通信・放送の総合的な法体系に関する研究会

2007 年 2 月 26 日 大阪大学 鈴木 秀美

「通信・放送法制における表現の自由」

1 放送と通信の融合

放送も通信も、電気通信技術によって情報を伝える役務(サービス)である。ただし、 両者にはその情報の伝え方に大きな相違があり、放送・通信法制はそれを前提に整備され てきた。

放送=1対多のメディア→表現の自由=放送法

通信=1対1のメディア→通信の秘密=電気通信事業法

ところが、インターネットは1対1の通信だけでなく、1対多の表現行為を可能にする。 そこで、電気通信技術を用いた表現行為のうち、放送にあたらないものをどのように規律 すべきかが問題になっている。日本においてインターネットによる表現行為は、新聞と同 じく、刑法、民法等の一般法による規制を受けるにすぎない(例外:プロバイダー責任制 限法)。放送でもなく、通信でもない、第三の概念を用いて規律するか?

2 ドイツのテレメディア規制

(1) 1997年のマルチメディア立法

有害表現からの青少年保護に対する社会の関心が高いドイツでは、従来の有害表現に対する法的規制を前提に、1997年、サイバースペースにおける有害表現規制のための根拠規定を明文化した。

連邦レベルでは、刑法と有害文書法における「文書」の概念が改正された。それまでは 文書について、「録音媒体、録画媒体、模写およびその他の表現物は文書と同じである」(刑 法 11 条 3 項、有害文書法 1 条 3 項)と定められていたが、これに「データ記憶装置」の文 言が付加された。これにより、インターネット上の表現が連邦審査会による有害指定の対 象となることが条文上も明確になった(ただし、連邦審査会は改正前の 1996 年 9 月からイ ンターネット上の表現を有害指定していた)。

連邦法の改正と同時に、マス・メディアについての立法権限を有する州の間でも「メディアサービスに関する州際協定」(以下では、「MD 州際協定」)が締結された。

メディアサービス(Mediendinste)とは、「電磁波を利用して、中継線なしに、または導線によって頒布される、文字、音声または図画として公衆に向けられた情報サービスと通信サービス」をいう。メディアサービスは、法律上、放送には当たらないが、電気通信技術を利用し、公衆に向けられた表現を規律するための概念である。具体的には、ウェブページのようなインターネット上の表現のほか、テレビのショッピング専門番組や文字放送がこれにあたる。MD 州際協定は、放送州際協定と同じ内容規制をメディアサービスにも課

した(これについて学説からは違憲の疑いも指摘されたが、アメリカのようにその合憲性が裁判所で争われることはなかった)。これにともない、有害なメディアサービスを監視するための機関として、青少年保護ネット(jugendschutz.net)が設立された。

☆自主規制の採用

インターネット上の表現に法的規制を課しても実効性の確保が難しいことから、有害文書法とMD州際協定は、プロバイダーによる自主規制を重視して、自主規制を促すための共通の規定を設けた。有害表現を含む情報を提供する可能性のある営利のプロバイダーに、青少年保護担当者の社内設置を義務づけるとともに、プロバイダーが青少年保護のための自主規制機関に加盟している場合には、その義務の免除を認めた。

これにより、FSM (Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter) をはじめいくつのかの自主規制機関が設立された。

(2) 2002年の制度改革

連邦議会選挙を9月に控えた2002年夏、情報技術のさらなる進展に対処するために、有害表現規制の制度改革が行われ、2003年4月1日からその運用が始まった。2002年の制度改革では、有害表現規制について、原則として、連邦はオフライン・コンテンツ (Offlineangebote)を、州はオンライン・コンテンツ (Onlineangebote)を規制するとの合意が成立。2002年7月23日、連邦議会において連立与党の提案による「青少年保護法」(Jugendschutzgesetz)が成立。この法律は、従来の有害文書法と公共の場所における青少年保護法を統一したもの。また、同年8月8日に「青少年メディア保護州際協定」(Jugendmedienschutz-Staatsvertrag、以下では「JM州際協定」)が締結された(正式には「放送とテレメディアにおける人間の尊厳の保護及び青少年保護に関する州際協定」(Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien)という)。

2002年の制度改革は、「携帯メディア」と「テレメディア」という新しい概念を採用。

☆携帯メディア

携帯メディアとは、「文字、図画、音声を物としての携帯品(Träger)に収めたメディアであって、手交に適したもの、直接に認識するためのもの、又は観覧に供し、若しくは上演するための器具(Vorführ oder Spielgerät)に組み込まれたもの」をいう(青少年保護法1条2項1文) 1 。携帯メディアは、これまで「文書」の概念によって規制されてきた出

¹ このうち、「頒布に適したもの」とは、コンピュータでいえば、フロッピーやCD-ROM のようにコンピュータから簡単に取り出して、他人に手渡すことが可能なものを意味している。逆にコンピュータに内蔵され、面倒な解体作業なしには取り出すことができない記憶装置などは頒布に適さないものである。「観覧に供し、若しくは上演するための器具に組み込まれたもの」とは、例えばゲームソフトと一体化した携帯ゲーム機がこれにあたる。

版物、レコード、CD、ビデオ等のための概念 (ただし、刑法ではそのまま文書の概念が 用いられており、表現規制において文書の概念が全面的に放棄されたわけではない)。連邦 審査会により有害指定を受けた携帯メディアの青少年への頒布等は禁止される (15条1項)。

☆テレメディア

放送以外のオンライン・コンテンツは、有害表現規制の分野では、テレメディアとして JM 州際協定によって規制されることになった。

連邦審査会はテレメディアを有害指定することもできるが、有害指定を受けたテレメディアの取り扱いについては JM 州際協定が定める (青少年保護法 16条)。

テレメディアとは、マルチメディア立法における「テレサービス」²と「メディアサービス」を包括する概念。2002年の制度改革によって、有害表現規制の分野に限り、テレメディアの概念が用いられることになった。JM州際協定は、テレメディアを「テレサービス及びメディアサービスであって、放送ではないもの」と定義する(3条2項1号)。

JM 州際協定による放送とテレメディアの有害表現規制には、それぞれのメディア特性に応じて、内容規制の範囲や、違法なコンテンツを青少年の目に触れさせないための手段規制について、共通の部分と異なる部分がある。

内容規制としては、①放送とテレメディアともに禁止されるコンテンツ(4条1項)と、②放送は禁止され、テレメディアではユーザーを成人に限定すれば提供が許されるコンテンツ(同2項)とがある。①には、例えば、刑法によって成人との関係においても禁止された表現であるハードなポルノや暴力表現のほか、刑法の禁止の対象とされていないものとして、戦争賛美、亡くなりそうな人や肉体的・精神的に苦しんでいる人を人間の尊厳を侵害するような方法で描写することなどがある。②の典型例は通常のポルノである。

JM 州際協定によれば、放送又はテレメディアの「事業者は、青少年が自己に責任をもちかつ社会連帯性を有する人格へと発達することを阻害するコンテンツを送信し、又は見聞させるその限りで、当該コンテンツが、対象年齢を指定された青少年の目に普通は触れないように配慮しなければならない」(5条1項)。この違反には最高50万ユーロの過料が科される。ただし、事業者は、①技術的又はその他の手段によって、上記のコンテンツが青少年の目に触れないようにされ、又は本質的に困難になっている場合、②上記のコンテンツを送信し、又は見聞させる時間帯が、青少年の目に普通は触れないように選択されている場合、上記の配慮義務を履行したものと認められる(同3項)。

JM 州際協定は、「規制された自主規制」(regulierte Selbstregulierung)というコンセプ

² テレサービスとは、「記号、図画又は音声といった組み合わせ可能なデータを個人的に利用するためのものであり、かつ電気通信による伝達を基礎とする電子的情報サービスと電子的通信サービスのすべて」をいう。

トに従って、有害表現規制の実効性確保を事業者による自主規制に広範に委ねるとともに、自主規制機関の認定と監督を、各州の州メディア委員会の権限とした。そして、この権限行使のあり方を全国的に統一するための機関として、KJMが新設された。KJMは、①JM州際協定に基づく監督、②自主規制機関の認定、③放送番組の放送時間帯の確定、④暗号化やアクセス制限のための技術の審査と認定、⑤青少年保護ソフトの認定を行う。KJMは、各州メディア委員会の事務局トップであるディレクターから6名(この中の1名が委員長となる)と、青少年保護の権限をもつ最上級の行政機関からの6名(州から4名、連邦から2名)、合計12名の委員によって構成される(14条3項)。

(3) 2007年の制度改革

2004年末、連邦と州は、メディア法を将来の発展にとって開かれた、簡素化されたものとするため、テレメディアの概念を採用し、その普及手段や方法ではなく、規律の目的に応じて権限を配分することについて合意した。ただし、意見形成にとって果たす機能の違いに応じて、放送とテレメディアの区別は維持されることになった。

テレメディアの経済に関する規律(発信地国原理、参入の自由、有料プロバイダーの名称、所在地、連絡先等の明示義務、プロバイダーの責任、データ保護)は、連邦テレメディア法が行うこと、経済的、一般的要請を超える内容に固有の規律は、州が放送州際協定によって行うことが合意された。放送州際協定には、テレメディアを規律する章が設けられ、名称も、放送とテレメディアに関する州際協定と変更された。

この立法によって、区別の困難さを批判されてきたテレサービスとメディアサービスの 区別は廃止された。放送にもテレコミュニケーションにもあたらない、電気通信技術によ る情報発信は「テレメディア」として規律されることになった。例えば、これまでメディ アサービスとされてきた文字放送やショッピングチャンネルはテレメディアとして規律さ れる。また、ブログやポッドキャストもテレメディアにあたる。

2007年の制度改革は、テレサービス法とメディアサービス州際協定の内容を変更するものではない。ただし、これまで区別され、別々に規律されてきた2つの分野が、テレメディアとして統合され規律されることになったため、これまでテレサービスとしての緩やかな規律のみが妥当していた分野に、メディアサービスに対するより厳しい規律も妥当することになり、その意味で規制強化につながることが懸念されている。

☆放送州際協定では、テレメディアについて3つの観点からの区別がみられる。

- ① もっぱら個人的目的または家族的目的のためのテレメディアの提供者は、名称と所 在地を明示する義務を負わない。
- ② ①以外のテレメディアの提供者は、名称と所在地を明示する義務を負う。

③ テレメディアのうち、ジャーナリズム的・編集的に構成されたコンテンツ、とりわけ、完全にまたは部分的に定期刊行物の内容を再現しているコンテンツは、ジャーナリズムの原則を遵守しなければならない。報道については、それを発信する前に、提供者はその内容、出所、真実性を入念に吟味しなければならない。また、ジャーナリズム的・編集的に構成されたコンテンツ、とりわけ、完全にまたは部分的に定期刊行物の内容を再現しているコンテンツの場合、提供者の名称と所在地だけでなく、編集責任者の氏名と住所も明示しなければならず、反論権の義務も負う。データ保護についても、ジャーナリズム的機能に配慮した規定が設けられている。

この他、放送州際協定によれば、テレメディアは、広告とそれ以外のコンテンツを明確 に区別しなければならない。

3 日本のプロバイダー責任制限法

(1) 匿名による表現の自由と発信者情報

インターネット上の情報流通の場合、発信者が明らかでない場合がある。ところが、発信者情報は、プライバシー、表現の自由、通信の秘密との関係で保護されるべきものであるから、プロバイダーは、正当な理由もないのにこれを開示することはできない。そこで、一定の厳格な要件が満たされる場合には、正当業務行為として、特定電気通信役務提供者に課せられた守秘義務が解除され、その結果、自己の権利を侵害されたとする者が発信者情報の開示を請求することができるものとされた。

その要件は、①「侵害情報の流通によって当該開示の請求をする者の権利が侵害されたことが明らかであるとき」であり、かつ②「 当該発信者情報が当該開示の請求をする者の損害賠償請求権の行使のために必要である場合その他発信者情報の開示を受けるべき正当な理由があるとき」である(法 4 条)。

「明らか」とは、権利侵害が明白で、違法性阻却事由があるような事情が認められない場合をいう。例えば、発信者が根拠を示して開示に反対しているような場合には、「明らか」とはいえない。公務員の名誉毀損の場合、事実が真実でないことの確信をもてないかぎり、プロバイダーは開示請求に応じてはならないことになる。

開示を受けるべき「正当な理由」とは、請求者が発信者情報を入手することに合理的な必要性が認められることをいう。必要性の判断には、発信者利益の制約を考慮に入れて、名誉毀損法の「相当の理由」有無の判断も含まれる。不当な開示を防止するために、「開示を受ける必要があるとき」という規定のしかたではなく、プロバイダーが、開示請求者だけでなく、発信者の利益にも配慮するための工夫として「開示を受けるべき正当な理由があるとき」とされた。

4条は、さらに、発信者の利益を不当に侵害しないため、原則として、開示するかどう

かについて発信者の意見を聴かなければならないこととした(2項)。この規定も、送信防 止措置の要請があった場合の発信者への照会手続と同じく、プロバイダーに、両当事者間 の紛争において仲介者となり、発信者の自主的対応を促すことを期待している。

(2) 対発信者責任(3条2項)

「特定電気通信役務提供者は、特定電気通信による情報の送信を防止する措置を講じた場合において、当該措置により送信を防止された情報の発信者に生じた損害については、当該措置が当該情報の不特定の者に対する送信を防止するために必要な限度において行われたものである場合であって、次の各号のいずれかに該当するときは、賠償の責めに任じない。

- 一 当該特定電気通信役務提供者が当該特定電気通信による情報の流通によって他人の 権利が不当に侵害されていると信じるに足りる相当の理由があったとき。
- 二 特定電気通信による情報の流通によって自己の権利を侵害されたとする者から、当該権利を侵害したとする情報(以下「侵害情報」という。)、侵害されたとする権利及び権利が侵害されたとする理由(以下この号において「侵害情報等」という。)を示して当該特定電気通信役務提供者に対し侵害情報の送信を防止する措置(以下この号において「送信防止措置」という。)を講ずるよう申出があった場合に、当該特定電気通信役務提供者が、当該侵害情報の発信者に対し当該侵害情報等を示して当該送信防止措置を講ずることに同意するかどうかを照会した場合において、当該発信者が当該照会を受けた日から七日を経過しても当該発信者から当該送信防止措置を講ずることに同意しない旨の申出がなかったとき。」

この規定は免責要件であり、プロバイダーは1号又は2号の要件を満たしていれば発信者との関係で責任を負わない。2項2号の照会手続は、発信者の表現の自由への配慮と権利侵害の拡大防止という対立する要請に配慮したもの。この手続を踏むことで、プロバイダーによる送信防止措置が促進されることだけでなく、発信者に反論の機会を与えることで、発信者自身による自主的対応も期待されている。

4 放送規制の合憲性

伝統的な規制根拠=周波数の希少性+放送の社会的影響力

お茶の間理論(家族でいっしょにみるメディア) CMに由来する商業主義(視聴率至上主義、番組の画一化)

ケーブルテレビ、衛星放送の登場だけでなく、インターネットの普及、地上放送のデジタル化など、放送を取り巻く環境の急激な変化のなかで、伝統的な規制根拠は説得力を失いつつある

☆ 今後の2つの選択肢

A 放送事業者の自由を優先する立場

放送規制を緩和し、参入希望者にはできる限り自由に放送事業者になることを認めることができるような自由度の高い法制度へ移行する。

放送事業者の自由を重視する場合、たとえ競争の結果により独占的な状況が出現し、 意見の多様性が十分に確保されなくなっても、意見多様性の確保は立法者の憲法上 の義務ではなく、政策上の問題にすぎない。また、表現の自由について、そのよう な政策的立法は許されないとさえ考えられる可能性がある。

B 放送によって提供される情報の多様性維持を優先する立場

たとえ放送メディアが多様化し、チャンネルが増加しても、そうした環境において 多様な情報が安定して社会に供給されることは憲法上好ましいし、憲法の要請であ るといえる可能性もある。そのために必要であれば、放送事業者の自由に一定の規 制を加えることも許される。

→部分規制論

マスメディアのうち、新聞には自由を認め、放送には規制を加え、それによって マスメディア全体における自由で多様な情報の流通を確保するという考え方。

長谷部は、「豊かで多様な情報が行き渡る空間を提供すべき国家の義務は、マスメディアの集中排除や放送番組の内容規制など、マスメディアの表現活動に対する規制を正当化することもある」としている。

長谷部恭男「国家による自由」ジュリスト 1244 号 (2003) 37 頁。

→ドイツの「奉仕する自由」論

放送は、個人の意見形成あるいは社会における世論(公的意見)の形成に奉仕するもの。それに役立つような放送の機能(多様な意見を伝えること)を法制度によって確保しなければならない。意見多様性の確保は立法者の義務。意見多様性の確保のための配慮を欠く放送法は違憲と判断される。

5 国家からの自由と国家による自由

レッシグ(山形浩生/柏木亮二訳『コード』)は、法的規制が存在しないことをもって、 ただちにサイバースペースの自由が確保されていると考えるべきではなく、むしろインタ ーネットの構造やコードへの法的規制が必要だと説く。

それによると、個人の行為を規制する制約条件には、「法」、「社会の規範」、「市場」、「アーキテクチャ」の4つがある。インターネットによる表現行為も、著作権や名誉権を保護するための法的規制に違反すれば、刑事責任を問われる可能性がある。電子会議室で不穏当な発言をすれば、参加者から非難を受け、仲間はずれにされるかもしれない。接続料金の値段や、アクセスポイントの数など、市場の働きもインターネットによる表現行為に影響を与える。最後に、アーキテクチャに相当するもの(レッシグが「コード」と呼ぶもの)として、インターネットの特性を規定するソフトウェアとハードウェアがある。アクセスのためのパスワードの要求や、青少年にとって有害な表現のフィルタリングなど、コードをどのように記述するかによってサイバースペースにおける表現行為は自由にも不自由にもなる。そこで、表現の自由のためには、コードを通じて課される規制を、法の介入によって憲法に適ったものにすることが必要である、という。

国家による自由という考え方は、アメリカの伝統的な自由の理解にとって、あまりなじみのないもの。自由を「国家からの自由」と理解する立場のもとでは、自由は法的規制がないことによって確保される。表現行為に対する法的規制は表現の自由に対する制約を意味する。このような理解に従う限り、自由のために法的規制を加えるという発想が認められる余地ない。

ドイツでは、自由には「国家からの自由」としての性格だけでなく、「国家による自由」としての性格も認められている。「国家が自ら自由を侵害しない自由尊重国家であるからといって、ただちにそれが自由を意味するのではない。自由は、自由のために活動する国家、つまり、その秩序と保護によって人間相互間の自由を容易ならしめる国家によって初めて可能なのである」(キルヒホフ)と指摘され、自由は法的規制がないことのみによって確保されるものではないと考えられている。

その典型として、国の基本権保護義務論がある。法的規制を自由にとっての制約として だけでなく、自由のための条件整備としても理解しなければならないと説くこの理論は、 複雑な利害関係が交錯する情報ネットワークにも妥当するものと考えられている(ピッチャス)。

I テレメディアの青少年保護──KJMと自主規制機関の関係

1 放送とテレメディアの青少年保護のための規制された自主規制

青少年メディア保護州際協定(JM州際協定)は、放送とテレメディアの自主規制機関の設立を認めている。認定を受けた自主規制機関は、会員事業者による、この協定並びにこの協定に基づく規則及びガイドラインの規定の遵守について、規則の任務の範囲内で審査する(19条2項)。

青少年保護の監督は、各州のメディア委員会が行う。管轄の州メディア委員会によって、 ある事業者がこの協定の規定に違反したと確認された場合、州メディア委員会は、この事 業者に対して必要な措置を講じる(20条1項)。

放送事業者については、管轄の州メディア委員会が、KJMを通じて、州法の規定に従って、その都度の決定を下す。

テレメディア事業者については、管轄権を有する州メディア委員会が、<u>放送州際協定 59条 2 項から 4 項に従って、テレメディア法 7 条から 10 条の責任についての規定を尊重して、</u> K J Mを通じてその都度の決定を下す (20 条 4 項)。(←強調は 2007 年の改正部分)

テレメディアの事業者が認定された自主規制機関の会員であり、KJMによってこの事業者が青少年保護に違反する(ただし、4条1項違反を除く)と指摘された場合、まずこの自主規制機関に指摘された違反が託される。20条1項による事業者に対する措置をKJMが講じることが許されるのは、自主規制機関の決定または決定を下さなかったことが、その判断余地(裁量の範囲)の法的限界を超えたときに限られる(20条5項)。

協定4条1項は、放送とテレメディアに共通の内容規制(レジュメ3頁参照)を定めている。自主規制機関の判断に託されているのは、有害指定を受けていないもののポルノ的なコンテンツ及び青少年の発達を重大に害することが明白なコンテンツか否かの判断など。

2 自主規制機関FSMの判断をKJMが疑問視した具体例

2005 年 10 月 25 日、22 ヶ月の交渉を経て、K J MはF S Mを認定した。

KJMは、FSMを認定した直後の 2005 年 11 月 22 日の会合で、審査の結果、事業者 X が JM州際協定に違反したと判断した。 XはFSMの会員であったため、協定 20 条 5 項 1 文に従って、この違反はFSMに託された1。

2006年3月7日、この事案を管轄するハンブルク州メディア委員会は、KJMにこの事案についてのFSMの見解を伝えた。

2006年4月5日、KJMは、FSMが下した決定を疑問とした。なぜなら、FSMが、問題とされたコンテンツの内容についての判断ではなく、主として年齢によるフィルタリング・システムの審査を行ったからである。さらに、Xが事後に自主的にシステムの改善をしたため、FSMは、JM州際協定 20条5項に基づく措置を講じる必要はまったくないと判断した。KJM は、この決定が、FSMの判断余地を越えたものか否かについての審査

 $^{^{1}}$ バイエルン州メディア委員会 2006 年上半期の青少年保護報告書BJM-Jugendschutzbericht 1/2006, S. 13.

に入った。

FSMの苦情担当窓口がウェブで公表している具体例の中に、この事案ではないかと思われる決定(Entscheidung 03656-II)がある(事業者Xの名称は、KJMも、FSMも明らかにしていない。この決定が当該事案そのものか否かは未確認)。

FSM苦情委員会のこの決定は、FSMの会員事業者が、青少年メディア保護州際協定 4条2項の意味におけるポルノ的コンテンツを有料で提供していた(ダウンロードできる 状態にしていた)ことについて下された。この場合、提供対象を「限定された利用者」内 の成人に限定すれば、提供すること自体は法的に許容される。

FSMは、この事業者が利用していた5つのフィルタリング・システムのうち、1つについて限定が不十分であり、改善すべきであるとの決定を下した(Entscheidung 03656-I)。

その後、FSMの決定に従って、この事業者によるシステムの改善がなされ、FSMもこれを法的に許容されるシステムであると判断した(Entscheidung 03656 - II)。

2006 年 7 月以降、K J Mが、F S Mの決定についてどのような判断を下したのかは未確認。

Ⅱ テレメディア法 14 条に対する批判

2004年にスタートした立法準備作業を通じて最も激しく議論されてきたのは、個人情報保護の問題である。2006年12月に開催された公聴会では、個人情報保護の専門家や、プロバイダー業界から法案に対して批判的見解が表明されたとのことである。法案の中でも、14条については、自己情報コントロール権の観点から違憲の疑いがあるとの指摘がなされており、ある市民運動家は憲法裁判所に憲法異議を申し立てると予告している。14条2項は、手続規定も設けずに、一定の場合、利用者の属性データを所轄庁に提供できるとしている。2項において、刑事訴追や憲法擁護とともに知的財産権が列挙されていることも議論を呼んでいる。ただし、そうした批判の中、2007年1月に法案は連邦議会を通過し、2月には連邦参議院も修正を加えることなく、法案を成立させた。3月1日に施行の予定。

テレメディア法 14条

- 1項 サービスプロバイダーは、テレメディアの利用について、サービスプロバイダー と利用者の間で契約関係を設定し、形成し、変更するために必要な限りにおいて、 ある利用者の個人的なデータを収集し、利用することができる(属性データ Bestandsdaten)。
- 2項 所轄庁の指示に基づき、それが刑事訴追のため、<u>州警察による危険防止のため</u>、 連邦と州の憲法擁護庁、連邦情報局、軍事防諜機関の法律上の任務の達成のため、 知的財産権を貫徹するために必要な限りにおいて、個々の事例において、属性デー タについての情報を提供することができる(←強調は最終段階で追加された部分)。