

総務省 規制の事前評価書

特定電子メール法の改正による迷惑メールへの対応の強化

所管部局課室名：総合通信基盤局電気通信事業部消費者行政課

電話：03-5253-5847

メールアドレス：antispan@soumu.go.jp

評 価 年 月

平成20年2月28日

1 規制の目的、内容及び必要性

(1) 規制の経緯と現状

ア 特定電子メール法の制定（平成14年）

受信者の同意を得ずに広告宣伝の手段等として一方的に送信される電子メール（いわゆる「迷惑メール」）対策に関しては、平成14年に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。）が制定された。

その規制の概要は以下のとおりである。

- ① 受信者の同意を得ずに送信される広告宣伝メール（特定電子メール）について、特定電子メールである旨や送信者の氏名等の表示の義務付け
- ② 受信拒否の通知を行った者に対し特定電子メールの再送信の禁止（いわゆる「オプトアウト方式」による規制）
- ③ 自動生成プログラムを用いて作成した架空電子メールアドレスに宛てて、広告宣伝メールを送信することの禁止

イ 特定電子メール法改正（平成17年）

平成14年に制定された特定電子メール法では附則において、法施行後3年以内の見直し規定が置かれており、これを踏まえ、平成17年に改正が行われている。その主な内容は以下のとおりである。

- ① 特定電子メールの範囲を拡大し、個人の電子メールアドレス宛のみでなく企業等がその事業のために利用している電子メールアドレスに対して送信する場合も含めることとした。
- ② 架空電子メールアドレスにあてて電子メールを送信することの禁止について、対象となる電子メールの範囲の拡大し、広告宣伝メールのみならず営利目的で送信されるメールであれば内容を問わず対象とする等の改正を行った。

③ 広告宣伝メールを送信する場合に、送信に用いた電子メールアドレス等の送信者情報を偽って送信することを禁止し、違反者に直接刑事罰を科すこととした。

ウ 迷惑メールへの対応の在り方に関する研究会における検討

平成17年の特定電子メール法の一部改正法の附則では、施行後3年以内（本年10月まで）に法律の施行状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる旨が規定されている。この規定を踏まえ、総務省では平成19年7月より「迷惑メールへの対応の在り方に関する研究会」を開催し検討を行った。

迷惑メールに関しては、全体として、依然増加傾向が続いており、また、巧妙化・悪質化の進展や海外から送信されるものの増加といった問題も生じてきている。

こうした状況の中で、同研究会において、平成19年12月、法改正を行うことが適当である旨の中間とりまとめが公表された。

(2) 規制の新設改廃の目的、必要性及び内容

ア オプトイン方式による規制の導入について

① 背景

現行の特定電子メール法は、受信拒否の通知を行った者に対し再送信を禁止する方式（オプトアウト方式）による規制を採用しているが、この規制方式に関しては、受信者が再送信拒否の通知を行うまでは表示義務を遵守すれば電子メールを送信し続けることが認められており、また、受信者が送信者に対し受信拒否の通知を行うと、受信者が現に使用している電子メールアドレスが送信者側に把握されることになり、悪質な送信者から、かえって迷惑メールを呼び込むこととなるという問題が生じている。こうしたことから、この方式は現状において、増大する迷惑メールの抑制のために有効な規制となっていない。

電子メールの受信者側の意識としては、95%が広告宣伝メールを一切受け取りたくないか送信してくることを同意したもの以外は受け取りたくないという調査結果があり、こうした状況の中、正当な営業活動の一環として広告宣伝メールを送信する場合には、あらかじめ同意を取得した者のみに対し送信を行う方式（オプトイン方式）による運用が既に大勢となっている。

また、海外発の迷惑メールが増加していることから国際連携の強化が必要であるが、主要国では迷惑メールに対する法規制に関してはオプトイン方式が多数となっており、規制の国際的整合性の確保の観点からもオプトイン方式を採用することが適当となっている。

② オプトイン方式による規制の概要

- i) 広告宣伝メールに関し、取引関係にある者への送信など一定の場合を除き、あらかじめ送信者又は送信委託者に対し同意の通知をした者に対してのみ送信を認めることとする。

- ii) 同意の通知を受けた送信者又は送信委託者に対し、同意の取得に関し総務省令で定めるところにより記録の保存を義務付ける。
- iii) あらかじめ同意の通知を受けた者への送信など特定電子メールの送信が認められた者への送信であっても、受信者から受信拒否の通知を受けた場合には、それに反して送信をしてはならないこととする。
- iv) 上記の受信拒否の通知等を受けるための電子メールアドレス等について表示義務を課すこととする。

イ 法の実効性の強化について

① 背景

迷惑メールに関し、全体として、依然増加傾向が続いており、また、巧妙化・悪質化も進展していることから、より実効性のある規制が求められている。

② 法の実効性の強化のための措置の概要

- i) 法の違反者の特定に資するため、送信された電子メールにおける電子メールアドレス等の契約者に関する情報提供を総務大臣がプロバイダ等に求めることができることとする。
- ii) 総務大臣の報告徴収及び立入検査の対象に送信委託者を含め、不適正な送信に責任がある送信委託者に対し必要な措置を命ずることができることとする。これにより、近年増加している海外発の迷惑メールに関しても、送信を実際に指示している送信委託者が国内にいる場合にはその送信委託者に対し必要な措置を命ずることができることとなる。

2 規制の費用

(1) 遵守費用

ア オプトイン方式による規制の導入について

- ① 広告宣伝メールに関し、取引関係にある者への送信など一定の場合を除き、あらかじめ送信者又は送信委託者に対し同意の通知をした者に対してのみ送信を認めることに関しては、現在、正当な営業活動の一環として送信される広告宣伝メールは、受信者側の意識等を踏まえ、既に、あらかじめ送信者又は送信委託者に対し同意の通知をした者に対して送信が行われており、追加的な遵守費用は限定的なものにとどまる。
- ② 同意の通知を受けた送信者又は送信委託者に対し、同意の取得に関し総務省令で定めるところにより記録の保存を義務付けることに関しては、総務省令で定める記録の保存義務の内容については、通常の事業者であれば、顧客対応等のために必ず記録を残している同意取得のための使用した画面等を想定しており、追加的な遵守費用は限定的なものにとどまる。

- ③ あらかじめ受信者から同意の通知を受けた者への送信など特定電子メールの送信が認められている者への送信であっても、受信者から受信拒否の通知を受けた場合には、それに反して送信をしてはならないこととすることに関しては、現在、正当な営業活動の一環として送信される広告宣伝メールに関しては、既に、こうした方式での運用が通常行われようになっていることから、追加的な遵守費用は限定的なものにとどまる。
- ④ 受信拒否の通知等を受けるための電子メールアドレス等について表示義務を課すこととすることに関しては、表示事項は必要最小限の事項に限定されており、また、現在、正当な営業活動の一環としてオプトイン方式により送信されている広告宣伝メールに関しては、通常、表示事項として含まれるものであるため、追加的な遵守費用は限定的なものにとどまる。

イ 法の実効性の強化について

- ① 法の違反者の特定に資するため、送信された電子メールにおける電子メールアドレス等の契約者に関する情報提供を総務大臣がプロバイダ等に求めることをできることとすることに関しては、プロバイダ等における負担は、総務大臣から情報提供の求めがあった場合に、情報提供に必要な書類の作成、提出等の事務的なものに限られるため、追加的な遵守費用は限定的なものにとどまる。
- ② 総務大臣の報告徴収及び立入検査の対象に送信委託者を含め、不適正な送信に責任がある送信委託者に対し必要な措置を命ずることとすることに関しては、送信委託者における負担は、総務大臣から報告徴収を受けた場合の報告のための書類の作成・提出、立入検査を受けた場合の対応、措置命令を受けた場合に必要な措置の実施に限られるものであり、追加的な遵守費用は限定的なものである。

(2) 行政費用（規制主体において発生する、当該規制導入に要する費用）

法の実効性の強化により、送信委託者への報告徴収及び立入検査や電気通信事業者等への情報提供の求めに係る総務大臣の権限が増加するが、大幅な費用負担の増加は生じない。

3 規制の便益

(1) オプトイン方式による規制の導入について

ア 広告宣伝メールに関し、取引関係にある者への送信など一定の場合を除き、あらかじめ送信者又は送信委託者に対し同意の通知をした者に対してのみ送信を認めることに関しては、現行のオプアウト方式による規制の下では、受信者が再送信拒否の通知を行わない限り、広告宣伝メールの送信を行うことが可能であるのに対し、オプトイン方式による規制を導入した場合には、原則としてあらかじめ受信者の同意を得な

ければ送信ができないこととなるため、受信者が望まない広告宣伝メールの送信が抑制され、また電気通信事業者の設備への負担が軽減され、電子メールの良好な利用環境が確保されることになる。

イ 同意の通知を受けた送信者又は送信委託者に対し、同意の取得に関し総務省令で定めるところにより記録の保存を義務付けることに関しては、違法性の判断の基準となる同意の取得の有無が容易に判断できるようになり、法執行が適確かつ効果的に実施できることになる。

ウ あらかじめ同意の通知を受けた者への送信など特定電子メールの送信が認められている者への送信であっても、受信者から受信拒否の通知を受けた場合には、以後それに反して送信をしてはならないこととするに関しては、こうした規制がなければ、受信者が望まない広告宣伝メールの送信が抑制されず、電子メールの良好な利用環境が確保されないこととなる。

エ 受信拒否の通知等を受けるための電子メールアドレス等について表示義務を課すことに関しては、この表示義務がなければ、受信者が受信拒否の通知を行うことができないため、受信者が望まない広告宣伝メールの送信が抑制されず、電子メールの良好な利用環境が確保されないこととなる。

(2) 法の実効性の強化について

ア 法の違反者の特定に資するため、送信された電子メールにおける電子メールアドレス等の契約者に関する情報提供を総務大臣がプロバイダ等に求めることをできるとすることに関しては、この情報提供により、従来特定できなかった法の違反者を特定できることになり、違反者への法執行が可能になることから、法の実効性が大きく向上することとなる。

イ 不適正な送信に責任がある送信委託者に対し必要な措置を命ずることをできるとすることに関しては、送信者に措置命令を出しても、不適正な送信についての責任がないため不適正な送信の是正につながらない場合や、送信者が海外に所在する場合など送信者に措置命令を行うことができない場合であっても、送信委託者に対し送信の委託を中止するよう命じるなど必要な措置を講ずることができるようになることにより、従来できなかった迷惑メールの送信の抑制ができるようになる。

また、送信委託者を総務大臣の報告徴収、立入検査の対象とすることについては、措置命令を行う上で必須であるほか、送信委託者に対し報告徴収、立入検査を行うことにより、法に違反した送信者を特定することが可能になる場合もあり、法の実効性の向上に大きく資するものである。

4 政策評価の結果（費用と便益の関係の分析等）

オプトイン方式による規制の導入や法の実効性の強化により、送信者や送信委託者、

行政機関に新たな事務的負担等が発生するが、費用は限定的である。

一方、オプトイン方式による規制の導入や法の実効性の強化により、受信者が望まない広告宣伝メールの送信が大きく抑制されることになり、広範な受信者にとって、望まない電子メールを受信せずに済む、電子メールの送受信に時間がかからなくなる、受信と削除のために時間を浪費せずに済む等の効果が生じ、また、電気通信事業者にとっては、迷惑メールの受信による設備への負荷や、対策の費用が軽減されることになる。

以上、規制の見直しに伴い様々な便益が期待される一方、費用については事務的負担を中心に限定的なものにとどまるため、今回の規制の見直しは適切であると考えられる。

5 有識者の見解その他関連事項

総務省総合通信基盤局長が開催する「迷惑メールへの対応の在り方に関する研究会」の中間とりまとめにおいて、「法制度の見直しにあたっては、想定される効果などについて評価を行い、その結果を公表することを通じて、法制度の質の向上を図る」とされ、同研究会第5回会合（平成19年12月20日）においては、法制度の見直しについて「規制の事前評価」を行う場合の考え方について検討が行われている。

6 レビューを行う時期又は条件

この法律の施行後3年以内に、電気通信に係る技術の水準その他の事情を勘案しつつ、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずることとしているため、改正法案の施行後3年以内にレビューを実施する。

7 代替案との比較その他

—