

# 「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」に関する意見書

2008年(平成20年)12月19日  
日本弁護士連合会

## 第1 意見の趣旨

- 1 表現の自由,知る権利の保障の観点から(憲法21条),フィルタリングは,利用者の自主的な判断に基づき,多様な選択肢の中から選択できるような仕組みでなければならない。従って,関連事業者は,このような仕組みの早期実現に努めなければならない。

また,「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」(以下「本法」という。)17条は,青少年が使用する携帯端末については,保護者がフィルタリングサービスを利用しない旨を申し出ない限り,フィルタリングサービス提供を条件とした契約を締結しなければならないとしているが,携帯電話事業者は,青少年のために携帯電話契約を締結する際,保護者に対し,フィルタリングの意義,内容について十分に説明するとともに,有害でない情報までもが閲覧制限されてしまうという問題があること等,フィルタリングに関する情報提供をしなければならない。

- 2 本法が基本的理念とする民間の自主的かつ主体的な取組の尊重(本法3条3項)の観点から,アクセス制限される有害情報の基準,選定についての判断は,民間の自主的判断と利用者の選択に委ねられるべきであり,公権力がこれに実質的な影響を与えるような如何なる関与もしてはならない。政府がインターネット青少年有害情報対策・環境整備推進会議(本法8条)やフィルタリング推進機関(本法24条)への関与を通じてこの判断に実質的な影響を与えることも許されない。
- 3 国及び自治体は,本法第3章に定めるインターネットの適切な利用に関する教育及び啓発活動を積極的に推進すべきであり,早急にフィルタリングに関する情報を提供するとともに,青少年の情報リテラシーを育成する施策を講じなければならない。

## 第2 意見の理由

- 1 はじめに

本年6月,国会では議員立法として本法が成立した。

本法は,定義規定(1章)のほか,インターネット青少年有害情報対策(2章),インターネットの適切な利用に関する教育及び啓発活動(3章),

フィルタリングサービスの提供義務(4章)、インターネットの適切な利用に関する活動を行う民間団体(5章)に関し規定を置いている。特に青少年が携帯電話端末を利用するインターネット接続提供契約をする場合、原則としてフィルタリングサービス利用を義務づけたことが注目される。

しかし、フィルタリングの意義や仕組み、必要性、問題点、意識的な選択の重要性などに関する情報が広く国民に十分に提供されないまま、フィルタリングによって過度のアクセス制限が行われれば、青少年の表現の自由や知る権利(憲法21条)が脅かされる。また、本法は、民間における自主的・主体的取組を尊重しなければならないことを基本的理念として定めているものの(本法3条)、本法の解釈、運用によっては、公権力の不当な介入が懸念される。

そこで、あるべきフィルタリングに関する意見及び本法の解釈、運用について意見を述べる。

## 2 フィルタリングとは

### (1) フィルタリング機能について

フィルタリングとは、インターネット上のウェブページを一定の基準で評価判別し、選択的に排除する機能のことをいい、フィルタリングによって、一定のウェブページへのアクセスを制限することが可能となる。

もっとも、利用者において全てのウェブページを確認し、それぞれにアクセス制限を設けることは困難である。そこで、パソコンの場合、パソコン毎にフィルタリングソフトをインストールすることによって、利用者がアクセスを望まないカテゴリの設定等を行い、アクセス制限を設けることになる。パソコンのフィルタリングソフトは、利用者毎にカスタマイズが可能となっており、例えば、出会い系サイトへのアクセスを禁止する設定をすれば、そのようなサイトへのアクセスが自動的に不可能になる仕組みとなっている。

一方、携帯電話についてはパソコンと同等の機能を有していないため、携帯電話事業者が一括してフィルタリングをする方法がとられており、携帯電話事業者にフィルタリングサービスを申し込むことによって、フィルタリングをすることが可能となっている。そのため、後述のようにアクセス制限が画一的であるという問題がある。

### (2) フィルタリング導入促進の背景と有用性

インターネットの利用者の低年齢化、特に、低年齢層の携帯電話の利用の普及、携帯電話のインターネット閲覧機能の充実により、青少年が携帯電話を利用する頻度が高まり利用方法が多様化する中で、有害情報(ここでいう有害情報とは、青少年にとって有害であると考えられる情報を

いう。)に触れる機会が多くなり、青少年が出会い系サイトに関連した事件に巻きこまれる等の事件が増加した。青少年がこれらの事件等に巻きこまれることを防ぐため、青少年が有害なサイトへアクセスすることを制限するフィルタリングの導入が進められてきた。

特定の情報に対する人の反応には著しい個人差があるから、有害情報が直ちに犯罪に直結するとは言い切れないとしても、その一要因になっていることは否定できない。その意味では、あらかじめ青少年が有害情報に触れないようにするフィルタリングの有用性を完全には否定することはできないといえる。

### 3 保護されなければならない権利

フィルタリングは、一定の情報へのアクセスを制限するものであるから、情報を受信する者にとっては、知る権利を脅かされる。一方、発信者にとっては、情報の伝達を妨げられるので表現の自由を脅かされる。

表現の自由は、表現活動を通じ、自己の人格を発展させるという個人の人格形成にとって重要な権利である。また、民主主義国家においては、国の意思決定は最終的には国民が行うが、適切な意思決定をするためには、十分な情報を受け取り、議論し、意見表明することが可能でなければならない。従って、表現の自由及び知る権利は、民主政の過程に欠かせない重要な権利である。

インターネットが数年の間に爆発的に世界に普及したことにより、様々な分野の多くの情報に誰でも接することが可能となり、その知識を共有化し、高めあうこともできるようになった。のみならず、誰でも情報を発信し、自分の意見を述べ、さらに広く議論をすることも可能となった。

このように、国や地方自治体の行政について、国民・住民がリアルタイムで直接行政や社会に向けて自由に意見を述べるできるようになり、建前にとどまりがちだった民主主義が実体を伴った民主主義に生まれ変わろうとし(例えば、先のアメリカ大統領選では、インターネットを利用した選挙活動が展開された。そこではオバマ氏を支持するコミュニティサイトも構築され、市民が互いの考えやイベント情報などを共有することができた。)、また、個人が社会に向けてニュースを発信することさえもが可能になり、ごく一部の大資本や国家による情報独占という情報環境が崩れようとしている。このような環境の中で青少年は生活している。彼らも、その成長過程に依りて、情報を発信し、情報を取得し、対話をし、自分の思考力を高め育て遅くする権利がある。そのような権利が保障されて、はじめて実体を伴った民主主義の実現が可能

になるはずである。

このように、インターネットを利用した表現行為は、民主主義に資するものとして重要な意味を持っているのである。

#### 4 あるべきフィルタリングの方式と現状並びに関連事業者が講ずべき措置

##### (1) あるべきフィルタリングの方式

そこで表現の自由及び知る権利に十分配慮したフィルタリングの実現が求められるが、後述のようにフィルタリングは、事業者が提供するフィルタリングサービスを利用することによって実現されていることから、このフィルタリングサービスの方式が利用者、とりわけ青少年の表現の自由及び知る権利に応えたものになっていなければならない。青少年には、幼児から高校生まで幅広い年齢の者が含まれるのであり、その成長段階によっていかなる情報が有害となるかは変わりうる。従って、青少年の発達段階に応じたフィルタリングが実現されなければならない。

そのためには、有害性の程度に応じた分類化、対象情報の詳細化・細分化等を行い、利用者がアクセスを希望しない(もしくは希望する)対象情報を多様な選択肢から選択することが可能な方式等の実現が求められる。更に、複数のフィルタリングサービスを利用者の希望に応じて設定、変更することを可能にするなど、利用者の判断を最大限反映することができる方式の実現が望まれる。もちろん、いかなる方式であっても利用者にとって分かりやすく、選択しやすいものであることが求められることは当然である。

このように、利用者の自主的な判断に基づき、多様な選択肢の中から選択できる仕組みを作っていくことにより、後述する利用者の情報リテラシーの向上を図ることも可能となるといえる。

##### (2) 携帯電話フィルタリングサービスの現状

既に述べたように、パソコンのフィルタリングについては、フィルタリングソフトの開発により、利用者毎にカスタマイズが可能な状態になっているが、携帯電話については、そのような状態にない。

つまり、現在、携帯電話事業者が提供しているフィルタリングサービスは、ホワイトリスト方式(携帯電話事業者提供リスト方式。携帯電話事業者が一定基準を満たしたと判断する公式サイト等のみアクセス可能な方式。)または、ブラックリスト方式(特定分類アクセス制限方式。フィルタリングリスト提供事業者が分類したリストを見て、携帯電話事業者が出会い系など特定のカテゴリに属するサイトへのアク

セスを制限する方式。)のいずれかもしくはその組み合わせであるが、これらの方式は、携帯電話事業者及びフィルタリングリスト提供事業者の判断でアクセス制限が行われるため、アクセス制限が画一的であり、関連事業者の努力によりフィルタリングの精度が高められつつあるとはいえ、有害でないサイトまでもがフィルタリングによってアクセス制限されてしまうという問題を有しているのである。

### (3) 関連事業者が講ずべき措置

本法17条は、青少年が使用する携帯端末については、保護者がフィルタリングサービスを利用しない旨を申し出ない限り、フィルタリングサービス提供を条件とした契約を締結しなければならない旨規定した。

しかし、フィルタリングサービスには上記のように問題がある。従って、携帯電話の関連事業者は、利用者の自主的な判断に基づき、多様な選択肢の中から選択できるような仕組みの早期実現に努めるべきである。

また、有害でない情報までもが閲覧制限されてしまうという現状において、このことを保護者が知らないまま、フィルタリングが行われてしまうことは、表現の自由、知る権利を侵害するおそれがある。従って、携帯電話事業者は、青少年のために携帯電話契約を締結する際、保護者に対しフィルタリングの意義内容について十分に説明するとともに、それが完全ではないこと、一旦利用するとした場合でも中止・変更が可能であること等をあわせて説明し、フィルタリングサービスを利用するか否かの判断の機会を与える運用を実施するようすべきである。

## 5 有害情報の判断に公権力が関与してはならないこと

### (1) 有害情報の判断基準及び判断者について

事業者が提供するフィルタリングサービスにおいて、当該情報が有害情報か否かを判断する主体が問題となるが、そもそも「有害」の概念は極めて曖昧で、主観的評価になりがちである。有害か否かは個々の受信者により著しく異なるし、青少年に一時的に有害な影響を与えたとしてもそれがその後の生活や成長にとっても有害であると言えるかどうかは特定の時点を捉えて一義的に確定することができない。従って、政府が一律広範なフィルタリングによる対象情報へのアクセス制限をする法令やガイドラインを制定したり、事業者にそのようなアクセス制限をするよう指導をすることがあれば、合理的根拠があるとは言えない過剰な規制として、表現の自由及び知る権利を侵害するお

それがある。

従って、フィルタリングサービスを提供するにあたり、当該情報が有害情報としてフィルタリングの対象となるか否かの判断は、基本的に民間の自主的判断と利用者の選択に委ねられるべきであり、公権力がこれに関与することは許されない。

この判断について、第三者機関が関与する場合、当該第三者機関の中立性、独立性が確保されなければ、第三者機関が検閲的機能を果たことになりかねず、表現の自由の重大な侵害になりうる。従って、第三者機関を創設するとしても、国家の介入を排除し、中立性、独立性が担保される制度的保障がなければならない。また、いかなる制度を創設するにせよ、フィルタリングの対象となったサイトからは青少年に対して情報発信ができなくなるという重大な不利益を受けることから、フィルタリングの対象となってアクセス制限を受けた者は、フィルタリングの対象とされるべきではないことを主張し、フィルタリングの解除を求めることができる制度を設けるべきである。

## (2) 有害情報の判断に関する本法の解釈、運用について

### ア 本法2条4項について

本法2条4項は、青少年有害情報を例示して規定している。

本法は、ある情報が有害情報に該当するかの判断について、公権力に関与させず、その判断は民間に委ねることを基本理念としている。このことは本法3条3項が「自由な表現活動の重要性及び多様な主体が世界に向け多様な表現活動を行うことができるインターネットの特性に配慮し、民間における自主的かつ主体的な取組が大きな役割を担い、国及び地方公共団体はこれを尊重することを旨として行われなければならない。」と規定していることから明らかである。

本例示規定は、「犯罪・・・行為を直接的かつ明示的に請け負い」、「わいせつな描写」、「陰惨な描写」など、極めて曖昧で、幅広い情報が有害情報に該当すると解釈することも可能と考えられるが、あくまで有害か否かについては、民間の判断によるべきであって、即ち、これは、幅広い表現をした上で、具体的には民間において有害性の判断基準を作り、集積し、類型化することを予定したと解釈すべきである。

### イ 本法2章(8条ないし12条)について

本法8条1項は、「内閣府に、インターネット青少年有害情報対策・環境整備推進会議・・・を置く」と定め、8条2項は、同会議が「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するための施策に関する基本的な計画」(基本計画、12条1項)を策定し、それを実施すると定めている。

この基本計画で定める事項は広範に及んでおり、12条2項4号では「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するための施策に関する重要事項」と規定している。この規定の解釈運用如何によっては、行政府が有害情報の判断基準を定め、それを推進していくということもあり得ないではない。

しかし基本計画の策定、実施にあたっては、何が有害情報であるかについて公権力が関与すべきではない。

#### ウ 本法5章(24条ないし30条)について

24条1項は、「青少年有害情報フィルタリングソフトウェアの性能の向上及び利用の普及を目的として」、「青少年有害情報ソフトウェア及び青少年有害情報フィルタリングサービスに関する調査研究並びにその普及及び啓発」もしくは「青少年有害情報フィルタリングソフトウェアの技術開発の推進」を行う者(フィルタリング推進機関)は、「総務大臣及び経済産業大臣の登録を受けることができる。」と規定している。

フィルタリング推進機関に登録されることによって与えられる利益等は定かではないが(30条はフィルタリング推進機関に対して国及び自治体は必要な支援に努める旨規定しているが、フィルタリング推進機関以外の一定の民間団体に対しても同様に支援に努めるものとする旨規定している。)、フィルタリング推進機関を通じて、有害性の判断に国が関与することは許されないというべきである。

このことは、有害性の判断は政府が行うのではなく、民間に委ねる本法の基本理念(3条3項)からも、表現の自由及び知る権利の保障の観点からも、当然のことである。

懸念されるのは、フィルタリング推進機関が、上記業務とともに有害情報の判断、認定業務も取り扱うことが予想されることから(現に、有限責任中間法人モバイルコンテンツ審査・運用監視機構(通称EMA)は、基準に基づいたサイトの認定、運営監視、有害なサイトを制限するためのカテゴリ基準の策定等の他、啓発・教育プログラム等の普及も業務として取り扱っている。)、政府が有害情報の政府解釈と沿わないことを理由に、関連資料の提出を求めたり(27条)、わいせつ凶画頒布幫助罪による逮捕などの手段を通じて、フィルタリング推進機関の有害性判断に影響を与えることである。

従って、政府がフィルタリング推進機関に対し、このような影響を与えない運用が望まれる。

## 6 国及び自治体によるフィルタリングに関する情報提供及び情報リテラシー

## 育成の必要性について

既に述べたように、青少年がインターネットを通じた事件に巻き込まれることを未然に防ぐため、あらかじめ青少年が有害情報に触れないようにするフィルタリングの有用性を完全には否定することはできない。

しかし、インターネット上の情報は膨大であり、しかも刻々と変わりうる。これを全て瞬時に監視し、フィルタリングをすることは不可能である。このように、フィルタリングは完全な手段ではないため、フィルタリングによって完全に青少年を有害情報から引き離すことはできない。

従って、青少年が犯罪等の事件に巻き込まれないようにするためには、青少年自身が、いかなる情報にアクセスするか、アクセスした情報が有害であるか否か、アクセスした情報をどのように使うか等を適切に判断できる能力を身につけなければならない。様々な種類の情報源の中から、必要な情報にアクセスし、アクセスした情報を正しく評価し、活用する能力をいわゆる情報リテラシーというが、この情報リテラシーの育成こそが求められる。情報リテラシーが育成されないままフィルタリングを導入しても、なぜフィルタリングが必要なのかさえ理解されず、フィルタリングの本来の機能すら発揮されないおそれがある。

また、フィルタリングの認知度も極めて低い。2007年(平成19年)に行われた調査において、フィルタリングサービスについて「よく知っている」は総務省の調査でも、内閣府の調査でも約1割で、「知らない」は総務省の調査で約3割、内閣府の調査では約6割にも上っている。このような結果は、フィルタリングの目的や意義、有害サイトへのアクセスが青少年に与える悪影響などに関する情報が利用者に十分提供されていないことを示している。このようにフィルタリングに関する情報が十分提供されないままフィルタリングを導入しても青少年の情報リテラシーを育成することはできない。

従って、国及び自治体は、早急にフィルタリングに関する情報を提供するとともに、青少年の情報リテラシーを育成する施策を講じなければならない。本法は3章において、インターネットの適切な利用に関する教育及び啓発活動の推進について定めているが、これらの施策は、積極的かつ早急に行われるべきである。

以上