



特定電子メール法の改正について

2008年11月5日

1 迷惑メールの現状

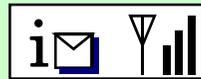


From : XXXX@
XXXX.XX
日時 : 2008/×/×
件名 : 本当です!!

男性の皆様、お待たせしました!
<http://www.△△△.com>
△△△が完全書き込み無料サイトになりました。
男性の書き込みが増えて、
出会いたい女の子、Hな
女の子に大人気! 今すぐ
アクセスしてね!

<http://www.xxxx.xxxx>

出会い系サイトの宣伝



From : XXXX@
XXXX.XX
日時 : 2008/×/×
件名:裏DVD激安!

なんと50枚でたったの
10000円!

お得なパックセットのご
購入は↓↓↓から

<http://www.xxxx.xxxx>

アダルトDVDの宣伝

望まない迷惑メールを送られることによる問題点

利用者

- 知らない業者から突然メールが届き、自分の個人情報
が漏洩しているのではないかと不安
- 不要なメールの削除、必要なメールの確認のための
手間
- 携帯電話では、不快なメールの受信にもかかわらず、
パケット利用料の負担が必要、また、24時間昼夜問
わずメールが届き日常生活にも影響
- 迷惑メールに起因する問題も発生
・出会い系サイトの宣伝が8割以上
・フィッシングサイトに誘導するものも出てきている

事業者 (ISP)

- 電子メール全体の80%が迷惑メールといわれ、大量
の電子メールの取扱いに係る設備の増設、設備運用
体制増強等のコスト負担
- 迷惑メールの受信や正当なメールの遅延に関する利
用者からの苦情への対応によるコスト負担

迷惑メール数の推移

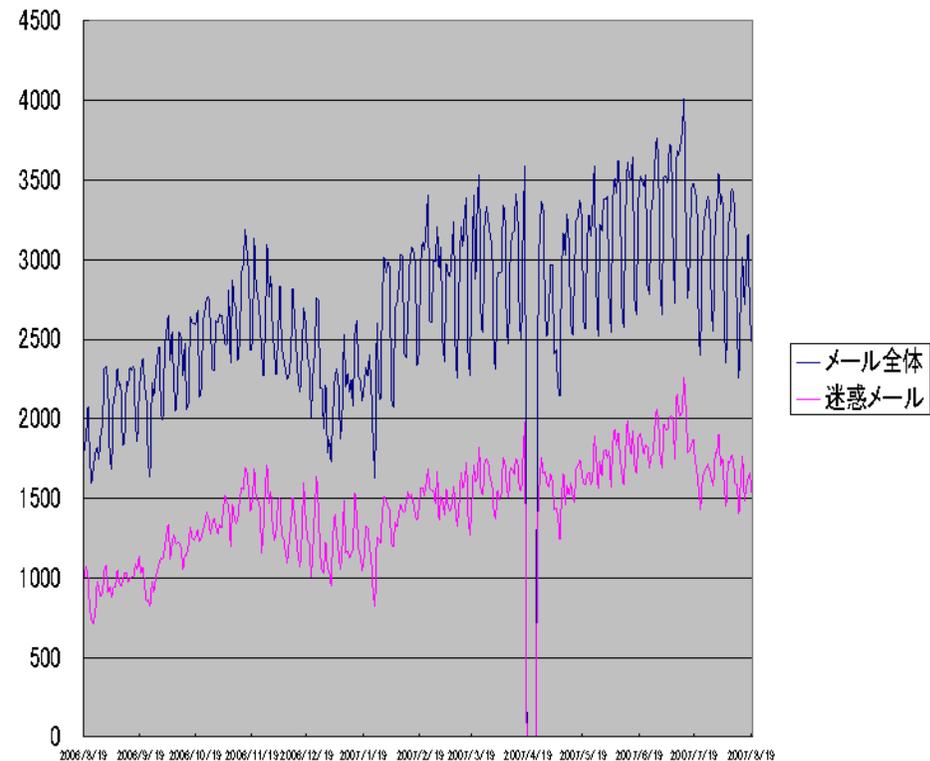
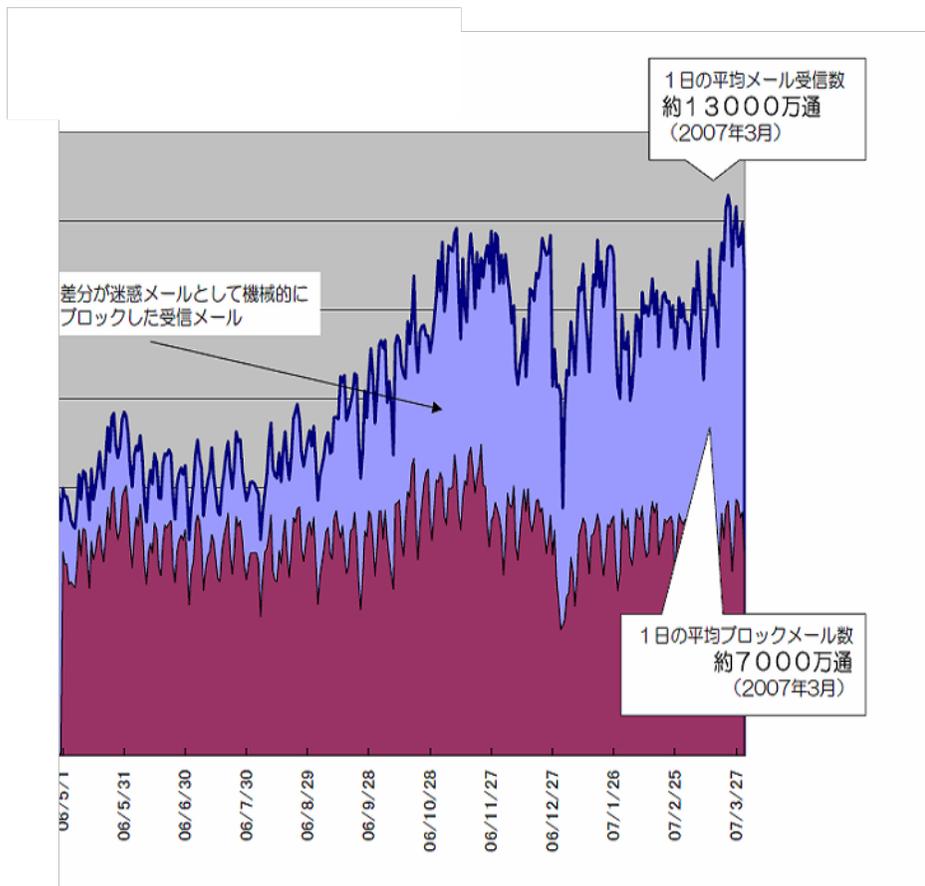
2008/11/5

A社の状況

A社においてブロックする迷惑メールの総数は増加傾向にあり、平成19年3月時点のある一日において受信した迷惑メールは7000万通(全受信メール1億3000万通中)にのぼる

B社の状況

B社における迷惑メールの割合は、平成17年6月以降70%を推移しており、メールトラフィック全体が増加していることから、迷惑メールの総量も増加していることがわかる



(平成19年12月 第3次迷惑メールの対応の在り方に関する研究会中間とりまとめ)

日本と海外の迷惑メールの内容

2008/11/5

○ 日本における迷惑メールの内容

2007年 下半期	出会い系サイトの広告宣伝	アダルト関係 の広告宣伝	その他
	80.9%	10.1%	9.1%

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の(サンプル調査:2007年7月~12月の傾向)

○ 海外における迷惑メールの内容について

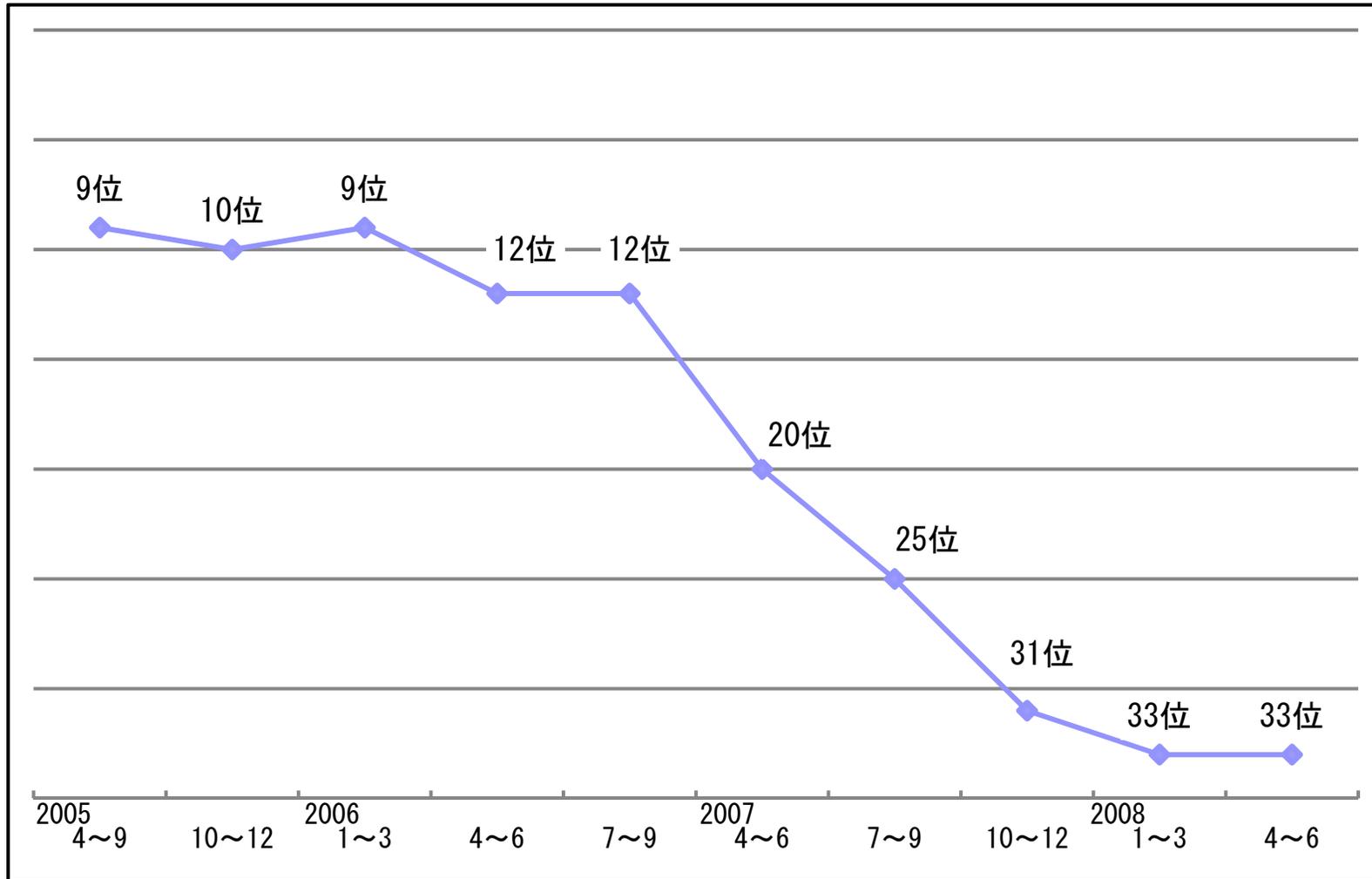
2007年 下半期	商品	インターネット	金融	その他
	27%	20%	13%	40%

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7月~12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%。

迷惑メール発信国ランキング

2008/11/5

—日本の順位の推移—

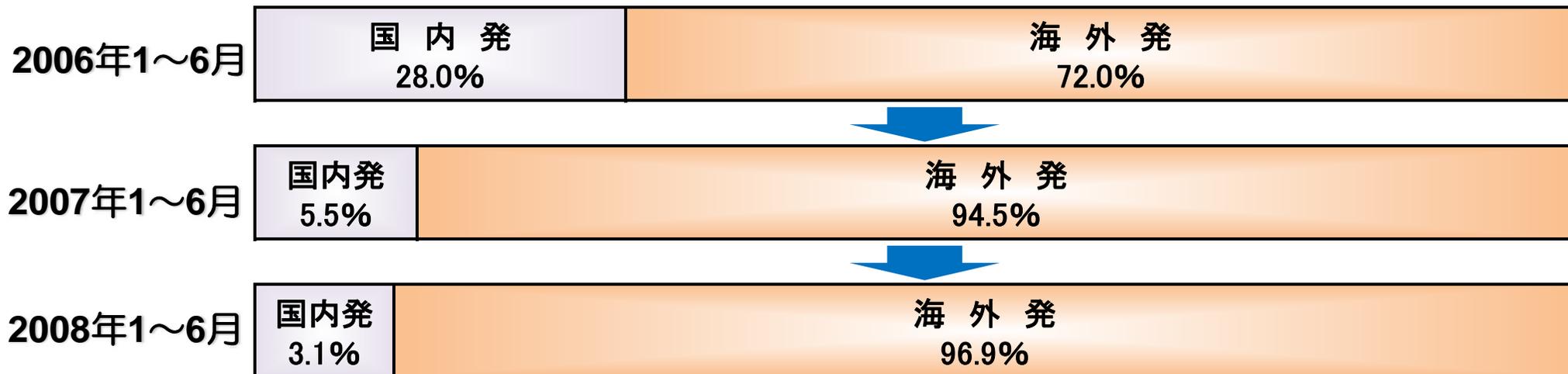


ソフォス社公表資料より

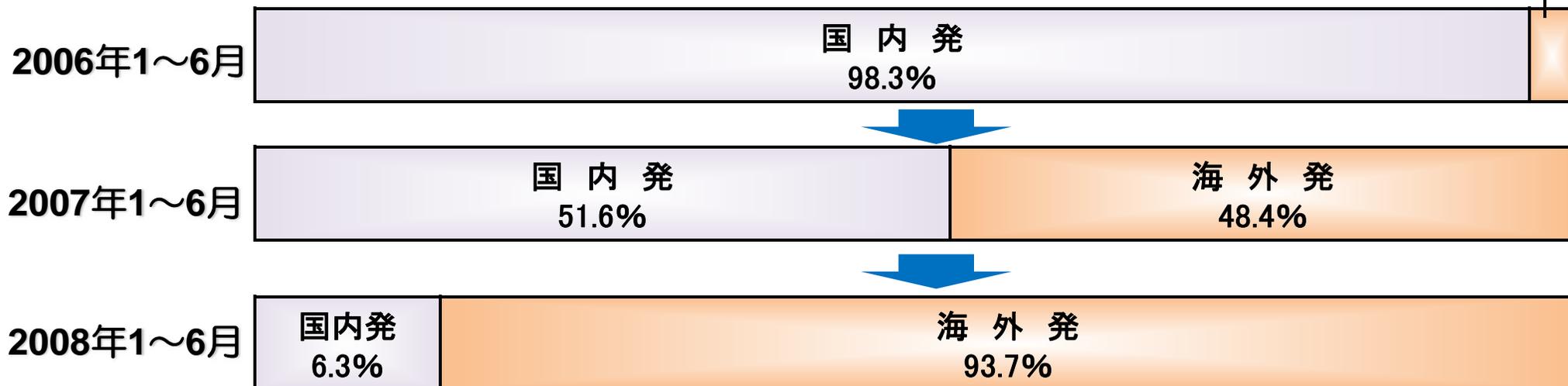
国内発・海外発の迷惑メールの比率について

2008/11/5

1. PCあてメール



2. 携帯電話あてメール



注) 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

海外発日本着の迷惑メールの発信地となっている国・地域

2008/11/5

パソコンあて

	2007年4～6月	7～9月	10～12月	2008年1～3月	4～6月
1位	中国 49.7%	中国 49.1%	中国 54.4%	中国 68.4%	中国 59.6%
2位	フィリピン 13.2%	フィリピン 15.5%	フィリピン 12.9%	中国台湾 8.9%	米国 11.8%
3位	中国台湾 10.2%	中国台湾 6.3%	中国台湾 6.1%	米国 7.4%	韓国 7.8%
4位	米国 5.3%	韓国 5.5%	米国 5.9%	韓国 5.5%	中国台湾 6.2%
5位	タイ 2.9%	米国 5.0%	韓国 5.1%	フィリピン 4.5%	タイ 4.3%

携帯電話あて

	2007年4～6月	7～9月	10～12月	2008年1～3月	4～6月
1位	中国 21.7%	中国 32.8%	中国 27.5%	中国 29.3%	中国 27.2%
2位	米国 8.2%	米国 10.4%	米国 10.0%	フィリピン 16.3%	フィリピン 13.3%
3位	中国台湾 6.9%	中国台湾 4.2%	フィリピン 9.0%	米国 10.8%	米国 9.4%
4位	韓国 3.1%	フィリピン 3.3%	韓国 4.0%	ブラジル 3.4%	ルゼソチ 3.3%
5位	フィリピン 2.0%	韓国 3.2%	ブラジル 2.7%	英国 3.3%	ブラジル 3.1%

※(財)日本データ通信協会のモニター機に着信した迷惑メールを分析したもの

財団法人日本データ通信協会が本年3月に取りまとめた標記の調査結果では、我が国における迷惑メールによる経済的な被害額は年間8000億円以上にのぼるとされている。

- (財)日本データ通信協会では、平成19年10月から「迷惑メールの経済的影響・調査研究会」(座長: 鶴飼康東 関西大学ソシオネットワーク戦略研究センター長)を開催し、迷惑メールが日本経済に及ぼす影響について、①生産面への被害、②ISP等における対策と投資、③事業所・行政機関等における対策と投資、及び④消費者における対策と投資、に分けて分析してまいりました。
- 本調査研究会で取りまとめた報告書について、ポイントは以下のとおりです。
- 生産面への被害としては、迷惑メールによる直接的な影響として、「労働時間損失による経済的損失(GDPへの影響)」を金額換算して推計。昨年秋にアンケートを実施し、各産業における迷惑メール受信比率、迷惑メール受信数、迷惑メール処理時間を導出した上で、直近で利用可能なGDPを基に、生産関数を用いて推計したところ、生産面への被害は付加価値で計測して約7300億円。
- ISP等における投資としては、迷惑メール対策のためのメールサービス、ヘルプデスク運用担当者の負荷増大、ホスティングサービスの無償提供などを推計したところ、約319億円。
- 事業所・行政機関等における投資としては、情報システム担当者による迷惑メール対応コスト、迷惑メール対策ソフトウェアのライセンス費用などを推計したところ、約518億円。
- 消費者における投資としては、迷惑メール対策のためのソフトウェア費用を推計したところ、約132億円。なお、これとは別に、消費者への被害として、迷惑メールの削除等に伴う時間的損失、コンピュータウィルス等への感染等の多様な影響が想定される。(今回の調査研究においては消費者被害の定量的推計は対象外としている。)

2 特定電子メール法の平成20年改正の概要

特定電子メール法改正の背景

2008/11/5

1. 経緯

平成14年 迷惑メールの社会問題化を背景に「特定電子メールの送信の適正化等に関する法律」が成立

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

2. 現状

迷惑メール対策は平成17年改正により、一定の成果は上がっているが、

①全体的な増加と悪質化・巧妙化の進展、②現行の規制方式の形骸化、③海外発の迷惑メールの急増、等の問題が顕在化。

3. 法改正

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、同研究会の中間とりまとめ(平成19年12月)を踏まえ、改正法案を取りまとめ、国会提出。平成20年5月30日に原案どおり成立、6月6日公布(平成20年法律第54号)。本年12月1日に施行予定。

【主な改正内容】

①オプトイン方式による規制の導入

－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広告宣伝メールの送信を認める

②法の実効性の強化

－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

－法人に対する罰金額を100万円以下から3,000万円以下に引き上げる等罰則を強化する

③国際連携の強化

－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可能とする

(参考) 特定電子メールの送信の適正化等に関する法律 (平成20年改正前)

2008/11/5

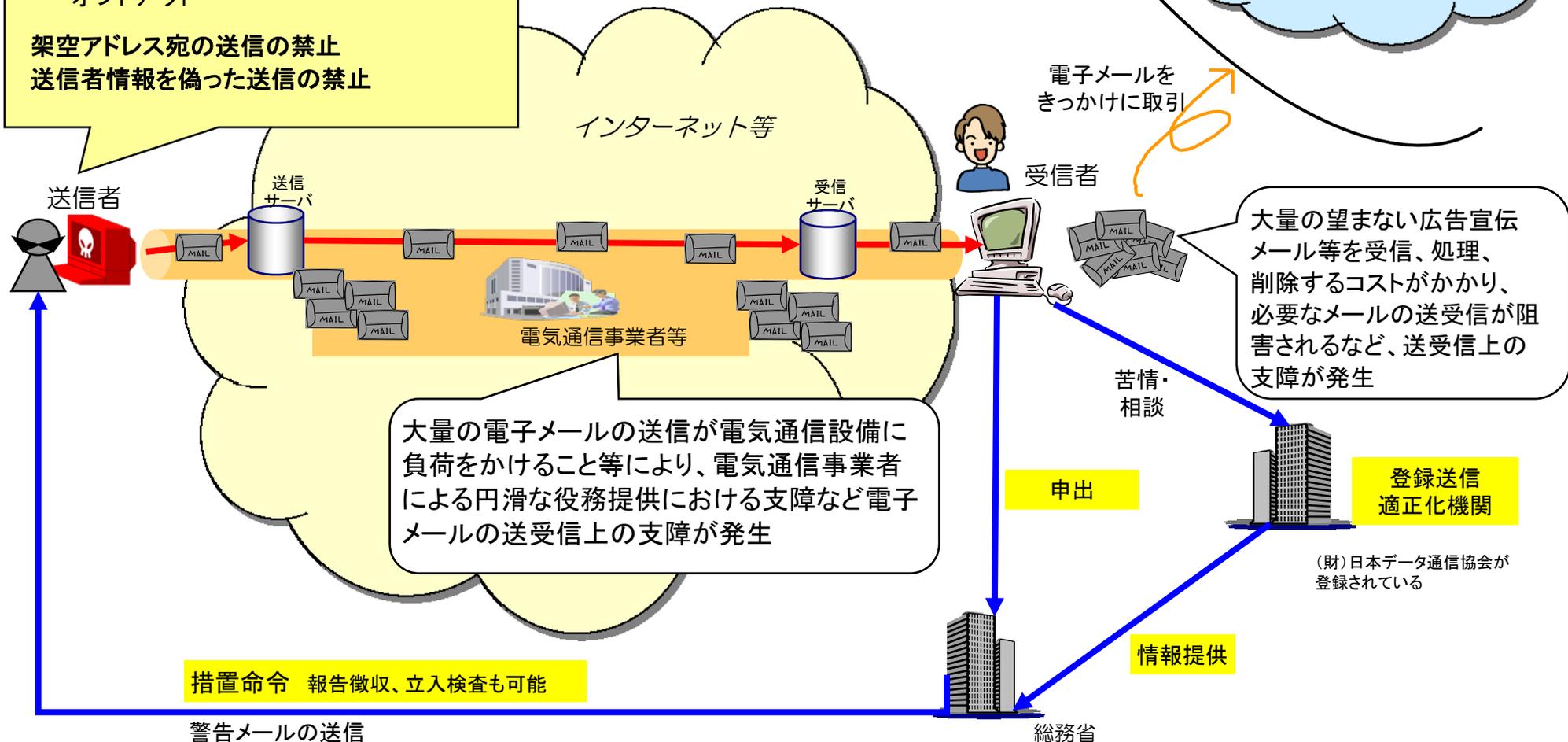
送信者に対する規制

(受信者の同意のない広告宣伝メールについて)
表示義務(※)
拒否者に対する送信の禁止(※)
=オプトアウト

架空アドレス宛の送信の禁止
送信者情報を偽った送信の禁止

(※)特定電子メール法平成20年改正により、事前の同意のない送信を禁止するオプトイン方式を導入。

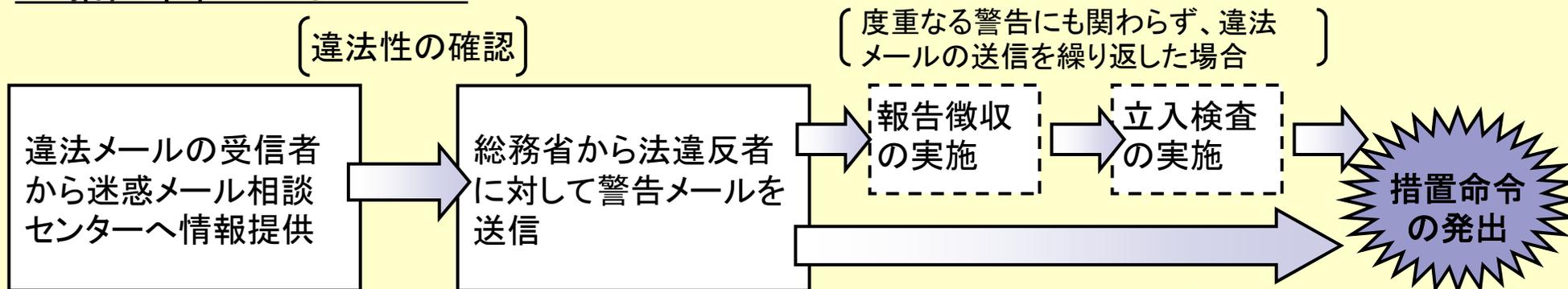
電子メールで送信された広告を契機として行われる取引
(特定商取引法による規制)



(注)送信者情報を偽った送信の禁止に違反した場合は、警察による捜査が可能。

総務省による措置命令

1. 措置命令に至るプロセス



2. 過去の措置命令実施状況

平成14年12月25日	東京都中野区の事業者(表示義務違反・再送信禁止義務違反)	
平成15年11月11日	東京都中野区の事業者(表示義務違反)	※報告徴収を実施
平成16年4月15日	東京都新宿区の事業者(表示義務違反)	※報告徴収を実施
平成17年9月22日	大阪市北区の事業者(表示義務違反)	※報告徴収を実施
平成20年2月14日	兵庫県姫路市の事業者(表示義務違反)	※報告徴収を実施
平成20年6月19日	東京都渋谷区の事業者(表示義務違反)	※報告徴収を実施

警察による摘発状況

送信者情報を偽った広告・宣伝メールの送信は、被害者からの告発等を受けて警察が捜査。

- 平成18年5月25日 千葉県警が、特定電子メール法第6条に違反した東京都内の男性を逮捕
- 平成18年8月3日 大阪府警が、特定電子メール法第6条に違反した大阪市内の元会社社長等を書類送検
- 平成19年1月16日 千葉県警が、特定電子メール法第6条に違反した東京都内の会社社長等を逮捕
- 平成20年2月6日 警視庁が、特定電子メール法第6条に違反した東京都内の男性を逮捕

1. オプトイン方式による規制の導入

2008/11/5

1. 背景

- ① 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。
- ② 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。
- ③ 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

① 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)

② 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。

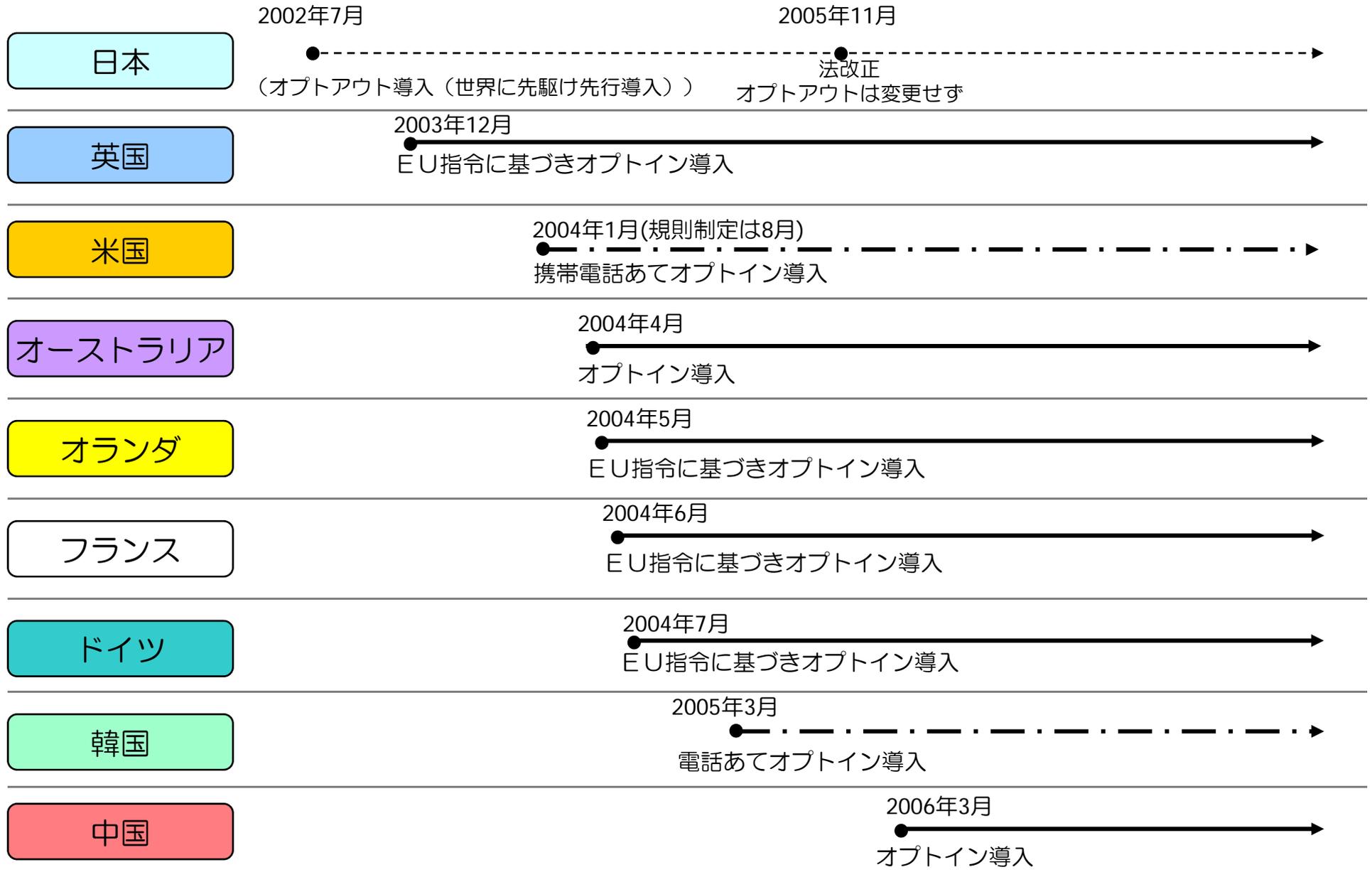
③ 表示義務

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。

④ 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) 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

① 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。

※ ボ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。

② 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。

③ 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。

④ 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。

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

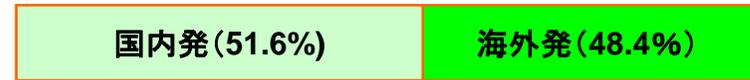
(携帯電話宛て)



海外発 (1.7%)



2007年
上半期



国内発 (5.5%)

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

① 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。

② 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

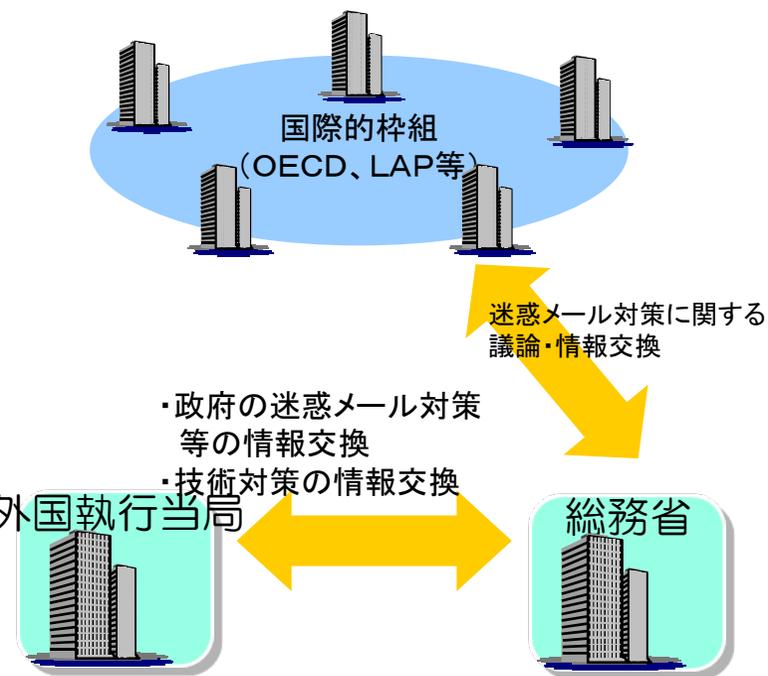
海外発国内着の迷惑メールの送信が法の規律の対象であることを明確化する。

③ 措置命令の対象の拡大(再掲)

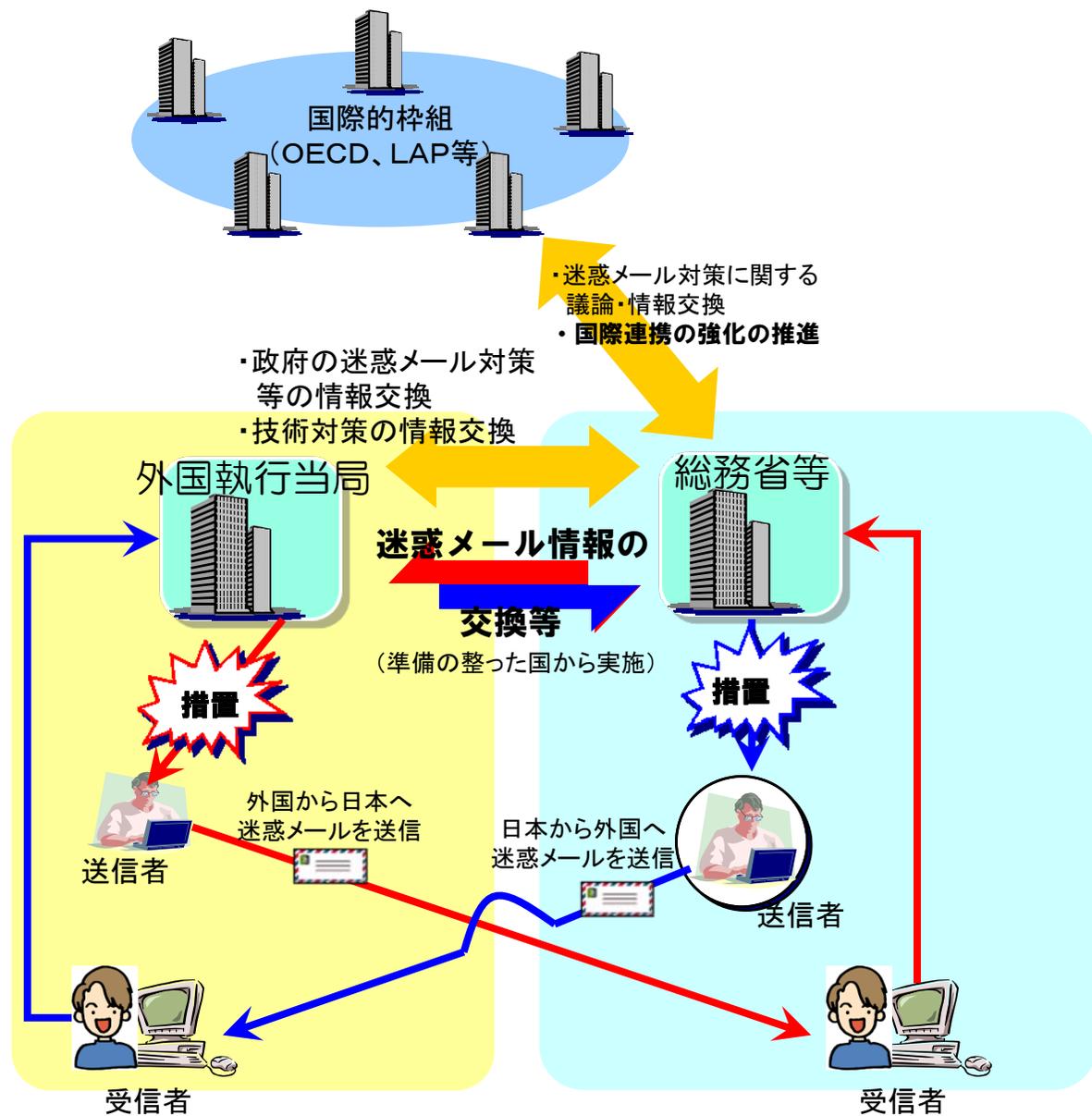
違法な送信に責任がある送信委託者に対し必要な措置を命ずることを可能とすることにより、送信者が海外にいる場合においても、違法な送信を指示している送信委託者が国内にいる場合にはその送信委託者に対し命令を行うことが可能になる。

(参考) 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



省令の内容の概要

○電子メールの定義における通信方式

ウェブメールサービス等を利用した送受信の場合も定義に含まれることを明確化

○オプトインの例外

・電子メールアドレスの通知の方法

- ① (a) オプトインの同意の確認、(b) フリーメールサービス等に付随的に広告・宣伝が含まれるものについては、適宜の方法
- ② その他の場合は、書面による通知

・電子メールアドレスの公表の方法

インターネットにより公表している場合(受信拒否の旨の表示をしている場合は除く。)

○記録保存

・保存対象

- ①通知を受けた時期・方法等通知を受けた際の状況を示す記録 又は
- ②あて先の電子メールアドレスが区別することができる記録 及び 通知を受けるために示した書面、電子メール等(定型的な部分)

・保存期間

送信を行わないこととなった日から1ヶ月(措置命令を受けた場合は1年に延長)

特定電子メール法

(定義)
第2条 (略)
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((略))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((略))であつて、**総務省令で定める通信方式**を用いるものをいう。
二～五 (略)

(特定電子メールの送信の制限)
第3条 送信者は次に掲げる以外の者に対し、特定電子メールの送信をしてはならない。
一 (略) <あらかじめ同意の通知をした者>
二 前号に掲げるもののほか、**総務省令で定めるところ**により自己の電子メールアドレスを送信者又は送信委託者に通知した者
三 (略) <取引関係にある者>
四 前三号に掲げるもののほか、**総務省令で定めるところ**により自己の電子メールアドレスを公表している団体又は個人(個人にあつては、営業を営む者に限る)

2 前項第一号の通知を受けた者は、**総務省令で定めるところ**により特定電子メールの送信をするように求めがあつたこと又は送信することに同意があつたことを証する記録を保存しなければならない。

省令の内容の概要

○オプトイン後のオプトアウト

・ 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し、適宜の方法で行う

・ オプトアウトの例外

- (a) 契約の申込み等をした者への通知の電子メールに付随的に広告・宣伝がある場合
- (b) フリーメールに付随的に広告・宣伝がある場合
- (c) その他広告・宣伝以外を主目的とする電子メールに付随的に広告・宣伝がある場合

○表示義務

・ 表示の方法

表示事項ごとに指定(例: 氏名・名称等は、受信者が容易に認識できる任意の場所)

・ オプトアウトの通知を受けるための通信設備の識別符号

URL及びそれに対応する表示

・ その他の表示事項

(a) オプトアウトができる旨、(b) 住所、(c) 苦情等を受けるための電子メールアドレス等

特定電子メール法

3 送信者は、第一項各号に掲げる者から**総務省令で定めるところ**により特定電子メールの送信をしないように求める旨(略)の通知を受けたとき(略)は、その通知に示された意思に反して特定電子メールの送信をしてはならない。ただし、電子メールの受信をする者の意思に基づき広告又は宣伝が付随的に行われる場合その他これに類する場合として**総務省令で定める場合は**、この限りでない。

(表示義務)

第4条 送信者は特定電子メールの送信に当たっては、**総務省令で定めるところ**により、その受信をする者が使用する通信端末機器の映像面に次の事項(略)が正しく表示されるようにしなければならない。

- 一 当該送信者(略)の氏名又は名称
- 二 前条第三項本文の通知を受けるための電子メールアドレス又は電気通信設備を識別する文字、番号、記号その他の符号であつて**総務省令で定めるもの**。
- 三 その他**総務省令で定める事項**

平成20年の特定電子メール法の改正によりオプトイン規制が導入されたことから、「同意」の在り方等について、具体的な解釈指針を定めるもの(11月上旬公表予定)。

1 特定電子メールとは(適用範囲等(法第2条第2号等))

- ・「特定電子メール」の範囲(広告又は宣伝を行うための手段の意義、政治活動・非営利活動等との関係)
- ・「送信者」、「送信委託者」の位置付け

2 オプトイン規制における同意とその記録(オプトイン規制における同意(法第3条第1項第1号及び第2項))

- ・「同意」の取得(同意取得時に表示及びその表示方法、第三者同意、同意の取得・確認の電子メール、デフォルトオン/オフ等)
- ・同意を証する記録(保存の内容、保存期間等)

3 明示的な同意なしの特定電子メールの送信(オプトイン規制の例外(法第3条第1項第2号～第4号))

- ・「電子メールアドレスの通知」をした者(通知の内容及び方法、例外等)
- ・「取引関係」にある者(「取引関係」とは等)
- ・「自己の電子メールアドレスを公表」している団体・営業を営む個人(公表の方法)

4 受信拒否の手段(オプトアウト(法第3条第3項))

- ・同意のあとに実際に広告宣伝メールを受信した結果の受信拒否(通知の方法、例外等)

5 特定電子メールの表示義務(表示義務(第4条))

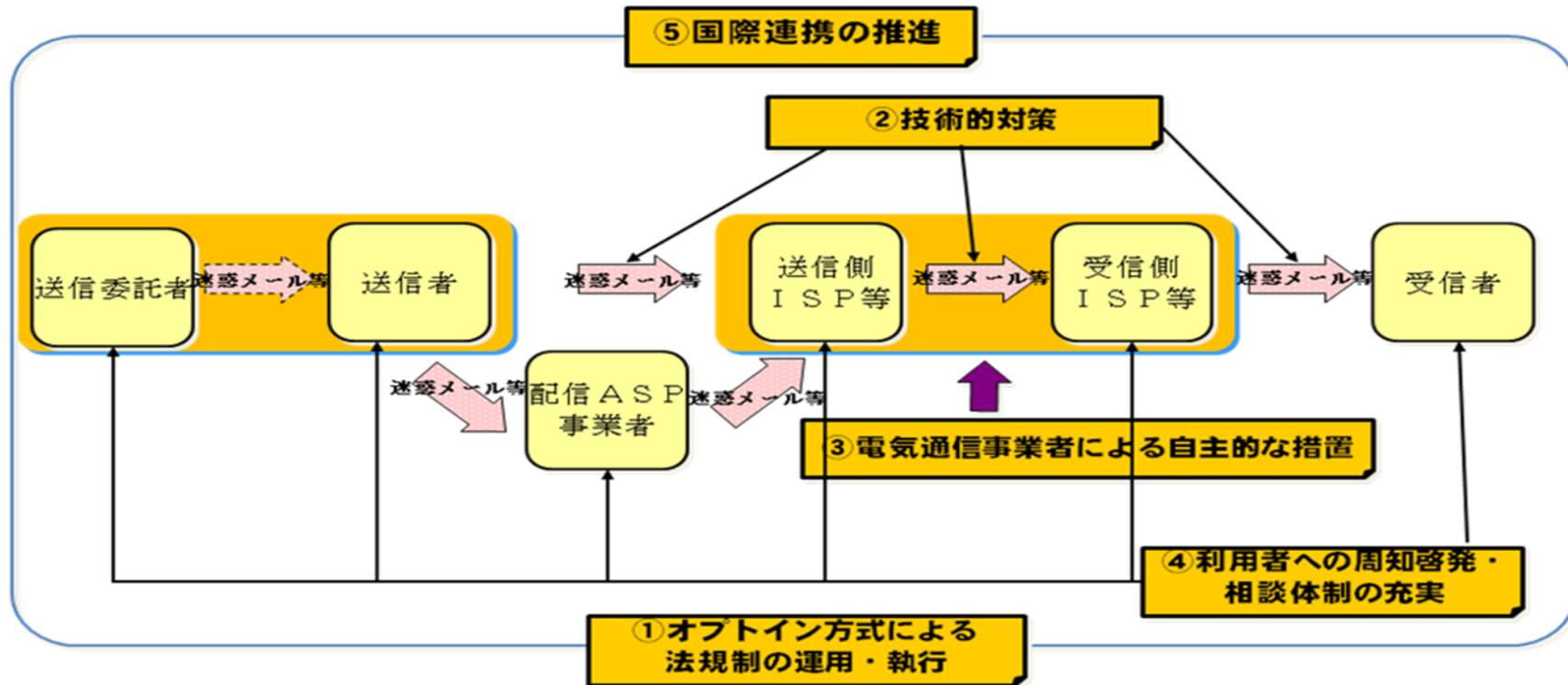
- ・「表示義務」についての考え方と基本的な表示事項
- ・「表示」として必要なその他の事項
- ・表示の方法

6 電子メールの送信の方法の改善命令(措置命令(法第7条))

- ・対象となる送信者の行為(一時に多数の者に対してする特定電子メールの送信その他の電子メールの送信、送信者の行為等)
- ・電子メールの送受信上の支障の防止
- ・送信委託者に対する措置命令
- ・必要な措置

総合的な迷惑メール対策の推進

2008/11/5



→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）

①～⑤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。

※ 技術的対策の例：送信ドメイン認証、OP25Bの推進

迷惑メール相談センター（財団法人日本データ通信協会）まで

* 特定電子メールに関する相談窓口

電話番号:03-5974-0068

受付時間:10時~17時(土日、祝日、年末年始を除く。)

(<http://www.dekyo.or.jp/soudan/denwa/>)

* 特定電子メール法違反のメールの情報提供

①違反のメールの転送(表示義務違反・送信者情報偽装)

meiwaku@dekyo.or.jp にお送りください。

(送信者情報偽装の場合はヘッダ情報、携帯電話からの転送の場合は、「受信月日」「送信者アドレス」が判るように)

②ウェブフォームへの投入

<https://www.dekyo.or.jp/soudan/meiwakuform.html> により情報提供ください。

(<http://www.dekyo.or.jp/soudan/ihan/>)

※ なお、迷惑メール相談センターでは、提供された情報について、迷惑メール対策に関連する事業者間での共有を行っております
(<http://www.dekyo.or.jp/soudan/sinfo/>)。