

迷惑メール対策の今後の方向性について

平成17年1月

通信販売の新たな課題に関する研究会

目次

はじめに	1
第1章 迷惑メール問題の経緯	2
1. 迷惑メールの社会問題化	
2. 事業者、行政等による対策と法律による規制の導入	
第2章 迷惑メール対策の現状と今後の課題	6
1. 経済産業省による特定商取引法の執行	
2. インターネット・サービス・プロバイダ及び携帯電話事業者における迷惑メール対策	
3. 経済産業省における普及啓発	
4. 国際連携	
第3章 今後講ずべき対策	15
1. インターネット・サービス・プロバイダ、携帯電話事業者と連携した特定商取引に関する法律の執行強化	
2. 技術的対応の促進	
3. 普及啓発の強化	
4. 国際連携の推進	
参考 迷惑メール実態調査の結果概要	28
通信販売の新たな課題に関する研究会委員名簿	32

はじめに

「通信販売の新たな課題に関する研究会」は、平成16年12月に設置された経済産業省商務流通審議官の私的研究会であり、情報技術の進展とインターネット等の普及等を背景として急成長しているインターネット通信販売、インターネット・オークション、携帯電話通信販売、テレビ通信販売等について、技術、市場等の現状と将来展望、消費者トラブルの現状、市場の健全な発展に向けた取引適正化と消費者保護のための取組等を幅広く検討する予定であるが、これに先立ち、早急に対策を講じる必要があると考えられる迷惑メール問題について検討を行った。本報告書は、この検討結果についてとりまとめたものである。

我が国では、インターネット及びこれを利用した通信手段としての電子メールの普及に伴い、平成13年頃からいわゆる「迷惑メール」が急増し、社会問題化した。

このため、平成14年に特定商取引に関する法律に迷惑メール規制が導入され、経済産業省においては、それ以来迷惑メールに係る法執行に努めるとともに、迷惑メールが端緒となるトラブルを防止すべく、消費者への普及啓発に取り組んできたところである。この取組は、同時期に制定・施行された特定電子メールの送信の適正化等に関する法律や、事業者による迷惑メール・フィルタリングサービスの提供等と相まって、一定の効果を上げてきたところである。

しかしながら、近時、迷惑メールに係る消費者トラブルが架空請求・不当請求等のように、より悪質なものとなってきていることから、本報告書は、迷惑メール対策の現状を分析した上で課題を明らかにし、今後講ずべき対策について提言を行うものである。

本研究会は、インターネット及びこれを利用した電子商取引の健全な発展に向けて、経済産業省が本提言に即して、関係諸機関・事業者と密接に連携して、迷惑メール対策を効果的に推進していくよう強く要請する。

第1章 迷惑メール対策の経緯

1. 迷惑メールの社会問題化

インターネット及びこれを利用した通信手段としての電子メールの普及に伴い、我が国においては平成13年頃からいわゆる「迷惑メール(電子メールにより相手方の承諾を得ることなく一方的に送りつける商業広告)」が急増した。この迷惑メールは、電子メールの開封・廃棄に時間が浪費されること、迷惑メールの内容としていわゆる「出会い系サイト」や「アダルトサイト」への誘引広告が大宗を占めること等不快な内容の広告が多いこと、迷惑メールの受信にも受信料がかかる場合もある(注)こと等から社会問題となった。

(注)現在では、一定量の電子メール受信が無料となるなど、迷惑メール受信に係る費用負担は平成13年当時に比べて軽減されている。

迷惑メールには、PC(パソコン)端末に向けて送信されるものと携帯電話端末に向けて送信されるものがある。携帯電話端末の多機能化が進展する中で電子メール機能の利用が急速に拡大し、かつ、携帯電話の普及率が飛躍的に上昇したこともあって、携帯端末向けの迷惑メールに係るトラブルが多いという点が、我が国の迷惑メール問題の特徴である。

なお、世界各国においても、程度の差はあるものの、迷惑メール問題が社会問題として認識されており、国際的にも活発な議論が行われている。

(参考1) 迷惑メールの問題点

受信そのものにコストがかかること

- ・携帯電話では電子メールの受信時にも課金されることがあるため、迷惑メールの受信により余計な通信料金が生じる場合があること
- ・これらの不要な電子メールの開封や廃棄に手間がかかること
- ・早朝・深夜に送信されることも多く、生活の平穏が乱されること

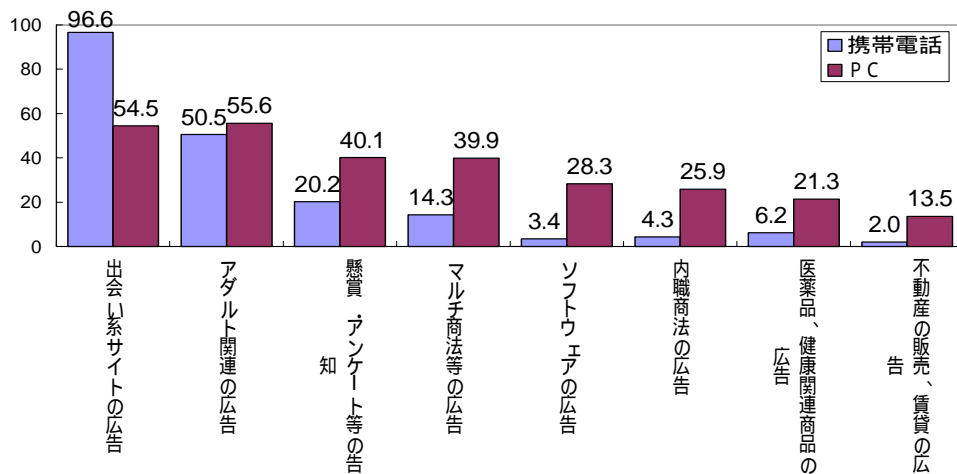
出会い系サイトやアダルトサイトなどの不快な内容の広告が太宗を占めること

(知らない相手からメールが届くために) 個人情報流出しているのではないかと不安を抱くこと

迷惑メールで紹介するWebサイトの表示を消費者にクリックさせることが不当請求のきっかけになること

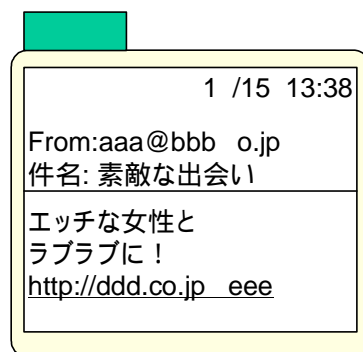
等

(参考2) 迷惑メールの内容



出典) 経済産業省 平成13年調査

(参考3) 迷惑メールの例



2. 事業者、行政等による対策と法律による規制の導入

このように急速に社会問題化した迷惑メール問題に対応するため、携帯電話事業者やインターネット接続サービス事業者（インターネット・サービス・プロバイダ、ISP）、行政等の関係主体において、携帯電話及びPCの利用者に対する普及啓発（注意喚起）や技術的な対応策、更には、法令による規制の導入が検討され、実施された。

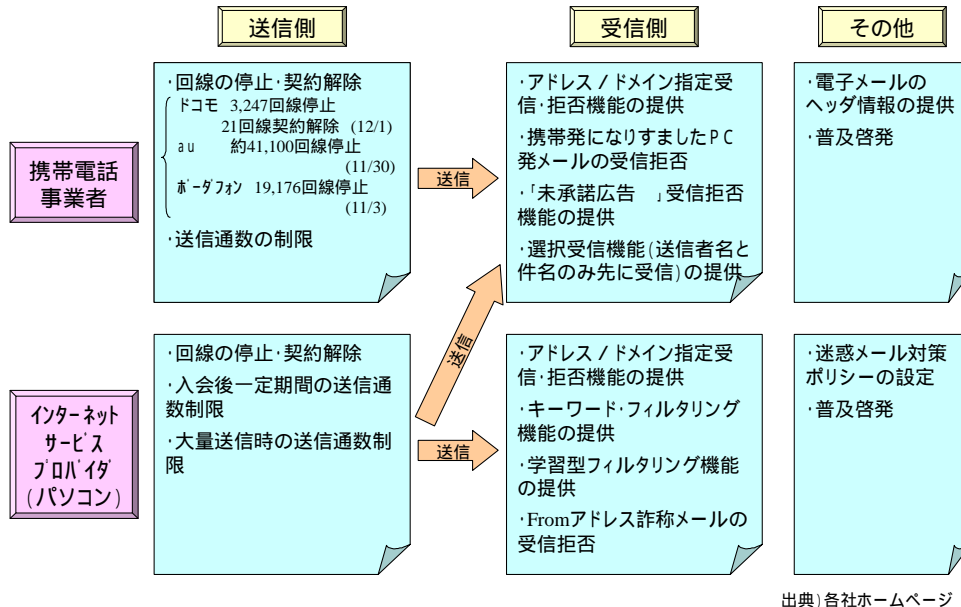
具体的には、携帯電話事業者は、迷惑メールの受信を避けるためのフィルタリング機能を携帯電話ユーザーに対して提供する、一定時間内に送信できるメールの通数を制限する等の対策を実施している。ISPも、フィルタリング機能の提供、大量送信の制限等の対策を実施している。また、両者とも、受信者からの申出等により迷惑メールを送信したことが明らかになった契約者に対する利用停止等の措置も講じている（参考4参照）。

法律による規制については、平成14年4月に商取引の適正化及び消費者保護の強化を図る観点から「特定商取引に関する法律」が改正された。また、これと並行して、電子メールの送受信上の支障防止の観点から、「特定電子メールの送信の適正化等に関する法律」が制定され、両法とも同年7月に施行された。

両法は、法目的の違い等により異なる部分もあるが（詳細は参考5参照）、広告する販売業者等又は送信者が相手方の承諾を得ることなく、一方的に商業広告電子メールを送りつける場合について、広告メールの表題部冒頭に「未承諾広告」を表示する等の表示義務を課す（表示のイメージについては参考6参照）また、広告メールの受取りを希望しない旨の意思表示をした者に対する広告メールの再送信を禁止する（いわゆる「オプト・アウト」）等の規制が導入されている。

規制導入以降、経済産業省と総務省では、表示義務に違反した迷惑メールを用いて広告した販売業者等及び送信者に対し警告メールを送信し、その中でも特に悪質な事業者に対して行政処分を行っている。

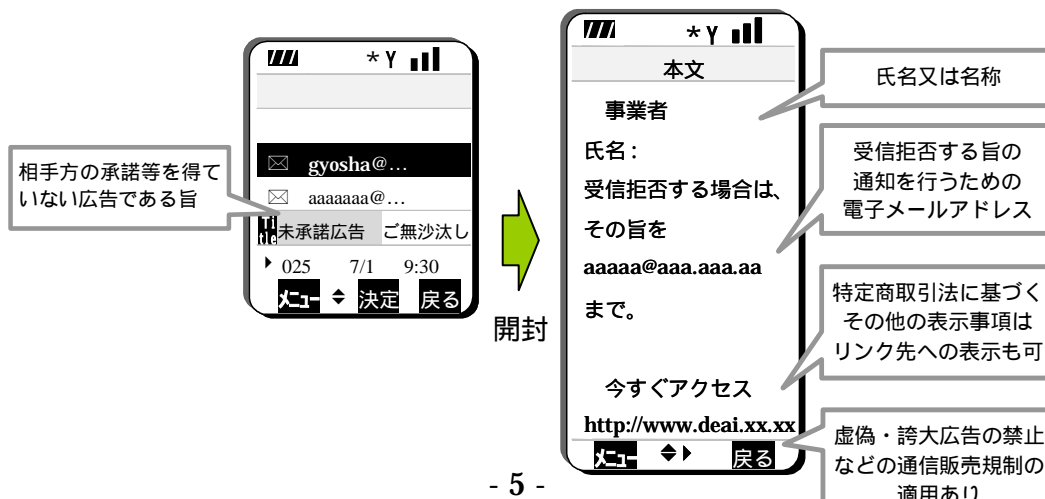
(参考4) ISP及び携帯電話事業者における迷惑メール対策



(参考5) 特定商取引法と特定電子メール法の規制内容の比較

	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	電子メールの送受信上の支障の防止の観点から
規制対象メール	広告規制 通信販売等の商業広告メール(指定商品等に限る)	送信規制 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) ・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 (個別事項) ・取引条件等	表示義務(共通事項) ・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 ・経路情報
再送信禁止 架空メール 対策	-	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	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

(参考6) 特定商取引法に基づく表示のイメージ



第2章 迷惑メールの現状と今後の課題

平成13年に迷惑メールが社会問題化して以降、講じられた上記(第1章2.)の対策は、一定の効果を上げていると考えられる。

経済産業省の調査で平成13年と平成16年の状況を比較すると、消費者からの苦情相談のほとんどを占める携帯電話に着信する迷惑メールについては、受信数がこの3年間で1/3程度に減少(14.1通/週 5.1通/週)しており、最近も減少傾向にある(参考7参照)。

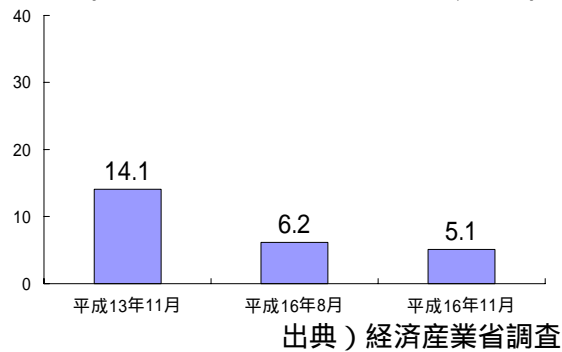
また、迷惑メールを全く受信しない人の割合もこの3年間で大幅に増加(16% 51%)している(参考8参照)。同調査によれば、6割の利用者が迷惑メール対策を講じており、うち9割が対策の効果を実感している。

しかしながら、最近では、一部の受信者に大量の迷惑メールが着信するようになっており、それによる消費者トラブルの内容も、迷惑メールで紹介するWebサイトの表示を消費者にクリックさせることで不当請求を行うような悪質なトラブルが増加している(参考9参照)。

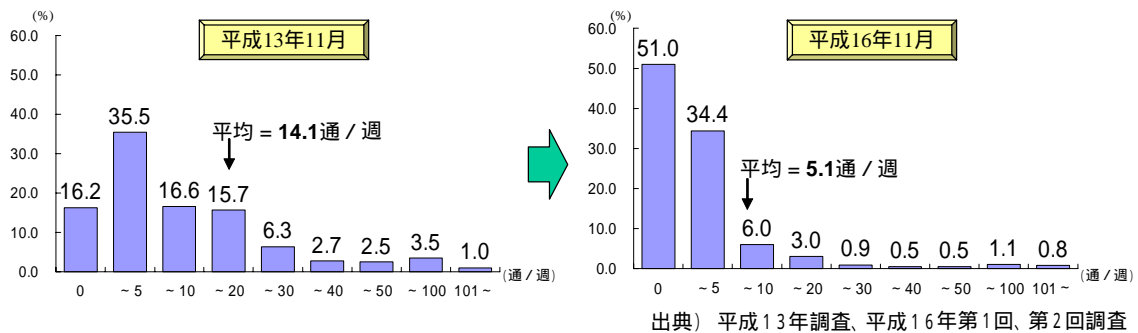
また、消費者からの苦情相談は少ないものの、パソコン向けの迷惑メールが増加してきている(参考10参照)。

このようなことから、悪質な消費者トラブルを防止し、インターネット及びこれを利用した電子商取引の健全な発展、消費者の信頼の確保を図っていくためには、迷惑メール対策の一層の強化が重要である。

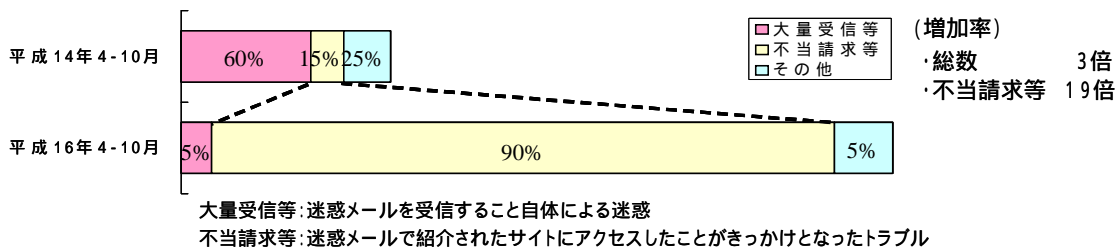
(参考7) 携帯電話迷惑メール受信数(件/週)



(参考8) 携帯電話における迷惑メール受信数の分布の変化

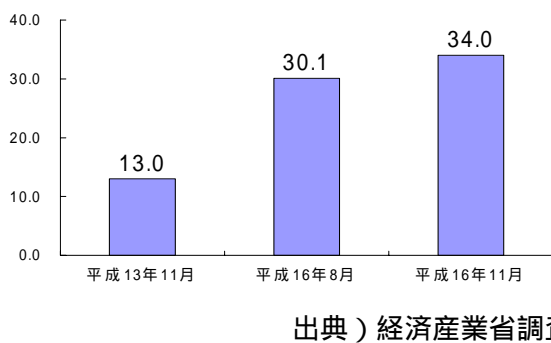


(参考9) 迷惑メールに係る苦情相談の内容



出典) 経済産業省消費者相談室調べ

(参考10) パソコン迷惑メール受信数(件/週)



1. 経済産業省による特定商取引法の執行

(1) これまでの取組とその評価

迷惑メール問題の深刻化を受けて、商取引の適正化及び消費者保護の強化を図る観点から、平成14年の通常国会で特定商取引法が改正され、迷惑メール規制が導入された。

経済産業省は、同規制に基づき、迷惑メールに係る法執行に努めており、消費者から(財)日本産業協会に対して申立てがあった迷惑メールの内容を分析し、特定商取引法上の迷惑メール規制に違反している者に対して警告メールを送信しており、その中で特に悪質な者に対して行政処分を行っている(参考11参照)。

法規制をはじめとする各種の取組の結果、多くの通信販売事業者においては、事前に消費者の承諾を得てから広告メールを送信する方式が定着しつつあり(注1)、中小事業者等消費者の事前の承諾を得る前に広告メールを送信している一部の事業者においても特定商取引法上の表示義務を遵守するなど、規制は効果を上げていると考えられる。

しかし、うわべだけ商取引を装って、迷惑メールで紹介するWebサイトで不当請求等を行い、不当に利益を得る目的で大量の迷惑メールを送信するような悪質事業者は、特定商取引法で義務づけられている表題部への「未承諾広告」の表示をほとんど遵守していない。このような事業者は、そもそも違法であることを知りながら迷惑メールを送信しており、自らの名称、住所、メールアドレス等(送信者情報)を偽っていることも多いことから、警告メールを送信し改善を求めても、成果はほとんど認められていない。

(注1) 携帯電話事業者やISPがユーザーに提供する「未承諾広告」フィルタリング機能を使うと、法律に基づく表示をした広告メールが排除されることが大きな要因であると考えられる。

(2) 今後の課題

現在の迷惑メールは、上述のように法律の規制に違反していることを知りながら、規制を守らずに迷惑メールを送信する悪質事業者によるものがほとんどであるという実態を踏まえれば、今後の課題は、このような悪質事業者への対策をどのように強化していくかという点に集約される。

このような悪質事業者に対しては、本来、行政処分で臨むべきであるが、

迷惑メール送信者を特定することが非常に困難であるため、行政処分につなげることが難しいのが現状である。

(注2) 経済産業省は、平成15年度に2,800件の警告メールを送っているが、このうち行政処分を行ったのは2件にとどまっているのが現状である。

これは、インターネット上では送信者の身元を詐称すること(なりすまし)やWebサイト上に架空の住所、氏名等を表示することが容易なため、本人追跡が困難であることが要因となっている。

また、行政機関がこれらの悪質事業者の情報をISPから入手しようとしても、ISPには憲法や電気通信事業法で規定された「通信の秘密」保護の義務が課せられているため、第三者たる経済産業省に対して事業者情報を開示することは原則としてできない(参考12参照)ことも、行政処分の実施が困難な要因となっている。

したがって、このような行政処分を取り巻く要因を踏まえつつ、悪質事業者に対する効果的な対策を検討することが必要である。

更には、悪質事業者は、迷惑メールで紹介するWebサイトで不当請求することにより、多くの場合、自らが管理する他人名義の預金口座に振り込ませた金銭を得ることを最終的な目的としていることから、このような預金口座について対策を講ずることも併せて検討すべきである。

なお、これらの不当請求には刑法上の詐欺に当たるものもあると考えられることから、警察庁との連携の強化を検討する必要がある。

(注3) 以上のように、現時点では多くの受信者が表題部に「未承諾広告」が表示された電子メールの受信をあらかじめ拒否しており、このため、着信している迷惑メールはそのほとんどが法規制に違反している状況にある。

したがって、いわゆるオプト・イン規制の導入については、仮にこれを導入しても、法に違反することを知りながら迷惑メールを送信している悪質事業者が規制を遵守する可能性は非常に低い。また、中小事業者等消費者の事前の承諾なく広告メールを送信している一部の事業者の営業に対しては過剰な規制になると考えられる。このようなことから、現時点では、規制の方式の見直しではなく、規制の実効性を向上させるための方策を検討することが必要かつ適切であると考えられる。

(参考11) 経済産業省における迷惑メールに係る行政処分実績

処分日：平成15年10月7日

事業者：株式会社リメイン（東京都杉並区）

 有限会社アクセス・コントロール（東京都中野区）

 （「出会い系サイト」運営会社）

違反内容： 表題部への「未承諾広告」の不表示、「未__承__諾__広__告__」

「未承諾広告」、「__未__詳__諾__広__告__」等の不適切な表示。

メール本文中への消費者から受信拒否を受けるための電子メールアドレスの不表示

メール本文中での事業者名不表示

指示内容：特定商取引法第11条で定める表示事項を適正に表示すべき旨を指示。

(参考12) 「通信の秘密」保護の考え方

通信の秘密は、憲法第21条第2項（注1）により基本的人権の一つとして保障され、電気通信事業法（注2）は、これを受けて、電気通信事業者の取扱中に係る通信の秘密の保護を規定している。その趣旨は、個人の私生活の自由を保護し、個人生活の安寧を保障する（プライバシーの保護）とともに、通信が人間の社会生活にとって必要不可欠なコミュニケーションの手段であることから、思想表現の自由の保障を実効あらしめ、自由闊達な通信がなされることを保障することにある。

なお、通信の秘密として保護される対象は、通信内容にとどまらず、通信当事者の住所・氏名、発受信の場所、通信年月日等通信の構成要素並びに通信の回数等通信の存在の事実の有無を含むとされている。

（注1）日本国憲法 第21条第2項

検閲は、これをしてはならない。通信の秘密は、これを侵してはならない。

（注2）電気通信事業法 第4条（秘密の保護）

電気通信事業者の取扱中に係る通信の秘密は、侵してはならない。

郵政省「電気通信分野における個人情報保護法制の在り方に関する研究会」

最終報告書（平成12年12月）

総務省「電気通信事業分野におけるプライバシー情報に関する懇談会」

中間報告書（平成16年8月） により作成

2. インターネット・サービス・プロバイダ及び携帯電話事業者における迷惑メール対策

(1) これまでの取組とその評価

インターネット・サービス・プロバイダ（ISP）及び携帯電話事業者は、受信者からの申出を受けて迷惑メール送信者に対する利用停止等の自主規制を強化するとともに、利用者が迷惑メールの受信を拒否するためのフィルタリング機能の充実や迷惑メールに係るトラブルに巻き込まれないための普及啓発などに努めている（参考13参照）。

これまでの取組の結果、携帯電話から携帯電話宛に送信される迷惑メールの件数が激減するなどの成果が認められる。

しかし、パソコンから携帯電話宛に送信される迷惑メールは依然として存在しており、これらが不当請求等の被害を引き起こしていることを踏まえると、対策が十分であるとは言えない状況にある。

また、パソコンからパソコン宛に送信される迷惑メールは増加を続けており、今後の対策が不可欠な状況にある。

(参考13) ISP及び携帯電話事業者における迷惑メール対策（P5参考4も参照）

迷惑メール送信者に対する利用停止等

各社では、自社設備から送信された迷惑メールの複数の受信者からの申告を受けたことに基づいて、契約者情報等から迷惑メールを送信した契約者を特定し、約款上の手続きに則って利用停止等の措置を講じている。

送信通数の制限

一時期、携帯電話から大量の迷惑メールを送信する手口が増加したことを受けて、携帯電話各社では一定期間内に送信できる電子メールの通数に制限を加えた。その結果、携帯電話発の迷惑メールは大幅に減少している。

フィルタリング機能の提供

各社では、利用者が迷惑メールを受信することを防止するため、特定の文字列を含む電子メールの受信拒否や、特定の相手以外からの電子メールの受信拒否などのフィルタリング機能を提供している。しかし、これらのフィルタリング機能を巧妙に回避する迷惑メール送信者の前に、十分な効果を上げるにいたっていない。

(2) 今後の課題

I S P 及び携帯電話事業者においては、受信者からの申出に基づいて迷惑メール送信者に対する利用停止等の措置を講じているところであるが、受信者からの申出の信頼性に不安が残ること、利用停止等にした契約者から訴訟を起こされるリスクがあることから、利用停止等の措置を講じることにためらいを感じる事業者も多いため、これらの事業者を後押しするための方策を検討する必要がある。

なお、利用停止等の措置を受けた悪質事業者が複数の I S P 等を渡り歩きながら迷惑メールを送信し続けるケースもあることから、総務省では、「電気通信事業分野におけるプライバシー情報に関する懇談会」において迷惑メール送信者情報の交換について検討中である。

また、パソコンから送信される迷惑メールの多くは、電子メール中の通信記録を故意に改竄することによって、誰がどこから電子メールを送信したのかわからなくするとともにフィルタリング逃れを図るメール(なりすましメール)が多いことから、パソコンから送信される迷惑メールへの対策として、技術的側面に着目した方策を検討する必要がある。

さらに、コンピュータ・ウィルスに感染し、外部から操作可能になったパソコン(ゾンビ P C) や適切に管理されていないメールサーバ(オープン・リレー・サーバ)を利用して迷惑メールを送信するものも多く、これらの悪用を防止するための方策を検討する必要がある(参考 1 4 参照)。

(参考 1 4) 迷惑メールの送信に悪用されるネットワーク環境

ゾンビ P C

第三者のパソコンに不正に侵入したり、コンピュータ・ウィルスに感染させたりすることにより、外部からの遠隔操作等を可能とし、このパソコンを使って迷惑メール等が送信される。迷惑メール送信者の中には、数万台規模のゾンビ P C をネットワーク化して迷惑メール等を送信している者もいるといわれている。

オープン・リレー・サーバ

誰から送信された電子メールに対しても転送を許可してしまうメール・サーバであり、迷惑メール送信者はこれらのサーバを経由してメールを送信することで送信元を隠すことができる。簡単な設定変更で転送を制限することができる。

3. 経済産業省における普及啓発

(1) これまでの取組、その評価と今後の課題

経済産業省では、消費者トラブルに巻き込まれやすい高校生や大学生に対して以下のとおり普及啓発を実施している。

しかし、迷惑メールに係るトラブルは依然として多く、消費者トラブルを予防するためには消費者一人一人の自覚が重要であるため、より一層普及啓発に取り組む必要がある。その際には、特に被害を受けやすい高校生など若年層に対して重点的に取組を行うべきである（参考15参照）。

また、ゾンビPCやオープン・リレー・サーバなどの迷惑メールの送信に悪用されやすい状況の出現を予防するため、情報セキュリティに関する啓発にも積極的に取組む必要がある（P12参考14参照）。

高校生向け（約2,500校（我が国の高校の約半数）に提供）

パンフレット 50万部 ビデオ 3,000本

大学生向け（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

公衆向け：繁華街における街頭ビジョンでの情報提供

（参考15）パンフレットの例（高校生向け）



4. 国際連携

(1) これまでの取組とその評価

諸外国においても迷惑メール問題が深刻化していることを受けて、平成15年度からOECD等の国際会議において迷惑メール問題が議題として取り上げられることが増えており、各国の迷惑メール対策関係機関で情報共有、対策の検討が進められた結果、「迷惑メール問題は法規制の導入のみで解決するような問題ではなく、迷惑メール対策に決め手となる対策は存在しない(No silver bullet.)」ため、事業者、消費者、行政等の各関係主体が協力しながら、総合的に対策を講じていく必要がある。」とのコンセンサスが形成された(参考16参照)。

経済産業省もこれらの会議に積極的に参加して情報共有を図るとともに、平成16年10月に締結された「ロンドン・アクション・プラン」に参加し、米国や英国をはじめ19カ国29機関等と定期的に情報交換を行う等の協力体制の構築を進めており、一定の成果が得られている。

(参考16) OECD等の国際会議の開催状況

<p><u>第1回Spam Workshop (2004.2@ブリュッセル)</u></p> <ul style="list-style-type: none">・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効薬はなく、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。 <table border="0"><tr><td>法執行の強化</td><td>技術的対応</td></tr><tr><td>法執行のための国際連携</td><td>消費者啓発</td></tr><tr><td>プロバイダの自主的取組</td><td></td></tr></table>	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		<p><u>Spam Taskforce (2004.8～2年間)</u></p> <ul style="list-style-type: none">・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。) <table border="0"><tr><td>迷惑メール規制年鑑の作成</td><td>技術的対応</td></tr><tr><td>国際的な執行協力</td><td>消費者啓発</td></tr><tr><td>プロバイダの自主規制</td><td>官民連携</td></tr></table>	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
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													
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												
<p><u>第2回Spam Workshop (2004.9@釜山)</u></p> <ul style="list-style-type: none">・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。	<p><u>Spam Enforcement Workshop (2004.10@ロンドン)</u></p> <ul style="list-style-type: none">・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」を採択。												

(2) 今後の課題

外国のメールサーバから迷惑メールを送信する手口が最近増加してきていることを踏まえ、多国間協力を進めていく必要がある。

第3章 今後講ずべき対策

迷惑メールは、送信者が身元を隠すことが容易であるというインターネットの匿名性や、海外に存在する事業者に対する法適用の困難さといった現行諸制度の弱点を巧妙に利用して送信されるため、決め手となる迷惑メール対策は存在しない。そのため、行政とI S P、携帯電話事業者が連携した特定商取引法の執行強化、I S P等による技術的対応の促進、普及啓発の強化及び国際連携の推進に係る施策を以下のとおり総合的に講じることが必要である。

当然のことではあるが、経済産業省においては、迷惑メール対策に関係する各省庁と一層緊密に連携して対策を講ずることが必要である。

1. インターネット・サービス・プロバイダ、携帯電話事業者と連携した特定商取引法の執行強化

(1) 迷惑メールに対する法執行の強化

インターネット上では迷惑メール送信者を特定し、行政処分することが容易ではないことを踏まえ、経済産業省は、総務省とも協力してインターネット・サービス・プロバイダ（ISP）・携帯電話事業者と連携し、迷惑メール送信者のサービス利用停止等を促進すべきである。

ア. 現状認識

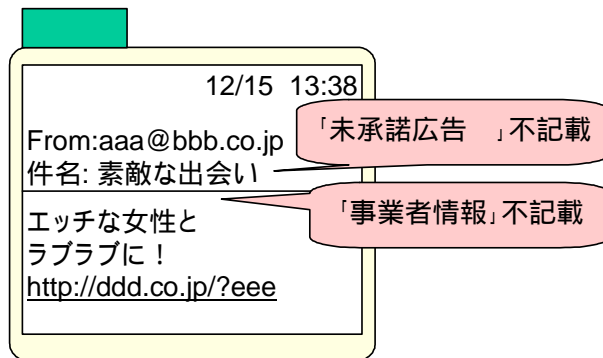
迷惑メールに起因する消費者トラブルの実態を見ると、最近の迷惑メールは、そのほとんどが表題部に「未承諾広告」を表示しておらず特定商取引法の表示義務（参考17）に違反しているが、インターネット上では、なりすましが容易なために本人追跡が困難であることから、迷惑メール送信者を特定し行政処分に結びつけることが容易ではない。

また、迷惑メール送信者に係る情報は、「通信の秘密」として保護されるため、ISPが第三者たる行政機関（経済産業省）に情報開示することは、基本的にできない（「通信の秘密」についてはP10参考12参照）。

一方、多くのISPは、約款で違法行為等を行った契約者に対し利用停止等の措置を講ずることができるとしており（参考18）、迷惑メール受信の申出等を受けて約款に基づく利用停止等を行っている。しかし、申出が虚偽である可能性がある等申出の信頼性に不安が残ることや、利用停止等にした契約者から訴訟を起こされるリスクがあることから、利用停止等のための確実な証拠が欲しいとする意見が多い。

なお、迷惑メール送信者情報を共有することで迷惑メール対策の効果が高まるとして、総務省の「電気通信事業分野におけるプライバシー情報に関する懇談会」における迷惑メール送信者情報の交換の検討に対して強い期待を寄せているISPもある。

(参考17) 特定商取引法違反の表示の例



(参考18) ISPにおける約款の例

(利用停止)

第A条 当社は、契約者が第B条（禁止事項）の規定に違反したときは、ヶ月以内で当社が定める期間、サービスの一部又は全部の利用を停止することがあります。

(禁止事項)

第B条 契約者は本サービスの利用にあたり、次の行為を行わないものとします。

- 犯罪行為又はこれを誘発若しくは煽動する行為
- 受信者に無断で広告メール等を送信する行為
- 法令若しくは公序良俗に違反する行為 等

イ．措置すべき対策

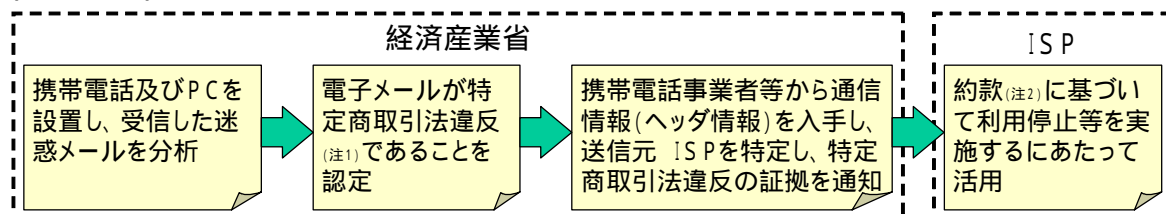
行政機関（経済産業省）とISPが連携することにより、

- ）経済産業省が、携帯電話及びPCを設置して迷惑メールを収集し、
- ）これらの電子メールが特定商取引法の表示義務違反であることを認定し、
- ）この情報を送信元ISP等に通知することによって、

経済産業省は、送信元ISPによる約款に基づく迷惑メール送信者に対する利用停止等の措置を促進すべきである。

また、対策の実効性を高めるために、経済産業省は特定電子メール法に基づき迷惑メールを規制している総務省と協力して本対策を進めることを検討すべきである。

（参考19）上記対策のスキーム図



(注1) 特定商取引法「第11条」等において、表題部の最前部に「未承諾広告」と表示することなどが義務づけられている。

(注2) 多くのインターネット・サービス・プロバイダ(ISP)では、約款において契約者が「受信者に無断で迷惑メールを送信する行為」や「法令若しくは公序良俗に違反する行為」等を行った場合には、利用停止等の措置を取ることができることとしている。

(注3) 総務省も特定電子メール法違反であることを認定する同様の対策を実施。

(2) 迷惑メールで紹介する不当請求サイトに対する法執行の強化

迷惑メールで紹介する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、経済産業省は、ISP等と連携し、特定商取引法に違反したこれらのWebサイトの削除を促進するほか、金融庁及び金融機関と連携して、悪質事業者が不当請求により金銭を得ることが困難となるよう不当請求に利用された預金口座への対策を進めるべきである。

ア．現状認識

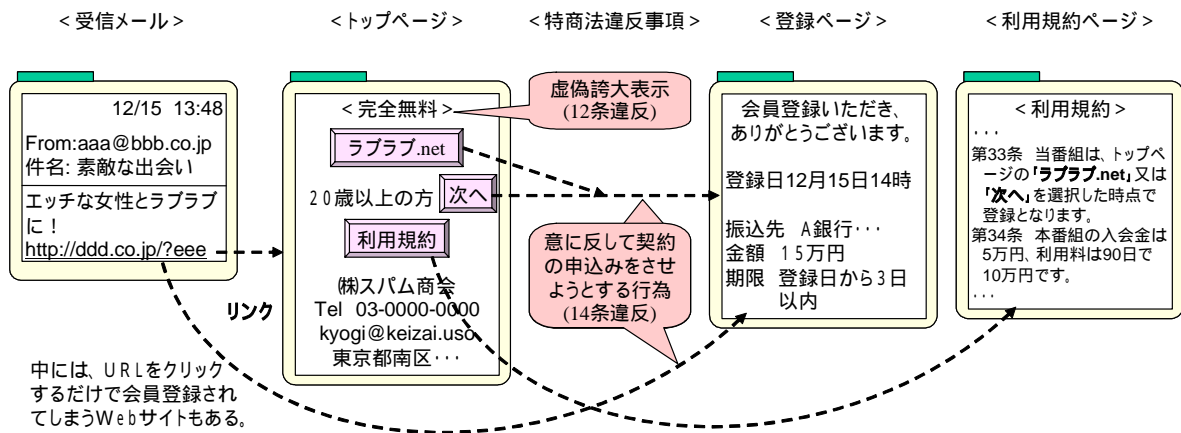
最近、迷惑メールで紹介するWebサイトで不当請求を行う事例が増加しており、これらのWebサイトの表示は特定商取引法違反と考えられる場合も多いにもかかわらず、インターネット上ではWebサイト上に架空の住所、氏名等を表示することが容易なために本人追跡が困難であることから、違法Webサイトの表示を行った者を特定し行政処分に結びつけることが容易ではない。また、違法Webサイトの表示を行った者の情報についても迷惑メール送信者の場合と同様、「通信の秘密」として保護される。

一方、多くのISPは、約款で違法行為等を行った契約者に対しWebサイトの削除等の措置を講ずることができるとしているため、申出等を受けて約款に基づくWebサイトの削除等を行っている。しかし、Webサイトの削除等の措置を講じた契約者から訴訟を起こされるリスクがあることから、利用停止等のための確実な証拠が欲しいとする意見が多い。

また、悪質事業者は、不当請求により多くの場合自らが管理する他人名義の預金口座に振り込ませた金銭を得ることを最終的な目的としていることから、このような預金口座の取引を停止することが、悪質事業者に対する大きな打撃になると考えられる。

なお、金融庁では、預金口座の不正利用に関する情報について、当該口座が開設されている金融機関等に情報提供しており、金融機関では、預金口座の不正利用と思われる情報があった場合には、直ちに調査を行い、本人確認の徹底や必要に応じて預金取引停止、預金口座解約といった対応を取っているとある。

(参考20) 特定商取引法に違反するWebサイトの例



イ．措置すべき対策

行政機関（経済産業省）とISPが連携することにより、

- ）経済産業省が、携帯電話及びPCを設置して迷惑メールを収集し、
- ）これらの迷惑メールで紹介するWebサイトの表示が、特定商取引法に違反する悪質な表示（＝不当請求）であることを認定し、
- ）この情報をWebサイトの表示を行った者が契約しているISP（ホスティング元ISP）等に通知することによって、

経済産業省は、ホスティング元ISP等による約款に基づくWebサイトの削除等の措置を促進すべきである。

行政機関（経済産業省）と金融庁が連携することにより、

- ）経済産業省が、違法Webサイト中の振込先預金口座に係る情報を金融庁に提供し、
- ）金融庁から連絡を受けた金融機関が、これらの預金口座について預金口座の適正管理の観点から本人確認を実施することによって、

経済産業省は、金融機関による不当請求に悪用された預金口座の凍結等の措置を促進すべきである。

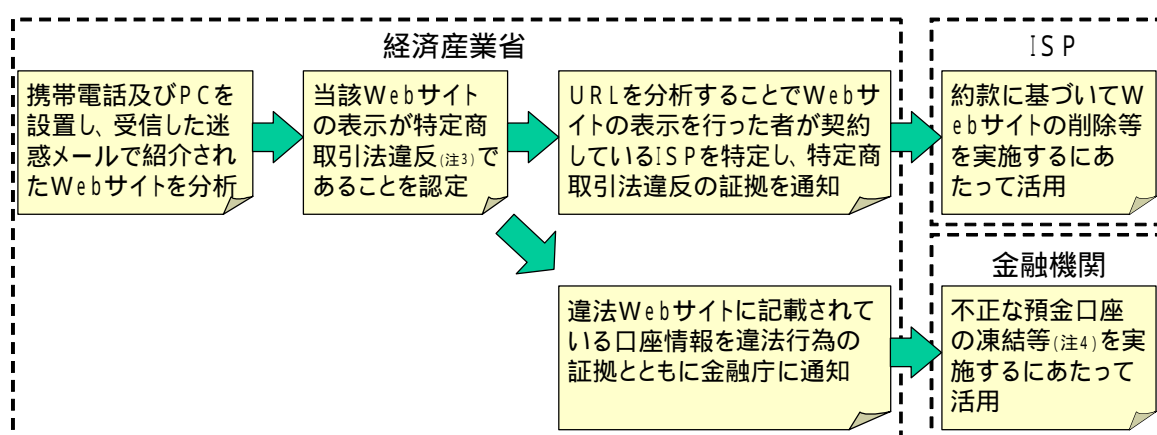
（注）不当請求等に利用される預金口座は他人名義のものが多いため、経済産業省から情報提供した預金口座の大多数について金融機関による預金口座の凍結等の措置が講じられることが期待される。

一方、不正利用される預金口座の情報は金融庁から警察に提供されるため、経済産

業省が金融庁に対してこのような預金口座の情報提供を進めることで、「金融機関等による顧客等の本人確認等及び預金口座等の不正な利用の防止に関する法律」における口座の不正売買等に係る刑事罰の適用の促進につながることも期待される。

また、この対策を実施すると悪質事業者が迷惑メールの送信を端緒とする不当請求によって得ている金銭上の利益を入手することが困難になるため、迷惑メール送信の抑制につながることも期待できる。

(参考21) 上記対策のスキーム図



(注3) 特定商取引法「第12条」等で、広告における「虚偽誇大表示」を禁止(罰則担保)しているほか、「第14条」で「意に反して契約の申込みをさせようとする行為」も禁止されている。

(注4) 多くの金融機関では、約款において契約者が「預金口座の譲渡」や「法令若しくは公序良俗に違反する行為への預金口座の利用」を行った場合には、預金口座の凍結等の措置を取ることができることとしている。

特に悪質な虚偽の広告表示(注)に対しては、特定商取引法第12条に基づいて、刑事罰が適用されるよう、警察との連携を強化すべきである。

(注) 通信販売の販売業者等は、通信販売の販売条件等について広告するときは、所定の事項について著しく事実と相違する表示等をしてはならない(第12条)と規定されている。そのため、「完全無料」と謳いながら高額の料金請求をする行為等は明らかな違反となり、違反者に対しては刑事罰が適用される。

なお、フィッシング詐欺を目的とするWebサイトについても、特定商取引法の対象であるか否かにかかわらず、警察庁に迅速に情報提供するなど、警察との連携を強化すべきである。

2. 技術的対応の促進

迷惑メールのほとんどが電子メール中の通信記録を故意に改竄することによって、誰がどこから電子メールを送信したのかわからなくするとともにフィルタリング逃れを図っていることを踏まえ、できるだけ早期に実行ある導入がなされるよう、ISP等は当該技術の検討に積極的に参加すべきである。

ア. 現状認識

迷惑メール送信者は、送信の度にFrom欄などの電子メール中の通信記録（送信者情報）を改竄するため、フィルタリング・ソフトに受信拒否アドレス/ドメインを登録しても、効果が上がりにくい状況にある。

また、迷惑メール送信者は送信者情報を改竄することで身元を隠しているため、送信者を特定して行政処分につなげることは困難である。

現在、インターネット技術の民間標準化団体であるIETF (Internet Engineering Task Force)等において送信者情報を改竄したメールを識別するための送信ドメイン認証技術について検討が進められている（「Sender-ID」、「Domain Keys」等（参考22、23参照））。

イ. 措置すべき対策

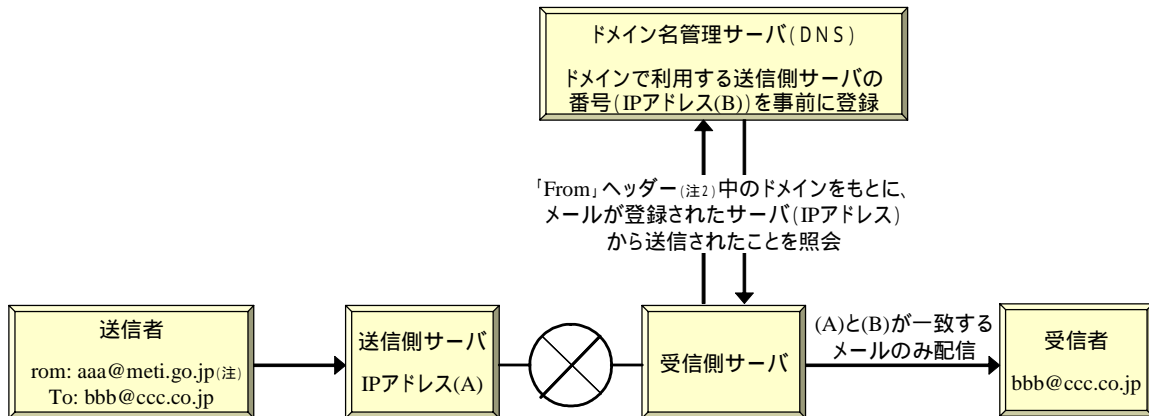
送信ドメイン認証技術の導入によって送信者情報を詐称した電子メールを効果的に排除できるようになるとフィルタリングの効果が高まることが期待されることなどを踏まえ、できるだけ早期に実効ある導入がなされるよう、ISP等は当該技術の検討に積極的に参加すべきである。

また、送信ドメイン認証技術の検討に当たっては、本技術の導入が受信者の目を欺くために送信者情報を詐称していることの多いフィッシング詐欺目的の電子メールの排除にも効果を発揮する可能性の高いことも十分に認識する必要がある。

(参考 2 2) Sender ID の概要

電子メールの送信に利用するサーバ固有の番号 (IP アドレス) を利用して、送信元メールアドレス (ドメイン^(注1)) を偽装したメールを排除する技術。

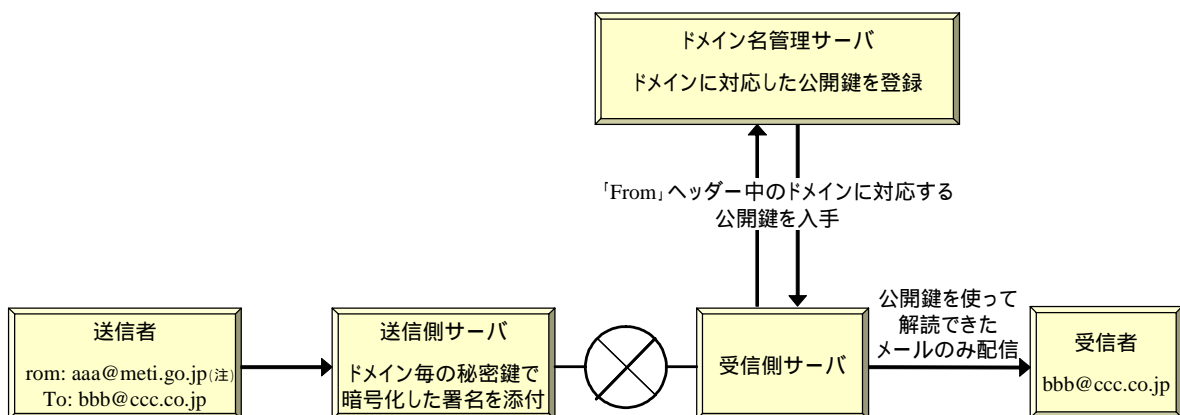
(注1)ドメインとは aaa@meti.go.jp の@より後ろの「meti.go.jp」のこと。



(注2) SMTPの「MAIL FROM」を使用することも可能

(参考 2 3) Domain Keys の概要

暗号技術を利用して、送信元メールアドレス (ドメイン) を偽装したメールを排除する技術。



3. 普及啓発の強化

(1) 消費者の自衛能力を高めるための普及啓発の強化

迷惑メールに係る消費者トラブルを予防するためには、普及啓発の強化により消費者の自衛能力を高めることが不可欠であり、特にトラブルに巻き込まれやすい高校生向けの取組を強化すべきである。

ア. 現状認識

経済産業省調査によれば、30代以下の男性（特に高校生）が携帯電話に届いた迷惑メールで紹介するWebサイトに接続したことにより不当請求等のトラブルに巻き込まれるケースが多い。また、最近ではPCに届いた迷惑メールでも同様のトラブルが増加している。

イ. 措置すべき対策

特に不当請求等のトラブルに巻き込まれやすい高校生を対象に、高校の先生の協力を得ながらビデオやパンフレットなど訴求力の強いツールを用いた普及啓発に力を入れるべきである。また、消費者から多数の相談が寄せられる各地の消費生活センター等に対する情報提供にも力を入れる必要がある。

迷惑メールが契機となる不当請求等に関するトラブルが増加傾向にあるため、携帯電話会社やISPにおいても契約者に対する普及啓発を強化すべきである。

(参考24) 関係者における取組

	経済産業省				携帯電話会社			ISP	
高校生	街頭ビジョン	Webサイト	パンフレット	ビデオ	請求書同封物	Webサイト	販売店対応	Webサイト	メールマガジン
大学生									
社会人									

(2) ゾンビPC等による被害を予防するための普及啓発の強化

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、経済産業省は情報セキュリティに関する啓発を推進すべきである。

ア. 現状認識

ブロードバンド化に伴う料金定額化によるインターネット網への常時接続の増加等を背景として、コンピュータ・ウィルスに感染し、外部からの指示等により迷惑メールを送信するいわゆるゾンビPCが増加している。

メールサーバの管理が不適切であるために、どのようなメールに対しても転送を許可してしまうオープン・リレー・サーバが依然として存在している。

イ. 措置すべき対策

経済産業省では、企業や個人に対して情報セキュリティの普及啓発に取り組んでいるが、これら迷惑メールの送信に悪用されないための予防知識の普及啓発にこれまで以上に力を入れるべきである(参考25参照)。

(参考25) 経済産業省における情報セキュリティの普及啓発

情報セキュリティセミナー(対象:企業の情報セキュリティ対策の担当者等)

東京、大阪等全国16ヶ所で開催予定、3000名参加予定

インターネット安全教室(対象:インターネットを利用する個人等)

東京、大阪等全国20ヶ所以上で開催予定、7000名参加予定

前述の「1. インターネット・サービス・プロバイダ、携帯電話事業者と連携した特定商取引法の執行強化」のスキームで違法と認定された迷惑メールには、ゾンビPCやオープン・リレー・サーバを悪用して送信されたものが相当数含まれていると考えられるので、経済産業省は、本スキームで得られた情報を基に、ISP等と連携しながら、ウィルス除去や設定変更などの対応を進めていくべきである。

4. 国際連携の推進

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、経済産業省は迷惑メール対策に係る国際連携を推進すべきである。

ア. 現状認識

迷惑メールに係る悪質行為については、「海外からメールを送信」、「海外のサーバに置いたWebサイトで広告」といったケースが相当数存在するが、海外の事業者に対しては行政処分の実効性が担保できないため、対処が困難である。

世界各国で迷惑メール問題が深刻化していることを受けて、政策情報を共有し効果的な対策を探る必要性が高まったことから、OECD等の場で情報交換が行われている。また、国際連携に向けた様々な動きも始まっている。

(参考26) 国際連携に向けた様々な動き

	ロンドン アクション・プラン	米英豪MoU	韓豪MoU
締結日	2004年10月11日	2004年7月2日	2003年10月20日
参加国・機関	日韓英米豪等19カ国・29機関等(うち4機関等は民間団体) 日本からは経済産業省、総務省、公正取引委員会が参加	米国(連邦取引委員会) 英国(貿易産業省、公正取引庁、インフォメーション・コミッショナー) 豪州(競争・消費者委員会、通信庁)	韓国(情報保護院) 豪州(国家情報経済局、通信庁)
目的	迷惑メールに対する法執行の推進に向けた国際連携・官民連携の強化	捜査協力まで視野に入れた迷惑メールに対する法執行の推進のための協力強化	両国における迷惑メール被害の抑制に向けた、迷惑メール対策に係る政策情報の交換の推進
主な協力内容	迷惑メールに対する法執行を行う各国内の他の行政機関との連携 四半期毎に電話会議で以下の情報を共有 ・法執行事例 ・新規の法規制 ・法執行のための調査手法 ・消費者への普及啓発等 官民連携の推進	各機関が所有する迷惑メール送信に係る証拠の提供・交換・議論 迷惑メールの発見・調査における最大限の協力 捜査代行 迷惑メールに係る苦情に関する情報共有 迷惑メール対策の推進のための政策情報の共有	迷惑メール対策に係る政策の情報交換 法執行ノウハウの共有 官民連携の推進

イ．措置すべき対策

前述の「１．インターネット・サービス・プロバイダ、携帯電話事業者と連携した特定商取引法の執行強化」において、海外のサーバから迷惑メールが送信されている又は違法W e b サイトが海外に置かれているなどの事実が判明した場合には、経済産業省は、関係国の法執行当局に情報提供し、迷惑メール対策等の推進を図るべきである。

経済産業省は、O E C D等の情報交換の場に積極的に参加し、諸外国の成功事例を取り入れるとともに、我が国の経験についても情報提供すべきではないか。また、O E C D諸国と連携し、O E C D非加盟国に迷惑メール対策等の促進を働きかけていく必要があるのではないか。

参考 迷惑メール実態調査の結果概要

1. 調査概要

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

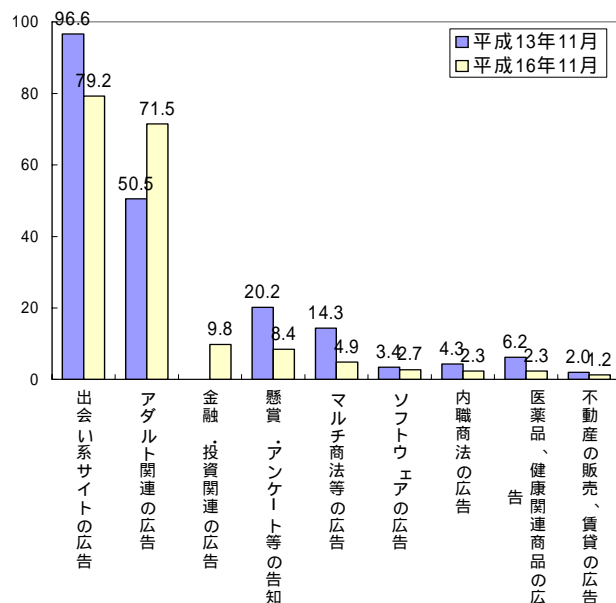
本調査において、「迷惑メール」とは、知らない会社等から携帯電話やPCに送られてくる広告等を目的とした身に覚えのないメールのことをいう(ウィルス・メールやメール・マガジン等は除く)。

2. 迷惑メール受信状況調査の結果概要

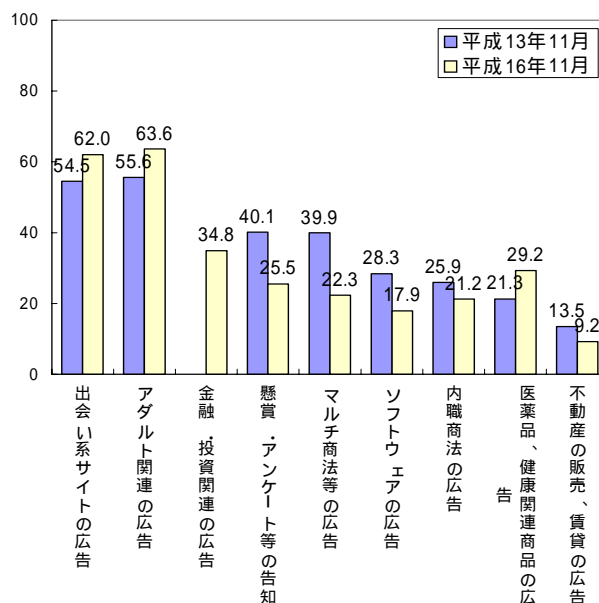
(1) 受信した迷惑メールの内容

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。

携帯電話



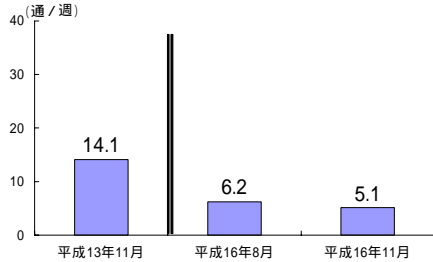
PC



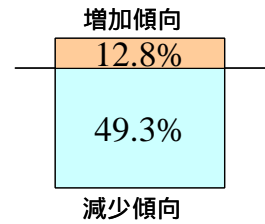
(2) 携帯電話での迷惑メール受信状況

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 >

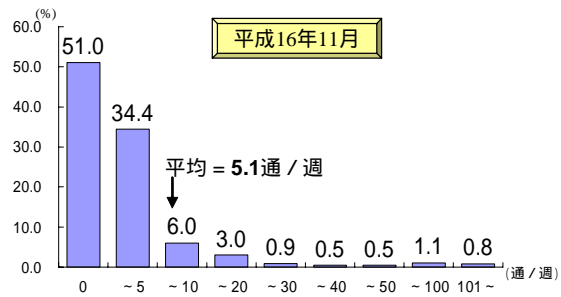
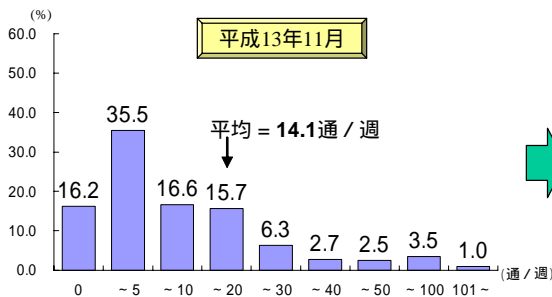


< 最近数ヶ月の受信数増減感 >



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 >

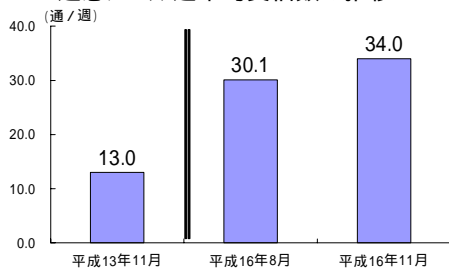


出典) 平成13年調査、平成16年第1回、第2回調査

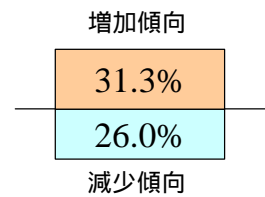
(3) PCでの迷惑メール受信状況

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 >

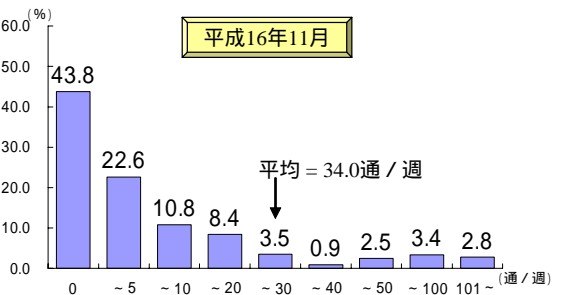
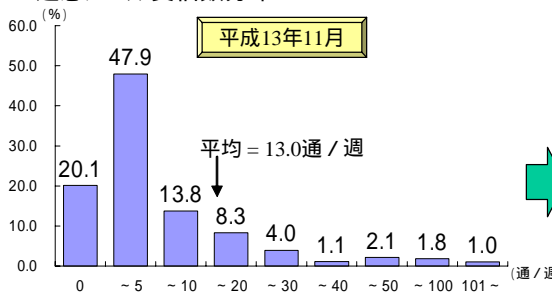


< 最近数ヶ月の受信数増減感 >



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 >



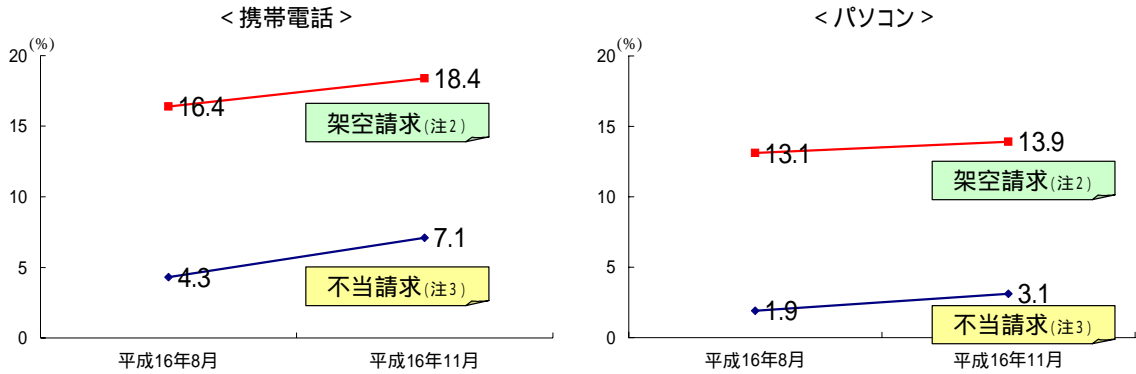
注) パソコンの迷惑メール全体の分布

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) 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。



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

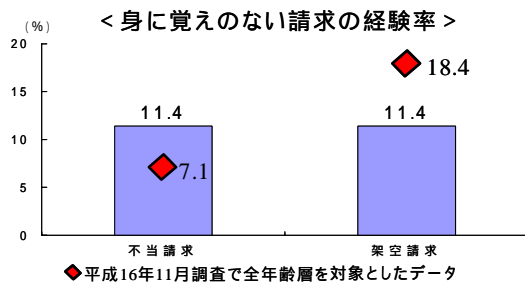
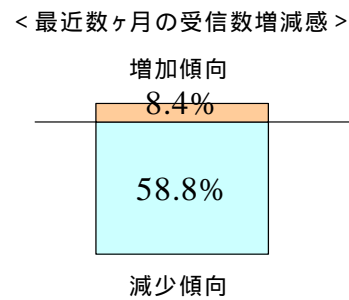
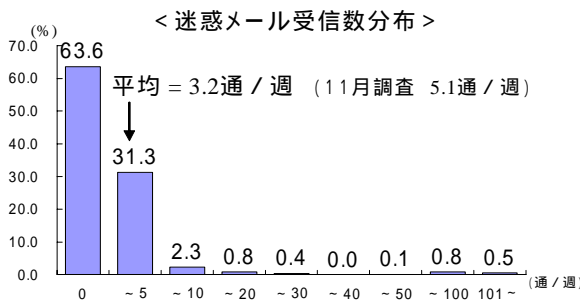
注2) (設問) 身に覚えのない料金等を請求するメールが、全く思い当たらない事業者等から送られてきたことがある。

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。

出典) 平成16年第1回、第2回調査

(5) 高校生・携帯電話迷惑メール受信状況調査の結果概要

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。



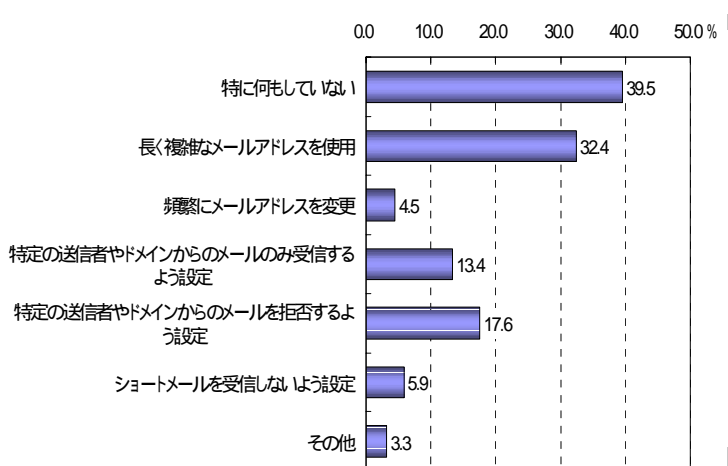
出典) 平成16年高校生調査

(6) 迷惑メール対策の実施状況とその効果

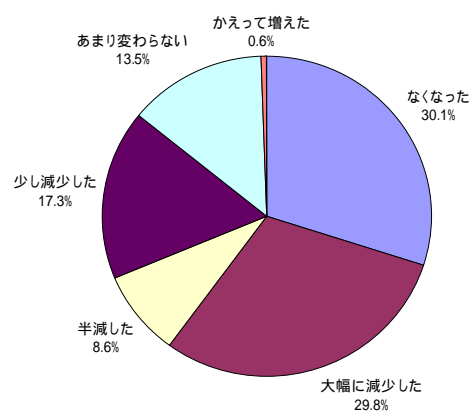
携帯電話では6割程度の人が迷惑メール対策を講じているのに対し、パソコンでは4割程度にとどまっている。また、携帯電話に比べてパソコンでは迷惑メール対策の効果が期待しにくい。

携帯電話

) 迷惑メール対策の実施状況

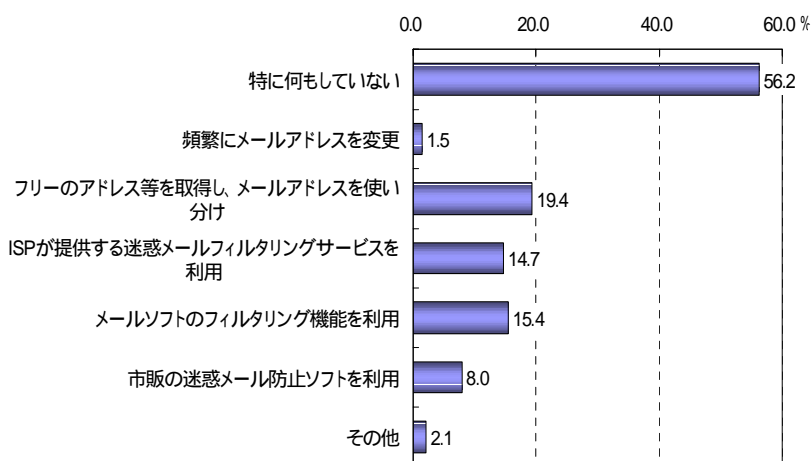


) 迷惑メール対策の効果

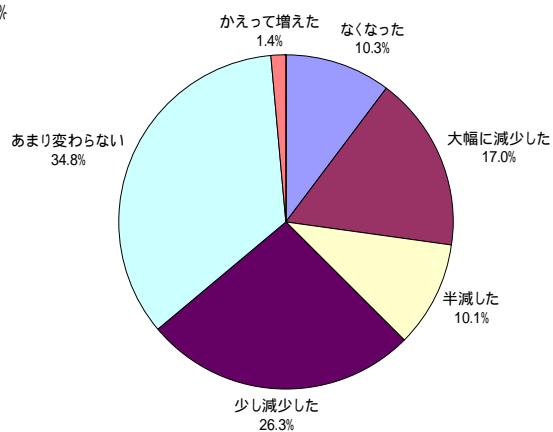


PC

) 迷惑メール対策の実施状況



) 迷惑メール対策の効果



出典) 平成16年第2回調査

通信販売の新たな課題に関する研究会 委員名簿

(敬称略、50音順)

青 山 理恵子	社団法人日本消費生活アドバイザー・コンサルタント協会 理事
赤 澤 範 英	ニフティ株式会社 サービスビジネス本部コマース部部長
石 川 博 康	社団法人日本通信販売協会 副会長 株式会社ディノス 代表取締役会長
岩 井 千 明	青山学院大学 国際マネジメント研究科教授
大河内 美 保	主婦連合会 常任委員
長 田 敦	弁護士・NPO法人シロガネ・サイバーポール 理事
長 見 萬里野	財団法人日本消費者協会 参与
岸 原 孝 昌	モバイル・コンテンツ・フォーラム 事務局長
久保田 隆	早稲田大学大学院 法務研究科助教授
齋 藤 雅 弘	弁護士・日本弁護士連合会消費者問題対策委員会 幹事
笹 木 直 美	楽天株式会社 法務審査部部長
澤 井 孝一郎	株式会社NTTドコモ プロダクト&サービス本部コンテンツ&カスタマ部長
高 芝 利 仁	弁護士
富 樫 直 記	フューチャーフィナンシャルストラテジー株式会社 代表取締役社長
長 島 孝 志	KDDI株式会社 コンテンツ・メディア本部ECビジネス部長
野 口 尚 志	社団法人日本インターネット・プロバイダ協会 理事
蓮 水 恵 継	株式会社ソニーファイナンスインターナショナル 執行役員
平 出 昭 二	日本百貨店協会 専務理事
藤 元 健太郎	ディーフォーディーアール株式会社 代表取締役社長
別 所 直 哉	ヤフー株式会社 法務部長
松 本 恒 雄	一橋大学大学院 法学研究科教授
丸 山 絵美子	専修大学 法学部助教授
山 本 豊	京都大学大学院 法学研究科教授

(は座長)

