

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	新たな発信者情報開示制度に向けて －特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律の一部を改正する法律案－
著者 / 所属	古賀 雅士 / 総務委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	433 号
刊行日	2021-4-14
頁	3-14
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20210414.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

新たな発信者情報開示制度に向けて

— 特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び 発信者情報の開示に関する法律の一部を改正する法律案 —

古賀 雅士

(総務委員会調査室)

1. はじめに
2. 本法律案提出の背景・経緯
 - (1) インターネットによる権利侵害と対策の現状
 - (2) 現行の発信者情報開示制度の課題
 - (3) 政府における検討
3. 本法律案の概要
 - (1) 新たな裁判手続（非訟手続）の創設
 - (2) 開示請求を行うことができる範囲の見直し
 - (3) 発信者に対する意見照会、施行期日等
4. 主な論点
 - (1) 非訟手続の創設の意義と発信者の権利保護の必要性
 - (2) 発信者情報の開示範囲の在り方
 - (3) 手続濫用に対する発信者の権利保護の在り方
 - (4) 裁判外（任意）開示の促進
5. おわりに

1. はじめに

昨今、SNS¹等の普及に伴い、インターネット上において匿名で行われるプライバシーの侵害や名誉毀損といった人権侵害の問題が深刻化してきている。こうした問題に対し、通信事業者による自主的な削除や「特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律」（平成13年法律第137号。以下「プロバイダ責任制限法」

¹ Social Networking Service の略

という。)に基づく発信者情報開示請求により対応が行われてきた。しかしながら、発信者情報開示請求は一般に裁判(訴訟手続)で行われるため、被害者の負担が大きく、特に権利侵害が明らかな誹謗中傷等の事案についてより迅速な被害者救済の要請が高まっていた。

こうした状況の下、令和2年4月から、総務省の研究会において、発信者情報の開示の在り方等について議論が行われ、同年12月、新たな裁判手続の創設等を内容とする提言がまとめられた。

これを受け、政府は令和3年2月26日に「特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律の一部を改正する法律案」(閣法第38号。以下「本法律案」という。)を閣議決定し、同日、国会に提出した。

本法律案は、特定電気通信²による情報の流通によって自己の権利を侵害されたとする者が増加する中で、発信者情報の開示請求についてその事案の実情に即した迅速かつ適正な解決を図るため、新たな裁判手続を創設するとともに、当該請求の相手方となる者(開示関係役務提供者)の範囲を見直す等の措置を講ずるものである。

本稿では、本法律案の提出に至った背景・経緯を概観するとともに、本法律案の概要と主な論点を紹介したい。

2. 本法律案提出の背景・経緯

(1) インターネットによる権利侵害と対策の現状

ア プロバイダ責任制限法の制定

インターネット上で様々な情報が流通する中で、他人の権利を侵害する情報の流通への対策として、情報の流通に関与するプロバイダ³による適切な対応を促進するため、平成13(2001)年11月にプロバイダ責任制限法が制定され、送信防止措置に関する責任の明確化及び発信者情報の開示請求の制度整備が図られた。

イ インターネット上の違法・有害情報の流通状況等

プロバイダ責任制限法の制定時(平成13年)以降、インターネット上のコミュニケーションサービスは多様化し、ブログサービス、SNS、動画・画像共有サービスなど、様々なサービスが登場している。

また、スマートフォンの普及に伴い、モバイル機器によるSNS等のソーシャルメディアの利用時間も大きく伸びており⁴、主なソーシャルメディアの利用率は年々増加している⁵。

² 特定電気通信とは、「不特定の者によって受信されることを目的とする電気通信の送信」と定義されている(プロバイダ責任制限法第2条第1号)。具体的には、インターネット上のウェブページ、電子掲示板等が該当する(総務省「特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律一解説」(平成30年6月更新)3頁)。

³ 法の対象となる「特定電気通信役務提供者」(プロバイダ)は、大きく分けて、①権利侵害情報を媒介するインターネット接続サービス事業者(アクセスプロバイダ)と、②権利侵害情報が書き込まれる場・サービスを提供する事業者(コンテンツプロバイダ)に分類される。

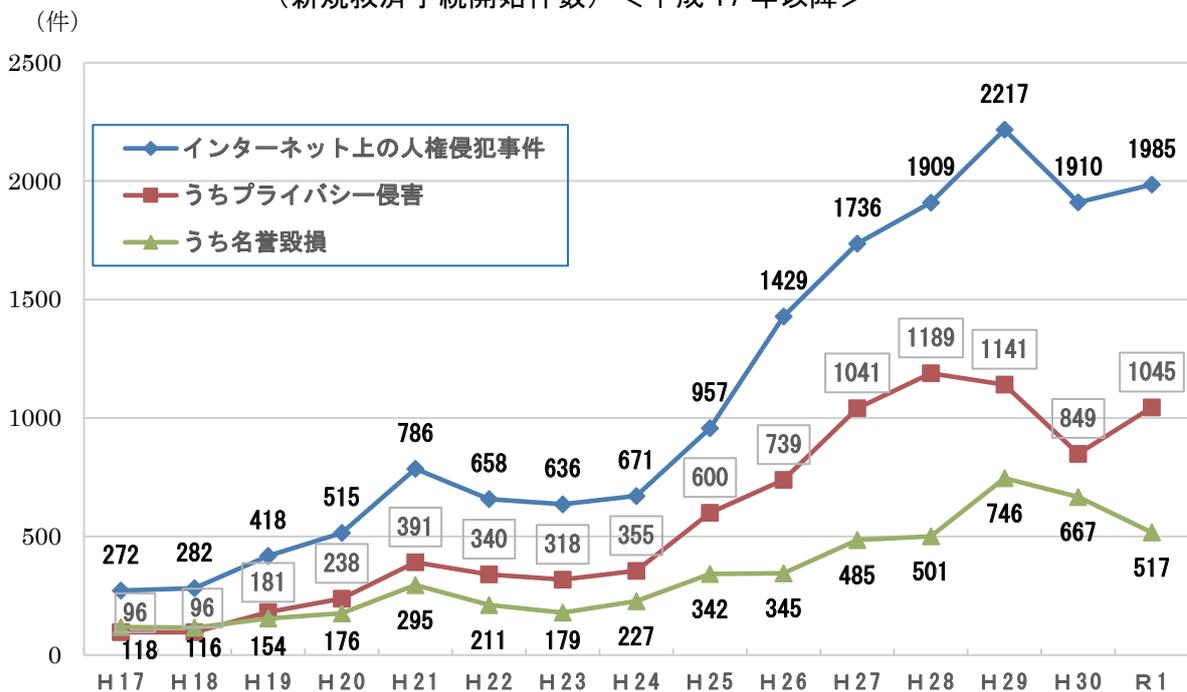
⁴ 総務省情報通信政策研究所「情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査報告書」によると、平成24(2012)年から平成30(2018)年までの7年間で約4倍に増加している(総務省「発信者情報開示の在り方に関する研究会 最終とりまとめ」(令和2年12月)1頁脚注)。

⁵ 特にLINE、Twitter及びInstagramの利用率が増加している(総務省情報通信政策研究所「平成30年度

このような中、総務省の運営する違法・有害情報相談センターで受け付けている相談件数は、近年、増加傾向にあり、令和元年度の相談件数は、受付を開始した平成 22 年度の相談件数の約 4 倍の 5,198 件となっている。また、その内訳は名誉毀損やプライバシー侵害に関する相談が多数を占めている⁶。

さらに、インターネット上の人権侵害情報に関する人権侵犯事件の新規救済手続開始件数は、平成 29 年に過去最高（平成 13 年の現行統計開始以降）の件数を更新しており、令和元年は過去 2 番目に多い件数となっているなど（図表 1 参照）、インターネット上の違法・有害情報の流通は増加傾向となっている。

図表 1 インターネット上の人権侵害情報に関する人権侵犯事件
（新規救済手続開始件数）＜平成 17 年以降＞



（出所）法務省資料を基に作成

（２）現行の発信者情報開示制度の課題

インターネット上で権利を侵害された被害者が損害賠償請求を行うためには、発信者の特定が必要となるが、実際、プロバイダが発信者情報を自主的に開示する事例は多くはなく、その場合、被害者は発信者を特定するための訴訟を提起する必要がある。通常、SNS事業者等（以下「コンテンツプロバイダ」という。）は利用者の氏名や住所の情報を保有していないことが多く、発信者を特定するための訴訟は、①コンテンツプロバイダに対する開示請求により、発信者の IP アドレスやタイムスタンプの記録を得た上で、②当該 I

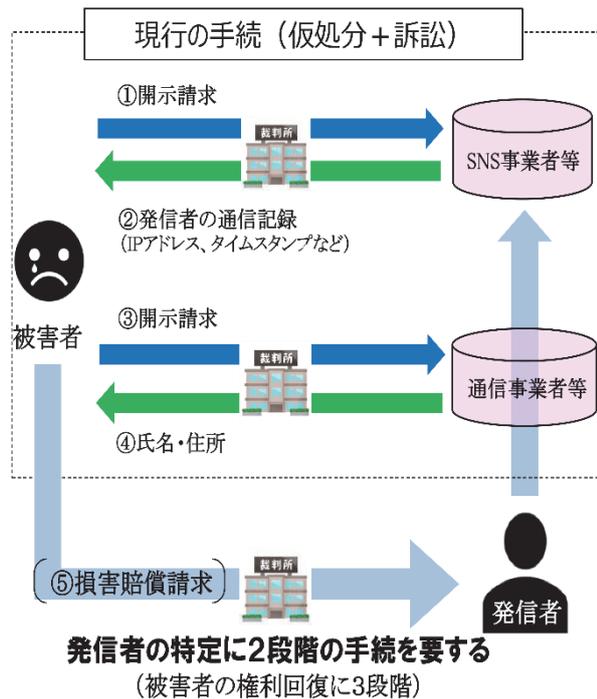
情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査報告書」（令和元年 9 月）64 頁）。

⁶ 総務省「令和元年度インターネット上の違法・有害情報対応相談業務等請負業務報告書（概要版）」5 頁

Pアドレス等の使用者を特定するために携帯電話会社等の通信事業者（以下「アクセスプロバイダ」という。）に対し、氏名や住所の開示請求を行う必要がある⁷。その上で、③発信者に対して損害賠償請求の訴訟を行うという流れとなる（図表2参照）。

この場合、被害者が発信者の特定をするまでに2段階の裁判手続を要し（被害者の権利回復までに3段階）、多くの時間⁸と費用を要することから、被害者にとって大きな負担となっているとともに、コンテンツプロバイダにおける開示手続に一定の時間が掛かるケースでは、IPアドレスなどのログが請求前に消去されてしまう場合や⁹、そもそもコンテンツプロバイダが投稿時のIPアドレス等を記録・保存していない場合もあり、発信者の特定に至らないケースがあるなどの課題があった。

図表2 現行の裁判手続



(出所) 総務省資料

(3) 政府における検討

ア 発信者情報開示の在り方に関する研究会 中間とりまとめ (令和2年8月)

インターネット上の情報流通の増加や、情報流通の基盤となるサービスの多様化、それに伴うインターネット上における権利侵害情報の流通の増加、さらには、現行の発信者情報開示制度の課題を踏まえ、総務省は、令和2年4月に「発信者情報開示の在り方に関する研究会」を設置し、開示対象となる発信者情報¹⁰の見直しや、発信者情報開示手続を円滑にするための方策について検討を開始した。

⁷ 具体的には、コンテンツプロバイダに対する開示請求は、仮処分の申立てによることが一般的であり、アクセスプロバイダに対する開示請求は、訴訟提起によることが一般的である（総務省「発信者情報開示の在り方に関する研究会 最終とりまとめ」(令和2年12月)4頁)。

⁸ 実務関係者によると、コンテンツプロバイダへの仮処分の申立てから開示決定までに、通常国内プロバイダで2週間から2か月、海外プロバイダで3か月から4か月程度の時間を要する。同じく、アクセスプロバイダへの訴訟提起から開示判決まで、通常6か月から1年程度の時間を要する（総務省「発信者情報開示の在り方に関する研究会 最終とりまとめ」(令和2年12月)4頁脚注、5頁脚注)。

⁹ 通信ログの保存期間は、3か月又は6か月程度とされる（清水陽平ほか『[改訂版] ケース・スタディ ネット権利侵害対応の実務－発信者情報開示請求と削除請求－』(新日本法規、令和2年)99頁)。

¹⁰ 発信者情報とは、「氏名、住所その他の侵害情報の発信者の特定に資する情報であって総務省令で定めるもの」とされている（プロバイダ責任制限法第4条第1項）。総務省令で定められている情報とは、令和2年4月時点では、①発信者その他侵害情報の送信に係る者の氏名又は名称、②発信者その他侵害情報の送信に係る者の住所、③発信者の電子メールアドレス、④侵害情報に係るIPアドレス及び当該IPアドレスと組み合わせられたポート番号、⑤侵害情報に係る携帯電話端末等からのインターネット接続サービス利用者識別番号、⑥侵害情報に係るSIMカード識別番号、⑦侵害情報が送信された年月日及び時刻が規定されていた。

検討のさなか、令和2年5月、人気リアリティ番組に出演していた女子プロレスラーが、番組内での言動をめぐってSNS上で誹謗中傷を受け、亡くなるという事件が起き、インターネット上の誹謗中傷対策に対する社会的関心が高まった。高市総務大臣(当時)も記者会見において、同研究会の検討結果を踏まえて「制度改正も含めた対応を、スピード感を持って行ってまいりたい」と述べた¹¹。

令和2年8月、同研究会は、「中間とりまとめ」を公表した。同中間とりまとめでは、発信者情報の開示対象の追加について、「まずは「電話番号」を開示対象に追加するため、迅速に省令の改正を行うことが適当である」とされた¹²。また、同じく開示対象の検討がされていた「ログイン時情報」については、「開示対象となるログイン時情報及び請求の相手方となる「開示関係役務提供者」¹³の範囲を明確化する観点から、省令改正ほか、必要に応じて法改正によって対応を図ることも視野に入れて、具体化を進めていくことが適当である」とされた。

さらに、「新たな裁判手続の創設」「特定の通信ログの早期保全のための方策等」については、「法改正により新たな裁判手続を創設することについて、創設の可否を含めて、検討を進めていくことが適当である」とされた¹⁴。

イ プラットフォームサービスに関する研究会 緊急提言（令和2年8月）

インターネット、特にSNSなどのプラットフォームサービス上における誹謗中傷に関する問題が深刻化してきたことから、総務省は、令和2年7月、「プラットフォームサービスに関する研究会」¹⁵においても議論を行い、同年8月に、同研究会は、総合的な対策として「インターネット上の誹謗中傷への対応の在り方に関する緊急提言」を公表した。同緊急提言では、ユーザに対する情報モラル及びICTリテラシーの向上のための啓発活動、プラットフォーム事業者による取組、国における環境整備、相談対応について、産学官民の対応の在り方を整理した。

なお、「発信者情報開示制度の見直し」については、「「発信者情報開示の在り方に関する研究会」における議論に委ねることとし、同研究会と連携しつつ、総合的な誹謗中傷対策を検討していくことが適当である」とした。

ウ 総務省 政策パッケージ（令和2年9月）

上記二つの研究会の「中間とりまとめ」及び「緊急提言」を踏まえ、総務省は、令和

¹¹ 総務省「高市総務大臣閣議後記者会見の概要」（令和2年5月26日）〈https://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/01koho01_02000917.html〉（令3.3.15最終アクセス）

¹² 令和2年8月31日に電話番号を開示対象に追加するための省令改正が行われた。

¹³ プロバイダ責任制限法では、「特定電気通信」を用いて電気通信役務を提供する者を「特定電気通信役務提供者」と定義し（第2条第3号）、発信者情報開示請求の対象となる通信に用いられた特定電気通信設備を管理する「特定電気通信役務提供者」が「開示関係役務提供者」とされる（第3条第1項）。具体的には、サーバーを提供している者、電子掲示板を管理している者、アクセスプロバイダなどが該当する（清水陽平ほか『[改訂版]ケース・スタディ ネット権利侵害対応の実務－発信者情報開示請求と削除請求－』（新日本法規、令和2年）85頁）。

¹⁴ 中間とりまとめに先立って、同研究会の構成員のうち6名から連名で、匿名表現の自由と通信の秘密の保障のレベルを下げないようにすること等を求める文書が提出されている。

¹⁵ 同研究会は、利用者情報の適切な取扱いの確保の在り方や、インターネット上のフェイクニュースや偽情報への対応など、プラットフォームサービスに関する諸問題について検討を行う場として平成30年10月から開催され、これらの論点について令和2年2月に報告書を取りまとめている。

2年9月に、「インターネット上の誹謗中傷への対応に関する政策パッケージ」（以下「政策パッケージ」という。）を公表した。政策パッケージでは、①ユーザに対する情報モラル及びICTリテラシーの向上のための啓発活動、②プラットフォーム事業者の自主的取組の支援と透明性・アカウントビリティの向上、③発信者情報開示に関する取組、④相談対応の充実に向けた連携と体制整備が盛り込まれた。このうち、「発信者情報開示に関する取組」では、新たな裁判手続の創設や特定の通信ログの早期保全のための方策について、引き続き検討することとされた。その上で、今後、プラットフォームサービスに関する研究会において、政策パッケージの進捗状況等について検証を行うこととした（図表3参照）。

図表3 「インターネット上の誹謗中傷への対応に関する政策パッケージ」の概要と総務省における取組状況

<p>1. ユーザに対する情報モラル及びICTリテラシーの向上のための啓発活動</p> <p>①「インターネットトラブル事例集(2020年版)追補版」を作成・公表し、全国の総合通信局等や教育委員会等を通じて子育てや教育の現場へ周知【2020年9月公表・周知済】</p> <p>②「e-ネットキャラバン」の講座内容にインターネット上の誹謗中傷に関するものを追加【2020年9月実施済】</p> <p>③「#NoHeartNoSNS 特設サイト」(主催:総務省・法務省人権擁護局・(一社)ソーシャルメディア利用環境整備機構)の拡充等により、社会全体における情報モラルやICTリテラシーが高まるようにするための取組を強化【継続的に実施中】</p>	<p>3. 発信者情報開示に関する取組</p> <p>①電話番号を開示対象に追加する省令改正の実施を踏まえ、弁護士会照会に応じて電話番号に紐付く氏名・住所を回答可能である旨をガイドラインで明確化【2020年11月実施済】</p> <p>②新たな裁判手続の創設や特定の通信ログの早期保全のための方策について、引き続き検討【2020年12月最終とりまとめ公表済】</p> <p>③開示対象となるログイン時情報を明確化するため、省令改正ほか、必要に応じて法改正を視野に、引き続き検討【2020年12月最終とりまとめ公表済】</p> <p>④要件該当性の判断に資する民間相談機関の設置やガイドラインの充実に関する民間の取組を支援【継続的に実施中】</p>
<p>2. プラットフォーム事業者の自主的取組の支援と透明性・アカウントビリティの向上</p> <p>①実務者検討会を開催し、法務省人権擁護機関からの削除依頼に対する事業者の円滑な対応を促進【定期的に開催中】</p> <p>②事業者及び事業者団体との意見交換を通じ、誹謗中傷対策の実施や有効性の検討を働きかけ【継続的に実施中】</p> <p>③自主的な取組の報告等により、事業者による透明性・アカウントビリティ確保方策を促進し、取組の状況把握や評価方法の検討を実施【PF研等の場を通じ今年度中に実施】</p> <p>④国際的な制度枠組みや対応状況を注視し、国際的な対話を深化【今年度中に実施】</p>	<p>4. 相談対応の充実に向けた連携と体制整備</p> <p>①違法・有害情報相談センターについて、相談員の増員等による体制強化を図るとともに、相談件数・内容の分析を実施【今年度中に準備、来年度から実施】</p> <p>②相談内容に応じて相談機関間で紹介を行うなど、他の相談機関との連携対応を充実【継続的に実施中】</p> <p>③複数の相談窓口の特徴やメリットを記載した案内図の作成など、ユーザにとって分かりやすい相談窓口の案内を実施【2020年12月公表済】</p>

(出所) 総務省資料 (令和3年3月)

エ 発信者情報開示の在り方に関する研究会 最終とりまとめ (令和2年12月)

政策パッケージで、引き続き検討することとされていた、「新たな裁判手続の創設や特定の通信ログの早期保全」について、発信者情報開示の在り方に関する研究会の「最終とりまとめ」では、現行の請求権に基づく発信者情報の開示手続に加えて、開示可否について一つの手続の中で判断可能とするような非訟手続¹⁶を創設することが提言された。

また、「中間とりまとめ」において、「省令改正ほか、必要に応じて法改正によって対応を図ることも視野に入れて、具体化を進めていくことが適当」とされていた「ログイン時情報の開示」については、「同一のアカウントのログイン時の通信と権利侵害投稿通信は基本的に同一の発信者から行われたものと捉えることができる」とし、開示対象と

¹⁶ 訴訟以外の裁判手続。訴訟手続に比べて手続が簡易であるため、事件の迅速処理が可能とされる。

すべきログイン時情報の範囲について、「ログイン時情報等の、権利侵害の投稿時の通信とは異なる通信に係る情報を辿って発信者を特定することが可能な情報について、法律及び省令において明確化することが適当」とし、開示請求を受けるプロバイダの範囲について、「権利侵害投稿通信以外の通信（ログイン時の通信やSMS認証に係る通信等）を媒介したアクセスプロバイダや電話会社を開示請求の相手方に含めるため、法改正により、現行法における「特定電気通信」や「開示関係役務提供者」の要件や範囲の見直しを行うことが適当」とした。

こうした背景・経緯の下で、政府は、令和3年2月26日に本法律案を国会に提出した。

3. 本法律案の概要

本法律案は、インターネット上の誹謗中傷などによる権利侵害について、より円滑に被害者救済を図るため、発信者情報開示について、新たな裁判手続（非訟手続）の創設、開示請求を行うことができる範囲の見直し等の措置を講ずるものであり、その主な内容は以下のとおりである。

（1）新たな裁判手続（非訟手続）の創設

本法律案は、現行法上の発信者情報の開示請求権を存置し、これに加えて非訟手続を新たに設けることとしている。具体的には、被害者からの申立てを受けて、裁判所が以下の三つの命令を発することができる等の手続を創設している。

ア 発信者情報の開示命令

裁判所は、特定電気通信による情報の流通によって自己の権利を侵害されたとする者の申立てにより、決定で、当該権利の侵害に係る開示関係役務提供者に対し、発信者情報の開示請求に基づく発信者情報の開示を命じることができるとしている（改正後の第8条）。

また、当事者は、裁判所の決定に不服がある場合、異議の訴えを提起することができる（同第14条第1項）、裁判所の決定に異議がない場合は、確定判決と同一の効力を有するとしている（同第14条第5項）。

その他、裁判管轄（同第9条、同第10条）、申立書の写しの送付（同第11条）、記録の閲覧（同第12条）、申立ての取下げ（同第13条）等、裁判手続に関し必要となる事項を規定している。

イ 提供命令

裁判所は、発信者情報開示命令の申立てに係る侵害情報の発信者を特定することができなくなることを防止するため、必要があると認めるときは、発信者情報開示命令の申立てをした者の申立てにより、決定で、開示関係役務提供者（コンテンツプロバイダ）に対し、その保有する発信者情報により、当該侵害情報に係る他の開示関係役務提供者（アクセスプロバイダ）の氏名又は名称及び住所の特定をすることができる場合においては、申立人に対する当該他の開示関係役務提供者の氏名（名称）等の情報の提供を命

ることができるとしている（同第15条第1項第1号イ）。この命令により、他の開示関係役務提供者の氏名（名称）等の情報の提供を受けた申立人から、当該他の開示関係役務提供者を相手方として、当該侵害情報についての発信者情報開示命令の申立てをした旨の通知を受けたときは、裁判所は、決定で、開示関係役務提供者に対し、当該他の開示関係役務提供者に対する当該開示関係役務提供者が保有する発信者情報の提供を命じることができるとしている（同第15条第1項第2号）。

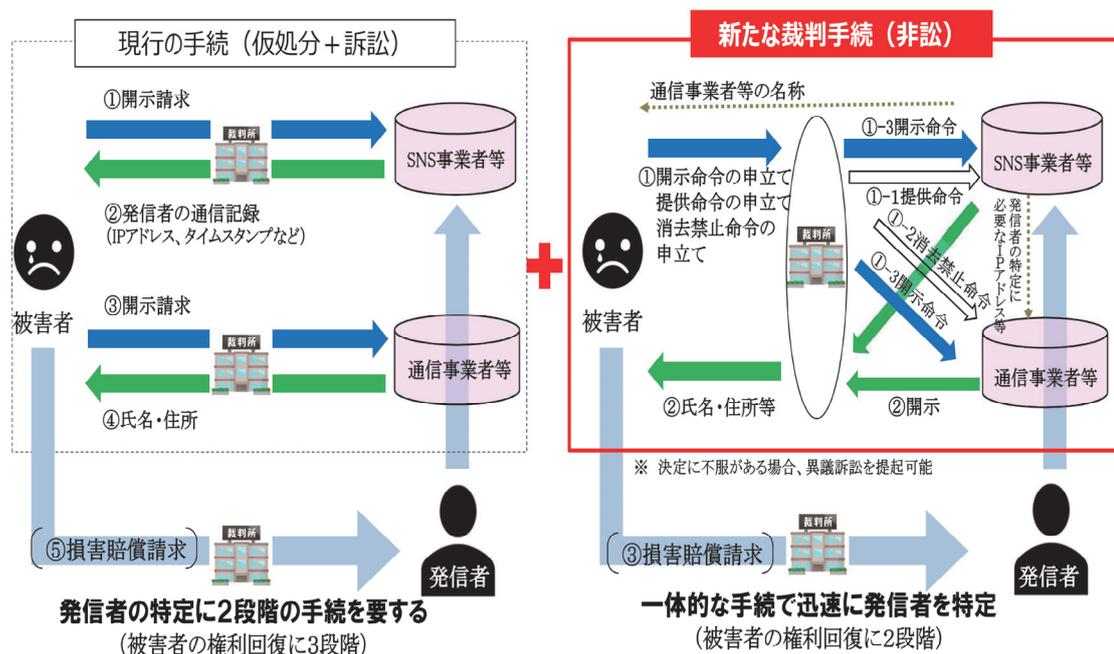
また、提供命令を受けた開示関係役務提供者は、当該提供命令に対し、即時抗告をすることができるとしている（同第15条第5項）。

ウ 消去禁止命令

裁判所は、発信者情報開示命令の申立てに係る侵害情報の発信者を特定することができなくなることを防止するため、必要があると認めるときは、発信者情報開示命令の申立人の申立てにより、決定で、開示関係役務提供者に対し、発信者情報開示命令事件が終了するまでの間、保有する発信者情報を消去してはならない旨命じることができるとしている（同第16条第1項）。

また、消去禁止命令を受けた開示関係役務提供者は、当該消去禁止命令に対し、即時抗告をすることができるとしている（同第16条第3項）。

図表4 新たな裁判手続（非訟手続）の創設



(出所) 総務省資料

これらの三つの命令の申立てを裁判所において、一体的な手続として取り扱うことを可能にすることにより、事案の柔軟かつ迅速な解決を図ることとしている。

(2) 開示請求を行うことができる範囲の見直し

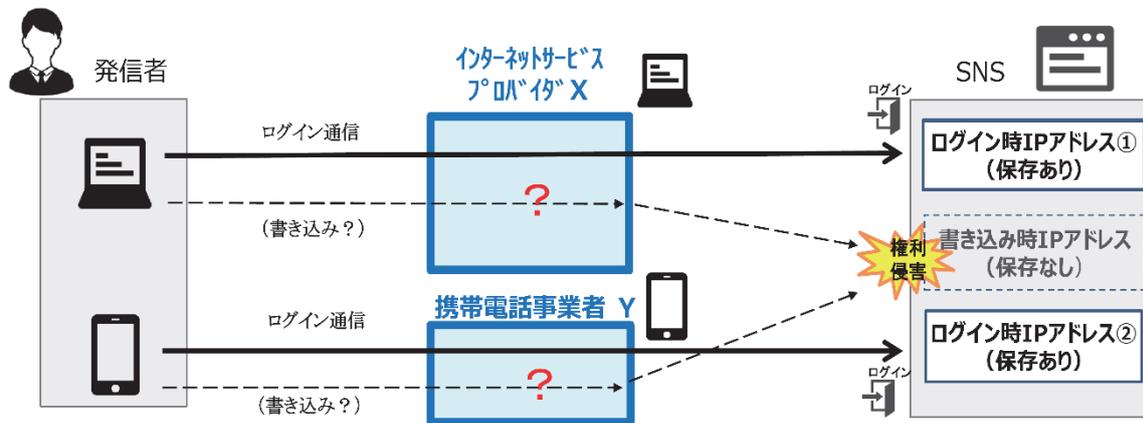
近年、SNS等のサービスを提供する主要なコンテンツプロバイダの中には、ユーザIDやパスワード等必要事項を入力してアカウントを作成し、その後、当該ユーザIDやパスワードを入力することによって自らのアカウントにログインした状態で様々な投稿を行うことができるサービス（いわゆる「ログイン型サービス」）が増加している。

ログイン型サービスの中には、実際に書き込みが行われた際の通信記録が保存されておらず、残されている記録が主にログイン時のものに限られるものもある。

そこで、円滑な被害者救済を図るため、侵害情報の流通によって請求者の権利が侵害されたことが明らかであるとき及び開示を受けるべき正当な理由があるときに加え、プロバイダが権利侵害に係る特定発信者情報（発信者情報であって専ら侵害関連通信¹⁷に係るものとして総務省令で定めるもの）以外の発信者情報を保有していない等と認められる場合については、侵害情報の送信に係るログイン時等の通信に係る発信者情報（ログイン時IPアドレス等）の開示請求を可能にすることとしている（同第5条第1項）。

また、現行法において、発信者情報開示請求の相手方は、開示関係役務提供者（誹謗中傷の書き込みを実際に媒介した通信事業者）に限定されるが、ログイン型サービスでは複数の通信事業者を経由して同時ログインが可能であり、開示関係役務提供者を特定することが困難な場合が生じることを踏まえ、誹謗中傷の書き込みを媒介した通信事業者と共にログイン時等の通信を媒介した通信事業者（関連電気通信役務提供者）も開示請求の相手方に位置付けることとしている（同第5条第2項、図表5参照）。

図表5 開示請求を行うことができる範囲の見直し



※ ログイン型サービスは複数端末による同時ログインが可能であるため、権利侵害の通信がX・Yどちらを通じて行われたか分からないことから、発信者の特定に必要な範囲で、X・Yのログイン時等の通信に係る情報を発信者情報開示請求の対象とする。

(出所) 総務省資料

¹⁷ 「侵害関連通信」とは、侵害情報の発信者が当該侵害情報の送信に係る特定電気通信役務を利用し、又はその利用を終了するために行った当該電気通信役務に係る識別符号その他の符号の電気通信による送信であって、当該侵害情報の発信者を特定するために必要な範囲内であるものとして総務省令で定めるものをいう（同第5条第3項）。

(3) 発信者に対する意見照会、施行期日等

開示請求を受けた事業者が発信者に対して行う意見照会について、直接の当事者となる事業者がより適切に発信者の意見を反映させることができるよう、発信者が開示に応じない場合は、「その理由」も併せて照会することとされている（同第6条第1項）。

本法律案の施行期日は、公布の日から起算して1年6月を超えない範囲内において政令で定める日とされている。

また、政府は、この法律の施行後5年を経過した場合において、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するとしている。

4. 主な論点

(1) 非訟手続の創設の意義と発信者の権利保護の必要性

本法律案では、新たに非訟手続を創設し、開示命令、提供命令及び消去禁止命令の申立てを裁判所において一体的な手続として取り扱うことを可能にすることにより、事案の柔軟かつ迅速な解決を図ることとしている。

開示の判断の可否を非訟手続として行うことについて、前述の「最終とりまとめ」では、「開示手続とは別に特定のログを迅速に保全可能とする仕組みが創設できるのであれば、ログが消去される前に手続を進める必要がないことから、相対的に開示までの迅速性に対する要請が低くなるため、表現の自由やプライバシーといった発信者の権利利益の保護に鑑み、開示判断については、非訟手続を創設するのではなく、現行法と同様に訴訟手続とすることが望ましいという指摘もあった」としている¹⁸。

このような指摘がある中、開示判断について非訟手続を創設した理由を明確にするとともに、仮に、本来は開示されるべきではない表現について発信者情報が誤って開示された場合、匿名の発信者に取り返しのつかない事態を招くことになりかねないことから、新制度において、どのような形で発信者の権利利益を保護するのか、明らかにする必要がある。

また、「最終とりまとめ」において、非訟手続は、原則として非公開で行われるため、裁判手続の判断に記載される理由の程度によっては、開示可否に関する事例の蓄積や判断の透明性の確保が図られないとの指摘もされている¹⁹。これらの課題に対し、政府として、どのように取り組んで行くのか、明確にしていくことが求められる。

(2) 発信者情報の開示範囲の在り方

本法律案では、権利を侵害する投稿の際の通信とは異なる情報（ログイン時IPアドレス等）を、発信者情報として開示の対象に加えることとしている。

権利侵害が行われたアカウントによるログイン時情報の場合であっても、ログイン時の通信は、権利侵害の投稿時の通信とは異なる通信であることから、当該アカウントが複数の者により共有されている場合や、アカウントを乗っ取られた場合等においては、必ずし

¹⁸ 総務省「発信者情報開示の在り方に関する研究会 最終とりまとめ」（令和2年12月）15頁

¹⁹ 総務省「発信者情報開示の在り方に関する研究会 最終とりまとめ」（令和2年12月）28頁

も同一の発信者ではない場合も考えられる。これに対して、「最終とりまとめ」では、これらの事例は飽くまで例外的な場面であり、「同一のアカウントのログイン時の通信と権利侵害投稿通信は基本的に同一の発信者から行われたものと捉えることができる」としている。

しかしながら、仮にそれぞれの通信の発信者が異なるにもかかわらず、ログイン時情報として、権利侵害投稿の発信者以外の者の情報が開示されてしまった場合には、当該発信者以外の者の通信の秘密やプライバシーといった重要な権利を侵害することとなる。権利侵害投稿時の通信以外の通信情報に対して開示範囲を広げることについて、政府は、説明することが求められよう。

また、開示の対象とすべきログイン時情報の範囲について、当該情報の開示が認められるのは、飽くまで例外的な取扱いであることから、「最終とりまとめ」では、「権利侵害投稿との一定の関連性を有するものなど、何らかの限定を付すことが適当である」としている²⁰。「一定の関連性」をどのように考えるのか、確認することが求められよう。

さらに、具体的な開示対象の範囲については、総務省令によって定められることとなっており、現時点で想定している対象の範囲やその考え方を明確にすることが求められよう。

（３）手続濫用に対する発信者の権利保護の在り方

今回の制度改正による非訟手続の創設に伴い、発信者情報開示の請求を行いやすくなることが期待される反面、当該手続の悪用・濫用（いわゆるスラップ訴訟）も増えるおそれがあるとの指摘がある²¹。発信者の表現の自由が萎縮することのないよう、開示請求の悪用・濫用については、当事者となるプロバイダの発信者に対する意見照会を不要とするなど、発信者の心理的負担や萎縮効果を生じさせない制度工夫が必要とされる。

ただし、どのような場合に開示請求の濫用であり意見照会が不要であるかの判断をプロバイダが行うことは難しいとの考えもあり、「最終とりまとめ」では、「開示請求の濫用であり、意見照会が不要と考えられる場合の事例の積み重ねが今後の制度運用の中で図られるのであれば、状況に応じて、ガイドライン等への追記を検討していくなどの対応が図られていくことが望ましい」とされており²²、今後の課題とされている。

（４）裁判外（任意）開示の促進

権利侵害が明らかな場合には、裁判外（任意）でプロバイダから発信者情報の開示がなされることが望ましく、前述の「中間とりまとめ」では、「権利侵害が明らかである場合には、プロバイダが迷うことなく開示の判断を行いやすくする観点から、例えば、要件該当性の判断に資するために、プロバイダにアドバイスを行う民間相談機関の充実や、裁判手続において要件に該当すると判断された事例等をガイドラインにおいて集積するなどの取

²⁰ 総務省「発信者情報開示の在り方に関する研究会 最終とりまとめ」（令和２年１２月）１０頁

²¹ 総務省「発信者情報開示の在り方に関する研究会 最終とりまとめ」（令和２年１２月）３０頁

²² 総務省「発信者情報開示の在り方に関する研究会 最終とりまとめ」（令和２年１２月）３１頁

組が有効であると考えられる」とされている²³。このような民間相談機関の充実や裁判事例のガイドラインへの集積といった方策が民間主導で進められ、政府としてもそれらの取組を支援していくことが求められる。

また、裁判外（任意）開示が少ない理由として、開示についてのプロバイダの免責規定の不存在を挙げる意見もあり²⁴、免責規定の導入の是非について議論が求められよう。

5. おわりに

本法律案は、以上述べてきたとおり、インターネット上の誹謗中傷などにより権利侵害を受けた被害者の救済を図るため、新たな裁判手続（非訟手続）の創設等を行おうとするものであり、プロバイダ責任制限法制定以来の大きな改正となる。

訴訟手続より簡易な非訟手続の導入は、これまで時間や費用の面で負担が大きかった被害者の迅速な救済という課題に対し、一定の解決を図るとされるが、その一方で、前述したように発信者の表現の自由に萎縮をもたらす可能性も指摘される。

インターネット上の誹謗中傷対策は、今回の事後的な救済措置である発信者情報の開示制度の見直しにとどまらず、ユーザに対する情報モラル及びICTリテラシーの向上のための啓発活動や事業者による自主的取組の支援等、官民が連携し、あらゆる方面からの支援を行っていくことが必要となろう。

（こが まさし）

²³ 総務省「発信者情報開示の在り方に関する研究会 中間とりまとめ」（令和2年8月）23頁

²⁴ 総務省「「発信者情報開示の在り方に関する研究会」最終とりまとめ（案）に対する意見募集結果」（令和2年12月）56頁