

総務省 規制の事前評価書

(携帯電話の貸与業者に対する本人確認の義務付け)

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：03-5253-5843

メールアドレス：keitai-shourei@ml.soumu.go.jp

評価年月：平成20年8月22日

1 規制の目的、内容及び必要性

(1) 規制の必要性(現状及び問題点)

①法律制定の経緯について

・成立時(平成17年)

平成15年5月頃から振り込め詐欺が急増し社会問題となったが、特に振り込め詐欺においては契約者を特定できない携帯電話及びPHS(以下「携帯電話等」という。)が利用されることが多く、このような携帯電話等の犯罪利用が問題視された。その後与党における検討を経て、平成17年4月8日に「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」(平成17年法律第31号。通称携帯電話不正利用防止法。以下「法」という。)が成立し、平成17年4月8日に制定され、平成18年4月1日より全面施行された。

法は、携帯音声通信事業者に対して契約締結時及び譲渡時の本人確認を義務付けることにより契約者の管理体制の整備を促進して契約者を特定できない携帯電話等の発生を防止するとともに、携帯電話等の不正な譲渡及び貸与並びにこれらの勧誘、誘引行為等を処罰することを定めたものである。

・改正時(平成20年)

平成18年4月1日の全面施行以降、店頭における本人確認が徹底されることとなったが、平成19年においても振り込め詐欺による被害総額は年間約250億円程度と巨額であり、また既存の条文では摘発できない事例が多く見られるようになったため、与党において新たに法改正に向けた検討が行われた。

最終的に平成20年6月11日に成立した、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の一部を改正する法律(平成20年法律第76号、以下「改正法」という。)は、ア契約者特定記録媒体(SIMカード)の無断譲渡の禁止、イ貸与業者(レンタル携帯電話事業者)による貸与契約者本人確認を厳格化、ウ情報提供及

び国民の理解を深めるための措置、を主な内容としている。また、同法では、貸与業者の本人確認の方法等について、総務省令で定めることが規定されている。

今回新たに定めるのは、イについての総務省令である。

②現状について

総務省が行ったアンケート調査（平成 20 年 6 月実施、37 社中 20 社回答）及びヒアリング調査によれば、レンタル携帯電話は、海外旅行における国内外の旅行者の利用、選挙における選挙事務所や選挙管理事務所等の利用、行政機関等の利用、修学旅行における学校の利用、その他各種イベントにおける事務局の利用など、幅広く利用されており、我が国において、年間のべ 100 万台弱の契約が行われていると推定されている。

多くの貸与業者は契約に当り何らかの形で本人確認を行っているものの、一部の悪質な貸与業者はそのような措置を行っておらず、そこから提供された匿名の携帯電話が振り込め詐欺等の犯罪に多く用いられている実態がある。警察庁の調査によれば、振り込め詐欺に使われた携帯電話の 4 分の 1 が貸与業者経由の携帯電話である。

また、記録が残っていない事業者については、本人にたどり着くことが困難であり、捜査に大きな支障が出ている。

平成 20 年に入り振り込め詐欺は再び増加傾向にあり、警察庁の調べでは、上半期（1～6 月）の振り込め詐欺被害額が平成 19 年同期（約 104 億 8000 万円）の約 1.6 倍の約 166 億 9000 万円に上るなど、振り込め詐欺対策は喫緊の課題である。

③現行制度について

現行法では、貸与業者は契約に際して、自然人の場合は「氏名、居所、電話番号」を、法人の場合は「名称及び本店又は主たる事務所の所在地」をそれぞれ確認することとなっているが、その具体的方法は定められておらず、また記録の保存義務もない（法第 10 条）。

④規則の必要性

③に対して改正法では、自然人の場合は「氏名、住所（本邦内で住所を有しない外国人で総務省令で定めるものにあつては、総務省令で定める事項）、生年月日」を、法人の場合は「名称及び本店又は主たる事務所の所在地」をそれぞれ総務省令定める方法により確認し、また貸与時本人確認記録を作成する必要があることとされた。これに従って、適切な総務省令を定める必要

がある。

匿名携帯電話の対策としては、貸与時の本人確認は公的な身分証明証を用いて厳格な形で行い、また貸与時本人確認についての適切な記録が保存されることが必要である。悪質な例では、貸与時本人確認を行った記録を残さない貸与業者や、実質的に譲渡に近い形態で貸与業を行っている貸与業者が報告されているほか、偽造身分証についても問題となっており、貸与業者においてより厳格な本人確認がなされるよう、省令においてその方法を定める必要がある。

一方で、携帯音声通信役務と異なる貸与役務独自の特徴としては、外国人の利用が多いこと、店舗が少ないことから郵送での本人確認を行っていることが多いこと、法人としての本人確認が困難な公的機関の利用が多いこと、同一の利用者がその必要に応じて何度も利用することの4つがあげられる。業種の持つこれらの特性にも配慮することが望まれる。

(2) 規制の改正の目的及び内容

改正省令案は、貸与業者を通じた匿名の携帯電話等の流通を防ぐため、貸与時本人確認の方法を定めるとともに、貸与時本人確認記録として記録すべき事項を決定し、又その他所要の整備を行ったものである。

① 本人確認の方法

貸与時本人確認の方法として、貸与業者は、次の方法により貸与時本人確認を行うものとする。

ア 自然人に対する貸与時本人確認

- ・ 対面時の貸与時本人確認については、原則顔写真付きの身分証明書の提示を受ける方法とする。
- ・ 対面時に顔写真の付されていない身分証明書の提示を受ける方法及び非対面で本人確認書類の送付を受ける方法での本人確認については、(i)口座振替又はクレジットカードを用いた支払いを行うことを約し、さらに本人確認書類に記載された住所に対して携帯電話又は契約確認の文書を書留郵便等により転送不要郵便等で送付する、(ii)本人限定受取郵便により送付する、のいずれかの方法を義務づける。

イ 外国人に対する貸与時本人確認

- ・ 外国人に対する貸与時本人確認については、原則パスポート等の提示を求めることとする。

ウ 貸与時みなし契約者（国、地方公共団体に代わって契約を行う者等）に対する本人確認

- ・ 対面時の貸与時本人確認については、原則顔写真付きの身分証明書の

提示を受ける方法とする。

- ・ 対面時に顔写真の付されていない身分証明書の提示を受ける方法及び非対面で本人確認書類送付を受ける方法での本人確認については、本人確認書類に記載された住所に対して携帯電話又は契約確認の文書を書留郵便等により転送不要郵便等で送付する方法を義務づける。

エ 法人に対する貸与時本人確認

- ・ 法人に対する本人確認については、登記簿謄本等の原本又はその写しの提示又は送付を求め、原本の提示以外の場合については、その住所に対して携帯電話又は契約確認の文書を書留郵便等により転送不要郵便等で送付することとする。

② 貸与時本人確認記録関係

ア 貸与時本人確認記録の記載事項

- ・ 貸与時本人確認を行った者の氏名、貸与時本人確認記録の作成者の氏名、貸与した通話可能端末設備等の数とその電話番号、貸与時本人確認を行った日付、確認した本人の氏名・住所・生年月日、貸与時本人確認を行った方法など、貸与契約に際した基本的な情報を記録することとしている。

イ 貸与時本人確認記録の記載期限

- ・ 貸与時本人確認記録は、貸与時本人確認の終了時から3日以内で行うこととする。

2 規制の費用

(1) 遵守費用

改正法及び改正省令案で定められた本人確認義務を遵守する費用として、次のようなコストが発生する。

① 事業者のコスト

ア 本人確認について

・ 対面取引の場合

対面取引については、空港で旅行者向けに貸与役務を提供している事業者が主に行っている。これらの者については、現在も原則としてパスポートの提示を求めていることから、実務の方法が大きく変わるわけではない。

・ 非対面取引の場合

非対面取引については、国内向けのサービスにおいて多く用いられている。現在、非対面取引についてはクレジットカードの番号のみで貸与

時本人確認を行っている例があるほか、法人契約についても、登記簿謄本等による確認や書留郵便等の方法による携帯電話又は契約確認の文書の送付までは行ってない事業者が多い。よって、今回の改正により、本人確認書類又はその写しの送付を受け、携帯電話又は契約確認の文書を書留郵便等の方法により転送不要郵便物等として送付することが義務づけられることとなると、追加的な事務的負担及び発送費用が発生する。

事務的負担は計算が困難であるが、今まで単純に郵送していた携帯電話を書留郵便により送付すると、それにより以下の発送費用が発生する。

$$40 \text{ 万台} \quad \times \quad 360 \text{ 円} \quad = \quad 1.44 \text{ 億円}$$

(1年間の総契約台数)(書留の追加費用)

(注 年間の総契約台数を80万台、その内5割が非対面取引として計算(数値は総務省のアンケート調査及びヒアリング結果により推定))

イ 記録の作成・保存について

- ・ 貸与時本人確認から3日以内に省令で定められた方法により貸与時本人確認記録を作成し、管理する必要がでてくることから、事務的負担が発生するが、一部の悪質な事業者を除いて契約書の作成・保存は行われていることから、事務的負担は大きくない。

② 利用者のコスト

対面取引において、提示のみで足りる本人確認書類が、顔写真付きのものに限定されることから、顔写真付きの証明書を保有していない者の利便性が低下する。

また、顔写真付きの本人確認書類を提示する方法以外の方法による取引については、P3①アにおける(i)の方法では、支払い方法が口座振替又はクレジットカード払いに限定されることから、支払いの自由度が下がると同時に、特に口座・クレジットカードを有していない者については、レンタル携帯電話を利用する上で制限となる。一方でP3①アにおける(ii)の方法では、本人が在宅していること及び郵便局に出向くことが必要となることから、利便性が損なわれる。

法人(国、地方公共団体等の公的機関を含む。)が貸与役務を利用する際は、契約担当者の貸与時本人確認を行う必要があることから、事務的負担が発生する。

利便性の低下を数字で表すことは困難であるが、現状対面取引の内1パーセント程度の利用者は保険証等の顔写真の付いていない書類を本人書類として用いているとのヒアリング結果から、年間

40万×0.01=4000（人）

に対して影響があると推定される。

〔注 年間の総契約台数を80万台、その内5割が対面取引として計算
（数値は総務省のアンケート調査及びヒアリング結果により推定）〕

③ 行政のコスト

行政機関による是正命令等の法執行についての規定は存在しないことから、行政のコストが増大するものではない。

3 規制の便益

振り込め詐欺の被害について、ここ数年年間250億円近くに上っており、依然として大きな額である。また、平成20年に入り被害が急激に増加していることもあり（昨年度1.6倍のペース）、早急かつ実効性のある対策が望まれている。また、警察庁の調べによると、現在振り込め詐欺で用いられている携帯電話のうち、4分の1が貸与業者経由で入手された携帯電話であるとのことであり、匿名の携帯電話等が発生する一因となっている。

改正規制により、振り込め詐欺等で用いられている匿名の携帯電話等の入手が困難となり、これにより治安対策上大きな便益が見込まれる。また、貸与時本人確認記録の作成の義務づけにより、捜査当局の事後的な立証にも資するものと考えられる。

4 政策評価の結果

改正省令案は、改正法において貸与業者について省令に基づいた方法での本人確認が義務づけられたことを受けて策定されるものであり、貸与業者の事務コストが発生するのは事実であるが、現状でも料金回収等のために本人確認は行っており、それに加えて、必要な書類の要求等の事務手続が義務づけられるものであるから、コストの増加及び利便性の低下の度合いは過大とはいえないと考える。

また、顔写真付きの身分証明書、預金口座又はクレジットカードを保有していない利用者の利用を制限するものではあるが、その影響も一部に留まるものである。

一方、匿名でのレンタル携帯電話の入手が極めて困難になるため、振り込め詐欺の抑止に大きな効果を与えるものである。

よって、事業者のコスト増加、及び一般利用者の一部の利便性低下といった影響を与えるものであるが、改正法の目的及び治安維持の便益との比較において、適切と考える。

5 有識者の見解その他関連事項

本改正法は、衆議院総務委員長提案により国会に提出されたものであるが、平成 20 年 6 月 10 日の参議院総務委員会において、法案提出者より、貸与業者において、偽変造の免許証やパスポートや、(不鮮明な)ファックスによって送信をされた身分証明書の写しが利用されるなどの、「外形的に本人確認したような体裁を整える」ことが行われており、「レンタル事業者に対しましても携帯音声通信事業者と同様に本人確認の方法を厳格」にすることを旨とした改正であるとの答弁がある。

改正省令案は、このような問題意識を受けて作成したものである。

6 レビューを行う時期又は条件

実務を取り巻く状況の変化及び振り込め詐欺等の不正利用の実態を踏まえ、必要に応じて適宜改正を行うこととする。