

電話社会の法的課題

— 迷惑電話の防止法

一 はじめに

一九九一年六月一六日(日)に一橋論叢編集委員会主催で「情報と社会変容」という共通テーマのワークショップが小平分校において開かれ、私もそこで「情報化社会と法」と題して情報公開やプライバシー保護について話をした。本誌の特集は、このワークショップでの話を原稿化したものを掲載することを目的としているはずであるが、情報公開やプライバシー保護に関してはこれまでも多くの機会に書いてきているので、ここでは、話題を変えて、情報化社会の便利な道具の一つである電話をめぐる最近の法的課題を取り

上げることとする。

堀 部 政 男

電話は、今日では、あまりにも身近にある日常化した情報伝達メディアとなっているために、その存在意義などについて考えることはあまりないが、もし電話が手近にないとするならば不便を感じることは必至であろう。電話の重要性は、どのように強調しても強調しすぎることはない。情報化社会は、電話が各方面に広く普及している「電話社会」とでもいうべきものがその重要な構成要素となっており、とてもよいであろう。

その電話社会は、今日、さまざまな法的問題を提起している。それらのうち、ここでは、最近わが国で話

題になっている「迷惑電話」にかかわる法的課題を考
えてみることにする(当初、ダイヤルQ²の法的問題も
取り上げる予定であったが、紙幅の関係で割愛せざる
をえない)。

ところで、「迷惑電話」(後述するNTTの調査では
「いたずら電話・迷惑電話」となっているが、ここでは
「迷惑電話」と総称することにする)といわれている
「無言電話」、「電話によるしつこいセールス」、「わいせ
つ電話」、「繰り返しかかってくる間違い電話」、「連続
呼び出し電話」などを経験したことがあるだろうか。

後掲のNTT調査を見ると、かなりの人が被害体験を
しているのだ、これまでに経験していない者もこれか
ら経験しないという保証はない。このような状況にあ
るので、その防止法をどうするかを検討されなければ
ならない(ここでいう「防止法」という言葉に「防止
する方法」という意味ばかりでなく、「防止するための
法」という意味をも持たせることにする)。本稿では、
まずはじめに日本における迷惑電話とその対応策を取
り上げ、次いでイギリスにおける迷惑電話の苦情申立

てやその対応策を検討し、さらにアメリカにおける技
術的対応策である発信者番号表示をめぐるブライバシ
ー論議をみることにする。

二 日本における迷惑電話とその対応策

1 迷惑電話の被害体験と技術的対応

NTTがまとめた電話に関する数字をみると、日本
においては電話の普及率が非常に高いことがわかる。
電話は一九八九年度から年二〇〇万を超える勢いで増
加し、一九九一年三月末現在、加入電話は五、四〇〇
万に達し、住宅での利用がその六八%を占めている。
また、加入電話の世帯普及率は一九八〇年度は約七〇
%であったが、一九九〇年度には九〇%となり、二回
線以上保有している世帯の比率が七%になっている。
さらに、従業者一人当たりの加入電話回線数は一九八
〇年度には〇・二二回線であったが、一九九〇年度に
は〇・二六回線になった。

電話のこのような著しい普及につれて、迷惑電話も
増加してきている(その他、迷惑ファックス——ジャ

ンクメールになぞらえてジャンクファックスなどよばれることもある——も増えている)。NTTが一九八九年一〇月に実施した「いたずら電話・迷惑電話に関する実態調査」の結果(標本数 二五一五/三〇〇

○「回収率八三・六%」は、次のようになっている。

・迷惑電話の被害体験率

過去の体験

七七・九%

過去一年以内

五七・六%

・内容別体験率(MA)「かつこ内は過去一年以内」

①無言電話

五八・六%(三八・二%)

②電話によるしつこいセールス

三六・九%(二二・八%)

③わいせつ電話

二六・一%(一〇・四%)

④繰り返し返しかかってくる間違った電話

二五・六%(一三・四%)

⑤連続呼び出し電話

一九・一%(九・九%)

これらの数字は、迷惑電話が改めて社会問題化していることを意味しているといえる。これにどう対応すべきか。一般的には、(a)技術的対応と(b)社会的

対応とがあり、後者はさらに法的対応、教育的対応などいくつかに分けることができる。

これまでの防止法をみると、NTTは、主として技術的対応をしていると云ってよいであろう。現在実施されている対応策は、①二重番号サービス、②多機能電話機利用、③電話番号変更、④電話代行サービスであり、一九九一年度以降の実施をめざしているのは、(1)迷惑電話拒否サービスと(2)発信番号表示サービスである。

前掲のNTT調査は、対策についても回答結果を出している。それは、次のようになっている。

・対策をとったことのある人

九・四%

・対策の内容(MA)

①番号を電話帳に載せない

二七・〇%

②番号を変更する

一七・六%

③留守番電話で聞いてから出る

一五・八%

中略

⑨二重電話番号にする 一・七%

・効果的な対策(MA)

①番号を電話帳に載せない

一四・九%

②番号を変更する 一三・〇%

③留守番電話で聞いてから出る

一一・四%

④電話機のコードをジャックから抜く

七・五%

2 迷惑電話の社会的対応策

このような技術的対応に加えて、社会的対応がなされなければならない。そのうちの法的対応としては、

①現行法の解釈論的対応、②現行法の一部改正論的対応、③新立法化論的対応等が考えられる。⁽²⁾

①の方法は、迷惑電話を防止すること、迷惑電話をかけた者を処罰することなどが現行法の解釈で可能かどうかを検討するものである。この場合、迷惑電話というものをどのように定義するかによってどの法律の

どの規定を適用することができかが変わってくるが、NTTの前述の調査結果に出てくる「無言電話」「電話によるしつこいセールス」「わいせつ電話」「繰り返しかかってくる間違い電話」などがその内容であると考ええるならば、それらがどうなるかということを検討することができる。現行法の適用が解釈上可能かどうかはそれぞれの迷惑電話の程度いかんにかかっている面があるので、確定的なことはいえないが、一般的には現行法の解釈による対応は難しいように思われる。しかし、それが脅迫罪(刑法第二二二条)、強要罪(同第二二三条)、威力業務妨害罪(同第二三四条)、恐喝罪(同第二四九条)にあたるような内容の電話であるならば、それぞれここに掲げた刑法の罪で処罰することが可能であろう。

このようなものを積極的対応とよぶするならば、解釈論的対応としてはその他に消極的対応とでもいうべきものがありうる。例えば、迷惑電話をかけてくるものがだれであるかをつきとめたいと思う人もいるであろうが、その場合には逆探知をするという方法が考

えられる。しかし、逆探知は現行法上可能かという問題が生じる。逆探知はこれまでの解釈では通信の秘密を侵すおそれがあると考えられているので、電気通信事業法等に反するという事になる。ただし、前述の犯罪になるような電話の場合とか人命にかかわる事故を防ぐというような例外的な場合には逆探知も可能であるといえよう。

②の方法は、①の解釈論的対応ではどうにもならない場合にとられるもので、迷惑電話を法的に規制するという社会的コンセンサスが成り立つならば、例えば、電気通信関係の法律の一部を改正して対応するということが考えられる。

③の方法は、①の解釈論的対応や②の一部改正論的対応という、従来の法的枠組み内では有効に対処することが困難な場合に、新たな単独の法律を規制するといふもので、個人情報保護のための立法等はその典型的な例である。しかし、迷惑電話については、個人情報保護法のようなそれ自体自己完結な新立法を必要とするとは思われないので、③の方法よりも②の方法の

方が適切であろう。

しかし、②の方法をとるとしても、法律の改正手続きが必要であるから、直ちに実現できるわけではない。そうすると、当面は、迷惑電話をかけないように社会的に教育する、モラルの向上に努める、MPS (mail preference service) と類似のTDS (telephone preference service) を採用する、断り方を工夫するなどの方法を検討しなければならない。

三 イギリスにおける迷惑電話とその対応策

1 迷惑電話の苦情申立て

イギリスでは、日本の迷惑電話に相当するものとして malicious call (そのまま訳せば「悪意電話」ということになる) という言葉が使われることが多いが、BT (British Telecom、一九九一年四月一日から、コーポレート・アイデンティティをBTとした) の中のサザン・ホーム・カウンティーズ (Southern Home Counties) 支社 (イングランドの南東部を所管するBTの支社の一つ) で関係者と意見交換したときに知る

ことができた情報やそこで入手した資料などによりながら、迷惑電話の実態を見ることにする（したがって、ここに掲げる数字は、サザン・ホーム・カウンティーズに関するものである）。

まず、サザン・ホーム・カウンティーズ内における住宅用の電話は、次のとおりである。

ノース・ダウンズ・アンド・ウィールド

六五〇、〇〇〇

サウスダウンズ

六八〇、〇〇〇

ソーレント

五三一、〇〇〇

合計

一、八六一、〇〇〇

これらのうち、ノース・ダウンズ・アンド・ウィールド地区における迷惑電話の苦情申立ての概数があるので、それを見ると、次のように増加してきていることがわかる。

一九八七年

五、六〇〇

一九八八年

七、〇〇〇

一九八九年

八、五〇〇

一九九〇年

一〇、〇〇〇

イギリスにおける迷惑電話問題が注目を集めていることは、新聞等で取り上げられていることから伺い知ることができよう。

2 迷惑電話の技術的対応策とバブリンシティ

イギリスでも、日本におけると同様に、迷惑電話への対応策としては、(a) 技術的対応と(b) 社会的対応(教育的対応・法的対応等)とがある。

BTが迷惑電話の苦情申立てについて対策を講じている中で技術的なものであるといえるのは、現在のところ、①電話番号変更(number change)——加入者の地域で電話番号に余裕がある場合、②傍受(service interception)——電話交換機の種類によって異なるが、特定の番号への呼をオペレータが傍受し、発信者が着信者の名前と電話番号を告げる場合にのみ取り次ぐこと、③着信停止(barring calls)——着信をすべて停止すること、④通話の逆探知(tracing calls)——これは、後掲の電気通信法第四三条と関係しているが、警察の要請があった場合に行われる)等である。一九九一年二月の対応策(社会的対応策を含む)に占める電

話番号変更の割合は、全国平均で二一・八%、ノース・ダウンズ局では三二・六%であり、また、傍受は、全国平均で一三・三%、ノース・ダウンズ局では一・六%であった。

一方、BTでは、後にみるアメリカで一般化している発信者番号表示はプライバシー問題との関係もあるので取り入れないと関係者は語っていた。

BTはむしろ社会的対応に力を入れているといえる。それらは、苦情受け付け、ヘルプラインの利用、警察との連携、刑事訴追、被害者サポート、パブリシティなどである。これらのうち、ここでパブリシティに簡単に触れると、BTは、これに非常に熱心に取り組んでいるといえる。迷惑電話の防止策について、電話帳へ掲載したり、パンフレット³⁾を作成・配布したり、報道機関への情報提供に努めたりしている。迷惑電話の実態を明らかにし、迷惑電話が犯罪になることを広く知らせることによってそれを防止することがBTの哲学⁴⁾になっているとみてよいであろう。

3 迷惑電話処罰の電気通信法の規定

イギリスでは、日本におけるとは異なり、迷惑電話を処罰する明文の規定がある。それは、一九八四年電気通信法 (Telecommunications Act 1984) に設けられている。同法は、その第四三条で「公衆電気通信システムの不当な使用」(Improper use of public telecommunication system) について、次のように規定している。

「(1) 次のいずれかに該当する行為をした者は、罪を犯したものとし、略式有罪決定手続によって、標準処罰表第三段階を超えない罰金に処せられるものとす

る。

(a) 公衆電気通信システムにより、著しく不快なメッセージその他のもの又はみだらな、わいせつな若しくは脅迫的な性格のメッセージその他のものを送ること

と

(b) 公衆電気通信システムにより、他人に迷惑、不便若しくは不必要な不安を引き起こす目的で、偽りであると知っているメッセージを送り、又は前記の目的

で公衆電気通信システムを執拗に使用すること

(2) 第(1)項の規定は、(この法律の第IV章の意味における)ケーブル番組サービスの提供の過程において行われたことには適用されない。」

ここに規定されている犯罪は、次の三つに分けられる。

①公衆電気通信システムにより、著しく不快なメッセージその他のもの又はみだらな、わいせつな若しくは脅迫的な性格のメッセージその他のものを送ること

②公衆電気通信システムにより、他人に迷惑、不便若しくは不必要な不安を引き起こす目的で、偽りであると知っているメッセージを送ること

③他人に迷惑、不便若しくは不必要な不安を引き起こす目的で公衆電気通信システムを執拗に使用すること

これらの中に出てくるシステムは、公衆電気通信システムであって、ケーブル・プログラムシステムではない。

また、「執拗に」(persistently)とは、二回以上行わ

れば要件を満たすことになる」と解されている。これは、③の犯罪類型に関する要件であって、①と②とは異なり、何も送らない「無言電話」等を対象としているといえる。

①の「その他のもの」とは、言葉による電話メッセージ以外のファクシミリ、テレックス、イメージ、コンピュータ・プログラム等をいう。

さらに、この第四三条の第(1)項に出てくる「標準処罰表第三段階」(level 3 on the standard scale)とは、同法第一〇六条第(3)項で一九八二年刑事裁判法(Criminal Justice Act 1982)第七五条が定めるものとし、その具体的な罰金額は一九八二年法第三七条で第三段階は四〇〇ポンドであるとされている。⁽⁵⁾

4 迷惑電話の捜査と有罪判決

イギリスでは、この規定が迷惑電話の処罰のために使われているばかりでなく、その防止法としても利用されている。

電気通信事業者であるBTは、迷惑電話の防止には熱心で、ノース・ダウンズ・アンド・ウィールド地区

のカンタベリーに一九九〇年六月二日に迷惑電話部 (malicious call bureau) を設けて、この問題に取り組んでいる。この迷惑電話部の設置は、新聞や放送等でも報道され、大きな関心呼んだ。

この迷惑電話部は、加入者からの相談を受け、それをコンピュータに記録している。そのような相談者の中には警察に告訴する者も出てくる。その場合、警察は、前掲の一九八四年電気通信法第四三条に基づきBTの迷惑電話部に逆探知を要請してくる。迷惑電話部は、どの電話番号からかかってきたかを記録し、その逆探知結果をコンピュータからプリント・アウトして提出することになる。このコンピュータ記録は、一九八四年警察・刑事証拠法 (Police and Criminal Evidence Act 1984) の第六九条に基づき、証拠となる。

それとともに、告訴者も証拠を提出する必要がある。この点について、BTのパンフレットは、次のように書いている。⁽⁶⁾

「迷惑電話があなたにとってやっかいな問題となる

場合には、そのことを警察に通報することを決心できます。一九八四年電気通信法の第四三条により、警察は、BTに捜査への助力を要請できます。あなたのサービス地域の交換機のタイプしだいですが、私たちは、あなたの電話番号にかけてきた電話の発信源を逆探知できます。」

このような場合には、あなたが電話の内容、記録日、記録時刻、声が男性のものか女性のものか、何を言ったか、何か音などを聞いたかどうかを記録しておくならば、警察にとって役立つばかりでなく、その後の訴追にとっても役立つでしょう。

迷惑電話が逆探知され、訴追され、そして裁判にかけられる場合には、証拠を提出する準備が必要となるでしょう。」

一九八四年電気通信法第四三条違反の捜査や訴追はどのくらいなされているのであろうか。一九九一年二月の苦情申立てのうち、全国平均で二・五%、ノース・ダウンス局で四・二%を警察が捜査し、全国平均で〇・一%、ノース・ダウンス局でも〇・一%を訴追

したという数字が出ている。全国の苦情申立ての件数は明確でないが、前述のように、ノース・ダウンズ・アンド・ウィールド地区では、一九九〇年に約一万件の苦情申立てがあったので、それから推算するならば、ノース・ダウンズ局だけでも年に一%以上(〇・一%×一二月)が訴追されるところで、訴追件数は百件位になるといえるであろう(一九九一年四月にBTの關係者から聞いたところでは、全国かノース・ダウンズ局のみか明確でなかったが、一四六件を警察は捜査中であるとのことであった)。

それらのうち、裁判所で有罪の判決が出たものを具体的にしてみよう。

一九九一年三月六日、フォルクストン治安判事裁判所(Folkestone Magistrates Court)は、女性にみだらな電話等をかけた男(塗装業者・内装業者、四二歳)に六〇〇ポンド(一ポンドを二五〇円として一五、〇〇〇円)の罰金に処するとの判決を下した。

被告人は、(1)公衆電気通信システムにより、著しく不快なメッセージ又はみだらな性格のメッセージを

送ったという訴因、および(2)他人に迷惑、不便若しくは不必要な不安を引き起こす目的で公衆電気通信システムを執拗に使用したという訴因について有罪答弁をした。被告人は、被害者の女性の両親が以前に住んでいた家に引越した。その家に以前飼っていた犬が戻ってきたときの連絡用に彼女の名前と電話番号が残してあった。被告人は、それを悪用したわけである。犯罪は、一九九一年六月三〇日と七月二七日の間に起こった。彼女が警察とBTの迷惑電話部に電話をしたので、捜査が開始された。証拠によると、被告人の電話番号から苦情申立人の電話番号に二九回の呼があり、一回当たりの時間は数秒から一分を超えるものまであり、最も長かったのは七五秒であった。

電気通信法第四三条の罰金は、前述のところから明らかのように、最高額が四〇〇ポンドであるが、二つの訴因について有罪とされたので、本件における罰金は六〇〇ポンドということになった。

四 アメリカにおける迷惑電話とその対応策

1 ニュージャージー州の迷惑電話被害状況

世界中で加入電話契約数が最も多いアメリカ（一億二千一四八万⁽⁷⁾）では、迷惑電話も大きな問題になっている。そのため、迷惑電話（annoyance call）などとはばれることがある）の防止策もさまざまな観点から試みられている。その一つの技術的方策が発信者番号表示（caller identification、省略して Caller ID）の導入である。これに関するニュージャージー・ベル電話会社（New Jersey Bell Telephone Company）の報告書「発信者番号表示は迷惑電話を減少させ緊急対応を迅速化する」（Caller ID Curb Annoyance Calls and Speeds Emergency Response）（一九八九年一〇月）をみると、ニュージャージーにおける迷惑電話の実態がある程度まで明らかになる⁽⁸⁾。

報告書は、迷惑電話——人を困らせ、怒らせ、こわがらせ、または不必要な重大緊急サービスの出動をさせることになる——はニュージャージー州全域にわた

る問題であり、一九八八年に独自に行った調査で対象となった一、六〇〇人以上のニュージャージー州の住宅用顧客の五〇％以上が迷惑電話を受けたことがあると回答したこと、および電話番号の掲載省略をしている顧客も電話番号を掲載している顧客と同様に迷惑電話を受けていることがわかったことを明らかにし、また、迷惑電話の内容について次のように書いている。

「全回答者の四二％が電話帳掲載の有無を問わず「過去一年間」に迷惑電話を受けたといっている。迷惑電話を受けた者の四五％が「恐ろしい」電話——わけつ、冒瀆、激しい息使い、または死の恐怖といったようなもの——を受けたと述べている。わけつ電話は、迷惑電話の中で二番目に多いタイプであった。調査報告書にあげられている迷惑電話の五％は、成人女性が受けたものである。それらの約三分の一は、午後八時から午前二時までの間に受けている。」

さらに、報告書は、次のような指摘もしている。「一九八九年五月だけで、六、〇〇〇人に近い顧客がニュージャージー・ベル電話会社の迷惑電話部

(Annoyance Call Bureau, ACB) に問題の電話に関する苦情を申し出た。年間にすると、これは、七二、〇〇〇件になる。迷惑電話が重大なものであれば、警察が介入する。ニュージャージー州警察の管轄内で、一九八八年六月から一九八九年五月までの一年間に、悪質な電話について六、六〇〇回の捜査をしたと会社のACBに報告があった。同じ期間中に、迷惑電話に係る裁判所への召喚令状が五六三通発給された。」

この報告書は、アメリカにおける迷惑電話がいかに大きな問題であるかを如実に物語っている。

2 発信者番号表示による迷惑電話の防止策とテレコム・プライバシー

(1) 発信者番号表示の承認・不承認州

このような迷惑電話を防止する技術的方策として電話会社の中には前述の発信者番号表示の導入を計画するところが見られた。これは、発信者が何番の電話からかけているかが着信者のディスプレイに表示できるようにする技術である。これを用いるならば、着信者はその呼に応じるか応じないかを選択することができ

るばかりでなく、発信者に逆に電話をかけて抗議することなどもできるようになる。そうすることによって迷惑電話を防止し、着信者のプライバシーを保護しようとするものである。

これに対し、このテクノロジーは発信者番号の匿名性(プライバシー)を侵害するという主張がなされるようになった。その発信者番号表示とプライバシーとの関係に関する論議の状況をいみじくも表現しているのは、発信者番号表示を「プライバシーの瀬戸物屋に侵入した牡牛」(a bull in a privacy china shop)であるとする比喩であろう。

こうした新しいテクノロジーの利用を認めるかどうかは、アメリカでは、州の公益事業委員会(public service commission, public utilities commission)によって判断される場合が多い。この問題については、州の判断がかなり分かれるようになったことに注目しなければならぬ。それらは、大別すると、①無条件承認州、②ブロックキング付き承認州、および③不承認州ということになる。

①の無条件承認州は、ニュージャージー、バージニア、ウェスト・バージニア、コネチカット（一つの市で試行中）などである。②は発信者番号表示が発信者のプライバシーを侵害するという批判があるため、この問題を発信者の選択で解決しようとするもので、発信者が自己の番号を自らの選択で表示させないこと（ブロッキング）ができるようにすることを条件として承認する立場である。カリフォルニア（公益事業委員会の判断ではなく、議会制定の法律によっている）、デラウェア、コロンビア特別区、ジョージア、フロリダ、ニューヨークなどがこのカテゴリーに入る。③の不承認州はペンシルベニアであり、同州の裁判所がそのように判断した。

（2）発信者番号表示承認論

発信者番号表示無条件承認州の中でニュージャージー州の例が有名であるので、これを見ることにする。

一九八七年七月一日、ニュージャージー・ベル電話会社（New Jersey Bell Telephone Company）は、発信者番号表示サービスを含むCLASS（Custom

Local Area Signaling Service）の導入に伴う料金の改定をニュージャージー公益事業委員会（New Jersey Board of Public Utilities）に申請した。この問題について各方面で関心を寄せられるようになったので、同委員会は、公衆の意見を聞くために、九月四日、公聴会を開催した。そして、委員会は、九月二十五日には、発信者番号表示サービスの試行を承認した。⁽¹⁰⁾

一九八八年七月七日、同社は、そのサービス地域全域にわたる発信者番号表示の許可を申請した。委員会は、一〇月二〇日、二対一の多数決で、この申請を承認した。三人の委員の内一人（委員長）は発信者番号表示についてプライバシー問題を理由に反対意見を述べた。⁽¹¹⁾

ニュージャージー・ベル電話会社の申請は、メディアでも取り上げられ、新しいテクノロジーを利用した発信者番号表示とプライバシーをめぐる議論が展開されるきっかけとなった。そのため、委員会も、スタッフに対して顧客の苦情をモニターするように命じている。⁽¹²⁾

このようにさまざまな議論がなされ、また、委員会がニュージャーシー・ベル電話会社に報告書の作成等を要求していたので、同社は、一九八八年一〇月二〇日の委員会決定前に報告書を作成したほか、一九八九年一〇月には、前掲の「発信者番号表示は迷惑電話を減少させ緊急対応を迅速化する」という報告書を作成して、その効果を強調した。また、同社は、テレビのコマーシャルなどでも、発信者番号表示を取り上げ、ニュージャーシーのみで利用できると宣伝している。⁽¹³⁾

(3) 発信者番号表示ブロッキング付き承認論

無条件承認と不承認の間であって発信者番号表示をブロッキング付きで承認する州が増えてきている。ブロッキング付き承認州の例としてカリフォルニア州とニューヨーク州をみることにする。

カリフォルニア州では、一九八九年の法律第四八三号第二条で、カリフォルニア州公益事業法典(Cal. Pub. Util. Code)に「電話呼表示サービス」(Telephone call identification service)と題する第二八九三条を設けた。⁽¹⁴⁾ それは、(a)項から(d)項までの四

項からなっている。

(a)項は、次のように公益事業委員会に対する義務付けを規定している。

「委員会は、規則又は命令により、電話会社又はその電話の会社の施設を利用するその他の者若しくは会社によってこの州において提供されるすべての電話呼表示サービスは発信者が行う電話呼を受ける個人の電話機から個別に発信者の電話番号を表示させないことを発信者に認めるようにしなければならない。」

(b)項は、「発信者番号が着信者の電話機に表示されないように要求する発信者に対して課金してはならない」としている。

(c)項は、「委員会は、すべての電話会社に対し、加入者の呼が着信者に表示されることを次のいずれかの方法で加入者に通知するよう指示しなければならない」として、次のような二つの方法を定めている。

「(1)電話会社が呼表示サービスの提供に加わるようになる三〇日以上前、(2)電話会社が、一九九〇年一月一日以前に呼表示サービスに加わる場合には、一

一九九〇年三月一日までに」

(d) 項は、適用除外を規定している。適用を除外されるのは、(1) 例えば、PBX、(2) 公的機関の緊急用電話回線または緊急電話番号(九一一)を受信する回線、(3) 法的に認められた呼追跡・盗聴手続に関して提供される表示サービス、および(4) 「八〇〇」番または「九〇〇」番のアクセス・コード電話サービス⁽¹⁵⁾に関して提供される表示サービス、の四つである。

ニューヨーク州では、公益事業委員会 (Public Service Commission) が、一九九一年三月六日に審議し、同月八日に、発信者番号表示に関する決定を行った⁽¹⁶⁾。

それは、①加入者の選択による各呼ブロッキングが自由であること、②加入者の選択によるすべての呼のブロッキングが自由であること、および③電話帳に掲載していない加入者のブロッキングは義務的事であることを条件として、発信者番号表示を許可する旨のものであった。

(4) 発信者番号表示不承認論

前述のところからすでに明らかなように、ペンシル

ベニア州裁判所 (Commonwealth Court of Pennsylvania) は、一九九〇年五月三〇日に、バラッシュ対ペンシルベニア公益事業委員会 (Barasch v. Pennsylvania Public Utilities Commission)⁽¹⁷⁾ 事件に関する判決で、発信者番号表示はプライバシー権侵害になると判断した。

ペンシルベニア州公益事業委員会は、一九八九年一月九日、ペンシルベニア・ベルが導入しようとしていた発信者番号表示サービスを許可した。これに対して消費者運動家と公益グループが差止命令を請求した。裁判所は、同年十二月二十九日に、委員会の決定を部分的に停止し、発信者番号表示は緊急用サービスに限って実施されるよう命じた。

その後、裁判所は、本案について審理し、①ブロッキング装置のない発信者番号表示はペンシルベニア州盗聴・電子監視規制法 (Pennsylvania Wiretapping and Electronic Surveillance Control Act) に違反するか、②それはペンシルベニア州憲法および合衆国憲法によって保護されているプライバシー権を侵害する

か、③制限的ブロッキングを要求する委員会命令は、デュープロセスに違反し違法な差別であるかなどが争点となるとして、結果的にはそれぞれ肯定する判断を示した。これらのうち、②のプライバシー権侵害に関する裁判所の意見をみることにする。

本件を担当したスミス (Smith) 裁判官は、憲法上のプライバシー権が発信者番号表示の提供とかかわっているかという問題について「ベルが電気通信分野において歴史的に独占を享受し、実質的に支配権を行使してきたことを何人も論破することはできない⁽¹⁸⁾。また、ベルが委員会の許可がなければ加入者に発信者番号表示を提供できないという事実を何人も争うことはできない」とし、ベルの行為が憲法の適用を受ける州行為 (state action) であると判示したうえで、プライバシー権について「*Denoncourt v. Commonwealth, State Ethics Commission*, 504 Pa. 191, 470 A. 2d 945 (1983)において、州最高裁判所は、独立の憲法上のプライバシー権が存在する (Article I, sections 1 and 8) とした」と述べ、電話会社等に関する先例 (Common-

wealth v. Beauford, 327 Pa. Superior Ct. 253, 475 A. 2d 783 [1984]) で「家庭や会社で電話をかける者は自分がダイヤルしようとしている番号が、これから行おうとしている通信の内容と同様に秘密を保たれるであろうと十分に期待している。その番号は、疑いもなく私的な事項である、誰に電話をかけているかについての、強力な、ときには決定的な推定の根拠となる。発信者は、私的な接触をするために電話の利用を選ぶというだけでプライバシーのベールを脱ぎ捨てる意図は全くないと明言している」と電話のプライバシー性が強調されていることを明らかにしている。

その他の先例等をもあげながら、スミス裁判官は「当裁判所は、発信者番号表示はブロッキングが可能であろうとなかろうとこの州の人民のプライバシー権を侵害するという結論に達した。民主主義社会の枠組みにおいては、プライバシー概念はあまりにも基本的なものであるので、発信者番号表示を許可することで汚されまたは侵害されてはならない」と判示した。

この判決は、プライバシー権の観点から発信者番号

表示をコントロールするものであって、非常に大きな波紋を投げかけた。

五 おわりに

本稿をまとめている七月初旬に、アメリカのベルコア (Bellcore) の研究員ジェームズ・E・カツツ博士 (Dr. James E. Katz) が日本における迷惑電話や発信者番号表示を調査する目的で来日し、日米の状況について情報・意見交換をした。それについてまとめるならば、日米の比較が可能であるが、ここでは、時間の関係上、割愛せざるをえない。また、迷惑電話にかかるとプライバシーを含む、さまざまなプライバシー問題についてニューヨーク公益事業委員会が、一九九一年三月二二日に「電気通信プライバシーに関する声明」(Statement of Policy on Privacy in Telecommunications) を公表した。これについて論じるならば、プライバシー問題について新たな理解が得られるが、時間の制約上、割愛することにした。その他、EC理事会が一九九〇年七月二七日に採択した「公衆ディジタル

通信網、特にISDN及び公衆ディジタル移動体通信網の関連における個人情報及びプライバシーの保護に関する理事会命令提案」(Proposal for a Council Directive concerning the protection of personal data and privacy in the context of public digital telecommunications networks, in particular the integrated service digital network (ISDN) and public digital mobile networks) 等、重要な文書が出ている。これらについては、別の機会に論じることにする。

本稿を書きながら、電話という身近にあるたいへん便利な文明の利器は、同時に凶器ともなりうるということを痛感した。情報化社会が生み出す新たな問題にいかに対応するかについて全社会的に議論される必要があることを強調しておきたい。

(1) 情報公開・プライバシーについては多くの機会に書いているので、それらをここでいちいちあげることとは不可能である上に、すでに入手が困難なものもある。手に入り易いものとしては、堀部政男『プライバシーと高度情報化社会』(岩波書店、一九八八年)がある。

(2) この問題については、拙稿「情報化と消費者保護」、『国民生活』一九九一年一月号で少し論じたので併せて参照されたい。

(3) British Telecom, *Malicious Calling-Tackling the problem of malicious phone calls* (1990).

(4) 私がBTの迷惑電話対応策に関して、カントベリーにある迷惑電話部を訪ねたことが、「Japanese turn to call bureau」という見出しで写真入りの記事となり、「BT today, June 1991」に掲載された。BTの情報提供により、他の新聞等でも報道されているものと思われる。

(5) ちなみに、標準処罰表の各段階と罰金額とを示すと、次のようになる。

第一段階 五〇ポンド、第二段階 一〇〇ポンド、第三段階 四〇〇ポンド、第四段階 一、〇〇〇ポンド、第五段階 二、〇〇〇ポンド。

(6) 前掲注(3)のパンフレット。

(7) 「平成三年通信白書」三七五頁による。

(8) この報告書の紹介を含め、アメリカにおける発信者番号表示の問題については、拙稿「情報化の進展と電気通信プライバシー——一九九一年春ワシントンD.C.で考える」、東京都職員研修所『行政管理』第三六四号(一九九一年春)九頁以下で論じたことがある。

また、一九九〇年一〇月の公法学会の総会報告「高度情報化の進展と公法(学)」を一九九一年一〇月発行の『公法研究』に載せるに当たっても、発信者番号表示の問題を検討素材の一部としたことをお断りしておきたい。

(9) James E. Katz, *Caller-ID, privacy and social processes*, Telecommunications Policy, October 1990, p. 373 以下。

(10) In the Matter of Filing by New Jersey Bell Telephone Company of a Revision of Tariff B. P. U.-N. J. No2, as listed in the Appendix, providing for the Introduction of CLASS Calling Service on a Limited Basis, State of New Jersey Board of Public Utilities, September 25, 1987.

(11) In the Matter of the Filing by New Jersey Bell Telephone Company of a Revision of Tariff B. P. U.-N. J. No2, providing for Approval of Provision of CLASS Calling Service on a Standard Tariff Basis and the Withdrawal of the Interim Limited CLASS Calling Service Tariff, State of New Jersey Board of Public Utilities, October 20, 1988.

(12) Id.

(13) 一九九一年三月アメリカのテレビで実際にみた。

- (14) Cal. Pub. Util. Code 2893 (1990).
- (15) 九一一番は、警察、火災、救急車に通報する緊急番号である。また、八〇〇番は、着信者側が料金を負担する番号で、日本のフリーダイヤル〇一二〇番に相当し、九〇〇番は、有料で情報の提供を受けることができる番号で、日本の〇九九〇(ダイヤル)の二情報料回収代行サービス)に当たるものである。
- (16) Tariff Filing by New York Telephone Company to Introduce Caller ID Service, to expand the Availability of existing Custom Local Area Signa-

- ling Service (CLASS), and to Change the Name of CLASS Services to PHONESMART Services, State of New York Public Service Commission, March 8, 1991.
- (17) 576 A. 2d 79 (Pa. Comwlth. 1990).
- (21) United States v. American Telephone and Telegraph Co., 552 F. Supp. 131 (D. D. C. 1982), affirmed, 460 U. S. 1001 (1983).

(一橋大学教授)