

違法有害情報とその規制の問題点

森 亮二 ● 弁護士：英知法律事務所

当初の自民党「規制法案」では違法有害情報は減らず、国民の表現の自由やネット事業活動の自由を奪う結果に

違法有害情報のクローズアップ

2007年度は、違法有害情報とそれに対する法規制が注目を集めた。2005年にも違法有害情報について大きな動きがあったが、その後のものとしては最大の動きである。2005年の動きについて簡単に振り返っておくと、当時、自殺サイトが問題視されていたところに、山口県の高校において、生徒がウェブサイトの情報を元にペットボトル爆弾を作って爆破させる事件が発生した。これをきっかけに内閣官房が各中央省庁をメンバーとする「ITあんしん会議」を組織し、これを受けた警察庁、総務省の活動によって、インターネット・ホットラインセンターが設立されたのである。

今回の動きを後押ししたのは、複数の凶悪犯罪事件の実行犯がいわゆる「闇サイト」で知り合ったことの報道や、「学校裏サイト」の問題であろう。しかしながら、今回の主役は、違法有害情報それ自体ではなく、むしろ違法有害情報に対する「法規制」ではないだろうか。後述する青少年ネット規制法案に関して、2008年4月23日、ディー・エヌ・エー、ネットスター、マイクロソフト、ヤフー、楽天の5社が共同で法案に反対する意見表明をしたことは記憶に新しい。なぜこのような事態になったのだろうか。この問題に直接踏み込む前に、まずは、違法有害情報をめぐる法規制の最新状況を見てみよう。

相次ぐ法改正

迷惑メール

総務省は本年4月、「特定電子メール送信適正化法」の改正法案を国会に提出した。改正法の特徴は、現行法上、いわゆるオプトアウト（原則送信可能だが拒否した人には送信不可）が採用されているところをオプトイン（原則送信不可で承諾した人へのみ送信可）に変更するところにある。原則と例外が逆転することによって違法となる範囲が格段に広がる。

さらに改正法は、圧倒的に多数を占める海外発の迷惑メールも規制の対象であることを明記し、違反者の法定刑

を大幅に加重（現在の100万円以下の罰金から3000万円以下に増額）している。

出会い系サイト規制法

出会い系サイト規制法は、児童による出会い系サイトの利用を防ぎ、児童が児童売買春の対象になることを防ぐための法律である。出会い系サイトにおいて、児童を性交などに誘引する書き込み（「不正誘引」という。援助交際の誘いのことである）を行うことを処罰する法律だが、出会い系サイト事業者にも、(a)児童の利用禁止を明示することや(b)利用者が児童でないことの確認（年齢確認）などの義務が課されている。

本法の改正においては、①出会い系サイト事業者の不正誘引の削除義務や②年齢確認義務の強化に加えて、③「届出制」が提案されている。

届出制の採用により、出会い系サイト事業を行おうとする者は、事業の本拠地となる事務所所在地の都道府県公安委員会に届け出なければならなくなる。届出制を採用する理由は、法令に違反する事業者を把握するためとされている。現行法上、出会い系サイト事業者が(a)児童の利用禁止の明示や(b)年齢確認の義務に違反すると、公安委員会から是正措置を命じられ、是正措置に違反すれば、罰金または懲役に処せられる。是正措置や刑罰の前提として、違反者の実体をリアルワールドで把握する必要があるが、これが困難であるため、是正措置や刑罰の発動が十分にできなくなっている。改正法は事業者自身の届出により、その実体を把握しようとするものである。

児童ポルノ禁止法

児童ポルノ禁止法の改正については、さまざまな報道があったものの、最終的には単純所持の犯罪化でまとまったようである。現行法は、児童ポルノの販売、無償の譲渡、公然陳列、そしてこれらを目的とする所持を禁じている。これに対して、単純所持は販売や譲渡を目的にしない単なる鑑賞目的の所持である。改正法はこれを新たに犯罪とし、法定刑を1年以下の懲役または100万円以下の罰金

図1 法執行がなされない現状では、法規制の強化をしても、違法・有害情報は減らない

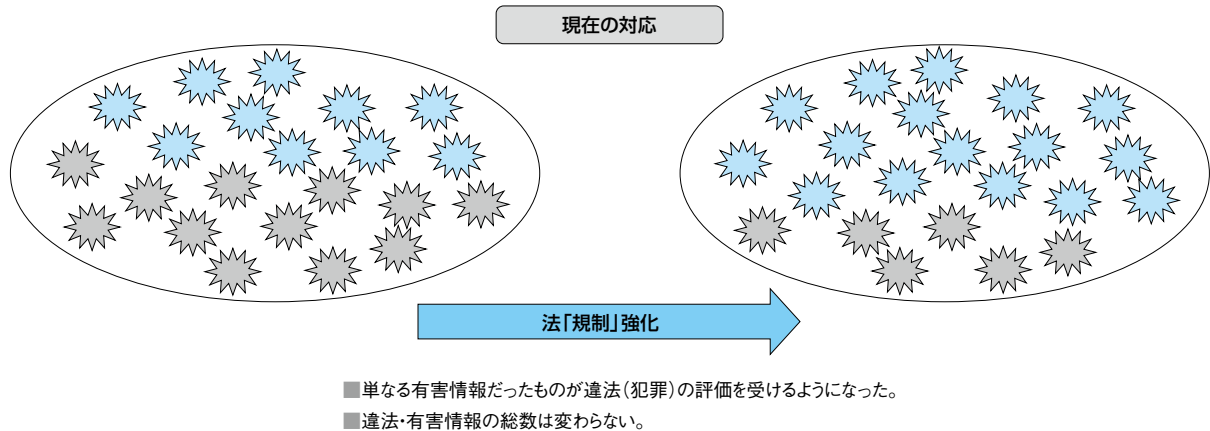
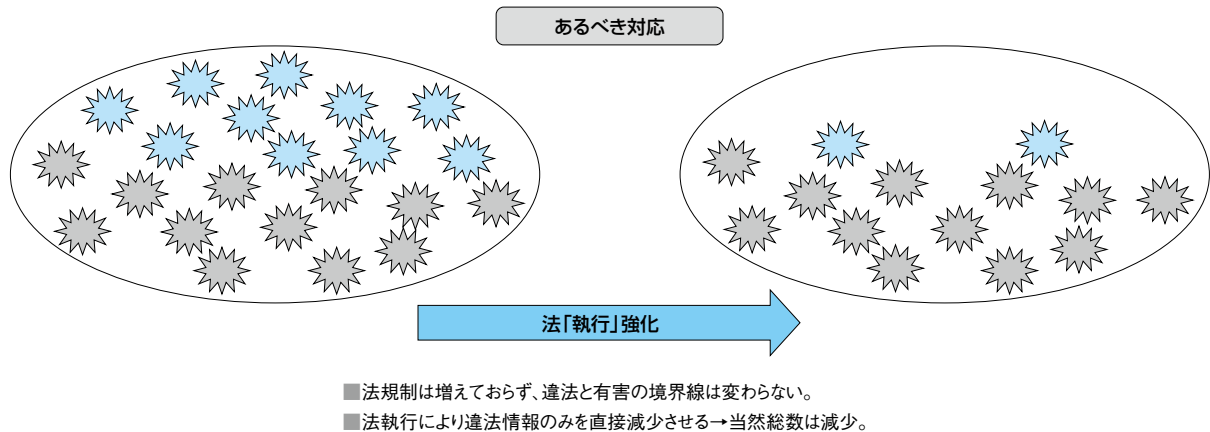


図2 法執行がなされれば、法規制を強化しなくても、違法・有害情報は減少する



とした。

当初、今回の法改正の内容として報道されたプロバイダーが児童ポルノサイトへのアクセスを遮断する「ブロッキング」や、現行法上は規制の対象外となっているCGやアニメの児童ポルノの犯罪化は、今後の検討課題として法案に記載されることになった。

青少年ネット規制法(有害情報規制法)

自民党と民主党が法案を検討している。法案の内容はまだ確定していないが、ここではすでに採用されないことが明らかとなった当初の自民党案を取り上げる（当初の民主党案もよく似ている）。

現時点（2008年5月）において検討されている法案はフィルタリングの義務付けが中心となっているが、当初の案は、①ウェブサイト管理者やプロバイダーの有害情報削除（送信防止措置）義務と、②義務違反に対する罰則を盛り込んだ先鋭かつ異様なものであった。仮にこの法案が成立していれば、ウェブサイトの管理者やプロバイダーは、有害情報の削除義務を負い、削除しなければ罰則の適用

を受けることとなっていたのである。何が有害情報にあたるかの基準は独立行政委員会が決定するとされていた。

この法案に関しては、当時から米国の通信品位法との類似性が指摘されていた。通信品位法は1996年に成立した米国のインターネット規制法である。インターネットを通じて青少年に対して「下品な」表現や「明白に不快」な表現を送信する行為に対して罰則を科す内容が盛り込まれていたが、この部分は1997年に連邦最高裁によって、規制の漠然性・広汎性を理由に違憲と判断されている。

確かにこの法案には、通信品位法と同じ問題がある。しかし問題はそれにはとどまらない。

問題の所在—法執行なき法規制

違法有害情報規制の問題には、さまざまな切り口がある。しかしながら、その中で最も重要な問題は、法規制と法執行のバランスである。

「インターネット上には違法有害情報が溢れており、なんらかの対策が必要だ」ということにはあまり異論はないだろう。2007年に実施された内閣府の「有害情報に関する

違法有害情報と その規制の問題点

特別世論調査^{〔*1〕}によれば、インターネット上の有害情報規制について、「規制すべき」は68.7%、「どちらかといえば規制すべき」が22.2%で、規制を肯定する人の合計は9割を超える。

「法規制」と「法執行」の2つの作用

ここで重要なのは、一般に言う「規制」の中には「法規制」と「法執行」の2つの作用が含まれているということである。わいせつ画像も児童ポルノもすでに違法であり、単に放置されているだけである。必要なのは、新しく法律を作ることではなく、すでにある法律を執行し、違法情報の送信者を検挙することである。

これまで、多くの法規制が設けられてきたが、法執行がなされなければ、違法情報の総数は減少しない。「違法情報」と単なる「有害情報」の割合が変わるだけである(前ページの図1参照)。正しい方法は、新しく「法規制」を追加することではなく、「法執行」を正しく行うことである(前ページの図2参照)。

違法情報が放置される理由

なぜ違法情報が放置されているのかということを考えれば、新たな「法規制」を単に追加することの誤りはさらに明白となる。「違法情報が放置されている」と言うとき必ず「警察の怠慢だ」という意見が出るが、これもまた誤りである。どこの国でも、すべての法が執行されているわけではなく、法執行機関のリソースに応じて、重大な違法と軽微な違法では、執行の実現の割合は変わっている。すべての法が執行されるような強大なリソースを法執行機関に与えるのはいいかというと、そうとも限らない(そのような状態にある国はしばしば「警察国家」である)。

重大かどうかの優先順位は、法執行機関が勝手に決めていいことではなく、一義的には法定刑の軽重によって立法府から法執行機関に示される。殺人や強盗の法定刑は重く、わいせつ物公然陳列や児童ポルノの提供はそれらには及ばない。

もとより法定刑が唯一の基準なわけではない。われわれは法定刑が軽いにもかかわらず、重点的に法執行が行われる違法行為の類型をよく知っている。交法反則事件である。

たとえ法定刑が軽くとも、重点的に執行されるべきであることの国民的な合意があり、それが組織法などの形で法執行機関に伝えられれば、法執行は行われる。

新「法規制」追加で予想される2つの問題

ここで、「新しい『法規制』の追加」の問題に立ち戻ると、これは今まで違法でなかったものを違法にする作業なので、当然のことながら、法定刑は従来の違法類型よりも軽くならざるを得ない。したがって、新しい「法規制」については、「法執行」はよりいっそう発動されない。

さらに、新しい「法規制」の追加には、忘れてはならない重大な問題がある。従来適法であった領域を違法化することは、その限度で国民の自由を奪うことになる。表現の自由は言うに及ばず、インターネットにおける事業活動の自由も奪われる。違法ではあるが法執行はないというグレーの領域では健全な企業は活動できない。健全な企業には、コンプライアンスリスクがあるからである。そこはいわゆる「グレーな」企業のみが棲息できる場所なのである。

近時の法改正の評価

以上のような観点から、近時の法改正について「採点」を試みよう。

迷惑メール規制法

改正法に対して批判的な意見が理由とするところは、効果に関する疑問である。現行法上も、「未承諾広告※」の表示や送信者の氏名・名称や住所を記載することが義務付けられているが、これはまったく守られていない。現在の義務違反が放置されている状況で、新しい義務を課すことに疑問が生じるのは、当然であろう。また、広告メールは、小規模なベンチャー企業の広告手段でもある。オプトインの承諾をユーザーから取れるのはブランドが確立した大規模事業者に限られており、無名の事業者は逆転のチャンスを奪われることになる。

他方で、改正法は、「法執行」の強化に一定の配慮を示している。特に、罰金刑の上限を30倍に引き上げていることは評価できる。

出会い系サイト規制法

届出義務の新設には疑問がある。はたして現行法の義務を守らない事業者が、届出義務だけを守るということがあるだろうか。現在でも、是正命令や刑罰のリスクがあるにもかかわらず、その事業者が義務を守らない理由は、法律を知らないか、知っていても守るつもりがないかのどちらかだ。改正法が届出義務を新設したとしても、前者の場合には届出義務についても知ることはないだろうし、後者の場合には知っても守ろうとはしないだろう。

届出義務違反に罰則を課しても法定刑は低くならざるを得ず、「法執行」が行われる可能性は低い。他方で、届出義務の新設は、SNS事業者などにとっては脅威となる。何が出会い系サイト事業者かということは必ずしも明白ではなく、これらの事業者は届出義務を課せられるかどうかを自身で判断しなければならない。そのため、これまで適法に事業が行えた領域に、「届出義務違反」というコンプライアンス・リスクが生じることになるのである。

児童ポルノ禁止法

児童ポルノ禁止法は、比較的「法執行」がなされていた分野である。ただ、放置されている公然陳列も多数ある中で、単純所持についてどの程度「法執行」が行われるか疑問である。他方で、単純所持の犯罪化により、①児童ポルノの需要が減る可能性はあること、②主要8か国ではロシアとわが国を除いてすべて犯罪化されていること、③米国から犯罪化の要請があったことなどを考えれば、新たな犯罪化もやむをえないところである。健全な企業の事業活動に対する制約も小さいと思われる。

青少年ネット規制法(有害情報規制法)

当初自民党案が、有害情報の基準を独立行政委員会で決することにしていた点は、有害情報を「有害」のステータスのまま(完全な「違法」情報とはせずに)処理しようとしていたことを示唆している。それでもプロバイダーなどは「有害情報」の削除義務を負い、違反すれば罰則の適用を受けるのであるから、理論構成にも多分に問題のある法律案であったと言える。

本稿が注目した実体面での問題はさらに深刻である。現行法上、プロバイダーや掲示板管理者が違法情報の送

信に加担したとして検挙されるケースは限られている。わいせつ物や児童ポルノについて、違法情報を意図的に呼び込んだ場合は検挙されるが、それ以外の「法執行」はほとんど例がない。名誉毀損について言えば、意図的に誹謗中傷行為を奨励しているような匿名掲示板についても「法執行」は行われない。このような状況下で、違法情報なのかどうかすらはっきりしない「有害情報」の削除義務違反について「法執行」がなされる可能性はないであろう。

他方で、有害情報にあたるか否かの基準は不明確なものとならざるをえないから、プロバイダーなどは、通報のあったものはなんでも削除することとなり、インターネット上の表現に対する萎縮効果は極めて大きい。もちろんプロバイダーなどの事業活動に対する制約も看過できない。

このような不見識な法案が提案されたことは残念だが、「お蔵入り」にさせた自民党の努力は高く評価すべきである。

(※1) 内閣府政府広報室「有害情報に関する特別世論調査」の概要(2007年10月)
<http://www8.cao.go.jp/survey/tokubetu/h19/h19-yugai.pdf>

「有害情報に関する特別世論調査」結果の意味するもの

違法情報を含む広い意味での「有害情報」と、「適法だが有害な情報」という意味での「有害情報」は、意識的に区別すべきである。これと共に、「法規制」と「法執行」を区別することによって、本文に述べた内閣府の「有害情報に関する特別世論調査」^(※1)における「規制を肯定する人が9割」

の中には、「違法情報」に対する「法執行」を求める人が含まれていることが理解できる。

この世論調査の結果を、狭義の「有害情報」(つまり現行法上適法だが有害な情報)に対する新たな「法規制」の根拠にすることは、実は議論のすり替えなのである。



[インターネット白書 ARCHIVES] ご利用上の注意

このファイルは、株式会社インプレスR&Dが1996年～2012年までに発行したインターネットの年鑑『インターネット白書』の誌面をPDF化し、「インターネット白書 ARCHIVES」として以下のウェブサイトで公開しているものです。

<http://IWParchives.jp/>

このファイルをご利用いただくにあたり、下記の注意事項を必ずお読みください。

- 記載されている内容（技術解説、データ、URL、名称など）は発行当時のものです。
- 収録されている内容は著作権法上の保護を受けています。著作権はそれぞれの記事の著作者（執筆者、写真・図の作成者、編集部など）が保持しています。
- 著作者から許諾が得られなかった著作物は掲載されていない場合があります。
- このファイルの内容を改変したり、商用目的として再利用したりすることはできません。あくまで個人や企業の非商用利用での閲覧、複製、送信に限られます。
- 収録されている内容を何らかの媒体に引用としてご利用される際は、出典として媒体名および年号、該当ページ番号、発行元（株式会社インプレスR&D）などの情報をご明記ください。
- オリジナルの発行時点では、株式会社インプレスR&D（初期は株式会社インプレス）と著作権者は内容が正確なものであるように最大限に努めました。すべての情報が完全に正確であることは保証できません。このファイルの内容に起因する直接的および間接的な損害に対して、一切の責任を負いません。お客様個人の責任においてご利用ください。

お問い合わせ先

株式会社インプレス R&D

✉ iwp-info@impress.co.jp