

迷惑メール対策の現状と 今後の課題

平成16年12月6日

経済産業省
消費経済政策課

目 次

1 . 迷惑メールの現状	・・・	1
2 . 迷惑メール対策	・・・	14
3 . 今後の検討課題	・・・	23

1. 迷惑メールの現状

1) 定義及び問題点

迷惑メール: 電子メールにより、一方的に送信される商業広告

(unsolicited commercial e-mail)

何が迷惑か: 余分な通信料金がかかること(携帯電話メール)

電子メールの開封・廃棄に手間がかかること

出会い系サイトやアダルトサイトなど不快な内容の広告であること

不当請求等のトラブルのきっかけとなること …

2) 経緯

H13春～ 携帯電話を中心に迷惑メールが急増し、社会問題化

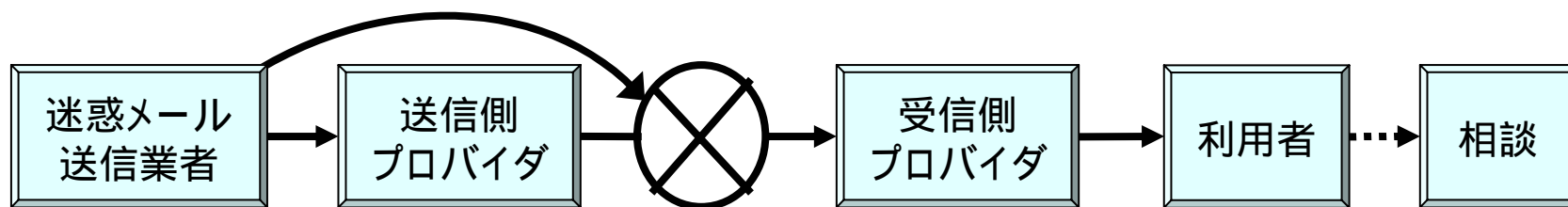
H14春 通常国会にて特定商取引法の一部を改正する法律、特定電子メール法が成立

H14.7 両法施行

H15.10 経済産業省、特商法違反(表示義務違反)で迷惑メール業者を行政処分

H16.10 総務省「迷惑メールへの対応の在り方に関する研究会」開催

3) 迷惑メールの実態(調査のポイント)



利用者が実際に受信した迷惑メールの数
 利用者が迷惑メールに関して相談した数

迷惑メール受信状況
 迷惑メール苦情相談状況

迷惑メール受信状況調査 (経済産業省調べ)

名称	平成13年調査	平成16年第1回調査	平成16年第2回調査	平成16年高校生調査
調査対象	インターネットメール及び携帯電話メール利用者			高校生
調査方法	ネット調査会社登録モニターに対し、事前調査を行いインターネットメール及び携帯電話メール利用者を抽出した上で、電子メールにより調査協力を依頼した。電子メールではアンケート専用サイトのURLを告知し、回答者はホームページ上にて回答を行った。尚、通信利用動向調査(総務省)によるインターネット及び携帯インターネット利用者の年齢別の利用者数分布と一致するよう年齢別のサンプル数を設定し、設定サンプル数が得られた時点で調査を終了した。			各都道府県から1校ずつ抽出、1クラス分の調査を依頼し、郵送で回収。
調査期間	平成13年11月2日～11月5日	平成16年8月6日～8月7日	平成16年11月19日～11月22日	平成16年9月27日～11月8日
有効回答数	2666通	2009通	2051通	799通

本調査において、「迷惑メール」とは、知らない会社等から携帯電話やPCに送られてくる広告等を目的とした身に覚えのないメールのことをいう(ウイルス・メールやメール・マガジン等は除く)。

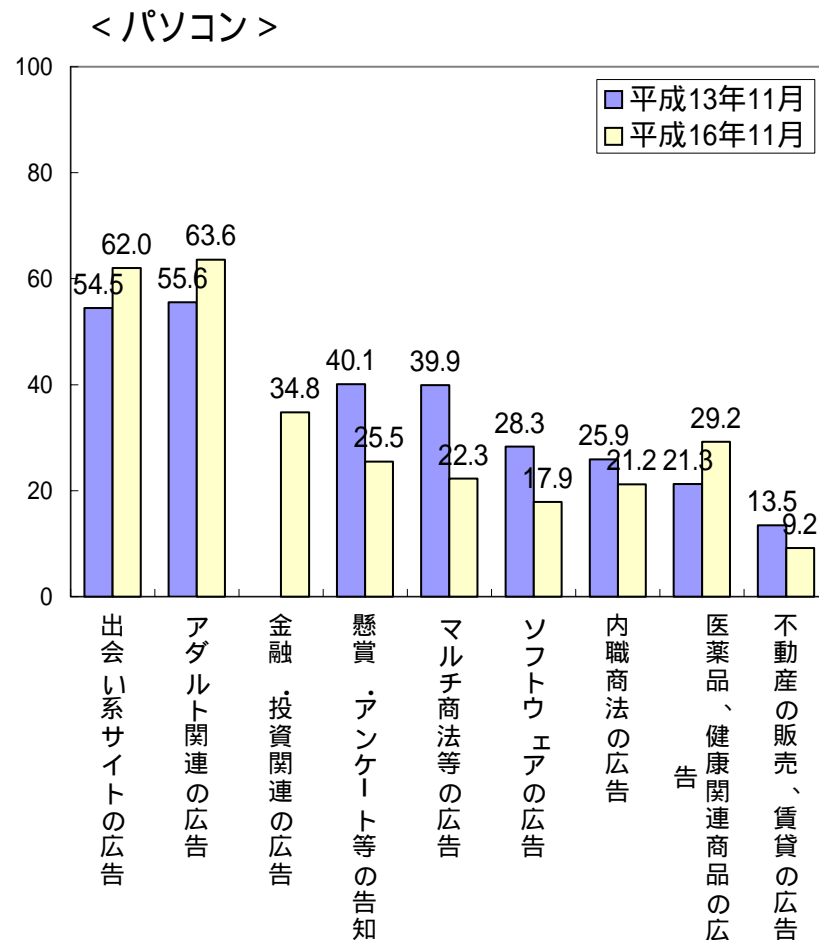
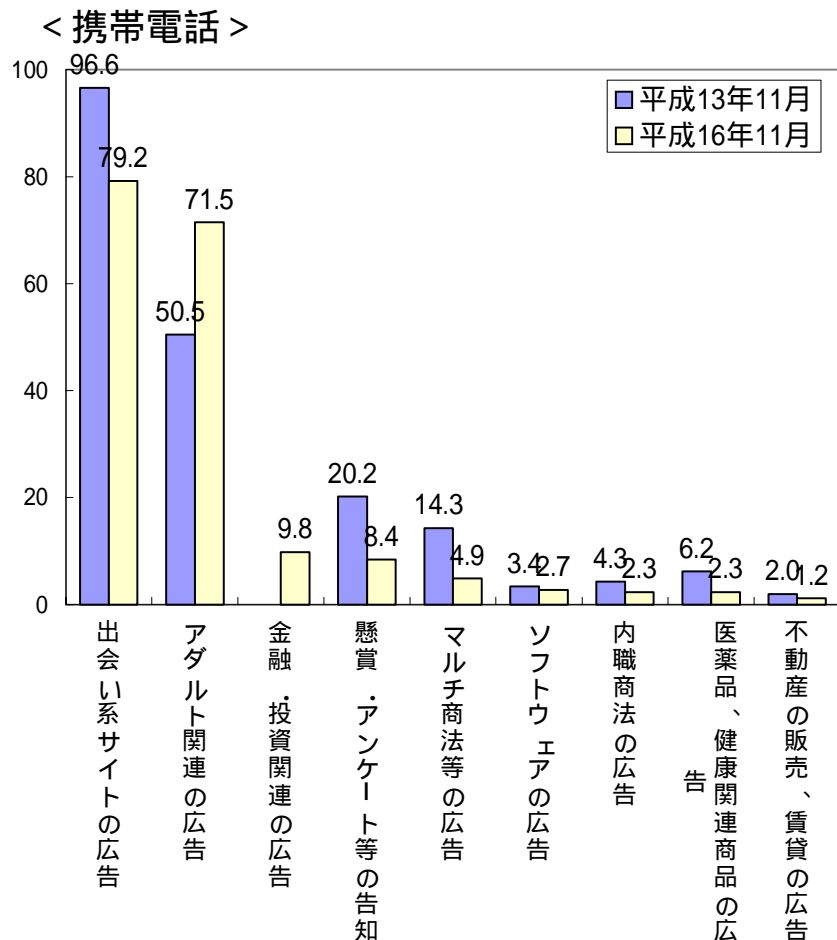
迷惑メール苦情相談状況調査 (経済産業省調べ)

- (1)(財)日本産業協会への迷惑メール申立状況
- (2)経済産業省消費者相談室で平成16年4月1日～10月31日までに受け付けた「迷惑メール」に関する苦情相談

4) 迷惑メール受信状況(その1)

受信した迷惑メールの内容(複数回答)

携帯電話・パソコンともに出会い系サイト及びアダルト関連の広告の割合が高い。携帯電話ではそれ以外の分野の迷惑メールが少ないのに対し、パソコンでは他の分野の迷惑メールも多い。

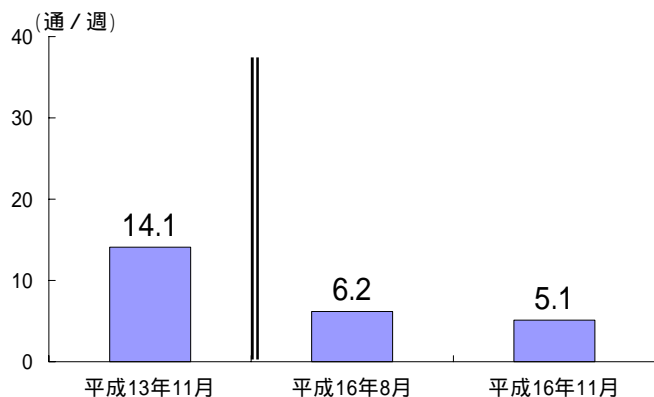


4) 迷惑メール受信状況(その2)

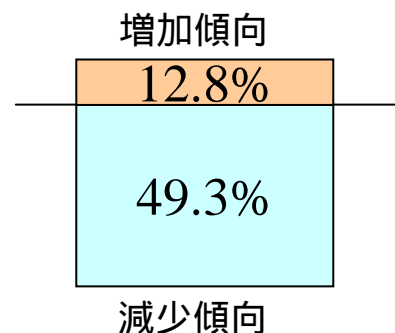
携帯電話での迷惑メール受信状況

この3年間で迷惑メール受信数は大幅に減少し、最近も減少傾向にある。また、この期間に迷惑メールをほとんど受信しない人が大幅に増加しているが、一部には大量の迷惑メールを受信している人も存在する。

< 迷惑メール週平均受信数の推移 >

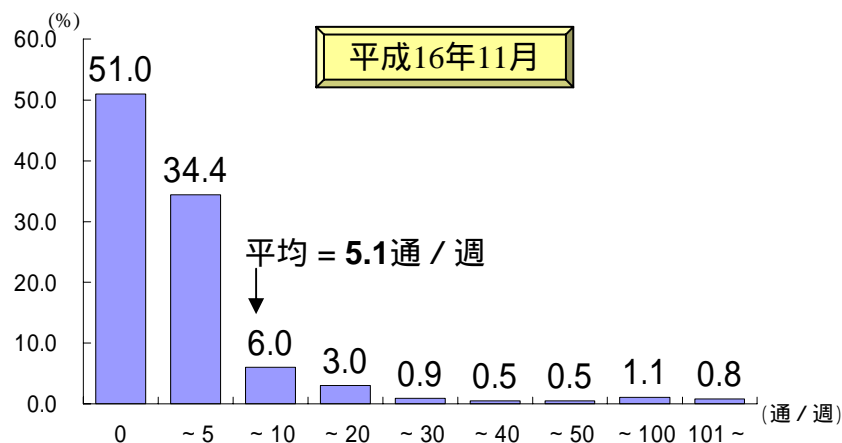
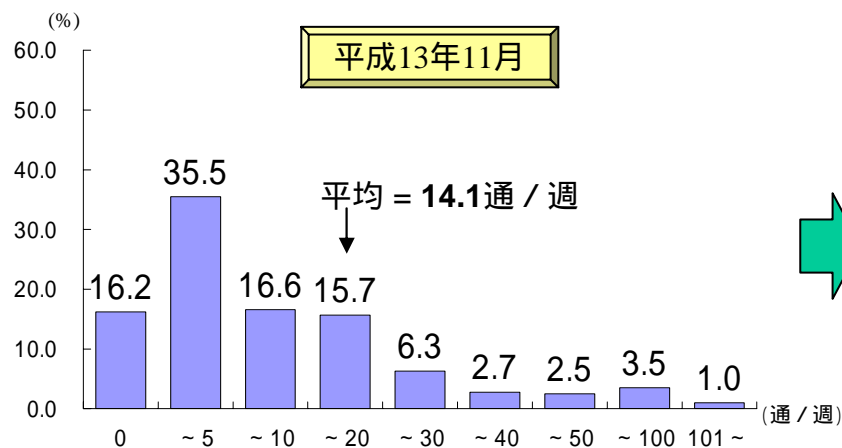


< 最近数ヶ月の受信数増減感 >



注) 迷惑メール受信経験がある人について調査

< 迷惑メール受信数分布 >



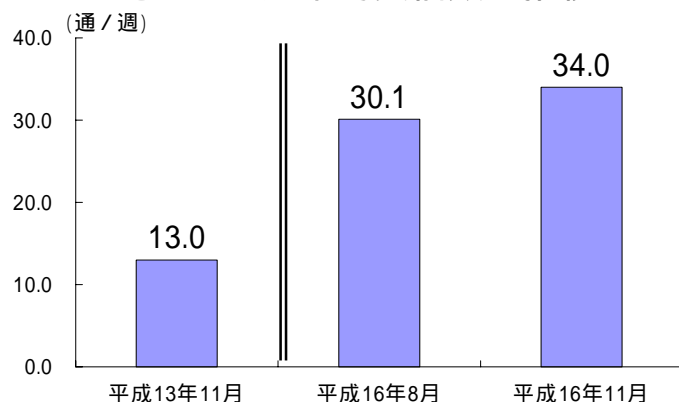
出典) 平成13年調査、平成16年第1回、第2回調査

4) 迷惑メール受信状況(その3)

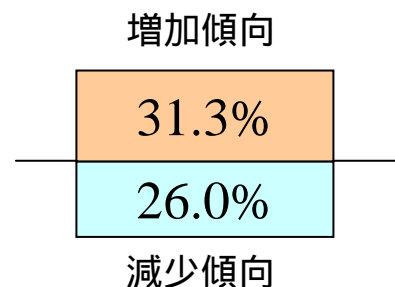
パソコンでの迷惑メール受信状況

パソコンに着信する迷惑メールの受信数は増加傾向にある。また、この3年間で迷惑メールをほとんど受信しない人が増加している一方で、大量に受信している人も増加している。

< 迷惑メール週平均受信数の推移 >

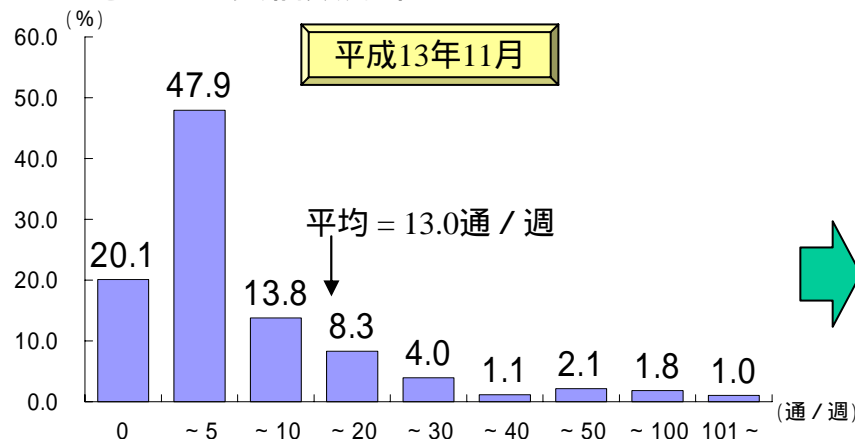


< 最近数ヶ月の受信数増減感 >

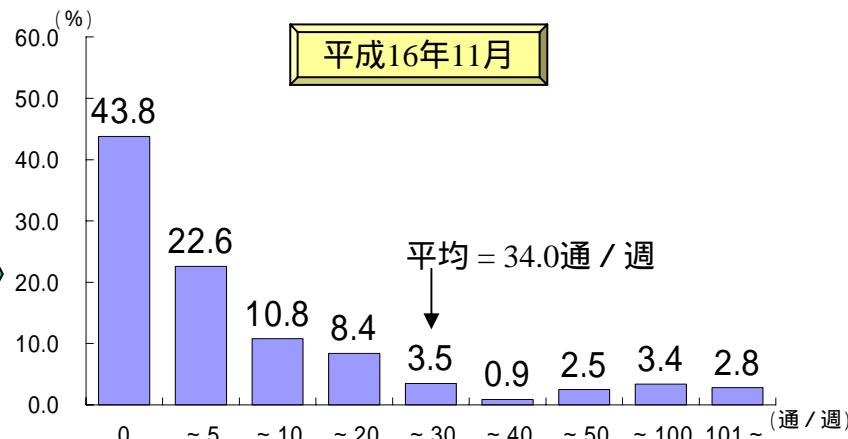


注) 迷惑メール受信経験がある人について調査

< 迷惑メール受信数分布 >



注) パソコンの迷惑メール全体の分布



注) パソコン(ISP経由のみ)の迷惑メール全体の分布

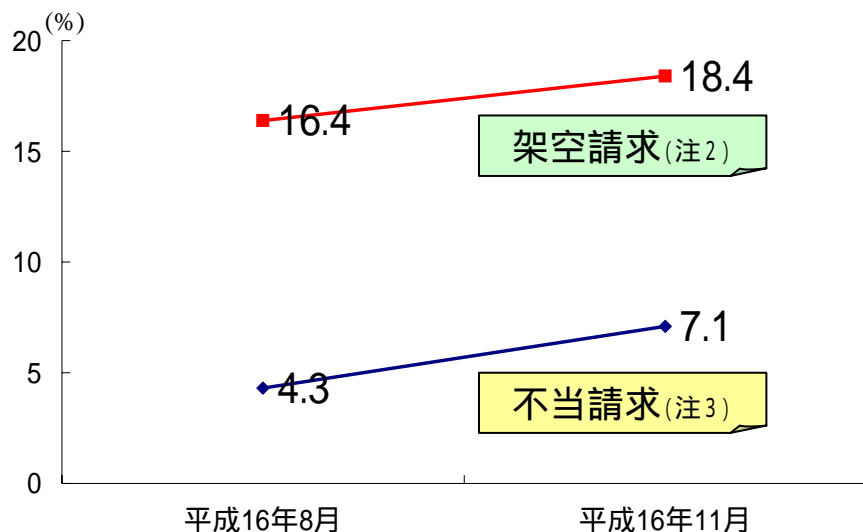
出典) 平成13年調査、平成16年第1回、第2回調査

4) 迷惑メール受信状況(その4)

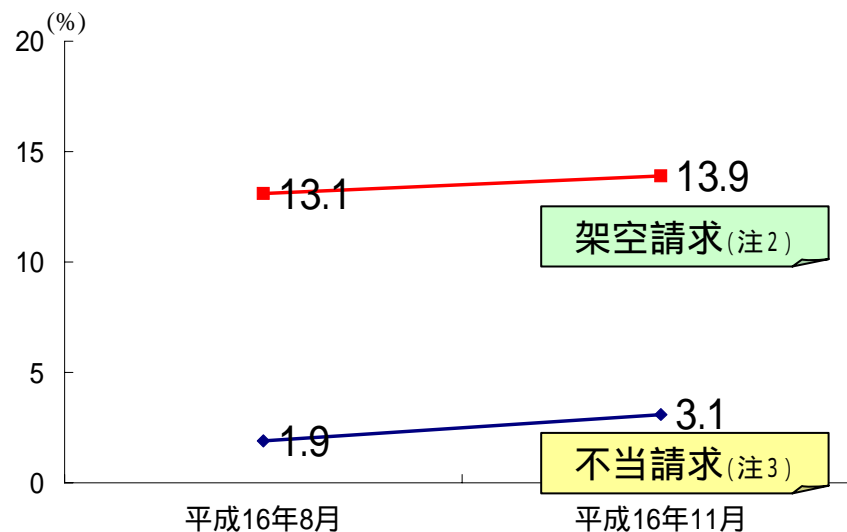
身に覚えのない請求の経験率

最近、身に覚えのない請求を受ける消費者の比率が高まっている。特に、携帯電話に届いた迷惑メールで紹介されたサイトにアクセスしたことがきっかけとなって不当請求を受けるトラブルの経験率の伸びが著しい。

< 携帯電話 >



< パソコン >



注1) この数ヶ月の間に迷惑メール受信経験がある人について調査

注2) (設問)身に覚えのない料金等を請求するメールが、全く思い当たらない事業者等から送られてきたことがある。

注3) (設問)迷惑メールで紹介されたサイトにアクセスしたところ、不当な請求(法外な登録料等)を受けたことがある。

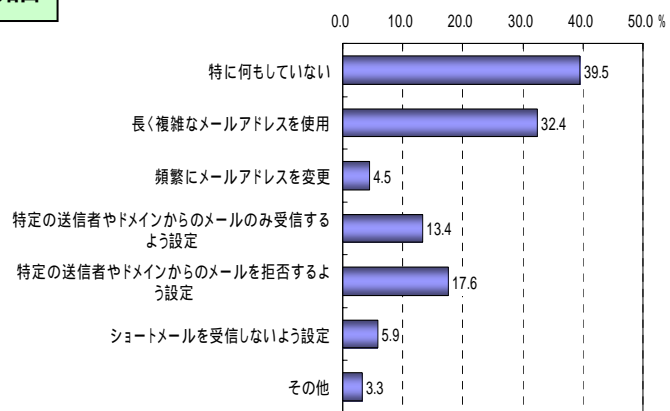
4) 迷惑メール受信状況(その5)

迷惑メール対策の実施状況とその効果

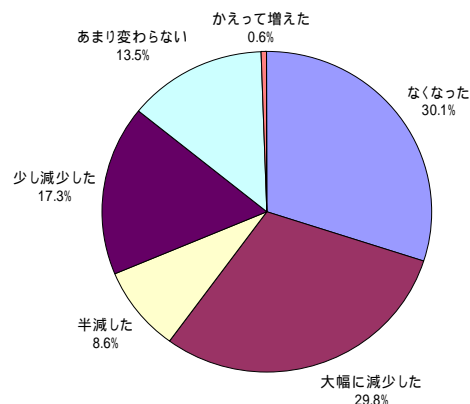
携帯電話では6割程度の方が迷惑メール対策を講じているのに対し、パソコンでは4割程度にとどまっている。また、携帯電話に比べてパソコンでは迷惑メール対策の効果が期待しにくい。

携帯電話

< 迷惑メール対策の実施状況 >

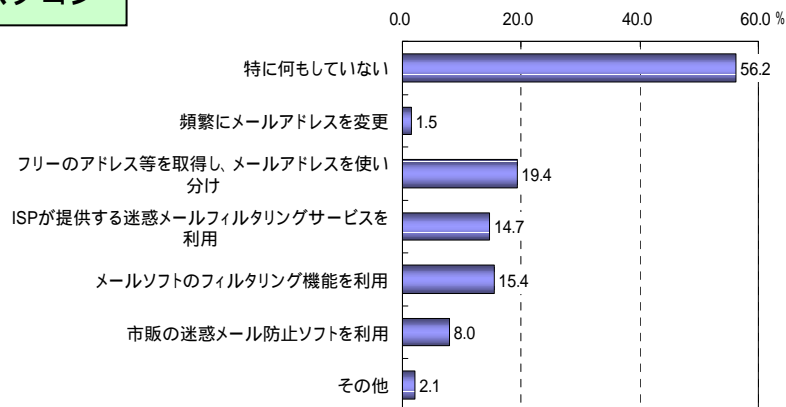


< 迷惑メール対策の効果 >

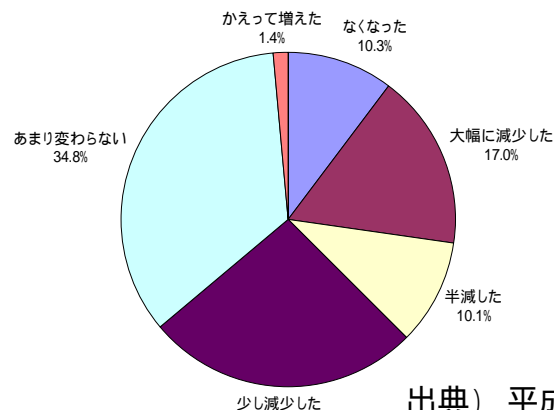


パソコン

< 迷惑メール対策の実施状況 >



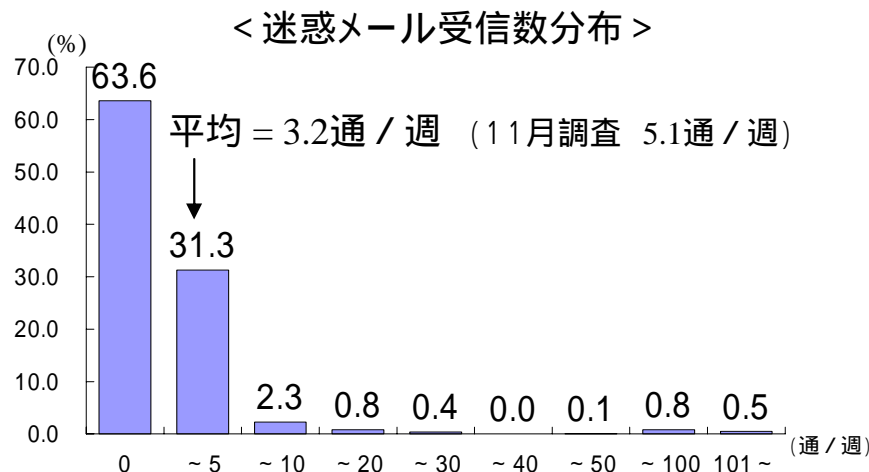
< 迷惑メール対策の効果 >



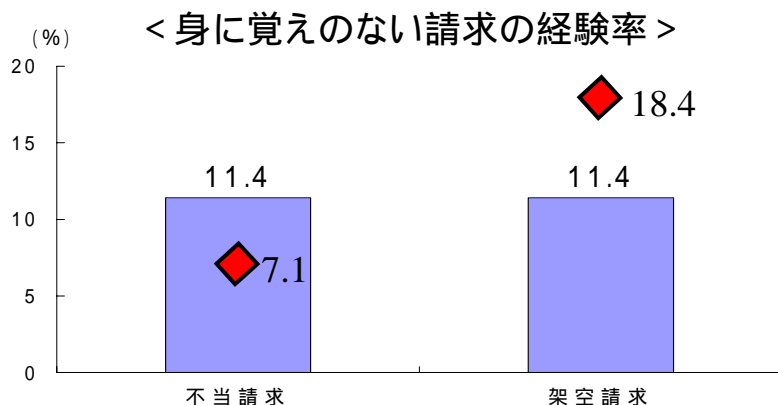
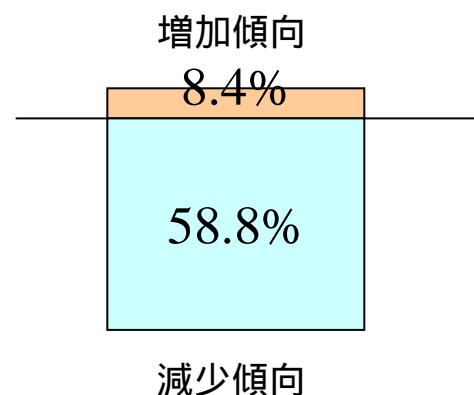
4) 迷惑メール受信状況(その6)

高校生・携帯電話迷惑メール受信状況調査の結果

高校生は迷惑メールを受信していない人の割合が高く、最近数ヶ月の受信数増減感においても一般に比べて減少傾向が強い。一方、迷惑メールで紹介されたサイトにアクセスしたことがきっかけとなって不当請求を受けた比率は一般に比べて高い。

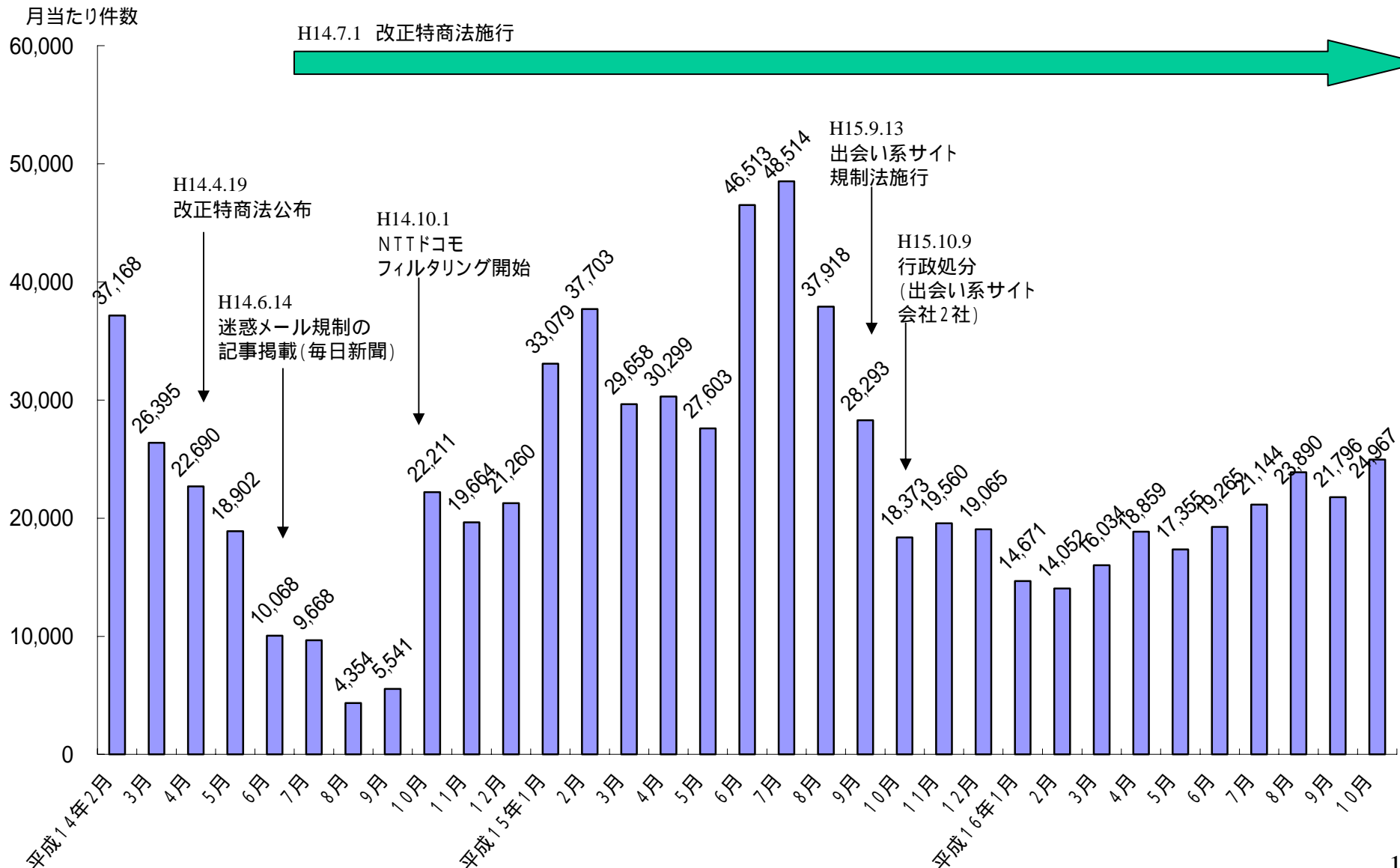


< 最近数ヶ月の受信数増減感 >



◆ 平成16年11月調査で全年齢層を対象としたデータ

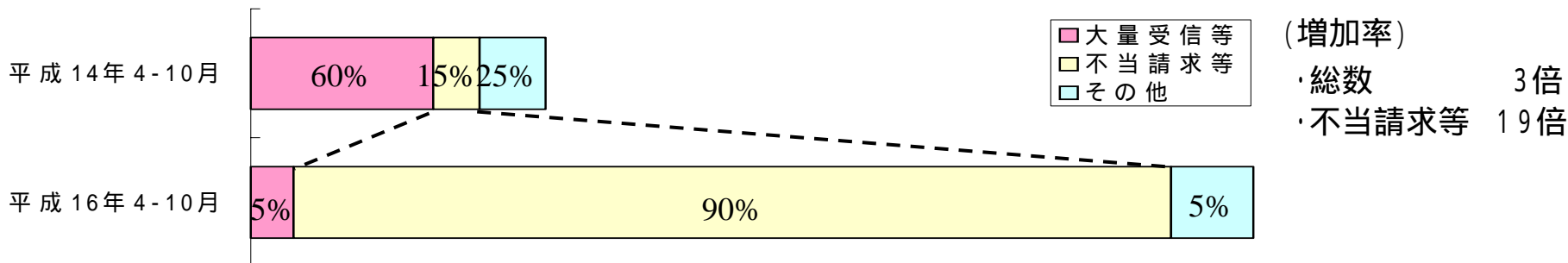
5) (財)日本産業協会への迷惑メール申立状況



6) 迷惑メールの苦情相談状況

最近、不当請求等に関する苦情相談が急増している。トラブルの原因となった端末はほとんどが携帯電話であり、若年層を中心に苦情相談が寄せられている。

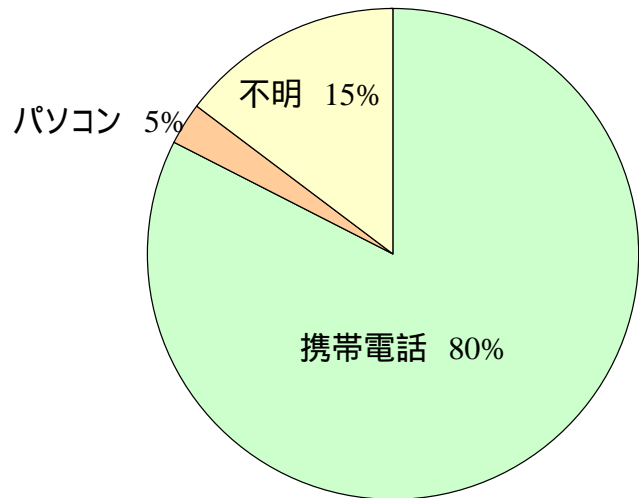
< 迷惑メールに係る苦情相談の推移 >



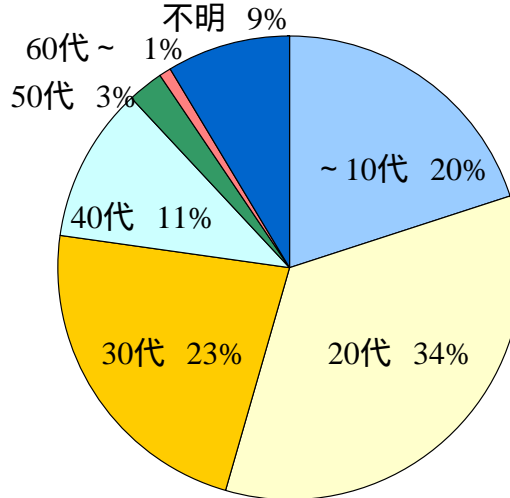
大量受信等: 迷惑メールを受信すること自体による迷惑

不当請求等: 迷惑メールで紹介されたサイトにアクセスしたことがきっかけとなったトラブル

< 受信端末の種類 >



< 相談者の年齢 >



7) 最近の主なトラブル事例

不当請求

携帯電話の迷惑メールを削除していたら間違えてメールに添付されていたリンク先Webサイト(出会い系サイト)に接続してしまった。すると、画面に「登録完了」と出たので焦って接続を切った。しかし、数日後から「登録料5万円」を請求するメールが頻繁に届くようになった。

架空請求

自宅に、有料サイト利用料3万円の支払いを督促するメールが届いた。利用した覚えはなかったが、家族に疑われるのが嫌だったので業者の口座に利用料を支払ってしまった。

個人情報漏洩

携帯電話に「人気の携帯電話を格安で販売！」とのメールが届いた。メールに添付されていたリンク先Webサイトに接続し、住所やクレジットカード番号等を入力して申込みをして2週間経つが、一向に携帯電話が届かない。

(参考) 迷惑メール送信手口の巧妙化・悪質化

特定電子メール法制定当時に比較して、迷惑メールの送信を行う人の送信手法が巧妙化・悪質化しており、最近では以下のような手法が多いのではないかと推測されている。

いわゆるスパムゾンビ（ゾンビPC）による送信

- ・第三者のコンピュータに不正に侵入したりウイルスに感染させたりすることにより、そのコンピュータを迷惑メールを送信するために利用する。
- ・本来の所有者の意思に反し、何らかの遠隔指示により又は自動的に、多数の迷惑メールを勝手に送信してしまう。

オープンレサーバの利用等の不正中継による送信

- ・電子メール送信の経路情報を正しく記録しない設定がされているサーバ（オープンリレーサーバ等）を意図的に中継させることにより、送信者の情報が受信者にわからないようにして送信する。

複数のISP渡り歩いて送信を継続

- ・あるISPが利用できなくなると、即座に他のISPと契約することにより、間を空けずに継続して迷惑メールの送信を継続する。

外国のサーバを経由した送信

- ・外国に設置されたサーバを経由することにより、送信者の特定を困難にして送信する。
- ・上記の送信手法と組み合わせて利用されることも多いと考えられている。
- ・日本語で記述されている迷惑メールなどは、実際には国内発信の事例もあると考えられる。

自動収集したアドレスの利用

- ・ランダムに宛先アドレスを作成する以外に、web上に情報が掲載されているメールアドレスを自動的に収集することにより送信する。
- ・自動アドレス生成手法でも、より複雑なアドレスにも対応した送信ツールが利用されていると考えられる。

ショートメッセージサービスによる迷惑メール送信

- ・同一携帯電話事業者の携帯端末間で電話番号を宛先として送信するメールサービスを利用した迷惑メールが増加している。

2. 迷惑メール対策

1) 特定商取引法における規制内容と表示イメージ

件名欄への「未承諾広告」の表示義務

「相手方の請求に基づかないで、かつ、その承諾を得ないで」
広告をする場合に義務が発生(以下、も同様)

電子メール本文最前部への事業者情報の表示義務

- ・販売業者又は役務提供事業者の氏名又は名称
- ・広告メール受信拒否通知先の電子メールアドレス

再送信禁止義務(オプト・アウト)

広告メールの受け取りを希望しない旨の意思を表示した人に対し、販売業者等が再度広告メールを送信することを禁止

(参考) 迷惑メールにも適用される通信販売規制

虚偽・誇大広告の禁止

広告(電子メール及びリンク先Webサイト)中で、商品の性能や役務の対価などについて虚偽・誇大な広告をすることを禁止

意に反して契約の申込みをさせようとする行為の禁止

販売業者等がWebサイト上で契約の申込みを受ける場合に、「申込み」となる行為を明示しないこと等を禁止

特定商取引法に基づく表示

The diagram illustrates the required email format in two parts: the inbox list and the email body.

Top Panel (Inbox List): Shows an email titled "未承諾広告 ご無沙汰し" (Unpromised advertisement, sorry for the inconvenience). A callout box points to the subject line, stating: "相手方の承諾等を得ていない広告である旨" (Indicates that the advertisement is one for which the other party's consent, etc., has not been obtained).

Bottom Panel (Email Body): Shows the content of the email. A green arrow labeled "開封" (Open) points from the inbox to this panel. The body text includes: "事業者" (Business operator), "氏名:" (Name:), "受信拒否する場合は、その旨を" (If you wish to refuse to receive, please indicate that), "aaaaa@aaa.aaa.aa" (Email address), and "まで。" (Until). A callout box points to the name field, stating: "氏名又は名称" (Name or name). Another callout points to the email address, stating: "受信拒否する旨の通知を行うための電子メールアドレス" (Email address for notification of refusal to receive). A third callout points to the entire body text, stating: "特定商取引法に基づくその他の表示事項はリンク先への表示も可" (Other display items based on the Specific Commercial Transactions Act are also displayable on the link destination). At the bottom, there is a link "今すぐアクセス" (Access now) and "http://www.deai.xx.xx". A final callout points to the bottom of the email body, stating: "虚偽・誇大広告の禁止などの通信販売規制の適用あり" (Application of communication sales regulations such as prohibition of false and exaggerated advertising).

2) 特定商取引法と特定電子メール法との比較

	特定商取引法	特定電子メール法
法目的	取引の公正及び消費者保護の観点から 広告規制	電子メールの送受信上の支障の防止の 観点から送信規制
規制対象メール	通信販売等の商業広告メール(指定商品 等に限る)	一時に多数送信される広告宣伝メール (SMS等を除く。)
規制対象者	販売業者及び役務提供事業者等(広告代 行業者は除く。)	送信者(委託をした者は除く。)
規制内容		
表示義務 (共通事項)	<ul style="list-style-type: none"> ・件名欄に「未承諾広告」 ・販売業者等のメールアドレス、住所等 ・受信拒否の方法 	<ul style="list-style-type: none"> ・件名欄に「未承諾広告」 ・送信者のメールアドレス、住所等 ・受信拒否の方法
(個別事項)	<ul style="list-style-type: none"> ・取引条件等 	<ul style="list-style-type: none"> ・経路情報
再送信禁止 架空メール 対策	-	<ul style="list-style-type: none"> ・架空メールアドレスによる送信禁止 ・電気通信役務の提供の拒否
Webサイト 規制	<ul style="list-style-type: none"> ・虚偽誇大広告の禁止 ・意に反して契約の申込みをさせようとする行為の禁止 	-
主務大臣	経済産業大臣及び事業所管大臣	総務大臣

3) 事業者による主な迷惑メール対策

送信側

受信側

その他

携帯電話
事業者

- ・回線の停止・契約解除
 - ドコモ 3,247回線停止
21回線契約解除 (10/7)
 - au 約40,200回線停止
(10/31)
 - ホーダフォン 19,176回線停止
(11/3)
- ・送信通数の制限

送信

- ・アドレス/ドメイン指定受信・拒否機能の提供
- ・携帯発になりすましたPC発メールの受信拒否
- ・「未承諾広告」受信拒否機能の提供
- ・選択受信機能(送信者名と件名のみ先に受信)の提供

- ・電子メールのヘッダ情報の提供
- ・普及啓発

インターネット
サービス
プロバイダ
(パソコン)

- ・回線の停止・契約解除
- ・入会后一定期間の送信通数制限
- ・大量送信時の送信通数制限

送信

- ・アドレス/ドメイン指定受信・拒否機能の提供
- ・キーワード・フィルタリング機能の提供
- ・学習型フィルタリング機能の提供
- ・Fromアドレス詐称メールの受信拒否

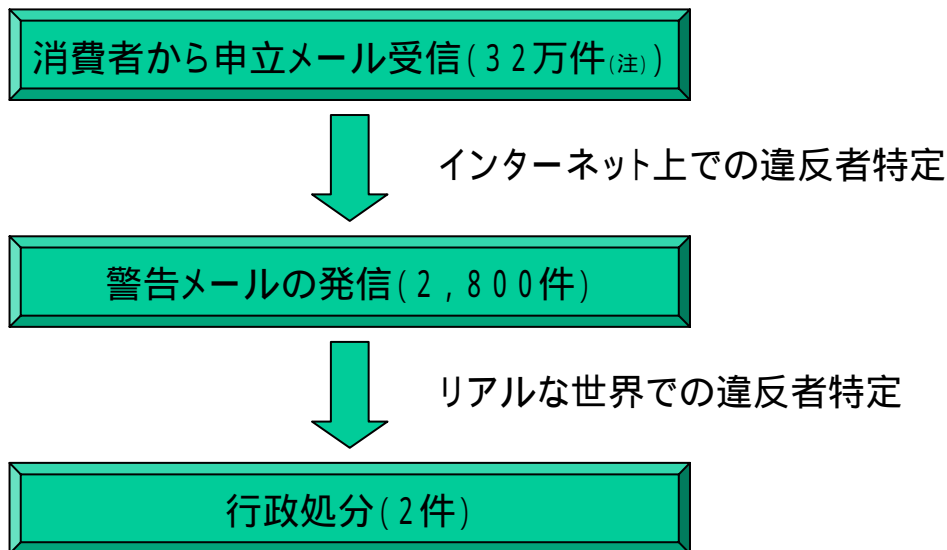
- ・迷惑メール対策ポリシーの設定
- ・普及啓発

4) 経済産業省における迷惑メール対策(その1)

特定商取引法の執行

- ・法違反者に対する警告メール送信 (累計 10,000件弱)
- ・法違反者に対する行政処分 (累計 2件)

(参考) 行政処分の流れ



(注) 同一の迷惑メールにつき複数の申立てがなされることが多いため、重複整理を実施

表示義務違反等の法違反行為が行われたことは容易に認識できるが、インターネット上では、「なりすましの容易性」や「本人確認の困難性」から法違反者を特定することが困難であるため、行政処分を行うことは容易ではない。

4) 経済産業省における迷惑メール対策(その2)

普及啓発

- ・高校生向け普及啓発資料(約2,500校(我が国の全高校の約半数)に提供)
パンフレット 50万部 ビデオ 3,000本
- ・大学生向け普及啓発資料(自治体の要望により成人式等でも配布)
パンフレット 140万部

(参考)高校生向けパンフレットから抜粋



4) 経済産業省における迷惑メール対策(その3)

諸外国政府との情報交換

(1) OECD等国際会議への参加

第1回Spam Workshop (2004.2@ブラッセル)

- ・迷惑メールが世界規模で問題となっていること、及び迷惑メール対策に特效薬はなく、以下の対策による多面的対応が不可欠であるとの認識を共有。

法執行の強化	技術的対応
法執行のための国際連携	消費者啓発
プロバイダの自主的取組	

Spam Taskforce (2004.8 ~ 2年間)

- ・迷惑メール対策を検討するために、OECDに設置。(具体的な取組課題は以下のとおり。)

迷惑メール規制年鑑の作成	技術的対応
国際的な執行協力	消費者啓発
プロバイダの自主規制	官民連携

第2回Spam Workshop (2004.9@釜山)

- ・上記対策のうち、プロバイダの自主的取組、技術的対応を中心に議論。
- ・今後は、Spam Taskforceにおいて検討を続けることとなった。

Spam Enforcement Workshop (2004.10@ロンドン)

- ・国際的に迷惑メールに対する法執行を推進するための方策について議論。
- ・更に国際的な執行協力を推進するために、定期的な情報交換等を内容とする「ロンドン・アクションプラン」を提案(現在最終調整中)。

(2) 主要国とのバイ会談

Spam Enforcement Workshopに半田消費経済部長が出席した際に、米国公正取引委員会(FTC)のマジョラス議長及び英国公正取引委員会(OFT)のウェード部長等と会談し、今後とも迷惑メール対策を始め消費者保護政策全般について協力していくことで一致。

(3) 諸外国における迷惑メール対策(法制度等)に関する情報収集・分析

(参考) 諸外国における迷惑メール対策法制度の現状

	省庁名	法律名(現行法施行日)	規制方式	規制対象	件名欄の表示事項	主な禁止行為	罰則
アメリカ合衆国	連邦取引委員会(FTC)	CAN-SPAM Act of 2003('04.1)	オプト・アウト	一方的な商業広告メール	・ "ADV"	<ul style="list-style-type: none"> ・ 通信情報を偽ること ・ ID, 物理的住所等の不表示 ・ 受信拒否後の再送信 	250ドル/件の罰金 合計で200万ドルまで 5年以内の禁固刑
オーストラリア	通信情報技術文化省(DCITA)・通信委員会(ACA)	Spam Act 2003	オプト・イン	一方的な商業広告メール	—	<ul style="list-style-type: none"> ・ 送信者情報の虚偽記載 ・ 再送信拒否連絡先の不記載 ・ メールアドレスの不正収集 ・ 受信者の事前同意なしの送信 	違反一日につき22万豪ドル(1700万円)まで 再違反時110万豪ドル(8600万円)まで
EU	—	e-Privacy Directive 2002/58/EC('03.10)	オプト・イン	電子メール	—	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事前の同意なしの送信 ・ 送信者情報の詐称・隠蔽 ・ 連絡先の不正確な表示 	加盟国がそれぞれ決定
イギリス	貿易産業省(DTI)・公正取引庁(OFT)	The Privacy and Electronic Communications (EC Directive) Regulations 2003('03.12)	オプト・イン	電子メール	—	<ul style="list-style-type: none"> ・ 送信者情報の隠匿 ・ 送信停止の連絡先の不表示 ・ 受信者の事前同意なしの送信(法人除く) 	罰金額は法律で特定されておらず、裁判所で決定
オランダ	(不明)	Telecommunications Act('03)	オプト・イン	商業目的の電子メール	—	<ul style="list-style-type: none"> ・ 送信者情報の隠匿 ・ 送信停止の連絡先の不表示 ・ 受信者の事前同意なしの送信 	(不明)
イタリア	(不明)	"PERSONAL DATA" PROTECTION CODE (Legislative Decree no.196 of 30 June 2003)('04.1)	オプト・イン	全ての商業勧誘メール	—	<ul style="list-style-type: none"> ・ 送信者情報の隠匿 ・ 送信停止の連絡先の不表示 ・ 受信者の事前同意なしの送信 	9000ユーロ以下の罰金 刑事罰6-18ヶ月
韓国	情報通信部	情報通信網利用促進および情報保護等に関する法律('99制定、'04.1改正)等	オプト・アウト	営利目的の広告メール	・ 「広告」	<ul style="list-style-type: none"> ・ 必要事項の不表示 ・ 偽ヘッダーの利用 ・ メールアドレスの不正収集 	上限3000万ウォンの罰金(行政罰)
	公正取引委員会	電子商取引消費者保護法	オプト・アウト	購買勧誘メール	—	<ul style="list-style-type: none"> ・ 受信拒否後の再送信 	行政処分(是正措置) (従わない場合は業務停止命令又は課徴金の徴収)
OECD	—	電子商取引消費者保護ガイドライン1999	オプト・アウト	一方的な商業広告メール	—	—	—

注) ドイツ及びフランスでは、迷惑メール規制の立法を検討中

5) 総務省の検討状況

「迷惑メールへの対応の在り方に関する研究会」

研究会開催の目的

携帯電話等を中心とした、受信者の同意を得ず一方的に送信される広告・宣伝目的の電子メール(いわゆる迷惑メール)について、近年における送信行為の巧妙化・悪質化等を踏まえ、各国で行われている法整備等との国際的な整合性に配慮しつつ、「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)に基づく取締り及び電気通信事業者における受信回避のための取組等に関し、迷惑メール流通の抑制・防止のために必要な対応方策について幅広く検討を行うことを目的とする。

研究会のメンバー

座長 新美育文 明治大学法学部教授、座長代理 松本恒雄 一橋大学大学院法学研究科教授 他16名

これまでの審議経過

- 平成16年10月 7日 第1回研究会開催
- 10月22日 第2回研究会開催
- 11月10日 第3回研究会開催
- 11月15日 中間とりまとめ案パブリック・コメント開始 (～12月10日)

中間とりまとめ案の概要

1. 政府による効果的な法執行
 - (1) 「特定電子メール」等の定義の見直しについて
 - (2) 架空アドレスあてメール送信を禁止する範囲について
 - (3) 悪質な違反行為への取り締まりの強化について 等
2. 電気通信事業者による自主規制
 - (1) 電気通信事業者による役務提供の拒否について

今後の検討スケジュール

- 平成16年12月下旬 中間とりまとめ決定・公表
- 平成17年 1月以降 法制度に係る論点以外の対応方策について継続的に議論
- 3月目途 迷惑メール対策の総合的な政策パッケージを最終とりまとめ

3. 今後の検討課題

今後の検討課題

特定商取引法の執行強化

(1)インターネット上では法違反者を特定し、行政処分を行うことが容易ではないことを踏まえ、法違反者を放置しないようにする方策を検討すべきではないか。

(2)最近、迷惑メールにリンクされたWebサイトが原因で不当請求等に巻き込まれるトラブルが増加していることから、これに対処するための方策を検討すべきではないか。

送信者認証技術の導入

(1)送信者特定を容易にして迷惑メールが届かないようにするフィルタリング等の実効性を高めるために、送信者認証技術の導入を進めるべきではないか。

国際連携の推進

(1)迷惑メールに係る悪質行為は複数国にまたがることも多く、また世界各国で迷惑メール問題に取り組んでいる現状を踏まえると、迷惑メール問題に係る国際連携を推進すべきではないか。

普及啓発の強化

(1)迷惑メールを契機とした悪質行為の巧妙化が進んでいるため、消費者が自衛能力を高めるために普及啓発をどのように強化すべきか。

(2)コンピュータ・ウィルス感染(ゾンビPC)やサーバの不適切な管理(オープン・リレー・サーバ)等により、迷惑メールの送信に悪用可能な状況が出現することを防止するために、どのように啓発を行っていくべきか。