

実効的な発信者情報開示請求のための法改正等を求める意見書

2020年（令和2年）12月18日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 国は、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第4条第1項の「特定電気通信による」及び「情報の流通によって」の要件を撤廃し、（権利侵害が）「明らかであるとき」の要件は撤廃して開示の要件を見直すべきである。
- 2 国は、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第4条第1項の発信者情報を定める省令において開示の対象となる「発信者情報」を、限定列举ではなく例示列举とすべきである。
- 3 国は、会社法第933条第1項第1号の定める外国会社登記における代表者登記義務の履行を徹底させる運用をすべきである。
- 4 国は、特定電気通信役務提供者に令和2年改正後の電気通信事業法により国内における代表者又は代理人が置かれる場合には、当該特定電気通信役務提供者に対する訴状等の送達に関しては、運用上、電気通信事業法上の国内における代表者又は代理人に対する送達を認めるべきである。

第2 意見の理由

- 1 インターネット上の誹謗中傷に対する対策が急務であること

2020年5月、いわゆるリアリティ番組の出演者が、SNS上での誹謗中傷が原因で自死をしたと報道された¹。著名人の自死であったことから衆目を集め、総務大臣も発信者情報開示の制度改正に言及するに至っている²。

インターネット上の誹謗中傷により人命が失われる事態は、今回の事件に限られない。例えば、2016年9月には、ネット上の会員制交流サイトに、いわゆる「なりすまし」の書き込みがあることなどに悩み、自死に至ったという事件が発生している。この件については、2017年3月に、書き込みを行った少年が名誉棄損で保護観察処分とされている³。米国では、2004年から2016年までの間に、同国内のリアリティ番組の出演者のう

¹ 朝日新聞デジタル「出演者死去、中傷に苦悩か リアリティ番組『テラスハウス』 配信後、SNSで攻撃」（2020年5月26日）

² 総務省「高市総務大臣閣議後記者会見」（2020年5月26日）

³ 朝日新聞デジタル「SNSで中傷した疑い、19歳逮捕 被害の高校生は自殺」（2017年2月1日）

ち、少なくとも21人が自死したとされている⁴。

インターネット上の誹謗中傷行為は、大量の誹謗中傷行為が短時間のうちに行われるため、相互の煽り効果により炎上しやすい。また、匿名で行うことが可能であり、加害者を特定することが困難であるため、過激化しやすいという問題もある。

我が国における被害者が加害者を特定するための法制度は、「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。）第4条第1項に基づく発信者情報開示請求のみである。

このようなインターネット上の誹謗中傷行為を含め、発信者情報の開示や削除は保全事件として争われるが、その件数は膨大になっている。2017年度の東京地方裁判所保全部（民事第9部）の取扱いでは、発信者情報開示請求を含むインターネット関係の仮処分申立事件は保全事件全体の約2割を占め、2012年以降、常に仮の地位を定める仮処分申立事件の6割を上回っているとされている⁵。

発信者情報は、発信者のプライバシー、匿名表現の自由及び場合によっては通信の秘密として保護されるべき情報であることから、正当な理由もなく、発信者の意に反して情報の開示がなされることがあってはならない。しかしながら、現行のプロバイダ責任制限法の発信者情報開示請求制度は、開示の要件が余りにも厳格であり、開示される情報の範囲が限定されていることから、インターネット上の権利侵害に対する被害救済手段として十分に機能しているとは言い難い。

既に、当連合会は、2010年11月16日に「消費者の救済のための発信者情報開示制度に関する意見書」、2011年6月30日に「『プロバイダ責任制限法検証に関する提言（案）』に対する意見書」（以下「2011年意見書」という。）、2013年11月6日に「プロバイダ責任制限法改正についての要望書」をそれぞれ公表し、現行のプロバイダ責任制限法における発信者情報開示制度の問題点を指摘してきた。

国は、同法の改正に対して慎重な姿勢を崩してこなかったが、2020年4月に、総務省が「発信者情報開示の在り方に関する研究会」（以下「研究会」という。）を設置し、発信者情報開示の在り方についての検討を始めた。

⁴ 前掲注1

⁵ 小川直人「平成29年度の東京地方裁判所民事第9部における民事保全事件の概況」金融法務事情2092号6頁

これまでインターネット上の誹謗中傷により人命が失われた数多くの事件を踏まえ、国は、実効的な発信者情報開示請求のための立法作業を早急に行うべきである。具体的には、①プロバイダ責任制限法における「特定電気通信による」、「情報の流通によって」及び（権利侵害が）「明らかであるとき」の各要件を撤廃して開示の要件を見直し、②開示の対象となる「発信者情報」を限定列挙ではなく例示列挙とすべきである。

また、発信者情報開示請求の裁判手続を行いやすくするために、③会社法第933条第1項第1号の定める外国会社登記における代表者登記義務の履行を徹底させる運用をすべきであり、④仮に会社法上の外国会社の代表者登記義務が課せられる要件を満たさない場合であっても、少なくとも、特定電気通信役務提供者に令和2年改正後の電気通信事業法により国内における代表者又は国内における代理人（以下「国内代表者等」という。）が置かれる場合には、当該特定電気通信役務提供者に対する訴状等の送達に関しては、運用上、電気通信事業法上の国内代表者等に対する送達を認めるべきである。

以下、これらの事項について、研究会が2020年8月31日に公表した「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」（以下「中間とりまとめ」という。）及び同年11月12日に公表した「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）」（以下「最終とりまとめ（案）」という。）を踏まえ、具体的に述べる。

2 プロバイダ責任制限法における「特定電気通信による」及び「情報の流通によって」の要件の撤廃並びに（権利侵害が）「明らかであるとき」の要件の撤廃及び開示の要件の見直しについて

2011年意見書で既に触れたとおり、「特定電気通信による」、「情報の流通によって」及び（権利侵害が）「明らかであるとき」の各要件には、以下のような問題がある。

(1) 「特定電気通信による」の要件

プロバイダ責任制限法は、発信者情報開示の対象となる権利侵害行為を「特定電気通信」、すなわち「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」によるものに限定している。

しかしながら、インターネット上の誹謗中傷は、公開のSNSや掲示板でなされるものに限られない。電子メールや直接のメッセージによる誹謗中傷も同様に問題であり、重大な被害が発生し、開示が必要な場合であっても、要件を満たさないという理由で被害者が泣き寝入りを強いられる結果となっている。

そもそも、この要件は具体的に被害を被った者の権利救済及び通信の秘密のバランスを図るために設けられたものと考えられるところ、電子メールや直接のメッセージによっても権利侵害は起きているため、発信者情報開示の対象とする必要性はある⁶。

よって、「特定電気通信による」の要件は撤廃すべきである。

(2) 「情報の流通によって」の要件

名誉毀損や誹謗中傷行為だけでなく、匿名や偽名による詐欺行為等の場合でも、人の財産的被害が生じ、その被害や精神的負担に起因して自死に至るケースもあり得る。この点について、既に当連合会は2011年意見書において、『情報の流通により』権利が直接侵害されていない場合についても創設的に発信者情報開示が認められてよいかについて、本提言（案）は、プロバイダ責任制限法に関する検討のみにより、一定の結論を得ることは困難であるとしているが、インターネットの匿名性を悪用した被害の実態に照らし検討が不十分というほかない。『情報の流通により』直接権利侵害がされていないような場合であっても、広く発信者情報開示の対象にして、不当請求を防止する問題は、『権利侵害』、『必要性』等の要件で限定することが可能である」との意見を述べている（意見の趣旨1(1)）。

前記のとおり、被害者が虚偽情報を信じて取引行為をすることにより、被害が発生するような場合も存在するが、現行法は情報の流通そのものによる権利侵害の場合でなければ発信者情報開示の対象としていないため、匿名や偽名の発信者による詐欺行為等では、発信者情報の開示を受けることができない。このような場合も、「権利侵害」があれば発信者情報の開示を行うべきであり、「情報の流通によって」の要件は撤廃すべきである。

(3) （権利侵害が）「明らかであるとき」の要件

当連合会は、2011年意見書において、「明白性の要件を廃止し、裁判上の請求と裁判外の請求に分けて、紛争類型を検討し、実務的な考慮を踏まえて要件を見直すべきである」との意見を述べている（意見の理由2(2)）。

そもそも、発信者情報開示請求は、単に加害者を特定するための手段にすぎないため、当該発信者を被告として審理の場に呼び出すことが相当であると言える場合には、発信者情報の開示が認められるべきである。仮に「明らかであるとき」の要件を撤廃したとしても、権利侵害の要件によ

⁶ 2011年意見書の意見の趣旨2(1)参照。

り、プライバシー、匿名表現行為の自由及び通信の秘密とのバランスを図り得るため、これらを不当に制約することにはならない。

よって、発信者情報の開示の障害となる（権利侵害が）「明らかであるとき」の要件を撤廃し、開示の要件を見直すべきである。

この点、「中間とりまとめ」（23～24頁）では（権利侵害が）「明らかであるとき」の要件には手を加えず「逐条解説等において明確化することが必要」とされ、「最終とりまとめ（案）」では特段触れられていないが、これだけでは不十分である。

また、「中間とりまとめ」（18頁）では、表現行為に対する萎縮効果への懸念から、権利侵害の明白性の要件は維持すべきとの指摘が多く、構成員からあったことを踏まえて、同要件の緩和については極めて慎重に検討する必要があるとされている。しかし、SNSや掲示板等に匿名で投稿するという場合に、他人の名誉、プライバシー及び人格権を侵害する可能性があり、発信者情報の開示を受ける可能性があることから、SNSや掲示板で投稿しようとする他人の名誉にかかわる事実が本当に真実か否か、又は他人のプライバシーや人格権を不当に侵害することにならないかを慎重に検討してから投稿すべきであるとするのは、表現行為への不当な萎縮効果ではなく、表現行為の在るべき姿であると考えられる。匿名投稿だからと言って、投稿内容が真実かどうか、又は他人のプライバシーや人格権を不当に侵害することにならないかについて、注意を払わない又は無関心という投稿者まで保護することは、匿名による表現行為に対する「行き過ぎた不当な保護」と考えるべきである。このように、匿名での表現行為に対する萎縮効果への懸念を理由に権利侵害の明白性の要件を維持すべきとの指摘は、相当とは言い難い。

また、開示に応じる側のプロバイダにおいて、「明らかであるとき」の要件があることによって、任意での開示に応じることができない状況が報告されている⁷。「明らかであるとき」の要件は、案件の迅速な解決を阻害しており、また、開示を萎縮させている理由の一つは免責規定の不存在にあるため、免責規定の導入を前提に、やはり「明らかであるとき」という要件を撤廃し、開示の要件を見直すべきである。

3 開示の対象となる「発信者情報」について

⁷ 発信者情報開示の在り方に関する研究会（第7回）（2020年9月30日）【資料7-2】一般社団法人日本インターネットプロバイダー協会（JAIPA）理事・行政法律部会副部長野口尚志「発信者情報開示の在り方に関する研究会ISP事業者ヒアリング資料」8頁において「ISPが裁判外で発信者情報を開示できないのは、ISPにとって『明らかな』と言い切れないから」とされている。

プロバイダ責任制限法で開示対象となる発信者情報は、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第4条第1項の発信者情報を定める省令（平成14年総務省令第57号）（以下「施行令」という。）により、発信者の氏名又は名称，住所，電話番号，電子メールアドレス，IPアドレス，SIMカード識別番号及びタイムスタンプ等に限定されている。

これについて当連合会は、既に2011年意見書において、「少なくとも、裁判上の請求については、裁判所が必要と認めた情報の範囲に従うべきであり、包括的な規定を設けるべきである」と述べている（意見の趣旨1(3)）。

これに対し、「中間とりまとめ」では、ログイン時情報を開示対象に追加することを前提に、施行令における範囲の明確化を述べるほか、接続先IPアドレスについては、「侵害情報に係るアイ・ピー・アドレス」（施行令第4号）に含まれるという解釈を示している（10～15頁）。また、「最終とりまとめ（案）」においては、「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」とされている（6頁）。

しかしながら、接続先IPアドレスが、情報通信技術の進展に対応して開示対象として必要になってきたように、情報通信技術の進展に伴い、発信者の特定に重要な情報が変化することは十分にあり得る。重要な情報が入手できないために、発信者を捕捉することができない場合もあり、包括規定の必要性は時代とともにより高まっている。「中間とりまとめ」及び「最終とりまとめ（案）」による発信者情報開示の対象の拡大の方向性には賛成できるが、開示情報は施行令による限定列挙ではなく、例示列挙とし、発信者の特定に資する情報であれば広く認められるべきである⁸。また、任意の開示が進んでいないことを鑑みると、包括規定の必要性は、裁判上の請求に限られず、裁判外の請求についても妥当する。

そもそも、「最終とりまとめ（案）」に記載されている「制定時からの事情変化があれば、開示対象の追加を検討することが適当」という方針が説得力を持ち得るのは、事情変化が適時に認識され、省令が改正されている場合である。

⁸ コンテンツプロバイダに対する発信者情報開示請求、ISP（インターネットサービスプロバイダ）に対する発信者情報開示請求の二度の開示請求が基本的に必要となっている構造上の問題から、代理人に依頼した場合の旅費日当を含めた本人の経済的負担が重くなっており、発信者情報開示請求を躊躇させる要因ともなっている。開示対象となる発信者情報の制限を取り払うことで、コンテンツプロバイダから直接発信者へとつながる情報を得られる見込みが高まるものと思われる。

しかしながら、「最終とりまとめ（案）」において論点となっているログイン時情報の開示について、否定例として東京高等裁判所2014年9月9日判決、肯定例として東京高等裁判所2014年5月28日判決が挙げられており、問題点は2014年から明らかとなっていたのかかわらず、これまで6年以上も放置されてきたのであり、その経緯に鑑みると、上記の方針では十分とはいえない。

なお、米国、イギリス及びフランスの発信者情報開示に関する制度では、開示対象情報が限定されておらず、包括規定の導入は国際的にも自然な流れである⁹。

4 海外事業者に対する送達について

(1) 誹謗中傷に用いられるサービスの多くが海外事業者によって運営されていること

誹謗中傷に用いられるサービスの多くは海外事業者によって運営されている。例えば、冒頭で述べた自死の事件で誹謗中傷のツールとなったのは、主としてツイッターやインスタグラムであり、その運営主体はいずれも海外事業者である。

前述のように発信者情報開示請求の要件が緩和されたとしても、発信者情報開示請求をこれらの海外事業者に対して行わなければならないとすれば、権利救済のハードルは依然として下がらない。

海外事業者に対して裁判手続を行おうとすれば、国内法であるプロバイダ責任制限法の適用があるのかという準拠法の問題及び国内法の適用があるとしても日本の裁判所に対して提訴可能かという国際裁判管轄問題に直面する。また、これらの問題が解決したとしても、海外事業者の資格証明書の取得、国際送達等に多くの時間¹⁰と費用等¹¹がかかるため、その間に発信者が利用しているプロバイダのログ（記録）が抹消される可能性も高くなる。

この点、「中間とりまとめ」（22頁）及び「最終とりまとめ（案）」（31～32頁）においても、海外事業者への発信者情報開示が課題であることが述べられている。

特に、出頭しないことがほぼ明らかな海外事業者に対する送達手続の問題

⁹ 発信者情報開示の在り方に関する研究会（第6回）（2020年9月16日）【資料6-1】株式会社野村総合研究所コンサルティング事業本部ICTメディア・サービス産業コンサルティング部「発信者情報開示に関する諸外国の制度について」参照

¹⁰ 領事送達による場合でも、半年以上の時間がかかることが多い。

¹¹ このほかにも、日本の弁護士が訴訟代理人に就任することが明らかな業者であるにもかかわらず、裁判所より提出書類及び期日呼出状の英訳を要請されるなどの負担もある。

や、日本の裁判所が開示を命じる判決や仮処分決定を下したにもかかわらず、これに応じない海外事業者に対する間接強制の通知が国際送達しか予定されていないこと等の問題が存在する。

(2) 外国会社の代表者登記義務が徹底されるべきこと

会社法第817条では、外国会社が日本において取引を継続しようとするときは、日本において代表者を定めなければならないとし（第1項）、同代表者は、外国会社の日本における業務に関する一切の裁判上又は裁判外の行為をする権限を有するとされ（第2項）、かつ代表者を定めたときは、日本に営業所がない場合でも、日本に住所を有する代表者の住所地を登記することとされている（同法第933条第1項第1号）。

会社法第817条が定める外国法人による日本における継続取引の判断基準については、「日本に営業所を設けず、専ら電子的な手法を通じた取引のみを行っている場合であっても、日本の顧客を対象に集团的・継続的に行われる場合には、継続取引に該当し得ると解されるべきである」¹²とされており、外国法人が日本向けの特定電気通信役務を継続的に提供している場合に同条の適用を認めることに法的な問題はない。

このような会社法上の外国会社の代表者登記の登記義務が全うされれば、国際送達の問題は解消し得るのだが、実際に開示の対象となる外国会社たる特定電気通信役務提供者においては、通常このような登記を行っていないし、会社法第976条第1号に基づいて過料が科せられたという事案も見られない。

会社法の運用変更は法改正をせずともできるので、法改正がなされる前であっても、同条による取締りが積極的になされるべきである。

(3) 特定電気通信役務提供者に令和2年改正後の電気通信事業法により国内代表者等が置かれる場合には、当該特定電気通信役務提供者に対する訴状等の送達に関しては、電気通信事業法上の国内代表者等に対する送達が認められるべきであること

仮に、会社法上の外国会社の代表者登記義務が課せられる要件を満たさない場合であっても、少なくとも、特定電気通信役務提供者について、令和2年改正後の電気通信事業法第10条第1項第2号又は同法第16条第1項第2号により国内代表者等が置かれる場合には、当該国内代表者等の住所は、当該特定電気通信役務提供者の住所等（民事訴訟法第103条）で

¹² 江頭憲治郎・中村直人編著「論点体系 会社法6」（第一法規）69頁[金子圭子・石川祐]。

あるとして、運用上、当該国内代表者等に対する送達を認めるべきである。

電気通信事業法が外国法人等に対し国内代表者等の指定義務を課した趣旨は、「国内利用者に対して電気通信役務を提供する外国法人等に対しては、そのサービスの提供に関して事業法に違反し得る問題が生じている場合に、強制力のある報告徴収や業務改善命令等を執行しようとしても、特別な措置を講じない限り、業務改善命令等の執行のための文書の送達ができない状態にあった」との理由によるものであるが¹³、特定電気通信設備を用いて他人の通信を媒介し、その他特定電気通信設備を他人の通信の用に供する特定電気通信役務提供者についても同様の趣旨が該当する。電気通信事業に係る役務と、特定電気通信役務提供者の提供する役務は、その多くが重なり合うものであり（例えば、接続プロバイダは全て電気通信事業者である。）、令和2年改正後の電気通信事業法により外国法人等に対し国内代表者等の指定義務を課せられている特定電気通信役務提供者については、我が国の電気通信事業法を遵守すべきであるのと同様、我が国の裁判制度についても対応すべきである。

5 その他「中間とりまとめ」及び「最終とりまとめ（案）」に含まれる事項について

(1) 新たな裁判手続の創設について（「中間とりまとめ」15～20頁、「最終とりまとめ（案）」11～32頁）

「中間とりまとめ」が「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、創設の可否を含めて、検討を進める」としたことについては、迅速な審理等が見込まれるので、概ね賛同できる。また、「最終とりまとめ（案）」において、「現行法上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を前提」とされていることは妥当である。

(2) ログの保存に関する取扱いについて（「中間とりまとめ」20～22頁、「最終とりまとめ（案）」17～21頁）

「中間とりまとめ」が方向性として、「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」とし、「最終とりまとめ（案）」が「特定のログを迅速に保全できるようにする仕組みを導入する」ことを前提に検討し

¹³ 田中隆浩・小林由佳・甚田桂・岡邊公志「立案担当者解説 電気通信事業法及び日本電信電話株式会社等に関する法律の一部を改正する法律」情報通信政策研究4巻1号IV-19頁

ていることについては、概ね賛同できる。

- (3) 裁判外（任意）開示の促進について（「中間とりまとめ」 23～24頁，
「最終とりまとめ（案）」 32～33頁）

裁判外（任意）開示が、適切に行われる限りにおいて、これが促進されるべきことは言うまでもない。「最終とりまとめ（案）」において、「現行制度と同様、実体法上の請求権に基づき裁判外での開示請求も可能」とされていることは妥当である。

また、「中間とりまとめ」は、「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」の立法について否定的であったが、「最終とりまとめ（案）」では、構成員からの意見として、「任意開示について、開示したプロバイダが免責を受けられるかどうかという点が大きな問題」との意見が掲載されている。それとともに、「最終とりまとめ（案）」において、「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」との方向性も打ち出されているが、免責規定の不存在により開示が萎縮している現状に鑑みると、確認規定としてでも立法する価値はあるため、免責規定の導入については、引き続き積極的に議論すべきである。

6 結語

プロバイダ責任制限法における発信者情報開示の要件を厳しく制限したままでは、インターネット上での権利侵害を抑止することはできず、今後もこれによる被害が拡大し、人命が失われることともなりかねない。

そのため、可及的速やかに、意見の趣旨において述べたとおり、同法における「特定電気通信による」及び「情報の流通によって」の要件の撤廃並びに（権利侵害が）「明らかであるとき」の要件の撤廃及び開示の要件の見直し、開示の対象となる「発信者情報」を限定列举ではなく例示列举とする旨の法改正をするとともに、運用上、外国会社の代表者登記義務の履行を徹底させるほか、特定電気通信役務提供者に令和2年改正後の電気通信事業法により国内代表者等が置かれる場合には、当該特定電気通信役務提供者に対する訴状等の送達に関しては、電気通信事業法上の国内代表者等に対する送達を認めるべきである。

以上