

# インターネット上の違法・有害情報への対応に関する検討会

---

最終取りまとめ(案)

～「安心ネットづくり」促進プログラム～

平成20年11月



# 目次

1. はじめに	3
(1) 背景と経緯	3
1) 中間取りまとめまで	4
2) 青少年インターネット利用環境整備法の制定	5
(2) 最終取りまとめのねらい	6
2. 安心を実現する基本的枠組の整備	9
(1) 安心ネット利用のための基本法制の整備等	9
1) 携帯電話フィルタリングの導入促進	13
2) フィルタリング推進機関の役割	16
3) 自主的取組を促進する法制の在り方	17
(2) 国際連携推進のための枠組の構築	47
1) 海外との連携の必要性	47
2) 諸外国の状況	48
3) 日本主導の働きかけに向けて	51
(3) 様々な連携の推進	54
1) 政府の取組	54
2) 地方公共団体の取組	57
3) 産学連携の結節点となる組織の必要性	61
3. 民間における自主的取組の促進	62
(1) 違法・有害情報対策の推進	63
1) これまでの取組	64
2) 課題と対応の方向性	70
3) 検討すべき方策	80
(2) 児童ポルノの効果的な閲覧防止策の検討	91
1) 現在の児童ポルノに対する取組	92
2) 海外における児童ポルノ対策の現状	94
3) 今後とりうる手法	96
4) 今後のインターネット上の児童ポルノ情報対策の方向性	99
(3) コンテンツ・レイティングの普及促進	100
1) 普及の現状	101
2) 普及促進のための方策	103
(4) 違法・有害情報対策に資する技術開発支援	106
1) 技術開発の必要性	106

2) 民間における取組 .....	106
3) 関係者の役割分担 .....	107
4) 関係者間の総合的な連携等 .....	108
<b>4. 利用者を育てる取組の促進 .....</b>	<b>111</b>
(1) 家庭・地域・学校における情報モラル教育 .....	111
1) 現状認識と課題 .....	111
2) 諸方策 .....	118
(2) ペアレンタルコントロールの促進 .....	121
1) これまでの取組 .....	121
2) 諸方策 .....	123
(3) コンテンツ事業者等による利用者啓発活動促進 .....	124
1) これまでの取組 .....	124
2) 課題 .....	127
3) 方策 .....	127
(4) 利用者を育てる取組の協調的な推進 .....	128
1) 既に実施されている取組と今後に向けたアイデア .....	128
2) 利用者を育てる取組を協調的に推進するための枠組みについて .....	129
(5) 違法・有害情報対策の基礎となる調査の実施 .....	132
1) 現状 .....	132
2) 新たな調査の必要性 .....	133
3) 調査の方向性 .....	134
<b>5. おわりに（「安心ネットづくり」促進プログラムの策定に向けて） .....</b>	<b>135</b>

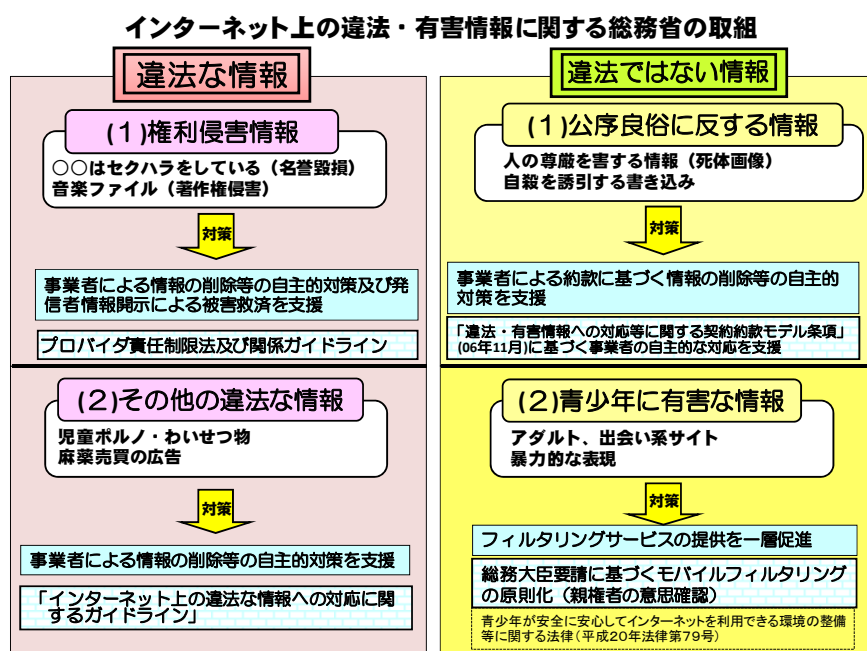
# 1. はじめに

## (1) 背景と経緯

我が国においてもインターネットの普及はめざましく、国民の社会活動、文化活動、経済活動等あらゆる活動の基盤（社会的インフラ）として利用されるようになり、国民生活に必要不可欠な存在となっている<sup>1</sup>。「いつでも、どこでも、だれでも」がネットにつながるユビキタスネット社会が現実のものとなりつつあるといえる。本格的な少子高齢化社会を迎える中で、国際競争力の維持・強化を図っていくためにも、インターネットの有効な活用はますます重要となってくるだろう。

一方で、急速なインターネットの普及は、違法・有害情報の流通など、負の側面も拡大させている。

いわゆるインターネット上の違法・有害情報については、総務省においても、最近では、2005年8月から2006年の8月にかけて「インターネット上の違法・有害情報への対応に関する研究会」（以下「研究会」という。）を開催し、下図のように、違法・有害情報を4つに分類した上で<sup>2</sup>、それぞれの対応を検討した。



<sup>1</sup> 我が国におけるインターネット利用人口は増加を続けており、2007年末におけるインターネット利用人口は、約8,811万人、人口普及率は69%となっている。（2008年版情報通信白書88頁）

<sup>2</sup> 「違法な情報」については、「権利侵害情報」と「その他の違法な情報」に分けている。「違法ではない情報」の中に、いわゆる「有害な情報」が存在するが、これについては、人を自殺に誘引する情報のような「公序良俗に反する情報」と、アダルト情報のような「青少年に有害な情報」の2つに分けている。

「研究会」では、インターネット上の違法・有害情報に対して、「行政の支援のもと、電気通信事業者及び利用者による自主的な対応が促進され、表現の自由に配慮しつつ各人がインターネットの利便性を享受できるような環境の整備が望まれる」としているように<sup>3</sup>、民間の自主的対応を中心として具体的な施策を提言しており、その多くが実際に着手されてきたところである。

## 1) 中間取りまとめまで

しかしながら、近年、携帯電話を中心とした出会い系サイトの利用により、18歳未満の青少年が犯罪に巻き込まれる事件が跡を絶たず<sup>4</sup>、さらに、青少年による利用が進んでいるコミュニティサイトをきっかけとして犯罪に巻き込まれた事案が広く報道されたこと、また、いわゆる「学校裏サイト」におけるいじめの問題がマスコミをにぎわしたことなどにより、青少年保護の観点からの問題の指摘が相次いだ。また、2007年9月には、携帯電話インターネット上に開設されたサイトをきっかけとして結成された犯行グループによる愛知女性拉致殺害事件のような痛ましい事件の発生もあった。

こうした状況を反映し、マスコミや国会における議論などにおいてインターネット上の違法・有害情報対策の立ち遅れを指摘する声や、法規制の導入も含めた対応策の強化を図るべきとの声が大きくなってきた。こうした声を受け、「研究会」で最終報告を取りまとめたから1年ほどしか経ていないにもかかわらず、昨年（2007年）11月から、総務省において、「インターネット上の違法・有害情報への対応に関する検討会」を開催することとした。

本検討会を開催する一方で、総務省は、特に、青少年保護対策を速やかに強化するため、2007年12月に、携帯電話・PHS事業者等に対して、フィルタリングサービスの導入促進を強化することについて総務大臣から要請を行った。この要請に基づき、携帯電話事業者等が、青少年に対するフィルタリング設定の原則化に早急に着手したことを契機として、携帯電話フィルタリングの抱える諸課題が顕在化することにもなった。

これを踏まえ、2007年11月から2008年4月までの6回にわたる本検討会の会合は、インターネット上の違法・有害情報への対応という大きな課題のうち、青少年が使用する携帯電話等におけるフィルタリングサービスの導入促進を図るとともに、携帯電話フィルタリングの課題を抽出し、それを改善するための方策を検討することとなった。その成果は、2008年4月25日に「中間取りまとめ ～携帯電話フィルタリングサービスの実効性ある普及を目指して～」として検討会に報告され、携帯電話フィルタリングの導入促進にテーマを絞って短・中期的取

<sup>3</sup> 「研究会」報告書 38 頁。

<sup>4</sup> 警察庁「平成 19 年中のいわゆる出会い系サイトに関係した事件の検挙状況について」によると、2007 年の出会い系サイト関連事件の被害者件数のうち、18 歳未満の被害者が 1,100 人（約 85%）となっている。

組を提言したものである<sup>5</sup>。

インターネット上のコンテンツの評価を行う第三者機関としてモバイルコンテンツ審査・運用監視機構（EMA）が活動を開始したことも踏まえ、中間取りまとめ同日に、総務大臣から携帯電話事業者及びPHS事業者の4社等に対して再度要請を行った。具体的には、フィルタリングの導入促進に当たって、特定分類アクセス制限方式に第三者機関の取組が反映されるようにすること、親権者の申告がない場合に設定するサービスは、特定分類アクセス制限方式とすること、利用者の選択肢を増やすサービス提供の検討を行うこと、などの要請である。

これを受け、携帯電話事業者等はフィルタリングサービスの改善に着手するとともに、EMAはサイト認定作業を開始し、携帯電話事業者と認定リストのフィルタリングへの実装について協議を行っている。また、別途、携帯電話事業者は利用者の選択肢を増やすサービスの実施も予定している。

2008年9月末の調査によると携帯電話フィルタリングの利用者は約455万人に達し、2007年9月末（約210万人）から1年で2倍以上の数字となっており、順調に増加している<sup>6</sup>。携帯電話フィルタリングの改善が進むことで、更に実効性ある普及につながる事が期待される。

## 2) 青少年インターネット利用環境整備法の制定

上記のような携帯電話フィルタリングの導入促進の取組とその改善に向けた検討と前後して、国会では与野党の双方において、インターネット上の違法・有害情報対策として法規制の導入をめざした検討の場が相次いで設けられた。また、地方公共団体においても広島市のように独自に条例を制定する動きが見られた。2007年9月の内閣府調査（「有害情報に関する特別世論調査」）によると、インターネット上の有害情報について規制すべきとの回答が9割を超えており、こうした国民の声を背景とした動きと考えられる。

与野党における法案の検討段階では、国が有害情報を定義し、サイト管理者等に有害情報の閲覧防止措置を義務付けるなど、規制色の強い案が新聞紙上で報道された。これに危機感を持った学識経験者や民間団体は法規制導入反対の共同声明を発表した。また、コンテンツ関連企業等も法規制導入への懸念を表明する記者会見を行ったり、自社サイトの有害情報対策の強化を発表したりするなど、民間側の動きが活発化した。EMA等の第三者機関の設立も民間の自主的取組を法規制に先行させようとする試みとしてとらえられた面もある。また、社団法人日本新聞協会が2008年5月29日及び6月6日に、社団法人日本民間放送連盟が6月2日及び11日に、有害情報の判断への国の関与等を懸念する意見を発表した。

<sup>5</sup> 本検討会の中間とりまとめは、本最終取りまとめの参考資料として収録することとする。

<sup>6</sup> 2008年10月20日社団法人電気通信事業者協会発表。

第 169 回国会（常会）会期末が近づいた 5 月下旬以降、与野党間で、それぞれの案に基づく法案の調整が急ピッチで行われ、6 月 6 日、衆議院の青少年問題に関する特別委員会において「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案」（以下「青少年インターネット利用環境整備法」という。）が委員長提案により提出された。同日、衆議院を通過し、6 月 10 日に、参議院内閣委員会での参考人質疑及び法案提出者に対する質疑を経て、翌 11 日に参議院本会議において可決され、成立した。

参議院内閣委員会の参考人質疑や法案提出者に対する質疑では、基本計画やフィルタリング推進機関の登録等に対して、有害情報の基準策定などに国が関与する方向で運用されるのではないかという懸念が論議され、附帯決議において、政府が「事業者等が行う有害情報の判断、フィルタリングの基準設定等に干渉することがないようにすること」とされた<sup>7</sup>。

青少年インターネット利用環境整備法は、インターネット上の違法・有害情報対策のうち、青少年を有害情報から保護することに目的を絞り、インターネットの利用環境整備の在り方について、今後の取組の方向性を明確化したものである。第 3 条の基本理念に明確となっているように、いわゆる「ネット規制」的な色彩には乏しく、表現の自由等に配慮し、民間の自主的取組やリテラシー教育の重要性を強調している。また、具体的な有害情報対策としては、フィルタリングという手段の普及とその性能向上に多大な期待をかけている。

## (2) 最終取りまとめのねらい

以上のように、本検討会が開催された 2007 年末から 2008 年夏頃にかけて、インターネット上の違法・有害情報対策については、社会的にも大きな関心を引く課題として注目され、携帯電話フィルタリングの導入促進をきっかけとした第三者機関の設立、青少年インターネット利用環境整備法の制定など、これまでになく急激な変化を経験した。

また、青少年インターネット利用環境整備法の成立直前には、教育再生懇談会の第一次報告が発表され、携帯電話を小中学生に持たせることの是非や携帯電話フィルタリングの更なる検討の必要性が今後の主要な論点として取り上げられ<sup>8</sup>、継続的に議論が行われている。さらに、硫化水素による自殺誘引サイトの問題や、2008 年 6 月 8 日に起きた秋葉原での事件における電子掲示板上の犯罪予告など、インターネット上の違法・有害情報対策として、民間の自主的取組に任せるのではなく、むしろ規制を強化すべきとの声を後押しするような事案も引き続き発生している。

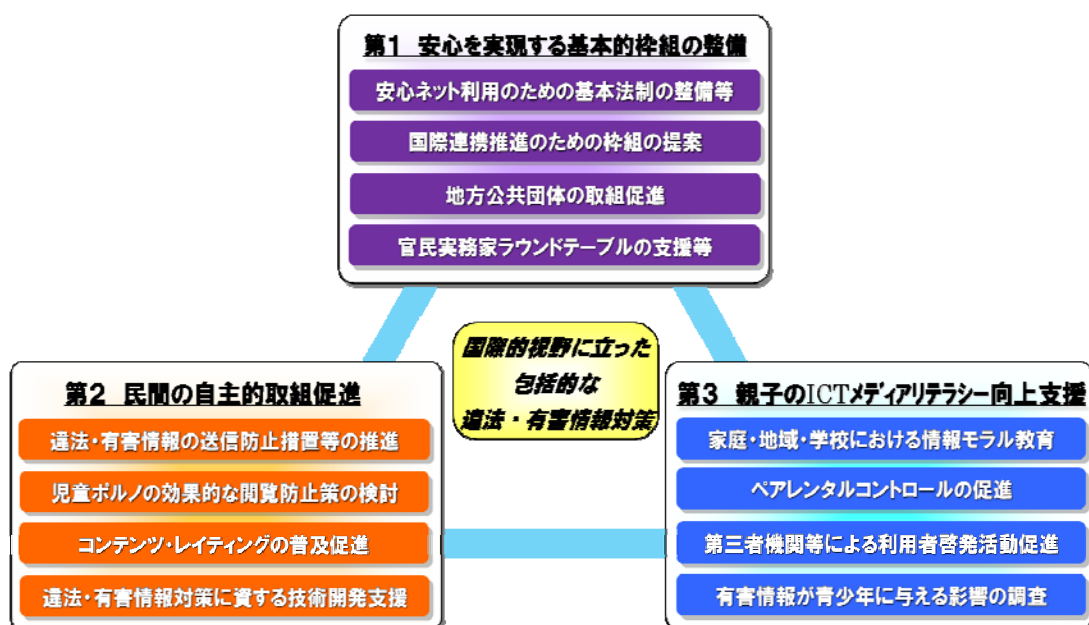
<sup>7</sup> 「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律案に対する附帯決議」（2008 年 6 月 10 日 参議院内閣委員会）

<sup>8</sup> 教育再生懇談会「これまでの審議のまとめ ー第一次報告ー」（2008 年 5 月 26 日）



このような状況、直接的には、青少年インターネット利用環境整備法の成立を踏まえ、2008年7月15日、総務大臣が「安心ネットづくり」促進プログラムの策定について発表した。インターネット上の違法・有害情報への対応について、これまでの取組を整理した上で、今後のインターネット上の違法・有害情報対策の方向性を明らかにすることを目指したものであり、具体的には、青少年インターネット利用環境整備法の基本理念に基づく施策の展開を念頭に、「安心を実現する基本的枠組の整備」、「民間の自主的取組促進」、及び「親子のICTメディアリテラシー向上支援」、の3つを柱とした総合的な政策パッケージとし、本検討会の最終取りまとめとして策定することとしたものである。

## 「安心ネットづくり」促進プログラムの構成



この総務大臣の発表を受け、本検討会第7回会合において「安心ネットづくり」促進プログラムにつながる最終取りまとめを目指し、検討会の下に、次頁の図に示すとおり「基本的枠組WG」、「自主的取組WG」、「親子のICTメディアリテラシーWG」、及び「技術検討WG」の4つのWGを設置し、検討を行うこととした。前述の3つの柱に対応するWGに加え、民間の自主的取組の一環として、国の技術支援の在り方を検討するWGを別途設けたものである<sup>9</sup>。

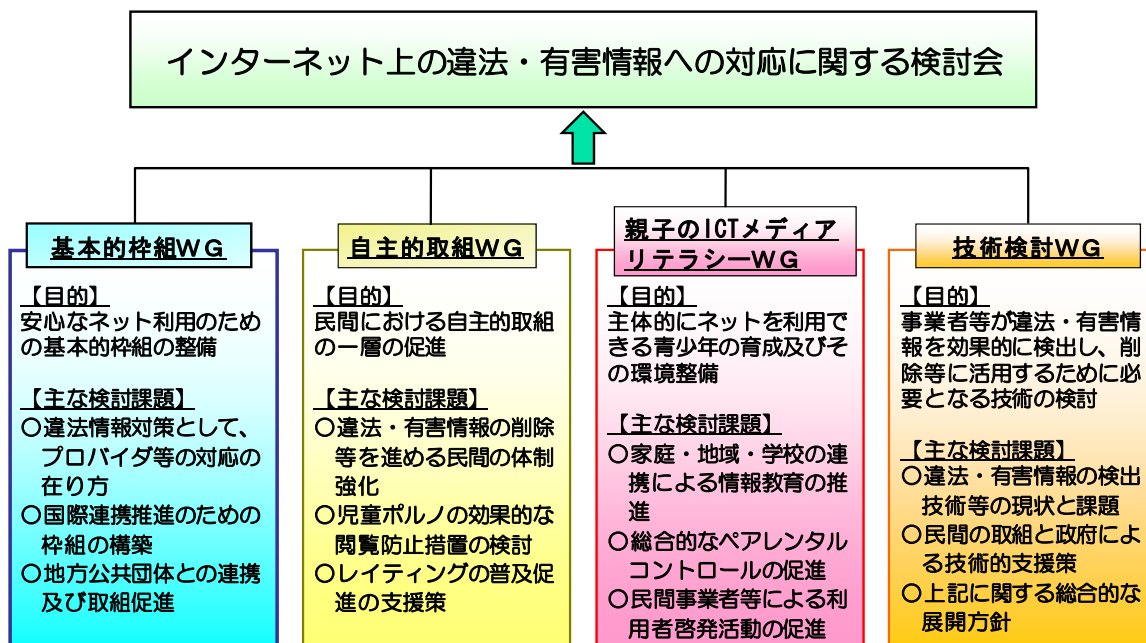
それぞれのWGによる集中的な議論<sup>10</sup>及び中間取りまとめまでの検討も踏まえながら、最終取りまとめとしての提言を行うこととする。基本的には、総務大臣発表時に示された「安心ネットづくり」促進プログラムの構成を踏襲し、3つの柱に基づき章立てを行い、それぞれの柱に

<sup>9</sup> 各WGの構成員については141頁以下を参照。

<sup>10</sup> 詳細については145頁以下の「インターネット上の違法・有害情報への対応に関する検討会」審議経過を参照。

包含される具体的な施策について検討している。

## 最終取りまとめに向けた検討体制について



また、青少年インターネット利用環境整備法は、2009年4月1日に施行を予定しているが<sup>11</sup>、附則第3条において「施行後三年以内に、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」ものとされており、この期間に、民間の自主的取組等、法律の趣旨を踏まえた環境整備が進展することを期待している。よって本検討会の最終取りまとめは、本年度から2011年度までに講じるべき施策を提言するものである。

<sup>11</sup> 本年10月17日から11月16日までパブコメに付された「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施行令(案)」による。

## 2. 安心を実現する基本的枠組の整備

本章においては、インターネット上の違法・有害情報対策を行う上での基礎となる、法制度や体制など、安心を実現する基本的枠組の整備について3つの視点から検討を行う。第一に、安心ネット利用のための基本法制の整備等として、青少年インターネット利用環境整備法に基づくフィルタリングの普及促進と、違法情報対策の法制の在り方について考察を行う。第二に、国際連携推進のための枠組の構築に向けた方向性を検討する。第三に、違法・有害情報対策を推進するための様々な連携の在り方について提言を行う。

### (1) 安心ネット利用のための基本法制の整備等

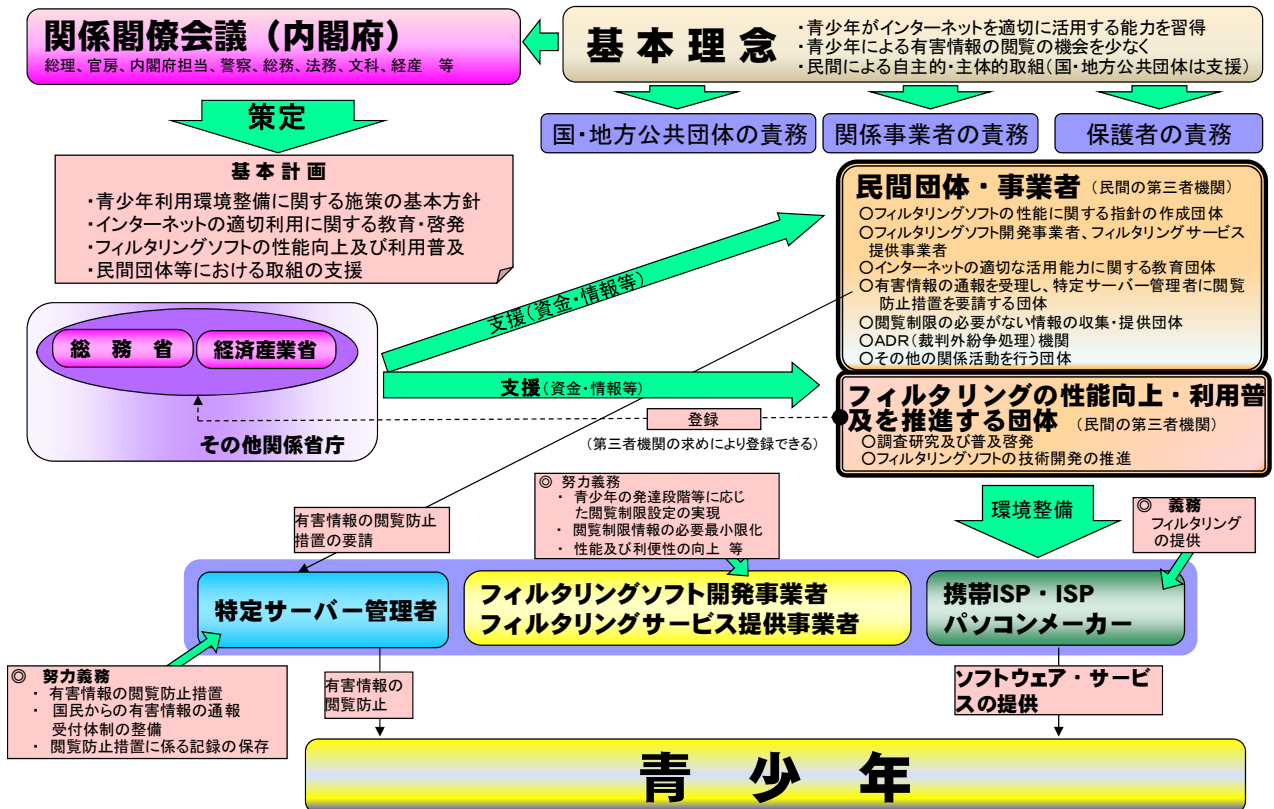
青少年のインターネット利用を取り巻く環境が大きく変化しつつあるが、これに関する主な法律としては、広告・宣伝メール等のいわゆる迷惑メールの送信等を規制する「特定電子メールの送信の適正化等に関する法律」や出会い系サイトの利用に起因する児童買春等の犯罪から児童を保護する「インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律」等があったものの、青少年有害情報全般に対する対策の方向性を示した法律は、これまで存在していなかった。

しかし、第169回国会において、青少年インターネット利用環境整備法（「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」（平成20年6月18日法律第79号））が成立・公布され、現在、2009年4月1日（予定）の施行に向けて、内閣府を中心として、関係省庁による政省令整備等の準備が進んでいるところである<sup>12</sup>。本法律の特徴として挙げられるのは、基本理念（第3条）のなかで、民間による自主的かつ主体的な取組の尊重（国等による支援）と、青少年がインターネットを適切に活用する能力の習得（リテラシーの向上）が謳われていることである。

---

<sup>12</sup> 注13参照。

## 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の概要



（※）衆議院法制局作成資料に基づいて総務省作成

本法律は、国による過度な規制は採用せず、これまで行われてきた民間における様々な自主的取組を後押しし、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実現を図ろうとしている。これは憲法が保障する表現の自由を損なうことなく、インターネット上の有害情報から青少年を守ることを意図するものである<sup>13</sup>。

本法律は、後述のように、携帯電話インターネット接続役務提供事業者やインターネット接続役務提供事業者、インターネット接続機器の製造者等に対して青少年有害情報フィルタリングソフトウェア等の提供を義務付ける内容となっているが（第17～23条等参照）、こうしたフィルタリングの普及促進は法律の制定以前から民間において進められてきたものであり、今回の法律はそれら既存の取組を法律上で確認し、さらなる強化・改善を促すものとして位置づけ

<sup>13</sup> 本法律では、第3条において、「青少年有害情報」とは、インターネットを利用して公衆の閲覧（視聴を含む。以下同じ。）に供されている情報であって青少年の健全な成長を著しく阻害するものをいうとされ、次条において、以下のように青少年有害情報が例示されているが、あくまで例示である点に注意が必要である。

- 一 犯罪若しくは刑罰法令に触れる行為を直接的かつ明示的に請け負い、仲介し、若しくは誘引し、又は自殺を直接的かつ明示的に誘引する情報
- 二 人の性行為又は性器等のわいせつな描写その他の著しく性欲を興奮させ又は刺激する情報
- 三 殺人、処刑、虐待等の場面の陰惨な描写その他の著しく残虐な内容の情報

られる。

また、青少年インターネット利用環境整備法は、携帯電話等のインターネットへの接続手段を青少年から取り上げるのではなく、むしろ青少年が主体的に情報通信機器を使うことを認め、インターネット上で流通する情報を取捨選択して利用し、インターネットによる情報発信を適切に行う能力を習得するために必要な措置を講じるため、啓発・教育活動を行っていくことを重視している。

このように、民間の自主的取組、利用者のリテラシー向上を通じて、青少年が有害情報を閲覧する機会を最小化するという本法律の基本理念を踏まえ、今後のインターネット上の違法・有害情報対策を行っていく必要がある。

また、青少年インターネット利用環境整備法は、青少年を対象とした有害情報対策に特化しているが、立法の過程でインターネット上の違法対策についての法規制の必要性については別途検討すべきとされている（附則第4条）。

# 《参考》青少年インターネット利用環境整備法の国会審議模様 (第169回国会 参議院内閣委員会 第20号 平成20年6月10日(火))

## 1. 法律の国の関与について

(問)

この法律案はどのような基本的考えの下にまとめられたのか、特に民間における自由な情報発信に対する国の関与についての考え方如何。

(答) 民：玄葉光一郎君(衆青少年特委員長)

民間における自主的な活動に期待をするということが本立法における基本的な態度。

具体的に、例えば青少年有害情報の定義などでも、あくまで、三類型を示しているが、例示というふうにさせているし、あるいは、サーバー管理者の青少年有害情報が発信された場合の青少年閲覧防止措置も義務ではなく努力義務にしている。更にいえば、フィルタリングソフトの性能向上、これも関係事業者に義務ではなく努力義務ということにとどめているということで、ある意味では具体化されている。

他方、内閣府に、総理その他の閣僚から成る関係閣僚会議というものを設けて、政府一体となった施策の展開を効果的に図っていくということにしている。

## 2. 基本理念について

(問)

基本理念の三条の三項で、民間における自主的かつ主体的な取組が大きな役割を担い、国及び地方公共団体がその手助け、手助けというか、これを尊重することを旨としなければならないというふうなうたわれており、国が判断基準へ関与することはないのか。

(答) 公：古屋範子君

本法案では、表現の自由に配慮するために、国は民間の自主的かつ主体的な取組を尊重することとしている。有害情報に関して、国はその定義について犯罪誘引情報等を例示するにとどめており、その該当性の判断あるいは判断基準については民間にゆだねるということにしている。

本法案では、国の有害情報の判断基準への関与に関しては、憲法における表現の自由にかんがみ、想定はしていない。

## 3. 基本計画について

(問)

閣僚会議にかけて基本計画を政府は作るわけであるが、有害情報の基準を基本計画の中で策定するのか。

(答) 自：江崎洋一郎君

本法案においては、有害情報について、国はその定義について例示するにとどめており、その判断基準の策定あるいは該当性の判断については、民間にあくまでゆだねているということ。そのため、この関係閣僚会議が基本計画において有害情報について一定の基準を定めることは、この法案の理念、目的から想定していない。

## 4. 民間団体に対する支援について

(問)

フィルタリングの推進機構等の団体が国や地方公共団体から再就職者あるいは出向者を受け入れ、多額の補助金を受け入れるというような構図になれば、国の出先機関のようなものとなり、今回の有害情報の判定に国が関与しないという枠組みが実態として崩れるのではないかとこのような懸念が生じるが、このような懸念に対してどのように対応していくのか。

(答) 民：松本剛明君

この法律においては、先生御指摘のとおり、国の関与というものを行わないようにすることが非常に重要なポイントであるので、この補助金の交付というものを通して、何らかの国の関与、これは再就職者、出向者の受入れにとどまらず、支援を行う際に、これが内容に対して影響を与えることのないように、こういう制度づくりと監視は極めて重要なポイントであるというふうに考えており、透明な形で運用によってそういったものが担保される、そういう仕組みで推移することを、また政府においてそのように運用されることを期待するとともに、私どもも引き続き国会においてその運用状況をしっかりと注視をし、監視をしていくことが必要であると、このように認識をしている。

## 5. 今後の違法情報対策について

(問)

違法情報対策についての今後の対応について伺いたい。

(答) 自：萩生田光一君

違法情報対策については、青少年の健全な育成に資するものとして、法案の検討においても大変熱心な議論が行われた。他方で、違法情報対策の導入に当たっては、違法か否かの判断は最終的に裁判所で行われるものであり、その前に行政庁による判断だけで命令、罰則まで行うのは行き過ぎではないかという可能性について議論をしたところ。

また、違法情報は大人にも見せるべきではないものであり、これを例えば今回のこの法案に盛り込むことによって、有害情報から青少年を守るという本法案の枠組みを超える可能性があることなど、多くの意見が存在するため、今回の法案では見送ることとした。

しかし、附則にも明記したとおり、違法情報についてサーバー管理者がその情報の公衆による閲覧を防止する措置を講じた場合における損害賠償の責任の制限の在り方については、速やかに検討がされるべきだと考えている。

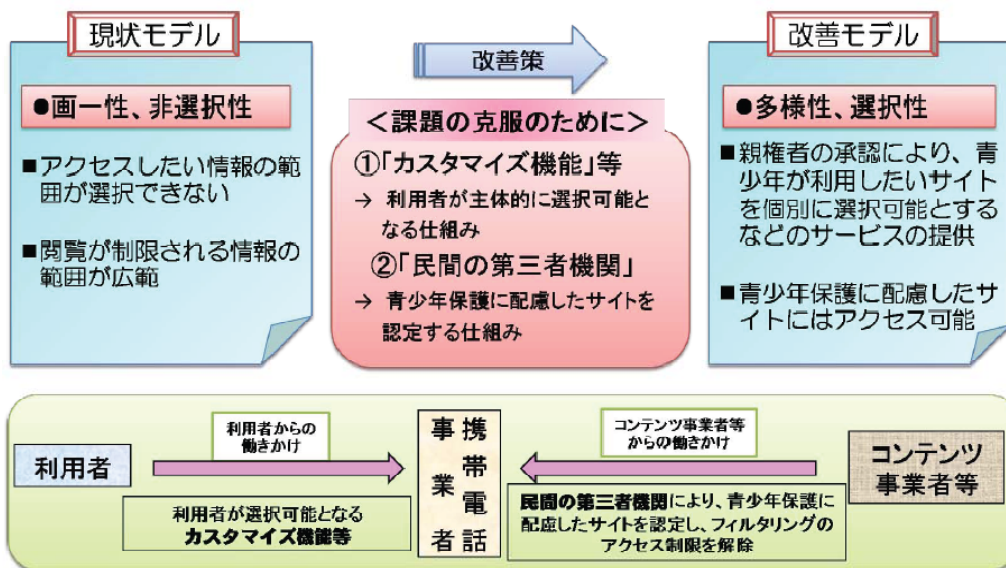


## 1) 携帯電話フィルタリングの導入促進

青少年インターネット利用環境整備法においては、青少年が青少年有害情報を閲覧する機会を少なくする手段として、フィルタリングサービスを重視している。これまで、フィルタリングの導入促進については、関連事業者によるサービスの導入や改善、関係省庁による普及啓発活動の推進等、官民で連携して様々な取組が行われてきた。

とりわけ、青少年の多くが利用している携帯電話については、2006年11月及び2007年12月に総務大臣から携帯電話事業者・PHS事業者に対して導入促進に向けた取組を進めるよう要請が行われたこともあり、積極的な取組が行われてきたが、その過程で、青少年の利用実態（コミュニティサイトの普及等）に照らし、フィルタリングによる閲覧制限の範囲が広範に過ぎるなど、現在の携帯電話フィルタリングが有する課題も浮き彫りになった。こうしたことから、本検討会において、現状の携帯電話フィルタリングを改善するための方策について議論が行われ、4月25日、現状のモデルを改善し、より良いフィルタリングサービスの在り方を提言した中間取りまとめとなった。

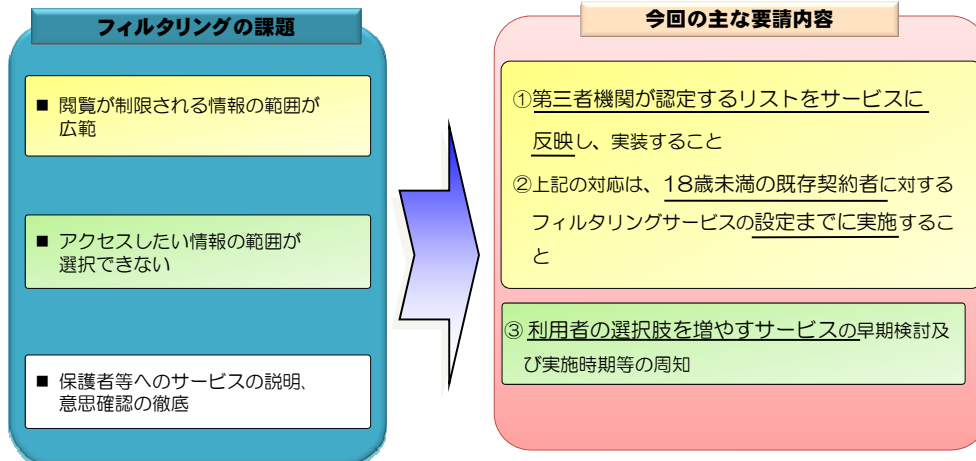
### 携帯電話のフィルタリングサービスの今後の在り方（短・中期的対応）



この中間取りまとめを踏まえた取組を行うよう、総務大臣から携帯電話事業者等に対して3度目となる要請が行われた。

## 携帯電話事業者等に対するフィルタリング改善等の大臣要請(第3回:H20.4)

平成20年4月25日の「インターネット上の違法・有害情報への対応に関する検討会中間取りまとめ」に示された方向性を踏まえ、より実効性あるフィルタリングサービスの導入促進を実現するため、携帯電話事業者等に以下の取組を要請。



現在、以下のように、関係者による取組が進展している。

### (a) 第三者機関の活動

中間取りまとめにおいて、携帯電話フィルタリングを改善する方策の一つとして、民間の第三者機関により、公正かつ透明な形で、青少年保護に配慮したサイトを認定し、フィルタリングによる閲覧制限を解除するという手法が提言された。

これまでも、コンテンツを提供する事業者は、社会的要請に基づき、自身のコンテンツについて、青少年を有害情報から適切に守るための自助努力を進めてきたところであるが、現状の携帯電話フィルタリングは予め定められたカテゴリ毎に閲覧の可否が設定されている。その結果、例えば、すべてのCGMサイトは「コミュニケーション」カテゴリに属するものとして一律にアクセス制限の対象となっており、一般からの通報を常時受け付け、違法・有害情報を速やかに削除するといったコンテンツ事業者の自主的取組が評価される仕組みとはなっていない。

第三者機関は、透明性・公正性を確保しながら、青少年保護に配慮したサイト運営の基準などを設け、サイト認定を行うとともに、基準に沿った運営が行われているかを継続的にチェックするなどの機能を持つものである。第三者機関によるサイト認定が普及することにより、コンテンツ事業者によるインターネット利用環境整備に向けた自主的取組が一層促進されることが期待される。

現在、こうした活動を行う第三者機関としては、モバイルコンテンツ審査・運用監視機構（以



下、EMA (Content Evaluation and Monitoring Association) という。) とインターネット・コンテンツ審査監視機構 (以下、I-R-O-I (Internet-Rating Observation Institute) という。) の2つの組織が立ち上がり、活動を開始している。

EMAは、モバイルコンテンツの健全な発展と、青少年の発達段階に応じた主体性を確保しつつ違法・有害情報から青少年を保護することを目的として、2008年4月に設立された。最初に取り組むこととなった認定対象は、コミュニケーションサイトである。6月には「コミュニティサイト運用管理体制認定基準<sup>14</sup>」を発表した。また、7月より審査の受付を開始し、8月29日以降、順次認定サイトが発表されている。この他、携帯電話事業者が提供する「特定分類アクセス制限方式 (いわゆるブラックリスト方式)」におけるアクセス制限対象カテゴリーの選択基準に関する意見書<sup>15</sup>の発表、啓発・教育プログラム<sup>16</sup>の発表など、積極的な活動を行っているところである。

I-R-O-Iは、学識経験者等により策定されるコンテンツ・レイティング基準を用いて、携帯電話だけでなくインターネットサイト全般を対象として認定を行う第三者機関として、本年7月に設立された。現在、コンテンツ発信者自ら、閲覧が推奨される年齢区分等に応じて評価を行う「セルフレイティング」のための基準策定を行っているところであり、準備が整い次第サイト認定の受付を開始する予定となっている。

#### (b) 携帯電話事業者の取組

2008年4月25日に行われた中間とりまとめ及び総務大臣要請におけるもう一つの柱は、携帯電話フィルタリングサービスの多様化に向けた改善であり、具体的には、第三者機関による認定を自らが提供するアクセス制限に反映させること、利用者が自らの選択に基づいて閲覧の可否を設定するサービスの導入に向けた検討を加速させることである。

総務大臣要請を受け、携帯電話事業者・PHS事業者は、2008年9月12日、フィルタリングサービスの改善に向けた今後の取組内容につき詳細を発表した。それによれば、既に第三者機関 (EMA) による認定が行われているサイトについては、各社とも2009年1月から2月にかけて現在提供しているフィルタリングサービスへの反映を行う予定である。また、18歳未満の既存契約者に対するフィルタリングの設定については、第三者機関のリストが反映されフィルタリングが改善される方針が固まったことを受け、10月から青少年契約者及び保護者に対するダイレクトメール送付等の周知を開始し、不要の申し出がなかった者については、2009年1月下旬以降順次フィルタリングが設定されることとなった。

<sup>14</sup> <http://www.ema.or.jp/dl/communitykijun.pdf>

<sup>15</sup> <http://www.ema.or.jp/application/opinion0904.pdf>

<sup>16</sup> [http://www.ema.or.jp/application/edu\\_action080904.pdf](http://www.ema.or.jp/application/edu_action080904.pdf)

これにより、18歳未満の新規及び既存契約者のすべてに対して、フィルタリングサービス利用を前提とした意思確認が確実に行われることとなり、青少年インターネット利用環境整備法第17条が義務付ける内容が法施行前に担保されることとなる。

さらに、フィルタリングサービスを多様化し、利用者の選択肢を増やす取組としては、NTTドコモがサイト及びカテゴリの取捨選択を可能とするサービスを2009年1月から提供する予定である。また、KDDIはNTTドコモと同様のカスタマイズ機能を、ソフトバンクモバイルは小中高別フィルタリングを来年以降提供する予定であり、各事業者とも早期実現を目指し検討を進めているところである。

### 総務大臣要請(平成20年4月25日)を受けた各携帯電話事業者の フィルタリング改善に関する取組

- ①第三者機関(EMA)の認定リストの反映は、来年1～2月。
- ②18歳未満の既存契約者に関し、フィルタリング利用の意向確認を保護者に対し10月から行い、意向が確認できた者からフィルタリングを順次設定。不要の申出がなかった者については、来年1月下旬以降フィルタリングを設定。
- ③フィルタリングサービスの多様化は、ドコモが1月からカスタマイズ機能を提供開始。

	NTTドコモ	KDDI	SBM	ウィルコム
①EMAリストの反映	1/9～(※1)	2月～	1月末～	1月～
②	18歳未満の既存契約者の保護者に対する意思確認	10月～	10月～	10月～
	意思確認できなかった者に対するフィルタリング設定	1月下旬～	2月～	※2
③フィルタリングサービスの多様化	1/9 サイト及びカテゴリ の取捨選択	(時期未定) サイト及びカテゴリ の取捨選択	検討中	検討中

※1 既存の利用者については2月下旬から順次反映。なお、希望者はショップ等での申込みにより、1/9～反映可能。  
 ※2 ウィルコムは、フィルタリングの設定には端末での操作が必要なため、利用の意思確認を実施

## 2) フィルタリング推進機関の役割

青少年インターネット利用環境整備法は、青少年有害情報フィルタリングソフトウェアの性能の向上及び利用の普及を目的として、法が定める関連業務を行う者は、フィルタリング推進機関として総務大臣及び経済産業大臣の登録を受けることができる旨を定めている(第24条)。

これは、同法において、国等がフィルタリングサービスの提供や普及を含むインターネットの適切な利用に関する活動を行う民間団体等に対して必要な支援に努めることとされている(第30条)なかで、過去の活動実績等を踏まえて一定の適格性を有する機関が登録することにより、国から必要な情報提供や関連施策の共同実施等の支援を行うことを容易にすることを

目的とした仕組みである。現在、総務省及び経済産業省において、登録申請の手続き等に関する省令の策定に向けた準備が進められている。

フィルタリング推進機関が行う業務として規定されているものは、フィルタリングに関する調査研究並びにその普及及び啓発、フィルタリングの技術開発の推進である（第24条）。フィルタリングの性能指針の策定等、青少年有害情報の具体的判断基準を定める活動に関わるものは含まれない。これは国が支援を行うフィルタリング推進機関を、青少年有害情報の具体的判断に関わらせないことで、表現の自由に対する公的関与を最小化しようと配慮したものである。

フィルタリング推進機関は複数存在することが望ましい。既に民間の自主的取組として実績があるフィルタリング普及促進について、青少年インターネット利用環境整備法が規定している業務を行ってきた公益法人等が、2009年度中、法施行後なるべく速やかにフィルタリング推進機関として登録できるよう準備を進めていくことが必要であり、国は、これまで以上にそれらの機関の取組を支援すべきである。

なお、国等はフィルタリング推進機関に限らず、民間団体に対して支援に努めることが求められていること（第30条）も踏まえ、フィルタリング推進機関だけではなく、活動内容に応じて様々な民間団体の取組を後押しし、効果的な普及啓発を展開していくことも求められる。

### 3) 自主的取組を促進する法制の在り方

青少年インターネット利用環境整備法は、青少年が有害情報を閲覧する機会をできるだけ少なくすること等青少年の保護を直接の目的とする法律であるが、同法案の審議の過程においては、青少年にとって有害な情報への対策だけでなく、インターネット上に流通する児童ポルノ画像、わいせつ画像その他流通自体が違法となる情報への対策の必要性も指摘されていた<sup>17</sup>。

<sup>17</sup> 2008年6月10日 第169回国会 参議院内閣委員会

・質問：松村龍二議員（民）

「本法案（注・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案）では違法情報についても特別な規制は設けず、有害情報の一種として対策を講じるにとどめている。しかし、違法情報は、例えば児童ポルノの公然陳列、わいせつ物公然陳列、麻薬広告等は情報の掲載自体が犯罪であり、一般の有害情報より強力な規制を行うべきであるとの議論があったとも聞いている。そこで、違法情報対策についての今後の対応について伺いたい。」

・答弁：萩生田光一議員（自）

「違法情報は大人にも見せるべきではないものであり、これを例えば今回のこの法案に盛り込むことによって、有害情報から青少年を守るという本法案の枠組みを超える可能性があることなど、多くの意見が存在するため、今回の法案では見送ることとした。しかし、附則にも明記したとおり、違法情報についてサーバ管理者がその情報の公衆による閲覧を防止する措置を講じた場合における損害賠償の責任の制限の在り方については、速やかに検討がされるべきだと考えている。」

<sup>18</sup> 2008年2月8日 衆議院予算委員会

・質問：笹木竜三議員（民）

「違法情報ですら削除できない現状を総理はどのような実感、感想を持つか。」

こうした指摘を踏まえ、同法附則第4条に以下のような規定が置かれた。

附則第4条 インターネットを利用して公衆の閲覧の用に供することが犯罪又は刑罰法令に触れる行為となる情報について、サーバ管理者がその情報の公衆による閲覧を防止する措置を講じた場合における当該サーバ管理者のその情報の発信者に対する損害の賠償の制限の在り方については、この法律の施行後速やかに検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする。

この青少年インターネット利用環境整備法附則第4条の趣旨を踏まえ、プロバイダ等による違法情報に対する自主的対応を法制面から支援する方策を検討することが本節の課題である。

#### (a) 違法情報に対する取組の現状と課題

インターネット上の違法情報には、大別すると特定の他人の権利を侵害する情報（権利侵害情報）と社会的法益を侵害する情報（社会的法益侵害情報）がある。

権利侵害情報の例としては、名誉毀損情報、プライバシー侵害情報及び著作権や商標権を侵害する情報などがあり、社会的法益侵害情報の例としては児童ポルノ公然陳列罪<sup>19</sup>、わいせつ物公然陳列罪（刑法第175条）、麻薬特例法違反<sup>20</sup>、覚せい剤取締法違反<sup>21</sup>など薬物関連法に係る情報などがある<sup>22</sup>。

青少年インターネット利用環境整備法附則第4条にいう「インターネットを利用して公衆の閲覧の用に供することが犯罪又は刑罰法令に触れる行為となる情報」は、社会的法益侵害情報に該当するものが多いと考えられる。

---

・ 答弁：福田内閣総理大臣

「この問題は小さな問題ではないと思う。（中略）表現の自由とか問題があるかもしれないが、与野党一緒になって取り組んでいただきたい。そして一定の方向を出していただきたい。」

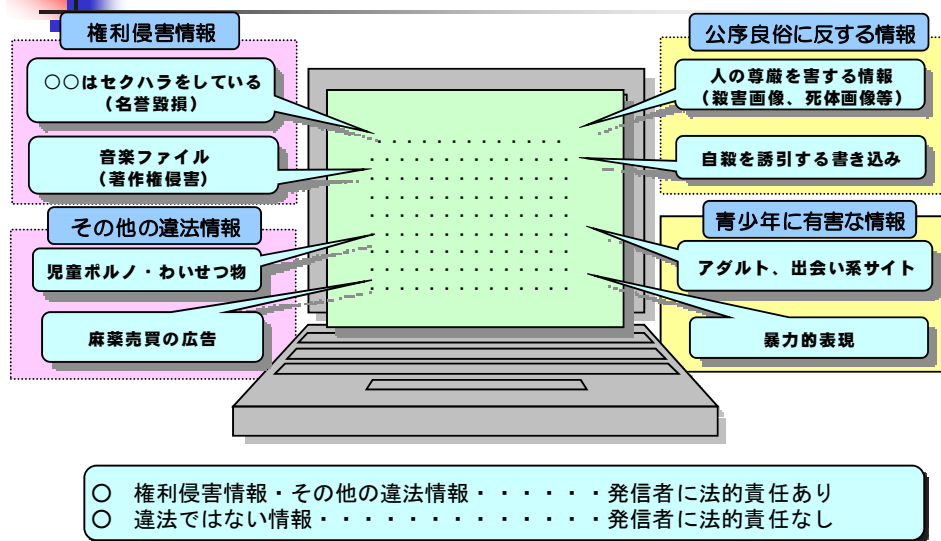
<sup>19</sup> 児童買春・児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律第7条4項

<sup>20</sup> 薬物犯罪の実行又は規制薬物の濫用を、公然、あおり、又は唆す行為の禁止（国際的な協力の下に規制薬物に係る不正行為を助長する行為等の防止を図るための麻薬及び向精神薬取締法等の特例等に関する法律第9条）

<sup>21</sup> 覚せい剤の広告の禁止（覚せい剤取締法第20条の2）

<sup>22</sup> その他も、売春防止法違反の広告等（同法第5条第3号、第6条第2項）、いわゆる出会い系サイト規制法違反（インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律第6条・異性交際等の誘引行為）などがある。

## インターネット上の違法・有害情報の分類



### a) 権利侵害情報への対応

#### (ア) プロバイダ責任制限法

権利侵害情報に対する現行の法制度として、2002年5月27日に施行された「特定電気通信役務提供者の損害賠償の制限及び発信者情報の開示に関する法律」（以下、「プロバイダ責任制限法」という。）がある。

プロバイダ等が権利侵害情報の流通を放置した場合、不作為について権利者から不法行為責任を追究される可能性があり、他方で、権利侵害の判断を誤って情報を削除した場合には、発信者から契約責任または不法行為責任を追究されるおそれがある。同法第3条は、このような場合にプロバイダ等が権利者ないし発信者に対して負う可能性のある損害賠償責任を一定の範囲に制限することにより、プロバイダ等に権利侵害情報に対する自主的な対応を促す効果を有している。

まず、同法第3条第1項は、プロバイダ等が他人の権利を侵害する情報を放置していたという不作為の場合の損害賠償責任について、送信防止措置が技術的に可能であって、

- ① 当該情報の流通によって他人の権利が侵害されていることを知っていた場合（同項第1号）
- ② 当該情報が流通していることを知っていた場合であって当該情報の流通によって他人の権利が侵害されていることを知ることができたと認めるに足りる相当の理由がある場合（同項第2号）

又は、

- ② プロバイダ等自身が当該情報の発信者である場合（同項ただし書き）  
以外は損害賠償責任を負わないと規定する。

同項第1号により、プロバイダ等に情報の流通を監視する義務はないことが明確になった<sup>23</sup>。

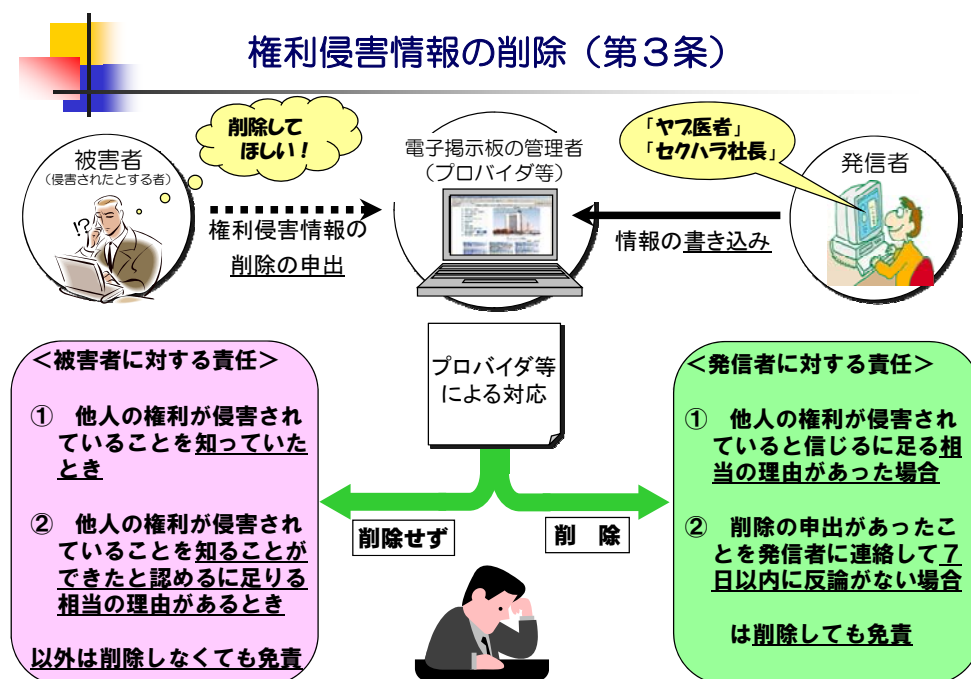
次に、同法第3条2項は、プロバイダ等が他人の権利を侵害しない情報について誤って送信防止措置をとった場合の当該情報発信者に対する損害賠償責任について、当該措置が送信防止のために必要な限度において行われたものであって、

- ① 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場合（同項第1号）

又は、

- ② 権利を侵害されたとする者から、送信防止措置を講ずるよう申し出があった場合で、役務提供者が、発信者に対して当該情報の送信防止措置に同意するかどうか照会した場合において、発信者が照会を受けた日から7日を経過しても同意しない旨の申し出がなかった場合（同項第2号）

については責任を負わないと規定する。



### (イ) プロバイダ責任制限法関係ガイドライン

プロバイダ責任制限法3条により、プロバイダ等が判断を誤って送信防止措置をとり、又は

<sup>23</sup> 総務省電気通信利用環境整備室「プロバイダ責任制限法 逐条解説とガイドライン」30頁

「この規定は、上記のような事実を認識していなかった場合には、その理由を問わず責任が生じないとするものであり、結果として、関係役務提供者には、特定電気通信により流通する情報の内容を網羅的に監視する義務がないことを明確化するものである。」



放置した場合に発信者ないし権利者に対して負う可能性のある損害賠償責任につき、一定の要件で制限されることになったが、個別の事案について責任が制限されるか否かは最終的には裁判所によって決定される。前述のように、放置ないし送信防止措置により責任が制限されるかどうかの基準について、同法第3条第1項第2号及び第2項第1号は「相当の理由」の有無によるのみで、それ以上の具体的基準を示していない。

そこで、プロバイダ責任制限法ガイドライン等検討協議会<sup>24</sup>により、名誉毀損・プライバシー侵害関係、著作権関係及び商標権関係について、権利侵害情報の判断基準と権利者等からの送信防止措置の要請があった場合の対応手順などを示したガイドラインが策定され、プロバイダ等がとるべき行動基準が明確化されている。これらのガイドラインは、申立者、発信者及びプロバイダ等それぞれの関係者の利益を尊重しつつ、プロバイダ等による迅速かつ適切な対応を促進し、もってインターネットの円滑かつ健全な利用を促進することを目的としている。

前述のように、同法により責任が制限されるか否かは最終的には裁判所で決定されるものであり、このガイドラインに従って対応したとしても当然に損害賠償責任を免れるものではないし、他方で、このガイドラインに従って対応しないからといって常に損害賠償責任が生ずるものでもなく、ガイドラインはあくまでも実務上の指針を示すものにすぎない。

しかし、このガイドラインに従った取り扱いをした場合には、仮に情報を誤って削除し、又は放置したことによってプロバイダ等が責任を問われた場合にも、同法3条の「相当の理由」があるものと判断され、プロバイダ等は責任を負わないとされることが期待される。

また、著作権関係・商標権関係ガイドラインにおいては、信頼性確認団体<sup>25</sup>と認定した団体を通しての送信防止措置要請については、特別な対応手順を定めている。すなわち、本来はプロバイダ等が申出に基づき同法の要件に該当するか否かを判断することになるが、当該分野についての専門的知見を有する信頼性確認団体を通じた要請においては、それらの判断は同団体においてすでに行われていることを前提として、プロバイダ等はその申出書の形式的な審査を行うのみで直ちに送信防止措置をとることとされている。これにより、さらに適正・迅速な送信防止措置をとることが可能な仕組みとなっている<sup>26</sup>。

---

<sup>24</sup> プロバイダ責任制限法の制定を受けて、電子掲示板等における情報の流通による権利侵害に対し、適切かつ迅速に対処できるようガイドラインの作成に向けた検討を行うこと等を目的として、電気通信事業者、権利者団体その他の関係者により2002年2月に設置された協議会。

<sup>25</sup> 信頼性確認団体については、プロバイダ責任制限法ガイドライン等検討協議会において、著作権関係及び商標権関係の信頼性確認団体の認定手続等が別途定められ、一定の手続に従って認定が行われている。著作権関係について社団法人日本音楽著作権協会（JASRAC）、社団法人日本映像ソフト協会、社団法人日本コンピュータソフトウェア著作権協会、ビデオ倫理監視委員会、社団法人日本レコード協会、商標権関係について有限責任中間法人ユニオン・デ・ファブリカン東京などがある。

<sup>26</sup> たとえば、JASRACは2002年10月15日から2008年8月31日までに約32万件の通知を行っており、そのほとんどで侵害は停止している。また、ユニオン・デ・ファブリカンによるインターネットオークション等への商標権侵害の削除依頼件数は、2004年には約28万件であったものが、商標権侵害

なお、名誉毀損・プライバシー関係ガイドラインには信頼性確認団体の仕組みは用意されていないが、法務省人権擁護機関<sup>27</sup>が送信防止措置要請の主体として明記されている。これは信頼性確認団体ではないから、プロバイダ等は形式的審査だけでなく、自ら要件の充足の有無を判断しなければならないが、これらの機関は人権侵害に関する専門的知見を有し、内部でも慎重な検討の末に要請を行っているから、この要請に基づき送信防止措置をとった場合には、第3条第2項第1号の「相当の理由」がある場合が多いと考えられる。

このように、権利侵害情報については、プロバイダ責任制限法を前提として、関係ガイドラインの策定による自主的取組を通じて、プロバイダ等による情報の権利侵害性の判断を支援する仕組みとなっている。

## 「プロバイダ責任制限法関係ガイドライン」について

プロバイダ責任制限法の円滑な運用のため、業界団体や総務省等から成る「協議会」を結成し、実務上の行動指針となる「ガイドライン」を作成。  
(平成14年5月に法施行と同時に施行(商標権は平成17年7月施行))

### 名誉毀損・プライバシー関係 ガイドライン

○ 被害者等から書き込みの削除等の要請があった場合に、プロバイダ等がいかなる行動をとるべきかについて過去の判例や学説の動向等を踏まえて作成された実務上の指針。

○ 平成16年10月、(それまで被害者のみであった)削除要請の主体に、法務省人権擁護機関を追加する等の改訂を行った。

### 著作権関係 ガイドライン

○ プロバイダ等は、「信頼性確認団体」(JASRAC等)を経由した申出書については、形式的にチェックするだけで削除等を行うことが可能に。(削除の円滑化)

○ 法施行以降平成20年8月末まで、信頼性確認団体から32万件を超える削除要請があり、その大半がプロバイダ等により措置されている。

### 商標権関係 ガイドライン

○ ネットオークション上で多量の偽ブランド品等が売買されていることを受け、商標権侵害の具体例、ネットオークション事業者等への削除要請の統一的手順・様式、信頼性確認団体を通じたスキーム等について記述。

○ 平成17年9月、「ユニオン・デ・ファブリカン」が信頼性確認団体に認定された。

## b) 社会的法益侵害情報への対応

### (ア) 社会的法益侵害情報の実態

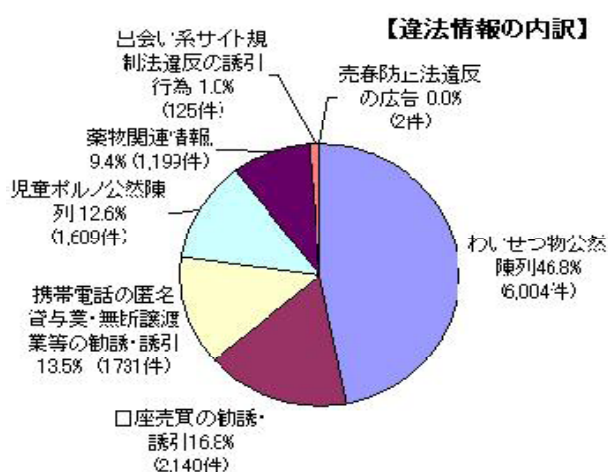
ガイドラインが策定された2005年には約8万件、2006年は約6万件、2007年には約3万6000件となっており、商標権侵害情報の流通が大幅に減少していることが認められる。

<sup>27</sup> 法務省人権擁護機関とは、各法務局長及び地方法務局長及び法務省人権擁護局長をいう。法務省人権擁護機関が行う削除依頼とは、人権侵犯事件調査処理規程(平成16年法務省訓令第2号)第14条第1項第1号に規定する「人権侵犯による被害の救済又は予防について、実効的な対応をすることができる者に対し、必要な措置を執ることを要請すること。」に該当する。



後述するように、2006年6月より、警察庁の業務委託を受けたインターネット・ホットラインセンターが、一般国民から違法情報や有害情報の通報を受け付け、一定の基準で違法性を判断した上で、警察その他の機関へ通報するという業務を行っている。同センターの発表によれば、同センターが2007年中に受理した通報84,964件のうち、同センターにおいて社会的法益侵害情報と判断したものは12,818件である。なお、そのうち、3,307件（25.8%）が海外のサーバに蔵置されているものであった。

情報の類型としては、わいせつ物公然陳列が6,004件と全体の半数近くを占め（46.8%）、そのほか口座売買の勧誘・誘引が2,148件（16.8%）、携帯電話の匿名貸与業・無断譲渡等の勧誘・誘引が1,731件（13.5%）、児童ポルノの公然陳列が1,609件（12.6%）、薬物関連情報が1,199件（9.4%）となっており、これらが社会的法益侵害情報のうちの主要なものといえる。



違法情報	分析結果件数		
	国内	海外	合計
わいせつ物公然陳列	3,325	2,679	6,004
児童ポルノ公然陳列	1,072	537	1,609
売春防止法違反の広告	2	0	2
出会い系サイト規制法違反の誘引行為	124	1	125
薬物関連情報	1,174	25	1,199
口座売買等の勧誘・誘引	2,108	40	1,731
携帯電話の匿名貸与業・無断譲渡業等の勧誘・誘引	1,706	25	1,731
<b>合計</b>	<b>9,511</b>	<b>3,307</b>	<b>12,818</b>

※インターネット・ホットラインセンターウェブページより

主要な社会的法益侵害情報のうち、児童ポルノ公然陳列については、海外から対策を求める

声が上がっており<sup>28</sup>、国会においても児童ポルノ禁止法改正案が提出され<sup>29</sup>、警察庁も 2008 年度の総合セキュリティ対策会議の検討課題として「インターネット上での児童ポルノの流通に関する問題とその対策」を取り上げるなど<sup>30</sup>国内外で問題意識の高まりがみられる。児童ポルノ関係の情報については、社会的法益侵害情報と整理されるが、被害児童が存在するため権利侵害の側面もあることから、他の類型の社会的法益侵害情報と比較して、緊急に対処する必要性が高い場合が少なくないとの指摘もある。

わいせつ物公然陳列については、確かに善良な性風俗等の社会的法益を侵害する違法な行為であり、見る者に著しい不快感を与える蓋然性の高いものであり、数的にも最も多いことから、目立つ情報類型といえるが、情報の流通自体が特定の被害者の権利侵害につながらないことから、対策の緊急性及び国内外における問題意識という点では児童ポルノ関係情報ほどの高まりをみせていない。また、「わいせつ性」の定義については確立した判例があるが<sup>31</sup>、個々のケースが判例にいう「わいせつ」に該当するかどうかは、見る者によって評価が分かれる余地があるため、違法性判断が難しい情報類型といえ、安易に規制を設けた場合には、表現活動の萎縮につながるおそれがあることから、慎重な対応が必要ではないかとの指摘がある。

薬物や口座等の広告等に関する情報については、情報の流通自体が特定の被害者の権利侵害につながらないことは、わいせつ物公然陳列の場合と同様であるほか、違法性判断においては、隠語が使われた場合など一部に対応の難しいものがあること、削除したことで犯人に察知され、

<sup>28</sup> 2008 年 1 月 30 日付読売新聞朝刊 15 面「論点」に掲載されたシーファー米国駐日大使の寄稿

「主要 8 か国（G 8）で児童ポルノ所有を非合法化していないのは、日本とロシアだけだ。日本政府は 2007 年 5 月、「国際的な児童ポルノ対策の強化に関する G 8 司法・内務閣僚宣言」に署名した。日本の「児童買春・児童ポルノ禁止法」は 2006 年、見直しを行うことになっている「施行から 3 年後」を迎えた。我々は、日本の国会が同法を改正し、児童ポルノの広告やコンピューターでのアクセス、購入、所有を違法とするよう期待する。」

<sup>29</sup> 2008 年 6 月 10 日、自民党の森山眞弓衆議院議員らにより、児童ポルノの単純所持禁止などを盛り込んだ「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の一部を改正する法律案（児童ポルノ禁止法改正案）」が衆議院に提出され、継続審議となっている。同法案では、児童ポルノの被害がインターネットを通じて容易に拡大し、削除などによる児童の権利回復が困難であることから、インターネット事業者に対して、捜査機関への協力や、児童ポルノの送信を防止する措置を行なうよう努力義務を規定している。また、民主党も独自の改正案を検討しているようであり、対策強化そのものについて反対しているわけではない。

<sup>30</sup> 総合セキュリティ対策会議については、警察庁のウェブページ (<http://www.npa.go.jp/cyber/csmeeting/index.html>) 参照。

<sup>31</sup> わいせつ性の定義については、「チャタレー事件」最高裁大法廷判決、1957 年(昭和 32 年)3 月 13 日、刑集 11 卷 3 号 997 頁において、「徒らに性欲を興奮又は刺戟せしめ、且つ普通人の正常な性的羞恥心を害し、善良な性的道義観念に反するもの」とされ、その後も「悪徳の栄え」事件、最高裁大法廷判決、1969 年(昭和 44 年)10 月 15 日、刑集 23 卷 10 号 1239 頁、「四畳半襖の下張」事件、最高裁第二小法廷判決、1980 年(昭和 55 年)11 月 18 日、刑集 34 卷 6 号 432 頁などの判例においても同判断の枠組みが維持されている。たとえば、「四畳半襖の下張」事件では、「わいせつ性の判断に当たっては、文書全体としてみたとき、読者の好色的興味に訴えるものであるかどうか否かなどの諸点を検討することが必要で、これらの事情を総合し、その時代の健全な社会通念に照らして、チャタレー事件で示したわいせつ三要件に該当するといえるかどうか判断すべきである。」と判示している。

結果として警察の捜査に支障が生ずるおそれもあり、警察の捜査状況と無関係に直ちに送信防止措置をとることは適当でない場合があることなどの特徴が指摘できる。

なお、社会的法益侵害情報といっても類型ごとに緊急性や問題性の度合いや内容は様々であり、社会的法益侵害情報全般でなく、たとえば児童ポルノのような優先度の高いと考えられるものについて個別の対処を検討するという考え方もありうるのではないか。

## (イ) 社会的法益侵害情報に対する取組の現状

### ア) 現行の社会的法益侵害情報に対する法制度

プロバイダ責任制限法が対象とするのは、同法の「特定電気通信による情報の流通により他人の権利が侵害された」(1条)という文言から分かるように、権利侵害情報のみであり、社会的法益侵害情報は同法の対象となっておらず、個別の刑罰法規を除いて、他に対応する法制度は存在しない。

そのため、社会的法益侵害情報に対する取組はもっぱら以下に述べる自主的取組に委ねられている。

### イ) 社会的法益侵害情報に対する自主的取組

#### ⅰ 「インターネット上の違法な情報への対応に関するガイドライン」の策定

「研究会」最終報告書において、社会的法益侵害情報への対応の問題点につき、①違法性の判断が難しいこと、②行動指針や判断を支援する仕組みが存在せず、自主的対応に消極的とならざるを得ないこと、③送信防止措置等をとるにあたり自主的対応に関する法的責任が明らかでないことが障害となっていることなどが指摘された<sup>32</sup>。

同報告書においては、前述の問題点を踏まえて、違法な情報の例示及び判断基準等を提示するとともに、警察等の社会的法益を侵害する違法な情報について法令の解釈及び具体的事案における適用に関して専門的知見を有する機関からの送信防止措置依頼に対して、プロバイダ等

<sup>32</sup> 「研究会」最終報告書 11 頁 (2)

「インターネット上を流通する違法な情報のうち、社会的法益等を侵害する違法な情報については、法律の専門家を擁しない電子掲示板の管理者等にとっては、特定の情報の流通が違法であるか否かに関し、法解釈及び法適用(事実認定)の両面において困難が伴うことが通常であり、個別具体的な事案において情報の違法性を判断することが難しく、また、行動指針や判断を支援する仕組みが存在しないため、自主的対応に消極的とならざるを得ない場合がある。また、送信防止措置等の対応を積極的に行いたいという電子掲示板の管理者等が存在するところ、自主的対応に関する法的責任が明らかでないことが一つの障害となっている。」

が対応手順等を参照できる違法な情報への対応ガイドラインを策定し、プロバイダ等による送信防止措置を支援すべきとの提言がなされた<sup>33</sup>。

この提言を受け、業界団体によって構成される違法情報等対応連絡会により、2006年11月、「インターネット上の違法な情報への対応に関するガイドライン」（以下、「違法情報ガイドライン」）という。）が策定された。

違法情報ガイドラインは、電子掲示板の管理者等による違法な情報への送信防止措置の促進を目的として、①わいせつ、児童ポルノ、薬物関連法規その他典型的な事例における規制の根拠となる法令を示した上で、可能な範囲で具体的事例における違法性の判断基準を明確化するとともに送信防止措置の手順等に関する指針を示し、②警察機関・後述するインターネット・ホットラインセンターなどの専門的知見を有する第三者機関が情報の違法性を判断してプロバイダ等に対して送信防止措置を依頼してきた場合の対応手順を整備したものである。

違法情報ガイドラインも、他の関係ガイドラインと同様に、あくまでも実務上の指針を示すものであり、違法情報ガイドラインに従って対応したとしても当然に損害賠償責任を免れるものではないし、他方で、違法情報ガイドラインに従って対応しないからといって常に損害賠償責任が生ずるものでもないが、プロバイダ等が違法な情報について送信防止措置を行う際の判断の一助として利用されることが期待される。

---

<sup>33</sup> 「研究会」最終報告書 20 頁第 5

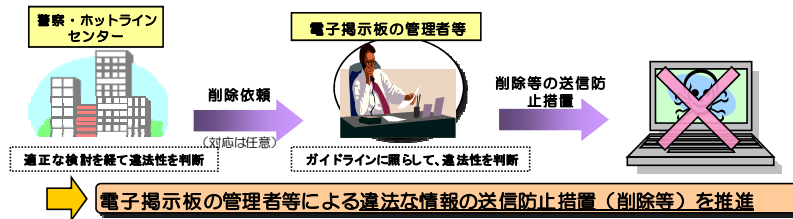
「社会的法益侵害情報についても、同様に違法な情報の判断基準等を提示するとともに、違法性の判断に関して専門的知見、経験等を有する機関（組織）からの削除依頼については、仮に、電子掲示板の管理者等が違法ではない情報について誤って送信防止措置を取った場合でも、裁判所によって、送信防止措置について、当該情報の流通が違法であると信じるに足りる相当の理由があり故意又は過失がないと判断されることが期待されるような仕組みを構築することが考えられる。具体的には、違法な情報の例示及び判断基準等を提示するとともに、警察等、社会的法益を侵害する違法な情報について法令の解釈及び具体的事案における適用に関して専門的知見を有する機関からの送信防止措置依頼に対して、電子掲示板の管理者等が対応手順等を参照できる違法な情報への対応ガイドラインを策定し、電子掲示板の管理者等による送信防止措置を支援することが考えられる。」

## 違法な情報への対応に関するガイドライン の概要

### (1) 違法な情報の例示及び判断基準

- 1 わいせつ関連法規（わいせつ物公然陳列、児童ポルノ禁止法違反等）
- 2 薬物関連法規（覚せい剤取締法違反等）
- 3 振り込み詐欺関連法規（携帯電話不正利用防止法違反等）
- 4 その他の法規（不正アクセス禁止法違反等）

### (2) 法令の解釈及び具体的事案における適用に関して専門的知見を有する機関（警察、ホットラインセンター）からの送信防止措置依頼に対する対応手順



## ii 「違法・有害情報への対応等に関する契約約款モデル条項」の策定

違法情報ガイドラインの策定と同時に、違法情報等対応連絡会により、「違法・有害情報への対応等に関する契約約款モデル条項」（以下「モデル条項」という。）が策定されている。

モデル条項は、契約者がプロバイダ等のサービスを利用して、社会的法益侵害行為、権利侵害行為及び公序良俗に反する行為等を行うことを禁止し<sup>34</sup>、これに反する利用がある場合、当該情報の削除や行為の停止を要求できること、事前に通告なく削除することがあること、この要求に応じない場合、サービス提供の停止や解約がありうることなどが規定されており、電子掲示板管理者やインターネットサービスプロバイダ等が、自ら提供するサービス内容に応じて、必要とする範囲内で契約約款に採用することを目的としている。

こうしたモデル条項を示すことにより、プロバイダ各社における約款・利用規約等の整備を促し、電子掲示板の管理者等によるこれらの情報に対する契約等に基づく対応を効果的に支援している。

## iii インターネット・ホットラインセンターの活動と処理状況

<sup>34</sup> 同モデル条項に定める禁止事項については、社会情勢の変化等に伴い、違法情報等対応連絡会において随時追加、修正が図られている。2008年10月31日に「自殺総合対策大綱」（2007年6月8日閣議決定）が改訂され、第三者に被害を及ぼすおそれのある自殺方法について、インターネットサービスプロバイダ等が一般からの通報を踏まえて削除等を行うことが容易になるよう、関連ガイドラインや契約約款のモデル条項を改正することが盛り込まれた。これに併せて同モデル条項についても「第三者に危害の及ぶおそれのある自殺の手段等を紹介するなどの行為」を禁止対象に加える改訂が行われ、パブコメを経て、2008年11月〇日に確定したところである。

財団法人インターネット協会は、警察庁から業務委託を受け、2006年6月、インターネット・ホットラインセンターを設置し、同月より活動を開始している。

同センターは、情報の流通に関する違法性判断の基準、手続等について「ホットライン運用ガイドライン」を作成し、国民からインターネット上の違法・有害情報に関する通報を受け付け、対象情報の違法性、有害性を判断し、警察への通報、関係機関への情報提供、電子掲示板の管理者等に対する送信防止措置等の対応依頼等を行っている。

前述した違法情報ガイドラインは、ホットラインセンターからの通報に対する対応手順についても定めており、同センターの活動と連携することにより迅速な送信防止措置をとることが可能となっている。

### 「インターネット・ホットラインセンター」の運用状況

(平成19年1月～平成19年12月)

※警察庁作成資料及びホットラインセンター公表値に基づき作成



前述のように、2007年中にホットラインセンターに通報のあった社会的法益侵害情報は12,818件であるところ、その処理状況については、国内のサーバに蔵置されていたもののうち、削除依頼を行う前に削除されたもの等を除く5,592件について、ホットラインセンターからプロバイダ等に対して送信防止措置を依頼しており、そのうち84.8%にあたる4,742件が削除されている。その後も削除依頼に対する応答率は上昇しており、現在ではおおむね対応されつつあるところであり、同センターの削除依頼に応答しないプロバイダ等はごく一部に限定されているのではないかとと思われる。

違法情報	処理結果件数			
	通報前に 削除	通報先		
		警察	プロバイダ 等	削除完了

わいせつ物公然陳列	485	2,840	2,114	1,861
児童ポルノ公然陳列	133	939	526	339
売春防止法違反の広告	1	1	1	1
出会い系サイト規制法違反の誘引行為	9	115	84	60
薬物関連情報	93	1,081	46	39
口座売買等の勧誘・誘引	288	1,820	1,548	1,340
携帯電話の匿名貸与業・無断譲渡業等の勧誘・誘引	192	1,514	1,273	1,102
合計	1,201	8,310	5,592	4,742

#### (ウ) 社会的法益侵害情報に対する制度・取組等について残された課題

以上述べてきたように、社会的法益侵害情報については、法制度こそ存在しないものの、違法情報ガイドラインやモデル条項等の策定及びホットラインセンターの活動等を通して自主的取組の体制が整備されてきており、ホットラインセンターの削除依頼に対する応答率も相当高いものとなっている。次章で検討するように、今後さらなる自主的取組の進展も期待される。しかし、他方で、以下のような課題も指摘できる。

#### ア) 違法性判断の困難性

ガイドラインはあくまでも違法性判断の指針を示すものにすぎず、最終的な判断の責任はプロバイダ等に留保されているため、個別の事例において違法か否か悩むケースがみられ、プロバイダ等によって違法性判断の困難性は依然として大きな課題である。

この課題に対しては、裁判例の蓄積を踏まえてガイドラインの内容を更新すること、中小のプロバイダあるいは個人の掲示板管理者などでも容易に参照・活用できるようにガイドラインの内容を工夫すること、ガイドラインや相談窓口の存在をもっと周知することなど、プロバイダ等の違法性判断に資するような自主的取組を一層充実させることが望まれる。

#### イ) 自主的対応についての法的責任が不明確であること

社会的法益侵害情報にはプロバイダ責任制限法の適用がないことから、現在でも判断を誤った場合に法的責任を追及される可能性は残されている。モデル条項や利用規約により法的リスクを軽減することは相当程度可能であるが、モデル条項の採用は任意である上、利用規約を定めていても、必ずしも厳格に適用されているわけではないことから、利用規約のみでは十分な対策とは言い難い。また、契約関係にない発信者に対しては効果が期待できないという限界もある。そのため、自主的対応についての法的責任の範囲が不明確だという問題は払拭しきれない。

## ウ) 自主的取組の限界

前述のとおり、インターネット・ホットラインセンターでは一般国民から違法情報の通報を受け付けているが、同センターの規模や同センターの取組への理解が十分でないこと等もあり、インターネット上を流通している社会的法益侵害情報のすべてに対応しきれていないと考えられる。

また、現行の法制は、違法情報に対する自主的取組に熱心なプロバイダ等、そうでないプロバイダ等及び違法情報の存在を許容してあえて放置するようなプロバイダ等を区別した扱いをしてないため、自主的取組に熱心であるからといって、法制上特段のメリットが享受できるわけではなく、他方で、違法情報の存在を許容してあえて放置するプロバイダ等がそれを理由として直接法的不利益を受けることもない。かえって、自主的取組に熱心なプロバイダ等は、そのために、違法情報についてより適切な対応ができたはずであると評価されやすくなり、結果的に、適切な管理に努めているが故に違法情報の流通に対する責任を問われやすくなるおそれもあり、自主的取組に対するインセンティブが働きにくいのではないかとの指摘がある。

## エ) 刑罰法規の厳正な執行の必要性等

社会的法益侵害情報は、すべて何らかの刑罰法規に違反するものであり、これらの情報の流通の防止は、本来、当該情報の発信者あるいは積極的に当該違法情報の流通を奨励・幫助する一部のプロバイダ等を取り締まることによって達成すべきものである。積極的に違法情報の流通を奨励、幫助するプロバイダ等ごく一部と考えられ、それらのプロバイダ等に対する取締まりの強化の余地はあるものと思われる。したがって、刑罰法規の厳正な執行は社会的法益侵害情報への対策として重要である。

## オ) 海外との連携の必要性

社会的法益侵害情報の約2割強は海外のサーバに蔵置されているのが実態<sup>35</sup>であり、今後、国内での自主的取組ないし法規制が強化された場合には、違法情報を蔵置するような悪質なプロバイダ等はさらに海外に流出する可能性が高いことから、違法情報を蔵置しているサーバが海外にある場合についての対策も検討する必要がある。

この問題については、違法情報の定義が各国で異なること、執行も含めた国際的な連携体制の構築を要することなど困難な問題が多いが、後述するような国際連携の枠組み作り等の努力を継続していくことが重要である。

---

<sup>35</sup> (財) インターネット協会「平成19年中のインターネット・ホットラインセンターの運用状況等について」(2008年4月30日)



なお、サーバ自体は海外にあっても、日本人が日本国内から管理している場合には、当該違法情報の流通に係る行為地を日本国内とみる余地があることから、取締の対象となりうるが、管理人の所在地、管理方法及び契約関係等管理の実態に不明な点が多く、これらの点について引き続き検討を行うことも必要と考えられる。

### か) その他の課題

インターネット関連技術の進歩やサービス内容の多様化は急速に進行しており、いわゆるP t o P方式や個人でホスティングするなど従来想定されていなかった形態での情報流通が生じている。このような情報の流通方法等の多様化に対応して、そこでの違法情報への対策も今後多様化していくことが予想される。その場合、プロバイダ等だけでなく、ドメイン事業者等による対策など、違法情報対策に関与する主体も多様化してくるものと考えられる。そのため、今後は、そうした対策主体や対策方法の多様化も視野に入れた枠組みの構築が望まれる。

また、裁判所の削除命令等についても無視するような掲示板の管理者等が一部に存在することも問題であるとの指摘もある。

#### (b) 自主的取組を促進する法制等の在り方

社会的法益侵害情報については、法制度こそ存在しないものの、違法情報ガイドラインやモデル条項等の策定及びホットラインセンターの活動等を通して自主的取組の体制が整備されてきており、ホットラインセンターの削除依頼に対する応答率も相当高いものとなっている。次章で検討するように、今後さらなる自主的取組の進展も期待される。

もっとも、自主的取組を法制面からさらに後押しする等の観点から、現行法制度の見直しについて検討する余地はあると思われる。そこで、以下では、考えうる方策として、①プロバイダ責任制限法の適用範囲の拡大、②行政機関による措置制度、③自主的取組にインセンティブを与える形での責任制限等の方策の3点につき、その必要性・実効性、問題点・弊害等を中心に検討する。

#### a) プロバイダ責任制限法の適用範囲の拡大

プロバイダ責任制限法の適用を社会的法益侵害情報に拡大し、プロバイダ等が、社会的法益を侵害する違法な情報だと考えて削除したところ、実はその情報は違法ではなかったという場合について、プロバイダ等において違法と信じるに足りる相当な理由があった場合には、削除したことによる発信者に対する損害賠償責任を制限するという方策が考えられる<sup>36</sup>。

<sup>36</sup> なお、社会的法益侵害情報については、原則として権利を侵害された者が存在しないため、通常は当該情報を放置した場合における権利者に対する損害賠償責任の制限を検討する余地はない。

## (ア) 法的問題点・弊害

プロバイダ責任制限法の適用の拡大は、プロバイダ等の損害賠償責任を一定の範囲で制限するものであり、プロバイダ等に新たな負担や不利益を課すものではない。発信者からみても、すでに権利侵害情報において実施されているのと同程度の損害賠償請求権の制限となるにすぎない。また、民事上の損害賠償責任の制限であり、表現行為に行政権が介入するわけではないから、行政権による表現の自由に対する不当な制約になる懸念もない。さらに、社会的法益侵害情報においては原則として権利を侵害された者が存在しないので、通常は権利者の利益については考慮する必要がない。

したがって、本方策については、重大な法的問題や弊害は少ないと考えられる。

## (イ) 必要性・実効性

現在の社会的法益侵害情報に対する自主的取組の課題として、違法性判断の困難性やプロバイダ等の法的責任の不明確性が指摘されている。本方策は、プロバイダ責任制限法の適用を拡大し、権利侵害情報と同様に、社会的法益侵害情報の削除に関しても法的責任の範囲を明確化することで、プロバイダ等による社会的法益侵害情報の自主的な削除の促進を図ることを目的とするものである。

この点、大手のプロバイダ等を中心に、既に自主的対応として違法情報の削除が進んでおり、プロバイダ責任制限法の適用拡大がなされても、それによって直ちに削除の件数が大幅に増えることは見込めないとの指摘がある。また、ガイドラインや約款に沿って送信防止措置をとっている限り、現実に発信者から損害賠償責任を問われる法的リスクはそれほど高くないことから<sup>37</sup>、プロバイダ責任制限法の適用を拡大すべきというニーズは多くない。さらに、プロバイダ責任制限法の適用を拡大して自主的な削除を促しても、インターネット・ホットラインセンターの削除要請にも応じずに違法情報を放置するようなプロバイダ等に対しては効果が限定されているとも考えられる。

確かに、ガイドラインや契約約款モデル条項など自主的取組の体制整備は進んでおり、相当の成果も上がっているが、ガイドラインはあくまでも指針であって法的リスクを完全に払拭できるものではなく、契約約款等による対応にも限界がある。また、専門の法務部門を持つ大手プロバイダ等はともかく、法的知識や判断能力が十分でない小規模なプロバイダ等や個人の掲示板の管理者等に対しては、法律上も責任の範囲を明確にすることで、自主的対応を促進する一定の効果が期待できると考えられるから、今後さらに検討を進めることが相当である。

<sup>37</sup> プロバイダ等が送信防止措置をとったことにより発信者から法的責任を問われたというケースはきわめて少ない。公刊物に登載された裁判例の中にも、発信者から削除につき法的責任を問われた事例は見当たらない。

なお、海外においても、プロバイダ等に対する責任制限に関する法制を有する国の中で、我が国のプロバイダ責任制限法のように、対象となる違法情報を権利侵害情報に限定している国はなく、類型ごとに個別に規定するか、権利侵害情報と社会的法益侵害を区別することなく適用対象とするか、が一般的である<sup>38</sup>。

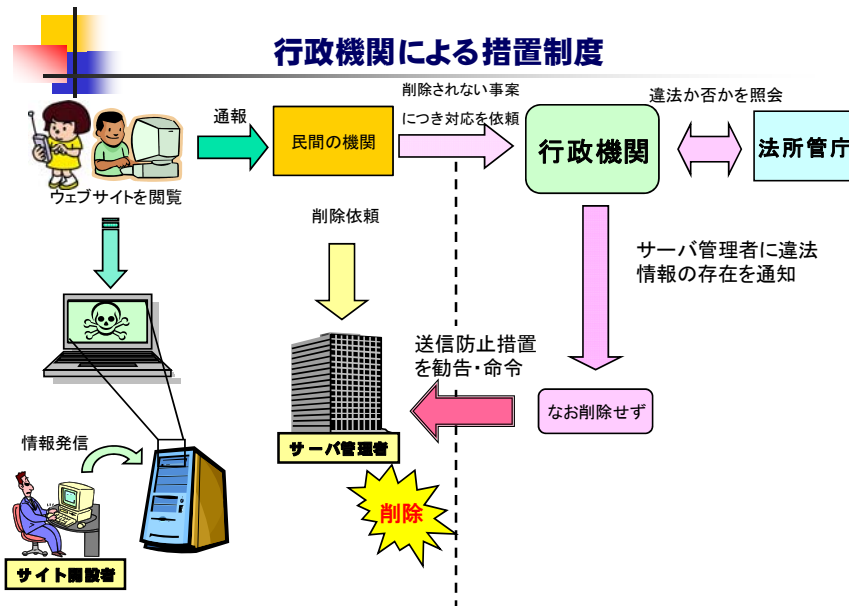
## b) 行政機関による措置制度

一定の場合に、行政機関が、問題となっている情報の違法性を判断した上で、違法情報の流通の事実をプロバイダ等に通知し、この通知を受けたにもかかわらず適切に対処しないプロバイダ等に対しては、行政機関が送信防止措置をとるよう勧告・命令するなど何らかの措置をとるという仕組みが考えられる。

### 制度イメージ

- ① 行政機関の登録を受けた民間の機関が、一般国民からの通報等を端緒としてインターネット上の情報について違法と判断した場合、当該情報に係るプロバイダ等に対してその旨を伝え、送信防止措置をとるよう依頼する。
- ② 行政機関の登録を受けた民間の機関から送信防止措置依頼を受けたプロバイダ等が依頼に応じない場合、同機関の申し出により、行政機関が、必要に応じて法所管大臣に規定の解釈について照会したり、警察に送信防止の可否について照会したりしつつ、申出に係る情報が法令に違反するかどうかを判断し、当該プロバイダ等に対して、違法情報が蔵置されている旨を通知する。
- ③ 上記②の行政機関からの通知を受けた者が送信防止措置をとらない場合には、行政機関はその者に送信防止措置をとるよう勧告、命令するなど何らかの措置をとる。この勧告・命令を受けた管理者は、技術的に可能な場合には、その勧告、命令に係る違法情報につき、一定期間内に送信防止措置を講ずる義務を負う。

<sup>38</sup> ドイツ（テレサービス法）、フランス（デジタル経済法）及び米国（通信品位法）では、対象は違法情報全般とされており、イギリスでは名誉毀損、児童ポルノ写真、わいせつ情報等がそれぞれ個別法で対象とされている。



### (ア) 法的問題点・弊害

本制度は、行政機関が表現行為の内容を審査し、違法と判断した場合には当該表現行為を媒介するプロバイダ等に対して送信防止措置をとるよう勧告、命令するものである。これは、表現行為を事前に抑制するものではないことから憲法が禁止する「検閲」には当たらないと考えられるが<sup>39</sup>、行政権が内容に着目して表現行為を規制するものであるから、表現の自由との関係について整理が必要となる<sup>40</sup>。

また、こうした規制が表現行為を萎縮させ、必ずしも違法といえない表現行為まで控えさせるのではないかと懸念や送信防止措置の勧告・命令の具体的な運用方法によっては弊害が生ずるおそれがあること<sup>41</sup>などが指摘されている。

<sup>39</sup> 憲法第 21 条 2 項は、「検閲はこれをしてはならない。」と規定しているところ、本制度は、行政権が表現行為を、その表現内容に着目して審査、規制するものであることから、上記「検閲」に該当するかどうかの問題となる。この点、「検閲」概念については確立した判例があり（最大判昭和 59 年 12 月 12 日民集 38 卷 12 号 1308 頁、最判平成 5 年 3 月 16 日民集 47 卷 5 号 3483 頁）、同判例によれば、「検閲」とは「行政権が主体となって、思想内容等の表現物を対象とし、その全部又は一部の発表の禁止を目的として、対象とされる一定の表現物につき網羅的一般的に、発表前にその内容を審査した上、不相当と認めるものの発表を禁止すること」である。そうすると、本方策は、当該表現物について事前に発表そのものを一切禁止するものではないし、当該プロバイダ等の提供する特定電気通信による流通ができなくなるだけであって、発表の機会が全面的に奪われるものではないから、憲法上禁止されている「検閲」そのものには該当しないと考えられる。

<sup>40</sup> 表現の自由といえども絶対無制約ではなく、公共の福祉による合理的で必要やむを得ない程度の制限を受けることがあることは憲法上予定されているところというべきところ、その制限が容認されるかどうかは、制限が必要とされる程度と、制限される自由の内容及び性質、これに加えられる具体的制限の態様及び程度等を較量して決せられるべきものと解される（最判平成 9 年 8 月 29 日民集 51 卷 7 号 2921 頁等）。

<sup>41</sup> たとえば、特定の IP アドレスを止めるという方法での送信防止措置を勧告・命令した場合、同じ I

なお、勧告・命令の実効性を確保するために、勧告・命令違反に対して罰則を設けることも考えられるが、罰則という強力な実効性確保手段まで設けることの当否については、別途議論の必要がある。たとえば、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律においては、いわゆるアダルト系の動画配信サイトを運営する者など映像送信型性風俗特殊営業を営む者に送信装置等を提供するプロバイダ等に対してはわいせつ画像や児童ポルノ画像の削除につき努力義務が課されているのみであり<sup>42</sup>、これとの均衡上、削除に法的義務を課し、さらに罰則まで科すというのは行き過ぎた規制との考えもある。

### (イ) 必要性・実効性

本方策は、違法情報に対する方策としては直接的で即効性が期待できる。

また、現在の社会的法益侵害情報に対する自主的取組については、違法性判断の困難性や法的責任の不明確性などの課題が指摘されているところ、行政機関の勧告・命令に従って対応することになれば、プロバイダ等自身が法的判断を誤るリスクを負って違法性を判断する必要もなくなる。

反面、行政機関が個々の表現行為に直接介入するものであり、表現の自由との関係をはじめ課題も少なくないことから、他の方策以上に慎重な検討が求められる。

この点、前述のとおり、インターネット・ホットラインセンターの削除依頼に対する応答率は2007年の時点で約85%であったところ、その後応答率は上昇し、現在ではほぼ対応されつつあり、違法情報の存在を知らながら放置するプロバイダ等はおく一部になってきていると考えられ、そうしたプロバイダ等に対する取締りの強化という方策も考えられる<sup>43</sup>。また、次章で詳しく述べるとおり、今後自主的取組を促進する体制の一層の整備が期待される。そうすると、いまだ行政機関による表現行為に対する直接介入となる本方策を採用する以外に方法がないという状況には至っていないのではないかと考えられる。

---

Pアドレスを使っているものすべてが使用できなくなるため（レンタルサーバにおいては一つのIPアドレスが複数のユーザーに割り当てられている場合も少なくない。IP電話なども使用できなくなる可能性がある。）、当該違法情報の発信とは何ら関係のない第三者の適法な情報流通までが妨げられるおそれがある。

<sup>42</sup> 風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律31条の8第5項は、その自動公衆送信装置の全部又は一部を映像伝達用設備として映像送信型性風俗特殊営業を営む者に自動公衆送信装置を提供している者に、当該自動公衆送信装置の記録媒体にわいせつな映像又は児童ポルノ映像を記録したことを知ったときは、当該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規定しているが、この規定を遵守していない場合でも、公安委員会が必要な措置をとるべきことを勧告することができるにとどまり（同法第31条の9第2項）、罰則による担保はない。

<sup>43</sup> 違法情報を知りながら、あえて放置していたプロバイダ等については裁判例においても正犯又は共犯として刑事責任が認められている。（後注48）

また、違法情報を放置するようなプロバイダ等は、規制が強化されれば、海外への流出や頻繁にURLを変えるなど、より追及の困難な場所に向かうことも予想され、その結果規制の強化によってかえって法執行が困難ないし不可能となる可能性があることにも留意する必要がある。

以上に鑑みると、当面は今後の自主的取組の推移を見守り、行政機関による送信防止措置の勧告・命令の制度が必要かどうかを慎重に見極めることが相当と思われる。また、必要性が認められた場合にも、表現の自由との関係から、規制の方法や態様、具体的な運用の在り方等の制度設計について十分な検討が必要になるとと思われる。

### c) 自主的取組にインセンティブを与える形での責任制限等の方策

自主的取組を通して適切な管理に努めるプロバイダ等については、そのような取組をしていない通常のプロバイダ等と比較して責任の制限を受けることのできる範囲を拡大し、他方、違法情報の存在を認識していながら放置するというように不適切な管理運営を行うプロバイダ等については、通常のプロバイダ等と比較して放置したことによる責任の追及を容易化することにより、自主的取組をさらに促進するという仕組みが考えられる。

#### 制度イメージ

- ① 普段から一定の自主的取組をしているプロバイダ等については、違法と疑われる情報について、法令に定める一定の対応を取れば、結果として違法性の判断を誤って削除した場合であっても、発信者との関係で免責されることとする（※1）。

なお、普段から一定の自主的取組をしているプロバイダ等が違法情報を放置した場合の被侵害者に対する責任については、従前どおりプロバイダ責任制限法に規定する範囲・要件での責任制限とする。これは、普段いかに自主的取組に努めているとしても、違法情報の存在を認識していたか認識し得べき相当の理由があった場合にまで責任を制限することは相当でないと考えられるためである。

- ② そのような自主的取組をしていないプロバイダ等については、これまでどおり、プロバイダ責任制限法に規定する範囲・要件での責任制限とする。

- ③ 普段から違法情報の存在を認識していながら放置するというような不適切な管理運営を行っているプロバイダ等については、実際に違法情報が流通した際には、被侵害者において当該プロバイダ等が普段から不適切な管理運営をしているという外形的事実を立証した場合には、当該違法情報の流通についての認識及び違法性の認識の有無にかかわらず、責任を負うこととする。

なお、不適切な管理運営をしているプロバイダ等であっても、当該情報に関しては違法と信じて削除したところ、実はその情報は違法ではなかったという場面も想定されるが、この場合には、プロバイダ責任制限法に規定する範囲・要件の限度で責任の制限を認めることとする（つ

まり、特に発信者からの責任を問いやしくすることはしない。）。これは、普段は不適切な管理運営をしているとしても、当該情報については相当な対応をした場合には責任の制限を受けられるようにしておくことが相当と考えられるためである。

以上の内容を整理して図示すると、以下のようになる。（※2）

	自主的取組に努める プロバイダ等	通常のプロバイダ等	不適切な管理運営 をするプロバイダ等
違法でない情報を 誤って削除した場 合の発信者に対す る責任	<b>現行法よりも責任制限 の範囲を拡大する</b>	現行プロバイダ責任 制限法どおり	現行プロバイダ責任 制限法どおり
違法な情報を放置 したことによる被侵 害者に対する責任	現行プロバイダ責任 制限法どおり	現行プロバイダ責任 制限法どおり	<b>現行法よりも責任追 及を容易化する</b>

※1 具体的には、不法行為ないし債務不履行を主張する発信者に対して、「相当の理由」（第3条第2項第1号）、「照会に回答がないこと」（同項第2号）に加えて、プロバイダ等の側で、①普段の自主的取組の事実及び②問題となっている情報につき法定の対応をとった事実を抗弁として主張立証できるとすることが考えられる。

※2 この制度においては、問題となる違法情報が、社会的法益侵害情報であるか権利侵害情報であるかで扱いに差異を設ける理由はないことから、その両方を含めた制度設計とすべきである。

#### (7) 必要性・実効性

本方策では、普段から自主的取組に努めているプロバイダ等は、違法と疑われる情報が流通した場合、法令に従った外形的行動をとるだけで、発信者との関係で免責されることになるから、自らの責任とリスクで当該情報につき違法性判断をして削除するという負担から解放されることになる。現在の法制の課題として、違法性判断の困難性があることは先に指摘したとおりであり、違法性判断の負担から解放されることは、プロバイダ等にとってメリットとなりうる。さらに、現在の法制には、自主的取組に努める者とそうでない者とを一律に扱っているために、自主的取組に対するインセンティブが働きにくいという課題も指摘されているところ、本方策によれば、自主的取組に努めることにより上記のようなメリットを享受できることになるから、自主的取組に対するインセンティブとして機能し、利用環境整備に資するものと期待できる。

特に、大手のプロバイダはともかく、法務部門を持たない中小のプロバイダ等及び個人のサ

イト管理者のように法的知識や法的判断能力が十分でない者に対しては、「日頃からきちんと管理し、違法と疑われる情報については法令に定めるとおりに対処すれば、責任を問われることはない。」ということを示すことで、より適切な管理と対応を促すことが可能ではないかと考えられる。

他方、不適切な管理運営をするプロバイダ等に対する効果としては、違法情報が放置されたことにより権利を侵害された者は、プロバイダ等に対し、「相当の理由」などの主観的要素より立証が比較的容易な「不適切な管理運営」という客観的要素を立証することによっても責任を追及することができるようになるという直接的な効果があるほか、不適切な管理運営と法的責任との関係が法律上明確になることから、管理に不十分な面があるプロバイダ等に対して、管理の責任を自覚させるという警告的・威嚇的な効果も期待できる。

このように、普段から自主的に違法情報対策に努めるなど誠実に管理運営するプロバイダ等については、違法情報流通に伴う責任が制限される範囲を拡大し、反対に普段から不適切な管理をしているプロバイダ等に対しては責任追及が容易になるという、いわば信賞必罰的な考え方は、社会一般の正義感情や倫理観に照らしても受け入れられやすいのではないかと考えられる。

#### (イ) 責任制限の範囲の拡大等の理論的課題

本方策は、自主的取組に対してインセンティブを与えることを主たる目的とするものであるが、法制として具体化するにあたっては、このような政策的理由により責任制限の範囲を拡大したり、責任追及を容易化したりすることが許容されるのか、許容されるとして、「普段の自主的取組の有無」という、問題となる情報の流通とは直接関係のない事情を要件とすることが相当といえるかなど理論的課題についての整理が必要となる。

現行のプロバイダ責任制限法は、プロバイダ等の損害賠償責任を制限することにより自主的な対応を促すことを目的としているところ<sup>44</sup>、本方策はこれをさらに推し進め、一定の要件で責任制限の範囲を拡大し、いっそうの自主的な対応を促すためのインセンティブを付与し、他方で、不適切な管理運営と法的責任の関係を明確にすることで、裏側から適切な管理を促そうとするものであるから、現行法の目的の延長線上に位置するものといえる。インターネットの世界における違法情報対策を考える上でプロバイダ等の自主的取組の果たす役割は極めて大きく、このような方法で自主的取組を法制面から支援することには十分な合理性が認められる。

<sup>44</sup> 「プロバイダ責任制限法 逐条解説とガイドライン」32頁。「本項（同法第3条2項）の規定により、特定電気通信役務提供者は、一定の要件に該当する場合でなければ発信者との関係で責任を負わないことが明確となるため、他人の権利を侵害する情報の送信を防止する措置を講ずることを過度に躊躇することなく、自らの判断で適切な対応を取るよう促されることが期待される。」



また、失火責任法<sup>45</sup>や民法の緊急事務管理の規定<sup>46</sup>など、政策的理由に基づき一定の場合に責任を制限することは他の法制にもみられるところであり、一般に否定されるものではない。なお、独占禁止法7条の2第7項に規定されている課徴金減免の制度も参考になると思われる。同制度においては、独占禁止法違反として課徴金を納付しなければならない立場にある者でも、当局の立ち入り検査前であって、最初に申告した者は課徴金が免除され、2番目に申告した者は50%、3番目に申告した者は30%課徴金を減額されることとされているところ、その趣旨は、企業の法令遵守体制の整備と当局へのカルテル申告にインセンティブを付与するという政策目的にある。これは、望ましい行動を促すために法律上のインセンティブを付与する点で、本方針に通じる考え方といえる。

「普段の自主的取組の有無」という問題となっている情報とは直接関係のない事由をもって責任制限の範囲拡大の要件とすることについては、そのみを要件とするのではなく、当該情報について法令に定める一定の対応をとることも併せて要件とすることにより、当該情報に対する適切な対処を担保することが可能である。また、発信者から責任を問われた際に自主的取組に努めるプロバイダ等のみが主張できる防御方法を新たに設けているにすぎず、故意・過失の認定に影響するものではなく、現行のプロバイダ責任制限法の枠組みを大きく崩すことにもならない。さらに、米国通信品位法には、未成年者が違法情報に接することがないよう、予めクレジットカード等を用いた年齢確認によるアクセス制限の仕組みを導入するなど一定の対応をとっていることを、刑事訴追に対する防御方法として主張できるとの規定があり<sup>47</sup>、発想において共通するものがある。

責任の追及を容易化する場面についても、「不適切な管理運営をしている。」という事実は、裁判例等で責任の有無を検討するにあたって間接事実として考慮されることの多い事情であり<sup>48</sup>、これを類型化して明示することにより、立証の容易化を図っているにすぎない。

<sup>45</sup> 「失火ノ責任ニ関スル法律」第1条。失火の場合には、民法第709条を適用せず、故意又は重過失がなければ責任を負わないと定めている。我が国では木造家屋が多く、人口密集地での失火は、延焼によって不測の膨大な損害を生じさせるおそれがあることが考慮されたものである。

<sup>46</sup> 民法第698条。本人の身体、名誉又は財産に対する急迫の危害を免れるためにした事務管理について、注意義務が軽減され、悪意又は重過失のある場合にのみ責任を負う。

<sup>47</sup> 通信品位法第223条(e)

(5) ある者が次の行為を行ったことは、(中略)刑事訴追に対する防御になる。

(A) 略

(B) その者が認証済みのクレジットカード、支払勘定、成人アクセス・コード又は成人識別番号の使用を要請することによって、当該通信へのアクセスを制限したこと。

<sup>48</sup> たとえば、大阪高等裁判所判決平成11年8月26日・判例タイムズ1064号239頁・判例時報1692号148頁、東京高等裁判所平成16年6月23日・インターネット上の誹謗中傷と責任・第3章プロバイダの刑事責任を巡る諸問題151頁)等では、被告人が運営するサイトの、開設・運営の目的や動機、見出しや宣伝などのサイトの体裁、管理方法、それまでの問題情報の流通についての認識の有無等の間接事実から、被告人の責任を肯定している。

以上のとおり、自主的取組に対するインセンティブの付与という政策的理由に基づく責任制限の範囲の拡大等を理論的に肯定する余地はあると思われる。

#### **(ウ) 責任制限の範囲拡大ないし責任追及を容易化する場合の要件の在り方**

本方策は、責任制限の範囲の拡大等の法的効果を伴うものであり、プロバイダ等のほか情報発信者や情報流通により権利を侵害された者など多数の関係者に大きな影響を与える可能性がある。したがって、その要件を定めるにあたっては、公平性・客観性の確保、実質的に過度の規制強化につながらないための配慮、表現の自由や通信の秘密その他の法的利益等への配慮等の多角的な視点から、十分な検討が必要である。

特に、本方策は、ISP、サーバ管理者及び掲示板の管理者等に広く適用されることが望ましいところ、プロバイダは大手の企業から個人まで様々であるし、個人の掲示板の管理者等には中高生や初心者など、知識経験の乏しい者も少なくない。これらの者に一律の要件を適用する場合、要件の内容次第では、事実上ごく一部の大手企業しか責任制限の範囲拡大という便益を得られないという不公平な運用になりかねない。また、当該違法情報の蔵置されているサイトのコンテンツに直接関与できる権限のある者かどうかによっても求めることのできる要件は変わってくる。したがって、要件の検討にあたっては、対象となる者の立場、権限、能力及び規模等の事情についても十分に吟味し、それを反映することが適当である。

#### **ア) 普段からの自主的取組の反映**

具体的に責任制限の範囲拡大等の要件となる「普段の自主的取組」にどのような要素を盛り込むべきかについては、今後の検討を待たねばならないが、以下のような要素が考え得るのではないか。

##### **イ 発信者の特定に資する情報の保存**

違法情報につき最終的に責任を負うべきは発信者であり、違法行為を犯した者をトレースできる仕組みを整えることは重要であることから、発信者情報開示請求ないし警察による捜査によって発信者にたどり着くために必要な情報（IDやログ等）を保存する仕組みを設けているか否かを責任制限の範囲拡大ないし責任追及の容易化の一要件とすることが考えられる。

多くのプロバイダ等で発信者の特定に資する情報の保存が行なわれることになれば、インターネットの匿名性を悪用した違法情報の流通が一定程度抑止されることが期待できることから、普段から自主的に発信者の特定に資する情報を保存しているプロバイダ等について責任制限の範囲拡大というインセンティブを付与し、そうでないプロバイダ等について責任追及を容易化すべき理由は大きいものと考えられる。

他方、プロバイダ等によるこれらの情報の保存については、匿名表現の自由や通信の秘密など他の法的利益との関係で問題が生じうる。また、現在、これらの情報を保存することが広く行われているとはいえ、新たにこれらの情報を保存するためには相応の知識、設備、コスト等を要し、小規模なプロバイダ等や個人の掲示板管理人にまで要求すると過大な負担になる。万が一情報が漏洩した場合には法的責任も発生しうる。そのため、このような要件を過度に重視し責任制限の範囲拡大ないし責任追及の容易化の必須の要件とすることについては、慎重な検討が必要との指摘もある。

## **ii 違法情報につき適切な対応ができる仕組みの構築と運用**

例えば、①削除要請等への適切な対応や権利者の容易な権利行使を可能とするような仕組みの構築・運用、②利用規約等を活用するなどして自己の運営するサイト等で違法情報が流通しないための仕組みの構築・運用、③違法情報対策に有効な技術的手段を導入していることなどが考えられる。プロバイダ等によってこれらの自主的取組が行われれば、違法情報が流通しても可及的速やかに当該情報が削除されることが期待できることから、普段からこれらの自主的取組を行っているプロバイダ等について責任制限の範囲拡大というインセンティブを付与すべき理由は大きいものと考えられる。

とはいえ、③の自主的取組については、大手プロバイダ以外に実施不可能な場合もありうることから、慎重に検討すべきとの意見もある。

他方、責任追及を容易化する場面では、プロバイダ等が不適切な管理運営をしていることが要件となる。要件としては、①収益目的など当該掲示板等の開設・運営の動機や目的、②掲示板等の外見や見出し・宣伝・管理の程度などの管理状況、③それまでの問題情報の流通についての認識の有無など、が要素となりうる。たとえば、ログを保存していないことを殊更に強調して違法情報の投稿を促すような場合など、意図的に違法情報を放置し、実質的に違法情報流通を促進するような運営をしているプロバイダ等がこれにあたる。違法情報の流通により被害を受けた国民は、実際には加害者を特定できず泣き寝入りを迫られる場合も少なくないものと思われるが、このようなプロバイダ等について責任追及の容易化を認めれば、そのような被害者の救済にも大いに資することから、これらのプロバイダ等について責任追及を容易化すべき理由は大きいものと考えられる。なお、責任追及が容易化するプロバイダ等の範囲が過度に広がりすぎないよう留意する必要がある。

### **i) 当該違法情報について法令に定める対応を取ったこと**

プロバイダ等が自己の管理するサーバ等において違法と疑われる情報が流通していることを知った場合に、法令に定める一定の対応を取ることが、7) とともに責任制限の範囲拡大の要件となる。

法令に定める対応としては、違法と疑われる情報の流通の事実を民間の第三者機関等に通知して違法性の有無について判断するよう要請し、同機関の判断に基づいて送信防止など一定の行動をとること等がありうるが、どの程度の行動を要求するのが適切か等要件の詳細については今後の検討を待つ必要がある。

### (c) その他

本節の目的は、青少年インターネット利用環境整備法附則 4 条の趣旨を受け、犯罪及び刑罰法規に抵触する違法情報の流通に対する自主的取組の促進を法制面から支援する方策を検討することにあるが、その検討の過程において、権利侵害情報に係る発信者情報開示請求手続や米国のデジタルミレニアム著作権法（DMCA）にあるいわゆるノーティス&テイクダウンの制度に関する議論も提起されたことから、本節の目的からはやや外れるものの、以下において、両制度についても言及しておくこととする。

#### a) 発信者情報開示請求手続

##### (ア) 発信者情報開示請求権

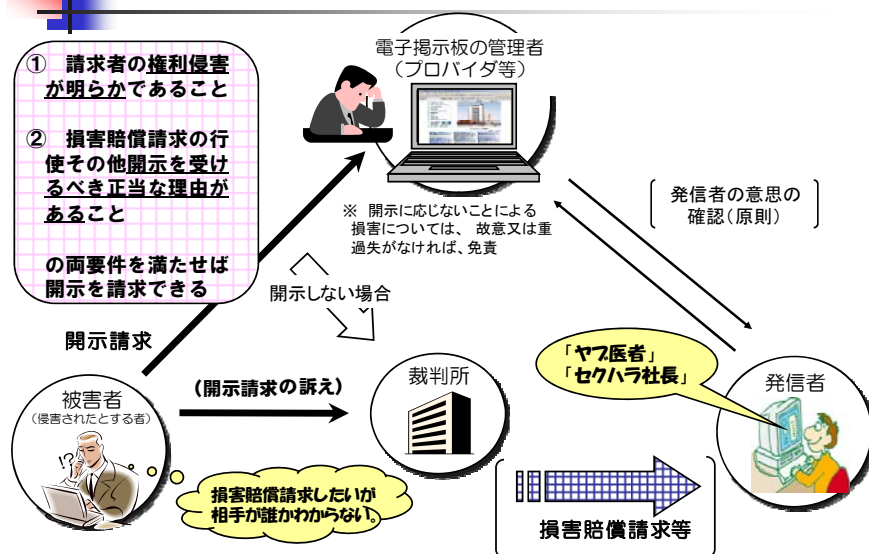
プロバイダ責任制限法 4 条 1 項は、情報の流通により開示請求者の権利が侵害されたことが明らかであって、発信者情報の開示を受けるべき正当な理由がある場合には、プロバイダ等は任意で総務省令に定める発信者情報<sup>49</sup>の開示を行うことができる旨規定している。また、プロバイダ等において、開示請求者の権利が侵害されたことが明らかであると判断できないため、任意での発信者情報の開示を行うことができない場合には、開示請求者は裁判所に対して、プロバイダ等を被告として発信者情報開示請求を提起することが可能である<sup>50</sup>。

本来、発信者情報は、発信者のプライバシー及び匿名表現の自由、場合によっては通信の秘密として保護されるべき情報であるが、上記の厳格な要件が満たされる場合、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るものである。

<sup>49</sup> 「特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律第 4 条 1 項の発信者情報を定める省令」（平成 14 年 5 月 22 日総務省令第 57 号）は、発信者情報として①氏名・名称、②住所、③電子メールアドレス、④侵害情報に係る IP アドレス、⑤ IP アドレスを割り当てられた電気通信設備から開示関係役務提供者の用いる特定電気通信設備に侵害情報が送信された年月日及び時刻（いわゆるタイムスタンプ）の 5 つを定めている。

<sup>50</sup> なお、海外における発信者情報開示制度については、「研究会」最終報告書 29 頁参照。

## 発信者情報の開示請求（第4条）



### (イ) ガイドラインの策定

発信者情報開示請求権は実体法上の請求権であるから裁判外での行使も可能であるが、裁判外での発信者情報開示は必ずしも活発に活用されているとはいえない状況であった。

「研究会」最終報告書においても、同手続きの課題として、①発信者情報開示手続きに関する誤解、②要件判断の困難性、③民事保全制度の未活用などの課題が指摘されるとともに、開示のためのわかりやすい手続きと要件判断のための法解釈や法適用の指針を盛り込んだガイドライン策定が提言された<sup>51</sup>。これを受け、プロバイダ責任制限法ガイドライン等検討協議会が、2007年2月「発信者情報開示ガイドライン」を公表した<sup>52</sup>。

同ガイドラインは、①発信者情報の開示を請求する手順の分かりやすい説明（請求手順、請求を受けたプロバイダ等の対応要領、開示・不開示の判断をした場合の手順、関連書式等）、②発信者情報を開示できる場合の判断基準等を可能な範囲で明確化（名誉毀損では、権利侵害の明白性に関する考え方を判例に基づき提示し、開示が認められた具体例を例示。プライバシー侵害では、開示が可能と考えられる類型を提示、著作権侵害では権利侵害の明白性判断が可能となるようなケースを例示、商標権侵害では、判断基準となる要素を提示）を主な内容としている。

<sup>51</sup> 同上 31 頁。

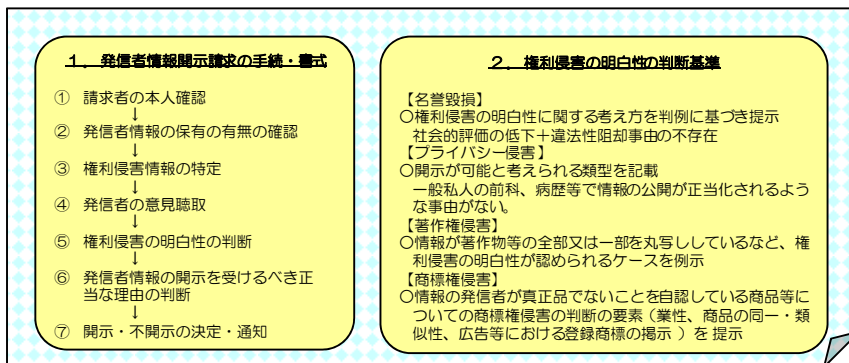
<sup>52</sup> 同ガイドラインは、<http://www.isplaw.jp/>、<http://www.telesa.or.jp/>などで入手可能。

# プロバイダ責任制限法発信者情報開示関係ガイドライン (平成19年2月)の概要について

## 1 策定の経緯

- 「インターネット上の違法・有害情報への対応に関する研究会」（総務省 平成18年8月最終報告書）及び知財推進計画2007において発信者情報開示制度の運用についての検討が提言。
- 電気通信事業者団体、法律の専門家、権利者団体等からなる「プロバイダ責任制限法ガイドライン等検討協議会」において、発信者情報開示関係ガイドラインを策定・公表。
- 総務省は協議会にオブザーバー参加。

## 2 概要



## (ウ) 発信者情報開示請求を巡る課題の整理

### ア) 発信者情報開示手続について

ガイドラインの整備により、任意の開示の手順や判断基準がある程度明確になったが、①要件判断の困難性は完全に解消されていないこと、②「権利侵害の明白性」の要件を巡って、違法性阻却事由につき過度に厳格な立証を求められる場合があること、③要件についての誤解も依然としてあること、④ログの保存期間等の事情から、より迅速な発信者情報の開示が必要であること、などの課題が指摘されており、簡便な手続きで迅速に要件を判断できるようADR機関のような仕組みを求める声がある。

### イ) 誤って開示した場合の法的責任について

プロバイダ等が第4条1項の要件判断を誤り、発信者情報を開示すべきでない場面で開示した場合、当該発信者との間で、プライバシー侵害や通信の秘密の侵害として損害賠償責任を問われる可能性があり、加えて、電気通信事業者であるプロバイダ等は、通信の秘密の保護を義務づけた電気通信事業法第4条に違反するものとして処罰を受ける可能性があるなど、開示を巡っては法的リスクの存在が指摘されている。

実際に、これまでに発信者から責任を問われた事例はほとんどなく、電気通信事業法違反で処罰を受けた事例もないが、開示義務を負う可能性のあるプロバイダ等はこのような懸念や不安を有しており、それが任意の開示に消極姿勢を取る一因となっている可能性がある。

## ウ) トレーサビリティーの確保について

発信者情報開示請求は、プロバイダ等が当該発信者の情報を保有している場合にのみ可能なものであるため、開示の手続等が整備されても、プロバイダ等が必要な情報を保有していなければ意味のないものとなる。そのため、プロバイダ等において、発信者を特定するのに必要な各種情報を保持させておく必要があるとの指摘がある。もっとも、この点については、匿名表現の自由や通信の秘密といった他の法的利益との関係の整理が必要となる。

## b) 米国DMCAのノーティス&テイクダウン的制度について

ノーティス&テイクダウンとは、米国のデジタルミレニアム著作権法（DMCA）にある制度で、自称著作権者から法定の要件を満たす通知を受け取ったプロバイダ等は、いったん当該著作権侵害とされる情報を削除し、その後、発信者に対して削除した旨を告知し、発信者から反対通知を受け取った場合には、通知してきた自称著作権者に反対通知のコピーを送付し、通知者が反対通知の受領後一定の期間に発信者に対して侵害行為の差止請求訴訟を提起しなければ、プロバイダ等は当該情報を復活させなければならず、他方、この手続きに従えば発信者・著作権者の双方に対して免責されるというものである。プロバイダ等は、法定の手続きに沿って機械的に対処すれば、原則として責任を負わない立場を獲得することになる。このノーティス&テイクダウンのような制度を我が国においても導入すべきではないかとの議論が度々提起されている。

しかしながら、以下の理由より、違法情報一般につき我が国において同様の制度を導入することは困難である。

米国DMCAは、あくまでも著作権侵害のみに限定した制度であるが、たとえば、これを名誉毀損等に適用した場合、表現の自由との関係で大きな問題が生じうる<sup>53</sup>。

また、権利侵害を受けた者が存在しない社会的法益侵害情報においては、一義的な通知主体が存在しないという問題もある。これを不特定の一般人による通知で足りるとすることは、安易な通知により表現行為が容易に削除されることになりかねず、表現の自由の観点からの問題が大きい。

---

<sup>53</sup> たとえば、この制度によれば、特定の政治家や政治団体に対する批判的言動を名誉毀損であるとして通知すれば、内容いかんを問わずかつ発信者の言い分を聴取することもなく直ちに削除されることになるが、表現の自由の観点から、かかる結論に問題があることは明らかである。反対通知と復活の制度があるとしても、表現の自由の中には表現の時、場所、方法の選択の自由も含まれると考えられ、完全に問題性を払拭できるわけではないし、そもそも表現行為全般について反対通知等の負担を負わせること自体の妥当性も問題となり得る。

さらに、米国DMCAにおいては、通知の濫用に対する制度的な担保があるのに対して<sup>54</sup>、我が国には、そのような制度が存在せず、不当な通知を防止する手段が用意されていない。

なお、米国DMCAのように対象事件を著作権侵害など一定の事件に限定するという考え方はあり得るが、違法情報の中の特定の一分野に関してのみ、他との均衡を崩してまで特別な扱いをすることを正当化するには相応の立法事実が求められること、我が国には通知の濫用に対する制度的な担保がないことから、一定の事件に限定するとしても直ちに導入することは困難と思われる。

#### (d) 結論 自主的取組を促進する法制の在り方についての考え方

社会的法益侵害情報については、法制度こそ存在しないものの、違法情報ガイドラインやモデル条項等の策定及びホットラインセンターの活動等を通して自主的取組の体制が整備されてきており、ホットラインセンターの削除依頼に対する応答率も相当高いものとなっている。また、今後のさらなる自主的取組の進展も期待される。

もっとも、自主的取組についても、違法性判断の困難性や法的責任の不明確性など法制度上の課題が全くないわけではなく、自主的取組を法制面からさらに後押しするという観点から、現行法制度の見直しについて検討する余地はあると考えられた。そこで、まず、①プロバイダ責任制限法の適用範囲の拡大、②行政機関による措置制度の2つの方策につき検討したところ、①については、導入にあたっての課題は少ないが、必要性、実効性の点でなお検討の余地があり、②については、法的に整理を要する点や運用上の問題など導入にあたって解決すべき課題が多い一方で、自主的取組の現状と今後のさらなる進展を考慮すれば、同制度の必要性については慎重に見極めるのが相当と思われた。

ここで、第三の方策として③自主的取組促進法制という方策が考えられるところ、過度の法的規制を避けつつ、自主的対応にインセンティブを与え、不適切な管理をするプロバイダ等の責任を問いやすくするという考え方は、自主的取組を法制面から支援する方策として、基本的には望ましい方向性を持っているといえるが、理論的根拠・正当性、対象の範囲、要件の具体的内容など検討すべき課題は多岐にわたり、議論も必ずしも十分に深まっていないことから、今後、現実に法制化が可能かどうかも含め十分な検討が不可欠であり、今後の議論が待たれる。

以上より、当面は、自主的取組の進展及びその成果を見守りつつ、③の方策の具体的検討を含めて各種法的措置に関わる課題につき議論を深めていくことが、2011年度までに、青少年イ

<sup>54</sup> 米国DMCAでは、通知の要件に statement を求めることで、通知の濫用を防止している。ここにいう statement とは、一般に事実上の陳述そのものまたはそれを記載した書面をいい、裁判上・裁判外の手続の諸々の場面で一定の内容のものが要求され、もしくは証拠法上問題となる。なお、虚偽の statement は、法定侮辱罪に問われうる。



インターネット利用環境整備法関連の取組の評価が行われるまでの間、取り組むべきことと考えられる。

## (2) 国際連携推進のための枠組の構築

### 1) 海外との連携の必要性

インターネット上の情報が国境を越えて流通するものである以上、違法・有害情報への対応が国際的な視点を持たなければならないことはいうまでもない。ここでは国際連携を進める必要性について、大きく分けて、越境執行を強化する側面と利用環境整備施策の国際的整合性を実現する側面の二つから論じることとしたい。

#### (a) 越境執行の強化

インターネット上の違法・有害情報については、発信される違法情報のうち著作権侵害やプライバシー侵害等の権利侵害情報についてはプロバイダ責任制限法が、その他違法情報については刑法等の一般法規が適用され、有害情報については契約約款に基づく削除やフィルタリングサービス等の事業者による自主的取組による対応が行われている。

違法情報に対して適用される法律は、児童ポルノに対する規制<sup>55</sup>を初めとする一部の例外<sup>56</sup>を除き、わが国領土においてなされた行為についてのみ適用されるため、例えば海外のサーバからわが国に発信される違法情報を国内法に基づいて取り締まることができない場合がある。また、有害情報についても、ホットラインセンターによる情報交換の枠組みや欧州域内における国際協調の枠組み等が見られるものの、そもそもほとんどの国において削除等を義務付ける法律が存在せず、後述するように各国の業界団体が定める自主憲章等に基づく民間の自主的取組が行われているところであり、越境執行が行われているものではない。

例えば、インターネット・ホットラインセンターが加盟する国際組織 I N H O P E (the International Association of Internet Hotlines) では、違法・有害情報に対する国際的な取組を強化するため、加盟国間で相互通報を行っている。2007 年中に同センターにあった通報のうち海外のサーバに蔵置されていたものは 3,307 件であるところ、同年 3 月から 12 月までの 10 か月間にわが国から海外の加盟ホットラインに対して行った通報は児童ポルノ情報及びわい

<sup>55</sup> 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（平成 11 年法律第 52 号）

<sup>56</sup> その他、日本国外での行為に適用される国内法の例として、刑法の一部（公海上におけるハイジャック事案、海外における行為目的での紙幣偽造等）、会社更生法（平成 14 年法律第 154 号）、サリン等による人身被害の防止に関する法律（平成 7 年法律第 78 号）等があるが、いずれもインターネット上の違法情報と直接的な関係を持つものではない。

せつ情報 350 件と一部に限られている。

このように、国内法の適用範囲に限界があることから、一部の悪質なコンテンツ事業者やISP等は、サーバを海外に蔵置することにより、法の適用を逃れているとの指摘もなされている。また、違法情報に対する国内の対応を強化すればするほど、悪意ある発信者が海外に発信元を移転させるインセンティブが働くこととなるため、違法情報の閲覧防止措置を講じるに当たり、国内外で連繋のとれた執行体制を構築することが求められている。

## **(b) 国際的整合性の実現**

違法・有害情報対策の国際連携を進める上で、国内法の適用範囲の限界と並んで障壁となることとして、各国の法令や社会通念における違法・有害情報の定義やアプローチが異なっていることが挙げられる。一般的に言えば、他の国と比べて違法・有害情報の流通をより安易に許容する国や、ペアレンタルコントロールや利用者啓発活動が普及していない国においては、違法・有害情報がより生成・流通しやすくなるため、結果として、そうした国から海外に発信される違法・有害情報が増大するおそれがあるなど、国際社会全体として効果的な対策を遅らせる要因ともなりうる。

もちろん、各国における違法・有害情報の定義は、それぞれの国における社会的・文化的背景があるため、国際的な整合性を図ることは容易ではなく、場合によっては表現の自由や通信の秘密といった法益と緊張関係に立つおそれもある。また、各国における対策の具体的な進め方も、電気通信市場の成熟度合いや教育政策との兼ね合いなど、固有の事情により決定されるものである。

他方、例えば、携帯電話インターネットの普及は、青少年によるインターネット利用を活発化させ、有害情報の閲覧機会を増大させるなど、各国共通の現象を生み出しつつあり、この対策として、フィルタリングサービスの導入やコンテンツ・レイティングの普及等のペアレンタルコントロールの推進、親子間での利用ルール作り等の利用者啓発活動の促進等の取組が、青少年を有害情報から適切に保護する上で有益であることが明らかになりつつある。

インターネットコンテンツが国境を越えて流通することを踏まえ、世界全体で見てインターネットの利用環境整備を図っていく上で、上記の携帯電話インターネットに関する青少年保護策における優れた取組の共有などを通じ、中長期的に国や地域による規制や取組の差を最小化していく努力が求められる。

## **2) 諸外国の状況**

### **(a) 主要国の法制**

現在、主要国では、違法情報が掲載されている場合に、当該情報の削除や発信者情報の開示を行うプロバイダ等の民事又は刑事責任を制限する法制を整備し、それにより削除等の自主的対応を促進するという対応がとられている。

例えば、欧州では、2000年5月に欧州議会で承認された「電子商取引の法的側面に関するEU指令」により、刑事・民事責任全般について、プロバイダ等の責任制限に関する規定を国内法において整備することが求められており<sup>57</sup>、各国においてこれと整合した法制が存在する。

- イギリスでは、「電子商取引指令の施行規則 2002」（2002年8月）に基づき、違法コンテンツを蔵置するプロバイダは、当該コンテンツの違法性を認識次第速やかに削除又はブロックした場合、法的責任を問われない旨規定しているが、プロバイダは違法情報を事前に監視する義務はない。違法性の判断については、プロバイダやEUのSafer Internet Action Plan<sup>58</sup>等の拠出により設立されたインターネットウォッチ財団（IWF）が行い、削除等を行ったプロバイダへの苦情についても、IWFが一括して対応する。IWFは違法情報の通報を受け付けるホットラインセンターであり、国内でホスティングされたわいせつ画像、人種差別コンテンツ等をプロバイダや警察に通知している（児童ポルノについては海外ホスティング情報も国際刑事警察機構等への通報を実施）。
- ドイツでは、イギリスと同様、「テレサービスの利用に関する法律」（1997年7月）に基づき、ホスティングを行うプロバイダは、利用者のために蓄積している他人の情報について（プロバイダ自ら提供している場合は除く）、①プロバイダが違法行為又は情報の存在を知らないこと、かつ損害賠償請求の場合にはその請求により違法行為等が明らかになること、又は②プロバイダが当該情報等の存在を認識次第遅滞なく当該情報を削除又はブロックした場合、法的責任を問われない旨規定している（11条）。また、プロバイダ自身は監視義務を負わないが、一般法（著作権法等）に基づく情報利用の削除・送信防止義務を負っている（8条）。また、同年に締結された「メディアサービスに関する州際協定」において、プロバイダが提供するサービスが青少年有害コンテンツを含む可能性がある場合、自組織内に青少年保護担当者を設置することを義務づけ、利用者の相談対応や閲覧防止措置の勧告等を行うことによりプロバイダを免責することを認めている（8条4項）。さらに、「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の保護に関する州際協定」（2005年4月）に基づき、コンテンツプロバイダは青少年の成長を阻害するコンテンツにつき、流通形態如何に関わらず年齢に応じて一定のアクセス禁止（制限）措置を講じることが義務づけられており（5条）、各州の通信・放送関連機関により設立が義務づけられた「青少年メデ

<sup>57</sup> ホスティングについては、①違法な情報の掲載等を知らず、かつそれが明白となるような状況を知らず、②それを知った場合に速やかに削除等の対応を取った場合、受信者等との関係で免責になる旨規定。

<sup>58</sup> 主として児童並びに未成年者の保護の分野における違法・有害コンテンツと戦うことによりインターネットと新たなオンライン技術のより安全な利用を促進することに関する多年間にわたる欧州共同体のアクションプランを採択する1999年1月25日の欧州議会並びに理事会決定（276/1999/EC）。本アクションプランにおいて、より安全な環境の創出（ホットラインセンターの構築や自主規範の採択）、フィルタリング及びレイティングシステムの開発、利用者啓発活動の促進等の目的を規定。4年間にわたる域内各国での取組を踏まえ、2005年に関係者の情報交換の強化等を盛り込んだ新プランを採択。

ィア保護委員会（KJM）」において、青少年有害情報をフィルタリングソフトに登録を行う旨などを規定している（11条）。

- フランスでは、1996年改正電気通信法に基づき、プロバイダにフィルタリングの提供が義務づけられているほか（43条の1。ただし罰則はなし）、当該フィルタリングの提供や行政規律（43条の2が定める倫理基準遵守勧告等）を遵守するプロバイダを免責する規定（43条の3）が設けられたが、憲法院による違憲判決を経て、現在では43条の1のみが有効となっている。その後、上記EU指令の国内法制化のために「デジタル経済における信頼性に関する2004年6月21日付け法律第2004-575号」が制定され、イギリスやドイツと同様の免責規定が設けられている（6条のI）。同条において、上記電気通信法の趣旨を確認するため、改めてプロバイダに対してフィルタリングの提供義務が課されたほか、その後、政令により無償提供が規定されている。
- 米国においては、違法情報全般についてプロバイダの責任制限を定めた法令は存在しないが、「1996年通信品位法」<sup>59</sup>のうち違憲判決後も有効な230条(c)に基づいて、児童ポルノの取引や頒布について、プロバイダは監視義務を負うことはなくNCMEC（National Center for Missing and Exploited Children）に設置されているCyberTiplineという通報機関への通報義務<sup>60</sup>が課せられているほか、民事・刑事上の責任を問われることはない。また、デジタルミレニアム著作権法（DMCA：Digital Millennium Copyright Act）に基づき、著作権侵害情報の流通について、権利者からの通報に基づき削除等の対応を行ったプロバイダ等の責任制限を定めている。

以上のように、主要国では、少なくとも一定の違法情報について、プロバイダ等の自主的取組を促すための免責条項が法律により定められているところであるが、後述するように違法・有害情報全般から利用者を保護するという点については、法規制による対応よりも、むしろ民間の自主的取組が進展しており、特に、携帯電話インターネットサービスに関しては、業界団体が自主規範を策定するなどの対応が活発に進められている。

さらに、携帯電話事業者等による自主規範による取組に加え、ペアレンタルコントロールサービスの提供や、機能限定携帯電話の開発・提供といった取組も様々行われており、主要国における青少年有害情報対策は、基本的には民間主導により積極的に行われている。

以上のように、我が国を含む主要国においては、違法情報について免責規定の整備によりプロバイダ等による削除等の対応を促進しつつ、有害情報に対しては、民間による自主的取組を推進しているところであり、基本的な取組の方向性を共有していると考えられる。

<sup>59</sup> 当初、18歳未満の者に対して故意にわいせつな又は品位に欠ける通信を行った場合を違法として、現在の社会基準に照らして、その内容が明らかに不快な表現であって、性行為又は排泄行為等を描写した通信を禁止。法施行後直ちに合憲性が争われ、1997年の連邦最高裁判決により、「品位に欠ける通信」及び「明らかに不快な表現」を違憲・無効とした。

<sup>60</sup> 故意に通報を行わなかったプロバイダ等は、初回5万ドル、第二回目以降10万ドルの罰金に処せられる。

## (b) 国際連携の現状

児童ポルノについてはインターポール（国際刑事警察機構）、ユーロポール（欧州刑事警察機構）等を通じた国際的な捜査共助の仕組みがあり、例えば、インターポールでは、2001年より児童虐待映像データベースを構築し、加盟国から寄せられた児童の性的搾取に関する画像等をデータベース化する等の法執行機関間における映像や情報の共有体制を整備しており、捜査段階での国際連携が図られている。

また、主要国では、一般利用者からの違法・有害情報の通報を受け付けるホットラインセンターが設けられており、そうしたホットラインセンターの国際的枠組<sup>61</sup>として、I N H O P Eが設立されている。I N H O P Eは、クリーンなインターネットづくりを目的に、シンポジウム等を通じての情報・経験の共有、違法情報の他国への通報スキームの提供、新規ホットラインセンターの支援等の活動を積極的に行っている。

違法・有害情報全般に関する政府間及び事業者間の情報共有については、二国間又は多国間での政策対話における情報交換や、I N H O P E加盟団体が主催する国際シンポジウム等を通じて行われてきているが、それぞれ単発的に実施されており、体系的に取組が進められているとはいえないのが現状である。

こうした中で注目に値する取組としては、2007年2月に欧州委員会主催によりベルギーで開催された「Safer Internet Day」において、欧州の主要な携帯電話事業者やコンテンツ事業者等が業態を超えて集結し、「十代初めの若者や子どもたちによるより安全な携帯電話利用に関する欧州枠組（European Framework for Safer Mobile Use by Younger Teenagers and Children）」に関する合意書に調印を行った例がある。同合意書により、携帯事業者は、2008年2月までに何らかの自主規範を策定することを約束したほか、アダルトコンテンツへのアクセス制限や親子に対する啓発キャンペーンの実施、閲覧妥当性についての国内基準に基づく商業コンテンツの分類等を行うことを支持することで合意した。このように、民間事業者が国境を超えて自発的に集まり、一定の目的に基づいて政策的協調を図る取組も少ないながら存在する。

以上のように、対象となる情報の種類や地域によっては、いくつかの前向きな取組が見られるものの、全体として見れば、違法・有害情報対策のために国際連携を図ろうとする動きは、大きなものには育ってきていない。

### 3) 日本主導の働きかけに向けて

上記のように、インターネット上の違法・有害情報対策については、少なくとも先進国間で民間による取組を促進する法的枠組み（例：プロバイダ責任制限法及び類似法制）や自主的

<sup>61</sup> 2008年11月現在、アジア太平洋、北米、欧州の29カ国33団体が加盟。

規制（例：携帯電話事業者団体等が策定する自主規範）といった基本的な方向性は共通しているものの、そうした取組について国境を越えて共有していくための意見交換や共同執行の枠組みは、十分に整備されているわけではない。

我が国の状況をみると、携帯電話インターネットの急速な進展を契機として、フィルタリングサービスの改善や第三者機関の設立等の諸外国に先駆けた動きが出てきており、こうした取組は、今後、携帯電話端末の高機能化によりインターネットサービスの利用が拡大することが見込まれる各国においても参考に値するものと思われる。また、本検討会を含め、違法・有害情報対策の検討が本格化してきたことからすれば、そうした知見を踏まえ、今後の違法・有害情報対策の方向性について、発展途上国等に対しては、情報やノウハウを提供するなどの積極的な働きかけを行う立場にあるとも言えよう。

インターネットコンテンツにおける青少年保護は比較的新しい領域であり、技術的側面だけでなく、社会経済、文化等幅広い政策分野を取り扱うものであることからすれば、既存の国際機関に対して専らこの議題につき集中的な検討を行うイニシアチブを発揮することを期待することは難しい。従って、いくつかの先進的な取組を行っている我が国が主導し、関連施策を海外に発信することで、この分野において関係国間で一定の方向性を共有する動きを作っていくことが有益と考えられる。

以下、短期的に実現可能な方策と、中長期的に取組が期待される方策に分けて、我が国主導による今後の国際連携の方向性を示す。

#### (a) 短期的な方向性

政府として、本年中から、様々な国際会議やシンポジウム等の場を通じて、我が国の先進的な取組を積極的に紹介するとともに、各国の自主規制やリテラシー施策に関する情報交換を進めることが考えられる。

当面、情報交換により得られる成果が、既に述べた違法・有害情報対策に関する基本的な方向性の一致等を確認するにとどまるとしても、先進国にとっては、他国における政府・業界団体の検討過程など、民間の自主的取組を促進する枠組みを改善する上で参考となる情報が得られ、既存の枠組みが存在しない発展途上国等にとっては、インターネット上の違法・有害情報対策を本格的に検討する上で基盤となる知見が得られるなど、様々な効果が期待される。また、携帯電話フィルタリングの改善に向けて、今後カスタマイズ機能の導入やレイティングの普及が図られていくことになるが、こうした我が国の先進的な取組が国際的に認知されることによる市場への波及効果も期待されるところであり、国際競争力強化の観点からも、積極的な情報発信が望まれる。

また、政府だけではなく、民間における取組の推進も大いに期待されるところである。例えば、米ハーバード大学や英オクスフォード大学等の研究機関により共同で設立された「OpenNet Initiative」は、各国のフィルタリングサービスの動向を紹介するウェブサイト<sup>62</sup>を整備しているが、これは表現の自由等に対し、国による干渉がないかという問題意識を踏まえた取組となっており、今後、視点を広げ、諸外国におけるインターネット上の違法・有害情報対策に関する知見を集約し、広く紹介する取組が行われる余地がある。また、国際シンポジウムの企画・立案、動画投稿サイトに向けた情報発信等、多様なチャンネルを通じた国際連携事業を進めていくことが考えられ、そうした取組を推進する民間の組織の活躍が期待される。

## (b) 中・長期的な方向性

違法情報については、発展途上国を含めて I N H O P E の加盟国を更に拡大することにより、相互通報・削除の取組を面的に拡大していくこと、また、違法情報の範囲や対策手法についての相互理解を深めることにより、通報された違法情報の削除が促進されていくことが望ましい。また、児童ポルノについてはインターポールを通じた国際犯罪共助の取組が進展しているが、各国における国内法の整備状況や様々な対策手法に関する情報交換を進めることを通じて、シームレスな対応環境を構築していくことが望ましい。

有害情報については、各国の社会的・文化的背景に基づく違いがあり、国際連携を進めるにあたっては、こうした点に留意する必要がある。他方、フィルタリングサービスの普及促進やペアレンタルコントロール機能の改善等の技術的な対応策については、必ずしも表現内容に関わることなく、取組の方向性について協調的に進めていくことが可能であると考えられる。違法・有害情報対策に関する国際的な整合性を確保するという観点から、何らかの形で、国際的なルールづくりや国際的な運動を推進していくことも、中・長期的には期待される。

国際的なルールづくりとしては、ITU（国際電気通信連合）やOECD（経済協力開発機構）等の国際機関において、最高意思決定機関である理事会が加盟国に対して行う「勧告」を活用することが考えられる。こうした理事会勧告について、加盟国政府はこれを遵守し、適切な国内法制を整備する道義的責任を有するとされている。例えば、携帯電話フィルタリングの導入等、多くの国において取り組むことが可能であり、青少年有害情報対策として有効な施策を勧告化することで、非加盟国を含む世界全体に対してメッセージを発することについて2009年度中を目処に検討すべきである。

また、有志国間で違法・有害情報対策に関する国際シンポジウムを持ち回りで開催すること、上記欧州における2007年合意書の例に見られるように、関連事業者が国境を越えて集結し、一定の取組の方向性につき合意する活動を促進すること等を通じ、インターネット利用環境を国際的に整備する大きな社会運動に育て上げていくということも、中・長期的観点から追求すべ

<sup>62</sup> <http://map.opennet.net/filtering-pol.html>

きである。

### (3) 様々な連携の推進

インターネットは社会経済活動に不可欠のインフラとして国民生活に浸透しており、違法・有害情報への対策等による利用環境の整備についても、民及び官の関係者が目標を共有しながら協働することで初めて達成されるものである。青少年インターネット利用環境整備法においても、

(国及び地方公共団体の責務)

第四条 国及び地方公共団体は、前条の基本理念にのっとり、青少年が安全に安心してインターネットを利用することができるようにするための施策を策定し、及び実施する責務を有する。

(連携協力体制の整備)

第七条 国及び地方公共団体は、青少年が安全に安心してインターネットを利用できるようにするための施策を講ずるに当たり、関係機関、青少年のインターネットの利用に関係する事業を行う者及び関係する活動を行う民間団体相互間の連携協力体制の整備に努めるものとする。

として、国及び地方公共団体によるコーディネートの下で、関係機関や民間の団体が相互に連携することの重要性が確認されている。以下、これまでに国及び地方公共団体で行われてきた取組を概観し、更なる連携の強化に向けた方向性を提示することとする。

#### 1) 政府の取組

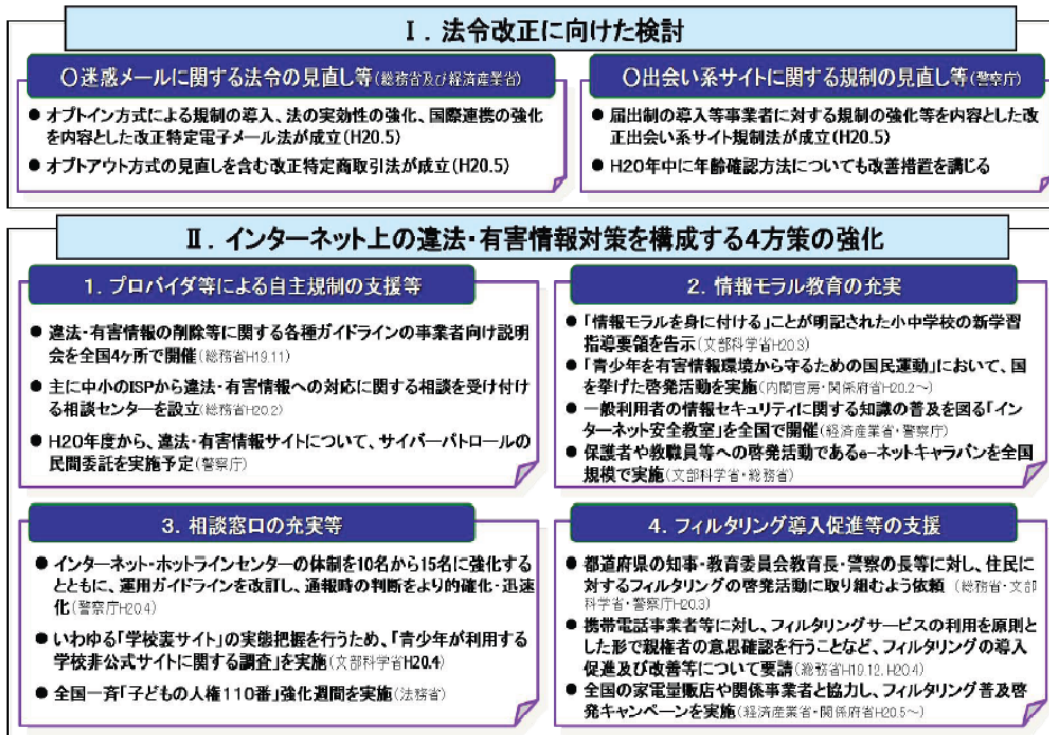
政府全体における情報通信政策の推進については、2001年1月に内閣官房に設置された「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT戦略本部）」（本部長：内閣総理大臣）が担ってきたが、インターネットの利用環境の整備については、2003年9月から「IT安心会議」（議長：内閣官房内閣参事官、他14の関係府省庁より課長級が参加）を設け、各省庁連携した対応を目指してきた。

2007年10月に、IT安心会議では、インターネット上の違法・有害情報について実態を把握するとともに、対処方法や国民への周知事項につき政府横断的に連携すべき事項について情報共有を図るため、「インターネット上の違法・有害情報に関する集中対策」<sup>63</sup>を策定し、プロバイダ等による自主規制の支援、情報モラル教育の充実、相談窓口等の充実、フィルタリング導入の促進の4方策について、現状の取組と今後関係府省庁がとるべき方向性を示した。

<sup>63</sup> <http://www.it-anshin.go.jp/images/it071015.pdf>



## 「インターネット上の違法・有害情報対策に関する集中対策」の進捗状況の概要 (平成20年7月1日 IT安心会議局長会議 報告)



さらに、2008年7月には、「IT安心会議」を局長クラスの会議に格上げし、「IT安心会議局長会議」(議長：内閣官房副長官補)を開催するとともに、政府のみならず、民間において利用環境整備に関する取組を進める事業者や団体、地方公共団体等のあらゆる関係主体が一同に会し、最新の問題や対策について情報交換を行うため、10月には、「インターネット上の違法・有害情報対策官民実務家ラウンドテーブル」(議長：内閣参事官)を新たに設置するなど、違法・有害情報対策の検討体制の強化に着手したところである。

# インターネット上の違法・有害情報等に対する枠組み

## IT戦略本部

構成 内閣総理大臣を本部長とし、その他すべての国務大臣及び有識者を構成員とする  
事務局 内閣官房

報告

## IT安心会議

### 【局長会議】

構成員 内閣府、警察庁、総務省、法務省、文部科学省、経済産業省の局長級  
※必要に応じて、IT担当大臣及びIT担当大臣が要請した関係閣僚が出席  
事務局 内閣官房

国内外のインターネット上の違法・有害情報に係る基本的対策（注）のうち重要なものについて、今後の政策の方向性等の議論を深め、**認識の共有化及び連携の強化を図る**（注）IT業界における対策、違法・有害情報に対する相談窓口、情報モラル教育の充実強化等

### 【連絡会議（課長級）】

構成員 内閣府、公正取引委員会、警察庁、金融庁、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省の課長級  
ワーキング：内閣官房情報セキュリティセンター、内閣府政府広報室  
事務局 内閣官房

国内外のインターネット上の違法・有害情報やITに関連する様々な社会問題の実態把握や対処方法、国民への周知等のうち広く各省庁に関連するものについて、**当該省庁間の緊密な連絡・連携を図る**

## インターネット上の違法・有害情報対策官民実務家ラウンドテーブル

構成員 関係省庁  
自治体関係団体、青少年関係団体、学校関係団体、情報教育関係団体、経済団体、第三者機関、コンテンツ関係団体・事業者、フィルタリング関係事業者、情報通信サービス関係団体、情報通信メーカー関係団体、インターネットユーザー関係団体、消費者団体、法曹界、マスコミ等の関係団体  
事務局 内閣官房IT担当室、（財）インターネット協会、（社）テレコムサービス協会

**官民横断的な情報連絡・共有体制の整備により、インターネットに関する違法・有害情報関連の問題発生状況や対策について、迅速かつ正確な情報共有を実現**

違法・有害情報対策は、センセーショナルな事案による世論の沸騰など、冷静な対応が困難となる場合も少なくない。今後は、普段から、政府と民間が情報交換を密に行うことで、民と官でそれぞれの取組について理解を深めるとともに、現状認識を共有し、適切に役割分担することで効果的な対策を講じていくことが期待される。

## インターネット上の違法・有害情報に対する政府の取組概要(H20)

### 内閣官房 IT 担当室

- 「IT安心会議」の実施等による関係省庁の連携強化
  - 「インターネット上の違法・有害情報への集中対策」のとりまとめ
  - 「携帯電話等における更なるフィルタリングの導入促進」とりまとめ
  - 「違法・有害情報対策官民実業家ラウンドテーブル」の設立
- 「インターネット上の違法・有害情報対策ポータルサイト」の開設をはじめとする広報啓発活動の推進

	内閣府	警察庁	総務省	法務省	文部科学省	経済産業省
法整備等	■ 青少年インターネット環境整備法の成立(H206)	■ 出会い系サイト規制法の改正による事業者の届出制の導入(H205)	■ 特定電子メール法による迷惑メール対策の強化(H205)		■ 学習指導要領の改訂による情報モラル教育の充実(H203)	■ 特定商取引法の改正による迷惑メール対策の強化(H205)
検討会等	■ 「青少年インターネット環境の整備等に関する検討会」における検討	■ 「総合セキュリティ対策会議」における児童ポルノの流通防止に係る検討	■ 「インターネット上の違法・有害情報への対応に関する検討会」での「安心ネットづくり」促進プログラムの策定		■ 「ネット安全安心全国推進会議」における青少年を守る取組の推進	■ 「電子商取引及び情報財取引等に関する法的問題検討会」における検討
フィルタリング導入促進	■ 「青少年の非行問題に取り組む全国強調週間」におけるフィルタリングの普及啓発(H207)	■ 都道府県等へのフィルタリング普及促進のための啓発活動の依頼(H203)	■ 都道府県等へのフィルタリング普及促進のための啓発活動の依頼(H203)		■ 都道府県等へのフィルタリング普及促進のための啓発活動の依頼(H203)	■ 家電量販店等と連携したフィルタリング普及啓発キャンペーンの実施(H205～6)
広報啓発等		■ インターネット・ネットライエンターの体制強化(H204)	■ 全国における「e-ネットキャラバン」の実施	■ 「子どもの人権110番」強化週間の実施	■ 全国における「e-ネットキャラバン」の実施	■ 全国における「インターネット安全教室」の実施
		■ 全国における「インターネット安全教室」の実施	■ ICTメディアリテラシー育成のための指導マニュアル・教材の開発	■ 「インターネット人権相談受付窓口(SOS-メール)」の運用による相談対応	■ 「ネット上のいじめ」防止に係るリーフレットの配布	■ 保護者等を対象としたインターネットの適切利用に係る説明会の実施
		■ 全国における非行防止教室及びサイバーセキュリティに関する講習の実施	■ 情報通信の安心安全な利用のための標語の策定支援	■ 「子どもの人権SOSミレター」を全国の小・中学校の児童・生徒に配布	■ 「学校裏サイト」の実態把握調査の実施(H204)	■ CHECK PC! キャンペーンの実施(H201～2)
					■ 携帯電話利用に係るリーフレット・DVDの作成・配布	
					■ 情報モラル指導実践事例等を紹介する教員向けウェブサイトの公開・リーフレットの配布	

## 2) 地方公共団体の取組

青少年インターネット利用環境整備法において、国と並んで、地方公共団体に対しても、関連施策の実施や連携協力体制の整備等の責務が定められている。地方公共団体は、インターネットの利用環境の整備について、これまでも様々な取組を行ってきた。以下、条例による規制と利用者啓発活動に分けて、それらを概観する。

### (a) 条例による違法・有害情報規制

長野県を除く46都道府県では、青少年の保護育成とその環境整備を目的としたいわゆる「青少年保護育成条例」が定められている。長野県においても、市町村レベルでは同様の条例が複数定められているため、ほぼ日本全国に同様の条例が存在している。これらの条例においては、青少年有害図書の指定や、青少年に対するわいせつ・淫行行為の禁止、風俗店に関する規制等が定められているのが通例であるが、昨今、インターネット上の有害情報への対策を加える改正が増えている。

その内容は、地方公共団体により様々であるが、保護者に対して青少年に有害情報を閲覧させないようにする努力義務を課すとともに、携帯電話事業者、プロバイダ、PC等のインターネット接続端末の販売者、インターネットカフェ等の事業者に対し、フィルタリングソフトに関する情報提供を行う努力義務を課している例が多い。

最近では、青少年インターネット利用環境整備法と比較すると、より厳格な規制を含む条例を整備した地方公共団体も出てきている。

例えば、茨城県「青少年のための環境整備条例」では、「インターネットを利用することができる端末設備を公衆又は青少年の利用に供する者」、即ちインターネットカフェや図書館、教育機関に対しても、フィルタリング機能等により青少年に有害情報を閲覧させないよう義務づけている。鳥取県「青少年健全育成条例」では、茨城県と同様のインターネットカフェ規制に加え、携帯電話の販売又は貸付けを業とする者に対し、青少年に提供する携帯電話端末について、フィルタリング機能を有効とすることを努力義務としている。さらに広島市では、インターネットの有害情報対策に関し、「青少年と電子メディアとの健全な関係づくりに関する条例」を定め、インターネットカフェや携帯電話事業者に対するフィルタリング機能の導入義務、PC等の販売・貸し付けを行う者に対するフィルタリング機能導入の勧奨義務等が定められている。なお、鳥取県と広島市の条例では、各義務に違反した際の罰則が定められており、法律や他の条例と比べて特に厳しい規制となっている。

#### **(b) 各地域における利用者啓発活動**

インターネット上の違法・有害情報対策として、保護者や青少年に対して十分な知識を提供し、自ら対策を行うことができるようにするための啓発活動を積極的に行う地方公共団体も少なからず存在する。例えば、宮城県、福島県、千葉県、長野県等においては、シンポジウムが複数回開催され、青少年有害情報への対策をまとめたリーフレット等を作成し、小中学校等での配布や、インターネット上での公開等を行っている。

なかでも特徴的な活動として、東京都の「心の東京革命推進協議会（青少年育成協会）」が行っている「ファミリールール事業」、長野県の「ひまわりっ子セイフティーンズ推進事業実行委員会」による「ひまわりっ子セイフティーンズ推進事業」が挙げられる。

「ファミリールール事業」では、それぞれの家庭において保護者が正確な知識を得た上で、保護者と子供がインターネットや携帯電話の利用法について話し合いを行い、家庭のルールを決めることを通じてリテラシーを高めることを目標としている。家庭での話し合いに利用する素材として、リーフレットと事例集を公開し、その利用法について毎月数回開催されているファミリールール講座等を通じて親子で学ぶことができるようになっている。

「ひまわりっ子セイフティーンズ推進事業」では、親子参加型の「親子で学ぶセイフネット講座」や保護者向けの「大人が学ぶセイフネット講座」が複数箇所で開催され、累計数千人規模の参加者を集めているほか、授業に使われた教科書はインターネット上で公開されている。

以上のように、地方公共団体では、青少年保護育成条例による規制や、親子に対する普及啓発活動を通じて、条例と啓発事業を車の両輪のようにして対策が行われているところであるが、インターネットの利用環境整備は国民的課題でもあり、地域的な偏りをなるべく排し、各地方公共団体において可能な限り方向性を共有していくことが望ましい。

とりわけ、条例化については、各地域の実態を踏まえた個別の対応の必要性は認められるものの、青少年インターネット利用環境整備法が制定されたことを踏まえ、かつ関係事業者や団体等が地域毎に著しく異なる対応を講じることに伴う負担にも鑑み、安易な規制強化に踏み込まないことが望ましい。

むしろ、東京都や長野県のように、条例による対応よりも利用者啓発活動を積極的に行っている事例を参考にし、地方公共団体の個性を生かした啓発事業を違法・有害情報対策として強化していく方向性が重要である。

こうした観点からも、上述の官民実務家ラウンドテーブル等の機会を通じて、各地方公共団体が、国による施策や民間での取組、各地方公共団体の取組について最新の情報を共有していくことが肝要である。また、そのきっかけとして、後述するような産学連携組織と地方公共団体が協働し、本年から 2011 年にかけて少なくとも都道府県レベルでは最低 1 回は、インターネット利用環境整備をテーマとして、今後の方向性を共有するためのシンポジウムなどを開催すべきである。



## 自治体における有害情報対策に関する条例についての整理

自治体名	広島市	鳥取県	兵庫県	茨城県
条例名	青少年と電子メディアとの健全な関係づくりに関する条例	鳥取県青少年健全育成条例	青少年愛護条例	茨城県青少年のための環境整備条例
現行条例施行日	2008年7月1日	2008年4月1日	2006年4月1日	2007年7月1日
有害情報の定義	青少年の性的感情を著しく刺激し、残虐性を生じさせ、若しくは助長し、又は自殺若しくは犯罪を誘発する等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情報をいう（2条1項5号）	(1) 青少年の性的感情を刺激し、または(2) 青少年の粗暴性又は残虐性を誘発し、又は助長し、もしくは(3) 青少年の自殺を積極的に奨励し、その健全な成長を阻害するおそれのあるもの(11条1項)	(1) 著しく性的感情を刺激するものであること、(2) 著しく粗暴性又は残忍性を助長するものであること、(3) 著しく恐怖心を与えるものであること、(4) 犯罪を誘発し、又は助長するおそれがあるものであること、(5) 自殺を誘発し、又は助長するおそれがあるものであること(第9条1項)	(1) 著しく青少年の性的感情を刺激する、(2) 著しく青少年の粗暴性又は残虐性を生じさせる、(3) 著しく青少年の犯罪又は自殺を誘発する、(4) 著しく青少年の心身の健康を自ら害する、若しくは害することを誘発するもの、これらを助長し、その健全な育成を阻害するおそれがあるもの(21条の3の1項)
規制・啓発対象	<p><b>【自治体】</b> 本市は、前条に定める取組の基本方針(以下「取組方針」という。)に基づき、青少年と電子メディアとの健全な関係をつくるために必要な施策を策定し、及び実施する責務を有する。(第4条)</p> <p><b>【保護者】</b> 保護者等は、その保護し、又は育成に携わる青少年と電子メディアとの健全な関係をつくるために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。その責務を果たすために必要な知識及び能力の習得に努めなければならない。(5条)</p> <p><b>【ネット端末】</b> <b>【フィルタリング機能導入の勧奨義務】</b>当該機器を販売し、又は貸し付けようとする場合において、青少年が利用することが見込まれるときは、当該機器にフィルタリング機能を備えるよう勧奨しなければならない。(第10条1項)</p> <p><b>【携帯電話】</b> <b>【フィルタリング機能導入義務】</b>携帯電話を販売し、又は貸し付けようとする場合において、青少年が利用することが見込まれるときは、当該携帯電話をフィルタリング機能を備えた状態にした上で、販売し、又は貸し付けなければならない。(第10条2項)</p> <p><b>【ネットカフェ】</b> <b>【フィルタリング機能導入義務】</b>青少年に当該機器を利用させようとする場合においては、当該機器にフィルタリング機能を備えた状態にした上で、利用させなければならない。(第10条3項)</p>	<p><b>【保護者】</b> 青少年が有効にインターネットを利用するために、有害情報について青少年に適切な判断能力を身に付けさせるよう努めるとともに、青少年がインターネットを利用することができる端末設備について、フィルタリングソフトの活用により青少年の有害情報の閲覧又は視聴を防止するよう努めなければならない。(12条の2の1項)</p> <p><b>【ISP・ネット端末】</b> <b>【フィルタリング情報提供の努力義務】</b>フィルタリングソフトに関する情報等を提供するよう努めなければならない。(12条の2の4項)</p> <p><b>【携帯電話】</b> <b>【フィルタリング情報提供の努力義務】</b>フィルタリング機能有効化の努力義務)青少年に対し、携帯電話の販売又は貸し付けをする際に、フィルタリングソフトに関する情報等を提供するよう努めるとともに、フィルタリングの機能が有効な状態のものを販売し、又は貸し付けよう努めなければならない。(12条の2の5項)</p> <p><b>【ネットカフェ等】</b> <b>【フィルタリング機能有効化義務】</b>利用する者の年齢を確認できる場合、利用する者の年齢を確認してフィルタリングソフトを活用した端末設備を青少年の利用に供し、確認できない場合は、フィルタリングソフトを活用した端末設備を不特定又は多数の者の利用に供しななければならない。(12条の2の3項)</p> <p><b>【教育機関】</b> <b>【フィルタリング機能有効化義務】</b>青少年の利用に供する端末設備について、フィルタリングソフトを活用し、青少年の有害情報の閲覧又は視聴を防止しなければならない。(12条の2の2項)</p>	<p><b>【自治体】</b> 県は、インターネットの利用に関する青少年の健全な判断能力の育成を図るため、普及啓発、教育等の施策の推進に努めるものとする。(24条の4)</p> <p><b>【保護者】</b> 保護者は、インターネットを利用することができる端末設備を適切に管理することにより、青少年が端末設備を利用して有害情報を閲覧することがないように努めなければならない。保護者は、インターネットの利用に関する青少年の健全な判断能力の育成を図るため、その利用に伴う危険性、過度の利用による弊害等について自ら及び青少年の理解を深めるよう努めなければならない。(24条の2)</p> <p><b>【ISP・ネット端末・携帯電話】</b> <b>【フィルタリング情報提供の努力義務】</b>端末設備の販売若しくは貸し付け又は役務の提供に当たっては、その販売若しくは貸し付け又は役務の提供を受ける者に対し、フィルタリングソフトに関する情報を提供するよう努めなければならない。(24条の3の1項)</p> <p><b>【ネットカフェ・図書館等】</b> <b>【フィルタリング機能導入の努力義務】</b>フィルタリングソフトの活用その他の方法により、青少年が当該端末設備を利用して有害情報を閲覧することができないようにするための措置を講ずるよう努めなければならない。(24条の3の2項)</p>	<p><b>【保護者】</b> 青少年がインターネットを利用するに当たっては、フィルタリングの機能を有するソフトウェアの活用その他の適切な方法により、有害情報を青少年に閲覧させ、又は視聴させないよう努めなければならない。(21条の3の3項)</p> <p><b>【ISP・ネット端末・携帯電話】</b> <b>【フィルタリング情報提供の努力義務】</b>有害情報を青少年が閲覧し、又は視聴することがないように、フィルタリングの機能を有するソフトウェアに関する情報その他の必要な情報を提供するよう努めなければならない。(21条の3の2項)</p> <p><b>【ネットカフェ・図書館等】</b> <b>【フィルタリング機能有効化義務】</b>端末設備を青少年の利用に供するに当たっては、フィルタリングの機能を有するソフトウェアの活用その他の適切な方法により、有害情報を青少年に閲覧させ、又は視聴させないようにしなければならない。(21条の3の1項)</p>
罰則	事業者が第11条の規定による指導又は勧告に従わないときは、 <b>当該事業者の氏名及び住所を公表</b> することができる(第13条)	改善事項報告書を提出しなかったもの、報告書を提出したが、期間内に改善に必要な措置を執らなかつた者は、 <b>50万円以下の罰金</b> (26条4項)	-	-

### 3) 産学連携の結節点となる組織の必要性

上述のとおり、政府においては、IT戦略本部が、インターネット上の違法・有害情報対策について、IT安心会議を中心に関係各府省庁間での連携体制を強化するとともに、民間との情報共有の場として官民実務家ラウンドテーブルを設けている。また、青少年の有害情報対策については内閣府が中心となって、総務省や経産省、文科省などと協力体制を構築中である。

しかし、青少年インターネット利用環境整備法の立法経緯等に鑑みれば、インターネット違法・有害情報対策における官の役割は自ずと限定されざるを得ない。本最終取りまとめにおいて、次章以降、「民間における自主的取組の促進」及び「利用者を育てる取組の促進」にそれぞれ章を充てて検討することになるが、検討の対象となる様々な施策の担い手としてより重要となるのは、民間セクターである。

実際、インターネットの利用環境整備は、これまでも民間の自主的取組として努力がなされてきた。しかし、これらは直面する問題への対症療法的取組であったり、各施策間の有機的な連携が不足していたり、ボランティアに参加する主体も一部のネット関連企業にとどまっていたりと、暫定的かつ個別の取組と言わざるを得ない側面がある。また、企業のCSRが及ぶ範囲も都市部に限られるなど、どうしても地域的に偏り、インターネット利用環境の整備の取組についても様々な格差が生じることが懸念される。

そのため、今後は、これまで企業や教育機関、NPO等によって個々に行われてきた取組を有機的に連携させることや、単体では社会貢献活動を行うことが困難な中小の企業、意欲ある個人、地域のボランティアグループ、また、インターネットを利用する様々な企業からも、さらに多くのプレイヤーが参画できるようにした上で、総合的かつ戦略的な取組とするとともに、日本全国あまねく実施できるように配慮することで、民間における自主的取組や国民のリテラシー強化の活動を質・量ともに向上させることが不可欠である。

このための仕組みとして、産学の自主的な取組及び啓発活動の結節点となる組織が必要と考えられる。次章以降、検討を進める中で、その必要性が繰り返し確認されることになるが、この新しい組織が、本最終取りまとめを踏まえて策定される「安心ネットづくり」促進プログラムの実際の受け皿として機能する「基本的枠組み」として期待されるものである。

### 3. 民間における自主的取組の促進

インターネットの利用環境の整備は、法規制によるのではなく、まずは民間の自主的取組によって推進することが最良の方策である。仮に、法規制を導入したとしても、法目的に沿って民間における取組が規制の実効性を担保するだけの実質を伴っていないければ、抜け道だらけになるか、目的を超えた過度な規制になるおそれがある<sup>64</sup>。

民間における自主的取組は、これまでも行われてきており、一定の効果を上げてきたと考えられるが、そうした取組が行われてきたことの一般への周知は必ずしも徹底していない。今後の方向性として、インターネットにおける諸活動を萎縮させないという視点を維持しながら、民間における自主的取組が一層促進されるとともに、そうした取組及びその効果が可視化されることが重要である。

現在は、一般の利用者（受信者）が、漠然と、インターネット上には違法・有害情報が蔓延しているという認識を持っている。こうした認識を変えるために、民間の自主的取組により、インターネットのどこまでが安全であり、どういう利用の仕方をすればリスクを冒すことになるのかということを容易に理解できる環境を構築することが必要である。このことに成功すれば、あとは利用者のリテラシーの向上を図ることで、安全に安心してインターネットを利用できるようになる。

本章においては、民間における自主的取組を促進するために、4つの視点から考察し、政策提言を行う。第一に、全般的な違法・有害情報対策の推進という観点からこれまでの取組を整理し、それらの取組の拡大・強化と可視化の手法について検討する<sup>65</sup>。第二に、違法情報の中でも国際的な問題意識の深まりから、我が国においても法改正が検討されている「児童ポルノ」に対応するために、民間の自主的取組による効果的な閲覧防止策の可能性について考察を行う。第三に、利用者側からインターネット上のコンテンツを選択する手がかりとしてのコンテンツ・レイティングについて、現状を踏まえ、その普及手法を検討する。第四に、国が積極的に貢献しうる活動として、民間における違法・有害情報対策の強化に資する技術開発の支援の在

<sup>64</sup> なお、違法・有害情報対策としての法規制は、青少年インターネット利用環境整備法と同じく、第169国会において「インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律」（いわゆる「出会い系サイト規制法」）の改正法が2008年6月に成立し、これにより、新たに出会い系サイト事業者の届出制や公安委員会による業務停止命令及び業務廃止命令が導入されるとともに、出会い系サイト事業者に「児童が異性を誘う書き込み」及び「大人が異性の児童を誘う書き込み」の削除義務が課されることとなった。

<sup>65</sup> ここでいう「違法・有害情報対策」は、本報告書全体で扱う広い意味での違法・有害情報対策（リテラシー強化などを含む）ではなく、IT安心会議の集中対策に柱としてあげられている「プロバイダ等による自主規制の支援等」で扱われているような取組を主として念頭に置いている。過去の総務省においては「サービス・プロバイダ等による自主的な対応」（「インターネット上の情報流通の適正確保に関する研究会」報告書、2000年12月）、「プロバイダや電子掲示板の管理者等による自主的対応」（「研究会」最終報告書、2006年8月）として検討を行っている。



り方について提言を行う。

## (1) 違法・有害情報対策の推進

民間の自主的な取組としての違法・有害情報対策の推進は喫緊の課題であるが、その方向性は2つ考えられる。一つは、プロバイダや電子掲示板の管理者をはじめとするインターネット上の情報流通に関わるプレイヤーの個別の取組を強化することと、そうした取組を行うプレイヤーの範囲を拡大することである。もう一つは、そのようなプレイヤーの取組を可視化することである。これらの二つの方向性を検討の射程に入れなければ、インターネットの利用環境が安全であるとの評価を得ることはできない。

また、この方向性を追求することは、「青少年インターネット利用環境整備法」が投げかけた課題の一部に応えることにもつながる。同法第21条～23条は以下のとおりである。

(青少年有害情報の発信が行われた場合における特定サーバー管理者の努力義務)

第二十一条 特定サーバー管理者は、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たことを知ったとき又は自ら青少年有害情報の発信を行おうとするときは、当該青少年有害情報について、インターネットを利用して青少年による閲覧ができないようにするための措置（以下「青少年閲覧防止措置」という。）をとるよう努めなければならない。

(青少年有害情報についての国民からの連絡の受付体制の整備)

第二十二条 特定サーバ管理者は、その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よう努めなければならない。

(青少年閲覧防止措置に関する記録の作成及び保存)

第二十三条 特定サーバー管理者は、青少年閲覧防止措置をとったときは、当該青少年閲覧防止措置に関する記録を作成し、これを保存するよう努めなければならない。

後述するとおり、特定サーバー管理者は、ISPから電子掲示板の管理者である個人までを含む、幅広い主体が想定される。また、18歳未満の青少年保護を目的としているために、対象となる違法・有害情報の範囲は最も大きくなる。いずれも努力義務ではあるものの、それを、現実に、どのように実施できるのかを明確にしておくことが望ましい<sup>66</sup>。

<sup>66</sup> 具体的には、第21条に関しては、青少年有害情報の閲覧防止措置としていかなる手法が想定されるのか、第22条に関しては、国民からの連絡を受け付ける体制として具体的に何が求められるのか、第23条に関しては、青少年閲覧防止措置に関する記録の作成及び保存の在り方を明らかにすることが必要である。

民間の自主的取組として「青少年インターネット利用環境整備法」が努力義務を達成に近づくまで違法・有害情報対策を推進するためには、どのような手法が考えられるのかを検討することが本節の課題となる。

## 1) これまでの取組

違法・有害情報対策として、具体的には、電子掲示板等の管理者や、サーバ管理者（ホスティング事業者など）が、自主的対応として、それらの情報の削除等の措置を講ずることが期待されている。これまでも、「プロバイダ責任制限法」の制定を含め、サーバ管理者等の自主的な対応を促すために、業界団体が中心となって、実効性を高めていくための施策が展開されてきた。

しかし、近年では、青少年保護等の観点から、利用者等からの通報により違法・有害情報を削除するだけでなく、サイトを運営している企業が積極的にサイト内の書き込みを監視し削除する体制を整えようという動きもある。また、こうした監視を前提とした第三者機関によるサイト認定活動も開始されている。さらに、2006年6月からは（財）インターネット協会内に置かれたインターネット・ホットラインセンターが一般からの違法・有害情報の通報受付窓口として活動を開始している。

### (a) 業界団体の取組

業界団体<sup>67</sup>による取組は、違法・有害情報対応のためのガイドライン等の作成が中心となっており、これに加えて、事業者が相談できる窓口の整備が行われている。前章で法制の在り方を検討した際に詳述したので、繰り返しになるが、簡単に整理すると以下のようなになる。

#### a) 権利侵害情報

プロバイダ責任制限法において、インターネット上の情報の流通により他人の権利が侵害されている場合にプロバイダ等が行う対応によって生じ得る損害賠償責任の範囲が規定されている。さらに、同法の解釈及び適用指針としてプロバイダ責任制限法ガイドライン等検討協議会<sup>68</sup>により「名誉毀損・プライバシー関係ガイドライン」、「著作権関係ガイドライン」、及び「商標権関係ガイドライン」が策定された。プロバイダ等は、これらを参考にして、「権利侵害情報」への対応を行うことが期待されている。

#### b) 社会的法益侵害情報

<sup>67</sup> 電気通信事業者団体や著作権関係団体など。

<sup>68</sup> 電気通信事業者、権利者団体その他の関係者により2002年2月に設置された協議会。

わいせつ物の公然陳列にあたる情報など、社会的法益を侵害する違法な情報については、権利侵害情報における「プロバイダ責任制限法」のような法制度は設けられていない。「違法な情報の例示及び判断基準を提示するとともに、警察等、社会的法益を侵害する違法な情報について法令の解釈及び具体的事案における適用に関して専門的知見を有する機関からの送信防止措置依頼に対して、電子掲示板の管理者等が対応手順等を参照できる違法な情報への対応ガイドラインを策定し、電子掲示板の管理者等による送信防止措置を支援」<sup>69</sup>すべきという「研究会」の提言を踏まえ、業界団体によって構成される違法情報等対応連絡会<sup>70</sup>が、2006年11月に「インターネット上の違法な情報への対応に関するガイドライン」を策定している。

### c) 公序良俗に反する情報

現行では必ずしも違法ではないが、インターネット上の流通が望ましくないとして、削除等の何らかの対応が必要であると認識されている情報がある。例えば、違法行為を目的とした書き込み、人を自殺に誘引する情報の書き込み、公共の安全や秩序に対する危険を生じさせるおそれのある情報の書き込み、さらには、いわゆる「学校裏サイト」<sup>71</sup>における個人の誹謗中傷の書き込みなどである。近年、これらの情報の流通をきっかけに、マスコミに大きく取り上げられるような事案が頻発しており、インターネットの規制を強化すべきとの議論を拡大させる主な要因となっている<sup>72</sup>。

これらの情報について、サーバ管理者等は契約約款や利用規約に基づく送信防止措置や注意喚起等の対応を行うことが求められるが、「電気通信事業者団体等においてモデル約款を策定し、一定の指針を示すことにより、電子掲示板の管理者等によるこれらの情報への対応を効果的に支援」<sup>73</sup>すべきという「研究会」の提言を踏まえ、違法情報等対応連絡会が、2006年11月に「違法・有害情報への対応等に関する契約約款モデル条項」を策定している。

また、電子掲示板に、自殺をほのめかす書き込みや集団自殺を呼びかける書き込みがなされた場合に、警察から当該情報を書き込んだ者の氏名、住所などの発信者情報の開示を求められる際の対応ガイドラインが、別途、違法情報等対応連絡会によって2005年10月に策定され

<sup>69</sup> 「研究会」最終報告書 20 頁。

<sup>70</sup> 社団法人である電気通信事業者協会、テレコムサービス協会、日本インターネットプロバイダー協会、日本ケーブルテレビ連盟の4団体が参画。

<sup>71</sup> 「学校裏サイト」の実態については、文部科学省「青少年が利用する学校非公式サイトに関する調査報告書」（2008年3月）を参照。

<sup>72</sup> 「1 はじめに」で触れたとおり、この1年あまりで、携帯電話サイト「闇の職業安定所」で結成された犯行グループによる愛知女性拉致殺害事件(2007年8月)、いわゆる学校裏サイトにおけるいじめが原因の一つとして報道された高校生の自殺(2007年9月)、インターネット上で製造方法が流通したために増加したとされる硫化水素自殺(2008年春)、電子掲示板上で犯行を予告した秋葉原無差別殺傷事件(2008年6月)等が耳目を集めた。

<sup>73</sup> 「研究会」最終報告書 22 頁。

ている。

## 「インターネット上の自殺予告事案への対応に関するガイドライン」について

インターネット上の電子掲示板において、自殺の決行をほのめかす書き込みや他人に対して集団自殺を呼びかける書き込みが急増

### 【問題点】

- 令状がない限り、通信の秘密の開示が許されないという誤解
- プロバイダ等による「緊急避難の判断」が困難
- 警察本部、警察署ごとに照会文書の書式、記載内容等が不統一

⇒電気通信事業者4団体に総務省及び警察庁が協力してガイドラインを策定し、平成17年10月5日から運用開始

【ガイドラインの概要】 [http://www.hkasa.or.jp/ocrescriptum/other/guideline\\_suicide\\_051005.pdf](http://www.hkasa.or.jp/ocrescriptum/other/guideline_suicide_051005.pdf)

- ★緊急避難の場合には、令状がなくても情報開示が許されることを明記
- ★プロバイダ等による「緊急避難の判断」について、基準等を掲載
- ★警察本部等からの照会手続きの整備（書式・内容の統一等）

⇒適切かつ迅速な対応が促進

### d) 青少年に有害な情報

青少年にとって有害な情報については成人の閲覧を妨げることは望ましくないことからフィルタリングの導入が有効であり、「青少年インターネット利用環境整備法」とそれに先行する総務大臣による携帯電話フィルタリングの導入促進の要請により、取組強化が図られている。業界団体としては、電気通信事業者協会が、携帯電話事業者と協力して、総務大臣要請に基づく取組を推進しているが、他に、複数の業界団体が協働して、2006年3月から「フィルタリング普及啓発アクションプラン」を策定し、啓発活動等に取り組んでいる。

## 1. アクションプランの構成



- 平成19年6月、フィルタリングに関係する4業界※(携帯電話・PHS事業者、ISP、パソコン及びフィルタリングソフトメーカー)が共同で公表。

(※) 社団法人電気通信事業者協会、社団法人テレコムサービス協会、社団法人日本インターネットプロバイダー協会、社団法人日本ケーブルテレビ連盟、社団法人電子情報技術産業協会及び財団法人インターネット協会の6団体。

- 平成18年3月に策定したアクションプランを改訂し、引き続き**フィルタリングの一層の普及を図ることを目的**。

## 2. アクションプラン概要等



- フィルタリングの普及を図り、平成20年3月までには**認知率を70%以上に高め**、その利用を更に高めることを目標として策定。
  - 平成19年度電気通信サービスモニター調査結果(平成20年6月公表)によれば、**フィルタリングの認知率は85.8%と、目標を達成**。
- 今後は、フィルタリングの一層の利用拡大を目標とし、「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」の趣旨も踏まえつつ、更なる啓発活動に取り組む。

### e) 違法・有害情報事業者相談センター

以上のように業界団体が策定したガイドラインはプロバイダ責任制限法ガイドラインを中心として多岐にわたっている。法務部門があまり充実していない中小のプロバイダにとっては、これらのガイドラインに基づく運用の実際、削除依頼等への対応やそれに伴う訴訟リスクなど、単独では対応に戸惑うケースに直面することが多いと想定される。こうした問題意識を踏まえ、2008年1月から、違法情報等対応連絡会を構成する4団体が、社団法人テレコムサービス協会内に「違法・有害情報事業者相談センター」を設置し、中小のプロバイダを中心に、事業者が対応を相談できる窓口として活動している。

### (b) 個別企業の取組等

これまでは、違法・有害情報対策が話題に取り上げられる際、主に業界団体の取組が紹介されてきた。しかしながら最近では、個別企業の取組に言及されることが増えている。この数年のインターネットの利用シーンの変化が個別企業の取組強化を促したと考えられる。周知のとおり、近年、CGMの普及がめざましいが、特に目立つのは、①SNSの利用者の増加、②ブログによる発信者の増加<sup>74</sup>、③未成年者が利用する巨大サイトの出現、である。

<sup>74</sup> 2008年1月現在でインターネット上に公開されている国内ブログの総数は、約1690万(総務省情報通

SNS（ソーシャルネットワークサービス）は、インターネット上で友人を紹介し合って、個人間の交流を支援するサービスであり、友人からの紹介がないと参加できない仕組みを設けるなど、オープンなインターネット上にクローズドな場を設けることによって、ネット上での親密なコミュニケーションを求める人々が集えるようになっている。また、ホームページよりも簡単に個人のページを作成し公開できるブログの広範な普及は、インターネット上における発信者が増加したことだけではなく、インターネットに関する知見が必ずしも多くない人々の参画を示している。さらに、携帯電話インターネットの普及と相まって、利用者が1000万人を超え、未成年者の利用率が極めて高いCGMサイトが出現している。

ネット上において閉ざされたコミュニケーションの場を求める利用者は、誹謗中傷等の不愉快な書き込みなどで荒らされることなく、利用環境が常に快適であることを望むと思われる。また、青少年をはじめとして必ずしもインターネットについてのリテラシーが低い利用者が多数を占めるために、青少年保護の観点から利用ルール等を明示するだけでなく、徹底させるための仕組みが必要となってくる。これらを背景としてサイトの管理を強化する取組が多く見られるようになったと考えられる。

具体的には、最近の大手企業を中心としたサイト運営者の取組強化は、①利用規約（約款）に基づく利用ルールの明示（違法・有害情報の削除、サイト外の出会いの禁止等）、②規約違反の書き込みへの問い合わせ対応、③規約違反の書き込みのパトロール（NGワードによるチェックなどのシステムによる対応、監視人員による目視などの人的対応）、④悪質な利用者の強制退会を含むペナルティ制度、⑤啓発コンテンツの設置などが基本となっている。監視人員については、24時間365日の監視体制を確保し、自社で数百名の監視員を確保している例も見られる。また、自社で監視員を確保せず、インターネット上のサイト監視を専門とする業者に監視業務を委託する企業も出ている。

2008年4月に設立された携帯電話インターネット上のコンテンツの審査を行うモバイルコンテンツ審査・運用監視機構（EMA）は、コミュニティサイトの審査から活動を開始しているが、これもCGMの「管理体制」を審査し認定する取組となっている<sup>75</sup>。コミュニティサイト運用管理体制認定基準は4カテゴリ22件の要求項目で構成されている。4カテゴリは、「基本方針」、「監視体制」、「ユーザー対応」、及び「啓発・教育」に分類されており、利用規約の存在及び同意、監視人員数規模、強制退会処分など、各企業による取組のノウハウ等を参照し、青少年保護に十分な体制の確保を目指しているものと思われる。

以上のように、CGMによるサービスの多様化と利用者層の拡大が、サイト管理への積極的関与という方向性に個別企業の取組強化を促していると言える。

---

信政策研究所「ブログの実態に関する調査研究」）。

<sup>75</sup> モバイルコンテンツ審査・運用監視機構「コミュニティサイト運用管理体制認定基準」（2008年6月30日）

モバイルコンテンツ審査・運用監視機構「コミュニティサイト運用管理体制 要求項目リスト」

大項目	要求項目	満たすべき水準	規約違反投稿等が発生する可能性が低いと判断できるサイト
1	利用規約の存在及び同意	利用規約が定められており、ユーザーによる会員登録に際しあらかじめ利用規約への同意を要すること。 非会員による投稿等が可能な場合には、当該投稿等に際しあらかじめ利用規約に同意を要すること。	
2	健全化に資する運用方針の明示	事業者の代表者により定められた、健全化に資する運用方針についてサイト上に明示していること。	
3	基本方針 サイト運用管理体制に関する専門意思決定機関の設置	健全化に資するサイト運用管理体制に関する専門の意思決定機関又は会議体が設置されており、会合が定期的で開催されており、サイト運用管理業務を管掌する役員等(共同事業においてはいずれかの事業者の管掌役員等)とサイトパトロール最高責任者が参加するものとされていること。	
4	青少年利用を前提とした利用環境の整備	利用規約等(利用規約及びそれに類する規約等並びに内部細則を含む。以下同じ。)及び事業者が提供するコンテンツが、青少年利用を前提に設定されている(又は利用者年齢区分に応じたサイト構造を前提に設定されている等)こと。	
5	青少年利用に配慮した投稿対応基準	規約違反投稿に対し必要な対応(削除、注意・警告、経過確認等)を行う基準について、青少年の利用に配慮した基準が設けられていること。	
6	青少年利用に配慮した広告掲載基準	サイトへの広告掲載について、青少年の利用に配慮した広告掲載基準を有していること。	
7	投稿ログの保存	投稿ログを3ヶ月以上保存する運用がなされていること。	
8	目視・システム抽出等によるサイトパトロール(監視)の実施	ユーザー(会員・非会員)による投稿等サイト内で公開される情報について、常時、目視・システム抽出確認等を実施し、規約違反投稿等について必要な対応(削除、注意・警告、経過確認等)を行っていること。	実施タイミングを「毎日(投稿実績に基づく統計的判断によって必要と判断できる時間帯)」とする。
9	サイトパトロール(監視)体制における監視員の規模	規約違反投稿等に対するサイト監視をサービス提供時、常時実施しており、かつ、①不適切語句抽出・抽出後精査・目視等能動的な監視活動と②ユーザーからの通報・トラブル相談対応等受動的な監視活動の双方をなすに当たって、十分な監視員体制を維持していること(所定のワークシートにより、各種監視活動の処理件数、処理効率等に対する必要人数を計算、実際の人数と比較検証)。	実施タイミングを「毎日(投稿実績に基づく統計的判断によって必要と判断できる時間帯)」とする。
10	監視体制 サイトパトロール(監視)体制における管理者の配置割合	規約違反投稿等に対するサイト監視員について、①「監視員」としてサイト運営事業者所定の研修を受講している者をサイト監視に従事させており、②「監視主任者」としておおむね半年以上の同種業務経験に相当する者として所定の研修を受講している者を全サイト監視員の1/15の割合で確保しており、かつ③監視主任者から「サイトパトロール最高責任者」を1名任命していること。	
11	緊急を要する投稿への対応	個人の生命・身体・自由を侵害するため緊急対応を要すると客観的・合理的に認められる投稿に対し、自らのサイト監視又はユーザーからの通報等を通じて当該投稿事実を知った時から速やかに削除等を含む一次対応を実施した上、当該時から原則12時間以内に必要に応じて関係外部機関への連絡等を含む必要な対応を行い得る体制を整備していること。	関係外部機関への連絡等を含む必要な対応の時間軸を「当該時から原則24時間」とする。
12	監視員教育研修及びノウハウ共有制度の実施	サイト運用管理に関する監視員全員への当初研修、及び監視主任者への定期研修を実施し、サイトパトロール最高責任者は監視主任者の習得レベルを把握していること。また、監視員向けに、対応(削除、注意・警告、経過確認等)基準・マニュアル等を整備しており、ユーザーからの通報、問合せ対応の結果や監視内容について、事例として監視員・問合せ対応窓口適切にフィードバック・共有していること。	
13	問合せ対応窓口の設置	サイト内のやりとりから発生するトラブル等に対応する窓口(ユーザーに加え、教育機関・警察等にも対応)が設置されていること。	
14	通報制度等の設置	通報制度等、ユーザーからの情報提供によりコミュニティ健全化を推進する制度が導入されており、通報ボタン・通報窓口等がサイト上の適切な場所に設置されていること。	
15	通報・問合せ等対応手順	通報、問合せ等に関するユーザー向け対応につき、適切な社内手順が設けられていること。	
16	ユーザー対応 ユーザー情報管理	会員及び非会員投稿者に対し、携帯端末の個人識別番号等を入手していること。	
17	ユーザー年齢管理	会員制サイトについて、会員登録時に生年月日情報を、少なくとも会員の自己申告により入手していること。	
18	強制退会処分及び投稿禁止措置の実施	悪質会員に対する強制退会処分制度が存在し、制度概要が適切に開示されており、悪質な非会員投稿者に対して投稿を禁止する仕組みを備えていること。	
19	注意警告対応・ペナルティ制度の実施	規約違反投稿等を発信するユーザーや不正を行うユーザー等に対して、注意警告、投稿禁止(非会員投稿者向け)、利用停止(会員向け)、強制退会(会員向け)等のペナルティを適用していること。	
20	啓発・教育 注意喚起と禁止事項の整備	ペナルティ等の実施を含めて注意喚起を行い、サイト上に禁止事項を分かりやすく明示していること。	
21	FAQ等の整備	サイト内でのトラブル発生傾向・発生頻度に応じて、ユーザー向け利用指針としてFAQ等のコンテンツを整備・公開し、適宜更新を行い、サイト上の適切な場所へのリンク設置を行っていること。	
22	啓発・教育コンテンツの設置	サービスの利用法に関する啓発・教育コンテンツを設置、適宜情報の追加・更新を行い、サイト上の適切な場所へのリンク設置を行っていること。	

\* 各項目に対して、「サイト運用事業者による評価」が明確にYesと難しいものの、個別背景によりYesと同水準の運用管理レベルが達成できているとサイト運用事業者が考える場合には、サイト運用事業者がEMAに対し書面等によりその旨を疎明し、審査・運用監視委員会が個別に判断するものとする。

\* 対象サイトの状況として、申請サイトの規模やユーザーの利用状況などをかんがみ、規約違反投稿等が発生する可能性が低いと判断できるサイトに対しては、要求項目8,9及び11について、上記に示す基準を適用することができる。具体的には、サイト運営事業者が投稿実績・監視体制・規約違反投稿等問題の発生状況について詳細を確認できる疎明資料をEMAに提出し、EMAが規約違反投稿等の発生が限定的との判定を行なった場合、投稿実績に基づく統計的判断によって必要とされる範囲で当該要求項目を満たしているのであれば、基準が充足されたものとみなし、備考欄にその旨記載する。

### (c) インターネット・ホットラインセンターの取組

民間の取組を目的とし、広く一般から、インターネット上の違法・有害情報に関する情報提供を受け付け、警察への情報提供やサイト運営者等への送信防止措置依頼等を行うため、(財)インターネット協会が、警察庁からの業務委託を受け、2006年6月からインターネット・ホットラインセンターの運用を開始した。ホットラインセンターは、通報された情報を分析し、違法情報であれば警察庁へ通報し、有害情報(公序良俗に反する情報)と判断すれば、プロバイダや電子掲示板の管理者等へ、契約に基づく対応依頼を行っている。判断に迷うケースでは、複数の弁護士で構成される法律アドバイザーに判断を委ねている。有害情報(公序良俗に反する情報)とする範囲については、違法行為を直接的かつ明示的に請負・仲介・誘引する情報に限定して運用している。

ホットライン運用ガイドラインによって、対象とする違法情報、公序良俗に反する情報の範囲、判断基準、手続等を明らかにしており、インターネット利用者、プロバイダや電子掲示板の管理者等、ホットラインセンター、専門家等から構成されるホットライン運用ガイドライン検討協議会で継続的に見直しが行われている<sup>76</sup>。

## 2) 課題と対応の方向性

前節で整理したとおり、インターネット上の違法・有害情報対策としての民間の自主的取組は、ある程度進んでいる。現状の取組を通じて認識されている課題を克服することで、これらの取組のさらなる強化・拡大が可能となる。本節では、青少年インターネット利用環境整備法第21～23条も踏まえつつ、「自主的取組で対象とする範囲について」、「自主的取組に参画する事業者等の範囲について」、及び「自主的取組の促進について」の3つの視点から課題を提示し、それらを克服するための対応の方向性について検討する。

### (a) 自主的取組で対象とする範囲について

インターネット・ホットラインセンターが通報を受けた件数のうち、ホットライン運用ガイドラインの基準に合致する件数は、違法情報が14.0%、公序良俗に反する情報が3.9%である<sup>77</sup>。この数字が示すとおり、一般利用者の違法・有害情報に対する感覚は、実際に、サイト運営者等が対応をおこなっている対象範囲とかなり乖離していることが予想される。実際、民間の違法・有害情報対策として、どこまでを対象とするべきかということは、大きな課題である。

違法・有害情報の範囲は、青少年に有害な情報を視野に入れた場合に最も広くなる。青少年

<sup>76</sup> インターネット・ホットラインセンターについても前章27頁以下で詳述。

<sup>77</sup> 注35「インターネット・ホットラインセンターの運用状況等について」



インターネット利用環境整備法においては、「青少年有害情報」として、「違法行為の請負」、「自殺誘因」、「わいせつ」、「残虐」などが具体的に挙げられているが<sup>78</sup>、あくまで例示であり、実際の有害情報の判断は民間の自主的取組に委ねられている。

現在のところ、携帯電話フィルタリングが青少年に対する閲覧制限を最も広範に行っていると考えられる。青少年保護の観点に立って、フィルタリングリスト提供会社が作成しているリストから選択されたカテゴリを見ると、成人では閲覧を制限する必要がなく、青少年保護を念頭に置いて選択したカテゴリとして「アダルト（性行為、ヌード画像、性風俗、アダルト検索・リンク集）」、「出会い（出会い・恋人紹介、結婚紹介）」「コミュニケーション（ウェブチャット、掲示板）」、「ギャンブル」等を挙げることができる。

コミュニティサイトが閲覧制限対象となっているのは、青少年にとってサイト外での出会いを誘引する情報が含まれる可能性があるからとされているが、そうした書き込みはごく一部であり、コミュニティサイトをすべて閲覧制限するのは過度な対応である。この点を改善するため、青少年保護に配慮したコミュニティサイトを認定することを目的のひとつとしている第三者機関であるEMAの基準は、コミュニティサイトの運営者が青少年にとって有害な情報の閲覧防止措置をとることができる体制であるか否かを判断するものである。

青少年インターネット利用環境整備法第21条の「青少年閲覧防止措置」として考えられる手法は、①「青少年有害情報」を削除する、②18歳未満が加入できない会員制サイトへ移行する<sup>79</sup>、③フィルタリングによるアクセス制限の対象とする、という3つが挙げられる。同法に基づくフィルタリングの普及を前提にするならば、CGMでないサイト運営者であれば、自らのサイトが青少年の利用には適しないと判断する場合、③の手法をとるのが効率的である。具体的には、フィルタリングリスト提供会社等が青少年のアクセス制限対象とするカテゴリに分類しやすいよう、ドメインやディレクトリを分けて提供することなどにより対応が可能である<sup>80</sup>。

CGMであるコミュニティサイトは、携帯電話フィルタリングが設定された場合、原則としてアクセス制限される。そもそも青少年の利用には供すべきではないと考えるならば、②の手法をあらかじめとっておくことも可能である。第三者機関の認定により、青少年による閲覧が可能になるサイトについては、必然的に、①の手法を選択するような体制を整えることになる。

「青少年有害情報」を、中間取りまとめで提言した第三者機関参画後の「特定分類アクセス

---

<sup>78</sup> 同法第2条第4項。

<sup>79</sup> この手法に関しては、年齢を詐称して会員となるなど、抜け道にどう対応するかという問題が指摘されている。

<sup>80</sup> 自らのサイトが青少年有害情報を含む場合、能動的にフィルタリングリスト会社等に登録する仕組みや後述するようにセルフレイティングを行うことも検討に値する。

制限方式」がカバーする範囲<sup>81</sup>とすると、青少年の利用を望み、EMA等に申請することが想定されるサイト運営者は、この範囲の情報への対応を行うことになる。他方、青少年の利用を視野に入れないサイト運営者が対応すべき範囲については、前節で取り上げた「違法・有害情報への対応等に関する契約約款モデル条項」が参考になると考えられる。モデル条項に掲げられている17の禁止事項を、携帯電話フィルタリングの「特定分類アクセス制限方式」でアクセス制限対象となっているカテゴリと比較すると、上述の「アダルト」、「出会い」、「コミュニケーション」、及び「ギャンブル」を除いたものと概ね一致する。

自主的取組で対象とする範囲については、以上のように、サイトの利用者として青少年を視野に入れる場合と、そうでない場合で、違いが出てくるが<sup>82</sup>、これまでの民間における取組の中で、サイト運営者等が参照できるような具体的な指針等はすでに明らかにされている。もちろん、これらの指針等は、実際に適用する場合、解釈にずれが生じる。携帯電話フィルタリングであれば、フィルタリングリスト提供会社の分類作業、サイト運営者等であれば規約の運用、第三者機関であれば基準の策定及び認定作業など、どうしてもグレーな部分が出てくる。

また、社会状況に左右されるケースも多い。2008年6月の秋葉原無差別殺傷事件以来、殺人予告をはじめとする犯罪予告への対応を強化する動きが出てきている。また、いわゆる「学校裏サイト」という概念が一般化した結果、ある運営者によると、ところどころに生徒同士の悪口が書き込まれているだけで、その掲示板自体を削除してほしいという申し入れまで来ているという。過度な対応を強いられるような状況が続けば、特に、CGMサイト運営をビジネスで行っている企業にとっては、サービスの存続にとって死活問題となることも考えられる。さらには、インターネットにおける表現の自由への影響も懸念される。

冒頭で触れたとおり、違法・有害情報の受け止め方は、人それぞれで差異があり、インターネットの利用者すべてを満足することはあり得ない。インターネットの利用環境を良好なものとするために、どこまでを自主的取組の対象とするのかを明確にするとともに、そのことへの理解を共有すること、さらに実際の判断で直面するグレーな部分をなるべく少なくするための方策を検討することが求められる<sup>83</sup>。

## (b) 自主的取組に参画する事業者等の範囲について

---

<sup>81</sup> EMAは、2008年9月4日に、携帯電話事業者が提供する「特定分類アクセス制限方式(いわゆるブラックリスト方式)」におけるアクセス制限対象カテゴリ選択基準に関する意見書  
<http://www.ema.or.jp/application/opinion0904.pdf> を発表した。青少年保護を目的とした第三者機関が提示したカテゴリであり、現在のところ「青少年有害情報」の範囲として妥当な内容と考えられる。

<sup>82</sup> 当然、サービスの内容に応じて、さらに細かい部分での違いは出てくる。

<sup>83</sup> 社会状況に左右されることは望ましくなく、関係者で一定の対応を確保できるよう、民間の自主的取組として基準を設けるべきである。

違法・有害情報の削除等などの対策を十分に講じ、インターネットの利用環境の整備に積極的に取り組んでいる事業者等が拡大することと、その状況が可視化されれば、インターネット上の大部分を占める優良なプレイヤーが明らかになる一方で、少数の悪質なプレイヤーの存在が鮮明になる。こうしたプレイヤーについて、それが、例えば、児童ポルノの発信など違法行為を行っていることが明白であるならば、そのようなネット上の犯罪の取り締まりを強化すればよい。リアルの世界と同様に、大部分は秩序が保たれた世界であることを、誰もが理解できるようにすることが重要である。

前節で見たとおり、業界団体等により各種ガイドラインが作成されてきた。プロバイダ責任制限法ガイドライン等協議会は、電気通信事業者団体や権利者団体に大手コンテンツプロバイダが参画して構成されている。また、「違法・有害情報への対応等に関する契約約款モデル条項」を作成した違法情報等対応連絡会は、4つの電気通信事業者団体で構成されている。これらのガイドライン等とその利用の仕方については、当然業界団体に加入している会員への周知は図られているが、そうした業界団体に加入している電気通信事業者は必ずしも多くはない<sup>84</sup>。

さらに言えば、インターネットに参画するプレイヤーを視野に入れる場合、「電気通信事業者」は、その一部を構成しているに過ぎない。「プロバイダ責任制限法」における「特定電気通信役務提供者」や、青少年インターネット利用環境整備法における「特定サーバー管理者」によって定義されている主体は<sup>85</sup>、もっと幅の広いプレイヤーを包含した概念である。

「研究会」では情報に対する関与形態による違法・有害情報対策の限界について、「電子掲示板等の管理者」、「サーバの管理者」、及び「アクセスプロバイダ」の3つに分けて分析している<sup>86</sup>。「電子掲示板等の管理者」であれば、自己が管理する掲示板等に掲載された情報について、「当該情報又はデータファイルごとに送信防止措置を行うことが可能である」としている。次に、「サーバの管理者」であれば、自己が管理するサーバ内に他人が開設した電子掲示板、ウェブサイト等に掲載された情報について、「データファイル全部について送信防止措置を行うことが可能である」としている。「アクセスプロバイダ」であれば、通常、サーバ内の情報に手を加えること自体が不可能であり、アクセス停止をした場合には、他の違法・有害ではない情報までも送信を停止してしまうという問題点が指摘されている。

このように、違法・有害情報対策として情報の削除を行う場合には、情報発信者により近い場に関与できる者によることが実効性の確保から望ましい。もとより各種ガイドライン等は、

---

<sup>84</sup> 電気通信事業者協会は正会員 77、賛助会員 9 (2008 年 9 月 8 日現在)。テレコムサービス協会は 299 会員 (個人会員 8 会員を含む) (2008 年 7 月 14 日現在)。日本インターネットプロバイダー協会は正会員 181、賛助会員 6 (2008 年 9 月 3 日現在)。日本ケーブルテレビ連盟は正会員オペレータ 363、正会員サプライヤー 67、賛助会員 84 (2008 年 7 月 2 日現在)。各団体に重複して会員となっている者もある。

<sup>85</sup> 「特定電気通信役務提供者」と「特定サーバー管理者」は同義と考えて良い。

<sup>86</sup> 「研究会」最終報告書 7 - 8 頁。

プロバイダ責任制限法関連であれば「特定電気通信役務提供者」を対象とし、「インターネット上の違法な情報への対応に関するガイドライン」は「電子掲示板等の管理者」を主な対象とするなど、それぞれ、電気通信事業者を超えたプレイヤーが参照することを期待してはいる。また、実際、4事業者団体の会員となっていない企業等でも、これらのガイドライン等を参照していることを表明している例も見られる。

しかし、現状では、インターネット上の違法・有害情報対策として各種ガイドライン等を参照し、それを踏まえた対応を行っている企業等（サーバ管理者やサイト管理者）が、業界団体の会員企業以外でどの程度の広がりを持っているのかは、必ずしも明確になっていない。現在のインターネットの利用環境に不安を持っている立場からすれば、いくらガイドライン等が存在したとしても、それを実際に守っていると想定できる者がどのくらいいるのかは分からず、実効性に関して疑問を持たざるを得ない。こうした指針が業界団体に所属している電気通信事業者の枠を超えて、サーバ管理者やサイト管理者に共有され、また、共有していることがある程度客観的に明確になることが必要である。

「特定電気通信役務提供者」<sup>87</sup>や「特定サーバー管理者」は、電気通信事業者ではないインターネット上のサービス提供者を包括している。「特定サーバー管理」に関わる具体的な業務としては、以下のような内容が考えられる。これらのサービスを様々な事業者等が主にビジネスとして提供している。

#### 「特定サーバー」に関わる業務内容一覧

業務	内容
インターネット接続	インターネット接続の提供（また、接続会員にホームページ用のホスティングサービスを提供している場合、サーバ管理を実施。）。
ホスティングサービス	サーバを保有し、レンタルサーバとして貸出す。
ハウジングサービス	iDCを運用し、顧客保有のサーバを預かり接続回線と設置場所を提供。物理または論理サーバの管理を請負うマネージドサービスも実施。
サーバ管理受託 (ハウジングは除く)	他人のサーバの管理、運営を受託するサービス
サイト制作、 アプリケーション開発	ウェブサイトやウェブアプリケーションの制作と保守を受託するサービス。
電子掲示板システムの レンタル、提供	自らが管理するサーバに電子掲示板、およびSNSなどのアプリケーション、サービスを設置し、そのシステムを他者に貸出すサービス。

<sup>87</sup> プロバイダ責任制限法第2条第3号で定義されている「特定電気通信役務提供者」はウェブホスティング等を行ったり、第三者が自由に書き込みのできる電子掲示板を運用したりしている者であれば、電気通信事業法の規律の対象となる電気通信事業者だけではなく、例えば、企業、大学、地方公共団体や、電子掲示板を管理する個人等も特定電気通信役務提供者に該当しうるものである

電子掲示板等の運営 (CP)	自らが電子掲示板や SNS、コミュニティサイトを運営しているコンテンツプロバイダ。
-------------------	---

インターネット利用環境整備の取り組みは、法律で対象としている範囲にとどまらず、理念的には個人の発信者までも対象として射程に入れるべきであるが、可及的速やかな対応を求められている状況下、今までの業界団体を出発点とした取り組みを段階的に拡充するアプローチをとることが方向性のひとつであり、まずは、電気通信事業者に届け出ている事業者への周知を徹底することが考えられる。

ホスティング事業者など、「研究会」で提示したところの「サーバの管理者」はかなりの程度、電気通信事業者として把握できると予測され、まずは、ここにしっかりと取り組みを広げていくだけでも相当の効果が期待できる。ただし、電子掲示板等の運営にかかわっている割合は低いはずであり、「電子掲示板等の管理者」については電気通信事業者への働き掛けのみでは不十分と考えられる。

「サーバの管理者」についても、企業や学校、官庁、任意のグループまたは個人など、電気通信事業者以外の様々なプレイヤーの存在は念頭に置くべきであるが、まずは、少なくとも既存の取組について、事業者団体に所属する会員以外の電気通信事業者に対する働きかけを強化することは妥当な手法のひとつであり、電気通信事業者の届け出情報の整備と、各総合通信局等を活用した地道な周知活動などの取組について検討すべきである。

その上で、電気通信事業者以外、特に、「電子掲示板等の管理者」への自主的取組への参画を実質的に拡大することと、そのことを可視化するための手法の検討が必要になる。

### (c) 自主的取組の促進について

「電子掲示板等の管理者」など、より広範囲のプレイヤーが、自主的に違法・有害情報対策に取り組むためには、現状では、①各種ガイドラインを自発的に参照し、自らの取り組みに反映させること、②新聞紙上等で報道される大手企業等の取組を導入すること、③インターネット・ホットラインセンターの協力依頼があった場合に応じること、④携帯電話インターネット上でのCGMサイトであればEMAの認定を受けることなどが考えられる。このような現状は「電子掲示板等の管理者」にとって十分とはいえない。

サイト運営者が、各種ガイドラインを参照するなどして、積極的もしくは良心的な取組をしているとしても、他の取組に熱心ではないサイト運営者と差別化することはできない。また、そうしたガイドラインを適用するにしても実際の判断に迷う場面は必ず出てくる。大手のサイト運営企業であれば、それぞれ独自にオペレーターレベルのマニュアルを整備し、普段の運用レベルで問題を極力解決できるような仕組みを整えているだろう。さらに、そうしたオペレー

ターレベルで判断しきれない問題については法務部門が最終判断を行うことができ、場合によっては訴訟対応等も可能である。

一方で、中小のサイト運営者であれば、既存のガイドラインだけではあまり役に立たない。特に、CGMサイトの運営に当たっては、よりきめの細かい対応手段や手続き等が明らかになっていることが望ましい。また、ガイドラインやそれを踏まえた対応マニュアルだけではなく、実際の事例集のようなものがあれば、現実の対応に際し応用可能になるかもしれない。また、現在の業界団体における取組は、各種ガイドラインの普及を図るとともに、そうしたガイドラインの適用に迷った際は、「違法・有害情報事業者相談センター」を利用することを想定しているが、そもそも電気通信事業者を対象としており、電気通信事業者ではないサイト運営者の相談は受け付けていない。4事業者団体に所属していない事業者の相談を受け付け始めたのも最近のことであり、しかも相談件数は極めて少ないのが実情だという。こうした状況からも、既存の業界団体中心の取組のままでは、サイト運営者の自主的取組を促進する枠組みとしては機能しえないことがわかる。

また、大手事業者の取組を参照しようとしても、大手企業は自らのビジネスモデルを成功させることで、運営サイトの違法・有害情報対策を強化する余裕が出てきたともいえ、これからのビジネスを模索している中小サイト運営者にとってみれば、とても採用しえない取組となっている場合もある。大手企業を中心にインターネットの利用環境整備が進んでいくことは望ましいが、あらゆるプレイヤーに同様の取組を行うことを期待することは、少なくとも現時点では過度な期待であろう<sup>88</sup>。

インターネット・ホットラインセンターは発足以来二年余りを経過し、その取り組みへの理解は急速に進んでいるが、削除依頼を受けた場合、違法情報はともかく有害情報については、ホットラインセンターと見解が異なる場合もあるようだ。ホットラインセンター側からすれば依頼した後は、それぞれの事業者のポリシーに基づく自主的措置を期待しているのだろうが、一方で、依頼された側からすれば、自社のポリシーと合わず、削除を行わないという選択肢をとった場合、ホットラインセンターの見解に反することになる。インターネット・ホットラインセンターの位置づけや、事業者等の協力関係の在り方が、より明確になっていることが望ましい<sup>89</sup>。

EMAについては活動開始直後であり、その活動を評価する時期にはなっていないが、認定という仕組みを通じてサイト運営者の自主的取組の水準を一定以上のものにするとともに、運用監視によってその取組の維持を担保しており、インターネットの利用環境を自主的取組によ

---

<sup>88</sup> EMAの設立準備委員会においてもEMAが示す基準が後発企業の参入障壁になることを懸念する議論があった。

<sup>89</sup> 特に、有害情報に関しては、インターネット・ホットラインセンターの取組のみで進めていくことについては慎重に考えるべきである。

って推進するシステムとしては画期的である。しかしながら、対象をモバイルコンテンツに絞っていることと、運用監視という機能を実現するために、認定を受ける側のコスト負担がどうしても大きくなるため、すべてのサイト運営者が参画できる枠組みとはなりえない。

サイト運営者全般の自主的取組を促進するためには、新たな枠組みの構築が必要である。日本においては業界団体の取組自体がガイドラインの策定と提示にとどまっており、それを順守しているかどうかは、完全に事業者の自主性にゆだねられている。しかし、諸外国では自主規制という形ではあるが、より強制的な枠組みを整備している例がみられる。新たな枠組みを検討するために、以下で、諸外国の取組を瞥見する。

### a) 諸外国の自主規制

欧米各国の違法有害情報対策では、法制度等と並んで、事業者により自主憲章等を定めて自主的な取組を積極的に促すという方策が用いられている。ここでは米国、EU、イギリス、フランス、ドイツ、オーストラリアの例を取り上げ、特徴的な取り組みを紹介する。

米国では、携帯電話コンテンツについて、業界団体の CTIA (Cellular Telecommunications and Internet Association) により「Wireless Content Guidelines」が 2005 年に定められた。このガイドラインを採用した携帯キャリアは、ブランドドコンテンツ (Branded Contents) を「一般向け (General)」と「制限付き (Restricted)」に分類して提供する必要があり、同時に制限付きコンテンツについて、アクセスコントロールなしでの提供を禁じられる。なお、制限付きコンテンツは、過度の冒瀆的な言葉、過度の暴力、性行為の露骨な表現やヌード、ヘイト・スピーチ、違法麻薬使用の露骨な表現、ギャンブルや宝くじなど、法律上 18 歳以下の利用を禁じているコンテンツが該当する。

EU は、Safer Internet Program の一環として、モバイル業界団体 GSM Association (GSM Association) Europe と共同で「European Framework on Safer Mobile Use by Younger Teenagers and Children」を 2007 年に発表している。このイニシアチブには、欧州各国の主要携帯キャリア 24 社が加盟しており、各社は業界による「自主規制」が可能なフレームワークの設定を目指し、①アクセス管理メカニズム、②啓蒙及び教育、③商用コンテンツの分類、④違法コンテンツ対策の 4 つの点から、子供や 10 代前半の若者の利用者が安全なコンテンツにアクセスできるよう取り組んでいる。なお、EU では、違法有害情報から子供を保護するため、国単位で任意の倫理行動規範によるアプローチを推奨している。

イギリスでは、携帯キャリア 6 社が「携帯電話に関する自主的な行動規範 (UK code of practice for the self-regulation of new forms of content on mobiles)」に合意して、それに沿った自主規制を行っている。制限されるコンテンツは、IWF<sup>90</sup> (Internet Watch

<sup>90</sup> IWF は、EU と ISP、携帯電話業者、携帯電話機器メーカー、コンテンツ・サービス・プロバイダ、



Foundation) の「ブラックリスト」と I M C B<sup>91</sup> (Independent Mobile Classification Body) の定める「カテゴリ」を利用し、18歳以下へのコンテンツ提供を禁止している。なお制限の実施は各携帯キャリアに任されているが、オプトアウト方式など厳しい実装がなされている。また全体的な枠組として、2008年3月に「バイロンレビュー (Safer Children in a Digital World: the report of the Byron Review)」が公表され、同年6月にはそのアクションプランが公開されている。このアクションプランでは、インターネット上での子供の安全に関する審議会の設置や、各業界が自主的な行動規範を定めることを期限付きで定めている。

フランスにおいては、家族省と携帯キャリア7社の間で「モバイルマルチメディアコンテンツに関する取り組み憲章 (la Charte d' engagements des Opérateurs sur le contenu multimédia mobile)」が締結されている。この憲章では、加盟した携帯キャリアに対し、子供・青少年用のフィルタリングツールの無料提供を義務付けるとともに、コンテンツの分類基準作りを行うこととしている。また行政や事業者の課す規則による規制ではなく、消費者が自主的に「親による管理 (Contrôle parental)」を行うように促進するため、親の啓蒙活動に力を入れている。

ドイツにおける有害表現規制は「事業者の自主規制」に広範に委ねられているが、その際、各州の「州メディア委員会」が自主規制機関の認定と監督の権限を持ち、全国的にこの権限を統一する機関として「青少年メディア保護委員会 (KJM)」が設立されている。これらを受けて、携帯キャリア、インターネット接続事業者、サーチエンジン事業者、ウェブサービス事業者等は、KJMの監督の下、「マルチメディアサービスプロバイダ自主規制協会 (FSM Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia)」を設立、加盟している。FSMは「行動規範 (Code of Conduct for the Association FSM e.V.)」に同意した事業者が参加でき、2008年9月1日時点で47社が加盟している。この行動規範に同意した事業者は、①違法コンテンツ対策、②青少年有害情報対策、③広告規制、④啓発活動等を行わなくてはならない。さらにFSMでは、特定の業界毎の規範も定めている。2008年時点で①「携帯電話利用における青少年保護のための携帯電話事業者の行動規範」(2005)、②「検索エンジン事業者による自主規制に関する行動規範」(2004)、③「チャット提供者の自主的取組に関する行動規範」(2007)の3つが設けられており、例えば、FSMに加盟した携帯電話事業者は基本の行動規範に加えて、携帯電話事業者向けの行動規範もあわせて守る必要がある。

## **b) 目標共有のための枠組み構築に向けて**

諸外国の自主規制の取組は、自主憲章という枠組みを使い、法規制によらず実質的に取り組

---

テレコム企業、フィルタ企業、サーチエンジン企業、金融業界等が出資して発足した機関であり、英国政府機関（内務省、司法省、企業・起業・規制改革省）と協力して、オンラインの違法行為の取締りに関与している。

<sup>91</sup> I M C Bはプレミアムコンテンツの規制をしている I C S T I Sの傘下にある非営利会社で、成人向けコンテンツ規制を担当している。

みを強化している。ただし、自主憲章は業界ごとに策定されている。中でも、携帯電話事業者による取組が主なものとなっており、日本を含め、携帯電話によるインターネットアクセスにおける青少年の保護が喫緊の課題となっていることがうかがえる。ドイツ等は、政府が自主規制の策定に深く関与しており、これらの国の取組を参考にするに際しては、表現の自由等の扱いについても慎重に考慮すべきである。なお、携帯電話事業者については、青少年インターネット利用環境整備法により、日本ではフィルタリングの提供が義務化されており、諸外国と比較しても踏み込んだ対応を行うことになったともいえる。

国が関与した自主規制という点では疑問があるが、ドイツについては基本的な「行動規範」に加え、サービスごとに行動規範を策定しており、インターネット上の多様なサービス形態に合わせた実効性のある規範作りを志向している点では参考になる。自主憲章という取組はそれに参画している企業等が明確になることで、自主的取組の可視化という意味では効果的な施策である。業界ごとの取組としては、日本における業界団体のガイドライン策定よりは進んだ面はある。

しかし、インターネット上のサービス形態やプレイヤーは多岐にわたっており、業界ごとの取組にとどまる限りでは、不十分である。諸外国の自主憲章の取組もあくまで業界ごとの自主規制という段階にとどまっている。そのため、実質的に強い規制を担保できるとしても、その適用範囲は限定される。日本のように「ケータイ文化」と呼ばれるほど、多様なサービスが展開されている状況では、諸外国の事例を踏まえつつも独自の試みを模索しなければならない。

インターネット上のプレイヤーは多様かつ多数である。携帯電話事業者やインターネット接続サービス事業者などの電気通信事業者が、業界団体等の枠内でより強い自主規制等を検討していく可能性については別途考えられる。また、大手のサイト運営企業であれば社会的責任をより強く求められるので、状況に応じて自ずと取組を強化していこう。しかしながら、中小のサイト管理者等、幅広いプレイヤーが参画するためには、より取り組みやすく、かつ実質的に自らの違法・有害情報対策の強化に役立つ仕組みが望ましい。

そのことにより、今まで自主的取組を行うことを想定されていた、プロバイダ等の狭い意味でのインターネット関連事業者だけではなく、HPで製品情報を提供するなど、自社のサービスにインターネットを活用している一般企業、ブログによる発信者、電子掲示板に書き込みを行う利用者など、国民の誰もがインターネットの利用環境整備に関する責任の一端を担う必要があることを示すことにもなる。

この方向性を踏まえ、インターネットの利用環境整備に向けて、ハードルの高い自主規制を課すのではなく、あらゆるプレイヤーが賛同できる目標を共有し、この目標を達成するための手段を提示し、もしくは新たに検討し実践する場を作ることで、これまでのように利害が一致する業界団体という枠内にとどまるのではなく、「いつでも、どこでも、誰でも」というユビ

キタスネット社会にふさわしく、利害や目的が異なる様々なプレイヤーが、緩やかにつながり、協働できる枠組みを構築することが必要である。

### 3) 検討すべき方策

サイト運営者をはじめとする幅広いプレイヤーがインターネットの利用環境整備に参画していることを明らかにする新たな枠組みとして、また、それらの自主的取組を実質的にも強化する仕掛けとして、「自主憲章」的な目標を共有することを宣言する仕組みとして（仮称）「e-ネットづくり！」宣言という施策を提案する。

これまで検討してきたとおり、インターネットに参画するプレイヤーは多岐にわたっており、電気通信事業者等、これまでの業界団体による取組みだけでは不十分な状況にある。「青少年インターネット利用環境整備法」においても取組が期待されている「特定サーバ管理者」は、電気通信事業者以外のサイト管理者を含んでおり、ブログの急速な普及などからうかがえるように、インターネット上でビジネスを展開している者はもちろんのこと、ビジネスとはかかわりのない個人のサイト管理者にまで広がりをもつ概念となっている。

インターネットの利用環境整備は、もはや、これまでのように電気通信事業者をはじめとするインターネット上における情報の媒介者だけではなく、最終的には発信者である個人までを視野に入れなければならない状況になりつつある。そのため、今後のインターネット利用環境整備の取組は、最も国民に身近な課題の一つとして、誰もが参画できる形で展開されることが必要となってくる。また、その意味では、後述するように究極的な対策としては、利用者のリテラシー強化が最も重要である。

ここで参考になるのは、地球温暖化防止国民運動として 2005 年 4 月から取り組まれている「チーム・マイナス 6%」である。「チーム・マイナス 6%」の詳細は次頁の<参考>に掲げたが、京都議定書により我が国が世界に約束した温室効果ガス排出量を 1990 年に比べて 6%削減するという目標を達成するための国民的プロジェクトである。まず、マイナス 6%という目標を共有し、その上で、CO2削減のために誰もが実践できる 6つのアクションプランを設定する。

「チーム・マイナス 6%」に参加したい者は、チーム員宣言をすればよい。個人であれば、6つのアクションプランから自分にできそうなものを選択、申請し、実践する。法人・団体であれば、6つのアクションプランをはじめとして、地球温暖化防止につながる行動計画を立て、申請、実践する。チーム員宣言をした個人はデジタル会員証を取得でき、法人・団体はロゴマークの使用権を獲得し、自主的な啓発活動や削減行動を行う際に活用できる。

認定などのハードルはなく、誰もが気軽に参画できる。しかも 6つのアクションプランとい

わかりやすい実践の手法が示されている。そして、この運動に参加している者が具体的な数字として可視化される。「e-ネットづくり！」宣言の仕組みづくりにも生かせる事例である。

## <参考> みんなで止めよう温暖化 チーム・マイナス6%<sup>92</sup>

### ■経緯■

2005年2月16日に発効された京都議定書を受け、2005年4月28日に政府の「地球温暖化対策推進本部」（本部長・小泉純一郎内閣総理大臣、副本部長・小池百合子環境大臣、副本部長・中川昭一経済産業大臣）が「京都議定書目標達成計画」を策定（閣議決定）。

これを受けて、日本の国家目標を実現するだけでなく、将来にわたる豊かな生活環境を維持・継続させるための大規模な国民運動として、「チーム・マイナス6%」（運営は「チーム・マイナス6%運営事務局」）を立ち上げた。

### <京都議定書目標達成計画>

#### 第3章 目標達成のための対策と施策

##### 第2節 地球温暖化対策及び施策

##### 2. 横断的施策

##### (3) 国民運動の展開

事業者、国民などの各界各層の理解を促進し、具体的な温暖化防止行動の実践を確実なものとするため、政府は、経済界、NPO、労働界、研究者等と連携しつつ、知識の普及や国民運動の展開を図る。

また、全国地球温暖化防止活動推進センター、都道府県地球温暖化防止活動推進センター、地球温暖化対策地域協議会、地球温暖化防止活動推進員その他地球温暖化防止活動を促す各種団体等の役割を更に強化する。

### ■地球温暖化防止「国民運動」■（2005年4月28日の環境省報道発表より）

「京都議定書の発効を契機として、愛・地球博や地球温暖化問題をメインテーマにしたG8サミット、温暖化防止に関係する各府省によるイベント・キャンペーン等と効果的に連動し、経済界を始めとする各界と連携しながら、各種メディアを有機的に用いて、地球温暖化の危機的状況を伝えるとともに6つの具体的な温暖化防止の行動の実践を促して国民運動を推進する集中キャンペーンを実施します。国民一人ひとりや企業・各種団体が具体的な温室効果ガス削減行動を宣言し、実践していただくことによって、地球温暖化防止の輪を広げていくことを目指すものです。」

### ■「チーム・マイナス6%」コンセプト■

京都議定書による我が国の温室効果ガス削減約束である“マイナス6%”の達成に向けて、個々人で行動するのではなく、みんなで一つの“チーム”のように力を合わせ、チームワークの意識を持って、みんなで一丸となって地球温暖化防止に立ち向かうこと。

### ■組織■

チームリーダー：内閣総理大臣(当時:小泉純一郎)（地球温暖化対策推進本部長）

<sup>92</sup> HP上に公開されている資料に基づき作成。

サブリーダー：環境大臣(当時:小池百合子)

運営事務局：環境省地球環境局。その下に「チーム・マイナス6%」運営事務局を設置。

#### ■参加方法■

- ・個人の参加：6つのアクションプランから自分にできそうなものを選択、申請し、実践する。
- ・法人・団体の参加：6つのアクションプランをはじめとして、地球温暖化防止につながる行動計画を立て、申請、実践する。

#### <6つのアクションプラン>

- ・ 冷房は28度に設定しよう（温度調節で減らそう）
- ・ 蛇口はこまめにしめよう（水道の使い方で減らそう）
- ・ エコ製品を選んで買おう（商品の選び方で減らそう）
- ・ アイドリングをなくそう（自動車の使い方で減らそう）
- ・ 過剰包装を断ろう（買い物とゴミで減らそう）
- ・ コンセントをこまめに抜こう（電気の使い方で減らそう）

#### ■チームメンバー（2008年9月11日現在）■

- ・ 個人：2,438,652人
- ・ 法人・団体：24,648団体

## (a) 目標の共有

「e-ネットづくり！」宣言の基本構想は 89 頁に示すとおりである。まず、参加者が共有すべき目標としての「自主憲章」がある。その目標達成を担保する具体的な取組は 2 つに分かれる。一つの場合は「ナレッジベース」、もう一つの場合は「交流プラットフォーム」である。インターネットにおける状況の変化は激しい。知見がある程度集積し固定化した結果としてのテキスト群が「ナレッジベース」を構成する。これが通常の自主的取組を規定する。一方で、変化に対応するために情報を集積し、新たなルールを議論し生み出す場が「交流プラットフォーム」である。

まず、「自主憲章」については、インターネット利用環境の整備を行っていく上で、目標として共有すべき理念を示すべきである。既存メディアの業界においては「新聞倫理要綱」や「放送倫理基本綱領」のように自主規制の考え方の基本が示されている。インターネットは業界団体によって完結する世界ではないので、ビジネスモデルによらず賛同できる内容が望ましい。インターネットにおけるより包括的な憲章の試みは、2004 年に総務省「ユビキタスネット社会の実現に向けた政策懇談会」において取りまとめられた「ユビキタスネット社会憲章」がある。また、青少年インターネット利用環境整備法 3 条の基本理念も参考になるだろう。ヤフーをはじめとする大手のコンテンツプロバイダ等が「子どものインターネット利用について考える研究会」を立ち上げ、研究会に参加する企業向けに「参加憲章」を策定しており、これも注目すべき取組である。

「自主憲章」の示す方向に賛同する法人・団体は、「チーム・マイナス 6%」と同様に、申請し、登録すれば、「e-ネットづくり！」宣言をすることができる。これにより「e-ネットづくり！」宣言が提供するロゴマーク等を自ら行う啓発活動等に使用することも可能となる。また、法人・団体のみならず、個人が宣言する場合も想定される。サイト管理者は個人であることが多いので、むしろ積極的な申請・登録が望ましい。まず、「e-ネットづくり！」宣言をすることで、インターネット利用環境整備に積極的に取り組もうとするプレイヤーが「可視化」されることになる<sup>93</sup>。

さらに、何らかの指標を検討し、「e-ネットづくり！」宣言に参画しているプレイヤーである電気通信事業者、サイト運営者等の活動が、国内におけるインターネット利用の大半を占めていることを明示できれば、インターネット利用環境の整備が進んでいることをある程度定量的に示すことも可能となる。また、参画のハードルを低くするために、基本的には、「自主憲章」への賛同をもって宣言を可能にすることでよいと考えられるが、既存の業界団体に所属する電気通信事業者等や大手企業は後述するガイドラインの遵守までをあわせて宣言するなど、

<sup>93</sup> 申請し、登録することで、青少年利用環境整備法第 22 条が求める連絡の受付体制の整備という課題にも応えることになる。



自らの役割に応じて主体的に責任分担を増やせるなどの仕組みを検討することもありうる<sup>94</sup>。

## (b) ナレッジベース

ナレッジベースは、固定的なテキスト群であるが、具体的な内容として想定されるのは、「ガイドライン」、「オペレーション用マニュアル」、「事例集」、「対応フローガイド」等が想定される。

EMAにおいて2008年7月25日に発表された「コミュニティサイト運用管理体制認定基準ガイドライン」は、コミュニティ認定基準の一部の要求項目に関して充足すべき最低水準や記載サンプルを示したものである。冒頭に「健全化に資する運用方針」（これが「自主憲章」に当たる）を掲げ、以下、「青少年利用に配慮した削除基準」、「青少年利用に配慮した広告掲載基準ガイドライン」、「サイバーパトロール体制における監視員規模基準のガイドライン」、「コミュニティサイト事業者が行う緊急対応ガイドライン」及び「啓発・教育コンテンツの設置に関するガイドライン」がパッケージ化され、提示されている。携帯電話インターネット上でCGMサイト運営者が、青少年保護に配慮する取組として具体的に何をすべきかが明らかにされており、ナレッジベースの具体化を図る上で参考になる。

「ガイドライン」は、まずは、業界団体が策定したものが活用できる。しかし、EMAの例に見られるように、既存のガイドラインだけでは事業形態やサービスの違いによる差異を吸収するには不十分であり、例えば、CGMサイト運営者、ホスティング事業者、インターネット監視事業者など、サービスごとに何通りかのガイドライン群が必要になるかもしれない。「サーバ管理者」と「サイト運営者」の間を規定するガイドラインなども実効性が期待できる<sup>95</sup>。また、個別の事案に関しても、コンセンサスが得られるならば、硫化水素の製造方法を掲載したサイトの問題等、昨今の状況を踏まえ、「違法・有害情報への対応等に関する契約約款モデル条項」を見直すことや、犯罪予告事案やいわゆる「学校裏サイト」への対応に関する新たなガイドラインの策定などが必要であろう。

また、事業者を念頭に置いたガイドラインだけではなく、利用者向けにガイドライン的な役割を果たす啓発文書の策定も検討すべきであろう。例えば、発信者として守るべきことだけではなく、違法・有害情報に関する一般の受けとめとの乖離を克服し、違法・有害情報とは何を指すのかについて共通理解を求めるためのガイドブックの策定なども視野に入れるべきであ

<sup>94</sup> 「自主憲章」の在り方については、それがあまりに細かいレベルまで決めるものであるとすると、サービスごとの差異を吸収しきれず、まとめるのが困難ではないかとの見方を踏まえた。また、「自主憲章」が法的な義務に安易に転嫁されることを懸念する意見にも配慮した。

<sup>95</sup> 前節で触れたとおり、電気通信事業者へ働きかけることは、「サーバ管理者」の多くへ働きかけることになる。「サーバ管理者」の取組としてできることをガイドライン化すれば、より効率的に利用環境の整備を図ることができるのではないかと。

る、さらに、後述の「交流プラットフォーム」における検討を踏まえ、新たなガイドラインの策定や既存ガイドラインの改定などに不断に対応することが求められる<sup>96</sup>。

なお、青少年インターネット利用環境整備法第 21～23 条を踏まえ、国民からの連絡を受け付ける体制として求められることや、青少年閲覧防止措置に関する記録の作成及び保存の在り方についてもすべてのサービス提供者に共通するガイドラインにおいて明らかにすべきである。

「オペレーション用マニュアル」は、ガイドラインだけでは実践において不十分な現状を改善するためには是非とも整備すべきである。これも上記のガイドラインを踏まえ、サービスごとに用意されることが望ましい。特に、違法情報のグレーな部分の判断を助けるようなマニュアルが作成できれば便利である。また、「事例集」は、顧客対応におけるトラブルや裁判例など、幅広い情報を系統的に整理することで、様々なプレイヤーの立場ごとに、類似の案件を参照し、適切な対応をとれるようにすべきである。さらに「対応フローガイド」によって様々な事案ごとの手順を共通化することと、関係機関の有機的な連携を確保することが必要である。

### (c) 交流プラットフォーム

交流プラットフォームは、ナレッジベースを構成する知識を生み出し、最新の状況に合わせて改定をしていくための機能を果たすとともに、インターネットの利用環境整備を推進するプレイヤーの活性化を図るための交流の結節点となる。「e-ネットづくり！」宣言を状況の変化に応じて改善される柔軟な運動にするための仕掛けである。具体的内容としては、「相談センター」、「違法・有害情報通報受付」、「作業部会」等が想定される。

「相談センター」は、現在の電気通信事業者向けの「違法・有害情報事業者相談センター」の機能を拡大・強化し、インターネット上のあらゆるプレイヤーを包含する「e-ネットづくり！」宣言を行ったメンバーを対象とした相談窓口であり、違法・有害情報対策全般のポータルとなるべきものである。現在の「違法・有害情報事業者相談センター」の相談実績が少ないことに鑑み、地方への出張相談、もしくは、違法・有害情報対策アドバイザーなどを設けて、要請のあったメンバーの指導に赴くなど、能動的な対応を図ること、また、このセンターへの相談内容を分析し後述の作業部会を立ち上げるなど、実効性をあげるための諸方策を検討すべきである。

「違法・有害情報通報受付」は、主に「e-ネットづくり！」宣言を行った者からの違法・有害情報通知を受け付けるものである。一般からの違法・有害情報の通知はインターネット・ホットラインセンターが受け付けているが、警察からの委託事業であるため、そこに蓄積された情報を柔軟に活用し、自主的取組の向上に役立てることは難しい。違法・有害情報対策は、そ

<sup>96</sup> 例えば、著作権の保護のための標準的な技術手段をガイドラインに盛り込むことなどを検討することが考えられる。

の実態を踏まえなければ効果的な対応ができないが、現状では、民間の側にきちんとしたデータの蓄積はない。インターネット・ホットラインセンターとの協力の深化も視野に入れる一方で、「e-ネットづくり！」宣言の基盤として、交流プラットフォームにメンバーからの違法・有害情報の通知もしくは対応実績等、必要な情報を受け付け、分析を行うことが必要である。また、「違法・有害情報通報受付」から発展し、第三者機関的な枠組などを活用し、メンバーが主に違法情報等の判断に迷った場合、判断を代替する機能を持たせることも検討すべきである。

「作業部会」は交流プラットフォームにおいて最も重要な機能を果たす。ナレッジベースへ新たな知識を加えるとともに、メンバーの相互交流の場となる。その切り口として、まず同種のサービスの担い手同士の議論の場が考えられる。

現状では、電気通信事業者による業界団体が中心となって議論をしてきているが、インターネット上のサービスが多様化している現在、これまでのように業界団体を構成している同業者だけの議論では収まらなくなる事案が増えている。例えば、近年、青少年保護の観点からフィルタリングサービスが脚光を浴びているが、本来は企業向けフィルタリングを提供していたにも関わらず、急速に青少年保護の問題を扱うようになった。そのため、フィルタリングリスト提供会社は官庁主催の検討会への参画や自主的研究会の開催など、これまでと異なった対応を求められることとなった。同様のことは、インターネット上の監視サービスにも言える。「学校裏サイト」の問題や、EMAの認定基準への対応など、青少年保護へのニーズは近年急激に増加している分野であろう。これらのサービスを担う者同士が相互に情報や知見を共有するとともに、先行する別サービスの提供者が持っているノウハウを得ることで、新たな対応を的確に生み出すことができる。

また、サービスごとの作業部会を設けるだけでなく、例えば、最近話題となっているスパムブログの問題<sup>97</sup>、後述するような児童ポルノへの対応の在り方や、セルフレイティングの普及方策など、事案ごとに関係者が集まって議論する作業部会も随時設けるべきである。さらに、「e-ネットづくり！」宣言のメンバーを対象としたセミナー等の開催など、より柔軟な交流の仕組みも備えるとともに、有意義な取組を行ったメンバーを表彰する制度を設けるなど、自主的取組を顕彰する機能を持つことも考えられる。

#### (d) 取り組みにあたっての課題等

「e-ネットづくり！」宣言は、参加のしやすさを念頭に置きながら、従来の業界団体的な組

<sup>97</sup> フィッシングサイトやアダルトサイトに利用者を誘導するための広告として機能するスパムブログがアフィリエイトを利用して多数開設されているところであるが、その誘導先であるサイトの数は限られており、そのような少数の誘導先サイトへの対策を講じることが、こうしたスパムブログ問題への対策として効果的との指摘もある。

織ではなく、インターネット上のプレイヤーの緩やかな協働関係を構築することを主眼としている。それぞれの立場から、日々の取組の手がかりを得られる仕組みとして機能することを重視しており、強制的な枠組みとしはしない形で提示している<sup>98</sup>。

そのため、一方では、悪意をもって宣言したメンバーがいる場合はどうなるか、実効性は担保できるのかという疑問が生じる。

この取組は、「チーム・マイナス6%」と同じく、まずは、インターネットの利用環境を皆で整備しようという善意の思いを宣言してもらうことがねらいである。したがって、そうしたことに関心がないか、もしくは悪意を持ったプレイヤーがわざわざ登録までするのか不明であるが、交流プラットフォームの「違法・有害情報通報受付」への苦情やインターネット・ホットラインセンターからの情報などにより、悪意をもって宣言したメンバーの存在が、ある程度明らかになった場合、別途第三者的な勧告機能を備えることで、宣言にふさわしくないメンバーであることを確認し、自浄努力を促すなど、何らかの措置を執ることも検討すべきかもしれない。

実効性を担保するという観点からは、前述したとおり、一部のプレイヤー<sup>99</sup>については自主憲章だけではなく、ガイドライン群の一部についても遵守することを宣言させることが求められるかもしれない。その場合、ヨーロッパ諸国の自主憲章と似通った取組となる。ただし、最近の携帯電話フィルタリングの例に見られるように、業界の自主的取組を踏まえた法制化もあり得るので、遵守を宣言するガイドラインの対象をよほど絞らないと、多くの参画者の同意を得ることは困難であると予測される。

また、個別のメンバーが実効性ある取り組みを行っているか否かは、検証困難であるが、「e-ネットづくり！」宣言の取組の全体としての効果を把握することは重要である。そのため、いくつかの指標に基づいて評価する外部機関を設け、一定期間ごとに評価を実施し、それに基づいて「e-ネットづくり！」宣言の仕組み自体を見直していくことも検討すべきであろう。

「e-ネットづくり！」宣言は広報活動も重要な課題である。参加しやすい枠組みとした以上、法人・団体、個人を問わず、なるべく多くのメンバーが参加できるよう、PRを行うことが必要である。特に、最初のアプローチとして電気通信事業者には効果的に周知を行えるよう、総務省等、関係機関も協力すべきである。

<sup>98</sup> 民間企業等が、「e-ネットづくり！」宣言に参画し、そこに示された様々な取組を普段から実践するインセンティブを高める手法として、外部的な評価機関が、例えば、「インターネット利用環境に配慮した企業ベスト100」のような企画を行い、そこで高い評価を得るためには、「e-ネットづくり！」宣言をすることや、その他様々な取組を実践していることを条件とすることなどが考えられるかもしれない。

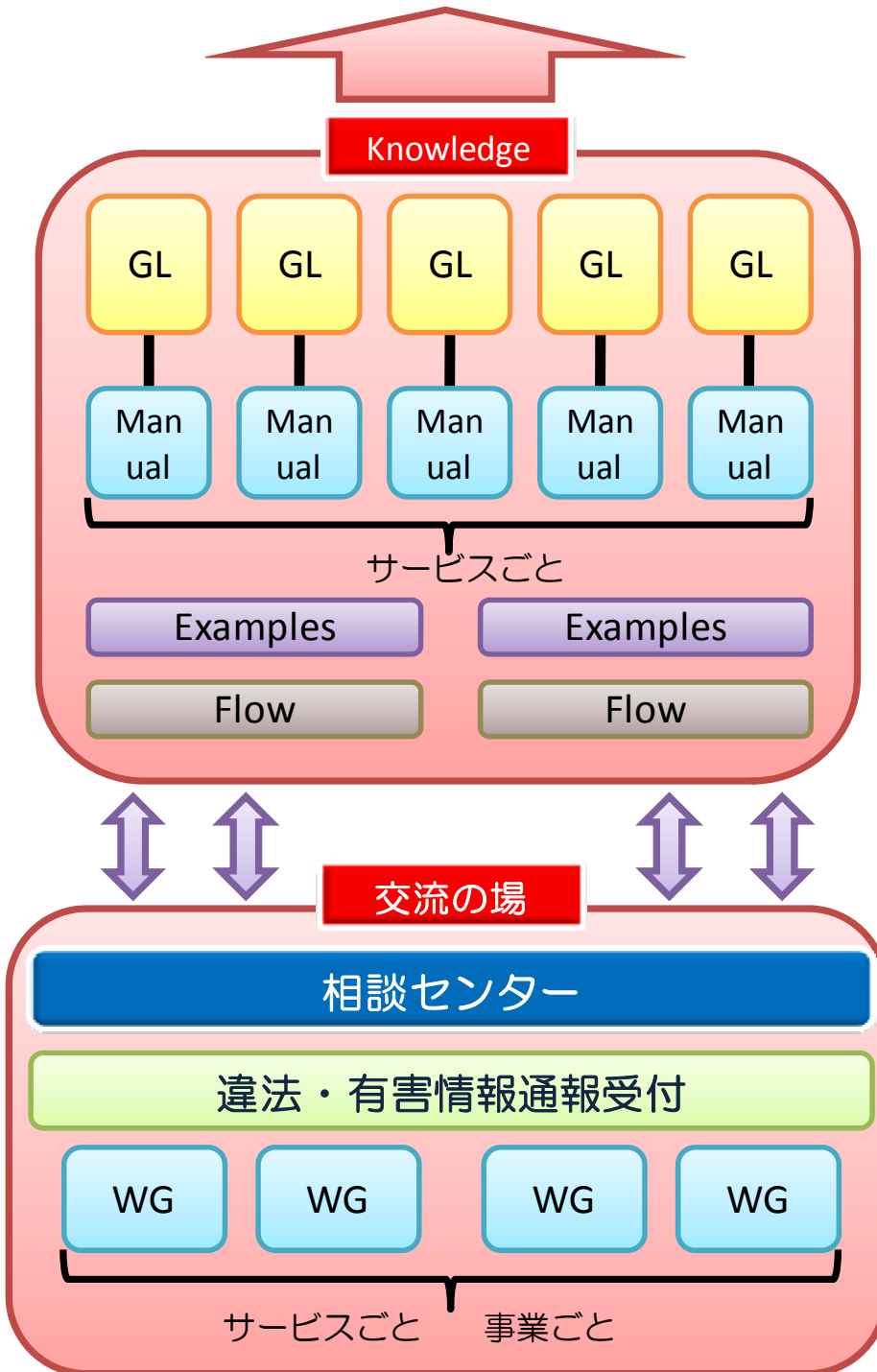
<sup>99</sup> より積極的な取組をしているという発想から自発的な者とするか、一定の条件に当てはまる場合には義務とするかは検討の余地あり。

「e-ネットづくり！」宣言は業界の枠を超えた取組であるため、これを事業として担う主体としては、これまでの業界団体では適さない。青少年インターネット利用環境整備法の成立を踏まえ、民間の自主的取組と利用者を育てる取組を促進するため、前章で提言した産学の連携を促進する新たな組織が担うことがふさわしいと考える。

また、「e-ネットづくり！」宣言を事業として開始するのは、青少年インターネット利用環境整備法の施行後、なるべく速やかであることが望ましい。2009年度中の実施をめざして関係者が協力してプロジェクトの具体化を図ることが求められる。

# 「e-ネットづくり！」宣言イメージ

## 自主憲章



### ○目標の共有

### ○ガイドライン群

- ・サービス毎のガイドライン
- ・既存の各種ガイドライン・モデル条項等

### ○オペレーション用マニュアル

- ・サービス毎のガイドラインに対応したもの
- ・実務レベルで参照できる程度に具体化

### ○事例集

- ・対応事例、各社の取組等

### ○対応フローガイド

### ○相談受付

### ○事例収集等

### ○違法・有害情報に関する通報受付

### ○違法・有害情報に関する現状分析

### ○様々なWG

- ・各サービス毎に事業者が集まる場
- ・運営方針や個別案件の解決策について相談

## (2) 児童ポルノの効果的な閲覧防止策の検討

近年、児童ポルノが世界的に大きな問題として取り上げられている。

2000年5月25日、国連総会において「児童の売買、児童買春及び児童ポルノに関する児童の権利に関する条約の選択議定書」が採択され<sup>100</sup>、締約国に対して児童ポルノの製造、配布、頒布、輸出入、提供、販売及びこれらの目的で保有することにつき犯罪化義務が課された。また、2001年11月8日、欧州評議会閣僚委員会会合において「サイバー犯罪に関する条約」が採択され<sup>101</sup>、締約国にコンピュータシステムを通じて権限なしに故意に行われる児童ポルノの製造、提供申出・利用可能化、頒布・送信、取得、保有等を国内法上の犯罪とするために必要な立法その他の措置をとることが義務付けられた。欧米諸国では、すでに販売や提供等の目的のない児童ポルノの単純所持自体が犯罪化されるに至っており、単純所持を処罰の対象としていない我が国に対して、いっそうの規制強化を求める声も上がっている<sup>102</sup>。

我が国においても、2007年に内閣府が対面で行った調査によれば、児童ポルノの単純保持について「規制すべき」、「どちらかといえば規制すべき」との意見が計90.9%に達しており<sup>103</sup>、一般国民の児童ポルノに対する問題意識は高まっている。

このような児童ポルノに対する国内外における問題意識の高まりを背景として、2008年6月10日、与党により、児童ポルノの単純所持禁止などを盛り込んだ「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の一部を改正する法律案」が衆議院に提出され、2008年12月現在、衆議院法務委員会において継続審査となっている。

ところで、同法案は、インターネット事業者に対して、捜査機関への協力や、児童ポルノの送信を防止する措置を行なうよう努力義務を規定し、その附則でも、政府は「インターネットによる児童ポルノに係る情報の閲覧の制限に関する技術の開発の促進について配慮する。」こととされており、インターネット上の児童ポルノ情報への対策の必要性が強調されている。

確かに、インターネット上には、児童ポルノ画像などの情報が多数流通しているのが現状である。2007年中にインターネット・ホットラインセンターが一般国民等から受理した通報の中でも、児童ポルノ公然陳列に係るものは1,609件と、同センターが違法情報と判断した12,818

<sup>100</sup> 日本は、2005年1月24日に批准している。

<sup>101</sup> 日本は、2003年11月23日に署名したが、平成20年12月現在、批准は未了である。

<sup>102</sup> 例えば、注28にある、シーファー米国駐日大使の寄稿など。

<sup>103</sup> 内閣府「有害情報に関する特別世論調査」（2007年10月）。

件のうち 12.5%を占めており<sup>104</sup>、数ある違法情報の類型の中でも主要な類型の一つとなっている。なお、そのうち、約3分の1にあたる537件が海外のサーバに蔵置されているものであった。

児童ポルノ関係情報がいったんインターネット上に流通すると、広範囲に拡散し、被害の回復も困難であることが多く、被害児童の心身に大きな打撃を与えかねないことから、被害児童保護の要請より、インターネット上の児童ポルノ情報対策は喫緊の課題といえることができる。警察庁においても、2008年度の総合セキュリティ対策会議の検討課題として「インターネット上での児童ポルノの流通に関する問題とその対策」を取り上げ、検討を進めているところである。

インターネット上の違法・有害情報に対する民間の自主的取組の在り方については、すでに前節において総合的・包括的に述べたところであるが、上述のようなインターネット上の児童ポルノ情報対策の必要性・緊急性や立法等の動向を踏まえ、本節では、インターネット上の児童ポルノ情報に対する民間の自主的取組に焦点を絞り、現在の取組の課題や諸外国における取組について検討した上で、今後とるべき方策について提言する。

## 1) 現在の児童ポルノに対する取組

インターネット上に児童ポルノ画像等をアップロードすることは、我が国の法律上児童ポルノ公然陳列罪（児童ポルノ規正法7条4項）に該当する犯罪行為であり、警察が当該行為者を検挙することが最も根本的な対策であることは言うまでもない。しかしながら、被害児童保護の見地からは、行為者の検挙と併せて、インターネット上での児童ポルノ情報の流通・拡散を可能な限り抑止することも重要である。

インターネット上の児童ポルノ情報の流通・拡散の抑止という見地からは、アップロードされている情報を削除することが最も確実である。この点、これまで述べたとおり、児童ポルノ情報を含む社会的法益を侵害する違法な情報に対しては、違法情報ガイドラインやモデル条項の策定及びインターネット・ホットラインセンターの活動などを通して、プロバイダ等による自主的な削除が進められており、相応の成果を上げているところである。しかしながら、プロバイダ等による自主的な削除は、基本的に日本国内に存在するサーバに蔵置されている情報に限られ、海外のサーバに蔵置されている児童ポルノ情報については対応が困難である。上述のとおり、インターネット・ホットラインセンターに通報のあった児童ポルノ情報の約3分の1が海外のサーバに蔵置されていたことを考えれば、この点は大きな課題といえる。

アップロードされた児童ポルノ情報を削除することの他に、ユーザーが閲覧できないようにすることによっても児童ポルノ情報の流通・拡散を抑止することが可能であるところ、大手

<sup>104</sup> 本報告書 23 頁。



のISPでは、閲覧防止の手段としてユーザーに対してフィルタリングサービスを提供している。フィルタリングとは、ユーザーがあるサイトにアクセスしようとする場合に、ユーザー側のハードやISP側の通信設備に設定されたフィルターにおいて、ユーザーからリクエストのあったURLと予め作成されている閲覧規制リストとを照合し、規制対象に該当する場合には、接続を拒否するという仕組みである。使用される規制リストについては、専門の業者が収集・分類して作成する方式が一般的であり、児童ポルノ情報についても、いわゆるアダルト系の情報の一内容として閲覧規制リストに載せられているのが通常である。規制リストは日々更新されてISPやユーザーに提供されている。

この手法によれば、閲覧規制リストにさえ載せれば海外のコンテンツにも対応可能であり、また、閲覧規制リストに抵触するもののみ接続を拒否するものであるから、閲覧規制リストが正確である限り、問題のない情報まで接続拒否されるおそれは少ない。

他方、通信の宛先をISPなどの媒介者が照合することになるので、通信の秘密と抵触するおそれがあり、利用に当たってはユーザーによる設定又は同意を前提とせざるをえない。そのため、児童ポルノ情報の閲覧を望まず、フィルタリングサービスを自ら設定し又は使用に同意するユーザーに対しては抑止効果があるが、児童ポルノ情報の閲覧を希望し、積極的にインターネット上の児童ポルノ情報を探索するようなユーザーは、フィルタリングサービスを提供されても利用も同意もしないのが通常と思われ、こうしたユーザーに対する抑止効果は期待できないという欠点を持つ。

フィルタリング以外の閲覧防止策としては、検索エンジンを提供するプロバイダの画像検索におけるセーフサーチの機能がある。これは、画像検索において、ポルノ画像など一定の画像を自動的に解析するなどの方法で検出し、検索結果から除外するという手法であり、検索エンジンでは標準設定とされている場合が多い。この手法によれば、国内外を問わず、ポルノ画像として検出されれば検索結果に現れないため、アクセスがしづらくなり、情報流通を抑制する効果がある。しかし、フィルタリングと同様にセーフサーチ機能を利用するかどうかはあくまでもユーザーの意思に委ねられており、標準設定で適用されることとしていても、ユーザーが適用をオフにすれば機能しなくなるから、やはり閲覧を希望するユーザーに対しての抑止効果は期待できない。

このように、現在でも、さまざまな児童ポルノ対策の取組みがなされているが、現行の取組みは、海外のコンテンツへの対応が困難であり、ユーザーの設定や同意を必要とするため積極的に児童ポルノの閲覧を希望するユーザーに対する抑止効果が限定的であるといった課題を抱えている。

## 2) 海外における児童ポルノ対策の現状

違法情報対策の中でも、特に児童ポルノに関しては、被害児童が存在することなどから他の情報よりも厳しい規制が行われる傾向にある。

### (a) 諸外国における児童ポルノの定義

児童ポルノの定義は、各国によって異なっている。年齢について、欧米では18歳未満ということではほぼ統一がとれているが、18歳未満に見える者を含むかどうか、また架空の18歳未満のイメージを含むかどうか等で、違いが存在する。例えば、英国では、写真以外のマンガ、イラスト等は対象とならないが、仏国では写真に加えて写実的な子供のイメージ画を含んでいる。このような違いがあることから、国際的な連携の際には規制の対象となるものの定義について注意する必要がある。

	米国	欧州	英国	独国	仏国
児童ポルノの定義	あり	あり	あり	あり	あり
内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>性的に露骨な行為の写真、フィルム、ビデオ、絵画、コンピュータ、またはコンピュータイメージで電子的、機械的等の手段で制作されたもので、未成年の性的に露骨な行為をビジュアルに描いたもの、そのビジュアルな描き方がデジタルイメージ、コンピュータイメージ、コンピュータ作成イメージで未成年の性的に露骨な行為を描いたもの、または、身元がわかる未成年が性的に露骨な行為をしていると見えるように作られたり、適用、修正されたもの</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) 実在の子供(18歳未満)が明確な性的行為に参加あるいは耽る、これには児童の生殖器部分、または外陰部のみだらな露出を含む</li> <li>b) 子供と思われる者がa)で行為に参加あるいは耽る</li> <li>c) a)で規定する行為に参加あるいは耽る架空の子供のリアルな映像</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>明らかに18歳未満と思われる児童の、性行為写真・映像、性的描写および性的欲望を喚起する写真・映像(複数の物により合成された仮想人物の写真・映像にも適用)</li> <li>漫画などの写真以外の児童ポルノ画像・映像については、現在は規制の対象外</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>児童の性的虐待を対象に扱うポルノ刊行物(児童ポルノ刊行物)、絵画、イラスト、文学作品、ならびに医学もしくは性的啓蒙書も、そのような内容を扱うものは対象となる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>視覚的に表現されるポルノグラフィのあらゆる材料として:</li> <li>明確な性行為に実在の子供が参加あるいは従事する、性行為には児童の生殖器部分あるいは外陰部の淫らな露出を含む</li> <li>子供に見える実在の人物が上項に定めるような行為に参加あるいは従事</li> <li>実在はしなくとも写実的な子供のイメージ画が明確な性行為に参加あるいは従事</li> </ul>
根拠法	<ul style="list-style-type: none"> <li>PROTECT 18 U.S.C. § 2252A(a)(3)(B)</li> <li>CIPA 20 U.S.C. § 9134(f)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>児童の性的利用及び児童ポルノ撲滅に関わる2003年12月22日の欧州理事会の枠組決定第2004/68/JAI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1978年児童保護法</li> <li>CJPOA1988</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>刑法典第176～176b</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>刑事法典第227-23条、24条</li> </ul>
児童の定義	<ul style="list-style-type: none"> <li>18歳未満</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>18歳未満</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>18歳未満(2003年:16歳→18歳)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>18歳未満(2008年:14歳→18歳)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>18歳未満</li> </ul>
根拠法	<ul style="list-style-type: none"> <li>18 U.S.C. § 2256. Definitions for chapter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2004年枠組決定第1条</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2003年性犯罪法</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>刑法典第184b条</li> <li>サイバー犯罪条約(2008年9月19日、連邦参議院)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>刑事法典227-23条</li> </ul>

### (b) 諸外国のISPの対応義務等

次に諸外国のISPが児童ポルノについて、どのような対応義務を負っているのか、また自主的に対応を行っているのかについて紹介する。

- 米国では、ISPに対して、児童ポルノの掲載について自主的にパトロール等の監視を行ったり、フィルタリングやブロッキング等によって閲覧制限をかけたりする義務はない。しかし、ISPが利用者から児童ポルノ発見の通報を受けた場合、通報義務が存在する(42 U. S. C. § 13032)。ISPは、児童ポルノ関連コンテンツが管理しているサーバに掲載されていることを知った場合、NCMEC (National Center for Missing and Exploited Children) に設置されたCyberTipLineに通報することが義務付けられている。
- 英国には、ISPに対し、児童ポルノの掲載について何らかの義務を課すような法律は存在しない。但し、自主的な対応として、1996年に政府、警察、ISP業界の3者によって自主規制スキーム「R3 Safety-Net」が立ち上げられている。このスキームでは、IWF (Internet Watch Foundation) が児童ポルノを含む違法情報のリストを作成し、各ISPがこれに基づいてアクセス制限やフィルタリングを行っている。リストは、IWF参加企業の自主的な報告により常に追加され、1日に2回の更新が実施されているという。また、IWFは違法情報の通報ホットラインも運営している。
- 仏国では、ISPに対し、児童ポルノの掲載について自主的なパトロール等による監視や、フィルタリングやブロッキング等による閲覧制限をかける義務は存在しない(デジタル経済における信用性に関する法律第2004-575号第6条1-7)。しかし、当局によって捜査依頼があった場合、ISPはこれに従わなくてはならず、また違法・有害情報伝播の阻止のためにネット利用者が違法・有害情報を簡単に通報出来るような措置を講ずる義務がある(同法第8条VI-1)。また、2008年6月10日に内務省とISP各社の間で外国の児童ポルノサイトのアクセス禁止について合意が行われ、内務省が児童ポルノを取り扱っている外国サイトのブラックリストを作成し、そのリストを利用してISPがブロッキングを行うというスキームが発表されている。この措置を施行するための法令を準備している段階である。
- 独国では、ISPに児童ポルノの掲載について、監視を行うことを要求することが可能であるという法解釈が行われつつある。ただし、実際には、苦情処理後に消去すれば責任を問われることはないとされている。  
実際には、ISPには、違法なコンテンツが掲載されていることを知った際に、速やかに消去若しくはフィルタリングをすることが、間接的に義務づけられている。なお、児童ポルノの場合は、資料を所持していることが刑罰の対象となるため、実質的には消去による対応となる。

【通信サービス法第8条2項】

サービス提供者は、その仲介するまたは保持する情報を監視する義務、もしくは違法行為が示唆される場合の調査に関する義務を負わない。一般法規に則る情報の消去やその利用のブロッキングに対する義務は、サービス提供者に責任が無いケースであっても、有効である。

以上のように、諸外国では、ISPに対する法的な義務は児童ポルノ情報を発見した場合の通知義務等にとどまることが多く、自主的なパトロールや、ブロッキング等の対策まで義務付

けている国は少ない。ブロッキング等の対策は民間の自主的取組として実施されている国が多い。たとえば、北欧諸国においては、民間の自主的取組として後述するDNSポイズニングという手法でブロッキングが行われており、イギリスでも、やはり後述するハイブリッドフィルタリングといわれる手法でブロッキングが行われている。これらの手法の詳細は後述するが、海外のコンテンツにも対応可能であること、ISP側の設定のみで機能するのでユーザーの意向に左右されないことなどの利点を持つ。

もともと、ブロッキング等は民間の取組であるため、その国のISPごと、地域ごとに内容や運用状況には違いがあるものと考えられ、その実証的効果や弊害等の運用実態については不明な点も多い。

	米国	欧州	英国	独国	仏国
法的義務	あり	なし	なし	あり	あり
内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 監視義務はないが通報義務はある。</li> <li>● 児童ポルノ違反の事実を知ったら、直ちにNCMECに通報し、NCMECは司法長官に任命された法取締り政府機関に通告する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Safer Internet Plusプログラム(2005-2008)への参加を推奨している。</li> <li>● ただし、各国への法規制や企画促進等の計画はない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 法的対応は求められていない。</li> <li>● 1996年に政府、警察、ISP業界の3者が自主規制スキーム「R3 Safety-Net」を立ち上げ、違法情報の通報ホットラインをIWFが運営している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 違法情報の存在を知ったら、速やかに消去もしくはブロッキングすることを、間接的に義務付け。児童ポルノは所持自体が刑罰になるため、事実上消去による対応となる。</li> <li>● 裁判で示されている最近の法解釈では、違法情報の監視を要求し得ることが強調されている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 違法有害情報を簡単に通報可能な措置を講ずる義務、当局の捜査依頼に従う義務がある。監視・捜査義務はない。</li> <li>● ペアレンタルコントロールとしてユーザへのフィルタリングツール提供の義務がある。</li> <li>● 違法情報について、無知、あるいは既知となったら直ぐに情報を削除すれば民事責任および刑事責任は問われない。</li> </ul>
罰則規定	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 通報を故意に怠った場合、最初5万ドル、その後は10万ドル以下の罰金。</li> </ul>	—	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 児童ポルノ刊行物を広める、入手、所持は、最低3ヶ月、最高5年の禁固刑。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 自然人は禁固刑1年と7万5000ユーロの罰金、法人は5年以内の活動停止。</li> </ul>
根拠法等	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 42 U.S.C. § 13032. Reporting of child pornography by electronic communication service providers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Safer Internet Plusプログラム(2005-2008)</li> </ul>	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 通信サービスの利用に関する法律(通信サービス法)第8条第2項</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● デジタル経済における信用性に関する法律第2004-575号、6条I-1 (ISP)、6条I-2(ホスティング会社)、6条I-3(削除による免責)、6条I-7(捜査・監視義務なし)、8条VI項-1(当局協力、通報義務あり)</li> </ul>

### 3) 今後とりうる手法

上述のように、我が国における現在の児童ポルノ情報に対する取組みには課題が残されており、諸外国における取組みと比較しても遅れている面があることは否めない。そこで、諸外国における取組みを参考にしつつ、我が国における今後のあるべき児童ポルノ情報対策について検討する。

まず、諸外国ですでに自主的取組として実施されているブロッキングという手法が考えられる。

これは、受信側のISPにおいて、一定のサイトへのアクセスを遮断する手法であり、代表的なものとしては、DNSポイズニング方式とハイブリッドフィルタリング方式がある。

#### (a) DNSポイズニング方式

ユーザーがウェブページにアクセスしようとする場合、まず、ISPのDNSサーバに目的のウェブページのドメイン名に対応するIPアドレスを問い合わせ、DNSサーバから返ってきたIPアドレスによって目的のウェブページにアクセスすることになる（この仕組みを「名前解決」という）。DNSポイズニングとは、この名前解決の仕組みを利用して、ユーザーが名前解決のためにDNSサーバにIPアドレスを問い合わせてきた際に、DNSサーバにおいて当該ドメイン名とDNSサーバに設定された閲覧規制リストとを照合し、閲覧規制リストにあるドメイン名については、正しいIPアドレスを返さず、ダミーのIPアドレスを返すことにより、閲覧規制リストにあるウェブページへのアクセスを阻止する手法である<sup>105</sup>。ブロッキングとしては一般的な手法であり、スウェーデンをはじめ北欧諸国において民間の自主的取組として導入されている。

この手法の利点は、閲覧規制リストに載せれば国内外のコンテンツを問わずアクセスを遮断できること、名前解決はユーザーとDNSサーバとの通信同時者間の通信と解しうるため、通信の秘密との関係の整理が比較的やすく、ユーザー側の設定や同意がなくても、ISP側の設定変更のみで実施可能と解する余地があることなどである。また、後出のハイブリッドフィルタリング方式と比較して設備投資等のコスト負担が少なくすむとの指摘もある。

他方、ドメイン名という粗い単位でアクセスを遮断するため、同じドメイン名の中に遮断すべき児童ポルノコンテンツとその他の問題のないコンテンツとが混在している場合にも一律に遮断せざるを得ず、結果的に問題のないコンテンツまでブロックされてしまうという、いわゆるオーバーブロッキングという問題が生じる。本手法を採用している諸外国でもこの点が問題点として指摘されることがある。また、DNSサーバで名前解決する際にブロックするものであるため、ユーザーが直にIPアドレスを入力したり、ISPではない外部のDNSサーバで名前解決したりして、ISPのDNSサーバを経由することなく児童ポルノサイトにアクセスすればブロッキングを回避でき、仕組みとして脆弱な面がある。さらに、DNSサーバの設定を操作することから、DNSのセキュリティを向上させるための仕組みであるDNSSECの導入等、今後のDNS技術の高度化を阻害するおそれも指摘されている。

#### (b) ハイブリッドフィルタリング方式

ハイブリッドフィルタリング方式とは、2段階の仕組みでブロックする方式をいう。まず、

<sup>105</sup> ユーザーに返されるダミーIPは「ページが表示されません」などと表示されるウェブページにつながっていることが多い。

第一段階（パケットフィルタリング）では、ISPにおいて、アクセスの宛先のIPアドレスを監視し、閲覧規制リストにあるIPアドレスと一致したものについては、第二段階のフィルターに送り込み、それ以外のものについては通常どおりにアクセスさせる。第二段階のフィルター（ウェブフィルタリング）では、宛先のURLベースでより精密に監視し、閲覧規制リストにあるURLへのアクセスについては、ページが存在しないというメッセージをユーザーに返すなどして閲覧を阻止する。まずIPアドレスで大づかみに問題のあるサイトとそうでないサイトとを選別し、IPアドレスベースで問題のあるものについて、さらにURLベースでフィルターするという仕組みになっている。この手法は、イギリスにおいて民間の自主的取組として採用されている。

この方式の利点は、2段階のフィルターをかけるため、DNS方式と比較して精度が高く、オーバーブロッキングの危険を減少させることができる点にある。また、IPアドレスとURLベースでフィルターしているため、ユーザーがIPアドレスを直接入力したり、ISP以外のDNSサーバで名前解決したりしても、フィルターをくぐり抜けることが難しく、脆弱性も改善される。閲覧規制リストに載せれば国内外のコンテンツを問わずアクセスを遮断することもできる。

他方、DNSポイズニング方式に比べて中継するISPの通信設備への負荷が大きく、通信速度の低下やシステムの障害を生ずる危険性が高まり、これを避けようとするれば相応の設備投資を要することになるため、実施にあたっての負担が大きくなる。また、この方式では、中継するISPが、通信の宛先のIPアドレスやURLを監視することになるので、フィルタリングと同様、通信の秘密との抵触が問題となり、ユーザーの同意なく実施することは困難である。

DNSポイズニング方式、ハイブリッドフィルタリング方式のいずれも、今後の児童ポルノ情報の閲覧防止策として期待の持てる手法といえるが、どちらの方式にも一長一短あり、それぞれに解決すべき課題を抱えている。それらの課題の具体的な解決策については、今後の議論を待つ必要があるが、DNSポイズニング方式におけるオーバーブロッキングの点は、たとえば特に悪質な児童ポルノ関係サイトに限定してブロックするなど、運用上の工夫によりある程度回避することが可能ではないかと考えられる。また、ハイブリッドフィルタリング方式については、現状では通信の秘密との関係の整理は容易ではないが、児童ポルノの単純所持が違法化される法改正の動向によっては、整理できる可能性もある。

なお、別の視点として、適法なサイトやファイルが誤ってブロッキングの対象となってしまう場合の扱いについても併せて考えておく必要がある。現行法の「児童ポルノ」の定義については、個別の事例において該当するか否かの判断が難しいという指摘がなされている。「児童ポルノ」の定義については立法措置等により可能な限り明確化・客観化が図られることが望ましいが、児童ポルノか否か判然としないコンテンツの出現は不可避であり、誤って適法な情報がブロッキングの対象となる事態は起こりうる。しかも、ブロッキングの対象とされた場合

でも、自分のサイトがブロッキング対象となっているかどうかは、当然に知りうるわけではない<sup>106</sup>。そのため、自分のサイト等がブロッキングされているかどうかを知りうる手段を用意するとともに<sup>107</sup>、ユーザーからの反論を受け付け、必要に応じて規制対象リストから除外できるようにする仕組みが必要になると考えられる。

次に、検索エンジンによる対応が考えられる。すでに、事業者によっては、セーフサーチ機能などで検索結果にポルノ画像が現れないようにする取組を進めているところであるが、これをさらに徹底し、ユーザーの任意でオフにできないような形で、検索エンジンにおいて児童ポルノに関するサイトが検索結果に現れないようにするということが考えられる。検索エンジンの検索結果に現れないと、アクセスしづらくなるため、事実上の流通抑止の効果が期待できる。

この手法については、そもそも検索エンジンはインターネット上にある膨大な情報の中から、専ら利用者の求めに応じて目的の情報を見つけるためだけに設計されたものであって、特定の情報を遮断する手段として設計されたものではないことから、設備投資の負担の増大や処理時間の増加などの問題を発生させ、検索サービスの利便性の低下を来す懸念があること、ISPにおけるブロッキングが有効に機能すれば、検索サービスにおいて検索対象から外す必要はないことなどが指摘されている。また、直接URLを入力すれば検索エンジンを用いなくてもアクセスできるのであるから、実効性の観点でもブロッキングほどの確実性は期待しがたいことも事実である。したがって、検索エンジンにおける対応を一次的な児童ポルノ情報対策と位置づけることは困難と思われるが、検索エンジンがインターネット上の情報流通の中で果たしている役割の大きさに鑑みれば、検索エンジンにおいてブロッキングを補完できるような何らかの取組の余地がないかどうかは引き続き検討に値する課題といえる。

#### 4) 今後のインターネット上の児童ポルノ情報対策の方向性

インターネット上の児童ポルノ情報についての対策としては、インターネット上に児童ポルノ情報をアップロードした者を検挙することが最も根本的な対策であり、また、流通・拡散の抑止の観点からは当該情報を削除することが最も確実な対策であるから、これらの方策の必要性はいささかも減じておらず、引き続き、警察による取締り強化とプロバイダ等による自主的

<sup>106</sup> 閲覧規制対象リストに載せても、その旨を通知することは一般に行われていない。突然アクセスできなくなったという事実から推測するとしても、たとえば、ブロッキングされた結果「ページが表示されません」という画面が表示されると、それがブロッキングされた結果なのか、宛先のサイトの閉鎖、ISP等のシステム障害、ハードの故障などブロッキング以外の原因に基づくものなのかを区別することができない。

<sup>107</sup> 閲覧規制リストの公開が最も単純明快であるが、リストを悪用されるおそれもあること、公表すると問題のあるサイトは直ちに対抗手段を講じるであろうことを考えれば、現実的ではない。現実的な方策としては、ブロッキングされた場合に「ブロッキングされました。」というような告知画面を表示するようにしたり、現在一部のフィルタリング事業者が行っているように、個別のURLを入力すると当該URLが閲覧規制リストに載っているかどうか分かるという仕組みを導入したりすることが考えられる。

な削除の促進が求められる。

フィルタリングなど現在とられている閲覧防止策についても、さらなる普及の促進と性能の向上を図る必要があるところ、フィルタリングの性能向上にあたっては、閲覧規制リストの精度の向上が重要である。現在、閲覧規制リストは個々のISPやフィルタリング事業者単位で作成しているが、精度のさらなる向上のためには、事業者同士のほか、児童ポルノ問題に取り組んでいる国内外の団体、警察などの行政機関との連携を強め、情報の共有を図っていくことが不可欠である<sup>108</sup>。

また、ブロッキングについては、今後の閲覧防止策として期待できるものであるが、解決すべき課題を抱えている。ブロッキングを実効性と実現可能性を兼ね備えた方策とするためには、今後、海外における運用実態の調査研究をしつつ、これを踏まえて課題の解決方法について検討を深めること、趣旨に賛同するISPの協力を得て実証実験等を実施し、実際の効果や弊害を測定すること等の作業が不可欠である。

今後、これまでも述べてきた民間の自主的取組を進める産学連携の新たな組織に、児童ポルノ情報対策を進める枠組みを設け、これに警察<sup>109</sup>、総務省などが協力して検討を行っていくことが望ましい。できれば本年度中に、具体的な作業部会等を設置し、必要な調査を進めながら、2009年度中には、例えば、実証事業への着手など、次のステップに進めるよう、関係者間で協力すべきである。

### (3) コンテンツ・レーティングの普及促進

コンテンツに関して、一定の基準を設定し、その基準により評価し、分類することをコンテンツ・レーティングという。フィルタリングを行うためには、アクセス制限を行う前提としてコンテンツが分類されていることが必要であるため、これまでも、インターネット上のコンテンツ・レーティングの普及の必要性が論じられてきた<sup>110</sup>。

現状においては、発信者が自ら行う、いわゆる「セルフレーティング」の普及は進んでいない。一方で、民間企業であるフィルタリング事業者が提供するフィルタリングが普及している

<sup>108</sup> 諸外国の例をみると、児童ポルノサイトのリストの作成について、政府の機関が作成する場合、警察と特定の民間団体のみが作成する場合、民間が作成する場合など様々なバリエーションがある。

<sup>109</sup> 警察庁においては、2008年7月16日から総合セキュリティ会議においてインターネット上の児童ポルノ情報の流通対策について検討しており、2008年度末に検討結果を取りまとめる予定。

<sup>110</sup> 政府における検討としては、例えば、総務省「インターネット上の情報流通の適正確保に関する研究会」報告書（2000年12月）、「モバイルコンテンツビジネスの環境整備の方策に関する研究会」報告書（2001年6月）、警察庁「ネットワーク上の少年に有害な環境に関する調査委員会」報告書（1998年10月）などが挙げられる。



ことや、サイトの認定活動を行う第三者機関の設立などに見られるように、発信者ではなく、第三者が行う、いわゆる「第三者レーティング」の普及は、ある程度進んできたと見ることができる。

本節では、コンテンツ・レーティングの普及に関して、現状の評価を行うとともに、今後の望ましい方向性と、それを促進するための方策について検討する。

## 1) 普及の現状

### (a) セルフレーティングの取組

インターネット上のコンテンツ・レーティングに関する国際的取組としては、1996年10月にWWWコンソーシアム(W3C)が標準化したPICS(Platform for Internet Content Selection)が重要である。PICSは、WEBページに対するレーティングをフィルタリングに反映するための仕組みであり、主要なブラウザでは、これに準拠したフィルタリング機能が提供されている。国外では、テレビゲームのレーティング基準RSACをベースにしたRSACi、この基準の後継として策定されたICRAが存在する。

国内では、国外における上記の取組を踏まえ、フィルタリングと連動したレーティング基準として、財団法人インターネット協会(旧電子ネットワーク協議会)において、1997年から「SafetyOnline」の策定が行われている。最近では、2007年4月に、学識経験者、業界関係者、PTA代表者から構成される「レーティング／フィルタリング連絡協議会」により、「SafetyOnline3」が策定された。さらに、青少年インターネット利用環境整備法の制定などの状況の変化を踏まえ、セルフレーティングを行うための利便性の考慮や、CGMサイトへの対応を図るために、「SafetyOnline3.1」への改定が行われている。

また、フィルタリングと連動させるのではなく、インターネット上のコンテンツにレーティングを表示することで、利用者の判断材料とすることを目的とした取組もある。社団法人デジタルメディア協会において、学識経験者、コンテンツ事業者などからなる「コンテンツ・アドバイス・マーク(仮称)推進協議会」を設け、「コンテンツ・アドバイス・マーク(仮称)」の検討を2006年6月より進めてきた。

PICS対応のレーティングが普及していけば、ブラウザによるフィルタリングが有効に機能することとなる。しかしながら、現在多くのWEBページについて、PICS対応のレーティングが普及しているとは言えない状況である<sup>111</sup>。また、コンテンツ・アドバイス・マークに

<sup>111</sup> 現在、日本における代表的なフィルタリングソフトの一つでは、2億3000万ものWebページが対象とされている(2007年12月)。一方、国際的なレーティング基準であるICRAによりセルフレーティングが行われたサイトは約10万件(2005年10月時点)にとどまる。

についても、いまだ検討の段階にとどまっている。セルフレイティングは、コンテンツ事業者や個人のサイト管理者などが、自主的取組として行う際に参照できる基準は存在しているものの、必ずしも普及しておらず、社会的システムとして有効と評価できる段階には至っていない。

### (b) 第三者レイティングの取組

第三者レイティングは、民間企業であるフィルタリング事業者が自社のフィルタリングソフト等への利用を目的として行っているものと、EMAのように、公正中立な第三者機関がコンテンツ事業者等からの申請があったサイトを審査するために行っているものと2つの形態が存在する。

青少年インターネット利用環境整備法は、青少年保護の手法としてフィルタリングの有効性を評価し、その普及を図ることを重視している。具体的には、携帯電話事業者には携帯電話フィルタリングの提供を義務付け、PCメーカーにはフィルタリングソフトのインストールを義務付けるなど、フィルタリング促進法とも呼びうる内容となっている。

現状のフィルタリングは、携帯電話フィルタリングについては、第三者機関の認定活動を踏まえたアクセス制限リストが利用されるが、大部分はフィルタリング事業者が作成したリストに基づいている。こうしたリストは、「SafetyOnline」などを参照しつつも、外形的な要素でコンテンツを分類できるよう、民間企業であるフィルタリング事業者が独自のノウハウとして持っているレイティング基準を適用することで作成されたものである<sup>112</sup>。海外サイトまで含めて多数のサイトを能動的に探索し、分類を行っているため、フィルタリングに利用することを主眼とした場合、最も高い実効性を有している。しかし、国内におけるフィルタリング事業者数は極めて少ないため、利用者の選択肢は限定されることになる。

一方、第三者機関については、モバイルコンテンツを対象を絞っているEMAがすでに本年8月からCGMサイトの認定を開始している。民間企業とは異なり、認定の基準については有識者からなる基準策定委員会が策定を行うなど、透明性・公正性の確保はなされている。また、外形的な要素だけに頼らず、CGMサイトについては監視体制や利用者対応を審査するなど、フィルタリング事業者が用いる基準と比べ、より多面的な評価を行っている。しかしながら、能動的にコンテンツの探索・分類を行うことはせず、あくまで申請されたサイトの審査を行う方法をとっているため、フィルタリング事業者のように、網羅的なサイトの分類リストを作成することは不可能である。フィルタリング事業者の提供するブラックリストの存在を前提として、認定されたサイトから成るホワイトリストを作成し、フィルタリング事業者のリストを補正するという仕組みになっており、フィルタリングに利用する場合には、EMAの認定リストだけで対応することはできない。

<sup>112</sup> あくまで分類作業を行っているのは、フィルタリング事業者であるが、分類に疑問がある場合の問い合わせなど、透明性確保に向けた取り組みを行っている。

I-R O Iは、広くインターネット上のコンテンツの審査監視を行うことをめざしているが、具体的な認定活動を開始するまでには至っていない。I-R O Iは、前述の「コンテンツ・アドバイス・マーク（仮称）推進協議会」の取組を発展させたものであり、I-R O Iが策定した基準に照らした発信者側のセルフレイティングを前提として、その結果を補正し、認定マークを付与するという形をめざしている。

両団体の活動が本格化しない段階で、十分に評価はできないが、EMAが現在取り組んでいるCGMサイトの認定は、青少年を犯罪に巻き込まれないようにするという配慮から、どちらかという「重い認定システム」であり、認定できるサイト数は限定される<sup>113</sup>。一方、I-R O Iの方はどちらかという「軽い認定システム」をめざしており、活動が軌道に乗れば、ある程度多くのサイトを認定する可能性がある。

現状で、EMAのような、第三者機関が運用可能なのは、携帯電話フィルタリングでは、一律にアクセス制限の対象となっているCGMサイトについて、EMAに申請して認定されればアクセス制限対象から除かれるというメリットが得られるからである。このことがなければ、コンテンツの発信者が自ら申請し第三者レイティングを受ける動機は乏しいことが予想され、コンテンツの発信者が何ら能動的取組をしない、フィルタリング事業者が行う第三者レイティングのみが機能している状態であったと思われる。その意味で、携帯電話フィルタリングの導入促進は、インターネット上のコンテンツ・レイティング普及に向けて、画期となる取組であったといえる。

## 2) 普及促進のための方策

### (a) 現状の評価

コンテンツ・レイティングの取組については、セルフレイティングを促すための基準の策定は行われているものの、それらを活用し、実際にセルフレイティングを行っている発信者は、それほど増加していない。しかし、フィルタリング事業者が行う第三者レイティングは、コンテンツ発信者やフィルタリングの利用者が必ずしも意識しない中で、フィルタリングとともに普及している。また、第三者機関が行う第三者レイティングも携帯電話フィルタリングの導入促進を契機として、現実に機能しようとしている。

フィルタリングの利用者は、フィルタリング事業者が行うコンテンツ・レイティングの成果を活用していることになるが、フィルタリングを利用しない多くの成人や一部の青少年は、この種のコンテンツ・レイティングによって直接裨益することはない。仮に、コンテンツの発信者によるセルフレイティングが普及すれば、P I C Sを基盤とし発信者の自主性を尊重したフ

<sup>113</sup> あくまで、コミュニティサイト認定に関する現時点での評価であり、今後、EMAが認定対象として視野に入れる他のカテゴリがどのような基準になるかは、基準策定委員会における検討に俟つ

フィルタリングが実現するだけでなく、コンテンツ・アドバイス・マークがめざしたように、サイト選択に当たっての利用者の判断材料の提供が進むことになる<sup>114</sup>。

PICSを踏まえた各種レーティング基準だけでなく、公正中立な立場から、インターネット上のコンテンツの評価を行う第三者機関として、EMAやIROIが設立されたことにより、コンテンツ・レーティングの普及に向けた環境は整いつつある。また、青少年保護をはじめとしてインターネットの利用環境整備が喫緊の課題であることが社会的にも十分認知されている状況でもあり、これまでの取組の評価を行った上で、青少年保護等に寄与する自主的取組としてコンテンツの発信者によるセルフレーティングの実効性確保と普及を図る好機であると考えられる。

## (b) 方策

今後、セルフレーティングが普及するためには、①既存の基準を含め、利用しやすいレーティング基準が参照できるようになること、②コンテンツ発信者がセルフレーティングを行うメリットが明らかになること、③利用者がセルフレーティングをコンテンツ選択の参考として活用できるようになること、等が必要な条件と考えられる。また、セルフレーティングにとどまらず、第三者レーティングを能動的に受けようとする発信者が増えることも重要である。

そのためには、周知啓発活動を効果的に行うことにより、上記の諸条件を徐々に満たし、セルフレーティングへの取組を行う者を確実に増やしていくことが求められる。この周知啓発活動の一環として、EMAなどの第三者機関、意欲ある企業や個人等のコンテンツ発信者、多数の利用モニターの参画を得た大規模な実証プロジェクトを実施することが考えられる。

実証プロジェクトの具体的なイメージを以下に示す。

まずは、第三者機関であるEMAやIROIなどが、セルフレーティングに活用できる基準を提示する。もちろん、「SafetyOnline3.1」など、既存のレーティング基準を活用することも考えられる。プロジェクトに参画するコンテンツ発信者は、これらの基準を参照し、セルフレーティングの結果をサイトに表示する。さらに進んで、第三者機関による第三者レーティングを受けたサイトは認定マークを表示する。

<sup>114</sup> ただし、セルフレーティングは、評価行為が発信者であるコンテンツ提供事業者等に委ねられていることから、基準に沿ったレーティングが行われているかを検証し、その適正性を担保するために、第三者レーティングで補正する仕組みが必要との議論もある。

### 第三者+セルフレイティングの表示イメージ



※ あくまで利用シーンのイメージ図

これらのレイティングの結果が、例えば、実証プロジェクトのモニター用の端末の検索結果に表示されるようにした上で、モニターである利用者がコンテンツ選択の参考にする。利用者へのアンケートやその他の統計的調査等を行うことで、プロジェクトに参画したコンテンツ発信者、利用者双方がセルフレイティングへの理解を深めるとともに、コンテンツ・レイティングの実効性をより高めるための知見を集積する。青少年インターネット利用環境整備法の趣旨を踏まえれば、セルフレイティングの基準策定に関与することなどを注意深く避けることを条件として、こうした実証プロジェクトを国が積極的に支援することも考えられる。

また、このような実証プロジェクトは、先の「e-ネットづくり！」宣言と同様、従来の業界団体の枠組みを超えた幅広いプレイヤーの参画を得て初めて実現するものである。したがって、それを推進する役割は、やはり、民間の自主的取組の促進によりインターネット利用環境整備をめざす新たな産学連携の組織が担うことがふさわしい。

このプロジェクトを契機として、参画したメンバーを中核に、セルフレイティングの実行、さらには第三者レイティングの審査を受ける<sup>115</sup>という自主的取組を広めていくための継続的な運動として軌道に乗せていくことも、先に挙げた3つの条件を確実に整えるための効果的な施策となると考えられる。

いずれにしても、第三者機関であるEMAやI-ROIの活動、青少年インターネット利用環境整備法の施行後となる2009年度以降の国の予算施策を踏まえながら、できるだけ早期にコンテ

<sup>115</sup> 第三者レイティングについては、主にビジネスとしてサイト運営を行っている企業に求められる取組とすることが妥当だろう。もちろん、意欲ある個人等の取組を拒むものではない。また、セルフレイティングについても、例えば、ブログで発信する個人まで求められるものなのか、疑問である。おそらくセルフレイティングの具体的内容も、それに取り組む対象としてどこまでを想定するかによって変わってくるはずであり、これらの点も社会実験等によって着地点を見出すべきであろう。

ンツ・レイティングの普及に向けた実証プロジェクトなど、具体的な取組に着手することが求められる。

#### (4) 違法・有害情報対策に資する技術開発支援

##### 1) 技術開発の必要性

インターネット上の違法・有害情報については、ISPやコンテンツ事業者などが、NGワード検出等の簡易な検出技術等を用いて検出した違法・有害情報の候補について、最終的に目視で違法・有害情報に当たるかどうかの確認作業を行っている。

インターネット上の違法・有害情報が量的に拡大する中、インターネット利用者からの苦情等は日々増大傾向にある。今後、ISP等による違法・有害情報の削除等を含め、対策を適切に実施するためには、検出作業に従事する人材の十分な確保とともに、検出作業の効率化が重要な課題となっている。

違法・有害情報の検出作業の効率化を図るためには、現在一般に使用されているNGワードなどの単語単位での情報検出技術に加えて、例えば、高度な自然言語処理等を活用して、文脈単位で違法・有害情報を検出する技術を開発することが重要と考えられる。

このような技術の開発は、目視による違法・有害情報の確認作業を代替するものではないものの、この開発の結果、情報の検出作業の効率化や、既存技術との併用（クロスチェック）による検出精度の向上等の効果が期待される。

##### 2) 民間における取組

###### (a) 民間における技術開発の現状

違法・有害情報の検出技術の開発については、こうした取組が結果的に健全なインターネット利用環境の構築を通じて、企業価値の向上に資する側面を有することから、民間ベースでも、比較的規模の大きい事業者（ISP、コンテンツ事業者、サイト監視事業者等）などを中心に、一定の取組が行われている。このような民間において開発されている検出技術は、前述のようにNGワードなどの単語単位での情報検出を行う技術が一般的であるが、一部の企業においては、自然言語処理等を用いた検出技術の開発への取組も行われつつある

また、開発された検出技術については、コンテンツ事業者が自ら違法・有害情報のチェックを行う際や、サイト監視事業者がコンテンツ事業者等からの委託を受けて監視サービスを提供

する際などにおいて、主にビジネスベースでの提供、利用等が行われている。

他方、比較的規模の小さいサイト管理者等を含む多くのコンテンツ事業者においては、資金面での制約等から、違法・有害情報の検出等を行うために必要な技術的対応や人材の確保等がネックとなっており、こうした事業者が健全なインターネット利用環境の整備に向けた取組を行うことが可能となるよう、技術面での対応を含めた支援が必要と考えられる。

#### **(b) 事業者間連携等の可能性**

インターネット上の違法・有害情報対策を適切に実施するためには、事業者等による民間ベースの自主的な取組が基本である。

このため、違法有害情報の検出技術についても、各事業者における様々な取組のほか、民間ベースの自主的な取組の一環として、各事業者間や関連団体等における相互連携や協力により、違法・有害情報の検出技術の共同開発を実施したり、現在実用化されている製品・サービス等の情報や各事業者の蓄積している検出対象関連情報等の迅速な共有・更新に取り組んだりするなど、多層的な取組が行われていくことで、関係者全体の対応能力の底上げを図り、より効果的かつ効果的な違法・有害情報対策の実施に資することなどが考えられる。

### **3) 関係者の役割分担**

#### **(a) 民間ベースでの取組の限界**

例えば、高度な自然言語処理を活用した文脈の解析、隠語等の検出、音声・画像・映像の検索などの先導的でリスクの高い技術開発等については、これまで蓄積された基礎的な技術をベースとして、比較的長期間にわたり研究開発を行う必要がある。また、これらの技術開発については、一般に多額の開発費用を要すること等から、民間ベースで開発を行うには一定の制約がある。

この際、予め特定の種類の情報を検出対象として想定することが適切かどうかは現時点で必ずしも明らかでないが、検出対象となる情報の種類に応じて、民間事業者における検出や通報を行うインセンティブ、社会的な緊急対応の必要性等についても勘案の上、他の検討の場における議論の動向をも十分に注視しつつ、必要に応じ特定の種類の情報を念頭に置いた技術開発を行うことも考えられる。

また、技術開発成果の利用者へのオープンな提供については、一般に開発費用の回収が必要な民間ベースの技術開発には馴染みにくく、どちらかといえば公的な機関の役割として親和性が高い。

## (b) 関係者間での役割分担の考え方

上述のような、民間ベースでの開発に馴染みにくい高度な違法・有害情報の検出技術の研究開発については、例えば、関連分野に一定のノウハウ、実績を有する公的な研究開発機関が関わることにより、民間ベースの技術開発を補完・支援することも有効である。

これらの研究開発の成果については、本技術の利用を希望する民間事業者に対し、開発された技術の悪用を防止するための所要の措置を講じた上で、可能な限りオープンかつ制約のない形で提供が行われることが重要である。

開発された高度な違法・有害情報の検出技術については、比較的小規模の事業者による利用のほか、既にNGワードベースの検出技術等を活用している事業者においても、既存の技術と併用することで、クロスチェック的に違法・有害情報の検出に用いることなども考えられる。

## 4) 関係者間の総合的な連携等

### (a) 公的機関における技術開発支援の在り方

国やその技術開発を担当する公的な研究機関が違法・有害情報の検出技術開発の支援に取り組む場合には、①民間では実施が困難な分野に取り組むこと、②比較的小規模の事業者による円滑な利用促進を図ること等も含め、可能な限り開発成果のオープンな公開を図ることなどの原則に従い、適切に実施することが重要である。

また、かかる研究機関が、今後技術開発支援に着手する際には、技術開発の方針を作成する際や開発成果の展開を行う際などに適時民間事業者の知見の活用を図る等、可能な限り民間との積極的な連携・協力を図り、十分な意思疎通と情報共有に努めていくことが望まれる。

違法・有害情報の検出技術開発支援を行うに当たっては、インターネット上の表現の自由と民間事業者の自主的な取組に最大限配慮し、国が有害情報の定義などに関与することがないよう十分な留意が必要である。研究開発の成果についても、その利用についてはあくまで民間事業者の自由な選択によるべきであり、国がその利用を義務づけるようなこと等があってはならない。

### (b) 技術開発成果の現行化作業

技術開発の成果を事業者等に効果的に還元し、違法・有害情報の実効ある検出作業等に資するためには、技術開発の終了後も関連情報の継続的な現行化やフォローアップを行っていく仕組みが必要と考えられる。

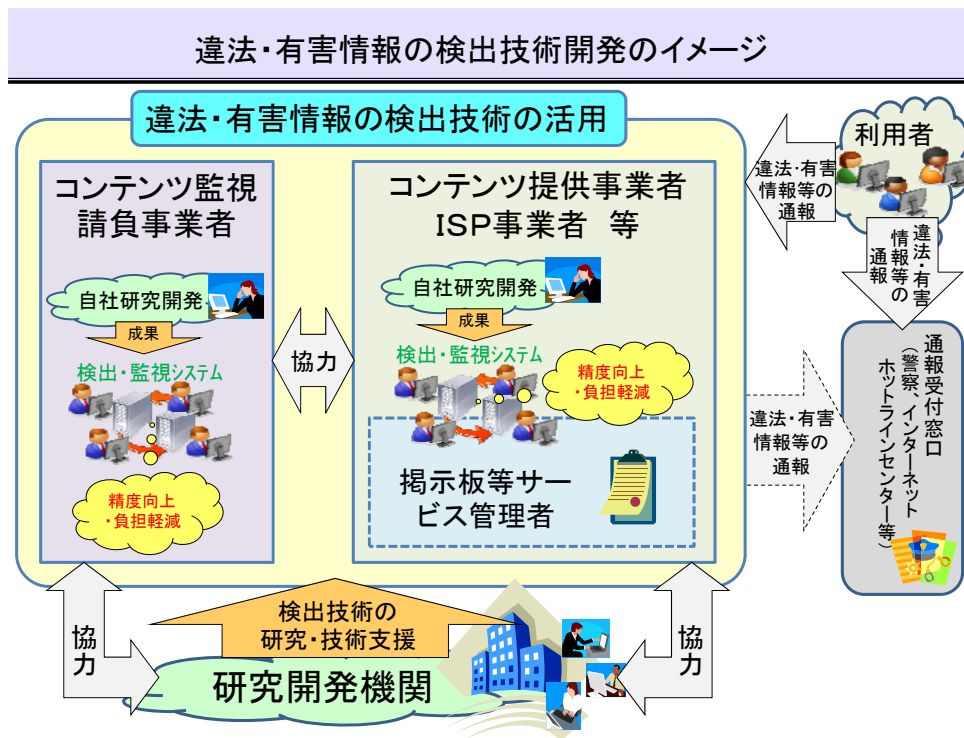


この点については、将来的に、民間の自主的な取組を基本としつつ、検出作業に有用なアップデート情報について、民間と開発主体等の間で相互に共有を図ることができるような体制や仕組みを構築することについても検討が必要と考えられる。

このようなアップデートのための体制や仕組みの在り方については、例えば、新たなコンピュータ・ウィルスが発見された際にウィルス・パターン情報等について関係者間でフィードバックや共有が行われている事例などが参考になると考えられる。

違法・有害情報の検出技術の高度化を図ることは、各事業者における検出作業の迅速化や効率化に資すると期待される一方で、検出技術の活用それ自体は決して万能の対策とは言えず、違法・有害情報を技術的な観点だけで遮断することは不可能である。今後、実効あるインターネット上の違法・有害情報対策を進めていくためには、インターネット利用者の教育啓発やリテラシー向上等も含め、多方面にわたる取組と連携を図っていくことが重要である。

以上の検討を踏まえ、2009年度以降、国が必要な予算施策等を確保しながら、民間における違法有害情報対策に資する研究開発を適切な支援を行っていくべきである。



## 高度な違法・有害情報検出技術の研究開発イメージ(例)

### (A) 短期的な研究開発: 既知の違法・有害表現を高精度に検出

- 単語単独で直接、違法・有害情報の手掛かりとなる単語辞書(NGワード集など)の構築、及びこれに基づく違法・有害情報のフィルタリング

【考慮点】日々拡大する違法・有害表現を、ある程度自動的に見つけ出すことが出来れば、違法・有害情報の検出効率を向上可能。そこで、長期的な研究開発でそれを実現する。

### (B) 長期的な研究開発: 日々拡大する新規(未知)の違法・有害表現も含めて検出

- 違法・有害表現の周辺情報(文脈や発信目的等)を用いて、膨大なWebページから違法・有害情報の候補を自動で抽出<sup>(\*)</sup>

#### (B-1) 違法有害情報の知識ベースの構築技術

- ・ グレイ表現辞書、共起表現辞書の構築技術。及び、それらを概念辞書(オントロジ)として体系化する技術
- ・ フレーズ辞書への拡張技術

#### (B-2) 違法有害情報の自動検出技術

- ・ 情報発信目的(情報発信者・サイト種別)分類による検出技術
- ・ 意外性(常識外情報)検知による検出技術

【着目点】基本的に違法有害情報の書き込みと検知はいちごっこであるが、違法有害情報が隠語などで暗号化されている場合に通例常識外の表現を伴うなどの特性を利用し、未知の違法・有害表現をも視野に、高度、先端的な検出技術を開発する。

\* 本研究開発は、違法・有害情報の定義、レーティング、フラグリスト作成等を行うものではない。

基本的に  
民間の取組

研究開発に当たっては、膨大なWebページを参照の上、多種多様な大規模知識ベース等を構築する必要があり、中小の組織等が単独で開発するのは困難

国として支援

## 高度な違法・有害情報検出技術の研究開発イメージ(例)

・ **グレイ表現:** 違法・有害情報の候補であるが、それが単独に存在するだけでは、必ずしも違法・有害情報と言えない表現。

例 「自殺」、「殺す」、「キモイ」、「れんこん」など。

・ **共起表現:** 違法・有害表現でないが、グレイ表現と共起することで、グレイ表現が違法・有害情報か否かを判別しやすくなる表現。

例 「学校名」、「人名」: 「キモイ」は、学校名&人名と共起 → 学校裏サイト(いじめ)のページである可能性が高い。

・ **フレーズ辞書:** 単語レベルではなく、「AのB」、「AをBする」などの表現の辞書。概念辞書と組み合わせて抽象化。

例 「自殺の防止(抑講)」、「山田太郎(人名)はキモイ」、「さんま(魚)を包丁で刺す」、「れんこん(野菜)を売る」

・ **情報発信目的(情報発信者・サイト種別)分類による検出:** 情報発信目的の種別により、違法・有害情報かどうかを判別しやすくなる。

例 新聞社の報道サイト: 「自殺」、「殺す」、「れんこん」、「キモイ」→ 自殺・犯罪予告情報等の可能性は低い。  
匿名の情報交換サイト: 「自殺」、「殺す」、「れんこん」、「キモイ」→ 自殺・犯罪予告情報等の可能性はあり。  
レシピ紹介サイト: 「れんこん」→ 違法・有害情報の可能性は低い。

・ **意外性(常識外情報)検知による検出:** 通常現れない意外性のある表現を検知することにより、違法・有害情報を検出しやすくなる。

例 常識外の高額な売買: 「れんこんを10万円で売ります。」→ 違法取引情報に関連する可能性あり。

※ 以上に掲げたものは一つの例示であるが、どの情報が違法・有害情報に当たるかどうか(検出すべき情報かどうか)については、あくまで開発成果を利用する事業者の選択・判断に属する。

## 4. 利用者を育てる取組の促進

過度の規制によることなく利用環境を整備することは、事業者による自主的な取組を重視するとともに、違法・有害情報により実際に被害にあう可能性のある青少年等の利用者が、主体的な判断に基づいて、インターネット上で流通する情報を取捨選択する責任を持つことを意味する。インターネットの急速な普及に伴い、わいせつな画像や残虐な映像に容易に接することができるようになったことは、十分なリテラシーを持たない青少年にとって、健全育成の観点から望ましくない。

ネット上のいじめや学校非公式サイト等の問題が大きく取り上げられるようになり、青少年に情報を適切に読み解く能力を付与することの必要性が、広く社会的に認識されてきた。新学習指導要領に、情報モラルを身につけ、適切に活用できるようにするための学習活動の充実が新たに盛り込まれたのも、こうした背景を踏まえたものである。また、学校現場以外にも、家庭や地域において、様々な利用者啓発活動が行われてきており、これらが引き続き推進されていくことが望まれる。

しかしながら、これまでに行われてきた取組については、地域的なばらつきがあること、特に過疎地等においては民間企業の社会貢献活動（CSR）としてのリテラシー活動が行われにくい等の事情で単発的な活動に留まっていたり、使用される教材がICTサービスの進展のスピードに追いつけない、子どもの気持ちを惹きつける工夫を講じることが困難である等の事情により利用者のニーズに真に応えるものになっていなかったり等々、改善の余地が残されているとの声もある。また、子どもに情報モラルを教える立場の保護者や教師自身が、リテラシーを高める機会に恵まれないといった問題も指摘されている。

本章では、現在のインターネット利用者を取り巻く課題を抽出した上で、既存の優れた活動等を紹介することで、リテラシーを向上させるためのいくつかの処方箋を示すとともに、こうした取組を整理・分類し、分かりやすい形で有機的に連携させることにより、支援を必要とする利用者が公平に支援を受けられることのできる仕組みの構築について提言することとしたい。

### (1) 家庭・地域・学校における情報モラル教育

#### 1) 現状認識と課題

近年、情報モラル教育の必要性が広く認知されるようになってきている。情報モラルとは、インターネットが生活に不可欠の基盤となった高度情報通信社会において、すべての人間が身に着けるべき考え方や態度を指すと考えられる。情報教育の目的を体系的に記述した「情報化の進展に対応した教育環境の実現に向けて（情報化の進展に対応した初等中等教育における情

報教育の推進等に関する調査研究協力者会議最終報告（1998年8月）」においても、情報モラルは「情報社会に参画する態度」のなかの重要な柱となっている<sup>116</sup>。

通常の情報教育（道徳）教育が、倫理的に許されない行為類型を社会規範として示すことにより子どもが被害者や加害者にならないようにすることとともに、他者への思いやりを通じて人間同士の豊かな感情交流に基づく関係を構築していくことを促すものであるように、情報モラル教育においても、子どもを情報社会がもたらす脅威から守り、自らが情報ツールを用いて他者を傷つけないようにすることと同時に、情報技術を適切に活用して情操と知識を深めるようにすることが求められる。出会い系サイトや学校非公式サイト等を通じて、子どもが被害者や加害者となる事案が増大しつつある現状においては、とりわけ、情報を適切に読み解く能力に乏しい子どもに対して危険を回避させる安全教育の取組が急務となっている。

文部省（当時）は、1998年12月14日に幼稚園教育要領、小学校及び中学校学習指導要領を、1999年3月29日に高等学校学習指導要領、盲学校、聾学校及び養護学校幼稚部教育要領、小学部・中学部学習指導要領及び高等部学習指導要領をそれぞれ告示した。授業時数の縮減や総合的な学習の時間の創設等による「ゆとり教育」の導入が注目された告示であったが、情報教育においても、中学校の技術・家庭科で初めて情報に関する基礎的な内容が必須とされた<sup>117</sup>ほか、高等学校において「情報」が必修の専門教科として新設された。

ICTと学校教育の関わりについては、「ミレニアム・プロジェクト（1999年）」にも代表されるように、当初、全国の学校のすべての教室にコンピュータを整備し、インターネットにアクセスできる環境を実現するというハード面での整備に重点が置かれてきた。しかし、こうしたハード面における整備の進展や、学校指導要領の施行に伴って、徐々に情報モラルの必要性に関する議論が本格化していくことになった。

2004年6月には、文部科学省内に「児童生徒の問題行動に関するプロジェクトチーム」が設置され、情報社会の中でのモラルやマナーについての指導の在り方について検討が行われた。翌年取りまとめられた「新・児童生徒の問題行動対策重点プログラム」においては、「学校等における情報モラル等を含むIT教育の一層の推進を図るために、情報モラル等指導サポート事業を実施する」とされ、学校と家庭、地域、関係機関等が一層緊密に連携して施策を講ずることが示された。また、IT安心会議が取りまとめた「インターネット上における違法・有害

<sup>116</sup> 「情報教育の目標とカリキュラムの体系化」のなかで、「(3) 社会生活の中で情報や情報技術が果たしている役割や及ぼしている影響を理解し、情報モラルの必要性や情報に対する責任について考え、望ましい情報社会の創造に参画しようとする態度（情報社会に参画する態度）」として挙げられている。

<sup>117</sup> 現行中学校学習指導要領（2002年4月施行）第8節 技術・家庭

B 情報とコンピュータ

(1) 生活や産業の中で情報手段の果たしている役割について、次の事項を指導する。

イ 情報化が社会や生活に及ぼす影響を知り、情報モラルの必要性について考えること。

情報対策に関する集中対策」においても、情報モラル教育について関係府省が連携して取り組んでいくこととされている。

こうした動きを受けて、2007年1月、中央教育審議会答申「次代を担う自立した青少年の育成に向けて」の中で、「特に携帯電話等の情報メディアを悪用した犯罪やトラブルの危険性から青少年を守り、これ以上の被害者を出さないためにも、青少年一人ひとりに直接届く形での啓発や情報提供を早急に行う必要がある。」と提言された。

具体的な啓発活動としては、同年2月、携帯電話のインターネット利用に際しての留意点やトラブルの例、対応方法のアドバイス等を盛り込んだ啓発リーフレット「ちょっと待って、ケータイ」が作成され、全国約120万人の小学校6年生全員に配付されたほか、青少年及び保護者向けに意識啓発を促すDVD「ちょっと待って、ケータイ」も、都道府県教育委員会及び市区町村教育委員会に配付されている。また、ネット上のいじめ問題について、保護者等に対して直ちにに取り組むべき課題を提案する啓発リーフレット等も作成・配付されているほか、家庭教育に関するヒントをまとめた「家庭教育手帳」において、携帯電話フィルタリングの設定等子どもの成長段階に応じたルールづくりを各家庭で策定すること等を提唱している。

また、文部科学省では、情報モラル教育について、「情報社会の倫理」、「法の理解と遵守」、「安全への知恵」、「情報セキュリティ」、及び「公共的なネットワーク社会への構築」の5項目に基づき、学年別に到達すべき学習目標を定めた情報モラル指導モデルカリキュラムを作成・公開しているほか、インターネット利用時に注意すべき点や家庭における親子間のルール作り等に関する指導事例集、指導用ガイドブックや啓発パンフレット等を取りまとめ、これらの素材に基づいた情報モラル指導セミナーを実施するなど、多様な施策を講じているところであり、今後、こうした取組の拡充が期待されている。

# 情報モラル指導モデルカリキュラム表

この表は、情報モラルの指導カリキュラムの内容を小中高一貫のモデルカリキュラムとして示したものです。このモデルカリキュラムの目標は、学校教育全体の中で達成していくことが望ましく、本モデルカリキュラムを参考にして、それぞれの学校では、地域の実情に合わせて、情報モラルのカリキュラムを組み立て、実施してください。各目標の詳細は、Webページをご覧ください。 <http://www.jpnet.or.jp/moral-guidebook/>

<大目標・中目標レベル>

分類	L1: 小学校1～2年	L2: 小学校3～4年	L3: 小学校5～6年	L4: 中学校	L5: 高等学校
1. 情報社会の倫理	a1～3: 発信する情報や情報社会での行動に責任を持つ			a4～5: 情報社会への参画において、責任ある態度で臨み、義務を果たす	
	a1-1: 約束や決まりを守る	a2-1: 相手への影響を考えて行動する	a3-1: 他人や社会への影響を考えて行動する	a4-1: 情報社会における自分の責任や義務について考え、行動する	a5-1: 情報社会において、責任ある態度をとり、義務を果たす
b	b1～3: 情報に関する自分や他者の権利を尊重する			b4～5: 情報に関する自分や他者の権利を理解し、尊重する	
	b1-1: 人の作ったものを大切にすることをもち	b2-1: 自分の情報や他人の情報を大切にすることをもち	b3-1: 情報にも、自らの権利があることを知り、尊重する	b4-1: 個人の権利(人格権、肖像権など)を尊重する	b5-1: 個人の権利(人格権、肖像権など)を理解し、尊重する
2. 法の理解と遵守	c2～3: 情報社会でのルール・マナーを遵守できる			c4: 社会は互いにルール・法律を守ることによって成り立っていることを知る	
	c2-1: 情報の発信や情報やりとりする場でのルール・マナーを知り、守る	c3-1: 何のルール・マナーに反する行為を知り、絶対に行わない	c3-2: 「ルールや決まりを守らなければならない」という社会的意味を知り、尊重する	c4-1: 違法な行為とは何かを知り、違法だかわからなかった行動は絶対に行わない	c5-1: 情報に関する法律の内容を理解し、遵守する
3. 安全への配慮	d1～3: 情報社会の危険から身を守るとともに、不適切な情報に対応できる			d4～5: 危険を予測し被害を予防するとともに、安全に活用する	
	d1-1: 大人と一緒に使い、危険に近づかない	d2-1: 危険に出会ったときは大人に意見を求め、適切に対応する	d3-1: 予測される危険の内容がわかり、避ける	d4-1: 安全性の面から、情報社会の特性を理解する	d5-1: 情報社会の特性を認識しながら行動する
e	e1～3: 情報を正しく安全に利用することに努める			e4～5: 情報を正しく安全に活用するための知識や技術を身につける	
	e1-1: 知らない人に、連絡先を教えない	e2-1: 個人の情報は、他人にも教えない	e3-1: 情報の正確さを判断する方法を知る	e4-1: 情報の信頼性を吟味できる	e5-1: 情報の信頼性を吟味し、適切に対応できる
f	f1～3: 安全や健康を害するような行動を抑制できる			f4～5: 自他の安全や健康を害するような行動を抑制できる	
	f1-1: 決められた利用の時間や約束を守る	f2-1: 健康のために利用時間を決める	f3-1: 健康を害するような行動を自制する	f4-1: 健康の面に配慮した、情報メディアとの関わり方を意識し、行動できる	f5-1: 健康の面に配慮した、情報メディアとの関わり方を意識し、行動できる
4. 情報セキュリティ	g2～3: 生活の中で必要となる情報セキュリティの基本を知る			g4～5: 情報セキュリティに関する基礎的・基本的な知識を身につける	
	g1-1: 認証の重要性を理解し、正しく利用できる	g3-1: 不正使用や不正アクセスされないように利用できる	h3: 情報セキュリティの確保のために、対策・対応がとれる	g4-1: 情報セキュリティの基礎的な知識を身に付ける	g5-1: 情報セキュリティに関する基本的な知識を身につけ、適切な行動ができる
5. 公共的なネットワーク社会の構築	i2～3: 情報社会の一員として、公共的な意識を持つ			i4～5: 情報社会の一員として、公共的な意識を持ち、適切な判断や行動ができる	
	i1-1: 決められた利用の時間や約束を守る	i2-1: 協力し合ってネットワークを使う	i3-1: ネットワークは共用のものがあるという意識を持つ(従)	i4-1: ネットワークの公共性を意識して行動する	i5-1: ネットワークの公共性を維持するために、主体的に行動できる

●「情報モラル指導モデルカリキュラム表」は、文部科学省委託事業「情報モラル等指導サポート事業」において作成されたものです。



このように、情報モラル教育を質・量ともに充実していくためには、学校のICT環境を整備し、授業においてICTが利用されるようにハード面を整備するだけでなく、教員のICT活用指導力を高め、児童・生徒がリテラシーを高めることができようソフト面を向上させる必要がある。

ハード面においては、学校現場における教育の情報化は急速に進展しつつある。普通教室における校内LANの整備率は2007年度末時点で62.5%であり、e-Japan戦略策定当時(2000年度末)の8.3%以降、一定の伸び率で増加してきているほか、同時期の学校における超高速インターネット接続率は約51.8%であり、前年度比16.8%の大幅増となっている。これらの指標については、現在、「IT新改革戦略」(2006年1月19日IT戦略本部決定)に基づき、平成23年度以内に概ね100%にするとの政府目標に向け、急ピッチで整備が進められているところである。



## 学校におけるICT環境の整備状況

		e-Japan戦略 H13.1 ~ H18		IT新改革戦略 (H18.1~H23.3)
コンピュータ 1台当たりの 児童生徒数	達成目標	5.4人/台		3.6人/台
	達成状況	13.3人/台	7.7人/台	7.0人/台 (H20.3)
普通教室 における 校内LAN整備率	達成目標	概ね100%		概ね100%
	達成状況	8.3%	50.6%	62.5% (H20.3)
(超)高速 インターネット 接続率	達成目標	高速回線 概ね100%		超高速回線 概ね100%
	達成状況	高速回線 12.9%	高速回線 89.1%	超高速回線 51.8% (H20.3)
教員の校務用 コンピュータ整備率	達成目標	なし		教員1人1台(100%)
	達成状況	( 33.4% )		57.8% (H20.3)

また、コンテンツ面でも、インターネットを用いた調べ学習や学習した内容をコンピュータで資料化させる授業が普及する等、ICTを取り入れた教育が進んでおり、なかでも、NHKの番組を二次利用したビデオクリップ映像等を全国の小・中学校に無料配信し実際の授業に活用する「オアシスプロジェクト」は、これまでに6,326校が参加する等大きな成果を挙げている。このように、学校におけるICT環境の整備については、目標達成に向けた取組が引き続き必要であるとはいえ、これまで着実な進展を見せている領域であるといえよう。

## オアシスプロジェクトの概要

有用なコンテンツの不足から学校現場でのITの効果的な活用が広く普及しない現状に対し、NHKが教育用に制作したビデオクリップ等の質の高いコンテンツを小・中学校に提供し、授業で有効利用していただくことにより、校内LAN等のネットワーク環境の整備促進を目指していくプロジェクト。

- NHKの番組の二次利用等により制作された教育用映像(約3,000本)を、通常の教室で授業に活用することができる画質で、全国の小・中学校の希望校に無料配信する事業を平成18年11月から3年間実施。
- 民間企業を中心とした「オアシス協議会」(事務局: (財)マルチメディア振興センター)が、NHKが保有している学校向けビデオクリップ等の配信権利を購入し、協議会に参加する配信事業者が映像配信を実施。
- 配信実験の参加やITを活用した教育の推進に関し、文部科学省が協力。
- e-Japan重点計画が目標に掲げていた高速インターネット接続(目標 100%に対し91.3%)と校内LAN整備(同100%に対し56.2%)の未達を解消。
- 「超」高速インターネット接続というIT新改革戦略の目標達成のエンジン役。
- 全国に支部を有する(社)テレコムサービス協会が、動作環境等に関するヘルプデスクを担当。
- 平成20年1月末現在で、6,326校が参加(約18%)。

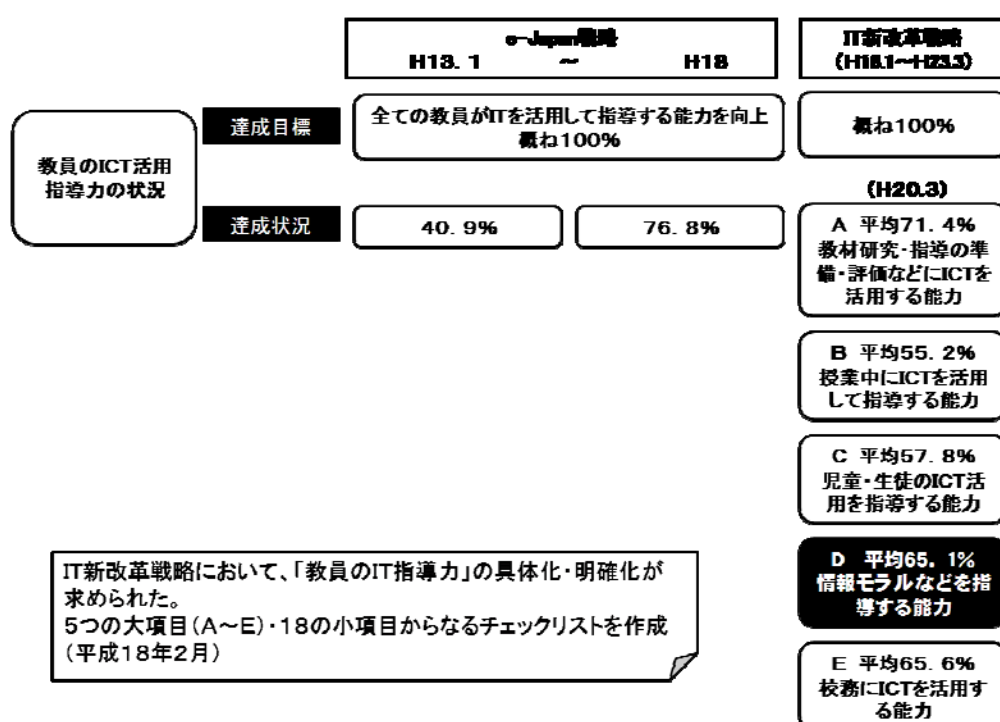
### 授業をより楽しくわかりやすくするオアシス

たとえば、サナギから蝶になる瞬間やトンボの産卵など、実際には観察が難しい貴重な映像も、オアシスなら、NHKのホームページ上の映像(256kbps)よりも高画質な映像(1500kbps)で視聴可能。



他方、教員のICT活用指導力については、必ずしも十分な水準とはいえないのが現状である。IT新改革戦略は、概ねすべての教員がITを活用して指導する能力を身につけることを目標に掲げ、教員のIT指導力の評価基準の具体化・明確化を行うことを求めており、文部科学省は5つの大項目、18の小項目からなる詳細なチェックリストを作成し、調査を実施している。

2007年度末現在、情報モラル等を指導する能力が比較的高いと回答した教員は全体の65.1%に留まり<sup>118</sup>、その他の能力に比べて低い水準となっている。現在、文部科学省において、当該チェックリストによる教員の自己評価及び事後研修の支援、具体的な指導例の蓄積等が行われており、子どもが情報を正しく読み解き、インターネットを安全に利活用することのできる教育を実現していくことが課題となっている。



こうした現状を踏まえ、様々な教育課程を抱える教員が、限られたリソースのなかで情報モラル教育を効率的に行うことができるよう、教員向けの指導の質を改善する等の支援を行っていく必要があるが、これにはいくつかの実現すべき方向性が指摘されている。

第一に、指導教材の改善が挙げられる。インターネット上の違法・有害情報は、実際の事件や社会環境の変化に伴い時々刻々と内容が変化しているにも関わらず、それらへの方策を示すべき教材は、頻繁に更新されていなかったり、指導向けに分かりやすく作られていなかったりしており、実効性や訴求力の観点から改善する余地があるのではないかとの声がある。とりわ

<sup>118</sup> 「情報モラルなどを指導する能力」の65.1%は、上記「教員のICT活用指導力チェックリスト」におけるD-1からD-4の平均値であり、それぞれ、D-1は66.0%、D-2は67.4%、D-3は67.7%、D-4は59.4%であった。



け、学年によって、インターネットの使用程度や利活用シーン、社会モラルの習熟度等が大きく異なるなかで、特に留意すべきマナーや危険の程度、効果的な教育手法について、年齢に応じたきめ細やかな指導が必要であるにも関わらず、実際には教材や教育手法はそれに対応するものとなっていないのではないかと指摘である。また、情報モラルについての教材の多くは正規教材ではないため、副教材予算の不足等から、各教育委員会等において購入がためらわれているとの指摘もあるところである。

第二に、教員の意識向上がある。もちろん、情報モラルの向上について高い問題意識を持つ教員も増えているが、情報教育の専任教師がほとんど存在しない現状では、教員が多くのカリキュラムを遂行していくなかで、情報モラル教育に費やすことのできる時間と労力は限られざるを得ない。他方、インターネットが生徒の生活に不可欠なコミュニケーションツールとして急速に浸透した結果、携帯電話等情報端末の操作やインターネット上のサービス等に関する知識において、大人を上回る生徒も多く出てきており、教員が最新のサービスに起因するトラブル等についての的確なアドバイスを行うことができず、問題の解決に結びつけられない事例も報告されており、教員と生徒の間において意識や知識の面で格差が生じているとの指摘もなされている。

第三に、指導内容を客観的に評価する基準を設けること等を通じ、教員が情報モラル教育を積極的に行うインセンティブを強化するという方向性が挙げられる。情報モラル教育が比較的新しい教育領域であることからすれば、具体的な指導内容や手法についての指標や評価が十分に整備されているとはいえない現状は、ある程度やむを得ない。このことから、生徒にとっては、指導内容が教員や地域等によりまちまちになるおそれが生じ、一定の質的水準が確保されなくなり、より多くの青少年が有害情報に晒されることにもつながりかねないとの指摘もある。また、教員にとっても、何をどのように指導すべきか必ずしも明確ではなく、その成果を客観的に見直し、指導手法の改善につなげていく手がかりが得にくくなるとの声もあり、教員に対して情報モラル教育を積極的に行うインセンティブを与えていくことが課題となっている。

ところで、子どもに対する教育がすべて学校に委ねられているわけではないように、情報モラル教育の担い手が教員に限られるわけではない。情報モラル教育の実効を高めるには、家庭や地域における教育の実態を踏まえ、関係者が適切に役割を分担していくことが求められる。家庭においては、携帯電話利用の低年齢化やパケット定額サービスの拡大等により、子どもによるインターネット利用が拡大している一方、ICTリテラシーや情報モラルが低い保護者が存在するなど、全体的に親子間で情報格差が広がっている現状がある。詳細は次節で述べるが、子どもの携帯電話によるインターネット利用が進むにつれ、親が子どもの利用実態を把握することが困難となるといった傾向も見られる。

他方、これまで、子どもの教育という観点から一定の役割を担ってきた地域や地方公共団体の取組にも限界が見られる。都市化や個人主義の進展により、地域における住民同士のつなが

りが希薄化するなど、コミュニティの疲弊が顕著になっている。また、前述のように、地方公共団体によっては、青少年健全育成の観点から、情報モラル教育につき積極的な活動を行っているところも存在するが、そうした取組の多くは全国でばらばらに行われているため、面的に広がりを欠き、優れた取組が共有される仕組みが存在してこなかった。また、予算上の制約も、個別の地方公共団体が行う活動に限界を与える要因となっている。

## 2) 諸方策

情報モラル教育を質量ともに向上させていくためには、学校だけではなく、家庭や地域も含めた包括的な取組として捉え、教員や親の問題意識を高めていくことにより、これまでの取組を拡大していく必要がある。その際、必要となる支援については、文部科学省や総務省といった関係府省庁、地方公共団体等が相互に連携・協力していくことが重要である。

まず、指導教材の改善については、情報モラル教育ポータルサイト<sup>119</sup>の開設や指導事例のとりまとめ等、最近の施策を一層推進するとともに、民間における先進的な取組を踏まえ、官民連携の在り方を検討していく必要がある。

例えば、「ICT教育推進プログラム協議会」(会長：清水康敬東京工業大学名誉教授)では、2003年11月より教育機関におけるICT教育の支援活動を行っているが、なかでも、教職員向けの専用サイト「ICT活用ゲートウェイ」を通じて、教員向けのe-Learning研修コンテンツや実践事例集、協賛企業が提供する教育コンテンツを公開する等、実務的な啓発プログラムを用意している点が特徴的である。

さらに、総務省においても家庭・地域・学校で広く利用できる教材として「伸ばそうICTメディアリテラシー」<sup>120</sup>を開発し公開しており、体験学習により子どもの気持ちを惹きつけ楽しく学べるシミュレータ、具体的な指導方法・必要な情報を収録したガイドブックにより教員・保護者の負担軽減、メディアリテラシー強化の支援を図っている。

また、ニフティは、品川区教育委員会と共同で作成した情報モラル教材に基づいて、①社員が実際に学校に赴いてインターネットを利用する際に注意すべき事項等について教え、②担任の教諭の指導に基づく体験プログラムを通じて疑似有害サイトを閲覧する「二本立て」の授業を行っており、教材と人員の不足をともに補う取組の一例として注目に値する。

国や民間による様々な既存の資産を活用しながら、リテラシーの高い教員を積極的に育成していくことが望まれる。また、対象者により異なる教材の開発等について、必要に応じて、国や地方公共団体が支援することも検討していくことが望ましい。

<sup>119</sup> <http://kayoo.info/moral-guidebook-2007>

<sup>120</sup> <http://www.ict-media.net/>



教えることについてのインセンティブの強化については、情報モラル指導モデルカリキュラムを踏まえて、一層の指標化・具体化を進めることに加え、一定のスキルを獲得した教員に証明書を発行し、又は企業研修への参加を有休扱いする等多様な仕組みを構築することも検討に値する。とりわけ、大学生は、子どもに近い視点と最新の情報サービスに関する知識を有していることから、教職課程への組み込み等を通じて、情報モラル向上に関するボランティア活動や出張講座を単位認定の対象にすることも有効と考えられる。

情報モラル教育を改善していく上で、教員指導の質的向上と並んで重要となるのは、学校や教員に対して過度の負担がかからないよう、家庭・地域・学校において、それぞれの関係者がその役割に応じ、相互に連携した取組を行っていくことにより、すべての子どもたちに対して働きかけを行う仕組みを構築することである。「初等・中等教育における当面の教育課程及び指導の充実・改善方策について（2003年10月7日中央教育審議会答申）」において、

#### 5 教育課程及び指導の充実・改善のための教育環境の整備等

（略）社会全体から学校に対して様々な役割・機能が期待される中で、学校がその本来の役割・機能を十全に果たすためには、各学校が現在行っている教育活動全体について、自己評価等を通じて不断に検証し、改善を図ることが必要である。その際、家庭や地域社会が分担・協力した方がよりよい成果が得られると考えられる教育活動等については、家庭や地域の実態等を踏まえつつ、保護者や地域住民等の理解を得ながら、家庭や地域社会がその役割を分担したり、協力したりするように促していくことも必要である。

と記述されているのも、学校を中核として家庭や地域社会、国や地方公共団体等の主体がそれぞれの特質を活かして連携していくことの必要性を謳うものにほかならない。

保護者による主体的な参加を促進するためには、入学説明会や父兄参観等の機会を活用し、できるだけ多くの保護者が参加するイベントにおいて情報モラルに関する情報提供を行うことも有益である。また、現状、特区制度やモデル事業を通じてICTを通じた町おこしが行われているが、授業時間外に空いた教室や公民館等に地元進出企業の出前講座を誘致することにより、企業の社会的責任（CSR）と住民のリテラシー向上の両立を図ることも、地域の取組の活性化という観点からも検討に値する。

近時、放課後教室や土曜授業といった課外活動を通じた学童保育の強化が行われているが、学習の機会の増大に比して、実際に行うべき教育コンテンツの整備が追いついていないとの指摘がなされている。これを踏まえ、様々な企業やNPO等が用意している情報モラル教育コンテンツがより積極的に活用される環境を整備していくことも重要である。また、進学塾や学習塾の普及、塾に通う子どもの多くが携帯電話を所持しているといった現状に鑑み、塾に対する一定の役割も期待される。

このように、関係府省庁の協力のもと、家庭・地域・学校等の関係者がそれぞれの役割を果たすことで相互に連携を強化し、優れた取組を共有する仕組みの構築が求められており、こうした取組の方向性は、後述する啓発活動を協調的に進める要請にもつながる。

以上例示した諸方策について、関係府省庁や地方公共団体等との間で合意が形成され、実現性の高い施策となったものから順次実施すべきである。

## (2) ペアレンタルコントロールの促進

### 1) これまでの取組

インターネットが国民生活に不可欠な基盤となるなかで、青少年のインターネット利用は着実に増大している。2007 年末時点でのインターネット利用率は 6～12 歳につき 68.7%（前年末 67.9%）、13～19 歳につき 94.7%（同 93.0%）となっている。とりわけ、青少年については、携帯電話を利用したインターネット接続が普及しており、家庭や学校等において周囲の大人がその利用実態を把握することを困難となっている。例えば、出会い系サイトに関連した事件（児童買春、児童ポルノ禁止法違反、青少年保護育成条例違反等）においては、被害児童のほとんど（2008 年上半期で 98.3%（警察庁調べ））がパソコンではなく、携帯電話を用いてアクセスしているのが実態である。こうした背景を踏まえ、携帯電話を通じたインターネット利用に伴う弊害から青少年を保護すべきとの論調が急速に高まってきた。

(※) 国会、政府等における近時の動きの例

《教育再生懇談会：第一次報告（2008 年 5 月）》

○子供を有害情報から守る

- ・携帯電話利用についての教育を推進し、必要のない限り小中学生が携帯電話を持つことがないように、保護者、学校はじめ関係者が協力する。
- ・小中学生が持つ場合には、通話機能等に限定したものが利用されることを推進する。機能を限定した携帯電話の開発と普及に携帯電話事業者も協力する。

《自民党携帯電話から小中学生を守ろう勉強会：中間提言取りまとめ（2008 年 6 月）》

今秋の臨時国会で小中学生の携帯電話所持を禁止する議員立法を目指す方針を打ち出す。

こうした観点から、学校における情報モラル教育と並んで重要になってくるのが、子どもに最も身近に接する保護者の意識の向上と積極的な取組である。

しかしながら、保護者の多くは子どもに比べて携帯電話を通じてインターネットを利用する機会が乏しく、子どもの利用実態を把握することはますます困難になってきている。また、実際に閲覧されているサイトの内容についても知らないことが多いことから、「インターネットは怖いもの」として一律に排除しようとしてしまうか、自分には分からない世界であるとして

目を背けてしまうかのいずれかの対応に陥りやすいとの見方もある。そうしたことから、保護者が子どもと正面から向き合い、利用実態に基づいて課題と対処について話し合う機会が少なくなっており、保護者による子どものネット利用に関する適切な監督・管理（ペアレンタルコントロール）が行われていないとの指摘がなされている<sup>122</sup>。

インターネット上の違法・有害情報から青少年を適切に保護する取組として有効なフィルタリングサービスについては、前述のとおり、過去3度にわたる総務大臣要請により導入と改善が行われているが、リテラシーを持った保護者による適切な管理の下で青少年によるインターネット利用を図ることを目的として、フィルタリングサービスの解除時に親権者の確実な意思確認を実施するとともに、利用者の選択肢を増やすサービスの早期検討を行うことが求められた。これを踏まえ、一部の携帯電話事業者においては、携帯電話インターネットの契約者である青少年や使用する青少年の保護者に対して、保護者による適切な管理に基づいて、特定のサイトやカテゴリにつき閲覧可否の設定を可能とする、「カスタマイズ機能」を導入することを予定している。

カスタマイズ機能を実装した端末においては、個々の利用者において、個別のサイトにつき、第三者機関によるサイトの認定やコンテンツ・レイティング等を必要に応じて参照しつつ、閲覧するかどうかの判断を自ら行うことが求められる。このため、当該サービスの開始にあたっては、子どもの成長や取り巻く環境、社会的な利用実態等を踏まえ、保護者が青少年有害情報の範囲や程度について判断を行い、子どもによる利用を適切に管理していくことが前提となる。

このように、ペアレンタルコントロールを通じて個別にカスタマイズされたサービスを享受することのできる環境の実現が目指されている一方、保護者が充分なリテラシーを持っていない青少年の利用者については、通話等に機能を限定した携帯電話端末の利用を促進するべきとの議論も存在している。

我が国においては、携帯電話事業者により子ども向けにインターネット接続機能を無効にし、又は子ども向け公式サイトに対してのみ接続を許可する等、いわゆる機能限定携帯端末が販売されている。諸外国においても、米国において子ども向けにGPS機能をデフォルトで実装した端末がある<sup>123</sup>ほか、オーストラリア<sup>124</sup>やフランス<sup>125</sup>においては、子ども向けという分類では

<sup>122</sup> 検討会WGの議論の過程で「ペアレンタルコントロール」という言葉自体が、子どもに対する親の優越的地位を前提とした表現に過ぎるという意見もあった。実際、日本におけるICT社会の健全な維持と発展を担う主体として青少年を捉え、彼らの自律的な情報社会への参加に向けた未来志向の教育のための活動を行っていくことこそ重要である。

<sup>123</sup> 子ども向け（for kids）と明示した端末として、GPS機能を標準装備したもの（LG：LX150）等が販売。

<sup>124</sup> メッセージ機能に限定し、ブルートゥースやブラウザ機能を標準装備していない端末として、モトローラ（W156）、LG（KG370等）、ノキア（2600）等が販売。

<sup>125</sup> 同様にメッセージ機能限定端末としてノキア（6150等）、ソニーエリクソン（CMD-J5等）、モトローラ（C520）等が販売。

ないものの機能をショートメッセージの送受信やカメラに限定した端末が販売されている。

しかしながら、こうした機能限定携帯端末は、一般端末との比較において利用者である青少年を惹きつけることが難しく、需要の少なさ等により事業者において開発・販売を継続していくことが困難であるなど、普及が進みにくいとの指摘もなされている。

## 2) 諸方策

子どもがインターネットを利用するに際して、保護者による適切な管理を可能とする上で解決すべき課題の一つは、保護者のメディアリテラシーを強化する仕組みが存在していないことである。保護者が第一に求められているのは、まず、携帯電話等を通じたインターネット上どのようなサイトが存在し、どこに具体的な危険が存在しているのか、子どもたちが携帯電話を使ってどのようなコミュニケーションを図っているのかといった実態を知ることであり、いたずらに恐れたり、利用を禁止しようとしたりすることは望ましいことではない。保護者が子どもの利用実態を知り、子どもとともに危険を回避する方策について話し合うことを契機として、家庭からインターネット利用環境を整備していく必要がある。

インターネットについて関心を有する保護者だけでなく、特別の関心や知識を有していない保護者に対しても等しく働きかけを行うためには、強制力は伴わないにしても、ある程度「制度的」な形で周知・啓発を行っていくことが必要である。例えば、ほぼすべての保護者の参加が見込まれる入学説明会や入学式等の機会を活用して、情報モラル教育を行うことも検討に値する。また、携帯電話販売店の協力を得て、青少年契約者及びその保護者に対して、携帯電話利用時のマナーや注意点に関する講習を実施するなど、購入プロセスや利用シーンにおける親子参加型の啓発活動を推進することも考えられる。

携帯電話事業者によるペアレンタルコントロールについては、国内の一部事業者により、子どもによるインターネットへのアクセス履歴を保護者がチェックすることのできるサービスが既に提供されている。また、諸外国においても、子どもがアクセスしたサイトを親の携帯電話に自動通知させるシステム等の様々な取組が見られるところであり、こうした保護者による適切な管理を可能とする仕組みに関し、各事業者において導入の可能性につき検討を行うとともに、既存の利用可能なサービスについて周知・啓発を図っていくことも重要である。

イギリスでは、ボーダフォンが出荷時からフィルタリングを実装し、成人向けコンテンツへのアクセスを禁止しており、契約時に顧客が年齢認証を行わなければ解除できなくなっているほか、オーストラリアでも同様に各社がペアレンタルコントロール機能をデフォルトでオンにした上で、クレジットカード認証を通じた解除に応じている。米国のAT&Tワイヤレスは、月額5ドル弱の料金により、保護者が利用者である子どものインターネット利用に関して、料金、利用時間、メッセージ数、フィルタリング等のサービスを個別に設定可能となるサービス

を提供している。また、ドイツでは、携帯電話購入時にはインターネット接続をオフ設定し、接続を希望する際にペアレンタルコントロールを選択可能にする事業者が多く存在するほか、公式サイトのうち特定のサイトへのリンクが子供用の携帯電話に表示されないように予め設定することが可能となっている。フランスでは、各社とも設定の申込みから 24 時間以内にフィルタリングを実施するという対応がとられている。こうした諸外国における取組は、リテラシーが十分ではない親権者が安易に契約時に同意することなどにより、フィルタリングサービスが必要な範囲を超えて解除されることを防ぐという点で、一定の効果があると考えられる。

いずれにしても、青少年インターネット利用環境整備法の施行に向けて、親権者による実効性のある意思確認に基づき、フィルタリングサービスを一層普及し、改善していくことが求められており、親子のリテラシー向上に向けた取組を並行して強化することにより、カスタマイズ機能などが適切に利用できるようにしていくことが必要である。

その際、利用者である青少年や保護者が、すべてのインターネット上のコンテンツについて、閲覧の是非を誤りなく判断することを期待することは現実的ではない。それぞれのコンテンツについてレーティングが行われていれば、保護者がそれを参照しながら自主的に取捨選択を行うことができる。前章で述べたように、今後、コンテンツ・レーティングの普及促進に向けた取組を加速させていく必要がある。

リテラシーが充分でない親子に対するもう一つの対策として、機能限定携帯端末の開発・利用を促進することも考えられるが、いくら端末を開発しても、実際に利用が進まないのでは意義に乏しい。利用者の意見を踏まえつつ、魅力ある端末の在り方について携帯電話事業者や端末開発事業者において検討を行っていくとともに、普及促進に向けて必要となる支援の在り方について国や地方公共団体等が引き続き検討を行っていく必要がある。

以上列挙した諸方策について、2008 年度中から適宜実施していくことが望まれる。

### (3) コンテンツ事業者等による利用者啓発活動促進

#### 1) これまでの取組

学校教育や家庭教育は重要であるが、この担い手となるのは教員や保護者ばかりではない。専門的な知識を持つコンテンツ事業者や I S P などが C S R の一環として啓発活動を行い、学校教育や家庭教育を様々に支援し、補完していくことは、きわめて効果的である。

インターネットは、もはや国民に不可欠のインフラであり、インターネットの利用環境整備は日本の将来のために克服すべき国民的課題のひとつである。地球温暖化対策などと同様、イ



インターネット関連企業にとどまらず、その他の一般企業もCSR活動の一環として積極的に取り組むことが望まれる。

実際、現状でも民間企業が自主的に啓発活動を行っている例は枚挙に暇がない。

コンテンツ事業者が自社のウェブサイト上で利用マナー向上のための専用コーナーを設けて周知を図ることや、携帯電話事業者が契約時に携帯インターネット接続サービスの利用時に遵守すべき事項を周知する等、サービスの提供に併せて啓発を行う取組については、これまでも幅広く行われている。事業者による出前講座も増えてきており、例えば、NTTドコモは、携帯電話使用時の基本的なルールやマナー、フィルタリングや迷惑メールの対処方法等に関する授業を行う「ケータイ安全教室」を実施しているほか、KDDIも「ケータイ教室」として同様の取組を行っているところであり、これら個別の事業者による取組を一元化する試みとして、「e-ネットキャラバン」が行われてきたことは既に述べたとおりである。

例えば、ネットスターとヤフーは、いち早く2008年4月から、教育学を専門とする有識者からなる「子どもたちのインターネット利用について考える研究会」を立上げ、問題点の整理やレーティングの基準の検討を始めた。同研究会は、社団法人全国高等学校PTA連合会と共催の上、NTTレゾナント、ミクシィ、マイクロソフトの後援を得て、9月30日にシンポジウム<sup>126</sup>を開催し中間報告を行ったほか、保護者向け教材を無償で公開、全国9ブロックでモデル講演を行うことを発表し、11月24日には、その第一回目としての九州大会を大分県高等学校PTA連合会の協力の下、開催している。



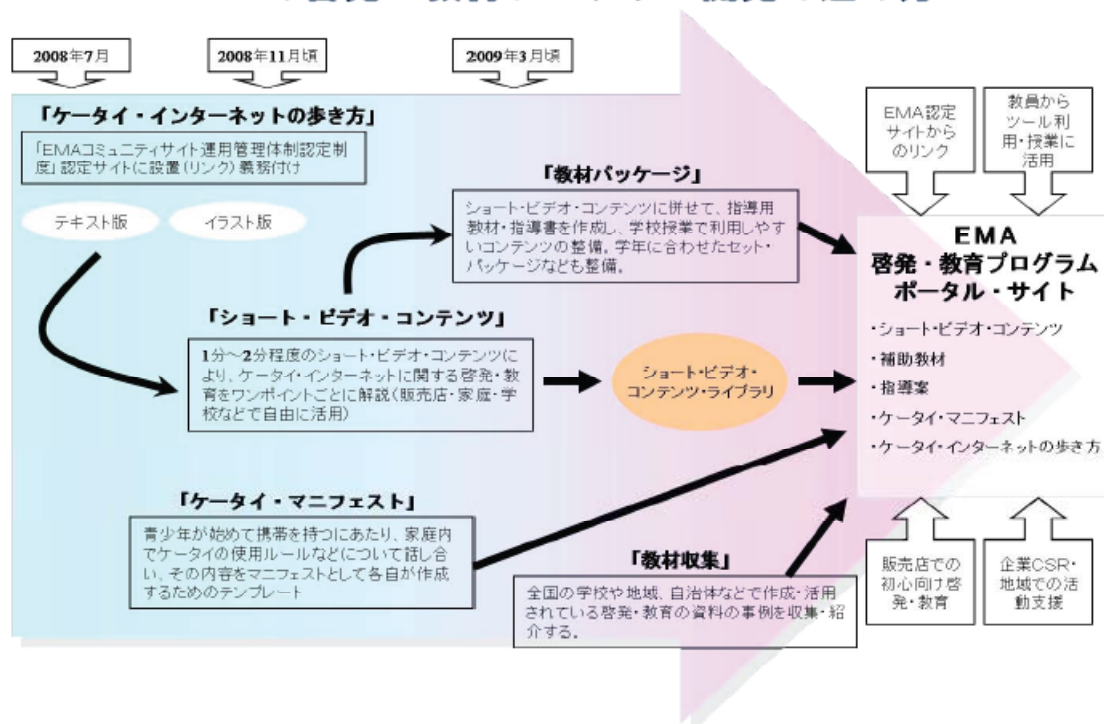
利用者に対する啓発活動を行っているのは民間企業だけではない。小学校低学年を対象とし

<sup>126</sup> 「子どもたちのインターネット利用について考えるシンポジウム」(主催：子どもたちのインターネット利用について考える研究会、社団法人全国高等学校PTA連合会)

た取組の担い手として近時注目を集めているのが、特定非営利活動法人CANVASである。CANVASでは、子どもに最先端のデジタル機器やノウハウ、表現の場等を提供し、彼らがそれを用いて音楽やFLASHアニメーション等を創作する活動を支援することを通じて、インターネットの適切な利用を促進している。こうした取組は、ICTが有する「影」の部分への対応だけでなく、「光」の部分に目を向けさせるものである点で特徴的である。その他多くのNPOや消費者団体等が、様々な観点から啓発活動を実施している。

また、第三者機関のEMAでも、啓発・教育のための施策を行っている。具体的には、携帯電話インターネットサービスの利用に際して理解すべき項目やトラブル時のQ&Aを取りまとめた「ケータイ・インターネットの歩き方」の設置を認定サイトに対して義務づけることにより、利用者に対して啓発・教育が促進されるよう図っている。また、ショートビデオや指導用教材等のコンテンツの開発により様々な現場で啓発・教育が施すことができるよう配慮している。

## EMAの啓発・教育プログラム開発の進め方



このように、青少年を違法・有害情報から適切に保護する必要性に対する認識が高まるとともに、教育関係者だけでなく、産業界やNPO等の多様な主体が自主的取組として啓発活動を実施しており、これらの取組が切れ目なく全国に展開され、必要とする者に対して適切に提供されるよう、既存の取組を拡大していくことが求められる。

## 2) 課題

これまでの取組から浮かび上がってくる課題として、経営体力が乏しい中小事業者や非営利法人等が啓発活動を行う場合、実施規模や内容が限定される点が挙げられる。これらの事業者が独自の視点に基づく啓発活動を行うことにより、その他大手の事業者や教育機関等の目が行き届きにくい地域や分野、対象年齢等に対してもきめ細かな対応が可能になり、またはインターネットの「光」の部分に焦点を当てるような新鮮で多様な要素が盛り込まれるといった効果も期待される。しかしながら、現実には、啓発活動の現状について網羅的に俯瞰されていないことから、現在取組が不足している領域が可視化されず、その結果として資源が効率的に配分されていないとの指摘もある。したがって、これらの課題を克服し、既存の有益な取組が相互に補完しあい、あるいは相乗効果を発揮することができるような仕組みを構築することが急務となっている。

なお、既存の取組に対してもいくつかの課題が指摘されている。まず、せっかく様々な教材などが用意されていても、それが、どこにどのように存在しているかがわからず、必要としている青少年などに届かない場合がある。こうした課題に対し、啓発サイトやオンライン教材のURLリンクを紹介するといったアイデアも試みられているが、たとえ青少年保護を目的とする内容であっても、こうした取組が提供企業の宣伝ツールと見なされることもあり、既存の優れた取組の共有が妨げられている。

また、民間企業が行う啓発活動は、CSRの一環として自主的に行われるものであるため、その実施規模に一定の限界があるだけでなく、多くの場合において、その効果を検証し、啓発プログラムの内容を継続的に改善していく等、中・長期的な取組を行うことは難しい。しかしながら、青少年のインターネット利用をめぐる環境は不断に変化しており、啓発プログラムの内容についても、現在行われている活動の効果測定に基づいた見直しが行われるべきである。また、過疎地等においては活動の効果も小さくなく、CSRの対象となりにくいことから、十分な活動が行われない可能性もあり、こうした点は、事業者による啓発活動に依存することの限界となっている。

## 3) 方策

インターネットの利用者が正しく情報を読み解く能力を身につけるために必要な啓発活動の担い手として、自ら情報を発信するコンテンツ事業者等が相応しいことからすれば、これらコンテンツ事業者等による取組が引き続き確実に行われていく必要があるが、そうした狭義のインターネット関連企業だけがその役割を担うべきであるということにはならない。

インターネットは、社会経済活動にとって不可欠の基盤となっており、それによりもたらされる恩恵は、コンテンツを提供する事業者等に限られるものではなく、金融や流通、運輸とい

ったその他業種においても、サービス提供や決済の手段、主要な広告手法等、重要な企業活動ツールとして広く行き渡っている。その意味において、インターネットがもたらす恩恵に対する応分の社会的責務として、広く一般の企業が当事者意識を持ち、これらの幅広い主体が相互に連携することでインターネット利用環境を整備していくという視点を打ち出していくことが重要である。

このように、リテラシー向上の取組については、既存の担い手であるコンテンツ事業者等が相乗効果を発揮する形で有機的に取組を連携させるとともに、業界を超えて多くの参加主体が参加可能な「場」を構築していくことが求められている。

#### (4) 利用者を育てる取組の協調的な推進

##### 1) 既に実施されている取組と今後に向けたアイデア

これまで述べてきた、情報モラル教育をはじめとする学校・PTAにおける取組、ペアレンタルコントロールを通じた親子間における教育、その他コンテンツ事業者による学校・地域・家庭に対する様々な取組について現状と課題をまとめると下図のとおりである。このように、それぞれの領域について、意欲のある民間企業等を中心として様々な取組が行われてきているが、リソースが限られているため、対象となる領域や手法を絞って行われており、全体として見れば、ばらばらの取組と言わざるを得ないのが現状である。

背景・問題	現状事例				アイデア				
	地域・自治体		学校・PTA		家庭				
					親(保護者)	子供			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○地域のつながり希薄化</li> <li>○取組の個別化</li> <li>○マイナス面の強調</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○問題発生の低年齢化</li> <li>○情報モラル教育不足</li> <li>○教員の意識・能力の欠如</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○大人のICTリテラシーの低さ</li> <li>○大人の情報モラルの低さ</li> <li>○学校教育への依存</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○携帯利用の低年齢化</li> <li>○定額サービスの浸透</li> <li>○親による実態把握が困難</li> </ul>	コミュニティサイト運用管理体制認定制度(啓発プログラム義務化)				
業界の対応	取組の共有・広報 ・取組を共有する仕組み作り ・包括的なPRの場の提供		訪問授業・講座・派遣等 ICT教育推進プログラム協議会 <b>情報モラル教育拡充</b> ・包括的なネット利用教育 ・専任教員の配置 ・大学受験科目の設置	インターネット安全教室 自社サイト上の情報モラルコンテンツ		<b>親子参加型教育の推進</b> ・ネットの可能性、倫理、歴史の教育 ・入学説明会への組み込み			
	街づくりの一環としてのICT利活用		対象者に応じた教育の在り方 ・小学生からの取組 ・知識を持たない人のレベル向上 ・子供を引き付ける仕掛け・伝え方		<b>購買プロセスへの教育・仕組の組み込み</b> ・ケータイ・マンガでの親子同取決め ・初心者向けシミュレーション構築 ・販売店での初心者向けプログラム				
			<b>教員の指導支援</b> ・IT指導員の学校への派遣 ・教員への指導用素材の提供 ・学校と家庭の役割分担に関するガイドライン	相談窓口の設置(駆け込み寺)					
			科学的なデータに基づく分析 ・知事増加に対するネット利用の查与度の科学的分析						

利用者を育てる既存の取組がばらばらに行われていることは、個別の取組の意義を否定するものではなく、それぞれが継続的に維持・推進されていくことが有益であることはいうまでもない。他方、こうした取組をより相互に協調的な形で進めていくために、いくつかの解決すべき課題が存在している。

第一に「面的な拡大」であり、保護者のネットリテラシーへの関心が必ずしも高くない地域や、過疎地等、全国的に俯瞰して見れば、取組が不足する地域が生じており、啓発活動全体として面的な広がりを欠く結果となっている。

第二に「主体の拡大」であり、前述のとおり、インターネットの恩恵を得ることによりその利用環境整備につき社会的責任を有する主体が多く存在しているにも関わらず、中小事業者の多くは資金面等の理由で十分な活動を行うことができず、又は既存の啓発活動がそれぞれの社会経済的な紐帯（例：学校と生徒、コンテンツ事業者と利用者等）に閉じて行われている結果、意欲ある一般企業が啓発活動を行おうとしても、適切な場が用意されていない等の理由により、実際にはリテラシー向上のための貢献が行われていないとの指摘がある。

第三に「優れた取組の共有」であり、個別企業による優れた取組が様々にあるにも関わらず、それらが既存の領域を超えて共有されにくくなっているとの指摘があるところである。

## 2) 利用者を育てる取組を協調的に推進するための枠組みについて

上記のとおり、既存の利用者啓発活動が非効率的に行われている現状を踏まえれば、この際、産学、地域を含む様々なプレイヤーが緩やかにつながり、インターネット利用者を育てる取組を協働して推進することのできる枠組みを設ける必要がある。

こうした枠組みが設けられることは、上記三つの課題にも応えることになる。第一の課題である「面的な拡大」に対しては、取組が不足している領域が可視化され、国を含めた関係主体によって相互に補完しあう体制が整備されることとなるため、啓発活動の面的な広がりが確保されるようになることが期待される。また、第二の課題である「主体の拡大」については、従来の業界団体等の主体から離れ、中立的に運営される枠組みが設立されることにより、狭義のインターネット関係者だけでなく、インターネットを通じて情報を発信する可能性のある一般企業が幅広く参画することができるようになり、リテラシー活動に重層的な広がりをもたらすことが可能になると考えられる。加えて、第三の課題である「優れた取組の共有」についても、既存の取組をまとめて俯瞰し、新たなアイデアを生み出すプラットフォームが整備されることにより、ベストプラクティスが容易に共有されるようになることにより、多角的な対応を図ることができるようになると思われる。

以下、この新たな啓発枠組みに求められる機能や体制について、大きく5つの要素に集約して述べていくこととする。

#### (a) 広範性

現在、利用者啓発活動において生じている需給のギャップや非効率性を克服するためには、これまでの取組を整理・分類し、「メニュー化」することにより、できるだけ多くの利用者が求めるサービスを容易に活用できるようにする必要がある。新たな枠組みがそのような啓発活動の結節点となるためには、可能な限り多くの主体が参加することのできる広範なものであることが必要である。具体的には、携帯電話事業者、ISPやコンテンツ事業者、関連機器メーカーやフィルタリングサービス提供者等の関連事業者に加え、金融や運輸を初めとするすべてのインターネットを利用する企業、フィルタリングやレーティング基準等に関する第三者機関や学識経験者、消費者団体、地域ボランティア、NPO等のあらゆる関係者が幅広く参加する機会を得ることが望ましい。

前章で述べたとおり、これまで違法有害情報の閲覧防止に向けた取組の例として、電気通信事業者からなる業界団体によるガイドライン策定等が挙げられるが、啓発活動については、必ずしもそのような推進母体が存在してこなかった。これは、啓発活動がコンテンツ事業者や教育関係のNPO、地域コミュニティ等によって自主的に行われ、取組を集約する団体が存在してこなかったことに一因があると考えられる。

こうした従来の取組を特徴付ける民間の「自主性」と取組の集約化を通じた「効率性」を両立させ、利用環境整備全般を行う主体的な枠組みを構築するためには、既に述べた自主規範等のツールを活用し、強制力によるのではなく、なるべく多くの関係主体が共通の目標の下で緩やかに結合し、参画することのできる枠組みとする必要がある。

さらに、利用者啓発に関する活動や知見が集約され、対象となる利用者の属性や地域に応じてマッピングが行われることにより、現在の取組が生じる重複領域や不足領域が可視化されることとなり、既存の資源を不足領域に再配分する役割を果たすことができるようになる。こうした分析や取組を通じて、学校と家庭、学校と地域等の適切な役割の在り方に関する知見が蓄積されることも期待される。

#### (b) 自立性

こうした啓発枠組みは、民間における啓発活動の結節点としての性格上、基本的には参加企業の自主的な拠出を通じて安定的に運営されていくことが望ましい。また、インターネット上の表現行為について、利用者保護の観点から一定の制約を加える側面も有していることからすれば、その活動方針が公正かつ公平に策定され、特定の利害関係者の意向によって左右される

ことがないよう、枠組みとしての自立性を担保していく必要がある。

また、自立した枠組みによって啓発活動が行われることにより、現在行われている活動を把握し、その課題を見極め、今後の活動の改善につなげていくことも可能となる。その意味で、この啓発枠組みにはいわゆるPDCAサイクルを実践していくことが期待され、インターネット利用環境の整備が総合的かつ戦略的に行われ、社会における大きな流れとしての機運を高めていくことにも貢献しうる。

他方、こうした自立性は国や地方公共団体による関与を否定することを意味するのではなく、e-ネットキャラバンのように、国等が民間事業者の取組をコーディネートする例もあるとおり、一定の場合においては、民間企業による啓発活動のみに依存することに伴う弊害を少なくする観点も考慮する必要がある。例えば、過疎地等で国の出先機関が職員を派遣する、民間企業が啓発イベントを行う際に公民館や学校等の公共スペースを積極的に貸し出す等、国等がサポートを行うことのできる場面は少なくない。国全体として切れ目なく啓発活動を実施していく観点から、必要に応じて、他の参加主体と並んで、国等が一定の役割を発揮することができる機会を確保しておくことも有益である。

#### (c) 公開性

これまでの啓発活動における課題の一つとして、個々の利用者が必要とするサービスがどこにどのような形で存在しているのか分からないことによるミスマッチが挙げられる。その意味で、この啓発枠組みはすべてのインターネット利用者に対して開かれ、利用者がワンストップで問い合わせることのできる窓口機能を有することが望ましい。その際、窓口としての役割が広く社会に認知され、問い合わせ件数が将来増大した場合にも対応できるよう、一定程度、組織的な手当てが講じられる必要がある。

また、この枠組みが、インターネット利用者のリテラシー向上に関心を有し、CSRの一環として主体的な活動を行おうとする関係者に対して広く門戸が開かれたものとして運営されていくことは、必ずしも強制力を伴うものではなかったとしても、中・長期的にみれば、インターネット利用環境整備における典型例として、社会的に認知されていくことにもつながる。その結果、この枠組みへの参加が、企業価値の向上という面において一定のインセンティブとなり、民間における自主的な取組を一層促進するという好循環を生み出すことも期待される。

#### (d) 自主性

こうした啓発枠組みが構築されることは、個別企業がCSRとしての啓発活動を通じて、自らの企業価値を高めつつ社会貢献に向けた取組を行ってきたことと矛盾するものであってはならない。これらの企業が各自の方針に基づいて啓発活動を行うことは、枠組みが構築された



後も一層促進されるべきであり、それに加え、参加企業がリテラシー向上という共通の公益目的の下で自主的に参集し、ベストプラクティスの交換等を通じて相互の取組を補完し、一層高め合うことが期待されている。

他方、取組が不足している領域への目配りを行うためには、既存の取組のうち枠組みとして共有できるものを取り出すこと等により、この枠組みが自主的な形で資源の集約化や再配分を図れるよう確保することも必要である。また、特定の企業によって優れた啓発の取組が行われているにも関わらず、そのコンテンツが個別営利企業とひもづいていることにより、学校等の場で紹介することができないといった例も指摘されているところであり、啓発枠組みに対しては、こうした弊害を克服するために、自主的な立場から「再ラベリング」を行い、既存の取組の有効活用を図っていくことも求められる。

こうした観点からは、この啓発枠組みは、共通の公益目標に基づく参加企業同士の緩やかな連携に基づき、企業の「自主性」との両立を図っていくことが必要である。

#### (e) 迅速性

情報モラルに関する啓発活動は、一朝一夕にその効果が得られるものではなく、関係者が相互に連携しつつ、持続的に取り組むべきものである。しかしながら、青少年のインターネット利用を取り巻く環境の整備は喫緊の課題であり、来年度施行される青少年インターネット利用環境整備法においても、基本理念として青少年のリテラシー向上が掲げられているところである。こうした背景を踏まえれば、利用者を育てる取組を協調的に推進するための枠組みは、本プログラムの策定後速やかに構築され、その活動を開始することが重要である。

また、この枠組みは、あらゆる関係者が参画するプラットフォームとして、総合的なリテラシー向上に関する活動だけでなく、前章で述べた民間の自主的取組の促進策としての「自主憲章」的な取組、国内外における調査分析を通じた違法・有害情報対策における知見の集約といった取組についても併せて行っていくことが効果的と考えられる。このような枠組みの特質を最大限に活用し、インターネット利用環境整備を全国的に図っていくために、具体的に実施すべき事業については、この枠組みにおいて、設立後速やかに積極的な検討を行っていくことが期待される。

## (5) 違法・有害情報対策の基礎となる調査の実施

### 1) 現状

出会い系サイトを悪用することやフィッシング等による、いわゆる「ネット犯罪」の増大が



社会問題化することに伴い、インターネット上の違法・有害情報が青少年に与える悪影響などに着目し、これらの情報流通を規制する必要性が強く主張される傾向が見られる。青少年を適切に被害から守っていくためには、インターネットの危険性のみを強調するだけでは、十分な解決策にはならない。むしろ、個別の事案について、インターネットだけではなく、その他の社会的・経済的・文化的要因を含め、実際の被害に影響を及ぼしうる要素を可能な限り検討し、それらの因果関係に関する総合的な判断のなかで、インターネット利用が及ぼす影響を客観的に測定するという視点が求められている<sup>127</sup>。

インターネット上の違法・有害情報の流通と、青少年被害の増大や犯罪の増加等の影響について、両者の相関関係を客観的に分析するにあたっては、インターネットがその他の違法・有害情報の頒布手段に比べてどれほど被害の拡大に貢献しているのか、違法・有害情報の頒布以外の社会的要因がなかったかどうか等について冷静な判断を行うことが求められる。

また、青少年被害等の負の側面だけでなく、表現活動の向上や知識の共有といった正の側面との比較考量のなかで、客観的な効果測定を行う必要がある。さらには、インターネット上の違法・有害情報の流通について、受け手である青少年やそれを取り巻く親や学校等が、十分なリテラシーを持って主体的に対処できるかどうかによって、実際に生じる被害の程度が異なってくる点にも留意が必要である。

このように、本来であれば、インターネットが青少年の心身に及ぼす影響を的確に測定するためには、上記のような様々な要因や影響について統計的な分析を行うことが望ましいが、実際には、インターネットが社会基盤としてあまりにも急速に浸透した結果、インターネットの影響だけを切り出して分析することは、現実的にはもはや不可能に近い。しかしながら、可能な限りインターネット上の違法・有害情報等のもたらす影響の客観的な評価に資する方策を検討することが求められている。

## 2) 新たな調査の必要性

客観的な議論の構築に向けた一つの提案として、違法・有害情報の性質に応じた「場合分け」を行うことが重要である。違法情報においては、名誉毀損や著作権侵害のような権利侵害情報については、当該情報の流通自体が権利者に対して具体的な損害を与えており、その因果関係を推定し、影響を測定することは比較的容易である。また、児童ポルノや違法薬物の広告等、権利侵害情報以外の違法情報の頒布についても、情報頒布それ自体が違法であり、必要に応じて取り締まりの対象となる点については同様である。

他方、有害情報については、そもそも当該情報を有害とみなす判断の根拠が人により様々で

---

<sup>127</sup> 将来を担う子どもたちのためには、大人が、ICTの負の側面だけではなく、未来への可能性についても語るべきである。

あり、被害の程度を客観的に計測すること自体が困難であるほか、それがインターネット上で流通したことがもたらす影響についても、情報の内容や流通の態様により大きく異なることから、個別の事案に応じたきめ細かな調査・分析が求められる。

有害情報の種類や掲載・発信態様によって、利用者の受け取り方は大きく異なり、直接的に被害を生じるおそれがあるもの、不快な感情を生み、そのことが利用者に被害を与えるもの、犯罪の増加等との間で因果関係を有するわけではないもの等、様々なケースが考えられることから、これら種々の可能性に目配りの利いた詳細な調査・分析が必要である。

また、ネット利用増大の結果としてしばしば用いられる犯罪率の増加自体についても、科学的な検証が必要である。インターネットを活用した社会活動が増加しているなかで、当該活動全般の増加率よりも明らかに急速なペースでインターネットを利用した犯罪やインターネット上の情報流通による被害が増大しているのであればともかく、そうではない場合にまで、犯罪の増加等の社会問題の原因を安易にインターネットに求めることについては、慎重に考えるべきである。加えて、インターネットの普及がもたらす情報検索の効率化、離れた場所にいる人との交流の拡大、自己表現手段の多様化といった利点についても、公正な判断を行うことが求められる。

さらに、リテラシーを十分に有する者とそうでない者では、同じ違法・有害情報に接していても被害の程度は大きく異なる。調査により得られた結果に基づき、子どものインターネット利用や健全育成について比較的関心の薄い層を主要なターゲットとして、有効なアプローチを行っていくことが必要であり、その意味からも実態把握は重要である。

また、昨今、インターネット上の違法・有害情報対策として法規制を導入すべきとの議論がなされることが増えているが、例えば、既存のある法規制がどの程度の実効性を持っているのかを調査することにより、その法規制が手段として有効であるか否かを判断する検証モデルの構築なども視野に入れることが考えられる。

### 3) 調査の方向性

上記のような影響分析を行うためには、例えば、インターネット利用率や犯罪率等の数字を抽出し、比較する実態調査に留まるのではなく、詳細な状況設定を行い、比較的多数の母数を対象として、継続的にモニター調査を行う手法が有効と考えられる。こうした調査から得られる結果を複合的に判断し、新たな価値観の創造や利便性の向上といったインターネットの良さと青少年等に与える負の影響とを客観的に明らかにすることにより、効果的な対策が行われるような体制を整備していくことが求められている。

調査の実際の在り方については、本年度中に検討を開始し、2009年度から継続的な調査に取り組み、その結果を適宜公表していくことが望ましい。

## 5. おわりに（「安心ネットづくり」促進プログラムの策定に向けて）

以上、インターネット上の違法・有害情報への対応として、「安心を実現する基本的枠組の整備」「民間における自主的取組の促進」「利用者を育てる取組の促進」を柱とした総合的な政策パッケージについて、2011年度までに講じるべき施策を整理してきた。

本最終取りまとめは、「安心ネットづくり」促進プログラムの骨子として位置づけられるものである。総務省においては、速やかに提言を踏まえ「安心ネットづくり」促進プログラムを策定すべきである<sup>128</sup>。なお、プログラムには、何を、いつまでに取り組むかについて明確化することが求められる。

今後、総務省は、関係省庁と協力して「安心ネットづくり」促進プログラムに基づく取組を着実に推進すべきであるが、本最終取りまとめにおいて繰り返し述べたように、プログラムに盛り込まれる施策は、民主導で行われることを想定しており、産学連携して推進する新たな枠組みが必要と考えられる。

この点に関連し、2008年10月8日、PTAの全国組織、大学教授、地方公共団体の首長、インターネット関連企業など19名が発起人となり、「安心ネットづくり」促進協議会の設立に向けた準備を開始することが発表された。同協議会準備事務局は、2008年11月7日より会員企業等の募集を開始しており、2009年1月頃に設立総会を開催、2009年度から本格的な活動を開始することを予定している。

同協議会は、青少年インターネット利用環境整備法の制定や、総務省における本検討会の議論に呼応して、自主的取組の促進やインターネットのリテラシー向上を図るため、民間における産学の取組の結節点として機能し、どこの地域においても安心なインターネット利用環境を実現することを目指している。具体的には、インターネットの利用環境を整備するために欠かせない三つの活動に取り組むとしている<sup>129</sup>。

---

<sup>128</sup> 総務大臣発表時に示された「安心ネットづくり」促進プログラムには迷惑メール対策が含まれており、この部分に関しては、「迷惑メールへの対応の在り方に関する研究会」最終報告書（2008年8月）を踏まえて策定。

<sup>129</sup> 記者会見の配布資料「協議会の設立について」（2008年10月8日）によれば、「第一に、総合的なリテラシー向上の推進であり、インターネットの影の部分への対応だけではなく、すばらしさも伝えられる啓発活動を実施し、ICTを使いこなす子どもたちとそれを暖かく見守る大人たちを育成する。第二に、民間の自主的取組の推進であり、民間企業等が依拠できる自主憲章等の策定とその普及等を図ることにより、安心・安全なネット環境を可視化できるようにする。第三に、インターネットの利用環境整備に関する知見の集約であり、民間企業や各地方での取組を収集・紹介すること等により、様々な活動に取り組む主体間のアイデアの共有と、さらなる工夫を図るための議論の場を提供する」こととしている。

同協議会の活動が軌道に乗ることにより、「安心ネットづくり」促進プログラムに盛り込まれる諸施策の多くが着実に実施されることを期待したい。

また、プログラムの推進状況については、総務省等が、IT戦略本部が主催するIT安心会議やインターネット上の違法・有害情報対策官民実務家ラウンドテーブルなど、様々な機会に報告して、情報共有を図ることが求められる。さらに、上記「安心ネットづくり」促進協議会や青少年インターネット利用環境整備法に基づくフィルタリング推進機関など、民間における推進組織が、関連する取組の進捗状況について適宜公表していくことが望ましい。

また、プログラム自体も 2009 年以降、PDCAサイクルにのっとり取組を評価することが望ましく、そうした趣旨をプログラムに盛り込むことが適当である。

# 「インターネット上の違法・有害情報への対応に関する検討会」 開催要綱

## 1 目的

インターネットの急速な発達・普及は、利用者である国民に大きな利便性をもたらす一方で、インターネット上では、いわゆる「闇サイト」が社会問題となっているとともに、青少年のインターネット利用において出会い系サイトなどの有害サイトにアクセスして犯罪に巻き込まれたりする問題が発生している。このため、受信者側において一定の情報に関しアクセスを制限するフィルタリングの更なる導入促進、プロバイダ等による削除等の措置、インターネット利用に関する啓発などの違法有害情報に対する総合的な対応について、幅広く検討を行うことを目的とする。

## 2 名称

本会は、「インターネット上の違法・有害情報への対応に関する検討会」と称する。

## 3 検討事項

- (1) インターネット上の違法・有害情報の現状と課題の検証
- (2) 政府、業界、電気通信事業者などにおける対応
- (3) 政府などによる支援方策等
- (4) 上記に関する総合的な対応方針

## 4 構成及び運営

- (1) 本会は、総務省総合通信基盤局長の検討会として開催する。
- (2) 本会の構成員は、別紙のとおりとする。
- (3) 本会には、座長及び座長代理を置く。
- (4) 座長は、検討会構成員の互選により定めることとし、座長代理は座長が指名する。
- (5) 座長代理は、座長を補佐し、座長不在のときは、座長に代わって本会を招集し、主宰する。
- (6) 本会は、必要があるときは、外部の関係者の出席を求め、意見を聞くことができる。
- (7) その他、本会の運営に必要な事項は、座長が定めるところによる。

## 5 本会の開催期間等

本会の開催期間は、平成 19 年 11 月から平成 20 年 11 月末を目途とし、来年 3 月頃に中間報告を取りまとめる予定。

## 6 庶務

本会の庶務は、総務省総合通信基盤局電気通信事業部消費者行政課がこれを行うものとする。

## 「インターネット上の違法・有害情報への対応に関する検討会」構成員

(敬称略、五十音順)

- 座長 堀部 政男 一橋大学名誉教授
- 座長代理 長谷部 恭男 東京大学教授
- 相磯 秀夫 インターネット・コンテンツ審査監視機構 代表理事
- 五十嵐 善夫 ソフトバンクモバイル(株) 業務執行役員  
(第1回～第6回)
- 越山 昌則 ソフトバンクテレコム(株) サービス開発本部 コンシューマインターネットサービス部 部長  
(第7回～第10回)
- 岡村 久道 弁護士
- 加藤 秀次 (社)日本PTA全国協議会 専務理事
- 菊池 尚人 慶應義塾大学准教授
- 岸原 孝昌 モバイル・コンテンツ・フォーラム 事務局長
- 木村 たま代 主婦連合会
- 楠 正憲 マイクロソフト株式会社 技術統括室CTO補佐
- 桑子 博行 (社)テレコムサービス協会 サービス倫理委員会委員長  
(AT&Tジャパン(株) 通信渉外部長)
- 小泉 文明 株式会社ミクシィ 経営管理本部長
- 国分 明男 (財)インターネット協会 副理事長
- 小林 洋子 NTTコミュニケーションズ(株) ネットビジネス事業本部OCNサービス部 部長  
(第1回～第7回)
- 若井 昌広 同職  
(第8回～第10回)
- 斎藤 誠 東京大学大学院法学政治学研究科教授

坂田 紳一郎 (社) 電気通信事業者協会 専務理事

関 聡司 楽天(株) 渉外室室長

高橋 大洋 ネットスター(株) 営業マーケティング本部 広報部 部長

高橋 信行 國學院大學法学部専任講師

高橋 正夫 (社) 全国高等学校PTA連合会 会長

竹之内 剛 KDDI(株) コンシューマ事業統轄本部コンテンツ・メディア本部  
コンテンツサービス企画部長

立石 聡明 (社) 日本インターネットプロバイダー協会 副会長

田野 弘 (株) NTTドコモ コンシューマサービス部 担当部長

長田 三紀 東京都地域婦人団体連盟 事務局次長

中山 安男 (社) 日本ケーブルテレビ連盟 事業部第2グループ長  
(第1回~第7回)

井上 恵悟 (社) 日本ケーブルテレビ連盟 事務局長  
(第8回~第10回)

春田 真 (株) DeNA 取締役総合企画部長

平澤 弘樹 (株) ウィルコム 取締役執行役員常務ネットワーク技術本部長

別所 直哉 ヤフー(株) CCO(最高コンプライアンス責任者) 兼法務本部長

松山 隆司 京都大学教授

丸橋 透 ニフティ(株) 法務部長

森 亮二 弁護士

山口 英 奈良先端科学技術大学院大学教授

吉川 誠司 WEB110 代表

(オブザーバ)

内閣官房IT担当室

内閣府政策統括官（共生社会担当）付青少年調整第2担当

警察庁生活安全局情報技術犯罪対策課

経済産業省商務情報政策局情報経済課

文部科学省スポーツ・青少年局青少年課



「インターネット上の違法・有害情報への対応に関する検討会」(作業班)

基本的枠組WG 構成員名簿

(敬称略、五十音順)

顧問	岡村 久道	英知法律事務所 弁護士
顧問	斎藤 誠	東京大学 教授
顧問	高橋 信行	國學院大學 専任講師
顧問	山口 英	奈良先端科学技術大学院大学 教授
主査	森 亮二	英知法律事務所 弁護士
主査 代理	桑子 博行	(社)テレコムサービス協会 サービス倫理委員会委員長
	石井 夏生利	情報セキュリティ大学院大学 情報セキュリティ研究科 講師
	上沼 紫野	虎ノ門南法律事務所
	北村 和広	エヌ・ティ・ティ・コミュニケーションズ(株) ネットビジネス事業本部 OCN サービス部 サービス開発担当部長
	楠 正憲	マイクロソフト(株) 技術統括室 CTO 補佐
	関 聡司	楽天(株)
	立石 聡明	(社)日本インターネットプロバイダ協会
	橋本 龍太郎	有限責任中間法人 モバイルコンテンツ審査・運用監視機構(EMA)
	別所 直哉	ヤフー(株) CCO(最高コンプライアンス責任者)兼法務本部長
	丸橋 透	ニフティ(株) 法務部長

自主的取組WG 構成員名簿

(敬称略、五十音順)

顧問	国分 明男	(財)インターネット協会 副理事長
顧問	長田 三紀	東京都地域婦人団体連盟 事務局次長
顧問	長谷部 恭男	東京大学 教授
主査	桑子 博行	(社)テレコムサービス協会 サービス倫理委員会委員長
主査 代理	森 亮二	英知法律事務所 弁護士
	鎌田 真樹子	(株)魔法のいらんど アイポリスグループ マネージャー
	小泉 文明	(株)ミクシィ 経営管理本部長
	島本 学	NTT レゾナント(株) 企画部 法務考査部門 部門長
	関 聡司	楽天(株) 渉外室室長
	高橋 大洋	ネットスター(株) 営業マーケティング本部広報部部長
	高橋 誠	株式会社ライブドア メディア事業部 事業企画部 サポートグループ マネージャー
	立石 聡明	(社)日本インターネットプロバイダ協会
	春田 真	(株)DeNA 取締役総合企画部長
	別所 直哉	ヤフー(株) CCO(最高コンプライアンス責任者)兼法務本部長
	丸橋 透	ニフティ(株) 法務部長
	吉川 誠司	WEB110 代表

親子のICTメディアリテラシーWG 構成員名簿

(敬称略、五十音順)

顧問	加藤 秀次	(社)日本PTA全国協議会 副会長
顧問	高橋 正夫	(社)全国高等学校PTA連合会 会長
主査	菊池 尚人	慶應義塾大学 准教授
主査 代理	尾花 紀子	ネット教育アナリスト
	石川 功造	(株)ミクシィ 法務部長
	石戸 奈々子	特定非営利活動法人 CANVAS
	大空 真由美	ニフティ(株) 社会活動推進室
	鎌田 真樹子	(株)魔法のiらんど アイポリスグループ マネージャー
	岸原 孝昌	有限責任中間法人 モバイルコンテンツ審査・運用監視機構(EMA)事務局
	木村 たま代	主婦連合会
	蔵田 三沙代	(株)ガイアックス ソリューション事業本部 オンラインマーケティング部 コミュニケーションディレクター
	小寺 信良	インターネット先進ユーザーの会(MIAU) 代表理事
	柴山 寛	(財)マルチメディア振興センター(FMMC) 特別研究主幹
	瀬川 正博	マイクロソフト(株) シニアマーケティングエグゼクティブ
	関 聡司	楽天(株) 渉外室室長
	立石 聡明	(社)日本インターネットプロバイダ協会
	長田 三紀	東京都地域婦人団体連盟 事務局次長
	西村 隆	毎日新聞社 デジタルメディア局 プロデューサー
	春田 真	(株)DeNA 取締役総合企画部長
	吉田 奨	ヤフー(株) 法務部渉外マネージャー

技術検討WG 構成員名簿

(敬称略、五十音順)

	石川 功造	株式会社ミクシィ 法務部長
	猪俣 清人	デジタルアーツ株式会社 経営企画部長
	岸原 孝昌	モバイル・コンテンツ・フォーラム 事務局長
	木俵 豊	独立行政法人情報通信研究機構 知識創成コミュニケーション研究センター 知識処理グループリーダー
	楠 正憲	マイクロソフト株式会社 技術統括室 CTO 補佐
主査代理	桑子 博行	社団法人テレコムサービス協会 サービス倫理委員会 委員長
	国分 明男	財団法人インターネット協会 副理事長 兼 インターネット・ホットラインセンター長
	越山 昌則	ソフトバンクテレコム株式会社 サービス開発本部 コンシューマインターネットサービス部長
	佐田 昌博	株式会社ウィルコム 技術本部 副本部長
	菅波 一成	イー・モバイル株式会社 技術本部 技術企画部 担当部長
	関 聡司	楽天株式会社 執行役員 渉外室室長
	高橋 大洋	ネットスター株式会社 営業マーケティング本部広報部長 (広報・渉外担当)
	立石 聡明	社団法人日本インターネットプロバイダ協会 副会長
	田辺 守	株式会社エヌ・ティ・ティ・ドコモ コンシューマサービス部 担当課長
	鳥居 晋太郎	株式会社ガイアックス 執行役 最高技術責任者
	西澤 利治	インターネット・コンテンツ審査監視機構 事務局長代理
	春田 真	株式会社ディ・エヌ・エー 取締役 総合企画部長
	藤田 一夫	グーグル株式会社 ポリシー カウンセル
	松原 理	KDDI株式会社 ネットワークサービス企画部 モバイルネットワークサービスグループリーダー
主査	松山 隆司	京都大学大学院 情報学研究科 教授
	吉川 誠司	WEB110 代表
	吉田 奨	ヤフー株式会社 法務本部 企画チーム マネージャー
	加藤 正康	警察庁 生活安全局 情報技術犯罪対策課 専門官 (オブザーバー)

「インターネット上の違法・有害情報への対応に関する検討会」審議経過

会合	開催日	主な議題
第1回	平成19年11月26日	<p><u>テーマ：現状と課題</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・インターネット上の違法・有害情報の現状及び総務省の取組</li> <li>・インターネット上の違法・有害情報の現状</li> <li>・フィルタリングの普及促進の現状と課題</li> </ul>
第2回	平成19年12月27日	<p><u>テーマ：フィルタリング導入促進①</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・フィルタリングサービス導入促進に関する携帯電話事業者等への要請</li> <li>・フィルタリングサービスに関する今後の取組</li> <li>・フィルタリングリスト提供事業者の取組</li> <li>・PTAの違法・有害情報への取組</li> <li>・コンテンツ事業者の違法・有害情報等への取組</li> </ul>
第3回	平成20年1月29日	<p><u>テーマ：フィルタリング導入促進②</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・大臣要請に基づく取組の具体的状況</li> <li>・コンテンツ事業者等の取組及び提案</li> </ul>
第4回	平成20年2月27日	<p><u>テーマ：今後のフィルタリングの在り方</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・インターネット上のコンテンツ評価システム</li> <li>・インターネット利用に関する教育・啓発等</li> <li>・中間取りまとめ骨子に盛り込む要素</li> </ul>
第5回	平成20年4月2日	<p><u>テーマ：中間取りまとめ骨子</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・違法・有害情報を検出するための技術開発</li> <li>・インターネットコンテンツのレーティング</li> <li>・中間取りまとめ骨子</li> </ul>
第6回	平成20年4月25日	<p><u>テーマ：中間取りまとめ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・モバイルコンテンツ・審査・運用監視機構（EMA）</li> <li>・インターネット上の違法・有害情報への対応に関する欧州の状況</li> <li>・中間取りまとめ</li> </ul>

第7回	平成20年7月17日	<u>テーマ：安心ネットづくり促進プログラム①</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 青少年インターネット利用環境整備法の概要</li> <li>・ 諸外国の違法・有害情報対策の状況</li> <li>・ 「安心ネットづくり」促進プログラムの策定</li> <li>・ WGの設置</li> </ul>
第8回	平成20年9月26日	<u>テーマ：安心ネットづくり促進プログラム②</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各WGからの報告</li> </ul>
第9回	平成20年11月26日	<u>テーマ：安心ネットづくり促進プログラム③</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 最終取りまとめ（安心ネットづくり促進プログラム）案について</li> </ul>
第10回	平成20年12月〇〇日	<u>テーマ：安心ネットづくり促進プログラム④</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 最終取りまとめ</li> </ul>

## 「基本的枠組WG」審議経過

会合	開催日	主な議題
第1回	平成20年8月8日	<u>テーマ：違法情報対策①</u> ・基本的枠組WGにおける検討事項・問題意識 ・プロバイダ責任制限法の概要 ・違法・有害情報の規制に関する考察
第2回	平成20年8月26日	<u>テーマ：違法情報対策②</u> ・論点整理 ・違法情報の実態の把握 ・現在の違法情報対策の問題点・課題 ・検討の対象となりうる違法情報対策
第3回	平成20年9月17日	<u>テーマ：最終取りまとめ案①</u> ・違法情報対策に関する意見照会の結果報告 ・最終取りまとめ案について
第4回	平成20年10月27日 (自主的取組WGと合同)	<u>テーマ：児童ポルノ対策等</u> ・児童ポルノ法改正の動向 ・諸外国における児童ポルノ対策の実情 ・児童ポルノ対策とその課題 ・国際連携推進のための枠組みの構築についての考え方
第5回	平成20年11月19日 (自主的取組WG・親子のICTメディアリテラシーWGと合同)	<u>テーマ：最終取りまとめ案②</u> ・最終取りまとめ案について

## 「自主的取組WG」審議経過

会合	開催日	主な議題
第1回	平成20年7月28日	<u>テーマ：業界の取組</u> ・自主的取組の推進に係る論点 ・通信業界の取組 ・EMAの取組
第2回	平成20年9月2日	<u>テーマ：自主憲章</u> ・各社の取組 ・自主憲章等の自主的取組促進に関する論点と意見
第3回	平成20年9月19日	<u>テーマ：最終取りまとめ案①</u> ・特定サーバ管理に関わる事業者調査 ・最終取りまとめ案について
第4回	平成20年10月27日 (基本的取組WGと合同)	<u>テーマ：児童ポルノ対策等</u> ・児童ポルノ法改正の動向 ・諸外国における児童ポルノ対策の実情 ・児童ポルノ対策とその課題 ・国際連携推進のための枠組みの構築についての考え方
第5回	平成20年11月19日 (基本的枠組WG・親子のICTメディアリテラシーWGと合同)	<u>テーマ：最終取りまとめ案②</u> ・最終取りまとめ案について



## 「親子のICTメディアリテラシーWG」審議経過

会合	開催日	主な議題
第1回	平成20年7月30日	<u>テーマ：リテラシー向上のための取組①</u> ・親子のICTメディアリテラシー向上支援に係る論点 ・「e-ネットキャラバン」の取組 ・NPOの取組
第2回	平成20年8月22日	<u>テーマ：リテラシー向上のための取組②</u> ・論点整理 ・第三者機関の取組 ・企業における取組
第3回	平成20年9月22日	<u>テーマ：最終取りまとめ案①</u> ・企業における取組・最終取りまとめ案について
第4回	平成20年11月6日	<u>テーマ：リテラシー向上のための取組③</u> ・「安心ネットづくり」促進協議会 ・今後の取組
第5回	平成20年11月19日 (基本的枠組WG・自主的取組WGと合同)	<u>テーマ：最終取りまとめ案②</u> ・最終取りまとめ案について

## 「技術検討WG」審議経過

会合	開催日	主な議題
第1回	平成20年7月31日	<u>テーマ：各社の取組と現状</u> ・各社の取組 ・技術の活用の現状と課題等
第2回	平成20年9月2日	<u>テーマ：違法有害検知技術</u> ・ISPから見た違法有害検知技術 ・検討の方向性に関する試案 ・検出技術等に関する主な課題の考え方
第3回	平成20年9月19日	<u>テーマ：技術検討WG中間とりまとめ案</u> ・技術検討WG中間とりまとめ案
第4回	平成20年11月 (メール審議)	<u>テーマ：技術検討WG最終とりまとめ案</u> ・技術検討WG最終とりまとめ案

