

暴力団排除条例制定上の課題と展望(二)

——警察との連携のあり方を含めて

横浜国立大学・明治大学兼任講師

鈴木秀洋

- 一 本論稿の目的——はじめに
- 二 基礎的自治体において暴力団排除条例を制定する意義・必要性
- 三 基礎的自治体における暴力団排除条例制定の法的許容性
- 四 現在までの暴力団排除条例制定経緯とその中身
(先行自治体のモデル型の広がりと修正) (以上、本稿)
- 五 公の施設における暴力団の利用規制規定についての考察
- 六 暴力団事務所開設及び運営禁止規定についての考察
- 七 暴力団等認定についての審査会設置についての考察
(官庁地方裁判所平成三年一〇月三日判決を踏まえて)
- 八 展望——おわりに

一 本論稿の目的——はじめに

都道府県のすべてで暴力団排除条例が成立・施行(平成三年二月二日)し、現在暴力団排除条例を制定する市区町村が急増している。都道府県においても市区町村においても、制定済みの暴力団排除条例には、基本的に、(1)安全で平穏(又は安心)な住民生活の確保、及び(2)自治体内における事業活動(又は社会経済活動)の健全な発展という二つの目的が掲げられている⁽¹⁾。この目的をみる限り、反社会的活動を行い収益を挙げる暴力団排除のための各種施策遂行は、例えば、防衛事務のように国の事務としてのみ位置付けられるものではなく、また都道府県のみ(若しくは都道府県警察のみ)又は基礎的自治体のみのものでないことは明らかである。特定主体の専権事務ではな

く、国・都道府県(又は都道府県警察)・市区町村それぞれの主体ごとに果たすべき役割があり、交差する分野であるとともに連携が求められる分野であるといえる。

では、基礎的自治体としてはいかなる役割を果たすべきなのであろうか。

この分野における法律としては暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律(平成三年五月二十五日法律第七号)がある。また関連法律として組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律(平成二年八月十八日法律第三十六号)等がある。都道府県が条例制定を行う場合には、当然のことながら、暴対法という「法律の範囲内」(四九条)以下「自治法」という「地方自治法」にあるといえるか否かの検証を行い、条例制定を行うことになる。

さらに、基礎的自治体としては、上記暴対法との関係のみでなく、都道府県暴力団排除条例の趣旨・目的・内容・効果等を踏まえ(市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反して、基礎的自治体としての制定範囲を画することになる。)

平成三年一月二月現在の暴力団排除条例の都道府県及び市区町村の制定状況を調査したところ、両者とも条例制定済みの地域がある一方、基礎的自治体として果たして条例を制定すべきか否か、その検討も含めて未だ内容を詰め切れていないところも決して少なくない。現時点では、都道府県条例で十分と考える自治体、他の条例で補えると考える自治体、検討中又は準備中というように、理由を異にするそれぞれの判断があるようである。

今後は、警察からの要請、近隣自治体の制定を知った地元住民からの要請等、複数の要因により市区町村条例の制定が広がっていくものと考えられるが、法体系上又は現実の運用上必ずしも課題がないわけではない。

本論稿は、基礎的自治体における暴力団排除条例制定及び運用上の課題を抽出し、今後の警察との具体的連携のあり方・展望を含めて、実務への手がかりとすることを目的とする。

二 基礎的自治体において暴力団排除条例を制定する意義・必要性

果たして、都道府県に続き、さらに基礎的自治体が暴力団排除条例を制定する意義・必要性はどこにあるのか。

第一に、例えば、契約等の事業活動において暴力団を排除しよう(暴力団に収益を挙げさせないようにしよう)としても、基礎的自治体自身が条例制定をしない限りは、その効果を十分にあげることができない。それは、都道府県と基礎的自治体とは上下関係にあるものではなく、また包含関係にあるものでもない別法人であることが理由となる。すなわち、都道府県としては相手方が暴力団である場合には契約を締結しないとの方針を決定しその旨の規定整備をしても、この効力は基礎的自治体に及ばないから、当該都道府県の区域内において、仮に基礎的自治体が同様の規定を設けない限りは、暴力団にとっては基礎的自治体と契約を締結するという経済活動をなして収益を挙げうるのである。都道府県と基礎的自治体とが一緒に排除規定を設けないかぎり、暴力団の経済活動を当該地域で実効的に封鎖することは難しい。基礎的自治体が同じ歩調をとることで当該区域の面規制ができるのである。

第二に、近隣自治体で暴力団排除条例が制定されていく中で当該基礎的自治体のみ暴力団排除条例を制定しない場合の安全リスクをどう考えるかということである。制定しない自治体が「破れ窓」「割れ窓」となってしまう、暴力団が進出しやすい環境をつくってしまうことになるのではないか、条例制定を宣言することで、住民全体の意識も高まることになるし、暴力団の進出を防ぎ、今後当該区域での暴力団活動を抑制するというバリアを張ることができるといわれる。つまり条例を制定することで、予防するという意義は殊の外大きいと考えられる。

第三に、基礎的自治体の役割は何かということである。住民に最も身近な自治体としては住民の安全で安心な生活のための各種具体の施策実現は最重要課題である。暴力団ということでは、それは警察の役目であるとか、市区町村警察組織は有しないから都道府県の役割であるとの意識が基礎的自治体の側にあるとすれば、それは住民意識と大きくかけ離れているといわざるをえない。地元住民の不安に対し、基礎的自治体として住民の安全で安心な生活を確保するために、具体的措置を講ずることは、住民に身近な基礎的自治体の役割といわざるをえない。

第四に、上記と関連するのであるが、この条例の制定作業及び制定後の具体的取組みにおいて、警察と基礎的自治体の連携は、今までに比して必須・不可欠のものとなる。例えば、地域の特性を相互に理解した上での共同の条例制定作業、また制定後における警察と自治体行政における情報のやり取り、暴力団排除活動への共同の取組み、排除活動を行う住民への支援、青少年の教育活動といった場面において、縦割りではなく連携のとれた活動をいかにしてなうるか、それらの試金石としての意義をも有しているといえよう。

三 基礎的自治体における暴力団排除条例制定の法的許容性

上記意義が認められるとして、法的許容性については別個に検討する必要がある。

この点、都道府県条例において権力を制限し義務を課す条項を設けている場合に、市区町村条例との抵触はありうる⁽¹²⁾のであり、「法令に違反しない限り」^(自治法二四)といえるかについては、法律と都道府県条例との判断枠組みの規範定立判例といえる徳島市公安条例事件判決⁽¹³⁾の規範をもとに、「両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較」して決することになる。

具体的には、第一に、都道府県条例に規定がある事項(例えば具体の暴力団排除措置等)と同一目的での市区町村条例の規定(具体の暴力団排除措置等)がある場合に、都道府県は一律規制の趣旨で当該規定を設けたのであるから市区町村規定部分はその趣旨に反すると判断される箇所があるかという点、第二に、都道府県条例に規定がない部分(箇所)においてその規定がない部分(箇所)はあえて市区町村には規定させないよう放置しているものであるから市区町村条例を禁止すると判断される箇所があるか、この二点の審査が中心となる^(注4参照)。

ただし、個別具体の判断になるのであるが、基本的には、都道府県条例を概観する限り、市区町村の上乗せ・横出しを禁止する趣旨規定と思われるものは見出し難い。そして、警察庁組織犯罪対策部・暴力団対策課・企画分析課作

成の「平成三年上半期の暴力団情勢」^(平成三三年九月)が市区町村の独自条項の紹介をし、例えば「府中市暴力団排除条例」のように、刑務所出所者の出迎え等について市長が警察署長に対して市民等の安全・平穏な生活を確保するための必要な措置を講ずるよう要請できる旨の規定を導入したのもみられる⁽¹⁴⁾。と地域ごとの特色を紹介していることからしても、むしろ地域の実情に合わせた上乗せ・横出しを推奨している。

実際に、全国初の総合的暴力団排除条例を制定した福岡県と福岡市の条例を比較してみると、県の暴力団排除条例にはないが、福岡市では公の施設の利用に関して暴力団排除措置を規定する。

また愛媛県と松山市の条例比較をしてみると、県の暴力団排除条例にはないが、松山市では暴力団排除特別強化地域を指定して権利義務に関する規定を設け、更に罰則規定も設けている。このように、基礎的自治体側の条例の方で、規制対象を広げ、又は内容を強化していると思われる例は全国の条例を検討してみると、決して少なくない。

しかし、この条例制定過程について、筆者が調査や聞き取りを行ってきた限りでは、都道府県も市区町村もそれぞれの条文内容については事前に協議・了知していること、そして、ホームページ等で都道府県条例と市区町村条例との双方のリンクを張り、双方が補完関係にあることを明記している自治体が多いこと、さらに、今回の条例制定にあたっては、都道府県警察本部が都道府県及び市区町村の両実務担当者に働きかけるとともに、都道府県及び市区町村の条例制定担当者も都道府県警察本部と協議を行いながら制定準備を進めざるをえないことからするならば、三者間で十分な協議・議論がなされた上での暴力団排除条例の制定であれば、市区町村条例が都道府県条例に抵触し効力を否定されることは、理屈の上ではありえても、現実的・運用面においてはなかなか考えがたいのではなからうか⁽¹⁵⁾。

四 現在までの暴力団排除条例制定経緯とその中身(先行自治体のモデル型の広がり)と修正

一 魁としての福岡県条例と福岡市・北九州市の条例

全国の暴力団排除条例を概観してみると、全国初の総合的暴力団排除条例を制定した福岡県の暴力団排除条例が都道府県条例制定の際のモデル型となり、また福岡県下の福岡市や北九州市等の暴力団排除条例が全国の市区町村条例制定の際のモデル型とされている。このモデル型が地域の実情に合わせた形で都道府県ごとに修正が加えられ、また当該都道府県条例との関係で都道府県下の市区町村条例のモデル型ができてきた¹⁶⁾。

二 福岡県暴力団排除条例に続く都道府県条例とモデル型

平成二二年四月一日施行の福岡県暴力団排除条例の目次は以下のようになっている。(1)第一章総則(二条)、(2)第二章暴力団の排除に関する基本的施策等(三條)、(3)第三章青少年の健全な育成を図るための措置(四條)、(4)第四章暴力団員等に対する利益の供与の禁止等(五條)、(5)第五章暴力団員等が利益の供与を受けることの禁止等(六條)、(6)第六章不動産の譲渡等をしようとする者のすべき措置等(七條)、(7)第七章義務違反者に対する措置等(八條)、(8)第八章雑則(九條)、(9)第九章罰則(十條)、という体系である。

かかる福岡県方式をモデルとしつつ、利益供与禁止規定を設けなかったり(鹿児島県)、罰則規定は暴力団事務所開設及び運営禁止規定のみに適用する(北海道、青森県、秋田県、岩手県等)等一步引いた形の条例制定を行う自治体がある一方で、東京都のように、さらに、(1)祭礼等からの暴力団の排除、(2)暴力団排除活動等を威迫、つきまとい等の不安を覚えさせるような方法を用いて妨害することの禁止、(3)暴力団員が青少年を暴力団事務所に立ち入らせること¹⁷⁾の禁止、(4)暴力団員が他人の名義を利用することを禁止等一步踏み込んだ規定を整備する自治体もあり、その地域の実情に応じた判断がなされている。

ただし、地域の実情が異なつたとしても、暴力団排除条例を制定することで実現しようとする目的すなわち、安全で平穩(又は安心)な住民生活の確保及び自治体内における事業活動(又は社会経済活動)の健全な発展という目的は、都道府県ごとに違いはなく、この目的実現のために、少なくとも次の三つの要素は、中核的内容として意識され、

基本的に規定が設けられている。

一つには事業者¹⁸⁾による暴力団員等に対する利益供与の禁止、二つ目として不動産の譲渡等をしようとする者のすべき措置、三つ目として学校等の周辺二〇〇メートル区域における暴力団事務所の新規開設・運営の禁止等の規定である。

三 福岡市・北九州市条例に続く市区町村条例とモデル型

上記の都道府県条例と対応する形で市区町村条例が制定(改正)されることになるが、市区町村のモデル型となつた福岡市・北九州市の両市(平成三年七月一日施行)¹⁹⁾の共通条項は以下のようになっている。

条文見出しを拾うと、(1)目的、(2)定義、(3)基本理念、(4)市の役割、(5)市民等の役割、(6)市の事務及び事業における措置、(7)市民等に対する支援等、(8)青少年に対する教育等のための措置、(9)暴力団の威力を利用することの禁止、(10)利益の供与の禁止、(11)委任、といった形になっている。

なお、北九州市は、上記モデルに加えて、「市民暴排の日」の規定を設けている。また、福岡市は上記モデルでは不十分であるとし、平成二三年四月一日に公の施設における排除措置を追加施行している。

この福岡市・北九州市をモデル型としつつ、地域²⁰⁾の特性、条例制定時期、都道府県条例との関係等の要素が加味されて、モデル型が修正されていく。それゆえ、異なつた暴力団排除条例としての形式・文言等がみられるのであるが、やはり、安全で平穩(又は安心)な住民生活の確保及び自治体内における事業活動(又は社会経済活動)の健全な発展という目的は共通しており、(1)自治体(市区町村)の事務事業における措置、(2)住民に対する支援、(3)青少年に対する措置、これらの要素は中核的内容として意識され、基本的にかかる規定は盛り込まれている。

なお、都道府県条例においても、先行する福岡県条例、そして最後に制定をした東京都条例に至るまでの地域的・時系列的な都道府県条例間の比較検証を詳細に行いたいところであるが、本論稿の直接の射程ではないので割愛をす

以下では、基礎的自治体の条項の中でいくつかの論点を抽出して考察したい。

- (1) 例えば、福岡市においては、「市民の安全で平穏な生活を確保し、及び本市における社会経済活動の健全な発展に寄与すること」(一条)を目的に掲げる。また、北九州市では、「市民が安全に、安心して暮らせる社会を確保し、及び本市における社会経済活動の健全な発展に寄与すること」(一条)を目的に掲げる。府中市においては、「市民の安全で平穏な生活を確保し、及び事業活動の健全な発展に寄与することを目的」(一条)を挙げる。ちなみに、神戸市においては、「安全で安心な市民生活の確保」(一条)のみを目的として掲げるが、このように二つのみを挙げている例は珍しい。基本的に市区町村が属する都道府県条例と同じ目的規定(文言)を掲げ統一のな形がとられている。
- (2) 警察庁刑事局暴力団対策部監修・暴力団対策法制研究会編著(吉田英法著者代表)「逐条暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律」(立花書房・平成七年)参照。暴力団(員)を直接的に規制する協議の暴力団対策立法としては、暴対法が存在しており、また業からの暴力団の排除という面では、各種業法が存在していることについて、黒川浩一「福岡県暴力団排除条例の制定について」(上)「警察学論集六」二巻二二号四頁。
- (3) 憲法九四条の「法律の範囲内」という規定と自治法一四一条一項の「法令に違反しない限りにおいて」という規定と同様に解すべきものである(松本英昭「新版逐条地方自治法」(第五次改訂版・学陽書房・平成二二年)一四〇頁)。
- (4) 「法律の範囲内」といえるかの判断規範として徳島市公安条例事件判決(最判昭和五〇年九月一〇日刑集二九巻八号四八九頁以下)の射程を検証しなければならない。この判決の規範部分(要旨部分の一部抜粋)は「条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない」の部分であると解される。筆者が大学での講義用にまとめたものであるが、簡略化して整理すれば、次のようなものとなる(○は条例制定が可能であり、×は条例制定が不可であることを表す)。

〔法令に明文あり〕

同一目的	一律規制のとき
別段の定めを容認するとき	○
法令の目的を阻害する	×
法令の目的を阻害せず	○

〔法令に明文なし〕

その事項を法令は放置する趣旨	その事項を法令は放置しない趣旨
○	×

なお、詳細な事例検討及び解説は、松本・前掲注(3)一三六―一三〇七頁参照。

- (5) 松本・前掲注(3)一六九、一七〇頁。市町村の条例が都道府県の条例に違反するかどうかの解釈及び判断の問題については理論的には(上述した)法令と地方公共団体の条例との関係とはほぼ同様と解される。地方分権又は地域の自主性及び自立性を高めるための改革が推進される現在、都道府県と基礎的自治体との間に上下関係があるかのごときこの規定(自治法二条一六項後段)の存置及び解釈について、筆者個人の見解としては異論があるが、現在の通説の見解及び実務上の取扱いととして、この見解を前提に論を進める。
- (6) 警察庁組織犯罪対策部・暴力団対策課・企画分析課による「平成二三年上半期の暴力団情勢」(平成二三年九月)によれば、暴力団排除条例制定への取組みとして、市町村レベルでは、平成二三年三月までに、三重及び高知県内の全市町村で制定(福岡県は二二年六月までに制定済み)されている。「京都市暴力団排除条例(仮称)」「骨子(案)」の市民意見募集。
- (7) 飯利雄彦「東京都暴力団排除条例制定について」警察学論集六四巻五号四〇頁及び注11において、すでに警視庁において区市町村に対する暴力団排除に係る働きかけとして、公共工事、関連等の契約や公営住宅の入居、公共施設の利用に係る暴排条項の導入に向けた働きかけを進めているところであるが、それと併せて、区市町村に対し、区市町村単位で暴排条例制定に向けた取組みをも積極的に促すことが重要であるとされる。

成二三年一月八日付け「京都市暴力団排除条例(仮称)」の骨子(案)の意見募集リーフレットにおいて、市条

例制定の意義がわかりやすく説明されている。「平成二三年四月から京都府暴力団排除条例を施行されました。この条例は、「事業者の遵守事項等」や「暴力団事務所の開設及び運営の禁止」など本市域に直接適用される条項に加え、京都府の公の施設や公共工事などの事務事業からの排除が規定されていますが、京都府の事務事業には適用されません。このため、京都府警察との密接な連携のもと、よりしつかりとした根拠を持って暴力団を排除していくため、基本理念や本市・市民等の責務、また、京都府条例の適用対象外である京都市の公の施設、公共工事などの事務事業からの暴力団の排除等について定める条例の制定を目指すこととしました。」とある。市町村の立場からの条例制定は住民から最も身近な基礎自治体であるという点、県条例では射程に含まれていない市町村による暴力団排除の取組みについて規定する点の両点において、制定の必要性・重要性が極めて高いということについて、中山卓映「福岡県の「暴力団排除元年」の取組み」警察学論集六四巻七号一八頁。

(9) G・L・ケリング・C・M・コルズ(著)・小宮信夫(監訳)「割れ窓理論による犯罪防止——コミュニティの安全をどう確保するか」(文化書房博文社、平成一六年)

(10) 東京都暴力団排除条例制定担当者(警視庁)による報告説明では、既に、暴力団排除条例制定自治体から制定していない自治体への暴力団の移動報告が何件かされているとのことである。

(11) 市区町村において暴力団排除条例が制定されることが極めて重要であることについて、田中法昌「福岡県における暴力団対策」警察学論集六三巻四号七六―九九頁、特に九八頁。また山岸直人「暴力団排除条例の狙い」週刊金融財政事情六二巻二四号二四―二七頁。

(12) 松本・前掲注(3)一七〇頁。

(13) 最判昭和五〇年九月一〇日刑集二九巻八号四八九頁以下。

(14) 厳密な意味でこの規定が上乘せ・横出し規定といえるのかの点に疑義がないわけではないが、あえてここでは論じない。独自の規定といえ換えてもよからう。都の暴力団排除条例担当者も、各種東京都暴力団排除条例に関する報告会・説明会等において、都道府県条例は最低限の規制を行ったものであり、市区町村での上乘せ・横出しを禁じる趣旨ではないとの説明をしている。

(15) 現状都道府県条例の規制を超える規制を行っている市区町村条例としては松山市暴力団排除条例の暴力団排除特別強化地域の指定条項、そして罰則条項が問題となりうるのであるが、この規定についても「県条例の規定を補強する」と警察庁ホームページで紹介されている。http://www.npa.go.jp/saikihanzai/boutyokudan/boutai/22_boutyokudan.pdf

(16) 都道府県ごとに、そして、さらに時期ごとに、参考として示されるモデル案のものは多少異なっているようである。

(17) 都道府県の中で、最後の施行となった東京都暴力団排除条例の目次は、(1)第一章 総則(二条―四条)、(2)第二章 暴力団排除活動の推進に関する基本的施策等(五条―四二条)、(3)第三章 都民等の役割(四三―四七条)、(4)第四章 禁止措置(四八―五二条)、(5)第五章 違反者に対する措置等(五三―五七条)、(6)第六章 雑則(五八―六二条)、(7)第七章 罰則(六三―六六条)となっている。他の自治体と比した特徴として本文でも触れたが、下記(1)から(5)は大きな特徴といえる。(1)祭礼等からの暴力団の排除、(2)暴力団排除活動を威迫、つきまとい等の不安を覚えさせるような方法を用いて妨害することの禁止、(3)暴力団員が青少年を暴力団事務所に立ち入らせることの禁止、(4)暴力団員が他人の名義を利用することを禁止、(5)暴力団員等に対する一定の利益供与や名義貸しの違反事実を自ら進んで警察に自己申告し、以後違反を行わない旨の意思を示した誓約書を提出した事業者を制裁手続の適用から除外する等の規定である。東京都暴力団排除条例制定について及び条例逐条解説として、飯利雄彦「東京都暴力団排除条例の制定について」警察学論集六四巻五号二二―四九頁、大田晃央・近藤和人「東京都暴力団排除条例逐条解説(上)」警察学論集六四巻五号六二―七六頁、同「東京都暴力団排除条例逐条解説(下)」警察学論集六四巻六号一一四―一三三頁。

(18) 兵庫県、広島県等においては、事業者のみでなく、一般市民にまで規制対象を広げている。http://www4news.jp/news/2010/12/post_20101221110501.html

(19) 当初の福岡市暴力団排除条例をモデルとした市町村では、公の施設における暴力団排除規定はないが、福岡市が改正によって公の施設における暴力団排除規定を設けた後に当該条例をモデルとした市町村においては公の施設における暴力団排除規定を設けているというように、その自治体における制定準備時期によって、モデルが異なってくることもあるようである。

(20) 東京都下の市区町村で最初の条例施行(平成二三年一〇月一日で東京都暴力団排除条例と同じ施行日)となったの

は、府中市及び新島村であり、府中市においては以下の見出しとなっており、その後の東京都下における市区町村のモデル型となっている。(1)目的、(2)定義、(3)基本理念、(4)市の責務、(5)市民等の責務、(6)市の行政対象暴力に対する対応方針の策定等、(7)市の事務事業に係る暴力団排除措置、(8)市が設置する公の施設の利用の拒否、(9)広報及び啓発、(10)市民等に対する支援、(11)青少年に対する措置、(12)市民等の安全確保のための措置、との見出し体系となっている。(12)が府中市の独自規定といえる。

(21) また、都道府県条例ごとの独自規定を調査してみると、地域の状況比較もできる。例えば北海道における密漁取引規制、群馬県における温泉・ゴルフ場など施設からの暴力団排除、京都府における暴力団排除特別強化地域の指定、同じく京都府における学校等の施設に加え清水寺・金閣寺等重要文化財や世界遺産など青少年の健全育成に関する施設から周囲二〇〇メートルの範囲内における暴力団事務所新設・運営禁止規定、兵庫県における準暴力団事務所(滞在拠点、別宅)の新設・運営禁止規定、滋賀県における暴力団事務所の(増築・改築に至らない)リフォーム工事についても禁止した規定、高知県における暴力団排除スローガン宣言等をあげることができる。