

暴走族対策としての姫路市条例制定の審議過程

高橋 克紀

あらまし

本稿は、姫路市が2001年に制定した暴走族対策の「生活安全条例」の審議過程を取り上げ、議会を中心にどのような関心が議論されていたのかを検証する。姫路市は、警察官僚出身の市長（当時）が犯罪からの安全安心を重視し、エスカレートしていた暴走族を「ギャラリー」の取締りからアプローチするという、グレーゾーンに踏み込んだ初の条例案を提出したが、これは議会で強い反対を受け、一度は撤回された。

ただ、この審議過程を通して、暴走族取締りと生活安全条例の関係はほとんど議論になっていなかった。「ギャラリー」「特攻服」を禁止する文言上の曖昧さに批判が集中したり、市民も警察も一丸となって暴走族に少年を向かわせない、新スポーツ施設で彼らのエネルギーを発散させよう、といったありがちな語りの枠にとどまり、市と警察の役割関係には議論が及ばなかった。

一般に、市レベルには福祉的役割が想定され、犯罪対策という警察的役割はなじみにくいが、この事例を通して、治安・防犯面での課題を含めたかたちで自治の理念を考えていくための手がかりを得たい。

1. 序

1.1 研究の対象

市レベルで独自に犯罪対策の条例を制定するとき、議会や住民は市役所の警察的役割をどのように考えるのであろうか。制度上、戦後しばらくの時期は別として、司法警察は県レベルの役割であるが（実態的に国家警察であるにしても）、市役所の自治・行政は福祉先行のイメージであり、司法警察は市民を潜在的な犯罪者とみなしうる立場であるため、これらは相容れそうにない。「犯罪不安」意識の高まりは、政府の後見的姿勢を強めさせるが、政府は全般に、自己責任を強調しているため、法学や社会学の理論も混乱気味である。

本稿は、実際の条例制定をめぐる出された意見を通して、そうした公権力観の困惑がどのように受け取られ、議論されたのかを検証する。その対象として、姫路市で2001年3月に制定・交付された「姫路市民等の安全と安心を推進する条例」を取り上げ、2000年前後のこの審議過程を、市議会の委員会議事録を中心に検討していく¹。

同条例は、姫路駅前で「暴徒化」する暴走族問題の高まりへの対策として、全国で初めて、暴走族をあおる行為（期待行為）を罰則付きで禁止した。この条例案は、警察官僚出身市長のオール与党体制で提案されたにも拘わらず、議会の強い抵抗を受け、一度は撤回されており、

¹ 資料の出典について。本会議は市ホームページから閲覧可能だが、委員会議事録は近年のもの以外はwebではアクセスできず、2000-2001年（平成12-13年）の厚生常任委員会議事録は議事事務局への開示請求により閲覧した。また、「懇話会」及び「部会」の議事録の閲覧は、姫路市安全安心推進課での情報提供による（O課長及びO主幹に感謝申し上げます）。なお、本条例制定過程の実務担当者への聞き取りは全く行っていないが、同課には既に当時の経緯を知る人もいないという。

また、本稿の執筆中、市は同条例一部改正へのパブリックコメントを募集したが（2007年12月25日から1ヶ月）、本稿では立ち入らない。なお、その改正の目的については注16を参照されたい。

本稿の問題意識によく適合する。とはいえ、ここでも、市役所が将来的にどのような警察的役割を担うのかという議論はほとんどなかった。ではどのようなことが関心であったのか。それらがどのように条例制定を促したり妨げたりしたのか。

1.2 研究のアプローチ

ここで本稿の方法的な拠り所を確認しておく。本稿は、特定の事件・出来事をめぐる社会的合意の相互作用過程を分析し、その「どのように」の知見を、類似するこれからの問題解決の示唆として得る、というヒューリスティックな考察である。これは、逸脱研究の宝月誠(1998、2005)に多くを負っている。宝月の社会理論は、社会心理学の祖G・H・ミードを源流とし、特に主観の意味付与の相互作用として社会の生成を捉える、A・ストラウス(Anselm Strauss)の「社会的世界」や帰納法と演繹法を巧みに組み合わせた質的調査の「グランウエイド理論」(Strauss 1993, Corbin and Strauss 1990)に注目している。そこでの社会問題の「解決」とは、それをコントロールしようとする多様な意図や解釈から成る、他者または自分自身との相互作用を通じた、新たな意味付与の創発的な過程と捉えられている。これは、ゴミ箱モデルや政策ウィンドウモデルと同系の理論も重視されており、行政学と通じる面も多い。

ただ、本稿は宝月理論に拠るといえるには扱う資料が少なく、また取り上げる概念の統合的関心を扱えていないのだが、むしろそこから、コントロールすべき(とされた)出来事の多様な解釈性・物語性に注目していくことにしたい。物語性は、メディア研究者で政策学の方法論にも関心を持っていた北村日出夫(1998、2002)の研究が参考になる。北村は、「意味」をめぐる情報・記号論の錯綜しがちな諸概念の関係を、「い

かに表現するか」というレベルでの「レトリック」に求めていった。「物事をどう認識するかは、それを表現することであると考えていますので」(北村2002:63)と、最終講義(文学部)で述べる北村は、物語論を、語用論的研究を抽象化させすぎないための、現実とのインターフェースに位置づけている。それは、社会調査の「一歩先を考える…おおげさにいえば思想性のようなもの」(北村 2002:64)の探求であり、実践的な問題解決への糸口を提供しうるものである。

これは、思想や記号・意味といった用語面を除けば、政策的思考における「探索型問題」の重要性(真山 2001)ともよく重なる。そもそも、まだ捉え難いそうした問題を認識し解決策を提示していくことも、物語化の一つにはほからなない。これがとりわけ政府構造に向けられる場合が、解釈的ガバナンス論(Bevir and Rhodes 2006)であり、とすれば、市役所の警察的役割の捉え方・語られ方への疑問はその一部にあたる。

ただ、このような方法的選択には、少なくとも三通りの疑義があろう。第一に、もっと手堅い実証研究が、たとえば条例策定作業の実務者への詳細な聞き取りが望ましいかもしれない。しかし、同条例の策定では、イニシアティブも実務担当も警察サイドにあり(前者は市長に、後者は県警からの市への出向者²に)、ここに意外性は何もない。考察すべき課題は議会や市民がどう受け止めたのか、であろう。もちろんそれには当時の市議や諮問会議のメンバーへの体系的な取材が可能だが、その前に、当時の姫路市の意見の動向を俯瞰した考察は必要である。

第二に、解釈性をそれほど重視するのなら、M・フーコーの権力/福祉国家論と関連づけるべきであり、第三としてだが、生活安全の自治体条例の位置を理論的に考察するには、法制史や社会史における「ポリツァイ(法)」再評価の研究を用いるべきであろう。しかしこれらは、政策学が使いこなすにはまだはっきりしない概念である³。これらに比べると、逸脱の社会的意

² ただし、派遣・出向が始まったのは暴走族問題のためではない。1997年秋、市長・堀川和洋氏(在職期間は1995-2003年。2004年に急逝)の強い要請で、県警は姫路市役所に現役警部級1名を派遣したが、それは行政対象暴力への組織対応を整えるためであった。1999年4月(2代目に当たる)以後は2年間の出向として現在も引き継がれ、市役所と警察の連絡調整を全般的に担当している。条例制定に活躍することになった「2代目」は「たまたま生活安全警察部門の経験者」であり、以後もそうである。以上、前掲O氏の前任者であるT氏(市安全安心推進課課長補佐・当時)への筆者の聞き取り(2006年2月21日)によるが(T氏に感謝申し上げます)、ただしこれは、組織間関係への関心から予備的に行ったもので、暴走族問題には立ち入っていない。

³ 近世ドイツの「ポリツァイ」研究は、G・エストライヒ以後、歴史学の関心を集めているが、これについてOestreich(1980=1991)、Knemeyer(1978)、松本(1998)、佐久間(2006)を参照されたい。M・フーコーの「統治」概念でも官房学やポリツァイは重要な位置を占めているが(Foucault, 2004=2007)、行政学ではあまり踏み込まれていない(福祉国家/小さな政府論にも拘わらず)。今後の課題としたい。

味をめぐる分析枠組みは、もっと身近な事象から用いることができるのである。

以上で本稿の学的位置を確認したので、次に本稿の構成を簡単に示す。2節は生活安全警察をめぐる先行文献、3節は姫路市条例制定過程、4節は結論と今後への示唆である。

2. 先行研究

2.1 取り上げる先行研究の範囲

市役所と警察・生活安全とのやや異質な関係を扱った先行研究は、意外なことに見当たらない。姫路市の暴走族⁴への対策はマスメディアでも注目を集めたが、それ以上にはならなかった⁵。若者の狼藉については、「ねぶた祭り」の「カラスハネト」をめぐる考察が行政学者からも発表されているが（西東 2002）、当時の姫路の駅前暴走族の狼藉は週末ごとに起こり（商店等だけでなく取締りの警察への襲撃も繰り返された）、祭りとは関係がなかった。そこで、本節では、行政学における警察制度の捉え方、警察庁の方針としての「生活安全」、人権派弁護士等による「生活安全条例」や厳罰主義に対する批判を確認しておく（特に後二者は、姫路で主張された反対意見と同じである）。そして、冒頭に示唆した市役所と司法警察的な安全の違和感を掘り下げるために、憲法学・行政法学での議論の要点を取り上げる。

2.2 行政学の傾向

行政学では、主に自治体警察と国家警察、公安委員会と警察の関係に向けられ、その民主的統制の不足が論じられるが、近代史的な文脈によるものが多い。「岩波講座自治体の構想」シリーズではジャーナリストの小林道雄がそうした視点から警察行政（特に2001年の制度改正）を強く批判している（小林 2002）。また、西尾

勝と新藤宗幸の対談にあるように、地方分権改革の中で警察制度の見直しはまったく手つかずであった。西尾は身近な犯罪を市警察化し、公安を国家警察として両建てする方向を示唆している（西尾・新藤 2007）。

地方自治についても、制度的理念に重きを置く場合には、暴走族や少年の「暴動」といった身近で具体的な対策にはアプローチしづらいし、住民組織のミクロ的・ボランティア的な取組みに注目する場合には、公権力からの自由や責任統制を扱い難くなる。たしかに、生活安全条例や住民パトロールや不審者情報のメール配信システムなど、地方自治体レベルの「先進的」な取組みを特集する記事は少なくないが、それらは一過的なキャンペーン色が否めず⁶、行政学に数えるほどではない。

2.3 警察庁の方針

90年代の警察庁は身近な犯罪への対応を強め、自治体との連携を重視するようになった。これは「生活安全警察」と呼ばれている。1994年の警察法改正で、警察庁はそれまでの保安部を「生活安全局」に組織替えした。地域住民の自主的な防犯取組みを強化・支援する方策に転換、「安全で平穏な生活が維持されているということが肌で実感される、心で納得して感じ取れる状態、すなわち安心を作り出さなければならない」と保安警察の考え方を見直した（島田 1994：120）。もっともそれは、現場の地域警察官の基礎能力の低迷を憂うものでもあり、近年では職務質問能力の向上が急務とされているが（内田 2006）、警察権力に対する警戒よりも身近なトラブルに関与してほしいという期待は、とりわけ2000年代に、世論だけでなく行政法学からもはっきりと提示されるようになった（特に、田村 2003、櫻井 2004）。

この動向は、公権力全般と警察力を抑制することに専念した戦後の前提からの脱却を意味する、と著名な刑事法学者の前田雅英は主張する。

⁴ これは1980年代の少年非行・社会問題としてよく知られた若者ギャング集団の一形態であるが、佐藤（1984）が指摘したように、スピードのスリルと自己顕示欲を特徴としていた。近年では小集団でノロノロと爆音を立てて走ったり、屯して暴徒化する若者ギャングに変質したりするが、少なくとも姫路圏では、佐藤の分析した暴走族の意匠はよく維持されており、これを「暴走族」と呼ぶことは不適切ではない。

⁵ 経緯や論点は、小代田（2001）の記事が手短ではあるが要領よくまとめている。

⁶ 『自治体学研究』誌88号（自治総合研究センター）、『平成16年警察白書』などに自治体の事例が紹介されている。

前田は生活安全警察の推進に積極的な論者としても知られているが、その見解によれば、日本の刑事法学界は警察の活動範囲や執行力を制限する方向でのみ論じられ、70年代には「被害者なき犯罪」への寛容化が進み、まして少年の虞犯行為を検挙することが最高裁判決からも難しくなるなど、少年犯罪への処遇は法的制裁よりも加害者の「保護」に偏っていった。犯罪は福祉政策の不足が生み出した不幸であり、犯人が悪いわけではない、という思想が強まった。その結果が80年代以後の少年犯罪の急増である。犯罪の大半を占める少年事件を抑制しなければならない。こう述べる前田は、警察の役割を「拡大」していく動向を率先し、環境的抑止を重視する90年代の犯罪学に沿って、監視カメラや生活安全条例の強化を図っていった（前田2003）。

2.4 人権派からの批判

こうした政策転換に、社会科学の多くは犯罪の不安よりも警察強化の不安を見ている。簡単に言えば、それは、犯罪不安を強調し住民相互やカメラ網による監視体制の強化を図る警察を全体主義的として批判する⁷。生活安全条例は、これらの実定法的な根拠として問題視されている。初期のそれは短い理念条例に過ぎなかったが、2002年頃からは具体的な行為の禁止と罰則が盛り込まれる例が増えた⁸。

こうした見解からの代表的な批判者である『生活安全条例』研究会によれば、生活安全条例とは、住民や自治体を防犯活動に積極的に取り組ませるために、警察庁が各地に制定してきたものである。大きなイベントで暴徒化する若者の、法的に定義するのが難しい行為を抑止するのが直接的な目的であり、これは迷惑防

止条例と同様またはその延長にあるが、その負の側面、すなわち取締りが濫用されやすいこと、防犯に協力する努力義務、精神主義、これらを躊躇う者を「非国民」として排除するといった危険が指摘されている。

同研究会は、次のように多くの問題点を挙げている。不快・迷惑な行為を犯罪扱いするため際限なく拡大解釈を許しかねず政治弾圧につながる、しかも違法と認定する手続きが曖昧である、(監視カメラ網を含めて)住民を「警察の目」で相互監視させようとする、犯罪の社会・経済的要因を無視している、防犯は住民の義務で「犯罪防止が地方自治体の重点課題」であるのか、公権力が最大の悪であることを認識していない、生活安全（地域安全活動）の体制は軍事大国化であり自衛隊を海外派兵に反対する者を封じるため「銃後」を固めようとしている、といったことである⁹。

こうした批判では、法文上の不備を行政の悪意と解釈するのか、技術的な欠陥を指摘したいのか、九条護憲という精神的レベルで争いたいのかメッセージが混乱気味である。こうした批判者の考える自治体の役割とは、「社会福祉・保健医療・教育・交通・都市計画・防災・産業など」広範な総合的施策の実施にある、もって「住民の暮らしを守っていく」、というもので、その理解に犯罪は絡まないかのようなのである。しかも同研究会は、「犯罪防止・治安だけを突出させ」るのは間違いである（『生活安全条例』研究会2005：29）と述べているので、批判としては歯切れが悪い。むしろ、治安の悪化は（それが事実なら）住民に投げ出すべき事柄ではなく、警察自身の責任であると強調する。

このロジックは裏目に出るかもしれないのだが、最も問題にされているのは、治安が悪化しているという現状認識がいかに誤っているか、

⁷ この監視体制は、「管理社会」またはその現代版「監視社会」と呼ばれているが、「監視社会」概念の代表的な提唱者で社会学者のD・ライアの主旨（Lyon 2001=2002）とは噛み合っていない。これに関しては高橋（2007）を参照されたい。

⁸ この条例の第一号は、早くも1994年に徳島県小松島市で制定されたが、専ら理念条例であり、条文も5条しかない。対して、具体的な禁止や罰則が盛り込まれ、条文が拡大していくのは2002年頃からである。よく話題となった東京都千代田区や大阪府が2002年、東京都、広島県、滋賀県が2003年である（以上、生活安全条例研究会編2005）。したがって、姫路市条例は、初期理念型に暴走族対策を付け加えた独特の条例であり、その先行的な役割を市は強く自負していた。

なお、以下は傍証的な補足であるが、群馬県（県内市町村38すべてが生活安全条例を制定）県庁webサイトでは、その時期と名称が一覧でき、それによると、群馬県内の初期は1997に5件が集中し、そのあと閑散となって2004～06年に28件が集中している。ついでに、名称は「生活安全条例」か「安全・安心まちづくり条例」が多い。出典は、http://www.pref.gunma.jp/cts/PortalServlet.jsessionid=EC1EB249BB25DE1B03F279D418BEE3EE?DISPLAY_ID=DIRECT&NEXT_DISPLAY_ID=U000004&CONTENTS_ID=19321

⁹ ほかに、『法と民主主義』誌377号（民主法律家協会）もわかりやすいが、内容も執筆者も重なるので、本稿では省く。

である。

2.5 「守ってもらう権利」？

このように、「人権」は、警察の管轄を拡大する側からも抑制する側からも重視されているわけだが、この矛盾は、結局、人権概念に込められた期待の多様さに帰する。この点を、憲法学者の西原博史（2004）は、「国家に守ってもらう権利」への疑問として掘り下げている（生活安全条例や暴走族対策を直接扱ったものではないが）。

西原によれば、戦後の憲法学は、国家活動の目的を人権の実現とみなし、個人の人権を抑制できるのは他者の人権だけである、という立場を取った（特に宮沢俊義）。そのため、道路や飛行場建設のための個人の土地の収用も「人権確保が目的でなければならぬ」ということになるのだが、これでは「論理的に破綻している」（西原2004：336）。国家活動を個人の人権実現から捉えるなら、殺人の禁止には、「＜他者に殺されない権利＞を措定する必要あり」、「収賄の禁止については＜公正な公務遂行によって遇される権利＞を措定する必要がある」と考えねばならず、これらを「何らかの意味で個人の人権として構成できるかどうか、疑わしい」と西原は批判する（西原 2004:336）。

このように、現状の憲法学は、「基本的人権が根本において個人の主観的な権利であることを十分に強調してこなかった」ため、「『守ってもらえるならそれで良いではないか』と考える人々の前で、語るべき言葉を失って立ち尽くしている」（西原 2004：329）。

そうした、「国家によって守ってもらう権利」は、生存権や幸福追求権に即しての、国家の積極的給付を求める見解と同系である。西原が問題にするのは、そうした概念化のために、生存権が、対国家的な防禦権としての法的権利ではなく、利益配分上の政策理念にすぎなくなり、官僚機構が「福祉と豊かさを享受する国民の権利を保護するという名目の下に、経済生活・社会生活に対する権威的な監督を展開する」（西原 2004：329）、という意味での福祉国家体制を作り上げたことなのである。しかも、この後見的な国家への期待と信頼は1990年代初頭に崩れ

るのだが、「それまで受け容れられていた国家に対する国民の依存性を、別の形で意識させる道具として」、まさにこの時期に、「人権という旗印が新しい方向で利用され始め」た、と西原は見る（西原 2004:329）。

本来、国民の個別的利益の擁護は「あたりまえのこと」であり、「政治と運動の論理に頼るべきであり、司法的に実現すべき権利論の課題とするのは筋違い」（西原 2004：344）である。というのも、私益の調整において優先されるべき具体的な価値を憲法が示すなら、それは民主政治を掘り崩してしまうからである。個人の人権侵害を国家に放置させないためのドイツの「基本権的保護義務論」でさえ、「立法府の怠慢によって侵害が放置される事例において、個人の人権救済を可能にする道筋」であり、対国家的な個人の防禦権的作用は維持されているのである（西原 2004:342）。

このあたりが、安全を過度に強調しかねない警察の積極的役割論では危うくなっている。行政法学者の白藤博行（2007）によれば、「国民の権利擁護者」としての警察の役割論は、従来の、「公共安全と秩序の維持」は「個人の人権と自由の保護」を「一元論的解釈を古典主義モデルの虚構として排斥し」、警察の積極的介入を、「強大な集団」からの「脆弱な個人」の権利自由の回復として要請する（白藤 2007：55）。しかしそうした二元論的解釈は、「個人の人権と自由の保護」とは関係のない「公共安全と秩序の維持」もまた、「警察の独立した任務」となる、という危険を孕んでいる（白藤 2007：56）。要するに、そうした積極的・拡大的な説は基本権保護義務論さえも超えた安全の優先を正当化しようとしているわけである。しかし、それらの根拠と主張される警察法二条一項・二項は、「加害者をも含めたすべての国民の基本的人権の尊重確保を意図したものであることを不当に軽視・無視した解釈ではないだろうか」（白藤 2007：55）。

このように、考え方の基礎部分が怪しいにも拘わらず、犯罪不安の中では理論的な疑問に一番は認められにくい。暴走族をなんとかしろという市民の声は、「守ってもらえるならそれで良いではないか」という住民の共鳴を招き、その依存性は警察のみならず一般市行政にも向けられていくであろう。

ただ、警察と市行政がそうした依存心に付けこんでいるとも言えない。生活安全条例は、まさに犯罪対策を民間に、住民の自己責任の理念を啓発するべく制定され、またその意義が、3節で見るように、現場で強く支持されているのである。

2.6 小括

90年代の行政改革では、西尾や新藤が振り返るように、警察行政にはまったく手をつけられなかったが、自治体には、国家警察とは切り離された形での、警察的役割の整備が求められていると言えよう。

ただ、「身近な」犯罪と公安警察を区別した多様な警察行政を想定しているものの、人々の不安が募る大事件に、そのような区別はあてはまりにくい。警察では、そうした不安感を重視して、住民を防犯運動に巻き込む方策が取られているものの、それは警察にとってもよいことばかりではない。戦線を無闇に拡大されかねず、コストも追及される責任も増大することは避けがたい。

公法学では、警察による国民個人の権利保護を支持する見解と、従来からの人権派の反論とが少なからずイデオロギー論として戦わされがちであるが、より重要なのは次の二点であろう。まず、基本的保護義務論のわが国での受容に絡んだ、国家／政府に「守ってもらう権利」の感覚が、人権と政治の、もともと緊迫した関係を軽視していることである。次に、個別的・実践的な問題へのコントロールとしての、集合的な逸脱事件への対処技術の採用幅を画定することである。

3. 姫路条例の分析

3.1 条例についての基礎的前提

本節から、姫路の内容を見ていくが、念のため、条例（化）そのものへの態度選択をここで確認しておきたい。自治体条例制定の幅を広く

取ることについて、今日の学界ではほとんど異論はないが、一般社会では独自条例化や、まして罰則に対して否定的な態度が見受けられる。しかし、姫路の場合もそうであるが、そうした疑念は先行事例の紹介や説得で落ち着くことが多く、実際にはたいした論点にはならない。

まして、姫路の場合、市民の側には暴走族を行政がなんとかしろという不満は大きく、市内である種の犯罪／逸脱行為が多発しているとするれば、その抑制のために市が独自の罰則付き条例を制定することは理に適っているであろう。

3.2 制定された条例の内容

2001年3月に成立した「姫路市民等の安全と安心を推進する条例」は全13条から成り、9条で暴走行為の助長を禁止し、12条では5万円の過料を罰則として定める。ただし、それは、市長が指定する「重点禁止区域」の中で(10条)、「現に暴走行為をしている者に対して、声援、拍手、手振り、身振り又は旗を振ることにより、暴走族をおおること」の禁止(9条1号)に違反した場合に限られる。「暴走行為」をしよわない「徒歩暴走族」への期待行為には対応しないし、バットや鉄パイプの所持を罰則付きで禁止したのは兵庫県の迷惑防止条例¹⁰なのであった。

ところで、1～8条は、それとは場違いな趣で「市民等」に義務を訓示している。「市民及び市内に通勤、通学する者」は、「市の実施する施策に協力するよう努めなければならない」(5条)のみならず、地域安全活動を通して「助け合いの精神に根ざした良好な地域社会を形成するよう努めなければならない」(7条)、と「協力」を押しつけられないのか(反対はできないのか)もわからないまま、市役所に指令されたような格好になっている。他方、市の責務については、4条で、「市は、安全で安心な地域社会を実現するために必要な施策を策定し、及び実施する責務を有するものとする。」と言う以上のものではない。9条以下の具体性とは極めて対照的なのである。

市は暴走族問題への対策として司法警察に近い役割を引き受ける旨宣言したわけだが、この

¹⁰ 兵庫県「公衆に著しく迷惑をかける暴力的不良行為等の防止に関する条例」の改正は予告の記者発表から一ヶ月後の2000年10月11日に成立した(条例57号)。当該部分は第3条3。

条例には二つの成分が混在している。市の福祉サービスを反警察的に捉える人々には前半だけでも驚かされようが、これはどのような議論を経て成立したのか。

3.3 経緯

1990年代後半の姫路駅前ターミナルは、週末となると暴走族風に改造した車が集まり、深夜まで騒ぎ、のみならず近隣の商店に投石したりするなどの狼藉が行われた。兵庫県警と姫路市は、深夜に「大手前通り」（駅前から北に伸び、国道2号線と交差したあと、姫路城に至る）を深夜侵入禁止にし、コンビニエンスストアの深夜営業を自粛してもらうなど対策をとってきたが、あまり効き目がなかった。1999年9月には、駅前の暴走族と見物の若者集団が、取締りの警察官8名を暴行し重傷を負わせる事件が起きた。しかも、12月にも同様な事件が起こった。警察はこれを重大視し、それまでの暴走族対策から、より全市民的なアジェンダへと転換を図った。そこで問題とされたのは、暴走族自体よりも、彼らに声援を送り、警察との対立を煽る「ギャラリー」に対する取締りができないことにあった。暴走族はギャラリーがいるから派手で挑発的な振る舞いをする。若者の集団的興奮が彼らを過激に駆立てているのであるから、市はこの「あおり行為」を禁止する条例制定に動き出したのである。

2000年4月には「安全安心推進懇話会」（以下、懇話会と略記）の初会議が開かれた。そこには暴走族対策とホームレス対策の二つの専門部会が作られたが、問題を暴走族に絞るために後者は中止されたので、本稿は前者のみを取り上げ

る（以下、これを「部会」と略記）。付表Ⅰのとおり、これらの委員選定には偏りが見られる。部会は5月と6月に計2回開かれたのだが、そこでは取締り強化の条例化を求める強気の意見ばかりで、7月の第2回懇話会は早くも「あおり行為」を禁止する条例の制定を提言する。

市長は、条例制定を議会に提案し、8月には厚生常任委員会（以下、委員会と略記）で審議が始まった。市議会では、この暴走族問題が週刊誌に写真入で取り上げられることを「地域の恥」とみなしてきたにも拘わらず、懇話会挙げての推進意見に難色を示した。条例案は弁護士グループなどからの抗議も受け、特に取締り対象となる行為や服装を規定する文言の曖昧さが非難を浴びた。市議会は、9月21日の同委員会で条例案は継続審議とすることに決めた。

これを受けて、10月2日、市長は条例案を撤回し、再提出をめざすこととした。内容の修正を議会に任せたくなかったからである。市担当課（安全安心推進課）は、これ以後、この分野の主導的な論客である前田雅英（前掲）に理論・文言上の指導を受けつつ、取締対象を限定しつつ文言を明確化し、反対意見への反論を準備していく。修正案は、2001年2月には広報的イベント（通称「市民と警察のつどい」）を開催したあと27日の議会に再上程された。あおり行為と罰則について対象を限定したうえで（詳しくは付表Ⅱ）、さらなる反論に対しては前田説に拠って条例案が人権侵害にあたらないことを市は力説した。理論武装の甲斐あって、再審議では新たな論点もなく盛り上がり欠け、同条例は3月9日の委員会を賛成多数で通過、27日の本会議で成立と速やかに進み、翌日交付・施行された。

付表Ⅰ 懇話会・部会委員の内訳

| (全体) | 計 | 住民代表 | 警察 | 市 | その他行政機関 | 関連事業者 | その他 |
|---------|----|------|--------|----------|---------|---------|----------|
| 懇話会 | 21 | 5 | 3 | 4(うち市議2) | 職安2, 県1 | 鉄道・バス3 | 弁護士・医師等3 |
| 暴走族専門部会 | 30 | 9 | 7 | 6 | 0 | 自動車関連等6 | 校長会2 |
| 住民代表の内訳 | 計 | 防犯協会 | 交通安全協会 | 自治会 | 婦人会 | PTA | その他 |
| 懇話会 | 5 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| 暴走族専門部会 | 9 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 地区体育指導員1 |

懇話会議事録より筆者作成。なお、自治会等は「懇話会」では連合会長、部会では地区単位の会長である。

付表Ⅱ 条文の変更（太字部分）

当初条例案（2000年9月）

条例（2001年3月制定）

（暴走行為の助長等の禁止）

9条 不特定多数の者が、暴走行為をする者又は暴走行為に対する警察による取締りを見物する目的で道路、公園、広場、駅その他公衆が出入りすることができる場所に集合したときは、何人も、当該場所において、次に掲げる行為をしてはならない。

(1) 暴走行為をする者に対して声援、手振り、身振りなどにより暴走行為をあおること。

(2) 2人以上の者が、顔面の全部又は一部を覆い隠して、他人に不安を覚えさせるような仕方で群がること。

(3) 2人以上の者が不穏かつ奇抜な文言や絵を刺しゅうした服を当該刺しゅうが見えるように着用して、威勢を示すような姿で通行すること。

（重点禁止区域の指定）

10条 市長は、公共の場所で、市民生活の平穏を確保するために必要があると認める区域を暴走行為助長等重点禁止区域（以下「重点禁止区域」という。）として指定することができる。

2 市長は、前項の規定により重点禁止区域を指定する場合には、その旨及びその区域を告示しなければならない。

3 市長は、前項の規定により重点禁止区域指定の解除及びその区域の変更について準用する。

（重点禁止区域の指定）

10条 市長は、公共の場所で、市民生活の平穏を確保するために必要があると認める区域を暴走行為助長等重点禁止区域（以下「重点禁止区域」という。）として指定することができる。

2 市長は、前項の規定により重点禁止区域を指定する場合には、その旨及びその区域を告示しなければならない。

3 市長は、前項の規定により重点禁止区域指定の解除及びその区域の変更について準用する。

（罰則）

12条 重点禁止区域において第9条の規定に違反した者は、5万円以下の罰金に処する。

9条 …その他公衆が出入りすることができる場所に集合した場合において、当該目的でその場所に集合した者は次に掲げる行為をしてはならない。

(1) 現に暴走行為をしている者に対して、声援、拍手、手振り、身振り又は旗を振ることにより、暴走行為をあおること。

(2) 2人以上共同して、正当な理由がないのに、顔面の全部又は一部をその者を特定することができない程度に覆い隠して…

(3) 2人以上共同して、暴走行為をする際に使用する集団の名称を示すような文言（記号を含む。）を強調するように刺しゅうした服を…

2 市長は、前項の規定により重点禁止区域を指定する場合には、協議会の意見を聴くものとする。

3 市長は、第1項の規定により重点禁止区域を指定する場合には、その旨及びその区域を告示しなければならない。

4 前2項の規定は、重点禁止区域の指定の解除及びその区域の変更について準用する。

2 市長は、前項の規定により重点禁止区域を指定する場合には、協議会の意見を聴くものとする。

3 市長は、第1項の規定により重点禁止区域を指定する場合には、その旨及びその区域を告示しなければならない。

4 前2項の規定は、重点禁止区域の指定の解除及びその区域の変更について準用する。

… 第9条第1号の規定に違反した者は…

3.4 議会審議

議事録からは、この条例制定にあたって、主要な論点は三つあったことがわかる。まず、暴走族やその「期待族」は現行法で取り締れないのかどうかである。二つ目は、その「期待行為」の法文上の定義の曖昧さである。主に服装や煽りの行為の様式を規制することは憲法上許されるのかという、生活安全条例全般への疑問である。三つ目は、取締強化によって暴走族や期待族の問題は解決するのかという、厳罰主義への教育的反論である。

3.4.1 論点1（法的必要性）

新しい法規範が必要かどうか、それを市が制定すべきなのか、特に前者について何度か疑問が出されているが、市民局長の答弁は条例制定への意気込みばかりで、代案の可能性を念頭に置いた説明ではなかった。たとえば、暴走族対策は県条例（迷惑防止条例）と道路交通法に基づいてこれまでも行われてきたのであり、そこで県条例を強化するように県に働きかけたほうがいいという意見が委員会を出されている。これに対して、

答 本来県でもやれるなら県でやるべきであるが例えば姫路は天下の姫路城をバックにというようなステージがある。つまり姫路には姫路の特異性がある。ただ将来的には同じような地域が出てくれば県でという話になるべきだと思う。

問 それなら、県や県警に条例をつくってもらえるようお願いはしなかったのか。[中略] 警察は市警ではなく県警なのだから市単独でやるより県でやるほうがよいと思うが。

答 これは市独自で作ったもので県へはお願いしていない。

問 新聞報道などを見ると、捕まった子どもの9割以上が市外の子だということだが[以下略]。(委員会9月21日、p. 4、[]内は引用者)

と市が強調する「特異性」は観光名物のようで

説得的ではないが、本会議では、「ねぶた祭り」の暴動化（青森県）に言及しながら、その起こり方の差異に対応しなければならないこと、および、地方分権推進の中で「地域の問題は、その地域を含む市町村が率先して問題の解決に当たるべき」という認識を以って条例の必要性とされている（本会議9月18日、S市民局長、no.39）。

道交法はともかく、県の迷惑防止条例の改正というルートを探らなかったのは必ずしも説得的ではなからう。というのも、同じ頃、兵庫県は姫路や相生¹¹における暴動振りを念頭に、駅前など公共の場所へのバットや鉄パイプの持ち込み禁止を検討していたからである（この記者発表は9月19日）。たしかに姫路駅周辺の狼藉に適した条例改正を県に求めるのは時期的にも無理があるかもしれないが、まさに「市警察ではない」のだし、当時の暴走族は姫路市内で自足していたのではなく、近隣市町村（東西軸では明石から赤穂、南北軸では但馬地方）から集まっていたのだから、仮に姫路市内だけで暴走族・あおり行為の禁止を事前に学校等で呼びかけるといっても効果は薄い。したがって、県条例の改正に盛り込ませるのではなく独自条例化を選ぶには、その当時の固有の事情を挙げる必要があったであろう（例えば、県議会は暴走族対策に熱心でないとか、姫路より相生の問題が優先されるとかいったことがあれば）。しかし、県との交渉を示す資料は市の担当課にもなく、警察的役割を市が積極的に引き受けることへの素朴な疑問に触れた検討資料もない。むしろ、市が条例を作りたい、という意欲と自負ばかりが強かったのである。

しかも、条例化の必要性として提示された理由は、取締りの強化を求めた懇話会の動向や住民の想像とは異なったものであった。委員会での説明によれば、実は現行法で対応できるし、新条例案は規制強化・厳罰化ではなく保護の趣旨だということである。次のような発言が委員会議事録にある（一つ目は答弁で、二つ目は支持派の市議の発言である）。

- ・ 現行法での取締りに関して、確かに暴走族などは現行法令で対応できるし、期待族についても、公務執行妨害で逮捕されるが、現状をこのまま放置しておく、[当該少年

¹¹ 相生ペーロン祭り（5月末）でも姫路と似たような事態が起こる。

らは] 公務執行妨害という重大な罪で逮捕されてしまうので、保護的な性格、予防効果ということを考えている。

- ・ 現行法を厳格に適用すると、公権力という警察権力が今よりさらに大きくなる危険性を感じるので、グレーゾーンを取り締まることによって抑制していこうということは当然だと思う。(委員会9月21日、p. 4、[] 内は引用者)

これでは、独自条例必要性の理由が、厳罰化を想起した一般的な了解とはあまりに異なっている。出発点が異なるとすれば、「精神的なものまで条例で規定[して]しまう」条例(委員会、9月21日、p. 7、[] 内は引用者)の危険性はますます高まる。

ところが、これについても、市は、他の条例に既に訓示規定があることを挙げて正統化するだけの答弁で終わってしまう。そもそも懇話会は、次のように、そうした疑問を感じていなかったのである。

当然、その前には自らの安全と安心は自らの手で守るという意識がこの条例を通して市民、事業者がそれぞれ持つべきだというのがあった。(委員会8月10日、p. 3、強調は引用者)

ただし文脈を補足しておく、市のこの答弁は、暴走族を見に行かない・行かせないという学校や家庭への呼びかけ、不正改造車や特攻服を若者に提供しないよう市が事業者に要請していくことを想定したものであり、具体的な内容としては適切である。条例に基づいてなされる活動はこうした教育的指導が協力依頼であるから、なるほど、「この条例は規制というものではなく、福祉という点で保護条例という位置づけであり」(委員会8月10日、p. 4)、ならば由々しき人権侵害に直結しそうな雰囲気ではない。このように、防犯に関しての一般性を持った条例でありながら、推進派の念頭にあったのはこうした個別・具体的な指導であり、それが拡大適用されうることへの警戒はなかったのである。

3.4.2 論点2 (曖昧さ)

期待族の「あおり」行為の具体的な要件が曖

昧であることは、M市議の質問が一通り要点を突いている。次の内容が本会議で放たれた最初の反論である。

第二条で「他人に不安、困惑、もしくは嫌悪を覚えさせる行為」を「犯罪等」と定義しているが、これは各人の主観に左右されすぎる。しかも、「これをいかなる機関がいかなる手続きによって」認定するのか規定がなく、市が取れるとする「必要な措置」の内容も定められていない。そのため、「憲法で保障された市民による表現活動やデモ行進、その他の市民の活動の自由を抑制する危険性の高いものとなっている」。また、罰則化をめぐる、「他人に不安を覚えさせるような仕方」、特攻服についての、「不穏当かつ奇抜な文言や絵」という要件は、取締官側の主観によって左右されるため、不適切な構成要件である。助長行為(煽り)は、「声援、身振り、手振り、顔面の一部を覆う行為」を指すというが、「ヘルメットを着用したり、マスクをつける行為は、これに当たることになりかねません」。そのため、「罰則付きの条例で規制していくことが本当に安全、安心のまちづくりになるのでしょうか」(以上、本会議9月18日、M市議、no. 4)。

このように、問題の多い条例案だということがよくわかる。しかし、この批判は、曖昧にしか表せない対象を法的に禁止すべきではないという意味よりも、もっと工夫できるだろうという遂行的意味を持ちうる。前者では暴走族問題を放置しているように聞こえるため批判は市民の支持を得にくいし、といて、後者では条例案を鍛えてやることになる。

そこを見通してか、それともあまりに率直だったのか、市は次のような答弁をしている。

法令は一般に規範としての性格上、大なり小なり抽象性を帯びるものでありますし、それがさらには文章によって表現されるものである限り、言葉の持つあいまいさは避けがたいものであります。(本会議9月18日、S局長、no. 8)。

この言語哲学風の答弁は、実際のところ徳島市公安条例違憲訴訟をめぐる最高裁判決に沿っているのだが、当局が曖昧でよいと開き直ってしまったように響く。このため、賛成派にとっても文言の修正の工夫は不可欠とみなされ、全体に、報道においても、中身より技法レベルが

注目されるようになった。

3.4.3 論点3（厳罰一寛容）

厳罰か教育的寛容かは、論点2とも絡むが、お互いの信念の告白に終わりやすい。罰金五万円でも解決するはずもないことは警察関係者によく認識されており、そうであればこそ懇話会は毅然としたメッセージの発信を重視していた。他方、寛容派の信念は、条例可決直前になっても、「青少年は健全に育っていこうとする力を持っている。それが社会的要因などで健全にならないと考えるのがよいと思う」（委員会2001年3月9日、p. 6）という発言が出ているように、手段への議論に結び付かなかった。

ところが、この信条の対立は、若者のエネルギー発散にジレンマを見出した。これは、部会での警察官の経験に基づいた、「ある少年の相当ワルの集まり」についてのエピソードによく表れている。ある町でたまたま祭りなどの「行事」があったので彼らに露店を任せてみたところ、その仕事ぶりは「一生懸命小さな子供さんの手をとって」商品を手渡すほどに熱心で、そうして「まわりの人と一緒に汗を流した」ということで「彼らの様子が」少し変わってきた」という。こうした活動は、警察官の指導よりも効果的なようだったので、このような「若いエネルギー」を「発散させる場所も必要ではないか」とつくづく思っています」、というものである（部会 第2回、p.16、[]内は引用者）。

これはエネルギーの捌け口よりはつながりの場を与えるものと筆者には思えるのだが、次の二つの委員会発言では、若者エネルギー云々はそうした肯定的実感から離れて、条件闘争のようになっていく。

- ・ 確認するが、一つは若い人のための活動の場の提供を初めとする施策を打ち出してもらえるのか。（委員会9月21日、p. 9）
- ・ 青少年対策として、今日スポーツパークの予算が計上してあるが、これだけではやはり少ない。例えば、市民会館 [中略] の空きスペースなどを若者の活動の場にするなどの青少年活動センター的なものを条例制定に伴い、本当につくっていくという具

体的な方向性を打ち出してもらわないと納得できないが。（委員会3月9日、p. 3、[]内引用者）

「スポーツパーク」とは、議事録や委員会資料ではよくわからないが、実は市に寄せられた市民からの要望である。この運動については後述するが、市長（当時）の著書によれば、「市内の23歳の若い女性を中心となって、姫路駅前等で署名活動を行い、約12,000人もの署名も集め」た設置の要望で（堀川2001：162-163）、市長が「若い人達の行動に応えたものです」（堀川2001：165）。条例案再上程の際、これに1,100万円の予算が計上された。

市長は、これを大型の複合スポーツ施設として、姫路駅前から少し離れた再開発（「キャストィ21」と呼ばれる）予定地に建設することを考えていた。そこは旧国鉄貨物ターミナル跡地で、市長はそこに集客の目玉としてドーム型の多目的ホールやショッピングモールなどをつもりであった。これは「姫路城に対峙する」ほど大規模なもので、「平成の築城とも言い得る」（堀川2001：13）、と考えられていた。

キャストィ予定地は姫路城からかなり離れているのだが、駅前付近の暴走族問題からも外れた場所にあった。そのうえ、スポーツパークで暴走族が減るのかどうかは、要望する側も市長側もまったく曖昧であった。ために、新聞は、「規制反対派取り込みの狙いも見え隠れする」と評し、署名集めの若者の、「条例を通すために利用されたようでちょっと複雑」という声も紹介している¹²。このように、エネルギー発散説はスケボーと結びつくことで問題をさらに矮小化してしまっただけである。

3.5 市民の意見

では一般市民はこの条例案をどのように受け止めたのであろうか。近似的な資料しかないのだが、まず、条例への意見募集内容、部会・担当課の行った中高生へのアンケート調査を、次に、それ以外の公的な場で示された意見書や要望を挙げる（出典は、9月21日の委員会に提出された資料による）。

¹² 読売新聞2000年11月14日付、大阪夕刊。記事検索サービス「ヨミダス文書館」を用いた。

3.5.1 意見募集

寄せられた投書は7件で、うち5件は8月22日に安全安心推進課が設けたウェブサイトからの、フォーマットに基づいたeメールである。7件の賛否の内訳は、消極的賛成が4、積極的賛成が2、反対が1である（付表Ⅲ）。

その中で説得的なもの三つをここで見ておきたい。まず賛成派の二つであるが、第一は消極的賛成派で、暴走族を自分もよく見に行っていたという男性による。2年前（ということは1998年頃）までは「今のように期待族も多くなかったと思います」という。後に駅南が23時～翌朝5時まで封鎖されたために、「ロータリー族（ナンパ目的や車を見せる集まり）」までが駅北に集中するようになった（引用中の補記は原文）、と指摘し、暴走族側に少々同情的である。

二つめは積極的賛成で、具体的な被害を訴えた長文である。暴走族を注意した父親が「20人

にも及ぶ(車数は10台以上)若者に囲まれ」た(引用中の補記は原文)。そうした騒ぎが三度も起こり、二度目のときは、「父は後ろから首を絞められ、従業員の一人も制服をひきちぎられたのです!」。我慢して手を出さずにいた父親もついに「相手の肩をひと押ししてしまい」、後で「警察に呼ばれ調書を取られ」てしまったという。

三つめは反対意見である。暴走族は行き場のない若者たちの集まりであり、暴走族・期待族を法的に禁止するのは逆効果である、必要なのは彼らの包摂であり、それには「スポーツパーク」のような場が必要である、という主張である。

次に、中高生のアンケート結果に移る。この中高生アンケートは、取締られる若者の側の意見を聞くべきだという厚生常任委員会での要望を受けて行われた。中高で別に集計されているが、傾向に差異がないので合算したものを見ておく（付表Ⅳ）。三択形式だが、実に85%もが「安

付表Ⅲ 市民の意見の内訳

| 投稿者 | 賛否 | 内容 | 備考 |
|-------|-------|--------------------------|-----------|
| 22歳男性 | 消極的賛成 | 暴走族を見に行った経験から | 専用サイトのメール |
| 20歳男性 | 消極的賛成 | 教育のゆるみが問題 | 〃 |
| 24歳女性 | 賛成 | 被害経験を具体的に示し、取締り強化を訴える | 〃 |
| 29歳男性 | 賛成 | 厳罰を | 〃 |
| 22歳女性 | 反対 | 排除を煽り逆効果。「スポーツパーク」のような場を | 〃 |
| 男性 | 消極的賛成 | 手順や罰則を慎重に議論 | 市政の広聴メール |
| 男性 | 賛成 | 毅然たる態度を | 市政モニター |

募集期間は8/22～9月中旬。

筆者作成。データは平成12年第3回姫路市議会定例会厚生常任委員会議事録資料より。

付表Ⅳ 中高生アンケート

| | 賛成側 | 反対側 | その他 | 回答肢の表現 | 質問番号 |
|---------------------------------|-----|-----|-----|-------------------|--------------------------|
| ・姫路は安全と思うか | 29 | 67 | 40 | 「はい」「いいえ」「その他」 | Q2 |
| ・安全と安心は最重要課題と思うか | 85 | 13 | 2 | 〃 | Q3 |
| ・暴走行為を見たときにどのように感じたか | 67 | 16 | 17 | 「問題だ」「面白い」「その他」 | Q4 暴走族を見たことがあるかのサブクエスチョン |
| ・暴走行為をあおるような行為等を規制することについてどう思うか | 62 | 4 | 34 | 「当然だ」「必要ない」「仕方ない」 | Q6 |
| ・罰則を設けることについてどう思うか | 60 | 6 | 34 | 〃 | Q7 |

単位は%。筆者作成。データは平成12年第3回姫路市議会定例会厚生常任委員会議事録添付資料より。

全と安心を最重要課題と思う」とし、62%が期待族のあおり行為への規制を当然とすると回答し、罰則化についても60%が「当然だ」を選んでいる。

3.5.2 意見書・要望書

団体として意見書・要望書を市に提出し公表したものもある。まず意見書は、条例への反対意見として、9月に、人権派弁護士の団体「自由法曹団」が、条例が人権侵害であるとして市長宛に意見書を送っている。これが議会でも言及され、新聞記事でも条例案撤回の一理由としてしばしば言及されたものである。その内容は上記の論点2や生活安全条例への反対意見と同じである。翌年3月には、同様な意見が、市内の「西播地域労働組合連合会」からも表明されている。

次に、要望書とは、前述の、「スポーツパーク」建設を求める署名運動のことである。これは、もともと条例化とは関係ないのだが、途中から条例反対意見と呼応していたようである。この署名運動は議会資料にカバーされていないので、以下、市内の若者S氏を代表とするその団体「みんなでスポーツパークを造ろう会」のホームページによる¹³。当時から、駅近くの商店街はスケボー禁止となっていたため、少年たちは商店街北端にある公園を使っていた。そのためうるさいと周囲から苦情を言われたり不良扱いされたりしたので、スケートボードやバスケットボールのできる場所を自ら確保すべく、同公園及びキャスト内の2箇所練習場を設置するよう市に求める運動を起こした。メンバーは約40人で、1999年10月から活動を開始し、2000年1月から駅前署名活動を始め、5月の連休には「一斉行動」を実施し、6月には市長に2回目の要望書を出した。約12,000の署名とはこれらの合計である。新聞や地方ニュースがこれを紹介しているが、その文脈は、内容の是非よりも、署名活動という“今時の若者らしくない”積極性を好感したものであった。

結局、市民の側からも警察と市役所の関係を問い直しうる視点は出てこなかった。

4. 結

駅前暴走族の取締りにあたって姫路市は罰則つきの独自条例を定めたが、その過程では、市が警察的役割をどのように／どれくらい引き受けるのか、という議論はほとんどなかった。議会も市民も、「特攻服」それ自体やエネルギー発散説などの、身近で語りやすい部分にばかりに目が向いてしまった。

以上は、筆者が姫路市役所や市民を7年後の立場から一方的に非難するものではない。役割分担の関心は出発点としては素朴でも、実際に議論しようと思うと材料がないこともまた、本稿の前半部が示したとおりである。我々は実際の犯罪の様相をほとんど知らないし、まして求める対応策は思いつきや信条の吐露に偏りがちで、的確なコントロールに結びつき難い。行政機関と住民組織の協力関係を扱う行政学にしても、情報公開の要請は的確であったが、その公共サービス論議は非権力的・福祉受給的側面に偏っていた。そこへ公法学では「国家に守ってもらう権利」論まで登場している。これが、姫路の条例制定前後の学界の状況だったのだから、筆者も含めて、政策学の側にも準備が足りなかった。

ここで本稿の限界について二点触れておきたい。第一に、姫路の暴走族問題の変化に立ち入れておらず、その実態が読者にも伝わり難いかもしれない。姫路市のO主幹（県警からの出向）によれば¹⁴、駅前暴走族問題が沈静化したのは交通警察が姫路市周辺部で彼らの乗り入れを阻止する取締策を続けてきたからであり、とりわけ祭りの暴走族に向けては、半年以上前から、市内外の暴走族摘発を集中的に行い、彼らの「戦意喪失」を図ってきたからである。因みに、暴走族の動向¹⁵を見ると、2003～04年の暴走族は減少したが近年は再び増加傾向にあり（付表V）、今後も取締りのためには細かな工夫に知恵を

¹³ URLは、<http://kiss.fksj.org/park/>。最終閲覧日は2008年2月19日。

¹⁴ これは、資料の問い合わせの際に聞いた事柄（2007年8月）で、公式なインタビューではなかったため、本稿での言及にあたっては改めてO主幹の許可を得た（2008年3月10日）。

¹⁵ 暴走族は市外からも多くやってくるので、付表Vは正確には対応しないが、概況としては有用であろう。情報提供をいただいた兵庫県警察本部交通課、間に入ってくくださった姫路市O主幹、姫路警察署S警視に感謝申し上げます。

付表V 姫路市内の暴走族人員の推移

(a) 把握人員

| | 1998 H10 | 1999 H11 | 2000 H12 | 2001 H13 | 2002 H14 | 2003 H15 | 2004 H16 | 2005 H17 | 2006 H18 |
|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| (警察署別) | | | | | | | | | |
| 姫路署管内 | 139 | 181 | 141 | 161 | 159 | 103 | 117 | 133 | 152 |
| 飾磨署管内 | 108 | 108 | 65 | 68 | 51 | 48 | 34 | 42 | 42 |
| 網干署管内 | 7 | 20 | 23 | 25 | 41 | 33 | 16 | 28 | 28 |
| 市内計 | 254 | 309 | 229 | 254 | 251 | 184 | 167 | 203 | 222 |
| 県下 | 1017 | 1423 | 1653 | 1758 | 1659 | 1588 | 1347 | 1268 | 1439 |

(b) 検挙人員

| | 1998 H10 | 1999 H11 | 2000 H12 | 2001 H13 | 2002 H14 | 2003 H15 | 2004 H16 | 2005 H17 | 2006 H18 |
|------------|-----------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|
| (警察署別) | | | | | | | | | |
| 姫路署管内 | 50 | 76 | 121 | 64 | 64 | 34 | 49 | 88 | 48 |
| 飾磨署管内 | 3 | 14 | 19 | 0 | 2 | 9 | 10 | 20 | 4 |
| 網干署管内 | 7 | 16 | 3 | 8 | 14 | 6 | 6 | 14 | 0 |
| 市内計 | 60 | 106 | 143 | 72 | 80 | 49 | 65 | 122 | 52 |
| 県下 | 2378 | 2658 | 2723 | 3415 | 3441 | 3014 | 2102 | 2381 | 2435 |

筆者作成。データは兵庫県警本部交通課より提供を受けた。

絞っていくこととなろう¹⁶。第二に、「治安」の問題は、2005年前後は特に、暴走族という限定的なものよりも、登下校小学生の見守り運動やひたくりなどの日常的な形態に移っており、警察と市政全般の距離は良くも悪くも縮まっている。その分、対象領域も拡散することになる。

本稿の最後に、姫路の条例から得られる今後への示唆として次の三点を挙げておきたい。第一に、駅前や地域イベントにおける暴走族問題についての具体的な対策をめざした条例に、一般的な市民の防犯意識の理念条例を結び付ける必要はない。それは、支持する側においても、「期待族」取締条例に先立って「当然に」必要だという思い込みであった。

第二に、条例は当初から宣伝効果を重視し過ぎていた。そのためか、拡大解釈に対する懸念も軽くあしらわれがちであった。公務執行妨害による逮捕者は毎年出るが、本条例で検挙された例はない（2008年3月上旬時点）。「期待族」

を禁止した全国初の罰則つき条例と言うと厳罰的に思えるが、実際には少年保護の観点を切り替えたわけではない。

第三に、犯罪について人々が広範かつ具体的な関心を持つことは困難であったとしても、せめて政治・行政学的関心では、協働やガバナンスへの期待を行政機関の「執行力」と関連付け¹⁷、しかし行政警察的な権限をただ拡大するのではなく、具体的なコントロール手法と、その許容できる幅の民主的な設定を議論の中心に据えていくべきであろう。

参考文献（議事録を除く）

- Bevir M. and R. W. A. Rhodes 2006, *Governance Stories*, Routledge.
 Böckenförde, E. W. 1991, *Staat, Verfassung, Demokratie*, Suhrkamp.

¹⁶ 制定当初は駅前暴走族が課題であったが、6月に開催される「ゆかた祭り」での狼藉へと問題は移っていった。それは交通警察の規制や捜査が強化されたためであるが、逆に、車両を用いない「徒歩暴走族」が例年の課題になっていった。このため、「暴走行為」を「煽る」という規定は役に立たないので、市は「いわゆる特攻服を着用した若者達が複数で道路等の公共の場所において、催物の参加者や見物人、通行の人に著しく迷惑を及ぼし不安を覚えさせるような言動をとることを禁止する項目を新たに加える」ための、条例の一部改正を検討している。出典は、<http://www.city.himeji.hyogo.jp/anzen-ansin/joureikaisei/hituyousei.pdf>。

¹⁷ ガバナンス概念は使われ方が多様であるが、ここでは佐藤（2004）による。これは一般市民向けの講演内容であり、行政組織内よりも一般市民との議論を期待する本稿の意図にも適っているためである。

- Corbin J. and A. Strauss 1990, *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*, Sage.
- Foucault, M. 1975, *Surveiller et punir: naissance de la prison*, Gallimard. (= 田村俊訳『監獄の登場—監視と処罰』新潮社、1977年。)
- Foucault, M. 2004, *Sécurité, territoire, population, Cours au Collège de France, 1977-1978*. Seuil/Gallimard. (= 高桑和巳訳『フーコー講義集成VII 安全・領土・人口』筑摩書房、2007年。)
- 姫路市安全安心推進懇話会 2000、『「市民が安心して平穩に暮らすことができる地域づくりの方策について」の提言』。
- 堀川和洋 2001、『21世紀のふるさと姫路を語る』明日の姫路をつくる会。
- 宝月誠 1998、『社会生活のコントロール』恒星社厚生閣。
- 宝月誠 2005、『序説—社会的な世界とコントロール』宝月誠、進藤雄三編『社会的コントロールの現在』世界思想社、pp.1-20。
- 北村日出夫 1998、『表現技術と読み書き能力について—物語社会学のための予備的検討』『同志社社会学研究』2号、pp.19-30。
- 北村日出夫 2002、『シンポジウム メディアの死滅と再生—グローバル、ナショナル、ローカル、そしてアイデンティティ』『同志社社会学研究』6号、pp.55-71 (黒田勇、水越伸、岡田朋之とのパネルディスカッション)。
- Knemeyer, F. L. 1978, "Polizei", in: *Geschitliche Grundbegriffe*, hrsg. von O. Brunner, Bd.4., Klett-Cotta, S.875-897.
- 小林道雄 2002、『警察制度の改革』松下圭一、西尾勝、新藤宗幸編『岩波講座 自治体の構想2 制度』岩波書店、pp.185-202。
- 小宮信夫 2001、『NPOによるセミフォーマルな犯罪統制—ボランティア・コミュニティ・コモンズ』立花書房。
- 小山剛 1998、『基本権保護の法理』成文堂。
- Lyon, D. 2001, *Surveillance Society: Monitoring Everyday Life*, Open University Press. (=2002、河村一郎訳『監視社会』青土社。)
- 松本尚子 1998、『ドイツ近世の国制と公法—帝国・ポリツァイ・法学』法制史学会『法制史研究』48号、186-194頁。
- 前田雅英 2003、『日本の治安は再生できるか』筑摩書房。
- 真山達志 2001、『政策形成の本質』成文堂。
- 西原博史 2004、『<国家による人権保護>の道徳と無理』樋口陽一編『国家と自由』日本評論社、pp.327-347。
- 西尾勝、新藤宗幸 2007、『いま、なぜ地方分権なのか』実務教育出版。
- Oestreich, G. 1980, "Policey und Prudentia Civilis in den barocken Gesellschaft von Stadt und Staat", in: *Strukturprobleme der fruhen Neuzeit*, hrsg. von B. Oestreich, Duncker und Humblot. (= 阪口修平、千葉徳雄、山内進訳『近代国家の覚醒』第3章、千葉訳、創文社、1993年)
- 小代田淳一 2001、『暴走“期待族”の規制条例を制定—姫路市 声援や拍手に罰金』『地方行政』14号(6月号)、pp.6-9。
- 西東克介 2002、『祭りと行政—青森ねぶた祭の『伝統』と『カラス族』に焦点をあてて』弘前学院大学地域総合研究所『地域学』1号、pp.95-121。
- 斎藤貴男 2004、『安心のファシズム—支配されたがる人びと』岩波書店。
- 佐久間弘展 2006、『ドイツ中近世史におけるポリツァイ研究の新動向』比較都市史研究会『比較都市史研究』25(1)、pp.57-71。
- 櫻井敬子 2004、『行政警察に関する考察』『警察政策』6巻、pp.179-199。
- 佐藤郁哉 1984、『暴走族のエスノグラフィー—モードの叛乱と文化の呪縛』新曜社。
- 佐藤克廣 2004、『市町村行政改革の方向性—ガバナンスとNPMのあいだ』公人の友社。
- 「生活安全条例」研究会 2005、『生活安全条例とは何か』現代人文社。
- 白藤博行 2007、『「安全の中の自由」論と警察行政法』日本公法学会『公法研究』69号、pp.45-68。
- 島田尚武 1994、『生活安全局の設置について』『警察学論集』47(10)、pp.108-121。
- Strauss, A. 1993, *Continual Permutations in Action*, Aldine de Gruyter.
- 高橋克紀 2007、『防犯ガバナンスの戸惑い—『ガバメントリティ』を参考に(上)』『姫路法学』47号、pp.99-147。
- 田村正博 2002、『警察行政法解説 四訂版』東京法令出版。
- 内田淳一 2006、『地域警察運営について考える』『警察学論集』59(1)、pp.1-27。