力団の状況に応じて、直罰型と行政行為介在型とを使い分けることが可能になるような定め方が望ましいことになろう。

自治体行政の可能性と限界（1）

なお、兵庫県条例では早くから、住居系の用途地域内で「準暴力団事務所」も含めて暴力団事務所等の運営が禁じられている。連絡・待機に用いられるが「拠点」ではないものが、準暴力団事務所として規制されている（先述(3)(V)）。行政調査権を行使しなければこれに該当するか否かが判断し難いことが、直罰型ではなく行政行為介入型が採用された理由のようである。この点からも、暴力団事務所の開設・運営の禁止を直罰型とするか行政行為介入型とするかについては、行政調査権の行使の要否こそが決め手になろう。

保護対象施設の周辺における開設・運営の禁止については福岡県条例をモデルとし、住居系等の用途地域内における禁止については兵庫県条例をモデルとしたと思われる条例が幾つか見られるが、それらの制定過程において、後者において行政行為介入型を採用することの意義が余り検討されていないのかと思われる。

(iii) 規制の仕組み——標章の貼り付け

住居系等の用途地域内における開設・運営の禁止に違反する場合に命令を発することを定めるものがあるが、暴対法15条及び30条の11とは異なり、標章の貼り付けを定めるものはない⁴⁹⁾。なお、福岡県条例では、青少年有害行為が暴力団事務所において行われた場合に使用制限・廃止を命ずることが13条の3において定められおり、この13条の3第3項～5項には、暴対法に倣って標章の貼り付けが定められている（但し使用制限の場合のみ）。

標章の貼り付けについて暴排条例に定めが置かれていないのはなぜか。これについて説明するものは見当たらない。幾つかの府県に問い合わせたが、条文化されているものではないため、確たる回答はなかった。おそらく、標章を貼り付けることは条例の立案過程において検討されなかったのであろう。

とはいえ、暴対法との比較という点で、次のような意見に接した。一つは、暴対法では、それまで適法に用いられてきた暴力団事務所を使用させないために命令が発せられるのに対して、暴排条例では、開設・運営が抑も禁止されているので、前提が異なるのではないかというものである。もう一つは、暴排条例では、期間を定めることなく命令が発せられる点で暴対法とは異なるという

ものある。しかし、それぞれについて疑問がある。

前者については、①規制をする側からみれば確かにそのように言えるが、規制を受ける側からすれば、暴排条例により暴力団事務所の開設・運営が禁止される範囲内に所在する建物か否か、暴排条例により禁止される用途が否かが明確ではないという状況の下で、ある建物を用いていたところ暴排条例の定める要件に該当することを理由として命令を受けるという事態があり得る。受命者への告知はもちろん、受命者以外に対しても告知をすることが望ましいのであれば、暴対法であれ暴排条例であれ、標章を貼り付けることで告知を行うことを定めればよいのではないか。②暴対法に定めがあるのに取って暴排条例に定めを置かなかつたというのは、暴対法における標章の貼り付けには意義が乏しいと考えられているのではないか。この点について、法的に意義があるかはともかく、暴対法による標章の貼り付けについては、事実上の意義、つまり社会に対する情報提供的な効果や誘導的な効果があり得ることが軽視されている。なお、問い合わせに対して、人通りの多いようなところにある暴力団事務所であれば、標章が貼り付けられているにもかかわらず、その建物への出入りは抑制されるのではないか、また、その建物への出入りを目撃した者から警察に通報があるのではないかという意見に接した。このような事実上の意義・効果を考えれば、標章の貼り付けに意義が乏しいと即断すべきではないと考えられる。

暴対法において標章の貼り付けが定められているが、このような定めを置く法律は多くない。暴対法以外には、風営法31条、道交法51条の4、63条、75条、自動車の保管場所の確保等に関する法律9条、道路運送車両法54条の2、無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律11条、特定複合観光施設区域整備法74条に、類似の規定がある。

法令等に違反があり、営業や使用等を禁ずるに当たり、どのような場合に標章の貼り付けが定められているのか。自動車のように移動可能なものの使用を禁ずる場合には、その実効性を確保するために有用なのであろう⁵⁰⁾。それ以外には、どのような場合に定められているのか、明らかではない。暴力団事務所

自治体行政の可能性と限界（1）

の使用制限について、暴対法の制定に際して封鎖が検討されていたが（先述(2)(ii)）、これが標章の貼り付けに関わるかどうか、不明である。解説書によると、標章を貼り付けることによって、受命者以外の指定暴力団員に告知を行うことには、暴力団事務所として使われないように自粛させる効果が期待されているようである⁵¹⁾。

意見のうち後者については、例えば風営法31条を考えると、説得力が一応認められよう。風営法では、30条1項において、期間を定めた営業停止を命ずること、2項において、禁止される区域内・地域内にある営業の場合に廃止を命ずることが定められ、標章を貼り付けるのは前者の場合に限られているからである（福岡県条例13条の3も同じ）。仮に標章を貼り付けるという場合、期間が定められないときには、標章はいつまで貼り付けられるのかという問題がある。しかし、これは、標章の取り外しの定め方次第で解消できることである。期間を定めた命令ではないから、標章の貼り付けに馴染まないということにはならないのではないかと。標章を貼り付けることに意義があるのであれば、それを活かすような立法が求められよう。これまでそのような立法が行われていないのは、暴力団事務所の使用に関して、都道府県警察の実務から見れば、標章の貼り付けの意義は乏しいからなのであろう。

(5) 検討② 立地

暴力団事務所の開設・運営の禁止に関して最大の論点となるのは、その範囲や正当化理由である。ここでは、暴力団事務所の使用を規制することにより制約される権利・利益の内容・性質、制約の態様・程度、規制の目的、即ち暴力団事務所がもたらす弊害、立地に関する規制の特徴やその限界、条例が国の法令と抵触するか否かの審査方法に焦点を当てて検討を加えることとする。

(i) 制約される権利・利益

暴力団事務所の使用が規制されることで、建物を自由に使用できなくなるといえる点では、建物に係る財産権が制約を受けることになる。暴排条例では既存の暴力団事務所は規制の対象外とされているが、福岡県条例の立案担

当者によれば、これを規制する場合の憲法問題を回避することが意図されている（先述(3)(ii)）。

制約の程度に関しては、財産権の剥奪ではなく、建物の使用に関して用途が限定されるに止まる。とはいえ、暴力団事務所としての機能を発揮することが包括的に禁じられ得るし、暴力団事務所としての使用の禁止を実効的に保障するために、場合によっては他の用途の使用をも禁じられ得るため（先述(2)(ii)）、建物に係る財産権を有する暴力団員にとって、その制約の程度はかなり大きいと言えよう。

事務所として建物を用いることは、個人であれ団体であれ、様々な主体が活動を行うために必要になることがある。活動の規模が小さければ、個人の住居を兼用することで足りるが、活動の規模によっては、それでは済まない。団体の場合には、構成員が集まるための場が必要になることもある（先述(2)(ii)、特に註15）。このような点からは、事務所として建物を用いることが妨げられることは、単に財産権に対する制約に止まらず、団体の場合には、結社の自由に対する制約である⁵²⁾。結社を規制する法律として破防法があり、そこでは、「団体のためにする行為」が禁じられている（5条、8条）。これに照らしても、団体であれ構成員であれ、その所有等している建物を団体の事務所として用いることが禁じられるならば、結社の自由が制約されていると言えよう。

暴対法は行為規制を定めるという立法者の構想が暴排条例によって超えられていないか。もちろん、財産権にせよ結社の自由の自由の保障には限界があり、正当な目的を達成するために必要な限りで制約され得る⁵³⁾。ただ、暴対法では、暴力団事務所の使用に関する規制を強化するに際して、行為規制という枠組みから離れないかが重視されており（先述(2)(iii)、(v)）、結社の自由の観点から批判を受けることを免れようとしている。これと比べると、暴排条例の立案過程において結社の自由が余り意識されていないのは何故なのか、不思議である⁵⁴⁾。そのうえ、暴排条例では、暴対法とは異なり、規制を受ける対象を「指定」により限定を図ることが行われていない（先述(3)(ii)）。次にみるように、青少年保護を目的とすることによって暴排条例の持つ問題点の多くを解消した

ことにしているというのが現状なのであろう。

(ii) 青少年保護

暴対法との関係で、法令との抵触を避けるために、暴力団事務所の開設・運営を条例で規制するに当たり、最初のものである福岡県条例では、青少年保護という目的が強調されており、他の都道府県の条例もそれに倣っている。

法令よりも厳しい定めを置くに当たり、法令と同一目的で厳しい規制を定めるよりは、法令とは異なる目的から規制を定めるほうが、法令との抵触を避けるという観点から望ましいであろう。暴力団事務所の開設・運営の禁止を定めることの目的について、幾つかの府県に問い合わせたところ、青少年保護であるという回答しかなかった。そして、青少年保護を目的とすることを前提として、暴力団事務所の開設・運営が禁じられる範囲を広げるに当たって、立案担当者はそれを支える事情（立法事実）を探し、立法事実が見つかる限りで範囲を広げているようである。

例えば商業系の用途地域内で暴力団事務所の開設・運営を禁止するに当たり、青少年がどのような生活（例、居住、学校等の教育、余暇）をどこで行っているかに注目して、例えば高校の所在地、高校生の居住地、そこからの通学ルート（つまり主要な駅）、青少年が多数集まる施設の所在地などがどのように分布しているかについて調べることで、住居系の用途地域のほか、商業系の用途地域も青少年保護の観点から暴力団事務所の立地に相応しくないことを示す資料を作成したという意見に接した。資料作りは大変だったと思われるが、それが立法事実を十分に示すものといえるか、疑問がある。「現状では規制から漏れているところで、暴力団事務所が開設されそうなので、それを防ぎたい」という結論ありきで範囲を設定して、資料を作成しているのが、実態ではなかろうか⁵⁵⁾。新たに規制される範囲において暴力団事務所が開設・運用されるならば青少年の保護にとって如何なる弊害（おそれ）が生じるかを検討することが立案過程において行われていないように見受けられるからである。

福岡県条例の立案担当者は、「暴力団事務所の存在が当たり前といった環境で青少年が成長することとなれば、暴力団が反社会的な集団であるとの認識も

もてないし、将来暴力団に加入するおそれも高くなり、暴力団排除の大きな支障となる」ことを、暴力団事務所の開設・運営を禁ずることの根拠として述べている⁵⁶⁾。しかし、このような弊害（おそれ）が何処でどのようにして生じるかは、具体的には述べられていない。弊害が何処でどのくらい生じているかを明らかにするという作業は行われず、様々な施設のなかから、青少年が暴力団との関わりを持つ可能性が量的にみて高い施設、つまり青少年が多数集まるであろう施設（例、学校）と、青少年が暴力団との関わりを持つ可能性が質的にみて高いであろう施設（例、少年院）が、保護対象施設として選ばれ、その周辺において開設・運営が禁止されていると考えられる。

ところで、保護対象施設として、例えば保育所がなぜ選ばれるのか。風営法及び福岡県青少年健全育成条例が参考にされたとはいえ、上記の弊害が保育所及びその周辺で生ずるとは考え難く、かかる弊害を取り除くために暴力団事務所の開設・運営を禁ずることには根拠が乏しい⁵⁷⁾。また、若干の暴排条例を除いて、大学は保護対象施設とはされていない（先述(3)(iii)）。青少年保護といっても、いわゆる有害図書を与える弊害と暴力団事務所の与える弊害との違いを考えれば、後者に関する規制において大学を保護対象施設から外すことに合理性があるとは思えない。敢えてこのように定めたのは、青少年という概念の意味（何歳までの者を指すか）の統一を立法者として図ろうとしたからであろう⁵⁸⁾。しかし、かかる形式的な要請よりも、立法を行う実質的な目的からみて不合理な事態が生じないようにすべきである。なお、暴対法において、指定暴力団員が暴力団への加入の強要や勧誘、脱退の妨害をすることを禁ずるに当たり、「少年（20歳未満の者をいう。以下同じ。）」に対するものとそうではないものとが区別されている（16条1項、2項）。鈴木秀洋が指摘するように、青少年保護を目的とする以上、そこにいう青少年に18歳・19歳の者を含めてはならないということではなく、暴力団事務所が青少年に与える弊害として暴力団への勧誘が想定されているのであれば、寧ろ暴対法の定めに合わせての方が形式的にも正当であると考えられる⁵⁹⁾。

保護対象施設については、「前各号に掲げるもののほか、特にその周辺にお

自治体行政の可能性と限界（1）

ける青少年の健全な育成を図るための良好な環境を保全する必要がある施設として公安委員会規則で定めるもの」という類型がある。この定め方から明らかのように、保護対象施設で弊害が生ずるかどうかというよりは、寧ろ、その周辺の「環境」の保全が、暴力団事務所の開設・運営の禁止において重視されている。

暴力団事務所が青少年に与える弊害が上記のようなものであれば、その有無・程度を具体的に明らかにすることは困難であろう。もしこのような弊害の除去が規制を行う正当な目的であるならば、何処でどのくらいの弊害が生じるかを明らかにできないゆえに立地面から規制を行うことができないという事態に立法者が困らないようにしておくべき場合であろう。このように考えれば、弊害がないような「環境」を維持するために規制が行われていくことには、やむを得ない面がある。そして、その延長上で、用途地域を用いて規制することになるのであろう⁶⁰⁾。

しかし、このような規制のやり方では、政策的な考慮に基づくものを除いて、歯止めとなるものが乏しい⁶¹⁾。用途の計画的な配分という考え方から外れるものは、当該用途の全域での禁止も行われ得る⁶²⁾。そこで、もし歯止めとなるものが必要であるならば、暴力団事務所が青少年に与える弊害として、余りに抽象的なものではなく、現在よりは具体的なものでなければ、規制を支える正当な目的とは認めないと考えるべきでないか。とはいえ、青少年に与える弊害が生ずるメカニズムが解明されていないことから、具体的な弊害を前提に規制を行うように定めることを立法者に求めることは困難である⁶³⁾。その結果、現状としては、青少年保護を目的に掲げることで、それを達成するために必要な手段とされるものが全て正当化され、規制から漏れているところに暴力団事務所が進出するおそれが生じるたびに、規制される範囲が広がっているであろう。

(iii) 比例原則

歯止めが乏しいことについて、青少年保護という目的から離れてみると、危険とリスクとの相違として論じられていることに状況は近い。そこで、検討の

素材として、ドイツの警察法の分野で、比例原則に関して危険とリスクとの相違に言及するものを見ておこう。

ここで紹介するのは、リスクといっても犯罪予防に関わるものである。具体的な危険が存する場合に警察機関が行使できる措置について比例原則が規準とされてきたが、それよりも早い段階で警察機関が情報収集を行うことに関して比例原則による審査が可能か否か、ドイツの警察法では議論がある⁶⁴⁾。一方では、かかる情報収集を授権する法律が比例原則に一般的に適合するか否かを審査する見解があり、そこでは、かかる情報収集が正当化されるに相応しい容疑の程度や犯罪の種類を明確にするよう立法者に求められている。他方で、このような審査に対しては立法裁量が尊重されていないとの批判がある。そこで、ある論者は、連邦憲法裁判所が1999年に下した戦略的監視判決（BVerfGE 100, 313）⁶⁵⁾を参照して立法者には次のことが求められるという。第一に、容疑の程度や犯罪の種類について、授権規範の定める要件の個々の要素ごとに異なった要請を構造化することである。第二に、そうすることで、かかる情報収集を授権する法律の定めの中に矛盾が生じないようにすることである。そうすることで、かかる情報収集に対して比例原則による審査が及ばないという欠落は、かかる情報収集の背後にあるコンセプトという次元で審査を行うことで補われることになる⁶⁶⁾。

この議論を暴力団事務所の使用に関する規制に当て嵌めるならば、暴力団事務所が青少年に与える弊害について具体的なものを挙げて、それぞれごとにどのような規制が適合性、必要性、狭義の比例性を失しないかを立法者が考えなければならないとは言えないであろう。ただ、現状は余りに抽象的な弊害が述べられるに止まっている。既存の暴力団事務所には適用されないとはいえ、新規の開設・運営が一切禁じられるという規制としては強いものであることを考えるならば、過度なものになっていないか、疑問が出てくる。少なくとも、暴対法の3つの条文（15条、15条の3、30条の11）や福岡県条例13条の3（青少年有害行為が行われた場合の事務所の使用制限）と比較すると、バランスを失している。もちろん、暴対法は行為規制を定めるものであるという立法者の構

自治体行政の可能性と限界（1）

想ゆえに暴力団事務所の使用に関して暴対法による規制は抑制的に定められているため、暴対法の3つの条文と暴排条例とを比較するだけで暴排条例の定め方を批判することはできない。ただ、構造化されないままに暴排条例が適用されることで、暴排条例の運用に無理が生じないか、懸念が残る。安定的な運用を目指すには、暴対法の上乗せの規制としてそれなりに説明ができるようなものにしていくことが必要になると考えられる。

(iv) 上乗せ規制

暴力団事務所が青少年に与える弊害について多少は具体的なものが求められるようになれば、現状のような規制の仕方では済まされない場合があり、暴力団事務所の使用に関する規制の全体的な構造のなかでバランスのとれた規制となるように条例に定めを置くことがその立法者に求められることになる。実態をみれば、青少年保護は名目的な目的であって、それまでは禁じられていなかったところで暴力団事務所が開設されるおそれが生じたことを切っ掛けとして暴排条例の改正が行われていると言える。そこで、暴力団事務所の開設・運用に関して、暴対法と同じ目的のために同一の規制の枠組みにおいて上乗せ的に規制をすることがどのような場合に許されるか、検討してみたい。

同一目的の法令との抵触に関して、徳島市公安条例事件・最大判昭和50年9月10日刑集29巻8号489頁によれば、「国の法令が必ずしもその規定によつて全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるとき」か否かが審査されることになる。暴力団事務所の使用に関する規制について暴対法の条文は「別段の規制を施す」ことを認めるものと言えるか。例えば15条1項に基づき暴力団事務所の使用制限を命ずるための要件として、1項各号の要件に供される「おそれ」及び「付近の住民の生活の平穏が害される……おそれ」について都道府県公安委員会の判断に委ねられているが、暴力団事務所の付近住民が人格権（平穏生活権）を根拠としてその使用差止を請求する場合に裁判所もこのような「おそれ」の判断を行うことに鑑みれば、「地方の実情」に応じてこの要件の判断を行う権限を公安委員会に与

える趣旨とは解し難い。このように、暴対法の条文からみれば、都道府県が上乘せのな規制を条例で定める余地は乏しいと一応考えられる。「付近の住民の生活の平穩」の保障のために、「地方の実情」を反映して特に厳しい規制を行うことが認められることは皆無ではないにせよ、その余地は少ないことになる。「福岡県内の暴力団事務所が他府県のそれら以上に危険な存在であるといった事情がない限り……」上乘せ条例を制定できないというのが、福岡県条例の立案担当者の理解であった⁶⁷⁾。

しかし、判例法理に対しては批判的な検討が進められており⁶⁸⁾、特に規制上限法令と言えない限りは国の法令を標準として捉えるべきことが地方分権を契機に強く説かれている⁶⁹⁾。また、国の法令の合理性を検討することなく法律先占論によって条例制定権に限界を画することには批判も見られる⁷⁰⁾。これらの見解を基礎として、暴対法による暴力団事務所の使用に関する規制を考えてみよう。

暴対法では、対立抗争時には、既存の暴力団事務所であっても、その使用制限を命じることが認められ、更に、2012年改正によって、特定抗争指定暴力団として指定される場合には、警戒区域内では、暴力団事務所としての使用に止まらない規制を受け、新規の事務所の開設も許されない。また、特定危険指定暴力団として指定される場合には、対立抗争時でなくても、暴力団事務所の使用制限が命じられ得る。暴対法の制定時に目指されたのは、「対立抗争を何とか早く収束させる」ことであり⁷¹⁾、その目的に適合する手段として、15条による規制が定められたのである。これに対して、特定抗争指定暴力団が警戒区域内で新規の暴力団事務所の開設が禁じられることについては、やや性格が異なる。警戒区域を設定して特定抗争指定暴力団を指定する段階では、警戒区域の全てにおいて「付近の住民の平穩な生活が害される」おそれが存するわけではない。実際に暴力団事務所が開設される動きが生じるときには、その場所において「付近の住民の平穩な生活が害される」おそれが生じるであろう蓋然性に基づいて、警戒区域内での暴力団事務所の新設が禁じられているのであろう。更に、特定危険指定暴力団については、暴力団事務所を狙った襲撃やそれに対

自治体行政の可能性と限界（1）

する反撃が行われているわけではない。暴力的要求行為等を行うために「人の生命又は身体に重大な危害を加える方法による暴力行為」が行われ、それが繰り返されるおそれがある場合に、暴力団事務所の使用が制限され得るのであり、「付近の住民の平穏な生活が害される」おそれは要件とはされていない。尤も、暴力団事務所の使用差止の請求を行う者に対して暴力行為が行われる場合のように、特定危険指定暴力団の暴力団事務所の使用制限を命ずるときには、「付近の住民の平穏な生活が害される」おそれが実際に生じている場合もあろう。

以上のように、「付近の住民の平穏な生活が害される」おそれが存しない場合にも暴力団事務所の使用に関して暴対法は一定の要件の下で規制しているように見える。とはいえ、これは、対立抗争の発生とは異なる事情をも立法者が判断に組み込むことで「付近の住民の平穏な生活が害される」おそれがあると言える場合にも暴力団事務所の使用に関して規制を行うものと考えられる。即ち、「付近の住民の平穏な生活が害される」おそれが存する場合のほか、その蓋然性があると類型化し得る場合にも、暴対法により暴力団事務所の使用が規制されているのである。他方で、これら二つの場合の全てにわたり暴対法の規制が及んでいるわけではない。その意味では、暴力団事務所の使用の規制に関して、暴対法は規制上限法令とは言えない。少なくとも、人格権に基づき暴力団事務所の使用差止が認められるような場合については、行政権（警察機関）による規制が可能となるように都道府県が条例を定める余地は認められてよいと考えられる。

では、「付近の住民の平穏な生活」をより確実に保障することを目指して、暴力団事務所の使用に関して暴排条例において規制をする余地はあろうか。

付近の住民の平穏な生活が侵害される「おそれ」の認定の仕方によっては民事判例のなかで認められている範囲と言えるかもしれないが、例えば、暴対法15条1項による使用制限の発動の要件を緩めるような条例を都道府県が定めることは、その都道府県に特有の事情がある場合に許されないか、問題になる。暴対法15条1項に基づく命令は、対立抗争が「発生した場合」に初めて発動することができるものである。この要件について、暴力行為が一回限りのもので

あれば使用制限を命ずることはできないという解釈がある（先述(2)(ii)）。ある暴力行為が一回行われたことから対立抗争が発生することが予測される場合、更には、暴力行為が一度も行われていなくても対立抗争が発生することが予測される場合にも暴力団事務所の使用を制限する旨を定めることは、暴対法の定めを修正することであり、本来的には、暴対法の改正によって行われるべきである。また、「付近の住民の平穏な生活」の保障には地域的な違いはないはずだからである。このような場合にも条例制定権を認めるためには、地域的な事情について新たな考え方が必要となる。そこで、角松生史の提唱する認知的先導性・試行的先導性という考え方を参考にして⁷²⁾、その可能性を検討してみよう。

各地の警察機関はその管轄内にある暴力団の動向や暴力団事務所の使われ方について具体的に分析することができる。それによって例えば対立抗争を予測する手法が開発されるならば、法律改正を待つことなく、それを取り入れた規制を行うことができるように都道府県が条例を定める途が認められるべきでないか。地域ごとに法が作り出され、それが運用されていくことで、全体として法の発展が期待できるからである。もちろん、条例によって過剰な規制が行われるという事態もあり得るが、それは当該条例を実際に運用していくなかで是正・解消することも可能である。最適な法が作られるまでは法が作られないという状況よりは、最適な法を目指して試行錯誤が行われるという状況の方が望ましい場合があり、後者は一定の留保の下で認められてよい⁷³⁾。このように考えれば、暴対法15条1項とは異なり、まだ対立抗争が発生していない場合であっても既存の暴力団事務所の使用を制限することを命ずる旨の条例を定めることは、認知的先導性・試行的先導性の観点から地域的な実情が認められるときには、正当といえることになるだろう。

以上は暴対法15条の対立抗争を手がかりとして、地域的な事情が認められる場合に暴排条例により規制が広がることを説明するものである。しかし、これに限らず、各地の警察機関が暴力団事務所の使われ方を分析することで、暴力団事務所が平穏生活権に含まれるのではない他の法益に対してどのような弊害

自治体行政の可能性と限界（1）

をもたらすかが明らかになれば、名目的ではなく真に暴対法とは別の目的での規制として正当化されることになる。

以上の検討から、暴対法と同一の目的の場合を含めて暴対法への上乗せ的な規制を条例で定めることが認められる余地があることが分かった。しかし、それだけでは、暴対法は行為規制を定めるという立法者の構想と矛盾するような条例を定めてよいことまで正当化されるわけではない。暴力団事務所の使用に関して暴対法による規制が抑制的に定められており、それが行為規制という枠組みによって合理的なものであるとされているならば、条例を定めることでその枠組みをなぜ超えなければならないのか、問われ得るからである。とりわけ、暴力団事務所の使用に関する規制が結社の自由を制約するものであることに鑑みれば、暴対法が行為規制を定めるという立法者の構想ゆえに暴力団事務所の使用に関する規制が抑制的であることにはそれなりに合理性があると考えられる。そのため、暴排条例の制定過程においてこのことは少なくとも尊重されてよい。また、行為規制という枠組みから離れて条例を制定するのであれば、その立法者は結社の自由の保障に正面から向き合わなければならない。なお、暴排条例の司法審査に際して、この点が余り考慮されていないことをもって条例が違法と判断されるか否かは、①規制の目的（条例により除去されるべき弊害は何であるか）、②結社の自由の保障範囲をどのように考えるか、③人権に序列があるかによって、変わってくるであろう。条例の司法審査に関するこれまでの判例に照らせば、③について消極的であるので⁷⁴⁾、①に関して危険ではなくリスクが問題となるような規制であれば、②をどのように解するかに関係なく、結社の自由との関係が余り考慮されていないことをもって暴排条例を違法と判断することは、現状では難しいと考えられる。

（v）規制以外の自治体の活動

既存の暴力団事務所の使用に関する規制に関しては、暴対法の定めよりも厳しい定めを暴排条例に設けて規制を行う余地はそれほど大きくないかもしれない。暴対法が行為規制を定めるものであるという立法者の構想を乗り越えることができないならば、人格権（平穏生活権）が侵害される場合やそれに類する

場合が中心となるであろう。

暴対法及びそれを上乘せするような暴排条例に基づく規制的手法だけでは、暴力団事務所が与える弊害を除去するのは困難である⁷⁵⁾。そこで、かかる困難を前提にして、様々な自治体の活動が行われてきた。その一つは、付近住民が暴力団事務所の使用の差止を求めて民事訴訟（仮処分を含む）を提起することを自治体が支援することである。例えば福岡県条例では、「県は、暴力団事務所の使用の差止めの請求……に係る訴訟であつて、暴力団の排除に資すると認められるものを提起し、又は提起しようとする者に対し、規則で定めるところにより、その訴訟に関する費用に充てる資金の貸付けを行うとともに、当該訴訟に関し、情報の提供その他の必要な援助を行うことができる」ことが定められている（9条。なお、10条では、貸付金の償還について猶予・免除も定められている）。「支援」について、抽象的な規定に止まるものが多く、そのような場合には具体的な行政の活動を規律するものにはならない。他方、福岡県のように具体的なものが定められる場合には、この支援の内容や支援を受けるための要件をどのように定めるか、問題になろう⁷⁶⁾。

ところで、自治体が付近住民による暴力団事務所の民事訴訟の提起を支援する一方で、かかる暴力団事務所の使用に関して自治体に規制権限が与えられていないという事態が生じることは妥当であろうか。法的な性質（民事司法と行政・警察との区別）からは、このような事態が生じることに問題はないが、現実の行政のあり方としては、すんなりと受け入れられるものではないと思われる。暴力団事務所の民事差止を求める付近住民を支援することが自治体の活動に含まれることは、付近住民がそのために負うことになる負担の大きさに鑑みれば⁷⁷⁾、正当である。付近住民の負担を軽減するには、既存の暴力団事務所の使用に関して暴対法よりも厳しい定めを置くことができる限りでは、それを用いるべきではないか。もちろん、目的・任務や権限から具体的な義務が直ちに導き出されるわけではなく、暴力団事務所の使用に関して規制を行うことに対する様々な法的・事実上の限界を考慮しなければならない。新規の暴力団事務所の開設・運営の禁止を行政的に実現することが重要であり、まずはその徹底

自治体行政の可能性と限界（1）

を図るとというのが、暴排条例の現状なのであろう。しかし、暴力団事務所の使用に関する規制について、暴対法では不十分な点がある以上、その枠を超えてはならないにせよ、枠内で不十分な点を塞いでいくことは、暴排条例の役割に含まれ得る。上乘せ的な規制の途を切り拓くことを、暴排条例の運用のなかに組み込むことが望まれる。

この点で興味深いのは、福島県・大阪府・長崎県の各条例である。例えば福島県条例では、「県は、第1項の規定の適用を除外され、同項に規定する区域内に存在する暴力団事務所について、市町村と連携し、その撤去に向けた活動を促進するものとする」と定められている（21条3項）。長崎県条例では、「市町、関係団体等及び近隣住民等と連携」することが定められている一方（21条3項）、大阪府条例では、市町村等との連携は定められていない（18条4項）。これらは何れも、「支援」と同様、抽象的な定めである。しかし、「支援」とは別にこれらが定められているのは、受け身的ではなく積極的に行われる行政の活動を期待しているからではないか。このように考えれば、これらの規定を空文化させないために、全ての既存の暴力団事務所を一律に取り扱うのでないならば、どのような優先順位を設けて既存の暴力団事務所の撤去に向けた活動を行っていくかを明確にしていくべきであろう。その際には、上乘せ的な規制を巡る議論が有用になるであろう。

（5） 小 括

暴力団事務所の使用に関して、暴対法は行為規制を定めるものであるとする立法者の構想もあり、暴対法に基づく規制について、その要件は抑制的に定められている。これと比較すると、暴排条例は、既存の暴力団事務所について規制の対象から外す反面、新規の開設・運営について、立地に関しては広範囲にわたって規制を行うことが可能となっている。暴力団事務所の使用がもたらす弊害を抽象的に考えるならば、暴排条例の制定・改正によって、その規制を強化していくことは望ましいと評価できる。しかし、それを具体的に考えるとすれば、現状のような定め方には、疑問が残る。

また、例えば保護対象施設の定め方や、規制の仕組みに関して直罰型・行政行為介在型の違いなどを見る限り、暴排条例の立案過程において、先行する条例の定め方は調べられているとはいえ、それがどのように各地で運用されているかまでは調べられていないようである。鈴木秀洋は、暴排条例の制定過程の「積極的側面」として、「法律の全国一律の性質と条例の地域独自の性質を包含させた手法及び法体系を提示」したことや、「法律と条例の螺旋運動システム」を提示したことを挙げる。後者は、「法律を補完する条例を制定すること、そして、その条例の限界を補完してまた法律が改正されること、さらにその後地域の状況等を反映させた形で条例改正がされること」と説明されている⁷⁸⁾。私には、上記の点に鑑みれば、暴力団事務所の使用に関する規制については「螺旋運動システム」はそれほど機能していないように思われる。また、暴力団事務所の使用に関して暴対法が行為規制という枠組みに止まろうとしていることにも留意が必要である⁷⁹⁾。

法令との抵触を避けるべく、暴排条例に基づく暴力団事務所の使用に関する規制においては青少年保護が目的として謳われている。そして、暴力団事務所が青少年に与える弊害についてかなり抽象的に捉えられ、それが是認されている。これが、暴排条例に基づく暴力団事務所の使用に関する規制を立地面において厳しいものにしていく。

暴力団事務所の使用を規制することによって結社の自由が制約されることが、暴排条例の立案過程において余り意識されていない。また、暴対法における定め方と比較するとバランスを失する面がある。これらによって、暴排条例の運用に無理が生じないか、気になるところである。実態に照らせば、法令と同一の目的での上乘せな規制が何処まで認められるかを検討する作業を行っていくことが、暴排条例に基づく暴力団事務所の使用に関する規制を安定的に行うために必要になると考えられる。

福岡県条例の立案担当者は、同一の目的での上乘せな規制の余地が乏しいことを指摘する。しかし、暴対法による暴力団事務所の使用に関する規制は「付近の住民の平穏な生活が害される」おそれが存する場合及びその蓋然性が

自治体行政の可能性と限界（1）

あると類型化しうる場合の全てに及んでいるわけではないことから、行為規制という枠組みのなかでも暴排条例によって規制を強化する途は残されている。ここでの検討は上乘せのな規制が何処まで可能かを具体的に示すものではなく、その意味では不十分なものである。本稿で言えるのは、そのような可能性が有る以上、暴対法の枠内で不十分な点を塞いでいくことが暴排条例の役割に含まれ、それを暴排条例の運用のなかに組み込むべきということである。

- 1) ① 本稿では、「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律」（平成3（1991）年法律77号）を暴対法、名称の如何に問わず、暴力団の排除に関して自治体が制定する条例を暴排条例と記す。また、自治体とは都道府県・市町村（特別区を含む）を指す。② 暴排条例には市町村が制定するものがあるが、暴力団事務所の使用に関する規制は主には都道府県が制定する暴排条例に基づき行われている。市町村の制定する暴排条例の意義について、参照、鈴木秀洋「暴力団排除条例制定上の課題と展望」『社会的弱者にしない自治体法務』488頁以下、特に491～493頁（第一法規、2021年、初出：2012年）。③ 暴力団事務所の使用差止を求めて民事訴訟を自治体が用いるのは、これまでのところ市町村によるものである。市町村と警察の関係を検討する意義について、客引き条例を研究した際に簡単に触れたことがある（参照、拙稿「客引き行為等に対する市条例に基づく規制とその実効性（4・完）」自治実務セミナー695号58頁（2020年））。
- 2) 朝日新聞2021年7月23日朝刊21面、9月3日朝刊29面。
- 3) 日本弁護士連合会民事介入暴力対策委員会（編）『暴力団事務所排除の法理』30頁（立花書房、1998年）。
- 4) なお、暴対法の制定に際して、暴力団事務所から看板等が外されることは、指定逃れのために行われるのではないかという懸念が示されていた（参照、第120回国会・衆議院地方行政委員会会議録11号2頁（1991年4月19日）〔福永武彦議員〕）。また、それは実際に生じたことである（参照、第159回国会・衆議院内閣委員会会議録第6号4頁（2004年4月9日）〔近石康宏政府参考人（警察庁刑事局組織犯罪対策部長）〕）。
- 5) 日本弁護士連合会民事介入暴力対策委員会・前掲（註3）31頁。
- 6) 静岡地決昭和62年10月9日判時1254号45頁、神戸地決平成6年11月28日判時1545号75頁、静岡地決平成13年11月13日判タ1105号255頁、福岡地久留米支決平成21年3月27日判時2057号126頁、東京地判平成23年9月25日LEX-DB25496690。
- 7) 大阪地堺支判平成4年5月7日判時1452号87頁、神戸地決平成9年11月21日判時1657号98頁、和歌山地決平成10年8月10日判タ1026号294頁、東京地決平成10年12月8日判時1668号86頁、長崎地判平成24年4月16日LEX-DB25481209、福岡地判令和3年2月5日LEX-DB25571313。

- 8) なお、この事案では、監視カメラの撤去も請求されていたが、これについては、事務所としての使用が差し止められることで目的が達成されること、撤去を求めることは不作為に止まらず被告の費用負担による作為を求めることになることから消極的な判断が下されている。
- 9) 目的規定の順番から明らかなように、暴対法の第一の関心事は暴力的要求行為に対する規制である。「民事介入暴力は、暴力団の寡占化により、暴力団が、必ずしも脅迫等の手段に訴えずとも、その名を告げるだけで相手方を威嚇することができる威力をますます増大させ、暴力団員は、このような暴力団の威力を巧妙に利用して……犯罪にならない形で不当に利得を図る形態の資金獲得活動を広域に展開し始め、市民や企業に多大な害悪を及ぼすようになってきている。……この種行為に対して既存の刑罰法令によっては必ずしも有効な取締ができなかった」ことが背景として語られている（暴力団対策法制研究会（編著）『逐条暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律』3頁（立花書房、1995年））。
- 10) 藤本隆史「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律の一部を改正する法律について」警察学論集50巻8号57～58頁（1997年）。
- 11) なお、これは、民事上の権原とは関係なく判断される。暴力団対策法制研究会・前掲（註9）126～127頁、日本弁護士連合会民事介入暴力対策委員会（編）『注解暴力団対策法』121頁（民事法研究会、1997年）。
- 12) 関西破防法研究会「コンメンタール・暴力団新法」法学セミナー448号149頁（1992年）〔北本修二〕。
- 13) 内田正文「新東京国際空港の安全確保に関する緊急措置法」法律のひろば31巻9号6頁（1978年）。
- 14) 参照、千葉勝美・最判解（民）平成4年度244頁。
- 15) 集会の自由が特に尊重されるべき理由の一つとして、「集会は……相互に意見や情報等を伝達、交流する場として必要である」ことが挙げられている（最判平成4年7月1日）。
- 16) 成田新法が憲法21条1項（集会の自由）に反しないかを審査するに際して最高裁が利益衡量論を用いたことについて、調査官解説において、①規制について「法が既に内容を極めて限定して規定していること」、②価値の優劣が明らかであることが理由として挙げている（参照、千葉・前掲（註14）244頁）。これに対して、結社の自由に対する制約について、規制される対象が厳密に絞り込まれているか、つまり、団体としての活動のために不可欠な構成要素であると言えるようなもののみが規制対象となっているかどうか、審査されるべきと説くものがある（参照、奥平康弘『憲法Ⅲ』182頁（有斐閣、1993年））。
- 17) 先述(1)(i)。なお、建物内に「構成員を立ち入らせ」又は「当番構成員を置くこと」は、人的な面において建物を暴力団事務所として使用するうえで最も重要かつ不可欠な要素であるという指摘がある（参照、日本弁護士連合会民事介入暴力対策委員会・前掲（註3）185～186頁）。
- 18) なお、神奈川県暴排条例では、禁じられる用途のなかに「宿泊所」が明記されて

自治体行政の可能性と限界（1）

いる（16条の2第4号）。

- 19) 民事裁判ではこの点が問題となったものがある。静岡地決平成13年12月19日判タ1105号253頁は、住居部分での居住実態がなく、事務所と住居のそれぞれが出入口を有していないことから、「暴力団の組事務所と一体」とであると認定する。他方、東京地判平成23年9月25日LEX-DB25496690は、居住を目的とする立入を禁止することは認めていない。
- 20) 事務所の封鎖のほかにも、2月段階で含まれていたが、国会提出法案には含まれていないものがある。この点について、「暴力団」対策が「暴力団員」の不正行為の防止対策に変わってしまった、暴排政策には不可欠の重要な規制が見送られることになったと評するものがある（加藤久雄『組織犯罪の研究』152～153頁（成文堂、1992年））。
- 21) 吉田英法「北大立法過程研究会資料 暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律の立法過程」北大法学論集43巻5号220頁（1993年）。内閣法制局からの示唆について、成田新法の規定を巡る訴訟が最高裁に係属していたことが関係するかもしれないという（244頁）。なお、封鎖に対して「謙抑的」であるべきということとは、国会における答弁でも述べられている（第120回国会・衆議院地方行政委員会会議録11号19頁（1991年4月19日）〔國松孝次政府委員（警察庁刑事局長）〕）。
- 22) 暴力団対策法制研究会・前掲（註9）184～185頁。
- 23) 制定時の国会での質疑や立案担当者による解説において「行為規制」という文言は見当たらないが、例えば「加入そのものが禁止されるという、結社そのものの規制」は、「本法とは全く性格の違う」という答弁が見られる（第120回国会・衆議院地方行政委員会第11号6頁（1991年4月19日）〔國松孝次〕）。また、暴対法の性格について、「結社の自由に係わる法律であるが、「指定された暴力団に対して、破壊活動防止法のように、団体の活動の制限、団体の解散の指定というような意味での団体の規制は行うこととしておらず、あくまで、指定された暴力団の構成員の具体的な行為のみが規制される」と説明されている（暴力団対策法制研究会・前掲（註9）6頁）。
- 24) 「不安若しくは迷惑を覚えさせるような仕方他人につきまとった」（28号後段）、「公共の場所において多数の人に対して著しく粗野若しくは乱暴な言動で迷惑をかけ、又は威勢を示して……公衆の列に割り込み、若しくはその列を乱した者」（13号）。
- 25) 谷滋行・阿久津正好・宮内彰久「暴力団員による不当な行為に防止等に関する法律の一部を改正する法律」について（1）警察学論集65巻11号24頁（2012年）。
- 26) 直罰型であり、規制の強化を図ったものであろうが、その法執行のあり方については疑問もある。現行犯で逮捕を行うにしても、但書に該当するか否かに加えて、指定暴力団員であるか否か、即座に判断しなければならないからである。参照、朝日新聞2020年1月7日夕刊1面、11月30日夕刊7面。
- 27) 谷ほか・前掲（註25）35頁。
- 28) 参照、第180国会・衆議院内閣委員会会議録第10号5頁（2012年7月20日）〔栗生

- 俊一政府参考人（警察庁刑事局組織犯罪対策部長）、谷ほか・前掲（註25）37～38頁。
- 29) 「暴力団対策に関する有識者会議報告書」16頁（2012年1月5日）。https://www.npa.go.jp/sosikihanzai/kikakubunseki/bunseki/20120105_houkokusyoyo.pdf（2022年1月12日確認）
- 30) 国会での質疑において、「団体規制」ではなく「行為規制」である旨の説明を参考人が行っている（第180回国会・参議院内閣委員会第11号8～9頁（2012年6月19日）〔疋田淳（弁護士）、小林節（慶應義塾大学法学部教授）〕）。
- 31) 島村英・工藤陽代・松下和彦「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律の一部を改正する法律」について」警察学論集61巻9号50頁（2008年）。
- 32) 黒川浩一「福岡県暴力団排除条例の制定について（上）」警察学論集62巻12号2頁（2009年）。佐賀県（2009年）で暴力団事務所に関して条例が定められていたが、福岡県条例がその後の他の都道府県の暴排条例のモデルとなっている（参照、大野正博「岐阜県暴力団排除条例」朝日法学論集46号64～65頁、112頁註21（2014年））。
- 33) 黒川・前掲（註32）3頁。そこでは、それと並んで、利益の供与を受けること等の禁止（18条）が暴力団対策のための「取締りの武器」として持ち込まれることになったことが説明されている。
- 34) 黒川・前掲（註32）15～16頁。
- 35) 黒川・前掲（註32）15頁。
- 36) 黒川・前掲（註32）14～15頁。
- 37) 都道府県公安委員会による「指定」を受けたものが規制の対象となることについて、いやしくも暴力団以外の団体が暴力団として指定されることがないように、その結果、その団体に所属する構成員の活動に不当な規制がなされないよう防止することが目指されていると説明されている（暴力団対策法研究会（編）『暴力団対策法の解説』67頁（民事法研究会、1992年））。憲法の体系書にもこの趣旨の説明が見られる（参照、伊藤正己『憲法〔第3版〕』304頁註9（弘文堂、1995年））。
- 38) 「暴力団」の定義は暴対法・暴排条例に共通する。この概念に関して、濫用のおそれがないか、注意を向けるものとして、参照、浦部法穂『憲法学教室〔第3版〕』196～197頁（日本評論社、2016年）。
- 39) 黒川・前掲（註32）7頁。
- 40) 黒川・前掲（註32）15頁。なお、どのような行為があれば「開設」の既遂となるかについて、具体的な説明は載っていない。
- 41) 尾上芳信「福岡県暴力団排除条例の改正等について」捜査研究730号17頁註（2012年）。
- 42) 本研究を進めるうえでヒアリング調査を実施したが、調査先、日時等を明らかにしないように求められており、出典の明記は控えたい。このような研究のあり方について、参照、田中良弘「行政の実効性確保における行政法と刑事法の交錯」自治総研509号24頁（2021年）。
- 43) 兵庫県警は山口組の直系組長らが設けた別宅を神戸市内で約30箇所確認していた

自治体行政の可能性と限界（1）

- ようである（朝日新聞2010年6月26日夕刊11面、9月2日夕刊11面、9月24日朝刊25面）。
- 44) 北村喜宣『環境法〔第5版〕』124頁（弘文堂、2020年）。なお、ここにいる「環境規制」とは、権力的なものに限らず、より広い含意を持つ言葉とされている。
- 45) 北村・前掲（註44）134～135頁。全く同じではないが、規制を行うに当たり、複雑な状況に対応した行政の活動をプログラムを制作することの難しさや、複雑なプログラムを執行することが困難であり、行政指導が多用されていることは、行政学の研究者によっても指摘されている（参照、森田朗「行政学的思考と行政法学的思考」『制度設計の行政学』290～291頁（慈学社出版、2007年、初出：1994年））。また、行政リソースに関して、警察実務家から、「取締りの限界」が指摘されている（参照、荻野徹「新しい「警察法学」の構想」関根謙一ほか（編）『講座警察法・第1巻』10～14頁（立花書房、2014年））。
- 46) 参照、森田朗「法治行政と裁量行為」『制度設計の行政学』334～335頁（初出：1995年）。
- 47) ①このような定めは、自治体（特に市町村）が保護対象施設を設置する「計画」を立てることで、暴力団事務所が開設されそうになったときに、それを阻止することを可能とするものであり、「行政権の濫用」（参照、最判昭和53年5月26日民集32巻3号689頁）と判断されないことを狙うものであろう。しかし、かかる事態は、予測可能性を失わせるものである。暴力団事務所の開設に向けた行為を暴力団側が断念した場合には、それにより生じた損害（実損）については、自治体は損害賠償を命じられる可能性があるのではないか。②このような定めに基づいて警察が取締りを行おうとするとき、暴力団側は「知らなかった」と主張するであろうし、また、暴力団事務所の「開設」と保護対象施設の設置の「決定」との何れが早かったか、解釈論的に問題になる。この点からすると、法執行は決して容易でなく、刑事手続に進まない場合があり得るであろう。その場合には、暴力団事務所が新たに開設・運営されないように徹底を図ろうとする暴排条例のあり方（先述(4)(i)）と矛盾が生じることになる。
- 48) パチンコ店と保護対象施設との間の距離に関して、パチンコ店側の基点と保護対象施設側の基点がそれぞれ何処であるか、争われた事件がある（横浜地判平成3年9月9日判タ781号128頁）。
- 49) 特定抗争指定暴力団について、警戒区域内にある事務所への標章の貼り付けの規定があるが（15条の2第5項）、警戒区域内での新規の設置禁止（15条の3第1項1号）に関しては標章の貼り付けは定められていない。これは直罰型のためであると考えられる。
- 50) 参照、飛田清弘・柏原伸行『条解風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律』447頁（立花書房、1986年）。なお、そこには、風営法の全面改正（1984年）により導入されたが、自動車の運転禁止を表示する標章の貼り付け（道交法75条9項）が参考とされたのであろうという指摘もある。
- 51) 暴力団対策法制研究会・前掲（註9）128頁。

- 52) 結社の自由（憲法21条）の保障範囲を巡って議論がある。①全ての結社を対象とする見解と、経済活動を目的とする団体については22条・29条の問題と解する見解がある。前者において、結社の目的により区分する考え方の趣旨は、結社の自由の限界を具体的に検討するうえで重要であるとしながらも、そのことを理由として、結社の意味そのものを頭から限定することには疑義が残ると説かれている（参照、芦部信喜『憲法学Ⅲ〔増補版〕』524～526頁（有斐閣、2000年））。また、憲法秩序に反する団体について、結社の自由の保障の対象にならないと論理的・抽象的に言明できるが、そのような対象を「憲法の人権保障の精神と矛盾しない形で確定できるか否か……大きな危惧の念が抱かれる」という（535～536頁）。後者の見解の例として、参照、大石真『憲法概論Ⅱ』307頁（有斐閣、2021年）。②暴力団事務所の規制に関して、後者の見解に近い立場から議論されることがある。鈴木秀洋は、「暴力団員個人の精神的自由権等の制約の問題ではなく、あくまで暴力団事務所としての開設・運営の制約の問題であり、この点で前者の権利制約とは異なる緩やかな基準で調整が図られるべき問題であることは憲法上の通説の見解と抵触するものではない」という（鈴木・前掲（註1）520頁註50）。
- 53) 参照、先述(2)(ii)、特に註16。
- 54) 憲法の体系書を網羅的に調べることはできていないが、暴排条例に言及するものとして、次のものしか見付けることが出来ていない。暴排条例において事業者が暴力団に利益を供与することが禁じられていることに関して、「資金源を断つことで暴力団の存立を否定（排除）しようとするものであるから、結社の自由との関係で問題が生じることは避けられない」と述べるものである（渡辺康行ほか『憲法Ⅰ』278頁（日本評論社、2016年）〔工藤達朗〕）。
- 55) 暴排条例の改正に関する新聞記事（例えば註2）を参照されたい。
- 56) 黒川・前掲（註32）14～15頁。
- 57) なお、兵庫県条例では、暴力団の活動として、青少年に対し、金品その他の財産上の利益を供与することが禁じられている（21条2項）。暴力団員が児童に菓子を配ることを禁ずるのが狙いのである（毎日新聞2020年7月10日朝刊27面、10月6日18面）。
- 58) 参照、鈴木・前掲（註1）518頁。
- 59) 参照、鈴木・前掲（註1）518頁。
- 60) 風営法上の「清浄な風俗環境」概念に関して、参照、拙稿「いわゆるラブホテルに対する立法による規制」陶久利彦（編）『性風俗と法秩序』54～55頁、特に註12（尚学社、2017年）。

ドイツにおいて、連邦イミシオン保護法に基づく事前配慮について、リスク関連事前配慮のほかに空間関連事前配慮が含まれるか、議論がある。空間関連事前配慮とは、公害源となるような施設の設置に際して、その施設の将来の状況が不確実であることを理由として、その施設の周辺における将来の被害のおそれに備えて、かかる被害を免れておくべき範囲を設けるというものである。かかる考え方に対しては、連邦イミシオン保護法の定める許可制度の性格に相容れないという批判があり、

自治体行政の可能性と限界（1）

また、肯定的な論者においても、一般的な計画法の考え方が取り込まれるわけではないとして限定が図られているようである（vgl. Hans-Heinrich Trute, Vorsorgestrukturen und Luftreinhaltplanung im Bundesimmissionsschutzgesetz, 1989, S. 30, 114 ff.）。ただ、何れにせよ、計画法の考え方を取り込むことが認められており、その結果、弊害がないような環境を守る方向で政策的な判断が行われた場合には、それを制約するものは乏しい。空間関連事前配慮は比例原則によって制約されるという主張があるが（Rüdiger Breuer, Immissionsschutzrechtliche Vorsorge und Stand der Technik, NVwZ 2016, 822, 825）、比例原則による個人の保護はこのような分野においてまさに減少すると説かれている（Trute, Die Erosion des klassischen Polizeirechts durch die polizeiliche Informationsvorsorge, in: Rechtstheorie und Rechtsdogmatik im Austausch - Gedächtnisschrift für Bernd Jeand'Heur, 1999, S. 403, 408 f.）。

- 61) 取材に対して、警視庁の担当者から、「暴力団事務所の「設置条件を厳しくし過ぎると、かえって活動の把握が難しくなる恐れがある」という話があったようである（毎日新聞2017年7月29日夕刊6面）。法的な限界とは言い難いが、法執行の難しさが規制を定めることに対して歯止めとなる場合があることが分かる（先述(4)(i)）。
- 62) 鈴木秀洋は、文京区条例における全域禁止を例にして、「それが法的に正当であることの理由として、「区域内全域は根拠事実を拾い出した結果としての全域である」という立法事実があること」、「暴力団員個人の精神的自由権等を制約するものではなく、暴力団という反社会的団体の事務所の開設・運営を制約するということ」を挙げる（前掲（註1）520頁）。かかる記述からも、立法事実を拾い出すことは、青少年保護が目的とされる限り、暴力団事務所の使用に関する立地面での規制にとつて歯止めとなっていないことが分かる。
- 63) 参照、宮川基「特殊詐欺と非行助長行為の禁止」東北学院法学82号183～184頁（2022年）。
- 64) 註65に掲げる連邦憲法裁判所の戦略的監視判決を含めて、この議論を紹介するものとして、参照、小山剛「自由・安全・テロ」大沢秀介・小山剛（編）『市民生活の自由と安全』321～323頁、348～349頁（成文堂、2006年）、「監視国家と法治国家」ジュリスト1356号53～54頁（2008年）。
- 65) 参照、小山剛「戦略的監視」と情報自己決定権」法学研究79巻6号1頁以下（2006年）。
- 66) Vgl. Markus Möstl, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, S. 237 ff. このような見解に対しては、任務の変化を名目として、警察法分野の伝統的なドグマティックの「狭い法治国的な限界及び形式」から離れており、「現実的」又は「実務に近い」理論的な断念であると評価するものがある（Helmuth Schulze-Fielitz, Nach dem 11. September - An den Leistungsgrenzen eines verfassungsstaatlichen Polizeirechts? in: Recht im Pluralismus - Festschrift für Walter Schmitt Glaeser zum 70. Geburtstag, 2003, S. 427.）。戦略的監視判決の事案では個人情報保護が問題となっており、実体法的な規準を法律において十分に精確に定めることができない

- いことから、組織法・手続法の整備が求められることが指摘され、個人情報保護に
 関してそのあり方が具体的に論じられている (Schulze-Fielitz, a. a. O., S. 429 ff)。
- 67) 黒川・前掲 (註32) 14頁。
- 68) 例えば、南川諦弘『「地方自治の本旨」と条例制定権』150頁 (法律文化社、2012
 年、初出：1983年))。参照、角松生史「条例制定の法的課題と政策法務」ジュリスト
 1338号108頁 (2007年)、塩野宏『行政法Ⅲ〔第5版〕』203～204頁 (有斐閣、
 2021年)。
- 69) 例えば、北村喜宣「新地方自治法施行後の条例論・試論」『分権改革と条例』
 72～73頁、74～76頁 (弘文堂、2004年、初出：2000年)、「法定自治事務に関する
 条例」の可能性 同146～148頁 (初出：2002～2003年)、「基準の条例化と条例によ
 る追加・加重、上書き権」『分権政策法務の実践』32頁 (有斐閣、2018年、初出：
 2011年)。
- 70) 例えば、岩橋健定「条例制定権の限界」小早川光郎・宇賀克也 (編)『行政法の
 発展と変革 (下)』366～367頁 (有斐閣、2001年)、「分権時代の条例制定権」北村
 喜宣ほか (編)『自治体政策法務』356～357頁 (有斐閣、2011年、初出：2010年)、
 鈴木庸夫「条例論の新展開」自治研究86巻1号67～68頁 (2010年)。
- 71) 第120回国会・衆議院地方行政委員会会議録11号19頁 (1991年4月19日)〔國松孝
 次〕。
- 72) 角松生史「自治立法による土地利用規制の再検討」原田純孝 (編)『日本の都市
 法Ⅱ』326～327頁 (東京大学出版会、2001年)。参照、原田尚彦「地方自治の現代
 的意義と条例の機能」『環境権と裁判』248～249頁 (弘文堂、1978年、初出：1975
 年)。
- 73) 大橋洋一「実験法律の法構造」『対話型行政法学の創造』280頁以下 (弘文堂、
 1999年、初出、1998年)。そこでは、実験非適合な分野として、法律の公正性に対
 する法意識が高い分野や、継続的性格を持つ分野 (実験により既成事実が生じない
 こと) が挙げられている (291～292頁)。暴力団事務所の廃止・撤去はともかく使
 用制限であれば、問題は乏しいであろう。
- 74) 参照、塩野・前掲 (註68) 204頁。
- 75) 暴力団事務所に限らないが、暴力団対策、即ち、暴力団が社会秩序全般に及ぼし
 ている悪影響を除去するための対策が団体対策・行為対策・環境対策から成り立つ
 ことが、警察実務家によって暴対法の制定から間もない時期に説かれている (参照、
 内田淳一「暴力団対策の構造と暴力団対策法」河上和雄ほか (編)『講座日本の警
 察・第2巻・刑事警察』425～426頁 (立花書房、1993年))。
- 76) ① 被害者に対する援助 (暴対法13条) について、「必要な援助」の内容や援助の
 方法が不明確であれば死文となるおそれ大きいことから、それを明確にしていく
 ことの必要性が暴対法の制定時に指摘されている (村橋泰志「暴力団対策法に現場
 から望むもの」ジュリスト985号49頁 (1991年))。② 支援が警察機関により実施さ
 れることを明記する条例がある。そのなかには、「警察本部長は、付近の住民の平
 穏な生活に著しい脅威を与えている暴力団事務所の使用をやめさせるため付近の住

自治体行政の可能性と限界（1）

民が行う訴訟等の活動に対する支援その他の当該暴力団事務所の使用をやめさせるため必要な措置を講じるものとする」（京都府条例11条2項）、「熊本県警察本部長……は、暴力団事務所が設置されたことにより、又は設置されることにより生活の平穩を現に害されている者又は害されるおそれがあると認める者から、当該暴力団事務所を撤去するために、又は設置されないようにするために必要な援助を受けたい旨の申出を受けた場合において、……当該暴力団事務所を設置している者又は設置しようとする者に対し、当該暴力団事務所を撤去するよう、又は当該暴力団事務所の設置を中止するよう書面で通告するとともに、当該暴力団事務所の撤去又は設置の中止に係る周辺住民の自主的な活動を支援するため、情報の提供その他必要な措置を講ずるものとする」（熊本県条例25条）というように、要件や効果についてやや具体的な定めが置かれているものがある。

- 77) 暴力団事務所の使用差止の民事訴訟やそのための住民運動に対する妨害を防ぐために暴対法には様々な定めが置かれてきた。その一例は2008年改正による30条の2である（先述(2)(vi)）。また、2012年改正により、付近住民から委託を受けた適格都道府県センターが自らの名前で民事訴訟・仮処分等を行う仕組みが導入されている（32条の4）。
- 78) 参照、鈴木・前掲（註1）527～529頁。
- 79) 2012年改正に関して、『有識者会議報告書』（註29）には次のような説明がある。「今回の改正は、現在の状況に迅速に対処するため、特に危険性が高いと認められる団体について、特に危険性が高いものに限定して構成員の行為規制を強化することとしたものである」（12頁）。また、2012年改正により導入されることになった適格都道府県センターによる民事訴訟の制度について、固有権構成では、「暴力団対策法第15条との均衡からかなりハードルの高い要件が要求されるのではないか」という意見が出されていたようである（22～23頁）。このような意見から、警察内部のみならず警察が委嘱するような外部の有識者においても、暴力団事務所の使用に関する規制に関して暴対法の枠組みが相当強く意識されていること、それが暴対法の改正を枠づけていることが分かる。

* 本研究は、2019年度関西大学学術研究員研究費によって行った。