**大阪府青少年健全育成審議会特別部会の審議状況について**

参考資料１

**（平成２５年３月２６日中間報告）**

**１．「子どもの性的虐待の記録」への新たな対応策について**

**（１）平成23年３月条例改正後の｢子どもの性的虐待の記録｣を取り巻く状況**

**①平成23年３月大阪府青少年健全育成条例改正の概要**

　現行の児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律（以下、「児童ポルノ法」という。）は、「性欲を興奮させ又は刺激するもの」と児童ポルノを見る側の価値判断から定義しており、性的搾取・虐待が明らかな記録物であっても児童ポルノに該当しない等、被写体となる子どもの保護の点で不十分な面がある。そのため、大阪府青少年問題協議会の答申に基づき、大阪府では子どもを守るため、「子どもの性的虐待の記録」という新しい概念を構築し、これを製造、販売、所持しない努力義務を設けることで、より子どもの保護に資することとしたものである。

　その際、罰則付きで規制するには「子どもの性的虐待の記録」の定義が広範囲であり、罪刑法定主義の観点から課題があることから、直ちに罰則を設けることはせず、まずは府民に対してメッセージを発し、警鐘を鳴らすこととした。

**②児童ポルノ事犯による被害児童の状況**

　　全国、大阪府ともに検挙件数が平成24年過去最多を記録する一方で、被害児童数は全国においては平成23年から、大阪府においては平成24年から減少している。

警察庁のホームページによると、低年齢の児童ポルノは８割以上が強姦・強制わいせつの行為によって製造されている。児童ポルノ事犯の大部分(85.7%)にインターネットが関連している。

◆児童ポルノ事犯の検挙件数と被害児童数（全国、大阪府）

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 暦年 | 検挙件数 | | 被害児童数（人） | |
| 全国 | 大阪 | 全国 | 大阪 |
| H21 | 935（507） | 33 | 405 | 11 |
| H22 | 1,342（783） | 64 | 614 | 31 |
| H23 | 1,455（883） | 89 | 600 | 78 |
| H24 | 1,596（ ― ） | 116 | 531 | 50 |

　※（　）内はインターネット等を利用した犯罪の検挙件数

**③ジュニアアイドル誌の状況**

主に15歳以下の子どもを被写体とする写真集、ＤＶＤ等のジュニアアイドル誌については、平成23年３月の条例改正前と比較すると総じて性表現は抑えられており、一部に水着や下着姿で陰部やでん部を描写するものも見受けられるが、子どもの性的虐待の記録として条例に基づき指導・助言したものはない状況である。

**④インターネット上の流通状況**

警察庁から業務委託を受けて（財）インターネット協会が運営しているインターネット・ホットラインセンター（平成18年6月開始）では、ネット上の違法・有害情報の収集、警察庁への通報、プロバイダ等への削除依頼を行っている。違法情報のうち児童ポルノに関する件数は平成23年から減少している。

その一方で、児童ポルノ愛好者間での隠語の使用やプロバイダ等のサーバーを介さずに大容量の画像を共有できるファイル共有ソフトを使用した画像のやりとりが散見されるようになっている。

◆インターネット・ホットラインセンター（IHC）の通報・処理件数（児童ポルノ）

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 暦年 | 通報情報 | | | |  | IHCによる児童ポルノの処理件数 | | | |
|  | | | |
| 通報受理件数 |  | | |
| うち  違法情報 |  | | 警察庁へ通報前に削除済み |  | | | 海外組織への通報  ※ |
|  |  | 警察庁へ通報 |  | |
| うち  児童  ポルノ | うち  海外サーバー | うち  ﾌﾟﾛﾊﾞｲﾀﾞ等へ削除依頼 |  |
| うち  削除  完了 |
| H21 | 130,586 | 27,751 | 4,486 | 688 | 569 | 3,229 | 1,891 | 1,727 | 637 |
| H22 | 175,956 | 35,016 | 5,188 | 1,010 | 365 | 3,813 | 2,250 | 1,748 | 943 |
| H23 | 176,254 | 36,573 | 3,694 | 1,744 | 62 | 1,888 | 860 | 828 | 1,490 |
| H24  上半期 | 99,052 | 17,791 | 1,398 | 882 | 59 | 457 | 159 | 141 | 768 |

※　H19.3　IHCは諸外国におけるﾎｯﾄﾗｲﾝ相互間の連絡組織であるｲﾝﾀｰﾈｯﾄ・ﾎｯﾄﾗｲﾝ国際協会に

加盟し、諸外国と連携した児童ポルノ違法情報への対応を推進している。

**（２）児童ポルノ法と児童ポルノ対策及び他府県の状況**

**①児童ポルノ法**

児童ポルノ法では、児童ポルノの提供や製造、提供目的による所持、運搬等を処罰対象としているが、児童ポルノを単に取得・所持することは処罰対象としていない。

こうした取得・所持側に対して、児童ポルノの流通に歯止めをかけるために規制すべきとの観点から、自民党公明党と民主党から改正案がそれぞれ国会に提出され議論がなされてきたが、法律改正に至らないまま、昨年末の衆議院総選挙により両改正案は廃案となった。

平成25年３月、自民、公明両党は単純所持を処罰の対象にする改正案を今国会に提出する方向で調整を進めている旨の報道があった。

**②児童ポルノ対策（インターネット上の流通・閲覧防止）**

国においては、平成22年７月に児童ポルノ排除総合対策を取りまとめ、その中でインターネット・サービス・プロバイダ事業者等による閲覧防止措置（ブロッキング）が盛り込まれている。プロバイダ事業者等はインターネット・ホットラインセンターからの削除要請に対応することに加えて、平成23年４月から一般社団法人インターネットコンテンツセーフティ協会から提供される児童ポルノ掲載アドレスリストに基づき、児童ポルノサイトの閲覧を強制遮断するブロッキングを自主的に実施する対策を講じている。平成24年10月現在、ブロッキング実施事業者51社による全ユーザーに対するブロッキングカバー率は、約80％（携帯は約95%）である。

なお、ファイル共有ソフトを悪用した児童ポルノの流通についてはブロッキングでは防止できないため、これらに対応する新たな対策として、ファイル共有ソフトを悪用して児童ポルノを流通させている者に対して警告メールを送信する等の流通防止対策が、一部の地域でモデル事例として実施され始めている。

**③他府県の状況**

**＜奈良県子どもを犯罪の被害から守る条例＞H17年７月制定**

・児童ポルノ法第２条第３項第１号～３号に規定する児童ポルノのうち、13歳未満の児童が被写体となった画像等を正当な理由なく所持、保管することを禁止。

・上記に違反した場合、30万円以下の罰金又は拘留若しくは科料。

**＜京都府児童ポルノの規制等に関する条例＞H23年10月制定**

・児童ポルノ法第２条第３項第１号～３号に規定する児童ポルノを正当な理由なく所持、保管することを禁止。

・上記のうち、法第２条第３項第１号と２号及び３号の一部について、所持、保管する者への廃棄（消去）を命じることができる。違反した場合は30万円以下の罰金。府職員は必要があれば立入調査することができる。

・上記のうち、法第２条第３項第１号と２号に規定する児童ポルノのうち13歳未満の児童が被写体となった画像等を有償取得した者は１年以下の懲役又は50万円以下の罰金。

**＜栃木県子どもを犯罪の被害から守る条例＞H25年３月制定**

　・児童ポルノ法第２条第３項第１号～３号に規定する児童ポルノのうち13歳未満の児童が被写体となった画像等を正当な理由なく所持、保管することを禁止。

　・公安委員会は、上記の画像等を所持・保管する者に対して廃棄・消去を命じることができ、違反した者には罰則を科す。

また、必要がある場合は、警察官に立入調査をさせることができる。

**（３）特別部会における審議**

**①児童ポルノ法との整理**

**＜条例制定権の整理＞**

　児童ポルノ法は附則において、法律が規制する行為と重複するものについて条例で規制することを認めていないが、法律が規制していない部分については、地方の実情に応じて別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるため、自治体が独自に条例により規制することは可能であると考えられる。

**＜保護法益の整理＞**

児童ポルノ法の保護法益は、基本的には被写体となる児童を保護するという個人的保護法益ではあるが、記録物が広く流通することで児童一般を性の対象とする風潮の蔓延を阻止しようとする社会的保護法益も二次的法益としてあげられる。

一方、大阪府青少年健全育成条例の保護法益は、基本的には青少年を取り巻く社会環境の整備という社会的保護法益であるが、子どもの性的虐待の記録の部分については、「淫行罪」に関する規定と同様に子どもを守るという個人的保護法益が全面に出る部分である。

したがって、その意味では両者の保護法益には大きな相違はない。

**②立法事実と新たな対策の必要性**

児童ポルノ事犯の発生やインターネットによる児童ポルノの流通などの厳しい状況は全国共通であり大阪府に限定した問題ではない。本来、地域特有の個別の事情がない場合は、条例ではなく国において法律により全国統一的な対策を講じるべきものである。

しかしながら、法律によるさらなる対応が進まないのであれば、児童ポルノなどの被害に遭う子どもが後をたたず、記録物の流通による子どもの精神的苦痛も継続するとともに子どもを性の対象とする社会的な風潮も認められることから、大阪府においても府として取り得る対策についてさらに検討するべきである。

**③有効な対策について**

取得・所持側への対策、製造・提供側への対策、そしてインターネットへの対策の三つの観点から大阪府として取り得る対策について検討を行ってきた。

**ア．取得・所持側への有効な対策**

児童ポルノ法が処罰対象としていない取得・所持側に対して、他府県においては条例で規制を設ける動きもあり、「子どもの性的虐待の記録」の根絶に向け、可能な限りの有効な対策について検討を行った。考え方としては、「直罰規定の設定」、「廃棄命令・指導」、「禁止規定の設定」という大きく三つの手法について議論を深めた。

**＜直罰規定について＞**

心身の発達が未熟な13歳未満の児童に対する性的虐待は極めて悪質であるため、これらを記録した記録物の有償取得に対して直罰規定を設ける必要があるのではないかとの観点も踏まえながら、検討を行ってきた。

現時点での検討内容は次のとおりである。

罰則規定を設ける場合には、罪刑法定主義から導かれる刑罰法規の明確性の原則から、処罰対象となる行為を限定し明らかにする必要がある。大阪府が子どもの性的虐待の記録の取得等について条例で直罰規定を設けようとする場合には、運用上の混乱を避けるため、現在全国一律に運用されている児童ポルノ法の定義に準拠せざるを得ないところである。

しかしながら、大阪府では、児童ポルノ法とは異なる観点から「子どもの性的虐待の記録」の概念を構築したばかりであり、罰則を科すために、子どもの保護の点で先進性のある大阪府の概念を放棄し、児童ポルノ法に戻ってその定義を活用することについては慎重にならざるを得ない。

性的な問題は個人の嗜好に関わることであり、基本的には法律でこれらの領域に制約をかけるべきではないという近代法の原則がある。児童ポルノ法については、これまでに幾度か取得・所持側への規制を盛り込んだ改正案が提出されてきたが、改正には至っていない。結果として、現行の児童ポルノ法においては、個人的領域の侵害より子どもを守るという保護法益が優先するとは明確にされていないところである。法律が具体的な法益侵害を認めていない状況において、条例で取得・所持側に罰則を科すことについては課題が大きいと考えられる。

取得に対して罰則を科すことの目的は、取得する需要側を規制することを通じて、記録物を製造・販売する供給側を抑制することにあると考えられる。

児童ポルノを含む子どもの性的虐待の記録は、現在インターネット上を主流に流通しており、日本国内のみならず海外にもつながるインターネットを介した取得に対して、大阪府という一地域の条例で規制を行っても、それが製造・販売側に負のインセンティブを与え、膨大な流通を抑制する効果は極めて限定的であると言わざるを得ない。

さらに、府民が取得した記録物の被写体が大阪府内の子どもである可能性も低く、大阪の子どもの保護に資するという観点からも効果が疑問である。

　　これらの事由から、条例で直罰規定を設けることについては検討すべき課題がなお多く、法律において解決を図るべき問題であると考える。

**＜廃棄命令・指導について＞**

記録物が存在し続けることは、被写体の子どもにとって精神的苦痛の持続を意味し、廃棄命令することで記録物の拡散を防止し、子どもを守ることができるという意見もあったが、廃棄命令対象者の把握にあたって、個人情報保護の観点から課題があり、加えて記録物すべてを完全に廃棄処分したことの確認の困難さなど、実効性の点で問題が多いと考える。

**＜禁止規定について＞**

直罰規定や廃棄命令以外で現行の努力義務規定を一歩進める方策として、禁止規定が考えられる。

大阪府独自の概念である青少年健全育成条例第39条の定義を活かし、現行の努力義務規定を罰則を科さない禁止規定に改め、府民に対する啓発を強める方法である。

なお、その際、第39条第１項のうち第７号については、条文が想定するジュニアアイドル誌が公に販売されているものであり、「13歳以上18歳未満の青少年の同意を得ず、青少年を威迫し、欺き、若しくは困惑させて」という事情が記録物から判断できない場合があるので、その点に配慮しないと規制の範囲が広がる懸念があるとの意見が出されたが、刑罰を科すものではないため、啓発効果を期待する意味で第７号についても禁止対象の範囲に含めることは問題がないと考えられる。

**イ．製造・提供側への有効な対策**

前述のとおり、児童ポルノ法では児童ポルノの提供や製造を処罰対象としており、法律と重複する部分については条例で規制を設けることを禁止しているため、「子どもの性的虐待の記録」の対象行為のうち、児童ポルノ法で規制していない部分について、条例で規制を行うべきか否かなどについて議論を深めた。

「子どもの性的虐待の記録」のうち、児童ポルノには該当しないものは、①着衣の上からのわいせつ行為を記録した記録物、②水着や下着等を着用した状態で陰部・でん部を強調した姿態をとらせた記録物の二つに類型化される。

仮に、条例でこれらに罰則を設ける場合、児童ポルノ法では罰則を設ける必要がないとしている範囲に対して条例で罰則を設けることになるが、該当する事例も限られており、その必要性がどこまであるのか疑問である。

加えて、罪刑法定主義から導かれる刑罰法規の明確性の原則から処罰対象の明確化が必要であるが、その確保は容易でなく、製造・提供側に対して直罰等の罰則規定を設けることは適当ではない。

**ウ．大阪府におけるインターネット対策**

国による児童ポルノ排除総合対策の一環として、プロバイダ事業者等によるブロッキング対策が平成23年４月に開始されて以降、インターネット上の児童ポルノは、平成22年をピークに減少傾向にある。

大阪府におけるインターネット対策としては、国境をも越えるグローバル空間というインターネットの特質上、大阪府だけでシステム上の対策を講じることは現実的ではない。

このため、大阪府としては、受信側の自衛措置を促す取組みを進めることが肝要である。青少年が児童ポルノなどの「子どもの性的虐待の記録」の被害に遭わないための対策として、有害情報に触れさせないためのフィルタリングサービスの利用促進や情報リテラシー教育の充実など、関係機関と連携した取組みを進めることが大切である。

**（４）今後について**

　　「子どもの性的虐待の記録」への新たな対応策を検討するにあたり、記録物の根絶に向け、条例による対策を中心に検討を重ねたが、地域立法である条例で直罰規定等を設けることについては、課題が多いことが明らかになった。

現行の努力義務規定を強化し、禁止規定に改める方策も考えられるが、本来は、国の法律において全国統一的な対策を講じるべき問題である。

今回、新たに自民党公明党が児童ポルノの取得側への規制を盛り込んだ改正案を今国会にも提出する旨の報道が一部あったことから、特別部会としては、その動向を注視し、その上で改めて報告をまとめることとしたい。

**２．薬物の使用等を助長する図書類等への対応策について**

**（１）違法ドラッグ（いわゆる脱法ハーブ）をとりまく府内の状況**

大阪府警に報告のあった脱法ハーブ使用により病院搬送された人数は平成23年に24人だったのが、平成24年には46人になっている。18歳未満の青少年については、平成23年に０人だったのが平成24年には２人になっている。

また、府内の脱法ハーブ販売店は平成24年３月末に73店舗だったのが同年12月末には39店舗、平成25年２月末には34店舗に減少している。

**（２）違法ドラッグ（いわゆる脱法ハーブ）対策の状況**

　　大阪府は、薬物が濫用され被害が深刻化している状況を踏まえ、薬物の濫用を防止するために、薬事法が禁止する指定薬物とは別に、府内において濫用のおそれがある薬物を知事が指定し、製造・栽培・販売・所持・使用等を禁止する「大阪府薬物の濫用の防止に関する条例」を平成24年12月に施行している。

　　また、国においても薬事法に規定する指定薬物を包括指定する省令を公布し、施行は平成25年３月である。これにより、指定薬物数は851物質となり、従来の92物質から大幅に増加し、これらの物質を含む製品の製造、輸入、販売等が原則禁止される。

**（３）薬物の使用等を助長する図書類の状況**

薬物を摂取した場合の効用や薬物の吸引方法、薬物の栽培方法等を解説する図書については、府内の書店等を通じて購入できる状況にあり、これらを読んだ青少年が興味本位で薬物に手を出す懸念があると考えられる。

他府県では、これらの図書を青少年の健全育成に有害な図書として指定している事例があり、平成25年３月現在、19都府県が43冊の本（うち22冊は絶版）を有害図書指定している。

大阪府において、他都府県が指定した43冊の図書について、府内の大型書店等30店舗で陳列販売の状況を調査したところ、６店舗で11冊を確認した。これら書店からの聞き取りによると青少年による購買実績はほとんどないことが確認された。

**（４）特別部会における審議**

**①有害図書指定の必要性について**

　薬物の使用等を助長するおそれのある図書について、有害図書指定すべきか否かなどについて議論を深めた。まず、指定の必要性を議論するにあたり、過去の審議会での指定状況や検討内容等を確認した。

　これまで、条例第13条の第１項第３号の「青少年の犯罪を著しく誘発するおそれ」の基準に基づき検討はされたものの、当該図書が著しく犯罪を誘発するとまでの因果関係が見受けられない等の理由から指定に至った実績はない。

　また、有害図書指定は、理論的には18歳未満の者に対する情報取得についての規制ではあるが、実際上は18歳以上に対しても規制につながるおそれが高いため、結果的に表現の自由を広く制約する懸念もある。

表現の自由と青少年保護を比較衡量し判断するのが青少年健全育成条例の考え方であり、有害な記載が少しでもあれば指定するということではなく、犯罪を著しく誘発するおそれや青少年が犯罪の方法を模倣するおそれが非常に高いという限定を加えている。

青少年に閲覧させない措置の必要性が高くないのであれば、むやみに有害図書指定することによって表現規制をするべきではないと考える。

各委員からも、青少年は図書よりも仲間から誘われたりインターネットで情報を入手する事例がほとんどであり、また、図書を読んだことで薬物濫用等の犯罪に手を染めるという事実も確認されていない等の意見が出された。

以上のことから、今回、議論の対象となっている図書については、青少年がほとんど購入していないということ及び犯罪誘発と図書との因果関係が不明なこと、脱法ハーブ自体に対する規制の強化等の実態を踏まえると、有害図書指定する必要性は低いと考えられる。

**②インターネット対策の状況**

**ア．インターネットホットラインセンター（ＩＨＣ）の運用状況**

　インターネットやスマートフォンの普及に伴い、青少年が情報を摂取するツールとして、今や図書よりもインターネットによるものが大半を占めると考えられる。

(財)インターネット協会が運営しているインターネット・ホットラインセンター（ＩＨＣ）に対し通報のあった違法情報のうち、違法薬物に関する件数は、平成23年に比べ平成24年は減少している。

◆インターネット・ホットラインセンター（IHC）の通報・処理件数（薬物犯罪・規制薬物）

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 暦年 | 通報情報 | | | | |  | ＩＨＣによる薬物犯罪・規制薬物の処理件数 | | |  |
| 通報受理件数 |  | | | |
| うち違法  情報 |  |  | |  | | |
| 薬物犯罪・規制薬物 | | | 警察庁へ通報前に削除済み |  | | |
| うち犯罪の実行又は濫用を公然、あおり又は唆す行為 | | うち広告 | 警察庁へ通報 | うちプロバイダ等へ削除依頼 |  |
| うち削除完了 |
| H21 | 130,586 | 27,751 | 5  (3) | | 2,555  (97) | 114 | 2,346 | 2096 | 1280 |
| H22 | 175,956 | 35,016 | 188  (10) | | 4,469  (267) | 91 | 4,289 | 2,250 | 1,405 |
| H23 | 176,254 | 36,573 | 253  (10) | | 9,601  (3,170) | 29 | 6,645 | 5,381 | 770 |
| H24  上半期 | 99,052 | 17,791 | 172  (16) | | 2,195  (306) | 127 | 1,918 | 1,278 | 871 |

　※（ ）内はうち海外サーバー

**イ．大阪府におけるインターネット対策**

「子どもの性的虐待の記録」と同様に、インターネットに対しては、発信側を規制する考え方と受信側で制約をかける考え方があるが、大阪府でできることは基本的には受信側の自衛措置を促す取組みを進めることである。具体策としては、フィルタリングサービスの利用促進や情報リテラシー教育の充実などがあげられ、関係機関と連携して取り組まれたい。

**（５）今後について**

　　実態を踏まえると、今のところは有害図書指定する必要性は低いと考えられる。

　　ただし、青少年が脱法ハーブ等の薬物に関する情報を得て、興味本位で薬物に手を出す可能性は否定できないため、今後一層の薬物濫用防止に向けた啓発や青少年を薬物に近づけない取り組みが重要である。