

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
「迷惑メールへの対応の在り方に関する提言」への意見募集で
寄せられたご意見に対する考え方

平成23年7月

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

「迷惑メールへの対応の在り方に関する提言」への意見募集で寄せられたご意見について

○ 意見募集期間：平成 23 年 6 月 8 日（水）～ 平成 23 年 7 月 7 日（木）

○ 提出意見総数：4 件

（1）個人 2 件

（2）法人・団体 2 件

受付順	法人・団体意見提出者
1	NHN J a p a n株式会社
2	イー・アクセス株式会社

項目	頂いたご意見	ご意見に対する考え方
I 提言全体		
	【意見1】「オプトアウト」の用語を、事前同意を要しない事後拒否と、事前同意した後の登録解除の2種類の意味で提言の中で使用しているが、区別して表記すべきではないか。	
	<p>「オプトアウト」とは通常、事前の同意を必要とせず、事後において拒否できることを指す。しかし、この提言では事前に同意した広告宣伝メールの送信停止についても「オプトアウト」と表記され、わかりにくい文章となっている。平成22年5月の第二次提言においても、DPIについて登録解除を「オプトアウト」表記したために、朝日新聞（2010年5月30日、http://www.asahi.com/business/update/0529/TKY201005290356.html）にて「(1)情報の収集方法と用途を利用者にあらかじめ説明する(2)利用者が拒否すれば収集を停止する」として、説明と拒否の枠組みとして報じられるなど、一般的な「オプトアウト」の理解に沿って、事前同意を要しないものだとする誤解が広まった。このような間違いを繰り返してはならない。従って、「オプトアウト」とは、事前の同意を必要とせず、事後において拒否できることを指すと定義し、事前に同意した広告宣伝メールの送信停止要求については、「登録解除」等と表記すべきと考える。</p> <p style="text-align: right;">(個人)</p>	<p>「オプトアウト」の用語は、事前同意を要しない拒否の場合にも、事前同意した後の登録解除の場合にも使われることが一般的であり、両者について、全く別の表現を用いて区別する必要はないと考えます。</p> <p>なお、本提言の中では、事前同意を要しない拒否については「オプトアウト方式の規制」等という表現を、事前同意した後の登録解除については「オプトアウト」という表現を用いています。</p>
II 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	【意見2】特定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について、事前の同意がなくても特定電子メールを送信することが可能であるが、受信者の積極的な同意がない限り、取引のために必要ではない広告宣伝メールの送信を禁止すべきではないか。	
	<p>取引関係にあるからといって、取引に必要なでない広告宣伝メールの受信に同意しているとは、限らないと思います。したがって、特定電子メールの送信の適正化等に関する法律第3条第3号の場合についても、同条第2号の場合と同様、取引のために必要なメールに付随する場合を除き、受信者の積極的な同意がない限り、取引のために必要ではない広告宣伝メールの送信を禁止すべきだと思います。</p> <p style="text-align: right;">(個人)</p>	<p>「取引関係にある者」については、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と考えられることから、特定電子メールの送信の適正化等に関する法律（以下「特定電子メール法」といいます。）では、事前の同意がなくても「取引関係にある者」に対しては特定電子メールの送信を可能としているものであり、現時点においてもその状況に変わりはなく、「取引関係にある者」に対する特</p>

項目	頂いたご意見	ご意見に対する考え方
		<p>定電子メールの送信を禁止することは適切ではないものと考えます。</p> <p>(提言(案)13頁)</p>
3. その他の事項	<p>【意見3】メールアドレスの自動収集等による電子メールの全ての送信について、個人情報保護法や特定電子メール法で対応できるわけではなく、論拠は誤りであり、別途検討するべきではないか。また、メールアドレスの自動収集等自体について、予備的行為として規制すべきではないか。</p>	
	<p>メールアドレスの自動収集やリスト提供について、既存法で対応できるとした論拠は誤りであるため、別途検討されるべきではないか。図20-1では、個人情報保護法第15条ないし第17条と、特定電子メール法第3条が挙げられている。個人情報保護法の対応では、「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」との限定が示されている通り、まずメールアドレスが個人情報保護法上の個人情報に当たるものである必要があるところ、そのような事例が法対応として一般化できる程度に多数を占めているとは言えない。一方、個人情報に当たる場合であっても、「目的を公表していない場合」を問題視するのであれば、目的を公表すれば済むのであって、迷惑メールの送信を防止する効果はない。第三者提供については、第23条第2項により、本人に通知し、拒否されなければ適法に行うことができるが、拒否の通知を行うことは、迷惑メール対応の原則に反することになるため現実的ではない。なお、第15条ないし第17条の規定は、本人からメールアドレスが提供された場合ならともかく、図20-1で挙げられている自動収集や自動作成されたメールアドレスについては自由に利用目的を設定できるため、ほぼ無関係ではないか。また、利用目的の公表は第18条に基づくものではないか。特定電子メール法の対応では、「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」を挙げているが、そもそもメールアドレスの自動収集や自動作成に関する規制とは、迷惑メールの送信以前の予備的行為の規制であって、迷惑メールの送信が違法となっていることをもって、その予備的行為の規制が必要ではないとするのは論理的ではない。なお、公表されているメールアドレスへの送信については、相手が団体又は営業を営む個人である場合に限るため、多数の非営利個人を無視した説明は正しくない。従って、メールアドレスの自動収集や自動生成、これらによるメールアドレスリストの提供は現行国内法では対応できないものであり、予備的行為の規制として、現状調査と是非の検討が行われるべきと考える。</p> <p>(個人)</p>	<p>自動収集等したメールアドレスに宛て同意等を得ずに行われる特定電子メールの送信については、特定電子メール法で、営業を営まない個人宛は禁止され、法人・営業を営む個人宛は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併記していた場合は禁止されています。</p> <p>また、メールアドレスの自動収集等自体についても、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には、個人情報保護法により規制されています。</p> <p>このように、現行法で一定の場合には対応が可能であるため、現時点では、改めて、メールアドレスの自動収集等自体を特定電子メール法で規制する必要はないものと考えます。</p> <p>なお、ご指摘のとおり利用目的の公表は個人情報保護法第18条であり、図20中において当該部分の表記が抜けていましたので、修正します。また、図20中に、自動収集等したメールアドレスに宛て同意等を得ず営業を営まない個人宛に行われる特定電子メールの送信について、特定電子メール法で禁止されている旨を追加して修正す</p>

項目	頂いたご意見	ご意見に対する考え方
		<p>るとともに、自己のメールアドレスを公開している法人・営業を営む個人が特定電子メールを送信しないよう求めている電子メールが送信された場合、特定電子メール法第3条での対応となることが表記上明確でなかったので、修正します。</p> <p>(提言(案) 26 頁)</p>
	<p>【意見4】「広告宣伝メール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」旨を記述しているが、「迷惑メールではない正当な広告宣伝メールについては」等の文言を追加すべきではないか。</p>	
	<p>広告宣伝メールの送信の時間帯に関する記述は、現在合法的なメールに対するものであることを明記した方が良いのではないかと。迷惑メールについては、就寝中の受信に対して重要なメールの可能性があるために対応を余儀なくされるなど、「大きな問題となっているとはいえ」とは言えないこともあるが、正当な広告宣伝メールであれば、そのようなことはおよそ限定的なのだろう。そもそも現在違法な迷惑メールは時間帯を問わず違法である。しかし、この点の記述に若干わかりにくさがあり、迷惑メールの送信時間帯についてのものであると誤解される可能性があるのではないかと。従って、「迷惑メールではない正当な広告宣伝メールについては」などの文があった方が良く考える。</p> <p>(個人)</p>	<p>ご指摘の部分については、現行の特定電子メール法の規律を前提とし、それに加えて、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広告宣伝メールの送信形態について、新たに禁止事項として追加すべきか否かの検討をしたものであって、誤解される可能性が高いとはいえ、ご指摘のような表記をする必要はないものと考えます。</p> <p>(提言(案) 26 頁)</p>
<p>4. 政府による効果的な法執行</p>	<p>【意見5】 情報提供用プラグインの仕様を公開することにより、各電子メールソフトウェアの制作側で、迷惑メールの情報提供機能を追加することもできるので、情報提供用プラグインの仕様の公開を検討すべきではないか。</p>	
	<p>情報提供用プラグインソフトウェアの仕様公開を求めるべきではないか。特定の環境用としてプラグインが提供されているが、それ以外の環境の人は簡易な情報提供を行うことができない。仕様が公開されれば、各電子メールソフトウェアの作者等が、それぞれのソフトウェアに情報提供機能を追加することもできる。仮に、仕様の公開がセキュリティ上の問題があり、非公開とすることで安全性を保つ設計なのであれば、そのような設計の時点で既にセキュリティ上の問題がある。ソフトウェアとして提供される以上、その挙動は相当程度解析できるのであって、非公開であることは安全性を担保することにならない。従って、現状に対する評価としては、取り組みが不十分であると言わざるをえず、情報提供用プラグインソフトウェアの仕様の公開を求めるべきと考えます。</p> <p>(個人)</p>	<p>ご指摘の点については、必要に応じ、総務省において今後検討されるべき課題と考えます。</p> <p>(提言(案) 30 頁)</p>

項目	頂いたご意見	ご意見に対する考え方
Ⅲ 第三章 電気通信事業者による自主的な取組		
3. 電気通信事業者間の情報交換	<p>【意見6】 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」と呼ばれる行為を繰り返す迷惑メール送信者への対策として当該契約者の情報を携帯電話事業者で交換する自主的な取り組みとして効果が大きい対策としていることは適切な評価ではないか</p>	
	<p>弊社としても、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」と呼ばれる行為に対しては、事業者間で当該迷惑行為を行う契約者に関する契約者情報等を共有し、加入審査時に活用することが極めて有効な対策と理解しております。従いまして本提言案においても、「渡り」を繰り返す迷惑メール送信者への対策として当該契約者の情報を携帯電話事業者で交換する自主的な取り組みとして効果が大きい対策としていることは適切な評価であると考えます。</p> <p>(法人2：イー・アクセス株式会社)</p>	<p>本提言案に賛成のご意見として承ります。 (提言(案)32頁)</p>
	<p>【意見7】 SMS事業者間接続開始時から迷惑メール送信者の送信行為による利用停止等の加入者情報交換の実施を検討すべきとされているが、携帯電話事業者間でSMS接続開始時から迷惑メール送信者の送信行為による利用停止等の加入者情報交換の実施を行うこととしており、インターネットメールに加えSMSでも迷惑メールに対する対策を業界として対応して参りたい。</p>	
	<p>ショートメッセージサービスについては、2011年7月13日から携帯電話4社間での接続(以下、SMS事業者間接続)が開始されることにより、電話番号をあて先としてメールを簡便に送信できるというメリットを享受できる対象が携帯電話加入者全体に広がることは利用者にとって大きなメリットである反面、迷惑メールを受信する可能性が携帯事業者間に閉じていた時代と比較して高まるという指摘は合理的なものと考えます。本提言では、SMS事業者間接続開始時から迷惑メール送信者の送信行為による利用停止等の加入者情報交換の実施を検討すべきとされていますが、携帯電話4事業者では電気通信事業者協会を通じてSMS接続開始時から迷惑メール送信者の送信行為による利用停止等の加入者情報交換の実施を行うこととしており、インターネットメールに加えSMSでも迷惑メールに対する対策を業界として対応して参りたいと考えております。</p> <p>(法人2：イー・アクセス株式会社)</p>	<p>本提言案に賛成のご意見として承ります。 (提言(案)32頁)</p>
4. 虚偽登録等への対応	<p>【意見8】 「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」と記述されているが、電気通信事業者は法執行のために契約者情報を保持しているわけではなく、「法執行にあたり支障が発生するおそれがある」という表記を削除されたい。</p>	
	<p>契約者情報は法執行のためではないため、「法執行にあたり支障が発生するおそれがある」</p>	<p>ご指摘の部分は、契約者情報が正確でな</p>

項目	頂いたご意見	ご意見に対する考え方
	<p>は削除すべきではないか。不正確な契約者情報について「法執行にあたり支障が発生するおそれがある」とされているが、これは、法執行のための契約者情報保持を暗に求めているか。電気通信事業者が契約者情報を得るのは業務のためであるため、提言にもあるように「業務に必要な範囲」である必要がある。「業務に必要な範囲」を超えた情報を持つことは、通信の秘密を保障する上で問題があり、政府機関による法執行を目的とした場合は特に問題が大きい。従って、「法執行にあたり支障が発生するおそれがある」という記述は削除すべきと考える。</p> <p style="text-align: right;">(個人)</p>	<p>いと、電気通信事業者等が迷惑メールの送信を原因として契約解除をしても、契約者名等が偽られていることにより再度の契約の申込みがあった際に審査で確認できずに締結してしまい、迷惑メールを送信されてしまうこと等により、法執行に影響を与えるおそれがあるという趣旨であり、削除することは適切ではないものと考えます。</p> <p>なお、法執行のための契約者情報保持を暗に求めているかのご指摘については、提言は、上記のような趣旨であり、法執行のための契約者情報保持を暗に求めているものではありません。</p> <p style="text-align: right;">(提言(案) 33 頁)</p>
<p>IV 第五章 技術的対策</p>		
<p>【意見9】 OP25Bについて違法性阻却事由の検討が必要ではないか。</p>		
	<p>OP25B は違法性阻却事由の検討も必要ではないか。OP25B を単にその効果が高い事をもって普及促進を目指し、考慮する点は費用対効果しか挙げていない。しかし、総務省の法的な整理 (http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/d_syohi/pdf/op25b-j.pdf) では、OP25B は通信の秘密の侵害に当たるとした上で、一定の場合には違法性が阻却されるものとした。この点だけを見ても、未導入の事業者に対して、費用対効果だけで導入を求めるのではなく、個々の事業者にとって違法性阻却事由があるかの検討が必要となるだろう。OP25B は、送信側の利用者を保護する技術ではなく、むしろ、送信側の利用者は接続プロバイダー以外のメールサーバ(25番ポートの場合)が使えなくなるという制限が加えられ、更に解除できないことが多い。これは、受信者の利益のために、事前同意に基づく事後解除可能なものとして、受信側メールサーバでメール検証が行われるような迷惑メール対策とは大きく異なる。また、総務省の法的な整理では、接続プロバイダーのメールサーバを経由しないメール送信は、当該プロバイダーのメールサービス運営に支障をきたすものであるとの理屈に立っているが、これらの通信には関連性がなく、論理的でない。自社と競合するサービスを他社が提供していた際に、それを遮断することを可能とする理屈にもなりうる危険性もあ</p>	<p>OP25Bの導入に関する法的な整理については、総務省において、既に2006年に実施され、公表されており、状況が変わっていることもないため、改めて検討する必要はないものと考えます。</p> <p>なお、OP25Bについては、我が国では、電気通信事業者の多くが導入することにより、迷惑メール対策として大きな効果を上げているところです。</p> <p style="text-align: right;">(提言(案) 40~41 頁)</p>

項目	頂いたご意見	ご意見に対する考え方
	<p>る。従って、導入に際しての個々の事業者の違法性阻却事由の検討と共に、0P25B 自体の違法性阻却事由の再検討を行い、場合によっては立法的解決を行う必要があると考える。</p> <p>(個人)</p>	
<p>V 第六章 適正な電子メール環境の整備</p>		
<p>5. 適切なオプトアウトの実施環境の整備</p>	<p>【意見10】「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える取組を、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。」と記述されているが、いつまでに、どういう仕組みで、どの事業者や関係者が、どのように進めるかが明確でないのではないか。</p>	
	<p>「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える取組を、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。」とあるが、いつまでに、どういう仕組みで、どの事業者や関係者が、どのように進めるかが明確でない。アイデアとしておもしろいとは思われるが、実行したことによる法的なリスクや、過度な負担が参加事業者に課せられないか、など、開始することが可能であるかの検証も必要である。また、参加事業者に不利益が被らないよう（参加しない事業者が相対的に利益を享受しないよう）な対策も必要である。</p> <p>(法人1：NHN Japan株式会社)</p>	<p>ご指摘の点については、広告関係事業者等と電気通信事業者の両者が協力して受信者からの依頼を受けてオプトアウトの意思を伝える取組の実施について検討していく中で、明確化されていくべき課題の1つと考えます。</p> <p>(提言(案)48頁)</p>