

迷惑メールへの対応の在り方に関する 研究会

中間とりまとめ（案）

平成 16 年 12 月

迷惑メールへの対応の
在り方に関する研究会

目 次

1 . はじめに	2
2 . 迷惑メール対策の現状について	3
3 . 迷惑メール対策の検討の方向性について	8
4 . 法制度に係る具体的な対応方策についての基本的方向性について . .	10
(1) 「特定電子メール」等の定義の見直しについて	11
SMS による送信について	11
事業用メールアドレスに対する送信について	14
(2) 架空アドレスあてメール送信を禁止する範囲について	16
(3) 自動アドレス収集による送信行為への対応について	18
(4) 悪質な違反行為への取り締まりの強化について	20
(5) オプトイン方式について	23
(6) 電気通信事業者による役務提供の拒否について	25
5 . 今後の検討事項について	28

1. はじめに

わが国におけるインターネットの利用人口は増加を続けている。平成 15 年末におけるインターネット利用人口は 7,730 万人、世帯普及率では 88.1%と¹、インターネットは生活に欠かせない存在となっており、そのほとんどの全ての利用者が電子メールをコミュニケーション手段として利用している。

また、わが国の携帯電話端末については、その多くがインターネットに対応²しており、電子メールはいつでもどこでも誰でもが簡単に利用できるコミュニケーション手段として、深く生活に関わっている。

一方で、受信者の同意を得ず一方的に送信される広告宣伝メール(いわゆる迷惑メール)については、受信者の平穏な生活を害するものとして、以前よりその対策が求められてきたところであり、わが国においても、平成 14 年 7 月に「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。)が施行されたところである。

しかしながら、近年における送信手法の巧妙化・悪質化により、現状の法律に基づく取締り及び電気通信事業者における受信回避のための取り組みだけでは、未だ迷惑メール問題は解決していないという状況が続いている。

このような状況を踏まえ、「迷惑メールへの対応の在り方に関する研究会」を平成 16 年 10 月 7 日より開催し、迷惑メール流通の抑制・防止のために必要な対応方策について幅広く検討し、平成 17 年 3 月を目処に検討結果を取りまとめることとした。

本資料は、研究会におけるこれまでの検討結果を中間的にとりまとめたものである。

¹ 平成 16 年版情報通信白書より。

² わが国の携帯電話契約数に占める携帯電話インターネットの契約数の割合は、平成 15 年 9 月末現在で、89.5%である。(平成 16 年版情報通信白書より。)

2. 迷惑メール対策の現状について

(1) これまでの迷惑メール対策について

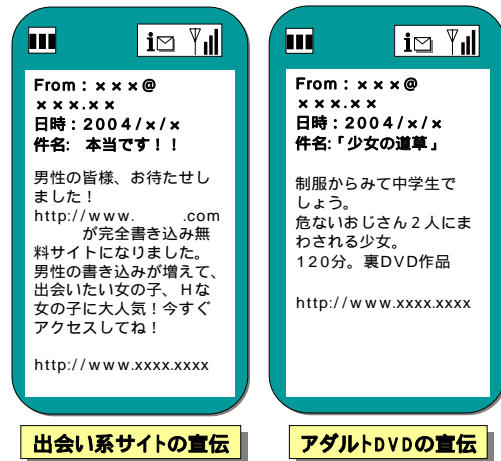
迷惑メールの例と問題点

迷惑メールの内容は、イメージ図のような出会い系サイトやアダルト商品などの宣伝が多くを占めている。

迷惑メールの問題点としては、知らない人から不快なメールが一方向的に送信されてくるにもかかわらず受信に対して課金されることや、出会い系サイトの利用などが児童買春の温床になっている点などが挙げられる。

また、電気通信事業者にとっても、大量の電子メールの取扱いによる設備増強や、迷惑メールの受信などに関する利用者からの苦情への対応によるコスト負担も問題となっている。

迷惑メールのイメージ



特定電子メールの送信の適正化等に関する法律の制定

このような問題への対応方策を検討するため、平成13年11月より、総務省において、本研究会と同名の「迷惑メールへの対応の在り方に関する研究会」が開催された。この研究会では、当時の迷惑メールの現状を把握するとともに、迷惑メールの流通を抑制・防止するために必要な方策の検討を実施し、平成14年1月に、迷惑メールの送信自体を規律するための法制的な対応が効果的との提言が行われた。

その後、迷惑メール対策のための法制度を整備するため、平成14年4月に、特定電子メール法が議員立法により成立し、同年7月1日より施行された³。

特定電子メール法では、受信者からの同意を得ずに広告宣伝メールを送信する場合に表示義務を課すとともに、受信拒否の通知をした者に対する広告宣伝メールの再送信を禁止しているほか、架空電子メールアドレスに対する

³ また、同国会において、特定の商品の販売業者等に対し同様の義務を課すことを内容とする「特定商取引に関する法律」の一部改正も行われている。

広告宣伝メールの送信についても禁止しており、これらの規定に対する違反者には、総務大臣が措置命令を発出できることとしている。

その概要は、以下のとおりとなっている。

特定電子メールの送信の適正化等に関する法律の概要

表示義務

特定電子メール（広告メール）の送信にあたり、送信者に次の事項の表示を義務づけ（第3条）
特定電子メールである旨（「未承諾広告」）
送信者の氏名又は名称、住所
送信に用いた電子メールアドレス
受信拒否の通知を受けるための電子メールアドレス 等

オプトアウト

受信拒否の通知をした者に対する特定電子メールの再送信を禁止（第4条）

その他

- ・自動生成プログラムを用いて作成した架空電子メールアドレスに宛てて、電子メールを送信することを禁止（第5条）
- ・電気通信事業者は、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が送信された場合には、その電気通信役務の提供を拒むことができる（第10条）

罰則

- ・送信者が第3～5条に違反した場合、総務大臣による措置（是正）命令（第6条）
- ・措置命令に従わないときは、50万円以下の罰金（第18条）

また、同法に定める特定電子メール送信適正化業務を行う指定法人として、財団法人日本データ通信協会が指定され、同協会内に設置された「迷惑メール相談センター」において迷惑メール受信者からの申告や相談の受付が開始された。

電気通信事業者におけるこれまでの取り組み

電気通信事業者においても、迷惑メールの受信を回避するために様々なサービスを提供しているところであり、たとえば、受信側における対策として、長いメールアドレスへの変更、特定のドメインからのメールのみを受信するドメイン指定受信機能の提供、受信者の実際の受信メールの内容に応じて最適なメールの振り分けなどを行う学習型フィルタリングサービスの提供などを行っている。

また、迷惑メールの送信者への対策としては、大量送信者に対するメール送信通数制限措置や利用停止措置を行っており、特に携帯電話発の迷惑メール送信に対しては、一定の効果が上がっているところである。

諸外国における取り組み

諸外国においても、近年迷惑メール対策のための法制度の整備が進んでおり、韓国において平成14年12月に本格的な迷惑メール規制が導入されてい

るほか、イギリスにおいて平成 15 年 12 月に、アメリカにおいて平成 16 年 1 月に、また、オーストラリアにおいて平成 16 年 4 月に、それぞれ迷惑メール対策に関する法律が施行されている⁴。

国際機関における取り組みとしても、OECD（経済協力開発機構）において平成 16 年 2 月及び 9 月にスパムに関するワークショップが開催され、また、ITU（国際電気通信連合）でも平成 16 年 7 月にスパム対策に関する WSIS（世界情報サミット）テーマ会合が開催されるなど、迷惑メールに対する取り組みについて議論されている。

（2）現在の迷惑メールの状況について

迷惑メールの現状

現在における我が国の迷惑メールの状況としては、受信側で見ると携帯電話着がそのほとんどを占めているが、送信側で見るとパソコン発の比率はかなり高いものと予想される⁵。

迷惑メールの内容については、**約 8 割**が出会い系サイトの宣伝であり、その他には、アダルト商品や薬品、パソコンソフトの宣伝などがある。

特に、出会い系サイトでの犯罪（児童買春、性暴力等）の被害者における未成年者の比率が非常に高いことなどに鑑みると、単に迷惑な広告宣伝というにとどまらず、特に未成年者を対象とした犯罪の温床となっていると考えられるという特徴が見られる点も問題となっている。

電気通信事業者によっては、1日にサーバが受信するメールのうち、架空アドレスあてなどの迷惑メールが、ユーザに届く正常なメールの 10 倍もの規模に達する場合もある状況となっている。

表示義務を守らない等違法な広告宣伝メールに関して、迷惑メール相談センターに寄せられる申告は、昨年夏に比べ減少はしたものの、未だに月 2 万件以上寄せられている状況にある。

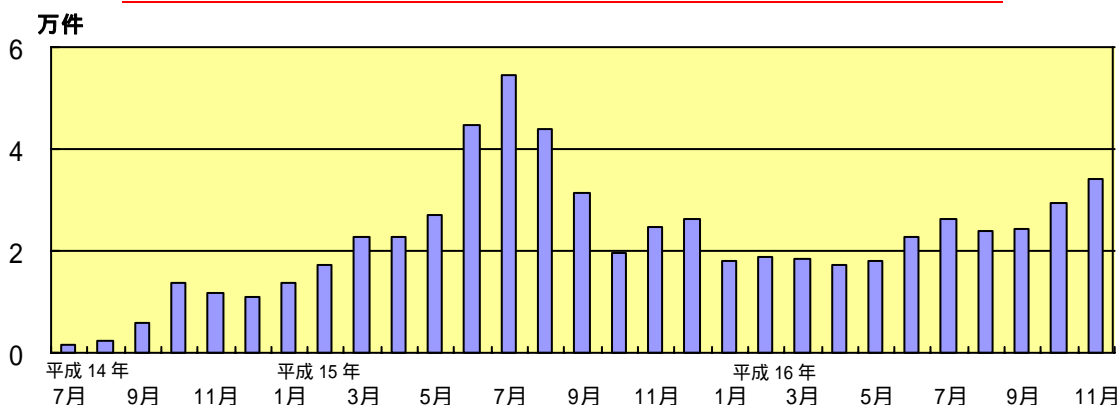
また、これらの申告に基づき、総務省より違法送信者に対する警告メールを送信しているが、警告を受けた者の中でも、送信者名やメールアドレス等を変えて送信を続けている者が多いのではないかと考えられる。

⁴ EU 諸国においては、平成 14 年 7 月の欧州指令により、各国において迷惑メール規制の法制度を導入すべきことが定められている。

⁵ 日本データ通信協会の調査結果によると、受信側では携帯電話が **73%** を占め、送信側ではパソコン発が約半数を占めている。

なお、送信者は、from 欄等を詐称しているので、実際にはパソコン発が大多数と思われる。

迷惑メール相談センターに寄せられた迷惑メールに関する申告件数の推移



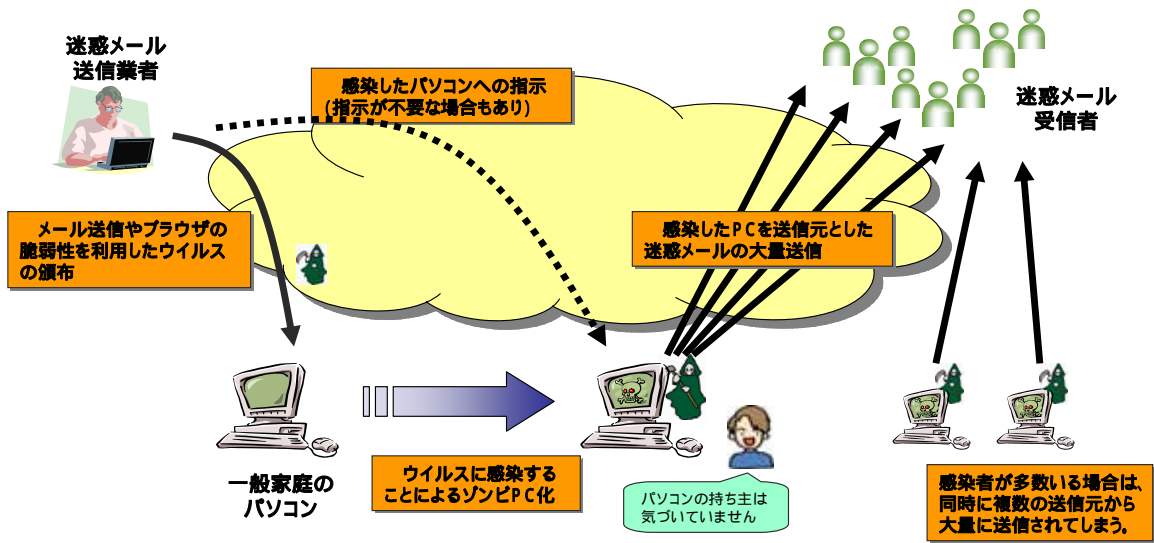
送信手法の巧妙化・悪質化

最近の迷惑メールは、表示義務を全く無視して送信者に関する情報を一切掲載せず、広告宣伝の内容のみを送りつけてきており、その理由として「登録制の会員あてに送付している」といった根拠のない主張をするものも多い。

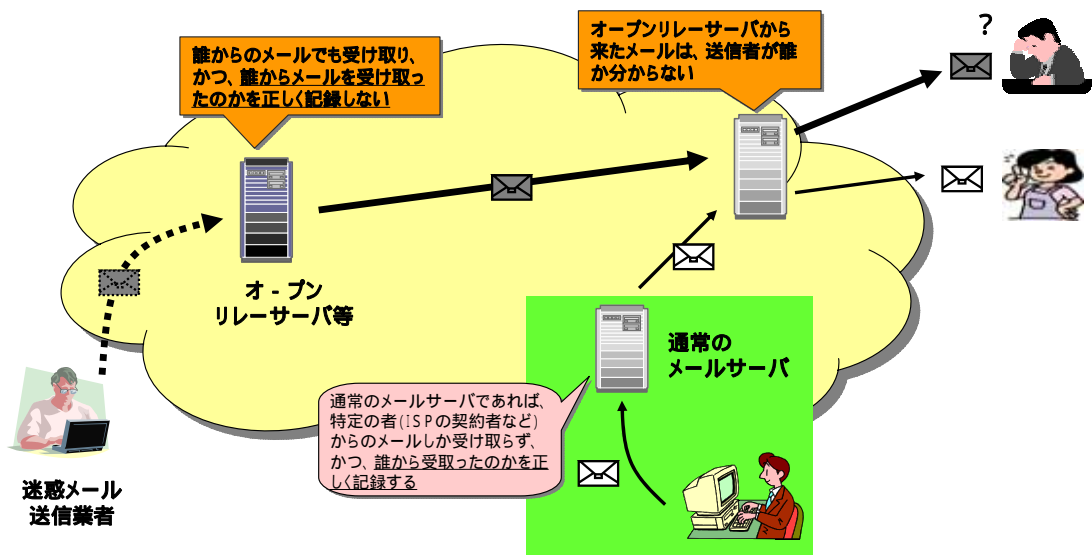
また、送信者の送信手法も巧妙化・悪質化しており、以下のような手法を用いることにより、受信者に対して送信者を特定させないようにして一方的に送信を続けるという行為が行われていると考えられている。

- ・ 約款違反による利用停止等を受け、ある I S P が利用できなくなると、即座に他の I S P と契約する「渡り」により、間を空けずに継続して迷惑メールを送信。
- ・ 第三者のコンピュータに不正に侵入したりウイルスに感染させたりすることにより、そのコンピュータを迷惑メールの送信するために利用する「ゾンビ P C」による送信。
- ・ 電子メール送信の経路情報を正しく記録しない設定がされているサーバ（「オープンリレーサーバ」等）を意図的に中継させることにより、送信者の情報が受信者にわからないようにして送信。
- ・ web 上に掲載されているメールアドレスと思われる文字列を自動的に収集することにより送信。
- ・ 同一携帯電話事業者の携帯端末間で電話番号を宛先として送信するメールサービス（ S M S ）を利用した迷惑メールの送信。

ゾンビPCのイメージ



オープンリレーサーバ等利用のイメージ



3. 迷惑メール対策の検討の方向性について

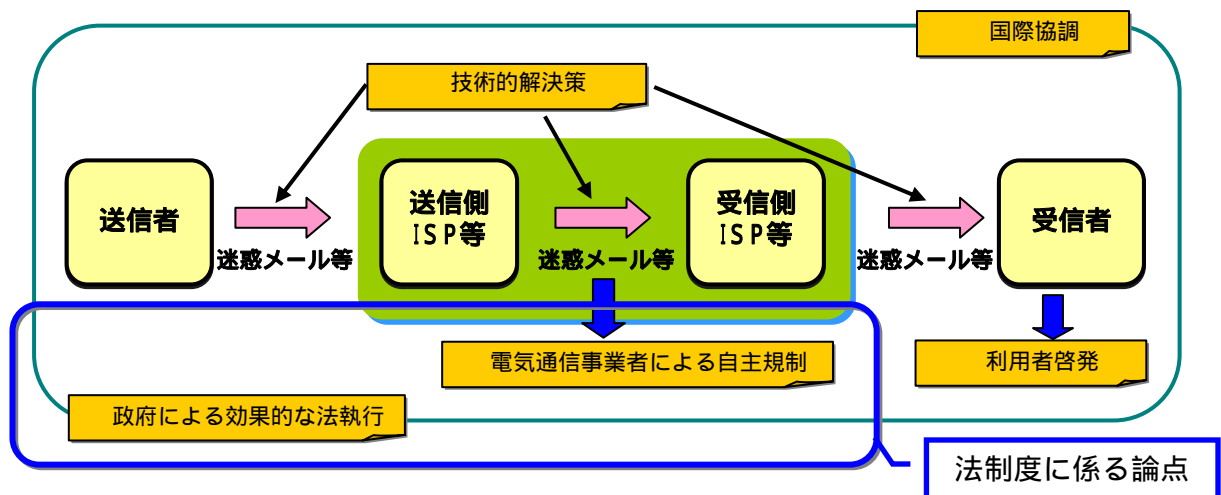
(1) 総合的な検討の必要性

迷惑メールによる被害が減少していない現状を踏まえると、何らかの対策を講じる必要があることは明らかであるが、前章で述べたように、迷惑メールの送信手法は巧妙化、多様化してきており、措置命令等政府による法執行のみで迷惑メールを撲滅することや、フィルタリング等の技術的対策のみで迷惑メールの受信を回避することは困難であると考えられる。

したがって、政府による法執行の強化等特定の部分のみに着目して迷惑メール対策を行うのではなく、他の部分において可能な取組みとの連携を踏まえ、総合的な対応方策を検討する必要がある⁶。

(2) 迷惑メール対策に関する5つの観点

迷惑メール対策の検討を総合的に進めるにあたり、行政・電気通信事業者・利用者といったそれぞれの立場における対応方策など、さまざまな観点からの検討が考えられるが、本研究会においては、以下の図に示すように、技術的な解決方策、国際協調の観点も含めた多面的な検討を行うこととした。



(3) それぞれの観点における検討項目

上記の5つの観点に関しては、それぞれ以下に掲げるような個別の論点が考えられる。

⁶ このような認識は諸外国でも共通しており、本年2月に開催されたOECDスパムワークショップにおいても、「スパム対策は「No silver bullet」（特効薬はない）であり、多面的な対応が不可欠。できることから行動すべき」との結論に至っている。

政府による効果的な法執行

迷惑メールの実態を踏まえて、「特定電子メール」の定義や、架空アドレスあて送信として禁止される範囲について見直しを行うことや、送信者情報の詐称等特に悪質な行為について、行政処分を経ることなく直接刑事罰を課すことの必要性について検討。

電気通信事業者による自主規制

法令や約款に基づく迷惑メール送信者に対する利用停止等の実施、複数の電気通信事業者が連携して迷惑メール送信を困難化する方策の検討。

技術的解決策

現在開発が進められている送信者認証技術⁷の普及をはじめとして、新たなフィルタリングサービスの効果等について検討。

利用者啓発

迷惑メールの受信防止のためのサービスの利用方法や、フィルタリング等を行う迷惑メール対策ソフトウェアの導入等について、効果的に周知啓発することを検討。

国際協調

諸外国で実施されている迷惑メール対策や新たな送信手法に関する情報共有、国境を越えて送信される迷惑メールに対応するための政府間の覚書（MOU）締結等の必要性について検討。

（４）具体的な検討の進め方

上記の検討項目のうち、特に法制度に係る論点については、我が国における迷惑メール対策の枠組みそのものの問題であり、かつ、電気通信事業者の自主的な対応をはじめその他の関連する対応方策の検討にあたってその前提とすべき基本的な事項であると考えられる。

そのため、本研究会においては、まず法制度に係る論点（p8 図参照）についての検討を進めることとし、その検討結果として迷惑メール対策に係る法制度の在り方について基本的方向性を示し、その方向性を踏まえその他の論点についても検討を行うこととする。

具体的には、上記の「政府による効果的な法執行」のうち法制度の見直しに係る部分と、上記の「電気通信事業者による自主規制」のうち特定電子メール法第10条による電気通信事業者の対応に係る部分について、次章において検討を行うこととする。

⁷ アメリカにおいて、電子メールの送信元ドメインの詐称を防止する技術が開発中である。

4．法制度に係る具体的な対応方策についての基本的方向性について

迷惑メールへの対応方策のうち、法制度に係る論点として、本研究会では、以下の論点について検討を行った。以下、それぞれの論点についての検討内容と、それを踏まえた基本的方向性を示すこととする。

政府による効果的な法執行

- (1) 「特定電子メール」等の定義の見直しについて
 - SMSによる送信について
 - 事業用メールアドレスに対する送信について
- (2) 架空アドレスあてメール送信を禁止する範囲について
- (3) 自動アドレス収集による送信行為への対応について
- (4) 悪質な違反行為への取り締まりの強化について
- (5) オプトイン方式について

電気通信事業者による自主規制

- (6) 電気通信事業者による役務提供の拒否について

(1) 特定電子メール等の定義の見直しについて SMSによる送信について

基本的方向性

最近被害が増加している、携帯電話同士で短い文字メッセージを電話番号あてに送受信するSMSによる広告宣伝メールの送信についても、受信者にとってはSMTPを利用した電子メールと変わりなく利用されていることから、特定電子メール法の対象に追加することが適当と考えられる。文字数が少ない等の特徴を踏まえ、受信者に提供すべき情報を表示する義務については、柔軟な表記方法をとることを認める等の扱いをすることが適当である。

現状

現在、特定電子メール法における特定電子メールの定義として、同法施行規則において「シンプルメールトランスファープロトコル」(SMTP)を通信方式とするもののみを規定しており、いわゆる通常のインターネット経由のメールで送信に用いられるSMTPを利用したメールのみが対象となっている。

一方、携帯電話においては、携帯電話同士で短い文字メッセージを電話番号宛てに送受信する「ショートメッセージサービス」(SMS)が提供されており、文字数や料金体系等に違いがあるものの、携帯電話の利用者にとってはインターネット経由のメールと同様に手軽に利用することが可能となっている。SMSで採用されている技術は各社で異なるが、いずれもSMTPとは別の技術を採用しているため、特定電子メールの定義には含まれていない。

SMTP以外の通信方式を使った主なメールサービス(SMS)一覧

	サービス名	文字数	送信料金	備考
NTTドコモ	ショートメール	50文字	5円	固定電話、公衆電話等からも送信可
	SMS(FOMA)	70文字	5円	
KDDI	Cメール	50文字	3円	
ボーダフォン	スカイメール	64文字	2円	固定電話、公衆電話等からも送信可
	ロングメール	3,000文字	4円	件名入力可能
	SMS(VGS)	70文字	5円	
TUKA	スカイメッセージ	64文字	5円	固定電話、公衆電話等からも送信可
DDIポケット	DXメール	1,000文字	10円	件名入力可能
	ライトメール	45文字	6円	
	Pメール	半角20字	6円	

送信料金は料金プランによって異なる場合あり

各社共通の特徴

受信者の電話番号あてに送信
件名がない(ボーダフォンのロングメール等を除く)
事業者側で、フィルタリング等を行うことが技術的に困難

最近、このSMSによる広告宣伝メールの送信が増加しており、携帯電話事業者に対する苦情相談等の件数が急増している状況にある。

例えば、KDDI（株）では、auのCメールサービスでの迷惑メールについて、本年8月からwebでの情報提供受付を開始しており、8月は数千件だった情報提供数が、9・10月は2万件を超えている。

論点

最近におけるSMSを利用した広告宣伝メールの増加に鑑み、特定電子メールの定義にSMSを含むように措置し、SMSによる広告宣伝メールについて、受信拒否の意思表示をした者に対する送信を禁止するとともに、連絡先等の情報を受信者に提供するという表示義務を課すことが考えられる。

この場合、SMSでは件名欄（表題部）が存在せず、送信可能文字数が数十文字程度であるなど、表現能力が限定されているという特徴があるが、特定電子メールの定義に含める場合に表示義務として課すべき内容はどのようなものにすべきか。

また、音声通話に近い技術方式を採用しているため、メールサーバによる送受信処理を行うのではなく、端末間で直接情報の送受信を行っているものもあるが、この場合、規制対象に含めたとしても技術的に受信を回避するフィルタリングが行いにくく、実効性の確保に問題がないかという点も懸念される。

対応の方向性

携帯電話の利用者にとっては、受信するメールがSMTPを採用しているか否かによって区別することなく利用しているのが通常であり、採用している技術方式の違いにより規制の対象となるものとならないものが存在するのは不合理であるため、特定電子メールの定義に含めることが基本的には適当と考えられる。

現在の特定電子メールに課されている表示義務の内容については、受信者に対して情報として提供することが必要な最小限のものについて定められているものである。特に、「未承諾広告」の表示については、単にフィルタリング用文字列として利用するだけでなく、受信者が目視により特定電子メールであることを認識して内容を見るか否かを判断するためのものでもあることから、文字数等の制限を理由として表示義務の一部を課さないこととすることは適当でないと考えられる。

したがって、文字数等の制限への問題としては、表示項目の一部免除ではなく、表示するための方法を可能な範囲で柔軟なものとする等の方法を検討することが妥当であると考えられる。

規制の実効性の確保の点については、基本的に同一の携帯電話事業者のネットワーク内に送信者も受信者も存在するという特徴があり、インターネット経由の電子メールのように様々な電気通信事業者のネットワークから送信されるということが現時点ではあまりないため、送信者を特定して利用停止等の措置を迅速にとることが比較的容易であると考えられることから、かならずしも実効性に欠けるとはいえないと思われる。

なお、SMTPやSMS以外の通信方式を採用している電子メールサービスについても、その普及状況、利用の実態、技術方式の特徴等を踏まえ、広告宣伝メールの送信への利用が顕著となった場合には、個別に検討を行うこととするのが適当と考えられる。

特定電子メールの送信の適正化等に関する法律

(定義)

第二条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- 一 電子メール 特定の者に対し通信文その他の情報をその使用する通信端末機器(入出力装置を含む。次条において同じ。)の映像面に表示されるようにすることにより伝達するための電気通信(電気通信事業法(昭和五十九年法律第八十六号)第二条第一号に規定する電気通信をいう。)であって、総務省令で定める通信方式を用いるものをいう。

特定電子メールの送信の適正化等に関する法律施行規則

(通信方式)

第一条 特定電子メールの送信の適正化等に関する法律(以下「法」という。)第二条第一号の総務省令で定める通信方式は、シンプルメールトランスファープロトコルとする。

(1) 特定電子メール等の定義の見直し 事業用メールアドレスに対する送信について

基本的方向性

個人が私的に利用している場合のほか、企業や事業を営む個人が利用している電子メールアドレス（事業用メールアドレス）に対する送信を行う場合についても、受信者にとって望まない広告宣伝メールを受信しないことの利益、大量の迷惑メールを受信することによる弊害については異なるところがないため、特定電子メール法の対象に追加することが適当と考えられる。

その際、事業用メールアドレスでは事業に関する電子メールの送受信が行われるため、特に表示義務等の規制を課すことが適当と考えられる対象範囲について、受信者の行っている事業との関連性などを考慮して適正なものとなるように整理することが適当である。

現状

特定電子メール法では、特定電子メールの定義として、個人に対して送信されるもの（ただし、事業のために電子メールの受信をする場合については除かれている）と規定している。

これは、法制定時に、営業の自由や表現の自由への制約を最小限にするという観点から、対象範囲について、当時もっとも被害が深刻である部分にできるかぎり限定することを意図していたものと思われる。

実際には、企業等が事業に利用しているメールアドレスに大量に迷惑メールが送信されることにより、業務に支障を生じるような場合もあると考えられる。特に、何らかの窓口として電子メールアドレスを公開・周知している場合には、相当数の迷惑メールが送信されているものと考えられる。

論点

迷惑メールを送信する側では、自動的にメールアドレスを生成したり、自動的に web 上からメールアドレスを収集したりする方法により大量に電子メールを送信することが多いと考えられ、その宛先アドレスが個人で利用しているものか否かを意識することはないのが通常と考えられるため、規制の対象範囲を事業用に利用しているものに拡大することが考えられる。

その場合、個人が私的に利用している場合と異なり、事業用メールアドレスでは、事業に関連する内容の電子メールが取り交わされているのが通常で

あり、広告宣伝メールについて表示義務等を課すこととする場合に、一律に対象に含めることが適当かという問題があると考えられる。

対応の方向性

事業用メールアドレスについては、個人が私的に利用している場合と異なり、プライバシーの侵害や平穏な生活を乱されるといった被害は生じないと考えられるが、別の問題として、その電子メールアドレスに大量の迷惑メールが送信されることにより、本来その電子メールアドレスを利用している事業の遂行に支障をきたす場合も想定されることから、受信者側の弊害という問題としては本質的に異なるところはないと考えられるため、特定電子メールの定義に含めることが基本的に適当と考えられる。

事業用メールアドレスで送受信される電子メールのうち、受信者の営む事業に関連して取り交わされるものの扱いについては、現在の特定電子メールの定義においても、「その広告又は宣伝に係る営業を営む者と取引関係にある者」に対する送信については対象とならないものと規定されている（法第2条第2号ロ）が、この「取引関係」の範囲は、個人が私的に利用している場合に比べ広い範囲を指すこととなると考えられる。

そのため、社会における取引の態様、事業用メールアドレスの利用の実態などを踏まえ、正当な商行為を阻害することのないよう、この「取引関係」に含まれる範囲についてできる限り明確にするとともに、これに含まれないものであって表示義務等の規制を課すことが適当ではない類型としてどのようなものが想定されるかについて整理することが必要と考えられる。

特定電子メールの送信の適正化等に関する法律

（定義）

第二条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

二 特定電子メール 次に掲げる者以外の個人（事業のために電子メールの受信をする場合における個人を除く。）に対し、電子メールの送信をする者（営利を目的とする団体及び営業を営む場合における個人に限る。以下「送信者」という。）が自己又は他人の営業につき広告又は宣伝を行うための手段として送信をする電子メールをいう。

イ あらかじめ、その送信をするように求める旨又は送信することに同意する旨をその送信者に対し通知した者（当該通知の後、その送信をしないように求める旨を当該送信者に対し通知した者を除く。）

ロ その広告又は宣伝に係る営業を営む者と取引関係にある者

ハ その他政令で定める者

（ハの政令については、未制定）

(2) 架空アドレスあてメール送信を禁止する範囲について

基本的方向性

現在法第 5 条において禁止されている架空アドレスあてのメール送信は、「自己又は他人の営業についての広告又は宣伝」のための送信であることが要件とされているが、これに含まれない

- ・実在するアドレスを割り出すための内容のない電子メールを送信する場合
- ・有料サイトへの誘因にさきだって友人を装った電子メールを送信する場合

などの送信行為についても禁止できるよう、広告宣伝目的の送信に限定されている対象範囲を見直すことが適当である。

現状

電気通信事業者の電気通信設備に宛先の存在しない電子メールを送りつけることにより過大な負荷を与える行為については、法第 5 条において禁止規定をおいているところである。

法第 5 条では、対象範囲として 電子メールアドレスを自動的に生成する機能を有するソフトウェア（以下、「自動アドレス生成ソフト」という。）の使用により作成されたアドレスあての送信であること、自己又は他人の営業についての広告又は宣伝のための送信であること、という要件が付されている。

そのため、自動アドレス生成ソフトを使用しないで送信している場合や、送信している電子メールの内容が広告宣伝目的のものではない場合には対象に含まれない状況となっている。

論点

迷惑メールの送信者が架空アドレスあてに電子メールを送信する場合としては、現在でも禁止の対象となっている送信形態をとっている場合も多いと考えられるが、この規定の趣旨である電気通信事業者の設備に不要な負荷を大量に与えることを防止するという観点からは、大量の宛先不明メールが送信されているのであれば、送信される電子メールの宛先とされているメールアドレスの作成方法や、その内容がいかなるものかという点については、その弊害の大きさにおいては関係がないといえることができる。

現在法第 5 条に付されている要件に該当しない送信形態による架空アドレスあての送信についても含まれるよう、その対象範囲を拡大することが考えられる。

対応の方向性

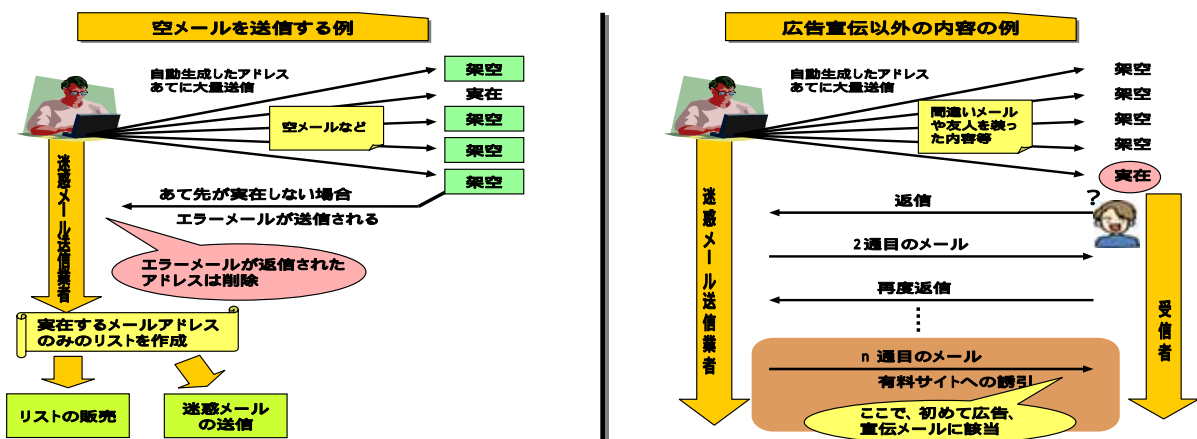
自動アドレス生成ソフトの使用については、架空の電子メールアドレスを大量に生成する際には手作業でこれを行うことは通常想定されないため、この要件を存置しても大きな問題はないと考えられるが、具体的に現行規定の対象とならないアドレス生成手法が行われている場合には、見直しを検討すべきであると考えられる。

広告宣伝目的のメールに対象を限定していることについては、たとえば下図の例のように、送信者が広告宣伝メール送信の準備段階において送信する場合や、有料サイトへの誘因に先だって送信する場合などのように、実際に架空アドレスあてに無差別に送信している電子メールについては、その内容が広告宣伝目的であるとは判断できないものである場合が想定される。

上記のような例は、架空アドレスあてに送信されている電子メールそのものは広告宣伝を内容としているわけではないが、その後エラーメールの返信やたまたま実在したアドレスに係る受信者からの返信を受けて、広告宣伝メール等の送信を行うことを目的としているものであるが、現行規定では禁止の対象に含まれていない。

このような送信形態についても、電気通信事業者の設備に対する過大な負荷の防止という観点から、法第 5 条の対象に含まれるように規定を見直すことが適当であると考えられる。

広告、宣伝目的以外の架空アドレスあてメール送信のイメージ



特定電子メールの送信の適正化等に関する法律

(架空電子メールアドレスによる送信の禁止)

第五条 送信者は、自己又は他人の営業につき広告又は宣伝を行うための手段として電子メールの送信をするときは、電子メールアドレスとして利用することが可能な符号を作成する機能を有するプログラム(電子計算機に対する指令であって一の結果を得ることができるよう組み合わされたものをいい、総務省令で定める方法により当該符号を作成するものに限る。)を用いて作成した架空電子メールアドレス(符号であってこれを電子メールアドレスとして利用する者がいないものをいう。第十条及び第十六条第一項において同じ。)をその受信をする者の電子メールアドレスとしてはならない。

(3) 自動アドレス収集による送信行為への対応について

基本的方向性

自動的に web 上から電子メールアドレスを収集して送信する迷惑メール送信行為が行われ、電子メールアドレスを広く公開している利用者に対する迷惑メールの集中の原因となっているのではないかと考えられるが、web 上からの収集行為そのものは公開されている web 上の情報を検索・収集しているにすぎないため、法制度上で禁止することは適当ではないと考えられる。

web 上に個人の情報を掲載することや利用することについて、適正を図ることで対応すべき問題であると考えられる。

現状

迷惑メールの送信形態として、無差別に電子メールを送信する架空アドレスあて送信のほか、web 上に掲載されている電子メールアドレス(と思われる)文字列を自動的に検索・収集して実際に利用されている電子メールアドレスのリストを作成し、それを宛先として大量に送信する行為(自動アドレス収集による送信)が行われていると考えられる。

実際に送信に利用したメールアドレスの入手方法を特定することは困難であるが、web 上に電子メールアドレスを公開している利用者あてに多くの迷惑メールが送信される傾向があると指摘されており、送信手法として広く行われているものと考えられるが、現在の特定電子メール法には、このような送信行為を行うことについて特段の禁止規定は置かれていない。

論点

架空アドレスあての送信行為との相違点としては、web 上から実際に利用されているメールアドレスと思われる文字列を収集して宛先とするため、文字等をランダムに組み合わせる場合と異なり、宛先不明となるものは非常に少ないこと、そのため、外形上は電気通信事業者の設備に明らかに不要な負荷を与える送信行為であるとまでは言えないことが挙げられる。また、web に掲載されている電子メールアドレスは誰でも閲覧することのできる公開された情報であるという特徴がある。

対応の方向性

web 上からの特定の文字列を検索・収集して送信する行為は、公開されている情報の検索等を行って電子メールを送信しているにすぎないため、送信行

為そのものを特に禁止すべきということは適当ではないと考えられる。

電子メールアドレスの収集にあたり、問題となりうる場合としては、発言者のメールアドレスを掲載する方針で運営されている掲示板等へ書き込みを行うことにより明示的にメールの送信を望んでいるわけではない利用者の電子メールアドレスが公開される場合など、必ずしもそのメールアドレスあてにメールを送られることを望んでいない場合に限定されると思われるが、この場合においても、web 上での検索行為を行った上で電子メールを送信しているにすぎない点にはかわりがない。

この問題はむしろ、メールアドレスに限らず、web 上に掲載されている個人の情報について、その扱いを適正にすべきではないかという問題であると考えられる。

(4) 悪質な違反行為への取り締まりの強化について

基本的方向性

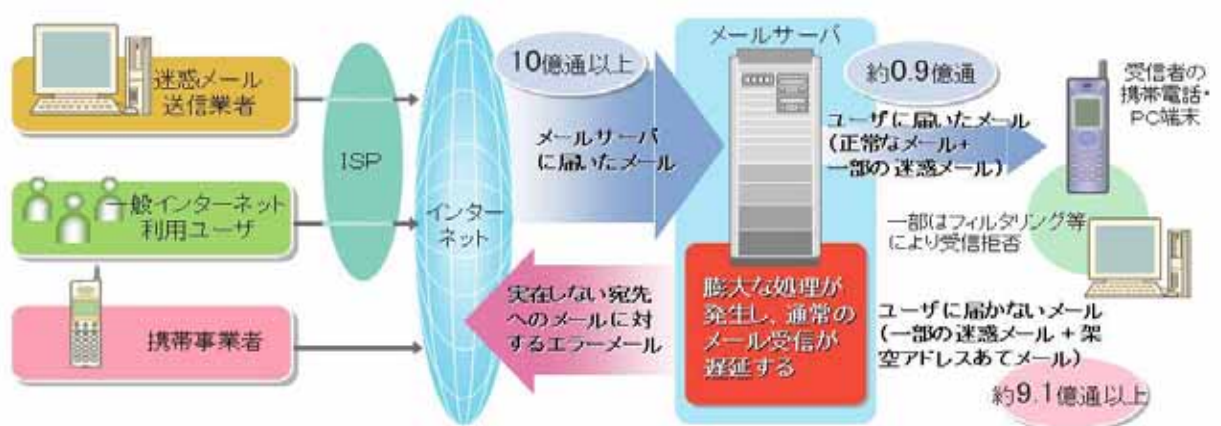
現在、特定電子メール法に違反した送信行為への取り締まりとしては、総務大臣の措置命令がまず行われ、それに違反した場合にはじめて刑事罰の対象となるものとされているが、重大な法益侵害をもたらすおそれのある悪質な送信行為については、措置命令や電気通信事業者による自主的対応での対処とあわせ、送信者に直接刑事罰を科すことも検討することが適当である。その際には、刑事罰の謙抑性等を踏まえ、他の法令との関係について整理を行った上で、特に刑事罰をもって対応する必要のある送信行為を対象とすることが必要と考えられる。

現状

特定電子メール法における違反行為への取り締まりは、まず違反行為があった場合には法第6条の規定による総務大臣の措置命令が発出されることとなっており、この命令に違反して送信行為を継続した場合にはじめて刑事罰(50万円以下の罰金刑)の対象となるものとされている⁸。

迷惑メールの送信により、受信者に対しては広告宣伝の内容のみを送りつける一方で、自らの情報については意図的に改ざんするなどして正確に伝わらないような方法で送信することで、受信者の平穏な生活等を乱し、かつ、それへの対応を困難にするなどの被害が生じている。

また、電気通信事業者に対しては、下図のように、1日にメールサーバが受信するメールのうち、正常なメールの10倍以上のメールが架空アドレスあてに送信されている等の迷惑メールである場合もあるなどの被害が生じている。



⁸ その他、総務大臣の報告徴収等に応じなかったり虚偽の報告を行ったりした場合にも刑事罰(30万円以下の罰金)の対象となる。

これらの被害により、「電子メールの送受信上の支障」が広く生じ、社会一般に広く浸透しているコミュニケーションツールである電子メールの信頼性そのものが大きく侵害されているということができ、現在の法制度による対応では必ずしも十分な対応ができていない状況にある。

論点

現在、特定電子メール法においては、表示義務（第3条）、拒否者への再送信の禁止（第4条）、架空アドレスあての送信の禁止（第5条）といった規制が設けられているが、違反行為には、表示内容の一部のみの欠落等の軽微なものから、重大な法益侵害をもたらすおそれのあるものまで様々なものがある。

違反行為に対しては、総務大臣による措置命令を行うほか、電気通信事業者における自主的な取り組みを進めることも重要であるが、これらの措置とあわせて、一定の送信行為に対して、直接その送信者を処罰することの必要性があるか。

検討に際しては、特に刑事罰をもって対応することが必要な行為はどのような行為か、また、他の刑事罰の適用では対応困難か否か、困難な場合に特に個別の処罰規定を設ける必要があるか等の観点からの検討が必要と考えられる。

対応の方向性

違反行為のうち、軽微なものについては、法益侵害の程度もそれほど大きくないと考えられることから、現在の制度のように総務大臣が送信行為の改善を促す指導や命令を発出すること等による対応をまず行うことで足りると考えられる。

直罰化の検討に当たっては、以下の観点からの検討が必要と考えられる。

- ： 刑事罰の対象をできるだけ限定的で明確なものにするという謙抑性の観点から、具体的に対象とする行為について重大な法益侵害をもたらすおそれのある悪質な行為を対象とすること
- ： 他の法律に定められている刑事罰を適用することによって取り締まることができる事例についての整理を行い、それらの規定によっては対応が困難な場合について「電子メールの送受信上の支障」を防止するという観点から、新たに刑事罰を科す規定を設ける必要性があるかを検討すること
- ： 他の法令との整合性をとる観点から、類似の行為に対する取り締まりにおける刑事罰の有無やその考え方について整理すること

たとえば、送信者が特殊な送信形態をとって自己の情報が正確に伝わらないようにして一方的に送信する行為や、架空アドレスあてに大量の電子メールを送信する行為などについて、刑事罰による処罰が必要な程度の法益侵害があるのかについて検討する必要がある。

また、電気通信事業者の設備に障害が発生することを予見しながら架空アドレスあてに大量のメールを送信する場合など、すでに存在する刑事罰の構成要件に該当することとなる場合も考えられるため、その適用によって取り締まることができる事例についても整理することが必要と考えられる。

なお、諸外国における迷惑メール規制においても、アメリカ、イギリス、オーストラリア、韓国など、違反行為に対して直接刑事罰の対象となるものとしている例がみられるところであり、その他の国々の規制の状況も考慮しながら、国際的に迷惑メール対策を協調して進めていくために、我が国における迷惑メール送信に対する取り締まりをどのようにすべきかを検討する必要がある。

(5) オプトイン方式について

基本的方向性

諸外国の中には、受信者があらかじめ承認した場合に限り広告宣伝メールの送信を認めるオプトイン方式を採用している国もあるが、制度が導入されてからまだ日が浅く、迷惑メール対策としての効果が未だ明確ではない。オプトイン方式では、広告宣伝メールの送信者への制約がオプトアウト方式に比して厳しいものとなるため、迷惑メール対策としての有効性について継続的に注視するとともに、当面はオプトアウト方式のもとでの取り締まりの効果的な実施を図ることが適当と考えられる。

現状

我が国では、受信者が広告宣伝メールの送信者に受信拒否の意思を伝えた場合、以後の送信を認めないこととするオプトアウト方式を採用しているが、諸外国の中には、受信者があらかじめ承認した場合に限り広告宣伝メールの送信を認めるオプトイン方式を採用している国も存在する。

たとえば、イギリスをはじめとする欧州諸国では、2002年7月の欧州指令を受け、各国でオプトイン方式を採用した法整備がなされており、オーストラリアにおいても、オプトイン方式が採用されている。

そのほか、アメリカや韓国においては基本的にオプトアウト方式を採用しているが、携帯端末あての電子メールに限りオプトイン方式を導入している（韓国においては携帯電話事業者の約款において措置）。

注：**オプトイン方式**

あらかじめメールの受信を承諾している者に対してのみ送信を認める方式。

承諾を得ずに広告宣伝メールの送信をした場合は違法であるほか、承諾を得て送信している広告宣伝メールに受信拒否の連絡方法等の表示義務を課している。

オプトアウト方式

メールの送信者に受信拒否の意思を伝えた場合、以後の送信を認めない方式。

承諾を得ず送信している広告宣伝メールにそれが広告宣伝メールである旨（我が国では「未承諾広告」）や受信拒否の連絡方法等の表示義務を課しており、これを満たさない場合は違法となる。

論点

オプトアウト方式については、受信者が望まない広告宣伝メールについても、受信拒否の意思表示をするまでは送信することが認められているという点について、特に受信者側において一律に禁止するオプトイン方式が有効ではないかという意見が多く存在する。

一方、オプトイン方式では、受信者から事前に承諾を得ない限り広告宣伝メールを送信することができなくなることから、広告宣伝メールの送信者にとっては営業の自由度に大きな制約をもたらすものとなると考えられる。

そのため、導入を検討するに当たっては、オプトイン方式を採用することによって迷惑メール対策にどの程度の有効性があるかを明確に把握する必要があると考えられる。

対応の方向性

オプトイン方式を採用している諸外国においては、制度を導入してからまだ日が浅く、制度導入による効果について公式に発表されているものはなく、オプトイン方式の導入が迷惑メール対策としてどの程度有効なのかについての明確な結論はいまだないというのが現状であると考えられる。

たとえば、アメリカ連邦取引委員会（FTC）が本年6月に議会に提出した報告書の中でも、イギリスのオプトイン方式導入の効果について、民間の調査結果を引用してその有効性に疑問を呈しているところである。

また、現在の迷惑メールの大きな問題点が送信行為の巧妙化・悪質化により送信者が自己の情報を隠蔽することにより違法な広告宣伝メール等に対する取り締まりや事業者による対応が困難となっている点にあると考えられるため、当面は現行のオプトアウト方式を維持してその取り締まりを着実に行うことが適当であると考えられる。

なお、迷惑メール対策については国際的な整合性・協調体制も重要であることから、オプトイン方式の採用国における取り締まりの効果を注視するとともに、我が国でオプトイン方式を採用した場合において電子メールを利用した正当な営業活動にどの程度の影響が生じるか等についても考慮しながら、迷惑メール対策の実効性を確保するためにオプトイン方式の採用の是非について継続的に検討することが必要であると考えられる。

（参考）米国FTCによる英国のオプトイン方式の効果についての言及

英国は、欧州共同体データ保護指令に準拠して2003年12月にオプトイン方式を導入した。国際電子メールフィルタリング会社であるブライトメール社（現シマンテック社）の提供する統計によると、このオプトイン方式は、スパムの量に対して効果があったとは言えない。ブライトメール社によると、2003年12月にオプトインが導入された際、54.9%がスパムだったが、2004年4月には受信メールの60.1%がスパムだった。このデータから、オプトイン方式は英国国民が受け取ったスパムの量を減少させたと言うことはできない。（2004年6月15日付けの「Do-Not-Email登録簿に関する報告書」より抜粋）

(6) 電気通信事業者による役務提供の拒否について

基本的方向性

法第10条において規定されている、電気通信事業者が役務提供を拒否できる事例については、実際に電気通信事業者が役務の提供を拒否することについて正当性があると考えられる場合のうち一部の例示であり、これ以外にも正当事由の認められる場合は多く存在する。

法律上に事例を明記する場合には、まぎれの生じない厳格な範囲に限定する必要があることを踏まえつつ、正当性のあると考えられる具体的な事例の整理を進める必要があると考えられる。

現状

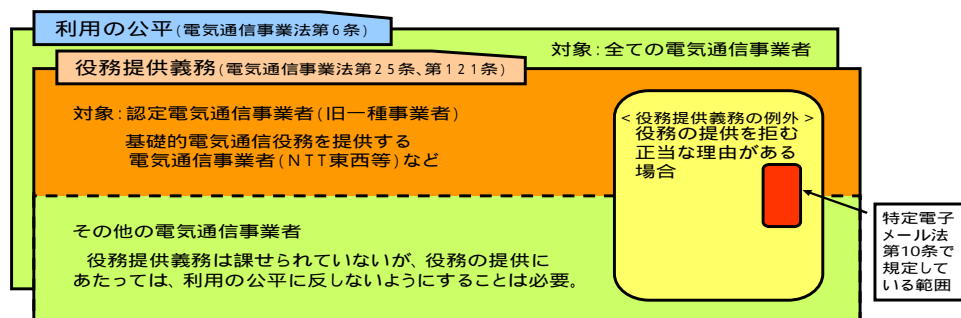
電気通信事業者に対しては、電気通信の利用者が公平にかつ確実に電気通信サービスが利用できるよう、電気通信事業法において、役務提供義務⁹(第121条等)や利用の公平(第6条)の規定が設けられ、正当な理由がなければ電気通信役務の提供を拒むことができず、また、不当な差別的取扱いをしてはならないという義務が課されている。

これらの規定を前提として、特定電子メール法第10条では、迷惑メールが送信される場合において電気通信事業者が電気通信役務の提供を拒否することに正当な理由がある場合の事例として、以下のように規定されている。

一時に多数の電子メールを架空アドレスあてに送信した場合、かつ自己の電気通信設備の機能に著しい障害を生ずることにより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場合

なお、第10条に規定されているのは役務の提供を拒否することが正当と考えられる場合の一例であり、それ以外の事例における正当性の有無については、個別具体的に判断する必要がある。

特定電子メール法第10条と役務提供義務及び利用の公平の関係



⁹ 役務提供義務の規定が適用されるのは、電気通信事業者のうち電気通信事業法第120条に規定する認定電気通信事業者等に限られる。

論点

現在の第 10 条の規定は、役務提供義務等の例外を法律で規定していることから非常に限定的な書きぶりとなっており、たとえば以下のような場合であっても厳密にはこの規定には該当しないこととなる。

架空アドレスあてメールを大量に送信する特定の相手方からの送信について包括的に扱う場合

現行規定では宛先として架空アドレスが設定されている特定の電子メールの処理について規定しているが、大量に架空アドレスあての送信を行っている同一の送信者から送信された他の電子メールについても、包括的に拒否することに相当程度の合理性があるのではないか。

架空アドレスあての送信が行われてはいるが、メールサーバの処理に著しい支障が生じるには至っていない場合

電気通信事業者のメールサーバの処理能力に比して支障を生じさせない程度の量が送信されている場合であるが、不要な処理を強いられるという点においてはかわるところがないという特徴があるため、拒否することについて相当程度の合理性があるのではないか。

また、利用停止を回避する等のために、複数箇所から送信したり、時間をかけて少量ずつ送信したりするような場合なども想定される。

悪質な送信行為として直接刑事罰を科すことを検討すべき送信形態をとって送信されるような電子メールの場合

迷惑メールの送信形態のうち、悪質な送信形態については(4)において直接刑事罰の対象とすることを検討しているが、刑事罰の対象とできるような悪質な事例については、役務提供を拒否することについて相当程度の合理性があるのではないかと考えられる。

迷惑メール送信行為の巧妙化等をうけ、電気通信事業者に対して迷惑メールが送信される形態は多様なものとなっており、上記のような事例を含め、現在の第 10 条に該当しない事例についても、法律上正当な事由であることを明記することは考えられないか。

対応の方向性

正当事由について法律に規定する場合には、本来の電気通信事業法における役務提供義務や利用の公平の確保という趣旨に反することのないよう、役務の提供を拒否することが正当とは言えない事例が含まれないようにまぎれ

の生じない厳格な書きぶりとする必要があることから、相当程度限定的な範囲でなければならないことを踏まえる必要がある。

また、法第10条は正当事由の一例にすぎないため、法律に明記しなければ効力が発生しないということではなく、役務提供拒否の是非について個別具体的な判断を求められる範囲が広いことによって、電気通信事業者において積極的な措置をとりにくいという場合が想定されることを踏まえ、最終的には各電気通信事業者の自主的な対応を後押しすることが目的であることも念頭に置くことが必要である。

そのため、具体的に正当事由に該当すると考えられる事例について、法律に直接規定する場合のほか、迷惑メールに係る電気通信事業法の役務提供義務等の具体的な考え方として蓋然性の高い事例の整理を進めることが適当ではないかと考えられる。

特定電子メールの送信の適正化等に関する法律

(電気通信役務の提供の拒否)

第十条 電気通信事業者（電気通信事業法第二条第五号に規定する電気通信事業者をいう。）は、一時に多数の架空電子メールアドレスをその受信をする者の電子メールアドレスとして電子メールの送信がされた場合において、自己の電気通信設備（同法第二条第二号に規定する電気通信設備をいう。）の機能に著しい障害を生ずることにより電子メールの利用者に対する電気通信役務（同条第三号に規定する電気通信役務をいう。以下この条において同じ。）の提供に著しい支障を生ずるおそれがあると認められるときは、当該架空電子メールアドレスに係る電子メールの送信をした者に対し、その送信をした電子メールにつき、電気通信役務の提供を拒むことができる。

5 . 今後の検討事項について

すでに3 . で述べたとおり、今回の中間とりまとめにおいては、迷惑メールへの対応方策のうち、特に法制度に係る論点について先行して検討し、その基本的方向性を提示したところであるが、迷惑メールへの対応方策としては、電気通信事業者の連携等による自主的対応や、技術的解決策の検討などに係る論点についての検討が残されている。

法制度に係る対応方策についても、その実効性を確保するためには、これらの残された課題における対応方策と連動するものでなければ、迷惑メールへの取り組みを効果的に進めることはできないことから、3 . で提示した5つの観点からの検討を総合的に進め、様々な対策が有機的に機能できるようにすることが必要である。

したがって、本研究会では、今後の検討課題として電気通信事業者による自主的な対応や技術的解決策の在り方について論点の抽出と具体的な対応方策の検討を進めるとともに、今回基本的方向性を示した法制度に係る論点についても継続的に検討を深め、最終的なとりまとめとして総合的な迷惑メール対策パッケージを提示することを目標とし、平成17年3月を目途としてさらなる議論を行うこととする。

「迷惑メールへの対応の在り方に関する研究会」開催要綱

1 目的

携帯電話等を中心とした、受信者の同意を得ず一方的に送信される広告・宣伝目的の電子メール（いわゆる迷惑メール）について、近年における送信行為の巧妙化・悪質化等を踏まえ、各国で行われている法整備等との国際的な整合性に配慮しつつ、「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）に基づく取締り及び電気通信事業者における受信回避のための取組等に関し、迷惑メール流通の抑制・防止のために必要な対応方策について幅広く検討を行うことを目的とする。

2 名称

本会は、「迷惑メールへの対応の在り方に関する研究会」と称する。

3 検討事項

- (1) 法施行後の迷惑メールの状況の変化
- (2) 諸外国の法制度の整備等の状況
- (3) 法制度の在り方、電気通信事業者の取組の在り方、利用者への周知啓発等の対応方策の検討

4 構成及び運営

- (1) 本会は、総務省総合通信基盤局長の研究会として開催する。
- (2) 本会の構成員は、別紙のとおりとする。
- (3) 本会には、座長及び座長代理を置く。
- (4) 座長は、研究会構成員の互選により定めることとし、座長代理は座長が指名する。
- (5) 座長代理は、座長を補佐し、座長不在のときは、座長に代わって本会を招集し、主宰する。
- (6) 本会は、必要があるときは、外部の関係者の出席を求め、意見を聞くことができる。
- (7) その他、本会の運営に必要な事項は、座長が定めるところによる。

5 本会の開催期間

本会の開催期間は、平成 16 年 10 月から平成 17 年 3 月末を目途とする。

6 庶務

本会の庶務は、総務省総合通信基盤局電気通信事業部消費者行政課がこれを行うものとする。

「迷惑メールへの対応の在り方に関する研究会」構成員

(敬称略、五十音順)

座長	新 美 育 文	明治大学 法学部教授
座長代理	松 本 恒 雄	一橋大学大学院 法学研究科教授
	五十嵐 善 夫	ボーダフォン(株)経営企画本部 常務執行役 経営企画本部長
	岡 村 久 道	弁護士
	加 藤 雄 一	ニフティ(株)常務取締役インターネットビジネス本部長
	岸 原 孝 昌	モバイル・コンテンツ・フォーラム 事務局長
	桑 子 博 行	(社)テレコムサービス協会 サービス倫理委員会委員長
	西 郷 英 敏	NTTコミュニケーションズ(株)ブロードバンドIP事業部 事業部長
	佐 伯 仁 志	東京大学大学院 法学政治学研究科教授
	高 橋 徹	(財)インターネット協会 副理事長
	長 田 三 紀	東京都地域婦人団体連盟 事務局次長
	奈 良 谷 弘	KDDI(株) au事業本部 au事業企画本部 本部長
	野 口 尚 志	(社)日本インターネットプロバイダー協会 理事 行政法律部会 副部会長
	比 留 川 実	(社)電気通信事業者協会 専務理事
	別 所 直 哉	ヤフー(株) 法務部長
	三 膳 孝 通	(株)インターネットイニシアティブ 取締役戦略企画部長
	山 川 隆	(株)NTTドコモ モバイル社会研究所 副所長
	好 光 陽 子	国民生活センター相談調査部調査役

「迷惑メールへの対応の在り方に関する研究会」審議経過

会合	開催日	議題
第1回	平成16年10月7日	<ul style="list-style-type: none"> ・迷惑メール対策の現状について ・迷惑メール対策に係る対応方策の検討について（論点整理）
第2回	平成16年10月22日	<ul style="list-style-type: none"> ・構成員からの発表 KDDI株式会社 ニフティ株式会社 ・検討の範囲について ・法制度に係る検討事項について（個別論点に係る検討）
第3回	平成16年11月10日	<ul style="list-style-type: none"> ・中間とりまとめ素案について
	平成16年11月15日 ～平成16年12月10日	〔中間とりまとめ案についてのパブリックコメント募集〕
第4回	平成16年12月20日	<ul style="list-style-type: none"> ・中間とりまとめについて