

【報告】

## 英国における特殊詐欺被害者救済策の進展

### New reimbursement requirements for Authorised Push Payment (APP) fraud in UK

中塚富士雄

青森大学附属総合研究所

#### Abstract

From 2024, the British government will start a new package of legal instruments that will require reimbursement for the victim of “Authorized push payment scams” (APP scams) to the financial institutions. APP scam is financial fraud and happen when a fraudster tricks someone into sending a payment to an account outside of their control. Under the requirements, the costs of reimbursement will be split 50:50 between the financial institutions that manage the customer’s account (sending the funds) and the criminal’s account (receiving the funds). Since 2019, this system has been introduced as a self-regulatory rule for the industry, mainly by major financial service providers. Payment Systems Regulator (PSR), the UK’s independent economic regulator of payments systems, will oversight financial service providers in this package. In May 2023, the British government issued a policy paper, “Fraud Strategy: stopping scams and protecting the public (accessible)”. It says that financial fraud damages in United Kingdom are conspicuously committed from overseas, so that the cooperation of telecommunications and information service companies with police and financial service companies is essential for cyber security and other technical countermeasures. New regulation for the APP Scams is one of the pillars of the policy paper.

**Keywords**; financial fraud, vulnerability, Socioemotional Selectivity Theory, cyber security

#### 1. はじめに

2023年5月、英国政府は Policy paper Fraud Strategy: stopping scams and protecting the public (accessible)を公表した。2021年の詐欺による被害総額は23.5億ポンド<sup>1)</sup>に上り、経済的にも心理的にも市民生活を脅かしているとして、詐欺対策を担当する警察組織の強化・専門部隊の設置にとどまらず、金融、通信・ITなど関連分野での新たな事業規制・監督にまで踏み込んだ。金融では、①デジタル資産を含む全ての金融商品の不招請勧誘の禁止、②金融サービス事業者から被害者への詐欺被害相当額の早期返金を義務化、③疑

いのある送金の中断・精査の制度化——が柱になる。また多くの詐欺被害が海外発によるものであり、特にロシアのウクライナ侵攻を契機とする国際的なサイバー犯罪・金融犯罪の急増に対して、国際的なパートナーシップの構築に取り組む。

英国の金融サービス業者の業界団体 UK Finance の集計によれば、英国の金融詐欺被害額は2019年から2022年の間、4年連続で12億ポンドを超えた。年間被害総額は2022年の英国ポンド・日本円の期中交換平均レートで試算すると年間2000億円超である。(図1)なかでも2024年から被害者への早期返金が義務化される

Authorised Push Payment (APP) Scams は、年間 5 億ポンド前後で推移 (表 1) し、2022 年は金融詐欺被害総額の 40% を占めた。

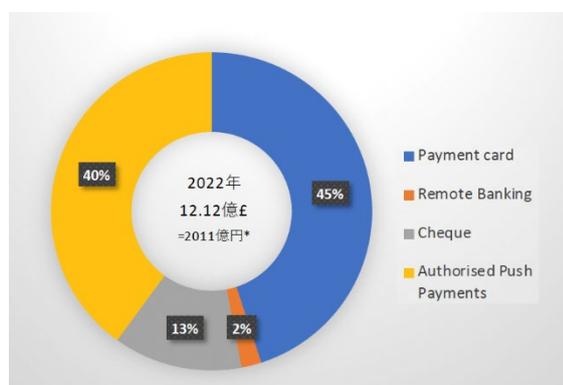


図 1 英国の金融詐欺被害 (2022 年)

(図 1 注) 業界団体 UK Finance の Annual Fraud Report2023,pp8.より引用。中央円内は被害総額で円換算は筆者。換算レートは年間平均 TTS で 1£=165.92 円 (三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング調べ)。

表 1 英国の APP Scams 被害 (2020-2022 年)

	2020年	2021年	2022年
被害件数	154,614	195,996	207,372
支払い回数	244,571	345,137	372,266
被害総額(100万ポンド)	420.7	583.2	485.2
返金総額(同上)	190.8	271.2	285.6

(表 1 注) UK Finance の Annual Fraud Report 2023,pp47.より筆者が抜粋、翻訳して作成。UK Finance は 2021 年を対象とする統計の作成時に対象となるデータを精査し、2020 年以前の統計は過大な数値であったとして、2020 年データを修正しているが、2019 年以前の修正値は公表していない。

365日24 時間の即時送金という利便性と引き換えに詐欺への対応を迫られた。ソーシャルネットワークワーキングサービス (SNS) の普及や、メール、テキストメッセージなどを大量送信する技術の進歩、不安定な国際情勢のもと悪意あるハッカー集団の横行により、海外発および海外と関係を持つ犯罪ネットワークの関与が総犯罪件数の 70%以上を占めるに至った。<sup>2)</sup> 我が国では電話を使い被害者に近づく対面型の特殊詐欺が横行し、最近では首謀者が海外からメッセージアプリ等で指示を出す一

時的な窃盗・強盗団“闇バイト”が大きな被害を生みつつある。加えてフィッシング詐欺 (金融機関を装った電子メールによって偽サイトへ誘導されて ID やパスワードを入力してしまう) とみられるインターネットバンキングに係る不正送金被害が 2023 年上期だけで 2322 件、被害総額 30 億円と 2022 年通年の 2 倍に膨らんでいる。詐欺の種類、手法は犯罪の国際化や金融のデジタル化によって急速に変化しており、英国政府および金融業界の取り組みは、今後の対策を講じる重要な手掛かりとなる。

## 2. APP Scams の定義

Financial Conduct Authority (英国金融行為規制機構, FCA) の Authorized push payment fraud (scam と fraud は同義で使用されている) の定義を表 2 に示す<sup>3)</sup>。

表 2 Authorized push payment fraud の定義

a transfer of funds by person A to person B, other than a transfer initiated by or through person B, where:  
 (1) A intended to transfer the funds to a person other than B but was instead deceived into transferring the funds to B; or  
 (2) A transferred funds to B for what they believed were legitimate purposes but which were in fact fraudulent.  
 In this definition, "initiated" should be construed in the context of the way it is used in the Payment Services Regulations (so that, for example, funds transferred by credit transfer would be included but not where they have been transferred by direct debit or debit card or credit card via a merchant).

(表 2 注) 金融行政を統括する Financial Conduct Authority の FCA Handbook Grocery から引用。

この定義を意識 (著者) すると (1) 偽計によって意図せざる者に送金をさせられた、(2) 偽計によって意図せざる目的で送金をさせられた、である。注意を要するのは、この定義は決済について定めたものであり、本定義中の initiate (開始) は、the Payment Service Regulation 2017 (決済サービス規則) に基づいて解釈される必要がある。たとえばクレジットカードによる資金の送金は含まれるが、ダイレクトデビット、デビットカード、小売業など販売者経由のクレジットカードによる資金の送金は対象ではない。

APP Scams と対を成す金融詐欺犯罪の定義は Unauthorised Push Payment fraud で、

Authorised と Unauthorised は顧客自身の承認よるか未承認かの違いを示す。未承認詐欺はクレジットカードやデビットカードを犯罪者が本人の同意なしに使用するケースである。

APP Scams は Authorised (顧客により支払いが承認済み) が対象であり、決済システムの運用者 Pay.uk (後述) の Faster Payment System と CAHPS を介した取引が該当する。

### 3. 消費者団体からの対策要求と業界自主規制

2016 年、英国の消費者団体「Which?」は、PSR に対して、銀行は消費者を APP 詐欺から守るためにもっとできることがあるとして、Super Complaint (指定団体による消費者保護申立て手続き) を行なった。2016 年末に PSR は業界内でのさらなる調査が必要とする公式回答を提示し、2017 年に“Contingent reimbursement model”を提案、2018 年にこの問題について行政、民間、消費者代表などが議論を行う the APP Steering Group を設置した。同グループは 2019 年 5 月に業界内の自主規制策として、参加を表明し登録した金融サービス業者が自社のサービス内で起きた APP Scams 被害への損害に対して返金を行う“a voluntary industry code for the reimbursement of victims of authorised push payment scams”

(CRM code) をまとめた。2019 年 7 月にリテール金融について顧客本位のサービスを推進する自主規制団体 Lending Standards Board (LSB) を発足させ、自主規制参加者の署名(登録)を開始した。

LSB を自主規制機関とする CRM Code の返金要件を表 3 に示す。著者が意識・要約した。英語原文の表現では、「返金をしない」と金融サービス業者が判断することを一般的な状況とし、例外的な処理として返金に応じる条件を定めている。

CRM code では、被害届を受けた金融サービス業者は 15 営業日以内に返金するかどうかを判断する必要があり、また被害にあっているとの相談を受けてから 35 営業日以内に返金するかどうか判断をするよう求められている。

この自主規制の効果について、UK Finance の Annual Fraud Report2023 は、2022 年に自主規制登録 10 社で 19 万件の APP Scams があり、被害総額は 3.76 億ポンド(2022 年の期中レート換

表 3 CRM code の APP Scams 被害返金要件

表3 CRM codeのAPP Scam被害者への返金要件 1) APP Scamsを回避するための標準的な手続きに関する注意事項を送金口座側、受取口座側の双方の金融サービス業者について定め、これらの遵守を求める。 2) APP Scamsに対して脆弱性を持つ顧客が、詐欺回避のために銀行側から行なった注意喚起を無視することなく、やむを得ない事情で、意図しない、あるいは望まない送金を行っている。 3)被害者が金融サービス業者による口座チェックで疑いがあるという結果を無視しない。 4)被害者の特性、詐欺行為が複雑で高度な手口で行われており、顧客が送金に対する自身の認識・判断が適切と考えている。 5)被害者に重大な過失がない。
---

(表 3 注)金融自主規制団体 The Lending Standards Board の CRM code(a voluntary industry code for the reimbursement of victims of authorised push payment scams)から筆者が抜粋して意識し作成。

算で 624 億円) だったが、被害者への返金は 2.49 億ポンド(412 億円)で、被害額の 66%がカバーされたとしている。前述の表 1 に示した APP Scam の被害総額と返金額のうち、自主規制登録 10 社分の割合は被害総額で 77.5%、返金額で 87.2%を占める。この点で、自主規制は被害者救済に一定の効果が出ているとの認識は英国下院議会財務委員会でも示されている。表現を変えれば、自主規制参加者以外は、APP Scam 被害には、あまり対処していないことが明らかになったのである。自主規制から制度化への流れは、こうした認識が背景にある。

### 4. 新しい APP Scams 返金制度を巡る議論

新制度の詳細について、決済システムの監督官庁である Payment System Regulator (PSR) は、2023 年 7 月に草案を公開し、パブリックコメントを求めた。その骨子は、①新制度の対象は APP Scams の多くが発生している Faster Payments System を対象とする、②APP Scams 被害者への返金は被害額を送金口座側と受取口座側の金融サービス事業者が 50 : 50 で負担する③返金は届出後 5 営業日以内に行い、脆弱性のある顧客にはさらなる保護も提供する、④返金の水準について業界内のより明確なガイダンスを 2023 年後半にまとめる-である。

Faster Payment System は、金融・通信などの企業が保証をつける特別な経営形態をもつ Pay.uk 社<sup>4)</sup>の基幹の決済システムで、最大 100 万ポンドの支払いをリアルタイムで実行できる。2008 年にスタートし、主にオンライン、モバイル、またはテレフォンバンキングに利用される。2018 年には、非銀行がイングランド銀行で決済口座を開設することができる新しいルールが導入され、初めて非銀行の金融サービス事業者が直接参加者として加入し、この結果、処理件数、扱いは飛躍的に伸びている。また住宅購入資金など高額の資金決済を扱う CAHPS も Pay.uk が運営している。すなわち同社は英国金融サービスのデジタル化、オープン化の要であるリテール決済ネットワークの管理・運用機関であり、また決済ネットワークの利用に関する手続き・業務基準の設定者という特別な立場にいる。

詐欺被害者への返金の対象となる取引を Faster Payments System に絞った理由は、送金口座と受取口座について、疑わしい口座、詐欺の実行者、取引実行に関わる被害者の挙動に関する情報やデータの集積・分析により、詐欺の発生を検知し、送金停止や受取口座の凍結などの措置を取ることが技術的に可能か、あるいは、そうした技術を導入し、体制を充実する義務が金融サービス業者側にあるとの考え方がある。また金融サービス業者に検知・阻止について、通信事業者や IT 企業との連携・技術開発を促がすインセンティブ設計という側面もある。

Pay.uk は 2020 年 6 月に誤送金や犯罪に関係する可能性のある口座への送金を回避するための、受取口座名義チェックサービス “Confirmation of Payee” (CoP) を立ち上げ、開始 2 年後の 2022 年 6 月には 1 日平均で 100 万件を超える名義確認を行なっている。また Pay.UK のルールブックは、決済システムにおける不正行為による被害に対処するための最も実用的なツールとの評価もある。つまり同社は APP Scam 詐欺対策の 3 本柱のうち、APP Scam 被害者への返金、疑わしい口座への送金中断・精査について運営上の監督、システムルールと実際の機能に関する専門知識、そして必要とされる参加者間での調整能力を備えている。

しかしながら新制度を巡る議会・政府・業界関係者の議論では、当初は同社を新制度の監督者に

することも検討されたが、金融サービス業者や通信業者などから保証を受ける経営体という特別な立場から、英国議会下院財務委員会では利益相反などの懸念が示された。最終的には行政機関の Payment System Regulator (PSR) が監督者となり、権限の行使に必要な法的手当として Financial Service and Market Act (金融サービス市場法) の改正などを決めた。

ここで示された利益相反に対する懸念とは、保証を受けている会社に対して Pay.uk が APP Scams 被害者への返金を厳格に指示できるか、返金義務を迅速に遂行するための取り組みを遅らせる可能性はないか、という点である。議論の中では CRM code 参加者のうち 1 社を除く全員が Pay.UK の保証人という指摘もあった<sup>5)</sup>。また PSR の協議では、APP 詐欺の返金実施により、一部の Payment Service Provider (決済サービス業者、PSP) に「重大な新たなコスト」が発生する可能性が高いとの懸念も示された。例えば、「すでに顧客の損失の相当額を送金側で返金している PSP の場合、送金側としての平均返済額は大幅には変わらないとしても、受取側では大幅なコスト増加に直面することになる」、「現在、顧客の APP Scams による重大な損失に対して返金に応じていない送金側 PSP は新たに多額の費用を支払う責任を負うことになる」といった指摘である。

一方で「PSR は詐欺対策の十分ではない事業者に対して、Pay.uk の受取口座名義チェックサービス CoP の活用を促し、詐欺被害の防止により返金額の増加を抑制できる」との見解もあった。送金口座側、受取口座側の返金負担 50 : 50 は、こうした被害者への返金コストを認識させるためのインセンティブ設計でもある。

## 5. 日本の特殊詐欺救済制度との対比

日本では 2008 年に通称「振り込め詐欺救済法」(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) が施行された。金融機関は被害者が振り込んだ口座を凍結(利用停止)し、被害者からの申請によりその被害額や凍結された口座の残高に応じて、被害額の全部または一部が被害回復分配金として支払われる。救済対象は、「振込利用犯罪行為」の被害者であり、犯罪の定義は「詐欺その他の人の財産を害する罪の

犯罪行為であって、財産を得る方法としてその被害を受けた者からからの預金口座等への振込みが利用されたものをいう」(法第二条 3 項)である。このため、いわゆるオレオレ詐欺や架空請求、キャッシュカード詐欺盗、還付金詐欺だけではなく、投資詐欺なども該当する。

犯罪者は被害者に指定した振込口座から詐取した資金を手早く引き出すことが通常なため、被害者は被害回復分配金の支払いを受けるために、少しでも早く警察・金融機関に被害を申し出、振込先の金融機関に申請書や振込みの事実を確認できる資料を提出する必要がある。その後の手続きは警察の捜査等により「犯罪利用預金口座等であると疑うに足る相当な理由」(法第 4 条)を以て、当該振込口座の取引停止(凍結)、債権消滅手続開始の公告(預金保険機構)を経て、債権消滅の公告、分配金支払手続開始公告、金融機関による支払該当者の決定・支払、支払手続終了公告(預金保険機構)まで辿り着かねばならない。

預金保険機構「令和 4 年度中の公告全体の実施状況」<sup>6)</sup>によれば、同制度の運用状況は、債権消滅手続き開始の公告を行なった該当口座数は 3.16 万件、債権額は 30.19 億円である。被害回復分配金の支払手続終了が公告された債権の総額は 19.77 億円で、2022 年の警察の認知被害額 370.8 億円の 4%に満たなかった。

警察庁の 2022 年の「特殊詐欺の認知・検知状況等について」(統計)では被害者の 66.6%は高齢者(65 歳以上)である。詐欺被害に遭ったことへの鬱屈と、今後の生活の安全と経済的な問題への不安に加えて、被害回復のために複雑で、最短でも 90 日間はかかる長い手続きは、精神的な負担となる。

金融庁が 2023 年 6 月に公表した政策レポート「マネー・ロンダリング・テロ資金供与・拡散金融対策の現状と課題」(2023 年、金融庁)では注意すべき犯罪類型やリスクの最初に、「特殊詐欺をはじめとした詐欺等の犯罪」を挙げた。2023 年 3 月の犯罪対策閣僚会議では「SNS で実行犯を募集する手口による強盗や特殊詐欺事案に関する緊急対策プラン」を示し、金融分野の重点施策として①預貯金口座の不正利用防止対策の強化、②帰国する在留外国人への預貯金口座の不正譲渡防止を示した。①については、オンラインで完結する本

人特定事項の確認方法 e-KYC (electronic Know Your Customer) が、2018 年 11 月の犯罪収益移転防止法施行規則の改正・施行により、新たに認められたが、金融機関が e-KYC 業務の委託先に対して、適切な研修や指導を実施しなかった場合や、本人確認手続の一部を受託した事業者が適切な確認作業を実施していない場合、委託先における e-KYC 業務が適切に実施されず、適切な取引時確認がなされないリスクが指摘されている。

## 6. おわりに

日本の特殊詐欺は、これまで対面型による被害が中心だったため、警察と金融機関による対策は注意喚起に重点が置かれてきたが、急速な金融デジタル化と高齢者へのスマートフォンの普及がオンラインによる特殊詐欺被害の急増につながる可能性がある。

本学は国立研究開発法人科学技術振興機構(JST)社会技術研究開発センター(RISTEX)の研究プロジェクト「高齢者の詐欺被害を防ぐしなやかな地域連携モデルの研究開発」(2017-2020 年度)において中心となって活動し多くの成果を積み上げており、筆者も研究協力者として参加した。

澁谷(2020)は、このプロジェクトで開発された詐欺抵抗力判定アプリを使い収集した大規模データの分析と併せて、高齢者、特に女性の詐欺犯罪被害について、詐欺犯罪者の与えるポジティブ情報に注目することが多く、選択結果に満足し被害者認識を持っていない人が多いことを社会情動的選択性理論の視点から説明可能である、と指摘する。先に見たように日本では e-KYC に課題が多く指摘され、また被害者救済についての施策も限られている。詐欺に対する高齢者の心理的反応の研究を通じて、個人の特性に合わせた予防対策を講じることが重要であろう。

## 注釈

- 1) 警察組織である National Fraud Intelligence Bureau (国家不正情報局, NFIB)の推計, Annual Assessment: Fraud crime trends FY 2020-2021. <https://data.actionfraud.police.uk/cms/wp-content/uploads/2021/07/2020-21-Annual-Assessment-Fraud-Crime-Trends.pdf> 2023 年 8 月 28 日確認

- 2) Fraud Strategy.para21/footnote15: International Fraud Offending Recorded on Action Fraud: Professional estimation of international fraud offending by NFIB February 2022.
- 3) <https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/glossary/G3566a.html> 2023年8月28日確認
- 4) 英国会社法上は非公開有限責任会社 (Private Limited Companies) である。
- 5) 2023年8月末現在の自主規制参加者はパークレイズ銀行, ロイズ銀行など10社である。
- 6) [https://www.dic.go.jp/yokinsha/page\\_002041\\_00006.html](https://www.dic.go.jp/yokinsha/page_002041_00006.html) 2023年8月28日確認

#### 引用文献

澁谷泰秀(2020).『「高齢者の詐欺被害を防ぐしなやかな地域連携モデルの研究」の取組内容について』. 国民生活研究, 60 (1), pp.29-51

#### 参照文献

後藤 元(2020). 『イギリスにおける銀行の業務範囲規制』. 金融庁金融研究センター ディスカッションペーパー DP2020-7 (2020年11月)

WIP ジャパン株式会社(2022). 『海外主要国における消費者政策体制に係る調査業務報告書』. 令和3年度 消費者庁委託調査

Lending Standard Board (2021). Review of the Contingent Reimbursement Model Code for Authorised Push Payment Scams. London

Lending Standard Board (2023). Contingent Reimbursement Model Code for Authorised Push Payment Scams. London

Pay.uk (2022). A view of our stakeholder (service user) engagement October 2021 to September 2022. London

---

## New reimbursement requirements for Authorised Push Payment (APP) fraud in UK

Fujio Nakatsuka

Multidisciplinary Research Institute , Aomori University

### 要 旨

英国政府は2024年から「送金詐欺」の被害者救済策として、被害額の返済を義務付ける新制度をスタートさせる。個人・中小事業者が騙されて犯罪者の管理口座に支払いを承認する取引 (Authorised push payment : APP) が対象で、送金側・受取側の双方の口座を管理する金融サービス業者が折半で返済を行うことが検討されている。この制度は2019年から業界の自主規制ルールとして大手金融サービス業者を中心に導入してきたが、被害の深刻さに加えて、自主規制が一定の効果を上げていることから、業界全体への拡大となった。監督は独立行政機関で金融機関による決済サービスの監視・規制を行う Payment Systems Regulator (PSR) が担う。英国政府は国内での金融詐欺被害は、海外からの犯行が目立つこと、サイバーセキュリティをはじめとして、技術的な対策では通信・情報サービス企業の協力が必須などの理由から、2023年6月に詐欺対策を国家政策として、Policy Paper “Fraud Strategy : stopping scams

and protecting the public (accessible)” を公表した。本制度の施行は、その柱の一つである。

キーワード：特殊詐欺，脆弱性，社会情動的選択性理論，サイバーセキュリティ