

# 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

---

最終取りまとめ(案)

～「安心ネットづくり」促進プログラム～

平成20年11月



# 目次

1. はじめに	3
(1) 背景と経緯	3
1) 中間取りまとめまで	4
2) 青少年インターネット利用環境整備法の制定	5
(2) 最終取りまとめのねらい	6
2. 安心を実現する基本的枠組の整備	9
(1) 安心ネット利用のための基本法制の整備等	9
1) 携帯電話フィルタリングの導入促進	13
2) フィルタリング推進機関の役割	16
3) 自主的取組を促進する法制の在り方	17
(2) 国際連携推進のための枠組の構築	47
1) 海外との連携の必要性	47
2) 諸外国の状況	48
3) 日本主導の働きかけに向けて	51
(3) 様々な連携の推進	54
1) 政府の取組	54
2) 地方公共団体の取組	57
3) 産学連携の結節点となる組織の必要性	61
3. 民間における自主的取組の促進	62
(1) 違法・有害情報対策の推進	63
1) これまでの取組	64
2) 課題と対応の方向性	70
3) 検討すべき方策	80
(2) 児童ポルノの効果的な閲覧防止策の検討	91
1) 現在の児童ポルノに対する取組	92
2) 海外における児童ポルノ対策の現状	93
3) 今後とりうる手法	96
4) 今後のインターネット上の児童ポルノ情報対策の方向性	99
(3) コンテンツ・レイティングの普及促進	100
1) 普及の現状	101
2) 普及促進のための方策	103
(4) 違法・有害情報対策に資する技術開発支援	106
1) 技術開発の必要性	106

2) 民間における取組 .....	106
3) 関係者の役割分担 .....	107
4) 関係者間の総合的な連携等 .....	108
<b>4. 利用者を育てる取組の促進 .....</b>	<b>111</b>
(1) 家庭・地域・学校における情報モラル教育 .....	111
1) 現状認識と課題 .....	111
2) 諸方策 .....	118
(2) ペアレンタルコントロールの促進 .....	121
1) これまでの取組 .....	121
2) 諸方策 .....	123
(3) コンテンツ事業者等による利用者啓発活動促進 .....	125
1) これまでの取組 .....	125
2) 課題 .....	127
3) 方策 .....	128
(4) 利用者を育てる取組の協調的な推進 .....	129
1) 既に実施されている取組と今後に向けたアイデア .....	129
2) 利用者を育てる取組を協調的に推進するための枠組みについて .....	130
(5) 違法・有害情報対策の基礎となる調査の実施 .....	133
1) 現状 .....	133
2) 新たな調査の必要性 .....	134
3) 調査の方向性 .....	135
<b>5. おわりに（「安心ネットづくり」促進プログラムの策定に向けて） .....</b>	<b>136</b>

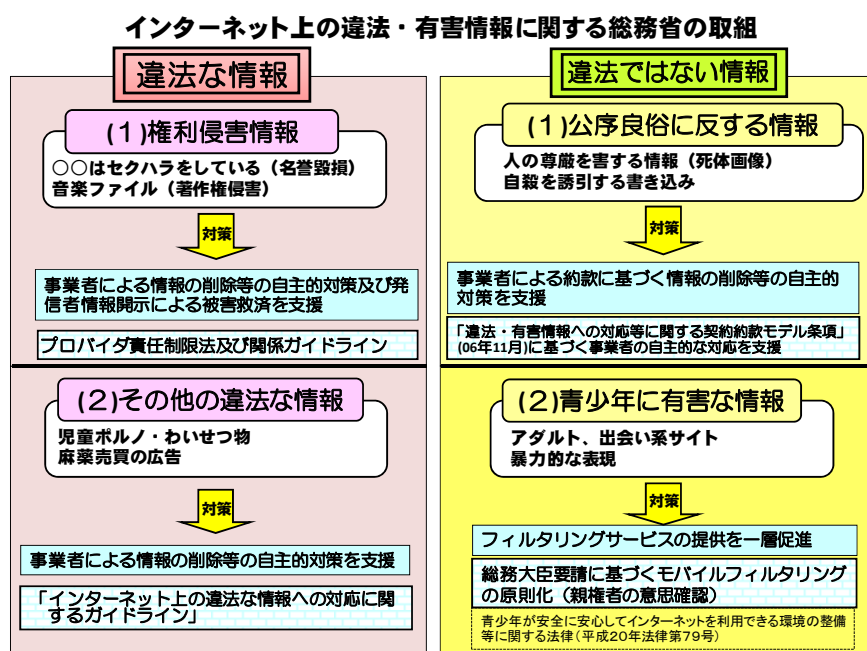
# 1. はじめに

## (1) 背景と経緯

我が国においてもインターネットの普及はめざましく、国民の社会活動、文化活動、経済活動等あらゆる活動の基盤（社会的インフラ）として利用されるようになり、国民生活に必要な存在となっている<sup>1</sup>。「いつでも、どこでも、だれでも」がネットにつながるユビキタスネット社会が現実のものとなりつつあるといえる。本格的な少子高齢化社会を迎える中で、国際競争力の維持・強化を図っていくためにも、インターネットの有効な活用はますます重要となってくるだろう。

一方で、急速なインターネットの普及は、違法・有害情報の流通など、負の側面も拡大させている。

インターネット上の違法・有害情報については、総務省においても、最近では、2005年8月から2006年の8月にかけて「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。）を開催し、下図のように、違法・有害情報を4つに分類した上で<sup>2</sup>、それぞれの対応を検討した。



<sup>1</sup> 我が国におけるインターネット利用人口は増加を続けており、2007年末におけるインターネット利用人口は、約8,811万人、人口普及率は69%となっている。（2008年版情報通信白書88頁）

<sup>2</sup> 「違法な情報」については、「権利侵害情報」と「その他の違法な情報」に分けている。「違法ではない情報」の中に、いわゆる「有害な情報」が存在するが、これについては、人を自殺に誘引する情報のような「公序良俗に反する情報」と、アダルト情報のような「青少年に有害な情報」の2つに分けている。

「研究会」では、インターネット上の違法・有害情報に対して、「行政の支援のもと、電気通信事業者及び利用者による自主的な対応が促進され、表現の自由に配慮しつつ各人がインターネットの利便性を享受できるような環境の整備が望まれる」としているように<sup>3</sup>、民間の自主的対応を中心として具体的な施策を提言しており、その多くが実際に着手されてきたところである。

## 1) 中間取りまとめまで

しかしながら、近年、携帯電話を中心とした出会い系サイトの利用により、18歳未満の青少年が犯罪に巻き込まれる事件が跡を絶たず<sup>4</sup>、さらに、青少年による利用が進んでいるコミュニティサイトをきっかけとして犯罪に巻き込まれた事案が広く報道されたこと、また、いわゆる「学校裏サイト」におけるいじめの問題がマスコミをにぎわしたことなどにより、青少年保護の観点からの問題の指摘が相次いだ。また、2007年9月には、携帯電話インターネット上に開設されたサイトをきっかけとして結成された犯行グループによる愛知女性拉致殺害事件のような痛ましい事件の発生もあった。

こうした状況を反映し、マスコミや国会における議論などにおいてインターネット上の違法・有害情報対策の立ち遅れを指摘する声や、法規制の導入も含めた対応策の強化を図るべきとの声が大きくなってきた。こうした声を受け、「研究会」で最終報告を取りまとめから1年ほどしか経ていないにもかかわらず、昨年（2007年）11月から、総務省において、「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」を開催することとした。

本検討会を開催する一方で、総務省は、特に、青少年保護対策を速やかに強化するため、2007年12月に、携帯電話・PHS事業者等に対して、フィルタリングサービスの導入促進を強化することについて総務大臣から要請を行った。この要請に基づき、携帯電話事業者等が、青少年に対するフィルタリング設定の原則化に早急に着手したことを契機として、携帯電話フィルタリングの抱える諸課題が顕在化することにもなった。

これを踏まえ、2007年11月から2008年4月までの6回にわたる本検討会の会合は、インターネット上の違法・有害情報への対応という大きな課題のうち、青少年が使用する携帯電話等におけるフィルタリングサービスの導入促進を図るとともに、携帯電話フィルタリングの課題を抽出し、それを改善するための方策を検討することとなった。その成果は、2008年4月25日に「中間取りまとめ ～携帯電話フィルタリングサービスの実効性ある普及を目指して～」(以下「中間取りまとめ」という。)として検討会に報告され、携帯電話フィルタリングの導

<sup>3</sup> 「研究会」報告書 38 頁。

<sup>4</sup> 警察庁「平成19年中のいわゆる出会い系サイトに関係した事件の検挙状況について」によると、2007年の出会い系サイト関連事件の被害者件数のうち、18歳未満の被害者が1,100人(約85%)となっている。

入促進にテーマを絞って短・中期的取組を提言したものである<sup>5</sup>。

インターネット上のコンテンツの評価を行う第三者機関としてモバイルコンテンツ審査・運用監視機構（EMA）（後述）が活動を開始したことも踏まえ、中間取りまとめと同日に、総務大臣から携帯電話事業者及びPHS事業者の4社等に対して再度要請を行った。具体的には、フィルタリングの導入促進に当たって、特定分類アクセス制限方式に第三者機関の取組が反映されるようにすること、親権者の申告がない場合に設定するサービスは、特定分類アクセス制限方式とすること、利用者の選択肢を増やすサービス提供の検討を行うこと、などの要請である。

これを受け、携帯電話事業者等はフィルタリングサービスの改善に着手するとともに、EMAはサイト認定作業を開始し、携帯電話事業者と認定リストのフィルタリングへの実装について協議を行っている。また、別途、携帯電話事業者は利用者の選択肢を増やすサービスの実施も予定している。

2008年9月末の調査によると携帯電話フィルタリングの利用者は約455万人に達し、2007年9月末（約210万人）から1年で2倍以上の数字となっており、順調に増加している<sup>6</sup>。携帯電話フィルタリングの改善が進むことで、更に実効性ある普及につながる事が期待される。

## 2) 青少年インターネット利用環境整備法の制定

上記のような携帯電話フィルタリングの導入促進の取組とその改善に向けた検討と前後して、国会では与野党の双方において、インターネット上の違法・有害情報対策として法規制の導入を目指した検討の場が相次いで設けられた。また、地方公共団体においても広島市のように独自に条例を制定する動きが見られた。2007年9月の内閣府調査（「有害情報に関する特別世論調査」）によると、インターネット上の有害情報について規制すべきとの回答が9割を超えており、こうした国民の声を背景とした動きと考えられる。

与野党における法案の検討段階では、国が有害情報を定義し、サイト管理者等に有害情報の閲覧防止措置を義務付けるなど、規制色の強い案が新聞紙上で報道された。これに危機感を持った学識経験者や民間団体は法規制導入反対の共同声明を発表した。また、コンテンツ関連企業等も法規制導入への懸念を表明する記者会見を行ったり、自社サイトの有害情報対策の強化を発表したりするなど、民間側の動きが活発化した。EMA等の第三者機関の設立も民間の自主的取組を法規制に先行させようとする試みとしてとらえられた面もある。また、社団法人日本新聞協会が2008年5月29日及び6月6日に、社団法人日本民間放送連盟が6月2日及び11

<sup>5</sup> 本検討会の中間とりまとめは、本最終取りまとめの参考資料として収録することとする。

<sup>6</sup> 2008年10月20日社団法人電気通信事業者協会発表。

日に、有害情報の判断への国の関与等を懸念する意見を発表した。

第 169 回国会（常会）会期末が近づいた 5 月下旬以降、与野党間で、それぞれの案に基づく法案の調整が急ピッチで行われ、6 月 6 日、衆議院の青少年問題に関する特別委員会において「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案」（以下「青少年インターネット利用環境整備法」という。）が委員長提案により提出された。同日、衆議院を通過し、6 月 10 日に、参議院内閣委員会での参考人質疑及び法案提出者に対する質疑を経て、翌 11 日に参議院本会議において可決され、成立した。

参議院内閣委員会の参考人質疑や法案提出者に対する質疑では、基本計画やフィルタリング推進機関の登録等に対して、有害情報の基準策定などに国が関与する方向で運用されるのではないかという懸念が論議され、附帯決議において、政府が「事業者等が行う有害情報の判断、フィルタリングの基準設定等に干渉することがないようにすること」とされた<sup>7</sup>。

青少年インターネット利用環境整備法は、インターネット上の違法・有害情報対策のうち、青少年を有害情報から保護することに目的を絞り、インターネットの利用環境整備の在り方について、今後の取組の方向性を明確化したものである。第 3 条の基本理念に明確となっているように、いわゆる「ネット規制」的な色彩は乏しく、表現の自由等に配慮し、民間の自主的取組やリテラシー教育の重要性を強調している。また、具体的な有害情報対策としては、フィルタリングという手段の普及とその性能向上に多大な期待をかけている。

## (2) 最終取りまとめのねらい

以上のように、本検討会が開催された 2007 年末から 2008 年夏頃にかけて、インターネット上の違法・有害情報対策については、社会的にも大きな関心を引く課題として注目され、携帯電話フィルタリングの導入促進をきっかけとした第三者機関の設立、青少年インターネット利用環境整備法の制定など、これまでになく急激な変化を経験した。

また、青少年インターネット利用環境整備法の成立直前には、教育再生懇談会の第一次報告が発表され、携帯電話を小中学生に持たせることの是非や携帯電話フィルタリングの更なる検討の必要性が今後の主要な論点として取り上げられ<sup>8</sup>、継続的に議論が行われている。さらに、硫化水素による自殺誘引サイトの問題や、2008 年 6 月 8 日に起きた秋葉原での事件における電子掲示板上の犯罪予告など、インターネット上の違法・有害情報対策として、民間の自主的取組に任せるのではなく、むしろ規制を強化すべきとの声を後押しするような事案も引き続き発

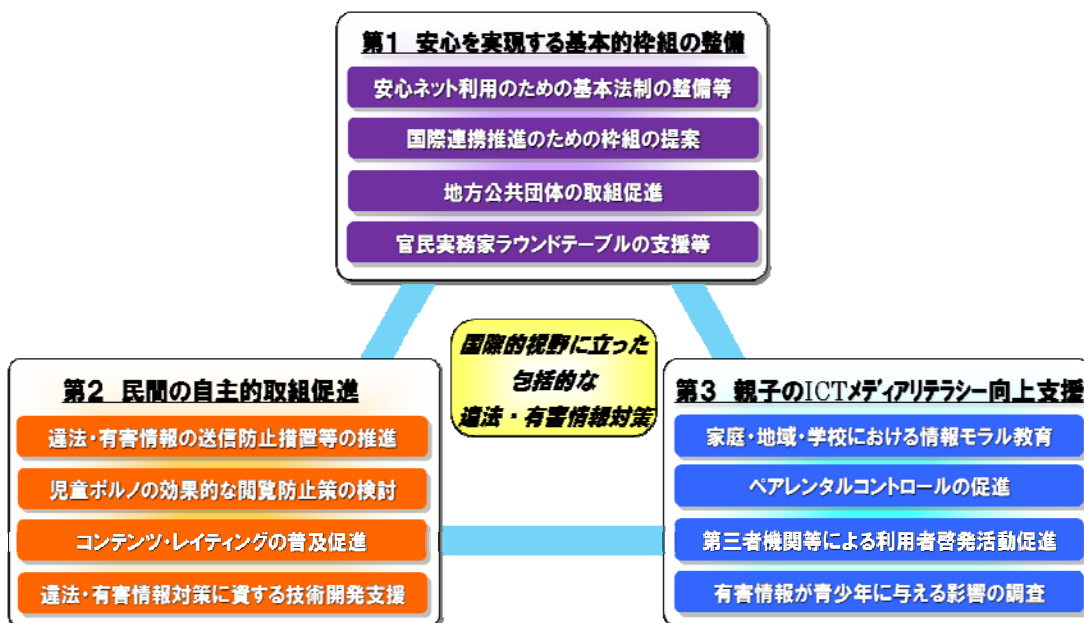
<sup>7</sup> 「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律案に対する附帯決議」（2008 年 6 月 10 日 参議院内閣委員会）

<sup>8</sup> 教育再生懇談会「これまでの審議のまとめ ー第一次報告ー」（2008 年 5 月 26 日）

生している。

このような状況、直接的には、青少年インターネット利用環境整備法の成立を踏まえ、2008年7月15日、総務大臣が「安心ネットづくり」促進プログラムの策定について発表した。インターネット上の違法・有害情報への対応について、これまでの取組を整理した上で、今後のインターネット上の違法・有害情報対策の方向性を明らかにすることを目指したものであり、具体的には、青少年インターネット利用環境整備法の基本理念に基づく施策の展開を念頭に、「安心を実現する基本的枠組の整備」、「民間の自主的取組促進」、及び「親子のICTメディアリテラシー向上支援」、の3つを柱とした総合的な政策パッケージとし、本検討会の最終取りまとめとして策定することとしたものである。

## 「安心ネットづくり」促進プログラムの構成



この総務大臣の発表を受け、本検討会第7回会合において「安心ネットづくり」促進プログラムにつながる最終取りまとめを目指し、検討会の下に、次頁の図に示すとおり「基本的枠組WG」、「自主的取組WG」、「親子のICTメディアリテラシーWG」、及び「技術検討WG」の4つのWGを設置し、検討を行うこととした。前述の3つの柱に対応するWGに加え、民間の自主的取組の一環として、国の技術支援の在り方を検討するWGを別途設けたものである<sup>9</sup>。

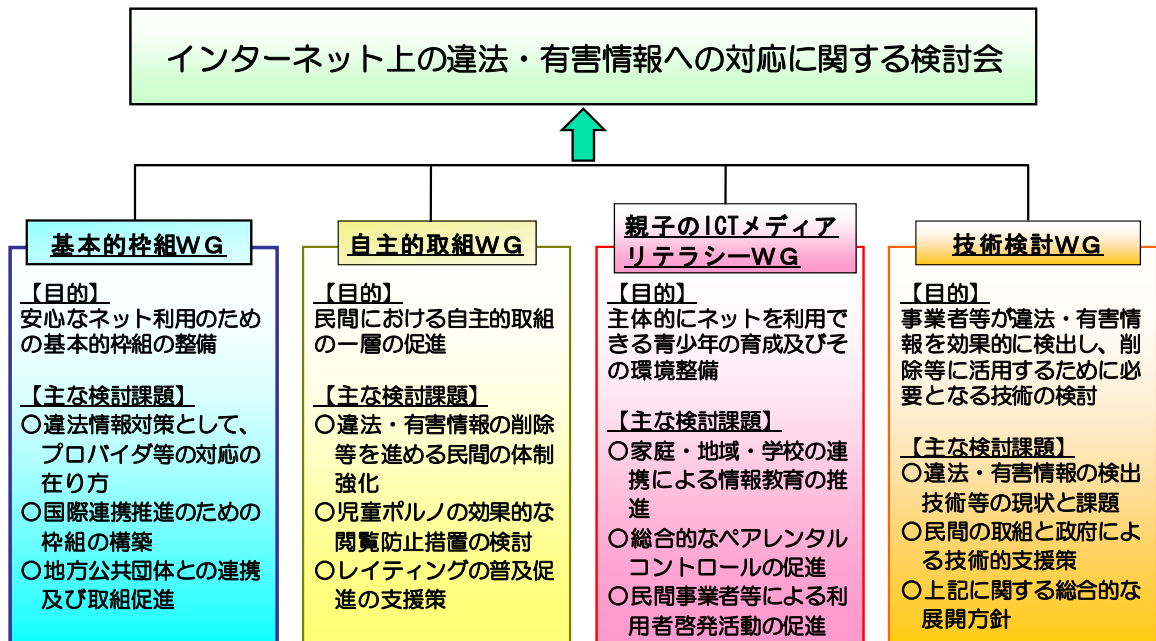
それぞれのWGによる集中的な議論<sup>10</sup>及び中間取りまとめまでの検討も踏まえながら、最終取

<sup>9</sup> 各WGの構成員については141頁以下を参照。

<sup>10</sup> 詳細については145頁以下の「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」審議経過を参照。

りまとめとしての提言を行うこととする。基本的には、総務大臣発表時に示された「安心ネットづくり」促進プログラムの構成を踏襲し、3つの柱に基づき章立てを行い、それぞれの柱に包含される具体的な施策について検討している。

## 最終取りまとめに向けた検討体制について



また、青少年インターネット利用環境整備法は、2009年4月1日に施行を予定しているが<sup>11</sup>、附則第3条において「施行後三年以内に、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」ものとされており、この期間に、民間の自主的取組等、法律の趣旨を踏まえた環境整備が進展することを期待している。よって本検討会の最終取りまとめは、本年度から2011年度までに講じるべき施策を提言するものである。

<sup>11</sup> 本年10月17日から11月16日までパブコメに付された「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施行令(案)」による。