

(案)

電気通信サービス利用者懇談会 報告書

平成 2 ~~10~~年~~1~~2月

電気通信サービス利用者懇談会

はじめに

近年のブロードバンド化やIP化の進展、携帯電話等の普及により、固定電話だけでなく、インターネットや携帯電話をはじめとする様々な電気通信サービスは、日常生活や経済活動に必要不可欠な社会基盤となっており、料金の低廉化及びサービスの多様化が進展している。[資料1～3]

他方で、利用者から見ると、新しいサービスの登場や料金の複雑化によって、自らのニーズに合致したサービスを的確に選択することが困難となる一面があるため、トラブル等が発生した場合に電気通信事業者による迅速な対応が図られる体制づくりなど、一層の利用者利益の確保・向上が求められている。

このような状況において、本懇談会は、総務省が2007年（平成19年）10月に改訂した「新競争プログラム2010」の方針を踏まえ、利用者の視点に立って利用者利益の確保・向上を図る観点から、利用者保護のための基本的なルールの在り方や、具体的な施策展開の在り方について検討を行った。[資料4～5]

本懇談会は、2008年（平成20年）4月から2009年（平成21年）2月まで、計8回の会合を開催し、討議を重ねてきた。その間、16社・団体からのプレゼンテーションのほか、検討事項に係る意見招請に際しては、書面により意見を収集するだけでなく、地方の総合通信局等においてグループインタビューを実施するなど、幅広い意見の収集に努めた。本報告書は、これらの意見等をもとに行われた議論を踏まえ、取りまとめを行ったものである。

電気通信サービスに係るトラブル等の主な要因は、料金やサービスの多様化・複雑化に伴う電気通信事業者と利用者との情報の非対称性や、交渉力の格差の拡大にあると考えられるが、これを解消し、利用者が真に望むサービスを享受できるようにしていくことは、利用者だけでなく、電気通信事業者にとっても有益なことである。本懇談会は、このような「Win-Winの関係」構築を目指し、関係者が協力して、より良い電気通信サービスの提供・利用が図られるような環境の整備に向けた取組を進めていくことを期待する。

目 次

1 総論	
(1) 事後規制を前提としたルールの在り方	1
(2) 消費者行政一元化を踏まえたルールの在り方	1
(3) 電気通信サービスの利用に係る問題解決の在り方	2
2 契約締結前の利用者向けの情報提供の在り方	
(1) 背景	4
(2) 電気通信サービスの広告表示の在り方	4
(3) 通信料金等に関する情報提供の在り方	6
(4) 利用者に対する助言者の育成	7
3 契約締結時の説明義務等の在り方	
(1) これまでの対応	9
(2) 説明義務等の在り方	9
(3) 適合性の原則	11
4 契約締結後の対応の在り方	
(1) これまでの対応	13
(2) 契約の解除等に係る運用の問題	13
(3) 民事効の是非	14
(4) 適切な利用者対応のための措置	15
5 苦情処理・相談体制の在り方	
(1) これまでの対応	17
(2) 電気通信事業者等における苦情処理・相談体制	17
(3) 行政、消費生活センター、電気通信事業者等の連携体制の確立	19
(4) 総務省とその他の機関との連携強化	19
(5) 多数の主体が関係する場合の利用者保護	20
① 問題の所在	20
② 次世代IPネットワーク推進フォーラムにおける検討	21
③ 今後のさらなる検討	23
6 紛争処理機能の在り方	
(1) 専門的な裁判外紛争処理（ADR）の可能性	24
(2) 電気通信事業紛争処理委員会の機能等	25
7 電気通信事業者の市場退出に係る利用者利益の確保・向上の在り方	
(1) 事業の休廃止に係る事前周知	27
(2) 事業者間接続等に係る債権保全措置	27
8 その他	
○ 利用者の情報通信リテラシー涵養の重要性	29
【提言の要旨】	30

1 総論

(1) 事後規制を前提としたルールの在り方

電気通信分野においては、1985年（昭和60年）に競争原理の導入及び電電公社の民営化が行われたのち、参入規制の緩和、業務規制の緩和等が行われてきた。2004年（平成16年）には、参入規制の大幅緩和と料金・契約約款規制の原則廃止が行われるなど、競争ルールは、事前規制から事後規制への移行が図られてきている。一方で、技術革新や競争の進展に伴い、料金体系やサービスの内容等が多様化・複雑化し、電気通信事業者と利用者¹との間の情報の非対称性の拡大から生ずる問題が顕在化したため、競争の促進による便益を利用者が最大限享受できるよう、利用者利益を確保し、向上させるためのルールが設けられてきている²。[資料6～8]

このような事後規制に力点を置く競争ルールを前提としつつ、利用者利益の確保・向上のためのルールを設けるという制度の在り方は、現時点においても、引き続き有効なものと考えられる。一方で、電気通信分野におけるブロードバンド化やIP化の進展、携帯電話等の移動通信サービスの普及等に伴い、提供されるサービスの高度化・多様化・複雑化がさらに進展していることから、利用者利益の確保・向上のための具体的なルールは、見直しが必要な部分が出てきている。

(2) 消費者行政一元化を踏まえたルールの在り方

政府は、消費者が主役となる社会を実現する国民本位の行政に転換するため、消費者庁を設置することとし、2008年（平成20年）9月29日に、関連3法案（消

¹ 電気通信サービスの利用者としては、「電気通信事業者との間に電気通信役務の提供を受ける契約を締結する者」（電気通信事業法第18条及び第27条）をいい、消費者（個人）としての利用者と、法人その他の団体等としての利用者が考えられる。本報告書における「利用者」は、双方を含むものであるが、各施策の検討にあたっては、主として、消費者（個人）を意識している。

² 具体的には、不当な差別的取扱いの禁止（電気通信事業法第6条）、基礎的電気通信役務（ユニバーサルサービス）及び認定電気通信事業に係る電気通信役務の提供義務（同法第7条及び第121条）、基礎的電気通信役務、指定電気通信役務又は特定電気通信役務の契約約款等の公表・掲示義務（同法第23条）という基本的なルールに加え、2004年（平成16年）には、契約の締結等に当たっての提供条件の説明義務（同法第26条）、利用者からの苦情及び問合せの適切かつ迅速な処理義務（同法第27条）、事業の休廃止に係る利用者への事前周知義務（同法第18条第3項）について、制度整備が行われている。

費者庁設置法案、消費者庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案及び消費者安全法案)を国会に提出した。電気通信サービス分野における消費者保護の取組も、このような政府における消費者庁設置などの消費者行政強化の取組と連携していくことが求められる。

また、消費者保護のためのルールとして、消費者保護のための一般法制である消費者契約法等に、すべての契約に共通的に適用される規定が定められており、これは電気通信サービスにも適用される。さらに、電気通信サービスの特性に合わせた利用者利益の確保・向上のためのルールは、(1)で述べたとおり、電気通信事業法に規定されている。[資料 9~13]

消費者保護のための一般法制と、電気通信サービスの特性を踏まえた個別法制とが相互に補完し、利用者利益の確保・向上を図る体系は、引き続き有効なものと考えられる。特に、電気通信サービスは、料金体系やサービスの内容等がますます多様化・複雑化していること、複数の電気通信事業者が関与してサービス提供が行われる形態が増加していること等から、利用者利益の確保・向上のための取組についても、電気通信サービスの特色を踏まえ、引き続き、適切な対応をしていくことが必要である。

(3) 電気通信サービスの利用に係る問題解決の在り方

電気通信サービスの利用に際して発生する問題は、一義的には、そのサービスを提供する電気通信事業者自身が解決すべきものと考えられ、各電気通信事業者が、電気通信事業法が規定する苦情及び問合せの処理義務に従い、体制を整備し、苦情・相談への対応を行っている。しかしながら、その対応は必ずしも十分ではなく、また、複数の電気通信事業者が関与してサービス提供を行っている場合等については、単独の電気通信事業者による問題解決には一定の限界がある。

また、国等が主体となつて行う問題解決も考えられ、現に、総務省や独立行政法人国民生活センター等は苦情・相談体制を整備し、対応を行っている。しかし、電気通信サービスは広く国民に利用されており、利用者が多数いること等に鑑みると、国だけによる問題解決には一定の限界がある。

さらに、地方公共団体や民間団体による問題解決も考えられ、各地の消費生活センターや消費者団体等が取組を行っている。しかし、インターネット等を

通じた情報提供は行われているものの、最新の情報の提供が都市部のみで行われる場合があること等に起因し、地方には十分な情報や最新の情報が届き難いという問題があるなど、地方公共団体や民間団体による問題解決には一定の限界がある。

このように、関係者による様々な取組が行われているが、必ずしも十分な対応とはなっていないことから、それぞれの特色を踏まえつつ、連携しながら、利用者の視点に立った適切な対応を行っていくことが求められる。

2 契約締結前の利用者向けの情報提供の在り方

(1) 背景

電気通信分野においては、急速な技術革新や競争の進展によって、料金の低廉化やサービスの高度化・多様化が進展し、利用者は必要なサービスを低廉な料金で利用できるようになってきているが、他方、それにより、利用者が、自らのニーズに適合した料金・サービスを適切に選択することが困難となってきた面がある。

電気通信事業者が行う広告は、利用者が電気通信サービスを選択するにあたって、重要な判断の基礎となるものである。このため、電気通信サービスの広告は、「不当景品類及び不当表示防止法」による一般的な規律のほか、電気通信サービスの利用者利益の確保・向上のため、電気通信事業者4団体³で構成する「電気通信サービス向上推進協議会」が、2003年（平成15年）12月から策定・公表している「電気通信サービスの広告表示に関する自主基準及びガイドライン」（自主基準及びガイドライン）に沿って行われている⁴。[資料14～18]

また、電気通信分野の料金が複雑となり、利用者が適切な料金・サービスを選択するにあたって、的確な情報収集や選択・判断が難しいものが登場しており、利用者が理解することが困難な面が生じている。

(2) 電気通信サービスの広告表示の在り方

電気通信サービスの広告については、(1)で述べた業界団体による自主的な取組にもかかわらず、依然として、利用者が誤認するおそれのある広告表示に係る問題が発生している。特に、2008年（平成20年）には、相次いで問題が発生しており⁵、これまでの業界団体による自主的な取組については、一定の成果は

³ 社団法人電気通信事業者協会、社団法人テレコムサービス協会、社団法人日本インターネットプロバイダー協会、社団法人日本ケーブルテレビ連盟。

⁴ 携帯電話事業者3社による料金サービスに関する広告表示の問題（2006年（平成18年）12月）等を踏まえ、媒体ごとの表示方法を追加すること等を内容とする自主基準及びガイドラインの改訂が行われる（2007年（平成19年）6月）など、自主基準及びガイドラインの作成後も個別の問題の発生に対応し、その見直し等の取組が行われてきている。

⁵ NTT東日本株式会社及びNTT西日本株式会社による番号案内接続サービスに関する広告表示の問題（2008年（平成20年）3月）、NTT東日本株式会社及びNTT西日本株式会社

あったものの、依然として不十分な点もあると考えられる。[資料 20]

広告表示に係る問題が相次いで発生しているのは、各電気通信事業者において、サービスの利点を強調するあまり、真に利用者の視点に立ち、分かりやすい広告表示を行う意識が徹底していないことにも原因があると考えられる。このため、各電気通信事業者は、より高い意識を持って取り組むことが求められる。特に、サービスの利用に係る制限その他の利用者に不利益な情報は、その文字等の大きさや配色に注意するなど、利用者の視点に立ち、分かりやすい表示とすることが必要である⁶。さらに、各電気通信事業者が広告を作成するにあたっては、事前又は事後に、利用者利益の確保・向上の観点から、外部の者による助言や確認を受けることが推奨される。

業界団体による自主的な取組については、2008年（平成20年）9月の総務省からの要請を受け、既に、現在、電気通信サービス向上推進協議会において、自主基準及びガイドラインの見直し、再発防止のための体制の在り方等について検討をが行いわれており、2009年（平成21年）1月に自主基準及びガイドラインの改正、再発防止のための体制整備等の改善策を取りまとめており⁷、今後、同協議会において、早急に詳細な内容を決定し、関係者がそれを適切に実施していくことが求められる。

さらに、同じサービスや料金等について電気通信事業者により異なる用語が用いられていたりするなど、利用者に分かりづらい広告表示となっている場合があるとの指摘がある。このため、電気通信事業者の業界団体が中心となり、

によるひかり電話に関する広告表示の問題（2008年（平成20年）7月）、イーモバイル株式会社による携帯電話サービスに関する広告表示の問題（2008年（平成20年）9月）等が発生している。[資料 19]

⁶ 電気通信サービス向上推進協議会の自主基準及びガイドラインにおいて、注記の記載方法など、分かりやすい広告表示に係る規定が定められている。

⁷ 2009年（平成21年）1月29日公表。具体的な内容としては、①自主基準及びガイドラインに関し、一般消費者に誤解を与えない適正な広告を作成する上での配慮事項として利用者に誤解を与えない適正な広告を作成する上で、利用者が広告に触れた際に「どのように受け取るのか」を十分に意識し、利用者の目線を盛り込んだに立った分かりやすい広告表示作成に努めることなどを盛り込む等の改正~~みだ見直し~~を行うこと（2009年（平成21年）2月1日施行）、②不適正広告の再発防止の観点から、これまで不適正な広告がなされたときに開催されている「広告表示アドバイザー委員会」の下に消費者団体のメンバー等を構成員とする「広告表示検討部会（仮称）」を新たに設け（2009年（平成21年）3月設置予定）を、同委員会・部会を定期的に開催して、問題となる可能性のある主要な広告事案について検証を行い、問題がある場合にはその旨を電気通信事業者に連絡を行う等の機能を設けるとともに、利用者目線の強化を図るため、消費者団体の外部委員を当該委員会に増員すること等を柱とするものとなって見直し案の検討がなされている。

各電気通信事業者が連携して、利用者の意見も聞きながら、用語の統一や表記の基準等の検討を進めることが求められる。

広告表示の在り方については、一次的には電気通信事業者の自主的な取組に期待すべきであるが、引き続き問題が発生し続ける場合には、電気通信サービスの利用者利益の確保・向上の観点から、電気通信事業法に誇大広告を禁止する規定を設けることなどの制度的な対応も含め、より実効性の高い取組についても検討することが必要である。特に携帯電話サービスに係る広告については、携帯電話サービスが利用者にとって身近なものであること、広告の分量が他のサービスに比べて多いこと等に鑑み、電気通信サービス向上推進協議会でも、2007年（平成19年）6月の自主基準及びガイドラインの改正にあたり、特別にワーキンググループを設けて検討しており⁸、電気通信サービスの利用者利益の確保・向上の観点から、特に、その状況を注視していくことが求められる。[資料 21～22]

(3) 通信料金等に関する情報提供の在り方

電気通信分野の料金は、認可制から届出制、さらに届出制を原則廃止してデータリフ化⁹という累次の規制緩和により、現在では、一部の役務の事前規制¹⁰を除き、業務改善命令等（契約約款変更命令、料金変更命令を含む）¹¹により対応する事後規制の仕組みとなっている。このため、仮に、誤解を招く分かりづらい説明があり、これを放置している場合や、料金設定の内容に適切性を欠く場合には、個別の態様如何によっては、業務改善命令等の対象となる場合もあり得る¹²。

⁸ 電気通信サービス向上推進協議会の下にある「広告表示自主基準ワーキンググループ」に、「携帯等広告表示検討サブワーキンググループ」（メンバー：携帯電話関連5社、事務局：社団法人電気通信事業者協会）が設置され、検討が行われた。

⁹ 料金等の提供条件は市場における当事者間の相対取引に委ねることを原則とし、当該提供条件に係る契約約款の作成・公表義務や役務提供義務を不要とする規制緩和措置。

¹⁰ 基礎的電気通信役務に関する料金その他の提供条件についての契約約款の事前届出（電気通信事業法第19条第1項）、指定電気通信役務に関する料金その他の提供条件についての保障契約約款の事前届出（同法第20条第1項）、特定電気通信役務に関する料金の料金指数が基準料金指数を超えるものであるときの認可（同法第21条第2項）等。

¹¹ 業務改善命令（電気通信事業法第29条第1項及び第2項）、基礎的電気通信役務の契約約款変更命令（同法第19条第2項）、指定電気通信役務の保障契約約款の変更命令（同法第20条第3項）、特定電気通信役務の料金の料金指数が基準料金指数を超えている場合の料金変更命令（同法第21条第4項）。

¹² 提供条件の説明義務（電気通信事業法第26条）に違反したとき（同法第29条第2項）、料金の額の算出方法が適正かつ明確でないため、利用者の利益を阻害しているとき（同法第29

また、利用者が自らのニーズに適合した料金・サービスを的確に選択できるようにするためには、電気通信サービスを提供する主体である電気通信事業者が、利用者の視点を取り入れつつ、分かりやすい料金体系を策定することが必要である¹³。[資料 23～24]

なお、利用者に分かりやすい料金比較・選択肢を提供する観点から、英国では、Ofcom¹⁴が、通信料金比較情報提供サービスに係る認定制度¹⁵を設けている[資料 25]。我が国においても通信料金比較情報提供サービスを提供する民間企業が出てきており、通信料金比較情報提供サービスに係る認定制度を設けることは一定の意義があるが、英国の事例にも留意しつつ、分かりやすい料金比較を促進する観点からの仕組みを導入することができないか、引き続き検討することが適当である。

(4) 利用者に対する助言者の育成

電気通信サービスはますます多様化・複雑化しており、利用者がサービスを選択する上で、的確な情報収集が必要となっている。しかし、利用者が自ら広告・評判・通信料金比較情報提供サービス等により契約締結前に情報収集するとしても、すべての人が時間的・リソース的・能力的にこれを行うだけの余裕

条第 1 項第 4 号)、料金その他の提供条件が他の電気通信事業者との間に不当な競争を引き起こすものであり、その他社会的経済的事情に照らして著しく不相当であるため、利用者の利益を阻害しているとき(同法第 29 条第 1 項第 5 号)等。

¹³ 他方、仮に、現在の料金体系の種類が多数であって分かりにくいという理由で、単に体系の種類を減らすことは、かえって利用者の選択肢を狭め、利益を損ねるおそれがあるが、この点に留意しつつも、分かりやすい料金体系を策定することが必要である。

¹⁴ Office of Communications。

¹⁵ PASS: Price Assurance Standard Scheme。2002 年(平成 14 年)の制度導入後、2003 年(平成 15 年)から 1 団体(ユースイッチ: uSwitch)が認定されていたが、2006 年(平成 18 年)、本制度の認知度が低いこと、サービスの多様化や通信事業者数の増加が著しい状況にあることを背景として、Ofcom が、廃止・見直しを含めた意見募集を行い、比較対象サービスの拡大、認定申請プロセスの公正化・透明化、認定基準の正確性の向上、消費者の認知度向上等を図る見直しを行い、その後、2008 年(平成 20 年)7 月に 2 団体(ブロードバンド・チョイス: Broadband Choices 及びシンプルファイ・デジタル: Simplify Digital)が認定された。

なお、英国では、電気通信分野以外にも認定制度がある。例えば、旧「エネルギーウォッチ」(energywatch)がガス・電力の料金比較サイトにおける認定制度を提供している。なお、旧「エネルギーウォッチ」は、2008 年(平成 20 年)10 月、「ポストウォッチ」(Postwatch)及び「国家消費者カウンシル(ウェールズ及びスコットランド消費者カウンシルを含む)」(the National Consumer Council (including the Welsh and Scottish Consumer Councils))と統合された。

があるとは限らず、一定の限界がある¹⁶。

このため、固定電話を含めた電気通信サービス全般について、電気通信サービスに精通し、利用者側に立った適切な助言が行える者の育成の検討も必要である¹⁷。

¹⁶ また、ブロードバンド・インターネット等の情報通信サービスの利用において、端末ベンダ、電気通信事業者、アプリケーション・コンテンツプロバイダ等の多数の主体が関係してサービスが実現しており、責任分担関係や利用者からの相談窓口が複雑化している。

¹⁷ 携帯電話サービス等については、民間団体が実施する携帯電話販売員向けの検定試験に対して、総務省による後援が実施されており、販売員の資質向上を通じて利用者が正確な情報に基づき携帯電話サービス等を選択できる環境の整備が期待されている。

2008年2月25日、総務省は「携帯電話サービス等の販売員等に係る検定試験に対する総務省後援の運用方針」を策定、公表。これを受けて、モバイルコンピューティング推進コンソーシアム（MCPC）から申請のあった「MCPCケータイ実務検定」に総務省の後援名義の使用が承認され（2008年3月31日）、2009年1月28日に「MCPCケータイ実務検定」の第1回試験が実施されたる予定である。[資料26]

3 契約締結時の説明義務等の在り方

(1) これまでの対応

利用者が、料金、サービス内容等の契約条件について十分に理解した上で、適切なサービスを選択し、安心して電気通信サービスを利用することができるよう、電気通信事業法では、電気通信事業者等の契約の締結等に当たっての提供条件の説明義務が規定されている¹⁸。

この説明義務の対象となる国民の日常生活に係る電気通信役務の種類、具体的な説明の方法及び説明すべき事項は、電気通信事業法施行規則に規定されており¹⁹、その趣旨や内容の解説は、「電気通信事業法の消費者保護ルールに関するガイドライン」（消費者保護ガイドライン）に示されている。[資料 27]

(2) 説明義務等の在り方

契約の締結等に当たっては、(1)で述べたように、利用者に対する提供条件の説明が義務付けられているが、その説明内容が十分でないためにトラブルになっている事案がある。このような問題の解決のためには、まずは電気通信事業者やその販売代理店が、法令の規定に従って適切に説明を行うことが必要である。電気通信事業者等は、電気通信事業者と利用者との情報の非対称性の拡大に伴い、契約締結時に利用者が説明を受けて理解したつもりであっても、実は十分に理解できていない場合も多いことを十分に認識し、利用者の視点に立ち、利用者に分かりやすい説明に心掛けるべきである。

提供条件の説明については、説明すべき事項があまり多くなると、かえって分かり難くなるため、真に重要な事項に絞って義務付けが行われている。しかし、電気通信サービスの高度化・多様化・複雑化に伴い、説明の内容が複雑になってきており、各電気通信事業者は、例えば、頁数が相当多いカタログにお

¹⁸ 契約の締結等に当たっての提供条件の説明義務は、2004年（平成16年）の改正により、整備されたものである。

¹⁹ 具体的な説明の方法としては、書面の交付を原則としつつ、利用者等の電気通信役務の提供を受けようとする者が了解したときは、電子メールの送信、ウェブページ上の説明事項を出力することで書面を作成できるもの等が定められている。また、説明すべき事項については、電気通信事業者の氏名等、電話番号等の連絡先、提供される電気通信役務の内容、電気通信役務の提供に関する料金、申出による契約の変更又は解除の条件等が定められている。

いて説明事項の記載が点在しないようにすることなどに配慮するほか、消費者保護ガイドラインに規定された「交付書面の参考例」等を参考に、重要事項のみを一枚から数枚程度にまとめた書面を作成して交付するなど、利用者にとって分かりやすい説明を心掛けることが望ましい。その際、利用者にとっての不利益情報が容易に認識できるようにを強調するなど、濃淡を付けた説明を行うことも視野に入れつつ、利用者等の関係者とも協力して、具体的な説明の手法について工夫していくことが望ましい。

また、電気通信サービスでは、一つのサービスの利用に複数の電気通信事業者との契約が必要となるときがあるが、その解除に際して、一部の契約のみ解除しすべての契約の解除が完了したと誤認したり、契約締結時からの期間経過により複数の契約があったことを失念したりするなど、利用者にとって契約解除の際の手続等が分かりづらく、結果として、トラブルになっている事案がある²⁰。[資料 28～29] また、契約締結は代理店でも行えるが、契約解除は代理店では行えなかったり、契約解除にはIDとパスワードが必須だったりするなど、契約解除の際の手続等が分かりづらく、結果として、トラブルになっている事例もある。

現在、契約締結時に説明すべき事項を定めた電気通信事業法施行規則に、契約解除の条件等²¹は規定されているが、契約解除の手続等は規定されていないことから、電気通信事業法施行規則を改正し、契約解除の手続等についても説明すべき事項とすることが適当である。なお、契約解除に関し、契約締結時の説明ではなく、解除の申出の時点での注意喚起については、4 (2)において述べる。

さらに、インターネット上のトラヒックの急増に対応するため、現在、電気通信事業者4団体²²が定めた「帯域制御の運用基準に関するガイドライン」に基づいて、一部の電気通信事業者が例外的に帯域制御を実施しているが、帯域制御の実施については、契約時に利用者への説明が求められている。これについては、現在の制度上も、「提供される電気通信役務の内容」として契約締結時に

²⁰ 例えば、インターネット利用のために、回線契約とプロバイダ契約、更にコンテンツ利用契約を締結している場合に、契約時には一括して申込みを行うことができたために利用者は複数の契約があることを意識していない一方、解約時には不要となるにもかかわらず一部の契約を解除し損なう場合があるとの指摘がある。

²¹ 契約の変更又は解除の期間の制限、違約金の支払に関する定め、電気通信事業者が貸与した端末設備の返還又は引取りに要する経費の負担（電気通信事業法施行規則第22条の2の2第3項第9号）。

²² 社団法人日本インターネットプロバイダー協会、社団法人電気通信事業者協会、社団法人テレコムサービス協会、社団法人日本ケーブルテレビ連盟。

説明が必要であるが、これを消費者保護ガイドラインでも明示することにより明確化することが必要である。[資料 30～33]

なお、説明内容が複雑になり、説明に時間を要することも原因と考えられるが、契約の締結等にあって十分な説明を受けていない利用者もあるとの指摘もあり、電気通信サービスの利用後のトラブルを最小限とするため、利用者側でも、重要な事項についての電気通信事業者等の説明を十分に受けるようにすることが望まれる。

(3) 適合性の原則

高齢者への電気通信サービスの勧誘に際して、日常生活において通常必要とされないサービスの勧誘が行われ、トラブルが生じているケースや、電話料金が安くなるなどの勧誘を受け、現にサービスを利用している電気通信事業者からのものと勘違いして内容が分からないまま契約するトラブルが生じているケースもあるなど、利用者の特性に応じない勧誘が行われることにより問題となる場合があるとの指摘がある。このため、電気通信分野の勧誘については、各電気通信事業者が自覚を持ち、適切なものとなるよう努めることが必要である。

勧誘の在り方については、消費者基本法では、知識、経験及び財産の状況等の特性に配慮することという、いわゆる「適合性の原則」を定め²³、さらに、金融取引の分野等では、知識、経験、財産の状況に加え、商品の販売契約を締結する目的を含めた特性に応じて、事業者に対し適切な勧誘を行うことを求めている。電気通信分野においても、このような考え方は望ましいものである。[資料 34～35]

未成年者に対し高額利用の防止等に十分配慮して説明することは、既に、消費者保護ガイドラインにおいて、契約締結の際の望ましい対応として規定されている。さらに、現在の勧誘に関する状況を踏まえ、適合性の原則を導入すべく、まずは、消費者保護ガイドラインを改正し、未成年者だけでなく、高齢者等を含めて、一般的に、知識、経験等の利用者の特性に応じた勧誘を行うことを推奨することが適当である。[資料 36]

²³ 消費者基本法第5条第1項第3号では、事業者は、消費者の権利の尊重及びその自立の支援その他の基本理念にかんがみ、その供給する商品及び役務について、次に掲げる責務を有するとして、「消費者との取引に際して、消費者の知識、経験及び財産の状況等に配慮すること」が規定されている。

さらに、その運用状況を注視しつつ、将来的には、契約締結時における重要事項の説明義務の具体的な説明方法を定めた電気通信事業法施行規則を改正し、適合性の原則を規定することを検討していくことが望ましい。

4 契約締結後の対応の在り方

(1) これまでの対応

契約の解除等の契約締結後の対応の在り方については、民法一般のルールのほか、事業者と消費者との情報の非対称性や交渉力の格差があること等を踏まえたルールである消費者契約法において、あらゆる消費者契約に共通のものとして、重要事項についての不実告知等の場合の契約の取消しや、事業者の損害賠償の責任を免除する条項の無効、消費者の利益を一方的に害する契約条項の無効等が規定されており、これらは電気通信サービスにも適用される。[資料 10、37]

特定商取引に関する法律では、訪問販売、電話勧誘販売等の場合における書面交付義務やクーリングオフ等が規定されており、その適用対象となる商品・役務等は個別に定められているが、電気通信サービスは、そのサービスの特性や課せられた規律などを踏まえ、適用対象とされていない²⁴²⁵。[資料 38]

なお、契約締結後の対応にその多くが含まれる事項のうち、苦情処理・相談体制の在り方は5において、紛争処理機能の在り方は6において、電気通信事業者の市場退出に係る利用者利益の確保・向上の在り方は7において取り上げる。

(2) 契約の解除等に係る運用の問題

²⁴ 電気通信サービスについても、前述のとおり、電気通信事業法において、契約の締結等に当たっての重要事項の説明義務が規定されており、その具体的な方法として、書面の交付が原則とされている。

²⁵ 2008年(平成20年)6月の特定商取引に関する法律の改正により、原則すべての商品・役務を扱う取引(訪問販売、電話勧誘販売、通信販売)を規制対象とすることとされる~~とともに(施行期日は、公布の日から1年6月以内の政令で定める日)~~。なお、特別の法律で消費者被害の是正等ができるものなどその例外とされるものは政令で定めることとされている(施行期日は、公布の日から1年6月以内の政令で定める日)。なお、現時点で当該政令はまだ制定されていないが、2008年(平成20年)12月11日に開催された消費経済審議会特定商取引部会では、特定商取引法における違反類型に対して業務改善命令や指示命令等の是正措置が準備されており、その発動が可能であることを、上記規制対象の例外として政令で定める基準とし、いわゆる「業法」のうち電気通信事業法を含めた49法律がその基準に該当すると整理している。

電気通信サービスの契約の解除に係る運用上の問題として、利用者が契約を解除しようとしても電気通信事業者に連絡がつかない、IDとパスワードがないと契約の解除ができない等の問題が指摘されている。また、3(2)で述べたとおり、利用者が複数の契約があることを意識していないため、契約解除時に不要となるにもかかわらず、一部の契約を解除し損ない、不必要な料金の支払が発生した等の問題が指摘されている。

契約解除の窓口に係る問題については、各電気通信事業者において、5(2)で述べる苦情及び問合せへの対応体制とあわせ、利用者の意見も聞きながら、その充実のための対応策を講ずることが望ましい。また、利用者が複数の契約があることを意識していないことに起因する問題については、3(2)で述べた契約締結時における契約解除の手続の説明だけでなく、各電気通信事業者において、契約の解除の申出を受けた際に、利用者が複数の契約を締結しており、その一部の契約の解除である可能性がある場合には、他の契約の有無や解除の要否について注意喚起をする等の対応を講ずることが望ましい。さらに、電気通信事業者団体においても、インターネットのウェブページで典型的な事案を例示するとともに、様々な利用者の疑問に対しての望ましい対応について各電気通信事業者に対し周知すること等により、利用者に対する注意喚起を行うことが望ましい。

(3) 民事効の是非

電気通信サービスに係る契約の解除について、利用者からの求めに対し、電気通信事業者が契約の解除に応じないこと等により問題となっている事例がある。利用者が契約の解除を求める要因は、携帯電話等の移動通信サービスの提供地域に起因するもの、インターネット接続でのベストエフォート型サービスであることに起因するもの、勧誘の方法に起因するものなど様々である。

そのような事例の一部については、3(2)で述べた契約の締結等にあたっての適切な説明が行われることにより、発生自体を回避することが可能と考えられる。電気通信事業者においては、そもそも利用者から認識違い等による契約の解除の求めが出てこないよう、提供条件の説明等を適切に行うことが求められる。

また、電気通信サービスの契約の解除について、例えば、重要事項の説明を適切に行わなかった場合や、契約した携帯電話が自宅周辺ではサービス圏外の

場合など、各電気通信事業者において、個別事案に即した対応が取られている事例もある。一方で、個別の事案において、必ずしも迅速な対応が行われていないときがあるとの指摘もある。電気通信事業者においては、利用者利益の確保・向上という観点から、個別の事案について適切な対応を行うことが期待されるところであり、同様の事案について同様の対応となるようにするため、まずは、現在契約解除等の対応を行っている事案について、利用者の意見も聞きつつ、そのような対応を行っている旨、具体的な判断基準や条件等について整理を行い、整理できたものについて利用者等に示していくことが望ましい。

契約の解除に関する問題については、一定の場合に無条件で契約の解除を認めるクーリングオフを制度上想定するかどうかの議論もある。携帯電話等の移動通信サービスの提供地域に起因するもの、ベストエフォート型サービスであることに起因するもの、勧誘の方法に起因するものなど、問題の要因に応じて、契約の解除が認められるべきか、既に利用した役務の対価の扱いをどうすべきか等が異なると考えられることから、問題が発生している具体的な事案について、その原因等や望ましい解決方策について整理を行い、必要に応じ、電気通信サービスの特性を踏まえた契約の解除等に係る民事的な効力に関する規定を電気通信事業法に創設することなど、利用者保護のための方策について検討を行っていくことが望ましい。²⁶

(4) 適切な利用者対応のための措置

電気通信サービスの利用に関する情報（通話履歴等）については、特定の通信の意味内容が推知されるような事項も含まれることから、それらの情報を記録等することは、「通信の秘密」の侵害となる。その一方で、それらの情報は、

²⁶ 利用者保護のための方策に関し、民事的な効力に関する規定の在り方については、意見募集に対し、多数の意見が寄せられたところであり、主な意見は次のとおり。

- ・ 電気通信事業法に契約解除等の民事効規定の創設をすること（消費者団体ほか）
- ・ 説明義務違反などを理由とした契約締結後の解約・クーリングオフなどの民事効については、積極的に導入すべきである（消費者団体ほか）
- ・ 訪問販売、電話勧誘販売で不意打ち的に契約してしまった場合のクーリングオフは、電気通信サービスについても、当然、可能とされるべきである（個人）
- ・ 民事効については、例えばクーリングオフにかかるコストは最終的に利用者に帰せられる等、利用者への影響も懸念されることから、慎重に検討することが必要（電気通信事業者）
- ・ 契約の解除等に係る民事的な効力に関する規定を電気通信事業法に創設することについては、どのような問題事例に規定を適用できるか、また利用者や事業者にとってどのような影響があるか等、別途十分に議論する必要がある（電気通信事業者）

料金計算や明細書発行、利用者からの問合せへの対応等に必要となるものであり、そうした範囲での利用については、正当業務行為として違法性が阻却される。このため、電気通信事業者においては、それらの情報について、真に必要な範囲・期間に限り記録等して利用することが求められるものであり、これまで、厳格に取り扱われてきている。

その一方で、通信サービス、特に携帯電話やPHSなど携帯音声通信の分野においては、通話相手先に応じて通話料金に差異が発生するサービスや国際ローミングサービスの提供による海外での利用など料金体系や提供するサービスの内容等の多様化、複雑化が進み、顧客からの問合せの発生期間や調査期間が長期化する傾向が生じている。また、携帯電話の利用料金についてはクレジットカードによる決済が増加しつつあり、この傾向は今後も進行するものと予想されるところ、クレジットカードによる決済はその他の決済方法と比較して処理に時間を要し、実際に利用者が請求内容に気が付くまでの期間は長くなるため、料金に関する問合せ等に適切な対応をとるまでに要する期間も連動して長期化する。さらに、システムの障害等により誤課金が発生すると、通話履歴をもとに遡って適正な料金を算出し直す必要がある場合があるところ、障害の発生と誤課金に気付くのに時間がかかるケースもある。

こうした場合には、利用者からの苦情・相談や利用料金を巡る問題が発生した時点で関連する情報が残っていないこともあり得るところであるが、利用者利益の保護の観点からは、一定の合理的な期間内であれば、問合せ等に対して、サービスを提供した携帯音声通信事業者が適切に対応できることが必要である。このため、各携帯音声通信事業者において、現在の携帯音声通信サービスの利用動向等を踏まえ、利用者利益の一層の保護を図る観点から、具体的に検討し、適切な措置が講じられることが求められる。

5 苦情処理・相談体制の在り方

(1) これまでの対応

電気通信事業者と利用者との間の情報の非対称性や交渉力の格差に起因し、多くの問題やトラブルが発生している等の状況に鑑み、電気通信分野においては、電気通信事業者に対して苦情及び問合せの適切かつ迅速な処理義務が規定されており²⁷、これに基づいて、各電気通信事業者の対応が行われている。[資料 39～40]

また、各地の消費生活センターや、総務省（本省及び地方の総合通信局等）の窓口においても、利用者からの相談を受け付けている。さらに、総務省（本省）では、消費者団体や電気通信事業者などの関係者が集まる「電気通信消費者支援連絡会」を定期的に開催している²⁸。[資料 41～45]

(2) 電気通信事業者等における苦情処理・相談体制

電気通信事業者は、電気通信事業法に規定する苦情及び問合せの処理義務も踏まえ、それぞれ苦情処理・相談体制を整備してきている。ウェブページでの Q & A 等の充実、自動音声・オペレータによる電話受付、電子メールによる受付等の方法を使い分けることにより効果的・効率的対応をしている電気通信事業者もいる一方で、電子メールのみとなっている、電話がなかなか通じない等の電気通信事業者もいるとの指摘がある。[資料 46～51]

この点については、現在でも、消費者保護ガイドラインでは、電子メールのみならず、電話窓口の開設、オペレータによる対応等を行うことが苦情等処理の望ましい在り方とされている²⁹。電気通信事業者においては、利用者利益の確保・向上の観点から、できるだけ電話により、かつ、長時間待たせることなく

²⁷ 電気通信事業法第 27 条。

²⁸ 「電気通信消費者支援連絡会」は、2003 年（平成 15 年）1 月に始まり、2008 年（平成 20 年）~~12~~4 月までに ~~18~~17 回開催されている。

²⁹ 消費者保護ガイドラインでは、①対応窓口を設けていない場合、②対応窓口が設けられていても、その連絡先や受付時間等を明らかにしていない場合、③対応窓口が明らかにされていても、実際にはその対応窓口がほとんど利用できないような場合（例えば、頻繁に電話してもつながらない場合やメールで繰り返し相談しても連絡がない場合）、④消費者が真摯に問合せをしているにもかかわらず、長期間放置している場合、⑤消費者からの解約の申出があったにもかかわらず、正当な理由なく当該申出を相当期間放置して、その手続を行わない場合は少なくとも、「適切かつ迅速な処理」とはいえないことが明示されており、これに反すると業務改善命令の対象にもなり得るため、その遵守が必ず求められる。

受け付けるなど、適切な苦情・相談の受付体制を整えることが必要である〔資料 39〕。なお、インターネット接続サービスを提供する電気通信事業者では、トラブルが発生したときには電子メール自体が繋がらなくなることがあり得るため、電話による受付が不可欠である³⁰。

また、電話のオペレータによる対応が行われている場合であっても、自動音声での操作が求められ、その操作に時間がかかり、オペレータになかなかつがらないときがあるとの指摘がある。この問題については、電話はつながっているとはいえ、利用者の苦情・相談を適切に受け付けられているとはいえないと考えられるため、各電気通信事業者において、自動音声での操作を求める場合であっても、いずれの操作段階でもオペレータの呼出しを可能とするなど、簡易な操作でオペレータにつながるこのようなことがないように対応することが求められる。

さらに、各電気通信事業者においては、電話による連絡先、オペレータの人数、回線数、受電率（応答率）、苦情・相談の業務への反映状況など、苦情・相談体制の整備状況や運営状況について、インターネットのウェブページ等で自ら対外的に明らかにするなど、利用者の信頼を得るための取組を強化することが望まれる。また、組織における苦情対応のための指針が J I S 規格化されており³¹、例えば、各電気通信事業者において、当該規格に準拠した対応体制を整備している場合には、その旨を対外的に明らかにすることにより、利用者の信頼を増進することが考えられる。

(5)で述べるとおり、電気通信サービスの多様化等に伴い、利用者から相談を受けた窓口が不具合の原因となる主体ではない場合も多く、利用者への差戻し（たらい回し）が発生することがある。また、異なる電気通信事業者のサービスについて、同様の苦情・相談が寄せられることもある。これらの場合を含め、電気通信事業者の業界団体で利用者からの苦情・相談を直接受け付けることにより、利用者の立場に立った解決の促進が期待されるため、業界団体では、業界団体としての苦情・相談窓口の設置を検討すべきである。

³⁰ なお、インターネット接続サービスを提供する電気通信事業者では、実際に、現在でも原則的に電話での受付が行われているとの指摘がある。

³¹ 日本工業規格 JIS Q 10002「品質マネジメント—顧客満足— 組織における苦情対応のための指針」（2005年（平成17年）6月20日制定）。この規格は、ISOの規格を受け、電子商取引を含むあらゆる種類の商業活動又は非商業活動のための、効果的、かつ、効率的な苦情対応プロセスの設計及び実施について指針を定めたものである。

(3) 行政、消費生活センター、電気通信事業者等の連携体制の確立

電気通信分野における利用者からの苦情・相談について、行政、消費生活センター、電気通信事業者の各主体は、相互に連携して取り組んできているところである。例えば、電気通信事業者によっては、消費生活センターとの間で個別の意見交換を行ったり、消費生活センター専用の窓口を設けたりしているところがある。また、(1)で述べたとおり、総務省（本省）では、消費者団体や電気通信事業者などの関係者が集まる「電気通信消費者支援連絡会」を定期的に開催している。

都市部の消費生活センターにおいては、電気通信事業者の担当者と直接連絡することにより、最新のサービスに関する知識を得たり、問題の解決策について相談したりできるが、地方の消費生活センターでは、そのような対応を行うことが難しい場合があるという指摘もある。必ずしもすべての電気通信事業者が消費生活センター専用の連絡窓口を設けているわけではなく、また、そのような窓口が全国各地の消費生活センターに周知されていない場合もある、という指摘もある。

このため、全国各地の消費生活センターと電気通信事業者とが連携していくことができるよう、まずは、各電気通信事業者において、消費生活センター専用の窓口を整備するとともに、必要に応じ、全国各地の消費生活センターと連絡を取り、情報・意見交換を行っていくことが望ましい。しかし、そのような対応を取ることができない電気通信事業者もあると思われることから、現在、総務省（本省）において開催されている「電気通信消費者支援連絡会」のような、行政、消費生活センター、電気通信事業者等の関係者が一同に会し、情報・意見交換を定期的に行うような連携体制を各地方ごとに構築していくことが適当である。このため、総務省において、各地方ごとに、それらの関係者の情報・意見交換の場を設置し、定期的に開催していくことが求められる。[資料 52]

(4) 総務省とその他の機関との連携強化

消費者基本法において、独立行政法人国民生活センターは、国及び地方公共団体³²の関係機関、消費者団体等と連携し、国民の消費生活に関する情報の収集

³² 国会に提出された「消費者安全法案」において、消費生活センターは、地方公共団体のうち、都道府県は設置しなければならず、市町村は必要に応じ設置するよう努めなければ

及び提供、事業者と消費者との間に生じた苦情の処理のあつせん及び当該苦情に係る相談等、消費者に対する啓発及び教育等における中核的な機関として積極的な役割を果たすものとされている³³。また、2008年（平成20年）6月27日に閣議決定された「消費者行政推進基本計画」において、誰もがアクセスしやすい一元的な消費者相談窓口として消費生活センター及び国民生活センターを位置づけていく方向性が示され、国会に提出された「消費者安全法案」において、消費生活センターは、苦情に係る相談、苦情の処理のためのあつせん、必要な情報の収集・提供等の事務を行うものとして位置付けられている。さらに、「消費者行政推進基本計画」においては、一元的な消費者相談窓口に共通の電話番号を設ける方向性が示されている。

総務省においては、本省に「電気通信消費者相談センター」を設置し、利用者からの苦情・相談を受け付けるとともに、地方の総合通信局等においても、利用者からの苦情・相談を受け付けている。このような総務省の相談窓口については、引き続き直接利用者からの苦情・相談を受け付けつつも、全国各地の消費生活センター及び国民生活センター等の一次窓口で対応できない専門的な苦情・相談を扱う二次窓口としての役割や、消費生活センター及び国民生活センター等への適時・適切な情報提供等を行う役割等を強化していくことが望ましい。特に、(3)で述べた関係者の情報・意見交換の場や自治体等が開催する相談員向けの説明会の場などを活用し、複雑化・高度化する電気通信サービスの内容や問題点を消費生活センター及び国民生活センター等の相談員が十分に理解し、適切な対応ができるよう最新の情報を提供するための取組等を行い、連携を強化していくことが望ましい。

総務省では、受け付けた苦情・相談について、四半期ごとに分析し、公表するとともに、関連制度の立案等に活用している。今後とも、苦情・相談の分析の結果を踏まえ、同様の苦情・相談が多い事案について、対象となる電気通信事業者への働きかけ、消費生活センター等への情報提供を行うとともに、関連制度の立案等に活用することが望ましい。

(5) 多数の主体が関係する場合の利用者保護

① 問題の所在

ならないものとされている。

³³ 消費者基本法第25条。

オープンなネットワークの提供により、電気通信サービス及び端末の多様化・高度化・多機能化が実現しており、今後ネットワークのIP化の進展により、この傾向は一層強まるものと想定される。また、電気通信サービスの多様化に伴い、技術的な不具合等が発生した際の問題発生箇所も多様化・複雑化しており、利用者から見て、不具合問題発生時に何が原因か、もしくは不具合問題が起きているかどうかさえも分かり難い事象が発生し、責任分担が多層化・複雑化・曖昧（あいまい）化している。[資料 53]

このため、関係する主体（利用者、端末ベンダ、電気通信事業者、アプリケーション・コンテンツプロバイダ等）間の相互関係を整理し、主体別にどのようなリスク・課題が発生する可能性があるかを具体的なサービスや利用シーンごとに抽出し³⁴、関係主体間の責任分担に関するモデルを構築することが有効と考えられる。最終的には、関係主体間の責任の所在が切り分けられ、問題発生時等において関係主体間の連携・協力により、差戻し（たらい回し）のない円滑な復旧に資するような等の手段となるような、利用者にとって有用な責任分担モデルを構築することが必要である³⁵。

② 次世代IPネットワーク推進フォーラムにおける検討

「IP化時代の通信端末に関する研究会報告書」（2007年（平成19年）8月）における提言を受け、2007年（平成19年）11月より、産学官で構成する「次世代IPネットワーク推進フォーラム」IP端末部会の責任分担モデルワーキンググループ（リーダー：平野晋中央大学教授）において、①で述べたような責任分担モデルの構築が検討されてきた。[資料 54]

これまでの責任分担モデルの検討の流れとしては、まず、電気通信サービス等における不具合について、や端末の提供等に関するリスクから不具合事例を抽出し、不具合事例ごとに各関係主体の契約約款・端末取扱説明書等における現行の記載内容を調査し、責任主体が明確であるかを分析する。その上で、責任主体や関係主体の現行の対処を確認し、現行の記載や現行の対処で不足していること等があれば、課題を抽出し、今後の不具合発生時の迅速な復旧に資す

³⁴ 例えば、不具合の原因が直ちに判明しない場合、利用者の誤使用の場合、契約約款や取扱説明書上、記載が無い場合等

³⁵ 電気通信事業者によっては、利用者からのインターネット、パソコン、周辺機器に関する問合せについて、使用している機器のメーカーを問わず、有料により相談に応じるサービスを提供しているところもある。

るための対応策を検討する。抽出された課題への対応策としては、各関係主体の契約約款・端末取扱説明書等の記載への反映や関係主体間の問題解決に向けた連携・協力の在り方等について多様な観点からを検討を行っている。
[資料 55～56]

具体的事例としては、IP電話サービスや例えば、ソフトウェアのダウンロードのによる不具合について検討しており、例えば、このうちIP電話サービスについては端末のファームウェア（電子機器の基本的な動作に必要なソフトウェア）に不具合があった場合、不具合原因を特定することが困難であることや、サービス提供に伴う利用者との契約関係が複雑化していることから、まず端末側の端末のダウンロード機能に不具合があると判明した場合の基本的な対応方法や、不具合であると利用者が判別できる仕組みの必要性、責任主体となる端末ベンダや電気通信事業者が負うべき責任の範囲、とりわけ保証条件・保証範囲の明記や、利用者と端末ベンダ及び電気通信事業者の協力による相談等の受付体制の在り方、不具合原因の調査手段と役割分担の明確化の方法等を提示している。の明確化等の課題を抽出し、検討の方向性として、利用者が不具合と判断できるための表示、故障箇所の切り分け方法、免責事項の明確化、端末やネットワークの保障条件・保証範囲の明記等を提示している。[資料 57～6058]

この中で特に重要となるのが、関係主体間の連携・協力である。多数の主体が関係するサービス等については、また、想定される不具合トラブルの解決に向けて、関係主体間の協力体制が欠かせない重要である。こうした、サービスの提供に際して不具合トラブルが生じた場合は、上記のとおり不具合原因の特定が困難であることや契約関係が複雑化していることから、利用者はどの関係主体へ問い合わせすべきか不明である場合も多く、このため、不具合を予め想定しておくことが困難であり、事後の対策となることから、利用者保護の観点から、各関係主体は利用者相談窓口への連絡があった場合について、相談を受け付けた主体が利用者へ相談の差戻し（たらい回し）を行わないよう、関係主体間で速やかに当該不具合に関する情報を共有し、責任主体が利用者と連絡を取りつつ復旧に着手できるようにするための担当者が責任主体を判断するための責任分担モデルの充実化を図るとともに、例えば、以下のような協力体制を構築することが望ましい。

具体的には、利用者が各関係主体の相談窓口へ相談するケースについては、利用者から問合せのあった不具合の原因が、問合せを受けた主体にない場合で

~~もであっても、利用者への差戻し(たらい回し)がないように協力体制を確立する。各関係主体は、利用者の問合せを受けて原因を調査し、自らが原因でない場合は、利用者へ差戻すのではなく、他の関係主体へ不具合原因の調査を依頼する。依頼を受けた関係主体は、依頼に従って原因調査を行い、原因が判明した場合は、原則として原因となる主体が責任主体として利用者からの問合せに対処する。このように、関係者間相互の連携により不具合の相談をワンストップで処理することが適当である。[資料 6159]~~

「次世代IPネットワーク推進フォーラム」においては、以上のような、関係者の責任の明確化や連携協力による対応手順となるような「責任分担モデル」を第一次報告書 Ver. 01 (案) としてまとめている。

③ 今後のさらなる検討

~~「次世代IPネットワーク推進フォーラム」においては、上述の第一次今後、2008年内を目途に報告書Ver. 01 (案) についてを作成し、2009年の2月下旬から3月中旬まで意見募集を行い、その結果を踏まえ取りまとめる予定である。今後も同様に新たなサービス等の不具合発生に関する「責任分担モデル」の年明けを目途に報告書Ver. 01 を取りまとめる予定である。利用者への影響の大きい代表的なサービス、例えば、IP電話サービスの提供等において想定される様々なトラブルに関し、利用者において、不具合事例の解決に資するための責任分担モデルを検討し、現行の対処方法や契約約款・端末取扱説明書における記載例等の検証、各関係主体のとるべき措置の検討等を行っていく予定である。~~

このため、「次世代IPネットワーク推進フォーラム」における検討が、多数の主体が関係する場合の利用者保護の視点を的確に取り入れて進むよう、総務省においては、その進展を注意深く見守り、必要に応じてフォローアップすることが適当である。また、業界団体において、「責任分担モデル」に基づいた電気通信事業者による利用者への具体的な対応の在り方について検討すべきである。この検討を踏まえ、利用者にとって有用な責任分担モデルの構築と、各関係主体において問合せに対する利用者への差戻し(たらい回し)を極力なくするような責任分担モデルを活用した対応が図られることが期待される。

6 紛争処理機能の在り方

(1) 専門的な裁判外紛争処理（ADR）の可能性

電気通信分野では、高額パケット料金請求、料金体系の複雑性に基づく紛争、通話エリアの制限、端末の水濡れ故障、多数の主体が関係する紛争等をはじめとして、専門的な知識を必要とする紛争が生じている。

電気通信分野における紛争は、まず、利用者が、電気通信事業者の窓口、利用者団体・消費者団体の窓口、既存の裁判外紛争処理（ADR：Alternative Dispute Resolution）の窓口、行政の窓口など、既存の企業対利用者（B2C³⁶）対応の枠組みを活用することにより、苦情処理・相談が行われている。

その上で、紛争が生じた場合、訴訟による解決が考えられる。しかし、電気通信分野では、高額パケット料金請求などを除くと、紛争の対象は比較的少額なものが多いと考えられ、訴訟の費用や時間を考慮すると、現時点では必ずしも容易に活用可能とまでは言えない面がある。

このような電気通信分野におけるB2C対応については、まず、既存の仕組みを充実・強化し、例えば、5(2)で述べたように、苦情処理・相談体制を大幅に強化することにより対応可能と考えられる。

既存の枠組みで解決されない場合に関し、我が国において、「裁判外紛争処理解決手続の利用の促進に関する法律」が2007年（平成19年）4月に施行されている。この法律でいう裁判外紛争処理解決手続は、「訴訟手続によらずに民事上の紛争の解決をしようとする当事者のため、公正な第三者が関与して、その解決を図る手続」であり、民間事業者が行う調停、あっせんなどの和解を仲介する業務を対象として、それが法律で定めた基準・要件に適合しているものに法務大臣が認証する制度を設けている。そして、認証された民間事業者（認証紛争解決事業者）の手続を利用した場合には、一定の要件の下に時効中断などの法的効果が認められるなど、その利便性が高められている。[資料 6260～6563]

³⁶ B to C: Business to Consumer。企業が一般消費者を対象に商取引を行うビジネス形態。

電気通信分野について、既存のB2Cの枠組みについて苦情処理・相談体制の大幅強化を行った上で、裁判まで至らない場合に、ADR³⁷の必要性が考えられる。これに関し、例えば、業界団体等が、ADRの必要性に応じて、自主的にADR設置の動きが出てくることを期待することが適当と考えられる。

さらに、消費者安全法案において、都道府県・市町村の消費生活センターの相談員は苦情処理のためのあっせんを行うものとされている。5(3)で述べたように、行政、消費生活センター、電気通信事業者等の連携体制を確立することにより、消費生活センターの専門性が一定程度補完されることを考慮すれば、将来において、電気通信分野において既存の枠組みで解決できない紛争の解決に向けて、消費生活センターのあっせん機能を活かすことが適当と考えられる。
[資料 43]

また、独立行政法人国民生活センター法の改正により、2009年(平成21年)4月から独立行政法人国民生活センターが和解の仲介及び仲裁を実施できるようになる予定であり、この仲介及び仲裁機能を活かすことも適当と考えられる。
[資料 6866~6967]

(2) 電気通信事業紛争処理委員会の機能等

電気通信分野では、事前規制から事後規制へと移行する中、電気通信事業者間の紛争等を円滑に解決する観点から、ADRを専門的に行う「電気通信事業紛争処理委員会」において、電気通信事業者間等のあっせん、仲裁を行うとともに、総務大臣の裁定案に係る審議・答申等を行っている。[資料 7068~7270]

現在、電気通信事業紛争処理委員会の行うあっせん・仲裁制度は、電気通信事業者間及び無線局を開設等しようとする者と既存の無線局免許人間の紛争のみを対象としている。

しかしながら、今日、電気通信事業者以外にも多数の者が、電気通信事業者の設備を用いて一般の利用者に対してサービスを提供しているが、これらの者に設備を供している電気通信事業者の電気通信役務の提供条件等が、利用者の

³⁷ 英国には事業者拠出型、フランスには事業者拠出及び紛争事案毎処理料金の、言わば基金型のADRが存在する。ただし、英国及びフランスにおいては、電気通信分野以外の分野にも基金型のADRが存在している。[資料 6462~6563]

受けるサービス水準に影響を与えていることは否定できない³⁸。一の電気通信事業者の設備を用いることに対して、利用者の観点からすれば、電気通信事業紛争処理委員会の紛争処理機能の活用を、電気通信事業者相互間と、それ以外（電気通信事業者と、電気通信事業者の設備を用いて一般の利用者に対してサービスを提供している者との間）とで差を設ける理由に乏しいと考えられる。また、電気通信事業者と、電気通信事業者の設備を用いて一般の利用者に対してサービスを提供している者との間では交渉力の格差がある。このため、利用者の利便に資するために、電気通信事業紛争処理委員会の紛争処理機能の強化と、これが一層有効に機能するための条件整備を検討していくことが必要である。[資料 7374]

また、電気通信事業者の設備を用いて一般の利用者に対してサービスを提供している者が、電気通信事業者の提供する電気通信役務の提供条件等について紛争があった場合に相談する行政の窓口が必ずしも明らかでないことから、総務省においては、これらの者に対する相談窓口の充実を図り、コンタクトポイントの明確化を図ることが必要である。これによって、上記の電気通信事業紛争処理委員会に係る検討にも資すると考えられる。

³⁸ 例えば、一部の電気通信事業者がコンテンツプロバイダにGPSの仕様を公開しないため、当該電気通信事業者が提供するGPSルート案内サービスを提供するのは、同者と契約しているコンテンツプロバイダのみとなり、利用者の選択肢が限定されるような事案が想定される。

7 電気通信事業者の市場退出に係る利用者利益の確保・向上の在り方

(1) 事業の休廃止に係る事前周知

現在、電気通信サービスの利用者保護の観点から、電気通信事業者は、電気通信事業法第 18 条第 3 項、電気通信事業法施行規則第 13 条及び「電気通信事業法の消費者保護ルールに関するガイドライン」において、市場退出（事業の全部又は一部の休止・廃止）の際、利用者に対して少なくとも 1 月前までを目途に周知しなければならないこととされている。このことにより、電気通信サービスの提供が何の前触れもなく突然打ち切られて、利用者が不測の不利益を被ることを防いでいる。相当な期間が必要な理由は、利用者が、休廃止によって提供されなくなるサービスの代替サービスを選択し、移行するために必要な期間を確保するためである。[資料 7472]

実際、事業の一部の休廃止においては、電気通信事業者によっては、自主的に、1 月よりも相当前³⁹から周知している場合がある。しかしながら、事業の全部の廃止の場合においては、適切な利用者の周知が行われなかった例も存在した。例えば、近未来通信の事案においては、事業の廃止に係る利用者への周知は行われなかった⁴⁰。[資料 7573～7674]

このため、突然のサービスの停止により利用者が不測の不利益を被らないようにするため、電気通信事業の開始に先立つ登録申請若しくは届出の際、又は地方の総合通信局等が毎年実施している届出電気通信事業者実態調査等の機会において、事業の休廃止に係る利用者への事前周知義務（電気通信事業法第 18 条第 3 項）について注意喚起等することが適当と考えられる。[資料 7775]

(2) 事業者間接続等に係る債権保全措置

特定の電気通信事業者の債務不履行により事業者間の接続が停止され、利用者へのサービスの継続が困難となる懸念や、経営破たん等が他の電気通信事業

³⁹ 携帯電話の旧方式、PHS、無線呼び出しの終了時において、約 3 月、8 月、1 年 2 月、1 年 4 月、1 年 11 月以上前等の例がある。

⁴⁰ なお、2004 年（平成 16 年）に改正される前の電気通信事業法における退出許可制の下では、周知期間が 2 日という例がある。

者に与える財務面での影響を最小限に食い止める必要を踏まえ、行政では「電気通信事業分野における事業者間接続等に係る債権保全措置に関するガイドライン」（2006年（平成18年）12月）を策定し、債権保全措置の適正化を図っている。

同ガイドラインを踏まえた具体的な運用としては、例えば、預託金等の要否の判断基準として、信用評価機関による評価結果等を採用し、また、網使用料に係る預託金等の水準は、月ごとに想定される負担額の4か月分とする等の状況にある。[資料 7876]

債権保全措置は、運用次第では、健全に事業運営している相手先事業者に対して預託金等を求めることにもつながり、利用者利益に資するサービスへの投資を断念したり、サービスの継続自体が困難となるおそれを払拭できないなど、利用者利益の確保の観点から障害となり得る旨の指摘がある。

このため、債権保全措置に係る電気通信事業者の運用状況については、行政において引き続き注視していくとともに、必要な検討を行うことが求められる。

この点、NTT東西による債権保全措置の運用については、情報通信審議会答申（2007年（平成19年）5月）において、「運用開始後2年間、・・・検証を行い、必要な場合には適切な措置を講じる」とともに、「当該期間が経過した時点において、引き続き検証を行うことの必要性の有無について改めて検討を行うこと」とされており、この検討を一つの契機ととらえ、利用者利益の確保・向上の観点からも、同ガイドラインの見直しを含めた検討を行うことが適当である。 [資料 7977]

8 その他

○ 利用者の情報通信リテラシー涵養の重要性

電気通信サービスの多様化・高度化・多機能化の進展に従い、問題発生箇所も多様化・複雑化しており、利用者から見た場合、問題が発生した時に何が原因か、もしくは問題が起きているかどうかすら分かり難い事象が発生している。そもそも、電気通信サービスについては、技術的、専門的な用語が多いことを理由とする分かり難さを指摘する声も多く寄せられている。

電気通信事業者と利用者との間の情報の非対称性に対応し、まず、電気通信事業者が、電気通信サービスに係る広告表示や契約締結時の説明義務の適切な運用を図るほか、丁寧な情報提供についての不断の努力を続けるなど、電気通信事業者側のさらなる意識向上を図ることが必要である。一方で、電気通信サービスの利用者側においても、受け身ではなく、必要な情報を自ら入手し、理解に努めるといった積極的な意識が必要であり、利用者の情報通信リテラシーの涵養が重要な課題となる。

具体的には、電気通信サービスの利用者、特に未成年者や高齢者などの利用者に対し、どのような形で電気通信サービスに係る情報提供をするのかについての検討が必要となってくる。現在、電気通信事業者等が主導し、関係省庁と連携して実施する「e-ネットキャラバン」によって、保護者、教職員、児童・生徒等を対象としたインターネットの安心・安全に係る予防啓発活動が全国規模で行われているところである⁴¹。今後、2009年（平成21年）2月設立予定の「安心ネットづくり」促進協議会等とも連携し、こうした啓発活動の質的・面的拡大の方策について検討していくことが必要である。

⁴¹ e-ネットキャラバンのこれまでの実施実績は、2006年度（平成18年度）：453件、2007年度（平成19年度）：1,089件、2008年度（平成20年度）（~~12~~10月末現在）：1,019,771件である。

【提言の要旨】（再掲）

2 契約締結前の利用者向け情報提供の在り方

- 電気通信サービス向上推進協議会においては、広告表示に関する自主基準及びガイドラインの見直し、再発防止のための体制の在り方等を検討、決定、実施していくこと。
- 電気通信事業者は、利用者の視点を取り入れつつ、分かりやすい料金体系の策定に努めること。

3 契約締結時の説明義務等の在り方

- 電気通信事業者は、重要事項を一枚から数枚程度にまとめた書面を作成して交付するなど、利用者にとって分かりやすい説明を心掛けること。
- 総務省は、契約解除の手続等を契約締結時の説明事項に追加すべく、電気通信事業法施行規則の改正を検討すること。
- 総務省は、帯域制御を契約締結時の説明事項に追加すべく、消費者保護ガイドラインの改正を検討すること。
- 総務省は、適合性の原則（利用者の特性に応じた勧誘）を推奨すべく、消費者保護ガイドラインの改正を検討すること。

4 契約締結後の対応の在り方

- 電気通信事業者は、複数契約の解除について、利用者への注意喚起を行い、電気通信事業者団体は、典型事案の例示と電気通信事業者への周知等を行うよう努めること。
- 電気通信事業者は、契約の解除等に関し、現在適切な対応が行われている事案に係る判断基準や条件等を明確化するよう努めること。総務省は、必要に応じて契約解除等の民事効規定の電気通信事業法への創設を検討すること。
- 携帯音声通信事業者は、携帯音声通信サービスの利用動向等を踏まえ、利用者からの問合せ等に適切に対応できるよう、関連する情報の取扱いにつき、具体的に検討し、適切な措置を講じること。

5 苦情処理・相談体制の在り方

- 電気通信事業者は、苦情・相談体制の整備状況や運営状況を明確化するよう努めること。業界団体は、苦情・相談窓口の設置を検討すること。
- 総務省は、各地方において、行政、消費生活センター、電気通信事業者等の関係者による定期的な情報・意見交換の場を~~の~~設置を~~検討~~すること。
- 総務省は、現在の相談窓口について、相談の二次窓口としての役割や、消費生活センター等への情報提供等の役割の強化を検討すること。
- 多数の主体が関係する場合の利用者保護について、総務省は、次世代IPネットワーク推進フォーラムの検討の進展を見守り、フォローアップすること。業界団体は、責任分担モデルに基づいた対応の在り方を検討すること。

6 紛争処理機能の在り方

- 業界団体等は、裁判外紛争処理（ADR）の必要性に応じて、自主的なADR設置を検討すること。消費生活センターや国民生活センターは、電気通信サービスに関してADR機能を活かすよう努めること。
- 総務省は、電気通信事業紛争処理委員会の紛争処理機能の強化と条件整備を検討するとともに、電気通信事業者の設備を用いて一般の利用者にサービスを提供する者からの相談窓口の充実を図るべく検討すること。

7 電気通信事業者の市場退出に係る利用者利益の確保・向上の在り方

- 総務省は、事業の休廃止に係る利用者への事前周知義務の注意喚起等を検討すること。
- 総務省は、債権保全措置の運用の検証と債権保全措置ガイドラインの見直しを含めた検討を行うこと。

8 その他

- 電気通信事業者等及び関係省庁は、利用者への啓発活動の質的・面的拡大の方策を検討すること。