

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3回）

令和7年5月14日

【鈴木利用環境課課長補佐】 本日も皆様、お忙しい中お集まりいただきまして、ありがとうございます。定刻となりましたので、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3回会合を開催させていただきます。

会場の構成員の皆様は、御発言を希望される場合は挙手をしていただき、オンライン参加の構成員の皆様は、御発言を希望される場合は、事前にチャット欄に発言したい旨を書き込んでいただくようお願いいたします。それを見て、座長から発言者を指名していただく方式で進めさせていただきます。接続に不具合等がある場合は、速やかに再接続を試していただくようお願いいたします。そのほか何かございましたら、チャット機能で随時事務局に御連絡をいただければと思います。

本日の資料は、本体資料として議事次第と資料2から資料5までを用意しております。議事進行は、曾我部座長にお願いしたいと存じます。よろしくお願いいたします。

【曾我部座長】 どうもありがとうございます。本日もよろしくお願いいたします。

では、早速本日の議事に入りたいと存じます。まず、前回までの議論の振り返りというところで事務局より御説明をいただきます。よろしくお願いいたします。

【大内利用環境課長】 事務局でございます。それでは、資料2「これまでにいただいたご意見を踏まえた検討の基本的視座について（案）」ということで、この資料に基づきまして御説明をいたします。

1 ページ目をおめくりいただければと思いますけれども、検討の基本的視座（案）ということで、オンラインカジノの弊害は深刻であり、アクセス抑止策を含めた多面的・包括的な対策が必要ではないか。ブロッキングは、全てのインターネット利用者の宛先を網羅的に確認することを前提とする技術であり、憲法の規定を受けて電気通信事業法が定める「通信の秘密」の保護に外形的に抵触し、手法によっては「知る権利」に制約を与えるおそれがある。通信事業者がブロッキングを実施するためには、合法的に行うための環境整備が求められるのではないかと。

具体的にはということで、①ブロッキングは、他のより権利制限的ではない対策を尽くした上で、なお深刻な被害が減らない場合に実施を検討すべきものであること（必要性）、②ブロッキングにより得られる利益と失われる利益の均衡に配慮すべきこと（許容性）、③

仮に実施する場合、通信事業者の法的安定性の観点から実施根拠を明確化すべきこと（実施根拠）、④仮に制度的措置を講じる場合、どのような法的枠組みが適当かを明確化すべきこと（妥当性）という4つのステップに沿って丁寧に検証することが適当ではないか。また、上記の検証に当たっては、主要先進国において、立法措置の中でブロッキングを対策の一つとして位置づけている例も参考にすべきではないかということで、オンラインカジノブロッキングの検証に向けた4つのステップという案を事務局としてお示しをしているところでございます。

2ページ目及び3ページ目の中で、この4つの項目に仮に沿いまして、これまでにいただいた御意見を整理しているものでございます。全てを網羅的に御紹介することはいたしませんけれども、大変失礼ながらいつまでも申し上げますと、例えば①の必要性の論点については、森構成員から、オンラインカジノについて他の対策を進めていくべき、また、前村構成員から、どれが効果的であるかを真摯に検討していくべきといった御意見をいただいている一方で、田中構成員のほうから、ブロッキングも有効な対策として検討すべきであって、他の手段には限界があるといった御意見もいただいているところでございます。

総論といたしましては、山口構成員から、ブロッキング以外の実効的な手段の不存在を踏まえるべきであるといった御意見、また、曾我部座長のほうから、特にブロッキング以外の手法が尽くされたか、それらの手法に限界があるかについて丁寧に見ていく必要があるといった御意見をいただいているところでございます。

3ページ目にお進みいただきまして、②許容性という項目でございますけれども、これにつきましても、例えばということで、田中構成員から、単なる財産的被害というだけでは捉えられない問題であるといった御意見、また、黒坂構成員のほうから、オンラインカジノの被害実態について、規模だけではなく、被害の広がりを含めて正確に理解する必要があるといった御意見、山口構成員からも、様々な弊害をもたらすものであるといった御意見があるところでございまして、基本的には多層的・多面的にオンラインカジノというものの弊害について捉えていくべきだという御意見をいただいているものと承知してございます。

③実施根拠につきましては、児童ポルノや海賊版の議論の蓄積の上で議論すべきという曾我部座長の御意見がありまして、例えばということで山口構成員から、法解釈ではなく新規の立法措置により行うべきといった御意見があるところでございますけれども、この③及び④については今後の御議論に委ねられている側面もあるのかなと考えているところ

でございます。

④妥当性についても、山口構成員から、憲法が保障する検閲の禁止との関係について配慮すべきであるという御意見や、オンラインカジノの中でも遮断対象を限定すべきであるといった御意見をいただいているところではございますけれども、今後こういった御意見を踏まえまして、引き続き御議論を進めていただければと考えているところでございます。

簡単でございますけれども、事務局から以上でございます。

【曾我部座長】 ありがとうございます。これに関する議論は、また後ほどまとめてというところございまして、引き続き野村総合研究所の齋藤様より、オンラインカジノに関する諸外国法制としまして、フランス及びイギリスの法制度について御説明をいただきまして、その後、質疑応答を行います。それでは、齋藤様、よろしくお願いいたします。

【野村総合研究所】 御紹介ありがとうございます。それでは、弊社のほうから、少しお時間をいただきまして、オンラインカジノのアクセス抑止に関するフランス、イギリスを例として、その動向について御説明をさせていただければと思います。

本日は、フランス、イギリスを取り上げまして、概要という形で、公開情報のほうで取れるところをベースにしているところですので、今後深掘り調査は別途予定をしているところですが、概要について本日お伝えさせていただければと思っております。

まず、概要というところで、本日、フランスとイギリスについて、概要について、制度の概要というところと規制・監督機関という形と、さらにはブロッキングの運用状況という形と、現状の動向が動いている部分もありますので、現状の動向というところでまとめているところになります。それぞれ詳細は後ほどまた御説明できればと思いますが、まずフランスから概要を御説明させていただければと思います。

フランスは、2010年にオンラインギャンブル市場が開放されまして、スポーツ賭博、ポーカーについては事業者がライセンスを取得することで合法となったというところですが、オンラインカジノについては、現時点まで依存症リスクが特に高いこと等を理由に、ライセンス付与を行っておらず、違法となっております。

ブロッキングについては、ライセンスを取得していない違法事業者（オンラインカジノ事業者を含む）が運営するギャンブルサイトを対象として、2010年より実施をされております。規制・監督機関については変遷がありまして、2010年に、市場開放に伴ってオンラインギャンブルを監督する独立行政機関として、オンラインギャンブル規制局が設立されたところですが、その後、2019年、オンラインギャンブルに加えて、カジノ、競

馬、宝くじを含む全てのギャンブル活動を一元的に監督する独立行政機関として、国立賭博局、以下「ANJ」と記しておりますけれども、に再編をされているところであります。

ブロッキングの運用状況になりますけれども、2010年から2022年までというところで、裁判所命令を経てブロッキング実施していた期間というところで言いますと、2022年以降は、国立賭博局が裁判所命令を介さない形でブロッキングを実施できるようになっているというところであります。こちら、詳細な件数等は後ほど御説明させていただければと思いますけれども、2023年のブロッキング件数だと1,274件という形で公表されております。

検討の動向というところで言いますと、2025年、今年、オンラインカジノの合法化を盛り込んだ財政法案が提出されているところですが、オンラインカジノ業界における経済損失ですとか雇用の喪失、さらには依存症リスクなどを懸念する反対意見に直面して、最終的には撤回をされているところでして、引き続き審議中となっております。

右側に行きまして、イギリスになります。イギリスは2005年の賭博法によって、オンラインカジノを含むオンラインでのギャンブル、「遠隔ギャンブル」と記しておりますけれども、の規制が導入されたということです。事業者は賭博委員会からライセンスを取得することで合法にサービスを提供できるというところですが、ライセンスを取得していない事業者のサービスについては違法となっております。

ブロッキングについては、賭博委員会に命令等を行う法的な権限はないというところでして、同委員会の要請に基づいて、ISP事業者等の自主的な取組として実施をされているところでございます。規制・監督機関については、2005年の賭博法に基づいて、オンラインカジノを含む賭博全般を監督する機関というところで、イギリス賭博委員会（UKGC）が設置をされております。こちら、独立非省庁公共機関と記しておりますけれども、日本で言う独立行政法人に近い位置づけという形で御理解いただければいいかなと思っております。こちら、包括的なライセンス発行手続権限を持ちまして、違法サイト・事業者に対する停止命令の発行権限を持つというところであります。

運用状況ですけれども、停止命令を賭博委員会のほうからライセンスを取得していない違法事業者に対して、2024年度に約500件出していると公表されておまして、賭博委員会の要請に基づくISP事業者による自主的な取組としてのブロッキングは約250件と公表されております。

検討の動向でありますけれども、賭博委員会に対して違法サイトのIPアドレス・ドメイン名の裁判所への停止申請の権限を付与する規定を含んだ法案というのが現在審議中とな

っております。以降、今申し上げた内容を補足する形で、フランス、イギリスの内容について御説明させていただければと思います。

ページをおめくりいただきまして、5 ページ以降ですと、まず、フランスの内容について御説明させていただければと思います。

まず、オンラインカジノに関する規制の概要という形で改めて補足させていただければと思います。6 ページは少し細かい資料になっており恐縮ですが、大まかなオンラインギャンブルの規制導入の背景という形で記しているところでございます。

大きなポイントは、先ほど申し上げたとおり、フランスでは2010年にオンラインギャンブルの法規制が始まったということが1つと、2022年には行政権限による裁判所を介さない形でブロックの実施が可能となっているというところであります。オンラインカジノについては現在まで違法とされており、規制の対象となっているというところであります。

2010年にオンラインギャンブルが合法化された経緯というところですが、2005年のときから2007年、2010年と下の表を書いておりますけれども、オンラインでのスポーツ、競馬賭博、ポーカーというのが欧州委員会から市場の自由化というところの要請をもって、ライセンス制で合法とされたというところであります。

一方で右側に書いておりますけれども、依存症のリスクが特に大きいというところで、スロットですとかルーレットなどを含めたオンラインカジノゲームというのは市場自由化の対象から除外されたというふうになっているところであります。

規制当局の概要を記したのがこちらになりますけれども、国立賭博局（ANJ）は、オンライン、オフラインの全ギャンブルを監督・規制するフランスの独立行政機関というところであります。オンラインカジノを含めた違法オンライン事業者に対して、行政措置の一環としてブロックの権限を持っているというところであります。

こちら、詳細は今後また改めて調査できればというところですが、2020年時点、ちょっと古いですが、約50人規模の職員を擁しているところと、年間の予算として約800万ユーロ、約13億円で運営されているといったところになっております。

フランスにおけるギャンブルの定義を記しているのが9 ページ目になりまして、お金と運要素が絡むというのがギャンブルと定義されているのがまず大きなところと、ギャンブルの中で、下側に書いておりますけれども、ライセンスのあるオンラインポーカーですとかスポーツ・競馬賭博というのはオンラインでも認可されているという一方で、オン

ラインカジノについては全て違法とされているところであります。こちらには、先ほど申し上げたとおりというところですが、依存性の高さ等が指摘をされているというところでもあります。オンラインについては、ここに記されている事業者が現状ではライセンスを持っているというふうになっております。

ここまでの規制の概要というところでありまして、次からブロッキングの実施状況について御説明をさせていただければと思います。ブロッキング実施の背景というところですが、2010年制定の法律によって、この時点でも裁判所命令に基づいた違法ギャンブルサイトのブロッキングは導入されていたところであります。こちらが2022年に改正をされまして、現状はANJは行政手段のみでブロッキングが実施できるようになっているところであります。改正の理由のところは、下側の青い部分で示しておりますけれども、大きく利用としては2点挙げられておりまして、手続に関する裁判所を経由する時間の長さというところの、時間がかかり過ぎる点と、もう一つは、ANJが開始する法的手続に費用がかかり過ぎるというところで、年間予算の約10%をここに費やしていたというところで、この2点を大きな理由として、行政手段のみでのブロッキングが実施できるようになったと移行しているところであります。

実施対象についてまとめているのが次のページになりますけれども、先ほど申し上げたところの合計になりますけれども、ライセンスを持つオンラインギャンブル事業者というのは、現状17社というところと、加えて宝くじ事業者1社というところが認可を持っているところでして、こちらのサイト以外は全て違法とされておりまして、ブロッキングの対象となっているところであります。ANJは、このブロッキング対象及び削除対象の違法サイトをウェブサイト上でリスト化して公表しているといったところになりまして、毎月リストは更新されているというふうになっております。こちら、右側がこういった形で記されているかという例示になっております。

こちらが実施プロセスというところですが、左側からISP事業者、真ん中にANJ、右側に違法事業者／ホストという形で例を書いておりますけれども、まず、ANJのほうから違法サイトの発見後、1回目の調査を実施しまして、削除要請をするという形になります。こちらに対して5日以内に応じない場合、ISPに対してANJからブロッキング、削除を命じることができるというふうになっております。ISPがこれに応じない場合、罰則が科されるというふうにもなっているところですが、裁判所に対してISPは異議申立てもできるような手続のフローにはなっているところでございます。

次のページが、執行状況というところになります。先ほど申し上げたように、2022年以降は行政手続のみでブロッキングができるようになっていたところですが、こちらで変遷を取っているのが下の図表になっております。明るいブルーの部分が裁判所命令に基づいてブロッキングした数というところ、濃いブルーが行政措置に基づいてブロッキングした数となっております。こちら、数を見ると一目瞭然でございますけれども、2023年ですと約1,200件強の数がブロッキングされておりまして、これ全て、濃いブルーとなっておりますので、行政措置に基づいているところでありまして。裁判所命令によるブロッキングのみが適用されていた左側、2019年が270件ぐらいというところになりますので、そちらと単純に比較すると4倍ぐらいになっております。真ん中のポイント部分のところに書いておりますけれども、1,270件ぐらいのブロッキング及びリスト削除命令のうち730件ぐらいがミラーサイトだったと公表されているところでございます。

次のページが、ブロッキング措置に対する政府の説明というところで、こちら今後、深掘りがもちろん必要なところでありまして、概要のところについて簡単に御説明させていただきます。フランス政府が公表している内容ですと、行政からの許可を得ていない全てのギャンブル提供は違法であるところから、ブロッキング措置は表現及び通信の自由を侵害するものではないと主張しているところでありまして。左側四角の部分ですが、ブロッキングの措置の正当性に関する政府の説明というところですが、本措置については、公共秩序、社会秩序への攻撃だけでなく、スポーツ経済やスポーツ活動の健全性への攻撃を防ぐ点において正当化されるというところでありまして、ブロッキング措置については、児童ポルノやテロの問題に関して公共の秩序を守るという目的によって憲法評議会によって既に正当化されているということが説明されているということと、右側、表現・通信の自由侵害に関する政府の説明というところですが、このような措置は、行政警察の行使に関するものでありまして、人権宣言の第11条が保障する表現及び通信の自由は何ら影響を与えるものでないとしております。実際、措置の対象である事業者は行政の許可を受けておらず違法であるところから、それらの自由の行使に該当しないという説明がされているところでありまして。

次のページが、各方面からのブロッキングを含めたものに対する批判ですとか懸念の表明というところでありまして、ANJによる行政措置について、表現の自由を侵害しかねない措置であるというところですが、それを恒常化していくことですが、オーバーブロッキングの懸念があるということが、デジタル権利団体等から批判ですとか懸念が表明され

ているところであります。こちらはニュース記事等から抜粋しているものになりますので、今後精査できればというところですが、デジタル権利団体のほうからは、通信の秘密の侵害についての懸念が示されているところでして、あらゆるフィルタリング技術で、特にDeep Packet Inspection、DPIのような形が使用可能とされているということに対しての懸念も表明されているところですか、さらには合法的なウェブサイトの検閲というところの、いわゆるオーバーブロッキングの懸念が示されているというところですか、下側「スキームの一般化とその波及効果」というところですが、一度導入されたブロッキング措置というのが、ほかの目的、公衆衛生等に波及し、執行手段として恒常化するリスクも指摘されているところであります。

次のページは、こちらは参考になりまして、スポーツ賭博ですとかマコリン条約に関する言及もこれまでの検討会で挙がっていたかなというところでもありますので、この関連は今後精査できればというところですが、御承知のとおり、マコリン条約というのはスポーツの健全性を担保するために官民の協力を強く求めているというものでありまして、フランスの視点からになりますと、フランスはスポーツ賭博に関しても積極的な規制姿勢を取っているというところでありまして、マコリン条約にも積極的な姿勢を持っているというところでもあります。

最後、フランスについてオンラインカジノに関する直近の動きということで、冒頭の説明を少し補足させていただければと思います。19ページがその流れというところですが、2023年5月から2024年11月までの経緯を簡単にまとめているところになります。フランス政府は2023年からオンラインカジノ合法化に向けた法案を検討したというところですが、進捗としてはいまだ合法化には至っておらず、今後も協議を進める方針となっております。以降、その背景と議論の顛末^{てんまつ}というところを記しております。

次のページがオンラインカジノの合法化の背景という形で記しているところであります。オンラインカジノの市場開放の必要性というところは、幾つかの観点で、複合的な理由として合法化を提案したというふうになっているところでもあります。大きくは消費者行動の変化というところを上に挙げておりますが、デジタルプラットフォームの利用が増加していて、オンラインギャンブルの需要が年々高まっているというところ、特に新型コロナウイルスの影響を契機にオンラインへの移行が加速して、消費者にとっての主要な選択肢になっていることが指摘をされていたというところと、2つ目、違法なオフショアサ

イトというところの海外サイトの中でオンラインカジノにアクセスをしていたというボリュームが大きいと指摘をされているところでありまして、それに伴って、3つ目に書いておりますけれども、非合法市場の拡大という形で、フランスにおいて違法なオンラインギャンブルによるゲームの総収益というのは、ギャンブル市場全体の1割ぐらいを占めていると推定をされているところでありまして、その半数がオンラインカジノゲームに起因しているとされていたところでもあります。

オンラインカジノ活動が禁止をされていることによって、違法事業者の利用が拡大をしているというところでもして、結果として15億ユーロ、2,500億円ぐらいの規模の非合法市場が形成されていると指摘をされていたところでもあります。さらには、許可を受けていないプラットフォームというのは、依存症予防措置ですとかベット制限、年齢確認といった規制上の保護が欠けているといったことも指摘をされていたというところになります。

次のページが、この法案に対する賛否と結果というところになっておりますけれども、左側、賛成派の意見については、今申し上げたそもそもの背景を補強するようなものが示されていたところでもありますけれども、反対派の意見というところが右側に書いておりますけれども、大きくはオフラインカジノ、実店舗型のカジノ市場というところがフランスは非常に大きいというところですが、この市場が小さくなってしまいうというところでも、その具体的な効果が示されていたところと、さらにそれに伴う雇用の喪失ということで、1年以内に1万5,000人ぐらいの雇用が喪失されると指摘をされていたのが大きな1点目というところと、さらにはオンラインカジノゲームは実店舗カジノの2倍の中毒リスクがあるとも指摘をされていたところで、依存症の増加というところに懸念が示されて、結果的に反対が多くなって撤回されたということになっております。

下にもう少し補足を書いておりますけれども、200以上のカジノ施設と130名の市長の意見を代表して強く反対の立場を表明したことが大きいと報道等と言われていたところでもあります。ここまでの、フランスにおける規制の概要とブロッキング実施状況と直近の動向ということでまとめさせていただいております。

次、ページ変わります。イギリスにおける動向についても簡単に御紹介させていただければと思います。イギリスは先ほど申し上げたとおり、ブロッキングについては、自主的な取組として、ISP事業者により行われているところですが、その概要について補足をさせていただければと思います。

24ページは、こちらは細かくて恐縮ですが、イギリスにおける賭博法の規制導入

の背景というところを書いているところであります。大きくはデジタル産業の急速な発展等を背景に、利用者の保護と公平性の確保、担保を目的として、2005年の賭博法によって、オンラインカジノを含むオンラインでのギャンブルに関する規制が開始されたというところになります。

ギャンブルの区分を簡単にまとめておりますけれども、イギリスではオンラインカジノを含むオンラインでのギャンブルは2005年、賭博法に基づいて合法かつ規制対象とされているところであります。以下、ゲーム行為、賭け行為、宝くじ、完全に分離をしていますけれども、オンラインカジノはゲーム行為の中に示されておりまして、その中で遠隔、非遠隔を含めて規制の対象となっているところであります。

26ページは2005年の賭博法の補足になりますけれども、2005年の賭博法は当初、イギリスに拠点や設備を有する事業者のみに適用されていたといったところで、いわゆる供給地点というところに着目した規制を行っていたところですが、実態としては、海外に拠点を持つようなサービスをイギリスの消費者が利用していることが多かったというところでありまして、消費地点であるイギリスでの実態を考慮したような形に2014年に改正をされまして、海外の事業者を含めた規制に拡大されているところでございます。

次のページが、これに関連する規制の改革の動向を簡単にまとめているところでして、本件に関連するところは今後深掘りできればというところですが、クレジットカードの使用禁止ですとか、オンラインスロット規制の強化等を含めた遠隔でのオンラインでのギャンブルに関する規制の見直しというのが、2014年の賭博法改正以降、継続して行われているといったところであります。2023年にはスマートフォン時代に対応した改革方針というのが賭博委員会からも公表されているというところでありまして、規制が変化をしてくているところでございます。

次、アクセスブロッキングの実施状況のイギリスの内容について御報告させていただければと思います。

まず、次のページが規制の実施主体というところですが、イギリス賭博委員会、UKGCと記しておりますけれども、こちらは2005年の賭博法に基づいて設置をされたところになります。こちら、包括的なライセンス発行手続等を通じて、イギリスにおけるギャンブル全般を規制・監督しているといったところになります。2024年時点で約400名近くの職員を擁していると発表されているところでもあります。

次のページになりますけれども、賭博委員会は様々な執行機関とか関連団体と連携をし

て、違法賭博、オンラインギャンブルについての取締りを実行しているといったところになります。右側にアプローチというところを簡単に記しておりますけれども、アクセスブロッキングというところでは、冒頭申し上げたとおり、UKGC、賭博委員会にはブロッキングの直接権限はないというところですが、停止命令書の発行権限を有しているところでして、この命令による調整が不調に終わった場合には、ISPにウェブサイトへのアクセスブロックを要請しているところになります。

また、違法なオンラインギャンブルサイト・サービス等については、銀行や金融機関等々の決済サービス事業者と連携しまして、決済サービスの削除を要請しているといったところになります。また、この左側に書いている広告基準協議会、ASAと連携をしまして、ギャンブル広告の基準を適用して、ライセンスのない事業者に対する広告のブロッキングということも行うとか、関連するプロモーションの削除も行っているところであります。

次のページが実施方法という形になっておりますけれども、冒頭申し上げたとおり、ブロッキングを命令できる権限はないというところですので、停止命令の送付に加えて、検索エンジンですとかホスティング事業者、決済プロバイダーと協力して違法ギャンブルサイトに対応しているところになっているのが大きな違法サイト運営者への対応というところでもあります。

具体の件数、こちらに書いてありますけれども、こちらの詳細は次のページでもう少し補足させていただければと思います。右側の「利用者への対応」というところでは、賭博委員会が提供している中で言いますと、消費者が自ら遠隔賭博から離脱できる仕組みとして、自己排除ポータルGAMSTOPというのを運営しているというところでして、こちらは利用者が登録することによって、認可されているサイトへのアクセスを一括して制限するというので、アクセスできなくなるようなポータルを運用しているというところでもあります。イギリスのライセンス事業者というのは、認可されるときの一環として、GAMSTOPへの参加が義務づけられているというところでもあります。こちらに参加すると、アクセスとともに、登録の事業者からのダイレクトマーケティング、メール等も届かなくなるといったような運用がされているところでもあります。

次のページが執行状況という形になりますけれども、2024年度の数値になりますけれども、違法事業者に対して約500件の停止命令が賭博委員会から送られているというところになっております。下側のオレンジでくくっている部分になりますけれども、その後の経緯については、公開情報ではまだ詳細は分かり切れないというところでもありますけれども、

ISP事業者によってブロックされたウェブサイトの数は255件と2024年度は公表されているところになっております。

次のページが動向に関する部分になりますけれども、現在審議中の法案、Crime and Policing Billというもののの中では、賭博委員会、UKGCに対して違法サイトのIPアドレス、ドメイン名の裁判所への停止申請の権限を付与するといったような規定が含まれているというところでありまして、この法案については現在審議中になっております。これが付与されると、裁判所への提出申請の権限を持ってブロッキングを申請できるということになるところでございます。

最後です。次のページが関連した議論というところで、通信の秘密等に関する議論のところ、イギリスの内容については今後調査が必要というところでありましてけれども、過去の賭博法改正時、2014年においての内容になりますけれども、裁判所命令等の法的根拠の欠如を理由として、ISP事業者は警告ページを表示することに対する案に対して反対の立場を表明しているということは公開情報等で取れているところになります。賭博法改正時ですと、UKGCがアクセスしようとした場合に警告ページを表示するという案を提示したというところですが、ISP含めて、ポリシーテレコム等も含めて、これについて、裁判所命令または明確な法的根拠が必要であるといったような立場を表明したというところが記事ベース等では言われているところになっております。

ちょっと駆け足となりましたけれども、以上がフランスとイギリスの動向という形で、簡単にまとめさせていただきました。どうもありがとうございました。

【曾我部座長】 御説明どうもありがとうございました。そうしましたら、今の御説明につきまして20分程度質疑を行いたいと思いますので、もし御質問がありましたら発言の意思表示をしていただければと思います。いかがでしょうか。

では、前村構成員、お願いします。

【前村構成員】 御説明ありがとうございます。詳細な調査で、非常に勉強になります。3ページで、ちょっと意味が取れなかったところがありまして、フランスの検討の動向というところなんですけれども、「しかし、オンラインカジノ業界における経済損失や雇用喪失、依存症リスクなどを懸念する反対意見に直面し」とあったんですけれども、依存症リスクがあるからオンラインカジノに反対だというのは分かるんですが、雇用喪失というのはどういった意味合いかというのをお聞かせいただけますでしょうか。

【野村総合研究所】 こちら、誤記がありまして、意味合いとしては、経済損失や雇用

喪失については、オフライン、実店舗の店舗型のカジノ市場において雇用喪失や経済損失が具体的に指摘をされていたところになります。

【前村構成員】 ありがとうございました。

【曾我部座長】 そのほか、いかがでしょうか。

田中構成員、お願いします。

【田中構成員】 お願いいたします。先ほどイギリスではブロッキングと同時にGAMSTOPというんですか、ユーザーたちが申告すると、ギャンブルを登録することで一括制限できるというような、そういうサポート体制もさらにつくられているということをおっしゃっていたかと思うんですけれども、このGAMSTOPの仕組みについてもう少し詳しく。例えば自己申告制度でギャンブルを排除するみたいなことって一応日本でもあることはあるんですけれども、そういったようなことを指しているのかどうかというところを教えていただきたいんですが。

【野村総合研究所】 ありがとうございます。こちらのGAMSTOPについて、今後調査が必要などころにはなるんですけれども、概要としては、登録されているギャンブルサイト、17、18ありますけれども、そちらについてギャンブル利用者がGAMSTOPに登録をすると、そこにアクセスできなくなるような仕組みというところでありまして、具体的にはGAMSTOPに登録するときに個人情報等を登録するというところになりまして、これをやると、ライセンス事業者は照会をしまして、この利用者からのそこに対するアクセスをできなくするという仕組みになっているというところと、あとは登録されたメールアドレス等に対してプロモーションのメール等を送らないようになるというところで、オンラインギャンブルから切断するというか、そこにアクセスできなくなるような仕組みという形で運用されているところであります。

【田中構成員】 ということはつまり、これは合法のサイトに対して講じている対策ということですか。

【野村総合研究所】 はい、そのとおりです。

【田中構成員】 ありがとうございます。

【曾我部座長】 では、森構成員、お願いします。

【森構成員】 御説明ありがとうございました。よく分かりました。32ページなんですけれども、資料の読み方なのですが、ブロッキング実施状況ということで、賭博委員会の要請に基づくISP事業者によるブロッキングが約250件というところが重要だと思うんです

けれども、表の中を見ますと、ISP事業者によるブロック、「Geo-blocked」と書いてあるんですが、Geo-blockedというのは一般的にはIPアドレスがどの地域から来たものかということを検出してブロッキングをするというものですので、我々が想定しているアクセスブロッキングとはちょっと違う、受け側ですよ。ホスティング事業者のほうで、そっちから来てもアクセスさせないというコンテンツ側の遮断を意味するようと思われるんですけども、そう読むべきなのでしょうか。それとも、これはアクセスブロッキングのことなのでしょうかということが1点目です。

もう一つは、14ページに、これもアクセスブロッキングの話なんだと思うんですけども、青い字で2.4とありまして、4行目、小さな字ですが、「根拠別の仏国内におけるブロッキングのURL数」のところ、括弧して「オンラインカジノに限らない」とありますけれども、これはどういう御趣旨なのか。オンラインカジノのほかに何が含まれているのか、もし分かれば、オンラインカジノが大体どれくらいあるのかというのが分かるかというのが分かるかと思えますけれども、それを教えていただければと思います。

3点目に、15ページ、次のページなんですけれども、表題ですが、「仏政府は、行政からの許可を得ていない全てのギャンブル提供は違法であることから、ブロッキング措置は、表現及び通信の自由を侵害するものではないと主張している」ということなんですけれども、表現の自由を侵害するものでないことはギャンブル提供が違法であることから明確だと思います。違法なコンテンツについては表現の自由がないということですよ。それは分かるんですが、通信の自由を侵害しないということについては、これは別に表現が違法であろうがどうしても、別に違法なコンテンツを送信している人、あるいは違法なコンテンツを見ようとしている人以外の通信の秘密を侵害することが問題になっているわけなので、さっきのGeo-blockedみたいなものであればそれは同じように考えて、通信の自由を侵害しないって言うていいと思いますけれども、アクセスブロッキングだとそうは言えないんじゃないかと思えますけれども、どうしてこんなことを言っているのかということについてもし何かお分かりでしたら教えていただきたいと思います。

それから、ここからは質問ではなくて意見なんですけれども、26ページを御覧いただきますと、ありがとうございます。やっぱりこれは重要なことをしっかりされているなと思っていまして、2014年法改正の下小さなポツのところを読ませていただきますと、「2005年賭博法は当初、イギリスに拠点や設備を有する事業者のみに適用されていたが」、これこれにより、「外国事業者がライセンスなしでイギリス向けに遠隔賭博を広告することが

事実上容認されていた。このため、国内外の事業者間に規制の不均衡が生じていた。これは、同法が『供給地点』に着目した規制設計を採っていた一方で、『消費地点』であるイギリスでの実態を十分に考慮しなかったことが一因である」。次ですが、「これを是正するため、2014年に法改正が行われ」、これこれにより「イギリス市場を対象とするすべての事業者が規制の対象となった」。また、「ライセンスを持たない事業者によるイギリスでの広告が禁止された」となっておりまして、これは全く合理的な法制度ではないかと思います。特にイギリスの場合は、イギリスを標的とするところの確定が一応難しいことがあると思われかもしれませんが、我々の場合、海外の事業者が日本を標的とするコンテンツというのは、これは日本語で運営されているものというのは全て日本を標的とするコンテンツであるということが明確ですので、このような規制をつくるのはイギリスよりもはるかに容易ではないかと考えます。

最後に27ページ、次のページをお示しいただきますと、クレジットカードの使用禁止ということは、当然遠隔ギャンブルについてクレジットカードの使用を禁止するということはやっぱ一丁目一番地じゃないかと思いますが、日本でもそのような制度を御検討いただくのがいいのではないかと思います。

以上です。

【野村総合研究所】 ありがとうございます。それでは、ページ戻りまして、いただいた質問3つあったかと思うので、そちらについて今後、いずれも深掘りが必要というところですが、現状我々が理解している内容について補足させていただければと思います。

まず、32ページです、イギリスの執行状況に関するところで、下、Geo-blockedと書いているものが、いわゆるどういったブロッキングに該当しているのかというところかと思いますが、こちら、表記が、Geo-blockedと資料上書かれていたので、あえてそういうふうに表記をしているところですが、確におっしゃっていただいたとおり、一般的には利用者側にかけているものが想起されるかなというところなんですけれども、UKGCの資料等を見ると、逆に事業者側にかけているものを含めてGeo-blockedと言っているかなと読み取れるところがありまして、今こういうふうに書かせていただいているところになっております。ですので、こちらはいわゆるどういう形でブロッキングの内容なのかというところは今後確認が必要と思っておりますけれども、現状の理解としては、いわゆる事業者に対してかけるIPブロッキングみたいなものを含めてGeo-blockedと書かれてい

るのではないかと一旦理解をしているところであります。

次がフランスの内容に行きまして、14ページになるかと思えますけれども、こちらはもういったものまで含まれているのかというところでありまして、こちらは内容の確認が必要なところでもありますけれども、いわゆる認可されてないものを含めた全ての違法なものを含めたブロッキングの広告を含めた内容になっていると理解をしているところであります。

15ページのところは、いただいたとおり、冒頭の表現のところは少し書きぶりを修正したほうがいいかなというところは、先生の御意見を踏まえてと認識をしているところであります。その上で、通信の自由との関係については、我々も今調べているところでありますけど、公開情報ベースだと出ているものが少ないという形で、言及されている政府の説明のところ、右側のところは抜粋をしているというところでもありますけれども、その中で具体的に、通信の自由と秘密との関係性をどういうふうに考えているのかというところは今後調査をさせていただければと思っているところでございます。

こちら、一旦以上となります。

【曾我部座長】 ありがとうございます。

続きまして、山口構成員、お願いいたします。山口構成員、聞こえておりますでしょうか。通信の具合が悪いんですかね。そうしたら、お待ちしている間に、私から1つ。30ページに、イギリスに関して様々な連携機関と連携をして取締りを実行しているという記載があり、この場でも以前問題となった代替措置的なものが列挙されているわけですね。時間がないので、これは今お答えいただくというよりは、今後調査の視点ということでお願いなのですが、イギリスに関して実態ですとか課題のようなものをお調べいただければということと、あとフランスに関しては、対応する項目が今回なかったように思われますので、フランスについても同様の調査をしていただければと思いますので、よろしくお願いいたします。

ということで、山口構成員、いかがでしょうか。お願いします。

【山口構成員】 4点ほどお尋ねしたいと思っておりますが、イギリスのページで、30ページに支払いブロッキング、広告規制とあって、32ページにURLの削除、ウェブサイトの削除、それから違法事業者への停止命令件数などとあって、アクセスブロッキング以外の手段もイギリスはいろいろと組み合わせていると読み取れるんですけれども、アクセスブロッキング以外の手段についてどのような規制の効果があるのか、お分かりであれば教え

ていただきたいのが1点目です。

それと、今の32ページのところで、URLの削除の件数が非常に多くて、次いで検索エンジンからのウェブサイトの削除の件数が多いということになっていて、一番下にブロッキングの件数が255件とあるんですけれども、これらのブロッキング以外の手段との関係、つまり、ほかの手段を行使した後に、それでも規制が必要な場合にアクセスブロッキングをしているのか、そういった実施の運用の状況を知りたいというのが2点目であります。

3点目は、フランスに関してはアクセスブロッキング以外にどんな手段を使っているのかというのが特に言及されてなかったのも、それもお分かりであれば知りたいというのが3点目。

最後に4点目は、イギリス、フランスいずれもなんですけれども、未成年者をオンラインカジノから遮断するためにフィルタリングを制度化しているようなことがあるのかないのかという点もお尋ねしたいと思いました。

以上です。

【野村総合研究所】 ありがとうございます。では、まずイギリスのところになりますけれども、30ページのところ、アクセスブロッキング以外の施策等を含めた効果というところでもありますけれども、こちら、今後全体としてどういうふうにバランスを取って機能しているのかというところは調査できればと思っておりますけれども、UKGCの表記上も、アクセスブロッキングというところと支払いブロッキングですとか広告規制を含めたアプローチをしていますということは併記して書かれているところになりますけれども、その具体のバランス等については今後調査ができればと思っております。

次が32ページのところで、こちらは件数のバランスを含めた理解というところだったと理解をしておりますけれども、ここも調査が必要なところなんですけれども、上のところは、検索エンジンからのURL削除というところで、賭博委員会ないし関連するパートナー事業者含めて幅広く情報連携をしていることが書かれているところなんですけれども、こちらは検索エンジン側に依頼をするということになりますので、ここの件数が多いというふうに理解をしているところになります。

一方で、違法事業者への停止命令というのは、事業者に送るものになりまして、かつ手続が含まれるところですので、件数としては少なくなっているという理解をしているところでありまして、先ほど申し上げた2023年度、賭博委員会が出されている白書の中でも、ブロッキングについては、現状のフローだと難しいというところもあって、今審議中の法

案の中で、裁判所命令に基づく根拠を求めるといったことがUKGCの白書の中には記されていたというところになります。ただ、内訳の詳細等を含めた実効性のところは今後、精査できればと思っております。

3点目のフランス以外のところについては、先ほど、既に曾我部先生からも御指摘をいただいていたところになりますので、フランスについても、そのほかのアプローチ等も含めたバランスのところは調査できればと思っております。

4点目についても、未成年者に対するフィルタリングの法的根拠等も含めても今後関連の中で追えればと思っております。調査し切れてない部分が多くて恐縮ですが、こちら、回答とさせていただきますと思います。

【山口構成員】 ありがとうございました。

【曾我部座長】 ありがとうございます。

では、黒坂構成員。森先生から再度の御質問希望があるんですけども、対面の方で希望があれば。そうしましたら、黒坂構成員、森構成員の2回目でこのセッションは締めさせていただきますと思います。ということで、黒坂構成員、お願いします。

【黒坂構成員】 黒坂でございます。1点だけ質問させてください。重複になってしまっていたらごめんなさい。32、33、34辺りなんですけど、34を開いていただくのが一番いいかと思います。ページ右下にあるISPからの意見というところで、「裁判所命令がある場合にのみサイトをブロックします。自発的にサイトをブロックすることは決してなく、“インターネットの非公式的な警察”の立場には立ちたくありません」という意見があります。逆に言うと、これは2014年の協議と書かれていますので、2014年以降、賭博委員会ではなく、裁判所命令に基づいてブロッキングを行った事例があるということでしょうか。あるいは、それがあつた場合、何か今見えているものがあるか、教えていただけるものがあるでしょうか。教えていただければと思います。

以上です。

【野村総合研究所】 御質問ありがとうございます。ここは今後改めて整理が必要と思つていますが、著作権法に基づくところではイギリスでは有名な判例があつたかと思つております。2014年の議論では、このように記事ベースでは書かれているというところでありまして、今後の調査の論点としては、ただ、ここではこういうふうにISP側は主張していたというところですけど、その後、実態としては自主的な取組として、不調に終わった場合、ブロッキングをしているというところもありますので、そこに対してどうい

解釈をしているのかということを含めて、少し深掘りの調査が必要かなと理解をしているところでございます。

【黒坂構成員】 ありがとうございます。

【曾我部座長】 ありがとうございます。森構成員なのですが、この間、田中構成員から発言希望があったんですが、これは今回の野村総研さんの御説明とは少しずれるように思いますので、後半の自由討議の時間がございますので、田中構成員の御報告については後半のほうでお願いできればと思います。

【田中構成員】 はい。

【曾我部座長】 ということで、森構成員、お願いします。

【森構成員】 ありがとうございます。私も今の黒坂さんの御質問と同じ印象をこのやり取りに関して受けたんですけれども、「ブロックすることは決してなく、インターネットの非公式な警察の立場には立ちたくありません。」のところは日本のアクセスプロバイダーと同じ考え方をしているので、自主的ブロッキングをもしするんだったら、それは当然児童ポルノのときのようなまとまった検討が必要だったはずではないかと思います。先ほどこっちと私が申し上げたのは、我々が問題にしているのはアクセスブロッキングなので、ほかのものを混ぜて議論したくないなと思ってしまして、それを是非お願いしたいと思うんです。3ページを見せていただきますと、今日の資料だけ見たら、イギリスもフランスもばんばんアクセスブロッキングしているみたいな感じを受けるんですけれども、イギリスのほうだけ見ていただきますと、まず1行目、制度の概要のところ、3ポツですけど、「ブロッキングについては、賭博委員会に命令等を行う法的権限はない（同委員会の要請に基づきISP事業者の自主的な取組として実施）」、これが本当にアクセスブロッキングなのかどうかですよね、Geo-blockedとかではなくて。それから、規制・監督機関のところも、2行目ですけども、イギリスのところですが、2ポツのところ、「包括的なライセンス発行手続き権限を持ち、違法サイト・事業者に対する停止命令の発行権限を持つ」、これは当然そうですね。これはそういう停止命令の権限を持つべきだと思いますが、これはブロッキングとは関係のない話。3行目の運用条件ですけども、1ポツのところ、2024年にはライセンスを取得していない違法事業者に対して停止命令（cease and desist notices）を発出、これもブロッキングと全く関係のない話。2ポツ目、2024年の賭博委員会の要請に基づくISP事業者による自主的な取組としてのブロッキングは約250件、これがアクセスブロッキングなのかどうかということをぜひ確認していただきたいと思います。

最後の検討の動向の行ですけれども、5行目ですけれども、「賭博委員会に対して、違法サイトのIPアドレス・ドメイン名の裁判所への停止申請の権限を付与する規定を含んだ法案について審議中」とありますけれども、ここに書かれているのも実はアクセスブロッキングじゃないですよ。違法サイトのIPアドレス・ドメイン名の裁判所への停止申請の権限ということなので、要するに違法サイトのIPアドレスとかドメインが使えなくなってしまうということです、これは一人一人のアクセスを調べてというものとはちょっと違うものになっているのかなと思いますので、我々が議論しようとしているアクセスブロッキングについてイギリスでどうなのかということにフォーカスをしていただいたほうがいいのではないかと思います。

以上です。

【野村総合研究所】 ありがとうございます。御指摘いただいた点、公開情報だけで取りきれない部分がありますので、今、日本での議論というところの論点とすり合わせて、深掘り調査できればと考えております。ありがとうございます。

【曾我部座長】 ありがとうございます。

では、質疑応答は以上とさせていただきたいと思うんですが、最後、森構成員から御指摘いただいた点につきまして、私の意見なのですけれども、資料3ページはギャンブル規制の全体像を述べているのであって、3ページにブロッキング以外のことが書いてあるのはある意味当然なのかなということで、野村総研さんにこれでよろしいのかというのを確認したいと思います。

【野村総合研究所】 ありがとうございます。そうですね。我々、オンラインカジノ全体の制度を含めた形で、概要という形で整理をさせていただいておりますので、3ページは、御指摘いただいたように、今、少し広い内容を含んでいるというところが今回の構成となっております。

【曾我部座長】 ありがとうございます。議論の中身につきましては、森構成員がおっしゃるとおり、しっかり区別した上で進める必要があるかなというのはおっしゃるとおりかと思います。ということで、この議題については以上とさせていただきます。どうもありがとうございました。

続きまして、橋爪構成員より、オンラインカジノに係る刑法上の賭博罪の考え方等について御説明をいただきまして、その後、質疑応答を行います。では、橋爪先生、よろしくお願いします。

【橋爪座長代理】 では、よろしくお願いいたします。

オンラインカジノの法的評価につきましては、これまで国民一般の間、さらには法律家の間においても若干の混乱があったように思われます。すなわちオンラインカジノはグレーであって、犯罪とまでは言えないという言説がまことしやかに喧伝されてきたわけです。こういった状況の背景としまして、2つのことがあるように考えております。第1に、海外においてはオンラインカジノは合法に行われている場合もあるところ、このように、海外で合法な行為については日本から参加しても合法ではないかという感覚があったように思われます。第2に、国内におきましても、競馬、競輪、宝くじ、スポーツ振興くじなど、公営ギャンブルが広く合法に行われていることがあり、オンラインカジノはその延長線として把握され、犯罪性が十分に意識されてこなかったように思われます。

私の報告では、刑法の観点からオンラインカジノが賭博罪を構成し、また、日本刑法の処罰対象になり得ることを改めて確認した上で、具体的にいかなる行為が日本刑法で可罰的かについて見解を申し上げたいと存じます。併せまして、ブロッキングをめぐる問題につきましても、専ら刑法の観点から若干の指針をお示ししたいと考えてございます。

まずは議論の前提ですが、刑法の構成要件の内容について確認しておきたいと存じます。賭博罪は刑法185条に規定されております。構成要件の内容は御覧のとおりでございます。賭博という概念ですが、2人以上の者が、偶然の勝敗により財産の得喪を争う行為でありまして、ここで言う「得喪を争う」というのは、勝者が財産を得て、敗者がそれを失う関係が要求されております。すなわち、敗者の財産が勝者に移転する関係といったものが本質的内容を構成するわけです。このような関係性は客相互の関係で認定し得るケースもありますし、また主催者と客との関係で生ずるケースもあり得ます。オンラインカジノについても、いずれの関係も認定し得る場合があるかと思います。なお、185条ただし書は、一時の娯楽に供する物を賭けた場合については構成要件該当性を例外的に否定しておりますが、これは価値の些少性と即時費消性が要件と解されております。例えばちょっとしたお菓子であるとかランチをかけるといったケースが典型的なケースでございますけれども、現金や仮想通貨については、そもそも即時費消性があり得ませんので、価値の大小に関わらず、原則としてこれには該当しない、したがって、賭博罪の構成要件に該当すると解されております。

今度は常習賭博罪でございます。常習として賭博をした場合には、刑が加重されています。常習性というのは、賭博を反復累行する習癖をいい、そのような行為者の人格的属性

の発現として賭博が行われたことに基づきまして、責任が加重され、刑が加重されています。オンラインカジノ主催者について賭博罪が成立する場合には、恐らく常習性が認定され、本罪成立を肯定し得るケースが多くなってくると思います。また、実務的には常習賭博によって得た利益は組織犯罪処罰法における犯罪収益に該当しますので、その隠匿、收受等が犯罪を構成し、さらに犯罪収益等として没収・追徴が可能になる点が実務的には重要です。このことは次に申し上げます賭博場開張図利罪も同様です。

賭博場開張図利罪です。これは186条2項の前段ですが、賭博場を開張し、利益を図る行為が処罰されています。ここでは賭博場を開張すること、それによって利益を図ることが成立要件とされています。このうち、賭博場開張というのは、犯人自らが主催者となり、その支配の下に賭博をさせる一定の場所を提供する行為と解されており、すなわち、賭博をするための場所の設定が要求されているわけです。もっとも、賭博場に関係者一同が集まる必要があるとまでは解されておらず、最高裁の判例には、必ずしも賭博者を一定の場所に集合させることを要しないと判示した上で、暴力団の事務所を本拠として、電話によって野球賭博を行った事件について本罪の成立を肯定したものが存在します。最近の裁判例では、スマートフォンからLINEなどのアプリケーションを利用して賭博を行った場合について、本罪の成立を肯定したものが散見されますが、その中には、「申込みを受け集計をする者の所在地、賭客の居所等を含んだその全体が、1つの場所として、賭博場を構成すると見るのが相当」と判断したものもあります。つまり、主催者の存在地だけではなく、客が参加している場所、さらにそれをつなぐ全体が1つの賭博場を構成しているという理解です。これはオンラインカジノにおける賭博場の理解についても重要な示唆をもたらすものと言えます。以上が条文構造になります。

それでは、そもそも、なぜ賭博行為が犯罪として処罰されているのでしょうか。自分の財産を費消する行為は本来個人の自由であって、それを罰することの意義が具体的に問題となりますが、この点について最高裁は次のような判断を示しております。すなわち、賭博行為が横行し、一獲千金という風潮が蔓延してしまうと。引用ですが、「国民をして怠惰浪費の弊風を生ぜしめ、健康で文化的な社会の基礎を成す勤労の美風を害する」。ここでは、賭博罪の保護法益として勤労精神、あるいは勤労の美風といった社会的な利益、社会的法益が想定されているわけです。このような勤労の美風、勤労精神といったものを刑罰をもって保護すべきかについては、学説上議論もあるところですが、ともあれ、最高裁判例はこのような判断を示しているわけです。ここでは、勤労の美風という社会的法益が保護さ

れていると申しましたが、これは当然ながら日本社会における利益です。日本社会において一獲千金の風潮が蔓延し、勤労精神が後退すること、これが賭博罪が処罰しようとしている事態であると言えます。

ここで話が若干変わりますが、公営ギャンブルについても言及しておきたいと存じます。競馬、競輪、モーターボートなどの公営ギャンブルは賭博罪などの構成要件に該当する行為と言えます。もっとも、当該レースの運営を正当化する趣旨の特別法が制定され、また特別法が規定する方法で適切にレース等が運営されている場合については、当該行為は刑法35条が規定する正当業務行為に該当し、違法性が阻却され、犯罪を構成しません。

例えば、競馬の開催は賭博に該当し得る行為であります。競馬法は、同法1条に「馬の改良増殖その他畜産の振興に寄与するとともに、地方財政の改善を図る」という正当な目的を掲げ、その上で、中立的な主体によって適正・公正に事業を運営することを前提として競馬行為を正当業務行為として正当化しているわけです。このように、本来は刑法上処罰対象となる行為が一定のルールに従って例外的に正当化されているという構造が重要です。

今回問題になっておりますオンラインカジノは、海外にサーバーが設けられているケースが多いわけですが、このように外国で犯罪行為の一部が行われている場合に、いかなる範囲で日本刑法が適用できるかという点についても確認しておきたいと存じます。刑法1条によりますと、賭博罪や賭博場開張図利罪は国内犯とされておりまして、日本国内において罪を犯した場合に限って日本刑法の適用があります。逆に申しますと、犯罪行為が国外で行われたと評価できる場合には日本刑法は適用できません。それでは、どのような場合に、刑法1条における「日本国内において罪を犯した」と言えるかです。通説的見解は遍在説という立場を採用しておりまして、裁判実務もこれに即した運用がなされていると評価されております。この立場は、構成要件該当事実の少なくとも一部、すなわち行為または結果の一部が国内で行われ、あるいは発生していれば、当該行為は国内犯として処罰できるという見解です。行為または結果のいずれか一部が日本国内で発生していれば十分と解されているわけです。

このことが共犯についても応用されます。共犯の場合には、共犯の行為と正犯の行為が共犯構成要件の内容となりますので、共犯行為、正犯行為のいずれかが国内で行われている場合には国内犯として処罰できます。したがって、国外の正犯行為に国内から共犯が関

与した場合、逆に国内の正犯行為に国外から共犯者が関与した場合、いずれについても共犯者は国内犯として処罰可能となります。

オンラインカジノの本論に移る前に、以前から存在していた議論を簡単に御紹介しておきたいと存じます。国外でカジノに行き遊興行為に及ぶ行為の法的評価です。海外に渡航して、現地の法制度では適法と評価されるカジノに参加してお金を賭ける行為、これは不可罰であると考えられてきました。このことは、専ら国外で賭博行為が行われており、国外犯である。したがって国内犯ではないので日本刑法が適用できないという観点から説明がつけます。例えば、ドイツに渡航して、バーデンバーデンのカジノで遊んでも、これは日本国内で賭博行為の一部を行ったわけではないので、日本刑法は適用されません。このことは条文上明らかです。それでは、海外で合法的なカジノに参加するため、国内事業者が国内から日本人向けにツアーを企画する行為はどうでしょうか。これも従来から処罰されない行為と理解されてきましたが、実はそれなりに説明が必要です。というのは、この場合、確かに正犯者、ツアー客の賭博行為は国外で完結しておりますが、それに共犯的に加功した行為、つまり賭博ツアーの教唆・幫助行為は国内で行われているため、先ほどの適用範囲に関する一般論を前提とすると、共犯、つまりツアーの企画者については日本刑法が適用可能とも言えるからです。ここはかなり刑法プロパーな細かい議論になりますが、そもそも賭博罪の構成要件の保護範囲と言えるかという問題と、刑法が適用できるかという問題を分けて検討することが重要です。つまり、賭博罪の構成要件に実質的に該当するかという問題と、日本刑法が適用できるかという問題を分けるアプローチであります。

敷衍^{ふえん}して申しますと、刑法の構成要件に該当するか否かの判断は、法文の文言に該当するか否かだけではなく、当該犯罪の保護法益が侵害される事態が生じているかという観点からも判断する必要があります。一見法文の文言に該当するよう見えても、実質的には当該犯罪の保護法益を侵害または危殆化していない場合には、やはり構成要件該当性が否定されるのです。この点において、賭博罪は先ほど申し上げましたように、日本社会における勤労の美風を保護する犯罪です。日本社会の利益を保護するための犯罪類型であるわけです。したがって、海外の、別の国の勤労精神や勤労の美風を損なったとしても、それは賭博罪が保護する法益侵害が発生したわけではないことから、実質的には賭博罪の構成要件に該当しない事態と評価できます。つまり、専ら国外で完結する賭博行為は、国外犯であって日本刑法が適用できないという以前に、そもそも日本の法益を侵害していないため、賭博罪の構成要件に該当しない行為と評価されます。だからこそ、この場合には正犯

の行為が構成要件に該当しないわけですので、国内からの事業者のツアー企画行為も、犯罪でない行為に対する共犯としての活動にすぎないことから、親亀がそもそもいない以上、子亀についても犯罪を構成しないといったイメージで、不可罰となるわけです。

繰り返しになりますが、ここではまず、日本刑法が問題とするような事態、被害が発生しているかという観点から、賭博罪の構成要件該当性を肯定し得るかを検討した上で、それが肯定できる場合に次のステップとして、行為の一部が日本国内で行われており、日本刑法の適用範囲と言えるかということを検討することが必要になるわけです。

以上の検討を踏まえて、賭博罪の適用について簡単に整理をしておきたいと存じます。まず、賭博行為が国外で完結している場合は、日本の法益が侵害されません。したがって、そもそも賭博罪の構成要件該当性が否定されます。このように海外で完結し、日本からアクセスできないベッティングに、国内事業者が、例えばデータを販売する等の行為によって共犯として関与する行為も、これは不可罰と解されます。

これに対して、日本国内から賭博行為に参加できる場合は、日本社会の法益が侵害されており、賭博罪の構成要件該当性が認められます。したがって、この場合、正犯または共犯のいずれかの行為が国内で行われていれば国内犯と評価できますので、日本刑法が適用され、関与者を処罰することができます。そして、賭博行為を正当化し不可罰にするためには、日本法の観点から適切な規制等が要求されます。海外法制の正当化によって、直ちに国内法における不可罰という結論が導かれるわけではありません。

前置きが長くなりましたが、以下では、オンラインカジノの関与者がいかなる罪責を負い得るかについて具体的に検討していきたいと存じます。まずは、オンラインカジノのユーザーです。オンラインカジノは、偶然の勝敗により財産の得喪を争う行為に当たすることは明らかなです。また、ユーザーがスマートフォンなどを操作している場所が犯罪地であることから、日本国内でスマートフォン等を利用していれば、これは国内犯です。また、賭博罪は賭博行為が開始されれば、その段階で既遂に達し、勝ち負けがついたり、実際に財産の変動が生ずることまでは必要ないとされておりますので、恐らくオンラインカジノにログインした上で、ゲームに参加したと言える段階で賭博罪が成立することになるかと思えます。そして、違法性を阻却して不可罰にするためには、先ほど申し上げましたように、日本法の観点からの正当化が不可欠です。具体的には、日本社会において一定のメリットがあったり、あるいは害悪を防止するような措置が必要とされるべきであり、海外法制において合法化されていることは、それだけでは処罰を否定する理由にはなりません。

したがって、海外で合法的なオンラインカジノであっても、日本からユーザーがアクセスし、ゲームに参加する行為は可罰的な行為であり、日本刑法が適用されます。この種の事案については、オンラインカジノが犯罪であるとは知らなかったという弁解が想定されますが、故意犯の成立のためには、自分の行為が違法であることまでは認識する必要がないと解されていることから、このことは犯罪成否には原則的に影響を与えません。

次に、オンラインカジノの管理・運営者の罪責です。これは日本国内から業務を遂行している場合もあれば、専ら海外で運営している場合もあるでしょう。また、海外の法制によってライセンスを取得し、合法化されているケースもあれば、海外でも認可を得ていないケースもあり得ると思います。まずは、構成要件該当性です。管理運営者は、自らがディーラーとして常習的に賭博の相手方となり、常習賭博罪の構成要件に該当する行為を行う一方、オンラインカジノという賭博場を開設して、利益を得ていると評価できる場合には、賭博場開張図利罪の構成要件にも該当していることになります。以下それぞれの構成要件の可罰性について検討しておきたいと思います。

まずは常習賭博罪です。これは、どこで賭博行為が行われているかということが問題となります。仮に運営者が海外でサイトを運営し、海外に在住するケースであろうとも、賭博行為は国内のユーザーとの間で行われていると解する以上、賭博行為の一部は国内で行われていると評価することができます。言わばカジノの場が国内と国外にまたがって展開しているイメージです。このような理解からは、本件賭博行為の一部が国内から行われておりますので、日本社会の法益が侵害され、常習賭博罪の構成要件該当性が肯定され、かつ、これは国内犯として日本刑法が適用されます。これも賭博が始まった段階、つまりユーザーがゲームに参加した段階で本罪は既遂に達します。

後者の賭博場開張図利罪につきましては、そもそも賭博場が存在するのかという問題がありますが、既に申し上げましたように、賭博場といいましても、特定の場所に関係者が集合する必要はありません。ゲーム参加者が自分のスマートフォンからアクセスする場合でも、参加者が存在する場所の総体が賭博場を構成すると解することは十分に可能と思われます。このような理解からは、賭博場の一部も国内で展開されておりますので、この場合にも国内犯と評価され、処罰可能となります。この場合、営利目的で賭博場を開設する段階で本罪は既遂に達しますので、国内ユーザーがアクセス可能なカジノを開設、運営する段階で本罪は既遂に達すると解されます。海外で合法的なオンラインカジノが、日本法では犯罪を構成するという結論には違和感があるかもしれません。しかし、海外で合法であ

っても、それは海外で完結する場合の話であって、日本で利用可能な形で管理運営する行為は、日本法の観点からは違法と評価することは十分に可能です。もちろん海外で合法にオンラインカジノを運営する事業者に対し捜査を進め、証拠を収集することは現実的には相当に困難ですが、観念的にはこれも処罰対象になり得るということです。

このような理解は、国内の事業者がオンラインカジノに関与する行為の処理についても影響を持ちます。つまり、海外におけるオンラインカジノも、それが日本から参加できる形で運営されている場合については日本法益を侵害する行為であり、日本刑法の構成要件に該当します。したがって、それに対し共犯として関与する行為についても日本刑法が適用され、処罰対象になるわけです。詳細は割愛しますが、決済代行業者は、オンラインカジノ運営に不可欠な存在であることから、共謀共同正犯として処罰される場合があります。また、アフィリエーターの広告・宣伝も、賭博行為を促進する効果を持つ以上、幫助犯の正否が問題となり得ます。繰り返しになりますが、そこに挙げたような①、②の要件を満たす場合には、関与者を共犯として処罰することが可能です。有料のゲーム、つまり賭博に関与する認識があれば、故意も認められるでしょう。

最後に、ブロッキングの問題についても簡単に、議論の筋道を確認しておきたいと思います。刑法の37条、緊急避難の規定は、構成要件に該当する行為を例外的に正当化し、不可罰にするための規定です。例えば、他人の家に侵入したり財物を損壊する行為、本来犯罪を構成する行為を例外的に不可罰にするために緊急避難というルールが設けられているわけです。ブロッキング行為自体が犯罪に該当するわけではありませんので、緊急避難の規定が直ちにブロッキングの可否に関わってくるわけではありません。しかし、刑法37条の背景には、社会的に重要な利益を実現するためには、価値が下回る利益を犠牲にすることを例外的に正当化するという視点が含まれておりますので、通信の秘密の侵害を例外的に正当化し得るかという観点からは、緊急避難の規定と同様の観点からの議論が可能であると思われます。

緊急避難の要件としましては、避難行為の補充性と利益衡量の2つの視点が重要です。これらについては、後から詳しく申し上げます。なお、緊急避難ですが、本来は個別の状況ごとに現場の行為者がその要件を判断することが求められています。したがって、仮に緊急避難としてブロッキングを認めるとした場合には、その要件該当性は、事業者が個別に判断した上でブロッキングの可否を決することになろうかと思います。それに対して、緊急避難の要件を典型的に充足する状況があれば、それに基づいて一定の立法的な解決も

選択肢になり得るかと思います。この場合はもちろん、立法という手続自体が大きなハードルになるわけでありますけれども、その反面として、現場における個別的な判断の負担を回避するといったメリットがあることは否定できません。もっとも、繰り返しになりますが、立法といっても、緊急避難の要件を類型的に充足することが前提となりますので、法律をつくれれば何でも解決するという話ではなく、あくまでも緊急避難の要件を具体化・類型化するという趣旨で、初めて立法的な解決が正当化し得ると考えるべきです。

要件2つについて簡単にコメントしておきます。まずは利益衡量です。ブロッキングに関する利益衡量では、通信の秘密を侵害することによって、いかなる利益が保護されるか、また、これらの利益の総体が通信の秘密を凌駕する程度の価値を有するかの検討が必要になります。

まず、①におきましては賭博罪の保護法益、すなわち勤労精神や勤労の美風の侵害という観点だけではなく、オンラインカジノに伴う弊害全般を考慮することができると考えられます。特に依存症が蔓延することによる社会的な被害も、これは反対利益として考慮することが可能と考えられます。もっとも、ここで注意すべき点は、ブロッキングという方法によって、初めて実現可能な利益を考慮、斟酌^{しんしやく}する必要がある点です。オンラインカジノの蔓延に伴う弊害の中には、ギャンブル全般あるいは、他の犯罪でも同様に生じ得る弊害も含まれていると考えられますが、これらの弊害全般は、ブロッキングという特別な手段を例外的に講ずることを正当化する理由にはならないように考えられます。あくまでもギャンブル全般、あるいは犯罪全般から生ずる弊害ではなく、オンラインカジノ固有の侵害性の内実を突き詰めた検討が必要であり、それをてんびんに載せる作業が必要になってくると考えられます。

このように、まずどのような利益があるかということ考えた上で、その総体が、②ですけれども、通信の秘密という憲法的価値を上回るだけの価値があるかということを検討する必要が生じます。賭博罪という犯罪は、勤労の美風という社会的法益を保護するものですが、これは法定刑も低く、観念的な利益にすぎませんので、これだけでブロッキングを正当化することは困難です。その意味でも、ブロッキングの議論においては、賭博罪固有の保護法益だけではなくて、オンラインカジノに伴う固有の弊害の大きさをどのように見積もるかという観点が重要であると考えております。

今度は補充性判断でございます。より侵害性が軽微な方法によっても、オンラインカジノの弊害の排除が可能であれば、ほかの方法があるわけですので、補充性の要件を充足せ

ず、緊急避難としてブロッキングを正当化することは困難ということになります。この場合には、他の方法による解決が優先されるべきです。なお、補充性の判断においては、現実には既にほかの方法を尽くしたかという観点が重視されることもあります。確かに、他の方法を尽くしても十分な効果が上がっていないというエビデンスがある場合、それは残された方法以外には選択肢がないという観点から、補充性を根拠づける重要な根拠となろうかと思います。しかし、緊急避難の補充性においては、現時点の状況を踏まえて、他の手段による弊害の排除が合理的に期待できるかという観点からの判断が重要であると思います。つまり、これまで他の方法を尽くしていないということだけで補充性の要件を否定することは困難です。

また、ブロッキングの実効性・有効性に疑問が生じる場合についても、これを避難行為として正当化することは困難と解されます。つまり、ブロッキングを行っても抜け道があり、結局オンラインカジノを十分には防止できないということであれば、それは補充性がないというよりも、そもそもブロッキング行為は避難行為として適格性を有していないと評価され、正当化されない、ということになろうかと存じます。

時間が超過し、最後は駆け足になってしまいましたが、私からは以上でございます。

【曾我部座長】 大変詳細な御説明、どうもありがとうございました。本来はこの後質疑をするのですが、ちょっと予定の質疑時間も過ぎてしまっておりますので、大変恐縮ではありますが、橋爪構成員の御説明に御質問がおありの場合は、後ほど事務局に書面なりメールでお寄せいただくということで、また、何らかの形で別途御回答いただくという形をお願いできればと存じます。大変申し訳ありません。

ということで次の議題でございますけれども、LM虎ノ門南法律事務所の上沼弁護士よりブロッキングの法的な考え方について御説明をいただきまして、その後質疑を行いたいと思います。では、よろしくお願いいたします。

【上沼参考人】 御紹介ありがとうございます。LM虎ノ門南法律事務所の弁護士の上沼です。私、児童ポルノのブロッキング等の検討に関わったなどの観点で、通信の秘密に関する検討をするんですけど、そのときの検討に関わった人たちみんなここにいるぞみたいな、ちょっとドキドキする状態ではあるんですけども、御説明させていただきます。

通信の秘密の保護なんですけれども、ここにいらっしゃる方はもうさんざん聞いたよということではありますが、通信の秘密の保護対象は、通信の内容のみならず、通信相手、回数、通信日時、通信場所等、通信の存在それ自体に関する事柄を広く包含するというこ

とでして、これをデジタルの通信と信書の場合に比較して考えると、その下の図のようになっております。その場合、保護される権利・利益を具体的に考えていくと、通信の内容だと、まさに内心の自由とか、何を考えているのかというのがストレートに出てしまうというところになると思います。それに対して、いわゆるメタデータの部分なんですが、誰と通信したかということで、プライバシー等が侵害されるし、あと、大量データを分析していくことで推知の可能性はあるという形で、通信の内容に比べると一ひねり要る形になるかなと理解している次第です。

通信の秘密、私、非常に重要な権利と思っておりますが、ただ、通信の秘密も公共の福祉の観点から必要やむを得ない限度で一定の制約を受けること自体は今までも異論のないところでして、そのときに通信の秘密の制限による実現される利益と、通信の秘密で守られる利益を比較して、制限される場合でも、侵害の程度を最小限にする検討が必要だということになると思います。

通信の秘密の制限を伴う対応と通信事業者の負担と程度を比較したのがこの図でして、通信の秘密の侵害が許される場合として、同意がある場合ですけれども、同意がある場合は当然、通信の秘密の制限の程度は低い、本人が同意していますので。ただ、通信事業者の負担は、判断の負担は明確な同意なら低いかなと。ただ、取得のための負担は個別具体的な同意だとそれなりに高い。訴訟リスクは、本当に同意していればないんでしょうけれども、それは知らんぞとか言う人が出てくると多少は出てくるというところです。この場合の問題は、同意しない利用者は必ず出てきますので、同意しない利用者を許容する制度でいいかどうかというところの検討が必要だということになります。

次、法令行為なんですけれども、これは通信の秘密が制限される程度は、実現しようとする目的とその手段によってくるわけですし、例えば通信傍受法なども法令行為でやっているわけなんですけれども、その場合、どのぐらいが程度として許されるのかというのは目的との関係で考える。この場合は、通信事業者さんとしては判断の負担は小さい、訴訟リスクも小さいという話です。この場合、目的と手段はあらかじめ法律で規定していくことで逸脱を防ぐという検討が必要なのではないかと考えます。

最後、法令による場合以外の、いわゆる一般的な違法性阻却事由のもので、法令行為も入っていたりするんですけど、ちょっと分けていますが、これは通信の秘密が制限される程度は実現しようとする目的によるということになって、通信事業者さんの負担が非常に重いというのは今までの議論からさんざん出てきているところなわけです。実際に海賊版

のブロッキングのときに訴訟が起こっているというようなところを考えれば、訴訟リスクも高い。実現方法の検討も、自主的な検討として事業者さんがしなきゃいけないというようになるので、事業者さんの負担が重くて、一般ユーザーからすれば予測可能性がないというようなことになります。

では、通信の秘密の制限を最小限にするためにはどういうことを検討したらいいのかというようなことなんですけれども、その場合の視点というのは、通信の制限を構成する要素として、例えば通信当事者、1対1通信なのか、公開される情報へのアクセスなのかというようなもので考えれば、1対1通信のほうが制限の程度が大きいですねと。なぜならばプライバシーの程度も大きいし、基本的には公開されないものだと思っていますからというような話です。あと対象情報で、先ほど、通信の内容とメタデータ、通信の存在に関わる情報を考えたときにはメタデータのほうが一般的には低いと言えるでしょうと。海外の事例などを見ても、通信の内容と通信の内容以外という形で分ける考え方は結構多いというようなところですよ。

あと、通信情報の利用手段として、保存、知得、窃用、漏えい、保存自体でも駄目だよという場合もあるので、その組合せで考えていくことになりますが、これは保存期間とか、あと恣意性が介入する余地があるかなどの検討によって制限の程度が変わってくるのかなというように考えるわけです。

では、そういう要素を組み合わせた上で、制限を最小限にするための最小限性を担保する仕組みとしてどのようなものが考えられるかということです。考え得る措置なんですけれども、基本的な考え方は、やはり事前と事後を分けて考えるということで、まず事前で、法令の規制、使い方とか、やっちゃいけないこととかそういうのを決める。あと、公平な第三者による承認。サイバー対処能力強化法では、公平な第三者による承認ということで、この部分を担保している形です。あと透明性確保のための仕組みづくりで、通信の秘密に関する制限はなかなか見えにくいんです。一般ユーザーからしてみれば、自分の通信の秘密が侵害されているかどうかは見えにくいので、それを見えるようにする透明性確保のための仕組みが要るというようなことです。事前だけでは十分じゃなくて、禁止規定があれば必ず守られるというわけではありませぬので、事後の規制という、事後の手段も必ず入れなくては行かなくて、それはどのようなものかということ、まず、違反がある場合にそれを発見しやすくするための措置ということで、報告をさせる、あるいは第三者による監査をさせる、違反に対する実効性のあるペナルティー、あとは違反により権利を侵害さ

れた者の容易な権利救済手段みたいなものが考えられるということになります。

それを具体的な制度について検討したのがその次のページでして、例えば先ほどちょっと申し上げましたサイバー対処能力強化法案ではこのような考え方で検討しているというものでして、法令の条文等で事前と事後を規制しますと。例えばどんなものが考えられるかという、目的外利用の禁止、あるいは照合の禁止などが挙げられるかなと。あと事後に対しては、違反に対する実効的な救済、あるいは通信の秘密の場合、個々のユーザーの権利制限の程度って大きいのかって言われると結構微妙なもので、自分で権利救済の手段というのは難しいので、容易な救済手段があると、自分がユーザーとしてはいいなと思うわけです。あと、制度・組織としては、独立機関による監視ということで、これがサイバー対処能力強化法では結構重視されていたところでして、事前の承認と事後監査というような形になっているわけです。あと、透明性確保というか、実態把握のものとして、記録・報告義務を課したり、公表・報告ですね。目的を害さない範囲で公表とか報告を課するというようなところが考えられるかなと思います。

私は、本件におけるブロッキングの可否については今回の意見を述べるものではありませんが、もしブロッキングでこれを検討するんだとすると、事前のところでは事前承認までは要らないかなと思っておりまして、というのは、もし今、橋爪先生がおっしゃっていただいたように、違法化を明記するのであれば、そこの部分は外縁ははっきりするはずなんです。なので、個別に承認は要らないかなというふうには思っているところではあります。

というところで私からは以上です。

【曾我部座長】 どうもありがとうございました。そうしましたら、ただいまの御説明につきまして質疑を行いたいと思います。10分弱程度と考えておりますが、いかがでしょうか。

それでは、私から1点。最後にコメントをいただいた事前承認は要らないのではないかという点で、外縁が明確だというご指摘がありました。つまり、これはカジノに関しては、日本だと全て違法であり、仮にライセンス制を導入すれば、ライセンスされたものがホワイトリストとして出てくるから、リストにないものは全部違法だからというロジックかと思うんですけども、逆にカジノといっても、本当にカジノなのかというところ、様々なものがあって、カジノかどうかというところは若干不明確なところもあるような気がするんですけども、その辺りはいかがでしょう。

【上沼参考人】　　そこも結局、どこかで違法かどうかの判断をするのが、例えば、これは私の考えなんですけど、インターネットホットラインセンターなんかは裏で警察が判断しているので、そういうところの判断でいいんじゃないかなとちょっと思っていて、どこまで監査機関にさせるのかというようなところで、個別の承認ではなくてもいいかなと思っている次第です。

【曾我部座長】　　ありがとうございます。一定程度明確に判断できるということですかね。ありがとうございます。

では、森構成員、お願いします。

【森構成員】　　ありがとうございます。どういう趣旨の御説明なのかよく分かりませんでしたので、そこからお尋ねしたいと思うんですが、6ページぐらいから、制限の最小限性を担保する仕組みとなっているんですけれども、これはどういうことですか。ブロッキングを法制度化した場合に、こういうことがあれば問題がなくなるんじゃないだろうかという、そういうお話ですか。

【上沼参考人】　　これは、それがあればオーケーだというよりも、まず、通信の秘密を制限するに当たっては、少なくともこういうことは考えなくてはいけないという、どちらかというと必要性、これがあればオーケーではなくて、これも考えましょうという必要性という趣旨です。

【森構成員】　　なるほど。さっき、橋爪先生の御説明は非常に分かりやすかったですし納得感があったのは、それは実態的に緊急避難が承認されるような場合を法制度化すれば、適法にといいますか、憲法適合性のある法制度になるんじゃないかということだったんですけれども、上沼先生は他方で、サイバー対処能力強化法を引き合いに出しておられましたけれども、これは必要なことなんだということは分かりましたが、上沼先生のおっしゃっているものは、むしろ正当業務行為的に承認されるものを法制度化したらどうかというお話ですか。

【上沼参考人】　　はい。正当業務行為的にというか、あれもきちんとまず法律をつくっているんで、正当業務行為というよりは法令でやったほうがいいというのが私の考えではあるんですけれども、緊急避難の要件があるかどうかはまず前提の問題でして、私が考えているのは、緊急避難の要件があるかどうかというところではなくて、まず法制度の仕組みをつくるときにどういう制度が要るかどうかという枠組みの方向。だから、これは必要性とは別に、こういう観点で制限をしていくという必要があるんじゃないかという制度的

な観点になります。

【森構成員】 なるほど。じゃ、必要性のことについては別途検討すべきであるという御主張ですか。

【上沼参考人】 はい、そういう趣旨です。

【森構成員】 なるほど。そうすると、その必要性の部分は、もしかすると橋爪先生のおっしゃったような法益権衡とか、あるいは補充性とかそういうことなのかもしれないということですか。

【上沼参考人】 はい。そういう意味で、ブロッキングの必要性については、ここの検討会で是非御議論いただきたいという趣旨になっています。

【森構成員】 分かりました。ありがとうございました。

【曾我部座長】 ありがとうございます。そのほか、いかがでしょうか。ひとまずよろしいですかね。

そうしましたら最後、本日の事務局資料を含めて、これまでの議論を振り返りつつ意見交換ができればと考えております。残り時間、15分弱程度です。こちらにつきましては、先ほど田中構成員から御発言希望がありましたので、まずは田中構成員から御発言いただければと思います。よろしくお願いします。

【田中構成員】 お時間いただいてありがとうございます。このブロッキングのことと同時並行して、オンラインカジノの対策ということで、議員立法ということでいろいろ話合いが進んでいたというのを報道ベースで私たちも見ていたんですけども、二、三日前に、どういった議員立法になるのかということで出てきたところによると、結局のところ、ギャンブル等依存症対策基本法というギャンブル依存症に対する理念法があるんですね。その中に、オンラインカジノは違法である、あとは広告の禁止みたいなことが盛り込まれるということのようなので、現実問題として、基本法はただの理念が書いてあるだけなので、罰則とかがあるわけではないんですよ。なので、私たちとしては、あれの改正で終わってしまうのかという気持ちがすごく強くて、現実的にはこれでブロッキングにもう駄目となってしまうと、結局何も対策が進まないなというような気持ちになっているとか、現実だなということを御報告させていただいて、ほかに代わるものがあるかどうかということは非常に重要な会議の論点になるかなと思いますので、今、議員の先生方の動きはそんなふうになっているということを御報告させていただきます。

【曾我部座長】 どうもありがとうございました。状況が分かりました。ありがとうございます。

ざいます。では、全体につきまして御議論いただければと思うんですけども、私からのお願いとしまして、最初の事務局資料、資料2、基本的視座についてというところの2ページ、3ページにこれまでの意見というものが列記されているんですが、こちらを御覧いただければ分かるように、現状、①の「ブロッキング以外の対策が尽くされたか？」というところに御発言が集中しておりますので、今日はできれば、3ページ目にあります②以降、とりわけ③、④の辺りについて集中的、重点的に御意見をいただければと思いますので、よろしくお願いいたします。

では、森構成員、お願いいたします。

【森構成員】 ありがとうございます。この、まとめはすごく正確に必要なことをお書きいただいていると思っています。私も全くこのとおりだと思っています。1に議論が集中しているんじゃないかということですけども、それは全くそうだったと思いますけれども、それはどうしてかという、1が尽くされてないからです。1について、ほかのことが全然できてないということが、やはり皆さん認識されているかと思ひますし、先ほどの橋爪先生の国内犯であるという御説明からしても、捜査の困難性みたいなことはもちろんあるわけですけども、オンラインカジノ、海外事業者の提供するものであっても、日本語で日本を標的として行われているものであれば、それは日本において摘発されるべきだと思いますし、また、海外でもいろんな、特にイギリス、フランスですけども、対策がなされていることについて御説明があったと思います。なぜか分からないんですが、ブロッキングの話をするときには往々にして、ブロッキング以外に手段はないんだとおっしゃる方がたくさん出てくるわけですけども、私はそれは実際冷静に見ればそんなことはないなと思ひてまして、その状況がこの場の議論に反映されているというか、正しく反映されているのでそういう状態になっているのであろうかなと思います。

私は、1ももちろん重要なんですけども、やはり2も非常に重要だと思ひてまして、法益の比較ですよね。これまで、児童ポルノのときにしっかりやってきたので、海賊版のときは駄目だったという経緯があるわけですけども、そこを十分に考えないと、法制度をつくったとしても、海賊版のときはブロッキングを実施する前から憲法訴訟を起こされていたわけですので、今回も憲法訴訟は必至だと思いますので、こんな法律だと違憲であるということになり得ると。そのときに、それは果たしてどういう検討の結果、こういう法律ができたんだというふうに、我々も、言い方は悪いですけども、見識を問われることになりかねないということには注意したほうがいいと思います。

そして、ここに入っていないことがもしあるとすれば、それはブロッキングの対策としての有効性です。これ、橋爪先生のスライドにはしっかり書いていただいていたけれども、ブロッキングが効果的な対策であると言えないのであれば、それはやはり3に行く前に、2.5ぐらいのところで落ちてしまうかなと思いますので、その対策の有効性、うまく依存症の人をアクセスさせないようにすることがしっかりできるものであることというものがもし追加されるべきであるとするれば、それなのかなと思いました。

以上です。

【曾我部座長】 ありがとうございます。今日、既に①に関する御指摘が尽くされていて、もうこれ以上御発言いただく必要はないという、そういう趣旨ではございませんで、今日の海外調査にもありましたように、その他の対策について議論すべき点は多々あるかなと思いますけれども、ただ、今のところ、全体の論点出しという意味で、これまであまり出ていなかった項目について御意見をいただきたいと、そういう趣旨でございました。ということで、引き続き②以降につきまして御意見がございましたらお願いいたします。いかがでしょうか。

それでは、場つなぎで私が1つ、2つ申し上げると、先ほどの橋爪構成員の御説明、それから上沼先生の御説明との関係で申しますと、仮に立法で行うということになった場合、ある種の違憲審査基準ではないですけれども、基準として、緊急避難の要件に準じて立法をしていくのか、それとも、必ずしもそこまでは必要ないのかというところは考えておく必要があるのかなと思っております。橋爪先生の御報告にもあったとおり、今までは何となく、ブロッキングでの緊急避難要件というのは、刑法的に見ると本来緊急避難とは個別に判断すべきものであるところを類型的に判断してしまっているという中で、実質的にはある種の違憲審査基準のような機能を果たしているのではないかということ、私はどこかで書いたことがあったりするんですけども、ただ、そこは当時は必ずしも精査したものでありませんで、本当に緊急避難要件を満たさなければ憲法違反なのかということも含めて検討する必要があるのかなと思います。そういう中で、能動的サイバー防御に関する議論ですとか、そういったものも参照していく必要があったりもするのかなと思ったりしております。もちろん最終的には緊急避難要件が必要だということも十分あるかと思うんですが、そういうところは1つ論点として検討が必要かと思いました。

それから、ブロッキングの有効性に関しては、もちろん回避手段がたくさんあるということ、それはそれで、例えば深刻な依存症の方には効果が恐らくないだろうということがあった

りもしますが、例えば前回も出ましたけれども、ライトユーザーの依存に陥ることの防止については一定効果があるのかどうか。もしあるのであれば、そういう形で制度化をするとか、そういう視点もあったりするのかなというところもあったりするわけですが、他方で、それが例えば、法益権衡要件でそれをもってブロック可能なのかという話もあるかもしれず、ただ、そういう項目としては立つのかなと思ったりもいたします。

というのが一通り私からですが、そのほかいかがでしょうか。オンラインの先生方もいかがですか。お願いします。

【橋爪座長代理】 今の曾我部先生の発言に簡単にコメントを申し上げますと、例えば救急車が急病人を搬送する場合には、一定の範囲で道路交通法上の義務が免れており、赤信号を無視してもいいわけですし、制限速度を超過してもいいわけです。これも実質的には、急病人の生命、身体を保護するという利益と道路交通の安全の関係で緊急避難的な判断が行われているわけです。ただ当然ながら、個別の事案ごとに状況を見て緊急避難の成否を検討するということになってしまうと、とにかく混乱してしまい、とてもそんな判断はできないということになってしまいます。そういった意味で、ある程度類型的な形で、大体このような要件であれば道路交通もそれなりに安全が維持できるし、急病人の生命にとっても十分な対応がし得るという観点から、バランスを取った形で制度化、立法化がなされていると思うのです。ここでは、緊急避難よりも多少要件を緩和する形で、個別の判断に伴うコストを削減して立法が行われているわけです。理念は緊急避難なんですが、それをそのままダイレクトに立法にするわけではなくて、ある程度類型的な政策判断が示されており、本日の議論でも、オンラインカジノの依存症対策という利益と通信の秘密の類型的な価値といったものを天秤にかけて制度化することの当否ということなのだろうと考えておりました。

ここでは、通信の秘密という正当な利益と依存症対策という正当な価値や利益がぶつかっていますから、不正行為を排除するという正当防衛的な立法ではなくて、あくまでも理念としては緊急避難がベースラインになるけれども、それを個別に判断するのか、それとも、ある程度要件を緩和しながら、類型化して立法化を検討するのか、という点が重要だという気がします。まずはその点だけ申し上げておきたいと思います。

【曾我部座長】 ありがとうございます。緩和しながらというところのロジックを多分詰めないといけないのかなというふうにお伺いして思いましたが、引き続き議論させていただければと思います。ありがとうございます。

そのほか、あとお一方ぐらい御発言いただけるかなと思いますが、いかがでしょうか。

森先生、お願いします。

【森構成員】 ありがとうございます。再度となりますが、今、橋爪先生のおっしゃったこととかなりかぶるんですけれども、私も緊急避難ベースなのか正当業務行為ベースなのかという、今回憲法判断で使われるべきなのは緊急避難ベースなんじゃないかと思います。というのは、正当行為ベースでいくとなると、やはりそれは正当業務行為としての実質があるかを考えることになるんだろうと思いますけれども、例えばアクティブサイバーディフェンスのようなものというのは、サイバーセキュリティが達成されなければ、それはやはりプライバシーですとか通信の秘密そのものであるとか、そういった通信の秘密が守ろうとしているものが害されてしまうという性質がありますので、サイバーセキュリティと通信の秘密はある意味相補性、相補う性質がありますから、正当業務としてサイバー防御を考えることはできると思いますが、児童ポルノでも海賊版でも今回のオンラインカジノでもいいんですけれども、全く違う法益との関係で通信の秘密の侵害が正当化されるかどうかということを考える場合には、これはやはり緊急避難として、別個の法益が並び立つかどうかという考え方をすべきなんじゃないかと思います。

以上です。

【曾我部座長】 どうもありがとうございます。また引き続き議論する材料をいただいたかと思います。ということで、時間でございますので、この辺りで討議を終了させていただければと思います。活発な御議論、貴重な御意見、どうもありがとうございました。

最後、連絡事項を事務局からいただきます。よろしくお願いします。

【大内利用環境課長】 すいません。長瀬構成員から発言の御希望が。

【曾我部座長】 では、長瀬先生、お願いします。

【長瀬構成員】 長瀬です。最後の最後で、遅くなりました。せっかくですので。曾我部先生がおっしゃっていた2以降というところで、3番の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というところで、立法というよりも、私自身、立法は結構ハードルが高いのと、今のお話も聞いていて、そう思うところがございます。もしやるのであれば自主的な取組というような形でやって、児童ポルノと一緒にしたいにやるのが相当なのかなと思っています。

以上です。

【曾我部座長】 自主的な取組でやるという方法もあるのではないかと御指摘でし

た。ありがとうございます。

ということで、改めて事務局からお願いします。

【鈴木利用環境課課長補佐】 次回、第4回会合は5月27日火曜日、午前10時からを予定しております。主に技術的課題に関する検討を予定しております。当日の議論状況によっては、最大30分程度延長させていただくことを含めて、追って御調整をさせていただければと思っております。詳細につきましては、いずれにしても追ってお知らせさせていただきます。

事務局からは以上になります。

【曾我部座長】 ありがとうございました。では、以上で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3回会合を終了させていただきます。皆様、お忙しい中御出席いただきまして、どうもありがとうございました。

以上