

**迷惑メールへの対応の在り方に関する検討WG
提言（案）**

平成 23 年 5 月

**迷惑メールへの対応の
在り方に関する検討WG**

目 次

はじめに	1
第一章 検討の視点	2
1. これまでの迷惑メール対策	2
(1) 概要	2
(2) 政府による効果的な法執行	2
(3) 電気通信事業者等による自主的な取組	4
(4) 技術的対策	4
(5) 利用者への周知啓発	5
(6) 国際連携の推進	5
2. 諸外国における迷惑メール対策の状況	5
(1) 諸外国における迷惑メールの状況	5
(2) 諸外国の迷惑メールの対策の動向	6
3. 日本における最近の迷惑メールの現状	9
第二章 特定電子メール法による規制	13
1. オプトイン方式の規制等の評価	13
(1) オプトイン方式の規制等の概要	13
(2) オプトイン方式の規制等の評価	14
2. オプトイン規制以外の 2008 年改正事項の評価	21
(1) 契約者情報の提供の求め	21
(2) 外国執行当局への情報提供	21
(3) 送信委託者への措置命令等	22
(4) 罰則の強化	22
3. その他の事項	24
(1) 特定電子メールの範囲	24
(2) 禁止事項	25
4. 政府による効果的な法執行	28
5. まとめ	31
第三章 電気通信事業者による自主的な取組	32
1. 電気通信事業者による自主的な取組の意義	32
2. 利用停止等の措置	32
3. 電気通信事業者間の情報交換	32

4. 虚偽登録等への対応	33
5. 迷惑メール対策のためのサービスの提供	33
6. スマートフォンでの迷惑メール対策	34
第四章 広告関係事業者等による自主的な取組	36
1. 広告関係事業者等による自主的な取組の意義	36
2. 広告関係事業者による取組	36
3. メール配信事業者による取組	37
4. アフィリエイトサービス提供者による取組	37
第五章 技術的対策	39
1. 技術的対策の意義	39
2. OP25Bの更なる普及促進	40
3. 送信ドメイン認証技術の普及促進	41
4. その他の技術的対策	44
5. IPv6対応	44
第六章 適正な電子メール環境の整備	46
1. 適正な電子メール環境の整備の意義	46
2. 毎正時の同時大量送信の改善	46
3. リスト管理の適正化	47
4. メール転送時の対応	47
5. 適切なオプトアウトの実施環境の整備	48
第七章 利用者への周知啓発	50
1. 利用者への周知啓発の意義	50
2. 周知啓発の方法	51
3. 周知啓発の内容	52
4. 迷惑メール受信者のための相談窓口	53
第八章 国際連携の推進	55
1. 国際連携を推進する意義	55
2. 日本の成功事例の紹介	55
3. 多国間連携	56
4. 二国間連携	58
第九章 総合的な迷惑メール対策	60
1. 今後の総合的な迷惑メール対策	60
2. 迷惑メール対策推進協議会	60
おわりに（今後の検討に向けて）	62

はじめに

利用者の同意を得ず一方的に送信される広告宣伝等のメール（いわゆる「迷惑メール」）の問題に関しては、関係者により、「特定電子メールの送信の適正化等に関する法律」による制度的な対応のほか、技術的な対応、国際連携など、総合的な対策が実施されてきている。

これらの迷惑メールに関する対策のあり方については、総務省において、これまで、3次¹にわたり「迷惑メールへの対応の在り方に関する研究会」が開催され、検討が行われてきている。

前回の研究会のとりまとめから2年が経過していること、また、「特定電子メールの送信の適正化等に関する法律」の2008年（平成20年）改正法の附則で、政府は施行後3年以内に法の施行状況について検討を加え、その結果に基づき、必要な措置を講ずる旨が規定されていること等を踏まえ、「利用者視点を踏まえたICTサービスに係る諸問題に関する研究会」では、「迷惑メールへの対応の在り方に関するWG」を設置し、電気通信事業者、消費者団体、学識経験者等、幅広い関係者の参画のもと、また、メール配信事業者やアフィリエイトサービス団体等からのヒアリングも実施した上で、今後の迷惑メール対策の在り方について検討を行った。

WGでは、まず、最近の迷惑メールの現状やこれまでの対策等を踏まえつつ、現在の法規制の評価及び見直しの必要性についての検討を行った。次いで、その他の取組として、電気通信事業者による自主的な取組、広告関係事業者等による自主的な取組、技術的対策、適正な電子メール環境の整備、利用者への周知啓発、国際連携の推進、総合的な迷惑メール対策についての検討を行った。特に、今回の検討では、違法ではないが、その送信方法などにより電気通信設備への負荷が重くなっているような広告宣伝等のメールがあることから、関係者が協力して行うべき「適正な電子メール環境の整備」のための方策についての検討を行っている。

この提言が、今後の迷惑メール対策の一つの指針となり、迷惑メール対策に関わる関係者において、積極的な対策が推進されていくことを期待する。

¹ 第1次：2001年（平成13年）11月～2002年（平成14年）1月、第2次：2004年（平成16年）10月～2005年（平成17年）7月、第3次：2007年（平成19年）7月～2008年（平成20年）8月

第一章 検討の視点

1. これまでの迷惑メール対策

(1) 概要

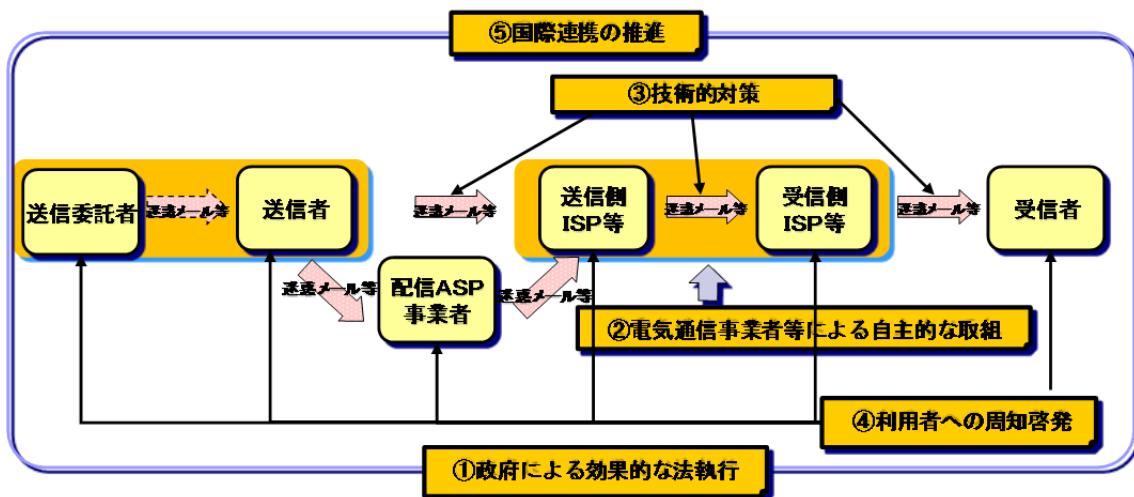
インターネットの進展に伴い、電子メールは基礎的なコミュニケーションツールとして国民生活にとって必要不可欠なものとなっている。一方で、国民による電子メールの利用が増大する中で、利用者の同意を得ず一方的に送信される広告宣伝等のメール（いわゆる迷惑メール）も増加してきた。

このような迷惑メールへの対策のため、2002年（平成14年）に、特定電子メールの送信の適正化等に関する法律（平成14年法律第26号。以下「特定電子メール法」という。）が制定され、その後、環境の変化に応じ、数次にわたり、改正が行われてきている。

これまで迷惑メール対策は、この特定電子メール法に基づく対策として、①政府による効果的な法執行とともに、関係者により、②電気通信事業者等による自主的な取組、③技術的対策、④利用者への周知啓発、⑤国際連携の推進という各種の取組が、総合的に実施されてきている。

また、迷惑メール対策に関わる幅広い関係者が集まり、2008年（平成20年）11月に、「迷惑メール対策推進協議会」が設立され、関連の取組が行われてきている。

(図1：これまでの総合的な迷惑メール対策)



(2) 政府による効果的な法執行

2001年（平成13年）春頃から、携帯電話での利用を中心に、受信者の同意を得ずに、一方的、大量に送信される受信者が望まない広告宣伝目的の

メールが、迷惑メールとして社会問題となったことに対応するため、特定電子メール法が2002年(平成14年)4月に成立し、同年7月より施行された。特定電子メール法については、その後、2005年(平成17年)、2008年(平成20年)に改正が行われてきている。なお、2009年(平成21年)9月の消費者庁設置に伴い、措置命令を総務大臣・内閣総理大臣(消費者庁長官)が共同で行うこととされるなど、特定電子メール法は総務省と消費者庁の一部共管とされている。

① 2002年(平成14年)制定時の主な内容

営利目的の団体・営業を営む個人が広告宣伝の手段として、個人が私的に利用しているメールアドレス宛に送信する電子メールを特定電子メールとし、受信拒否の通知をした者に対する特定電子メールの送信の禁止(オプトアウト方式による規制)、架空電子メールアドレス宛の広告宣伝メールの送信の禁止等が定められた。

② 2005年(平成17年)改正(第一次改正)の主な内容

特定電子メールの範囲への企業や事業を営む個人が利用している事業用メールアドレス宛の広告宣伝メールの追加、送信者情報の偽装の禁止、罰則の強化等が行われた。

③ 2008年(平成20年)改正(第二次改正)の主な内容

あらかじめ同意した者以外の者への特定電子メールの送信を原則禁止するオプトイン方式による規制の導入、措置命令等の対象の送信委託者への拡大、特定電子メール法に相当する外国の法令を執行する外国当局に対する送信者の特定に資する情報の提供に関する規定の追加、罰則の強化等が行われた。

(図2：特定電子メール法の主な改正経緯)

2002年制定	2005年第一次改正	2008年第二次改正
【特定電子メールの範囲】 営利目的の団体・営業を営む個人が広告・宣伝の手段として、個人が私的に利用しているメールアドレス宛に送信する電子メール	【特定電子メールの範囲の拡大】 企業、個人の事業用メールアドレスを追加	
【オプトアウト方式による規制】 受信拒否者に対し、特定電子メールの送信を禁止		【オプトイン方式による規制】 ・あらかじめ同意した者以外の者への特定電子メールの送信の原則禁止 ・同意があったことを証する記録を保存する義務 ・受信拒否者への再送信の禁止
【表示義務】 以下の事項を表示すべき義務 ・特定電子メールである旨（表題部に「未承諾広告※」と記載） ・送信者の氏名・名称・住所 ・送信をしないよう求める旨の通知ができる旨及びその通知を受けるための電子メールアドレス ・送信に使用した電子メールアドレス等		【表示義務の改正】 以下の事項を表示すべき義務 ・送信者の氏名・名称・住所 ・送信をしないよう求める旨の通知ができる旨及びその通知を受けるための電子メールアドレス等 ・苦情、問合せ等を受けることができる電子メールアドレス等
【架空電子メールアドレスによる送信の禁止】 自己又は他人の営業のために広告宣伝を行うための手段としての架空電子メールアドレスに宛てた送信の禁止	【架空電子メールアドレスによる送信の禁止の要件の変更】 「自己又は他人の営業のために多数の電子メールを送信する目的で、架空電子メールアドレスに宛てた送信の禁止」に変更	
【措置命令】 義務に違反した場合には措置命令		【措置命令等の対象の拡大】 措置命令、報告徴収等の対象に送信委託者を追加
【電気通信役務の提供の拒否】 一時に多数の架空電子メールアドレスに宛てた電子メールの送信がされ、電気通信役務の提供に著しい支障を生ずるおそれがあるときは、その電子メールについて電気通信役務の提供を拒否できる	【電気通信役務の提供の拒否事由の拡大】 「電子メールの送受信上の支障を防止するため正当な理由があると認められる場合」を追加	【電気通信役務の提供の拒否事由の拡大】 「送信者情報を偽った電子メールの送信がされた場合において自己の電子メール通信役務の円滑な提供に支障を生じ、又はその利用者における電子メールの送受信上の支障を生ずるおそれがあると認められる場合」を追加
【罰則】 ・措置命令への違反は、50万円以下の罰金 ・報告徴収懈怠等は、30万円以下の罰金	【罰則の強化】 ・措置命令への違反は1年以下の懲役又は100万円以下の罰金に引上げ ・送信者情報を偽った送信の禁止について、重罰の導入	【罰則の強化】 法人に対する罰金額を100万円以下から3000万円以下に引上げ
	【送信者情報を偽った送信を禁止】 送信者情報を偽った送信の禁止	
		【契約者情報の提供の求めの追加】 総務大臣は、送信された電子メールにおける電子メールアドレス等の契約者に関する情報提供をプロバイダ等に求めることができる
		【外国執行当局への情報提供の追加】 総務大臣は、特定電子メール法に相当する外国の法令を執行する外国当局に対し、送信者の特定に資する情報の提供を行うことができる

(3) 電気通信事業者等による自主的な取組

電気通信事業者において、迷惑メールに関する申告窓口の設置や、自社のサービスを利用した迷惑メールの送信者に対する約款等に基づく利用停止等の措置の実施、フィルタリング等の迷惑メール対策サービスの提供、利用者に対する周知活動等の様々な取組が実施されている。

また、広告関係事業者等において、メール広告のための業界ガイドラインの策定や、特定電子メール法に関する説明会等が実施されている。

(4) 技術的対策

迷惑メールに対する技術的対策として、送信通数制限やOP25B (Outbound Port 25 Blocking)²などの迷惑メールを送信させないための対策や、フィルタリングなどの迷惑メールを受信しないための対策があり、電

² ISPのメールサーバを経由しない動的IPアドレス（インターネットに接続される度に割り当てられるIPアドレス）からのメール受信サーバへの直接メール送信を遮断する方法

気通信事業者等において実施されている。

(5) 利用者への周知啓発

利用者側で迷惑メール対策を行うことにより、迷惑メールを受信せず、また、受信した場合に迷惑メールに起因するトラブルに巻き込まれないようにすることができることから、その対策の促進に資するため、関係者において、パンフレット等の配布やホームページへの迷惑メール関連情報の掲載等の様々な形での周知が実施されている。

(6) 国際連携の推進

国境を越えて流通する迷惑メールに、国際的に連携して取り組んでいくため、多国間や二国間の様々な枠組みを活用し、政府や関係機関において、情報交換等の取組が実施されている。

2. 諸外国における迷惑メール対策の状況

(1) 諸外国における迷惑メールの状況

諸外国の迷惑メールの発信の状況をみると、米国が引き続き1位であるが、インド、ブラジルの新興国が上位に上がってきている。一方で、13位以下の国である「その他」が約4割を占めるなど発信国の分散化傾向は変わっていない。

(図3：迷惑メール発信国ランキング)

	2008年4月～6月	2010年10月～12月
1位	米国 (14.9%)	米国 (18.8%)
2位	ロシア (7.5%)	インド (6.9%)
3位	トルコ (6.8%)	ブラジル (5.0%)
4位	中国 (5.6%)	ロシア (4.6%)
5位	ブラジル (4.5%)	英国 (4.5%)
6位	ポーランド (3.6%)	フランス (3.5%)
7位	イタリア (3.6%)	イタリア (3.2%)
8位	韓国 (3.5%)	韓国 (3.0%)
9位	英国 (3.2%)	ドイツ (3.0%)
10位	スペイン (3.2%)	ベトナム (2.8%)
11位	ドイツ (3.0%)	ルーマニア (2.3%)
12位	アルゼンチン (2.9%)	スペイン (2.2%)
その他	37.7% 日本は33位 (0.3%)	40.2% 日本は33位 (0.7%)

出典：ソフォス社資料より総務省作成

(2) 諸外国の迷惑メールの対策の動向

① 米国

米国では、「CAN-SPAM法 (Controlling the Assault of Non-Solicited Pornography and Marketing Act of 2003)」により、PC向けの商業電子メールについて、オプトアウト方式による規制を採用している。また、FCC (連邦通信委員会) 規則により、携帯電話向け商業電子メールを規制し、オプトイン方式による規制を採用している。

CAN-SPAM法では、他人のコンピュータに無許可でアクセスして商業電子メールを送信することの禁止、5件以上の電子メールアカウント又は2件以上のドメイン名を虚偽の登録者情報を用いて登録し、複数の商業電子メールを送信することの禁止、他人のウェブサイトから自動取得したアドレス及び自動生成したアドレスを使用した送信の禁止等様々な禁止事項が規定されている。

一方、FCC規則では、オプトアウトの通知を受けたときは10日以内に送信を終了しなければならないこと、携帯電話向け商業電子メールの送信から30日以上オプトアウトができる状態にすること等の詳細なルールが規定されている。

国際連携施策としては、「US SAFE WEB法 (Undertaking Spam, Spyware, And Fraud Enforcement With Enforcers beyond Borders Act of 2006)」が制定されている。国境を越えたスパム、詐欺等の撲滅のために、FTC (連邦取引委員会) が外国の執行機関に対して消費者保護問題の調査支援ができる等FTCの権限について強化がされている。

② カナダ

カナダでは、2010年 (平成22年) 12月に、迷惑メール規制の法律³が成立し、オプトイン方式による規制が採用されている。

同法では、商品・サービス等の広告宣伝メールだけでなく、サービス等を行う人物の宣伝をすること等についても商業電子メールの範囲としている。

また、PCに保存された個人情報の収集、PCの設定を所有者が知らないうちに変更し又は妨げる等の機能を持つプログラムの許可なしでの

³ 「商業活動を行う電子的手段への信頼性を失わせる特定の行為を規制することにより、カナダ経済の効率及び順応性を高め、カナダ・ラジオテレビ通信委員会法、競争法、個人情報保護及び電子文書法並びに電気通信法を修正する法律」

他人のPCへのインストール等が禁止されている。

③ 英国

英国では、「2003年プライバシー及び電気通信規則」において、個人に宛てたダイレクトマーケティング目的での電子メールについて、オプトイン方式による規制が採用されている。

また、送信者情報の偽装禁止、不正確な受信拒否アドレスの提供の禁止等が規定されている。

④ ドイツ

ドイツでは、「不正競争防止法」及び「テレメディア法」により、直接的・間接的に企業等の商品、サービスの販売促進等のために送信される商業電子メールについて、オプトイン方式による規制が採用されている。

また、商業電子メールの冒頭及び件名欄において、送信者及び広告電子メールである事実の隠蔽等の禁止等が規定されている。

⑤ フランス

フランスでは、「郵便電気通信法典」及び「消費法典」により、ダイレクトマーケティング目的の電子メールについて、オプトイン方式による規制が採用されている。

フランスでは、利用者が電子メールクライアントソフトウェアに組み込むことにより、簡便な手順でスパムの報告ができるプラグインソフトウェアを提供し、法執行に活用している。

⑥ オーストラリア

オーストラリアでは、「2003年スパム法」により、商業電子メールの送信についてオプトイン方式による規制が採用されている。商業電子メールの範囲には、品物・サービスの広告宣伝だけでなく、財産の不正取得や経済的不正利益の取得を詐欺により支援すること等も含まれている。

また、架空電子メールアドレス宛の送信禁止、メールアドレスの自動収集ソフトウェアの供給及び取得等の禁止等が規定されている。

⑦ 韓国

韓国では、「情報通信網利用促進及び情報保護等に関する法律」により、PC向け広告電子メールはオプトアウト方式、携帯電話向け広告電子メールはオプトイン方式による規制が採用されている。

また、受信者の受信拒否・受信同意の撤回を妨害する措置の禁止、電

子メールアドレスの自動生成の禁止等が規定されている。

さらに、KISA（韓国情報保護振興院）において、スパム対応システムにより、携帯電話での簡易な操作による申告の受付、インターネット等からの迷惑メールに関する申告の受付、それらの分析を行い、法執行に活用している。

⑧ 中国

中国では、「インターネット電子メールサービス管理弁法」により、商業広告の電子メールについて、オプトイン方式による規制が採用されている。自動収集又は自動作成したメールアドレスの販売等及びこれによる送信の禁止等が規定されている。

(図4：諸外国における迷惑メール規制の概要)

事項	米国	カナダ	英国	ドイツ
1. 迷惑メール規制法	・「CAN-SPAM法」(2003年)により、PC向けメールを規制 ・FCC規則により、2004年より携帯電話向けメールを規制	「商業活動を行う電子的手段への信頼性を失わせる特定の行為を規制することにより、カナダ経済の効率及び順応性を高め、カナダ・ラジオテレビ通信委員会法、競争法、個人情報保護及び電子文書法並びに電気通信法を修正する法律」(2010年)により規制	「2003年プライバシー及び電気通信規則」により規制	「不正競争防止法」(2004年)及び「テレメディア法」(2006年)により規制
2. 迷惑メールの範囲	商業電子メール	商業電子メール	DM目的の電子メール	商業電子メール
3. 送信者等に対する規制	【PC向けメール】 ・オプトアウト規制 ・表示義務 ・許可なくアクセスしたPCからの送信禁止 ・偽ヘッダ情報による送信禁止 ・欺瞞的表題を付した送信禁止 等 【携帯電話向けメール】 ・オプトイン規制 ・表示義務 ・オプトアウトを受けた時は、10日以内に送信終了する義務 等	・オプトイン規制 ・表示義務(送信者、送信者に対する連絡先、オプトアウトの方法) ・オプトアウト者に対する送信禁止(オプトアウトの通知から10営業日以内に送信を停止する義務) ・PCIに保存された個人情報の収集等のプログラムの許可なしでの他人のPCへのインストール禁止 ・送信者情報の偽装禁止	・オプトイン規制(個人あて) ・送信者情報の偽装禁止 ・不正なオプトアウトアドレスの提供の禁止	・オプトイン規制 ・メールの冒頭及び件名欄において、送信者、商業電子メールである事実の隠蔽等の禁止 ・メール送信に際し、以下に配慮—商業電子メールであることが明確に識別できること—商業電子メールの送信を委託した自然人・法人が明確にされていること
4. 制裁措置	・行政処分(停止命令) ・禁固5年又は罰金(違反行為により被告が得た利益若しくは他者が被った損害の2倍の額、又は25万ドル(個人)、50万ドル(法人)のうち、いずれか高額の上方上限)等	・CRTC(カナダ・ラジオテレビ電気通信委員会)による中止命令 ・罰金:最高100万加ドル(個人)、1,000万加ドル(法人)	・罰金:最高5000ポンド	・行政処分(中止命令) ・過料:最高5万ユーロ(送信者及び商業電子メールである事実を曖昧にしたり、隠した場合は)
5. 執行状況	FTCが扱ったスパム関連事案の80%はオプトアウト義務違反	(法律未施行)	不明	2006年以降、200件以上のスパム送信の中止命令を実施
6. 国際連携施策(日本との連携等)	「US SAFE WEB ACT」の制定(2006年)	・日本との迷惑メールに関する共同宣言を締結(2006年) ・スパム規制法により、外国機関とのスパムに関する情報交換が可能	・日本との迷惑メールに関する共同宣言を締結(2006年)	日本との迷惑メールに関する共同宣言を締結(2006年)
7. その他	スパムに関する啓発のため、HP「Spam」を運営	スパムに関する啓発のため、HP「Internet Safety tips」を運営	インターネットの安全な利用啓発のため、HP「Get Safe Online」を運営	スパムに関する情報提供を受けるため、HP「Internet-beschwerdestelle.de」を運営

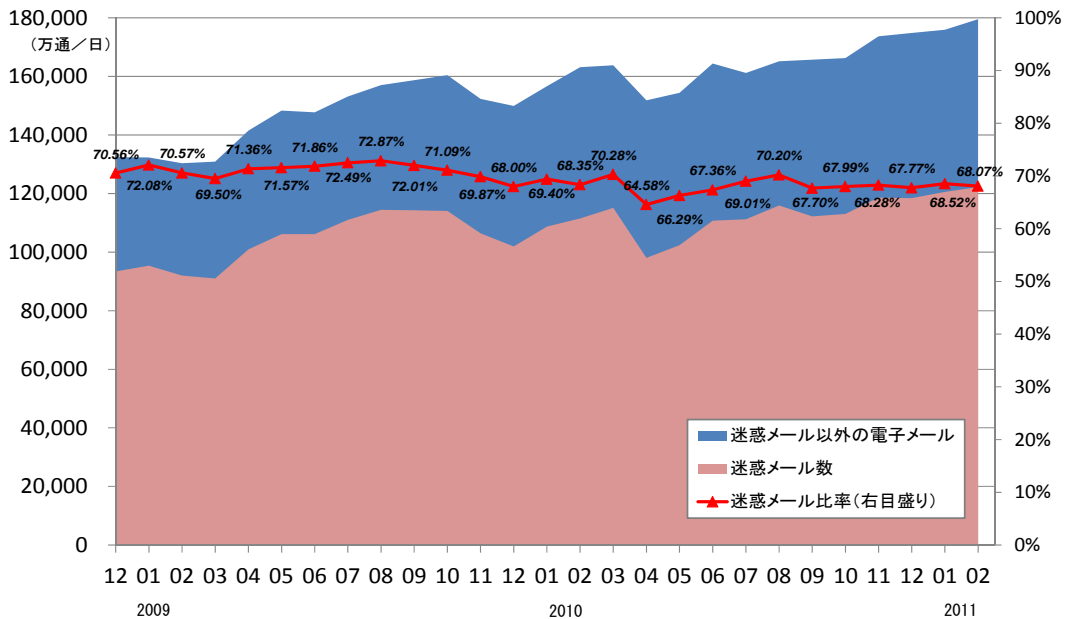
事項	フランス	オーストラリア	韓国	中国
1. 迷惑メール規制法	「郵便電気通信法典(1952年)」及び「消費法典(1993年)」を2004年に改正し規制	「2003年スパム法」により規制	「情報通信網利用促進及び情報保護等に関する法律」(2002年)により規制	「インターネット電子メールサービス管理弁法」(2006年)により規制
2. 迷惑メールの範囲	DM目的の電子メール	商業電子メール	営利目的の広告電子メール	商業広告の電子メール
3. 送信者等に対する規制	・オプトイン規制 ・受信拒否方法を示さずに、電子メールによるDM送信の禁止 ・送信者情報の偽装の禁止 ・提供されるサービスと無関係の事柄に言及することの禁止 ・メールアドレスの不正収集・使用の禁止	・オプトイン規制 ・架空電子メールアドレス宛の送信禁止 ・表示義務 ・メールアドレスの自動収集ソフトウェアの供給、取得、使用の禁止 ・メールアドレスの自動収集ソフトウェアを使用して作成されたメールアドレスリストの供給、取得、使用の禁止	【PC向けメール】 ・オプトアウト規制 ・表示義務 【携帯電話向けメール】 ・オプトイン規制 ・表示義務 【PC・携帯電話向け規制】 ・受信者の受信拒否・受信同意の撤回を妨害する措置の禁止 ・電子メールアドレスの自動生成禁止	・オプトイン規制 ・表示義務 ・送信者情報偽装禁止 ・自動収集又は自動作成したメールアドレスの販売等及びこれによる送信禁止 ・受信拒否者に対する再送信禁止 ・電子メール送信から30日間のオプトアウトを受け付けるための連絡方法の維持義務付け
4. 制裁措置	・オプトイン違反:1通毎に最高750ユーロ ・電子メールアドレスの不正収集・使用:5年以下の懲役及び最高30万ユーロの罰金	・行政処分(警告、違反通知等) ・罰金:最高22万豪ドル(個人)110万豪ドル(法人)	・過料:最高3千万ウォン ・1年以下の懲役又は罰金:最高1千万ウォン(PC・携帯電話向け規制違反の場合)	・行政処分(改善命令) ・罰金:最高1万元(一般者)最高3万元(違法所得がある者)
5. 執行状況	不明	オプトイン違反について、合計2,225万豪ドルの罰金を賦課(2009年)	2001年から2009年までに、約5,000件(約780億ウォン)の過料を賦課	不明
6. 国際連携施策(日本との連携等)	日本との迷惑メールに関する共同宣言を締結(2006年)	-	日本との情報通信に関する覚書を締結(※スパム対策協力について言及)(2010年)	・日本との情報通信に関する合意文書を締結(※スパム対策協力について言及)(2009年)
7. その他	スパム受信者がワンクリックでスパムを「Signal Spam協会」に報告するためのプラグインソフトウェアを提供	スパム情報を分析するためのシステムであるSID(Spam Intelligence Database)を2009年から運用	スパム対応システムにより、携帯電話簡便申告、インターネット等から迷惑メールに関する申告を受け付け、分析を実施	スパムに関する啓発のため、「中国インターネット協会(ISC)」のHPで、迷惑メール対策の状況等について紹介

出典：総務省調べ

3. 日本における最近の迷惑メールの現状

我が国の電気通信事業者が受信した電子メールのうち、迷惑メールの占める割合は約7割前後で推移してきており、電気通信事業者が取り扱う電子メールの多くが迷惑メールという状態が継続している。

(図5：国内ISPにおける迷惑メール数・割合の推移)



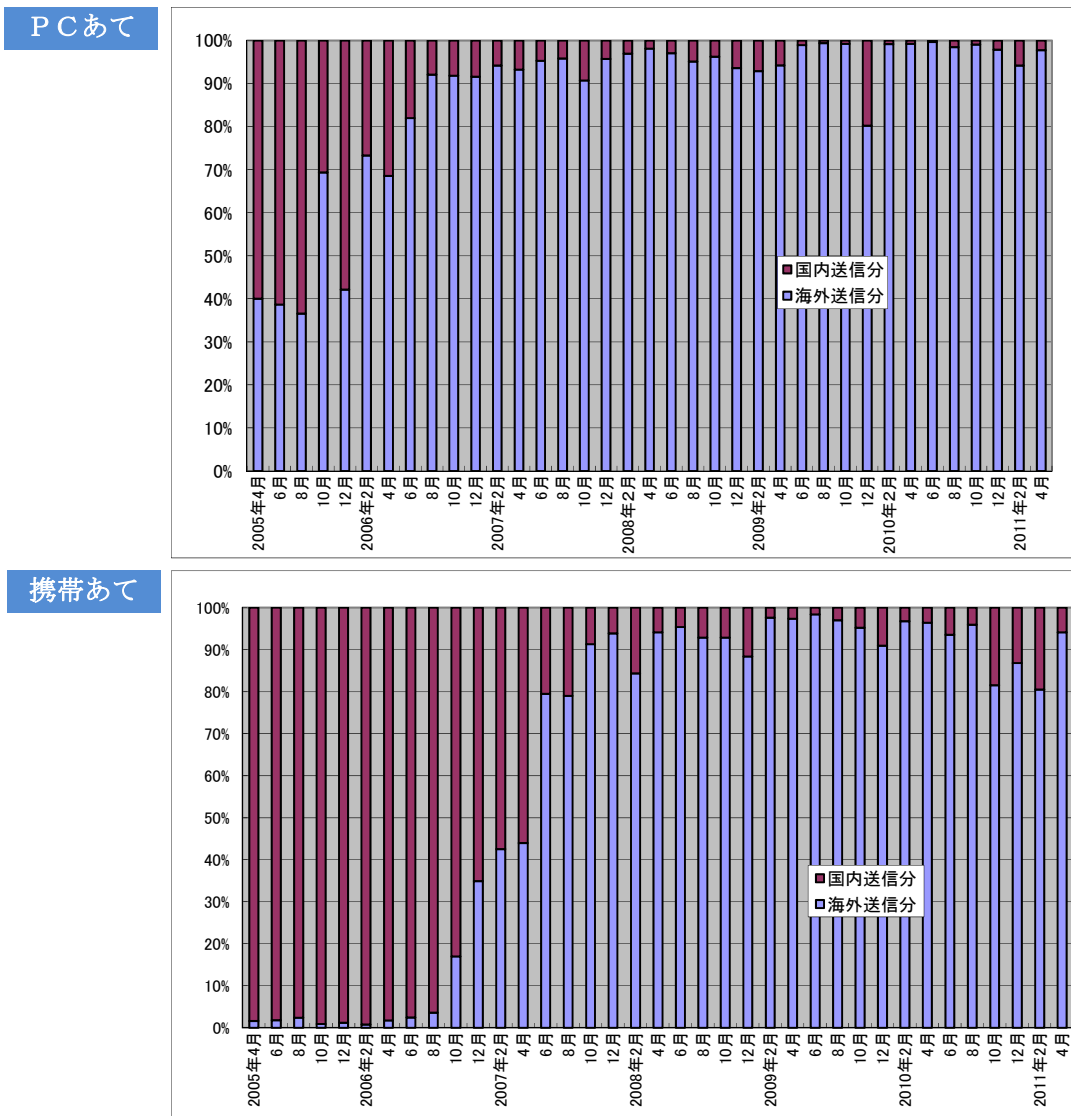
出典：電気通信事業者14社※の協力により、総務省とりまとめ

※ KDDI株式会社、NECビッグロップ株式会社、株式会社NTTぷらら、イー・アクセス株式会社、株式会社インターネットイニシアティブ、株式会社ウィルコム、エヌ・ティ・ティ・コミュニケーションズ株式会社、株式会社ケイ・オプティコム、ソネットエンタテインメント株式会社、ソフトバンクテレコム株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社、株式会社テクノロジーネットワークス、ニフティ株式会社、ヤフー株式会社

我が国に到着した迷惑メールについては、PCアドレス宛、携帯アドレス宛とも9割以上が外国発となっている。

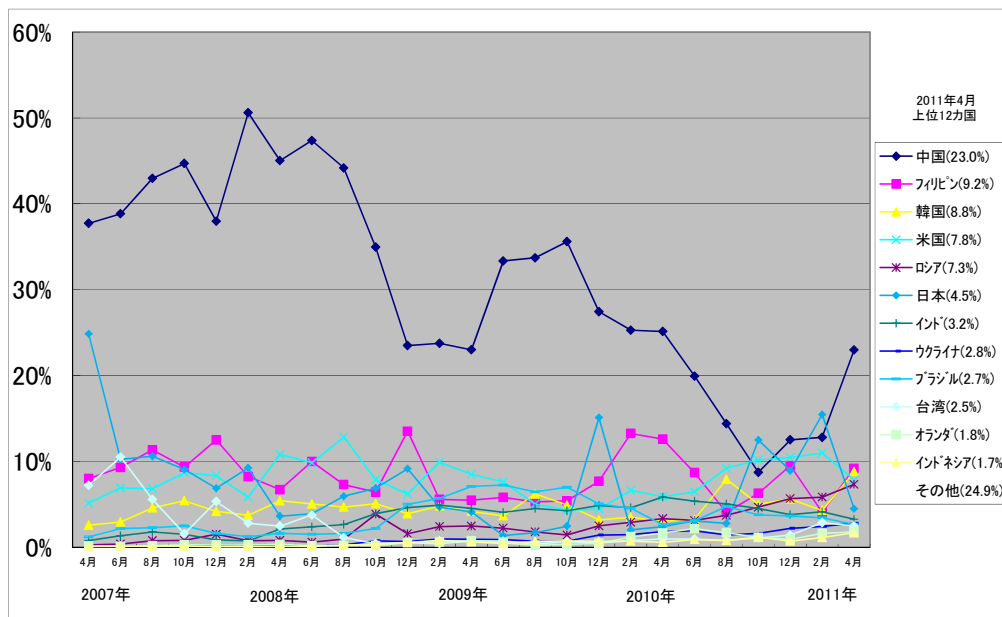
その発信国の推移をみると、中国発のものは、依然として約20%を占めている。また、フィリピン、韓国、インド、台湾、インドネシアなどアジアの国からの送信が多く見られる。そのほか、13位以下の国からの発信が約25%を占めている。

(図6：日本着の迷惑メールの国内発・外国発の比率の推移)



出典：(財)日本データ通信協会迷惑メール相談センター調べ(相談センターのモニター機で受信した情報を分析したもの)

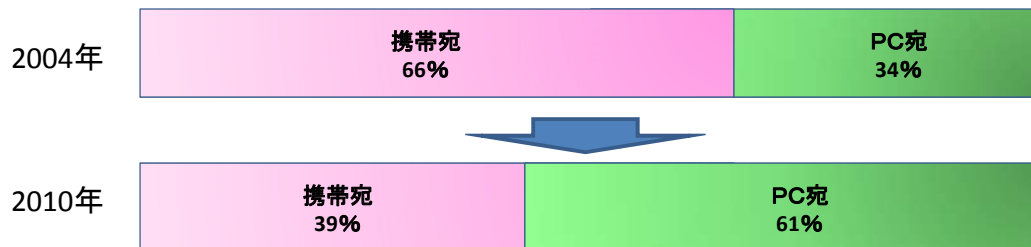
(図7：日本着の迷惑メール発信国の推移)



出典：(財)日本データ通信協会迷惑メール相談センター調べ (相談センターのモニター機で受信した情報を分析したもの)

我が国着の特定電子メール法違反メールは、2004年（平成16年）時点では携帯アドレス宛のものが約7割であったが、携帯電話事業者における迷惑メール対策などの結果、2010年（平成22年）では、PCアドレス宛のものが約6割となり、逆転している。

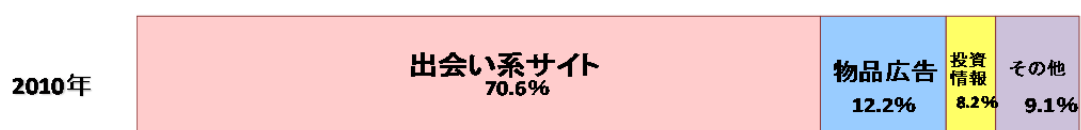
(図8：日本着の特定電子メール法違反メールの携帯宛、PC宛比率の推移)



出典：(財)日本データ通信協会迷惑メール相談センター調べ(相談センターに寄せられた違反情報提供を分析したもの)

また、我が国着の迷惑メールでは、出会い系サイトの広告宣伝を内容とするものが約7割を占めている。

(図9：日本着の迷惑メールの内容)

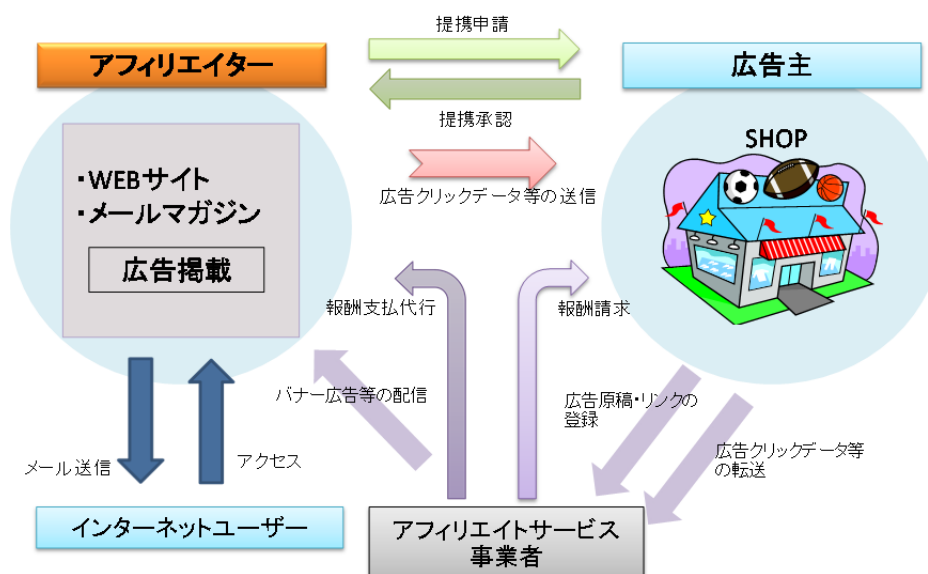


出典：(財)日本データ通信協会迷惑メール相談センター調べ(相談センターに寄せられた違反情報提供を分析したもの)

現在、迷惑メールの多くは、いわゆるボットネット⁴を利用して送信されるか、特定の送信サーバから大量に送信されている。

また、広告宣伝をする者と実際の送信者とが異なる形態で送信されるような迷惑メールも見られ、さらに、最近では、アフィリエイトサービス⁵が出現し、いわゆるアフィリエイト⁶によるものと思われる迷惑メールも散見されている。

(図 10 : アフィリエイト事業の概要)



⁴ ウィルス等により、パソコンやサーバを遠隔操作できるプログラムに感染したPCの群

⁵ 成果報酬型のインターネット広告であり、商品購入や資料請求などの最終成果又はクリックの件数等に応じて広告費用が発生する

⁶ アフィリエイト広告（商品購入や資料請求などの最終成果又はクリックの件数等に応じて報酬が発生する広告）を行う媒体の保有者

第二章 特定電子メール法による規制

1. オプトイン方式の規制等の評価

(1) オプトイン方式の規制等の概要

特定電子メール法の2008年(平成20年)改正でオプトイン方式の規制が導入されたのは、

- ・ オプトアウト方式の規制では、受信者による拒否の通知が前提になるが、拒否の通知をすることでかえって受信者が望まない広告宣伝メールの送信を招く問題が顕在化していると指摘されていたこと
- ・ 正当な営業活動を行う事業者が広告宣伝メールを送信する際には、受信者側の意識や広告宣伝効果等から、既に、オプトイン的な運用が大勢となっていたこと
- ・ 諸外国でも主要国ではオプトイン方式の規制が大勢となっており、制度的な国際的整合性の観点からもオプトイン方式の規制が要請されたこと等の理由によるものである。

オプトイン方式の規制では、あらかじめ同意した者以外の者への特定電子メールの送信の原則禁止のほか、「同意があったことを証する記録」の保存義務、オプトアウトの意思表示をした者に対する特定電子メールの送信の禁止が規定されている。また、オプトイン方式の規制を機能させるための規制として、特定電子メールの送信者等の氏名・名称等の表示義務が規定されている。

(図11: オプトイン方式の規制の現状)

【オプトイン規制】

・あらかじめ同意した者以外の者への電子メールの送信の原則禁止

【例外】

- ・ 送信者・送信委託者に電子メールアドレスを通知した者
(原則書面による通知。ただし、同意の確認のための電子メールに対する返信等については任意の方法)
- ・ 電子メールを手段とする広告又は宣伝に係る営業を営む者と取引関係にある者
- ・ インターネットを利用して、自己の電子メールアドレスを公表している団体又は営業を営む個人
(ただし、自己の電子メールアドレスと併せて、特定電子メールの送信をしないように求める旨を表示していた場合を除く)

【表示義務】

- ・ 送信者等の氏名又は名称(電子メールの任意の場所に表示)
- ・ 送信者等の住所(電子メールの任意の場所に表示。なお、リンク先での表示とすることも可能。)
- ・ オプトアウトの通知ができる旨(オプトアウトの連絡先となる電子メールアドレス等の前後に表示)
- ・ オプトアウトの連絡先となる電子メールアドレス又はURL(電子メールの任意の場所に表示)
- ・ 苦情・問合せ等を受け付けるための電話番号、電子メールアドレス又はURL
(電子メールの任意の場所に表示。なお、リンク先での表示とすることも可能。)

【記録保存義務】

・あらかじめ同意した者について、同意があったことを証する記録を保存する義務

(保存すべき内容(以下のいずれか))

①同意を取得している個別の電子メールアドレスに関し同意を取得した際の時期、方法等の状況を示す記録

②電子メールアドレスリストに加え、以下の区分に応じた記録

- ・同意の取得に際し、書面の提示・交付をした場合 当該書面に記載した定型的な事項
- ・同意の取得に際し、電子メールの送信をした場合 当該電子メールの通信文のうち定型的な事項
- ・同意の取得に際し、ウェブサイトから通信文の伝達をした場合 当該通信文(ウェブサイトに表示された事項)のうち定型的な事項

(保存期間:記録の保存に係る特定電子メールを最後に送信した日から1ヶ月間。ただし、措置命令後1年の間に特定電子メールを送信した場合は、当該特定電子メールを最後に送信した日から1年を経過する日、又は当該特定電子メールを最後に送信した日から1月を経過する日のいずれか遅い日までの間)

【オプトアウト】

・受信拒否者への再送信の禁止

(オプトアウトの通知の方法)

電子メールアドレスを明らかにすることが必要であるが、具体的な方法については任意の方法で可能

(オプトアウトの例外(受信拒否の通知を受けた場合であっても送信できる場合))

・契約や取引の履行に関する事項を通知する電子メールにおいて、付随的に広告宣伝が行われる場合

・いわゆるフリーメールサービスを利用して送信する電子メールにおいて、付随的に広告宣伝が行われる場合

・広告宣伝以外の行為を主たる目的として送信される電子メール(受信者の意思に反することなく送信されるものに限る)において、付随的に広告宣伝が行われる場合

(2) オプトイン方式の規制等の評価

① オプトイン方式の規制

特定電子メール法に基づく措置命令の件数は、オプトアウト方式の規制の下では年間平均約 0.94 件であったが、オプトイン方式の規制の導入以降は年間平均約 6.00 件と約 6 倍に伸びており、法執行の観点からは、オプトイン方式の規制は一定の効果があったとみることができる。

また、オプトイン方式の規制の例外事項については、現在の例外事項以外であらかじめ同意を取得しないと送信できないことにより送信者に過度の負担が生じるような事実や、反対に、現在の例外事項による広告宣伝メールの送信により受信者に対する支障となっている事実は特にみられなかった。

さらに、オプトイン方式の規制の導入以前から、正当なメール広告を行っている事業者では、事前に受信者の同意を得る運用が大勢となっていた中で、事前に同意を取らないで広告宣伝メールを送信することも認められていることは受信者にとって分かりづらかったため、オプトイン方式の規制の導入により、実態に即したわかりやすい規制になったという意見もあった。

こうしたことを踏まえると、オプトイン方式による規制について、現時点において、改正の必要性は認められない。

(図 12：特定電子メール法の措置命令状況)

※2002年の特定電子メール法制定以降、計21件の措置命令を実施。2008年12月のオプトイン規制導入後に実施した措置命令は15件。

	年度	件数	違反内容		年度	件数	違反内容
オプトアウト規制時	2002年度 (7月～)	1件	表示義務違反、再送信禁止義務違反	オプトイン規制時	2008年度 (12月～)	0件	
	2003年度	1件	表示義務違反		2009年度	6件	同意なく送信…2件 同意なく送信、表示義務違反…2件 同意なく送信、記録保存義務違反、表示義務違反…2件
	2004年度	1件	表示義務違反		2010年度	7件	同意なく送信…5件 同意なく送信、表示義務違反…2件
	2005年度	1件	表示義務違反		2011年度 (～5月)	2件	同意なく送信…1件 同意なく送信、表示義務違反…1件
	2006年度	0件			小計	15件	(年平均6.00件)
	2007年度	1件	表示義務違反				
	2008年度 (～11月)	1件	表示義務違反				
	小計	6件	(年平均0.94件)				

② 記録保存義務

記録保存義務は、同意が適切に取得されているか確認を可能とするためのものであり、オプトイン方式の規制の下での法執行に必須のものである。その具体的な内容は、送信者側の負担にも配慮して、同意を取得した時期、方法等の状況を示す記録か、同意を取得した際に示した定型的な事項の記録のいずれかを原則として1ヶ月間保存するという最低限のものとされている。現在まで、法執行にあたって、この規制内容により大きな支障が生じたことはない。

こうしたことを踏まえると、記録保存義務について、現時点において、改正の必要性は認められない。

ただし、現在の規制内容では同意の記録の偽装は容易であるとの指摘もあり、今後の法執行の状況をみながら、偽装が困難な記録の方法の検討など、法執行に支障を生じることがないように、必要に応じ検討を行うことが求められる。なお、この点については、広告関係事業者の自主的な規制とすることも検討に値するとの意見もあった。

また、広告関係事業者の中には、同意を取得した時期、方法等の状況を示す記録を必ず保存しなければならないと誤解しているものもあるとの指摘もある。このため、引き続き、特定電子メール法の内容の周知を図ることが必要である。

③ オプトアウト

広告宣伝メールの受信者は、最初は有用と思って広告宣伝メールの受信に同意しても時間の経過とともに不要となったり、誤って受信の同意を失ったりすることがある。受信拒否以降の再送信を禁止するオプトア

ウトの規制は、そうした場合等に、以降の受信をしなくて済む方策を提供するものであり、オプトイン方式の規制の下で必須のものである。

このオプトアウトに関する具体的な規制内容として、諸外国では、オプトアウト通知受信後に送信停止するまでの最長の期間や、受信者に通知したオプトアウト連絡先の変更不能期間を定めている例がある。しかし、広告関係事業者は、様々な規模の事業者がおり、提供するサービス内容も多様であることから、現時点では、オプトアウト時の送信停止期間やオプトアウト連絡先の変更不能期間等を一律に法律で規制することは難しいと考える。

こうしたことを踏まえると、オプトアウトについて、現時点において、改正の必要性は認められない。

(図 13：諸外国におけるオプトアウト通知受信後の送信停止期限等の規制)

	規制類型
米 国	①オプトアウト通知受信後、10営業日目を以降、商業電子メールの送信を行うことの禁止 [PC向けメール]
	②オプトアウト通知受信後、10日目を以降、商業電子メールの送信を行うことの禁止 [携帯電話向けメール]
	③商業電子メール送信後、30日以上、オプトアウトができる状態にすることを義務付け [PC向け、携帯電話向けメール]
カナダ	① オプトアウト通知受信後、10営業日目を以降、商業電子メールの送信を行うことの禁止
	② オプトアウトのための電子メールアドレス、ウェブページが商業電子メールが送信後60日間有効であることを義務付け
	③ 送信者に対する連絡先が商業電子メール送信後60日間有効であることを義務付け
中 国	商業広告の電子メール送信から30日間は、オプトアウトを受け付けるための連絡方法を維持することを義務付け

④ 表示義務

表示義務は、オプトイン方式による規制を有効に機能させるために必須のものである。その具体的な規制内容としては、表示すべき事項について、受信者が同意等をした送信者からの広告宣伝メールであることが認識できること（氏名・名称、住所）、受信者がオプトアウトを容易にできること（オプトアウトができる旨、オプトアウトの連絡先）など十分であり、かつ最小限のものとされており、また、表示場所についても、受信者の利益保護と送信者の負担との観点から、メール本文に記載するもの、リンク先での記載が認められるもの等が分けられるなど、現時点では適切なものとなっている。

このため、表示義務について、現時点において、規制内容の改正の必要性は認められない。

⑤ 適切な同意の取得

(ア) デフォルトオン・デフォルトオフ

ウェブフォーム等を活用する場合などでは、同意を取得する方法として、「デフォルトオン」⁷と、「デフォルトオフ」⁸の2つの方法がある。「特定電子メールの送信等に関するガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）では、適正な同意の取得という観点から、実施可能な場合には、デフォルトオフによることが推奨されている。

(図 14 ガイドラインにおけるデフォルトオン／オフに関する記述)

特定電子メールの送信等に関するガイドライン（抄）

同意の有無は、①受信者の認識があったかどうかと、②賛成の意思表示があったかどうかということにより判断すべきであるとの考え方からすれば、同意の有無は一概にデフォルトオンかデフォルトオフのみで決まるものではなく、同意を取得する際の利用者への表示の方法が、同意により電子メールの送信があることを利用者が認識できるようになっているかどうか、利用者の賛成の意思表示が示されたものといえるかどうか、によって決まるものであると考えられる。ただし、デフォルトオンと比較して、デフォルトオフの方が、受信者の意思が明確に表示されることになるのは確かであり、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、デフォルトオフによることが推奨される。また、デフォルトオンの場合にあっては、例えば、チェックボックスのチェックを外さない場合には送信に同意したこととなる旨の記載やチェックの外し方に関する記載を行うこと、デフォルトオンなのかデフォルトオフなのかをわかりやすく表示することなどが推奨される。

デフォルトオンについては、同意するつもりがないのに、うっかり不要な広告宣伝メールの受信に同意したことになってしまう場合があるとの指摘がある。一方で、サービスによっては、デフォルトオンの方が受信者が容易に意思表示ができる場合があるとの指摘もある。

これについては、ガイドラインのとおり、同意取得の有無が一概にデフォルトオンかデフォルトオフのみで決まるものではないが、デフォルトオフの方が、受信者の意思が明確に表示されることになるものであり、今後とも、その実施が可能な場合には、デフォルトオフによることが推奨される。

デフォルトオンでは、受信者がチェックを外して次の画面に進んだにもかかわらず、ブラウザの戻るボタン等で前の画面に戻ると、広告宣伝

⁷ 同意する旨のチェックボックスにあらかじめチェックを入れ、利用者による作為がない場合には同意したこととなる方法

⁸ 同意する旨のチェックボックスにあらかじめチェックを入れず、利用者による作為がない場合には同意はしなかったこととなる方法

メール送信同意のチェックボックスに再度チェックをされている状態に戻っているようなシステムも見受けられるが、受信者による適正な同意の取得という観点からはこのようなシステムは望ましくない。

そのようなシステムを用いた場合、受信者が広告宣伝メール送信同意のチェックボックスに再度チェックをされている状態に戻っていることに気づかずに形式的に同意の通知がされたとしても、受信者は同意をしない意思表示をしようとしていたものであり、有効な同意の意思表示がなされたとはいえない。特に前の画面に戻った場合に、購入しようとしている商品の選択など、チェックボックス以外のユーザによる操作の結果は引き継がれているようなシステムでは、通常の実信者にチェックボックスが再度チェックされている状態に戻っていることに気付くことは期待できない。

さらに、チェックボックスが画面上で通常では受信者が閲覧しないような場所に設置されており、受信者が気づかずに同意の通知がされた場合などでも、その同意の意思表示の有効性に疑問がもたれる。

デフォルトオンの運用にあたっては、受信者の意思が表示されたとはいえないようなものにならないよう、関係事業者において改善が図られる必要がある。また、受信者の意思表示が適切に行われるようにするため、ガイドラインを改正し、デフォルトオンに関し、受信者の意思表示が明確に行われ、受信者が誤って同意をすることを可能な限り防止するための方策についての記述をすることを検討すべきである。

(4) ダブルオプトイン

同意の取得にあたっては、誤りのないよう、ダブルオプトイン⁹が使用される場合がある。この方法については、ガイドラインにおいて、他人の電子メールアドレスを無断で用いて同意の通知をするいわゆる「なりすまし」の同意を防止する必要性が高い場合等に、実施することが推奨されている。

⁹ 通知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電子メールを送付し、当該電子メールに対して返信等の受信者本人の操作があって初めてその後の特定電子メールについての同意を確定することとなる方法

(図 15 ガイドラインにおけるダブルオプトインに関する記述)

特定電子メールの送信等に関するガイドライン (抄)

他人の電子メールアドレスを無断で用いて同意の通知をするいわゆる「なりすまし」の同意を防止する必要性が高い場合や、受信者等からの同意の有無に関する問合せに対して同意があることを立証する必要がある場合などには、(中略)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。ただし、メールマガジンの購読など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を行うことが負担となる場合もあり、ダブルオプトインを実施することが必ずしも適切でない場合もあることに留意することが必要である。

ガイドラインで記載されている、いわゆる「なりすまし」の同意の防止や、受信者等からの問合せに対する立証の必要性という観点からだけでなく、受信者が広告宣伝メールについて、同意するつもりがないのに、うっかり同意をしてしまうことを防止する観点からも、有効な手段の一つである。一方で、メールマガジンの購読など受信者が簡便な利用を求めているサービスなどでは、ダブルオプトインを実施することが必ずしも適切でない場合もある。

こうしたことから、ガイドラインの考え方のおり、引き続き、「なりすまし」の同意を防止する必要性が高い場合などには、「ダブルオプトイン」を実施することが推奨される。

また、なりすましによる同意の防止等の観点は、受信者のメールアドレス等の変更を送信者に通知する場合でも変わりはなく、ダブルオプトインを採用する場合には、メールアドレス等を変更する際にも、ダブルオプトインとすることが望ましい。このため、ガイドラインを改正し、ダブルオプトインを採用する場合には、受信者のメールアドレス等の変更時にもダブルオプトインを実施することを推奨する旨の記述をすることを検討すべきである。

⑥ 適切なオプトアウト

受信者がオプトアウトを容易にできるよう、ガイドラインでは、簡便なオプトアウトの方法を提供することが推奨されている。

(図 16 ガイドラインにおけるオプトアウトに関する記述)

特定電子メールの送信等に関するガイドライン (抄)

オプトアウトの方法が複雑であると、受信者は当該電子メールを迷惑メールとしてフィルタリングによりブロックし、場合によっては迷惑メールとして通報することがあることから、受信者との健全な関係を構築するためにも、送信者側は簡便なオプトアウトの方法を提供することが推奨される。

しかし、実際のオプトアウトの方法をみると、ID・パスワードによるログインが必要で、オプトアウトが容易にできない場合があるとの意見がある。一方で、ID・パスワードによる確認の仕組みは、いわゆる「なりすまし」によるオプトアウトの意思表示を防止するためにも必要であるとの意見もある。

簡便なオプトアウトの方法の提供は、今後も引き続き推奨されるべきであるが、ガイドラインでは、簡便なオプトアウトの具体的な方法について言及されていない。このため、ガイドラインを改正し、簡便なオプトアウトの方法として、例えば、広告宣伝メール本文に記載するオプトアウトの通知のためのURLを受信者ごとに異なるものとし、それをクリックして表示されるオプトアウト画面で容易にオプトアウトができるようにするなど、「簡便なオプトアウト方法」の事例を記述することを検討すべきである。

なお、オプトアウトに関する受信者の利便性を一層向上させるため、受信者の同意から一定期間が経過した時点で、引き続き広告宣伝メールを受信するか否かを受信者に確認する方法について、事業者のコスト負担や受信者の手間等も勘案しつつ、検討することも考えられるのではないかとこの指摘もあった。

2. オプトイン規制以外の 2008 年改正事項の評価

(1) 契約者情報の提供の求め

① 意義・現状

法執行のためには、特定電子メール法違反が疑われる送信者等を特定することが不可欠であるが、特定電子メール法の表示義務が守られず、送信者の連絡先等が不明な場合があることから、総務大臣はメールアドレス等の契約者情報を保有するプロバイダ等に対し情報提供を求めることができることとされた。なお、この制度は、個人情報保護に関する法律（平成 15 年法律第 57 号。以下「個人情報保護法」という。）の特則として、個人情報にあたる情報について、電気通信事業者等から総務大臣への提供を可能とするものである。

② 契約者情報の提供の求めの評価

制度導入後、2011 年（平成 23 年）4 月末までに、総務省から 28 事業者等に対して、延べ約 280 回の契約者情報の照会を行い、提供された情報は、法執行のために有効に活用されている。また、求めることが可能な契約者情報は、電子メールアドレス又は電気通信設備を識別する符号であって、受信者の端末の映像面に表示されたもの又は電子メール送信のために用いられたものに係る契約者情報であり、必要最低限のものとなっている。こうしたことを踏まえ、契約者情報の提供の求めについて、現時点において、規制内容の改正の必要性は認められない。

ただし、現在求めることが可能な契約者情報以外にも、法執行に役立つ情報はあることから、そのような情報がないと法執行が十分できないような状況が生じた場合には、個人情報の保護の必要性も勘案しつつ、対象の拡大などの見直しを行うことが必要である。

(2) 外国執行当局への情報提供

① 意義・現状

諸外国発の迷惑メールの送信が迷惑メール全体の 9 割以上となっている中で、国際連携を強化していくため、特定電子メール法に相当する外国の法令を執行する外国当局に対し、総務大臣はその職務の遂行に資すると認める情報の提供を行うことができることとされた。なお、提供する情報については、当該外国執行当局の職務の遂行以外に使用されず、かつ、総務大臣による同意がなければ刑事事件の捜査又は審判に使用されないよう適切な措置がとられなければならないこと等とされている。

② 外国執行当局への情報提供の評価

特定電子メール法に基づく情報の提供について、総務省がいくつかの関係国に対して働きかけをしているものの、現在までのところ、合意に至ったところはない。

しかし、我が国着の迷惑メール送信のうち、約9割が諸外国からの迷惑メールの送信であるという事実を踏まえると、迷惑メール対策において、国際的な連携は今後とも重要な位置づけとなるべきものであることから、外国執行当局への情報の提供について、改正の必要性は認められない。

今後、諸外国から我が国への迷惑メールの送信の減少に資するよう、総務省による一層の働きかけ等により、早期の情報提供の合意がされ、迷惑メール対策における国際連携が一層進むことが期待される。

(3) 送信委託者への措置命令等

① 意義・現状

広告宣伝メールの送信の実態として、分業化が進展し、実際に電子メールを送信する送信者以外の者が送信の同意の取得等を行い、送信に責任がある者として電子メールにその氏名等を表示することがあることから、送信委託者に対しても、報告徴収や立入検査、措置命令等を行うことができるとされた。

② 送信委託者への措置命令等の評価

これまで、送信委託者に対して、措置命令が行われたことはないが、総務省・消費者庁による警告（行政指導）等が行われており、その過程で、改善が図られることも少なくないことから、送信委託者への措置命令等を可能としたことによって一定の効果はあがっているものと考えられる。

(4) 罰則の強化

① 現状

オプトイン方式による規制、表示義務、送信者情報を偽った送信、架空電子メールアドレスによる送信の違反については、措置命令ができることとされている。

送信者情報を偽った送信、措置命令違反（同意の記録保存義務に係るものを除く。）をした者については、1年以下の懲役又は百万円以下の罰金（法人は3千万円以下の罰金）とされている。また、同意の記録保存義務に係る措置命令違反、報告徴収の報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は立入検査を拒み、妨げ、若しくは忌避をした者については百万円以下の罰金（法人は百万円以下の罰金）とされている。

② 罰則の評価

罰則の強化としては、罰金額等の上げやオプトイン方式の規制の直罰化などが考えられる。

これまで措置命令を受けても改善せず、また、報告徴収を提出しなかったり、虚偽の報告を行ったりすること等により、罰則が適用された事例はない。これは、特定電子メール法による法執行において、違反が疑われる事業者に対して総務省・消費者庁による警告等の段階で、違法行為を止める事業者も少なくないことによるものであり、現在の罰則により一定の抑止効果があがっているものと考えられる。

また、特定電子メール法の目的の一つとして、電気通信事業者の設備の負荷を軽減することがある。現在の罰金額等は、他の法律における電気通信設備に負荷を与えた際の罰則とのバランスを考慮しても、適切な金額となっている。

こうしたことを踏まえると、罰則について、現時点において、改正の必要性は認められない。ただし、今後の法執行において、法規制の効果が低下するような状況になった場合には、必要に応じ、オプトイン方式の規制の直罰化など、罰則の強化について、検討することが望ましい。

(図 17：他の法律における電気通信設備に負荷を与えた場合の罰則)

法律名	内容	罰則
有線電気通信法第13条	有線電気通信設備を損壊し、これに物品を接触し、その他有線電気通信設備の機能に障害を与えて有線電気通信を妨害した者	5年以下の懲役又は100万円以下の罰金
有線電気通信法第15条	営利を目的とする事業を営む者が機械的に不完了呼を発信する行為(いわゆるワン切り行為)をしたとき	1年以下の懲役又は100万円以下の罰金
電気通信事業法第180条	みだりに電気通信事業者の事業用電気通信設備を操作して電気通信役務の提供を妨害した者	2年以下の懲役又は50万円以下の罰金

3. その他の事項

(1) 特定電子メールの範囲

① 意義・現状

現在、特定電子メールの範囲が「営利を目的とする団体及び営業を営む個人が自己又は他人の営業につき、広告宣伝を行うための電子メール」とされているのは、法制定及び法改正時において、受信者が望まない広告宣伝メールが大量に送信され、社会的な問題となっていたこと、また、「表現の自由」との関係等の観点からは、必要最小限の規律とすることが望ましく、非営利的な活動を行う者の送信行為まで規律の対象とするべきではないこと等によるものである。

なお、諸外国の迷惑メール規制法においても、法律上様々な呼び方はされているものの、その多くが、いわゆる「広告宣伝メール」について規制をしているところである。

(図 18：諸外国における迷惑メールの範囲)

米国	カナダ	英国	ドイツ
商業電子メール(商業的製品、サービスの商業広告または販売促進を主たる目的とした電子メール)	以下の内容を含む商業電子メール ・商品、サービス、土地等の販売、賃貸、物々交換の申し出。 ・サービス等を行う人物の宣伝	DM目的の電子メール	商業電子メール(直接的、間接的に企業等の商品、サービスの販売促進等のために送信される電子メール)
フランス	オーストラリア	韓国	中国
DM目的の電子メール	以下の内容を含む商業電子メール ・品物、サービスの供給申出、宣伝・販促、品物・サービスのサプライヤー等の宣伝 ・財産の不正取得を詐欺により支援すること ・経済的利益の不正取得を詐欺により支援すること ・不正利益の取得を支援すること	営利目的の広告電子メール	商業広告の電子メール

② 特定電子メールの範囲の評価

受信者が望まない広告宣伝メールが大量に送信されているという状況は、特定電子メール法違反に関する情報提供件数が増えていること¹⁰からも変わっておらず、引き続き、広告宣伝メールを特定電子メールの範囲とすることが必要である。

¹⁰ (財)日本データ通信協会への特定電子メール法違反情報提供件数：2008年度(平成20年度)約134万件、2009年度(平成21年度)約186万件

一方で、広告宣伝メール以外の電子メールについては、特に範囲を広げるべき事案はみられなかった。また、必要以上に範囲を広げることは「営業の自由」や「表現の自由」を妨げることにもなりかねない。こうしたことを踏まえ、特定電子メールの範囲について、現時点において、改正の必要性は認められない。

(2) 禁止事項

① 意義・現状

(7) 電子メールの送信者情報の偽装の禁止

送信者情報を偽った電子メール送信については、迷惑メールに対する行政や捜査機関の追求を困難にすること等から、禁止されている。

送信者情報の偽装については、直罰が課せられており、現在までに、警察において、5件の摘発が行われている。

(図 19：警察による送信者情報偽装による摘発事案)

摘発年月	概要	判決内容
2006年5月	千葉県警が東京都内の男性を逮捕	[2006年9月19日] 懲役8ヶ月、執行猶予3年。法人については罰金80万円。
2006年8月	大阪府警が大阪市内の元会社社長等を書類送検	[2007年7月19日] 元社長に罰金100万円、従業員1名に罰金50万円。
2007年1月	千葉県警が東京都内の会社社長等を逮捕	[2007年8月7日] 2名に懲役8ヶ月、執行猶予4年。 1名に懲役6ヶ月、執行猶予5年。 1名に懲役6ヶ月、執行猶予3年。
2008年2月	警視庁が東京都内の男性を逮捕	[2008年3月24日] 懲役6ヶ月、執行猶予3年。
2011年1月	京都府警・山梨県警が東京都内の男女計7人を逮捕	—

(4) 架空電子メールアドレスによる送信の禁止

実在しないメールアドレス宛に大量に電子メールが送信されると、電気通信事業者等のメールサーバで大量のエラーメールを返信するなどの処理が発生し、電気通信事業者等の設備に過大な負担をかけること等から、自己又は他人の営業のために多数の電子メールアドレスを送信する目的で、架空電子メールアドレス¹¹を宛先とする電子メールの送信が禁止されている。

なお、これまで架空電子メールアドレスによる送信違反について、是正命令が行われた事例はない。

¹¹ 任意の文字列をプログラムを利用して、自動的に無作為かつ大量に作成された電子メールアドレス及び現に利用する者がいない電子メールアドレス

② 禁止事項の評価

現在も、送信者情報を偽装した広告宣伝メールや、架空電子メールアドレスによる送信と推定される広告宣伝メールが散見されており、これらの行為を禁止することは引き続き必要である。

諸外国の迷惑メール規制法では、メールアドレスの自動収集ソフトウェアの供給・取得等の禁止や、他人のコンピュータに無許可でアクセスして商業電子メールを送信することの禁止等の規制を設けている例がある。これらの行為については、我が国では、一定の場合には、個人情報保護法や不正アクセス行為の禁止等に関する法律（平成11年法律第128号）での対応が可能であることから、現時点で、改めて、特定電子メール法で規制する必要はない。

また、広告宣伝メールの送信の時間帯の規制など、諸外国の一部で禁止事項とされ、日本国内法での対応がないものもあるが、我が国において、現在、大きな問題となっているとはいえ、禁止事項について、現時点において、改正の必要性は認められない。

(図 20：諸外国における迷惑メールの規制類型（特定電子メール法で規制していないもの）)

1. 電子メールアドレスの自動収集・販売等		
	規制類型	日本国内法での対応
米 国	他人のウェブサイトから自動取得したアドレス及び自動生成したアドレスを使用した送信の禁止 [PC向けメール]	個人情報保護法第15条、第16条、第17条（個人名が特定されるようなメールアドレスで、個人情報取扱事業者が目的を公表していない場合）、特定電子メール法第3条（メールアドレス公開者が特定電子メールを送信しないよう求めていた場合で電子メールが送信された場合）
フランス	メールアドレスの不正収集・使用禁止	
オーストラリア	① メールアドレスの自動収集ソフトの供給、取得、使用の禁止 ② メールアドレスの自動収集ソフトを使用して作成されたメールアドレスリストの供給、取得、使用の禁止	
韓 国	事前同意なしのプログラムによる自動電子メールアドレスの販売・収集の禁止	
中 国	自動収集又は自動作成したメールアドレスの販売等及びこれによる送信の禁止	
2. 他人のPCに無許可でアクセスし、商業電子メールの送信すること等の禁止		
	規制類型	日本国内法での対応
米 国	他人のコンピュータに無許可でアクセスし、商業電子メールの送信禁止 [PC向けメール]	不正アクセス禁止法第3条（コンピュータが、アクセス制御機能を有する場合に無許可でアクセスし、広告宣伝メールを送信する場合等） 第177回国会（常会）において、刑法の一部改正法案 ^(※) （不正指令電磁的記録作成罪等（第168条の2、168条の3）により、コンピュータウィルスの作成・提供・供用・取得・保管を処罰）が提出
カナダ	同意なく他人のコンピュータに以下の機能を持つプログラムのインストール禁止 ・コンピュータに保存された個人情報の収集 ・所有者のコンピュータセキュリティを妨げる ・コンピュータの設定を所有者が知らないうちに変更または妨げる ・コンピュータに保存されているデータについて、所有者の正当な使用を妨害する ・コンピュータの所有者の許可無しに、他のコンピュータと通信する ・コンピュータの所有者の許可無しに、第三者がコンピュータを起動できる	
中 国	電子メール送信のため、同意なく他者のコンピュータの使用禁止	

※ 「情報処理の高度化等に対処するための刑法等の一部を改正する法律案」

3. その他

	規制類型	日本国内法での対応
米 国	①実際の登録者を実質的に偽る情報を使用し、5件以上の電子メールアカウント、もしくは2件以上のドメイン名について登録を行い、複数の商業電子メールを送信することを禁止 [PC向けメール]	—
	②5件以上のIPアドレスの登録者またはその合法的な継承者であると偽り、当該アドレスから複数の商業電子メールを送信することの禁止 [PC向けメール]	—
	③性的内容を含む商業電子メールには、警告ラベルを貼らなければならない [PC向けメール]	—
韓 国	①携帯電話宛に広告性の電子メールを午後9時から翌日の午前8時までには送信する場合は、オプトインとは別の事前同意を得なければならない	—
	②オプトアウトする際に発生する金銭的費用を受信者が負担しないような措置を取らなければならない	—

4. 政府による効果的な法執行

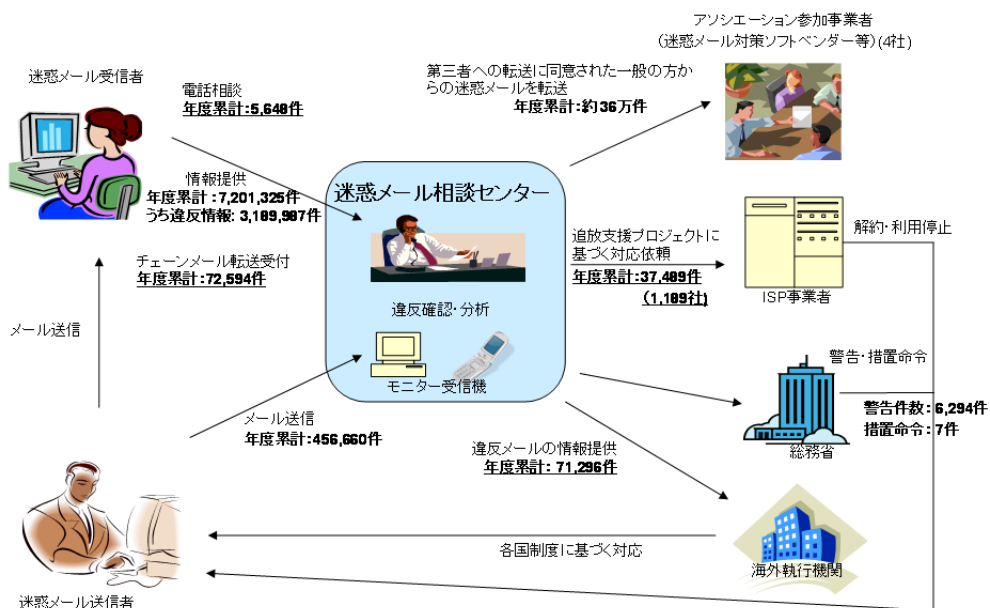
① 現状

特定電子メール法に違反した事業者に対する指導や措置命令等の法執行は、現在、総務省・消費者庁が連携して行っている。2002年（平成14年）の特定電子メール法制定以降、これまで20件の措置命令が行われてきており、特にオプトアウト方式の規制の下では年平均0.94件だったのに対して、2008年（平成20年）12月にオプトイン方式の規制が導入された以降は年平均6.00件と増加している。

法執行に必要な情報は、総務省において、外部機関に委託することにより、モニター機の設置や一般からの情報提供により収集し、分析している。

迷惑メールに関する情報提供件数は、2010年度（平成22年度）においては、約720万件（うち特定電子メール法違反情報は約319万件）となっている。

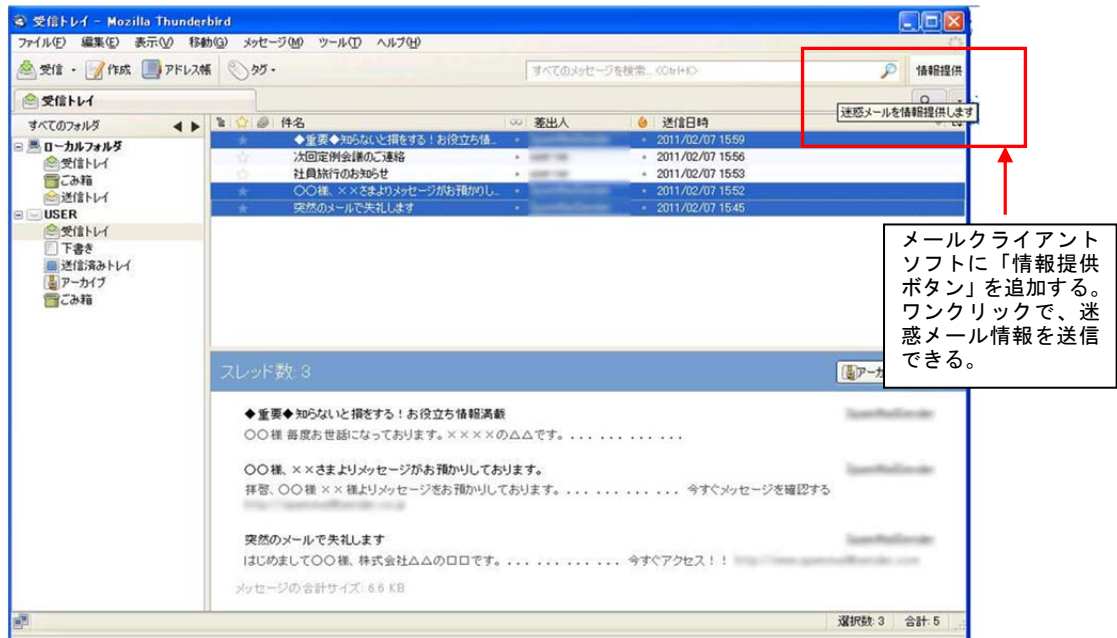
（図21：特定電子メール法違反メールに関する情報収集等（2010年度実績））



この膨大な数の情報の処理が課題となっていたため、2009年度（平成21年度）に、寄せられた迷惑メール情報を自動的に分析することができる迷惑メール分析・処理システムを開発し、運用している。また、2010年度（平成22年度）には、利用者の電子メールソフトウェアにプラグインとして導入することにより利用者が簡易に迷惑メール情報を報告できる情報提供用プラグインソフトウェアを開発している。なお、諸外国において

も、迷惑メールに関する通報・分析システムを開発し、法執行に役立てている国がある。

(図 22 : プラグインソフトウェアのイメージ)



(図 23 : 諸外国における迷惑メールの通報・分析システム)

	フランス	オーストラリア	
システム名	Signal Spam	Spam Matters	Spam Intelligence Database(SID)
概要	<ul style="list-style-type: none"> 受信者が受信した迷惑メールを、オンラインによりワンクリックで担当機関に報告することが可能。 担当機関では、通報された情報を分析し、ISPIに提供する。 	<ul style="list-style-type: none"> 受信者が受信した迷惑メールを、オンラインによりワンクリックで担当機関に報告することが可能。 	<ul style="list-style-type: none"> ウェブベースによるスパムのサンプルを集め、得られたスパム情報を分析するためのシステムであり、アンチスパムチームの活動に役立てるとともに、ISPIに情報を提供する。
使用方法	プラグインソフトを電子メールソフトウェアに組み込んで使用して、情報提供する。 (対応電子メールソフトウェア) Microsoft Outlook 2003、2007 Thunderbird 2 x、3 x	プラグインソフトを電子メールソフトウェアに組み込んで使用して、情報提供する。 (対応電子メールソフトウェア) Microsoft Outlook 2003、2007 Microsoft Outlook Express 5,6	—
導入時期	2007年	2006年 (※2010年で配布は終了)	2009年
利用状況	サービス開始後、約5万人のユーザーから、約1,400万件の通報を受ける(2008年末時点)。	サービス開始後、約29万人のユーザーから約4,000万件の通報を受ける。(2009年7月時点)	不明
	韓国		
システム名	スパム対応システム		
概要	<ul style="list-style-type: none"> 迷惑メールの情報提供を受けて、担当機関で情報を分析し、ISP等に発信者情報の提供を要請。情報入手後、発信者に直接連絡を取り、迷惑メール送信の事実を確認し、放送通信委員会に処分を依頼。 		
使用方法	携帯電話スパム簡易届出サービス(携帯電話での簡単な操作による申告の受付)、ウェブ申告等を使用して、情報提供する。		
導入時期	2003年		
利用状況	約3,562万件の通報を受ける(2009年)		

② 評価

法執行については、特に、2008年（平成20年）のオプトイン方式の規制の導入後、強化されてきていると評価できるが、総務省・消費者庁では、今後も、より一層の法執行の強化のための取組を行っていくことが求められる。

法執行の強化のためには、その執行体制を充実したものとしていくことが求められ、特に、迷惑メールの受信者から寄せられる情報をより有効に活用できるようにしていくことが必要である。それにより、特定電子メール法の執行のみならず、迷惑メール追放支援プロジェクトに基づく電気通信事業者による利用停止や契約解除等の措置の強化も期待できるからである。

その意味で、迷惑メール分析・処理システムを構築し、情報の収集・分析を支援することができるようになったことは評価できる。また、情報提供用プラグインソフトウェアにより、利用者の迷惑メールに関する通報の手間が軽減され、一層の情報提供につながることを期待される。

なお、迷惑メール分析・処理システム及び情報提供用プラグインソフトウェアについて、今後、改善すべき点が出てくることも考えられることから、運用状況も踏まえつつ、適時適切な改善を図ることが必要である。また、執行体制について、これらのシステム等以外にも改善すべき課題が出てくることも考えられることから、迷惑メールの流布状況等の変化に伴う、更なる法執行の充実・強化の必要性を踏まえつつ、適時適切な改善を図っていくことが望まれる。

5. まとめ

以上の検討のとおり、特定電子メール法について、現時点において、法改正すべき事項はないものの、現在の制度に基づき、その執行について、より一層強化していくことが必要である。ただし、インターネットの世界は急速な技術革新により変化が激しく、迷惑メールも様々な手法により送信が行われていることから、現行の法制度で対応が困難な点が出てきていないか継続的に注視し、必要があれば、法制度の見直しの検討を行うことが必要である。

また、特定電子メール法の運用がより適切に行われるようにするため、ガイドラインを改正し、デフォルトオンについて受信者の意志表示が明確に行われ、受信者が誤って同意の通知をしてしまうことを可能な限り防止するための方策や、受信者がオプトアウトを容易にできるよう「簡便なオプトアウト」方法の事例を記述したりすることなどについて検討すべきである。

第三章 電気通信事業者による自主的な取組

1. 電気通信事業者による自主的な取組の意義

電気通信事業者は、契約約款等に基づく利用停止等の措置や、利用者に対する迷惑メール対策サービスの提供などの取組を実施してきており、それらの取組の大部分は、迷惑メールの送信者やサービスの利用者に対して直接働きかけるものであって、非常に有効なものである。

2. 利用停止等の措置

電気通信事業者では、契約約款等に基づき、迷惑メールの送信者等に対して、利用停止や契約解除等の措置を実施してきている。また、2005年（平成17年）からは、総務省により、モニター機で受信した迷惑メールについて、国内の送信元のプロバイダに情報提供する「迷惑メール追放支援プロジェクト」が行われている。これらの取組は、迷惑メールの送信者等に対して、直接的な措置を行うものであり、効果が大きいことから、継続して実施していくべきである。

3. 電気通信事業者間の情報交換

ある電気通信事業者から迷惑メールの送信行為を原因として利用停止や契約解除の措置を受けた迷惑メールの送信者が、他の電気通信事業者と契約して、引き続き迷惑メールを送信する、いわゆる「渡り」と呼ばれる行為が見られる。このため、携帯電話事業者¹²では、2006年（平成18年）より、迷惑メール等の送信行為により利用停止等の措置を受けた加入者に関する契約者名、住所等の情報交換を実施してきている。この取組は、携帯電話発の迷惑メール対策の一つとして効果が大きいことから、継続して実施していくべきである。

また、現在、携帯電話事業者各社¹³では、SMS（Short Message Services）の相互接続について検討している。それに伴い、SMSでの迷惑メールが増加するおそれがあることから、SMSにおける迷惑メール等の送信行為による利用停止等を受けた加入者の情報交換についても、相互接続の開始当初より実施することを検討すべきである。

¹² (株)NTTドコモ、ソフトバンクモバイル(株)、ウォルト・ディズニー・ジャパン(株)、(株)ウィルコム、(株)ウィルコム沖縄、イー・アクセス(株)、(株)サジェスタム、KDDI(株)、沖縄セルラー電話(株)の9社

¹³ (株)NTTドコモ、ソフトバンクモバイル(株)、イー・アクセス(株)、KDDI(株)、沖縄セルラー電話(株)の5社

4. 虚偽登録等への対応

インターネット接続や、ドメイン名等の取得の際の契約に関し、その契約者の情報が必ずしも正確でない場合があるという指摘がある。契約者の情報が正確でないと、迷惑メールの送信行為を原因として契約解除を行った場合でも、再度の契約申込みの際の審査が十分にできないことなどにより、法執行にあたり支障が発生するおそれがある。

このため、電気通信事業者等において、本人確認が可能な場合には、その業務に必要な範囲で、本人確認を行う等の取組を実施していくことが望ましい。特に、OP25Bを導入した場合であっても、直接、受信側電気通信事業者のメールサーバへの電子メールの送信が可能な固定IPアドレスの利用者に対しては、電気通信事業者各社において、迷惑メール送信に用いられた場合の対応を適切に行うことが望ましい。

5. 迷惑メール対策のためのサービスの提供

電気通信事業者等では、利用者に対して、フィルタリング等の迷惑メール対策のサービスを提供している。これらのサービスを利用することにより、受信者は、迷惑メールを受信しないことや受信した迷惑メールを迷惑メールフォルダに隔離すること等が可能となっている。受信者側の個別の設定により効果的な迷惑メール対策を可能とするものであるため、電気通信事業者等では、引き続き、こうした迷惑メール対策のサービスの提供に努めていくべきである。

その際、電気通信事業者等が提供する迷惑メール対策のサービスは、多様化・高度化してきていること、電気通信事業者等により名称や設定方法等が異なることなどから、利用にあたっての設定が難しいとの指摘もある。このため、携帯電話事業者をはじめ、電気通信事業者等では、設定方法の周知や、一括して簡単に設定できる機能の提供などの対応をしてきている。

引き続き、電気通信事業者等において、自主的なサービス開発を行っていくとともに、可能な範囲において、サービスの名称や設定方法等について統一的な対応をしていくことや設定方法をわかりやすく解説すること等、利用者の利便を向上させ、迷惑メール対策サービスの利用促進のための取組を実施していくことが望ましい。

また、例えば、迷惑メールの大部分を外国発のものが占める中で、利用者の同意を受けて、一定の国・地域から送信される迷惑メールをフィルタするようなサービスを求める意見もあることから、今後も、引き続き、より効果的なサービスの開発を進めていくことが望ましい。

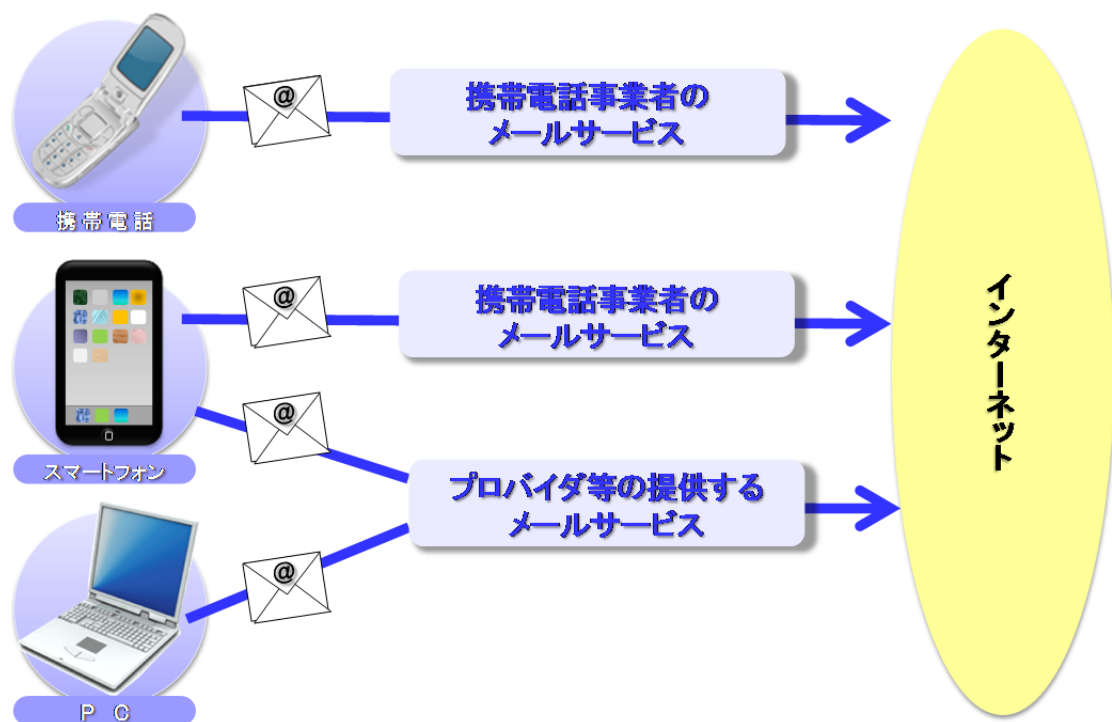
6. スマートフォンでの迷惑メール対策

近年、様々なアプリケーションソフトウェアを端末に追加することが可能な、いわゆる「スマートフォン」と呼ばれる携帯端末が出現している。2011年（平成23年）2月の携帯電話の販売台数に占めるスマートフォンの構成比は約44%になっているとの調査¹⁴もあり、今後、更に普及が進展するといわれている。

スマートフォンにおける電子メールサービスをみると、携帯電話事業者が提供する電子メールサービスだけでなく、他の電気通信事業者が提供する電子メールサービスも利用可能となっている。

（図24：電子メールサービスにおける従来の携帯電話とスマートフォンの違い）

スマートフォンは、携帯電話事業者の電子メールサービスのほか、様々な電子メールサービスを使用することが可能。



（※）Wi-Fiによりインターネットに接続するなど携帯電話回線を用いず、携帯電話事業者のメールサービスを用いることができないスマートフォンもある。

携帯電話事業者各社では、スマートフォン向けの電子メールサービスについても、従来の携帯電話機向けに提供する迷惑メール対策機能とほぼ同様の機能を提供しており、携帯電話事業者が提供する電子メールサービスを利用する場合には、それらの機能を利用することが可能である。一方で、他の電気通信事

14 BCN調査

業者が提供する電子メールサービスを利用する場合には、それらの機能を利用することはできず、当該電子メールサービスの迷惑メール対策機能を利用することとなる。

利用者は、スマートフォンを利用するにあたっては、使用する電子メールサービスに応じた迷惑メール対策機能を利用する必要があるということを理解し、適切に迷惑メール対策機能を利用することが望ましい。

また、スマートフォンは、PCと同様、様々な事業者等が提供する豊富なアプリケーションを追加して使用することができるが、アプリケーションの中には、コンピュータウィルスを混入し、インストールしたスマートフォンをボット化して、迷惑メールを送信させるような悪意のあるものも確認されている¹⁵。

利用者は、アプリケーションをインストールする際には、信頼できる場所から信頼できるアプリケーションを入手する、セキュリティ対策ソフトを導入する等、セキュリティに関する注意や対策を行うことが望ましい。

携帯電話事業者は、利用者に対して、こうしたスマートフォンの利用にあたっての迷惑メール対策の観点からの注意点について、利用者に対し、適切かつわかりやすい周知を行うことが必要である。

¹⁵ 例えば、Android OS を標的とした「Geinimi（ゲイニミ）」と呼ばれるボットの機能を持つウィルスがアプリケーションに混入していることが確認されている

第四章 広告関係事業者等による自主的な取組

1. 広告関係事業者等による自主的な取組の意義

広告宣伝メールの送信には、サービス提供者、ネットショップ等の広告を出稿する広告主や広告会社、メール配信事業者などが関わっており、これら関係者において、その送信する電子メールが迷惑メールとならないように取り組むことは、迷惑メールを減少させていくためにも非常に重要であり、効果も大きい。

2. 広告関係事業者による取組

電子メールを用いた広告宣伝について、その適正な実施を確保するため、広告主や広告会社等の広告関係事業者や広告関係団体では、これまで、メール広告のための業界ガイドラインの策定・遵守や、法遵守の宣言の採択、会員社への説明会の実施などの取組を実施してきている。

(図 25：広告関係団体の迷惑メール対策)

	迷惑メール対策
ガイドラインによる対応	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「インターネット広告掲載基準ガイドライン」の策定(2000年制定) ・ガイドラインにおいて、「日本国憲法及び法律に反するような類の広告は掲載しない」等を記載 [一般社団法人インターネット広告推進協議会] ■ 「メール広告の運用ガイドライン」(2001年制定) ・ガイドラインにおいて、「配信許諾を徹底する」、「責任の所在を明確にする」、「ユーザーからの配信拒否に対して即時対応を行う」、「迷惑行為を防止する」等を記載 [一般社団法人インターネット広告推進協議会] ■ 「メール広告のパーミッション取得のためのガイドライン」(2004年制定) ・ガイドラインにおいて、「事前に消費者に利用目的を明示し、個人情報がどのように取り扱われるかを理解させ、提供の有無を判断する機会を与え、パーミッション取得をしなければならない」「配信にあたっては、広告媒体者名・サービス名称など配信元の所在を明らかにするべきである」等を記載 [一般社団法人インターネット広告推進協議会]
団体としての法遵守の宣言	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「電子メール広告の健全な発展のために ～広告に関わる者として、迷惑行為、違法行為と明確な一線を～」を公表(2003年) ・広告に関わる媒体社、広告会社等の活動がユーザのクレームの対象とならないよう、法の内容を正しく理解し、厳しく自らを律していくことを宣言 [一般社団法人インターネット広告推進協議会]
説明会による法律の理解促進	<ul style="list-style-type: none"> ■ 特定電子メール法改正に伴う会員社への説明会の開催(2008年度) [一般社団法人インターネット広告推進協議会] ■ 特定電子メール法改正に伴う会員社への説明会の開催(2008年度) [(社)日本アドバタイザーズ協会・(社)日本広告業協会]

広告関係事業者にとっては、正当なメール広告を行おうとしているにもかかわらず、受信者にとって迷惑メールとなってしまうことは問題となる。こうしたことから、広告関係事業者や広告関係団体における取組は、特定電子メール法制定前から行われてきており、適正なメール広告の実施に一定の役割を果たしている。

このため、広告関係事業者や広告関係団体において、今後も、引き続き、このような自主的な取組を実施していくことが期待される。

3. メール配信事業者による取組

広告宣伝メールをはじめとする大規模なメールの送信については、そのための設備を専門的に提供するメール配信事業者を利用して行われることが多くなっている。

メール配信事業者では、その設備を迷惑メール送信に用いられないことがないよう、契約前の調査や運用中のモニタリングなどの対策、ダブルオプトイン機能等の標準装備、エラーメールの解析機能の提供、送信ドメイン認証技術への対応などの技術的な対策や特定電子メール法等に関する周知などの取組を実施してきている。

(図 26：メール配信事業者の迷惑メール対策)

	迷惑メール対策
技術的な対応	■ ダブルオプトイン、オプトアウト機能の標準装備
	■ エラーメール解析エンジンの提供 (※致命的なエラー(ドメイン不明、ユーザ不明、受信拒否)になったアドレスは自動的に配信対象から除外)
	■ 送信ドメイン認証技術の導入
	■ Fromアドレス制限(※顧客保有のドメイン以外での使用不可)
	■ 文章の自動差込機能 (※あらかじめテンプレート登録することにより、メール本文の末尾に自動的に追加されることにより、特定電子メール法の表示義務に対応)
サービスを不適正に利用されないための対応	■ 約款上で、禁止事項を記載 (※同意のない相手への配信の禁止など特定電子メール法に則した禁止事項の記載、問題がある場合に解約される旨の明記)
	■ 契約前の調査 (※メール配信の目的、顧客の事業内容、Fromに使用するドメインの所有者などの確認)
	■ 運用中のモニタリング(※配信されたメール本文のキーワード検査)

大規模なメール送信を行うメール配信事業者による自主的な取組は、迷惑メール対策として有効である。このため、メール配信事業者において、今後も、引き続き、このような取組を実施していくことが期待される。

4. アフィリエイトサービス提供者による取組

最近では、成果報酬型のインターネット広告であるアフィリエイトサービスが出現し、アフィリエイトによる広告宣伝メールの送信が行われている。アフィリエイト広告をする媒体を保有するアフィリエイトの中には、成果報酬

を目的に迷惑メールを送信する者や、特定電子メール法による規律を知らずに違反してしまっている者もいるとの指摘もある。

このため、アフィリエイトとの関係が深いアフィリエイトサービス提供者の団体では、業界ガイドラインで迷惑行為の禁止を規定したり、アフィリエイトの審査や強制退会したアフィリエイトの情報共有等をしたたりするなど、迷惑メールの送信が行われなかったための取組を実施してきている。

(図 27：アフィリエイトサービス提供者の迷惑メール対策)

	迷惑メール対策
アフィリエイト団体のガイドラインによる対応	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「日本アフィリエイト・サービス協会 アフィリエイト・ガイドライン」で迷惑行為の一類型として、「迷惑メールの配信による自身のサイトへの誘導」を盛り込み、その行為を禁止 [日本アフィリエイト・サービス協会] ■ 「モバイルアフィリエイト事業運用管理体制適合基準」で、アフィリエイトの媒体が法規違反となる場合や法規違反を誘引・助長ほう助等する場合は、利用停止する旨の審査基準を加盟社で作成することを盛り込んでいる [モバイルアフィリエイト協議会]
サービスを不適正に利用されないための対応	<ul style="list-style-type: none"> ■ 日本アフィリエイト・サービス協会の加盟社間で、強制退会処分としたアフィリエイトの情報を共有 [日本アフィリエイト・サービス協会] ■ アフィリエイトの審査(加盟全社で実施) [日本アフィリエイト・サービス協会、モバイルアフィリエイト協議会] ■ 広告主が認めたアフィリエイトのサイトのみ出稿させるため、アフィリエイトと広告主との提携の承認制(加盟全社で実施) [日本アフィリエイト・サービス協会] ■ アフィリエイトによるメールマガジンでの広告配信の許可制(加盟全社で実施) [日本アフィリエイト・サービス協会]

今後、更にアフィリエイトが増加していくことも考えられる¹⁶ことから、アフィリエイトによる迷惑メールの送信が行われなくようにすることが重要である。このため、アフィリエイトサービス提供者の団体等において、今後も、引き続き、このような迷惑メール対策の取組を実施していくことが期待される。

¹⁶ アフィリエイト市場規模は、2008 年度 813 億円、2010 年度予測 1,070 億円、2012 年度予測 1,235 億円に増加すると予測されている(出典：「2009-2010 アフィリエイト市場白書」(矢野経済研究所))

第五章 技術的対策

1. 技術的対策の意義

迷惑メールに対する技術的な対策は、一定の場合には迷惑メールの流通を抑制することができ、諸外国発の迷惑メールに対しても有効に機能する場合もあるなど、その効果が期待されるものであり、関係事業者等により導入され、一定の成果を上げてきている。

迷惑メール対策に有効な技術は、大きく分けて、迷惑メール送信防止のための技術と迷惑メール受信防止のための技術がある。

迷惑メール送信防止のための技術としては、送信通数の制限や送信トラフィックの制御などの大量のメールの一括送信を防止する技術、接続を提供する電気通信事業者のメールサーバを経由しない動的IPアドレスからのメールの送信を制限するOP25B等がある。

迷惑メール受信防止のための技術としては、メールのヘッダや本文中の特定のキーワードに合致するものを迷惑メールと判定するキーワード判定や、ドメイン単位でメール送信元のなりすましを確認可能とする送信ドメイン認証技術等がある。

(図 28 : 迷惑メール送信・受信防止のための主な技術)

【迷惑メール送信防止のための主な技術】

技術名	技術の概要
1. 送信数制限	同一アカウントからの送信量を制御する方法
2. 送信トラフィック制御	一定期間内に送信されるメールの通数をIPアドレスで制御する方法
3. 送信者認証(SMTP-AUTH)	送信側のISPで、自社メールサーバからの送信時に、IDとパスワードによる認証を行う方法
4. OP25B (Outbound Port25 Blocking)	ISPのメールサーバを経由しない動的IPアドレス(インターネットに接続される度に割り当てられるIPアドレス)からのメール送信を遮断する方法

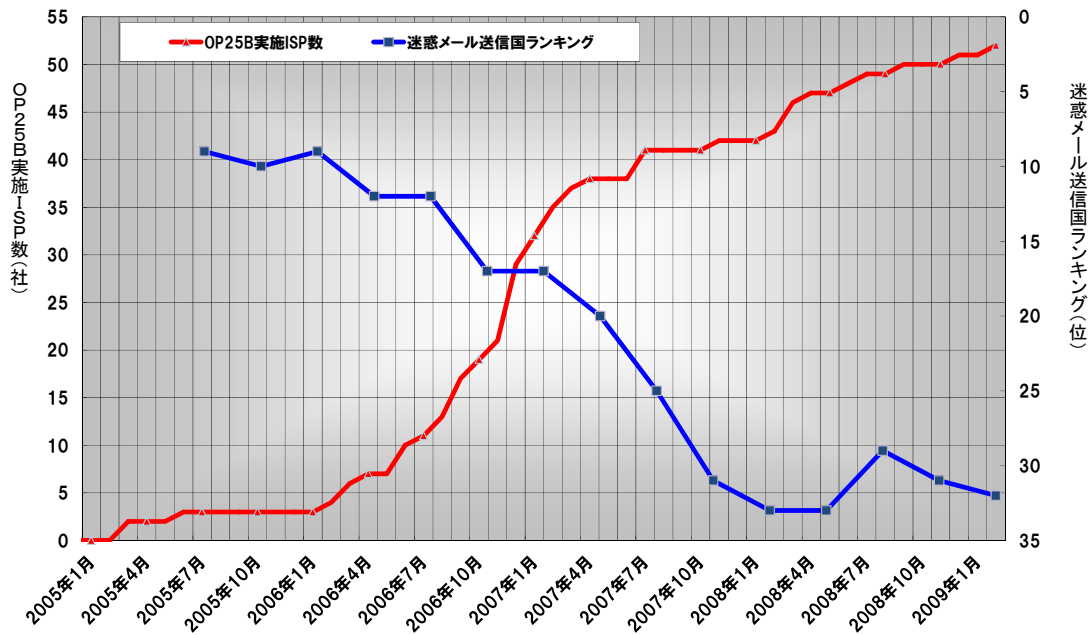
【迷惑メール受信防止のための主な技術】

技術名	技術の概要
1. 送信元情報参照による判定	メールの送信元情報を参照し、迷惑メールであるかを判定する方法
ブラックリスト	迷惑メール送信元として知られるIPアドレスをまとめたリストからのメールを、迷惑メールと判定する方法
送信ドメイン認証	自社のメールドメインから正しく発信されたメールであることを示す情報をDNSを利用して表明することにより、メール受信側で送信者情報が詐称されているかどうか認証を行い、迷惑メール及び正規メールを判断する方法
2. 内容参照による判定	主にメールの内容を検査し、流通する迷惑メールから分析した情報に基づいて迷惑メールかどうかを判定する方法
キーワード(ブラックワード)判定	メールのヘッダ及び本文中の特定のキーワードに合致するものを迷惑メールと判定する方法
ベイジアンフィルター	メール受信者が迷惑と判定したメールを基に迷惑メールの判断基準を自己学習し、迷惑メールであるかどうかを統計的に判断する方法
3. 受信トラフィック制御	特定の送信元から一時的に大量受信した場合や、存在しないあて先を多く含むメールを受信した場合等、迷惑メールの送信元である可能性が高い送信元からのメール受信に際し、トラフィック量を制御する方法

2. OP25Bの更なる普及促進

OP25Bは、我が国の大手電気通信事業者での普及が進み、ボットネットを利用した迷惑メールなど動的IPアドレスによる迷惑メールの削減に大きな効果を上げている。

(図 29 : OP25Bの導入状況と日本の迷惑メール送信国ランキング)



出典：迷惑メール対策ハンドブック 2010（迷惑メール対策推進協議会）

しかし、OP25Bは、大手電気通信事業者での導入は進んだものの、中小規模の電気通信事業者ではそれほど導入が進んでいないとの指摘もあり、それら電気通信事業者によりOP25Bの導入が進めば、国内発の迷惑メールの送信を更に減少させることができると考えられる。この点に関しては、中小規模の電気通信事業者では、加入者が少ないことなどから、加入者に対して個別に、直接、ボットウィルス感染を通知すること等により対応できている場合もあるとの指摘もある一方で、OP25Bによりネットワークでの対応を導入することにより事後的な個別の対応は必要なくなるとの指摘もあることから、今後、未導入の電気通信事業者においては、費用対効果の視点を踏まえつつ、OP25Bを導入していくことが求められる。また、その導入を促進していくため、必要に応じて、事業者団体等の関係者による周知等の取組を行うことが望ましい。

また、OP25Bを既に導入している電気通信事業者でも、全てのサービス

についてOP25Bを実施していない場合には、未対応の部分から迷惑メールが送信されるおそれがあり、大手の電気通信事業者でも、未対応の部分から迷惑メールが送信され続けていることがあるとの指摘がある。電気通信事業者では、OP25Bに未対応の部分があった場合には、費用面なども考慮しつつ、当該部分についてもOP25Bに対応するよう改修することが望ましく、特に、実際に未対応の部分から迷惑メールが送信されてしまっていることが分かった場合には、早急に対応することが必要である。

これらの点に関連し、現在、(財)日本データ通信協会により、電気通信事業者におけるOP25Bの導入時期に関する状況が公表されているが、関係の事業者団体も協力し、回線別（ブロードバンド、ナローバンド、モバイルデータ通信等）の導入状況など、より詳細な事項についての調査・公表が行われることが望まれる。

なお、OP25Bを実施していても、利用者のパスワードを推測されたり、利用者側でウィルスに感染しパスワードを盗まれたりすること等により、電気通信事業者のメールサーバへのアクセスの際の認証を破られて、迷惑メールが送信されてしまう問題も起きているとの指摘がある。

そのようなことにならないよう、電気通信事業者では、認証に一定回数失敗した場合にはアカウントを一時的に停止する仕組みや、安易なパスワードが設定できないようにする仕組みの導入等厳格な送信者認証を実施するための対策を行うことが望まれる。また、利用者は、推測されにくいパスワードの設定やウィルス対策ソフトウェアの利用等を行うことが望まれる。

3. 送信ドメイン認証技術の普及促進

迷惑メールでは、送信元を詐称するいわゆる「なりすまし」による送信が少なからず見られる。送信ドメイン認証技術¹⁷は、この「なりすまし」対策として有効な技術であり、その他の技術的対策と組み合わせて、より効率的・効果的に迷惑メールに対応していくことが可能となる。

なお、政府の「情報セキュリティ2010」でも、その導入の促進が提言されている。

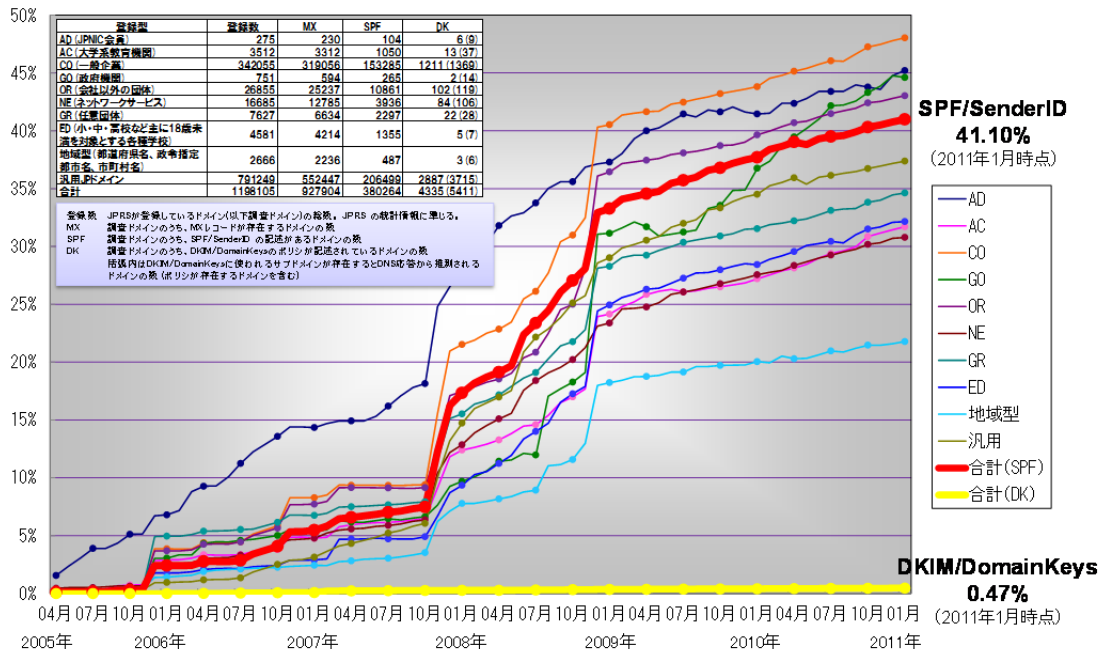
¹⁷ 送信ドメイン認証技術には、ネットワーク方式のSPF (Sender Policy Framework) / Sender IDと、電子署名方式のDKIM (Domainkeys Identified Mail)の2つの方式がある

(図 30 : 「情報セキュリティ 2010」(情報セキュリティ政策会議 (2010.7)) 抜粋)

2 新たな環境変化に対応した情報セキュリティ政策の強化
 (1) 国民生活を守る情報セキュリティ基盤の強化
 ① 政府機関等の基盤強化
 コ) 政府機関から発信する電子メールに係る成りすましの防止 (内閣官房、総務省及び全府省庁)
 a) 内閣官房及び全府省庁は、悪意の第三者が政府機関又は政府機関の職員に成りすまし、一般国民や民間企業等に害を及ぼすことが無いよう、SPF(Sender Policy Framework)等の送信ドメイン認証技術の採用等を推進していく。
 b) 総務省は、迷惑メール対策に関わる関係者が幅広く参加し設立された「迷惑メール対策推進協議会」や、国内の主要インターネット接続サービス事業者や携帯電話事業者が中心となり設立された民間団体である「JEAG (Japan Email Anti-Abuse Group)」等と連携して、送信ドメイン認証技術等の導入を促進する。

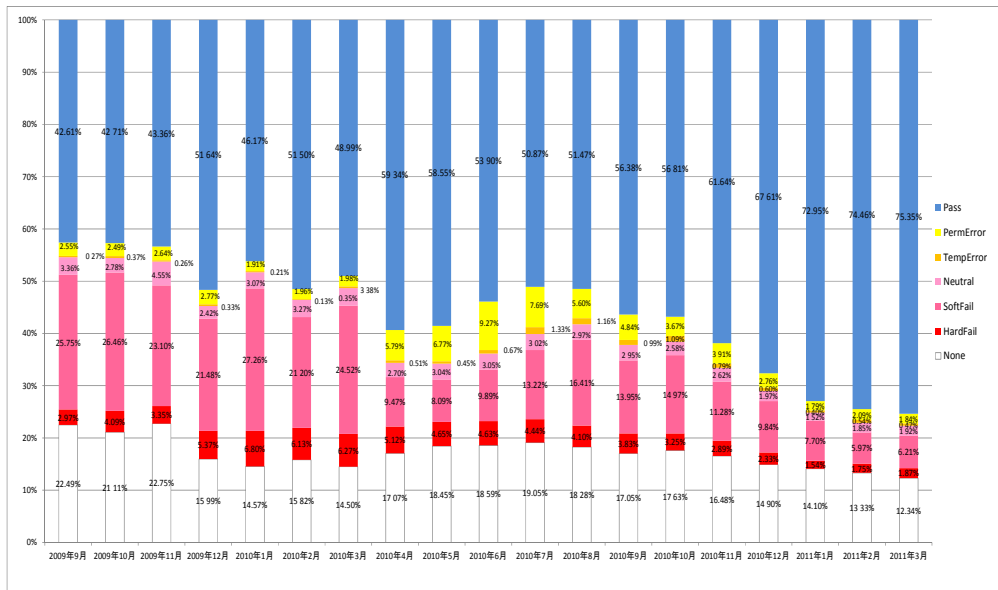
現在、jp ドメインでの送信ドメイン認証技術の送信側の導入率は、SPF / Sender IDで約4割、DKIMで0.5%程度となっている。また、我が国で実際に流通している電子メールの送信元とされているドメインは、約85%がSPF / Sender IDに対応したドメインとなっている。

(図 31 : 送信ドメイン認証技術の導入状況)



出典: WIDEプロジェクト資料より総務省作成

(図 32 : 実際に流通している電子メールにおけるSPF/Sender IDの対応状況)



出典：電気通信事業者7社※の協力により、総務省とりまとめ

※KDDI株式会社、NECビッグロブ株式会社、株式会社インターネットイニシアティブ、エヌ・ティ・ティ・コミュニケーションズ株式会社、株式会社テクノロジーネットワークス、ニフティ株式会社、ヤフー株式会社

送信ドメイン認証技術は、多くのドメインが対応することにより効果が増していくものであり、送信側として、できるだけ多くのドメイン保有企業が導入することが望まれる¹⁸のものである。特に、ドメイン名を詐称されることにより、信頼性に対する悪影響が大きいと考えられる政府、自治体、金融機関、ショッピングモール等が送信する電子メールに関しては、率先的に対応を推進することが求められる。

また、メール配信事業者は、その設備が、多くのドメインを送信元とするメールの送信に用いられていることから、送信ドメイン認証技術に対応するとともに、そのサービスの利用者に対する積極的な導入の働きかけをすることが期待される。

さらに、送信ドメイン認証技術は、メールサーバ段階で実装されるものであり、利用者個人のみで対策することはできないものであることから、電気通信事業者には、少なくとも、受信側での認証及び認証結果のメールヘッダへの表示の実施が求められる。

送信ドメイン認証技術の導入促進のため、迷惑メール対策推進協議会による「送信ドメイン認証技術導入マニュアル」の作成・公表や周知活動、J E A G

¹⁸ 迷惑メール対策推進協議会で策定した「なりすましメール撲滅プログラム」では、『2012年度までに、送信ドメイン認証技術により、受信側で、なりすましを簡単に見破ることができる環境の実現を目指す。』とされている

(Japan Email Anti-Abuse Group)¹⁹による技術的な検討やレコメンデーションの公表、(財)インターネット協会による解説資料の公表やカンファレンスの実施等の取組が行われてきている。

送信ドメイン認証技術の普及にあたっては、電子メールの転送時に認証に失敗することがある²⁰等実装にあたって整理すべき技術的な課題や普及のための課題など様々な課題も考えられることから、引き続き、関係者による積極的な取組が期待される。

4. その他の技術的対策

迷惑メール受信防止のための技術については、電気通信事業者やセキュリティベンダ等から、フィルタリングサービスやフィルタリングソフトウェアが提供されている。利用者は、フィルタリングサービス等を利用することにより、迷惑メールを受信しないことが可能となるため、電気通信事業者等の関係者により、より利用者が利用しやすい形で提供されることが望ましい。

また、流通している電子メールの約7割が迷惑メールという状況の中では、電気通信事業者の設備に対する負荷軽減の観点からも、迷惑メールを送信させないための対策が重要であり、引き続き、電気通信事業者等の関係者において、その他の技術的対策の導入を促進していくとともに、新たな迷惑メール対策の技術開発に取り組んでいくことが期待される。

5. IP v 6 対応

現在のインターネットのプロトコルであるIP v 4 (Internet Protocol version 4) のアドレス枯渇²¹に伴い、今後、その後継プロトコルであるIP v 6 (Internet Protocol version 6) への移行が行われる。IP v 6 移行後も基本的にはIP v 4 での技術的対策をIP v 6 でも継続して行われることが望まれる。

この点について、OP 25 B や送信ドメイン認証技術などの技術は大きな影響は受けませんが、ブラックリストなどの技術では、IP v 6 の膨大なIP アド

¹⁹ 2005年(平成17年)に、日本国内の電気通信事業者、ソフトウェア・ハードウェアメーカー等が連携して迷惑メール対策を検討・実施する団体として設立

²⁰ SPF/ Sender IDでは、ドメイン認証を行う直前のメールサーバのIPアドレスを利用して認証を行う。このため、メール転送を行ったメールサーバのIPアドレスと転送されてもそのまま利用されるメールアドレス等の送信者情報から調べた送信元サーバのIPアドレスに不一致が生じ、認証に失敗することがある

²¹ IPアドレスを管理している国際機関であるIANA (Internet Assigned Numbers Authority) でのIP v 4のアドレスの在庫は、2011年(平成23年)2月3日に全て割り振られたことが発表されている。また、我が国でのIPアドレスの割り振りを行っている(社)日本ネットワークインフォメーションセンター (JPNIC: Japan Network Information Center) から、2011年4月15日に、APNIC (Asia Pacific Network Information Center) におけるIP v 4アドレスの在庫が枯渇し、それに伴いJPNICによるIP v 4アドレスの通常割り振りを終了したことが発表されている

レスに対して、登録するIPアドレスの管理が困難になる等の影響が生じることが指摘されている。IPv6への移行に伴う対応について、速やかに、関係者により課題等を整理することが望まれる。また、IPv6に対応した新たな技術的な対策の開発・導入も期待される。

第六章 適正な電子メール環境の整備

1. 適正な電子メール環境の整備の意義

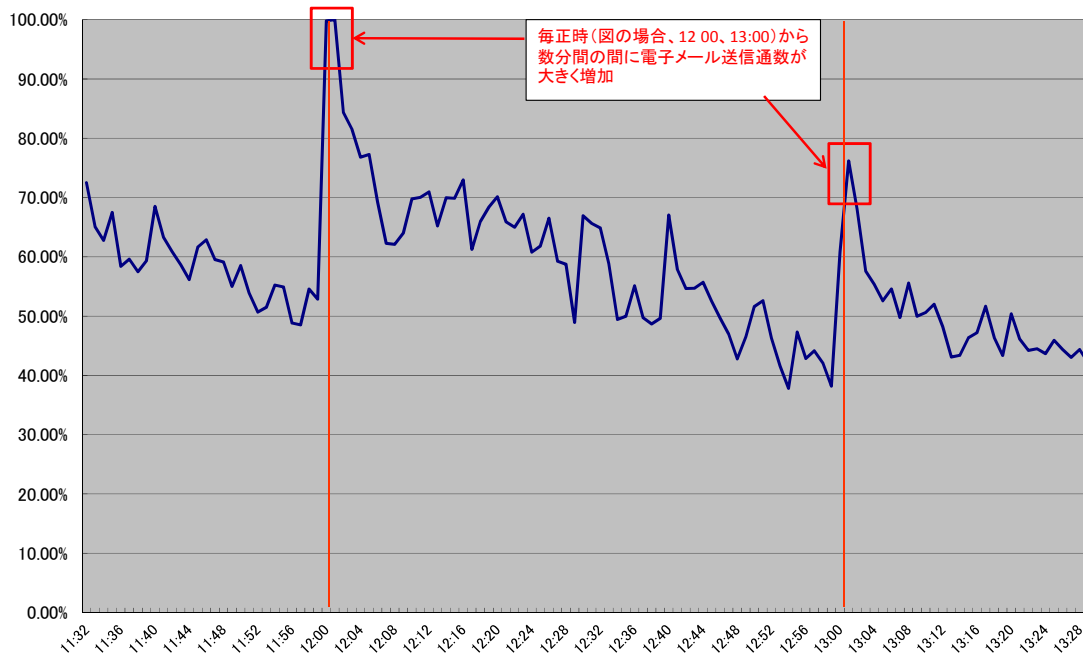
正当な広告宣伝メールでも、一時に大量に送信されること等により、電気通信事業者の設備への過度の負荷を生じ、当該電気通信事業者が提供する電子メールサービスのメール全体が遅延する等電子メールの利用環境に大きな影響を与えることがある。

電子メールの適正な利用環境の整備という観点からは、こうした問題は、看過できないものであり、関係者により、改善のための取組が行われることが期待される。

2. 毎正時の同時大量送信の改善

メールマガジン等、毎日決まった時間に合わせて、大量に送信される広告宣伝メールがある。そうした電子メールが重畳することにより、電気通信事業者においては、特に毎正時の電子メール処理量が他の時間帯に比べて甚大となることがあると指摘されている。

(図 33 : 毎正時の電子メールの同時大量送信の例)



出典: Z社(携帯電話事業者)データ ※Y軸は、ピーク時の電子メール通数を100%とした時の各時間の通数比

このようなメールについては、ほとんどが毎正時に送信する必要がないと思われ、設備の効率的な利用の観点から、送信者側である広告関係事業者等にお

いて、大量に広告宣伝メールを送信する場合には、携帯電話向けに深夜に送信することとならないようにする等受信者への配慮をしつつ、1時間から数時間の範囲内で可能な限り均等に送信するなど送信方法を工夫することが期待される。

3. リスト管理の適正化

広告宣伝メールの送信の際に、送信先のメールアドレスの管理が適正に行われていないことにより、宛先不明率が高くなってしまふことがある。そのような場合、大量のエラーメールが発生することになり、電気通信事業者において、受信者側に到達しない電子メールの処理に係る設備負荷が生じることとなる。また、場合によっては、その広告宣伝メールの送信者が迷惑メール送信者と勘違いされるおそれもある。

このため、広告宣伝メールの送信者側では、宛先不明としてエラーメールやエラーコード応答²²が戻ってきた送信先については、速やかにリストから除外するなど、送信先のメールアドレスの管理を適正に行うことが期待される。

4. メール転送時の対応

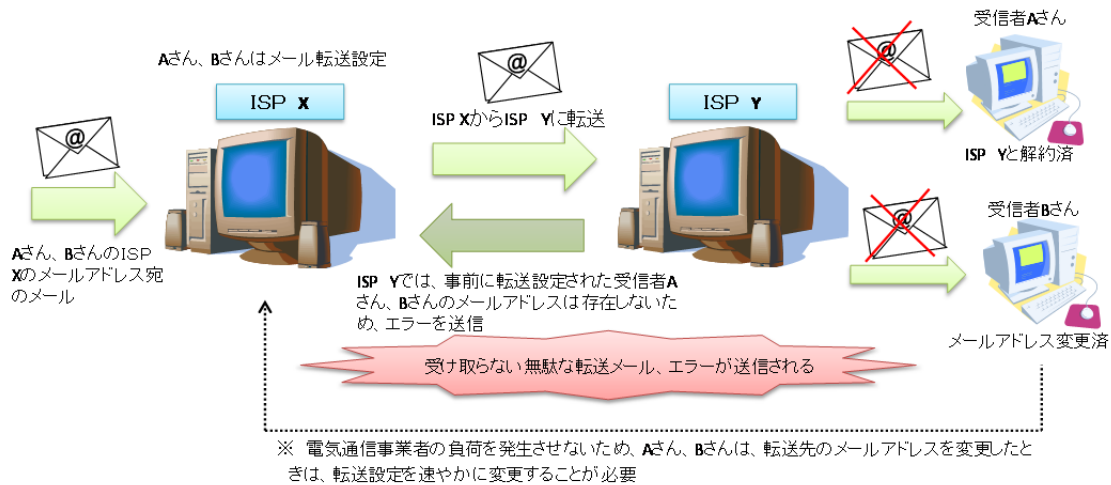
多くの電気通信事業者では、利用者が受信した電子メールを自動的に別の電子メールアドレスに転送するサービスを提供している。しかし、転送先のメールアドレスが変更されているにもかかわらず転送設定が変更されず、存在しない転送先にメールが送信され続けている場合も多く見られ、電気通信事業者の設備に不要な負荷を生じさせているとの指摘がある。

このため、転送サービスの利用者においては、転送先のメールアドレスを変更した場合等には、速やかに転送設定を変更することが必要である。

また、転送サービスの中には、迷惑メールも含め、すべての電子メールをそのまま転送してしまうものもある。そのようなサービスは、不要な電子メールが転送されることになり設備への不要な負荷を生じさせるものであるだけでなく、転送を行ったサーバが、迷惑メールを転送し続けることにより、転送先から、迷惑メール送信者と勘違いされるおそれもある。このような事態に対応するため、転送サービスの提供にあたって、例えば、利用者の設定により転送設定時にフィルタ機能を利用可能とするなど、迷惑メールを転送しないような仕組みを設けること等が考えられる。

²² 例えば、SMTP (Simple Mail Transfer Protocol) セッションで受信側が550 応答 (メールボックスがない、アクセスできない等) を返す等、送信側に対して3桁のコードにより回答する方法

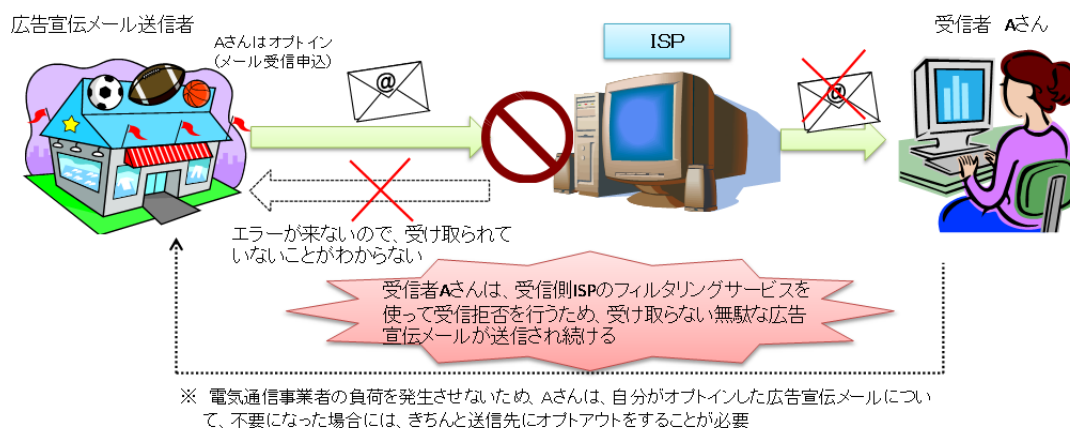
(図 34 : 電子メールの転送設定が変更されない場合、電気通信事業者の不要な負荷が発生)



5. 適切なオプトアウトの実施環境の整備

利用者が自らオプトインをした広告宣伝メールについて、オプトアウトがしづらいことなどにより、オプトアウトをせずに、受信側の電気通信事業者のサービスを用いてフィルタリングをされ続けるメールの存在が指摘されている。このようなメールについては、設備への負荷となる一方で、受信者によって閲読されないことから、訴求対象に広告情報が到達しないものと考えられ、関係者による改善のための取組についての検討が望まれる。

(図 35 : オプトアウトをせずに、電気通信事業者のフィルタリングサービスを使って受信拒否を続けることにより、無駄な広告宣伝メールが発生)



簡便なオプトアウト方法の提供については、制度上も求められており、まずは広告宣伝をする事業者において、そのような手段の提供が必要である。その上で、信頼できる一定の広告関係事業者等に対して、受信側の電気通信事業者が受信者からの依頼を受けてオプトアウトの意思を伝達する取組を、広告関係

事業者等と電気通信事業者の両者が協力して実施のための検討をすることが考えられる。なお、検討を行うに際しては、オプトアウトしようとするメールについて、送信者自身が送信したメールであることをどのように確認するのか等オプトアウトの意思を伝達する方法の実現に関して十分留意すべき課題があることを認識するとともに、利用者の意思の確認が適切に行われることや、関係の事業者等に過度な負担とならないことなどに配慮することが望まれる。

第七章 利用者への周知啓発

1. 利用者への周知啓発の意義

フィルタリングサービスの利用など、利用者側で、迷惑メールに関する正しい知識をもって対応することにより、迷惑メールの受信を減らし、また、受信してしまった場合でも、それによるウィルス感染やフィッシング詐欺等のトラブルを未然に防止することが可能となる。このため、利用者に対する迷惑メール対策の具体的な方法の周知啓発は、非常に重要である。

具体的には、総務省・消費者庁で、特定電子メール法の解説パンフレットやHPでの特定電子メール法関連情報の掲載、児童・生徒の保護者や教職員等を対象としたインターネットの安心・安全利用についての啓発を行う講座「e-ネットキャラバン」等の取組が行われている。

また、(財)日本データ通信協会迷惑メール相談センターでは、利用者向けの迷惑メール対策に関するパンフレットの作成及びHPの公開や、相談窓口の設置等の取組が行われており、(財)インターネット協会では、技術的対策を中心にした迷惑メール対策の手法に関するHPの公開等の取組が行われている。そのほか、電気通信事業者各社では、パンフレットやHPでの迷惑メール対策のサービスの紹介、迷惑メール申告窓口の設置等の取組が行われている。

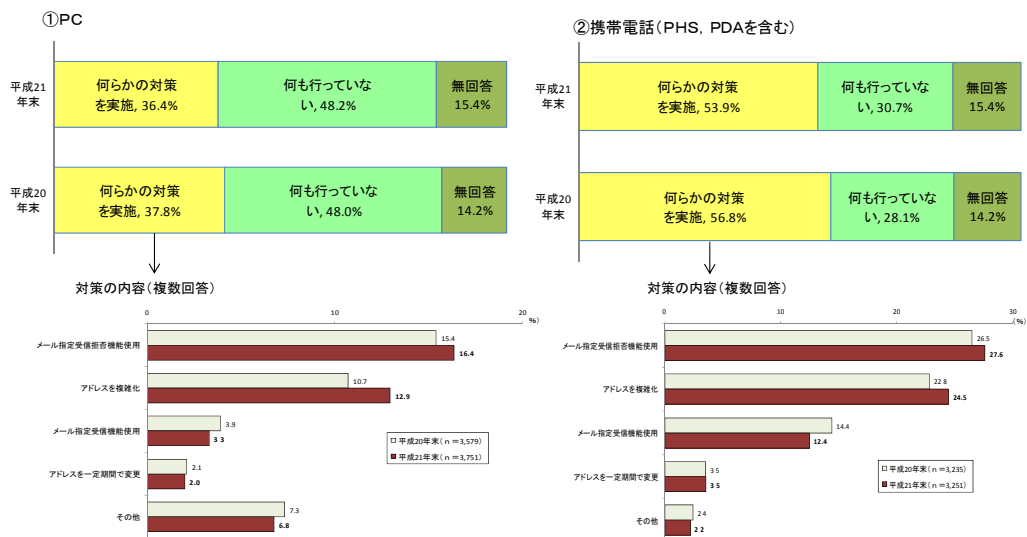
(図 36 : 関係者による主な普及啓発活動)

	主な普及啓発活動
総務省・消費者庁	<ul style="list-style-type: none"> ・HPによる特定電子メール法、技術的対策、電気通信事業者における自主的取組の推進等の周知 ・パンフレットによる特定電子メール法の解説
(財)日本データ通信協会 迷惑メール相談センター	<ul style="list-style-type: none"> ・HPによる迷惑メール対策の周知 ・パンフレットによる特定電子メール法の解説、利用者向け迷惑メール対策方法の解説 ・迷惑メールに関する調査研究活動と成果公表 ・電話相談 等
(財)インターネット協会 迷惑メール対策委員会	<ul style="list-style-type: none"> ・HPによる迷惑メール対策の周知 ・迷惑メール対策カンファレンスの開催 ・地方セミナーの開催
各ISP事業者	<ul style="list-style-type: none"> ・HP、パンフレットによる自社の迷惑メール対策サービスの周知 ・子供向け安全教室の開催 ・迷惑メール申告窓口の設置
各携帯電話事業者	<ul style="list-style-type: none"> ・HP、パンフレットによる自社の迷惑メール対策サービスの周知 ・子供向け安全教室の開催 ・迷惑メール申告窓口の設置
消費者団体	<ul style="list-style-type: none"> ・HPによる迷惑メールに関する相談事例等を紹介 ・通報窓口の紹介、消費者相談

2. 周知啓発の方法

総務省が実施した「平成21年通信利用動向調査」によれば、PC利用者の約5割が迷惑メール対策を行っていないと回答し、また、携帯電話利用者の約3割が迷惑メール対策を行っていないと回答している。

(図37：利用者における迷惑メール対策の状況)



出典：平成21年通信利用動向調査(総務省)

こうしたことから、利用者側での対策を促すため、利用者に対する迷惑メール対策に関する一層の周知啓発を図る必要があり、引き続き、総務省・消費者庁、電気通信事業者等の迷惑メール対策の関係者が行っているパンフレット、HP等での周知啓発を行っていくことが必要である。

特に、(財)日本データ通信協会迷惑メール相談センターが公開している迷惑メール対策HPは、PCや携帯電話別の具体的な迷惑メール対策方法や、技術的対策の解説、子供向け解説ページ等、利用者が行うべき迷惑メール対策についておおよそ理解できる構成となっている。また、(財)インターネット協会が公開している迷惑メール対策HPでは、電子メールソフトウェアでの迷惑メールフィルタ設定方法を詳細に紹介している。こうしたHPを迷惑メール対策関係者が幅広く利用者向けに周知することにより、利用者のリテラシー向上策の一環とすることが考えられる。

一方で、利用者側での迷惑メール対策が進んでいない理由についての分析は十分に行われてきていないことから、総務省等において、詳細な調査・分析を行い、それを活かして適切な周知啓発を図るべきである。

3. 周知啓発の内容

(独) 国民生活センターの相談事例からは、迷惑メールを受けて個人情報相手が伝わっているのではないかと不安になったり、消費者トラブルに巻き込まれたりするなどの問題が依然として発生していることがうかがえる。これは、利用者側でできる迷惑メール対策の知識が十分に理解されていないことにも一因があると推察される。

周知啓発にあたっては、その内容として、迷惑メールを受信しないための対策、迷惑メールを受信してしまった場合の対策及び自ら同意した広告宣伝メールへの対応について、迷惑メール対策関係者が改めて利用者に対して積極的に周知することが必要である。

迷惑メールを受信しないための対策としては、①メールアドレスを安易に公表しない、②不用意に同意しない、③推測されにくいアドレスを使う の三原則が重要である。

迷惑メールを受信してしまった場合の対策としては、①怪しい電子メールは開封しない、②怪しい電子メールに記載されたURLをクリックしない、③個人情報の入力を求められても安易に入力しない の三原則が重要である。

また、自ら同意した広告宣伝メールへの対応としては、①自分で申し込んだメールが不要になったらきちんとオプトアウトする、②メールアドレスを変更したら自分で申し込んだ広告宣伝メールの発行者にきちんと通知する、③ID、パスワードが送信者から付与されている場合は忘れないようにする の三原則が重要である。併せて、こうした対策を行うことにより、電気通信事業者の設備負荷を軽減し、ひいては自らが利用する電子メール環境の改善に役立つということについても周知すべきである。

(図 38 : 改めて利用者に対して周知啓発すべき内容)

(1) 迷惑メールを受信しないための対策

①メールアドレスを安易に公表しない



②不用意に同意しない



③推測されにくいアドレスを使う



(2) 迷惑メールを受信してしまった場合の対策

①怪しい電子メールは開封しない



②怪しい電子メールに記載されたURLをクリックしない



③個人情報の入力を求められても安易に入力しない



(3) 自ら同意した広告宣伝メールへの対応

①自分で申し込んだメールが不要になったらきちんとオプトアウトする



②メールアドレスを変更したら、自分で申し込んだ広告宣伝メールの発行者にきちんと通知する



③ID、パスワードが送信者から付与されている場合は忘れないようにする



なお、電子メールは、電子メールアドレス等送信者に関する情報を変更することが可能であり、特に、差出人欄に表示される送信者として、送信者側で他人の名前等を表示させる等任意の文字列を設定することは容易である²³。そうした性質が迷惑メールやフィッシングメール等に悪用されることもあることから、利用者においても注意すべき旨を周知することも重要である。

4. 迷惑メール受信者のための相談窓口

迷惑メールに悩む受信者が、迷惑メールに対する適切な対処を行い、無用なトラブルに巻き込まれないようにするためには、有用な助言を与えることのできる相談窓口の役割は重要である。

総務省の委託事業として、迷惑メール相談センターにおいて、相談窓口が開設され、年間約5千件の相談を受けており、今後も、その重要性は変わらないことから、引き続き、相談窓口が開設されることが必要である。

また、(独)国民生活センターや各地の消費生活センターといった消費者相

²³ 例えば、電子メールでは、送信者のメールアドレスが、「From:株式会社〇△□<aabbcc@example.com>」のように、表示されることがある。この場合、「株式会社〇△□」と表示される送信者名は送信者側が任意に設定可能である。また、「aabbcc@example.com」という送信者のメールアドレスも送信者が偽装していることもありうる

談窓口にも、迷惑メール受信者からの相談が寄せられることがあるため、迷惑メール受信者自身が適切な対処を行うことができるよう、関係者間で必要な情報交換等を行っていくことが期待される。

(参考) チェーンメールへの対応に関する留意点

特定電子メール法の対象となるものではないが、受信者の恐怖心や善意を利用して他者に電子メールの転送を要求する「チェーンメール」がある。チェーンメールは、①情報の出所がわからない、②転送を繰り返していく途中で情報の内容が改変されることがある、③その情報を広めることが必要なくなっても止めることができない（時間の経過や対象地域以外への拡散など）、という特徴があり、誤った情報や不確実な情報を拡散してしまうばかりでなく、多数転送されることにより、電気通信事業者の設備に不必要な負荷を与えるといった問題がある。

一般的に、チェーンメールは、事業者により送信される広告宣伝を内容とするものではなく、受信者の意思によるオプトイン・オプトアウトといった対処が可能なものではないため、特定電子メール法の対象となる迷惑メールとは異なった対応が必要とされる。

具体的には、受信者において、①他者への転送を要求する電子メールを受け取ったらチェーンメールと疑う、②チェーンメールは転送しない、という基本的な原則を守ることが重要であり、また、チェーンメールの内容について、受信者自身で報道や政府機関等のウェブページ等で真偽を確認することが必要である。

なお、チェーンメールに関する取組として、(財)日本データ通信協会では、チェーンメールへの対応方法に関するパンフレットの作成・配布等の周知啓発や、チェーンメールを受けて不安な受信者等が転送できるよう、受信用のメールアドレスを用意し、チェーンメールを転送してもらうことにより、転送の連鎖を止めるための取組などを行っているところである。

第八章 国際連携の推進

1. 国際連携を推進する意義

電子メールは国境を越えて送受信がされるものであり、近年では、我が国に到着する迷惑メールのうち、外国発のものが9割以上となっていることから、迷惑メール対策に関する国際的な連携の推進が急務となっている。

国際連携は、政府による取組のみならず、関係団体や事業者による取組も行われてきており、官民が連携・協力して、さらなる強化をしていくことが望ましい。

2. 日本の成功事例の紹介

国際連携にあたっては、それぞれの国のベストプラクティスを共有していくことが有益である。我が国は、総合的な対策を実施することにより、自国発の迷惑メールを低い水準に押さえてきていることから、その成功事例について諸外国に紹介し、諸外国における対応を促進していくことが望ましい。

具体的には、特定電子メール法の概要やその執行状況など、我が国における制度的な対応をはじめとする迷惑メール対策の概要について、総務省において、簡潔な英語での情報をまとめ、ウェブページで公表していくこと等が期待される。

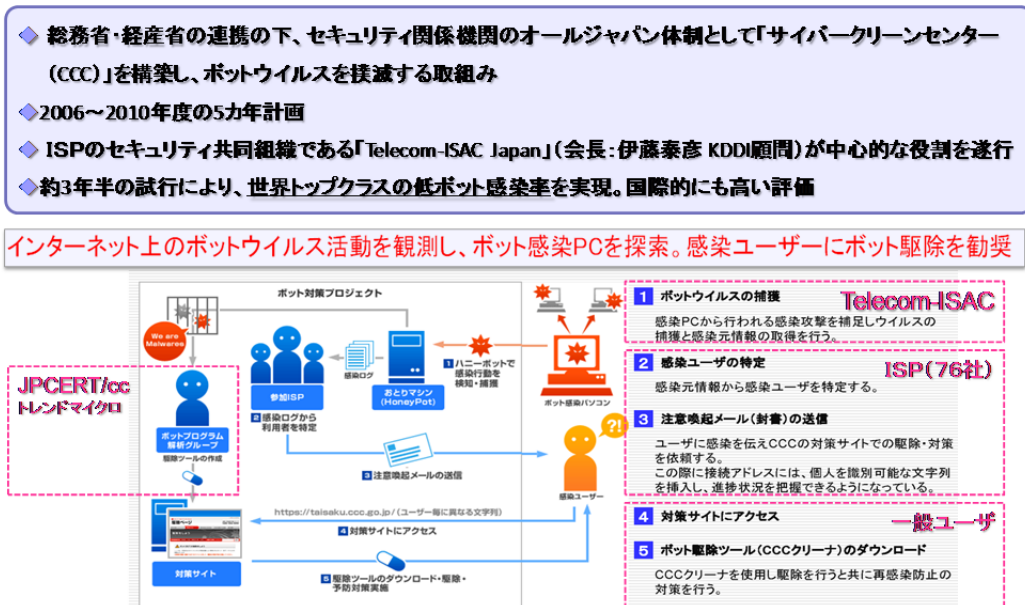
また、我が国で大きな効果をあげたOP25Bについて、官民の関係者が協力し、英文による導入のための解説資料等を準備し、それを関係者のウェブページ等で公表するとともに、各種の多国間連携の場や二国間連携の場で、積極的に我が国の成功事例として紹介していくこと等により、その普及を促進していくことが期待される。

さらに、総務省及び経済産業省が連携して実施してきたサイバークリーンセンター（CCC）によるボットウィルスを撲滅する取組について、約4年半²⁴の試行により、諸外国に比べ、非常に低いボット感染率を達成するという効果を上げている。これについては、ドイツがCCCを参考に、2010年（平成22年）9月から同様の取組を開始しているなど、諸外国でも評価されている。総務省では、CCCの取組を、積極的に諸外国に紹介していくことにより、諸外国において同様の取組の実施を促進していくことが望ましい。また、CCCに

²⁴ 2006年度（平成18年度）～2010年度（平成22年度）

については、2011年度（平成23年度）以降は、民間での運営となるが、引き続き、ボットに対する積極的な取組が行われていくことを期待する。

（図39：サイバークリーンセンターの概要）



3. 多国間連携

国際連携について、政府では、「国際的スパム執行協力に関するロンドン行動計画（LAP（London Action Plan）」²⁵や「ソウル・メルボルン スпам対策の協力に関する多国間 MoU」²⁶に参加するなど、執行機関相互の多国間連携の枠組みにより、情報交換等の取組を実施してきた。

総務省では、引き続き、これらの国際連携の枠組みを活用し、諸外国の迷惑メール執行機関の間で情報交換を行うとともに、国境を越える迷惑メールについて、重点的な執行を呼びかけていくことが望ましい。

²⁵ 主要国の迷惑メール対策執行当局が参加し、執行当局間の意思疎通や連携、官民対話の促進などを目的として2004年（平成16年）11月に合意された行動計画

²⁶ アジア太平洋地域の迷惑メール対策執行当局が参加し、迷惑メールの削減のための協力を推進するために2005年（平成17年）4月に合意されたMoU（Memorandum of Understanding:覚書）

(図 40 : これまでの政府における国際連携 (多国間連携))

【多国間連携】

迷惑メール対策に特化した枠組み

○ **国際的スパム執行協力に関するロンドン行動計画(LAP: London Action Plan)**

- ・主要国の迷惑メール対策執行当局が参加し、執行当局間の意思疎通や連携、官民対話の促進などを目的として**2004年11月**に合意された行動計画であり、以後、同計画に基づき、継続的に活動。総務省から、定期的な電話会議や、物理的会合に参加
- ・**2009年10月**に開催された会合に出席し、日本の迷惑メールの取組について説明・意見交換を実施

○ **ソウル-メルボルン スパム対策の協力に関する多国間MoU**

- ・アジア太平洋地域の迷惑メール対策執行当局が参加し、迷惑メールの削減のための協力を推進するために**2005年4月**に合意されたMoU(覚書)であり、以後、同覚書に基づき、各国の法制や、執行当局の取組について、情報交換を行うとともに、加盟機関間における執行協力に関する議論を行っている。総務省から、定期的な電話会議や、物理的会合に参加。**2008年3月**には東京で会合を開催

国際機関などを通じた取組

○ **国際電気通信連合(ITU: International Telecommunication Union)**

- ・電気通信分野に関する国際連合の専門機関。電気通信技術の標準化を扱うITU-Tにおいて、迷惑メール対策について議論
- ・**2009年4月**に開催された世界電気通信政策フォーラムの成果文書において、迷惑メール送信者や技術的対策に関する情報交換の推進を合意

○ **経済協力開発機構(OECD)**

- ・**2004年2月**「スパムに関するワークショップ」を開催し、迷惑メールに対する多面的な方策の枠組みについて検討
- ・**2006年4月**に迷惑メール対策の枠組みをまとめた「アンチスパム・ツールキット」を取りまとめ公表

○ **アジア太平洋経済協力(APEC)**

- ・電気通信サブグループ等で迷惑メール対策について定期的に意見交換を実施

○ **アジア・太平洋電気通信共同体(APT)**

- ・アジア・太平洋地域の電気通信の開発促進、地域電気通信網の整備・拡充を目的とする国際機関
- ・**2009年5月**に開催された政策・規制フォーラムにおいて迷惑メール対策について議論

○ **日ASEAN情報セキュリティ政策会議**

- ・アジア地域におけるセキュアなビジネス環境の整備、安心・安全なICT利用環境の構築に向けた地域的対応を目的として、**2008年6月**に設置が合意された高級事務レベル会合
- ・**2009年2月**に開催された第1回会合の成果文書において、迷惑メール等サイバー脅威への対応における連携の強化について合意
- ・**2010年3月**にバンコクにて開催された第2回会合で、日・ASEANの協力事項を定めた「連携枠組み」に一致
- ・**2011年3月**に日本で開催された第3回会合で、安心・安全なICT環境構築のため、引き続き国際的な連携を強化していくことを確認

政府以外の機関においては、J E A GにおいてM A A W G (Messaging Anti-Abuse Working Group)²⁷と連携し、迷惑メール対策に関する情報交換等を行っている。また、J E A G及び(財)インターネット協会では、A P C A U C E (Asia Pacific Coalition Against Unsolicited Commercial Email)²⁸と連携し、アジア太平洋地域における民間レベルでの国際連携活動を行っている。こうした活動については、引き続き積極的に関与し、技術的対策の動向の把握や、我が国の成功事例の紹介等を行っていくことが望ましい。

また、関係団体に所属する者のみが国際的な活動を行うだけでなく、各電気通信事業者等においても、国際的な会合等に参加する場合や、諸外国の電気通信事業者との協力関係がある場合に迷惑メール対策に関する情報交換を行うことや、諸外国の電気通信事業者と共同して迷惑メール対策を推進していくことなどが期待される。

²⁷ 米国内のISP、ベンダー等が連携して迷惑メール対策を行う機関として設立

²⁸ アジア太平洋地域の民間の迷惑メール対策団体

57

4. 二国間連携

政府では、迷惑メール対策に関し、フランス、イギリス、カナダ等の執行当局との間で共同声明を締結するなど、二国間連携も進めてきている。今後、既に迷惑メール対策に関する協力文書を締結している外国執行当局との間で、より一層の執行面での協力関係の構築を図るべきである。

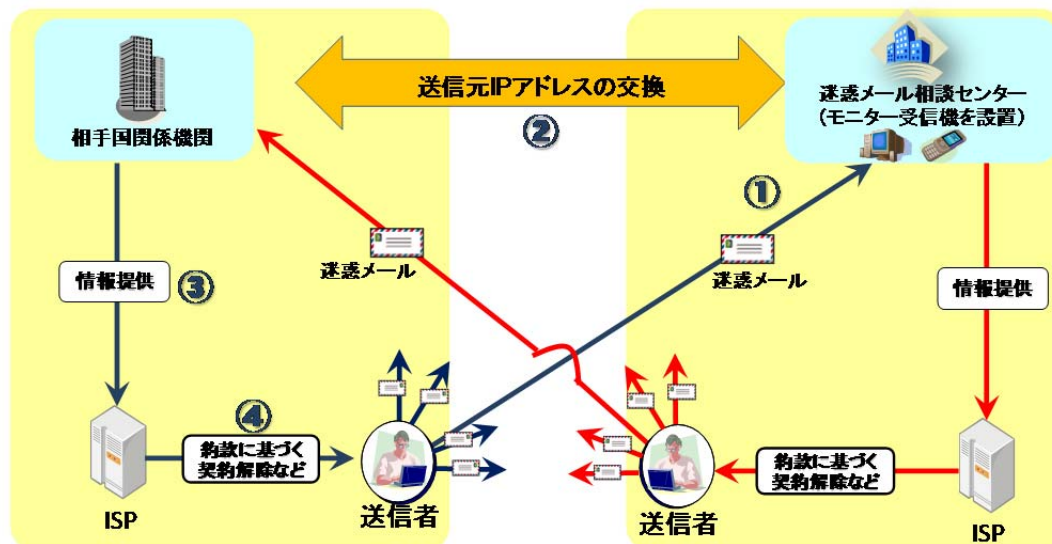
総務省では、日本への迷惑メール発信の多い外国執行当局との間での連携強化をしていくことが必要である。特に、現在、特定電子メール法第30条に基づく情報交換が進展していないことから、特定電子メール法に相当する法令を執行する外国当局との間で、その取組を積極的に進め、迷惑メール発信国における措置を促進することが重要である。

(図 41 : これまでの政府における国際連携 (二国間連携))

【二国間連携】	
北米	<ul style="list-style-type: none"> ○ 米国 <ul style="list-style-type: none"> ・個別協議のほか、日米情報通信政策協議や日米規制改革イニシアティブにおいて、迷惑メール対策について意見交換 ○ カナダ <ul style="list-style-type: none"> ・2006年10月に迷惑メール対策に関し合意(共同声明)。日加情報通信政策協議等で迷惑メール対策について意見交換
	<ul style="list-style-type: none"> ○ EU <ul style="list-style-type: none"> ・日EU定期協議(直近は2008年3月に開催)等で迷惑メール対策について意見交換
欧州	<ul style="list-style-type: none"> ○ 英国 <ul style="list-style-type: none"> ・2006年9月に迷惑メール対策に関し合意(共同宣言)。日英定期協議等(直近は2008年1月開催)で迷惑メール対策について意見交換 ○ フランス <ul style="list-style-type: none"> ・2006年5月に迷惑メール対策に関し合意(共同声明)。日仏定期協議(直近は2008年5月開催)等で迷惑メール対策について意見交換 ○ ドイツ <ul style="list-style-type: none"> ・2007年7月に迷惑メール対策に関し合意(共同声明)。日独情報通信政策協議(直近は2006年9月開催)等で迷惑メール対策について意見交換
	<ul style="list-style-type: none"> ○ ブラジル <ul style="list-style-type: none"> ・2010年5月に第1回ブラジル-アジア アンチスパムワークショップを開催し、迷惑メール対策について意見交換
	<ul style="list-style-type: none"> ○ オーストラリア <ul style="list-style-type: none"> ・日豪情報通信政策協議等で迷惑メール対策について意見交換
アジア・オセアニア	<ul style="list-style-type: none"> ○ 中国 <ul style="list-style-type: none"> ・2009年3月に迷惑メール対策に関する意見交換 ・2009年5月にICT協力に関する文書を締結 ・2009年8月に日中ICT競争政策・規制制度セミナーでの迷惑メール対策に関する意見交換 ○ 韓国 <ul style="list-style-type: none"> ・2009年5月に放送及び電気通信分野における協力に関する日本国総務省と大韓民国放送通信委員会との覚書締結 ・2010年4月に迷惑メール対策に関する意見交換 ○ ベトナム <ul style="list-style-type: none"> ・2010年9月に、ICT分野における協力関係に関するMOUが締結され、同文書中において迷惑メール対策における連携について確認 ○ インド <ul style="list-style-type: none"> ・2011年2月に、日印経済連携協定が締結され、電気通信サービス附属書において、迷惑メール対策に関するベストプラクティス等の情報交換を行うことを確認

また、総務省では、委託業務を通じて、迷惑メールの送信元IPアドレスの交換を、中国、ブラジル等と実施している。この取組については、既に交換を実施している国・地域との間での交換した情報の一層の有効活用の促進や、対象国の拡大などにより、さらに強化していくことが必要である。

(図 42 : 送信元 IP アドレスの交換)



- ① 迷惑メール相談センターのモニター受信機で迷惑メールを受信
- ② 提供された迷惑メールの送信元IPアドレスを分析し、送信元IPアドレスを相手国関係機関に提供
- ③ 送信元のISPにIPアドレスを提供
- ④ 送信元ISPにおいて、送信者との契約解除などの措置

第九章 総合的な迷惑メール対策

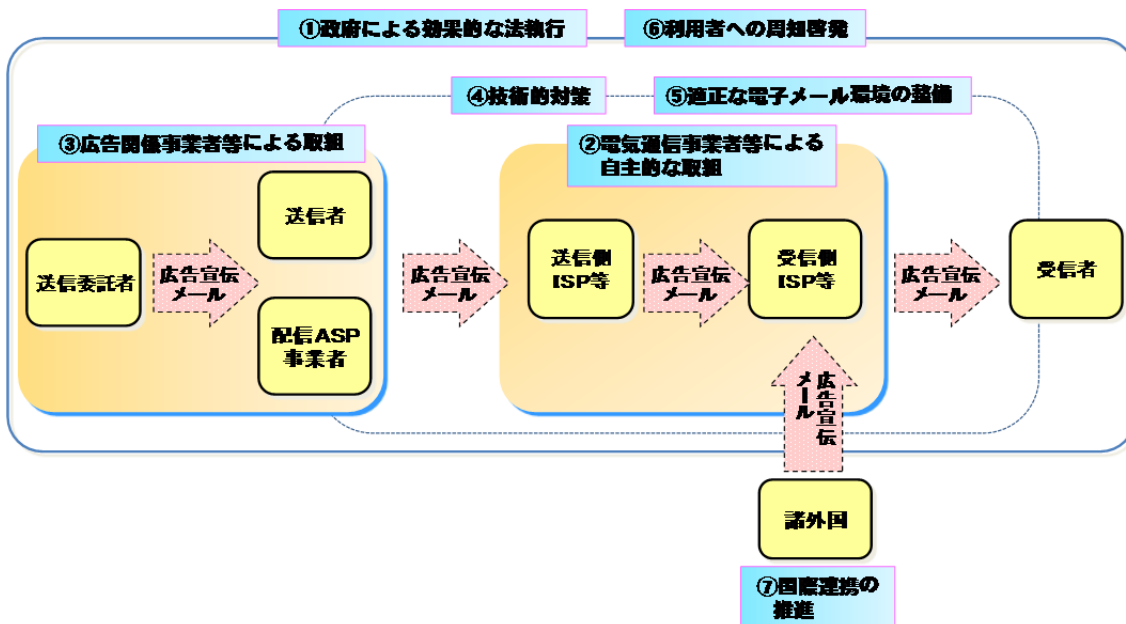
1. 今後の総合的な迷惑メール対策

迷惑メール対策については、以上のような対策を、引き続き、総合的に実施していくことが必要である。

すなわち、①政府による効果的な法執行、②電気通信事業者による自主的な取組、③広告関係事業者等による自主的な取組、④技術的対策、⑤利用者への周知啓発、⑥国際連携の推進のそれぞれの取組を有機的に連携させつつ進めていくことが望ましい。

また、可能な限り一時的な大量送信や不要な広告宣伝メールの送信等を減少させ、電気通信事業者の設備への過度の負荷を無くすことにより、適正な電子メール利用環境を実現することが望ましい。このため、「適正な電子メール環境の整備に向けた取組」も総合的な迷惑メール対策として進めていくべきである。

(図 43：今後の総合的な迷惑メール対策の枠組み)



2. 迷惑メール対策推進協議会

電気通信事業者、広告関係事業者、消費者団体、学識経験者、関係省庁等の迷惑メール対策に関する幅広い関係者が集まり、緊密な連絡を確保し、最新の情報共有、対応方策の検討、対外的な情報提供を行うことを目的として、2008年（平成20年）に、「迷惑メール対策推進協議会」が設立された。同協議会では、これまで、「迷惑メール追放宣言」の採択（2008年（平成20年）11月）、

「迷惑メール対策ハンドブック」の作成・公表（2009年（平成21年）10月・2010年（平成22年）7月）、「送信ドメイン認証技術導入マニュアル」及び「なりすましメール撲滅プログラム」の作成・公表（2010年（平成22年）7月）などの取組を行ってきている。

（図44：迷惑メール対策推進協議会で作成された迷惑メール対策ハンドブック等）



関係者による取組を有機的に連携させ、迷惑メールに対する総合的な対策を行っていくにあたり、幅広い関係者が集まった迷惑メール対策推進協議会の役割は今後とも重要であり、一層の活動の充実が期待される。

おわりに(今後の検討に向けて)

本WGでは、9ヶ月間にわたり、2008年(平成20年)の特定電子メール法の改正以降の迷惑メールの現状及びそれに対する対策の状況を踏まえ、多角的・総合的な観点から検討を行い、その取りまとめとして以上の提言を行った。

制度面について、現時点では、特定電子メール法のさらなる改正が必要な状況ではないが、その運用がより適切に行われるようにするため、デフォルトオンでの不適切な同意取得の事例を追加するなど、ガイドラインの改正を検討すべきことを提言している。

また、新たに、広告関係事業者等による自主的な取組、電子メール利用の良好な環境整備のための方策について提言している。

広告関係事業者等による自主的な取組については、適切な広告宣伝メールの送信に広告主や広告事業者等が果たす役割が大きいこと、広告宣伝メールの送信にメール配信サービス事業者が大きく関わっていることや、近年、アフィリエイトを悪用して送信される迷惑メールが出現していること等を踏まえ、検討したものである。

電子メール利用の良好な環境整備については、違法ではないものの、毎正時に大量に広告宣伝メールが送信されたり、リスト管理が不適切なことにより大量のエラーメールが発生したりすること等により電気通信設備に対して過度の負荷がかかる状況が生じていることから、それらの問題への対策について検討したものである。

さらに、IPv6への移行やスマートフォンの普及など、最近の新たな環境の変化についての検討、分析を行い、それらの変化に対応した迷惑メール対策のあり方を提言している。

そのほか、これまで実施してきた対策についての検証を行い、今後の総合的な迷惑メールへの対応の方向性について提言している。

迷惑メールは、インターネットが存在する以上、容易には無くならない問題であり、本提言も踏まえつつ、関係省庁、電気通信事業者、広告関係事業者、利用者等の幅広い関係者が、それぞれの立場に立った取組を行うとともに、官と民や産業間の枠組みを超えて、関係者が常に情報を共有し、対策を強化していくことが求められる。

また、情報通信技術の進展に伴い、今後、新たな迷惑メールの送信手法が開発され、実行される可能性もあることから、こうした問題に迅速に対処するために、今後も、引き続き、定期的に迷惑メール対策の効果を検証し、法制度を含め、迷惑メール対策の在り方について、不断の見直しを行うことが必要である。

今後とも、あらゆる関係者が、密接に連携・協力して、迷惑メールの問題に取り組むことにより、迷惑メールが撲滅され、国民が、安全に安心して、電子メールを利用できる環境が整備されることが期待される。

「迷惑メールへの対応の在り方に関する検討WG」構成員一覧
(敬称略、五十音順)

相田 仁	東京大学工学系研究科電機系工学専攻融合情報学コース教授
阿佐美 弘恭	株式会社NTTドコモ 執行役員 コンシューマサービス部長
石倉 雅巳	KDDI株式会社 技術統括本部プラットフォーム開発本部 プラットフォーム技術部長
石田 幸枝	社団法人全国消費生活相談員協会 IT研究会代表 消費生活専門相談員
浦川 有希	独立行政法人国民生活センター 相談部 調査役補佐
岡村 久道	弁護士 国立情報学研究所客員教授
岸原 孝昌	一般社団法人モバイル・コンテンツ・フォーラム 常務理事
桑子 博行	社団法人テレコムサービス協会 サービス倫理委員会委員長
佐久間 修	大阪大学大学院高等司法研究科 教授
桜井 伝治	NTTコミュニケーションズ株式会社 ネットビジネス事業本部 OCNサービス部長
櫻庭 秀次	株式会社インターネットイニシアティブ サービス本部アプリケーションサービス部 シニアエンジニア
沢田 登志子	一般社団法人ECネットワーク 理事
島野 公志	ソフトバンクモバイル株式会社 プロダクト・サービス本部エンタープライズ・サポート統括部 統括部長
関 聡司	楽天株式会社 執行役員 広報渉外室室長

	高橋 徹	財団法人インターネット協会 顧問
	竹岡 敏行	一般社団法人インターネット広告推進協議会 常務理事兼事務局長
	立石 聡明	社団法人日本インターネットプロバイダー協会 副会長
	築島 幸三郎	社団法人日本ケーブルテレビ連盟 常務理事 事務局長
	永江 禎	社団法人日本広告業協会 法務委員会 委員長
	長田 三紀	特定非営利活動法人東京都地域婦人団体連盟 事務局次長
座長	新美 育文	明治大学法学部 教授
	能登 雅夫	社団法人電気通信事業者協会 調査部長（第6回まで）
	入部 良也	社団法人電気通信事業者協会 調査部長（第7回から）
	長谷部 恭男	東京大学法学部 教授
	林 一司	ニフティ株式会社 執行役員 IT統括本部長
	別所 直哉	ヤフー株式会社 CCO 法務本部長兼政策企画室長
座長代理	松本 恒雄	一橋大学大学院法学研究科 教授
	村松 茂	財団法人日本データ通信協会 迷惑メール相談センター所長
オブザーバ	笠原 宏	消費者庁表示対策課長（第4回まで）
	片桐 一幸	消費者庁表示対策課長（第5回から）

※役職は、研究会出席時（特に表記がない限り、2011年（平成23年）5月現在）のもの

「迷惑メールへの対応の在り方に関する検討WG」審議経過

会合	開催日	主な議題
第1回	平成22年9月16日	・迷惑メール対策の現状等について
第2回	平成22年10月21日	・携帯電話事業者、プロバイダ団体等からのプレゼンテーション
第3回	平成22年11月29日	・構成員等からのプレゼンテーション ・諸外国の迷惑メール対策に関する状況 ・論点整理
第4回	平成22年12月20日	・論点整理
第5回	平成23年1月25日	・制度面に関する提言の方向性（案） ・構成員からのプレゼンテーション ・制度面以外における論点整理
第6回	平成23年2月18日	・制度面の提言の方向性（デフォルトオン、オプトアウト）（案） ・制度面以外の提言の方向性（案）
第7回	平成23年5月13日	・提言（案）について