

## 第1回大阪府人権施策推進審議会インターネット上の人権侵害解消推進部会 議事概要

### (開催要領)

日時：令和5年11月27日(月)午後3時から4時30分まで

場所：大阪府庁本館5階 議会特別会議室(小)

(ウェブ会議併用)

出席委員：(会場出席) 勝山委員、若林委員、興津委員

(ウェブ出席) 岡田専門委員

(計4名)

### (議事次第)

1. 開会

2. 議題

大阪府インターネット上における不当な差別的言動に係る削除要請及び説示又は助言の基本的な考え方の策定について

- ・ 諮問
- ・ 現状説明
- ・ 論点整理
- ・ 今後のスケジュール

3. その他

4. 閉会

(議事概要)【◎：部会長の発言 ○：委員の発言 ●：事務局等の説明、応答等】

### ●事務局

本日付で、大阪府知事から大阪府人権施策推進審議会の会長宛てに「大阪府インターネット上における不当な差別的言動に係る削除要請及び説示又は助言の基本的な考え方の策定について」諮問を行っております。

資料1をご覧ください。大阪府では、令和4年4月に施行されました「大阪府インターネット上の誹謗中傷や差別等の人権侵害のない社会づくり条例」の附則の規定に基づきまして、同年5月に設置しました「大阪府インターネット上の人権侵害の解消に関する有識者会議」の意見を求めたところです。今般、同有識者会議から令和5年3月に示された意見を踏まえまして、不当な差別的言動に係る削除要請及び説示又は助言を実施するに当たりまして、その根拠を明確にするため、同年10月に条例の一部改正を行いまして、令和6年4月から施行することとしています。つきましては、大阪府インターネット上における不当な差別的言動に係る削除要請及び説示又は助言の基本的な考え方の策定につきまして、同条例第15条の規定により、貴審議会の意見を求めます。以上が諮問内容です。

続きまして資料2をご覧ください。まず削除要請の基本的な考え方の論点(案)ということで、論点1でございます。「不当な差別的言動の法的性質について」府が削除要請の対象とする

不当な差別的言動の「違法性」とは何かでございます。論点整理（案）ということで、まず1番目、大阪府におけるインターネット上の人権侵害事象への対応ということで、参考資料1をご確認ください。現在の府の主な取り組みについて記載しております。施策の方向性につきましては、府民がネット上の人権侵害の被害者にも加害者にもならないようにより実効性のある施策を総合的に実施することとしています。具体的な施策として大きく3点ございます。1つは被害者等への対応ということで、ネット上のトラブルに関する相談を総合的に受け付け、誹謗中傷や差別等に対し助言等を行う専門の相談窓口、愛称ネットハーモニーを11月6日から設置・運営しております。こちらのほうで誹謗中傷等に対する削除要請の手続等の助言などを行ったり、あるいは必要に応じて弁護士等の専門家による無料の相談を実施しているところでございます。

2つ目、教育・啓発活動の推進。「ターゲティング広告による啓発」あるいは「企業等への教育・啓発」あるいは「デジタルサイネージによる啓発」の教育・啓発活動の推進です。

3つ目、こちらが本日の議題になります。人権侵害情報への対応といたしまして「不当な差別的言動への対応」。2点ございます。1つは「削除要請の拡充」。これまで大阪府では同和問題やヘイトスピーチにつきまして削除要請を実施してまいりました。今般、他の人権課題に関する不当な差別的言動も対象とするということにしております。もう一つ新たな取り組みとしまして、発信者への説示・助言の実施を考えております。これらを実施するに当たりまして、根拠を明確にするため、先ほどご説明しました、条例の一部を改正しまして、本部会に基本的な考え方を諮問するものでございます。もう一つ、個人に対する誹謗中傷等への対応につきましては、被害者自身による被害回復が図られるよう、ネットハーモニーにおきまして削除要請の手続等の助言をしっかりと行ってまいります。

これまで大阪府が行ってまいりました削除要請の実施状況は参考資料2をご覧ください。平成29年度から、いわゆる同和地区の識別情報の摘示につきまして、大阪法務局に通報を開始しております。また、令和3年度から、明らかに差別を助長誘発する差別的な書込みであるとして、賤称語や蔑称、侮辱的表現を用いた部落差別やヘイトスピーチを削除要請の対象に加えております。合わせまして令和3年度からは、直接プロバイダ等への削除要請を実施しているところでございます。表の1番右下をご覧ください。平成29年度から令和5年の9月末現在の数字でございますが、要請したページ数が424ページ、閲覧できなくなったページ数が213ページということで、削除率は5割強となっております。その内訳でございますけれども、424件中408件が同和地区の識別情報の摘示ということになっております。今般部会においてご審議いただきまして、削除率を少しでも高める、エビデンスを持ってプロバイダへ削除要請をしていけるようご審議をお願いしたいと考えております。

資料3は改正後の条例の全文ですので説明を割愛させていただきます。

参考資料4をご覧ください。こちらが不当な差別的言動を含む、ネット上の誹謗中傷等への対策に関する官民、国レベルでの主な取組みを整理しております。まず左側の国の取組みとしまして、平成13年11月にプロバイダ責任制限法が成立しました。インターネット上における他人の権利を侵害する情報、具体的には名誉毀損やプライバシー侵害の書き込み等に対応するため、「プロバイダ等による削除等の対応促進」及び「発信者情報開示請求権」を規定しております。これを受けまして、民間業界団体の取組みとしまして、平成14年5月に「名誉毀損・プライバシー関係のガイドライン」初版が策定されています。名誉毀損・プライバシー侵害に関する実務

上の行動指針、判例等を踏まえたガイドラインでございませう。その後平成18年11月には違法・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されています。こちらにつきましてもは電子掲示板の管理者等による、契約等に基づく違法有害情報への対応を支援するため、策定されたものになります。その後も官民で様々な取り組みがなされていますけれども、その他の出来事の令和2年5月、いわゆるテラスハウス事件、木村花さんがお亡くなりになられた痛ましい事件でございませうけれども、令和2年5月の事件を受けまして、5、6月に業界団体により緊急声明が发出されたり、あるいは誹謗中傷ホットラインが立ち上げられたりしました。そして国では総務省の「プラットフォームサービスに関する研究会」において、インターネット上の誹謗中傷に係る議論が開始されています。その後、令和3年4月には改正プロ責法が成立しまして、令和4年10月から施行されています。内容としては、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、非訟手続を創設するなど見直しを行っています。また民間では「権利侵害明白性ガイドライン」が策定されています。こちらにつきましても、いわゆるプロバイダによる発信者情報の任意の開示促進に向け、権利侵害が明白であると比較的容易に判断できる類型化を判例に踏まえて行っています。その後、国の方では令和4年5月にインターネット上の誹謗中傷をめぐる法的問題に関する有識者検討会の取りまとめがされています。商事法務研究会に有識者研究会が設けられまして、法務省、総務省それから最高裁判所事務総局民事局が関係行政機関として参加されました。法務省の人権擁護機関あるいはプロバイダ等が行う誹謗中傷の投稿の削除に資するよう、法的問題の整理・検討が行われています。先ほどの「名誉毀損・プライバシー関係ガイドライン」が名誉毀損・プライバシーについて、「権利侵害明白性ガイドライン」が名誉毀損・名誉感情について整理されているということとございませうけれども、こちらの検討会ではそれに加えて、私生活の平穩であったり、あるいは肖像権であったり、氏名権であったり、あるいは差別的言動ですね、ヘイトスピーチ、同和地区の識別情報の摘示であったりというものについても、それが法的にどうなのかなど総合的に法的問題の整理・検討を行っております。さらにその後、改正刑法が成立しまして、侮辱罪の法定刑の引き上げなど、これまで色々な取り組みがされているところとございませう。

資料2にお戻りください。このような状況のなか、大阪府では条例の一部改正を行いまして、不当な差別的言動の定義付けを行っております。不当な差別的言動には2つ類型がありまして、一つは「人種、民族、信条、性別、社会的身分等々の共通の属性を理由とする侮辱、嫌がらせ等の言動」、もう一つが「そのような属性を理由として不当な差別的取扱いをすることを助長、誘発すると判断できる言動」と定義されています。ではこのような不当な差別的言動によって、どのような権利が侵害されるのかということが3番目になります。まず一つ目の共通の属性を理由としてする侮辱、嫌がらせ等の言動により、個人の社会的評価を低下させる「名誉権の侵害、名誉毀損」や個人の自尊心を傷つける「名誉感情の侵害」等が考えられます。具体的には、同和地区出身者であるなどの事実の摘示をもって名誉毀損とみたり、あるいはいわゆる差別語を用いた投稿、侮辱行為により名誉感情の侵害とした裁判例がございませう。次にこれらの属性を理由とした不当な差別的取扱いを助長誘発する言動として、当該属性を無断で公開する「プライバシーの侵害」等が考えられます。こちらにつきましてもいわゆる同和地区の識別情報の摘示あるいは性的指向のアウトティングにつきましてもプライバシーの侵害と判断されている裁判例があります。以上を踏まえて、不当な差別的言動の違法性とは、名誉権、名誉感情、プライバシーなどの人

格権を侵害することにあるのではないかと考えられます。なお人格権については色々な定義があるようですが、例えば主として生命・身体・健康・自由・名誉・プライバシーなど人格的属性を対象とし、その自由な発展のために、第三者による侵害に対し保護されなければならない諸利益の総体という、五十嵐清の定義がございいます。

4番目は、府が実際に削除要請を行うにあたっての留意点として考えるべきだろうことを書いております。まず、府が実施する削除要請は、行政目的を達成するため、プロバイダ等に侵害情報の削除という作為を求める「行政指導」と考えられます。従いまして、相手方に義務を課す「行政処分」ではございませぬけれども、民主主義社会において優越的地位にある「表現の自由」を一定の範囲で制限しようとする行為であり、裁量権の逸脱濫用とならないように留意が必要と考えられます。また、プロ責法は被害者からの申出を受けてプロバイダが動くことを原則としています。もちろん、例えば法務省であるとか、第三者からの通報あるいはプロバイダ自らが見つけた侵害情報の削除につきましても、要件を満たせば免責がされるわけですが、原則被害者からの申出があって、という法の立て付けにも配慮が必要かと考えられます。

では資料3をご覧ください。論点2でございいます。削除要請の対象外とする情報について、全ての情報につきまして削除を要請するという事はないだろう、対象外とする情報があるだろうということで対象外とする情報をどのように考えるのかということをございいます。まず論点整理の1と2でございませぬけれども、条例のなかで削除要請の対象とする案件につきまして3つ挙げております。1つは特定の個人、もう1つが当該特定個人により構成される集団、3つ目が府内の特定の地域に関する不当な差別的言動に対して削除要請することができるというふうにございいます。まず、特定の個人に対する不当な差別的言動でございませぬけれども、先ほどの4番で申しあげたとおり、基本的には被害者本人からということで、ネット上の誹謗中傷・差別等につきましても、被害者自らが被害の拡大防止、削除要請です、あるいは回復、慰謝料請求等です、これらに努め、最終的には司法の場で判断されることが原則なのかと思ひます。また、不当な差別的言動は、すべての人を対等の個人として尊重しようとする憲法13条・14条の理念に反するものであります。従いまして、このような原則を踏まえつつ、公共の福祉・公益の実現という観点から、被害者がプロバイダ等に削除要請を行ったものの、削除されずに府へ対応を求める場合であつて、当該情報が明らかに不当な差別的言動と認められるとき、府がプロバイダ等に削除要請を実施することとございいます。不当な差別的言動も個人間の争いという面もあるかと思ひますが、それだけではなく社会にも影響を及ぼす問題だろうということで、公共の福祉の実現という観点から、まず被害者が削除要請を行ったものの削除されない場合について、府が削除要請を実施するものございいます。

2番目が、集団や特定の地域に関する不当な差別的言動です。被害者本人が動くのが原則とはいえ、被害者に自主的な対応を助言し促すことが現実的でない場合もあろう、結果として被害者自らが被害の回復を図ることが困難と認められる場合もあるだろう、そのような場合につきまして、それが明らかに不当な差別的言動と認められるとき、府がプロバイダ等に削除要請を実施することを考えております。具体的には、個人により構成される集団あるいは府内の特定の地域に関する不当な差別的言動が該当するのではないかとございいます。範囲が広すぎる、権利侵害が観念できませんけれども、一定の規模、つまり被害者の顔が見えるんだけど、ただしそのうち

のどなたに対して削除要請の助言ができるのか、現実的には困難であるのかなと思います。その場合に府がプロバイダ等に削除要請を実施することになるかと考えております。また集団それから地域ではありませんけども、特定の個人ではありますけども、デジタルデバインドにより、あるいは高齢者、障がい者等、中々ご本人がプロバイダに削除要請を行うことが現実的に困難な場合もあるかと考えています。

3つ目でございます、削除要請の対象外とする情報。基本的には司法の場での判断が原則となりますから、例えば裁判手続きに移行したあるいは移行しようとしている事案、具体的には訴訟手続を準備中であるとか、あるいは係争中であるとかあるいは訴訟が終了している事案につきましては対象外とすべきであろうと考えます。その他に対象外とすべき情報としてどのようなものが考えられるのでしょうかということでございます。例えばプロ責法の逐条解説によりますと、プロバイダが責任を負わない場合としまして「他人を誹謗中傷する情報が流通しているが、関係役務提供者（プロバイダ）に与えられた情報だけでは当該情報の流通に違法性があるのかがわからず、権利侵害に該当するか否かについて、十分な調査を要する場合」やあるいは「電子掲示板等での議論の際に誹謗中傷等の発言がされたけども、その後も当該発言の是非等を含めて引き続き議論が行われているような場合」が例示されています。このような例示について、あるいはそれ以外に何か対象外とすべき情報が考えられるかということでご意見を賜ればと思っております。事務局からは以上でございます。

#### ◎部会長

法的整理につきまして委員の皆様からご質問・ご意見ありましたらどうぞお話しただければと思います。

#### ○委員

まず論点1の不当な差別的言動の法的な性質についても議論の前提として整理をしておくということでしょうか。

#### ●事務局

そうですね。前提条件としまして共有をさせていただければと思います。

#### ○委員

ということでしたら、その内容について、名誉権、名誉感情及びプライバシー等の人格権侵害という形でまとめていただいているので、何らかの形の人格権侵害があることを前提とされていると思います。その中身をより具体的に整理する必要があるということであれば、名誉権侵害のところで、例えば被差別部落の出身者であるとか、特定の地域であるとか、特定の国籍を持っているということについて、それ自体で社会的評価を低下させるものではないという裁判例もあります。もちろん、その場合であっても、プライバシーの侵害や平穏に生活する権利の侵害と考えることができると思います。あと3番のところの不当な差別的言動の違法性は、名誉権、名誉感

情、プライバシー等人格権という権利利益を侵害することにあるということなんですけど、要は違法に侵害されているということが問題なのであって、違法に侵害されたという明白性の要件が問題になるということだと思います。

#### ●事務局

ありがとうございます。第1回につきましては、前提条件の確認ということと、あとは削除要請なり説示のやり方と言いますか、そちらのほうの審議をお願いできればと思ってまして、まさに委員におっしゃっていただいたことは、次回の2回目の具体的な議論として深めていければと思います。名誉毀損につきましても、確か高知地裁だったかと思いますが、これは名誉毀損ではなくてプライバシーの侵害だという裁判例も承知していますし、あとこれら3つ以外の私生活の平穏だという案件もあるだろうということも承知しています。違法に侵害されているということが前提ですので、いわゆる違法性の阻却事由がないということを当然のように前提にしていますけども、確かに「違法に」侵害とすべきかと思います。第1回につきましては、具体的な議論を行うための前提条件の整理の共有というかたちにしており、2回目ですっきりと議論をお願いできればと考えております。ありがとうございます。

#### ○委員

今の委員の発言に関連して、私自身名誉毀損を専門に研究しているわけではございませんので、基本的な部分も含めて確認をさせていただければと思います。やり取りの最後のところで権利を侵害するという事に留まらず、違法に侵害されているということが必要であるというご説明がありました。その場合としては、つまり違法性阻却事由がないことを意味するといった補足もいただいたかと思うんですけど、そもそもの前提といたしまして権利が侵害されていれば、それはすなわち違法だという考え方もあるのかなと思いましたので、その違法性という概念と権利利益の侵害という概念の整理をもう一度していただけたらというのが1つ目でございます。今のは法律の一般的な議論に関わるかと思うんですが、具体的に条文の文言に即して申しますと、大阪府インターネット上の誹謗中傷や差別等の人権侵害のない社会づくり条例の第2条1号の今般改正のされた条文であって、資料のほうに太字で示されているわけですが、この第2条1号にですね、誹謗中傷等という概念の定義がございまして、インターネット上において、誹謗中傷、プライバシーの侵害及び不当な差別的言動、括弧書きの部分が今般改正で付け加えられたということですが、ここを飛ばしまして、等による権利を侵害する情報という概念が出てまいりまして、それを以下「侵害情報」というふうに略称が定義されております。12条を見てくださいと12条が削除要請等に関する根拠条文となっておりまして、この条文を見ますと削除要請の対象となっている条項というのが当該侵害情報という言葉が出てまいりまして、当該侵害情報の削除の要請又は国その他の関係機関に対する当該侵害情報の通報を行うことができるというふうに規定してございます。この12条における侵害情報という概念が第2条1号の定義された侵害情報に対応しているというふうに考えますと、これは権利を侵害しているということをもって削除要請の対象となるということが12条から読み取れます。そう致しますと先ほどの第1の質問につながってくるわけなんですけど、今ご説明いただいた論点整理では12条の解釈として権利を侵害する情報に

加えてさらにそれが違法であるということは何らかの意味で重ねて求めたとか、それとも権利を侵害するということをもって削除要請の対象としては足りるんだけど、それは違法性阻却事由がないということと同時に概念しているを読むのか、条文の読み方としていくつか考え方が分かれうるかなと思いましたがその条文における侵害情報という概念の意味について確認をしていただければというのが第2点でございます。以上でございます。

#### ●事務局

ありがとうございます。まず2点目のほうですけど、後者のほうだと認識してございます。法律上どういうふうに定義すれば良いのかということは先生方のお知恵を借りながら整理してまいります。認識としましては、権利の違法性、権利が侵害されているということは結局のところ、何らかの違法の状態にあってなおかつ違法性を阻却するような事由がないということが侵害情報かなと考えてございます。2つの要件があってということではなく、あくまで違法と考えられる状態がありますと、それを違法でないとする違法性阻却事由、例えば名誉毀損でしたら公共性と公益目的とか真実性の要件を満たしていないという場合に侵害情報ということだと考えてございます。ありがとうございます。

#### ○委員

資料に権利利益と書いてあるところですが、おそらく考え方自体からして議論があるかと思えます。違法性阻却事由という表現をとらない考え方もありますので。とはいえ、裁判例や法務省との関係で違法性という用語が使われている、おそらくプロバイダのガイドラインで使われている可能性もあるかと思えます。いずれにせよ大阪府としてどういった形で定義するのか、そもそも違法性という言葉を使う必要があるのかということから始める必要があるのかなと思えます。いずれにせよ、違法性の判断を権利侵害要件のなかですとしても侵害情報に該当する事情をどのようにターゲットにするのかということがおそらく問題になると思えます。

#### ●事務局

ありがとうございます。そちらにつきましては次回のところで、より適切かつ適当な言葉を使わせていただきます。

#### ○委員

今の流れで付け加えまして、次回に向けてご検討いただきたいということで素材を提供させていただきますと、確認なのですが、条文上権利侵害に重ねて違法性を求めるわけではないというご説明がございましたので、すなわちそれは対象になる侵害情報の中から特に悪質なものをピックアップするというのではなく、権利が侵害されているという委員からのご説明があったそういう状態が確認できれば対象になるということで良いのかというのが1つと、もう1つ委員が権利利益の侵害、「利益」という文言が入ってますねとご指摘されて私も気がついたのですが、条文上が先ほど2条1号権利を侵害するとなっておりますのでそのあたりの条文の文言とのすり合わせも次回以降ご検討いただければと思いました。以上です。

●事務局

ありがとうございます。最終的には条例を逐条解説みたいな形でとりまとめられたらなというイメージでございますので、しっかりとまぎれのないように、似たような違う言葉が多く使われているというようなことがないようにしたいと思っておりますのでよろしくお願いします。

◎部会長

ほかにいかがでしょうか。

○委員

お話をお伺いしていて大きなところに関しては異論はないかと考えています。前提としてなんですが、今回そのいわゆる差別的言動との客体と言いますか、その誹謗中傷等の対象者というのは基本的には個人を想定しているというふうに考えてよろしいのでしょうか。

●事務局

個人を対象として考えておまして、ただ個人が集まった集団でありますとか、あるいは個人が住まう一定の地域も対象になろうかと思えます。いわゆる顔の見える個人というのが基本的に対象となるんですけど、ほかにそういう個人が集まった、顔の見える規模の集団であるとか、あるいは地域であるとかも含め、基本的には個人に対する権利侵害ということになるかと考えています。

◎部会長

よろしいでしょうか

○委員

承知しました。

○委員

論点2のところについて、今のところと少し関わるかと思いますが、論点2の2の2つ目の点の「また、特定の個人であっても、デジタルデバインドにより、自主的な対応を助言し促すことが困難な場合も想定される」という点ですが、これは集団又は特定の地域に対してではなく、特定の個人の問題なので論点整理1の問題ではないかと思えます。

●事務局

ありがとうございます。説明の流れとしてまず個人があって、とはいえ個人が動きにくい場合があって、それが集団地域ですと。その集団地域外にも個人として該当する場合もある、というふうにしたのですが、確かに問題としては特定の個人の問題かと思えます。

○委員

3点目なのですが、削除要請の対象外とする情報というところの2つ目の問題なのですが、プロ責法の逐条解説のところから情報の流通にそもそも違法性があるかどうか分らずというようところでそれを削除要請の対象とすべきかどうか問題になっているという点ですが、これはまさに先ほどの議論でいくと誹謗中傷にそもそも当たるのか、権利侵害性があるのかというところの判断になるのではないかというふうに思って、少し問題が違うのかなと思いました。

●事務局

ありがとうございます。

◎部会長

3の情報流通については、また次回ということになるでしょうか。

●事務局

こちらにつきましてはおそらく、当該書込みだけでは中々権利侵害になるかどうか分からないので、プロバイダとしても色々調べないと分からないということを行っているのかなと思います。その場合につきましては、おそらく大阪府としても削除要請は難しいのかなと思っております。

◎部会長

ほかにご意見ご質問はありますか

○委員

今の論点と異なる点でございます。これは事前打合せの際にも申しあげたのですが、公の場でももう一回確認しておきたいという趣旨で発言いたします。削除要請が行政処分でなく、行政指導として整理される。この整理自体はその通りかと思いましたが。行政指導として整理をされるということでございますと、大阪府におかれましても行政手続条例が施行されているかと思しますので、適用除外条文もなく適用除外となる理由も見当たりませんので、行政手続条例のほうも一般法として適用されるということになると思います。そういたしますと例えば行政指導を受けた相手方が文書を要求した場合にはそれを交付する義務なども課されるということになるかと思しますので、今回の策定しようとしている指針で手続的のところをどこまで書くかということは別にお考えいただければと思いますけども、適用があるという点をご確認いただけたかなと思しましたのでその点を発言いたしました。以上です。

●事務局

ありがとうございます。我々も同じ認識でございます。大阪府行政手続条例の適用になると思っておりまして、今般ご審議ご議論をお願いしておりますのは、34条のなかで複数の者を対象とする行政指導について規定がございます。そのような内容につきましては、あらかじめ事案に応じて、これらの行政指導に共通して内容となる事項を定める、かつ行政上特別の支障がない限

り公表しなければならないという規定がございますので、34条に基づきましてご審議いただいたものをもとに定めまして、かつこれを公表しようという考えであります。また行政指導を受けた者から文書での申し出がありましたら文書でもお渡しする必要があるかと思えます。

#### ◎部会長

ありがとうございます。他にご意見ご質問いかがでしょうか。

そうしましたら大体ご意見ご質問が出尽くしたように思いますので、次の論点に移らせていただきます。

「大阪府インターネット上における不当な差別的言動に係る説示または助言の基本的な考え方の論点について」に移らせていただきます。インターネット上において不当な差別的言動を発信する者に対して、大阪府が行う説示または助言についての基本的な考え方について審議していくにあたっての論点整理について、事務局からまずは説明をお願いいたします。

#### ●事務局

資料4をご覧ください。ここからは説示又は助言の基本的な考え方についてご審議いただきたいと思えます。

まず論点3でございまして、説示又は助言の定義について府が実施する説示又は助言はそれぞれどのような内容であって、どのような場合に実施すべきか。言い換えれば説示又は助言の区分でございまして、

論点整理1番目「説示又は助言の定義」。説示につきましては、例えば法務省の「人権侵害事件調査処理規程」におきましては「相手方等に対し、その反省を促し、善処を求めため、事理を説示すること」と定義されております。また助言につきましては、例えば三重県の条例でございまして「差別を解消し、人権が尊重される三重をつくる条例 逐条解説」におきまして「ある者に対し、ある行為をなすべきこと又はある行為をなすについて必要な事項を進言することであり、例えば、紛争当事者に対し、紛争の問題点を指摘し、解決の方向を示すことなどが考えられます」と定義されております。これらを踏まえまして、次のとおり整理してよろしいでしょうかということでございます。まず説示につきましては被害者から相談が寄せられていることをお伝えしますとともに、当該情報は人権侵害であるとして、事理を説示し、反省を促し、削除を求めます。助言につきましては、被害者から相談が寄せられていることをお伝えしますとともに、当該情報の問題点を指摘し、人権意識の涵養を促すとともに、紛争解決の方向として削除をされてはどうかと示します。

2つ目がそれぞれ実施する条件と言いますか、どのような場合に実施すべきかということでございます。先ほどの三重県の条例であります、三重県の場合は助言、説示又は斡旋を行ったうえでそれら助言等に従わない場合に書面による勧告を実施するというスキームになっております。こちらにつきましてはおそらく文書勧告には法令のなかで規定されているものもありまして、いわゆる行政指導ではございますけど、少し違う面と言いますか、助言等と比べると強い行政指導であるという形で規定されてるものがございます。それを踏まえまして助言等と取り扱いを分けたものではないかと思えますけども、本府条例の場合、勧告を行えるとはしておりませんので、

説示助言それぞれどのような場合に実施すべきかということをご議論いただければと考えています。事務局といたしましては2つ考え方があると思っております、これは三重県の考え方でもありますけども、1つは「助言」というのはアドバイスとしての意味合いが強いのだろうと、一方「説示」は「反省を促す」という意味合いがあるという点に違いがあると認識しました。表現の自由との関係を重視しまして、発信者に対し助言を行い、なお助言に従わないときには反省を促すという意味合いの説示を行うということが考えられるということでございます。もうひとつは、いずれも行政指導であり法的な効果に違いはなく、勧告と異なり国内法の取扱いにも違いはないと考えられるであろう、それから「事理を説示すること」と「必要な事項を進言すること」は違うんですけど、有意な差はないのだろうと考えまして、説示及び助言を同一のものと取り扱って、違法性の内容により反省を促すというほうが行政指導としては適当であろうという案件もあるでしょうし、アドバイスをするというほうが適当な案件もあるであろうと思いますので、違法性の内容によって案件によって説示と助言を使い分けるというやり方が考えられるのではないかと考えております。

続きまして資料5です。行政指導の相手方となり得る者について。発信者の氏名は不明であるが、例えばダイレクトメッセージあるいはお問合せフォームによって、発信者と直接連絡ができる場合、府は説示又は助言を行えるのだろうかということでございます。論点整理の前提として条例13条により我々説示助言を行える場合について規定してございます。第13条により、「要請又は通報を行ってもなお当該侵害情報が削除されない場合」に説示又は助言を行うことができると規定してございます。説示又は助言の前置条件として府による削除要請があります。2番目に、どのような者に対して削除要請を行うのかということで、プロ責法それからプロ責法の逐条解説によるプロバイダ等の定義を紹介しております。特定電気通信役務提供者に対する削除要請を行うとあるが、そもそも特定電気通信役務提供者とは何か。まずプロバイダ。ネット上のウェブページやSNS、電子掲示板等不特定の者によって受信されることを目的とする特定電気通信役務を提供する者及びウェブホスティングあるいはSNSや電子掲示板等を管理運営する電気通信事業者です。また、営利目的ではないけれどプラットフォームを提供する者、電子掲示板、チャットへの自由な書き込みの場合、プラットフォームを提供している企業、大学、個人も含まれます。なお、特定の者あるいは特定の多数の者に同時送信される電子メールやLINE等の通信役務を提供する者は含まないという法律上の定義があります。

以上を共有させていただいたうえで、プロバイダ等に対しまして削除要請を行いました、それでも削除されません、その場合に説示又は助言ができるということですけど、それはどのような者に対してできるのかというのが問題意識でございます。行政指導の相手方の実在性としていますが、行政指導が特定の者に一定の作為又は不作為を求めるものである以上、原則として、発信者の氏名や住所、電子メール等が必要であろうと考えます。要は存在しない者に対して行政指導することはないということでございます。一方、発信者が自ら投稿を削除できるプラットフォームのなかにはダイレクトメッセージによって直接発信者に連絡が取れるものもございます。このような者に対して行政指導を行うことができるのかどうかという問題意識でございます。具体的には、ある著名人の方がお亡くなりになりました。その死因というのは明らかにされていないのですが、どうも誹謗中傷ということもあったのではないかとということで、発信者が自主的に

投稿を削除したという新聞記事がありました。一方、海外プロバイダにおきましては、ポリシーがグローバルに適用される前提で作られておりますので、削除基準が日本の法令とか日本の被害実態に即していないというような指摘も、総務省の研究会のなかにございます。このようなプラットフォームのなかには発信者が自ら投稿を削除することができるものもあります。そのような場合につきましてはまずプロバイダに対して削除要請を実施しますけども、もし仮に海外プラットフォームで総務省の指摘どおりであったとすれば、なかなか削除は難しいのではないかと、であれば発信者本人に、これは権利侵害の恐れがあるので削除されてはいかかでしょうかと説示又は助言を行うというのは一定効果的なのかなと考えておりますが、氏名が分からない、そういった者に対して行政指導ができるのかどうなのかという問題意識でございます。調べましたところ、例えば作家のペンネームであるとか、芸能人の芸名であるとか、源氏名であるとか、ハンドルネームであるとか、というものに対する名誉毀損やプライバシー侵害を認める裁判例もございますので、一定アカウント名を持って活動している者については、実在性があるということで行政指導ができるのかなと考えております。それについてどのように考えていくかということについてご議論をお願いできればと考えております。事務局からは以上です。

#### ◎部会長

ただいまの事務局からの説明について、ご質問やご意見がありましたらお願いします。

#### ○委員

まず資料4の説示又は助言を実施する条件ということで2つ考え方があるとご説明いただいたことについて

発言をいたします。まず前提といたしまして、この説示も助言もいずれも削除要請と同じように行政指導であって、行政手続条例の適用もあるということによりよいのかなと思います。そのうえでこの2つの考え方のうち、1つが助言のほうがよりソフトな対応であり、説示のほうがよりハードと申しますか、積極的に府のスタンスを示していくというような違いがあるということで、それはそのような定義で良いのかなと思いました。その考え方の違いとしては、まず助言を行って、それで解決しなかった場合に説示を行うこととするのか、それとも助言と説示等違法性の内容によって使い分けることにするのかという2つの考えを提示していただきましたが、私は法的にはどちらもあり得るのだろうというふうに考えております。個人的な感覚といたしましては、必ず先に助言をしなければならぬということにしてしまいますと臨機応変な対応が妨げられることが出てくるかもしれませんので、まさに事案のなかの違法性の範囲に応じて、いきなり説示を行うこともできると、後者の考え方のほうがより柔軟で良いのではないかと考えるところではございますが、前者の考え方が成り立たないというわけではございませんので、政策判断といたしましてどちらのほうがより適切な対応ができるかということにかかってくるのかなと思いました。

もう1つがですね、資料5につきまして、論点3の行政指導の相手の実在性というところがございます。とりわけ本名が判明していないという場合に行政指導ができるかという論点でございますが、このような論点は学説のなかで議論がされているという記憶がございませんので、新し

い論点なのかなというふうに思いました。そのうえで私の私見にはなりますが、私の感覚ではできるのではないかと。本名が判明していなくても行政指導して良いのではないかとというふうに考えます。ただ、その際に条件となりますのが、ご説明のなかでも出てまいりましたが、まさに本名が判明していなくても、ハンドルネームであったり、アカウント名であったりして、その対象となるものが確かに実在していると、かつ特定されていると、他の誰でもない当該ハンドルネームの持ち主であることが特定されているという条件が満たされていれば本名であるとか実際の住所がわからなくても連絡手段さえあれば行政指導ができるのではないかとというふうに思います。本名とか住所が分からないと困るといのは例えばこの通知文を文書にして正式な文書として送付をしなければならぬといったことが出てきますと当然どこに送ったらよいかということが分からないと通知が送れないわけですが。今回のご提案ですと、プラットフォーム上のダイレクトメッセージなどによって連絡をするということを想定されているようですので、先ほど申しました実在性と特定性が担保されていればそのような手段で行政指導を行うことは法的には問題ないように考えるところでございます。ただこれは申しましたとおり、特定の学説や議論があるわけではありませんので、皆様のご意見を伺えればと存じます。関連してそのような形でダイレクトメッセージなどで行政指導をおこなう際の留意点を申し上げておきます。1つは、先ほど申しましたとおり、行政指導ですので、行政手続条例が適用になると、その際に行政指導の相手方から文書による行政指導を求められるということがあろうと思っております。そういったしますと先ほど申しましたとおり、文書をどこに送ったら良いのかという問題が出てまいりますので、本名や住所を特定する必要が出てくるかと思いますが、その場合には相手方のほうが文書を要求しているということですので、本名や住所を聞くということをするれば良いのではと考えるところでございます。それからもう1つはダイレクトメッセージにより説示や助言を行うということが制度として広く知れ渡りますと、例えば全然関係ない人が大阪府の名を騙っていたらのような形で説示や助言に似せてメッセージを送るということももしかしたら出てくるのかもしれないということを考えますと、確かに大阪府としてやっているものだという証明をすることが必要になってくるのかなと。それがダイレクトメッセージだけで府であることの証明をすることは意外に難しいように思いますので、考える必要があるのかなと思いました。事前の打合せで申しましたのが、例えば「ダイレクトメッセージについて疑問がある場合にはこちらにお問い合わせください」みたいな府の連絡先を明記しておいて対象者からそちらに問い合わせさせていただくことによって確かに府によって発信されたものであるということを認証するみたいなことを考えても良いのかなと思いましたが、いずれにしてもプラットフォームとかダイレクトメッセージによる行政指導というのは現在の新しい現象ではないかと思いましたので、柔軟な対応を考えていく必要があるように思います。以上でございます。

#### ◎部会長

どうもありがとうございます。

#### ○委員

まず説示と助言との使い分けに関しては元々本件説示及び助言というのがいわゆる府による削除要請もしくは法務局等に対する通報を行ったのちに行われることを予定されていることからし

ますと、相応の違法性が認められる、削除要請が相当と判断されたものに対して行うものだと考えられると思いますので、助言というのがアドバイスのもの、要するに説示というのがいわゆる違法性、要するに反省を促す意味だというご説明がございましたが、あまり使い分けをする利益があまりないのではないかと考えております。特に説示と助言で要件立てを分けるのではなくて、いわゆる使い分けを当該侵害情報の内容に応じて柔軟に対応できるようにしておいたほうが良いのではないかと考えております。2点目にいわゆる説示助言の際にいわゆるプラットフォームのダイレクトメッセージを使う場合の対象者を特定できるのかという問題ですが、特定性をどこまで必要とするのかという話もありました。ほとんどの場合は誹謗中傷等の発言を行うアカウントというのはいわゆる捨てアカと呼ばれるような、日常的に投稿等を行っているアカウントではなくて、多くの場合はヘイトクライムのような形で投稿されるものというのは特定個人というのが誰なのかというのが分かりにくくしてあったりとか、あるいは当該誹謗中傷トークをするためだけに一時的に作られるアカウントというのが多くて、行政指導の受け方としての実在性をどのように担保するのかという問題があるのはあるんですが、そこを厳格に捉えすぎるとあまり実効的な対応ができなくなるのではないかとというふうな懸念がございます。少なくともアカウントが開設されている以上、当該アカウントの特定性、いわゆる1対1対応、メールアドレスないし電話番号等による認証はされているでしょうから、少なくともそのアカウントは特定個人の誰かが作ったものだと、そういう意味でアカウントが開設されている以上、当該アカウントの対象者というものが存在するのだと観点で行政指導の客体はいるというふうに考えても良いのではないかなと思います。私の意見は以上です。

#### ◎部会長

ありがとうございます。

#### ●事務局

ありがとうございます。委員からも、説示助言につきましてはいずれも区分けする、いわゆる二段階発射と言いますか、あまりそのような利益もないのではないかとということだったかと思えます。事前に行政指導の基準を作って臨機応変に機動的に対応しようということがございますので、そこからいくとより柔軟な対応ができるというので、まず助言を前置するのではなく、案件に応じて使い分けるということで良いのではないかとというご意見かと認識しております。本名が判明しない場合につきましては、実在性・特定性については担保する必要がありますけれど、学説で結論が出るものではなく、あるいは議論がされているものでもないですが、委員からはできないわけではないだろうと。委員のほうからは実務的なご指摘がありましたけども、実在性についてガチガチに考えては結局のところ何もできないのではというご意見がありました。それよりは電話番号なりメールアドレスなりによる認証をもって特定性があるというふうに認識したら良いのではないだろうかとということをご意見をいただいたというふうに思っております。やってみないと分かりませんが、もしハンドルネームあるいはアカウント名しか分からないという者に対して説示助言ができるのであるならば、ある程度効果があるのではないのかなと考えているところでございます。貴重なご意見ありがとうございます。

◎部会長

他に内容についてご意見ないでしょうか。

○委員

単純な質問なのですが、説示あるいは助言というのは一般的な他の条例、大阪府の事務条例等では定義が全くないということなののでしょうか。この審議会で独自に何の制約もなく検討して良いものなののでしょうか。

●事務局

良いと認識しております。

○委員

了解しました。発信者名というのは知事名ですか。どの名義で発信されるのですか。

●事務局

知事名かなと考えております。

○委員

いずれの場合も知事名なのですか。

●事務局

大阪府知事から発信された方へというふうに考えております。

○委員

いくつか資料を書きいただいているのですが、それを参考にしたものを定義として使うということでしょうか。

●事務局

そうですね

○委員

私からも補足いたします。行政法の一般的な概念としては行政処分というのと行政指導という2つがよく対比されていまして、法的拘束力の有無で分けるのが一般的なのですが、その行政指導という1つの大きな概念があってこれについては国の行政手続法にも大阪府の行政手続条例にも定義がございます。ただ行政指導という名称で法令上規定されているということはあまりございませんで、法令に規定する段階になったら、勧告であったり、要請であったり、説示であったり、助言であったり、様々な文言が法令や条例によって使われているのかなと思います。その説

示や助言や勧告と書いてあった場合に処分なのか指導なのかと考えると法的拘束力が当該法令や条例において認められるのかどうかを解釈し、だいたい説示や助言と書いてあれば法的拘束力がないという趣旨で使われると思いますので、行政指導にあたるという分類をするのだと思います。行政指導という大きな概念は法的拘束力がないというくらいの共通点しかありませんので、そのなかで説示にどのような意味を持たせるのか、助言にどのような意味を持たせるのかというのは各法令や各条例ごとに決めていけば良いという考え方かと理解をしております。

◎部会長

他にご意見ご質問いかがでしょうか。

○委員

侵害情報であるとして削除要請を行っているにもかかわらず、なお削除されない、ということですから、それ自体、悪質性があるといえる、ということもあるかと思えます。

●事務局

そちらにつきましては、次回しっかりと議論いただきたいと思いますが、いま我々が考えていますのは13条で「必要があると認めるとき」と書いてございます。ここで想定しているのは、本人が了承していることが必要であろうということです。削除要請を行っていることで、基本的には府としてはそれは権利侵害、侵害情報であると認識しているわけでございますので、基本的には説示ないし助言すべきだろうと思っておりますけれども、当然ながら、直接発信者に対しての働きかけとなりますので、さらなるトラブルが起こったりとかということがないように、被害者の方からの了承が必須であろうと考えております。

◎部会長

他にご意見いかがでしょうか。よろしいでしょうか。

それでは本日の論点整理を踏まえた今後の審議予定について、事務局から説明をお願いします。

●事務局

資料6をご覧ください。本日第1回目の部会におきましては前提条件の共有と併せてどのようなやり方ということを中心にご議論いただきました。ありがとうございました。

次回12月下旬の第2回部会におきまして、いわゆるどのようなものが侵害情報にあたるのかということをもう少し具体的にご議論ご審議をお願いできればということで考えております。

1月下旬の第3回目の最後の部会として考えているのは1回目と2回目のご議論ご審議を踏まえまして「大阪府インターネット上における不当な差別的言動に係る削除要請及び説示又は助言の基本的な考え方の策定」答申(案)について審議いただき決定をお願いしたいと思います。その後、答申(案)をもちまして1月末に「大阪府インターネット上における不当な差別的言動に係る削除要請及び説示又は助言の基本的な考え方の策定」を人権審のほうから答申を頂戴いた

ければと考えております。続きまして2月には、パブリックコメントを募集し、3月に公表をさせていただきます、府民への周知をはかっていきたいと考えております。そのうえで来年度の4月から当該基本的な考え方を運用するというスケジュールで考えております。タイトなスケジュールで恐縮ではありますが、引き続き忌憚のないご意見を賜ればと思っておりますのでどうぞよろしくお願いいたします。

#### ◎部会長

ありがとうございます。12月の部会での議論を踏まえまして、来年1月には答申案の審議となります。委員の皆様にはタイトなスケジュールの審議をお願いすることになりますが、よろしくお願いいたします。

これにて本日子定しておりました議事は終了ですが、この際、委員の皆様からご発言したいことがございましたら挙手をお願いいたします。ないようですのでこれで議事を終了し、事務局に司会をお返しします。委員の皆様、ご協力ありがとうございました。

#### ●司会

部会長、議事進行ありがとうございました。

それではこれもちまして第1回大阪府人権施策推進審議会インターネット上の人権侵害解消推進部会を終了します。ありがとうございました。