

があるからである。

結びに代えて

しかし、青少年有害環境自主規制法案のような形で、事業者が団体を形成し、規約等を締結し、主務大臣が指導・勧告するという構造になったときに、それが本場に青少年に有害だとされる図書が、青少年の手に渡らないようにすることのみを対象とするのか疑問が残る。アメリカでは、インターネット上で青少年に有害な表現等の青少年への送信や掲示を禁止した通信品位保持法の規定が問題とされ、レノ対アメリカ自由協会事件判決は、インターネットの上では、特定の表現が青少年の手にのみ渡らないように確保すること、あるいは青少年が掲示にアクセスできないように確保することは困難であるため、これらの規制が過度に広汎に保護された表現をも禁止する結果となるので、表現の自由を保障した修正第一条に反すると判断している。このことは、日本でも同様である。このような状況下では、青少年保護のための表現規制は、必然的に成人の表現を受け取る権利を過度に広汎に制約しかねない。青少年保護という名目で、とりわけインターネット上の表現などを過度に広汎に制約することには憲法上重大な疑念がある。さもなければ、インターネット上で入手可能な情報は、青少年の目に触れてもかまわないような情報に限定されてしまうおそれ

筆者もまた、マスメディアの表現が青少年に与える影響について懸念を持っていないわけではない。だが、規制を求める側が、あまりにも有害図書の影響について自明視して、本当のところいわれるような悪影響があるのかどうか、実証的な研究成果が必ずしも十分に提示されていない点には不安を感じざるを得ない。また、青少年にとって有害だと思われるものをすべて青少年から奪うことは、逆に青少年の発達を阻害するのではないかとも思われる。有害だとされる情報をまったく見ることができなければ、おそらく何が有害なのかどうかも自分で判断できなくなるであろう。このことを考えると、青少年保護のための規制にも慎重さが求められるべきであろう。

させるなどのレーティング規制を導入すべきではあるまいか。その上で、成人向けとされた図書を別の棚に並べるよう義務づけたり保護者の同意なく青少年に販売等した場合には処罰も許されるかもしれない。そして、自動販売機への収納などのように、保護者の判断権をかくくぐることを可能にする販売方法は禁止することも許されるように思う。しかし、はたして現在の青少年保護育成条例のように、青少年保護の名のもとにきわめて広い範囲の表現を一括して「有害」図書と位置づけ、それを個別もしくは包括的に指定してその青少年への販売等を禁止したり、青少年有害環境自主規制法案のように事業者の団体を結成させて規約を結ばせ、その指導・勧告という形で恒常的に行政機関がマス・メディアを監督するような仕組みは、やはり憲法上許されないように思われる。

- (3) <http://www.reiki.metro.tokyo.jp/reiki-honbun/g1012150001.html>
(4) 民主党有害情報から子どもを守るための基本法制定プロジェクトチーム「子ども有害情報からの子どもの保護に関する法律案骨子」について (http://www.dpi.or.jp/seisaku/jinken/BOX/K0021.html)。
(5) 初宿正典「憲法2基本権」一四一―一四二頁(成文堂・一九九六)等参照。
(6) たとえばわいせつな表現の禁止について、内野正幸(新版)憲法解釈の論点七七頁(日本評論社・一九九七)。
(7) 初宿前掲注(5)三二―三四頁。
(8) 芦部信喜「憲法学Ⅲ人権各論(1)(増補版)」三三九―三四〇頁(有斐閣・二〇〇〇)。
(9) 同三四〇―三四一頁。
(10) 同三四一―三四三頁。
(11) 芦部教授も、この点では伊藤裁判官の立場を支持する。同三四三―三四四頁。
(12) Reno v. ACLU, 521 U.S. 844 (1997)。邦文では、松井茂記+福島力洋「資料」レノ対アメリカ自由人権協会事件合衆国最高裁判所判決(阪大法学四八巻四号一〇八七頁(一九九八)参照。
(13) 松井茂記「インターネットの憲法学」一六一頁以下(岩波書店・二〇〇二)参照。
(まつい・しげのり 大阪大学教授)

特集

青少年保護と表現の自由 ―青少年法案とその周辺

3

青少年保護条例の過去・現在・未来

右崎正博

東京都条例改正を中心に

はじめに

本年三月、自民・公明両党により議員提案の形で参議院に提出されていた「青少年健全育成基本法案」は、委員会へ付託されることもないまま審議未了、第一五九回国会の会期終了とともに廃案となった。この法案は、事業者に対して、その提供する商品・役務が青少年を取り巻く社会環境に悪影響を及ぼすことがないようにするなど、青少年の健全育成に努めるべき責務を規定し(第七条)、また、国と地方公共団体に対し、青少年にとって良好な社会環境の整備および青少年の健全な育成を阻害する行為の防止のため必要な措置を講ずることを求めている(第一二条、第一八条)。前者に関しては、

国等による事業者への指導・助言などの仕組みやそれに応じなかった場合の制裁などは規定されておらず、また、後者に関しても、青少年の健全育成に有害な図書類等の規制は直接規定していかなかったものの、国・地方公共団体が必要な措置を講ずる場合には、「言論、出版その他の表現の自由を妨げることがないように配慮しなければならぬ」(第二一条)と規定しており、明らかにメディアの活動への規制が念頭におかれていたふしがあるが、われ

そのはしりは、一九四八―九年に茨城県や栃木県内の市町で制定された、青少年の深夜外出を規制する「不良化防止条例」にあったようであるが、青少年保護条例の全国で最初の制定例が、一九五〇年の岡山県の「図書による青少年の保護育成に関する条例」であったことはよく知られている。この条例は、端的に「有害図書」の青少年への販売、頒布、貸付を禁止し、違反に対して一〇万円以下の罰金、拘留または科料を科すという仕組みを採用し、その後につづく各地の青少年保護条例の範型を提供することとなる。

と大きく性格を変えてきたと指摘されるが、九〇年代以降は、図書類の規制強化、淫行の処罰などを加えるとともに、罰則が強化されて、ますます治安立法的性格を強めつつあるように思われる。そして、「青少年健全育成基本法案」の提出と歩調を合わせ、その規制を先取りするかのようになり、東京都において「青少年健全育成条例」が改正され、この六月から施行されるに至っている。それゆえ、本稿においては、「東京都青少年の健全な育成に関する条例」の制定から、現在に至るまでの四次にわたる改正の経過をたどることによって、「青少年保護とメディア」という課題設定の歴史的背景と現状、そして将来への展望を探ることとした

二 東京都青少年健全育成条例制定 (一九六四年) とその背景

岡山県で青少年保護条例が制定された同年の七月に、東京都児童福祉審議会が全国ではじめて、児童福祉法八条七項に基づき、エロ、グロ、猟奇ものの本や紙芝居が子どもを害しているとしてその製作や出版を中止するよう出版・紙芝居業者に勧告をしたと伝えられている³⁾。この動きは、全国的な「有害図書」規制を先導したと思われるが、東京都において、それがそのまま条例制定に直結したわけではない。一九五八年になって、五六年制定の「喫茶店営業等の深夜営業取締りに関する条例」が十分な効果をあげていないとの指摘から、深夜喫茶への青少年の立入りを制限し、青少年の夜間外出に対する監護者の義務、深夜喫茶営業の禁止などの問題を焦点として、青少年保護条例制定の検討がなされるが、深夜喫茶問題については全国的な問題として国において「風俗営業取締法」改正が成立したことから、条例制定は見送られることとなった。

その後、東京都において条例制定へとつながる具体的な動きが見られるのは、一九六三年になってからである。

た。

これらの動きを背景に、東京では、住民団体等からの要望や請願を受けて、都議会が九一年三月に、全会一致で「不健全(有害)図書類の規制に関する決議」を採択している。この決議には、「近年いたずらに性的好奇心をそそる子供たち向けの不健全図書類が氾濫し、子供たちの健全な育成を図る上で大きな阻害要因の一つとして、社会問題化しており、……公共の福祉と言論・出版の自由に留意しつつ、不健全図書類の子供たちへの販売等に対する速やかな規制措置が行われることは、是非とも必要なことである。よって、東京都議会は、業界による自主規制についての行政指導の強化をはじめ、不健全図書類の販売等に関する規制が迅速・適切に行われるよう『東京都青少年の健全な育成に関する条例』改正の検討も含め、早急な対策を強く望む」と述べられていた⁴⁾。

このような状況を背景として、一九九二年一月、青少年問題協議会が「青少年にかかるビデオソフト対策について」、「いわゆるポルノ・コミックへの対応について」と題する二つの意見を具申し、それを受けて条例改正案が準備され、三月に可決成立している。この第一次の改正は、図書類の定義規定

その背景にはこの年の秋に燃え上がった悪書追放運動があったといわれる。この年の一〇月、台東区中学校PTA連合会会長らが東京都議会に対し、「青少年の保護育成の条例設置に関する請願」を提出し、青少年の性的犯罪などを助長する映画などの宣伝や看板が何らの規制もなく公然と放り出されている現在、行政面の措置をまたざるを得ず、全国的にみても二〇数府県で青少年保護条例が制定されているところから、一日も早く条例の制定を望むという趣旨のものであった。この請願は、一二月に都議会本会議で採択され、それを受けて知事の附属機関として設置されている青少年問題協議会に条例制定について知事の諮問がなされた。

同協議会は、翌六四年五月に、出版物の自主規制、優良出版物等の推奨、有害出版物等の指定などを含む事項について何らかの措置がなされること望ましいとする答申を行った。この答申に基づき、条例案が作成され、同年六月の第二回都議会定例会に提出された。条例案は総務部整備委員会に付託されたが、賛否両論が激しく対立し、会期末を迎えても成立の目途が立たず、七日間の会期延長の最終日に公明会の提出した修正案が議場大混乱の

うちに強行採決され、本会議でも修正案どおり可決成立、一〇月一日から施行された⁵⁾。

成立した「東京都青少年の健全な育成に関する条例」は、「青少年の生活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、もって青少年の健全な育成を図ることを目的」(一条)とし、そのために優良図書類の推奨と表彰、不健全な図書類の販売等の規制を規定したものである。その内容は、取締りよりも環境整備や優良図書の推奨を前面におく「教育・福祉型」であった。不健全な図書類の規制措置については、「青少年に対し、著しく性的感情を刺激し、またははなはだしく、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と認められるもの」を不健全な図書類(八条)と規定して、青少年への販売、頒布、貸付を禁止し(九条)、審議会を設けて慎重な審議を経たうえで知事が指定するものとし(二五条)、営業場所等への立入調査を経て警告を行い(一七条、一八条)、警告に従わない場合にのみ罰則を発動する(二五条)という構えをとっていた。また、修正案により、不健全な図書類の定義から「粗暴性を助長する」、「恐怖感を与える」などの文言が削除

され、指定に際して「自主規制を行っている団体があるときは、必要に応じて、当該団体の意見をきかなければならない」(一五条二項)とされ、立入調査できる者が警察官から「関係公務員」へと改められることになった。一九七〇代の半ばから、各地の条例は、「治安・処罰型」へと転換していくことになるが、東京都においては、一九九〇年代に至るまで改正はなされなかった。

三 第一次改正(一九九二年) ビデオソフトの規制

一九九二年の第一次改正の背景となつたのは、青少年をとりまくメディアを含む社会環境の大きな変化である。その一つが、ポルノ・コミックとビデオソフトの流布の拡大にあった。九〇年代に入ると、和歌山県田辺市で始まったポルノ・コミック追放運動が全国に波及し、また、ビデオ機器の普及、レンタルビデオ店の急増、性描写を含むビデオソフトの氾濫があった。一八八八年から八九年にかけて東京で起きた連続少女誘拐殺害事件の犯人が多数のポルノ雑誌等を所蔵し、被害者をビデオテープに収めていたことなども、その規制に拍車をかけることとなつ

に「ビデオテープ及びビデオディスク」を追加し(二条二号)、青少年の健全育成を阻害するおそれがあると認めるものにつき、都民から知事への申出事項(四条二)を新設した。

この時期までには、各地の条例の多くが、有害図書類の指定に関して、「包括指定」ないし「みなし指定」方式を採用し、全裸、半裸若しくはこれに近い状態、または性交若しくはこれに類似する行為の写真を掲載したページ数が当該図書等の全体の一定割合以上を占める場合、これを有害図書とみなして規制を發動し、あるいは、審議会の意見を聞かずに知事の判断で緊急に指定をする「緊急指定」制度を導入していた。一九八九年には最高裁で岐阜県の緊急指定制度を含む条例の合憲性が問われたが、最高裁は、「有害図書が一般に思慮分別の不成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、「有害図書の自動販売機への収納の禁止は、青少年に対する関係において、憲法二一条一項に違反しないことはもとより、成人に対する関係においても、……青少年の健全

な育成を阻害する有害環境を浄化するための規制に伴う必要やむをえない制約であるから、憲法二一条一項に違反するものではない」と判示した⁶⁾。

この判決を契機として、各地で緊急指定や包括指定の導入が加速されたが、東京都は現在に至るまでこのような方式を採用せず、問題となる図書類につき審議会の意見を聞いた上で個別に指定する方式を継続しており、その点では抑制的な取締り方法を堅持してきている。右の判決において、伊藤正己裁判官が「包括指定のやりかたは、個別的に図書を審査することなく、概括的に有害図書として規制の網をかぶせるものであるから、検閲の一面を備えていることは否定できない」と述べたが(もつとも、伊藤意見も、包括指定であれ図書発行後の措置であること理由に憲法が禁止する検閲には当たらないとした)、あいまいな基準により過剰な規制を免れがたく、適正手続の保障という面から見ても、問題を残している。

四 第二次(一九九七年) および第三次改正——CD-ROM等の規制と買春の処罰、自販機規制など

一九八〇年代に入って、テレホンク

ラブ等の風俗営業に青少年がかかわり、あるいは「援助交際」と称する売買春や売買春類似行為が急増したのに対応して、多くの条例が「淫行」を処罰の規定を導入し始めた。これは、「青少年に対し、淫行又はわいせつな行為をしてはならない」と規定したもので、「淫行」なる概念の不明確さのために、憲法三一条違反の疑いも指摘された。これに対しても、最高裁が、福岡県条例について「淫行」とは、広く青少年に対する性行為一般をいうものと解すべきではなく、青少年を誘惑し、威迫し、欺罔し又は困惑させる等その心身の未成熟に乗じた不当な手段により行う性行為または性交類似行為のほか、青少年を単に自己の性的欲望を満足させるための対象として扱っているとした認められないような性行為または性交類似行為をいうものと解するのが相当である」とし、「このような解釈は通常の判断能力を有する一般人の理解に適用ものであり、『淫行』の意義を右のように解釈するときは、同規定につき処罰の範囲が不当に広過ぎるとも不明確であるともいえないから、本件各規定が憲法三一条の規定に違反するものとはいえない」と判断していた⁷⁾。

また、九〇年代半ばに入って、社会

の情報化はさらに進み、パソコンの普及とともにパソコンによって視聴するCD-ROM等の新しい媒体が普及し始めていた。こうしたなかで東京都議会では、請願・陳情を受け、「有効な対応策を講じられたい」との意見を付けて採択された。そして、対応策につき知事の諮問を受けた青少年問題協議会は、九七年四月に中間答申「性の商品化が進む中で青少年健全育成——東京都青少年の健全な育成に関する条例に關して」がまとめられた。この答申を受けて、九七年第二回都議会に「東京テレホンクラブ等営業及びデータクラブ営業の規制に関する条例」が提案され、六月に可決成立、八月一三日から施行されるとともに、青少年保護条例に売買春の相手方となった大人を処罰する「買春等処罰」規定の新設（一八条の二、現行一八条の三）と図書類の定義規定に新たに「コンピューター用のプログラム又はデータを記録したシール・ディー・ロムその他の電磁的方法による記録媒体」（二条二号）が付け加えられた。

東京都においては、「淫行」規定は規制対象となる行為が広いうえに、倫理的、主観的な要素を含むために、構成要件が不明確になるおそれがあると指摘されたことから、規制対象を「金

品等の供与等を伴う性交又は性交類似行為及び周旋による性交又は性交類似行為」としたものである。ここにも、東京都条例の一定の抑制的な対応がみられる。

つづく第三次の条例改正は、依然として露骨な性表現や残虐な暴力を描いた図書類が青少年に及ぼす影響への懸念、また、コンビニエンスストア等で青少年がその種の出版物等を容易に入手できる状況への対応が求められたことを端緒としている。とくに『完全自殺マニュアル』の流通が青少年の自殺や犯罪を誘発するおそれがあることが懸念された。こうした状況に対応するため、東京都は、二〇〇〇年五月に青少年問題協議会に「メディアを中心とした社会環境の変化と青少年の健全育成」について諮問し、協議会は同年二月に中間答申「東京都青少年の健全育成に関する条例の一部改正について（不健全図書類の指定事由の追加及び不健全図書類の効果的な規制のあり方など）」をまとめた。この答申を受けて、条例改正案が都議会に提案され、翌〇一年三月に可決成立、七月一日から施行された。

第三次の改正条例の要点は、第一に、不健全図書類の指定事由に、「著しく自殺若しくは犯罪を誘発するおそれがあること」が追加された。

七 青少年保護条例の将来への展望

東京都における青少年健全育成条例の制定から数次にわたる改正の経過を振り返ってみて、新たな現象の出現と規制強化との「いたちごっこ」の感を抱かせる。新たな規制要因が生ずるたびに、それを追いかけて新しい規制を導入し、罰則を強化してきた。しかし、規制と罰則の強化が、青少年にとって良好な社会環境を生み出し、確保してきたかと問われれば、答えは明らかに「ノー」である。この悪循環を断ち切るためには、思い切った発想の転換が必要であろうと思う。そして、いま必要とされている発想の転換とは、おそらく「伝統的なパターンリズム」と訣別し、青少年の判断能力を信頼して青少年が自ら「自己決定能力」を開発するのを援助すること（奥平）ではなからうか。

今次改正はきわだった厳罰化も特徴で、たとえば買春行為に対しては二年以下の懲役または一〇〇万円以下の罰金を規定するなど罰則をそれぞれ二倍にしているほか、他の違反行為に対する罰則も大幅に引き上げられている。しかし、それでもなお「実効性は未知数」との指摘もなされている。かくして、全体として規制の対象範囲の拡大と罰則の強化とが行き着くところまで来たかのである。東京都においてはこれまで比較的抑制的な対応がとられ、全国的にみても後衛的位置を占めてきたが、今次の改正によって指定図書類等の包装の義務づけなどの面で一

不健全（有害）図書類の規制に関しても、芦部信喜教授は、東京都条例が制定された一九六四年に、すでに「少なくとも書籍雑誌の指定、販売禁止に関する条項は、むしろこれを削除する

れのあるもの」という文言が追加されたこと（八条）、第二に、指定図書類以外で、発行者が「青少年が閲覧し、又は観覧することが適当でない旨の表示」をしたもの（「表示図書類」）の「他の図書類との区分陳列の義務」が新たに設けられたこと（九条の二）、さらに、指定図書類の自動販売機への収納の禁止、自動販売機等管理者の設置、設置の届出などの規制措置が新たに設けられたこと（一三条の二以下）である。

五 第四次改正（二〇〇四年）——ブルセラ、スカウト行為の規制

最近の条例改正であるが、いっそう「治安・罰則」の色彩が濃くなったといえる。改正に至る背景には、インターネットを通してのわいせつ情報等の氾濫と青少年が凶悪な犯罪に巻き込まれる事件の発生などがあつた。とりわけ渋谷の繁華街で複数の小学生が手錠をかけられて監禁された事件は、何らかの対策を求める声を大きくした。こ

ことが望ましいのではないかと考える。「立法事実、基準の明確性、検閲の三つの問題は、おそらくこの種の条例が提起するもつともクルーシナルな憲法問題であろう」と書いておられない。問題の所在は今もなお変わっていないと思う。規制の前提が改めて問い直されるべきであろうと思う。

- (1) 奥平康弘「青少年保護条例の沿革」同編著『青少年保護条例・公安条例』（学陽書房、一九八一年）六一―八頁。
- (2) 清水英夫「秋吉健次編『青少年条例』（三省堂、一九九二年）の「はしがき」（一頁）、同「青少年保護育成条例の役割と今後の展望」月刊自治フォーラム四四九号一七頁（一九九七年）参照。
- (3) 奥平・前掲書一〇頁。
- (4) 同前・一八頁。
- (5) この間の経緯については、奥平・前掲書一九―二二頁に詳しい。また、メディア関係諸団体の反応については、法律時報増刊『青少年条例』（一九八一年一月）三三―三九頁以下を参照。
- (6) これについては、藤井誠二「18歳未満「健全育成」計画」（現代人文社、一九九七年）一七頁以下を参照。
- (7) 東京都『東京都青少年の健全な育成に関する条例の解説』（二〇〇二年三月）五六頁。
- (8) 最判平成元年九月一九日、刑集四三巻八号七八五頁。
- (9) 最大判昭和六〇年一〇月二三日、刑集三九巻六号四一三頁。

のような状況を受け、〇三年一〇月に青少年問題協議会に対し、不健全図書類の効果的な規制のあり方、その他青少年の深夜外出の防止策等の事項について、都健全育成条例の改正を検討するよう諮問がなされた。これを受けた協議会は、〇四年一月に「青少年が安心して育つ環境を、大人が責任を持つてつくるために——有害情報の効果的な規制、青少年の深夜外出の防止策等について」と題する答申を行った。これを受けて条例の改正作業が進められ、改正条例は三月に可決成立、六月一日から施行されている。

今次の改正条例の要点を記せば、がん具類や刃物の青少年への販売等の制限（七条の二、七条の三）、指定図書類および表示図書類を販売のため陳列する場合の包装の義務づけ（九条三項）、表示図書類等を自動販売機により販売する場合に青少年が閲覧できないようにする措置の義務づけ（九条の二）、着用済みの下着等の買い受け等（いわゆるブルセラ）の禁止（一五条の二）、性風俗関連特殊営業における接客業務への従事の勧誘の禁止（一五条の三）、青少年の深夜外出の制限（一五条の四）、カラオケボックス・漫画喫茶・インターネットカフェへの青少年の深夜立入りの制限（一六条）、買春行為

- (10) 前掲『東京都青少年の健全な育成に関する条例の解説』五七―五八頁。
- (11) もっとも、これに対しても、「その本質は伝統的なパターンリズムと異なるところがない、……これは、各方面における青少年の『自己決定能力』を自己開発することを援助しようという本来の青少年保護行政に逆行する」との批判がなされた。奥平康弘「中間答申についての反対意見」東京都生活文化局『性の商品化が進む中で青少年健全育成——東京都青少年の健全な育成に関する条例に關して』（一九九七年四月三日）二〇頁。また、藤井・前掲書七五頁以下を参照。そこには各地における「淫行処罰」規定導入の背景、適用事例、東京都における議論などが含まれていて興味深い。
- (12) 朝日新聞二〇〇四年五月三十一日付け夕刊。
- (13) 朝日新聞二〇〇四年七月二日付け。
- (14) 芦部信喜「青少年条例と憲法問題」自治研究四〇巻一〇号（一九六四年）、法律時報増刊『青少年条例』前掲二二―六頁参照。

（うさぎ・まさひろ 獨協大学教授）

