

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	青少年の情報環境とリスクー石川県・長野県における取組と論点ー（現地調査報告）
他言語論題 Title in other language	Information Environment and Online Risks for Young People
著者 / 所属 Author(s)	神足 祐太郎 (Kohtari, Yutaro) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 国土交通課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	796
刊行日 Issue Date	2017-05-20
ページ Pages	57-71
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	インターネットに接続可能な情報機器の多様化に伴い、青少年にとってのリスクも指摘されている。石川県・長野県における取組を紹介するとともに、情報環境整備にあたっての論点を整理する。

*掲載論文等のうち、意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

青少年の情報環境とリスク

—石川県・長野県における取組と論点—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
国土交通課 神足 祐太郎

目 次

はじめに	Ⅲ 青少年の情報環境整備に係る論点
I 青少年の情報環境の現状とリスク	1 有害情報規制の正当性
1 青少年のインターネット利用の動向	2 フィルタリングの義務付け
2 青少年の情報環境に関わるリスク	3 リテラシー教育
Ⅱ 青少年の情報環境に関わる法制度	おわりに
1 青少年ネット環境整備法	
2 青少年の情報環境に関わる地方自治体 における取組と条例	

要 旨

インターネットに接続可能な情報機器の多様化・普及に伴い、その恩恵が享受されるとともに、特に青少年の利用に際しては、有害情報への接触という意味でのコンテンツ・リスク、性被害等のコンタクト・リスク、インターネット等への依存等のリスクが指摘される。

平成20年に、フィルタリングの義務付けなどを主な内容とする「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」が制定された一方で、「青少年健全育成」の流れを受けて、地域や地方公共団体のレベルでも関連の取組や条例の制定が行われている。

特徴的な取組として青少年（特に小中学生）の携帯電話所持に否定的な対応を採ってきた石川県、条例による規制の強化を行わず県民運動によってきた長野県の例がある。

携帯電話網を通じたインターネットへのアクセスを想定した現行の制度には、限界もあり、リテラシー教育等を含めた検討を行う必要がある。

はじめに

携帯電話（以下特に断りのない限りスマートフォンを含む）や通信機能付きのゲーム機器など、インターネットに接続可能な機器の青少年⁽¹⁾への普及は、これがもたらす教育、自己表現等の利益⁽²⁾の一方で、有害情報への接触という意味でのコンテンツ・リスク、性被害等のコンタクト・リスク、インターネット等への依存等のリスクが指摘されている。平成 20 年に、「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」（平成 20 年法律第 79 号。以下「青少年ネット環境整備法」という）が成立した後、各地方公共団体では、関連の条例制定の動きが見られた。法の成立後も、新たな情報機器の登場など、青少年を取り巻く情報環境は変化している。

筆者は、平成 28 年 8 月 24 日から 26 日まで、石川県少子化対策監室、石川県 PTA 連合会、石川県野々市市教育委員会、長野県県民文化部で現地調査を行った⁽³⁾。本稿では、調査の結果を踏まえ、インターネット・携帯電話を中心に青少年の情報環境の現状、関連の法制度などを紹介した上で、今後に向けた論点を整理する。

I 青少年の情報環境の現状とリスク

1 青少年のインターネット利用の動向

内閣府の「平成 28 年度 青少年のインターネット利用環境実態調査」⁽⁴⁾によれば、インターネット接続機器について「いずれの機器も利用していない」と回答した青少年は 8.6%にとどまり、大多数の青少年が、何らかの機器を通じてインターネットに接続可能な状況となっている。調査方法が変更になっているため、直接的な比較はできないが、携帯電話の所有利用率は、平成 22 年度の 52.4% に対し、平成 28 年度には 69.1% である（図 1 参照）。

他方、フィルタリング⁽⁵⁾等利用率は平成 21 年度に 48.2% であったが、平成 24 年度には 63.5% まで向上した。しかし、スマートフォンの所有・利用率が携帯電話を上回った平成 25 年にはフィルタリング等利用率は 55.2% まで減少している⁽⁶⁾。ただし、近年では、無線 LAN⁽⁷⁾を通じてインターネットに接続するケースも増加しているとされ、携帯電話網を前提としていた平成 20 年の青少年ネット環境整備法制定時とは、状況が変化している。この点、携帯電話回線でのフィルタリングに加えて、スマートフォンで必要とされる無線 LAN でのフィルタリング、アプリケーションに対するフィルタリングを併せた「フルのフィルタリング利用率」は、スマートフォン利用者で 10% 程度、携帯電話・スマートフォン全体では 22.6% 程度、とする論者もいる⁽⁸⁾。

* 本稿のインターネット資料の最終アクセス日は平成 29 年 4 月 21 日である。

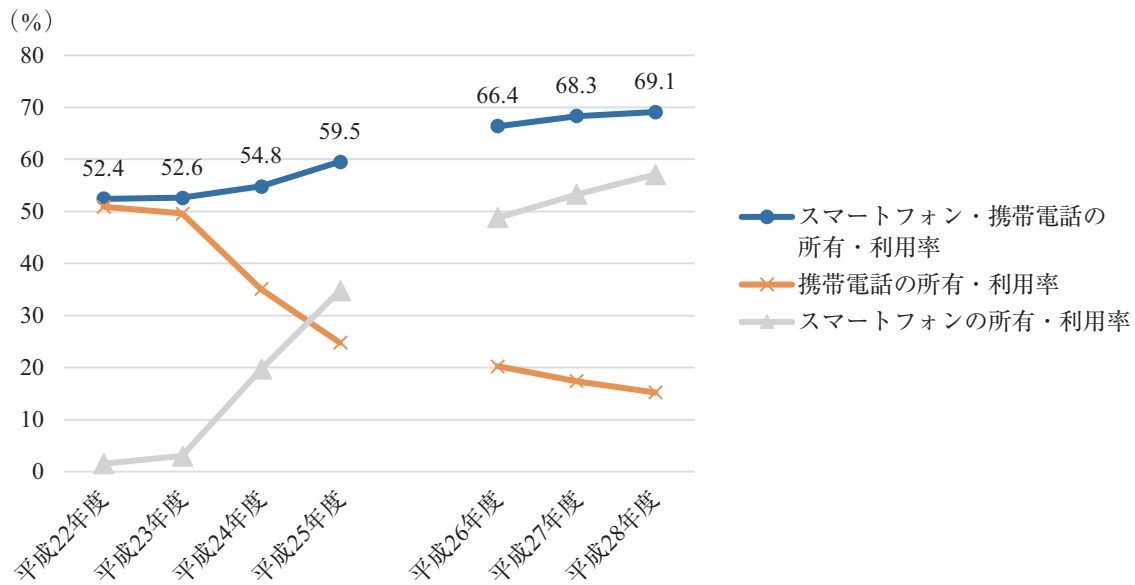
(1) 本稿では、原則的に青少年・児童を「18 歳に満たない者」とする。また、「子ども」の語について典拠で用いられている範囲で使用した。

(2) 経済協力開発機構（OECD）編著（齋藤長行編著，新垣円訳）「インターネットのリスクにさらされている子どもたちを守るための青少年保護政策報告書」『サイバーリスクから子どもを守る—エビデンスに基づく青少年保護政策—』明石書店，2016，p.36。（原書名：OECD, *The Protection Of Children Online*, 2012.）

(3) 2 県に関する情報のうち出典を特記しないものは聞き取りに基づく。御協力いただいた各機関に対し、この場を借りて感謝したい。

(4) 内閣府「平成 28 年度 青少年のインターネット利用環境実態調査」2016.3. <<http://www8.cao.go.jp/youth/youth-harm/chousa/h28/net-jittai/pdf-index.html>> なお同調査の対象は、満 10 歳から満 17 歳の青少年及びその保護者である。

図1 青少年のスマートフォン・携帯電話所有・利用率の推移



(注) 平成25年度までの調査では、「スマートフォン」及び「携帯電話」の「所有」について択一回答、平成26年度以降の調査では、「スマートフォン(4機種)」及び「携帯電話(2機種)」の「利用」について複数回答。平成26年度から調査方法等が変更されたため、平成25年度以前の調査結果と直接比較できない。
 (出典) 内閣府「図表Ⅱ-1-1-76 スマートフォン・携帯電話の所有・利用状況」『平成27年度青少年のインターネット利用環境実態調査報告書』2016.3. <http://www8.cao.go.jp/youth/youth-harm/chousa/h27/jittai_html/csvdata/csv_se/se2-1-1-76.csv> 等に基づき筆者作成。

- (5) フィルタリングとはインターネットにおける情報の閲覧、受発信に制限をかけることであり、青少年のアクセスが好ましくないもの(出会い系サイト、有害情報を含むサイト)を表示しないようにすること等に用いられる。「コミュニティサイトに起因する事犯の被害児童で、フィルタリングの利用の有無が判明した被害児童のうち、フィルタリングを利用していなかった被害児童は724人(94.8%)」(警察庁「平成27年中の出会い系サイト及びコミュニティサイトに起因する事犯の現状と対策について」2016.4.14. <http://www.npa.go.jp/cyber/statics/h27/h27_community.pdf>)である。換言すれば、出会い系サイトを通じて性被害にあった児童におけるフィルタリング使用率は約5%ということになり、フィルタリング等利用率の全国平均の60%に比して著しく低い(この点を評価するものとして例えば、曾我部真裕「共同規制」ドイツ憲法判例研究会編『憲法の規範力とメディア法』(講座憲法の規範力 4巻)信山社, 2015, pp.87-105.)。ただし、フィルタリング利用の有無が判明した児童に限定されていること、平成28年上半年期の統計では、87.7%に減少していることなどに留意する必要がある(警察庁「平成28年上半年期におけるコミュニティサイト等に起因する事犯の現状と対策について」2016.10.20. <http://www.npa.go.jp/cyber/statics/h28/h28f_community.pdf>)。
- (6) 平成26年から携帯電話とスマートフォンを分けて利用率を集計しており、直接比較できないが、平成27年度のスマートフォンでの利用率は45.2%、携帯電話での利用率は64.7%である。スマートフォンにおける利用率低下の要因として、保護者の知識不足(子どもに不便と言われて解除してしまう、等)やアプリ・サイトの評価基準と利用実態・ニーズとの乖離が挙げられる(北俊一「スマホフィルタリングの課題と対応策」(青少年の安心・安全なインターネット利用環境整備に関するタスクフォース(第2回)資料2-3)2016.5.23. 総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_content/000420405.pdf>)。保護者が、フィルタリングをしていない理由として、例えば、子どもにとって不便と感じた、という理由が携帯電話に比して多い(内閣府 前掲注(4))。
- (7) LANはLocal Area Networkの略で、家庭や事業所など、一施設程度の規模のネットワークをいう。インターネットに接続するためのネットワークとして用いられることも多い。通信ケーブルで接続するものを有線LAN、電波等無線接続を使用するものを無線LANといい、後者については、一定の規格への接続の認証の名称をとって「Wi-Fi(ワイファイ)」と呼ばれることもある。無線LANを用いてインターネットへのアクセスを提供するサービスを公衆無線LANという。
- (8) 内閣府「平成26年度青少年のインターネット利用環境実態調査」2015.3. <http://www8.cao.go.jp/youth/youth-harm/chousa/h26/jittai_html/index.html> に基づく、藤川大佑「(12)急落するフルのフィルタリング利用率…青少年のインターネット環境整備」『YOMIURI ONLINE』2015.9.25. <<http://www.yomiuri.co.jp/kyoiku/special/CO015131/20150924-OYT8T50051.html>> による指摘。

2 青少年の情報環境に関わるリスク

OECD の報告⁽⁹⁾では、インターネット上の青少年の情報行動に関わるリスクを、大きく①インターネット・テクノロジー・リスク（インターネットユーザーとしての青少年のリスク）、②消費者関連リスク、③情報プライバシー・セキュリティ・リスクの3つに分類している⁽¹⁰⁾。本稿では、とりわけ青少年に特別な観点から議論がされてきた①を中心として扱う。

インターネット・テクノロジー・リスクとして、有害情報に接触することによる健全育成の阻害等のリスクである「コンテンツ・リスク」と、出会い系サイト等を通じた性的接触（性犯罪）、殺人等の被害に遭うという意味でのリスクである「コンタクト・リスク」の2つが挙げられる⁽¹¹⁾。

(1) コンテンツ・リスク

コンテンツ・リスクには、違法な情報（わいせつ、名誉毀損等）への接触のほか、違法ではないが有害な情報⁽¹²⁾への接触のリスクがある。成人の場合であれば、社会的に望ましくないとされる情報であっても、自由にこれに接することができるということが、表現の自由（知る権利）の趣旨に合致する。しかし、思慮分別の未熟な青少年については、一定の範囲内で有害とされる情報に対する制限を加え、青少年の保護を図るという制度が設けられてきた⁽¹³⁾。

規制対象となる情報が、健全育成を阻害する実質的な危険性があるのかどうか、等については後述（Ⅲ章）するように議論があるところだが、最高裁判所は、岐阜県青少年保護育成条例事件判決⁽¹⁴⁾で、いわゆる有害図書について、「思慮分別の未熟な青少年の性に関する価値観に悪い影響を及ぼし、性的な逸脱行為や残虐な行為を容認する風潮の助長につながるものであって、青少年の健全な育成に有害であることは、既に社会共通の認識になっている」としている。

(9) 経済協力開発機構（OECD）編著 前掲注(2), pp.27-206.

(10) ②の消費者関連リスクとしては、過剰消費の問題やオンライン詐欺等が、③情報プライバシー・セキュリティ・リスクについては、個人情報の窃取等が挙げられる。

(11) 「コンテンツ・リスク」は、「子どもたちが受動的に受け取るもの、またはすべてのインターネットユーザーが一对多の関係性で用いることのできるコンテンツへの接触」、「コンタクト・リスク」は、「二者間、複数者間にかかわらず、子どもが積極的に個人的な関係性やインタラクションに巻き込まれるもの」とも説明される（経済協力開発機構（OECD）編著 前掲注(2), pp.52-80のほか、曾我部真裕「第8章 青少年保護」曾我部真裕ほか『情報法概説』弘文堂、2016, pp.242-244.）。

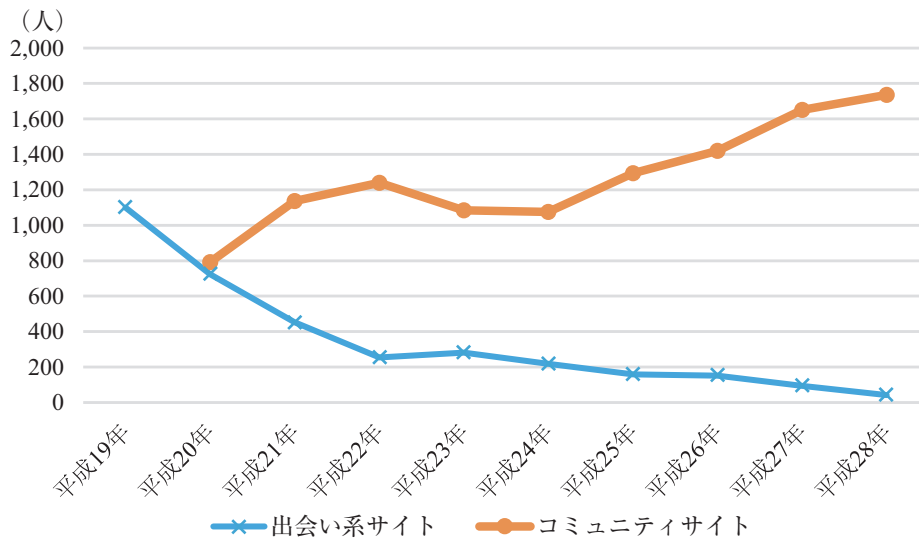
(12) 青少年ネット環境整備法第2条では、青少年有害情報をインターネットを利用して公衆の閲覧に供されている情報であって青少年の健全な成長を著しく阻害するものと定義し、①犯罪若しくは刑罰法令に触れる行為を直接的かつ明示的に請け負い、仲介し、若しくは誘引し、又は自殺を直接的かつ明示的に誘引する情報、②人の性行為又は性器等のわいせつな描写その他の著しく性欲を興奮させ又は刺激する情報、③殺人、処刑、虐待等の場面の陰惨な描写その他の著しく残虐な内容の情報を例示している。日本では有害情報として主に性的な情報が想定されているとの指摘がある（曾我部 同上）。一方で、ドイツ等では、「戦争を賛美するもの」や「暴力・犯罪・人種間の憎悪を煽動するもの」等が対象となるなど、「有害情報」の範疇にも違いが見られる（日本貿易振興機構「ドイツにおける青少年保護のためのインターネット規制と運用」2012.3, p.3. <http://www.jetro.go.jp/ext_images/jfile/report/07000913/de_youth_internet.pdf>）。なお、インターネットの登場以前から議論されてきた青少年を取り巻く「有害環境」については、「発達途上にある青少年の人格形成に強い影響を及ぼし、非行や問題行動を誘引するような、例えば性的感情を著しく刺激し、又は粗暴性、残虐性を助長するおそれのある、といった性質をもつ媒体、物、場所、機会、行為等」などと定義される（上原有紀子「我が国における青少年を取り巻く「有害環境」対策の現状」『レファレンス』627号, 2003.4, p.118. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_998401_po_062705.pdf?contentNo=1>）。

(13) 曾我部 同上, pp.242-261.

(2) コンタクト・リスク

コンタクト・リスクには、インターネットを通じた反復的な誹謗中傷（サイバーいじめ）、インターネットを通じたつきまとい（サイバーストーカーリング）、出会い系サイト等を通じた性的接触等が含まれる。図2は、出会い系サイト及びコミュニティサイト⁽¹⁵⁾を通じた被害児童数の推移を示したものである。

図2 出会い系サイト及びコミュニティサイトに起因する事犯の被害児童数の推移



(注) コミュニティサイトについては平成20年から調査開始。

(出典) 「平成28年におけるコミュニティサイト等に起因する事犯の現状と対策について」2017.4.20. 警察庁ウェブサイト <https://www.npa.go.jp/cyber/statics/h28/h28_community_shiryoku.pdf> を基に筆者作成。

出会い系サイトを通じた事案は、平成20年の出会い系サイト規制法改正（届出制導入⁽¹⁶⁾）以

(14) 最高裁判所第3小法廷平成元年9月19日判決 最高裁判所刑事判例集43巻8号785頁 なお、同判決はいわゆる有害図書規制の合憲性を認めたものだが、青少年の自由の保障について、成人に比して緩やかな合憲性判断基準を適用していると考えられる点や、上述の論拠について一方的であるという点について批判もある。また、特に伊藤正己裁判官意見に関し、条例の規定がこれ以上進んではならないという「歯止めの議論」であるとするものもある（松井茂記「青少年健全育成基本法案・青少年有害環境自主規制法案と表現の自由」『法律時報』76巻9号、2004.8, pp.30-38; 鈴木秀美「インターネット上での青少年保護」松井茂記ほか編『インターネット法』有斐閣、2015, pp.115-144; 清水英夫「“有害図書”販売規制と最高裁判決—岐阜県青少年条例の合憲判決について—」清水英夫・秋吉建次編『青少年条例—自由と規制の争点—』三省堂、1992, pp.45-62.）。

(15) 「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）にいう「出会い系サイト」（インターネット異性紹介事業）は、①面識のない異性との交際を希望する者（異性交際希望者）の求めに応じて、その者の異性交際に関する情報をインターネット上の電子掲示板に掲載するサービスを提供していること、②異性交際希望者の異性交際に関する情報を公衆が閲覧できるサービスであること、③インターネット上の電子掲示板に掲載された情報を閲覧した異性交際希望者が、その情報を掲載した異性交際希望者と電子メール等を利用して相互に連絡することができるようにするサービスであること、④有償、無償を問わず、これらのサービスを反復継続して提供していること、の要件全てを満たすものであるとされる（「出会い系規制法の解説」警察庁ウェブサイト <<http://www.npa.go.jp/cyber/deai/law/>>）。他方、コミュニティサイトは、「SNS、プロフィールサイト等、ウェブサイト内で複数人とコミュニケーションがとれるウェブサイト等のうち、出会い系サイトを除いたものの総称」である（警察庁『平成28年警察白書』p.126. <http://www.npa.go.jp/hakusyo/h28/pdf/pdf/07_dai3syo.pdf>）。

(16) 出会い系サイトを運営しようとする者は、事業開始の前日までに都道府県公安委員会に事務所の所在地等の届出を行わなければならないこと等が規定された（第7条）。

降減少している一方で、コミュニティサイトに起因する事犯は増加しており、両者の合計は1,700件を超えている。出会い系サイトに起因する事犯の中では児童買春(69.0%)、コミュニティサイトに起因する事犯の中では青少年保護育成条例違反(38.1%)がそれぞれ多数を占めている(いずれも平成28年)⁽¹⁷⁾。児童の利用した端末は携帯電話が中心だが、近年携帯電話・パソコン以外の「その他」を通じて連絡を取ったケースも増加している⁽¹⁸⁾。

(3) その他

コンテンツ・リスク、コンタクト・リスクのほか、青少年の情報行動に関連して注目されている点として、インターネット等への依存と過剰消費の問題がある。

平成24年から25年にかけて行われた厚生労働省研究班による中高生を対象とした調査では、男子6.4%、女子9.9%がインターネット依存の疑いがあるとされた。インターネット依存は、典型的には、オンラインゲーム等にのめり込むことで、食事や勉強がおろそかになる、就寝時間が遅くなり学校に遅刻・欠席するようになる、といった悪影響が指摘される。⁽¹⁹⁾

インターネットを通じた消費に係る問題については、平成26年に日本PTA全国協議会が行った調査で、「ネットで何かを買ったり売ったりしたことがある」と答えた中学生は41.8%に上り、うち半数程度は保護者と売買について話していないとされている⁽²⁰⁾。

II 青少年の情報環境に関わる法制度

1 青少年ネット環境整備法

青少年ネット環境整備法は、インターネットの発達・普及や、これに関連した諸問題等を背景として、平成19年頃から議論が進められ、平成20年の第169回国会(常会)で成立したものである。同法は、「青少年のインターネットを適切に活用する能力の習得に必要な措置を講ずるとともに、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その他の青少年がインターネットを利用して青少年有害情報を閲覧する機会をできるだけ少なくするための措置等を講ずることにより、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て、青少年の権利の擁護に資すること」(第1条)を目的としており、フィルタリングに関連した制度に特徴がある。以下では、フィルタリングに関連した義務のほか、同法で策定が求められている「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」(第12条)を確認することで、青少年の情報環境に関する施策を概観する。

(17) 「平成28年におけるコミュニティサイト等に起因する事犯の現状と対策について」2017.4.20. 警察庁ウェブサイト <https://www.npa.go.jp/cyber/statics/h28/h28_community_shiryoku.pdf> ただし、コミュニティサイトでは、児童ポルノ(32.4%)、児童買春(24.5%)も増加している。

(18) 「学習端末「出会い」被害 PC・スマホ以外 子供が接続」『読売新聞』2016.4.1, 夕刊. 事例として学習用のタブレットが挙げられている。

(19) 三原聡子ほか「わが国の中高生のインターネット嗜癖の実態」『日本精神神経学会総会プログラム・抄録集』110号, 2014, p.709; 中山秀紀・樋口進「インターネット依存症」『日本臨床』73巻9号, 2015.9, pp.1559-1566.

(20) 「ネット取引、中2の4割、思わぬ高額出費や不当請求も、半数、保護者に相談せず。」「日本経済新聞」2015.5.25; 「親の過半数、ネットでのトラブル懸念—日本PTA「子どもとメディアに関する意識調査」—」『内外教育』6429号, 2015.7.7, pp.4-5.

(1) フィルタリング

フィルタリングの方式としては、基準の違いにより、①ホワイトリスト方式、②ブラックリスト方式、③利用時間制限方式の3つがある⁽²¹⁾。以前は、携帯電話網を使用したインターネットに係るフィルタリングのサービスが提供されていたが、スマートフォンについては、それに加えて、無線 LAN やアプリケーションについてコントロールを行うためのサービス、アプリケーションも提供されている⁽²²⁾。

青少年ネット環境整備法では、フィルタリングについて、①携帯電話事業者（第17条）、②インターネットプロバイダ（第18条）、③インターネットと接続する機能を持つ機器の製造事業者（第19条）、④フィルタリングソフト開発事業者（第20条）、⑤インターネットを利用した公衆による情報の閲覧の用に供されるサーバーの管理者（第21条）に義務又は努力義務が課せられている。特に、携帯電話事業者に課せられる義務は、端末の利用者が青少年である場合には、保護者が希望しない旨の申出をした場合を除き、フィルタリングを提供するものである点で他の事業者よりも重いものとなっている⁽²³⁾。

一般社団法人モバイルコンテンツ審査・運用監視機構（Content Evaluation and Monitoring Association: EMA）が第三者機関⁽²⁴⁾として、事業者の申請を受けて、モバイルインターネットにおける Web サイト及びアプリケーションの内容や運用体制を審査し、青少年に有害でないものを認定している。現在主流のフィルタリングは、カテゴリー単位⁽²⁵⁾のものであるが、EMA

(21) ホワイトリスト方式は、子どもにとって安全と思われるサイトをリスト化しそれ以外のサイトへのアクセスを制限する方式、ブラックリスト方式は子どもにとって有害な特定カテゴリーのサイトをリスト化しアクセスを制限する方式である（「青少年インターネット環境整備法等について」内閣府ウェブサイト <http://www8.cao.go.jp/youth/youth-harm/seibi_law/>）。平成20年4月の「インターネット上の違法・有害情報への対応に関する検討会中間取りまとめ」総務省ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3487332/www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2008/pdf/080425_6_bt2.pdf> を踏まえた総務大臣の携帯電話事業者に対する要請（行政指導）では、ブラックリスト方式を原則として利用者がカスタマイズできるようにすること、ブラックリストを作成するに当たって第三者機関の認定を反映することが求められた（曾我部 前掲注(5), pp.92-93.）。中間取りまとめ時点では、携帯電話各社が採用するフィルタリングの方式が分かれていたが、同年9月、社団法人電気通信事業者協会（TCA）と携帯電話・PHS事業者各社は、原則ブラックリスト方式のフィルタリング推進を行う旨を含む施策の実施を公表した（電気通信事業者協会ほか「有害情報から子どもを守る！有害サイトアクセス制限サービス（フィルタリングサービス）の更なる普及促進に向けた取組みについて」2008.9.12. NTT docomo ウェブサイト <https://www.nttdocomo.co.jp/info/news_release/page/080912_00.html>）。

(22) 例えば、「フィルタリングサービス」NTT docomo ウェブサイト <<https://www.nttdocomo.co.jp/service/filtering/>>

(23) インターネットプロバイダはフィルタリングを提供する義務があるが、求められた場合に限定されている。③の機器製造事業者については、フィルタリングを機能させるところまでは求められていない（容易にする措置を講じれば足りる）。また、そのほかについては努力義務に留まる。（曾我部 前掲注(5), pp.96-97.）

(24) フィルタリングに関連して、総務省インターネット上の違法・有害情報への対応に関する検討会で議論が行われていたほか、平成19年12月に「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会報告書」2007.12.6. 総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/policyreports/chousa/tsushin_houseikikaku/pdf/071206_4.pdf> に、フィルタリングの提供の在り方に関する検討が盛り込まれた。その後、第三者機関設立の準備委員会が開かれ、平成20年4月にEMAが設立された。そのほか、関連の第三者機関として、主にウェブコンテンツにおける健全性を認定するインターネットコンテンツ審査監視機構（Internet-Rating Observation Institute: I-ROI）も設立されている（堀部政男「インターネットと青少年—青少年インターネット環境整備法の運用と課題—」『ジュリスト』1411号, 2010.11.15, pp.14-21.）。

(25) 例えば、NTTドコモのフィルタリングでは、「不法」、「アダルト」、「コミュニケーション」、「ギャンブル」等のカテゴリーがあり、対象とするカテゴリーを一定の範囲で選択できる（「アクセス制限カスタマイズの設定方法（iモード）」NTT docomo ウェブサイト <https://www.nttdocomo.co.jp/service/access_limit/usage/imode/category_setting.html>）。

の認定を受けたものは、フィルタリングの対象から外れる。これは法に基づかない「自主規制」⁽²⁶⁾であるが、青少年ネット環境整備法上のフィルタリング提供義務によって、EMAの認定を申請するインセンティブを生むものであり、「公的規制」と「自主規制」を組み合わせた「共同規制」ということができる⁽²⁷⁾。

(2) 基本計画

平成27年に策定された現行の「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(第3次)」⁽²⁸⁾では、スマートフォン・ゲーム機・携帯音楽プレーヤーなどの接続端末や公衆無線LAN、MVNO⁽²⁹⁾といった通信回線又は通信事業者の様態が多様化し、フィルタリングの利用率が伸び悩みを見せているといった現状認識を示している。その上で、取組の柱として、①機器・接続環境等を問わず、利用者の視点に立った、フィルタリング等の実効的な青少年保護に係る取組(青少年保護・バイ・デザイン⁽³⁰⁾)の充実強化を図る、②青少年のライフサイクルを見通して、保護者の責務が適切に履行されるよう、家庭への支援を充実強化するとともに、青少年のインターネット・リテラシー⁽³¹⁾の向上と節度ある生活

⁽²⁶⁾ フィルタリング対象からの除外は総務大臣の行政指導に基づくがEMAの活動には国は関与しない(曾我部前掲注(5))。有害情報に当たるかの判断が法定の「フィルタリング推進業務」に含まれないことから、フィルタリング推進機関の登録といった制度によって、国が表現の自由に介入する事態は生じないとされる(「法律解説 国会・内閣 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—平成20年6月18日法律第79号—」『法令解説資料総覧』329号, 2009.6, pp.5-13.)。

⁽²⁷⁾ 曾我部 前掲注(11), pp.255-257. 自主規制・共同規制の関係については、神足祐太郎「権利侵害とプロバイダの責任—インターネット上の名誉毀損への対応—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』919号, 2016.8.25, pp.4-5. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10189094_po_0919.pdf?contentNo=1> も参照。

⁽²⁸⁾ 「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(第3次)」(平成27年7月30日子ども・若者育成支援推進本部決定)内閣府ウェブサイト <http://www8.cao.go.jp/youth/youth-harm/suisin/pdf/dai3ji_keikaku.pdf>

⁽²⁹⁾ Mobile Virtual Network Operator(仮想移動体通信事業者)の略であり、インフラを他の事業者から借りて移動体通信事業を行う事業者のことである。

⁽³⁰⁾ 青少年保護・バイ・デザインは「新たな機器等を提供する場合には、その設計段階から青少年が利用することを想定し、あらかじめ実効的な青少年保護に係る取組を組み込んだ形で、機器・サービスの設計・提供、事業者内部及び事業者間の体制の整備等」が行われることを示すものである(「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(第3次)」前掲注(28), p.10.)。

⁽³¹⁾ 「インターネット・リテラシー」は、「インターネットを適切に活用する能力」(青少年自らが、主体的に情報通信機器を使い、インターネットにおいて流通する情報を適切に取捨選択して利用するとともに、適切にインターネットによる情報発信を行う能力。(青少年ネット環境整備法第3条))をいうものと考えられる。総務省は、インターネット・リテラシーの中でも、特に、インターネット上の危険・脅威への対応能力やモラルに配慮しつつ、的確な情報を判断するために必要な能力を中心に「青少年がインターネットを安全に安心して活用するためのリテラシー指標」= ILAS(Internet Literacy Assessment indicator for Students)を策定している(「平成27年度 青少年のインターネット・リテラシー指標等」の公表)2015.11.13.総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01kiban08_02000193.html>。なお、「リテラシー(literacy)」とは読み書き能力のこと。メディアや情報を扱う能力のメタファーとして「メディア・リテラシー」、「情報リテラシー」、「インフォメーションリテラシー」等の語が用いられ、それぞれに経緯や元々の意味合いには違いがある(山内祐平『デジタル社会のリテラシー—「学びのコミュニティ」をデザインする—』岩波書店, 2003.)。例えば、メディア・リテラシーは「メディアに媒介された情報を、送り手によって構成されたものとして批判的に受容し、解釈すると同時に、自らの思想や意見、感じていることなどをメディアによって構成的に表現し、コミュニケーションの回路を生み出していくという、複合的な能力」(水越伸『デジタルメディア社会 新版』岩波書店, 2002, pp.92-93.)等と説明される。ただし、明確な定義や区別をせずに用いられる場合もある。本稿では、原則的に出典等に基づく表記とし、複数の概念を含みうる場合には、単に「リテラシー」と表記した。

習慣の定着化を図る、③ベストプラクティス等の情報共有・集約化と実証的なエビデンスに基づく PDCA サイクルを意識した推進体制の構築を図る、の3点を挙げている。

2 青少年の情報環境に関わる地方自治体における取組と条例

青少年の情報環境に関連した法制度として、従来整備されてきたのは、各地方公共団体における「青少年健全育成条例」である。青少年健全育成条例の初めての例は岡山県の「図書による青少年の保護育成に関する条例」（昭和25年岡山県条例第41号）と言われており⁽³²⁾、以降、有害図書に関わる規制等を含む条例が各地で整備されてきた。近年では、インターネット利用環境に関係した条例が整備されている。その内容としては、①（フィルタリング解除に係る）書面による保護者の同意、②スマートフォンを含む無線LAN対応機器による有害情報へのアクセス規制、③保護者の責務の強化、④携帯電話の所持制限規定、などが挙げられる⁽³³⁾。

以下では、特徴的な自治体の事例として、携帯電話の所持制限を含む条例を制定した石川県及び県レベルでの青少年健全育成条例を制定せず県民運動によって対応を行ってきた長野県の例を紹介する。

(1) 石川県

(i) 石川県における市民運動

石川県では、野々市市（旧野々市町）で、市民団体である「“ののいちっ子”を育てる市民会議」（旧「“ののいちっ子”を育てる町民会議」。以下、単に「市民会議」という）⁽³⁴⁾が、平成15年から、「プロジェクトK」と呼ばれる携帯電話不所持運動を開始した。当時、携帯電話の普及に伴い、非行の広域化などが指摘されていた。携帯電話は、「子どもたちには、不必要である」、「危険性が大きすぎる」、「適切な利用ができない」の三点を理由に、小・中学生には持たさない、保護者は持たせない、を運動の方針としている⁽³⁵⁾。

野々市市では、懸垂幕やポスター等を用いた携帯電話・インターネットの有害性に係る広報等が行われている。結果として、携帯電話の所持率（平成27年）は小学生で22.9%、中学生で27.8%となっており⁽³⁶⁾、生徒指導においても、携帯電話に関係する問題行動が減少した、といった成果が見られるという。現在では、携帯電話以外のインターネットに接続できる端末の普及等もあって、市民会議のみならず複数の団体で、野々市市青少年メディア対策連絡協議会を構

⁽³²⁾ 曾我部 前掲注(11), p.247. 同条例は「岡山県青少年保護育成条例」（昭和42年岡山県条例第10号）に基づき廃止。「岡山県青少年保護育成条例」は現行の「岡山県青少年健全育成条例」（昭和52年岡山県条例第29号）に基づき廃止。

⁽³³⁾ 本稿で取り上げた所持制限のほか、書面による同意等の規定については複数の都道府県で導入されている。保護者の責務の強化について例えば、保護者がインターネット利用状況を把握すること等のペアレンタル・コントロール（parental controls）を盛り込んだ青少年健全育成条例改正が鳥取県で行われている（今出和利「青少年インターネット環境整備法施行後の動向」『現代社会研究』12号, 2014, pp.93-104.）。条例の内容が整理されたものとして、「青少年の保護育成に関する都道府県条例規制事項一覧」内閣府『平成28年版 子供・若者白書』2016, pp.214-215. <http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h28honpen/pdf/sanko_05.pdf>; 小倉一志「条例によるインターネットの「有害」情報規制（続）」『商学討究』67(1), 2016.7, pp.269-302.

⁽³⁴⁾ 昭和61年に設立された団体で、PTA等青少年に関係する団体53が加盟している。携帯電話問題については、メディア対策部会（旧・携帯電話対策部会）が対応しているが、その他、清掃活動等の活動も行っている。

⁽³⁵⁾ 教員から相談を受けた市民会議の側も、当初は「不所持」までを視野には入れていなかったという。しかし、保護者へのアンケートで、9割程度が小中学生に携帯電話を持たせることは望ましくない、と答えたこともあり、運動方針が定まっていた。

成し、連絡調整を行うとともに、各団体が事業を行っている⁽³⁷⁾。

他方、石川県 PTA 連合会でも、平成 20 年度に「携帯電話・インターネットに関する宣言文」⁽³⁸⁾を理事会で承認しており、「石川県 PTA 連合会として、原則小・中学生には、携帯電話を持たせない」が盛り込まれた。加えて、県教育委員会と連携して、啓発リーフレットの発行や単位 PTA ごとの研修会の開催等の事業も行っている。

(ii) いしかわ子ども総合条例の改正と現状

このように、石川県下では、市民団体等による青少年の携帯電話関係の取組が広がりを見せ、全国的にも一定の評価を得ていた⁽³⁹⁾。これを受けて、平成 21 年、県議会議員提案で、「いしかわ子ども総合条例」⁽⁴⁰⁾に「青少年に携帯電話端末を所持させないように努める」とする努力規定を盛り込む改正案が提出された。他方、県からは、フィルタリング規制強化に係る改正案が提出された。県側からは、これらを一本化した共同提案としたいとの意向も示されたが、結果的に 2 本の改正案が提出され、平成 21 年 6 月 29 日にそれぞれ可決された。同条例の改正で盛り込まれた、①携帯電話所持規制、②フィルタリング規制強化の概要は以下のとおりである。

①の携帯電話所持規制は、いしかわ子ども総合条例の特徴的な点である。同条例第 33 条の 2 は、小中学生の保護者に対し、防災・防犯など特別な目的のために使用する場合を除き携帯電話を持たせないよう努めることを求めている⁽⁴¹⁾。携帯電話の所持について、保護者が主体的に判断することであるという基本的な認識の下、携帯電話に内在する危険性等を再認識してもらう、等の趣旨である。②のフィルタリング規制強化は、フィルタリングを使用しない場合に、保護者に対しやむを得ないと認められる理由を付した書面の提出を求めるもので、青少年ネット環境整備法に対する上乗せ的な手続規定となっている。

こうした動きは、石川県 PTA 連合会等から好意的に受け止められていた一方で、高校生になって初めて携帯電話に触れる青少年が増えること、携帯電話を買ったことを学校等に隠す例が多いことなどの問題も指摘される⁽⁴²⁾。また、携帯電話を持つ、持たないにかかわらず、リテ

36) 野々市市教育委員会資料による。異なる調査であり、対象となる年齢も異なるため、単純に比較できないが、同じ平成 27 年度に全国を対象に行われた内閣府の調査（内閣府「平成 28 年度青少年のインターネット利用環境実態調査調査結果（速報）」2017.2. <<http://www8.cao.go.jp/youth/youth-harm/chousa/h28/net-jittai/pdf/sokuhou.pdf>>）では小学生の携帯電話所有・利用率は 50.2%、中学生では 60.9% である。他方で、石川県の高校生の携帯電話所持率は 96.5% と全国的に見ても高い水準にあるという（竹内和雄「スマホ少女の憂鬱、スマホ少年の暴走 今、10 代が危ない 第 9 回 「携帯電話を持たせない」石川県で浮上した課題、規制と教育で揺れる自治体」2013.7.30. IT Pro ウェブサイト <<http://itpro.nikkeibp.co.jp/article/COLUMN/20130728/494582/>>）。

37) 構成する団体として、市民会議のほか、少年育成センター、PTA（市 PTA 連合会）等。例えば、インターネット上の青少年の活動を確認する「インターネット巡視活動」や、携帯電話以外の機器によるインターネット接続にかかる活動（端末の置き場所とルール決め）などの取組が各団体において行われている。

38) 宣言文については「スマホ・モバイル機器 今すぐ必要ですか？」石川県 PTA 連合会ウェブサイト <<http://w2223.nsk.ne.jp/ishi-pta/keitai28nen.pdf>> を参照。

39) 平成 19 年には、“ののいっちゃん”を育てる町民会議事務局が参考人として国会に招致されており、「町ぐるみで大変すばらしい取り組みをされている」との評価もあった。第 168 回国会衆議院青少年問題に関する特別委員会議録第 3 号 平成 19 年 11 月 6 日 pp.6-8, 13.

40) 「いしかわ子ども総合条例」（平成 19 年条例第 18 号）<<http://www.pref.ishikawa.lg.jp/kodomoseisaku/plan-jyourei/documents/jyoureizenbunh2804.pdf>>

41) 議論が始まった当初は、対象は「青少年」とされていたが、高校生の所持率が既に 90% を超えており規制は難しいといった意見があり、「小中学生」に変更された（小寺信良『子供がケータイを持ってはいけないか？』ポット出版, 2011, p.145.）。

ラシー教育は必要である、と言われていた⁽⁴³⁾が、実際には教育面で停滞があったとの指摘もあった。

県教育委員会の調査では、条例の施行前と比較して中学1年生の携帯電話所持率が低下しており、全国と比較して、県内の小中学生の所持率は低く抑えられている。また、フィルタリングの設定率は、小学6年生では49.3%から87.8%、中学1年生では、55.6%から81.8%（いずれも平成20年と平成24年の比較）と向上が見られる。

このように県条例は市民の取組ともあいまって、一定の効果を発揮したと考えることができる。一方で、現在では、携帯電話以外のインターネットに接続可能なモバイル機器（ゲーム機、音楽プレーヤー、親の中古スマートフォン（回線契約はなし））を所持する青少年も増加しており、筆者による聞き取り調査の中には、条例の改正や取組方針（PTA 連合会宣言文等）の変更を検討する必要性に言及される方もいた。

(2) 長野県

長野県は、県民運動を主体とした青少年健全育成を伝統としており、47都道府県中唯一青少年健全育成条例を持たない県として知られていた⁽⁴⁴⁾。青少年健全育成の「母体」となってきたのは、「長野県青少年育成県民会議」で、「セーフネット講座」⁽⁴⁵⁾の実施等の取組を行うほか、県の青少年健全育成政策に関する「審議会」的機能や補助金の分配機能なども有している⁽⁴⁶⁾。

しかし、長野県では、子どもの性被害関連犯罪の検挙人員が近年増加傾向にあり、平成17年は32人であったが、平成25年にはその3倍弱の94人となった（全国では、2,896人から3,181人）。加えて、平成24年に県内の東御市で相次いで起きた子どもが性被害を受けた事件などをきっかけに子どもの性被害防止に向けた取組の機運が高まったとされる⁽⁴⁷⁾。

平成25年に阿部守一知事は、「子どもを性被害等から守る専門委員会」を設置し、従来の県内における取組では対応が困難と考える子どもの性被害等への対応についての議論を開始した。当初は、条例制定に慎重な意見も多かった⁽⁴⁸⁾が、「子どもを性被害等から守る専門委員会」

(42) 竹内 前掲注(36)

(43) 例えば、小寺 前掲注(41), pp.164-165（石川県県庁担当課長らのインタビュー。平成21年11月11日実施）。

(44) 県下の自治体には、同趣旨の条例を持つところがある（後掲の東御市）。

(45) 青少年がインターネット上における有害環境から身を守る方法等について関心を高めるため、青少年・保護者が体験的に学ぶ機会を提供するもので、県民会議は選定された実施校に講師を派遣している（長野県青少年育成県民会議「平成27年度「ひまわりっ子セーフティーンズ推進事業」実施要領」〈<http://himawari-nagano.jp/08himawari/27safejissi.pdf>〉）。

(46) 会員124名のほか賛助会員がいる。会員は、必ずしも青少年関係団体（PTA等）に限定されず、地域の企業、団体などが幅広く所属している。財源は、会費・賛助会費のほか県からの補助金等であり、子どもを性被害から守る支援推進事業等の形で、地域住民が行う取組等に経費の助成事業等を行っている。また、子どもを性被害から守るための県の取組について、実質的な議論が行われていた。

(47) 東御市には、県下で唯一淫行処罰規定を含む青少年健全育成条例（「東御市青少年健全育成条例」（東御市条例第21号）〈http://www.city.tomi.nagano.jp/dbps_data/_material/_localhost/data/shogaigakusyu/seisyounen_jorei.pdf〉）が制定されていた。「条例がなければ現行法だけでは摘発できなかった」との県警関係者の談があった（『【日本の議論】「10代少女と遊びたいなら長野。捕まらないから」建前論では性被害食い止められぬ… “淫行処罰規定” なし、長野県が挙げた重い腰』『産経ニュース』2015.1.12. 〈<http://www.sankei.com/premium/news/150112/prm1501120017-n1.html>〉）。

(48) 長野県県民文化部次世代サポート課「子どもを性被害から守るための県の取組みについて」2014.11.21でも、条例制定の検討は、「慎重に検討する取組み」に分類されていた。他方、性被害防止のための教育相談体制の充実等の取組は条例制定を待たず、実施されてきた。

は罰則規定導入の是非のみならず、子どもの性被害の防止のための教育や被害者支援策の推進を条例で規定することを提言として含む報告書⁽⁴⁹⁾を公表した。その後、平成28年2月には「子どもを性被害から守るための条例に関する基本的な方針」⁽⁵⁰⁾が県によって取りまとめられ、同年6月の県議会定例会で「長野県子どもを性被害から守るための条例」⁽⁵¹⁾が成立した。

前述のとおり、専門委員会の提言では、インターネットを通じた性被害への懸念が大きいことが示されるとともに、条例による規制が示唆された⁽⁵²⁾。しかし、最終的には条例に「(フィルタリング解除に係る) 書面による保護者の同意」といった直接の規制は盛り込まれず、教育や県民運動の推進によって対応することとされた⁽⁵³⁾。その理由として、①青少年ネット環境整備法において既にフィルタリング等に関する規定があること、②SNS等に起因する被害が見られるが子どものコミュニケーションツールとして普及しており、情報リテラシー教育の実施や相談体制の充実が大切であること、③条例で規制した場合でも実効性に欠けること、④他県に比してフィルタリング使用率が高いこと、が挙げられている⁽⁵⁴⁾。

Ⅲ 青少年の情報環境整備に係る論点

1 有害情報規制の正当性

いわゆる有害情報が、青少年の健全な育成を実質的に阻害するか否かについては議論がある。例えば、青少年への影響に関する代表的な考え方として①無害説、②浄化作用説、③模倣説、④脱制止説、⑤人格阻害説、⑥社会認識学習説が挙げられる⁽⁵⁵⁾。安部哲夫獨協大学教授は、有害性の評価を証明することは難しいとしつつ、その「蓋然性」と「合理性」が認められるのであれば、有害性に関する評価を厳格かつ適正に行うことで、一定の統制も認められるとする⁽⁵⁶⁾。

(49) 子どもを性被害等から守る専門委員会「子どもを性被害等から守る専門委員会報告書」2014.3, p.13. 長野県ウェブサイト <<https://www.pref.nagano.lg.jp/jisedai/documents/hokokusyo.pdf>>

(50) 長野県「子どもを性被害から守るための条例に関する基本的な方針」2016.2.1. <http://www.pref.nagano.lg.jp/jisedai/documents/20160201housin_1.pdf>

(51) 威迫等による性行為等の禁止、啓発活動の充実等の予防、被害者支援が中心であり、有害環境問題については、県民運動で対応するものとされている（「長野県子どもを性被害から守るための条例」（長野県平成28年条例第31号）長野県ウェブサイト <<http://www.pref.nagano.lg.jp/jisedai/kyoiku/kodomo/shisaku/documents/20160707shijorei.pdf>>）。なお、条例の制定に先立ち、「子どもの性被害防止教育キャラバン隊」の編成等の教育・相談体制の充実、保護者や地域社会の教育力向上等への支援等の取組が行われている。

(52) 子どもを性被害等から守る専門委員会 前掲注(49)

(53) 条例では、県が、①学校等における子どもに対する情報モラルに関する教育の充実を図るため、教員等に対する研修等の支援を行うこと、②地域における子ども、保護者及び県民に対する情報モラルに関する啓発活動の充実を図るため、県民運動を推進する団体等への研修等の支援を行うこと、③情報通信事業者等との連携協力により、子どものインターネットの適正な利用を推進する取組を行うこと、が定められた。

(54) 長野県 前掲注(50), pp.9, 15. 実効性について、他県で規制を導入しても実際にフィルタリングの使用が進まない実態が挙げられている。担当者からは、フィルタリングをかけたとしても青少年の側でその抜け道を発見することが可能であり、リテラシーの教育等を行わなければ意味がないという趣旨の見解も聞かれた。

(55) 無害説はどのような表現に接してもそのことだけで何らかの動機づけが与えられるわけではないとする説（「有害」概念に否定的な説）、浄化作用説はある種の表現物と接することでストレス等が解消されて気分が浄化されるとする説、模倣説は表現物が犯罪や非行の直接的原因になっているとする説、脱制止説は直接的な模倣ではなく規範意識を徐々に弱める作用に重点を置く説、人格阻害説は青少年の人格に対してゆっくりとその健全な発育を阻害するとする説、社会認識学習説は表現物の主人公に自分を重ねその主人公を通して社会認識をしそのように自己実現をするという説、であると整理されている（安部哲夫「有害情報・表現物と青少年保護」『青少年保護法新版 補訂版』尚学社, 2014, pp.186-187.）。

他方、松井茂記ブリティッシュコロロンビア大学教授は、有害情報へのアクセスを制限するとしても、子どもの最善の利益を判断するのは第一次的には保護者であるべきであって、保護者の判断に委ねる制度を基本とするべきで、国や地方公共団体がいきなり制限に乗り出すことはすべきでないとする⁽⁵⁷⁾。また、松井教授は、有害情報が青少年の発達に対して与える影響は明確ではなく、対象となる表現の定義も曖昧であって、その範囲が過度に広汎であるとの批判も免れないとも指摘している。加えて、未成年者に対する有害情報規制に伴う、成人の表現の自由や表現を受け取る自由への影響についても検討する必要がある⁽⁵⁸⁾。

一方で、問題が生じているとしても、対応の効力を疑問視する論者もいる。小向太郎日本大学教授は、いわゆる「学校裏サイト」⁽⁵⁹⁾等の経験したことがないように思われる問題が生じているように見えることが、青少年の有害情報からの保護が注目される原因であるとしつつ、これが、事業者に厳しい規制を課すことで解決するかは疑問であり、規制を導入した際に期待できる効果についても合理的な評価を行った上で規制の是非を検討すべきであるとする⁽⁶⁰⁾。

2 フィルタリングの義務付け

青少年ネット環境整備法では、携帯電話事業者に対し、青少年が使用する場合の原則的なフィルタリング提供義務を課している⁽⁶¹⁾。警察庁の調査では、出会い系サイトを通じて性被害にあった児童の約95%がフィルタリングを使用していなかったことが分かっており、フィルタリングに一定の効果を認めることはできる⁽⁶²⁾。

⁽⁵⁶⁾ 同上, pp.183-214.

⁽⁵⁷⁾ 松井茂記「有害情報から青少年をどう保護するか」『インターネットの憲法学 新版』岩波書店, 2014, pp.198-199. 関連して、フィルタリングの解除に関する保護者の判断に制約を加える条例について、親の教育権に基づく判断権を尊重する法律の趣旨から疑問視するものもある(曾我部 前掲注(1), pp.97-98.)。加えて、携帯電話販売店等でのフィルタリングに関する情報提供が十分に行われているかという観点もある。警察庁が平成26年に行った調査では、フィルタリングの説明・推奨に改善を要すると認められた店舗は51.7%で半数を上回っている(警察庁生活安全局少年課・警察庁生活安全局情報技術犯罪対策課「携帯電話販売店に対するフィルタリング推奨状況等実態調査」2015.2. <<http://www.npa.go.jp/safetylife/syonen/filtering/270212filtering.pdf>>)。販売店のスタッフがフィルタリングの重要性を認識することが利用率の向上につながるとの考えから、ショップスタッフ向けの研修等も提案されている(青少年の安心・安全なインターネット利用環境整備に関するタスクフォース「青少年の安心・安全なインターネット利用環境整備に関する論点とその解決に向けた方向性」2016.7.29. 総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_content/000432425.pdf>)。

⁽⁵⁸⁾ 例えば、未成年者のアクセスを制限する方法としてクレジットカードによる年齢認証が考えられるが、松井教授は、成人の自由(経済的理由等からクレジットカードを持たないユーザーの利用が排除される等)との関係の観点からこれに否定的な見解を示し、フィルタリングの推奨を妥当なものとなししている(松井 同上)。

⁽⁵⁹⁾ 学校裏サイトは、生徒等が公式サイトとは別に勝手に作ったサイトを指すもので「学校勝手サイト」とも言われる。これが、いじめや犯罪の温床となっているとの指摘がある(渡辺真由子『大人が知らない ネットいじめの真実』ミネルヴァ書房, 2008, pp.38-43; 「学校裏サイト横行 ネットいじめ、国が監視強化」『産経新聞』2011.11.29.)。他方、こうしたサイトには、元々の集団のムードや人間関係が反映されるものであって、そうした集団の問題と情報技術の問題を切り分けて考えるべきであること、インターネットを使わせないようにすればネットいじめはなくすることができるが、実際のいじめには効果がない可能性があることを指摘するものもある(荻上チキ「学校裏サイト」と「ネットいじめ」の現状—より豊かな「ケア」のために—『心と社会』135号, 2009, pp.94-100; 同『ネットいじめ—ウェブ社会と終わりなき「キャラ戦争」—』PHP 研究所, 2008, pp.175, 182.)。

⁽⁶⁰⁾ また、小向教授は、犯罪者による青少年へのアプローチの問題は本来一般的な犯罪対策の問題として議論されるべきであるとしている(小向太郎『情報法入門 第3版』NTT 出版, 2015, pp.124-127, 136-137.)。

⁽⁶¹⁾ ただし、「青少年の保護者が、青少年有害情報フィルタリングサービスを利用しない旨の申出をした場合は、この限りでない」(青少年ネット環境整備法第17条)。

⁽⁶²⁾ 前掲注(5)

また、フィルタリングの対象を民間に委ねる形式（自主規制）は、表現の自由を尊重しつつ、規制を実現するものとして評価され得るとの見方の一方で、政府が積極的に関与した形の自主規制は、本来の意味での自主規制ではなく政府による法的規制の肩代わりである危険性が強いとの指摘もある⁽⁶³⁾。また、フィルタリング（又はブロッキング）は、その対象とされる内容が不明確になることやこれが個人の選択の余地のない段階で実施されると受け手の知らないうちにコミュニケーションが遮断されるため、情報の自由な流通に対する根本的な障害となり得るとの指摘もある⁽⁶⁴⁾。

また、石川県の事例でも見られたとおり、携帯電話以外の端末（特にモバイル端末。携帯ゲーム機、音楽プレーヤーなど）を通じたインターネットの利用が一般化していることが指摘され、携帯電話事業者に義務を課す形式の実効性も問われる。フィルタリングのカテゴリー上「コミュニケーション」に属する SNS（Twitter、Facebook など）は、EMA の認定を受けていないものについてフィルタリングの対象となる。特に海外に本拠を置くサービスについては、EMA 認定を受けることに積極的ではない事業者もあるが、こうした SNS 全体をフィルタリングの対象とすべきか否かには議論があろう⁽⁶⁵⁾。また、EMA の認定を得るための基準に合致した管理体制を構築するためには一定のコストを要するため、新規参入を阻害する可能性等も指摘される⁽⁶⁶⁾。

3 リテラシー教育

青少年ネット環境整備法では、国及び地方公共団体は、青少年がインターネットを適切に活用する能力を習得することができるよう施策を講じ（第13条）、保護者についてもその促進に努めることとされている（第6条）。一方で、青少年の情報機器の利用に係る制限的な措置は、いわゆるリテラシー教育を阻害する効果を与えることもあり得る。

天笠邦一昭和女子大学特命講師は、親・保護者による制限（ペアレンタル・コントロール）を、①物理的、②サービス、③規範的⁽⁶⁷⁾の3つに分類し、成長段階にあわせて段階的に機能を解放し、権限を委譲していくことが望ましいとする。しかし、このような移行は、水平的な親子間の関係と豊富なコミュニケーションを前提としたものであり、全ての家庭で対応できるものではないため、学校教育の中でメディア・リテラシー教育の機会を拡充するなど、家庭での限界

⁽⁶³⁾ 例えば、松井 前掲注(57), pp.202-203. 有害情報の「例示」が、民間における自主的取組に一定の方向性を与える可能性に注意を喚起するものとして鈴木 前掲注(14)がある。

⁽⁶⁴⁾ 紙谷雅子「ネットワークにおける青少年保護の法制度—「違法」ではないが「有害」とされている情報への対応—」『法とコンピュータ』29号, 2011.7, p.20-21.

⁽⁶⁵⁾ 例えば、藤川政人千葉大学教授は、自治体等が Twitter を使っている中で、フィルタリングの対象とするのは対応がアンバランスではないかと指摘している（「青少年インターネット環境の整備等に関する検討会第30回会合議事録」2016.3.1, p.17. 内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/youth/youth-harm/kentokai/30/pdf/gijiroku.pdf>>）。SNS については、市場が流動的であり固定的な業界団体が存在しないことやサービス内容の個別性の高さから業界による自主規制の適用には困難さも指摘されるが、欧米では、個別の SNS 企業と政府等との間で共同宣言を行う等の形で青少年による安全な SNS 利用の促進等が図られている（生貝直人「SNS 上での青少年保護とプライバシー問題」『情報社会と共同規制—インターネット政策の国際比較制度研究—』勁草書房, 2011, p.142-157.）。

⁽⁶⁶⁾ 生貝 同上

⁽⁶⁷⁾ ①物理的とは、携帯電話端末を持たせない又は発信先の制限された携帯電話端末を限定的に持たせること、②サービスとは、フィルタリング等のサービスを使用すること、③規範的とは、親による直接のコントロールではなく、学習や訓練を通して、不適切なコンテンツの閲覧や反社会的行動を自主的に避ける「規範」を獲得することによるセルフ・コントロール、である。①は、確実だが特に思春期以降の子どもから反発を受けやすく、非常時に連絡がつかないというリスクがある。また、生涯にわたって続けることは難しい。②は、バランスが良いが、特に思春期以降、子どもによる回避が可能で親子間の信頼関係が成立していないと「建前」になる可能性がある。

をサポートすること等が必要であるとしている⁽⁶⁸⁾。

おわりに

全国的に見ても早い段階から青少年ネット環境整備法に対し付加的内容を含む条例を制定した石川県と、教育・啓発に重点を置き、近年に至るまでいわゆる青少年健全育成条例、ないしは、青少年ネット環境整備法に対する付加的内容を含む条例を有さなかった長野県は対照的な事例であるといえる。しかし、新たに生じた、ないしは顕在化したリスクへの対応が求められた点、対応に当たって市民運動・県民運動が大きな役割を果たしたという点では共通している。

全国又は地域における規制や取組の正当化に当たっては、コンテンツ・リスク、コンタクト・リスク、依存症のリスクなど、各種のリスクが状況に応じて言及されている。Ⅲ章の「有害情報規制の正当性」で触れた議論は、主としてⅠ章で整理したうちのコンテンツ・リスクに対応する観点と言えるが、一方で地方公共団体における携帯電話・ネット関連の条例はコンタクト・リスクへの懸念を反映する場合も多い。依存の問題は、モバイル機器がことさらに注目される要因の1つである。現実の問題となるリスクに応じて、採られるべき対応、アプローチされるべき主体は異なるとも考えられる。

長野県子どもを性被害等から守る専門委員会報告書では、「大人の責任」という章を設け、コンタクト・リスク（＝子どもの性被害）の防止について、これまで加害者である大人を対象としたものではなく、被害者である子どもを対象として検討されてきた（例えば、テレクラ条例⁽⁶⁹⁾等）ことを指摘した上で、専門委員会の検討の原点として「大人の責任をどう考えるか」という点に行き着いたと述べている⁽⁷⁰⁾。他方、青少年の自由な情報機器の使用という観点からは、「本来の意味での情報リテラシーの教育をできる人がどの程度いるのか」⁽⁷¹⁾という言葉に象徴されるように「大人」の側のリテラシーの問題⁽⁷²⁾も指摘できる。

情報機器が普及し、またその活用能力の涵養が求められる中で、情報機器との接触そのものを絶ったり、使用・活用を大幅に制限したりする手法は困難になりつつあると言えよう。情報機器の有効な利活用を推進しつつ、各種のリスクを低減するため、いかなる主体にアプローチするのが適切かという点も含めて検討する必要がある。

（こうたり ゆうたろう）

(68) 天笠邦一「親子のメディアリテラシー—ペアレンタル・コントロールの時期と方法を考える—」『青少年問題』653号, 2014.1, pp.10-15.

(69) 長野県では、平成11年に「年少者に対しテレホンクラブ等営業の利用を誘発する行為の規制に関する条例」（平成11年県条例第27号）が制定されている。テレホンクラブ等営業とは、「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）第2条第9項に規定する店舗型電話異性紹介営業及び同条第10項に規定する無店舗型電話異性紹介営業。専ら、面識のない異性との一時的な性的好奇心を満たすための交際を希望する者に対し、会話の機会を提供することにより異性を紹介する営業である。

(70) 子どもを性被害等から守る専門委員会 前掲注(49), p.58.

(71) 筆者の聞き取りによる。

(72) 併せて、石川県での聞き取りでは、大人の側が携帯電話・情報機器の世界をよく理解できていない状態では、携帯電話の所持そのものを否定的に捉えるという手法も許容されるべきという指摘もあった。