

參、本法及相關法令對麻將莊、柏青哥屋及電動玩具店之規範方式

昭和五十九年八月十四日公布，六十年二月十三日施行之「風俗營業等之規制及業務之適正化法」（簡稱「風營適正化法」）係規範有關風俗營業等之母法，與舊法之「風俗營業取締法」相比，已大幅擴充具體之規範內容，避免舊法時代下因委任地方法律之「條例」規定而導致各都道府縣地方公共團體間所產生差異之混亂。但為配合本法之實施，仍訂定詳細之「政令」、「總理府令」、「國家公安委員會規則」及「警察廳解釋基準」等，其重要者如下：

1 風營適正化法施行令（昭和五十九年政令第三一九號）

2 風營適正化法所定許可申請書添附文書有關總理府令（昭和六十年總理府令第一號）

3 風營適正化法施行規則（昭和六十年國家公安委員會規則第一號）

4 少年指導委員規則（昭和六十年國家公安委員會規則第二號）

5 風俗環境淨化協會有關規則（昭和六十年國家公安委員會規則第三號）

6 遊技機認定及型式檢定有關規則（昭和六十年國家公安委員會規則第

四號）

7 遊技機認定及型式檢定手續費有關規則（昭和六十年國家公安委員會

規則第五號)

8 遊技費用基準（昭和六十年國家公安委員會告示第一號）

9 風營適正化法解釋基準（昭和六十年警察廳保安部）

10 風營適正化法施行條例（全國四十七都道府縣）

本法計分第一章總則、第二章風俗營業之許可等、第三章風俗營業者之遵守事項等、第四章風俗關聯營業等之規制、第五章監督、第六章雜則及第七章罰則，共七章五十一條。以下單就(1)麻將莊、(2)柏青哥屋（以上二者係本法第二條第一項第七款之營業，簡稱「七款營業」）及(3)電動玩具店（「八款營業」）三者，分從本法及上述相關法令之規範方式，詳細探討其管理、輔導、取締及處罰等問題。又為檢討上之方便起見，以下乃按本法之章節構造順序逐條解說，並旁及上述相關法令。

一、第一章 總則

1 第一條（目的）

「本法為保持善良風俗及清淨之風俗環境並防止害及少年健全成長之行為，就風俗營業及風俗關聯營業等，限制其營業時間、營業區域等，並限制年少者進入該等營業場所。又為資助風俗營業之健全化，講

求促進其業務適正化之措施」。

解說：

本法於昭和五十九年全面修正前，並無目的規定之條文，考其理由乃昭和二十三年制定當初僅設八個條文，係為「未然防止風俗犯罪」之防犯觀點，且其規範對象僅限於飲食、跳舞及遊技三種「風俗營業」。然隨其後之十數次修正，不但「風俗營業」增為八種，更增設五種「風俗關聯營業」及其他「深夜、一般飲食店營業」及「表演場營業」，規範業種複雜，且其間之輔導管理方式不一，故有本條之目的規定。應注意者有二，其一、本法雖為「保持善良風俗及清淨之風俗環境並防止害及少年健全成長之行為，且為資助風俗營業之健全化」，但此等均非本法之直接目的，因單憑本法並無法達成，須活用其他如刑法、賣春防止法、兒童福祉法、性病預防法、輕犯罪法及地方條例。故本法之直接目的應嚴格限定為「就風俗營業及風俗關聯營業等限制其營業時間、營業區域等並限制年少者進入該等營業所；及講求促進風俗營業業務適正化之措施」而已。其二、「風俗營業」若能適當運用者，將成為國民之健全娛樂，故有輔導管理之必要；而「風俗關聯營業」乃所謂「性產業」，並無「健全化」之可能，因無法根絕，故採「申報制」以掌握其營業狀況，並加以嚴格管制、取締及處罰。

## 2 第二條（用語之意義）

### 第一項

「本法所謂風俗營業者，係指該當於下列各款之一者之營業」。

第七款：「麻將莊、柏青哥屋及其他以設備激發客人射倖心之遊技營業」。

第八款：「擺設吃角子老虎、電視遊樂器及其他激發射倖心遊技設備（限國家公安委員會規則所定之物）之店鋪或區劃設施（旅館業等之設施除外）之營業」。

解說：

本項係定義「風俗營業」之營業範圍，本法制定當初，第七款營業中僅有「麻將莊」及「撞球場」，但昭和二十九年修正時列入「柏青哥屋」，昭和三十年修正時刪除「撞球場」，而成為現行之規範業種。所謂「激發射倖心之遊技」，即該遊技係與財產利益相結合，原係賭博行為之一種，故本法嚴格限制(1)遊技機之種類（第四條第三項）、(2)遊技費用、獎品提供方法及獎品價格最高限度、(3)並嚴格禁止提供現金或有價證券為獎品，或買回提供給客人之獎品。又第七款營業除麻將莊及柏青哥屋外，包括標射類等遊技業

至於第八款營業之「電動玩具店」原與其他風俗營業同為國民社交場所

且能提供健全娛樂之營業，但昭和五十年代卻淪為賭博犯罪及不良少年之溫床，故於昭和五十九年本法全面修正時，首次納入規範。本款中經國家公安委員會規則第一號（即本法施行規則）第三條所定之「遊技設備」計有：(1) 吃角子老虎、(2) 電視遊樂器、(3) 抓布娃娃（或香菸等）機、(4) 輪盤、撲克牌、(5) 其他以數字、文字或記號等表示遊技之設備。又擺設此等遊技設備之店鋪或區劃設施，因其營業場所之封閉性，故易成為賭博行為或不良少年之溫床；若大飯店、旅館、超級市場或遊園地等開放空間則無此弊端，故不受本法之規範。又第八款營業之「電動玩具店」與第七款營業中之「麻將莊」，本法嚴禁其依遊技結果對客人提供任何獎品（第二十三條）。

## 二、第二章 風俗營業之許可等

### 1 第三條（營業許可）

#### 第一項

「欲營風俗營業者，應依風俗營業之種別，就每一營業所，取得管轄該營業所所在地之都道府縣公安委員會（以下稱「公安委員會」）之許可」。

#### 第二項

「公安委員會為防止害及善良風俗、清淨之風俗環境或少年健全成長之行為而認有必要時，得於必要限度內，就前項許可附加條件或變更之」。

解說：

昭和五十九年本法全體修正前，有關許可之手續、基準、種類等皆委任各都道府縣制定條例加以規定。為求全國統一，乃修正為現行規定，將許可事項提昇為「法律事項」。第一項之風俗營業許可即學理上所謂「警察許可」（註三），即本法原則上一般禁止風俗營業，於特定條件下，以「警察機關」之公安委員會（註四）所為行政處分之「許可」，個別地解除該「禁止」。故取得許可之風俗營業者僅回復其營業自由而已，並非取得任何權利。又風俗營業許可係「對人的」兼「對物的」許可，本法於第四條規定「風俗營業者之資格」（第一項）及「風俗營業之設置場所及構造設備」（第二項），此兩者即為審查之重點。若未受許可而營業或以虛偽或其他不正手段而取得許可者，皆處一年以下徒刑或科或併科五十萬元以下罰金（第四十九條第一項第一款、第二款）。

第二項之公安委員會對營業許可附條件者，即所謂「警察許可之附款」（註五），因本法對許可條件之附加，特別限於「必要限度內」，故「警察解釋基準」第五二對許可之條件特別規定其限於(1)條件係有關害及善良風

俗等之行為、(2)因該條件之附加能防止該等行為(須有合理關聯性)、(3)限於比例原則範圍內、(4)須為營業者所能忍受範圍且未造成其無用之負擔。

又本法於昭和五十九年修正時，本條中原設有第三項：「前條第一項第七款所揭營業之許可，每隔一年若未更新者，因該期間之經過而失效。」及第四項：「公安委員會於受理前項更新之申請時，若申請人有滯納娛樂設施利用稅者，應不予更新其許可」。即本條原對「第七款營業」(麻將莊、柏青哥屋及其他遊技場營業)之許可效期定為「一年」，並以業者有無欠繳娛樂設施利用稅為許可更新時之否准依據；但此一「更新制度」已因平成元(一九八九)年娛樂設施利用稅之廢止而一併廢止，故現行法亦不再獨對第七款營業之許可特設效期。

## 2 第四條(許可之基準)

### 第一項

「公安委員會認申請許可者該當於下列各款情形之一時，應不予許可：一、禁治產者、準禁治產者或受破產宣告尚未復權者。二、曾經犯罪而被處一年以上徒刑，或犯無許可而營風俗營業罪、公然猥褻罪、賭博罪、管理賣春罪、淫虐兒童罪而被處一年以下徒刑或被科罰金，其執行終了未逾五年者。三、集團地、常習地犯暴力性不法行為者。」

四、精神病患者或酒精、麻藥、大麻、鴉片、興奮劑之中毒者。五、因違反法令而被撤銷風俗營業許可未逾五年者。六、撤銷處分下達前已繳還許可證未逾五年者。七、撤銷處分下達前已消滅或已繳還許可證之法人其幹部職員亦同前款。八、無營業能力之未成年人，但若為風俗營業者之繼承人且其法定代理人無前述各款情形之一者不在此限。九、法人之幹部職員有第一款至第七款之情形者」。

### 第二項

「公安委員會認申請許可有關之營業所該當於下列各款情形之一時，應不予許可：一、營業所之構造或設備（不含第三項規定之遊技機，於第九條、第十二條及第三十九條第二項第六款時亦同），依風俗營業之種別未符合國家公安委員會規則所定技術上基準者。二、為保全良好風俗環境，特依政令所定基準而以都道府縣條例限制設置地域，其營業所位於該限制地域內者。三、營業所未依第二十四條第一項規定選任管理人者」。

### 第三項

「對第二條第一項第七款之營業（限柏青哥屋及其他政令所定者），公安委員會認設置於其營業所之遊技機有顯著激發客人射倖心之虞而認該當於國家公安委員會規則所定基準者，得不予許可」。



解說：

本條所定之風俗營業許可之基準中，第一項為「申請人之消極資格」，第二項為「營業所之構造設備、設置場所及選任管理人基準」，第三項為「遊技機之基準」。本法於昭和五十九年修正前，係將本條之許可基準委任各都道府縣以條例方式規定，因易造成各地標準不一，故現行法將之提升為「法律事項」以資全國統一。其中第一項「申請人消極資格」，係為提升社會對風俗營業之信賴並謀風俗營業之健全化而為詳細規定。

第二項有關「營業所」之規定中，第一款為「構造及設備之技術上基準」，本法授權國家公安委員會規則第一號（即本法施行細則）第六條規定：「一、不得設有妨礙透視客室內部之設備。二、不得設有有害及善良風俗或清淨風俗環境之照片、廣告物、裝飾及其他設備。三、客室之出入口不得上鎖。四、柏青哥屋及電動玩具店之營業所內照明不得低於十燭光。五、噪音或振動之數值須符合條例之要求。六、柏青哥屋等遊技營業，不得設有供該營業使用遊技機以外之遊技設備。七、柏青哥屋等遊技營業，應於營業所內客人易見之處設置兌換獎品場所。八、電動玩具店不得設有以插入紙幣做為遊技費用之裝置，及提供客人現金或有價證券之裝置」。至於第二款則為「限制設置地域」之規定，本法對風俗營業場所設置之管制，為求全國統一並顧及地方實情，故規定「依政令所定基準而以都道府縣條例限制設置地域」，

本法施行令第六條即為「政令所定基準」之規定：「一、風俗營業場所限制設置地域應就1住居集合地域、2學校及其他為保全良好風俗環境之必要設施之周邊地域加以指定。二、前款2之周邊地域係指該等設施用地周圍一百公尺之區域而言。三、依前二款所為限制地域之指定，應依風俗營業之種類、營業態樣及其他情況，為保全良好風俗環境而於必要最小限度內為之」。而風俗關聯營業之「禁止區域」，則為政府機關、學校、圖書館、兒童福祉設施等周圍二百公尺之區域（註六）（本法第二十八條第一項）。

第三項為「遊技機基準」之規定，係為防止賭博行為及國民射倖心之蔓延，避免造成社會善良風俗之不良影響。因快速發射之「連發式柏青哥」機具及「回轉式遊技機」、「排列球遊技機」、「麻將球遊技機」（以上三者為本法施行令第七條所定）其構造機能缺乏遊技者之技術介入餘地，純靠機運取決獎品之得喪，故其有顯著激發客人射倖心之虞者，則依「國家公安委員會規則所定基準」，由各都道府縣公安委員會以裁量否准其許可，而本法施行規則第七條即為此一「遊技機基準」之授權規定。該條對前述各機具大致限制其(1)每分鐘不得發射逾四百元之遊技球、(2)每進一球不得給與逾十五個之遊技球、(3)容易進球之特別裝置不得給與逾十個之遊技球、(4)連續進球之特別裝置不得連續逾十次、(5)進球口不得特別擴大或縮小等。

### 3 第五條（許可之手續及許可證）

#### 第一項

「欲取得第三條第一項之許可者，應向公安委員會提出記載下列事項之許可申請書，該許可申請書並應添附記載營業方法之文書及其他總理府令所定文書：一、姓名或名稱、住所、法人代表人之姓名、二、營業所名稱及所在地、三、風俗營業種別、四、營業所構造及設備概要、五、第二十四條第一項之管理人姓名及住所、六、法人幹部職員之姓名及住所」。

#### 第二項

「公安委員會為第三條第一項之許可時，應依國家公安委員會規則規定交付許可證」。

#### 第三項

「公安委員會不為第三條第一項之許可時，應依國家公安委員會規則規定通知申請人該一旨趣」。

#### 第四項

「受許可證之交付者，遺失或滅失該許可證時，應即向公安委員會報備並申請再交付」。

解說：

有關風俗營業許可之申請手續及許可證等規定，原皆委由各都道府縣以條例定之，為求全國統一，乃於昭和五十九年本法全面修正時，將之提升為「法律事項」。且依本法施行規則第八條規定，「許可申請書之提出須經由營業所所在地之所轄警察署長為之」，俾負有指導、取締職責之警察機關得於受理申請書之際，為必要之調查並向公安委員會陳述意見，以利公安委員會為迅速、確實之決定。

又公安委員會之許可意思表示於到達申請人（即許可名義人）時，不問有無許可證之交付，應即發生許可之效力，故本條第二項非「公證行為」。

#### 4 第六條（許可證之揭示義務）

「風俗營業者應將許可證揭示於營業所內易見之場所」。

解說：

本條係規定風俗營業者之許可證揭示義務，為便利利用者得知該營業之業態及警察機關對無許可營業之取締，本法於昭和五十九年全面修正前，各都道府縣多以條例規定業者須揭示「營業種別之標識」，本條修正為僅揭示「許可證」即可。若違反本條規定者，處十萬元以下罰金（第四十九條第六項第一款）。

## 5 第七條（繼承）

### 第一項

「風俗營業者死亡而其繼承人欲繼續經營該風俗營業時，該繼承人應依國家公安委員會規則規定，於被繼承人死亡後六十日內向公安委員會申請，並取得承認」。

### 第二項

「繼承人於申請前項承認時，自被繼承人死亡之日起至取得承認之日或接到不承認通知之日止，對被繼承人所為之風俗營業許可，視為對該繼承人所為」。

### 第三項

「第四條第一項規定，對申請第一項承認之繼承人準用之」。

### 第四項

「取得第一項承認之繼承人，繼承被繼承人有關之風俗營業者地位」。

### 第五項

「申請第一項承認之繼承人，於取得承認時，應即向公安委員會提出被繼承人受交付之許可證並受更改」。

### 第六項

「申請第一項承認之繼承人，於接到不承認之通知時，應即向公安委員會繳還被繼承人受交付之許可證」。

解說：

本條係風俗營業者死亡時對其繼承人之「承認」規定，因風俗營業之許可係「對人的」兼「對物的」許可，受許可之營業者死亡時，其繼承人並當然繼承該許可之效力，故本法於昭和五十九年修正前，舊法原規定繼承人欲繼續經營同一風俗營業時，須重新取得許可；然於此制度下，若被繼承人死亡時營業所附近已蓋有學校或其他公共設施者，依前述第四條第二項第二款規定，縱繼承人提出申請亦無法重新獲得許可，就營業權觀點而言，因營業者死亡之偶發事由而致老店廢業，對其繼承人亦欠保障，故有本條「繼承之承認」修正。

#### 6 第八條（許可之撤銷）

「公安委員會對取得第三條第一項之許可者（含取得前條第一項之承認者，於第十一條時亦同），認其有下列各款所揭事實之行為時，得撤銷該許可：一、以虛偽或其他不當手段取得該許可或承認者。二、該當於第四條第一項各款所揭之人者。三、取得許可後六個月以內未開始營業，或連續休業達六個月以上，實際上現未營業者。四、三個

月以上行蹤不明者」。

解說：

本條係有關風俗營業許可之「一般撤銷事由」，除本條外，若風俗營業者就該營業有違反法令等情事者，公安委員會亦得依後述第二十六條第一項規定撤銷其營業許可以為制裁。又本條雖謂許可之「撤銷」，實際上卻係對一旦已完全成立之許可處分，其後基於新發生之事由而向將來（非溯及既往）使該處分失其效力，故應為許可之「撤回」或「廢止」，方為正確，但實務上多以「撤銷」稱之（註七）。公安委員會基於本條規定而為撤銷營業許可之處分時，依後述第四十一條規定應行「公開聽證」之程序。

7 第九條（構造及設備之變更等）

第一項

「風俗營業者欲為增建、改建或其他變更營業所構造或設備之行為時（不含總理府令所定輕微變更），應依國家公安委員會規則規定，事先取得公安委員會之承認」。

第二項

「公安委員會認前項申請承認有關之營業所構造及設備符合第四條第二項第一款之技術上基準及依第三條第二項規定公安委員會所附之條

件時，應為前項承認」。

### 第三項

「風俗營業者遇有下列各款情形之一者，應向公安委員會提出記載總理府令所定事項之申報書，該申報書並應添附總理府令所定文書：一、第五條第一項各款（第三款及第四款除外，又第二款限營業所之名稱）所揭事項有變更者。二、營業所之構造或設備有第一項所謂輕微變更者」。

### 第四項

「依前項第一款規定提出申報書時，若該申報書有關事項該當於許可證記載事項者，許可證應受更改」。

### 解說：

本條係規定風俗營業者欲變更其營業所之構造或設備時，負有(1)取得公安委員會承認之義務、(2)申報義務（限營業所名稱等一定事項之變更及構造設備之輕微變更）、(3)更改許可證記載事項之義務。又所謂「設備」之變更，不含「遊技機之增設及更換」，依本法第二十條第十項規定，「遊技機之增設及更換」亦準用本條第一項規定，業者須事先取得公安委員會之承認。本法於審查風俗營業許可之申請時，為保持善良風俗等，乃就營業所之構造設備定有技術上基準，若認未符合者則不予許可（第四條第二項第一款）。



故若容認業者於取得許可後恣意變更其營業所之構造設備者，將令上述規定毫無意義，乃有本條第一項「事先取得承認」之要求。又第一項中所謂「總理府令所定輕微變更」者，依總理府令第二條規定，係指下列各款所揭變更以外之變更而言，即一、該當於建築基準法第二條第十四款所定大規模修繕或同條第十五款所定大規模改變模樣之變更。二、客室之位置、數目或地板面積之變更。三、牆壁、紙門及其他營業所內部隔間之變更。四、導致營業方法變更之構造設備之變更。

#### 8 第十條（許可證之繳還等）

##### 第一項

「受許可證之交付者遇有下列各款情形之一者，應即將許可證繳還公安委員會：一、廢止風俗營業時。二、被撤銷許可時。三、許可因有效期間經過而失其效力時。四、受許可證之再交付後又發現或回復舊證時」。

##### 第二項

「依前項第一款規定繳還許可證時，該許可失其效力」。

##### 第三項

「受許可證之交付者遇有下列各款情形之一者（第一款限繼承人未依

第七條第一項為承認之申請），該各款所揭之人應即將許可證繳還公安委員會：一、死亡時，其同居親屬或法定代理人。二、法人因合併而消滅時，其合併後存續或新設之法人之代表人」。

### 9 第十一條（名義出租之禁止）

「取得第三條第一項之許可者，不得以自己名義使他人經營風俗營業」。

解說：

本條旨在禁止風俗營業者出租名義而轉讓他人經營，因本法對風俗營業採「許可制」，並設有「申請人消極資格」之規定（第四條第一項），若容認業者恣意出租名義而轉讓他人經營，將使上述限制失其意義，故有本條規定。犯本條之罪者無異為「無許可營業罪」之幫助犯，故同處一年以下徒刑或科、併科五十萬元以下罰金（第四十九條第一項第三款）。

### 三、第三章 風俗營業者之遵守事項等

#### 1 第十二條（構造及設備之維持）

「風俗營業者應維持營業所之構造及設備，使其符合第四條第二項第

一款之技術上基準」。

解說：

本法第四條第二項第一款已規定營業所之構造或設備未符合國家公安委員會規則所定技術上基準者，公安委員會應不予許可，故本條僅為風俗營業者當然遵守事項之確認規定而已。又業者若未認真維持其構造設備而違反本條者，本法並未設有罰則規定，僅由公安委員會以指示（第二十五條）或撤銷許可或停止營業（第二十六條）等處分處理，若有違反第二十六條行政處分者再適用罰則規定（第四十九條第一項第四款）。

## 2 第十三條（營業時間之限制）

### 第一項

「風俗營業者，自夜間零時（都道府縣於有習俗儀式或其他特別情形而以條例所定之日者，從其所定之時）起至日出止之時間內，不得營業」。

### 第二項

「都道府縣為防止害及善良風俗、清淨之風俗環境或少年健全成長之行為而認有必要時，除前項規定外，得依政令所定基準而以條例指定地域以限制風俗營業之營業時間」。

解說：

本條第一項原則上禁止風俗營業者自夜間零時起至日出止之時間內營業，但各地方若有習俗儀式或其他特別情形者，得以條例特別規定「日子」及「時間」以緩和此一限制，東京都制定之本法施行條例第四條即規定「年末年初或大規模節日等以規則所定之日」，「自凌晨一時起至規則所定之時止」，又再授權公安委員會規則為詳細規定。至於本條第二項卻授權各都道府縣得依各地需要，以條例指定地域就營業時間為更嚴格限制；但因事涉營業自由，恐各地條例之規定逾必要限度，故須以政令決定標準，以求全國劃一。本法施行令第八條即規定：「一、有關本法第十三條第二項之限制，應依地域及風俗營業之種類指定不得營業之時間。二、限制營業時間之地域，就1 住居集合地域、2 其他併供商業用之地域但因集合相當數量之住居，為保全凌晨時段該地風俗環境而須特別考慮之地域，加以指定。三、不得營業之時間，前款1 之地域係指自日出時起至上午十時止之時間及自夜間十一時起至隔日凌晨零時（隔日之時，若有條例所定之時，從其規定）止之時間內，前款2 之地域係指自日出時起至上午十時止之時間內。四、對柏青哥屋及其他以都道府縣條例所定種類之風俗營業，除前二款規定外，因客人出入頻繁、營業活動所生噪音及其他情形而致良好風俗環境受重大影響之地域，得指定自日出時起至上午十時止之時間及自夜間十一時起至隔日凌晨零時止之時

間內不得營業」。又東京都所定本法施行條例第五條即規定：「一、柏青哥屋及其他遊技營業：東京都內全域，自夜間十一時起至隔日上午十時止禁止營業。二、電動玩具店：1 住居集合地域同前款，2 其他地域，自凌晨零時起至上午十時止禁止營業。三、其他風俗營業：住居集合地域同第一款」，較本條第一項及前述「政令所定基準」更為嚴格。至於違反本條之「時間外營業」，本法未設罰則規定，僅能由公安委員會以「指示」、「撤銷許可」或「停止營業」臨之（第二十五條、第二十六條）。

### 3 第十四條（照明之管制）

「風俗營業者，若有將其依國家公安委員會規則測定之營業所內之照明調至依風俗營業種別由國家公安委員會規則所定數值以下者，不得營業」。

解說：

前述本法第四條第二項第一款原即規定：「公安委員會認申請許可有關之營業所其構造或設備未符合國家公安委員會規則所定技術上基準者，應不予許可」，而本法施行規則第六條第四款亦規定：「柏青哥屋及電動玩具店之營業所內照明不得低於十燭光」（同施行規則第二十二條亦有相同規定），本條再為同樣禁止規定。若違反者，本法亦未設罰則規定，僅能以行政處

分處理。

#### 4 第十五條（噪音及振動之限制）

「風俗營業者，應將營業所周邊之噪音或振動（限人聲及其他因營業活動所生之噪音或振動），控制於依政令所定基準而以都道府縣條例所定數值以下而營業」。

解說：

本條規定旨在防止風俗營業場所釀成享樂及喧嘩氣氛而害及鄰近安寧，尤以「卡拉OK」之噪音公害為甚（註八）。本法施行令第九條第一項規定「噪音」之標準為：一、住居集接地域及其他為保全良好風俗環境有特別保持靜穩必要而以條例規定之地域：白天（自日出時起至日沒時止）為五十五音貝，夜間（自日沒時起至夜間零時止）為五十音貝，深夜（自夜間零時起至日出時止）為四十五音貝。二、商店集接地域及其他為避免風俗環境惡化有防止顯著噪音發生必要而以條例規定之地域：白天為六十五音貝，夜間為六十音貝，深夜為五十五音貝。三、第一款及第二款以外之地域：白天為六十音貝，夜間為五十五音貝，深夜為五十音貝」（又同條第二項則規定振動之標準亦應不超過五十五音貝）。而東京都所定本法施行條例第六條卻比此一「政令基準」更為嚴格五至十音貝。又有關噪音及振動之管制，另有輕

犯罪法（第一條第十四款）、噪音規制法（第二十八條）及各都道府縣所定公害防止條例（如東京都公害防止條例第五十三條第二項）以為適用。

#### 5 第十六條（廣告及宣傳之限制）

「風俗營業者，就其營業不得以有害其營業所周邊清淨風俗環境之虞之方法為廣告或宣傳」。

解說：

有關本條管制對象之廣告或宣傳，「警察廳解釋基準」第八特別規定：「I 外形等：一、本條主要係為保持清淨風俗環境而設，有鑑於憲法上亦保障表現自由及營業自由，故管制訴諸視覺之廣告或宣傳時，應以公眾之目易接觸者為限。1 公道、車站前廣場等多數人通行之場所，該廣告物從數公尺外即可判別。若舉牌移動者，廣告物本身之移動於附近即可判別。又發傳單者，不限其大小。2 於公用電話亭等供公眾特定目的利用之場所為廣告或宣傳者，利用之人於利用時即可判別廣告物之內容。二、管制訴諸聽覺之廣告或宣傳時，應以與通常周圍噪音之關係上附近公眾能聽見程度者為對象。II 內容：一、以違反保持清淨風俗環境等本法目的者為限。二、訴諸視覺之廣告、宣傳，其典型者如裸體、性交、描寫性器或其他卑猥行為者。三、訴諸聽覺之廣告、宣傳，以其內容為卑猥者為對象。又顯著發出大聲噪音者，除

違反禁止噪音之遵守事項外，亦違反本條規定。四、僅表示店名及費用之廣告、宣傳，縱色彩鮮豔亦非管制對象。又建築物之外觀若不構成廣告或宣傳者，亦非本條管制對象」。又有關廣告及宣傳之管制，另有輕犯罪法（第一條第三十三款）、屋外廣告物法及各都道府縣所定屋外廣告物條例、青少年保護育成條例以為適用。

#### 6 第十七條（費用之表示）

「風俗營業者，應依國家公安委員會規則規定，將其營業所需費用依國家公安委員會規則所定種類揭示於營業所內客人易見之處」。

解說：

本條係為防止業者與客人間就遊興、飲食等費用支付時所生之糾紛而設，依本法施行規則第二十四條規定：「費用之表示方法為一、將費用表揭示於牆、門、隔板等其他客人易見之處。二、將費用表置於客席或遊技設備。三、於客人指定前將費用表出示之」。同規則第二十五條則規定：「須表示費用之種類為一、麻將莊、柏青哥屋及其他遊技營業者為本法第十九條規定之遊技費用。二、電動玩具店則為1遊戲費用、2服務費用」。

#### 7 第十八條（禁止年少者進入之表示）



「風俗營業者，應依國家公安委員會規則規定，將未滿十八歲者不得進入其營業所之意旨（授舞所及電動玩具店則為夜間十時以後方不得進入，又都道府縣條例另有規定年齡及時間者從其規定）表示於營業所之入口」。

解說：

本條係為配合後述第二十二條「風俗營業者之禁止行為」中第四款「不得容許未滿十八歲者進入其營業所」之規定而設，但授舞所及電動玩具店卻非完全禁止未滿十八歲者進入，僅限於自夜間十時起至隔日日出時止之時間內不得讓其進入而已。又東京都所定本法施行條例第八條更嚴格規定：「未滿十六歲者，自夜間六時起不得讓其進入」。

§ 第十九條（遊技費用等之限制）

「經營第二條第一項第七款之風俗營業者，應依國家公安委員會規則所定有關遊技費用、獎品提供方法及獎品價格最高限度（麻將莊則僅為遊技費用）之基準營業」。

解說：

本條係為規範麻將莊、柏青哥屋及其他遊技營業等所謂「第七款風俗營業」之遊技費用、獎品提供方法及獎品價格最高限度（對麻將莊則僅規範其

遊技費用），因此等營業係「有激發客人射倖心之虞之遊技營業」，故除前述第十二條至第十八條之一般風俗營業者共同遵守事項外，另以本條為其特別遵守事項。又除本條外，有關「遊技場營業者之特別禁止行為」，另有後述第二十三條規範之。為規範本條各項行為，本法施行規則第二十九條規定：「I 遊技費用之基準為：一、麻將莊：以客人一人計算者，全自動為一小時六百二十元，其他為一小時五百二十元。以麻將台一台計算者，全自動為一小時二千四百八十元，其他為一小時二千零八元。二、柏青哥屋及施行令第七條規定之營業：1 柏青哥遊技機，一粒球四元。2 回轉式遊技機，一張牌二十元。3 排列球遊技機及麻將球遊技機，若使用球者一粒球四元，若使用牌者，一張牌七十元。4 其他遊技機，參考遊技機種類、遊技方法及其他遊技機所需遊技費用等情形而由國家公安委員會所定金額。三、其他營業：參考營業種類、遊技方法及前二款所揭遊技費用等情形而不超過國家公安委員會所定金額。II 獎品提供方法之基準為：1 柏青哥屋及施行令第七條規定之營業：依遊技球（或遊技牌）之數量換算金額而給與等價之物品。2 標射類營業：預先向客人表示為遊技獎品之物品。3 其他營業：參考遊技種類、遊技方法及前二款所揭物品等情形而由國家公安委員會所定物品。4 第一款營業所提供之物品，為滿足客人多樣要求，應就供一般日常生活所用物品中儘量備齊眾多種類。III 獎品價格最高限度之基準為不超過一萬元」。有關

本條將「遊技費用」、「獎品提供方法」及「獎品價格最高限度」皆委任國家公安委員會統一規定之目的，雖為防止賭博行為之發生，以資健全大眾娛樂機關之經營，但同為風俗營業之其他遊興飲食業，卻未由國家公安委員會統一規定其費用標準，故本條規定有無侵犯「營業自由」仍有疑問。

## 9 第二十條（遊技機之限制及認定等）

### 第一項

「經營第四條第三項所定營業之風俗營業者，於其營業所內設置有顯著激發客人射倖心之虞且該當於同項國家公安委員會規則所定基準之遊技機者，不得營業」。

### 第二項

「前項風俗營業者，得依國家公安委員會規則規定，對其營業所內之遊技機不屬於規則所定基準而接受公安委員會之認定」。

### 第三項

「國家公安委員會，對政令所定種類之遊技機型式，得以國家公安委員會規則規定前項公安委員會為認定時所需之技術上規格」。

### 第四項

「於前項規格規定後，遊技機之製造業者（含將遊技機輸出我國之外

國製造業者）或輸入業者，對其製造或輸入之遊技機型式是否符合前項規定之技術上規格，得接受公安委員會之檢定」。

#### 第五項

「公安委員會，得依國家公安委員會規則規定，將第二項之認定或前項之檢定所須實施之試驗事務（以下稱試驗事務）全部或一部，委託依民法第三十四條規定設立之法人而能適當、確實實施該項事務並經國家公安委員會事先指定之機關（以下稱指定試驗機關）實施之」。

#### 第六項

「指定試驗機關之幹部、職員或曾任其職者，不得洩漏有關試驗事務得知之秘密」。

#### 第七項

「從事試驗事務之指定試驗機關其幹部或職員，於有關刑法或其他罰則之適用時，視同依法令從事於公務之人員」。

#### 第八項

「欲接受第二項之認定、第四項之檢定或第五項之試驗者，應依條例規定（第五項指定試驗機關實施之試驗其手續費則由國家公安委員會規則規定）繳納經計算實際費用後，以國家公安委員會規則所定金額之手續費」。

## 第九項

「前項手續費，做為都道府縣（第五項指定試驗機關實施之試驗其手續費則為該機關）之收入」。

## 第十項

「第九條第一項、第二項及第三項第二款之規定，於第一項之風俗營業者所設置之遊技機有增設、更換或其他變更時準用之」。

## 第十一項

「第四項之型式檢定、第五項之指定試驗機關、第二項之認定及前項準用第九條第一項之承認等有關必要事項，以國家公安委員會規則定之」。

### 解說：

本條之重點在於「已取得營業許可且正營業中」之柏青哥屋及設置「回轉式」、「排列球」及「麻將球」三種遊技機之遊技場業者，其營業所內不得違法設置「射倅性」之遊技機（第一項），若開業中之業者其所設置之遊技機有增設、更換或其他變更時，則須事先取得公安委員會之承認（第十項）。至於申請營業許可階段而尚未開業時，當然須由公安委員會依照「遊技機基準」（本法施行規則第七條）審查其欲供營業之遊技機有無射倅性而決定是否給與營業許可（本法第四條第三項）。故「營業中」之業者適用本條

規定，「尚未營業者」則適用第四條第三項規定，合先說明。

本條第二項至第五項係就「遊技機認定」、「技術上規格」、「型式檢定」及「指定試驗機關」加以規定。如前述般，「已取得營業許可且正營業中」之遊技場業者，若欲增設、更換現供營業使用之遊技機時，須再次取得公安委員會之「承認」（行政處分），於申請承認前，得先依本條第二項接受公安委員會之「認定」（確認行為）（註九），該項認定行為僅證明其將增設或更換之遊技機並無射倖性而方便業者將來之申請承認而已，且「認定制度」並非強迫而屬任意，事先未接受認定亦不影響承認之取得。又申請許可階段尚未開業時，不適用此項認定制度。為實施本項認定制度，國家公安委員會訂定第四號規則，即「遊技機認定及型式檢定有關規則」為其根據，此項規則共分四章三十條，即第一章「認定」（第一條至第五條）、第二章「型式檢定」（第六條至第十一條）、第三章「指定試驗機關之試驗等」（第十二條至第十五條）及第四章「指定試驗機關之指定等」（第十六條至第三十條）。

本條第三項即規定為認定時所需之技術上規格，細分為1「性能規格」（如是否設有容易進球、連續動作或快速發射等特別裝置）、2「構造規格」（如手動或電動、入口之大小等）及3「材質規格」（遊技機玻璃板之厚度及硬度等）三項，其中第三項之「材質規格」係屬安全方面，無關「射倖

性之有無」，原不應列為基準之一。

本條第四項係規定，若前項「技術上規格」訂出後，遊技機之製造（含外國廠商）或輸入業者，對其製造或輸入之遊技機型式是否符合前項規格，得接受公安委員會之檢定。此項「檢定制度」同第二項之「認定制度」，係為方便製造及輸入遊技機之業者，增加其對遊技場經營者推銷、販賣時之信譽而已，純屬任意；且對遊技場業者而言，若購買已受檢定之遊技機，其申請「營業許可」或「增設、更換承認」時，所耗時間及費用將大幅減輕。

本條第五項係規定為實施前述第二項「認定制度」及第四項「檢定制度」所須試驗事務，各都道府縣公安委員會得將該項事務委託國家公安委員會事先指定之試驗機關，該「指定試驗機關」現在指定為「財團法人保安電子通信技術協會」（東京都港區虎之門二丁目五番二十一號），全日本之遊技機皆可集中送至該機關接受有無射倖性之測試及檢驗，再由各地公安委員會根據試驗報告為「認定」及「檢定」之准駁。但目前該機關僅接受有關「檢定」之大宗試驗事務之委託，至於有關「認定」之試驗事務，因屬零星案例，仍直接由各都道府縣公安委員會自行測試檢驗。第六項係規定指定試驗機關之幹部及職員之守秘義務，第七項係將該等職員視為「依法令從事於公務之人員」，第八項及第九項則規定認定及檢定之手續費，此項手續費另有一「遊技機認定及型式檢定手續費有關規則」（國家公安委員會規則第五號），

詳細規定其收費標準。

最後須再強調者，本條僅規範「柏青哥屋」及其他三種現經政令指定為帶有射倖性之遊技機之營業者而已；至於吃角子老虎、電視遊樂器、標射類等所謂第二條第一項第八款之遊樂設備，則適用第四條第二項第一款之「構造及設備之技術上基準」，而非第四條第三項之「遊技機基準」，故無本條「認定」、「檢定」及「承認」等各項制度之適用。

#### 10 第二十一條（條例之委任）

「除第十二條至第十九條及前條第一項之規定外，都道府縣為防止害及善良風俗、清淨之風俗環境或少年健全成長之行為，得依條例就風俗營業者之行為為必要之限制」。

#### 解說：

本法於昭和五十九年為大幅修正前，曾授權各都道府縣得以條例就風俗營業者之資格、營業場所、營業時間、營業者行為及營業所構造設備為必要限制；然現行法將此等事項提升為「法律事項」，以求全國統一，此即前述第十二條至第十九條及第二十條第一項等「遵守事項」之規定。為順應各地實情，本條重新授權各都道府縣得以條例就營業者行為為特別規範管制，如東京都所定本法施行條例第七條第一項即規定「一般風俗營業者」須遵守下



列事項：「一、於營業所內不為或不容許客人為卑猥或其他害及善良風俗之行為。二、不提供客人未要求之飲食。三、不向客人索求依本法第十七條規定所表示費用以外之費用。四、於營業所內不容留客人住宿、假寐、或提供寢具。五、於營業中，對營業所出入口及客室等處，不上鎖或容許客人上鎖。六、於營業所內不經營或容許他人經營本法第二條第四項各款所揭之風俗關聯營業。七、不為或容許客人為賭博及其他顯著激發射倖心之行為」。同條第三項復規定，經營本法第二條第一項第七款及第八款之「遊技場營業者」除第一項規定外，尚須遵守下列事項：「一、不對客人相互間進行之遊技結果提供獎品。二、不向客人買回提供之獎品。三、於營業所內（除麻將莊及兼營飲食店與第八款營業者外），不容許客人飲酒」。同條第二項係規定「授舞所」故省略。

#### 11 第二十二條（禁止行為）

「經營風俗營業者，不得為下列各款所揭行為：一、有關該營業之拉客行為。二、於營業所內，令未滿十八歲者接待客人或陪伴客人跳舞。三、於營業所內，自夜間十時起至隔日日出時止之時間內，令未滿十八歲者從事待客業務。四、容許未滿十八歲者進入其營業所（但授舞所則自夜間十時起至隔日日出時止，第二條第一項第八款營業者由

都道府縣條例規定其十八歲以下之年齡及夜間十時以前之時間者，從其規定時間起至隔日日出時止。五、於營業所內，提供未滿二十歲者酒類或香菸」。

解說：

本章自第十二條至第十九條及第二十條第一項係規定風俗營業者之遵守事項，但並無罰則規定，若違反者，僅能由公安委員會依後述第二十五條及第二十六條給予「指示」、「撤銷許可」或「停止營業」之行政處分，再違反行政處分者，方依第四十九條第一項第四款規定，科以刑罰。但本條及第二十三條則為禁止規定，違反者，直接適用第四十九條第三項規定，科以六個月以下徒刑或科、併科三十萬元以下罰金，故本條不僅規定禁止行為，亦規定犯罪構成要件。且依第二條第二項規定：「本法所謂風俗營業者，係指取得第三條第一項許可或第七條第一項承認而經營風俗營業之人」，而本條用語則為「經營風俗營業者」，故本條各款之犯罪主體不限於已取得許可或承認之業者，亦包含無許可業者，合先說明。而無許可業者除犯「無許可營業罪」（第四十九條第一項第一款規定，處一年以下徒刑或科、併科五十萬元以下罰金）外，若再犯本條或第二十三條所揭各款之罪者，究被較重之「無許可營業罪」吸收，抑或「數罪併罰」，須視各罪之實質內容及行為間關係判斷，不能一概而論。

本條第一款即為「拉客罪」，其規範目的非為保護行人之通行避免為拉客行為所困擾，乃為防止風俗營業場所之享樂及射倖氣氛蔓延至營業所外之一般公眾耳目所及之處，以保持善良風俗並淨化環境。所謂「拉客」者，即選定特定對象，阻擋其去路或以有形力勸誘、強拉至特定場所遊興、飲食或遊技均是，若為無許可業者而犯本款之罪者，不能吸收，應為數罪併罰。第二款係為保護身心俱未成熟之未滿十八歲少年，以免因其於風俗營業場所接待客人或伴舞而防礙健全成長。第二款所謂「接待」者，係指「以釀造歡樂氣氛之方法款待客人」（本法第二條第三項），故與第三款之「待客業務」係指「招呼入座、搬運飲食、收費會計」有別，故本款係完全禁止，而第三款僅禁止深夜以後讓少年從事待客業務而已。又與第二款、第三款有關者，如兒童福祉法第三十四條第一項第五款亦禁止「令未滿十五歲之兒童從事陪侍酒席之業務」，及勞動基準法第六十二條第二項亦禁止「令未滿十八歲者於有害福祉之場所內從事業務」，其間之行為應屬「觀念競合」。第四款則為防止害及少年健全成長行為之發生，故禁止業者容許未滿十八歲者進入其營業所，但有兩種營業例外，其一為「授舞所」，因跳舞亦為健康之社交活動或運動之一環，若於符合國家公安委員會規則所定基準之授舞所練舞，亦無全面禁止少年進入習舞之必要，故僅禁止容許少年於夜間十時以後進入。其二為「電動玩具店」（八款營業），該項營業原非本法規範對象，因逐漸

成為不良少年群集場所，乃於昭和五十九年全面修正時將之納為風俗營業之一，故本款亦僅禁止容許未滿十八歲者於夜間十時以後進入；但東京都所定本法施行條例第八條更嚴格規定：「未滿十六歲者，自夜間六時起不得讓其進入」。第五款之「提供未成年者酒類或香菸罪」，與「未成年者飲酒禁止法」第一條第三項及「未成年者喫菸禁止法」第四條係屬法條競合，因本款為特別規定，故業者僅成立違反本款之罪。

## 12 第二十三條（遊技場營業者之禁止行為）

### 第一項

「經營第二條第一項第七款營業者（限柏青哥屋及其他政令所定者），除依前條規定外，有關其營業不得為下列各款所揭行為：一、提供現金或有價證券為獎品。二、買回提供給客人之獎品。三、容許客人將供遊技用之球、牌及其他類似之物（以下稱「遊技球等」）攜出營業所外。四、為客人保管遊技球等而發行書面」。

### 第二項

「經營第二條第一項第七款之廠將莊或同項第八款之營業者，除依前條規定外，有關其營業不得依遊技結果提供獎品」。

### 第三項

「第一項第三款及第四款規定，對經營第二條第一項第八款營業者準用之」。

解說：

本條第一項規範對象限於「柏青哥屋」及其他「依遊技結果提供客人獎品之遊技營業」（本法施行令第十一條），但不包含「麻將莊」及「擺設吃角子老虎、電視遊樂器及其他激發射倖心遊技設備之營業」，因此兩種營業依本條第二項規定全面禁止提供客人獎品。第一項第一款完全禁止提供現金及任何有價證券做為獎品，因此種行為非僅顯著激發客人射倖心，亦有成立賭博罪之嫌。第二款為「向客人買回獎品罪」，如營業者讓客人依遊技結果兌換獎品後，再由客人將該獎品折價向第三者之「職業性蒐購獎品商」換取金錢並由營業者再將之買回者亦同。實際上，此種經由第三者之「兌換現金」行為於各柏青哥業者間皆公然進行，而警察機關亦視若無睹不予取締（註十）。第三款為「容許客人攜出遊技球等罪」，因此等供遊技用之球、牌若任令客人攜出者，極易輾轉流通成為現金代用品而助長客人射倖心。第四款之「發行遊技球等保管書之罪」亦同。若犯第一項第一款或第二款之罪者，處六個月以下徒刑或科、併科三十萬元以下罰金；犯同項第三款或第四款之罪者，則處二十萬元以下罰金。又依本條第二項及第三項規定，「麻將莊」及「電動玩具店」更完全禁止其向客人提供任何獎品，以免客人間為決勝負

而激烈競爭並助長射倖心；且「電動玩具店」亦禁止容許客人攜出遊技球等或為客人發行保管書。

### 13 第二十四條（營業所之管理人）

#### 第一項

「風俗營業者，應就每一營業所，從統轄管理該營業所業務實施之人中選任一人為管理人，以執行第三項規定之業務。但破選任之管理人員出缺時，應於十四日內選任新管理人」。

#### 第二項

「該當於下列各款情形之一者，不得為管理人：一、未成年人。二、該當於第四條第一項第一款至第七款之一者」。

#### 第三項

「管理人，有關該營業所業務之實施，應對風俗營業者或其代理人、受僱人及其他從業者，就其遵守法令規定而實施業務為必要之助言或指導，及其他為確保該營業所業務之適當實施而由國家公安委員會規則所定必要業務」。

#### 第四項

「風俗營業者或其代理人應尊重管理人所為前項規定之助言，受僱人

及其他從業者應服從管理人所為前項規定之指導」。

#### 第五項

「公安委員會認管理人該當於第二項第二款者，或認其有關職務違反法令或基於本法所定條例之規定，其情狀不適合為管理人者，得勸告風俗營業者解任該管理人」。

#### 第六項

「公安委員會為使第三項規定之管理人業務能適當實施而認有必要時，得依國家公安委員會規則規定，對管理人實施講習」。

#### 第七項

「風俗營業者接到公安委員會就其選任之管理人為前項講習之通知時，應令該管理人接受講習」。

解說：

本法於昭和五十九年全面修正時，其立法目的增加「為資助風俗營業之健全化，講求促進其業務適正化之措施」此一項目，法律名稱亦由「風俗營業取締法」改為「風俗營業等之規制及業務之適正化法」，故特別增加本條規定，先課予業者選任管理人之義務（第一項），再透過對管理人實施講習之方法（第六項），要求管理人須對業者等人遵守法令規定及確保業務適當實施為助言或指導（第三項），以達成上述立法目的。然公安委員會所指示

(第二十五條)、處分(第二十六條)之對象應為風俗營業者本身，故本條之運用應特別慎重，避免造成管理人過重之負擔(註十一)。

本條規定之「管理人」非為公安委員會之下部組織，純屬風俗營業者所僱用之一己私人，且業者本身亦可自任為管理人，但應每一營業所專設一人，不得兼任(本法施行規則第三十條)。依本條第三項規定，管理人之任務為(1)就業務之實施應遵守法令規定而向業者建言及對從業者指導，(2)其他為確保業務適當實施而由國家公安委員會規則所定之業務。有關管理人上述(2)之業務，本法施行規則第三十一條規定為：「一、為求營業所內業務之適當實施，應製作對必要之從業者所為指導之有關計畫，且實地指導並作成記錄。二、為使營業所之構造設備符合本規則第六條規定之技術上基準，應實施必要檢查並記載記錄以管理之。三、就柏青哥屋及施行令第七條規定之營業，為使營業所內設置之遊技機不致該當於本規則第七條規定之射倖性基準，應實施必要檢查並記載記錄以管理之。四、若發現營業所內有本法第二十二條第四款規定之禁止讓其進入之未成年者，應勸告其離開或為其他必要處置。五、應記載並管理本法第三十六條規定之從業者名簿。六、處理營業所內有關業務實施之陳情」。上述第二款至第五款所定事項原係本法課予「風俗營業者」之義務，若規定為「管理人」之固有業務者，將容易造成業者逃避刑責之辯解，故對本條「管理人制度」之運用，於第一線取締或指導立場之



警察機關應特別慎重。

又有關本條第六項所定公安委員會對管理人之「講習實施權」，依本法施行規則第三十三條規定：「I講習之種類分為定期講習、處分時講習及臨時講習。II定期講習係對全部營業所之管理人，自其被選任之日起每三年一次；處分時講習係對依本法第二十六條第一項規定被命令停止該風俗營業之全部或一部者其營業所之管理人，自處分日起一年以內一次；臨時講習係對為防止害及善良風俗、清淨之風俗環境或少年健全成長之行為而有實施管理人講習必要之特別情形者其營業所之管理人，於必要時實施之。III一、定期講習之事項為1本法及其他有關營業所內業務適當實施之必要法令。2為適當實施本法第二十四條第三項及本規則第三十一條所定管理人之業務，有關其必要之知識及技能。定期講習之時間為四小時以上六小時以下。二、處分時講習之事項為1定期講習所揭事項。2為防止風俗營業者或其代理人、從業者再違反法令規定，有關管理人應為之處置。處分時講習之時間為四小時以上六小時以下。三、臨時講習之事項為與風俗營業有關之特別情形且為適當實施管理人業務而有必要者。臨時講習之時間為二小時以上四小時以下」。

「公安委員會，於風俗營業者或其代理人等就該營業有違反法令或基於本法所定條例規定之情形，且認有害及善良風俗、清淨之風俗環境或少年健全成長之虞時，為防止此等行為之發生，得對該風俗營業者為必要之指示」。

解說：

本條係本法於昭和五十九年全面修正時新增條文，對於業者違反法令或條例之行為，先依本條「指示」其自動消除違法狀態，若不從該指示或有其他惡劣違法行為者，再依第二十六條課予「撤銷許可」或「停止營業」之嚴厲處分。公安委員會得為本條指示之要件，除須業者有違法行為外，亦須因該違法行為有害及善良風俗等之虞時方得對業者為之（第二十六條所定行政處分之要件，更限於「有顯著害及：之虞時」）。本條「指示」之法律性質雖屬較輕之行政處分，但因有第二十六條所定不利益處分做為強制力之後盾，故非僅為「勸告」而已，應類似於「指揮」或「命令」而有相當拘束力（本條於國會審議時，政府曾將之解為「行政指導」之一種變形，此一說明並不正確）（註十二）。有關此一「指示」，「警察廳解釋基準」第十詳細規定：「Ⅰ指示之規定係做為促使營業者自動努力之手段而設。Ⅱ指示應依比例原則為之，不得課予營業者過重負擔。且指示之內容應具體指示消除違法狀態之措施或防止將來違法之措施。Ⅲ指示係屬行政處分，應以記載理由

、內容、得聲明不服等公安委員會具名之文書為之」。但公安委員會為本條之指示處分時，並不須經「公開聽證」之行政程序（參照後述第四十一條）。

## 15 第二十六條（停業處分等）

### 第一項

「公安委員會，於風俗營業者或其代理人等就該營業有違反法令或基於本法所定條例規定之情形，且認有顯著害及善良風俗、清淨之風俗環境或少年健全成長之虞時；或風俗營業者違反基於本法所為處分（包含指示，於第三十條第一項及第三十四條第二項時亦同）或基於第三條第二項規定所附條件時，對該風俗營業者，得撤銷其風俗營業之許可，或於不超過六個月範圍內之期間命令停止其風俗營業之全部或一部」。

### 第二項

「公安委員會，依前項規定撤銷風俗營業（第二條第一項第四款、第七款及第八款之營業除外，以下於本項時亦同）之許可或命令停止風俗營業時，對經營該風俗營業者其取得食品衛生法第二十一條第一項之許可而利用該設施所經營之飲食店營業（係指以設備讓客人飲食之

營業），得於不超過六個月（依前項規定命令停止風俗營業時，其停止期間）範圍內之期間命令停止營業之全部或一部」。

解說：

本條第一項係賦與公安委員會對業者之違法、違反處分（含前條指示）及違反所附條件時之「撤銷許可」及「停止營業」兩項行政處之權限。如前述第八條之解說所述，本條雖謂許可之「撤銷」，實際上卻係對一旦已完全成立之許可處分，其後基於新發生之事由（本條中即業者之違法等行為），為公益上之理由而向將來使該處分失其效力，故應為許可之「撤回」或「廢止」，方為正確。得為本項行政處分之情形有二：其一、須業者等就該營業有違法行為且顯著害及善良風俗等之虞者，其二、須業者違反處分（含指示）或所附條件者。所謂「就該營業」之違法行為，如業者將因不滿店方禁止其踢出遊技球而損壞遊技機畫面玻璃之遊客殺傷者亦是。有關本項行政處分，「警察廳解釋基準」第十一曾詳細規定：「Ⅰ所謂『違法行為』者，係指就該營業違反法令等之行為而言，不包含於其他場所與該營業全然無關之違法行為。Ⅱ本法第二十六條係規定有違法情形且依具體狀況有害及善良風俗等之虞者即得命令停止營業；該停業處分之要件與本法第三十條或施行令第十三條所定對風俗關聯營業之停業處分要件不同。Ⅲ基於本法第二十六條、第三十條或第三十四條第二項規定之處分，應以記載理由、內容、得證明不

服等公安委員會具名之文書為之」。且本條處分應經「公開聽證」之程序（第四十一條）。若違反本條規定公安委員會之處分者，依後述第四十九條第一項第四款規定，應處一年以下徒刑或科、併科五十萬元以下罰金；但此處所謂「處分」者，應指「停業處分」，不含「撤銷許可處分」，因營業許可一旦撤銷（回）後，即成為無許可狀態，業者若繼續營業即成立「無許可營業罪」，依第四十九條第一項第一款規定，亦科以相同刑責。

本條第二項係規定，經營第二條第一項第一款之夜總會、第二款之招妓陪酒屋、料理店及咖啡屋、第三款之俱樂部、第五款及第六款之喫茶店、酒吧等風俗營業者，其同時依食品衛生法第二十一條第一項取得都道府縣知事之許可而利用同一設施所經營之「飲食店營業」，公安委員會於為第一項之「撤銷」或「停業」處分時，對該「飲食店營業」亦得一併課予六個月內之停業處分，以免業者假借「飲食店營業」之名目而脫法經營「風俗營業」。故本條第二項之「對飲食店營業之停業處分」，係附帶於第一項之「對風俗營業之撤銷或停業處分」而不能單獨為之。且業者受第一項處分前已廢業並將營業設施轉讓第三人者，對新受許可現經營飲食店營業者，不得為第二項之處分。如違反本條第一項及第二項之處分而繼續營業者，雖存在兩個行政處分，但第二項處分純屬附帶，且於規定本條罰則之第四十九條第一項第四款中，亦無區別違反第一項或第二項之罪，故兩者應為「包括一罪」。

\*\*\*\*\*  
(註：第四章係有關「風俗關聯營業等之規制」，第一節為「風俗關聯營業之規制」；包括第二十七條「營業等之申報」、第二十八條「風俗關聯營業等之禁止區域等」、第二十九條「指示」、第三十條「停業處分等」、第三十一條「標章之黏貼」；第二節為「深夜飲食店營業之規制等」；包括第三十二條「深夜飲食店營業之規制等」、第三十三條「提供酒類之深夜飲食店營業之申報等」、第三十四條「指示等」；第三節為「表演場營業之規制」；包括第三十五條「表演場營業之規制」。本章因與「柏青哥屋」及「電動玩具店」無關，故條文之介紹及解說全部省略)。  
\*\*\*\*\*

#### 四、第五章 監督

##### 1 第三十六條（從業者名簿）

「風俗營業者、經營風俗關聯營業者及經營深夜飲食店營業者（於次條第一項時稱「風俗營業者等」），依國家公安委員會規則規定，應於每一營業所備置從業者名簿，並記載從事該營業有關業務之人其住

所、姓名及其他以總理府令所定事項」。

解說：

本法於昭和五十九年全面修正前，僅由各都道府縣以條例個別課加「風俗營業者」有備置「從業者名簿」並加以記載且訂正之義務，但同時亦規定業者得以勞動基準法第一〇七條所定之「勞動者名簿」代替之。本條除「風俗營業者」外，亦課加「風俗關聯營業者」及「深夜飲食店營業者」相同義務，且無前述「得以勞動者名簿代替」之規定。有關從業者名簿之記載事項，除本條規定之姓名、住所外，依總理府令第十三條規定，係指「性別、出生年月日、本籍、採用年月日及業務內容」，因須記載本籍，故業者得依戶籍謄本等掌握其從業人員中少年之年齡，避免讓其從事接待客人、伴舞或於深夜勞動等有礙身心之業務。又從業者名簿之備置方法，依本法施行規則第四十六條規定：「該從業者退職時，從退職日起三年內亦應載入」。至於能否以「勞動者名簿」代替之問題，依「警察廳解釋基準」第十五規定：「從業者名簿之記載，雖不限於有僱用契約之勞動者，若基於勞動基準法而為勞動者名簿之記載且可代替從業者名簿時，並不須另外作成從業者名簿」，似贊同以一冊名簿併用之。又本條規範對象係指「風俗營業者等」，但前述本法施行規則第三十一條第五款亦課予「風俗營業者之管理人」有「記載並管理從業者名簿之義務」，若未備該名簿或有遺失、漏記或虛偽記載者（依第

四十九條第五項第五款規定，應處二十萬元以下之罰金，業者將推諉其責而無法將之人罪，故上述施行規則實不應為減輕業者所負本條義務之解釋。

## 2 第三十七條（報告及進入）

### 第一項

「公安委員會，於施行本法之必要限度內，得要求風俗營業者等就其有關業務報告或提出資料」

### 第二項

「警察職員，於施行本法之必要限度內，得進入風俗營業或風俗關聯營業之營業所（但於設有個人房間或其他類似設施之營業所內，客人在室時除外）。對深夜中以設備讓客人飲食之營業其營業所亦同」。

### 第三項

「警察職員依前項規定進入時，應攜帶表示身分之證明書並提示關係人」。

### 第四項

「依第二項規定之權限，不得解為係為犯罪搜查之用」。

解說：

本條係規定公安委員會之「徵收報告權」（第一項）及警察職員之「進



入營業所權」(第二項)，本法於昭和五十九年全面修正前，僅規定「警察」有「進入權」，而無本條第一項之規定。為落實「進入權」之行使，本條修正草案原規定：「警察職員得進入營業所檢查帳簿、文書及其他物件，並得質問關係人」，企圖大幅強化警察權限。但於國會審議時，眾議院將之修正為現行法規定，且表決通過本條規定時，作成如下附帶決議：「警察職員於進入營業所時應留意下列諸點，不應濫用職權而造成正當營業者之多餘負擔，且應將其旨徹底周知都道府縣之第一線警察：一、儘量避免行使進入權，而以令其報告或提出資料之方式解決；且報告或資料之提出應限於必要最小限度。二、於為本法之指導時，應提示特別之證明書。三、與本法運用無關之會計帳簿等，不應令其提出或索閱。四、進入權之行使不得任憑個人恣意判斷，應聽從都道府縣公安委員會指示並將結果報告上司」。又於參議院表決通過時，亦作成相同之附帶決議。

本條第一項所定「報告及資料徵收權」之立法目的，在於若直接讓警察人員進入營業所將造成營業活動之立即影響，故以業者負擔較輕且較平穩之令其提出報告之方法代之，亦能達成行政上之指導、監督目的。因業者若拒絕提出或有虛偽者，將被處十萬元以下罰金(第四十九條第六項第六款)。此種徵收報告等之立法例多散見於一般行政法規中，且皆與「進入檢查權」同時規定。報告徵收之範圍因涉及國民權利自由之限制，應限於必要最小限

度，方符合憲法第十三條「尊重國民自由等權利」之要求。故如基於衛生保健或公司經營之觀點而令業者提出食品調理報告或會計帳簿資料者，將有違本條「於施行本法之必要限度內」之要件。「警察廳解釋基準」第十六Ⅱ亦就報告或資料之提出特別規定：「一、報告或資料之內容及種類：1 限於該營業有關之報告或資料，若事涉營業者等之私生活或專屬其他兼業者不及之。2 限於為施行本法目的範圍內之指導監督等必要之報告或資料，若事涉與本法目的無關之其他法令之遵守狀況者不及之。二、報告或資料之提出次數：為施行本法而有必要者，原則上限於一次；但對提出之要求未充分履行者，不妨礙再追加之要求。三、報告或資料提出之要求程序等：1 該要求通常應以文書為之。2 接受資料之提出後，應確認有無返還對方之必要，就必須返還之資料應儘速返還之」。又業者並非俱皆學養者，要求其以書面提出報告或資料而有困難時，亦應認其得以口頭答覆而不能速斷業者無提出之誠意而科以刑責。

本條第二項係規定警察職員具有行政監督上之「進入權」，因執行此一進入權者不限「制服警察」，如為檢查遊技機而由警察機關約聘之職員亦包含之，故法條謂之「警察職員」。此種行政監督上一般所承認之「進入」，係指行政機關為確保行政法規之執行，對受該機關監督之事業所、營業所、事務所或工廠等，為檢查其帳簿文書等資料或向其質問而進入其內視察之謂。

，對方則負有忍受義務，若拒絕、妨礙或規避者，須受刑罰制裁（依本法第四十九條第六項第六款規定，處十萬元以下罰金）。此一「進入」行為，通常附隨「質問」或「檢查」行為而合解為「行政調查」，係屬一種「調查事實或收集資料之行政活動」，因須以對方同意其進入為前提，僅以罰則向對方施加心理壓力而無直接強制為擔保，故通常被解為「公權力手段之事實行為」，縱其違法，因非行政處分故不得提起撤銷訴訟，僅能以國家賠償救濟（註十三）。此種包含「進入」、「質問」、「檢查」之行政調查活動，就其與憲法之關係而言，如憲法第三十五條第一項規定：「任何人就其住居、文書及所持品不受侵入、搜索及扣押之權利，除有基於正當理由發布且明示搜索場所及扣押物品之令狀外，不應被侵犯」。又如憲法第三十八條第一項亦規定：「任何人不應被強求對自己不利益之供述」。通說（註十四）皆將此二者解為係屬「刑事程序」之規定，若與犯罪之搜查無關，僅為確保行政法令之確實執行所為之指導、監督者，縱承認行政機關之人員無令狀而得進入營業所，亦無違憲之虞；且本條第四項亦有：「進入權不得解為係為犯罪搜查之用」之注意規定。但最高法院曾就附有罰則擔保之「強制性稅務調查」與上述兩憲法規定之關係，判斷認為：「不能僅以稅務調查程序非以追究刑事責任為目的之理由而將之排除於此等憲法保障之外。此等憲法保障除適用於純粹刑事程序外，亦及於為追究刑責所為資料收集之一般程序」（註十

五。為避免警察人員濫用此項行政調查權限，「警察廳解釋基準」第十六亦特別規定：「Ⅰ一般注意事項：行使進入等之調查手段時，應避免不當侵害國民之基本人權。一、進入等之界限：應於行政上指導、監督之必要場合且限於本法目的範圍內之必要最小限度。故不得為犯罪搜查之目的或其他行政目的而行使之，如為掌握業者經營狀況而命其提出會計帳簿或財產文件，或為保健康衛生目的而檢查其廚房等，均不被容許。且行使進入等權限時，不應濫用職權而造成正當業者之多餘負擔。二、要求報告或提出資料與進入兩者之關係：進入因係直接進入營業所內，可能造成業者重大負擔，若能以報告或資料之提出而達成行政目的者，不應進入。Ⅱ報告或資料之提出（如前述）。Ⅲ進入之程序及方法：一、進入之警察職員應攜帶進入證並提示關係人。二、進入應依公安委員會所定規則為之，事後應作成報告書並應向幹部報告並加保存。三、進入個人房間或其他類似設施時，應事先敲門並確認無客人在室。四、於調查上有必要質問時，原則上限於營業者及其從業者；對客人之質問，除已對業者質問後仍未能充分達成目的外，通常不得為之。五、於營業時間內進入時，應儘量不妨礙營業」。

1 第三十八條（少年指導委員）

第一項

「公安委員會，得從符合下列各款所揭要件之人中，囑託其為少年指導委員：一、其人格及行動符合社會信望。二、有執行職務之必要熱誠及充裕時間。三、生活安定。四、健康且富活動力」。

第二項

「少年指導委員，就有關風俗營業及風俗關聯營業等（含風俗關聯營業、飲食店營業及表演場營業），輔導少年，防止害及少年健全成長之行為，及其他有助於少年健全成長而以國家公安委員會規則所定之活動」。

第三項

「少年指導委員，不得洩漏有關職務得知之秘密」。

第四項

「少年指導委員為榮譽職」。

第五項

「公安委員會認少年指導委員該當於下列各款情形之一者，得解除其囑託：一、已欠缺第一項各款所揭要件之一者。二、違反職務上義務或懈怠職務者。三、有不適合為少年指導委員之不良行為者」。

## 第六項

「除前面各項規定外，有關少年指導委員之必要事項以國家公安委員會規則定之」。

解說：

此一「少年指導委員」制度係本法於昭和五十九年全面修正時新設，當時鑑於不良少年日益增加，且彼等易受有害之風俗環境影響，故引進民間義務工作人員以輔導少年並幫助其健全成長。但此一制度之創設，於國會審議時曾受相當質疑。因當時類似之制度已有警察廳所轄之「少年輔導員」五萬四千人及總務廳所轄少年輔導中心之「少年輔導員」六萬七千人，故是否有新設「少年指導委員」之必要及其實效性如何，皆受相當強烈批評。且本法目的在於規範風俗營業及風俗關聯營業等，防止害及少年健全成長之行為則非本法之直接目的，故少年指導委員制度之設置是否為本法目的範圍所容許，亦有爭議之處。而本法及相關法令並未賦與少年指導委員任何特別權限，其輔導少年時，僅能以純粹任意之手段而於對方同意下勸告或指導而已，且不能違反業者本意而強行進入營業所調查有無容留少年進入之行為。為明確少年指導委員之定位及其職務內容，國家公安委員會特別訂定「少年指導委員規則」（昭和六十年國家公安委員會規則第二號）共九條：

第一條（態度）

「I 少年指導委員，應以尊重少年人格且期待少年健全成長之精神執行其職務。II 少年指導委員，應經常努力學習為其人格見識之向上及職務之執行所必要之知識及技術」。

#### 第二條（囑託）

「I 都道府縣公安委員會（以下稱「公安委員會」），依本法第三十八條第一項規定囑託少年指導委員時，應事先決定活動區域，並於每一活動區域為囑託。II 公安委員會於囑託少年指導委員後，應採適當措施將該少年指導委員之姓名及住所周知相關居民」。

#### 第三條（任期）

「少年指導委員之任期為二年，但得連任」。

#### 第四條（活動內容）

「本法第三十八條第二項所謂以國家公安委員會規則所定之活動，係指下列各款者：一、對飲酒或吸菸之少年、離家出走之少年及其他認為必須輔導之少年，為幫助其健全成長而為必要之指導及建議，或對該少年之保護人（係指行使親權之人、監護人及其他實際監督、保護少年之人，於第三款同）為必要之聯絡。二、對經營風俗營業或風俗關聯營業等、其從業者及其他關係人，要求其協助不為引誘少年不良行為或其他有害及少年健全成長之虞之行為。三、對少年健全成長之有關事項，回答

少年或其保護人之商談，並對其為必要之建議或其他援助。四、協力或援助有關淨化害及少年健全成長之風俗環境之活動」。

第五條（活動上之注意）

「少年指導委員於活動時，應注意不侵害關係人之正當權利及自由」。

第六條（風俗環境淨化協會之協力）

「少年指導委員於活動時，得要求郡道府縣風俗環境淨化協會之協力」。

第七條（身分證明書）

「I 少年指導委員於活動時，應攜帶表示身分之證明書，於關係人請求時並應提示之。II 前項規定證明書之樣式，另外規定之」。

第八條（講習及指導）

「I 公安委員會於囑託少年指導委員後，應對其有關職務之必要知識及技術實施講習。II 少年指導委員，就其職務應接受公安委員會之指導」。

第九條（解除囑託）

「公安委員會，依本法第三十八條第五項規定欲解除對少年指導委員之囑託時，應事先告知其理由並給與辯明之機會。但因該少年指導委員行蹤不明而無法告知者，不在此限」。



2 第三十九條（都道府縣風俗環境淨化協會）

第一項

「公安委員會，對以保持善良風俗、淨化風俗環境及健全少年成長為目的而依民法第三十四條規定設立之法人，認其能適當且確實實施次項所定事業者，得依其申請，限每都道府縣一處，指定其為都道府縣風俗環境淨化協會（以下稱「都道府縣協會」）」。

第二項

「都道府縣協會於該都道府縣之區域內，實施下列各款所揭事業：一、處理有關風俗環境之陳情。二、舉辦為防止違反本法行為之激發活動。三、援助少年指導委員之活動。四、接受公安委員會委託而實施第二十四條第六項之講習。五、接受公安委員會委託，就依第三條第一項申請許可之有關營業所，調查其有無該當於第四條第二項第一款或第二款之事由。六、接受公安委員會委託，就依第九條第一項申請承認之有關營業所之構造及設備，調查其是否適合於第四條第二項第一款之技術上基準。七、前面各款事業所附帶之事業」。

第三項

「公安委員會，就有關都道府縣協會之財產狀況或其事業營運認有改善之必要時，得對都道府縣協會命其採取有關改善之必要措施」。

#### 第四項

「公安委員會，於都道府縣協會違反依前項規定之命令時，得撤銷第一項之指定」。

#### 第五項

「都道府縣協會之幹部、職員或曾任其職者，不得洩漏依第二項第五款或第六款規定有關調查業務得知之秘密」。

#### 第六項

「從事調查業務之都道府縣協會其幹部或職員，於有關刑法或其他罰則之適用時，視同依法令從事於公務之人員」。

#### 第七項

「都道府縣協會之指定程序及其他都道府縣協會之有關必要事項，以國家公安委員會規則定之」。

#### 解說：

於各都道府縣指定「風俗環境淨化協會」之制度，係本法於昭和五十九年全面修正時首次被引進。其立法理由係因風俗環境之淨化僅憑警察機關之指導、警告或取締者無法期待其結果，須廣泛取得民間之協助，但若重新設立公益法人者，其管轄、財源等俱成問題，故採取由各都道府縣之既設公益法人自動申請再從中指定其一為「都道府縣協會」之制度。設置當初，即預

定由「都道府縣防犯協會」申請再予以指定。此一「防犯協會」係於二次大戰結束後之混亂時期，由退休警察為核心而設立於每一都道府縣之公益法人，其協助各地警察機關預防地域之犯罪，防止少年之不良行為並幫助其健全成長，或為淨化風俗環境等活動，皆獲致相當成果，故當時被認為最適宜指定為「風俗環境淨化協會」。有關其實施之事業中，本條第二項第一款至第三款均為義務性質之活動，但第四款至第六款卻為公安委員會之委託事業，尤其第五款及第六款為「行政調查」而具有行使公權力之性質，為界定其地位及其與公安委員會之關係，國家公安委員會特別訂定「風俗環境淨化協會有關規則」（昭和六十年國家公安委員會規則第三號）共八條：

第一條（都道府縣風俗環境淨化協會之申請指定程序）

「I 欲依本法第三十九條第一項規定接受指定為都道府縣風俗環境淨化協會（以下稱「都道府縣協會」）之法人，應向都道府縣公安委員會（以下稱「公安委員會」）提出記載下列各款所揭事項之申請書：一、名稱、住所及代表人姓名。二、事務所所在地。三、資產總額。II 前項申請書應添附下列各款所揭文書：一、章程或捐助行為。二、登記簿謄本。三、記載幹部姓名、住所及簡歷之書面。四、記載實施本法第三十九條第二項各款所揭事業之有關基本計畫之書面。五、證明資產種類之書面」。

第二條（名稱等之公示）

「公安委員會依本法第三十九條第一項規定為指定時，應將該法人之名稱及事務所所在地公示之」。

第三條（名稱等之變更）

「Ⅰ接受依本法第三十九條第一項規定指定之法人，欲變更其名稱或事務所所在地時，應事先向公安委員會申報。Ⅱ公安委員會於接到前項申報時，應公示之」。

第四條（調查員）

「Ⅰ都道府縣協會，對該當於下列各款情形之一者，不得令其從事依本法第三十九條第二項第五款或第六款規定之調查業務：一、未成年人。二、該當於本法第四條第一項第一款至第七款之一者。Ⅱ都道府縣協會對從事調查業務之人（以下稱「調查員」），應交付另外規定樣式之身分證明書。Ⅲ調查員於從事調查業務時，應攜帶前項身分證明書，於關係人請求時並應提示之」。

第五條（對公安委員會之報告等）

「Ⅰ都道府縣協會於每事業年度開始前，應向公安委員會提出事業計畫書及收支預算書。Ⅱ都道府縣協會於每事業年度終結後三個月以內，應向公安委員會提出事業報告書及收支決算書。Ⅲ公安委員會，為謀求都

道府縣協會其事業之適當營運而認有必要時，得要求都道府縣協會就其事業報告或提出資料」。

### 第六條（解任之勸告）

「公安委員會認調查員該當於第四條第一項第二款所揭之人時，或認都道府縣協會之幹部或調查員就其有關職務為不正當行為而致都道府縣協會事業之營運顯著發生障礙時，得勸告都道府縣協會解任該幹部或調查員」。

### 第七條（撤銷指定之公示）

「公安委員會依本法第三十九條第四項規定撤銷都道府縣協會之指定時，應即公示之」。

### 第八條（對全國風俗環境淨化協會之準用規定）

「第一條至第三條及第五條至第七條等規定，對欲依本法第四十條第一項規定接受指定為全國風俗環境淨化協會之法人，準用之」。

## 3 第四十條（全國風俗環境淨化協會）

### 第一項

「國家公安委員會，對以健全發展都道府縣協會、保持善良風俗、淨化風俗環境及健全少年成長為目的而依民法第三十四條規定設立之法

人，認其能適當且確實實施次項所定事業者，得依其申請，限全國一處，指定其為全國風俗環境淨化協會（以下稱「全國協會」）。

## 第二項

「全國協會實施下列各款所揭事業：一、對擔任處理有關風俗環境陳情業務之人及其他執行都道府縣協會業務之人，舉辦研習。二、舉辦為防止違反本法行為而橫跨二個以上都道府縣區域之啟發活動。三、調查研究有關影響少年健全成長之風俗環境。四、聯絡調整各都道府縣協會。五、前面各款事業所附帶之事業」。

## 第三項

「前條第三項、第四項及第七項規定，對全國協會準用之」。

## 解說：

本條第一項係賦與國家公安委員會有指定「全國協會」之權限，該協會並非新設之公益法人，與前條之「都道府縣協會」相同，係由全國既設之公益法人自動申請再從中指定其一為「全國協會」，制度創設當初即由「財團法人全國防犯協會連合會」接受指定為「全國協會」。第二項係規定該「全國協會」所實施之事業，如研習、啟發活動、調查研究、聯絡調整及其他如出版事業等。第三項係規定得準用前條有關「都道府縣協會」之規定，如命令改善、撤銷指定及國家公安委員會規則之規定。因「全國協會」並未接受

國家公安委員會委託對業者之營業活動進行「行政調查」，故前述「風俗環境淨化協會有關規則」中，除第四條之「調查員」制度並未設置外，其餘規定對「全國協會」均準用之。

#### 4 第四十一條（聽證）

##### 第一項

「公安委員會，依第八條、第二十六條、第三十條、第三十四條第二項、第三十五條及第三十九條第四項規定為處分時，應舉行公開之聽證。舉行聽證前，公安委員會應將處分之理由及聽證之期日及場所至遲於期日一星期前通知處分當事人，並應將聽證之期日及場所公示之。」。

##### 第二項

「於聽證時，該處分當事人或其代理人得就該事案陳述意見並提出有利證據」。

##### 第三項

「公安委員會對認其該當於第四條第一項第一款或第二款之人，或基於公安委員會事先指定醫師之診斷而認其該當於同項第四款之人，得不舉行第一項規定之聽證而逕依第八條規定為處分」。

#### 第四項

「公安委員會，於處分當事人無正當理由而不到場，或因該處分當事人行蹤不明不能為第一項之通知且自同項所定公示日起逾三十日仍不知其行蹤時，得不舉行同項規定之聽證而逕為處分」。

#### 第五項

「第一項、第二項及前項規定，對國家公安委員會於為撤銷對全國協會指定之處分時，準用之」。

#### 解說：

本條係規定公安委員會欲撤銷（回）對風俗營業之許可時，或對風俗營業、風俗關聯營業、飲食店營業、浴場營業、表演場營業及旅館業為停業、廢業處分時，或欲撤銷（回）對都道府縣及全國之「風俗環境淨化協會」之指定時，均應舉行公開之聽證及有關聽證程序之規定。按聽證制度乃現代行政程序法之核心，行政機關作成攸關人民權益之行政處分前，若能就處分之必要性、妥當性及適法性聽取處分當事人或其他利害關係人及學者專家之意見者，將可確保依法行政之原理，進而提高行政效能，故眾多法律中均有聽證程序之規定。依本條規定應行聽證之行政處分而未為者，其處分具有重大瑕疵應為「無效」。因本條僅就聽證程序之基本事項為規定，故各都道府縣均以公安委員會規則為具體規定，如東京都「聽證及給與陳述意見機會之



有關規則」即是。又日本於一九九三年十一月十二日制定、公布「行政手續法」(註十六)(一九九四年十月一日開始實施)共六章三十八條，其中第三章即規定行政機關於為不利益處分時，應舉行聽證或給與陳述意見之機會(第十三條)，故本條將來亦須參照該法精神而做修正。有應注意者，各都道府縣公安委員會依法律(如本法)所為之處分雖有「行政手續法」之適用，但基於條例所為之處分、申報之受理及任何行政指導均排除該法之適用(第三條第二項)。

本條第一項前段及第五項係明定應行聽證程序之行政處分，均為撤銷許可、命令停業、命令廢業或撤銷指定之重大不利益處分，而對業者之「指示」處分，因較輕微，故無本條之適用。且鑑於公開聽證可藉公眾參加之監督維持聽證之公平、客觀，符合保障人民權益、擴大民眾參與之行政程序理念，故採「聽證公開」之原則(前述「行政手續法」則採不公開原則)。又雖未規定「聽證須以言詞為之」，但觀第二項規定須讓當事人「陳述意見及提出證據」，可知禁止聽證「以書面審理為之」。第一項後段則明定舉行聽證前應事先通知當事人，俾使其知所參與，以維其權益。且認行政處分可能涉及多數利害關係人，故應以公告周知使其知悉俾參與聽證。第三項及第四項則規定不須聽證之情形，如禁治產人或特定前科者應為公知之事實，而酒精等中毒者僅須由醫師診斷即可認定，故縱未聽證亦無侵害當事人之權益。

5 第四十二條（飲食店營業等之停業處分通知）

「公安委員會，依第二十六條第二項或第三十四條第二項規定命令飲食店營業停止其有關營業之全部或一部時，或依第三十條第三項規定命令浴場業、表演場營業或旅館營業停止其有關營業之全部或一部時，或依第三十五條規定命令表演場營業停止其有關營業之全部或一部時，應即通知該營業之管轄機關其處分及理由」。

解說：

本條係規定公安委員會應將停業處分及其理由通知營業之管轄機關，如(1)飲食店營業者，依食品衛生法第二十一條規定，其許可權限者原為都道府縣知事，但若設有保健所之市及政令指定都市，則由市長行使，但通常均委任由「保健所所長」行使。(2)浴場業、表演場營業及旅館業者，依公眾浴場法第二條第一項、興行場法第二條第一項及旅館業法第三條第二項規定，其許可權限者亦為都道府縣知事，但若為政令指定都市則由其市長行使，通常均委由「保健所所長」行使，故對其通知。

6 第四十三條（手續費）

「下列各款所掲之人，應依條例規定向都道府縣繳納經計算實際費用後以政令所定金額之手續費：一、欲取得第三條第一項之許可者，二

、欲接受第五條第四項之許可證再交付者。三、欲取得第七條第一項之承認者。四、欲取得第九條第一項之承認者。五、欲接受第九條第四項之許可證更改者。六、欲取得第二十條第十項準用第九條第一項之承認者。七、欲接受第二十四條第六項之講習者」。

解說：

本條係規定有關都道府縣公安委員會所轄風俗營業之許可及其他事務之手續費徵收根據及其徵收金額。地方自治法第二二七條第一項規定：「普通地方公共團體，就該普通地方公共團體之事務為特定人而為者，得向其徵收手續費」。同法第二二八條第一項亦規定：「前條第一項手續費之有關事項，應以條例定之」。因本法之許可事務等係由國家委任地方公共團體機關之公安委員會執行，故此項事務並非地方公共團體之「自治事務」而為「機關委任事務」（即「委辦事務」），故地方公共團體能否制定條例並據以徵收手續費，並不明確。其後，「警察法」（昭和二十九年法律第一六二號）明定於都道府縣設「都道府縣警察」（第三十六條第一項），於都道府縣知事所轄之下設「都道府縣公安委員會」並由其管理「都道府縣警察」（第三十八條第一項、第三項），本法亦隨之於昭和二十九年修正，將風俗營業之許可權限賦與「都道府縣公安委員會」，並明定：「都道府縣，就公安委員會所行許可有關事務，依條例規定徵收之手續費其金額不得逾一萬二千元」（

第二條之二），解決前述地方公共團體能否制定條例並據以徵收「營業許可」及其他各項事務之手續費問題。

所謂「手續費」者，係指國家或地方公共團體之機關對特定人所為事務，向其徵收金錢以為反對給付，分為司法上之手續費（如民事訴訟費用）及行政上之手續費（如各種證照費、檢定、考試或講習之報名費），本條係屬後者。徵收手續費是否須有法令之特別依據，視事務性質而定。如該項事務之利用與否係委諸利用者自由意思者，不須有法令之根據；反之，若係強制國民或當地居民利用者，須有法律根據方可徵收手續費。本條所揭各項事務均明定為業者之義務，故以本條明白授權都道府縣得以條例徵收手續費，此項手續費並做為該地方公共團體之收入（地方自治法第二二七條第三項）。又本條中所謂「經計算實際費用後以政令所定金額」，係指以政令統一規定全國之手續費徵收標準，依本法施行令第十六條所定之手續費如下：「一、欲取得本法第三條第一項之許可者：1 柏青哥屋或本施行令第七條所定提供獎品之遊技營業，其營業所內之遊技機均已依本法第二十條第二項接受認定者，(1)限三個月以內期間之營業：一萬三千六百元，(2)其他營業：二萬三千六百元。2 柏青哥屋或本施行令第七條所定提供獎品之遊技營業，其營業所內之遊技機有未依本法第二十條第二項接受認定者，除前(1)或(2)所定金額外，未接受認定之遊技機每台再加二十元。3 柏青哥屋或本施行令第七條所定

營業以外之風俗營業，(1)限三個月以內期間之營業：一萬三千三百元。(2)其他營業：二萬三千元。二、欲接受本法第五條第四項之許可證再交付者：一千元。三、欲取得本法第七條第一項之承認者：七千八百元。四、欲取得本法第九條第一項之承認者：九千四百元。五、欲接受本法第九條第四項之許可證更改者：一千三百元。六、欲取得本法第二十條第十項準用本法第九條第一項之承認者，(1)其遊技機均已接受認定者為二千九百元，(2)其遊技機有未接受認定者每台再加二十元。七、欲接受本法第二十四條第六項之講習者：四千三百元」。又除本條手續費外，另有「遊技機認定及型式檢定」之有關手續費，並由國家公安委員會規則詳訂其收費標準。

#### 7 第四十四條（風俗營業者之團體）

「風俗營業者以謀求風俗營業業務之適正化及風俗營業之健全化為目的而組織之團體，自成立日起三十日以內，應依總理府令規定，向國家公安委員會或公安委員會申報其名稱、事務所所在地及其他以總理府令所定事項」。

#### 解說：

本條係規定風俗營業團體之申報義務，但卻未設罰則規定，且須申報者，限「以謀求風俗營業業務之適正化及風俗營業之健全化」此一崇高目的而

組織之團體，其他如商業目的之業者團體則不須向公安委員會申報，則有矛盾之處。因本法於昭和五十九年全面修正前，部分道府縣於制定本法施行條例時，已有對風俗營業團體採「申報制」之規定，故現行法將之納入以期待業者團體之自律及努力。須注意者，「風俗關聯營業」、「飲食店營業」及「表演場營業」並無本條之適用。又本條中所謂「依總理府令規定」，係指「風營適正化法所定許可申請書添附文書有關總理府令」，其第十四條即規定風俗營業團體之申報手續：「I 欲依本法第四十四條規定申報者，其目的事業橫跨二個以上道府縣區域之團體者向警察廳，其餘向警察廳或道府縣警察本部提出記載次條規定事項之文書。II 依前項規定提出文書時，提出於警察廳之文書且其目的事業於一個管區警察局之管轄區域內者，須經由該管區警察局；提出於警察廳或道府縣警察本部之文書則須經由該團體主事務所所在地之所轄警察署長」。總理府令第十五條則規定「申報事項」：「一、名稱、事務所所在地及代表人之姓名、住所。二、目的及事業。三、成立年月日。四、組織該團體之人其姓名及住所（若為團體者，其名稱、事務所所在地及代表人之姓名、住所）。五、若為法人者，法人設立許可或認可之年月日、章程及幹部之姓名、住所」。

#### 8 第四十五條（對警察廳長官之權限委任）

「依本法或基於本法所定命令之規定而屬於國家公安委員會權限之事務，得依政令規定委任警察廳長官實施」。

解說：

警察廳係設於國家公安委員會之事務部局，由其執行警察法第五條所定事務；警察廳長官由國家公安委員會得內閣總理大臣之承認後任免之，並由其指揮監督都道府縣警察（警察法第十六條）。本條所定「權限之委任」因係變更法律所定權限之分配，故受任機關之警察廳長官應以自己之名義及責任行使之。依本法施行令第十七條規定：「屬於國家公安委員會權限之本法第四十四條所定受理申報之有關事務，委任警察廳長官實施」。現階段僅有前條所定風俗營業者團體之申報委由警察廳長官受理，且限於目的事業橫跨二個以上都道府縣區域之團體而已（前述總理府令第十四條第一項）。

9 第四十六條（對方面公安委員會之權限委任）

「依本法或基於本法所定命令之規定而屬於北海道公安委員會權限之事務，得依政令規定委任方面公安委員會實施」。

解說：

本條係因北海道其廣大地域之特殊性及居民之方便而設，依警察法第五十一條第一項及第四十六條第一項規定，北海道區域分為五個以內之「方面

「並設置「方面本部」（但北海道警察本部所在地之方面不設本部），且每一「方面本部」分由「方面公安委員會」管理之。依「北海道警察組織條例」規定，現有函館、旭川、釧路及北見四個「方面公安委員會」（道警察本部所在地之札幌則不設）。依本法施行令第十八條規定：「I 屬於北海道公安委員會權限之事務，除下列各款所掲者外，委任除道警察本部所在地之方面外之其他方面公安委員會實施：一、本法第二十條第二項之認定及第四項之檢定有關事務，及第五項之指定試驗機關所行試驗事務。二、本法第三十九條第一項之指定、第三項之命令及第四項之撤銷有關事務，及第七項之國家公安委員會規則所定事務。三、依本法第三十九條第四項規定之撤銷，其依本法第四十一條規定須舉行聽證之有關事務。II 方面公安委員會於舉行本法第四十一條之聽證時，應依道公安委員會所定程序為之」。

#### 10 第四十七條（暫行措施）

「基於本法規定而制定或修廢命令或條例時，就該制定或修廢之合理且必要範圍內，得於該命令或條例中規定所須之暫行措施（含有關罰則之暫行措施）」。

解說：

一般而言，於制定或修廢法令時，欲一舉消除舊有法律狀態而進入新法



令所期之法律狀態者，殆不可能。為避免招惹社會生活或法律秩序之混亂而圓滿實施新制度，於新設或修廢之法令中，多有設「暫行措施」者，如本法附則（昭和五十九年八月十四日法律第七六號）第二條至第七條均為「暫行措施」之有關規定。但亦有母法本身並未修廢，但其下位法令之子法修廢時，如本法第四十三條規定之「以政令所定金額之手續費」，若該政令修正而致手續費生漲跌者，是否應徵收或返還其差額乃生問題。更嚴重者，如依本法第九條第一項規定，風俗營業者欲變更營業所構造或設備時，除「以總理府令所定輕微變更者」外，應事先取得公安委員會之承認，否則依第四十九條第三項第一款規定將被處六個月以下徒刑或科、併科三十萬元以下罰金，若因該總理府令之下位法令修正而導致本法之犯罪構成要件變更者，如無本條之授權，下位法令於修廢時應不能設有罰則之「暫時措施」，否則無異於新罰則之制定。故於本法之施行令及施行規則中，均有「暫行措施」之規定，以為過渡時期之用。

11 第四十八條（對國家公安委員會規則之委任）

「除本法之規定外，本法實施程序及其他本法施行上之有關必要事項，以國家公安委員會規則定之」。

解說：

本法原於各條中個別委任得以國家公安委員會規則規定之事項，如第九條第一項「取得承認之申請程序」、第十四條「照明之管制」、第十七條「費用之表示」等皆是。但本條則為一般委任，現有國家公安委員會規則共有如下五種：一、本法施行規則、二、少年指導委員規則、三、風俗環境淨化協會有關規則、四、遊技機認定及型式檢定有關規則、五、遊技機認定及型式檢定手續費有關規則。須注意者，本法施行規則中多有實質補充本法所定犯罪構成要件者，是否有違「罪刑法定主義」之原則，仍有疑問。

## 六、第七章 罰則

### 1 第四十九條（刑罰）

#### 第一項

「該當於下列各款情形之一者，處一年以下徒刑或科、併科五十萬元以下罰金：一、違反第三條第一項規定，未取得同項許可而經營風俗營業者。二、以虛偽或其他不當手段而取得第三條第一項之許可或第七條第一項之承認者。三、違反第十一條之規定者。四、違反第二十六條、第三十條、第三十四條第二項或第三十五條所定公安委員會之處分者」。

## 第二項

「違反第二十條第六項或第三十九條第五項之規定者，處一年以下徒刑或科五十萬元以下罰金」。

## 第三項

「該當於下列各款情形之一者，處六個月以下徒刑或科、併科三十萬元以下罰金：一、違反第九條第一項（含第二十條第十項之準用，以下於本款及次款時同）規定，未取得第九條第一項之承認而變更營業所之構造或設備（含第四條第三項所定遊技機）者。二、以虛偽或其不當手段而取得第九條第一項之承認者。三、違反第二十二條（含第三十二條第三項之準用）之規定者。四、違反第二十三條第一項第一款或第二款之規定者。五、違反第二十三條第二項之規定者。六、違反第二十八條第一項之規定者。七、違反基於第二十八條第二項或第三十三條第四項規定所定都道府縣條例之規定者。八、違反第二十八條第五項之規定者」。

## 第四項

「為第二十二條第二款或第三款（含第三十二條第三項之準用）或第二十八條第五項第二款所揭行為者，不得以不知該未滿十八歲者之年齡為理由而免除前項規定之處罰；但無過失者不在此限」。

## 第五項

「該當於下列各款情形之一者，處二十萬元以下罰金：一、對第五條第一項之許可申請書或添附文書為虛偽記載而提出者。二、違反第二十三條第一項第三款或第四款（含同條第三項之準用）之規定者。三、違反第二十四條第一項之規定者。四、違反第二十七條第一項規定而未提出申報書者，或違反第三十三條第一項或第三項規定而未提出申報書或同條第一項申報書之有關添附文書者，或對第二十七條第一項或第三十三條第一項之申報書或同項申報書之有關同條第三項之添附文書為虛偽記載而提出者。五、違反第三十六條規定，未備置從業者名簿、或未為必要記載、或為虛偽記載者」。

## 第六項

「該當於下列各款情形之一者，處十萬元以下罰金：一、違反第六條之規定者。二、違反第七條第五項之規定者。三、違反第九條第三項（含第二十條第十項之準用，以下於本款時同）、第二十七條第二項、第三十三條第二項或第三項規定而未提出申報書或添附文書（前項第四款規定者除外，以下於本款時同），或對第九條第三項、第二十七條第二項、第三十三條第二項或第三項之申報書或添附文書為虛偽記載而提出者。四、違反第十條第一項之規定者。五、違反第三十一

條第四項之規定者。六、違反第三十七條第一項規定，未報告、未提出資料、或對同項之報告或提出之資料有虛偽者，或對同條第二項所定之進入為拒絕、妨礙或規避者」。

解說：

本法於昭和五十九年全面修正前，對於風俗營業者及經營深夜飲食店營業者，若有違反施行條例所定「遵守事項」者，即直接科以罰則所定刑事制裁。但昭和五十九年之修正，將受本法規範之營業再細分為(一)風俗營業、(二)風俗關聯營業、(三)深夜飲食店營業、(四)一般飲食店營業、(五)風俗關聯營業以外之表演場營業，並將基本規範事項分為(一)禁止事項、(二)遵守事項、(三)監督事項三者，為求全國統一將之全部網羅由本法詳細規定，並對違反其中之一「禁止事項」及「監督事項」者，依其輕重科以刑罰；但對違反「遵守事項」者，輕者原則上先加以指示，重者再做銷其許可或停止其營業，僅對違反該撤銷或停業之處分者，方科處刑罰。本條各項中，除第四項係處罰過失犯之規定外，其餘係對各種違反本法規定之行為，依其違反類型之輕重順序，分別規定不同之刑罰，有關其犯罪構成要件，因於各條之解說中皆已提及，茲不再贅述。

## 2 第五十條（兩罰規定）

「法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人及其他從業者，有關法人或自然人之營業有前條（第二項除外）之違反行為時，除行為人受處罰外，對該法人或自然人科以同條之罰金刑」。

解說：

本條即所謂「兩罰規定」，一般之行政取締法規為達成行政目的，於其從業人員等就有關事務有違反該當於罰則之行為時，除行為人外，亦處罰「事業主」，本條亦基於此一旨趣而設。尤其本法所定罰則之構成要件皆將「營業主體」做為犯罪主體，即就營業主體之行為而非從業人員等之行為特設限制及禁止規定，若無此一兩罰規定者，如營業者對其從業人員等之擅自拉客行為並不知情時，因從業人員等不能為犯罪主體，而營業者若無故意而又無處罰過失之規定者，兩者皆不受處罰。有關罰及「事業主」之兩罰規定其實質根據，戰後日本最高法院係採「過失責任說」中之「過失推定說」，即認為事業主須對從業人員等之行為負選任及監督上之注意義務，若從業人員等有違反行為者，即推定事業主有過失，取締當局不須負積極舉證責任，若事業主不能證明已盡注意義務者，不能免其刑責（註十七）。而對罰及「從業者」之根據，日本最高法院則採「依兩罰規定之構成要件修正說」，即認取締法規若未規定從業者為犯罪主體者，須有兩罰規定方能修正罰則之構成要件而罰及該從業者（註十八）。

### 3 第五十一條（罰鍰）

「違反第七條第六項或第十條第三項之規定者，處五萬元以下罰鍰」

解說：

所謂「罰鍰」者，即向違反法令之行為人徵收金錢以為制裁，但應與刑罰中之「罰金」區別。有關罰鍰之法律性質可大別為三種（註十九）：（一）如裁判官分限法第二條、公證人法第八十條第二款、弁理士（專利商標代理人）法第十八條第二款等所定之罰鍰，係做為特別權力關係之懲戒手段，故有「懲戒罰」性質。□砂防法第三十六條所定之罰鍰，係做為對懈怠非代替性作為義務者之強制履行手段，故有「執行罰」性質。○如本條般，係基於維持法秩序之觀點而對違反過去之義務者加以制裁，故有「秩序罰」性質。通常罰鍰係對比較輕微之違反義務行為加以科處，因其非刑罰故無刑法總則之適用，且其執行依非訟事件手續法為之而無刑事訴訟法之適用。