

迷惑メールの対応の在り方に関する検討WG  
第4回会合 議事要旨（案）

1. 日 時：平成22年12月20日（月）10：00～12：00
2. 場 所：総務省第一特別会議室（8F）
3. 出席者：（敬称略）

○構成員

新美育文（主査）、松本恒雄（主査代理）、相田仁、阿佐美弘恭（代理：（株）NTTドコモ 柳沢コンシューマサービス部担当部長）石倉雅巳、石田幸枝、浦川有希、岸原孝昌、桑子博行、佐久間修、桜井伝治、櫻庭秀次、沢田登志子、島野公志（ソフトバンクモバイル（株）ソリューションサポート部 橋本課長）、関聡司、高橋徹、竹岡敏行、立石聡明、築島幸三郎（代理：（社）日本ケーブルテレビ連盟 梅宮様）、永江禎、長田三紀、能登雅夫、長谷部恭男、林一司、別所直哉、村松茂  
（欠席：岡村久道、浦川有希、長谷部恭男）

○オブザーバー

笠原消費者庁表示対策課長

○事務局

鈴木消費者行政課長、大村消費者行政課企画官、久保田消費者行政課課長補佐、松井消費者行政課課長補佐

4. 議事

- (1) 開会
- (2) 議題
  - ①論点整理
  - ②自由討議
- (3) 閉会

5. 議事要旨

- (1) 論点整理に先立ち、別所構成員から資料1について説明が行われた。また、事務局から資料2、資料3について説明が行われた。
- (2) 論点整理（制度面）について質疑が行われた。
  - ①デフォルトオン・デフォルトオフについて  
（長田構成員）メールの受信者からすればどの段階で自分がオプトインしたのかわからないようなメールは、迷惑メールとして処理している人が多いと思う。そうだとすると広告効果がなく、デフォルトオフとしてチェックさせるとか、ダブルオプトインとするとか意識的に意思表示をした人に対して送信をした方が広告の効果が上がるのではないかと。事業者のサービスによりあまり利用者が迷惑メールを見ずに済むようになっており、それほど負担がないような気もするが、結局、膨大に送信される迷惑メールが（事業者の）負担になっているということを考えれば、デフォルトオンは認めない、できればダブルオプトインという方向へ進んでいくのが本来ではないかと考える。

(立石構成員) 基本的には長田構成員の意見に賛成。デフォルトオンを認めると別の方法を付け加えなければいけない気がしている。よくわからない事業者のメールは怖くてオプトアウトができない。そうすると、きちんとした事業者ですということ別途行う必要がある気がする。いますぐデフォルトオンをデフォルトオフにするというのは難しいかもしれないので、両論併記でよいとは思いますが、そう遠くない時期に、ここはきちんとした事業者ですといったことをやらなければいけない日があるような気がする。

(松本構成員) (デフォルトオンについて) マーケティング事業者の感覚として、適法だが迷惑と感じられるメール数が相当多いという事実を踏まえた上で、それでもマーケティングにプラスであると判断されているのであれば変わりようがないと思う。一方、迷惑だと感じる人が多いということが自社のマーケット上マイナスだと感じる事業者であれば、確実に同意をとった方がいいということになると思う。結局、事業者、マーケット等の性質によるのではないか。また、消費者が迷惑ではないという認識であればやめられないのではないか。

(岸原構成員) 一般的に受け取る側の主観的判断によっても変わると思う。迷惑メールの割合が多いというのもあるが、一方で、(広告宣伝メールにより) 新たな情報が入手できたというのは調査結果では出てこないパソコンと携帯電話で迷惑度が異なる。自分が利用しているサイトからの情報であれば受け取りたいのではないか。その際に、一々チェックボックスに入れていくのはユーザーの利便性からいうとやめて欲しいということがある。利便性を過度に求めると、個人のニーズを全て満たすところで齟齬が出てくるため、迷惑と感じる人も多いのかなと感じている。迷惑メール対策で先ほど全然知らないところから来たメールに対してオプトアウトがしづらいという話があったが、第三者から送信してくるとなると本人にとっては承知していないところからきているとなるが、いつも利用しているところから来ているのであれば、広告宣伝メールを受ける。そういういくつかのシチュエーションがある中で、デフォルトオンをどのように考えていくのかということ整理していかないと一律にデフォルトオン・オフが良いか悪いかという議論は実態を捉えない議論となる。反対に、利用者に対して一方的に不便を強いることにもなりかねない。整理をして議論をしていった方がよいのではないか。

(松本構成員) 例えば一年間経過した時点で引き続き広告宣伝メールを受信するかどうかを確認するという形で、事業者側から見れば購読者・顧客を絞り込んでいく、消費者側から見れば一度申し込んだがやっぱりいらないので購読を中止するという機会を与える形で対応することも考えられるのではないか。途中で更新の時期を入れるという方法もあるのではないか。

(相田構成員) 最初にチェックする際に、どれくらいの頻度で、どれくらいのボリュームが来るのかがわからない。それを事前に満たせというのは難しいかも知れないが、定期的にチェックするというのはあるのかもしれない。デフォルトオフに関しては一括オンのボタンがあれば消費者の利便性を損なうことはないと思うので、いろいろなやり方があるのではないか。

(林構成員) デフォルトオンでもデフォルトオフでも、最初は受け取るつもりで受け取るが、その後で迷惑に感じるという顧客がいる。顧客がいつからどの程度迷惑なのかと思っている情報は公開されていない。その意味で、送信し続けたら迷惑になるからやめましょうという時に、やめるためのインプットがどこにもない。そういった情報を公開した方がいいのか、公開しない方がいいのか。公開すると、別の意味で問題を引き起こす可能性もある。そういうことがあったときに継続的にどうみるかということではないかと思う。

つまり、入口の場合はどうかという話と数年間継続的に受信する中で、どう変わっていくのかという2つの話があると思う。それを一緒に議論すると、信じる・信じないという議論になってしまう。

(石田構成員) 消費生活センターの現場では、相談を受けても、デフォルトオン・オフというのは関係なく、ともかくよくわからない送信者から送信してきたものには返信しないということで対応している。従って、(デフォルトオン・デフォルトオフについての) 規制の効果というのは現場としてはない。

(桜井構成員) オプトインした段階での送信頻度等がわからないという問題については、本来そういった情報をオプトインの段階で表示すべきというのが1つあると思う。もう1つは、オプトアウトし易さというのがポイントだと思う。通常のサイトでもオプトアウトしづらいサイトがある。第2回のWGでもお話ししたが、ログインしてID・パスワードで入らないとオプトアウトできないというところもある。オプトインしたいときはすぐに入れるし、オプトアウトしたいときは、すぐにやめられるという仕組みを実現していくことが大事ではないか

(沢田構成員) 最初に同意をしても後でオプトアウトしたいという時期はいつか来ることもあるので、そういうときにすぐオプトアウトできるという方法が良いのではないか。そういう意味で入るとき意思の確認に力を割くよりも、オプトアウトしたいときにすぐ、オプトアウトできる方がいいと思う。そうだとするとダブルオプトインのような形で入ってしまうと反対にオプトアウトしづらくなるのではないか。本人であることが確認できないとオプトアウトできなくなると、逆に面倒くさいのではないか。ヤフーさんのプレゼンであったように、ボタンを1つ押すことによってオプトアウトの意思表示が簡単にできる方が正当な事業者に対しては良いのではないか。悪質な事業者に対しては返信するのは危ないというのは、皆さんおっしゃるとおりなので、それを代替する手段が何かないかということをお考えの方がよいかと思う。

(佐久間構成員) 一旦同意した後に、オプトアウトしやすいというのは安心ではある。ダブルオプトインのような形で規制をするというのもいいが、先ほどもあったように消費者も時々で対応が変わる。消費者の主観的な判断が入ってくるとなると、ダブルオプトインにより規制を厳しくしてしまうと宣伝効果が得られないというのもわかる。全体として見たときに、先ほど別所構成員からもご説明あったようにこれだけの無駄なメールが飛び交っているということはシステムとして問題があるのでマクロの点から見て、規制をどうするのかということをお考え頂いた方が広告業者の方にとっても有効な方策かつ宣伝効果が得られるという視点として大事ではない

か。

(新美主査) 事務局にお願いだが、ドイツでデフォルトオンが明確な同意として認められなかった裁判例について、具体的にどのような事案だったのかを調べておいてほしい。

(長田構成員) 迷惑だからオプトアウトをするという行動を、消費者がとるのかということだが、このメールは迷惑メールなので読まないことにしましょうということを決めてしまえば、自分のところには来ないので、わざわざオプトアウトの手続きを取らない人が多いのではないか。それが資料1にあるように膨大なメールが送信されるが受信箱に届くものは少ないという現状を生み出しているのではないか。オプトアウトのし易さは大切だが、入り口のところで量を減らしていくことも大切ではないか。

(櫻庭構成員) 前回の改正でオプトインが入った背景として、オプトアウトが実行しづらいということで、入口を多少狭める意味で、同意を事前に取りましょうということだったと思う。しかし、現状では、オプトアウトはし易くなっていないと思う。オプトアウトをし易くしましょうという議論は正しいが、それを前提にして、入口を狭くするというのを議論しないというのは違うのではないか。

(新美主査) 松本構成員がおっしゃったのは、むしろ期限をつけてしまえということも考えられるのではないかということ。一々オプトアウトするのではなくて期限を設けるということ。

(長田構成員) 例えば1年たったら受信者が更新しないにもかかわらず続けて送信してきたら違法になると？

(松本構成員) 法律上はオプトアウトは何時でも可能だが、やはり面倒だからフィルタリングして放っておくという方が多いのではないか。例えば1年たった時点で、継続を希望の方は、HPで記入して下さいといった積極的なアクションを要求するステップを入れれば、それ以降は明らかに違法ということになって、非常にわかりやすいことになると思う。ただ、悪質メールが、最初から同意なく来ている場合は、更新は無意味だから、何のアクションもしないようという指導することは続いていくと思う。従って、悪質事業者に対する執行強化を図っていくということは別途必要であると思う。

(関構成員) 期限を区切って更新していくということについては、デフォルトオフの義務づけと似通った話なので、悪影響も勘案して検討して行くべきだろうと思う。オプトアウトしやすい仕組みの提供と、悪質事業者に対する行政による法執行の強化が重要なのではないか。

(新美主査) 議論の方向としては、デフォルトオンについて直ちに規制するというのではなく、色々な状況を見ながら効果的な対応をしていくということだと思う。

(林構成員) オプトアウトをやりやすくするというのはその通り。ただ、やりやすくするというのはどの程度なのかというのが問題。例えばISPが用意しているフィルターで(迷惑メールを)ストップするというよりも難しいとなると、実効性がなくなる。易しいオプトアウトというのを考えないと消費者は動かない。そういったガイドライン等を見せないと実際に易しくというところで実効性が出ないのではな

いか。

②同意の記録保存義務について

(岸原構成員) 同意の記録の保存義務のところで「法制度として、これ以上、見直す必要はないのではないか」とあるが、「法制度自体を見直して欲しい」という内容なので、修正して欲しい。

(新美主査) どうしたら良いかということは難しいかもしれないが、ドイツは枠組み規制で、「適正な規制をしなければいけない」ということで、業界団体できちんとした自主規制をしていれば適切な規制をしているとされ、自主規制がなければ監督官庁が規制をしていくということがあるが、岸原構成員はそのようなことを考えていらっしゃるのか。

(岸原構成員) 考え方として現在、(同意の記録の保存義務は) 悪質事業者の取締りとして有効ではない。法制度ができることによって迷惑メールの防止になれば法益としての有効性というのはあると思う。悪質事業者は保存義務については簡単に欺罔ができ、勝手に作っているということが証明できないので取締りが出来ない。そういう意味では迷惑メール対策として効果があまりない。一方で、適正な事業者にとっては非常に負担になっている。特商法との関係もあり、両方で改正しないと意味がないので、長期的に検討して頂ければと思う。

(松本構成員) 同意の記録というのはWEB画面をそのまま保存するイメージなのか。名前とメールアドレス程度でDB化するだけならあまり負担はないと思うが。

(岸原構成員) 現在の制度では、電子メールアドレスのリストと同意取得をしたWEB画面等を保存するか、電子メールアドレスごとにいつどこで同意取得をしたといった記録かのどちらかを保存しておけば良いことになっている。しかし、事業者としては、同意取得のWEB画面等を保存するのは負担感はないが、DBだと仕組みを作らないといけないので中小事業者にとっては負担になる。ただ、どちらかで良いというのが適正な事業者にはなかなか理解できず、DBまでやらなければいけないという認識をして、DBを作成してしまうことがある。

(松本構成員) WEBページの保存の方がボリュームが大きくなって負担が大変だが、DBだと自動的にデータが入ってくるので簡単だと思っていたが、逆なのか。発信用のDBを作成するのだから、それにフラグを立てるぐらいかと思っていたのだが。

(岸原構成員) そうなると、プログラムを組み替えないといけない。DB構造も変えないといけないので、単純にシステム構築するのであれば数千万円かかるのではないか。WEB画面の保存は、しょっちゅう変えるものではないので、それほど負担にならない。

(長田構成員) 個々の画面ではなくて、同意のフォームを取っておくだけですよね。オプトインを求めている、記録がなければオプトインを取ったとはならないので、それほど負担ではないのではないかと。DBも大変だとおっしゃるが、何らかの形で作っているはず。

(新美主査) 法制度を変えるというよりは自主規制の方向性を探るという提案があったということで宜しいかと思う。

### ③オプトアウトについて

- (林構成員) IOPだが、オプトアウトについてISPが代行という時に、ISPが一括で代行することを考えていらっしゃるのか、申請のあった方のオプトアウトを代行するのか。個々の方のものを代行するとメールアドレスの有効性が向こうに伝わるので、あまり意味がないのではないかと。一括で良いならばそれはそれでやり方があると思うが。
- (佐久間構成員) かなりの数の利用者から特定の事業者に対して、多数の迷惑メールが送られているという苦情がある程度集計できた段階で、その事業者に対してこれだけの苦情が出ているということで止める方法であれば個々の方のアドレスを知らせなくてもよいと思うが、その方法では無理か。
- (林構成員) 可能であるが、受け取りたい人もいるという前提を無視して止めてしまうので、それが良いのかというのは我々には判断が出来ない。
- (佐久間構成員) そういう業者は違法に送信しているケースが多いと思われるので、たまたまそれで恩恵を受けている人がいても、そのまま容認するということにはならないと思うが。
- (林構成員) 顧客のメールの中身は見るできないので、違法かどうかまでは判断できない。どこから送信されているのが多い等の統計的な情報だけでやることになるので、送信元が本当に違法なのか適法だけでも時間が経ったので受信者がオプトアウトするということの区別がつかない。そうすると、申請があったもの全てについて遮断するという方法しかとれない。
- (佐久間構成員) 先ほど、別所構成員がプレゼンでおっしゃったのは、迷惑メールのボタンを押せば、自動的に自社に連絡されるということだが、その後の処理としては、どうなるのか。
- (別所構成員) 現状では、以後、フィルターが設定されることになる。今、考えているのは一部について特定の事業者にこういうふうに連絡が来ていますよという情報を戻すというのを検討中。須く情報を戻すのではなくて、戻した後、協力して頂けるところを探していこうかなと思っている。
- (櫻庭構成員) ヤフーさんはWEB主体なので作り込みやすいのだと思うが、全てのISPがそういった画面を用意しているわけではないので、申告する仕組み自体が通常のISPには難しい。別所構成員がおっしゃったように、申告したときに、送信側で通数を緩めるとか、オプトアウトの処理をする等の担保があれば実効性はあろうと思う。前々回でフィードバックループの話をしたが、米国の成り立ち的には、受信側が送信を止めることができるのを前提に、送信側がメールを通してもらうために、我々は正しい事業者ですよということを主張するために戻す入口を作っている。日本では受信側で止められないのが現状で、言葉は悪いが、送信側が野放図に送ってきているというような状況なので、米国的なやり方の定着は難しいのではないかと。
- (新美主査) 技術的・仕組みとして進めづらいということもあるので、今後の方向の1つとしてISPで対応できるかご議論頂くということとしたい。

#### ④送信委託者への措置命令等について

(林構成員) 警告をすると送信をやめる事業者がいるということだが、同一の業者が何回も警告を受けているという例はあるのか。

(事務局) 一度警告して直さない業者はいる。その際には再度の警告もある。

(林構成員) そうすると、警告を受けても罰則を受けていないとなると、非常にリスクが低い商売に見えてくるので、ここら辺は運用面でもう少し検討すべきではないか。

(事務局) その点については、今後法執行を懸命にやっていきたい。

#### ⑤罰則の強化について

(新美主査) 刑法等他の犯罪とのバランスもあるので一気にというわけにはいかないと思うが、この辺は如何か。

(佐久間構成員) 刑法の観点から言えば、この規制は電気通信システムを守るための規制なので、不正アクセス禁止法のような性格のものだとすると、個別的なフィッシングメール等を規制するのとは異なり、詐欺罪のように重くできないということもあって、この程度がむしろ妥当ではないか。法執行を高めるということで規制をするということが大切ではないか。

(松本構成員) 11Pで、オプトアウト規制時の際には表示義務違反でしか押さえられなかったが、オプトイン規制が入ってからは同意のない送信等による措置命令が増えている。表示義務には違反していないが同意義務には違反しているという業者が果たしているのかというのが不思議だが、同意もとらないで送信する業者は悪質業者だと思うが、そうすると表示義務違反の摘発の方が圧倒的に簡単だと思うが、この辺はどうなのか。

(事務局) 違法な事業者というのは、同意なく送信し、かつ表示義務も違反していることが多い。我々はそれぞれについて警告をしている。表示義務については直すのが簡単であるということかもしれないが、違法事業者が警告により修正するケースはある。しかし、表示義務は直しても同意のない送信を引き続き行っている事業者がいる。そうした事業者について摘発をしているという結果がこのように出ているのではないか。

#### ⑥全体について

(長田構成員) 法律の見直しにはつながらないと思うが、オプトインの考え方については、ガイドライン等でできるだけ、デフォルトオフを強く推奨するといったことを是非行って頂きたい。

(新美主査) その点についてはもう少し事務局と相談しながらどのような手順を踏むのか次回の時にでも案を出して欲しい。ガイドライン等を修正等することは十分考えられるのではないか。

制度面については、現時点では特定電子メール法の見直しよりは、法執行を強化すべきという方向でまとめていきたい。ただ、今回欠席の方もいるので、論点整理資料

についてさらに検討を加えた上で修正をして再度皆様方にお諮りしたいと思う。

(3) 論点整理（制度面以外）について質疑が行われた。

(松本構成員) 12Pに日本着迷惑メールの図があるが、別所構成員のプレゼンだと違法な迷惑メールと違法でなく同意を取っている可能性があるが、本人が迷惑メールと言っているという2つのものがある。日本発のメールが少なく海外発が多いというのは、違法メールなのか。受け手が主観的に思っているのかどちらなのか。

(村松構成員) 日本データ通信協会のモニター機に着信したデータなので、オプトイン違反のメールである。

(相田構成員) 発信国によってはオプトインを要求していないものもあるのでは。

(村松構成員) 発信元が違法なのかわからないが、日本データ通信協会に着信したデータを見ると、海外発・国内着のものが多いということになっている。従って、主観的なものかどうかというのは勘案していない。

(相田構成員) オプトインに合致していないのは確かだが、それが違法であるかどうかというのは国に跨っているとそこは明確ではない。

(佐久間構成員) 63Pのサイバークリーンセンターの評価で、国際的にも高い評価とされているが、これに必要なコスト等は相当かかっていると思う。新聞記事を見ていたら、最近、この手のことにかかる費用がかなり削られたことによって、対策も十分できていないのではないかという記事が載っていた。法執行にも関係するが、予算の裏付けがなければ厳正な法執行もできないし、対策も十分には打てないと思うが、その点について現時点で支障が生じていないのか。

(事務局) サイバークリーンセンターについては次回のWGで当方から説明することとしている。ご質問の観点については、次回のWGで併せてご説明したいと思う。

(別所構成員) まとめている切り口なのだが、広告関係事業者と電気通信事業者というまとめり毎にまとめているのが本当に良いのかというのがわからない。最初に私どもから紹介させて頂いたような例で、主観的に迷惑だと考えられているようなものもきちんと整理するとメールの通数がかなり減るのだが、メール全体を減らしていくためには、今までの枠組みでの話し合いだけだと上手くいかない。例えば、ここで書かれているJIAAさんは代理店の集まりで配信側であり、アフィリエイトも広告宣伝で配信側である。この枠組みに入っていない人たちもいて、そういう人達はどのような枠組みで今後話をしていくのが良いのかというところをもう1度考え直す必要があるのではないか。

(事務局) それについては、この場でご検討頂ければと思う。

(新美主査) それでは次回で包括できるような議論をしていきたい。

(相田構成員) 電子メールはコストがかからず送信できるものであり、送らなければ損というシステム。そういう中で受信する側が絞り込むというのは難しいが、最終的にそこに切り込んでいかないと本質的な解決にならないと思うので、今後、どういった研究開発が必要なのかということにも触れてもらえると有り難い。

(松本構成員) 「迷惑メール」という言葉のままでよいのか、違法メールというものと違法ではないが受信者が迷惑に感じているメールがあって、最初の段階でデフォル

トオンかデフォルトオフにするかというのは、違法にしようと思えば簡単に違法にできる形式的な振り分けにすぎないが、(デフォルトオンというのは)受信者のかなりが迷惑だと考えている状態に近づきやすいシステムだと言える。入口で合法であれば良いということであれば、違法か合法かだけに絞って議論をすれば、わかりやすい単純な議論になると思うが、それ以上にもう少し主観的な意味での迷惑という所まで取り込んでやるということになると、別所構成員が言われたもう少し多面的な観点からの議論もしないと駄目じゃないかなと印象を受ける。相田構成員がおっしゃったように少ないコストでマーケティングができるシステムであるから、送信する大部分の人が嫌だと思っても、1%でも反応があればコストゼロだから良いというマインドでマーケティングをやるのがいいのかという観点から考えるべきではないかと思う。

(新美主査) これまでの議論を伺っていてもインターネットのリソースを利用するということを考えた時に受け手だけが利用しているわけではない。送り手も利用している。それらの間においてコスト負担ないしは効率的に利用しようという意識が醸成できるかどうかというのが最大のポイントだと思う。次回には、そういう視点も踏まえた議論も必要ではないかと思う。

- ・事務局から資料4への意見提出期限について説明。次回のWGの開催日時は、23年1月25日。

以上