

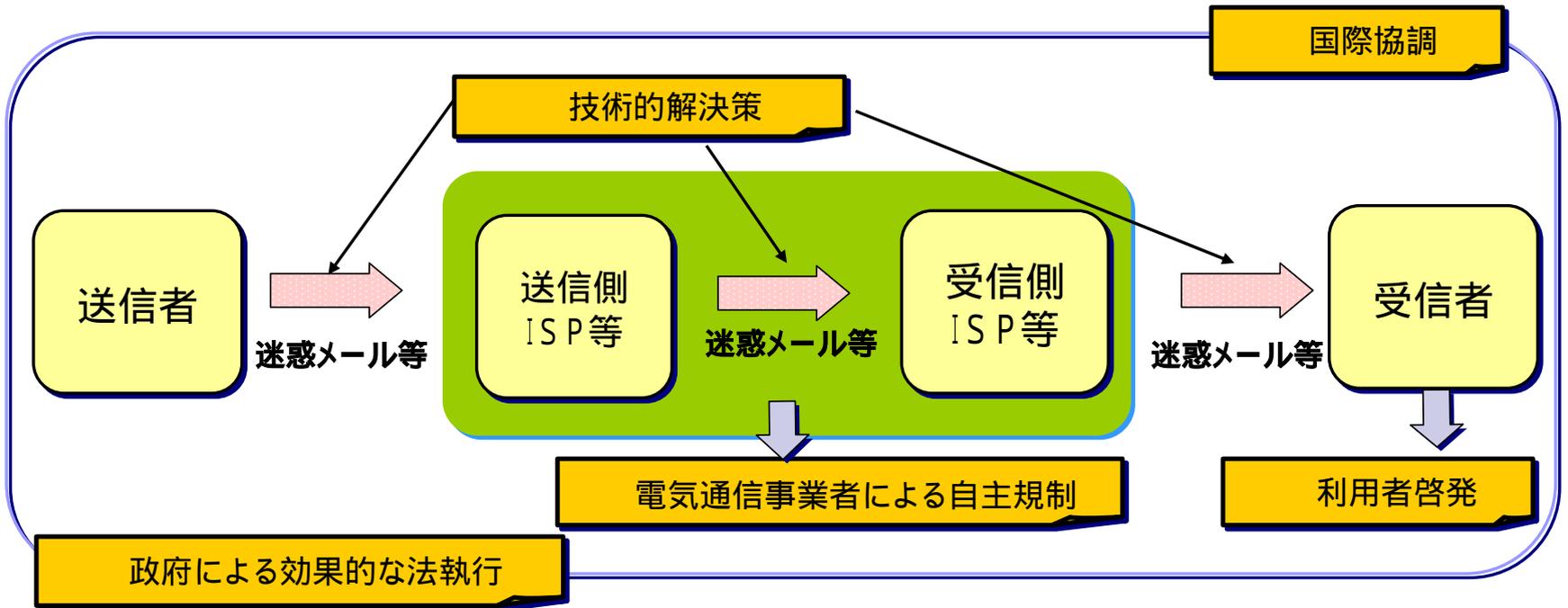
**特定電子メールの送信の適正化等に関する
法律の一部を改正する法律案について**

平成20年5月20日

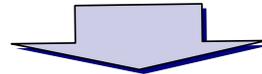
総務省総合通信基盤局
消費者行政課

扇 慎 太 郎

迷惑メールに関する対応策について



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。
できるところから行動すべき（2004年2月開催のOECDスパムワークショップ）



～ の総合的な対応策を検討し、一層の利用者保護の強化等電子メールの利用についての良好な環境の整備を図る。

現行の特定電子メールの送信の適正化等に関する法律(迷惑メール法)の概要 (H14.7.1施行、H17.11.1改正)

表示義務

特定電子メール（受信者の同意を得ずに送信される広告宣伝メール）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
- 送信者の住所、電話番号
- 受信拒否の通知をすることができる旨及び当該通知を受けるための電子メールアドレス
- <違反者には総務大臣の措置（是正）命令>

拒否者への再送信禁止

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）
<違反者には総務大臣の措置（是正）命令>

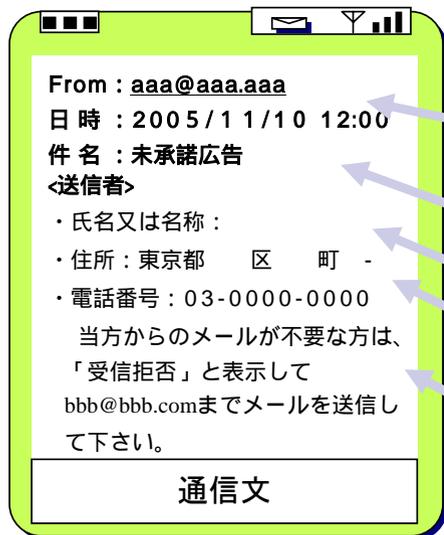
送信者情報を偽った送信の禁止（平成17年改正により追加）

電子メールアドレス等の送信者情報を偽って広告宣伝メールを送信することを禁止（第6条）
<違反者には刑事罰（懲役1年以下又は100万円以下の罰金）>

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、一時に多数の電子メールが送信された場合等、必要な範囲内において、その電気通信役務の提供を拒むことができる（第11条）

携帯電話の場合の表示（例）



送信者情報（送信に用いた電子メールアドレス等）を偽った送信は禁止！

表示事項	表示場所
未承諾広告	特定電子メールの表題部の最前部
特定電子メールの送信者の氏名又は名称	特定電子メールの通信文より前
特定電子メールの送信者の住所・電話番号	任意の場所
電子メールで受信拒否の通知ができる旨及び当該通知を受けるための電子メールアドレス	特定電子メールの通信文より前

今回の改正の背景

1. 経緯

平成14年 迷惑メールの社会問題化を背景に特定電子メール法(正式名称:特定電子メールの送信の適正化等に関する法律)成立

平成17年 迷惑メール対策の強化のために特定電子メール法改正(対象拡大・罰則強化等)

附則第7条で、施行後3年以内に「法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」旨を規定
本年10月までに検討を行い、法改正を含め必要な措置を講ずることが必要

2. 現状

迷惑メール対策は平成17年特定電子メール法改正による対策強化や技術的対策等により、一定の成果は上がっているが、全体的な増加と悪質化・巧妙化の進展、現行の規制方式の形骸化、海外発の迷惑メールの急増、等の問題が発生。

3. 検討状況

こうした状況を背景に、総務省では、平成19年7月から「迷惑メールへの対応の在り方に関する研究会」を開催し、総合的な迷惑メール対策を検討。平成19年12月、同研究会が法制度の見直しの在り方を中心とする中間とりまとめを公表。

【研究会中間とりまとめにおける法制度の見直しの在り方に関する提言】

巧妙化・悪質化する迷惑メールへの対応の強化、 現行のオプトアウト方式の見直し、 法の実効性の強化、 国際的整合性・連携の強化、等が提言。

研究会中間とりまとめ案に対して行われた意見募集(平成19年10月30日～11月30日に実施)の結果

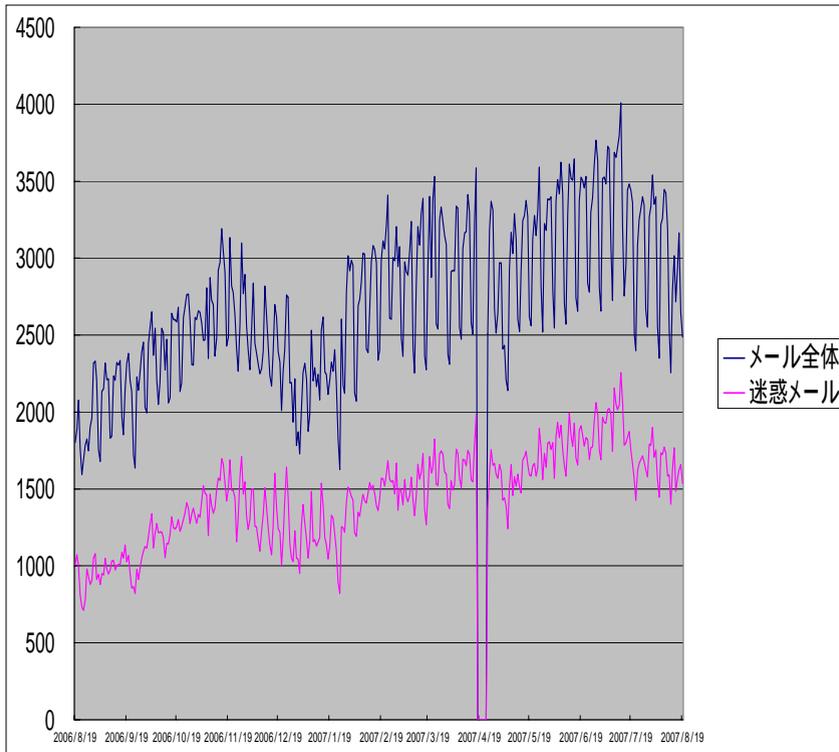
- ・ 寄せられた意見のほぼ全てが迷惑メール対策の強化に賛成する意見
- ・ 特に現行の規制方式であるオプトアウト方式を見直しオプトイン方式を導入することについて多数の賛成意見(反対意見なし)

本年2月29日 改正法案閣議決定、国会に提出

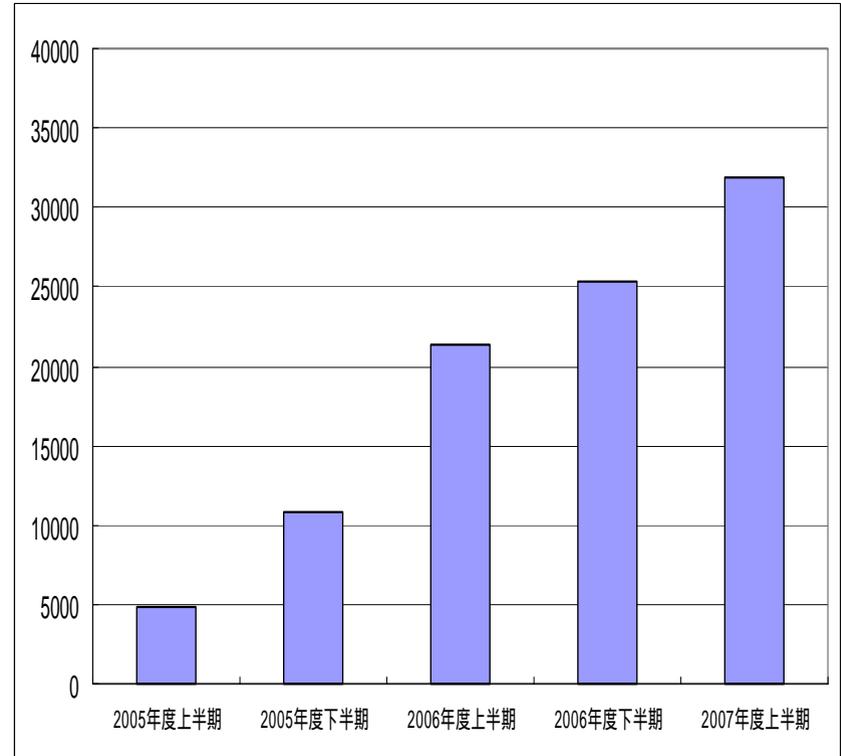
本年4月25日 衆議院本会議を全会一致で通過

迷惑メール数の推移について

ISPのA社における迷惑メール数の推移



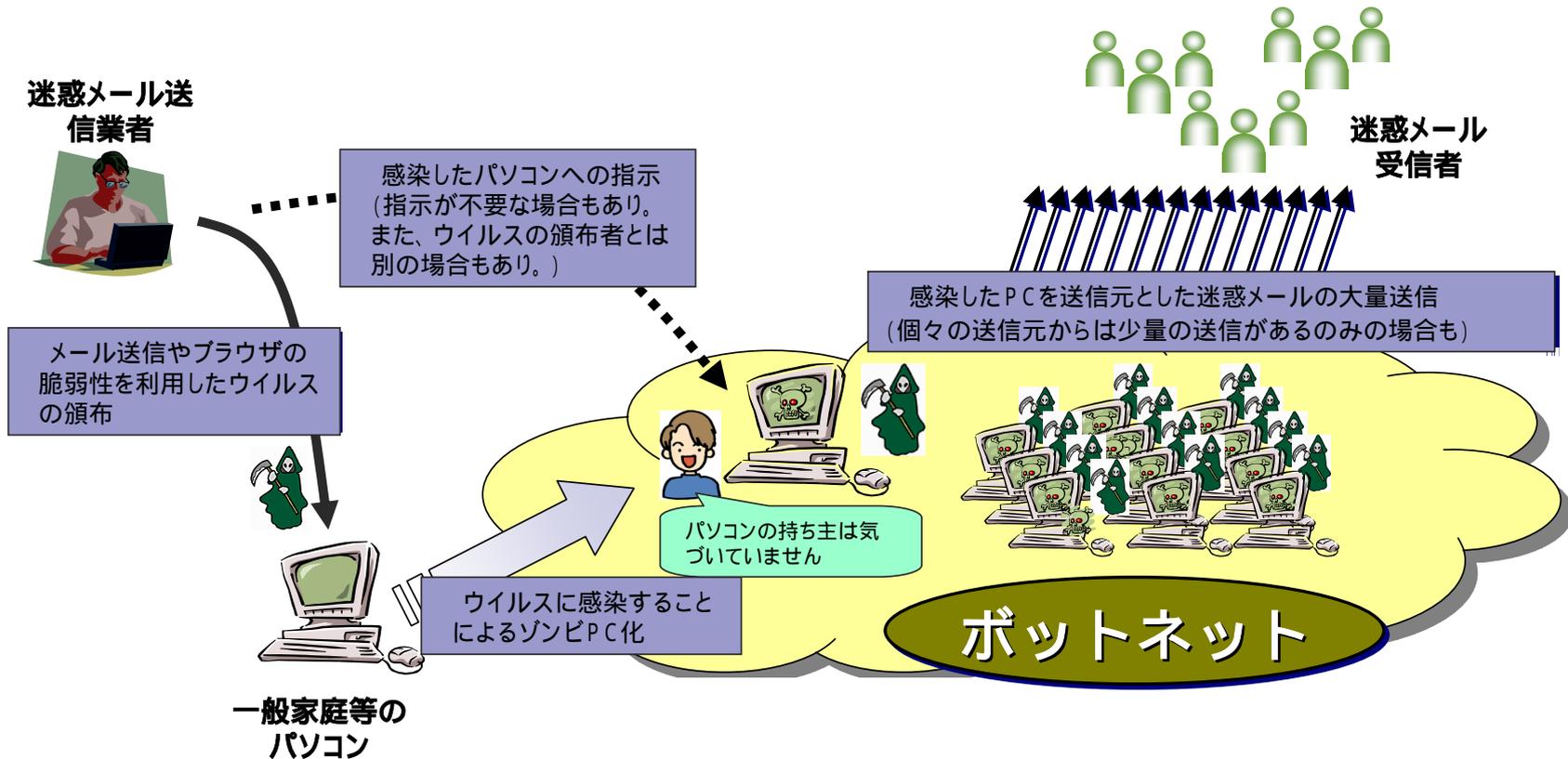
PC宛の迷惑メール数の推移



(2005年度上半期～2007年度上半期に(財)日本データ通信協会迷惑メール相談センターに設置したモニター機(PC1台(9アカウント))に着信した迷惑メールを分析したもの)

ボットネットによる迷惑メールについて

第三者のPCに不正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PCを迷惑メールを送信するために利用するもの。



特定電子メールの送信の適正化等に関する法律の一部を改正する法律案の概要

1 趣 旨

電子メールの良好な利用環境を維持するため、広告宣伝の手段として送信される電子メール（広告宣伝メール）に対する規制について現行の方式を見直すとともに、報告徴収等の規定を整備し、その実効性の向上を図る。

2 法律案の概要

1 オプトイン方式による規制の導入

- (1) 広告宣伝メールの規制に関し、取引関係にある者への送信など一定の場合を除き、あらかじめ送信に同意した者に対してのみ送信を認める方式（いわゆる「オプトイン方式」）を導入する。
- (2) あらかじめ送信に同意した者等から広告宣伝メールの受信拒否の通知を受けたときは以後の送信をしてはならないこととする。
- (3) 広告宣伝メールを送信するに当たり、送信者の氏名・名称や受信拒否の連絡先となる電子メールアドレス・URL等を表示することとする。
- (4) 同意を証する記録の保存に関する規定を設ける。

2 法の実効性の強化

- (1) 送信者情報を偽った電子メールの送信に対し電気通信事業者が電子メール通信の役務の提供を拒否できることとする。
- (2) 電子メールアドレス等の契約者情報を保有する者（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する。
- (3) 報告徴収及び立入検査の対象に送信委託者を含め、不適正な送信に責任がある送信委託者に対し、必要な措置を命ずることができることとする。
- (4) 法人に対する罰金額を100万円以下から3000万円以下に引き上げるなど罰則を強化する。

3 その他

- (1) 迷惑メール対策を行う外国執行当局に対し、その職務に必要な情報の提供を行うことをできることとする。
- (2) 海外発国内着の電子メールが法の規律の対象となることを明確化する。

3 施行期日

公布の日から起算して6月以内において政令で定める日

1. オプトイン方式による規制の導入

1. 背景

現行の規制方式であるオプトアウト方式では、受信拒否の通知として電子メールアドレスを通知することが必要であるため、悪質な送信者に通知を行うとかえって迷惑メールを招いてしまうという問題がある。

正当な営業活動で広告・宣伝メールの送信を行う場合にはオプトイン方式による運用が大勢となっている。海外発の迷惑メールが増加しており国際連携の強化が必要であるが、主要国ではオプトイン方式を採用している国が多く、制度的な国際的整合性を確保する必要がある。

2. 改正内容

あらかじめ同意を得た者等に対してのみ送信を認める方式(オプトイン方式)の導入

現行の規制方式(オプトアウト方式)を見直し、広告・宣伝メールの規制に関し、取引関係にある者への送信など一定の場合を除き、あらかじめ同意を得た者に対してのみ送信を認める規制方式(オプトイン方式)を導入する。

オプトアウト方式: 受信拒否を通知した者に対して以後の送信を認めない方式 (現行の規制方式)

オプトイン方式 : あらかじめ送信に同意した者に対してのみ送信を認める方式 (今回改正で導入する規制方式)

受信拒否の通知を受けた場合の送信の禁止

あらかじめ送信に同意した者等に対し広告・宣伝メールを送信する場合でも、受信拒否の通知を受けた場合には以後の送信を禁止することとする。

表示義務

広告・宣伝の電子メールを送信する場合、送信者の名称や受信拒否の連絡先となる電子メールアドレス又はURL等を表示することとする。

その他

同意を証する記録の保存に関する規定を設ける。

(参考)違法・有害情報対策との関係について

1. 迷惑メールの内容について

迷惑メールの内容に関しては出会い系サイトやアダルト関係の広告宣伝が極めて多い。

2007年
上半期

出会い系サイトの広告宣伝 77.9%	アダルト関係の 広告宣伝 14.9%	その他 7.2%
-----------------------	--------------------------	-------------

注) 迷惑メール相談センター
(財)日本データ通信協会
に設置)に寄せられた違反
情報提供を分析したもの
(サンプル調査)

(参考)海外における迷惑メールの内容について

2007年
上半期

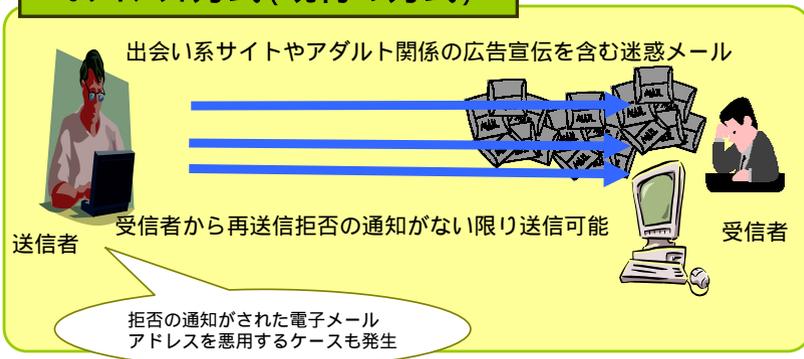
商品 22.0%	金融 21.0%	医療 20.0%	その他 37.0%
-------------	-------------	-------------	--------------

注) シマンテック社インターネットセキュリティレポート
(2007年1月～6月の傾向)より。
なお、商品は時計、ハンドバッグなどのブランド品等。
金融は株の購入に関わるもの等。医療はバイアグラ
等も含む薬品等。アダルト関係はその他の中で4%。

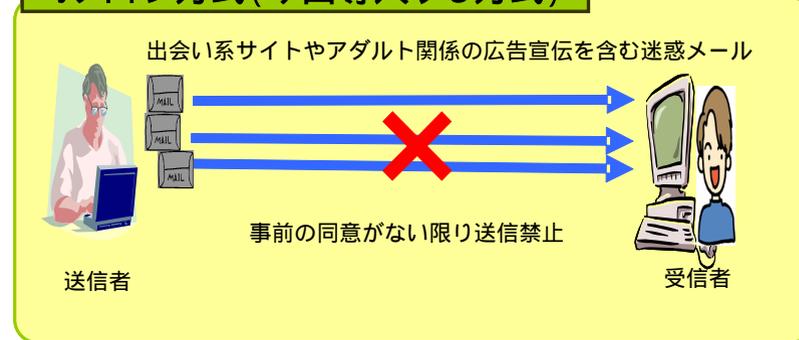
2. オプトイン方式の導入による効果について

オプトイン方式を導入した場合、事前の同意がない限り、出会い系サイトやアダルト関係の広告宣伝も含め迷惑メールの送信は禁止されることになる。

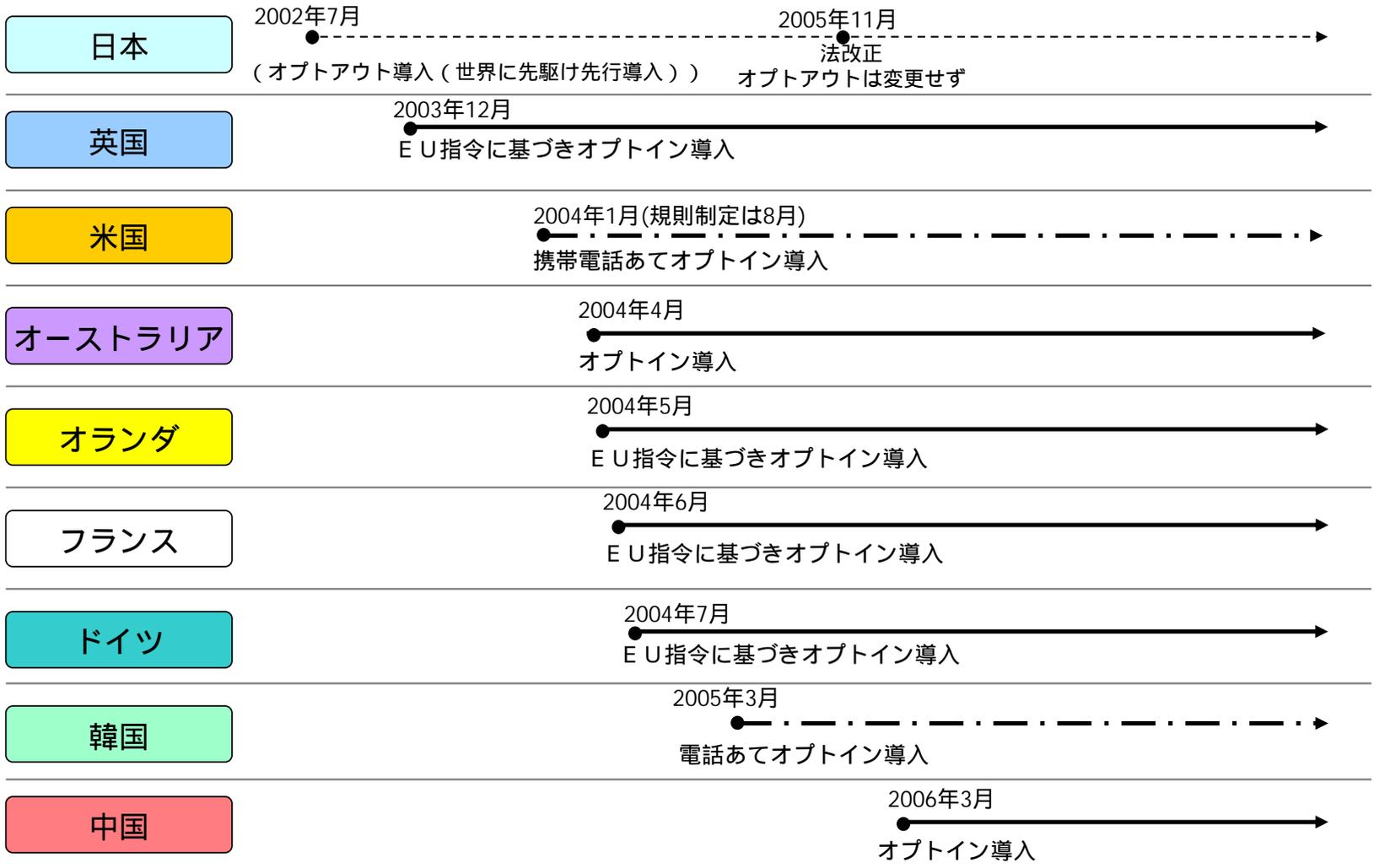
オプアウト方式(現行の方式)



オプトイン方式(今回導入する方式)



(参考)各国のオプトイン導入状況



2. 法の実効性の強化

1. 背景

迷惑メール全体の量の増加が続いており、送信手法の巧妙化・悪質化も進展していることから、法の実効性を強化することにより、迷惑メールの抑制を強化する必要がある。

2. 改正内容

電気通信事業者における役務提供拒否事由の明確化

送信者情報を偽った電子メールの送信がされた場合に、電気通信事業者が電子メールサービスの提供を拒否できることを規定する。

ポットネットを利用して送信される迷惑メールやフィッシングメールなどの悪質な迷惑メールは通常、送信者情報を偽った電子メールである。

電子メールアドレス等の契約者情報の提供を求める規定の創設

違反者の特定に資するため、送信された迷惑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総務大臣がプロバイダ等に求めることを可能にする。

電子メールアドレスのほか、IPアドレスやドメイン名も含む。

報告徴収・措置命令等の対象の拡大

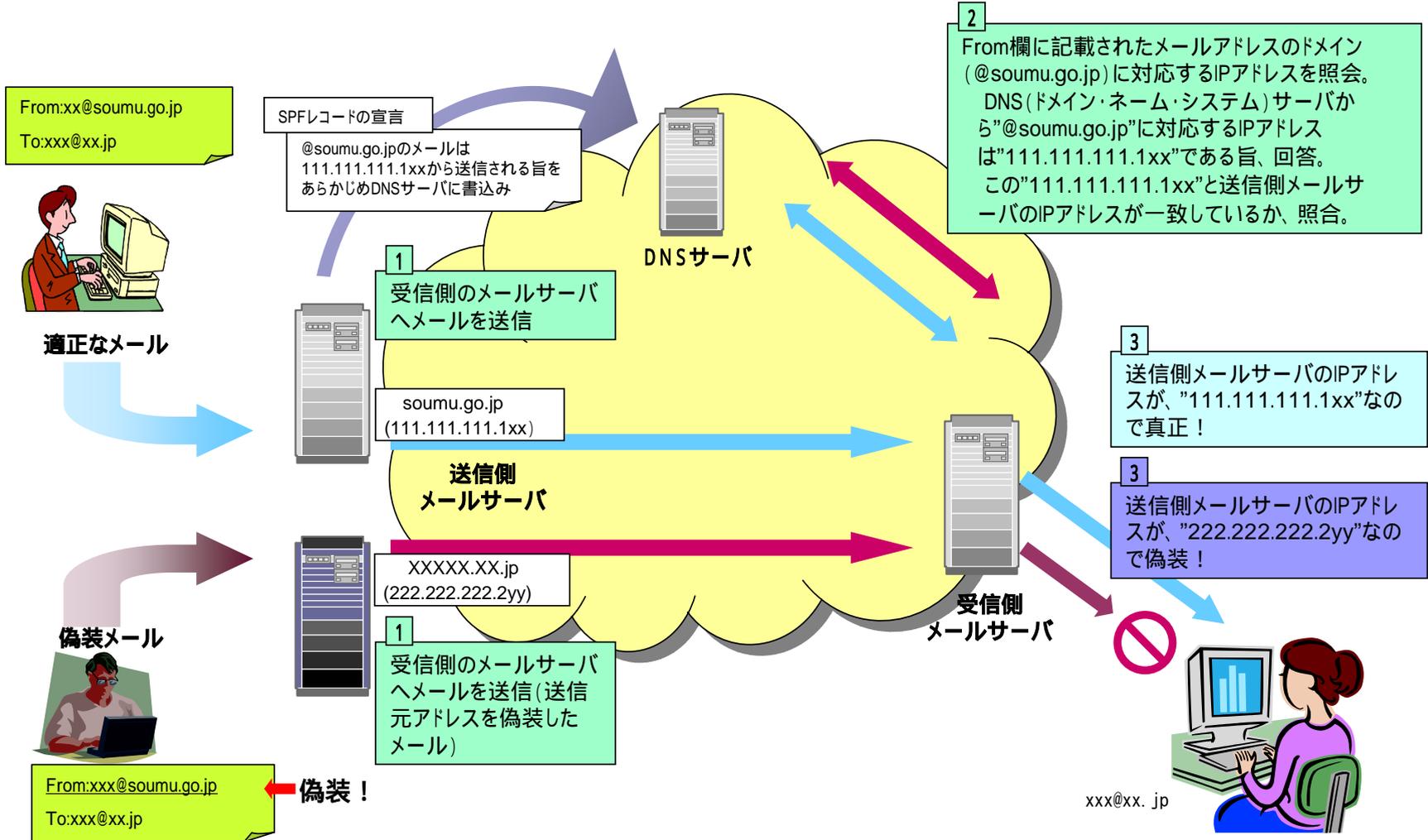
送信委託者を総務大臣の報告徴収及び立入検査の対象とし、違法な送信に責任がある送信委託者に対し必要な措置を命ずることを可能とする。

これにより、送信者が海外にいる場合でも、送信を実際に指示している送信委託者が国内にいる場合にはその送信委託者に対し命令を行うことが可能になる。

罰則の強化

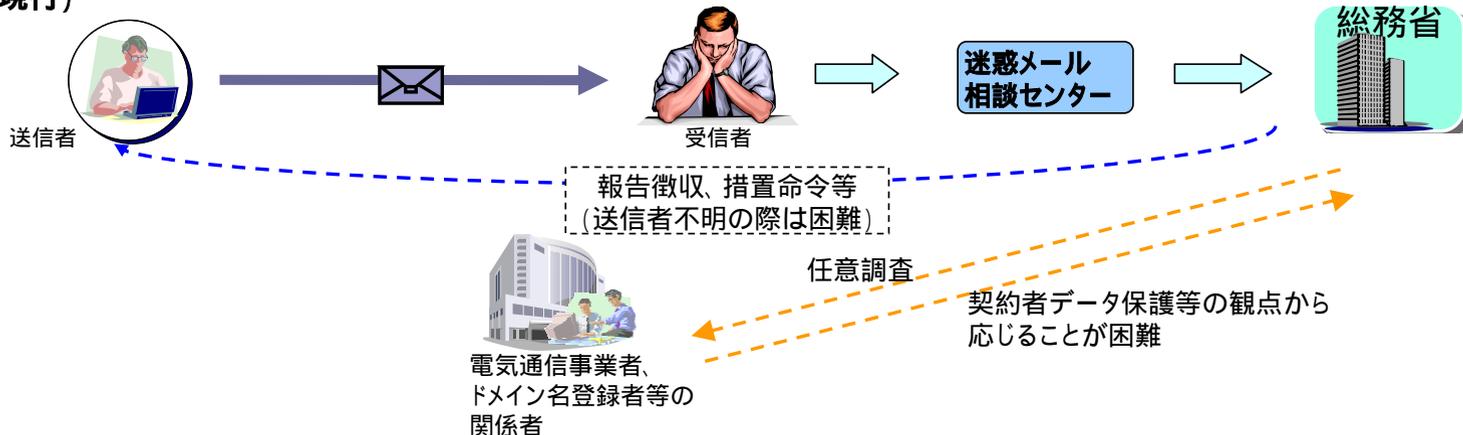
法人に対する罰金額について現行の100万円以下を3000万円以下に引き上げる等 罰則を強化する。
虚偽の報告等についての罰金額も現行の30万円以下を100万円以下に引き上げる。

(参考) SPF/Sender IDの概要

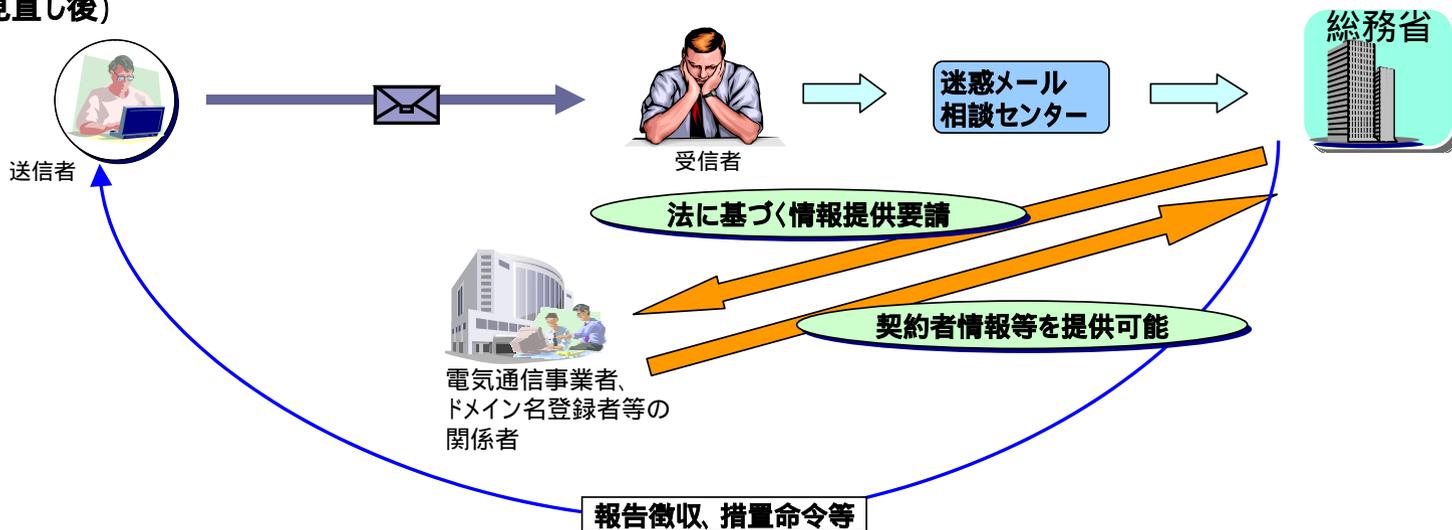


(参考) 電子メールアドレス等の契約者情報の提供の求めについて

(現行)



(見直し後)



3. 国際連携の強化等

1. 背景

海外発国内着の迷惑メールが急増しており、国際的な連携強化を含め、対策を講じていく必要がある。

国内発・海外発の迷惑メールの比率について

(PC宛て)

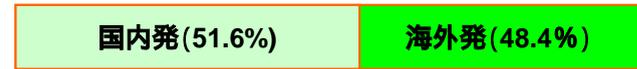


2006年
上半期

(携帯電話宛て)



2007年
上半期



注) 2006年1月～2007年6月に迷惑メール相談センター((財)日本データ通信協会内)に設置したモニター機に着信した迷惑メールを分析したもの

2. 改正内容

迷惑メール対策を行う外国の執行当局への情報提供規定の創設

海外発国内着の迷惑メールに関し、送信国における迷惑メール対策に関する法執行に資するため、迷惑メール対策を行う外国の執行当局に対し、迷惑メールの送信元の情報等、その職務の遂行に資する情報の提供を可能にする。

海外発国内着の迷惑メールが法の規律の対象であることの明確化

海外発国内着の迷惑メールの送信が法の規律の対象であることを明確化する。

措置命令の対象の拡大(再掲)

違法な送信に責任がある送信委託者に対し必要な措置を命ずることを可能とすることにより、送信者が海外にいる場合においても、違法な送信を指示している送信委託者が国内にいる場合にはその送信委託者に対し命令を行うことが可能になる。

(参考)これまでの国際連携について

【多国間連携】

ロンドンアクションプラン(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04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。07年10月のワシントン会合では、CNSA(EUの迷惑メール対策執行機関間の会合)やMAAWG(迷惑メールへの技術的解決策や運用対策について検討を行う世界各国の民間事業者の団体)と合同会議を開催し、情報共有を図るとともに執行に関する実務者向けのトレーニングなども実施。

ソウルメルボルン スпам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05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。08年3月には東京で会合を開催。

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。世界規制庁シンポジウム(05年11月)等で迷惑メール対策について定期的に意見交換。また、電気通信技術の標準化を扱うITU-Tにおいて、現在迷惑メール対策技術に関する勧告案を検討中であり、08年4月に決定予定。

経済協力開発機構(OECD)

・04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。06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。現在、各国執行機関に共通のプラットフォームの構築を検討中。

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。08年3月には、東京で電気通信サブグループを開催し、迷惑メール対策についても議論。

【二国間連携等】

米国

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(直近では07年10月に要望書を交換)において、迷惑メール対策について意見交換。

カナダ

日加情報通信政策協議(直近は07年10月開催)等で迷惑メール対策について意見交換。06年10月に迷惑メール対策に関し合意(共同声明)。

EU

日EU定期協議(直近は08年3月に開催)等で迷惑メール対策について意見交換。

英国

日英定期協議等で迷惑メール対策について意見交換。06年9月に迷惑メール対策に関し合意(共同宣言)

フランス

日仏定期協議(次回は08年5月開催予定)等で迷惑メール対策について意見交換。06年5月に迷惑メール対策に関し合意(共同声明)

ドイツ

日独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。07年7月に迷惑メール対策に関し合意(共同声明)

オーストラリア

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。

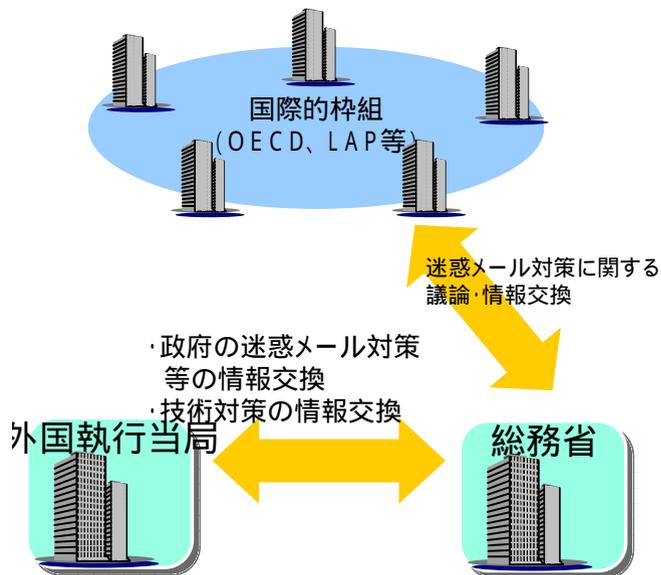
中国・韓国

個別協議のほか、日中韓情報セキュリティWG(直近は07年5月開催)や第3回日中韓電気通信政策フォーラム(07年10月)において、迷惑メール対策について意見交換。

印は迷惑メール対策に関し共同声明等を行っている国

(参考) 今後の国際連携の方向性

これまでの取組



今後の取組の方向性

