資料１２－１

総務省

ICTサービスの利用環境を巡る諸問題について

～不適正利用対策をめぐる環境変化と新たな対策について～

令和7年11月21日

総合通信基盤局

今後の検討スケジュール

	ICTサービスの利用環境の整備に関する研究会（親会）	不適正利用対策に関するワーキンググループ
4月～9月	7月4日　報告書とりまとめ案 （7月5日～8月4日　意見公募） 9月10日　報告書とりまとめ	4月～6月　検討 当面の活動
10月～12月	12月4日 報告 （12月8日　予備日）	11月4日 ➢ ①上限契約台数 （事業者団体ヒアリング　有） 11月21日 ➢ ①上限契約台数に関する論点整理 ➢ ②フィッシングメール対策 （事業者ヒアリング　有） （12月8日　予備日）

①上限契約台数　ヒアリングでの中間検証・検討

事業者からのご発表

●（業界ルール）

- 自主基準については、現状、MNO4社の中では申合せもしており、今、自主基準に参加していないMNOはない。仮にお客様から5台を超える利用の要望があった場合、利用用途や事情等を個別に確認し、状況によっては例外的な運用も実施。（TCA）
- データSIMについては、現状、MNO4社、各社で定める契約台数を制限しており、自主的取組の在り方については、現在、TCAでも検討を行っている状況。（TCA）
- MVNO各社の上限回線数については、業界ルールはなく、家族構成の都合で6回線以上を希望する声を受けて、5台以上の上限契約台数を設定する事業者もある。（MVNO委員会）

構成員からのご質問

●対MVNO委員会

・契約回線上限を5回線としている事業者は、柔軟な対応をして、6回線以上の契約を取っていることはあるのか。また、複数回線を契約する場合、契約者以外が使用する回線に対して、本人確認を実施しているか。（→質問事項①）

・MVNOが現在の上限台数の設定をするに当たって、システム上などの技術的な制約があるのか。（→質問事項②）

・音声SIMとデータSIMで上限回線数の設定に差があるのはどのような理由か。（→質問事項③）

①上限契約台数　ヒアリングでの中間検証・検討

構成員からのご意見

●（業界ルール他）

- 原則として5台の上限を設けつつ、お客様の事情を個別確認した上で例外的な契約を認めるという運用を実施している業界ルールは、バランスの取れた対応になっているのではないか。他方で、業界の自主基準が浸透し切っているかというと、必ずしもそうではないので、そこを後押ししていく必要はある。（山根構成員）
- 「5」という数字の妥当性が明確に示せないのであれば、例えば「10」というような数字で、再度、その上限数設定を検討してはどうか。また、スミッシング等の攻撃があるので、SMSがありか、なしかで分けるというのは妥当であり、SMSなしデータを法人で使う場合においては、制限台数も設けないほうがいいのではないか。（辻構成員）
- SMS付きSIMは、音声SIMと同様に、特殊詐欺などに使われるリスクがある一方、現状ではSMSなしデータSIMに関しては、そういったリスクがあるということは指摘されていない。当面、業界の事業者の自主ルールに任せるとしても、SMSなしデータSIMのルール化は、慎重なほうがいいのではないか。（鎮目構成員）

①上限契約台数　ヒアリングでの中間検証・検討

構成員からのご意見

●（役務提供拒否について）

- 多数台契約について、事情があれば契約締結を拒むことができることを定めるという手法は考えられる。一方で、危険性は認められない多数台契約が排除されないようにする観点から、その規定の仕方については要検討。（中原構成員）
- 役務提供拒否との関係を明確化するというところは一つあり得るアプローチである。（山根構成員）
- 正当な理由があるのであれば原則以上の台数を認めるという形にしつつ、実際、代理店で判断できないものについては本社で対応するという形などが望ましいのではないか。（星構成員）

●（運用上の対応その他の方策）

- 多数回線の契約のハードルを少し上げる手段として、利用者にやってほしくないことを規約に明記して注意喚起することや誓約書へのサインも選択肢ではないか。（沢田構成員）
- 契約者の本人確認のみを行い、その方の名義で複数台契約をした場合に、上限が場合によっては適用されていない領域があるとすると、そこに潜む危険に対して十分に対応ができていなかったのではないか。今後、十分に整理しながら、実態を踏まえて検討していく必要がある。（大谷主査）

①上限契約台数　考え方（案）

考え方（案）

⇒　上限契約台数の制限については、業界ルールの進展が一定程度図られたことが認められるものの、今後、多くの事業者への更なる浸透を図るとともに、利用者視点から一定の予見可能性の確保が望ましいこと等を考えると、総務省として制度面から事業者の自主的な取組を後押しする環境を整備する必要があるのではないか。

　例えば、一定台数を超えるの契約を利用者が求めた場合に、利用目的やSIMの種別を踏まえ、事業者として提供拒否ができることについて、法令上の措置を含め、明確化の観点からルール化すること等、所要の環境整備を迅速に進めていくことが適当ではないか。

⇒　総務省において、上記ルール化等を通じて事業者の更なる自主的な取組を促進するとともに、事業者において、不正契約を防止するための契約時の対応強化に一層取り組むべきではないか。また、取組状況を受けて必要になる場合には、犯罪との因果関係を踏まえながら、名義人が契約したSIMの実際の使用者を把握する方法を含めた検討や、一層のルール化を含む対策の強化（例：一律の上限契約台数制限）についても検討すべきではないか。

②フィッシングメール対策

○　フィッシングメール被害の急増を踏まえて、総務省から4通信事業者団体に対して、生成AIを用い、自然な日本語を大量に生成できるようになり、これまで以上に精巧なフィッシングメールの送付が容易となっている中、こうしたフィッシングメールへの更なる対策が求められるところ、総務省より事業者へ要請（9/1）、意見交換（9/22）を実施。

○　本日のWGでは、MNO4社におけるフィッシングメール対策について、報告を受けた上で、事業者の取組を踏まえて目指すべき方向性についてご議論いただきたい。

9/1要請の内容

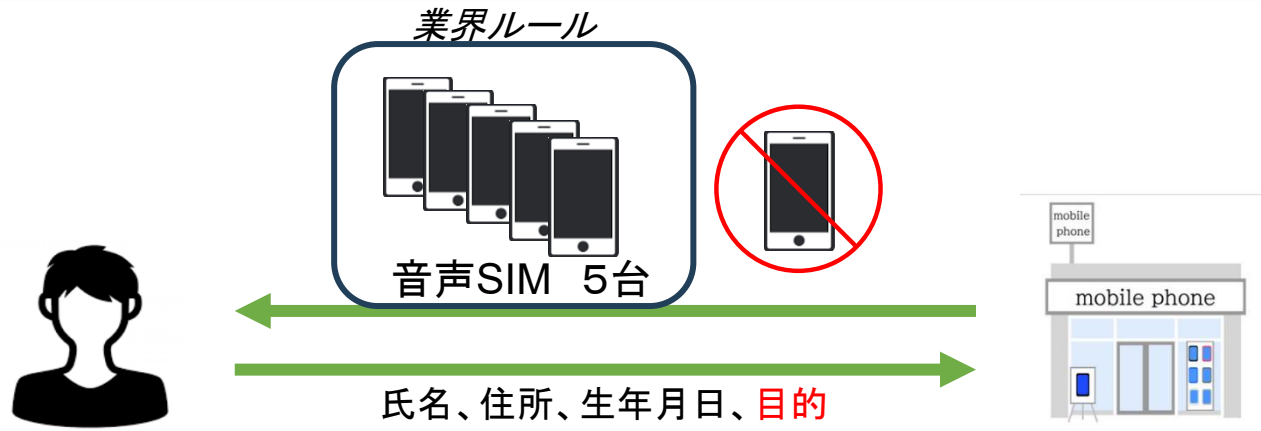
（1）フィルタリングの判定技術の向上や迷惑メール判定における AI の活用等、メールのフィルタリングの精度の一層の向上を積極的に図ること。また、迷惑メールのフィルタリング強度を適切に設定するなどして、高度化するフィッシングメールに対応可能なメールフィルタリングを目指すこと。

（2）なりすましメール対策として有効な DMARCの導入やDMARC ポリシーの設定（隔離、拒否）を行うこと。送信側だけでなく受信側についても、適切なDMARC ポリシーに基づく処理やレポート送信を設定すること。また、ドメインレピュテーション、BIMI、踏み台送信対策等の更なる対策の導入を積極的に検討していくこと。

（3）提供しているフィッシングメール対策サービスについて、様々な利用者層に向けた一層の周知・啓発を行うこと。

【参考】①上限契約台数　自主的な取組

自主的な取組



音声SIM	SMS付きデータSIM	SMS無しデータSIM	AppleWatch
自主ルールでは５台	特にルールなし （※一部の事業者では自主的に制限を設置）	特にルールなし	特にルールなし

TCA業界ルール（2009年1月15日）

社団法人電気通信事業者協会の関連会員の各社は、振り込め詐欺の被害が再び増加し、社会問題化していることを踏まえ、携帯電話・PHSの不正契約の防止強化について、下記の取り組みを進めて参ります。
（略）

3　個人契約の契約回線数の制限による大量不正契約の防止

携帯電話・PHS事業者は、同一名義での大量不正契約の防止を図るため、原則として、個人契約の契約回線数を5回線までに制限させて頂きます。現在、回線数の制限を行っていない事業者については、準備が整い次第、順次実施する予定です。

社団法人電気通信事業者協会の関連会員の各社は、今後も不正契約の防止及び振り込め詐欺等の注意喚起に努め、犯罪の撲滅に向けた取り組みを強化して参ります。

※公表当時は、社団法人　電気通信事業者協会、株式会社エヌ・ティ・ティ・ドコモ、KDDI株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社、株式会社ウィルコム、イー・モバイル株式会社、ウォルト・ディズニー・ジャパン株式会社が参加

出典：https://www.tca.or.jp/press_release/2009/0115_289.html

【参考】①上限契約台数　関連規定

役務提供拒否との関係性

◎　電気通信事業法（昭和五十九年法律第八十六号）

（提供義務）

第百二十一条　認定電気通信事業者は、正当な理由がなければ、認定電気通信事業に係る電気通信役務の提供を拒んではならない。

２　総務大臣は、認定電気通信事業者が前項の規定に違反したときは、当該認定電気通信事業者に対し、利用者の利益又は公共の利益を確保するために必要な限度において、業務の方法の改善その他の措置をとるべきことを命ずることができる。

◎　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（平成十七年法律第三十一号）

（携帯音声通信役務等の提供の拒否）

第十一条　携帯音声通信事業者は、次に掲げる場合には、携帯音声通信役務の提供その他役務提供契約に係る通話可能端末設備等により提供される当該携帯音声通信役務以外の電気通信役務の提供を拒むことができる。

一　相手方又は代表者等が本人確認に応じない場合（当該相手方又は代表者等がこれに応じるまでの間に限る。）

二　譲受人等又は代表者等が譲渡時本人確認に応じない場合（当該譲受人等又は代表者等がこれに応じるまでの間に限る。）

三　第七条第一項の規定に違反して通話可能端末設備等が譲渡された場合

四　契約者又は代表者等が第九条第一項の規定による本人特定事項の確認に応じない場合（当該契約者又は代表者等がこれに応じるまでの間に限る。）

五　前条第一項又は同条第二項において準用する第三条第二項の規定に違反して通話可能端末設備等が交付された場合

【参考】①上限契約台数　不適正WGでのご意見

これまでの構成員からのご意見

- ID・パスワードを軸に本人確認を厳格に管理することができれば、上限契約台数の考え方が不要となるのではないか。（辻構成員）
- 多数台契約をすること自体に怪しさはないか、また、それが現実化して不正利用されれば、被害規模が大きくなるのではないかという点について、複数台契約のニーズは様々に想定され、定型的な悪用リスクを想定できない。常識的な範囲内での台数制限を予防的に設けるという現在の自主的な取組を事業者に継続してもらいながら、状況を注視していくべきではないか。（中原構成員）
- 複数回線で問題になるケースというのは、無断で譲渡するとか名義貸しだと理解した上で、上限というよりは目安を決めて、それを超える台数を契約したい人に、使用用途を聞くことも考えられる。もしも申告内容と異なる利用が発覚した場合には、規約違反として既存の通信契約を全部解除することもありうる。こうした方法がとれるのであれば、法律ではなくて自主規制でも良いのではないか。（沢田構成員）

報告書とりまとめ

5　上限契約台数

・上限契約台数について、本人確認が適切になされない場合に、大量不正契約に繋がる可能性があるが、利用者のニーズと不正対策のバランスの観点から、どのように考えるべきか。

⇒ 契約台数の上限については、一部利用者からの複数台契約のニーズもあるものの、不自然に多数の契約が行われるケースもありうる。業界ルールで示されている原則5台を超えての例外的な契約について、使用用途の事前の確認をする事業者がいることを踏まえ、事業者における自主的な取組を一層強化するべきではないか。

⇒ その上で、今後、少なくとも業界ルールの適用状況について検証を行い、更なる自主的な取組を促進するとともに、必要に応じて、犯罪との因果関係を踏まえながら、何らかのルール化について検討すべきではないか。