

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

WG 1からの報告(第8回会合用)

平成20年9月26日

安心を実現する基本的枠組みの整備（安心ネット利用のための基本法制の整備等）

自主的取組を促進する法制の在り方

- 平成20年6月11日、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（「青少年インターネット利用環境整備法」）が成立。同法は、青少年が有害情報を閲覧する機会をできるだけ少なくすること等青少年の保護を直接の目的とする法律であるが、同法案の審議の過程における、青少年にとって有害な情報への対策だけでなく、インターネット上に流通する児童ポルノ画像、わいせつ画像その他流通自体が違法となる情報への対策が必要との指摘を踏まえ、同法附則4条に以下のような規定が置かれた。

附則第4条 インターネットを利用して公衆の閲覧の用に供することが犯罪又は刑罰法令に触れる行為となる情報について、サーバー管理者がその情報の公衆による閲覧を防止する措置を講じた場合における当該サーバー管理者のその情報の発信者に対する損害の賠償の制限の在り方については、この法律の施行後速やかに検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする。

- この青少年インターネット利用環境整備法附則4条の趣旨等を踏まえ、プロバイダ等による違法情報に対する自主的対応を法制面から支援する方策を検討することが本WGの課題。

1 違法情報に対する取組の現状と課題

- インターネット上の違法情報には、大別すると特定の他人の権利を侵害する情報（権利侵害情報）と社会的法益を侵害する情報（社会的法益侵害情報）があるところ、青少年インターネット利用環境整備法附則4条にいう「インターネットを利用して公衆の閲覧の用に供することが犯罪又は刑罰法令に触れる行為となる情報」は、社会的法益侵害情報に該当するものが多いと考えられる。

➤ 権利侵害情報の例として、名誉毀損情報、プライバシー侵害情報及び著作権や商標権を侵害する情報などがあり、社会的法益侵害情報の例としては児童ポルノ公然陳列罪（児童買春・児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律7条4項）、わいせつ物公然陳列罪（刑法175条）、麻薬特例法違反（薬物犯罪の実行又は規制薬物の濫用を、公然、あおり、又は唆す行為の禁止（国際的な協力の下に規制薬物に係る不正行為を助長する行為等の防止を図るための麻薬及び向精神薬取締法等の特例等に関する法律9条））、覚せい剤取締法違反（覚せい剤の広告の禁止（法20条の2））など薬物関連法に係る情報、売春防止法違反の広告等（同法5条3号、6条2項）、いわゆる出会い系サイト規制法違反（インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律6条・異性交際等の誘引行為）などがある。

(1) 権利侵害情報への対応

ア プロバイダ責任制限法

- 権利侵害情報に対する現行の法制度として、平成14年5月27日に施行された「特定電気通信役務提供者の損害賠償の制限及び発信者情報の開示に関する法律」(「プロバイダ責任制限法」)。
 - プロバイダ等が権利侵害情報の流通を放置した場合、不作為について権利者から不法行為責任を追及される可能性があり、他方で、権利侵害の判断を誤って情報を削除したときには、発信者から契約責任または不法行為責任を追及されるおそれがある。同法3条は、このような場合にプロバイダ等が権利者ないし発信者に対して負う可能性のある損害賠償責任を一定の範囲に制限することにより、プロバイダ等に権利侵害情報に対する自主的な対処を促している。

イ プロバイダ責任制限法関係ガイドライン

- プロバイダ責任制限法3条により、プロバイダ等が判断を誤って送信防止措置をとり、又は放置した場合に発信者ないし権利者に対して負う可能性のある損害賠償責任につき、一定の要件で制限されることになったが、個別の事案について責任が制限されるか否かは最終的には裁判所によって決定される。同法3条1項2号及び2項1号は放置ないし送信防止措置により責任が制限されるかどうかの基準について、「相当の理由」の有無によるのみで、それ以上の具体的基準を示していない。
- そこで、プロバイダ責任制限法ガイドライン等検討協議会により、名誉毀損・プライバシー侵害関係、著作権関係及び商標権関係について、権利侵害情報の判断基準と権利者等からの送信防止措置の要請があった場合の対応手順などを示したガイドラインが策定され、プロバイダ等がとるべき行動基準が明確化されている。これらのガイドラインは、申立者、発信者及びプロバイダ等それぞれの関係者の利益を尊重しつつ、プロバイダ等による迅速かつ適切な対応を促進し、もってインターネットの円滑かつ健全な利用を促進することを目的としている。

- ▶ 同法により責任が制限されるか否かは最終的には裁判所で決定されるものであり、このガイドラインに従って対応したとしても当然に損害賠償責任を免れるものではないし、他方で、このガイドラインに従って対応しないからといって常に損害賠償責任が生ずるものでもなく、ガイドラインはあくまでも実務上の指針を示すものにすぎない。しかし、このガイドラインに従った取り扱いをした場合には、仮に情報を誤って削除し、又は放置したことによってプロバイダ等が責任を負いうる場合であっても、同法3条の「相当の理由」があるものと判断され、プロバイダ等が責任を負わないとされることが期待される。
- ▶ 著作権関係・商標権関係ガイドラインにおいては、信頼性確認団体(著作権関係について社団法人日本音楽著作権協会(JASRAC)、社団法人日本映像ソフト協会、社団法人日本コンピュータソフトウェア著作権協会、ビデオ倫理監視委員会、社団法人日本レコード協会、商標権関係について有限責任中間法人ユニオン・デ・ファブリカン東京などがある。)と認定した団体を通しての送信防止措置要請については、特別な対応手順を定めている。すなわち、本来はプロバイダ等が申出に基づき同法の要件に該当するか否かを判断することになるが、当該分野についての専門的知見を有する信頼性確認団体を通じた要請においては、それらの判断は同団体においてすでに行われていることを前提として、プロバイダ等はその申出書の形式的な審査を行うのみで直ちに送信防止措置をとることとされている。これにより、さらに適正・迅速な送信防止措置をとることが可能な仕組みとなっている(たとえば、JASRACは平成14年10月15日から平成20年8月31日までに約32万件の通知を行っており、そのほとんどで侵害は停止している。また、ユニオン・デ・ファブリカンによるインターネットオークション等への商標権侵害の削除依頼件数は、平成16年には約28万件であったものが、商標権侵害ガイドラインが策定された平成17年には約8万件、平成18年は約6万件、平成19年には約3万6000件となっている)。
- ▶ 名誉毀損・プライバシー関係ガイドラインには信頼性確認団体の仕組みは用意されていないが、法務省人権擁護機関(各法務局長及び地方法務局長及び法務省人権擁護局長をいう。法務省人権擁護機関が行う削除依頼とは、人権侵害事件調査処理規程(平成16年法務省訓令第2号)第14条第1項第1号に規定する「人権侵害による被害の救済又は予防について、実効的な対応をすることができる者に対し、必要な措置を執ることを要請すること。」に該当する。)が送信防止措置要請の主体として明記されている。これは信頼性確認団体ではないから、プロバイダ等は形式的審査だけでなく、自ら要件の充足の有無を判断しなければならないが、これらの機関は人権侵害に関する専門的知見を有し、内部でも慎重な検討の末に要請を行っているから、この要請に基づき送信防止措置をとった場合には、3条2項1号の「相当の理由」がある場合が多いと考えられる。

○ このように、権利侵害情報については、プロバイダ責任制限法を前提として、関係ガイドラインの策定による自主的取組を通じて、プロバイダ等による情報の権利侵害性の判断を支援する仕組みとなっている。

(2) 社会的法益侵害情報への対応

ア 社会的法益侵害情法の実態

- 平成18年6月より、警察庁の業務委託を受けたインターネット・ホットラインセンターが、一般国民から違法情報や有害情報の通報を受け付け、一定の基準で違法性を判断した上で、警察その他の機関へ通報するという業務を行っている。
- 同センターの発表によれば、同センターが平成19年中に受理した通報84,964件のうち、同センターにおいて社会的法益侵害情報と判断したものは12,818件(なお、そのうち、3,307件(25.8%)が海外のサーバーに蔵置)。
- 情報の類型としては、わいせつ物公然陳列が6004件と全体の半数近くを占め(46.8%)、そのほか口座売買の勧誘・誘引が2,148件(16.8%)、携帯電話の匿名貸与業・無断譲渡等の勧誘・誘引が1,731件(13.5%)、児童ポルノの公然陳列が1,609件(12.6%)、薬物関連情報が1,199件(9.4%)となっており、これらが社会的法益侵害情報のうちの主要なもの。
 - 児童ポルノ公然陳列については、海外から対策を求める声が上がっており、国会においても児童ポルノ法改正案が提出され、警察庁も平成20年度の総合セキュリティ対策会議の検討課題として「インターネット上での児童ポルノの流通に関する問題とその対策」を取り上げるなど国内外で問題意識の高まりがみられる。児童ポルノ関係の情報については、社会的法益侵害情報と整理されるが、被害児童が存在するため権利侵害の側面もあり、他の種類の社会的法益侵害情報と比較して、緊急に対処する必要性が高い場合が少なくないとの指摘もある。
 - わいせつ物公然陳列については、確かに善良な性風俗等の社会的法益を侵害する違法な行為であり、見る者に著しい不快感を与える蓋然性の高いものであり、数的にも最も多いことから、目立つ情報類型といえるが、情報の流通自体が特定の被害者の権利侵害につながる不都合からか、対策の緊急性及び国内外における問題意識という点では児童ポルノ関係情報ほどの高まりをみせていない。また、わいせつ性の判断は微妙かつ困難な場合が多く、判例においても必ずしも明確な基準がないため、どこまで介入すべきか、違法性判断が難しい情報類型といえ、安易に規制を設けた場合には、表現活動の萎縮につながるおそれがあることから、慎重な対応が必要ではないか。
 - 薬物や口座等の広告等に関する情報については、情報の流通自体が特定の被害者の権利侵害につながる不都合はわいせつ物公然陳列の場合と同様であるほか、違法性判断においては、隠語が使われた場合など一部に対応の難しいものがあること、削除したことで犯人に察知され、結果として警察の捜査に支障が生ずるおそれもあり、捜査機関の意向と無関係に直ちに送信防止措置をとることは相当でない場合があることなどの特徴が指摘できるのではないかと。
 - なお、社会的法益侵害情報といっても類型ごとに緊急性や問題性の度合いや内容は様々であり、社会的法益侵害情報全般でなく、たとえば児童ポルノのような優先度の高いものについて個別の対処を検討してはどうかという考えもありうるのではないかと。

イ 社会的法益侵害情報に対する取組の現状

(ア) 現行の社会的法益侵害情報に対する法制度

- プロバイダ責任制限法が対象とするのは、同法の「特定電気通信による情報の流通により他人の権利が侵害された」(法1条)という文言から分かるように、権利侵害情報のみであり、社会的法益侵害情報は同法の対象となっておらず、社会的法益侵害情報に対する取組はもっぱら以下に述べる自主的取組に委ねられている。

(イ) 社会的法益侵害情報に対する自主的取組

① 「インターネット上の違法な情報への対応に関するガイドライン」の策定

- 「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」の提言を受け、業界団体によって構成される違法情報等対応連絡会が、平成18年11月、「インターネット上の違法な情報への対応に関するガイドライン」を策定。
 - 平成17年8月より、有識者及び電気通信事業者等を構成員とする「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」は、インターネット上の違法・有害情報への対応の在り方について幅広い検討を行ってきたところ、平成18年8月にとりまとめられた最終報告書において、社会的法益侵害情報への対応の問題点につき、①違法性の判断が難しいこと、②行動指針や判断を支援する仕組みが存在せず、自主的対応に消極的とならざるを得ないこと、③送信防止措置等を取るにあたり自主的対応に関する法的責任が明らかでないことが障害となっていることなどが指摘された。同報告書においては、前述の問題点を踏まえて、違法な情報の例示及び判断基準等を提示するとともに、社会的法益を侵害する違法な情報について法令の解釈及び具体的事案における適用に関して専門的知見を有する警察等の機関からの送信防止措置依頼に対して、プロバイダ等が対応手順等を参照できる違法な情報への対応ガイドラインを策定し、プロバイダ等による送信防止措置を支援すべきとの提言がなされた。
- 同ガイドラインは、電子掲示板の管理者等による違法な情報についての送信防止措置の促進を目的として、①わいせつ、児童ポルノ、薬物関連法規その他典型的な事例における規制の根拠となる法令を示した上で、可能な範囲で具体的事例における違法性の判断基準を明確化するとともに送信防止措置の手順等に関する指針を示し、②警察機関・後述するインターネット・ホットラインセンターなどの専門的知見を有する第三者機関が情報の違法性を判断してプロバイダ等に対して送信防止措置を依頼する手続を整備したもの。

- ▶ 同ガイドラインも、他の関係ガイドラインと同様に、あくまでも実務上の指針を示すものにすぎず、ガイドラインに従って対応したとしても当然に損害賠償責任を免れるものではないし、他方で、ガイドラインに従って対応しないからといって常に損害賠償責任が生ずるものでもないが、プロバイダ等が違法な情報について送信防止措置を行う際の判断の一助として利用されることが期待される。

② 「違法・有害情報への対応等に関する契約約款モデル条項」の策定

- 違法情報ガイドラインの策定と同時に、違法情報等対応連絡会が、「違法・有害情報への対応等に関する契約約款モデル条項」を策定。
 - ▶ 同モデル条項では、社会的法益侵害情報のみならず、権利侵害情報、有害情報等を禁止事項に定め、契約者が自己のサービスを利用してこれらの行為を行うことを禁止し、これに反する利用がある場合、当該情報の削除や行為の停止を要求できること、事前に通告なく削除することがあること、この要求に応じない場合、サービス提供の停止や解約がありうることなどが規定されており、電子掲示板管理者やインターネットサービスプロバイダ等が自ら提供するサービス内容に応じて、必要とする範囲内で契約約款に採用することを目的としている。
- こうしたモデル約款を示すことにより、プロバイダ各社における約款・利用規約等の整備を促し、違法情報に対する契約等に基づく対応を効果的に支援。

③ インターネット・ホットラインセンターの活動と処理状況

- 財団法人インターネット協会は、警察庁から業務委託を受け、平成18年6月、インターネット・ホットラインセンターを設置し、同月より活動を開始。
- 同センターは、違法性判断の基準、手続等について「ホットライン運用ガイドライン」を作成し、国民からインターネット上の違法・有害情報に関する通報を受け付け、対象情報の違法性、有害性を一定の基準に従って判断し、警察への通報、関係機関への情報提供、電子掲示板の管理者等に対する送信防止措置等の対応依頼等を行っている。
 - ▶ 前述した違法情報ガイドラインは、ホットラインセンターからの通報に対する対応手順についても定めており、同センターの活動と連携することにより迅速な送信防止措置要請をとることが可能となっている。

- 前述のように、平成19年中にホットラインセンターに通報のあった社会的法益侵害情報は12,818件であるところ、その処理状況については、国内のサーバに蔵置されていたもののうち、削除依頼を行う前に削除されたもの等を除く5,592件について、ホットラインセンターからプロバイダ等に対して送信防止措置を依頼しており、そのうち84.8%にあたる4,742件が削除されている。その後も削除依頼に対する応答率は上昇しており、現在では概ね対応されつつあるところであり、同センターの削除依頼に応答しないプロバイダ等ごく一部に限定されているのではないか。

ウ 社会的法益侵害情報に対する制度・取組等について残された課題

- 以上述べてきたように、社会的法益侵害情報については、法制度こそ存在しないものの、違法情報ガイドラインやモデル約款等の策定及びホットラインセンターの活動等を通して自主的取組の体制が整備されてきており、ホットラインセンターの削除依頼に対する応答率も相当高いものとなっているが、他方で、以下の課題が指摘できるのではないか。

① 違法性判断の困難性

- ガイドラインはあくまでも違法性判断の指針を示すものにすぎず、最終的な判断の責任はプロバイダ等に留保されているため、個別の事例において違法か否か悩むケースがみられ、プロバイダ等によって違法性判断の困難性は依然として大きな課題ではないか。
 - この課題に対しては、裁判例の蓄積を踏まえてガイドラインの内容を更新すること、中小のプロバイダあるいは個人の掲示板管理者などでも容易に参照・活用できるようにガイドラインの内容を工夫すること、ガイドラインや相談窓口の存在をもっと周知することなど、プロバイダ等の違法性判断に資するような自主的取組を一層充実させることが望まれる。

② 自主的対応についての法的責任が不明確であること

- 社会的法益侵害情報にはプロバイダ責任制限法の適用がないことから、現在でも判断を誤った場合に法的責任を追及される可能性は残されている。契約約款モデル条項や利用規約により法的リスクを軽減することは相当程度可能であるが、契約約款モデル条項の採用は任意であること、契約約款があったとしても、常にそれに従って処理されるわけではないこと、契約関係にない発信者に効果を及ぼすには限界があることなどから、やはり自主的対応についての法的責任の範囲の不明確さは課題ではないか。

③ 現行の自主的取組の限界

- 前述のとおり、インターネット・ホットラインセンターでは一般国民から違法情報の通報を受け付けているが、同センターの規模や同センターの取組への理解が十分でないこと等もあり、インターネット上を流通している社会的法益侵害情報の全てに対応できてはいないのではないか。
- 現行の法制は、違法情報に対する自主的取組に熱心なプロバイダ等、そうでないプロバイダ等及び違法情報の存在を許容してあえて放置するようなプロバイダ等を区別した扱いをしていないため、自主的取組に熱心であるからといって、法制上特段のメリットが享受できるわけではなく、他方で、違法情報の存在を許容してあえて放置するプロバイダ等がそれを理由として直接法的不利益を受けることもない。かえって、自主的取組に熱心なプロバイダ等は、そのために、違法情報についてより適切な対応ができたはずであると評価されやすくなり、結果的に、適切な管理に努めているが故に違法情報の流通に対する責任を問われやすくなるおそれもあり、自主的取組に対するインセンティブが働きにくいという問題があるのではないか。

④ 刑罰法規の厳正な執行の必要性等

- 社会的法益侵害情報は、すべて何らかの刑罰法規に違反するものであり、これらの情報の流通の防止は、本来、当該情報の発信者あるいは積極的に当該違法情報の流通を奨励・幫助する一部のプロバイダ等を取り締まることによって達成すべきものである。積極的に違法情報の流通を奨励・幫助するプロバイダ等のごく一部と考えられ、数的には取締まりが不可能とも思われない。したがって、刑罰法規の厳正な執行が社会的法益侵害情報への対策として重要ではないか。

⑤ 海外との連携の必要性

- 社会的法益侵害情報の約2割強は海外のサーバーに蔵置されているのが実態であり、今後、国内での自主的取組ないし法規制が強化された場合には、違法情報を蔵置するようなプロバイダ等はさらに海外に流出する可能性が高いことから、違法情報を蔵置して

いるサーバーが海外にある場合についての対策も検討する必要があるのではないか。

- サーバー自体は海外にあっても、日本人が日本国内から管理している場合には、当該違法情報の流通に係る行為地を日本国内とみる余地があることから、取締の対象となりうるが、管理人の所在地、管理方法及び契約関係等管理の実態に不明な点が多く、これらの点についての説明も必要ではないか。
 - この問題については、違法情報の定義が各国で異なること、執行も含めた国際的な連携体制の構築を要することなど困難な問題が多いが、後述するような国際連携の枠組み作り等の努力を継続していくことが重要である。

⑥ その他の課題

- 今後は、対策主体や対策方法の多様化を視野に入れた枠組みの構築も求められるのではないか。
 - インターネット関連技術の進歩やサービス内容の多様化は急速に進行しており、いわゆるPtoP方式や個人でホスティングするなど従来想定されていなかった形態での情報流通が生じている。このような情報の流通方法等の多様化に対応して、そこでの違法情報への対策も今後多様化していくことが予想される。その場合、プロバイダ等だけでなく、ドメイン事業者やアンチソフトによる対策など、違法情報対策に関与する主体も多様化してくるものと考えられるのではないか。
- 裁判所の削除命令等についても無視するような掲示板の管理者等が一部に存在することも問題ではないか。

2 自主的取組を促進する法制の在り方

- 前記のような課題に対応する方策としては、①プロバイダ責任制限法の適用を社会的法益侵害情報に拡大し、法的責任を明確にすること、②行政機関が当該情報の違法性を判断して何らかの措置を取れるようにすること、③一定の自主的取組を行っている者、そうでない者及び不適切な管理運営をしている者との間で責任の要件を制限・加重し、自主的取組へのインセンティブを付与することなどが考えられる。今回の検討では、これらの方策について、その問題点・弊害、必要性・実効性等を中心に検討。

ア プロバイダ責任制限法の適用範囲の拡大

- プロバイダ責任制限法の適用を社会的法益侵害情報まで拡大し、社会的法益侵害情報についてプロバイダ等が違法と信じて削除したところ、結果的に違法でなかったという場合について、プロバイダ等において違法と信じるに足りる相当な理由がある場合には、削除による発信者に対する損害賠償責任を制限することにより、法的責任の範囲を明確化し、プロバイダ等による社会的法益侵害情報の自主的な削除の促進を図ることが可能ではないか。
 - 前述のとおり、社会的法益侵害情報については、違法性判断の困難性とプロバイダ等の自主的対応に関する法的責任の範囲が不明確であることが課題となっている。

検 討

(ア) 法的問題点・弊害

- プロバイダ責任制限法の対象拡大にあたって重大な法的問題や弊害は少ないのではないか。
 - プロバイダ責任制限法の対象拡大については、①プロバイダ等の損害賠償責任の範囲を一定の範囲で制限するにすぎず、新たな負担や不利益を課すものではない。②発信者からみても、すでに権利侵害情報において実施されていると同程度の損害賠償請求権の制限が加わるにすぎない。③民事上の損害賠償責任の制限にすぎず、表現行為への行政権の介入の余地はなく、行政権による表現の自由の制約という懸念はない。④社会的法益侵害情報においては権利を侵害された者が存在しないので、権利者の利益については考慮する必要がない。

(イ) 必要性・実効性

- 違法性判断の困難性と法的責任の不明確性が課題として指摘されているものの、その対策として、プロバイダ等の側からのプロバイダ責任制限法の対象を拡大すべきとのニーズは多くないのではないか。
 - その理由としては、①理論上は法的責任の不明確さが残っているとしても、違法情報ガイドラインをはじめ自主的取組の体制整備が進んでおり、ガイドライン等に従って送信防止措置をとっている限り、現実に発信者から損害賠償責任を問われる法的リスクは高くないこと(プロバイダ等が送信防止措置をとったことにより発信者から法的責任を問われたというケースは皆無である。公刊物に登載された裁判例の中にも、発信者から削除につき法

的責任を問われた事例は見当たらない)、②送信防止措置をとった場合の損害賠償責任については、契約約款や掲示板等の利用規約に違法な情報については送信防止措置をとる旨明示しておき、これに基づいて対応することによって相当程度回避可能であることなどが考えられるのではないか。

- 多くのプロバイダ等では、既にガイドライン等に基づく自主的対応として違法情報の削除を進めており、プロバイダ責任制限法の対象拡大がなされても、それによって直ちに削除の件数が大幅に増えることは見込めないのではないか。
- 社会的法益侵害情報の多くは、インターネット・ホットラインセンターの削除要請にも応じずに放置するような一部のプロバイダ等のもとに蔵置されているのが実態と考えられるところ、仮にプロバイダ責任制限法の適用を拡大して自主的な削除を促しても、意図的にそれらの違法情報を放置している者に対して実効性のある対策となりうるか。
- 他方で、法的知識や判断能力が十分でない小規模なプロバイダや個人の掲示板の管理者等などに対しては、法文上も責任の範囲を明確にすることで、自主的対応を促進する一定の効果は期待できるのではないか。

(ウ) 海外の法制

- 海外の法制では、権利侵害情報と社会的法益侵害を区別することなく適用対象としているのが一般的。

イ 行政機関による措置

- 一定の場合に、行政機関が、問題となっている情報の違法性を判断した上で、プロバイダ等に何らかの措置をとるという仕組みが考えられるか。
 - 前述のとおり、違法性判断の困難性や法的責任の不明確性が課題であるところ、行政機関の判断に従って対応することとすれば、プロバイダ等が自身で法的リスクを負って違法性を判断する必要がない。

(制度イメージ)

※ 本制度イメージは、本WGにおける議論のたたき台とするべく、これまでに話題に上った議論等を参考としつつ、典型的と思われる制度イメージを分かりやすく示したものであり、あくまでも例示である。

① 登録違法情報通知機関による送信防止措置依頼

登録を受けた民間の機関（登録違法情報通知機関）が、インターネット上の情報について違法と判断した場合、当該情報に係るプロバイダ等に対してその旨を伝え、送信防止措置をとるよう依頼する。

※ なお、本制度の対象とする違法情報については、社会的な法益を侵害するもので、現にインターネット上での流通が問題となっているもの（刑法（わいせつ）、児童ポルノ、売春防止法、麻薬取締法等、現にインターネット・ホットラインセンターにおいて対応している違法情報）を限定列挙することを想定。

② 行政庁による通知

送信防止措置依頼を受けたプロバイダ等が依頼に応じない場合、登録違法情報通知機関の申し出により、行政庁は、必要に応じて法所管大臣に規定の解釈について照会したり、警察に削除の可否について照会したりしつつ、申し出に係る情報が違法であると認める場合、当該プロバイダ等に対して、違法情報が蔵置されている旨を通知する。通知を受けた者は、技術的に可能な場合には、その通知に係る違法情報につき、一定期間内に送信防止措置を講ずる義務を負う。

③ 行政庁による措置

上記②の行政庁からの通知を受けた者が送信防止措置をとらない場合には、送信防止措置命令等、何らかの措置をとる。

検 討

（ア） 法的問題点・弊害

- 本制度は、行政機関が表現内容を審査した上、違法と判断した場合には何からの措置をとるというものであり、行政権が表現内容につき広汎な裁量をもって直接介入するものであるから、表現の自由との関係について整理する必要があるのではないか。
- 表現行為を萎縮させ、必ずしも違法といえない表現行為まで控えさせるとの懸念はないか。

(イ) 必要性・実効性

- 違法情報の存在を許容してあえて放置するプロバイダ等はごく一部となってきたのではないかと考えられ、そうしたプロバイダ等に対する取締りの強化等の方策も考えられること、後述のとおり、今後、自主的取組の体制が一層整備されると期待されること等に鑑みると、送信防止措置命令等の制度を採用する以外に方法がないという状況にはなっていないのではないか。
- 違法情報を放置するようなプロバイダ等は、規制が強化されれば、海外への流出やURLを変えるなどして、結果としてより追及の困難な場所に向かうことも考えられるのであり、規制の強化によりかえって法執行が困難ないし不可能となる可能性があることにも留意が必要ではないか。

ウ 自主的取組にインセンティブを与える形での責任制限の方策

- 自主的取組を通して適切な管理に努めるプロバイダ等については、そうでない通常のプロバイダ等と比較して責任制限の要件を緩和し、他方、違法情報の存在を許容してあえて放置するようなプロバイダ等については、通常のプロバイダ等と比較してその責任を加重するという仕組みが考えられないか。

➤ プロバイダ責任制限法は、自主的取組に熱心な者とそうでない者とを一律に扱っているために、自主的取組についてインセンティブが働きにくいという問題があることは前述のとおりであるところ、本制度によれば、自主的取組に努めるプロバイダ等は一定の法的なメリットが与えられることになり、自主的取組に対するインセンティブとなり得るし、他方で違法情報をあえて放置するようなプロバイダ等に対する抑止効果を高め、もって違法情報の流通の減少につなげることが期待できるのではないか。また、責任の制限・加重の要件・効果を適切に規定することにより、違法性判断の困難性や法的責任の不明確性といった問題点への対策ともなりうるのではないか。

(制度イメージ)

※ 本制度イメージは、本WGにおける議論のたたき台とするべく、これまでに話題に上った議論等を参考としつつ、典型的と思われる制度イメージを分かりやすく示したものであり、あくまでも例示である。

- ① 普段から一定の自主的取組をしているプロバイダ等については、その管理するサーバー等において違法情報が流通していることを知った場合には、法令で定める一定の対応をとることにより、発信者ないし被侵害者に対する関係で免責される。
- ② そのような自主的取組をしていないプロバイダ等については、これまでどおりプロバイダ責任制限法に規定する範囲・要件での責任制限とする。
- ③ 普段から違法情報の存在を認識しつつ、これを許容して放置するような不適切な管理運営を行っているプロバイダ等については、実際に違法情報が流通した際には、何らかの方法によりその責任を加重する。

➤ 自主的取組に熱心なプロバイダ等がそうでないプロバイダ等に比べて享受することのできる法的メリットは、一定の法令に定める対応をすることによって、問題となっている情報が違法か否か、あるいはそう信じたことに相当の理由があったか否かに関わらず免責を受けられる。」という点にある。これは、自らの責任とリスクで違法性判断をする負担から解放されることを意味する。現在の法制の問題点として、違法性判断の困難性があることは先に指摘したとおりであり、法令に定める対応をとることによって違法性判断を誤る法的リスクを回避できることは、プロバイダ等にとって十分メリットとなりうるのではないか。

検 討

(ア) 責任制限ないし加重することの理論的根拠

- 理論的根拠など法的な課題について、適切な理論構成を検討することが必要ではないか。
- たとえば、民法709条(不法行為)との関係の整理、インセンティブ付与という政策的理由により責任制限・加重を正当化できるのか等の問題が考えうるか。

(イ) 責任制限ないし加重する場合の要件の在り方

- 要件を検討するにあたっての基本的な視点としては、①公平性・客観性の確保、②実質的責任強化につながらないための配慮、③表現の自由や通信の秘密その他の法的利益等への配慮などが考えられるのではないか。

(i) 対象となるプロバイダ等の範囲

- 要件の検討にあたっては、対象となる者の立場、権限、能力及び規模等の事情を十分に吟味することが不可欠ではないか。
- 本制度は、ISP、サーバー管理者及び掲示板の管理者等に広く適用されることが望ましい。しかし、プロバイダ等は大手の企業から個人まで様々であり、個人の掲示板の管理者等には中高生や初心者など、知識経験の乏しい者も少なくない。これらの者に一律の要件を課した場合、要件の内容次第では、事実上ごく一部の大手企業しか責任制限を受けられないという不公平な運用となることや大半の者が不適切な管理運営をするプロバイダ等とされて責任の加重を受けることにより実質的な責任強化につながることになりかねない。また、当該違法情報の蔵置されているサイトのコンテンツに直接関与できる権限のある者かどうかによっても求めることのできる要件は変わってくるのではないか。

(ii) 要件となりうる要素

- 責任の制限ないし加重の要件となりうるものとしては、①発信者の特定につながる情報の保存、②普段の管理運営の状況、

③当該違法情報について法令に定める対応をとったことなどが考えられるのではないか。

➤ ① 発信者の特定につながる情報の保存

本来、違法情報につき一次的に責任を負うべきは発信者であることから、発信者情報開示請求ないし警察による捜査によって発信者にたどり着くために必要な情報(IDやログ等)を保存する仕組みを設けているか否かを責任制限・加重の要件とすることが考えられないか。この点、①プロバイダ等によるこれらの情報の保存は、匿名表現の自由や通信の秘密など他の法的利益との関係でも問題が生じるのではないか、②現在、これらの情報を保存することが広く行われているとはいえ、これを要求することによりコンテンツの発展を妨げる懸念がないか、③これらの情報の保存には知識、設備、コスト等も相応に必要であり、個人の掲示板管理人にまで要求することは過大な負担とならないか等の問題が指摘できるのではないか。

➤ ② 普段の管理運営の状況

たとえば、①削除要請等への適切な対応や権利者の容易な権利行使を可能とするような仕組みの構築・運用、②利用規約等を活用するなどして自己の運営するサイト等で違法情報が流通しないための仕組みの構築・運用、③違法情報対策に有効な技術的手段を導入していることなどが要素となるか。この点については、大手プロバイダ以外に実施不可能な仕組みを要求することは、公平性の観点や実質的責任強化回避の見地から望ましいものではなく、求める仕組みの内容については、個々のプロバイダ等の立場、権限、能力及び規模等を十分に吟味の上、誰でも容易に実行できるものとしなければならないのではないか。

これとは反対に、責任を加重する場合には、当該プロバイダ等が違法情報について不適切な対応をとっていることが要件となるか。この点については、責任を加重する要件については慎重な検討が必要であるところ、単なる過失で違法情報を放置するような場合でも該当してしまうような要件にすると、責任を加重されるプロバイダ等の範囲が過度に広がり、実質的責任強化になるため、意図的に違法情報を放置し、実質的に違法情報流通を促進するような運営をしているプロバイダ等のみがこれに該当するような要件とすることが望ましいのではないか(たとえば、ログを保存していないことを殊更に強調して違法情報の投稿を促すような場合や収益目的など当該掲示板等の開設・運営の動機や目的、掲示板等の外見や見出し・宣伝・管理の程度などの管理状況、それまでの問題情報の流通についての認識などが要素となりうるか。)

➤ ③ 当該違法情報について法令に定める対応を取ったこと

たとえば、自主的取組を進めるプロバイダ等は、自称権利者ないし一般人等からの通知などにより自己の管理するサーバー等において違法と疑われる情報が流通していることを知った場合に、ノーティス&テイクダウン的な措置をとること、非訟事件手続など何らかの形で司法判断を求めることその他通報など一定の措置をとること等が考えうるか。

(ウ) 効果

- どのような法的効果を付与することにより、責任の制限・加重を図るかについても更に検討が必要ではないか。

○ また、制限ないし加重の対象となる責任として、民事上の責任のほか刑事責任まで及ぼすかどうかも問題とならないか。

➤ これまでの裁判例の動向等によれば、一般論として、違法性判断を誤って送信防止措置をとったプロバイダ等や単に違法情報の存在を知っていたにすぎないプロバイダ等が刑事責任を問われることは考えにくいですが、違法情報を放置した場合において、捜査の対象とされることも含め刑事責任を問われることへの懸念はあるのではないかと。

➤ 刑事責任は、構成要件が厳格に定められており、違法性及び有責性を阻却する事由も刑事法特有の考慮が必要であるから、刑事実体法に踏み込んだ議論が必要となるのではないかと。また、刑事責任が制限されることにより、負うべき刑事責任の範囲が明確になるから、反射的に刑事責任を厳格に問われることになるという事実上の影響に対する懸念もあるのではないかと。

3 その他

○ 青少年インターネット利用環境整備法附則4条の趣旨を受け、犯罪及び刑罰法規に抵触する違法情報の流通に対する自主的取組の促進を法制面から支援する方策を検討するという本節の目的からはやや外れるものの、権利侵害情報に係る発信者情報開示請求手続やアメリカのデジタルミレニアム著作権法(DMCA)にあるいわゆるノーティス&テイクダウン的な制度についても検討がなされた。