



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	北大立法過程研究会資料 暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律の立法過程
Author(s)	吉田, 英法; YOSHIDA, Hidenori
Citation	北大法学論集, 43(5), 197-316
Issue Date	1993-03-10
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/15499
Type	departmental bulletin paper
File Information	43(5)_p197-316.pdf



〈北大立法過程研究会資料〉

暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律の立法過程

吉田英法

目次

- 一 暴力団対策法制前史
 - (一) 従来の暴力団対策の在り方
 - (二) 最近の暴力団情勢と新たな法制の整備の動き
- 二 本格的検討への助走
 - (一) 本格的な立法調査のためのプロジェクトチームの発足
 - (二) 外国法制の調査
 - (三) 現行法における対応と法律上の問題点の抽出

- (四) 立法事実の裏付けとなる各種実態調査の実施
 - (五) 新たな法制の在り方と本格的検討の開始
- 三 暴力団対策研究会の設置とその提言
- (一) 暴力団対策研究会の設置
 - (二) 暴力団対策研究会における検討
 - (三) 暴力団対策研究会の提言
- 四 世論の動向と関係方面との意見調整
- (一) 新たな法制に対する世論の動向
 - (二) 有識者からの意見聴取
 - (三) 日本弁護士連合会からの意見聴取
 - (四) 国会議員への事前説明
- 五 法律案の立案から政府案の決定までの過程
- (一) 警察庁案の策定
 - (二) 各省協議と内閣法制局の審査
 - (三) 与党審査と閣議決定
- 六 国会審議と成立
- (一) 衆議院における審議状況
 - (二) 参議院における審議状況と成立
- 七 本法の特色と残された課題
- (一) 立法政策からみた本法の特色
 - (二) 残された課題

〈質疑応答〉

〈資料 1-1〉 1 〈資料 7〉

いわゆる暴力団対策法、暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（平成三年法律第七七号。以下「本法」という。）

ただし、条文を引用するときは単に「法」という。）は、平成三年四月一二日に、政府提出法案として第二〇回国会に提出され、衆参両院で全会一致で可決され成立、同年五月一五日に公布された。そして、本年（平成四年）三月一日から施行されている。

ここでは、本法の立案に当たった警察庁の担当者として、本法がどのような過程を経て立案され、国会でどのように審議されたのかを中心に、本法の立法過程を説明したい。

なお、これからの説明は、立案担当者の立場からのものであり、また、私はその任に当たったのは平成二年八月からであるという前提であるという点につき、了解願いたい。

一 暴力団対策法制前史

（一）従来の暴力団対策の在り方

暴力団対策法が施行される以前の暴力団対策の手法は、法的にみると大きく次の2つに分けられる。

① 犯罪捜査という手法による刑罰法令の適用

② 個別法の根拠なしに警察の任務と責務を達成するために
行う諸々の行政手法

なお、戦後における暴力団情勢の変遷と警察の暴力団対策の詳細については、平成元年版警察白書（第一章第一節の「暴力団の変遷と警察の対応」）を参照されたい。

ア 犯罪捜査という手法による刑罰法令の適用

これは、刑法、暴力行為等処罰ニ関スル法律（以下「暴力行為処罰法」という。）その他の特別刑法や行政取締法規の刑罰規定を適用し、犯罪捜査という手法により暴力団員の違法な行為を取り締まるというものである。

戦後においても暴力団取締りを実質上の目的として刑法、暴力行為処罰法、銃砲刀剣類所持等取締法、商法等が改正され、また、いわゆる愚連隊防止条例が多く都道府県で制定されたものの、この手法自体にはこれまで変化はなかった。また、総会屋対策として行われた昭和五六年の商法の一部改正以後は、このような刑罰規定の整備も行われていない。

イ 個別法の根拠なしに警察の任務と責務を達成するために
行う諸々の行政手法

これは、個別の作用法に基づくことなく、警察法第一条及び

料 第二条に定める警察の任務と責務を達成するために行われる

諸々の行政手法である。

資

すなわち、不正収益についての税務当局への課税通報の措置、暴力追放のための住民運動の支援、弁護士会との連携による民事介入暴力事案に対する相談活動、企業対象暴力対策のための企業の自衛のための組織化等である。

(二) 最近の暴力団情勢と新たな法制の整備の動き

ア 最近の暴力団情勢

平成元年版警察白書(第一章第一節の「二 最近の暴力団の特徴」)では、最近の暴力団情勢の特徴的傾向として、次の五点を挙げている。

- ① 暴力団の寡占化の進展
- ② 市民社会への浸透による資金源活動
- ③ 対立抗争事件、銃器発砲事件の多発
- ④ 暴力団の海外における活動の活発化
- ⑤ 海外の犯罪組織の進出動向

この五点の特徴的傾向のうち、暴力団対策法の立法の背景となったのが①であり、②及び③に対する対策が立法の必要性と

なった。

すなわち、近年、山口組、稲川会、住吉会の三団体の勢力が、全暴力団勢力のほぼ半分を占めるようになるなど暴力団の寡占化が進展している(資料1-1)。

このような暴力団の寡占化により、暴力団が、必ずしも脅迫等の手段に訴えずとも、その名を告げるだけで相手方を威嚇することができるとますます増大させ、暴力団員は、このような暴力団の威力を巧妙に利用して、脅迫、恐喝、暴行等の犯罪にならない形で不正に利得を図る形態の資金獲得を広範に展開し始め、市民や企業に多大の害悪を及ぼすようになっていく(資料1-2)。このような行為は、必ずしも犯罪を構成しない場合が多く、この種の行為に対して既存の刑罰法令によつては必ずしも有効な取締りができなかった。

また、暴力団が他の暴力団を吸収してその勢力を拡大する過程で、対立抗争が頻発し、全国各地に波及することが多くなるとともに、しかも、ほとんどの対立抗争において銃器が使用されるようになった(資料1-3、資料1-4)。この結果、特に対立団体による攻撃目標となる暴力団事務所周辺の一一般住民の巻き添え被害等、一般市民にまで対立抗争による危害が及ぶ事例が増加している(資料1-5)。このような暴力団事務所

に対する攻撃に伴う一般住民に対する危害発生を防止する手段としては、既存の法令上、警察官を長期にわたり大量に動員して暴力団事務所周辺の警戒警備に当たらせるよりほかに必ずしも実効ある手段がなく、何らかの法制上の手当てが望まれるところであった。

イ 新たな法制の整備の動き

このような情勢認識の下に、平成元年版警察白書（第一章第五節の「五 今後の課題」）では、「今後は、…（中略）…；外国法制等も参考としつつ、暴力団の壊滅をより効果的に実現するために必要な法制度の整備についても積極的に検討していかなくてはならない。」と提言した。

これを受けて、警察庁刑事局では、外国法制の調査など法制度の整備について調査研究を続けてきた。

二 本格的検討への助走

(一) 本格的な立法調査のための

プロジェクトチームの発足

暴力団対策立法の調査研究は、外国法制の調査など基礎的な

調査研究が相当進捗してきたところ、平成二年六月末に暴力団の対立抗争において暴力団員と間違っって一般人を射殺する事案が発生したこと、麻薬新条約の批准のための国内実施法が本格的に検討されていること等を契機に、警察庁として立法調査を本格的に行うため、平成二年七月下旬に、刑事局内にプロジェクトチーム（専従者は、最盛期には一〇人程度）を発足させ、本格的な検討のための体制が整った。

(二) 外国法制の調査

警察庁では、暴力団対策立法調査の一環として、プロジェクトチームの発足前から引き続き、暴力団に類似する犯罪組織の実態とこれを直接の対象とする諸外国の法制度についての調査を行った（資料2-1参照）。

また、不正収益のはく奪に関する各国の法制度等については、八月から九月にかけて、欧米4箇国（米、独、仏及び伊）を対象に刑事法学者四人が警察庁の依頼により出張して調査を行った（資料2-2参照）。

これらの調査により外国の状況は大体分かったが、国によって暴力団に類似する犯罪組織や違法不当な行為の実態、さらに

資料 犯罪対策に占める組織犯罪対策の在り方の相違が著しく、今回の立法に参考になった部分があったが、今回の立法は、各国の法制度を継受したというものではなく、日本における暴力団と暴力団員の違法不当な行為の実態に応じた日本独自の法制度と

いうことができよう。

(三) 現行法における対応と法律上の問題点の抽出

プロジェクトチームでは、立法のための具体的作業を開始する前に、おおむね次の事項について、従来からの検討を踏まえ整理した。

- ① 現在の暴力団対策上の問題点
- ② 現行法上の対応とその問題点
- ③ 新たな立法をする上で参考となる法制の例
- ④ 立法に当たっての法律上の主な検討課題

また、暴力団について新たに規制する立法において、いわゆる「暴力団」をどのように法的に位置付ける方法があるのかについて検討を進めることとした。

なお、このように現行法における対応と法律上の問題点を抽出した結果を簡潔にまとめたものが、後述する第一回暴力団対

策研究会に提出した「暴力団対策上の問題点について」(資料4-1参照)である。

(四) 立法事実の裏付けとなる各種実態調査の実施

警察庁では、新しい立法の立法事実の裏付けとするため各種実態調査を、次のように実施した。

- (i) 暴力団に関する企業実態調査(平成二年九〜一〇月。資料3-2参照)
- (ii) 暴力団員に対する面接調査(平成二年九〜一〇月。資料3-5参照)
- (iii) 暴力団事務所所有者に対するアンケート調査(平成二年一〇〜一一月。資料3-4参照)
- (iv) 東京都内みかじめ料実態調査(平成三年一〜二月。資料3-1参照)
- (v) 暴力団に関する市民アンケート調査(平成三年二〜三月。資料3-3参照)

また、このような調査のほかに、民事介入暴力事案については全国の警察で検挙した事例や相談のあった事例について、その手口、要求内容等、暴力団の事務所について設置場所、外観、

内部の構造、外周や内部に設置・掲示してある物品等というように、立法事実の詳細や立案に当たって考慮すべき事項を把握するため都道府県警察を通じて詳細に調査することとした。

(五) 新たな法制の在り方と本格的検討の開始

平成二年一月下旬までに、新たな法制を立案するに当たつての基本的な枠組みと配意事項について、警察庁としておおむね次のような方針を内々に固めた。

- (i) 国民一般に広く義務付けるのではなく、暴力団員のみによる一定の行為の禁止を義務付ける内容とすること。なお、暴力団ないし暴力団員の意義を定義するだけでは規制の対象者を明確にすることができないと考えられるので、そのための法的手法としては、暴力団を指定し指定を受けた暴力団員に義務付ける方法を採用することにより、規制の対象者を明確にする必要があること。
- (ii) 特別刑法ではなく行政（警察）取締法規とすること。
- (iii) 結社の自由、法の下での平等その他憲法の基本的人権との係わりが深いので、憲法その他法律学者、評論家等有識者の意見を広く聴取し、これを踏まえたものとするることによ

り、国会議員や一般国民の大方の合意ができるような規制の内容とすること。

- (iv) 山口組、稲川会、住吉連合を中心とする暴力団の寡占化に伴う取締り上の隘路を打開することを眼目とする法制とするものとし、従来からの小規模の暴力団を含むすべての暴力団に取締りの網がかからなくてもやむを得ないこと。

- (v) 全くの新法であるので、最初から完全な内容の法案を目指すのではなく、検討状況に応じて内容が詰まった部分についてだけでも次期通常国会（第一二〇回国会）に法案として提出することを目指すこと。すなわち、新しい暴力団対策を一步でも前進させることが先決であつて、必要に応じて、その後逐次改正により内容を充実させること。

以上のような方針の下に、次に述べるように、暴力団対策研究会を設置し、そこで検討を進めるとともに、プロジェクトチームでは本格的な立法準備作業を進めることとなつた。

三 暴力団対策研究会の設置とその提言

(一) 暴力団対策研究会の設置

暴力団対策研究会の設置の概要は、次のとおりであるが、その設置のねらいは、新しい法制はどのような形になるにせよ憲法の基本的人権に大きく関わるので慎重に検討するとともに、警察だけの物の見方ではなく国民の常識とかけ離れたものとならないようにするため、幅広く意見を採り入れるためである。

ア 研究会の設置の趣旨

近年、暴力団は、その組織の暴力的威力を背景として市民生活や経済活動への介入を強めるとともに、縄張等をめぐって対立抗争事件を引き起こし、一般市民を巻き添えにするなど、国民生活の平穏と安全に重大な脅威をもたらしているところであるが、従来の取締り手法のみによっては暴力団に効果的打撃を与えることは困難であり、暴力団の脅威から国民生活の安全を期するためには、従来の対策を一層推進することと併せ、暴力団に対して抜本的な新しい措置を講ずることが必要となつてゐる。

このため、警察庁においては、暴力団対策に係る新たな法制

度の策定に向けて本格的な検討を開始したところであるが、これに際して、高い見識を有する方々の参集をお願いし、暴力団対策について意見を交換し、検討する場として「暴力団対策研究会」（以下「研究会」という。）を設置、開催することとしたものである。

イ 研究会の構成

研究会は、憲法、行政法、民法、刑事法等の学者、弁護士、経済人、評論家等合計一五名で構成される。

なお、研究会の座長は、成田頼明・横浜国立大学教授である。

ウ 研究会における検討事項

警察庁は、研究会に対し、暴力団対策に関する、おおむね次の事項について検討を依頼することとした。

(i) 資金源を封圧するための措置

暴力団の暴力的威力を背景として違法・不当な資金源活動が広範に行われている現状にかんがみ、これらの活動から暴力団を排除し、及び不正収益を保持させないための新たな措置

(ii) 対立抗争時の措置

暴力団が引き起こす対立抗争事件が地域住民の安全と平穏を脅かしていることにかんがみ、抗争事件の早期鎮圧を

図るための新たな措置

(iii) 暴力的威力抑制のための措置

暴力団事務所や事務所の代紋入りの大看板、大規模な襲名披露等の義理かけ行事等が組織の暴力的威力を誇示する道具として地域住民の不安感をかきたて、また、少年を強制的に暴力団に勧誘する等により構成員の確保と組織の拡大を図っている現状にかんがみ、これらの行為を抑制するための新たな措置

(iv) その他暴力団対策として必要な措置

暴力団排除活動等推進のための新たな措置

工 研究会の検討結果の取扱い

なお、警察庁においては、「研究会」の検討結果を踏まえ、暴力団対策のための法案の策定作業に入ることとした。

(二) 暴力団対策研究会における検討

研究会は、四回開催され、毎回三時間から三時間半にわたって、活発に討議が行われた。また、各会合の前には警察庁の担当官が各委員に対し個別に極力事前に説明をし、意見の交換を行ったので、研究会における実質的検討は更に深まったと思わ

れる。

ア 第一回研究会の開催

第一回研究会は、平成二年一月二十九日に開催され、まず、警察庁から、暴力団勢力の推移、暴力団の組織構造、暴力団の年齢別構成と加入時の年齢、暴力団の検査状況、民事介入暴力団の推移、暴力団による最近の対立抗争事件、「暴力団対策上の問題点について」(資料4-1)、外国における組織犯罪の現状と各国の法制度の概要(資料2-1、2-2)等について資料を配布し、暴力団の現状と新たな暴力団対策の必要性について説明した。次に、各委員から主として暴力団とは何か、何が問題なのかについて質疑応答がなされた。最後に、座長から、今後の進め方について、暴力団対策に係る新たな法制度の検討のたたき台を次回に警察庁から提出してもらい、そのたたき台を基に検討をしたらどうかとの提案があり、各委員はこれを了承した。

イ 第二回研究会の開催

第二回研究会は、一月二十二日に開催され、まず、警察庁から、「暴力団対策に関わる法規制の考え方(案)」(資料4-2。以下「考え方」という。)を呈示して、その内容を説明し、引き続き、「考え方」をたたき台にして検討がなされた。第二

回研究会において提出された「考え方」についての意見及び提案の要旨は、おおむね次のとおりであった。

資 (i) 暴力的組織の指定

○暴力的組織の指定に際しては、暴力団以外の団体（政治団体、宗教団体等）が指定されるという誤解がないようにする必要があるのである。

○「生活又は営利のため」の要件について

・「生活又は営利のため」という要件を置くことによつて暴力団の稼業の一つである示談介入行為（非弁活動）が抜け落ちてしまうことのないように、措置すべきである。

・「生活又は営利のため」という要件は必要である。

○暴力的組織の指定に対する不服申立制度が必要である。

○正規の「構成員」だけでなく、準構成員、企業舎弟等の暴力団の周辺にいる者も、できる限り「構成員」と同様に規制するべきである。

(ii) 不法利得行為の防止

○「不法利得行為」には被害者がいるので、暴力団を取り締まるだけでなく、被害者の救済を図るための措置が必要である。

○「契約の申込みの撤回等」について

・「契約の申込みの撤回等」という構成にすると、契約の有効性を認めることにならないか。

・被害者が現実に契約から離脱するためには、「契約の申込みの撤回等」の規定を設けてこれを助けることが必要である。

○個々の行為の際に営利目的であると認定できるか否かにかかわらず、示談介入行為のような暴力団が典型的に行うものについては、すべて不法利得行為に含めて規制すべきである。

○不法利得行為に限らず、組織の行動として不法行為一般を行った場合について、暴力的組織自体に対して損害賠償請求できるようにできないか。

○公害等調整委員会の賠償裁定のような方法を採用することはできないか。

○被害者の損害賠償請求権等を全うするためには、公開の裁判の例外を認めて、被害者が名前を出さないうで済む代表訴訟のような制度ができないか。

(iii) 不正収益のはく奪

○不法利得行為による不正収益のはく奪については、被害

者への返還を助ける枠組みにした上で考えるべきであろう。

○被害者救済のために不正利益を強制収用するという公用徴収のような考え方を導入できないか。

○不正利益金の範囲と納付命令に当たつての認定方法を明確にする必要がある。

○納付された不正利益金が税法上の必要経費として認められるのかどうか整理する必要がある。

○不正利益金の納付命令と刑事上の没収・追徴との関係については、不法利得行為の場合は基本的に抵触しないが、営利犯罪の場合は没収・追徴との関係を整理する必要がある。

また、営利犯罪による不正利益金の納付命令と、麻薬新条約の施行法との関係を整理する必要がある。

(iv) 一定の営業からの排除

○憲法上の職業選択の自由を不当に侵害しないように配慮する必要がある。

(v) 暴力的威力の維持・増大行為の規制

○加入の勧誘等の規制について

・加入の勧誘等における禁止行為を設けても、潜在化、

巧妙化が進み、警察が対応することができないようになるおそれはないか。

・このような規定を新たに設けることによって、これを根拠として、加入の勧誘等の問題について警察が対応しやすくなるのではないか。

(vi) 事務所の使用制限

○事務所の使用禁止命令の担保措置として、執行罰のような制度を導入できないか。

(vii) その他

○単に暴力団に属すること自体について、これを非合法化する団体規制は行うべきではない。

○共謀共同正犯は立証が難しいので、組織の下位の人間が行った行為について上位の人間の責任を追及できるような方法が考えられないか。

ウ 第三回研究会の開催

第三回研究会は、平成三年一月二六日に開催され、前回に引き続き、「考え方」をたたき台にして検討がなされた。第三回研究会において新たに提出された「考え方」についての意見及び提案の要旨は、おおむね次のとおりであった。

(i) 暴力的組織の指定

○暴力的組織に指定してレッテルを貼ること自体は、憲法上の結社の自由の制限として可能であると思われるものの、行為規制の前提として必要であるという趣旨をはっきりさせる必要がある。

○事前聴聞手続について

・暴力的組織の指定に際しては、事前聴聞手続を慎重に行う必要があるのではないか。

・事前聴聞手続が厳格過ぎると制度自体が動かなくなるので、運転免許制度における公安委員会の聴聞と同程度とするのが妥当ではないか。

○暴力的組織の指定は、公安委員会だけが判断するのではなく、より一層専門的かつ公正な判断がなされる仕組みとして専門委員の意見が尊重されるような仕組みにすべきである。

○暴力的組織審査専門委員の制度は、審査会にできないか。

○暴力的組織の指定を行ったときは、告示するだけでなく、指定された組織に対して通知する必要があるのではないか。

○暴力団が脱法的に組織改編することによって「暴力的組織」としての指定を免れるようなこととなるのではない

か。

(ii) 不法利得行為の防止

○勧告について

・勧告に違反した場合の担保措置として、公表では効果がないのではないか。

・暴力団に対しては、既存の制度の枠を越えた措置を導入する必要があるのではないか。

(iii) 不正収益のはく奪

○納付命令に対して取消訴訟が提起された場合には、対象行為が犯罪に該当するときには、刑事訴訟と行政訴訟の双方が存在することになるので、その関係を整理する必要がある。

○不正収益のはく奪の法的性格について

・納付命令は、財産権の内在的制約である没収に近いとも考えられるが、行政上の措置として行うのが妥当か。

・社会的に悪い存在である暴力団が不当に得ている儲けをはく奪するという意味で、独禁法や国民生活安定緊急措置法の課徴金に近いと思われるので、妥当ではないか。

○被害者が被害回復を受ける意思がないときには公がはく

奪しても問題はないと思われる。

三回にわたる研究会における検討により、前記のように各委員の意見や提案が相当提出され、また、各委員から警察庁に対して「考え方」の記載内容の趣旨や詳細な内容について活発に質疑がなされ、相互の共通の認識が深まった。そこで、暴力団対策の緊急性にかんがみ、第一二〇回国会への法案提出時期との関係もあるので、次回の研究会において、各委員の意見や提案を踏まえて「考え方」を修正して新たな警察庁刑事局の案を呈示し、研究会としての一応の取りまとめを行うことで合意した。

工 第四回研究会の開催

第三回研究会の後、警察庁では、第二回、第三回の研究会で各委員から提出された意見、提案、質疑を踏まえて「考え方」を修正するとともに、しかも外部に公表することを前提にして多少文章を平易かつ簡略にして「暴力団」対策に関する法律案の考え方の骨子（警察庁刑事局）（資料4—3。以下「考え方の骨子」という。）を取りまとめた。

第四回研究会は、二月六日に開催され、まず、警察庁から、「考え方の骨子」を配布し、その内容を説明した。次に、「考え方の骨子」に新たに盛り込んだ「被害者救済のための民間活動

の振興」を中心に質疑や意見が提出された後、「考え方の骨子」は研究会において了承されとともに、「暴力団対策に係る立法についての意見」（資料4—4）が取りまとめられた。

（三）暴力団対策研究会の提言

研究会で了承された「考え方の骨子」は、前述のとおり研究会の検討結果を踏まえて「考え方」を修正したものであるが、その内容の主な変更点は、次のとおりである。

(i) 新たに「趣旨・目的」と法律案の全体の構成を記載した「構成」を加えて、全体像が分かるようにしたこと。

(ii) 暴力的組織の指定の要件において「実質上の目的とすること」を「図っていると認められること」と改めたこと。

これは、実質目的の立証方法について、暴力団としての内心の意思を立証する必要があるのではないかという誤解を避けるためである。

(iii) 指定の要件としてア又はイが並列に並べられていたものをイをなお書にするとともに表現を修正したこと。これは、指定の要件は原則としてアであるとし、広域暴力団の中にはアでとらえられないものが生じ得ることから補充的に記

載することとしたものである。

(iv) 指定の事前手続について「暴力的組織審査専門委員の意見を聴くこととする」を「何らかの形で学識経験者等の第三者の意見を聴くなど第三者が関与する仕組みを整備する」に改めたこと。これは、研究会において提出された多様な意見を反映するとともに、具体的には立案段階で詰めることとしたことによる。

(v) 指定の公示等について、研究会の意見を採用し、公示に加え、相手方への通知を要することとしたこと。

(vi) 指定については、不服申立て、裁判所への出訴ができるようにする旨を明確化したこと。

(vii) 「契約の申込みの撤回等」を削除し、法定解除権については明文で触れずに、「被害回復の促進を図るため、被害回復に係る勧告等の仕組みを整備することとする」としたこと。これは、法定解除権の創設に関連して研究会で多様な意見が提出されたことを踏まえ、広く被害回復措置の手法を立案段階で検討することとしたことによる。

(viii) 不正収益のはく奪については多くの検討課題があることから、「不正収益をはく奪する仕組みを整備する」と簡略な表現に改めたこと。

また、なお書で不法利得行為については被害回復を優先する旨の記載をしたこと。

(ix) 新たに「被害者救済等のための民間活動の振興」を加えたこと。

これは、「考え方」においては規制の部分についてのみたたき台を提言したが、研究会において被害者の被害回復の促進が各委員の共通認識になっていたことから規制以外の部分のうちの重要なものとして特記したものである。

ところで、研究会から警察庁に提言された「暴力団対策に係る立法についての意見」の内容をまとめると、次のとおりである。

- ① 現下の暴力団情勢にかんがみ法制化の必要性及び緊急性については各委員の認識の一致を見たこと。
- ② 「考え方の骨子」を了承することとしたこと。
- ③ 法制化に当たった際の配慮事項が一三項目にわたって具体的に記載されたこと。

④ 中長期的に検討すべき各種の提案が別紙記載により盛り込まれたこと。

なお、③及び④の内容は、第三回研究会以後に各委員から提

出された意見や提案を含め、整理されたものである。

ところで、研究会の提言に至るまでの過程については、座長の成田教授が「…自由に意見を述べる形の研究会であった。この研究会は、…毎回、かなり長時間にわたって、いろいろな専門の立場から、極めて活発に意見が述べられた。この研究会の場で述べられた意見は、…取り入れられて…」(成田頼明監修・暴力団対策法研究会編「暴力団対策の解説」二六頁)と述べられているとおり、研究会はその設置の当初の目的を達成したものと考えている。

四 世論の動向と関係方面との意見調整

(一) 新たな法制に対する世論の動向

ア アンケート調査にみる世論の動向

平成二年九月から一〇月にかけて警察庁が実施した「暴力団に関する企業アンケート調査」の結果(資料3-2)によれば、新たな法規制の必要性についての問いに対して、「必要だ」とする企業が六五・三%に達しており、「必要ない」とする企業

はわずかに五・九%であった。

また、翌三年二月から三月にかけて実施した「暴力団に関する市民アンケート調査」の結果(複数回答。資料3-3)によれば、「暴力団の民事介入関与を禁止してほしい」が回答者の九一・九%、「暴力団を利用する者を取り締まってほしい」とするものが七八・三%、「被害回復の措置を講じてほしい」とするものが六三・二%であったのに対し、「特別な措置は必要ない」とする者は〇・二%であった。

イ マスコミの報道にみる世論の動向

一方、警察庁では、暴力団員の違法不当な行為の実態を広く国民に知らせるため、立法事実の裏付けとするため実施した各種実態調査の結果を含め報道機関に対して積極的に素材の提供を行った。また、新たな法制についての検討状況についても逐次報道機関に素材提供することにより、世論の喚起と世論の動向の把握に努めた。

まず、暴力団に関する企業アンケート調査の結果について報道機関に素材提供して一月二〇日に報道されたが、同月二二日及び二三日に沖縄県で旭琉会の内紛に伴う対立抗争において、暴力団員の発砲により警察官二人を含む三人が死亡するという、かつてない事案が発生したこともあり、一月二六日に

は研究会の設置と暴力団対策立法の本格的検討の開始が各報道機関において取り上げられた。これを機に各報道機関により暴力団の実態について報道されることが多くなった。

従来は、マスコミにおいても暴力団については警察が検挙した事件について報道される程度であったと思われるが、マスコミの積極的な暴力団問題の取り上げにより、国民誰もがいつ暴力団の民事介入暴力により被害を受けるかわからない、また、暴力団事務所があると対立抗争により生命の危険にもさらされかねないということ、すなわち国民にとって暴力団が身近にある危険な存在であるということが広く認識されるようになったと思われる。

ところで、暴力団の実態が国民の間に広く明らかにされるにつれ、新しい法制の必要性についての世論が高まり、報道機関が特集記事を組むなど更に暴力団問題を大きく取り上げるようになった。

ウ 警察庁刑事局案に対するマスコミの論調

二月二七日に警察庁刑事局案（『暴力団』対策に関する法律案の基本的考え方」資料4―5）を公表すると、報道各社は一面等で大きく取り上げるとともに、社説でも取り上げ、これらの社説（二月二七日ないし二八日）では次に示すように基本

的には同案に期待を表明した。

○「暴力団新法づくりに望む」（朝日新聞・社説）「：私たちが

はこれまで再三にわたって、「新しい立法も含めて徹底的な対策を」と主張してきた。：行政手段で不法な収益をはく奪するなど、特に資金面から活動を規制していく点に新味がある。私たちの主張にも沿うものであり、基本的な方向は支持したい。しかし、細部には疑問や念押ししておかなければならない点がある。以下のような注文をつけたい。

一つはやはり、拡大適用されたり乱用されて不当な人権侵害などを招くことがないように、規定の仕方や運用面で十分な配慮をしなければならぬ点である。：政治、労働、宗教団体などに規制が加えられることがないように、将来とも十分な目配りが必要だ。構成員の認定などにも慎重な裏付けが求められる。第二は、不正収益のはく奪についての具体的内容が不明確なことである。：さらに、乱用の危険性と裏腹の関係に立つ問題だが、抜け道や脱法行為に対する備えが十分かという問題もある。：」

○「暴力団の壊滅に大胆な新法を」（読売新聞・社説）「：暴力団の現状と、現行法による取り締まりの限界を考えると、新法のような予防措置を含む、思い切った対応が必要だ。

：問題なのは、指定暴力団が言論や政治、宗教など様々な団体、総会屋、企業などを装って新法の追及を逃れる動きを強めることだ。こうした逃げ道をどう封じ込めるか。：組織暴力を壊滅させるために、あらゆる手段を尽くすことは、国際的な流れでもある。わが国の実情に合った、実効性のある新法をめざして欲しい。」

○「暴力団新法は国民の合意で」（毎日新聞・社説）「：現行法では指摘しにくい暴力団の資金活動を行政措置で封じようという趣旨。その意味では、大胆な立法だ。問題点もなくはないが、暴力団の現状を考えれば、新法に期待をかけるを得ない。：ある組織を予防的に「暴力的組織」とみなし、現行法では違法ではない行為を行政的に禁止することが憲法に保障された結社の自由を反するのではないか、との批判があつて不思議ではない。また、「暴力的組織」を一定の営業から排除することは職業選択の自由にあれるのではないか、との見方もある。だが、暴力団の活動によっていかに平穏な市民社会が脅かされ、市民生活や企業活動の場の秩序が損ねられているかを考えたとき、やむを得ない選択といわざるを得ない。：」

○「泣き寝入りを防ぐか「暴力団新法」」（日経新聞・社説）

「：犯罪の可能性を持つ暴力組織なら結社の自由はないという解釈も可能だろう。営業の自由についても同様である。：指定が警察や公安委員会にまかされる点などに問題がないわけではないが、暴力団の不法行為を取り締まりは緊急の課題、とする警察庁が、「拙速」を恐れず踏み切ったものである。：果たしてこれらがうまく働くかどうか疑問の余地も残っているが、これまでになく取り締まりの手法が可能になるだけに、立法に期待をかけた。」

○「暴力団の壊滅に新しい法律を」（東京新聞・社説）「：無法集団を壊滅させるために、新しい手段を考える時が来ていると思う。：暴力団壊滅のために、今ここで強い手段に出ることが緊急の課題だ。その意味で、新しい法律作りに動き出した、警察庁の姿勢に期待をしたい。：これまでの暴力団対策にはなかつた発想であり、法の精神を十分に生かした運用方法が確立されれば、かなりの効果が期待できると思う。：一番大切なのは、暴力団以外に拡大適用されることのないよう、どこまでしっかりと歯止めがかけられるかだ。こうした手続きさえきっちりしてあれば、明らかに犯罪者の集団である組織にまで結社の自由があるかどうかの議論にも、おのずから結論が出るはずだ。：」

○「暴力団新法」への注文（産経新聞・主張）「…「麻薬及び向精神薬の不正取引防止条約」の批准に向けた関連法の改正案では、現金や株式（有体物）のほか預金など無体物でも没収できることにしているが、「暴力団対策法案」にもこれを盛り込むべきではないか。…暴力団の組織実態が明確に把握できない日本の現状では当面活動規制で対処する方が望ましいといえる。…指定の公正と客観性の確保に十分に配慮している点も評価できる。…」

工 新たな法制を求める道府県議会等の決議

警察庁刑事案が報道されると、三月五日に北海道議会在が「暴力団対策立法に関する決議」を全会一致で採択したのを皮切りに、三月中に約三〇道府県において、次々と、暴力団対策立法を含む暴力団対策強化について決議がなされ又は内閣総理大臣、国家公安委員会委員長等に意見書（地方自治法第九十九条第二項の規定に基づくもの）が提出された（資料5参照）。

この決議や意見書の採択に当たっては、全会一致でなされたところも多く、また、全会一致ではなくとも反対はなかったところが多かった。

また、沖縄県内の市町村を始め多くの市町村議会等も続々と暴力団対策の強化を求める決議や国に対する意見書の提出が行

われた。

(二) 有識者からの意見聴取

法律学者からの意見聴取については、研究会において行ったほか、研究会の委員以外の者の意見も聴取するため、平成二年一二月には刑事法関係の学者から、また、翌三年一月には主として行政法関係の学者から意見聴取を行った。

また、二月下旬には、報道各社から意見を聴取するため、論説委員との懇談会や社会部長との懇談会を開催した。

(三) 日本弁護士連合会からの意見聴取

警察庁では、多年にわたり民事介入暴力対策を中心に暴力団対策について日本弁護士連合会（以下「日弁連」という。）と日常的な意見交換を行いつつ、協力関係を確立していた。

そこで、新しい暴力団対策立法を検討するに際し、研究会の委員に弁護士を選任し、その意見を聴取することとしたものである。

一方、日弁連に対しては、平成三年一月中旬から本格的な説

明を開始し、意見聴取をした。

ア 警察庁刑事局案に対する第一意見書

日弁連は、「暴力団」対策に関する法律案の基本的考え方〔警察庁刑事局。資料4―5。以下「警察庁刑事局案」という。〕に対する意見を理事会において取りまとめ、同年三月一五日に「暴力団」対策に関する法律案の基本的考え方」についての意見（資料4―7。以下「第一意見書」という。）を警察庁に提出した。

この第一意見書に示された意見の取扱いとしては、警察庁刑事局案が法律案ではないため細部が明らかではないことから誤解であると認める意見については検討中の法律案に基づいて説明を重ねる一方、参考となる意見については法律案に反映するように努めた。

ところで、この第一意見書に示された意見のうちで私が注目したのはおおむね次のようなものであった。

- ① 警察庁刑事局案に示された「構成員の相当数が、一定期間内に暴力的不法行為等の前歴を有する」ことの「要件も「相当数」「一定の期間内」という曖昧な表現を用いているうえに、暴力的不法行為に一般的な犯罪を広く含めると必ずしも暴力団のみに適用される特有の要件となるものでは

ないことになる。」

- ② 指定の手続としては、「指定を行う独立の第三者機関を設置すること、少なくとも参与機関（審査会）を設置すべきである。」

- ③ 「構成員」概念も極めてあいまいであつて、その認定基準はなら示されていない。…構成員の認定基準を明確化、構成員からの開示申請、不服申立の権利を与える必要がある。」

- ④ 警察庁刑事局案において禁止しようとした「不法利得行為」は、「もともと犯罪なのであつて、これを新たに禁止しようとするのは論理的に問題がある。」

- ⑤ 麻薬新条約の国内法化の検討においても「すべて犯罪行為を基礎にして司法的チェックを経て収益はく奪される仕組みとなっている。（警察庁刑事局案）はこれを行政的措置で進めようとしているが、司法的措置との関係をどのように考慮しているのだからか。…公安委員会にこまでの権限を与えてよいかという問題…など検討されなければならない問題も多い。」

- ⑥ 「一定営業からの排除」について、「債権取立て、倒産整理を弁護士でない者が業として行うことは非弁護士活動と

「なって弁護士法で禁止されている。」とする。

- ⑦ 警察庁刑事局案において一定の場合に「違反者には正措置を採るべきことを命じる権限を警察官にあたえているが、警察官職務執行法の規定以上の広範な行為権限を現場警察官が与えられる点に問題はないかが、吟味されなければならぬ。」

イ 法律案に対する第二意見書

日弁連は、法律案の国会提出を受けて、「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律案」についての意見（資料4—8。以下「第二意見書」という。）を警察庁に提出するとともに、公表した。

この第二意見書は、政府案についての意見であり、その内容は、おおむね次のようにまとめられようが、その内容を第一意見書と比較すると、条文が明らかになったことや警察庁が日弁連の意見を踏まえて立案したこと等から、法案そのものに対する個別の反対意見はおおむね解消され、法案成立後の運用上の意見にとどまるものが多くなったといえよう。

- ① 警察庁刑事局案の「暴力的組織から法案の「暴力団」と用語が変更されたの是一見わかりやすくなったように見える。」

- ② 暴力団の指定の要件として「暴力団における犯罪経歴保有者の人数の比率等が暴力団以外の集団一般における集団の人数のうちに占めるそれを超えることが確実であり、その確率を一定の数字で示し、且つ、代表者等の統制の下に階層的に構成されている団体として規定したのは一定の評価ができる。」

- ③ 暴力的不法行為等の範囲内については、「別表に示されている法律の多くは章によって範囲を限定して」おり、「国家公安委員会規則では」「暴力団特有の犯罪に限定し、対象となる団体の広がりを防ぐべきである。」

- ④ 「法律案は、審査専門委員の意見に基づいて「指定暴力団」「連合体」の指定を確認することになっている。この点は、「警察庁刑事局案」から前進している。」

- ⑤ 「審査専門委員は；委員会方式をとり、専門委員の合意により意見を提出するのが望ましい。その場合、単純多数方式ではなく、全会一致若しくはそれに近い特別決議によるべきである。」

- ⑥ 「法案が暴力的要求行為を具体的に例示し、限定したことは評価できる。」

- ⑦ 法案の報告・立入りの規定は、「警察官職務執行法に定

める質問権、立入権の要件を著しく緩和するものであつて容認できない。…同条は削除し、警察官職務執行法を以て対応すべきである。」

なお、第二意見書で示された日弁連の意見については、国会において同様の質問がなされることも予想されるので、運用上の懸念を生じないようにし、また、応ずることのできない意見についても運用上の配慮を含め、警察庁の方針を固め、国会審議に臨んだ。

(四) 国会議員への事前説明

国会議員に対する新たな法制についての事前説明は、平成三年一月中旬から本格的に開始された。

与党（自民党）に対する説明は、歴代の国家公安委員長を始め、地方行政部会、治安対策特別委員会のメンバーを中心に行われ、また、衆参両院の地方行政委員会のメンバーすべてに対して精力的に行われた。

説明の内容については、当初は新法の必要性和新法の構造であつたが、検討の進展に応じて、逐次具体的内容に及んだ。ま

た、説明に対して質問や疑問があつた場合には、法案の具体的詰め参考にし、あるいは更に詳細に説明をして理解を求めた。その結果、与党内において新法は必要であり、かつ緊急に成立させなければならぬ法案であるとの認識が徐々に高まり、いわゆる重要法案並みの取扱いをすべきであるとの空気になつたといわれる。

五 法律案の立案から政府の決定までの過程

(一) 警察庁案の策定

ア 法律案の枠組みを固める作業

暴力団対策法の立案作業は、プロジェクトチーム発足後から枠組みを固めるための仮設条文を作成する作業を開始し、研究会における検討と並行して徐々に枠組みを固めていった。

この枠組みを固める作業において論点となつた主なものは、おおむね次のような点であつた。

- (1) 暴力団の指定の要件と暴力団員の行為規制の内容をどのようにして法的に整合性を持たせるか。このような観点から指定の要件はどのようにすればよいか。

(ii) 指定という行政処分を行う主体は、都道府県公安委員会と国家公安委員会のいずれにすべきか。都道府県公安委員会とした場合において国（国家公安委員会）の関与をどのようにすべきか。これらの点と現行の警察法による国と地方との関係との考え方の整理をいかにするか。

(iii) 指定の事前手続としての意見聴取をする第三者機関は、委員一人一人の意見を聴く方式と委員会（審査会）方式のいずれにすべきか。また、(ii)とも関連するが、第三者機関を国と地方のどちらに置くべきか。

(iv) 規制をすべき暴力団員の不当な行為をどのように類型化するか。また、これに関連して、不法利得行為の禁止（現在の法第九条）の現在禁止されていない不当な行為を禁止するための法律構造をどのようにするのか。

(v) 一定の営業からの排除について、どのような営業から排除すべきか。また、排除のための仕組みはどのようにするか。

(vi) 不正収益の範囲はどのように考えるべきか。不正収益の認定と徴収手続はどのようにすべきか。

このような課題については、研究会の提言までに相当程度方向付けができたものが多いが、未解決の論点も相当残された。

イ 条文の詰めの作業

ところで、この法律案は、三年一月に実施された内閣の第一二〇回国会への政府提出予定法案調べにおいていわゆるC法案（暴力的組織の構成員による暴力的不法行為等の防止等に関する法律案（仮称））として登録した。これは、その時点では第一二〇回国会に提出できる程度に内容が固まるかどうか未定であったためであるが、C法案について内閣法制局においてもA法案審査後に審査することとされており、また、C法案についても通常三月中旬が法案の閣議決定の締切りであり、遅延したとしても三月中には閣議決定に持ち込む必要がある。一方で、この法律案については、マスコミにおいても肯定的に大きく取り上げられ、しかも、与野党の大方が第一二〇回国会に提案すべきであるという空気になりつつあった。そこで、検討時間が極めて限られていたのである。

したがって、研究会の提言の後には、研究会の提言や世論の動向を踏まえつつ、立法技術的事項を含め条文の詰めの作業を精力的に行なった。

条文の詰めの作業における主な論点は、次のようなものであったが、(i)から(vi)までの事項を優先的かつ細部まで詰めることとなった。

- (i) 暴力的不法行為等（現在の法第二条第一号）の対象とする罪から政治活動に伴う犯罪をどのような方法により除くか。
 - (ii) 犯罪経歴保有者の要件（現在の法第三条第二号）において暴力団以外の政治団体等が指定されることのないようにするための立法技術的工夫をどのようにするか。
 - (iii) 禁止行為違反に係る行為は千差万別であるが、命令の要件と内容をどのようにして法律上絞り込めるか。
 - (iv) 禁止行為違反に対する命令を行う都道府県公安委員会の権限をどのような場合にどこ（警察署長等）に分配するか。
 - (v) 命令を緊急に行う場合の特例（現在の法第二四条）をどのようにするか。
 - (vi) 不法利得行為の被害者の被害回復の仕組みとして、法定解除権の創設は少なくとも当面は困難であると考えられたが、勧告のほかにもどのような手法があるか。
 - (vii) 暴力団のいわゆる準構成員その他暴力団の周辺にいる者に規制を及ぼす場合に周辺にいる者をどのように特定できるか。また、この法案の中でうまく位置付けられるか。
 - (viii) 一定の営業からの排除について、排除すべき営業分野はどのようにして限定することが可能か。
 - (ix) 不正収益のはく奪について、被害回復を優先させる手法はどのようにして可能か。また、不正収益の範囲はどこまでか。
- これらの点を詰めて、三月上旬に、警察庁案の素案を作成した。
- ところで、不正収益のはく奪については、麻薬新条約を批准するための国内実施法と整合性を図るべきところ、同法案の国会提出の時期は、この時点において見込みが立っていないこと等から、今回の法案に盛り込むことは断念することとした。
- また、各省協議と内閣法制局審査の時間はあまりないので、一定の営業からの排除については、営業に関係する法律を所管し、協議調整すべき関係省庁が相当であるので、内々に意向を打診したところ、検討課題が多いので、これも今回の法案に盛り込むことを断念した。
- このような経緯を経て、警察庁案は固まっていた。

(二) 各省協議と内閣法制局の審査

ア 内閣法制局のいわゆる下審査

内閣法制局には立法の検討状況を内々に説明していたが、三

料 月中旬に警察庁の案を内閣法制局に持ち込み、いわゆる下審査

を受けた。

資 下審査では、憲法上の観点を含め様々な点から審査が行われたが、次のような示唆を受け、警察庁の案を修正したことが注目される。

(i) 法律案を国民に理解しやすいものにするという観点から、定義規定（現在の法第二条）を設けるとともに、「暴力的組織」を「暴力団」と変えるほか、「暴力的要求行為」、「縄張」、「用心棒」というような従来の法律用語にはない用語を採用すること。

(ii) 「暴力的不法行為等」（現在の法第二条第一号）については、別表を設け、そこに国家公安委員会規則で定め得る罪を列挙すること。

(iii) 暴力団の事務所等の封鎖措置は、いわゆる成田法第三条第三項に做つたものであったが、直接強制的な手段は避け、より謙抑的な規定とすること。

イ 各省協議

各省協議においては、法務省とは、法律案の禁止行為と刑罰との関係、法律案の罰則規定、暴力的要求行為の相手方に対する援助と民事法との関係、暴力団の指定の要件の一つである犯

罪経歴保有者の要件の立証に必要な検察庁保管の前科調書の取扱い等をめぐって協議し、前科調書の取扱いについては法務省の協力を得やすいようにするため修文をすることとなった（現在の法第二十五条第四項の新設）。

そのほかには、審査専門委員の設置について総務庁と、本法の施行経費について大蔵省と、海上における暴力団員の不当な行為の取扱い等について運輸省（海上保安庁）と、指定の手続における国家公安委員会の確認の法的性質や地方の財政負担等について自治省と、というように、各省庁と協議調整を図つた。

なお、警察庁は、四月三日に、警察庁案の骨子（「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律案（仮称）」の骨子）。資料4—6）を公表した。

(三) 与党審査と閣議決定

警察庁案は、各省協議終了後、内閣法制局の審査、与党の地方行政部会、治安対策特別委員会、政務調査会審議会及び総務会の了承等を経て、四月一二日の閣議において政府案（「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律案」として決定され、第一二〇回国会に提出される運びとなった。

六 国会審議と成立

(一) 衆議院における審議状況

ア 地方行政委員会における審議状況

国会に提出された法律案は、衆議院地方行政委員会において、四月一八日に提案理由説明が行われた後、翌一九日に同じく暴力団対策の一環として政府から提出され参議院から送付された銃砲刀剣類所持等取締法の一部を改正する法律案とともに議題となり実質審議が行われた。なお、審議に先立ち、同委員会理事会上において、暴力団員不当行為防止法運用調査小委員会の設置について各党間で合意がなされた。

質疑は、六人の委員からあり、質疑の内容は、おおむね次のようなものが目立った。

- ① 新法を必要とする暴力団情勢は何か。
- ② 新法の効果（実効性）はどの程度か。
- ③ 新法の制定により警察の暴力団対策の在り方に方針変更はあるのか。
- ④ 指定逃れのための政治団体の偽装、組員の水増し等に対

する対策はどうか。

- ⑤ 新法による指定が暴力団以外の団体にも適用されることはないか。
 - ⑥ 指定外の暴力団の取締りはどうするのか。
 - ⑦ 審査専門委員の運用の在り方を問う。
 - ⑧ 準構成員など暴力団周辺者に対して行為規制は及ぶのか。及ばないのであれば規制が必要ではないか。
 - ⑨ 暴力的要求行為は限定列举されているが、将来追加するののか。
 - ⑩ 国民が参加し利用しやすいような暴力団追放運動推進センターにすべきではないか。
 - ⑪ 不正収益のはく奪や営業からの排除を見送った理由と将来の見通しを問う。
 - ⑫ 暴力団に利益供与した企業名を公表してはどうか。
 - ⑬ 国会審議の時間的余裕のない法律案の提出の仕方についての所見を問う。
- 質疑の終了後、全会一致で、法律案を可決するとともに、附帯決議（資料6-1）を付することに決定された。この間における審議時間は、銃砲刀剣類所持等取締法の改正案と併せて五時間一四分であった。

なお、同委員会における各委員からの質疑の要旨は、次のとおりであった。

(i) 暴力団情報と暴力団対策の在り方

○新しい法律を作つてまで対処しなければならなくなった状況において、暴力団対策に対する基本的考え方を問う

(安田委員)

○暴力団の勢力の実態及び国民の被害状況を聞く(安田委員)

○暴力団の経済活動への進出実態を聞く(安田委員)

○諸外国の法制との比較について知りたい(安田委員)

○暴力団に加入する若者が年間二千人位いると聞いているが、どのような人たちが暴力団に入るのか(安田委員)

○青少年対策の在り方について聞く(対総務庁。安田委員)

○第一線の警察官が的確に情報をつかみ、捜査できるような科学的な知能重視型の捜査体制を作っていくべきではないか(安田委員)

○新法を必要とする暴力団の実態について具体的に明らかにしてもらいたい(中沢委員)

○外国の法制をみると裁判所の関与する例があるが、今回の法案では裁判所の関与がない理由は何か(中沢委員)

○今回の立法で暴力団の上層部にまで迫れるのか(草野委員)

○準構成員の人数はどの程度か(草野委員)

○第一線の警察官に対してどのような印象を持っているか。また、警察官の不祥事についてはどう考えているか(草野委員)

○新法は暴力団を規制していくというものだが、暴力団を壊滅させるといふ方針に変更はあるのか(吉井委員)

○暴力団の伝統的資金源活動に対する取締りについての決意を問う(吉井委員)

(ii) 暴力団の指定

○暴力団の指定資料の収集、吟味はどのようにしてなされるのか(福永委員)

○暴力団の指定逃れに対する対応について、特に政治団体を装うことにどう対処していくのか(福永委員)

○二条にいう暴力団の要件は具体的には何か(安田委員)

○審査専門委員は何人くらい予定しているのか。なぜ委員会方式を採らなかつたのか(安田委員)

○審査専門委員の意見聴取は、事実ごとに何人の意見を聞くのか。それぞれの専門家の意見を合わせてみる必要がある

あるのではないか（安田委員）

○暴力団以外の団体に対して新法が適用される心配はないのか（中沢委員）

○約三、三〇〇団体の暴力団がすべて指定できるのか。指定されない暴力団が悪いことをやっても新法の対象外であるという問題が生ずるのではないか（中沢委員）

○指定については専門委員の意見を聴くのに、指定の取消しについては専門委員の意見を聴かないのはなぜか（草野委員）

○「暴力団の威力を利用して生計の維持」とは、具体的にどのようなことをいうのか（草野委員）

○三条二号は政治団体を法案の規制から除外する趣旨か（草野委員）

○政治団体は規制の対象外か（草野委員）

○暴力団は指定逃れのために組員の水増し、偽装破門等いろいろな偽装工作を行って来ると思うが、それに対する対策はどのように考えているか（草野委員）

○この法律は暴力団以外の宗教団体、政治団体等には適用されないということは確かか（吉井委員）

○指定暴力団の偽装解散に対する対策はどうか。特に暴力

団が解散届を出した場合、一定期間フォローして解散を確認してから指定を取り消すのか（吉井委員）

○指定外の暴力団が九条の行為を行った場合の規制はどのように考えているのか（吉井委員）

○指定外の暴力団に対する取締りの姿勢に変化はないか（吉井委員）

○この法律は結社の自由を侵害するおそれはないか（神田委員）

○右翼、左翼等の政治団体にまで適用されることはないか（神田委員）

○指定要件が拡大解釈されて一般の結社まで適用されることはないか（神田委員）

(iii) 禁止行為及び命令

○一一条及び一二条の措置命令は、広範な裁量を認められると思われるが、具体的な運用はどのように行うのか（福永委員）

○九条に規定された以外の行為については、現行法規で取締りが十分に行えるのか（福永委員）

○暴力的要求行為の再発防止命令にいう「必要な措置」を列挙して例示すべきではないか。「必要な措置」の濫用

を防止するための措置について考えているか(安田委員)
 ○縄張内の行為制限があるが、なぜ縄張内に限定されるのか(中沢委員)

○暴力的要求行為を限定列举とした理由は何か。追加して
 いく考えはあるか(草野委員)

○少年が自らの意志で暴力団に入ったが、保護者は脱退させたいと思っている場合はどのように対処するか(草野委員)

○暴力団の構成員を減少させていくための方策は何か(草野委員)

○準構成員、企業舎弟が九条の違反を犯した場合、この法律の適用はあるのか。どのように扱われるのか(吉井委員)

○暴力団が関係している、あるいは設立している会社の社員で、警察が暴力団の構成員として把握していない者が九条の違反行為を行った場合、この法律で規制できるのか(吉井委員)

○暴力団の周囲にいて、組員に協力する者について規制を
 していないか
 ○暴力団の周囲にいて、この法律はザル法になるのでは
 いか(吉井委員)

○公安委員会が中止命令を出すためには被害者の申告が必要だと思われるが、お礼参り等を恐れてなかなか申告しないのではないか(神田委員)

○被害者の被害申告がなくても、警察が被害実態を把握した場合は公安委員会が中止命令を出せるようにしてはどうか(神田委員)

(iv) 暴力追放運動推進センター

○センターが国民の理解と協力の下に、国民全部が参加できるような組織にするためには、どうしたらよいか(安田委員)

○センターについて、本当に被害を受けている市民が気安く相談できるようにするためには、しっかりとした受け皿を作っておく必要があるのではないか(中沢委員)

(v) 聴聞、報告・立入り、不服申立て

○公開の聴聞を行うとき、傍聴人の人数の制限又は入場拒否ができるのか(福永委員)

○暴力団構成員の認定基準は何か。また、これに対する開示申請や不服申立ての権利は保障されているか(安田委員)

○公安委員会による警察官の暴力団事務所への立入り、物

件検査及び質問権は制限的な規定にすべきではないのか。国家公安委員会規則で必要な限度について定めると思うが、見解を示してほしい（安田委員）

○不服申立ては司法審査と並行してもよいのではないかと（安田委員）

○特別の場合には聴聞を公開しないこととしているが、どのような場合か。また、例外が原則となるおそれはないかと（中沢委員）

(vi) 不正収益のはく奪等の新たな規制の手法の導入

○不正収益のはく奪が削除されたようであるが、削除されても実効性は確保されるのか。また、今後の方針はどうか（福永委員）

○暴力団に利益供与した企業の名を公表してはどうか（安田委員）

○不正収益はく奪についての改正案提出の時期はいつ頃かと（中沢委員）

○対立抗争時の事務所の使用制限があるが、日常的にもっと規制できないのか（中沢委員）

○不正収益のはく奪は将来実現するのか（草野委員）

○一定の営業からの排除、抗争に利用されるおそれがある

車両の使用規制、事務所の封鎖が見送られたが、これらの点について今後検討していくのか（草野委員）

○準構成員の行為について何らかの規制が必要ではないかと（草野委員）

○利得供与した企業名を公表してはどうか（吉井委員）

○暴力団に加入する者の中には、暴走族等からの加入もかなりのウェイトを占めているが、暴走族等に対する規制も必要ではないかと（神田委員）

○暴力団等による企業支配と資金浄化活動を規制するため、アメリカの R I C O 法のような法律を制定してはどうか（神田委員）

(vii) 法案の提出時期

○国会終盤において立法院が勉強する時間的余裕がないような法案の提出の仕方についての見解を問う（中沢委員）

○法案作成過程における他団体、特に日弁連との協議状況を問う（中沢委員）

(viii) 法案の提出の仕方について問う（吉井委員）

○法案の運用

○本法が成立した場合の長官の決意を問う（福永委員）

○本法が成立して施行された場合、現状の暴力団の活動は

どの程度まで抑制できる見通しか（安田委員）

○政令、規則については設置が予定されている小委員会において十分議論させてもらいたい、所見を問う（中沢委員）

○新法が成立した場合、大変な行政需要が発生すると思うが、警察の現行体制、予算でこれらが処理できるのか（中沢委員）

○法律が成立した場合の施行時期とその実効性について問う。また、暴力団の人権についてはどのように考えるのか（草野委員）

○暴力団員による不当行為は、この法案が成立してどの程度阻止できるか（神田委員）

イ 衆議院本会議で全会一致で可決

衆議院地方行政委員会において四月一九日に全会一致で可決された法律案は、四月二三日に衆議院本会議に上程され、同日、全会一致で可決の上、参議院に付託された。

(二) 参議院における審議状況と成立

ア 地方行政委員会における審議状況

衆議院から付託された法律案は、参議院地方行政委員会において、四月二五日に提案理由説明が行われた後、四月二六日に実質審議が行なわれた。

質疑は、四人の委員からあり、その内容は衆議院で採り上げられなかった事項や衆議院での質疑を掘り下げた事項が多く、おおむね次のようなものが目立った。

- ① 暴力団の指定の要件の一つである犯罪経歴保有者要件の具体的内容と運用を問う。
- ② 政治目的を掲げる暴力団の取扱いをどうするか。
- ③ 指定についての行政争訟があった場合における本法の運用はどうなるのか。
- ④ 命令の要件、内容や運用の方法はどのようになるのか。
- ⑤ 暴力的要求行為の被害者に対する援助の民事介入の程度を問う。
- ⑥ 暴力追放運動推進センターの指定の方法や活動内容を問う。
- ⑦ 暴力追放相談委員の運用の在り方を問う。
- ⑧ 聴聞の運用方針を問う。
- ⑨ 報告・立入りと警察官職務執行法との関係を問う。
- ⑩ 不正収益のはく奪とマネーロンダリングについて問う。

- ① 一定の営業からの排除の重要性と排除の現状を問う。
② 本法の施行を通じて警察官の職権濫用のおそれはないか。

質疑の終了後、全会一致で、法律案を可決するとともに、附帯決議（資料6―2）を付することに決定された。次に、小委員会が設置が議題とされ、従来の風俗営業等に関する小委員会を暴力団員不当行為防止法及び風俗営業等に関する小委員会に改組することに決定された。当日の審議時間は三時間一分であった。

なお、同委員会における各委員からの質疑の要旨は次のとおりであった。

- (i) 暴力団情勢と暴力団対策の在り方
- 警察官と暴力団との癒着が指摘されているが、長官の決意を問う（常松委員）
 - 暴力団の指定
 - 犯罪経歴保有者の要件が三条各号の中で最も客観的だと思うがどうか（渡辺委員）
 - 犯罪経歴保有者の要件は何に基づいて考えたのか（渡辺委員）
 - 刑法三四条の二には刑の免除を受けた場合、二年経過す

れば刑の言渡しが消滅するという規定があるが、本法では刑の免除を受けた場合にはどうなるのか（渡辺委員）
○ 執行猶子を取り消されずに刑の言渡しが消滅した者等についても犯罪経歴として扱うのか（渡辺委員）

○ 大赦、特赦で刑の言渡しが消滅した者については犯罪経歴としては扱わないのか（渡辺委員）

○ 犯罪経歴の扱いは憲法に違反しないか、また行政訴訟を提起される懸念はないか（渡辺委員）

○ 犯罪経歴となる別表の罪はどのような基準で選んだのか（渡辺委員）

○ 犯罪経歴を限定された犯罪の中から選び出す作業は公安委員会が行うのか（渡辺委員）

○ 指定の要件は暴力団にウエイトをおいているのか、暴力団員にウエイトをおいているのか（常松委員）

○ 指定からはずれた暴力団は現行法で取り締まるといふことか（常松委員）

○ 第二条「別表に掲げる罪」というのは、暴力団が一般に行うような犯罪を選び抜いて公安委員会規則に定めると解してよいか（諫山委員）

○ 右翼暴力団を指定暴力団にするかどうかは、主たる目的

が金儲けにあるのか、政治目的にあるかという基準で分けるのか（諫山委員）

○団体の半分が金儲けを目的としており、半分は政治目的を掲げている場合、指定するのか（諫山委員）

○正気塾は指定の要件に該当するのか（諫山委員）

○名目的に政治目的を掲げていても、中身が金儲けを目的としているような団体は指定の要件に当たるとか（諫山委員）

○金儲けを目的とした暴力団が、いかにも政治団体のような顔をして指定を逃れることがあると思うが、どうか（諫山委員）

○暴力団が指定されて、その後二つの組に分かれた場合、指定の効力はどうか（諫山委員）

○指定暴力団の幹部の半数以上が交代した場合、あるいは半数近い組員が入れ替った場合、指定の効力は続くのか（諫山委員）

○暴力団として指定するために警察官によって広範な調査活動を行うのか（諫山委員）

○審査専門委員は一人か、複数か、委員会制度か（諫山委員）

○暴力団を指定しなければこの法律は機能しないと思うがどうか（高井委員）

(iii) 禁止行為及び命令並びに援助

○親分とか組長というのは暴力団員の中に入るのか（常松委員）

○暴力的要求行為を命じた親分はどうなるのか（常松委員）

○暴力団が指定されたとして、指定後に暴力団に入った一回も刑事罰を受けていない暴力団員も規制を受けることとなるのか（常松委員）

○法が施行された後、暴力団が組織を分散させるとか組員を移動させるといような偽装を行った場合取締りはできるのか（常松委員）

○暴力団から正式に抜けた者は構成員ではないか（諫山委員）

○暴力団として指定を受けた後に加入した者は構成員か（諫山委員）

○「暴力的要求行為の禁止」はすべて現行法では犯罪にならないという建前で立法するのか（諫山委員）

○指定暴力団員が暴力的要求行為を行えば中止命令が出る。これに従わなければ処罰されるが、指定暴力団員で

なければ野放しというのは問題があるのではないか（諫山委員）

○暴力的要求行為に対する中止命令は、警察官の現認によって発動される場合が多いのか、被害者の通報によって発動される場合が多いのか（諫山委員）

○中止命令は文書によるのか口頭によるのか（諫山委員）

○中止命令は警察官の裁量によって濫用されるおそれがあるが、どうか（諫山委員）

○一〇条の「唆す」というのは刑法上の教唆と同じか（諫山委員）

○一三条の「必要な援助」は警察が民事問題に過度の介入をすることにならないか（諫山委員）

○貼り付けられた標章を損壊・汚損することが禁止されているが、器物損壊罪で処理できるのではないか。器物損壊罪があるのだから標章損壊を規定する必要はないのではないか（諫山委員）

○仮の命令は暴力団の指定がなければ使えないのか（高井委員）

○暴力的要求行為に面会強要をいれなかった理由を問う（高井委員）

○仮の命令は何日くらいで出るのか（高井委員）

○仮の命令は現実としてはどのような内容になるのか（高井委員）

(iv) 暴力追放運動推進センター

○センターの指定要件と活動内容を問う（常松委員）

○センターを新設しなければならぬ理由は何か（常松委員）

○暴力追放相談委員はすべて警察関係者に限定されるのか（常松委員）

○暴力追放相談委員は委嘱なのか任命なのか（常松委員）

○センターの長あるいは構成人員を作り上げていくのは国家公安委員会か（常松委員）

○センターは誰が命令して作らせるのか（常松委員）

○センターについて都道府県から要請のないところは行政指導をして作るのか（常松委員）

○暴力追放相談委員は一県何人ぐらいを予定しているか（諫山委員）

○暴力相談に対する助言は暴力追放相談委員でないとできないのか（諫山委員）

○暴力追放相談委員は常勤になる予定か、そして給与をも

らうのか（諫山委員）

○センターの役職員は公務員又は公務員に準ずる者か（諫山委員）

山委員）

(v) 聴聞、報告・立入りその他行政調査、行政争訟

○聴聞で本人が公開を希望した場合、非公開にするにはよ

ほどの場合であろうと思うかどうか（諫山委員）

○聴聞手続で「有利な証拠を提出することができる」とな

っているが、物証だけでなく人証も含むのか（諫山委員）

○聴聞において当事者が求めれば証人尋問が行われるのか

（諫山委員）

○聴聞における代理人は弁護士以外の代理人でもよいのか

（諫山委員）

○警察官職務執行法には人権保障の規定があるが、この法

律の報告・立入りにはそのような規定がない。警察官職

務執行法は、この法律を執行する警察官に適用されるの

か（諫山委員）

○犯罪捜査規範はこの法律の執行に適用されるか（諫山委

員）

○暴力団が指定を争って行政訴訟等を行っているとき、暴

力的要求行為に対する中止命令は出せるのか（高井委員）

○裁判所で指定が取り消された場合、中止命令違反の間接

罰の条項は発動できなくなるのか（高井委員）

○行政命令違反の罪で刑事事件を起こしたとしても、指定

を争っているうちは裁判所は判決しないのではないか。

実質的な運用面において、このような隘路があるのでは

ないか（高井委員）

○指定の基礎となった書類は開示してもらえるか（高井委

員）

○指定をしようとする理由をあらかじめ通知するようにな

っているが、その内容はどの程度か（高井委員）

○暴力団の指定は侵害行為になるのだから、その通知には

明確に理由を書くべきでないのか。（高井委員）

○中止命令を出す前の聴聞においても理由を付記すべきで

はないか（高井委員）

○行政手続上の書類と、刑事事件になった場合の犯罪立証

のための資料との兼ね合いを問う（高井委員）

○本法の各種行政手続は、行政手続法研究会の中間報告と

比較してどうか（高井委員）

(vi)

不正収益等のはく奪等の新たな規制の手法の導入

○不正収益のはく奪と一定の営業からの排除が削除された

理由は何か（渡辺委員）

○麻薬新条約の国内法における不正収益のはく奪規定の概要を問う（対法務省。渡辺委員）

○麻薬新条約の国内法が成立した場合、不正収益のはく奪については改正するのか（渡辺委員）

○大蔵省は預金の形態で資金洗浄が行われることに対してどのように考えているか。マネーロンダリングに対する諸外国の規定の概要を問う。マネーロンダリングに対する規定の整備には着手しているのか（対大蔵省。渡辺委員）

○建設省として暴力団の一定営業からの排除規定を設ければ、どのような点が問題となるのか。建設業や不動産業からの暴力団排除の状況はどうか（対建設省。渡辺委員）

○一定営業からの排除規定がなくても、個々の暴力的要求行為の禁止で対応できると確信しているのか（渡辺委員）

(vi) 法案の提出時期

○本法案は新法であり、人権に関わり、憲法問題にもなりかねない重要法案である。このような重要法案は慎重な審議が必要であるが、法案の提出が遅れた理由は何か（渡辺委員）

(vii) 本法の運用

○法の運用に当たっての大臣の決意を問う（常松委員）

○治安維持法、暴力行為処罰法及び軽犯罪法の審議に当たっての政府の答弁を問う（対法務省）。この法律の適用に当たって一般国民が不当な規制を受けることはないと思言できるか（諫山委員）

○法律を施行するに当たって物的、人的な面を充実させる必要があるのではないか（高井委員）

イ 参議院本会議で全会一致で可決し成立

参議院地方行政委員会において四月二六日に全会一致で可決された法律案は、五月八日に参議院本会議に上程され、同日、全会一致で可決され、成立した。

なお、暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律は、五月一五日に公布された（平成三年法律第七七号）。

七 本法の特色と残された課題

(一) 立法政策からみた本法の特色

本法は、全く新規の立法であるばかりでなく、暴力団対策、

しかも暴力団対策のみを形式上も実質上もその目的とする、我が国で初めての立法である。

このため、今回の立法に当たっては法律の体系をどのように組み立て、システム化するか、また、暴力団の取締りのためとは言え、憲法で保障される基本的人権にいか配慮するか等を中心に多くの法律上の工夫を要したところである。

そこで、立法技術も含め、立法政策という観点からみた本法の特色について簡単に述べることとする。なお、この点については、拙稿「刑事警察と暴力団対策法の法制上の位置付け」(警察学論集四五巻一四二―一五三頁)が比較的詳しい。

ア 暴力団の指定という法的手法の採用

本法では、本法による規制の対象となる者を切り分けるため、暴力団という団体を指定するという法的手法を採用しており、当該指定された暴力団の構成員に対して一定の行為規制を行っている。

本法により指定された暴力団は反社会的ないかがわしい団体として法的に評価され、かつ、当該指定された団体の構成員は、一定の反社会的な不当な行為を行うことが禁止されるとい法的効果を生ずることとなる。そのような意味で、本法は、結社の自由(憲法第二一条第一項)を制限する法律である。しかし、

本法は結社の自由を制限する法律であるものの、指定された暴力団に対して、(旧)団体等規正令や破壊活動防止法のように、団体の活動の制限、団体の解散の指定というような意味での規制は行うこととしておらず、あくまで、指定された暴力団の構成員の具体的な行為のみが規制される。

従来、暴力団取締法のような単独の立法を行うことは、暴力団の実体を法律的にとらえ、規制の対象となる者(主体)を明確に限定することが困難であるなど立法技術上不可能に近いとも考えられていたが、本法では、暴力団を法律上定義するとともに、規制対象たる暴力団員を明確にするために、一定の厳格な要件と手続による暴力団の指定という手法を採用することにより、正当な目的を有し、正当な活動を行う社会運動団体を取締りの対象とすることのないように法律上配慮されている。この点において、暴力団取締りを主眼としつつも、国民一般(何人も)を規制対象とする法制とは異なり、従来の暴力団員取締りのための法規にみられたような運用上の懸念を避けることができるものと考えている。

ところで、暴力団の指定は、結社の自由など憲法で保障される重要な基本的人権にかかわる不利益処分であることから、指定の要件と手続について厳格な規定を設けている。

まず、指定の要件については、暴力団以外の団体が万が一にも誤って指定されることのないことを法律の規定上明らかにするように努めた。特に、犯罪経歴保有者の要件（法第三条第二号）については数学の二項分布という確率理論を導入するなど立法技術上も工夫をしたところである。

次に、指定の手続については、これを厳格にすべく次のような法律上の措置が採られている。

- (i) 指定をしようとするときは聴聞を行うこととしたこと。
- (ii) 聴聞は、公開であるが、個人の秘密を守るためやむを得ないと認めるときに公開しないことができることとしたこと。
- (iii) 聴聞の実施細目について各公安委員会にばらつきが生じないように手続的保障をするため、聴聞の実施について必要な事項は国家公安委員会規則で定めることとしたこと。
- (iv) 個別の指定について全国的な斉一を期するため、国家公安委員会が指定の要件に該当していることについて「確認」を行うこととしたこと。
- (v) 国家公安委員会が確認を行うに当たって審査専門委員の意見を聴くこととしたこと。
- (vi) 指定の要件に該当する旨の確認は、審査専門委員の「意

見に基づいた」ものでなければならぬこととしたこと。このような法律上の措置は、我が国の法制上又は警察関係法令上初めてのものや余り類例のないものが多いと思われる、それだけに暴力団の指定について手続面で慎重な取扱いを期したものと云えよう。

イ 暴力団員の不当な行為を秩序違反行為として禁止

本法は、国民の安全又は生活若しくは業務の遂行の平穏や生命、自由、生活権、財産権等の権利を直接又は間接に保護するために指定暴力団員の行う一定の反社会的な不当な行為を秩序違反行為として禁止している。

本法で禁止（違法行為と）しようとした行為は、最近における暴力団の寡占化を背景に、暴力団員が暴力団の「威力を示す」など威力を巧妙に利用して、脅迫、恐喝、暴力等の犯罪にならない形で不当に利得を図るなど、不当な行為を広範に展開している実態にかんがみ、既存の刑法、暴力行為処罰法等の刑罰法令によっては有効に取り締まることのできない、そもそも犯罪を構成しない不当な行為についてである。

したがって、本法で禁止される不当な行為は、違法行為とされるものの罪に当たる行為ではなく、本法はこの限りで、秩序違反行為を創設し、これを取り締まるためのいわゆる警察取締

法規としての性格を有し、刑事法（処罰法）ないし特別刑法ではない点において、従来の暴力団取締法規である刑法、暴力行為処罰法や愚連隊防止条例などと異なる。

本法の禁止規定に違反する行為に対しては措置命令をかけることができることとされている。すなわち、本法違反の行為に対しては、必ずしも直ちに罰則により一般的に制裁を課すのではなく、当該行為が継続され又は再び行われるおそれがある場合に、その防止に必要な具体的な命令を課して具体的に禁止し、この種の行為を防止することとしている。

なお、措置命令違反に対しては罰則が設けられているが、この罰則は各種の行政法規において一般的に行政処分担保措置として設けられている行政罰としての罰則であり、当然のことながら、本法の禁止行為の違反があったときに、刑事罰を課することを目的として罰則を設けたものではない。

ウ 援助の措置と指定法人制度の導入

本法は、暴力団員による不当な行為を一般的に予防し、それによる被害を回復するために警察行政機関の行う援助の措置について規定するとともに、いわゆる指定法人制度を導入しており、本法は、いわゆる警察取締法規としての性格だけを有するものではない。すなわち、本法は、警察による取締りと相まっ

て暴力追放推進のためのシステムを整備することにより暴力団員による反社会的な行為をなくそうとするものである。

まず、暴力的要求行為の相手方に対する援助の措置（法第一三条）は、暴力的要求行為の相手方が被害を回復しようとするに当たり、暴力的要求行為を行った指定暴力団員に対しては、通常の民事関係のように被害回復のための返還請求権、不法行為による損害賠償請求権等の民事上の権利行使をすることができない場合が多いという実態にかんがみ、公安委員会が直接被害を回復させるといような民事上の契約関係に直接関与する方法ではなく、通常の民事関係として円満に当事者間で話し合いができるようにするために必要な限りで援助を行うことを公安委員会に義務付けたものであり、その限りにおいて警察が民事関係に関与すべきこととされたが、行政機関の民事関係への関与の手法としては類例のないものである。

次に、事業者に対する援助の措置（法第一四条）は、企業に対する暴力団の不当な行為による被害予防のために行われるものであるが、このような被害を予防するためには事業者自身の自助努力が必要であるとの観点から、本法では事業者に法律上一定の義務付けを行うこととはせず、事業者自身の自主的な措置が講ぜられることを促すという意味において事業者の自助努

力を側面から援助するものである。

暴力追放運動推進センター（以下「センター」という。）は、暴力追放運動を推進する中核であり、この運動を实のあるものとするためには実効ある相談事業（法第二〇条第一項第二号）を推進する必要があることから、センターを指定法人としたものであり、センターに一定の能力を有する専門家である暴力追放相談委員（以下「相談委員」という。）の設置と相談の迅速適切な解決の努力を義務付け、センターの行う相談は相談委員しか行つてはならず、相談委員には守秘義務を課するのみならず罰則で担保している。このように相談事業を指定法人の存立基盤とする立法例はないと思われる。

(二) 残された課題

今回の暴力団対策立法は、研究会において様々な提案がなされるなど、その検討過程で、多くの事項を調査研究したが、新立法法であることや暴力団をめぐる情勢にかんがみ早期に法案を国会に提案する必要があったことから、次に掲げるように、残された課題も多い。これらの課題は、今の暴力団の情勢の変化に応じ、また、中長期の課題として調査研究に取り組んでい

く必要があろう（拙稿「暴力団員不当行為防止法の概要と要点」
（ジュリスト九八五号四二頁）参照）。

- (i) 暴力的要求行為により現実に財産上の被害を受けた被害者の救済を図り、併せて不当な収益を暴力団員に保持させておかないための仕組みとしての、被害回復のための民事上の制度の創設
- (ii) 暴力的要求行為を行うおそれが高い一定の者を事前に一定の営業から排除するための指定営業制度の創設
- (iii) 暴力団員による暴力的要求行為又は営利犯罪を防止するための、これらの行為によつて得た不正な利益をなく奪する制度の創設
- (iv) いわゆる準構成員、企業舎弟など暴力団の周辺にいる者の不当な行為の規制
- (v) 本法の規定による措置（命令）についてより効果的な義務履行確保の方法（例えば、執行罰）及びその手続
- (vi) 暴力団の低位の暴力団員が行つた行為について上位の暴力団員の責任を追及する行政的手法の導入
- (vii) 国会において論議された、対立抗争時以外の日常における事務所の使用規制、対立抗争時における抗争に使用されるおそれのある自動車の使用の規制その他

また、以上のような事項のほか、本法施行後における運用を踏まえ、本法の規制ではとらえられないような暴力団員の不当な行為があれば、新たに禁止をし、又は命令の内容を充実させること等についても検討していく必要がある。

〈質疑応答〉

Q 本法の立法過程において、政府と与党のどちらが立法過程を主導したか。また、立案を担当した警察庁と内閣官房ないし他省庁との関係の特徴は何か。

A 立法過程を政府と国会という関係で見ると、立案段階は、政府部内の立案という意味で警察庁主導つまり政府主導である。しかし、法案を成立させる推進力は政府というよりは国会にある。というのは、法案審査に入る前に、与野党間で法案成立についての合意が形成されていなければ、審議日程がなかなか決まらず、法案が先送りされる場合が多いと思われるからである。特に、本法案については、法案の提出時期が遅く、小委員会設置という異例の形になったけれども、全会一致を以て成立したことからも分かるように、本法案を

早急に成立させるという点で各党の間に合意が形成されていたことが本法案成立の要因だったと思う。また、他の省庁との関係については、事柄の性質上、法務省との関係が大きかった。なぜなら、本法案は刑罰法規ではないが、その外延にある取締法規であるので、刑罰との関係や運用等について協議を要するからである。

Q 警察庁に族議員はいるか。

A 一般的に、警察関係には族議員は存在しないと言われている。なぜなら、警察庁が立法する法案は、国民全体の利益を考慮するものであり、特定の利害関係者間の調整を目的とするものではないからである。だから、例えば、本法案の立法過程において、多くの都道府県議会が暴力団対策立法を求め、議決、意見書の提出を採択したこと、そして、暴力団対策法に基づき設置される暴力追放運動推進センターが都道府県の多額出捐団体、いわゆる地方公社となったことが示すように、本法案も、一般国民の暴力団への被害感、暴力団排除に対する根強い支持があるからこそ成立したのである。ただし、警察を応援してくれる国会議員は存在する。どのような議員かと言うと、以前に国家公安委員長を務めた議員や地方行政に経験の深い議員等である。当時の国家公安委員長である吹

田幌議員にも、議事録を御覧になっても分かるとおり、本法の成立に積極的に尽力していただいた。

Q 警察庁と政党内調整の過程を伺いたい。

A 平成三年一月中旬から、衆議院・参議院の与野党の地方行政委員会の委員に対して事前説明に赴いている。警察庁が立案する法案の場合、通常、与野党の双方に事前説明を行っている。また、事前説明を行う場合、議院内閣制の下では与党への事前説明を若干先行させるのも通例である。部長、副部長、理事に対する説明は、刑事局長、それに課長等の補佐が加わって行われる。この時期の説明内容は、暴力団の実態、大まかな立法の内容程度である。事前説明は、平成三年一月から三月にかけて、立案の固まり具合に応じて何回か行った。その内容は、政党から法案に対する問題点の指摘は少なく、むしろ、説明資料が漠然とした形のもので、規制の具体的内容を問われることが多かった。確かに、野党との調整においては、法案が確定するに従い憲法との関係も問題となったが、問題となった点は、法案の内容というよりはむしろ、暴力団の指定の具体的運用・中止命令等の命令をする実際の権限の所在といった法案成立後の運用の在り方が中心だった。また、立案段階において各党の質問に答弁する過程

で、国会質疑の際の答弁集が完成したような形になった。

Q このような立案段階から与野党の国会議員等に説明を行うのは本法案に限ったことか。

A 本法案については立案の早い段階から説明を行ったが、他の法案については必ずしも同様ではない。警察庁が立案する法律案の場合、通常は、立案した条文がある程度固まってから国会議員に対する本格的説明を行っているようである。

Q 本法案確定後、国会上げ前に与党審査と同じく野党に対しても法案の正規説明を行うのか。

A 行っている。時期は平成三年四月始めである。野党の場合、政策審議会のような機関に法案の正規説明を行っている。ただし、法案の正規説明といっても、本法案については、立案段階で説明を相当しているので、与野党ともに法案についての質問・議論はほとんどなかったと言える。

Q 法案上げ前の地方行政委員会委員に対する説明の過程はどのようなものか。

A 法案上げ前の地方行政委員会委員に対する説明は、警察庁から衆参両院の委員の所に個別に向いて説明を行い委員からの質問を受けるものである。この説明は、政府委員である刑事局長が中心となって関係課長も加わって行う。

料 Q 本法案の立法過程における議員相互間コミュニケーションの特徴は何か。

A 本法案については、自由民主党の地方行政部会及び治安対策特別委員会、両院の地方行政委員会のメンバーがかなり積極的に活動したものである。

Q 審議日程に対する警察庁の関与はあるのか。

A 審議日程、つまり、審議する日時、審議時間などについては、地方行政委員会の理事会などが委員会の法案審査に入る前に決定していると思う。また、各会派に配分された時間内の質疑者の人選は各会派の決定である。大臣については国会議員であるから審議日程に関与することはあると思うが、審議日程の決定に行政府としての警察庁が関与することはないとと思う。

Q 法案の審議時間が短いために、小委員会を設置し、そこで政令その他の下位法令の制定前にその骨子を検討する機会をもつとの説明があつたが、このような措置は珍しいのではないか。

A 珍しいと思う。他に小委員会が設置された事例として、昭和五十八年の風俗営業法の一部改正の際に設置された例がある。本法案の場合、小委員会設置は委員会からの要請による

ものである。また、継続審議にしないで本国会で成立させる代わりに、小委員会設置を承認してもらおうという意味合いもあったようである。小委員会は、衆議院は十一人、参議院は六人の委員からなっている。小委員会は、正式な組織として「地方行政委員会に設置する」とされ、正確な表現かどうかはわからないが、地方行政委員会の下部組織とでも言うべきものである。したがって、正式な議事録もある。小委員会は、先に説明したとおり、政令その他の下位法令案の骨子を小委員会委員に配付して事前の意見聴取を行う。また、下位法令案の骨子についての事前説明も行われている。この審査は、例えば、聴聞の運用について、聴聞調書の閲覧は認めるが騰写は認めるのかという質問に対し、聴聞調書の騰写は認めない旨の答弁がなされていることからわかるように、実質的なものである。

Q 立案段階における立法事実についての調査は、審議段階でどのように利用されているか。

A 立法事実についての調査は、審議議事録を読むことで立法事実がわかる程度まで審議段階において利用されている。それは、委員会審議において、暴力団の実態に対する質問が多いこと、また、それに対して警察庁の調査資料を活用した相

当長い答弁がなされる、つまり、議事録の二―三頁を占める答弁もあることからわかると思う。

Q 昔は政治家と暴力団の癒着があったと言われている。そこで、本法案はその性格上、国会議員側からの公式の反対はないと思われるが、非公式な本法案に対する反対もなかったのか。

A 確かに、昔言われたような国会議員と暴力団の関係を懸念する意見は一部にあった。もし、本法案に対する反対があるならば、何らかの動きがあると思った。しかし、現実にはそのようなことは全くなかった。

Q 本法案の立法過程において、暴力団を解散させるような団体規制を含む形で暴力団対策を積極的に行うべきであるとの意見はなかったか。

A 警察庁の内部には、暴力団の解散を含む団体規制を行うべきとの意見がなかったわけではない。しかし、暴力団対策研究会においては、そのような意見は出ず、解散させるような団体規制は行うべきではないとの意見があった。しかし、研究会の提言は、下位の構成員の行為について上位の人間の責任を追及する、暴力団の正規の構成員のみならず、いわゆる準構成員、企業舎弟等の暴力団の周辺にいる者も規制の対象

にすべきであるといった意見を述べているので、これらの措置は立法技術的には難しいが、意見としてはかなり思い切っていると思う。

Q 政府法案の立法過程における利害調整について御意見を伺いたい。

A 一般的な法案の場合、利害調整については、各省庁がある種の利害を代表している場合が多いので、各省の協議を通じて利害調整がなされている場合が多いのではないかと。もっとも、本法案の場合はそのような利害官庁はなかったと思われる。

Q 本法案の立法過程において、日弁連は警察庁に対してどのような立場にあり、意見聴取がなされたのか。

A まず、民事介入暴力力については、日弁連に民事介入暴力対策委員会があり、警察と民事介入暴力対策委員会とは協力関係にある。例えば、民事介入暴力の相談活動を協力して行っているほか、警察が暴力団追放の住民運動に協力する場合には、民事介入暴力担当の弁護士がその運動に関わっている。暴力団事務所撤去の仮処分等でも両者は協力関係にある。したがって、民事介入暴力対策委員会の関係で、立案段階において日弁連から意見聴取が必要となる。また、例えば、人権

擁護委員会などといった日弁連の他の委員会からも支持を得ないまでも理解を得る必要がある。日弁連自体も政府法案に対しては活発に意見書を提出しており、その意見書と調整を図り、少なくとも法案に対する納得を得てもらう必要がある。

Q 警察庁刑事局案を公表する前に、報道各社の論説委員・社会部長との懇談会を開催しているが、これは本法案に限って行われたものか。

A 報道各社の社会部は警察関係の記事が担当の中心であり、警察記者クラブの記者は社会部の記者であるので、日常的に警察と社会部との間には交流がある。例えば、警察白書が公表される以前に、報道各社の論説委員との懇談会を開催して、内容を説明するということも行っている。また、資料提供について、捜査の必要上、報道各社と調整を要する場合も多い。確かに、平成三年二月二十二日、二十五日の懇談会は本法案のみをテーマとしたものであるけれども、このような懇談会はいろいろな機会に行われている。しかし、本法案のように立法に際して懇談会を開催するということが必ずしもあるわけではない。

Q 都道府県議会における暴力団対策立法を求める議決の採択の背景は何か。

A 北海道議会が最初に議決を行ったのは、以前に大規模な対立抗争事件があったことによると思われる。例えば、国体が開催された年に、夏と秋の国体の間に一日に二十件の発砲事件が相次いだことがあり、道議会でも大きく問題とされた。また、翌年の正月には、組長が射殺される事件があった。このように暴力団による発砲事件が続いていたので、道議会では問題となり、北海道警察の本部長や刑事部長が何回も答弁に立つという状況であった。このような背景の下、警察庁刑事局案の公表の報道を受けて、各都道府県議会のうち道議会が最初に議決を採択したものと思われる。また、一般的に、警察は都道府県の役所という意識が強いので、警察庁が新たな施策を行う場合、都道府県警察本部から都道府県議会議員に対して説明を行うことが多い。また、警察庁の新たな施策が報道された場合、都道府県議会議員の方からも、国会議員と同じだが、報道された施策の資料を入手したい、説明を聞きたいという多くの要請がある。そのような一般的状況において、道議会の議決に他の地方議会が刺激されたという面はあり得る。なお、この時期に議決を採択した県とそうでない県があるのは、府県会における審議日程の関係だと思われる。

この時期の後にも同様の意見書の提出が多く、地方議会で採

扱われている。また、法律制定後には、暴力団対策法の実効ある運用を求める議決が多数の地方議会で採択されている。

Q 本法案の立法過程において、マスコミ等には暴力団を必要悪とする論調はなかつたか。

A マスコミはそのような意見もあることを報道していたが、マスコミ自身の論調として、暴力団を必要とする論調はなかつた。ただし、債権の取立てや示談の問題について、司法手続があまり機能せず、暴力団がそれを行っているといったような報道はあつた。

Q 戦後、巨視的に見ると、暴力団が必要悪と考えられ、また、社会との癒着もあつたように思われる。今回、本法案が成立した社会的背景は何か。従来の風潮に変化があつたのか。

A 警察の暴力団に対する取締りの態度を概略的に述べると、警察が対「暴力団」として、今にも引き継がれている本格的な取締りを行い始めたのは、戦後の混乱期を脱した昭和三十年代のことである。それ以前は、占領軍の指示により国家主義者・軍国主義者の団体を主な対象として旧団体等規正令により団体規制を行っており、その一環として法務省が稲川会等に対して解散を命じた例がある。また、ヤミ市規制などの一環として暴力団の取締りを行っていた。昭和三十年代の暴

力団取締りの契機は、別府事件という大規模な暴力団抗争事件である。また、この事件は、昭和三十三年の刑法・刑事訴訟法の一部改正の契機ともなっている。当時の立案の型式は、法務省に働きかけて、法務省所管の刑罰法規を改正し、取締りを強化するといふものであつた。このような例として、昭和三十九年の暴力行為処罰法の一部改正がある。この法案は、野党・法律学者がかなり批判したという経緯がある。また、警察庁の手になる法案として、銃砲刀剣類所持等取締法の一部改正による拳銃密輸罪の新設等がある。昭和三十年代末から昭和四十年代にかけて、警察はいわゆる「第一次頂上作戦」という暴力団に対する本格的な取締りを行った。この作戦等により、組長の検挙を含む根こそぎ検挙を行ってきた。昭和五十年代になると、第一次頂上作戦によって検挙され服役していた組長が出所して、暴力団が再び体制を整備し始めた。その間の警察の取締状況はというと、総会屋対策のための昭和五十六年の商法の一部改正があるものの、それ以外の取締手法は整備されず、新しい取締手法があるとすれば、弁護士会と連携した民事介入暴力対策であつた。このような状況下で、暴力団は資金を蓄え、その活動も取締りを逃れるために、巧妙になり、現状の警察の取締りでは必ずしも対応できない、

その結果、警察と暴力団の力関係が逆転するのではないかと、いう危機感が警察内部に生じた。また、暴力団の活動が、経済取引、示談への介入に拡大したために、一般市民が暴力団の被害を受けることが多くなった。その他、昭和五十年代の中頃から、暴力団同士の対立抗争において用いられる凶器が、匕首・日本刀・改造モデルガンといったものから密輸拳銃の乱射へと変化したという状況もある。したがって、第一に、暴力団が資金・武力の点で強力になったということ、第二に、一般市民が必ずしも従来の取締りでは表に出ない形で被害を受けることが多くなったということが一般的に意識され、そこで、暴力団に対する警察の新たな取締手法の確立の必要性を警察内部が意識し、そのことを国民に訴えたところ、国民の側にも潜在的な暴力団による被害意識が浸透していたために、暴力団に対する新たな取締手法を警察に与えるという点で一致したというのが、本法案成立の社会的背景と思われる。

暴力団を必要悪と見る風潮については、現在では一般的にはほとんどないと思われる。しかし、私は直接確認していないが、戦後のある時期までは政治家や警察と暴力団の癒着と言われる問題があったことは、いろいろな著作等で指摘されている。例えば、国会議員との関係で言えば、ある保守政治

家のボディガードである院外団は暴力団関係者が務めていたという事実が指摘されている。また、警察との関係では、山口組は、いわゆる三國人暴動があった際、山口組が国家地方警察である兵庫県内の警察署を防護して街の平穩の確保に努めた事例を引きながら、戦後間もなく頃（昭和二十年代）に果たしていた役割を主張している。したがって、以前には、政治家や警察が暴力団を必要悪としての国民の見方が全くなかったとは言いつれない状況が存し得たことはある程度推測し得る。

Q 日本の暴力団と外国のマフィア等との間の相違は何か。

A 最大の違いは、日本の暴力団は公然とした組織であるという点である。だから、例えば、日本の暴力団は代紋などを公然と掲げている。しかし、日本の暴力団に相当し得る諸外国の組織は秘密結社、非公然的組織である。イタリアのマフィアはその典型である。例えば、非公然組織であるマフィアの場合、誰が首領であるかもわからないことが多い。日本では、このように暴力団が公然とした組織であるからこそ、一般市民が暴力団による被害を受ける蓋然性が高いのである。一方、諸外国の組織においては、麻薬取引など非公然性の高い活動が中心である。よって、「しのぎ」のように暴力団の

威力を用いて一般市民に金銭を強要する活動が中心ではないようである。なお、諸外国の犯罪組織について述べると、イタリアはマフィアの本流であり、マフィア対策が進んでいる。アメリカはマフィアに対する徹底した取締りにより打撃を与えている。ドイツには、暴力団やマフィアに類似した組織犯罪が公式にはないとされるが、窃盗団・麻薬シンジケート・売春シンジケートのような組織は存在すると言われる。

Q 諸外国に暴力団類似の組織がないとすると、諸外国の法制の調査結果は特に参考にしなかったのか。

A 結果としては、そのとおりである。一番参考になり得る規定は不正収益のはく奪に関する規定であるが、本法案ではその部分についての規定は見送られている。この不正収益のはく奪については、アメリカのいわゆる RICO 法が、マフィアに限らず、組織的に不正収益を得た者からその収益をはく奪する旨を規定している。なお、イタリアにおいては、日本では憲法との関係において極めて問題であり、実現は不可能な措置であるが、所払い、裁判所の許可を得た上の動向監視、電話秘聴などといったかなり強力な取締規定がある。しかも、立法の形式として、日本で言うところの旧憲法下の緊急勅令の形式で始めに立法し、事後的に議会の承認を求めるとい

形式をとっていることも多い。緊急勅令が議会の承認が得られない場合もあるようである。その背景には、議会内にマフィアに恐怖心を持つ者、気脈を通じる者が存在することがある。緊急勅令でとにかく立法して議会の承認を得る間にマフィアに対して可能な限り打撃を与えようというのが、イタリアのマフィア対策の一つの手法のようである。イタリアでは、EC 統合と絡み、マフィア対策が大きな政治問題である。つまり、EC 統合によって、反マフィア法を逃れるためにマフィアが EC 内に拡散しないように、反マフィア法のような法律を各国が制定しなくてよいように、マフィア対策を行うのがイタリア内政の最大の課題のようである。

暴力団対策法が施行されると、暴力団が非公然化することになり、公然性の故に成り立っている現在のような暴力団活動ができなくなり、一般市民に対する暴力団介入の可能性をなくすことに資する、更には、暴力団自体が成り立たなくなるといふ見方がある。そのような見方が的を得ているかどうかについては今後の暴力団の動向をみる必要がある。暴力団の一部は、非公然化して、麻薬・売春・賭博専門といった専門化した犯罪集団になることもあり得ると思われる。したがって、将来においては、非公然組織に対する対策として、例

例えば、電話に関する問題はイタリアやドイツの制度を参考とするなど、取締法規や刑事手続に関する諸外国の法規が参考になると思われる。

Q 本法案が日本独自の形態である暴力団に対する取締法規であるとすると、本法案が、組織犯罪の取締りのモデルとして、諸外国に提示される可能性はあるか。

A 組織犯罪に関する実態が日本と諸外国の間ではかなり異なっているため、暴力団対策法が諸外国の法制に対して直接に参考になるとは現時点では考えていない。

Q 本法案において、不正収益のはく奪、一定の営業分野からの排除、暴力団事務所封鎖を見送った理由は何か。

A 不正収益のはく奪については、暴力団対策法案の閣議決定よりも麻薬条約の国内法案の方が後になった段階で、麻薬条約の国内法との整合性を図る必要があるけれども、その内容がわからないので、一応条文として立案してあったが断念した。この点について、以前から、各省協議という形ではないが、法務省との意見交換は実質的に行っていた。一定の営業分野からの排除については、貸金業法、建設業法等の関係法令との整合性について、関係官庁への打診は行ってあったが、関係省庁との調整が時間等の関係上難しいということで見送

った。暴力団事務所封鎖については、内閣法制局からの示唆によって見送った。内閣法制局の示唆は、成田新法の規定をめぐる訴訟が最高裁に係属していたことも関係があるのかもしれない。

Q 暴力追放運動推進センターの構成員の内容を説明していたきたい。

A 暴力追放相談委員が暴力追放運動推進センターの構成の中心である。各府県とも、警察退職者である常勤の専務理事等がいる。後は、弁護士、保護司などからなっている。人選については特に公正に気を配って行われている。

Q 立案段階での立法事実の調査は後の憲法訴訟などを意識して行われたものか。

A 立法事実を収集している当初は、立案のための資料がしっかりとしていれば足りる程度の意識であった。また、制定後には、指定をめぐる訴訟が提訴されることが予想されたので、指定に関わる資料について、訴訟になった場合を意識して、それを立証資料にするかについては吟味を加えてある。

Q 成立後の法律に対する訴訟についての状況を伺いたい。

A 現在のところ、指定についての国家公案委員会に対する審査請求が三件ある。山口組、会津小鉄、工藤連合草野一家で

ある。代理人は、山口組が遠藤弁護士、後の二つが京都の南出弁護士が中心である。不服の内容は憲法論が主である。これらの審査請求については裁決後の訴訟が予想されるので、訴訟になった場合を前提にして、対応しているところである。訴訟は、会津小鉄について、聴聞終結の取消し等を求める抗告訴訟、国家公安委員会への確認の執行停止を求める申立て及び警察が行った十団体の新聞広報等の違法を主張する国家賠償請求訴訟がある。これらの訴訟は全て原告敗訴であり、一審で確定している。この訴訟については、聴聞は行政処分
に該当せずという新たな裁判例になっている。命令については、現在のところ十七、八件の命令がなされているが、現在のところこれらの命令に対する行政争訟の動きはない。

（付記）

本稿は、一九九二年八月二十日に開催された北大立法過程研究会における報告および質疑のテープを起こし、それに加筆し訂正を加えたものである。なお、本研究会は、平成四年度文部省科学研究費補助金総合研究（A）（研究課題名「立法過程における行政府の役割」）を受けて行われたものである。また、録音テープの再生にあたって北大大学院法学研究科生木下和朗

君の協力を得た。

〈資料一覽〉

三月 警察庁

- 1-1-1 全暴力団及び指定三団体の勢力の推移（昭和五五年～平成二年）
- 1-1-2 民事介入暴力相談件数及び検挙件数（昭和五五年～平成二年）
- 1-1-3 対立抗争等の発生状況（昭和五五年～平成二年）
- 1-1-4 暴力団関係者からのけん銃押収数の推移（昭和五五年～平成二年）
- 1-1-5 対立抗争に伴う銃器発砲による一般人の巻き添え被害（昭和五〇年以降）
- 2-1-1 「犯罪組織に対する各国の法制度」（平成二年一月二八日 警察庁）
- 2-1-2 「不正収益剥奪に関する各国の法制度」（平成二年一月二八日 警察庁）
- 3-1-1 東京都内みかじめ料実態調査（平成三年一月二月 警察庁）
- 3-1-2 暴力団に関する企業アンケート調査（平成二年九月一〇月 警察庁）
- 3-1-3 暴力団に関する市民アンケート調査（平成三年二月）
- 3-1-4 暴力団事務所建物所有者に対するアンケート調査（平成二年一〇月～一月 警察庁）
- 3-1-5 暴力団員に対する面接調査（平成二年九月～一〇月 警察庁）
- 4-1-1 「暴力団対策上の問題点について」（平成二年一月二九日 警察庁暴力団対策室 第一回暴力団対策研究会資料）
- 4-1-2 「暴力団対策に関する法規制の考え方（案）」（平成二年二月二日 第二回暴力団対策研究会資料）
- 4-1-3 「暴力団」対策に関する法律案の考え方の骨子（平成三年二月六日 警察庁刑事局）
- 4-1-4 「暴力団対策に係る立法についての意見」（平成三年二月六日 暴力団対策研究会）
- 4-1-5 「暴力団」対策に関する法律案の基本的考え方（平成三年二月二七日 警察庁刑事局）
- 4-1-6 「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（仮称）案の骨子」（平成三年四月 警察庁）
- 4-1-7 「暴力団」対策に関する法律案の基本的考え方についての意見」（一九九一年三月一五日 日本弁

護士連合会)

4—8 「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律案」についての意見(一九九一年四月一九日日本弁護士連合会)

5 都道府県議会における暴力団対策立法を求める議決の採択(意見書の提出)の状況一覧

6—1 暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律案に対する附帯決議(平成三年四月一九日第一二〇回国会衆議院地方行政委員会)

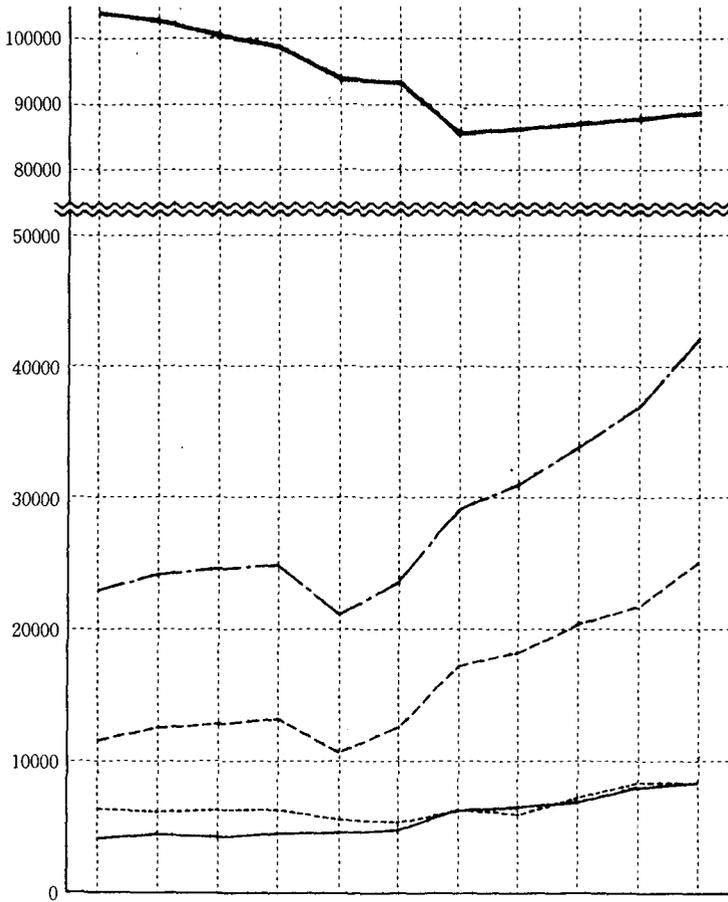
6—2 暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律案に対する附帯決議(平成三年四月二六日第一二〇回国会参議院地方行政委員会)

7 暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律の立法の経緯

資料 1 - 1

全暴力団及び指定3団体の勢力状況の推移 (昭和55年～平成2年)

— 全暴力団 — 指定3団体 - - - 山口組 — 稲川会 - - - 住吉会

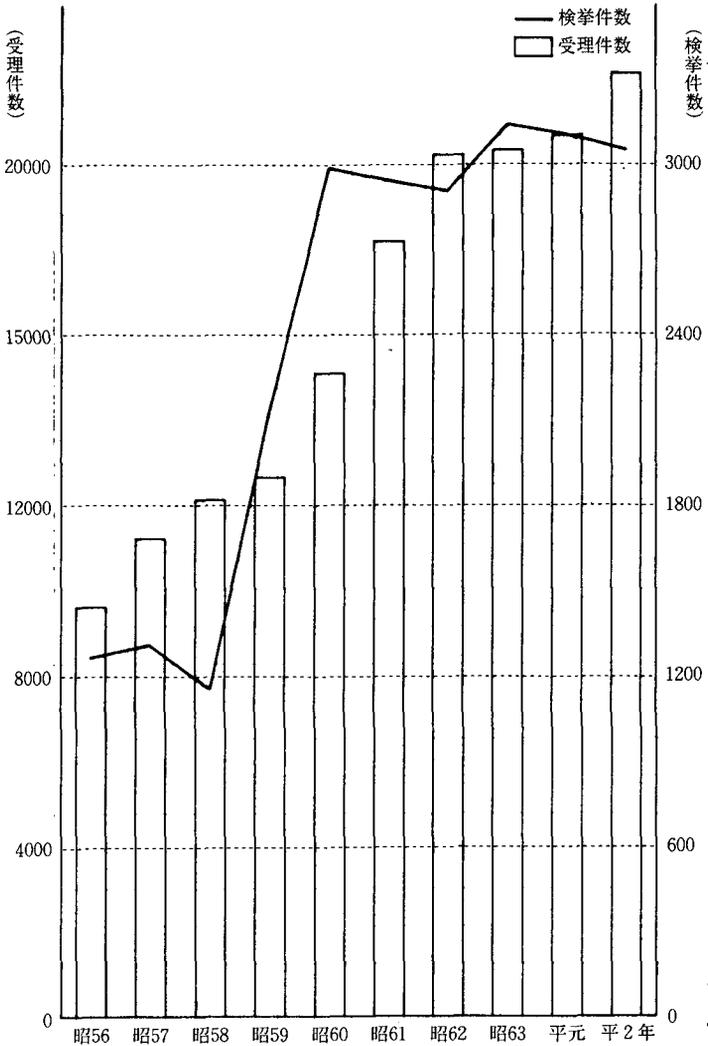


	昭55	昭56	昭57	昭58	昭59	昭60	昭61	昭62	昭63	平元	平2
全暴力団	103,955	103,263	100,237	98,771	93,910	93,514	85,935	86,287	86,552	87,250	88,259
指定3団体	22,761	23,779	23,958	24,416	21,129	23,198	29,879	31,107	34,492	37,669	42,622
山口組	11,878	12,893	13,063	13,346	11,058	12,884	17,432	18,238	20,826	22,308	26,170
稲川会	4,148	4,276	4,184	4,347	4,401	4,900	6,173	6,535	6,701	7,448	8,253
住吉会	6,735	6,610	6,711	6,723	5,670	5,414	6,274	6,334	6,965	7,915	8,199

(単位：人)

資料 1-2

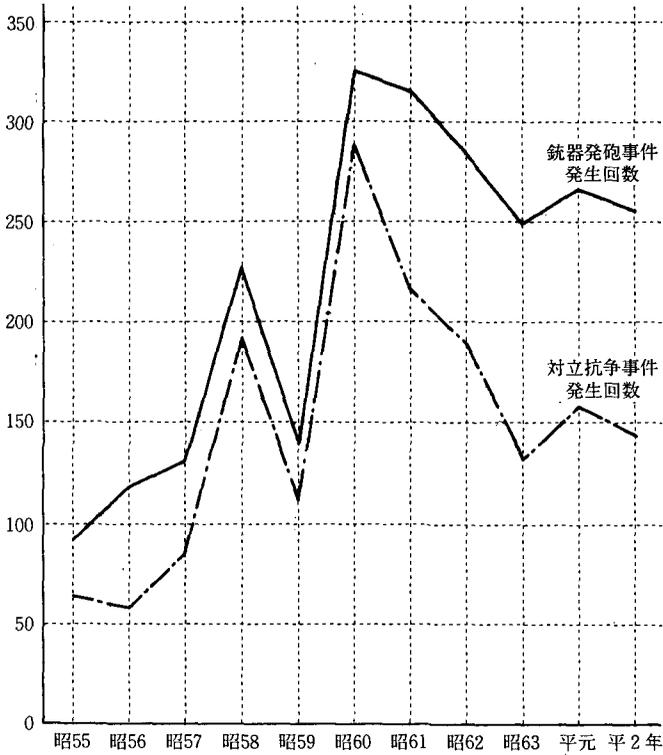
民事介入暴力事案の相談受理及び検挙件数の推移（昭和56年～平成2年）



区分	年次	昭56	昭57	昭58	昭59	昭60	昭61	昭62	昭63	平成元	平成2
受理件数(件)		9,665	11,327	12,091	12,809	15,150	18,707	20,180	20,308	20,806	22,844
検挙件数(件)		1,207	1,236	1,170	2,200	2,996	2,971	2,934	3,290	3,126	3,052

資料 1 - 3

対立抗争事件，銃器発砲事件発生状況の推移（昭和55年～平成2年）

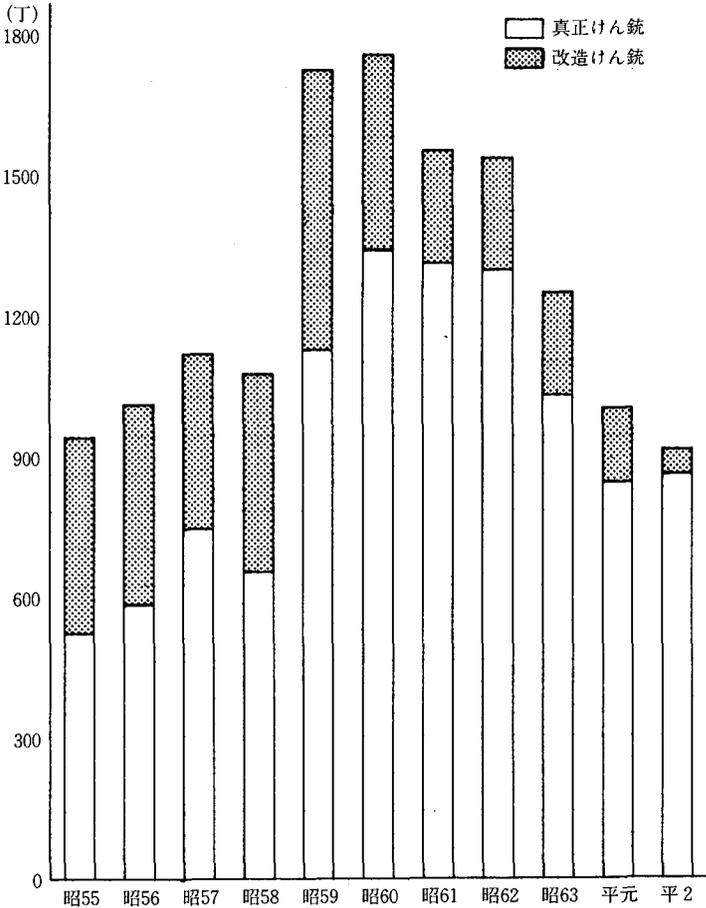


区分		年次	昭55	昭56	昭57	昭58	昭59	昭60	昭61	昭62	昭63	平元	平2
対立抗争	発生事件数		34	26	29	34	29	24	23	27	32	30	27
	発生回数		63	56	84	198	109	293	218	187	128	156	146
	うち		47	46	70	160	63	246	177	164	112	142	118
	銃器使用	(%)	(74.6)	(82.1)	(83.3)	(80.8)	(62.4)	(84.0)	(81.2)	(87.7)	(87.5)	(91.0)	(80.8)
	死者数		12	7	2	12	6	32	18	18	3	4	16
	負傷者数		34	17	50	73	45	79	67	35	12	40	29
総事件	発生回数		94	116	125	230	139	326	317	286	249	268	255
	死者数		16	15	10	19	18	44	59	39	28	19	35
	負傷者数		47	30	38	77	54	96	106	73	60	75	65

注 () 内は、対立抗争事件全体に占める銃器使用の割合を示す。

資料 1 - 4

暴力団関係者からのけん銃押収数の推移 (昭和55年～平成2年)



区分	年次	昭55	昭56	昭57	昭58	昭59	昭60	昭61	昭62	昭63	平元	平2
総数 (%)	数	932	1,027	1,131	1,089	1,729	1,767	1,551	1,540	1,255	1,003	918
	(%)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
真正	数	525	594	740	631	1,160	1,338	1,321	1,299	1,093	875	862
	(%)	(56.4)	(57.8)	(65.4)	(57.9)	(67.1)	(75.7)	(85.2)	(84.4)	(87.1)	(87.2)	(93.9)
改造	数	406	433	391	458	569	429	230	241	162	123	55
	(%)	(43.6)	(42.2)	(34.6)	(42.1)	(32.9)	(24.3)	(14.8)	(15.6)	(12.9)	(12.8)	(6.1)

注 () 内は、押収けん銃総数に占める割合を示す。

資料1-5

対立抗争事件に伴う銃器発砲による一般人の巻き添え被害（昭和50年以降）

No.	府県名	発生年月日	被 疑 者	被害状況	事 案 の 概 要
1	京都	S 53. 7. 11	松田組 大日本正義 団組員	一般客 2名軽傷	クラブ内において飲酒中の山口組組長に対して発砲し、流れ弾が近くの客に命中したものの。
2	警視庁	S 58. 10. 6	住吉連合会 幸平一家 池田会 川井組幹部	通行人 1名軽傷	暴力団事務所付近において捜査活動中の警察官に向けて発砲し、警察官及び通行人に命中したものの。
3	福 岡	S 59. 11. 15	西道会組員 他 1名	ゴルフ中 の一般人 2名 重軽傷	暴力団組長他 3名がゴルフのプレーを終了してクラブハウスに戻る途中を狙い、付近の物陰から出て来て発砲し、同伴の一般人に流れ弾が命中したものの。
4	兵 庫	S 60. 4. 23	一和会 加茂田組内 政勇会幹部	通行人 1名軽傷	対立する暴力団組事務所前で雑談中の組員に対して、走行中の乗用車内から発砲し、流れ弾が通行人に命中したものの。
5	広 島	S 60. 11. 22	共政会幹部	通行人 1名軽傷	対立する暴力団組長らが喫茶店に入ったところ、後を追って店に入り発砲し、外に出てからも更に発砲したため、通行人に流れ弾が命中したものの。
6	愛 知	S 63. 7. 18	波谷組組員	通行人 1名軽傷	現場を通りかかった暴力団員風の男 7～8人に向けて発砲し、流れ弾が通行人に命中したものの。
7	岡 山	H 元. 7. 3	請川興業組 員 他 4名	通行人 1名軽傷	対立する暴力団同士の車が交差点で出会い、互いに車をぶつけ合った後、けん銃を発砲し、その流れ弾が通行人の頸部をかすったものの。
8	神奈川	H 2. 2. 23	山口組系 黒誠会内 水田組幹部	手配師 1名死亡	山口組対二率会の対立抗争事件において、ヒットマンが二率会組員と間違えて射殺したものの。
9	大 阪	H 2. 6. 29	不詳（山口 組系の者によ るものとみら れる。）	一般人 1名死亡	山口組と波谷組の対立抗争事件において、宅配便を装って被害者宅を訪れ、応対に出た被害者を相手方組員と間違えて射殺したものの（被害者は転居してきたばかりで、2週間前までは波谷組若頭補佐が居住）。
10	沖 縄	H 2. 11. 22	沖縄旭琉会 島袋一家 伊志嶺組組 員	高校生 1名死亡	旭琉会の内紛に伴う対立抗争事件において、対立する暴力団事務所にバイクで乗り付け、アルバイトで作業中の高校生に向けて発砲し、殺害したものの。
11	沖 縄	H 2. 11. 23	旭琉会 錦一家組員	主婦 1名軽傷	旭琉会の内紛に伴う対立抗争事件において、車両で警戒中の捜査員 2名を射殺し、更に現場を乗用車で通りかかった主婦に向けて発砲し、左足に命中させたものの。

資料2-1

犯罪組織に対する各国の法制度

	イタリヤ	アメリカ	ドイツ	フランス	イギリス
団体に係る行為規則	①マフィア型結社（刑法416の2） ②薬物犯罪結社（麻薬及び向精神薬法75） ③犯罪をするための結社（刑法416） ④テロ行為及び民主的秩序の破壊を目的とする結社（刑法270の2） ⑤武装集団（刑法306） ⑥破壊的結社（刑法270）等について、それを発起し、構成し、指揮し、加入するなどの行為	政府転覆を教導し、唱道し、又は煽動する者で構成する結社又は集団について、結成すること；その目的を知りつつ、その構成員になり、又は構成員になっていること；新規の構成員を加入させること；内部集団を新編成、再編成又は拡張すること（18 USC 2385）	①犯罪的団体（刑法129）及び②テロリスト団体（刑法129 a）については、設立、加入、宣伝及び支援。 ③武装集団（刑法127）については、編成、指揮、武器又は軍需品の供給及び参加。	①重罪を犯すための結社又は謀議（刑法265） ②一定の軽罪を犯すための結社又は謀議（刑法266） ③薬物取引犯罪を犯すための結社又は謀議（公衆衛生法627）に加入するもの	禁止団体（IRA、INLA）について、その構成員になり、活動に参加し、集会の準備・手配を行い、資産を供与・取受し、テロ買金の保有・管理を補佐するなどの行為（1989年テロリズム防止（暫定措置）法）
解散命令	1921年6月18日 勅令773号第210条	18 USC 1964 「RICO法」	「結社法」	「戦闘及び私戦団体に関する法律」 「団体契約法」	ない
その他	上記の①若しくは②の刑の言渡しを受けた者又は①若しくは②の結社に属する疑いがあり、かつ、予防処分を適用された者は、警察の許可、商業の許可、公共上下水道の営業の認可、建設の認可、公共事業の入札名簿への登録等を取得する資格を失う（マフィア対策法10～10のC）	RICO法違反を防止し、かつ、禁止するために必要であれば、連邦地方裁判所は、何人を問わず、その者が将来において一定の活動に関与することを禁止することができる（18 USC 1964）			

暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律の立法過程

資料 2-2

不正収益剥奪に関する各国の法制度

国名	ドイツ			アメリカ			イタリア				フランス		イギリス	
制度	過料	利益没収	利益没収	行政没収 民事的没収	刑事的 没収	没 収				没 収		没 収 命 令		
性質	秩序違反に対する 予防的・抑止の効果		処 分	行政手段 民事手続	刑 罰	対財産保安処分				刑 罰		付 随 的 処 分		
命令権者	行 政 官 庁		裁判所	行政官庁・裁判所	裁判所	裁 判 所				裁判所		王室裁判所		
裁量性	裁量的	裁量的	必要的	必要的	必要的	任意的	必要的	必要的	必要的	必要的	任意的	任意的	必要的	
規 定	秩序違反法 17-18 29a		刑法73 ~73d	21 USC 881	21 USC 853	刑法240 第1項 第2項		刑法 416の2	マフィア対 策法2の3	公衆衛生法629 第3項 第4項		1988年刑事 司法法71		薬物取引犯 罪法1-19
前提となる 犯罪行為等	秩序違反 行為一般	過料を課さ れなかった 秩序違反	犯罪一般	薬物犯罪 Cf. 21 USC 881 以外にも、賭博、 資金浄化等につ いて、個別に、 行政没収・民事 的没収が規定さ れている。	薬物犯罪 Cf. 21 USC 881以外にも賭博、 RICO法違反 等に個別 に刑事的没 収がある。	犯罪一般	犯罪一般	マフィア型 結社罪	①マフィア型 結社罪 ②薬物犯罪結 社罪 ③上記の①又 は②の結社 に属する疑 いがあり、 かつ、予防 処分を適用 されたこと。	①薬物犯罪 ②薬物犯罪 の未遂、 結社及び 謀議	①薬物 犯罪 ②薬物 犯罪 の未 遂、 結社 及び 謀議	①別表4に 掲げる犯 罪 ②薬物取引 犯罪以外 の正式起 訴犯罪	薬物取引犯 罪	
対象物件	行為から 得られた 経済的 利益を起 える額 (原則と して、5 マルク~ 1000マル ク)	①行為に 対して得 られた財 産的利益 ②行為に よって直 接得られ た財産的 利益	①犯罪行為 に対して 得られた 財産的利 益 ②犯罪行為 によって 直接に得 られた財 産的利益等	①薬物取引の 対価 ②薬物取引の 収益等につ いて、その 評価額が 10万ドル 以下であ れば、原 則として 行政官庁 が没収し、 司法手続 に移行す る場合も 準証責任 転換規定 がある。	①薬物犯罪 の収益 ②薬物犯罪 の収益の 果実 ③供用物件 ※準証責任 が転換さ れている	①供用物件 ②生成物件 ③取得物件	①報酬 ②禁制品	①供用物件 ②生成物件 ③取得物件 ④報酬 ⑤組成物件	不法な活動 から得られ たか、又は その再投資 によって得 られた財 産的利益 ※準証責任 が転換さ れている	①供用物件 ②犯罪から 直接的に 生じた利 益	刑の 言い渡 しを受け た者 の財産 の全部 又は一 部	犯罪の実 行の結果 として又 は実行に 関連して 得られた 財産又は 財産上の 利益の 価額以下 の金額	薬物取引 に関連し て受領し た収益額 ※準証責任 が転換さ れている	

資料 3-1

東京都内みかじめ料実態調査

1 調査対象・方法等

平成3年1月から2月にかけて、警察庁が主体となり、都内大手調査会社に委託して行ったもので、以下の要領によった。

- (1) 対象地区 東京都新宿区歌舞伎町・港区六本木
- (2) 調査対象 上記地区で警察の許可を得て又は警察に届出をして営業しているスナック、キャバレー、パチンコ店等合計1,500店(表1参照)の経営主
- (3) 調査方法 郵送法
- (4) 回答状況 859名(57.3%)から回答が寄せられた。

2 集計結果及びその分析

- (1) 調査対象者のプロフィール(表1~4)について

表1 調査対象者の種別

キャバレー等	140(16.3%)
まあじゃん店	35(4.1%)
ぱちんこ店	12(1.4%)
ゲームセンター	16(1.9%)
ストリップ・ソープランド等	18(2.1%)
モーテル・ラブホテル等	31(3.6%)
スナック・飲食店等	555(64.6%)
その他・不明	52(6.0%)
合計	859(100%)

表2 営業地区

歌舞伎町	630(73.3%)
六本木	229(26.7%)
合計	859(100%)

表4 年齢

20歳未満	-(-)
20~29歳	32(3.7%)
30~39歳	174(20.3%)
40~49歳	373(43.4%)
50~59歳	207(24.1%)
60歳以上	70(8.1%)
無回答	3(0.4%)
合計	859(100%)

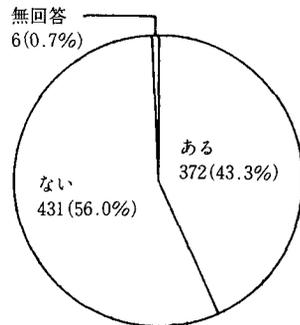
表3 性別

男性	501(58.3%)
女性	356(41.4%)
無回答	2(0.3%)
合計	859(100%)

- (2) 店での暴力団被害について(図1)

店での営業に関し、暴力団から「いやがらせ」、「みかじめ料等の要求」などの何らかの被害を受けている者が多く見られ、暴力団の歓楽街への浸透振りがうかがえる。

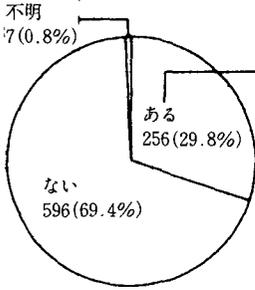
図1 何らかの被害の経験の有無



(3) いわゆる「みかじめ料」の被害の実態について (図2～4、表5～8)

暴力団は、多数の営業者に対して、物品販売・リースを名目に金銭の要求を広く行っており、その際、自らが暴力団員である旨を告げるなどして、相手が金銭を渡さざるを得ないような状況に置いている実態がうかがえる。

図2 暴力団に金銭の要求等をされた経験の有無



(要求されたことのある人に) 表5 金銭要求の名目

物品販売・リース料	175 (68.4%)
みかじめ料等	118 (46.1%)
広告料・講読料	35 (13.7%)
各種懇談会費	7 (2.7%)
その他	15 (5.9%)

(物品販売・リース料名目で金銭要求されたことのある人に) 表6 販売・リースの対象物 (複数回答)

門松	94 (53.7%)
熊手	46 (26.3%)
パーティー券	35 (20.0%)
額 (絵)	34 (19.4%)
興行券	25 (14.3%)
生け花	21 (12.0%)
案内図	18 (10.3%)
芳香剤	18 (10.3%)
植木類	16 (9.1%)
造花	15 (8.6%)
カレンダー	8 (4.6%)
だるま	8 (4.6%)
置物	8 (4.6%)
おつまみ	7 (4.0%)
おしぼり	6 (3.4%)
お茶	5 (2.9%)
マット	3 (1.7%)
クリスマスツリー	2 (1.1%)
カラオケ	1 (0.6%)
パネル	1 (0.6%)
花瓶	1 (0.6%)
その他	40 (22.9%)

(要求されたことのある人に) 表7 1回の要求金額

5万円未満	86 (33.6%)
5万円～ 10万円未満	62 (24.2%)
10万円～ 50万円未満	28 (10.9%)
50万円～ 100万円未満	4 (1.6%)
100万円～ 1,000万円未満	1 (0.4%)
1,000万円以上	— (—)
無回答	75 (29.3%)
合計	256 (100%)

(要求されたことのある人に) 表8 相手が暴力団だとわかった決め手

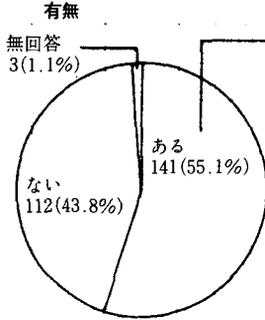
本人が名乗った	106 (41.4%)
名刺	63 (24.6%)
仲介人の言	23 (9.0%)
特有の言動	22 (8.6%)
服装・頭髮	16 (6.3%)
手指の欠損	4 (1.6%)
暴力団のバッジ	2 (0.8%)
その他・不明	20 (7.7%)
合計	256 (100%)

(回答総数 175)

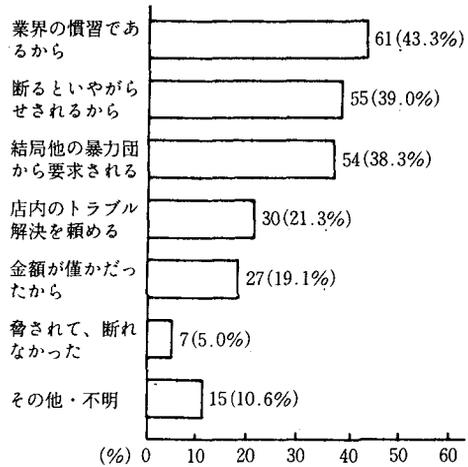
図3へ

暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律の立法過程

(要求されたことのある人に)
 図3 暴力団からの要求に応じて金銭を渡したことの有無



(金銭を渡したことがある人に)
 図4 金銭を渡した理由(複数回答)

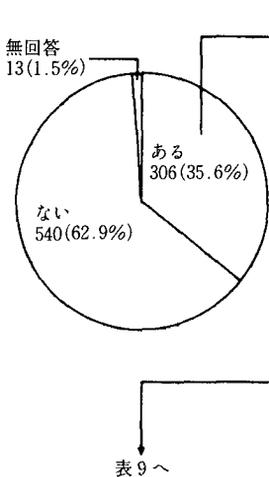


(4) 暴力団員による店に対するいやがらせ等の被害について

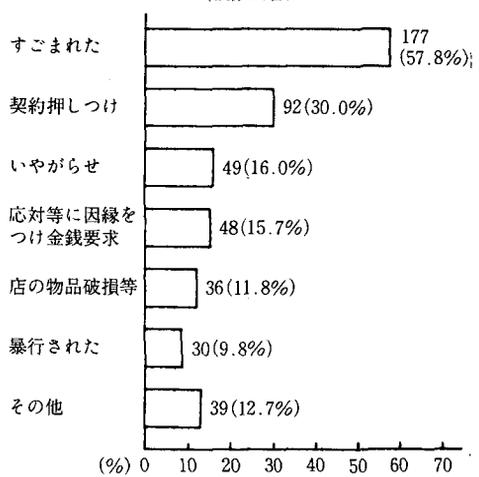
(図5・6、表9・10)

暴力団にすまれたり、いやがらせをされたりといった被害を受けていながら、犯罪の被害とまでは言えないなどの理由から、警察に被害を申告しない例が多い。

図5 いやがらせ等の被害経験の有無



(被害経験ある人に)
 図6 被害の内容(複数回答)



(被害経験ある人に)

表9 被害の警察への届出の有無

ある	78 (25.5%)
ない	228 (74.5%)
合計	306 (100%)

(被害を警察に届け出なかった人に)

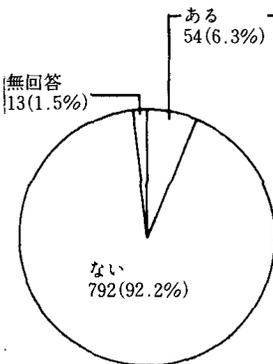
表10 被害を警察に届け出なかった理由

届け出ても仕方ないと思ったから	54 (23.7%)
犯罪の被害ではないと思ったから	53 (23.2%)
被害が僅かだったから	32 (14.0%)
仕返しが怖かったから	26 (11.4%)
警察の他に相談相手があったから	18 (7.9%)
自分にも落ち度があったから	10 (4.4%)
お金で済ませようと思ったから	6 (1.3%)
その他・不明	32 (14.1%)
合 計	228 (100%)

(5) 暴力団に頼みごとをした経験について (図7、表11・12)

少数ながら、飲食代金取立て等に、正規の方法によることなく暴力団を利用したことがあると回答した者がおり、そうした方法に肯定的な態度をとっている。

図7 暴力団へ頼みごとをしたことの有無



(頼みごとをしたことありとした人に)

表11 頼みごとの内容 (複数回答)

飲食代金の取立て	31 (57.4%)
店内トラブル解決	23 (42.6%)
貸貸借関係トラブル解決	3 (5.6%)
不動産売買斡旋等	3 (5.6%)
手形割引	1 (1.9%)
その他	7 (13.0%)

(回答総数 54)

(頼みごとをしたことありとした人に)

表12 頼みごとをした理由

正規の手続きでは、時間や費用がかかるから	27 (50.0%)
相手もまた暴力団を使ってきたから	12 (22.2%)
頼みたくなかったが、無理矢理介入してきた	5 (9.3%)
少しでも自分に有利に解決したかったから	3 (5.6%)
その他・不明	7 (12.9%)
合 計	54 (100%)

暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律の立法過程

(6) みかじめ料対策について (図8・9)

新たな法的措置を含め、行政に何らかの対策を講ずることを求める回答が多い。

図8 みかじめ料対策についての意見

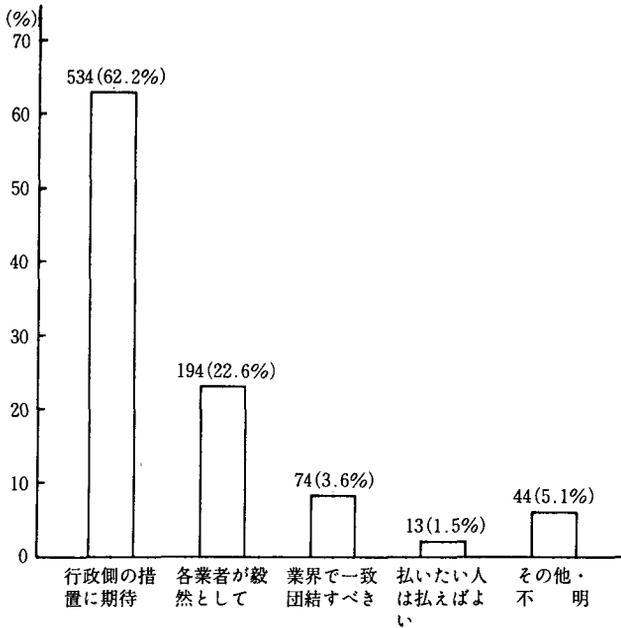
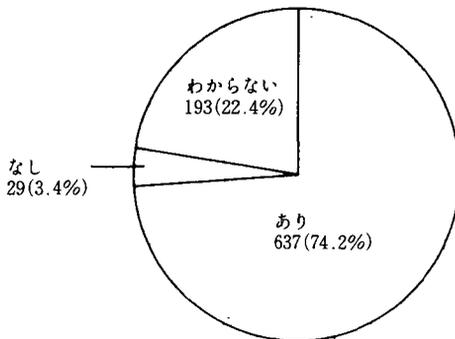


図9 暴力団による金品の要求に対処する新たな法律の必要性があるか



(7) 警察に対する意見・要望（具体的に記載されたものの一部を抜粋）

- 先日、新聞に暴力団対策の法作りのことが出ていましたが、是非成立させて下さい。殆どの人は怖くて泣き寝入りしているのが現実です（飲食店・男性）。
- 現代の暴力団は、法律スレスレのことをやっています。警察も介入できないわけです。だから、暴力団に対しては、その人間が暴力団と認定できれば特別に対処できるようにしなければ、世の中は明るくならないと思います（スナック・男性）
- 歌舞伎町で店を営業している人で、カスリを払っていない店は私の知る限り（8年間営業している）、聞いた事がない。暴力団にカスリを払うことが、又は受ける方（暴力団）が犯罪として扱われない。とにかく、歌舞伎町は暴力団天国と思っています（スナック・男性）。
- 脅されるということはないが、断れば何かトラブルがあるかなという考えから、造花リース（1万円）としめ飾り（3万円）をつきあっている。これが悪の資金になっているかと思うと腹立たしい（スナック・男性）。
- 警察は、年末に公然と行われる「飾りもの」の暴力団による強要を取り締まるべきだと思います。多くの同業者が「こわい」とか、「小額で済むなら」と考えている事実を認識し、事前に対策の方法を知らせるとか、そのような窓口を設置する等の努力をし、暴力団の資金源を減らして下さい（スナック・男性）。
- 白昼、事務所を設け、バッジをつけるのがまかり通っていることは、どう考えても納得できない（ライブハウス・男性）。
- 新規開店の花輪などが店外に出ていると、目をつけ、店内外でいやがらせをし、店がその始末に困ってしまうことをいいことに示談金を要求するような者もいる。そういう暴力にどう対処すればいいのか（スナック・男性）。
- 当店は、今のところ何もありませんが、地上げの問題が起り、大家さんより、立ち退きを迫られています。それに関して暴力団が来ないか恐れています（スナック・男性）。
- 現在の法律では取り締まれないのですが、あのヤクザの名刺が使用できることにギモンを感じます。「〇〇組若頭〇〇太郎」などと筆太に記した名刺を使用するだけで犯罪だと思います。同じことかもしれませんが、ビルの中の一室に「〇〇組事務所」と看板を出し、金紋まで入れているのを取り締まれないことが不思議です（キャバレー・男性）。
- 不動産契約書に「解約条項」を入れて、暴力団が借用（事務所、住居）の場合、解約できるようにしてほしい（ディスコ・男性）。
- 国民にもっと分かりやすい機関を設けるべきだ。困ったことは多くあるが、相談できないのが不思議なことだ（ゲームセンター・男性）。
- 山口組の人間が東京（新宿）に進出している様子。このままでは、いずれ抗争になると思う。その前に何とかしておかなくてはならないと思う（キャバレー・男性）。
- 税金も払わないで贅沢な生活をしていて、納得できない（ファッションヘルス・男性）。
- 一個人ではどうしようもないので、行政、法律面で厳しくやってください（キャバレー・男性）。

資料 3-2

暴力団に関する企業アンケート調査

本アンケート調査は、暴力団等の悪質な集団の経済社会への進出の動向、企業の対応状況等を把握し、今後の刑事警察行政に反映させていくために、警察庁が民間の調査会社に委託し、平成2年9月から10月にかけて実施したアンケート調査である。

I 調査の概要

1 調査の対象、方法、時期等

本アンケート調査の対象、方法、時期等は下記のとおりである。

①調査対象企業………2,983社

内訳については、下記の通り。

(a)上場企業………1,931社

(b)店頭登録・管理、有価証券報告書提出会社（非上場企業）……… 869社

(c)その他の非上場企業……… 183社

②調査方法……郵送法

③調査時期……平成2年9月～10月

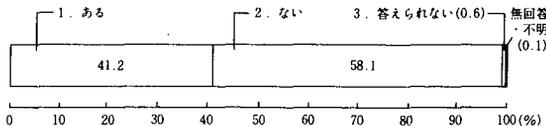
2 回収結果

調査票の回収数は2,106通（回収率70.6%）である。

II 調査結果の要旨

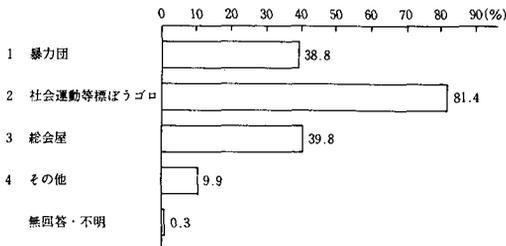
①要求等の有無について

暴力団・総会屋等から金品の要求、契約の締結の強要等（以下「要求等」という）を受けた経験の有無については、「1. ある」とする企業が約4割（41.2%）にのぼっている。



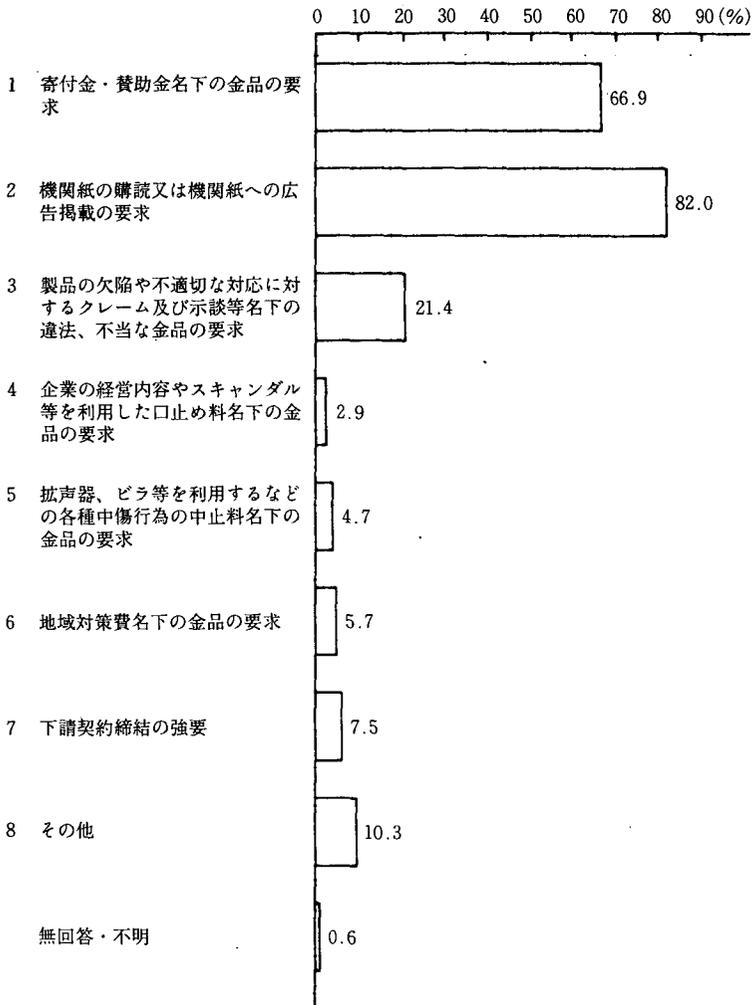
②要求等を行ってきた団体の種類について

企業に対して要求を行ってきた団体の種類については、要求等を受けた経験のある企業867社のうち、約8割の企業（81.4%）が「2. 社会運動等標ぼうゴロ」を挙げている。また、約4割の企業が「1. 暴力団」（38.8%）、「3. 総会屋」（39.8%）をそれぞれ挙げている。



③社会運動等標ぼうゴロ等からの要求等の内容について

社会運動等標ぼうゴロ、総会屋等からの要求内容については、これらの団体から要求を受けた経験のある企業789社のうち、82.0%の企業が「2. 機関紙の購読又は機関紙への広告掲載の要求」を挙げており、最も多く、次いで66.9%の企業が「1. 寄付金・賛助金名下の金品の要求」を挙げている。また、「3. 製品の欠陥や不適切な対応等にクレーム及び示談等の違法、不当な金品の要求」については21.4%にとどまっている。

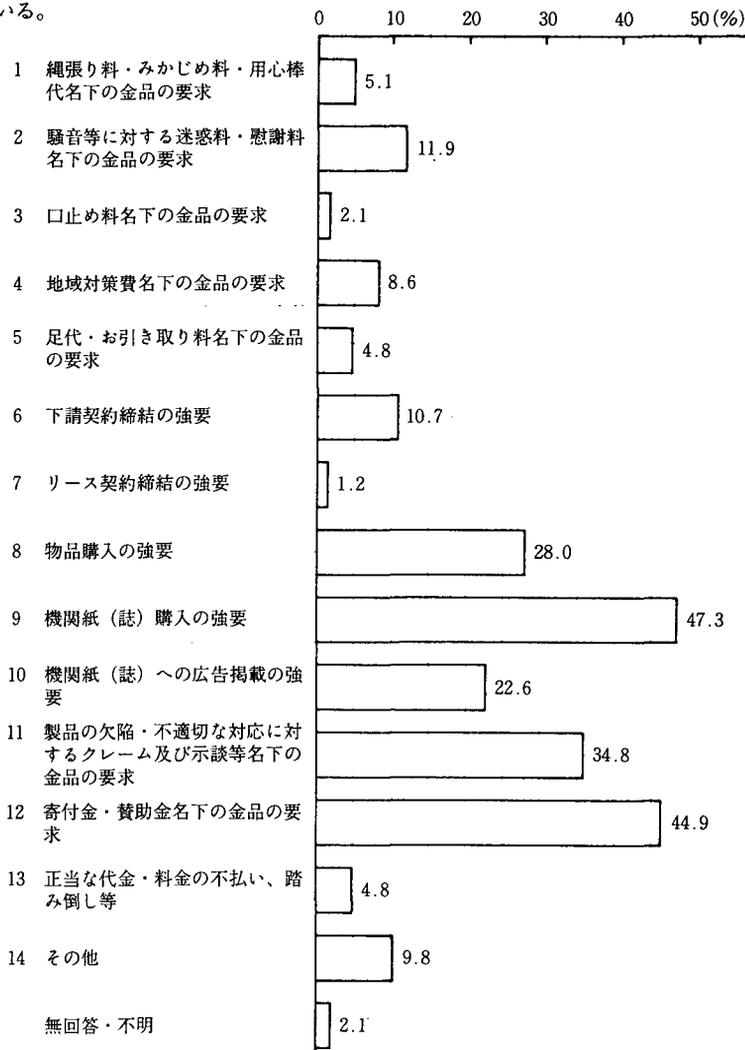


暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律の立法過程

注) 以下④から⑧については、暴力団から要求等を受けた経験のある企業336社の集計結果である。

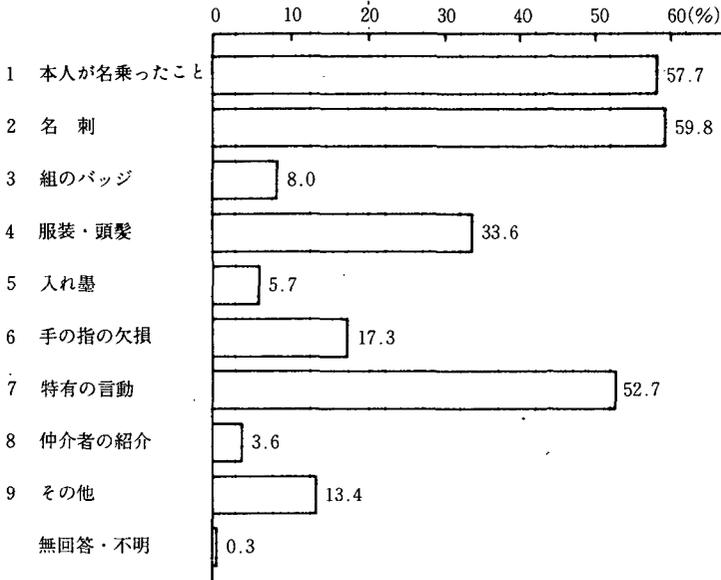
④暴力団からの要求内容について

暴力団からの要求内容については、これらの団体から要求を受けた経験のある企業336社のうち、半数近くの企業が「9. 機関紙（誌）購入の要求」（47.3%）、「12. 寄付金・賛助金名下の金品の要求」（44.9%）を挙げている。また、「8. 物品購入の要求」（28.0%）、「10. 機関紙（誌）への広告掲載の強要」（22.6%）などがこれに続いており、社会運動標ぼうゴロ、総会屋等からの要求内容に類似した内容が挙げられている。



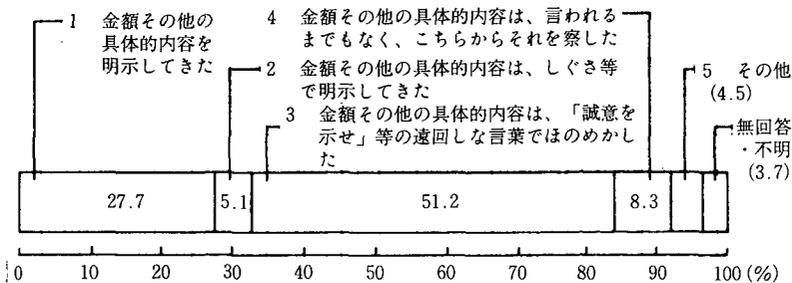
⑤暴力団と認識した理由について

相手方が暴力団員であると認識した理由については、6割近い企業が「1. 本人が名乗ったこと」(57.7%)、「2. 名刺」(59.8%)を挙げており、暴力団員であることを自ら明示しているケースが多い。また、これら以外では、「7. 特有の言動」(52.7%)、「4. 服装・頭髪」(33.6%)などを挙げている。



⑥相手方の要求等の態様について

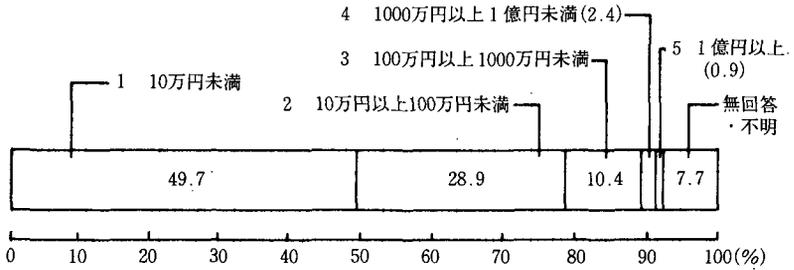
暴力団からの要求等の態様については、「3. 金額その他の具体的内容は、「誠意を示せ」等の遠回しな言葉でほめかした」とする企業が51.2%で最も多く、過半数を占めており、次いで多い「1. 金額その他の具体的内容は、明示してきた」とする27.7%を大きく上回っている。また、「4. 金額その他の具体的内容は、言われるまでもなく、こちらからそれを察した」は8.3%、「2. 金額その他の具体的内容は、しぐさ等で明示してきた」は5.1%と、比較的少なかった。



暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律の立法過程

⑦相手方の要求等の金額について

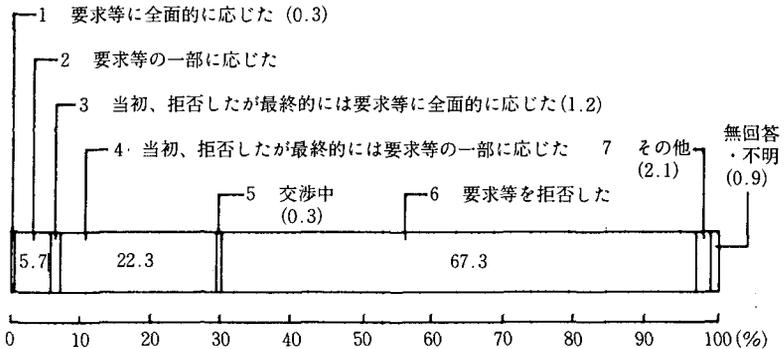
暴力団からの1回の要求の金額については、「1. 10万円未満」とする企業が49.7%で最も多く、ほぼ半数近くを占めている。次いで「2. 10万円以上100万円未満」が28.9%、「3. 100万円以上1000万円未満」が10.4%となっているが、「5. 1億円以上」も0.9%存在している。



⑧要求等に対する対処の仕方について

暴力団からの要求等の中で金額的に最も大きかったものへの対処の仕方については、「6. 要求等を拒否した」とする企業が最も多く、67.3%を占めており、次いで「4. 当初、拒否したが最終的には要求の一部に応じた」(22.3%)となっている。

なお、約3割の企業が「要求に応じた」(一部に応じた企業も含む)としている。

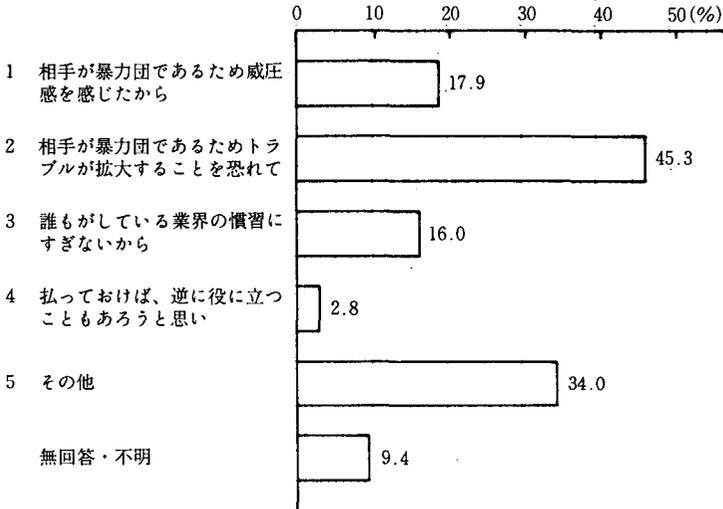


注) 以下の⑨については、暴力団から要求等を受けた経験のある企業336社のうち、要求等に応じた経験のある企業106社(2つまで選択可)の集計結果である。

⑨要求等に応じた理由について

(回答対象企業106社、2つまで選択可)

暴力団からの金品等の要求等に応じることにした主な理由については、「2. 相手が暴力団であるためトラブルが拡大することを恐れて」(45.3%)、「1. 相手が暴力団であるため威圧感を感じたから」(17.9%)と相手が暴力団であることを直接の理由とする企業が多く、一方、16.0%の企業が「3. だれもがしている業界の慣習にすぎないから」を挙げている。なお、34.0%の企業が「5. その他」を挙げており、その主な内容としては下記のようなものが挙げられる。

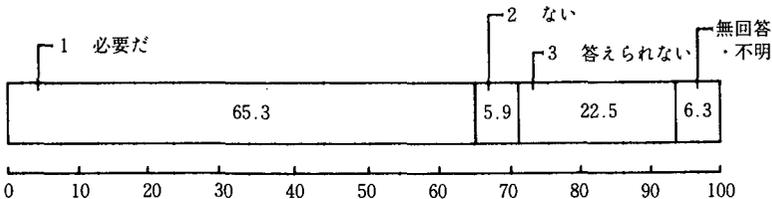


〈「5. その他」の主な内容〉

- ・金融機関などの大株主へのいやがらせを行われたため
- ・従業員への危害の可能性を感じたため
- ・拒絶すればいつまでも粘られるから

⑩新たな法規制の必要性について

暴力団の企業に対する違法、不当な行為を抑えるための新たな法規制の必要性については、「1. 必要だ」とする企業が65.3%に達しており、「2. 必要ない」とする企業は僅かに5.9%である。



暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律の立法過程

Ⅲ 「暴力団に関する企業アンケート」にみる企業の声

警察庁刑事局捜査第二課が平成2年9月、大手企業2,983社を対象に実施した、「暴力団に関するアンケート調査」において、自由記載欄を設け、暴力団対策等に関する警察への要望を記入して戴いたところ、数多くの企業から様々な声が寄せられた。主なものは以下のとおりである（固有名詞等記述の趣旨を変えない範囲で修文を加えてある）。

1 最近の暴力団情勢について

(1) 暴力団の企業への介入手口

- 彼らは（注、暴力団を指すものと考えられる。）、会社に対する常套手段として、電話で又は会社を訪問し、恐喝罪にならないような方法で、凶書、印刷物の要求等を執拗に繰り返しており、これを拒否するのに相当の時間を浪費し、大変迷惑している実情にある（建設業）。
- 暴力団員は、実態のない形式的な企業名（例えば〇〇土木、〇〇興産など）を用いて、各企業や現場に接近し、下請け、協力依頼を口実に使い要求をするのが一般的である。要求を断ると執拗に粘り、強く退去を求めると、一応は退去するも、その後電話等によって要求を続け、言動も次第に威圧的になるなど対応に苦慮する（建設業）。
- 当社のような建設・土木関係の業界においては、近隣住民とのトラブル等の発生の可能性が高く、それに便乗して地元暴力団が介入してくるケースが多い（建設業）。
- 暴力団の企業への接触は、単なる金品の要求以外に寄付、広告等を強要するケースが日常多く、企業の窓口となる総務部門は各社とも苦勞しており、対応策は企業間の情報交換で行っているが、件数は増加の一途をたどっているのが実情です（製造業）。
- 暴行・脅迫が実際に伴わないと警察は手を出せないが、各業界とも悪徳ユーザー（偽装被害を訴えるような。）に手を焼いてながら表に出さないでいるのが実情である。毎日のように長電話してくるケースが殆どで、仕事にならないので適当に妥協してしまうことがある（製造業）。
- 当方の単純な事務的ミス等について取引先の代理人と称する暴力団員又は政治結社員らしき者から電話で、或いは面会を求めて捏造した被害に対する代償として「誠意ある回答」を得たいとして融資を申し出ることがあります（金融業）。
- まずちょっとした言葉のいきちがいで電話で怒鳴る。そのため怖がって女店員が辞めるケースもある。又、物販業なので、すぐ商品にケチをつけ、恐喝一歩手前で威圧するし、金を支払わない例もある（流通業）。

(2) 暴力団の進出情勢

- 山口組の東京進出の噂を聞き、非常に危惧している（製造業）。
- 右翼団体の90%が暴力団と言われている。又、最近、暴力団が表面上正業を行っている場合が増えている。表面上、暴力団かどうかの区別がつきにくい（銀行業）。

- 当社の場合、仕手戦に暴力団が介入してきたものですが、資本金、規模、株数から連中が仕掛ける恰好の標的にされたようです。暴力団等が仕手戦や民事事件に介入してくる例は多数あると思います（製造業）。
- 2 現在の警察との連携体制について
- 特暴協、企暴協の資料は大変役に立っている。担当者が欲しているのはデータではなく、「具体的な事例集」です（保険業）。
 - 特暴協議会への未加入中小企業の加入運動、警察の定期的な企業訪問による助言等により、企業が毅然とした対応をとれるようにより一層御指導願いたい（保険業）。
 - 会社荒らし、寄付金、機関紙購読、広告掲載の要求等が増えてきているが、それが暴力団かどうか分からないため、大変困っております（製造業）。
- 3 警察庁に対する提言
- 企業とのコミュニケーションを一層深められたい（その他サービス業）。
 - 現在の法体制の下で暴力団の根絶は不可能ではないかと思われる。素朴な市民感情として、暴力団そのものを取り締まる特別法の立法が必要と思われる（銀行業）。
 - 関西系大手暴力団が、当局の撲滅強化作戦にもかかわらず何十年にもわたって撲滅せず、多様な分野に勢力拡大していることは、常識の世界では理解できない（製造業）。
 - 暴力団・総会屋の違法行為（手口）とその対策等手引の広報（建設業）。
 - 賛助金を要求することに対して新たな法規制が必要と考えられる（銀行業）。
 - 脅迫罪や強要罪等に至らない要求行為（機関紙を無断で送り付けたり、雑誌・人名録に勝手に掲載して金銭を要求する等。）を規制する法規（親告罪でよい。）を新設してほしい（その他）。
 - 「暴力団も使いよう…」という不動産屋の弁を聞いたことがあるが論外だ。「悪」は「悪」、もっと厳しく取り締まって戴き、マスコミで報道されているような事件がなくなることを切望する（製造業）。
 - 暴力団等に資金を供与している企業は淘汰されてしかるべきと考える。非常に難しいことは思うが、悪質な企業は公表するぐらいの勇気を持たないと駄目だと思う（製造業）。
 - 予備軍といえる若い世代の取り締まり強化を望むとともに、恐喝、詐欺、麻薬等の罰則強化が必要（製造業）。
 - 暴力団といわれる組織の固有名詞を認容していること自体に問題があるのではないのでしょうか（製造業）。

資料 3-3

暴力団に関する市民アンケート調査

1 調査対象・方法等

平成3年2月から3月にかけて、警察庁が主体となり、都内大手調査会社に委託して以下の要領で全国的に実施した。

- (1) 調査対象 政令指定都市を中心に全国16都道府県の住民から、無差別に3,000名を抽出した。
- (2) 調査方法 郵送法
- (3) 回答状況 2,039名(68.0%)から回答が寄せられた。

2 調査結果

- (1) 調査対象者のプロフィール (表1・2)

表1 性別

男性	1,698(83.3%)
女性	335(16.4%)
無回答	6(0.3%)
合計	2,039(100%)

表2 年齢

20歳未満	4(0.2%)
20～29歳	74(3.6%)
30～39歳	218(10.7%)
40～49歳	460(22.6%)
50～59歳	509(25.0%)
60～69歳	484(23.7%)
70歳以上	287(14.1%)
無回答	3(0.1%)
合計	2,039(100%)

- (2) 暴力団に対する認識について (図1・2、表3)

ほとんどの市民が暴力団員の存在を「あくどい」、「虚勢を張っている」などアウトローの集団として認識し、暴力団員との交際がない一方、その存在理由としては「暴力団に対する刑罰が軽い」、「暴力団を禁止する法律がない」、「警察の取締りが甘い」などを指摘する者が多く、暴力団に対するより強力な取締りを望んでいることがうかがわれる。

図1 暴力団員との交際の有無 (%)

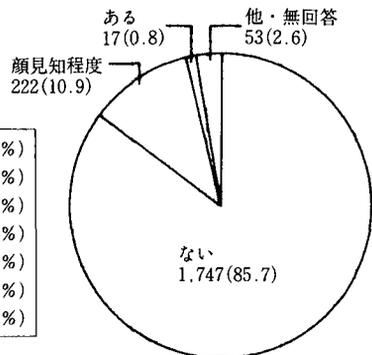
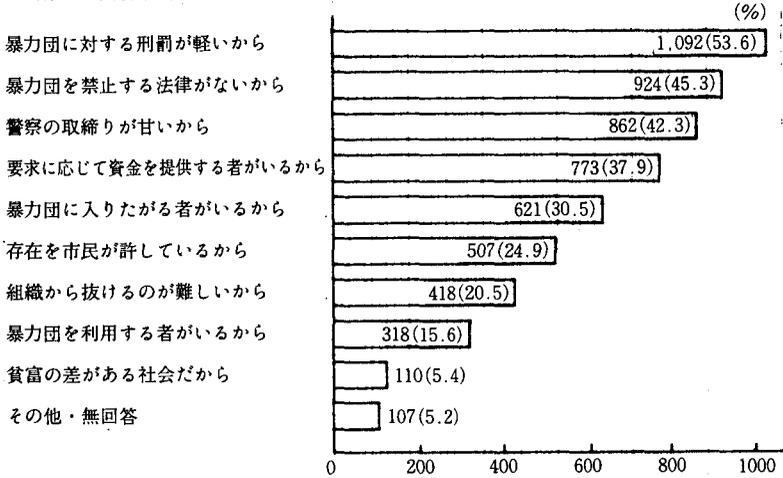


表3 暴力団員のイメージ (複数回答)

あくどい	1,254(61.5%)
虚勢を張っている	1,243(61.0%)
金回りがよい	520(25.5%)
社会に受け入れられない人たち	459(22.5%)
義理・人情を重んじる	120(5.9%)
男らしく格好がよい	4(0.2%)
その他・無回答	173(8.5%)

図2 暴力団の存在理由について(複数回答)



(3) 暴力団による被害の実態について (図3～6、表4・5)

市民の10人に1人(約1割強)が暴力団から因縁をつけられたり、すごまれたりなどの被害を受けており、暴力団の魔手が市民生活を大きく脅かしていることがうかがえる。

また、ほとんどの市民が身体・財産に対する暴力団の被害を受けた場合、その被害回復を望んでいることが明らかになった。

図3 暴力団による被害経験の有無 (%)

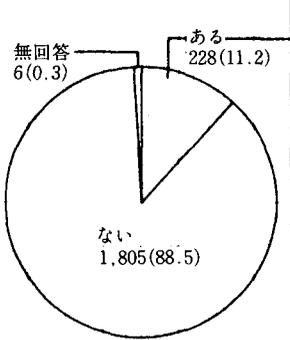
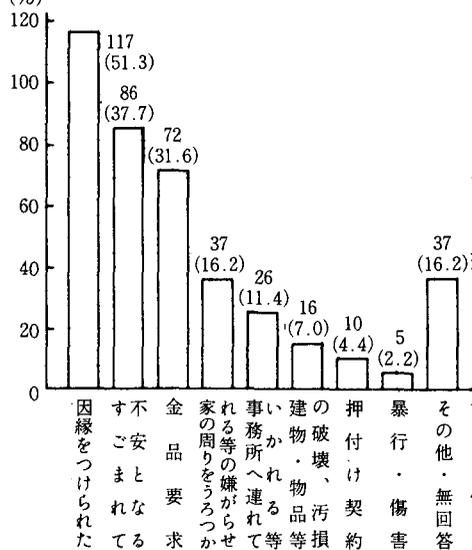


表4へ

(被害経験のある人に)
図4 被害の内容(複数回答)



暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律の立法過程

(被害経験のある人に)

表4 被害の警察への届出の有無

ある	85 (37.3%)
ない	141 (61.8%)
無回答	2 (0.9%)
合計	228 (100%)

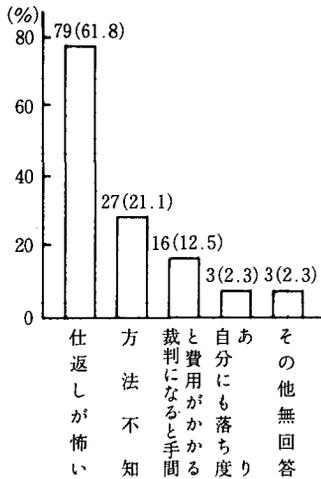
(被害を警察に届け出なかった人に)

表5 被害を警察に届け出なかった理由

届け出ても仕方がないと思った	33 (23.4%)
被害が僅かだった	32 (22.7%)
犯罪の被害ではないと思った	15 (10.6%)
仕返しが怖かった	15 (10.6%)
警察の他に相談相手があった	12 (8.5%)
自分にも落ち度があった	11 (7.8%)
お金で済ませようと思った	4 (2.8%)
その他・無回答	19 (13.6%)
合計	141 (100%)

(被害回復の意思がないという人に)

図6 被害回復を望まない理由



(被害を警察に届け出なかった人に)

図5 暴力団に対する被害回復意思の有無 (%)

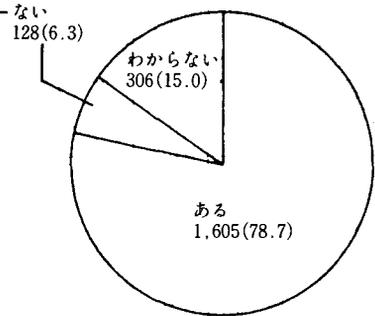
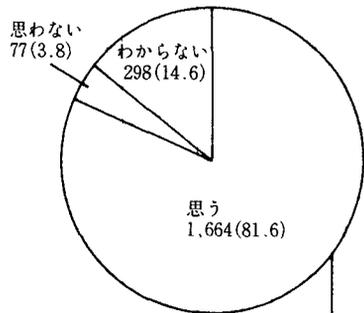


図7 暴力団事務所に対する不安・迷惑の有無 (%)



(4) 暴力団事務所に対する認識について (図7～9、表6)

ほとんどの市民が暴力団事務所の存在に関し、「抗争事件の巻き添え」、「組員が周辺をうろつくなどして怖い」等の不安感を抱き、暴力団事務所追放運動には「協力したい」と考えている者が大部分を占めるなど、地域から暴力団事務所の排除を強く望んでいることが改めて明らかになった。

図8へ

(不安・迷惑であるという人に)
 図8 暴力団事務所に対する不安・迷惑の内容(複数回答)

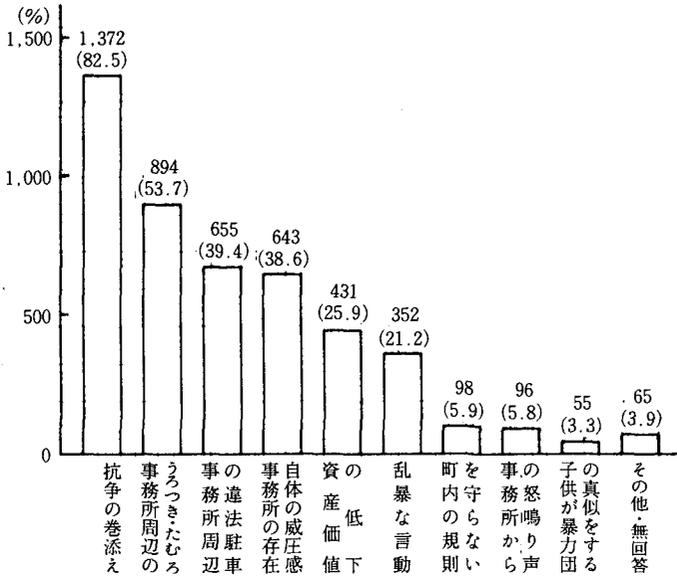
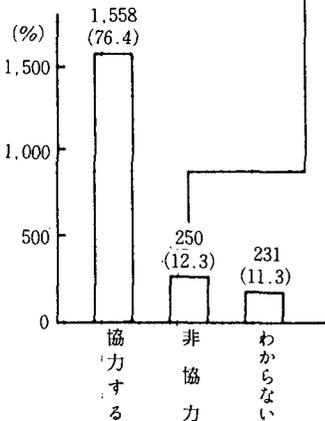


図9 暴力団事務所追放運動に対する協力の有無



(協力しないという人に)
 表6 追放運動に協力したくない理由(複数回答)

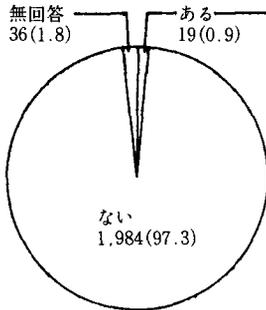
いやがらせ・仕返しが怖いから	161 (64.4%)
警察等のバックアップが不十分だから	157 (62.8%)
排除することが無理だから	82 (32.8%)
自分一人が参加しても影響ないから	38 (15.2%)
住民運動自体が嫌いだから	28 (11.2%)
自分には関係ないことだから	25 (10.0%)
わからない・その他	17 (6.8%)

暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律の立法過程

(5) 暴力団に頼み事をした経験について (図10・11、表7)

ごく一部の者が不動産等のトラブル解決などに暴力団を利用しており、場合によっては、暴力団の利用に肯定的な意見を持っている者が、少数 (5.8%) ながら見られる。

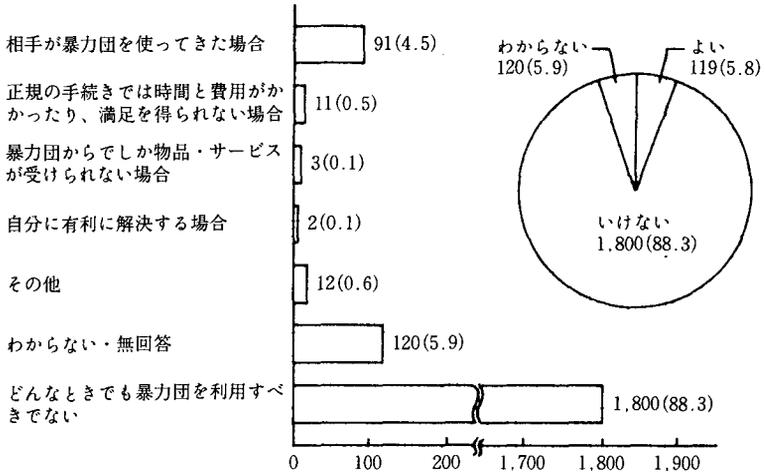
図10 暴力団に頼み事をしたことの有無 (%)



(頼み事をしたことがある人に)
表7 頼み事の内容 (複数回答)

交通事故の示談交渉	7 (36.8%)
不動産の賃貸、売買上のトラブルの解決	4 (21.1%)
事業上のトラブルの解決	4 (21.1%)
上記以外の債権取立て	4 (21.1%)
その他	2 (10.5%)

図11 暴力団を利用してもよいと思う場合について (%)



(6) 今後の暴力団対策について (図12~14)

ほとんど全ての市民が、抗争事件発生時の暴力団に対するより強力な取締りと事務所の使用制限等の措置を望むとともに、暴力団による民事介入関与の禁止と暴力団を利用する者自体の取締りを望んでいることが明らかになった。

また、暴力団に対する新たな法律を求める者が大部分を占めた。

図12 暴力団の抗争事件発生時の警察への要望(複数回答)

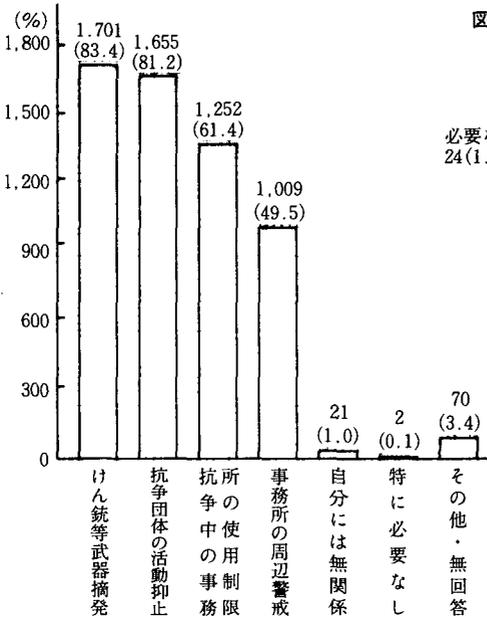


図14 暴力団に対する新たな法律の必要性について (%)

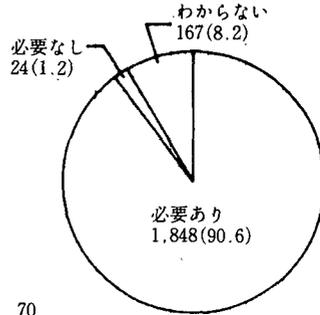
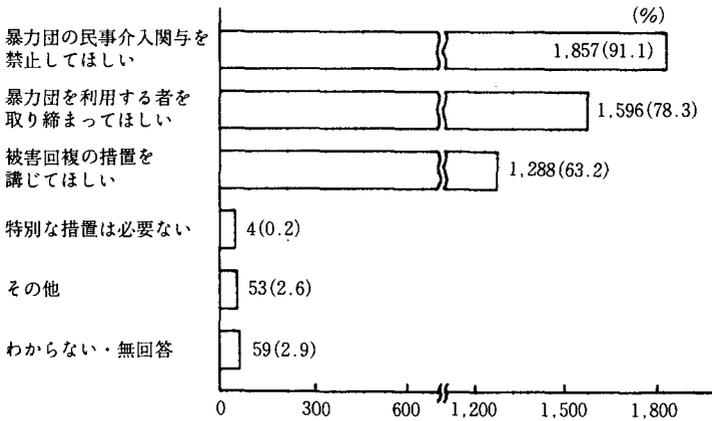


図13 暴力団の民事介入暴力等に対する国、自治体への要望(複数回答)



暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律の立法過程

(7) 警察・自治体に対する要望・意見（具体的に記載されたものの一部抜粋）

- 暴力団は社会の敵と言いながら、その存在を許しているのは矛盾している。徹底的に取り締まってほしい（静岡県、男性）。
- 善良な市民や企業が安心して日々の生活や企業活動ができるように、関係官庁は暴力団に対し積極的に対処してほしい（愛知県、男性）。
- 暴力団の行動や組織を積極的に阻止できるような方策を検討し、事後的な措置ではなく事前の措置を講じてほしい（神奈川県、男性）。
- 巧みな暴力団の活動を把握して先手先手の対策を講じてほしい（愛知県、男性）。
- 暴力団の収入にはほとんど税金が課されていないようだ。金が暴力団の活動源なのだから厳しく徴税してほしい（千葉県、男性）。
- 実害がなくとも、すごまれるだけで充分不安です。こんな場合の相談機関がほしい（京都府、女性）。
- 暴力団が安い千円位の置物を「一万円で協力してくれ」と商店を回りますが、それを何個も買う店があるなど困ったものです。強力な取締りを望みます（愛知県、男性）。
- 組事務所近くの路上には、いつも暴力団の外車が違法駐車しており、大勢の暴力団員がたむろして大変不安に思っているので、何とかしてほしい（愛知県、女性）。
- 組事務所があるため、通学路にもかかわらず子供は遠まわりをしている（静岡県、男性）。
- 定期的に組事務所に入入りができるようなシステムを確立するなどし、これ以上組事務所を増やさないようにしてほしい（茨城県、男性）。
- 近くに組事務所があり、けん銃による襲撃事件も起きている。けん銃等の武器を取り上げる等の徹底した取締りを願います（滋賀県、男性）。
- 民事事件に暴力団の肩書等を用いて圧力をかけるなど巧妙なやり方を行っていると思われるので、これにも対処してもらいたい（茨城県、男性）。
- 暴力団のはびこる原因は、暴力団を利用する一般人にも問題があると思うので、債権取立等、一般人が暴力団等を利用して問題の解決を図ろうとすることを禁止、処罰するべきだと思う（福岡県、男性）。
- 暴力団追放県民会議の活動について暴力団に圧力を与えるような具体的活動を望む（滋賀県、男性）。
- 暴力団の子備軍を作るような社会情勢をなくす対策も考えてほしい。学校、社会からドロップ・アウトする若者を如何に無くしていくかも大切（大阪府、男性）。
- 取締りの強化と暴力団員の更生にも力を尽くすべきだ（茨城県、男性）。
- 現在の法律の範囲内では、暴力団に対する取締りが十分とは言えないので、新たな法律を作るなどの法的措置が必要と思う（北海道、男性）。
- 暴力団に対する刑罰が軽い。被害者が納得できない。もっと厳罰を科すべきだ（福岡県、男性）。

資料 3 - 4

暴力団事務所建物所有者に対するアンケート調査

1 調査対象

平成2年10月から11月にかけて、警察庁が福島、埼玉、千葉、神奈川、広島、香川の6県に所在する暴力団事務所となっている建物の所有者100名に対して、以下の要領でアンケート調査を実施した。

(1)所有者の性別

男 性	80名
女 性	20名
計	100名

(2)所有者の年齢別

20～29歳	2名
30～39歳	10名
40～49歳	23名
50～59歳	27名
60～69歳	28名
70歳以上	10名
計	100名

(3) 建物の形態

マンション・アパート	45箇所
貸事務所・店舗	41箇所
一戸建て住宅	13箇所
雑居ビル	1箇所
計	100箇所

2 調査結果

(1) 建物（部屋）が暴力団事務所となった経緯について

事務所撤去住民運動の広がりや活発化の中で、暴力団であることを秘匿して賃貸契約を結ぶといった傾向が強くなり、暴力団の巧妙さが窺える。

個人用住宅として個人に貸したが、知らない間に暴力団の事務所となっていた	78
暴力団であるとわかっていて、家賃さえキチンと取ってくればよいと思って貸した	6
暴力団であるとわかっていて、知っている人で義理もあり断りきれなく貸した	4
賃貸借契約は結んでおらず、不法に占拠された	2
その他	10
合 計	100

(2) 建物（部屋）が暴力団事務所になっていることで受ける被害について（複数回答）

建物所有者の75%が、対立抗争事件の際に自分や近所の人に危害が及ばないか不安に思うなど、事務所の存在で何らかの被害を受けたり危惧を持っている。

対立抗争事件が発生した場合、自分や近所の人に危害が及ばないか不安である	68(25.1)
事務所があることで他の部屋の借り手がいなくなったり、地価等の評価に影響する	45(16.6)
近所の人から苦情を受ける	39(14.4)
対立抗争事件が発生した場合、けん銃を撃ち込まれたりして建物が壊される	36(13.3)
勝手に建物（部屋）を増改築される	24(8.9)
家賃を支払ってくれない	15(5.5)
建物を他に運用したいが、不法に占拠され自分の物であるのに利益が得られない	14(5.2)
その他の被害	5(1.8)
被害は受けていない	25(9.2)
合 計	271(100%)

暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律の立法過程

(3) 被害を受けた場合の対応について

建物所有者の66%が、訴訟費用の援助、警察の保護等の条件が揃えば訴訟提起して暴力団と戦う意思を持っている。

訴訟費用の援助、警察の保護などがあれば訴訟まで提起する	39
権利の侵害を受けているのですぐにでも弁護士を依頼して訴訟提起しようと思う	17
住民運動と連携して訴訟まで提起する	10
暴力団からいつ危害を受けるかわからないので、黙っておく	7
訴訟手続きがよくわからないので訴訟提起まではしない	7
訴訟提起しても時間がかかるので訴訟提起まではしない	1
その他	19
合 計	100

(4) 入居している暴力団が対立抗争事件を起こした場合、警察に要望する措置について（複数回答）

対立抗争事件が発生した場合には、事務所を使用できないような措置、付近の一定地域の立入禁止措置、警察官の警戒を強く要望している。

暴力団の組事務所付近を警察官に警戒させて欲しい	49(25.8)
攻撃目標となる事務所付近の一定地域に暴力団が立ち入れないように欲しい	44(23.2)
攻撃の拠点や目標となる事務所を抗争が終わるまで使えないようにして欲しい	40(21.0)
対立抗争を起こした暴力団組織そのものを法律で認めないことにしたい	26(13.7)
暴力団はけん銃等の武器を使い危険であるので、武器を取り上げて欲しい	22(11.6)
暴力団同士の抗争があっても自分には関心がなくわからない	7(3.7)
特別な措置は必要ない	2(1.0)
合 計	190(100%)

(5) 意見欄

- 組織そのものの根絶と、組員が事件を起こした場合の罰をもっと重くして欲しいと思います。
- 暴力団と知って契約する者はいないと思います。又貸しを含め策略をもって行動する彼等に対し、民事を含め強力な法的改正を断行していただきたい。気軽に相談しやすい機関のPRも必要。
- 暴力団に対する刑罰が軽すぎると思う。暴力団そのものがいなくなることが望ましいが、それも無理でしょう。事件を起こした者は立ち上がれないようにして欲しいと思います。
- 個人や企業等が暴力団を利用する場合があるので、個人や企業等に対して啓蒙運動を助成して欲しい。
- 警察の取締りを強化し、地域住民と協力し、どんな小さな事でも取り上げて地域住民の意見を聞いて根気よく暴力団を追放していく姿勢を貫いて欲しい。
- 後の報復がないように保護を続けて欲しい。

- 暴力団事務所を法的に認めないで欲しい。
- 暴力団事務所撤去後の入居斡旋等のバックアップ又は保証が得られるのであれば撤去に全面的に協力する。
- 個人的には暴力団が怖くてたまりません。警察での徹底した取締りを望みます。
- 訴訟中及びその後の生活を守って貰いたいと思います。
- 仮処分申請に対する決定をもっと早く出して欲しい。
- 事務所の隣に当社の支店があり大変不安です。警察官の立寄り、情報交換をお願いしたい。
- 暴力団に入り込まれた私としては、たとえ1日でも1時間でも早く退室して貰いたいと心から願っている。しかし、現実には訴訟を提起してもなかなか解決しません。反社会的な暴力団が超高級乗用車を乗り回し、数百万のアクセサリーを着け、人並み以上の一流生活をしていられるのは何故か。未来ある青少年に悪影響を及ぼし、ありとあらゆる犯罪の温床となっていることは周知のとおりである。しかし、最も憎むべきは、暴力団に法律的知恵を授け指導を行う弁護士がいることである。せっかく苦勞して捕まえた犯人も、警察を嘲笑うかのように微罪で放免され、のさばっている彼等を見ると、日本の法律は奴等のためにあるのではないかと思われてならない。何の力も持たない善良な市民をどうか暴力団や悪徳弁護士から守ってください。助けて下さい。
- 連絡網をはっきりとして、いつでも警察に連絡出来るようにして頂きたい。
- 暴力団と判っただけでも罰則を強化、厳罰を旨とし、暴力団を規制する法律の成文化を急ぐべきである。
- 民間や市町村の中に暴力団を排除する強い組織を作って活動して欲しい。

資料 3-5

暴力団員に対する面接調査

1 調査の概要

警察庁が、平成2年9月から10月にかけて、警視庁及び主要道府県警察（北海道、埼玉、千葉、神奈川、静岡、岐阜、愛知、京都、大阪、兵庫、広島、福岡）に依頼し、逮捕勾留中の被疑者453名を対象に面接調査を実施した。方法については、当該被疑者の取調担当官を当たらせて調査項目表に記入することとし、通常の取調べで不十分な部分については、当該被疑者に質問のうえ補充させることとした。集計については、被疑者が自己に不利益な内容にわたる場合等で質問に応じない場合（回答拒否）は「その他」に含めている。

2 集計結果及びその分析

(1) 調査の対象となった暴力団員について（表1～4）

表1 所属組織の系統

山口組系	32.0% (145)
稲川会系	15.6% (70)
住吉系	17.2% (78)
その他	35.2% (160)
総数	100% (453)

表2 組内地位

組長	10.2% (46)
幹部	40.6% (184)
若衆	48.6% (220)
不明	0.6% (3)
総数	100% (453)

表4 過去の逮捕歴

回数	割合
0回	11.9% (54)
1回	13.7% (62)
2回	12.6% (57)
3回	10.2% (46)
4回	8.8% (40)
5回	6.8% (31)
6～10回	20.5% (93)
11～15回	10.4% (47)
16回以上	5.1% (23)
総数	100% (453)

表3 警察に逮捕された理由(犯罪)

凶悪犯	5.5% (25)
恐喝	26.3% (119)
恐喝以外の粗暴犯	41.0% (186)
薬物事犯	17.0% (77)
銃刀法違反	4.9% (22)
その他	5.3% (24)
総計	100% (453)

表5 調査対象者の年齢構成、暴力団員との交際開始時年齢及び暴力団への加入時年齢

(2) 暴力団への加入状況について（表5～7）

心身ともに未成熟な未成年者が暴力団に引き込まれている状況が窺われる。

	年齢 (全体)	交際開始時 (全体)	加入時年齢 (全体)
20歳未満	2.4% (11)	45.7% (207)	31.1% (141)
20～24歳	20.5% (93)	27.8% (126)	35.8% (162)
25～29歳	20.1% (91)	12.6% (57)	14.3% (65)
30～34歳	11.5% (52)	7.1% (32)	7.3% (33)
35～39歳	13.7% (62)	2.9% (13)	5.5% (25)
40～44歳	14.6% (66)	2.2% (10)	2.9% (13)
45～49歳	11.3% (51)	0.4% (2)	0.9% (4)
50歳以上	5.9% (27)	— (0)	0.4% (2)
不明	— (0)	1.3% (6)	1.8% (8)
総計	100% (453)	100% (453)	100% (453)

表6 暴力団への加入の直接のきっかけ

組の人間の勧誘で	38.2% (173)
知人の勧誘(紹介等)で	27.6% (125)
事務所へ出入りするうちに	17.2% (78)
不良グループの先輩等のスカウト	9.9% (45)
暴走族の先輩等のスカウト	5.3% (24)
その他・不明	10.4% (47)
総 数	100% (453)

表7 暴力団に入った印に何をしたか

(複数回答)	
事務所に名札を出した	57.2% (259)
バッジを貰った	54.7% (248)
盃を交わす等の契りを結ぶ	37.5% (170)
名刺を刷ってもらった	35.8% (162)
上部団体に報告があった	27.6% (125)
組の名前入りの服をもらった	15.7% (71)
その他・不明	5.1% (23)

(3) 暴力団員としての活動状況等について (図1、表8~10)

暴力団員としての活動状況、生活状況についての回答は、以下のとおりである。

図1 暴力団員の経験した活動 (経験あるもの全て回答)

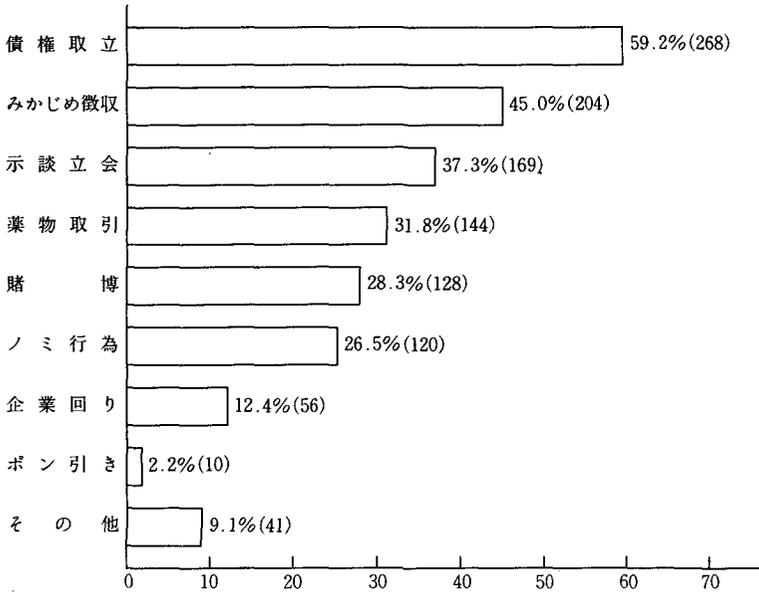


表8 自分の組が対立抗争に巻き込まれたらどうするか

体を張って戦い、懲役もやむなし	59.8% (271)
他の組員が戦えばよい	15.2% (69)
逃げる	6.4% (29)
指揮だけとる	2.0% (9)
その他・不明	16.6% (75)
総 計	100% (453)

「その他」の主なもの

- 組のことで懲役に行けば、組で1日1万円分の積立金を出所時に貰える。
- 行くときは行くが、その場合は予めまとまった額のお金を組から受け取ってからでないといやだ。

暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律の立法過程

表9 義理かけや資金上納に応じる理由

(2つまで可)

組の看板を背負っている以上当然	61.8% (280)
出したくはないが、仕方なく	25.6% (116)
組の発展のために必要だから	22.7% (103)
組の中で出世したいから	7.1% (32)
その他・不明	10.4% (47)

表10 弁護士への頼み方について

(起訴を仮定)

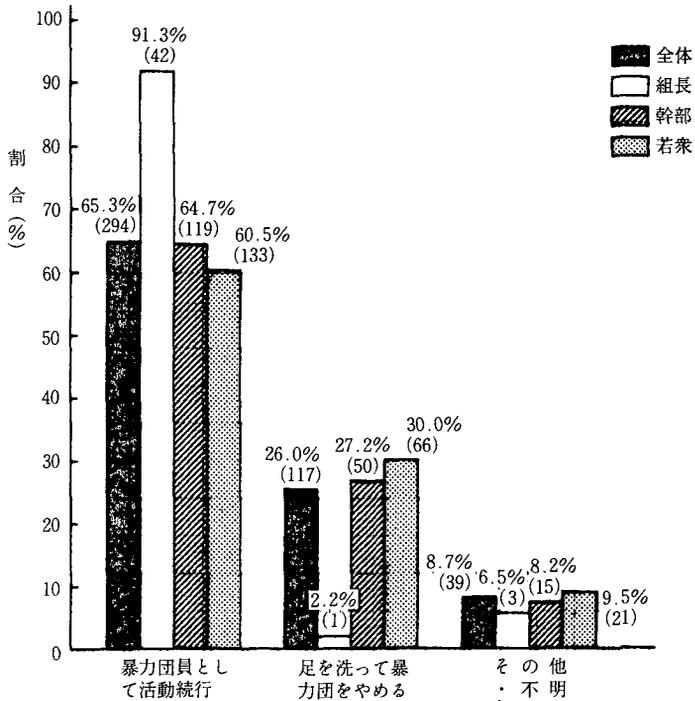
組がつけてくれる	42.6% (193)
自分で私選を頼む	23.6% (107)
国選を頼む	22.1% (100)
妻に私選を頼ませる	5.5% (25)
その他・不明	6.2% (28)
総計	100% (453)

(4) 釈放後の身の振り方について (図2)

釈放後も暴力団員であり続けると回答した者が全体の65.3%を占めている。

図2 (組内地位別) 釈放後の身の振り方をどうするか

(組内地位不明の者3名を除外し、総数450名)



資料 4-1

暴力団対策上の問題点について

いわゆる「暴力団」をどのように法的に位置付けるべきか。	<p>①いわゆる「暴力団」の構成員の反社会的な行為を防止する仕組みを考える上で、暴力団を法的にとらえる必要があるが、どのようにとらえるべきか。</p> <p>②この場合において、他の組織と区別された反社会的な組織を法的に特定するに足りる基準は何か。</p>
-----------------------------	--

暴力団対策上の問題点	現行法上の対応と問題点		対策上参考となりうる法制等	
①暴力団員は、組織の暴力的威力を使用して、各種の取引行為に介在して不当な利益を得ている。	○当該行為が恐喝、脅迫、強要等の犯罪行為に当たる場合にはこれを検挙する。	<p>○恐喝の犯罪行為となることを免れるため、組織の暴力的威力を巧妙に使用して利得を図っているが、これらの行為は法的に禁止されていない。</p> <p>○被害者が在存する場合、通常は民事上の損害賠償等の制度が機能しうるが、対暴力団の場合、当事者間における自由・平等な立場での民事的な解決を期待できない場合が多い。</p> <p>○暴力団員は、利得を図るために、上記のような行為を反復して行っていることから、このような行為を防止するためには、行為によって得られた不当な利益を保持させないこととしないと効果が十分期待できない。</p>	<p>○訪問販売等に関する法律第5条の2第2項は、業者が契約を締結させるなどのため、人を威迫して困惑させる行為を禁止している。</p> <p>○また、同法第6条は、営業所等以外の場所において指定商品等を購入した者は、一定期間内は一方的に契約の解除等ができることとしている。 (いわゆるクーリングオフ制度)</p> <p>○独禁法、国民生活安定緊急措置法においては、不正に得た利益を行政措置として国庫に納付を命ずる制度がある。</p>	○民事上の損害賠償請求権との関係
②また、暴力団員は、組織の暴力的威力を背景に縄張を確保しその地域内における薬物不正取引、賭博、ノミ行為等の違法営業を独占的に支配している。	○資金源犯罪として徹底的に検挙する。	○暴力団については、将来同種の行為が反復して行われないように防止するという視点から不正収益を全部取り上げることが必要であるが、犯罪行為により得た物等の没収・追徴は刑罰として必要な場合のみ科されることとされている。	○独禁法、国民生活安定緊急措置法においては、不正に得た利益を行政措置として国庫に納付を命ずる制度がある。	○二重処罰の問題

暴力団対策上の問題点	現行法上の対応と問題点		対策上参考となりうる法制等
<p>③暴力団員は、組織の暴力的威力を背景として、各種の営業に進出しているが、その業務を通じて違法行為が行われるおそれの強い業種がある。</p>	<p>○建設省と連携して建設業、宅建業からの暴力団排除を実施している(根拠法)建設業法第7条第3号宅建業法第5条第1項第5号「不正又は不誠実な行為をするおそれが明らかな者」</p>	<p>○建設業、宅建業においても不十分であるが、他業種にあっては、暴力団が関与することによって違法行為が行われやすい業態であっても、暴力団員を事前又は事後に排除することはできない。 ○当該業務を通じて行われる違法・不当な行為を防止する有効な手段がない。</p>	<p>○警備業法第3条4号、風適法第4条第1項第3号は、業の欠格要件として「集団的に、又は常習的に暴力的不法行為その他の罪にあたる違法な行為で国家公安委員会規則で定めるものを行うおそれがあると認めるに足る相当な理由がある者」を排除している。</p> <p>○営業の自由を制限する合理性 ○営業の自由制限の限界</p>
<p>④暴力団は、勢力拡大等のため他の組織と対立抗争を起こし、銃器の発砲等により、一般市民生活の平穏と安全を脅かしている。</p>	<p>○暴力団事務所等の周辺への警戒・警備の実施。 ○警職法上の職務質問、警告、制止等を行っている。</p>	<p>○住民の安全確保のため、警察官の大量動員による長期の警戒警備以外に手立てはない。</p>	<p>○どのような手法が考えられるか</p>
<p>⑤暴力団事務所の看板等や義理かけ行事は、地域住民に不安感を与えており、また、少年を強制的に加入勧誘するなどにより、構成員の確保と組織の拡大を図っている。</p>	<p>○警告・指導・道交法上の規制等。 ○児童福祉法第34条違反(有害支配等)により検挙する。</p>	<p>○義理かけ行事等に際して実施する道交法上の規制は、道路交通の安全と円滑の確保の観点からなされるものである。 ○暴力団員による20歳未満の少年の加入勧誘を阻止し、少年を保護する必要があるが、現行法上有効な手段がなく、また、児童法の保護対象は、18歳未満の者となっている。</p>	<p>○風適法第16条は、風俗営業者に対して、営業所周辺における清浄な風俗環境を害するおそれのある方法での広告又は宣伝を規制している。 ○いわゆる迷惑防止条例では、公共の場所等において、多数でうろつき、いいがかりをつけ、すごむ等不安を覚えさせるような言動をすることを禁止している。</p> <p>○規制の合理性 ○規制の限界</p>

暴力団対策に関する法規制の考え方(案)

1 暴力的組織の指定

(1) 暴力的組織の指定

公安委員会は、ア又はイに該当する組織を、その組織を構成する者が集团的に又は常習的に暴力的不法行為を行うことを助長するおそれがあると認められる組織（以下「暴力的組織」という。）として指定することができることとする。（聴聞）

ア 次の(ア)から(ウ)までに掲げる要件に該当する組織

(ア) 名目上の目的いかんを問わず、その組織を構成する者がその組織の暴力的威力（以下「威力」という。）

又は集団の威力を利用してその生活又は営利のための資金を得ることができるようにするため、当該組織の威力の維持・増大を図ることを実質上の目的とすること。

(イ) その組織の主要な構成員又は全構成員の相当数の者が、次のいずれかに該当する者であること。

(i) 暴力的不法行為等（暴力的不法行為その他の罪に

当たたる違法な行為で国家公安委員会規則で定めるもの（破壊活動防止法第4条に規定する暴力主義的破壊活動に該当する行為を除く。）及びこの法律の規定に違反する行為をいう。以下同じ。）をした日から起算して一定の期間を経過しない者

(ii) 暴力的不法行為等をして刑に処せられ、その執行を終わり、又は執行を受けることがなくなった日から起算して一定の期間を経過しない者

(ウ) 階層型の組織であること。

イ その組織を構成する組織の相当数が(ア)から(ウ)までに掲げる要件に該当するものであるもの又はその組織の構成員の相当数が(ア)から(ウ)までに掲げる要件に該当する組織の長若しくは主要な構成員であるもの

(2) 暴力的組織審査専門委員

公安委員会は、暴力的組織の指定を行うおとすときは、暴力的組織審査専門委員の意見を聴くこととする。

(3) 告示

公安委員会は、暴力的組織の指定を行ったときは、その旨を官報に告示することとする。

2 不法利得行為の防止

(1) 不当利得行為の禁止

暴力的組織の構成員がその暴力的組織の威力を示し、又は二人以上共同して人を威迫し、若しくは人の私生活若しくは業務の平穩を害するような言動を行つて、物品購買、金品贈与等の要求を行うことを禁止する。

(2) 命令行為の禁止

暴力的組織の構成員が他の構成員に対し、(1)の違反行為をすることを命じ、又は教唆することを禁止する。

(3) 利用行為の禁止

(1)の違反行為を依頼する等の行為を禁止する。

(4) 不法利得行為等に対する措置

公安委員会は、(1)から(3)までの違反行為を行つた者に対し、当該違反行為の中止その他当該違反行為の是正に必要な措置及びその再発を防止するため必要な措置を採るべきことを命じることができることとする。(罰則)

併せて、公安委員会は、(5)の契約の申込みの撤回等の権利について告知することとする。

(5) 契約の申込みの撤回等

3 不正収益のはく奪

(1)の違反行為に係る契約又はその申込みの相手方は、当該(1)の違反行為を行つた者又はその違反行為に係る(3)の違反行為を行つた者に対して、公安委員会からの告知を受けてから一定期間が経過した場合等の一定の除外事由に該当する場合を除き、その契約の申込みの撤回又は解除を行うことができることとする。

(1) 不法利得行為による不正利益金の納付命令

公安委員会は、2(1)の違反行為を行つた暴力的組織の構成員が財産上不正の利益を得たときは、その者に対し、当該不正の利益に相当する額の不正利益金の納付を命じることとする。(聴聞)

(2) 営利犯罪による不正利益金の納付命令

公安委員会は、暴力的組織の構成員が暴力的不法行為等のうち専ら暴力的組織の構成員が営利目的で行うと認められる犯罪として国家公安委員会規則で定めるもの「注 賭場開帳、ノミ行為、覚せい剤の営利目的譲渡等」から不正の利益を得たときは、その者に対し、当該不正の利益に相当する額の不正利益金の納付を命じることとする。(聴聞)

(3) 実質享受者に対する納付命令

公安委員会は、2(1)の違反行為又は(2)の犯罪を行った暴力的組織の構成員以外の暴力的組織の構成員が情を知つてその不正の利益の全部又は一部を收受したと認められるときは、その者に対し、不正の利益を享受する限度において、当該不正の利益に相当する額の不正利益金の納付を命じることとする。〈聴聞〉

4 一定の営業からの排除

(1) 指定営業を営むことの禁止

暴力的組織の構成員又は暴力的組織の構成員によつて実質的に支配されている法人若しくは個人は、当該業務を通じて相当程度暴力的の不法行為等が行われているためこれらの行為を防止する必要があるものとして国家公安委員会規則で定める業務〔注 金銭貸付け、債権取立て、不動産取引、地上げ、土木建築請負等〕を行う営業（他の法律の規定で規制の目的が図られる営業（以下「特定営業」という。）を除く。以下「指定営業」という。）を営んではならないこととする。

(2) 指定営業者に対する指示等の処分

公安委員会は、指定営業を営む者が、当該指定営業に關

し、2(3)の禁止又は2(4)の命令に違反した場合において、当該指定営業に關して暴力的の不法行為等が行われるおそれがあると認めるときは、当該指定営業を営む者に対し、指示等の処分をすることができるとし、(1)に規定する者が(1)の禁止規定に違反して指定営業を営んでいるときは、その者に対し、営業の廃止等の処分をすることができるととする。〈聴聞〉〈罰則〉

(3) 所管行政庁との関係

公安委員会は、(1)に規定する者が特定営業を営んでいるとき、又は特定営業を営む者が2(3)の禁止又は2(4)の命令に違反した場合において当該特定営業に關して暴力的の不法行為等が行われるおそれがあると認めるときは、特定営業に係る許可、業務改善命令等の処分の運用に關し、所管行政庁に必要な措置を採るべきことを要請することができることとする。

5

暴力的威力の維持・増大行為の規制

(1) 名称等の広告の禁止

暴力的組織の構成員が、暴力的組織の事務所に、当該暴

力的組織の名称等を記載した看板を掲示し、その他当該暴力の組織の名称を広告することを禁止する。

(2) 事務所に係る禁止行為

暴力の組織の構成員が、暴力の組織の事務所において、人に暴力の組織の威力を示し、その他人を威迫する言動を行い、強いて自己の要求に応ずべきことを迫ること、暴力の威力を示す物品を置くこと等を禁止する。

また、暴力の組織の構成員が、暴力の組織の事務所に少年を立ち入らせることを禁止する。

さらに、暴力の組織の構成員が、暴力の組織の事務所の周辺の場所において、通行人等の公衆に不安又は困惑を覚えさせるような方法でうろつき、又はたむろすること等を禁止する。

(3) 組織の行事に係る禁止行為

暴力の組織が当該暴力の組織の活動として行う行事〔注組葬、放免祝等の「義理かけ行事」〕に際し、暴力の組織の構成員が、人に暴力の組織の威力を示し、又は二人以上共同して人を威迫し、若しくは人の私生活若しくは業務の平穩を害するような言動を行うことを禁止する。

(4) (1) (3)の違反に対する措置命令

公安委員会(2)・(3)については警察官)は、(1)から(3)までの違反行為を行った者に対し、当該行為の中止その他当該違反行為の是正に必要な措置を採るべきことを命じることができるとする。(緊急時を除き聴聞)〈罰則〉

(5) 加入の勧誘等における禁止行為

暴力の組織の構成員が、人を暴力の組織に加入させ、加入するよう勧誘し、暴力の組織の活動に従事させ、又は暴力の組織から脱退することを妨害するため、人に暴力の組織の威力を示し、又は二人以上共同して人を威迫して困惑させることを禁止する。

このほか、暴力の組織の構成員が、少年を暴力の組織に加入させ、加入するよう勧誘し、暴力の組織の活動に従事させ、又は暴力の組織から脱退することを妨害することを禁止する。〈罰則〉

6 事務所の使用制限

(1) 事務所の使用禁止命令

公安委員会は、次のいずれかに該当するときは、暴力の組織の事務所の管理者に対し、当該事務所の一定期間の使用禁止を命じることができるとする。(緊急時を除き

聴聞（罰則）

ア 暴力的組織の構成員が5(2)の違反行為に係る5(4)の措置命令に違反する行為をしたとき。

イ 暴力的組織の構成員により他の暴力的組織の構成員に對して暴力が行使された場合において、これに起因して暴力的組織の相互間に凶器による対立抗争が発生するおそれがあると認めるとき。

(2) 事務所の封鎖等の措置

公安委員会は、暴力的組織の事務所が(1)の命令（対立抗争時の命令に限る。）に違反して使用されていると認めるときは、当該事務所について封鎖その他その用に供させないために必要な措置を講ずることができることとする。

資料4—3

「暴力団」対策に関する法律案の考え方の骨子

（平成三年二月六日・警察庁刑事局）

〔趣旨・目的〕

「暴力団組織」の構成員の行う暴力的不法行為等による国民の生命、身体、財産に対する被害又は国民の平穏な生活の侵害

等を防止するため、暴力的組織の構成員の活動について必要な規制措置を講ずること等により、国民生活の安全と平穏の確保を図ることとする。

〔構成〕

規制対象となる人の範囲を画するため一定の要件に該当するいわゆる暴力団を「暴力的組織」として指定し、指定された団体ないし組織の構成員の一定の反社会的行為（資金獲得活動、組織の暴力的威力の維持・増大活動、対立抗争等）について規制しようとするものである。

〔内容〕

一 暴力的組織の指定

(一) 指定の要件

公安委員会は、次のアからウまでのような要件に該当する組織を、その構成員が集団的に又は常習的に暴力的不法行為等を行うことを助長するおそれがある組織（以下「暴力的組織」という。）として指定することができることとする。

ア その構成員がその組織の暴力的威力（以下「威力」という。）を利用してその生活又は営利のための資金を得ることができるようになるため、当該組織の威力を相互に利用し、又はその威力の維持・増大を図っていると認められること。

イ その構成員の相当数の者が一定期間内に犯した暴力的不法行為等（暴力的不法行為その他の罪に当たたる違法な行為で法令で定めるもの）の履歴を有すること。

ウ 階層型の組織であること。

なお、いわゆる広域暴力団のように多くの傘下団体を有する包括的組織にあつては、その組織を構成する単位組織の相当数がアからウまでのような要件に該当する場合には、指定の対象とする暴力的組織に含まれるものとする。

(二) 指定の手続

公安委員会は、暴力的組織の指定に当たつては、事前に聴聞を行うとともに、何らかの形で学識経験者等の第三者の意見を聴くなど第三者が関与する仕組を整備する。

(三) 公示等

公安委員会は、暴力的組織の指定を行ったとき、その旨を相手方に通知するとともに、公示することとする。

なお、指定については、不服申立、裁判所への出訴ができるようにする。

二 不利益行為の防止

(一) 不利益行為の禁止

暴力的組織の構成員が、その暴力的組織の威力を示し、又は

二人以上共同して人を威迫し、若しくは人の私生活・業務の平穩を害するような言動を行つて、物品購買、金品贈与等の要求を行うことを禁止することとする。

(二) 利用行為等の禁止

暴力的組織の構成員に(一)の違反行為を依頼する等の行為を禁止することとする。

(三) 不利益行為等に対する措置

公安委員会は、(一)又は(二)の違反行為を行つた者に対し、当該違反行為の中止又はその再発防止のため必要な措置を採るべきことを命じることができることとする。〔罰則〕

(四) 被害回復措置

(一)の違反行為の被害者の被害回復の促進を図るため、被害回復に係る勧告等の仕組を整備することとする。

三 不正収益のはく奪

(一) 違反行為からの不正収益のはく奪

(二)の違反行為又は暴力的不法行為等のうち専ら暴力的組織の構成員が営利目的で行うと認められるものとして法令で定める犯罪〔注 賭場開帳、ノミ行為等〕を行つた暴力的組織の構成員が、当該行為から不正の利益を得たときは、その者から、公安委員会が当該不正の利益に相当する額の不正収益をはく奪

料 する仕組を整備する。

資 被害者に被害回復があったときは、これを行わないなど被害者の被害回復の促進に配慮した仕組とする。

(二) 実質享受者からの不正収益のはく奪

(二)の違反行為等を行った暴力的組織の構成員以外の暴力的組織の構成員が、その不正の利益の全部又は一部を收受したときは、その者から、公安委員会が当該不正の利益に相当する額の不正収益についてもはく奪する仕組を整備する。

四 一定の営業からの排除

(一) 指定営業を営むことの禁止

暴力的組織の構成員は、暴力的組織の構成員によって当該業務を通じて相当程度暴力的不法行為が行われているためこれらの行為を防止する必要があるとして法令で定める業務〔注 金銭貸付け、債権取立て、不動産取引、地上げ、土木建築請負等〕を行う営業（以下「指定営業」という。）を営んではならないこととする。

(二) 指定営業者に対する指示等の処分

公安委員会は、指定営業を営む者が、当該指定営業に関し、二(二)の禁止又は二(三)の命令に違反したときは、その者に対し、

指示等の処分をすることができることとし、暴力的組織の構成員が指定営業を営んでいるときは、その者に対し、営業の廃止等を命ずることができることとする。（罰則）

(三) 特定営業に関する所管行政庁への要請

公安委員会は、暴力的組織の構成員が他の法律の規定によりこの立法の規制の目的が図られている営業（以下「特定営業」という。）を営んでいるとき、又は特定営業を営む者が二(二)の禁止又は二(三)の命令に違反したときは、所管行政庁に対し、当該特定営業に係る許可、業務改善命令等の処分の運用に関し、必要な措置を採るべきことを要請することができることとする。

五 暴力的威力の維持・増大行為の規制

(一) 事務所名称等の看板の規制

暴力的組織の構成員が、暴力的組織の事務所（以下「事務所」という。）に、当該暴力的組織の名称・紋章を記載した看板であつて、住民に不安を覚えさせるような威力を誇示していると認められるものを掲出することを禁止することとする。

(二) 事務所に係る禁止行為

暴力的組織の構成員が、事務所において、暴力的組織の威力を示すなど人を威迫する言動を行い、強いて自己の要求に応ず

べきことを迫ること、暴力的威力を示す物品を置くこと等を禁止することとする。

また、暴力的組織の構成員が、事務所内少年を立ち入らせることを禁止することとする。

さらに暴力的組織の構成員が、事務所の周辺の場合において、通行人等の公衆に不安・迷惑を覚えさせるような行為を禁止することとする。

(三) 組織の行事に係る禁止行為

暴力的組織がその組織の活動として行う行事〔注 組葬、放免祝等のいわゆる「義理かけ行事」〕に際し、暴力的組織の構成員が、公衆に不安・迷惑を覚えさせるような行為を禁止することとする。

(四) (一)～(三)の違反に対する措置

公安委員会は(一)の違反行為を行った者に対し、警察官は(二)又は(三)の違反行為を行った者に対し、それぞれ当該行為の是正に必要な措置を採るべきことを命じることができることとする。

〈罰則〉

(五) 少年の加入の勧誘等に係る禁止行為

暴力的組織の構成員が、少年を暴力的組織に加入させ、加入するよう勧誘し、暴力的組織の活動に従事させ、又は暴力的組

織から脱退することを妨害することとする。

また、暴力的組織の構成員が、人を暴力的組織に加入させ、加入するよう勧誘し、暴力的組織の活動に従事させ、又は暴力的組織から脱退することを妨害するため、暴力的組織の威力を示し、又は二人以上共同して人を威迫して困惑させることを禁止することとする。〈罰則〉

六 事務所の使用制限

(一) 事務所の使用禁止命令

公安委員会は、次のいずれかに該当するときは、事務所の管理者等に対し、一定期間、当該事務所の使用を禁ずることができるとする。〈罰則〉

ア 暴力的組織の構成員が五(二)の違反行為に係る五(四)の措置命令に違反したとき。

イ 暴力的組織の構成員により他の暴力的組織の構成員に対して暴力が行使された場合において、これに起因して対立抗争が発生するおそれがあると認めるとき。

(二) 事務所の封鎖等の措置

公安委員会は、事務所が(一)に係る命令に違反して使用されていると認めるときは、当該事務所について封鎖その他その用に供させないために必要な措置を講ずることができることとす

料
る。

七 被害者救済のための民間活動の振興

資 公安委員会は、都道府県ごとに「暴力団」対策に寄与することを目的として設立された公益法人を指定し、これらの法人に、暴力的組織の構成員の行為に係る困りごと相談、民事訴訟における支援、被害者に対する見舞金の支給、暴力的組織の構成員の組織からの離脱の援助等の事業を行わせること等により、暴力的組織の構成員による被害者の救済等の活動の振興を図るための仕組を整備することとする。

資料 4-4

平成三年二月六日

暴力団対策に係る立法についての意見

暴力団対策研究会

本研究会は、警察庁から暴力団の構成員に係る反社会的行為と警察の取締活動の実態、取締面からみた現行法制上の問題点等について聴取し、暴力団対策のための新たな法制の在り方について検討を重ねたところ、その検討を踏まえ、警察庁から「暴力団」対策に関する法律案の考え方の骨子」が示された。

そこで、同骨子について検討した結果、現下の暴力団をめぐ
る情勢にかんがみ、早急に法制化を進める必要性が認められる
ので、同骨子を了承することとし、法制化に当たっては、下記
の事項に配慮するように要請することとした。

なお、研究会においては、別紙のとおり、各種の提案が出さ
れたので、参考としていただきたい。

記

一 今回の法制化は、近時において暴力団により広範な反社会
的行為が行われていることにかんがみ、国民の生命、自由、
財産等を守るためにやむを得ない規制措置であることを基本
とすること。

二 一の趣旨に従って規制措置を講ずるに当たって不可欠な
「暴力的組織」の指定については、暴力団以外の団体（政治
団体、宗教団体等）が指定されるという誤解のないような明
確な法律上の要件とするよう工夫すること。

三 暴力的組織の指定に当たっては、公正妥当な判断ができる
ような手続と仕組とするよう留意すること。特に、学識経
験者等の第三者の意見聴取については、審査機関のような組織
の設置、案件ごとにメンバーを選任するような方式の採用等
を含めて検討を行うこと。

なお、事前手続よりも事後手続を慎重に行うという考え方のもとに暴力的組織の指定についての不服申立に際しても学識経験者等の意見を聴く仕組とするようにすることも考えられるので、事前事後の手続が相まって公正妥当な判断ができる仕組とすること。

四 規制の対象とされている者は暴力的組織の「構成員」とされているが、正規の構成員だけでなく、いわゆる準構成員、企業舎弟等の暴力団の周辺にいる者についても法律上可能である限り「構成員」と同時に規制することを検討すること。

五 暴力団員を取り締まるだけでなく、「不法利得行為」に係る被害者の被害回復その他暴力団員の反社会的行為による被害者の救済が効果的に図られる仕組（例えば、米国にみられるようなはく奪された不正収益を被害者救済のための基金に組み入れること）を確立するようにすること。この場合において、被害者の民事上の請求権との関係を整理すること。

六 示談介入行為のような暴力団員が典型的に行う反社会的行為については、個々の行為の際に営利目的であると認定できるか否かにかかわらず、「不法利得行為」として禁止される行為に含めて規制すべきであること。

七 不正収益のはく奪については、次の点に留意すること。

(一) はく奪の対象となる不正収益の範囲及び算定方法を法律上明確にすること。

(二) 不正収益のはく奪と刑事上の没収・追徴との関係の考え方を整理し、いわゆる二重処罰のおそれがないように措置すること。この場合において、営利犯罪に係る不正収益のはく奪については麻薬新条約の国内実施法での手当てとの関係についても見極めるなど慎重に検討すること。

(三) 行政上の課徴金と刑罰との関係、例えば、独占禁止法の課徴金と刑罰との関係の制度及び運用の在り方との対比について整理すること。

(四) 不正収益と税法との関係を整理すること。

八 事業者の暴力排除意識を高めるための方策について検討すること。

九 看板の規制については、直接禁止する方法のほかに、「事務所に係る禁止行為」についての措置命令又は事務所の使用制限の一環として位置付ける方法についても検討すること。

一〇 不法利得行為、事務所に係る処分等については、利害関係ある国民は公安委員会に対し、事実関係を報告し適当な措置を採るべきことを求めることができることとし、公安委員会は適切なる対応をすべきこととする仕組とすること。

一 立法化が行われた場合の新法の運用に当たっては、警察

当局は被害者、弁護士会等と連携を密にし、不法利得行為に
対する措置命令、事務所の使用禁止命令等の公安委員会が行
う行政処分と被害者が行う民事訴訟とが相まって被害者のよ
り実質的な救済が図られるように配慮すること。

二 被害者救済等の事実を行う公益法人については、その設
立を積極的に支援するとともに、その指定及び指導に当たっ
ては、次の点に留意すること。

(一) 類似の目的の民間団体との役割分担を図り、より効果的
に被害者救済等の事実が行われるようにすること。

(二) 暴力団組織の構成員の組織からの離脱の援助等の公益法
人の事業が専門的かつ効果的に行われるようにすること。

(三) 国民が公益法人を活用しやすいようにするため、事業内
容を広報して周知させること。

(四) 都道府県ごとの公益法人の事業の連携と事業内容の向上
が図られるようにするため、全国レベルにおける支援方策
を検討すること。

三 立法化が行われた場合において新法の運用が効果的に
行われるようにするため、施行事務を処理する人員、予算等
の確保に配慮すること。

〈別紙〉

研究において提出された諸提案の要旨

ア 暴力的組織の構成員の行為による被害に係る賠償責任につ
いて民法の特則たる実体規定を設けるとともに、公害賠償裁
定のような方法で被害者救済を図ることはできないか。

イ 不法利得行為の被害者に民法の特則として原状回復請求や
懲罰的賠償請求を求めるとような仕組ができないか。

ウ 被害者の損害賠償請求権等の民事上の権利行使を促進させ
るために、被害者が名前を出さないと済むような制度上の工
夫（例えば、代表訴訟のような）ができないか。

エ 不法利得行為に限らず、不法行為一般を行った場合につい
て、使用者責任のように、暴力的組織自体に対する損害賠償
請求の道を講ずることができないか。

オ 共謀共同正犯は立証が難しいので、組織の下位の人間が行
った行為について何らかの方法で上位の人間の責任を追及で
きるような方法が考えられないか。

カ 事務所の使用禁止命令の担保措置として、執行罰のような
制度を導入できないか。

「暴力団」対策に関する法律案の基本的考え方

平成三年二月 警察庁刑事局

〔趣旨・目的〕

「暴力的組織」の構成員による国民の生命、身体、財産に対する侵害等を防止するため、暴力的組織の構成員の活動について必要な規制措置を講ずるとともに、被害者救済等のための民間活動を振興すること等により、国民生活の安全と平穏を図ることとする。

〔内容〕

一 暴力的組織の指定

(一) 指定の要件

公安委員会は、次の項目を内容とする要件に該当する組織を、その構成員が集団的に又は常習的に暴力的不法行為等を行うことを助長するおそれがある組織（以下「暴力的組織」という。）として指定することができることとする。
ア その構成員がその組織の暴力的威力（以下「威力」という。）を利用してその生活又は営利のための資金を得ることができるようにするため、当該組織がその威力を

構成員相互に利用させ、又はその威力の維持・増大を図っていると認められること。

イ その構成員の相当数の者が、一定期間内に、法令で定める暴力的組織の構成員特有の暴力的不法行為等（恐喝・傷害・賭場開帳・暴力行為等処罰に関する法律違反、覚醒剤取締法違反等）の前歴を有すること。

なお、いわゆる広域暴力団のように多くの傘下団体を有する包括的組織にあつては、その組織を構成する単位組織の相当数が上記の項目を内容とする要件に該当する場合には、暴力的組織として指定することができることとする。

(二) 指定の手続

公安委員会が、暴力的組織を指定するに当たって、その公正と客観性を担保するため、学識経験者等の第三者の意見を聴き、これを尊重して指定する仕組を整備する。

(三) 公示等

公安委員会は、暴力的組織の指定を行ったときは、その旨を相手方に通知するとともに、公示することとする。
なお、指定については、不服申立、裁判所への出訴ができるようにする。

二 不法利得行為の防止

(一) 不法利得行為の禁止

暴力的組織の構成員が、その暴力的組織の威力を示し、又は他の構成員と共同して人を威迫し、若しくは人の私生活・業務の平穩を害するような言動を行つて、法令で定める暴力的組織の構成員特有の利得を図る行為（用心棒代要求、物品購入又はリース契約締結の要求、示談介入、地上げ行為等）を行うことを禁止することとする。

(二) 利用行為等の禁止

暴力的組織の構成員に(一)の違反行為を依頼し、又は命令する行為を禁止することとする。

(三) 不法利得行為等に対する措置

公安委員会は(一)又は(二)の違反行為を行つた者に対し、当該違反行為の中止又は反復の防止のため必要な措置を採るべきことを命じることができるとする。(罰則)

(四) 被害回復措置

(一)の違反行為の被害者の被害回復の促進を図るため、被害回復に係る勧告等の仕組を整備することとする。

三 不正収益のはく奪

(一) 違反行為者からの不正収益のはく奪

二(一)の違反行為を行つた暴力的組織の構成員が、当該行

為から不正の利益を得たときは、その者から、公安委員会が当該不正の利益に相当する額の不正収益をはく奪する仕組を整備する。この場合において、被害者の被害が回復されたときは不正収益をはく奪しないこととするなど被害回復の促進に配慮した仕組みとする。

(二) 暴力的不法行為等のうち専ら暴力的組織の構成員が営利目的で行うと認められるものとして法令で定める犯罪（賭場開帳、ノミ行為等）を行つた暴力的組織の構成員が、当該行為から不正の利益を得たときについても、その者から、公安委員会が当該不正の利益に相当する額の不正収益をはく奪する仕組を整備する。

(三) 実質享受者からの不正収益のはく奪

二(一)の違反行為又は三(二)の犯罪を行つた暴力的組織の構成員以外の暴力的組織の構成員が、その不正の利益の全部又は一部を收受したときは、その者から、公安委員会が当該不正の利益に相当する額の不正収益をはく奪する仕組みを整備する。

四 一定の営業からの排除

(一) 指定営業を営むことの禁止

暴力的組織の構成員は、暴力的組織の構成員が当該業務

を行うに際し相当程度暴力的不法行為等を行っているためこれらの行為を防止する必要があるとして法令で定める業務（債権取立て、地上げ、倒産整理等）を行う営業（以下「指定営業」という。）を営んでほならないこととする。

(二) 特定営業に関する所管行政庁への要請

公安委員会は、暴力的組織の構成員が他の法律の規定によりこの法律の規制の目的が図られている営業（以下「特定営業」という。）を営んでいるとき、又は特定営業を営む者が二(二)の禁止又は二(三)の命令に違反したときは、所管行政庁に対し、当該特定営業に係る許可、業務改善命令等の処分運用に関し、必要な措置を採るべきことを要請することができることとする。

(三) 指定営業者に対する指示等の処分

公安委員会は、指定営業を営む者が、当該指定営業に關し、二(二)の禁止又は二(三)の命令に違反したときは、当該指定営業を営む者に対し、当該違反行為者を指定業務に従事させない措置を採ることなどを指示することができることとし、暴力的組織の構成員が指定営業を営んでいるときは、その者に対し、営業の廃止等を命ずることができることとする。〔罰則〕

五 暴力的威力を示す一定の行為の規制

(一) 事務所に係る禁止行為

暴力的組織の構成員が、事務所において、暴力的組織の威力を示すなど人を威迫する言動を行い、強いて自己の要求に必ずべきことを迫ること、暴力的威力を示す物品を置くこと等を禁止することとする。

また、暴力的組織の構成員が、事務所に少年を立ち入らせることを禁止することとする。

さらに、暴力的組織の構成員が、事務所の周辺の公共の場所において、通行人等の公衆に不安・困惑を覚えさせるような方法でうろつき、又はたむろするなどの行為を行うことを禁止することとする。

(二) 組織の行事に係る禁止行為

暴力的組織がその組織の活動として行う行事（組葬、放免祝等のいわゆる「義理かけ行事」）に際し、暴力的組織の構成員が他人に暴力的組織の威力を示す行為を行うことを禁止することとする。

(三) (一)及び(二)の違反に対する措置命令

警察官は(一)又は(二)の違反行為を行った者に対し、当該行為の是正に必要な措置を採るべきことを命ずることができる。

ることとする。〔罰則〕

(四) 少年の加入の勧誘等に係る禁止行為

暴力的組織の構成員が、少年を暴力的組織に加入させ、加入するよう勧誘し、暴力的組織の活動に従事させ、又は暴力的組織から脱退することを妨害することを禁止することとする。

また、暴力的組織の構成員が、人を暴力的組織に加入させ、加入するよう勧誘し、暴力的組織の活動に従事させ、又は暴力的組織から脱退することを妨害するため、暴力的組織の威力を示し、又は他の構成員と共同して人を威迫して困惑させることを禁止することとする。〔罰則〕

六 事務所の使用制限

(一) 事務所の使用禁止命令

公安委員会は、次のいずれかに該当するときは、事務所の管理者等に対し、一定期間、当該事務所の使用を禁止することができることとする。〔罰則〕

ア 暴力的組織の構成員が五(一)の違反行為に係わる五(三)の措置命令に違反したとき。

イ 暴力的組織の構成員により他の暴力的組織の構成員に對して暴力が行使された場合において、これに起因して

対立抗争が発生するおそれがあると認めるとき。

(二) 事務所の封鎖等の措置

公安委員会は、事務所が(一)イの命令に違反して使用されていると認めるときは、当該事務所について封鎖その他その用に供させないために必要な措置を講ずることができることとする。

七 被害者救済等のための民間活動の振興

公安委員会は、いわゆる「暴力団」対策に寄与することを目的として設立された公益法人を指定し、この法人が、各層と緊密な連携を図りながら、暴力的組織の構成員の活動に係る困りごと相談、民事訴訟における支援、被害者に対する見舞金の支給、暴力的組織の構成員からの離脱の援助等の事業を活発に行うようにすること等により、被害者救済のための民間活動の振興が図られる仕組を整備する。

暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律(仮称)案の骨子

平成三年四月 警察庁

〔趣旨・目的〕

暴力団員の行う暴力的要求行為等について必要な規制を行うとともに、暴力団の対立抗争時の市民に対する危険防止のための措置を講ずるほか、暴力団員の活動による被害予防等に資する民間公益活動等の促進措置を講ずることにより、市民生活の安全と平穩の確保を図ることを目的とする。

〔内容〕

一 暴力団の指定

(一) 指定の要件

都道府県公安委員会(以下「公安委員会」という。)は、次のアからウまでの要件に該当する暴力団を、「指定暴力団」として指定するものとする。

ア その暴力団の暴力団員が当該暴力団の威力を利用してその生計の維持、財産の形成、又は事業の遂行のための資金を得ることができるようにするため、当該暴力団の

威力を暴力団員に利用させ、又は暴力団員が利用することを容認していると認められること。

イ その暴力団の暴力団員のうち一定の暴力的不法行為等の前歴を有するものの占める率が一般の集団におけるそれを確実に超えている団体であること。

ウ 代表者等の統制の下に階層型に構成されている団体であること。

なお、いわゆる広域暴力団のように多くの傘下団体を有する包括的団体にあつては、その団体を構成する暴力団の大部分がアからウまでの要件に該当する等の場合には、その団体を指定暴力団の連合体として指定するものとする。

(二) 指定の手續

公安委員会は、指定暴力団の指定をしようとするときは、事前に聴聞を行うとともに、当該暴力団が指定の要件に該当することについて国家公安委員会の確認を求めなければならないものとする。

また、国家公安委員会は、確認しようとする場合には、学識経験者からなる審査専門委員の意見を聴き、その意見に基づいて行われなければならないこととする。

(三) 公示等

公安委員会は、(一)の指定を行ったときは、当該指定暴力団の名称等を官報で公示するとともに、その旨を当該指定暴力団の代表者等に通知しなければならないこととする。指定については、不服申立、裁判所への出訴ができるようにする。

二 暴力的要求行為の防止

(一) 暴力的要求行為の禁止等

ア 暴力的要求行為の禁止

指定暴力団の暴力団員（以下「指定暴力団員」という。）がその者の所属する指定暴力団の威力を示して、縄張内での用心棒代、物品の購入等の要求、正当に居住している者の意思に反する土地、家屋の明け渡し等の要求、寄付金等名目の金品贈与のみだりな要求、不当な融資の要求等法律で定める要求行為を行うことを禁止することとする。

イ 暴力的要求行為の要求及び依頼の禁止

何人も、指定暴力団員にアの違反行為をすることを要求し、依頼してはならないこととする。

ウ 暴力的要求行為等に対する措置

公安委員会は、アの違反行為を行った者に対し、当該

暴力的要求行為を中止することを命じることができるものとする。

また、公安委員会は、ア又はイの違反行為を行ったものに対し、一年を超えない範囲で期間を定めて、その再発防止のために必要な事項を命じることができることとする。

(二) 不当な要求による被害の回復等のための援助

ア 暴力的要求行為の相手方に対する援助

公安委員会は、(一)アの違反行為を行い(一)ウの命令を受けた指定暴力団員に対して被害者が被害回復のための措置を執るにつき、被害者から公安委員会の援助を受けた旨の申出があった場合には、その被害者に対し、必要な援助を行うものとする。

イ 事業者に対する援助

公安委員会は、事業者に対し、暴力団員による不当な要求による被害を防止するために必要な、責任者の選任、不当要求に應對する使用人等の対応方法についての指導等に関し必要な援助を行うものとする。

三 対立抗争時の事務所の使用制限その他の規制

(一) 対立抗争時の事務所の使用制限

公安委員会は、指定暴力団相互間に対立抗争が発生した場合において、指定暴力団の事務所が当該対立抗争のための多数の指定暴力団員の集合の用等に供され、又は供されるおそれがあるときには、当該事務所を現に管理している指定暴力団員に対し、三月以内の期限を定めて、当該事務所を当該指定暴力団の活動の用に供することを禁止することを命ずることができることとする。

(二) 加入の強要等の禁止

指定暴力団員が、少年に対し指定暴力団に加入することを強要し、勧誘し、又は指定暴力団から脱退することを妨害することを禁止することとする。

また、指定暴力団員が、人を威迫して、その者を指定暴力団に加入することを強要し、勧誘し、又は指定暴力団から脱退することを妨害することを禁止することとする。

公安委員会は、これらの違反行為を行った者に対し、当該違反行為の中止又はその再発防止のため必要な事項を命ずることができることとする。

(三) 事務所等における禁止行為

指定暴力団員が、指定暴力団の事務所に住民に不安を覚えさせるおそれがある物品を置くこと、事務所やその周辺

において付近の住民や通行人に不安を覚えさせるような行為をすること及び債務の履行等を行う場所として事務所を用いることを強要することを禁止することとする。

公安委員会は、この違反行為を行った者に対し、当該違反行為の中止を命ずることができることとする。

四 暴力追放運動推進センターの指定

公安委員会は、暴力団対策に寄与することを目的として設立された公益法人を都道府県暴力追放運動推進センターとして指定し、同センターに、暴力団員の不当な行為の予防に関する知識の普及等のための広報活動、暴力団員の不当な行為に関する困りごと相談、少年に対する暴力団の影響力排除活動、暴力団からの離脱希望者に対する援助活動等の事業を行うことににより、民間における暴力追放運動の支援を行うこととする。

五 その他

(一) 聴聞

公安委員会は、暴力的要求行為の再発防止のための命令、対立抗争時の事務所の使用制限の命令及び加入の強要等の再発防止のための命令をしようとするときには、聴聞を行わなければならないものとする。

公安委員会の命令に違反した者は、おおむね一年以下の懲役若しくは罰金に処し、又はこれを併科するものとする。

資料 4-7

「暴力団」対策に関する法律案の基本的考え方

についての意見

平成三年三月一五日 日本弁護士連合会

I 暴力団対策に関する日本弁護士連合会の基本的立場

一 今日市民生活や企業活動等に脅威と害悪を与えつつある暴力団に対し、その対策を強化する必要性、緊急性については、異論はない。その意味において当連合会は、警察庁の発表した「暴力団」対策に関する法律案の基本的考え方（以下、「考え方」という）の趣旨・目的を理解するものである。

二 しかしながら、その対策として、新たな法規制が必要か否か、また、必要としても「考え方」に示された行政的規制か、それとも刑事罰による規制か、行政的規制によると

しても、その規制手続の中に裁判所の関与を必要とすべきか否か等は慎重に論議されなければならない。

三 暴力団追放は、社会的な大運動を展開してこそ実現するものである。新たな立法は、その運動の中でこそ有効性をもちうるものである。また、「考え方」の暴力団規制のあり方は基本的人権に深くかわるものであるから、多方面にわたる検討が必要でもある。警察庁内部においては、今般公表の「考え方」について、かねてより検討を続けてきた由であるが、「考え方」を具体化した法案を早急に発表し、ひろく国民的な論議・検討に付すなどして国会への上程には慎重を期すべきであろう。

四 当連合会は、暴力団対策の方途についてこれまでの経験を踏まえ、適正かつ有効な見解を速やかにとりまとめるため、以下の視点に基づき検討を開始するものである。

一 暴力団の規制を検討するうえで留意すべきことは何か
暴力団及び団員のみに対する規制であって、その他の団体、市民に規制が及ぶ虞れないこと。

そのために暴力的組織指定の要件等は、的確に規定すべきである。

暴力団の成立目的、活動の動機、活動実態、組織構造、

構成員の性格などから要件を明確にできるかを研究することが求められる。

二 憲法の基本的人権を違法・不当に侵害する虞のないこと。

三 効果が見込まれ、期待される立法であること。

暴力団の規制に効果があがらないようでは、立法すべきではないこと。

四 市民の支持を受けるものであって、市民自らが暴力団追放に立ち上がることを促進する効果をもつものであること。

Ⅲ 提案されている「考え方」について

一 「考え方」は、どのような規制の仕組みをとっているか。

「考え方」は、従来暴力団といわれてきた団体を「暴力的組織」と指定し、その指定を出発点に、その団体及び構成員の活動を行政的措置によって規制するという仕組みをとっている。

この規制の仕組みからすれば、現に活動している暴力団が的確に「暴力的組織」と指定されることが新法が有効性をもつかどうかの決め手となる。

警察庁によれば、一九八九年十二月末時点で暴力団は、

その数三一五五団体（八七、二六〇人）にのぼるといふことである。これらすべての団体の「指定」を前提として立法措置が考えられているのかは、「考え方」からは定かではない。

二 「考え方」の項目の検討

(一) 「暴力的組織の指定について」

「暴力的組織」と指定されて初めて、さまざまな規制措置が発動される仕組みからすれば、「暴力的組織」の指定要件が確か否かは最も重要なポイントである。

「考え方」は、「暴力的組織」の指定の要件としてア、イの二要件を掲げるが、この二要件によって暴力団と他の政治、宗教などの団体とが明確に区別されるであろうか。

ア、イの要件を分析すると「暴力的組織」とされるためには、

- ① その目的が「構成員が組織の暴力的威力を利用して、その生活または営利のための資金を得ること」にあつて
- ② 行為態様が「暴力的威力を構成員相互に利用させ、または暴力的威力の維持・増大を図っていくこと」にあつて

③ 組織的特徴が「構成員の相当数が、一定期間内に暴力的不法行為等の前歴を有する」ことである。

ところで、暴力行為等処罰に関する法律にいう「団体若ハ多衆ノ威力」は、暴力団に限られないと解され、運用されている。「考え方」のいう「組織の暴力的威力」と暴行法の「団体若ハ多衆ノ威力」が同義とすると、この規定の解釈・運用も暴力団には限られないことになりかねない。

「暴力的威力」の要件が暴力団に限定する機能を持ちえないのであるから②の行為様態からは当然のことながら暴力団にのみ絞る機能は導き出せない。問題は、①の要件(資金獲得目的)と③の要件(組織的特徴)があることよって暴力団のみが指定される要件となるかである。①の資金獲得の目的については「生活資金」、「営利資金」の概念が果たして明確なものであるかどうかについて疑問が残るし、③の要件も「相当数」「一定の期間内」という曖昧な表現を用いているうえに、暴力的不法行為に一般的な犯罪を広く含めると必ずしも暴力団のみに適用される特有の要件となるものではないことになる。

新聞報道では、政治結社や総会屋は対象としないということであるが、「考え方」の暴力的組織指定の要件でそれらが明確に排除されるといえるか問題である。また、政治結社や総会屋

への偽装を防ぐため、その組織の実態で判断するとされるのなら、その実態判断の基準としては上記要件は明確な基準たりえず、適用範囲に歯止めがなくなりかねない。

一方の「構成員」概念もきわめてあいまいであつて、その認定基準は何ら示されていない。さらに、いわゆる「偽装解散」、「偽装脱退」の場合や「準構成員」の取扱ひも問題である。

暴力的組織の指定が暴力団にのみ限られるかは、指定要件とともにその指定機関、指定手続の公正さ、適正さにかかってくる。「考え方」は、指定にあたっては、公安委員会が第三者の意見をきき、これを尊重するとしているが、それだけでなく、指定を行う独立の第三者機関を設置すること、少くとも参与機関(審査会)を設置すべきである。なお、この第三者機関が公安委員会に代わつて公安委員会が行うとされている指定行為以外の行為まで行うこと、あるいは参与することも検討されるべきである。

暴力的組織指定の手続きに憲法三一条の適正手続きの保障がなされるべきである。指定にあたっては、対象団体に事後の不服申立とともに聴聞等の事前関与の機会が与えられなければならない。また構成員の認定基準を明確化し、構成員からの開示申請、不服申立の権利を与える必要がある。

(二) 「不法利得行為の防止」について

暴力的組織の構成員に対し、法令で定める利得行為を禁止するとしている。これは、用心棒代等の要求を禁止して、暴力団員による被害を防止するための措置とされているものである。

禁止されている利得行為には、「その暴力的組織の威力を示し、または他の構成員と共同して人を威迫し、もしくは人の私生活・業務を害するような言動を行つて」との行為態様（手段・方法）があることが要件とされている。しかしこれらの手段・方法のもとにされる行為は、もともと犯罪なのであって、これを新たに禁止行為とするのは論理的に問題がある。さらに犯罪行為を禁止行為と規定し、それに違反したものに中止または反復防止のための措置をとることを命じ、命令違反者には罰則を課すという規制方法はいかにも理解し難い。

上記の矛盾を回避するには結局手段・方法を問わずに、とにかく暴力的組織の構成員が法令に掲げる行為をすることは絶対的に禁止すると規定する外なくなる。「考え方」がこの立場に立っているのかどうかは明確ではない。手段・方法を問わないとすれば、暴力的組織の構

成員であるが故に禁止されてしかるべき行為の範囲の特定には厳密な検討が求められよう。

なお、「考え方」は、二(三)不法利得行為防止のための措置命令にみられるように、公安委員会に裁量の幅の広い行政命令権限を与えている。こうした措置命令等が明治憲法下悪名高かつた行政執行法的役割を果たすことにならないかは、慎重に検討されるべきである。措置命令等の乱用を防ぐために少なくとも、①発令権限の委任に対する制約、②発令プロセスの明確化、③実行方法の具体化、④不服申立権の保障などの手立てが必要であろう。また、不法利得行為等に対する措置等が有効に機能するためには、例えば独禁法四五条のように被害者等の利害関係ある者からの公安委員会に対する措置請求権を認め、公安委員会はこれについて適切な対応をすることにもその対応結果について通知する等の制度も必要となるう。

(三) 「不正収益のはく奪」について

不法利得行為及び犯罪行為（賭博開帳、ノミ行為など）から得た収益のはく奪は、不法利得行為の禁止、一定の営業からの排除と並んで今回打ち出された暴力団対策に

において、目玉商品といわれているものである。

「考え方」三(二)は、賭博開帳、ノミ行為など犯罪行為からの不正収益のはく奪を規定している。

犯罪行為から得られた不正収益のはく奪は、現行法では犯罪行為を認定したうえで、没収・追徴としてその不正収益のはく奪をはかっている。現在麻薬犯罪から得た不正収益のはく奪については、麻薬新条約の国内法化にむけて準備が進められている。不正収益の没収と金融機関を利用した資金の合法化、いわゆるマネー・ロンダリングの問題もそこで検討されている。いずれにせよこの規定はすべて犯罪行為を基礎にして司法的チェックを経て収益がはく奪される仕組みとなっている。「考え方」はこれを行政的措置で進めようとしているが、司法的措置との関係をどのように考慮しているのであろうか。より端的に犯罪行為からの不正収益はく奪の問題として麻薬新条約による国内法と整合性をもたせるべきである。

三(一)は、二(一)の行為が犯罪であれば三(二)と同じ問題が生じ、犯罪行為でないものからの不正収益のはく奪を考えているとすれば、犯罪行為からの不正収益の場合に適

用されるより以上の厳格な手続きが求められよう。

「考え方」のように公安委員会にここまで権限を与えてよいかという問題、不正収益を特定する事実認定の手続き、異議申し立ての方法など検討されなければならぬ問題も多い。

(四) 「一定の営業からの排除」について

現行法上、建設業法、宅建業法、警備業法、風営法、貸金業法において、暴力団排除の趣旨を含む一定の規制措置がとられている。また債権取立て、倒産整理を弁護士でない者が業として行うことは非弁護士活動となって弁護士法で禁止されている。

「考え方」の排除対象業種である一定の営業の範囲が現行法上規制もしくは禁止されているものであるなら、その運用を強化するか、法に不備があればそれを整備すれば足りる。現行法上規制されていない業種を新たに指定するとその範囲、特定については、慎重に判断されなければならない。

「考え方四(三)」は、公安委員会は「営業の廃止」等の指示、命令ができるとしているが、これと所管行政庁の処分権限とはどのような関連になるのであろうか。また、

特定営業を無認可、無許可で行えば、現行法上刑罰の制裁をうけるが、これと「処分」とはどういう関係になるか。刑事的手続より融通のきく行政的処分でいくというのはあまりにも安易にすぎる。

(五) 「事務所の使用制限」「暴力的威力を示す一定の行為の規制」について

暴力団の地域進出のシンボルである事務所の使用制限、義理かけ行事の禁止、加入勧誘禁止行為は、大方一致できるものであり、その必要性は認められる。

しかしここでもやはり、事務所の使用制限なども結局は、暴力的組織の指定にかかってくるので、指定の要件が的確に規定できるかが問題とならざるをえない。

また、「考え方」は、五(三)において事務所に係る禁止行為および組織の行事に係る禁止行為違反者に是正措置を採るべきことを命じる権限を警察官に果たしているが、警察官職務執行法の規定以上の広範な行為権限を現場警察官が与えられる点に問題はないか、吟味されなければならぬ。

(六) 「被害者救済等のための民間活動の振興」について

暴力団対策のための民間活動の振興は、積極的に進め

られるべきであるが、「民間活動」が実質上警察の下請組織とならないようその構成、運用には配慮が必要である。

資料4—8

「暴力団員による不当な行為の防止等に関する

法律案」についての意見

平成三年四月一九日 日本弁護士連合会

I 政府は、四月二日「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律案」を国会に提出した。

当連合会は、去る三月一五日、警察庁の「『暴力団』対策に関する法律案の基本的考え方」（以下「考え方」という）についての意見書（以下「第一意見書」という）を理事会において採択し、警察庁に申し入れを行った。その中で連合会は、暴力団対策の必要性を認めつつ、①その対策のあり方については新たな法規制を含めての慎重な論議が必要なこと、②暴力団追放は社会的な大運動の中でこそ行うべきこと、③基本的人権とも深く関わるものであるため、多方面から検討が必

要であることを指摘して、警察庁が法案を早急に発表して広く国民的論議に付し、国会の上程には慎重を期すべきことを表明した。

しかるに警察庁は、国民的な論議に必要な時間的余裕もつて法案を事前に発表することなく、政府案として国会へ提出した。これはきわめて遺憾なことである。

II 法律案について

一 評価すべき点

警察庁は当連合会の意見を取り入れ、問題の多い不正収益のはく奪、一定の営業からの排除を法案から外したこと及び手続的には指定のため公開の聴聞、審査専門委員の意見聴取、国家公安委員会の確認、不服申立制度等一定の適正手続の保障がなされたことは理解するものである。

二 乱用の防止

法律案の仕組みは考え方と変わっていない。暴力団の指定を出発点にその構成員である暴力団員の活動を行政的措置によって規制しようとするものである。裁判所の関与のない行政的規制をとることによって公安委員会及び警察官の裁量の中が広がり、暴力団及び暴力団員以外に規制が及ぶことのないよう、指定暴力団の指定の要件は的確に規定

し、乱用のないよう適正な手続の保障が必要である。

三 指定暴力団の要件について

考え方の「暴力的組織」から法案の「暴力団」と用語が変更されたのは一見わかりやすくなったように見える。しかし乍ら暴力団の定義は考え方と同様「その団体の構成員が集団的に又は常習的に暴力的不法行為等を行うことを助長するおそれがある団体をいう」であり、依然としてあいまいさはぬぐい得ない。

暴力団の要件は

①その目的や行為態様は表現の差はあれ、考え方と実質的差異は見られないが、組織的特徴は暴力団におけるは犯罪経歴保有者の人数の比率等が暴力団以外の集団一般における集団の人数のうちに占めるそれを超えることが確実であり、その確率を一定の数字で示し、且つ代表者等統制の下に階層的に構成されている団体と規定したのは一定の評価ができる。

四 暴力的不法行為等の範囲について

暴力的不法行為の別表の範囲を厳格に検討し、暴力団特有の犯罪に限定すべきである。別表に示されている法律の多くは章によって範囲を限定している。例えば商法、第二

編第七章に規定する罪において暴力団特有の犯罪は会社荒し等に関する贈収賄罪（四九四条）、株主の権利行使に関し財産上の利益を供与する罪（四九七条）等一部が該当すると考えられる。

法案では暴力的不法行為等は、別表に掲げる罪のうち、国家公安委員会規則により、制限される構成をとっているが、同規則で暴力団特有の犯罪に限定し、対象となる団体の広がりを防ぐべきである。なお刑法第二編第三章（略取及び誘拐の罪）、三九章（赃物に関する罪）を除外した意味が理解できない。

五 指定手続きについて

法律案は、審査専門委員の意見に基づいて「指定暴力団」「連合体」の指定を確認することになっている。この点は「考え方」から前進している。ただし審査専門委員は専門委員会として行動し、意見を述べるのではなく、審査専門委員個人として、意見を述べる構成となっているが、委員会方式をとり、専門委員の合意により意見を提出するのが望ましい。

その場合、単純多数決方式ではなく、全会一致若しくはそれに近い特別決議によるべきである。

六 暴力的要求行為の禁止について

暴力的要求行為の禁止は法案が前記指定と共に暴力団に対する規制の効果が最も期待される面である。

法案が暴力的要求行為を具体的に例示し、限定したことは評価できるが、暴力団の有力資金源とされている債権取立を規定していないのは何故か。

又、縄張りという暴力団が一方的に決めている範囲内の金品等要求や、用心棒代の要求の禁止に限定する意味があるのだろうか。

暴力的要求行為等に対する措置が中止を命ずる外に中止されることを確保するために必要な事項と中広い裁量権を与えられている。機動的に対応するため一定の必要な事項を要することは理解できるが、必要な事項を出来る限り例示する等乱用を防ぐ手だてが必要である。

七 被害回復のための援助について

法案は、暴力的要求行為の相手方から、被害回復に必要な援助ができることになっている。必要な援助が、警察官の職権により現状回復まで出来るとすると、警察庁が犯罪行為でないという暴力的不法行為による被害回復が犯罪行為による被害回復より容易になり均衡を失することになら

ないか疑問である。

又、法案では公安委員会は広く事業者に対し責任者を選任させるシステムをとらせ、必要な援助を行うとしているが、警察が暴力団追放を名目に事業者を組織化することは問題ではないか。

事業者に対する援助は都道府県暴力団追放運動推進センターの職種に該当し(二〇条二項)それで足りるのではないか。

八 報告及び立入り

法案による公安委員会の報告若しくは資料提出権、警察官の事務所立入り、物件検査、質問権(二二条)は、従来の方になかったもので、警察官職務執行法に定める質問権、立入権の要件を著しく緩和するものであって容認出来ない。

同条は「この法律の施行に必要があると認めるときは」「国家公安委員会規則で定めるところにより」「その他の関係者」等報告及び立入り等の要件が不明確で乱用されるおそれが多い。同条は削除し、警察官職務執行法を以て対応すべきである。

九 仮の命令について

報告及び立入り等と同様考え方がなかった仮の命令が法案に盛り込まれた。

仮の命令は公安委員会が緊急の必要がある場合に聴聞なしに行うものであるが、審査専門委員(日弁連の意見では審査専門委員会)の意見聴取、国家公安委員会の確認の手続きはとるべきである。

一〇 不服申立て等について

法案は、指定暴力団等の指定に対する不服申立制度は行政不服審査を経た後、司法審査を求める構成をとっている(二六条)が行政不服審査及び司法審査を並行して行える制度の方が望ましい。

一一 以上指摘した二乃至一〇を含め法案が第一意見書の「暴力団の規制を検討するうえで留意すべきことは何か」の観点を十分考慮し、暴力団以外の団体に規制の及ばないよう法案の審議には慎重を期すべきである。

資料5

都道府県議会における暴力団対策立法を求める議決の採択（意見書の提出）の状況一覧

決 議			意 見 書		
府県名	決議日	宛 先	府県名	決議日	宛 先
北海道	3月5日	なし	神奈川	3月7日	内閣総理、自治各大臣、公安委員長、長官
秋 田	3月5日	なし	京 都	3月8日	内閣総理、公安委員長、長官
福 井	3月6日	内閣総理、厚生、自治各大臣、公安委員長、長官	茨 城	3月12日	内閣総理、公安委員長、長官
宮 崎	3月7日	内閣総理、法務、大蔵、自治各大臣、公安委員長、長官	滋 賀	3月12日	内閣総理、公安委員長、長官
三 重	3月8日	公安委員長、長官	宮 城	3月13日	内閣総理、公安委員長、長官
和歌山	3月8日	内閣総理、大蔵、自治各大臣、公安委員長、長官	山 形	3月13日	内閣総理、公安委員長、長官
山 口	3月8日	内閣総理、法務、自治各大臣、公安委員長、長官	福 島	3月13日	内閣総理、法務、自治各大臣、長官
佐 賀	3月8日	内閣総理、法務、公安委員長、長官	群 馬	3月13日	内閣総理、大蔵、自治各大臣、公安委員長
栃 木	3月11日	なし	富 山	3月13日	内閣総理、法務、自治各大臣、公安委員会、長官
石 川	3月14日	内閣総理、法務、自治各大臣、官房長官、公安委員長、長官	熊 本	3月13日	内閣総理、法務、大蔵、自治各大臣、公安委員長、長官
青 森	3月15日	内閣総理、大蔵、公安委員長、長官	鹿児島	3月13日	内閣総理、法務、大蔵、自治各大臣
岡 山	3月15日	なし	岐 阜	3月15日	内閣総理、法務、自治各大臣、公安委員長
新 潟	3月19日	なし	奈 良	3月15日	法務、大蔵、自治各大臣、公安委員長、長官
			徳 島	3月15日	内閣総理、法務、自治各大臣、公安委員長、長官
			香 川	3月15日	内閣総理、衆・参両議院議長、長官
			兵 庫	3月18日	内閣総理、法務、大蔵、自治各大臣、公安委員長、長官
合 計		1道12県	合 計		1府15県
総 合 計					1道1府27県

平成3年3月25日現在

衆議院地方行政委員会の附帯決議

資 (第百二十回国会 平成三年四月十九日)

暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律案に対する附帯決議

政府は、本法施行に当たり、次の諸点に留意し、その実効に遺憾なきを期すべきである。

一 暴力団の不法、不当な行為による国民の権利、自由への侵害はいまや放置することができない実情にあることにかんがみ、関係機関の協力を緊密にし、暴力団の壊滅のための総合的かつ有効な対策を確立することに努めるとともに、本法の確な運用を含めて暴力団の不当行為及び犯罪の摘発、取締りを強化し、その解体と団員の更生を推進すること。

二 本法の運用に当たっては、国民の人権の侵害、事業者の営業の自由を損ねないよう特段の配慮を払うとともに、職権の濫用のないよう十分留意すること。

三 本法に基づく質問権、立入権等については慎重に運用すること。

四 法の精神に基づき、公開による聴聞の原則を遵守し、例外規定の行使については慎重な検討を行うこと。

五 本法が、事業者に対して責務と負担を求めるものではないこと及び事業者に対する援助等は事業者の要望に基づき、任意に行われるものであることに留意すること。

六 都道府県暴力追放運動推進センター等の設置と運営については、国民や事業者の誤解を招くことのないよう十分な配慮を払うこと。

七 警察官の綱紀粛正に努めるとともに、警察官、警察事務職員をはじめとする地方公務員の待遇改善を推進すること。

八 本法施行に伴う政令、国家公安委員会規制及び運用については、国会のしかるべき場において意見を聴くなど、的確な措置を講ずるほか、本法の運用に当たっては、広く国民の意見を反映させるため必要な措置を講ずること。

九 警察庁は、法案の提出に際してはその時期等について改善を図るとともに、立法府の審議権の保障に特段の配慮を払うこと。
右決議する。

資料6-2

参議院地方行政委員会の附帯決議

(第百二十回国会 平成三年四月二十六日)

暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律案に対する附帯決議

政府は、本法施行に当たり、次の諸点に留意し、その実効に遺憾なきを期すべきである。

一 暴力団の不法、不当な行為による国民の権利、自由への侵害はいまや放置することができない実情にあることにかんがみ、関係機関の協力を緊密にし、暴力団の壊滅のための総合的かつ有効な対策を確立することに努めるとともに、本法の確な運用を含めて暴力団の犯罪及び不当行為の摘発・取締りを強化し、その解体と団員の更生を推進すること。

二 本法の運用に当たっては、国民の人権を侵害し、事業者の営業の自由を損なわないうつ特段の配慮を払うとともに、いやしくも職権が濫用されることのないよう十分留意すること。

三 本法に基づく質問権、立入権等については慎重に運用すること。

四 法の精神に基づき、公開による聴聞の原則を遵守し、例外規定の行使に当たっては慎重な検討を行うこと。

五 本法が、事業者に対して責務と負担を求めるものでないこと及び事業者に対する公安委員会の援助等の措置は事業者の

申出に基づき、任意に行われるものであることに留意すること。

六 都道府県暴力追放運動推進センター等の設置と運営については、国民や事業者の誤解を招くことのないよう十分な配慮を払うこと。

七 警察官の綱紀肅正に努めるとともに、警察官、警察事務職員等の待遇改善を推進すること。

八 本法に基づく政令及び国家公安委員会規則並びにその運用については、本委員会に設置される小委員会において意見を聴くなどの措置を講ずるほか、本法の運用に当たっては、広く国民の意見を反映させるため必要な措置を講ずること。

九 警察庁は、法案の提出に当たっては、立法院の審議権を損なうことのないよう、その時期等について改善を図ること。右決議する。

資料7

暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律の立法の経緯

昭六二・六・一

(財)暴力追放広島県民会議が発足

料 平成元・五・一

(助)埼玉県暴力追放薬物乱用防止センターが発足
七・下旬

資 六・一

(助)千葉県暴力団追放県民会議が発足
八・九

八・一

平成元年版警察白書において「暴力団対策の現状と課題」について特集を組み、暴力団対策に必要な法制度の整備について積極的に検討すべき旨を提言
一〇・

東京都八王子市を縄張とする二率会と山口組系暴力団との対立抗争において一六回の襲撃事件(都内で一回)、神奈川県内で四回、北海道で一回)が発生し、四人が死亡、二率会組員宅と間違えて一般人住宅に対してけん銃を発砲
一一・二二〇

(助)暴力団根絶福島県民会議が発足
一一・二二六

山口組と波谷組の対立抗争事件において、宅配便を装って大阪府内の被害者(一般人)宅を訪れ、応対にでた被害者を波谷組若頭補佐と間違って射殺
一一・二二六

平 二・ 二一・一五

沖縄県における旭琉会の内紛に伴う対立抗争において、暴力団員の発砲により高校生一人が死亡
一一・二三三

沖縄県における旭琉会の内紛に伴う対立抗争において、暴力団員の発砲により警戒中の警察官二人が死亡、主婦一人が軽傷
一一・二三三

暴力団対策研究会の設置を公表するとともに、同研究会の検討結果を踏まえ暴力団対策のための法案の策定作業に入りたい旨を表明
一一・二三三

暴力団対策研究会の設置を公表するとともに、同研究会の検討結果を踏まえ暴力団対策のための法案の策定作業に入りたい旨を表明
一一・二三三

暴力団対策研究会の設置を公表するとともに、同研究会の検討結果を踏まえ暴力団対策のための法案の策定作業に入りたい旨を表明
一一・二三三

暴力団対策研究会の設置を公表するとともに、同研究会の検討結果を踏まえ暴力団対策のための法案の策定作業に入りたい旨を表明
一一・二三三

四・二六

六・二九

一一・二九	第一回暴力団対策研究会を開催		
一二・二一	第二回暴力団対策研究会を開催		
平三・一六	第三回暴力団対策研究会を開催		
一・中旬	国会議員に対する説明を本格的に開始		
	日本弁護士連合会に対する説明を本格的に開始		
二・二六	第四回暴力団対策研究会を開催し、警察庁刑事局案（「暴力団」対策に関する法律案の考え方の骨子）を提示し、同研究会はこれを了承し、「暴力団対策に係る立法についての意見」を警察庁に提言		
二・七	暴力団事務所建物所有者の意識調査の結果を公表		
二・一五	暴力団員に対する面接調査の結果を公表		
二・二二	報道各社論説委員との懇談会を開催		
二・二五	報道各社社会部長との懇談会を開催		
二・二七	警察庁刑事局案（「暴力団」対策に関する法律案の基本的な考え方）を公表		
	自民党地方行政部会において警察庁刑事局案についての勉強会を開催		
	警察庁案を内閣法制局に持ち込み、いわゆる下審査		
三・一五	日本弁護士連合会、「暴力団」対策に関する法律案の基本的考え方」についての意見」を警察庁に提出		
三・一六	東京都内みかじめ料実態調査の結果を公表		
四・三	警察庁案（「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（仮称）案の骨子」）を公表		
四・九	自民党の地方行政部会・治安対策特別委員会合同部会、政務調査会審議会及び総務会において法案の提出の了承		
四・一二	「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律案」を政府案として閣議決定し、第一二〇回国会に提出（閣		

法第九〇号)

四・一八

衆議院地方行政委員会において政府案の提案理由説明

四・一九

衆議院地方行政委員会において政府案を審議し、全会一致で可決及び附帯決議を付することに決定

五・八

同委員会、風俗営業等に関する小委員会を暴力団員不当行為防止法及び風俗営業等に関する小委員会に改組

参議院本会議で全会一致で可決し、成立

五・一五

暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律の公布（平成三年法律第七七号）

これに先立ち、同委員会理事会において、暴力団員不当行為防止法運用調査小委員会の設置について各党間で合意

日本弁護士連合会、「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律案」についての意見」を公表

四・二三

衆議院本会議で全会一致で可決し、政府案を参議院に付託

四・二五

参議院地方行政委員会において政府案の提案理由説明

四・二六

参議院地方行政委員会において政府案を審議し、全会一致で可決及び附帯決議を付することに決定