

**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
報告書**

2026 年（令和 8 年） 7 月

目次

はじめに.....	2
1. 中間論点整理の概要（令和7年9月公表）.....	3
2. 必要性・有効性.....	4
2.1. 必要性（ブロッキング以外の対策が尽くされたか）.....	4
2.2. 有効性（対策としてのブロッキングは有効か）.....	13
3. 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）..	17
4. 実施根拠・妥当性.....	25
4.1. 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）	25
4.2. 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切か）...	25
5. 諸外国の状況.....	27
5.1 フランス.....	27
5.2 スイス.....	28
5.3 ドイツ.....	28
5.4 イギリス.....	29
6. 今後の方向性.....	30

はじめに

違法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、違法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、令和7年9月、違法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ついて、基本的な考え方を整理し、検証すべき項目や検討手順等を明らかにした中間論点整理の取りまとめを行った。中間論点整理を踏まえ、技術的課題、スポーツ健全性、諸外国法制、ギャンブル等依存症に関する各関係者ヒアリングを実施するとともに、関係省庁・関係事業者による取組状況を把握し、これまでの取組の効果として、違法オンラインカジノに係る情報のインターネット上の流通状況の検証を行うなど、ブロッキングを含むアクセス抑止に関する法的・技術的課題の検討を深めてきた。

本報告書は、中間論点整理以降の構成員・参考人の主な意見や検討内容を明らかにした上で、今後、政府全体で、引き続き包括的な対策を講じていくとともに、その効果を十分に検証することを求めるものである。また、今後の効果検証を踏まえ、政府全体で、違法オンラインカジノ対策として、ブロッキングを排除することなく、実効的な対策の検討を求めるものである。

令和8年7月22日

1. 中間論点整理の概要（令和7年9月公表）

違法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¹。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。

¹ 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、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である。（中間論点整理）

2. 必要性・有効性

2.1. 必要性（ブロッキング以外の対策が尽くされたか）

2.1.1. 中間論点整理（概要）

- ・ ブロッキングを実施するためには、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検証が必要である。
- ・ 他の手段として、ギャンブル等依存症対策基本法の改正法を踏まえた SNS 事業者等による削除、海外サイト運営者に対する働き掛けといった対策を進めた上で、それらの対策を尽くしたとしても違法オンラインカジノに関する情報が著しく減少しない場合、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。

2.1.2. 構成員の主な意見（中間論点整理以降のもの）

- ・ 賭博をした者が常習賭博罪で刑事裁判になっている旨のニュースの報道は、非常に威嚇的な効果があると思うが、賭博をした者にだけ実際に刑事司法手続が行われるのは非常に不公平であり、賭博場を開張している胴元側に対し、警察によるアプローチはどうしても必要なことであると思う。（森構成員・第7回会合）
- ・ 違法オンラインカジノの多くが賭場を開いている者が海外にいるという執行の難しさがあるため、関係省庁による連携を強化することが必要である。（黒坂構成員・第7回会合）
- ・ 国際的な捜査を含め、賭博場開張図利罪で検挙することが王道である。もっとも、国際的な捜査には時間がかかるころ、児童ポルノブロッキングの検討時には、捜査や検挙に時間がかかることもブロッキングを導入した一つの理由になっていることを踏まえる必要がある。国際的な捜査に時間がかかり、ギャンブル等依存症の対策として、どうしても隙間が生じてしまうのであれば、ブロッキングを対策として排除することも難しい。（長瀬構成員・第12回会合）
- ・ 警察による捜査では、海外のオンラインカジノ運営者に対し、何らかの法的制裁を加えることができておらず、未だに営業を続けている状況にある。今までできていないものを今後できるかという、警察庁から難しい旨の説明があり、現実問題として難しいと思う。違法性の周知啓発については、ほとんどの人たちにまだまだ届いておらず、大学でのアンケート調査では、オンラインカジノが合法であると回答する大学生が、未だに回答者の4分の1くらいいる。これを強化するといっても、世の中の詐欺被害がなくな

らないことと同様に、限界があるように思う。(田中構成員・第12回会合)

- ・ 海外で合法に行われているオンラインカジノについては、網羅的な捜査を尽くして検挙することは容易ではないため、ブロッキングの可能性について、対策として排除することなく議論をすることが適当である。児童ポルノブロッキングについては、児童ポルノサイトで画像が陳列され販売されている児童を保護するもので、全く落ち度のない児童の利益を保護するために、ブロッキングの可否が議論されてきたものである。他方で、オンラインカジノの利用者は、法的には、犯罪行為を行っているため、専ら被害者である児童とは状況が異なると考えざるを得ない。まずは規範意識を強化し、精神面に訴える形で犯罪行為をしなくなる方向に誘導することが重要である。違法性に関する広報活動を更に徹底し、新たなカジュアルユーザが違法オンラインカジノに手を染めない環境を醸成することが何といても重要である。これらの方法が十分に尽くされた上で、まだ鎮静化しない場合、改めてブロッキングの可否について検討すべき状況が生じると考える。(橋爪座長代理・第12回会合)
- ・ 効果検証の結果として、オンラインカジノの利用に係る違法性の認識について、数値がなかなか向上していないという驚くべき問題がある。若年層に対する違法性の周知啓発が重要であり、ブロッキングに踏み切る前に、違法性の周知啓発を強化すべきである。また、JAIPA からの、他の対策が十分に講じられておらず、まずは、違法性の周知啓発等をすべきとの意見も重要だと思う。(森構成員・第12回会合・第14回会合)
- ・ 賭博行為の違法性の認識について、いわゆるど真ん中の賭博は、違法であることをイメージしやすいが、オンラインカジノを含め、周辺に行くにしたがって認識が曖昧になるように思われる。違法性の周知啓発をしていくことは、非常に重要である。(長瀬構成員・第12回会合)
- ・ 効果検証の結果として、違法オンラインカジノに係る情報のインターネット上の流通状況については、この1年ぐらいの各種取組により、かなり減ってきており、国民の意識が変わってきているという見方が可能かもしれないので、今後どうなるかを慎重に見極めながら、ブロッキングを対策として排除することなく検討することが必要である。(鎮目構成員・第12回会合)
- ・ CDN (Content Delivery Network) には様々なコンテンツがキャッシュされ、日本の近くのキャッシュサーバから配信されることが、重要な問題である。CDN 上で、違法オンラインカジノに係るコンテンツを止めることや執行することが可能になれば、全体の対策のランドスケープが変わると思

う。CDN 対策について、改めて検討を進めるべきである。(前村構成員・第 12 回会合)

- ・ 海賊版に係るコンテンツを掲載していた CDN 事業者に対して損害賠償が認められた民事訴訟の判決があり、従前とは状況が変わってきている。CDN 対策を論点に入れ、今後、CDN 事業者とどのように向き合うか整理することが必要である。(森構成員・第 12 回会合)
- ・ フィルタリングだけで全てを防ぐことができるわけではないということも事実としてあると思う。「若年層」(青少年に限らず、青少年プラスアルファ)の保護の観点で、フィルタリングは当然に必要であるが、フィルタリングだけではなく、ブロッキングも検討すべきである。(長瀬構成員・第 12 回会合)
- ・ フィルタリングについては、長年様々な努力がされており、利用率が頭打ちとなっているように思われるため、フィルタリングに関し、これ以上の努力を求めることは難しい。(曾我部座長・第 12 回会合)
- ・ カジノ運営者の多くが海外に存在することから、犯罪捜査に困難が生じることは十分に理解できるが、少なくとも国内事業者が共犯として関与している場合には、捜査のハードルは相対的に低いと思われるため、引き続き具体的な対策の検討をすべきである。また、CDN 事業者が、オンラインカジノであることを知りながら、あえてサービスの提供を継続しているのかどうか、調査をすべき。(橋爪座長代理・第 13 回会合)
- ・ 海外サイトの捜査に限界があるものの、諦めるのではなく、尽くすことが重要である。(前村構成員・第 13 回会合)
- ・ 検索サイトについて、検索結果の上位に、オンラインカジノ おすすめ完全ガイドというものが出ており、カジュアルユーザがアクセス可能な状況にある。他方で、海賊版サイトは、検索結果に表示されないように取組が進められており、際立った違いが生じている。この問題は、必要性に関する論点として検討すべきである。(森構成員・第 13 回会合・第 14 回会合)
- ・ ブロッキング単体で、ギャンブル等依存症の問題が解消されるわけではなく、政府の包括的な対策との関係を踏まえ、必要性を吟味する必要があるが、ギャンブル等依存症対策基本法が改正され、様々な取組がされていることから、その効果を十分に検証し、ブロッキングの必要性を吟味すべきである。(長瀬構成員・第 13 回会合)
- ・ CDN サーバが国内にある場合や、カジノサイトの運営に日本人の関与が明白な事例も存在するため、国内における捜査努力が必要。また、広告対策

も重要であり、オンラインカジノは、執拗なターゲティング広告が繰り返し表示される状況であるため、優先的に検討されるべき。(森構成員・第14回会合)

2.1.3. 関係省庁・関係事業者の報告

2.1.3.1. 周知啓発

- ・ オンラインカジノに係る違法性の周知啓発の取組として、ギャンブル等依存症対策基本法の改正内容に関するポスター、チラシを作成するとともに、民間事業者等の協力の下、広報活動に取り組んでいる。例えば、コンサート会場において開演時に注意啓発のアナウンスを流したり、プロ野球球場や映画館の劇場ロビー等で、警察庁作成の周知啓発に関する動画を再生したり、フードデリバリーにオンラインカジノの違法性周知に関するチラシを同封したりするなどの取組を実施している。また、政府広報とも連携し、特に若年層に訴えかけるような内容の動画を作成し、YouTube等で配信している。(警察庁)

2.1.3.2. 取締り

- ・ オンラインカジノの取締りに関しては、賭客のみならず、決済代行業者やアフィリエイター等の運営に関与する者に重点を置いた取締りを推進している。オンラインカジノの運営に関与する者については、その背後に匿名・流動型犯罪グループの関与がうかがわれていることもあり、引き続き、厳正な取締りの強化を推進する。(警察庁)

2.1.3.3. 情報削除等

- ・ ギャンブル等依存症対策基本法の改正を踏まえ、事業者による利用規約等に基づく情報削除等の適切な対応を促すため、総務省では、令和7年9月、「違法情報ガイドライン」²を改定し、オンラインカジノサイトに誘導する情報等をインターネット上で発信する行為が違法である旨を明記した。また、業界団体を通じて、プラットフォーム事業者等に対し、同ガイドライン改定を踏まえた対応をとるよう要請した。同年11月時点で、主要なプラットフォーム事業者5社(Google、LINEヤフー、Meta、TikTok、X)に対し、ヒアリングを実施したところ、5社全てから、オンラインカジノへの誘導投稿について、違法行為等の禁止行為に該当するものと取り扱い、警察庁やIHC(インターネット・ホットラインセンター)からの削除要請等の受付・対応体制の整備・構築をしている旨の回答があったほか、個別の取組として関連する検

² 「特定電気通信による情報の流通によって発生する権利侵害等への対処に関する法律第26条に関するガイドライン」。改正ギャンブル等依存症対策基本法の施行にあわせて、令和7年9月25日に改定。

素結果の画面上部に違法性に関する注意喚起を独自に表示している事業者もあった。(総務省)

- ・ ギャンブル等依存症対策基本法の改正を踏まえ、令和7年9月、IHC の運用指針である「ホットライン運用ガイドライン」を改定した。同改定の運用開始から2か月後の取扱状況(暫定)³として、違法オンラインギャンブル等に係るウェブサイト等の提示については、IHC に寄せられた通報のうち、当該行為に該当すると判断されたものは約200件であり、IHC から、国外所在のサイト管理者・プロバイダ等に対し、削除依頼等をしているところ、削除・アクセス制限に至らない傾向がある。違法オンラインギャンブル等への誘導情報の発信については、IHC に寄せられた通報のうち、当該行為に該当すると判断されたものは約1200件であり、IHC から、国外所在のサイト管理者・プロバイダ等のほか、一部国内所在の事業者に対し、削除依頼等をしているところ、削除・アクセス制限に至る状況もある。(警察庁)
- ・ 国内外の主要CDN事業者のヒアリングを実施したところ、CDN事業者の取組の例として、CDN事業者は配信内容を把握する立場にないが、利用規約等に違反する旨の通報等があった場合は、契約者(配信元)に確認し、情報削除・契約解除、ジオブロッキングの対応を行うことなどが紹介された。他方で、主な課題として、契約解除等をして情報自体はオリジンサーバに残り続けること、技術的理由などによりジオブロッキングについて対応できない事業者がいることなどが挙げられる。(事務局・第8回会合資料)
- ・ アプリストア運営事業者のヒアリングを実施したところ、Apple の取組の例として、概要、アプリ審査に関するガイドラインを作成し、配信前に審査し、同ガイドラインを遵守しているアプリのみ配信を許可していること、同ガイドラインには、配信される地域の法令を遵守する必要があることを規定していること、政府当局等からの正当な削除要請に対応していることなどが紹介された。また、Google の取組の例として、概要、事業を展開する各国の法令を遵守することが基本方針であり、日本国内において違法なオンラインカジノを含む賭博関連アプリは許可していないこと、そのことはポリシーに明確に定めており、

³ 本文に記載した数値は、運用開始後2か月時点における暫定値であるが、警察庁が令和8年3月12日に公表した確定値によれば、令和7年9月25日から同年12月31日までの間に、

・「国内にある不特定の者に対し違法オンラインギャンブル等ウェブサイト又は違法オンラインギャンブル等プログラムを提示する行為」については、違法情報に該当すると分析された件数は464件、削除依頼等を行った件数は447件、当該依頼から5営業日後時点で削除を確認した件数は43件。

・「インターネットを利用して国内にある不特定の者に対し違法オンラインギャンブル等に誘導する情報を発信する行為」については、違法情報に該当すると分析された件数は2,789件、削除依頼等を行った件数は2,542件、当該依頼から5営業日後時点で削除を確認した件数は558件。なお、分析件数と削除依頼等件数との差分は、サイト管理者等への削除依頼前に削除されていたもの等による。

同ポリシーに違反したアプリを発見した場合、当該アプリの公開停止、削除、悪質な開発者のアカウント停止などの厳格な措置を講じていること、ポリシーを実効的に遵守させるため、アプリの事前審査、継続的な監視と違反の検出、利用者や政府機関からの報告対応など多層的なアプローチを講じていることなどが紹介された。（事務局・第8回会合資料）

2.1.3.4. 外国政府への要請

- ・ 警察庁からの情報提供を踏まえ、日本向けにオンラインカジノを提供する事業者がいる国や地域の外国政府等に対し、日本向けにオンラインカジノサービスを提供しないよう、口上書をもって協力要請するよう所管の在外公館に訓令を発出・執行しているほか、複数の在京大使館に対しても同要請を行うとともに、要人往来等の外交上の機会において働き掛けをしている。一部の外国政府等から、一定の措置を講じるというような反応を得ているところ、今後も継続的に働き掛けを実施し、外国政府等の取組状況について引き続き注視する。（外務省）

2.1.3.5. 支払抑止

- ・ 預金取扱金融機関・暗号資産交換業者・資金移動業者・前払式支払手段発行者に対し、令和7年5月、日本国内でのオンラインカジノの利用が犯罪であることについて利用者へ注意喚起すること、オンラインカジノを含む違法行為等に係る決済が禁止されていることを利用規約等で明らかにすること、オンラインカジノに係る決済を把握した場合は当該決済を停止することを要請した。また、同年6月、資金決済法を改正し、国境をまたぐ資金移転を行う収納代行業者を登録制として規制を課すこととした。同年8月、金融機関が取引をモニタリングする際の参考となるよう、疑わしい取引の参考事例を更新・公表した。その他、金融庁のホームページやSNS等を通じて、オンラインカジノの違法性について周知を行っている。（金融庁）
- ・ クレジットカード決済に係る支払抑止について、令和7年7月、警察庁及び経済産業省は、国際ブランドに対して、日本国内でオンラインカジノに利用されたクレジットカード決済に関する情報を提供し、国際ブランドが外国所在のアクワイアラーに対してオンラインカジノ事業者等との決済停止・契約解除等の措置の実施を要請する取組を開始した。今後、措置状況に関するフィードバックを受けるなど、その状況等を注視していく。また、国内のイシューアーにおいては、取引モニタリング等によりオンラインカジノに係る決済であることを把握した場合には、当該決済を停止するなどの対応を行うとともに、カード会

員に対し、日本国内から賭博を行うことは犯罪であることの注意喚起を実施している。(経済産業省)

2.1.3.6. スポーツ健全性

- ・ スポーツ団体ガバナンスコードの策定・周知を行い、違法賭博等の防止を含め、各スポーツ団体におけるコンプライアンス教育の実施等によるコンプライアンス意識の徹底、ガバナンス確保の促進の取組を行うとともに、積極的な取組を進める団体への支援等を実施している。また、令和7年6月、スポーツ基本法にスポーツに係る競技の不正な操作等の防止に関する規定を新設する法改正を行い、同年9月、同改正の施行通知として、各スポーツ団体に対し、スポーツ関係者が違法賭博に関わることがないように周知徹底を図った。その他、同年7月、ギャンブル等依存症対策基本法の改正を踏まえ、各スポーツ団体に対し、注意喚起を行った。(スポーツ庁)

2.1.4. 効果検証

2.1.4.1. デスクリサーチ

オンラインカジノに誘導していると考えられるSNS等の投稿の動向

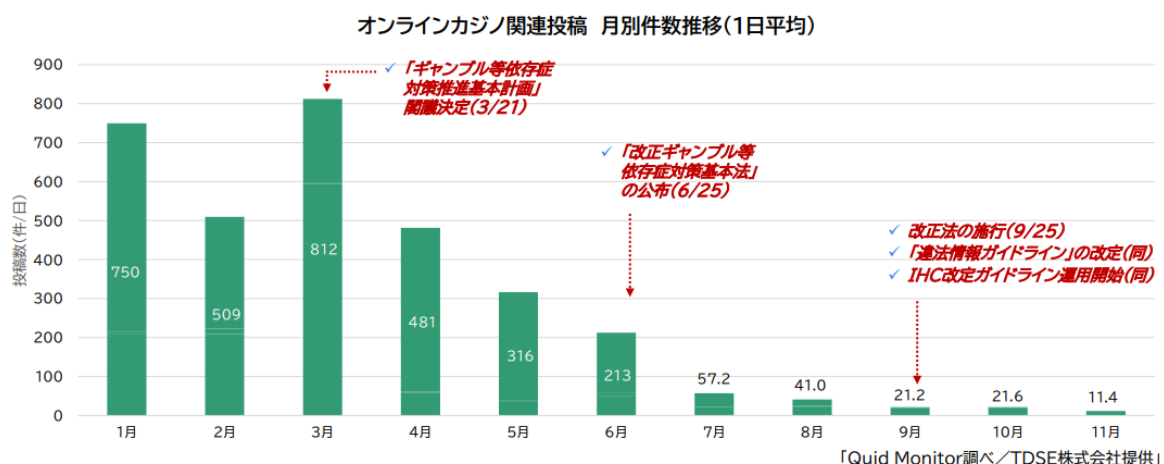
MRI

投稿数の月別推移

● 対象情報の投稿数

- ・ 1月～3月は増減がみられるが、4月以降、11月まで減少傾向が続いている。
- ・ 4月に減少に転じた後、7月に大幅に減少し、9月以降は極めて少ない状況が続いている。
- ・ 投稿キーワードは、月による違いもあるが、「カジノ」「ボーナス」「ゲーム」「入金不要」などが多い。

※ キーワード検索の性質上、実際にはオンラインカジノと無関係な投稿(例:オンラインカジノとは無関係な動画に「#オンラインカジノ」などのハッシュタグを付与した投稿)も一部含まれる。



Copyright © Mitsubishi Research Institute

3

- ・ 違法情報ガイドラインにおいて、違法オンラインギャンブル等に誘導する情報が認められる場合として示されているキーワードを用いた SNS 等の投稿の動向の調査を実施したところ、調査結果は、上記図のとおり

りであり、令和7年4月に減少に転じた後、同年7月に大幅に減少し、同年9月以降は極めて少ない状況が続いている。(株式会社三菱総合研究所)

- ・ 改正ギャンブル等依存症対策基本法の施行前後におけるオンラインカジノに係る情報の検索ヒット数、アプリ版のダウンロードの可否、オンラインカジノサイトへのアクセスの可否について調査を実施した。検索エンジンにおける各キーワード(例「オンラインカジノ アプリ おすすめ」など)での検索ヒット件数は減少傾向にあり、主要なオンラインカジノサイトに係るアプリについては、iOS、Android とともにダウンロードが不可能になっていた。他方で、オンラインカジノサイトへのアクセスの可否については、一部不可となったサイトがあるものの、基本法改正の施行前後で大きな変化は見られなかった。(株式会社野村総合研究所)

2.1.4.2. アンケート調査

- ・ 改正ギャンブル等依存症対策基本法の施行前後に、オンラインカジノに関する情報の目撃経験、検索経験、オンラインカジノサイトへのアクセス経験、違法性の認識について、WEB アンケート調査を実施した(サンプル数 3000 人)。目撃経験については、誘導広告等の情報を含め全体的に減少傾向にあり、年代別では2回のアンケート調査のいずれも18歳から29歳が最も高かった。検索経験については、全てのサービス(検索エンジン、動画サイト、SNS 等)において減少しており、検索手段はスマートフォンが最も多かった。オンラインカジノサイトへのアクセス経験については、2回のアンケート調査で大きな変化は見られなかったが、低水準で推移していることが認められた。違法性の認識については、日本国内でのオンラインカジノの利用が違法であるとの回答が6割程度にとどまるが、2回目の調査では、1回目と比べ、違法ではない旨の回答が減少したことが認められた。(株式会社野村総合研究所)

2.1.5. 検討

違法オンラインカジノ対策については、関係省庁・関係事業者の各報告のとおり、現在も、官民の関係者が協力し、基本法改正に基づく取組を含め、周知啓発、取締り、情報削除、外国政府等を通じたジオブロッキング等の要請、支払抑止、スポーツ健全性など、様々な観点で、包括的な対策を講じているところである。ブロッキングの必要性(他の権利制限的ではない対策が十分に尽くされたといえるか)について、本検討会で特に指摘の多かったものとして、例えば、取締り、情報削除、ジオブロッキング、支払抑止があり、これらについて検討する。

取締りについては、賭博をした者だけでなく、賭博場を開張している者に対して行うことが重要である。これまでもオンラインカジノに係る決済代行業者やアフィリエイトの摘発など、厳正な取締りが推進されており、引き続き、取締りの推進に努める必要がある。他方、オンラインカジノの多くは、海外で合法的に行われていることから、一般的に、当該国や地域の捜査協力が得られにくい等、法執行は容易ではない。今後も、捜査資源を適切に投入してもなお、賭博場を開張する者の取締り等が困難である場合は、そのことを前提として、ブロッキングの必要性を判断すべきである。

情報削除については、違法オンラインカジノに係る誘導投稿等が大幅に減少し、検索ヒット数が減少傾向にあるなどの効果が認められる。もっとも、検索結果上位に違法オンラインカジノ紹介サイトが依然として複数表示されている旨の指摘があるところ、検索事業者による情報削除等の取組を促進させるために、引き続き、官民関係者の連携を強化することが重要である。また、違法オンラインカジノについて、CDN が利用されている旨の指摘があるところ、CDN 事業者による情報削除等の取組を促進させるために、引き続き、官民関係者の連携を強化することが求められる。現在、一部の大手 CDN 事業者と関係省庁の間で削除の促進に向けた協議等が行われていることも踏まえ、今後、CDN 事業者による対応状況等を見据え、ブロッキングの必要性を判断すべきである。

ジオブロッキングについては、海外に拠点を置くオンラインカジノサイト運営者による対応が必要であるところ、外国政府等への要請により、一部の外国政府等から一定の措置を講じるというような反応が得られている。他方で、任意の協力要請にとどまるため、その実効性に課題があるとの指摘がある。引き続き、同取組を進めるとともに、その効果を十分に検証し、外国政府等によるジオブロッキング等が進まないことが明らかになった場合は、そのことを前提として、ブロッキングの必要性を判断すべきである。

支払抑止については、金融機関等による利用者への注意喚起、違法オンラインカジノに係る決済を把握した場合に当該決済の停止、疑わしい取引の参考事例の更新・公表等の各種取組が実施されており、昨年7月、クレジットカード取引に係る官民関係者が連携した新たな取組が開始されたところである。今後も各種取組を行うとともに、その効果を十分に検証し、ブロッキングの必要性を判断すべきである。

これまでの取組の効果については、違法オンラインカジノに係る誘導投稿等が大幅に減少したほか、検索ヒット数や目撃・検索経験が減少傾向にあるなど、一定の効果が認められる。他方で、オンラインカジノに係る違法性の認識については、未だ全体の6割程度にとどまっているほか、オンラインカジノサイトへのアクセス経験については低水準で推移しているものの、基本法改正の施行前後で大きな変化は見られないことから、学校教育等における知識の普及も含め、違法性

の認識を向上させるために、引き続き周知啓発を行うことが重要である。

以上によれば、これまでの官民による包括的な対策により、誘導投稿等が大幅に減少するなど、一定の効果が認められるが、違法性の認識等については一層の向上が求められる。今後、ブロッキングの必要性を判断するためにも、基本法改正に基づく取組を含め包括的な対策を進めるとともに、基本法改正の施行から一定の期間を経た適切な時期において、その効果を十分に検証する必要がある。

そして、包括的な対策は関係省庁が連携して実施していることから、その効果を十分に検証するためには、関係省庁が連携し、政府全体で実施すべきである。

2. 2. 有効性（対策としてのブロッキングは有効か）

2. 2. 1. 中間論点整理（概要）

- ・ ブロッキングについては、近年、スマートフォンのプライバシー機能の向上等により、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。
- ・ 他方、カジュアルユーザ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り、ブロッキングにはこうした予防的効果があるとの指摘もある。
- ・ ブロッキング実施国の実施手法や効果を検証した上で、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。

2. 2. 2. 構成員の主な意見（中間論点整理以降のもの）

- ・ 有効性の検討をしていくに当たり、議論の内容・過程、客観的事実について、早い段階から国民に向けて伝えていくことが大切である。（長田構成員・第7回会合）
- ・ APNIC の資料によれば、約 95% が ISP の DNS サーバを参照しているので、カジュアルユーザ対策という意味では、ある程度の有効性が認められる。（長瀬構成員・第8回会合）
- ・ APNIC の資料は、通常時のインターネット利用における ISP の DNS 利用率を示すものであり、有効性の根拠としては不十分。ブロッキングが行われていない状況では、パブリック DNS を利用する必要は必ずしも生じない一方、ブロッキングが実施された場合には、利用者がその回避手段としてパブリック DNS を用いる可能性があるためである。このため、DNS ブロッキングが実際に行われている児童ポルノサイトへのアクセスに係るパブリック DNS の利用率を比較すべき。（森構成員・第8回会合・第14回会合）
- ・ ブロッキングは通信の秘密を侵害するというマイナス面がある以上、有

効性については継続的に検証していく必要があり、現在、ブロッキングについて効果検証中であるスイスのような国の状況を注視していくことは大変重要である。(鎮目構成員・第9回会合)

- ・ 関係者ヒアリングにおいて、ギャンブル等依存症にならないための一番の対策は、当該情報に接触する機会をなくすことである旨の話があるところ、ブロッキングについては、カジュアルユーザや若年層の入口での依存症予防の対策という観点で、有効性を考えるべきである。(長瀬構成員・第12回会合)
- ・ 海外のエビデンスとして、オンラインカジノによる弊害があまりに大きいということで、様々な対策を講じる中で、ブロッキングも実施し、ある程度の効果があがっているとの報告があり、これについても検討材料にすべきである。(田中構成員・第12回会合)
- ・ ブロッキングについては、技術的な回避策があることが指摘されているが、現在のインターネット利用環境等を踏まえれば、少なくともカジュアルユーザに対しては有効な方策となり得ることについて否定することは難しい。(橋爪座長代理・第13回会合)
- ・ ブロッキングは通信の秘密を侵すことになるところ、これにより、カジュアルユーザを守られることになるか不安がある。悪意のある者は様々な手段で働き掛けをしてくること、ブロッキングに回避策があることから、ブロッキングがどこまで有効なものといえるのか疑問が大きい。ブロッキングは、通信の秘密を侵害し、その対策の効果も絶対的に有効なものではないので、万が一実施する場合には、改めて国民的な議論を踏まえ、検討することが大切である。(長田構成員・第13回会合)
- ・ ブロッキングは、これまでの児童ポルノサイト、海賊版サイトのときに比べても有効性が下がっており、容易な回避策があり、大手のブラウザベンダーから二重のプロキシのような、利用者保護のサービスが出ていることもあり、ブロッキングが難しくなっている。(森構成員・第13回会合)

2.2.3. 参考人の主な意見

- ・ 民間事業者の自主的取組として実施している児童ポルノブロッキングの実績からは、ブロッキング自体の有用性は否定できない。APNIC 調査（インターネット上における DNS 利用状況について、利用者端末が DNS 名前解決時に参照する DNS（ISP 内キャッシュ DNS 又はパブリック DNS）の利用比率を、実際の通信トラフィックに基づいて分析した調査）によれば、約 95%のクライアントは、ISP 内に設置したキャッシュ DNS サーバを参照し

ている。ブロッキングの手法については、通信事業者の大多数が DNS ブロッキング方式を採用する可能性が非常に高いと想定されるところ、同方式であれば安定的な運用が可能であり、一定の有用性はあると認められる。将来的に DPI フィルタリング方式など、状況や技術進展なども踏まえて慎重に検討していくのが望ましい。(NTT ドコモビジネス株式会社 吉田参考人)

- ・ 諸外国（フランス、スイス、ドイツ、イギリス）における ISP 内に設置したキャッシュ DNS サーバの利用については、APNIC 調査によれば、日本と同様に、約 95%のクライアントは、ISP 内に設置したキャッシュ DNS サーバを参照していることが認められる。(野村総合研究所)
- ・ 諸外国法制については、後記「5. 諸外国の状況」参照。

2.2.4. 検討

ブロッキングの回避策としては、VPN 等の利用、パブリック DNS の利用、IP アドレスの直接入力等が挙げられる（第 8 回事務局資料）。これらの手段により、ISP の DNS サーバ等を迂回することが可能であるため、仮にブロッキングを実施したとしても、その対策には一定の限界があり、特に、オンラインカジノに係るいわゆるヘビーユーザに対しては、効果を期待することができないとの指摘がある。

後記（3.3.1）のとおり、オンラインカジノに接触する機会を減らすことが、ギャンブル等依存症の予防として当然に有効であるとの専門家の意見があるところ、オンラインカジノに係るブロッキングの有効性については、若年層やカジュアルユーザを保護する観点（オンラインカジノに係る情報に接触する機会を減らすことが可能かどうか）から、検討すべきである。

民間事業者の自主的取組として実施されている児童ポルノブロッキングは、現在も安定的に運用されていることが認められ、当該実績を踏まえ通信事業者からもブロッキングが引き続き有効な手法であるとの見解が示されている。他方で、今後の技術動向やインターネット利用環境の変化に留意すべきである。

諸外国（フランス及びスイス）においては、オンラインカジノ対策として、DNS ブロッキングを実施しており、他の対策と併せて実施することで効果があるとの報告がある。ブロッキング実施国であるスイスにおいて、ブロッキングの効果検証中であり、今後の検討に当たって参照することも考えられる。

APNIC の資料によれば、日本では、約 95%の利用者が ISP の DNS サーバを参照していることが認められる。同資料によれば、諸外国（オンラインカジノに係るブロッキングを実施している国を含む。）についても同様であることが認められ、多くの利用者が ISP の DNS サーバを参照しているといえる。

以上によれば、ブロッキングについては、技術的な回避策が指摘されており、その対策に一定の限界があるものの、現在のインターネット利用環境等に照らせば、違法オンラインカジノから若年層やカジュアルユーザを保護する観点から、対策としての有効性は否定できない。なお、技術的動向は変化しうることから、上記検証を行う上でも、当該時点におけるインターネット利用環境等に十分に留意すべきである。

3. 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）

3.1. 中間論点整理（概要）

- ・ 仮に必要性・有効性が認められるとしても、ブロッキングが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について検討が必要である。
- ・ 刑法上の賭博罪の保護法益は「勤労の美風」であり、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が、オンラインカジノは、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あることを踏まえ、法益のバランスについて具体的な検討が必要である。

3.2. 構成員の主な意見（中間論点整理以降のもの）

- ・ 違法オンラインカジノに係るギャンブル等依存症の拡大を防いでいくというのが守るべき法益ではあるが、それだけではなく、青少年保護やスポーツ健全性も守るべき法益の大きなテーマになるのではないかと考えている。（山口構成員・第8回会合）
- ・ 違法オンラインカジノは、無料のゲームみたいなものを入口とし、賭けるほうに誘導しているなど、小中学生が入りやすいような仕組みとなっている。公営競技と大きく違う点として、オンラインカジノは24時間365日できること、管轄省庁がなく運営事業者と対話することができないこと、もともと違法であることから、オンラインカジノに誘導するために何でもしてくることが挙げられる。（田中構成員・第9回会合）
- ・ 緊急避難等の法解釈における法益権衡の話か、立法の合憲性に関する法益権衡の話かで、考え方が変わり得ると思われるので、法益権衡の考え方については本格的な検討に当たって必要な論点である。（曾我部座長・第12回会合）
- ・ パターナリズムに基づく政策は原則望ましくなく、個人の自律を損なうという従来の考え方について、様々な分野で揺らいでいるところ、オンラインカジノについては、人間の認知の構造を逆手に取って巧妙に操作していることが指摘されており、まさに個人の自律との関係で考えるべき問題の一つである。（曾我部座長・第12回会合）
- ・ 認知の問題については、オンラインカジノだけではなく、若年層のSNSへの依存の問題など、様々な場面で議論されており、少なくとも日本では、若年層のSNSの利用を禁止するような議論はなく、リテラシーを獲得させる方向で議論がされているように思う。他のものと整合性の取れた議論をすべきであり、違法オンラインカジノだけ別であるという議論をすべきではない。

（森構成員・第１２回会合）

- ・ 違法オンラインカジノに係るブロッキングの主たる目的について、賭博罪の保護法益である「勤労の美風」は抽象的で、これを目的の柱とすることは難しい。また、「国富の流出」は、犯罪の深刻さを示す一つの要素であるが、オンラインカジノに限られるものではなく、国富の流出そのものを問題視することは難しく、独立の目的とすることは難しい。違法オンラインカジノに係るギャンブル等依存症の問題を柱に掲げるということにならざるを得ないと考えている。（曾我部座長・第１２回会合）
- ・ 違法オンラインカジノに係るブロッキングの主たる目的について、基本的には依存症対策であると考えている。（長瀬構成員・第１２回会合）
- ・ 違法オンラインカジノに係るギャンブル等依存症の弊害は、人生全体に関わるものであり、単なる財産的損失の問題ではなく、人格的な部分を含むものである。（曾我部座長・第１２回会合）
- ・ 違法オンラインカジノに係るギャンブル等依存症の弊害は、決して財産の問題だけではない。私たちの仲間には、父親が回復できずに離婚になって、自己破産し、家も失い、妻もうつ病になって働けなくなり、子供２人を抱えてどうしようとか、本当に人生そのものが奪われる。本当に追い詰められると自殺に至ることもある。（田中構成員・第１２回会合）
- ・ 違法オンラインカジノの問題は、ギャンブル等依存症だけではなく、様々な犯罪につながっており、違法オンラインカジノのためのお金を作るために、小学生が詐欺を働いているという現実がある。違法オンラインカジノによる国富の流出については、犯罪収益であって普通の商取引と比べるべきものではなく、日本に税金を納めず、完全な逃げ得になっている。この犯罪収益は、１兆円から６兆円程度との試算があり、非常に大きな日本の損害である。（田中構成員・第１２回会合）
- ・ 違法オンラインカジノに意図せずに触れた子供たちが追い詰められる状況にあり、重大な問題と認識している。他方で、悪意を持った人は、あらゆる手段で介入することが考えられ、ブロッキングによって全て解決できるとはいえない。通信の秘密の保護は絶対に守るべきであり、現時点における説明では、ブロッキングによってギャンブル等依存症を予防できるかどうか明らかとはいえず、納得できる説明とはいえない。ブロッキングについては、通信の秘密を守るためにどうするかという議論と併せて行うべきである。（長田構成員・第１２回会合）
- ・ 違法オンラインカジノの弊害は様々あるが、ギャンブル等依存症の弊害を抑制することが主たる目的である。その際、ブロッキングに期待されるのはそ

の予防的効果であるが、これまでの関係者ヒアリングや効果検証の結果からすれば、若年層がオンラインカジノに関する情報に接する機会が最も多く、脳機能の発達の観点から依存症に陥るリスクが高いという仮説は一定の蓋然性があるとも考えられる。しかし、ギャンブル等依存症に関する実態調査が現時点では未だ不十分であり、情報接触の実態のほか、依存症に陥りやすい要因等については、十分に解明されているとはいえない。専門性のある機関において、科学的根拠に基づき、迅速かつ体系的な調査研究を行うことが必要ではないか。（黒坂構成員・第12回会合）

- ・ ギャンブル等依存症の害悪については、人生そのもの、家族も巻き込み、壊しかねないものであるとすると、重大な弊害であり、ブロッキングを検討するという方向になると思うが、実際にそこまでの実態が現に生じているということが、構成員の間で共通認識となっているといえるか、改めて確認する必要があるのではないか。これまでも競馬・競輪について、家族みんなが大変苦労するということはあったように思われ、違法オンラインカジノについては特別であるということが十分にいえるかどうかの確認が必要である。（鎮目構成員・第12回会合）
- ・ 違法オンラインカジノによるギャンブル等依存症の問題が、財産的な利益だけではなく、その人格や人生自体を危殆化することに鑑みれば、通信の秘密の侵害を正当化するに足る反対利益と評価することは可能と考えられる。特に、違法オンラインカジノについては、スマートフォンから24時間、様々なジャンルのギャンブルを際限なく行うことができ、これまでのギャンブルとは、質的に異なる深刻な側面があることは、経験則として議論の前提にすることができると考える。（橋爪座長代理・第13回会合）
- ・ 違法オンラインカジノについて、法律で認められている公営競技とは何が違って、何が同じなのか、とりわけ、ギャンブル等依存症の観点で、更に理解を深めていく必要がある。仮に何らかの立法措置を講じる場合の非常に重要な基礎になると考えている。（黒坂構成員・第13回会合）
- ・ ブロッキングの根拠として重要なのは、ギャンブル等依存症の防止であることを強調する必要がある。勤労の美風という賭博罪固有の法益侵害については、それだけではブロッキングを正当化するには足りないということは強調する必要がある。経済活動による国富の流出防止は、ブロッキングの理由にはならないため、違法な行為によるとか、何らかの限定を付けるべきである。（鎮目構成員・第13回会合）
- ・ 違法オンラインカジノの運営者は、あらゆるデータを抜き取り、プロファイリングをし、営業活動が続いているという状況にあるため、これへの対抗策としてブロッキングを講じるべきである。インターネットの世界は決して自

由な場ではなく、アルゴリズムの奴隷になっており、特に若者がそのような状況にあり、ギャンブルにはまっていく状況にあることを考慮すべきである。
(田中構成員・第13回会合)

- ・ 違法オンラインカジノは、競馬等のオンライン利用とは異なり、非常に緻密に、利用者を中毒に持ち込むようなアルゴリズムを作成することが可能であり、公営競技等とは異なる特殊な性質を有することは、強調すべきである。
(前村構成員・第13回会合)
- ・ ギャンブル等依存症については、他の合法ギャンブルでも普通に生じているが、合法ギャンブルを制限しようという議論は見られず、いわば放置されている状況にある。破産法では賭博による財産の逸失が免責拒否事由となっているなど、現在の日本の法制度が、依存症被害者の利益を保護するものとはなっておらず、通信の秘密に匹敵するような重要な権利として評価していないように思われる。(森構成員・第13回会合・第14回会合)
- ・ 違法オンラインカジノの特殊性については、人間の認知を巧妙に操っていることは、強調されるべきである。ブロッキングの目的について、主として、違法オンラインカジノの流通の防止とし、加えて、違法カジノがもたらす国富の流出防止、スポーツの健全性の確保を踏まえることに賛成。(山口構成員・第13回会合)
- ・ 法益権衡について、少なくとも刑法の解釈としては、単に人格権と通信の秘密を比べるといったように、抽象的な法益の価値だけで比較衡量を行うことは不十分であり、具体的な被害の大小を検討するのは当然である。何が具体的であるか自体も議論が混在化しており、本検討会において十分な議論が行われたわけではないため、比較衡量の方法について本報告書で明記すべきではない。(橋爪座長代理・第13回会合)
- ・ 法益権衡について、オンラインカジノの特殊性、依存症の重篤性のみを強調しているが、通信の秘密との比較の議論になっていない。全く性質の異なる利益同士を比較することは容易ではなく、比較の仕方に工夫が必要であり、共通の指標がある場合、例えば影響を受ける人数などを考慮することが一つの手がかりとなる。他方で、共通の指標を見いだすことが難しい場合、権利の性質が何であるか、どのように民主主義に貢献するのか、憲法上どのように位置づけられているのかといった、より抽象的な次元に遡って考える必要がある。(森構成員・第13回会合・第14回会合)
- ・ 比較衡量の在り方については、十分な議論が行われておらず、ブロッキングの必要性が大きいと判断され、具体的な制度設計を行う段階において、改めて検討すべき事項である。特に、違法な行為による国富の流出防止・スポー

ツ健全性の確保の観点については、保全利益として検討対象となり得るかどうかについて議論する必要がある。(鎮目構成員・第14回会合)

- ・ 比較衡量の在り方については、国富の流出防止・スポーツ健全性の確保等の法的利益といえるかどうかすら明らかでないものを考慮要素として追加して、通信の秘密との法益均衡を判断することは適切とは言えない。(森構成員・第14回会合・第15回会合)
- ・ オンラインカジノ対策は、様々なステークホルダーが協同して取り組むことが必要である。その上で、仮に必要性・許容性が認められる場合には、徹底的に法益権衡を意識した重厚な検討を行うべきであり、その検討には極めて長い時間を要すだろう。他の方策を併せて進めていく必要がある。(前村構成員・第14回会合)

3.3. 参考人の主な意見

3.3.1. ギャンブル等依存症の実態

- ・ 違法オンラインカジノを運営する事業者は、利用者の関心を留めることで、利用者に賭け金を払わせ続けることが可能となることから、利用者の脳内のメカニズムや認知過程に干渉するインセンティブが強力に作用している可能性がある。個人の無意識的過程に対する干渉を通じて、カジノにのめり込むように誘導している可能性も指摘されており、自律的な個人の意思決定であると割り切ることが必ずしも適切ではなく、認知過程の自由における技術的干渉からの自由が侵害されている可能性もあり得る。また、個人の詳細なプロファイルを作成し、それを元に介入しているとの開発者の証言もあり、メンタル・プライバシー、思想の自由に対する侵害となる可能性もあり得る。ギャンブル等依存症がどのようなメカニズムで生じるのか、これに対して違法オンラインカジノはかかるメカニズムをどのように利用しているのかいないのか、一層脆弱な立場に置かれ得る主体の特性を踏まえ、権利・自由に対する侵害の程度を精緻に分析し、それらに対する対抗策の強度を決めていくことが必要である。(東京大学大学院情報学環助教 小久保参考人)
- ・ ギャンブルで生じる心身の反応は、誰もが有する脳の報酬メカニズムに基づいている。若年層のギャンブル等依存症が問題になるのは、前頭葉の発達はまだ不十分であるがゆえに重症化しやすいという考え方があり、行動制御が困難になりやすい若年層へのリスクはしっかり考えるべきで、社会として保護すべきである。また、ギャンブルには、賭け金を増やすための直接的・間接的な仕組みが多く存在し、提供する側は、それを巧みに利用している。違法オンラインカジノについては、誰でもどこでも

24 時間アクセスが可能であり、人に見られることなく匿名性を保ったままできることなどが、問題を大きくしている直接的な原因の一つと考えられる。薬物依存症の最強の防御策が当該薬物を断つことであるのと同様に、違法オンラインカジノに接触する機会を減らすことが、ギャンブル等依存症対策として当然に有効である。(慶應義塾大学医学部医科学研究連携推進センター教授 岸本参考人)

- ・ ギャンブル等依存症の危険因子について、一番大事なことは「若年」である。精神医学の領域で「若年」は、30 歳未満をいい、若ければ若いほど依存症に陥る危険性が高くなる。若いほどストレス対処の選択肢が少なく、ストレスに対して器用に立ち回ることができない。若年ほどインターネットが当たり前になっており、インターネットなしでは、学習や友人とのコミュニケーションもできない状況にもある。違法オンラインカジノは 24 時間アクセスが可能であり、親が寝ている間に夜通しやっている場合などには、親が介入する余地がなくなっている。違法オンラインカジノは、利用者のアルゴリズムが分析され、リスクの高い人に集中的に情報提供されることなどからすれば、医師や自助グループの活動等によりギャンブル等依存症の治療体制を充実させたからといって解決できるような問題ではなく、何らかの未然予防策を考える必要がある。(国立精神・神経医療研究センター精神保健研究所薬物依存研究部部長 松本参考人)

3.3.2. スポーツ健全性

- ・ 諸外国において違法スポーツ賭博の市場が広がっており、日本においても同様に広がり、スポーツ選手の保護を含め、スポーツ健全性の確保が、世界的にみて大きな課題となっている。違法オンラインカジノサイトについては、同時に違法なスポーツベッティングを提供しているものが多く、違法オンラインカジノと違法スポーツ賭博は密接不可分である。利用者が興味・関心を持ちやすい違法スポーツ賭博で引き付けた上、賭け金の上限がなく、賭けの回数が多い、違法オンラインカジノへ誘導しているという実態がある。違法スポーツ賭博の弊害としては、不正操作（八百長を含む）によるスポーツ健全性の侵害、スポーツ選手の肖像権侵害、スポーツ団体のロゴ等の無断使用、スポーツ選手に対する誹謗中傷のリスク、ユーザの依存症のリスクなどが挙げられる。(一般財団法人スポーツエコシステム推進協議会代表理事 稲垣参考人)

3.4. 検討

ブロッキングにより失われる利益としては、全てのインターネット利用者の通信の秘密のほか、知る自由・表現の自由であるところ、これらは国民の基本的人

権であり、極めて重要である。なお、国内で唯一実施されている児童ポルノブロッキング（民間事業者の自主的取組）については、児童ポルノが被害児童の心に取り返しのつかない大きな傷を与えるものであり、個人の尊厳、幸福追求の権利に関わる問題であることなどから、上記通信の秘密の保護、知る自由・表現の自由と均衡していると解釈の下で、緊急避難として実施されている。他方、インターネット上の海賊版については、様々な議論等を経た上で、経済的利益の確保のみの観点からブロッキングの実施は正当化されないとの考えが示され、現在に至っている。

違法オンラインカジノ対策としてのブロッキングにより得られる利益としては、ギャンブル等依存症やこれを生み出す違法オンラインカジノの蔓延やその情報の流通の防止が挙げられる。ギャンブル等依存症による弊害は深刻であって、借金や家庭崩壊、自殺リスク等、依存症患者やその周囲の者の人生そのものを奪い得るものといえることから、単なる財産上の利益の喪失にとどまるのではなく、個人の人格的利益に関わる問題といえる。こうした問題を生じさせ得る賭博犯を含む犯罪行為に係る違法オンラインカジノ特有の問題を検討する必要がある。

違法オンラインカジノ対策としてのブロッキングについては、ギャンブル等依存症の予防的な対策であり（前記2.2.4参照）、ギャンブル等依存症は、違法オンラインカジノに限るものではなく、また、全ての者が必ず陥るものともいえないことから、違法オンラインカジノ固有の侵害性の内実を突き詰め、ギャンブル等依存症に陥る危険性や違法オンラインカジノの実態等を踏まえ、ブロッキングにより失われる利益と均衡するかどうか検討していくことが不可欠である。

これまでの関係者ヒアリングにおいて、違法オンラインカジノについては、公営競技のインターネット投票とは異なり、誰でも、いつでも、他人の目の届かない環境で、賭け額の上限なく、何回でも、利用が可能であること、中毒に陥らせるようなアルゴリズムにより、巧みに利用者の射幸心を煽り、賭け行為をエスカレートさせてコントロール障害を生じさせ、個人の内心の意思決定の過程に影響を及ぼし得ることなどが指摘されている。若年層（30歳未満の者をいう）については、SNS等を通じて違法オンラインカジノに誘導されやすい環境にあること、依存症に関わる脳内報酬系を司る機能が発達途上にあることなどが指摘されている。これらの指摘を踏まえ、今後、違法オンラインカジノに係るギャンブル等依存症の実態を把握した上で、認知過程を含む個人の自律や人格への負の影響の観点も踏まえながら、違法オンラインカジノによるギャンブル等依存症に陥るリスクを適切に評価する必要がある。

加えて、違法オンラインカジノ対策を求める議論の過程では、違法な行為による国富の流出防止、スポーツ健全性の確保なども挙げられ、違法オンラインカジノの弊害の深刻さ、問題の大きさなどを表している。

効果検証の結果（前記 2. 1. 5 参照）等を踏まえてブロッキングを実施する場合、その「目的」については、主として違法オンラインカジノに係るギャンブル等依存症の予防やこれを生み出す違法オンラインカジノの流通・蔓延防止とするのが適当であり、また、違法な行為による国富の流出防止・スポーツ健全性の確保の観点も踏まえる余地がある⁴。そして、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）を具体的に検討するに当たっては、違法オンラインカジノに係るギャンブル等依存症の危険性や違法オンラインカジノの実態を踏まえる必要がある。

⁴ この点に関する構成員の意見については、20 頁～21 頁参照

4. 実施根拠・妥当性

4. 1. 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）

4. 1. 1. 中間論点整理（概要）

- ・ 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。仮にブロッキングを行う場合には、遮断対象や要件の明確化を図ることにより法的安定性を確保する観点から、何らかの法的担保が必要である。

4. 1. 2. 検討

実施根拠については、中間論点整理以降、構成員から、立法措置を講じる必要があることに特段異論がなかった。今後、ブロッキングを実施すべき状況にあるといえる場合には、ブロッキングを最終的かつ効果的な違法オンラインカジノ対策として排除することなく、立法措置を講じることが必要である。

4. 2. 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）

4. 2. 1. 中間論点整理（概要）

- ・ ブロッキングの制度設計に当たっても、賭博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。
- ・ 具体的な制度について検討するに当たっては、諸外国の制度等を参考にしながら、遮断義務付けを行う主体、遮断対象となるサイト、実体的な要件、手続的な要件などについて具体的に検討すべきである。

4. 2. 2. 構成員の主な意見（中間論点整理以降のもの）

- ・ ブロッキングの対象が他に波及するようなところの怖さがあるため、実体的な要件、手続的な要件をしっかりと深め、要件を作り上げていく作業が必要である。（長瀬構成員・第7回会合）
- ・ 表現の自由への制約を必要最小限にするために、違法オンラインカジノ対策に特化したものにすべきである。（山口構成員・第11回会合）
- ・ ブロッキングの命令主体は、ブロッキングの実効性を確保する観点から検討するとともに、遮断リストの公表を含め、可能な限り手続の透明性を確保すべきである。（山口構成員・第11回会合）
- ・ オンラインカジノ対策として、その執行能力を高めていくためには、関

係省庁が連携して検討を深めていくべきである。関係省庁における各専門領域の知見を活かしながら、連携スキームを実現させて、執行力を高めていくということをステップ・バイ・ステップで実現していくべきである。（黒坂構成員・第１３回会合）

４．２．３． 検討

今後、ブロッキングを実施すべき状況にあるといえる場合は、ブロッキングを実施している諸外国法制を参考にしつつ、ブロッキングの実効性を確保するとともに、通信の秘密や知る自由等への制約を必要最小限にする観点から、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^５。特に、遮断の義務付けを実効的に確保する観点から、公的機関の関与を適切に確保する必要があると考えられることを見据え、関係省庁において具体的な制度設計を検討していくことが考えられる。

^５ 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）（中間論点整理）

5. 諸外国の状況

以下の記載は、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、全体の概要は、以下の表のとおりである（第9回会合資料）。

オンラインカジノへのアクセス抑止の概況① | アクセス抑止策の全体像

項目	フランス	スイス	ドイツ	イギリス
規制当局	ANJ (国立賭博局)	ESBK (連邦カジノ監督委員会) *カジノを除くオンライン賭博はGespaが管轄	GGL (州合同賭博監督機関)	UKGC (イギリス賭博委員会)
オンラインカジノの法的 位置づけ	・ 違法	・ 許認可制の下で合法	・ 許認可制の下で合法	・ 許認可制の下で合法
アクセス抑止策の全体像				
情報削除 (運営者・ホスティング 提供者)	●	×	●	●
ジオブロッキング (運営者・ホスティング 提供者)	●	○ (アクセスブロッキングと同時に、スイス 国内からのアクセスを阻止する措置を講 じるよう告知をカジノ運営者に発出)	●	●
広告規制	● (広告サイトもブロッキングの対象)	●	●	●
アクセスブロッキング (ISP事業者)	●	●	○ (法改正後に実施可能)	— (実施なし)
特徴	・ ジオブロッキング後にDNSブロッ キングを実施	・ DNSブロッキングを実施 ・ ホスティング提供者への 働きかけはしていない	・ DNSブロッキングは未実施 ・ ホスティング提供者によるジオブ ロッキングが中心	・ 賭博法による法的根拠は広 告規制のみ ・ ジオブロッキング
【参考】その他の オンラインカジノ対策	・ 試験的な決済ブロッキング ・ 依存症対策（リスク周知、自 己評価ツールの提供等）	・ 依存症対策	・ 決済ブロッキング ・ 依存症対策	・ 決済ブロッキング（事業者に よる自主的な取り組み） ・ 依存症対策

出所）各種公開情報及び各規制当局等へのヒアリングをもとに作成

Copyright (C) Nomura Research Institute, Ltd All rights reserved NRI 2

5.1 フランス

5.1.1. 目的

- ・ 違法オンラインカジノによるギャンブル等依存症等の防止等の公益保護が目的である。

5.1.2. 実施状況

- ・ ISP によるアクセスブロッキング（具体的な手法は、DNS ブロッキング）を実施している。規制当局である ANJ が、初期調査で違法サイトを特定し、サイト運営者・ホスティング事業者へ情報削除・ジオブロッキングを要請し、5 日以内に情報削除等が行われない場合に、ISP に対し、アクセスブロッキングを命令する。2024 年は、ANJ の行政措置により、1337 件のアクセスブロッキングを実施している。

5.1.3. 課題・論点等

- ・ ヨーロッパ人権条約や国内法で通信の秘密（プライバシー）を保障している。ANJ は、アクセスブロッキングについて、公益保護の観点から

行われるものであり、通信の秘密を侵害するものではないとの見解を示している。アクセスブロッキングの法令の要件として、サイト運営者・ホスティング事業者による情報削除・ジオブロッキングの要請を先行することが必要となっている。

5.2 スイス

5.2.1. 目的

- ・ 違法オンラインカジノによるギャンブル等依存症の防止等の公益保護のほか、適法カジノ事業者が運営するギャンブルへの利用誘導することが目的である。

5.2.2. 実施状況

- ・ ISP によるアクセスブロッキング（具体的な手法は、DNS ブロッキング）を実施している。規制当局である ESBK は、官報による公示で、違法事業者に対してスイス国内からアクセスできないような措置を求めるとともに、ISP に対し、アクセスブロッキング命令が行われる。ブロッキングの対象となったカジノサイトの運営者が、スイス国内からアクセスできないような措置を講じた場合、ブロッキング命令の対象から除外される。2025 年 8 月時点で、アクセスブロッキングの対象となったサイトに係るドメインは約 2600 件である。

5.2.3. 課題・論点等

- ・ 国内法で通信の秘密を保障している。アクセスブロッキングの実施については、国民投票が実施され、「通信の秘密」のほか、「インターネットの自由」が主要な争点となり、ブロッキングを含む賭博法は、賛成多数で承認された。同法施行後の裁判において、DPI を用いたアクセスブロッキングについては、通信の秘密の侵害の懸念がある手法であると言及された。VPN により回避され得るが、適法サイトに誘導することで多数の利用者に効果があり、DNS ブロッキングは、オーバーブロッキングのリスクが低いことなどから同手法を採用している。

5.3 ドイツ

5.3.1. 目的

- ・ 違法オンラインカジノによるギャンブル等依存症の防止等の公益保護のほか、違法市場の拡大防止、詐欺行為や関連犯罪による被害防止が目的である。

5.3.2. 実施状況

- ・ 2025 年 11 月時点において、ISP によるアクセスブロッキングは実施していない。現行法にアクセスブロッキングに関する規定があるが、裁判で、当該規定は ISP によるアクセスブロッキングの根拠法令にならないと判断されたため、これを踏まえ、アクセスブロッキングができるよう 2026 年末までに法改正が予定されている。改正法では、規制当局である GGL が、違法サイトを特定し、サイト運営者・ホスティング事業者へ情報削除・ジオブロッキングを要請し、一定期間経過しても、これらの措置が実施されない場合に、ISP に対し、アクセスブロッキングを命令する制度が想定されている。

5.3.3. 課題・論点等

- ・ 憲法及び国内法で通信の秘密を保障している。アクセスブロッキングは、連邦憲法が定める通信の秘密を侵害し得るため、実施するためには根拠となる法令が必要であると解釈されている。裁判において、州間協定の解釈が争点となり、アクセスブロッキングの命令対象となる「責任のあるサービス提供者」（TMG 法を引用）に ISP が含まれないとの判断が示されたため、現行法に基づき、ISP によるアクセスブロッキングは実施されていない。

5.4 イギリス

5.4.1. 目的

- ・ ISP によるアクセスブロッキングは実施していない。

5.4.2. 実施状況

- ・ ISP によるアクセスブロッキングは実施していない。規制当局である UKGC における将来的な対策方針の一つに、アクセスブロッキングが掲げられているが、2025 年 11 月時点において、関連法案の提出はない。

5.4.3. 課題・論点等

- ・ 国内法で通信の秘密（プライバシー）を保障している。賭博法制定（2005 年）・改正（2014 年）時には、オンラインカジノが普及しておらず、オンラインカジノに対するブロッキングの必要性に関する議論が高まっていなかったため、現時点でアクセスブロッキングの規定は盛り込まれていない。

6. 今後の方向性

違法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す犯罪行為であり、喫緊の対策が求められている。今後、政府全体で、実効的な対策を検討していくとともに、アクセス抑止策を含め、引き続き包括的な対策を講じていくべきである。

ブロッキングは、通信の秘密や知る自由等に抵触しうる対策であるから、他の権利制限的ではない対策が十分に尽くされたといえるか検証が必要である〈必要性〉。これまでの官民の取組により、誘導投稿等が大幅に減少するなど一定の効果が認められたが、違法性の認識等については一層の向上が求められる。今後、ブロッキングの実施の可否を判断するためにも、基本法改正に基づく取組を含め包括的な対策を進めるとともに、その効果を十分に検証する必要がある。

また、ブロッキングには、技術的な回避策の存在が指摘されており、その対策に一定の限界があるものの、現在のインターネット利用環境等に照らせば、若年層やカジュアルユーザ保護の観点から、対策としての有効性は否定できない〈有効性〉。

ブロッキングの許容性については、違法オンラインカジノ固有の侵害性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検証が必要である〈許容性〉。仮に実施する場合の「目的」については、主として違法オンラインカジノに係るギャンブル等依存症やこれを生み出す違法オンラインカジノの流通・蔓延防止とするのが適当であり、また、違法な行為による国富の流出防止・スポーツ健全性の確保等を踏まえる余地がある。そして、許容性を具体的に検討するに当たっては、違法オンラインカジノに係るギャンブル等依存症の危険性や違法オンラインカジノの実態を踏まえた検討が必要である。

上記効果検証を踏まえ、ブロッキングを実施すべき状況にあるといえる場合には、ブロッキングを最終的かつ効果的な違法オンラインカジノ対策として排除することなく、立法措置を講じることが必要である〈実施根拠〉。その際、諸外国法制等を参考にしつつ、ブロッキングの実効性を確保するとともに、通信の秘密や知る自由等への制約を必要最小限にする観点から、ブロッキングの義務付け主体、ブロッキングの対象、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〈妥当性〉。特に、ブロッキングの実効性を確保する観点から、公的機関の関与を適切に確保する必要があると考えられることを見据え、関係省庁において具体的な制度設計を検討していくことが考えられる。

上記のとおり、今後も包括的な対策を着実に推進しつつ、その効果を十分に検証するとともに、インターネット利用環境は絶えず変化していることにも留意しながら、ブロッキングを含むアクセス抑止の在り方について、政府全体で引き続き丁寧な検証・検討をしていくことが必要である。なお、本報告書は、違法オンラインカジノ対策の一つとして、ブロッキングを含むアクセス抑止の在り方について、通信の秘密や知る自由の保護の重要性にも留意しながら検討したものであり、他の違法有害情報に係るアクセス抑止の在り方について述べたものではない。

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 X Dignity センター 副代表
	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
第7回	令和7年 9月17日	○ 意見公募手続を踏まえた中間論点整理案の検討 ○ 総務省・警察庁報告（ギャンブル等依存症対策基本法改正に伴う取組）
	令和7年 9月24日	○ 中間論点整理の公表
第8回	令和7年 10月20日	○ 事務局説明（技術的課題・アプリストア運営事業者の取組） ○ ヒアリング（技術的課題・スポーツ健全性関連） ・ NTTドコモビジネス株式会社 吉田参考人報告 「ISP視点からのブロッキングに関する考察」 ・ 一般財団法人スポーツエコシステム推進協議会代表理事 稲垣参考人報告 「オンラインにおける違法スポーツ賭博の現状」
第9回	令和7年 11月10日	○ ヒアリング（諸外国の法制・ギャンブル等依存症関連） ・ 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諸外国の動向（フランス・スイス・ドイツ・イギリス）」 ・ 東京大学大学院情報学環 助教 小久保参考人報告 「オンラインカジノ問題と「認知過程の事由」」 ・ 慶應義塾大学医学部医科学研究連携推進センター 教授 岸本参考人報告 「オンラインカジノを巡る行動科学的観点からの考察」 ・ 国立精神・神経医療研究センター精神保健研究所薬物依存研究部 部長 松本参考人報告 「ギャンブル等依存症（ギャンブル行動症）の症状と病態」
第10回	令和7年 12月10日	○ 関係省庁報告 ・ 総務省報告 「オンラインカジノ対策に関するプラットフォーム事業者へのヒアリングについて」 ・ 警察庁報告 「IHCにおける違法オンラインギャンブル等関連情報の取扱状

		況（暫定）」 ・ 外務省報告 「外国政府等への要請について」 ・ 金融庁報告 「オンラインカジノ問題に係る金融庁の取組み」 ・ 経済産業省報告 「オンラインカジノを巡る議論について（クレジットカード 関連）」 ・ スポーツ庁報告 「スポーツの不正防止に関する取組について」
第11回	令和7年 12月22日	○ 効果検証 ・ 三菱総合研究所報告 「オンラインカジノに誘導していると考えられるSNS等の投稿 の動向（2025年1月～11月）」 ・ 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実態調査」 ○ 法的課題に関する意見交換（非公開）
第12回	令和8年 1月30日	○ 取りまとめに向けた意見交換
第13回	令和8年 3月23日	○ 取りまとめに向けた意見交換
第14回	令和8年 4月24日	○ 取りまとめに向けた意見交換
	令和8年 5月15日 ～ 6月22日	○ 意見公募手続
第15回	令和8年 7月22日	○ 意見公募手続を踏まえた報告書案の検討