

平成14年10月7日
総務省

「迷惑通信への対応の在り方に関する研究会」報告書の公表

総務省では、本年8月から「迷惑通信への対応の在り方に関する研究会」（座長：堀部政男 中央大学法学部教授）を開催し、いわゆる「ワン切り」等の迷惑通信への対応に必要な方策の検討を進めてきましたが、このたび、同研究会において報告書が別添（PDF）のとおり取りまとめられましたので公表します（報告書の概要は別紙のとおり。）。

連絡先：総合通信基盤局電気通信事業部
料金サービス課電気通信利用環境整備室
（担当：中溝課長補佐、臼田係長）
（代表）03 - 5253 - 5111
（内線）5847
（直通）03 - 5253 - 5847
（FAX）03 - 5253 - 5848

関係報道資料 「迷惑通信への対応の在り方に関する研究会」の開催
（平成14年8月22日発表）

別紙

平成14年10月7日
総務省

「迷惑通信への対応の在り方に関する研究会」 - 報告書概要 -

1 迷惑通信の現状

- (1) 迷惑通信へのこれまでの対応
これまで、多様な迷惑通信の問題が発生しているが、いたずら電話、嫌がらせ電話等については、「発信者番号通知サービス」等の電気通信事業者によるサービスで一定の防止効果が得られている。また、迷惑メールへの対策として、平成14年4月に「特定電子メールの送信の適正化等に関する法律」等が成立している。
- (2) 新たな迷惑通信（ワン切り）の発生
 - ア ワン切り問題の発生
平成13年11月頃から、着信履歴にコールバックさせて有料の音声サービス

等を聞かせることを目的として大量の不完了呼を発生させる「ワン切り」が社会問題化している。総務省の電気通信サービスモニターアンケートによれば、ワン切りを迷惑と感じる者は84%にのぼり、電気通信事業者によるワン切り対応サービスの充実や政府による取締り・規制を望む声強い。

さらに、平成14年7月には、NTT西日本のネットワークにおいて、2度にわたり、ワン切り行為による大量の不完了呼が原因とみられる輻輳が発生し、大阪府下等の約500万回線の電話の利用に支障が生じる事態が発生するなど、広範な被害を及ぼすようになっている。

イ ワン切りに関するこれまでの対応

平成14年8月、NTT東日本及び西日本は、契約約款を変更し、故意に多数の不完了呼を発生させて輻輳を生じさせるおそれのある行為を行った者に対して契約回線の利用停止、契約解除等を講ずることができることとし、実際に約款に基づき利用停止措置等を実施している。

また、移動体通信事業者においても、利用者の端末で設定可能な自衛策（「指定番号着信拒否」や「ステップトーン」など）機能の周知や、受信者からワン切り業者として登録された電話番号からの発信には自動的に課金する等の対策を行っている。

(3) 新たな迷惑通信への対応

迷惑メールやワン切りといった新たな迷惑通信によって、個人の平穏な生活が害されるだけでなく、交換機やサーバに輻輳が生じて正常な通信が阻害されることにより、国民一般が電気通信サービスを利用できなくなる危険が生じている。新たな迷惑通信のうち、迷惑メールについては既に立法等による対策が進められており、ワン切りについても対応方策を総合的に検討・実施していくことが急務となっている。

2 諸外国における迷惑通信への対応

諸外国では、専らワン切りを対象にした規制例は報告されていないが、「自動ダイヤル装置」（自動的に多数の電話番号を蓄積又は生成し、電話をかける装置）を用いて自動音声等を聞かせる行為等に対する規制の例が相当数見られる。

(1) 米国

1991年11月に電話消費者保護法が制定され、連邦通信法第227条において、自動電話ダイヤル装置を利用し、あらかじめ録音した勧誘メッセージ等を聞かせる形態のテレマーケティングに関して住宅用の電話回線への発信を原則禁止する（事前の同意ある場合やFCCルールで許容される場合を除く）等の一定の規制がなされている。

(2) 欧州

EU指令のうち、電気通信プライバシー指令等においてダイレクトマーケティング目的で自動ダイヤル装置を使用する際には受信者の事前同意を必要とする旨の規定を設けている。これを受けて、英国、フランス等加盟国で制度整備を行っている。

3 今後の対応

(1) 検討の方向性

ア 対象となる通信

一般的にワン切り行為は、機械的に不特定多数の受信者に対して発信行為を行い、着信後即時に発信者側から回線を切断するプログラムを実装したコンピュータを回線に接続して行うものであり、1)機械を用いて複数の者に自動的に発信するものであること、2)通話を目的とせずに電話をかけるものであること、3)着信履歴を残すことを目的としていることの3点が要件となる。

イ 対応策の検討の考え方

効果的なワン切り行為への対策を講ずるためには、ネットワーク全体で考えられる措置を総合的に講じる必要があり、想定される対応策について、実効性を勘案した上で可能なものから速やかに導入していくべきである。

ウ 留意事項

迷惑通信については、社会的な規制の必要性が発生した場合に速やかな対策を講じることが適当である。このため、今般は専らワン切りへの対応について検討を行い、今後新たな問題が発生した場合は速やかにこれに対応することとする。

(2) 考えられる対応方策

ア 発信側に着目した契約約款等による措置

NTT東西の変更後の契約約款を効率的・効果的に活用し、ネットワークに輻輳が発生することを避ける観点から、機械的不了呼を生じさせる機器を回線に接続しようとする者について予め報告を求めるようにすることについて検討する必要がある。

イ 着信側に着目した契約約款等による措置

(ア) 受信者端末による技術的対応

ワン切りの受信による平穏な生活の妨害に対する防御を図る観点から、受信者端末の機能として、短時間の着信の場合には着信音を鳴らさないようにしたり、着信保留時間を端末の画面上に明示したりする機能を拡充するとともに、利用者に対してわかりやすく周知することが必要である。

(イ) 約款等による対応

ワン切り一般について受信を拒否するとの受信者側の意思表示に基づき、ワン切りを発信している蓋然性が高い回線からの呼について受信者側ネットワークでブロックする方法の導入を検討していく必要がある。ブロックの対象となる回線の特定方法等については、受信者からの申告状況を根拠とする等の方法を検討する必要がある。

ウ ワン切りに対する課金

一定の条件の下に不了呼に課金すれば、ワン切りを行う者の事業が成り立たなくなることが想定される。各受信者が特定した電話番号について、受信側の交換機で着信の措置を取り課金することについては、上述のとおり一部の移動体通信事業者において導入が予定されており、他の事業者においても採用することが望まれる。

エ 制度的対応

(ア) 端末設備等規則の改正

端末設備等規則を改正し、異なった相手方に対して一定以上の大量発信を行う機能を有する機器に関し、電気通信回線への接続を規制することについて検討する必要がある。

(イ) 有線電気通信法の解釈の明確化

有線電気通信法第13条は、有線電気通信設備の機能に障害を与えて有線電気通信を妨害した者について罰則を課している(有線電気通信妨害罪)。

ワン切りで大量の発信を行うことは通常の電話利用の方法ではあり得ず、未必的ではある、ワン切りを行う者が有線電気通信設備の機能に

障害を与えることの認識の存在が認められる場合もあると考えられ、ワン切りによるネットワークの輻輳について、現行の有線電気通信妨害罪の適用の可能性がある。このため、同条の実行行為の類型としてワン切りが含まれることを条文の文言上明らかにすることが考えられる。ただし、故意が認められない場合も想定されることから、ワン切りによる輻輳の全てに同条の適用があるとは考えられないことに留意する必要がある。

(ウ) 役務提供義務の明確化

第一種電気通信事業者において、ワン切りによりネットワークに輻輳のおそれがある場合には、電気通信事業法第34条の「正当な理由」があり、電気通信役務の提供を拒むことができると考えられる。このため、法律においてその趣旨を明文上規定することを検討する必要がある。但し、その効果は電気通信事業者による自主的な措置(約款改正)の後押しにとどまる。

(エ) ワン切りに対する規制の新設

ワン切りに対する規制は、それを行う者の電気通信の利用や営業活動に対する一定の制約にはなるが、そもそもワン切りが受信者を有料サービスに誤導する行為であると考えられることから、対立利益との関係ではこれに規制を加えても問題が少ないものと考えられる。また、ワン切りは、各受信者の平穩を害するだけでなく、国民生活にとって不可欠のインフラである電気通信ネットワークに輻輳の危険を生じさせるなど、その安全・円滑な運用を維持する上で大きな脅威となり得る。これまで述べた措置は、一定の効果が見込まれるものの上記のとおり各々限界もあるため、ワン切りの発信に対して直接の法的規制を加えることについて検討を進める必要がある。

具体的には、1)規制対象は、営利事業を営む者を対象とし、2)あらかじめ同意を得ていない相手方に対し、通話の開始を目的とせず多数の者に対して自動的に電話をかけることを可能とする装置を用いるなど、通信の妨害の危険を生じさせるおそれのある方法で電話をかけて多数の相手方に電話番号を受信させる行為について規制の対象とし、一定の罰則を課すという方法が考えられる。

このような規制を設けることにより、電気通信設備の機能の障害やそれに対する認識を欠く場合など有線電気通信妨害罪を適用することが困難な場合であっても、ワン切りによる通信の妨害について対応することが可能となるであろう。
