

インターネット上の投稿サイトを利用して行われるヘイトスピーチ
を行ったものの氏名又は名称を当該投稿サイトの運営者から取得す
るために大阪市としてとりうる方策について

答 申 案

平成30年 月 日

大阪市ヘイトスピーチ審査会

目次

はじめに	1
結論	2
結論に至った理由	4
第1 本件条例第5条第1項の公表を目的とするサイト投稿によるヘイトスピーチの表現活動者の氏名等の情報の取得について	
1 「インターネットによる不特定の者に対する通信」についての憲法及び法律による保護	4
2 本件条例第5条第1項の公表制度の下においてサイト投稿によるヘイトスピーチの表現活動者の氏名等の情報を取得することについて	7
第2 本件条例第5条第1項の公表を目的としないサイト投稿によるヘイトスピーチの表現活動者の氏名等の情報の取得について	8
第3 本件支援について	
1 基本的枠組み	9
2 電気通信事業法及びプロバイダ責任制限法との関係	10
3 その他制度設計にあたってのポイント	12
4 課題・問題点	15
第4 大阪市としてとるべき方策	17
第5 結語	18
参考資料	
参考資料1 略称の説明	20
参考資料2 諮問書（平成29年4月28日付け大市民第99号）（写し）	21
参考資料3 大阪市ヘイトスピーチ審査会委員名簿	23
参考資料4 審議経過	24

はじめに

大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例(平成28年大阪市条例第1号。以下「本件条例」という。)は、第5条第1項においてヘイトスピーチに該当する表現活動については、当該表現活動を行ったもの(以下「表現活動者」という。)の所在が判明しないときなどを除いて、当該表現活動者の氏名又は名称(以下「氏名等」という。)を公表することとしている。

デモや街宣活動のように活動の周知などにより主催者の氏名等がすでに明らかにされている表現活動については、ヘイトスピーチに該当する場合、本件条例第5条第1項の規定により表現活動者の氏名等の公表を行うことになる。

これに対し、インターネット上の投稿サイトを利用して行われる表現活動については、表現活動者の氏名等が明らかになっていないことが多く、当該表現活動がヘイトスピーチに該当する場合、本件条例第5条第1項の規定による表現活動者の氏名等の公表を行うためには、投稿サイトの運営者その他の電気通信事業者や電気通信事業従事者(以下「プロバイダ等」という。)から表現活動者の氏名等の情報を取得することが必要となってくるが、プロバイダ等による表現活動者の氏名等の大阪市への提供は、電気通信事業法(昭和59年法律第86号)等の関係法令の規定に抵触することが懸念される。

こうしたことから、平成29年4月28日に、本件条例を施行実施する機関である大阪市長から当審査会に対して、本件条例第7条第2項の規定に基づく本件条例の施行に関する重要な事項として、インターネット上の投稿サイトを利用して行われるヘイトスピーチ(以下「サイト投稿によるヘイトスピーチ」という。)について、その表現活動者の氏名等を当該投稿サイトの運営者から取得するために、本件条例の改正も含めた大阪市がとりうる実効性のある方策としてどのようなことが考えられるのかについて諮問があった。

当審査会では、諮問を受け、__回にわたって慎重に調査審議を重ねた結果、以下の結論を得たのでここに答申する。

結 論

- 1 サイト投稿によるヘイトスピーチについて、本件条例第5条第1項の規定による公表を行うことを目的として、プロバイダ等による表現活動者の氏名等の情報の大阪市への提供に関する条例の規定を設けることは、情報の提供を義務付けるものはもとより、情報の提供についてのプロバイダ等の判断に影響を与え表現活動を委縮させるようなものである限り、電気通信事業法第4条並び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の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」という。）に違反する。
- 2 サイト投稿によるヘイトスピーチについて、その表現活動者の氏名等をプロバイダ等から取得するために大阪市がとりうる方策としては、当該ヘイトスピーチによって自己の権利を侵害されたとする特定人等（本件条例第2条第1項第1号アに規定する特定人等をいう。以下同じ。）をいう。以下「サイト投稿に係るヘイトスピーチによる被害者」という。）が行う権利回復のための行動の支援として、当該行動の前提として表現活動者を特定する上での当該被害者の負担を軽減するため、プロバイダ責任制限法第4条第1項に基づく開示請求の相手方となるプロバイダ等から、氏名等その他表現活動者を特定するために必要な情報を任意で提供してもらい、当該情報を被害者に提供することが考えられるが、地方公共団体である大阪市による対応には限界があり実効性が必ずしも期待できず現実的とはいえないことから、大阪市においてこれを実施することについては慎重に判断する必要があると考えられる。
- 3 サイト投稿によるヘイトスピーチへの対処については、地方公共団体のレベルではなく、国レベルでの法律による対応が必要と考えられ、大阪市としてとるべき方策としては、国において以下のような点についての対応を求めていくといったことが考えられる。

(1) 表現活動者を特定する上での被害者の負担軽減

ア ヘイトスピーチ解消法に基づく地方公共団体の施策の推進の支援

本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律（平成28年法律第68号。以下「ヘイトスピーチ解消法」という。）第2条に規定する本邦外出身者に対する不当な差別的言動であってインターネット上の投稿サイトを利用して行われるもの（以下「サイト投稿による法定不当言動」という。）について、地方公共団体が、当該言動によって自己の権利を侵害されたとするもの（以下「サイト投稿に係る法定不当言動による被害者」という。）が権利回復のための行動の前提として発信者（プロバイダ責任制限法第2条第4号に規定する発信者をいう。）

以下同じ。)を特定する上での負担を軽減する目的で、プロバイダ等に発信者を特定するために必要な情報の提供を求める場合には、プロバイダ等から当該情報が提供されることになるよう、電気通信事業法又はプロバイダ責任制限法上の措置を講じること

イ プロバイダ責任制限法第4条の規定による発信者情報の開示請求に係る裁判の申立てにおける被害者の負担軽減等

サイト投稿に係るヘイトスピーチによる被害者が、プロバイダ責任制限法第4条の規定による発信者情報の開示請求に係る裁判の申立てを行う場合には、被害者の負担を軽減するため、国において何らかの措置を講じること

(2) インターネット上の投稿サイトを利用して行われる不当な表現活動への対応

インターネット上の投稿サイトを利用して行われる表現活動については、特定の個人や団体の具体的な権利侵害に至らないが、ヘイトスピーチなど一定の属性を有する個人の尊厳を害し差別的意識を助長し又は誘発するおそれがあるものも存在することに鑑み、国において、表現の自由に十分配慮しながら、その対応策について検討を進めること

結論に至った理由

第1 本件条例第5条第1項の公表を目的とするサイト投稿によるヘイトスピーチの表現活動者の氏名等の情報の取得について

1 「インターネットによる不特定の者に対する通信」についての憲法及び法律による保護

サイト投稿によるヘイトスピーチについて、表現活動者の氏名等の情報をプロバイダ等から取得することの可否を検討するにあたっては、まず、憲法並びに関係する法律である電気通信事業法及びプロバイダ責任制限法における通信の保護との関係について検討する必要がある。

(1) 憲法による保護

ア 憲法第21条第2項の「通信の秘密」の不可侵の保障の目的等

憲法は、第21条第2項後段において、「通信の秘密は、これを侵してはならない。」と規定しているが、ここでいう「通信の秘密」は、通信の内容だけでなく通信の存在や当事者に関する事項等も保護の対象としている。これは、通信の存在や当事者に関する事項等により通信の内容が推知される可能性があることを理由とするものである。

イ 「インターネットによる不特定の者に対する通信」における「通信の秘密」

インターネット通信は、特定者間の情報伝達的手段としてだけでなく、プロバイダ等が運営するウェブサイト等を介した不特定の者に対する情報伝達的手段としても用いられ（以下こうした情報伝達を「インターネットによる不特定の者に対する通信」という。）、「インターネットによる不特定の者に対する通信」については、通信の内容や存在は不特定の者が知得でき、また、通信の相手方は不特定の者という一般の市民であるから、通信の内容のみならず、通信の存在や相手方についても秘匿性を欠いたものとなっている。

憲法第21条第2項の「通信の秘密」による保護の対象についての現在の憲法学界における考え方については、大別すると、保護の対象を通信の内容だけでなく通信に関わるすべての事項と捉える考え方（A説）と、通信の内容とそれ以外の通信に関わる事項を区別して、前者を保護の核心とみなし、後者は通信の内容の保護に必要とされる範囲で付随的に保護されるにすぎないとする考え方（B説）がある。

A説に立った場合は、通信の内容のほかその存在や相手方についても秘匿性を有しない「インターネットによる不特定の者に対する通信」であっても、発信者の情報については「通信の秘密」による保護の対象となるが、この場合、保護の範囲は、通信の内容や通信の存在、相手方

の秘匿性がないことから、秘匿性を有する特定者間の通信に比して限定的なものになると考えられる。

また、B説に立った場合は、「インターネットによる不特定の者に対する通信」については、保護の対象の核心となる通信の内容のみならず、その存在や相手方についても秘匿性を欠くものであることから、発信者の情報は、「通信の秘密」による保護の対象ではなく、憲法第13条に基づく「個人のプライバシー」としてどこまで保護されるのかという問題として捉えていくことになると考えられる。

なお、A説、B説のいずれに立っても、「インターネットによる不特定の者に対する通信」は不特定の者に対する表現活動と見ることができるので、その発信者の情報は、「通信の秘密」や「個人のプライバシー」の観点とは別に、憲法第21条第1項の「表現の自由」の保障に含まれる表現者の匿名性がどこまで保護されるのかという問題としても捉えていくことになると考えられる。

ウ 小括

以上のとおり、「インターネットによる不特定の者に対する通信」の発信者の情報については、憲法上「通信の秘密」又は「個人のプライバシー」及び「匿名による表現の自由」の観点から保護されるが、いずれの観点においても「公共の福祉」による一定の内在的制約を受けることになる。

(2) 法律による保護

ア 電気通信事業法第4条

電気通信事業法第4条は、インターネット通信などの電気通信における憲法第21条第2項の「通信の秘密」の保障を具体化したものであり、第1項で電気通信事業者の取扱中に係る「通信の秘密」の不可侵を規定し、第2項で電気通信事業従事者に電気通信事業者の取扱いに係る通信に関して知り得た「他人の秘密」についての守秘義務を課している。

電気通信事業法第4条第1項の「通信の秘密」を憲法第21条第2項の「通信の秘密」と同義のものとする場合には、「インターネットによる不特定の者に対する通信」における発信者の情報は、前記A説に立った場合は電気通信事業法第4条第1項の「通信の秘密」に該当するが、前記B説に立った場合は同項の「通信の秘密」に該当せず、同項の規定は適用されないことになると考えられる。

また、電気通信事業法第4条第1項の「通信の秘密」は憲法第21条第2項の「通信の秘密」と同義のものではなく、これを包含する秘匿性のあるものを指すと考える場合には、「インターネットによる不特定の

者に対する通信」における発信者の情報は、前記A説に立った場合は「通信の秘密」の保護の観点から、前記B説に立った場合は「個人のプライバシー」の保護の観点から、電気通信事業法第4条第1項の「通信の秘密」の該当性を判断することになると考えられる。

次に、「インターネットによる不特定の者に対する通信」における発信者の情報に対する電気通信事業法第4条第2項の規定の適用については、同項の規定は「通信の秘密」ではなく電気通信事業者の取扱いに係る通信に関して知り得た「他人の秘密」について守秘義務を課していることから、発信者の情報は、A説に立った場合は「通信の秘密」の保護の観点から、B説に立った場合は「個人のプライバシー」の保護の観点から、同項の「他人の秘密」の該当性を判断することになると考えられる。

また、前記A説、B説のいずれに立っても、電気通信事業法第4条第1項及び第2項の規定は、電気通信による不特定の者に対する表現活動について、憲法第21条第1項の「表現の自由」の保障に含まれる表現者の匿名性の保護について定められた実定法の規定と考えることができる。

以上のとおり、電気通信事業法第4条は、「通信の秘密」の保護又は「個人のプライバシー」の保護及び「表現の自由」の保障に含まれる表現者の匿名性の保護についての実定法の規定であり、前記A説、B説のいずれに立っても「インターネットによる不特定の者に対する通信」における発信者の情報は、電気通信事業法第4条第1項の「通信の秘密」又は同条第2項の「他人の秘密」に該当することになるが、その一方で、これらは憲法上「公共の福祉」として認められる範囲内において他の公益上の必要性（法益）による一定の制約を受けることになる。

イ プロバイダ責任制限法第4条

プロバイダ責任制限法第4条は、電気通信事業法第4条第2項の特例として、一定の要件のもとに同項の「他人の秘密」についてのプロバイダ等の電気通信事業従事者の守秘義務を免除し、インターネット等の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（以下「情報流通による被害者」という。）のプロバイダ等に対する発信者の情報の開示請求権を付与している。

同条の規定は、情報流通による被害者を支援する趣旨のものであるが、アに記載のとおり、電気通信事業法第4条第2項の規定が他の法益を保護する必要性が認められる場合についてはプロバイダ等が通信の当事者以外の第三者に発信者の情報を提供することまで禁止する趣旨のものではないと考えられること、現に警察等からの法令に基づく請

求を受けてプロバイダが発信者の情報を提供している事例が相当数あることからすれば、プロバイダ責任制限法第4条の規定は、プロバイダ等による発信者の情報の第三者への提供の一類型を定めたものであって、プロバイダ等が電気通信事業法の規定に違反しない範囲で情報流通による被害者以外の者に発信者の情報を提供することまでを禁止する趣旨のものではないと考えられる。

(3) 結論

以上のとおり、「インターネットによる不特定の者に対する通信」における発信者の情報については、憲法並びに電気通信事業法及びプロバイダ責任制限法による保護を受けるが、憲法上「公共の福祉」として認められる範囲内において他の公益上の必要性（法益）による一定の制約を受けることになる。

2 本件条例第5条第1項の公表制度の下においてサイト投稿によるヘイトスピーチの表現活動者の氏名等の情報を取得することについて

(1) 本件条例第5条第1項の公表制度の目的

行政機関が行う事実の公表については、一般的に、行政上の義務の履行の実効性を確保することを目的とした制裁的な手段として行われるものと、広く市民に対して情報を提供することを目的として行われるものとに大別される。

この点、本件条例第5条第1項の規定によるヘイトスピーチに係る表現活動者の氏名等の公表制度について見ると、本件条例においてはヘイトスピーチを禁止するといった不作為義務が課されていないことから、不作為義務の履行を確保することを目的とした制裁的な手段として設けられたものではないと解される。

当該公表制度の目的とするところは、ヘイトスピーチに係る表現活動者に対する制裁ではなく、本件条例第1条の目的にあるように、ヘイトスピーチが個人の尊厳を害し差別の意識を生じさせるおそれがあることに鑑み、ヘイトスピーチのない社会の実現に向けて、市民等の人権を擁護するとともにヘイトスピーチの抑止を図る観点から、表現活動がヘイトスピーチに該当する旨、表現の内容及び当該表現活動者の氏名等を明らかにして広く市民に提供することによって、ヘイトスピーチによる人権侵害についての市民の関心と理解を深めることを目的とするものであると考えられる。

なお、氏名等が公表されることによる表現活動者に対する心理的効果によってヘイトスピーチの抑止につなげるといった効果も期待できるが、前記のとおり、本件条例第5条第1項の規定による氏名等の公表は制裁

を目的とするものではなく、公表による抑止効果はヘイトスピーチのない社会の実現に向けた大阪市の認識や表現内容等の情報提供に付随するものにすぎないと考えられる。

(2) 本件条例第5条第1項の公表制度の下でのサイト投稿によるヘイトスピーチの表現活動者の氏名等の情報を取得する「公益上の必要性（法益）」について

本件条例第5条第1項の公表制度は、(1)に記載のとおり、ヘイトスピーチによる人権侵害についての市民の関心と理解を深めることを目的とするものであり、氏名等が公表されることによる表現活動者に対する心理的効果によってヘイトスピーチの抑止につなげるといった効果は付随的なものにすぎないことからすれば、表現活動者の氏名等の公表は必須のものではなく、ヘイトスピーチに該当する表現活動についての大阪市としての認識、表現の内容の公表によりその目的は一定程度達成されると考えられる。

その一方で、サイト投稿によるヘイトスピーチの表現活動者の氏名等は、1に記載のとおり、通信の秘密やプライバシーの保護、匿名による表現の自由の観点から憲法並びに電気通信事業法及びプロバイダ責任制限法による保護を受け、通信の秘密やプライバシーの保護、匿名による表現の自由は精神的自由権及び幸福追求権として憲法上最大限保障されるべきものであり、その制約については他の人権との衝突・抵触や極めて公益上の必要性の高い政策的目的によるものに限られるべきものであることからすれば、本件条例第5条第1項による公表のために当該表現活動者の氏名等を取得することについては、当該公表制度の目的に鑑みれば、憲法上最大限保障されている前記の各権利やこれらを具体化した電気通信事業法第4条及びプロバイダ責任制限法の規定による保護を制約するだけの公益上の必要性（法益）は認められないと考えられる。

(3) 結論

以上のとおり、サイト投稿によるヘイトスピーチについて、本件条例第5条第1項の規定による公表を行うことを目的として、プロバイダ等による表現活動者の氏名等の情報の大阪市への提供に関する条例の規定を設けることは、情報の提供を義務付けるものはもとより、情報の提供についてのプロバイダ等の判断に影響を与え表現活動を委縮させるようなものである限り、電気通信事業法第4条及びプロバイダ責任制限法に違反することになる。

第2 本件条例第5条第1項の公表を目的としないサイト投稿によるヘイトスピーチの表現活動者の氏名等の情報の取得について

第1に記載のとおり、本件条例第5条第1項の規定による公表を目的としてヘイトスピーチに係る表現活動者の氏名等の情報を取得することはできないと考えられるが、同項の公表制度を前提としない場合には、本件条例の目的であるヘイトスピーチに関して市民等の人権を擁護するとともにヘイトスピーチの抑止を図る観点から、大阪市がヘイトスピーチに係る表現活動者の氏名等の情報を取得する方策としては、一般論として以下の二つの方策が考えられる。

一つは、ヘイトスピーチを違法行為として禁止して不作為義務を課した上で違反者に対する活動停止命令等の措置命令の制度や当該措置命令に従わない場合の制裁的措置として氏名等の公表制度や罰金等の罰則を設け、当該措置命令や公表、罰則の適用のために必要となる表現活動者の氏名等の情報を取得するといった方策が考えられる。

もっとも、当該方策については、ヘイトスピーチを禁止することが前提となることから、まずはヘイトスピーチを禁止することの是非について人種差別撤廃条約締結に係る我が国の留保の状況やヘイトスピーチ解消法の制定経緯などの国の施策の動向、現在の大阪市におけるヘイトスピーチの実情等を踏まえ、憲法で保障されている表現の自由との関係を十分考慮して慎重に判断されるべきものであるとともに、措置命令や公表、罰則と電気通信事業法やプロバイダ責任制限法などの関係法令との関係について禁止する行為の範囲や措置命令、罰則等の内容に即して慎重に検討することが必要であることから、この答申においては踏み込まないこととする。

もう一つの方策としては、サイト投稿に係るヘイトスピーチによる被害者が行う権利回復のための行動の支援として、電気通信事業法第4条及びプロバイダ責任制限法の許容する範囲内で、条例の規定に基づき氏名等その他表現活動者を特定するために必要な情報をプロバイダ等から取得して当該被害者に提供するといったことが考えられる。

当該支援（以下「本件支援」という。）については、プロバイダ責任制限法等の既存の法的枠組みの中で情報流通による被害者が発信者を特定して自らの権利回復をしようとする際に、プロバイダ等から発信者の情報を取得して発信者を特定し権利救済を得るまでに多大な負担を強いられることになり、結果的に権利回復を断念するといったことに追い込まれる可能性があるといった実態が指摘されていることから見て相当程度の高い公益上の必要性（法益）が認められることから、本件支援についての当審査会の考え方を以下に示すこととする。

第3 本件支援について

1 基本的枠組み

(1) 目的

サイト投稿に係るヘイトスピーチによる被害者が表現活動者に対して権利回復を求めようとする場合、当該表現活動者を特定するためにプロバイダ責任制限法第4条第1項に基づくプロバイダ等への開示請求をし、プロバイダ等が請求に応じないときは、プロバイダ等に対する開示請求訴訟（管轄裁判所はプロバイダ等の所在地を管轄する裁判所）を提起して勝訴判決を得た上で表現活動者に対する損害賠償請求等を行うことになるといったように、被害者側が多大な負担を強いられることから権利の回復を断念することになりかねないといった指摘がされていることに鑑み、サイト投稿に係るヘイトスピーチによる被害者が行う権利回復のための行動の支援として、当該行動の前提となる表現活動者の特定の上での被害者の負担を軽減するため、プロバイダ責任制限法第4条第1項に基づく開示請求の相手方となるプロバイダ等から表現活動者の情報を取得し被害者に提供する。

(2) 支援の対象者

支援の対象者については、地方公共団体である大阪市の行うものであることから、サイト投稿に係るヘイトスピーチによる被害者のうち、大阪市の区域内に住所を有する市民に限定する考え方もあるほか、①大阪市の区域内に主たる事務所を有する法人その他の団体、②大阪市の区域内に居所を有する者又は大阪市の区域内に通勤し若しくは通学する者、③本件条例第5条第1項各号に掲げるヘイトスピーチによって自己の権利を侵害されたとする特定人等全般など、様々な考え方があるが、この点に関しどのような考え方を採用するかは、大阪市において政策的に判断すべき事項であると考えられる。

(3) 支援の要件

支援の要件については、サイト投稿に係るヘイトスピーチによる被害者が行う権利回復のための行動の支援ということから、プロバイダ責任制限法第4条第1項と同様、被害者の権利侵害の明白性及び被害者が表現活動者の情報を取得する正当な理由が要件となる。

もともと、被害者の権利侵害の明白性の要件を満たしているかどうかの判断にあたっては、違法性阻却事由の有無を含めて判断することになるが、大阪市において表現活動者からの意見聴取を行うことは困難であることから、表現活動者側の事情等については表現活動の内容や状況などの外形的事実を基に権利侵害が明らかに認められるかどうかを判断することになると考えられる。

2 電気通信事業法及びプロバイダ責任制限法との関係

(1) 最高裁判所が示す条例の制定範囲についての判断基準

第1の1の(2)に記載のとおり、電気通信事業法第4条の規定は他の法益が認められる場合には一定の制約を受けると考えられ、プロバイダ責任制限法第4条の規定はプロバイダ等が同条の規定による規律とは別に発信者の情報を第三者に提供することを一切禁止しているものではないと考えられるが、条例の規定に基づき行われる本件支援がこれらの法律の規定に抵触するかどうかについては、いわゆる徳島市公安条例事件（最高裁判所昭和48年(あ)第910号・昭和50年9月10日大法廷判決 刑集29巻8号489頁参照）において最高裁判所が示した条例の制定範囲についての次の判断基準に則って判断することになると考えられる。

【判断基準】

- I 条例により規律する対象が法令と同一でない場合、当該法令全体からみて、当該法令が規律していない対象についていかなる規制をすることなく放置すべきものとする趣旨であるかどうか。
- II 条例により規律する対象が法令と同一の場合、条例の目的が法令の規定の意図する目的と同一であるかどうか。
 - i 目的が異なる場合、条例の適用によって法令の規定の意図する目的と効果を阻害するかどうか。
 - ii 目的が同一の場合、国の法令が必ずしもその規定によって全国的に一律に同一内容の規律をする趣旨ではなく、地方公共団体において、その地方の実情に応じて、条例で別段の規律をすることを容認する趣旨であるかどうか。

(2) 判断基準の本件支援への当てはめ

ア 規律対象及び規律目的の同一性について

本件支援の対象については、サイト投稿によるヘイトスピーチに係る表現活動者の氏名等の情報であり電気通信事業法第4条及びプロバイダ責任制限法第4条の規定が規律する対象と同一であると考えられる。

本件支援の目的については、電気通信事業法第4条の規律目的とは異なるが、プロバイダ責任制限法第4条の規律目的である情報流通による被害者の権利の擁護・救済と同趣旨であると考えられる。

イ 電気通信事業法第4条の規定の規律目的とは異なる目的で、プロバイダ等から表現活動者の氏名等の情報を取得することの可否

大阪市が、サイト投稿に係るヘイトスピーチによる被害者が行う権利回復のための行動を支援することを目的として、プロバイダ等に対

して表現活動者の氏名等の情報の提供を義務付ける場合には、電気通信事業法第4条の目的や効果を阻害するおそれがあると考えられる。

一方、義務付けではなくプロバイダ等の任意に基づき取得することであれば、プロバイダ等において任意提供の必要性や表現活動者との関係を踏まえた上で提供されるのであるから、電気通信事業法第4条の目的や効果を阻害することにはならないと考えられる。

なお、大阪市がプロバイダ等から表現活動者の氏名等の情報を取得することは、その目的である被害者の権利回復の行動の支援のために必要がある場合に限定されるのであって、取得した情報を当該被害者に提供することに加えてこれを公表することは、電気通信事業法第4条の目的や効果を阻害することになると考えられる。

ウ プロバイダ責任制限法第4条の規定の規律目的と同様の目的で、プロバイダ等から表現活動者の氏名等の情報を取得することの可否

プロバイダ責任制限法第4条の規定は、プロバイダ等による発信者情報の第三者への提供の一類型を定めたものであって、サイト投稿に係るヘイトスピーチによる被害者が表現活動者に対して何らかの権利回復の行動をしようとする場合に、大阪市が当該被害者の行動を支援する目的で当該ヘイトスピーチに係る表現活動者の氏名等の情報を取得することについて排除しているとまではいえないと考えられる。

(3) 結論

以上のとおり、サイト投稿に係るヘイトスピーチによる被害者が行う権利回復のための行動を支援する目的で表現活動者の氏名等の情報の提供をプロバイダ等に義務付けることは電気通信事業法第4条の規定に抵触することになるが、表現活動者の氏名等の情報をプロバイダ等から任意に取得し被害者に提供することについては、電気通信事業法第4条及びプロバイダ責任制限法第4条の規定に抵触しないと考えられる。

3 その他制度設計にあたってのポイント

(1) 支援の法的性質について

本件支援は被害者からの申請を受けて行うことになるが、制度設計にあたっては、被害者からの支援の申込みとこれに対する承諾により本件支援を行うこととするほか、被害者が支援を求める具体的な権利（支援請求権）を創設することも考えられる。

この点については、被害者の支援請求権を創設する場合には、請求に対する大阪市の応答行為は行政処分という位置付けとなり、行政不服審査による行政上の救済や抗告訴訟による司法救済の対象となるが、行政不服審査や抗告訴訟には一定の期間がかかり本件支援に求められる迅速な

対応に影響が生じる可能性があること、また、被害者はそもそもプロバイダ責任制限法第4条第1項に基づく開示請求をすることができるとともに、本件支援はプロバイダ等に表現活動者の氏名等の情報の任意提供を要請するにとどまるものであり（2の(3)に記載のとおり、情報提供を義務付けることは電気通信事業法第4条の規定に抵触することになる。）、大阪市の応答行為についての救済が得られたとしても被害者が表現活動者の氏名等の情報を取得できるとは限らないことから救済措置を設ける実益に乏しいといったことを総合的に考慮すると、被害者に支援請求権を付与する必要性は認められないと考えられる。

(2) 取得・提供する情報の範囲について

ア プロバイダ等から取得する情報について

本件支援は、被害者の権利回復の行動に際しての表現活動者の特定のための氏名等の情報の取得を支援することを目的とすることから、本件支援において取得する情報の範囲はプロバイダ責任制限法第4条第1項と同様とすべきである。

なお、プロバイダ等から提供を受けた情報を蓄積し別の被害者に提供することは、同一のヘイトスピーチであっても個々の権利侵害性は必ずしも同一ではないため、個別の案件ごとにその都度プロバイダ等に提供を要請することが適当と考えられる。

イ 被害者に提供する情報について

大阪市が被害者に提供する表現活動者の特定に資する情報の範囲については、被害者ごとにプロバイダ等に提供を要請し取得した情報を当該被害者に提供することが原則となると考えられるが、表現活動者を特定する上での被害者の負担を軽減するという本件支援の目的に鑑みれば、プロバイダ等から取得した情報によっては表現活動者が特定できない場合には、表現活動者を特定するために必要な限度において、以下の情報についても提供することとするのが適当である。

- ① 当該被害者に係るヘイトスピーチに関してヘイトスピーチの認定その他の本件条例を運用する過程で大阪市が取得した情報で、表現活動者の特定に資するもの
- ② その他表現活動者の特定に資する情報

ウ 提供にあたっての表現活動者からの意見聴取について

表現活動者の特定に資する情報を被害者に提供するにあたっての表現活動者のプライバシーや表現活動における匿名性の保護については、表現活動者によるヘイトスピーチによって被害者の権利が侵害されていることから一定の制約を受けるとはいえ、慎重な配慮が必要となる。

この点、プロバイダ等が大阪市に表現活動者の情報を提供するに際

してプロバイダ責任制限法第4条第2項の規定に準じて表現活動者の意見を聴いており、表現活動者が提供に同意している場合には、当該同意に係る情報を被害者に提供することについて、プライバシーや表現活動における匿名性の保護の問題は生じないと考えられる。

一方で、表現活動者が提供に同意していない情報を提供することについては、プライバシーや表現活動における匿名性の保護との関係から表現活動者からの意見聴取手続きを経ることが必要であると考えられ、大阪市が表現活動者から意見聴取を行った上で提供の是非を判断することが適当と考えられる。

なお、表現活動者に意見照会をした場合において一定期間を経過しても表現活動者から回答がないときの取扱いについては、『プロバイダ責任制限法発信者情報開示関係ガイドライン』（プロバイダ責任制限法ガイドライン等検討協議会）に示されている取扱いに準じ、2週間を経過しても回答がないときは、表現活動者は自らのプライバシーや表現活動における匿名性の保護に関して特段の主張は行わないものとして、被害者への情報提供の是非を判断することもやむを得ないと考えられる。

(3) 情報を取得するプロバイダ等の範囲について

表現活動者の情報を取得するプロバイダ等の範囲については、投稿サイトの運営者等のコンテンツプロバイダは、一般的には表現活動者の設定したアカウント名や連絡先のメールアドレスなどの情報を保有しているにとどまり、氏名や住所等の情報を保有していないと考えられるので、そうした場合には、経由プロバイダからも表現活動者の情報を取得する必要があると考えられる。

(4) 審査会その他の学識者で構成される機関からの意見聴取について

本件支援にあたっては、支援の要件である被害者の権利侵害の明白性及び被害者が表現活動者の情報を取得する正当な理由の有無、被害者に提供する情報の範囲、表現活動者が同意していない情報の被害者への提供の是非などについて、専門的・客観的な観点から慎重に判断することが必要となるので、審査会その他の学識者で構成される機関の意見を聴いた上で行うこととすべきである。

(5) 提供した情報の目的外利用の防止措置について

本件支援は、サイト投稿に係るヘイトスピーチによる被害者が権利回復のための行動を行うにあたっての表現活動者を特定する上での負担を軽減することを目的とするものであり、本件支援により被害者に提供された情報は被害者の権利回復のためにのみ利用されることが前提となる。

しかしながら、被害者が本件支援によって大阪市から提供された表現

活動者の情報を自らの権利回復の行動以外に利用することも考えられるところ、こうした行為については表現活動者に対する不法行為となる場合があることから一定の抑止効果が働くと考えられるが、大阪市としても本件支援を行う以上、こうした行為を予防する措置を設ける必要がある。

この点、プロバイダ責任制限法では第4条第3項において「当該発信者情報をみだりに用いて、不当に当該発信者の名誉又は生活の平穩を害する行為をしてはならない」という規定が設けられているが、本件支援により被害者が大阪市から提供を受けた情報については同項の規定は適用されないことから、同項の規定と同趣旨の規定を条例に設けることが必要と考えられる。

また、被害者による目的外利用の予防措置として、本件支援を行う要件として被害者からの誓約書の提出や過去に目的外利用をしていないことを要件とすることも考えられる。

なお、条例において被害者に自らの権利回復の行動以外に利用することを禁止する規定を設けて違反者に対して過料を科す或いは義務違反に対して氏名を公表するなどの制裁的な措置をとることも考えられるが、プロバイダ責任制限法においても制裁的な措置が設定されていないことや、違反行為を特定し過料を徴収することは現実には難しく、違反者を公表できるケースも極めて少ないと考えられることから、過料及び氏名公表などの制裁的な措置を盛り込んでもそれほどの効果は期待できないと考えられる。

(6) 大阪市個人情報保護条例との関係について

大阪市がプロバイダ等からサイト投稿によるヘイトスピーチに係る表現活動者の情報を取得することは、大阪市個人情報保護条例（平成7年大阪市条例第11号。以下「個人情報保護条例」という。）第6条第3項本文に規定する本人収集の原則に抵触することになり、また、大阪市が当該表現活動者の情報をその同意を得ることなくヘイトスピーチの被害者に提供することは、個人情報保護条例第10条第1項に規定する外部提供の禁止に抵触することになるが、個人情報保護条例第6条第3項ただし書及び第1号及び第10条第1項ただし書及び第1号において、それぞれ「法令等に定めがあるとき」はこの限りではない旨の例外規定が設けられているので、本件条例に本件支援の条項を設けることにより、個人情報保護条例のこれらの規定との関係は整理できると考えられる。

4 課題・問題点

サイト投稿によるヘイトスピーチについて、その表現活動者の氏名等を

プロバイダ等から取得するために大阪市がとりうる方策として考えられる本件支援の概要は1から3までに記載のとおりであるが、本件支援については、以下のとおり多くの課題・問題点がある。

(1) プロバイダ等による情報の廃棄

本件支援は、インターネット上の投稿サイトを利用して行われる表現活動が本件条例第5条第1項の規定による措置の対象となるヘイトスピーチに該当することが前提となっているが、このヘイトスピーチ該当性の判断については、当審査会の意見を聴いた上で行われることになるため、相当程度の期間を要することになる。

加えて、本件支援にあたっては、支援の要件である被害者の権利侵害の明白性及び被害者が表現活動者の情報を取得する正当な理由の有無の判断が学識者で構成される機関の意見を聴いた上で行われることになるため、プロバイダ等に表現活動者の情報の提供を要請するまでに相当程度の期間を要することになる。

このように、サイト投稿によるヘイトスピーチが行われてから本件支援としてプロバイダ等に表現活動者の情報の提供の要請が行われるまでにはかなりの長期間を要することになると考えられる。

その一方、インターネット上の投稿サイトに投稿した発信者の当該投稿に係る情報をプロバイダ等が保有する期間については特段の規制はなく、プロバイダ等の判断により一定期間（発信者の個人に関する情報であることから一般に投稿が行われた時から3月ないし1年といわれている。）経過後に廃棄されていることから、大阪市が本件支援としてプロバイダ等に表現活動者の情報の提供を要請した時点では、当該情報が既に廃棄されている可能性が高いと考えられる。

このように本件支援は、プロバイダ等の発信者情報の保有期間からみて、その実現可能性に大いに疑問があると考えられる。

(2) プロバイダ等の情報提供の任意性

本件支援は、公的機関である大阪市がサイト投稿に係るヘイトスピーチによる被害者の権利侵害の明白性及び表現活動者の情報を取得する正当な理由の有無について判断することにより、プロバイダ等に表現活動者の氏名等の情報の提供を促すものであるが、2の(3)に記載のとおり、情報提供を義務付けることは電気通信事業法第4条の規定に抵触することになるため、情報を提供するかどうかはプロバイダ等の判断に委ねられることになる。

また、3の(3)に記載のとおり、投稿サイトの運営者等のコンテンツプロバイダは、一般的には住所、氏名などの表現活動者個人を特定するために必要となる情報を保有していないと考えられるので、経由プロバイダに

も任意提供を要請することになる。

こうしたことを踏まえれば、プロバイダ等の理解を得て、表現活動者を特定するために必要な情報の提供を受けるためには、相当な説明を要することも想定され、結果として、大阪市が支援が必要と認める場合であってもプロバイダ等から情報の提供を受けることができず支援ができないこともあり得る。

(3) 運営にあたっての事務、コスト等の増

3の(4)に記載のとおり、本件支援にあたっては、支援の要件である被害者の権利侵害の明白性及び被害者が表現活動者の情報を取得する正当な理由の有無、被害者に提供する情報の範囲、表現活動者が同意していない情報の被害者への提供の可否などについて、専門的・客観的な観点から慎重に判断することが必要であり、学識者で構成される機関の整備などの体制強化をはじめ相当な事務とコストが生じることが想定される。

一方、ヘイトスピーチの中には、特定の個人や団体を直接の対象とするのではなく、集団を対象として行われるものがあり、こうしたものについては支援の要件には該当しないため、最終的には、被害者からの申請があっても支援が行われないケースも生じ、1の(2)に記載している支援の対象者を広げれば、こうしたケースはさらに増大することが考えられ、多大な事務やコストをかけている一方で、支援につながらないといった事態を招き、結果として市民の信頼を裏切るといったことも懸念される。

第4 大阪市としてとるべき方策

第3の4に記載した課題・問題点を踏まえれば、本件支援はその実効性が必ずしも期待できない一方で、運営にあたって相当の事務やコストが増えることになり、現実的とはいえないことから、大阪市においてこれを実施することについては慎重に判断する必要があると考えられる。

このように、電気通信事業法をはじめとする現行法の下では、サイト投稿によるヘイトスピーチに対処する一地方公共団体としての実効性のある取組としては現在の本件条例に基づく取組が限界であり、更なる取組については国法レベルでの対応が必要である。

今後、大阪市としてとるべき方策としては、本答申において提示した課題・問題点を踏まえ、国において以下のような点についての対応を求めているといったことが考えられる。

(1) 表現活動者を特定する上での被害者の負担軽減

ア ヘイトスピーチ解消法に基づく地方公共団体の施策の推進の支援

ヘイトスピーチ解消法は、第4条第1項において「国は、(中略)地方公共団体が実施する本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に

向けた取組に関する施策を推進するために必要な助言その他の措置を講ずる責務を有する」とし、同条第2項において「地方公共団体は、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、当該地域の実情に応じた施策を講ずるよう努めるものとする」とし、国は地方公共団体の施策を積極的に支援することとしている。

これらの規定を踏まえ、サイト投稿による法定不当言動について、地方公共団体において、サイト投稿に係る法定不当言動による被害者が権利回復のための行動の前提として発信者を特定する上での負担を軽減する目的で、プロバイダ等から発信者を特定するために必要な情報の提供を受けて被害者に提供する施策を実施する場合に、当該施策を推進するため、プロバイダ等から当該地方公共団体に当該情報が提供されることになるよう、国において電気通信事業法又はプロバイダ責任制限法上の措置を講じる。

イ プロバイダ責任制限法第4条の規定による発信者情報の開示請求に係る裁判の申立てにおける被害者の負担軽減等

サイト投稿に係るヘイトスピーチによる被害者が、プロバイダ責任制限法第4条の規定による発信者情報の開示請求に係る裁判の申立てを行う場合には、被害者の負担を軽減するため、国において何らかの措置を講じる。

(2) インターネット上の投稿サイトを利用して行われる不当な表現活動への対応

インターネット上の投稿サイトを利用して行われる表現活動については、誰もが比較的容易に行うことができ、また、匿名性があることから多数存在し、その中にはヘイトスピーチなど一定の属性を有する個人の尊厳を害し差別的意識を助長し又は誘発するおそれがあるものも存在する。

こうした表現活動に対する救済については、現行法の枠組みでは、特定の個人や団体の具体的な権利侵害が前提となっているが、こうした表現活動は、憲法の基本原理である個人の尊厳を害するおそれがあり、特定の個人や団体の具体的な権利侵害に至らないものであっても何らかの対応が必要であると考えられることから、国において、表現の自由に十分配慮しながら、その対応策についての検討を進める。

第5 結語

以上の次第で、頭記の結論に達した。

参考資料

参考資料 1 略称の説明

参考資料 2 諮問書（平成 29 年 4 月 28 日付け大市民第 99 号）（写し）

参考資料 3 大阪市ヘイトスピーチ審査会委員名簿

参考資料 4 審議経過

(参考資料 1)

略称の説明

略称	説明
本件条例	大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例（平成 28 年大阪 市条例第 1 号）
表現活動者	表現活動を行ったもの
氏名等	氏名又は名称
プロバイダ等	投稿サイトの運営者その他の電気通信事業者や電気通信事業 従事者
サイト投稿によるヘイト スピーチ	インターネット上の投稿サイトを利用して行われるヘイトス ピーチ
プロバイダ責任制限法	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の 情報の開示に関する法律
特定人等	本件条例第 2 条第 1 項第 1 号アに規定する特定人等
サイト投稿に係るヘイト スピーチによる被害者	サイト投稿によるヘイトスピーチによって自己の権利を侵害 されたとする特定人等
ヘイトスピーチ解消法	本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組 の推進に関する法律
サイト投稿による法定不 当言動	ヘイトスピーチ解消法第 2 条に規定する本邦外出身者に対す る不当な差別的言動であってインターネット上の投稿サイト を利用して行われるもの
サイト投稿に係る法定不 当言動による被害者	サイト投稿による法定不当言動によって自己の権利を侵害さ れたとする者
発信者	プロバイダ責任制限法第 2 条第 4 号に規定する発信者
インターネットによる不 特定のものに対する通信	プロバイダ等が運営するウェブサイト等を介した不特定の者 に対する情報伝達
情報流通による被害者	インターネット等の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
本件支援	サイト投稿に係るヘイトスピーチによる被害者が行う権利回 復のための行動の支援として、電気通信事業法第 4 条及びプ ロバイダ責任制限法の許容する範囲内で、条例の規定に基づ き氏名等その他表現活動者を特定するために必要な情報をプ ロバイダ等から取得して当該被害者に提供すること
個人情報保護条例	大阪市個人情報保護条例（平成 7 年大阪市条例第 11 号）

(参考資料2)

大市民第99号
平成29年4月28日

大阪市ヘイトスピーチ審査会
会長 坂元茂樹様

大阪市長 吉村洋文 公印

大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例の施行に関する事項について(諮問)

大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例(平成28年大阪市条例第1号)の施行に関する次の事項についてご意見をいただきたく、同条例第7条第2項の規定に基づき諮問します。

記

1 諮問事項

本市が大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例(以下「本件条例」という。)に基づきヘイトスピーチに該当すると認めたインターネット上の投稿サイトを利用して行われる表現活動について、本件条例第5条第1項の規定により公表する当該表現活動を行ったものの氏名又は名称に関する情報を当該投稿サイトの運営者から取得するために本市としてとりうる方策

2 諮問趣旨

(1) 氏名又は名称に関する情報の提供を求める必要性について

本件条例第5条第1項では、ヘイトスピーチを抑止する観点から、ヘイトスピーチを行ったものの氏名又は名称を公表することができるとされている。

一方、インターネットの普及により表現活動も多様化し、インターネット上の投稿サイト(以下「投稿サイト」という。)に投稿するという表現活動が行われるようになっているが、投稿サイトへの投稿はアカウント名で行われるので、当該表現活動を行ったものの氏名又は名称は一般には明らかにされない。

このため、こうした表現活動がヘイトスピーチに該当する場合、本件条例第5条第1項の規定により投稿者の氏名又は名称(以下「氏名等」という。)を公表するためには、氏名等に関する情報を保有している当該投稿サイト運営者(以下「サイト運営

者」という。) に対し、当該情報の提供を求める必要がある。

(2) 大阪市個人情報保護条例との関係について

大阪市個人情報保護条例第6条第3項では、法令や条例に定めがある場合等を除き、個人情報本人から収集することが原則とされており、公益上必要な場合等には例外が認められているが、その場合には同条第4項において大阪市個人情報保護審議会の意見を聴くことが必要とされている。

一方、投稿サイトへの投稿による表現活動がヘイトスピーチに該当すると認めた場合には、今後のヘイトスピーチを抑止する観点から、速やかに貴審査会の意見を聴いた上で投稿者の氏名等を公表することが本件条例上求められている。

こうしたことから、投稿サイトへの投稿による表現活動がヘイトスピーチに該当すると認めた場合に、本件条例第5条第1項の規定による投稿者の氏名等の公表を迅速かつ円滑に行うための方策として、大阪市個人情報保護条例第6条第4項の規定により大阪市個人情報保護審議会の意見を聴くことなく、サイト運営者から投稿者の氏名等を取得できる条例の規定を設けることが考えられるが、こうした規定を本件条例に設けることについて貴審査会の意見を求めるものである。

(3) 電気通信事業法との関係について

インターネットは情報通信の一形態であり、電気通信事業法第4条では第1項で何人も電気通信事業者の取扱中の通信を侵してはならない旨規定するとともに、第2項で電気通信事業に従事する者は電気通信事業者の取扱中に係る通信に関して知り得た他人の秘密を守らなければならない旨規定している。

このため、本市がヘイトスピーチに該当すると認めた投稿サイトへの投稿による表現活動について、投稿者の氏名等を公表することは形式上は通信の秘密の侵害になる可能性があり、また、電気通信事業者であるサイト運営者が本市からの求めに応じて投稿者の氏名等に関する情報を本市に提供することは形式上電気通信事業法第4条第2項の守秘義務違反になる可能性がある。

こうしたことから、投稿サイトへの投稿による表現活動がヘイトスピーチに該当すると認めた場合に、本件条例第5条第1項の規定による公表を適正に行うためには、本市による投稿者の氏名等の公表やサイト運営者による投稿者の氏名等に関する情報の提供が、正当行為として、その違法性が阻却されるようにする必要があると考えられ、このために条例改正も含む本市としてとりうる実効性のある方策について貴審査会の意見を求めるものである。

(参考資料3)

大阪市ヘイトスピーチ審査会委員名簿

(50音順 敬称略)

会長	坂元茂樹	同志社大学法学部教授
委員	小野一郎	弁護士
委員	角松生史	神戸大学大学院法学研究科教授
委員	濱田佳志	弁護士
委員	松本和彦	大阪大学大学院高等司法研究科教授

(参考資料4)

審 議 経 過

	開催日	審議内容等
第10回 大阪市ヘイトスピーチ 審査会	平成29年4月28日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 諮問、内容の説明 ・ 今後予想される論点について
第11回 大阪市ヘイトスピーチ 審査会	平成29年5月29日	<ul style="list-style-type: none"> ・ インターネットのような公然性を有する通信の憲法・法律による保護について
第13回 大阪市ヘイトスピーチ 審査会	平成29年6月26日	<ul style="list-style-type: none"> ・ インターネットのような公然性を有する通信の憲法・法律による保護について ・ 大阪市個人情報保護条例との関係について
第15回 大阪市ヘイトスピーチ 審査会	平成29年7月27日	<ul style="list-style-type: none"> ・ インターネットのような公然性を有する通信の憲法・法律による保護について ・ 法律と条例の関係について
第17回 大阪市ヘイトスピーチ 審査会	平成29年8月31日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 本件条例における公表制度の目的について ・ プロバイダ等から発信者情報を取得するための方策について
第18回 大阪市ヘイトスピーチ 審査会	平成29年10月2日	<ul style="list-style-type: none"> ・ プロバイダ等への発信者情報開示の義務付けの可否について ・ 被害者支援のためにプロバイダ等から発信者情報を取得する方策について
第19回 大阪市ヘイトスピーチ 審査会	平成29年10月26日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 被害者支援のためにプロバイダ等から発信者情報を取得する方策について
第20回 大阪市ヘイトスピーチ 審査会	平成29年11月10日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 被害者支援のためにプロバイダ等から発信者情報を取得する方策について

第22回 大阪市ヘイトスピーチ 審査会	平成29年12月1日	<ul style="list-style-type: none">・被害者支援のためにプロバイダ等から発信者情報を取得する方策及び同方策の課題・問題点について・国法レベルでの対応について
第23回 大阪市ヘイトスピーチ 審査会	平成30年1月11日	<ul style="list-style-type: none">・答申案の審議