

インターネット上の違法・有害情報への 対応に関する検討会

WG 2からの報告（第8回会合用）

平成20年9月26日

民間における自主的取組の促進（違法・有害情報対策の推進）

- インターネットの利用環境の整備は、法規制によるのではなく、民間の自主的取組によって推進することが望ましい。仮に、法規制を導入したとしても民間における取組が規制の実効性を担保するだけの実質を伴っていないければ、抜け道だらけになるか、法目的を超えた過度な規制になるおそれがある。
- 民間における自主的取組は、これまでも行われてきており、一定の効果を上げてきたと考えられるが、そうした取組が行われてきたことについて一般の理解が得られているとは言えないのではないか。また、インターネットにおける諸活動を萎縮させないという視点を維持しながら、民間における自主的取組が一層促進されることが重要ではないか。
- 具体的に、その方向性は2つ考えられるのではないか。一つは、プロバイダや電子掲示板の管理者をはじめとするインターネット上の情報流通に関わるプレイヤーの個別の取組を強化することと、そうした取組を行うプレイヤーの範囲を拡大すること。もう一つは、そのようなプレイヤーの取組を可視化すること。また、この方向性を追求することは、「青少年インターネット利用環境整備法」第21条～23条に應えることにもつながるものではないか。

（青少年有害情報の発信が行われた場合における特定サーバー管理者の努力義務）

第二十一条 特定サーバー管理者は、その管理する特定サーバーを利用して他人により青少年有害情報の発信が行われたことを知ったとき又は自ら青少年有害情報の発信を行おうとするときは、当該青少年有害情報について、インターネットを利用して青少年による閲覧ができないようにするための措置（以下「青少年閲覧防止措置」という。）をとるよう努めなければならない。

（青少年有害情報についての国民からの連絡の受付体制の整備）

第二十二条 特定サーバー管理者は、その管理する特定サーバーを利用して発信が行われた青少年有害情報について、国民からの連絡を受け付けるための体制を整備するよう努めなければならない。

（青少年閲覧防止措置に関する記録の作成及び保存）

第二十三条 特定サーバー管理者は、青少年閲覧防止措置をとったときは、当該青少年閲覧防止措置に関する記録を作成し、これを保存するよう努めなければならない。

1) これまでの取組

- 違法・有害情報対策として、具体的には、電子掲示板等の管理者や、サーバ管理者(ホスティング事業者など)が、自主的対応として、それらの情報の削除等の措置を講ずることを期待。これまでも、「プロバイダ責任制限法」の制定を含め、サーバ管理者等の自主的な対応を促すために、業界団体が中心となって、実効性を高めていくための施策を展開。
- しかし、近年では、青少年保護等の観点から、利用者等からの通報により違法・有害情報を削除するだけでなく、サイトを運営している企業が積極的にサイト内の書き込みを監視し削除する体制を整えようという動き。また、こうした監視を前提とした第三者機関によるサイト認定活動も開始。さらに、平成 18 年 6 月からは(財)インターネット協会内に置かれたインターネット・ホットラインセンターが一般からの違法・有害情報の通報受付窓口として活動を開始。

(a) 業界団体の取組

i. 権利侵害情報

- 「プロバイダ責任制限法」において、インターネット上の情報の流通により他人の権利が侵害されている場合にプロバイダ等が行う対応によって生じ得る損害賠償責任の範囲を規定している。さらに、同法の解釈及び適用指針としてプロバイダ責任制限法ガイドライン等検討協議会により「名誉毀損・プライバシー関係ガイドライン」、「著作権関係ガイドライン」、「商標権関係ガイドライン」を策定した。

ii. その他の違法情報

- わいせつ物の公然陳列にあたる情報など、社会的法益を侵害する違法な情報については、権利侵害情報における「プロバイダ責任制限法」のような法制度はない。業界団体による違法情報等対応連絡会が、2006 年 11 月に「インターネット上の違法な情報への対応に関するガイドライン」を策定した。

iii. 公序良俗に反する情報

- サーバ管理者等は契約約款や利用規約に基づく送信防止措置や注意喚起等の対応を行うことが求められ、違法情報等対応連絡会が、2006 年 11 月に「違法・有害情報への対応等に関する契約約款モデル条項」を策定。また、電子掲示板に、自殺をほのめかす書き込みや集団自殺を呼びかける書き込みがなされた場合に、警察から当該情報を書き込んだ者の氏名、住所などの発信者情報の開示を求められる際の対応ガイドラインが、別途、違法情報等対応連絡会によって 2005 年 10 月に策定した。

iv. 青少年に有害な情報

- ▶ 青少年にとって有害な情報については成人の閲覧を妨げることは望ましくないことからフィルタリングの導入が有効であり、「青少年インターネット利用環境整備法」とそれに先行する総務大臣による携帯電話フィルタリングの導入促進の要請により、取組強化が図られている。業界団体としては、電気通信事業者協会が、携帯電話事業者と協力して、総務大臣要請に基づく取組を推進しているが、他に、複数の業界団体が協働して、2006年3月から「フィルタリング普及啓発アクションプラン」を策定し、啓発活動等を実施している。

v. 違法・有害情報事業者相談センター

- ▶ これらのガイドラインに基づく実際の運用において、削除依頼等への対応やそれに伴う訴訟リスクなど、中小のプロバイダを中心に、対応に戸惑うケースが多いことを想定し、2008年1月から、違法情報等対応連絡会を構成する4団体が、社団法人テレコムサービス協会内に「違法・有害情報事業者相談センター」を設置した。

(b) 個別企業の取組等

- 最近では、個別企業の取組に言及されることが増加。この数年のインターネットの利用シーンの変化が個別企業の取組強化を促したと考えられるのではないかと。近年、CGMの普及がめざましいが、特に目立つのは、①SNSの利用者の増加、②ブログによる発信者の増加、③未成年者が利用する巨大サイトの出現。
 - ▶ ホームページよりも簡単に個人のページを作成し公開できるブログの広範な普及は、インターネットに関する知見が必ずしも多くない人々の参画を示している。さらに、携帯電話インターネットの普及と相まって、利用者が数百万人を超え、未成年者の利用率が極めて高いCGMサイトが出現した。
 - ▶ ネット上においてコミュニケーションの場を求める利用者は、誹謗中傷等の不愉快な書き込みなどで荒らされることなく、利用環境が常に快適であることを望むのではないかと。また、青少年をはじめとして必ずしもインターネットについてのリテラシーが高くない利用者が多数を占めるために、青少年保護の観点から利用ルール等を明示するだけでなく、徹底させるための仕組みが必要とされるのではないかと。これらを背景としてサイトの管理を強化する取組が多く見られるようになったと考えられるのではないかと。
- 最近の大手企業を中心としたサイト運営者の取組強化は、①利用規約(約款)に基づく利用ルールの明示(違法・有害情報の削除、サイト外の出会いの禁止等)、②規約違反の書き込みへの問い合わせ対応、③規約違反の書き込みのパトロール(NGワードによるチェックなどのシステムによる対応、監視人員による目視などの人的対応)、④悪質な利用者の強制退会を含むペナルティ制度、⑤啓発コンテンツの設置などが基本。

- 2008年4月に設立された携帯電話インターネット上のコンテンツの審査を行う有限責任中間法人モバイルコンテンツ審査・運用監視機構(EMA)は、コミュニティサイトの審査から活動を開始。CGMの「管理体制」を審査し認定する取組となっており、コミュニティサイト運用管理体制認定基準は4カテゴリ 22件の要求項目で構成。4カテゴリは、「基本方針」「監視体制」「ユーザー対応」「啓発・教育」に分類されており、利用規約の存在及び同意、監視人員数規模、強制退会処分など、上記の大手企業等による取組を念頭に置きながら、青少年保護に十分な体制の確保を目指しているもの。
- 以上のように、CGMによるサービスの多様化と利用者層の拡大が、サイト管理への積極的関与という方向性に個別企業の取組強化を促していると言えるのではないか。

(c) インターネット・ホットラインセンターの取組

- 広く一般から、インターネット上の違法・有害情報に関する情報提供を受け付け、警察への情報提供やサイト運営者等への送信防止措置依頼等を行うため、(財)インターネット協会が、2006年6月からインターネット・ホットラインセンターの運用を開始。ホットラインセンターは、通報された情報を分析し、違法情報であれば警察庁へ通報し、有害情報(公序良俗に反する情報)と判断すれば、プロバイダや電子掲示板の管理者等へ、契約に基づく対応を依頼。判断に迷うケースでは、複数の弁護士で構成される法律アドバイザーに判断を委ねている。有害情報(公序良俗に反する情報)とする範囲については、違法行為を直接的かつ明示的に請負・仲介・誘引する情報に限定して運用。
- ホットライン運用ガイドラインによって、対象とする違法情報、公序良俗に反する情報の範囲、判断基準、手続等を明らかにしており、インターネット利用者、プロバイダや電子掲示板の管理者等、ホットラインセンター、専門家等から構成されるホットライン運用ガイドライン検討協議会で継続的に見直し。

2) 課題と対応の方向性

- 現状の取組を通じて認識されている課題を克服することで、これらの取組のさらなる強化・拡大が可能。「青少年インターネット利用環境整備法」第 21 条～23 条も念頭に置きつつ、「自主的取組で対象とする範囲について」「自主的取組に参画する事業者等の範囲について」「自主的取組の促進について」の3つの視点から課題を提示し、それらを克服するための対応の方向性について検討。

(a) 自主的取組で対象とする範囲について

- 違法・有害情報の範囲は、青少年に有害な情報を視野に入れた場合に最も広くなる。「青少年インターネット利用環境整備法」においては、「青少年有害情報」として、「違法行為の請負い」「自殺誘因」「わいせつ」「残虐」などが具体的に挙げられているが、あくまで例示。実際の有害情報の判断は民間の自主的取組に委ねられているところ。
- 現在のところ、携帯電話フィルタリングが青少年に対する閲覧制限を最も広範に行っていると考えられるのではないか。
 - 青少年保護の観点に立って、フィルタリングリスト提供会社が作成しているリストから選択されたカテゴリを見ると、成人では閲覧を制限する必要がなく、青少年を念頭に置いて選択したカテゴリとして「アダルト(性行為、ヌード画像、性風俗、アダルト検索・リンク集)」「出会い(出会い・恋人紹介、結婚紹介)」「コミュニケーション(ウェブチャット、掲示板)」「ギャンブル」等を挙げるができる。
 - コミュニティサイトが閲覧制限対象となっているのは、青少年にとってサイト外での出会いを誘引する情報が含まれる可能性があるからとされているが、そうした書き込みはごく一部であり、コミュニティサイトをすべて閲覧制限するのは過度な対応。この点の改善をめざし、青少年保護に配慮したコミュニティサイトを認定することを目的のひとつとしている第三者機関であるEMAの基準は、コミュニティサイトの運営者が青少年にとって有害な情報の閲覧防止措置をとることができる体制であるか否かを判断するもの。
 - 青少年インターネット利用環境整備法第 21 条の「青少年閲覧防止措置」として考えられる手法は、①「青少年有害情報」を削除する、②18 歳未満が加入できない会員制サイトへ移行する、③フィルタリングによるアクセス制限の対象とする、という3つが挙げられる。同法に基づくフィルタリングの普及を前提にするならば、CGMでないサイト運営者であれば、自らのサイトを青少年の利用に適さない場合、③の手法をとるのが効率的である。具体的には、フィルタリングリスト提供会社等が青少年のアクセス制限対象とするカテゴリに分類しやすいよう、ドメインやディレクトリを分けて提供すること、さらにはセルフレイティングなどにより対応できる。
 - CGMであるコミュニティサイトは、携帯電話フィルタリングが設定された場合、原則としてアクセスが制限される。そもそも青少年の利用には供すべきではないと考えるならば、②の手法をあらかじめとっておくことも可能である。第三者機関の認定により、青少年による閲覧が可能になるサイトについては、必然的に、①の手法を選択するような体制を整えることになる。

- 「青少年有害情報」は、中間取りまとめで提言した第三者機関参画後の「特定分類アクセス制限方式」がカバーする範囲とし、青少年の利用を望むサイト運営者は、この範囲の情報への対応を行うことでよいのではないか。他方、青少年の利用を視野に入れないサイト運営者が対応すべき範囲については、既存の「違法・有害情報への対応等に関する契約約款モデル条項」を参照すべきではないか。
 - モデル条項に掲げられている 17 の禁止事項を、携帯電話フィルタリングの「特定分類アクセス制限方式」でアクセス制限対象となっているカテゴリと比較すると、上述の「アダルト」「出会い」「コミュニケーション」「ギャンブル」を除いたものと概ね一致。
- 自主的取組で対象とする範囲については、以上のように、サイトの利用者として青少年を視野に入れる場合と、そうでない場合で、違いが出てくるが、これまでの民間における取組の中で、以上のとおり、サイト運営者等が参照できるような具体的な指針等はすでに明らかにされているのではないか。
 - これらの指針等は、実際に適用する場合、解釈にずれが生じる。携帯電話フィルタリングであれば、フィルタリングリスト提供会社の分類作業、サイト運営者等であれば規約の運用、第三者機関であれば基準の策定及び認定作業など、どうしてもグレーな部分が出てくる。
 - 社会状況に左右されるケースも多い。本年6月の秋葉原無差別殺傷事件以来、殺人予告をはじめとする犯罪予告への対応を強化せざるを得ないことになった。また、いわゆる「学校裏サイト」という概念が一般化した結果、当該サイトの削除依頼が増えているという。過度な対応を強いられるような状況が続けば、特に、CGMサイト運営をビジネスで行っている企業にとっては、サービスの死活問題になることも考えられる。さらには、インターネットにおける表現の自由への影響も懸念される。
- 違法・有害情報の受け止め方は、人それぞれで差異があり、インターネットの利用者すべてが満足することはあり得ない。インターネットの利用環境を良好なものとするために、どこまでを対象としているのかを明確にするとともに、そのことへの理解を共有すること、さらに、民間における取組として、実際の判断で直面するグレーな部分をなるべく少なくするための方策の検討が求められるのではないか。
- なお、硫化水素ガスを用いた自殺事案及びネット上の殺人予告等について、違法情報等対応連絡会で既存ガイドラインの改定や新たなガイドラインの策定の可能性について、本年 9 月 12 日から検討を開始。

(b) 自主的取組に参画する事業者等の範囲について

- 各種ガイドラインとその利用の仕方については、業界団体に加入している会員への周知は図られているが、そうした業界団体に加入している電気通信事業者は必ずしも多くはない。

- さらに言えば、インターネットに参画するプレイヤーを視野に入れる場合、「電気通信事業者」は、その一部を構成しているに過ぎない。「プロバイダ責任制限法」における「特定電気通信役務提供者」や、「青少年インターネット利用環境整備法」における「特定サーバー管理者」によって定義されている主体は、もっと幅の広いプレイヤーを包含した概念。
 - 「インターネット上の違法・有害情報への対応に関する研究会(以下「研究会」という。)」では情報に対する関与形態による違法・有害情報対策の限界について、「電子掲示板等の管理者」「サーバーの管理者」「アクセスプロバイダ」の3つに分けて分析。「電子掲示板等の管理者」であれば、自己が管理する掲示板等に掲載された情報について、「当該情報又はデータファイルごとに送信防止措置を行うことが可能」である。次に、「サーバーの管理者」であれば、自己が管理するサーバ内に他人が開設した電子掲示板、ウェブサイト等に掲載された情報について、「データファイル全部について送信防止措置を行うことが可能」である。「アクセスプロバイダ」であれば、通常、サーバ内の情報に手を加えることが不可能であり、アクセス停止をした場合には、他の違法・有害ではない情報までも送信を停止してしまうという問題点が指摘される。
- 各種ガイドライン等は、プロバイダ責任制限法関連であれば、「特定電気通信役務提供者」を対象とし、「インターネット上の違法な情報への対応に関するガイドライン」や「違法・有害情報への対応等に関する契約約款モデル条項」であれば、「電子掲示板等の管理者」を主な対象とするなど、それぞれ、電気通信事業者を超えたプレイヤーを対象としている。また、実際、4事業者団体の会員となっていない企業等でも、これらのガイドライン等を参照していることを表明している例も見られる。
- しかし、現状では、インターネット上の違法・有害情報対策として各種ガイドライン等を参照し、それを踏まえた対応を行っている事業者等が、業界団体の会員企業以外でどの程度の広がりを持っているのかは、必ずしも明確になっていない。こうした指針が業界団体に所属している電気通信事業者の枠を超えて、サーバー管理者やサイト管理者に共有され、また、共有していることがある程度客観的に明確になることが必要ではないか。
- 一方で、インターネット利用環境整備の取り組みは、法律で対象としている範囲にとどまらず、理念的には個人の発信者までも対象として射程に入れるべきであるが、可及的速やかな対応を求められている状況下、まずは、電気通信事業者に届け出ている事業者への周知を徹底することが考えられる。
 - ホスティング事業者など、「研究会」で提示したところの「サーバーの管理者」はかなりの程度、電気通信事業者として把握できると予測され、まずは、ここにしっかりと取り組みを広げていくだけでも相当の効果が期待できる。
- その上で、電気通信事業者以外、特に、「電子掲示板等の管理者」への自主的取組への参画を実質的に拡大することと、そのことを可

視化するための手法の検討が必要になる。

(c) 自主的取組の促進について

- 「電子掲示板等の管理者」など、より広範囲のプレイヤーが、自主的に違法・有害情報対策に取り組むためには、現状では、①各種ガイドラインを自発的に参照し、自らの取り組みに反映させること、②新聞紙上等で報道される大手企業等の取組を導入すること、③インターネット・ホットラインセンターの協力依頼があった場合に応じること、④携帯電話インターネット上でのCGMサイトであればEMAの認定を受けることなどが考えられる。このような現状は、「電子掲示板等の管理者」にとって十分とはいえないのではないか。
- サイト運営者が、各種ガイドラインを参照するなどして、積極的もしくは良心的な取組をしているとしても、他の取組に熱心ではないサイト運営者と差別化することはできない。
 - ガイドラインを適用するにしても実際の判断に迷う場面は必ず出てくる。大手のサイト運営企業であれば、それぞれ独自にオペレーターレベルのマニュアルを整備し、普段の運用レベルで問題を極力解決できるような仕組みを整えているだろう。さらに、そうしたオペレーターレベルで判断しきれない問題については法務部門が最終判断を行うことができ、場合によっては訴訟対応等も可能。
 - 中小のサイト運営者であれば、既存のガイドラインよりきめの細かい対応手段や手続き等がマニュアルとして明らかになっていることが望ましい。また、実際の事例集のようなものがあれば、現実の対応に際し応用可能になるかもしれない。また、現在の業界団体における取組は、ガイドラインの適用に迷った際は、「違法・有害情報事業者相談センター」を利用することを想定しているが、電気通信事業者ではないサイト運営者の相談は受け付けていない。
 - 大手事業者の取組を参照しようとしても、大手企業は自らのビジネスモデルを成功させることで、運営サイトの違法・有害情報対策を強化する余裕が出てきたともいえ、これからのビジネスを模索している中小サイト運営者にとってみれば、とても採用しえない取組となっている場合もある。大手企業を中心にインターネットの利用環境整備が進んでいくことは望ましいが、あらゆるプレイヤーに同様の取組を行うことを期待することは、少なくとも現時点では過度な期待ではないか。
 - インターネット・ホットラインセンターは発足以来二年余りを経過し、その取り組みへの理解は急速に進んでいるが、削除依頼を受けた場合、違法情報はともかく有害情報については、ホットラインセンターと見解が異なる場合もあるとのこと。インターネット・ホットラインセンターの位置づけや、事業者等の協力関係の在り方が、もっと明確になっていることが望ましいのではないか。
 - EMAについては、認定という仕組みを通じてサイト運営者の自主的取組の水準を一定以上のものにするとともに、運用監視によってその取組の維持を担保しており、インターネットの利用環境を自主的取組によって推進するシステムとしては画期的。しかしながら、対象をモバイルコンテンツに絞っていることと、運用監視という機能を実現するために、認定を受ける側のコスト負担がどうしても大きくなるため、すべてのサイト運営者が参画できる枠組みとはならない。

- サイト運営者全般の自主的取組を促進するためには、新たな枠組みの構築が必要ではないか。日本においては業界団体の取組自体がガイドラインの策定と提示にとどまっており、それを遵守しているかどうかは、完全に事業者の自主性にゆだねられている。しかし、諸外国では自主規制という形ではあるが、より強制的な枠組みを整備している例がみられる。

- i. 諸外国の自主規制

- 欧米各国の違法有害情報対策では、法制度と並んで、事業者により自主憲章等を定めて自主的な取組を積極的に促すという方策が用いられている。

- 米国では、携帯電話コンテンツについて、業界団体の CTIA (Cellular Telecommunications and Internet Association) により「Wireless Content Guidelines」が 2005 年に定められた。このガイドラインを採用した携帯キャリアは、ブランドドコンテンツ (Branded Contents) を「一般向け (General)」と「制限付き (Restricted)」に分類して提供する必要があり、同時に制限付きコンテンツについて、アクセスコントロール無しでの提供を禁じられる。なお、制限付きコンテンツは、過度の冒瀆的な言葉、過度の暴力、性行為の露骨な表現やヌード、ヘイト・スピーチ、違法麻薬使用の露骨な表現、ギャンブルや宝くじなど、法律上 18 歳以下の利用を禁じているコンテンツが該当する。
- EU は、Safer Internet Program の一環として、モバイル業界団体 GSM Association (GSMA) Europe と共同で「European Framework on Safer Mobile Use by Younger Teenagers and Children」を 2007 年に発表している。このイニシアティブには、欧州各国の主要携帯キャリア 24 社が加盟しており、各社は業界による「自主規制」が可能なフレームワークの設定を目指し、①アクセス管理メカニズム、②啓蒙及び教育、③商用コンテンツの分類、④違法コンテンツ対策の 4 つの点から、子供や 10 代前半の若者の利用者が安全なコンテンツにアクセスできるよう取り組んでいる。なお、EU では、違法有害情報から子供を保護するため、国単位で任意の倫理行動規範によるアプローチを推奨している。
- イギリスでは、携帯キャリア 6 社が「携帯電話に関する自主的な行動規範 (UK code of practice for the self-regulation of new forms of content on mobiles)」に合意して、それに沿った自主規制を行っている。制限されるコンテンツは、IWF (Internet Watch Foundation) の「ブラックリスト」と IMCB (Independent Mobile Classification Body) の定める「カテゴリ」を利用し、18 歳以下へのコンテンツ提供を禁止している。なお制限の実施は各携帯キャリアに任されているが、オプトアウト方式など厳しい実装がなされている。また全体的な枠組として、2008 年 3 月に「バイロンレビュー (Safer Children in a Digital World: the report of the Byron Review)」が公表され、同年 6 月にはそのアクションプランが公開されている。このアクションプランでは、インターネット上での子供の安全に関する審議会の設置や、各業界が自主的な行動規範を定めることを期限付きで定めている。
- フランスにおいては、家族省と携帯キャリア 7 社の間で「モバイルマルチメディアコンテンツに関する取り組み憲章 (la Charte d'engagements des Opérateurs sur le contenu multimédia mobile)」が締結されている。この憲章では、加盟した携帯キャリアに対し、子供・青少年用のフィルタリングツールの無料提供を義務付けるとともに、コンテンツの分類基準作りを行うこととしている。また行政や事業者の課す規則による規制ではなく、消費者が自主的に「親による管理 (Contrôle parental)」を行うように促進するため、親の啓蒙活動に力を入れている。

- ▶ ドイツにおける有害表現規制は「事業者の自主規制」に広範に委ねられているが、その際、各州の「州メディア委員会」が自主規制機関の認定と監督の権限を持ち、全国的にこの権限を統一する機関として「青少年メディア保護委員会」(KJM)が設立されている。これらを受けて、携帯キャリア、インターネット接続事業者、サーチエンジン事業者、ウェブサービス事業者等は、KJM の監督の元、「マルチメディアサービスプロバイダ自主規制協会 (FSM Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia)」を設立、加盟している。FSM は「行動規範(Code of Conduct for the Association FSM e.V.)」に同意した事業者が参加でき、2008 年 9 月 1 日時点で 47 社が加盟している。この行動規範に同意した事業者は、①違法コンテンツ対策、②青少年有害情報対策、③広告規制、④啓発活動等を行わなくてはならない。さらに FSM では、特定の業界毎の規範も定めている。2008 年時点で①「携帯電話利用における青少年保護のための携帯電話事業者の行動規範」(2005)、②「検索エンジン事業者による自主規制に関する行動規範」(2004)、③「チャット提供者の自主的取組に関する行動規範」(2007)の 3 つが設けられており、例えば FSM に加盟した携帯電話事業者は基本の行動規範に加えて、携帯電話事業者向けの行動規範もあわせて守る必要がある。
- ▶ オーストラリアでは、携帯電話に関しては、業界団体 Communications Alliance により「携帯プレミアムサービス産業体系ガイドライン (Mobile Premium Services Industry Scheme: MPSI)」が定められている。携帯電話事業者、コンテンツ事業者、携帯電話メーカー等 34 社が加盟しており、加盟事業者は、NCC で年齢制限されている携帯プレミアムサービスと SMS について、自主的という形ではあるが、アクセス制限を設けることを義務づけられている。インターネットについては、業界団体 Internet Industry Association (IIA)によって業界ごとに行動規範 (Code of Practice) が定められている。例えば、商業用コンテンツ、ライブコンテンツ、チャットサービスを提供している 13 社は、「コンテンツサービスに関する行動規範」に加盟し、違法コンテンツの提供禁止と、年齢制限コンテンツへのアクセスコントロールの提供を義務づけられている。なお、IIA の行動規範に加盟している ISP に対しては、IIA ‘Family Friendly ISP’ Seal Program というプログラムが提供されている。このプログラムでは、参加している ISP に対して、ウェブサイトにシール (Family Friendly ISP Seal) を表示させることを義務付けて、安全な ISP であることを消費者にわかりやすくしている。

ii. 目標共有のための枠組み構築に向けて

- 諸外国の自主規制の取組は、自主憲章という枠組みを使い、法規制によらず実質的に取り組みを強化。ただし、自主憲章は業界ごとに策定。
 - ▶ 中でも、携帯電話事業者による取組が主なものとなっており、日本を含め、携帯電話によるインターネットアクセスにおける青少年の保護が喫緊の課題となっていることがうかがえる。ドイツやオーストラリアは、政府が自主規制の策定に深く関与しており、これらの国の取組を参考にすると際には、表現の自由等の扱いについても慎重に考慮すべきである。
- 国が関与した自主規制という点では疑問があるが、ドイツについては基本的な「行動規範」に加え、サービスごとの「行動規範」を策定しており、インターネット上の多様なサービス形態に合わせた実効性のある規範作りを志向している点では参考になる。自主憲章という取組はそれに参画している企業等が明確になることで、自主的取組の可視化という意味では効果的な施策ではないか。業界ごとの取組としては、日本における業界団体のガイドライン策定よりは進んだ面はあるのではないか。

- しかし、インターネット上のサービス形態やプレイヤーは多岐にわたっており、業界ごとの取組にとどまる限りでは、不十分ではないか。
諸外国の自主憲章の取組もあくまで主に通信業界ごとの自主規制という段階にとどまっており、強い規制を担保できるとしても、その適用範囲は限定。

- 日本のように「ケータイ文化」と呼ばれるほど、多様なサービスが展開されている状況では、諸外国の事例を踏まえつつも独自の試みを模索しなければならないのではないか。
 - インターネット上のプレイヤーは多様かつ多数である。携帯電話事業者やインターネット接続サービス事業者などの電気通信事業者が、業界団体等の枠内でより強い自主規制等を検討していく可能性については別途考えられる。また、大手のサイト運営企業であれば社会的責任をより強く求められるので、状況に応じて自ずと取組を強化していくだろう。

- 具体的には、中小のサイト管理者等、幅広いプレイヤーが参画するためには、強い規制を追求するよりも、より取り組みやすく、かつ実質的に自らの違法・有害情報対策の強化に役立つ仕組みが望ましいのではないか。

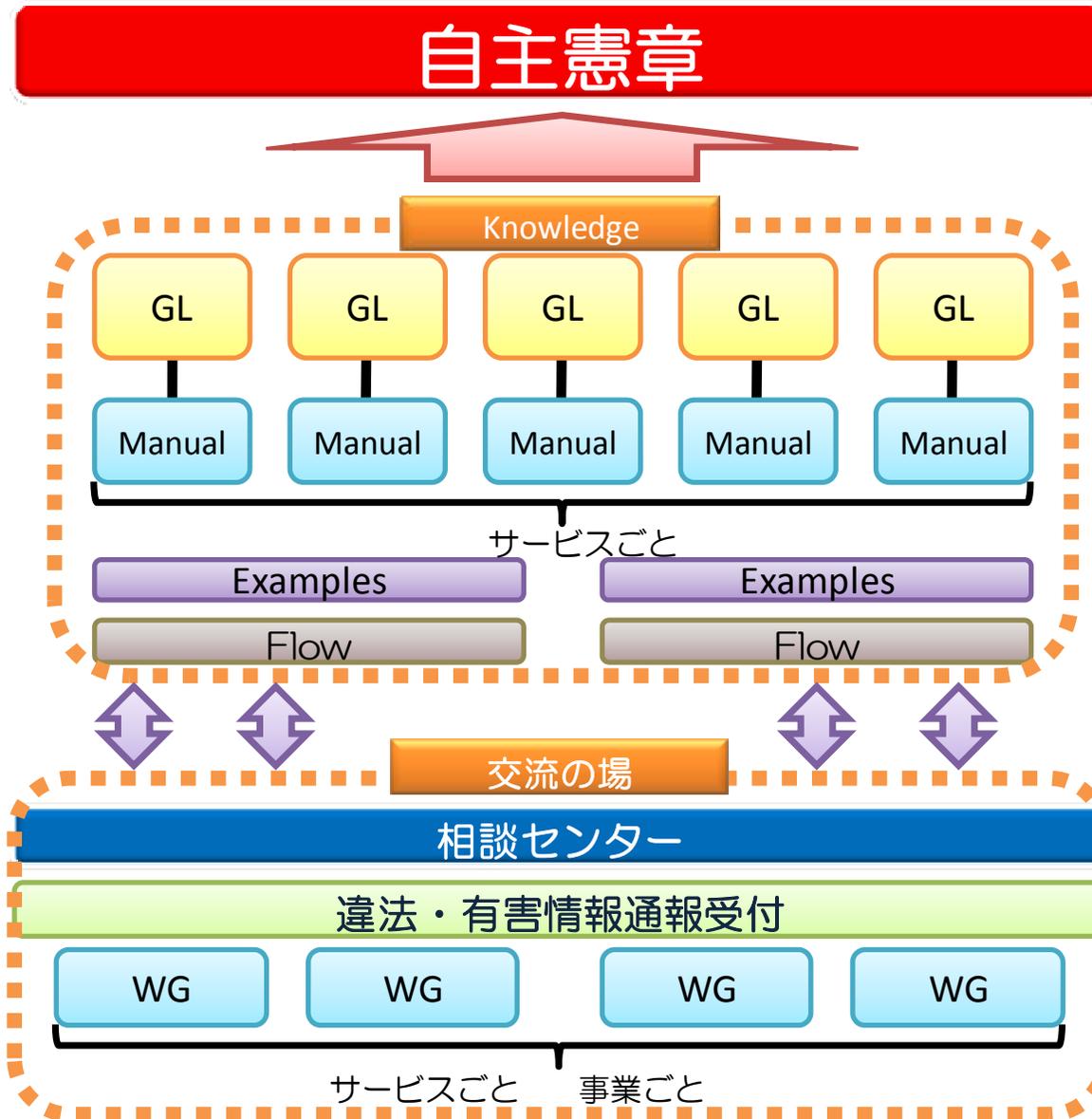
- さらには、今まで自主的取組を行うことを想定されていた、プロバイダ等の狭い意味でのインターネット関連事業者だけではなく、HPで情報を提供するなど、自社のサービスに活用している一般企業はもとより、ブログによる発信者、電子掲示板に書き込みを行う利用者など、誰もがインターネットの利用環境整備の責任の一端を担うことを明らかにしなければならないのではないか。

- インターネットの利用環境整備に向けて、ハードルの高い自主規制を課すのではなく、誰もが賛同できる目標を共有し、この目標を達成するための手段を提示し、もしくは新たに検討し実践する場を作ることで、これまでのように利害が一致する業界団体という枠内にとどまるのではなく、「いつでも、どこでも、誰でも」というユビキタスネット社会にふさわしく、利害や目的が異なる様々なプレイヤーが、緩やかにつつながり、協働できる枠組みを構築することが必要ではないか。

3) 検討すべき方策

- サイト運営者をはじめとする幅広いプレイヤーがインターネットの利用環境整備に参画していることを明らかにする新たな枠組みとして、また、それらの自主的取組を実質的にも強化する仕掛けとして、「自主憲章」的な目標を共有することを宣言する仕組み(以下、「宣言」という。)を構築してはどうか。
- インターネットの利用環境整備は、もはや、これまでのように電気通信事業者をはじめとするインターネット上における情報の媒介者だけでなく、最終的には発信者である個人までを視野に入れなければならない状況になりつつある。そのため、今後のインターネット利用環境整備の取組は、最も国民に身近な課題の一つとして、誰もが参画できる形で展開されることが必要となってくるのではないか。
 - その意味では、自主的取組の促進だけではなく、究極的な対策としては、利用者のリテラシー強化が最も重要。
- ここで参考になるのは、地球温暖化防止国民運動として 2005 年4月から取り組まれている「チーム・マイナス6%」。
 - 京都議定書により我が国が世界に約束した温室効果ガス排出量を 1990 年に比べて6%削減するという目標を達成するための国民的プロジェクト。まず、マイナス6%という目標を共有し、その上で、CO2削減のために誰もが実践できる6つのアクションプランを設定。
 - 「チーム・マイナス6%」に参加したい者は、チーム員宣言をすればよい。個人であれば、6つのアクションプランから自分にできそうなものを選択、申請し、実践する。法人・団体であれば、6つのアクションプランをはじめとして、地球温暖化防止につながる行動計画を立て、申請、実践する。チーム員宣言をした個人はデジタル会員証を取得でき、法人・団体はロゴマークの使用権を獲得し、自主的な啓発活動や削減行動を行う際に活用できる。
- 認定などのハードルはなく、誰もが気軽に参画できる。しかも6つのアクションプランというわかりやすい実践の手法が示されている。そして、この運動に参画している者が具体的な数字として可視化される。「宣言」の仕組みづくりにも生かせる例ではないか。
- 以下、検討のためのたたき台を提示。

「自主憲章」的な目標を共有する「宣言」のイメージ



○目標の共有

- ガイドライン群
 - ・サービス毎のガイドライン
 - ・既存の各種ガイドライン・モデル条項等

- オペレーション用マニュアル
 - ・サービス毎のガイドラインに対応したもの
 - ・実務レベルで参照できる程度に具体化

- 事例集
 - ・対応実例、各社の取組等
- 対応フローガイド

- 相談受付
- 事例収集等
- 違法・有害情報に関する通報受付
- 違法・有害情報に関する現状分析
- 様々なWG
 - ・各サービス毎に事業者が集まる場
 - ・運営方針や個別案件の解決策について相談

(a) 目標の共有

- 「宣言」の基本構想は前頁に示すとおり。まず、参加者が共有すべき目標としての「自主憲章」がある。その目標達成を担保する具体的な取組は2つにわかれる。一つは「ナレッジベース」、もう一つは「交流プラットフォーム」である。
 - インターネットにおける状況の変化は激しい。知見がある程度集積し固定化した結果としてのテキスト群が「ナレッジベース」を構成。これが普段の自主的取組を規定。一方で、変化に対応するために情報を集積し、新たなルールを議論し生み出す場が「交流プラットフォーム」。
- まず、「自主憲章」については、インターネット利用環境の整備を行っていく上で、目標として共有すべき理念を示すべきではないか。
 - 既存メディアの業界においては「新聞倫理要綱」「放送倫理基本綱領」のように自主規制の考え方の基本が示されている。インターネットは業界団体によって完結する世界ではないので、ビジネスモデルなどによらず賛同できる内容が望ましい。
 - インターネットにおける憲章の試みは、2004年に総務省「ユビキタスネット社会の実現に向けた政策懇談会」において取りまとめられた「ユビキタスネット社会憲章」がある。また、「青少年インターネット利用環境整備法」第3条の基本理念も参考になるのではないか。
- 「自主憲章」の示す方向に賛同する法人・団体は、「チーム・マイナス6%」と同様に、申請し、登録すれば、「宣言」をすることができるとしてはどうか。
 - これにより、例えば、「宣言」が提供するロゴマーク等を自ら行う啓発活動等に使用することも可能としてはどうか。また、法人・団体のみならず、個人が宣言する場合も想定される。サイト管理者は個人であることも多いので、むしろ積極的な申請・登録が望ましいのではないか。
- 「宣言」をすることで、インターネット利用環境整備に積極的に取り組もうとするプレイヤーが「可視化」されることになる。
 - 申請・登録することで、「青少年インターネット利用環境整備法」第22条が求める連絡の受付体制の整備という課題にも応えることになるのではないか。
- さらに、何らかの指標を検討し、「宣言」に参画しているプレイヤーである電気通信事業者、サイト運営者等の活動が、国内におけるインターネット利用の大半を占めていることを明示できれば、インターネット利用環境の整備が進んでいることをある程度定量的に示すことも可能となるのではないか。
- また、参画のハードルを低くするために、基本的には、「自主憲章」への賛同をもって「宣言」を可能にすることでよいと考えられるが、既

存の業界団体に所属する電気通信事業者等や大手企業は、後述するガイドラインの遵守までをあわせて宣言するなど、自らの役割に応じて主体的に責任分担を増やせる仕組みなどを検討することもありうるのではないか。

- 「自主憲章」の在り方については、それがあまりに細かいレベルまで決めるものであるとすると、サービスごとの差異などを吸収しきれず、まとめるのが困難ではないかとの見方を踏まえた。また、「自主憲章」が、法的な義務に安易に転嫁されることを懸念する意見にも配慮した。

(b) ナレッジベース

- ナレッジベースは、固定的なテキスト群であり、「宣言」を行ったメンバーの自主的取組の規範となるものであり、取組をサポートする知識となる。具体的な内容として想定されるのは、「ガイドライン」と、これを支える「オペレーション用マニュアル」「事例集」「対応フローガイド」等。

- EMAにおいて本年7月25日に発表された「コミュニティサイト運用管理体制認定基準ガイドライン」は、コミュニティ認定基準の一部の要求項目に関して充足すべき最低水準や記載サンプルを示したもの。冒頭に「健全化に資する運用方針」（これが「自主憲章」に当たる）を掲げ、以下、「青少年利用に配慮した削除基準」「青少年利用に配慮した広告掲載基準ガイドライン」「サイバーパトロール体制における監視員規模基準のガイドライン」「コミュニティサイト事業者が行う緊急対応ガイドライン」「啓発・教育コンテンツの設置に関するガイドライン」がパッケージ化されている。携帯電話インターネット上でCGMサイト運営者が、青少年保護に配慮する取組として具体的に何をすべきかが明らかにされており、ナレッジベースの具体化を図る上で参考になる。

- 「ガイドライン」は、まずは、業界団体が策定したものが活用できる。しかし、EMAの例に見られるように、既存のガイドラインだけでは事業形態やサービスの違いによる差異を吸収するには不十分であり、例えば、CGMサイト運営者、ホスティング事業者、インターネット監視事業者など、サービスごとに何通りかのガイドライン群が必要になるかもしれない。

- 「サーバ管理者」と「サイト運営者」の間で違法・有害情報対応を行うための取り決めを規定するガイドラインなども実効性が期待できるのではないか。
- 個別の事案に関しても、コンセンサスが得られるならば、硫化水素の製造方法を掲載したサイトの問題等、昨今の状況を踏まえ、「違法・有害情報への対応等に関する契約約款モデル条項」を見直すことや、犯罪予告事案やいわゆる「学校裏サイト」への対応に関する新たなガイドラインの策定などが必要ではないか。
- また、事業者を念頭に置いたガイドラインだけでなく、利用者向けのガイドラインの策定も検討すべきであろう。例えば、発信者として守るべきことだけでなく、違法・有害情報に関する一般の受けとめとの乖離を克服し、違法・有害情報とは何を指すのかについて共通理解を求めるためのガイドラインの策定なども視野に入れるべきではないか。さらに、後述の「交流プラットフォーム」における検討を踏まえ、例えば、著作権の保護のための標準的な技術手段をガイドラインに盛り込むことなど、新たなガイドラインの策定や既存ガイドラインの改定などに不断に対応することが求められるのではないか。

- ▶ なお、「青少年インターネット利用環境整備法」第 21～23 条を踏まえ、国民からの連絡を受け付ける体制として求められることや、青少年閲覧防止措置に関する記録の作成及び保存の在り方についてもすべてのサービス提供者に共通するガイドラインにおいて明らかにすべきではないか。
- 「オペレーション用マニュアル」は、ガイドラインだけでは実践において不十分な現状を改善するためには是非とも整備すべきである。これも上記のガイドラインを踏まえ、サービスごとに用意されることが望ましいのではないか。
 - ▶ 特に、違法・有害情報のグレーな部分の判断を助けるようなマニュアルが作成できれば便利ではないか。
- また、「事例集」は、顧客対応におけるトラブルや裁判例など、幅広い情報を系統的に整理することで、様々なプレイヤーの立場ごとに、類似の案件を参照し、適切な対応をとれるようにすべきである。さらに「対応フローガイド」によって様々な事案ごとの手順を共通化することと、関係機関の有機的な連携を確保することが必要。

(c) 交流プラットフォーム

- 交流プラットフォームは、ナレッジベースを構成する知識を生み出し、最新の状況に合わせて改定をしていくための機能を果たすとともに、インターネットの利用環境整備を推進するプレイヤーの活性化を図るための交流の結節点。「宣言」を生きた運動にするための仕掛け。具体的内容としては、「相談センター」「違法・有害情報受付」「作業部会」等を想定。
- 「相談センター」は、現在の電気通信事業者向けの「違法・有害情報事業者相談センター」の機能を拡大・強化し、インターネット上のあらゆるプレイヤーを包含する「宣言」を行ったメンバーを対象とした相談窓口であり、インターネットの利用環境整備に関する取組のポータル機能を果たすべきものである。
 - ▶ 現在の「違法・有害情報事業者相談センター」の相談実績が少ないことに鑑み、地方への出張相談、もしくは、違法・有害情報対策アドバイザーなどを設けて、要請のあったメンバーの指導に赴くなど、能動的な対応を図ること、また、このセンターへの相談内容を分析し後述の作業部会において対応策を検討するなど、実効性をあげるための諸方策を検討すべきではないか。
- 「違法・有害情報通報受付」は、主に「宣言」を行った者からの違法・有害情報通知を受け付けるものである。
 - ▶ 一般からの違法・有害情報の通知はインターネット・ホットラインセンターが受け付けているが、そこに蓄積された情報を柔軟に活用することは難しい。

- 違法・有害情報対策は、その実態を踏まえなければ効果的な対応ができないが、現状では、民間の側にきちんとしたデータの蓄積はない。インターネット・ホットラインセンターとの協力の深化も視野に入れる一方で、「宣言」の基盤として、交流プラットフォームにメンバーからの違法・有害情報の通知もしくは対応実績等、必要な情報を受け付け、分析を行うことが必要ではないか。
- また、「違法・有害情報通報受付」から発展し、第三者機関的な枠組を別途設け、メンバーが主に違法情報等の判断に迷った場合、判断を代替する機能を持たせることも検討すべきか。

○ 「作業部会」は交流プラットフォームにおいて最も重要な機能を果たす。ナレッジベースへ新たな知識を加えるとともに、メンバーの相互交流の場となる。その切り口として、まず同種のサービスの担い手同士の議論の場が考えられるのではないか。

- 現状では、電気通信事業者による業界団体が中心となって議論をしてきているが、インターネット上のサービスが多様化している現在、これまでのように業界団体を構成している同業者だけの議論では収まらなくなる事案が増えている。例えば、近年、青少年保護の観点からフィルタリングサービスが脚光を浴びているが、本来は企業向けフィルタリングを提供していたにも関わらず、急速に青少年保護の問題を扱うようになった。そのため、フィルタリングリスト提供会社は官庁主催の検討会への参画や自主的研究会の開催など、これまでと異なった対応を求められることとなった。同様のことは、インターネット上の監視サービスにも言える。「学校裏サイト」の問題や、EMAの認定基準への対応など、青少年保護へのニーズは近年急激に増加している分野であろう。これらのサービスを担う者同士が相互に情報や知見を共有するとともに、先行する別サービスの提供者が持っているノウハウを得ることで、新たな対応を的確に生み出すことができる。

○ また、サービスごとの作業部会を設けるだけでなく、例えば、最近話題となっているスパムブログやアフィリエイトの問題、児童ポルノへの対応の在り方や、セルフレイティングの普及方策など、事案ごとに関係者が集まって議論する作業部会も随時設けるべきではないか。

○ さらに、「宣言」のメンバーを対象としたセミナー等の開催など、より柔軟な交流の仕組みも備えるとともに、有意義な取組を行ったメンバーを表彰する制度を設けるなど、自主的取組を顕彰する機能を持つことも考えられるのではないか。

(d) 取り組みにあたっての課題等

○ 「宣言」は、参画のしやすさを重視しているために、従来の業界団体的な組織ではなく、インターネット上のプレイヤーの緩やかな協働関係の構築を主眼としたもの。それぞれの立場から、日々の取組の手がかりを得られる仕組みとして機能することを重視し、強制的な枠組みとはしない形で提示。

- それでは、悪意をもって宣言したメンバーがいる場合はどうなるか、実効性は担保できるのかという疑問に対してはどのように考えればよいか。
 - この取組は、「チーム・マイナス6%」と同じく、まずは、インターネットの利用環境を皆で整備しようという善意の思いを宣言してもらうことがねらい。したがって、そうしたことに関心がないか、もしくは悪意を持ったプレイヤーがわざわざ登録までするのか不明であるが、交流プラットフォームの「違法・有害情報通報受付」への苦情やインターネット・ホットラインセンターからの情報などにより、悪意をもって宣言したメンバーの存在が、ある程度明らかになれば、別途第三者的な勧告機関を設けることで、その機関の協議の結果、宣言にふさわしくないメンバーであることを確認し、自浄努力を促すなど、何らかの措置を執ることも検討すべきかもしれない。
 - 実効性を担保するという観点からは、一部のプレイヤーについては自主憲章だけではなく、ガイドライン群の一部についても遵守することを宣言させることが求められるかもしれない。その場合、ヨーロッパ諸国の自主憲章と似通った取組となる。ただし、最近の携帯電話フィルタリングの例に見られるように、業界の自主的取組がそのまま法制化されることもあるので、当該ガイドラインの対象をよほど絞らないと、多くの参画者の同意を得ることは困難であると予測される。また、個別のメンバーが実効性ある取り組みを行っているか否かは、検証困難であるので、「宣言」の取組の全体としての効果をいくつかの指標に基づいて評価する外部機関を設け、一定期間ごとに評価を実施し、それに基づいて「宣言」の仕組み自体を見直していくことも検討すべきではないか。
- 「宣言」は広報活動も重要な課題。参画しやすい枠組みとした以上、法人・団体、個人を問わず、なるべく多くのメンバーを確保できるよう、PRを行うことが必要ではないか。
- 「宣言」は業界の枠を超えた取組であるため、これを事業として担う主体としては、これまでの業界団体では適さない。民間の自主的取組と利用者を育てる取組を促進するため、産学の連携を促進する新たな民間枠組みが担うことがふさわしいのではないか。
- 「宣言」を事業として開始するのは、「青少年インターネット利用環境整備法」の施行後、なるべく速やかであることが望ましい。2009 年度中の実施をめざして関係者が協力してプロジェクトの具体化を図ることが求められるのではないか。

<参考> みんなで止めよう温暖化 チーム・マイナス6%

■経緯■

2005年2月16日に発効された京都議定書を受け、2005年4月28日に政府の「地球温暖化対策推進本部」（本部長・小泉純一郎内閣総理大臣、副本部長・小池百合子環境大臣、副本部長・中川昭一経済産業大臣）が「京都議定書目標達成計画」を策定（閣議決定）。

これを受けて、日本の国家目標を実現するだけでなく、将来にわたる豊かな生活環境を維持・継続させるための大規模な国民運動として、「チーム・マイナス6%」（運営は「チーム・マイナス6%運営事務局」）を立ち上げた。

<京都議定書目標達成計画>

第3章 目標達成のための対策と施策

第2節 地球温暖化対策及び施策

2. 横断的施策

（3）国民運動の展開

事業者、国民などの各界各層の理解を促進し、具体的な温暖化防止行動の実践を確実なものとするため、政府は、経済界、NPO、労働界、研究者等と連携しつつ、知識の普及や国民運動の展開を図る。

また、全国地球温暖化防止活動推進センター、都道府県地球温暖化防止活動推進センター、地球温暖化対策地域協議会、地球温暖化防止活動推進員その他地球温暖化防止活動を促す各種団体等の役割を更に強化する。

■地球温暖化防止「国民運動」■（平成17年4月28日の環境省報道発表より）

「京都議定書の発効を契機として、愛・地球博や地球温暖化問題をメインテーマにしたG8サミット、温暖化防止に関係する各府省によるイベント・キャンペーン等と効果的に連動し、経済界を始めとする各界と連携しながら、各種メディアを有機的に用いて、地球温暖化の危機的状況を伝えるとともに6つの具体的な温暖化防止の行動の実践を促して国民運動を推進する集中キャンペーンを実施します。国民一人ひとりや企業・各種団体が具体的な温室効果ガス削減行動を宣言し、実践していただくことによって、地球温暖化防止の輪を広げていくことを目指すものです。」

■「チーム・マイナス6%」コンセプト■

京都議定書による我が国の温室効果ガス削減約束である“マイナス6%”の達成に向けて、個々人で行動するのではなく、みんなで一つの“チーム”のように力を合わせ、チームワークの意識を持って、みんなで一丸となって地球温暖化防止に立ち向かうこと。

■組織■

チームリーダー：内閣総理大臣(当時:小泉純一郎) (地球温暖化対策推進本部長)

サブリーダー：環境大臣(当時:小池百合子)

運営事務局：環境省地球環境局。その下に「チーム・マイナス6%」運営事務局を設置。

■参加方法■

- ・個人の参加：6つのアクションプランから自分にできそうなものを選択、申請し、実践する。
- ・法人・団体の参加：6つのアクションプランをはじめとして、地球温暖化防止につながる行動計画を立て、申請、実践する。

<6つのアクションプラン>

- ・ 冷房は28度に設定しよう (温度調節で減らそう)
- ・ 蛇口はこまめにしめよう (水道の使い方で減らそう)
- ・ エコ製品を選んで買おう (商品の選び方で減らそう)
- ・ アイドリングをなくそう (自動車の使い方で減らそう)
- ・ 過剰包装を断ろう (買い物とゴミで減らそう)
- ・ コンセントをこまめに抜こう (電気の使い方で減らそう)

■チームメンバー (平成20年9月11日現在) ■

- ・ 個人：2,438,652人
- ・ 法人・団体：24,648団体