

## クラブの営業に対する規制の背後にあるもの(一)

村 田 和 宏

- 一 はじめに
- 二 戦後治安法史のなかの風営法(以上本号)
- 三 準戦時的治安政策と二〇一五年風営法改正
- 四 結びにかえて

### 一 はじめに

141

二〇一五年に「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律の一部を改正する法律」(二〇一五年法律第四五号)が成立し、公布された。<sup>①</sup>この二〇一五年風営法改正にあたっての大きな争点は、いわゆる「クラブ」<sup>②</sup>の営業を風営法による規制の対象から除外するか否かという点にあった。これまでクラブの営業は、風営法による規制の

対象とされてきた。すなわち、クラブの営業は都道府県公安委員会による許可制であり、許可を受けなくてもその営業をした場合、刑罰が科せられるという構造である(二〇一五年風営法改正前の風営法二条一項三号・四号、同三条一項、同四九条一項)。また、クラブの営業の許可にあたっては、営業時間についての制限(午前〇時または午前一時まで)がある(二〇一五年風営法改正前の風営法一三条一項)ほか、施設の面積や照度について条件が定められている(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)。許可を受けた者であっても、これらに違反する行為があった場合には、営業停止等の行政処分が科せられる(二〇一五年風営法改正前の風営法二六条)。実際に、クラブの営業が風営法に違反したという被疑事実により営業者が起訴され、大きな社会問題となった例もある(いわゆるNON事件)。

二〇一五年風営法改正は、風営法により規制を受けてきたクラブの関係者等による運動を発端とし、それがクラブの利用者の間に拡がり、最終的には超党派の国会議員をも巻き込んだ結果であった。したがって、この一面からみれば、市民運動によって法改正という成果がもたらされたとする積極的評価が可能かもしれない。<sup>(3)</sup>しかし、ダンスそのものが、国家によって利用される性質をもっていること、<sup>(4)</sup>またクラブの営業を規制する風営法が治安法として位置づけられること<sup>(5)</sup>に鑑みれば、二〇一五年風営法改正も戦後治安法史の中に位置づけて検討してはじめて、その意味が明らかになるように思われる。<sup>(6)</sup>

検討にあたっては、戦後治安法史の先行研究の区分に従った上で、警察活動の動向を踏まえつつ、主な風営法改正(下位法令を含む)を分析することとする。<sup>(7)</sup>

また、風営法をはじめとする性に関わる法規制は、あらゆる規制の端緒になるという指摘がある。<sup>(8)</sup> そうであるならば、二〇一五年風営法改正を検討することによって、今後の治安法の展開を見通すことも可能であろう。

## 二 戦後治安法史のなかの風営法

一 戦前・戦中の天皇制警察は、次のような特徴をもっていた。<sup>(9)</sup> ①内務省が警察を掌握していたことに関連して、警察は広範な行政事務（各種許認可権限、大衆運動の規制、出版・集会の規制等）を担っていた。②①に関連して、警察は裁量の大きな多くの取締り法規（治安警察法、警察犯処罰令、治安維持法、出版法、新聞紙法等）を有していた。さらに、それを執行するにあたっては、強大な権限（行政警察規則、行政執行法、違警罪即決例等）を与えられていた。これらは特高警察の武器として猛威を振るつた。③警察組織は、内務省を中心とした中央集権体制がとられていたほか、地域にあつては派出所および駐在所を中心として、地域監視体制が徹底されていた。

風俗営業に関しても、警察には広範な権限が与えられていた。したがって、次々と法令を増やして対応することが可能であり、風俗営業を総体として網羅的にカバーする法律は不要であった。ダンスホールも同様に個別に規制されている。また、風俗営業の形態は地方によって異なるという理解のもとで、法律ではなく警視庁令または各府県令による取締りが行われていた。ここでの風俗営業に対する取締り方法の特徴は、「困い込み方式」<sup>(10)</sup>（施設を一か所に集中させ、犯罪を監視し、性病の蔓延を予防する仕組み）であった。

二 一九四五年の終戦後、占領軍は間接統治を行うにあたり、天皇制官僚機構の一部は解体・再編したものの、天皇を含めて大部分はそのまま残し、占領軍の手足として利用した。したがって、天皇制国家体制下での官僚制や保守勢力は、ほとんど打撃を受けることはなかった。

占領軍は警察改革に関して、行政警察権限を他の行政機関に委譲し、警察の任務を犯罪の捜査や犯罪の予防にお

き、中央集権型の警察を解体して市町村の自治体警察とするという方針を示した。<sup>(1)</sup> 日本側はこれに抵抗したものの、警察法(一九四七年)は占領軍の意向を反映したものであった。また、特高警察の武器であった、裁量の大きな多くの取締り法規(治安警察法、警察犯処罰令、治安維持法、出版法、新聞紙法等)およびそれを執行するための強大な権限(行政警察規則、行政執行法、違警罪即決例等)は廃止された。しかし、日本側は特高警察を警備公安警察として温存を図った。

風俗関係の取締りにについても、警察に集中していた権限が他の行政機関に移管された。しかし、移管されなかった業種(カフェー、待合等)については、戦前・戦中の規制のあり方(囲い込み方式)を維持することが企図されている。<sup>(2)</sup> この方針のもとで一九四八年に風営法が制定された。ここでは、接待のある飲食業(待合、料理店、カフェー等)、ダンスをさせる営業(キャバレー、ダンスホール等)、ギャンブル(ビリヤード場、麻雀屋等)が風俗営業として規制の対象とされている。また、占領軍は公娼制度の廃止を示しており、この風営法と同時に売春等処罰法も成立する予定であったが、不成立となった。このため、一九五六年に売春防止法が成立するまでの間、自由意思による売買春が、風営法のもとで囲い込まれた区域において黙認されることになった。これにより、風俗営業の業者は、実質的に戦前・戦中の形態のまま営業できることになった。この背後には、警察による働きかけがあったとされる。<sup>(3)</sup>

三 一九五二年にサンフランシスコ講和条約により、アメリカの直接統治は終了し、日本の主権は形式上回復された。しかし、同講和条約と同時に安全保障条約が調印された結果、占領中の軍事機構はそのまま残され、日本は再軍備の道を進み始めた。ここに日本憲法との間に大きな乖離が生じた。このような動向に反応して、再軍備反対や憲法擁護を掲げる市民運動が高揚した。これに対して、占領管理法体系による市民的および政治的自由を制

限する法令の立法化（破壊活動防止法、公安条例など）が行われた。

この間、警察は一九五三年に警察法改正案の成立を企図した<sup>14</sup>。そこでは、共産党対策としての治安対策の確立（固有の治安法〔後述〕に基づく政策）の必要性が強調されている。

翌一九五四年に新（現行）警察法が制定された。この法律の制定の意図は警備公安警察活動の強化にあった。さらに、警備公安警察活動上の必要性から、戦後手放さざるを得なかった諸権限（消防、海上警察、出入国管理、団体規制等）を再び警察が担うべきであるとの主張も見られた。ただし、審議過程においては、一九五三年の警察法改正案のように、共産党を中心とした治安政策は前面には押し出されず、日本の国情にあわせた「国民のための」警察制度づくりが強調された。ここに、諸法を市民的（機能的）治安法（後述）として運用する警察の意図を見てとることが可能であろう。しかし、この時代には、そのような運用をするだけの警察組織内部の体制が整っていないかった。

さらにすすんで、戦前のように、幅広い許認可権限を含む広範な行政警察権限が必要だとする見解も登場した。これは後の風営法においても実現することになる。

この時期の風営法の動向を見ると、まず一九五四年の改正では、パチンコが規制の対象に追加された。ここでは、機器の性能のチェックを警察が行うことになった。この規制は、業界団体を設立させそれを実質的に警察の管理下におく構造となっていく。この構造からは、警察にとって多くの利権が生み出される<sup>15</sup>。

次に、一九五五年の改正では、ビリヤードが規制対象から除外された。その過程では、業界の組織化および積極的な政治的運動が展開された<sup>16</sup>。この後、各業種による規制対象からの除外運動は、この手法を採っている。

そして、一九五九年の大規模な改正では、従来の三区分の風俗営業が五区分に細分化された上で、二区分（低照

度飲食店、区画席飲食店)が追加された。さらに、深夜における飲食店営業が規制の対象とされた。ただし、これは風俗営業ではない。風俗営業ではない深夜における飲食店営業が規制された理由は、青少年の健全な育成と保護のためである<sup>(17)</sup>。この規制が行われた背景には、市民からの取締り要求があった<sup>(18)</sup>。青少年の健全な育成と保護という改正理由は、この後の風営法改正において、警察の許認可権限および取締り権限の拡大を図る上での錦の御旗となっていく。また、市民からの取締り要求↓警察活動領域の拡大という構造は、市民的(機能的)治安法(後述)にみられる典型例であり、一九七〇年代以降、この構造に基づく市民的(機能的)治安法が全面的に展開されていく。

四 一九六〇年の新日米安全保障条約により、自衛隊はアメリカ軍の極東戦略の中に位置づけられた。軍事体制の拡大が行われるにつれて、日本経済は重化学工業化への転換を迫られた。これにより高度経済成長もたらされた反面、それに伴って公害問題等の多くのひずみが発生した。軍事体制の強化は、さらに改憲へと進む中で、六〇年安保闘争は民主主義擁護闘争と結びつき、発展していった。

大衆運動の昂揚に伴って、治安立法の役割は一段と高まった。しかし、一九五五年頃から一九六〇年代においては、護憲運動の定着と拡がりの中で、「固有の治安法」(＝現在の体制〔政治秩序〕そのものの保護ないし防衛に直接資するもので、反体制運動にたいする意識的適用を最初から予定したもの)の適用が困難になった結果、市民的生活秩序の維持ないし一般行政的目的の達成を立法趣旨とする刑罰法規を利用して、政治的秩序を維持することが目指された<sup>(19)</sup>。

六〇年安保闘争が昂揚し、その警備に失敗した警察は、社会全体の状況を先取りして、社会状況に伴って生ずる市民の不満が社会運動へと発展しないような予防的措置を講じることによってはじめて、六〇年安保闘争のような大規模な「秩序」破壊を防止できるという結論を導き出した<sup>(20)</sup>。

このような予防的措置をとるにあたって、地域社会の再編や地域住民の監視に重要な役割を果たす外勤警察の強化が不可欠である。しかし、この時期は、専務警察（刑事・交通・警備）の強化が要求されており、外勤警察はその応援のために必要とされたことなどから、外勤警察の強化は実現されなかった。

この期の風営法の動向を見ると、その背景には、東京オリンピック開催（一九六四年）に伴う街の「浄化」がある。<sup>(21)</sup> 同年の風営法改正では、一九五九年風営法改正で細分化された風俗営業の修正が行われ、実質的に規制および取締り範囲が拡大（深夜営業の喫茶等）している。本改正の理由としてあげられているのは、一九五九年風営法改正と同様、青少年の健全な育成と保護である。<sup>(22)</sup> 風営法上それら深夜営業の喫茶等の規制および取締りは、主として都道府県条例によることが想定されている。しかし、本改正の審議過程においては、それらを法律により規制した上で警察がより積極的に取り締まるべきだという強い意見が出された。<sup>(23)</sup> さらに、女性の権利の観点から、トルコ風呂とヌードスタジオが規制の対象に含まれなかったことを問いただす委員に対して、警察庁長官は、戦後警察の枠組みとして警察権限を自ら抑制しているけれども、国会議員から積極的に取締り権限を拡大するよう要請があるのであれば、やぶさかではない旨回答している。<sup>(24)</sup> 青少年の健全な育成と保護や女性の権利の確立という観点からは、風俗営業の取締り強化が求められる傾向にある。しかし、それは警察権限の拡大に結び付けられやすい。実際、一九六六年の風営法改正では、トルコ風呂とヌードスタジオが風営法による規制の対象となった。

五 一九七〇年代に入っても、日米安全保障条約体制は運用上強化され続けた。それを正当化するために、改憲の準備が進められたほか、露骨な司法干渉等が行われた。また、高度経済成長は第一次石油危機（一九七三年）によって陰りをみせつつも、深刻な問題（公害、環境破壊、過密・過疎等）を生み出した。このような社会的混乱の発生は、新たな治安政策の展開をもたらした。

警察庁総合対策委員会は、「七〇年代の警察―激動と変化への対応―」（一九七二年）を策定した。<sup>(25)</sup>ここでは、国民意識の変化（規範意識の変化、連帯意識の欠如、参加意識の高まり）等の諸要因により、警察事務は量的な増大および質的な変化（複雑化、困難化）がもたらされると分析される。そしてそれに対応する警察の姿勢として、「国民と警察との間に暖かい血を通わせ、国民の関心を警察の関心とし、また警察の関心に国民の協力が得られるような緊密な関係を打ち立てる」ことが必要であるとされる。そのための手段として打ち出されたのが、国民の要望を把握（情報の収集 するコミュニティ・リレーションズ活動（以下、CR活動とする））である。この情報収集は、警備公安警察活動に直結している点（警備CR活動）に注意を要する。CR活動の実施のためには外勤警察の強化が不可欠であるため、外勤警察体制の強化および外勤警察官の待遇改善が行われている。

「七〇年代の警察―激動と変化への対応―」では、風俗営業に対する規制および取締りについて、①社会変化に対応した立法措置、②指導取締りの推進、③環境浄化対策の強化を推進するとされる。①については、新たな態様の営業として、レンタルルーム、モーター等があげられ、対策を要するとされるほか、風営法の対象となっているバー、キャバレー、トルコ風呂、遊技場等についても、現状にあわせた規制内容にする必要性が説かれている。②については、脱法営業に対する取締りの徹底、暴力団の介入する悪質事犯に対する徹底した取締り、有害な出版物・映画・広告等に対する取締りの実施があげられる。③については、犯罪の温床となりうる盛り場、歓楽街、各種ギャンブル場等の環境の浄化のため、暴力団・グリーン隊専務係による徹底した取締り、パトロール等の強化、各種団体・組織と協力した施設環境の改善整備等を実施することがあげられる。

ここに象徴されるように、警察活動の遂行にあたっては、事犯の事後処理ではなく、積極的な予防に主眼がおかれていることがわかる。その効果的な予防のために、CR活動は用いられるのである。



この文書にあるとおり、一九七二年風営法改正では、モーターの営業が規制の対象に加えられた。

六 一九八〇年代に入り、産業構造の転換、日本企業の海外進出、多国籍企業化が進むにつれ、軍事体制の強化が図られる。ただし、秘密保護法制や有事法制は、強い反対運動の結果頓挫している。さらに、「戦後政治の総決算」として、公共の撤退と民活路線が打ち出された。これらは、過疎化、孤人主義等をもたらした。これらに伴う社会の解体に対しては、元号法や靖国神社公式参拝等の復古現象による統合が目指されている。

警察庁総合検討委員会は、「八〇年代の警察」(一九八〇年)を策定した。<sup>(26)</sup>ここでは、「七〇年代の警察」激動と変化への対応」と同様、国民の意識の変化と価値観の多様化等の諸要因により、治安は大きな影響を受けるとされる。そして、八〇年代の警察の課題の一つとしてあげられるのが、国民の要望に即応した警察運営である。そこでは、国民の要望を単に待つだけでなく、積極的に要望を探りあるいは掘り起こす必要があるとされる。さらには、国民の意識と要望の変化を先取りし、その対応策を機敏に講じていく必要性も説かれている。このことは、必然的に外勤警察部門の強化(外勤警察体制の整備、運営の改善、外勤警察官個人の生活の管理・統制)に結びつく。また、この期からは被害者対策の重要性も主張され始めている。

風俗営業に対する規制および取締りについては、「国民、特に次代を担う青少年に大きな悪影響を及ぼし、また、暴力団の不法な資金源となるおそれがあるところから、善良な風俗を保持するため」(傍点引用者)、施策を展開する必要があるとされる。

そして、実際この時期に風営法は大きな転換を見せる。<sup>(27)</sup>一九八四年風営法改正では、風俗営業にゲームセンターが追加された。さらに、風俗営業(許可制)に加えて、風俗関連営業(届出制)というカテゴリーが設けられた。従来から規制の対象であったモーター、トルコ風呂、ストリップ劇場のほか、のぞき劇場、ラブホテル、アダルト

ショップ、個室マツサージなどが新たに規制対象となり、風俗関連営業とされた。風俗関連営業の遵守事項(営業禁止地域、営業時間制限、営業所への年少者の立入禁止等)に違反した場合には、営業停止が命じられる。また、従来からの深夜飲食店営業についても、遵守事項に違反した場合には、営業停止が命じられることになった。

これらの改正の理由とされたのは、一九五九年風営法改正以降つづく青少年の健全な育成と保護だけではなく、一九七〇年代以降の警察の方針でもある「国民の要望」であった。<sup>(28)</sup>

こうして警察は、戦後の警察改革の中で手放さざるを得なかった、広範な風俗営業に関する規制および取締り権限を再び手に入れた。しかし、警察が広範な風俗営業に関する規制および取締り権限を保持すれば、そこには多くの利権が発生し、構造的な汚職発生の源となる(大阪府警賭博ゲーム機汚職事件など)。

このように警察活動領域が飛躍的に拡大した背後には、「警察権の限界論」の警察当局者自身による否定があった。一九八三年以降、警察権の限界論は警察内部の公式のものとしては、用いられなくなったとされる。<sup>(29)</sup>

七 一九八〇年代終わりから一九九〇年代前半にかけて、東西冷戦の終焉と社会主義圏の崩壊、中国の市場経済への突入は、世界の政治および経済状況を一転させた。全世界規模での単一市場が出現したためである。企業のグローバル展開のためには軍事力が必要となる。アメリカは日本に対して自衛隊の海外派遣を求めた。日本はこれに応じ、PKO協力法による自衛隊派遣(一九九二年)を行った。企業のグローバル展開に向けて、国内では構造改革の名のもとで新自由主義改革が要求された。しかし、これが実行され影響が表出するのは、次の期である。

国内ではグローバル化の影響がまだ出ていなかったため、一九九〇年代前半までの警察活動は、一九八〇年代の警察活動の踏襲であった。警察活動の理念としては、国民の要望に即した警察運営、国民との連携の強化、被害者に目を向けることがこれまでに打ち出されていたが、一九九〇年代にあつては、さらに国際化および組織犯罪対策

という理念が加えられている。

国際化についての政府の姿勢は、人権の保障といった「日本主義」とは相容れないものに対しての国際化には極めて消極的であり、他方で捜査機関の権限拡大といった、「日本主義」の強化のための「国際化」には極めて積極的である<sup>(30)</sup>。また、組織犯罪対策については、一九七〇年代以降、事前規制の追求および拡大の動きにより、刑事訴訟法等の刑事基本法との溝が解釈によっては繕えないほど広げられてきたという現状を立法政策によって肯定するために、持ち出されたものである<sup>(31)</sup>。

これらの方針に基づき、警察の権限を拡大する新たな立法が行われている。例えば、暴力団対策法（一九九一年、一九九三年改正、一九九七年改正）、麻薬特例法（一九九一年）、団体規制法（一九九九年）、組織犯罪対策法（一九九九年）などである<sup>(32)</sup>。

さらに、規制と予防の方針を貫徹するため、一九九二年には警察庁組織令の改正により、外勤警察が地域警察へと改編されたほか、一九九四年には警察法改正により警察庁刑事局保安部が警察庁生活安全局に拡充改編され、警察は地域社会により深く入り込み、その活動を隅々にまで行きわたらせるようになっていく<sup>(33)</sup>。また、警察はまちづくりにも積極的にいかかわっており、地域での活動の根拠となる生活安全条例の制定を進めている<sup>(34)</sup>。

一九九九年の内閣府設置法により、警察（国家公安委員会）自体が、内閣府のもとにおかれ、準省として格付けされた。これにより、警察は新たに国家の中核を担う機関として位置づけられた<sup>(35)</sup>。そして、これは緊急事態条項として憲法改正に直結している（読売新聞憲法改正第二次試案（二〇〇〇年）八八条）。

そして、この期には、一九九五年に発覚した一連のオウム真理教団による事件の摘発および同教団に対する破壊活動防止法の適用を通じて、警備公安警察が再び表舞台に登場し始めた<sup>(36)</sup>。

この間、風営法をめぐる大きな動きはない。業界の自主規制、風営法の運用、各種条例（青少年条例等）や地方自治体ごとの指導、風営法以外の法適用などが行われていた。<sup>(37)</sup>

八 一九九三年頃からアメリカの戦略が転換し、日本は直接アメリカ軍の活動への加担を求められた。日本はこれに 대응、一九九七年に新ガイドラインを締結し、周辺事態法（一九九九年）を制定してアメリカ軍の後方支援を行うことになった。さらに、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、テロ対策特別措置法（二〇〇一年）、有事関連法（二〇〇三年）、イラク特別措置法（二〇〇四年）により、自衛隊の海外派遣範囲は大きく拡大した。

企業のグローバル展開のため、国内では構造改革の名のもとで新自由主義改革が実行され、貧困層の拡大などその影響が始める。これに対して支配層は、階層の固定化を図り、下位層が反抗したり暴発しないように治安の強化を行った。この治安の強化を担うのは、警察である。

ただし、一九九〇年代後半は、それまでの警察活動の矛盾が一気に噴出した。まず、地域（外勤）警察活動を強化し、国民の要望を積極的に組み入れた結果、認知件数が増加し検挙率が大幅に低下した。また、構造改革による社会統合の解体が、認知件数の増加に拍車をかけた。このような認知件数の増加は、現場警察官の負担増をもたらす、被害届の未受理などの問題が生じた（桶川ストーカー事件、栃木リンチ殺人事件等）。これらにより、警察が誇りとしてきた安全神話が崩壊した。次に、行政警察活動権限が拡大し続けた結果、汚職をはじめとする不祥事が続発した。これにより、同じく警察が誇りとしてきた清潔神話が崩壊した。<sup>(38)</sup>

このような警察に対して、当然批判が高まった。これを受けて、二〇〇〇年に警察刷新会議が設置され、同年に警察刷新に関する緊急提言（以下、緊急提言とする）がまとめられた。そこでは、問題の所在として、①閉鎖性の

危惧、②国民の批判や意見を受けにくい体質、③時代の変化への対応能力の不足が指摘されている。そして、刷新の方向性として、①情報公開、②苦情申出制度の創設、③監察の強化、④公安委員会の活性化、⑤住民からの相談への的確な対応、⑥責任感ある職務執行、⑦警察署評議会の設置、⑧人事・教育制度改革、⑨組織の見直し・合理化・体制強化があげられている。

この緊急提言を受けて国家公安委員会と警察庁がとりまとめたものが、警察改革要綱(二〇〇〇年)である。それは、次のような内容であった。①警察行政の透明性の確保と自浄機能の強化、②「国民のための警察」の確立(空き交番の解消、犯罪や事故のないまちづくりの推進、ストーカー行為・児童虐待等新たな問題への対応および少年犯罪対策の強化、民事介入暴力対策など)、③新たな時代の要請にこたえる警察の構築(暴力団その他組織犯罪との対決、サイバー犯罪等ハイテク犯罪対策の強化、広域犯罪への対応としての広域捜査体制の強化、IT化・暴走族対策等の交通警察の強化など)、④警察活動を支える人的基盤の強化(地方警察官の計画的増員など)。このうち緊急提言を反映したものは、①のみである。②～④は、緊急提言を口実に警察体制の強化を図ろうとしたものであり、なかでも③は緊急提言には全く含まれていない<sup>39)</sup>。

不祥事を梃子とした権限の拡大は、構造改革のもとで治安の強化が打ち出されたことにより、お墨付きを与えられた<sup>40)</sup>。このような政治的な追い風を受けて、警察はさらに「緊急治安対策プログラム」(二〇〇三年)を策定した<sup>41)</sup>。これは、次のような内容であった。①犯罪抑止のための総合対策、②組織犯罪対策と来日外国人対策、③テロ対策とカウンターインテリジェンス(諜報事案対策)、④サイバー犯罪およびサイバーテロ対策、⑤新たな政府目標の達成に向けた総合的な交通事故防止対策、⑥治安基盤の確立。そこでは、事前予防活動の推進(特に①)、警察による取締り体制の拡大と強化(特に②)、監視体制の強化(特に③)、警察組織の拡大(特に⑥)をみてとることができ

る。とりわけ③は、次期において戦争遂行体制の確立がなされるにあたり、強化されていく(後述)。

風俗営業も構造改革やグローバル化の影響のもとにあった。一九九八年風営法改正では、その理由として、①国際化(外国人女性等による風俗事犯の増加)、②情報化(高度化した情報通信手段を利用した無店舗型の性風俗営業の増加)、③国民の要望(規制の緩和)があげられている。<sup>(42)</sup>この改正では、従来の風俗関連営業は店舗型性風俗特殊営業(ソープランド、店舗型ファッションヘルス、ストリップ劇場、モーター、ラブホテル、アダルトショップ等)とされ、これに新たに規制対象に加えられた無店舗型性風俗特殊営業(派遣型ファッションヘルス、アダルトビデオ通信販売等)および映像送信型性風俗特殊営業(インターネットを通じたポルノ映像販売等)をあわせて、性風俗特殊営業とされた。また、風俗営業および性風俗特殊営業と並び、新たに接客業務受託営業(外国人女性を風俗店で働かせるブローカー、コンパニオンを派遣する業者等)が設けられた。

このうち、映像送信型性風俗特殊営業に対する規制の一環として、自動公衆送信装置設置者(インターネット・プロバイダーを指す。以下、プロバイダーとする)に対する努力義務が定められた。すなわち、プロバイダーは、サーバーに映像送信型性風俗特殊営業を営む者がわいせつな映像を記録したことを知ったときは、当該映像の送信を防止するために必要な措置を講じなければならないとされた。この措置が講じられない場合には、プロバイダーの事務所の所在地を管轄する公安委員会が当該プロバイダーに対して勧告を行うが、勧告に従わなかった場合の罰則はない。これは、業界の自主規制を促し、業界全体の自覚を高めるためのものであるとされる。<sup>(43)</sup>このような自主規制による統制は、前期から続くものであるが、それに法的根拠が与えられた。

他方で、同時期に立法化された通信傍受法と考えあわせるとき、警察による情報の統制という側面が明らかになる。<sup>(44)</sup>

この改正では、社交ダンスを教えるダンススクールが規制対象から除外された。これは、ビリヤードを規制の対象から除外する運動（一九五五年風営法改正）と同様の運動が展開されたことによる。しかし、ダンスホール営業は、引き続き風営法による規制の対象となっている。これにより、警察によって「よいダンス」と「悪いダンス」が選別されることになった。<sup>(45)</sup>

二〇〇一年風営法改正では、青少年の健全な育成と保護を目的として、テレホン・クラブ（以下、テレクラとする）の規制が行われた。テレクラの規制は、一九九五年以降条例が先行させられた。<sup>(46)</sup> 今回法律により規制された理由は、従来の店舗型の営業から無店舗型の営業へその中心が移ったためである<sup>(47)</sup>とされる。したがって、本改正ではテレクラを電話異性紹介営業とし、店舗型および無店舗型がそれぞれ規制の対象とされている（届出制）。

他方で、二〇〇一年風営法改正では、いわゆる出会い系サイトの規制は見送られた。それは、出会い系サイトを利用した児童買春の検挙件数がわずかであったことによるとされる。<sup>(48)</sup> しかし、今後は、予め「脱法的な業態が予想されるときは、脱法を許さないような規制を先行的に併せて考えるべき時期に来ている」とされ、<sup>(49)</sup> 立法事実不存在の場合であっても、事前規制を徹底する方針が打ち出されている。（出会い系サイトに対する規制は、二〇〇三年に「インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律」として立法化された。）

二〇〇四年風営法施行規則改正では、パチンコ店に設置される遊戯機器に関する規定が改正された。改正の理由としては、①電子技術の高度化、②短時間で高い射幸性をもつ遊技機に対する規制の必要性、③遊技機不正改造事犯の悪質化、組織化があげられている。<sup>(50)</sup>

遊技機器の性能のチェックを警察が行うほか、業界団体を設立させそれを実質的に警察の管理下におくことにより、そこから警察にとって多くの利権が生み出されるという構造は変わっていない。この改正では、むしろこの構

造が強化されたとみることができる。

二〇〇五年風営法改正では、まず、売春を強要される外国人女性への対応として、外国人従業員に対する在留資格の確認が義務付けられ、さらに人身取引を行った者を風俗営業および性風俗特殊関連営業から排除することとされた。

次に、無店舗型営業であるデリバリー・ヘルス(以下、デリヘルとする)に対する規制として、デリヘルの受付や待機場所が店舗型性風俗特殊営業に準じて営業所とみなされ、届出義務が課された。これにより、営業禁止区域、営業時間制限、客引き禁止等、店舗型性風俗特殊営業に対する規制の潜脱を防止するものとされる。<sup>(51)</sup>

さらに、宣伝ビラの配布および客引き準備行為(立ちふさがり、つきまとい)が禁止された。後者に関しては、客引きの目的は不要であるとされ、外形的な客引き(黒服、ビラ所持等)が準備行為を行えば指導警告や任意同行を求めることによって、国民の取締りの要望に因應が必要があるとされる。<sup>(52)</sup> 風営法による警察官職務執行法や刑事訴訟法の形骸化がもたらされていることがわかる。

また、警察は風俗営業の許可等に際し、建築行政庁や消防行政庁とも連携を図っているほか、今後はエイズや性感染症の予防対策についても関係行政機関と連携する旨が打ち出されている。<sup>(53)</sup> これは、戦後警察が手放さざるを得なかった権限を、そっくり取り戻すことを意味する。

二〇一〇年風営法施行令改正および同年風営法施行規則改正では、類似ラブホテル(ラブホテル等と類似する特徴を有しながら風営法の規制が及んでいないホテル)および出会い系喫茶が規制の対象とされた。

類似ラブホテルについては、施設に関する要件および設備に関する要件が設けられ、双方の要件の組み合わせによってラブホテルとして規制(届出制)を受けるかどうかが判断される。ただし、現に営業禁止区域等で営まれて



いる場合であっても、一定期間内に届出をすれば、営業禁止区域等の規制および広告宣伝規制のうち、一定のもの  
の適用は受けないこととされている。<sup>(54)</sup>

出会い系喫茶については、店舗型性風俗特殊営業として規制されることになった。出会い系喫茶が急増したこと  
がその理由の一つとしてあげられている。<sup>(55)</sup>しかし、利用者の数は伸びてはいないという指摘がある。<sup>(56)</sup>

二〇一二年風営法施行令改正および同年風営法施行規則改正では、ダンス・スクールでダンスを教授する者に対  
する講習を実施する団体の要件が緩和された。ここでは、後述するクラブの営業に対する規制緩和の議論が強く意  
識されており、ダンスを客にさせる営業に対する風営法による規制の必要性が強調されている。<sup>(57)</sup>

(1) 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（施行令、施行規則）も同様に名称  
の変遷がある。これらについては、本稿では風営法施行令および風営法施行規則とする。改正を表す場合には、〇年風営法施行令  
改正および〇年風営法施行規則改正（〇は改正年）とする。

(2) クラブとは、「DJが選曲し音楽をプレイし、オーディエンスが自由に踊る店舗空間」をいう。太田健二「風営法による規制  
とクラブカルチャー―摘発の増加と規制の論理―」四天王寺大学紀要五五号（二〇一三年）七五頁。

(3) 例えば、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)二五五頁以下は、種々の問題点  
を指摘しつつも、このような評価をしている。

(4) アニエス・イズリーヌ(岩下綾)松澤慶信訳「ダンスは国家と踊る―フランス コンテンポラリー・ダンスの系譜」(慶應義  
塾大学出版会、二〇一〇年)一四四頁は、体制の構造が変化し、政治の様相を変化させようとするときには、ダンスは常に選り抜  
きの仲介物であり、国家はダンスをプロパガンダという目的で利用すると指摘する。

(5) 内田博文『刑法学における歴史研究の意義と方法』(九州大学出版会、一九九七年)二八六頁以下を参照。

- (6) したがって、本稿では風営法および同改正法の内容そのものの検討は必要最小限度で行う。風営法に関する刑事法上の問題については、高山佳奈子「風営法『ダンス』規制の問題性」生田勝義先生古稀祝賀論文集『自由と安全の刑事法学』（法律文化社、二〇一四年）一五五頁以下を参照。
- (7) 例えば、内田博文「戦後のわが国における近代刑法史研究(一)」神戸学院法学八巻四号（一九七八年）六八～六九頁を参照。
- (8) 松沢呉一「『エロ』から始まる」結秀実『花咲政之輔編』ネオリベ化する公共圏―壊滅する大学・市民社会からの自律―（明石書店、二〇〇六年）九二頁を参照。
- (9) 拙稿「治安政策の展開と捜査の変容(一)」九大法学八九号（二〇〇四年）二四五頁以下を参照。
- (10) 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）三二頁以下を参照。
- (11) この期の警察の動向につき、拙稿・前掲「治安政策の展開と捜査の変容(一)」二四六頁以下を参照。
- (12) 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』六二頁以下を参照。
- (13) 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』八五頁以下を参照。
- (14) この期の警察の動向につき、拙稿「治安政策の展開と捜査の変容(一)」九大法学九〇号（二〇〇五年）九〇頁以下を参照。
- (15) 古川美穂『ギャンブル大国ニッポン』（岩波ブックスレット、二〇一三年）三六頁以下、帯木蓬生『ギャンブル依存国家・日本―パチンコからはじまる精神疾患』（光文社新書、二〇一四年）一六五頁以下を参照。なお、本改正については、溝上憲文『パチンコの歴史』（晩聲社、一九九九年）六〇頁以下を参照。
- (16) 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』九八頁以下を参照。
- (17) 第三回国会衆議院地方行政委員会議録一号（一九五八年二月一六日）四頁（青木正（国務大臣）発言）を参照。
- (18) 第三回国会衆議院地方行政委員会議録三号（一九五八年二月一九日）一頁（本島百合子発言）を参照。
- (19) 中山研一『現代社会と治安法』（岩波新書、一九七〇年）一四五頁以下は、それらの刑罰法規は「固有の治安法」の代役にその基本的役割があるとし、「機能的治安法」と呼んでいる。これに対して、内田博文「戦後のわが国における近代刑法史研究(四)」神戸学院法学一〇巻三号（一九七九年）七頁、小田中聰樹『人身の自由の存在構造』（信山社、一九九九年）二七頁は、それらの基本的役割は「固有の治安法」（『政治的』治安法）の代役ではなく、市民的顺序の「実力的」貫徹にあるとし、『市民的』治

- 「安法」と呼んでいる。
- (20) この期の警察の動向につき、拙稿「治安政策の展開と捜査の変容(三)」立正法学論集四〇巻一号(二〇〇六年)二六三頁以下を参照。
- (21) 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』一二〇頁以下を参照。
- (22) 植崎健次郎「風俗営業等取締法の一部改正」時の法令四九九号(一九六四年)一頁を参照。
- (23) 例えば、第四六回国会衆議院地方行政委員会議録三九号(一九六四年四月二七日)一〇頁(高橋喜久江(参考人)発言)を参照。
- (24) 第四六回国会参議院地方行政委員会議録七号(一九六四年二月一八日)七頁(江口俊男発言)を参照。
- (25) この期の警察の動向につき、拙稿「治安政策の展開と捜査の変容(四)」立正法学論集四一巻一号(二〇〇七年)二〇二頁以下を参照。
- (26) この期の警察の動向につき、拙稿「治安政策の展開と捜査の変容(六)」立正法学論集四二巻一号(二〇〇八年)二三二頁以下を参照。
- (27) 一九八四年風営法改正については、特に、渡辺治「風俗営業等取締法改正と警察権の拡大」法学セミナー三六〇号(一九八四年)一六頁以下を参照。
- (28) 警察庁防犯課編(風俗問題研究会)『新風営法ハンドブック』(立花書房、一九八四年)一頁以下を参照。
- (29) 磯部力ほか「エンジョイ! 行政法 警察行政法」法学教室三二五号(二〇〇七年)七二頁(田村正博発言)を参照。この見解の理論的な問題については、さしあたり、白藤博行「リスク社会下の警察行政」ジュリスト一三五六号(二〇〇八年)八二頁以下を参照。
- (30) 内田博文「刑事法の『国際化』について」刑法雑誌三七巻一号(一九九七年)一頁以下を参照。
- (31) 内田博文「『市民的治安主義』の拡大」法の科学二九号(二〇〇〇年)九六頁を参照。
- (32) これらについては、それぞれ、村井敏邦「暴力団・麻薬立法の問題」法律時報六三巻七号(一九九一年)二頁以下、川崎英明「三島聡「団体規制の違憲性」―いわゆる『オウム対策法』の問題性」法律時報七二巻三号(二〇〇〇年)五二頁以下、特集『組織的犯罪』対策立法の検討」犯罪と刑罰一三号(一九九八年)一頁以下、奥平康弘「小田中聡樹監修・右崎正博ほか編『盗聴法の

総合的研究―「通信傍受」と市民的自由―(日本評論社、二〇〇一年)などを参照。

(33) 佐々木光明「少年警察活動の展開とその射程―「地域創造」による市民的治安主義」澤登俊雄先生古稀祝賀論文集『少年法の展望』(現代人文社、二〇〇〇年)一五九頁以下、小田中・前掲『人身の自由の存在構造』一六六頁以下、白藤博行「警察法『改正』の行政法学的検討」吉川経夫編『各国警察制度の再編』(法政大学出版社、一九九五年)二〇五頁以下を参照。

(34) 「生活安全条例」研究会編『生活安全条例とは何か―監視社会の先にあるもの』(現代人文社、二〇〇五年)を参照。同書によれば、この条例には、有事の際に民間防犯システムを民間防衛システムへ転用する狙いもあるという。また、清水雅彦『治安政策としての「安全・安心まちづくり」―監視と管理の招牌―』(社会評論社、二〇〇七年)も参照。

(35) 小田中聰樹『刑事訴訟法の変動と憲法的思考』(日本評論社、二〇〇六年)四〇頁を参照。この前段階として、一九九六年の警察法改正により、警察組織のいつその中央集権化が図られている。渡名喜庸安「広域警察に関する警察法改正」法学セミナー五〇六号(一九九七年)四頁以下を参照。

(36) 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)、奥平康弘編『破防法でなにが悪い?』(日本評論社、一九九六年)を参照。

(37) 特集「子どもの性と法―淫行処罰問題をめぐって」法と民主主義三二二号(一九九六年)二頁以下などを参照。

(38) 渡辺治『グローバル化・強い国家』政策と現代警察のねらい(小倉利丸編『グローバル化と監視警察国家への抵抗―戦時電子政府の検証と批判』(樹花舎、二〇〇五年)八九頁以下を参照。この期の警察活動については、同論文に大きく依拠している。

(39) 警察改革要綱につき、日本弁護士連合会編『だじょうぶ? 日本の警察―検証 警察改革』(日本評論社、二〇〇三年)、小田中聰樹『法と権力 一九七〇年〜二〇〇五年』(現代人文社、二〇〇六年)二八五頁を参照。不祥事を梃子として権限拡大を図るという手法は、その後郵便不正利用事件を発端とする刑事司法改革でもみられた。周防正行『それでもボクは会議で闘う―ドッキュメント刑事司法改革』(岩波書店、二〇一五年)を参照。

(40) 渡辺・前掲『グローバル化・強い国家』政策と現代警察のねらい(九九頁以下を参照。警察改革要綱の実現状況につき、吉村博人『警察改革―治安再生に向けて―(第3版)』(立花書房、二〇〇九年)を参照。

(41) 吉田尚正「緊急治安対策プログラムについて」警察学論集五六巻二二号(二〇〇三年)七一頁以下を参照。

(42) 風俗問題研究会『最新風営適正化法ハンドブック』(立花書房、一九九九年)一二頁以下を参照。

- (43) 廣田耕一ほか『風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律の一部を改正する法律』逐条解説(三・完)警察学論集 五二巻四号(一九九九年)一〇六頁を参照。
- (44) 寺澤有(編)『警察がインターネットを制圧する日』(メディアアワークス、一九九八年)を参照。
- (45) 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』二一四頁を参照。
- (46) 佐野みゆき「子どもの権利からみたテレクラ規制の意味」法と民主主義三二二号(一九九六年)一七頁は、条例によるテレクラの規制は、憲法上の諸権利(表現の自由、知る権利、自己決定権等)を侵害するとする。
- (47) 風俗問題研究会『最新風営適正化法ハンドブック(全訂版)』(立花書房、二〇〇五年)二七頁を参照。
- (48) 福田正信ほか『逐条 出会い系サイト規制法』(立花書房、二〇〇九年)一頁を参照。
- (49) 吉田英法「性風俗関連特殊営業に関する規制の在り方」警察学論集五四巻二二号(二〇〇一年)五頁。
- (50) 風俗問題研究会・前掲『最新風営適正化法ハンドブック(全訂版)』四八頁を参照。
- (51) 風俗問題研究会『最新風営適正化法ハンドブック(全訂第2版)』(立花書房、二〇〇八年)二九頁を参照。
- (52) 屋久哲夫ほか『風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律の一部を改正する法律』の制定についてその背景と内容』警察学論集五九巻四号(二〇〇六年)三七頁を参照。宮台真司||モリー・ロバートソン「特別対談 新任民が生み出した、〈行政過剰依存〉の時代」磯部涼(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)四三頁(宮台発言)は、ここでの国民を新任民としている。
- (53) 吉田英法「平成一七年改正風営法の意義と課題」警察学論集五九巻五号(二〇〇六年)二八頁を参照。
- (54) 松沢呉一「グレイゾーンがなくなる社会―風営法の現在を巡って」磯部涼(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)七九頁は、業界が政治家を動かしたとする。
- (55) 高橋大作「風営法施行令改正の背景等」警察公論六五巻一―号(二〇一〇年)二七頁を参照。
- (56) 荻上チキ『セックスメディア30年史―欲望の革命児たち』(ちくま新書、二〇一一年)九四頁を参照。
- (57) 大久保忠弘「風営法施行令等の一部改正と客にダンスをさせる営業の規制」警察公論六八巻五号(二〇一三年)一三頁以下を参照。

\*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。