

電気通信分野の消費者保護に関する考察

—総務省 消費者保護ルールの検証に関するWG—

クロサカタツヤ（慶應義塾大学）

2018年10月22日

自己紹介：クロサカタツヤ



慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科特任准教授
株式会社 企（くわだて） 代表取締役

【略歴】

- 1999年慶應義塾大学大学院（政策・メディア研究科）修士課程修了後、三菱総合研究所で情報通信事業のコンサルティング、IPv6やRFIDなど次世代技術の普及推進、国内外の事業開発プロジェクトや政策調査に従事。
- 2008年に（株）企を設立、経営戦略の立案や事業設計を中心としたコンサルティング、官公庁プロジェクトの支援等を実施。2016年より慶應義塾大学特任准教授を兼務。
- 近著「AIがつなげる社会」（共著）。

【主な役職等】

- 総務省ICTサービス安全・安心研究会 消費者保護ルールに関するWG 構成員（2018年～）
- 国際大学グローバルコミュニケーションセンター（GLOCOM）客員研究員（2018年～）
- 経済産業省 データ流通促進WG 委員（2018年～）
- インフォメーションバンクコンソーシアム 監事（2018年～）
- OECD WPISP (Working Party on Information Security and Privacy) 及びWPIE (Working Party on Information Economy) （2009年～2014年, 2016年）
- 総務省 消費者保護ルール実施状況のモニタリング定期会合 構成員（2016年～）
- 総務省 情報通信政策研究所 AIネットワーク社会推進会議 構成員（2016年～）
- 総務省 情報通信政策研究所 コンサルティングフェロー（2016年～2018年）
- JIPDEC非常勤研究員（海外政策動向）、IPA専門委員（人工知能）、等

- 電気通信分野の適合性原則に関する小考察
- 2030年を見据えた電気通信分野の消費者保護の論点（案）

モニタリング定期会合の経緯を踏まえた一つの着想

- 適合性の原則（電気通信事業施行規則第22条の2の3第4項）

電気通信事業者等は、利用者の知識及び経験並びに契約締結の目的に照らして、利用者に理解されるために必要な方法及び程度で提供条件概要説明を行わなければならない

- 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（平成30年9月最終改定）
 1. 利用者の利用実態に応じた適切な対応
 2. 利用者の属性等の的確な把握
 3. 特に配慮が必要と考えられる利用者に対する説明
 - ① 高齢者に対する説明
 - ② 障がい者に対する説明
 - ③ 未成年に対する説明
 4. 知識・経験が十分として口頭説明の省略を望む利用者に対する説明

モニタリング定期会合の経緯を踏まえた一つの着想

【電気通信分野における適合性原則の具体化・最適化が必要ではないか】

- 理念についてはまったく異論なし
 - 消費者を保護するための根拠となる
 - 加えて「口頭説明の省略」等の、利用者の利便や販売現場の負荷低減にも配慮されている
- 一方で、取組が進んだことで、運用における課題も増えてきたように思える
 - 対象：守られるべき消費者の定義の詳細化（消費者の実像）
 - 方法：守るためのより望ましい方法（手法の細分化）
 - 実効性の検証：顧客接点に特化した取組だけで消費者保護の状況は改善するのか
 - 持続性の担保：すべてのステークホルダーを見渡した全体最適の視点が必要ではないか

【本考察の論点】

- 電気通信分野における適合性原則の在り方を検討するための基礎的な整理
- 検討を進めるためのインプリケーションの提示

適合性原則の経緯・由来

- 出発点は1970年代の米国
 - もともとは事業者の自主規制として出発
 - 当初のターゲットは「証券業界」
 - すなわち消費者保護ではなく投資家保護
- 我が国における適合性原則の源流
 - 大蔵省証券局長通達「投資者本位の営業姿勢の徹底について」（昭和49年）

投資者に対する投資勧誘に際しては、投資者の意向、投資経験および資力等に最も適合した投資が行われるよう十分配慮すること

- 論点1：やはり「投資家保護」
 - 論点2：「最も適合」という重さ
 - 論点3：不適合な勧誘は禁止ではない（十分配慮すること）
- 証券監督者国際機構（IOSCO）の行動規範原則の制定

業者は、サービスの提供にあたっては、顧客の資産状況、投資経験および投資目的を把握するように努めなければならない

- この原則に基づき、我が国を含めて各国が法制化

投資家保護としての適合性原則

- 前提と要素

- 前提

- 対象は証券業者だけでなく金融証券取引法の適用を受ける金融商品取引業者
 - 原則として、勧誘販売における投資家の非対称性と脆弱性を問うている
 - 非対称性：投資家と事業者の情報の非対称性、技量・経験の非対称性
 - 脆弱性：投資家の合理的な意思決定の存立基盤の脆弱性

- 4要素

- 下記の4要素を一つでも欠く勧誘販売は不法行為（不法行為法的に違法）という解釈
 - ① 顧客の投資経験
 - ② 証券取引の知識
 - ③ 投資意向・目的
 - ④ 財産状況

- 適合性原則の両義性：狭義と広義

- 狭義の適合性原則：個別行為規制（してはならない）

- ある特定の利用者に対してはどんなに説明を尽くしても一定の商品の勧誘・販売を行ってはならない

- 例：投資家のリテラシーに基づく信用取引・先物取引等へのアクセス制限

- 広義の適合性原則：体制整備義務（しなくてはならない）

- 業者は前項の4要素に適合した勧誘・販売を行わなければならない

適合性原則と情報提供義務（説明義務）の関係

- どちらが優先か
 - 判例の態度ははっきりしない
 1. 適合性原則違反を情報提供義務違反の一判断要素として位置づける
 2. 適合性原則違反があっても説明して理解できればよい
 3. 情報提供義務と適合性原則は優劣なく併存する
 4. 適合性原則違反がある場合には勧誘してはならないのであるから、もはや情報提供義務は問題とならない
 - 関連する（有力な）学説
 - 原則的には情報提供義務違反の判断に適合性原則が先行
 - 区別が難しい場合は、情報提供義務違反を踏まえた総合的判断が必要
 - 不招請勧誘（訪問販売・電話勧誘）では、攻撃的な取引方法や私生活の平穩といった点も重要

参考：後藤卷則「消費者契約法制の到達点と課題」（法律時報79巻1号）pp. 83

• すなわち…

「汝、顧客を知れ」（know your customer）の原則

- 事業者は顧客についてよりよく知る必要がある

顧客を知るために最低限必要なこと

- 顧客自身の属性や特性の把握
- 商品の特徴とその営業・販売方法の（事業者自身による）理解

金融分野での適合性原則の運用・執行の実態

- 規制のアプローチはほぼ共通
 - 商品を問わず運用・執行形態でほぼ共通する構造：共同規制型アプローチ
 - 規制当局による法整備（規制の理由と根拠の明確化）
 - 業界団体による自主規制ルールの制定
 - 必要に応じて実現手段の共同検討（システム開発やガイドライン策定等）
- しかし規制の内容や方法は金融商品によって異なる
 - 投資家としての側面が強調される金融商品：証券、債券、投資信託、等
 - 消費者としての側面が強調される金融商品；
 - 生命保険：より丁寧な顧客理解と説明が求められる
 - 金融資産的な性格を有する（状況に応じた条件の変化、運用の必要性、等）
 - 対象顧客もある程度制約される（子供と高齢者は要注意（または対象外）等）
 - 商品構造の複雑度が高い（条件設定そのものが商品特性になっている）
 - 支払い方法等も商品によって多様である（月額、一括、変動、等）
 - 取引コストの高さを予め商品設計に織り込んでいる
 - 損害保険：消費者には一見分かりやすいが役務提供時の品質で評価しにくい
 - 消費財的な性格を有する（対象物への付随・連動性等）
 - 対象顧客や商品構造は対象物に依存（例：自動車運転者、住宅所有者、等）
 - 対象物の所有者や受益者であれば商品構造は比較的単純で理解しやすい
 - 役務提供の機会が発生するまでサービスの品質が分からない（例：交通事故）

電気通信分野との比較

- 保護対象（最終利用者）の特徴

- 電気通信分野における保護の対象は「消費者」であり、投資家的な性格は小さい（※）
- 商品選択や意思決定が財産・資産に与える影響は極端には大きくない

※ただし別の論点として、サイバーセキュリティの観点で系全体に与える影響度が少しずつ増加していることで、「投資家の瑕疵が市場に与える影響」を惹起させることには一定の留意が必要

- 製品・サービスの特性

- 相対的には消費財（特にコモディティ）的な性格が見られる
 - 基礎的なサービスならば「誰でも使える」ことが容易に想定・合意されている（※）
 - 製品・サービスの選択が財産や生命に重大な影響を及ぶとは想定されにくい
 - ※ただしデータ通信に関しては未だ「直感的理解」には至っていないことに留意が必要
- 一方で製品・サービスの品質（ある程度の不安定性）については合意形成が十分ではない
 - 通信品質の定義（cf. QoSとQoE）
 - IP通信及び無線通信のベストエフォート性や
 - 料金と品質のトレードオフの関係
 - 提供方法や料金プラン等の複雑性や不安定性（プラン自体がしばしば変更される）、等
- また「ライフライン」としての期待を評価すると製品・サービスが有する性格は変化する
 - 緊急通報
 - 高齢者の介護
 - 日常的な消費活動のインフラ（スマートホームと生活必需品）
 - コネクテッド・サービス

インプリケーション

- 電気通信分野において「汝、顧客を知れ」は達成されているのか？
 - 「ただ単に通信サービスを利用したい」消費者が一定程度存在しているはずなのに、なぜこれほど事態が複雑化するのか
 - オプションや諸条件の組合せによる料金プランの存在自体は否定しないが、より単純なプランが消費者にとって合理的な選択肢として同時に提供・告知されているべきではないか
 - 「単純なプランの促進が販売代理店の業務改善等にどの程度貢献するのか」といった、消費者以外のステークホルダーへの影響やインセンティブとしての効果を分析するべきではないか
 - また、目の前にいる顧客の特徴を対応する事業者スタッフが的確に理解したり、顧客のニーズに適切に対処できるようなシステムや体制について、ベスト・プラクティスを模索する必要があるのではないか
- 金融商品における「狭義の適合性原則」を電気通信分野に積極導入するのは妥当か？
 - 役務提供義務について法律で明記されている以上、「相応の責任」があるのは確か
 - しかしながら、通信サービスは金融商品とは異なり「ある意思決定やそれに基づく投資行動が、不可逆的に財産を大きく毀損するリスク」は小さい
 - 一方で通信サービスは金融商品よりも場合によっては複雑であったり、（特にデータ通信時代には）消費者のリテラシー水準にバラツキが見られる可能性があり、外形基準による画一的な個別行為規制の導入が必ずしも消費者保護にとって有効となるかは検討の余地がある
 - むしろ他のオプション（初期契約解除制度の拡充、いわゆる「お試し期間」の導入、等）の検討や、そうした新たな取組へのインセンティブ設計も、検討すべきではないか

- 電気通信分野の適合性原則に関する小考察
- 2030年を見据えた電気通信分野の消費者保護の論点（案）

社会環境の変化：5+1つの”D”が台頭する

総務省電気通信事業政策部会
特別委員会（2018年10月16日）
発表資料より抜粋

Depopulation （人口減少）

総人口、集落単位の人口、
労働力人口、高齢化、…

Decarbonization （脱炭素化）

資源制約を背景とした
ゼロエミッション化や
エネルギー利用効率化の
加速

Digitalization （デジタル化）

コネクテッド、アンビエント、
ビジネスモデル革新
（変動費化・サービス化）

Decentralization （分散化）

ニーズとウォンツの細分化
マスカスタマイゼーション
地方分権

Disaster （自然災害）

気候変動、及び
社会インフラの維持困難に
伴う災害発生の頻発

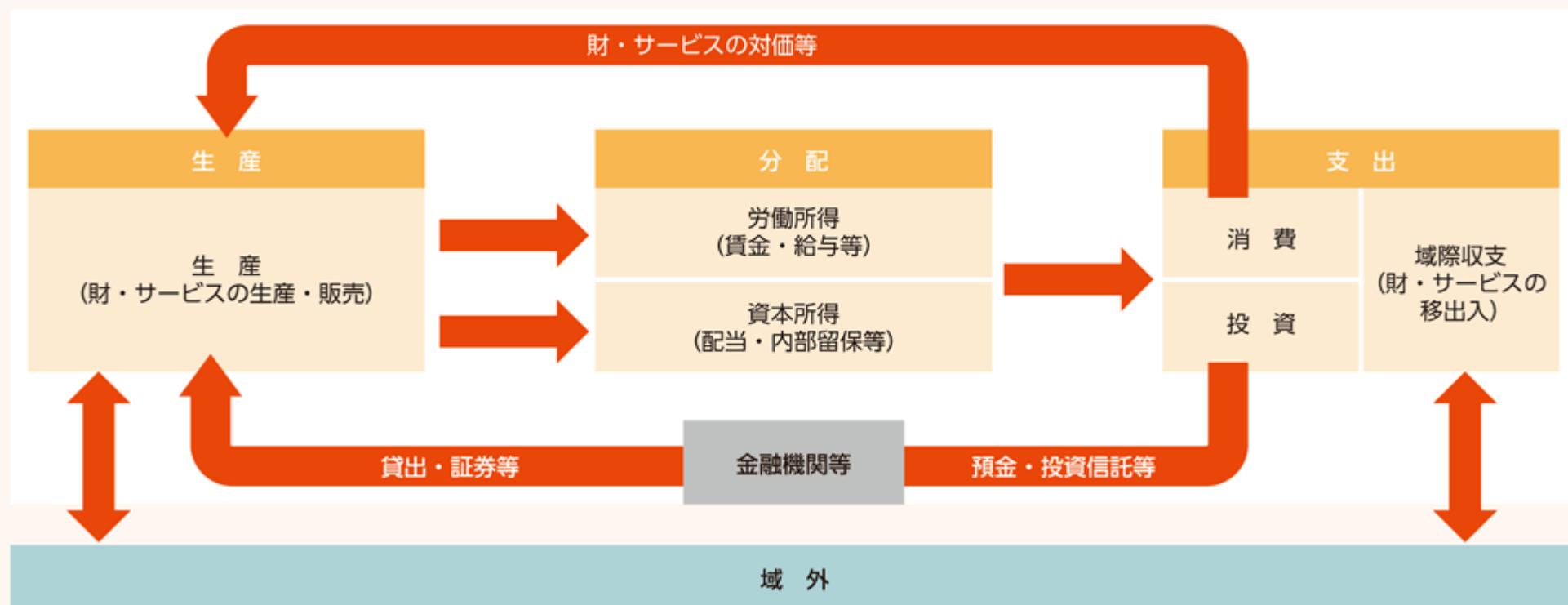
Deregulation （自由化）

社会・公共の変化に伴う
公益そのものと
公益サービスの変化

【地域経済循環の発想で5Gインフラを敷設・拡大できないか】

- 広域経済の「果実」を地域還元するためには、地域内での価値循環構造が必要
 - 域外からもたらされる便益や需要を域内でも回収する
 - 域内の（予め細分化された）内需と生産を強化し、域外との競争力を高める

図3-1-1 地域経済循環のイメージ



資料：環境省

【地域経済循環の発想で5Gインフラを敷設・拡大できないか】

- 地域中心アプローチ（community centric approach）によるネットワークの将来像（案）
 - 地域毎の「実需」や「戦略」に応じたインフラの多様化を実現する
 - オーケストレーションはユーザニーズに基づきアプリ層のプレイヤーが主導的に担う

アプリ層

- より柔軟なインフラ選択
 - オープンインターネット、広域閉域網、狭域閉域網、等
 - サービスやビジネスの条件に応じたデリバリー方法の可変化

プラットフォーム層

- 多様なビジネスモデルの構成
 - 認証、提供条件、課金方法等のビジネスモデルを柔軟に再定義し、プラットフォーム機能を提供

論理層 ネットワーク運用

- 通信事業者が業務委託等のスキームでサービスを有償提供
 - （セキュリティを含む）通信品質や相互運用性の担保は必要
 - サービスごとにインフラをソフトウェア（スライシング／SDN／NFV）で提供

物理層 設備（資産）

- 県単位または広域単位で、設備（資産）のオーナーになる
 - 地方公共団体、地域の情報メディア、有力企業、通信事業者等の共同出資によりSPCを組成
 - 場合によっては地域住民や地域CATVによる自営5G網等もあり得る
 - 共用ネットワークインフラとして多様な事業者に開放・提供

論点（案）

- 地方中心アプローチ時代のインフラにおける消費者と販売店の在り方
 - 地方中心アプローチ時代において、通信インフラは地域の経済圏や商流を活かした構造に変化する可能性がある
 - また販売店・販売代理店は、デジタルイゼーション時代の「物理的な最後の砦・駆け込み寺」になる可能性が高い（地方部では特にその傾向が顕著と予想される）
 - そうした時代における販売店・販売代理店は、いわば「ソフト面のユニバーサル・サービス」を担可能性があるが、現状は事業者の自主的な努力に依存している状態が続いている
 - こうした「地方部における物理的な顧客接点の役割」について、その維持を目指すための総合的なインセンティブ設計（例：販売チャネルの役割分担や協業の支援、等）が必要ではないか
- B2B2XやV2Xのようなコネクテッド時代の間接モデルの想定
 - コネクテッド時代には、従来の通信事業者によるB2Cモデルだけではない、新たな通信サービスの提供形態が容易に想定される（さらにいえばそれが前提となる）
 - そうした時代において、一次的に消費者と対峙しつつ一定の責任を負うのは、「通信を使ったサービスを提供するサービスプロバイダー」だが、そうした事業者が十全に通信サービスを理解しているとは、経済合理性の観点からも想定しにくい
 - そうした時代において何らかの消費者が損害を負うような事態が生じた際の、責任分界の設定や責任の所在を明確にするためのメカニズムについて、検討すべきではないか

論点（案）

- 自動化されている店舗における説明・契約行為の位置付け
 - 販売店・販売代理店をはじめとした、通信サービスの顧客接点を有する店舗は、現状の店舗オペレーションの課題の他に、①人口減少（特に労働力人口の減少）、②デジタルイゼーションの進展によるサービスの高度化、といったマクロ環境変化の要因から、一層の人手不足が予想される
 - そのため、①ビデオチャットや動画による説明、②ロボティクスの導入、③Webやアプリによるサービスのオンライン完結、等にみられる「オペレーションの自動化」が進む可能性がある
 - こうした手段を導入する際の、法的な正当性や消費者保護の趣旨に照らした必要条件等について、他分野の事例等も踏まえながら検討を進めるべきではないか