

電話転送役務の不正な利用を防止する法整備等を求める意見書

2021年（令和3年）2月18日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

当連合会は、国に対し、固定電話番号を使用した電話転送役務が特殊詐欺へ悪用されることを防止し、係る手口を用いた特殊詐欺を根絶するため、以下の内容を基礎とする法整備を速やかに行うことを求める。

- 1 電話転送役務提供事業者が固定電話番号を使用した電話転送役務を提供するに際しては、当該固定電話番号の使用につき、当該固定電話番号の卸元事業者による承認を得なければならないものとする。
- 2 卸元事業者は、当該電話転送役務の提供先に係る都道府県警察からの固定電話番号の利用停止要請があることその他電話転送役務提供事業者による本人確認等取引時確認の実施状況、当該電話転送役務に関連する電気通信設備の構成等の事情を勘案して、当該固定電話番号を使用した電話転送役務が特殊詐欺等の犯罪に利用されるおそれがあると認める場合には、当該承認の拒否又は取消しができること。

第2 意見の理由

1 特殊詐欺の現状

特殊詐欺¹は、平成22年以降、認知件数及び被害総額は共に悪化し、平成26年には被害総額が過去最高の約565億5000万円に、平成29年には認知件数が過去最高の1万8212件に、それぞれ及んでいる。その後、認知件数及び被害総額は減少に転じているものの、令和元年においても、なお、認知件数は1万6851件、被害額は約315億8000万円と²高齢者を中心に多額の被害が生じており、依然として高い水準にある³。

2 特殊詐欺における電話転送役務の悪用状況

電話転送役務とは、発信転送又は着信転送を行う機能の提供にかかる電気通

¹ 被害者に電話をかけるなどして対面することなく信頼させ、指定した預貯金口座への振り込みその他の方法により、不特定多数の者から現金等をだまし取る犯罪の総称（警察庁広報資料「令和元年における特殊詐欺認知・検挙状況等について」（確定値版）1頁）。

² 前出脚注1資料1頁参照。

³ 令和2年版警察白書3頁参照。

信役務をいう。このうち、発信転送とは、発信元を示す電気通信番号を「その他番号（携帯電話番号や050番号等）」から「固定電話番号」に変更して自動的に転送する機能を提供するものをいい、着信転送とは、発信先を示す電気通信番号を「固定電話番号」から「その他番号（携帯電話番号や050番号等）」に変更して自動的に転送する機能を提供するものをいう⁴。固定電話については、総務省から固定電話番号の指定を受けた通信事業者が、付与された固定電話番号の電話回線を他の事業者に卸提供することが認められており（以下、卸提供する通信事業者を「卸元事業者」という。）、卸提供を受けた事業者（以下「卸先事業者」という。）はこれを他の事業者に再卸提供することもできる。そして、卸先事業者（再卸提供を受けた事業者を含む。）の中には、卸提供を受けた固定電話番号を使用して電話転送役務を提供するものがある（当該卸先事業者を「電話転送役務提供事業者」といい、以下「提供事業者」という。）。

特殊詐欺においては、いわゆる「架け子」が、実際には、固定電話以外の電話から発信しているにもかかわらず、電話転送役務を悪用することにより、当該電話を受信した被害者の端末設備には「03」等の番号から始まる固定電話番号を表示させる手法が増加している。このような手法は、当該電話の受け手側に、社会的信用度が高い固定電話番号から電話が発信されているとの安心感を与えることで、詐欺を成功させる確率を高めると同時に、電話転送を繰り返すことにより、被害者の電話に表示された固定電話番号から実際に電話を発信した端末設備を特定することを著しく困難化させることを目的としている。

国家公安委員会が令和元年12月に公表した「犯罪収益移転危険度調査書」において、「近年では、電話番号のないスマートフォン等の携帯電話端末等からでも、専用アプリを使うことや、事業者が提供するクラウドPBXを経由することにより、03番号等の固定番号を相手方に表示させることのできる電話転送サービスが特殊詐欺等において悪用されている実態が認められ」る旨が指摘されており（81頁）、実際、特殊詐欺に利用された電話のうち、固定電話が、平成27年においては全体の5割程度であったが、平成28年においては全体の7割程度にまで至っているとされている⁵。

このように、固定電話番号を使用する電話転送役務は、近年、非対面型犯罪である特殊詐欺において、高齢者が多くを占める被害者にアプローチするため

⁴ 総務省「固定電話番号を使用して電話転送役務を提供する電気通信事業者による電気通信番号使用計画の作成等に関する手引き（概要）」4頁参照。

⁵ 日本弁護士連合会第61回人権擁護大会シンポジウム第2分科会基調報告書111頁・116頁参照。

の重要なツールとして悪用されており、かかる固定電話番号を使用する電話転送役務を直接的な規制対象とし、特殊詐欺にかかる犯罪利用を防止すべき必要性は極めて大きいといえる。警察庁においても、「高齢者を狙った特殊詐欺の犯行では、電話転送の仕組みを悪用して、犯行グループの携帯電話等から相手方に固定電話番号を表示させて架電させたり、官公署を装った電話番号への架電を求める文面のはがき等を送り付けたりする手法が多用されている」との認識の下、電話転送役務を介した固定電話番号への悪用への対策の推進を図っている⁶。

3 電話転送役務に対する規制の現状

(1) 犯罪による収益の移転防止に関する法律による規制

犯罪による収益の移転防止に関する法律（以下「犯収法」という。）は、特定事業者による取引時確認や疑わしい取引の届出等を義務付けているところ、電話転送役務が振込詐欺等の犯罪に多く利用されている実態を踏まえ、平成23年改正により、電話転送役務を提供する事業者が特定事業者に追加された（同法2条2項42号）。

したがって、提供事業者は、犯収法に基づき、顧客等についての取引時確認（本人特定事項、取引目的、職業又は事業の内容等の確認）の実施義務や疑わしい取引の届出義務を負っている。

(2) 電気通信事業法に基づく電気通信番号使用計画の認定による規制

また、総務大臣が、電気通信事業法（以下「事業法」という。）50条2項に基づいて公示する「電気通信番号計画」（令和元年総務省告示第6号）は、提供事業者が最終利用者の本人特定事項及び活動の拠点を確認すべき旨を定めており（第3の「電気通信番号の使用に関する条件」の項の第4第1項）、平成30年法改正により、提供事業者は、「電気通信番号計画」に即した「電気通信番号使用計画」を作成して総務大臣の認定を受け（事業法50条の2第1項）、当該認定電気通信番号使用計画に適合するように当該電気通信番号を使用する義務を負うものとされた（事業法51条）⁷。

これにより、提供事業者は、最終利用者の本人特定事項及び活動の拠点を確認する義務を負うこととなっている。

⁶ 前出脚注3資料6頁。

⁷ ただし、電気通信番号計画に基づく本人確認は、犯収法で規定されている方法と同様の方法により行うべきものとされており、犯収法の本人特定事項の確認に係る規定を満足している場合には、自動的に電気通信番号計画に基づく本人確認に係る規定も満足することになるものとされている（前出脚注4資料6頁参照）。

(3) 総務省の要請による規制

さらに、令和元年6月25日に犯罪対策閣僚会議において策定された「オレオレ詐欺等対策プラン」が、電話転送役務を介した固定電話番号の悪用への対策や提供事業者に対する指導監督を強化するとしたことを踏まえ、令和元年9月27日、総務省は、「電気通信事業者による特殊詐欺に利用された固定電話番号の利用停止等」を公表し、卸元事業者等の電気通信事業者は、都道府県警察が特殊詐欺に利用された固定電話番号を認知して電気通信事業者にその利用停止を要請した場合、当該固定電話番号の利用を停止することや、一定期間、当該契約者に対する新たな固定電話番号の提供を拒否することとした（以下「固定電話番号利用停止制度」という。）。

これによって卸元事業者には、特殊詐欺に利用された固定電話番号にかかる情報が集約されることとなり、警察庁によれば、令和元年12月末までに、同制度に基づき、887件の固定電話番号が利用停止され、新たな固定電話番号の提供拒否の要請が6件行われているとのことである⁸。

(4) 現状の規制の課題

しかしながら、現在においてもなお電話転送役務が特殊詐欺等で悪用され続けている点に鑑みると、犯収法に基づく提供事業者の取引時確認や、これに準ずるべきものとされている電気通信番号使用計画に基づく提供事業者の本人確認（以下、両者を合わせて「取引時確認等」という。）が、十分に機能しているものとは言い難い。そもそも、提供事業者は、取引の相手方が犯罪利用目的を有しているかどうかを判断するための情報（例えば、取引の相手方が、過去に他の提供事業者を通じて犯罪利用目的で電話転送役務や固定電話番号を利用していた者であること等）を保有しておらず、その規模や本人確認の態勢も様々であることから、犯罪利用目的であることを理由とした電話転送役務の提供拒否を提供事業者に期待することは、困難であると言える。すなわち、特殊詐欺を行う犯罪集団による電話転送役務の利用を封じる上で、提供事業者の取組に依存した法制度では、その実効性に限界があるものと言わざるを得ない。

また、固定電話番号利用停止制度は、特殊詐欺に利用された固定電話番号を迅速に停止させることで、当該番号を用いた犯罪の再発を防止する効果が期待されるものであるが、特殊詐欺を行う犯罪集団は、多くの固定電話番号を常時準備・調達しており、特殊詐欺に利用された固定電話番号の利用を停

⁸ 前出脚注1資料6頁。

止したとしても、すぐに、これに代わる固定電話番号を特殊詐欺に利用することが可能な状況にある。そして、同制度に基づく新たな固定電話番号の提供拒否の要請の件数が少数に留まっている点に鑑みれば、現状の固定電話番号利用停止制度においては、特殊詐欺を行う犯罪集団による電話転送役務の利用自体を防止する効果に限界があることは否めない。

4 犯罪利用の防止を目的とした電話転送役務に関する法整備の必要性

以上からすれば、特殊詐欺への電話転送役務の利用の防止を実現するためには、提供事業者による取引時確認等と、犯罪に利用された固定電話番号の事後的な利用停止を中心とした現状の対策では不十分であり、特殊詐欺を行う犯罪集団が利用している電話転送役務そのものについて、抜本的な規制を講じることが必要である⁹。

ところが、我が国においては、固定電話番号を使用する電話転送役務の犯罪利用を防止するための直接的な法制度が存在しない。この点、携帯電話に関しては、当連合会は、携帯電話が特殊詐欺等の犯罪に悪用されている実情を踏まえ、平成16年10月20日、「架空請求等の通信手段利用詐欺の防止に関する意見書」を公表して、プリペイド式携帯電話の契約締結時における厳格な本人確認措置の実施や、携帯電話事業者による利用停止措置を求めており、その後、携帯音声通信事業者による契約者等の本人確認等及び携帯音声通信役務の不正な利用の防止に関する法律（以下「携帯電話不正利用防止法」という。）が制定され、平成18年4月1日より施行されている。

しかし、特殊詐欺に用いられる電話ツールが、携帯電話から固定電話を利用した電話転送役務にシフトしている現状に照らせば、固定電話番号を使用する電話転送役務の犯罪利用を防止するための直接的な規制は、まさに急務であるといえる。

5 意見

当連合会は、平成30年6月5日の第87回民事介入暴力対策京都大会において、「特殊詐欺の撲滅を目指して～犯罪インフラ対策の推進～」をテーマとし、犯罪インフラ¹⁰についての研究成果を報告した。

⁹ 平成30年9月19日の情報通信審議会の「固定電話番号を利用する転送電話サービスの在り方」に関する答申においては、電話転送役務の犯罪利用防止の観点に関する直接の記載は見受けられないものの、電話転送役務の提供に使用される番号の適正な使用を確保するため、卸元事業者が卸提供した番号を卸先事業者が電話転送役務の提供に使用する場合のルールを整備する必要がある旨言及されている（18頁）。

¹⁰ 犯罪を助長し、又は容易にする基盤のことをいう。平成23年3月に警察庁が策定した「犯罪インフラ対策プラン」以来、用語として定着した。

そして、同年10月5日の第61回人権擁護大会においては、電話転送役務を含む犯罪インフラ対策の重要性及び現行法制による限界を指摘した上で¹¹、「特殊詐欺を典型とする社会的弱者等を標的にした組織的犯罪に係る被害の防止及び回復並びに被害者支援の推進を目指す決議」を採択し、「特殊詐欺による被害を未然に防止するため、各企業は、犯行に利用されているサービスやツールを特定し、犯行への利用を阻止するための防止措置を講じ」、「国及び地方自治体は、必要に応じ企業や業界レベルの取組を後押し」すべきことを求めた。

そこで、当連合会は、同決議の趣旨にも照らし、以下のとおり、電話転送役務の不正な利用を防止する法整備等を求める¹²。

(1) 電話転送役務の提供開始時における規制

卸元事業者は、総務省から固定電話番号の指定を受けた事業者として、当該固定電話番号の回線を管理すべき立場にあるのみならず、前述の固定電話番号利用停止制度の運用によって固定電話番号を犯罪に利用した最終利用者にかかる情報が集約される結果、当該最終利用者による電話転送役務の利用が犯罪利用目的であるか否かにつき、判断をすることが可能な立場となっている。

そこで、電話転送役務の不正な利用を防止する法整備を考える上でも、固定電話番号を管理し、犯罪利用目的等の探知に人的資源を割く態勢を保持することができ、かつ、犯罪利用目的の有無を判断するために必要な情報も集約されている卸元事業者が主体的な役割を果たすこととすべきであり、提供事業者が固定電話番号を使用した電話転送役務を提供するに際しては、当該固定電話番号の使用に関し、卸元事業者による承認を得なければならないものとすべきである。

そして、卸元事業者は、当該電話転送役務の提供先に係る都道府県警察からの固定電話番号の利用停止要請があることその他提供事業者による本人確認等取引時確認の実施状況、当該電話転送役務に関連する電気通信設備（電

¹¹ 前出脚注5資料55頁以下・108頁以下。

¹² なお、固定電話以外のIP電話の番号（050-）等を利用した電話転送役務の利用については、現状、当該電話の受け手側に、社会的信用度が高い電話番号から電話が発信されているとの安心感を与えるまでの効果があるとは言い難いものの、複雑な電話転送を繰り返すことで、被害者の電話に表示された電話番号から実際に電話を発信した端末設備を特定することを著しく困難化させる効果は認められる。したがって、IP電話番号等を使用した電話転送役務が特殊詐欺へ悪用される実態が明確に認められるに至った場合には、固定電話番号を利用した電話転送役務と同様の法整備の検討が必要である。

気通信を行うための機械，器具，線路その他の電氣的設備）の構成等の事情を勘案して，当該固定電話番号を使用した電話転送役務が特殊詐欺等の犯罪に利用されるおそれがあると認める場合には，これを承認しないことができるものとすべきである¹³。

この点，事業法は，一定の電気通信事業者に対し，「正当な理由」がなければ電気通信役務の提供を拒んではならないとして役務提供義務を課している（25条1項2項，112条）。事業法が，一定の電気通信事業者に対し，係る義務を課した趣旨は，競争原理が働きにくい電気通信役務について，その提供を拒否されることによって利用者に著しい不利益が生じることを防ぐことにあるが，特殊詐欺が我が国において深刻な被害を生んでおり，電話転送役務がその主たるツールとして用いられている現状に鑑みれば，上記のおそれがあると認めた場合には，事業者が役務提供義務を免れる「正当な理由」があるものというべきである。

(2) 電話転送役務の提供開始後における規制

固定電話番号を使用した電話転送役務が特殊詐欺へ悪用されることを防止するためには，電話転送役務の提供が開始された後においても，卸元事業者において，電話転送役務の提供状況を一元的に管理することが有益である。

そこで，卸元事業者は，当該電話転送役務の提供先に係る都道府県警察からの固定電話番号の利用停止要請を受けた場合等，当該固定電話番号を使用した電話転送役務が特殊詐欺等の犯罪に利用されている旨の情報を認知した場合には，当該固定電話番号を使用した電話転送役務の提供状況を確認の上，自ら又は提供事業者を介して，最終利用者に対し，改めて(1)と同様の確認を行い，提供事業者又は最終利用者がこれに応じない場合や，当該固定電話番号を使用した電話転送役務が特殊詐欺等の犯罪に利用されるおそれがあると認めた場合には，当該固定電話番号の使用に対する承認を取り消すとともに，当該最終利用者に関し，新たな電話転送役務にかかる固定電話番号の使用を承認しないこととすべきである。

(3) 一元的管理について

上述のとおり，特殊詐欺等の犯罪に利用された電話転送役務に係る固定電

¹³ 犯罪利用預金口座等に係る資金による被害回復分配金の支払等に関する法律では，金融機関は，「捜査機関等から当該預金口座等の不正な利用に関する情報の提供があることその他の事情を勘案して犯罪利用預金口座等である疑いがあると認めるときは，当該預金口座等に係る取引の停止等の措置を適切に講ずるものとする」と定めており（3条1項），参考になる。

話番号を把握し得るのは卸元事業者しかいないのであるから、卸元事業者をして一元的に提供の承認の判断をさせることは相当であると言える。

この点、提供事業者ごとの犯罪利用防止に係る取組に任せればよいという意見もあり得るが、提供事業者ごとの取組には必ず格差が生じることが考えられ、その場合には、実効的な措置を図っていない提供事業者はマネー・ローンダリング等に悪用される危険度が高まり、ひいては業態全体の危険度にも影響を及ぼすことにもなり得るとも指摘される場所であるので¹⁴、そのような事態を防止するためにも、総務省から特定の領域に対応した固定電話番号の指定を受けた事業者である卸元事業者が、電話転送役務について一元的に管理することが望ましいと言える。

(4) 通信の秘密との関係

通信事業者である卸元事業者は、通信の秘密を守る義務を負っていることから（憲法21条2項後段・電気通信事業法4条1項¹⁵）、卸元事業者による管理がこれと抵触するのではないかという指摘もあり得る。

まず、通信の秘密の対象は、通信の内容のみならず、通信に関わる全ての事実（通話者の氏名・住所、発信の日時、発信回数、発信場所等）に広く及ぶものと解されるのが一般であるが、電気通信事業法が規定する通信の秘密の侵害とは、通信当事者以外の第三者が積極的意思をもって知得しようとするもののほか、第三者にとどまっている秘密をその者が漏えいすること及び窃用することも該当するとされている¹⁶。

この点、本意見書において提言する制度は、通信当事者である特殊詐欺等の被害者が、警察に対し、被害の具体的内容として通話内容や発信元電話番号について申告し、警察がこれを受領すること、そして警察がその情報を卸元事業者に対して提供することに基づくものであり、卸元事業者に対し、電気通信事業者としての地位に基づいて通信内容を傍受・把握したり利用者の情報を積極的に集積したりすることを求めるものではない。したがって、卸元事業者が上記の通信の秘密の侵害にあたる行為を行うことにはならない。

また、提供事業者による本人確認等取引時確認の実施状況や当該電話転送役務に関連する電気通信設備の構成等を確認することも、個別の通信内容や

¹⁴ 国家公安委員会「犯罪収益移転危険度調査書」（令和元年12月）83頁。

¹⁵ 電気通信事業法4条1項は「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。」と定めている。

¹⁶ 多賀谷一照監修「電気通信事業法逐条解説改訂版」（一般社団法人情報通信振興会）36頁参照。

通信履歴等の情報に関わるものではないので、通信の秘密と抵触することにはならない。

以上より、本意見書において提言する制度は、通信の秘密に抵触するものではない。

なお、当連合会の前記「架空請求等の通信手段利用詐欺の防止に関する意見書」（平成16年10月20日）においても、「近時のような膨大な電話利用犯罪の発生件数の下では、警察による捜査、摘発だけでは到底犯罪被害の撲滅は不可能であり、犯罪に利用される携帯電話の利用契約につき、携帯電話事業者において利用停止や契約解除の措置がとれるようにすることが求められる」と提言していた。

(5) 実効性の担保

法整備に当たっては、(1)(2)の実効性を確保するため、卸元事業者による承認を得ることなく固定電話番号を利用した電話転送役務を提供した提供事業者に対する罰則の整備、卸元事業者による固定電話番号を使用した電話転送役務の提供にかかる当該固定電話番号の使用の承認や取消し等の的確な実施に対する総務大臣の監督権限の付与等も行われるべきである。

この点、前述の携帯電話不正利用防止法においても、総務大臣の監督権限や指示・命令に違反した事業者に対する罰則を規定し、実効性の担保を図っていることが参考になる。

また、現行法の適用においても、総務大臣は、犯収法及び事業法に基づく提供事業者への監督を強化し、提供事業者による取引時確認等が適切に行われていないと認めた場合には、当該提供事業者に対し、各法に基づく是正命令や適合命令等の行政処分を積極的に行うべきである。

以上