

迷惑メール規制に関する技術的論点WG

中間とりまとめ

平成20年1月18日

はじめに

特定商取引法では、インターネット上の取引についても通信販売として規制しているところ、近年、一部の出会い系サイト事業者等の悪質な通信販売事業者が広告主となって大量に送信される、いわゆる迷惑メールによって、消費者がさまざまなトラブルに巻き込まれる事例が目立っており、特定商取引法の法目的である対消費者取引の公正が著しく害されている実態がみられる。

そうした実態を踏まえて、平成19年2月から開催されている産業構造審議会消費経済部会特定商取引小委員会でも、迷惑メール規制を含むインターネット上の消費者トラブルの問題について、規制見直しの観点から検討を行ってきたところである。

平成19年8月に開催された第7回特定商取引小委員会では、この迷惑メールに対する規制として、その実効性を確保する観点から、従来のいわゆるオプトアウト規制を見直し、オプトイン規制を導入する等の見直しを行なうことが適当であるとされた。

もっとも、同小委員会では、「オプトイン規制を導入するに当たっては、悪質な事業者を排除するために実効性を十分に確保した仕組みとすると同時に、遵法意識のある事業者にとって過度な負担とならないよう、規制の技術的詳細な論点を詰める必要がある。また、そのためには、特定商取引小委員会とは別に、インターネット取引について専門的な知見を有するメンバーによって構成されるワーキンググループを開催し、そこで集中的に検討し、法制上の検討を行なう上で必要な論点を詰めておく必要がある。」とされた。

そこで、平成19年10月から、3回にわたって、「迷惑メール規制に関する技術的論点WG」が開催されたところである。

この「中間とりまとめ」は、今後、特定商取引法の見直しに係る特定商取引小委員会報告書(平成19年12月)の提言を実現していく上で、必要な技術的論点や実効性確保のための仕組みについて、提言している。

今後、迷惑メール規制に係る特定商取引法の改正が行なわれた場合には、その国会審議での議論を十分に踏まえ、政省令、通達等を整備する必要がある。本WGは、その際に検討を再開し、最終報告をまとめることとしたい。

第1章 迷惑メールを巡る現状について

1. 迷惑メールの増勢傾向とその被害について

(1) 平成14年特定商取引法改正後の迷惑メールの動向

迷惑メールについては、平成14年の特定商取引に関する法律（以下「特定商取引法」という。）改正において、いわゆるオプトアウト規制が導入された。

この規制の下で、広告メール(注1)の広告主である販売業者又は役務提供事業者（以下「広告主事業者」という。(注2)）が事前に相手方から承諾又は請求を得ずに送信するいわゆる未承諾広告メールについては、「未承諾広告※」を件名の冒頭に付して送信すること等が義務付けられた。また、送信先の消費者から「広告メールを送信して欲しくない。」旨の返信があった場合には、当該消費者に広告メールを再度送信することが禁止されている。

(注1) 商品等の販売条件や役務の提供条件等を記載して通信販売を行う旨が明確に表示されている広告メールのみならず、メール自体では、そうした明記がないとしても、メールの本文中でURLを表示することにより紹介しているサイト(リンク先)において、通信販売を行う旨が明記されている場合には、当該メールもサイトの広告と一体として広告とみなされる。逆に、単なる商品のイメージ広告、通信販売以外の取引を宣伝しているだけの広告やいわゆる意見広告などは対象ではない。

(注2) 反復継続的に事業を行っている者に限られる。従って、電子掲示板等において自己が所有する物品を廉価で譲渡する旨表示するのみである等、反復継続性が認められない取引について広告をしたに過ぎない者は広告主事業者に該当しない。

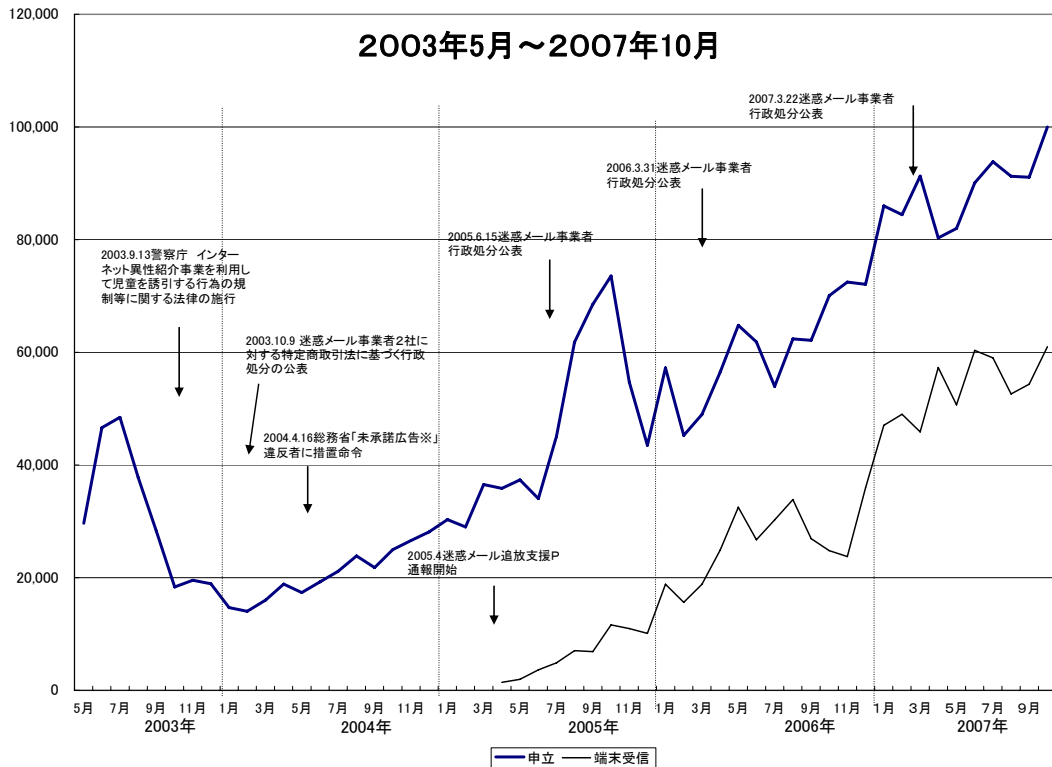
当該規制が施行されてから5年以上経過するが、迷惑メールの件数をみると、依然として増勢を持続している。図1のとおり、一般の消費者からの申立て件数は、2003年から2004年にかけて、経済産業省や総務省の相次ぐ行政処分が行なわれたことを映じてか、一時軟調傾向が続いていた。しかしながら、2005年以降は、やや山谷があるとしても、総じてみれば増勢基調にあり、本年10月には、既往最高水準を更新している。

他方、モニター端末(注)において受信した迷惑メールの件数も、2006年秋に減少する局面も見られたものの、概ね増勢傾向にあり、申立て件数と同様に本年10月に既往最高水準を更新している。

(注) 76のアドレス、うち携帯12アドレス、PC64アドレスを保有し、一部のアドレスは、掲示板・占い・懸賞・会員制情報提供サイト等に公開、その他のアドレスは非公開としている。

【図1 モニター機受信件数と情報提供件数の推移】

件数



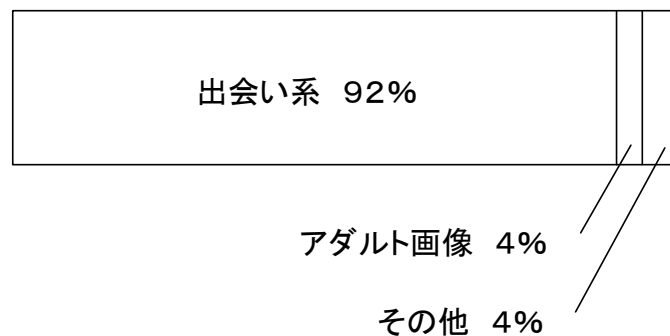
なお、これらの迷惑メールの内訳を最近1年間のデータの中からサンプルを抽出して調べた結果が図2である。一般の消費者からの申立てについても、モニター端末で受信したのも、両方とも、日本語の迷惑メールが8～9割を占めており、こうした迷惑メールは、送信元が国内のサーバーであれ、海外のサーバーであれ、主として日本の広告主事業者の商品・役務を広告するために送信されているものと推測される（注）。また、これらの日本語の迷惑メールの9割以上がいわゆる出会い系サイト事業者からのものであった（図3参照）。

（注） 昨年秋から本年にかけて、当省の「迷惑メール追放支援プロジェクト」や、各インターネット・サービス・プロバイダーによるアウトバウンド・ポート25ブロッキング（OP25B）技術導入等の成果もあって、迷惑メールの配信自体は、国内プロバイダーのサーバーからの送信からシフトし、海外、特に中国のサーバーからの送信に、相当程度移行しているものとみられる（本年7月のデータを分析すると、全体の9割が海外のサーバーから送信されているとみられる。）。ただし、上述のとおり、広告の内容をみると、国内の広告主事業者によるメール広告であるとみられる。

【図2 受信した迷惑メールの内訳】

	一般の消費者からの申立て	モニター機受信
日本語の迷惑メール	85.4%	88.3%
英語の迷惑メール	14.6%	11.7%

【図3 モニター機及び一般の消費者から申立てのあった日本語の迷惑メールの内容】



＜図2、図3ともに最近1年間に受信した迷惑メール、すなわち、一般の消費者からの申立て838千件中の2918件、モニター機受信の402千件中の2838件の各サンプルデータ（曜日・月等の組合せを異にする任意の4日分を抽出）を分析したもの。＞

(2) 迷惑メールによる具体的弊害

迷惑メールは、消費者及び遵法意識のある一般の事業者に対して、以下のとおり様々な被害を及ぼしている。

ア 対消費者

事前に請求又は承諾をしていないのに、「未承諾広告※」の件名表示もなく、一方的に送信されるメールを大量に受信することから、以下のような問題が生じている。

- ・ 不当請求等のトラブルに巻き込まれたり、ウィルスに感染したりする等の危険性がある。

迷惑メールによって、いわゆる「ワンクリック」・「ツークリック」不当請求を行なうサイトに誘引されることが少なくなく、独立行政法人情報処理推進機構に寄せられた「ワンクリック不正請求」に係る相談件数は、2005年から2007年にかけて月によって異なるが、2倍から3倍に上昇。本年10月の相談件数は369件と既往最高を記録した。

- ・ 迷惑メールを削除するつもりでいたら、気付かずに必要なメールまで削除してしまった。
- ・ 「出会い系」や「アダルト画像」など不快な内容のものが大部分を占めている。

こうした問題に対応して、消費者の方でも、これまでアクセスしたことのないサイト等から送信されたと思われるメールについては、不用意に開かないように注意している人が多くなっているとされているが、最近では、件名等を工夫し（件名が「昨日御世話になりました」等と知人であるかのように装う。）たり、中高生向けの芸能情報や占い情報等を装ったり、一般の投資家向けの情報提供サイトを装ったりする場合もあり、ワンクリック不当請求等のトラブルに巻き込まれる危険性が高くなっている。

イ 対事業者

中小の広告主事業者にとって、新規顧客開拓及び既存の顧客とのコミュニケーション手段等としての重要性は、依然として高いとする指摘がある。しかしながら、事業者が、新規・既存顧客の請求あるいは承諾を受けて適切に送信した広告メールが、大量の迷惑メールに埋もれて一括して削除されてしまうことも少なくなく、遵法意識のある事業者にとって、新規顧客開拓及び既存の顧客とのコミュニケーション手段としてのメールの活用が難しくなっている。

2. 現行法制度に係る遵守の状況について

上記1のとおり、迷惑メールが増勢の一途にある主たる要因の一つは、現行の迷惑メール規制制度が、以下に述べるとおり十分に機能していないことによるものとみられる。

現行の規制について、詳細に述べると、以下のとおりである。

- ① 表示義務規制：相手方の請求に基づかないで、かつ、その承諾を得ないで、電子メールにより広告をするときは、件名に「未承諾広告※」を表示するとともに、当該広告に係る広告主事業者から電子メールによる広告を受けることを希望しない旨の意思表示（オプトアウト）をするための方法を表示しなければならない（特定商取引法第11条第1項及び第2項並びに特定商取引法施行規則第8条第2項）。
- ② 再送信禁止規定：広告主事業者が広告メールを送信する際に、その相手方からメールによる広告の提供を受けることを希望しない旨の意思表示を受けているときは、その者に対してメールによる広告の提供をしてはならない（特定商取引法第12条の3）。

上記の規制がどのように機能しているかについて、経済産業省のモニター機に着信した迷惑メールによって、調査したところ、以下のとおりであった。

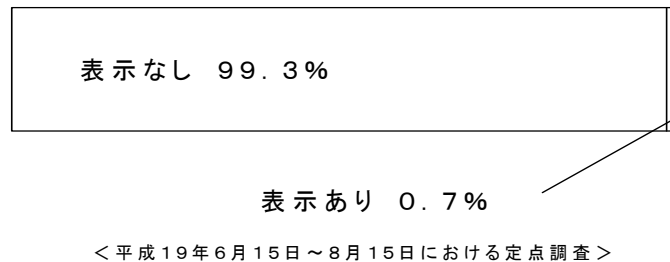
① 表示義務規制(図4及び図5参照)

- ・ 「未承諾広告※」の表示については、表示がなかったものが全体の99.3%を占めた(図4)。
- ・ オプトアウト表示については、表示がなかったものが全体の84.8%を占め、表示に従って再送信しても届かなかったものが、5.6%を占めており、結局、有効なアドレスが表示されていたのは、全体のわずか9.6%に過ぎなかった(図5)。

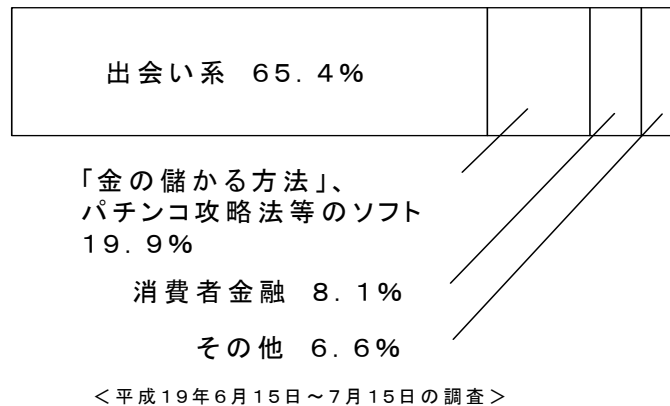
② 再送信禁止規定

- ・ メールを受け取らないことを希望しない旨を通知したにもかかわらず、メールの送信が止まらない、あるいは、かえって迷惑メールが増えてしまったとして、一般の消費者から寄せられた情報提供件数は、平成18年度で1,866件であった。

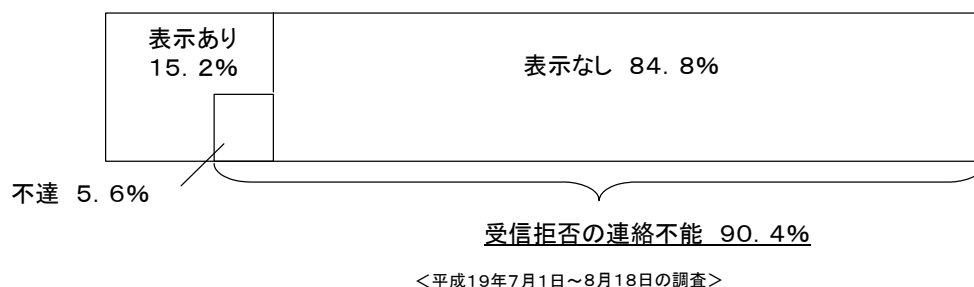
【図4 「未承諾広告※」の表示の有無】



(うち、「未承諾広告※」を件名に表示した広告メールの内容)



【図5 受信拒否通知用メールアドレスの表示の有無等】



このように、現行の迷惑メール規制が遵守されていない傾向が強まっている実態を踏まえて、総務省及び経済産業省は、平成17年から迷惑メール追放支援プロジェクトを開始し、下表のとおり、インターネット・サービス・プロバイダー（以下「プロバイダー」という。）への情報提供を行うことによって、プロバイダーがその顧客との利用契約に基づいて、迷惑メールの配信事業者や誇大広告を行なっている広告主事業者との利用契約を解除しやすくするような措置を講じている。また、実際に、主要なプロバイダーは、経済産業省からの情報提供を受けて利用契約解除を行なっているほか、こうした情報提供も利用して、OP25B技術の導入を進め、自社の動的IPアドレスからの迷惑メール送信を相当程度排除することに成功しつつある。

また、最近では、不当請求等を行なっている出会い系サイト等事業者のサイトに掲示している銀行口座について、経済産業省から、金融庁経由で当該銀行に通報し、多くの銀行がこれを受けて銀行口座の凍結等を行なっている。

しかしながら、違反事業者に対して行政処分を行なった件数は、平成14年の特定商取引改正法施行以降、わずか7件に止まっている。そのためか、多くの迷惑メールの広告主事業者や迷惑メールの配信事業者は、プロバイダーから利用契約を解除されたとしても、別のプロバイダーとの契約に切り替えたり、特に、配信事業者の場合、中国など海外経由で迷惑メールを送信していると思われる動きがみられるなど、抜本的な解決策が講じられたいえない状況にあり、結局のところ、迷惑メールの増勢傾向が続く結果となっているものと推測される。

ISPへの通知件数	迷惑メール	45,264	} 重複あり
	Webサイト	636	
	誇大広告	285	
	強制加入	519	
金融庁への通知件数		105	※18年9月～19年3月
違反事業者に対する警告件数		490	※18年10月～19年3月

3. 現行規制における実効性確保の問題点

上記のとおり、事前に消費者から請求又は承諾なく送信される広告メールをみると、ほとんどのメールで、現行の迷惑メール規制を遵守しているとはいえない状況にある。こうした違法行為に対しては、行政当局としても現行規制下で取り得る様々な対策を講じているものの、あまり実効性があがっているとは言い難いと思われる。その原因について、検討すると、現行規制には、以下のような問題が存在するものと考えられる。

- ① 現行のいわゆるオプトアウト規制の根幹は、表示義務規制であり、また、迷惑メールの広告主事業者は、一般に迷惑メール送信の実行行為自体に直接関与していない等の実態も存在する。このため、行政当局としては、迷惑メールの広告主事業者に対して立入検査を行ったとしても、実際には、その責任を厳しく問うことが難しい実態にある。

また、現行の迷惑メール規制違反行為には、直接刑事罰が適用されることもない（迷惑メール規制違反行為に対する業務停止命令・指示が行われた後、当該業務停止命令・指示に違反した場合には、刑事罰が適用される。）

- ② 現行の規制では、広告主事業者から委託を受けた別の事業者が、懸賞サイトや占いサイト等の運営を通じて、一般の消費者から別のサイトのメールを送信することについての請求又は承諾を得ずに収集したメールアドレスあてに、メール配信事業者から広告メールを送信させる等の行為が見られる。しかしながら、現行の規制では、こうした行為は対象外となっている（なお、配信事業者の電子メール送信行為自体は、総務省所管の特定電子メールの送信の適正化等に関する法律（以下「特定電子メール法」という。）によって規制されている。）。

- ③ 迷惑メールの送信を依頼している悪質な広告主事業者は、主として国内に所在しているものと推測されるとの指摘がある（注）が、現行の調査権限では所在地を把握することが困難なことが多い。

（注） 例えば、これまで経済産業省が摘発したり、プロバイダーに対して情報提供を行った迷惑メールの広告主事業者の中で、太宗を占める出会い系事業者の場合、いわゆるチャット・サービスを提供するのに必要なパート人員の確保や振込み口座等の設置等の事情から、実際、国内に所在していたり、あるいはそのような推測がなされている。迷惑メール全体の7～8割程度を占めるとみられる。

- ④ 上述のとおり、総務省及び経済産業省の迷惑メール追放支援プロジェクトや、国内のプロバイダーによるOP25B技術の導入により、迷惑メールを実際に配信している事業者は、最近、海外に、特に中国に拠点を移し、現地のプロバイダー経由で送信しているものとみられるが、現在のところ国際的な多国間執行協力体制が構築されているわけでもなく、これを完全に規制することは難しい（ただし、中国政府とは、平成19年9月に迷惑メール追放体制構築に合意し、同年10月から実施され、既に数回にわたって我が国の迷惑メール情報を中国インターネット協会に送付している。）。

第2章 迷惑メール規制の実効性確保のための見直しについて

上記のような現行規制の問題点を踏まえ、迷惑メール規制の実効性を確保するために、以下のように見直すことが望ましいと考えられる。

1 オプトイン規制の導入

広告主事業者は、消費者からの請求又は承諾に応じて広告する場合等(注)についてのみ、広告メールの送信が認められることとする。また、広告主事業者は、広告メール送信に際して、消費者から請求又は承諾を得るに当たって示している画面構成等の記録を保持していなければならない。

(注) 少なくとも以下のようなメール広告を行なう場合には、消費者保護に欠けることはないと考えられるほか、また、悪用されるおそれもないと考えられることから、適用除外とすることが適当である。なお、適用除外の内容については、各種のビジネスモデルの実態等も良く精査した上で、引続き検討していくことが適当である。

- ① フリーメールサービスへの広告掲載：メールサービス提供事業者が、広告を掲載することを条件として、消費者に無料で利用できるメールサービスを提供して広告を行う場合。現行規制においても適用除外となっている。
- ② 消費者がいわゆるネットショップやモール利用で商品等を購入した場合に、決済通知や配送通知等の、購入取引に付随して消費者あてに送信されるメールに広告を掲載する場合

上記のような規制とすることで、経済産業省及び都道府県は、以下のような手順で迷惑メールの広告主事業者の摘発を進めることができる(現行規制下での調査の流れとの比較について、13頁の図を参照)。

- ① 経済産業省・都道府県は、モニター端末の情報や金融機関・プロバイダーが報告する情報等を基に、悪質な広告主事業者を立入検査する。
- ② 悪質な広告主事業者は、メール送信についての消費者からの請求又は承諾に係る記録等を提出できないので、迷惑メール広告を行っていたことが明らかになる。
- ③ 経済産業省・都道府県は、必要に応じて業務停止命令等の厳正な処分を行なう(また、悪質な事案については、都道府県警本部へ情報提供等を行う)。

2 広告主事業者が他の事業者にメール広告を委託した場合の規制

これまでに経済産業省が摘発した事業者等の実態を踏まえると、不当請求等を行なう広告主事業者のサイトに、消費者が自発的にアクセスして自ら請求又は承諾を行なうことは想定し難いとされている。したがって、こうした広告主事業者の場合、他の事業者にメール広告を委託せざるを得ないものと推測される。

当該他の事業者が、消費者に対して別のサイトからも広告メールが送信されることについての承諾を得ずに、又は、消費者から別のサイトからの広告メールを送信することについての請求を受けずに、消費者からメールアドレスを取得し、取得したメールアドレスあてに広告主事業者のサイトを宣伝する広告メールを作成して、メール配信業者から送信させる実態がみられる。

したがって、広告主事業者は、委託した事業者がどのようにメールアドレスを取得しているかについては、実際には確認しようがない場合もあり、広告主事業者の責任を問うことが難しい場合が想定される。

こうした実態を踏まえて、広告主事業者から委託を受けた業者が、消費者からの請求又は承諾を得ずに取得したメールアドレスあてに、メール配信業者から広告メールを配信させる行為についても、効果的に対処できるような枠組みとする。

3 金融機関・プロバイダー等に対する報告徴収

迷惑メールの広告主事業者や当該事業者から広告メールについて委託を受けた事業者については、通常、その居所等についてそのサイトやメール上明らかにしていないなど情報の入手が困難であることが多いが、当該事業者と取引関係にある事業者（金融機関やプロバイダー等）に対して、報告を徴収することができる規定を設けることとする。当該規定を活用することによって、違反事業者の摘発が容易になるものと期待される。

4 1及び2の行為について行政処分・刑事罰の対象

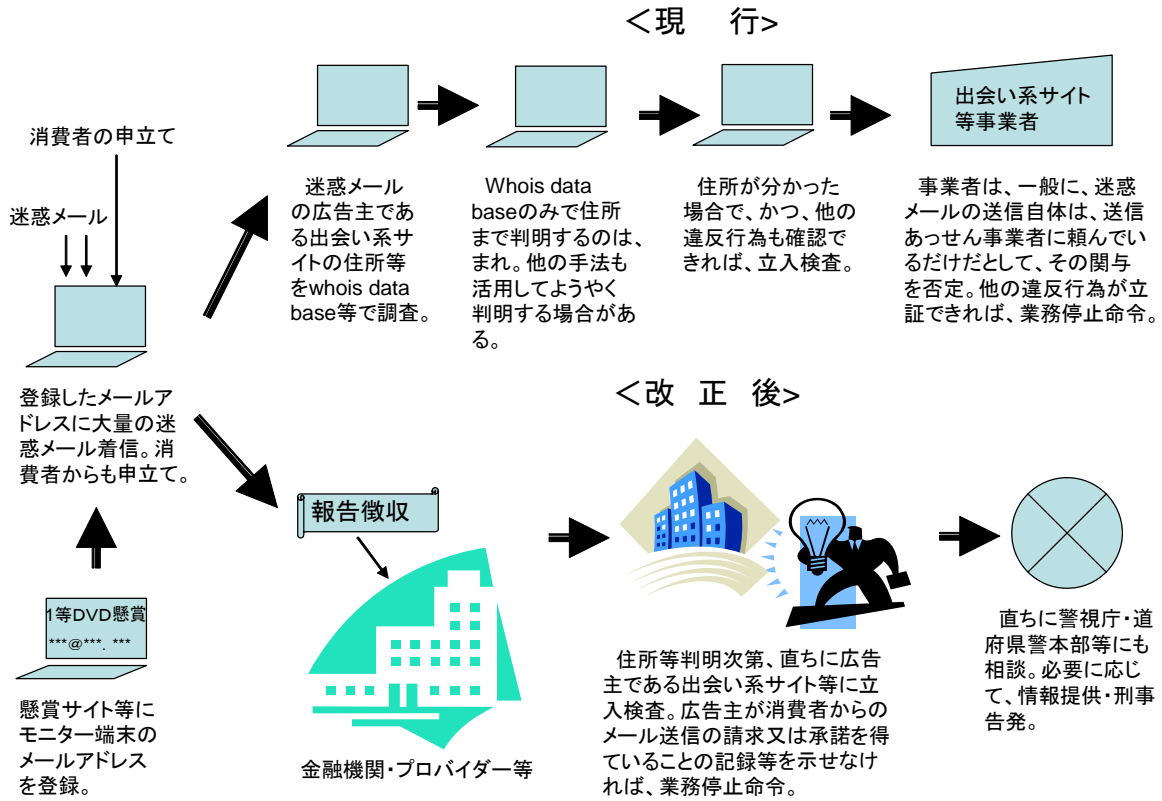
現行規制においても、広告主事業者がオプトアウト規制に違反した場合には、行政処分の対象とされていたが、実効性を確保するため、上記1及び2の行為双方について、業務停止命令を含め厳正に行政処分を行うことができるようにするほか、刑事罰の対象とする方向で検討することが望ましい。

前述のとおり、迷惑メール全体の9割程度が海外のサーバーを経由して配信されるものの、そのうちの7割程度は国内所在の事業者が広告主事業者である

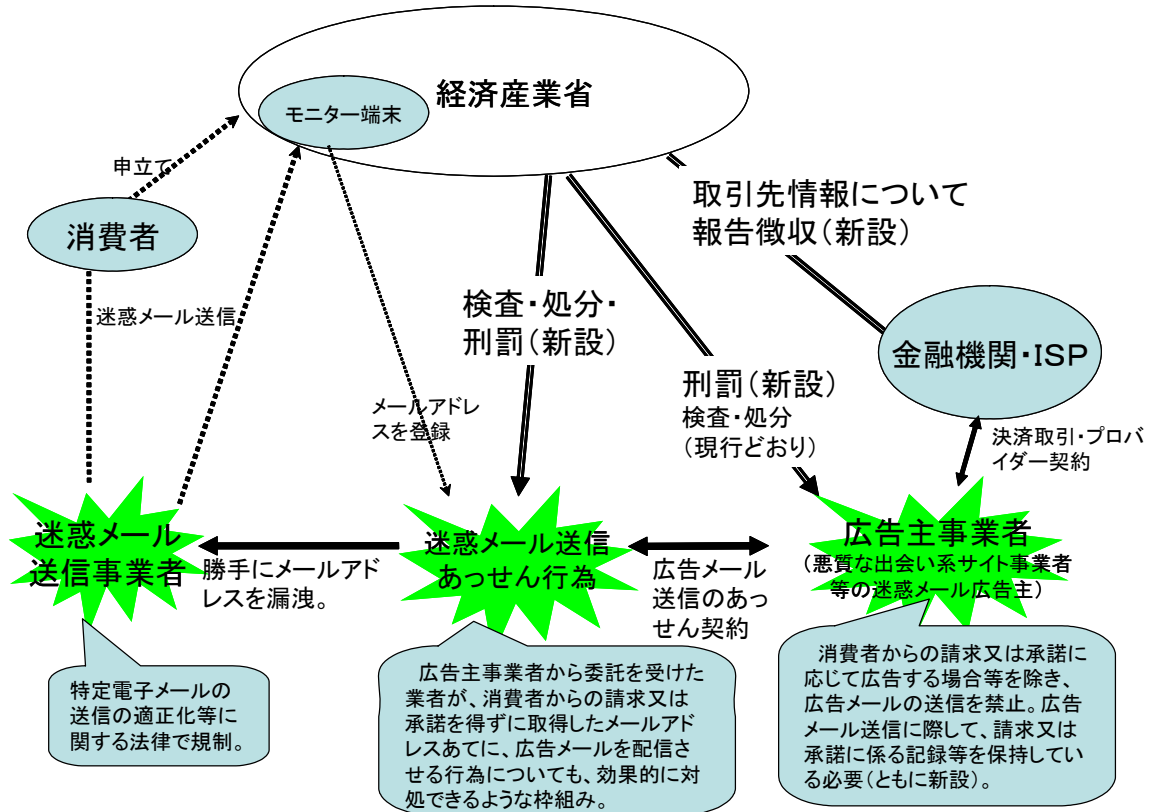
ものと推測され、金融機関やプロバイダーからの報告によって広告主事業者を特定できる可能性が高いと考えられる。さらに、全体の3割程度については、インターネット上のドメイン名をたどることができるので、配信業者を捕捉することができ、上記の実効性が強化された規制の対象となり得ると考えられる。したがって、行政当局としては、こうした水準を当面の目途として、執行体制強化を図る必要がある。

また、本年12月の特定商取引小委員会報告書で提言されている消費者団体訴訟制度においては、迷惑メールも差止めの対象となり得ることから、適格消費者団体と行政当局が協力して迷惑メール防止に向けた取組みを強化していくことも期待される。

調査・処分における現行と改正後の手続等の比較



迷惑メール撲滅に向けた対応策について



第3章 オプトイン規制を導入する際の技術的論点について

上記のように、迷惑メール規制についての実効性を十分に確保する観点から、オプトイン規制等を導入する見直しを行う場合、様々な技術的論点が存在し、こうした論点をどのように取り扱うかによっては、実効性が十分に確保できなかったり、あるいは、過度な規制を一般の事業者を負わすことになったりすることも懸念される。そこで、以下では、先ず、どのような視点に留意して技術的論点を検討していく必要があるかを整理し、その上で、各論点についての検討結果をまとめることとする。

1. 技術的論点を検討する上で留意すべき点

(1) 消費者が安心して受信し、又は受信停止の意思を通知できる制度

上述したとおり、現行の迷惑メール規制の下では、以下のような苦情が後を絶たないことから、こうした苦情に対応できるようにすべきである。

- ・ 懸賞に応募しただけのはずなのに、そのサイトや別のサイトから次から次へと広告メールが送られてきて削除に手間がかかっている。中には不当請求を行なうのではないかと疑われるサイトからのメールもあって危うくアクセスしそうになった。懸賞に応募した際には、メールアドレスや住所・氏名を書き込むまでの画面には、そうした別のサイトから広告メールが送られてくる可能性を示す文言は見当たらなかったため、明示的に承諾した覚えはない。しかし、そのサイト内を探してみたら、利用規約が掲示されており、それを見ると「当社と提携する事業者からの広告を受領することを同意する。」旨が記載されていた。
- ・ 無料の情報メールが送信されてくるだけだと思っていたら、受信メールを開封してみたところ、実は有料であり、振込先が指定されていた。
- ・ 広告を含むメールマガジンを請求して送信してもらったが、大量に送信されてくる上、内容としても家族に見せられる内容のものでもないため、受信拒否しようとしたところ、手続が異様に複雑で困った。

(2) 健全な事業者のビジネスを阻害しない制度

上記(1)に挙げられているような苦情が生じないようにするために必要な規制については、実効性確保の観点から漏れがないような手当てを講じることで、悪質な事業者が規制の間隙を狙うことがないように配慮すべきである。

他方、消費者の利便性を高めることには資するとしても、上記(1)で挙

げたような苦情を解消するのに直接資することになるかどうか効果の面で疑問があるような規制についてまで、法的な義務を課すとした場合には、健全な事業者のビジネスや新規参入意欲・イノベーション意欲等を阻害することも懸念される。したがって、消費者にとって不意打ち感や不当性を感じる可能性が低い場合については、規制が過剰にならないよう留意すべきである。

また、業界全体の自主的な取組みを進めること等によって、消費者にとって利便性の高いインターネット利用環境を構築していくことが必要である。

他方、業界においても、そうした自主的な取組みを進めていく上では、消費者によってはインターネット上の取引に対する理解度が相当程度異なっていること等の事情も十分に踏まえ、経験の浅い消費者にも十分配慮していく必要があるほか、そうした観点で、消費者団体等ユーザーサイドとの意見交換を積極的にしていくことも考えられる。

(3) 法執行機関が迅速かつ厳正に法執行措置を講じることができる制度

インターネット上の取引については、一般の通信販売と比較して、通信記録に係る捕捉可能性、送受信等に係る過誤の発生日合、事業モデルの流動性等の面で大きく異なっていること等が指摘されており、そうした面を踏まえて、消費者からの請求又は承諾なく意図的に不特定の消費者に対するメール広告を行なう悪質な事業者を対象を絞って迅速かつ厳正な法執行措置を効率的に行なうことができる制度設計をしていくことが望ましく、特に以下の点に留意すべきである。

- ・ 消費者からの請求又は承諾があったという事実を示す記録の保存を義務付ける必要があるところ、悪質業者であれば偽装しない限り保存しているはずがなく、また、遵法意識のある業者であれば当然に保存しているはずの記録を保存義務の対象とする必要がある。
- ・ 適用除外対象や、請求又は承諾の定義については、法令のみならず、通達等によって、明確かつわかりやすいものとするこゝで、消費者及び事業者双方にとって予見可能性の高いものとする必要がある。
- ・ 企業同士の再編や、データベース統合等の事業再編が激しい業界であることを踏まえ、法執行等の規制の運用に当たっては、消費者からの請求又は承諾に係る記録の承継の実態等に十分配慮する必要がある。
- ・ 単発的に誤って送信されたに過ぎないような場合もあることも踏まえ、事業者側の実態を十分に調査した上で、適正な法執行に努める必要があ

る。

- ・ 迷惑メール撲滅に向けて、経済産業省・総務省等関係省庁、警察当局、都道府県、消費者団体、関係業界団体等が協力して、執行に当たることができるような制度設計とすることが望ましい。

2 技術的論点について

(1) 消費者からの請求又は承諾とは、どのような場合か。

消費者からの請求又は承諾があったということは、消費者が明確に意識して請求又は承諾を行なったということである。したがって、消費者が請求または承諾に係る表示を見過ごす、あるいは見ていない可能性が高いにもかかわらず、包括的に黙示の同意を強制するようなクリックが行なわれたからといって、請求又は承諾があったとみることはできない。

具体的には、以下のように整理することが適当である。

- ① 消費者が購入したショッピング・サイト、モール等からの広告メールの請求又は承諾については、いわゆるデフォルト・オン方式(注)によることも認められるが、その場合、デフォルト・オンの表示について画面の中で消費者が認識しやすいように明記(例えば、全体が黒色系の画面であれば、赤字で明記)され、かつ、送信ボタンに近接したところに掲示する必要がある。

(注) デフォルト・オン方式とは、購入者情報を入力・送信する画面等において、「今後、広告メールの送信を希望する。」旨の表示の横のチェック・ボックスにあらかじめチェックが入っており、消費者が送信ボタンを押すと、広告送信について請求又は承諾したことになる方式をいう。

- ② いわゆる懸賞サイトや無料情報サービス等のメールアドレスを記入させることを条件の一つとして、様々なサービスを無料で提供しているサイトにおいては、自サイトからのメール送信についての請求又は承諾を得る場合、その旨について消費者が認識しやすいように明記(例えば、全体が黒色系の画面であれば、赤字で明記)しておく必要がある。

特に、別のサイトから送信されることの請求又は承諾については、メールアドレスを入力させる過程等において、消費者が認識できるようにする仕組みとする必要がある。

- ③ 他方、インターネット上の取引以外に、営業所等(特定商取引法第2条第1項第1号で規定されるもの)における販売等も行っているネット

ショップ事業者が、営業所等の店頭での名刺交換やアンケート用紙記入等を通じて、消費者から直接メールアドレスを入手したような場合には、当該事業者からの広告メールについては、請求又は承諾があったものとみなしてもよいと考えられる。こうした場合であれば、消費者にとっては、不意打ち感や不当性を感じることは少なく、また、直接対面で行っている相手でもあることから、一定の信頼感を持って配信停止の意思を伝えることができるものと考えられるためである。

なお、上記の考え方については、経済産業省令においてある程度明確に定めることが必要であるとしても、様々なビジネスモデルに対応したきめ細かな考え方が示すことが必要である。したがって、通達あるいはガイドラインにおいて、明確に規定することで予見可能性を十分に確保すべきである。

(2) 消費者からの請求又は承諾に係る記録について

広告メール送信について、事前に消費者から請求又は承諾があったことを示す記録としては、技術的にみて、また、経済的にみて実行可能なものであり、かつ、法的にみて請求又は承諾の事実について立証可能なものとすべきである。具体的には、以下のとおり整理することができる。

- ① 経済産業省等行政当局や関係団体のモニター端末で受信した迷惑メールの摘発を中心に執行を進めていくとすれば、インターネット上の消費者からの請求又は承諾の意思表示について、1件ごとの記録保持を義務付ける必要はなく、事業者側が消費者から請求又は承諾を得るに当たってどのような画面構成等を示しているかについての記録保持を義務付けておくことで足りるものと考えられる。この場合、遵法意識のある中小事業者にとっても、それほど大きな負担とはならず、厳正に執行していく上で必要な立証も可能であると考えられる。
- ② インターネット上の取引以外に、営業所等における販売等も行っているネットショップ事業者が、営業所等の店頭での名刺交換やアンケート用紙記入等を通じて、消費者から直接メールアドレスを入手したような場合には、名刺等をそのまま保管しておくことで足りるものとし、わざわざ電磁的記録として整理して保持しておく必要はないものと考えられる。

(3) オプトイン後の受信停止及び承諾又は請求の再確認について

オプトインした後に送信されてきたメールについて受信停止とするオプ

トアウトの手続については、消費者にとっての利便性とデータ・セキュリティ上の安全性のバランスをとった適切なものとすべきである。

他方、受信停止とする手続が上記のとおり、適切なものであるとすれば、時間が経過したとしても改めて消費者から請求又は承諾を取り直す必要はない。また、改正法施行前に請求又は承諾を取得したものについて、あるいは、企業再編・データベース統合等の事業再編前に請求又は承諾を取得した場合についても、改めて取り直す必要はない。

(4) 広告メール上の表示事項について

法的に義務付けられるべき表示事項としては、以下のものが考えられる。

- ① オプトアウトの方法
- ② 広告メールの作成責任主体（通信販売業者、オプトイン事業者又はメールマガジン事業者等）の名称、住所等
- ③ 広告メールの発信元が、自らのサイトで消費者から電子メール送信の請求又は承諾を受けたのではない場合には、少なくとも最初のメールにおいて、請求又は承諾を受けたサイトの名称等を表示。

(5) その他の論点

法的規制を要するものではないが、安心安全なインターネット上の取引環境を構築する上で、以下のような取組みが行なわれることも含めて、引き続き検討を進める。

- ① インターネット取引についての経験・知識の浅い消費者にとっても、請求又は承諾について大変容易に理解できるような表示とはどのようなものであるかについては、消費者団体等ユーザーサイドの意見も踏まえて、関係業界団体等においてベスト・プラクティスを推奨していくことも考えられる。

- ② さらに、成りすまし防止を図るためには、ダブルオプトイン制度(注)、メールアドレスとともに本人を確認できる情報を入力させる方法、第三者の配信システムの利用等の取組みが行なわれることも考えられる。今後こうした取組みについても、同様にベスト・プラクティスを定めたり、企業における自主的な取組みを進めたりしていくことも考えられる。

(注) ダブルオプトイン制度とは、消費者から広告メール送信について請求又は承諾があった後、当該消費者が入力したメールアドレスあてに確認のメールを送信し、仮に、その消費者から広告メール送信に係る自らの請求又は承諾を確認する旨のメール送信があった場合のみ、広告メールを送信す

ることとする方式をいう。

- ③ また、公的機関あるいは第三者機関において、上記のようなベスト・プラクティスに従っている、あるいは、それ以上に望ましい表示を行っている中小ネットショップ事業者を顕彰する等の仕組みを設けることも考えられる。
- ④ 消費者が、仮に請求した、あるいは承諾を与えた覚えのないサイトからのメールを受信した際には、これを転送して情報提供できる第三者機関を設け、当該第三者機関が行政当局と協力して、執行の一端を担うことができるような仕組みを検討していくことも考えられる。

おわりに

上記のような広告メール規制の見直しが行われた場合には、一定の実効性が確保されるものと期待されるが、より実効性を上げていくためには、こうした制度の見直しのみならず、消費者に対する啓蒙活動が大きな鍵を握っていくものとする。

特に、インターネット取引の場合には、消費者が不用意にメールアドレスを入力してしまったり、送信されてきたメールに誘引されたサイトで、図らずもクリックを行なってしまったりすること等に起因して、様々なトラブルに巻き込まれる事例がみられる。

したがって、こうしたトラブルの事例について、適宜情報提供が行われる必要があるほか、消費者が自ら表示を確認した上で能動的に請求又は承諾を行う必要があること等制度見直しに係る周知活動を、国・都道府県・消費者団体・関係業界が一体となって協力して行なっていくよう努めるべきである。

その上で、さらに悪質巧妙化していく事業者については、確実に摘発できるよう、経済産業省・総務省・都道府県等の関係行政当局は、警察当局とも連携を深めつつ、強力に執行を進めていくことが求められている。