

第4章 繁華街・歓楽街の再生

第1節 はじめに

繁華街・歓楽街の安全・安心の再構築については、既に、国においても都市再生プロジェクト「防犯対策等とまちづくりの連携協働による都市の安全・安心の再構築」(平成17年6月犯罪対策閣僚会議・都市再生本部合同会議決定)の対象地域として、繁華街・歓楽街の安全・安心の確保と「魅力の再生」の取組み(資料-1)が行われている。このモデル地区として選出された11地区のうち7地区が指定都市の繁華街であり、全国的にも繁華街・歓楽街の再生において、指定都市の取組みが注目されている(表4.1)。

表4.1 都市再生プロジェクト「防犯対策等とまちづくりの連携協働による都市の安全・安心の再構築」対象地域

	対象地域(都市名)		
指定都市	・薄野(札幌市) ・木屋町周辺(京都市) ・中洲(福岡市)	・関内・関外(横浜市) ・ミナミ(大阪市)	・栄周辺(名古屋市) ・流川・薬研堀(広島市)
特別区	・池袋(豊島区) ・六本木(港区)	・歌舞伎町(新宿区)	・渋谷(渋谷区)

本プロジェクトは、「防犯対策とまちづくりとの連携・協働による安全・安心の再構築」を基本テーマとしているが、とりわけ大規模な繁華街・歓楽街は、組織犯罪や凶悪犯罪、街頭犯罪等の犯罪が集中して発生している地域である。特に、都市再生プロジェクトの対象となっている指定都市の繁華街・歓楽街では、管轄する警察署や行政区が扱う犯罪の件数が、他の地域と比べて1.6から7.4倍となっている。(別紙5)

一方、繁華街・歓楽街の地域的な特性は、第3章で取り上げたような、住宅地や一般の商店街等とは異なるものである。他の地域に比べると居住人口が少ない一方で、夜間の来訪人口は極端に多く、来訪者の年齢・性別の構成や就業構造にも特徴がある。場合によっては、居住者は数百人程度である一方で、風俗営業所は数千か所、1日あたりの利用者は数万人というケースもある。

こうした大規模な繁華街・歓楽街の存在は指定都市に特徴的なものであり、繁華街地域の安全・安心の確保は、指定都市全体のイメージに大きく関わるものである。こうした点から、本プロジェクトにおいても、繁華街・歓楽街の安全・安心の再構築については、他の地域での対策(第3章)とは別に検討を行った。

繁華街・歓楽街の安全・安心の再構築については、犯人を検挙するという観点から、警察を主体とした一斉取締りの実施、迷惑行為・違法行為の排除等の取組みが実施されている。しかし、取締りだけでは、無店舗型の風俗店の増加や繁華街・歓楽街の周辺地域へ犯罪が移転する可能性があるため、犯罪の予防(抑止)に向けて、市行政が警察や地域と連携し、協議会の設置やパトロールに地域を挙げて取り組んでいる。

なお、一斉取締りの結果、繁華街・歓楽街から違法店舗が一掃されたとしても、それだけでは、空き店舗を増やし、繁華街・歓楽街が衰退し、その魅力が失われるという懸念もある。このような観点から、繁華街・歓楽街の安全・安心の確保では、「犯罪抑止」と同時に行う「魅力の再生」の取組みも重要になってくる。

こうした「魅力の再生」は、地域全体の振興策として、市民や事業者、市行政などが一体となって取り組んでいく必要がある。

第2節 繁華街・歓楽街の特性と課題

繁華街地域では、一般に居住人口が少ないため、住民による防犯活動の実施面において課題を抱えている。一方で、隣近所や小学校区等の地域社会は、商店主を中心に形成されていることが多く、地域の各種防犯活動も、こうした商店等による組織が担っていることが多い。

その地域の特性としては、次のような状況がみられる。

(1) 格段に高い犯罪発生件数

繁華街・歓楽街は、他の地域に比べると犯罪の発生率が極端に高い。(別紙5参照)また、風俗店等が集中する地区の面積は非常に狭く、場合によっては1km²に満たない地域もある。

(2) 暴力団事務所の集中と組織犯罪の多発

繁華街・歓楽街には、暴力団事務所が集中^{注3}し、いわゆる「ぼったくり」行為の横行や外国人の不法就労など、この地域が組織犯罪の温床になっている場合がある。近年、暴力団は大規模組織に系列化される傾向にあり、以前に比べると凶悪化が進んでいるということも問題である。

こうした事情を背景に、先述の都市再生プロジェクトの報告書でも、繁華街・歓楽街において求められる対策として、来街者、居住者、事業者ともに「暴力団の排除」を上位に挙げていることが示されている。

(3) 悪質な勧誘・声かけ等の横行

いわゆる「カラス族」^{注4}による、風俗店への勤務やアダルトビデオへの出演等の勧誘行為、風俗店への客引き行為が、繁華街・歓楽街やその周辺地域において横行している。こうした行為によって、繁華街・歓楽街が安心して歩くことが難しい地域になっている。迷惑行為については、条例等がなければ取締り・規制をすることが困難であるが、近年、各種の迷惑行為を防止する条例の制定によりカラス族を一掃する取組みが行われている。

(4) ピンクチラシ、違法なはみ出し看板、落書き等による景観の悪化

ピンクチラシの貼付け、違法なはみ出し看板の設置や落書きの横行などにより、繁華街・歓楽街の景観が悪化している。これに加えてわいせつな看板の設置、ごみの放置等も加わり、家族連れはもちろん、一般市民が安心して訪れることができない空間になってしまっている。

(5) 客待ちタクシーの迷惑駐車、自動二輪車・自転車の違法駐輪

大量の客待ちタクシーの迷惑駐車や二輪車の違法駐輪は、一般車両の通行を妨げ、この地域に恒常的な渋滞をもたらしている。また、歩道には二輪車・自転車等が違法に放置され、市民の歩行はもとより、緊急車両が通行できない状態になっていることもある。

このような状況から、繁華街・歓楽街の中には、観光案内などで「あの地域は危険だから近寄らないように」とされる場合もある。こうしたイメージの悪化は、長期的には当該地域の衰退をもたらす可能性もある。

注3 繁華街・歓楽街の狭い地域の中に、数十の暴力団事務所が集中し、1,000名近くの構成員が活動している場合もある。

注4 街頭で客引き・勧誘等を行う風俗店関係者のことを指す。彼らが、黒いスーツを着用することが多いことからこの名前が広まった。

このような状況の中、地元の飲食店組合や警察も独自に対策をしてきている。例えば、200日連続で防犯パトロールを実施し、その活動を警察や市行政との連携した活動へと発展させた地域もある。警察においても、先述の都市再生プロジェクトの対象になった地域においては、ここ数年間の間に、道府県警に対策本部を、地元所轄署に現地対策本部を設置し、対策を強化しているところが多い。

また、風俗店への勧誘や強引な客引き等の迷惑行為への規制を求める市民の声の高まりをうけて、地域や警察、市行政が合同でパレードを実施するなど連携の場を作り、お互いの関係を強化するとともに、市行政として権限を持つ部分での取締りの強化（建築や保健衛生、迷惑行為等を市条例で規制することを含む）や必要な法改正の要望、インフラの整備、様々な活性化策の推進などにより、地域の安全・安心を回復し、健全な賑わいのある繁華街・歓楽街、都市イメージを取り戻すことが図られている。

第3節 繁華街・歓楽街の特性・課題に応じた対策の実施

1 関係各組織の集う協議会の設置

繁華街・歓楽街の防犯対策・再生へ向けた取組みにおいては、地域・市行政・警察の連携のもと、違法行為や迷惑行為の排除から賑わいの創出まで、様々な取組みを体系的に実施することが重要である。実際、ここ数年の間に、市行政・警察・地域の商店会等の関係各組織が集い、地域の防犯対策を幅広く進めていくための協議会組織が各地で立ち上げられている。こうした協議会は、地域代表（市長あるいは市の防犯担当副市長、部長、警察署長、商店会連合会長等）が集い、対策の方向性を検討するものから、担当者（市、警察の担当部署職員や商店会会員）が集い、具体的な対策を詰めていくものまで、様々な形態のものがある。

こうした協議会の設置には、地域、市行政、警察の各々に利点がある。

地域では、これまでも商店会等が単独で自主防犯パトロールなどの防犯対策が推進されており、場合によっては、30年を超える活動をしているところもある。一方で、こうした活動を地域単独で推進する場合、暴力団からの嫌がらせを受ける場合もある。これは、協議会を設置し、市行政や警察と連携して対策を進めることで防げる場合が多い。また、協議会形式をとることにより、組織的に継続した取組みとすることが期待できる。

市行政にとっては、地域の関係者が集う協議会を通じて、地域の意見集約や施策のより円滑な実施が期待できる。さらに、協議会の設置には、市行政が、地域とともに犯罪抑止キャンペーンや一斉清掃活動などを実施しやすくなるという効果も期待できる。さらに、この場合の「地域」とは、商店会や飲食店組合などを含んでいるため、居住者だけでなく、そこで働いている人々も巻き込んだ形で、地域防犯についての当事者意識の醸成や、清掃キャンペーン等の安全・安心まちづくりの取組みへの参加を促すことが可能になる。

警察にとっては、地域の状況を把握したうえでの効果的な取締りの実施が可能になるなどの利点がある。

また、市行政・警察の両方にとって、こうした協議会を設置することで、ビルオーナーに対して風俗店閉鎖後に同様店舗の入居を拒否するよう要請することが容易になる。これにより、繁華街・歓楽街の雰囲気改善と犯罪抑止の効果も期待できる。

2 迷惑行為禁止に係る条例等の制定

繁華街・歓楽街特有の迷惑行為である悪質な客引き、風俗店への勧誘、ピンクチラシの貼付け、客待ちタクシーによる渋滞の発生等を規制する根拠として、条例等が制定されている場合がある。

指定都市では、地域、市行政、警察の連携をもとに、迷惑行為等を禁止する条例を独自に制定しているところもある。条例では、(1)風俗店等への勧誘行為、(2)風俗店等の客引き行為、(3)ピンクチラシの貼付け、(4)卑わいな看板の設置、(5)ぼったくり行為、等の迷惑行為を禁止し、違反者に罰則を科しているものが見られる。場合によっては、違反した者に金銭を提供する事業者等にも罰則を科している。この場合、客引きの関係する店舗の経営者や、ピンクチラシを印刷する事業者を取り締まることも可能である。また、条例の規制範囲は、繁華街・歓楽街一帯ということもあれば、市域全体ということもある。

実際に、これらの条例が施行された当日から、悪質な客引き・勧誘等の迷惑行為、わいざつな看板、ピンクチラシが一掃した事例も複数ある。

しかし、条例が制定された場合でも、将来にわたって迷惑行為を規制できるとは限らないため、市行政は、地元、警察等と連携して迷惑行為や脱法行為を監視し、安全・安心を維持し、現行の法律・条例の抜け穴を狙った新たな迷惑行為などが発生した場合には、即座に対応できることが望ましい。

3 防犯カメラの設置

繁華街・歓楽街の安全・安心の確保に向けては、指定都市においても、防犯カメラの設置に対する商店会等の地域からの要望も大きい。新宿区における歌舞伎町ルネッサンスの事例等（資料 - 2）から、繁華街・歓楽街の犯罪抑止に有効性があると考えられる。

ただし、留意すべき点として、防犯カメラの設置については、不特定多数を公共空間で撮影することや警察や市行政等の公権力が防犯カメラを直接設置し運営することに対して、市民や議会等から異論や慎重な意見がある。（資料 - 3）

防犯カメラの設置については、大きく分けては、次のような3つの形態が考えられるが、実際の設置にあたっては、いずれの形での設置であれ、個人情報の扱いや運用の方法についてのガイドラインを設置するなど、明確な基準を設けることが望ましい。

(1)市行政が設置する場合

人権や個人情報への配慮の観点から、設置の基準や要綱、運用に関して詳細に取り決めが行われる。ここでは、（当該地域で犯罪多発等）設置の必要性が明確である、設置について住民等との合意がある、映像の保存方法・期間が明確である、保存期間終了後に必ず破棄する、等が取り決められていることが多い。

(2)道府県警が設置する場合

設置の目的や管理責任者の設置など運用に関して必要な事項が公安委員会規則や運用要綱に定められ、設置にあたっては、適切に個人情報の保護を図りながら、犯罪抑止に有効な防犯カメラを効果的に活用していく方法が検討されている。

(3) 商店会等の地域の組織が設置する場合

公権力が防犯カメラを設置することへの慎重な意見も踏まえ、地域組織が設置する場合が増えている。この場合は、設置の基準や要綱、運用に関する詳細な取り決めが行われる場合もある。

ただし、防犯カメラの設置・運用には一定の費用が発生するものであり、地域組織にとっては大きな負担となる場合もある。そこで、市行政が、一定限度額内での経費の一定割合を補助したり、設置基準・運用についての助言を行う場合がある。

4 警察・関係機関と協力した一斉取締り等の実施の意義

警察、消防、市行政（建築部局や衛生部局等）は、それぞれの管轄する分野での違法行為について、厳しく取締りを実施している。しかし、悪質な店舗の場合には、警察が取締りを実施する場合、消防法や建築基準法の違反があっても、取締りの権限がないことを主張して、検挙を逃れようとする場合もある。

そこで、繁華街・歓楽街において取締りを行う場合、警察、消防、市行政（衛生部局等）および国の入国管理部局が共同し、違法風俗エステの摘発による不良来日外国人の検挙などあらゆる角度から抜け目なく違法行為を取締まる場合がある。

また、このような連携した取締りには、違法風俗店一斉取締りと並行して市行政で当該地域の建物等を一部買取り、芸術振興の拠点として活用したり、取締りにより違法店舗を閉店に追い込む一方で、建物の所有者には再び違法店が入居しないよう依頼し、健全な賑わいを取り戻す試みを行っている事例がある。

5 市行政と地域の連携による防犯対策や活性化策の実施

市行政と地域が中心となった防犯対策として、次のような形態が考えられる。

(1) 防犯イベントや防犯パレードの実施

繁華街・歓楽街の街頭ビジョン等による防犯啓発ビデオの上映や、防犯に関するワークショップの開催、ライブ・パフォーマンス希望者への繁華街・歓楽街の公共空間の使用許可、定期的な防犯パレードの実施等がある。

(2) ごみや落書きなどの迅速な撤去

ごみ対策については、平日の繁華街・歓楽街で、毎日ごみを回収し清潔な状態を保つことで、当該地域の雰囲気となるべく健全なものに保つという方策や、定期的にごみ拾い活動を実施し、これに地域、市行政等の関係各組織が参加し、連携を深めるという方策がある。

落書き消しについては、地域を中心に、塗料メーカー等の協力も受けながら、定期的に落書き消しを実施し、繁華街・歓楽街の雰囲気を健全に保つという方策がある。これには、市行政も活動団体に物品を支給し、協力企業に感謝状を出すなどの支援を行っている場合もある。

ごみや落書き対策は、居住者はもちろん、当該地域で商売を行う事業者やその従業員の協力を得ることが効果的である。そのためにも、市行政が、協議会を通じた啓発活動や、商店会を通じた各種活動への参加の働きかけなどを実施するなど、繁華街・歓楽街の事業者や従業員が、地域の景観等に問題意識をもつような取組みを実施することが必要である。

6 暴力団が関わる組織犯罪対策の実施

人の弱みにつけこんだ金品の要求や地上げなどに対する実効性のある暴力団対策として、平成4年3月、「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律」が施行されている。

この法律に基づき、市行政は、警察との連携のもと、サラ金、風俗、麻薬など暴力団が関わる組織犯罪の規制に取り組んでいる。

指定都市においても、これらの取組みと並行して、先述のような迷惑行為を規制する条例を制定したり、暴力追放意識の高揚を図るため、市民や警察等と連携しながらシンポジウムを実施する等、暴力団対策に取り組んでいる。

また、暴力団員による暴力的要求行為（ゆすり・地上げ・示談屋などのいわゆる民事介入暴力）に対しては、市民に最も身近な市行政に相談窓口が設置されたり、市行政に対して不当な要求を直接行ってくる場合に対して、毅然とした態度で接し、不当な圧力には屈しないという姿勢を市全体で示すために、日常から職員を対象にした暴力団に関する対応研修を実施するなどの取組みが行われている。

第4節 まとめ

以上のことから、繁華街・歓楽街の再生については、安全・安心の確保の観点及び賑わいの創出の観点から、以下の段階に整理できるが、それぞれの取組みを成功に導くためには、関係各組織の集う協議会等の各構成員がそれぞれの役割の主体となり、連携・協働しながら、積極的に施策を推進していくことが重要である。

(1) 迷惑行為等の課題減少に向けた取組み

警察の取締りはもちろん、地域・市行政・警察等の関係各機関が、市全体のレベルや区レベルでの協議会を通じて組織的に連携できる体制を構築し、地域における課題認識を共有すること、さらに、条例の制定など迷惑行為等の規制に向けた重点的な対応など、取締りがしやすい環境の整備等によって、実効性を確保することが効果的である。

(2) 迷惑行為等の抑止された状態を保つ取組み

条例の制定や一斉取締りの実施等により迷惑行為等が効果的に抑止された場合であっても、その取組みを継続しなければ、再び犯罪が増加に転じる懸念がある。繁華街・歓楽街の安全・安心を確保するためには、取締り等による効果を継続させることが重要である。

(3) 地域の賑わいや活性化に向けた取組み

繁華街・歓楽街の賑わいの喪失などにより空洞化することがないように、取締り等と並行して、繁華街・歓楽街の公共空間を活用した音楽祭の実施など各種イベントやキャンペーンを実施することにより、繁華街への集客数を増大させ、賑わいを再生する効果が期待できる。また、街美化の活動や空き店舗へ健全な賑わいの創出に貢献するテナント等を誘致することにより、街の雰囲気や健全でかつ活気あるものにする効果が期待できる。