

【セミナー】

インターネットはどこまで規制されるか

改正風営法の捉え方

「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律」、いわゆる風営適正化法が平成11年4月1日に施行された。今回の風営適正化法で注目すべき点は「映像送信型性風俗特殊営業」という新しい概念を作り、インターネットの有料アダルトサイトを規制の対象にしたことだ。またプロバイダーに対してわいせつ画像の送信を防止する努力義務が盛り込まれた。しかし、風営適正化法に関してはさまざまな問題点を指摘する声も多い。その1つ1つを検証してみよう。

金矢八十男

P U B L I C D E C E N C Y L A W

風営適正化法、
15年ぶりの改正部分

世の中がユーゴスラビアのコソボ紛争に注目する中、あるいは野村沙知代、浅香光代の熟女紛争をワイドショーが追いかける中、ひっそりと「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律」、いわゆる風営適正化法が平成11年4月1日に施行された。マスメディアではさほど大きく取り上げられなかったのに、知らない間にそんな法律が施行されていたのかと感じた人も多いのではないだろうか。

「風俗営業取締法」が「風営適正化法」に改正されたのが1984年。今回の改正は15年ぶりになる。その間、携帯電話やパソコンなどの普及に伴って無店舗型の性風俗営業が増加し、公衆電話ボックスにピンクピラが貼られ、ピンクチラシが一般家庭のポストに投げ込まれるなど、性風俗に関する秩序の乱れや青少年に与える影響などを心配する声が上がった。一方インターネットのアダルトサイトにも、なんらかの規制の強化を望む声も聞く。つまり社会的な変化や風俗営業の実態に合わせ、風営適正化法を改正したというのが警察庁の趣旨だ。

しかし、法案作りは警察庁内部で進められ、1998年3月に国会に提出。事前にインターネットなどで法案を公開して広く識者

の意見を十分に聞くことも、活発な議論を重ねることもなかった。4月10日に参議院を通過、4月30日に衆議院を通過して、1998年5月8日に公布された。

風営適正化法で新たに規制の対象になっ

たのは、「無店舗型性風俗特殊営業」と「映像配信型性風俗特殊営業」。逆にダンススクールは風俗営業から除外され、「遊技場営業」に区分される麻雀店やパチンコ店、ゲームセンター、また「接待飲食等営業」に

風営適正化法のポイント(警察庁ホームページより引用)

新たに規制の対象となったもの

無店舗型性風俗特殊営業

人の住居又は人の宿泊の用に供する施設において異性の客の性的好奇心に応じてその客に接触する役務を提供する営業で、当該役務を行う者を、その客の依頼を受けて派遣することにより営むもの。電話等による客の依頼を受けて、専ら、アダルトビデオ等の性的好奇心をそそる物品を販売し、又は貸し付ける営業で、当該物品を配達し、又は配達させることにより営むもの

映像送信型性風俗特殊営業

専ら、性的好奇心をそそるため性的な行為を表す場面又は衣服を脱いだ人の姿の映像を見せる営業で、電気通信設備を用いてその客に当該映像を伝達すること(放送又は有線放送に該当するものを除きます。)により営むもの

用語の整備

届出制

無店舗型性風俗特殊営業又は映像送信型性風俗特殊営業を営もうとする者は、営業の本拠となる事務所(事務所がない者は住所)の所在地を管轄する公安委員会に所定の事項を記載した届出書を提出しなければならないこととした(第31条の2第1項及び第31条の7第1項関係)。

年少者保護のための規制

無店舗型性風俗特殊営業又は映像送信型性風俗特殊営業を営む者は、18歳未満の者を客としてはならないこととした。また、無店舗型性風俗特殊営業を営む者は18歳未満の者を客に接する業務に従事させてはならず、映像送信型性風俗特殊営業を営む者は客が18歳以上である旨の証明等を受けた後でなければ映像を伝達してはならないこととした(第31条の3第2項及び第31条の8第2項から第4項まで関係)。

広告及び宣伝の規制

店舗型性風俗特殊営業と同様の広告及び宣伝の規制を設けることとした(第31条の3第1項及び第31条の8第1項関係)。

行政処分

公安委員会は、無店舗型性風俗特殊営業又は映像送信型性風俗特殊営業を営む者が一定の違反等をしたときは、必要な行政処分を行うことができることとした(第31条の4第1項、第31条の5、第31条の6第2項、第31条の9第1項、第31条の10及び第31条の11第2項関係)。

自動公衆送信装置設置者の努力義務

自動公衆送信装置設置者(プロバイダ)は、その者の自動公衆送信装置(サーバ・コンピュータ)に映像送信型性風俗特殊営業を営む者がわいせつな映像を記録したことを知ったときは、その映像の送信を防止するため必要な措置を講ずるよう努めなければならないこととした(第31条の8第5項、第31条の9第2項及び第31項関係)。

区分される接待を伴うキャバレー、バー、ナイトクラブなどは営業地域の制限や営業時間の規制など一定の規制緩和が図られた。一方ソープランド、個室型ファッションヘルスなどの店舗型性風俗特殊営業は広告宣伝の規制が強化され、風俗営業、性風俗特殊営業ともに、接待客従業者への売春強要を防止する条文が改正された。

無店舗型性風俗特殊営業とは、出張ヘルスのように決まった店舗を持たず、客の求めに応じて、客の住居や宿泊している場所に性的なサービスをする従業員を派遣したり、電話などで注文を受け、アダルトビデオなどを配達して販売あるいは貸し付ける風俗営業のこと。インターネットのウェブサイトや電子メールで注文を受け付ける場合もこれに含まれる。

今回の風俗適正化法で注目すべき点は「映像送信型性風俗特殊営業」という新しい概念を盛り込み、インターネットの有料アダルトサイトを規制の対象にしたことだ。映像送信型といってもテレビ放送やケーブルテレビ放送は含まれない。

風俗適正化法によって性風俗特殊業者は以下の3つの規制を受けることになった。

- 1 公安委員会への届け出の義務（届出制）
- 2 年少者保護のための規制。
- 3 広告および宣伝の規制。

これに違反した営業者に対し、公安委員会は必要な行政処分を行えるとした。また罰則規定はないものの、プロバイダーに対

してわいせつ映像の送信を防止するための努力義務が盛り込まれた。以下はP312表を参照してほしい。

映像配信型性風俗特殊営業とは

風俗適正化法では映像送信型性風俗特殊営業を「専ら、性的好奇心をそそるため性的な行為を表す場面又は衣服を脱いだ人の姿態の映像を見せる営業で、電気通信設備を用いてその客に当該映像を伝達すること」と定めている。しかし「専ら」(もっぱら)はどの程度を指すのか、「性的好奇心をそそるため」とは、具体的にどのような行為を指すのか明確ではない。そこで警察庁では別途「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律等の解釈基準」を発表している。この解釈基準(ガイドライン)によると、「専ら」とはおおむね7~8割程度以上を言い、「性的好奇心をそそるため」は下の表であげた行為の映像が2割以上含まれている場合を指すらしい。

解釈基準に関して警察庁にさらに問い合わせた文書による回答を得たが、「規制の対象になる映像は、わいせつまでに至らない『性的な好奇心をそそるため』の『性的な行為を表す場面または衣服を脱いだ人の姿態の映像』であって、一般にイラストやCGは該当しないと考えている」という。また「バナー広告を表示することで広告収入を得て、当該バナー広告を依頼した者の客

となるべき者に映像を伝達する形態のものは、映像送信型性風俗特殊営業には当たらない」ともあった。

たとえば書店などで売られている「ヘアヌード写真集」など、ことさら臀部や胸部を誇示したポーズもあるだろう。出版社が同じ写真をデジタル化して有料ホームページ上で公開したとき、それが映像配信型性風俗特殊営業とみなされれば、規制の対象になる。青少年が買うことのできる出版物であっても、その出版物の発行に使われた映像をインターネットで青少年に配信すると違法だ。そもそも、その出版社が風俗営業をしている認識がなければ、当然届出をしておらず、違法ということになる。

問題となるのは、映像配信型性風俗営業にあたるかどうかの判断だが、性的好奇心をそそるための映像が2割以上を占める

風俗適正化法の問題点

弁護士 宮下佳之氏に聞く

風俗適正化法の問題点として、まず新しく定義された「映像送信型性風俗特殊営業」がそもそもどういうものなのか、何を指すのか、その定義自体が曖昧であることがあげられると思います。警察庁、公安委員会から、映像送信型性風俗特殊営業とは何かというガイドラインが示されているのですが、コンテンツの約20パーセントが性的な映像で占められている場合は、性風俗特殊営業にあたる可能性があります。これも絶対量ではなく、相対的な量ですから判断が難しいと思います。

今回の風俗適正化法は、刑罰を対象とした行為を規制した法律なのに、その定義が曖昧なために、営業をする者にとって犯罪の予見が難しいものになっています。逆に取り締まるほうとしては、曖昧さのゆえに裁量権が拡大する危険性もないとは言いきれません。

性的なものの捉え方は時代や社会状況によって変化していきますので、現時点で法律を作り、将来にわたりその法律を適用していくことを考えると、ある程度、曖昧にならざるを得ない側面はあったと思います。とはいえ、その解釈や適用が無制限に拡大されていいということではありません。表現の自由が不当に脅かされることのないよう見守っていく必要があります。公安委員会が行いうる勧告や指示の内容が明確でないのも気にかかるところです(談)。



用語の解釈基準(抜粋引用)

「性的好奇心をそそるため」の該当性の判断

一般的には、客に見せる映像の中に次の映像がおおむね2割以上含まれている場合には、「性的好奇心をそそるため」のものであると評価することができると解される。

衣服を脱いだ人の姿態で、次に掲げるもの	陰部、臀部又は胸部を誇示した姿態 大腿部を開いた姿態 自慰の姿態 排泄の姿態 愛撫の姿態又はこれを連想させる姿態 緊縛の姿態
性的な行為を表す場面で、次に掲げるもの	男女間の性交又は性交を連想させる行為 強姦、輪姦その他のりょう辱行為 性交類似行為 変態性欲に基づく性行為

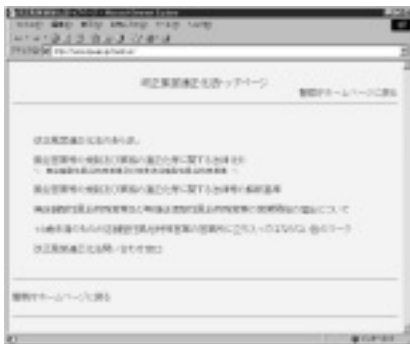
という基準は、はたして映像点数なのか、映像のデータ量なのかはわからない。またコンテンツの全内容が性的好奇心をそそるための映像だった場合は10割だが、同じ映像10点と他の映像90点があれば、コンテンツの中で占める割合は1割となる。

ちょっとあげ足とりのような気もするが、実際にすべての個別の事例を明文化することは不可能で、解釈基準の中でも「営業を営む者の意図及び営業の実態を踏まえて判断する」ことになっている。それでもやはり曖昧さは残る。弁護士宮下氏が指摘するように、犯罪行為の認定がなされなければ、犯罪の予見（それが犯罪行為にあたるかどうかの判断）もできないのだ。

届出制について

無店舗型、あるいは映像送信型の性風俗特殊営業を営む者は、事務所（事務所がない場合は住所）の所在地を管轄する公安委員会へ届出書を提出しなければならない。無届けで営業をすると30万円以下の罰金になる。風営適正化法が施行された時点で、すでに営業をしている者は、平成11年4月30日までに提出しなければならないことになっているので、現在、無届けで営業を行っている業者はすべて違法ということになる。

届出制が営業する者にとって褒賞的な動機付けになればいいが、取り締まる側と取



警察庁による「改正風営適正化法トップページ」
<http://www.npa.go.jp/kankyo/>

り締まられる側という対立関係の中で、「許可制」につながるような意味合いが強くなると問題だろう。

年少者保護のための規制

「性風俗特殊営業を営む者は18歳未満の者を客としてはならない」し、「映像送信型性風俗特殊営業を営む者は客が18歳以上である旨の証明等を受けた後でなければ映像を伝達してはならない」わけで、営業者は客に対して個人データの提出やクレジットカードによる決済を要求することが考えられる。これに限ったことではないが、顧客データの流出やクレジットカード詐欺など、客はそのリスクを認識し、十分に注意する必要がある。

広告および宣伝の規制

警視庁生活安全部保安課と東京都風俗環境浄化協会の作成した「改正風営適正化法のポイント」というパンフレットを見ると、無店舗型性風俗特殊営業は商業地域を除き広告宣伝ができなくなった。もちろん、すべての地域で18歳未満の者にピラを配ったり、18歳未満の者が居住する住居のポストヘチラシなどを投函することはできない。

映像送信型であってもこれは同じだが、ホームページやメールマガジン、ダイレクト電子メールなどを使ったものがメインとなるインターネット上の広告宣伝では、地域的な概念は意味をなさない。しかしそこには触れられていない。

行政処分の中身

わかりにくいのが「行政処分の中身」。映像送信型性風俗特殊営業に限って言えば、公安委員会は「善良の風俗若しくは清浄な風俗環境を害する行為又は少年の健全な

育成に障害を及ぼす行為を防止するため必要な指示をすることができる」、また「18歳未満の者を客としないため必要な措置をとるべきことを命ずることができる」とある。この命令に従わず、必要な措置をとらなかった場合は「6ヶ月以下の懲役、もしくは50万円以下の罰金、または併科する」という。「必要な指示」や「必要な措置」の実際がどのようなものになるのかはわからない。

プロバイダーの努力義務

風営適正化法では罰則規定はないが、プロバイダーに対して「映像送信型性風俗特殊営業を営む者がわいせつな映像を記録したことを知ったときは、その映像の送信を防止するため必要な措置を講ずるよう努めなければならない」とした。

警察庁へ「通信事業者であるプロバイダーは、通信の内容をたえず把握する努力義務があると考えていいのか」と問い合わせをしたところ、「プロバイダーに対し、サーバー・コンピュータに記録された映像等の一般的な調査義務を課するものではなく、他の客からの苦情等により、自己の所有するサーバー・コンピュータの記録媒体に映像送信型性風俗特殊営業を営む者のわいせつな映像が記録されていることを知った場合における事後措置について規定したものである」との回答をもらった。また「このような規定を設けたのは、刑法のわいせつに当たる違法な映像に関するプロバイダーの法的責任を明らかにし、現在、業界で設けられている自主規制に参加していない業者を含めたプロバイダー業界全体の自覚を高めることにある」との返事だった。

つまりプロバイダーは、客からの苦情や公安委員会からの勧告などで、性風俗特殊営業を営む者が刑法のわいせつに当たる違法な画像を送信しているのを知った場合、それをそのまま放置してはいけないという義務を負ったと考えればいいのかだろう。しか

P U B L I C D E C E N C Y L A W

し風営適正化法は、本来、風俗営業と性風俗特殊営業について定めた法律で、電気通信事業者であるプロバイダーの努力義務まで盛り込むことは、いささかの抵抗を感じる。また、刑法のわいせつにあたる違法な画像の送信に関しては、性風俗特殊営業者であろうと、非営利の個人が運営するホームページだろうと違法である。そのあたりからプロバイダーに対しての放置責任が厳しく追及され、さらにはインターネットにおける表現の自由の萎縮につながっていないだろうかと危惧するところだ。

風営適正化法がおよぼす波紋

風営適正化法の施行によって、無店舗型性風俗特殊営業の広告宣伝の規制が強化されたので、街中に溢れるピンクピラ、無差別に家庭のポストに投げ込まれるチラシなどは取締り強化の効果を期待できるだ

ろう。また映像送信型性風俗特殊営業においても18歳未満の者を客としてはならないので、たとえばダイヤルQ2回線を利用してわいせつ映像を配信するような営業では客の年齢を確認することができず、大きな影響を与えると思われる。

一方でインターネットの世界のプロバイダーには、比較的静かに受け止められている。風営適正化法は風俗営業の営業形態や営業内容を規制する法律なので、その業務に携わる人たち以外、あまり関心を持って受け止められていないのではないだろうか。わいせつ画像の配信の規制という点では、わいせつ図画販売や有料、無料にかかわらず、公然わいせつ物陳列罪、青少年保護のための有害図書条例などでユーザー、プロバイダーともに取り締まりの対象になることに変わりないはずだ。

今回の風営適正化法で、新しく映像送信型性風俗営業の届出制やプロバイダーの

努力義務が盛り込まれたことは、わいせつ画像だけでなく、より大きな法の網をかぶせて規制しようとするものだ。

昨年、風営適正化法案の国家審議中に日本弁護士連合会は「表現の自由の制限、通信の秘密の保護の侵害、映像送信の検閲等基本的人権を侵害するおそれが強い」との会長声明を発表した。

それ以上に懸念するのは、自主規制の名のもとに「インターネットの表現の自由」が萎縮してしまうことである。インターネットは現実社会と同じくさまざまな問題を抱えているが、一方的に規制して取り締まるのではなく、インターネットを支えてきた文化を大切にしていきたい。「表現の自由」は侵害されてはならないが、同時に表現することの責任を負うことでもある。人間の尊厳や倫理観といったものは、決して立法化されるものではないだろう。

プロバイダーは風営適正化法をどう受け止めたか

「ほれ、ごらん」というのが正直なところ。昨年4月の風営適正化法の公布段階で、プロバイダーは何もしなかった、あるいはできなかった。皆が団結して立ち上がればよかったし、我々もできる範囲で活動をしたが、賛同を得ることができないまま今年4月1日の施行日を迎えてしまった。静かに受け止めたと言われても仕方がないですね。

実は施行日前後して、全国のプロバイダーから問い合わせがたくさんありました。風営適正化法の施行後、ベッコアムの定款や約款がどのように書き換わるのか、それを1つのガイドラインとして捉えていたことは間違いではないでしょう。1996年の「ベッコアム事件」(注1)で唯一強制捜査を受けたプロバイダーですから。もし風営適正化法でプロバイダーがしょっ引かれることがあったとしたら、「真っ先にベッコアムの尾崎だろう」と皆が思っているのではないかな。現在でも少なくとも1か月に1回、ほぼ2週間に1回は強制捜査を受けています。

今回の風営適正化法でプロバイダーの努力義務が明記されましたが、ある意味で私は容認しています。その意味するところは、インターネットの仕組みから考えて警察だけでは目が届かない。プロバイダーを国家権力の手先として使うつもりはないけれど、健全なインターネットの文化を育むために手伝ってほしい、と捉えているからです。

今、私たちに必要なのは基準点だと思います。これまで個別に「わいせつ物陳列罪」などで検挙され、判例が作られています。個別であるため基準点は散逸した状態です。もっと包括的な器が欲しい。映画の場合なら「映倫」、ビデオなら「ビデ倫」がありますよね。これは1本の道筋を作り、そこをすべてが通るから成り立つ仕組みです。私はインターネット倫理会、略して「イン倫」を作ろうと思ったことがありましたが、どうも語感がよろしくないで断念しました(笑)。そもそも1本の道を



株式会社ベッコアム・インターネット代表取締役 尾崎憲一氏に聞く

通るなんてことは、インターネットの仕組みからして不可能なんです。そういう器となるべきインターネット文化を作り上げるために、今回の「風営適正化法」は一石を投じたのではないのでしょうか。

一方、インターネット文化の黎明期において法整備はまだ混沌としています。ユーザーも行き過ぎる面がありますが、「1998年ベッコアム準抗告判例」(注2)のように警察や司法も行き過ぎることがあります。それを考えると今回の風営適正化法は時期尚早、危険な匂いがすることも否めません。

1996年のベッコアム事件で強制捜査を受けた時は、警察はリンクという意味を知りませんでしたね。しかしそれ以降、警察は一生懸命勉強しました。私としては「一番がんばった賞」は警察庁にあげたい。それに比べてインターネットのことがまるでわかっていないのが、有識者と呼ばれる人々と新聞社を含めたマスメディアでしょう。

風営適正化法の一側面だけを捉え、「規制が手ぬるい、抜け道だらけだ」と指摘する新聞報道や、逆にインターネットの表現の自由を盾に風営適正化法の問題点だけをあげつらう報道に欠けていると感じる部分は、その言葉の中に「ともに健全なインターネット文化を育てていこう」という姿勢が見えてこないことです。(談)

注1「1996年ベッコアム事件」ベッコアムが管理するサーバー上に会員がわいせつ画像を載せ、不特定多数の利用者にわいせつな画像を送信し、再生閲覧させてわいせつ図画を公然と陳列した容疑で検挙された事件。1996年4月22日に判決が下り確定した(懲役1年6ヶ月、執行猶予3年)。当初、商用プロバイダーである株式会社ベッコアム・インターネットは無制約な情報発信を事実上放置した責任を問われたが不起訴処分となった。

注2「1998年ベッコアム準抗告判例」ベッコアムの会員のわいせつ物公然陳列罪の容疑で福岡県警が福岡簡易裁判所が発付した捜査差押許可状に基づき、被疑者の顧客データを差し押さえたが、差押物品の中に被疑者ではない会員の顧客データも含まれていたため、ベッコアムは差押処分は違法であるとして「準抗告」の申し立てをした。1998年2月27日、東京地方裁判所はベッコアムに対する差押処分を取り消す決定を下した。



[インターネットマガジン バックナンバーアーカイブ] ご利用上の注意

このPDFファイルは、株式会社インプレスR&D(株式会社インプレスから分割)が1994年～2006年まで発行した月刊誌『インターネットマガジン』の誌面をPDF化し、「インターネットマガジン バックナンバーアーカイブ」として以下のウェブサイト「All-in-One INTERNET magazine 2.0」で公開しているものです。

<http://i.impressRD.jp/bn>

このファイルをご利用いただくにあたり、下記の注意事項を必ずお読みください。

- 記載されている内容(技術解説、URL、団体・企業名、商品名、価格、プレゼント募集、アンケートなど)は発行当時のものです。
- 収録されている内容は著作権法上の保護を受けています。著作権はそれぞれの記事の著作者(執筆者、写真の撮影者、イラストの作成者、編集部など)が保持しています。
- 著作者から許諾が得られなかった著作物は収録されていない場合があります。
- このファイルやその内容を改変したり、商用を目的として再利用することはできません。あくまで個人や企業の非商用利用での閲覧、複製、送信に限られます。
- 収録されている内容を何らかの媒体に引用としてご利用する際は、出典として媒体名および月号、該当ページ番号、発行元(株式会社インプレス R&D)、コピーライトなどの情報をご明記ください。
- オリジナルの雑誌の発行時点では、株式会社インプレス R&D(当時は株式会社インプレス)と著作権者は内容が正確なものであるように最大限に努めましたが、すべての情報が完全に正確であることは保証できません。このファイルの内容に起因する直接のおよび間接的な損害に対して、一切の責任を負いません。お客様個人の責任においてご利用ください。

このファイルに関するお問い合わせ先

株式会社インプレスR&D

All-in-One INTERNET magazine 編集部

im-info@impress.co.jp