

2010(平成22)年5月12日

東京都知事 石原慎太郎 殿

東京都議会議長 田中良 殿

東京弁護士会

会長 若旅一夫

## 東京都青少年健全育成条例「改正」案についての意見

### 第1 意見の趣旨

- 1 東京都青少年健全育成条例(以下「本条例」という)改正案は、表現の自由を侵害し、公権力の家庭教育への介入を招くものであるので、反対である。
- 2 東京都は、本条例を廃止して、国連児童の権利に関する条約(以下「子どもの権利条約」という。)に基づく「子どもの権利条例(仮称)」を制定し、性的搾取や有害情報等から子どもの権利を守る施策を講じるべきである。

### 第2 意見の理由

#### 1 はじめに

2010(平成22)年2月24日、本条例の改正案が都議会に提出された。改正案は、非実在青少年の性的描写図書及び児童ポルノ規制、ならびに、インターネット利用に関する保護者等への規制を拡大・強化するものである。改正案に対しては、事業者及び市民から反対の声が上がり、継続審議とされていたが、都議会の次回会期において審議が再開されることが予想されている。

折しも、国会では児童買春・児童ポルノ禁止法の改正法案が審議されている。日弁連は、2010(平成22)年3月18日、改正法案に対し、対象となる児童ポルノの定義が極めて曖昧・不明確かつ広範囲であることから、児童ポルノの定義を限定かつ明確化したうえで、単純所持を禁止すべきである、ただし犯罪化には反対であるとの意見書を公表した。

もとより子どもの性的搾取や性的虐待が起きている現状、また、子どもが有害情報に晒されている現状を放置できないという認識を否定するものではない。しかし、この現状を改善するために、公権力による安易な規制を用いれば、表現の自由及び家庭教育の自由の侵害の重大な危険が生じる。子どもを権利侵害から守るための施策は、後述するとおり、子どもの権利保障の理念に基づく条例を制定し、教育及広報啓発活動によるべきである。

## 2 非実在青少年の性的描写図書及び児童ポルノ規制について

### (1) 自主規制対象の拡大

本条例7条は、「性的感情を刺激し、残虐性を助長し、・・・青少年の健全な成長を阻害するおそれがある」ものについて、図書類の販売等・興行の自主規制に関する努力義務を定める。本条例については、従来から、「性的感情を刺激し」等の要件が主観的基準であり、曖昧・不明確であるとの指摘があった。

ところが、改正案は、基準を明確にすることなく本条例をそのまま踏襲するのみならず、自主規制の対象をさらに拡大している。改正案7条2号は、「年齢又は服装、所持品、学年、背景その他人の年齢を想起させる事項の表示又は音声による描写から18歳未満として表現されていると認識されるもの」を「非実在青少年」とし、非実在青少年を「相手方とする又は非実在青少年による性交又は性交類似行為に係る非実在青少年の姿態を視覚により認識することができる方法でみだりに性的対象として肯定的に描写することにより、青少年の性に関する健全な判断能力の形成を阻害し、青少年の健全な成長を阻害するおそれのあるもの」を加えた。

改正案7条2項は、一読しただけでは意味内容を理解できない難解なものとなっている。改正案が創出した概念である「非実在青少年」は、著しく曖昧・不明確であり、「・・・18歳未満と表現されていると認識される」か否かの判断は、結局は、規制側に委ねられることになる。このような条項が恣意的な運用を招き、濫用の虞があることは明白である。基本的人権の中でも特に重要な表現の自由（憲法21条）が、「自主規制」という名のもとに、かかる曖昧・不明確な定義を根拠に規制されることは、到底容認できない。

また、改正案が「みだりに性的対象として肯定的に描写すること」とする点についても、規制が不当に広範囲に及ぶ虞がある。「肯定的に描写すること」まで含まれるとすれば、思春期の性や同性愛を真摯に取り上げた作品、性教育を目的とする作品、芸術的な価値を有する作品、ルポルタージュやノンフィクションに準じる作品等も規制対象となる虞がある。かかる規定が、不当に広範な規制であり、表現の自由を侵害する虞があることも明らかである。

### (2) 不健全図書類等の指定

本条例8条1項1号は、販売等がされている図書類・映画等で「著しく性的感情を刺激し、残虐性を助長し、・・・青少年の健全な成長を阻害するおそれがある」ものを、いわゆる不健全図書類等として指定することができるとする。この条項にも、曖昧・不明確であるとの批判があるが、改正案は8条1項2号として「その内容が、第7条第2号に該当するもののうち、強姦等著しく社会規範に反する行為を肯定的に描写したもので、・・・青少年の健全な成長を阻害するおそれがあると認められるもの」を加え、指定の範囲を拡大している。

しかし、同条が引用する改正案 7 条 2 号が、表現の自由を侵害する虞があることは前述のとおりである。また、「強姦等」という限定的な例示はあるものの、「社会規範に反する行為を肯定的に描写したもの」との要件は恣意的に濫用される虞を否定できない。「社会規範」が規制側によって拡張的に解釈されれば、不当に広範囲な不健全図書類等の指定が行われることになり、表現の自由が侵害される虞がある。

### (3) 表示図書類の販売等の制限

本条例 9 条の 2 は、図書類の販売を業とする者が、本条例 8 条 1 項 1 号に該当する図書等に、青少年の閲覧・観覧が適当でない旨を表示する努力義務を課している。改正案は、この表示対象を拡大するため、従前の対象を 9 条の 2、1 項 1 号とし、1 項 2 号に「非実在青少年を相手とする又は非実在青少年による性交又は性交類似行為に係る非実在青少年の姿態を視覚により認識することができる方法でみだりに性的対象として肯定的に描写することにより、・・・」と改正案 7 条 2 号と同様の定義を定めている。

しかし、改正案 7 条 2 号に表現の自由を侵害する虞がある以上、同様な定義を採用する改正案 9 条の 2、1 項 2 号にも同様の問題があることは明白である。

### (4) 児童ポルノに関する規制

#### ア 「児童ポルノ」の定義

改正案は、「第 3 章の 3 児童ポルノの根絶及び青少年性的視覚描写物のまん延防止に向けた気運の醸成及び環境の整備」を新設するが、改正案 18 条の 6 の 2 以下にいう「児童ポルノ」とは、児童買春・児童ポルノ禁止法 2 条 3 項と同義とされている（改正案 18 条の 6 の 2、1 項）。前述のとおり、日弁連は、児童買春・児童ポルノ禁止法の改正法案に対する意見書を公表したが、児童ポルノの定義については、「極めて曖昧で不明確かつ広範囲に過ぎる」ものとして、明確化と限定を求めている。本条例改正案が児童買春・児童ポルノ禁止法の定義を踏襲する以上、同様の批判が当てはまるのであって、「児童ポルノ」の定義が明確化され、限定されない以上、改正案 18 条の 6 の 2 以下にも反対である。

#### イ 児童ポルノの所持

改正案 18 条の 6 の 4 は、何人も児童ポルノをみだりに所持しない責務を有すると定める。改正案が、児童買春・児童ポルノ法と同様の立法事実・立法目的を持つものであり、前述したとおり定義の限定・明確化がなされていれば、児童ポルノの根絶（改正案 18 条の 6 の 2）と単純所持禁止にも賛成の余地がある。しかし、後に詳述するとおり、本条例及び改正案には、子どもの権利保障という視点が欠けており、改正案の全体の趣旨は「青少年の健全育成」を目的とした子ども・保護者・事業者に対する監視・規制の強化をめざすものであ

る。したがって、児童買春・児童ポルノ法の改正法案と同列に論じ得ず、改正案における児童ポルノ単純所持禁止についても、賛成することはできない。

#### (5) 保護者等の責務

改正案18条の6の5、1項は、保護者等が、「児童ポルノ及び青少年のうち13歳未満の者であって衣服の全部若しくは一部を着けない状態又は水着若しくは下着のみを着けた状態（これらと同等とみなされる状態を含む。）にあるものの扇情的な姿態を視覚により認識することができる方法でみだりに性的対象として描写した図書類（児童ポルノを除く。）」等について、青少年がこれらの対象とならないよう、適切な保護監督・教育に努めなければならないとする。また、同3項は、このような定義が曖昧・不明確である図書類を「販売し、若しくは頒布し、又はこれを閲覧若しくは観覧に供したと認めるとき」は、知事が保護者又は事業者に対し、必要な指導・助言をすることができるとする。更に、同4項は、指導・助言を行うため必要なときは、知事は、「説明若しくは資料の提出を求め、又は必要な調査をすることができる」と定めている。

しかし、改正案18条の6の5、1項の定義は極めて曖昧・不明確であり、規制側の恣意的な運用を招く虞がある。また、子どもの権利条約が定めるとおり、子どもの養育及び発達に第一義的責任を負うのは親（法定保護者）であり、子どもの最善の利益が基本的な関心事項とされている（子どもの権利条約18条）。子どもが接する性的表現をどこまで許容するかという判断は、基本的に親に委ねられているというべきである。改正案18条の6の5、3項及び4項は、前述のような曖昧・不明確な定義に基づき、規制側の判断によって家庭に公権力が介入することを認めることになる。このような家庭教育への公権力の介入は、不当なものであって、到底容認できない。更に、改正案は、調査の方法や対象にも限定を加えていない。このため、警察がこれに関与する虞も否定できず、また、プライバシー権が侵害される虞も想定し得る。

### 3 インターネットの利用に関する保護者等への規制について

#### (1) 青少年インターネット環境整備法と条例との関係

「第3章の4 インターネット利用環境の整備」に関する条例改正は、2009（平成21）年に成立した「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「青少年インターネット環境整備法」という。）を受けたものである。

青少年インターネット環境整備法は、「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鑑み、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、青少年有害情報の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」を目的とし（法1条）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は、「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を習得すること」を旨とし、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」を基本理念として掲げるもので（法3条）、行政・関係事業者・保護者の責務を規定しつつも、行政による規制よりも、関係者の自主的取組及び連携協力を推進し、啓発・教育を充実させることを目指すという考え方に立脚している。

ところが、今回の条例改正案は、この法の基本的な立場を踏み越えて、本来子どもの教育指導について第一次的な役割を担う家庭での教育に対し、行政の介入、さらに曖昧な定義に基づく実質的な規制を行うとするものであり、同法に反し、許されない。

## （2）18条の7の2について

同法17条1項では、携帯電話インターネット接続役務提供事業者の青少年有害情報フィルタリングサービスの提供義務を定め、携帯電話等の端末の利用者が青少年である場合には、原則として、青少年有害情報フィルタリングサービスの利用を条件とするが、但書において、青少年の保護者が利用しない旨を申し出た場合は、この限りではないと定めている。

子どもたちが青少年有害情報にさらされないように、フィルタリング導入を促進するものの、これを利用するか否かは、利用者、つまり子どもの養育について第一義的な責任を負う保護者が子ども本人と家庭内でよく話し合って決めるべきことで、様々な理由によって利用しないことを選択した場合には、これを公権力によって強制することはできない。実際携帯電話の場合には、現行のフィルタリングが画一的な設定であるため、有害情報とは無関係なサイトでも受信不可状態が生じることも少なくないし、青少年の年齢には大きな幅があり、個々の家庭において、利用方法を決定することが必要である。

ところが、条例の改正案においては、利用しない申し出をした保護者について、事業者が、その正当理由の提出を要求し、記録して保存する義務を定め、これに違反した場合には、知事の勧告・公表まで予定するなど、事実上、保護者が利用しないことを選択できないような仕組みとしている。

これは、實際上保護者にフィルタリングを強制するもので、家庭教育に対する行政の不当介入として許されない。

(3) 18条の8について

同法6条では、保護者の責務として、青少年有害情報が多く流通していることを認識し、自らの教育方針及び青少年の発達段階に応じ、その保護する青少年について、インターネット利用状況を適切に把握・管理し、活用する能力の習得の促進に努めること(1項)、不適切に使われた場合に、青少年の犯罪被害等が生じることに特に留意すること(2項)を定めているが、条例改正案はこれを大きく逸脱し、家庭の教育に対する行政の不当な介入として保護者の教育権を侵害するおそれ大きい。

すなわち、本条は、行政機関が知事に通報することを認め(3項)、知事が、保護者に対し、当該青少年について再発防止に必要な措置をとるとともに、そのインターネット利用に関し適切に監督するよう指導又は助言をすることができる(4項)のみならず、必要と認めるときは、説明若しくは資料の提出を求め、又は必要な調査をすることができる(5項)とし、保護者の説明義務及び資料提出義務、調査応諾義務を定めており、これらは、明らかに家庭教育に行政が介入するものである。また、これらの規制等の対象とされる「・・・違法若しくは有害な行為をし、又は犯罪若しくは被害を誘発したと認めるとき」とは、あまりにも曖昧かつ不明確な要件で、判断者の主観により拡大解釈され、過度の規制となるおそれ大きい。

4 子どもの権利を基盤とする条例制定の必要性

(1) 本条例は、「青少年の環境の整備を助長するとともに、青少年の福祉を阻害するおそれのある行為を防止し、青少年の健全な育成を図ることを目的」とすると定めるのみで、子どもの権利保障、子どもの最善の利益保障の理念が、全く基盤とされていない。そのために、一部の大人が一面的、一方的に有する「青少年の福祉」「青少年の健全育成」という曖昧な価値に基づき、子どもを支配、監視、育成の客体として、取り締まりの対象としている。

このような施策によっては、子どもの権利保障が推進されないことは当然であり、現在の東京の学校や家庭、地域で、いじめ、不登校、虐待、非行、性的搾取などの困難を抱えて、苦しんでいる子どもの状況を、子どもの権利侵害として認識し、権利を救済し、権利保障を実現するという支援の姿勢とはなり得ない。

(2) 1989(平成元)年に制定され、1994(平成5)年に国会で批准された、子どもの権利条約は、子どもはひとりの人間としてその尊厳を保有し、差別されることなく、憲法にも保障される基本的人権、また子どもとしての特別かつ多様な権利を享有し、行使する主体であることを宣言すると共に、それらの権利享有、行使を援助する責務を、国、地方公共団体、そして子どもに関わるすべての大人に課している(子どもの権利条約4条)。

- ( 3 ) 国連子どもの権利委員会は、既に2回にわたり、日本政府による子どもの権利条約の実施状況報告に対し、子ども施策全般について、子どもの権利条約に基づき子どもの権利を基盤として見直すよう、勧告している。本年5月には、日本政府の第3回報告が行われ、これに対する委員会の勧告がなされる予定である。
- ( 4 ) 国は、2009(平成21)年に、憲法と子どもの権利条約を指導理念として、「子ども・若者育成支援法」を制定した。いじめ、不登校、虐待、非行、引きこもり、ニート、性的搾取などの困難を抱える子どもや若者について、子どもや若者の権利侵害が発生しているという認識を基盤として、権利救済、権利保障のために、国がなすべき施策を策定するものであり、「子ども・若者ビジョン」作成が進んでいる。
- ( 5 ) 東京都も当然ながら、子どもの権利条約に基づき、子どもの権利保障を実現すべき責務を負うものである。すべての子どもに関する施策については、子どもの権利保障を理念とし、子どもの最善の利益が保障されるように、策定されなければならない(子どもの権利条約3条)。
- ( 6 ) 東京都は、本条例のあり方を根本的にあらため、子どもの権利を基盤として、新たな子ども権利条例を制定し、困難を抱える子どものための施策を見直すべきである。

そのような根本的な見直しを行わずに、本案のような条例「改正」を行っても、困難を抱える子どもの権利を救済することはできず、子どもの健やかな成長発達を支援することもできないのである。

## 5 子どもが、性的虐待、性的搾取から守られる権利の保障

- ( 1 ) 子どもの性は、成長発達過程にあり、傷つきやすい。心身の成長のバランスがとれて、性の自己決定ができる年齢に達し、不当な侵害に対し自ら防御ができるようになるまで、守られる必要がある。
- ( 2 ) 子どもの権利条約34条は、締約国が、あらゆる形態の性的搾取、性的虐待から、子どもを守るべきための措置をとるべきことを定める。その一態様として、特に「わいせつな演技及び物において、子どもを搾取的に使用すること」を措置の対象とした。児童ポルノ規制の必要性の根拠は、ここにある。児童買春・児童ポルノ禁止法は、この理念に基づき制定された。「子ども売買、子ども買春及び児童ポルノに関する児童の権利に関する選択議定書」も採択され、2002年日本政府は署名した。
- ( 3 ) この場合に、守られるべき子どもとは、児童ポルノ製造の過程で利用され、実際に権利侵害を受ける子どもたちばかりでなく、製造された児童ポルノを利用したり、閲覧させられたりして、性的虐待、性的搾取に誘い込まれ、あるいは

は性的対象として、大人の欲望に曝される子どもたちも含む。

- (4) 本条例は、青少年の性に関する「健全な」判断能力、青少年の「健全な」成長を阻害するおそれがあるものを排除することを目的とするとしているが、大人による性的搾取、性的虐待から子どもの権利を守るという視点が見えない。それどころか、子どもが性犯罪者になることを阻止すること、つまり子どもを性犯罪者予備軍とみなす不信のもとに、社会を監視するという発想が潜んでいる。そして何が「健全」であるかという価値判断の基準も、全く明確になっていないまま、その曖昧な価値のもとに、行政機関が、業者や、子どもや保護者の行動を監視し、規制しようとしているのである。
- (5) 実在しない子どもを対象とする性行為や性的虐待を描いた漫画、いわゆる児童ポルノコミックは、実在する子どもが権利侵害を受けているものではないとして、子どもの権利侵害は発生していないとして、児童ポルノとしての規制に反対する意見がある。逆にある種の児童ポルノコミックは、子どもの人間としての尊厳を傷つけ、子どもを性的な対象として利用する社会の風潮を醸成し、子どもの権利侵害を引き起こす原因となっている現状を放置できないという意見もある。様々な意見があるにもかかわらず、いまだ十分に議論はされておらず、広く社会に問われてもいない。
- (6) 問題は、子どもの目から児童ポルノコミックを隠すことでは、何ら解決されない。ある種の児童ポルノコミックが子どもの権利侵害であるというのであれば、正面からその議論を提起し、子どもの性、子どもの権利を守るべき大人の責務のあること、子どもの性を利用して経済的利益を得ることは許されない人権侵害であることを、社会全体に周知徹底させることが必要である。

このうねりの中で、行政が率先して議論を起こし、子どもの権利保障が最優先事項であることを訴えて、広報啓発、教育活動を奨励し、これが社会全体に周知されていくことにより、出版業界、書店をはじめとする業界が、子どもの権利侵害を引き起こすような商品の製造、販売を中止し、消費者が購入を控えるようになることが望まれる。子どもの権利が守られる社会とは、かかる社会であり、かかる社会を目指す施策が現在強く求められている。

東京都は、子どもの権利保障を理念とする条例を策定し、その中で、子どもの性的搾取が子どもの権利侵害であることを明確にし、社会の意識変革をめざす施策を策定し、実施すべきである。

## 6 子どもがインターネットを利用し、かつ有害情報から守られるための権利保障

インターネットが不可欠な現代社会においては、子どももまた、適正にインターネットを活用することで、憲法及び子どもの権利条約によって保障されている表現の自由（情報の受発信双方について）意見表明権・成長発達権を行使することが可能になる。

他方で、懸念されている青少年有害情報へのアクセス・違法有害情報の受発信による人権侵害等の問題については、決して放置すべきことではないが、根本的には利用者各人の表現の自由等の権利に関わるものであり、行政によって家庭教育に介入したり、過度の規制をかけることで解決すべき問題ではないし、インターネットの性質上、実効性のある規制をかけることは困難である。

有害情報から遮断することによっては、子ども自身が主体的に情報選択をする能力を習得させることはできない。むしろ家庭や学校において、トラブルが発生した場合の対処等も含めた実践的なメディアリテラシー教育を充実させ、行政がこれを支援することによって、権利行使主体としての能力を身につけさせることこそが、子どもの権利保障という意味で重要である。

以 上