

自治体職員のための政策法務入門

～公共政策立案に必要な法的知識の修得を目指して～

自主政策条例 (5)

岡山大学大学院社会文化科学研究科非常勤講師
宇那木正寛

今回のポイント

風営法は、しばしば、自治体のまちづくり条例でもその抵触関係が問題とされる法律です。今回は、その抵触関係を検討するうえで必要となる風営法によるラブホテル規制の歴史、そして、最近、大きな改正のあった規制対象となるラブホテルの範囲についてみていきましょう。

15

ラブホテルの法的規制のシステム

(1) ラブホテル営業規制の歴史

風俗営業については、戦前及び終戦直後、警視庁令をはじめとする庁府県令により、公安・風俗からだけでなく、衛生上の見地からも広範囲な取締りが行われていました。しかし、新憲法下で制定された旧警察法（昭和22年法律196号）では、従来広範囲にわたって行使されてきた警察の権限を、犯罪予防という警察本来の役割に限定するべきであるとの考え方から、規制対象となっていた風俗営

業の一部が、食品衛生法、旅館業法、公衆浴場法等の守備範囲となりました。そして、戦後最初の風俗営業規制立法となる風俗営業取締法（昭和23年法律122号）では、犯罪の温床となりやすい①待合、料理店、カフェーその他客席で客の接待をして客に遊興又は飲食をさせる営業、②キャバレー、ダンスホールその他設備を設けて客にダンスをさせる営業、③玉突場、まあじゃん屋その他設備を設けて客に射幸心をそそるおそれのある遊技をさせる営業の3業種のみが当初の規制対象となりました。

その後、風俗営業の内容の多様化、新たな形態の風俗営業の出現に伴って、数次の改正により規制対象営業が、少しずつ増加してきました。例えば、地方税法の一部を改正する法律（昭和29年法律第95号）附則54項及び55項による風俗営業取締法の改正で、ぱちんこ屋が風俗営業と明確に規定され、風俗営業取締法の一部を改正する法律（昭和34年法律第2号）により、題名を「風俗営業等取締法」に改正するとともに、当初の規制対象である3種の風俗営業は、新たな業態を加え7つに

分類されることになりました。さらに、風俗営業等取締法の一部を改正する法律（昭和41年法律第91号）により、個室付き浴場業、ストリップ劇場等の営業が新たに規制対象となりました。

前記のように、風営法の規制対象が広がっていく中で、ラブホテル営業は、昭和40年代にはいっても規制対象ではありませんでした。^①しかし、この頃から、モーターリゼーションの発達により、欧米において自動車旅行者の宿泊所として発達したモーターが、専ら異性を同伴する客に利用される形で急激に増加しました。このため、モーター付近一帯の地域では、派手派手しい広告により地域の静穏な住環境が阻害され、異性を同伴する利用者にとって醸成される特殊な雰囲気のために、地域住民の日常生活環境に与える悪影響を無視できなくなりました。また、こうした環境は、青少年の健全育成にも好ましくない影響を及ぼすと指摘されるようになりました。

ル営業に対する規制がようやく行われるようになったのです。

具体的には、規制の対象を「個室に自動車の車庫が個別に接続する施設であつて総理府令で定めるものを設け、当該施設を異性を同伴する客の宿泊（休憩を含む。）に利用させる営業」とした上で、これが営まれることにより清浄な風俗環境が害されることを防止する必要のあるものとして都道府県の条例で定める地域においては、営むことができないとされました。こうして、ラブホテル営業の規制は単純な営業規制ではなく、特殊構造を有する施設の行う営業規制としてその歴史がはじまったのです。

その後は、実質的改正がなされなかったため、法に定めるモーターの規制を逃れるため規制対象となる構造的基準に該当しない類似モーター等の出現により、住環境、教育環境が悪化する事態が生じたのです。

このような状況を踏まえ、新たに出現した性風俗産業を含めて規制対象の範囲を拡大し、十分な実効性を期すため、風俗営業等取締法の一部を改正する法律（昭和59年法律第76号）により、風営法の大改正が行われました。具体的には、「風俗営業等取締法」から「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律」へ題名が変更されました。そして、そ

れまでなかった目的規定が置かれ、「この法律は、善良の風俗と清浄な風俗環境を保持し、及び少年の健全な育成に障害を及ぼす行為を防止するため、風俗営業及び風俗関連営業等について、営業時間、営業区域等を制限し、及び青少年者をこれらの営業所に立ち入らせること等を規制するとともに、風俗営業の健全化に資するため、その業務の適正化を促進する等の措置を講ずることを目的とする」と規定されました（法1条）。

昭和59年の大改正では、従来のモーター、ラブホテル、レンタルルーム等の営業を含め風俗関連営業として位置づけられ、「専ら異性を同伴する客の宿泊（休憩を含む。以下この号において同じ。）の用に供する政令で定める施設（政令で定める構造又は設備を有する個室を設けるものに限る。）を設け、当該施設を当該宿泊に利用させる営業」として定義されました（法2条4項3号、現行の風営法では、店舗型性風俗特殊営業として2条6項4号に定義されている）。そして、「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令」（昭和59年政令第319号）3条において、施設・構造・設備の具体的詳細が定められました。

さらに、ラブホテルの営業に当たっては、公安委員会への届出制を採用し（法27条）、

学校等の一定の施設の周囲200メートルの区域内での営業や、都道府県が委任条例で定めた地域内での営業を禁止し³（法28条1項、2項）、また、都道府県が条例で営業時間を制限することができるようになりました（同条4項）。

なお、風俗営業については公安委員会による許可制を採用しているのに、風俗関連営業（現在の店舗型性風俗特殊営業）が届出制とされたのは、前者に比較して後者の弊害が小さいと考えられたからではなく、後者は、専ら性を商品化して営業の対象とするものであって、国が公的に営業許可を与えることは、このような営業を公認したことになりかねないこと等の理由により、営業自体は届出制をとって実態を把握しつつ、他方で強い規制手法を施して監視し、これに違反する行為に厳しい制裁を加えるという立法態度を取ったためであるとされています。

（2）自治体のラブホテル対策

ところで、自治体のラブホテル営業規制条例は、いつ頃から制定されたのでしょうか。はつきりとはしませんが、昭和45年、大宮市（現さいたま市）が、モーター建設の反対運動に立ち上がった住民の後押しを受けて、当時、風営法の規制対象外だったモーターを自主条例で規制したのが最初ではないかと思わ

れます。法改正によりモーターの営業が規制対象となる2年前です。その後、東京、名古屋、大阪の大都市に隣接する自治体において、この種の条例の制定が相次ぎ、現在に至っています⁴。

（3）平成22年改正政令

風営法の対象となるラブホテルの営業について、昭和59年以来26年ぶりとなる大きな改正がされました。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令の一部を改正する政令（平成22年政令168号。以下「平成22年改正政令」という。）により、対象となるラブホテル営業の範囲が拡大されたのです⁵。なぜ法ではなく、政令改正により風営法の規制対象ホテルが拡大されたかという点、規制対象となると具体的な施設要件並びに当該個室の構造要件及び設備要件が全て政令に委任されているからです。

このため、平成22年改正政令の内容を知ること、自治体がラブホテル営業の規制の際、風営法との抵触関係を検討するうえで、重要な意味をもつこととなります。今回、施設要件として追加されたものに、①休憩料金等の表示のある施設（令3条1項2号ロ）、②玄関等の遮へい措置がある施設（令3条1項2号ハ）、③フロント等の遮へい措置がある施設（令3条1項2号ニ）、④客が従業者と面

接しないでその利用する個室に入ることができ施設（令3条1項2号ホ）があります。また、設備要件として、客が従業者と面接しないで当該料金を支払うことができる設備（令3条3項2号ロ）が追加されています。

（4）現行風営法による規制対象となるラブホテル営業

では、平成22年改正政令のもと、規制対象となるラブホテル営業とは、どのようなものでしょうか。風営法は、「専ら異性を同伴する客の宿泊（休憩を含む。）の用に供する政令に定める施設（政令で定める構造又は設備を有する個室を設けるものに限る。）を設け、当該施設を当該宿泊に利用させる営業」と定義しています（法2条6項4号）。

したがって、この営業に該当するためには、政令で定める施設であって（施設要件）、その構造（構造要件）又は設備（設備要件）を有する個室を設けている必要があります。営業の形態としては、レンタルルーム、モーター及びラブホテルの3種類になります（図11-1参照）。

このうち、政令で定める施設とは、①レンタルルームその他個室を設け、当該個室を専ら異性を同伴する客の休憩の用に供する施設（令3条1項1号）、②宿泊（休憩を含む）に供する施設のうち、食堂又はロビーの床面積

図11-1：風営法規制営業

風営法規制対象営業	レンタルルーム	$\text{規制されるレンタルルーム} = \text{施設要件} \times \text{設備要件}$ <p>(注) レンタルルームとは休憩用の施設</p>
	宿泊施設	$\text{規制されるモーテル} = \text{施設要件} \times \text{構造要件}$ <p>(注) モーテルとは車庫と個室が一对一対応となっている宿泊施設</p>
		$\text{規制されるラブホテル} = \text{施設要件} \times \text{設備要件}$

が一定の数値に達しない施設（令3条1項2号イ）、休憩料金等の表示のある施設（同号ロ）、玄関等の遮へい措置がある施設（同号ハ）、又はフロント等の遮へい措置がある施設で国家公安委員会規則で定める状態にある

施設（同号ニ）、客が従業者と面接しないでその利用する個室に入ることができる施設（同号ホ）です。

また、政令で定める構造とは、自動車の車庫及び2以上の側壁を有するもの（令3条2項1号）、車庫が客室に近接して設けられ当該車庫から出入りができる構造（同項2号）、又は個室が車庫と個室が接続する廊下階段等に入出口を有する構造（同項3号）です。ただし、この構造要件は、宿泊施設のみを対象とした要件です（令3条2項）。

次に政令で定める設備についてです。レンタルルーム等の施設（令3条1項1号）においては、①回転ベッド、特定用途鏡その他専ら異性を同伴する客の性的好奇心に應ずるために設けられた設備（令3条3項1号イ）、②アダルトグッズの自動販売機などの施設（同号ロ）又は③長いすその他の施設で専ら異性を同伴する客の休憩用に供する設備（同号ハ）が政令で定める設備要件に当たります。他方、宿泊施設（令3条1項2号）については、施設要件が令3条1項2号イからハまでのいずれかに該当するものについては、回転ベッド、特定用途鏡その他専ら異性を同伴する客の性的好奇心に應ずるために設けられた設備（令3条3項1号イ）、アダルトグッズの自動販売機などの設備（同号ロ）が政令で定める設

備要件当たります。これに対し、施設要件が令3条1項2号二又はホに該当する施設については、客が従業者と面接しないで料金を支払う設備（令3条3項2号ロ）が政令で定める設備要件に当たります。

以上の政令に定める施設並びに構造又は設備の組合せによって、風営法の規制対象となるホテル営業が決まります（図11-2、11-3、11-4）。

(5) 風営法の具体的規制手法

現行風営法の規制対象は、風俗営業（法2条1項）と性風俗関連特殊営業（法2条5項）です。風俗営業とは、接待をして飲食させる業態とパチンコ等の遊技機で遊技をさせる業態とに大別されます。性風俗関連特殊営業には、店舗型性風俗特殊営業、無店舗型性風俗特殊営業、映像送信型風俗特殊営業、店舗型電話異性紹介営業、無店舗型異性紹介営業となっています（法2条5項）。前記のとおり風俗営業は許可制で、性風俗関連特殊営業は届出制となっています。

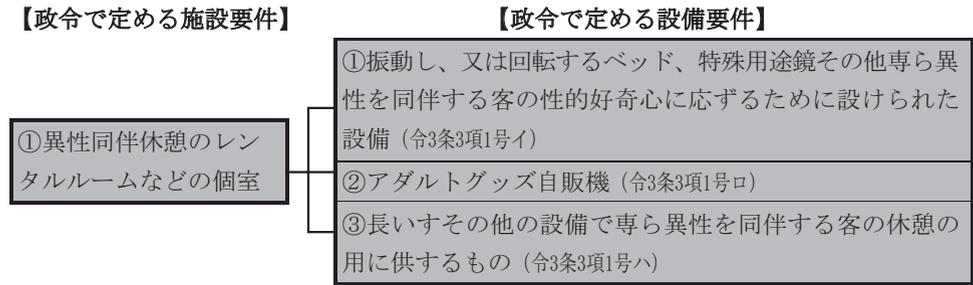
ラブホテル営業は、店舗型性風俗特殊営業（法2条6項4号）に当たり、その営業に際しては、届出が必要です。この営業には、強力な立地規制があります。まず、学校などの建物から一定の区域内での営業は禁止されます（法28条1項）。この規制の区域は、官公

庁施設、学校、図書館、児童福祉施設及び都道府県条例で定める施設の敷地の周囲200メートル以内となつています。都道府県の委任条例で定める施設としては、病院、診療所、公民館、都市公園などが定められるのが一般

的ですが、さらに、都道府県の委任条例で禁止される地域でも営業はできません（法28条2項）。同項による規制地域については、モーターの営業が都道府県の全区域で禁止され、その他の構造のものは商業地域以外で禁止さ

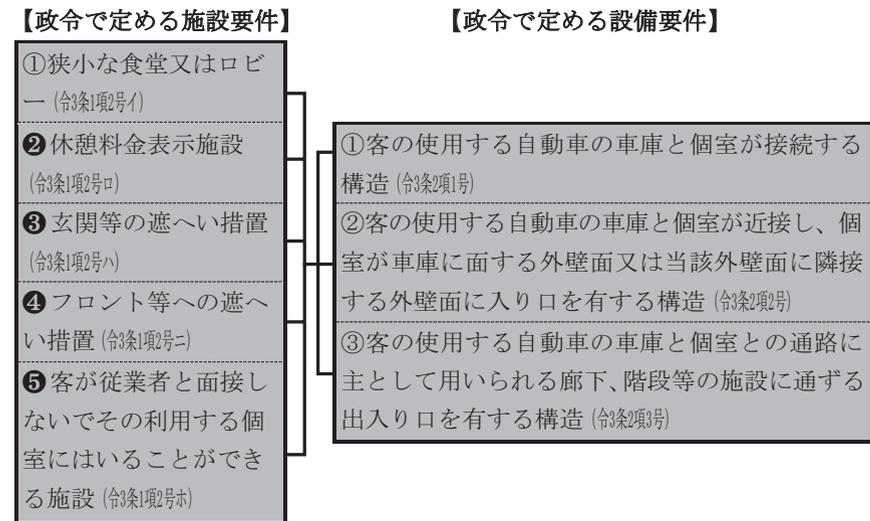
れることが多いようです。禁止区域での営業をした場合には、2年以下の懲役若しくは200万円以下の罰金に処せられ又はこれを併科するとされています（法49条5、6号）。また、重大な不正行為等

図11-2：規制対象となるレンタルルーム営業



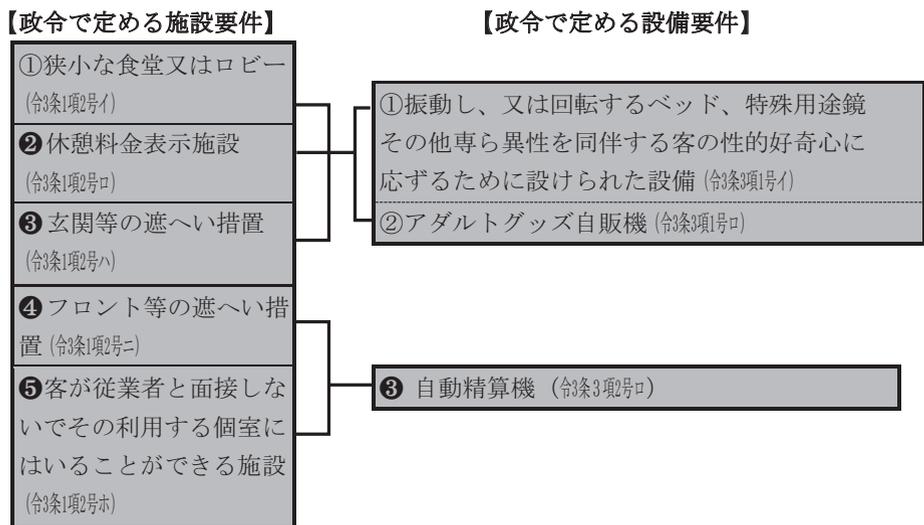
（注）施設要件①設備要件①②③については、平成22年改正政令による変更はない。

図11-3：規制対象となるモーテル営業



（注）施設要件①、構造要件①②③は、平成22年政令改正前からある要件で、施設要件②③④⑤は、平成22年改正政令により新たに加えられた要件

図11-4：規制たしようとなるラブホテル営業



（注）施設要件①、設備要件①②は、平成22年政令改正前からある要件で、施設要件②③④⑤及び設備要件③は、平成22年改正政令により新たに加えられた要件

に対して公安委員会は営業停止等の命令をすることができ（法30）、同命令に反した場合には、右と同様の刑罰が定められています（法49条4号）。

16

ラブホテル営業を規制する 自主条例の今後

平成22年改正政令により風営法の規制対象となるラブホテル営業の範囲が広がりました。したがって、ラブホテル営業規制条例を有する自治体は、平成22年改正政令を踏まえた規制対象の見直しが必要になります。

次に、平成22年改正政令による規制でも十分ではない場合には、風営法によって立地規制等の権限を有する都道府県警察本部と協議することになります。都道府県の風営法の委任条例で対応できる場合もあれば、法規制対象外ラブホテルのように対応できない場合もあります。後者の場合には、その規制の必要性が存する市町村において独自の規制が求められる場合もあります（図11-5）。

独自の対応が必要な場合であっても、都道府県警察本部との協議の場を設定し、条例の制定及び執行について協力を求めることが必要です。⁽⁶⁾ 罰則付きの条例は制定したもの、

図11-5：風営法によるラブホテル営業規制と自主条例による規制

ラブホテル営業規制強度（大）



自主条例による規制 (上乘せ規制)	自主条例による規制 (横出し規制)
都道府県委任条例による規制内容の追加 ・立地規制（法28条1項、2項） ・営業規制（法28条4項、5項1号ロ）	
風営法の規制対象ホテル（法2条6項4号）	風営法の規制対象外ホテル
風営法の目的（法1条）	

都道府県警察本部による協力が得られない場合、市町村だけで十分な実効性を確保することは困難です。

ラブホテル営業規制条例の立案に限らず、罰則付き条例を制定する場合、実務上は地方検察庁の担当検事と協議を行います。ところが、対応を急ぐあまり、又は、法的問題点を指摘されることを嫌い、地検と協議を行わないケースも少なくないようです。地検との協議が整った罰則であれば、警察、検察も告訴告発に必ず対応してもらえないはずで、特に地検との協議を欠けば「条例に不備がある」として、条例違反の行為が生じた場合に告訴告発を受理してもらえない可能性があります。地検の担当検事との協議は、罰則の構成要件の明確性や他の刑罰との均衡だけではなく、条例の合憲性、関係法律との抵触関係についても協議の対象となります。市町村にとっては、条例案の適法性について外部の法律実務家と議論することができるとない機会です。協議において、条例案の問題点が提示されても粘り強く協議を続けることが大切です。地検での協議内容に納得がいかければ、法務省本省刑事局へ地検から照会してもらえ、可能性もあります。⁽⁷⁾ 罰則付きの条例の立案においては、是非地検との協議を活用すべきでしょう。なお、県警と地検との協議の順序ですが、一旦地検協議の整った条例案を変更することは事実上、困難ですから、まずは、県警本部と協議を行うのがよいでしょう。

(1) ラブホテルの規制の歴史については、飛田清弘「柏原伸行『条解風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律』(立花書房、1986) 122頁以下参照

(2) モーター営業施設を定める総理府令(昭和47年総理府令第53号)

(3) 例えば、愛知県の「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年県条例第36号) 12条は、法2条6項4号に係る営業のうち、モーター構造のものについては県の全域で禁止し、この構造以外のラブホテルについても、商業地域及び名古屋市の一部を除き禁止している。

(4) 自治体のラブホテルの規制対策について論じたものとして、河合代悟「モーター規制条例の問題点」地方自治293号(1972) 10-18頁、匿名「ラブホテル・モーター規制条例の問題点」自治実務セミナー20巻10号(1981) 20-22頁、広岡隆「旅館建築規制条例についての所感」法と政治33巻3号(1982) 47-72頁、真砂泰輔「南川諦弘「平岡久」旅館建築等規制条例について」堺市ラブホテル規制調査研究報告書「法と政治34巻2号(1983) 229-301頁、南川諦弘「ラブホテル規制条例と新風営法(1)」自治研究62巻5号(1986) 51-61頁、

同6号74-90頁、松永邦男「ラブホテル規制条例」園部逸夫編『実務地方自治法講座(2) 条例と規則』(ぎょうせい、1990) 248

1254頁、阿部泰隆「ラブホテル撃退策」同『やわらか頭の法戦略―続・政策法学講座』(第一法規、2006) 255-267頁、北村和生「ラブホテル等の近隣迷惑施設をめぐる諸問題」芝池義一ほか編『まちづくり・環境行政の法的課題』(日本評論社、2007) 246-260頁などがある。

(5) 平成22年改正政令の内容の詳細については、石川光泰『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令の一部を改正する政令』等について「警察学論集63巻10号(2011) 25-63頁参照

(6) 県警との政策協力については拙稿「政策法務と警察」地方自治職員研修638号(2012) 33-34頁参照

(7) 罰則付の暴力団排除条例は、法務省刑事局が実質的な協議先となっている。

