

4. 社会的側面から見た spam メール対策

1 法制面での問題と対策

英知法律事務所
岡村 久道



■ 法整備の流れ

2002年に施行された特定電子メール送信適正化法（平成14年法律第26号）は、同年改正の特定商取引法とともに、spamメールに対する法規制の役割を担ってきた。

ところが、本法施行後 spamメール数が一度減少したが、近時は再び増加傾向を示している^{☆1}。また、登録会員宛の送付であるかのごとく偽装するなど、近年では送信手法が巧妙化・悪質化している。こうした事態に対処するために、規制強化を目指した本法の改正が2005年春の通常国会で可決成立した。本改正によって我が国のspamメール規制法は“第2世代”を迎える。

本法および改正内容の詳細は「4.2 政策・行政面での対策」（pp.789-791）に譲り、本稿では改正を踏まえた今後の展望につき検討を加えるが、それに必要な限度で立法の変遷を先に概観する^{☆2}。

改正前の本法は、規制対象として、個人が用いる非事業用アドレス宛の広告宣伝メールを「特定電子メール」として位置付け（2条）、送信者に対し送信メールへの法定事項の表示（3条）、受信拒否通知者に対する再送信禁止（オプトアウト方式）（4条）、架空電子メールアドレス宛への送信禁止（5条）等の義務を課してきた。違反者に対して総務大臣が措置命令（6条）を行い（ほかに16条による報告および立入検査）、命令違反に対して50万円以下の罰金を科す一方（18条）、電気通信事業者による電気通信役務の送信者に対する提供拒否事由を定める（以上の条文は改正前のもの）。

これに対し、本改正は、従来の規制内容に加え、①規制対象である特定電子メールの範囲に事業用メールアドレス（法人が用いるものを含む）への送信を追加（2条）、②架空電子メールアドレス宛の送信禁止範囲を拡大（5条）、③送信者情報を偽ったメールの送信禁止の新設（6条）、④前記③違反に対する直罰規定（1年以下の懲役または100万円以下の罰金）の新設（32条1号）、⑤電気通信事業者による電気通信役務の提供拒否事由の拡

大（11条）等を行うものである（条文は改正後のものであり以下も同様）。また、規制対象をSMTPに限定していた同法施行規則を改正して、従来は対象外であったSMS（ショートメッセージサービス）も、今後は規制対象に含める予定である。

■ オプトアウト方式とオプトイン方式

前述のとおり、本法は制定当時からオプトアウト方式を採用してきた（前述の特定商取引法も同様）。これに対し、より強い規制であるオプトイン方式（受信者が事前承認した場合に限り送信を認める方式）を支持する意見も提唱されていた。しかし、当時の米国では両方式の間で激しい対立があり、連邦法の制定作業が遅々として進まなかった。我が国では、移動体通信メール宛のspamメールが急増して深刻な社会問題化していた当時の状況を踏まえて、前記論争に巻き込まれることを避けるべく、早期制定の必要性を優先してオプトアウト方式を採用した。

ところが、近時はspamメール数が増加傾向を示すだけでなく、オプトアウトの場合、spamメール受信数の増加に比例して受信者は膨大な数の受信拒否通知を行う必要がある。さらに、拒否通知の送信に用いたアドレスが「生きたアドレス」として売買されるなど悪用のおそれが危惧される。これらの理由で本改正に至る過程でもオプトイン方式の導入を求める声が存在したが、有効性が現段階では不明確であること等を理由に導入が見送られた。

■ 送信者の特定

行政庁が違反者に対して行政処分を行うには、前提としてspamメールの送信者を特定することを要する。「送信者の氏名又は名称及び住所」は本法が定める表示義務の対象であるが（3条2号）、実際には送信者が自己の情報を偽装・隠蔽して送信することが多い。こうした場合でも、技術的観点から送信者を特定可能な場合も

☆1 本改正に至る論点を整理した総務省「迷惑メールへの対応の在り方に関する研究会中間とりまとめ」（2004年12月）は「迷惑メール相談センターに寄せられた迷惑メールに関する申告件数の推移」を掲げており、本法施行当時から2003年7月まで申告件数が上昇した後、2004年4月まで一度は減少傾向であったが、その後は再び増加傾向を示している。

☆2 本法の制定および本改正の双方に向けた検討作業のために総務省が開催した「迷惑メールへの対応の在り方に関する研究会」に筆者は構成員として関与した。

あることが想定される。しかし、発信者情報が通信の秘密（憲法 21 条 2 項、電気通信事業法 4 条等）として保護されていることが、spam メール発信者の特定の妨げとなっている。通信の秘密にも例外は認められるが、本法には送信者を特定するための制度が存在しない。プロバイダ責任制限法には発信者情報開示請求制度があるが、請求権者は行政ではなく被害者本人であり、また、そもそも spam メールに同制度が適用されるかどうかについても否定的に考えられている。以上のように、本法制定後において行政による摘発が必ずしも大きな成果を上げてこなかったことの主たる原因は、送信者を特定する方法が欠如していることにあった。

この点、発信者情報を偽った電子メールの送信行為に対し直罰規定があれば、刑罰による抑止効果が期待されることに加え、通信の秘密の例外として、捜査機関が接続プロバイダ等から通信ログを捜索・押収することにより送信者の特定が可能になる。従来の本法には直罰規定が欠如していたが、前述のとおり送信者情報を偽った電子メールの送信禁止違反に対する直罰規定が本改正で新設された（32 条 1 号）。これを活用することにより、今後は悪質な spammer に対する摘発が大きく進展することを期待したい。もっとも、対象項目は、「送信に用いた電子メールアドレス」および「送信に用いた電気通信設備を識別するための文字、番号、記号その他の符号」とどまり、「送信者の氏名又は名称及び住所」は含まれていない（6 条）。刑事罰の謙抑性の観点や、他の法律との整合性を考慮することも重要である一方、諸外国における spam メール規制では直罰を導入しているケースが少なくないことを考慮すると、本改正後の施行状況を見守った上で、spam メール規制の実効性を確保するため、必要に応じて対象項目を拡張すべきかどうかの検討を適宜進めることが、さらに重要な今後の課題となる。

■ 規制対象の範囲

従来は規制対象外であった事業用メールアドレス宛メールや SMS メールが本改正により規制対象となったが、課題も残されている。

規制対象の特定電子メールに該当するには、本改正後も「広告又は宣伝を行うための手段として送信をする電子メール」であることを要し、送信者も「営利を目的とする団体及び営業を営む場合における個人」に限られている（2 条 2 号）。ところが、近時の spam メールには、この要件を悪用して規制を免れるために、知人からの

メールの形式に偽装したものが増加している。

また、同号では「あらかじめ、その送信をするよう求める旨又は送信することに同意する旨をその送信者に対し通知した者」の場合には規制対象外となること（本改正後も同様）を悪用して、登録会員宛の送付であるかのごとく偽装したメールや、返信メールの形式に偽装した spam メールが送られている。

これらの偽装メールについても、今後も増加することが懸念されることから、立法論として新たに規制対象とする方法が考えられる。しかし、その結果、正当な営業活動等に基づくメールまでもが規制対象となるおそれがあるので、立法技術的な困難が残されている。この点もさらに検討を要する。

なお、spam メールの主要なものは、出会い系サイト^{☆3}、アダルトサイトの広告宣伝用であるが、ほかにも架空請求、フィッシング詐欺などの手段として悪用されている。しかし、架空請求メールは未払い料金請求の形式、フィッシング詐欺はパスワード再設定請求、クレジットカード番号入力請求等の形式を装っているため、「広告又は宣伝を行うための手段」といえるか疑問が残る。そのため、これらの詐欺メールは改正後も本法の規制対象外となる場合が多いと考えられるが、これらについてはワンクリック詐欺メールとともに、刑法の詐欺罪等の適用による検挙が別途進められている。

■ その他の課題

近時は中国など国外から送り付けられる spam メールが増加している。こうした問題に対処するには諸外国の規制当局との国際的連携が不可欠であり、現在まで行われてきた OECD（経済協力開発機構）や ITU（国際電気通信連合）における国際的な議論が、さらに今後も継続されることを要する。

次に、技術革新の迅速性という情報処理分野の特徴に起因して、新たな問題が発生するおそれがある。たとえば従来の電話は今後急速に IP 電話に置き換わると予測されているが、IP 電話では同一プロバイダ会員間の通話は通常無料であるから spam メールと同様に経済的な歯止めが利かず、オートダイアラーと合成音声による「spam IP 電話」の大量発生が危惧される^{☆4}。

このケースのように、加速度的な技術の向上に伴って今後発生が予想される新たな問題に対処するため、迅速かつ効果的な法制度の見直しが継続的に求められるものであることを指摘しておきたい。

（平成 17 年 6 月 16 日受付）

☆3 出会い系サイトに対する「インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律」（平成 15 年法律第 83 号）は、インターネット異性紹介事業の利用に起因する児童買春その他の犯罪による児童の被害の実情にかんがみ、同事業を利用して児童を性交等の相手方となるように誘引する行為等を禁止するとともに、児童による同事業の利用を防止するための措置等を定める。

☆4 本問題につき拙著「情報セキュリティと法制度」『情報セキュリティと法制度』（丸善ライブラリー、2005）60 ページ参照。