

# 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

---

中間取りまとめ骨子(案)

～ 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 ～

平成20年4月2日

## 1. はじめに（中間取りまとめのねらい）

## 2. 携帯電話フィルタリング導入促進とその状況

- (1) 大臣要請の背景
- (2) 大臣要請の目的と内容
- (3) 各事業者の対応
- (4) 懸念される消費者問題等への対応

## 3. 携帯電話のフィルタリングサービスの現状と課題

- (1) フィルタリングサービスの現状
- (2) フィルタリングサービスの課題
  - 1) フィルタリングの実効性に関する課題
  - 2) フィルタリングの透明性確保
  - 3) 利用者周知・啓発
- (3) 「現状モデル」の分析（利用者、コンテンツ事業者等、携帯電話事業者の関係）

## 4. 携帯電話のフィルタリングサービスの今後のあり方（短・中期的な対応）

- (1) 「現状モデル」の改善の方向性（「画一性・非選択性」から「多様性・選択性」へ）
  - 1) サービスの多様性
  - 2) サービスの利用簡便性

## (2) 第三者機関に期待される役割

- 1) 第三者機関の必要性
- 2) 第三者機関の目的
- 3) 第三者機関の機能
- 4) 透明性・公正性の確保
- 5) 実効性の確保
- 6) 継続性・安定性の確保
- 7) 責任分界の明確化

## (3) 携帯電話事業者が提供するフィルタリングサービスの在り方

- 1) ホホワイトリスト方式及びブラックリスト方式の評価
- 2) 携帯電話事業者が提供するフィルタリングサービスの在り方

## (4) 各プレイヤーの役割分担の推進

- 1) 役割分担の必要性
- 2) 利用者に求められること
- 3) コンテンツ事業者等に求められること
- 4) フィルタリングリスト提供会社に求められること
- 5) 第三者機関に求められること
- 6) 携帯電話事業者に求められること
- 7) 政府に求められること

## 5. 有害情報対策の深化に向けて（長期的な対応）

### (1) ICTメディアリテラシーの向上に資する教育・啓発活動

- 1) 保護者、学校、地域への期待
  - 2) 政府の取組みの推進
  - 3) コンテンツ事業者への期待
- (2) 違法・有害情報対策を講じる上で対応すべき技術的課題
- (3) 利用者の選択の手がかりとしてのレーティング

## 6. おわりに（最終取りまとめに向けて）

## 1. はじめに（中間とりまとめの検討範囲）

- 「インターネット上の違法・有害情報に対する検討会」は、インターネット上の違法・有害情報への対応について、通信事業者、コンテンツ事業者等、そして政府などの関係機関において採りうる措置を検討。これまでは、青少年を有害情報から守ることを目的として、携帯電話のフィルタリングを中心として議論。
- 中間取りまとめにおいては、本検討会のインターネット上の違法・有害情報への対応という全体の課題のうち、主に青少年を有害情報から保護する観点から、青少年が使用する携帯電話・PHSにおけるフィルタリングサービスの導入促進を図りつつ、現在のフィルタリングサービスの課題を改善し、より望ましいものとしていくための方策を提言。

## 2. フィルタリング導入促進とその状況

### (1) 大臣要請の背景

- IT戦略本部で決定されたIT新改革戦略政策パッケージに基づき、IT安心会議が平成19年10月に取りまとめた「インターネット上における違法・有害情報に関する集中対策」の中に「携帯電話等におけるフィルタリング導入促進等の支援」が盛り込まれており、インターネット上の違法・有害情報に起因する被害児童を減らすことは政府一丸となって取り組んでいく課題と位置づけ。
- 平成19年9月末時点のフィルタリングサービスの利用者数は約210万人、1年前と比較すると約3.3倍(147万人増)となっており、一定の成果が上がっている一方で、青少年が出会い系サイトなどに携帯電話を通じてアクセスし、事件に巻き込まれるケースが依然として発生しており、実効性のある対策を早急に行うことが必要。このため、平成19年12月、総務大臣から携帯電話・PHS事業者等に対し、フィルタリングサービスの更なる導入促進の取組みを要請。

### (2) 大臣要請の目的と内容

- 一律にフィルタリングの義務付けを目指すものではなく、「親権者の意思確認(選択)」という現行の契約形態の基本的枠組みを維持した上で、フィルタリングサービスの導入を目指したもの。
- 前回の要請とは異なり、フィルタリングサービスの利用を原則とした形で親権者の意思確認が行われることとなるため、導入促進の効果はより高くなるものと予測。また、販売店における確実な説明と同時に親権者にフィルタリングの必要性を意識する効果も期待されるところ。

### (3) 各事業者の対応

- 総務大臣からの要請をうけて、各事業者においては平成20年1月中に取組みの強化策を発表するなど速やかに対応中。

## 要請を受けた各事業者の主な強化策



要請内容		事業者等対応策	実施時期			
			ドコモ	KDDI	SBM	ウィルコム
1. フィルタリング推奨の強化	(1) 新規契約者に対する取組	①親権者同意書において、フィルタリングサービスの利用を原則とした意思確認	08年2月～	08年2月～	08年1月～	08年2月～
		②新規契約申込書において、利用者確認欄を設け18歳未満が利用する場合は利用を原則とした意思確認	08年3月～	08年3月～	08年6月～	08年3月～
		不要の記載がない場合に適用されるフィルタリング	ホワイトリスト	ホワイトリスト	ブラックリスト	ブラックリスト
	(2) 既存契約者に対する取組	①すべての18歳未満既存契約者に関し、フィルタリングサービスの利用を原則とした意思確認を実施	08年2月～周知開始、8月～順次適用	08年2月～周知開始、6月～順次適用	08年2月～周知開始、8月～順次適用	08年2月～周知開始(※)
		②18歳未満の利用者確認等を通じて、フィルタリングサービスの利用を原則とした意思確認を実施	08年2月～請求書同封物等による周知開始	08年2月～請求書同封物等による周知開始	08年6月～機種変更等における利用者確認欄の創設	08年2月～請求書同封物等による周知開始(※)
		原則適用となるフィルタリング	ホワイトリスト	ホワイトリスト	ブラックリスト	ブラックリスト
2. 効果的な周知・啓発等	テレビCM 新聞広告 その他青少年・保護者への講演	08年1月 08年2月 ケータイ安全教室	08年1月 ケータイ教室	—	—	
3. フィルタリングサービス利用者数の、業界としての定期的な公表	電気通信事業者協会(TCA)から、半年に1回フィルタリングサービス利用者数を公表					

※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

### (4) 懸念される消費者問題等への対応

- フィルタリングサービスが設定されることにより、それ以前に閲覧可能であったサイトが閲覧不可能となる場合又はその恐れがある場合、利用者、携帯電話事業者、コンテンツ事業者等との間で事前に整理するべき事項について、検討を行っておく必要があるのではないかと。

### 3. 携帯電話のフィルタリングサービスの現状と課題

#### (1) フィルタリングサービスの現状

- 携帯電話においては、PCと同等の性能を持っていないため、携帯電話事業者のゲートウェイサーバで一括してフィルタリングをする方法をとっている。大別して、以下の2種類のサービスのみが存在。
  - 一定の掲載基準を満たしたいわゆる「公式サイト」のみにアクセスを制限するホワイトリスト方式と、
  - アダルトや出会い系など特定のカテゴリに属するサイトへのアクセスを制限するブラックリスト方式
- 携帯電話事業者が無料サービスとして、2種類のフィルタリングサービスを提供し、利用者はそのいずれかを選択しなければフィルタリングを利用できないという状況。

#### (2) 携帯電話のフィルタリングサービスの課題

##### 1) フィルタリングの実効性に関する課題

- フィルタリングの実効性に関する課題としては、以下の画一性、フィルタリング対象の広範性、利便性の阻害をあげることが適当か。

##### (a) 画一性

- 小学校低学年から高校生、あるいは大学生までの幅広い年齢層と多様な価値観を持つ青少年に対し、上記2種類のサービスしか提供されていない。特に、高校生などにとっては非現実的な選択肢。残された唯一の選択肢としてフィルタリングサービスを利用しないことを選ぶ者が多くなる可能性。携帯電話のフィルタリングサービスの画一性は、フィルタリング普及を妨げかねない大きな課題。



## (b) フィルタリング対象の広範性

- ホワイトリスト方式においては携帯電話会社の「公式サイト」として採用されたサイトからさらに絞り込まれたサイトのみがアクセス可能である反面、大多数の有害ではないサイトがアクセス制限。他方、ブラックリスト方式では指定されたカテゴリに分類されたサイトが有害ではないサイトである場合も含めて、すべてフィルタリングにかかってしまう。特に、ブログ、SNSなどのコミュニケーションサイトの一律アクセス制限については、コンテンツ事業者等をはじめとして疑問視する声。

## (c) 利便性の阻害

- 携帯電話は最も簡便で身近なインターネットへのアクセスツールとして青少年の日常生活に不可欠。そうしたツールとしての利便性を低下させないフィルタリングサービスであることが必要ではないか。
  - 学校の部活動の連絡に使っている掲示板サイトへのアクセスを可能とするなど、利便性阻害とならないようなフィルタリングサービスとすることが必要。
  - 利用者側からの個別ニーズに応じたカスタマイズを行う際の、端末操作上の利便性にも留意が必要。

## 2) フィルタリングの透明性確保に関する課題

- 結果的に、携帯電話事業者各社が、青少年向けにどのサイトを見せるのかという判断(すなわち有害ではない情報とは何かの判断)を担っている状況であり、しかも当該決定プロセスが不透明(恣意性という課題)。
  - ホワイトリストの場合には、有害ではない情報とは何かという判断を携帯電話事業者が担っており、しかも、「公式サイト」については、基準は公にされているものの、最終的な採否の判断は、携帯電話事業者の裁量に委ねられており、恣意性が強くなる恐れ。
  - ブラックリストの場合には、フィルタリングリスト提供会社から提供されるURLリストのうち、どのカテゴリをフィルタリングにかけるかという判断を携帯電話事業者が担っている。
- また、携帯電話事業者向けにブラックリスト方式用リストを提供しているフィルタリングリスト提供会社は、各カテゴリに含むサイトの分類を行っているが、分類の基準や実際の運用などは、企業独自のノウハウとして非公開。

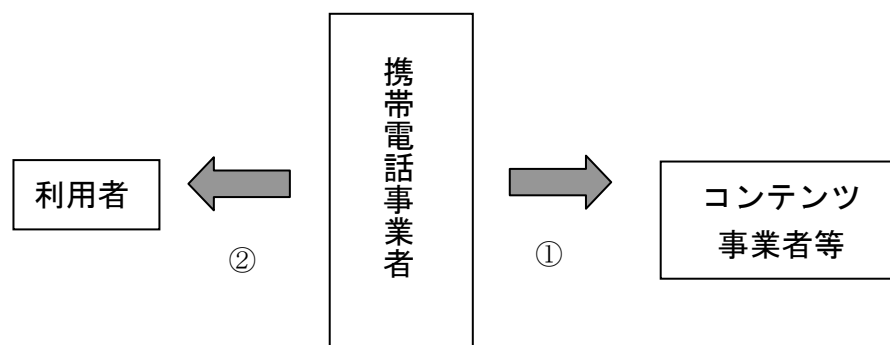
- 以上を踏まえ、フィルタリングの透明性確保を図ることが必要ではないか。

### 3) 利用者周知・啓発

- 青少年とその保護者について、フィルタリングの具体的なメリット・デメリットを理解した上で、主体的に判断できる環境作りのため、利用者の周知・啓発の強化が必要ではないか。

### (3) 「現状モデル」(利用者、コンテンツ事業者等、携帯電話事業者の関係)

- 携帯電話のフィルタリングサービスに関して利用者、コンテンツ事業者等、携帯電話事業者の関係をモデル化すると以下のとおりであるが、こうしたモデルの認識は適切か。



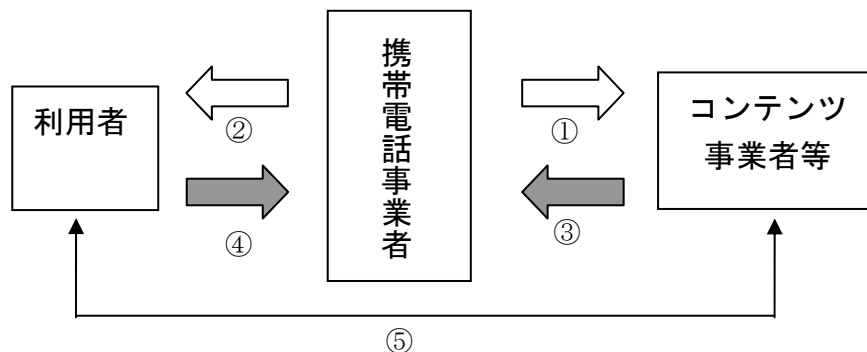
- 利用者とコンテンツ事業者等の間に介在する携帯電話事業者が、フィルタリングの対象も含めほとんどすべてを決定。「①携帯電話事業者によるコンテンツの選別」、「②選別後のコンテンツの一方的な提供」が行われることとなる。
- 「現状モデル」は、携帯電話事業者の役割のみが過大となり、利用者及びコンテンツ事業者等が主体的な役割をまったく果たすことができていないのが際立った特徴。携帯電話のフィルタリングサービスが抱える課題は、上記の三者間の適切な役割分担が行われていないモデルとなっていることに起因。

## 4. 携帯電話のフィルタリングサービスの今後の在り方（短・中期的な対応）

### (1) 「現状モデル」の改善の方向性（「画一性・非選択性」から「多様性・選択性」へ）

- フィルタリングとは、本来、利用者本人の同意を前提とし、かつ利用者側がアクセスしたくないと思う情報の選択を可能とするものだが、携帯電話のフィルタリングサービスの「現状モデル」は、あるべきフィルタリングからは距離があり、「画一性・非選択性」が特徴。
  - ホワイトリスト方式の場合は、携帯電話事業者の公式サイトを選別から漏れれば、利用者に選択されることは不可。
  - また、ブラックリストの場合は、携帯電話事業者が青少年にとって有害な可能性があるものとして選別したカテゴリに、フィルタリングリスト提供会社によって分類されてしまえば、利用者に選択されることは不可。
- このような「現状モデル」の「画一性・非選択性」を緩和し、「多様性・選択性」を備えたモデルに改善することが重要ではないか。また、利用者が簡便に「多様性・選択性」を実現できるサービスであることが、併せて必要ではないか。
- したがって、引き続き、携帯電話事業者にも役割を期待しつつ、利用者と、コンテンツ事業者等の情報発信者の双方も一定の役割を担うことで、フィルタリングサービスの質を向上することが適当ではないか。
  - 携帯電話ではPCのように端末側でフィルタリングの設定を行うことは一般的ではなく、また、インターネット上におけるASP(Application Service Provider) など、携帯電話事業者以外のフィルタリングサービス提供者は現在のところ存在していないのが現状。

#### 1) サービスの多様性・選択性の確保



- 携帯電話事業者の提供するサービスに対しコンテンツ事業者等の側から働きかける方向性(③)と、利用者側から働きかける方向性(④)の2つのアプローチ。さらに、携帯電話事業者が介在せずに、利用者とコンテンツ事業者等の間で、直接的にフィルタリングでアクセス制限する情報を取り決めるという方向性(⑤)も考えられるのではないか。

#### (a) コンテンツ事業者からの働きかけ

- ③は、コンテンツ事業者等が、当該事業者のサイトが積極的に青少年に利用されることを想定し、青少年保護に配慮した運営を行っているにもかかわらず、現行の携帯電話のフィルタリングサービスによってアクセス制限されているサイトについて、フィルタリングにかけられることなく利用者からアクセスできるようにするための仕組みの構築。
  - 具体的には、あるサイトが青少年保護に配慮したものであることを、公正・中立な立場から客観的に評価する第三者機関を新たに設立。コンテンツ事業者等は、自助努力によって第三者機関の基準を満たすサイト構築を行い、第三者機関に申請。第三者機関に認定されたサイトは、携帯電話事業者及びフィルタリングリスト提供会社の協力によって、フィルタリングのアクセス制限を解除。
- この仕組みを構築するためには、
  - i) コンテンツ事業者等の申請を受付け、青少年保護に配慮したサイトを認定する第三者機関について、その目的、機能及び運営の原則、第三者機関としての中立性や透明性等の確保策を検討することが必要ではないか。また、
  - ii) 第三者機関が認定したサイトのリストを携帯電話のフィルタリングサービスに反映することによって、現行のサービス内容は変化するため、第三者機関が関与した後のフィルタリングサービスの提供の仕方について、利用者、コンテンツ事業者等、フィルタリングリスト提供会社、携帯電話事業者の関係者間で共通の理解を得ておくことが必要ではないか。

#### (b) 利用者からの働きかけ

- ④は、利用者が主体的にフィルタリングによって排除されないサイトを選択する仕組みの構築。
  - 具体的には、携帯電話事業者が、ホワイトリスト方式、ブラックリスト方式のいずれにおいても、利用者側で閲覧したいと考えるサイトのアクセス制限を解除することができるシステムを構築。これにより、PCで一般化しているフィルタリングサービスのよう、ある程度、利用者側でカスタマイズ可能なサービスが実現。

- システム構築には、携帯電話事業者のシステム構築のための費用負担等が発生。現在のフィルタリングサービスについては携帯電話事業者が無料提供しているが、こうした付加価値の高いサービスまですべての事業者が無料提供することが可能か。
- また、携帯電話の利用者がサイトのアクセス制限を解除する際、親権者の同意をどのように確保するのかなど、サービスの実施に当たって解決すべき課題があるのではないか。

### (c) 利用者とコンテンツ事業者等による選択

- ⑤は、携帯電話事業者がフィルタリングでアクセス制限するコンテンツの選別に関わらず、利用者が自らの属性をコンテンツ事業者等に提供し、コンテンツ事業者等がその属性に適したコンテンツを提供するようにする仕組み。
  - 具体的には、コンテンツ事業者等が自ら提供するサイトについて、青少年による利用の適不適を明確化し、利用者は自らの属性(年齢等)をコンテンツ事業者等に提供することで、利用が適当なサイトのみアクセスできるような仕組みを構築。
- この仕組みは、コンテンツ事業者等の自主的な取組みとしてのレーティングの広範な普及(第5章を参照)、コンテンツ事業者等のレーティングを客観的に認定する第三者機関、携帯電話利用者の年齢と携帯電話事業者が持つユーザIDとの確実な結びつけ、ユーザIDのコンテンツ事業者等への提供、これらを前提とした新たなフィルタリングサービスの構築等、多くの詳細に検討すべき課題が存在。

## 2) サービスの利用簡便性

- サービスの「多様性・選択性」を確保する方策として、特に、利用者からの働きかけを行うサービスについては、個別にサイトのURLを入力する手間など、利用者に負担をかける可能性。青少年がフィルタリングサービスを積極的に利用できるよう、サービスの利用簡便性を追及することが重要ではないか。この点については、携帯電話事業者の継続的な努力が必要ではないか。

## (2) 第三者機関に期待される役割

### 1) 第三者機関の必要性

- 携帯電話のインターネット上に展開するモバイルコンテンツの急速な普及とともに、青少年保護の観点等から問題となる事象が出てきているのは事実。モバイルコンテンツビジネスが、今後順調に発展していくためには、「利用者保護」と「コンテンツビジネスの発展」を両立させる環境整備を図ることが必要。
- 青少年は、現在のモバイルコンテンツビジネスの発展を支えており、いわゆる「ケータイ文化」は着実に根付いているが、一方で、青少年にもたらず弊害がクローズアップされ、青少年による携帯電話のインターネット利用を規制すべきとの意見も存在。モバイルコンテンツビジネス関係者は携帯電話のフィルタリング導入促進を契機に、青少年保護に関する業界の自主的取組みを先導することが重要ではないか。
- 独立した第三者的な立場の機関を設立し、その活動を積極的に支援することで、携帯電話事業者が担っているフィルタリングサービスの責任を分担し、その改善を行うべきではないか。
  - この第三者機関は、インターネット上に流通するコンテンツの評価基準を策定し、認定を行うシステムとしての第三者機関。青少年保護のために一定の対応を講じているサイトを認定するための評価基準を策定するとともに、この基準に基づき、コンテンツ事業者が申請するサイトを審査し、認定の可否を決定するもの。
  - この基準を満たすサイトについてフィルタリングのアクセス制限を解除することで、利用者にとってより利便性のあるフィルタリングサービスを実現するもの。
- 第三者機関は、行政、コンテンツ事業者、通信事業者からある程度独立していることが重要ではないか。
  - これにより客観的で公正な立場からサイト等の評価を行うことを担保。特に、行政は「有害な情報」の基準の策定や、個々のサイトに関する評価については立ち入らないことが原則であるため、この第三者機関に関与すべきではないのではないか。
- 第三者機関は、一つに限られるものではなくインターネット上のコンテンツの多様性を踏まえ、むしろ複数の第三者機関が基準を提示することにより、様々な価値観を並存させることで、利用者の選択肢を増やすことにつながることを望ましいのではないか。

## 2) 第三者機関の目的

- 携帯電話のインターネット上における青少年保護を目的のひとつとして掲げることが必要ではないか。

- PC上で提供されているような、年齢に応じた多様なフィルタリングを実現しようとするならば、18歳未満で一律にとらえるのではなく、より細分化された基準の策定もあり得るのではないか。
  - また、モバイルコンテンツだけではなく、インターネット上のコンテンツ全体も視野に入れた取組みとなれば、PCも含めたフィルタリングサービスの多様化や、利用者のコンテンツ選別の手がかりとして役立つことが期待されるのではないか。
- 当初、評価対象となるコンテンツは、サイト運営者からの申請と審査料負担が前提とならざるを得ないが、商用、非商用にかかわらず、利用者視点に立って幅広い対象を視野に入れるために、規制対象のカテゴリの細分化や利用者が個別に選択できる仕組み等の普及を支援する活動も必要があるのではないか。

### 3) 第三者機関の機能と必要条件

- インターネット上のコンテンツは、i) 審査後もコンテンツの内容が変化し続けること、ii) 特に、SNSやブログなどのいわゆるCGM (Consumer Generated Media)に分類されるメディアは利用者によって内容が生成されるため、内容の変化がサイト構築者にも予測できないこと、iii) 発信者が多様かつ多数であるため、可能性のある審査対象が膨大となること等、の特徴があり、先行する第三者機関の取組みを参考とするだけでは不十分ではないか。

#### (a) 第三者機関の資金管理、組織運営をする機能

#### (b) 基準を策定する機能

- 青少年を保護するという観点から、コンテンツの種別に応じた基準の策定を行うことが必要ではないか。
- そのため、設立時に、必要な全ての分野について網羅的に基準を策定できないとしても、段階的にカバーする範囲を拡大することが求められる。また、年齢等に応じた段階的なレーティング方式も検討すべきではないか。

#### (c) 審査及び運用監視機能

- コンテンツ事業者等からの審査を受け付け、サイトを審査し、さらに、SNSなどのコミュニケーションサイトは利用者の書き込みによって内容が常に変化するため、審査後も基準を満たしていることを監視することが必要ではないか。また、利用者等からのクレー

ムを受け付けて対応する仕組みも備えるべきではないか。

#### 4) 透明性・公正性の確保

- 第三者機関が策定する基準は客観的かつ公正なものでなければならない。
  - 基準を最終的に策定する段階には利害関係者が関わってはならず、策定の手続きについては透明性が確保されることが必要ではないか。一方で、利害関係者でなければ基準作成に必要な実務等に関する情報は提供できないため、基準を策定するに当たって、利害関係者の知見を活用できる仕組みは必要ではないか。
- 基準に基づくコンテンツの適格性の審査、事後の運用監視は公正になされなければならない。また、利用者等からの苦情に対しては迅速に調査し、認定の取り消しなど、評価の見直し等の対応を行うことが必要。
  - 基準策定や審査・運用監視が的確になされているかをさらにチェックするために、諮問会議のようなものを設けるべきであり、メンバーは、コンテンツ事業者等の関連業界以外からも、消費者団体や教育関係者など、幅広く募る必要があるのではないか。

#### 5) 実効性の確保

- モバイルコンテンツを提供しようとする者が、コスト負担が伴ったとしても、第三者機関が担う評価システムの取組みに参画し、第三者機関が社会システムにおける役割を果たすようになるためには、コンテンツ事業者等が、第三者機関の審査・監査を受けるインセンティブが必要。
  - 具体的には、第三者機関によって認定された場合、携帯電話フィルタリングによってアクセス制限されることなく青少年にも利用されうよう、第三者機関の認定リストが、携帯電話のフィルタリングサービスに反映されることが必要ではないか。
- したがって、モバイルコンテンツビジネスの健全な発展と青少年保護を両立させるためには、第三者機関が参画した新たな社会システム構築の取組みについて携帯電話事業者やフィルタリングリスト提供会社の積極的な協力が不可欠ではないか。

#### 6) 継続性・安定性の確保

- 第三者機関が社会的信用を得るためには、継続的で安定的な活動基盤が必要。そのためには、設立時からモバイルコンテンツビジ



ネスの関係者だけでなく、より広範囲からの参画が望まれるのではないか。

- 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。第三者機関が審査するコンテンツの範囲を拡大して行くに際しては、既に基準作り等を行っている組織との連携が不可欠ではないか。

## 7) 責任分界の明確化

- 第三者機関が新たに登場することで、フィルタリングというプラットフォームに関し、コンテンツ事業者等の情報発信者、携帯電話事業者、フィルタリングリスト提供会社、第三者機関、利用者間の役割分担の変化についても明確にする必要があるのではないか。

### (3) 携帯電話事業者が提供するフィルタリングサービスの在り方

- フィルタリングサービスについて携帯電話事業者が取組みを強化するにつれて、携帯電話事業者の責任のみがクローズアップされる傾向。総務大臣要請によるフィルタリングの原則化が与えるインパクトは大きく、インターネット上の情報の判断を利用者に代わって担うことは、携帯電話事業者の責任範囲を超えているとも考えられるのではないか。
- インターネット上のコンテンツを利用することに伴うリスクは、利用者責任原則が基本ではないか。もちろん青少年保護の観点からは、青少年に利用者責任を負わせることに一定の留保がつくのは当然だが、フィルタリングサービスだけで、インターネット上のすべてのリスクを遮断することは困難であり、この点について利用者である青少年及び保護者の理解が必要ではないか。
- 今後、第三者機関による認定リストがブラックリスト方式に反映された場合、携帯電話事業者が提供するフィルタリングサービスの在り方を整理する必要。

## 1) ホワイトリスト方式及びブラックリスト方式の評価

### (a) ホワイトリスト方式

- メリットとしては、アクセスできるサイトの数を限定しリスト以外のサイトにはアクセスできないため、青少年にとって望ましくないサイトにアクセスする可能性が低いこと。携帯電話事業者にとっても、自らが提供する情報サービスであるため、利用者には推奨しやすい方式。
- デメリットとして、そもそも「公式サイト」は携帯電話事業者が選別したコンテンツであるため、「一般サイト」へのアクセスは全く制限され、多くの青少年にとって有益で健全なサイトが利用される途が閉ざされていること。公共部門のサイトなども、携帯電話事業者に申請しなければ、掲載されない。
  - 「一般サイト」においてビジネスを発展させてきたコンテンツ事業者等からは、青少年保護という目的からは、有害情報にアクセス制限することが必要なのであり、その範囲を超えて多数の有害ではないサイトにアクセス制限をかけるのは問題であるという意見があるが、一定の理解が得られる主張ではないか。
  - 最終的には、利用者側の選択に委ねられるべきであるが、年齢層からすれば、13歳未満の小学生に持たせる携帯電話のフィルタリングサービスとして推奨することは可能だが、18歳未満の青少年一般に推奨するには不適當ではないか。青少年の利用実態を考えた場合、実際にこの方式を中心にフィルタリングを普及させようとするのは非現実的ではないか。
- この方式の性格を明らかにするため、今後は、「ホワイトリスト方式」を「携帯事業者提供リスト方式」と呼ぶことではどうか。

## (b) ブラックリスト方式

- メリットとしては、未成年者向けに利用リスクがあると思われる特定カテゴリに分類されたサイト以外は、すべて閲覧可能となるため、ホワイトリスト方式に比べてアクセスできるサイト数が飛躍的に増大。青少年保護に配慮しながらインターネット環境を提供できるという意味で、ユビキタスネット社会にふさわしい方式。
- 一方で、カテゴリの種類とサイトの分類が、フィルタリングリスト提供会社の独自の基準と作業に委ねられていることに起因するデメリットが存在。リストの更新頻度によるタイムラグなど、有害なサイトが完全には遮断されないことがあげられる。これについては、利用者が意識的にアクセスしようとしなければ、概ね有害なサイトを遮断することができるが、利用者がその点を確実に理解しておくことが必要。
- 有害ではないサイトの多くも閲覧制限の対象となるという課題が、ホワイトリスト方式ほどではなくとも依然として存在。

- コミュニケーションサイトの一部が出会い系サイトのように利用され青少年が事件に巻き込まれるケースがあることは事実。携帯電話事業者がブラックリストのカテゴリとしてコミュニケーションを選択しているのも、できるだけリスクを回避しようとする発想。
- しかし、コミュニケーションサイトの中には、本来、健全な目的を持ち、有害な利用をさせないよう、青少年保護を心がけた運営をしているサイトも存在。これらが一律にアクセス制限されてしまうことは、現在の青少年の生活実態にそぐわないのではないか。むしろ、青少年がフィルタリングサービスの利用を避け、リスクの高いモバイルインターネット環境を選択することにつながりかねないのではないか。
- その意味で、第三者機関が、現在、ブラックリスト方式のフィルタリングサービスでアクセス制限される有害ではないコンテンツについて、青少年保護に配慮したものとして認定し、フィルタリングによる閲覧制限を解除することは有効な対応策ではないか。
- なお、この方式の性格を明らかにするため、今後は、「ブラックリスト方式」を「特定分類アクセス制限方式」と呼ぶことではどうか。

## 2) 携帯電話事業者が提供するフィルタリングサービスの在り方

- 携帯電話のフィルタリングサービスの評価を踏まえて、今後、「現状モデル」が改善された場合の携帯電話事業者が提供するフィルタリングサービスの在り方について、いくつかの視点に基づき整理。

### (a) 携帯電話事業者が推奨するフィルタリングサービス

- 携帯電話事業者が未成年契約者に対し推奨するフィルタリングサービスについては、それぞれの携帯電話事業者の方針に委ねてもよいのではないか。
  - たとえば、初めて携帯電話を利用する小学生に対しては「携帯事業者提供リスト方式」を推奨することも妥当。
- いずれにしても、携帯電話事業者は、フィルタリングサービスのメリット・デメリットを十分に説明した上で、未成年契約者がなるべくフィルタリングサービスを利用するよう誘導すべきではないか。

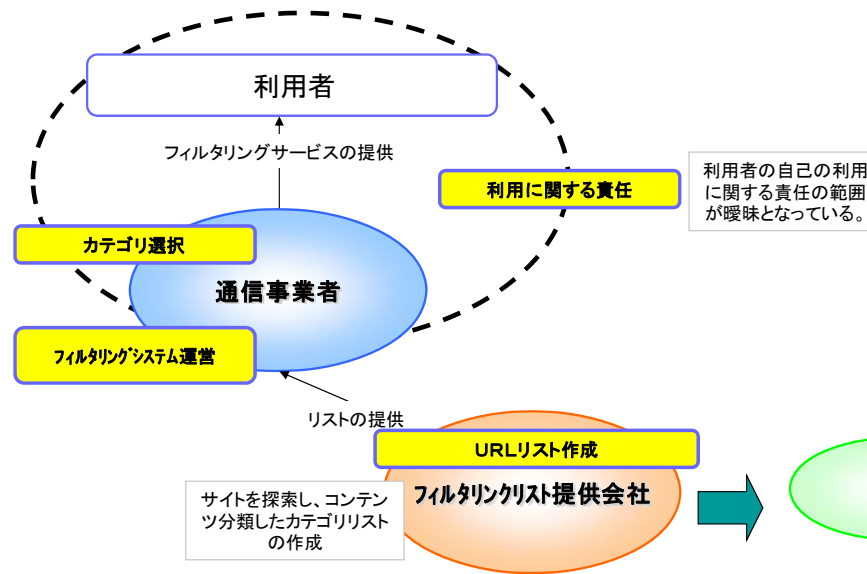
## (b) 利用者の申告がない場合に提供されるフィルタリングサービス

- 「特定分類アクセス制限方式」によっても青少年保護という目的は達成。また、第三者機関の認定によって、現状ではアクセス制限されてしまう有害ではないサイトについても、フィルタリングにかからない途が確保されることになり、青少年の利用実態により即したフィルタリングサービスに改善可能。携帯電話事業者の周知・意思確認に対して自らの意思を表明しない利用者に設定するフィルタリングサービスとしては、「特定分類アクセス制限方式」が妥当ではないか。
  - 既存契約者については、フィルタリングサービスを利用しないという、親権者の意思表示がなされない場合は、本年(2008年)夏以降、フィルタリングが自動的に設定。この「利用者が申告しない場合に提供するサービス」は、携帯電話事業者が「原則的に適用するサービス」と言い換え可能。
  - 「携帯事業者提供リスト方式」及び「特定分類アクセス制限方式」のいずれについても、青少年保護のための有害なサイトのアクセス制限という目的を越えて、多くの有害ではないサイトのアクセスを制限するが、特に、「携帯事業者提供リスト方式」は過度な制限ではないか。青少年の利用実態と離れたフィルタリングの原則化はかえって青少年のフィルタリングサービスの利用を妨げる恐れはないか。

## (c) 「特定分類アクセス制限方式」の位置づけ

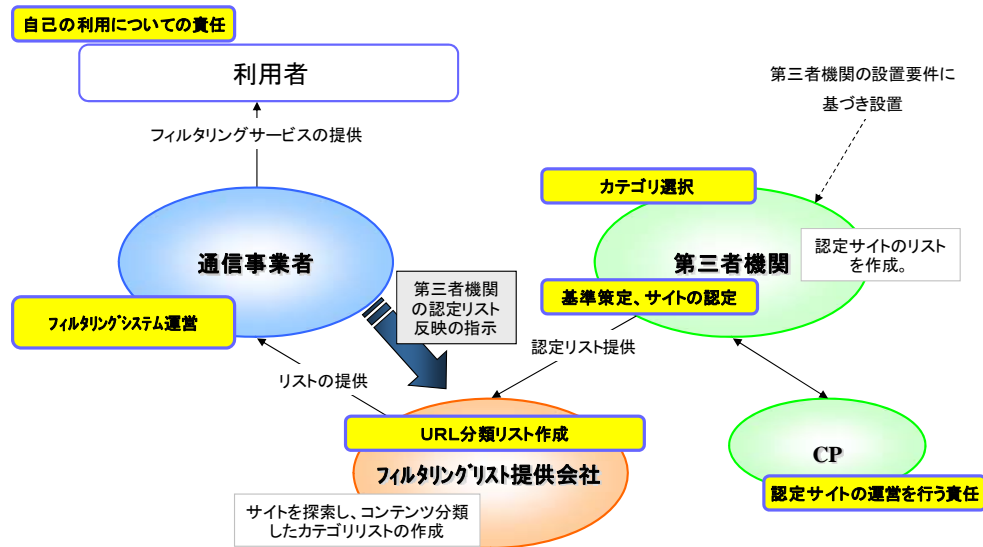
- 現状では、「特定分類アクセス制限方式」は、フィルタリングリスト提供会社がカテゴリ別のURLリストを作成し、携帯電話事業者がカテゴリを選択するとともに、システムを運営。この方式によるサービスを担っているのは、携帯電話事業者とフィルタリングリスト提供会社の二者。この関係を示したのが下図。

## 現行「特定分類アクセス制限方式」



- 上記プロセスに第三者機関が参画することによって、「特定分類アクセス制限方式」によるサービスの担い手が変化。すなわち、第三者機関及び第三者機関に申請するコンテンツ事業者等が、フィルタリングサービスを担うプレーヤーとして新たに参画。コンテンツ事業者は自らのサイトを青少年保護に配慮したものとして自己申告するとともに、第三者機関に対しその旨を申請。第三者機関はコンテンツ事業者が申請してきたサイトが、自ら策定した基準に適合したものであることを認定。

### 第三者機関参画後の「特定分類アクセス制限方式」



- これにより第三者機関参画後の「特定分類アクセス制限方式」における各プレイヤーの関係は上図。何が青少年にとって有害か（もしくは有害ではないか）を決める機能が第三者機関によって一部担われるとともに、第三者機関に申請したコンテンツ事業者等も第三者機関の基準に従って青少年保護に配慮した運営を実施。
- 「特定分類アクセス制限方式」を担うプレイヤーが増えるとともに、透明性・公正性を備えた第三者機関が青少年保護に配慮したサイトの認定や、制限すべきカテゴリは何かという判断を担うことで、携帯電話事業者が担う役割は減少。
- これにより「特定分類アクセス制限方式」は、携帯電話事業者が提供するフィルタリングサービスから、コンテンツ事業者、第三者機関、フィルタリングリスト提供会社、携帯電話事業者が適切に役割分担をして提供するサービスへと性格を変え、携帯電話のインターネット上における青少年保護を目的とした共通基盤として位置づけられるのではないか。

(注) 現在、カテゴリ選択を携帯電話事業者が行い、事業者間で若干のずれが生じている。このカテゴリ選択を第三者機関が担うという方向性も考えられるのではないか。

- 現状の「特定分類アクセス制限方式」を改善することにより、例えば、コミュニケーションサイトは一律アクセス制限されていたのが、認定されたサイトであればアクセス可能となる。
  - 携帯電話事業者、第三者機関、コンテンツ事業者等の関係者は、現在の同方式によるサービスの利用者に対し、こうした変化についてより良いフィルタリングサービスを実現するための改善であるという趣旨をよく周知することが必要ではないか。

## (4) 各プレイヤーの役割分担の推進

### 1) 役割分担の必要性

- 「現状モデル」を改善するためには、これまで携帯電話事業者がほぼ単独で担ってきた携帯電話のフィルタリングサービスを、利用者、コンテンツ事業者等、フィルタリングリスト提供会社、携帯電話事業者が適切に役割分担することで担っていくことが必要。また、政府も携帯電話のフィルタリングサービスの普及促進を要請している以上、一定の役割を果たすべき。

### 2) 利用者に求められること

#### (a) フィルタリングサービスの活用にあたっての親の責任

- 保護者は自分の子供の年齢やICTメディアリテラシーを考慮して子供にどのようなフィルタリングサービスを選択し、またはフィルタリングサービスを利用させないかを判断すべきではないか。
  - そのためには、保護者がフィルタリングサービスとはどのようなものかを正確に知ること、携帯電話によるインターネットアクセスの危険性に対する認識を深めること、さらには自分の子供の利用実態について理解していることが必要。
- 安易にフィルタリングサービスの解除に同意することで、子供をリスクある環境に放置する可能性があることを十分に認識すべきではないか。子供が適切な利用ができると認められるまで、何らかのフィルタリングサービスの活用を図ることが重要ではないか。

#### (b) 利用者責任原則への理解

- 利用者が携帯電話を通じてインターネットアクセスすることについて、行動の責任を負う前提として、コンテンツ事業者等から利用者が引き受けるリスクが明確に示され、利用者がそのリスクを正しく認識できることが必要ではないか。
  - 例えば、「特定分類アクセス制限方式」のフィルタリングサービスを利用する場合、有害なサイトへのアクセスを完全には制限することが困難であること、第三者機関の認定サイトであっても、不特定多数の書き込みがあるコミュニケーションサイトにおいては完全に安全ということはないこと、また、それぞれのサイトの運営ルールに従わねばならないことなどを理解することが必要。

### (c) ICTメディアリテラシーの向上

- これからの保護者の責任として子供のICTメディアリテラシー向上を図るとともに、保護者自らのリテラシー向上にも努力することが必要ではないか。
  - 大人が既に日常的にインターネットを活用し、携帯電話を利用している以上、それを子供から取り上げようとするのは望ましい方向性ではないのではないか。
  - 民間企業などが様々な形で保護者向けに、ICTメディアリテラシーの向上を図るための啓発活動を行っている。こうした取組みに積極的に参加することがユビキタスネット社会の親の責務ではないか。

## 3) コンテンツ事業者等に求められること

### (a) 青少年保護対策の徹底

- コンテンツ事業者等のインターネット上の情報発信者による青少年保護対策の強化は避けられない状況。今後モバイルコンテンツをはじめとするコンテンツビジネスが順調に発展するためには、青少年保護への積極的な取組みが不可欠であり、そうした取組みができるかどうか、競争上の優位性の一つとなる可能性があるのではないか。
  - 例えば、コミュニケーションサイトを運営する場合には、サイト上での事故を防ぐための監視体制強化への取組み。
  - また、青少年保護のために、成人向けのコンテンツを青少年向けのコンテンツとしっかり区別して提供(ディレクトリの峻別等)し、フィルタリングで容易にアクセス制限可能とする取組み。
- このように個々のコンテンツ事業者等が自覚的に、青少年を「有害情報」から守るための自助努力を進めることが重要ではないか。



## (b) 第三者機関への積極的参画

- 第三者機関を設立し、その活動を積極的に支援することが望まれる。インターネット上のモバイルコンテンツを評価する第三者機関の設立は日本では初めての試み。しかも、日本は、モバイルコンテンツの発展では世界の最先端を走っているため、諸外国にも類を見ない取組み。フィルタリングサービスの導入促進をきっかけに、業界の自主的取組みが軌道に乗ることを期待。
  - ビジネスモデルや志向が共通する事業者等が協力し合って、まずは第三者機関の立ち上げとその後の運営を積極的に支援することが重要ではないか。ただし、インターネット上のコンテンツの発信者は多様であり、その種類も様々なので、第三者機関が一つに限定される必要はないのではないか。将来的には、複数の第三者機関が良い意味での競争関係や協力関係を構築することが望ましいのではないか。
- また、第三者機関に申請して、青少年に利用されることを求めたコンテンツ事業者等は、認定後も、申請時にクリアした基準を維持するよう努力することが求められるのではないか。
  - 仮に、基準の維持を怠った結果として何らかの事故が起こった場合には、認定が取り消されるなど、社会的信用を失うことになる。

## (c) 社会貢献活動の強化

- インターネット利用に関する啓発活動をコンテンツ事業者が一体となって積極的に取り組むことが重要ではないか。
  - 例えば、保護者や青少年を対象として啓発活動を行うための組織の早急な立ち上げが考えられないか。こうした組織により、個別では社会貢献活動に取り組むことが難しい中小コンテンツ事業者の参画促進や、消費者や保護者関連の様々な団体との連携が可能になり、コンテンツ事業者の努力が社会的に認知されることにつながるのではないか。

## 4) 「第三者機関」に求められること

- 第三者機関は、「特定分類アクセス制限方式」のフィルタリングサービスについて、これまで携帯電話事業者(及びフィルタリングリスト提供会社)が行っている判断(青少年保護の観点から有害な情報は何かという判断)を、第三者的な立場から行う役割を担うこととなる。
  - 当面は、携帯電話のフィルタリングサービスの改善のために、青少年保護に配慮した有害ではない個々のサイトの認定を行うこととなる。
- しかしながら、可能な限り早期に、青少年保護の観点から規制すべきカテゴリの選択のあり方も検討し、携帯電話事業者等に提示する

ことも望まれるのではないか。

- 第三者機関は、策定した基準について広く周知し、認定サイトがどのような意味で「有害ではない」のか、また、リスクはどのように存在するのかについて利用者に分かりやすく示すべきではないか。
  - 利用者からの相談や問い合わせに応じる窓口を設けるべきではないか。
- 仮に、認定したサイトにおいて事故が発生した際、サイト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が事故の原因である場合は、認定の取り消しなど迅速な対応が求められるのではないか。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ていくことが必要ではないか。
- また、青少年保護を実効性あるものとするには、フィルタリング以外の様々な施策を多面的に展開することで、社会的信用を得る努力を続けることが求められるのではないか。
  - 啓発・教育プログラムを実施し、青少年が自分で判断して安全にインターネットを利用する能力の習得に貢献することや、レーティング等の有害情報対策の深化を図ることが求められるのではないか。(第5章を参照)

## 5) フィルタリングリスト提供会社に求められること

- フィルタリングリスト提供会社は、「特定分類アクセス制限方式」の実効性を確保するために重要な役割。これまでの専門性を活かして、正確なURLリストを作成することが求められる。また、分類基準や運用の透明化や、第三者機関をはじめとする社会的な合意を踏まえた新たなカテゴリ作りやカテゴリの細分化など、社会インフラの担い手として一層の企業努力が求められるのではないか。

## 6) 携帯電話事業者求められること

### (a) フィルタリングサービスの改善

- 利用者からの申告がない場合に設定するフィルタリングサービスは、新たな社会インフラとしての「特定分類アクセス制限方式」とし、携帯電話事業者の役割は、その方式によるサービスのうち、フィルタリングシステムの運営に限定すべきではないか。

- そのことで、携帯電話事業者、フィルタリングリスト提供会社、第三者機関、コンテンツ事業者等及び利用者の役割分担が明確化。
- また、フィルタリングリスト提供会社との協力等により、特定分類アクセス制限リストに第三者機関が認定したリストが反映され、フィルタリングサービスに実装されるよう対応することが求められるのではないか。
  - これらの対応は、既存契約者に対し、総務大臣要請に基づくフィルタリングの原則適用を実施するに当たって行うことが必要ではないか。
- 「携帯事業者提供リスト方式」、「特定分類アクセス制限方式」のいずれであっても、利用者側である程度個別設定ができるようなカスタマイズ機能を持ったサービスの構築も求められるのではないか。
  - 例えば、個別にサイトのアクセスを許可したり、カテゴリごとにアクセスを許可したりすることも考えられよう。この改善の方向性は、システム構築だけではなく、運用面などの詳細な検討も必要であり、これらに伴うコストも多大になることが予想される。
    - ⇒ したがって、こうしたコスト負担を考慮するとともに、より良いフィルタリングサービスの構築の観点からも必ずしも無料のサービス提供に限定する必要はなく、有料化を視野に入れて検討を進めることも否定されるべきではないのではないか。
  - また、改善の時期については、携帯電話事業者各社で同時期にならないこともあり得ようが、利用者によるサービス選択の利便性等の観点から、可能な限り時期を遅えず実施することが望ましいのではないか。
  - なお、フィルタリングサービスを適用することにより、利用登録していたサイトが閲覧不可になることに伴う問題への対応策の一つとしても、利用者側である程度個別設定ができるようなサービスの構築が求められるのではないか。

## (b) フィルタリングサービスの導入促進強化

- フィルタリングサービスを改善するとともに、総務大臣要請の趣旨を踏まえ、フィルタリングサービスの導入促進を一層強化すべきではないか。
  - 総務大臣要請はフィルタリングそのものを義務化するのではなく、業界の自主的取組みとして親権者の意思確認を徹底することでフィルタリングの普及を図ろうとするもの。そのためには、保護者の正確な理解を図るための努力と、保護者の意思確認なしに子供自らフィルタリングを解除しうる「抜け道的ケース」を減らすための実効ある取組みが必要ではないか。

## 7) 政府に求められること

- 青少年保護を図るために、フィルタリングサービスは万全ではないが、現在、利用者側で採ることのできる最も有効な方策のひとつ。政

府方針として引き続き携帯電話のフィルタリングサービスの導入促進を図るべきではないか。

- 一方で、携帯電話のフィルタリングサービスの「現状モデル」に課題があるのは事実であり、総務大臣要請による青少年のフィルタリングサービス原則化を実効性のあるものとするためには、フィルタリングサービス改善のための諸方策を政府（総務省）として明確に提示し、携帯電話事業者等に対して必要な取組みを行うよう、要請すべきではないか。

◇ 携帯電話のフィルタリングサービスをはじめとして、インターネット上の有害情報から青少年を保護するために、法制化を含む強化策を取るべきとの声が出ており、実際に議員立法の動きもある。今後、こうした立法化の動向を注視し、携帯電話のフィルタリングサービスの「現状モデル」の改善を図り、フィルタリングサービスの普及状況を踏まえながら、青少年保護にどの程度の成果を挙げているかをよく分析し、引き続き有効な施策を検討すべきではないか。

- さらに、関係府省庁一体となって、携帯電話フィルタリングの普及を促進するため、政府広報の活用、地方自治体や関係機関への協力の要請、その他周知・啓発活動の強化に積極的に取り組むべきではないか。

## 5. 有害情報対策の深化に向けて（長期的な対応）

### (1) ICTメディアリテラシーの向上に資する教育・啓発活動

#### 1) 保護者、学校、地域への期待

- 青少年保護を実効性あるものとするには、フィルタリングサービス以外に青少年が知識・情報を自ら選別し、人格形成や自己実現に資するものを取得する能力（ICTメディアリテラシー）を身につけることが必要であり、そのためには、保護者、学校、地域の役割が重要ではないか。
- 親子でインターネットと向き合うことや、いわゆる情報教育だけにとどまらない学校教育全般（例えば、インターネット上の情報を正しく判断できる国語能力）、地域でのリアルな世界と連動したインターネットの活用など、総合的な取組みを着実に実施していくための仕掛けができないか。

#### 2) 政府の取組みの推進

- 総務省においては、小学校5、6年生向けのICTメディアリテラシーを育成するプログラムを開発し、ホームページにおいて無料で公開しているところ。
- このような取組みを着実に推進していくと同時に、青少年のICT利用の実態把握に努めながら、政府として青少年を取り巻くネット環境に対応可能な教職員を養成するために必要な支援も行っていく必要があるのではないか。

#### 3) 民間の取組みへの期待

- 子どもたちのインターネットの安全な利用のため、今後は、通信事業者のみならず、コンテンツ事業者側においても、その知見を生かし、コンテンツの安全な利用方法などの教育・啓発を行うことが必要ではないか。

- インターネットの「影」の部分についての保護者・教職員向けの講座(「e-ネットキャラバン」)を通信業界、総務省及び文部科学省が連携して実施。
- 通信業界は、無償で職員を派遣するなど各企業のCSR(Corporate Social Responsibility)活動として参画。

## (2) 違法・有害情報対策を講じる上で対応すべき技術的課題

- いわゆるCGMについては、法律や利用規約に反する投稿について対応を効果的に図るためには、そのような投稿が行われたかを把握できる仕組みを充実することも重要ではないか。
  - 現在でも、インターネットホットラインセンターや一部のサイト運営事業者では利用者からの通報を受け付けているほか、自らのサイト内の投稿について監視を行い、対応をとっている例も存在。
- 青少年保護をはじめとしたインターネット上の違法・有害情報対策を実効性あるものとするには、以下のような対応をより多くのサイト運営事業者がとることが望まれるのではないか。
  - 投稿に対する監視は、単なるキーワード等により判断することは困難。文脈や総合的な表現を踏まえ最終的には人の目で確認をする必要。その目視によるチェックの負担を極力軽減する観点から、いくつかのサイト運営事業者においては、ページアンフィルタやテキスト解析の技術を応用した検知技術を導入。
- 一方、中小の事業者を含むすべてのサイト運営事業者においてこのような対応をとることは難しいため、負担軽減の観点から、法律や利用規約に反する投稿の検出技術やそのノウハウについて、国において技術開発を行い、それをサイト運営事業者等に利用できるようにするなど、国や業界団体等において支援を行うことが必要ではないか。

## (3) 利用者の手がかかりとしてのレーティング

- フィルタリングは、一定の基準に基づきインターネット上のコンテンツを評価し、その結果に基づきコンテンツへのアクセスをコントロールするもの。一方、単にインターネット上のコンテンツを一定の基準に基づきその程度に応じて評価することが、レーティング。
  - ◇ フィルタリングはレーティングを前提に行われるが、その基準自体は複数存在。現在市販されているフィルタリングリスト提供メーカは、それぞれ異なる基準を前提にレーティングを行っているほか、有識者などで策定したレーティング基準である「SafetyOnline3」なども存在している。また、フィルタリングと連動させるのではなく、インターネット上にコンテンツのレーティングを表示しておくことで、利用者が予め容易に判断できるようにすることを目的として検討中のコンテンツ・アドバイス・マーク(仮称)などもある。これらは、第三者が行う第三者レーティングと、コンテンツ制作者が自ら行うセルフレーティングとに分類可能。

- ◇ Web ページに対するレイティングについては、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)では、フィルタリングに反映するための仕組みも提供されている。多くのブラウザでは、これに準拠したフィルタリング機能が提供されている。したがって、PICS 対応のレイティングが普及すれば、ブラウザの機能によるフィルタリングを利用することも考えられる。しかしながら、現在多くの Web ページについては、PICS に準拠した形でのレイティングが普及しているとは言えない状況にあり、残念ながら、現状では汎用的なフィルタリングとしてセルフレイティングが利用できるとは言い難い状況。

○ 今後は、青少年を有害情報から守る観点から、コンテンツ事業者等が自ら行うセルフレイティングの取組みを進めるとともに、フィルタリングへの連携を図ることで、コンテンツ事業者等の自主性を尊重したフィルタリングの実現や、利用者に対するサイト利用に当たっての判断材料として活用されることも期待。

- ただし、セルフレイティングは、レイティングがコンテンツ提供事業者に委ねられていることから、基準に沿ったレイティングが行われているかの検証が必要ではないか。したがって、コンテンツ事業者等によるセルフレイティングが普及してきた段階では、このようなレイティングの適正性を担保する仕組みの検討も必要となるのではないか。

## 6. おわりに（最終取りまとめに向けて）