

2005年7月7日

迷惑メールへの対応の在り方に関する研究会 御中

(事務局 総務省総合通信基盤局電気通信事業部消費者行政課 御中)

東京都渋谷区桜丘町3-24 カコー桜丘ビル6階
社団法人 日本インターネットプロバイダー協会
事務局長 篠田 昌彦

意見書

「迷惑メールへの対応の在り方に関する研究会 最終報告書案」について、別紙のとおり意見を提出します。

1. 総論

- 当協会ならびに加盟各事業者は、今後も迷惑メール問題の迅速かつ実効性ある取り組みに全力をあげてまいります。
- 利用者の通信の秘密を守り、通信内容をそのまま欠けることなく媒介することが電気通信事業の本質であることに鑑み、事業者の自主的対応は、役務提供拒否の正当事由の整理や、フィルタリングにおける通信の秘密との関係などについて、十分な議論を踏まえた上で行う必要があると考えています。
- 本来迷惑行為の排除は法律により行政処分や刑罰によりなされるべきものであり、法執行の強化に力点をおいた対応がなされることを望みます。
- 法執行がほとんど機能していないため、一般利用者が行政処分が期待できないとして事業者の役務提供拒否を求める現状があります。通信の自由の観点から、役務提供拒否が行政処分の安易な代替手段として期待されてしまうことに対して、強い危機感があります。

2. 行政処分の執行に対する協力について

- 行政処分の執行の上で、契約者等の氏名・住所を総務省が調査できない問題が指摘されています。違法迷惑メールの送信者に関する情報を総務省の求めに応じて開示することが可能な枠組みを設けることができれば、事業者として適切かつ確固たる法執行に協力できるものと考えます。

3. 「渡り」による送信について

- 複数の事業者のサービスを組み合わせて利用する形態の場合、アクセス系事業者が共同して迷惑メール対策を行っていく可能性を検討すべきと考えます。具体的には、NTT 地域会社のフレッツサービスについて、各 ISP 事業者からの情報提供により、一定の役務提供拒否を行い得るスキームが期待されます。

4. 役務提供拒否について

- 現行の ISP 事業者による役務提供拒否については事業法上ならびに民法上の責任が及ばない保証がないところで各社の判断により行われていることについて理解を求める修文案を提出するものです。
- 各事業者が事業法上の責任、ひいては契約者から損害賠償責任の追及を受けることがないように、一定の事例について総務省が事前に見解を示すなどの支援をお願いしたいと考えます。

5. 役務提供拒否の要件について

- 「正当な理由」が予想以上に広くなると思われることから、具体的事例に即したある程度の見解を示していただきたいと考えます。

6. 特商法との関係について

- 特商法違反について契約解除等を行うことが事業法の「不当な差別的取扱い」に該当しない旨の見解が総務省・経産省連名で当協会に対しなされているところ、特商法違反は軽微なものから消費者被害に直結するものまで幅広いため、契約解除等の理由として適切ではないこともあると思われます。この点についても事業者の判断に資する情報を提供するなどの支援をお願いしたいと考えます。

7. フィルタリングの制度的問題について

- いわゆるポート 25 ブロック，逆引き不能なメールサーバからのメールの拒否などについては，「通信の秘密の侵害」に抵触するおそれがあることについて社会通念上実感できないことから，「通信の秘密の侵害」の概念をきちんと整理した上，通信の秘密の侵害にあたらないと判断される技術的対応を早急に切り分け，不当な差別的取扱いの問題として整理する必要があると考えます。

「迷惑メールへの対応の在り方に関する研究会 最終報告書案」について、意見提出の機会を設けていただきありがとうございます。

以下のとおり当協会の意見を提出いたしますので、なにとぞよろしくお願いいたします。

<p>総論</p>	<p>当協会ならびに当協会加盟の各 ISP 事業者では、大多数の利用者のインターネットの円滑な利用を妨げる迷惑メールの問題について、従前よりできる限りの取り組みを進めてまいりました。</p> <p>今後とも迷惑メール問題の迅速かつ実効性ある取り組みに全力をあげてまいりたいと考えております。</p> <p>特に一般利用者をはじめ各省庁からも期待、要望を多くいただいている迷惑メールの送信者に対する役務提供の拒否、受信側契約者へのフィルタリング等の自主的対応についても、基本的には積極的に取り組んでまいりたいと考えています。</p> <p>しかし、電気通信事業の本質は、利用者の通信の秘密を守り、内容をそのままの形で欠けることなく媒介することです。事業者の自主的な対応の多くはこの本質の例外を作るものでもありますので、きちんとした議論のもと、役務提供拒否の正当事由の整理、フィルタリング等が通信の秘密と抵触しないための条件などを検討した上でなければ、利用者の自由で円滑なサービスの利用が妨げられるなど、計り知れない不利益を生じさせる可能性があります。</p> <p>本来迷惑行為を行う人は最終的には法律に従って行政処分や刑罰を受けることで排除されるほかありませんが、これらはほとんど機能していません。一般の利用者が行政処分等の法執行に期待できないとして事業者に役務提供拒否を求める現状もあり、行政処分等の安易な代替手段として役務提供拒否を期待されることに強い危機感を持つ事業者があることも事実です。</p> <p>わが国のインターネットサービス市場ではきわめて多数の事業者が活発な競争を展開し、料金面でもサービス面でも世界に誇れる水準にあります。しかしこのことは迷惑メール送信者の「渡り」が容易であることを意味します。個別の事業者の対策では実効性もほぼ期待できないまま受信者も各 ISP 事業者も時間を空費することになりますし、事業者間の連携による加入拒否もプライバシーの見地のほか技術的可能性の問題など実現には相当の時間を要します。</p> <p>当協会ならびに加盟各事業者は迷惑メール対策に努力を惜しみませんが、民間人である電気通信事業者の対応には限界があることに鑑み、送信者に対しては法執行の強化に力点を置いた対応がなされることを望むほかありません。</p>
<p>措置命令等の行政処分について (p. 8)</p>	<p>刑罰の謙抑性の見地から特定電子メール法違反についてはほとんどが行政処分前置となっているため、行政処分の適切な執行は迷惑メール対策の中で非常に重要な地位にあるといえるところ、実際には行政処分の件数は僅少であり、法執行が適切に行われているとはいえない状況です。</p> <p>行政処分の執行にあたり、送信者の住所・氏名等の情報を総務省が入手することができないことが大きな障害になっていると認識しています。ISP 事業者は契</p>

	<p>約者から提出された一応の情報を有しておりますが、現状ではこれらを任意開示することは容易ではないと思われま。違法迷惑メール送信者の住所・氏名等を総務省の求めに応じ開示することが可能な枠組みを設けることができれば、事業者として適切かつ確固たる法執行に協力できるものと思いま。</p> <p>他の行政処分との整合性に注意する必要がありますが、違法迷惑メールは電気通信サービスを不当に利用し、その円滑な提供に直接支障をきたす行為であることから、一定の理由付けは可能と思われま。</p>
<p>「渡り」による違法迷惑メールの送信について (p. 11)</p>	<p>各 ISP 事業者のサービスのスキームを考えると、エンドユーザへのサービス全体を 1 の事業者が提供しているわけではなく、契約者が複数の事業者のサービスを組み合わせて利用する場合 (NTT 地域会社のフレッツサービスなど) や、ホールセール型による提供などが広く行われています。このうちフレッツサービスについては、ホールセール型と異なり、(1) 実質的にインターネットに接続するためのサービスであること、(2) ISP 事業者において設置場所や回線名義人などの把握可能性が低いこと、(3) ログイン ID を替えるだけで他の ISP に接続できることなどから、ISP 事業者と共同して迷惑メール対策を行っていく可能性を検討する必要があると考えま。</p> <p>具体的には、違法迷惑メールを理由に利用停止・契約解除を行った利用者の情報を NTT 地域会社に通知し、地域会社においてフレッツサービスの利用停止、一定期間の提供拒否などを行うことや、報告徴収及び立入検査等のため契約者情報を地域会社からも提供できるようなスキームが考えられるところだ。</p>
<p>各事業者の役務提供拒否等の対応について (p. 31)</p>	<p>報告書案において、「(実際には、電気通信事業者は、約款に基づき本条によらない役務提供拒否を行っている。)」と記述がありますが、現状の対応において電気通信事業法上の責任および契約者からの損害賠償責任の追及がなされないという保証がなく、さまざまなリスクを考えながら行われているのが現実だ。</p> <p>一般の利用者からはこの部分のご理解は得にくいところでもありますので、例えば、</p> <p>「～行っているが、電気通信事業法上の責任が生じ、ひいては契約者からの損害賠償責任を追及されるなどの可能性が否定できないため、法整備や行政庁の支援により法的なリスクを低減する必要が指摘されていた。)」</p> <p>などの修文をお願いしたいと考えま。</p>

<p>各事業者の役務提供拒否等の対応について (p. 31)</p>	<p>当協会ならびに加盟各事業者は、特に今回の改正法(新法 11 条)で、役務提供拒否の要件が緩和され、自主的な取り組みが行いやすくなることを一同歓迎しており、迷惑行為の迅速な抑止などを図ってまいりたいと考えます。</p> <p>大前提として、各 ISP 事業者の自主的な取り組みは、事業法等の法令の規定に抵触するものであってはなりません。また、事業者が対契約者とのトラブルに巻き込まれた場合に、民事上の責任を追及されることがあってもならないと考えます。</p> <p>しかし、現在行われ、または本報告書において ISP 事業者に期待されている取り組みがこうした問題を抱えないかについては、いまだ明確な見解が形成されるに至っておらず、迅速な自主的対応の支障となっていることが、加盟各事業者から指摘されています。</p> <p>この点については、監督官庁から事例に対する見解の提示および法令解釈のポイントの例示などの支援が行われれば、各 ISP 事業者が自信を持ってより迅速な対応を進めることができると考えられます。少なくとも、事業者が事業法上の責任を負わないと考えられる事例（ひいては、民事訴訟においても不当と評価されないことが期待される事例）についての例示を示していただくなどの支援をお願いしたいと考えております。</p>
<p>新法 11 条(役務提供拒否)の要件について (p. 32)</p>	<p>ネットワーク、特に海外のネットワークの中には、独自の運用ポリシー（ブラックリストなど）により『『迷惑な』メールを送信してくるネットワーク』からのメールの受信を拒否するようなネットワークもあることから、「相互にメールの送受信ができなくなることで自社のサービスに支障が生じるおそれがある場合」の範囲は、予想以上に広がるものと思われま。</p> <p>各事業者において正当理由の判断に苦慮する事例も予想されることから、具体的事例に即したある程度の見解を総務省において示していただきたいと考えます。</p>
<p>特定商取引法との関係について (p. 33)</p>	<p>「迷惑メール追放支援プロジェクト」では、総務省と経済産業省が連携し、総務省は特定電子メール法、経産省は特定商取引法の違反について各事業者に情報提供を行い、事業者の自主的な契約解除等の取り組みを促すこととされています。</p> <p>最近、総務省・経産省の連名により、(架空請求メール都民通報制度を端緒とした)特商法違反を理由に契約解除等を行うことが事業法の「不当な差別的取扱い」に該当しない旨の見解を当協会あてにいただいておりますが、特に特商法については違反行為の範囲が軽微なものから消費者被害を生じるおそれが強いものまで幅広く、単に形式的な違反行為だけでは利用停止等の根拠に乏しいと評価される可能性もあると考えております。</p> <p>この点についても各事業者で正当事由の判断に苦慮することが予想されることから、ガイドライン等において一定の見解を示していただきたいと考えます。</p>

<p>フィルタリングの制度的問題について (p. 38)</p>	<p>報告書案では、フィルタリング技術のすべてについて、事業法の通信の秘密および不当な差別的取扱いとの整合性に留意すべきとの記述がみられます。</p> <p>フィルタリングがおよそ通信の秘密の侵害にあたるおそれがあるとなると、当該フィルタリングの実施には契約者の個別同意を取り付ける必要が生じる場合も考えられ、事業者の契約者が送信者である場合などには対策を講じることが困難になってしまう場合もありえます。</p> <p>現実的な問題として、いわゆるポート 25 ブロック、逆引き不能なメールサーバからのメールの拒否などについては、それが「通信の秘密の侵害」に抵触するおそれがあるということについて、社会通念からは実感できないことも多いと思われれます。</p> <p>このため、「通信の秘密」が何を保護法益とするのかという問題に立ち戻り、いかなる場合に通信の秘密が侵害されたことになるかについて早急にきちんと整理する必要があると考えられます。ここで「通信の秘密を侵害しない」と判断された事項については「不当な差別的取扱い」の問題として整理し、提供約款や網仕様などにより各事業者が迅速かつ的確な対策を取り得るように支援いただきたいと考えます。</p>
----------------------------------	---