

調査と情報—ISSUE BRIEF—

No. 1019 (2018.10.18)

ドイツの SNS 法

- | | |
|---------------------------------|-----------------|
| はじめに | 3 苦情処理手続の策定義務 |
| I ネット上の違法コンテンツ対策と
SNS 法制定の経緯 | 4 過料 |
| 1 違法コンテンツ対策—媒介者
の責任の観点から— | III SNS 法の論点と課題 |
| 2 SNS 法制定の経緯 | 1 表現の自由に与える影響 |
| II SNS 法の概要 | 2 SNS 法運用上の課題 |
| 1 対象と範囲 | おわりに |
| 2 報告義務 | |

キーワード：ネットワーク執行法、ネット上の違法情報、ヘイトスピーチ、フェイクニュース、表現の自由、電子商取引指令、プロバイダ責任制限法

- ドイツでは、ネット上のヘイトスピーチ等が問題となり、2017年、SNS 事業者に一定の苦情処理手続の策定等を義務付ける「SNS における法執行を改善するための法律」（SNS 法）が制定された。
- SNS 法は、苦情処理手続の策定、苦情処理に関する報告の作成・公表を義務付けるとともに、違反に対して最大 5000 万ユーロ（約 64 億円）の過料が科され得るとされている点で、従来の規制枠組みと異なるものとなっている。
- 過剰削除等表現の自由に与える影響を中心とした SNS 法に関する議論や、法施行後の動向を整理した。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

国土交通課 こうたり ゆうたろう 神足 祐太郎

第 1019 号

はじめに

インターネットの普及は、情報の流通、発信等の利便性を向上させた一方で、これを通じた権利侵害（名誉毀損、著作権侵害等）や未成年者等の犯罪行為への誘引等の問題を生じさせた。オフラインにおける違法情報は、原則としてインターネット上でも違法であるが、公権力による直接的な規制に加え、プロバイダや Social Networking Service (SNS)¹事業者等、情報流通の媒介者²による自主規制等も重要性を増している³。その理由として、媒介者だけが、発信者に関する情報を保有している、違法情報⁴の削除等の対応を行うことが可能である、といった場合があることが挙げられる⁵。

2017年、ドイツで制定された「SNSにおける法執行を改善するための法律」（以下「SNS法」という。）⁶は、SNS事業者に対し、一定の違法情報への対応手続の策定等を求めるものであり、設定された高額な過料とともに各国で大きく報じられた⁷。本稿では、同法の概要、論点を紹介することを通じて、日本におけるネット上の違法情報対策へのひとつの参考資料を提供することを目的とする。

なお、本稿は、2018年3月下旬に、筆者がベルリン（ドイツ）で行った現地聞き取り調査等の結果を含むものである⁸。

I ネット上の違法コンテンツ対策と SNS 法制定の経緯

SNS法は、プロバイダ等が媒介する違法情報に関する法的責任の免除とその下での自主規制というこれまでの枠組みを超えて、違法情報への対策強化のための具体的な義務を SNS事業者に対して課すものである。ネット上の違法情報対策における媒介者の役割を整理し、同法制定の経緯をたどる。

* インターネット情報への最終アクセス日は、2018年10月9日である。

¹ SNSとは、登録された利用者同士が、インターネットを通じて交流を図ることを目的とした会員制のサービスのこと。

² 今日のインターネット上では、通信事業者、プロバイダ、検索事業者等、情報流通の「媒介者」（intermediary）が「表現の自由のインフラストラクチャ」としての役割を担っている一方、表現に対する規制と監視をも担っていることが指摘され、情報法学等の分野で注目されている（成原慧『表現の自由とアーキテクチャー—情報社会における自由と規制の再構成—』勁草書房、2016、p.6）。

³ 神足祐太郎「権利侵害とプロバイダの責任—インターネット上の名誉毀損への対応—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』919号、2016.8.25、pp.4-5。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10189094_po_0919.pdf?contentNo=1>

⁴ 本稿では、違法ないし違法であると考えられる情報を「違法情報」、SNS法の定義（後述）に従った一定の範囲の違法情報について「違法なコンテンツ」という。

⁵ 小向太郎『情報法入門 第4版』NTT出版、2018、p.93。

⁶ *Netzwerkdurchsetzungsgesetz vom 1. September 2017* (BGBl. I S. 3352)。<<https://www.gesetze-im-internet.de/netzdg/BJNR335210017.html>> 略称として、ネットワーク執行法、NetzDG、Facebook法など使われる。なお、同法の全訳を『外国の立法』No.278、2018.12に掲載予定である。

⁷ 日本での報道として、例えば、「こちら特報部 ドイツ、偽ニュース規制 10月に導入」『東京新聞』2017.8.22。

⁸ 本稿の執筆に先立ち、筆者は2018年3月下旬に、ベルリン（ドイツ）等において、「SNSにおける法執行を改善するための法律」（「SNS法」）等に関連する各機関（連邦司法及び消費者保護省、連邦議会調査局、青少年保護委員会）を訪問する機会を得た。また、情報法制学会第1回研究大会（2017年12月16日）における實原隆志福岡大学教授の報告「ドイツの SNS 法」からも示唆を得た。この場を借りてお世話になった方々に御礼を申し上げたい。

1 違法コンテンツ対策—媒介者の責任の観点から—

プロバイダ、SNS 事業者等の媒介者は、ネット上の情報流通において大きな役割を果たしており、違法情報に対して直接的・迅速な対応を採りうる立場にある。他方で、過重な責務を課せば、媒介者の経営に過度の負荷がかかり、情報の流通、事業の発展に対し、深刻な影響を与えることにもつながる。そこで、日本、欧州等では、媒介者に対して、違法情報を知った場合に削除等の措置を採ること等、一定の条件のもとで免責を与える制度が採用されている⁹。そうした制度の下で、各事業者による違法情報の削除等の対応が行われており、換言すれば、免責制度によって自主規制を促進するという枠組みが構築されていると捉えることができる¹⁰。

ドイツでも、従来「テレメディア法」¹¹第 10 条において、①違法な行為・情報に関する認識を有さず、それらが明白となる事実・状況の認識がないこと、②違法な情報に関する認識を得た場合に直ちに削除等の措置を採ることを要件として、他者の情報を保存する媒介者の免責を認めてきた。

2 SNS 法制定の経緯

(1) ネット上のヘイトスピーチ問題

ドイツにおいて新たに SNS 法を制定する理由として第一に挙げられていたのが、ネット上のヘイトスピーチ¹²その他の犯罪行為への規制強化である¹³。法案説明資料は、ヘイトスピーチその他の犯罪に効果的に対処できなければ、自由で開かれた民主主義社会の平和的共存に対する大きな脅威となると指摘している¹⁴。連邦司法及び消費者保護省は、2015 年 9 月、ネット関係企業、関連団体らとともに、ネット上のヘイトスピーチに対するタスクフォースを結成し、違法コンテンツを遅滞なく（24 時間以内）削除することを含む共同対応方針の公表（同年 12 月）等の対応を採ってきた¹⁵。

しかし、2017 年に行われた、各種 SNS（Facebook, Twitter, YouTube）上におけるヘイトスピーチの削除率に関する実態調査では、YouTube では、一般ユーザーの通報に基づき 24 時間以内に民衆扇動罪等に当たるコンテンツの 90%を削除できていたものの、Facebook では当該コンテンツの 39%、Twitter では 1%の削除に留まった¹⁶。

⁹ 日本では、「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。「プロバイダ責任制限法」）による。概要については、神足 前掲注(3), pp.5-6 も参照。

¹⁰ 生貝直人『情報社会と共同規制—インターネット政策の国際比較制度研究—』勁草書房, 2011, p.33.

¹¹ Telemediengesetz vom 26. Februar 2007 (BGBl. I S. 179). <<https://www.gesetze-im-internet.de/tmg/BJNR017910007.html>>

¹² ドイツのヘイトスピーチ規制については、小笠原美喜「米英独仏におけるヘイトスピーチ規制」『レファレンス』784 号, 2016.5, pp.29-43. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9977281_po_078402.pdf?contentNo=1> 等を参照。なお、日本においては、差別的表現が特定の個人・団体に向けられた場合には、名誉毀損罪等に該当する可能性があるが、ある属性（国籍、民族、性別など）を持った集団に向けられた表現については、現行法上規制は難しいとされる（小倉一志「インターネット上の差別的表現・ヘイトスピーチ」松井茂記ほか編『インターネット法』有斐閣, 2015, p.164.）。

¹³ Deutscher Bundestag, Drucksache, 18/12356, S.1. <<https://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/123/1812356.pdf>>

¹⁴ *ibid.*

¹⁵ „Die Initiative gegen Hasskriminalität im netz.“ Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz website <https://www.fair-im-netz.de/WebS/NHS/DE/Home/home_node.html>

¹⁶ 調査の実施主体は、Jugendschutz.net（ネット上の青少年保護に関係する機関）である。民衆扇動罪等に当たるコンテンツを①一般ユーザーとして通報、②認証ユーザーとして通報、③電子メールで直接連絡の 3 段階で報告し、各 SNS の削除率を調査した。同様の調査は、2016 年にも行われている。Jugendschutz.net, „Löschung rechtswidriger Hassbeiträge bei Facebook, YouTube und Twitter,“ 2017.3.14. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

(2) フェイクニュースへの対応

法案説明資料では、米国大統領選挙キャンペーン¹⁷において得られた知見を基に、「フェイクニュース」¹⁸への対応も重視されるとしている¹⁹。同法が、フェイクニュース対策のための法律とも報じられた所以である。

ドイツでは 2016 年にも、シリア難民の男性がアンゲラ・メルケル (Angela Merkel) 首相と撮影した写真に、当該男性がテロ事件の犯人であるとの誤った説明を付されて、フェイスブック上で拡散されるという事件が発生している²⁰。

(3) 草案作成から成立まで

このように、ネット上のヘイトスピーチ等が問題となり、また、2017 年 9 月の連邦議会選挙を前に、与党会派が連邦司法及び消費者保護大臣に対策を講じるように迫っていた²¹。同年 3 月 14 日には、連邦司法及び消費者保護省の参事官草案 (Referentenentwurf) が公表され、4 月 5 日に連邦政府法律案が閣議決定された。速やかな成立のため、連邦政府案と同時に同内容の連立与党案も提出され²²、委員会審査による修正を経て、SNS 法は 2017 年 6 月 30 日に連邦議会において可決された。同法は、同年 10 月に施行され、法律に定められた経過期間を経て、2018 年 1 月から本格実施に移されている。

website <https://www.fair-im-netz.de/WebS/NHS/SharedDocs/Downloads/DE/03142017_Monitoring_jugendschutz.net.pdf?__blob=publicationFile&v=3>; Deutscher Bundestag, *op.cit.*(13), S.1-2.

¹⁷ 2016 年の米国大統領選期間中には、SNS 上で「ローマ法王がトランプ候補を支持」、「児童性愛者の地下組織にクリントン候補が関与している」といった虚偽の情報 (フェイクニュース) が拡散し、選挙結果に影響を与えたのではないかと、という議論が起こった (平和博『信じてはいけない—民主主義を壊すフェイクニュースの正体—』朝日新聞出版, 2017, pp.14-18, 36-38.)。

¹⁸ 直訳すれば「偽のニュース」を意味する。場合によっては、誤報、パロディを指すほか、敵対的な報道に対する攻撃にも用いられる多義的な言葉だが、「読者を誤解させ又は影響を与えることを目的としたコンテンツ」などと定義される。一般的に、虚偽であることそのものは違法ではないが、名誉毀損等に該当する可能性もある。(Claire Wardle “Fake News. It’s complicated,” 2017.2.16. First Draft website <<https://firstdraftnews.org/fake-news-complicated/>>; “Online Information and Fake News,” *POST Note*, No.559, 2017.7. <<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/POST-PN-0559/POST-PN-0559.pdf>>; 鈴木秀美「インターネット上のヘイトスピーチと表現の自由—ドイツの SNS 対策法をめぐって—」工藤達朗ほか編『憲法学の創造的展開—戸波江二先生古稀記念— 上巻』信山社, 2017, p.584.)

¹⁹ Deutscher Bundestag, *op.cit.*(13)

²⁰ 鈴木 前掲注(18), pp.579-580. 近年欧州では、外国勢力からの虚偽の情報を通じた政治への介入が問題視されている (Naja Bentzen, “Foreign influence operations in the EU,” 2018.7.10. European Parliament website <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625123/EPRS_BRI\(2018\)625123_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625123/EPRS_BRI(2018)625123_EN.pdf)>). ドイツ国内でも、2016 年に発生した「リサ事件」が大きな運動に発展した。2016 年 1 月にロシア系ドイツ人の少女が、誘拐されアラブ系移民による強姦被害にあったとロシア系メディアが報じた。後に少女自身が、誘拐・強姦は虚偽であったと証言したが、デモ、更にはロシアのセルゲイ・ラブロフ (Sergej Lavrov) 外務大臣によるドイツ警察等に対する懸念の発表につながった。(Stefan Meister, “The “Lisa case”: Germany as a target of Russian disinformation,” *NATO Review Magazine*, 2017.7.25. <<https://www.nato.int/docu/review/2016/also-in-2016/lisa-case-germany-target-russian-disinformation/EN/index.htm>>; Marius Mortsiefer, “The German Battle With Fake News,” *Readings: Eastern Europe and Beyond*, No.1, 2018. 4.16. <<http://www.eesc.lt/uploads/news/id1059/Readings%202018%2018.pdf>>.)

²¹ 以下経緯について、鈴木 前掲注(18), pp.580-582 を参照した。

²² ドイツ基本法第 76 条第 2 項では、連邦政府提出法案は、まず、連邦参議院に送付され、連邦参議院は、原則 6 週間以内に態度を決定するものとされている。連立与党は、この態度決定手続を迂回するため、同内容の与党案を連邦議会に提出した。(鈴木秀美「ドイツの SNS 対策法と表現の自由」『メディア・コミュニケーション』68 号, 2018, p.3. <<http://www.mediacom.keio.ac.jp/wp/wp-content/uploads/2018/04/4338829378f9b93f524fb8aeb862933b.pdf>>)

II SNS 法の概要

SNS 法は、一定の規模を有する SNS 事業者に対し、特定の違法情報への苦情処理手続の策定、対応に関する報告書の作成・公開等を義務付けるものである。違反に対する過料は高額に及ぶ場合もあるとされる。以下では、同法の概要を紹介する。

1 対象と範囲

(1) 対象となる SNS 事業者

対象となる事業者は、国内の利用登録者²³が 200 万人以上の一般 SNS 事業者である。音楽に限定されたもの、職業紹介 SNS 等、特定のコンテンツに限定された SNS は対象とならない²⁴。(第 1 条第 1 項及び第 2 項)

(2) 違法なコンテンツの範囲

SNS 法で対応を義務付けられる「違法なコンテンツ」は、第 1 条第 3 項に掲げられた刑法典上の犯罪²⁵の構成要件を満たすものであって、かつ違法性が阻却されないものをいう。したがって、刑法典上違法とならない情報（一部のフェイクニュース²⁶等）は、同法の対象外ということになる。

2 報告義務

違法なコンテンツへの対応に関する報告を義務付けられるのは、年間 100 件を超える苦情を受けた SNS 事業者である（第 2 条第 1 項）。該当する SNS 事業者は、半年に 1 度、報告書をドイツ語で作成し、連邦官報及び自社のウェブサイトで公開しなければならない（当該期間終了から 1 か月以内）。報告書には、①犯罪行為の防止のために行う取組の説明、②苦情送信の仕組み及び違法なコンテンツの削除等に係る判断基準、③報告期間中に受信した苦情数、④対応する組織及び人員への訓練体制等、⑤業界団体への加盟状況、⑥判断のために外部に相談した件数、⑦削除等に至った件数、⑧苦情の到達から削除等に至るまでの時間、⑨申立人及び利

²³ 法案では当初、利用者数とされていたが、実際の利用者数を示すことが難しいことなどが指摘され、利用登録者に修正された。利用登録者数については、事業者が広告営業用に示すためのデータなどを保有していると考えられるという。

²⁴ 事業者自らが責任を負っているジャーナリズムの編集を経たプラットフォームも SNS の定義から除かれている。また、オンラインゲームに交流機能が付いたものについて、連邦司法及び消費者保護省担当者からは、現時点では対象ではないとの見解が示された一方、規制に関する議論があることが紹介された。

²⁵ 対象となるのは、第 86 条（違憲な組織（ナチス等）のプロパガンダの制作・頒布）、第 86a 条（違憲な組織のシンボルの頒布、公然使用）、第 89a 条（国家を脅かす暴力行為の準備）、第 91 条（第 89a 条の罪を文書によりそそのかすこと）、第 100a 条（国家反逆的な事実の歪曲）、第 111 条（犯罪の扇動）、第 126 条（犯罪行為を実行するという脅迫により公共の平穏を乱すこと）、第 129 条から第 129b 条まで（テロ組織の結成等）、第 130 条（民衆扇動罪。ヘイトスピーチやナチスの暴力的支配の賛美等）、第 131 条（暴力表現）、第 140 条（犯罪行為への報酬の支払い等）、第 166 条（他者の宗教観・世界観の誹謗）、第 184d 条に付随する第 184b 条（ポルノの放送等）、第 185 条から第 187 条まで（名誉毀損的表現）、第 201a 条（盗撮等高度に私的な領域の撮影）、第 241 条（脅迫罪）又は第 269 条（法律行為の証拠となるデータの改ざん）である。

²⁶ 違法情報に該当するフェイクニュースとしては、名誉毀損的表現（刑法典第 187 条（悪評の流布）等）が代表的なものである。しかし、フェイクニュース対策として期待される成果は少ないとするものもある。（Bernd Holznagel, „Phänomen „Fake News“ - Was ist zu tun?“ *Multimedia und Recht*, 21(1), 2018, S.21.）

ユーザーに対する判断の通知の措置を含めなければならない（第 2 条第 2 項）。

3 苦情処理手続の策定義務

SNS 事業者には、違法なコンテンツに関する苦情を送信するための方法を利用者に提供するとともに、苦情処理手続を策定することが義務付けられる。

なお、過料規定においては、地理的限定（ドイツ国内居住者等からのもの）（第 4 条第 1 項第 2 号）があり、国外利用者からの苦情の受付は求められていない²⁷。

(1) 手続において保証されるべき内容

苦情処理手続においては、以下のことが保証される必要がある。まず、遅滞なく苦情を認識し、当該コンテンツの違法性及び削除等を行う必要性について審査することである。次に、当該情報が明らかに違法である場合には、これを 24 時間以内に削除することが求められる。それ以外の場合であっても、違法なコンテンツは原則として 7 日以内に削除される必要がある。ただし、主張されている事実の真実性が違法性の判断に関係する場合²⁸や規制された自主規制機関（後述）の判断に委ねる場合はこの限りではない。

削除を行った場合には、苦情の申立人及び苦情対象となったコンテンツに係る利用者に決定の事実及びその理由を伝えることとされている。また、削除等の措置が採られたコンテンツを証拠保全のため 10 週間保存することも求められている。

なお、法案段階では、SNS 上にある当該の違法なコンテンツについて全ての複製を遅滞なく削除することが求められていたが、委員会審査段階で、当該コンテンツが投稿された文脈を考慮して複製に当たるか否かを事業者が判断することは困難であること等²⁹を理由として当該条項は削除された³⁰。

(2) 規制された自主規制機関

規制された自主規制とは、法規制により事業者の自主規制を促進する手段ないし、自主規制の枠組みを決定する手段である³¹。過剰削除（オーバーストッキング）を懸念するドイツ弁護士

²⁷ 苦情処理手続につきドイツ語以外による受付が排除されているわけではなく、例えば、苦情処理に関する日本語版のページが置かれている事業者もある（筆者が行った連邦司法及び消費者保護省における聞き取りによる。例として、「ネットワーク執行法（「NetzDG」）」Facebook ウェブサイト <<https://ja-jp.facebook.com/help/285230728652028>>）。

²⁸ 委員会審査段階で盛り込まれた規定であり、この場合、利用者に意見を述べる機会を与えることができるものとされている。例えば、刑法典第 186 条（悪評の流布）は、主張された事実が証明可能な程度に真実ではないことを要件としている。こうした罪に該当すると主張されている場合には、主張の真偽や背景の確認に時間を要する。

²⁹ また、EU 電子商取引指令（Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market (Directive on electronic commerce).）第 14 条において、サービス利用者により提供される情報を蓄積するサービス（ホスティング）について、その提供者が違法な情報に関する知識を有さない場合には免責となると定められていることに反するという懸念もある。

³⁰ Deutscher Bundestag, *Drucksache*, 18/13013, S.22. <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/130/1813013.pdf>>

³¹ こうした手法は、共同規制（民間の自主規制に対する一定の公的コントロールに基づく規制手段）とも言われる（生貝 前掲注(10), p.2. 詳細は同書を参照）。ドイツにおけるほかの導入例について以下を参照。鈴木秀美「メディア融合時代の青少年保護—ドイツの動向—」『メディア・コミュニケーション』61 号, 2011.3, pp.25-26. <http://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/download.php/AA1121824X-20110300-0021.pdf?file_id=114902>

協会（Deutscher Anwaltverein）により提案されたもので、委員会審査段階で盛り込まれた³²。

具体的には、違法性を審査する者の独立性及び専門性が保証されていること等の要件を満たす自主規制機関を連邦司法庁が認定する。そして、当該機関に削除等に係る判断を委ね、これに従う場合には、上述の 7 日間の審査期間を超えることが許される。

4 過料

SNS 法による報告義務及び苦情処理手続の策定義務等に反した事業者等には、秩序違反として過料が科せられる。法人に対する過料は最大で 5000 万ユーロ（約 64 億円）（秩序違反法第 30 条の規定の適用による）である。ただし、苦情処理手続において保証されるべき事項について不備があったり、その運用について体制上の問題があったりする場合が対象であって、個別のコンテンツを削除しなかったことをもって過料が科されるわけではない³³。なお、2018 年 3 月には同法の過料に関するガイドラインにおいて、過料の原則や事業者の規模、違反した条項と違反の度合いによる過料の算定基準等が示されている³⁴。

また、SNS 事業者は、過料手続等のために国内の送達受取人を任命することが求められている（第 5 条）。

III SNS 法の論点と課題

SNS 法をめぐっては、表現の自由に与える影響等³⁵の観点からドイツの国内外で激しい議論が交わされた。これらの論点について整理するとともに、法施行後に指摘されている課題についても触れる。

1 表現の自由に与える影響

(1) 過剰削除をめぐる議論

SNS 法の最大の争点は、表現の自由に与える影響である。特に、違反した場合の過料が高額に上り、かつ違法性等の判断を迅速に行う必要があることから、SNS 事業者が違法でないコンテンツまで削除してしまう懸念が示されていた³⁶。他方、削除を行わなかったことをもって、直

³² Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, *Entwurf eines Netzwerkdurchsetzungsgesetzes: Vereinbarkeit mit der Meinungsfreiheit*, WD 10-3000-040/17, S.11. <<https://www.bundestag.de/blob/517612/1aa3b04546f84e9b795bf22e5d2cd a8a/wd-10-040-17-pdf-data.pdf>>

³³ 第 4 条第 3 項第 5 号。連邦司法及び消費者保護省担当者からも同趣旨の説明があった。

³⁴ 事業者の規模は、A-D に分類され、それぞれ利用登録者数ベースで、2000 万人以上、400 万人以上 2000 万人未満、200 万人以上 400 万人未満、200 万人未満である。違反の度合いは、具体的な事実及び結果から「極めて重大」、「非常に重大」、「重大」、「中程度」、「軽微」の 5 段階に分類される。特に「非常に重大」については、SNS 法において要求される事項を遵守する努力を全く行わない等の例外的な場合にのみ適用されるものとされている。Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, *NetzDG-Bußgeldleitlinien: Leitlinien zur Festsetzung von Geldbußen im Bereich des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG)*, 2018.3.22. <https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Fokusthemen/NetzDG_Bu%C3%9Fgeldleitlinien.pdf?__blob=publicationFile&v=3>

³⁵ 他の論点として、連邦と州の権限関係や EU 指令との関係がある。詳細については、例えば、以下を参照。鈴木前掲注(18), pp.593-597; Gerald Spindler, “Internet Intermediary Liability Reloaded,” *Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-commerce Law*, 8(2), 2017, p.175. <<https://www.jipitec.eu/issues/jipitec-8-2-2017/4567>> なお、規制対象が一部重複する既存制度との関係では、州の関係機関との協力の必要性が示唆された（筆者が行った連邦司法及び消費者保護省における聞き取りによる）。

³⁶ David Kaye, “Mandate of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, REFERENCE: OL DEU 1/2017,” 2017.6.1, p.4. United Nations Human Rights Office of the High

ちに過料が科されるものではないため、過剰削除の可能性は低いとの指摘もあった³⁷。

(2) 民間機関による検閲をめぐる議論

SNS 事業者に違法コンテンツ削除の体制整備を求めることは、本来裁判所が行うべき法律の解釈を民間事業者に委ねることになるとの批判がある³⁸。民間に過度の責任を負わせることによって、自主検閲が強まるなど国家による規制よりも行き過ぎたものになるとの指摘もある³⁹。

(3) 対象範囲をめぐる議論

SNS 法の対象となる違法なコンテンツは、広範多岐にわたり、必ずしも全てに同等の規制が要請されるものではないとの指摘⁴⁰、違法なコンテンツに該当するか否かの判断は、裁判所でさえ容易ではないとの指摘がある⁴¹。また、対象事業者についても、定義の曖昧さや正当性（一定規模以上の事業者のみが対象となることやソーシャルメディアのみを特別視することの正当性等）について議論があった⁴²。

(4) 欧州連合における議論との比較

欧州全体とドイツとを比較して見た場合に、違法なヘイトスピーチの削除率はドイツで際立って高く、過剰削除の懸念もあることから、同様の制度を欧州全体に広げることには否定的な見解も見られる⁴³。一方、近年、欧州連合（European Union: EU）レベルでも違法情報の迅速な削除への要求が高まっていることに留意する必要がある。例えば、欧州委員会は政策文書において⁴⁴、違法情報の迅速な削除を求めており⁴⁵、また、SNS 事業者等の間で結ばれている行動規範において、ヘイトスピーチに関する通報の大半を 24 時間以内に確認し削除することについて合意している⁴⁶。SNS 法の規定はこうした EU の動向等と整合するものであると見ることができる⁴⁷。

Commissioner website <<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL-DEU-1-2017.pdf>>

³⁷ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, *op.cit.*(32), S.8.

³⁸ Markus Beckedahl, „Netzwerkdurchsetzungsgesetz, Dieses Gesetz bedroht die Meinungsfreiheit,“ *Süddeutschezeitung*, 2017.6.28. <<http://www.sueddeutsche.de/digital/facebook-und-dasnetzwerkdurchsetzungsgesetz-das-grosse-loeschen-beginnt-1.3564185>>

³⁹ 鈴木 前掲注(22), p.9; 「罰金 58 億円！ドイツの「フェイクニュース対策法」は功を奏すか？」『Wired』2017.4.26. <<https://wired.jp/2017/04/26/fake-news-germany/>>。一般論として、インターネット等の媒介者の「代理人による検閲」の問題について、成原 前掲注(2), pp.181-229 を参照。

⁴⁰ Kaye, *op.cit.*(36)

⁴¹ 鈴木 前掲注(22), pp.8-9.

⁴² Kaye, *op.cit.*(36); Spindler, *op.cit.*(35), p.175.

⁴³ 穂鷹知美「フェイクニュースに対する適切な対処法とは—ドイツのネットワーク執行法をめぐる議論—」『Synodos』2018.7.6. <<https://synodos.jp/international/21812>> 2017 年 12 月に行われたヘイトスピーチの削除率に関する調査では、欧州平均が 70%に対して、ドイツは 100%であった (Věra Jourová, “Code of Conduct on countering illegal hate speech online Results of the 3rd monitoring exercise,” 2018.1. <http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=49286>)。

⁴⁴ European Commission, “Tackling Illegal Content Online,” COM(2017) 555 final, 2017.9.28. <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/EN/COM-2017-555-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>>

⁴⁵ EU 電子商取引指令においても免責の要件の 1 つは、違法な情報を知った場合に、迅速に削除することである（第 14 条）。

⁴⁶ Věra Jourová, “Code of Conduct on countering illegal hate speech online: First results on implementation,” 2016.12. European Commission website <https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/factsheet-code-conduct-8_40573.pdf>

⁴⁷ 筆者のベルリン（ドイツ）訪問時の聞き取りによる。

2 SNS 法運用上の課題

SNS 法の報告義務規定が実施に移された 2018 年 1 月から半年が経過し、大手 SNS 事業者からは同法に基づく最初の報告書が公開された⁴⁸。

(1) 苦情申立てと処理の動向

Facebook、Twitter、Youtube の 3 つの SNS の 2018 年 1 月から 6 月にかけての苦情件数及び苦情に対応して削除等を行った件数は、表のとおりである。苦情のうち削除等に至った割合は、10.8%から 27.1%である。なお、各社は第一に自ら定めた利用規約への違反(差別的コンテンツ、嫌がらせ、不法行為など)を確認し、その上で SNS 法に照らして審査を行っており、相当数は利用規約違反に該当するとして削除の対象となっている。

統計上これまでのところ、削除されるコンテンツに与える SNS 法の影響は必ずしも大きくないとされている⁴⁹。しかし、個別事例を見ると、SNS 法適用直後には、風刺であることが明らかかな情報が削除されたことも問題となった⁵⁰。コンテンツを削除された利用者による異議申立ての仕組みや事業者の適切な監督の必要性が指摘されている⁵¹。

表 各 SNS 事業者における SNS 法に基づく対応

	苦情申し立てされた コンテンツの数	削除等に至った コンテンツの数	削除割合 (%)
Facebook	1,704	362	21.2
Twitter	264,818	28,645	10.8
YouTube	214,827	58,297	27.1

(出典) 各社報告書を基に筆者作成。

(2) 苦情処理体制に係る課題

SNS 法の成立を受けて、Facebook は体制強化のためドイツ国内での苦情処理要員の増員を行っており、訓練等の充実も図っている⁵²。過剰削除等の問題は、判断を行う者の知識不足等に起

⁴⁸ “NetzDG Transparency Report,” 2018.7. Facebook website <https://fbnewsroomus.files.wordpress.com/2018/07/facebook_k_netzdg_july_2018_english-1.pdf>; Twitter, „Netzwerkdurchsetzungsgesetzbericht: Januar – Juni 2018.“ <<https://cdn.cms-twdigitalassets.com/content/dam/transparency-twitter/data/download-netzdg-report/netzdg-jan-jun-2018.pdf>>; 「Google 透明性レポート Network Enforcement Law に基づく削除」Google ウェブサイト <<https://transparencyreport.google.com/netzdg/youtube>>

⁴⁹ eco インターネット産業協会 CEO のオリバー・シューメ (Oliver Süme) 代表は、SNS 法は違法なコンテンツの削除に影響を与えておらず、削除数が増加したのは意識が変わったことや技術の進展によるものであるとしている (Stefan Kreml, „Erste Löscherichte bestätigen Gefahr von Overblocking“, *Golem.de*, 2018.7.31. <<https://www.golem.de/news/netzdg-kritiker-erste-loeschberichte-bestaetigen-gefahr-von-overblocking-1807-135758.html>>)。なお、3 社のうち、Facebook を除く 2 社については、従来の苦情申立てフォームと SNS 法に基づくフォームを一体化した。Facebook 社の件数が少ない理由として、手続が 2 つに分かれており、利用者が SNS 法に基づく報告を行うことに困難を伴うためであるという見方がある (Patrick Beuth, „Netzwerkdurchsetzungsgesetz: Viele beschwerten sich über Hass, aber kaum etwas wird gesperrt“, *Spiegel Online*, 2018.7.27. <<http://www.spiegel.de/netzwelt/web/netzdg-so-oft-sperrern-facebook-youtube-und-twitter-a-1220371.html>>)。

⁵⁰ *Spiegel Online*, *ibid.*; 穂鷹 前掲注(43)

⁵¹ Thomas Borgböhmer, „Wie effektiv ist das NetzDG? YouTube, Twitter und Facebook legen Zahlen im Kampf gegen Hass im Netz vor“, *MEEDIA*, 2018.7.27. <<https://meedia.de/2018/07/27/wie-effektiv-ist-das-netzdg-youtube-twitter-und-facebook-legen-zahlen-im-kampf-gegen-hass-im-netz-vor/>>

⁵² 報告されたコンテンツのチェックについては、外部に委託されており、従来のベルリン拠点 (650-700 人規模) に

因することから、要員の訓練は重要であるとされる⁵³。また、違法コンテンツの確認業務は、心理的な負担が大きいことから⁵⁴、要員のサポートも必須であると指摘される⁵⁵。

また、十分な審査体制の確保の観点からは、違法性を専門的に審査する機関として導入された規制された自主規制機関が現在まで設置されていないことについても批判がある⁵⁶。

おわりに

日本でも、SNS 上において特定の民族・国家等への差別的な表現（ヘイトスピーチ）が問題視され、SNS 法を例とした対策強化の必要性を指摘するものもある⁵⁷。しかし、SNS 法が対象とするのは刑法典上違法な情報だけである。日本とドイツとはそもそもヘイトスピーチの違法性に考え方の違いがあり⁵⁸、規制対象の拡大は、表現の自由との関係で、その正当性・合憲性が厳しく問われることになる⁵⁹。

また、SNS 法自体は、違法情報の流通を阻止するものではあっても、違法情報の発信者の処罰や発信そのものの抑止につながるものではない⁶⁰。一方で、ドイツ国内に法的な窓口（送達受取人）を置くことが求められた点は、問題の解決に寄与しているとの見方もある⁶¹。

SNS 法は法案審査段階で明らかになった論点以外に、実際の運用段階でも様々な課題が明らかになっている。SNS 事業者による最初の報告書公表以降も、ドイツ政府から同法を改正する

加えて、エッセン拠点（500 人規模）が加えられた（„Facebook baut zweites Löschtteam in Deutschland auf,“ *Zeit Online*, 2017.8.9. <<https://www.zeit.de/digital/internet/2017-08/hasskommentare-facebook-loeschen-essen>>）なお、Facebook 社内部では 65 名が確認に当たっている（“NetzDG Transparency report,” *op.cit.*(48)）。そのほか、チェックに当たる人員に対する研修やサポートなども実施されている（「困難な問題（Hard Questions）：コンテンツレビュアーのケアなどについて」2018.8.14. Facebook ウェブサイト <<https://ja.newsroom.fb.com/news/2018/08/hard-questions-content-reviewers/>>）。

⁵³ Alexander Roßnagel et al., *Policy Paper: Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz*, Karlsruhe: Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI, 2018, S.11. <<https://www.forum-privatheit.de/forum-privatheit-de/publikationen-und-downloads/veroeffentlichungen-des-forums/positionspapiere-policy-paper/Policy-Paper-NetzDG.pdf>>

⁵⁴ Lauren Weber and Deepa Seetharaman, “The worst job in technology: Staring at human depravity to keep it off Facebook; social-media giants hire legions of contractors to hunt for pornography, racism and violence in a torrent of posts and videos,” *Wall Street Journal (Online)*, 2017.12.28. <<https://www.wsj.com/articles/the-worst-job-in-technology-staring-at-human-depravity-to-keep-it-off-facebook-1514398398>>

⁵⁵ 筆者が行った連邦司法及び消費者保護省における聞き取りによる。

⁵⁶ „Gelöscht ist nicht gestoppt,“ *Neues Deutschland*, 2018.7.27. <<https://www.neues-deutschland.de/artikel/1095648.netzwerkdurchsetzungsgesetz-geloescht-ist-nicht-gestoppt.html>> なお、筆者が行った連邦司法及び消費者保護省における聞き取りでは、自主規制機関設置等に費用負担を要する中で、IT 企業側のインセンティブに乏しい面があるのではないかという見方も紹介された。

⁵⁷ 「差別許さぬ社会に（特集ワイド）」『毎日新聞』2018.6.22, 夕刊。

⁵⁸ ドイツでは、刑法典第 130 条の民衆扇動罪に基づき、国籍、人種、宗教又はその民族的出自によって特定される集団に対する憎悪の扇動等が処罰され得る。一方で、日本では、民法上の不法行為及び刑法上の名誉毀損罪等は、特定人の被害を対象としており、特定の属性（民族等）によって特徴づけられる集団に向けられたヘイトスピーチはその対象とならない。平成 28 年に「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律」（平成 28 年法律第 68 号。「ヘイトスピーチ解消法」）が制定されたが、不当な差別的言動を直接に禁止するものではない。（金尚均「刑法改正、ヘイトスピーチ解消法改正の可能性」『法学セミナー』757 号, 2018.2, p. 20; 小笠原 前掲注(12), pp.37-39; 川西昌大「日本におけるヘイトスピーチ規制—ヘイトスピーチ解消法をめぐって—」『レファレンス』807 号, 2018.4, pp.51-73. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11069233_po_080703.pdf?contentNo=1>）

⁵⁹ 板倉陽一郎「フェイクニュースへの法規制は劇薬か」『WebRonza』2017.10.4. <<http://webronza.asahi.com/politics/articles/2017100100005.html>>

⁶⁰ *Zeit Online*, *op.cit.*(52)

⁶¹ *Spiegel Online*, *op.cit.*(49)

意向は示されていないが、各政党からは廃止も含め、各種の関連法案が提出されている⁶²。また、欧州では、フェイクニュース対策・違法情報対策として、様々な手法が検討されている⁶³。今後も、ドイツ及び欧州におけるネット上の違法情報対策の動向を注視していく必要がある。

⁶² *ibid*; Deutscher Bundestag, *Drucksache 19/81* <<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/000/1900081.pdf>>; Deutscher Bundestag, *Drucksache 19/218* <<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/002/1900218.pdf>> なお、政府は SNS 法施行 3 年以内に同法に関し評価を行うとしている („Regierungspressekonferenz vom 5. Januar 2018.“ 2018.1.5. Die Bundesregierung website <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/regierungspressekonferenz-vom-5-januar-2018-848220>>)。

⁶³ 例えば、フェイクニュース対策としては、ユーザー側のメディアリテラシーを高めること、オンラインニュースの透明性を高めること、収益源となるオンライン広告に対しアプローチすることが提案されている。また、違法な情報への対策としては、特定分野において違法な情報を特定する特別の組織と協力すること、自動検知システムを用いることなどが提案されている。(European Commission, *A multi-dimensional approach to disinformation: Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation*, 2018.3. <http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=50271>; Damian Tambini, “Fake News: Public Policy Responses,” *Media Policy Brief* 20, 2017.3. <http://eprints.lse.ac.uk/73015/1/LSE%20MPP%20Policy%20Brief%202020-%20-%20Fake%20news_final.pdf>; European Commission, *op.cit.*(44))