

2023年8月23日さいたま市議会
政策条例検討プロジェクトチーム第3回

インターネット上の誹謗中傷等の防止 及び被害者支援に関する諸問題

白鷗大学法学部 岩崎 忠

目次

- 1 誹謗中傷に関する条例制定の背景
- 2 誹謗中傷に関する条例制定の現状
- 3 誹謗中傷に関する憲法上の論点
- 4 自治体における法律の留保
- 5 プロバイダ責任制限法の一部改正（令和3年4月公布、令和4年10月施行）
- 6 刑法改正（侮辱罪の法定刑引き上げ）
- 7 最近の動向
 - ①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改正（案）
 - ②戸田市インターネット上の誹謗中傷防止条例案
- 両条例ともに令和5年8月1日～30日（パブリックコメント期間中）
- 8 条例を推進する取り組み
- 9 今後の誹謗中傷対策条例は？

1 誹謗中傷に関する条例制定の背景

◎インターネットの普及により、誰もが、あらゆる場所で世界とつながり、様々な情報を瞬時に入手することが可能になった。

◎ 一方で、匿名性や不特定多数性など、その特性に由来する誤った情報や嫌がらせによる風評被害、悪口等(コロナ感染被害を含む)を言いふらし、他人の名誉や感情を傷つける誹謗中傷、プライバシー侵害等が安易に行われ、いじめの温床となる等の問題が深刻化している。

◎ このことにより、被害者が心理的、身体的に大きな負担を強いられることは勿論、発信者自身が意図せず加害者となるような事態も頻発しております。

◎ また、インターネット上に発信された情報は、消去には様々な負担や制約がある。一方、拡散が容易であり、一度受けた被害の影響がほぼ永続的に続くと懸念がある。

◎こうした状況下で、表現の自由(憲法21条)に配慮しつつ、インターネットの負の側面から市民を守るため、市民が被害者にも加害者にもならないよう相談体制を整備するとともに、インターネットを正しく活用する能力(インターネットリテラシー)の向上をはじめとした各種施策を講じていく必要がある。

2 誹謗中傷に関する条例制定状況（1）

◎ 誹謗中傷に関する制定状況は、一般社団法人地方自治研究機構の調査（令和5年4月1日更新）によると、群馬県が全国で初めて制定後、11自治体が制定している。このうち誹謗中傷に関する規定のみの条例は、別表のように7自治体であり、4自治体（愛知県、三重県、佐賀県、沖縄県）では条例の一部として規定している。

自治体名	条例名	施行日
群馬県	群馬県インターネット上の誹謗中傷等の被害者支援等に関する条例	R2年12月
大東市	大東市インターネット上の誹謗中傷等の被害者支援等に関する条例	R3年4月
渋川市	渋川市インターネット上の誹謗中傷等の被害者支援等に関する条例	R4年4月
愛知県	愛知県人権尊重の社会づくり条例	R4年4月
大崎上島町	大崎上島町インターネット上の誹謗中傷等の被害者支援等に関する条例	R4年4月
大阪府	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	R4年4月
江戸川区	江戸川区インターネット健全利用促進条例	R4年4月
三重県	差別を解消し、人権が尊重される三重をつくる条例	R4年5月
和泉市	和泉市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	R4年6月
佐賀県	全ての佐賀県民が一人一人の人権を共に認め合い、支え合う社会づくりを進める条例	R5年3月
沖縄県	沖縄県差別のない社会づくり条例	R5年4月

（出典）地方自治研究機構データ＜R5年4月1日更新＞より岩崎作成

(別表) 誹謗中傷に関する条例制定項目 (内容)

自治体名	群馬県	大阪府大東市	群馬県渋川市	広島県 大崎上島町	大阪府	江戸川区	大阪府和泉市
施行日	R2年12月	R3年4月	R4年4月	R4年4月	R4年4月	R4年4月	R4年6月
1条	目的	目的	目的	目的	目的	目的	目的
2条	定義	定義	定義	定義	定義	基本理念	定義
3条	県の責務	市の責務	市の責務	町の責務	府の責務	区の責務	市の責務
4条	県民の役割	市民の役割	市民等の役割	町民の役割	議会の責務	区民の責務	市民の役割
5条	連携協力	議会の役割	連携協力	議会の役割	府民の役割	事業者の責務	議会及び議員の役割
6条	基本的施策	連携協力	基本的施策	基本的施策	連携協力	委任	連携協力
7条	相談体制	基本的施策	インターネット リテラシーの向上		基本的施策		基本的施策
8条	インターネット リテラシーの向上	インターネット リテラシーの向上	相談体制		インターネット リテラシーの向上		インターネット リテラシーの向上
9条	県民理解の増進	相談支援体制	市民理解の増進		被害者の相談支援体制		相談支援体制
10条	財政上の措置	市民理解の増進	財政上の措置		行為者等の相談支援体制		市民理解の増進
11条			委任		府民への啓発		
12条					財政上の措置		
提案者		議員提案		議員提案	議員提案	議員提案	議員提案

2 誹謗中傷に関する条例制定状況（2）

◎愛知県人権尊重の社会づくり条例

インターネットを利用して情報を発信する者の表現の自由を不当に侵害しないように留意しつつ、インターネット上の誹謗中傷等（インターネットを利用した情報の発信で、誹謗中傷、プライバシーの侵害その他の人権を侵害すること）を未然に防止するために必要な教育、啓発その他の施策やインターネット上の誹謗中傷等による被害者の支援を図るために必要な施策を講ずる（第7条）。

◎三重県の「差別を解消し、人権が尊重される三重をつくる条例」

「人権侵害行為」を「不当な差別、いじめ、虐待、プライバシーの侵害、誹謗中傷その他の他人の権利利益を侵害する行為（インターネットを通じて行われるものを含む。）」（2条3号）と定義づけたうえで、インターネットを通じて行われる人権侵害行為を防止するため、特定電気通信役務提供者の責務（8条）を規定するとともに、県はモニタリング、インターネット上での人権啓発、インターネットの適切な利用に関するリテラシーの向上を図るための教育及び啓発その他の必要な措置を講ずる（23条）としている（13条）。

2 誹謗中傷に関する条例制定状況（2）

◎佐賀県の「全ての佐賀県民が一人一人の人権を共に認め合い、支え合う社会づくりを進める条例」

「何人も、不当な差別、いじめ、虐待、プライバシーの侵害、誹謗中傷その他の他人の権利利益を侵害する行為（インターネットを通じて行われるものを含む。以下「人権侵害行為」という。）をしてはならない。」（7条1項）としたうえで、人権侵害行為に対する知事の助言・説示・あっせん、勧告、意見聴取、勧告状況の報告（9条～12条）等について規定している。

併せて、「インターネット上の誹謗中傷等」を「インターネットを利用して、プライバシーの侵害に該当する情報、誹謗中傷に該当する情報その他の他人の権利利益を侵害する情報又は人権侵害行為を助長し、若しくは誘発する情報（以下「人権侵害情報等」という。）を発信すること」（13条1号）と定義づけたうえで、県は、インターネット上の誹謗中傷等の防止のための教育及び啓発に取り組む（13条1号）とするとともに、インターネット上の誹謗中傷等が行われた場合で必要があると認められる場合には、**人権侵害情報等の送信を防止する措置を講ずる権限を有する者等に対して人権侵害情報等の削除に向けた必要な措置を講ずる**（13条2項）としている

◎沖縄県の「沖縄県差別のない社会づくり条例」

県は、インターネット上の不当な差別的言動の解消を図るため、インターネットの適切な利用に関する教育及び啓発を行うとともに、インターネット上の不当な差別的言動その他の誹謗中傷に関する相談体制の整備その他の必要な施策を講ずるものとする（第8条）。

（出典）地方自治研究機構データ（令和5年4月1日更新）

2 誹謗中傷に関する条例制定状況（3）

◎群馬県条例の概要

条項	内容
第1条（目的）	◎インターネット上の誹謗中傷等の被害者支援等に関して、県の責務と県民の役割を明らかにするとともに、基本的施策を定め、これを推進する
第2条（定義）	◎用語の定義
第3条（県の責務）	◎被害者を支援するための施策および行為者を発生させないための施策を策定し、これを実施する。
第4条（県民の役割）	◎被害者が置かれている状況及び被害者支援の必要性について理解を深める。 ◎自らが行為者になることのないよう、インターネットリテラシーの向上に努める
第5条（連携協力）	◎県は、施策を策定及び実施するため、国、市町村等の関係機関と連携を図る。
第6条（基本的施策）	◎県は、表現の自由に配慮しつつ、以下に掲げる施策に取り組む。被害者の心理的負担の軽減を含めた相談体制の整備 ◎県民のインターネットリテラシー向上に資する施策 ◎その他、被害者を支援するための施策および行為者を発生させないための施策

2 誹謗中傷に関する条例制定状況（3）

◎群馬県条例の概要

条項	内容
第7条（相談体制）	◎県は相談体制を整備し、以下の事項を行う。 <ul style="list-style-type: none">・相談内容に応じた情報提供及び助言・専門的知識を有する者の紹介・その他、被害者の相談対応として必要な事項
第8条 （インターネットリテラシーの向上）	◎県は、県民の年齢、立場等に応じたインターネットリテラシーを学ぶ機会を提供するため、必要な施策を講ずる。 ◎県は、青少年に対する施策を講じる際には、学校教育と連携するとともに、保護者の理解を得ながら取り組むよう努める。
第9条 （県民の理解の増進）	◎県は、誹謗中傷等に関する県民の理解を深めるため、啓発活動を行うものとする。
第10条（財政上の措置）	◎県は、施策の推進に必要な財政上の措置を講ずる。

（出典）群馬県資料

3 誹謗中傷対策に関する憲法上の論点①

- ◎ **誹謗中傷に対する規制**は、憲法で保障される**表現の自由の制限**になります。
- ◎ もちろん人権も無制限ではなく、「**公共の福祉**」（**憲法第13条**）の**制限**を受けますし、条例で人権を制限することも可能です。しかし、人権を規制する場合、「公共の福祉」に基づく**必要最低限度の制限**でなければなりません。
- ◎ 具体的には、規制の「目的」が公共的な必要に基づくものであり、かつ、規制の「手段」が合理的でできるだけ制限的でないものでなければなりません。
- ◎ 法律や条例が憲法に違反するか否かは、裁判所が審査します（**憲法81条**）。これを**違憲立法審査権**といいます。その際、経済的な自由と財産権の制限については、立法機関の判断を尊重して比較的緩やかな基準で合憲性を審査するのに対して、精神的な自由（表現の自由）については、自由な言論を通じて選挙などの民主的過程を支えるものであり、過度に制限されると民主的過程に問題（瑕疵）が生じるため、より厳しい基準で合憲性を審査するものです。これを**二重の基準**といいます。

3 誹謗中傷対策に関する憲法上の論点②

規制条例として発信者に罰則を適用する場合、罪刑法定主義の視点から考察する必要がある。

憲法31条 「何人も、法律の定める手続によらなければ、その生命若しくは自由を奪はれ、又はその他の刑罰を科せられない。」

⇒法律で定められた実体・手続が適正であること。

◎「実体」内容の適正化

・ **規定の明確化（犯罪構成要件の明確性）**、規制内容の合理性、罪刑の均衡、不当な差別の禁止（平等原則） ⇒ **検察庁との事前協議**

◎「手続」の適正化（法定化）

・ 不利益処分の場合の「反論の機会」の確保（告知・聴聞）

4 自治体における法律の留保

地方自治法

第14条

- ① 普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第二条第二項の事務（自治事務、法定受託事務）に関し、条例を制定することができる。

⇒ 重要事項留保説

- ② 普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。

⇒ 侵害留保説

5 プロバイダ責任制限法の一部改正 (令和3年4月公布、令和4年10月施行)

◎インターネット上の誹謗中傷などによる権利侵害について、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）を創設するなどの制度的見直しを行う。

< 新たな裁判手続の創設 >

・ **改正前**の手続では発信者の特定のため、**2回裁判手続**（SNS事業者等からの発信者の通信記録の開示、通信事業者等からの発信者の氏名・住所の開示）を経ることが一般的に必要であった。

・ **改正後**の手続では、①発信者情報の開示を**1つの手続**で行うことを可能とする「新たな裁判手続」（非訟手続）を創設する。②裁判所による開示命令までの間、必要とされる通信記録の保全に資するため、**提供命令及び消去禁止命令**（侵害投稿通信等に係るログの保全を命令）**を設けた**。③裁判管轄など裁判手続に必要な事項を定める。

6 刑法改正（侮辱罪の法定刑引き上げ）

◎改正の必要性

- ・インターネット上の誹謗中傷が特に社会問題になっていることを契機として、誹謗中傷全般に対する非難が高まるとともに、こうした誹謗中傷を抑止すべきとの国民意識が高まっている。
- ・近時の誹謗中傷の実態への対処として、侮辱罪の法定刑を引き上げ、厳正に対処すべきとの法的評価を示し、これを抑止するとともに、悪質な侮辱行為に対して厳正に対処することが必要

<参考>名誉棄損罪

刑法230条：公然と事実を適示し、人の名誉を毀損した者は、その事実の有無にかかわらず、3年以下の懲役若しくは禁錮又は50万円以下の罰金に処する。

◎侮辱罪の法定刑の引き上げ>

改正前	改正後
(侮辱) 第231条 事実を適示しなくても、公然と人を侮辱した者は、 拘留又は科料に処する。 (30日未満) (1万円未満)	(侮辱) 第231条 事実を適示しなくも、公然と人を侮辱した者は、 1年以下の懲役若しくは禁錮若しくは30万円以下の罰金又は拘留若しくは科料に処する。

(出典) 令和4年6月法務省資料

7 最近の動向 <大阪府①>

◎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一部改正（案）

⇒ 教育・啓発活動の一層の推進を図ることや、インターネット上のトラブルや悩みを広く受けることができる相談窓口の設置のほか、不当な差別的言動等に対するプロバイダ事業者等への削除要請の拡充など、インターネット上の人権侵害解消に向けた実効性のある施策を実施することとした。

項 目	規定の概要
(1)プロバイダ事業者等への削除要請等を規定	<p>○不当な差別的言動等に対するプロバイダ事業者等や国への削除要請等について、現在行っている同和問題やヘイトスピーチに関するものに加え、他の人権課題（障がい、疾病等）に関する不当な差別的言動等に対しても実施します。</p> <p>○削除要請等の実施に当たっては、被害者が削除要請を行っても情報の削除や流通の防止等の措置がなされず、府に対応を求める場合であって、その情報が明らかに不当な差別的言動等であると認められるときなど、必要に応じて行います。</p>

7 最近の動向 <大阪府②>

項目	規定の概要
(2)行為者への助言・説示を規定	<p>○削除要請等を行ってもなお情報の削除等がなされず、被害者が府に対応を求める場合であって、当該不当な差別的言動等により被害を発生させた者が明らかであると求められるときなど、必要に応じて、当該行為者に対して、情報の削除に向けた助言・説示を実施します。</p>
(3)審議会への諮問を規定	<p>○審議会へ以下の事項について、意見・見解を求めます。</p> <ul style="list-style-type: none">・上記削除要請等や助言・説示などを行うにあたって、客観性、公正・中立性を確保する必要があることから、削除要請等や助言・説示を行うにあたっての基本的な考え方・人権侵害事象の解消に向けてより効果的な取組みを進めるため、インターネット上の人権侵害の解消推進施策の検証、新たな取組の検討・社会的影響が大きい事案が生じた場合の、被害拡大防止等に向けた府民等への啓発や適切な被害者支援等の府としての対応のあり方
(4)不当な差別的言動等の定義を規定	<p>○府が実施する削除要請等や助言・説示の対象となる不当な差別的言動等の定義を規定します。</p> <p>○規定にあたっては、憲法第14条や本府人権尊重の社会づくり条例前文等の規定を参考に規定します。</p>
(5)事業者の責務を規定	<p>○インターネット上の人権侵害への対応は、事業者の理解と協力が不可欠</p>

7 最近の動向〈戸田市〉

◎戸田市インターネット上の誹謗中傷等の防止に関する条例（案）

<内容>

- 1 制定の趣旨・目的
- 2 定義
- 3 市の責務
- 4 市民等の役割
- 5 連携協力
- 6 基本的な施策

⇒ 群馬県をはじめとする基本（理念）条例

8 条例を推進する取り組み

(1) 岐阜県人権侵害パトロール事業

- ・ 人権啓発センターにおいて、弁護士相談や被害者に寄り添った助言等を実施し、法務省と連携してプロバイダ等への削除を要請する。

(2) 鳥取県の相談体制・関係機関連携

- ・ 県警本部、県弁護士会、鳥取地方法務局が共同行動宣言を行い、鳥取県人権相談窓口（県庁人権・同和対策課）を中心に関係機関の連携を強化している。

9 今後の誹謗中傷対策条例は？

- ◎ 誹謗中傷・差別的な発言をする人に対する言論統制（規制）を行い、罰則を適用するような監視社会よりも、ネット環境については正しく理解し、相互に理解し合い、支え合っていく社会を目指すべきではないか。
このためには、自治体と加害者・被害者という関係だけでなく、インターネット事業者等を取り組んだ対応策を構築すべきである。
⇒プロバイダ責任制限法の一部改正

◎ 条例形式は？

- ・群馬県をはじめとする各自治体で策定されている、規制条例（罰則規定）ではない、行動様式等（インターネットリテラシー向上、相談体制等）を規定した基本（理念）条例が望ましいのではないか。⇒被害者の心の支え
- ・自治体と加害者・被害者という二極間関係だけでなく、インターネット事業者等への協力を求めた三極間関係の条例（佐賀県・大阪府）の検討をしてはどうか。

参考文献

- ◎RILG一般社団法人地方自治研究機構：条例の動き（法制執務支援）HP
『誹謗中傷に関する条例』（2023年4月更新）
- ◎磯崎初仁『自治体議員の政策づくり入門』イマジン出版、2017年、68～71頁
- ◎岩崎忠「誹謗中傷・差別禁止条例の論点と今後の自治体対応」『自治実務セミナー2021年2月号』63～67頁、
- ◎曾我部真裕「特集1 ネット中傷から身を守る：ネット上のヘイトスピーチは規制できるか」『都市問題vol.111』後藤・安田記念東京都市研究所、2020年11月