



総務省

オンラインカジノに係るアクセス抑止の在り方に関する検討会 (第1回)

令和7年4月
総合通信基盤局

【目的・検討対象】

有識者を構成員とし、オンラインカジノサイトへのブロッキングを含むアクセス抑止の在り方に関する法的、技術的課題等について検討する。

【主な検討事項】

- ・オンラインカジノの現状認識
- ・ブロッキング以外のアクセス抑止(フィルタリング、その他)
- ・ブロッキングに関する法的・技術的課題の検討(基本的考え方、実施の根拠、制度面の課題、実施面の課題)

【構成員】(五十音順)

黒坂 達也 慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科特任准教授(ジョージタウン大学客員研究員)
鎮目 征樹 学習院大学法学部教授
曾我部 真裕 京都大学大学院法学研究科教授
田中 紀子 ギャンブル依存症問題を考える会代表
長瀬 貴志 山崎法律事務所弁護士
長田 三紀 情報通信消費者ネットワーク代表
橋爪 隆 東京大学大学院法学政治学研究科教授
前村 昌紀 日本ネットワークインフォメーションセンター政策主幹
森 亮二 英知法律事務所弁護士
山口 寿一 読売新聞グループ本社代表取締役社長

【オブザーバ】

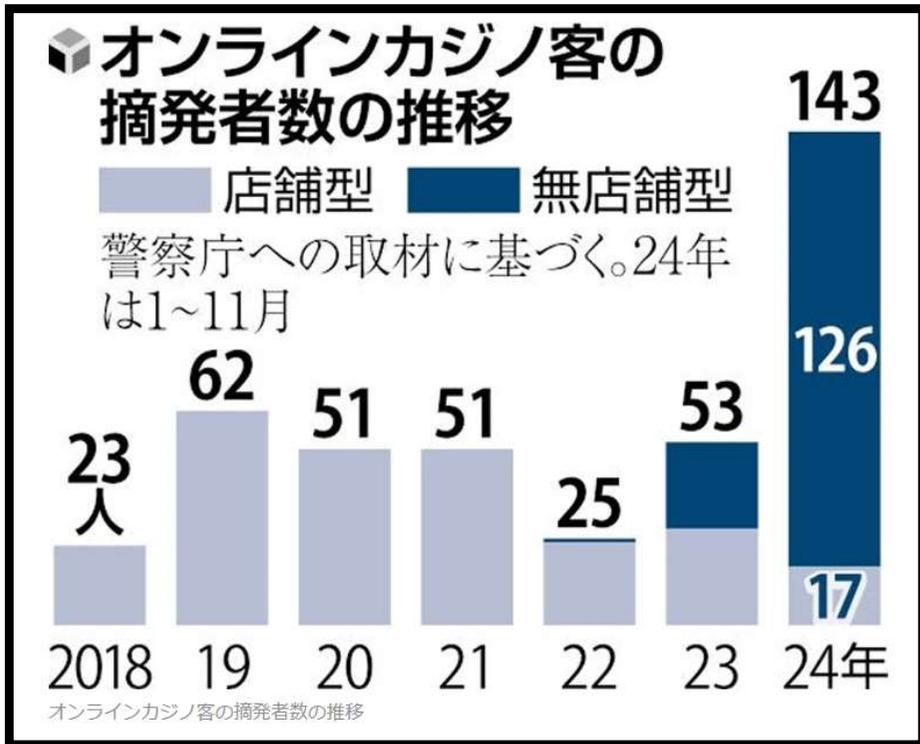
一般社団法人インターネットコンテンツセーフティ協会(ICSA)
一般社団法人電気通信事業者協会(TCA)
一般社団法人テレコムサービス協会(テレサ協)
一般社団法人日本インターネットプロバイダー協会(JAIPA)
一般社団法人日本ケーブルテレビ連盟(JCTA)
警察庁、法務省

	4月～5月	6月	7～11月	12月	
検討事項	○ 第1回 ・ ブロッキングを含むアクセス抑止の在り方全体像説明 (総務省) ・ オンラインカジノ実態調査報告 (警察庁)	○ 第2回 ・ ギャンブル等依存症の実態報告 ・ 政府の依存症対策 (ギャンブル室)	○ 第3回 ・ 諸外国のカジノ法制概要 (シンクタンク) ・ ブロッキングを含むアクセス抑止の在り方に関する法的課題 (法学専門家)	○ 第4回 ・ ブロッキングを含むアクセス抑止の在り方に関する技術的課題 (技術専門家)	○ 第5回 ・ 中間論点整理 (骨子案)
				○ 第6回 ・ 中間論点整理	○ 第7回～ ・ 法的課題、技術的課題等の各論点の深掘り
			通信団体・ICSA等のヒアリング		○ 第●回 ・ 論点整理

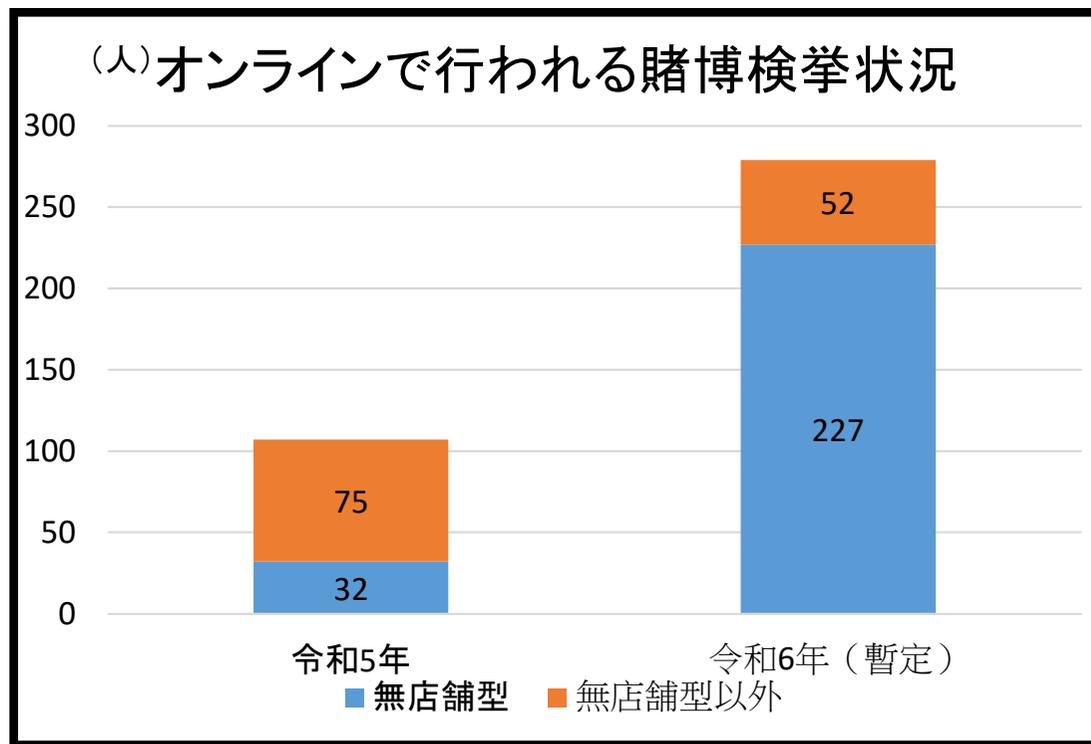
【現時点での進行案】 (全10回程度(回数未定)・各回2時間程度。各回(時期)の主な検討事項)

- ・第1回(4月23日(水)) 事務局説明、オンラインカジノ実態調査報告(警察庁)
- ・第2回(4月28日(月)) ギャンブル等依存症の実態報告、
オンラインカジノとギャンブル等依存症との関係
依存症対策の取組(ギャンブル室)
- ・第3回(5月上中旬頃) 諸外国調査報告、法的課題検討
- ・第4回(5月下旬) 技術的課題検討
- ・第5回(6月上中旬頃) 中間論点整理(骨子案)
- ・第6回(6月下旬頃) 中間論点整理
- ・第7回～(7月～11月) 各論点の深掘り
- ・第●回(12月中下旬頃) 論点整理

1 オンラインカジノの 現状認識



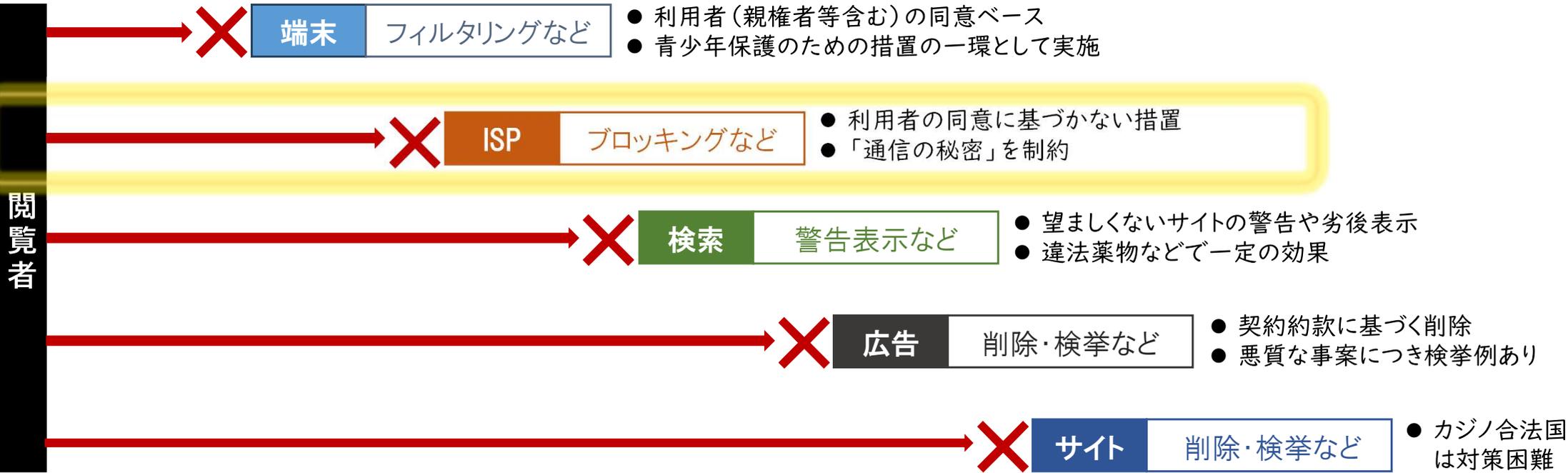
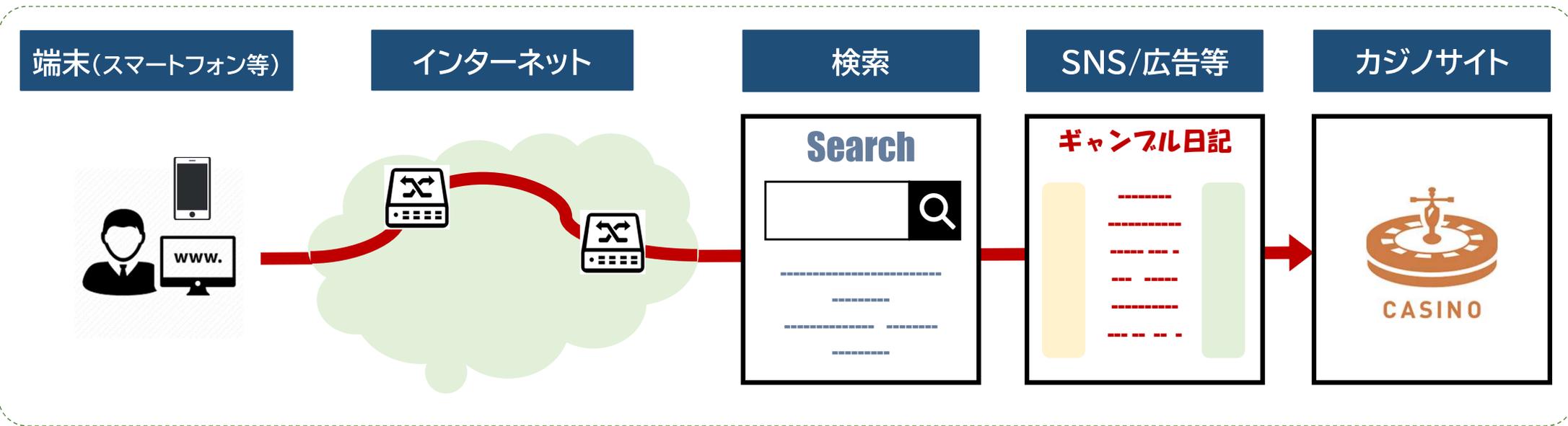
出典:読売新聞



出典:警察庁

👉 オンラインカジノの実態については、この後深掘り予定

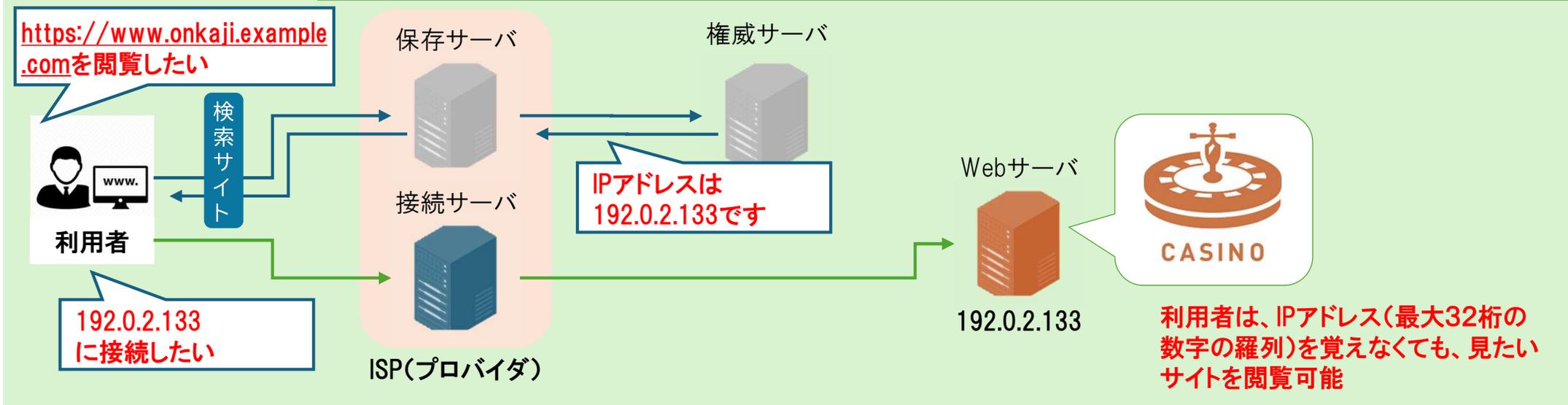
2 アクセス抑止策について



※ オンラインカジノを含む違法ギャンブルの弊害防止に向けて、上記のアクセス抑止策に加え、リテラシーの向上、課金制限等の総合的な取組が必要であることは言うまでもない。

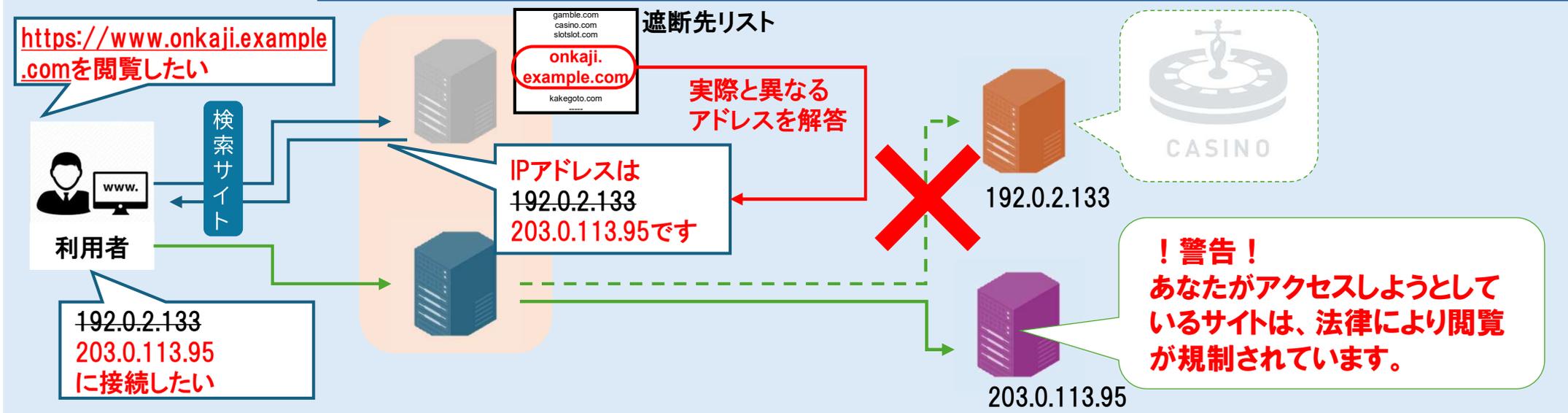
通常のウェブ閲覧

インターネット上で簡単な接続を実現する「名前解決」という仕組みを採用。



ブロッキング (代表的な手法)

「名前解決」の仕組みを利用して、違法なサイトとは異なる警告サイトに誘導。

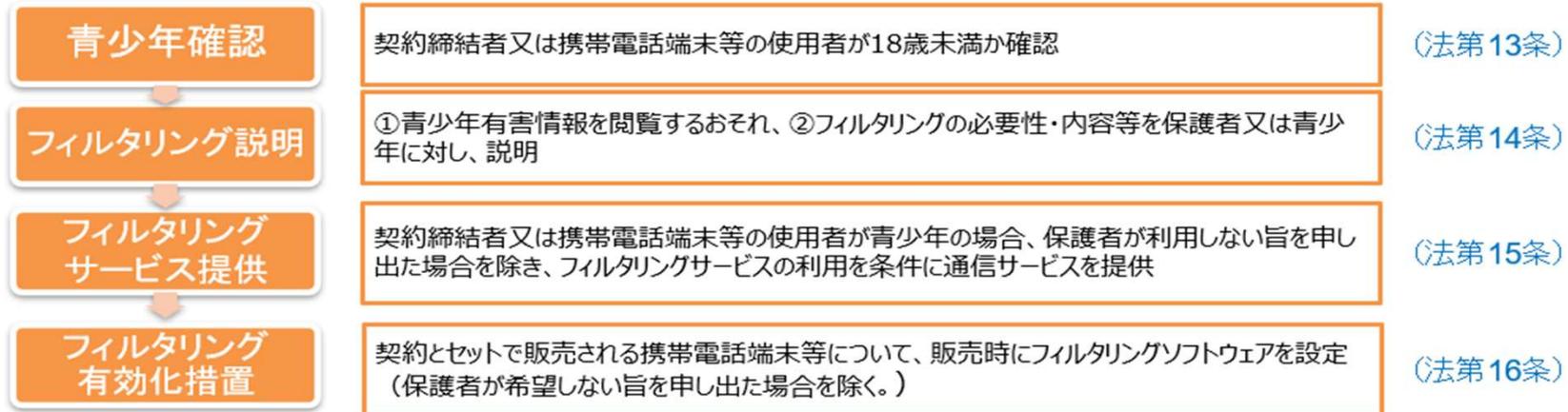


2-3 フィルタリング

- フィルタリングとは、インターネット上に掲載される情報について、一定の基準に基づき選別した上で、本人又は保護者の同意に基づいて、有害な情報の閲覧を制限する機能をいう。
- フィルタリングは、個々のサイトが特定のカテゴリに属するものであるかを事前に分類・登録することで機能するところ、オンラインカジノや誘導サイトは「ギャンブル」のカテゴリに該当し、閲覧制限の対象となっている。
- なお、青少年インターネット環境整備法に基づき、携帯電話事業者には、保護者から利用しない旨の申し出がない限り、青少年に対するフィルタリングサービスの提供が義務付けられている。

青少年インターネット環境整備法

携帯電話事業者及び代理店に対して、下記を義務付け



携帯電話事業者が提供するフィルタリングサービスによる閲覧制限の対象(一例)

(注)「ギャンブル」はどの学齢においても閲覧制限の対象

種類 (モード)	小学生	中学生	高校生	高校生プラス
制限対象	ゲーム、動画、音楽など			
	懸賞、成人娯楽など	懸賞、成人娯楽など		
	SNSなど	SNSなど	SNSなど	
	アダルト、違法、ギャンブルなど	アダルト、違法、ギャンブルなど	アダルト、違法、ギャンブルなど	アダルト、違法、ギャンブルなど

2-4 削除対応の促進(契約約款モデル条項)

- モデル約款を示すことにより、各社における利用規約等の整備を促し、SNS事業者や通信事業者による利用規約等に基づく適切な対応を支援。
- 改訂が行われた際には、違法情報等対応連絡会(通信4団体により構成)において、SNS事業者及び通信事業者を対象に、改訂内容に係る説明会を実施。

電子掲示板の管理者やインターネットサービスプロバイダー等に、各自の提供するサービスの内容に応じて必要な範囲内で契約約款に採用してもらうことを目的として、通信関連4事業者団体(※)による違法情報等対応連絡会において平成18年11月に策定(最終改訂は平成28年4月。なお、解説部分の最終改訂は令和5年10月)。

※(一社)電気通信事業者協会、(一社)テレコムサービス協会、(一社)日本インターネットプロバイダー協会、(一社)日本ケーブルテレビ連盟

- (1) 電子掲示板等のサービス内における禁止事項を列举
 - 他者の財産、プライバシーまたは肖像権を侵害する行為、そのおそれのある行為
 - 他者を不当に差別もしくは誹謗中傷・侮辱する行為、他者への不当な差別を助長する行為、他者の名誉もしくは信用を毀損する行為
 - わいせつ、児童ポルノ、児童虐待等の画像の送信及びそれらの販売に関する行為
 - **違法な賭博・ギャンブルを行わせ、または違法な賭博・ギャンブルへの参加を勧誘する行為**
 - 人の殺害現場等の残虐な情報や動物を殺傷・虐待する画像等の情報、その他社会通念上他者に著しく嫌悪感を抱かせる情報を不特定多数の者に対して送信する行為
 - 人を自殺に誘引または勧誘する行為
 - 犯罪や違法行為に結びつく情報や誹謗中傷、プライバシー侵害の掲載を助長する行為
 - その他、公序良俗に違反し、または他者の権利を侵害すると当社が判断した行為 等
- (2) 情報の削除等の対応(警告、削除要請、削除等)
契約者によるサービスの利用が(1)の禁止事項に該当する場合などには、当該情報の削除等の対応を行う
- (3) 利用の停止
- (4) 解約



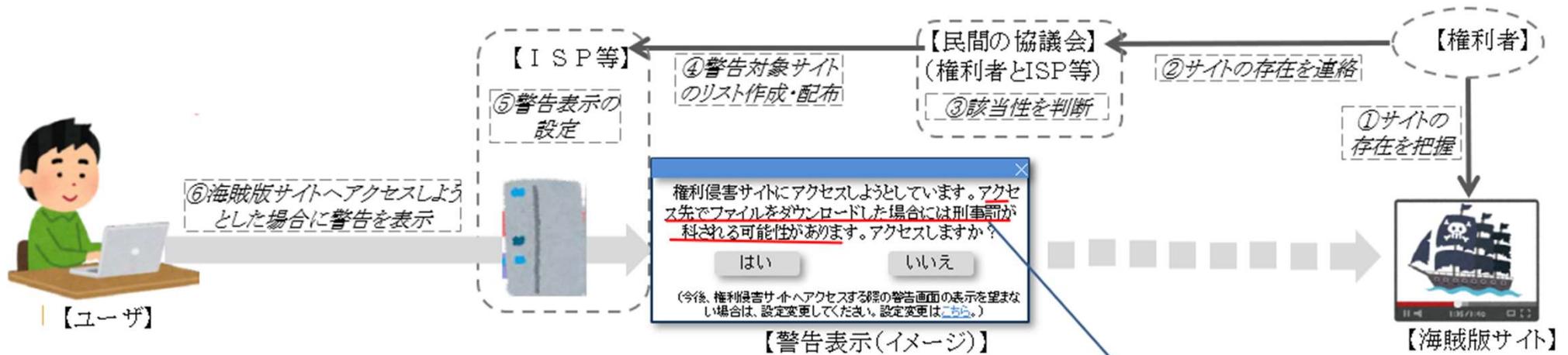
モデル約款を示すことにより、各社における約款・利用規約等の整備を促し、電子掲示板の管理者等によるこれらの情報に対する契約等に基づく対応を効果的に支援

※ 令和5年6月の解説改訂により、禁止事項である「違法な賭博・ギャンブルを行わせ、または違法な賭博・ギャンブルへの参加を勧誘」する行為に、オンラインカジノの広告の表示やオンラインカジノを紹介するサイトの開設等の行為が含まれる旨明記された。

【参考】 アクセス警告方式

- アクセス警告方式とは、特定のサイトにアクセスしようとした場合に、警告を表示することでアクセスを抑止するもの。
- アクセス警告方式は、ブロッキングと同様に、インターネット利用者の通信の宛先を網羅的に確認することになるところ、利用者の有効な同意を取得することで、通信の秘密の侵害に当たらないとする。
- 有効な同意取得の方法、技術的課題やコスト等の課題があり、実施されていない。

【アクセス警告方式(イメージ図)】



警告表示を行うことについて、あらかじめユーザの同意を取得。

静止画ダウンロードの違法化で実効性が高まる。

3 ブロッキングに関する これまでの検討経緯

① 児童ポルノサイトブロッキングの検討経過（平成20年7月～平成23年4月）

- ・平成20年7月 警察庁総合セキュリティ対策会議において、ブロッキングが検討課題となった。
- ・平成21年3月～ 様々な協議会において児童ポルノ対策について検討。
- ・平成22年5月 総務省ICT諸問題検討会において、緊急避難として法的整理する取りまとめ案を了承。
- ・平成23年4月 インターネットコンテンツセーフティ協会が、児童ポルノ画像が掲載されたサイトに係るアドレスリストの提供を開始(民間の自主的な取組として実施)。

② 海賊版サイトブロッキングの検討経過（平成26年4月～平成30年12月）

- ・平成26年4月 知財本部において、海賊版サイトのブロッキングについて議論開始。
- ・平成30年4月 関係閣僚会議において、ブロッキングも含めた必要な対策を行っていくことが決定。
- ・平成30年4月 NTTが海賊版サイトに対するブロッキングを自主的に実施する方針を発表。
(その後、アクセス数の低下の状況及び反対意見が相次いだことに鑑み、NTTはブロッキングは実施を断念。本件を巡り、差止訴訟提起)
- ・平成30年12月 ブロッキングの法制度整備に関する意見対立のため、取りまとめを無期限延期。
→ブロッキング以外の対策を進める方針へ。

<1 法的整理について>

ブロッキングは、電気通信事業法第4条に規定する通信の秘密を形式的には侵害する行為であるが、ブロッキングは、①児童の権利等を侵害する児童ポルノ画像がアップロードされた状況において、②削除や検挙など他の方法では児童の権利等を十分保護することができず、③その手法及び運用が正当な表現行為を不当に侵害するものでなく、④当該児童ポルノ画像の児童の権利等への侵害が著しい場合には、その違法性は阻却されるものと考えられる。

ただ、ブロッキングは、通信の秘密や表現の自由への影響が極めて大きいことや、技術的にはあらゆるコンテンツの閲覧を利用者の意思にかかわらず一律防止可能とするものであり、ブロッキングが児童ポルノ以外の違法・有害情報に決して濫用されないようにすべきであると考えられる。

また、ブロッキングを実施するに当たっては、このほかにも、取り組むべき重要な課題があると考えられる。

<2 リスト作成・管理の在り方>

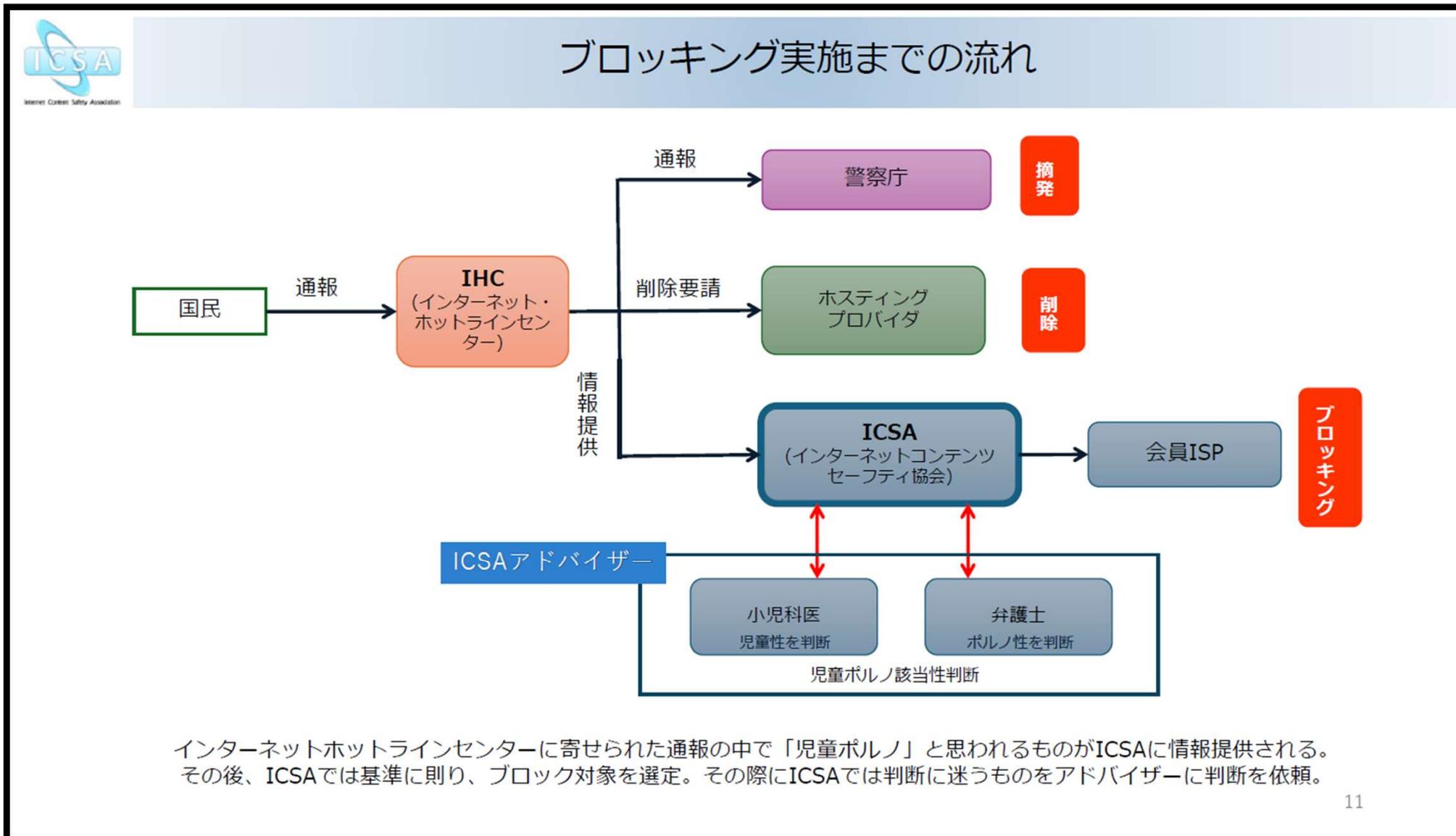
アドレスリストにアドレスが掲載されると、インターネット利用者は当該画像等にアクセスすることができなくなる。また、インターネット利用者がインターネットを利用して自己の思想や信条などを表現する場合にも、アドレスリストに掲載されると、その人の表現行為が事実上阻害されることになる。このように、アドレスリストに掲載されるか否かは国民のインターネット利用に直接関係するものであり、アドレスリストは、透明かつ公正な基準によって作成されることが適当であると整理される。

そして、ブロッキングの実施は、民間事業者による自主的な取組であり、アドレスリストの作成・管理は、「民間主導」による適切な管理体制の下で実施されることが必要である。

<3 技術的課題の検証>

ブロッキングは我が国において前例のない取組みであり、実施に当たっては、オーバーストッキングやネットワークへの負荷など、様々な問題が生じるおそれもある。従って、法的・技術的な問題を回避するためには、ブロッキングの手法に関する技術的な検証が必要である。ブロッキングを実施するISP側においては、実証実験や仮運用を行い、表現の自由への影響やネットワークへの負荷等を検証する必要があると思われる。また、実際にインターネットを利用する顧客への対応の在り方についても検討が必要と思われる。

- 民間の自主的取組として実施。(対象サイトの情報提供、対象リストの作成・管理等に国は関与しない)
- 実施に伴う費用は、ICSAに加盟する民間企業(通信事業者等)が拠出。(国費は充当されていない)



インターネットホットラインセンターに寄せられた通報の中で「児童ポルノ」と思われるものがICSAに情報提供される。その後、ICSAでは基準に則り、ブロック対象を選定。その際にICSAでは判断に迷うものをアドバイザーに判断を依頼。

インターネット上の海賊版対策に関する検討会議 中間とりまとめ(案) ブロッキング部分抜粋

太字・下線追加

👉 最終的にとりまとめは行われず、案段階でとどまったもの

- 1 ブロッキングの必要性の有無
- 2 ブロッキングに係る措置を行うための法制度整備
 - (1) 諸外国における制度について
 - (2) 憲法上の通信の秘密、表現の自由、検閲等との関係について
 - (3) ブロッキングを実現するための手法について
 - (4) 手続について
 - (5) ブロッキングを求める権利の法的性質について
 - (6) ブロッキングの要件等について
 - (7) 利害関係者の意見を反映させるための仕組みについて
 - (8) 多数のアクセスプロバイダに効果を及ぼすための仕組み
 - (9) 費用負担について
 - (10) 他の法益侵害に対する検討の要否について
 - (11) どの法律においてブロッキングを規定するのが適当か
 - (12) (1)~(11)までの検討の概要

○ 検討の概要(ブロッキングの検討概要記載部分)

「まず手続の側面からは、ブロッキング請求権及びこれに対応するアクセスプロバイダの義務を設けることを前提とすると、憲法上、非訟手続によってブロッキングの実施を判断することについては懸念点が指摘されているため、請求権を実体法上の権利と位置づけ、訴訟手続による司法型ブロッキングを採用することが、最も問題が少ない手続となる。

次に、通信の秘密等の保護の見地からは、例えば通信の秘密の制約の目的を「インターネットのカジュアルユーザーの閲覧防止」と捉えた場合、ブロッキングという手段は合理的な手段たり得るが、法制度の検討を行う場合には、上記目的が通信の秘密の制約を上回るほどに重大なものかどうか、本中間まとめに記載された他の海賊版サイトへの対策及びその組み合わせによってもなお達成が不可能ないし事実上著しく困難なものかどうか等を、立法事実に基づき、慎重に検討する必要がある。

また、憲法以外の日本法制上の観点からは、どのような趣旨に基づきブロッキング請求権を認めるのかにつき検討が必要である。特に、他の法益侵害とは区別して著作権侵害に関してのみブロッキング請求権の法制度整備の検討を進める場合には、ブロッキング請求権を認める趣旨が、著作権侵害に関してのみ検討を進める点と整合しているかどうかの検討が必要となる。

なお、本項はあくまで憲法上の通信の秘密等との関係を含め、制度設計等に当たっての多岐にわたる観点を示したものであり、必ずしも特定の方向性を提示したものではない。」

検討の結果、海賊版サイト対策については、ブロッキング以外の対策を進めることとなった。

○ 東京高判令和元年10月30日(海賊版サイトのブロッキングに関する判示部分)

【事案の概要】

インターネット接続サービス等を受けるために被控訴人(ISP)と契約を締結した控訴人(利用者)が、被控訴人が特定の海賊版サイトについてブロッキングを実施する旨発表したことを受け、被控訴人に対し、人格権等に基づく妨害予防請求権として、サイトブロッキングを実施しないように求めた事案(被控訴人がブロッキングを実施する蓋然性が認められず、差止めの必要性がないとして、請求棄却した1審判決を維持。)

【判示(抜粋)】

「本件ブロッキングを実施した場合には、第1審被告によりユーザーの全通信内容(アクセス先)の検知行為が実施され、このことが日本国憲法21条2項の通信の秘密の侵害に該当する可能性があることは、第1審原告が指摘するとおりである。児童ポルノ事案のように、被害児童の心に取り返しのつかない大きな傷を与えるという日本国憲法13条の個人の尊厳、幸福追求の権利にかかわる問題と異なり、著作権のように、逸失利益という日本国憲法29条の財産権(財産上の被害)の問題にとどまる本件のような問題は、通信の秘密を制限するには、より慎重な検討が求められるところではある」

【訴訟経過等】

平成30年4月23日 被控訴人(ISP)が、特定の海賊版サイトに対するブロッキングを実施する旨発表。

平成30年4月26日 控訴人(利用者)が、本件訴訟提起。

平成30年8月30日 被控訴人(ISP)が、特定の海賊版サイトのアクセス状況等を踏まえると、本件ブロッキングを行う予定はない旨陳述。

平成31年3月14日 第一審判決 請求棄却(被控訴人がブロッキングを実施する蓋然性が認められず、差止めの必要性がない)

令和元年10月30日 控訴審判決

- ✓ 過去のブロッキングに関する検討を踏まえれば、オンラインカジノ対策においても、アクセス抑止策全体の中でブロッキングを適切に位置付けることが適当ではないか。
- ✓ オンラインカジノがもたらす弊害に照らし、既存のアクセス抑止策は十分に効果的であると言えるか。その際、ギャンブル依存症患者や偶発的な利用者といった利用者の属性に着目すべきか。
 - フィルタリングの取組
 - 削除の取組
 - 検挙の取組
 - 既存の各取組の有効性を検証する上で、オンラインカジノの違法性に対する認識が低いとされていることについてどう考えるか。
- ✓ 仮に既存の取組が十分に効果的でないと認められる場合、ブロッキングがより有効な対策であると言えるか。

- ✓ ブロッキングの実現につながった事例とつながらなかった事例から、どのような気付きが得られるか。
- ✓ 児童ポルノとオンラインカジノの違いについてどのように考えるか。
 - 児童ポルノにおいては、単純所持（ダウンロード等）が違法であるのに対し、オンラインカジノサイトを閲覧すること自体が違法ではない点についてどう考えるか。
（※ 海賊版においては、単純所持は違法）
 - 児童ポルノにおいては、提供行為（サイト開設等）が違法であるのに対し、オンラインカジノにおいては提供行為が全て日本国外で行われた場合は違法ではない点についてどう考えるか。また、児童ポルノサイトの提供には国外犯処罰規定があり、国際的な捜査共助が進んでいる点に留意すべきか。
（※ 海賊版においては、提供行為は違法）
 - 児童ポルノにおいては、IHCが違法サイトの情報提供を行っているのに対し、オンラインカジノにおいて同様の提供主体が考えられるか。
（※ 海賊版においては、著作権者が情報提供主体として想定されていた）
 - 児童ポルノとオンラインカジノの違いについて考える上で、それぞれの保護法益や被害実態の違いについてどう考えるか。
- ✓ 海賊版とオンラインカジノの違いについてどのように考えるか。
 - 海賊版サイトのブロッキングが最終的に断念されたことを踏まえ、オンラインカジノのブロッキングについて検討する上でどのような学びがあるか。

4 法的課題等について

これまでの検討を踏まえた基本的考え方

- 「知る権利」は、憲法第21条の「表現の自由」の一環として保障されており、インターネットは、国民が「知る」ために不可欠な手段。同じく、憲法が規定する「通信の秘密」も、通信サービスに対する国民の信頼を確保する観点から厳格に保護。
- ブロッキングは、インターネット利用者に対し、本人の同意なく、すべての通信の宛先を網羅的に確認することではじめて成立するものであり、「通信の秘密」の侵害に該当。また、ブロッキングの手法によっては、国民の知る権利を制約。
- 合法的にブロッキングを行うためには、①特別の法律に基づいて行う(刑法第35条)、②「緊急避難」として行う(刑法第37条)のいずれかが必要。
- 我が国で唯一行われている例として、②緊急避難に基づく「児童ポルノサイトのブロッキング」。

1. 「現在の危難」があるか → 児童の心身と発達に対する切迫した被害(人格権の侵害)を防止する必要がある。
2. 「法益の権衡」があるか → 児童の被害(避けようとした害)は重大かつ深刻であり、通信の秘密(生じる害)を上回る。
3. 「補充性」があるか → より侵害の少ない手段がない(児童ポルノサイトの多くは国外にあり、取り締まりが困難)。

※ 海賊版サイトについては、経済的利益の侵害にすぎないことなどから、法解釈、立法措置のいずれも断念。

オンラインカジノについて、他の手段を尽くした上でなおブロッキングを実施することが適当である場合、上記を踏まえて、以下のような法的課題について検討していくことが必要ではないか。

- ブロッキングによって得られる法益が失われる法益と均衡するか。(許容性)
- 仮にブロッキングを実施する場合、どのような根拠で行うか。(実施根拠)
- 仮に制度的担保が必要な場合、どのような枠組みが適当か。(妥当性)

- ✓ オンラインカジノの違法性や保護法益について、どのように評価すべきか。
 - 通説・判例上、賭博罪の保護法益が勤労意欲という社会的法益であるとされていることの現代的意義についてどのように考えるか。
 - オンラインカジノの賭額が拡大していることについてどのように考えるか。特に、国内の決済代行業者等を通じて犯罪収益への流入のおそれが指摘されていることについて、どのように考えるか。
 - オンラインカジノを含むギャンブルによって依存症が拡大していることについてどのように考えるか。
- ✓ 過去のブロッキングに関する検討を踏まえれば、「許容性」の観点から、以下の点について検討していく必要があるのではないか。
 - 仮にブロッキングを実施する場合、ブロッキングによって得られる法益（上記弊害の防止）は、ブロッキングによって失われる法益（通信の秘密等）と均衡するか。
 - 上記弊害を防止する手段として、ブロッキングが適切か。（ブロッキングによって目的を達成することができるか、ブロッキング以外の手段を尽くした上でなおブロッキングを実施することが適切か（再掲）。）
 - いわゆるオーバーストッピングやミスブロッキングのリスクがあることについてどのように考えるか。

- ✓ 過去のブロッキングに関する検討を踏まえれば、「実施根拠」の観点から、以下の点について検討していく必要があるのではないか。
 - 仮にブロッキングを実施する場合の根拠として、法解釈と立法的措置のいずれが適切と考えるか。それぞれの具体的な課題は何か。
 - ブロッキングといわゆる「公営ギャンブル」との関係についてどのように考えるか。
 - すでにブロッキングを実施している諸外国の状況はどうなっているか。
- ✓ 仮にブロッキングを実施する場合であって、何らかの制度的担保が必要な場合、「妥当性」の観点から、以下のような点について検討していく必要があるのではないか。
 - 実施主体（遮断リストの作成主体等）は誰か。特に、ブロッキングを義務的措置とするのか、任意の措置とするのか等、国と民間の役割分担等をどう考えるか。
 - 仮に国が関与する場合、憲法が規定する「検閲の禁止」（その趣旨を含め）との関係についてどのように考えるか。特に、国民・利用者視点に立って、遮断の透明性や正当性をどのように担保していくことが可能か。
 - 遮断対象となるサイトの範囲について、どのように考えるか。仮に対象が誤っていた場合、責任の所在についてどのように考えるか。
 - ブロッキングの技術的手法について、正確性や費用対効果等の観点から、どのように考えるか。

- ☞ ブロッキングの法的課題については、第3回で深掘り予定
- ☞ ブロッキングの技術的課題については、第4回で深掘り予定

国	実施の有無	主体	主な内容
フランス	○	国立賭博局 (行政機関)	<ul style="list-style-type: none"> ● 国立賭博局は、違法サイトの運営者に対して削除を通知し、一定期間内に削除されない場合、事業者に対し、アクセス遮断を命令できる。
ドイツ	○→×	賭博管理局 (行政機関)	<ul style="list-style-type: none"> ● 賭博管理局は、事業者に対して違法サイトへのアクセス遮断を命令できる。 ⇒ 裁判所が遮断命令の無効判決を出した。
英国	△ (自主的取組)	賭博委員会 (政府外 公共機関)	<ul style="list-style-type: none"> ● 賭博委員会は、違法サイト運営者に停止警告をし、対応しない場合、事業者に対してブロッキングの任意の協力要請。 ● 賭博委員会に違法サイトのブロッキングの裁判所命令の申請権限を付与する法案が審議。
米国	カジノ合法州 でのみ実施	州当局	<ul style="list-style-type: none"> ● カジノを合法化している州において、サイト運営者に対して州外から利用できない措置を講じるよう義務付け。

☞ 諸外国のブロッキングの現状については、第3回で深掘り予定