

モバイルサービス等の適正化に向けた緊急提言

2019年1月17日

モバイル市場の競争環境に関する研究会
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

目次

1. 本提言の位置づけ	1
2. 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	2
(1) 背景	2
(2) 通信料金と端末代金の完全分離	2
① 問題点	2
② 提言	3
(3) 行き過ぎた期間拘束の禁止	4
① 問題点	4
② 提言	4
(4) 合理性を欠く料金プランの廃止	5
① 問題点	5
② 提言	6
(5) 取組の方向性	6
3. 販売代理店の業務の適正性の確保	7
(1) 背景	7
(2) 問題点	8
(3) 提言	10
4. 今後の検討の方向性	12

1. 本提言の位置づけ

携帯電話は、その契約数が1億7千万を超え、様々な社会経済活動の基礎となるとともに、国民にとって不可欠なコミュニケーションの手段となっている。

携帯電話をはじめとする電気通信サービスの在り方については、利用者視点に立ち、①利用者がニーズに合ったサービスや端末を選択できるようにすること、②事業者間の公正な競争を促進することにより利用者利益の確保を図ること、③技術進歩の成果を利用者が速やかに享受できる環境を整備することという3つの基本的な視点から検討を進めることが重要である。

モバイル市場の競争環境に関する研究会（以下「モバイル研究会」という。）及び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（以下「消費者WG」という。）では、2018年10月以降、それぞれ3回にわたりヒアリングを行い、検討を重ねてきた。

ヒアリングを通じ、多くの関係者及び構成員が共通して指摘する課題が明らかになってきたことを踏まえ、本緊急提言は、モバイル研究会と消費者WGとが合同でモバイルサービス等の適正化に向けて早急に取り組むべき事項を整理したものである。

本緊急提言を踏まえ、総務省等において必要な措置が早急に講じられることを期待する。

2. 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

(1) 背景

携帯電話の利用者料金に対する規律については、累次に渡る電気通信事業法（昭和 59 年法律第 86 号）の改正により規制緩和がされてきており、1997 年に認可制から届出制とされ、2004 年には事前規制が完全に撤廃されている。現在、携帯電話市場では設備面及びサービス面の両面での競争が行われ、携帯電話事業者がそれぞれ工夫しながら多様なサービスを多様な料金プランにより提供している。

一方で、料金プランの中には、利用者が正確に理解することが困難なものや利用者を過度に拘束するようなものなどが出てきており、その結果として、利用者の適切かつ自由な選択が阻害され、事業者間の公正な競争が不当に制限されているという問題が指摘されている。

携帯電話の利用者料金に関し、携帯電話事業者による継続的な工夫にもかかわらず、問題が指摘され続けている状況に鑑みると、利用者の利益を阻害するような料金プランを抜本的に見直し、携帯電話事業者による公正な競争の中で真に利用者のためになる工夫が進められるように取り組んでいくことが求められる。

(2) 通信料金と端末代金の完全分離

① 問題点

通信サービスと端末のセット販売については、次のような点が指摘された。

- 通信サービスと端末はセットで購入するものとの強い印象を与え、両者が本来は別のものであるという理解を妨げている。
- 同じ携帯電話事業者が提供する同じデータ通信容量のプランであるにもかかわらず購入する端末によって通信料金が異なるという不公平や、通信料金の割引が特定の端末の利用者に限定されているという不公平が生じている。
- 端末購入から一定期間で通信料金の割引が終了し、その後は通信料金が上昇するため、必要以上に新規端末に買い替える誘因が働く。
- ハイエンド端末を中心に過度な端末購入補助が行われることにより、ハイエンド端末とローエンド端末の実売価格が接近し、市場メカニズムが有効に機能していない。また、同様の補助ができないMVNOとの競争

上のイコールフットィングの問題がある。

- 「実質0円」というような表示に見られるように、端末代金と通信料金との区分が不分明で、利用者が何に対して幾ら支払っているか理解しづらい。
- 一定の条件の下で端末割賦代金の残債を免除する販売手法（端末買換えサポートプログラム）は、依然として通信役務の継続を残債免除の条件としており、残債免除を受けるまでの間の解約を利用者に躊躇させるとともに、実質的に残債免除後の契約継続も求めるものであるため、利用者の困り込みにつながっている。
- 他の業界にも残価設定クレジットはあるが、他の商材と結びつけられることはない。それに対して、通信役務と結びついた端末買換えサポートプログラムは、通信役務に関するスイッチングコストを高めている。

② 提言

端末は、通信役務を利用するに当たって欠かせないものであり、まず、こうした端末の購入等を条件とする通信料金の割引等については、通信料金と端末代金の分離が不十分であることにより、次のような問題を生じさせている。

- 同じデータ通信容量等のプランであるにもかかわらず、購入する端末によって通信料金が異なるという不公平や、通信料金の割引等が特定の端末の利用者に限定されるという不公平があること。
- 利用者が料金プランを正確に理解した上で他の料金プランと比較することが困難となり、自らのニーズに沿って合理的な選択を行うことができないこと。
- 通信料金の割引等が一定期間に渡り行われるなど、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もあり、利用者を過度に拘束し、事業者間の公正な競争が阻害されること。

したがって、端末の購入等を条件とする通信料金の割引等を廃止することにより、上記の問題点を解消することが適当である。

また、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等については、上記2点目及び3点目の問題を有するものであり、分離の徹底の観点から、見直すことが適当である。このような割引等は、携帯電話事業者が直接行うだけでなく、キャリアショップや量販店等の販売代理店を通じて行われる可能性があり、それについても併せて対応することが必要である。

特に、端末買換えサポートプログラムについては、同じプログラムへの再加

入が残債免除の条件から除かれたが、依然として次のような問題があり、抜本的に見直すことが必要である。

- 残債免除までの間のプログラムへの継続加入が残債免除の条件とされており、その間の通信役務の継続利用が必要となっている。
- 残債免除を受けないとプログラム加入の便益が全く得られないため、上記3点目の問題が格段に大きくなる上に、残債免除を受けないという選択肢が実質的に機能するか疑義がある。
- 機種変更が残債免除の条件とされており、新端末の購入後に通信契約を解除する場合には新端末の残債や解約料等のスイッチングコストが存在するため、利用者は残債免除を受けた後も通信役務を継続利用することとなる可能性が高い。

(3) 行き過ぎた期間拘束の禁止

① 問題点

期間拘束を伴う通信契約の関係については、次のような点が指摘された。

- 期間拘束とその自動更新により、事業者乗換えのスイッチングコストが高くなっている。
- 期間拘束なしの料金プランについて、その料金が高かったり、継続的に同じ事業者と契約しているにもかかわらず長期契約者割引を受けられなかったりするなど、利用者にとって実質的な選択肢となっていない。
- 契約途中で解約する際の違約金について、その算定根拠が明らかとなっておらず、また、その水準が高いことが、事業者乗換えの妨げとなっている。
- F T T H等とセットで契約した場合、当該契約に係る拘束期間のずれが事業者乗換えの妨げとなっている。

② 提言

行き過ぎた期間拘束は、利用者が携帯電話事業者を乗り換える上での制約であり、事業者間の公正な競争を阻害することとなる。また、技術革新の著しい電気通信事業分野では、将来を見通した上で利用者が合理的な選択をすることは困難である。特に、ヒアリングにおいて、多くの関係者及び構成員が共通して指摘した以下の期間拘束については、見直すことが適当である。

ア 期間拘束のない契約の料金その他の提供条件が、期間拘束のある契約の

料金その他の提供条件に比べて著しく劣り、実質的な選択肢となっておらず、それについての合理的な理由がない場合には、利用者を過度に拘束するものであり、見直すことが求められる。また、期間拘束の期間が著しく長期に渡り、その合理的な理由がない場合も、同様である。

イ 解約に係る違約金の水準については、合理的な算定根拠に基づき設定されるべきものであり、違約金の水準が著しく高い場合には、スイッチングコストにより利用者を過度に拘束し、事業者間の公正な競争を阻害するものであるため、見直すことが求められる。

ウ 期間拘束の自動更新については、変化の激しいモバイル分野で拘束期間終了後の更新の可否を契約当初の段階で判断することは困難であり、利用者を過度に拘束するものである一方で、更新に係る手続の手間の省略を望む利用者もあり得る。このため、更新が利用者の真正な意思に基づき行われるよう、契約当初の段階で自動更新とするかどうか選択可能とし、拘束期間終了の段階で更新するかどうか及び自動更新の選択を変更するかどうかについて利用者の意思を確認するとともに、自動更新の有無により料金等に差を設けないことが求められる。

さらに、期間拘束のある複数の契約のセットでの締結は、各サービスの期間拘束の始期や長さが異なり、利用者が違約金を支払わずに複数のサービスを同時に解約できない場合には、利用者を過度に拘束するものであることから、いずれのサービスも同時に無料で解約できる期間を設定することなど改善策を検討することが適当である。

(4) 合理性を欠く料金プランの廃止

① 問題点

上記のほか、過度に複雑な料金プランなどについて、次のような点が指摘された。

- 同じ携帯電話事業者が提供する同じ通話頻度、同じデータ通信容量の通信サービスであるにもかかわらず、プランによって通信料金が異なる場合がある。
- 基本料とデータプランを別々に提供しているにもかかわらず、基本料が安いプランでは少ないデータ量を選択できないなど、組合せに制約がある。

② 提言

通常の提供条件の説明により利用者が理解することが期待できないような過度に複雑な料金プランや合理性を欠く料金プランは、利用者の正確な理解を妨げるとともに、料金プラン相互の比較を困難とし、利用者の合理的な選択を阻害するため、見直すことが適当である。

例えば、音声通話について同一の内容の基本料について、使用する端末や選択するデータプランの別により料金が異なるなど、同じ通話頻度、同じデータ通信容量の通信サービスであるにもかかわらず、プランによって通信料金が異なり、不合理に「同一サービス同一料金」になっていない場合があり、利用者間の不公平を生じるとともに、利用者の混乱を招き、その合理的な選択の妨げとなることから、見直すことが求められる。

(5) 取組の方向性

市場競争の下においては、携帯電話事業者による工夫と競争によって多様なサービスが多様な料金プランで提供され、利用者が提供条件を十分に理解した上で、自らのニーズに応じてサービスを適切かつ自由に選択し、低廉な価格で利用できることが望ましい。その際、携帯電話事業者によるサービスや提供条件の工夫と競争は、利用者の利益を阻害するものとならないための最低限の基本的なルールを守りつつ行われることが必要である。

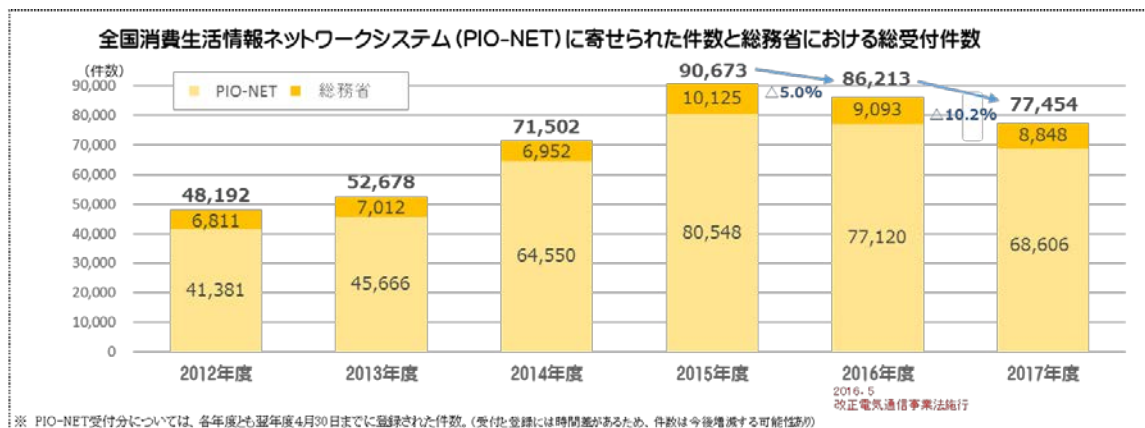
このため、以上で提言した事項について、携帯電話事業者による実効性のある料金プランの見直しが行われるよう、総務省において、最低限の基本的なルールとして料金その他の提供条件に関する禁止行為を定め、それに違反した場合には業務改善命令を行いうることとすること等について、電気通信事業法の改正を含め、必要な措置を検討し、速やかに実施に移すことが適当である。また、措置の効果をデータに基づき検証できるよう、総務省において、携帯電話事業者における販売奨励金や端末購入補助の詳細や端末に係る収支の状況などのデータを定期的に把握することが必要である。

3. 販売代理店の業務の適正性の確保

(1) 背景

電気通信事業法では、新規参入や料金の事前規制を緩和する一方、消費者保護ルールを充実する等、累次の法改正が行われてきた。2003年にはサービス提供条件の説明義務や苦情等処理義務が導入され、2015年には契約書面交付義務、事業者による代理店に対する指導等の措置義務、初期契約解除制度、勧誘に当たっての不実告知等や勧誘継続行為の禁止等の規律が設けられたところである。

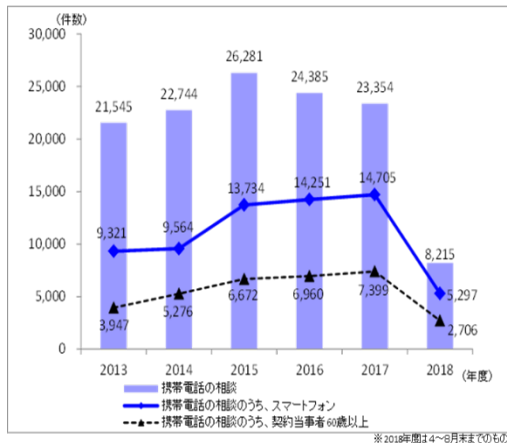
この2015年の電気通信事業法改正による消費者保護ルールの導入以降、全国消費生活情報ネットワークシステム（P I O-N E T）及び総務省に寄せられた電気通信サービスに関する苦情相談件数は減少しており、消費者保護ルールの導入について一定の効果が見られる。しかしながら、その傾向は緩やかであり、依然として高い水準にある。



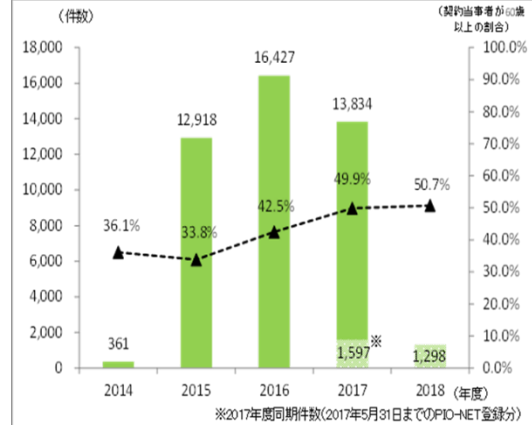
出典：総務省「ICT サービス安心・安全研究会 消費者保護ルール実施状況のモニタリング定期会合（第5回）」（2018年6月28日）配付資料

P I O-N E Tを用いた独立行政法人国民生活センターの分析によれば、携帯電話やF T T Hサービスに関する苦情相談件数は、それぞれ2万件超（携帯電話）、1万件超（F T T Hのうち光コラボサービス）といった高い水準で推移している。

PIO-NETにおける携帯電話の相談件数等の年度別推移

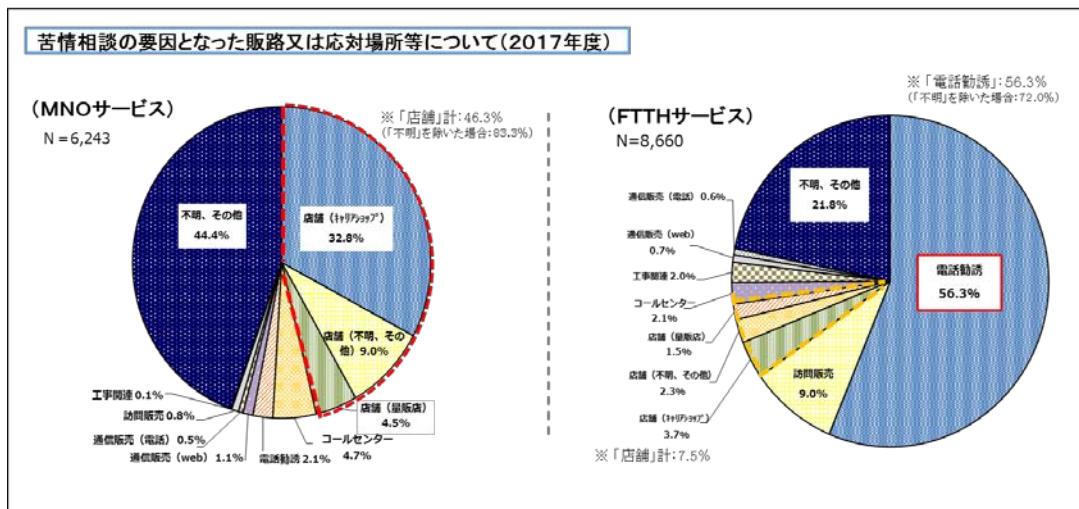


PIO-NETにおける光コラボの相談件数等の年度別推移



出典：「光回線サービスの卸売に関する勧誘トラブルにご注意！第2弾」（2018年7月26日 国民生活センター報道発表資料）、「セット契約やスマートフォンの使い方などの携帯電話のトラブル」（2018年9月13日 国民生活センター報道発表資料）

また、2017年度にPIO-NET及び総務省に寄せられた苦情相談に基づく総務省の分析によれば、苦情相談の要因となった販路等としては、携帯電話（MNO）についてはキャリアショップや量販店等の「店舗販売」（46.3%：「不明」を除いた場合は83.3%）が、FTTHサービスについては「電話勧誘」（56.3%：「不明」を除いた場合は72.0%）という販売形態が、それぞれ高い比率となっており、販売代理店に起因した苦情相談が多く生じている。



出典：総務省「ICT サービス安心・安全研究会 消費者保護ルール実施状況のモニタリング定期会合（第5回）」（2018年6月28日）配付資料を基に作成。2017年度にPIO-NET及び総務省に寄せられた苦情相談の約3分の1を無作為抽出し、サービス別に分析したもの。

（2）問題点

上述のPIO-NET及び総務省に寄せられた苦情相談の中身を見ると、次

のような内容が挙げられており、その多くが不適切な勧誘、説明に起因するものとなっている。

【携帯電話】

- 通信容量が大きな料金プランを勧められ言われるまま契約したが、後で必要のないものだったと分かった。
- スマートフォンを契約したら、不要なタブレット端末やヘッドフォン、充電器等の付属品とのセット契約だった。
- スマートフォンに追加でタブレット端末、光回線等も契約したが、スマートフォンすら使いこなせない。

【FTTH】

- 大手通信事業者からの電話だと思い契約したが、別の事業者だったので費用負担なく解約したい。
- 契約先のプラン変更だと思ったら、別会社との契約になっていた。
- （変更する必要がないにもかかわらず）光回線の変更が必要であるかのような勧誘により契約してしまった。

また、消費者WGにおいては、販売代理店の業務について、次のような点が指摘された。

- 携帯電話について、契約内容が複雑化、説明時間も長時間化し、契約内容や料金を消費者が正しく認識できておらず、また必ずしも消費者が希望する契約内容になっていない。
- 光コラボの代理店による電話勧誘に係る苦情相談が相変わらず多く、「新しいサービスのご案内です」と言われたので契約中の事業者だと思ったなど、勧誘時に事業者名について誤解を与える勧誘となっている。
- 携帯電話については、「〇万円キャッシュバック」、「実質〇円端末」をうたうショップ店頭のパスターやロードサイドショップの立て看板が未だに見られる。
- 「実質〇円」等の広告表示においては特定の適用条件等を認識しづらいものもあり、結果、特典が受け取れないといった苦情が寄せられている。

消費者WGで指摘のあった上記3点目の指摘に関しては、販売代理店独自の過度な端末購入補助が依然として行われていると考えられるが、これは通信料金の高止まり、利用者間の不公平及びMVNOの新規参入・成長の阻害という点で懸念がある。

通信サービスと端末をセット販売する場合の過度な端末購入補助については、総務省において「モバイルサービスの提供条件・端末に関する指針」（2017年1月）が策定され、事業者に対してその適正化を図っているものの、販売代理店は同指針の対象外となっていることから、市場全体に対して十分な効果を上げていない状況にある。

なお、携帯電話の販売代理店においては、消費者利益の確保に向けた自主的な取組として、2014年に設立された一般社団法人全国携帯電話販売代理店協会による「あんしんショップ認定制度」が全国的に展開されており、2018年12月末時点で認定ショップ5,422店（全キャリアショップの67%）の規模となっている。また、光コラボの事業者・販売代理店については、一般社団法人テレコムサービス協会による「重要事項説明項目とトークの手引き」（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ガイドライン）が策定されており、それぞれの業界団体において独自に苦情相談の改善につながる取組が進められている。しかしながら、その浸透度合いは現状十分とは言えず、今後、これらの販売代理店への一層の普及・浸透が課題となっている。

（3）提言

販売代理店に対する指導については、2015年の電気通信事業法の改正により、事業者において、委託した業務に係る指導等の措置を行うことが義務付けられるとともに、総務省においても、「提供条件の説明義務違反」、「不実告知等の禁止違反」、「勧誘継続行為の禁止違反」に限っては、事業者のみならず販売代理店に対しても業務改善を命じることが可能となっている。

しかしながら、一次販売代理店の下にある二次、三次の販売代理店等を含め、事業者による指導が十分に行き届いていない状況が見られるとともに、販売代理店における独自の過度な端末購入補助や、利用者に誤認を与えるおそれのある勧誘や独自の店頭広告等の不適切な業務実態については、総務省において業務改善を命じることができない等、必ずしも適切な担保措置が講じられているとは言えない状況にある。加えて、総務省において、その実態把握が十分にできているとは言い難い状況にある。

販売代理店は、電気通信サービスの契約において、利用者に最も身近な窓口であり、その業務が適正に行われることは、利用者の利益を確保する上で必要不可欠となっている。このため、これらの問題点の解消に向け、以下について、電気通信事業法の改正を含め、必要な措置を講じることが適当である。

ア 販売代理店の存在を事業者経由で間接的に把握するのではなく、行政が直接把握するための必要最小限の制度として、届出制を導入する。

イ その上で、勧誘行為において社名や勧誘目的であることを明示しない等、利用者に誤解を与えるような電気通信事業者及び販売代理店の不適切な勧誘行為を禁止し、違反した場合には業務改善命令を行いうることとする。

ウ 加えて、電気通信サービス契約の媒介と一体として行われる販売代理店の業務において、電気通信サービスに関して利用者の利益を阻害するような不適切な実態があれば、業務改善命令を行いうることとする。

なお、販売代理店においては、3.(2)に掲げた一般社団法人全国携帯電話販売代理店協会が運営する「あんしんショップ認定」の取得や、一般社団法人テレコムサービス協会が策定しているガイドラインの活用等にさらに積極的に取り組むことにより、利用者にとって誠実で信頼できる販売代理店となっていくことが期待される。

4. 今後の検討の方向性

以上、総務省等において、早急に取り組むべき事項として、「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」及び「販売代理店の業務の適正性の確保」の2つの項目を軸に整理した。

モバイル研究会では、引き続き、MVNOを含めた事業者間の公正な競争条件を確保する観点から、接続料の算定方法の見直し、IoT向けサービスに係る競争ルール等について検討を深めるとともに、「モバイル市場の公正競争促進に関する検討会」報告書（2018年4月）で取り上げられた事項について実施状況の検証を行うこととする。

消費者WGでは、電気通信サービスの消費者保護の確保の観点から、契約手続時間の長さや高齢者への適切な対応など、契約時の説明の在り方のほか、利用中や解約時の説明の在り方、一定規模以下の法人のサービス利用の保護の在り方等について検討を深めることとする。

併せて、モバイル研究会及び消費者WGは、本緊急提言に沿った取組の進捗状況についてフォローアップを行うこととする。