

## 福岡県暴力団排除条例の意義と今後の課題

田村正博

はじめに

- 1 制定に至る背景
- 2 福岡県暴力団排除条例の制定
- 3 条例制定の意義と今後の課題

はじめに

暴力団は、いわゆる暴力団対策法の制定をはじめとする様々な対策がとられたにもかかわらず、この20年間、勢力をほとんど減らしていない。わが国の犯罪の国際化への対応を含めた今後の治安対策において、暴力団対策は極めて重要な課題であるといえる。

福岡県では、2009年10月に、全国にさきがけて、暴力団排除のための総合的な条例を制定した。筆者は、同年2月まで福岡県警察本部長の職にあり、条例制定の方向性に関して知事との間で基本的な意思統一を図った者として、この条例の制定を歓迎するとともに、暴力団排除の成果が上がることを強く期待している。

以下では、暴力団排除条例制定に至る背景と意義、そして今後の課題について、述べることにしたい。

## 1 制定に至る背景

### 1 福岡県の暴力団情勢

福岡県は従前より犯罪の多い地域であり、性犯罪や少年非行では特に高い人口比を示している<sup>1</sup>が、様々な対策が進められた結果、近年、一般の犯罪や少年非行に関しては大幅に状況が改善してきている<sup>2</sup>。その一方で、暴力団に関しては、県内に本拠を置く指定暴力団が全国で最も多い5団体にのぼっている<sup>3</sup>というだけでなく、銃器発砲事件の続発<sup>4</sup>に見られるように、行動の悪質性において突出した状況が続いている。

暴力団は、組織化された暴力を利用して不正利益を追求する団体であり<sup>5</sup>、i 不正な利益獲得のために潜在的な利益提供者としての市民・事業者、ii 自らの存在に不利となる行動をさせないために暴力追放運動や警察への被害届出を行った者、iii 暴力団社会における自らの組織存続のために暴力団関係者(自らの組織に属する者又は他の組織に属する者)、に向けて暴力を行使する。全国的には、暴力団は山口組一極集中が進み、暴力性を隠して組織の維持に努め、巧妙な方法によって不正な利益を確保するという傾向がみられるが、福岡県内では、北九州市及びその周辺の工藤會、筑後地域の道仁会のように、各地で地元の暴力団組織が勢力を築き、暴力性を誇示することによって、自己の組織の勢力伸張と、排除運動等の阻止、資金獲得を図る動きが存在している。建設業者や建設工事発注企業の関係施設に対するけん銃発砲事件が2006年から2008年の間に福岡県内で22件発生したが、下受工事参入を含めた権益保持、資金獲得の狙いによることが推測される。また、北九州市とその周辺では、工藤會の構成員によって、暴力団排除を行ったゴルフ場支配人や被害申告者が刺されて死亡した事件など、極めて凶悪な事件がしばしば起こされている。中でも、2003年に発生した暴力追放運動リーダーが経営するクラブに手りゅう弾が投てきされた事件(ほおど事件)は、市民に極めて強い衝撃を与えた<sup>6</sup>。工藤會は、このほかにも、繁華街において「夜回り」と称する集団示威的行為を週末に繰り返して行ってきた。さらに、警察に対する威嚇ないしかく乱のために、爆発物や銃器を用いた事件を起こした<sup>7</sup>ほか、

職務執行に当たる警察官に対しても威嚇的な言動をしばしば行ってきた。暴力団の内部又は対立抗争に関しては、工藤會関係者がけん銃で射殺される事件が2008年に3件<sup>8</sup>、道仁会と同会から別れた九州誠道会との対立抗争によって関係者が射殺される事件が2007年から9年までに4件起きている<sup>9</sup>。

## 2 従前の対策

暴力団対策として、資金獲得活動などに関わる暴力団犯罪の摘発、暴力団対策法に基づく行政命令、関係行政機関・自治体、団体等と連携した暴力団排除が行われている。

福岡県警察においては、2006年4月から、工藤會対策として、北九州地区現地対策本部を設置し、警察力の重点的投入、事件の摘発、保護対策に努めた。徒歩による警戒部隊に加えて、車両による集団職務質問部隊を編成し、専ら夜間に工藤會のみを対象とした職務質問を行った<sup>10</sup>。この結果、工藤會側の「夜回り」は2006年以降行われなくなり、事件の摘発においても、端緒情報の取得と被害者の説得によって事件を掘り起こし、3割近くの者を実際に隔離した<sup>11</sup>。さらに、工藤會系の建設業者について、建設業法違反や競売入札妨害で摘発するなど、関係企業対策を進めた。捜査に協力した者が危害を加えられないことが極めて重要であるので、警察官による警戒だけでなく、県の予算で警備保障会社による警備を行った。

暴力団の排除に関しては、北九州市では、民事介入暴力排除のための組織を設け、下請けを含めた会議を開催し、公共工事からの暴力団排除を行っており、市理事として県警察の警視級職員が出向している<sup>12</sup>。他の大半の自治体においても、公共工事に関して密接交際関係にあるものを含めた暴力団排除の規定化等を行っている。

また、地域住民によって道仁会本部立退き請求訴訟が提訴され、仮処分が容認されている<sup>13</sup>。このほか、直方市において、住民と警察の連携によって、新たに進出した暴力団事務所を排除したのに加えて、住民主導によって市への働きかけを行い、「直方市暴力団等追放推進条例」が制定された<sup>14</sup>。この条例は、暴力団排除条例に特化した全国で最初の条例であり、暴力団及び関係団体を根絶し、暴力団事務所等の進出を防止することで市民生活の安

全と平穩を守ることを目的とし、市が必要な施策を実施し、民間団体の追放運動を促進し、広報啓発活動を行うこと等を責務とすること、市民も市の施策に協力し、市に情報を提供する、違法不当な利益のために暴力団等を利用してはならない、暴力団等に資金提供や便宜供与をしてはならないという責務を負うこと、事務所等の進出防止のため、暴力団事務所等に使われることを知って暴力団員及び関係者に土地建物の売却、賃貸等を行ってはならないことを定めている。

### 3 事業者による暴力団排除の必要性

これまでの福岡県における暴力団対策は、個々の組織、個々の構成員にはそれなりに打撃を与えてきた。多くの暴力団員が検挙され、定着に至る前の暴力団事務所の排除もある程度は成功してきた。全国的な取組みとして、生活保護など行政に関わる領域で、暴力団排除が進展してきたのは、警察と行政の連携による大きな成果である。

他方、暴力団組織そのものに有効な打撃を与えることができていないことは、認めざるを得ない。暴力団勢力が全体として減少していないことは、そのことを端的に示している。暴力団は、豊富な資金及びその獲得構造と暴力団の存在への恐怖という基盤がある限り、個々の構成員を検挙しようとも、個々の組織を壊滅しようとも、勢力の基本は維持され続ける。暴力団は、薬物密売など違法な物又はサービスの提供、なわばり内における風俗関係営業者等からの用心棒料等の徴収、債権取立て・債務整理その他の民事介入と貸金業、建設事業・廃棄物処理事業への介入、企業活動・証券市場等への介入など、多岐にわたる資金源を構築している。このうち、薬物密売のような直接的犯罪行為に対しては、警察が摘発をすることが最重要な対策であることはいうまでもない<sup>15</sup>。暴力団の用心棒料等の徴収や民事介入暴力、行政対象暴力に関しては、暴力団の威力を示して行う暴力的要求行為が暴力団対策法によって禁止され、行政命令で対応することが可能となった。暴力団の構成員が行う企業活動やフロント企業的な存在に関しても、法律のレベルにおける暴力団排除条項の導入が進められている<sup>16</sup>。

しかし、事業者が自らの意思で暴力団に利益を提供することに対しては、

取り締る法的根拠はない。強固な暴力団組織ほど、多数の事業者から利益提供を受けている。暴力団に利益を提供する事業者は、一面では被害者的な立場ではあるが、同時に暴力団を支える存在でもある。暴力団との関係が続くことで、その事業に暴力団の影響が及び、本来あるべき経済秩序も損なわれる。暴力団を排除することは、事業者の社会的責任であるが、容易なことではないという事実を直視する必要がある<sup>17</sup>。

## 2 福岡県暴力団排除条例の制定

### 1 制定経緯

条例制定の直接のきっかけとなったのは、2008年9月に発生したトヨタ小倉工場への手りゅう弾投てき事件<sup>18</sup>である。人的被害はまったくなく、物的被害もほとんどなかったが、世界的企業の最新鋭工場に対する爆弾事件ということで、全国的に大きく報道され、企業誘致に支障が生ずることが強く危惧された。このため、公安委員会で暴力団対策の強化が県経済の発展の上からも特に必要であるという認識が示されたほか、麻生知事から、暴力団対策の抜本的な強化のために、条例の制定を含めた検討を強く求められた。知事の発言の趣旨は、暴力団取締りのための現行法の不備を指摘するものであり、それ自体は条例での対応は困難なものであったが、改めて、条例として制定可能なもの、法律の運用レベルの改善で対応できるもの<sup>19</sup>を幅広く検討することとし、捜査二課長をリーダーとする特命検討チームを発足させた。

都道府県レベルで暴力団対策のための条例を制定した例はまだなかったが、暴力団の排除の方向であれば、暴力団対策法の守備範囲と抵触することなく、制定することが可能であると見込まれた。暴力団に利益を提供する事業者を規制して、「暴力団排除に努めている事業者が損をする」という状態を解消し、「まともな事業者が全て暴力団と縁を切る」という状態を実現することを第一の目標とした。

条例の検討作業と並行して、県警察としての暴力団対策態勢の整備の検討を進めた。その重点は、警察の総合力を真に発揮させるための仕組みづくりと、強固な組織と対峙できる明確な権限と責任をもった中核部署の設置であ

る<sup>20</sup>。同年11月には、県公安委員会によって「平成21年度福岡県警察運営指針」が決定され<sup>21</sup>、「暴力団犯罪の撲滅」が他のすべての課題を超える「最重点目標」として定められた。このことは、県警察のあらゆる所属が最重点として暴力団対策に取り組むことを意味し、警察署長において、警察署の各部門を本部の縦割りではなく、暴力団対策に必要なものに取り組ませることを可能にするものである。また、暴力団対策に当たる組織を抜本的に強化するために、翌年春の人事異動で、約100人を暴力団対策部門に増強し、工藤會のある北九州地区の暴力団犯罪捜査に当たる部署（当初は室、2010年1月の部の設置に合わせて北九州地区暴力団犯罪捜査課に変更）を135人体制で立ち上げた。平成21年度に組織条例を改正して新たに部を設置すべく計画したが、知事折衝の結果、組織条例の改正は暴力団排除条例の制定と同時に行うこととなり、同年9月県会での条例改正によって、2010年1月から、全国で唯一の「暴力団対策部」が発足している<sup>22</sup>。

前記の組織改正に関わる知事折衝が行われた2009年1月の時点で、条例制定の方針が知事との間で基本的に合意された。「暴力団と戦っている事業者を支援し、暴力団との関係遮断をためらっている事業者の背中を押し、暴力団と結んでいる事業者を叩く」ことで利益提供を止めさせることを最重点に、公表を主たる制裁措置として想定する一方で、暴力団排除のために行動をする者の支援を規定化することや、暴力団事務所の新設規制を盛り込む方針とした。このほか、暴力団の悪質性等について学校で教育をするための根拠規定も検討をしていくこととした<sup>23</sup>。

筆者は同年2月に県警察本部長の職を離れたためその後の条例制定過程については直接関与していないが、警察庁との協議・調整、関係機関（知事部局及び教育委員会）との協議、県民からの意見募集、福岡地検との協議、知事部局文書担当部門による法制審査といった過程を経て最終的な案がまとめられ<sup>24</sup>、知事によって9月県会に提案、10月に全会一致で可決され、知事による公布を経て、2010年4月に施行されている。事業者には条例の内容を十分浸透させ、実際に暴力団との縁を切らせるという観点から、施行までの準備期間が長めにとられている。

## 2 条例の主な内容

条例の具体的な内容については、立案担当者の解説がある<sup>25</sup>ので、詳細はそれに譲るが、概ね以下のようになっている。

(1) 題名と目的、基本理念 条例は、「福岡県からの暴力団の排除」を明確にしている。具体的な害悪を及ぼす行為、不当な影響を及ぼす行為だけを止めればよいというのではなく、本来、暴力団が存在してはならないものであり、官民を挙げた協力によって、暴力団を県内からなくしていくことが目標にされている。

目的は、「県民の安全で平穏な生活を確保」することと、「社会経済活動の健全な発展」に寄与することである（1条）。暴力団が存在することが、「社会経済活動の健全な発展」に支障となるという認識が前提になっている。

暴力団排除について、県民及び事業者が暴力団が社会に悪影響を与える存在であることを認識した上で、暴力団への協力及び暴力団との交際をしないことを基本として、県、市町村、県民及び事業者が相互に連携し、協力して進められるものであることが基本理念とされている（3条）。県が暴力団排除施策を総合的に推進すること（4条）と並んで、県民が自主的に暴力団排除のための活動に取り組み、県の施策に協力するよう努めること、事業者が事業によって暴力団を利することがないようにし、県の施策に協力すること、さらに県民及び事業者が暴力団排除に資する情報を知ったときは、県にその情報を提供するよう努めるものとすることが定められている（5条）。このような基本理念及び県民等の役割に関する規定は、制裁につながるような義務付けではないが、民主的に定められた社会規範としての性格を持っており、重要な意義をもつ。

(2) 暴力団排除施策 県は、県の事務又は事業によって暴力団を利することとならないようにする（6条）。このため、暴力団員だけでなく暴力団と密接な関係を有する者も県の入札に参加させないといった措置を講ずる。

警察は、暴力団の排除のための活動に取り組んだことや、被害届を出したことなどによって暴力団から危害を加えられるおそれがあると認められる者に対して、保護のために必要な措置を講ずる（7条）。警察官による警戒のほか、状況に応じて、連絡手段の貸与、民間会社による警備サービスの提供と

いった措置を講ずることになる。保護措置が講じられることが県民及び事業者が暴力団排除を行う上で特に重要なことであり、条例に明記されたものである。法的な義務であり、警察官の配置、運用にも大きな影響を与え得る規定といえる<sup>26</sup>。なお、保護に関連して、迷惑防止条例に嫌がらせ行為を処罰する規定が追加されている<sup>27</sup>。

県は、県民及び事業者が暴力団排除のために取り組むことができるようにするため、情報の提供その他の支援を行う（8条）。暴力団情報の提供については、警察庁の方針に沿ってこれまでから行ってきたが、本条例の存在は、提供における公益上の必要性の判断に影響を与えることになる<sup>28</sup>。

県は、暴力団事務所の使用差し止めの請求、暴力団員による犯罪の被害に係る損害賠償の請求等の暴力団員等（暴力団員のほか、構成員でなくなってから5年以内の者も含まれる。）に対する訴訟について、資金の貸付けを行うとともに、情報の提供その他の援助を行うことができる（9条）。この貸付金は、訴訟で請求が全部棄却された場合を除いて、償還することが義務付けられている（10条）。訴訟に対して、県が積極的に支援することを定めたものとしての意義があるが、それに加えて、県が訴訟参加をすることができる根拠規定となる可能性がある<sup>29</sup>。

その他、県が、広報及び啓発を行うこと、市町村に情報の提供、技術的助言その他の必要な協力を行うことが定められている（11条、12条）。

(3) 青少年の健全な育成のための措置 学校等周辺200メートル以内での暴力団事務所の新たな開設及び運営が禁止される（13条）。この違反は刑事罰（1年以下の懲役又は50万円以下の罰金）の対象となる（25条1号）。青少年の健全な育成の観点からの規制であり、風俗営業の店舗規制と同様の構造となっている。

県は学校において、生徒が暴力団の排除の重要性を認識し、暴力団に加入せず、暴力団員による犯罪の被害を受けないようにするための教育が必要に応じて行われるように、適切な措置を講ずる（14条）。学校における教育は、薬物乱用に係る知識の普及によって薬物意識が大幅に改善した例もある<sup>30</sup>ように、犯罪事象に関しても有効性が見込まれる。なお、市町村立学校については、県条例の規定が直接的に及ばないという問題があるが、福岡県内の場

合には、各市町村で同様の規定を盛り込んだ暴力団排除条例が制定されたので、それらの市町村条例に基づいて教育が行われることとなる。

(4) 暴力団員等に対する利益の供与の禁止 事業者は、暴力団の威力を利用する目的での利益供与が禁止される(15条1項)。違反した場合には刑罰(1年以下、50万円以下)の対象となる。暴力団構成員だけでなく、構成員でなくなつてから5年以内の者も、またそれらの者から指定した者に対する利益供与も禁止される(2項以下も同じ)。なお、暴力団に利益を提供しないで、威力を利用するという場合は、本条の違反にはならないが、条例上禁止されている(16条)。

事業者は、暴力団の活動・運営に協力する目的で、相当の対償のない利益を供与することが禁止される(15条2項)。違反がなされた場合において、その行為が暴力団排除に支障を及ぼすおそれがあると認める際には、公安委員会が勧告を行う(22条)。事業者が正当な理由なく勧告に従わなかった場合には、公安委員会が公表する(23条)。

事業者は、暴力団の活動を助長し、あるいは暴力団の運営に資することとなる利益の供与をすることが禁止される(15条3項)。情を知って行う場合が対象となる。事業者には、その取引が暴力団の活動を助長し、又は暴力団の運営に資することとなる疑いがある場合には、取引の相手方等の関係者が暴力団員でないことを確認するよう努めるべきことが定められている(17条)。あえて知らないことで暴力団を助長する取引を行うことがないようにするための規定である。このほか、暴力団に対する不当な優先的取扱いを行うことも、禁止されている(15条4項)。これらの違反に対しては、条例上は制裁等が規定されていないが、後述のとおり、法的な義務に違反した行為として警察機関が指導等を行い、公益性の高い事業者等の場合には、違反事実について関係機関に通報し、公表するといった措置を講ずることもあり得るものと考えられる(後記3参照)。

暴力団への利益提供については、積極的に暴力団を利用しようとする場合を除き、当罰性が高いとまではいいにくい。刑事罰にこだわっていると、対象を限定してしまいがちである。しかし、事業者の場合には、社会的な信用が極めて重要なのであって、暴力団への利益供与が条例上明確に違法とさ

れ、場合によって公表されるということの影響は極めて大きい。勧告、公表をしても従わない可能性もあるという批判もあり得るが、暴力団の存立基盤に打撃を与える上では、社会的な信用のあるまともな事業者が暴力団と縁を切ることこそが最も重要なのであって、小規模な一部の事業者が引き続き関係を持つかどうかは二義的な問題に過ぎない。

なお、供与を受ける暴力団の側も、同様に、威力利用目的の利益供与を受ける行為は処罰の対象となり、相当の対象のない利益の供与を受ける行為は勧告の対象となり、その他の利益供与の場合は禁止の対象と規定されている(18条)。

(5) 暴力団事務所に利用されること等の防止 不動産を譲渡し、又は貸付けをしようとする者は、契約の相手方にその不動産を暴力団事務所の用に供するものでないことを確認するよう努めなければならない(19条1項)、暴力団事務所の用に供されることを知って契約をしてはならない(2項)。契約には、相手方が暴力団事務所の用に供してはならないこと、暴力団事務所の用に供されていることが判明したときは契約を解除できることを、盛り込むように努めなければならない(3項)、実際にそうなったときは契約の解除等を行うように努めなければならない(4項)。2項の違反は、勧告の対象となる。この規定は、事業者だけでなく、自己の所有不動産を売り、又は貸す一般人も対象となる。

取引の代理媒介を行う事業者(不動産事業者)の場合は、譲渡等をする者にこれらの規定を遵守する上での助言等を行うことが義務付けられる(20条1項)。暴力団事務所の用に供されることを知って契約の代理媒介をした事業者は、同様に勧告の対象となる(2項)。

(6) 勧告に係る行政調査と公表 義務違反者に対する措置として、これまで述べてきたように、刑事罰対象以外の中で悪質性の高い一定の行為(事業者による対価のない利益供与と暴力団側のその受領行為、暴力団事務所の用に供されることを知って行う不動産の譲渡と事業者によるその代理媒介)は勧告の対象とされる(22条)。これらの行為に該当する疑いがある場合には、その行為者又は関係者に対して、公安委員会は、行政調査として、説明又は資料の提供を求めることができる(21条)。公安委員会は、説明又は資料の提供を正当な理由なく

拒んだとき、勧告を受けた者が正当な理由なく勧告に従わなかったときは、相手方に意見を述べる機会を与えた上で、公表をすることができる。

このような行政調査の根拠規定と、調査に応じなかった場合の制裁としての公表の規定を設けたことは、条例の実効性確保の上で大きな意義がある。

### 3 条例の規定外の勧告、公表の可否

本条例の中で暴力団対策として最も意味を持つのは、事業者の利益供与の禁止であり、以下では、その解釈上の重要課題について、検討を加える。

事業者の利益供与のうち、悪質性の特に強いものは処罰対象とされ、それに次ぐものは勧告の対象として規定され、勧告に応じなかった場合は公表の対象とされている。これに対し、その他の利益供与は、暴力団の活動を助長し、あるいは暴力団の運営に資することとなるものであっても、条例によって禁止されているが、条例上は勧告、公表の対象とはされていない。

勧告とは、特定の行為を行うように促す行為であって、行政指導の一種であり、相手方の権利自由を制限するものではないから、行政機関の所掌事務に属する限り、法律又は条例の根拠がなくとも行うことができる。条例で禁止されている行為を行った者に対して、今後同種の行為を行わないように警察機関（福岡県公安委員会又は福岡県警察）が指導することは、暴力団対策という所掌事務に属するものであり、公益上の必要性もある（違法状態を起こさないように求めることが公益上の必要性があることは明らかである）から、当然に行うことができる。条例が悪質性の高い場合に限って勧告対象として規定していることは、それ以外の場合に、違法行為をしないように求めてはならないという趣旨とは解されない。したがって、この条例上の「勧告」以外の行政指導として、違反事業者には是正を求め、今後は行わないように強く求めることができる<sup>31</sup>。

条例上の勧告対象行為以外を行った事業者に対して、公表を行うことができるかが次に問題となる。公表行為については、権利自由を直接制限するものではないから、法律又は条例の具体的根拠を要するものではない。現実にも、行政の多くの場面で、公益上の必要性に基づいて様々な事実が公表されている。行政指導に従わなかったときに公表する場合もある<sup>32</sup>。他方、事業

者名を含めた公表は、当該事業者にとって、社会的な信用を失うことにつながる大きな不利益である。実質的な不利益を与える行為は、それを上回るだけの公益上の必要性がある場合に限って行うことができるので、公表においても同様の判断が求められる。

本条例では、事業者の利益提供を禁止し、そのうち特定の場合を勧告の対象とし、勧告に従わなかった場合に公表をすることを定めている。このような一般的な制裁措置としての公表については、この場合に限る趣旨であると考えられる。したがって、暴力団の活動を助長し、あるいは暴力団の運営に資することとなる利益提供行為について、指導に応じない場合に制裁として公表をするという制度を設けることはできないと思われる。

これに対し、条例で禁止された行為を行った事業者について、個々の事情に即して、県民に広く情報を提供すべきと考えられる場合に事実を公表することは、制裁ではなく、この条例によって制限されるものではない。例えば、社会的に重要な意味を持つ事業者が暴力団への利益提供をしている場合のように、当該事案における社会的な意義を踏まえて情報を県民に提供することは、当然に可能である。本条例は、暴力団の排除を目的としたものであって、警察の暴力団排除のための公表を推進する方向で作用することはあり得ても、公表を制限するものではあり得ない。この場合、公益上の必要性が高ければ、事業者側が受ける実際の不利益が大きいものであったとしても、公表することができる<sup>33</sup>。事業者は、法的に禁じられた行為を自ら行ったことによって不利益を受けるのであるから、その不利益性を過大に評価することはできない。違法なことを行ったことを知られないという事業者の利益は、一般に正当なものとはいえないからである。

### 3 条例制定の意義と今後の課題

#### 1 条例による義務付けの意義

福岡県暴力団排除条例は、暴力団排除に向けた初の包括的な条例であり、その後の全国における条例の制定のけん引役ともなった<sup>34</sup>。この条例は三つの面で画期的な意義をもっている。

一つは、暴力団を全面的に排除すべきものと位置付けたことである。社会に具体的な悪影響を及ぼす行為のみを排除するのではなく、暴力団というものの自体を排除すべきものとしている。具体的規制等は限られていても、その考え方において、文字通り社会からの全面的な排除を目指しているということは、これまでにない法制であるといえる<sup>35</sup>。

二つ目は、排除すべき存在である暴力団に利益を与える行為や、暴力団事務所に用いる不動産を譲渡する行為など、暴力団でない者を名宛人とした規制を中心としていることである。これまでの暴力団対策法制が、暴力団側の行動に焦点をあて、刑罰規定のほか、暴力団構成員に対して警察（公安委員会）が行政命令をすることや、暴力団の影響を受けている者を事業の許可対象から排除するといったことを定めるものであったのと大きく異なっている。暴力団が存続できるのは、暴力団以外の者から、さまざまな形で利益の提供を受けているからである。そうであるとすれば、暴力団という組織の存立基盤を弱める上で、暴力団に利益を提供する行為を認めないようにすることは最も重要であるといえる。利益提供を行う一般の事業者の多くは、自ら望んでいるのではなく、暴力団による危害を恐れてやむをえず行っているという意味では被害者的な存在であるが、利益を提供する者がいることによって暴力団が存立でき、さらに大きな危害を社会全体に与えることにつながる。暴力団の意向に従う事業者がいることによって、他の事業者に対して一層大きな圧力が暴力団から加えられることにつながる。ことからすれば、他者に被害を及ぼす一因を作っているといえることができる。条例でそれらの行為が禁止され、事業者が暴力団への利益提供を行ってはならないことが明確になり、暴力団との縁を切ることが事業者にとって有利な選択となるようにする（暴力団とつながる方が実質的に有利であるといった状況を作らせない）ことこそが、この条例の最も大きな意義であるといえる。

三つ目は、条例という住民合意による新たな社会規範の創設という意義である。この条例の中で、具体的な制裁が定められているのは、ごく一部に限られており、大半は具体的な制裁のない義務付けにとどまる。法を強制ととらえる見地からすれば、法としての意義に欠けるもののように見える。しかし、条例による義務付けは、制裁が全くないものでも、さらに理念規定や役

割規定のような抽象的なものであったとしても、住民合意による新たな社会規範の創設として、大きな意義をもっている。

今日の社会は、「法化社会」と呼ばれるように、法的な定めに基づいて問題を処理しようとする基本的な考えが浸透している。権威主義的社会で見られたような、社会的に権威のある存在（警察のような行政機関も含まれる）が言うことだから従う、といった態度は急速に減少し、法的な義務でなければ行政指導等に従う必要がないという態度が一般的なものとなっている<sup>36</sup>。このため、法的義務を定めることは、相手方を説得する手段として極めて重要なものとなっている<sup>37</sup>。条例によって、行うべきこと、行ってはならないことが定められるのは、住民自身の側からすれば何人も共通に守るべきことが明らかにされることであり、他者からの批判を受けない（仮に批判されても法的義務の履行であるとして反論することができる）ことを意味する。行政機関の側からすれば説得機能を有するものである<sup>38</sup>と同時に、違反した者には「違法行為を行った者」というラベルをはることになる。条例の制定は、民主的な代表者を通じた新たな規範創造<sup>39</sup>であり、これによって、暴力団排除は、事業者・市民の義務として行うべきものとなったのである<sup>40</sup>。

## 2 民事訴訟に関わる立法課題

福岡県条例は、県民等が暴力団を対象として行う訴訟（暴力団事務所の立ち退き請求訴訟及び暴力団構成員が与えた被害に対する損害賠償請求訴訟）について、県が支援することを定めている。住民が暴力団に対して民事訴訟を行って勝訴することは、被害回復など私法上の正当な権利が満たされる上で必要なことであると同時に、暴力団の資産を減少させ、さらには活動拠点を失わせるという暴力団対策上の大きな効果がある。

一般の市民や事業者にとっては、危害を加えられるおそれを感じつつ、暴力団との交渉、訴訟に当たることになるため、警察等によって保護、支援が行われて初めて対等な当事者としての関係が回復されることになる。暴力団対策法においても、都道府県暴力追放推進センターが訴訟の支援を行うことが規定されているほか、近年の法改正によって、損害賠償請求及び暴力団事務所使用差止め請求に対する妨害行為の禁止が定められ、公安委員会による

中止命令と妨害防止命令の制度が設けられている（30条の2から30条の4）。なお、同法では、暴力団の実態にかんがみて、暴力団組織代表者の無過失損害賠償責任も規定されている（31条から31条の3）。

しかし、現行制度では、私法上の権利を有する被害者ないし付近住民が訴訟を提起しなければならないのであって、警察を含む都道府県や暴力追放推進センターは支援するという立場に過ぎず、訴訟の当事者となることはできない。あくまで私人とその訴訟代理人である弁護士が暴力団と直接の対立関係に立たなければならない。このため、極めて深刻な被害を受け、強い恐怖を抱いている被害者の場合、訴訟を提起できないという事態も生まれている<sup>41</sup>。このような現状は、暴力団対策上の観点からも、被害者の正当な権利が守られていないという意味でも、看過することはできない。

条例によって訴訟の当事者を変えることはできないので<sup>42</sup>、国の法律によって、被害者や地域住民以外による民事訴訟提起が可能にすることが強く求められる。暴力団事務所の立ち退き訴訟（施設使用差止訴訟）は、効果が地域住民全体に及ぶものであるから、消費者団体訴訟制度<sup>43</sup>と同様に、住民以外の適切な団体等に当事者適格を認めることに問題はないはずである。すでに都道府県暴力追放運動推進センターが暴力団対策法に基づいて、公安委員会によって各都道府県において指定されており、民事訴訟の支援等を行っているのであって、十分な適格性がある。損害賠償請求については、利益が個人に帰属する点で異なるが、暴力団対策法の定める組長訴訟に限って、センター又は都道府県が訴訟のために債権を譲り受けて、行使することを認める（弁護士法の例外を認める）こととすることに、特別の問題があるとは考えられない<sup>44</sup>。

### 3 国の立法責任

条例では、暴力団の非合法化や取締り権限法制を定めることは不可能である。組織犯罪に対しては、組織上層部の責任を追及するための証拠収集手段を定め、資金はく奪を現実に可能にする制度を整備することが世界的にみれば当然のこととなっており、さらに組織犯罪集団自体を認めないという制度をとる国も多い。人権の尊重という名の下の法の不備によって市民が組織犯

罪の被害から逃れられないのは、妥当な法制度とはいえない<sup>45</sup>。暴力団の被害と直接に向き合っている弁護士からも、抜本的な法制度の検討を求める声が上がっている<sup>46</sup>。

地域の犯罪の問題には地域的な取組みが求められ、犯罪統制組織の在り方の地方分権や、条例制定事項の拡大といったことが今日必要とされている<sup>47</sup>のであって、条例による規範の設定の持つ意味も大きい。そのことは国の立法責任を不問にするものではない。暴力団の被害を受けている人々の各地の要望<sup>48</sup>を踏まえ、新たな立法を国が検討する責任があることを特に指摘しておきたい。

- 1 刑法犯の犯罪率（人口10万人当たりの刑法犯認知件数）は1993年から2000年まで福岡県が全国ワースト1であった。強姦の犯罪率も2005年から4年連続全国ワースト1、少年非行の非行者率（10歳から19歳までの少年人口1000人中の検挙補導少年者数）も、2003年以降6年連続全国ワースト1であった。
- 2 刑法犯は2002年の16万8190件から、2009年は8万6057件とほぼ半減している。非行少年（刑法犯少年及び同触法少年）についても、2003年の1万2134人から、2009年には6196人と半減、非行者率も12.5人に低下し、全国ワースト1ではなくなった。強姦についても、2003年の180件が2009年には84件と大幅に減少している。全国及び福岡県の犯罪情勢の変化とその背景については、田村正博「犯罪対策の回顧と展望」警察学論集62巻9号参照。
- 3 暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（暴力団対策法）に基づいて指定された暴力団は全国で22団体存在する。福岡県内には、工藤會、太州会、道仁会、福博会、九州誠道会の5団体が本部を置くほか、山口組の二次団体等も存在している。県内の暴力団勢力は合計で約3460人である（2009年末）。
- 4 銃器発砲件数は2004年の20件以降、2008年の13件まで、5年連続全国ワースト1を記録した。2009年は4件で全国最多ではなかったが、元警察官が銃撃され重傷を負った事件や、暴力団事務所追放運動を行っている自治総連合会長宅への発砲事件が起きている。
- 5 暴力団対策法では、暴力団を「その団体の構成員が集団的に又は常習的に暴力的不法行為等を行うことを助長するおそれがある団体」と定義し（2条2号）、i 利欲性（暴力団員が暴力団の威力を利用して資金を得ることができるようにするため、暴力団の威力を暴力団員に利用させ、又は利用することを容認することを実質的な目的とすること）、ii 犯罪性（暴力的不法行為等に当たる犯罪経歴者の割合が一定を超えること）、iii 組織性（代表者等の下に階層的に構成されている団体であること）を、指定暴力団の指定要件として定めている（3条）。

- 6 2003年8月18日に、工藤會構成員が地域の暴力追放運動リーダーが経営する小倉北区のクラブぼおどに手りゅう弾を投げ込み、ホステスら12人が重軽傷を負った事件。
- 7 1988年には、福岡市にある中国領事館に対する猟銃発砲事件を敢行した。2002年には、警察官舎駐車車両への爆発物設置事件を起こしている。
- 8 犯人が逮捕された2件はいずれも工藤會の構成員によるものであった。
- 9 2006年に道仁会の会長継承に際し、一部が分裂して九州誠道会を結成した。2007年8月に道仁会会長が福岡市内で射殺されて以降、福岡県内では2009年までに4件の殺人事件を含めた多くの発砲事件が起きており、その中には、病院の入口付近やすし店のカウンターでの発砲など、一般人に被害が及びかねないものも含まれている。佐賀県、長崎県などでも両組織による事件が起きている。
- 10 工藤會側は警察の職務質問に応じないことを表明しており、少数の警察官では質問を継続すること自体困難であったが、警察官4人が乗った車両が迅速に連絡を取り合うことにより、他の組員の妨害を排除して職務質問を継続することが可能となった。覚せい剤不法所持事件を検挙するなどの成果があがったほか、同組織において、警察の職務質問を拒否する行動をしないという変化が生じた。
- 11 工藤會の2009年度事始め（2008年12月13日実施）において、同會執行部から、320人余りが刑務所に収容されていることが紹介されている（実話時代2009年2月号）。
- 12 北九州市における取組みに関しては、2009年1月の警察政策フォーラムにおける北橋北九州市長の講演（北橋健治「北九州市の暴力団対策の現状と課題」）参照。なお、このフォーラムにおける出席者の講演は、警察政策研究センターのウェブサイトに掲載されているほか、同センター発行の警察政策研究第13号にも掲載されている。
- 13 福岡地裁久留米支部が2009年3月27日に暴力団幹部所有の1棟につき使用禁止の仮処分を行い、即時抗告審の福岡高裁が2009年7月15日に、以前に本部として使われていたもう1棟についても、使用禁止の仮処分を行って、裁判所の保管とした。
- 14 同条例の制定経過については、推進をした住民である中川氏の2009年1月の警察政策フォーラムにおける講演（中川一郎「住民主導の暴力団対策の実践」）参照。
- 15 薬物に関しても、需要対策が同時に必要であり、使用者を逮捕し広報すること、学校において薬物乱用防止教育を行うこと等によって薬物規範意識を維持、強化することが重要であることは当然である。後注30参照。
- 16 排除条項に関しては、鈴木康修「暴力団排除条項の仕組みと効果的運用(1)～(4)」捜査研究666号（2006年12月号）～669号（2007年3月号）参照。
- 17 暴力団を排除したため現実に危害を加えられた例がある以上、強い恐怖を抱かざるを得ない。また、施設等にけん銃が発砲されることで、事業者にとってのイメージダウンにつながることもあり得る。
- 18 小倉工場はトヨタ自動車九州の3番目の工場として建設され、同年8月に操業を開始したばかりであった。工事を行った建設事業者を名指した脅迫状が事件後に送られており、建設に関連して利権を得ようとする暴力団側の意図によるものと推測され

る。

- 19 暴力団対策法の立入調査権限がほとんど使われていなかったため、行使し易くすることの検討を警察庁組織犯罪対策部に要請した。その後、同法の施行規則が改正され、立入調査権限行使可能な場合が明確にされている（2009年5月公布）。
- 20 北九州地区現地対策本部はプロジェクトチームにすぎず、人事権、指揮権及び事故があった場合の法的責任は、参加する本部各課のラインに帰属していた。
- 21 前年までの県警察運営指針は県警察本部長によって決定されていた。なお、筆者が警察本部長であった秋田県警察においても、平成10年度以降、県警察運営の基本方針と重点目標は公安委員会で決定されている。
- 22 部長は北九州市警察部長が兼務している。なお、市警察部は、警察法上政令指定市ごとに置かれることとなっているが、専任の部長が置かれていたのは北九州市のみであった（北九州市の場合には、県警察本部から離れており、政令指定市となった時点では県内で最大の市であったことから、本部とは別の組織として市警察部が設けられ、本部の各部門に対応する課が置かれた。その後課は廃止されたが、機動警察部隊が設けられている。）。
- 23 条例制定時の警察本部長は、条例の二つの大きな狙いとして、暴力団への資金の流れを遮断することと、暴力団への青少年の加入阻止（暴力団から青少年を守るための学校教育）を挙げている（田中法昌「福岡県における暴力団対策」警察学論集63巻4号）が、条例制定の方針を決めた時点では、後者はそれほど強く意識されたものではなかった。
- 24 3月の人事異動で組織犯罪対策課長となった前捜査二課長の黒川浩一氏を中心とした条例チームによって内容が固められ、総務部長らによって各方面への説明が行われている。暴力団排除教育の導入に関して教育委員会の了承を得ることは相当な苦勞があったことが推測されるし、罰則に関する地検との協議（法的に必要なものではないが、起訴権を持つ機関の見解として重要な意味をもつ。ただし、今日では、検察の起訴独占権が失われたので、絶対的なものではなくなった。）では利益供与の処罰対象化には異論があり得たものと思われる。また、法制担当による審査は基本的に保守的であり、新たな制度の導入には相当な困難があったものと推測される（もっとも、法制担当は知事の補助者に過ぎず、最終的には知事の判断によって内容が確定することは当然である。）。
- 25 黒川浩一「福岡県暴力団排除条例の制定について(上)(下)」警察学論集62巻12号及び63巻1号
- 26 暴力団対策部門の警察官を警戒にあてることは、警察の対暴力団捜査力の低下を来たすので、行うべきものではない。機動隊はもとより、総務警務部門を含めて、暴力団対策部門以外の警察力を保護対策にあて得るだけの態勢を構築しておくことが必要になる。
- 27 事前調査行為を規制対象にすることも検討されたが、盛り込むまでには至らず、嫌がらせ行為としてそれ自体が不安を覚えさせる場合に限って、処罰の対象とされた。

黒川前掲(下)参照。

- 28 暴力団排除のための暴力団員の個人情報（その者が暴力団員に該当することの情報）の提供は、警察庁暴力団対策部（現在の組織犯罪対策部）平成12年9月21日通達「暴力団排除等のための部外への情報提供について」によって行われている。一般には、公益上の必要性（排除の必要性が高く、排除のためには警察が情報を提供することが不可欠であること、提供が排除に確実につながること）と、不適切な事態を生じさせないこと（提供された者が提供された目的に限って用い、他に漏えい等をしないこと）とを踏まえて提供の可否が判断されるが、条例の規定の存在は、公益上の必要性を認める方向に強く働くものとなる。
- 29 請求原因後の一般債権ではあるが、請求が全部棄却されれば貸付金債権が返還されないので、県が裁判の帰趨に法的利害関係を持つことから、補助参加が認められる可能性がある（黒川前掲(上)参照）。
- 30 文部科学省の「薬物等に対する意識調査」2006年では、薬物使用に関して、「他人に迷惑をかけていないので使うかどうかは個人の自由である」とする回答は、高校3年男子で7.4%であり、1997年調査の15.7%に比べて半減している。同様に、薬物に肯定的な回答（気持ちよくなる気がする、かっこいい、ダイエットに効果、眠気覚ましに効果など）をした者は8.8%で、1997年調査の25.8%と比べ、約3分の1にまで減少している。
- 31 ストーカー規制法の警告の場合も、同様に解されている（桧垣重臣『ストーカー規制法解説（改訂版）』（立花書房、2006年））。
- 32 行政指導に従わなかった場合に不利益な取扱いをしてはならないことが行政手続法で定められている（32条2項）が、公表はこれに該当しないと一般に解されている（総務庁行政管理局編『逐条解説行政手続法』（ぎょうせい、1994年）、小早川光郎編『行政手続法逐条研究』（有斐閣、1996年）など）。なお、北村喜宣『行政法の実効性確保』（有斐閣、2008年）は、不利益取扱いに当たり許されないとするが、法律又は条例で既に法的義務付けがされた行為については、公表も可能としている（73頁以下）。
- 33 不動産譲渡等に関する条例違反の場合にも、このような考え方は成り立つが、事業者以外の個人についての公表は慎重でなければならない。個人情報保護条例の対象であり、特別の理由があるといえなければならないからである。なお、情報公開条例でも、個人情報が開示となるのに対し、事業者（事業を行う個人を含む）の場合には、その正当な利益を害するおそれがあるものに限って不開示とされている。
- 34 具体的な措置を含む暴力団排除条例としては、佐賀県の「暴力団事務所等の開設の防止に関する条例」が2009年3月に成立したのが最初であるが、福岡県条例の制定以後は、基本的に福岡県条例と類似した条例が多くの府県で制定されている（大半の都道府県では、2010年中に条例が制定され、又は条例案がパブリックコメントに付されていて、近く議会に提案されることが見込まれている。）。制定状況に関しては、真庭匠「暴力団排除に関する条例の制定状況」警察公論平成23年1月号のほか、各都道府

県警察のウェブサイト参照。

- 35 このような条例に反対するものとして、宮崎学『暴力団追放を疑え』（ちくま文庫，2011年）がある。
- 36 磯部力「『安全の中の自由』の法理と警察法理論」警察政策7巻は，過去の行政法の論議が，権威主義的な社会であることを実質的に前提としており，その後の社会変化に対応していないことを指摘している。
- 37 少年法の改正で，家庭裁判所が，保護者に対して訓戒，指導等を行うことができることを定めた規定（少年法25条の2）が盛り込まれたのも，同じ発想によるものである。
- 38 暴力団排除に資すると認められる情報を知った場合に県に提供するよう努めるべき規定（5条3項）のような一般的な規定でも，情報提供を求める側にとっても，情報提供をしようとする側にとっても，有意義である。
- 39 社会の統制手段として，法，規範，市場とアーキテクチャが挙げられることがある（ローレンス・レッシング『CODE』（翔泳社，2001年））。制裁手段の規定のない条例による義務付けは，制定の主体からすれば法と同じであるが，実質的な効果からすれば，規範の再構築ということができる。シチズンシップを定める規範としての重要性を指摘するものとして，四方光『社会安全政策のシステム論的検討』（成文堂，2008年）参照。
- 40 条例施行後に，県の財務規則が改正され，暴力団関係事業者を県発注工事の下請からも排除することとされた。また，県警では，役員等が暴力団と密接な交際のある事業者を県に通知するとともに，一定期間，ホームページに掲載している。
- 41 ほおると事件では，同店経営者は，店舗を破壊され，営業の継続ができなくなったのに加えて，被害を受けた従業員に雇用主としての補償を行ったこと等により，極めて大きな損害を受けたが，賠償訴訟は提起されていない。福岡県弁護士会民事介入暴力対策委員長の堀内弁護士は，2009年1月の警察政策フォーラムにおける講演の中で，「これはひどい事件で，本来であれば犯人が所属していた組のトップに対して組長訴訟を立ち上げることができた事案であったが，地域性もあり，依頼する本人の恐怖感も大きかったため，結局訴訟立ち上げには至らなかった。」と述べている（堀内恭彦「民事的手法による暴力団対策の実践」）。
- 42 県又は暴力追放推進センターが債権の一部を譲り受ける等によって請求の当事者となることは，民事訴訟法の当事者適格及び弁護士法の定める弁護士以外の法律事務の取扱等の禁止などに触れることから，条例では資金の貸し付けを定めたにとどまった。
- 43 消費者契約法の規定により，不特定多数の消費者の利益擁護のため，内閣総理大臣が認定する適格消費者団体が事業者の不当な行為に対する差止請求を行うことが認められている。
- 44 堀内弁護士は，国・行政自体が原告となる制度や，第三者機関が訴訟を提起し，被害回復をして被害者にお金を戻す仕組みを作ることを強く求め，「原告や被害者に任

せるのではなく、第三者機関をぜひ立ち上げて、何とか立法的に解決できないものかと考えている」旨を述べている（堀内前掲）。

- 45 堀内前掲は、立法の不備によって国民・市民が被害に遭っている実態を指摘している。このほか、2009年11月の警察政策フォーラムにおける新井広島大学准教授の講演では、真に悪質な集団への強力な措置（例えば結社罪の制度化）は憲法上も許されるとしつつ、事業者側に厳しい選択を迫ることに疑問が呈されている（新井誠「暴力団対策を憲法から考える」警察政策第14巻掲載予定）。
- 46 堀内前掲は、暴力団の非合法化、通信傍受、司法取引等の捜査手法などを、真剣に議論すべき時期に来ているのではないかと述べている。
- 47 田村正博「犯罪予防のための警察行政法の課題」渥美東洋編『犯罪予防の法理』（成文堂、2008年）参照。
- 48 鹿児島県議会の国に対する意見書（平成20年12月18日）では、暴力団の存在を否定する立法が本来必要であることが指摘されている。北橋北九州市長も、前記のフォーラムで、「以前、イタリアやアメリカにおいて、国家として暴力団の犯罪を許さないという不退転の決意をもった法律があるのを見たことがある。国会議員も一緒にこの問題について真剣に考えるときが来ていると改めて感じている。」と述べている（北橋前掲）。