

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（案）

令和 2 年 7 月

目次

第1章 発信者情報開示に関する検討の背景及び基本的な考え方について	2
1. 検討の背景等	2
2. 発信者情報開示の概要	3
(1) プロバイダ責任制限法における発信者情報開示制度の概要	3
(2) 発信者情報開示の実務の現状	4
(3) 現状の発信者情報開示の実務における課題	4
3. 検討に当たっての基本的な考え方	5
第2章 具体的な検討事項	6
1. 発信者情報の開示対象の拡大	6
(1) 概要	6
(2) 電話番号	7
(3) ログイン時情報	11
(4) その他の情報	15
2. 新たな裁判手続の創設について	16
(1) 新たな裁判手続の必要性	16
(2) 新たな裁判手続の制度設計における論点	17
3. ログの保存に関する取扱い	20
4. 海外事業者への発信者情報開示に関する課題	21
5. 裁判外（任意）開示の促進	21
第3章 今後の検討の進め方	23

第1章 発信者情報開示に関する検討の背景及び基本的な考え方について

1. 検討の背景等

インターネット上を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¹による適切な対応を促進するため、2001（平成13）年11月に「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」（平成13年法律第137号。以下「プロバイダ責任制限法」という。）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。

立法時には主に電子掲示板等のサービスが法の対象となるコンテンツプロバイダとして想定されていたところ、2001年以降、インターネット上のサービスは大きく多様化し、ブログサービス、ソーシャルネットワーキングサービス（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²、利用率も年々増加しているなど、我が国の日常生活や社会・経済活動に大きな役割を果たしている。

しかし、インターネット上では、依然として、違法な情報や有害な情報の流通も認められ、昨今では、著作権を侵害する悪質な海賊版サイトの台頭や、SNS上での誹謗中傷等の深刻化など、様々な権利侵害に関する被害が発生している。

この点、インターネット上の匿名の発信者による投稿に関して被害を受けた者は、被害回復のため、プロバイダ責任制限法における発信者情報開示請求により発信者を特定し、損害賠償請求等を行うことが考えられるが、後述のとおり、現在の発信者情報開示制度に関して様々な課題が指摘されており、円滑な被害者救済が図られないという声がある。一方で、例えば、企業等が口コミサイトなどのCGM（Consumer

¹ 法の対象となる「特定電気通信役務提供者」（以下、「プロバイダ」という。）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（以下、「アクセスプロバイダ」という。）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（以下、「コンテンツプロバイダ」という。）に分類することが可能と考えられる。なお、自らコンテンツを発信する者は、ここでいう「コンテンツプロバイダ」には含まれないものとする（当該者は、「発信者」に該当することとなる。）。

² 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、2012年から2018年までの7年間で約4倍に増加。

Generated Media) で投稿された自社にとってマイナスな口コミについて、発信者情報開示請求を行うなど、いわば発信者情報開示制度の悪用とも考えられるケースがみられるようになってきているとの声もある。

したがって、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及び発信者情報開示制度の悪用等の現状を踏まえ、プロバイダ責任制限法における発信者情報開示の在り方について、以下、検討を行う。

2. 発信者情報開示の概要

(1) プロバイダ責任制限法における発信者情報開示制度の概要

プロバイダ責任制限法は、第4条において、権利侵害情報が匿名で発信された際、被害者（権利を侵害されたと主張する者）が、加害者（発信者）を特定して損害賠償請求等を行うことができるよう、一定の要件を満たす場合には、プロバイダに対し、当該加害者（発信者）の特定に資する情報の開示を請求する権利を定めている³。

具体的には、情報の流通によって自己の権利を侵害されたとする者は、①当該開示の請求をする者の権利が侵害されたことが明らかであるときであって、かつ、②発信者情報の開示を受けるべき正当な理由があるときには、プロバイダに対して発信者情報の開示を請求することができ（第1項）、これを受けたプロバイダは原則として当該発信者の意見を聴取した上で、開示をするかどうかを判断することとされている（第2項）。

ここにいう発信者情報の範囲については総務省令で定めることとされており、現在、発信者の氏名又は名称（省令第一号）、発信者の住所（同第二号）、発信者の電子メールアドレス（同第三号）、侵害情報に係る IP アドレス（同第四号）、携帯電話端末等の利用者識別符号（同第五号）、SIM カード識別番号（同第六号）、タイムスタンプ（侵害情報が送信された年月日及び時刻）（同第七号）が列挙されている。

なお、発信者情報の開示を受けた者は、発信者情報をみだりに用いてはならない

³ なお、プロバイダ責任制限法第3条において、権利侵害情報が流通した場合のプロバイダ等の責任範囲を明確化することにより、プロバイダ等による適切な対応を促すための規定が置かれているが、本研究会においては検討の対象外としている。

とされ（3項）、また、開示の請求に応じないことにより開示の請求者に生じた損害について、プロバイダは、故意又は重過失がある場合でなければ、損害賠償責任を負わないこととされている（第4項）。

（2） 発信者情報開示の実務の現状

インターネット上で権利侵害投稿が行われた場合、一般的に、コンテンツプロバイダは、発信者の氏名・住所等の情報を保有していないことが多く、被害者が被害救済を図るためには、投稿時の IP アドレスを端緒として、権利侵害投稿の通信経路を辿って発信者を特定する実務が定着している。

発信者情報開示の場面で、問題となる投稿が権利侵害に該当するか否かの判断が困難なケースなどにおいては、発信者情報が裁判外で開示されないことが多い⁴ため、多くの場合、①コンテンツプロバイダへの開示請求、②アクセスプロバイダへの開示請求を経て、発信者を特定した上で、③発信者に対する損害賠償請求等を行うという、3段階の裁判手続が必要になっている。

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、これにより、発信者の IP アドレス及びタイムスタンプが開示される。また、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り、発信者の氏名及び住所が開示される。

（3） 現状の発信者情報開示の実務における課題

現行のプロバイダ責任制限法における発信者情報開示の実務においては、実務関係者等から以下の課題について指摘されている。

ア 発信者を特定できない場面の増加

近年、投稿時の IP アドレス等を記録・保存していないコンテンツプロバイダの出現により、投稿時の IP アドレスから通信経路を辿ることにより発信者を特定することができない場合があるほか、アクセスプロバイダにおいて特定の IP ア

⁴ なお、プロバイダ責任制限法における発信者情報開示に関する円滑な運用のため、業界団体や権利者団体等から構成された「プロバイダ責任制限法ガイドライン等検討協議会」において、発信者情報開示関係ガイドライン（初版：平成19年2月 第7版：令和2年3月）が策定されている。インターネット上で権利侵害があった場合に関し、被害者等からプロバイダ等への発信者情報開示請求の統一的手順・様式及びプロバイダ等における発信者情報を開示できる場合を可能な範囲で明確化した判断基準について記載されている。

ドレスを割り振った契約者（発信者）を特定するために接続先 IP アドレス等の付加的な情報を必要とする場合があるなど、現行の省令に定められている発信者情報開示の対象のみでは、発信者を特定することが技術的に困難な場面が増加している。

また、発信者情報開示の場面においては、被害者が権利侵害の投稿を発見するまでに時間がかかる場合があるほか、アクセスプロバイダが保有する IP アドレスなどのログについては、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かかるケースでは、請求前に消去されてしまう場合がある等のため、発信者の特定に至らない可能性がある。

イ 発信者特定のための裁判手続の負担

前述のとおり、権利侵害が明白と思われる場合であっても、実務上、発信者情報がプロバイダから裁判外で（任意に）開示されることはそれほど多くはないことが指摘されている。

このため、裁判外で開示がなされない場合、発信者の特定のためは、一般的に、①コンテンツプロバイダへの仮処分の申立て⁵、②アクセスプロバイダへの訴訟提起⁶という2回の裁判手続が必要になることから、これらの裁判手続に多くの時間・コストがかかり、救済を求める被害者にとって大きな負担となっている。

したがって、これらの課題を解決する方策について、以下、具体的な検討を行う。

3. 検討に当たっての基本的な考え方

第2章において具体的な論点について検討を行うに当たっては、基本的な考え方として、以下の点について確認しておくことが重要である。

まず、発信者情報開示請求に係る制度の見直しに当たっては、発信者情報開示請求権によって確保を図ろうとする法益は何か、を確認した上で、その実現のための具体的な方策の在り方について検討を深めることが適当である。

⁵ 実務関係者によると、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1～2ヶ月、海外プロバイダで3～4ヶ月程度の時間を要する。

⁶ 実務関係者によると、訴訟提起から開示判決まで、通常6ヶ月～1年程度の時間を要する。

具体的には、発信者情報開示請求に係る制度の趣旨は、裁判を受ける権利の保障という重要な目的を達成するために、発信者の表現の自由、プライバシー及び通信の秘密を制約する上で、当該制約を必要最小限度のものにとどめる必要があるという前提を踏まえ、権利侵害を受けたとする者（「被害者」）の救済がいかに円滑に図られるようにするか、という点（被害者救済という法益）と、適法な情報発信を行っている者のプライバシー・通信の秘密をいかに確保するか、という点（表現の自由の確保という法益）の両者の法益を適切に確保することにあると考えられる。

したがって、具体的な制度設計に当たっては、常にこの観点に留意しながら検討を深めることが適当である。

第2章 具体的な検討事項

1. 発信者情報の開示対象の拡大

(1) 概要

発信者情報の開示対象の範囲については、総務省令により定められているところ、現在定められている発信者情報以外の情報についても開示対象として追加すべきとの指摘がある。

発信者情報の開示対象については、プロバイダ責任制限法第4条第1項において「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をいう」と規定されている。

開示対象となる「発信者の特定に資する情報」とは、発信者を特定（識別）するために参考となる情報一般のうち、発信者に対する損害賠償請求等の責任追及を可能とするという観点から、その『相手方を特定し、何らかの連絡を行うのに（発信者を特定するために）合理的に有用と認められる情報』⁷とされている。

また、発信者情報の具体的内容が総務省令に委任されている趣旨は、「被害者の権利行使の観点からは、なるべく開示される情報の幅は広くすることが望ましいことになるが、一方において、発信者情報は個人のプライバシーに深くかかわる情報であって、通信の秘密として保護される事項であることに鑑みると、被害者の権利行

⁷（総務省総合通信基盤局消費者行政第二課著「改訂増補第2版プロバイダ責任制限法」（以下、「逐条解説」という。）76頁以下）

使にとって有益ではあるが、必ずしも不可欠とはいえないような情報や、高度のプライバシー性があり、開示をすることが相当とはいえない情報まで開示の対象とすることは許されない。加えて、今後予想される急速な技術の進歩やサービスの多様化により、開示関係役務提供者が保有している情報であって開示請求をする者の損害賠償請求等に有用と認められるものの範囲も変動することが予想され、その中には開示の対象とすることが相当であるものとそうでないものが出てくることになると考えられるが、それらを現時点において法律中に書き尽くすことは不可能である。そこで、総務省令によって発信者情報の範囲を画することとしたものである。」とされている⁸。

以上の開示対象に関する基本的な考え方を踏まえると、サービスの多様化や環境の変化等といった制定時からの事情変化があれば、それを踏まえて、現在省令に含まれていない情報についても、開示対象の追加を検討することが適当と考えられる。

この点、新たに追加しようとする開示対象については、①「発信者を特定するために合理的に有用と認められる情報」であるか（＝有用性）また、「被害者の権利行使にとって合理的に有用と認められる情報」のうち、②開示対象とすることが必要と考えられる情報か（＝必要性）、③開示対象とすることが相当と考えられる情報か（＝相当性）が判断基準になると考えられ、これらの判断基準ごとに、開示対象の追加の是非について検討する必要がある。

また、併せて、新たに追加する開示対象となる情報が、④法律が総務省令に委任している範囲内のものであるものといえるか否かについても検討する必要がある。

以下、具体的な類型の情報について、発信者情報の対象に追加すべきかどうか、検討を行う。

（２） 電話番号

現在、「電話番号」は開示対象として規定されていない⁹が、電話番号を開示対象

⁸ 逐条解説 77 頁

⁹ これまで電話番号が開示対象に含まれてこなかった理由としては、以下のとおり。

・「本省令の制定時に、開示の対象となる発信者情報は被害者の被害回復に必要な最小限度の情報とするべきとの観点から、一般的に、開示関係役務提供者において発信者の電話番号を把握している場合には、その氏名及び住所等も把握していると考えられるため、開示の対象としないこととした。」（逐条解説 102 頁注 9）

として追加すべきであるという声があるところ、以下、具体的に検討を行う。

ア 有用性

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、アカウント作成時において連絡先の登録を行うことや、不正ログイン等を防止するセキュリティ対策を目的とした連絡先の登録が一般化しつつあり、これらのコンテンツプロバイダがユーザの登録者情報として電話番号を保有しているケースが増加している¹⁰。

権利侵害を受けたとする者は、コンテンツプロバイダから発信者の電話番号の開示を受けることができれば、後述のとおり、当該電話番号を発信者に割り当てた電話会社に対して、弁護士会照会（弁護士法第 23 条の 2）等を通じて、発信者の氏名及び住所を取得することにより、発信者を特定することが可能になると考えられる。

これらの状況から、電話番号は、「発信者を特定するために合理的に有用と認められる情報」であると考えられる。

イ 必要性

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、1 つのドメイン名に複数の IP アドレスを割り当ててトラフィック量の増減に応じて用いる複数のサーバを自動的に変更するなどの負荷分散手法を活用している場合や、投稿時の IP アドレスやタイムスタンプの情報を保有していない場合がある等により、IP アドレスを起点として通信経路を辿って発信者を特定していくことが困難な事例が増加している。

IP アドレスを起点として通信経路を辿って発信者を特定することができない

・「電話番号やファックス番号を保有している特定電気通信役務提供者は、通常は氏名及び住所を保有しているものと想定される。法的な権利回復のためには、請求の相手方となるべき者を特定することが必要であるが、相手方を特定し、法的な権利回復措置を可能とするためには、氏名及び住所を開示させれば足り、あえて電話番号やファックス番号まで開示させる必要性は低いと考えられる。」(平成 14 年 総務省令制定時のパブコメに対する総務省の考え方より抜粋)。

¹⁰ 登録者情報の真贋性確認等のため、ショートメッセージサービス（SMS）を用いた認証が行われることも多い。また、コンテンツプロバイダがユーザの登録者情報として電話番号を保有しているケースであっても、ユーザの正確な氏名・住所は保有していない場合が多い。

場合には、発信者を特定して損害賠償請求権の行使等を行うことが不可能となり、被害者救済が図られなくなる懸念がある。

一方、上記の主要なコンテンツプロバイダにおいては、前述のとおり、登録者情報としてユーザの電話番号を保有しているケースが増加していることから、権利侵害を受けたとする者は、コンテンツプロバイダから発信者の電話番号の開示を受けることができれば、発信者を特定することが可能になる。

以上のことから、発信者情報開示の対象として電話番号を追加する必要性が認められる。

ウ 相当性

開示対象の追加の検討に際しては、例えば、発信者情報開示請求を通じて開示された情報が、損害賠償請求の行使等の被害者救済以外の目的に濫用されるおそれが高い場合や、高度のプライバシー性がある等により開示することが相当とはいえない場合には、開示対象に追加することが相当ではないと考えられる。

この点、電話番号は、電話会社に対する弁護士会照会（弁護士法第23条の2）を通じて、発信者の氏名及び住所を取得して発信者を特定するために用いられるほか、発信者に対して直接連絡するために用いられることも考えられるが、発信者に直接連絡するために用いることは、必ずしも発信者を特定してその相手方に損害賠償請求の行使等の被害者救済を可能とするとの目的から大きく逸脱した用い方であるとはいえないと考えられる。

また、既に発信者情報開示の対象とされている他の情報（メールアドレス等）と比較しても、ユーザの登録者情報として保有されているという点で同様であり、電話番号それ単体では特定個人を識別できないという意味では、必ずしも特に高度のプライバシー性があるとまではいえないと考えられる。

以上のことから、電話番号を開示対象として追加することの相当性が認められる。

エ 省令委任の範囲

省令に開示対象を追加するに当たっては、当該追加する情報が、法律による委任の範囲内の情報といえるか否かについても検討を要する。

この点、法律が省令委任している開示対象を類型化することが検討に有益と考

えられるところ、以下のとおり類型化することができると考えられる。

- ① 『発信者を特定するために合理的に有用と認められる情報』のうち、通信経路を辿ることで、権利侵害となる特定電気通信を行った匿名の発信者にたどり着くための手掛かりとなる情報【第1類型の情報】¹¹
- ② 『発信者を特定するために合理的に有用と認められる情報』のうち、当該情報をもとに、損害賠償請求権の行使等の責任追及が可能な程度まで具体的な個人を特定するための情報【第2類型の情報】¹²

電話番号は、損害賠償請求権の行使等の責任追及が可能な程度まで具体的な個人を特定できる情報であると考えられることから、第2類型の情報に分類され、省令委任の範囲内であると考えられる。

オ 電話番号を開示対象に追加することの是非

上記の検討から、電話番号については、これを発信者情報開示の対象に追加することの有用性・必要性・相当性が認められ、また、法律の委任の範囲内であるといえることから、開示対象として総務省令に追加することが適当である。

なお、電話番号がコンテンツプロバイダから開示されれば、発信者情報開示に係る裁判手続が1回で済むケースが増えるため、手続をスムーズに進める効果も期待されるほか、後述の通信ログが一定期間後に消去されることで発信者の特定に至らない可能性があるという問題の解消にも資すると考えられる。

また、携帯電話番号のみならず、固定電話番号についても、プロバイダ等が保有しており、発信者の特定に資すると考えらえるのであれば、対象に含めるのが適当である。

このほか、コンテンツプロバイダから電話番号を取得した場合、取得した電話番号をもとに電話会社に対する弁護士会照会（弁護士法第23条の2）により契約者情報として発信者の氏名及び住所の回答を求めることが想定される。

この際、コンテンツプロバイダが保有していた登録者情報としての電話番号に

¹¹ 例えば、IPアドレス（及びIPアドレスに係るタイムスタンプ）などが含まれると考えられる。

¹² 例えば、発信者の氏名又は名称、住所などが含まれると考えられる。

関して、個々の通信とは無関係¹³の加入者の住所・氏名等は、通信の秘密の保護の対象外であるから、電話会社は、弁護士会照会に応じて、発信者の氏名及び住所を回答することができる旨について、「電気通信事業における個人情報保護に関するガイドライン」の解説に記述すること等により、これを明らかにすることが適当であると考えられる。

(3) ログイン時情報

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もの(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場合、一般に、アカウント取得後、「ログイン→投稿→ログアウト→ログイン→投稿→…」という流れでの利用が想定されるが、この場合、ログイン時の通信、投稿時の通信…、という形で、その都度、通信が行われている。

後述のとおり、ログイン型サービスにおいて権利侵害が生じた際、発信者の特定のために、ログイン時のIPアドレス及びタイムスタンプ(以下「ログイン時情報」という。)の開示を求める例がある。

この点、ログイン時情報を発信者情報として開示することは、立法時には必ずしも想定されていなかったと考えられるところ、ログイン時情報が現行法上の発信者情報に該当するか否かについては明確になっておらず、裁判例も分かれている状況¹⁴となっている。

¹³ 当該電話番号は侵害投稿通信という個々の通信との関係がうかがえるのではないかという指摘もあるところ、電話会社にとって、電話番号は当該侵害投稿通信とは無関係であると考えられる。

¹⁴ 【否定例】

- ・「発信者のプライバシーや表現の自由、通信の秘密等に配慮し、その権利行使の要件として権利侵害の明白性等の厳格な要件を定めている趣旨や、同法4条1項の文言に照らすと、開示請求の対象は、開示請求者の権利を侵害したとする情報の発信者についての情報に限られると解するのが相当」(東京高判平成26年9月9日・判タ1411号170頁)。
- ・プロバイダ責任制限法第4条1項は「当該権利の侵害に係る発信者情報」について開示を認めるとともに、具体的に開示の対象となる情報は総務省令で定めるとし、省令はこれを受け

このような状況の中で、ログイン時情報を開示対象に加えること、また、その旨を明確にすることが必要であるという指摘があるところ、以下、具体的に検討を行う。

ア 有用性・必要性

SNS等の主要なログイン型サービスの中には、投稿時のIPアドレスやタイムスタンプ（以下、「投稿時情報」という。）を保有せずに、ログイン時情報しか保有していないものがある。

このような場合、これらのログイン型サービスにおける投稿によって権利侵害を受けたとする者は、発信者を特定するために、コンテンツプロバイダからログイン時情報の開示を受けて、当該ログイン時情報からログインのための通信経路を辿って発信者を特定することができれば、被害者の救済に資すると考えられる。逆に、当該コンテンツプロバイダからログイン時情報の提供を受けることができ

て、省令4号は「侵害情報に係るアイ・ピー・アドレス・・・及び当該アイ・ピー・アドレスと組み合わせられたポート番号」と、同7号は「侵害情報が送信された年月日及び時刻」とそれぞれ定めているのであるから、省令4号は「侵害情報に係るアイ・ピー・アドレス・・・及び当該アイ・ピー・アドレス」には当該侵害情報の発信に関係しないものは含まれず、また、当該侵害情報の発信と無関係なタイムスタンプは同7号の「侵害情報が送信された年月日及び時刻」に当たらないと解するのが相当である。」（知財高判平成30年4月25日・判例秘書登載）。

【肯定例：個別の事情の下認容した例】

- ・「法四条一項が開示請求の対象としているのは「当該権利の侵害に係る発信者情報」であり、この文言及び（中略）法の趣旨に照らすと、開示請求の対象が当該権利の侵害情報の発信そのものの発信者情報に限定されているとまでいうことはできない。（中略）〇〇は、利用者がアカウント及びパスワードを入力することによりログインしなければ利用できないサービスであることに照らすと、ログインするのは当該アカウント使用者である蓋然性が認められるというべきである。」（東京高判平成26年5月28日判時2233号113頁）。
- ・「法4条1項は、侵害情報そのものから把握される発信者情報でなくとも、侵害情報について把握される発信者情報であれば、これを開示の対象とすることも許容されると解される。（中略）加害者の特定を可能にして被害者の権利の救済を図るという法4条の趣旨（中略）に照らすと、侵害情報の送信の後に割り当てられたIPアドレスから把握される発信者情報であっても、当該侵害情報の発信者のものと認められるのであれば、法4条1項所定の「権利の侵害に係る発信者情報」に当たり得ると解するのが相当である。」（東京高判平成30年6月13日・判時2418号3頁）。

なければ、発信者の氏名及び住所を特定することが困難になり、被害者救済が図られないおそれがある¹⁵。

したがって、ログイン時情報を開示対象に加えること、また、その旨を明確にすることについて有用性・必要性が認められる。

イ 相当性

ログイン時の通信は、権利侵害投稿の通信そのものではないことから、ログイン時情報を開示対象とするに当たってどのような点が問題となり得るか、また、どのような点に留意すべきかについて検討を行う。

① 発信者の同一性

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、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等を侵害することとなる。

この点を踏まえると、ログイン時情報を開示対象とする場合であっても、権利侵害投稿の通信とログイン時の通信とが、同一の発信者によるものである場合に限り、開示できることとする必要がある¹⁶。

② 開示の対象とすべきログイン時情報の範囲

権利侵害投稿そのものではない通信としては、ログイン時の通信以外のもの

¹⁵ すでに検討を行ったとおり、電話番号が開示対象に追加されれば、一定程度発信者の特定につながると期待できる一方で、コンテンツプロバイダがすべての発信者の電話番号を保有しているわけではなく、電話番号が登録されていない発信者を特定するためには、発信者の特定の道が閉ざされることになりかねない。

¹⁶ 例えば、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、当該アカウントが複数の者により共有されている場合等においては、必ずしも同一の発信者ではない場合も考えられる。しかしながら、共有アカウントの事例は例外的な事情であり、それ以外に同一の発信者によるものではないケースというのは、アカウントの乗っ取りが発生した場合など、さらに例外的な場面にとどまることから（アカウント乗っ取りの可能性については現行法上の投稿時情報においても同様であるといった指摘もあった）、ログイン時情報の場合であっても多くの場合は同一の発信者によるものであると考えられるのではないかと、といった指摘があった。

もあるが、これらに係る発信者情報を開示対象とすることの是非を検討するに当たっては、開示を可能とする情報が際限なく拡大すれば、権利侵害投稿とは関係の薄い他の通信の秘密やプライバシーを侵害するおそれが高まることから、開示が認められる条件や対象の範囲について、一定の限定を付すことが考えられる。

この点、まず、現行法上は、一般的に、権利侵害投稿に係る IP アドレスを辿って発信者を特定することを想定していることから、仮にログイン時情報を開示対象として追加する場合であっても、その開示が認められる場合の要件としては、コンテンツプロバイダが投稿時情報のログを保有していない場合¹⁷など、侵害投稿時の通信経路を辿って発信者を特定することができない場合に限定することが適当である。

次に、開示の対象とすべきログイン時情報の範囲に関しては、例えば、権利侵害投稿との深い関連性が認められる必要最小限のものに限定することとし、例えば、原則として、権利侵害投稿の前提となる行為¹⁸としてのログイン時情報のみを対象とするほか、例外的な事由がある場合などに限り、ログイン用のアカウントを取得する際の通信、侵害投稿が発信された後のログアウト時の通信、侵害投稿が発信された後のログイン時の通信に係る IP アドレスやタイムスタンプ等についても開示対象とする、という考え方がある。

他方で、前述のとおり、権利侵害投稿を行った発信者と同一の者によるログイン時情報である場合には、それ以上限定を付すことは不要である、という考え方もあり得る。

したがって、開示対象とすべきログイン時情報の範囲については、これら多様な指摘があったことを踏まえるとともに、後述の新たな裁判手続の創設に関して具体的にどのような仕組みが設けられるのかといった点や、それに伴いログイン時情報に関してどのようなニーズの変化が生じるのかという点も踏まえつつ、その具体化に向けて引き続き検討を深めた上で、開示対象の範囲が不明

¹⁷ この点、プロバイダが侵害投稿時のログを記録・保存していた場合であって、保存期間の終了等により当該ログを消去した場合ではなく、当初から侵害投稿時ログが記録・保存されていない場合に限るべきという指摘があった。

¹⁸ 「権利侵害投稿の前提となる行為」への該当性の判断基準については、例えば、直前のログインに限定するといった時間的接着性などが考えられる。

確であるために実務が混乱することのないように、開示対象となるログイン時情報を関係省令において明確化することが適当である。

また、ログイン時情報を開示対象とした場合、当該ログイン時情報をもとに特定されたアクセスプロバイダに対して、ログイン時の通信の発信者の住所・氏名の開示を請求することとなるが、当該開示請求を受けるプロバイダは、現行法の「開示関係役務提供者」の範囲に含まれない場合もあり得ることから、請求の相手方となる「開示関係役務提供者」の範囲を明確化する観点から、必要に応じて、法改正によって対応を図ることを視野に入れ、具体化に向けた整理を進めていくことが適当である。¹⁹

なお、ログイン時情報などの権利侵害投稿そのものではない通信に係る発信者情報を開示対象に追加するに当たっては、コンテンツプロバイダにおいて、権利侵害投稿の通信と同一の発信者であるからといってログイン時情報が大量に開示された場合には、発信者の通信の秘密やプライバシーを侵害する恐れが高まること、また、その後の特定作業に当たって大きな負担が生じると考えられることから、実際の運用の場面に当たっては、あくまで発信者の特定に必要な範囲のログイン時情報に絞って開示を認めるような制度設計を検討することが適当であると考えられる。

(4) その他の情報

近年、アクセスプロバイダの中には、IP アドレス (IPv4 アドレス) の枯渇等の理由により、同一の IP アドレスを同時に多数の契約者に割り当てており、アクセスプロバイダが発信者を 1 名に特定するためには、接続元 IP アドレス及びタイムスタンプのみならず、接続先 IP アドレスが必要になる場合が生じている。

その際、総務省令第 4 号に定める「侵害情報に係るアイ・ピー・アドレス」に、接続元 IP アドレスのみならず接続先 IP アドレスが該当するかが問題となる。

¹⁹ ログイン時情報を開示対象とする方向で検討を深めていくに当たっては、特にアクセスプロバイダに対する開示の場面における権利侵害投稿の通信そのものとは異なる通信に関する発信者のプライバシー及び通信の秘密の保護に関する考え方の整理の必要性や、「特定電気通信」や「開示関係役務提供者」の定義や考え方の変更の必要性といった観点にも留意することが必要である。

この点、接続先 IP アドレスは、接続先か接続元かの違いはあるものの、「侵害情報に係るアイ・ピー・アドレス」であることには変わりないことから、現行省令に定める「侵害情報に係るアイ・ピー・アドレス」に含まれると解して差し支えないものと考えられる²⁰。

2. 新たな裁判手続の創設について

(1) 新たな裁判手続の必要性

発信者情報開示の場面で、問題となる投稿が権利侵害に該当するか否かの判断が困難なケースなどにおいては、発信者情報が裁判外で開示されないことが多いため、一般的に、①コンテンツプロバイダに対する発信者情報開示仮処分申立て、②アクセスプロバイダに対する発信者情報開示請求訴訟という二段階の裁判手続を経て、その後、③特定された発信者への損害賠償請求訴訟を行うという、3段階の手続を経る必要がある。

これらの裁判手続、特に発信者情報開示のプロセスに多くの時間・コストがかかることは被害者にとって負担となっており、場合によっては権利回復のための手続を断念せざるを得ないこともあるなどの課題があることから、こうした課題に対応するため、例えば、1つの手続の中で発信者を特定することができるプロセスなど、より円滑な被害者の権利回復を可能とする裁判手続の実現を図る必要がある。

他方で、開示請求を受けたプロバイダは、本来、裁判手続の中で発信者の意見を適切に反映するなど、発信者の利益を適切に擁護する役割を担うことが期待されるが、裁判上の請求に対応する件数の増加等により負担が増し、期待される役割を果たすことが困難になっているなどの課題があることから、こうした課題に対応するため、発信者の利益擁護及び手続保障が十分に確保される裁判手続の実現を図る必

²⁰ なお、「有用性」「必要性」「相当性」の判断基準に照らした場合、発信者を特定するためにアクセスプロバイダにおいて接続先 IP アドレスが要求されるため、当該情報は有用かつ必要であり、さらに、接続先 IP アドレスは一般的に公開されている情報であることから濫用のおそれや高度のプライバシー性はなく相当性も満たされると考えられる。

²¹ また、アクセスプロバイダによっては接続先 URL が要求される場合があるところ、接続先 URL については、接続先 IP アドレスに準じる情報として省令改正による手当を行うことが適当であると考えられる。

要がある。

具体的には、発信者の権利利益の確保に十分配慮しつつ、円滑な被害者の権利回復が適切に図られるようにするため、柔軟な制度設計を可能とする観点から、例えば、発信者情報開示請求権という実体法上の請求権に基づく開示制度に代えて、非訟手続等として被害者からの申立てにより、裁判所が発信者情報の開示の適否を判断・決定する仕組み（新たな裁判手続）を創設することについて、法改正を視野に検討を進めることが適当である²²。

（２）新たな裁判手続の制度設計における論点

ア 新たな手続における当事者構造と発信者の手続保障

現行のプロバイダ責任制限法では、第４条第２項において、プロバイダは発信者情報開示請求を受けたときは、原則として発信者の意見を照会しなければならない旨を定めており、これによって発信者の意見が開示判断のプロセスに反映されるようにしている。

発信者情報の開示について特に利害を有しているのは発信者本人であることから、新たな裁判手続を設けるに際しても、発信者の権利利益の確保に十分配慮した制度設計とすることが適当である。

この点、発信者情報を保有しているのはプロバイダであることから、新たな裁判手続のプロセスにおいても直接の当事者となるのはあくまでプロバイダであることに変わりはないが、プロバイダは、契約上又は条理上発信者の権利利益を守る責務を有していると考えられることから、新たな裁判手続の中においても、発信者の権利利益がその意に反して損なわれることのないよう、原則として発信者の意見を照会しなければならないこととし、発信者の意見が開示判断のプロセスに適切に反映されるようにするなど、発信者の権利利益の確保を図ることとするのが適当であると考えられる。

また、例えば、プロバイダが発信者に対する意見照会を適切に行わないなどの特別な事情がある場合においても、発信者の手続保障を確保できるようにする観

²² このほか、匿名での訴え提起を可能とする制度を新たに設けることも考えられなくはないが、法制的に多くの検討すべき課題があることから、まずはこうした新たな手続の検討を進めることが適当と考えられる。

点から、申立人に対して発信者が特定されないよう確保した上で、発信者が裁判手続に関与することを可能とするような措置についても検討することが望ましい。

イ 開示要件等

新たな裁判手続を設けるに際して、発信者情報開示に係る要件の在り方について検討する必要がある。

この点、円滑な被害者救済を図る観点から、現行プロバイダ責任制限法第4条第1項に定める発信者情報開示請求権の開示要件（「権利侵害の明白性」の要件）について、より緩やかなものにすべきとの考え方がある一方で、適法な匿名表現を行った者の発信者情報が開示されるおそれが高まれば、表現行為に対する萎縮効果を生じさせかねないことから、現在の要件を維持すべきとの指摘が多くの構成員からあった。

また、その他の制度設計に関して、例えば、手続の迅速化を図る観点から、裁判所における開示の適否の判断に当たって、訴訟手続の場合に求められる証明を必要とするか、疎明で足りることとするかについても多くの議論があったところ、証明に至らない疎明²³で足りることとしてしまうと、発信者の権利保障が十分に確保されなくなるとの指摘や、ログが消去されないようにする仕組み（後述）を併せて検討する場合には、開示判断を迅速に行う必要性が薄れることから、証明を必要とすることとしても問題ないと考えられるとの指摘、また一方で、発信者情報開示の実務上は疎明でも証明でもあまり変わらないなどの指摘もあった。

このほか、訴訟手続に代えて非訟手続とした場合には、制度設計次第では、例えば、適法な発信を行った者の発信者情報が開示されやすくなる可能性があるなど、発信者の保護や適法な情報発信を行う者の表現の自由の確保が十分に図られ

²³ 「証明と疎明とは、証明度（裁判官の心証の程度）に関する区分である。証明とは、その事実の存否について高度の蓋然性の認識（確信）を形成させることを目的として、証拠を提出する努力をいう。（略）通常人なら誰でも疑いを差し挟まない程度に真実らしいとの確信で足りるのであって、通常反証の余地は残されている。実体的権利関係を確定するための判決の基礎となる事実は証明を必要とする。（略）これに対して、疎明とはその事実について裁判官に一応確からしいとの推測を生じさせる程度（相当程度の蓋然性の認識の形成）の証拠を提出することである。迅速に仮の保護を与えようとする場合や、手続的問題・派生的な問題については事実の疎明で足りるとされている。疎明のための証拠方法については即時性が要求される。」（条解民事訴訟法第2版 1010頁）

なくなるおそれもあり得ることから、開示要件等については、適法な情報発信を行う者の表現の自由が確保されるように十分な保護が図られるべきとの指摘もあった。

以上のおり、開示要件等の在り方に関しては、多様な指摘があったところであり、今後の検討に当たっては、本制度の趣旨が、被害者の権利回復の必要性和適法な情報発信を行っている者の表現の自由という両者の法益を適切に確保することにあることを踏まえて、その具体化が図られるよう丁寧に検討を深めていくことが適当である。

ウ その他（手続の濫用の防止等）

新たな裁判手続を導入した場合には、前述 1. の発信者情報の開示対象の拡大と相俟って、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（いわゆるスラップ裁判（訴訟）²⁴）も増える可能性があることから、それを防止するための仕組みを検討する必要があるとの指摘があった。

具体的には、現行のプロバイダ責任制限法第 4 条第 3 項において、発信者のプライバシーが侵害される事態が生じることを防止するため、発信者情報の開示を受けた者は、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旨を定めているところ、当該規定をより実効性のあるものとする必要があるとの指摘や、新たな裁判手続において、既判力が発生しない場合における蒸し返しを防ぐための仕組みや、申し立てた裁判手続きの取り下げの要件についても検討することが必要であるという指摘があった。

その他、新たな裁判手続の検討に当たっては、発信者情報開示請求後にコンテンツプロバイダが発信者情報を保有していなかったことが判明するという手間を避けるために、事前にコンテンツプロバイダがどのような情報を持っているかについて開示させる方策を検討すべきではないかといった指摘があった²⁵。

²⁴ 『Strategic Lawsuit Against Public Participation』の頭文字を取って「スラップ」という。企業等の相対的強者が、個人等の相対的弱者に対して、恫喝や発言封じといった不当な目的のために訴訟を起こすこと等を指す。

²⁵ このほか、監護権者等を発信者情報開示請求権者に含めるべきという意見については、これまでのプロバイダ責任制限法の建て付けを大きく変えるものであり、その必要性について十分時間をかけて検討すべきとの指摘や、プロバイダ責任制限法のみならず民法体系全体の中で検討されるべき課題であるとの指摘があった。

これら手続の濫用の防止等については、上記指摘を踏まえて、新たな裁判手続の制度設計の具体化を図る中で、引き続き検討を深めていくことが適当である。

また、上記各論点について、法令の解釈についても適切に整理し、必要に応じて逐条解説等において明らかにすることが適当である。

3. ログの保存に関する取扱い

発信者情報開示の場面においては、被害者が権利侵害の投稿を発見するまでに時間がかかる場合があるほか、アクセスプロバイダが保有する IP アドレスなどのログについては、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かかるケースでは、請求前に消去されてしまう場合がある等のため、発信者の特定に至らない可能性があるという課題が指摘されている。

上記の課題への解決策としては、プロバイダが保有しているすべてのユーザのログについて、一律に保存期間を延長すべき（保存の義務付け）等の意見があるが、ログについては、通信の構成要素であることから、通信の秘密として保護される対象であり、従来、ログ保存の義務づけにはかなり慎重な検討がなされてきたことに加え、むしろ、プライバシー等の観点から、ログを含む個人データについては、業務上の必要がなくなった場合には消去しなければならないこととしている既存の法制度の考え方との整合性、プロバイダの負担、海外事業者への義務づけの実効性等の観点から、一律のログ保存の義務付けは困難であるとの指摘が多くの構成員からあった。

これらの指摘も踏まえると、この課題に対応するに当たっては、一律のログ保存義務ではなく、権利侵害か否かが争われている個々の事案に関連する特定のログを迅速に保全できるようにする仕組みについて検討することが適当である。

具体的には、例えば、①発信者を特定する手続と、②特定された発信者情報を開示する手続を分割し、①について、発信者情報を被害者に秘密にしたまま、プロバイダに迅速に発信者情報を提出させることで発信者を特定し、当該発信者情報を保全しておくプロセスを設けるなど、早期に発信者情報を特定・保全できるようにする仕組みを設けることが考えられる。

したがって、当該仕組みの導入に向けて、前述の新たな裁判手続とともに、法改正を視野に制度設計の具体化に向けた検討を深めていくことが適当である。

なお、ログを保全する手続を検討するに際しては、併せて、プロバイダが当該手続に従って特定のログを保全しておくことは通信の秘密やプライバシー保護の関係で問題とならない旨について、例えば、「電気通信事業における個人情報保護に関するガイドライン」に記述するなど、明確化を図ることについても検討することが適当であると考えられる。

4. 海外事業者への発信者情報開示に関する課題

現在の主要な SNS はその多くが海外のコンテンツプロバイダによって提供されているサービスであることから、本中間とりまとめにおいて行っている発信者情報開示に関する制度設計の具体的な検討に当たっては、海外のプロバイダに対してどのようにルールを適用・執行するかという視点が不可欠である。

例えば、前述 1（2）で言及したとおり、今後電話番号が発信者情報の開示対象に追加され、コンテンツプロバイダに対して電話番号の開示を求める場合であって、保全の必要性が認められず、訴訟提起が必要となる場合には、海外のコンテンツプロバイダへの訴状の送達には一般的に長い時間を要することから、何らかの対応策を検討することが必要であるという指摘がある。

しかし、この点について、前述 2. の新たな裁判手続の創設を検討する際において、当該裁判手続が海外のプロバイダに対して実効性のある仕組みとなるよう検討を行うことができれば、海外のプロバイダに対する訴状の送達の課題は一定程度解決が図られるとも考えられる²⁶。

したがって、前述の新たな裁判手続の仕組みの具体的な検討に当たっては、上記の観点も踏まえつつ、検討を進めることが適当である。

5. 裁判外（任意）開示の促進

被害者救済の迅速化のためには、前述 2. のとおり新たな裁判手続の創設について検討することに加え、権利侵害が明らかな場合には裁判外（任意）でプロバイダ

²⁶ 海外事業者への仮処分申立ての場合には、申立書の写しの送付という訴状の送達より簡易な手続で足りるとされていることから、これと同じ仕組みの導入を検討することなどが考えられる。

から発信者情報の開示がなされることが望ましく、裁判外（任意）での開示が円滑になされるようにするための方策を講じるべきであるという指摘がある。

この点、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組が有効であると考えられる。

また、プロバイダが、故意ではなく過失により、裁判外で（任意に）開示した場合には、通信の秘密の侵害に係る刑事上の処罰対象とはならないという一般的な解釈について、ガイドライン等に明記することも、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ことに資すると考えられる。

このほか、プロバイダが開示の判断を行いやすくする観点から、開示要件（「権利侵害の明白性」）の解釈について整理し、逐条解説等の記述の見直しを図ることが有効との意見がある。

（参考）「権利侵害の明白性」とは、「権利の侵害がなされたことが明白であるという趣旨であり、不法行為等の成立を阻却する事由の存在をうかがわせるような事情が存しないことまでを意味する。」（逐条解説 79 頁）

この点、例えば、逐条解説における「不法行為等の成立を阻却する事由の存在をうかがわせるような事情が存在しない」との記載について、これが真実性などのことを指しているのか、あるいは、（名誉毀損の不法行為の成立を妨げる事由である）真実相当性という発信者の主観まで被害者側において明らかにすることを求めているのかが明らかになっていないことから、これを整理して、逐条解説等において明確化することが必要であると考えられる。

一方、権利侵害が明らかでなく、要件該当性の判断がプロバイダにとって困難な場合には、裁判所における判断に進み、新たな裁判手続を通じて権利侵害か否かが明らかにされるように制度設計を図ることとするのが適当である。

なお、この点に関して、例えば、プロバイダにとって要件該当性の判断が困難なケースにおいても裁判外での開示を促進する観点から、本来は開示すべきではない適法な情報発信であるにもかかわらず、判断を誤って裁判外で開示した場合の免責規定を設けるという方策も考えられる。

しかしながら、発信者情報は、その性質上、いったん開示されてしまうと原状回復が難しいこと、また、本来開示すべきではない適法な情報発信であるにもかかわらず、発信者情報が開示されるケースが増加すれば、適法な情報発信が行いづらくなるなど、表現活動に対する萎縮効果を生じかねないこと、さらに、発信者情報開示制度の悪用や濫用、濫訴等のリスクが高まる可能性や、不真面目なプロバイダによる不適切な対応を是認する形になる可能性などの懸念が払しょくできないことから、判断を誤って裁判外で開示した場合の免責規定の導入は不適當であると考えられる。

第3章 今後の検討の進め方

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を踏まえ、本研究会では、プロバイダ責任制限法における発信者情報開示の在り方に関して、制度及び実務上の主要課題並びに課題解決のための方策についての全体的な方向性を中間とりまとめとして取りまとめた。

総務省においては、本中間とりまとめを踏まえ、発信者情報の開示対象の追加については、まずは「電話番号」を開示対象に追加するため、迅速に関係省令の改正を行うことが適當である。併せて、当該省令改正に関して円滑な運用が行われるよう、「電気通信事業における個人情報保護に関するガイドライン」（総務省告示）の解説を改訂することが適當である。

次に、「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」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當である。

また、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、本中間とりまとめを踏まえて、今後、被害者の救済の観点のみならず発信者の権利利益の確保の観点にも十分配慮を図りながら、様々な立場からの意見を幅広く聴取して、法改正を視野に、制度設計の具体化を進めていくことが適當である。

本研究会では、これらの具体化に当たってさらに整理が必要な事項について引き続き議論を行い、最終とりまとめにおいて追加的に提言を行う予定としている。