

事業評価書

電話異性紹介営業に係る
児童買春の防止のための対策

平成17年12月
国家公安委員会・警察庁

電話異性紹介営業に係る児童買春の防止のための対策

1 評価の対象とした政策

(1) 政策の背景

ア 児童買春の現状と国際的な取組み

近年、深夜型の生活様式への変化、携帯電話の普及等による情報化の進展、性の商品化の風潮の高まり等により、少年を取り巻く社会環境は大きく変化している。また、最近実施された種々の社会調査等から、少年の規範意識が希薄化していることがうかがわれる。このような社会的背景の下、少年による性行動等が社会問題となっているが、特に女子中高生の間における携帯電話の急速な普及、遊ぶ金欲しさを動機とするいわゆる援助交際のまん延等を背景として、児童買春が大きな問題となっている。

児童買春は、当該児童に肉体的のみならず精神的な被害を強く与え、その尊厳を傷つける極めて悪質かつ重大な犯罪である。我が国では、平成11年11月、児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律（平成11年法律第52号。以下「児童買春・児童ポルノ禁止法」という。）が施行され、児童買春の犯罪化と被害児童の保護に係る法的枠組みの整備が図られた。

また、国際社会においても、12年の国連総会において採択された「児童の売買、児童買春及び児童ポルノに関する児童の権利に関する条約の選択議定書」により、児童買春防止のための法的・行政的措置の策定、実施、強化等が締約国に義務付けられるなど、児童買春に対する積極的な取組みがなされている。

このような国内外の情勢の中、警察では、従来より児童に淫行をさせる行為等の福祉犯^(注)の取締りを推進しているほか、被害少年の発見・保護に取り組んでいるところであるが、特に、児童買春や児童ポルノについては、児童買春・児童ポルノ禁止法に基づいて積極的に取締りを行っている。

(注) 少年の心身に有害な影響を与える犯罪等、少年の福祉を害する犯罪をいう。

イ 児童買春の温床になっているテレホンクラブ営業等とその規制

性風俗関連特殊営業は、女子中高生等の少年が福祉犯被害のきっかけとなるおそれが大きい。特に、テレホンクラブ営業等は、携帯電話の普及に伴い、少年の利用が容易であり、児童買春の温床となっている。平成12年には、全児童買春事件のうちテレホンクラブ営業等の利用に係るものが約5割に上っている。

我が国においては、7年ごろからテレホンクラブ営業等を規制する条例が制定され始め、11年には全国の都道府県において制定されるに至った。警察では、条

例を活用した取締りを行ってきたが、条例では都道府県ごとに制度や規制内容にばらつきがあることに加え、複数県にまたがる営業を行う無店舗型のテレホンクラブ営業等に対して、ある県での違反行為に基づき、他の県での営業停止等の行政処分や取締りを行うことができないことなどから、必ずしも実効ある取締りが行われているとは言い難い状況にあった。

(2) 政策の内容

ア 改正風営法による電話異性紹介営業の規制

(ア) 改正風営法の内容

このような情勢を受け、平成13年6月、児童買春の温床となっているテレホンクラブ営業等を新たに規制するため、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律の一部を改正する法律（平成13年法律第52号）が成立し、14年4月に施行された。

同法による改正後の風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（以下「改正風営法」という。）では、テレホンクラブ営業等は、店舗型電話異性紹介営業及び無店舗型電話異性紹介営業（以下「電話異性紹介営業」という。）と定義され、性風俗関連特殊営業として位置付けられることとなったほか、それぞれ店舗型性風俗特殊営業や無店舗型性風俗特殊営業に準じる規制が設けられた（店舗型電話異性紹介営業及び無店舗型電話異性紹介営業の営業形態については、別添参照）。

電話異性紹介営業に対する規制の概要は、次のとおりである。

a 届出制

店舗型電話異性紹介営業又は無店舗型電話異性紹介営業を営もうとする者は、営業所（無店舗型電話異性紹介営業を営もうとする者にあつては主たる事務所）の所在地を管轄する都道府県公安委員会（以下「公安委員会」という。）に届出書を提出しなければならないこととされた。

b 営業区域等の規制

店舗型電話異性紹介営業については、学校等又はその他の施設で条例で定めるものの周囲200メートルの区域及び条例で定める地域において営業を営むことが禁止された。

c 広告・宣伝の規制

広告制限区域等（上記の区域及び上記の地域のうち条例で定める地域）において広告又は宣伝をし、及び広告制限区域等以外の地域において人の住居等にビラ等を配ること、18歳未満の者に対してビラ等を頒布すること等の手法で広告又は宣伝をしてはならないこととされた。

d 営業者の禁止行為

無店舗型電話異性紹介営業については、18歳未満の従業者を会話の当事者にする事、18歳未満の者からの会話の申込みを取り次ぐことが、店舗型電話異性紹介営業については、これらに加え、営業所で18歳未満の者を客に接する業務に従事させる事、18歳未満の者を営業所に客として立ち入らせることが、それぞれ禁止された。

e 年齢確認措置

会話の申込みをした者等が18歳以上であることを確認するための措置（運転免許証等による年齢確認）を講じなければならないこととされた。

f 指示、営業停止等

営業に関し一定の違反があったときに、公安委員会は必要な指示をすることができることとし、当該指示への違反があり、又は一定の罪に当たる違法行為等があったときにおいては、公安委員会は、8月を超えない範囲内で期間を定めて当該営業の全部又は一部の停止等を命ずることができることとされた。

(1) 改正風営法に基づく取締りの徹底

警察庁では、改正風営法の施行に際し、特に電話異性紹介営業の取締りの実効性を上げるため、脱法的な営業形態の防止や利用者が18歳以上であることの確認の徹底等について、都道府県警察に対して指示した。

改正風営法の施行以降、警察では同法を活用するなどして、悪質な電話異性紹介営業に対する取締りを強化し、電話異性紹介営業に係る児童買春の防止を図っている。

イ 児童買春・児童ポルノ禁止法の適用による電話異性紹介営業に係る児童買春事件の検挙の推進

テレホンクラブ営業等に関連した児童買春事件が後を絶たないなどの状況を踏まえ、警察庁では、都道府県警察に対し、春・秋期に街頭活動を徹底し、児童買春等の福祉犯の被害少年の発見・保護及び福祉犯の取締りを強化するよう指示した。

また、平成16年6月に児童買春・児童ポルノ禁止法が改正され、児童買春に係る法定刑が引き上げられたことを受け、警察庁は、都道府県警察に対し、児童買春事犯の取締り、児童売春に係る被害児童の特性に応じた保護等の徹底を指示した。

さらに、テレホンクラブ営業等に係る犯罪被害を防止するため、非行防止教室等の機会を通じて、広報啓発用パンフレット「少年からのシグナル」を少年や保護者に配布し、テレホンクラブ営業等に係る犯罪被害の実態を訴えるなど、少年の規範

意識の向上等を図った。

(3) 期待される効果

女子中高生等の年少者が電話異性紹介営業に接する機会を減少させ、電話異性紹介営業を利用することを効果的に防止するとともに、改正風営法に基づく効果的な取締り等を推進することにより、電話異性紹介営業に係る犯罪被害の減少が期待される。

2 評価の観点

有効性及び効率性の観点から評価することとする。

3 効果の把握の手法及びその結果

(1) 効果の把握の手法

ア 電話異性紹介営業を営む者に対する行政処分件数の推移の把握

改正風営法の規制の徹底状況については、公安委員会が同法に基づいて電話異性紹介営業を営む者に対して行った行政処分の件数を把握し、その増減を目的達成の判断材料とする。

イ 電話異性紹介営業の届出数の推移の把握

悪質な電話異性紹介営業の数の減少状況については、電話異性紹介営業の届出数を把握し、その増減を目的達成の判断材料とする。

ウ 児童買春・児童ポルノ禁止法を適用した電話異性紹介営業等に係る児童買春事件の検挙件数の推移の把握

児童買春・児童ポルノ禁止法を適用した児童買春事件の検挙状況については、その検挙件数・人員を把握し、その増減をもって判断する。

そして、検挙された児童買春事件のうち電話異性紹介営業に係るものの数を、改正風営法施行前の平成12年時点のものと比較し、その増減をもって、本政策により予想される効果の達成状況を判断する。

(2) 結果

ア 電話異性紹介営業を営む者に対する行政処分件数の推移の把握の結果

公安委員会が改正風営法に基づいて電話異性紹介営業を営む者に対して行った平成16年中の行政処分件数は13件であり、14年以降、減少傾向にある。

表 1 . 改正風営法に基づく行政処分件数の推移

	平成14年	平成15年	平成16年
総数(件)	3,926	4,486	4,996
性風俗関連特殊営業	387	307	384
電話異性紹介営業	55	19	13
店舗型電話異性紹介営業	49	15	12
無店舗型電話異性紹介営業	6	4	1

平成14年中の数値は、改正風営法が施行された14年4月1日から12月31日までの間のものである。

【事例】

- 1 店舗型電話異性紹介営業に対する一斉立入り及び指示処分の実施(平成14年、栃木)

県下の店舗型電話異性紹介営業の営業所に対して一斉立入りを実施し、改正風営法に基づく指導・取締りを行った結果、7店舗において年齢確認措置義務違反、従業者名簿備付義務違反等の法令違反が確認されたため、指示処分を行った。
- 2 児童買春事件で利用された無店舗型電話異性紹介営業に対する指示処分の実施(平成14年、高知)

小学6年生女兒2人の被害に係る児童買春事件を捜査したところ、伝言ダイヤル(無店舗型電話異性紹介営業)を通じて男性と知り合っていたことが判明した。さらに、当該伝言ダイヤルを調査したところ、利用の際の年齢確認義務が履行されていなかったことが判明したことから、同営業者に対し年齢確認措置義務違反として指示処分を行った。その結果、同業者は自主的に廃業した。
- 3 無店舗型電話異性紹介営業に対する指示処分の実施(平成15年、香川)

県下に事務所を設けて無店舗型電話異性紹介営業を営む有限会社が、利用の際の年齢確認義務を履行していなかったことが判明したことから、同営業者に対し年齢確認措置義務違反として指示処分を行った。
- 4 店舗型電話異性紹介営業に対する指示処分の実施(平成16年、神奈川)

全国的に店舗型電話異性紹介営業を展開している有限会社が、県下の営業所において、営業所出入口の直近に設けられたビニール製の幕や営業所の外壁に設けられた看板を用いて広告宣伝をしているにもかかわらず、それらに18歳未満の者が当該営業の電話番号に電話をかけてはならない旨を明らかにしていな

かったことから、表示義務違反として指示処分を行った。

5 店舗型電話異性紹介営業に対する指示処分の実施（平成15年、愛知）

店舗型電話異性紹介営業を営む有限会社が、広告制限区域内にある県営住宅の1階にある集合ポスト34か所に店舗名等が記載されたチラシ34枚を差し入れて広告宣伝を行っていたことから、同業者に対し広告宣伝規制違反として指示処分を行った。

イ 電話異性紹介営業の届出数の推移の把握の結果

平成16年中の電話異性紹介営業の届出数は844件で、14年以降、性風俗関連特殊営業全体の届出数が増加しているのに対し、電話異性紹介営業の届出数は減少している。その内訳については、店舗型電話異性紹介営業が年々減少しているのに対し、無店舗型電話異性紹介営業は微増しているという変化がみられる。

表2 . 性風俗関連特殊営業の届出数の推移

	平成14年	平成15年	平成16年
総数(件)	27,024	32,340	37,891
電話異性紹介営業	873	851	844
店舗型電話異性紹介営業	514	483	469
無店舗型電話異性紹介営業	359	368	375

ウ 児童買春・児童ポルノ禁止法を適用した電話異性紹介営業等に係る児童買春事件の検挙件数・人員の推移の把握の結果

平成16年中の児童買春・児童ポルノ禁止法を適用した児童買春事件の検挙件数は1,668件で、うち電話異性紹介営業に係るものは178件と、14年以降、それぞれの検挙件数は減少傾向にある。ここで、14年からの減少割合を見ると、児童買春事件全体では12.3%減であるのに対し、電話異性紹介営業に係るものは62.8%減と、電話異性紹介営業に係るものは大幅に減少していることが分かる。また、検挙人員についても同様の傾向がみられる。

表3．児童買春・児童ポルノ禁止法を適用した電話異性紹介営業等に係る児童買春事件の検挙件数・人員の推移

	平成12年	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年
検挙件数	985	1,410(+425)	1,902(+492)	1,731(-171)	1,668(- 63)
うちテレホンクラブ営業に係るもの	476	503(+ 27)	478(- 25)	212(-266)	178(- 34)
うち出会い系サイト利用に係るもの	40	379(+339)	787(+408)	791(+ 4)	745(- 46)
検挙人員	613	898(+285)	1,201(+303)	1,182(- 19)	1,095(- 87)
うちテレホンクラブ営業に係るもの	319	357(+ 38)	356(- 1)	174(-182)	135(- 39)
うち出会い系サイト利用に係るもの	21	237(+216)	493(+256)	568(+ 75)	498(- 70)

【事例】

- 1 小学校教諭による児童買春事件（平成15年、北海道）
小学校教諭（45歳）は、ツーショットダイヤルで知り合った中学1年生（13歳）の女子に対し、対償供与の約束をして性交した。
- 2 会社役員による児童買春事件（平成16年、愛知）
テレビ局常務（59歳）は、テレホンクラブで知り合った中学生3年生（15歳）の女子に対し、対償供与の約束をして性交した。
- 3 銀行員による児童買春事件（平成16年、警視庁）
銀行員（32歳）は、テレホンクラブで知り合った無職（15歳）の女子に対し、対償供与の約束をして性交した。
- 4 国家公務員による児童買春事件（平成16年、京都）
国家公務員（48歳）は、ツーショットダイヤルで知り合った中学2年生（13歳）の女子に対し、対償供与の約束をして性交した。

4 評価

(1) 有効性の観点からの評価

電話異性紹介営業を営む者に対する行政処分件数の推移をみると、平成14年以降、一貫して減少傾向にある。改正風営法に基づく行政処分件数の総数が増加傾向にある一方で、電話異性紹介営業を営む者に対する行政処分件数が減少しているのは、改正風営法の施行により、違法行為を行う悪質な電話異性紹介営業者が業界から排除されたり、同営業者による違法行為が抑止されたりするなど、業界の改善が進んだことによるものと考えられる。そのため、年少者に電話異性紹介営業を

利用させ、又は年少者を電話異性紹介営業で使用する業者の数は減少しているものと推測できる。

電話異性紹介営業の届出数の推移をみると、無店舗型電話異性紹介営業の届出数が微増傾向にあるものの、店舗型電話異性紹介営業の届出数は減少しており、電話異性紹介営業全体としては減少傾向にある。これは、改正風営法による規制の結果、3(2)アの事例2のように、違法行為を行う悪質な業者が排除されたことによるものと考えられることができる。また、3(2)ウのとおり、改正風営法が施行された14年から16年の間において、電話異性紹介営業に係る検挙件数は、児童買春事件の検挙件数全体の減少傾向以上に大幅に減少している。

これらを総合的に判断すると、改正風営法の施行により電話異性紹介営業が規制されたことで悪質業者に対する行政処分等が効果的に行われ、悪質業者が業界から排除されたり、同営業に係る違法行為が抑止されたりすることで、電話異性紹介営業の業界の改善が進み、改正風営法の施行前である12年と比べて電話異性紹介営業に係る児童買春事件が大幅に減少し、電話異性紹介営業が児童買春の温床となっている状況が解消されつつあるものと考えられる。

なお、本政策の有効性を評価するに当たり、15年12月2日に開催された第7回警察庁政策評価研究会において、電話異性紹介営業自体が衰退したことによる影響についても考慮すべきではないかとの指摘がなされたが、後述するように電話異性紹介営業に対する需要が一定程度出会い系サイトに移ったことが考えられるものの、その影響について十分な分析がいまだできていないことに留意する必要がある。

(2) 効率性の観点からの評価

改正風営法の施行により、公安委員会が営業開始の届出書を受理することとなっているが、当該業務は従来から、各都道府県条例に基づき実施されており、新たな行政コストは発生しない。また、事業者には、会話の申込みをした者等が18歳以上であることを確認するための措置を講じなければならないこととされるなどの遵守コストが生じたが、会話の申込みを取り次ぐ際に確認することで足りるものであり、過大な負担は生じない。一方、改正風営法の施行により、上記(1)で述べたように、悪質な業者を排除し、年少者が電話異性紹介営業に接する機会を減少させ、その利用を防止するなど、大きな効果が得られている。

このように、費用に対して効果が高いと認められることから、本政策については効率性が認められる。

5 今後の課題

(1) 無店舗型電話異性紹介営業に対する実態把握の強化及び規制の徹底

平成14年以降、店舗型電話異性紹介営業の届出数が減少しているのに対し、無店舗型電話異性紹介営業の届出数は微増傾向にある。これは、無店舗型電話異性紹介営業は、店舗型電話異性紹介営業と異なり、営業所のような営業設備を要せず、また、営業禁止区域等の規制がないことから、比較的容易に営業を開始できることによるものと考えられる。無店舗型電話異性紹介営業に対する行政処分件数は減少傾向にあり、同営業からも悪質な業者が排除されているものと考えられるものの、無店舗型は店舗型の営業に比べると営業の実態把握が困難であることから、今後も同営業の実態把握を強化し、規制の徹底を図る必要がある。

なお、無店舗型の営業が増加傾向にあることは、無店舗型電話異性紹介営業に限らず、性風俗関連特殊営業全体について言えることであり、性風俗関連特殊営業が全体的に店舗型から無店舗型へと移行しつつある。

このような情勢を踏まえ、平成17年、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（昭和23年法律第122号。以下「風営法」という。）の改正により、性風俗関連特殊営業の届出書を公安委員会に提出する際に添付書類の提出が業者に義務付けられるなど、性風俗関連特殊営業の実態把握の強化が図られている。

(2) 出会い系サイトに係る児童買春の防止

平成14年以降、電話異性紹介営業に係る児童買春事件の検挙件数・人員は減少している。一方、表3で明らかなように、出会い系サイト利用に係る児童買春事件の検挙件数・人員は、12年から15年にかけて大幅に増加し、16年には減少したものの、12年時に比べると依然として高水準にある。これについては、特に出会い系サイトと営業形態が類似する無店舗型電話異性紹介営業に代わって、風営法の規制対象外である出会い系サイトが児童買春の温床となりつつあるものと考えられる。

このような状況を踏まえ、15年6月、インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律（平成15年法律第83号。以下「出会い系サイト規制法」という。）が公布され、同年9月から施行されるなど、出会い系サイトに係る児童買春等の防止対策を進めている。前述のように16年中の出会い系サイトに係る児童買春事件の検挙件数・人員は減少しているところであるが、今後、更に取締りを推進し、児童買春の撲滅を図っていく必要がある。

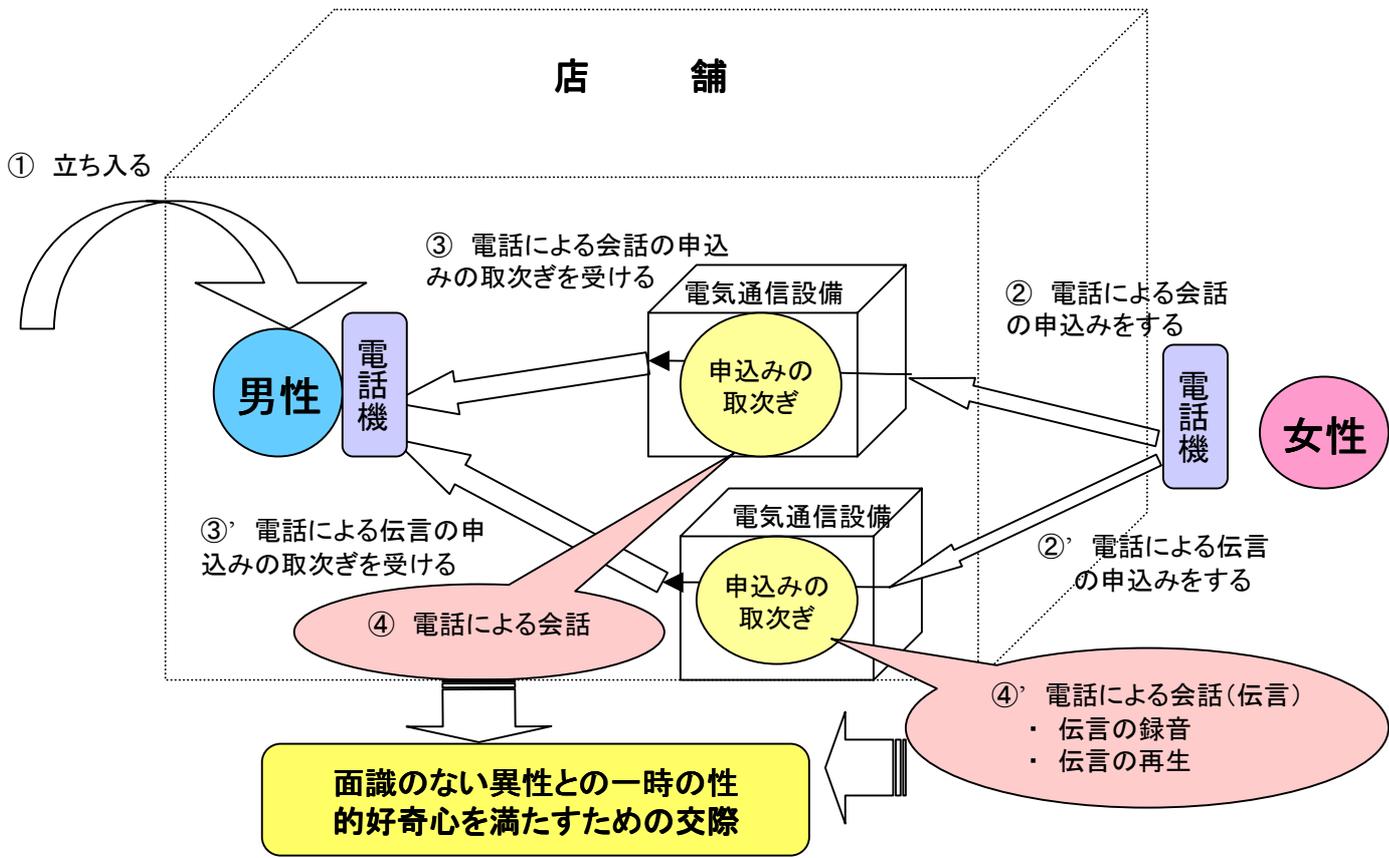
6 学識経験を有する者の知見の活用に関する事項

平成17年11月30日に開催した警察庁政策評価研究会において意見を聴取した上で作成した。

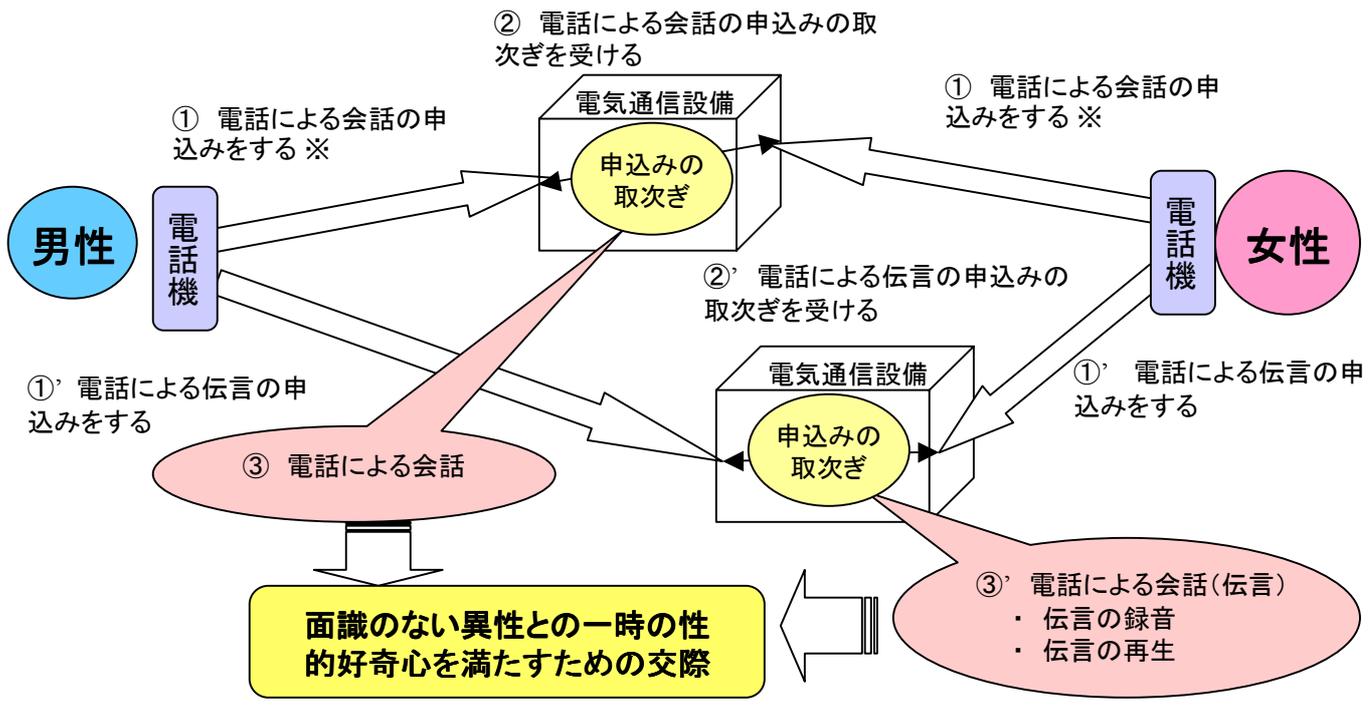
7 評価を実施した時期
平成14年から17年まで

8 政策所管課
生活環境課
少年課

店舗型電話異性紹介営業



無店舗型電話異性紹介営業



※ それぞれの者が個々に電話をかける代わりに、一方の者からの電話を異性に転送する仕組みをとる場合がある。