

(案)

青少年のインターネット利用の環境整備に関する

中 間 報 告

~○○○○○○○○○○~

平成23年〇月〇日

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

目 次

はじめに	1
第1部 青少年のインターネット利用環境の現状	2
1. 青少年によるCGMサービスの利用の拡大	2
2. 青少年有害情報の流通の増大	7
3. インターネット接続機器等の多様化の進展	10
4. フィルタリングの普及	11
第2部 具体的な提言	15
1. 基本的な考え方	15
2. 各関係者の責務、各関係者に求められる事項	17
2-1 保護者関係	17
2-2 携帯電話インターネット接続役務提供事業者関係	19
2-3 インターネット接続役務提供事業者関係	21
2-4 フィルタリング関係事業者関係	22
3. 第三者機関の在り方	23
3-1 基本的な考え方	23
3-2 第三者機関に望まれる事項等	24
4. 特定サーバー管理者に期待される取組	29
4-1 基本的な考え方	29
4-2 個別の義務についての検討	30
5. 多様なデバイス、ネットワークの多様化への対応	36
5-1 問題の所在	36
5-2 基本的な考え方	38
5-3 具体的な対応	40
青少年インターネットWG 構成員名簿	44

はじめに

平成22年9月7日、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環境の整備等に関する法律（青少年インターネット環境整備法）」の成立・施行後の、青少年のインターネット利用をとりまく状況を分析し、各関係者によるこれまでの取組を検証した上で、更なる取組の在り方を検討することとし、検討の場として青少年インターネットワーキンググループを設置した。

青少年のインターネット利用環境整備に係る総合的な取組については、現在、同ワーキンググループにおいてさらに審議を進めているところであるが、特に、青少年インターネット環境整備法の見直しに係る事項については、平成23年1月までにひとまずの審議を終え、この度、中間的な報告を取りまとめ、公表することとしたものである。

本報告書は、2つの部分から成り立っている。まず、第1部で青少年のインターネット利用環境の現状について、青少年インターネット環境整備法成立後に生じた利用環境の変化に概観している。同部では、併せて、これまでに成されてきた各関係者による取組も紹介している。第2部では、本研究会としての具体的な提言として、各関係者に求められる事項や望ましい政策の方向性について記述している。

インターネット上には、青少年の健全な育成を著しく阻害する情報（青少年有害情報）が数多く流通しており、有効な対策が必要であることは論を俟たない。一方で、インターネットは、国民の社会活動、文化活動、経済活動等のあらゆる活動の基盤として利用され、国民生活に必要不可欠な存在となっており、青少年にとっても、主に表現活動や知識の習得の場として活用されており、その恩恵は計り知れない。具体的な提言を行う上では、青少年の健全な育成を第一に据えながらも、インターネットの恩恵を青少年が出来る限り享受できるよう配慮した。本提言が制度化される場合にも、本研究会の配慮に留意して検討が進められることを期待するものである。

第1部 青少年のインターネット利用環境の現状

青少年インターネット環境整備法は、青少年有害情報を含むサイトに係るトラブルに対処し、子どもたち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ことを目的として、平成20年6月に成立、平成21年4月に施行されたが、成立後3年弱が経過し、青少年のインターネット利用環境には大きな変化が生じてきている。

第一に、SNS(Social Networking Service)に代表されるCGM(Consumer Generated Media)サービスの青少年利用が拡大している。第二に、一方で、従来型の単純なウェブブラウジングや電子掲示板等も依然として盛んに利用されており、これらのサイト上に流通する青少年有害情報の数も引き続き増加傾向にあると考えられる。第三に、高機能携帯電話端末(スマートフォン)や多様なインターネット接続可能機器が現れ、こういった機器が多様なネットワークに接続する状況が現出しつつある。第四に、現在の青少年のインターネット利用環境整備施策の中核を成している携帯電話インターネットに係るフィルタリングについては、立法時と比較して着実に普及が進んだものの、足元では普及率の伸びに鈍化が見られる。

以下では、こうした変化について、変化の現状とこれに伴う課題、関係者の取組について概観する。

1. 青少年によるCGMサービス利用の拡大

○現状

近年、サイトへの書き込みやメッセージの交換等の双方向コミュニケーションを可能とするCGMの利用が拡大している。CGMには、SNSに加え、プロフィールの交換を主とするプロフサイト、小説や動画等の投稿・交換を主とする投稿サイト²等が含まれるが、このうち特にSNSが急速に普及している。日本の代表的なSNSであるmixi、GREE、モバゲータウンの会員数は、平成22年6月末時点において延べ約6,126万人に達しており、青少年インターネット環境整備法検討時(平成20年3月末時点では延べ約2,817万人)の2倍強となっている。

SNSは、利用者の経歴や顔写真又はアバター(サイト内の擬人キャラクター)等を公開するプロフィール機能、日記や掲示板等の投稿を通じて双方向のコミュニケーション機能を行うコミュニティ機能、サイト内において利用者間でメッセージをやり取りするメッセージ機能、他の利用者とコミュニケーショ

² この範疇には、主にいわゆるブログが含まれるが、Twitterに代表される即時配信型コミュニケーションも含まれ、青少年への普及が進展している。

ンしながらゲームを楽しむソーシャルゲーム機能等様々なものが用意されており、利用者はインターネット空間上で自由な表現活動やコミュニケーションを楽しむことができる。このように、SNSに代表されるCGMサービスは、青少年の自由な表現活動の場やコミュニケーション手段を提供するものであり、表現活動等の体験を通じて青少年の健全な育成にも寄与し得ると積極的に評価できる側面を有している。

○課題

CGMサービスは、前述のとおり、表現活動等の体験を通じて青少年の健全な育成にも寄与し得るが、一方で、CGMサービス利用に関するトラブルに青少年が巻き込まれるケースの増加が指摘されている。CGMサービスの利用に関するトラブルの中でも、特に、CGMサービス利用に関する青少年の福祉犯被害が増大し問題となっている³。

警察庁の統計によれば、いわゆる出会い系サイト⁴に関係した事件の検挙件数が近年減少している（平成20年：1,592件、平成21年：1,203件）のに対し、CGMサービスに関係した事件の検挙件数は増加傾向を示している。（平成20年：994件、平成21年：1,347件。平成22年上半期：730件）罪種別では、青少年健全育成条例違反がほとんどを占めているが（平成22年上半期：430件）、強姦等の重要犯罪も少数ながら検挙されている。（平成22年上半期：16件）

○関係者によるこれまでの取組

CGMサービス利用に関する福祉犯被害への対策については、複数の関係者によって取り組まれてきた。

【行政】

行政ではこれまでも青少年有害情報対策に取り組んできたが、特にCGMサービス利用に関する福祉犯被害への対策については、犯罪の取り締まりの徹底を基本としつつ、保護者のインターネットリテラシーの向上の支援等とともに、フィルタリングの普及、CGMサービス会員間のメッセージ機能（いわゆる「ミニメール」）の内容確認に係る法的な位置づけの明確化、実効性のある機能制限（ゾーニング）の促進等、関係事業者等による自主的取組を支援する施策が推進されている。

³ CGMサービスに関するトラブルは、主として、閲覧そのものではなく、それが不適切に利用された場合に発生している点に留意が必要である。

⁴本報告書において、出会い系サイトとは、「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（平成15年法律第83号）」に規定するインターネット異性紹介事業を行うサイトを指す。

【民間団体】

P T A、消費者団体、学識経験者及び産業界等の関係者で構成される安心ネットづくり促進協議会において、C G Mサービス利用に係る福祉犯被害防止について検討が進められ、平成 21 年 10 月に報告書「子どもを護るために」⁵がまとめられている。同報告書では、各関係者が果たすべき役割の整理とともに、有効な対策案として年齢認証の確実化とミニメールの内容確認が提言されており、本研究会（利用者視点を踏まえた I C Tサービスに係る諸問題に関する研究会）の第二次提言（平成 22 年 5 月）を踏まえた総務省による法的整理を経て、C G M運営者により順次実行に移されている。警察庁の調査結果⁶によれば、福祉犯の被疑者の約 6 割がミニメールを利用しているところ、約 4 割が年齢を詐称していることから、両対策の効果が期待される場所である。

また、同協議会では、平成 22 年 10 月に、C G Mサービス等を利用する上で被害に遭わないための具体的な対策を簡潔に示した「子どもを守るための緊急アピール」⁷を取りまとめ、精力的に啓発活動を行っており、効果が期待される。

【C G M運営者】

C G M運営者自身も、青少年利用者に配慮したサイト運営に取り組んでいる。取組の中でも、とりわけ効果が期待されているのが、悪意ある大人による出会いの誘引に悪用され得る特定の機能の制限と、ミニメールやプロフィール、日記、掲示板等の内容確認である。

機能制限については、C G M運営者毎にその仕様は異なるが、利用者検索機能やミニメール機能等の、面識のない他人同士の接触を容易にし得る機能について、利用者の年齢やフィルタリングへの加入状況に応じて利用可能な範囲を制限するものである。前出の警察庁の調査結果によれば、福祉犯の被疑者の約 6 割がミニメールでのやり取りを通じて実際のお会いに繋げていることから、その効果が期待されている。なお、前述のとおり、機能制限による福祉犯被害の防止の実効性を高める観点から、携帯電話事業者が保有する契約者及び利用者の情報を利用した年齢認証の確実化が、今後、複数のC G M運営者により導入される予定であり効果が期待される。⁸

内容確認の中でもとりわけミニメールの内容確認は、複数のC G M運営者に

⁵ <http://good-net.jp/modules/news/uploadFile/2009102925.pdf> 参照。

⁶ 「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」（平成 22 年 10 月 28 日警察庁発表）

⁷ 「親子で話そう！」、「フィルタリングを使おう！」及び「知らない人の誘いに乗らない！」を 3 ヶ条とするもの。<http://good-net.jp/modules/news/uploadFile/2010100847.pdf> 参照。

⁸ 平成 22 年 7 月には、グリーン(株)から、K D D I (株)が保有する年齢情報を活用した年齢認証システムの導入に向けた検討を開始したとの発表がなされている。

より導入され効果をあげているとの報告がある。現在、CGM運営者は内容確認の更なる強化、実効性の向上に取り組んでおり、福祉犯被害の防止に効果が期待されている。

その他、CGM運営者は、利用者からの通報機能の拡充や、不適切な投稿への対応、前述の安心ネットづくり促進協議会や行政と連携した啓発活動の充実にも精力的に取り組んでいる。

【監視事業者】

CGMサービスの利用に関係する福祉犯被害に注目が集まる中、サイトの監視業務を専門的に請け負う監視事業者が複数現れている。大手CGM運営者は、自ら監視体制を確立する他、これらの監視事業者を積極的に活用しており、監視事業者はCGMサービスの健全化に大きく寄与しているといえる。また、CGM運営者の中には、自ら十分な監視体制を確立できない小規模な事業者も多数存在しており、監視事業者の活用はこういった中小CGMサービスの健全化に資するものと評価できる。平成22年4月には、大手の監視事業者からなる監視事業者連絡会が設立され、新規にCGMサービスを運営する者向けに監視業務の概要を解説したガイドライン「監視会社が提案するコミュニティサイト監視業務基本ガイドライン」を公表しており、特に、中小CGMサービスの健全化に効果を発揮するものと期待されている。

【第三者機関】

第三者機関は、CGMサービスの健全化に特に大きな役割を果たしている。民間の第三者機関は、CGMサービス等青少年利用の多いモバイルコンテンツビジネスの発展と青少年の保護を両立させる有効な対策として、総務省研究会「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」の「中間取りまとめ」（平成20年4月）で構想された。同提言における民間の第三者機関は、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させる機能を営み、CGM運営者に青少年の利用に配慮した運用管理体制の確立に向けたインセンティブを付与する機関である。同提言と前後して、実際に、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、設立時は有限責任中間法人）が平成20年4月に設立され、現在EMAが認定したモバイルサイトは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フィルタリングの対象から除外されている⁹。

⁹ ブラックリスト方式のフィルタリングサービスにおける初期状態において、EMA認定サイトはフィルタリングの対象から除外されているが、フィルタリングサービスのカスタマ

EMAの活動について詳述すると、EMAは平成20年7月からコミュニティサイト（CGMサービス）の運用管理体制認定のための審査を開始している。

EMAにおける審査・認定は、EMA内部の基準策定委員会により策定された基準に基づき、EMA内部の審査・運用監視委員会が行っている。また、認定後もEMAの策定した基準にあったサイト運営がされているか審査・運用監視委員会による運用監視が行われる。なお、基準策定委員会も、運用監視委員会も、認定を受ける事業者等と利害関係を有しない第三者の有識者で構成された独立した委員会であり、相互に干渉しえない仕組みが講じられている。

EMAがコミュニティサイト（CGMサービス）の運用管理体制認定のために策定した基準は、基本方針、監視体制、ユーザー対応、啓発・教育の4カテゴリ22項目から構成される詳細な基準であり、青少年保護に十分な運用管理体制の確保をCGM運営者に促すものと評価できる。

平成22年12月20日現在、EMAの認定を受けたサイトはコミュニティサイト運用管理体制認定について33サイト存在する。

【フィルタリング関係事業者】

フィルタリング関係事業者においても、CGMサービスの利用に伴う青少年のトラブルを防ぐための取組が見られる。

従来、掲示板・ブログ・プロフィール・SNS等双方向利用が可能なサイトは、一般にすべてが「コミュニケーション」カテゴリとして、フィルタリングリスト上に分類・収録され、また特に携帯電話向けのフィルタリングサービスでは、同カテゴリが一律に閲覧制限の対象とされてきたが、携帯電話向けフィルタリングサービスのフィルタリングリスト提供事業者であるネットスター(株)は、青少年の安全な利用等へのサイト運営側の配慮の程度を、主に提供機能面等から外形的に評価する仕組みを新たに構築し、同カテゴリを四段階へと細分化している。この取組は、第三者機関の認定を受けにくいような、比較的規模の小さいCGMサイト運営事業者等であっても、適切な青少年保護への取組を行っていれば、フィルタリングによる一律の制限対象となることを避けることができるという特色を有しており、中小CGMサイトの健全化に資する取組と評価できる。既に、この新しい分類基準のフィルタリングリストが、年齢層別のフィルタリングサービスの一部として一部の携帯電話事業者によって採用されている。

イズ機能を利用して、EMA認定サイトをフィルタリングの対象とすることも可能である。

2. 青少年有害情報の流通の増大

○現状と課題

従来型の単純なウェブブラウジングや電子掲示板も依然利用されており、インターネット上に流通する青少年有害情報の数は引き続き増加傾向にあると考えられる。サイト上に流通する青少年有害情報の数を正確に示した統計は存在しないが、例えば、インターネット・ホットラインセンターが違法有害情報として通報を受理した件数は、平成 19 年に 84,964 件だったのが平成 21 年には 130,586 件に増加しており¹⁰、違法有害情報の増加傾向がうかがい知れる。もっとも、インターネット・ホットラインセンターの違法有害情報と法が対象とする青少年有害情報とは重複する部分が存在すると考えられるものの、各々の定義が異なること、青少年有害情報の個別該当性は情報の受信者側で判断されること等に留意して、この統計結果を分析する必要がある。

○関係者によるこれまでの取組

青少年有害情報の流通の増大に対する取組は、インターネット上の自由な表現活動及び青少年の知る権利を確保する観点から、情報の発信者側ではなく、フィルタリングといった受信者側でのコントロールを促進する施策を中心になされてきた。しかしながら、増大する青少年有害情報の流通に効果的に対処するため、引き続き受信者側でのコントロールを重視しつつも、発信者側へのアプローチも例外的に行われきている。

例えば、青少年インターネット環境整備法では、特定サーバー管理者に対して、法第 21 条（青少年閲覧防止措置）、法第 22 条（連絡受付体制整備）及び法第 23 条（青少年閲覧防止措置に関する記録の作成及び保存）で義務を課している。また、法の施行前から、特定サーバー管理者において、違法有害情報及び青少年有害情報に対する自主的な取組が進められてきている。これらの取組の一部を、個々の事業者等による取組と、事業者団体等による取組とに分けて紹介する。

【個々の事業者による取組／サービス約款の整備】

特定サーバー管理者には、電子掲示板の管理者、ホスティングサービス事業者等の様々な主体が含まれ、個々の特定サーバー管理者による取組としては多々あり得る¹¹が、ここでは上位の特定サーバー管理者（ホスティングサービス

¹⁰ なお、平成 20 年通年において受理された通報数は 135,126 件であるところ、平成 21 年における通報受理件数は平成 20 年より多少減少している。しかしながら、平成 21 年上半期の通報受理数 62,462 件に対し、平成 22 年上半期の通報受理数が 78,130 件と増加していることに鑑みれば、やはり全体的には違法有害情報が増加傾向にあると考えられる。

¹¹ 個々の電子掲示板の管理者等による自主的な青少年有害情報対策も相当程度行われてい

事業者等)が、下位の特定サーバー管理者(電子掲示板の管理者等)との間で締結するサービス約款を整備して、青少年有害情報対策を行っている例を紹介する。サービス約款による青少年有害情報対策としては主に、以下の3つの取組が例として挙げられる。

i) 年齢による利用制限

上位の特定サーバー管理者が提供するサービスの中に成人向けの内容を含んだサービスがあることを明示し、当該サービスの利用を18歳以上の者に限る旨をサービス約款で定めている例。

ii) 青少年有害情報の掲示禁止

上位の特定サーバー管理者が提供するサービスを利用して、青少年有害情報をインターネット上に流通させる行為を禁止行為として定め、下位の特定サーバー管理者が当該定めに反した場合、上位の特定サーバー管理者において、当該青少年有害情報の削除を行い得る、さらには下位の特定サーバー管理者に対するサービスの提供停止、解約を行い得る旨をサービス約款で定めている例。

iii) 連絡先の明示

特定サーバー上にメールアドレス等の連絡先を明示することを要請し、下位の特定サーバー管理者が当該定めに反した場合、上位の特定サーバー管理者は、サービスの提供停止、解約を行い得る旨をサービス約款で定めている例。

【業界団体等による取組】

上記(1)でその一例を記載した個々の特定サーバー管理者の取組と共に、特定サーバー管理者たる事業者が所属する業界団体等によっても、インターネット上の違法有害情報に対する対策は、法施行以前から継続的に進められてきている。違法有害情報は青少年有害情報と重なる部分もあり、その限りにおいて業界団体によっても青少年有害情報対策が進められてきていると評価できる。

例としては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の4団体(以下、これらの4団体を総称して「関連事業者4団体」という。)が参加する違法情報等対応連絡会による「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」(平成18年11月、その後改訂)及び「違法・有害情報への対応等に関する契約約款モデル条項」(平成18年11月、その後改訂)の策定等がある。これらの従前の取組については、総務省検討会「インターネ

ると推測される。

ット上の違法・有害情報への対応に関する検討会」の「最終取りまとめ」（平成21年1月）で詳しく記載されている点でもあるので、本報告書では青少年インターネット環境整備法の施行（平成21年4月）以降に行われた業界団体の取組を例として取り上げる。

i) 違法有害情報相談センターの体制強化

違法有害情報相談センター（前身：違法・有害情報事業者相談センター）は、電気通信事業者から寄せられるインターネット上の違法・有害情報に関する相談窓口として、社団法人テレコムサービス協会内に、総務省の支援のもと、平成20年2月に設立された。

当初、同センターは総務省に登録がある電気通信事業者、および関連事業者4団体の会員事業者の相談窓口として機能していたが、その後、安心・安全なネット環境整備の観点から、平成21年8月に体制を強化し、前記会員事業者のみならず、学校関係者、中小プロバイダ、掲示板管理者等からの相談にも対応することとし、さらに、受け付ける相談の内容も、違法有害情報に限らず、ネットいじめ等に至るまで幅広く対応することとなっている。

ii) 関連事業者4団体によるガイドライン等の改訂

前記のとおり、違法有害情報対策として、関連事業者4団体において平成18年11月に策定された「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」及び「違法・有害情報への対応等に関する契約約款モデル条項」は、その後の法改正等に対応して自主的に改正が重ねられ、変化する違法有害情報に対応したものとなっている。例えば、平成22年1月に、薬物関連法規の判断基準について細分化を行い明記する他、平成22年9月には貸金業法の改正に対応した改正を行っている。

【第三者機関による取組】

モバイルコンテンツにつき審査・認定を行う第三者機関であるEMAは、前記したコミュニティサイト運用管理体制認定とは別に、平成21年10月からサイト表現運用管理体制認定のための審査を開始している。当該認定基準は4カテゴリ14項目からなる詳細なものであり、サイト管理者が運用管理体制を構築するに際し、アクセス制限対象とすべき5要件として、①画像・表現・描写などにより著しく性欲を刺激するもの、②暴力的又は陰惨な画像・表現・描写などにより興味本位に暴力行為又は残虐性を喚起・助長するもの、③自殺を誘発・助長・ほう助するもの、④犯罪行為及び刑罰法令に抵触する行為又は誘引・助長・ほう助するもの、⑤その他、青少年の健全な育成を著しく阻害するおそれがあるものが挙げられている等、青少年有害情報対策として有効なものである

と評価できる¹²。平成 22 年 12 月 20 日現在、サイト表現運用管理体制認定を受けたサイトは 3 サイト存在する。

3. インターネット接続機器等の多様化の進展

○現状

I C T 技術の発展に伴い、高機能携帯電話端末（以下「スマートフォン」）等の多様なインターネット接続可能機器が現れ、こういった機器が多様なネットワークに接続する状況が現出しつつある。

インターネット接続可能機器については、従来のパーソナルコンピュータや携帯電話端末に加え、スマートフォン、スレート型パーソナルコンピュータ、電子書籍端末、携帯型ゲーム機、WiMAX モバイルルータ等の多様な端末の普及が進みつつある。このうち、近年、急速に普及が進みつつあるのがスマートフォンである。¹⁴スマートフォンと従来の携帯電話端末の境界は曖昧でありスマートフォンを厳密に定義することは困難であるが、一般的に、スマートフォンは従来の携帯電話端末と比較して、アプリケーションを追加する等の事後的なカスタマイズが可能であり、より利用の自由度が高い¹⁵。

ネットワークについては、無線ネットワークについて多様化が顕著である。従来の携帯電話回線網を利用したインターネット接続に加え、公衆無線 L A N が本格的に普及期に入っていることに加え、WiMAX や L T E 等の新たな通信規格が出現している。

○課題

多様なインターネット接続端末機器等の出現は、青少年インターネット環境整備法におけるフィルタリング提供義務規定の課題を浮き彫りにしている。第一に、新たに出現したサービスについて、青少年のインターネット利用への影響という観点から、法が課すフィルタリング提供義務が重すぎるのではないか、あるいは軽すぎるのではないかとの指摘がなされている。例えば、携帯電話端末から携帯電話インターネット網を通じて携帯電話インターネットに接続する際には法第 17 条の義務対象となるにも関わらず、無線 L A N を通じて接続する際には法第 17 条及び 19 条の義務対象とはならない点があげられる。（詳しくは第 2 部「5. 多様なデバイス、ネットワークの多様化への対応」参照。）第二に、携帯電話端末を利用したインターネット接続について、携帯電話インターネッ

¹² EMA はサイト上の表現の運用管理体制につき認定を行っているのであり、個々の表現について認定を行っているのではない。

¹⁴ (MM 総研統計資料を引用するかどうか検討)

¹⁵ 法律上「携帯電話端末（法第 17 条他）」の定義は明確ではないが、「携帯電話端末」には従来の携帯電話端末のみならず、スマートフォンも含まれると考えられる。

ト接続事業者のみにフィルタリング提供義務を課し、携帯電話端末等¹⁶の製造事業者に義務を課していないことが、フィルタリング提供義務の円滑な履行を妨げているのではないかとの指摘がある。例えば、スマートフォンのように高い処理能力を持つ端末では、端末側でフィルタリングを提供することも技術的に可能になっているが、法の義務規定がネットワーク側（携帯電話インターネット接続事業者）に課されていることが、携帯電話端末等におけるフィルタリング技術の効率的な発展を妨げる要因の一つとなっているのではないかとの指摘がある。

○関係者によるこれまでの取組

現状、新たなインターネット接続可能機器等についても、基本的に、事業者によって法が定める範囲のフィルタリング提供義務が確実に履行されている。例えば、携帯電話端末に該当すると考えられているスマートフォン（携帯電話回線利用の場合）については、法第 17 条が適用されると解されており、携帯電話インターネット接続役務提供事業者によって確実にフィルタリングが提供されている。また、法の適用がない場合であっても、事業者の自主的な取組によってフィルタリングの提供がなされているサービスもある。例えば、スマートフォン（無線 LAN 利用の場合）には、法第 17 条及び第 19 条が適用されないが、一部端末では、無線 LAN 利用の場合にもフィルタリングが利用できる形となっている。

4. フィルタリングの普及

○現状

フィルタリングについては、青少年有害情報への有効な対策として、その普及が官民によって図られてきた。

特に、携帯電話端末を利用したインターネット接続へのフィルタリングについては、平成 19 年の総務大臣による携帯電話事業者等への要請¹⁷が契機となって急速に普及が進んだ。平成 21 年 4 月に施行された青少年インターネット環境整備法では、フィルタリングの提供が原則義務化され、より一層普及が進んでいる。携帯電話フィルタリングの契約数は約 709 万契約（平成 22 年 9 月末時点）に達しており、平成 19 年の総務大臣要請前の約 210 万契約と比較して、3 倍強となっている。また、フィルタリング機能の改善も図られている。以前のフィルタリングは画一的で、利用者側の意図を適切に反映させることが難しい等の

¹⁶ 携帯端末電話端末及び PHS 端末（法第 19 条）

¹⁷ 「青少年が使用する携帯電話・PHSにおける有害サイトアクセス制限サービス（フィルタリングサービス）の導入促進に関する携帯電話事業者等への要請」（平成 19 年 12 月 10 日）

問題点が指摘されていたが、総務省研究会「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 中間取りまとめ（平成20年4月）」で改善点について議論され、これを受けて、総務省はカスタマイズ機能の実装等の利用者の選択肢を増やすサービス提供の検討を携帯電話事業者等に要請した。¹⁸その後、これを受けて、複数の携帯電話事業者が順次カスタマイズ機能の提供を開始している。

○課題

このようにフィルタリングは着実に普及が図られてきているものの、ここ数年、特に携帯電話フィルタリングの普及率が伸び悩みつつあるとの指摘がなされている。内閣府調査¹⁹では、平成21年11月末時点のフィルタリングの普及率は、高校生で38.7%、中学生で54.7%、小学生で61.7%となっており、○年の○からの伸び率は○にとどまっており普及に天井感が見られる。

法第17条で携帯電話インターネット接続役務提供事業者にフィルタリングの提供が原則義務化されていることを考えれば、普及が進まない主要な理由は、保護者によるフィルタリングの解除にあると考えられる。青少年のリテラシーが高まった結果として保護者がフィルタリングを不要と判断したのであれば、フィルタリングの普及率が伸び悩むのはむしろ望ましい事態だが、利用リスクを正しく理解していない保護者が安易にフィルタリングを解除している場合、又は個別の事情に合わせた調節（カスタマイズ機能等）の必要性や具体的な方法が保護者に知られていない等フィルタリングそのものに普及を妨げる原因が内在されている場合は、緊急の対策が必要である。

○関係者によるこれまでの取組

フィルタリングの普及については、青少年インターネット利用環境整備施策の中核として、関係者によって精力的に進められてきたところである。

【行政】

前述のとおり、国は、平成21年4月に青少年インターネット環境整備法を施行させ、携帯電話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役務提供事業者及びインターネット接続可能機器製造事業者に、それぞれフィルタリング提供義務を課し、フィルタリングの普及を進めている。同法の施行後も、引き続き、平成21年6月に策定した「青少年が安全に安心してインターネットを利用できるようにするための施策に関する基本的な計画」（いわゆる青少

¹⁸「携帯電話・PHSのフィルタリングサービスの改善等に関する携帯電話事業者等への要請」（平成20年4月25日）

¹⁹「青少年のインターネット利用環境実態調査」（平成22年4月公表）

年インターネット環境整備基本計画)に基づいて、普及啓発等の活動を精力的に進めている。

地方自治体においても、フィルタリングの普及が進められている。多くの都道府県で、規定ぶりに差は見られるものの、携帯電話事業者、インターネット接続事業者及びインターネット接続機器製造事業者にフィルタリング提供義務(努力義務含む。)を課す条例が整備されつつある。近年では、フィルタリングの更なる普及の徹底を目指し、保護者による安易なフィルタリング解除を防ぐため、複数の都道府県(兵庫県、石川県、埼玉県、京都府、神奈川県、東京都)で、保護者に対して、フィルタリング不要の申出をする際の理由の限定及び理由書の提出義務を規定する条例の整備が進んでいる。また、広島市ではフィルタリング機能にかかる基準を市が具体的に策定する旨規定した条例が制定されている他、石川県では、保護者に、小学生・中学生等に携帯電話端末を持たせない努力義務を課す条例が制定されている。

【携帯電話事業者】

携帯電話事業者もフィルタリングの普及促進に取り組んでいる。第一に、利用者のニーズにあわせて、フィルタリングの充実・改善に取り組んでいる。例えば、アクセス制限対象をカテゴリやサイト毎に個別設定するカスタマイズ機能が複数の携帯電話事業者で提供されている。この他、利用時間帯制限機能や年齢層別のフィルタリングサービスも提供されている。第二に、フィルタリングの申込み手続の改善に尽力している。例えば、フィルタリングの原則提供を確実にするための申込書欄の改定や、保護者による安易なフィルタリング解除を防止するための、解除理由の取得等を行っている。第三に、フィルタリングの普及啓発に取り組んでいる。例えば、普及啓発を目的とした事業者独自の教育プログラムを全国で実施している他、行政と連携した普及啓発活動「e-ネットキャラバン」の講師派遣に主体的に取り組んでいる。

【フィルタリング関係事業者】

フィルタリング関係事業者も、フィルタリングの充実・改善と普及啓発に取り組んでいる。フィルタリング関係事業者の活動では、とりわけ、ヤフー(株)とネットスター(株)による研究会「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」の活動が重要である。同研究会は、青少年の適切なインターネット利用を促進するため、主に保護者向けの情報提供を目的として平成20年4月に設立され、調査研究や普及啓発活動に取り組んでいる。携帯電話インターネット向けにフィルタリングリストを提供する事業者であるネットスター(株)では、同研究会の第一次提言を参考に、リスト分類基準の大幅な見直しを実施

し、一部の携帯電話事業者に提供している。

この他、フィルタリングに係る専門家会議「保護者のためのフィルタリング研究会」が大手フィルタリング関係事業者により平成22年4月に設立され、フィルタリングサービス全般がより利用者（保護者）本位で提供されるために解決すべき課題等を明らかにし、改善のための提言を行うことを目的に、調査研究に取り組んでいる。

【第三者機関】

EMAは、モバイルコンテンツの認定関連業務と別に、ICTリテラシーの啓発・教育活動も行っている。具体的には、「ケータイ・インターネットの歩き方」と題する青少年及び保護者向けの啓発・教育コンテンツを作成し、自らのホームページ等に掲示する他、小中学校における情報モラル教育の講演も行い、青少年や保護者のICTリテラシーの向上のための活動を行っている。

【その他】

上記の関係者以外にも、社団法人日本PTA全国協議会や社団法人全国高等学校PTA連合会等のPTA団体、安心ネットづくり促進協議会や財団法人インターネット協会を始めとした民間の団体によって、フィルタリングの普及啓発活動が行われている。

第2部 具体的な提言

本研究会では、青少年のインターネット利用環境整備について以下のとおり提言する。提言は、まず基本的な考え方を確立し、それに基づいて各関係者の責務、各関係者に求められる事項を整理している。さらに、特に検討が必要な3つの事項（特定サーバー管理者に期待される取組について、第三者機関の在り方について、多様なインターネット接続可能機器等への対応について）については、それぞれ項を分けて検討している。

1. 基本的な考え方

青少年のインターネット利用環境整備施策は、以下の5つの基本的な考え方に則してなされるべきである。

①青少年のインターネット利用環境整備施策は、リテラシーの向上施策を第一としてなされるべきである。

青少年のインターネット利用環境整備は、インターネットを適切に活用する能力（以下、「リテラシー」）の向上と、青少年による青少年有害情報の閲覧の機会の最小化という2つの対応策を軸として展開されている。青少年のインターネット利用環境整備に関する施策は、このうちリテラシーの向上を原則として行われるべきである。

インターネット上には、青少年の健全な育成を著しく阻害する青少年有害情報が流通しており、有効な対策が必要であることは論を待たない。一方で、インターネットは、国民の社会活動、文化活動、経済活動等のあらゆる活動の基盤として利用され、国民生活に必要不可欠な存在となっており、青少年にとっても、主に表現活動や知識の習得の場として活用されるなど、その恩恵は計り知れない。

閲覧の機会の最小化は必要かつ有効な対策ではあるが、閲覧の機会を完全になくすことが非常に困難であることを鑑みれば、リテラシーの向上を着実に行うことによってのみ、青少年のインターネット利用環境整備に係る根本的な対策はなされ得る。また、閲覧機会の最小化によるインターネット上の自由な表現活動等への重大な影響があり、この観点からもリテラシーの向上を第一義的な施策とすべきである。

②青少年有害情報の閲覧機会の最小化は、受信者側へのアプローチを原則とすべきである。

閲覧機会の最小化については、情報の発信者側へのアプローチと、情報の受

信者側へのアプローチに大別することが出来る。前者としては、例えば、特定サーバー管理者に対する青少年閲覧防止措置の努力義務が、後者としては、例えば、利用者やその保護者による自発的なフィルタリングの導入やペアレンタルコントロール機能の活用があげられる。青少年有害情報への対応は、インターネット上の自由な表現活動や青少年の知る権利等を確保する観点から、情報の発信者側ではなく、受信者側へのアプローチを原則とすべきであって、例え、特定サーバー管理者等の、情報の発信者や情報の媒介者に対して、政府が規制を行う場合であっても、補足的な対策として必要最小限にとどめるべきである。

その上で、リテラシーの向上と、青少年のインターネット利用の管理（フィルタリング等）という2つの対応策の比重は、青少年の発達段階に応じて変化させていくことが望ましい。具体的には、低年齢層等のリテラシーの低い青少年への対応策は、インターネット利用の管理に重点を置き、青少年の発達に伴って段階的に管理の比重を軽くし、青少年の自律的な利用を前提とした対応策（リテラシーの向上のための対応策）に移行していくことが望ましい。

③青少年のインターネット利用環境整備に一義的に責務を負うのはその青少年の保護者であるが、単独での責務の履行は困難なため、関係者は連携協力して保護者を補助すべきである。

青少年のインターネット利用環境整備についてどのような対応策をとるべきかという判断は、青少年の置かれている環境やその発達段階や教育方針に応じて異なり得るため、かかる事項に適切な判断を下す能力を持ち、責務を負い、権利を持つのは、一義的には、青少年を直接監護・教育する立場にある保護者である。

しかしながら、ICT技術の急速な発達に伴うインターネット上のサービスの多様化等の事情を鑑みると、責務の履行について保護者に相応のリテラシーが要求されており、保護者が単独で責務を履行することは現実的ではない。こういった事情に対応し、関係者（行政、関係事業者、学校、地域）は連携協力して、保護者の責務の履行を補助すべきである。

④青少年のインターネット利用環境整備施策は、まずは、民間による自主的かつ主体的な取組を尊重し、これを更に行政が支援することでなされるべきである。

インターネット上の自由な表現活動等の重要性に配慮すれば、青少年のインターネット利用環境整備施策は、まずは民間による自主的かつ主体的な取組を尊重し、これをさらに行政が支援することでなされるべきである。民間による自主的な取組及びこれに対する行政の支援が有効であることは、法の施行以降、

民間の各関係者（教育関係者、事業者、民間団体等）による取組が、フィルタリングの普及等、インターネットの利用環境整備に効果をあげてきたことから明らかである。

⑤いかなる情報が青少年有害情報であるかは、行政ではなく民間が判断すべきである。

法附帯決議 4 条にも明らかなように、いかなる情報が青少年有害情報に該当するかは、民間の判断の積み重ねによりコンセンサスが生まれることを待つべきであり、青少年有害情報の具体的な基準策定及び当該基準に基づいた個別の判断に国及び地方自治体が関与することは避けるべきである。

2. 各関係者の責務、各関係者に求められる事項

2-1 保護者関係

○責務

基本的な考え方でも触れたとおり、保護者は、その保護する青少年のインターネット利用環境整備に係る対応策について、青少年の発達段階や教育方針に応じて適切に判断する責務を負う。保護者は、かかる事項に適切な判断を下すために必要な知識・能力を身につけることが求められる。具体的には、インターネットにおいて青少年有害情報が多く流通していることを積極的に認識すること、青少年のインターネットの利用の状況と青少年のリテラシーの向上をはかると共にそのレベルを適切に把握すること、及び保護者自らのリテラシーを向上させることが挙げられる。

○当面求められる事項

前述の責務に照らし、保護者には特に以下の事項が求められる。

- ✓ 新たにインターネット接続サービスを青少年に利用させる場合には、発達段階に応じた適切な利用ルールを定め、ルールの履行状況を継続的に管理することが求められる。その際、家族間のコミュニケーションや青少年の生活習慣に与える影響について特に留意することが求められる。
- ✓ フィルタリング等によるインターネット利用の管理の比重を軽くし、青少年の自律的な利用を前提とした対応策に移行する場合は、青少年のリテラシーが十分な水準に達していることが前提となる。青少年本人の申し出のみならず、日常の家庭内での会話の内容等に基づき、青少年のリテラシーの水準を慎重に評価することが求められる。

○リテラシーが十分でない保護者への対応

リテラシーが十分でない保護者によって、安易なフィルタリングの不使用/解除がなされているとの指摘がある。こういった状況に対応するため、保護者の判断を制限する取り組み（フィルタリング設定義務化、フィルタリング解除理由の制限）が検討され、一部自治体の条例で実施されている。

こういった取り組みは、フィルタリング普及に一定の効果をあげていると考えられる。しかしながら、基本的な考え方に沿えば、まずは保護者の判断を尊重すべきであり、保護者が自らの教育方針等に基づきフィルタリング解除が適切と判断しても解除ができない場合があり得るというデメリットが生じることを斟酌すれば、当該取組は各地方の実態に鑑みた例外的な措置として捉えるべきである。なお、たとえ各地方の実態に鑑みた例外的な措置といっても、保護者の判断権を完全に制限する取り組み（フィルタリング完全義務化）は、過度に保護者の判断を制限しており、行うべきではない。

もちろん、リテラシーが十分でない保護者が、十分な判断材料に基づかずにフィルタリングの解除を安易に判断するリスクへの対応策は慎重に検討されるべきである。実際、フィルタリングをかけない場合の危険性やフィルタリングをかけた場合にもカスタマイズ等の選択肢があることについての認識がない場合が、かなり多いと考えられる。しかしながら、対応策は、保護者の判断権を必要以上に制限するのではなく、関係各者が保護者に対して適切に判断をサポートすることによって図られるべきである。

○保護者による、青少年のインターネットの利用履歴の閲覧について

保護者には、法第6条において、青少年のインターネット利用状況を把握する責務が課せられているが、特に携帯電話インターネットについてはそのパーソナル性から、外出先や個室での利用等、保護者が利用状況を把握することが困難な場合がある。これを容易にするために、青少年本人の同意を前提として、保護者に対して、ウェブサイトの閲覧履歴やメールの送受信履歴を簡便に閲覧できるツールを利用可能にすべきとの指摘がある。

しかしながら、当該ツールは利用状況の把握に強力な効果を持つ一方、青少年の携帯電話インターネット利用に強い制約をもたらし、青少年のプライバシーへの強い制約となるため、この点を斟酌すれば、当該ツールを直ちに利用可能とすべきとの提言や、保護者に対して利用履歴の確認を奨励すべきとの提言を行うべきではない。そもそも、保護者によるインターネット利用状況の把握は、青少年との会話によって本人から説明させることや、インターネット端末を利用している様子を家庭内で見守ることを基本とすべきである。

2-2 携帯電話インターネット接続役務提供事業者関係

○責務

携帯電話インターネット接続役務提供事業者は、青少年のインターネット利用の管理ツール（フィルタリング機能等）を、容易に利用可能な形で利用者に確実に提供する責務を負う。また、保護者が適切に判断を下せるよう、判断材料の情報提供や保護者のリテラシー能力の向上等のサポートを行う責務を負う。

○当面求められる事項

前述の責務に照らし、携帯電話インターネット接続役務提供事業者には、具体的に以下の事項が求められる。

- ✓ 携帯電話インターネット接続役務提供事業者は保護者の適切な判断に資するため、以下の事項について、説明を行うことが求められる。
 - ①保護者には、法律上、青少年のインターネット利用状況を把握・管理する努力義務が課されていること。
 - ②携帯電話インターネットサービスの利用に当たって、青少年有害情報の閲覧等の一定のリスクがあること。
 - ③フィルタリングサービスは、リスクの軽減に有効な手段であること。ただし、フィルタリングサービスはリスクを完全に除去するものではなく、保護者による利用状況の把握及び利用の管理が必要であること。
※例えば小学生には最も閲覧範囲が限定されたリスクの低いフィルタリングの方式を推奨する等、年齢段階に応じた適切な方式が推奨されることが望ましい。
- ✓ なお、フィルタリング不使用/解除申告時には、上記に加えて以下についても説明を行うことが求められる。
 - ①（フィルタリングサービスに加入すると不便になると考えられるかもしれないが、）サービスの種類の選択やカスタマイズ機能の利用によって閲覧可能なサイトの範囲の調整が可能であり、利便性を特段損ねることなくフィルタリングサービスによってインターネット利用環境の健全性を高めることが可能なこと。
※閲覧件数が上位のコミュニティサイトを例にあげる等して、青少年に広く利用されているコミュニティサイトが閲覧可能であることを説明することが望ましい。
 - ②フィルタリングサービスを利用しない場合、青少年有害情報の閲覧等のリスクが飛躍的に高まること。（できるだけ具体的な例をあげて説明することが求められる。例として、青少年が、容易に青少年有害情報が掲載されているサイト、出会い系サイト、アダルトサイト及び残虐なコンテンツ等にアクセ

スできることがあげられる。

※警察庁の発表¹によれば、青少年健全育成条例違反等の福祉犯被害に遭う青少年のうち 98.5%がフィルタリングサービスに加入していない等、保護者の判断に寄与すると考えられる情報を適切に示すことが検討されるべきである。

③仮にフィルタリングサービスの利用なしに携帯電話インターネットを利用させる場合には、フィルタリングサービスによる保護がなくとも利用者が深刻な被害やトラブルに陥らないよう、保護者の責任において指導、管理をしなければならないこと。

- ✓ 確実にフィルタリングサービスを提供できるよう、サービス導入前に端末機器メーカー等の関係者とフィルタリング提供方法について確認を行うことが求められる。

○契約代理店に求められる事項について

今日、携帯電話インターネット接続役務の提供に関する契約締結事務は、携帯電話インターネット接続役務提供事業者が自ら行うのではなく、契約代理店を通して行われる形態が一般的である。インターネット上の青少年保護をさらに推進する観点からは、上述の携帯電話インターネット接続役務提供事業者に求める説明事項を、契約代理店にも求めることが必要である。

○フィルタリングの普及率について

これまで、特に、携帯電話インターネットについては、フィルタリングの普及率が政策のターゲットとなる最も重要な指標として用いられてきた。青少年のインターネット利用環境整備におけるフィルタリングの重要性に鑑みれば、フィルタリングの普及率は依然重要な指標であり、フィルタリングサービスの利用者数の定期的な公表を事業者に求めた総務大臣要請（平成 19 年 12 月 10 日「青少年が使用する携帯電話・PHSにおける有害サイトアクセス制限サービス（フィルタリングサービス）の導入促進に関する携帯電話事業者等への要請」）は維持されるべきである。

しかしながら、青少年のインターネット利用、なかんずくフィルタリングの利用につき保護者に判断する権利/責務があるとする基本的な考え方からすれば、単純にフィルタリングの普及率のみを政策のターゲットとすべきではなく、保護者及び青少年のインターネットリテラシーに関する指標を重要な政策ターゲットとすべきである。行政には、インターネットリテラシーに関する指標を、

¹ 「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」（平成 22 年 10 月 28 日、警察庁広報資料）

国際的に比較可能な形で、整備し、定期的に公表していくことが求められる²。

○「親ケータイ」等の問題について

保護者名義で回線契約がなされているがその保護する青少年が利用している携帯電話端末が相当程度存在しているため、携帯電話インターネット接続役務提供事業者が青少年利用者に十分に訴求できていないという問題点が以前から指摘されてきた。最近では、特に、保護者が、一時的に携帯電話端末を青少年に貸し与えるケースについて、青少年がフィルタリング非加入の状態でも相当程度インターネット閲覧をしているのではないかという指摘もある。

法第17条第2項では、利用者が青少年の場合には保護者にその旨の申告を義務づけており、保護者にはその義務を確実に履行することが求められる。また、同規定の認知が十分に進んでいないことから、行政には、認知度の向上を図ることが求められる。携帯電話インターネット接続役務提供事業者には、新規契約・機種変更等の機会を捉えた確認等により、未成年利用の有無の確認強化を進めていくことが求められる。

また、一時的に携帯電話端末を青少年に貸し与えるケースについては、保護者は、それに伴うリスクを正しく認識することが求められる。

2-3 インターネット接続役務提供事業者関係

○責務

インターネット接続役務提供事業者は、青少年のインターネット利用の管理ツール（フィルタリング機能等）を、容易に利用可能な形で確実に提供する責務を負う。また、保護者が適切に判断を下せるよう、判断材料の情報提供や保護者のリテラシーの向上等のサポートを行う責務を負う。

○当面求められる事項

前述の責務に照らし、インターネット接続役務提供事業者には、具体的に以下の事項が求められる。

✓ インターネット接続役務提供事業者は、以下の事項を、ウェブサイト上での掲載その他の方法によって、利用者が容易に知り得る状態に置くことが求められる。

①保護者には、法律上、青少年のインターネット利用状況を把握・管理する努力義務が課せられていること。

² 青少年オンライン保護については複数の国際会合で検討されており、例としてはAPEC・OECDの共催シンポジウム（平成21年4月）、国際電気通信連合（ITU）／総務省の安心・安全なインターネット環境整備に関する戦略対話における東京声明（平成21年6月）等がある他、現在もOECDの作業部会にて検討が進んでいる。

- ②携帯電話インターネットサービスの利用に当たって、青少年有害情報の閲覧等の一定のリスクがあること。
 - ③フィルタリングサービスは、リスクの軽減に有効な手段であること。ただし、フィルタリングサービスはリスクを完全に除去するものではなく、保護者による利用状況の把握及び利用の管理が必要であること。
- ✓ 利用者から求められた際に、確実にフィルタリングサービスを提供できるよう、サービス導入前に端末機器メーカー等の関係者とフィルタリング提供方法について確認を行うこと。

2-4 フィルタリング関係事業者関係

○責務

フィルタリング関係事業者（フィルタリングソフト開発事業者、フィルタリングサービス提供事業者及びリスト提供事業者）は、青少年の発達段階及び利用者の選択に応じきめ細かく設定できるようにする等、性能及び利用者の利便性に配慮したフィルタリングを提供する責務を負う。

カテゴリ分類を含むフィルタリングの基準を設定する機能と個別の情報の基準への該当性を判断する機能については、表現の自由の観点から、行政、コンテンツ事業者及び通信事業者からの一定の独立性、基準設定の透明性を確保することが必要である。

フィルタリングサービスは保護者によるインターネット利用管理の重要なツールとなっていることを自覚し、フィルタリングの基準については、保護者の視点・感覚を反映したものとなるようにメンテナンスする責務を負う。

○当面求められる事項

前述の責務に照らし、フィルタリング関係事業者には、具体的に以下の事項が求められる。

- ✓ 現在、フィルタリング関係事業者によって、利用者意向に配慮したフィルタリングサービスが提供されているが、更に利用しやすいものとするため、以下のフィルタリングサービスの導入等に向けて、検討を進めることが求められる。
 - ①年齢階層等の発達段階に対応した分かりやすい表現の採用（中学生向けコース、高校生向けコース等）
 - ②発達段階に応じた多様なフィルタリングサービスの提供と利用者年齢に合わせた適切な提供
- ✓ フィルタリングの基準設定機能と個別の情報の基準への該当性の判断機能について、行政等からの一定の独立性、基準設定方針の透明性を確保する仕

組み作りに向けて、検討を進めることが求められる。

- ✓ フィルタリングの基準が、保護者の視点・感覚をより反映したものとなるような仕組み作りに向けて、検討を進めることが求められる。

3. 第三者機関の在り方

3-1 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当たっては、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EMA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）ことを考えれば、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。

また、第三者機関の独立性等については、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、更に取り得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、その定義や要件等を法に定めることも一つの選択肢ではあるが、第三者機関が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³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。

³ 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 24 ページ参照

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当たっては、同要請を行うに当たっ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である。具体的には、同要請と前後して、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。

3-2 第三者機関に望まれる事項等

3-2-1 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。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。

なお、複数の大手EMA認定サイトでは、青少年がフィルタリングを利用していることを前提として機能制限等の対策が講じられている⁴。前記警察庁発表においては、コミュニティサイトを通じて被害にあった青少年の多く(98.5%)

⁴ フィルタリング利用の有無を機械的に判定し、フィルタリング利用者には18歳未満相当のサービスを提供する措置等が講じられている。

がフィルタリングサービスを利用していなかったとの分析があるところ、これらのフィルタリングサービスを利用していない青少年により、EMA認定サイトが利用された場合は、本来予定されている機能制限等が働かなかつたことにより犯罪被害に結びついた可能性がある⁵。

上記に鑑みれば、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⁶。

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や原因については、第一部でも触れたとおり、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3-2-1（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、すなわち第三者機関であるEMAの認定を受けたモバイルコンテン

⁵ この点については「平成21年度 青少年を取り巻く有害環境対策の推進 青少年が利用するコミュニティサイトに関する実態調査報告書」（平成22年3月 文部科学省 委託先：財団法人インターネット協会）においても考察がなされている。

⁶ EMA認定サイトに起因する犯罪発生については、EMA認定サイト側の問題のみならず、EMA認定サイトを訪れた青少年側の問題（青少年が、意図的・積極的に、犯罪を起因するような危険な行動を取っている可能性等）も考慮される必要がある。

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こと、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り、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、日々生じ得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られる。実際に、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得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。もっとも、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得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当たっては、第三者機関のみならず、認定を受けるサイト運営者側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が

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勘案した上で、第三者機関において自主的に決定されるべきであろう。

3-2-2 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得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、3-2-1(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得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得るのは、第三者機関の基準策定や、認定取消し処分等に他の機関（特に、行政機関や利害関係を有する事業者）が影響を及ぼすおそれである。青少年有害情報の判断や基準設定等に行政が干渉すべきでないことは法附帯決議4条に明らかである。

このようなおそれに対しては、3-2-2(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正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。

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ろう。

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 3-2-2（２）により第三者機関がガバナンスをさらに整備し、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。

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。また、EMAの認定基準の改定は、パブリックコメントを経て行われており、基準改定についても透明性が図られている。

第三者機関が更に透明性を向上させていくに当たっては、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。

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 3-2-1 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。

3-2-3 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3-2-2(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。

4. 特定サーバー管理者に期待される取組

4-1 基本的な考え方

特定サーバー管理者に求められる事項を検討するに当たっては、そもそも特定サーバー管理者が法第21条及び第22条において対処を求められている青少年有害情報がいかなる情報であるかを検討する必要がある。すなわち、違法情報、権利侵害情報、成人にとっても有害な情報等も、その内容によっては同時に青少年有害情報にも当たり、本法の対象となる場合もあると考えられるが、これらの情報それ自体の規制は本法ではなく、別途他の法律により対処が図られるものであることに留意すべきである⁸。

また、青少年が青少年有害情報に触れる機会を減少させるための方策が、特

⁸ そもそも、特定サーバー管理者において、青少年閲覧防止措置が講じられていない、もしくは連絡受付体制整備がなされていないとの指摘・議論は「平成22年上半期の『インターネット・ホットラインセンター』の運用状況について」の情報を基礎になされてきているが、インターネット・ホットラインセンターが特定サーバー管理者に対して削除依頼等を行っている「有害情報」とは違法情報に近似したものであり、青少年有害情報とはその範囲が異なることに留意が必要である。

また、前記資料においても、インターネット上にある無数のサイトのうち、「有害情報」を掲載し、かつ連絡先の記載の無いサイトは、わずか52サイトに過ぎない。これらごく少数のサイトのために、それ以外の無数のサイトすべてに対して何らかの対策を講じるべきか、むしろ法執行を含めこれらのサイトに特化した対策を採るべきでないかについて、バランスを考慮した検討がなされるべきと考える。

定サーバー管理者だけでなく、フィルタリングソフトウェア開発事業者、フィルタリングサービス提供事業者等他の関係者等も含めた全体的な枠組みの中で取り組まれるべき課題であることにも留意が必要である。

つまり、従前から検討されてきたように、青少年という特定の者にとってのみ有害とされる情報への対応としては、どの情報を青少年有害情報としてとらえるかは受信者ごとに異なることから、受信者側で情報の取捨選択を行うフィルタリングの導入が最も有効なものである。

これに対して、特定サーバー管理者は、インターネット上の情報流通の起点となる発信者又は発信者に近い立場にあり、特定サーバー管理者に対する過度の規制はインターネット上の自由な情報・表現の流通に対して甚大な影響を及ぼす。更に特定サーバー管理者において青少年閲覧防止措置として、青少年有害情報の削除という方法が採用されれば、当該情報を成人が閲覧することも不可能となるため、成人の知る権利を不当に侵害するおそれもある。

そもそも、法第2条第11項では、特定サーバー管理者は非常に広汎に定義され、ブログ開設者等の個人（特定サーバーを管理する青少年自身も該当し得る）も含まれている一方、青少年が青少年有害情報を閲覧するおそれ、もしくは犯罪に巻き込まれるおそれのある特定サーバーを管理する者はそのごく一部にすぎないと推測されることも踏まえれば、特定サーバー管理者に対する義務づけは、様々な主体による取組全体のバランスの中で、慎重に検討されるべきである。

4-2 個別の義務についての検討

4-2-1 法第21条の努力義務

○義務の内容

法第21条において、特定サーバー管理者は、青少年有害情報の発信を知ったとき、もしくは自分が青少年有害情報の発信を行おうとするときに限って、青少年が当該情報を閲覧できないようにするための措置（青少年閲覧防止措置）を講じるよう、努力することとされている。

青少年閲覧防止措置を講じることが努力義務とされた理由については「特定サーバー管理者にも企業から個人まで様々な者が含まれ、また青少年閲覧防止措置をとることが求められる場合も多様なケースがあり得ることから、本条は努力義務とされている。」と解説されている（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関係法令条文解説 平成21年3月 内閣府 総務省 経済産業省（以下「条文解説」という。）、34ページ）。

○考えられる対応

(1) 法的義務への引き上げの是非

青少年有害情報が放置されている現在の状況を改善する手段として、青少年閲覧防止措置を講じる義務を、努力義務から法的義務に引き上げることも考えられるのではないかという意見がある。

しかしながら、そもそも閲覧防止措置を講じるべきとされている青少年有害情報は、本法上その範囲に多様なものが含まれることが想定されている。すなわち、青少年有害情報は、「青少年の健全な成長を著しく阻害するもの」との定義（法第2条第3項）の下に、例示列举（法第2条第4項）され、さらに本法成立時の附帯決議において「事業者等が行う有害情報の判断」に政府が干渉することがないようにすることとされている。また、条文解説においても、「具体的にどのような情報が『青少年有害情報』に該当するか判断するのは、あくまで関係事業者、保護者等の民間の主体（条文解説、3ページ）」であると記載されている。

このように、その範囲が法律上明確でない青少年有害情報に対する行為に関し、法的義務を定めることは、何が法的義務違反に当たるのかについて、特定サーバー管理者や情報の発信者等に対して明確な告知を与えることができず、この義務の対象が表現の自由に関わるものであることにも配慮すれば、手続きの不明確性の観点から不適切である。

また、もし、本条の努力義務が法的義務に引き上げられるとすれば、当該義務違反を恐れて、特定サーバー管理者が青少年有害情報に該当するおそれがある情報について一律に削除するおそれ、さらには特定サーバーの提供、管理自体を停止するおそれも否定できず、関係者の表現の自由、知る権利に対する過度の制限、圧力となるおそれがある。

以上からして、青少年閲覧防止措置を講じる義務を、法的義務へ引き上げることは不適切である。

(2) 青少年有害情報監視義務規定の創設の是非

青少年有害情報が放置されている現在の状況を改善する手段として、青少年有害情報監視義務を規定することも考えられるのではないかという意見もある。

現在の規定では、特定サーバー管理者は、「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（法第21条）」（自ら青少年有害情報の発信を行おうとするときも規定されているが、これについては監視という問題はそもそも生じ得ない。）に限り、青少年閲覧防止措置を講じる努力義務を課されている。つまり、特定サーバー管理者は自発的に特定サーバー上に青少年有害情報が存在しないか確認、監視する義務はなく、その存在を知ったときにはじめて対処

すればよいものとされている。

これに対して青少年有害情報監視義務とは、特定サーバー管理者に対し、常日頃、積極的に自己の管理する特定サーバーを利用して青少年有害情報が発信されていないかの確認を義務づけるものである。

現在のCGMサービスの中には、1日あたり相当数の投稿がなされるものもあることに鑑みれば、これらを全て監視するよう義務づけることは、特定サーバー管理者に対して余りに負担が大きいと言わざるを得ない。確かに、青少年有害情報に対する自発的な取組として、一定の抽出（ランダム抽出、キーワード抽出等）をベースとした監視体制を整えている事業者は存在する。しかしながら、このような厳重な監視体制を整えていたとしても、青少年有害情報が抽出にかからず放置されていた場合は、青少年有害情報監視義務違反と評価される可能性が生じ得る。この意味において、事業者の自発的な取組により行われている監視と、青少年有害情報監視義務における監視とは、法的な位置づけが異なるものであることに、留意すべきである。

また、特定サーバー管理者が当該監視義務違反をおそれ、青少年有害情報に該当するおそれが少しでもある情報については一律に削除という措置を採り得る可能性があることを考えれば、青少年有害情報監視義務の規定は、インターネット上の自由な表現、成人の知る権利に対する過度な制限、圧力となるおそれがある。

さらに、青少年有害情報の存否の確認のために特定サーバーを常時監視することを義務づけることは、現実には、青少年有害情報を検出するために、違法情報を含む全ての情報についても、特定サーバー管理者が義務として監視を行うことを意味する。しかしながら、そのような義務は違法情報（権利侵害情報）に対する特定電気通信役務提供者の義務について定めたプロバイダ責任制限法においても定められておらず、むしろ、「プロバイダ責任制限法―逐条解説とガイドライン―（総務省電気通信利用環境整備室 著 社団法人テレコムサービス協会 編著）」にて、発信者の表現の自由等を理由として明確に否定されているところである。

付言すれば、このような青少年有害情報の監視を、努力義務の規定という態様であれ、国が事業者に対して義務づけることは、表現の自由および検閲の禁止を定める憲法第21条はもちろん、「民間における自主的かつ主体的な取組（法第3条第3項）」を柱とする本法の精神からも慎重でなければならないものと考えられる。

なお、青少年有害情報の検出作業を効率的に行うことの重要性は以前から認識され、青少年有害情報の検出技術の開発が進められてきているところである。引き続きこの技術開発を進め、安価で中立的な青少年有害情報検出ツールを開

発し、資力に乏しい特定サーバー管理者においても、自主的な取組として青少年有害情報の検出作業を効率的になし得るように、国としても民間の研究等を支援することが望ましい。

(3) 青少年閲覧防止措置に対する免責規定の創設の是非

特定サーバー管理者が、青少年閲覧防止措置を講じないのは、青少年閲覧防止措置に対する青少年有害情報の発信者からの損害賠償請求を恐れているからであると分析し、青少年閲覧防止措置につき、青少年有害情報の発信者に対する免責規定を設けることも考えられるのではないかという意見がある。

当該意見に対しては、そもそも青少年閲覧防止措置を講じない特定サーバー管理者は、このような免責規定が設けられても同措置を講じないのではないかという指摘もある。

一方で、前記(1)及び(2)でも論じたように、このような免責規定が設けられれば、特定サーバー管理者が、青少年閲覧防止措置として、青少年有害情報に該当するおそれのある情報を一律削除する等のおそれもある。

以上からすれば、免責規定の創設は、その実効性に比して、インターネット上の自由な表現や成人の知る権利に対して与える負の影響が大きく、不適切である。

(4) 特定サーバー管理者間の自主的な取組による青少年閲覧防止措置の推進

青少年有害情報が発信される特定サーバーには、単独の特定サーバー管理者のみが関与しているものと、複数の特定サーバー管理者（電子掲示板等の管理者等の下位の管理者と、当該管理者にサービスを提供しているインターネットサービスプロバイダー、レンタルサーバー事業者、ホスティングサービス事業者等の上位の管理者）が同時に関与しているものがあり得る。このうち前者においては、単独の特定サーバー管理者のみが、青少年閲覧防止措置を講じ得る。これに対し、後者においては、青少年有害情報が発信、放置された特定サーバーにつき、下位の特定サーバー管理者（たとえばブログ開設者である個人）と上位の特定サーバー管理者（たとえばブログサービス提供事業者）が観念でき、両者間の自主的な取組として、両者間のモデルサービス約款を整備することにより、青少年閲覧防止措置に複数の特定サーバー管理者が関与し得るのではないかと考えられる⁹。

もちろん、モデルサービス約款の整備となれば、個々の事業者による独自の

⁹ 特定サーバー管理者以外にも、特定サーバー管理者が第三者機関の認定を受けている場合の当該第三者機関や、特定サーバー管理者が特定サーバーの管理を監視事業者等に委託している場合の当該監視事業者等も、特定サーバー上の青少年閲覧防止措置に関与し得るであろう。

取組とは異なり、業界全体に与える影響も大きいところ、その整備に当たっては、下位の特定サーバー管理者の判断、方針等、インターネット上の自由な表現に対する配慮が必要と考えられる。

よって、上位の特定サーバー管理者の催告にもかかわらず、下位の特定サーバー管理者において青少年閲覧防止措置が講じられない等の場合に限って、上位の特定サーバー管理者が、当該下位の特定サーバー管理者の管理する特定サーバーにつき青少年閲覧防止措置を行う、その場合においても下位の特定サーバー管理者の判断を尊重する等のモデル約款を整備することが考えられる。

また、このようなモデルサービス約款整備の前提として、上位の特定サーバー管理者は下位の特定サーバー管理者に連絡を取り得るように、サービス提供開始時に、下位の特定サーバー管理者のメールアドレス等連絡先の提供を受けるべきである。

さらに、基本的な考え方でも述べたように、青少年による青少年有害情報の閲覧の機会を減少させる方策としては特定サーバー管理者による対応以上に、フィルタリングによる対応が最も効果的であると考えられる。よって、上位の特定サーバー管理者による青少年閲覧防止措置としては、下位の特定サーバー管理者の管理する特定サーバーのURLを、フィルタリングサービス提供事業者に対して情報提供する等の措置も考えられるであろう。

4-2-2 法第22条の努力義務

○義務の内容

法第22条は特定サーバー管理者が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ことを努力義務としている。

連絡受付体制の具体的な内容は本法上規定されていないが、自己の管理する特定サーバー上に問い合わせフォームを設置する方法（特定サーバー管理者のメールアドレス等具体的な連絡先を開示することなく、特定サーバー管理者に連絡を取り得るシステム）や、特定サーバー管理者のメールアドレス等具体的な連絡先を記載する方法等が考えられる。

本条が設けられた趣旨につき、条文解説においては、「特定サーバー管理者が自分自身で、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る全ての場合について、これを発見することは必ずしも容易ではないことから、本条は国民からの連絡を受け付けるための体制を整備する努力義務を課すことで、以て特定サーバー管理者が自己の管理する特定サーバーを利用した青少年有害情報の発信を察知し、青少年閲覧防止措置をとることを促進しようとするものである。」とされている。

連絡受付体制整備が努力義務とされた理由については条文解説において、前第 21 条と同趣旨とされている。

○考えられる対応

(1) 法的義務への引き上げの是非

本条の義務を努力義務から法的義務へと引き上げることも考えられるのではないかという意見もある。しかしながら、前記したように特定サーバー管理者とは非常に広汎な概念であり、その中には青少年有害情報が発信されるおそれのない特定サーバーを管理する個人（前記のとおり、青少年自身も該当し得る）も多数含まれると考えられる。このような個人に対してまで、連絡受付体制の整備を一律に、法的義務として要請することは、そもそもの必要性が低いと考えられる上、インターネット上の匿名性の利点（非匿名の場合に比較し、より自由な意見の表明などがなし得る可能性があること）や表現の自由に対して与える負の影響が大きい上、連絡受付体制が悪用されるおそれも高いことから、不適切である。

(2) 下位の特定サーバー管理者の連絡先の外部機関への提供

青少年有害情報が多数回発信されるにもかかわらず、青少年閲覧防止措置が講じられず、連絡受付体制整備もなされない特定サーバーにつき、上位の特定サーバー管理者が下位の特定サーバー管理者の連絡先を把握している場合には、上位の特定サーバー管理者が、青少年有害情報を発見した外部機関に、当該下位の特定サーバー管理者の連絡先を提供することも考えられるのではないかという意見もある。

しかしながら、4-2-1(4)でも記載したように、そのような事例に対しては、モデルサービス約款を整備すれば上位の特定サーバー管理者において青少年閲覧防止措置を行うことが可能と考えられる。

よって、上位の特定サーバー管理者が、個人情報にも該当し得る特定サーバー管理者の具体的な連絡先を第三者である外部機関に提供するとの方策は、現在のところ検討の必要性に乏しい。

(3) 特定サーバー管理者間の自主的な取組による連絡受付体制整備の推進

本条の義務も、全ての特定サーバー管理者に対して実効性の向上が求められるわけではなく、青少年有害情報の発信が行われるおそれのある特定サーバー管理者に対してのみ実効性の向上が求められる努力義務であることから、法第 21 条について 4-2-1(4)にて記載した対応と同様の対応が考えられる。つまり、複数の特定サーバー管理者が関与している特定サーバーについては、関

与する特定サーバー管理者間の自主的な取組にて対応することが考えられる。

自主的な取組の具体例としては、①上位の特定サーバー管理者において、下位の特定サーバー管理者に対し法第22条の周知活動を行う、②上位の特定サーバー管理者において、問い合わせフォーム等を準備し、その使用を推奨する等して、下位の特定サーバー管理者が連絡受付体制を整備しやすいように支援を行う③青少年有害情報と考えられる情報の発信が多数回にわたった下位の特定サーバー管理者に対して、上位の特定サーバー管理者から、その連絡受付体制の整備を催告、要請する等の方法が考えられる。

無論、②③の実施のためにモデルサービス約款の整備等を行う場合においても、特定サーバー管理者間の自主的な取組とはいえ、インターネット上の匿名性の利点（非匿名の場合に比較し、より自由な意見の表明などがなし得る可能性があること）に対する負の効果を最小限に抑えるべきであると考えられる。また、上位の特定サーバー管理者が保有する下位の特定サーバー管理者の具体的な連絡先情報は、個人情報にも該当し得るプライバシー性の高いものであるから、あくまで必要最小限の範囲で活用されるべきである。

よって、モデルサービス約款の整備等に際しては、上記したプライバシー保護の観点や、特定サーバー管理者に対する心理的負荷、連絡受付体制の悪用のおそれ等からして、まずは具体的な連絡先の情報を公開せずとも法第22条の目的を達し得る、②の方法が検討されるべきである。

5. 多様なデバイス、ネットワークの多様化への対応

5-1 問題の所在

青少年インターネット環境整備法におけるフィルタリング提供義務規定は、携帯電話インターネット接続役務（法第17条第1項）、インターネット接続役務（法第18条）、インターネットと接続する機能を有する機器（携帯電話端末等を除く）（法第19条）を対象として、事業者にはフィルタリングの提供義務を課すものである。携帯電話インターネット接続役務提供事業者には「フィルタリングの利用を条件に役務提供」という比較的重い義務を課す一方、インターネット接続役務提供事業者には「求められたときは（中略）提供」、端末（携帯電話端末等を除く）製造事業者には「利用を容易にする措置を講じた上で（中略）販売」と、比較的軽い義務を課している。

現状、フィルタリング提供義務規定について以下の問題点が指摘されている。

○新たなサービスへの対応

I C T技術の発展に伴い、例えば無線LANに接続可能な携帯電話端末や携帯

電話回線の利用が可能なスレート型パーソナルコンピュータ等が出現する等、サービス（端末機器、ブラウザ及び接続形態）の多様化が進展している。フィルタリング提供義務規定は、現在、後述（※現行法の適用について）のとおり運用されているが、新たに出現したサービスを中心に、複数のサービスについて、青少年のインターネット利用への影響という観点から義務が重すぎるのではないか、あるいは軽すぎるのではないかという指摘がなされている。

○端末機器の設定を要するフィルタリング方式の進展

携帯電話インターネットに係るフィルタリングサービスは、これまで端末機器の設定を要しないプロキシ方式¹⁰が採用されてきたが、携帯電話端末の高機能化等に伴い、端末機器の設定を要する方式（インストール方式や参照サーバー方式）が採用され始めている。一方、法は、携帯電話インターネット接続役務提供事業者にのみフィルタリング提供義務を課しており、携帯電話端末等の製造事業者には義務を課していないため、必ずしも携帯電話インターネット接続役務提供事業者のフィルタリング提供義務の履行が円滑に進められていないとの指摘がある。

○「利用を条件として提供」の解釈

法第17条第1項は携帯電話インターネット接続役務提供事業者に、「フィルタリングサービスの利用を条件として、携帯電話インターネット接続役務を提供」するよう義務づけているが、具体的にどのような対応をとれば義務を果たしたのか不分明との指摘がある。

※現行法の適用について

法第17条第1項、法第18条、法第19条の適用関係は、端末機器、ネットワーク、ブラウザ、利用形態について判断されている。この適用関係をフローチャートにしたものが別紙1（42ページ）である。具体的な適用を示した表が別紙2（43ページ）である。

スマートフォン（携帯電話回線利用の場合）については、法第17条第1項が

¹⁰ プロキシ方式とは、全ての通信をHTTPプロキシ経由で行わせることで、該当のHTTPプロキシにて通信の宛先となるURL情報をフィルタリング該当サイトリストと突合することでサイトへの通信を遮断する方式を指す。インストール方式とは、フィルタリング対象となるPC内に、通信を監視するソフトウェアを導入し、通信宛先となるURL情報を、同ソフトウェア内に保持したフィルタリング該当サイトリストと突合することでサイトへの通信を遮断する方式を指す。参照サーバー方式とは、フィルタリング対象となる機器内に、通信を監視するソフトウェアを導入し、通信宛先となるURL情報を、インターネット上の指定されたサーバー内に保持されたフィルタリング該当サイトリストと突合することで、サイトへの通信を遮断する方式を指す。

適用されると解されており、現状、原則として携帯電話インターネット接続役務提供事業によってフィルタリングサービスが確実に提供されている。一方、携帯電話端末から無線LANを通じてインターネットに接続する際には、法第17条第1項及び法第19条が適用されず、法第18条のインターネット接続役務提供事業者にのみ義務が発生すると解釈されている。¹¹つまり、この結果、無線LANによる接続については、端末側には法19条に相当するフィルタリングサービス提供に関する規定がないこととなる。また、携帯電話回線を利用する場合であっても、通話機能を有しない端末（スレート型PCや電子書籍リーダー等）には、法第17条第1項が適用されず、インターネット接続役務提供事業者に対して法18条の義務が、端末機器製造事業者に対して法第19条の義務がそれぞれ課される。

5-2 基本的な考え方

本WGは、「新しい状況に対応した青少年のインターネット利用環境の整備のためのさらなる取組の在り方を検討」することとされているため、問題への対処は、単なる条文への当てはめではなく、法の趣旨に立ち返った検討が必要である。

○フィルタリング提供義務のあり方

前述のとおり、法は、携帯電話インターネット接続役務（17条）、インターネット接続役務（18条）について義務に軽重を設けている。これは、法が民間における自主的かつ主体的な取り組みの尊重を基本理念としており、事業者に対して過度な規制となってはならないことに鑑み、青少年による青少年有害情報の閲覧に及ぼす影響の軽重を反映させたからであると考えられる。¹²換言すれば、法の趣旨は、青少年による青少年有害情報の閲覧に及ぼす影響が重大なサービスについては、フィルタリングサービスの利用を条件に役務提供する、初期状態ではインターネット接続を利用不可にしておく等により積極的な対応を事業者に求めていると考えられる。

¹¹ 「いわゆるスマートフォンのような高機能携帯電話端末等において、公衆無線LANを用いたインターネット接続を利用することも想定されるが、公衆無線LANは、携帯電話端末等以外にも利用されるものであるため、（携帯電話インターネット接続役務には）該当しない。」（条文解説10ページ）

¹² 条文解説（平成21年3月内閣府、総務省、経済産業省）によれば、法18条の義務が法17条よりも軽い理由について、「青少年は携帯電話端末やPHS端末を通じて青少年有害情報に触れることが特に多い現状にあること」、「パーソナルコンピュータ等を通じてインターネットに接続する場合については、青少年以外の世帯構成員も利用していることが想定され」ること、「パーソナルコンピュータ等ではフィルタリングソフトウェアが利用可能となっていること」の3点をあげている。

青少年のインターネット利用環境に重大な影響を持つサービスは、次の2点の判断基準を共に満たすサービスであると考えられる。

①パーソナル性の高いサービス

青少年による利用が18歳以上の者に監督される蓋然性が低いサービス

②青少年利用の多いサービス

青少年がこれを利用して青少年有害情報を閲覧する可能性が特に高いサービス

①について、パーソナルコンピュータを通じてインターネットに接続する場合のように、青少年本人以外の保護者等の世帯構成員も利用することが通常想定される場合には、当該世帯構成員が青少年のインターネット利用状況を把握・管理することが容易と考えられ、管理ツールであるフィルタリングを利用することを条件に役務提供することを求めるには及ばないと考えられる。②について、パーソナル性の高い端末を利用するサービスであっても、事業者に過度の負担をかけることは避けるべきであることから、現状、青少年利用が少ないサービスについては、フィルタリングを利用することを条件に役務提供することを求めるには及ばない。

○「利用を条件に提供」の解釈

法第17条第1項のフィルタリング提供義務を果たすためには、携帯電話インターネット接続役務提供事業者は、役務提供開始時に確実にフィルタリングサービスの利用が可能な状態にしておくことが必要である。例えば、店頭で携帯電話端末等が販売される際に、役務が既に提供されているにも関わらず、フィルタリングが利用できない状態が生じていてはならない。また、役務提供開始時に、フィルタリング実装の設定を保護者自らが設定する運用の場合は、その設定手順が過度に困難であってはならない。

○技術中立的な規律

法が、携帯電話インターネットへのフィルタリング提供義務について、携帯電話インターネット接続役務提供事業者にのみ義務を課し、携帯電話端末製造事業者に義務を課していないのは、立法当時にネットワーク側でフィルタリングを提供する方式（プロキシ方式）を想定していたからであると考えられる。しかしながら、現在、フィルタリング技術は多様化していることから、プロキシ方式にとらわれず、端末やネットワークの状況によって最も適切な技術が選択されることが望ましいと考えられる。

5-3 具体的な対応

上記基本的な考え方にに基づき、関係事業者は以下の具体的な対応をとることが求められる。同時に、行政には、関係事業者に対して具体的な対応をとるよう要請することが求められる。

本ワーキンググループの検討は法の見直しに資するためのものではあるが、民間の自主的取組を尊重する青少年インターネット環境整備法の趣旨に鑑み、現行法で義務が課されていないサービスであって具体的な対応を求めるものについては、まずは民間の自主的取組に期待することとする。他方、法解釈の明確化が必要な部分については、総務省には、内閣府及び経済産業省と連携して、条文解説に明記する等の必要な措置を執ることが求められる。

5-3-1 フィルタリングの確実な提供

パーソナル性が高く、青少年利用の多いサービスに係るインターネット接続役務については、フィルタリングの利用を条件として役務提供を行うことを求めることが望ましい。

この際、携帯電話端末等で、無線LANを利用してインターネットに接続する場合に、フィルタリングの利用を条件として役務提供を求めることが適当かどうか問題となり得る。この点、現時点では、無線LANの青少年への普及度合いが高いとは必ずしも言えないため、フィルタリングの利用を条件として役務提供を行うことを求めることまでは要しないと考えられる。ただし、今後、本研究会において定期的に普及度合いを検証し、相当程度の割合に達した場合は、利用を条件とした提供を求める必要があろう。また、無線LAN接続時にフィルタリングが機能しない場合には保護者及び利用者によるその旨を説明すること、保護者の権限で無線LAN機能の利用を制限できるようにすること等、無線LAN接続における問題の発生への実効性ある対応策について、関係事業者で自主的な検討を行うことが望ましい。

また、通話機能のないスレート型パーソナルコンピュータ、ポータブルゲーム機及び電子書籍リーダー等の新たな通信端末機器で、携帯電話回線を利用してインターネットに接続した場合に、フィルタリングの利用を条件として役務提供を求めることが適当かどうか問題となり得る。この点、これらの新たな通信端末機器については、今後、青少年への普及度合いや、青少年による端末の利用実態を検証し、これを踏まえて追加的な対応の必要性が認められれば、フィルタリング利用を条件として役務を提供することや、初期状態でインターネット接続機能を使用不可にしておくこと等の自主的な対応を事業者に求めていくことが望ましい。

5-3-2 確実なフィルタリングサービスの提供

前述のとおり、法第17条第1項の義務を果たすためには、携帯電話インターネット接続役務提供事業者は、役務提供開始時に確実にフィルタリングサービスの利用が可能な状態にしておくことが必要である。この点、現行法の解釈上必ずしも明確ではないため、総務省には解釈を明確化することが求められる。

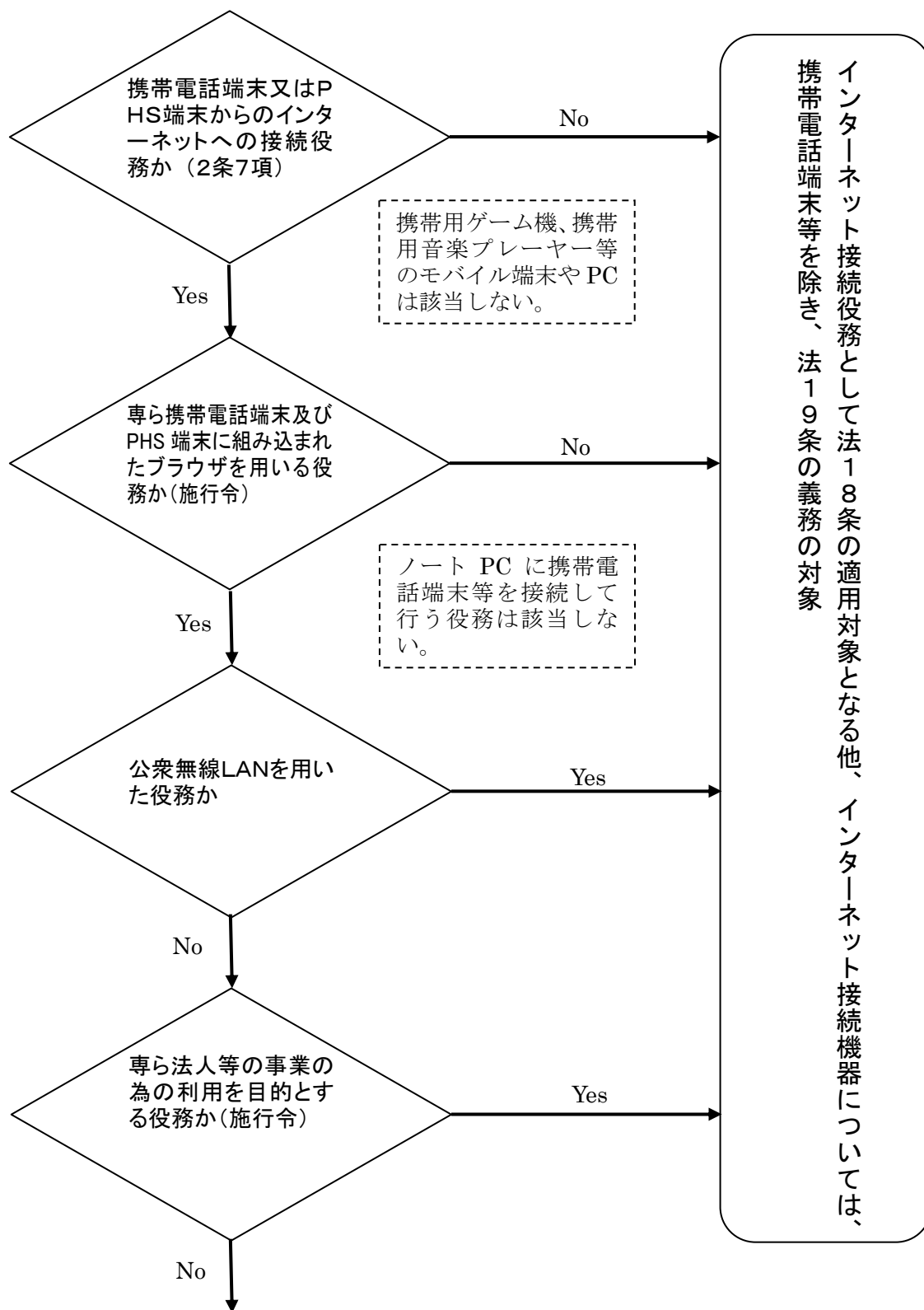
現在、役務が既に提供されているにも関わらず、フィルタリングが利用できない状態が生じている事業者や、過度に困難な設定手順を要求している事業者は、運用を改めることが求められる。

5-3-3 携帯電話インターネット接続役務提供事業者と端末機器メーカーの協力の推進

現在、フィルタリング技術は多様であり、端末やネットワークの状況によって最も適切な技術が選択されることが望ましい。例えば携帯電話端末にフィルタリングソフトウェアをプリインストールして提供する等、ネットワークではなく携帯電話端末側でフィルタリング機能を提供した場合であっても、法第17条第1項の義務を果たしたと考えられるが、これをさらに明確化するため、総務省には、内閣府及び経済産業省と連携して、所要の記述を条文解説に明記することが求められる。

現状、携帯電話インターネット接続役務提供事業者と端末機器製造事業者は、協力してフィルタリングサービスを提供している。しかしながら、ネットワークや端末機器の状況は不断に変化しており、フィルタリングサービスのあり方もこれに伴って変化していくものと考えられる。こうした環境変化に対して、今後も、青少年インターネット環境整備法に定められた責務を果たすよう、関係者が円滑に協力関係を構築して、取組を進めていくことが求められる。

フィルタリング提供義務について



携帯電話インターネット接続役務として、法17条の適用対象

○青少年インターネット環境整備法の適用関係について

端末又は機器の種類		携帯端末		その他携帯端末 (携帯電話 PHS端末を除く)				定端末					
		携帯電話	PHS端末(ブラウザ、スマートフォン)	ポータブルゲーム機(DS、PSP等)	携帯オーディオプレイヤー(iPod Touchなど)	スレート型P(iP dなど)	P	ゲーム機(Wii、PS3等)	インターネット対応型テレビ、テレビチューナー	ビデオカメラ、DVDプレイヤー等、カメラ	カーナビ、GPS装置、冷蔵庫等の家電等(19条但書の対象)		
接続の種類		携帯電話回線	無線LAN(WiFi接続)	無線LAN(WiFi接続)	無線LAN(WiFi接続)	携帯電話回線	無線LAN(WiFi接続)	携帯電話回線	有線接続、無線LAN(WiFi含む)	有線接続、無線LAN(WiFi含む)	有線接続、無線LAN(WiFi含む)	有線接続、無線LAN(WiFi含む)	有線接続、無線LAN(WiFi含む)
上青少年インターネット環境整備法	17条(携帯ISPの義務)	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	18条(ISPの義務) ※大手ISPのみ	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×
	19条(機器製造事業者の義務)	×	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×
備													

注1 17条が適用される携帯電話インターネット接続義務：インターネットを利用して公衆の(視を含む。以同じ。)にされているを、専ら携帯電話端末又はPHS端末に組み込まれたブラウザ(インターネットを利用して公衆のにされているを)の利用者のに及びするためのプログラム(電機に対する令であて、一のをることができるよに組み合されたものをい。)を用いるとによりするとをとするためにされる電機業務(電機事業法(十年法第八十)第条第に規定する電機業務をい。)とする。
※ たし、法人の他の又は事業としてしくは事業のためにの当事者となる場合における人に対してのみされるものを除く。

注2 18条の適用対象外：青少年による青少年有のに及すが備な場合インターネット接続義務事業者がインターネット接続義務をするをしている者の数が万を超えない場合。

注3 19条の適用対象外：①携帯電話・PHS端末
②同条に規定する機器にあらかじめブラウザが組み込まれていない場合。
③青少年による当該機器の使用が十八歳以上の者により監視される蓋然性が高いと認められる場合として経済産業大臣が告示で定める場合(=カーナビ)
④当該機器が専ら事業のために使用されると認められる場合
⑤経済産業大臣が告示で定める当該機器の種類ごとに、同一の事業者が製造した当該機器の当該年度の前年度における販売数量が一万台を超えない場合において、当該事業者が製造した当該機器を当該年度に販売するとき。(パーソナルコンピュータ、データ収集装置、テレビ受像機、ビデオカメラ、ビデオディスクプレーヤー、テレビジョンチューナー(部品として他の機器に組み込まれるものを除く。)、カメラ、家庭用テレビゲーム)

青少年インターネットWG 構成員名簿

(敬称略 平成 23 年 1 月現在)

主 査	堀部 政男	一橋大学名誉教授
主査代理	藤川 大祐	千葉大学教育学部教授 学長特別補佐
	宍戸 常寿	東京大学大学院法学政治学研究科准教授
構成員	青柳 直樹	グリー株式会社取締役執行役員 C F O 事業開発本部長
	石戸 奈々子	特定非営利活動法人 C A N V A S 副理事長
	石野 純也	ジャーナリスト
	上沼 紫野	弁護士 (虎ノ門南法律事務所)
	鎌田 真樹子	監視事業者連絡会事務局
	上林 靖史	株式会社ディー・エヌ・エー執行役員経営企画本部長
	岸 千明	社団法人全国高等学校 P T A 連合会代表監事
	岸原 孝昌	一般社団法人モバイルコンテンツ審査・運用監視機構事務局
	木村 たま代	主婦連合会
	小坪 真司	社団法人日本 P T A 全国協議会環境対策委員会副委員長
	小泉 文明	株式会社ミクシィ取締役経営管理本部長
	関 聡司	楽天株式会社執行役員広報渉外室長
	曾我 邦彦	安心ネットづくり促進協議会副会長
	高橋 大洋	ネットスター株式会社コーポレートコミュニケーション部長
	武市 博明	一般社団法人情報通信ネットワーク産業協会常務理事
	竹内 和雄	大阪府寝屋川市教育委員会指導主事
	立石 聡明	社団法人日本インターネットプロバイダー協会副会長
	長田 三紀	特定非営利活動法人東京都地域婦人団体連盟事務局次長
	濱谷 規夫	社団法人電気通信事業者協会青少年有害情報対策部会長
	藤原 まり子	博報堂生活総合研究所客員研究員
	別所 直哉	ヤフー株式会社最高コンプライアンス責任者 (C C O) ・法務本部長 兼政策企画室長
	安川 雅史	全国 w e b カウンセリング協議会理事長

オブザーバ 内閣官房情報通信技術 (I T) 担当室
内閣府政策統括官 (共生社会政策担当) 付参事官 (青少年環境整備担当) 付
警察庁生活安全局情報技術犯罪対策課
文部科学省スポーツ・青少年局青少年課
経済産業省商務情報政策局情報経済課