

モバイルコンテンツの青少年有害情報対策における代替的規制
—英米の比較分析を通じて—

Alternative Regulation Approach for Harmful Content on Mobile
-Comparative Analysis of UK and US-

東京大学大学院学際情報学府博士課程 生貝直人

Naoto Ikegai

Ph.D Candidate, Graduate School of Interdisciplinary Information Studies,
University of Tokyo

ABSTRACT:

In the information society, the traditional government's ability to solve and prevent social problems is gradually weakened, and the importance of "alternative regulation (which is often labeled as self or co-regulation)" approach is growing rapidly. This article is aimed at providing general insight into the alternative regulation instruments, through comparative analysis of the UK and US structures protecting children from harmful content on mobile.

キーワード：情報政策、公民連携、自主規制、共同規制、有害情報

Key Words: information policy, public-private partnership, self-regulation, co-regulation, harmful content

1 : はじめに

グローバル化と情報社会の進展を主な要因として、社会のガバナンスにおける国家の役割の限界が指摘されて久しい。それに伴い、個人情報の保護やコンテンツ規制などのインターネットと関わりの深い政策分野において、政策目的の達成のために民間のイニシアティブを積極的に活用する「自主規制」という用語が多く見られるようになってきている。すでに欧州や米国を中心とした諸外国においては、自主規制 (self-regulation) および自主規制に対する政府による補強措置を伴う共同規制 (co-regulation)¹、あるいは「規制され

¹ EU では 2003 年、EU の指令を加盟各国が国内法化する際に自主規制・共同規制を用いた

た自主規制 (regulated self-regulation)」など用いられる用語こそ多岐に渡るものの、その政策手段としての確立が進み、社会科学の研究対象としても徐々に存在感を示しつつある。

本稿では、直接規制 (command and control) 以外の多様な規制手法を包括して「代替的規制 (alternative regulation)」と称し、「特定の政策目的を達成するための規制内容の策定および執行の一部または全てを、政府外部の主体に委ねる形の統治手法」と定義付ける。政策手段としての代替的規制はこれまでも商業・環境・労働・表現などの分野で付随的に用いられてきたが、情報社会においては、官民の情報逆非対称性の増大、グローバル化に伴う単一国家による規制枠組みの限界、民間主体による公益活動の進展、情報空間特有の性質の拡大などを理由として、むしろ代替的規制が主要な政策手段とならざるを得ない場面が増加しつつある。

近年代替的規制の重要性が増しているのが、モバイルコンテンツの青少年有害情報対策²である。モバイルに限らず、インターネット上の有害情報への政策的対応のあり方は 20 世紀終盤から激しい論争の対象になってきたが、2.5G 世代以降急速に携帯電話のリッチコンテンツ化が進む中で、青少年が日常的に利用するモバイルコンテンツにおける有害情報対策が大きな課題となりつつある。我が国においては比較的早い段階から通信キャリアやコンテンツ事業者を中心としてフィルタリング手段の導入を含めた自主規制の取り組みが進められ、2008 年には別名「フィルタリング推進法」とも称される「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 (以下、青少年ネット環境整備法)」において、具体的な罰則こそ定められていないものの、携帯電話事業者に対するフィルタリングサービス提供の義務付け (第 17 条)³や普及啓発の促進 (第 12 条)、インター

めの法的枠組みを定めた機関協定 (Institutional Agreement) を発表している。ここでは、自主規制は「その分野で活動する主体 (経済的主体や社会的パートナー、NGO や共同体などを含む) が EU レベルでの共通したガイドライン (特に行動規定や部門協定など) を受け入れる可能性 (22 条)」、共同規制は「立法機関によって定義された目的の達成を、その分野で活動する主体 (経済的主体や社会的パートナー、NGO や共同体などを含む) に委ねる法的措置のメカニズム (18 条)」とそれぞれ定義されている。European Parliament, Council, and Commission [2003] *Interinstitutional Agreement on Better Law-Making, 2003/C 321/01*.

² 青少年ネット環境整備法では、青少年有害情報は「インターネットを利用して公衆の閲覧 (視聴を含む。以下同じ。) 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」と定義され (2 条の 3)、犯罪や自殺の誘引、わいせつ、残虐な情報などの例示がなされている (2 条の 4)。本稿で単に青少年有害情報と言う時は、青少年ネット環境整備法の定義を指し、表現内容規制が一定の場合に許容されるハードコア・ポルノや児童ポルノ等と異なり、時と場所と態様 (time-manner-place) による規制のみが許容され得る情報のみを含む。両者の区分については林紘一郎[2005]『情報メディア法』p.84~等を参照。

³ この点、環境整備法が本稿でいう代替的規制の定義に当てはまるか否かという論点も生じよう。本稿では、フィルタリング機能の提供を携帯電話事業者に義務付けつつも、その内容や解除条件等については各事業者任せられており違反措置に対して罰則等も設けられていないこと、全体として民間の自主規制の促進を目的としていること (3 条の 3) などから、代替的規制の一

ネット青少年有害情報対策・環境整備推進会議（内閣府）の設置（第 8 条）、フィルタリング推進機関の支援と主務大臣に対する資料提出（第 24 条～）等を含む、民間の自主規制に対する制度的補強措置が定められることとなった⁴。同様の課題は諸外国においても認識されておりさまざまな対応が摸索されているものの、その規制手法は決して一様ではない。例えば英国では通信キャリアによる行動規定 (Code of Practice) の策定に基づく共同規制、米国では FCC の要請に基づく業界団体の自主規制など、代替的規制を基調とした多様な対応が行われつつある。

青少年有害情報対策において代替的規制手法が用いられる理由には、前述したある種の「政府の衰退」とは別に、表現の自由に対する政府の介入への警戒が強く関係する。社会的影響力や電波の希少性といった理由から一定の内容規制が許容されてきた地上放送等⁵と異なり、モバイルを含むインターネット上における表現行為は、新聞や雑誌などと同様に、原則として政府の介入は差し控えられる必要がある。特に有害情報は、著作権侵害や名誉毀損といった明確に法的な罰則が定められている情報（違法情報）とは異なり、いかなる情報が有害であるかは、その社会的文脈や受け手（あるいはその親）の思想や信条に大きく依存する。単一の法制度によって画一的に「有害」の定義を行うことは困難であり、実際の法規制においても政府の側は緩やかな原則のみを提示し、具体的な対応は民間での取り組みに委ねられる形が採られることが多い⁶。また、有害情報の遮断が主にフィルタリングという技術的手段に頼らざるを得ないことから、特にモバイルコンテンツにおいては、端末機能やサービス上で提供されるコンテンツに対するボトルネック的管理能力を持つ携帯電話事業者に対して規制を課すことが、最も効率的かつ実効的な方法となる。これは表

つの形態として位置付けている。

⁴ 同法の成立経緯については庄司昌彦[2009]「青少年ネット規制法と情報社会の政策形成 — ネットの安全・安心を求める政府と市場と社会の相互調整—」情報社会学会誌 Vol3.No.2.

pp.107-116、規定内容および産業界の対応については岡村真吾[2008]「携帯電話フィルタリングをめぐる最近の動き」ジュリスト 1361 号、pp.32-41 に詳しい。

⁵ 近年ではインターネットを含むメディアの多様化を背景として、こうした伝統的な規制根拠が妥当性を失いつつあるという指摘がなされる一方、規制されるメディアと非規制のメディアが併存することで言論の多様性の確保が可能となるという「部分規制論」の立場から、一定の規制を擁護する見解もある。部分規制論については、山口いつ子[1994]「プレスの「イメージ」とその規範的機能—L.ポリンジャーの『自由なプレスのイメージ』を素材として」東京大学社会情報研究所編『放送制度論のパラダイム』東京大学出版会、pp.47-76.等を参照。

⁶ 例えば EU では有害情報 (potentially harmful content) を「子供がインターネットを通じてアクセスしてほしくないと考えらるであろう情報」と定義し、その具体的内容については各国および社会的文脈の中で判断されるべきであるとしている点 (European Commission [2000]

European Union approach to illegal and harmful content on the Internet

<http://www.copacommission.org/meetings/hearing3/eu.test.pdf>）、米国の COPA においては有害情報の定義にあたり「地域共同体の基準 (Community Standard)」という表現を用いている点などを参照。

現内容およびそれを行う表現者に対する直接的検閲を伴わないことから一見より望ましいようにも見えるが、フィルタリングによる規制はその表現内容が受容される前に遮断される事前規制の性質を持つ。事前規制は場合によっては表現内容・表現者に対する規制よりもより強固な表現規制となり得ることから、やはり政府の介入は抑制される必要がある⁷。

表現行為に対する規制に限らずインターネットの持つ「self-governance」の原則に鑑み、特に米国を中心としてインターネットに対する政府規制への反発は根強いが、利用の拡大、特に十分な判断能力を持たない青少年の利用が拡大するに伴い、一定の規律付けが必要であるということは国際的にもコンセンサスが生じつつあるように思える⁸。しかし、代替的規制という手法により規制という営為を「政府外部の主体に委ねる」ことは、民主的手続きに基づく政策プロセスからの逸脱を意味するものであり、表現の自由のような重大な人権に関わる問題についてはもとより、あらゆる利用局面においてその実効性（本当に機能するのか）や効率性（必要以上に高いコストを要しないか）等に関して十分な注意が払われる必要があるだろう。しかしながら我が国においては、代替的規制という概念に対し、政府自身を含め、そこでイニシアティブを発揮するはずの民間の事業者や市民がどれだけの共通理解を持ち得ているかには疑問がある⁹。代替的規制は、直接規制のような「規制主体としての政府—規制客体としての民間」という単純な二項対立には完結せず、社会に存在する様々なプレイヤーとの複雑な相互依存関係の中で実現されるものであることから、直接規制以上に他国の制度をそのまま移植した所で成功裡に機能するとは限らず、そしてそれが故に、異なる環境における制度の運用実態を子細に観察し、比較的な検討を行った上で制度的枠組みの構築と改善を行うことがより重要となる。以上の問題意識に基づき、本稿ではモバイルコンテンツにおける有害情報対策をひとつの題材として、まず国際的枠組みにおける取り組みを概観した後（2）、英国（3）および米国（4）における規制構造と政府および民間のプレイヤーの相互依存関係を確認し、最後に両者の構造的比較を行うと共に、代替的規制手法の活用に対する若干の含意を提示する（5）。

⁷ 情報流通経路の仲介者を通じた表現規制にかかわる憲法問題を論じたものとして以下を参照。成原慧[2009]「サイバースペースにおける情報流通構造と表現の自由」東京大学大学院情報学環紀要情報学研究 No.76、pp.137-156、p.144-147。

⁸ self-governance の原則で発展してきたインターネットに対して政府の直接規制が進められ、その実効的あるいは憲法的限界が明らかになる中で民間の自主規制を利用する規制手法が拡大してきた経緯については、Damian Tambini et al. [2008] *Codifying Cyberspace*, Routledge, p.1-19 等を参照。

⁹ 代替的規制に関する法学的研究としては、我が国では東京大学 COE「国家と市場の相互関係におけるソフトロー」による『ソフトロー研究叢書』1~5 巻（有斐閣、2008 年～）、公法学からは原田大樹[2007]『自主規制の公法学的研究』（有斐閣）など徐々に体系的な研究成果が公開され始めているが、情報社会との関係性を論じたものはきわめて限られているのが現状である。

2 : 有害情報対策における国際枠組み

2-1 : EU (European Union)

EU では、1999 年に欧州全体のインターネット上における青少年保護を推進する目的で開始された Safer Internet プログラム¹⁰において、モバイル分野を含む有害情報対策の取り組みが進められている。同プログラムでは、2008 年までの間に主に(1)利用者からの通報を受け付けるホットライン・ネットワークの構築等を通じた違法コンテンツへの対応 (INHOPE)、(2)フィルタリング技術の開発・普及等を通じた有害コンテンツへの対応、(3)プログラム全体の推進や EU 全体の企業・市民・制作担当者等の情報共有等を行う Safer Internet Forum¹¹の設置と業界団体による自主規制・共同規制の推進、(4)Safer Internet Day の開催等を通じた意識向上の取り組み (INSAFE) といった対応に力点が置かれてきた¹²。2008 年には 2009 年～2013 年の計画が 5500 ユーロの予算とともに承認され、前述の取り組みに加えて青少年自身が自律的に安全なインターネット利用を行うための知識基盤の整備に力を入れるものとされている¹³。

Safer Internet プログラムに対応する形で、EU 全体の通信キャリアとコンテンツプロバイダーによって組織されるモバイル業界団体 GSM Association(GSMA) Europe において、EU のモバイル事業者が遵守すべき青少年保護フレームワーク策定が進められてきた。2006 年には欧州委員会の High Level Group on Child Protection において基本的な枠組みが承認され、2007 年 2 月の Safer Internet Day において、EU で活動する通信キャリア 15 社によって署名が行われ発効する¹⁴。

同フレームワーク¹⁵では、(1)通信キャリアとコンテンツプロバイダーの協力により、モバイルで提供される商業コンテンツを成人向けと全年齢向けに分類しフィルタリング等のブロッキング技術の導入を行うこと、(2)分類の基準は各国の社会的基準や類似分野を参考として定められること、(3)フィルタリングによる対応が行われるまでは成人向けのコンテン

¹⁰ http://ec.europa.eu/information_society/activities/sip/index_en.htm

¹¹ <http://www.saferinternet.org/>

¹² European Commission [2009] *Empowering and protecting children online*
http://ec.europa.eu/information_society/doc/factsheets/018-safer-internet.pdf

¹³ 以下の p.19 以降を参照。European Commission [2008] *Proposal for a DECISION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a multiannual Community programme on protecting children using the Internet and other communication technologies*

http://ec.europa.eu/information_society/activities/sip/docs/prog_2009_2013/decision_en.pdf

¹⁴ GSMA Europe [2007a] *Press Release - European Framework Builds on Mobile Operator Initiatives to make Mobile Services Safer for Children*

http://www.gsmeurope.org/news/press_07/press_07_02.shtml

¹⁵ GSMA Europe [2007b] *European Framework on Safer Mobile Use by Younger Teenagers and Children* http://www.gsmeurope.org/documents/safer_children.pdf

ツを提供しないこと、(4)一般のインターネットコンテンツに関してもフィルタリング等の努力を行うことなどの内容が定められている。さらに(5)加盟各社は 2008 年を目処に各国の政府機関等との協力によりフレームワークを国内的に実効化していくことが求められ、2008 年時点では、EU 内の 27 カ国の通信キャリア 24 社が同フレームワークに署名、うち 23 カ国では各国毎の自主規制のための行動規定が定められており、EU のモバイル利用人口の 96%をカバーしているとされる¹⁶。

2-2 : ITU (International Telecommunication Union)

ITU では 2009 年、Global Cyber Security Agenda(GCA)の一環として、政府・企業 NPO 等が協力してオンラインでの子どもの保護を実現していくための Child Online Protection(COP)イニシアティブ¹⁷を開始した。COP では、「子供」「保護者・教育者」「業界」「業界関係者」「政策担当者」それぞれに向けて、強制力は伴わないもののコンテンツ利用の場面ごとにメディア・リテラシー教育やプラバシー保護の促進などを含む包括的なガイドラインを作成している。モバイル分野に関しては、フィルタリングを含むコンテンツブロッキングを重要な対象として位置付け、各国の通信事業者に対して、年齢認証に基づいたコンテンツ分類とそれに基づくフィルタリング技術の導入を行うこと、消費者への教育を推進することなどを求めている¹⁸。

3 : 英国における共同規制

英国では、2004 年に携帯電話事業者 6 社¹⁹が合同で行動規定 (Code of Practice) ²⁰を策定し、モバイル分野の違法有害情報対策における共同規制の構築に向けた本格的な取り組みが開始される。行動規定の内容としては、(1)携帯電話事業者の管理が及ぶ商業コンテンツ (Commercial Content) に関しては、ICSTIS (Independent Committee for the Supervision of Standards of Telephone Information Services) ²¹の補助組織として新しく

¹⁶ GSMA Europe [2009] *European Framework for Safer Mobile Use by Younger Teenagers and Children: One Year After Implementation Report*

http://www.gsmeurope.org/documents/gsma_implementation_report.pdf

¹⁷ ITU [2009] *Guidelines for Industry on Child Online Protection*

<http://www.itu.int/osg/csd/cybersecurity/gca/cop/>

¹⁸ 前掲 ITU [2009] p.5 および p.16-20 を参照。

¹⁹ O2、Orange、T-Mobile、Virgin、Vodafone、Hutchison の 6 社。

²⁰ O2 et al. [2004] *UK code of practice for the self-regulation of new forms of content on mobiles* <http://www.imcb.org.uk/assets/documents/10000109Codeofpractice.pdf>

²¹ Communication Act 2003 に規定される情報通信分野の独立規制機関であり、2007 年に PhonepayPlus と改称している。 <http://www.phonepayplus.org.uk/> なお、プレミアムレート・テレホンサービスに関する ICSTIS の行動規定は Ofcom の公式の承認 (approve) を得ているものの、IMCB の行動規定に関しては公式な承認は行われていない。 Hans Bredow Institute

設立される IMCB (Independent Mobile Classification Body) にコンテンツ分類枠組みの策定を依頼し、(2)18 歳以上対象と指定されたコンテンツは、年齢認証を行った上で 18 歳未満の青少年からフィルタリングで遮断すること、(3)携帯電話事業者の管理の及ばない一般のインターネットコンテンツや CGM (Consumer Generated Media) などに関しても、フィルタリングの努力を行うことなどが定められた²²²³。対象となるコンテンツとしては写真や動画、ゲームといったオーディオビジュアルコンテンツが含まれているが、テキストや音声のみのサービスは含まれず、またプレミアムレート・テレホンサービス (日本で言うダイヤル Q2) およびプレミアムレート SMS の規制は、引き続き ICSTIS による規制の対象であるとして除外されている。

2005 年には、携帯電話事業者との契約関係に基づき IMCB が分類枠組み (Classification Framework) の策定を完了²⁴する。モバイルコンテンツのプロバイダーは、同枠組みに基づき自らが提供するコンテンツを 18 歳以上対象か全年齢向けに分類を行うこととされ、IMCB は各プロバイダーの分類や年齢認証等の適切さに対する調査を行う。プロバイダーの措置が不適切と認められた場合には、IMCB から当該コンテンツの削除等を求めるイエローカードと、十分な対応が行われるまで当該プロバイダーへのアクセスを遮断するレッドカードによる対応がなされる。IMCB の各種決定に対する不服申立については、独立の弁護士らによって構成される CFAB (Classification Framework Appeals Body) が審査を行う。IMCB の理事は上部機関である ICSTIS からの出向者で占められているが、財政的には完全に分離され、通信キャリアからのファンディングのみで運営される。スタッフは ICSTIS からの出向の他、携帯電話・コンテンツ業界関係者や青少年保護に関係する政府機関や非営利組織などからの専門家の受け入れも行っている²⁵。

2008 年には、覆面調査員による調査結果などを含んだ評価報告書が Ofcom によって作成される。同調査では、対象期間の 2005 年から 2007 年の間にコンテンツプロバイダーによる不適切な分類や年齢認証の不十分さなどに対し約 80 件のイエローカード、6 件のレッド

[2006] *Final Report : Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector*, p.87 を参照。

²² 英国の全ての通信事業者は、英国に本拠地を置き児童ポルノ等のブラックリストを作成する国際的非営利組織 IWF (Internet Watch Foundation) の基準に従い、一般のインターネット条における児童ポルノ等の有害コンテンツに対するブロックングを行っている。以下の IWF の加盟事業者リストを参照。 <http://www.iwf.org.uk/public/page.148.438.htm>

²³ 先述の GSMA Europe のガイドラインは先行した英国等を参考に策定されていることもあり、両者は全体的に類似した内容となっている。

²⁴ IMCB [2005] *IMCB Guide and Classification Framework for UK Mobile Operator Commercial Content Services*

<http://www.imcb.org.uk/assets/documents/ClassificationFramework.pdf>

²⁵ Gerald Goggin [2009] *Regulating mobile content: convergences and citizenship*, in *International Journal of Communications Law and Policy*, Issue 12, pp.140-160 p.148 を参照。

カード²⁶が出されつつも、特に事業者や利用者からの重大な苦情等は出されておらず、全体として良好に機能しているとの認識が示されている²⁷。今後の改善点としては、映像業界の審査機関 BBFC (British Board of Film Classification) や、EU 全体のコンピューターゲームのレーティングを行う PEGI (Pan European Game Information) などを参考に、より細かく区分された分類枠組みの採用を検討すること²⁸、そして年次活動報告書と理事会議事録のウェブサイト上での公開やレッド/イエローカードの運用指針の明示、IMCB によって出された警告内容の事業者間での公式な共有を促すことなどにより、一層の運営上の透明性を確保する必要性が指摘されている^{29,30}。

4、米国における自主規制

米国においては、インターネット上の猥褻的表現を規制した 1996 年の CDA (Communication Decency Act) や 1998 年の COPA (Child Online Protection Act) が市民団体等からの激しい反発を受け、表現の自由を定めた米国憲法修正第一条に対する違憲判決を受けるなどの中で、インターネット上のコンテンツ規制においては、諸外国と比べれば青少年保護の目的であってもできる限り政府の介入を避けようとする態度が構築されてきた³¹。その影響もあり、モバイルコンテンツに関しても EU や英国のような政府の関与を伴う規制は積極的には採られておらず、基本的に業界団体の策定するガイドラインを中心とした自主規制システムの構築が行われている。

2005 年、FCC (Federal Communication Commission) の無線通信局長 John Muleta からの要請³²を受け、通信産業の業界団体 CTIA (Cable Telecommunications & Internet Association) が、加盟する携帯電話事業者の取り扱うモバイルコンテンツに関する自主規

²⁶ Ofcom [2008a] *UK code of practice for the self-regulation of new forms of content on mobiles Review* p.15 を参照。

http://www.ofcom.org.uk/advice/media_literacy/medlitpub/ukcode/ukcode.pdf

²⁷ ただし、IMCB のメンバーを占める青少年保護期間からの出向者は、産業が自律的に当該取り組みを進めるためのインセンティブが不足しているという見解を継続的に示している。前掲 Hans Bredow Institute [2006] p.143 を参照。

²⁸ BBFC では年齢別および保護者同伴での視聴を推奨するものなどを含め 8 段階、PEGI では 3 歳以上から 18 歳以上までの 5 段階のレーティングを行っている。

²⁹ 前掲 Ofcom [2008a] p.17 を参照。

³⁰ 2008 年に子供・学校・家族省によってインターネット上での子供保護の現状の包括的な点検を目的として作成された、Byron Review においても同体制の評価が行われ、全体として Ofcom の監視を受けつつ良好に機能していると評価し、今後の課題として分類の詳細化および今後の SNS 利用の拡大への対応を指摘している。以下の p.107 を参照。Dept. of Children, Schools and Families [2008] *Safer Children in a Digital World: The Report of the Byron Review*.

³¹ Amitai Etzioni [2004] *On Protecting Children From Speech*, Chicago-Kent Law Review 79(1), pp.3-53 p.9 を参照。

³² http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-256795A1.pdf

制の指針を定めた *Wireless Content Guidelines*³³を策定する。同ガイドラインでは、各事業者は(1)関連分野の分類基準を参考に、自主的にコンテンツを最低限全年齢向けと 18 歳以上向けの 2 種類に選別すること、(2)フィルタリング技術等の開発を促進し、活用可能となるまでは「18 歳以上向け」コンテンツを配布しないこと、(3)違法情報の取り扱いについては関連する法規制に従うこと、(4)消費者への教育を進めること、(5)独立の第三者機関によるコンテンツ分類基準を策定する努力をすることなどが定められている。ただし、分類の対象はキャリア・コンテンツ（英国の商業コンテンツ同様、携帯電話事業者による管理及びコンテンツ）に限定されており、一般のインターネットコンテンツや CGM 等は対象とされていない。

その後米国議会での議論を経て、2007 年には、FCC が青少年の利用する放送・通信コンテンツ全般の有害情報対策の現状と改善策について調査することを定めた、*Child Safe Viewing Act*³⁴が成立する。同法は、FCC が放送局や通信事業者に対してコンテンツ・ブロック機能の実用化の現状を報告する要請 (*Notify of Inquiry*) を出すこと、ブロック技術の開発推進や実用化の推奨を行うことを義務付けている³⁵。

同法に基づき 2009 年に FCC が行った一連の調査³⁶においては、携帯電話事業者はモバイルサービスにおいて何らかの形でフィルタリング機能の実装を行っていることが明らかにされたものの³⁷、コンテンツ分類の詳細な基準についての各社からの回答はきわめて限られたものであった³⁸。ベライゾンでは、*TV Parental Guidelines* や *MPIAA* のレーティングを参考に、コンテンツを 7 歳以上・13 歳以上・17 歳以上の 3 種類に分類を行っているとする

³³ CTIA [2005] *Guidelines for Carrier Content Classification and Internet Access*
http://files.ctia.org/pdf/CTIA_Content_Classification_Guidelines.pdf

³⁴ 条文については以下を参照。

http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110_cong_bills&docid=f:s602enr.txt.pdf

³⁵ 同法に対しては、例えば 2009 年 5 月には CDA や COPA への抵抗活動において中心的な役割を担ってきた市民団体のひとつ EFF (Electronic Frontier Foundation) が、表現の自由を定めた米国憲法修正第一条への抵触の可能性、フィルタリングツールは民間企業によって既に多く提供されており追加的な政府の介入は必要ないこと、現状のインターネット検閲システムは正確性に欠いていることなどを理由として、同法に反対するコメントを提出するなど、依然としてインターネット上の表現規制に対する抵抗感は根強い。EFF [2009] *In the Matter of Implementation of the Child Safe Viewing Act: Control Technologies for Video or Audio Programming* <http://fjallfoss.fcc.gov/ecfs/document/view?id=6520216901>

³⁶ FCC [2009a] *NOTIFY OF INQUIRY - Implementation of the Child Safe Viewing Act: Examination of Parental Control Technologies for Video or Audio Programming*
http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-09-14A1.doc

³⁷ 各社の取り組みの詳細については以下の p.43-44 を参照。FCC [2009b] *Review - Implementation of the Child Safe Viewing Act; Examination of Parental Control Technologies for Video or Audio Programming*

http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-09-69A1.pdf

³⁸ 前掲 FTC [2009b] p.46 を参照。

るものの、その分類基準の詳細等は示されていない。AT&T は、18 歳以上向けのコンテンツを自社内のプロセスによって選別しているとする。T-Mobile では 18 歳以上向けのコンテンツのフィルタリングを可能とする Web Guard システムにおいて、ブラックリストの管理をサード・パーティーに委託しているとする。

また 2008 年には Broadband Data Improvement Act³⁹が成立し、初等・中等教育においてメディア・リテラシー教育の実施を義務付ける他、コンテンツブロッキング技術の活用を推進するための政府機関合同のワーキング・グループを設立することが定められた。同法 214 条に基づき、2009 年 4 月には商務省の NTIA (National Telecommunications and Information Administration) に Online Safety and Technology Working Group⁴⁰が創設され、関係機関 (FCC・教育省・司法省・FTC) および産業界、消費者団体等の議論に基づき、青少年の保護について必要な措置について議会へ提言を行っていくとされている。

5 : 英米の整理と検討

5-1 : 英米の構造の共通点

まず、英米の共通点を概観したい。第一に、英米共に有害情報対策のフレームワークにおいては、行動規定やガイドラインを中心とした産業界の自主的な取り組みを基調としつつも、介入度合いの強弱の違いこそあれ様々な形で政府による補強措置が行われている点である⁴¹。特に英米とも、政府機関がフィルタリングの実施状況等に対する法定の監査を行っていることは強調する必要がある。携帯電話事業者の主導という形は採っているものの、当初から ICSTIS の補助組織である IMCB を分類枠組みの策定主体として位置付け、Ofcom による監査と改善提案がなされている英国はもとより、米国においても Child Safe Viewing Act および Broadband Data Improvement Act の 2 つの法律により、政府機関による監査と改善提案がなされている。いずれにおいても、モバイルコンテンツの青少年有害情報対策は、純粋な民間の self-governance ではない、政府の代替的規制の一つの取り組みとして評価することができる。

第二に、コンテンツの分類作業自体はいずれも第三者機関が行っているわけではなく、

³⁹ 条文については以下を参照。青少年の保護については Subtitle A – Promoting Safe Internet Use for Children に定められている。

http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110_cong_public_laws&docid=f:publ385.110.pdf

⁴⁰ <http://www.ntia.doc.gov/advisory/onlinesafety/>

⁴¹ ただし、英米とも実質的に全ての事業者がフィルタリングの導入を行っているものの、明文の法律によるフィルタリングの義務付はなされていない模様である。この点は、我が国における環境整備法第 17 条が、通信キャリアに対して携帯電話のフィルタリング機能の導入を義務付けていることとは対照的である。

民間の事業者に委ねている点である。英国においては分類枠組みの策定こそ第三者機関である IMCB が行い、調査とサンクションの権限を持つものの分類作業はコンテンツプロバイダーが行っており、米国においては分類枠組みの策定および分類作業の両方が各通信キャリア自身の責任に委ねられている。

第三に、行動規定の策定・改訂やコンテンツの分類に対するコンテンツプロバイダーからの苦情受付、青少年適合性の審査等を行う組織は、英国であれば通信事業者から委託された IMCB、米国であれば CTIA および各通信事業者といったように、基本的にはコンテンツプロバイダー自身から切り離されている点である。これは「規制の影」の下にあるコンテンツプロバイダーの業界団体が代替的規制の役割を主体的に担うことのほうが一見より自然にも見えるかもしれないが、規制者と非規制者が分離されず同一となっていることは、従前から排外的なクラブ的規制（排外的なカルテル性）の危険性が指摘される場所である⁴²。規制者を非規制者から切り離し中立性の確保を確保するためには、英国のように独立した第三者機関が用いられることが多いが、米国のように産業分野によって構造的に切り分けるという手段も場合によっては考慮に値しよう。

5-2 : 英米の構造の違いとその評価

英米の構造を比較した際、最も象徴的な違いとして挙げることができるのは、事業者が行うフィルタリングに対する政府の介入方法、およびその強度である。第一に、米国においては業界団体の自主規制は FCC からの要請を一つの契機とはしているもののあくまで自主的な取り組みであることが強調され、政府機関の関与はきわめて限られてきた。さらにその評価や監視においても「事後的な」評価体制の構築が行われているのみであり、具体的な命令措置等には踏み込んでいない。一方英国においては、フィルタリングの枠組みとその運用指針を定めた自主規制原則自体が Ofcom との協議により策定されており、監視を担う IMCB も準政府機関である ICSTIS の傘下に置かれており、「事前的」かつ比較的強度の政府介入が存在している。

第二に、コンテンツの分類作業を行う主体については、英国では IMCB の定めた分類枠組みに従いコンテンツプロバイダー自身が行う一方、米国では通信キャリアの側が責任を持つこととされるのみで、その詳細な基準等は十分に公開されない状況が続いてきた。

第三に、いわゆる「規制の影」の強弱、すなわち現状の代替的規制措置が失敗した場合の政府の措置が事前に予見されているかという点である。英国においては非規制から直接

⁴² Bert-Jaap Koops, et al. [2005] *Should Self-Regulation Be the Starting Point?* in Starting Points for ICT regulation (Bert-Jaap Koops et al. ed.) pp.109-150. p.124-126 などを参照。

規制までの段階的規制手法を定めており⁴³、その対応基準も一定程度明確である一方、米国においては比較的アドホックな立法での対応が行われている。

これらの点をいかに評価すべきだろうか。まず、代替的規制という手段を用いたとしても、その実質的主体はあくまで政府であると考えれば、本来政府が公法的な制限の中で行う規制行為をその枠外にある民間の団体等に付託することは、ともすれば不透明な形で間接的な表現規制が進められる、いわゆる「憲法の潜脱」を生じる恐れがある⁴⁴。この視点からは、政府による介入度合いの少ない米国の仕組みがより望ましいと評価できよう。

ただ一方、過度の「私的検閲 (self-censorship)」あるいは「過剰遮断 (over-blocking)」といったいわば意図せぬ過剰規制をいかに防ぐかという視点からは⁴⁵、若干異なる評価が行われ得る。特にモバイルコンテンツの分野は、携帯電話事業者のネットワークを介さなければ表現を利用者に届けることができないという強いボトルネック性を持つことから、過度なフィルタリングが行われれば表現の自由に対する実質的な制限は大きなものとなる。この視点からは、自主規制の枠組みに対する相対的に強度の政府関与の下、(1)コンテンツプロバイダー自身の手による分類(セルフ・レイティング)を原則とし⁴⁶、(2)その分類が不適切だった場合などに行われる IMCB から事業者への罰則基準やその具多岐的な内容・理由等の公表を行い、(3)決定事項への不服に対しては独立の CFAB による審査を行うことで透明性と公平性を担保しようとする英国の取り組みが、青少年保護の実効性はもとより、

⁴³ Ofcom では、情報政策全般に関わる規制の段階を介入度合いが弱い順に「非規制」「自主規制」「共同規制」「直接規制」という 4 段階に分け、産業界の取り組みを監視しつつ必要に応じた移行を行うためのフレームワークを提示している。以下の p.7 を参照。Ofcom [2008b] *Identifying appropriate regulatory solutions: principles for analysing self- and co-regulation* <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/coregulation/statement/statement.pdf>

⁴⁴ この点につき、我が国の憲法学においては、たとえ自主規制という形態を取っていたとしても、公権力からの強い圧力を受けて行われる表現規制に対しては憲法的規律が及ぶとされる。芦辺信喜[1998]『憲法学Ⅲ 人権各論(1)』有斐閣、p.363~等を参照。また、前掲原田[2007]は、表現分野に限らず自主規制が政策手段として利用されているとみなされる場合には伝統的な公私二分論に限界が生じることを指摘し、ドイツの公的任務論やアメリカの公化 (publicization) 論等を参考に、公的関与の強い自主規制を行う主体に対して一定の公法的規律を及ぼす「公共部門法論」の必要性を論じている (p.265~)。

⁴⁵ インターネット上における「仲介者」による私的検閲が表現の自由に対して与える影響を包括的に論じたものとして、以下を参照。Seth F. Kreimer [2006] *Censorship by Proxy: The First Amendment, Internet Intermediaries, and the Problem of the Weakest Link*, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 155, No. 11, pp.11-101.

⁴⁶ インターネット初期に用いられてきたテキストベースフィルタリング (特定の用語を含む文章等を自動的に遮断する) では、その表現の文脈等を考慮せず遮断する必要のない情報まで遮断してしまう可能性が指摘され、PICS (Platform for Internet Contents Selection) をはじめとするセルフ・レイティングの仕組みが摸索されてきたが、セルフ・レイティングにおいてもコンテンツ提供者自身が自主的にレイティングを行うインセンティブを持たないことが問題視されてきた (小倉一志[2007]『サイバースペースと表現の自由』尚学社 p.156~)。英国の IMCB による一定の監視と罰則措置は、そのインセンティブの不足を補うものと位置付けられる。

過度の私的検閲に対して一定の歯止めをかけるという点からも肯定的な評価の可能性が生じるのである⁴⁷。

6 : 終わりに

青少年ネット環境整備法の制定によって、我が国におけるモバイルコンテンツの青少年有害情報対策は、米国型の自主規制から比較的政府による介入度合いの大きい英国型の共同規制に移行しつつあると見ることができる。そしてその政府介入に対していかなる規律付けがなされるべきかという点については、必要最小限の介入という原則を守りつつも⁴⁸、代替的規制という手段によって実質的に政府の後押しが行われている以上、意図せぬ過剰規制を避けるという立場から民間の自主規制の透明性と公平性を担保するという、一見相反する2つの視点を考慮する必要があるというのが本稿の立場である。

我が国の青少年ネットの実際の規定を見ても、(1)携帯電話事業者に対してフィルタリング機能の提供を義務付けつつも罰則は設けない軽微な規制となっていること、(2)フィルタリングの技術開発等を行うフィルタリング推進機関に対してよりきめ細かい機能の提供を求め、必要に応じて主務大臣が資料の提供を求めることができるなど一定の透明性向上が担保されていること、(3)内閣府に設置されるインターネット青少年有害情報対策・環境整備推進会議が主務大臣や関係者に対する意見聴取を求めることができるとされていることなどから、本稿の立場との一定の方向性の調和を見て取ることができる。しかし、自主規制を行う事業者等に対して具体的にいかなる介入を行い、いかなる形で透明性を確保するかという点については、今後の施行状況の経過を注視する必要があるだろう。

通信・放送の融合に関わる制度改革において、モバイルのみにとどまらないインターネット全般の有害情報対策の議論が高まる中、インターネット上の表現の自由と青少年保護の両立を図るためには、諸外国の取り組みを参照しつつ、代替的規制の活用手法の洗練を進めていくことは不可欠の作業であると考えられる。

⁴⁷ こうした政府の介入度合いの違いには、修正第一条で規定される表現の自由を判例上もきわめて強く保護してきた米国と、民主的な要請により一定の義務・責任に服するものとして理解してきた欧州の、表現の自由に対する基本的な考え方の相違が少なからず関連することには留意する必要があるだろう。この点につき、Benoit Frydman and Isabelle Rorive [2002] *Regulating Internet Content through Intermediaries in Europe and the USA*, *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 23, pp41-59, p.42-43等を参照。

⁴⁸ 関連する判例の多い米国においても、技術的な流動性の高いフィルタリングの義務付けが合憲であるかは現時点では必ずしも明らかではないが、大人のアクセスを阻害しないよう技術的な洗練が行われ、かつ過度に広範な情報を遮断しないセルフ・レイティングの仕組みであれば、time-manner-placeの要件を満たし得るものと見られている。前掲小倉[2007]p.169を参照。