

特定サーバー管理者に求められる事項について（意見）

平成 23 年 1 月 11 日

宍戸常寿

1 基本的な考え方

○ 検討のポイント

特定サーバー管理者に対しては、その管理する特定サーバーを利用して青少年有害情報の発信が行われる可能性があることを理由として、青少年閲覧防止措置を講じる努力義務（法第 21 条）、国民からの連絡を受け付けるための体制を整備する努力義務（法第 22 条）等が課されている。

しかしながら、いずれの義務も努力義務であることから、特定サーバー管理者の特定サーバー上に青少年有害情報を発見した者が、特定サーバー管理者に青少年閲覧防止措置をとるよう依頼しても、同防止措置がとられない例や、そもそも当該特定サーバー管理者の連絡先が不明であるため連絡できない例もあるとの報告がある。

○ 基本的な考え方

特定サーバー管理者に求められる事項を検討するにあたっては、そもそも特定サーバー管理者が法第 21 条及び第 22 条において対処を求められている青少年有害情報がいかなる情報であるかを検討する必要がある。すなわち、違法情報、権利侵害情報、成人にとっても有害な情報等も、その内容によっては同時に青少年有害情報にも当たり、本法の対象となる場合もあると考えられるが、これらの情報それ自体の規制は本法ではなく、別途他の法律により対処が図られるものであることに留意すべきである¹。

また、青少年が青少年有害情報に触れる機会を減少させるための方策が、特

¹ そもそも、特定サーバー管理者において、青少年閲覧防止措置が講じられていない、もしくは連絡受付体制整備がなされていないとの指摘・議論は「平成 22 年上半期の『インターネット・ホットラインセンター』の運用状況について」の情報を基礎になされてきているが、インターネット・ホットラインセンター（以下「IHC」という。）が特定サーバー管理者に対して削除依頼等を行っている「有害情報」とは違法情報に近似したものであり、青少年有害情報とはその範囲が異なることに留意が必要である。

また、前記資料においても、インターネット上にある無数のサイトのうち、「有害情報」を掲載し、かつ連絡先の記載の無いサイトは、わずか 52 サイトに過ぎない。これらごく少数のサイトのために、それ以外の無数のサイトすべてに対して何らかの対策を講じるべきか、むしろ法執行を含めこれらのサイトに特化した対策を採るべきでないかについて、バランスを考慮した検討がなされるべきと考える。

定サーバー管理者だけでなく、フィルタリングソフトウェア開発事業者、フィルタリングサービス提供事業者等他の関係者等も含めた全体的な枠組みの中で取り組まれるべき課題であることにも留意が必要である。

つまり、従前から検討されてきたように、青少年という特定の者にとってのみ有害とされる情報への対応としては、どの情報を青少年有害情報としてとらえるかは受信者ごとに異なることから、受信者側で情報の取捨選択を行うフィルタリングの導入が最も有効なものであると考える。

これに対して、特定サーバー管理者は、インターネット上の情報流通の起点となる発信者又は発信者に近い立場にあり、特定サーバー管理者に対する過度の規制はインターネット上の自由な情報・表現の流通に対して甚大な影響を及ぼす。さらに特定サーバー管理者において青少年閲覧防止措置として、青少年有害情報の削除という方法が採用されれば、当該情報を成人が閲覧することも不可能となるため、成人の知る権利を不当に侵害するおそれもある。

そもそも、法第2条第11項では、特定サーバー管理者は非常に広汎に定義され、ブログ開設者等の個人（特定サーバーを管理する青少年自身も該当する）も含まれている一方、青少年が青少年有害情報を閲覧するおそれ、もしくは犯罪に巻き込まれるおそれのある特定サーバーを管理する者はそのごく一部にすぎないと推測されることも踏まえれば、特定サーバー管理者に対する義務づけは、様々な主体による取組全体のバランスの中で、慎重に検討されるべきである。

2 個別の義務についての検討

2-1. 法第21条の努力義務について

○義務の内容

法第21条において、特定サーバー管理者は、青少年有害情報の発信を知ったとき、もしくは自分が青少年有害情報の発信を行おうとするときに限って、青少年が当該情報を閲覧できないようにするための措置（青少年閲覧防止措置）を講じるよう、努力することとされている。

青少年閲覧防止措置を講じることが努力義務とされた理由については「特定サーバー管理者にも企業から個人まで様々な者が含まれ、また青少年閲覧防止措置をとることが求められる場合も多様なケースがありうることから、本条は努力義務とされている。」と解説されている（青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律関係法令条文解説 平成21年3月 内閣府 総務省 経済産業省（以下「条文解説」という。）、P34）。

○考えられる対応

(1) 法的義務への引き上げの是非

青少年有害情報が放置されている現在の状況を改善する手段として、青少年閲覧防止措置を講じる義務を、努力義務から法的義務に引き上げることも考えられるのではないかという意見がある。

しかしながら、そもそも閲覧防止措置を講じるべきとされている青少年有害情報は、本法上その範囲に多様なものが含まれることが想定されている。すなわち、青少年有害情報は、「青少年の健全な成長を著しく阻害するもの」との定義（法第2条第3項）の下に、例示列举（法第2条第4項）され、さらに本法成立時の附帯決議において「事業者等が行う有害情報の判断」に政府が干渉することがないようにすることとされている。また、条文解説においても、「具体的にどのような情報が『青少年有害情報』に該当するか判断するのは、あくまで関係事業者、保護者等の民間の主体（条文解説、P3）」であると記載されている。

このように、その範囲が法律上明確でない青少年有害情報に対する行為に関し、法的義務を定めることは、何が法的義務違反に当たるのかについて、特定サーバー管理者や情報の発信者等に対して明確な告知を与えることができず、この義務の対象が表現の自由に関わるものであることにも配慮すれば、手続きの不明確性の観点から不適切と考える。

また、もし、本条の努力義務が法的義務に引き上げられるとすれば、当該義務違反を恐れて、特定サーバー管理者が青少年有害情報に該当するおそれがある情報について一律に削除するおそれ、さらには特定サーバーの提供、管理自体を停止するおそれも否定できず、関係者の表現の自由、知る権利に対する過度の制限、圧力となるおそれがある。

以上からして、青少年閲覧防止措置を講じる義務を、法的義務へ引き上げることは不適切と考える。

(2) 青少年有害情報監視義務規定の創設の是非

青少年有害情報が放置されている現在の状況を改善する手段として、青少年有害情報監視義務を規定することも考えられるのではないかという意見もある。

現在の規定では、特定サーバー管理者は、「他人により青少年有害情報の発信が行われたことを知ったとき（法第21条）」（自ら青少年有害情報の発信を行おうとするときも規定されているが、これについては監視という問題はそもそも生じ得ない。）に限り、青少年閲覧防止措置を講じる努力義務を課されている。つまり、特定サーバー管理者は自発的に特定サーバー上に青少年有害情報が存在しないか確認、監視する義務はなく、その存在を知ったときにはじめて対処

すればよいものとされている。

これに対して青少年有害情報監視義務とは、特定サーバー管理者に対し、常日頃、積極的に自己の管理する特定サーバーを利用して青少年有害情報が発信されていないかの確認を義務づけるものである。

現在のCGMサービスの中には、1日あたり相当数の投稿がなされるものもあることに鑑みれば、これらを全て監視するよう義務づけることは、特定サーバー管理者に対して余りに負担が大きいと云わざるを得ない。確かに、青少年有害情報に対する自発的な取組として、一定の抽出（ランダム抽出、キーワード抽出等）をベースとした監視体制を整えている事業者は存在する。しかしながら、このような厳重な監視体制を整えていたとしても、青少年有害情報が抽出にかからず放置されていた場合は、青少年有害情報監視義務違反と評価される可能性が生じうる。この意味において、事業者の自発的な取組により行われている監視と、青少年有害情報監視義務における監視とは、法的な位置づけが異なるものであることに、留意すべきである。

また、特定サーバー管理者が当該監視義務違反をおそれ、青少年有害情報に該当するおそれが少しでもある情報については一律に削除という措置を採りうる可能性があることを考えれば、青少年有害情報監視義務の規定は、インターネット上の自由な表現、成人の知る権利に対する過度な制限、圧力となるおそれがある。

さらに、青少年有害情報の存否の確認のために特定サーバーを常時監視することを義務づけることは、現実には、青少年有害情報を検出するために、違法情報を含む全ての情報についても、特定サーバー管理者が義務として監視を行うことを意味する。しかしながら、そのような義務は違法情報（権利侵害情報）に対する特定電気通信役務提供者の義務について定めたプロバイダ責任制限法においても定められておらず、むしろ、「プロバイダ責任制限法―逐条解説とガイドライン―（総務省電気通信利用環境整備室 著 社団法人テレコムサービス協会 編著）」にて、発信者の表現の自由等を理由として明確に否定されているところである。

付言すれば、このような青少年有害情報の監視を、努力義務の規定という態様であれ、国が事業者に対して義務づけることは、表現の自由および検閲の禁止を定める憲法第21条はもちろん、「民間における自主的かつ主体的な取組（法第3条第3項）」を柱とする本法の精神からも慎重でなければならないものとする。

なお、青少年有害情報の検出作業を効率的に行うことの重要性は以前から認識され、青少年有害情報の検出技術の開発が進められてきているところである。引き続きこの技術開発を進め、安価で中立的な青少年有害情報検出ツールを開

発し、資力に乏しい特定サーバー管理者においても、自主的な取組として青少年有害情報の検出作業を効率的になしうるように、国としても民間の研究等を支援することが望ましいと考えられる。

(3) 青少年閲覧防止措置に対する免責規定の創設の是非

特定サーバー管理者が、青少年閲覧防止措置を講じないのは、青少年閲覧防止措置に対する青少年有害情報の発信者からの損害賠償請求を恐れているからであると分析し、青少年閲覧防止措置につき、青少年有害情報の発信者に対する免責規定を設けることも考えられるのではないかという意見がある。

当該意見に対しては、そもそも青少年閲覧防止措置を講じない特定サーバー管理者は、このような免責規定が設けられても同措置を講じないのではないかという指摘もある。

一方で、前記(1)及び(2)でも論じたように、このような免責規定が設けられれば、特定サーバー管理者が、青少年閲覧防止措置として、青少年有害情報に該当するおそれのある情報を一律削除する等のおそれもある。

以上からすれば、免責規定の創設は、その実効性に比して、インターネット上の自由な表現や成人の知る権利に対して与える負の影響が大きく、不適切と考える。

(4) 特定サーバー管理者間の自主的な取組による青少年閲覧防止措置の推進

青少年有害情報が発信される特定サーバーには、単独の特定サーバー管理者のみが関与しているものと、複数の特定サーバー管理者（電子掲示板等の管理者等の下位の管理者と、当該管理者にサービスを提供しているインターネットサービスプロバイダー、レンタルサーバー事業者、ホスティングサービス事業者等の上位の管理者）が同時に関与しているものがありうる。このうち前者においては、単独の特定サーバー管理者のみが、青少年閲覧防止措置を講じ得る。これに対し、後者においては、青少年有害情報が発信、放置された特定サーバーにつき、下位の特定サーバー管理者（たとえばブログ開設者である個人）と上位の特定サーバー管理者（たとえばブログサービス提供事業者）が観念でき、両者間の自主的な取組として、両者間のモデルサービス約款を整備することにより、青少年閲覧防止措置に複数の特定サーバー管理者が関与し得るのではないかと考えられる²。

2 特定サーバー管理者以外にも、特定サーバー管理者が第三者機関の認定を受けている場合の当該第三者機関や、特定サーバー管理者が特定サーバーの管理を監視事業者等に委託している場合の当該監視事業者等も、特定サーバー上の青少年閲覧防止措置に関与しうるであろう。

もちろん、モデルサービス約款の整備となれば、個々の事業者による独自の取組とは異なり、業界全体に与える影響も大きいところ、その整備にあたっては、下位の特定サーバー管理者の判断、方針等、インターネット上の自由な表現に対する配慮が必要と考えられる。

よって、上位の特定サーバー管理者の催告にもかかわらず、下位の特定サーバー管理者において青少年閲覧防止措置が講じられない等の場合に限って、上位の特定サーバー管理者が、当該下位の特定サーバー管理者の管理する特定サーバーにつき青少年閲覧防止措置を行う、その場合においても下位の特定サーバー管理者の判断を尊重する等のモデル約款を整備することが考えられる。

また、このようなモデルサービス約款整備の前提として、上位の特定サーバー管理者は下位の特定サーバー管理者に連絡を取りうるように、サービス提供開始時に、下位の特定サーバー管理者のメールアドレス等連絡先の提供を受けべきと考える。

さらに、基本的な考え方でも述べたように、青少年による青少年有害情報の閲覧の機会を減少させる方策としては特定サーバー管理者による対応以上に、フィルタリングによる対応が最も効果的であると考えられる。よって、上位の特定サーバー管理者による青少年閲覧防止措置としては、下位の特定サーバー管理者の管理する特定サーバーのURLを、フィルタリングサービス提供事業者に対して情報提供する等の措置も考えられるであろう。

2-2. 法第22条の努力義務について

○義務の内容

法第22条は特定サーバー管理者が管理する特定サーバーを利用して発信が行われた青少年有害情報について、国民からの連絡を受け付けるための体制を整備することを努力義務としている。

連絡受付体制の具体的な内容は本法上規定されていないが、自己の管理する特定サーバー上に問い合わせフォームを設置する方法（特定サーバー管理者のメールアドレス等具体的な連絡先を開示することなく、特定サーバー管理者に連絡を取りうるシステム）や、特定サーバー管理者のメールアドレス等具体的な連絡先を記載する方法等が考えられる。

本条が設けられた趣旨につき、条文解説においては、「特定サーバー管理者が自分自身で、その管理する特定サーバーを利用して他人により青少年有害情報の発信が行われる全ての場合について、これを発見することは必ずしも容易ではないことから、本条は国民からの連絡を受け付けるための体制を整備する努力義務を課すことで、以て特定サーバー管理者が自己の管理する特定サーバーを利用した青少年有害情報の発信を察知し、青少年閲覧防止措置をとることを

促進しようとするものである。」とされている。

連絡受付体制整備が努力義務とされた理由については条文解説において、前第21条と同趣旨とされている。

○考えられる対応

(1) 法的義務への引き上げの是非

本条の義務を努力義務から法的義務へと引き上げることも考えられるのではないかという意見もある。しかしながら、前記したように特定サーバー管理者とは非常に広汎な概念であり、その中には青少年有害情報が発信されるおそれのない特定サーバーを管理する個人（前記のとおり、青少年自身も該当しうる）も多数含まれると考えられる。このような個人に対してまで、連絡受付体制の整備を一律に、法的義務として要請することは、そもそもの必要性が低いと考えられる上、インターネット上の匿名性の利点（非匿名の場合に比較し、より自由な意見の表明などがなしうる可能性があること）や表現の自由に対して与える負の影響が大きい上、連絡受付体制が悪用されるおそれも高いことから、不適切と考える。

(2) 下位の特定サーバー管理者の連絡先の外部機関への提供

青少年有害情報が多数回発信されるにもかかわらず、青少年閲覧防止措置が講じられず、連絡受付体制整備もなされない特定サーバーにつき、上位の特定サーバー管理者が下位の特定サーバー管理者の連絡先を把握している場合には、上位の特定サーバー管理者が、青少年有害情報を発見した外部機関に、当該下位の特定サーバー管理者の連絡先を提供することも考えられるのではないかという意見もある。

しかしながら、2—1(4)でも記載したように、そのような事例に対しては、モデルサービス約款を整備すれば上位の特定サーバー管理者において青少年閲覧防止措置を行うことが可能と考えられる。

よって、上位の特定サーバー管理者が、個人情報にも該当しうる特定サーバー管理者の具体的な連絡先を第三者である外部機関に提供するとの方策は、そもそもの必要性に乏しく、不適切と考える。

(3) 特定サーバー管理者間の自主的な取組による連絡受付体制整備の推進

本条の義務も、全ての特定サーバー管理者に対して実効性の向上が求められるわけではなく、青少年有害情報の発信が行われるおそれのある特定サーバー管理者に対してのみ実効性の向上が求められる努力義務であることから、法第21条について2—1(4)にて記載した対応と同様の対応が考えられる。つま

り、複数の特定サーバー管理者が関与している特定サーバーについては、関与する特定サーバー管理者間のモデルサービス約款の自主的な整備等の自主的な取組にて対応することが考えられる。

自主的な取組の具体例としては、①上位の特定サーバー管理者において、下位の特定サーバー管理者に対し法第22条の周知活動を行う、②上位の特定サーバー管理者において、下位の特定サーバー管理者が連絡受付体制を整備しやすいように問い合わせフォームを準備し、その使用を推奨する、③青少年有害情報と考えられる情報の発信が多数回にわたった下位の特定サーバー管理者に対して、上位の特定サーバー管理者から、その連絡受付体制の整備を催告、要請する等の方法が考えられる。

無論、②③の実施のためにモデルサービス約款の整備等を行う場合モデルサービス約款の整備等の自主的な取組においても、特定サーバー管理者間の自主的な取組とはいえ、インターネット上の匿名性の利点（非匿名の場合に比較し、より自由な意見の表明などがなしうる可能性があること）に対する負の効果を最小限に抑えるべきであると考え。また、上位の特定サーバー管理者が保有する下位の特定サーバー管理者の具体的な連絡先情報は、個人情報にも該当しうるプライバシー性の高いものであるから、あくまで必要最小限の範囲で活用されるべきと考える。

よって、モデルサービス約款の連絡受付体制整備等に際の方法としては、上記したプライバシー保護の観点や、特定サーバー管理者に対する心理的負荷、連絡受付体制の悪用のおそれ等からして、まずは具体的な連絡先の情報を公開せずとも法第22条の目的を達しうる、②問い合わせフォームの活用が検討されるべきであると考え。

自主的な取組の具体例としては、上位の特定サーバー管理者において、下位の特定サーバー管理者が連絡受付体制を整備しやすいように問い合わせフォームを準備する、上位の特定サーバー管理者において、下位の特定サーバー管理者に問い合わせフォームの使用を推奨する、青少年有害情報と考えられる情報の発信が多数回にわたった下位の特定サーバー管理者に対して、上位の特定サーバー管理者から、その連絡受付体制の整備を催告、要請する等の方法が考えられるであろう。

以上