

**電子メールによる一方的な商業広告の送りつけ問題
に関する対応について（提言）**

**平成14年1月29日
産業構造審議会
消費経済部会
消費者取引小委員会**

最近、インターネット通販の伸びは著しく、それに伴い消費者トラブルも増加してきている。これに対応し、これまでも『特定商取引に関する法律』（特定商取引法）に基づき、インターネット通信販売に関する分かりやすい広告画面の表示を義務付けたり（一昨年の臨時国会）、電子契約法（民法特例法）の制定（昨年の通常国会）によるクリックミスに伴うトラブルの解決策等の措置が取られてきたところである。

しかし、最近にいたり、電子メールによる一方的商業広告の問題が急速に広がってきており、迅速な対応が緊要と考えられることから、今回、その対応に関して提言を行うこととする。

1. 問題の所在

(1) いわゆる迷惑メールとは

その実態のほとんどは、商業広告にあたるものであり、これが、相手方の請求ないし承諾を受けずに、一方的に電子メールによって送られてきているものである。

ちなみに、OECDガイドライン等においても、「電子メールによる一方的な商業広告」(unsolicited commercial e-mail、unsolicited commercial e-mail message等)の文脈でとらえられている。

< 迷惑メールの調査結果 >

携帯向けメールの場合 (n=1,110)

通信販売についての商業広告	1,102	99.3%
その他・不明	8	0.7%
合計	1,110	100%

パソコン向けメールの場合 (n=851)

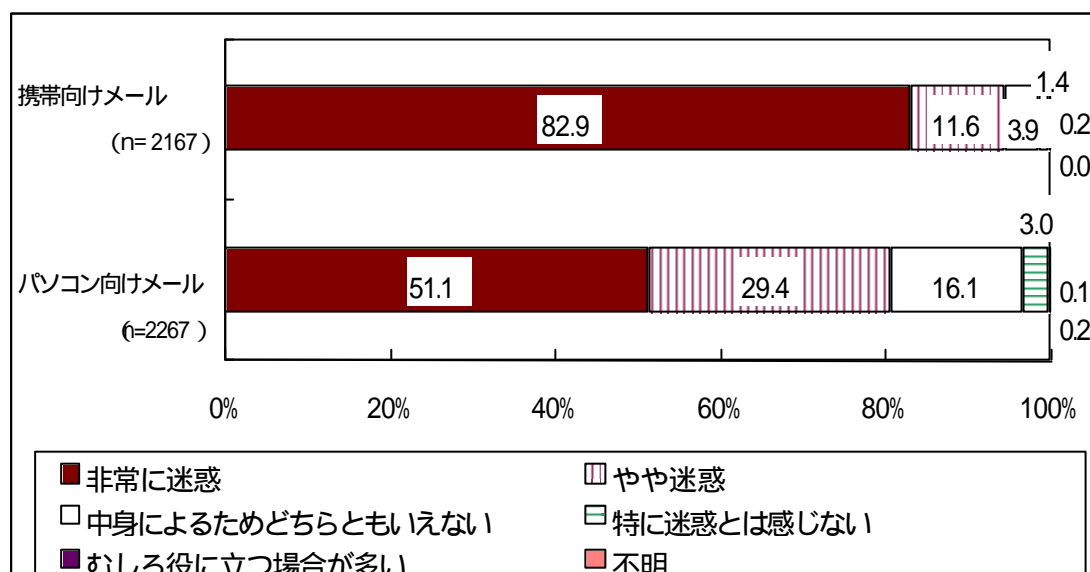
通信販売についての商業広告	562	66.0%
マルチ商法についての商業広告	49	5.8%
内職・モニター商法についての商業広告	63	7.4%
その他の商業広告	82	9.6%
非商業広告	95	11.2%
合計	851	100%

(平成13年11月：三和総研調査)

(2) 問題の状況

このような迷惑メール（すなわち、電子メールによる一方的な商業広告）を受け取ることについて、電子メールの開封・廃棄に時間が浪費されること（電子メールの表題部では、いかにも知り合いからの電子メールのように装っているため、いちいち開封しなければならない場合も多い）、受信料がかかる場合もあること等から、多くの消費者は非常に迷惑と捉えている。

< 迷惑と感ずる程度に係る調査結果 >



(平成13年11月：三和総研調査)

このように電子メールにより迷惑を覚えさせるような仕方で一方的に商業広告を送ることは、そもそも、商業倫理や商取引の公正に反し、消費者の利益を害する行為である。これは、商業広告メールによって消費者が取引に誘い込まれ、取引の中のトラブルに巻き込まれるかどうかにかかわらない問題である。

また、加えて、このような商業広告をみて取引に入った消費者がトラブルに巻き込まれるケースも増加してきている（取引条件が広告の中で十分に表示されておらず、後から高額な請求を受けるケース等）。

(参考) 当省消費者相談室への苦情相談事例より

・事例1：通信販売（取引条件の不適正な表示のケース）

広告メールで「無料サービス」と書かれていたので出会い系サイトを10分間利用したところ、利用後に1時間以内は6千円と言われた。支払わずにいたら、事業者から電話があり、「延滞料1日5百円で合計17万円になる。6万円でいいから支払え」と言われた

・事例2：通信販売（分かりにくい申込画面のケース）

携帯メールで送られてきた出会い系サイトにアクセスし、画面上で料金を見たら高かったのが、申込段階まで進まずに切った。ところが、その後、メールで利用料の請求があり、さらに延長金の請求もされた。事業者に聞くと、サイト上の申込ボタンを押して「ピンポン」と音が流れた以降は課金されるシステムだというのだが、そのような操作をした認識はない。

・事例3：内職商法（クーリングオフの対象）

携帯電話に「高収入のアルバイトをしないか」という勧誘メールが入り、記載されていた電話番号に電話した。電話で指定された喫茶店に出向いたところ、「アルバイト（接客業務）をするには、テキストとマッサージ器具を12万円を買う必要がある」と言われ、強引に契約させられて、前金1万円を支払った。しかし、後になって、やはり止めようと思い電話をしたところ、契約は成立しているのだから残り11万円を支払うよう言われた。

さらに、迷惑メールの問題は、電子商取引ビジネスの健全な発展にとっても、重大な障害要因となりつつある（消費者が迷惑メール対策で自らの電子メールアドレスを変更すること等により、本来必要なメールが届かなくなる等、優良な事業者にとっても、電子メールによる商業広告の手法を十分に活用しきれない等）。

2. 対応のあり方

(1) 基本的考え方

商業広告を行う販売事業者に対する規制の必要性

問題の根源は、電子メールにより一方的な商業広告を送っている販売事業者にある。電子メールを運ぶ立場にある通信事業者の側においては様々な対応が講じられているものの、その原因者たる、商業広告を行う販売事業者への対応がなされなければ、問題は解決しないと考えられる。

国際的には、OECD電子商取引消費者保護ガイドライン（99年12月採択）において、各加盟国に対し、「消費者が

電子メールによる一方的な商業広告を受け取りたくないと表明したときは、その選択は尊重されるべき」であることが勧告されている。

これを踏まえ、欧州では、これ以前からあった隔地者間契約ディレクティブ（通信販売規制にあたるディレクティブ）における定めに加え、2000年6月、電子商取引ディレクティブ（電子商取引に係る商取引規制等を定めたディレクティブ）により、電子商取引事業者の行う「電子メールによる一方的な商業通信」について規制が設けられた。これらディレクティブを受け、例えば、イタリアでは、通信販売規制に関する政令により、電子メールによる商業広告に係る規定がおかれている。また、フランスでは、現在、消費者法典（商取引規制、製品安全規制を含めた包括的な消費者保護法典）に、電子メールによる商業広告に係る規制を追加する法案を審議中である。

米国では、州法レベルで、規制が導入されている例がある。例えば、カリフォルニア州では、ビジネス職業コードの商業広告規制の章に、電子メールによる一方的な商業広告に係る規制が設けられており、ワシントン州では、消費者保護法（不公正・欺罔的な取引に係る規制）の特則として、電子メールによる商業広告に係る規制が設けられている。さらに、連邦議会でも、電子メールによる商業広告に関する法案が提出されている。例えば、2000年7月に下院を通過した「2000年一方的な商業電子メール法案」をはじめ、複数の法案において、不公正又は欺罔的な商取引行為の規制の一環として、電子メールによる一方的な商業広告を規制することとしている。

以上のように、国際的にも、商業広告を行う販売事業者に対して、商取引規制の枠組みの中で、一定の規制を課す方向にある。

規制の対象範囲

規制の検討にあたっては、言うまでもないことながら、本問題を解決するために必要最小限度の規制とする必要がある。この観点から、規制の対象範囲は、現実に問題の生じている、又は、生じるおそれのある商取引に関わる広告とすべきである。実際に問題の生じるおそれのないような領域まで含めて、広く規制の網をかけることは、過剰規制になるおそれがあると考えられる。

これに対して、非商業広告まで含め、包括的に規制を設定すべきとの議論も一部にはあり得るが、以下の理由から不適當と考える。

ア 憲法上、精神的な自由たる表現の自由は、厳格に保障されている。一方、営利的な言論（商業広告）は、「表現の自由」の保障対象に含まれるものの、その保障の程度は、非営利的言論の自由よりも低いと解されている（芦部信喜『憲法』（岩波書店）等）。上記のような内容の規制を、商業広告に限って設けるのであれば、過去の立法例（例えば、特定商取引法における広告規制）とのバランス上も、特段の問題はないと考えられるが、非商業広告（政治や宗教に関する広報、宣伝等）にまで規制を拡げるとすれば、これまでの立法例のない、表現の自由に対する制限を設けることになると考えられる。（電話についても、商業目的で電話勧誘を行うことについて、拒否している消費者に対する再勧誘の禁止等の規制はあるが、政治や宗教の勧誘を目的として電話をかけることについて、同様の規制はなされていない。）

イ 非商業広告まで規制対象にした場合、多くの者に一斉に出す通知が全て規制対象になる可能性があり、その外延の画定が極めて困難になると考えられる。

ウ 諸外国の立法例でも、商取引に関わる広告に絞って規制することが一般的である。

（２）これまでの対応

本問題に対応するため、本年１月１０日、特定商取引法の施行規則（省令）を改正し、通信販売、連鎖販売取引及び業務提供誘引販売取引についての広告を電子メールで行う場合、以下の事項を表示することを義務付けたところである（２月１日から施行）。

その際、現行の特定商取引法では販売業者／役務提供事業者が規制の対象となることから、その事業者が自ら広告を送信しようと、広告代行業者等にアウトソースしようと、その形態を問わず、その広告が規制の対象となることは言うまでもない。

ア 事業者の電子メールアドレス。

イ 消費者が、今後電子メールによる商業広告の受け取りを希望しない旨の連絡をするための方法がある場合には連絡方法を表示し、ない場合には、その旨を本文で表示するとともに、電子メールの表題部（サブジェクト部分）に「！連絡方法無！」と表示するこ

と。

ウ 消費者の請求又は承諾を受けずに、一方的に電子メールによる商業広告を送りつける場合、広告であることを明らかにするとともに、その表題部（サブジェクト部分）の最初に「！広告！」と表示すること。

これにより、一方的な商業広告のメールは見たくないという消費者は、受信ボックスの一覧で、表題部に「！広告！」と表示されたメールは、開けて内容を見ることなく削除することができるようになる。さらに、フィルター技術を利用することができれば、このようなメールを自動的に削除できるようになる。

（参考）特定商取引法について

現行の特定商取引法の体系

特定商取引法では、取引の公正と消費者保護の観点から、通信販売等について、商品の販売やサービスの提供を行う事業者に対して、取引に入った後の段階の規制はもとより、広告や勧誘（取引の準備段階の行為）の仕方についても規制している。また、その規制の内容は、許認可等による業規制と異なり、販売事業者と消費者の間の必要最小限の取引ルールを明確に設定することにより、取引の適正化と消費者の保護を図り、あわせて健全なビジネスの発展を促すものである。

取引に入る前の広告・勧誘に係る規制としては、例えば、以下のような例がある。

ア 広告に取引条件等を表示する義務

イ 誇大広告の禁止

ウ 消費者に迷惑を覚えさせるような仕方で勧誘することの禁止

エ 電話勧誘の場合、拒否している消費者に対する再勧誘を禁止

オ 氏名や電話勧誘である旨の告知義務

これらの規制は、消費者が取引に誘い込まれ、取引中でのトラブルに巻き込まれるかは問わず、例えば上記ウ・エのように、取引の準備段階で消費者に迷惑をかける行為を防止するための規制も含んでおり、1（2）で述べたような、電子メールにより迷惑を覚えさせるような仕方で一方的に商業広告を送りつける行為の規制も、当然に法目的に包含される。

このように、特定商取引法では、取引の準備段階から取引段階まで、総合的に規制していることから、1つのメールで今回の省令改

正による表示義務の違反をしており、さらに同じメール広告で誇大広告を行っているような場合、両者の事案を一体的に取り締まることができる。

特定商取引法の適用

いわゆる迷惑メールの太宗は、上述の通り通信販売等についての広告にあたるため、

ア 通信販売等についての現行の広告規制においても、新聞掲載、ダイレクトメール、電子メール等、広告の手段を問わず、取引条件や販売事業者の連絡先等の適切な表示が義務付けられている。

イ 特定商取引法では、いわゆる出会い系サービスは「結婚又は交際を希望する者への異性の紹介」、アダルトビデオ等は「磁気的方法又は光学的方法により音、映像又はプログラムを記録した物」や「映画、演劇、音楽、スポーツ、写真又は絵画、彫刻その他の美術工芸品を鑑賞させ、又は観覧させること」に該当し、規制の対象に該当する。

このように、特定商取引法の指定商品・指定役務は相当広範にわたっており、迷惑メールの実態に基本的に対応できる。指定商品、指定役務については、これまでも、必要に応じて、機動的・弾力的に追加指定してきているが、今後も、仮に新たな分野での問題が生じる場合には、実態を十分踏まえつつ、迅速な追加指定を検討すべきである。

(3) 今後必要な対応

さらに、本問題への十全な対応のために、特定商取引法を改正し、事業者に対して、以下の事項を義務付けることが必要である。

- ・消費者が電子メールによる商業広告の受け取りを希望しない旨の連絡をした場合には、その消費者には広告を送ってはならないこととし、併せて、そのための連絡方法の表示を義務づけること（いわゆるオプトアウト規制）
（いわゆるオプトイン規制については、下記（4）参照。）

また、法令改正の内容について十分に周知徹底を図ることも重要である。さらに、特定商取引法の執行体制の整備はこれまでもなされてきており、平成14年度の予算案（定員を含む）に

においても、抜本的な強化が図られているところであるが、こうした既存のインターネット取引の常時監視体制、消費者保護のためのネットワーク等をフルに活用して、規制の実効を確保することが期待される。

(4) いわゆるオプトイン規制について

優良な企業等において、電子メールによる商業広告を送る際、消費者の請求に基づいて行うべきとする動きもみられる。

このため、消費者の請求がない限り、電子メールによる商業広告を送ってはならないとの規制（いわゆるオプトイン規制）をより高次の商業規範として設け、これを促してゆくべきとの議論もある。

しかしながら、このような規制を設けなくとも、上述のように、消費者の請求ないし事前の承諾を受けずに商業広告を送る場合には、電子メールの表題部に、商業広告であることを示す一定の表示を義務付けることにより、以下のような効果が期待される。

ア 実際上、一方的な商業広告を受け取りたくない消費者は、表題部を見ただけで（さらに、フィルター技術を利用して自動的に）これらを削除できるようになる（メールの取捨選択もやりやすくなる）。

イ 上記の反射的效果として、販売事業者の側でも、自ずと、消費者の請求ないし事前の承諾を受けよう促されていく。

一方で、電子メールによる商業広告についてのみ、いわゆるオプトイン規制を設けることは、例えば自宅を訪問したり、電話をかけたりして勧誘することについて、「消費者の請求ないし事前の承諾を受けない限り行ってはならない」との規制がない中でバランスを失する等の問題もあり、慎重な検討が必要である。

なお、法律上の必要最小限度の規制としてオプトアウト規制を採用するものの、個別の事業者において、消費者の信頼を確立するとの観点から、オプトインの採用が積極的に進められることも当然考えられるところ。消費者への配慮を基本に置きつつ、必要な対応について検討がなされることが期待される。

諸外国での規制について

1. OECD電子商取引消費者保護ガイドライン(99年12月採択)

【ガイドラインの性格】

同ガイドラインは、加盟各国に対する勧告としての性格を有するもの。内容は、B2C電子商取引について、事業者から消費者への情報開示、申込時の確認プロセスの設定、紛争解決手段の整備等につき定めているもの。

【規制対象】

一方的な商業広告メール・メッセージ(unsolicited commercial e-mail messages)

【規制内容】

事業者は、消費者が受け取りたいか否かを選択できるように、効果的かつ利用しやすい手続を開発・実施すべき。消費者が受け取りたくないと表明したときは、その選択は尊重されるべき。

2. 欧州

EUディレクティブ(各国政府の措置が求められる)

【ディレクティブ】

- ・「隔地者間契約ディレクティブ」(97年5月)
= 通信販売に係る商取引規制(取引条件の表示義務等)を定めたディレクティブ
- ・「電子商取引ディレクティブ」(2000年6月)
= 電子商取引に係る商取引規制等(取引条件の表示義務、申込時の確認手段の設定、民事的な契約成立の確保等)を定めたディレクティブ

【規制対象】

通販業者又は電子商取引事業者が行う、電子メールによる一方的な商業通信(unsolicited commercial communication by electronic mail)

【規制内容】

消費者が拒否した場合の送りつけを禁止等。

イタリア

【法令名】

隔地者間契約ディレクティブの実施令(99年5月制定)
= 通信販売に係る商取引規制(取引条件の表示等)を定めた政令

【規制対象】

通販業者が契約締結のために用いる電子メール

【規制内容】

消費者の事前の同意なく送りつけることを禁止。

フランス（法案審議中）

【法令名】

消費者法典

= 商取引規制、製品安全規制などを包含した、包括的な消費者保護法典
（「電子商取引ディレクティブ」の実施（2002年1月が実施期限）のため、
改正法案を審議中。）

【規制対象】

電子メールによる一方的な広告又は販売促進オファー

【規制内容】

消費者が拒否した場合の送りつけを禁止等。

3. 米国

州法レベルで規制が導入されている例があるほか、連邦議会にも法案が提出されている。

カリフォルニア州法

【法令名】

ビジネス職業コードの商業広告規制の章

= 商業広告規制全般を定める章（誇大広告禁止、インターネット広告の場合の
表示義務ほか）

【規制対象】

電子メールによる一方的な商業広告（商品、サービスの販売等に関する広告）の
文書

【規制内容】

消費者が拒否した場合の送りつけを禁止、商業広告と示すため「ADV」と表示
することの義務づけ等。

ワシントン州法

【法令名】

「消費者保護法」（改正州法典 19.86 章「不公正・欺罔的な取引」に係る規制）
の特則として規定。

【規制対象】

商業的な（商品、サービスの販売等を広告する目的の）電子メール・メッセージ

【規制内容】

虚偽のアドレスを表示することの禁止等。

連邦議会に提出されている法案

【法令名】

これまで複数の法案が出されているが、「2000年一方的な商業電子メール法
案」（2000年7月下院通過）、「2001年 CAN SPAM 法案」（2001年3

月上院提出)の場合

【規制対象】

一方的・商業的な電子メール・メッセージ (unsolicited commercial electronic mail message)

【規制内容】

商業広告である旨の表示義務、消費者が拒否した場合の送りつけ禁止等。

違反に対しては、「不公正又は欺罔的な商取引行為」として、連邦取引委員会(Fair Trade Commission)が取締を担う。なお、CAN SPAM 法案について、連邦取引委員会は支持を表明。

産業構造審議会消費経済部会
消費者取引小委員会

委員名簿

【小委員長】

松本 恒雄 一橋大学大学院教授

【委員】

(50音順)

岡村 久道 弁護士
長見 萬里野 財団法人日本消費者協会理事
加藤 真代 主婦連合会参与
齋藤 雅弘 日本弁護士連合会消費者問題対策委員会幹事
篠原 俊次 富士通株式会社法務部長
篠原 徹 日本商工会議所常務理事
高芝 利仁 弁護士
高屋 彰二 社団法人日本訪問販売協会専務理事
田中 利見 上智大学経済学部教授
中澤 正明 東京都生活文化局消費生活部長
南条 俊二 株式会社読売新聞社論説副委員長
別所 直哉 ヤフー株式会社法務部長
万場 徹 社団法人日本通信販売協会理事
宮本 一子 社団法人日本消費生活アドバイザー・コンサルタント
協会消費生活研究所長