

「ICTサービス安心・安全研究会 消費者保護ルールの検証に関するWG」
中間報告書 概要

2019年4月

概要

電気通信サービスの多様化・複雑化や消費者トラブルの現状を踏まえ、2015年法改正による消費者保護ルール※の実施状況に関する評価を行うとともに、今後の消費者保護ルールの在り方について検討を行い、今後の取組の方向性を「中間報告書」として取りまとめ。 ※従来の説明義務等に加え、契約書面の交付義務、初期契約解除制度、不実告知等・勧誘継続の禁止等を導入

構成

- 2015年消費者保護ルールの実施状況と評価
- 緊急提言
 - ・ シンプルで分かりやすい携帯電話に係る料金プランの実現
 - ・ 販売代理店の業務の適正性の確保
- 個別論点
 - ・ 携帯電話の料金プランの理解促進
(拘束期間全体での総額表示、利用実態に応じた料金プランの見直し推進)
 - ・ 手続き時間等の長さへの対応
 - ・ 広告表示の適正化
 - ・ 不適切な営業を行う販売代理店等への対策
 - ・ 高齢者のトラブルへの対応
 - ・ 法人契約者のトラブルへの対応
 - ・ その他(成年年齢引き下げに対応した消費者教育の推進、青少年フィルタリング利用の促進、在留外国人による携帯電話の契約及び利用の円滑化)
 - ・ 2030年を見据えた消費者保護の在り方

電気通信サービスの
契約における
消費者保護の確保

議論の経緯

※ 第4回及び第6回は「モバイル市場の競争環境に関する研究会」と合同開催

第1回 (10/22) 事務局説明 ヒアリング①	第2回 (11/8) ヒアリング②	第3回 (11/15) ヒアリング③	第4回※ (11/26) 緊急提言案	第5回 (12/26) ヒアリング④	第6回※ (1/17) 緊急提言	第7回 (2/22) 中間報告骨子 (案)	第8回 (3/14) 中間報告書 (案)	第9回 (4/17) 中間報告書
-----------------------------------	-------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	------------------------	--------------------------------	-------------------------------	------------------------

2015年消費者保護ルールの実施状況と評価

- ・制度導入以降、苦情相談の減少や初期契約解除の実施等、**制度導入の一定の効果が認められる**
- ・その一方で、FTTHの電話勧誘や携帯電話の店舗に起因する苦情が依然として高い水準にあるなど、**更なる取組**が必要

更なる取組

緊急提言

- ① **シンプルで分かりやすい携帯電話に係る料金プランの実現**
通信料金と端末代金の完全分離、行き過ぎた期間拘束の是正
- ② **販売代理店の業務の適正性の確保**
販売代理店への届出制の導入、勧誘主体や勧誘目的を明示しない勧誘行為の禁止

→電気通信事業法改正

個別の論点

携帯電話契約の理解促進と負担軽減

① 携帯電話の料金プランの理解促進

- ・改正法の施行にあわせ、**拘束期間における支払総額の目安の提示**が行われるよう、**消費者保護ガイドラインを改正**
- ・**利用実態と料金プランの乖離状況**を踏まえ、携帯電話事業者が**より能動的に料金プランの見直しを案内**
- ・**緊急提言**を受けた**料金見直し時**の利用者への**周知徹底**

② 手続き時間等の長さへの対応

- ・**携帯電話事業者**による来店予約の拡大、待ち時間の有効活用、初期設定専門スタッフの配置等の**対策の効果を検証**
- ・携帯電話事業者がこれらの**取組の認知向上方策**を検討

③ 広告表示の適正化

- ・消費者の誤認を招くような店頭広告表示とならないよう**携帯電話事業者の自主チェックを強化**するとともに、**電気通信サービス向上推進協議会**において**自主基準等の見直しを検討**

⑧ 2030年を見据えた消費者保護の在り方

IoTを活用した新サービス等が顕在化した際の消費者保護の在り方 → 中間報告取りまとめ後に検討を深める

不適切な代理店への事業者による指導・自主規制の強化

④ 不適切な営業を行う販売代理店等への対策

- ・緊急提言の内容の実現に加え、事業者によるインセンティブ（動機付け）の設計等も含めた**販売代理店の指導措置の徹底**
- ・**業界団体**における適正化に係る**取組を事業者・総務省が支援・検証**

保護の強化が必要な利用者への対応

⑤ 高齢者のトラブルへの対応

- ・業界団体等作成の**高齢者向け対応マニュアル・説明ツール活用**の徹底
- ・ICT及び契約に係るリテラシー向上に向けた、事業者の**スマホ教室**や**お試しスマホの拡大**、地域における啓発活動の促進等

⑥ 法人契約者のトラブルへの対応

- ・消費者保護ルールの**法人への適用の考え方を周知徹底**

⑦ その他

- ・**成年年齢引下げ**に対応した**消費者教育の推進**
- ・**青少年フィルタリング利用の促進**
- ・**在留外国人**による**携帯電話の契約及び利用の円滑化**

定期的なモニタリングによる効果検証

- 期間拘束のある契約について、利用者が拘束期間全体にわたる負担の総額を正確に理解し、比較検討できるようにするため、携帯電話事業者においては、単月の支払額のみでなく、拘束期間全体において利用者が支払う通信料金と端末代金の総額の目安を併せて示すことが適当(改正法施行時目途)。
- 総務省においては、消費者保護ガイドラインの改正を含め、速やかに必要な措置を講ずることが適当。

拘束期間における支払総額の目安の提示のイメージ

以下の条件で **2年間の期間拘束契約** を締結した場合を想定

- 通信料金 (4,480円/月)
- 1年間割引 (通信料金から1年間1,000円/月割引)
- 学割 (通信料金から3か月間1,980円/月割引)
- 端末代金 (総額：72,000円、24回割賦払いで3,000円/月)

Webシミュレーション結果における支払総額表示

<現状のWebシミュレーション結果画面(例)>



- ✓ 他社から乗りかえ
- ✓ 端末〇〇
- ✓ 1年間割引
- ✓ 学割

(お支払い金額)

1~3か月目	4,500円/月
4~12か月目	6,480円/月
13か月目以降	7,480円/月

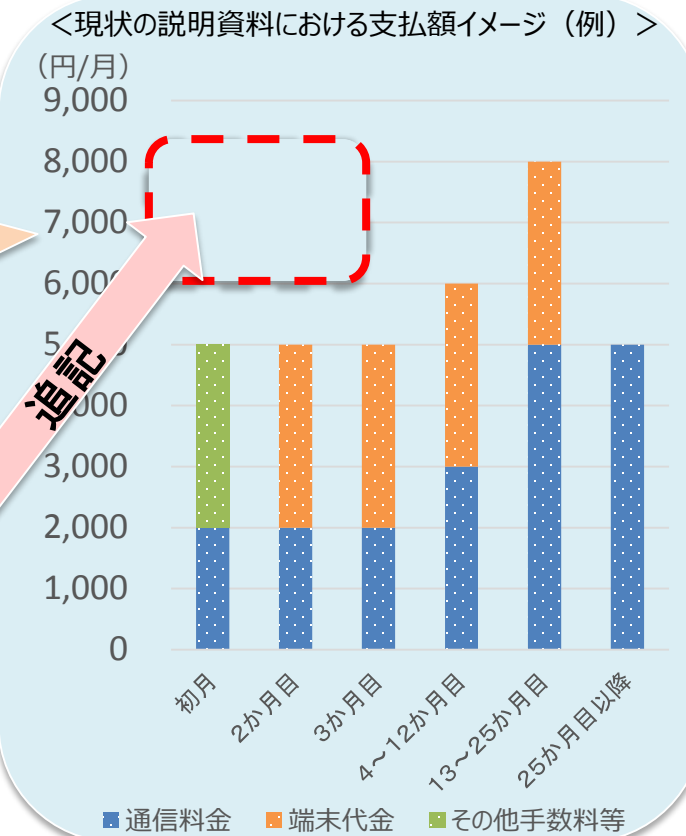
支払額が期間によって異なる
 ↓
 月ごとの支払額を提示するのみでは、拘束期間全体での支払額を把握することは困難

支払総額の追記

2年間総額：164,580円
 (内訳)

- 通信料金総額：107,520円 (割引総額：▲17,940円)
- 端末代金総額：72,000円
- その他手数料等：3,000円

契約時の説明資料における支払総額表示



- 各携帯電話事業者のこれまでの料金プラン改定により、データ使用量が少ない利用者向けのプランが提供されるようになったものの、依然として**利用実態と契約している料金プランに乖離が生じている利用者が一定数存在**するため、携帯電話事業者においては、**より能動的な料金プランの見直しの案内**をより**利用者**に届く**情報伝達手段**で行うことが適当。
- 特に、「**緊急提言**」を受けた**大幅な料金プランの見直し**が行われることが見込まれるため、新しい料金プランについて十分に認識することなく従来プランに留まる利用者が多数出ることのないよう、**既存契約者に対しても新旧料金プランの相違についての周知を徹底**することが適当。
- 総務省においては、**利用者の利用実態と料金プランとの間の乖離の状況**について**継続的にモニター**し、改善が見られないようであれば、携帯電話事業者に更なる取組を求めていくことが適当。

携帯電話事業者等の取組

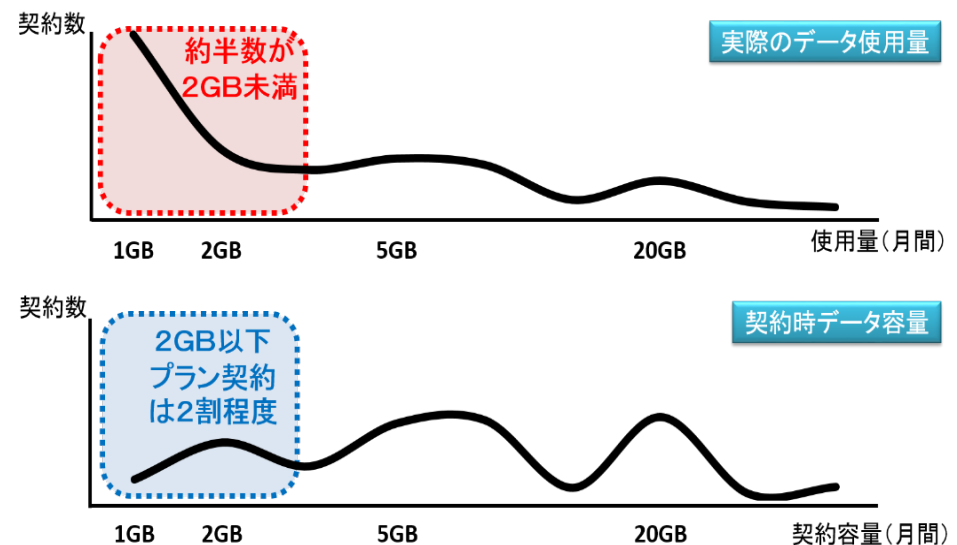
【携帯電話事業者】

- 利用実態に基づく**おすすめプランのサイト上での表示**を実施。
- **データ利用量や請求金額のオンライン・アプリ上での確認**や**チャットでの相談受付**の実施。
- **データ利用量に応じて段階的な料金が適用**となる料金プランを提供。
- **利用者の料金プランへの理解促進**のため、店頭にて「**料金相談フェア**」を開催。

【(一社)全国携帯電話販売代理店協会】

- 利用実態に応じた料金プランとなるよう、**定期的なプラン診断**を推奨。

【利用者による利用実態と契約プランの乖離(概略図)】



手続き時間等の長さへの対応

- 携帯電話販売代理店での待ち時間・契約手続き時間が長いことにより、消費者・販売代理店双方の負担が発生している。
- 総務省においては、各携帯電話事業者の取組による待ち時間・手続き時間の削減の効果、有効であった方策等について検証を行い、ベストプラクティスの共有を行うことが適当。
- 各携帯電話事業者は、利用者の認知が進んでいない取組について、認知向上に向けた方策も併せて検討することが適当。

携帯電話販売代理店での待ち時間・手続き時間の現状

- 携帯電話事業者3社において、自社の新規契約時の待ち時間及び手続き時間を調査
- 各社とも、待ち時間は概ね10分～40分程度、手続きに80分～100分程度かかるとしている。(調査時期:2018年5月～10月)

	所要時間	対応内容
待ち時間	10～40分	
提案	20～30分	・料金、割引サービス ・端末 ・オプションサービス等
説明	20分	・重要事項説明
手続き	20分	・システム投入
設定	20～30分	・端末、主要アプリ初期設定 ・データ移行
合計	90～140分	

出典：第2回会合・電気通信事業者協会資料
より抜粋

携帯電話事業者による取組

①待ち時間の短縮

- 来店予約の拡大
- 来店せずに手続き可能なオンラインショップの強化

②手続き時間の短縮

- 待ち時間等にパンフレットやタブレット等で説明事項等を表示し、接客時に説明を省略して良い事項を利用者に選択してもらうことにより、説明時間を削減
- 初期設定の専用スタッフの配置
- 利用者の行う設定作業や基本操作説明について、サポートツールを用意
- 料金プランの理解度向上のためシミュレータを活用
- ICTソリューションの活用により、店頭オペレーションのセルフ化・自動化やさらなる効率化を推進

広告表示の適正化

- 販売代理店の店頭広告、テレビCMやWeb広告などにおいて、一部の利用者には適用されない安価な料金プラン(条件付最安値)を強調した広告が行われている。特に、携帯電話の販売代理店の店頭においては、「端末実質0円」や高額のカッシュバック等を訴求する広告表示がみられる。
- 携帯電話事業者による店頭掲示物等の自主的なチェックや、業界団体による自主基準の改訂の検討等が行われる予定であり、その実施状況を注視することが適当。

携帯電話事業者による取組

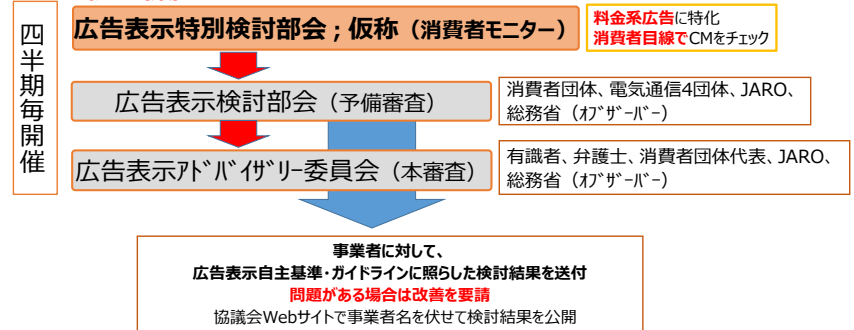
- 事前チェック(2018年12月から実施済)
 - 店頭掲示物:原則として携帯電話事業者の指定する様式に限定する(指定外の広告については、事前チェックを徹底)。
 - 販売代理店のSNS広告:端末売価訴求及び還元訴求を禁止する等事前のルールを定める。
- 事後チェック(2019年度上期中に実施)
 - 店頭掲示物及びチラシ:電気通信事業者による自主的な調査を行い、不適切事例の是正及び再発防止を図る。
 - その結果について、業界団体(電気通信サービス向上推進協議会を想定)へ報告する。

業界団体(電気通信サービス向上推進協議会)による取組

- 広告チェック体制への消費者モニターの導入(2019年8月から実施)
 - 全国向けテレビ広告及び新聞広告の事後審査に消費者目線を取り入れる体制を整備する。
- 次の課題に関し、自主基準等の改訂の要否を検討(2019年6月までに検討、2019年中に改訂)
 - 店頭掲示物:キャッシュバック等に関する注記の在り方等。
 - テレビCM等の条件付最安値表示:料金の安さの強調による制約条件の分かりづらさ等。
 - ウェブ広告:強調表示と注釈表示との近接性等。
- 携帯電話事業者による店頭広告に関する事後チェックの取組結果の報告を受け、外部から監査する。



新設(案)



不適切な営業を行う販売代理店等への対策

- 携帯電話については、消費者のニーズに合わないサービス・商品の販売が行われたことによる苦情がみられる。また、高額のキャッシュバック等を訴求する販売が行われているとの指摘がある。
- FTTHについては、二次、三次の販売代理店の営業活動に対して、事業者による指導が十分に行き届いていないケースがある。また、電話勧誘において、勧誘主体や勧誘目的について利用者に誤解を与えるような勧誘が行われているとの苦情が多く寄せられている。
- 総務省においては、「緊急提言」の趣旨を踏まえた法改正等の作業を速やかに進めるとともに、業界団体による販売代理店の営業適正化の取組について引き続き意見交換等を行い、取組の成果について検証を行っていくことが適当。
- 事業者においては、インセンティブ(動機付け)の設計等も含め、販売代理店の指導措置をより適切・実効性のあるものとする必要がある。(例:販売代理店による適合性原則に則った丁寧な説明や青少年フィルタリングの設定・説明等の着実な遂行に向けた対応等) また、業界団体による営業適正化の活動に対する一層の支援を推進することが望ましい。

業界団体による取組(携帯電話)

(一社)全国携帯電話販売代理店協会

- 「あんしんショップ認定制度」を全国的に展開。
- 「あんしんショップ」加盟店舗においては、消費者保護ルールの法令遵守を宣言し、定期的なスタッフ研修等、消費者保護の意識を高めるための取組を実施。

⇒ 今後は、高齢者対応等に係るスタッフ研修の充実や「あんしんショップ」の認定率向上等、「あんしんショップ認定制度」の運用強化に期待。



※「モニタリング定期会合(第6回)」
(一社)全国携帯電話販売代理店協会資料より引用

業界団体による取組(FTTH)

(一社)テレコムサービス協会

- 「重要事項説明のポイントとトーク集」(光卸を利用したFTTHサービスの電話勧誘時の説明話法に係るマニュアル)を策定。また、消費者向けに光コラボ等について解説する「図解リーフレット」を作成。

⇒ 今後は、同協会策定のマニュアルの事業者及び販売代理店への一層の普及・浸透等に期待。



※「モニタリング定期会合(第4回)」
(一社)テレコムサービス協会 FVNO
委員会・消費者関係TF資料より引用

高齢者のトラブルへの対応

- 各電気通信事業者や事業者団体等において、契約意思の再確認の徹底等の取組が進められているものの、苦情相談件数に占める**高齢者の割合は依然として高い状況**(※)にある。
※ 2018年度上半期における80代以上の苦情相談比率:MNO…6.3%(利用実態比率:4.6%)、FTTH…11.6%(利用実態比率:4.1%)
- 高齢者が安心してネット社会に参画できるようにするためには、契約締結に際し、**勧誘する側からの十分な情報提供**や、**利用者側の理解促進・意向確認**をより徹底するとともに、**高齢者のICT及び契約に係るリテラシー向上**を図ることにより、高齢者の合理的な選択を確保していく必要がある。

高齢者に対する十分な情報提供や意向確認の徹底

<携帯電話>

- 高齢者説明ツールの使用、80歳以上の高齢者に対する**契約時の家族同伴等の推奨**といった取組について、引き続き推進することが望ましい。

<FTTH>

- 業界団体において、高齢者に対する十分な情報提供や意向確認の話法について定めた既存の**高齢者向けの対応マニュアル**について、**現場での活用・浸透**をより一層徹底する方策を検討することが適当。

高齢者のリテラシー向上(事業者・事業者団体の取組)

<携帯電話>

- 電気通信事業者や販売代理店、事業者団体等においては、**スマホ教室やお試しスマホの拡大等**の取組を一層推進していくことが適当。

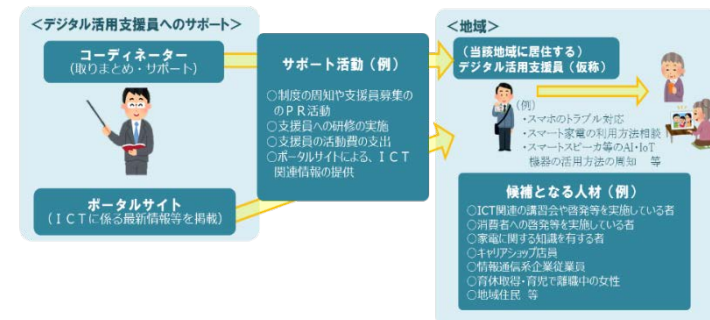
<FTTH>

- 電気通信サービスの契約が電話により成立すること**について、事業者団体や総務省において、**啓発の方策**を検討していくことが適当。

高齢者のリテラシー向上(地域における取組)

- 現在進められている地域レベルでの取組が広く展開されていくよう、業界団体等による取組への支援等、**国、事業者、地域の連携を推進**していくことが適当。
- 総務省の有識者会議において現在、検討が進められている「**デジタル活用支援員(仮称)**」など、高齢者等が住居から地理的に近い場所で、心理的に身近な人から学ぶことができるような仕組みを活用することが望ましい。

【デジタル活用支援員の仕組みイメージ】



※総務省「デジタル活用共生社会実現会議 ICT地域コミュニティ創造部会(第1回)」(2018年12月27日)事務局資料より引用

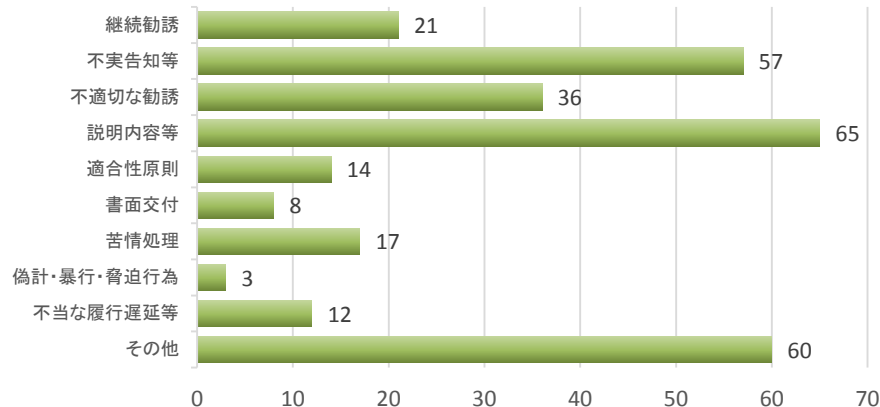
法人契約者のトラブルへの対応

- 法人契約者は、交渉力及び情報量の面から個人契約者とはその性質が異なると考えられることから、「提供条件の説明義務」、「書面交付義務」といった消費者保護規律の一部について対象外となっている。
- しかし、総務省において受け付けた法人契約者からの苦情相談件数は、全体の4.3%(241件)を占めており、その内容を分析したところ、個人における相談事例と同様の被害内容を訴えるものが継続的に見受けられる。
- 総務省においては、消費者保護規律の法人への適用の考え方を周知徹底することが適当。

消費者保護規律の法人への適用の考え方

- 契約主体が法人名義であった場合等でも、消費者保護ルールの対象外と判断されるとは限らない。
- 法人等の営む事業の実態や、当該事業と契約内容との関連性等を踏まえ、消費者保護ルール適用の是非が判断される。
- 当該事業との関連性が乏しいと判断されれば、法人契約扱いではなく、消費者保護ルールが適用され、説明義務や書面交付義務等の遵守が求められる。

【法人契約者からの苦情の要因】



(注)苦情件数241件のうち、利用者起因の52件を除く189件について分析

【法人契約に係る現行制度上の取扱い】

<法人契約に係る規律>

	説明義務	書面の交付義務	不実告知等の禁止	勧誘継続行為の禁止	事業の休廃止に関する周知義務	苦情等の処理義務	代理店に対する指導等の措置義務		初期契約解除制度(民事効)
電気通信事業者への義務	---	---	○	---	○	○	○		---

<参考：消費者契約に係る規律>

	説明義務	書面の交付義務	不実告知等の禁止	勧誘継続行為の禁止	事業の休廃止に関する周知義務	苦情等の処理義務	代理店に対する指導等の措置義務		初期契約解除制度(民事効)
電気通信事業者への義務	○	○	○	○	○	○	○		○

【法人契約者からの苦情相談内容の例】

<具体的な苦情内容の例>

【FTTH】

- 契約内容がわからない。助けてほしい。
- 大手通信会社を名乗る者から料金が安くなると電話勧誘を受け契約。実際には高くなった。
- 大手通信会社からの電話だと思い手続きをしたが、別の会社との契約だった。費用負担なく解約し、元の事業者に戻りたい。
- 光回線の電話勧誘が迷惑

【携帯電話等】

- 契約の際、事前説明、書面交付がなく、料金を二重に引き落とされていた。
- 安くなると言われ契約したが、請求が高額になった。解約の話を出すと、高額な違約金を請求された。

【無線LAN等】

- 新規に契約したが、不要な契約であり解約したい。しかし、高額な違約金がかかる。

成年年齢引き下げに対応した消費者教育の推進

- 2018年6月の民法改正により、2022年4月より**成年年齢が18歳に引き下げられることとなったこと**に伴い、18歳、19歳の若年者に対する**未成年者取消権が消滅**するため、これら若年者が**不当な契約による消費者被害**に遭う危険性の増大が懸念される。
- **消費者教育の推進に関する基本的な方針**においては、当面の重点事項として、成年年齢引下げに向けた検討を踏まえた「**若年層への消費者教育**」を推進していくこととしている。
- 総務省及び電気通信事業者においても、電気通信サービスの契約に関する苦情相談やトラブル等は少なくないことから、若年層に対する**電気通信サービスの契約に関する消費者教育**の推進に貢献していくことが考えられる。

青少年フィルタリング利用の促進

- 青少年へのスマートフォンの普及に伴い、SNS利用に係る**トラブルが増加**している一方で、スマートフォンを利用する**青少年のフィルタリングの利用率は44%**(2017年度)となっており、フィーチャーフォンの時代よりも**低下**している。
- **青少年によるフィルタリング利用の促進及び保護者等への啓発**は、青少年インターネット環境整備法の着実な履行の観点から、重要な課題であり、当該課題については、「**ICT安心・安全研究会 青少年の安心・安全なインターネット利用環境整備に関するタスクフォース**」にて検討を行い、必要に応じて**検討結果について報告を受ける**ことが適当。

在留外国人による携帯電話の契約及び利用の円滑化

- 2018年12月に関係閣僚会議により取りまとめられた「**外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策**」において、在留外国人の生活サービス環境の改善等に係る施策の一つとして、**在留外国人による携帯電話の契約及び利用の円滑化**の観点から、**多言語対応の推進等**の施策が盛り込まれている。
- 携帯電話事業者においては、これまでも店舗、コールセンター、カタログ、契約書面等において、**一定程度の多言語対応**を進めてきているところ、今後の**外国人材の流入動向**などを踏まえ、**更なる取組について検討**することが適当。

(参考)「モバイルサービス等の適正化に向けた緊急提言」(概要)①

～シンプルで分かりやすい携帯電話に係る料金プランの実現～

最低限の基本的なルールとして電気通信事業法の改正を含め、必要な措置を検討・実施

主な問題点

- 購入する端末によって通信料金が異なり不公平。
- 割引等を受けるために通信役務の継続利用が求められる場合があり、利用者を過度に拘束。
- 端末買換えサポートプログラム(4年縛り)は、通信役務の継続を条件とし、利用者を困り込み。

- 期間拘束なしの料金プランが実質的な選択肢となっていない。
- 違約金の算定根拠が不明。
- 期間拘束の自動更新により、スイッチングコストが上昇。

主な提言

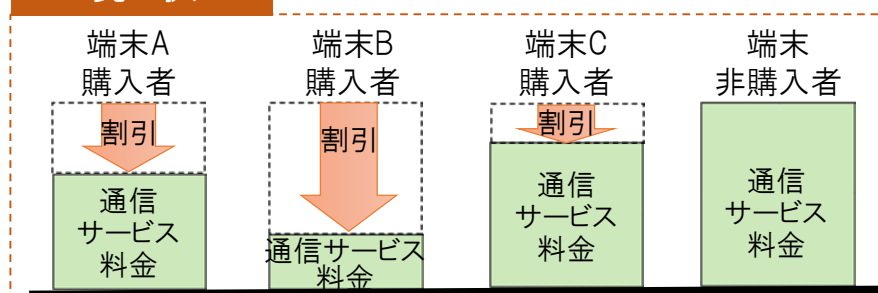
- 端末購入を条件とする通信料金の割引を廃止。
- 通信役務の一定期間の継続利用を条件とする端末代金の割引の見直し。
- 端末買換えサポートプログラム(4年縛り)について抜本的に見直し(通信契約とのひも付けを禁止)。

- 期間拘束なしの料金プランについて、合理的理由なく著しく劣る提供条件の設定を禁止。
- 合理的根拠のない著しく高額な違約金を禁止。
- 自動更新の有無により料金等に差を設けることを禁止。

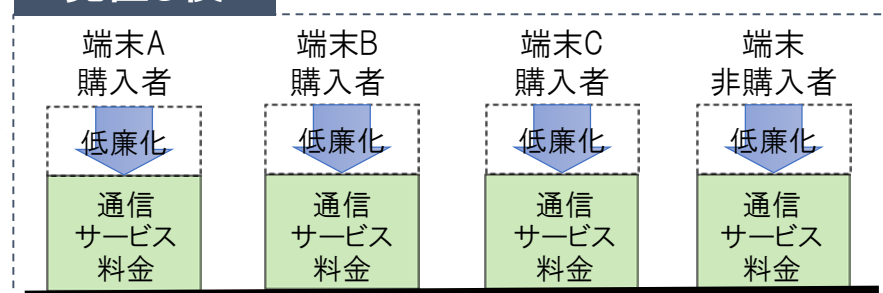
<想定される料金プランの見直しイメージ>

※このほか、過度に複雑な料金プランや合理性を欠く料金プランについても見直しを求める。

現状



見直し後



通信料金と端末代金の完全分離

行き過ぎた期間拘束

販売代理店の業務の適正性の確保に向け、電気通信事業法の改正を含め、必要な措置を実施

主な問題点

- 通信サービスに係る苦情・相談が依然として多いが、販売代理店への指導は一義的には通信事業者任せられ、行政の現状把握が不十分。
- 二次、三次販売代理店等の存在も含め、通信事業者による指導が十分に行き届かず。
- 通信事業者・販売代理店による**利用者に誤認を与える勧誘**のほか、販売代理店における**独自の過度な端末購入補助等**の不適切な業務は、業務改善命令の対象外。

現状

通信サービスの提供条件の説明義務

代理店を直接把握する手段なし
(通信事業者を通じて把握)

利用者に誤認を与える勧誘への規律なし

端末の販売等に係る処分権限なし

主な提言

- 行政が販売代理店の存在を直接把握できるように届出制度を導入。
- 通信事業者・販売代理店による、利用者に誤解を与える**不適切な勧誘行為**(社名や勧誘目的の不明示等)を禁止。
- **販売代理店の不適切な業務実態**(独自の過度な端末購入補助等)について**業務改善命令の規律を導入**。

見直し後

通信サービスの提供条件の説明義務

代理店の届出制を導入

利用者に誤解を与える不適切な勧誘行為を禁止

通信サービスの提供を前提条件とする
端末の販売等について、
業務改善命令等の規律を導入

概要

- 情報通信審議会における「電気通信事業分野における競争ルール等の包括的検証」の一環として、電気通信サービスの多様化・複雑化や消費者トラブルの現状を踏まえ、H27年法改正による消費者保護ルールの施行状況及び効果を検証するとともに、今後の消費者保護ルールの在り方について検討を行う。

構成員

新美 育文 弁護士(元明治大学法学部教授) (主査)
平野 晋 中央大学国際情報学部教授・学部長 (主査代理)
石田 幸枝 公益社団法人全国消費生活相談員協会理事
市川 芳治 慶應義塾大学法科大学院非常勤講師
北 俊一 株式会社野村総合研究所パートナー
木村 たま代 主婦連合会消費者相談室長
黒坂 達也 慶應義塾大学大学院特任准教授
近藤 則子 老テク研究会事務局長
長田 三紀 情報通信消費者ネットワーク
西村 暢史 中央大学法学部教授
森 亮二 英知法律事務所 弁護士
横田 明美 千葉大学大学院 社会科学研究院 准教授
〈オブザーバ〉
公正取引委員会、消費者庁、国民生活センター、事業者団体等

主な検討課題

1. 現行消費者保護ルールの施行状況及び効果の検証
2. 個別の政策課題
 - (1) 携帯電話の契約時説明の在り方
 - (2) 利用中・契約解除時の情報提供の在り方
 - (3) 不適切な営業を行う販売代理店等への対策
 - (4) 広告表示の在り方
 - (5) その他の論点(2030年を見据えた消費者保護の在り方等)