客引き行為対策の効果的な実施についての考察

眞原　賢一郎

熊本市都市政策研究所　研究員

キーワード：客引き対策、防犯、繁華街、条例、罰則、熊本市

1　はじめに

1.1　研究の背景と目的

近年、全国的に風俗営業ではない業種の客引き行為が多発し、それに対して地方自治体による条例に基づく規制が増えている。

客引き行為とは、「通行人その他不特定の者の中から相手方を特定した上で、立ち塞がる、追随する、呼び掛ける等公共の場所の平穏な通行又は利用を妨げるような態様で、客となるよう言動によって誘う行為」（熊本市客引き行為等の禁止に関する条例第２条第１項第３号より）である。また、「客引き行為をする目的で、相手方となるべき者を待つ行為」（熊本市客引き行為等の禁止に関する条例第２条第１項第４号より）を客待ち行為と言う。路上で声をかける行為とそれに伴い佇む行為を迷惑と感じる市民からの要望を受けた地方自治体が、客引き行為や客待ち行為を規制する条例を制定している。

本稿は、熊本市における客引き規制の必要性や対応状況を明らかにするとともに、熊本市が条例を制定した客引き行為対策の条例と同様の条例（以下、「客引き条例」という）を制定している自治体（以下、「条例制定自治体」という）の状況分析、また熊本市の規制条例の比較分析に基づく客引き行為対策の効果的な実施に関する考察を行うことを目的とする。

1.2　政令指定都市における客引き行為対策状況

まず、政令指定都市においては、平成26年に客引き条例を制定した大阪市以降、令和２年７月現在で、20市中７市が制定し、その条例に基づく規制を行っている。また、神戸市は客引き条例を制定していないものの、兵庫県において客引き条例が制定され神戸市内の一部が禁止地区に指定されていることから、実際には20市中８市で客引き行為の規制が行われていることになる。

また、客引き条例のない政令指定都市においても、客引き条例制定に向けた検討を進めるところもある。以下の表１は、客引き条例に基づく規制のない政令指定都市12市の状況について、各市の担当部署から聞き取った内容を、筆者が分類したものである。

なお、表１のうち客引き条例を制定予定の市である１自治体は静岡市であるが、この調査の後、令和３年１月に客引き条例を制定し、同年４月から規制を開始した。

表１をみると、令和２年７月時点で客引き行為の規制が行われていない政令指定都市12市中８市で、客引き条例制定の要望があったことがわかる。また、既に客引き行為の規制が行われている８市においても、要望を受けて客引き条例を制定していることを確認している。

表１　客引き行為に対する規制のない政令指定都市における客引き対策要望等状況　　令和２年７月時点

分類		要望有	対応有
客引き条例制定の要望の無い市	4		
客引き条例制定の要望は有るが対応の無い市	3	8	
客引き条例制定の要望を受け調査等対応を行っている市	2		5
客引き条例制定の検討を既に行っている市	2		
客引き条例を制定予定の市	1		

そのため、それらを合わせた政令指定都市 20 市中 16 市では、客引き条例の制定に関して何らかの要望があったと考えられる。客引き行為が全国的に大都市の繁華街の課題となっていると言えよう。

しかしながら、客引き条例を制定し規制することで客引き行為を撲滅に至らしめることができるのか。また、条例を制定して規制を行う理由は、過料等の罰則を設定することで規制に実効性を持たせ、客引き行為の効果的な減少を図るためであるが、実際に罰則を科すことで客引き行為が減少するのか。以上 2 点の検証を行う等することで、客引き条例に基づく対策の効果的な実施について考察を行うこととする。

1.3 先行研究

本稿では、現代の客引き行為対策に関する先行研究をふまえた上で研究を進めていくものであるが、多くの先行研究があるわけではなく、むしろ本研究そのものが、先駆的な研究に当たると考える。

荒木（2019、2020a、2020b）は、既存の客引き行為等に対する規制にどのような法や条例があったかを明らかにし、それらを補うものとして制定された条例を、規制の手法等によって分類し整理することを試み、さらにそれぞれの規制の法的な適正さについて考察を行っている。本稿においては、荒木（2020a）による整理を参考に調査対象を設定する。

また、武岡（2013）は、客引きやスカウトに対する法的取締り強化が世界的な動向の中に位置づけられるとしつつも、それらが歓楽街の経済、社会構造に深く埋め込まれており、客引きやスカウトは両義性を有しているとし、それを糾弾する土地所有者たちの態度も両義的であるとする。ここで言う両義性とは、客引きやスカウトには、繁華街を活性化させることで地域経済に貢献している側面と、繁華街の評判を落とすことで地域経済に悪影響を与えている側面という、相反する 2 つの側面があるということにある。本稿においても、客引きの持つ両義性に着目した上で、その対策を考えることとした。

1.4 対象と方法

客引き条例制定前に熊本市が行った市民アンケートの結果等を用いて客引き規制の必要性や内容を熊本市がどう考え対応したのか明らかにするとともに、条例制定自治体の規制の運用状況やその効果を調査して分析する。また、熊本市における罰則を伴う規制を目的とする主な条例の内容を比較して分析を行う。

但し、条例制定自治体に関して調査した結果、客引き条例に基づく対応状況や客引き行為者数の実態調査結果等に関して公表不可の自治体もあったことから、自治体名については伏せて分析を行うこととする。また表や図を比較することで自治体名がわかる可能性があるので、各表や図のアルファベット表示が同一の自治体とならないようにする。

1.5 論文の構成

本稿の構成を図示すると図1のようになる。まず２章で、熊本市において客引き条例が必要となった状況を確認し、市民意識調査結果等の熊本市の対応や客引き条例制定の効果を確認する。その上で、３章で客引き行為の問題点やこれまでの客引き対策や条例の課題を明らかにするとともに、条例制定自治体の対応状況や対策の効果を分析し、４章で熊本市における罰則を伴う規制を目的とする主な条例の内容を比較分析することで、客引き行為対策の効果的な実施について考察していくものである。

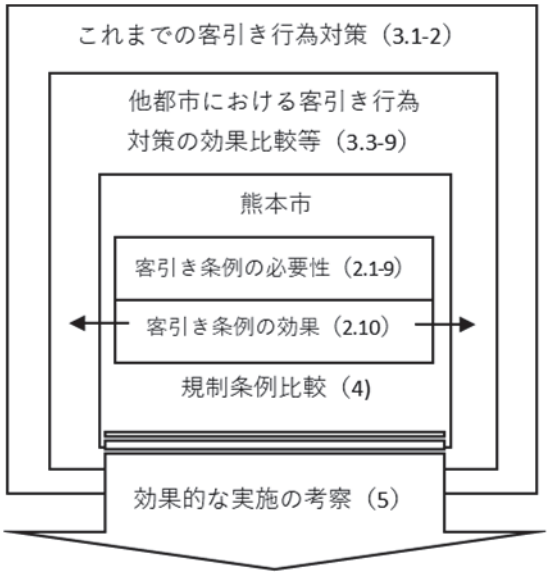


図１　本稿の構成

2 熊本市が客引き条例を制定する必要性と熊本市の対応

2.1 熊本市における客引き条例制定の経緯

まず、熊本市において客引き行為が繁華街における課題として顕在化し、客引き条例の制定が必要になった経緯を明らかにする。

平成 30 年 6 月 7 日付の熊本日日新聞を見ると、熊本県警本部（以下「県警」という）における客引きに関する苦情等の通報は、平成 28 年熊本地震（以下「地震」という）が発生した平成 28 年は 149 件だったが、平成 29 年は 537 件と

3倍以上急増し、さらに平成30年は1月から5月末までで538件と前年を上回っており、県警は背景に地震の復興需要狙いもあるとみて摘発を強化している、と記述されている。なお、この後平成30年全体では1,186件となり、前年の約2倍となった。（図2）

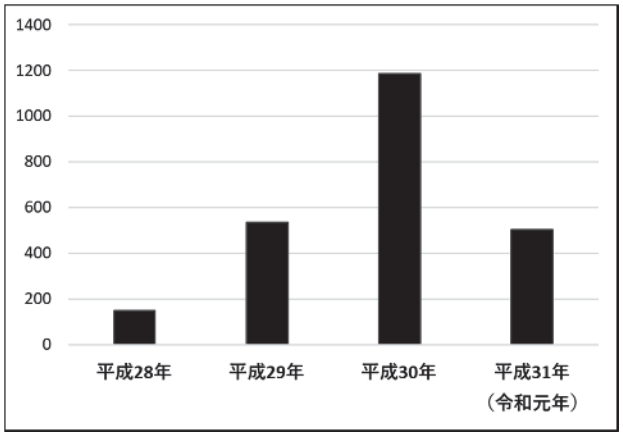


図2　客引き等の苦情（110番通報）件数
（平成30年6月7日付の熊本日日新聞及び平成30年第2回定例会の教育市民委員会常任委員会資料から筆者作成）

また、熊本市議会において、平成30年第2回定例会の教育市民委員会常任委員会に執行部が提出した資料によると、県警の情報として、客引き行為等の検挙人数が平成28年は7人だったのに比して、平成29年は16人と2倍以上増加し、平成30年は5月末で11人とさらに増加する傾向にあり、また、平成29年中の料金トラブル（ぼったくり）が、70万円以上で3件、70万円未満で183件発生していたとある。これにトラブル金額の不明な案件も含めると年間200件を超えている。この料金トラブルの多くは客引き行為から派生しており、特に、平成30年3月にはこうした料金トラブルに起因する傷害致死事件も発生していたため、中心商店街の関係者において、さらなる客引き行為対策が必要であるという認識が高まっていた。

そこで、同年6月、熊本市中心商店街等連合協議会等10団体が参加した「熊本市中心商店街における客引き対策協議会」（以下、「協議会」という）が設立され、熊本市長及び熊本市議会議長に対し、既存の法令では対応できない客引き行為等を規制する条例を早急に制定するよう要望書が提出された。

その要望を受けて、熊本市は客引き条例制定に向けて具体的な検討に着手したものである。

2.2　市民意識調査の概要

協議会の要望を受けた熊本市は、客引き行為に対して市民がどう感じているかの意識調査（以下、「意識調査」という）を実施した。その調査結果を確認する。

まず、意識調査の対象と調査方法等は以下のとおりである。

・一般市民調査：熊本市在住の満20歳以上の男女（住民基本台帳から無作為抽出。外国人を含む）4,000人
　郵送による調査票の配布及び回収
・商店街関係者等調査：中心商店街関係者等1,000人
　商店街関係者による配布と郵送による回収

また、調査期間は平成30年7月6日から同月20日までで、その後の回収状況は以下のとおりである。

・一般市民調査：1,559票（有効回収率39.0%）
・商店街関係者等調査：511票（有効回収率51.1%）

加えて、意識調査の対象とした場所の地域区分は、参考までに図3のとおりである。

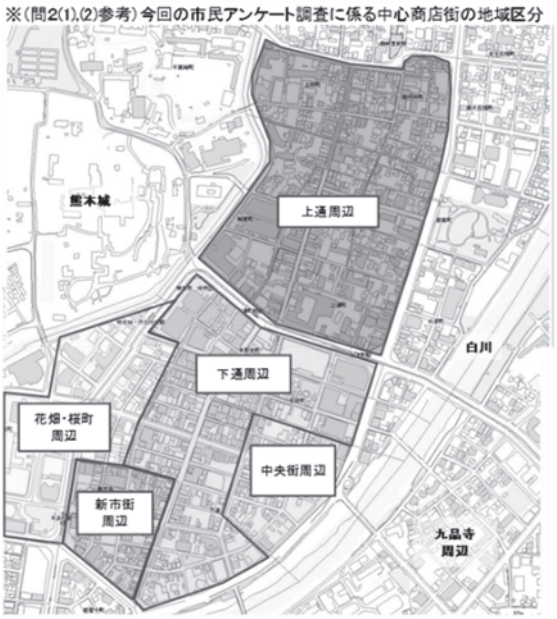


図3　市民意識調査時の地域区分

2.3　客引き・客待ちに話しかけられた地域

客引き・客待ちに話しかけられた地域としては、下通周辺が、一般市民の45.2%と商店街関係者等の79.5%と、いずれも最も多く、対策が重要であることがわかる。また、その他の中心商店街全ての地域において、時期は不明であるものの、一般市民と商店街関係者等のいずれも客引き・客待ち

に話しかけられた実績があり、中心商店街一帯での対応が必要であることが見えてくる。(図4)

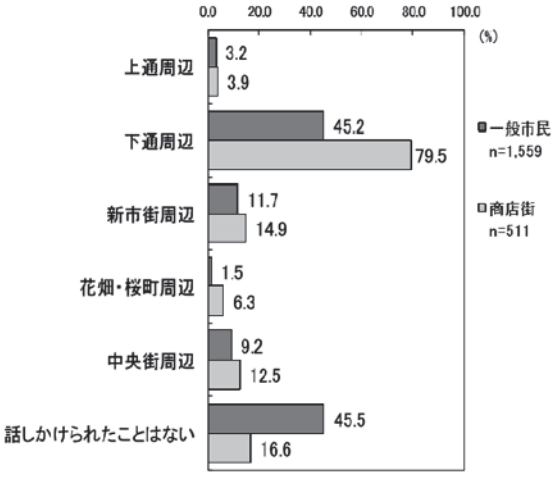


図4　客引き・客待ちに話しかけられた地域

そこで、熊本市においては、条例制定後、図4に挙げた中心商店街の地域の多くを網羅する形で、客引き行為等の禁止地区を定めている。

2.4　客引き・客待ちに話しかけられた時間帯

客引き・客待ちに話しかけられた時間帯としては、一般市民では「19時～21時頃」の54.0%が最も多く、商店街関係者等では「21時～23時頃」の68.3%が最も多い。この2つの時間帯の対策が重要であることがわかる。

逆に、深夜1時以降、特に一般市民においては、客待ちに話しかけられた対象者が激減(1時以降計3.9%)している。(図5)

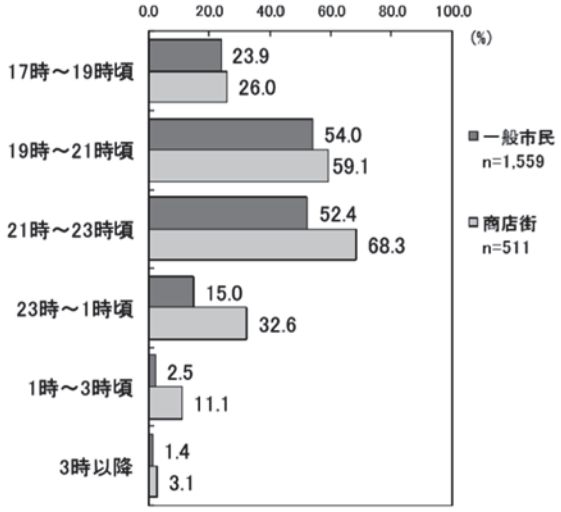


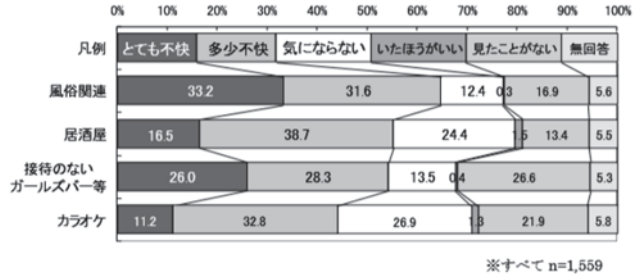
図5　客引き・客待ちに話しかけられた時間帯

よって、熊本市においては、条例制定後、客引き対策巡回指導員（以下、「指導員」という）の勤務時間を午前1時までとし、通行人にとって迷惑な客引き行為の多くに対応できるようにしている。なお、これは、熊本県風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律施行条例(昭和59年条例第33号)に基づき、深夜酒類提供飲食店営業、つまりバー等の深夜に酒類を提供する飲食店においては、午前1時まで延長された営業時間以降の客引き行為が県警の取締りの対象となっていることも踏まえた勤務時間設定である。午前1時以降は、客引き行為への対応が市から県警に移行しやすい制度設計になっている。

2.5　客引き・客待ちに対する不快感

客引き・客待ちに対する不快感等の業種ごとの比較をみると、一般市民では、「とても不快」と「多少不快」を合わせた不快と感じている層の割合は、風俗関連が64.8%、居酒屋が55.2%、接待のないガールズバー等が54.3%、カラオケが44.0%となっている。逆に「気にならない」と「いた方がいい」を合わせた不快とは感じていない層の割合は、カラオケが28.2%、居酒屋が25.9%、接待のないガールズバー等が13.9%、風俗関連が12.7%となっている。商店街関係者等では、不快と感じている層の割合は、風俗関連が80.8%、接待のないガールズバー等が76.7%、居酒屋が75.7%、カラオケ61.7%となっている。逆に不快と感じていない層の割合は、カラオケが33.4%、居酒屋が21.8%、接待のないガールズバー等が14.9%、風俗関連が14.7%となっている。(図6)

＜一般市民＞



＜商店街関係者等＞

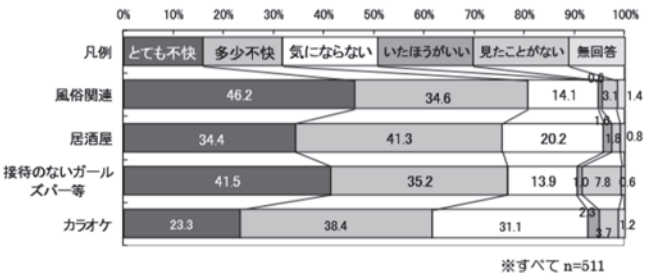


図6　客引き・客待ちに対する不快感

図6における一般市民と商店街関係者等の感想を比較す

ると、総じて商店街関係者等の方が客引きに対して不快だと感じており、立場によって客引きの捉え方が違う実態がわかる。一方で、商店街関係者等ではカラオケの客引きに対しては 30%以上の回答者が不快とは感じておらず、一定程度存在を受容されていることがわかる。また、一般市民ではカラオケ、居酒屋ともに不快とは感じていない回答者が25%以上おり、市民にとって一部受容されている部分があることがわかる。

しかしながら、熊本市においては、規制する客引き行為の業種を指定することはしていない。それは、業種を指定することで規制対象外の業種があると、本来規制対象である客引き行為者が業種を偽り行政指導等から逃れようとすることが予見されるためと考えられる。

2.6　客引き・客待ちがいた方がいい理由

意識調査では、一般市民 37 人、商店街関係者等 19 人と少数ではあるが、客引き・客待ちがいた方がいいという対象者に対してその理由も確認している。そこでは、一般市民と商店街関係者等のいずれも「客引き・客待ちがいると便利」が最も高い理由となっている。また、商店街関係者等ではその次に「街中の賑わいづくりに必要」という理由が高くなっている。（図 7）

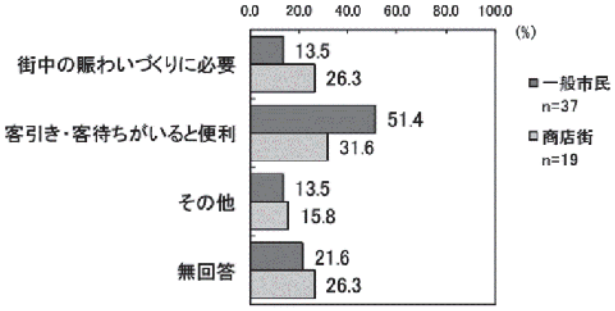


図 7　客引き・客待ちがいた方がいい理由

この結果は、2.5 で述べたとおり一部の客引きが受容されていることも含めて、武岡（2013）の言う客引き行為の両義性を表す証左になるだろう。

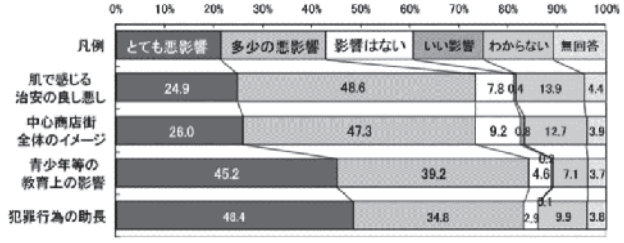
2.7　客引き・客待ちがいることでの中心商店街への影響

客引き・客待ちがいることでの中心商店街への影響については、一般市民では、「とても悪影響」と「多少の悪影響」を合わせた悪影響があるとする層の割合は、「青少年等の教育上の影響」が 84.4%、「犯罪行為の助長」が 80.2%等となっている。逆に、「影響はない」と「いい影響」を合わせた悪影響はないとする層の割合は、「中心商店街等全体へのイメージ」が 10.0%、「肌で感じる治安の良し悪し」が 8.2%等となっている。

商店街関係者等では、悪影響があるとする層の割合は、「肌で感じる治安の良し悪し」が 80.8%、「青少年等の教育上の影響」が 76.7%、「中心商店街全体のイメージ」が 75.7%等となっている。逆に、悪影響はないとする層の割合は、「犯罪行為の助長」が 33.4%、「中心商店街全体のイメージ」が 21.8%等となっている。（図 8）

一般市民と商店街関係者等の捉え方を比較すると、双方ともに青少年等の教育上に悪影響があると認識している人が多い。

＜一般市民＞



＜商店街関係者等＞

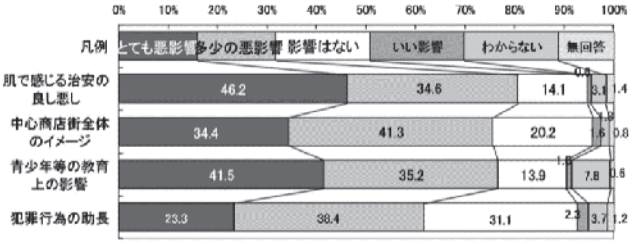


図 8　客引き・客待ちがいることでの中心商店街への影響

また、一般市民では、客引きが犯罪行為につながるという感覚を多くの人がもっており、商店街関係者等では、客引きが中心商店街全体のイメージを悪化させることに多くの人が懸念を抱いていることがわかる。いずれにしても、市民全体で客引きが中心商店街に悪影響を及ぼすという意識が広く共有されていることがわかり、協議会の要望書にあるとおり、早急の対応が必要であることを示す結果となっている。

2.8　熊本市における客引き条例制定の対象範囲

さて、熊本市における客引き条例制定前の既存の法令である風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（昭和 22 年法律第 122 号。以下「風適法」という）及び熊本県迷惑行為等防止条例（昭和 39 年条例 58 号。以下「熊本県条例」という）における客引き行為に対する規制の内容を表 2 のとおり整理する。

この時点で規制できないのは、風俗営業以外の業種の“執ようでない”客引き行為や客待ち行為である。

そこで、他の条例制定自治体と同様に、熊本市でもこの部分をも網羅して新たに規制する熊本市客引き行為等の禁止に関する条例（平成30年条例第90号。以下「熊本市条例」という）を制定した。

2.9 熊本市条例の概要

以上の調査結果や必要性を経て、熊本市条例は次のような内容となっている。

まず、第1条から第5条までで目的や定義、責務規定としての総則を定め、第6条から第8条までで禁止内容を定めている。禁止の内容として、禁止地区を定めた上で、業種を定めずに客引き行為を禁じるとともに、その行為を目的とする客待ち行為を禁じている。加えて、客引き行為を用いての営業を禁じることで、客引き行為をさせた店舗や経営者も同時に罰することを可能にしている。

次に、第9条から第12条までで禁止行為を現認した際の行政指導や行政処分、そして公表という罰則を定めている。その中で行政指導については、指導の後に警告するという2つを定めており、他の条例制定自治体の多くと同じように複数回行政指導を重ねることで、禁止行為者に対して即処分するのではなく、注意を重ねていくことで行為を止めさせることを想定していることがわかる。

第13条と第14条では、禁止行為を行った店舗のある建物のオーナーにそのことを通知するとともに、オーナーと店舗の契約時に禁止行為を行わないことを契約に盛り込むよう努力義務を定めている。地域からの要望を受けて客引き条例を制定したことや客引き行為による悪影響を懸念する声が大きいことを踏まえると、商店街のオーナーや不動産業者からの店舗に対する指導も見込めることから、有効な条項になると考えられる。

第15条で警察署等への協力要請ができることを条文化することで、警察とともに取り組むことを明確化している。

次に、第16条から第18条までで、主に禁止地区について審議する審議会の設置について定め、第19条から第23条までで補足的な内容を定めている。特に第19条で禁止行為の撮影を可とする条項を設けているのは、他の条例制定自治体ではあまり見られない。熊本市として、客引き行為の現認を厳格に行っていく姿勢を示していると言える。

最後に、第24条で5万円以下の過料を定め、第25条で客引き行為者とその行為を指示した経営者等の両方に罰則を科すことを定めている。

2.10 熊本市条例制定の効果

改めて図2をみると、客引き等の苦情件数は、熊本市条例制定前の平成30年の1,186件から平成31年(令和元年)の502件になり、減少率57.7%である。なお、県警の統計は基本的に暦年となっており、図2の数値も各年の1月から12月までの合計である。熊本市において客引き条例の規制が開始されたのが平成31年4月であるため、平成31年（令和元年）の件数には規制開始前の1月から3月までの

表2　風適法や熊本県条例における客引き行為に対する規制内容

区分	風俗営業	業種問わず （居酒屋、接待を伴わないガールズバー等）
深夜 （午前0時～午前6時）	【禁止】 風適法（6月以下の懲役又は100万円以下の罰金）	
執ような客引き	【禁止】 風適法（6月以下の懲役又は100万円以下の罰金） 熊本県条例（50万円以下の罰金又は拘留若しくは科料。常習者は、6月以下の懲役又は50万円以下の罰金）	【禁止】 熊本県条例（50万円以下の罰金又は拘留若しくは科料。常習者は、6月以下の懲役又は50万円以下の罰金）
執ようでない 客引き		**規制なし**
客待ち	【禁止】 熊本県条例（50万円以下の罰金又は拘留若しくは科料。常習者は、6月以下の懲役又は50万円以下の罰金）	**規制なし**

苦情件数も含まれており、規制開始後には客引き行為者数も減少していることから、規制開始後に限れば、図 2 の数値以上に客引き等の苦情件数は減少していると考えられる。

また、令和元年度の熊本市の客引き行為等対策審議会で公表された県警に対して通報のあった料金トラブル件数の推移は図 9 のとおりである。

熊本市条例を制定する前の平成 29 年と平成 30 年においては、警察に苦情のあったものだけでも毎年 200 件を超える料金トラブルが発生していた。熊本における客引き行為に関する課題の特徴の一つは、料金トラブルの多発にあったと考えられる。しかし、熊本市条例を制定した令和元年には 20 件程度の 10 分の 1 程度に減少している。

客引き行為者の数や苦情が減少していることに加え、料金トラブルの多発が解消に向かっていることで、熊本市条例は一つの目的を達成していると言える。

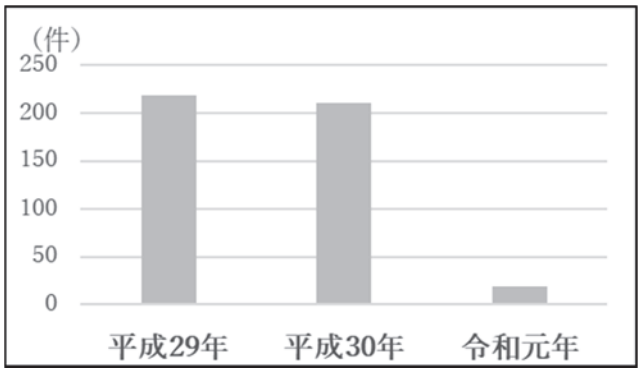


図 9　県警に対して通報のあった料金トラブル件数の推移
（出典　令和元年度熊本市客引き行為等対策審議会資料）

3　客引き行為対策とその効果

3.1　客引き行為の定義とその問題点

まず、熊本市条例を含めて、現在熊本市において客引き行為を規制している法や条例における客引き行為の定義について表 3 のとおりまとめた。

いずれも通行人にとって迷惑な行為を問題にしていると言える。また、風適法や熊本県条例、熊本市条例において、規制の内容に違いがあるにも関わらず、いずれも規制すべき客引き行為が“公共の場所”におけるものと明記されている。そのため、客引き行為は、“公共の場所”で営利を図るものであるところにも問題があると考えられる。

表 3　法や条例における客引き行為の定義

法律・条例	客引き行為の定義
風適法	風俗営業を営む者が「当該営業に関し客引きをするため、道路その他公共の場所で人の身辺に立ちふさがり、又はつきまとうこと」（風適法第 22 条）
熊本県条例	「公共の場所」における禁止行為として、風俗的な営業行為に関する客引きとともに、「人の身体又は衣服をとらえ、所持品を取り上げ、進路に立ちふさがり、つきまとう等執ように客引きすること」（熊本県条例第 5 条第 1 項第 3 号）
熊本市条例	「通行人その他不特定の者の中から相手方を特定した上で、立ち塞がる、追随する、呼び掛ける等公共の場所の平穏な通行又は利用を妨げるような態様で、客となるよう言動によって誘う行為」（熊本市条例第 2 条第 1 項第 4 号）

3.2　近世の客引き行為とその規制

客引き行為を規制する法規制は、「刑法」（明治 40 年法律第 45 号）等があるが、それよりさらに遡ると、高橋（2016）は、元文 5 年（1740 年）、草津温泉が所在する草津村において、客引き行為を禁止する村法が制定されたことを明らかにしており、客引きの存在とそれに対する規制は古くから行われてきたことがわかる。

草津温泉において禁止された客引き行為は、村内の宿屋への誘引であるが、そこでは客を呼び込む行為はもちろん、他地域への自分の宿を宣伝する行為までもが客引き行為とみなされており、広義に禁止されていた。しかし、その後宿屋の営業停止の罰則が課される等、対策が徐々に厳重になっていくにも関わらず、その後も客引き行為が絶えることはなかったという。

その理由について、高橋（2016）は、江戸時代の草津村では客引き禁止のルールに反しても厳罰に処せられるとは限らず、それは、違反が発覚するたびに厳格な対応をとり、個人が没落していくことになれば、それ自体が村を衰退へと導く要因があったためではないかと分析している。

近世においても、武岡（2013）の言う客引き行為の両義性は存在し、そのことが、禁止されているにも関わらず行為が継続することにつながっていたと言える。

3.3 条例制定自治体の客引き条例に伴う主な取組

条例制定自治体の客引き条例制定状況について、表 4 のとおり整理する。

荒木（2020a）による整理によれば、客引き行為等に対する規制のために制定された条例は全国に 36 あり、その中で条例違反に対する制裁として過料を定めるものが 24 ある。さらにその中で、規制される営業の範囲に居酒屋・カラオケ店を含むものが 21 あるとされている。本稿では、その 21 条例制定自治体を調査対象とする。なお、静岡市が令和 3 年 1 月に客引き条例を制定したため 22 自治体に増えているが、条例全部施行が令和 3 年 4 月であり令和 2 年度中に運用開始していないため調査対象とはしていない。

表 4　条例制定自治体の客引き条例一覧

	自治体	制定・改正	条例名
1	大阪市	2014年5月	大阪市客引き行為等の適正化に関する条例
2	墨田区	2014年6月	墨田区客引き行為等の防止に関する条例
3	京都市	2015年3月	京都市客引き行為等の禁止等に関する条例
4	兵庫県	2015年3月	客引き行為等の防止に関する条例
5	豊島区	2015年3月	豊島区客引き行為等の防止に関する条例
6	品川区	2015年3月	品川区公共の場所における客引き行為等の防止に関する条例
7	海老名市	2015年6月	海老名市公共の場所におけるつきまとい勧誘行為、客引き行為等の防止に関する条例
8	立川市	2015年12月	立川市客引き行為、勧誘行為、客待ち行為、つきまとい行為及びピンクちらしの配布等の防止に関する条例
9	川崎市	2016年3月	川崎市客引き行為等の防止に関する条例
10	新宿区	2016年3月	新宿区公共の場所における客引き行為等の防止に関する条例
11	港区	2016年12月	港区客引き行為等の防止に関する条例
12	前橋市	2017年6月	前橋市客引き行為等の防止に関する条例
13	柏市	2017年6月	柏市客引き行為等禁止等条例
14	台東区	2017年6月	東京都台東区公共の場所における客引き行為等の防止に関する条例
15	文京区	2017年6月	文京区公共の場所における客引き行為等の防止に関する条例
16	船橋市	2017年8月	船橋市客引き行為等防止条例
17	松戸市	2017年12月	松戸市安全で快適なまちづくり条例
18	名古屋市	2018年3月	名古屋市客引き行為等の禁止等に関する条例
19	仙台市	2018年12月	仙台市客引き行為等の禁止に関する条例
20	熊本市	2018年12月	熊本市客引き行為等の禁止に関する条例
21	浜松市	2019年9月	浜松市客引き行為等の禁止等に関する条例

表 4 を見ると、21 条例制定自治体の内訳としては、前述のとおり政令指定都市が 7、そして東京都の特別区が 7、中核市が 3、その他自治体が 3、県が兵庫県の 1 となっている。このうち、中核市とその他自治体は全て首都圏にあることから、冒頭に述べた政令指定都市を含めて、現状ではやはり大都市圏の都市課題と言える。

次に、条例制定自治体が、客引き条例推進に伴って取り組んでいる予算や事業の状況を表 5 のとおり整理した。

なお、例えば路面シートの貼付を実施する自治体は 2 となっているが、これは調査内容が令和 2 年度予算での取組となっているため、令和元年度までに貼付を終えて貼替予定のない自治体は含まれていない等、表 5 が啓発の取組の全てではない。

表 5　客引き条例に伴う主な取組状況（令和 2 年度）

		自治体数	備考
予算		21	金額回答のあった18自治体の平均52,769千円
指導員		21	
	雇用	19	主に警察OB。平均6.6人
	委託	5	主に警備会社に委託。平均13.6人
啓発		21	
	合同パトロール	18	主に警察と合同。その他、商店会や自治会等
	チラシ配布	14	自治体で啓発チラシを制作して配布
	街頭周知	13	このうち5自治体は警備会社等に周知委託実施
	広報紙・HP	10	市の広報誌やHPで客引き禁止の啓発
	横断幕等	5	禁止地区に横断幕等を設置して啓発
	個別訪問	3	飲食店等を訪問して客引きを行なわないよう啓発
	学生啓発	3	大学の新入生ガイダンス等で客引き禁止の啓発
	店舗登録	3	客引き禁止推進店舗を登録しステッカーを配布等
	路面シート	2	路面に禁止地区の表示シートを貼付
	地域補助	1	協力地域団体に活動補助金を交付

条例制定自治体全てで関連予算を計上している。一部で、他の防犯関係の事業と合わせて予算計上しており客引き条例関連予算として分けられない自治体等があったが、それ以外で回答のあった 18 自治体の平均予算額は 52,769 千円となっている。その内訳をみると、予算額 1 億円以上の自治体が 2、1 億円未満 5 千万円以上の自治体が 4、5 千万円未満 1 千万円以上の自治体が 10、1 千万円未満の自治体が 2 となっており、自治体間で大きな差がある。

また、客引き条例の禁止規定を実行するための指導員についても、条例制定自治体全てで設置している。指導員設置の手法としては、指導員を直接雇用するやり方と警備会社等に委託するやり方があった。人数については、雇用の場合平均 6.6 人、委託の場合平均 13.6 人となっている。但し、他の防犯関係の指導業務に含めて客引き禁止の指導を行う自治体については人数を特定できないため、算定に入れていないことをお断りしておく。

さて、多くの自治体で指導員を直接雇用していたが、2 自治体は委託のみでの指導員設置だった。3 自治体は直接雇用と委託の指導員を併用していた。雇用と委託では、平均すると委託の方が倍程度の人数になっている。委託と比して雇用の人数が少ないのは、人材輩出の元となる警察ＯＢの人数確保に限界があることも要因の一つだろう。

客引き条例に関する啓発についても、全ての客引き条例制定自治体で何かしらの取組が実施されている。調査で明らかにされた範囲内でも、様々な啓発手法が取られていることがわかった。最も広く実施されていた啓発手法は、警察や地域団体等との禁止地区の合同パトロールであった。

次いで、自治体で啓発チラシを作成する他、そのチラシを配布することを含めて街頭周知を行う自治体が多かった。なお、街頭周知について警備会社に委託している自治体もある。加えて、市の広報誌やホームページで客引き行為の禁止を啓発する自治体が約半数という状況であった。

その他、禁止地区において客引き行為の禁止を啓発する横断幕の設置や、飲食店を個別訪問して啓発する等、自治体それぞれで様々な手法を組み合わせて実施している。

3.4 客引き条例に基づく規制の実施状況

表 5 の主な取組状況にあるとおり、全ての客引き条例制定自治体で指導員を配置しており、客引き条例違反に対する行政指導や行政処分等に関する業務を担っている。調査対象とした客引き条例が行政指導や行政処分等を行った上で過料等の罰則を科すものであり、指導員の設置はそれを実行するための重要な取組である。

そこで、条例制定自治体における客引き条例に基づく指導員業務や行政指導等の実績の状況について表 6 のとおり整理した。

表6　客引き条例に基づく規制の実施状況

	自治体数	備考
行政指導に至らない注意喚起	13	客引き行為に至る恐れのある者に対する注意等
行政指導回数		
基本1回	1	1回の行政指導に従わなければ行政処分
複数回	20	複数回の行政指導に従わなければ行政処分
覆面巡回	9	制服等着用せずに私服で巡回し違反行為を探す
駐留警戒	17	客引きの多い場所等で駐留して警戒
行政指導実績	18	指導、警告、勧告等の行政指導の実績
行政処分規定	10	条例上に命令等の行政処分の定めが存在する
行政処分実績	7	命令等の行政処分の実績
過料・公表実績	8	過料は全て5万円以下

客引き行為は相手を特定して行う営業行為であるため、街頭での不特定多数への営業行為であるチラシやティッシュ配り等は客引き条例に基づく指導等の対象ではない。しかしそれらの行為から発展して客引き行為に至る恐れもあるため注意を要する場合がある。条例制定自治体のうち 19 自治体で禁止地区における不特定多数への営業行為の実態を把握しており、そのうち 13 の自治体で、客引き行為に至る恐れのある者に対して注意喚起を行っていた。注意喚起を行っていない 6 自治体のうち 5 自治体が警備会社への指導や周知委託を行っていることから、条例に禁止行為として規定されていない業務については委託していない可能性がある。また、残り 1 自治体については雇用している指導員が 1 名のみであるため、禁止行為に対する指導等以上の業務を行う余地がないとも考えられる。

次に、行政処分や過料に移行する前に、行政指導を何回実施した上で行政処分や過料に移行するのかを確認した。行政指導１回でそれに従わない場合に次の段階に移行する自治体は１のみで、残りの 20 自治体は複数回行政指導を実施した上で、それに従わない場合に次の段階に移行することとしている。処分する前に、客引き行為が禁止されていることを行為者に十分に認識させることが必要と考える自治体が多いと言える。武岡（2013）の言う客引き行為の両義性をふまえると、客引きが悪い行為だと考えない者がおり、その考えを改めさせることが重要となるだろう。

次に、ほとんどの条例制定自治体では、指導員に制服や腕章等、一般に客引き行為を規制する活動を行っていることがわかるような恰好をさせているが、その結果指導員がいる時には客引き行為を控え、いなくなると客引き行為に至る者がいるため、指導を徹底するために私服のみ等の覆面での巡回を行っている自治体が 9 あった。定期的に実施や必要に応じて実施等、頻度はそれぞれであるが、覆面での巡回を実施しているのは、啓発だけでは規制として不足と考える自治体だと言える。ただし、覆面での巡回を実施している 9 自治体の中で、過料・公表の実績のある自治体は 4 で実績のない自治体が 5 であることから、覆面での巡回をしているから罰則の適用が多くなるとは言えない。また、指導員が客引き行為者の多く屯す場所等に重点的に駐留して警戒する自治体は 17 あった。条例制定自治体の多くで客引き行為者が佇む特定の場所があり、指導員もそれを認識していることがわかる。

最後に、行政指導や行政処分、過料・公表といった規制に直接関わる実績を見る。なお、21 自治体のうち浜松市は令和元年度中に規制が始まっていないため母数から除いて分析する。まず、行政指導の実績は 18 自治体であり、ほとんどの自治体で条例に基づく活動実績が見られる。

逆にそれ以外の 2 自治体は、いずれも条例を施行して 2 年以上経過していたが、条例に基づく行政指導実績は全くなかった。そのうち 1 自治体では、行政指導の実績はないが、客引き行為防止の注意喚起は継続して行っていた。それは、その自治体の指導員が、客引き行為対策専門ではなく街中の防犯全体に対する指導員であることも関係している可能性がある。また、もう 1 自治体では、客引き行為防止の注意喚起の実績もない。この自治体の指導員は委託のみであった。これら 2 自治体ともに客引き行為者数調査の実績も

ないことから、客引き条例を制定はしているものの、客引き行為が沈静化する等大きな課題となっていないと考えられる。

なお、条例上に命令等の行政処分の定めが存在するのは10 自治体であり、それ以外の自治体は行政指導に従わない場合に即過料・公表に至る自治体となる。ただし、行政処分がない自治体では、行政処分がない分、より行政指導の回数が多い自治体もあるため、行政処分を行わないからと言って早く過料・公表に至るとは限らない。行政処分の規定の有無については、過料に至る前の行政手続きとして、行政処分の是非について法制度的に各自治体が判断した結果で分かれているものと考えられる。

3.5 客引き条例に基づく規制の実施状況

客引き条例に基づく規制の実施状況について、詳細にみていく。(表7)

まず、前述のとおり行政指導の実績は18 自治体であるが、行政指導の回数を計測しているのはそのうち17 自治体であった。17 自治体の行政指導の年間平均件数は表 7 のとおりになる。なお、行政処分もしくは過料・公表に移行する直前の行政指導を最終行政指導とした。

表7　客引き条例に基づく自治体毎の行政指導件数

(単位:件)

自治体	A	B	C	D	E	F	G	H	I
全行政指導数(ア)	568.3	40.0	125.0	102.6	27.2	406.0	13.5	241.5	389.3
最終行政指導数(イ)	112.5	6.0	30.5	29.8	1.2	0.3	2.0	30.0	16.7
(イ)/(ア)	19.8%	15.0%	24.4%	29.0%	4.4%	0.1%	14.8%	12.4%	4.3%

自治体	J	K	L	M	N	O	P	Q	平均
全行政指導数(ア)	4.7	11.3	593.3	437.3	18.0	71.5	571.0	83.0	217.9
最終行政指導数(イ)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.5	571.0	1.0	47.6
(イ)/(ア)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	4.9%	100.0%	1.2%	21.8%

行政指導回数が 1 回の P 自治体のみ行政指導数と最終行政指導数が一致するが、それ以外の16 自治体は一致しない。16 自治体の全行政指導数のうち最終行政指導数の割合が20%以上なのが 2 自治体、20%未満 10%以上なのが 4 自治体、10%未満 1%以上なのが 4 自治体で、1%未満が 6 自治体となっている。1%未満のうち 5 自治体では最終行政指導に至った実績がないことから、その自治体の客引き行為者は最終行政指導を受ける前に客引き行為を止めた可能性があり、その時点で条例に基づく規制の効果が表れていると言える。

しかし、表 5 の実績にもあるとおり、複数回の行政指導を重ねても、行政処分を行っても違反を繰り返し、最終的に、過料・公表に至る者もいる。そこで次に、行政指導から行政処分を経て過料・公表に移行する状況がどのように推移しているかを確認した。表7 の17 自治体のうち、行政指導から行政処分を経て過料・公表に移行する自治体が 8 ある。そのうち最終行政指導が年間平均10 件以上ある5 自治体において、その移行状況がどのように推移しているか図10 のとおりグラフ化した。

なお、行政指導から行政処分を経ずに過料・公表に移行する9 自治体のうちで、最終行政指導が年間平均10 件以上ある自治体は存在しなかった。

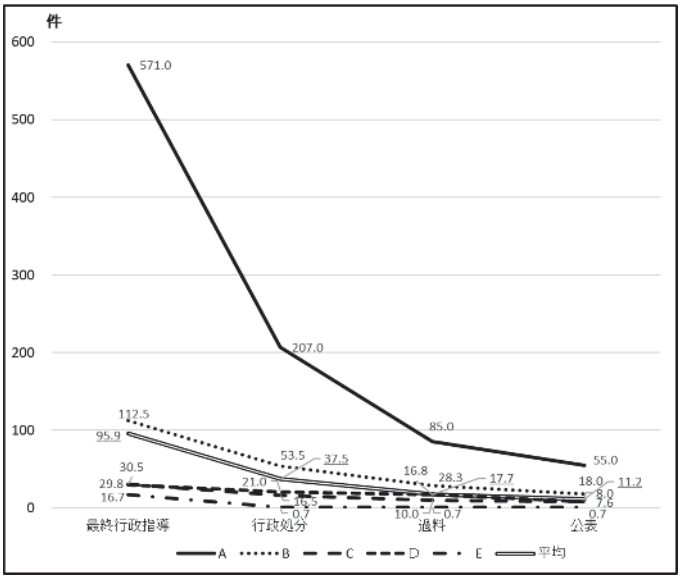


図10　条例制定自治体における条例に基づく最終行政指導、行政処分、過料・公表の推移状況（年間平均値）

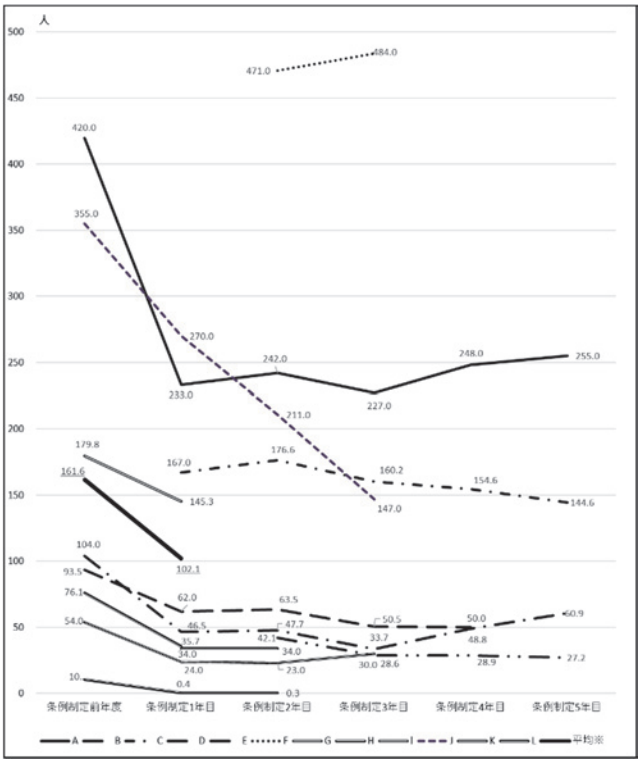
図 10 の 5 自治体において、最終行政指導を平均すると95.9 件実施している。その後、さらに客引き行為者が違反を重ねて行政処分に至るのが平均37.5 件と、最終行政指導を受けた者のうち39.1%が行政処分に至っている。また、行政処分後にも違反を重ねて過料処分に至るのが平均17.7 件で、行政処分を受けた者のうち47.0%が過料処分となっている。なお、過料処分とともに公表されるのが平均11.2 件で、過料処分を受けた者のうち63.6%が公表されている。

行政指導から行政処分に至る割合よりも、行政処分から過料処分に至る割合が高いことは、行政処分に至るまで条例違反を重ねる者は常習率が高い可能性を示唆している。また、過料件数と公表件数の差は、違反者が未成年等であるために少年法等との関係で公表できないケースがあるためと考えられる。

3.6 客引き行為者数の推移分析

次に、条例制定自治体における客引き行為者数（1 回の調査で計測した人数の平均値）がどのように推移したのか図

11 のとおりグラフ化した。



※平均は、条例制定前年度から調査を行っている 8 自治体の条例制定前年度と条例制定 1 年目の平均

図 11　条例制定自治体における客引き行為者数の推移

なお、条例制定自治体のうち、客引き行為者数の実態調査を行っているのは 16 自治体であり、そのうち計測数を他と比較できる形で複数年記録しているのが 12 自治体であった。

また、実態調査における客引き行為者数には、チラシ配り等不特定多数への広報活動を行っている者であっても、客引き行為に移行する疑いがあるとしてそれらも計上している場合もある。加えて実態調査の手法はどの自治体においても職員や指導員の目視計測であり、誰を客引き行為者として計測するかは、調査者の判断に委ねられる部分があることから、必ずしも客引き行為者の完全な実態ではない可能性があることに留意する必要がある。

加えて、実態調査の調査回数や調査時期や時間帯等が自治体によって異なっていることから、分析する上で、筆者が調査結果の平均値を算出して数値化しているところが一部あることをお断りしておく。

図 11 をみると、条例制定前年度から実態調査を行っているのは 12 自治体中 8 自治体、条例制定 1 年目から調査開始しているのが 2 自治体、条例制定 2 年目以降に調査開始しているのが 2 自治体となっている。

最初に調査していなかった自治体が途中からでも調査を始めているのは、対策の効果を測るために必要と判断したものと考えられる。適切に効果を測るためには、客引き条例を制定する前に実態調査を行うことが必要であろう。

さて、客引き条例制定の効果として、客引き条例制定後は、制定前から実態調査を行っている 8 自治体全てで減少していることがわかる。例えば、客引き条例制定前年度と制定 1 年目を比較すると、8 自治体の平均で 161.6 人から 102.1 人と、客引き行為者数が 36.8%減少している。各自治体の調査結果をみても、客引き条例制定 1 年目ではいずれの自治体も減少している。特に H 自治体では、そもそも制定前に 10.4 人しかいなかったということもあるが、平均 9 人減少し、制定後は 0.4 人と 97.0%の減少となっている。それ以外では、50%以上減少しているのが 3 自治体、50%未満 30%以上減少しているのが 2 自治体、30%未満 10%以上減少しているのが 2 自治体となっている。

以上のことから、客引き条例を制定して対策に取り組み始めることで一定程度の効果が上がることは確かであり、客引き条例制定の効果はあると言える。

しかしながら、条例制定 2 年目以降、客引き行為者数が横ばい傾向となる自治体もある。加えて、令和元年度末現在で、客引き行為者数がゼロの自治体はない。そこで、客引き条例制定後に対策を継続することで得られる効果を確認することとする。

条例制定 2 年目以降の調査結果が存在する 10 自治体全体の平均でみた場合、条例制定後最初の調査結果が 135.0 人、最新の調査結果が 123.3 人であり、比すると 8.7%減少しており、条例制定 1 年目と比べて減少率は鈍化しているものの、全体的には 2 年目以降も客引き行為者数は減少していると言える。特に J 自治体については年を追う毎に右肩下がりに減少しており、継続の効果が明確に表れている。しかし 10 自治体のうち、条例制定後最初の調査と比して最新の調査結果が減少しているのは J 自治体を含めた半数の 5 自治体で、1 自治体は増減なく、4 自治体は増加に転じている。

以上のことから、対策を継続することで客引き行為者数が減少する可能性はあるものの、その効果は小さくなっていると言える。

3.7　過料・公表の有無と客引き行為者数減少の相関関係

1.2 でも書いたとおり、条例制定自治体において客引き条例を制定する主な理由は、禁止行為に対して過料等の罰則規定を設けることで実効力のある規制を行う点にある。

そこで、過料が実際に行われていることと、客引き行為者が減少することに相関関係があるか確認することで、客引き条例の効果をより正確に確認できると考えた。

まず、条例制定前から実態調査を行なっている 8 自治体における令和元年度末時点での客引き行為者数の減少率と年間平均過料件数の相関関係をグラフ化した。(図 12)

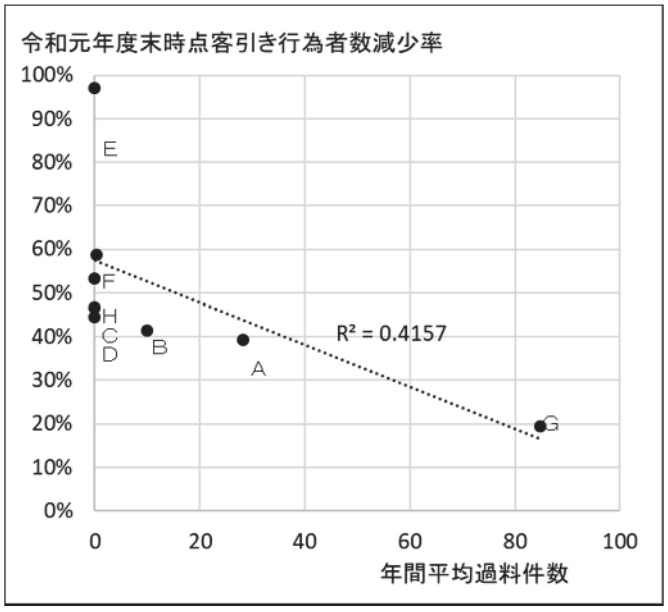


図 12　客引き行為者数減少と過料件数の関係図

過料件数の変化の相関関係をグラフ化した。(図 13)

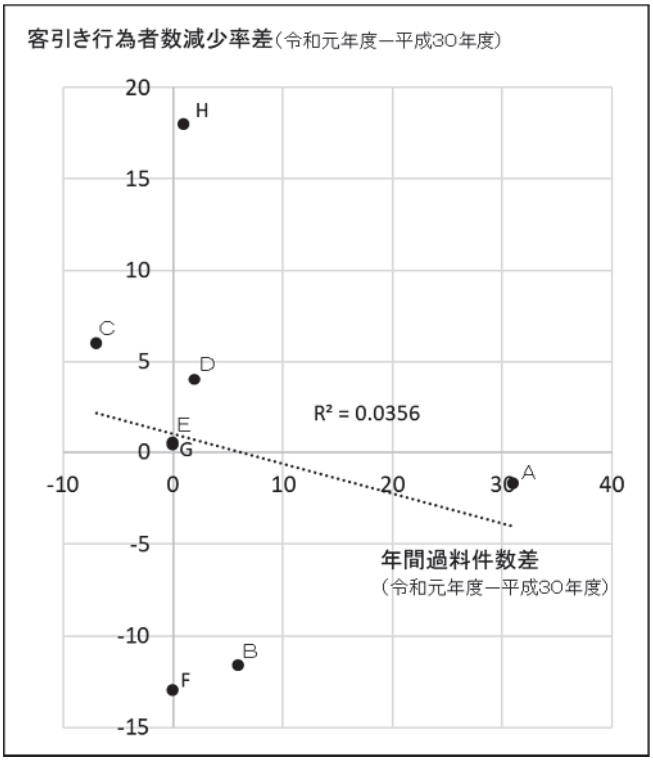


図 13　客引き行為者数減少率差と年間過料件数差の関係図

まず、年間平均過料件数の t 値は-2.06 であり、5%水準で統計的に有意であり、令和元年度時点での客引き行為者数の減少率と年間平均過料件数は関係していると言える。

さらに図 12 をみると、過料を実施したことのない自治体が 4 あり、その中でも減少率は大きく差があるため、そこでは過料件数との関係は見られない。

また、過料を実施したことのある 4 自治体でみると、どちらかと言えば年間平均の過料件数が多いほど、客引き行為者数の減少率が小さいという関係が現れてくる。これは、客引き条例を制定して行政指導を行っても従わない悪質な客引き行為者の多いことが、結果として過料の件数が増えることに繋がっているという理由が考えられる。つまり図 12 の右下にいくほど、悪質な客引き行為者が多い可能性がある。その意味では、例えば G 自治体が過料をこのように多数実施していなければ、客引き行為者数の減少率がより一層低くなっていた可能性もある。よって、図 12 だけでは過料実施の効果について判断できない。

そこで、客引き行為者数と過料件数の関係をさらに正確に確認するため、客引き条例に基づく対策を 2 年以上継続している 8 自治体における客引き行為者数減少率の変化と

こうすることで、都市毎の客引き行為者の質や繁華街の規模、そもそもの客引き行為者数の違いによる影響を排除し、できる限り純粋に客引き行為者数と過料実施の関係を表すことができると考える。

まず、年間過料件数差の t 値は-0.47 で、10%水準で統計的に非有意であり、客引き行為者減少率差と年間過料件数差は関係していると言えない。加えて、図 13 をみると、図 12 以上に近似直線から離れた位置にいる自治体が多く、決定係数も非常に低い。

以上の分析から、過料を実施することが客引き行為者数の減少につながるとまでは言えないことがわかった。

3.8　客引き行為者数減少率と啓発取組項目数の関係

次に、客引き行為者数の減少率と客引き行為禁止の啓発に関する取組の項目数を以下のとおり比較した。(表 8)

客引き条例制定前から実態調査を行っている 8 自治体における令和元年度末時点での客引き行為者数の減少率と、表 5 でみた令和 2 年度の取組のうち啓発の項目について該当の自治体毎に整理しなおした。

なお、啓発の取組それぞれの規模は不明であるため項目

数のみで比較する。

表８　客引き行為者数減少率と啓発取組項目数の比較

自治体		A	B	C	D	E	F	G	H
令和元年度末客引き行為者数減少率		97.0%	58.6%	53.1%	46.5%	44.4%	41.4%	39.3%	19.2%
啓発項目	チラシ等配布	●	●	●		●	●	●	
	広報紙・HP等		●	●	●	●			
	合同パト	●	●	●	●	●	●	●	●
	横断幕等	●		●	●				
	路面シート		●						
	店舗登録	●							
	学生啓発		●				●	●	
	地域補助								
	街頭周知	●	●		●		●	●	●
	個別訪問		●						
	合計項目数	5	7	4	4	3	4	4	2

A 自治体は元々客引き行為者数が 10.4 人と他自治体と比較して非常に少なかったこともあり、減少率が大きくなっているが、それ以外の自治体で最も減少率が大きい B 自治体は、7 項目と最も多くの啓発の取組を実施している。逆に最も減少率が小さいH 自治体は、2 項目と最も少ない啓発の取組となっている。

この関係を確認するため、表 8 の数値をグラフ化すると図 14 のとおりとなる。

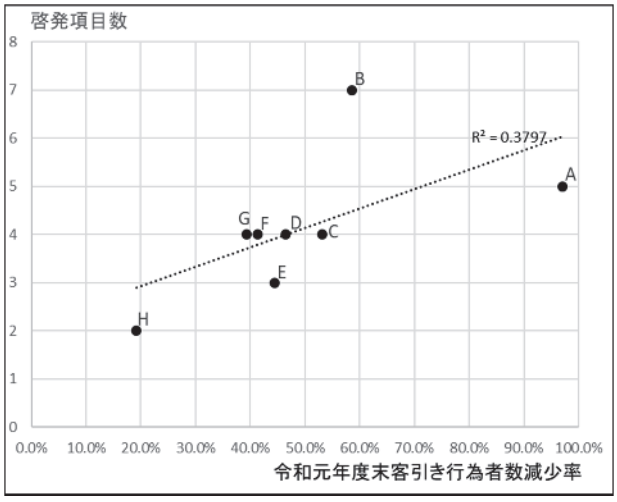


図 14　客引き行為者数減少率と啓発項目数の関係図

啓発項目数の t 値は 1.92 であり、10%水準で統計的に有意であり、令和元年度末客引き行為者数減少率と啓発取組項目数は関係していると言える。

この分析では因果関係は不明であるが、客引き行為を抑制するために、様々な手法で客引き行為が禁止されていることを啓発し続けることは、客引き対策として有効な可能性がある。

3.9　罰則を前提としない客引き行為対策の事例

最後に、条例制定自治体ではないが、客引き対策として特徴的な取組をしている福岡市を挙げてみたい。

令和 2 年 3 月 30 日付の朝日新聞を見ると、令和元年 11 月の福岡市の調査で、繁華街における客引き行為者が約 150 人いたとのことで、福岡市では、その迷惑性への対策として、令和元年度中に防犯カメラを設置し、令和 2 年 4 月からは指導員による巡回パトロールを開始する、とされている。

客引き条例がない状態では、客引き行為に対して罰則を設定することはできないということになる。そのため、指導員は客引き行為の迷惑性に対する注意を継続することで客引き行為を規制することになる。これと防犯カメラという監視装置と合わせて、徹底的に監視することに専念する取組だろう。

福岡市に確認したところ、今後も防犯カメラを増設する計画があり、防犯カメラの映像は指導員がリアルタイムで確認することができるということで、これまでにないデジタル技術の普及に伴う先進的な客引き行為対策である。また、もしも防犯カメラを客引き行為の実態調査に活用できるのであれば、調査員の目視計測よりも正確な調査が可能になる。なお、防犯カメラ画像の取扱については、要綱を定めて管理責任者を設置する等、個人情報に関しても慎重に取り扱うことを心掛けているとのことだった。コロナ禍に対する営業規制等で繁華街の人の流れが変わったため、こうした監視体制による客引き対策の効果が単純には判断できないとのことだが、福岡市の方法については、今後の効果に注目したい。

4　熊本市の罰則を伴う規制のある主な条例比較

熊本市の客引き条例は、そこに定める罰則等について根拠法を持たない条例であるが、例えば客引き行為と同様に誘客の機能のある屋外広告物を規制する熊本市屋外広告物条例は、屋外広告物法に基づいて規制や罰則を設けている。

そこで、根拠法に基づいて規制を行う条例とそうでない条例とを比較することで、条例の限界と可能性を考察することには、一定の意味があろう。

熊本市において、令和 2 年 7 月現在で、条例は 405 あり、そのうち条文中に規制に関係する「禁止」「排除」「防止」「制限」「規制」のいずれかの文言のある条例が 178 ある。さらに、そのうち条文中に「罰則」の文言のある条例が 35 ある。

その中から、熊本市税条例や熊本市営住宅条例、熊本市地下水保全条例等、熊本市の客引き条例と性質の異なる条例

を除いた、罰則の伴う規制を手法とする主な条例は12となる。

その12の条例を、筆者が根拠法のあるものとそうでないものに分け、各条項を分類したのが表9である。

なお、表9で掲げた根拠法を持つ条例には、熊本市屋外広告物条例のように明確に法律から規制や罰則についての委任のあるものだけでなく、条例の根拠として条文中に法律が明示されているだけのものも含まれている。また、分類上では、目的には条例で趣旨とされているものも含め、責務には例えば市が広報や援助しなければならないという条文も市の責務とみなして含めている。

さて、表9の条例のうち、根拠法のある条例が9、そうでない条例が3と、根拠法に基づいて罰則の伴う規制を行う条例が多い。罰則の中身についても、根拠法のある条例においては全て罰金が科せられ、中でも熊本市屋外広告条例では1年以下の懲役又は50万円以下の罰金が科せられている。その他、複数の条例で50万円以下の罰金が科せられる等、重い刑罰のあるものが多い。

それに対して、根拠法のない条例では、熊本市放置自転車防止条例のみで20万円以下の罰金が科せられているが、それ以外は5万円以下の過料が科されているのみである。

地方自治法第14条第3項において、普通地方公共団体が、条例に違反した者に対して罰則を科す内容の条例を制定することを認めているものの、一方で憲法第31条において「何人も、法律の定める手続きによらなければ、その生命若しくは自由を奪はれ、又はその他の刑罰を科せられない」とあることからも、当然ながら罰則規定のある条例は根拠法のあるものが多く、罰則の内容も重いものとなっている。

また、規制の手法を禁止、制限、届出、許可に分類した中で、根拠法のある条例では禁止によるもの以外確認できなかったが、そうではない条例ではそれ以外の手法も広くとられている。

表9　熊本市の罰則を伴う規制のある主な条例の内容比較

	根拠法のない主な規制条例				根拠法のある主な規制条例									
	熊本市客引き行為等の禁止に関する条例	熊本市放置自動車防止条例	熊本市路上喫煙及びポイ捨ての禁止等に関する条例	割合（●/3）	熊本市屋外広告物条例	熊本市暴力団排除条例	熊本市公害防止条例	熊本市廃棄物の処理及び清掃に関する条例	熊本市ラブホテル建築規制に関する条例	熊本市歴史的建築物の保存及び活用に関する条例	熊本市地区計画の区域内における建築物の制限に関する条例	熊本市大規模集客施設制限地区内における建築物の制限に関する条例	熊本市風致地区内における建築等の規制に関する条例	割合（●/9）
目的	●	●	●	100%	●	●	●	●	●	●	●	●	●	100%
定義	●	●	●	100%	●	●	●	●	●	●	●	●		89%
責務	●	●	●	100%		●	●	●						33%
禁止	●	●	●	100%	●	●		●	●					44%
制限				0%		●	●	●			●	●		56%
緩和				0%							●	●		22%
届出				0%				●	●					22%
許可				0%	●					●	●		●	44%
監督	●	●		67%	●		●	●	●	●			●	67%
登録				0%	●					●				22%
資格				0%				●						11%
審議会	●	●		67%	●				●	●				33%
公示				0%	●									11%
手数料				0%	●			●						22%
雑則	●			33%			●			●				22%
委任	●	●	●	100%	●	●	●	●	●	●	●		●	89%
罰則	●	●	●	100%	●	●	●	●	●	●	●	●	●	100%

加えて、根拠法のある条例において責務規定を設けているのは 33%と少数であるが、そうではない条例では 100%で設けられている。根拠法のない条例は罰則が比較的軽く、強制力が弱いことから、市民等を含めて広く協力して取り組むことでそれを補おうとしている可能性がある。

以上の分析から、根拠法のある条例が様々な手法で規制に取り組むとともに、それに違反した際の罰則も比較的重く、強制力の強いものになっている一方で、そうではない条例は、広く禁止を呼びかけて規制を図るが、罰則は比較的軽く、強制力の弱いものになっていることがわかる。条例制定自治体において過料の実施が客引き行為者数の減少につながっていないことは、強制力の低さにも要因があるとも考えられる。

ただし、根拠法のない条例においては、その多くで市民等の責務規定を定めており、行政が市民等とともに規制に広く取り組むことを求めていると考えられる。

熊本市においても、その点をふまえて熊本市条例に基づき、市民等とより協働して取り組むことで、客引き行為の更なる減少を図ることが可能と思われる。

5 結論

条例制定自治体において、客引き条例を制定して対策に取組み始めることで一定程度の効果が上がっていることはわかった。ただし、客引き条例の実効性の重要な担保となる罰則の実施が、必ずしも客引き行為者数の減少につながらない可能性があることもわかった。

また、根拠法のない条例については、現状以上の罰則の強化は難しいことから、今後、客引き条例に基づく罰則を前提とした対策を継続しても、客引き行為を撲滅することは困難である可能性が高い。

なお、客引き行為に両義性があることを考慮すれば、客引き行為を撲滅することは現実的には難しい。そう考えると、客引き行為の撲滅とまではいかなくとも、条例制定自治体の客引き条例は、客引き行為を抑制することで、繁華街の安全・安心に大きな効果を発揮してきたと言えるのではないだろうか。例えば熊本市においても、料金トラブルを大幅に減らす等、既に一つの目的を達成していると言える。

しかし、現状に満足せず、段階的に客引き行為の撲滅を目指すとすれば、その有効策としては、地道な活動になるかもしれないが、客引きの禁止について幅広い啓発を行うことで、客引き行為者に対してはもちろんであるが、市民の理解を深め、市民一体となって客引き行為をさせない気運を醸成することであると考える。

以上が、条例制定自治体の調査結果等に基づき分析した客引き行為対策についての考察である。客引き条例に基づく罰則の実施の効果については、条例制定自治体においては長くとも数年の実施期間しかなく効果検証の精度が低く、今後さらに実績を見ていくことで、より正確な効果の有無が測られるだろう。また、条例に基づく以外の今後の新たな客引き行為対策として挙げた福岡市の事例についての効果に関する今後の研究にも期待したい。

最後に、本稿が、繁華街における客引き行為が課題となっている都市において、今後の客引き行為対策を検討する上での参考になれば幸いである。

謝辞

本稿の執筆にあたって、条例制定自治体を始めとして多くの自治体の方にご協力いただいた。各自治体の皆様には、心より感謝申し上げたい。

（参考文献・資料）

(1) 荒木修（2019）「客引き行為等に対する市条例に基づく規制とその実効性(1)」『自治実務セミナー2019. 12』50～54 頁

(2) 荒木修（2020a）「客引き行為等に対する市条例に基づく規制とその実効性(2)」『自治実務セミナー2020. 1』54～59 頁

(3) 荒木修（2020b）「客引き行為等に対する市条例に基づく規制とその実効性(3)」『自治実務セミナー2020. 3』50～55 頁

(4) 武岡暢(2013)「客引きとスカウトは何故いなくならないのか」『グローバル都市研究 6 号（2013）』25～40 頁

(5) 高橋陽一（2016）『近世旅行史の研究』（清文堂）

(6) 熊本市（2018）『熊本市中心商店街周辺の都市環境改善に関する市民アンケート調査報告書』

(7) 熊本日日新聞（2018 年 6 月 7 日）

(8) 熊本市（2018）『平成 30 年第 2 回定例会の教育市民委員会常任委員会資料　客引き行為等の防止に関する取組について』

(9) 熊本市（2019）『令和元年度熊本市客引き行為等対策審議会資料　客引き行為等対策の現状等及び客引き行為等禁止地区について』

(10) 江藤隆之（2017）「条例による罰則制定の批判的検討」『桃山法学』1～49 頁

(11) 朝日新聞（2020 年 3 月 30 日）