

クラブの営業に対する規制の背後にあるもの（二・完）

村田和宏

- 一 はじめに
- 二 戦後治安法史のなかの風営法（以上五〇巻一号）
- 三 準戦時的治安政策と二〇一五年風営法改正
 - （一） 戦争遂行（準戦時的）体制の確立と警察
 - （二） クラブの営業に対する規制撤廃の動向
 - （三） 二〇一五年風営法改正と警察
- 四 準戦時的治安政策の確立と二〇一五年風営法改正
結びにかえて（以上本号）

三 準戦時的治安政策と二〇一五年風宮法改正

(一) 戦争遂行（準戦時的）体制の確立と警察

二〇一二年一二月に誕生した第二次安倍晋三政権（以下、安倍政権とする）は、「三本の矢」からなる政策（アベノミクス）を掲げた。すなわち、①量的金融緩和策、②機動的財政出動、③成長戦略である。これらの本質は、「新自由主義・構造改革に対する一定の修正を行ない、構造改革の諸結果に応急処置を施して不満や怒りを吸収し、財界の求める新自由主義・構造改革を再起動する合意を獲得しようというねらいをもった政策」とされる。⁽¹⁾

アベノミクスのうち、本稿の関心から③をみると、そこでの柱は競争力強化および規制改革である。競争力強化のためには公的規制の撤廃または緩和による制度枠組み見直し（フレーム・ポリシー）が必要ということになる。このために、再び規制改革会議が設置されている。規制改革の内実は、「企業天国」化であり、労働、教育、福祉、医療、介護等に関する規制の撤廃が行われている。⁽²⁾

また、競争力強化とは、「海外生産↓世界販売」および「国内生産↓海外輸出」を行う多国籍企業の国際競争力の強化を意味する。このようなグローバル展開を行うにあたり、軍事力強化が不可欠である。したがって、集団的自衛権の行使の容認および安全保障関連法制（新安保法）など、軍事体制の整備が行われることになる。⁽³⁾ さらに、戦争遂行（準戦時的）体制の確立にあたり、住民基本台帳ネットワーク・システムとマイナンバーの整備による個人情報把握、監視カメラ（顔認証システムを含む）やNシステムの整備による行動監視、特定秘密保護法による

情報の秘匿、情報の漏えい等を摘発するための盗聴範囲の拡大および共謀罪(テロ等組織犯罪準備罪)の導入、メディアの統制などが不可欠である⁽⁴⁾。これらの準備も着実に進められている。

このような戦争遂行(準戦時的)体制の確立は、アメリカからの世界戦略に基づく要求だけではなく、大国化を目指す安倍政権自体の願望であった⁽⁵⁾。

これらの政策は、日本国憲法に抵触する。したがって、その乖離を埋めるため、解釈改憲にとどまらず、憲法改正が進められている。

警察の方針もこれらの政策に沿ったものとなる。二〇〇一年九月のアメリカ同時多発テロ事件を契機として、テロ対策が前面に押し出され始めたのである⁽⁷⁾。

有事法制としてテロ対策特別措置法(二〇〇一年)、有事関連法(二〇〇三年)、国民保護法(二〇〇四年)が制定されたのははじめ、二〇〇三年八月には警察庁による「緊急治安対策プログラム」が策定された⁽⁸⁾。ここでは、「テロ対策とカウンターインテリジェンス(諜報事案対策)」として、次のものがあげられている。①情報収集・分析機能の強化(外国治安情報機関等とのハイレベルの緊密な関係の構築等、警備情報の収集・分析能力の強化、国としての国際テロ等に係る情報収集等のあり方の明確化)、②事案対処態勢等の強化(国の治安責任の明確化等、国際テロ特別機動展開部隊(仮称)の設置等、テロ対策に資する法制の研究)。この頃から、警備公安警察による情報収集活動は、国家安全保障上の問題として位置づけられ、「インテリジェンス」と呼び変えられ始める⁽⁹⁾。

二〇〇四年四月には警察法が改正された。本改正は、主に①国家公安委員会の所掌事務の改正(重大テロ事案〔爆発物の所持〕に係る警察運営、国外における日本国民被害のテロ事案等への対処、外国警察行政機関等との連絡、犯罪の取締りのための情報技術の解析)、②警察庁の組織改編(刑事局組織犯罪対策部の新設(旧暴力団対策部)、警備局外事

情報部の新設(旧長官官房国際部)、生活安全局情報技術犯罪対策課の新設、警備局公安課の新設(旧公安第一課および旧公安第二課の統合)等)からなる。

このうち、警備局外事情報部の新設(外事課、国際テロリズム対策課)は、国内でのテロの未然防止、対日有害活動および大量破壊兵器関連物資の不正輸入等の取締りの強化を目的とする。具体的には、外国人に係る警備犯罪の取締り、外国人またはその活動の本拠が外国に在る日本人によるテロに関する警備情報の収集等である。⁽¹⁰⁾これらは、あくまでも警備公安警察活動の一環であることが強調されている。⁽¹¹⁾実際、テロ捜査への協力を要請するために警察が接触した一般人(主として国内外のイスラム教徒)につき、警察はテロ容疑者として詳細なプライバシー情報(氏名、住所、顔写真、外見的特徴、入出国履歴、家族情報、日常行動、電話番号、本籍地、信仰、前科の有無等)を収集していることが明らかになっている。⁽¹²⁾

二〇〇四年八月には警察庁が「テロ対策推進要綱」を策定した。ここでは、①テロ未然防止対策の強化(水際対策の強化、テロ関連情報の収集・分析およびテロリスト容疑者の発見・取締りの強化、重要施設の警戒警備等の徹底、危機管理企画機能の強化とテロ未然防止に必要有効な法制等の整備)、②緊急事態発生時の対処能力の強化(重大テロ等の迅速的確な対処、国民の保護・被害最小化のための的確な避難誘導・救助等の実施)があげられている。

①に関連して、二〇〇四年度の三一五〇人にのぼる地方警察官の増員は、大規模テロ対策のための情報収集・分析強化に向けられたもの(警備公安警察の拡充)であることが明言されている。⁽¹³⁾

②では、NBCテロへの対処、特殊部隊(SAT)の拡充、関係機関(自衛隊、海上保安庁等)との連携の推進が謳われている。警察がテロ対策として武装を強化すれば、警察は軍隊化する。⁽¹⁴⁾この背景には、有事法制がある。有事法制において緊急対処事態における攻撃は、外部からの武力攻撃ではなく大規模テロ等であり、これに対応する

のは警察とされる。したがって、警察は国民の保護に関する措置(緊急対処保護措置)を武力攻撃事態等の場合と同様に実施するにとどまらず、さらに侵害排除に関する措置を行うことになる⁽¹⁵⁾。他方、自衛隊はイラク派遣反対運動を行っていた人々を監視し、その個人情報収集していたことが明らかになっている⁽¹⁶⁾。ここには軍隊(自衛隊)の(警備公安)警察化をみてとることができる⁽¹⁷⁾。両者は「治安出動の際における治安の維持に関する協定」の改定(二〇〇〇年)、「治安出動の際における武装工作員等事案への共同対処のための指針」の作成(二〇〇四年、都道府県警察とそれぞれ対応する陸上自衛隊の師団等との間での共同実動訓練の実施(二〇〇二年)などを行って⁽¹⁸⁾いる。立川自衛隊官舎ビラ配布事件(最一小判二〇〇八年四月一日刑集六二巻五号一二二七頁)等も、両者の共同活動と位置づけることができようか⁽¹⁹⁾。そして、二〇一三年の国家安全保障会議の設置(二〇一四年に国家安全保障局を設置)により、両者の協働は組織的にも裏付けられた。

二〇〇四年一月には国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部が「テロの未然防止に関する行動計画」を策定した⁽²⁰⁾。ここでは、今後速やかに講ずべきテロの未然防止対策(テロリストを入国させないための対策の強化、テロリストを自由に活動させないための対策の強化、テロに使用されるおそれのある物質の管理の強化、テロ資金を封じるための対策の強化、重要施設等の安全を高めるための対策の強化、テロリスト等に関する情報収集能力の強化等)が示された⁽²¹⁾。また、今後検討を継続すべきテロの未然防止対策(テロの未然防止対策に係る基本方針等に関する法制、テロリストおよびテロ団体の指定制度、テロリスト等の資産凍結の強化)も示されている。

二〇〇八年一月には、犯罪対策閣僚会議が「犯罪に強い社会の実現のための行動計画二〇〇八」を決定した。これは、テロの未然防止に関する行動計画(二〇〇四年)において今後検討すべき課題とされたもののほか、新たな課題を盛り込んだものである⁽²²⁾。その中では、テロの脅威等への対処があげられており、官民一体となったテロ対

策を推進することとされ、外国人集住コミュニティの監視等があげられている。

二〇一一年三月に発生した東日本大震災に伴う福島第一原子力発電所事故を契機として、「核セキュリティ」が強調され始めた。故意行為によって同様の事態を引き起こすことが可能であるからであるとされる⁽²³⁾。ベルギーにおいて原子力施設がテロの標的となっていた可能性があることが明らかになった旨の報道⁽²⁴⁾があり、さらには、二〇一六年四月には核保安サミットにおいて共同宣言が採択されていることから、今後さらに核セキュリティは押し進められることになろう。

二〇一三年一月のアルジェリアにおけるテロに際しては、捜査・人質交渉・鑑識の専門家等からなる「国際テロリズム緊急展開班(TRT-2)」が現地に派遣されている⁽²⁵⁾。

二〇一三年一二月には、犯罪対策閣僚会議が「世界一安全な日本」創造戦略⁽²⁶⁾を決定した。これは、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画二〇〇八」(二〇〇八年)の後、サイバー犯罪、テロ、組織犯罪に対処すること、および国民の不安感を解消することを目的としている⁽²⁶⁾。このうちテロ対策では、二〇二〇年の東京五輪招致に際し、東京が安全な都市であることが強調されたことから、テロ対策およびカウンターインテリジェンス機能等の強化が謳われている。

二〇一五年六月には、警察庁が「国際テロ対策強化要綱」を公表した。ここでは、主としてイスラム過激派によるテロが想定されている⁽²⁷⁾。そのなかでは、情報収集・分析の強化が謳われ、パトロール、各種事件・事故の取扱い等の各種警察活動を通じてテロの兆候を確実に把握するため、情報収集を強化する旨が説かれている。ここに、一九七〇年代から続く警備CR活動が明記された⁽²⁸⁾。

このようにみえてくると、テロ対策を理由として警備公安警察活動が広範囲かつ積極的に展開されてきたことがわ

かる。ただし、「テロ」の概念自体があいまいであることは、公安関係者自身が認めるところであり、無限定に警備公安警察活動の範囲が広がる危険性がそもそも存在していた⁽³⁰⁾。そして、テロ対策のために、憲法改正の必要性まで主張されている⁽³¹⁾。また、テロ対策は、外部の敵を排除するための戦争と内部の敵を捕捉・殲滅するための治安維持活動からなる⁽³²⁾。テロの概念があいまいであるということは、両者の区別も明確ではないということである。したがって、この期の警察活動は、(外部の敵の排除を含めた)戦争遂行(準戦時的)体制の確立という側面も有している⁽³³⁾。

(二) クラブの営業に対する規制撤廃の動向

「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律」⁽³⁴⁾によるクラブの営業に対する規制を問題視し、規制の撤廃を求める三つの大きな動向が存在した。

一つ目が、クラブの関係者を中心としたレッツダンス推進署名委員会および超党派の国会議員からなるダンス文化推進議員連盟(以下、ダンス議連とする)である。両者は協働して運動を展開した⁽³⁵⁾。このうちダンス議連は、「中間とりまとめ(提言)」(二〇一三年一月二七日)を発表し、風営法の見直しを求めている。ここでは、「ダンス文化を成長戦略のコンセプトとしてとらえ、魅力ある街づくりの為に活用していく」ことが表明されている。これを取りまとめる過程におけるヒアリングでは、「二〇二〇年の東京オリンピックに向けた開催都市としての『おもてなし』の要素としてダンスを楽しめる場の充実を求める声も多く聞かれた」とされる⁽³⁶⁾。また、NOON事件の第一審(大阪地判二〇一四年四月二五日LEX/DB文献番号二五〇三六四三)および控訴審(大阪高判二〇一五年一月二一日LEX/DB文献番号二五〇五六〇五)の無罪判決も、ここでの動向に大きな影響を与えている⁽³⁷⁾。

二つ目が、カジノ施設の設置である。「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案」(二〇一三年二月国会提出)では、統合型リゾート(以下、IRとする)として、カジノ施設のほか、会議場施設、レクリエーション施設、展示施設、宿泊施設などが一体となった施設(特定複合観光施設)の整備を推進することが目指されている。カジノ施設の設置自体は、一九九九年に東京都知事がその構想を示して以来、自由民主党および民主党内で検討が進められたほか、地方自治体でも研究が行われた。その後二〇一三年になってIRが法律案として具体化された背景には、純一郎政権が構想したことがあげられる。⁽³⁸⁾その後二〇一三年になってIRが法律案として具体化された背景には、東京五輪の誘致があった。東京五輪の誘致は、安倍政権が掲げる経済政策の大きな柱の一つである。そして、IRは、それに不可欠なものと位置づけられ、東京五輪に続く経済政策の大きな柱でもある。⁽³⁹⁾

IRの中核にカジノというギャンブル施設がある以上、IRは風営法と無関係ではない。風営法はパチンコをはじめとするギャンブルを規制しているからである。実際、IRに意欲を示しているのは、パチンコ業界である。⁽⁴⁰⁾また、IRとクラブは密接不可分なものと考えられている。例えば、IRの非カジノ部門の採算性を改善し、安定した収益を確保するための「エンジン」としてクラブを位置づけるものがある。⁽⁴¹⁾

三つ目が、規制改革である。現在の規制改革会議は、二〇一三年一月に設置された。このうち創業・IT等ワーキング・グループ(二〇一三年九月六日)は、クラブの営業の規制について検討事項とすることを決定し、ヒアリング等を行った。創業・IT等ワーキング・グループを引き継いだ規制改革会議は、最終的に「ダンス営業に係る風営法規制の見直しに関する意見」(二〇一四年五月二日)を発表した。そこでは、次のように述べられている。「客にダンスをさせる営業は風俗営業とされ、深夜営業禁止、未成年者立入禁止など厳しく規制されている。このため、優良企業が新規参入を見合わせるなど、健全なダンス文化やダンス関連産業の発展の支障になっている」。

「二〇二〇年の東京オリンピック開催が決定している中、ダンス文化を活用した魅力ある街づくりを進め、海外観光客を呼び込むためにも」、風営法の見直しが必要である。⁽⁴²⁾

このような三つの動向から、それぞれ風営法の見直しが主張された。これらの主張には、二つの意味が含まれている。一つは、風営法を見直してクラブの営業を規制の対象から外すということは、警察のもつ許認可権限および取締り権限を縮小するということである。もう一つは、これらの主張には、安倍政権が掲げる政策が明確に反映されていることである。これら二つの意味するところを検討していく。

(三) 二〇一五年風営法改正と警察

ダンス議連および規制改革会議が示した風営法改正の提案の大枠は、おおむね共通である。⁽⁴³⁾そこでは、主に二〇一五年改正前の風営法二条一項について述べられている(以下、一号〜五号営業とは、二〇一五年風営法改正前の風営法二条一項各号を指す)。^①ダンスの定義のあいまいさにかかる問題を避ける上でも、規定を整備し一号営業(ダンス+飲食+接待)は二号営業(接待+遊興または飲食)に含めること(ダンス議連の提案では「風俗営業」)。^②三号営業(ダンス+飲食)については、風俗営業から除外した上で、深夜営業を可能とし(ダンス議連の提案では「深夜ダンス飲食店営業」〔許可制〕で午前九時から翌午前六時の営業)、騒音等の各種問題に対して有効に対応できる新たな規制を導入すべきこと。^③四号営業(ダンス)は風俗営業から除外するとともに、三号営業のうち深夜以外の時間帯での営業に係る規制については、必要最小限とすること(ダンス議連の提案では「ダンス飲食店営業」〔届出制〕で午前九時から午前〇時までの営業)。この改正提案のうち、^②と^③がクラブの営業に関わるものである(①はキャバレー等の営業に適用)。さらにダンス議連の提案では、面積要件の変更(六六㎡以上↓五㎡以上)、立地規制の変更(カラ

オケボックスと同程度、保護対象施設規制の不設定、一八歳未満の一部時間帯（午後一〇時まで）の立入り容認等、より詳細な内容となっている。

このような風俗営業に関する警察の許認可権限および取締り権限を縮小する提案は、当然警察の抵抗を受ける。警察は様々な働きかけを行ったようであり、ダンス議連の風営法改正の提案は頓挫した。

カジノ施設の設置にあたって、当初国際観光産業振興議員連盟（以下、IR議連とする）が示していた「特定複合観光施設区域整備法案（仮称）～IR実施法案～に関する基本的な考え方」（二〇一三年一月二日）（以下、「基本的な考え方」とする）では、カジノ施設関係者に対する規制を行うのは、内閣府に外局として設置されたカジノ管理委員会であった。また、実際の取締りにあたっては、査察官制度を設け、特別司法警察官としての権限を与えるものとされていた。⁽⁴⁵⁾

その後IR議連が示した「基本的な考え方」の改訂版（二〇一四年一月六日）では、カジノ管理委員会はそのままであったものの、査察官制度に関する記述は削除されている。この背景には、警察からの働きかけがあったことが明かされている。⁽⁴⁶⁾

そして、前述のNON事件の第一審判決および控訴審判決は、いずれも限定解釈を行うことにより、風営法上のクラブの営業の規制そのものには、一定の合理性を認めている。⁽⁴⁷⁾

このような経緯でできあがった二〇一五年風営法改正は、当然ながらこれまでのクラブの営業に対する規制の大枠を踏襲するものとなった。⁽⁴⁸⁾ クラブの営業の定義に関する主な改正は、次の通りである。⁽⁴⁹⁾ ①一号営業（ダンス＋飲食＋接待）と二号営業（接待＋遊興または飲食）は統合され、二〇一五年風営法改正では、新（二条一項）一号営業（接待＋遊興または飲食）となった（以下、新一号営業、新二号営業は、二〇一五年風営法改正後の風営法二条一項各号

を指す)。②三号営業(ダンス+飲食)のうち、営業所の照度を一〇ルクス以下として営むものは、五号営業(低照度飲食店営業)に統合されて、新二号営業(低照度飲食店営業)とされた。この①および②が風俗営業とされている。したがって、これらは深夜の営業が規制(原則午前〇時以降禁止)される(二〇一五年改正後風営法一三条)。③三号営業(ダンス+飲食)のうち、営業所内の照度を一〇ルクス超として、深夜にわたって(午前六時〜翌日午前〇時以外の時間帯)、酒類を提供して営むものは、特定遊興飲食店営業(二〇一五年改正後風営法二条一項)とされた(許可制)。④三号営業(ダンス+飲食)のうち、営業所内の照度を一〇ルクス超として、深夜にわたらず(午前六時〜翌日午前〇時の時間帯)または深夜(午前六時〜翌日午前〇時以外の時間帯)は酒類を提供せずに営むものは、飲食店営業(二〇一五年改正後風営法二条一三項四号)とされた。⑤四号営業(ダンス)は、風営法の規制対象から除外された。

ここでは、二〇一五年風営法改正前の主にダンスに着目した規制から、二〇一五年風営法改正では、主に照度に着目した規制に移行していることがわかる。⁵⁰⁾ 三号営業(ダンス+飲食)として規制されていたクラブの営業が、結局②の低照度飲食営業(一〇ルクス以下)として風俗営業に該当するものとされ、引き続き規制を受けることになった。一〇ルクス超であれば③の飲食店営業として規制は緩和されるが、それではクラブの演出は不可能である。⁵¹⁾

ただし、照度の計測場所として、ダンス(遊興)スペースと飲食スペースが分離されている場合(クラブの営業形態)には、飲食スペースで測定し、ダンス(遊興)スペースは測定対象外とされている(二〇一五年風営法施行規則改正後の風営法施行規則二条、解釈運用基準(二〇一五年一月一三日付)第二)。なお、飲食スペースと遊興スペースが同じ場合(ショー・パブ等の営業形態)、一〇ルクスを一定時間(営業時間の半分未満)下回することは認められた。これにより、クラブの営業は、②の低照度飲食店営業(風俗営業として規制)からは外れうる。

また、客室面積要件は六六㎡から三三㎡へ緩和されている(二〇一五年風営法改正に伴って改正される前の風営法施行規則八条、二〇一五年風営法改正に伴って改正された後の風営法施行規則七条)。

しかし、「遊興」という概念が残されている。③の特定遊興飲食店営業とは、「ナイトクラブその他設備を設けて客に遊興をさせ、かつ、客に飲食をさせる営業(客に酒類を提供して営むものに限る)で、午前六時後翌日の午前〇時前の時間においてのみ営むもの以外のもの(風俗営業に該当するものを除く)」を指す。そこにいう「遊興をさせ」とは、「営業者側の積極的な行為によって客に遊び興じさせる場合」とされ、いくつかの例示がある(解釈運用基準(二〇一五年一月三日付)第一〇)。これについて、衆議院内閣委員会において警察当局者(警察庁生活安全局長)は、遊興に該当する具体例を確認する委員の質問に対して、次のように回答している。遊興が規制されているのは「善良の風俗等を害するおそれが出てくるということとございまして、一つ一つのことを直ちに、ただ一個の、今がどういような形態で行われるかということによりますので、それで直ちに、では、これだと害するかというお尋ねをされましたも、なかなかそれにお答えするのは困難かというふうに思います」。結局、遊興の概念があいまいであるため、クラブの営業のみならず、ライブやイベント等にまで警察による規制の対象となる危険性は否定できないだろう。⁽³³⁾

さらに問題なのは、制裁である。二〇一五年風営法改正前は、クラブが風営法に違反して深夜(午前〇時〜日出時)に営業した場合、営業停止処分が科されていた(二〇一五年風営法改正前の風営法一三条、二六条)。ところが、二〇一五年風営法改正では、クラブが風営法に違反して深夜(午前六時〜翌日午前〇時以外の時間帯)に営業した場合、特定遊興飲食店の許可を得ていないということになり、二年以下の懲役もしくは二〇〇万円以下の罰金(または併科)に処せられる(二〇一五年風営法改正後の風営法三二条の二、四九条)。すなわち、クラブの営業等の規

制に対して、刑罰による担保がなされたことになる。

二〇一五年風営法改正にあたっては、一見クラブの営業に対する規制の緩和が行われているようにみえる。しかし、実際には、クラブの営業はこれまで通り規制され続けるだけでなく、クラブの営業以外のライブやイベント等へ規制対象が拡げられる可能性があり、しかもその規制は刑罰によって担保されていることがわかる。⁽⁵⁴⁾ 警察の規制および取締り権限は、さらに強固になっているのである。

これらの規制をさらに有効なものにするために、特定遊興飲食店営業については、業界団体を設立し、これを警察の管理下におくこととされている(二〇一五年風営法改正後の風営法四四条。業界団体を設立させそれを警察の管理下におけば、警察にとつて多くの利権が生み出されることは、前述したとおりである。さらに、それだけではなく、風俗営業や特定遊興飲食店営業の営業所の管理者等からなる風俗環境保全協議会が設置され、それらは個別に直接警察の管理下におかれることになった(二〇一五年風営法改正後の風営法三八条の四)。

二〇一五年風営法改正は、警察権限との関係で見れば、従来の風営法改正と同様、警察の規制および取締り権限の拡大という延長線上にあるだけではなく、刑罰による統制が強化されている。したがって、クラブの営業に対する規制の見直しという当初の三つの動向からはほど遠く、従来型の規制と取締りが維持される可能性⁽⁵⁵⁾がある。

(四) 準戦時的治安政策の確立と二〇一五年風営法改正

ダンス議連による風営法改正の提案、IRの整備の推進(特にカジノ施設の設置)、規制改革会議による風営法改正の提案のいずれも、安倍政権が掲げる政策が明確に反映されている。同政権下では、前述の通り準戦時的治安政策が展開されている。

治安法の整備のほか、国家・経済・社会の戦争遂行体制への再編、治安政策の激的強化、マスコミ規制を含む徹底的な情報統制と世論誘導、厳しい思想統制など、戦争遂行体制が着々と下準備されつつある今日の状況は、一九二八年に酷似していると警告されている。⁽⁵⁶⁾

では、クラブの営業に関わって、音楽やダンスはこれらの状況と無縁であろうか。次の三点に注目しなければならぬ。一点目は、与党が示す改憲案では、音楽やダンスを含む表現の自由は大幅に制約されることである。⁽⁵⁷⁾ 二点目は、ダンスには人と人との結びつきを強め、社会的な統合を促す役割があるということである。⁽⁵⁸⁾ これが共生社会の実現に寄与するか、あるいは総動員体制の確立に作用するかは、その時代の社会状況によることになろう。⁽⁵⁹⁾ 三点目は、音楽がかつて戦争遂行にあたって利用されただけではなく、音楽業界は自ら積極的に戦争遂行体制に身を投じたこと、また戦後もその責任は十分に明らかにされてこなかったことが指摘されていることである。⁽⁶⁰⁾

表現の自由が大幅に制約される結果、音楽やダンスが統制下におかれる。そして、戦争遂行体制へ向けた音楽やダンスの選別が行われ、それらを利用して人々の統合と動員が図られる。これらは、かつて実際に行われたことであるにもかかわらず、その責任はいまだ十分に明らかにされていない。したがって、同じことが繰り返される危険性はなお存在し続けているといわなければならない。そうであるならば、音楽とダンスが主たる要素であるクラブは、戦争遂行体制と無関係ではないだろう。

また、二〇一五年風営法改正によっても、クラブの営業は、二〇一五年風営法改正前の風俗営業と類似した形態で規制される余地が残っただけではなく、刑罰によって統制される可能性が生まれた。すなわち、クラブの関係を容易に動員することが可能になったといえる。風俗と軍隊は密接不可分であり、かつて風俗営業の関係者が真先に戦争遂行体制に組み込まれたことも、すでに明らかにされているのである。⁽⁶¹⁾

四 結びにかえて

二〇一五年風営法改正は、従来の風営法改正と同様、警察の規制および取締り権限の拡大という延長線上にありながら、市民的(機能的)治安法にとどまらない固有の意味をもっていた。すなわち、安倍政権下での準戦時的治安政策の一環としての風営法改正である。

二〇一五年風営法改正を求めた中心には、誰がいたのか。「クラブでの音楽とダンスを守りたいと訴える人たちの中心は、どうやら多くが『失われた十年』に大人になった世代。彼ら彼女たちは、不況のなか、不本意な働きかたに甘んじた。そのつらさを忘れさせてくれたのが、音楽であり、ダンスだった⁽⁶²⁾。彼／彼女らが求めた結果としてもたらされた二〇一五年風営法改正を、戦後治安法史のなかに位置づけてみると、それはこれらの人々を準戦時的体制に組み入れかねないものであった。

戦争(戦時治安刑法および戦時刑事手続による人権蹂躪も含む)が「普通の人たち」の「普段の生活」に最も大きな犠牲を強いることは、歴史に照らせば明らかである。⁽⁶³⁾風営法を通じた戦後治安法史の観点からは、それは着実に進行している。

- (1) 渡辺治『安倍政権の改憲・構造改革新戦略 二〇一三参院選と国民的共同の課題』(旬報社、二〇一三年) 二二頁。
- (2) 二宮厚美『安倍政権の末路 アベノミクス批判』(旬報社、二〇一三年) 一〇三頁以下を参照。
- (3) これらについては、豊下梢彦『集団的自衛権とは何か』(岩波新書、二〇〇七年)、総特集「安保法案を問う」現代思想四三巻一四号(二〇一五年) 八頁以下、長谷部恭男編『検証・安保法案』どこが憲法違反か』(有斐閣、二〇一五年)などを参照。

- (4) これらについては、それぞれ、田島泰彦ほか(編)『住基ネットと監視社会』(日本評論社、二〇〇三年)、斎藤貴男『「マイナンバー」が日本を壊す』(集英社インターナショナル、二〇一六年)、村井敏邦||田島泰彦編『特定秘密保護法とその先にあるもの―憲法秩序と市民社会の危機』(日本評論社、二〇一四年)、川崎英明||三島聡(編)『刑事司法改革とは何か―法制審議会特別部会「要綱」の批判的検討』(現代人文社、二〇一四年)、特集『共謀罪』を多角的・批判的に検討する』法律時報七八巻一〇号(二〇〇六年)四頁以下、砂川浩慶『安倍官邸とテレビ』(集英社新書、二〇一六年)などを参照。
- (5) 渡辺治『現代史の中の安倍政権―憲法・戦争法をめぐる攻防』(かもがわ出版、二〇一六年)一八頁以下を参照。
- (6) この期の警察の動向につき、渡名喜庸安『グローバル化と治安警察法制の変容』中島茂樹||中谷義和編『グローバル化と国家の変容』グローバル化の現代―現状と課題』第一巻(御茶の水書房、二〇〇九年)一三一頁以下、生田勝義『人間の安全と刑法』(法律文化社、二〇一〇年)一二二頁以下、清水雅彦『警察・政府の「テロ対策」』田島泰彦||斎藤貴男編『超監視社会と自由―共謀罪・顔認証システム・住基ネットを問う』(花伝社、二〇〇六年)六八頁以下、石川裕一郎『市民的自由と警察の現在―「スノーデン・ショック後」の監視社会と国家』法学セミナー七四二号(二〇一六年)四八頁以下を参照。
- (7) 大島正洋『我が国の警察における国際テロ対策について』警察学論集五九巻二二号(二〇〇六年)五九頁は、この事件以降、日本におけるテロ対策が「大きく進展した」とする。
- (8) 拙稿「クラブの営業に対する規制の背後にあるもの(一)」立正法学論集五〇巻一号(二〇一六年)一五三頁を参照。
- (9) 小林良樹『インテリジェンスの基礎理論(第二版)』(立花書房、二〇一四年)四頁を参照。
- (10) 加地正人『警察法の一部改正と警察庁の組織改編について』警察学論集五七巻七号(二〇〇四年)一〇八頁を参照。
- (11) 五十嵐邦雄『外事情報部の設置について』警察学論集五七巻七号(二〇〇四年)一四〇頁を参照。一九九五年以後の警備公安警察活動の表舞台への再登場については、拙稿・前掲「クラブの営業に対する規制の背後にあるもの(一)」一五一頁を参照。
- (12) 青木理ほか(編)『国家と情報―警視庁公安部「イスラム捜査」流出資料を読む』(現代書館、二〇一一年)を参照。なお、判例では、本件情報収集は適法であると判断されている。東京地判二〇一四年一月一五日判時二二一五号三〇頁、東京高判二〇一五年四月一四日LEX/DB文献番号二五五〇六二八七。また、朝日新聞二〇一六年八月二日朝刊を参照。井桁大介「ポスト9・11からポスト・スノーデンへ―テロ監視政策」世界八八七号(二〇一六年)九四頁以下によれば、このような監視活動は、人権侵害、予算の無駄遣い、無用な機関設計、過剰な権限付与、権限の濫用等の問題が生じやすいだけではなく、このような監視活動に予防

- 効果が無いことは、世界の研究成果から明らかになっているとされる。同「ムスリム監視捜査の憲法上の問題点」法学セミナー七四二号(二〇一六年)一三頁以下も参照。
- (13) 五十嵐邦雄「警察における危機管理の現状と課題」警察学論集五七巻一二号(二〇〇四年)五頁を参照。
- (14) 清水雅彦「秘密保護法とは」右崎正博ほか編「秘密保護法から」戦争する国へー秘密保護法を廃止し、集団的自衛権行使を認めない闘いを(旬報社、二〇一四年)一二頁、神谷毅「対テロ」で軍隊化する警察」朝日新聞グループ一八〇号(二〇一六年四月三日)五頁を参照。江畑謙介「軍事と警察」警察行政の新たな展開」編集委員会編「警察行政の新たな展開 下巻」(東京法令出版、二〇一一年)四五頁以下は、東西冷戦後この流れは必然であるとしていた。
- (15) 宮沢忠孝「有事法制の整備と警察」警察学論集五七巻一二号(二〇〇四年)三五頁を参照。
- (16) 仙台地判二〇一二年三月二六日判時二二四九号九九頁、仙台高判二〇一六年二月二日判時二二九三号一八頁。十河弘「自衛隊情報保全隊による国民監視事件」平成二八年二月二日言渡の仙台高裁判決の内容と問題点」法学セミナー七四二号(二〇一六年)八頁以下を参照。
- (17) 太田文雄「国際情報戦に勝つためにー情報力強化の提言ー」(芙蓉書房出版、二〇一五年)は、情報収集に対する自衛隊関係者の認識を知る上で有益である。
- (18) 警察庁編「各年版警察白書」のほか、清水・前掲「警察・政府の『テロ対策』」七〇頁を参照。
- (19) 大久保史郎「警察国家」への衝動と現代日本の司法」森英樹編「現代憲法における安全ー比較憲法学的研究をふまえて」(日本評論社、二〇〇九年)一一〇頁を参照。
- (20) 藤田有祐・山田雅史「『テロの未然防止に関する行動計画』の実施状況について」警察時報六〇巻一十一号(二〇〇五年)二二三頁以下を参照。
- (21) このうち、警察に関係する部分については、二〇〇九年十一月の時点ですべて実施されている。坪原和洋「テロの脅威等に対する対策」警察公論六四巻一十一号(二〇〇九年)二四頁を参照。
- (22) 池内久晃「犯罪に強い社会の実現のための行動計画二〇〇八」について」警察学論集六二巻六号(二〇〇九年)七一頁を参照。
- (23) 大崎要一郎ほか「特別罪談」核セキュリティ〜原子力施設のテロ対策」警察学論集六六巻三号(二〇一三年)七二頁を参

- 照。また、大石吉彦ほか「〈特別鼎談〉福島後の核セキュリティ」I A E A 勧告の改訂とあわせて」『警察学論集六五巻三号(二〇一二年) 一頁以下、松本裕之ほか「特別座談会」重要インフラにおけるハードとソフトのセキュリティ」原子力発電所のセキュリティを中心に」『警察学論集六七巻三号(二〇一四年) 一頁以下を参照。しかし、この見解は、福島第一原子力発電所事故の問題の本質からは離れているといわざるをえない。小森敦司「日本はなぜ脱原発できないのか」『原子力村』という利権』(平凡社新書、二〇一六年)、本間龍「原発プロパガンダ」『岩波新書、二〇一六年』などを参照。
- (24) 朝日新聞二〇一六年三月二六日朝刊を参照。
- (25) 井上一志ほか「〈特別鼎談〉政府等における事案発生時の対応や事前の対策」アルジェリアにおけるテロ事件の教訓をもとに」『警察学論集六八巻六号(二〇一五年) 一頁以下を参照。
- (26) 岡田祐馬「『世界一安全な日本』創造戦略」の決定と警察の取組」『警察公論六九巻五号(二〇一四年) 一一頁を参照。
- (27) 吉田知明「最近の国際テロ情勢と警察の対応」『警察公論七〇巻八号(二〇一五年) 二九頁以下、山田雅史「日本警察が推進する国際テロ対策について」『警察庁国際テロ対策強化要綱』を中心に」『捜査研究七八三号(二〇一六年) 二頁以下を参照。
- (28) 警備C R活動については、拙稿・前掲「クラブの営業に対する規制の背後にあるもの(一)」一四八頁を参照。
- (29) 安部川元伸「国際テロリズム一〇一問(第二版)」(立花書房、二〇一一年) 二頁を参照。
- (30) 原田宏二ほか「〈座談会〉社会を侵食する公安警察」海渡雄一ほか編「秘密保護法 何が問題か」検証と批判』(岩波書店、二〇一四年) 二三〇頁「清水勉発言」を参照。もともと、警備公安警察活動範囲の拡大は、その活動が表舞台に出るかどうかの違いはあれども、戦後一貫した流れである。広中俊雄「警備公安警察の研究」(岩波書店、一九七三年)、谷川葉「警察が狙撃された日」そして「偽り」の媒介者たちは」(三一書房、一九九八年)、青木理「日本の公安警察」(講談社現代新書、二〇〇〇年)などを参照。近時の活動につき、前述のイスラム教徒に対する監視事件のほか、山田秀樹「大垣警察市民監視事件」『法学セミナー七四二号(二〇一六年) 二〇頁以下を参照。
- (31) 古川勝久(四方光編)「ロンドン同時多発爆破テロ攻撃と日本の教訓」『警察学論集五九巻一号(二〇〇六年) 一五六頁を参照。憲法とテロ対策の関係については、木下智史「憲法とテロ対策立法」森英樹編『現代憲法における安全―比較憲法学的研究をふまえて』(日本評論社、二〇〇九年) 九一頁以下を参照。
- (32) 岡本篤尚「『安全』のための戦争―浸蝕する予防原則と溶解する『境界』」森英樹編『現代憲法における安全―比較憲法学的研

究をふまえて」(日本評論社、二〇〇九年)二六頁を参照。

(33) 荻野富士夫『特高警察』(岩波新書、二〇一二年)二二二頁以下は、歴史的にみた場合、このような警察活動は最終的には失敗に終わり、その国家は自壊するという。

(34) 現在の「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律」は、名称が風俗営業取締法(一九四八年)↓風俗営業等取締法(一九五九年)↓風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律(一九八四年)と変遷している。以下、本稿では便宜上すべて風営法とする。また、改正法を表す場合、〇年風営法改正(〇は改正年)とする。下位法令(施行規則)も同様に名称の変遷がある。これについては、本稿では風営法施行規則とする。改正を表す場合には、〇年風営法施行規則改正(〇は改正年)とする。「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律等の解釈運用基準」(警察庁通達)については、本稿では解釈運用基準とする。

(35) 神庭亮介『ルポ風営法改正―踊れる国のつくりかた』(河出書房新社、二〇一五年)五三頁以下を参照。

(36) これらは、保守系の議員も同意しやすいうように盛り込まれたとされる。神庭・前掲『ルポ風営法改正―踊れる国のつくりかた』二一〇頁を参照。

(37) 永井良和『定本 風俗営業取締り―風営法と性・ダンス・カジノを規制するこの国のありかた』(河出ブックス、二〇一五年)二四三頁以下、神庭・前掲『ルポ風営法改正―踊れる国のつくりかた』一六〇頁以下を参照。なお、検察官による上告は棄却され、被告人の無罪は確定した。最三小決二〇一六年六月七日LEX/DB文献番号二五五四三三四八。

(38) 桜田照雄『カジノで地域経済再生』の幻想―アメリカ・カジノ運営業者の経営実態を見る―(自治体研究社、二〇一五年)一四頁以下を参照。また、カジノの問題点については、鳥畑与一『カジノ幻想―日本経済が成長する―』という嘘(ベスト新書、二〇一五年)も参照。

(39) 特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案の審議過程でも、同法律案は「ビジット・ジャパン政策またアベノミクス政策には欠くことのできない政策だと思えます」と与党議員によって述べられている。第一八六回国会衆議院内閣委員会議録二四号(二〇一四年六月一八日)三頁(平将明発言)。なお、同法律案は二〇一六年一月に成立した。鳥畑与一「カジノ法成立―空虚な論議と埋めがたい欠陥」世界八九一号(二〇一七年)二九頁以下を参照。

(40) 木曾崇『日本版カジノのすべて―しくみ、経済効果からビジネス、統合型リゾートまで』(日本実業出版社、二〇一四年)二

五一頁以下を参照。

(41) 佐々木一彰「岡部智」2020年、日本が変わる！日本を変える！カジノミクス（小学館新書、二〇一四年）九六頁以下〔岡部〕を参照。

(42) 議論の過程において、創業・IT等ワーキング・グループの座長自ら、（個人的な見解としつつ）「日本を取り戻す」（傍点引用者）という概念を用いてクラブの営業の規制に対して異議を唱えている。第一三回創業・IT等ワーキング・グループ議事概要（二〇一三年一月二二日）一五〇一六頁〔安念潤司発言〕を参照。傍点部分につき、渡辺・前掲『安倍政権の改憲・構造改革新戦略』二〇一三参院選と国民的共通の課題』九〇頁以下を参照。

(43) ダンス議連と規制改革会議は、「あうんの呼吸」で気脈を通じていたとされる。神庭・前掲『ルポ風営法改正―踊れる国のつくりかた』二二四頁を参照。

(44) 神庭・前掲『ルポ風営法改正―踊れる国のつくりかた』二二五頁によれば、警察は自由民主党の国会議員に対して、ダンス議連が示した風営法改正案の対案（クラブの営業に対する規制の必要性）を説いて回り、同党内の内閣部会（二〇一四年六月五日）に出席を求めたとされる。

(45) 木曾・前掲『日本版カジノのすべて―しくみ、経済効果からビジネス、統合型リゾートまで』七三頁においても、基本的には民間のセキュリテイチームが治安を担い、警察は通報を受けた場合に駆けつけるにすぎないとされている。

(46) 萩生田光一（IR議連事務局長）に対するブルームバーグ・ニュースによるインタビュー（二〇一四年九月三〇日付）。
<http://www.bloomberg.co.jp/news/123-NCPR036J1V301.html> を参照。

(47) 但し、第一審と控訴審ではその論理は異なる。この点については、平地秀哉「風営法によるダンス営業規制の合憲性」平成二六年度重要判例解説（二〇一五年）二二頁以下、新井誠「ダンス飲食店（クラブ）の無許可営業に対する処罰をめぐる大阪高裁控訴審判決」広島法学三九巻一号（二〇一五年）六七頁以下、井上亜紀「風営法によるダンス営業規制と憲法二二条一項」判例セレクト二〇一五「I」（二〇一六年）一一頁を参照。なお、第一審については、新井誠「風営法によるダンス営業規制をめぐる憲法論―大阪地裁平成二六年四月二五日判決の検討」法律時報八六巻九号（二〇一四年）八九頁以下、大野友也「ダンスクラブの無許可営業が風営法に違反しないとされた事例」新・判例解説 Watch 一五号（二〇一四年）二七頁以下も参照。

(48) ダンス議連の提案の頓挫から二〇一五年風営法改正法案作成までの間の風俗行政研究会（事務局／警察庁）の議論およびその

報告書に対するクラブ関係者の対応等については、神庭・前掲『ルポ風営法改正―踊れる国のつくりかた』二三〇頁以下を参照。
 (49) 二〇一五年風営法改正の解説として、特集「風営適正化法の一部改正―警察学論集六八巻一〇号(二〇一五年)一頁以下などがある。また、下位法令改正の解説として、土屋暁胤||中野崇嗣「特定遊興飲食店営業に係る風営適正化法の一部改正に伴う下位法令等の整備について(上)(中)(下)」警察学論集六九巻二号(二〇一六年)四一頁以下、同六九巻三号(二〇一六年)八一頁以下、同六九巻四号(二〇一六年)七五頁以下がある。これらの改正を踏まえて風営法を解説するものとして、風俗問題研究会『風営適正化ハンドブック(第4版)』(立花書房、二〇一六年)がある。

(50) これは、「不当な『ダンス規制』」というアピールが逆手に取られたのかもしれない。この戦略は、世間の関心を集めるためのものであった。磯部涼「それでも、踊り続けるためには」同(編)『踊ってはいけない国、日本―風営法問題と過剰規制される社会』(河出書房新社、二〇一二年)二六頁を参照。照度による規制の不合理性については、規制改革会議(地域活性化ワーキング・グループ)でも指摘されている。第一回地域活性化ワーキング・グループ議事録(二〇一四年九月三〇日)一九頁(佐久間総一郎発言)を参照。なお、太田健二「風営法による規制とクラブカルチャー②―法改正とコンプライアンス化する社会―」四天王寺大学紀要五九号(二〇一五年)一三八頁は、ダンスというあいまいな規制から、照度という明確な規制へ移行したとする。

(51) 神庭・前掲『ルポ風営法改正―踊れる国のつくりかた』二三六頁を参照。なお、一〇ルクスは、「普通の劇場、映画館等の休憩時間中の明るさが大きっぱいってこれに相当する」。蔭山信『注解風営法I』(東京法令出版、二〇〇八年)一三一頁。

(52) 寺田学の質問に対する回答。第一八九回国会衆議院内閣委員会議録九号(二〇一五年五月二七日)六頁(辻義之発言)。

(53) 神庭・前掲『ルポ風営法改正―踊れる国のつくりかた』二五二頁、前掲「第一八九回国会衆議院内閣委員会議録九号二三三頁〔穀田恵二発言〕」を参照。

(54) 新井誠「ダンス飲食営業をめぐる改正風営法の意義・問題点・課題―憲法学の見地から―」東北学院法学七六号(二〇一五年)一九〇頁は、二〇一五年風営法改正につき、違憲の可能性を指摘している。なお、クラブの営業に対する風営法上の規制の改廃を求める運動は、元々「憲法上の権利実践のプロセス」と位置づけられていた。斉藤貴弘「今回の風営法改正問題、実際の動き、これからの方向性」憲法理論研究会編『対話と憲法理論』(敬文堂、二〇一五年)一〇九頁を参照。

(55) 永井・前掲『定本 風俗営業取締り―風営法と性・ダンス・カジノを規制するこの国のありかた』二八一頁を参照。

(56) 内田博文『刑法と戦争―戦時治安法制のつくりかた』(みすず書房、二〇一五年)一頁以下を参照。なお、辺見庸||高橋哲哉

『流砂のなかで』(河出書房新社、二〇一五年)二二頁(辺見笈言)では、一九三七年との相似性が指摘されている。

(57) 川岸令和「精神的自由の擁護のために」奥平康弘ほか編『改憲の何が問題か』(岩波書店、二〇一三年)一九九頁以下、伊藤真「赤ペンチェック 自民党憲法改正草案」(大月書店、二〇一三年)四七〜四八頁などを参照。音楽およびダンスと表現の自由については、新井誠「風営法におけるダンス営業規制の合憲性について」(広島法科大学院論集一〇号(二〇一四年)一九一頁以下、同「ダンス営業規制をめぐる憲法論 憲法理論研究会編『対話と憲法理論』(敬文堂、二〇一五年)一四七頁以下、市川正人「客にダンスをさせるのにはお上の許しがある?」棟居快行ほか『基本的人権の事件簿 第5版』(有斐閣、二〇一五年)七一頁以下を参照。

(58) 本田郁子「蕙大和」人はなぜおどるのか「踊りがむすぶ人と心」(ポプラ社、一九九五年)一五七頁以下を参照。

(59) ダンスそのものが国家によって利用されうる性質のものであることは、すでに指摘した。拙稿・前掲「クラブの営業に対する規制の背後にあるもの」(一)一四二頁を参照。

(60) 戸ノ下達也『音楽を動員せよ―統制と娯楽の十五年戦争』(青弓社、二〇〇八年)五一頁以下を参照。

(61) 加藤政洋『敗戦と赤線―国策売春の時代』(光文社新書、二〇〇九年)三八頁以下、加藤政洋「三橋順子」対談『性なる』場所の戦中戦後」井上章一「三橋順子編『性欲の研究 東京のエロ地理編』(平凡社、二〇一五年)四六頁以下を参照。

(62) 永井良和「ダンスと音楽と風営法」『失われた世代』が求める法改正」ビジネス法務二二巻一〇号(二〇一二年)一頁。

(63) 内田・前掲『刑法と戦争―戦時治安法制のつくり方』四一六頁を参照。同『治安維持法の教訓―権利運動の制限と憲法改正』(みずす書房、二〇一六年)五二四頁以下は、さらに強い危機感を示す。

*本稿は、徳田靖之ほか編『内田博文先生古稀祝賀論文集』(法律文化社、二〇一六年)所収の拙稿に、紙幅の関係上すべて省略した注を補ったほか、必要な加筆を行ったものである。

右拙稿中の誤りをお詫びし次の通り訂正する。

(二四三頁八行目) 【誤】加藤正洋 ↓ 【正】加藤政洋