

2025年8月15日

意見書

意見提出者

所属（会社名・団体名等）（※1）	一般社団法人日本インターネットプロバイダー協会
氏名（※2）	会長 久保 真
住所（※2）	東京都渋谷区代々木 1-36-1 オダカビル 6F
連絡先	連絡担当者氏名： 電話： 03-5304-7511 e-mail： info@jaipa.or.jp

※1 個人の場合は「個人」と御記入ください。

※2 法人又は団体の場合は、名称、代表者の氏名及び主たる事務所の所在地を御記入ください。

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）に関しまして、別紙のとおり意見書を提出します。

別紙

意見提出フォーマット

頁	行目	章	項目	該当箇所	意見
全体					<p>オンラインカジノの問題について、技術的手法の1つにすぎないブロッキングに拘泥することなく、丁寧に議論いただいたものと思います。</p> <p>官民・省庁横断的に幅広い対策を検討し、その1つとしてブロッキングを含むアクセス抑止を取り上げることとしたこと、ブロッキングはあくまでも補充的に検討されるべき手法であり、他の手法を優先すべきとしたことは妥当と考えます。</p> <p>また、ブロッキングをISP事業者の自主的な取り組みと位置付けず、仮に実施するならば法的根拠が必要としたことも、ISP事業者の法的安定性に配慮したもので妥当です。</p> <p>議論の枠組みとして、必要性・有効性、許容性、実施根拠、妥当性を取り上げることとも良いと考えます。</p> <p>ブロッキングはアクセス抑止の手法の中で、ISPの利用者全員に対する通信の秘密の侵害を伴う特異な手法であり、仮に立法をすとしても補充性が重要になります。他の対策について本検討会で検討することは、補充性の成否を議論する上でも大変重要なことと思われまますので、他の非侵害的なあらゆる手法について、他省庁や他業界の関係者などにも協力を求め、引き続き積極的に議論していただくよう要望します。</p> <p>ブロッキングの許容性（法益の権衡）の議論にあたっては、ブロッキングの実施により得られる（回復できる）利益と、利用者全員の通信の秘密の侵害が対立すると考えられますが、通信の秘密は個人の私生活の自由から経済活動の安全性まで幅広い価値を支えています。特に内心の自由といったものは金額に置き換えることも、何らかの尺度に当てはめることも難しいものです。</p>

					<p>ギャンブル依存症の害の大きさを否定するつもりはなく、実際に大きな問題が生じていることに疑いはないとはいえ（もっとも、ブロッキングの議論においては、ブロッキングの実施により回復が見込まれる利益を適切に抽出して比較衡量することを要します）、通信の秘密を保護することで守られる価値についても過小評価されることがないように、今後の議論ではこの点に留意し、わが国で通信の秘密が確立してきた経緯、通信の秘密が問題になった過去の事例、インターネットの時代における通信の秘密の意義などについてもしっかりと検討くださるよう要望します。</p>
5		2.	2. 包括的な対策の必要性		<p>すでに複数の構成員が発言されている通り、ギャンブル依存症の大きな害を抑制するために、いろいろな対策を総合的に講じていく必要があることはもちろんです。ブロッキングの実施には補充性が要件となることを考えると、ブロッキングの是非を単体で検討することは困難であり、他の方策が奏功しないことをきちんと検証していく必要があります。</p> <p>先日も、日本政府が7か国の政府に対して、日本向けのサービスの停止や利用者への周知などを求める要請を行ったという報道がありました（読売新聞電子版、2025年6月16日 https://www.yomiuri.co.jp/national/20250616-0YT1T50079/ ）、本来このような対策こそ先に講じられるべきものです。他の手法のうち講じていないもの、不十分なものがないか、予断を排して検証することが必要と考えられます。</p>
7		2	3. アクセス抑止の在り方		<p>論点案において、「利用者が賭けを行った場合に賭博罪等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」との整理が行われているところです。</p> <p>現状考え得るブロッキングは（多くの場合はフィルタリングも）、技術的な限界から、ホスト（サーバ名）またはIPアドレスの単位でなければ実施が困難であり、同じサーバ上で適法な閲覧行為と違法な賭博行為が行われる場合、それをネ</p>

				<p>ットワークで識別することはできないことを前提に考えていただく必要があります。(ブラウザと web サーバの間の通信は暗号化されており、接続しようとしている URL も平文(ひらぶん)では NW を通りません。)</p> <p>政策的には、違法な賭博が処理されているホスト名または IP アドレスであれば接続を拒否しようという制度も考えられなくはないですが、児童ポルノブロッキングでもホスト名全体のブロッキングは他の適法な情報の巻き込みを最小限にするように慎重に考えられており、オンラインカジノの場合でホスト名全体のブロッキングが許容されるのはどのような場合か、十分な検討を要します。</p> <p>また、IP アドレス単位でのブロッキングは、CDN などで全く無関係なサイト(人的にも内容的にも何の関係もないサイト)と IP アドレスを共用する場合がありますため、現実的に可能な場面は相当程度限定されるといえます。</p>
9		3	1. フィルタリング	<p>フィルタリングは、確かに論点案にまとめていただいたような課題はありますが、利用者の意思や同意がベースになることで、ジャンルの設定の自由度、対象サイトの選定において厳格な手続きよりも迅速さを優先できること、スマートフォンへのアプリのインストール抑止など、他の方法にはないメリットがあることも、ご配慮いただければと思います。</p>
10		3	情報の削除	<p>違法情報、有害情報の対応は、発信者側への対応(送信防止措置等)が原則となります。このアプローチについて、当協会を含むテレコム4団体では、違法情報等対応連絡会の違法情報ガイドライン、違法情報モデル条項の更新などを通じ、対応の迅速化、容易化に取り組んでまいります。</p>
11-12		3	3. ジオブロッキング	<p>ジオブロッキングと CDN の関係について、よくまとめていただいています。</p> <p>配信に CDN (日本語ではコンテンツ・デリバリー・ネットワークですが、英語では Content Delivery Network の略に使われることが一般的です)を利用している場合、ジオブロッキングは CDN の機能として実装されることが多いと考えられます。</p>

			4. CDN における 対応	<p>まずはサイト運営者側への働きかけを行い、CDNの契約や設定を見直す、または自らジオブロッキングを行って日本国内への配信をしないように求め、それが期待できない場合はCDN事業者に働きかけを行うといった関係になるものと考えられます。</p> <p>CDN事業者のサーバは日本国内にも所在しているため、CDN事業者の責任の範囲の検討は非常に有益なものと期待しています。主要なCDN事業者はわが国を市場ととらえ、少なくとも営業拠点の現地法人は持っているため、わが国とのつながりはサイト運営者よりも強いと考えられます。</p>
14		3	7. ブロ ッキング	<p>技術的な記述の問題になりますが、以下の点が指摘できます。</p> <p>論点案では3.7.1.において「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」とされていますが、これはブロッキングの手法（DNS方式、IPアドレスフィルタリング方式など）によって異なるため、「特定のサイトへのアクセスを・・・」とするほうが実際に近いと考えられます。（例えばDNS方式の場合、IPアドレスへのアクセス（ルーティング）自体は規制しないため、対象のホスト名を入力すれば接続できない一方で、IPアドレスを直接指定すれば接続できることがあります。また、同一のIPアドレスを複数のサイトで共用する場合、DNS方式では無関係なサイトは影響を受けません。）</p> <p>同様に、3.7.2.「DNSサーバを管理するISPがすべての通信の宛先（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」となっている点も、ブロッキングの手法によって異なります。DNSブロッキングについていえば、「DNSサーバを管理するISPがすべての通信の宛先（web通信であればURLのうちホスト名）を確認して、違法なカジノサイトのホスト名であるかを判別する」ということになり、IPアドレスブロッキングであれば、「ISPのルータにおいてすべての通信の宛先IPアドレスを確認して、違法なカ</p>

					<p>ジノサイトの IP アドレスであるかを判別する」ということになると考えられます。</p> <p>3.7.4. の「実効性」の点において、利用者による回避の可能性はもちろんですが、現状では DoH (DoT) やプライベートリレーなど、中間者の介入を許さない技術が普及し、ものによっては標準化さえされていく流れがあり、適用可能な場面がどんどんなくなっていることについても、留意が必要と思います。</p>
15		4. ブロッキングに関する法的検討			<p>ブロッキングの法的諸問題について、限られた時間の中で丁寧に検討していただいたと思います。ブロッキングは全国民の通信の秘密を侵害する手法であり、憲法上も、社会的にも厳格な制約を伴う方法であることから、引き続き精緻な議論を期待するとともに、当協会も協力させていただきます。</p>
15			1. 1. 必要性		<p>ブロッキングの検討に当たっては、他の非侵害的な手法が尽くされたかが非常に重要なポイントであるところ、今はこれらの手法が尽くされたとは言いがたい段階であり、当面の間は他の対策を包括的に進めるとした方向性は、妥当なものと考えています。</p>
18		4	1. 2. 有効性		<p>鎮目構成員ご意見「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、その有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。」(論点案 p19, 6月20日ご発言) に賛同します。</p> <p>ブロッキングの手法や運用は国によって異なるため、外国で有効と評価された方法をわが国にそのまま適用できるとも、同様の効果が期待できるとも限りません。(当然、逆もありえます。)</p>

					<p>諸外国の事例を参考にすること自体は良いと思いますが、そもそもわが国におけるブロッキングが補充性を不可欠の前提とする以上、他の方策を先に実施してその評価を行うほうが、より適切と考えます。</p>
18		4	1. 2. 有効性		<p>法的または社会的な視点ではともかく、少なくとも技術的な視点では、ブロッキングは通信経路の途中にいる者が通信の相手方や内容について把握して、通信を成立させるか否かを制御する手法であることは否定できません。インターネットの技術は中間者の介入を脅威ととらえ、介入を許さない方向で一貫しています。中間者の介入を前提とする手法は、非常に短い期間で事実上機能しなくなるについて、1つの前提として進める必要があると考えます。</p>
18		4	1. 2. 有効性		<p>ブロッキングは、ISPの利用者全員の通信を網羅的に検査する手法であり、児童ポルノのブロッキングの際にも、この点が非常に重大なものとして検討されています。児童ポルノについては、既に実在の児童に現実の被害が生じており、それは個人の尊厳そのものです。このような評価のもと、すべての通信を網羅的に検査する手法が取られています。</p> <p>論点案では、ブロッキングの予防的、啓発的效果を期待する記載がありますが、そもそも、他人の憲法上の権利を犠牲にしてまで（成人への）予防的効果、啓発的效果を優先させるような法制度はあまり想定されません。</p> <p>ギャンブル依存症等の害の大きさを否定するものではありませんが、電気通信事業者が利用者に求められた通信を通すことは本来の原則であり、ISPがブロッキングを行わないことと依存症等の被害の間に直接的な因果関係はありません。</p> <p>法律上の根拠を整備する上でも緊急避難的な考え方をベースにするならば、さすがに予防啓発的な効果は現在の危難というには抽象的に過ぎるため、権利侵害的な手法を肯定する根拠にはなりにくいものと考えます。</p>

21		4.	2. 許容性	<p>森構成員ご意見にある、国民が納得できる形で法益権衡を検討すること、公営ギャンブルや破産法など、わが国の法制度全般におけるギャンブル依存症のとりえ方との均衡も考慮すべきという点について賛同します。(論点案 p21.)</p>
21		4.	2. 許容性	<p>法益権衡の議論において、刑法学における賭博罪の伝統的な保護法益である勤労の美風に限るものではなく、ギャンブル依存症等の当事者や家族の皆さんに現実には生じる被害を考慮することは、全く否定しません。</p> <p>しかしながら、事実上全国民の通信の秘密を侵害する手法を検討する場面において、自分を守るすべもなく性的な虐待を受けた児童ポルノの被害者と、その経緯において本人に全責任を負わせることは適切でないまでも、わが国の法律で禁止された違法賭博に自ら近づいた成人を同程度に評価することは、難しいのではないかと考えます。</p> <p>さらに言えば、児童ポルノのブロッキングは実在する被害児童に既に生じている現実の権利侵害の拡大を抑止する措置である一方、オンラインカジノでは既存の依存症被害者への効果は疑問であり、むしろ新規の被害者を出さない効果が期待されていると思われるところ、それは現在の危難というには抽象的にすぎ、この場面では非侵害的な手法、具体的にはフィルタリングの活用や社会における啓発活動などがなじむと考えられます。</p> <p>法益権衡の議論においては、真に全国民の通信の秘密を侵害することになじむものなのか、慎重に議論していただくことを要望します。その前提として、そもそも誰のどのような利益を守るためにブロッキングを行おうとしているのかを画定し、エビデンスベースで検討することが重要と思います。</p>
21		4.	2. 許容性	<p>法益権衡が問題となる場面で、オンラインカジノサイトのブロッキングにより回復できる利益を適切に評価することは、全く否定しません。ギャンブル依存症により失われる利益が、単なる経済的利益にとどまらないのも事実だと思います。</p>

				<p>ただ、今般検討されているブロッキングは、児童ポルノが個人の尊厳そのものを奪い去っていることと比べるとどうしても開きがあるように感じられ、そうであれば、オンラインカジノと児童ポルノの間に様々な権利が含まれてくる懸念があります。児童ポルノのブロッキングの際の議論では、ブロッキングが他の権利に広がらないことを慎重に検討しましたが、今回の議論においても、ブロッキングの適用範囲の外延がどこまで広がりうるのか、慎重な検討を要します。</p>
21		4.	2. 許容性	<p>有効性の観点とも重なりますが、法益権衡の議論では、ブロッキングではじめて回復できる権利（ブロッキングをしなければ回復できない権利）をなるべく適切に抽出することが必要と考えます。</p>
23		4.	3. 実施根拠	<p>論点案は国民の権利や ISP 事業者がおかれる法的な立場について丁寧に議論していただいております、4. 3. 3. 基本的考え方に賛同します。</p>
26		4.	4. 妥当性	<p>ブロッキングの実施に堪える程度の権威と正確性をもって、オンラインカジノの違法性の認定（そのサイトで実際に賭けが行われているのかの調査、法律に照らして日本刑法に違反することの判断）を行える民間組織はないものと考えられます。一方で行政権がブロッキングの対象を指定すれば憲法および電気通信事業法で禁止される検閲と何が違うのかという問題が生じるため、誰がどのように判断するのかといった点は、非常に重要な問題になります。</p> <p>司法の介入を条件とした場合、わが国にはプロバイダが非常に多く存在することから（ケーブルテレビ事業者を含めると、1000社程度は存在すると考えられ、MVNO や再販など、自社で設備を持たずにエンドユーザーにサービス提供の責任を負う事業者を含めると、さらに多いと考えられます）、誰が誰を相手方にしてブロッキング実施の義務付けを求めるのか、審理に参加できる者は誰か、当事者になっていない電気通信事業者への対世効のような効力を認めるか否か、裁判による義務が生じる時期等の要件は何か、裁判に不服の場合は誰が誰に対して不服や執行停止を申し立てられるのか、といった議論も避けて通れないと考えます。（少なく</p>

				<p>とも、ブロッキングの実施主体として期待されている電気通信事業者の立場では、きわめて身近な問題であり、重大な利害を有します。）</p> <p>また、論点案にもある通り、ギャンブル依存症はオンラインカジノだけでなく、公営競技やぱちんこ等によっても十分生じうることから、ブロッキングだけを抜き出して評価を行うことはおよそ妥当ではなく、他の方策との関係も含めて議論される必要があると考えます。</p>
26		4.	4. 妥当性	<p>ブロッキングを実施するとなると、システム構築、設備の導入、運用および監視体制の維持などに多額のコストが生じ、またそれらは国際的な連携と根拠を持つ必要があります。この費用の負担をISPのみが一方的に強いられる構造になってしまえば、特に中小規模や地方のISPにとっては経営を圧迫する負担となります。</p> <p>費用負担の在り方について、通信料金の値上げ、サービス向上のための投資の抑制、ユニバーサルサービス基金のような制度、公費負担などいろいろな仕組みが考えられますが、通信サービスの利用者は国民全員であることから、どのような方法を取るにせよ、その負担は国民に転嫁されることに留意が必要です。</p>
29			5. 諸外国の状況	<p>ブロッキングについて諸外国の状況を調査することは有益と思います。しかしながら、ブロッキング対応試作を各国横並びで比較するのではなく、各国の法的背景（通信の秘密保護について、EUはプライバシー、米国は表現の自由、わが国は通信検閲の歴史など、ブロッキングの法制化に至った経緯や法執行の目的、対象、電気通信事業の成り立ちや政府の関与度合いなど）が異なることを十分考慮する必要があると考えます。</p> <p>技術的にも、遮断しうるコンテンツの単位（粒度）はブロッキングの技術的な方式（DNSブロッキング、IPアドレスブロッキングなど）によって異なるうえ、国によってISPの数やネットワーク構成、既存の装置の種類などは大きく異なります。</p>

					<p>法的にも技術的にも、ある国で実施されているしくみを別の国にそのまま適用できるものではないため、わが国における適用場面を検討する議論の前提として、これらの背景となる事実関係を把握しておくことは不可欠ですので、今後の調査において留意くださるようお願いします。</p>
32		6. ブロッキングに関する技術的検討	1. 具体的な方式		<p>あくまでも技術的な視点において、現実的に可能と考えられる方式はDNS ポイズニングであることは論点案にある通りですが、細かくは以下の通りと考えられます。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・DNS ブロッキングの単位は、通常はドメインで運用することが多いと思われませんが、ホスト名単位でも理論上は可能です。もっとも、DNS 方式による対応が困難な保護技術、回避技術が普及し始めていることも、また論点案の通りです。 ・DPI 装置による URL フィルタリングについては、web サイトへのアクセスのほとんどが暗号化 (HTTPS 化) されている状況では、商用サービスにおいて適用可能な通信がほとんど存在せず、実効性を喪失しているといつてよいと考えられます。
32		6.	2. 技術的回避策への対応		<p>インターネットの技術において、通信の中間者による介入への「回避策」は、通信の中間者は誰も信用できないという考えに立ったものであり、基本的には暗号技術の応用で成り立っている、インターネットのセキュリティそのものです。暗号技術を破ることは技術的に困難であり、仮にできるとしても、暗号化通信をすべて遮断するといった極端なものになりがちです。</p> <p>一部の国ではそのような実装が行われているとも耳にしますが、民主的で自由な国において、そのような対応は現実的ではないため、そもそも中間者の介入でアクセス抑止を図ることの限界を共通認識としていただいた上、総合的な対策を検討することが重要です。</p>

33		7. 概括 的整 理と 今後 の検 討に 向け て			<p>政府全体および官民で、あらゆる手段を検討していくこと、他人の権利を犠牲にする手法であるブロックングの特質にかんがみ、他の非侵害的な手法を先に検討する方向性は妥当であり、賛同します。</p> <p>当協会としても、インターネットが国民の通信の秘密や知る権利を保障し、ひいては民主主義を支えるインフラであることを念頭に置きつつも、国民生活への深刻な脅威になっているギャンブル依存症等の問題について、取りうる対策を積極的に提案するなど、誠実に取り組んでまいります。</p>
----	--	---	--	--	--

※ 用紙の大きさは、日本産業規格A列4番としてください。別紙にはページ番号を記載してください。