

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

取りまとめ

令和5年3月17日

目 次

1	はじめに	1
2	基本的な考え方	
(1)	府の役割	2
(2)	被害者支援等のあり方	2
3	施策の方向性	
(1)	教育・啓発活動の一層の推進	4
ア	幅広い世代への教育・啓発と関係機関との連携・協力	
イ	啓発手法の工夫	
(2)	相談事業・被害者支援の充実	5
ア	インターネット上の問題に関する専門の相談窓口の設置	
イ	弁護士による法的助言・相談の実施	
ウ	被害者の心理的負担の軽減への対応	
エ	府ウェブページの充実	
(3)	人権侵害情報への対応	7
ア	プロバイダ事業者・法務省への削除要請の拡充	
イ	差別的言動等の発信者への注意喚起（助言・説示）	
ウ	社会的影響が大きい事象への対応	
エ	有識者による施策の検証	
オ	犯罪被害者等支援施策との連携	
カ	司法手続への支援	
(4)	国への提案	9
	（その他の附帯意見）	10
4	施策の実施に当たって	11
	「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」開催状況	12
	【参考】大阪府におけるインターネット上の人権侵害の現状と取組	13

1 はじめに

インターネット上には、命を奪いかねないような誹謗中傷やプライバシー侵害情報、不当な差別的言動等の人権侵害情報が流通しており、その対応は喫緊の課題となっている。

国においては、被害者の発信者情報開示請求に係る非訟手続の創設や侮辱罪の法定刑の見直し等の対策が講じられたところであり、今後、損害賠償等による被害者の早期救済や発信者に対する誹謗中傷の抑止等の効果が期待される。

一方、人権侵害情報の削除については、依然として、発信者やプロバイダ事業者による自主的な判断や司法判断に委ねられており、早期削除を願う被害者にとっては必ずしも十分な状況ではない。

こうした中、令和4年2月定例府議会において、「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」が議員提出され、全会一致で可決・成立し、同年4月から施行された。

「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」は、本条例を受け、広域自治体として、インターネット上の誹謗中傷等の人権侵害の防止及び被害者支援等に関する実効性のある施策を検討するため、同年5月に設置されたものである。

本会議では、現在の府の施策、国や他の地方自治体の取組について事務局から説明を受けた後、被害者や事業者からヒアリングを行い、府におけるインターネット上の人権侵害の解消に向けた具体的な施策に関し、論点整理や課題について議論を重ねてきた。

この取りまとめは、これまでの議論の結果を踏まえ、今後の府における施策の具体的な方向性及び施策を実施するに当たっての課題について、本会議の意見を示したものである。

2 基本的な考え方

府におけるインターネット上の人権侵害情報への対応を検討するに当たり、次のとおり、基本的な考え方を整理した。

(1) 府の役割

インターネット上に流通する人権侵害情報は、名誉毀損や侮辱に当たるような特定の個人への誹謗中傷、プライバシー侵害情報、人種、民族、信条、性別、社会的身分、門地、障がい、疾病、性的指向や性自認等を理由とする不当な差別的言動、いわゆる同和地区の所在地情報の摘示等の差別を助長・誘発する情報等、様々である。

こうした人権侵害情報への具体的な対応については、憲法により保障された表現の自由の問題や、発信者の匿名性、情報の拡散性、消去や修正の困難性等といったインターネットの特性を踏まえると、基本的には、国において全国統一的に実施されるべきものである。

しかしながら、現在の国における取組が必ずしも十分とは言えない状況の中、府においても、国との役割分担を考慮しながら、府民が被害者にも加害者にもならないよう、府民一人ひとりのインターネット・リテラシーの向上や人権意識の高揚を図るための教育・啓発の推進や、府民が被害者になった場合はもとより、人権侵害情報を発信、拡散してしまった場合などにも安心して相談ができる相談窓口の整備など支援の充実に取り組んでいくことが重要と考える。

(2) 被害者支援等のあり方

インターネット上の人権侵害情報への対応に当たっては、被害者自らがプロバイダ事業者への削除要請や司法手続等を通じて被害の回復を図ることが原則である。そのため、府においては、被害者の求めに応じ、被害の回復に向けた法的・技術的助言や心理的なケア等を通じて、被害者に寄り添いながら、被害者の視点に立った支援を行っていくことが重要である。

削除要請等の直接的な被害者救済については、情報の発信者に対して表現の自由を

制約することにつながることから、どういった情報が、削除要請等の対象となる違法性のある誹謗中傷や不当な差別的言動等に当たるのかを明確にする必要があるが、行政において、その判断を行うことは難しいものと考える。

ただし、府においては、判例、法務省の運用状況、府におけるこれまでの取組等を踏まえ、部落差別やヘイトスピーチといった明らかに差別的言動や差別を助長・誘発する情報であると判断できる情報については、プロバイダ事業者や法務省に対して削除要請等を行うなど行政として直接対応しているところであり、こうした情報については、引き続き対応を行うことは考えられる。

以上から、特定の個人に対する誹謗中傷や、不当な差別的言動等であると明確に判断できない情報への対応については、現在の法整備や判例等の状況を踏まえると、直ちに削除要請等の直接的な被害者救済を実施することは難しく、府としては、被害者自身による被害回復への支援を行っていくことが求められる。

3 施策の方向性

施策の具体的な方向性については、主に、「教育・啓発」、「相談事業・被害者支援」、「人権侵害情報への対応」、「国への提案」の4つの観点から整理を行い、それぞれ取組例を示した。

(1) 教育・啓発活動の一層の推進

ア 幅広い世代への教育・啓発と関係機関との連携・協力

インターネット上の人権侵害については、インターネットを適正に使う知識や能力といったインターネット・リテラシーの不足、また、同和問題、ヘイトスピーチ、女性や障がい者、感染症患者等への差別といった人権課題に対する認識不足等、様々な原因から生じていると考えられ、教育・啓発事業の実施に当たっては、インターネット・リテラシーの向上や人権意識の高揚に資するものとする必要がある。さらに、人権侵害情報の発信等を抑制するため、こうした情報の発信等を行えば、刑事罰や損害賠償請求、社会的制裁を受ける可能性があることも示していく必要がある。

加えて、府ではこれまで、SNSの利用率の高い若い世代に対する施策を重点的に実施してきたが、人権侵害情報の発信を行う者の年代や立場等は様々であり、また、学校等でインターネット・リテラシー教育を受けていない世代においても多くの者がインターネットを利用していることから、施策の対象を幅広い世代に拡大することが適当であると考える。

さらに、効果的に教育・啓発活動を進めるに当たっては、国や市町村のほか、教育機関、民間企業、経済団体、消費生活センター、地域コミュニティ等、それぞれの課題に応じて取組を進めている関係機関との一層の連携・協力を図る必要がある。

イ 啓発手法の工夫

現在、府においては、府のウェブページやSNSを活用した啓発動画の公開、リーフレットの配布、ポスターの掲示やデジタルサイネージによる啓発動画の放映、講演会や出前講座の実施等、幅広く取り組んでいる。

こうした取組の継続、拡充に加えて、インターネット利用者に直接訴えかけることができるような効果的な取組を検討することが考えられる。例えば、インターネット広告を利用し、人権啓発や相談窓口等を掲載する府のウェブページに誘導することなどが考えられる。

なお、こうした取組は、本来、全国的な取組として国が行うべきものであること、また、プロバイダ事業者が自身のプラットフォーム上で適切な利用を呼びかけるべきものであることから、府においては、国やプロバイダ事業者に対し、こうした取組の実施について働きかけを行うことも考えられる。

(2) 相談事業・被害者支援の充実

ア インターネット上の問題に関する専門の相談窓口の設置

被害者においては、自身の被害状況を正確に理解し、最も適切な相談窓口にとどり着くことが困難であることから、必要な相談が受けられない場合も多くあるものと考えられる。そうした方にも必要な支援を提供することができるよう、インターネット上のトラブルや悩みを広く受け付けることができる相談窓口が必要であると考える。また、情報の匿名性や拡散性、消去や修正の困難性といったインターネットの特性を踏まえると、削除要請や証拠保全等の専門的知識や経験を有した相談員による迅速な支援を行う必要がある。

現在、府において人権相談窓口が設置されているが、本窓口は人権相談を主にやっているところであり、こうした相談に的確に対応し得るものではない。

よって、こうした相談にも適切に対応できるよう、相談者に寄り添い、一度だけの対応ではなく継続的な支援を行うことができる新たな専門の相談窓口を設置することが考えられる。

相談窓口においては、インターネット上の誹謗中傷や差別といった人権侵害情報に関する相談に対応し、被害者本人によるプロバイダ事業者への削除要請や証拠保全等の助言のほか、人権侵害情報を発信した者から、自ら発信した人権侵害情報の削除や発信の抑止等に関して相談があった場合についても、適切に対応することが必要である。

さらに、被害者からの相談内容に応じて、次のイヤウに掲げる弁護士や精神保健福祉士等の専門家とも適切に連携を図ることも求められる。

併せて、人権侵害情報に関する相談以外の相談があった場合においても、適切な相談窓口や関係機関につなぐなどの対応を行うことが適当と考える。

窓口の設置に当たり、相談に的確に対応できる相談員の確保が難しいことが課題として考えられるが、窓口運営の方法や相談員の育成等の必要な検討を進め、実現を目指すべきである。

また、相談内容は多岐にわたることが想定されることから、窓口での運営に当たっては、府関係部局をはじめ、府人権相談窓口、大阪法務局、法テラス、こころの

健康総合センター、消費生活センター、一般社団法人セーフティーインターネット協会、大阪府警等の関係機関との相互の連携・協力体制の構築が必要である。

さらに、府民が気軽に安心して相談できるよう、相談の手段について、例えば、専用電話やメール、面談のほか、SNSの活用なども考慮する必要がある。併せて、相談しようとする者が確実に相談窓口にとどり着くことができるよう効果的な周知を図る必要があると考える。

イ 弁護士による法的助言・相談の実施

被害者においては、司法手続を行うことはもとより、直接弁護士へ相談することもハードルが高い。府として、被害者により一層寄り添った支援体制を構築するため、プロバイダ事業者への削除要請の手続、発信者情報開示請求に関する非訟手続、削除請求の仮処分手続等、被害者がより高度で専門的な助言を必要とする場合には、無料の弁護士相談を提供することが考えられる。

なお、人権侵害情報の発信者からの相談については、府民理解等も考慮し、原則として、アの相談窓口の範囲の中で対応することとし、弁護士への相談が必要とされる場合には、法テラス等を案内することが適当であるとする。

ウ 被害者の心理的負担の軽減への対応

インターネット上の人権侵害に悩む被害者について、心理的な負担を軽減できるような取組が必要であることから、被害者からの相談内容に応じて、精神保健福祉士等の専門家による無料相談を提供することが考えられる。

なお、人権侵害情報の発信者からの相談についても、人権侵害情報の発信抑止につながるよう相談に応じることが適当と考える。

また、プライバシーに配慮した上で、実際に被害に遭われた当事者による体験談等をリーフレットや講演会、ウェブページを通じて提供することなども考えられる。

その他、被害者間で情報交換や情報共有できる場を設置することについて議論があったが、被害者間の情報は一般化が難しいことや被害者自身が被害体験を言い出しづらいこと等も踏まえ、こうした場の設置については、相談事例の分析や問題点等を整理し、今後の検討課題とすることが適当であるとする。

エ 府ウェブページの充実

府のウェブページについて、各種相談窓口案内、人権侵害情報の削除要請の方法、関係法令の解説等、被害者や人権侵害情報の発信者が必要とする情報をわかりやすく提供できるようコンテンツを充実させ、また、ポータルサイトを構築するなど府民が見やすくアクセスし易いものにする必要があると考える。

(3) 人権侵害情報への対応

ア プロバイダ事業者・法務省への削除要請の拡充

府では、これまでから、いわゆる同和地区の所在地情報の摘示、賤称語や蔑称、侮辱的表現を用いた団体、地域等に対する部落差別やヘイトスピーチといった明らかに差別的言動や差別を助長・誘発する情報であると判断できる情報について、プロバイダ事業者や法務省に対して削除要請を行っているところである。今後、こうした部落差別やヘイトスピーチだけでなく様々な不当な差別的言動等についても対象とし、さらに、団体、地域等に対する情報だけでなく、特定の個人に対する情報であっても削除要請を行うことが考えられる。

なお、特定の個人や団体に対する情報にあっては、基本的な考え方に示したように、まずは被害者の自主的な対応が求められることから、被害者が削除要請を行っても削除されず、府に対応を求める場合であって、その情報が差別的言動等であると府が認めるときに限るなどの対応が求められる。地域等に対する差別的言動等であって個別の被害者に対応を求めることが困難な場合については、引き続き、府において対応すべきである。

課題として、基本的な考え方に示したように、どういった情報が不当な差別的言動等として削除要請の対象とするのかといった判断が難しいことが挙げられる。実施に当たっては、判例、法務省の運用状況、府におけるこれまでの取組等を踏まえ、明らかに不当な差別的言動等であると判断できるものについて対象とするなど慎重な対応が求められる。

なお、府民のインターネットの利用の参考とするため、削除要請の件数や削除状況を公表することについて議論があったが、削除要請先のプロバイダ事業者別に公表することについては、公表目的について一層の検討が必要であることや、事業者からの理解を得る必要があること等も踏まえ、慎重に検討すべきと考える。

また、特定の個人への誹謗中傷に対する削除要請についても議論があったが、基本的な考え方に示したように、被害者自身が被害回復を行うべきものであること、また、違法性の判断に課題があることから、今後、相談事例の分析や問題点等を整理し、引き続き検討課題とすることが適当と考える。

イ 差別的言動等の発信者への注意喚起（助言・説示）

差別的言動や差別を助長・誘発する情報の発信を続ける者に対して、府が直接対応を求めることについて議論があったが、府は公権力の行使の主体となることや表

現の自由の問題があることから、任意の助言や説示といった注意喚起に留めるべきものと考える。

また、実施する場合には、特定の個人や団体に対する差別的言動等にあつては、まずは被害者の自主的な対応が求められるため、被害者や府が削除要請を行つても削除されず、府に対応を求める場合であつて、差別的言動等であると府が認めるときに限って運用することが適当であると考え。地域等に対する差別的言動等であつて個別の被害者に対応を求めることが困難な場合については、府において対応すべきである。

課題として、差別的言動等は匿名で発信されることが多く、注意喚起（助言・説示）を行う対象となる発信者の特定が難しいことが挙げられる。また、氏名等を公表して確信的に差別的言動等を行う者に対しては、効果が限定的となることも考えられる。

なお、特定の個人への誹謗中傷を続ける発信者に対する注意喚起についても議論があつたが、基本的な考え方に示したように、被害者自身が被害回復を行うべきものであること、また、違法性の判断に課題があることから、今後、相談事例の分析や問題点等を整理し、引き続き検討課題とすることが適当と考える。

ウ 社会的影響が大きい事象への対応

府において、インターネット上の誹謗中傷や差別に起因する社会的影響が大きい事象が発生した場合、知事名等でメッセージを発するなど、府として、府民に冷静な対応を求めることが効果的であると考えられる。

また、こうした事象への対応に関し、府として、必要に応じ検証を行うことも考えられる。

エ 有識者による施策の検証

適切にインターネット上の人権侵害情報の解消施策が実施されるよう、施策検証、削除要請や注意喚起（助言・説示）を行うに当たつての基本的な考え方、社会的影響が大きい情報への対応等について、有識者から意見を聴くことが考えられる。

なお、削除要請や注意喚起（助言・説示）を行うとした場合に、個々にあらかじめ有識者に意見を聞くことは、即応が求められる中であつて迅速性が著しく損なわれることから、原則として、削除要請や注意喚起（助言・説示）に当たつては、有識者からの助言を必要としない仕組みとすべきと考える。

オ 犯罪被害者等支援施策との連携

現在、府では、大阪府犯罪被害者等支援条例に基づき、身体に傷害を負う重大な

犯罪被害に遭われた方等を対象に支援を実施している。一方、インターネット上での誹謗中傷や差別により深刻な被害を受ける場合もあることも踏まえ、名誉毀損罪や侮辱罪を支援の対象とすることや、直接的な犯罪被害の後に被害者等が受ける精神的な苦痛といった二次被害が生じることのないよう、相談支援や府民、事業者への啓発において連携して支援するといったことについても、相談事例の分析や問題点等を整理し、今後の検討課題とすることが適当であると考える。

カ 司法手続への支援

被害者が、司法手続を行うに当たり大きな負担となる弁護士費用や訴訟費用を府において補助することについて議論があったが、法テラスにおいて費用立替等の援助が用意されていること、当事者の一方のみに補助を行うという公平性やインターネット上の人権侵害への司法手続に限り補助を行うことの妥当性等の課題があることから、司法手続への補助については、相談事例の分析や問題点等を整理し、今後の検討課題とすることが適当であると考える。

なお、被害者が、司法手続等の高度で専門的な助言を必要とする場合には、無料の弁護士相談の提供等により対応することも考えられる。

(4) 国への提案

インターネット上の人権侵害情報にあつては、基本的な考え方において示したように、基本的には、国において全国統一的に対処すべきものである。

府においては、令和3年7月に、総務大臣、法務大臣に対し、インターネット上の人権侵害事象に対処するための提案を行ったところであり、提案項目のうち、とりわけ「プロバイダ等が人権侵害情報の削除等を行った場合における賠償責任の免責」、具体的な対策について検討協議しインターネット上の人権侵害等に対して迅速に人権救済を図る「第三者機関（人権救済機関）の設置」については、早急に進めていくべきものであると考える。

先般、国において、被害者の発信者情報開示請求に係る非訟手続の創設や侮辱罪の法定刑の見直し等の対策が講じられたところであり、府においては、こうした国の対策の効果や府の取組結果を見極めながら、必要に応じ、国へのさらなる提案を検討することが適当であると考える。

提案事項については、例えば次のようなものが意見として挙げられた。

- ・ 法務省人権擁護機関における削除要請基準の明確化
- ・ 法務省人権擁護機関が削除要請を行った場合の削除対応の義務付け
- ・ 国が行う相談窓口の人員体制等の充実
- ・ 発信者情報開示手続に係る開示項目の拡大や電子メールなど一対一のメッセージへの適用
- ・ プロバイダ事業者への自主的な取組の促進
- ・ 地方公共団体への財政支援

(その他の附帯意見)

近年、政治家の不適切な発言等を契機に、インターネット上で賛否両論が巻き起こり、行き過ぎた差別的な言動や誹謗中傷が引き起こされるケースが見られるが、こうしたことが起きないように、知事や府議会等においても議論が必要と考える。

4 施策の実施に当たって

この取りまとめは、本会議での議論を整理し、府が行うべきインターネット上の人権侵害の解消に向けた施策の方向性や課題を示したものである。

今後、本取りまとめを踏まえ、具体的に施策を進めるに当たっては、課題について慎重に検討しながら、必要となる予算や体制、根拠となる条例等について、十分に精査する必要がある。

インターネット上の人権侵害に関する問題については、一朝一夕で解決するものではなく、府関係部局が一丸となって取り組むことはもとより、国や市町村、プロバイダ事業者、関係機関等との連携・協力を行いながら、粘り強く取り組み続けることが必要である。

「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」開催状況

【委員】

伊藤 聡子	フリーキャスター・事業創造大学院大学客員教授
岡田 健一	弁護士
佐伯 彰洋	同志社大学法学部教授
曾我部真裕	京都大学大学院法学研究科教授
若林 三奈	龍谷大学法学部教授

(敬称略・五十音順)

【議題等】

第1回 令和4年5月25日

- ・ 施策の検討の方向性について
- ・ 主な論点の整理について

第2回 令和4年7月28日

- ・ 関係者ヒアリング（株式会社 arca CEO、クリエイティブディレクター 辻 愛沙子氏）
- ・ 教育・啓発の推進、相談事業の推進、被害者支援策等について

第3回 令和4年8月25日

- ・ 関係者ヒアリング（LINE 株式会社 渉外管理チーム 藤川 由彦氏）
- ・ 被害者支援策について
- ・ 中間報告（素案）について

第4回 令和4年10月25日

- ・ 新たな取組の検討について

第5回 令和4年12月22日

- ・ 取りまとめ（素案）について

【参考】大阪府におけるインターネット上の人権侵害の現状と取組

現在、府では、インターネット上の人権侵害への対処として、次の3つの視点から施策をパッケージとして実施している。

1 教育・啓発（発信者への対応）

府においては、府民が加害者にも被害者にもならないよう、インターネット・リテラシーの向上を図るための教育・啓発の取組を行っており、とりわけ、SNSの利用率の高い若い世代に対する施策を重点的に実施しているところである。

具体的には、府ウェブページ、府公式 Twitter・Facebook 等による広報、ポスターの掲示やデジタルサイネージによる啓発動画の放映、リーフレットの配布、著名人による講演会、児童生徒・保護者向けの出前講座、大学との共同研究等の実施、学生の夏期休業に合わせたインターネット上の人権侵害解消啓発推進月間の設定等、幅広く啓発活動に取り組んでいる。

2 被害者支援（被害者への対応）

ア 大阪府人権相談窓口

府では、専門の相談員による人権相談窓口を開設し、インターネット上の人権侵害をはじめ、府民から様々な人権に関する相談を受け付けている。

そのうちインターネット上の人権侵害に関する相談件数については、増加傾向にあるが、令和3年度については減少している。

相談の内容は、氏名や写真等の無断掲載といったプライバシー侵害が最も多く、次いで誹謗中傷となっている。相談に対する主な対応として、発信者情報開示請求手続等についての助言のほか、相談内容に応じて、大阪法務局や弁護士等の関係機関を案内している。

【人権相談窓口における相談件数】

相談項目	令和元年度	令和2年度	令和3年度
相談総数	3,102 (643)	3,158 (674)	3,616 (733)
うちインターネット関連	107 (37)	204 (53)	148 (39)

※（ ）は、対応人別件数。

イ 市町村への支援

大阪府総合相談事業交付金による市町村の人権相談をはじめとする相談事業

の支援、市町村の相談担当職員向けのインターネット上の人権相談に関する研修等、市町村の相談体制の充実を図るための取組を行っている。

3 削除要請（人権侵害情報への対応）

府では、いわゆる同和地区の所在地情報の摘示、賤称語や蔑称、侮辱的表現を用いた部落差別及びヘイトスピーチといった明らかに差別を助長するような発信について、プロバイダ事業者（YouTube、Twitter、爆サイ等）及び法務省に対して削除要請を行っている。削除要請の実施は増加傾向にあるが、プロバイダ事業者が削除要請に応じないケースが多く、対象のウェブページの削除は進んでいない状況である。

【削除要請ウェブページ数】

削除要請	令和元年度	令和2年度	令和3年度
プロバイダ事業者への削除要請	-	-	230
法務省への削除要請	20	69	198
うち閲覧できなくなったページ	16	8	165

※ 閲覧できなくなったページ数は、令和5年2月末現在