

インターネット上の違法有害情報対策に関する最近の法制度動向

藤村 明子 千葉 直子 高橋 克巳

日本電信電話株式会社 NTT 情報流通プラットフォーム研究所

〒180-8585 東京都武蔵野市緑町 3-9-11

E-mail: {fujimura.akiko, chiba.naoko, takahashi.katsumi}@lab.ntt.co.jp

2008年6月にインターネット上の違法有害情報対策の一環として立法された「青少年インターネット環境整備法」が2009年4月に施行される予定となっている。

本稿では、官・民の協力によって各種違法有害情報対策が進められる中で、同法が成立に至った背景や、同法が持つ意義、残された課題について言及する。

キーワード: 法制度、違法有害情報、表現の自由、情報セキュリティ

A study of recent legal systems for healthy development of the Internet.

FUJIMURA Akiko, CHIBA Naoko, TAKAHASHI Katsumi

NTT Information Sharing Platform Laboratories, NTT Corporation

3-9-11 Midoricho, Musashino, Tokyo, 180-8585, Japan

E-mail: {fujimura.akiko, chiba.naoko, takahashi.katsumi}@lab.ntt.co.jp

"The Juvenile Internet Environment Improvement Act", legislated as part of national action against illegal and harmful information on the Internet, is planned to be executed in April 2009. In this paper we focus on the background, meaning and remaining problems of the act, along with various government-business measures against illegal and harmful materials.

Key words: legal systems, illegal and harmful information, freedom of expression, information security,

1. はじめに

1.1 インターネット上の情報に対する規制の変遷

インターネットは人々による自由なコミュニケーションと表現活動を可能とする場を提供し、その裾野が拡大してきた。

しかしその発展が進むにつれて、インターネット上を流通する情報と現実社会における法律とのかかわり方について、どうあるべきかという多くの議論が費やされてきた。

1990年代には、インターネット上のコンテンツに対して速やかに厳格な規制を導入しようとする国家があった一方で、サイバースペースを独立した空間としてそこに独自の

概念を適用させようと試みる提言も登場した[1]。

その後の議論では、インターネットを独立した仮想社会と考える立場よりも、その空間も現実社会の延長として法制度を適用させるべきという考え方が主流となった。

この考え方においては、既存の法律によってインターネット上の規制のバランスをどのように図るかという観点に立った法律のあり方が求められることになる。

1.2 日本におけるインターネットへの法的対応

わが国では、インターネットが社会に与えたインパクトの大きさに比べ、法律の変化が

必ずしも目立ったものではなかったことから、法律面での対応の遅れが指摘されることが多い。

確かに、日本の判例法の結実には相当の期間を要する。また、立法作業にはかかるべき時間が必要であり、法改正を必要に応じて随時行っていくには実質的な困難が伴う。このことから、日本ではインターネット関連に限らず全般的に法的な対応に遅れが目立つという批判は、一定限度で避け難い側面がある。

しかし、理念のない法制度の急激な変化や全体設計のない継接ぎの政策が蔓延すると、司法における法的判断に無用なぶれを生じさせたり、一般社会の人々の価値判断をいたずらに混乱させたりしかねないというリスクが存在し得る。

ゆえに、既存の法制度が構築してきた秩序をインターネット上に持ち込む際には、その特性にあわせて慎重に修正や追加を行う必要がある。

すなわち、現状ではインターネット上の出来事であっても実社会における既存の事案の延長上の問題として捉えられるものについては、可能な限り現行法の範囲内での解決を試みるべきである。やむを得ず新たな解釈が必要とされる場合にのみ、改正、準則設置及び新規立法をするというアプローチを基本としつつ、各法制度に齟齬が生じないように枠組みを全体として考えていかななくてはならない。

本稿で取り上げる青少年インターネット環境整備法（正式名称『青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律』）は、青少年を対象にインターネット上の「有害な」情報の閲覧行為を制約し、青少年自身を保護することを目的に成立した法律である。同法が独立形式の新たな法律として登場する過程では、先述の法整備の状況の中で慎重な検討が重ねられてきた。

1.3 本稿の目的

そこで本稿では、わが国の法整備の中でインターネットを流通する情報に対する規制のあり方が模索されてきた経緯を振り返りつつ、その背景を分析し、青少年インターネット環境整備法の成立過程や、それに関連する議論を紹介する。その後、同法について残された課題について言及する。

2. 青少年インターネット環境整備法に至る過程

2.1 検討過程

本章では、青少年インターネット環境整備法が成立に到るまでの行政、立法府の動向を時系列で簡略に述べる。

1990年代後半からインターネット上の情報にフィルタリングを導入しようという議論は各方面で存在していた。しかし、政府による検討状況が具体的に公になったのは2005年以降である。

2005年6月、IT安心会議にてインターネット上の違法・有害情報等に関する対策の4つの柱（フィルタリング普及・プロバイダ等の自主規制支援・モラル教育の充実・相談窓口の充実）が公表され、それ以降2007年にかけて同会議及び総務省が主体となる研究会が立ち上がった。

2008年3月、高市早苗衆議院議員を中心とする自民党内閣部会青少年特別委員会が「青少年ネット規制法案」を提出し、続いて民主党も松本剛明、高井美穂両議員らによる法案を提示した。

インターネット上の情報を閲覧する行為に一定の制限を加えようという趣旨の法案が出てきたことに対し、民間団体、学術団体等が次々と反対声明を出すと同時に、大きな反響を社会に招いたことは記憶に新しい。

同4月には、民間のコンテンツ審査機関として、「モバイルコンテンツ審査・運用監視機構：略称EMA[2]」及び「インターネット・コンテンツ審査監視機構：略称I-ROI[3]」が設立された。

2.2 成立時期

その後、青少年インターネット環境整備法は同6月18日に公布された。

公布後1年以内に施行し、施行後3年以内に見直しを行うことを前提として、現在のところ2009年4月に施行されることが予定されている。

3. インターネット上の表現の自由と規制

3.1 規制に対する懸念

青少年インターネット環境整備法の成立に各方面から懸念が示された根底には、対象が青少年に限定されるとはいえインターネット

上のコンテンツ閲覧行為を制限するしくみがいったん社会に構築されると、いずれそれが拡大して表現の自由が制約される事態にもつながりかねない、という懸念が存在したからと考えられる。

本章では、国民にとって表現の自由とは何かについて憲法の観点から基本的事項を述べる。

3.2 表現の自由の基本的理解

表現の自由の根拠とされる憲法21条は「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。」と定めている。同2項では、「検閲は、これをしてはならない。通信の秘密は、これを侵してはならない。」と定める。

表現の自由とは、内面にあるものを外部に表出して他者と交流する過程に着目し、これを保護するという規定である。そして精神活動の自由（精神的自由権ともいう）の一端を成すものである[4]。

精神活動の自由とは、個人の内心及び他者との交流における自由な精神活動を国家の干渉から防御することを目的とした権利で、わが国の憲法の根幹をなす権利の一つである。

このことは、我々国民の表現の自由が、最大限保障されることを理解する上で重要な観点である。

3.3 インターネット上の表現の自由の考え方

原則として、表現の自由を保護することを前提とするとしても、これと相反する利益や権利が並び立つ場合が問題となる。

例えば、インターネット上で何らかの情報を発信しようとする者の表現の自由を保障する他方で、これらのうち他者の権利や社会的法益を著しく侵害する情報を発信する行為については、一定の限度において制約を課すことは許されるべきである、という議論が成立し得るだろう。

憲法学においては、表現の自由を中心とする精神的自由を規制する立法については、経済的自由よりも特に厳しい基準によって違憲か否かの審査をすることが要求されている[5][6]。

すなわち、国民が内面にあるものを外部に表出して他者と交流する行為を規制する法規を定めるにあたっては、表現の自由を最大限

保障することが求められているといえるだろう。これは、インターネットという手段が用いられた場合であっても同様である。

言い換えれば、立法府が表現の自由に関係する法律を制定するにあたっては、誰の表現の自由が、どのように制約され、その保障をどのように考えているか、という点を個別的な事情から勘案し、それが許されるもので必要かつ合理的なものであるかを厳格な基準から問われることになるのである。

こういった論点と向き合いながら、青少年インターネット環境整備法は、非常に難しくかつ微妙な問題を内包しつつ船出した法律であるといえるだろう。

4. 青少年インターネット環境整備法の特徴

4.1 法制度について

本章では、青少年インターネット環境整備法が採用した制度設計を紹介しながら、法的課題の観点から若干の考察を加える。

4.2 対象を青少年に限定していること

同法の趣旨は、インターネットにおいて青少年有害情報が多く流通している状況において、青少年が安全に安心してインターネットを利用できるようにし、青少年の権利の擁護に資することにある（青少年インターネット環境整備法1条以下、法律名称は省略）。

ここでいう「青少年」とは十八歳に満たない者をいい（法2条1項）、「青少年有害情報」とは、インターネットを利用して公衆の閲覧（視聴を含む）に供されている情報であって青少年の健全な成長を著しく阻害するものをいう（同3項）。

では、青少年のインターネット利用が制限されることによって青少年の「知る権利」はどうか問題となる。

「知る権利」は表現の自由の派生原理として保障されるものである[7]。

しかし、青少年の場合は成人と比べて緩やかな基準が採用され得る。本法に先立つ岐阜県青少年保護育成条例事件においては、以下のような趣旨の伊藤正己裁判官補足意見がある。

すなわち、青少年は一般に精神的に未熟で与えられた知識や情報を選別する能力が不十分であり、その影響をうけることが大きく、公的に保護される必要があることから、青少

年に保障される知る権利の程度は成人に比べて低く、一定の制約をうけることがある、という考え方である[8]。

同法はこのような過去の条例制定時の判決の趣旨などを踏まえた上で、青少年に限定してインターネット上の「有害な」情報からこれを保護することを目的とした法律であると考えられよう。

4.3 フィルタリングを手段とすること

同法では、インターネット上の情報を一定の基準に基づき選別した上で、青少年の閲覧を制限する機能を有したフィルタリングソフトウェア及び同サービスを定義している（法2条9、10項）。

そして、携帯電話事業者やISP、端末機器製造時業者等はフィルタリングサービスの提供義務が定められている（法17条以下）。

もしも、フィルタリング制度が公権力によって強制されたものであれば、情報の自由な流通を妨げたとして憲法21条2項において絶対的に禁止している「検閲の禁止」行為にあたるだろう[9]。

しかし、同法は後述するように民間の自主性を尊重することを立法趣旨とし、法の理念を実現する具体的取り組みは民間主導で行うことを予定している。

そこで、フィルタリングを推進する民間機関を設立させ（法24条以下）、総務大臣及び経済産業大臣へ登録させ、その機関が中心となってフィルタリング推進業務を行うことが期待されるしくみとなった。

これを受けて先述のコンテンツ審査機関がそれぞれのレイティング基準を定める取組を開始した。

だが、フィルタリング導入により一定のレイティング以上のコンテンツの閲覧が遮断されるようになれば、いったん発信された情報の受信者への到達が妨げられてしまうことになる。

表現の自由とは、内面にあるものを外部に表出する行為すなわち情報発信だけでなく、それにより他者と交流する行為すなわち情報収集・情報到達までの全過程を保障するものであるから、フィルタリングが導入されて閲覧が遮断されることは、表現の自由の保障に含まれる「事前抑制禁止の原則」にあたるおそれがある。

そこで、コンテンツ審査機関は情報発信者自身によるセルフレイティング方式との併用を導入しようとしている。方式の詳細は機関によって差異があるが、インターネット全般のコンテンツを対象とすることを目指しているI-ROIの場合は、まず審査機関が基準を作成し、情報発信者自身が自らの手で自分の情報のレイティングを行えるように研修を行い、セルフレイティング結果とコンテンツの現状を文書審査と目視によって審査し、適用状況を見た後に認定を行うというしくみを採用している。

これにより、機関が一方向的にコンテンツをレイティングして発信者受信者間の情報の発信及び到達を勝手に抑制してしまうことがないように回避しているものと考えられる。

4.4 民間の自主性に委ねること

同法は、表現の自由に配慮するため、国は民間の自主的かつ主体的な取組を尊重としている（法3条3項）。この趣旨を踏まえて、青少年有害情報について行政権限を発動する規定はなく、政府や主務官庁が個別にその該当性を判断することはないとされる[10]。

すなわち、具体的にどのような情報が「青少年有害情報」に該当するか判断するのは、関係事業者、保護者などの民間の主体による自主的・自立的に委ねられる。

このような制度設計にした根底には、公権力による規制を回避し、表現の自由を保障するという前提を貫徹するためにあくまでも民間の自主性に委ねるという姿勢をあらためて明らかにしたものと考えられよう。

5. 残される課題

5.1 課題の存在

青少年インターネット環境整備法は、施行を前に法制度上いくつかの課題や未解決の問題を残していると思われる。

本章ではそれらについて述べる。

5.2 フィルタリング不徹底のおそれ

同法の特徴として、青少年を家庭において監護、養育する保護者の責務を規定している点が挙げられる（法6条1項2項）。

これを踏まえて、保護者が青少年に使用さ

せるために携帯電話事業者と接続役務提供契約を締結する際には、その旨及び青少年有害情報フィルタリングサービスの利用の有無を保護者から事業者へ申告する義務が課された（法17条1項2項）。

さらに、経過措置として本法施行前に既に上記契約を締結していた保護者に対しては、2008年10月からフィルタリング利用の意向確認を実施した。この時に不要の申出がなかった者については2009年1月下旬から携帯事業各社がフィルタリングを設定することにした（附則2条）。

但し、事業者及び関連機関の努力により周知徹底が行われていたとしても、フィルタリングが設定されたことによって急に有料コンテンツが閲覧できなくなる等の混乱が今後生じることが予想される。

また、フィルタリングの設置有無の判断を保護者に委ねたものの、保護者による判断が十分に機能せず、青少年の保護に資する実行力が確保しきれないおそれがなお残る。

保護者の責務に任せるのみならず、事業者及び関係者の努力義務（法16条）の趣旨を踏まえ、関係機関及び教育機関等が適切な連携を行っていくことが期待される。

5.3 「有害情報」の不明確性

同法は、青少年の健全な成長を著しく阻害する情報について下記のように例示列挙している（法2条4項）。

一 犯罪若しくは刑罰法令に触れる行為を直接的かつ明示的に請け負い、仲介し、若しくは誘引し、又は自殺を直接的かつ明示的に誘引する情報

二 人の性行為又は性器等のわいせつな描写その他の著しく性欲を興奮させ又は刺激する情報

三 殺人、処刑、虐待等の場面の陰惨な描写その他の著しく残虐な内容の情報

これらの情報が与えられることがすなわち青少年の健全な成長を著しく阻害することになるといえるのか、むしろこういった存在を知ることこそが青少年の成長に資するのではないか、という主張もあり得る。

確かに、例示列挙されたこれらの情報が与えられることと、青少年の健全な成長との間

の因果関係は必ずしも明確であるとはいえず、これを科学的根拠に基づいて証明することも困難である。

しかし、成人の場合と比してもなお害悪を及ぼす相当の蓋然性があるという社会の共通の認識が存在するような情報については、規制の対象の例示としてこのように列挙することも許されるであろう。そしてこれらの項目はそれに該当するものであると考えられる。

では、例示列挙された情報以外のものについてはどうか。多種多様な情報が流通する社会において、これらを包括的にレイティング可能とするような基準を策定することはかなり困難であると予想される。

よって、コンテンツ審査機関には対しては、個別具体的かつ柔軟な判断に基づく基準作りが期待される。

また、コンテンツ審査機関が当初の理念通りに民間主導による運営形態を今後も堅持し、行政からの影響を排除することが、検閲行為への懸念排除にもつながるであろう。

5.4 対象とする「コンテンツ」の拡張困難性

現在のところ、I-ROIは健全性評価の対象として「表現型コンテンツ」を対象として活動を開始している。

但し、実際にインターネット上の紛争の舞台になっている場所には、いわゆる掲示板やアップローダーといった「参加型コンテンツ」も数多く含まれていると考えられる。いずれは「参加型コンテンツ」も対象に含むことを表明していることから、これらへの適正な健全性評価手法が早期に開発されることが望まれる。

5.5 事業者等の削除義務

インターネットを利用して公衆による情報閲覧の用に供されるサーバーのことを「特定サーバー」という。これを用いて他人の求めに応じて情報を公衆が閲覧できる状態に置き、これを閲覧させる役務を提供する者を「特定サーバー管理者」という（法2条11項）。

この「特定サーバー管理者」に対しては、青少年閲覧防止措置をとる努力義務が課されている（法21条）。

また、「特定サーバー管理者」は営利を目的とすることを要件としておらず、官公庁、企業、大学等が特定サーバーを設置して使用さ

せている場合についても対象となる。

具体的には、ウェブホスティングや、第三者が自由に書き込みできる掲示板を運営している者であれば該当し得るとされている。

しかし、この「特定サーバー管理者」が閲覧防止措置を行った場合の損害賠償の制限の在り方については法律の施行後に検討するものとして、今回は立法化が見送られた（附則4条）。その背景には以下のような理由がある。

現在施行されているプロバイダ責任制限法3条2項においても、事業者の免責に関する同様の規定が見られる。プロバイダ責任制限法がそのような規定を設けた趣旨は、事業者等が閲覧防止措置を行ったことによって情報発信者から損害賠償責任を追及され、事業者がそれに萎縮して適正な措置を行うことを止めてしまうことを防ぐ点にあった。

しかし、プロバイダ責任制限法の同規定では権利侵害とされるものの基準がなお曖昧であるとして、本当に免責されるか不安を抱える事業者が十分な措置を取りにくいという課題が指摘されている。

そこで青少年インターネット環境整備法においても同様の課題が生じないよう、現時点では規定は設けないものの、本法施行後速やかに検討を加え、必要な措置を講じると言及するに留められることとなった。

5.6 国民の不安

2007年9月実施の内閣府の調査「有害情報に関する特別世論調査」によると、インターネット上の有害とされる情報について国民の90.9%が「規制すべきである」と回答している。

この調査は同法が公布される以前のものであることから、数値が現状を正しく踏まえたものとは言い難い側面もあるが、インターネット上の表現の自由を尊重する考え方を基本とする一方で、便利で楽しい場であったはずのインターネットが「荒れた空間」となっていくことへの懸念が一般社会に存在していることは明らかである。

このようにインターネットがもたらした光と影の側面を公平に見渡し、そのバランスを取りながら青少年インターネット環境整備法が社会において新たなルールを形成していくことが今後の課題となる。

6. まとめ

インターネット上を流通する情報への規制のあり方について、過去の経緯を振り返りながら、その背景を分析し、青少年インターネット環境整備法の成立過程に触れ、制度設計の妥当性を議論した上で、残された課題について言及した。

【参考文献】

- [1] John Perry Barlow, “A Declaration of the Independence of Cyberspace,” 1996, <http://homes.eff.org/~barlow/Declaration-Final.html>
- [2] モバイルコンテンツ審査・運用監視機構, <http://www.ema.or.jp/>
- [3] インターネット・コンテンツ審査監視機構, <http://www.i-roi.jp/>
- [4] 高橋和之, “立憲主義と日本国憲法,” 有斐閣, 2005.
- [5] 芦部信喜, “憲法 第4版,” 岩波書店, 2007.
- [6] 小向太郎, “情報法入門 デジタルネットワークの法律,” NTT出版, 2008.
- [7] 最判昭和58年6月22日民集37巻5号793頁
- [8] 最判平成元年9月19日刑集43巻8号785頁, 岐阜県青少年保護育成条例事件, 伊藤正己裁判官補足意見
- [9] 植村勝慶, “表現の自由と青少年保護,” ジュリスト増刊憲法の争点第3版, pp.108-109, 有斐閣, 1999.
- [10] 内閣府, 総務省, 経済産業省, “青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律関係条文解説,” 2009.