

迷惑メールへの対応の在り方に関する研究会

最終とりまとめに向けた論点整理(案)

平成20年6月4日

事務局

目次

1. オプトイン方式による法規制の運用について

(1) 省令とガイドラインの制定の考え方について

(2) 法規制の運用に当たっての具体的内容について

「特定電子メール」の範囲について

「送信者」、「送信委託者」の位置付けについて

「同意」の取得について

1) 原則

2) 同意取得時に表示すべき事項及びその表示方法

3) 第三者を通じた同意の取得について

4) 合併・事業承継等の場合の考え方について

5) ダブルオプトインについて

6) デフォルトオン/オフについて

7) その他

オプトイン規制の例外となる「電子メールアドレスの通知」について

オプトイン規制の例外となる「取引関係」について

オプトイン規制の例外となる「自己の電子メールアドレスを公表している団体又は個人」について

「同意を証する記録」について

「表示義務」について

2．技術的な対策の推進

- (1) OP 2 5 B の普及促進
- (2) 送信ドメイン認証技術の普及促進

3．電気通信事業者等による自主的な措置の促進

- (1) 契約者情報に関する虚偽登録等への対応
- (2) 問い合わせ窓口等の整備
- (3) 迷惑メール対策のための多様なサービスの提供

4．利用者側における対応の在り方とそのために必要な措置

5．国際連携の推進

- (1) 政府間の国際連携
 - 1) 多国間連携

2) 二国間連携

(2) 民間における国際連携

1) 多国間連携

2) 二国間連携

6 . 総合的な迷惑メール対策の推進について

(1) 迷惑メール対策に関する関係者全体の連携強化など体制の整備について

(2) 相談体制等の強化について

(3) その他

1．オプトイン方式による法規制の運用について

(1) 省令とガイドラインの制定の考え方について

オプトイン方式による規制の運用については、省令によって定めるべき事項とガイドラインによって明らかにすべき事項を分けて考える必要があるのではないか。

省令については、特定電子メール法が適用となる全ての送信者等が遵守する必要がある、違反した場合には違法となる事項であり、法律の実施に当たって必要最小限の規制とすべきではないか。

ガイドラインに関しては、法令の解釈を明確化する事項と、法令上の義務ではないもののベストプラクティスとして推奨される事項からなるものと考えられ、特定電子メール法の施行を担当する総務省が法令の解釈を明確化する事項を示すことが必要であるほか、ベストプラクティスとして推奨される事項については、業界団体等でも策定していくことが望まれるのではないか。

(2) 法規制の運用に当たっての具体的内容について

「特定電子メール」の範囲について

SNSへの招待や懸賞当選の通知、友達からのメールなどを装って営業目的のウェブサイトへ誘導しようとする電子メール、営業上のサービス、商品等に関する情報を広告、宣伝しようとする電子メール、あるいは、それらの情報を広告・宣伝しようとするウェブサイトへ誘導することがその送信目的に含まれる電子メールは特定電子メールに該当すると考えてよいのではないか。

- ただし、営業上の電子メールであっても、取引上の条件を案内する事務連絡や料金請求のお知らせなど取引関係に係る通知であって広告や宣伝の内容を含まない電子メールは特定電子メールに該当しないのではないか。また、単なる時候の挨拶であって、広告や宣伝の内容を含まない電子メールも、該当しないと考えて良いのではないか。

規制の範囲について誤解を招かないようにするため、政治活動を内容とするメールや、政治団体・宗教団体・NPO法人・労働組合等の非営利団体の送信するメールが対象にならないことは定義上明らかではあるが、この点はガイドライン等でも改めて明確化することが適当ではないか。

「送信者」、「送信委託者」の位置付けについて

「送信者」は電気通信としての電子メールを発信する操作をする人又は団体と解され、例えば、自らは電子メールを発信する操作をせず、他人に電子メール送信のためのシステムを提供しているだけのメール配信サービス事業者やASP事業者は、「送信者」や「送信委託者」に当たらないと考えるべきではないか。

「同意」の取得について

1) 原則

法律上、「同意」とは、「他の者がある行為をすることについて、賛成の意思を表示すること」と解されるため、受信者が広告・宣伝メールの送信が行われることを認識した上で、それについて賛成の意思を表示した場合と考えられ、具体的には以下のような観点から適正な「同意」取得が行われているかどうかを判断すべきではないか。

- 通常の間人であれば広告・宣伝メールの送信が行われることが認識されるような形で説明等が行われているか
- 賛成の意思表示があったと言えるか

2) 同意取得時に表示すべき事項及びその表示方法

約款や利用規約に同意の通知の相手方の名称及び特定電子メールを送信する旨の記載があっても、通常の間人であればそれらの事項を見るときは考えにくいような表示・記載の場合や、表示されていても極めて小さい文字で画面の最下部に表示されている場合のように通常の間人であればそれに気付かないような場合は、受信者が認識できるように表示されているとは言えないのではないか。

一方、メールマガジンの送信を依頼するような場合には、広告や宣伝が掲載されている雑誌や新聞の定期購読の場合と同様の性格のものであり、当該メールマガジンに広告や宣伝が掲載されることまでは示す必要はないのではないか。

送信される広告・宣伝メールの頻度が多い場合や要領が大きい場合など、受信者にとって負担が大きいものとなる場合には、同意取得時に、そうした内容を受信者側に伝えることが推奨されるのではないかと考えられる。

3) 第三者を通じた同意の取得について

第三者を通じた同意の取得については、迷惑メールの温床になっている面もあり、ルール作りが必要ではないかと考えられる。

特に、第三者を通じて同意の通知をする際に、他の送信者・送信委託者から広告・宣伝メールが送信される旨を表示していないウェブサイトや、そうした表示があったとしても受信者が認識できないようになっているウェブサイトがあるが、こうした場合は適正な同意の取得とは認められないと考えられるのではないかと考えられる。

受信者が第三者を通じて同意を通知する際に、同時に複数の送信者・送信委託者に対し同意を通知するようになっている場合については、それらの送信者・送信委託者の個々の名称を受信者が認識できるように表示されていなければならないのではないかと考えられる。

上記の同時に複数の送信者等に同意を通知するような場合、あまりに多数の者に一斉に同意の通知がされる場合は、受信者が個々の送信者・送信委託者を認識しづらくなることから、受信者が正確に認識できる程度に限定することが推奨されるのではないかと考えられる。

4) 合併・事業承継等の場合の考え方について

合併・事業承継等があった場合は、基本的に送信者又は送信委託者自体の名称が変わった場合と同様と考えられることから、特定電子メールの送信に関する権利義務を承継していれば、変更前に取得した同意(及びオプトアウトの通知があった場合の同意拒否)が引き続き有効と解されるのではないかと考えられる。

ただし、受信者が知らない間に名称が変更になった場合には受信者にとって同意の有無が不明となることから、全ての受信者にその旨を通知するか、又は名称変更後一定の期間に送信する特定電子メールにおいて名称を変更した旨と新しい名称を表示することとすべきではないか。

5) ダブルオプトインについて

なりすましの同意を防止する必要性が高い場合には、入力されたメールアドレスに対し広告・宣伝内容を含まない確認のメールを送付し、当該確認メールに対し返信等の受信者本人の操作があって始めて同意が確定するいわゆるダブルオプトインを実施することが推奨されるのではないかと。

受信者が簡便な利用を求めているサービスなどでは、受信者にとってもダブルオプトインは負担となる場合もある場合も考えられ、一律にダブルオプトインを義務付けることは適当ではないのではないかと。

6) デフォルトオン/オフについて

同意の取得に当たって、デフォルトオフを求める意見と、これに反対する意見があるが、同意の有無は、受信者の認識があったかどうかと、賛成の意思表示があったかどうかということで判断されると考えられるため、同意の有無は一概にデフォルトオンかオフかでのみ決まるものではなく、総合的な画面構成等も踏まえ、決まるものなのではないかと。

ただし、デフォルトオフの方が、受信者の意思表示がより明確に示されることは確かであり、サービスの内容等にもよるが、その実施が可能な場合には、デフォルトオフを推奨していくことが考えられるのではないかと。

7) その他

1つのメールアドレスについて複数の使用者がいる場合の特定電子メール法における扱いを明確化すべきではないか。

同意の確認のための電子メールの送信は、無制限に送信されることになると迷惑メールの温床になるものであり、送信自体を認めることは必要と考えられる一方で、何らかの規制は必要ではないか。

同意の確認のための電子メールの送信の最終的な目的は広告・宣伝のメールを送信するために行われるものであることから、広告又は宣伝を行うための手段として送信されるものである特定電子メールに該当するものと考えられるのではないか。

オプトイン規制の例外となる「電子メールアドレスの通知」について

電子メールアドレスを通知する際の最低限の条件として、通知の対象である自己の電子メールアドレスと、通知の相手方となる送信者又は送信委託者は特定されている必要があるのではないか。例えば、「第三者からメールを送ることがあります」とのような表示をして通知を受けるような、送信者等が特定されていない事例はメールアドレスの通知の方法として不適切ではないか。

名刺などの書面により、自己の電子メールアドレスを通知した場合は、書面を提供した側にも、一定程度の電子メールの送信が行われることについての予測可能性があるものと考えられることから、認めてよいのではないか。

オプトイン規制の例外となる「取引関係」について

「取引関係」にある者とは、社会通念上、明示の拒否がなければ、広告・宣伝メールが送付されることを許容していると認められるような社会関係にある者であると解されるのではないか。

- 具体的には、例えば、事業者間で継続的な取引関係や一定の提携関係がある場合、事業者と消費者の間では、金融関係の顧客であって、当該金融機関に口座を開設し継続的に金融商品等の購入を行っている場合が取引関係であると解されるのではないか。

オプトイン規制の例外となる「自己の電子メールアドレスを公表している団体又は個人」について

ウェブサイト上で電子メールアドレスを自ら公表をしている場合には事前の同意がない場合でも広告・宣伝メールの送信が許容されるのではないか。この場合、電子メールアドレスの公表と併せて特定電子メールの受信を拒否する旨を表示している場合は除くことが適当か。

「同意を証する記録」について

同意を証する記録の保存については、オプトイン方式による規制を実施するために必要かつ実施可能であり、かつ保存を義務付けられる事業者にとって過度な負担とならないように定められるべきではないか。

受信者から同意の通知を受ける際に示した書面又はウェブサイトの同意取得のための画面を保存する方法が適当ではないか。同意取得の形態や日時を含めたりリストの作成・保存は、送信者・受信者間のトラブルを回避するためには望ましいものの、実効性と比べ過剰な負担となるのではないか。

- オプトインの記録を日時等まで詳細に保存しておくことについてはサーバにログを残す仕組みを入れたり、管理データベースを全面変更する必要性などが生じたり、多額の費用を要することが想定され、実効性に照らすと不要な規制ではないか。
- オプトインの記録として登録画面等を保存しておくことについても、恒常的なサービスでなく広告キャンペーンなどの場合は、掲載期間の終了などにより登録画面の確保が技術的に困難なケースが想定され、実態を考慮すべきではないか。
- 受信者からの同意を取得した日時や同意を取得した事業者を広告・宣伝メールに個別に表示させることは、広告・宣伝メールの大量性に鑑みると技術的に不可能な規制ではないか。

- 配信業者に委託する等、全てをシステムで管理していれば、同意取得の形態や日時まで含めたリストの作成・保存は可能であるが、十分な周知期間が必要ではないか。
- 簡単な配信ソフトを使って自社で配信している場合、通常は、「同意のあった顧客」のアドレスリストがあるのみであり、同意取得の立証のためだけに、取得日時まで管理するのは非常に負担が重いのではないか。特にシステム外で取得したアドレスとの一元管理は過剰な負担となるのではないか。
- 顧客から問い合わせがあった場合、記録を示して同意があったことを主張するよりも、配信停止の希望に応じてすぐに停止する方が、事業者として望ましい行動(good practice)ではないか。
- 記録内容としては、一件ごとの記録までは不要であり、同意取得の際の画面構成等の保存で足りることを明確化すべきではないか。
- オプトインの記録の保存義務(第3条第2項)については、保存の形式については様々なものが考えられる(例えば電子ログ)。保存形式には色々な方法を認めた上で、オプトインの立証責任は送信者側にあることから、それぞれがリスクを考慮した上で各社が適切と思う形式で記録の保存を行うのがよいのではないか。

(同意の記録保存について)同意が取れた場合、取れない場合のその後の社内の取扱方法の流れのようなプロセスを示していれば1件1件ずつ保存せずとも疎明ということになっていくのではないか。

保存期間については、その同意に係る特定電子メールを送信する限りは保存しなければならないのではないか。法的な義務付けとは異なったものとして考えるべきだが、立証責任を問われる可能性があることから、送信者は特定電子メールを送信する間は記録を保存することとなるのではないか。

同意を証する記録の保存義務の有無にかかわらず、同意を取得した事業者側では、同意の立証を行わざるを得ない場合があることがあることも考えられる。立証のために何が必要かはサービスに応じ各事業者で判断する事項と考えられ、一律に課せられる同意を証する記録の保存義務とは、性格が違う事項なのではないか。

「表示義務」について

いったん同意を得た者に対する表示義務については現行の表示義務と同レベルにするのは適当とは言えないのではないか。

表示の方法等に関しては、電子メールの中の任意の場所に表示することでよいのではないか。ただし、基本的な表示事項については、原則として、リンク先に表示することは原則認められないのではないか。

(今回の法改正で認められることになる)オプトアウトの通知をURLで受けつける場合、利用者が容易に解除を行える画面にたどりつけるようになっていることを条件とすることが必要ではないか。

総務省令で定めることとなる表示事項に関して、オプトアウトの通知をできる旨の記載、住所、電話番号、受信者に対し、同意の通知を受けるにあたって氏名・名称を示した者が電子メールの送信にあたって表示された氏名・名称の者とは異なる場合には、当該同意の通知を受けた者の氏名又は名称、とすることはどうか。なお、この総務省令で定める場合には、リンク先のURLに記載することで可と、してもよいのではないか。

合併・事業承継等があったときは一定の期間その旨を記載することが必要かどうか。

携帯電話あてに送信されるものについて、表示画面が小さい等の携帯電話の特徴を勘案し、一定の条件の緩和を図る必要があるか。

今回の法改正により海外発国内着の広告・宣伝メールも特定電子メール法の対象となることが明確化されるが、海外発の場合に条件を変える必要がある部分はあるか。

2 . 技術的な対策の推進

(1) O P 2 5 B の普及促進

国内においてO P 2 5 Bの普及は進んでいるものの、一部のO P 2 5 B未実施の動的IPアドレスから迷惑メールの送信が続いているとみられ、未実施のISPに対し個別に注意喚起をするなど、引き続き普及の促進を図る必要があるのではないかと。

O P 2 5 Bの実施後に通常のISPのメールサーバを経由して迷惑メールが送信された場合でも送信者を特定しやすくするとともに、他社でのO P 2 5 Bの導入を容易とするため、O P 2 5 Bと併せて、SMTP AUTH及びSubmission Portの普及を促進するべきではないかと。また、メールクライアントソフトにおける対応も促進する必要があるのではないかと。

国内からの迷惑メール送信がO P 2 5 Bの行われていない固定IPアドレスに移行する傾向があることから、25番ポートを閉じて固定IPアドレスを利用者に付与するサービスの提供が検討されても良いのではないかと。

依然として海外発のボットによると思われる迷惑メールの送信が増加し続けており、海外でO P 2 5 Bの成功事例等を紹介し、その普及を促進する必要があるのではないかと。

O P 2 5 Bの導入にあたっては、利用者における利便性の確保にも十分留意して進めていく必要があるのではないかと。

(2) 送信ドメイン認証技術の普及促進

改正法案において送信者情報を偽った電子メールについて役務提供の拒否が可能となるとともに、受信側で送信ドメイン認証技術を用いて迷惑メールであるかどうかを判定する動きが広がっており、SPFレコードを記述するなど送信側で送信ドメイン認証技術に対応することを強く推奨していくべきではないかと。特に政府や銀行の用いるメールサーバについて優先的に記述を推進すべきではないかと。

3 . 電気通信事業者等による自主的な措置の促進

(1) 契約者情報に関する虚偽登録等への対応

現在、電子メールアドレスやドメイン名、IPアドレスの契約者の情報について、必ずしも正確な情報が登録されていない場合があり、これにより迷惑メール対策等が困難になっている場合がある。したがって、迷惑メール対策等の強化のために、電気通信事業者等が 契約等に当たって、本人確認が可能な場合には、業務に支障のない範囲でこれを行っていくことや、虚偽の登録が判明した場合には、利用停止や契約解除等の対応を進めていくことが推奨されるのではないかと。特に、OP25Bの普及に伴い、国内発の迷惑メールでは、25番ポートが利用可能な固定IPアドレスが付与されるインターネット接続サービスやメール配信サービスを用いた送信が多くなる傾向にあることから、こうしたサービスの利用にあたって、虚偽の登録が判明した場合等に関し契約解除等の措置を実施することが推奨されるのではないかと。

(2) 問い合わせ窓口等の整備

電気通信事業者には、消費者のみならず、ネットビジネスの運営者等、利用者である事業者から問い合わせがされる可能性もあるため、必要な問い合わせ窓口等も整備しておくことが推奨されるのではないかと。

(3) 迷惑メール対策のための多様なサービスの提供

電気通信事業者が提供する迷惑メールフィルタリングサービス等は迷惑メール対策として有効であり、今後もより効果的な多様なサービスの提供を努めていくことが推奨されるのではないかと。特に海外発の迷惑メールが急増する中、受信者の要望に応じて、海外発のメール全て又は特定の国・地域から送信される電子メールに対しフィルタリングを提供するようなサービスの提供も考えられるのではないかと。

4 . 利用者側における対応の在り方とそのために必要な措置

迷惑メールによる被害は、受信者側が正しい知識をもって対応することにより、ある程度回避することが期待できることから、受信者に対し、広く周知啓発を図ることが必要ではないか。

- 一般利用者向けのほか、産業界や学校、保護者、消費者センターへの周知啓発が必要ではないか。例えば、保護者や教職員向けには「e-ネットキャラバン」を活用することができるのではないか。
- 消費生活センターの相談員向けには、情報提供のほか研修等を行っていくことも考えられるのではないか。

改正特定電子メール法の内容等も含め、電子メール利用者に対し、迷惑メール対策に必要な情報提供をさらに促進していく必要があるのではないか。その場合、各プロバイダーが電子メールの利用者向けに行う通知等の中でこういった事項も含むようにすることが、事業者・利用者双方にとって効果があるのではないか。

高齢者や未成年に対し、どこまでの情報が必要で、どのように情報を提供していくかについての議論がさらに必要ではないか。

事業者・消費者双方の電子メール利用者を対象にした詳細な調査を充実させることが必要ではないか。

5 . 国際連携の推進

(1) 政府間の国際連携

1) 多国間連携

LAPや、ソウルメルボルン MoU 等に基づき、関係執行機関の間で迷惑メール対策に関する情報交換を積極的に行うとともに、多国間会合の場等でも執行に関する協力を呼びかけていくべきではないか。

迷惑メール対策を行う多国間の枠組みの参加国を拡大し、国際的な協力体制を強化していくべきではないか。

2) 二国間連携

特に日本着の迷惑メールの発信が多い国の執行当局との間での連携を強化し、情報交換を積極的に進め、協力の得られる外国の執行当局に対しその職務の遂行に資する情報を提供し、迷惑メール発信国における措置を促進するべきではないか。

既に迷惑メールに対策に関し合意(共同声明等)をしている国との間では、執行面での協力関係の構築なども含めた一層の関係の強化を図るべきではないか。

先進的に迷惑メール対策に取り組んでいる外国執行当局との間で一層の協力関係を構築し、効果的な対策に必要な情報等を収集するべきではないか。

(2) 民間における国際連携

1) 多国間連携

MAAWGやAPCAUSE(迷惑メール対策について検討を行うボランティアから成るアジア太平洋地域の民間団体)等の迷惑メール対策を行う民間の国際組織において検討されている技術的対策等についての動向を把握すると共に我が国から、OP25B等の技術的対策の効果や導入促進等について積極的に情報提供を行っていくべきではないか。

日本における迷惑メール対策の成功事例を発信し続ける必要があるのではないか。

アジア太平洋地域における迷惑メール対策を担っているAPCAUSEに活気がないため、APRICOTの中で迷惑メール対策を取り上げるようにするべきではないか。

2) 二国間連携

技術的対策や海外発日本着の迷惑メールに関する情報について、迷惑メール対策に関係する外国の民間団体や事業者に対し必要な情報提供に努め、送信国の事業者等が技術的対策や、約款等に基づく措置を講じていくことを促進していくべきではないか。

日本における迷惑メール対策の成功事例を発信し続ける必要があるのではないか。

6 . 総合的な迷惑メール対策について

(1) 迷惑メール対策に関する関係者全体の連携強化など体制の整備について

迷惑メール対策に関しては、官民一体となって、関係者全体が情報を共有し、連携・協力して取組があり、そのための体制をさらに強化していくべきではないか。

- 迷惑メール対策としては、関係省庁間の連携は当然のこと、総務省を中心に、受信者側の関係者も参加した上で、各種の関係事業者・団体の連携・協力を有効に図ることができる体制を構築していくことが必要なのではないか。
- 特に、民間レベルでの迷惑メール対策に関しては、ISP単独での対策には限界があり、インターネット業界全体、さらに業界を超えてメール利用に係る関係者(ホスティング事業者、企業、システムインテグレーター事業者、メールソフトウェアベンダー、迷惑メール対策装置ベンダー、ドメイン提供事業者、メール配信事業者)間の連携が必要ではないか。

また、迷惑メール対策としては、法の執行の強化が必要なことから、法の執行に当たる総務省の体制の強化と、関係省庁や迷惑メール相談センター等との間での執行に当たっての連携強化、情報分析の強化等を図っていくべきではないか。

(2) 相談体制等の強化について

改正特定電子メール法の施行に際しては、受信者からオプトイン違反に関する苦情が多く寄せられることが想定されるため、相談体制を強化していくべきではないか。この場合、各事業者と迷惑メール相談センター等関係者との役割分担等をどのようにしていくべきか。

(3) その他

迷惑メールに関する送信手法等に関しては変化が激しく、さらに悪質かつ巧妙な手口が出現することもありうることから、今後も迷惑メールの動向を調査し、不断に対策の検証を行った上で、新たな対応等が必要な場合には迅速に対処していくことが必要ではないか。

「迷惑メール」と呼ばれるメールには、単に受信者にとって迷惑なメールと、違法有害メールの2種類があり、今後の対策の検討にあたっては、両者を分けて考えていくべきではないか。