

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
中間論点整理（案）

2025 年（令和 7 年）9 月

目次

はじめに.....	2
1. 検討の基本的視座.....	3
2. 検討の背景.....	4
2.1. オンラインカジノの現状認識.....	4
2.2. 包括的な対策の必要性.....	5
2.3. アクセス抑止の在り方.....	7
3. アクセス抑止の全体像とブロッキング.....	9
4. ブロッキングに関する法的検討.....	15
4.1. 必要性・有効性.....	15
4.2. 許容性（ブロッキングにより得られる利益が失われる利益と均衡するか）.....	21
4.3. 実施根拠（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）.....	23
4.4. 妥当性（仮に制度的措置を講じる場合どのような枠組みが適当か）...	26
5. 諸外国の状況.....	29
5.1. フランス.....	29
5.2. イギリス.....	30
6. ブロッキングに関する技術的検討.....	32
6.1. 具体的な方式.....	32
6.2. 技術的回避策への対応.....	32
7. 概括的整理と今後の検討に向けて.....	33

はじめに

オンラインカジノの利用が急速かつ広範に拡大し、ギャンブル等依存症や経済社会への弊害等が深刻化していることを踏まえ、総務省において、令和7年4月、有識者を構成員とする本検討会を設置し、オンラインカジノ対策の一つであるアクセス抑止（いわゆるブロッキングを含む）の法的・技術的な課題について集中的に議論を行うこととした。

本検討会では、これまで、オンラインカジノの実態、ギャンブル等依存症対策関連、ブロッキングを含むアクセス抑止に関する諸外国法制や法的・技術的課題関連等について、ヒアリングを行うなど検討を進めてきた。

本中間論点整理は、オンラインカジノについて、その深刻な弊害を除去するための取組をギャンブル規制の中でどのように位置付け、実効的な対策を実現するかという観点から、官民の関係者が協力・連携し、包括的な対策を講じる必要があることを指摘するとともに、これまでの検討を踏まえ、オンラインカジノに係る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、主要な論点を洗い出した上、過去の検討経緯や現代の産学関係者による意見に基づき、基本的な考え方を整理し、今後検証すべき項目や検討手順等を示すものである。

本検討会では、今夏以降、特に国内外の状況を踏まえたブロッキングの有効性に関する検証を深めるとともに、ブロッキング以外の他の対策の効果を見極めつつ、ここで整理された各論点について深掘り検討し、本年末頃をめどに、その時点でのオンラインカジノの実態を踏まえ、ブロッキングを含むアクセス抑止の在り方について、一定の方向性の提示を行う予定である。

令和7年9月17日

1. 検討の基本的視座

オンラインカジノの弊害は深刻であり、一の対策に依拠するのではなく、官民の関係者が協力し、実効性のある対策を包括的に講じていくことが重要である。この点、例えば、賭けに用いられる支払い・決済手段の抑止や、ギャンブル依存症に対する医学的治療といった様々な対策を講じることが求められるところ、これら包括的な対策の中で、インターネットを通じて容易にオンラインカジノを利用可能であるという実態を踏まえたアクセス抑止策についても検討していくべきである。

アクセス抑止策の一手段であるブロッキングは、オンラインカジノサイトを閲覧する者だけでなく、すべ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、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「知る自由・表現の自由」に制約を与えるおそれがある。したがって、実施の必要性等が認められる状況において電気通信事業者がブロッキングを実施するには、合法的に行うための環境整備が求められる。

具体的には、過去にブロッキングの実施が検討された事例（例：児童ポルノサイト）等に照らし、

- ① ブロッキングは、他のより権利制限的ではない対策（例：周知啓発、フィルタリング等）を尽くした上でなお深刻な被害が減らないこと、対策として有効性がある場合に実施を検討すべきものであること（必要性・有効性）
- 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、電気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ある。

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付けている例も参考にすべきである。

2. 検討の背景

2.1. オンラインカジノの現状認識

オンラインカジノに係るアクセス抑止の在り方を検討するに当たり、警察庁による報告のほか、ギャンブル等依存症関連のヒアリング等を実施することにより、オンラインカジノの現状認識を行った。

2.1.1. 構成員の主な意見

- ・ オンラインカジノに関する基礎的な調査については、総合的な対策をする前提になるものであるが、オンラインカジノの利用実態（パソコンかスマートフォンかなど）を含め、まだまだ不足しているのではないかと。（黒坂構成員）

2.1.2. 参考人の主な意見

- ・ ギャンブル依存症による生活への影響は、医学的な問題にとどまらず、経済的、社会的、心身の健康への影響が考えられる。家族間の不和、健康問題、高血圧、不眠、自殺、うつ、夫婦間トラブル、破産等の様々な生活上の問題を引き起こす。オンラインカジノの臨床的な特徴として、賭客の年齢が若く、1日で多くの金銭が賭けられ、ギャンブルに夢中になる傾向がある。時間や場所を問わず、オンラインを通じて容易にアクセスが可能であり、多額の金銭を賭けることができ、迅速に結果が出るなど、過剰にギャンブルを行う原因となる。現在、スマートフォンを一人一台所有するような状況にあり、スマートフォンを利用するオンラインカジノの利用について、周囲の人が管理することはほぼ不可能。インターネットに慣れ親しんだ若者の間で利用者が増加するリスクがある。（久里浜医療センター精神科医 松崎参考人）
- ・ 警察庁の委託調査研究は、令和6年7月から令和7年1月までを期間としているところ、もし同様の調査を実施するのであれば、同期間後の報道や周知啓発等による効果の把握ができるのではないかと。（インターネットユーザー協会代表理事 小寺参考人）

2.1.3. 現状認識

本検討会における「オンラインカジノ」とは、インターネットを利用して行われるバカラ、スロット、ポーカー、スポーツベッティングなど違法な賭博行為をいう。

公営競技を含むギャンブルについてギャンブル等依存症の問題がかねてより指

摘されてきたところ、警察庁委託調査研究（本年３月公表）¹によって、ギャンブルの中でも特にオンラインカジノについて、利用が広範であることが浮き彫りとなり、青少年を含む利用者のギャンブル依存や借金等を通じた家族への被害の広がりといった課題の深刻さが明らかとなった。また、運営主体の多くはオンラインカジノが適法である国外にあり、巨大な国富の流出が生じている他、検挙されている決済代行業者等の中には組織犯罪グループが含まれていること等を踏まえると、我が国の経済社会に与える弊害も大きい。加えて、欧州等においてはスポーツベッティング市場の拡大が指摘されており、不正操作やギャンブル等依存症を防止することにより、スポーツの健全性を確保することが課題となっている。

オンラインカジノ問題の広がり背景として、著名人を起用した広告等により、オンラインカジノが適法であるかのような誤った情報が広まったこと、スマートフォンの普及等により、SNS 等を通じた巧妙な誘導を通じて利用しやすい環境が存在し、特に若年層において、SNS 等を通じてオンラインカジノに誘導されやすい状況にあること、利用や決済に対する制限や年齢認証等の対策が講じられておらず、際限なく賭けが行えること等が指摘されている。

オンラインカジノを巡っては、これまでも、賭客や運営に関与する者の取締り、違法性に関する周知啓発等の対策が講じられてきたところだが、近時の課題の深刻化を踏まえ、さらなる取組の必要性が認識されてきた。具体的には、政府において、「ギャンブル等依存症対策推進基本計画」の改定（本年３月 21 日）で初めてオンラインカジノへの対策が盛り込まれ、今国会で成立したギャンブル等依存症対策基本法（平成 30 年法律第 74 号）の改正法案において、オンラインカジノサイト等の開設運営行為やオンラインカジノに誘導する情報の発信行為が禁止される等、順次対策が講じられている。

今後、こうした取組や本検討会における議論等を踏まえ、オンラインカジノの利用実態に変化がみられるかどうかについて、定点観測的な形で実態を把握することが期待される。

2.2. 包括的な対策の必要性

オンラインカジノがギャンブル規制の一環であることを踏まえ、包括的な対策の必要性について検討を行った。

¹ 令和 6 年度 警察庁委託調査研究「オンラインカジノの実態把握のための調査研究の業務委託報告書」（令和 7 年 1 月、株式会社シード・プランニング）警察庁ホームページ（<https://www.npa.go.jp/bureau/safetylife/hoan/onlinecasino/onlinecasino.html>）において公開

2.2.1. 構成員の主な意見

- ・ 公営ギャンブル、パチンコ及びパチスロを含めたギャンブル全体について見直しが行われていないところ、国の政策全体として、ギャンブル依存症対策について、どのように考えるべきか問われている。(森構成員)
- ・ ブロッキングだけで全てが解決できる問題ではなく、児童ポルノの検討の際にも全庁的に対処していこうというような動きがあったように、依存症対策を含めて様々な関係省庁と連携し、全庁的に対処していくべき。(長瀬構成員)
- ・ 依存症の方々の救済のためには、簡単にかいくぐれるような技術的な対策のみでは有効でないため、法整備を含めた総合的な対策が必要。その中の一つとして、本当に有効な技術的な対策があるかを冷静に見極めていく必要がある。(黒坂構成員)
- ・ ギャンブル依存症問題や賭博であるオンラインカジノにどのように対応していくかは、日本社会全体における重要な問題であり、他省庁における対策を含め、総合的な対策が必要である。(前村構成員)
- ・ 包括的な対策をするにあたり、オンラインカジノが広がった背景の一つとして無料版があり、入口対策として無料版への対応も重要であり、違法でないとしても少なくとも周知啓発が必要。(曾我部座長)

2.2.2. 基本的考え方

オンラインカジノへの対策としては、オンラインカジノの利用が違法であり、無料版からの巧妙な誘導を行うサイトが存在するなどオンラインカジノ特有の問題に関する周知啓発、賭博事犯の取締りの強化、オンラインカジノサイトへのアクセス抑止、賭博に係る支払抑止、日本向けのオンラインカジノを提供しないよう措置を講ずるよう外国政府への協力要請、学校教育におけるギャンブル等依存症に関する知識の普及を含めギャンブル等依存症に関する啓発、支援団体・医療機関との連携等の様々な対策があり得るところ、オンラインカジノの広がりを踏まえれば、一の対策に依拠するのではなく、官民の関係者が協力し、実効性のある対策を包括的に講じていくことが重要である。

例えば、支払抑止については、カジノにおいて賭けを行う目的でのクレジットカードの利用禁止といった対策が考えられるが、カード会社による決済・取引先の網羅的な確認が困難である等の課題が構成員より指摘されており、引き続き検討が必要である。

その上で、オンラインカジノは、国内の利用者がインターネットを通じてオンラインカジノサイトを閲覧し、賭けを行うことによってはじめて成立するものであることから、アクセス抑止の取組を進めることが有効な対策となる。

2.3. アクセス抑止の在り方

オンラインカジノに関する情報の流れを総体として見た場合、(ア) インターネット利用者が、オンラインカジノサイトの閲覧やダウンロード等を行う行為、(イ) 電気通信事業者が、インターネット接続サービスを媒介する行為（当該媒介行為を補完し、クラウドや名前解決等のサービスを提供する行為を含む）、(ウ) 検索サービス事業者やアプリストア運営事業者が、特定のサイトやアプリを整理・分類して、オンラインカジノサイト等の URL を提供する行為、(エ) SNS の利用者やリーチサイトの運営者が、オンラインカジノの利用を誘導する行為（当該誘導行為を補完し、決済や与信等のサービスを提供する行為を含む）、(オ) オンラインカジノサイトの運営者が、カジノ行為を行う賭博場を開張する行為に大別される。

(ア) については、利用者は賭けを行った場合には刑法上の賭博罪又は常習賭博罪（以下、併せて「賭博罪」という。）が成立する可能性があるが、サイトを閲覧する行為自体は違法ではない。(イ) については、電気通信事業者は通信の秘密を保護する責務を負う。(ウ) については、検索事業者等は利用規約等に基づいて違法情報の削除等を行う場合があるが、一般的な監視義務はない。(エ) については、SNS の利用者やリーチサイト運営者の誘導行為は刑法犯が成立する場合があるが、刑法犯の成否は個別具体的な事案による。(オ) については、サイト運営者が国内から利用可能な賭博の場の提供を行っている場合には賭博場開張等図利罪等が成立²するという見解が有力であるが、その行為のすべてが国外で行われている場合は捜査における情報収集が困難であるとの指摘がある。

このように、現行法上、オンラインカジノの利用全体にわたり、オンラインカジノに関する情報の流通に関係する行為そのものは必ずしも違法ではない又は違法であるとしても取締りが困難であることが、違法情報の発信や閲覧に対する有効な対策の不足といった課題の一因となってきたと考えられる³。

² 構成員によれば、オンラインカジノサイト運営者は、自らがディーラーとして賭博の相手方となるため、賭博罪又は常習賭博罪も成立するとのことである（橋爪座長代理「オンラインカジノと賭博罪」12 頁参照）。

https://www.soumu.go.jp/main_content/001009169.pdf

³ ただし、構成員からは、①日本向けのオンラインカジノサイトでは、日本語でサービスが提供されていることなどから日本人が関与している可能性が高いことや、②オンラインカジノのサイト運営者が CDN 事業者を利用している場合、当該 CDN 事業者の利用するサーバが国内にある可能性が高いこと等から、国内の関与者が一定数いる可能性が高く、捜査は可能ではないかとの指摘がある。

今般、「ギャンブル等依存症対策基本法」が改正され、オンラインカジノサイトの開設運営や誘導する情報の発信行為自体が違法化されたことで、違法であることの認識が広まることに加え、アクセス抑止の観点からも一定の効果が期待される。すなわち、特に上記（エ）との関係で、①国内の SNS 等のサイト運営者が利用規約等に基づく削除等の対応を行いやすくなる。また、特に上記（オ）との関係で、②国外のサイト開設者に対して日本からのアクセス制限（ジオブロッキング）等の対応を求めやすくなること等を通じて、オンラインカジノの利用が減少することが期待される。総務省としても、違法情報ガイドラインへの反映等を通じて、適正な利用環境の整備に貢献することが求められるところである。

本検討会では、アクセス抑止策の中でもブロッキングが法的・技術的に多角的な検討を要する課題であることを踏まえ、現下の状況における被害の甚大さに鑑み、その法的・技術的課題について丁寧に検討するものである。

3. アクセス抑止の全体像とブロッキング

オンラインカジノ問題の深刻さを踏まえれば、アクセス抑止策の実効性を少しでも高める必要があり、一つの方策に依拠するのではなく、抑止策の全体像を踏まえ、「できることはやる」という姿勢を持つことが重要である。そうした観点から、現状で考えられる抑止策について、その効果と課題について検証することにより、包括的な取組を講じることが求められる。アクセス抑止策の概要、法的・技術的課題、実効性について、現時点における検討の概要は、以下のとおりである。以下のアクセス抑止策に加え、オンラインカジノに係るスマートフォンアプリに対する対策として、アプリストア運営事業者によるアプリストアからの削除等の取組についても併せて検証する必要がある。

3. 1. フィルタリング

3. 1. 1. 概要

フィルタリングとは、ソフトウェアをインストールするなどして、利用者の端末等において、利用者や保護者の同意に基づき、特定サイト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⁴。

3. 1. 2. 主な法的課題

フィルタリングは、通信事業者や端末製造者等が一定の基準に基づいて特定のサイトの閲覧を防止する措置であることから、利用者（青少年である場合には親権者）の同意がある場合にのみ有効であるとされている。

このため、オンラインカジノに限らないフィルタリングの利用一般において、利用者が青少年である場合において親権者による適切な管理が前提となること、特にオンラインカジノの場合において、利用者が精神的依存等によりフィルタリングに同意しないおそれがあること等の課題が挙げられる。

3. 1. 3. 主な技術的課題

閲覧制限の対象となるサイトをジャンルに応じて分類し、当該分類に応じて個別のサイトをリスト化することは、現状、民間のフィルタリング事業者の判断によって行われている。こうした事業者の多くは、国際的なレーティング基準等を

⁴ フィルタリングの概要については、「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）」（事務局資料）8頁参照。

https://www.soumu.go.jp/main_content/001006992.pdf

参考にしつつ、AI（人工知能）や人手を活用して、日々大量に生成・更新されるウェブサイトを的確に検知・分類しており、青少年保護等の場面で幅広く有効に利用されているが、その性質上、一定の技術的限界がある。

3.1.4. 実効性

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（平成 20 年法律第 79 号）に基づき、青少年にフィルタリングを提供することが義務付けられている。また、ギャンブル等依存症患者に対しても、治療の場面において導入働き掛けが進展する等、一定の効果が認められる。

3.2. 情報の削除

3.2.1. 概要

情報の削除とは、サイト運営者に対して場の提供等を行う事業者が、利用規約等に基づき違法・有害情報を削除することをいう。通信関連 4 事業者団体⁵による違法情報等対応連絡会が、SNS 事業者や通信事業者による利用規約等の整備を促し、利用規約等に基づく適切な対応を支援するため、モデル約款を示している（「違法・有害情報への対応等に関する契約約款モデル条項」）⁶。当該モデル条項では、サービス内における禁止事項の例の一つとして「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」が挙げられており、同モデル条項の解説では、2023 年（令和 5 年）6 月の改訂により、当該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。

3.2.2. 主な法的課題

情報の削除は、サイト運営者とサイト運営者に対して場の提供等を行う事業者との間の私人間の契約内容となる利用規約等に基づき行われるものであって、法的課題は少ない。

3.2.3. 主な技術的課題

情報の削除は、利用規約等に基づきサイト運営者に対して場の提供等を行う事業者の判断により行われるところ、削除対象の選別に課題があると指摘されてい

⁵（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

⁶ モデル約款については、「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）」（事務局資料）9 頁参照。

https://www.soumu.go.jp/main_content/001006992.pdf

る。

3.2.4. 実効性

ギャンブル等依存症対策基本法の改正により、オンラインカジノサイトを提示し、又は誘導する情報が違法となり、利用規約等に基づく削除が期待されるところ、同改正法の施行後に、ガイドライン改正等を踏まえた削除の進展度合いについて検証する必要がある。

3.3. ジオブロッキング

3.3.1. 概要

ジオブロッキングとは、サイトを開設する事業者が、IP アドレス等に基づいて利用者が所在する国・地域を判別し、特定の国・地域からのアクセスを制限する方法をいう。ジオブロッキングは、IP アドレスの地理的位置に関する情報を提供する技術であるジオロケーションサービスを用いてアクセスの制御を行うものであり、現在主に映像などのコンテンツを配信する事業者が、国別に設定されている著作権の保護を実現するために利用されている⁷。

3.3.2. 主な法的課題

ジオブロッキングは、サイト運営者の判断で、サイト運営者側の設備においてアクセス制御を行うものであるから通信の秘密に関する課題はない⁸。

3.3.3. 主な技術的課題

ジオブロッキングによるアクセス制限の可否は、サイト運営者の判断によることとなるため、どのようにしてサイト運営者によるジオブロッキングの実施の判断を促すか、特に、オンラインカジノのサイト運営者は海外事業者であることが多いことから、どのようにして海外事業者にジオブロッキングを実施させるかといった課題が指摘されている⁹。また、VPN を利用すれば日本以外の国・地域からのアクセスであると装うことが可能であり、アクセス制限を回避することが容易

⁷ ジオブロッキングについては、「DNS ブロッキングに関するインターネット技術コミュニティの見解」（前村構成員）14 頁参照。

https://www.soumu.go.jp/main_content/001012077.pdf

⁸ 構成員からは、コンテンツ配信事業者において検知をするということであり、通信の秘密の問題は発生しないとの指摘がある。

⁹ 構成員からは、国内から賭博に参加できるオンラインカジノについては、サイト運営者に国内犯が成立する可能性があるため、その点を指摘して、サイト運営者に対してジオブロッキングを促すべきであるとの指摘がある。

であるといった課題がある¹⁰。

3.3.4. 実効性

ジオブロッキングの実施により日本国内へのオンラインカジノに係る情報の抑制に資するといえるが、オンラインカジノを運営する海外事業者については実施の強制をすることができず、また、VPN を利用することにより技術的に容易にジオブロッキングを回避できることが指摘されている。

3.4. CDN における対応

3.4.1. 概要

CDN (Contents Delivery Network) とは、1 か所のオリジンサーバから世界中にサイトを配信すると回線やサーバが混雑するため、世界中のキャッシュサーバにサイトをコピーし、利用者の近くのキャッシュサーバから配信することによって快適なレスポンスを実現する仕組みをいう¹¹。CDN における対応としては、CDN 事業者が、利用規約等に基づきキャッシュサーバから違法・有害情報を削除することや、サイト運営事業者との契約を解除することなどが考えられる。

3.4.2. 主な法的・技術的課題

オンラインカジノサイトにおける CDN の利用状況や、日本向けの配信が具体的にどのように行われているのか、CDN 事業者のサーバはどこに所在するのか等の実態について今後さらなる調査を行って把握し、CDN における対応に応じて、CDN 事業者がどのような責任を負うかなどについて検討する必要がある¹²。

3.4.3. 実効性

CDN における対応により、オンラインカジノに関する情報の抑制に資するといえるが、オンラインカジノ事業者が CDN を利用しているかどうか依存する対策であり、また、情報の削除や契約解除等については、オンラインカジノ事業者が利用する CDN の利用規約等の内容によるとの指摘がある。

¹⁰ 構成員からは、VPN を使って、日本にいないかのようなふりをすることは可能であり、それによりジオブロッキングされているサイトに日本のユーザーがアクセスできる場合があるとの指摘がある。

¹¹ 「ブロッキングによるアクセス抑止について」(JAIPA) 34 頁参照。

https://www.soumu.go.jp/main_content/001011314.pdf

¹² 構成員からは、CDN 事業者は、自身のキャッシュサーバにサイトをコピーして配信する役割を負うことから、ISP と比べて違法情報の配信への関与の度合いは大きく、CDN 事業者による違法情報の媒介責任が認められるのではないかといった指摘がある。

3.5. 検索結果の非表示・警告

3.5.1. 概要

検索結果の非表示・警告とは、検索事業者が、特定のサイトを非表示にしたり、警告表示を行ったりするものをいう。

3.5.2. 主な法的課題

検索結果の非表示・警告については、検索サービスの客観性・中立性と、国民の知る権利とのバランスが必要となるといった課題が指摘されている¹³。

3.5.3. 主な技術的課題

検索事業者による非表示・警告の実施における具体的な仕組みを踏まえて検討する必要があるが、一般的に過剰制限のおそれや誤った制限のおそれがあること等が指摘されている¹⁴。

3.5.4. 実効性

検索結果の非表示・警告により、カジュアルユーザーを中心にオンラインカジノに接する機会を減らすことにつながるといえるが、悪質なオンラインカジノサイト運営者と検索事業者によるアルゴリズム対策とのいたちごっこの側面があり、また、検索サイトを介さないで URL を直接入力するなどの回避策が指摘されている。

3.6. ドメイン名の利用停止

3.6.1. 概要

ドメイン名の利用停止とは、ドメイン名の登録や DNS サーバの運用を行うレジストリが、特定のドメイン名の利用を停止するものをいう。

3.6.2. 主な法的・技術的課題

ドメイン名の利用停止による課題については、具体的な仕組みを踏まえて検討す

¹³ 検索サービスはインターネット上の情報流通の基盤として公平性・中立性が求められるため、検索結果の一部を非表示にすることは非常に慎重であるべきであるが、インターネット上の不適切な情報の流通が引き起こす社会課題に対し、検索事業者としての社会的な責任を果たすことが期待されている。その対応の一環として、令和6年夏頃から、警察庁と連携し、「オンラインカジノ」に関する検索ワードに対し、違法であることの警告が出る仕掛けにしている。(LINE ヤフー株式会社 坂下参考人)

¹⁴ 検索事業者においてオンラインカジノサイトかどうかの判定ができないため、仮に非表示措置をとる場合には、信頼できる第三者機関からの情報提供が必要不可欠である。また、ドメインホッピングによるいたちごっこのおそれや、ブラウザへの URL 直接入力等の回避策があるとの指摘があった。(LINE ヤフー株式会社 坂下参考人)

る必要があるが、DNS サーバで名前解決サービスが行われずドメイン単位でサイトのアクセスが制限されるため、一般的に過剰制限のおそれがあること等が指摘されている。

3.6.3. 実効性

ドメイン名の利用停止については、上記のとおりレジストリが行うものであるが、オンラインカジノサイトの運営事業者が海外事業者である場合にはレジストリも海外事業者である可能性が高く、海外事業者であるレジストリについてはドメイン名の停止を強制することができないことから、実効性には一定の限界がある。

3.7. ブロッキング

3.7.1. 概要

ブロッキングとは、ISP が、利用者の同意なく、特定の IP アドレスへのアクセスを強制的に遮断するものをいう。具体的には、名前解決の仕組みを利用した DNS ブロッキングの方法が想定される。

3.7.2. 主な法的課題

ブロッキングにおいては、DNS サーバを管理する ISP が全ての通信の宛先(URL)を確認して、違法なオンラインカジノサイトの IP アドレスへのアクセスであるかどうかを判別する必要があるため、通信の秘密の侵害に該当し¹⁵、実施には法的根拠が必要である。

3.7.3. 主な技術的課題

具体的な仕組みを踏まえて検討する必要があるが、一般的に過剰制限のおそれや誤遮断のおそれ等が指摘されている。

3.7.4. 実効性

ブロッキングについては、カジュアルユーザーを中心に予防的な効果があるとの指摘があるが、技術的な回避が容易であるとの指摘もある（詳細は、下記4.1.2参照）。

¹⁵ ブロッキングは特異な手法であり、情報の受け手側に対する対策で、違法情報をインターネットから排除するものではなく、利用者の意思に関係なく強制的に遮断し、全ての利用者の全ての通信を網羅的に検査するものである。（JAIPA 野口参考人）

4. ブロッキングに関する法的検討

4.1. 必要性・有効性

4.1.1 必要性（ブロッキング以外の対策が尽くされたか）

前記1の検討の基本的視座に従い、他のより権利制限的ではない対策が尽くされたといえるかどうかの検討を行った。

4.1.1.1 構成員の主な意見

- ・ 補充性は、他の手段によって弊害の排除が合理的に期待できるかという観点が必要。これまで他の方法を尽くしていないことのみにより補充性を否定することは難しい。（橋爪座長代理）
- ・ ブロッキングが通信の秘密を侵害するものである以上、侵害の程度が軽微な手段をまず考えるべきというのは、真っ当な方向性であり、ブロッキング以外の対策が尽くされたかどうかの検討をすることは適切。（鎮目構成員）
- ・ ブロッキングをする前に、権利制限的でない手段が尽くされたといえるか、継続的な調査等により効果を確認していく手続が必要であり、仮にこうした手続を省いてしまうと、正当性が失われてしまう。まずできることを確実に、早期に実施していくことが必要。（黒坂構成員）
- ・ ブロッキングには技術的な回避策があり、インターネットのアーキテクチャをゆがめる可能性がある一方、海外では適法なサイトに対するアクセスについてグローバル性を持つインターネットでどのように抑止していくかという非常に難しい課題。様々なアクセス抑止策の中でどれが効果的であるかを真摯に検討していくべき。（前村構成員）
- ・ 児童ポルノでは検挙等の様々な対策を尽くした上でラストリゾートとしてブロッキングが導入されたことを踏まえれば、オンラインカジノについては、クレジットカード決済に係る国内店舗側からの対策、国外のサイト開設者に対する日本向けジオブロッキングの要請といった他の対策を進めていくべき。ブロッキング以外の他の対策が尽くされたとはいえないのではないか。（森構成員）
- ・ オンラインカジノは決定打となる解決策がない深刻な課題であり、ブロッキングも有効な対策として検討すべき。特に、海外のサイト運営者は日本から検挙されないという考えの下に日本をターゲットとしており、国内のクレジットカード等決済会社もカジノサイト向けであるとの判別が

困難である等、他の手段には限界があるのではないか。ギャンブル等依存症対策基本法が改正され、広告の削除等が進むことが期待されるが、オンラインカジノ自体は残ってしまう。オンラインカジノの相談は増えている状況にあり、現場の意見として、ブロッキングもしていただかないと、悲惨な現実を変えることができない。（田中構成員）

- ・ 海外のカジノサイトに対しては、外国政府に対し、ジオブロッキングを要請することが考えられ、それでも対応がされない場合に、日本側でのブロッキングが有効策となり得るのではないか。違法なカジノサイトの中には、ドメインホッピングを繰り返すおそれがあり、その場合にはブロッキングの有効性が損なわれるが、フィルタリング、支払ブロッキング等をはじめとする様々な他の対策についてもいずれも決め手にはならないので、他の対策を実施する制度を整理しつつ、ブロッキングも排除せずに検討すべきではないか。（山口構成員）
- ・ オンラインカジノがもたらす弊害、特に依存症の問題は極めて深刻であり、実効性のある対策が重要。その上で、ブロッキングについては、これまでの議論を踏まえて法的に検討すべきであり、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。（曾我部座長）

4. 1. 1. 2. 参考人の主な意見

- ・ 青少年保護の観点から、インターネット環境整備法上の18歳未満のフィルタリングは有効な手段であり、また、学校における教育が非常に届きやすい状況にある。オンラインカジノの利用はスマートフォン上のアプリが主流になっているところ、ペアレンタルコントロールが有効であり、オンラインカジノアプリかどうかを区別できるようにリスト化し、周知することが考えられる。（インターネットユーザー協会代表理事 小寺参考人）
- ・ ブロッキング以外の対策として、利用規約に基づき削除・契約解除、検索順位の低下、CDN対策、決済手段の抑止、フィルタリング等があり、これらの手段の効果を検証し、本当にブロッキングしかないといえるか十分な説明が必要。（JAIPA 野口参考人）

4. 1. 1. 3. 基本的考え方

ブロッキングは、インターネット接続事業者（ISP）が、オンラインカジノの利用者だけでなく、すべてのインターネット利用者の接続先等を確認し、通信当事者の同意なく遮断等を行うものであり、電気通信事業法が規定する通信の

秘密の侵害に該当する。

違法情報を閲覧する者の知る自由や違法情報を発信する者の表現の自由については要保護性自体が問題となり得るが、ブロッキングで用いられる手法は、技術的には違法情報に限らず、あらゆる情報の遮断を行うことができるものであることから、遮断先リストの作成・管理の在り方によっては、誤って遮断する「ミスブロッキング」や過剰に遮断する「オーバーブロッキング」等の課題があることが指摘されている。

このように、ブロッキングが、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「知る自由・表現の自由」に制約を与えうるものであり、とりわけ電気通信事業法上の通信の秘密の侵害の構成要件に該当する行為であることから、実施には慎重な検討が求められる。すなわち、ブロッキングが単に有効な対策であるだけでは足りず、他のより権利制限的ではない有効な対策が尽くされたかどうかを検証することが必要である。

この点、児童ポルノの流通防止については、国内における児童ポルノサイトの運営や情報の頒布に関与した者の取締りに加え、海外のサイト運営者に対する削除要請等、国内外においてその対策が積極的に行われてきた。また、SNS事業者等による利用規約等に基づく削除を含めて、他の手段が一定程度講じられている中にあってもなお、被害が減らないという実態があり、それを踏まえて、総務省の有識者検討会においてブロッキングを実施するための考え方が整理されたという経緯があり、この観点から参考になる。

4.1.1.4. 具体的検討

オンラインカジノについては、フィルタリング、削除、ジオブロッキング等、他のより権利制限的ではないアクセス抑止策の実効性を検証するとともに、支払抑止等のアクセス抑止策以外の様々な対策についての実効性も併せて検証し、これらの対策を尽くした上でなおブロッキングを実施する合理的必要性があるかどうかを検討すべきである。

フィルタリングについては、すでにオンラインカジノを含むギャンブルは小学生から高校生までの全年齢向けに制限対象とされており、フィルタリングの提供を義務付けている青少年インターネット環境整備法の存在も相まって、少なくとも青少年向けには一定の取組が行われているといえる。フィルタリングサービスは、本人の同意があれば、青少年以外にも利用可能であることから、例えば依存症患者やその法定代理人、医療従事者等に対して一層の普及促進を図っていくことが考えられる。フィルタリングについては、「ギャンブル等依存症対策推進基本計画」を踏まえ、今後一層の普及促進の取組が期待される。

一方、オンラインカジノの広告や誘導を行う SNS 事業者や検索事業者による削除等の取組については、一定程度対応が進んでいるものの、いまだ国民が容易にカジノサイトにアクセス可能な状況がある。この点については、上記改正「ギャンブル等依存症対策基本法」で違法行為としての明確化が図られ、IHC（インターネット・ホットラインセンター）の「運用ガイドライン」や総務省「違法情報ガイドライン」に明記されることにより、国内の SNS 事業者等による削除が一層進むことが期待されることに加え、国外のサイト運営者等に対しても、ジオブロッキングの要請を行いやすい環境も整うことから、まずはこれらの対策の効果の検証を行うことが適当である。

なお、オンラインカジノサイトの運営者は、トラフィック負荷の分散やサイバーセキュリティ対策の観点から、CDN サービスへの依存を高めているとの指摘がある。CDN 事業者については、違法情報対策の観点から、利用規約等に基づく削除等の取組の強化が期待されているが、ネットワーク構成において実際に果たしている役割は契約毎に区々であること、海賊版対策を巡って訴訟が生じていること等から、まずは実態を把握することが求められる。

政府として、当面の間、上記の対策を包括的に進めるとともに、一定の期間を置いた上で、それらの対策を尽くしたとしてもなお違法オンラインカジノに係る情報の流通が著しく減少しない場合には、ブロッキングを排除せず、追加的な対応を講じることが適当である。

4. 1. 2. 有効性（対策としてのブロッキングは有効か）

前記 1 の検討の基本的視座に従い、対策としての有効性についての検討を行った。

4. 1. 2. 1. 構成員の主な意見

- ・ iPhone ユーザーが約半分いる日本において、プライベートリレーをオンにすればブロッキングを回避することができる。児童ポルノや海賊版のブロッキングを検討したときには、プライベートリレーは存在しなかったため、回避策に関する議論状況は全く異なっており、ゲームチェンジがあったと考えられる。若年層であるほど、プライベートリレーを利用する人が多いと考えられ、若年層を含むカジュアルユーザーに対する予防的効果もあるとはいえないのではないかと。諸外国を参考するに当たっては、プライベートリレーによるゲームチェンジに対応しているかどうかを調査すべきではないかと。（森構成員）
- ・ ブロッキングについては、インターネット運用における問題として CDN

や VPN による迂回の問題があり、インターネットの運用以外の問題として、電気通信事業者間の国際ローミングによる迂回の問題がある。インターネット運用によるブロッキングを日本国内の措置として行うだけではアクセスを制限することはできず、カジュアルユーザーの利用を防止することもできないのではないかと。(黒坂構成員)

- ・ フランスの国立賭博局の最高責任者の話によれば、ブロッキングにより違法なカジノサイトの削減につながり、一部の悪質なカジノサイトはフランスをターゲットにしてサービスを提供することを諦めたということであり、有効性が確認されている。フランスでは、法制度改正により行政手続のみで実施できることにより、迅速なブロックが可能になり、有効性が高まっている。デンマークの賭博局法務官の話によれば、カジュアルユーザーを保護する効果は確実にある。スポーツベッティングの官民連携組織の話によれば、ブロッキングは違法事業者への有効な対策として広く認識されており、実効性があるだけでなく、違法性に対する認識向上、啓発や教育に重要な役割を果たしている。(山口構成員)
- ・ オーストラリアでは、ブロッキング開始以来、180 件の違法ギャンブルサイトが市場から撤退したなどの情報に接しており、諸外国における有効性に関するエビデンスを踏まえた議論が必要ではないか。カジュアルユーザーや若年層がギャンブル等依存症になる前の対策が重要であって、ブロッキングは、これらの者に対し、オンラインカジノの利用を抑止する予防的な効果があるのではないかと。(田中構成員)
- ・ ブロッキングを行っても抜け道があり、オンラインカジノの利用を十分に防止できなければ、緊急避難における避難行為としての適格性を有していないと評価され、これを正当化することは困難。(橋爪座長代理)
- ・ ブロッキングの有効性については、深刻な依存症の方への効果だけでなく、ライトユーザーが依存症に陥ることの防止についての効果といった観点もあるのではないかと。(曾我部座長)
- ・ オンラインカジノによる被害が深刻であることは良く分かったが、深刻であるからこそ、効果が限定的なブロッキングは本質的な対策にはなり得ないという感覚を拭えない。ライトユーザーの抑止のためには一定の効果があるといった指摘もあるが、通信手段における有効な対策としてどのようなものがあるかについて検討が必要。(前村構成員)
- ・ 有効性の評価方法として、諸外国を参考にするという抽象的な方法もあるが、ブロッキング以外の対策を先行して実施した上で、その実効性の検

証を行う方法の方がより確実に有効性の検証ができるのではないか。（鎮目構成員）

- ・ カジュアルユーザーがオンラインカジノの情報に接する機会をなくすことは大切であるが、技術的に有効性が期待できないとの意見があるので、本当にカジュアルユーザーに対して効果があるのかどうか、もう少し丁寧な検証が必要。（長田構成員）

4. 1. 2. 2. 参考人の主な意見

- ・ ブロッキングに回避策があることを踏まえ、ブロッキングの効果測定をすべきではないか。（インターネットユーザー協会代表理事 小寺参考人）
- ・ ブロッキングの回避は容易であり、オンラインカジノ運営者は、利用者数を確保するために、回避方法を紹介したり、サイト側で回避手段をとったりすることも考えられるのではないか。（JAIPA 野口参考人）

4. 1. 2. 3. 基本的考え方・具体的検討

ブロッキングについては、技術的な回避策（例えば、VPN 等により DNS サーバを迂回する方法）があると指摘されており、近年では、特定のスマートフォン等の端末におけるプライバシー保護を目的とする機能を利用することにより、誰でも容易に回避することができるようになってきているとの指摘がある。児童ポルノサイトのブロッキングが検討された時と比べ、大きな環境変化を踏まえた議論が必要である。

一方で、カジュアルユーザーや若年層がギャンブル等依存症になる前の対策が重要であるところ、ブロッキングは、これらの者に対し、オンラインカジノの利用を抑止することが可能であり、ひいてはギャンブル等依存症になることを未然に防止するなど、予防的効果があるとの指摘もある¹⁶。

上記観点も踏まえ、ブロッキング実施国における実施手法や効果を検証しつつ、引き続きブロッキングの有効性に関する検討を深めていくべきである。

¹⁶ 構成員からは、ブロッキングの有効性に関して、単に接続を遮断するだけではなく、オンラインカジノが違法であるとの警告表示を行うことで、よりブロッキングの予防的効果をあげられるとの指摘がある。

4.2. 許容性（ブロッキングにより得られる利益が失われる利益と均衡するか）

前記1の検討の基本的視座に従い、仮に必要性・有効性が認められるとして、得られる利益と失われる利益が均衡するかどうかについて検討を行った。

4.2.1. 構成員の主な意見

- ・ ブロッキングにより得られる利益との関係では、相当大きな社会的、経済的問題である依存症問題（依存症の方及びその家族をはじめとする関係者の保護）についても検討すべき。（山口構成員、森構成員、黒坂構成員、前村構成員）
- ・ 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（狭義の比例性）について、エビデンスベースでみていくべき。（曾我部座長）
- ・ 能動的サイバー防御のようにサイバーセキュリティと通信の秘密に相補う性質がある場合とは異なり、児童ポルノ、海賊版又はオンラインカジノのように、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を考える場合には、緊急避難と同様に別個の法益が並び立つかどうかを検討すべき。児童ポルノサイトのブロッキングは訴訟になっていないが、海賊版サイトはブロッキングを実施する前に差止訴訟が提起されており、この違いが何を意味しているかについては、国民が納得しているかどうか、何を守ろうとしてブロッキングをしているのかという法益権衡の話が非常に重要である。
- ・ 公営ギャンブルやパチンコ・パチスロが多数の依存症被害を出しつつも適法なものとして許容されていること、破産法が賭博その他の射幸行為を原因とする財産の逸失を免責不許可事由としていること（252条）等からすると、国内法制全体において、依存症被害における権利侵害は重大なものにとらえられていないのではないかと。（森構成員）
- ・ オンラインカジノの保護法益は、児童ポルノと海賊版の中間に位置づけられるのではないかと。オンラインカジノの弊害は、賭けた本人の自己責任もある一方で、闇バイト等の犯罪行為の入り口となったり、家族が不幸に見舞われたりすることから、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。（田中構成員）
- ・ オンラインカジノは、匿名・流動型犯罪の拡大や国富の流出、スポーツベッティングにおける知的財産権の侵害等、様々な弊害をもたらすものである。海外の取組を参考にしながら、対策を講じていくことが急務。（山口構成員）

- ・ ブロッキングの必要性、それに伴う弊害等の反対利益を含めてバランスの取れた検討・分析を行うべき。賭博罪の保護法益である勤労の美風という社会的法益は観念的な利益にすぎず、法定刑も低いため、これだけでブロッキングを正当化することは困難。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。(橋爪座長代理)

4.2.2. 参考人の主な意見

- ・ 通信の秘密は、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ものであるが、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するとともに、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。(LM 虎ノ門南法律事務所弁護士 上沼参考人)

4.2.3. 基本的考え方

上記4.1.を踏まえ、検討を行った結果、仮にブロッキングを行う必要性・有効性が認められる場合、ブロッキングが国民の基本的人権である通信の秘密を侵害する行為であることから、閲覧防止のための手段として許容されるためには、ブロッキングによって得られる利益が通信の秘密の保護と均衡するものであるかどうかを検討する必要がある。

電気通信事業法第4条が規定する通信の秘密の侵害行為は、直接の罰則が適用される刑事犯であるため、違法性を阻却するためには、刑法の考え方に基づき、法令行為(第35条)又は緊急避難(第37条)が成立するか否かが論点となる¹⁷。

過去の検討では、児童ポルノサイトについて、児童の心身に対する生涯にわたる回復しがたい被害という被害の深刻さを踏まえ、総務省の有識者検討会等において緊急避難が認められるとの考え方が採られた一方、海賊版サイトについては、著作権者の経済的利益のために通信の秘密の制限することについて否定的な見解が示された(東京高判令和元年10月30日公刊物未登載(令和元年(ネ)2753号))

¹⁷ 刑法上の違法性阻却事由としては、本文記載のほか、例えば、正当業務行為(刑法第35条)や正当防衛(同法第36条第1項)が挙げられる。正当業務行為については、ブロッキングを行う主体であるISPの業務である電気通信事業は、電気通信役務の円滑な提供を図るために行われるものであり、オンラインカジノへの対策はこれに直接含まれないため、正当業務行為により正当化することは困難である。正当防衛については、不正な侵害者に対する反撃行為を行うものであるところ、ブロッキングは、オンラインカジノ運営者等のオンラインカジノによる弊害をもたらす侵害者に対するものではなく、利用者側の権利、すなわち全てのインターネット利用者に対する通信の秘密を侵害する行為であるから、正当防衛により正当化することは困難である。

¹⁸⁾。

上記は、緊急避難の成立要素である「法益の権衡」に関する判断であるが、仮に法令行為とする場合、通信の秘密の重要性を踏まえれば、緊急避難の法理を基礎としつつ、これを類型化して法定化することが考えられる。

4.2.4. 具体的検討

オンラインカジノの利用は、刑法上の賭博行為に該当することから、ブロッキングによって得られる利益を評価するにあたっては、賭博罪の保護法益について検討することが出発点となる。通説・判例によれば、賭博の保護法益は「勤労の美風」という社会的秩序であるとされること（最大判昭和25年11月22日刑集第4巻11号2380頁）から、これのみで通信の秘密の侵害を正当化することは困難である。

他方、オンラインカジノについては、賭け額の異常な高騰や深刻な依存症患者の発生など、極めて深刻な弊害が報告されており、ブロッキングによって得られる利益は、必ずしも賭博罪の保護法益（社会的法益）に留まらず、刑法上の議論に尽きるものではないと考えられる。もっとも、オンラインカジノを含むギャンブルの依存症被害における権利侵害の重大性については、これまで十分な検討がなされていなかったところであり、今後、①オンラインカジノに限らないギャンブルの依存症被害における権利侵害全般についての検討、及び②オンラインカジノ固有の権利侵害についての検討の双方が必要である。その上で初めて通信の秘密との保護法益の比較が可能となるものと考えられる。

以上を踏まえ、法益侵害の観点からオンラインカジノの実態を突き詰めた上で、ブロッキングにより得られる利益が失われる利益と均衡するかにつき具体的な検討を深めていくことが必要である。

4.3. 実施根拠（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）

前記1の検討の基本的視座に従い、仮に必要性・有効性、許容性が認められるとして、ブロッキングの実施根拠について検討を行った。

4.3.1. 構成員の主な意見

- ・ ブロッキングは、技術的に有効であるならば、オンラインカジノという大変な病理に対する重要な選択肢たりうるが、通信の秘密を侵害することか

¹⁸ 「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）」（事務局資料）16頁参照。

https://www.soumu.go.jp/main_content/001006992.pdf

ら、解釈であれ立法であれ、実施する場合の根拠や対象となる範囲について丁寧な分析が必要である。（鎮目構成員）

- ・ 海賊版の検討時にブロッキングを実施する前から訴訟が提起された経緯に鑑みれば、本件のブロッキングが法行為として行われるとしても憲法訴訟が提起されるのは必至。仮に立法するとすれば、どのような検討をしたのか、なぜそれが違憲でないかが問われる。（森構成員）
- ・ 通信の秘密とオンラインカジノの依存症対策の類型的な価値を天秤にかけて制度化することになるのではないか。通信の秘密と依存症対策という正当な利益がぶつかる場面なので、緊急避難をベースラインにした上でそれを類型化し、ある程度緩和しながら議論をしていくというのが刑法の観点からの感覚。（橋爪座長代理）
- ・ ブロッキングにより全ユーザーの全通信の検知行為が実行されることからしても、児童ポルノブロッキングのように、緊急避難を根拠として事業者の自主的取組として行うのではなく、オンラインカジノについては、法解釈でなく新規の立法措置により行うべき。（山口構成員）
- ・ ブロッキングの議論は、第三ラウンドであり、児童ポルノや海賊版の議論の蓄積の上で議論すべき。仮に立法する場合には、緊急避難の要件に準じなければ憲法違反となるのか、必ずしもそこまでは必要ないのかについて、能動的サイバー防御に関する議論等も参照しながら、検討していく必要がある。（曾我部座長）

4.3.2. 参考人の主な意見

- ・ 通信事業者は、利用者から通信の秘密を託されている立場であり、ブロッキングの実施は、利用者である国民自身が決めるべきで、法的根拠が必要。海賊版の裁判例はプロバイダにとって厳しい判決であり、通信事業者は、法的根拠がないと、大きなリスクを背負う。法的安定性を確保し、違憲にならないようにするためには、条件を詰めた議論が必要。（JAIPA 野口参考人）
- ・ 児童ポルノのブロッキングについては、流通する多様な違法有害情報の中でも格別というべき類型であって、検挙や削除が著しく困難である場合に、より侵害性の少ない手法、運用で、著しく児童の権利等を侵害する内容のものについて実施する限り、緊急避難として許容される余地があり、訴訟リスクはあるものの、実施することになったもの。（ICSA 立石参考人）

4.3.3. 基本的考え方

上記4.1.及び4.2.を踏まえ、必要性・有効性と許容性が認められる状況において、電気通信事業者がブロッキングを行う場合、通信の秘密の侵害に外形的に当たることから、どのような根拠の下で合法的に行うことができるかを検証する必要がある。

刑法上の違法性阻却事由のうち、電気通信事業者によるブロッキングに実質的に適用しうる法理は、法令行為又は緊急避難のいずれかである。海賊版の事例において、法解釈（緊急避難の考え方）に基づき自主的にブロッキングの実施を表明した事業者が訴訟を提起され、実質的に敗訴ともいいうる判決が示されたこと¹⁹を踏まえれば、実施主体である電気通信事業者における法的安定性を確保する観点から、仮にブロッキングを行う場合には何らかの法的担保が必要である。特に、ブロッキングにおいて犠牲にされる利益は、電気通信事業者自身が処分可能なものではなく、あくまで利用者である国民一般のものであることから、国民の権利保護の観点から個々の電気通信事業者が常に一定の訴訟リスクを負うこと²⁰を踏まえ、事業者における法的安定性を確保することは極めて重要である。

4.3.4. 具体的検討

オンラインカジノサイトのブロッキングを仮に法解釈（緊急避難）で行う場合は、ブロッキングを実施する電気通信事業者において、個々の事案ごとに緊急避難の要件を満たしているかを検討し、事業者自らの判断（誤った場合のリスクは事業者が負担）で実施するかどうかを決めることになる。オンラインカジノサイトについては、無料版やゲーム等との区別が一見して容易ではないことも指摘されているところ、法令によって遮断対象や要件等が明確化されなければ、「ミスブロッキング」や「オーバーブロッキング」のリスクが高まり、法的責任（通信の秘密侵害罪、損害賠償責任）を回避するために遮断すべきサイトのブロッキングを控えることが考えられ、対策の法的安定性を欠くことになる。

¹⁹ 東京高判令和元年10月30日公刊物未登載（令元（ネ）2753号）判決一部抜粋「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）の検知行為が実行され、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」

²⁰ なお、児童ポルノにおいては、事案の性質上、訴えを提起する当事者があまり想定されないが、一般論として、法解釈によるブロッキングには、個々の事業者が常に訴訟リスクを伴う点に留意が必要である。

また、上記海賊版における裁判所の判断を踏まえれば、児童ポルノのように閲覧対象となる個人の人権侵害が明確かつ深刻である等の特別の事情がない中で、遮断等に関する判断を事業者の自主性のみに委ね、これを実質的に強制することは適当ではないというべきである。

これを踏まえると、仮にオンラインカジノサイトのブロッキングを実施する場合には、法解釈に基づく事業者の自主的取組として行うのではなく、何らかの法的担保が必要である。

4. 4. 妥当性（仮に制度的措置を講じる場合どのような枠組みが適当か）

前記 1 の検討の基本的視座に従い、仮に必要性・有効性、許容性が認められ、制度的措置を講じる必要がある場合に、どのような枠組みが適当かについて検討を行った。

4. 4. 1. 構成員の主な意見

- ・ 新規立法の例として、コミュニケーションの本質的内容に関わる情報を取得対象から除外した能動的サイバー防御法案の例が参考になるのではないか。
- ・ ブロッキングを広く認めすぎると国民の知る権利やサイト運営者の表現の自由を侵害しかねないため、オンラインカジノの中でも遮断対象を限定すべきであり、日本の主権が及ばない外国のサイトや、合法・安全を謳ってユーザーを誤認させるサイトに限定する等が考えられる。
- ・ 新規立法に当たっては、オンラインカジノに限らず賭博全体を見渡した政策に基づいた制度作りが求められる。諸外国のように賭博に関する専門組織が必要であり、独立行政委員会、いわゆる 3 条委員会が妥当ではないか。憲法上の検閲禁止との関係では、裁判所が関与する手続を設けて、裁判所の命令によってブロッキングを実施する制度が検討されるべきではないか。加えて、オーバーブロッキングを防ぎ、他の表現に波及しないようにする対策を講じ、手続の透明性を確保する工夫など、相当きめ細かい検討が必要になると考えている。（山口構成員）
- ・ どのサイトをブロッキングするのかの判断を誰がするかが大きな問題になってくると考えており、ブロッキングの有効性を含めきちんと議論する必要がある。（長田構成員）

4. 4. 2. 参考人の主な意見

- ・ 権利侵害の最小限性を担保する仕組みを検討するに当たっては、いわゆる能動的サイバー防御法案が参考となる。事前規制として、法令等で利用方

法を明確に定め、公平な第三者による承認、一般ユーザーから通信の秘密の制限が見えるようにするなどの透明性確保などが考えられ、事後規制として、違反を発見しやすくするために、記録・報告や第三者による監査、違反に対するペナルティ、権利侵害された者の容易な権利救済手続を設けることなどが考えられる。(LM 虎ノ門南法律事務所弁護士 上沼参考人)

- ・ 児童ポルノのブロッキングの運用としては、IHC や警察庁からの情報提供を受け、削除要請に応じてくれない海外サイト等を対象とし、児童ポルノかどうかを判定してリストを作成（児童ポルノの掲載が続いているかどうかを1週間に1回程度確認してリストを更新）し、当該リストを関係事業者に送信することで、実施している²¹。(ICSA 立石参考人)

4.4.3. 基本的考え方

上記4.1.から4.3.までを踏まえ、必要性・有効性と許容性が認められる状況において、電気通信事業者が法令に基づいてブロッキングを行う場合、通信の秘密との関係で問題とならないようにするために、どのような枠組みとすることが適当かを検討する必要がある。

ブロッキングは、あくまで、違法情報の流通によってもたらされる弊害を除去する目的を達成するためのアクセス抑止策の一つであり、その枠組みを検討するに当たっても、当該弊害の除去という本来の政策目的に基づく規制体系の中で位置づけられるべきである。特に、カジノを巡っては、IR法制定の過程でランドカジノの合法化の要件が定められた一方、オンライン化の是非や要件については具体的な議論が先送りとなった経緯がある。また、先に述べたとおり、オンラインカジノについては、公営競技のオンライン提供において講じられているような対策がないことが、依存症をはじめとする弊害を悪化させている面があることから、ブロッキングの制度設計に当たっても、カジノ規制全般に対する議論抜きにその在り方を検討することは困難であると考えられる。

4.4.4. 具体的検討

具体的な制度を検討するに当たっては、上記カジノ規制に関する検討の中で、違法オンラインカジノを排除するための手段としてブロッキングを適切に位置づけた上で、その法的課題については、通信の秘密の制限について厳格な要件を定めた例である「重要電子計算機に対する不正な行為による被害の防止に関する法律」（令和7年法律第42号。いわゆるサイバー対処能力強化法）や、フランスを

²¹ 児童ポルノサイトのブロッキングの実施スキームについては、「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）」（事務局資料）14頁参照。

https://www.soumu.go.jp/main_content/001006992.pdf

はじめ違法オンラインカジノ規制の一環としてブロッキングを法制化している諸外国の例を参考にしつつ検討を深めていく必要がある。

こうした観点から、今後、少なくとも、以下の論点について具体的な検討を深めていくことが必要であると考えられる。

- ① 遮断義務付け主体（遮断対象リストの作成・管理を適切に行う主体（オンラインカジノ規制と密接に関連）など）
- ② 遮断対象（対象範囲の明確化（国外・国内サイト、国外サイトのうち日本向けに提供するサイト、無料版の扱い等）など）
- ③ 実体要件（補充性（他の対策では実効性がないこと）、実施期間、実施方法など）
- ④ 手続要件（事前の透明化措置として、司法を含む独立機関の関与、遮断対象リストの公表など。事後的な救済手段として、不服申立手続・簡易な権利救済手段の創設、実施状況の報告・事後監査の仕組など）
- ⑤ その他（実施に伴う費用負担、誤遮断時の責任の所在（補償）など）

5. 諸外国の状況

オンラインカジノのブロッキングは、欧米先進国を中心として 10 以上の国において実施されており、中でも、憲法レベルで通信の秘密（プライバシー）の保護を保障している中で、国家レベルでブロッキングを安定的に実施している国として、フランス及びイギリスが挙げられる。

フランスにおいては、ギャンブル規制を担当する国の機関が、ライセンス付与によりギャンブルを合法化した上で、オンラインカジノを含む違法ギャンブルを規制する手段の一つとしてブロッキングを法令上位置づけている。

下記の記載は文献調査に基づく現時点での概観であり、今後、仏英を含む先進主要国を中心として、ブロッキングの具体的内容・実施手法・効果等を含め、更なる深掘り調査を実施する予定である。

なお、以下の 5. 1. 及び 5. 2. における記載は、株式会社野村総合研究所による調査結果に基づくものであり、オンラインカジノに関する規制全般であって、ブロッキングに限るものではない点を申し添える。

5. 1. フランス

5. 1. 1. 制度の概要

2010 年（平成 22 年）にオンラインギャンブル市場が開放され、競馬、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、違法である。

ISP による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（平成 22 年）年より実施している。

5. 1. 2. 規制・監督機関

2010 年（平成 22 年）、市場開放に伴い、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（ARJEL）が設立された。

その後、2019 年（令和元年）には、オンラインギャンブルに加え、カジノ、競馬、宝くじを含むすべ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（ANJ）に再編された。

5.1.3. 運用状況

2010 年（平成 22 年）から 2022 年（令和 4 年）までは、オンラインギャンブル規制局（ARJEL）が裁判所命令を得てブロッキングを実施していたが、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。

2023 年（令和 5 年）のブロッキング件数は、1,274 件である。

5.1.4. 検討の動向

2025 年（令和 7 年）、オンラインカジノ合法化を盛り込んだ財政法案が提出された。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、最終的には撤回され、2025 年（令和 7 年）4 月時点では審議中である。

5.2. イギリス

5.2.1. 制度の概要

2005 年（平成 17 年）の賭博法により、オンラインカジノを含む遠隔ギャンブルの規制が導入された。

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が、ライセンスを取得しなければ違法となる。

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く、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している。

5.2.2. 規制・監督機関

2005 年賭博法にもとづき、オンラインカジノを含む賭博全般を監督する機関（独立非省庁公共機関、NDPB）として、イギリス賭博委員会（UKGC）が設置された。

イギリス賭博委員会は、包括的なライセンスについての発行手続権限を持ち、違法サイト及び事業者に対する停止命令の発行権限を持つものである。

5.2.3. 運用状況

2024 年度（令和 6 年度）には、イギリス賭博委員会がライセンスを取得していない違法事業者に対して約 500 件の停止命令（cease-and-desist notices）²²を発出した。また、同年度の賭博委員会の要請に基づく、ISP 事業者による自主的な

²² 違法事業者に対する停止命令は、ブロッキングとは異なり、サイトないし情報の削除を求めるものである。

取組としてのブロッキングは約 250 件である。

5.2.4. 検討の動向

賭博委員会に、裁判所に対する違法サイトの IP アドレスやドメイン名の停止申請の権限を付与する規定を含んだ法案 (Crime and Policing Bill) ²³について、2025 年（令和 7 年）4 月時点では審議中である。

²³ 構成員からは、イギリスで検討している法案の内容について、サイトブロッキングとは異なる手法である旨の指摘があり、今後、具体的な内容についての深掘り調査を行う予定である。

6. ブロッッキングに関する技術的検討

6.1. 具体的な方式

ブロッッキングを行う場合、DNS サーバの名前解決機能を用いてリクエスト先とは異なるサイトに誘導する「DNS ポイズニング方式」や、個別のトラフィックを解析する DPI 装置を用いて特定のサイトへの通信を遮断する「URL フィルタリング」等の技術が知られている。DNS 方式は、簡易で安価に実装できる等のメリットがある一方、ドメイン単位であるためオーバーブロッッキングの危険性が比較的高く、技術的回避が容易である等の課題が指摘されている。他方、URL 方式は、より精緻に遮断でき、技術的回避が困難である等のメリットがある一方、DPI 装置が高価であり対応可能な事業者に限られる等の課題が指摘されている²⁴。

我が国における児童ポルノのブロッッキングや、諸外国におけるオンラインカジノのブロッッキング等においては、DNS 方式が採用されている。ブロッッキングは、できるだけ多くの ISP が参加することで実効性が上がるものであることから、中小事業者を含む電気通信事業者が義務として遮断を行う手法としては、DNS 方式が望ましい。

近時では、セキュリティ対策の観点から、DNS 方式による対応が困難な保護技術の採用が進んでおり、こうした点については政府としても継続的にフォローアップを行っていくことが適当である。

6.2. 技術的回避策への対応

ブロッッキングについては、DNS 方式の場合、技術的に回避策がある、悪意あるサイト運営者がドメインを次々と移転させるホッピングが生じる等の技術的課題が指摘されている（法的課題については先述）。

技術的観点から回避策に対してどのように対応していくかという点については、諸外国における取組等も参考にしつつ、ISP 間での情報共有や国による技術開発の支援等を通じて、対策の実効性の向上を図っていくことが適当である。

²⁴ ブロッッキングの基本的仕組みについては「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）」（事務局資料）7頁参照。

https://www.soumu.go.jp/main_content/001006992.pdf

7. 概括的整理と今後の検討に向けて

オンラインカジノは、我が国の社会経済活動に深刻な弊害をもたらしており、喫緊の対策が求められている。その際、違法オンラインカジノをギャンブル規制の中でどのように位置づけ、実効的な対策を実現するかという観点から包括的に取り組む必要があり、政府全体で対策の在り方を検討していくべきである。

1. オンラインカジノの利用が違法ギャンブルであるという前提に立ち、官民の関係者が協力し、包括的な対策を講じるべき。

（包括的な対策の例：決済手段の抑止、違法行為に対する意識啓発・教育、取締り、アクセス抑止等）

2. 上記の包括的な対策の中で、アクセス抑止についても、有効な対策の一つとして検討すべき。

（アクセス抑止策の例：端末等におけるフィルタリング、サイト運営者等による削除・ジオブロッキング、通信事業者によるブロッキング等）

アクセス抑止策の一手段であるブロッキングについては、「通信の秘密」や「知る自由・表現の自由」に抵触しうる対策である。そのため、実施の必要性を判断するに当たっては、今後の規制環境や犯罪実態の変化等を踏まえ、他の権利制限的ではない手段が十分に尽くされたといえるか検証するとともに、オンラインカジノ固有の権利侵害の内実を突き詰めた上で、ブロッキングにより得られる利益が失われる利益と均衡しているかを検証していくべきである。その際、ブロッキングは技術的な回避が容易であり、今後一層容易になり得るといった大きな課題がある一方、ギャンブル等依存症等の予防的な効果があるとの指摘も踏まえ、ブロッキングの有効性に関する検討を深めていくべきである。

それでも被害が減らず、上記のとおり、①他の権利制限的ではない手段が十分に尽くされていること、及び対策として有効性があること、②ブロッキングにより得られる利益と失われる利益が均衡していることが認められる場合、ブロッキングの実施が可能となる。実施にあたっては、ギャンブル規制における位置づけや法的安定性の観点から、法解釈に基づく事業者の自主的取組として行うのは適当でなく、法的担保が必要である。今後、諸外国法制や他の通信の秘密との関係を整合的に解釈した法制度を参考にしつつ、通信の秘密との関係で問題とならないようにするために、どのような枠組みが適当であるかについて、遮断義務付け主体、遮断対象、実体要件、手続要件等を具体的に検討していくべきである。

参考資料（目次）

- | |
|---|
| 1 : 「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」構成員名簿 |
| 2 : 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過程 |

「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」

構成員名簿

(敬称略・五十音順)

【構成員】

	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
(座長)	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
(座長代理)	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

【オブザーバー】

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)
 一般社団法人テレコムサービス協会 (テレサ協)
 一般社団法人電気通信事業者協会 (TCA)
 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

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過程

会合	開催日	主な議題
第 1 回	令和 7 年 4 月 23 日	○ 事務局説明（ブロッキングを含むアクセス抑止の在り方について） ○ 警察庁報告（オンラインカジノの実態把握のための調査研究）
第 2 回	令和 7 年 4 月 28 日	○ ヒアリング（ギャンブル等依存症対策関連） ・ 国立病院機構久里浜医療センター 松崎参考人報告 「ギャンブル依存症とオンラインギャンブルの危険性について」 ・ 内閣官房ギャンブル等依存症対策推進本部事務局報告 「ギャンブル依存症対策 御説明資料」 ・ 田中構成員報告 ・ 一般社団法人インターネットユーザー協会代表理事 小寺参考人報告 「オンラインカジノに関する政策提言」
第 3 回	令和 7 年 5 月 14 日	○ ヒアリング（諸外国の法制・法的課題関連） ・ 野村総合研究所報告 「オンラインカジノのアクセス抑止に関するフランス・イギリスの動向」 ・ 橋爪座長代理報告 ・ LM 虎ノ門南法律事務所 弁護士 上沼紫野参考人報告 「通信の秘密に関する検討」
第 4 回	令和 7 年 5 月 27 日	○ ヒアリング（技術的課題関連） ・ 前村構成員報告 ・ 一般社団法人 日本インターネットプロバイダー協会（JAIPA）野口参考人報告 「ブロッキングによるアクセス抑止について」 ・ 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）立石参考人報告 「児童ポルノブロッキングの現状と課題」 ・ LINE ヤフー株式会社 坂下参考人報告 「オンラインカジノサイトに関する Yahoo! 検索の取組」
第 5 回	令和 7 年 6 月 20 日	○ 中間的な論点整理に向けた意見交換

第6回	令和7年 7月8日	○ 中間論点整理案の取りまとめ
	令和7年 7月11日 ～ 8月15日	○ 意見公募手続