

社会安全のためのトレーサビリティV

SPAM メールに対する新たな規制

—安全・安心なインターネットライフをめざして—

吉松恵子

消費生活専門相談員・消費生活アドバイザー

1. はじめに

我が国では、2006年現在、年代を問わず国民20人の内19人が携帯電話を所有している。パソコンの場合は男女で少し差があるが、男性は5人に3人が所有し、女性も所有者が5割を超える。そして、男女とも約6割が携帯電話やパソコンからインターネットを利用している（金融広報中央委員会「暮らしと金融なんでもデータ平成19年」より）。

ネット利用者の目的の第一位はメールの送受信であるといわれているが、一方でネット通販の売り上げ額も順調に伸びている。友人とのコミュニケーションを楽しみながら豊かな消費生活を享受する一方、情報収集の手段としても活用する。これが携帯、パソコンを問わずネットライフの理想像であろう。しかし、光には必ず影が伴う。携帯を入手したものの、毎日大量に受信するSPAMメールに手を焼いている人は少なくない。削除する手間に加え、大切なメールをSPAMに紛れて見失う危険もあり、パケット通信料まで請求される。SPAMの洪水は頭が痛い問題である。

我が国には、このようなSPAMメールの害を予防するためにSPAMの送信を規制する法律がある。本稿ではそれらの法律の規制の概要を示し、更に私たちが安全安心なインターネットライフを営むために心得ておくべきことをここに整理する。

2. SPAMメールによる消費者トラブル

SPAMメールの弊害は削除の煩わしさとパケット通信料の負担だけではない。ときには数百万円にも上る消費者被害を生む場合もある。SPAMは悪質商法のツ

ルとして、ネット上に落とし穴を設けて獲物を待ち受ける業者が顧客を誘引する手段ともなっている。その具体的な事例を紹介する。

2.1 ワンクリック詐欺による高額な請求の事例

パソコンにアダルト情報サイトからの広告メールが届いた。好奇心から開封し「利用料無料」の文字につられて本文に記載されたURLをクリックしたところ、がらりと画面が替わり「登録完了」と表示されて、登録料5万円を請求された。3日以内の振り込み期限を経過した場合は遅延損害金が加算され8万円となる。支払わない場合は、自宅住所や勤務先を調査して回収に向くと書かれ、傍らに自分の契約プロバイダ名やパソコンのIPアドレスが表示されている。驚いて画面を戻って確認したところわかりにくいところに「規約」のリンクがあった。開けてみたところ、様々な内容を規定する条文が長々と続いた後に、利用料は無料だが登録料がかかるとの条項があった。

2.2 対処

これは、SPAMメールがきっかけで悪質商法の被害に巻き込まれる典型的な事例である。警察庁は、このような手口を「ワンクリック詐欺」として振り込め詐欺の1類型に分類している。

このような経験をしても決して慌てることはない。被害者は支払いを拒否することができる。たとえ規約を見過ごしていた場合でも、契約内容の確認・訂正画面が設けられていなければ、「電子消費者契約及び電子承諾通知に関する民法の特例に関する法律」（以降、電子消費者契約法）に基づき申込の意思表示の無効が主張できる。この法律はパソコンや携帯での契約は機器の操作ミスをしやすいことを踏まえ、消費者の誤操作によるリスクを軽減することを目的に制定された。同法は消費者と事業者間のインターネット取引を電子消費者取引として民法の特例を設けている。

“New Regulation Against Spam Mails—For Secured Society Using Internet—” by keiko YOSIMATSU (Advisory Specialist for Consumer's Affairs).

2.3 解説

電子消費者契約法に沿ってこの事例を解説する。事業者は、クリックすれば「登録完了」となる URL が記載された画面と同じ画面上に、「この URL をクリックすることはアダルト情報を価格 5 万円(4 日以降の支払いは 8 万円)で購入するとの意思表示である」との内容を消費者が確認できるように表示しなければならない。更に、消費者が申込みの内容を訂正したい場合にそれができるような画面設定をしていなければならない。それをしていない場合には、消費者が自らの重大な過失によって誤って申込みの場合でも申込みを撤回することができる。従って、この事例では支払いを拒むことができる。回収に向くと書かれていても慌てることはない。事業者が自宅や勤務先の情報を入手することは不可能である。

このような事態に遭遇した場合は、事業者に連絡を取らず、支払わずに無視すればよい。何より大切なのは、相手に自らの個人情報を提供しないことである。

3. これまでの規制

平成 14 年 7 月、SPAM メールへの対策として二つの法律による規制が開始された。この規制は、これらの法律が同時に改正・施行された平成 20 年 12 月 1 日までの 6 年 5 か月の間、実施された。以下に規制の概要を述べる。

3.1 特定電子メール法

「特定電子メールの送信の適正化に関する法律(以降、特定電子メール法)」は、営利目的の団体や個人が送信する広告宣伝メールを規制の対象として、大量の広告宣伝メールが送信されることによる送受信上の支障を防止することを目的として、平成 14 年 4 月に成立し 7 月に施行された。

第 1 条(目的)には「電子メールの利用についての良好な環境の整備を図り、もって高度情報通信社会の健全な発展に寄与することを目的とする。」と示されるとおり、情報通信上の障害をなくす観点からの立法であり、主務官庁は総務省である。

3.2 特定商取引法

「特定商取引に関する法律(以降、特定商取引法)」は、訪問販売、通信販売、連鎖販売取引などの消費者被害を引き起こしやすい 6 種類の取引を対象に、消費者被害の未然防止と速やかな救済を目的として昭和 51 年に制定された。消費者と事業者間の取引の適正化にかかわる法律として最も重要な位置を占め、主務官庁は経済産業省である。

インターネットの普及に伴い、消費者が電子メール広告をきっかけに被害を被る事例が急増したため、消費者を保護し取引の公正を確保する観点から、平成 14 年 4 月に同法を改正し電子メール広告規制を導入した。改正法は特定電子メール法と同時に平成 14 年 7 月に施行され、販売業者、役務提供者、またはこれらの業者から委託を受けた者(いわゆる広告代理店)が送信する広告メールを規制の対象としている。

3.3 規制の概要

これらの法律は、主務官庁や条文に書かれた目的は異なるが、実際の活用場面や事実上の効果は重複する場合が多く、規制の内容もおおむね同じである。そこで、以降はこれら二つの法律の内容を特に区別せずに述べる。

電子メールによる広告には、次に示す表示を行うことが義務付けられた(受信者から当該メールの送付を求めた場合などには表示義務はない)。

- (1) メール の 件 名 欄 の 冒 頭 に 「 未 承 諾 廣 告 ※ 」 と 表 示
- (2) メール本文の最前部に(通信文より前の部分の最前部)に、事業者や送信者の氏名又は名称および受信拒否(オプトアウト)の通知を受けるための電子メールアドレスをそれぞれ表示
- (3) 上記(2)の表示が、事業者のものであるときには、当該表示の前に<事業者>、送信者のものであるときには、当該表示の前に<送信者>と表示。(事業者であり、送信者のものであるときは<事業者><送信者>または<送信者><事業者>と表示)
- (4) 送信者の住所および電話番号を、任意の場所(リンク先を含む)に表示

3.4 省令改正による規制強化

SPAM メール被害の状況を踏まえて、平成 17 年 5 月に施行規則が改正され、同 11 月に以下の規制強化策が施行された。

- (1) 個人以外を宛先とするメールや、いわゆる SMS(携帯電話同士で短い文字メッセージを電話番号により送受信するサービス)が規制の対象に追加された。
- (2) 架空電子メールアドレス(自動作成ソフトで作成されたメールアドレスで現在使用されていないメールアドレス)宛の送信が禁止された。自動作成ソフトでランダムに作成したメールアドレス宛での広告メールの大量送信が通信障害を引き起こしたため禁止規定が設けられた。

(3) 送信者情報(送信に用いた電子メールアドレス、IPアドレス、ドメイン名)を偽って送信することを禁止し、違反者に罰則を科す規定が設けられた。

3.4 当時の消費者へのアドバイス

当時は、SPAMメールを受信した消費者が留意すべき事項として次の(1)、(2)、(3)が挙げられていた。

(1) 未承諾広告を受信した際に今後の受信を拒否する旨を通知する方法

広告メール中に表示されている「受信拒否を受け付けるためのアドレス」宛てに、次の事項a)、b)を通知する。

- a) 受信を拒否する自己のメールアドレス
- b) 受信を拒否する旨

(2) 受信拒否を通知する際の注意

住所、氏名、年齢、電話番号等の個人情報を併せて通知することを求められる場合があるが、上記a)、b)以外の情報は決して伝えない。個人情報を不用意に提供することはトラブルを招く可能性があるので控える。

(3) 受信拒否を通知した際の記録の保存

4. これまでの規制の限界と矛盾

3.4の規制導入後も、SPAMメールは増加の一途をたどった。すなわち、オプトアウト規制(受信者からの受信拒否の連絡を受けた場合にはメール送付を停止するには実効性がないことが事実によって立証された。しかも、受信拒否を通知した人に対してSPAMメールが集中する現象が起きたのである。

そのため、送信拒否連絡先の明記義務を事業者に課した当局自身が、消費者にSPAMメールには返信しないようにとのキャンペーン活動をしなければならなくなるという皮肉な事態になった。ダミーのメールを送りつけることによって送信拒否通知メールの発信元アドレスを収集し、それを実在メールアドレスリストとして売買している業者が存在するようである。このことから、オプトアウト規制を成り立たせる前提が既に崩壊していることがわかったといえる。

5. 改正後の規制

オプトアウト規制ではSPAMメールの規制は不可能であることが実証された。そこで新たな規制として、原則としてあらかじめ同意した者だけに対して送信が認められるオプトイン規制が導入されることになった。この規制は特定電子メール法と特定商取引法とを同時に改正することによって、平成20年12月1日から施行され

た。

5.1 規制の主な内容

5.1.1 規制対象の電子メール

海外から日本に向けて送信される電子メール、SMSを含む広告宣伝メール全般(非営利団体や個人が送信するメールは対象外)をも規制対象とする。

5.1.2 オプトイン規制

あらかじめ同意した者だけに対して広告宣伝メールを送信することができる。

5.1.3 例外(同意なしに送信できる場合)

- (i) 取引関係にあるものに送信する場合
- (ii) 名刺などの書面により自己の電子メールアドレスを通知した者に対して送信する場合
- (iii) 自己の電子メールアドレスを通知した者に対して以下の広告宣伝メールを送る場合

- a) 同意の確認をするための電子メール
- b) 契約や取引の慣行に関する事項を通知する電子メールであって、付随的に広告宣伝が行われているもの
- c) フリーメールサービスを用いた電子メールであって、付随的に広告宣伝が行われているもの
- d) 自己の電子メールアドレスをインターネットで公表している者(個人の場合は、営業を含む場合の個人に限る。)に送信する場合(広告宣伝メールの送信をしないように求める旨が公表されている場合は、同意なく送信できない)

5.1.4 同意を証する記録の保存義務

広告宣伝メールを送信する際には、受信者から送信することについて同意をとっている旨の記録を保存する必要がある。

5.1.5 広告メールへの表示義務

消費者の承諾を得て広告電子メールを送る場合であっても以下の事項(i)~(viii)を表示しなければならない。

- (i) 差出人に関する情報：送信に用いた電子メールアドレス(電子メールアドレス、IPアドレス、ドメイン名を偽って送信することは禁止されている)
- (ii) 送信者など(送信業務を委託している場合は送信に責任を有するもの)の氏名または名称
- (iii) 今後は受信を拒否するとの通知ができる旨：受信拒否の通知先の直前または直後に表示する必要がある。送信に用いられた電子メール宛てに返信することができる場合は、その旨を電子メ

ール中の受信者が容易に認識できる場所に表示する必要がある。

- (iv) 消費者から受信拒否通知を受けるための電子メールアドレスまたは URL (URL とする場合は、リンク先において、受信拒否に必要な情報が明確かつ平易に提供され、受信拒否の通知が容易に行うことができるよう、必要な措置が講じられている必要がある。)
- (v) 広告の対象である製品の販売事業者の氏名または名称(送信者と販売事業者が異なる場合)：消費者が販売事業者からの広告メールの送信を拒否する意思を表示するための電子メールアドレスまたは URL
- (vi) 広告本文：特定商取引法の規制に則った内容であること(リンク先での表示とすることも可能)
- (vii) 送信者などの住所
- (viii) 消費者からの苦情・問い合わせなどを受け付けることができる電話番号、電子メールアドレス、URL(リンク先での表示とすることも可能)

5.1.6 送信に同意した者からその後の受信を拒否する通知を受けた場合

送信に同意した者から広告宣伝メールの受信を拒否する旨の通知を受けた場合は、以後の送信をしてはならない。

- (i) 消費者が事業者へ今後の受信を拒否する方法
 - a) 電子メール広告中に表示されている、受信拒否の通知を受けるための電子メールアドレスあてに、受信を拒否する自己の電子メールアドレスと受信を拒否する旨を伝える。
 - b) 電子メール広告に表示されている、受信拒否の通知を受けるための URL により誘導されるウェブサイトにおいて必要事項の入力などを行う。
- (ii) その際の注意事項
 - a) 受信拒否を通知する際に、住所、氏名、年齢、電話番号などの個人情報を併せて通知することを求められる場合があるが、「受信を拒否する電子メールアドレス」と「受信を拒否する旨」以外は伝える必要はない。個人情報を不用意に提供することは更にトラブルを招く可能性があるため控える。
 - b) 受信拒否通知を行った際には、後日、通知の有無について争いになることを避けるため、その記録を保存する。

- (iii) 例外(受信拒否の通知を受けた場合であっても送信できるもの)
 - a) 契約や取引の履行に関する事項を通知する電子メールにおいて、付随的に広告宣伝が行われる場合
 - b) フリーメールサービスを用いた電子メールなどにおいて、付随的に広告宣伝が行われる場合
 - c) その他、広告または宣伝以外の行為を主たる目的として送信される電子メール(受信者の意思に反することなく送信されるものに限る)において、広告宣伝が付随的に行われる場合

5.1.7 違反者への罰則

罰則規定の内容は特定電子メール法と特定商取引法とで異なっている。

- (i) 特定電子メール法
 - a) 送信者情報を偽った送信
⇒1年以下の懲役または100万円以下の罰金(法人の場合は行為者を罰するほか、法人に対して3,000万円以下の罰金)
 - b) 受信拒否者や同意のない者への送信、架空電子メールアドレス宛て送信など
⇒総務大臣による命令。命令に従わない場合、1年以下の懲役または100万円以下の罰金(法人の場合は行為者を罰するほか、法人に対して3,000万円以下の罰金)
- (ii) 特定商取引法
 - a) 同意のない者への電子メール広告または拒否者への電子メール広告において虚偽・誇大広告や表示義務違反
⇒1年以下の懲役または200万円以下の罰金(またはこれらの併科)
 - b) 請求・承諾のない者への電子メール広告の提供、拒否者に対する電子メール広告の提供、請求・承諾があった旨の記録保存義務違反
⇒100万円以下の罰金(上記はいずれも主務大臣による改善の指示や業務停止命令の対象)

5.2 実効性確保措置

5.2.1 相談の受付と情報提供の窓口

刑事罰をとともう厳しい規制であるが、実際に罰則を発動するには証拠の収集が欠かせない。そのためは、消費者からの情報提供が不可欠である。特定電子メール

法、特定商取引法それぞれに SPAM メールに関する相談窓口が設置されている。

(i) (財)迷惑メール相談センター

<http://www.dekyo.or.jp/soudan/>

相談の受け付けと特定電子メール法に違反する可能性がある広告宣伝メールの収集・分析を行っている。

同意をした覚えのない広告宣伝メール、表示義務違反がある広告宣伝メール、送信者情報を偽装した広告宣伝メールは次のアドレスに送ってほしい。

meiwaku@dekyo.or.jp

(ii) (財)日本産業協会

<http://www.nissankyoo.or.jp/spam/>

特定商取引法に違反する電子メール広告は(財)日本産業協会において受け付けている。請求や承諾をしていない電子メール広告が届いた場合は次のアドレスに転送してほしい。spam-in@nissankyoo.jp

5.2.2 規制対象の拡大

今回の二法の改正によって、広告宣伝メールの送信を委託した者や、電子メール広告業務を受託した者が、行政による命令の対象に追加された。

5.2.3 国際連携の推進

今回の二法の改正によって、海外から発信される SPAM メールに対応するため、SPAM メール対策を行う外国の執行当局に対し、SPAM メール送信者に関する情報などを提供することが可能になった。

6. むすび—消費者の役割と今後の課題—

あらかじめ承諾や同意がない場合は、SPAMメールの送信を禁止するとした今回の特定電子メール法と特定商取引法との同時改正は、SPAMメールを効果的に規制する上でかなり有効な措置であると考えられる。今後の実効性の確保は当局の厳正な運用にかかっているが、その前提として私たち消費者からの情報提供が不可欠である。SPAMメールを受信した場合は、5.2.1の団体に転送することが望まれる。

残された課題がないわけではない。懸念の一つは、受

信拒否の通知を受けた場合であっても例外として送信できる場合があることである。もう一つは、デフォルト・オン方式が認められたことである。つまり、広告メール送信の承諾を求める文書と共にチェックボックスを表示して、消費者の諾否を問う際にあらかじめチェックボックスにチェックマークが記入されており、送信を拒絶する場合はマークを消去する必要がある。

デフォルト・オン方式による承諾を認めるかどうかは、今回の改正を検討する会議の席上で議論になった。その結果、デフォルト・オンの表示が、消費者が認識しやすいように明示され(例えば全体が白色の画面であれば、赤字で表示され)ており、かつ、最終的な申込みボタンに近接したところに表示されている場合は認めることとされた。

これらの懸念が杞憂に終わるかどうかは、今後の SPAMメールをめぐる消費者トラブルの状況いかんにかかっている。オプトアウト規制の有効性が事実によって否定された結果、オプトイン規制が導入されたように、例外規定やデフォルト・オンによる苦情が多発した場合は、現行規制を再検討し早期に改正することを提言する。

参考文献

- 1) 経済産業省商務情報政策局消費経済部消費経済政策課編 “特定商取引に関する法律の解説”，平成 16 年版。
- 2) 経済産業省ウェブ
- 3) 総務省ウェブ
- 4) 金融広報中央委員会 “暮らしと金融なんでもデータ”，平成 19 年。

吉松 恵子



1976年、東京外国語大学外国語学部スペイン語学科卒業、1987年、愛媛県生活センター消費生活相談員、1989年、国民生活センター消費生活相談員。