
財団法人インターネット協会主催
第2回迷惑メール対策カンファレンス

セッション3:ISP/ASPのための 迷惑メール対策実務(運用編)

2005年12月7日
ニフティ株式会社
経営戦略室担当部長
木村 孝

電気通信事業者の義務

(検閲の禁止、秘密の保護、利用の公平以外)

1. 重要通信の確保(第8条)、電気通信事業の届出(第16条)、利用者に対する提供条件の説明(第26条)、苦情等の処理(第27条)、業務の停止等の報告(第28条)、報告及び検査に应ずる義務(第166条)などがある。
2. 電気通信事業者がこれらの義務を果たさない場合、業務改善命令が出され、それに従わない場合は罰則が課せられる。
3. 適用除外(164条)、専ら一の者に電気通信役務を提供する場合や、同一構内での提供する場合、他人の通信を媒介する電気通信役務以外の電気通信役務を電気通信回線設備を設置することなく提供する電気通信事業などの場合は、検閲の禁止と通信の秘密以外については適用が免除される。(企業などが社員に対してメールを提供する場合など) 大学が学生にメールアカウントを提供してサービスを提供するのはそもそも事業ではないので、電気通信事業にはあたらない。
4. 事業かどうかの区分は法人であるとか、有償であるというものとは異なる。個人が行うものであっても、無償で非営利あっても継続的に行われている場合は事業となる。
5. 電気通信事業者はメールの内容がどんな違法なものであっても、もちろん迷惑メールであっても、それをチェックして配信を拒絶するということはできない。そもそもチェックすることができない。これは人間が見るのではなく、機械が見るのでも同様とされている。

ISPによる迷惑メール対策の法的根拠

1. 正当業務行為

- 配送のためにメールの宛先などをメールサーバーが振り分けのために見る事。これは「通信の秘密を侵害しているが違法ではない」とされる

2. 当事者の同意

- メールの場合は送信した時点で送り手の手は離れているという解釈から、メールの受信者の同意(委託)があればチェックして良い
- 各種フィルタリングは「検閲」とみなされるので、当事者の同意は必須。

3. 緊急避難

- 正当行為と同じように「通信の秘密は侵害されているが違法ではない」
- 迷惑メールが受信元ISPのサーバーに大量に送信され、サーバーがダウンするような場合に、そのメール送信元からのメールを遮断する場合など。「現在の危難」が要件とされるため、その危難が発生している間しか認められない。迷惑メールが送信されていると分かっているにもかかわらず量的にサーバーがダウンする程度に至らない場合は「やむを得ず」とは言えないので、緊急避難にならない。

4. 特定電子メールの送信の適正化等に関する法律11条に基づくもの

特電法で規定する特定電子メールとは

(定義) 第二条

2 特定電子メール 次に掲げる者以外の者に対し、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を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

改正前

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。

架空電子メールアドレスによる送信の禁止 + 罰則の強化

(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のために多数の電子メールの送信をする目的で、架空電子メールアドレスをそのあて先とする電子メールの送信をしてはならない。 | 罰則: 第七条の措置命令を経て一年以下の懲役又は百万円以下の罰金

(定義 第二条) 四 架空電子メールアドレス 次のいずれにも該当する電子メールアドレスをいう。

イ 多数の電子メールアドレスを自動的に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う。)を用いて作成したものであること。

ロ 現に電子メールアドレスとして利用する者がいないものであること。

改正前

(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に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。

罰則 第七条の措置命令を経て罰金50万円

送信者情報を偽った電子メール送信の禁止及び直罰規定の整備

第六条 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、電子メールの送受信のために用いられる情報のうち送信者に関するものであって次に掲げるもの(以下「送信者情報」という。)を偽って電子メールの送信をしてはならない。

- 一 当該電子メールの送信に用いた電子メールアドレス
- 二 当該電子メールの送信に用いた電気通信設備(電気通信事業法第二条第二号に規定する電気通信設備をいう。)を識別するための文字、番号、記号その他の符号

第三十二条 次の各号のいずれかに該当する者は、一年以下の懲役又は百万円以下の罰金に処する。

- 一 第六条の規定に違反した者
- 二 第七条の規定による命令に違反した者

直罰導入の背景

平成14年の特電法でも第3条、表示義務として送信者のメールアドレスを正しく表示する義務が課せられていた。しかし、それに違反した特定電子メールを送信した人間に対しは、第6条に基づき行政上の処置命令を発し、それに従わない場合にはじめて第18条で刑事罰(罰金50万円)が課せられていた。しかし迷惑メール送信者は送信者の情報を隠すので、受信側からは送信者を特定することが難しく、警察が裁判所の捜査令状を以ってISPの通信ログを差し押さえれば送信者を特定することができるが、刑事事件でない行政上の措置命令には令状が発せられない。従って迷惑メール規制法ではほとんど迷惑メール送信者の逮捕、処罰ができないという矛盾があった。

電気通信事業者による電気通信役務の提供拒否事由の拡大

第十一条 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をそのあて先とする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ずるおそれがあると認められるとき、その他電子メールの送受信上の支障を防止するため電子メール通信役務の提供を拒むことについて正当な理由があると認められる場合には、当該支障を防止するために必要な範囲内において、当該支障を生じさせるおそれのある電子メールの送信をする者に対し、電子メール通信役務の提供を拒むことができる。

改正前

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。

迷惑メール送信者のISP間の「渡り」を防止するための 送信者情報の電気通信事業者間における交換

1. 2005年7月26日 電気通信事業分野におけるプライバシー情報に関する懇談会(第17回会合)
 - ISPにおいても迷惑メール対策は必要であるが、ISP間における迷惑メール等送信に係る加入者情報の交換については検討すべき課題が多いため今後の検討に委ねること、及びISPにおける迷惑メールについては技術的対策を適切に実施することにより対処する。
 - 迷惑メール等送信に係る加入者情報の交換について、電気通信事業法、個人情報保護法等の関連法規制に配慮した形で行うことにつき了承。具体的には、電気通信事業者における個人情報保護に関するガイドラインを改訂し考え方を整理する。なお、ガイドラインの改訂に際しては意見募集(パブリックコメント)を実施するなど、あらかじめ十分に周知することなどが必要である。
2. 2005年8月8日～9月8日「電気通信事業者における個人情報保護に関するガイドライン」の改訂案に係る意見募集 結果公表9月26日
3. 電気通信事業者における個人情報保護に関するガイドライン改定 適用10月17日(平成17年総務省告示第1176号)
 - 総務省 電気通信消費者情報コーナー http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/s-jyoho.html
分野別施策 プライバシー保護 ガイドライン (迷惑メール等送信に係る加入者情報) 第28条
4. 2005年10月26日 社団法人電気通信事業者協会および移動体通信各社から発表
 - 2006年3月1日より、一時に多数の者に対する「特定電子メールの送信の適正化等に関する法律」に違反するメール送信その他の電子メール送受信上の支障を生じさせるおそれのある大量送信行為(以下「迷惑メール等送信行為」という。)により利用停止措置(契約の解除を含む)を受けた加入者情報の交換を実施する。

株式会社エヌ・ティ・ティ・ドコモおよびグループ8社
ボーダフォン株式会社
KDDI株式会社
沖縄セルラー電話株式会社
株式会社ウィルコム 株式会社ウィルコム沖縄

電気通信事業における個人情報保護に関するガイドライン第28条の解説

- (1) 広告・宣伝等の目的で大量に送信される特定電子メール(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。)第2条第2号に定める特定電子メールをいう。)や、自己又は他人の営業のために架空電子メールアドレスをあて先として大量に送信される電子メール等(以下「迷惑メール」という。)は、その大量性ゆえに膨大なトラフィックとなる。これらの大量の迷惑メールは、電気通信事業者のサーバ等のシステムに負荷をかけ、他の利用者のメール送受信の遅延等の支障を引き起こすなど情報通信ネットワークに多大な被害を与えている。
- (2) 現在、電気通信事業者による迷惑メール等の大量送信行為への対策として、一時に多数の者に対する特定電子メール法違反のメール送信その他の電子メール送受信上の支障を生じさせるおそれのある大量送信をした加入者に対して、その支障を防止するために必要な範囲において役務の利用停止措置(契約の解除を含む。以下同じ。)が講じられており、迷惑メール等の大量送信行為に対して一定の効果をあげている。
- しかしながら、ある電気通信事業者から利用停止措置を受けた者が、その後、別の電気通信事業者と契約を締結して迷惑メール等の大量送信を継続するケース(いわゆる「渡り」)が発生している。上記のとおり、迷惑メール等の大量送信行為が、情報通信ネットワークへ多大な被害を与えていることにかんがみると、電気通信事業者による迷惑メール等の大量送信行為への対策の実効性を高め、情報通信ネットワークを保護するため、「渡り」により迷惑メール等の大量送信行為を継続する者に対し、適切な措置を講じる特別の必要性が認められる。
- したがって、本人(利用停止措置を受けた加入者)の保護に値する正当な権利が守られるならば、電気通信事業者間で、一時に多数の者に対する特定電子メール法違反のメール送信その他の電子メール送受信上の支障を生じさせるおそれのある大量送信をした加入者の情報を交換し、加入時の審査に用いることは可能であると考えられる。
- (3) 交換される情報には、「電子メールの送受信上の支障を生じさせるおそれのある大量送信を行ったことを理由として利用停止措置を受けた加入者の氏名、住所、生年月日等の当該加入者に関する情報(以下「迷惑メール等送信に係る加入者情報」という。)」が含まれるものと考えられる。このような迷惑メール等送信に係る加入者情報は、メール内容、送信相手、送信日時、送受信場所、送信回数等の事実に関わるものではなく、個別のメール送信に係る情報ではないため、通信の秘密に属する情報には当たらないと解される()。
- しかしながら、迷惑メール等送信に係る加入者情報は、「電気通信事業者により、電子メールの送受信上の支障を生じさせるおそれのある大量送信を行ったと判断されて利用停止措置を受けた者」を識別するに足りる情報という意味で、プライバシーとして保護されるべき情報であり、かつ、個人情報として慎重かつ厳格な取扱いが必要である。
- これに対して、特定された個別のメール送信に係る送信者情報は、個別の通信の構成要素であり通信の秘密に当たるため、その知得や第三者への提供については、通信当事者の同意がある場合のほか、緊急避難等の違法性阻却事由がある場合に限定される。
- (4) 「本人の権利利益を不当に侵害」することのないようにするためには、交換の対象となる情報を電子メール送受信上の支障を生じさせるおそれのある大量送信を行ったことを理由として利用停止措置を受けた加入者に関する情報に限定すること、交換の対象となる加入者情報の正確性を十分に確保すること、迷惑メール等送信行為を行ったという事実認定を適切に行うこと、交換することにつき契約約款に明記する等により加入者の同意を得ること(したがって、第15条の適用上は同条第1項の「あらかじめ本人の同意」を得て第三者に個人情報を提供する場合に該当する。)、第2項及び第3項の規定に従い加入者に対し交換の仕組みの周知を行うこと、交換した情報については十分な安全保護措置をとること等が求められる。
- また、交換した情報の活用にあたっては、電気通信事業法上の不当な差別的取扱いの禁止(電気通信事業法第6条)及び役務提供義務(同法第121条第1項)に反しないよう、交換した情報を利用して加入を承諾しない場合を、利用停止措置を講じてから合理的な一定期間内に限定するとともに、利用停止措置を講じた事業者において当該措置を解除した場合には交換した情報から削除する等の適切な運用が求められる。
- (5) 第4項及び第5項の考え方については、第27条第4項及び第5項の考え方と同様である。