

第三者機関の在り方について（意見）

平成 23 年 1 月 11 日

宍戸 常寿

1. 基本的な考え方

○ 検討のポイント

現行のフィルタリングサービスにおいて、モバイルコンテンツ等の評価基準を策定し、認定を行う第三者機関の役割の重要性は高まっている。その一方で、第三者機関に認定されたサイトに起因した犯罪が発生しているとの発表もあり、第三者機関による運用監視の実効性、認定基準の有効性を疑問視する意見もある。

また、第三者機関に関しては、事業者や行政からの独立性に疑念がある、そもそもその内実が不分明であり信頼性を欠くとの指摘、さらには第三者機関の機能を正しく理解していない保護者が存在するとの指摘もある。

○ 基本的な考え方

（1）現在の第三者機関に対する冷静な分析、評価を行うこと

第三者機関の在り方を検討するにあたっては、まず現在の第三者機関の姿を分析する必要がある。

現在、モバイルコンテンツに対する第三者機関の認定は、現在のフィルタリングサービスにおいて重要な役割を担い、保護者等フィルタリングサービス利用者から信頼を得ている。その反面、警察庁が平成 22 年 10 月、「非出会い系サイトに起因する児童被害の事犯に係る調査分析について」において、第三者機関認定サイトに起因した犯罪が存在するとの発表を行ったことは、第三者機関の認定等に対する疑念を呼び起こしているところである。

しかしながら、現在、第三者機関である一般社団法人モバイルコンテンツ審査・運用監視機構（以下「EMA」という）が認定したサイトは相当数に上り、認定サイトの総会員数は 1 億人を超えている（EMA による平成 22 年 11 月 30 日付けプレスリリース参照）。

よって、現在の第三者機関の運用監視の実効性、認定基準の有効性は、認定サイトに起因する犯罪の存否、件数のみでなく、認定サイト全体の総会員数からみた犯罪発生率等にも鑑みて、冷静に検討、評価されるべきである。

第三者機関の独立性等についても、まずは現在の第三者機関のガバナンス等について分析した上で、さらに取りうる手段が検討されるべきである。

（２）「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」の趣旨を踏まえた検討を行うこと

第三者機関は、フィルタリングサービス改善の必要性から民間の自主的な取組として設立されたものであり、第三者機関として満たすべき要件等について明確な定義やコンセンサスは存在しない。

第三者機関の重要性に鑑みて、その要件等を法に定めることも一つの選択肢ではあるが、第三者機関は民間の自主的な取組として設立されたこと、また今後において第三者機関の多様性が期待されていることからすれば、現時点での立法化は時期尚早であると考えます。

モバイルコンテンツに関する第三者機関の認定が、平成20年4月の総務大臣要請を受けつつ、民間の自主的な取組として実施され、現在の重要な役割を担うに至ったという経緯に鑑みれば、その在り方を検討するにあたっては、同総務大臣要請において想定されていた第三者機関の姿を踏まえることが必要と考える。具体的には、同総務大臣要請と前後して、平成20年4月に発表された「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」（以下、「中間取りまとめ」）において検討された、独立性、透明性、公平性の確保、実効性の確保、継続性・安定性の確保等の要請を踏まえた上で、現在の具体的な問題への対応策が検討されるべきである。

2. 第三者機関に望まれる事項等

2-1 第三者機関認定の実効性の向上

（１）現在の第三者機関認定の実効性

①平成22年10月警察庁発表についての分析

前記警察庁発表によれば、EMA認定サイトに起因する被害発生は367件、EMA未認定サイトに起因する犯罪は363件であり、件数で見ればEMA認定サイト、EMA未認定サイトに大きな差異は見られないものの、EMA認定サイトとEMA未認定サイトでは、母数となる総会員数に開きがある可能性があることに留意が必要である。

つまり、EMAの平成22年11月30日付けプレスリリースによれば、平成22年9月30日現在、EMA認定サイト全体の総会員数は1億68万人にも上る。この総会員数に照らしてみれば、367件という件数は決して高い犯罪発生率を示すものとはいえず、むしろEMA認定の実効性や信頼性を証明するものとの見方もできるであろう。

一方で、前記警察庁発表におけるEMA未認定サイトの総会員数は不明であるが、会員数の多い大手サイトがEMA認定を取得していることに鑑みれば、少なくともEMA認定サイト全体の総会員数を上回ることはないのではないかと

と考えられる。

また、前記警察庁発表における「EMA認定サイトに起因する」との表現にも注意が必要である。つまり、フィルタリングサービスを利用していない青少年はEMA認定サイトのみならず、EMA未認定サイトも閲覧が可能であり、EMA認定サイトからEMA未認定サイトに移行して犯罪が発生した場合にも、「EMA認定サイトに起因する犯罪」として分類されている可能性がある。

上記2点に鑑みれば、EMA認定サイトに起因する犯罪が発生しているとの発表から、ただちにEMA認定につき実効性や信頼性がないとの結論を導くことはできないと考える。

②認定サイトに起因する犯罪発生に対する第三者機関の取組

EMA認定サイトのうち、サイトに起因して犯罪が発生しているとの発表があるのはコミュニティサイトである。コミュニティサイトに起因して青少年が犯罪に巻き込まれる構図、原因については、EMAも含む複数の場で検討が重ねられており、例としては「安心ネットづくり促進協議会 コミュニティサイト検証作業部会報告書 子供を護るために」（平成21年10月）、「利用者視点を踏まえたICTサービスに係る諸問題に関する研究会 第二次提言（「CGMに関する検討について）」」（平成22年5月）、「安心ネットづくり促進協議会 コミュニティサイト検証作業部会 中間取りまとめ 2009年度報告書「子供を護るために」からの取組状況について」（平成22年12月）等がある。

これらのうち、「第二次提言」においてはコミュニティサイトに起因する犯罪を予防するために「ミニメールの内容確認」、「利用者の年齢認証の確実化」等が対策として挙げられており、これを受け、実際にEMAにおいては平成22年7月、パブリックコメントを経た上で、認定基準及び認定基準の概説書を変更したところである。

上記の経緯からも、EMAはその認定につき実効性、信頼性を高めるべく努力を行っていることが認められる。

（2）第三者機関認定の実効性の向上

上記2-1（1）で検討したように、現状においてもEMAの認定には一定の実効性、信頼性があると認められる。しかしながら、現在のEMA認定の重要性（第三者機関であるEMAの認定を受けたモバイルコンテンツについては、青少年の利用に配慮した管理体制がとられたサイトであるとの認識がなされ、ブラックリスト方式のフィルタリングサービスにおいて、例外的取扱いとされている）に鑑みれば、EMA認定サイトでは犯罪被害が発生しないことが理想であるところ、第三者機関であるEMAには認定サイトでの犯罪抑止に向け、

更なる努力が求められるところである。

「中間取りまとめ」においても、実効性の確保は第三者機関に期待される役割として挙げられており、具体的には「仮に、認定したサイトにおいて事故が発生した際、サイトの運営を行うコンテンツ事業者等が、基準を遵守していないことに起因している場合は、認定の取り消し及びその公表など迅速な対応が求められる。また、社会的変化に対応し、基準そのものについても適宜見直しを行うことが必要である。」と記載されている。この記載においても明らかなように、第三者機関認定サイトにおける犯罪抑止のためには、運用監視の実効性の向上と認定基準の有効性の向上が強く求められる。

第三者機関による運用監視の実効性を高める手段としては、認定サイトに対する運用監視の精度を高め、必要な場合には一時的な認定停止制度や、認定取消制度を柔軟に運用することが考えられる。

また第三者機関の認定基準の有効性を高める手段については、前記の運用監視の中で、日々生じうる認定サイトの変化を把握し、当該変化に対応した認定基準の設定、変更を行うことが考えられる。

さらに上記の前提として、第三者機関が広く認定サイトに関する情報を収集、取得、分析を行うことが必要と考える。実際にも、EMA認定サイトではEMAへのリンクが貼られ、EMAに容易に通報をなしうる仕組みが整備されているところである。

しかしながら、現実的に第三者機関が認定サイト全てにおける犯罪情報等を単独で収集することには人的、資金的な限界があると考えられることから、認定サイトにおける犯罪情報等の取得方法としては、広く認定サイトに関する情報提供を受ける等、既存のシステムを活用することが考えられる。「中間取りまとめ」においても、「運営コストが過大とならないよう、既存の組織や人的資源を活用することも必要である。」との指摘がなされているところである。

もともと、第三者機関以外の機関から継続的かつ大量に情報提供を受けるとなると、第三者機関としての独立性がおびやかされるおそれも生じうることに留意が必要である（独立性の問題については後記2-2参照）。

なお、第三者機関認定の実効性の向上の検討にあたっては、第三者機関のみならず、認定を受けるコンテンツ事業者等のコストも検討されるべきである。すなわち、実効性の向上のためにあまりに厳格な基準が設けられるならば、事業者にとって第三者機関認定の取得が過度な負担となり、認定を受けるインセンティブを低下させ、結果としてフィルタリングサービスの普及を妨げるおそれも生じる。

よって、例えば第三者機関認定サイトに起因する犯罪の抑止策についても、それをそのまま第三者機関の認定基準に入れ込むか否かについては、当該抑止

策の実効性と事業者の負担等について慎重に検討した上で、第三者機関において自主的に決定されるべきであるとする。

2-2 第三者機関の独立性の向上

(1) 現在の第三者機関のガバナンス

第三者機関の現在のガバナンスを公表された資料等から検討するに、まずEMAの認定基準を策定する基準策定委員会は、第三者機関の組織運営、資金管理を行う理事会や、認定基準に基づいた審査・運用を行う審査・運用監視委員会から、相互に分離・独立している。

また、基準策定委員会及び審査・運用監視委員会の構成員は、基準策定や審査・運用監視のそれぞれと利害関係を有しない、第三者の有識者のみから構成されている。

さらに、理事会は、過半数が利害関係を有しない学識経験者であることを要すると定款で定められているところ、現在、理事に事業者に所属する者は選任されていない。よって、EMAに対して、会費を拠出している会員に事業者は存在するが、第三者機関全体の運営方針が事業者寄りに傾くことのないよう組織的な配慮がなされている。

以上からすれば、現状においても第三者機関であるEMAにおいて、一定程度のガバナンスが確保されていると評価できる。

(2) 第三者機関の独立性の維持、向上

第三者機関は「独立した第三者的な立場の機関」（「中間取りまとめ」）として設立されたものである。この独立性は、第三者機関が客観的で公平な立場から、サイト等の評価を中立的に行いうるための必要不可欠な要請として、強く求められるものである。

また、独立性の問題は、2-1(2)で前記したように、第三者機関認定の実効性の向上と表裏一体の関係になりうることに留意が必要である。つまり、第三者機関がその認定の実効性を高めるために他の機関と連携した場合に、連携の仕方次第では、第三者機関の独立性が問題になると考えられるからである。その中でも特に問題となりうるのは、第三者機関の基準策定や、認定取消し処分等に他機関（行政機関や事業者等）が影響を及ぼすおそれである。

このようなおそれに対しては、2-2(1)において検討した現在の第三者機関のガバナンスに加え、監査的機能を有する部門において、第三者機関の活動を外部的な視点から確認し、場合によっては、第三者機関に対して助言や是非勧告を行うしくみを整備することが、実効的な対策となると考える。

特に、第三者機関が他機関と連携して情報の受領等を行う際には、当該監査

的機能を有する部門が、第三者機関が他の機関から得た情報の受領状況等を確認し、その情報の活用方法の検討（運用監視体制や、認定基準へのフィードバック）とともに、第三者機関と当該情報提供機関との間の関係につき、定期的に確認、助言を行う体制を整備することも、第三者機関の認定の実効性と独立性を担保するのに有効な手段であると考えられる。

監査的機能を有する部門は、場合によって、第三者機関の他の部門（運用監視や基準策定を担う各委員会や、運営を担う事務局や理事会等）の方針に反対する助言や是正勧告を提出する必要もあることから、第三者機関の他の部門と利害関係を持たない見識のある人物により構成され、その監査的機能が現実に実行力を有することが望ましい。

（３）第三者機関の透明性の向上

上記２－２（２）により第三者機関がガバナンスを更に整備し、独立性を維持・向上させても、外部からその独立性を判断できなければ、サイト認定を行う第三者機関の独立性としては十分とはいえない。よって、第三者機関は自らの独立性を担保する一つ的手段として、自らの透明性を高めていく必要があると考える。

現在も、EMAはホームページ上でプレスリリース等含め、様々な情報を公表している。具体的には、自らの設立趣旨、内部の機関構造、認定基準策定システムや、実際の認定基準、実際に認定されたサイト一覧等がEMAのホームページ上で公表されている。

第三者機関が透明性を向上させていくにあたっては、上記の事項に加え、他機関等との連携の態様、他機関等から受領した情報の活用方法等も、できる限り公表していくことが望ましいと考える。

フィルタリングサービスが円滑に機能するためには、第三者機関が保護者等のフィルタリングサービス利用者の信頼を得ることが不可欠である。第三者機関が自らの独立性や前記２－１で検討した自らの実効性向上の試みについて積極的に公開していくことは、保護者等フィルタリングサービス利用者からのさらなる信頼性の獲得にもつながるであろう。

２－３ 第三者機関の認知度の向上

（１）第三者機関の現在の認知度

第三者機関の現在の認知度について正確な統計は見当たらない。しかしながら第三者機関の認定サイトについて正しく理解していない保護者がいるという報告からも、その認知度はなお十分とはいえないものと考えられる。

(2) 第三者機関の認知度の向上

上記2-2(3)で検討したように、第三者機関がその組織、活動について公表しても、フィルタリングサービスについて決定権を持つ保護者において認知が進まない可能性がある。よって第三者機関は自らの組織、活動を単に公表するのみならず、積極的に告知、広報していく取組が求められる。

当該告知、広報の取組に対しては、国や事業者等が支援することも考えられるとともに、携帯電話事業者の携帯端末販売窓口等において、フィルタリングサービスの説明の一環として、第三者機関の存在、機能について保護者に対する説明がなされることも、対策の一つであろう。もちろん携帯電話事業者に対し過度な負担にならないよう、簡にして要を得た内容となるよう説明の標準化を図る等の配慮がなされるべきである。

以 上