

# 電気通信事業分野における消費者保護の取組について

令和8年2月

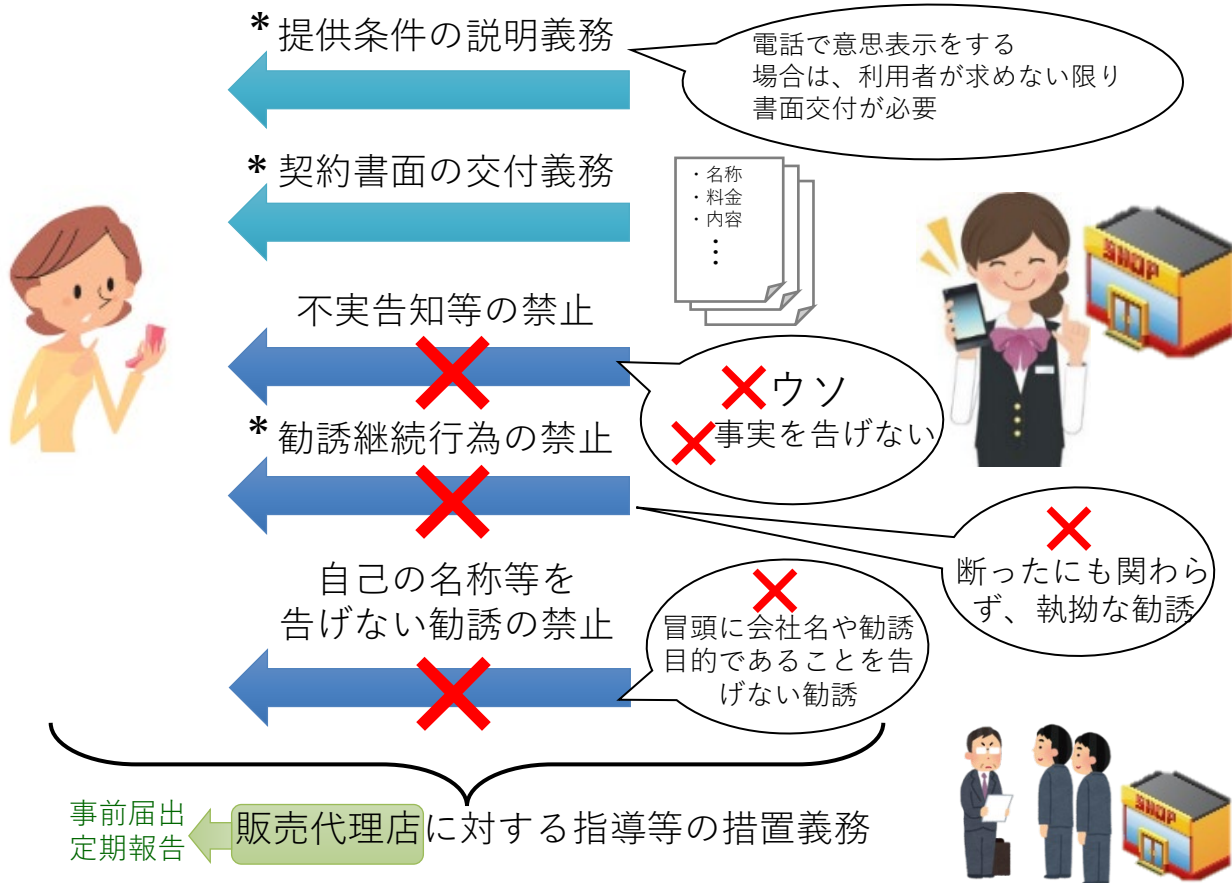
総務省 消費者契約適正化推進室

# 消費者保護政策委員会

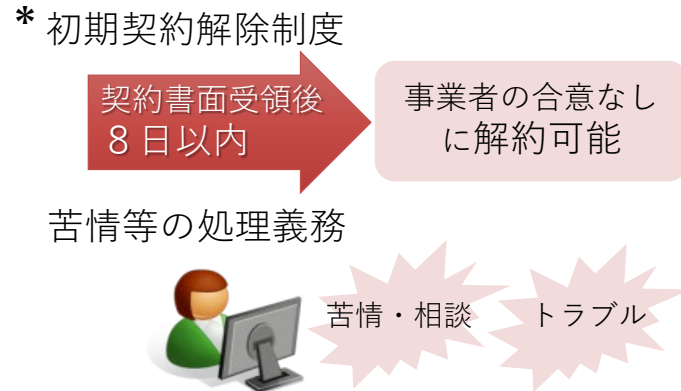


- 電気通信サービスの料金の事前規制の原則廃止に伴い、2003年に消費者保護ルールを整備。
- サービスの多様化・複雑化を背景にして増加した苦情相談への対応や、消費者トラブルの防止のため、2015年以降累次にわたり消費者保護ルールを強化するとともに、事業者の取組状況についてモニタリングを実施。
- 2022年には、電話勧誘時の説明義務の厳格化、禁止行為規制の拡充（遅滞なく解約できるようにするための適切な措置を講じないことの禁止、解約時に請求できる金額の制限）を実施。

## 契約時



## 契約後



## 解約時

- \* 遅滞なく解約できるようにするための適切な措置を講じないことの禁止  
＜「適切な措置」の例＞  
ウェブ解約、電話オペレータの十分な配置、解約予約
- \* 解約時に請求できる金額の制限  
× 月額利用料を超える違約金の請求  
× 契約期間満了後の工事費残債・撤去費の請求  
× 契約解除手数料の請求 など

※ 「\*」記載のルールについて、**法人契約**（法人その他の団体である利用者とその営業（事業）のために又はその営業（事業）として締結する契約等）は、適用除外。

# 電気通信事業法における消費者保護ルールの改正の経緯

平成15年  
(2003年)

- ✓ 事業者の自由で多様な事業展開を可能とするため、料金等の事前規制を原則撤廃する一方で、電気通信サービスに関する苦情・相談件数の急増※に対応するため、電気通信事業法を改正し、消費者保護ルールを整備（2004年4月施行）。

※ 当時は、電話料金の不正請求、携帯電話・PHSの違約金、ADSLモデムの送付が問題になっていた。

提供条件の説明義務

苦情等の処理義務

事業の休廃止に関する周知義務

平成27年  
(2015年)

- ✓ 料金プランやサービスの複雑化、不適切な勧誘活動の増加等を背景として、苦情・相談件数は4年間で約1.5倍に増加（2009～2013年度）。「ICTサービス安心・安全研究会」の制度整備の提言（2014年12月）を踏まえ、電気通信事業法を改正し、消費者保護ルールを充実・強化（2016年5月施行）。

説明義務の充実※

契約書面の交付義務

初期契約解除制度

※利用者の知識、経験、契約目的に配慮した説明（適合性の原則）を義務づけ

不実告知等の禁止

勧誘継続行為の禁止

代理店への指導等措置義務

平成30年  
(2018年)

- ✓ 利用者の利益に及ぼす影響が大きいサービス※が休廃止される場合に、事後届出制では、利用者周知が適切・十分でない場合の事前の対応が困難であることに対処するため、電気通信事業法を改正し、消費者保護ルールを充実・強化（2019年5月22日施行）。

※ 法改正時には、固定電話網のIP網への移行等を背景に終了を予定しているNTT東西のINSネット（デジタル通信モード）等に関する利用者周知の在り方が問題になっていた。

業務の休廃止に関する事前届出制導入・周知義務の強化

令和元年  
(2019年)

- ✓ 販売代理店に対する行政の現状把握が不十分であること、モバイル・FTTH等の苦情・相談の割合が高い件数で推移していることに対応するため、「消費者保護ルールの検証に関するWG」、「モバイル市場の競争環境に関する研究会」が合同で取りまとめた緊急提言（2019年1月）を踏まえ、電気通信事業法を改正し、消費者保護ルールを充実・強化（2019年10月1日施行）。

販売代理店の届出制度の導入

自己の名称等を告げずに勧誘する行為の禁止

利用者の利益の保護に支障を生じるおそれがある行為（省令で規定※）の禁止

※ 令和4年（2022年）省令改正において、遅滞なく契約を解除できるようにするための適切な措置を講じないこと、期間拘束契約に係る違約金等の上限額を超える請求をすることを禁止する旨を規定（2022年7月施行）。

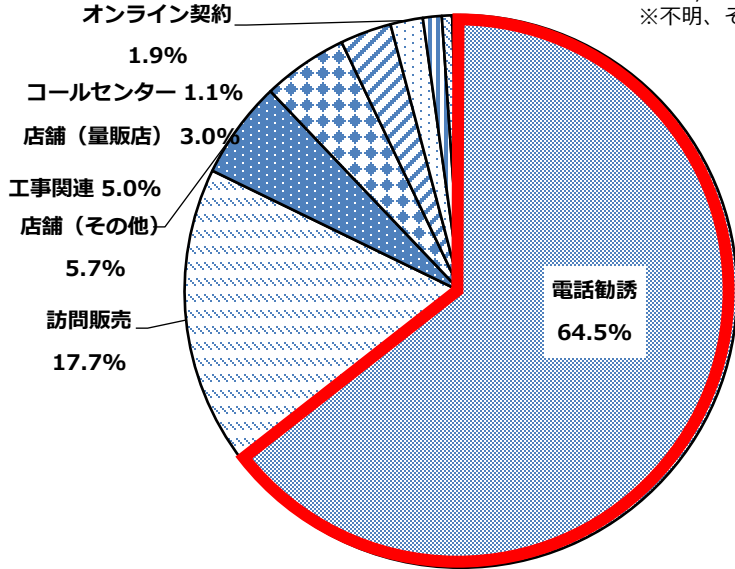
令和4年  
(2022年)

- ✓ 説明義務の更なる充実（省令改正）を図り、電話勧誘の際の説明書面の交付を義務づけ（2022年7月施行）。

## （1）苦情相談の要因となったチャネル又は応対場所等について

### FTTHサービス

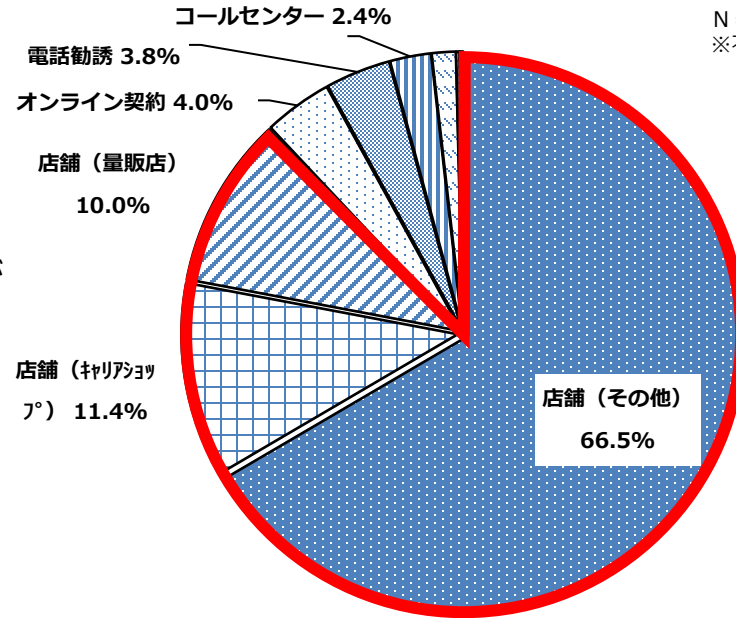
N = 3,296  
※不明、その他を除いて分析



苦情の約65%が  
電話勧誘に起因

### MNOサービス

N = 2,493  
※不明、その他を除いて分析

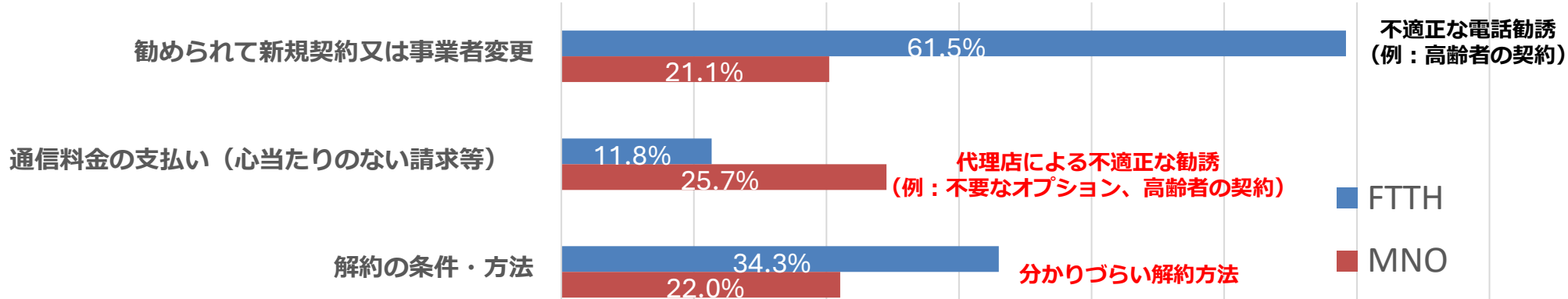


苦情の約88%が  
店舗で発生

【2024年度調査】

## （2）苦情相談の類型（主な「苦情相談の項目・観点」（上位3つ））

(件) 0 500 1000 1500 2000 2500 3000 3500



【2024年度調査】

## FTTH

### 1. 勧められて新規契約又は事業者変更 61.5%

- 例) ・高齢の母が電話勧誘を受けて光回線の業者を乗り換えたが、月々の支払額もはっきりせず、意図しないオプションもつけられているようだ。  
・迷惑メール対策の相談のためにショップに訪問したところ、光回線を勧誘され乗り換えることになってしまった。

### 2. 解約の条件・方法 34.3%

- 例) ・長年契約していた光回線を解約しようとしたところ、違約金が生じた。そのような説明は聞いたことがない。  
・使用していた光回線を解約したいが、電話で問い合わせてもつながらない。

### 3. 通信料金の支払（心当たりのない請求等） 11.8%

- 例) ・電話勧誘を受け事業者を変更したが、前の契約が解約されておらず、二重請求を受けた。勧誘時、「解約手続きはこちらで実施します」と聞いた。

## MNO

### 1. 通信料金の支払（心当たりのない請求等） 25.7%

- 例) ・携帯電話ショップでスマホを契約したが、不要なオプションをいくつもサブスク契約させられ、支払いが滞って強制解約になった。  
・携帯電話サービスを解約したが請求が続いていた。問い合わせたところ、承諾した覚えがないオプション契約をしていたことが分かった。  
・携帯電話料金が安くなると言われ契約したが、利用実態に沿わないプランであり、実際は高くなった。説明が間違っていたことが分かった。

### 2. 解約の条件・方法 22.0%

- 例) ・携帯電話サービスを以前に解約したが、オプションの会員特典が解約できておらず、料金を払い続けていたことが発覚した。  
・解約の方法が分からず、解約するまで長時間かかった。解約手続を簡略化して欲しい。

### 3. 勧められて新規契約又は事業者変更 21.1%

- 例) ・高齢の母が携帯電話の操作方法を聞くためショップに行ったが、据置型Wi-Fiの勧誘を受けて契約してしまった。本人もよく理解しておらず、丁寧な説明があったとは思えない。

①代理店による不適正な勧誘（例：不要なオプションの契約、利用実態に沿わないプランの提案、特に高齢者に対する不適正な勧誘）

②分かりづらい解約方法（例：解約方法が不明瞭、解約時の不明瞭な費用請求、通信契約時に契約したオプションの解約漏れ）

③FTTHの不適正な電話勧誘（例：不明瞭な説明、不要なオプションの契約、勧誘である旨や事業者名の不告知）

への対処が課題

## 諮問の概要

- 電気通信事業法は、「適正かつ合理的な事業の運営と公正競争の促進により、電気通信役務の円滑な提供を確保するとともに**利用者等の利益を保護する**」ことを法目的としており、総務省では、この利用者等の利益の保護の一環として、**消費者保護ルールの整備**を進めてきた。
- こうした消費者保護ルールの整備と運用を通じ、**電気通信分野に関する苦情相談件数<sup>※1</sup>は、この10年間で2割以上減少<sup>※2</sup>した。**  
※1：総務省及び独立行政法人国民生活センターで把握している数字の合計 ※2：2015年度：90,668件→2024年度：69,448件
- 一方で、**苦情相談件数は依然として年間7万件程度と高い水準**にあり、また、**サービス及び料金のプランの多様化・複雑化や社会全体のDXの進展**といった**市場環境の変化**が進む中で、**今後、新たな消費者トラブルが発生することも想定**される。
- こうした状況下で、消費者が電気通信サービスを安心・安全かつ便利に利用できる環境を整備していくためには、**消費者トラブルの実態や今後予想される傾向（DXの進展等）を踏まえた上で、消費者保護ルールについて不断の検討・見直しを行うとともに、整備されたルールの遵守を確保するために必要な措置について検討**することで、消費者保護ルールの更なる適正化を追求していくことが求められる。
- 以上により、消費者保護ルールの更なる適正化とDX時代への対応の在り方について検討を行うため、情報通信審議会への諮問を行う。

## 答申を希望する事項

※詳細次ページ

- (1) 消費者への説明の充実の在り方
- (2) 交渉力の低い消費者の保護の在り方
- (3) 法令遵守を確保するための措置の在り方
- (4) DXの進展を踏まえた消費者保護ルールの在り方
- (5) その他必要と考えられる事項

## 答申を希望する時期

令和8年夏頃目途：一部答申を希望  
令和9年夏頃目途：最終答申を希望

- 消費者保護ルールの在り方に関する検討会の後継として、情報通信審議会のもとに設置。

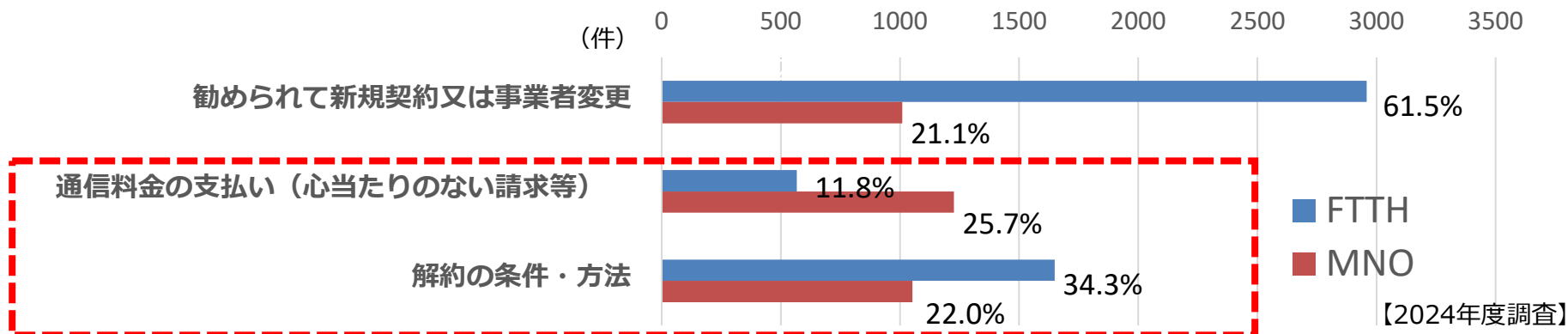
## 委員

|        |  |
|--------|--|
| 平野 晋   | 中央大学 国際情報学部 教授 (主査)                            |
| 黒坂 達也  | 株式会社企 代表取締役<br>慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科特任准教授 (主査代理) |
| 浅川 秀之  | 株式会社日本総合研究所 主席研究員／プリンシパル                       |
| 青柳 由香  | 法政大学 法学部 教授                                    |
| 牛房 義明  | 北九州市立大学 経済学部 教授                                |
| 木村 たま代 | 主婦連合会 常任幹事                                     |
| 木村 嘉子  | 消費生活コンサルタント                                    |
| 森 亮二   | 英知法律事務所 弁護士                                    |
| 吉岡 八重子 | 全国消費生活相談員協会 IT研究会                              |
| 吉永 一行  | 東北大学 大学院法学研究科 教授                               |

# 1. 消費者への説明の充実

## 現状と課題

- 技術革新による新たなサービスの登場やスマートフォン等の高度な情報通信端末に伴うサービスの利用態様の変化に合わせる形で、**サービス及び料金のプランが多様化・複雑化**している。
- 通信サービスの契約に際して、**通信サービス以外の様々なオプション（付加的なサービスや商品）も併せた形で一体的な契約**が行われることで、その契約の全容について、**説明や表示を通じて消費者が正確に理解することが困難**となっている。
- そのため、**消費者の意に沿わない不要な契約（高額な契約）**が行われたり、**通信サービスの解約時に、解約の条件（残債の存在等）が適切に伝わっていなかったり、通信サービスと併せて契約をしていたオプションの解約（通信サービスの解約とは別に手続きが必要）を失念**してしまうような消費者トラブルが顕在化している。（例えば、MNOサービスにおいては、苦情相談のうち、心当たりのない料金の請求等が25.7%、解約の条件・方法が22.0%と高い水準になっており、オプションに係る契約や解約がその要因となっている可能性がある。）



## 検討のスコープ（案）

- **利用実態や苦情相談の実態を踏まえ、契約から解約に至るまでの消費者への説明の在り方**をどう考えるか。
  - 通信サービスの契約と一体的に行われるオプションに関する苦情への対処はどうあるべきか。
  - 解約に関する条件等が消費者に正しく理解されていない状況への対処はどうあるべきか。

## 2. 交渉力の低い消費者の保護

### 現状と課題

- サービス及び料金プランの多様化・複雑化が進む中で、消費者がその内容を理解することが困難になってきている。また、電話営業のようなプッシュ型の営業について、消費者が理解しないまま一方的に契約を締結してしまうケースが存在する。こうした傾向は、特に**高齢者において顕著**であり、今後、高齢化社会が進展していく中で、**契約内容への理解の不足（交渉力の低さ）に起因する消費者トラブルが一層深刻になっていくことが想定**される。
- 法人契約に関しては、説明義務等の消費者保護ルールの適用対象外となっている。一方で、一般的に契約手続きに知悉している法人についても、今後、特に**規模の小さな者（例：個人事業主、零細企業）において、同様に契約内容への理解の不足に起因する消費者トラブルが増えていくことも想定**される。

<参考> 携帯電話における年代別の利用動向と苦情相談の比率（2024年度）（注1）

|         | <携帯電話 <sup>注2</sup> ><br>利用動向での比率 | <MNO><br>苦情相談での比率 | <FTTH <sup>注2</sup> ><br>利用動向での比率 | <FTTH><br>苦情相談での比率 |
|---------|-----------------------------------|-------------------|-----------------------------------|--------------------|
| 20代～50代 | 63.6% (63.4%)                     | 50.1% (49.9%)     | 62.7% (64.2%)                     | 53.6% (55.3%)      |
| 60代     | 14.9% (15.1%)                     | 16.9% (15.5%)     | 17.5% (17.0%)                     | 18.0% (17.8%)      |
| 70代     | 14.2% (14.3%)                     | 21.8% (23.1%)     | 14.1% (13.0%)                     | 21.0% (19.9%)      |
| 80代以上   | 7.3% (7.2%)                       | 10.6% (10.7%)     | 5.7% (5.9%)                       | 7.1% (6.7%)        |

注1: 括弧内は2023年度の比率

注2: 利用動向での比率(年代別)の比率は、総務省「令和6年通信利用動向調査」の結果に基づき算出

### 検討の Scope (案)

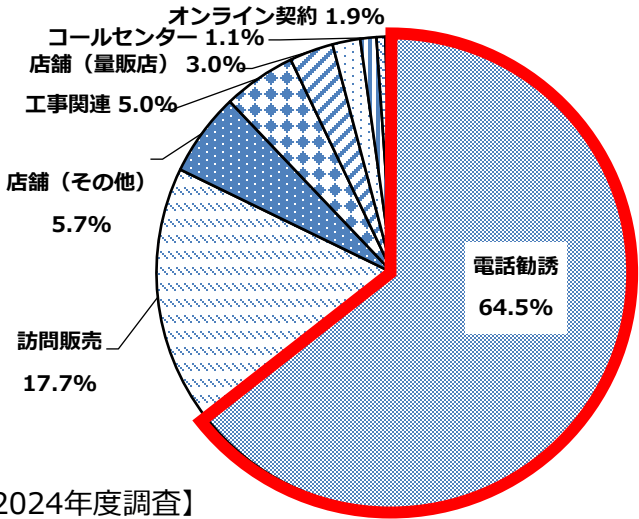
- **交渉力の低い消費者の保護の在り方**についてどう考えるか。
  - 適合性の原則を徹底し、高齢者との契約手続きの一層の適正化を図るためにはどのような取組が必要か。
  - 法人契約への消費者保護ルールの適用の在り方はどうあるべきか。

### 3. 法令遵守の確保

#### 現状と課題

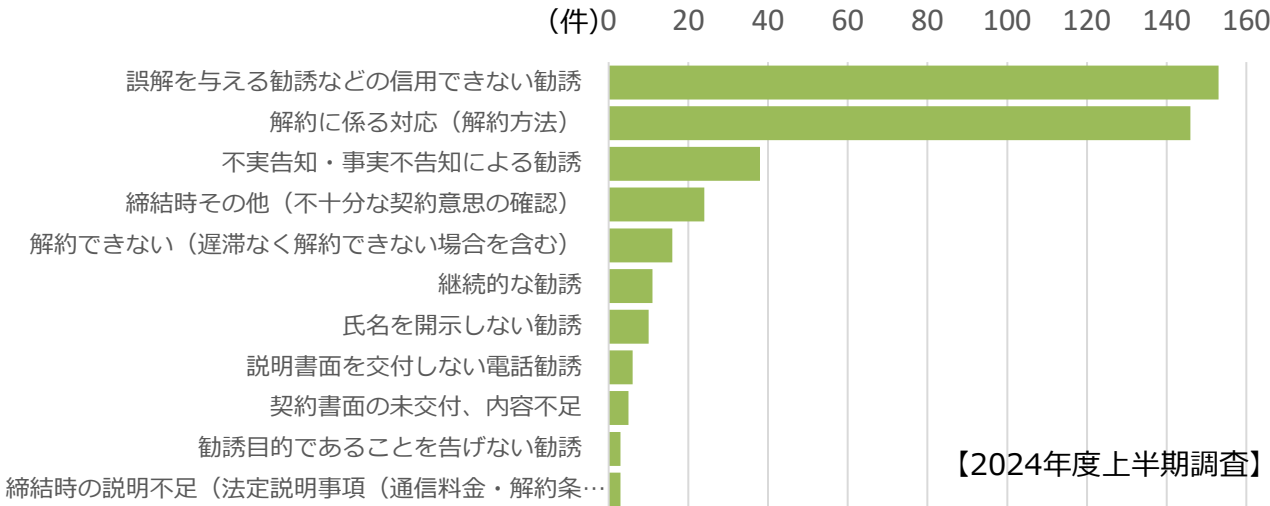
- **苦情相談の件数は減少傾向（2015年度：90,668件から2024年度：69,448件と2割以上減少）にあるものの、引き続き一定の水準**にある。実際に覆面調査等を通じて法令遵守が不十分な事例が確認されている。
- 特に、長年の懸案事項となっている**FTTHサービス等の電話勧誘を巡る消費者トラブル**については、消費者の意思によらず、相手方から一方的に営業活動が行われる状況下で**消費者（特に高齢者）が意図しない契約を締結**してしまう状況が存在している。そうした中で、**法令上の義務（説明書面の交付義務や自己の氏名・名称の告知義務）の遵守が疑わしい営業活動に関する苦情相談**も寄せられている。

<FTTH/チャンネル別>



【2024年度調査】

<FTTHの電話勧誘に関する苦情（発生要因）>



【2024年度上半期調査】

#### 検討のスコープ（案）

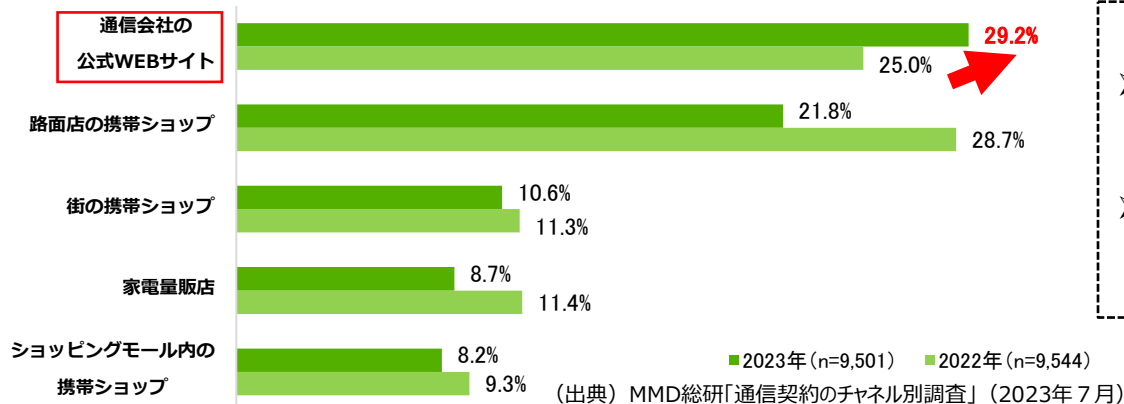
- 苦情相談が減らない現状をどう捉えるか。
  - 電気通信事業者・販売代理店に対して**抑止力を高めるためにどのような取組が考えられるか。**
  - **指導等措置義務の実効性を確保**するためにどのような取組が必要か。

## 4. DXの進展を踏まえた対応

### 現状と課題

- 社会全体のDXの進展に伴い、サービスの契約・解約を行う場が店舗からオンラインに、手順のフォーマットが書面から電子媒体に移行していく中で、**DXという新たなトレンドが、AI等の最新の技術の利用と相まって、電気通信事業者・代理店と消費者の双方に大きな利便性をもたらす**ことが想定される。
- 一方で、**オンラインでの契約・解約に際して、**人手を介さないことで補足的な説明が行われるなくなること、また、**ダークパターン**のように消費者の誤認を招く、あるいは、消費者の手続（例：解約手続）を妨げるような表示が行われることにより、**消費者の正しい理解や意思表示が損なわれる**ことも想定される。
- **利用者にもたらされるメリットとデメリットとの間のバランス**を図り、DXの進展に適切に対応していく必要がある。

【メイン利用の契約をした場所】（2022年との比較、上位5位抜粋）



#### <苦情・相談事例>

- オンライン契約をした際、知らない間に端末保証オプションに加入して料金が請求されてしまっていた。このオプションにだけ事前に申込みにチェックが入っていたようだ。
- IDが分からず、カスタマーセンターにWEB上での解約手続ができないことを伝えたが、WEB上の解約しかできないので、パソコンに詳しい人に聞きながら手続するよう言われた。

### 検討のスコープ（案）

- **契約書面等の電子交付の原則化に向けた課題として何が想定され、どのように対処**すべきか。
- その他、**DXの進展により生じる新たな利用者トラブルとして何が想定される、どのように対処**すべきか。

## 5. その他（制度の再検討）

### 現状と課題

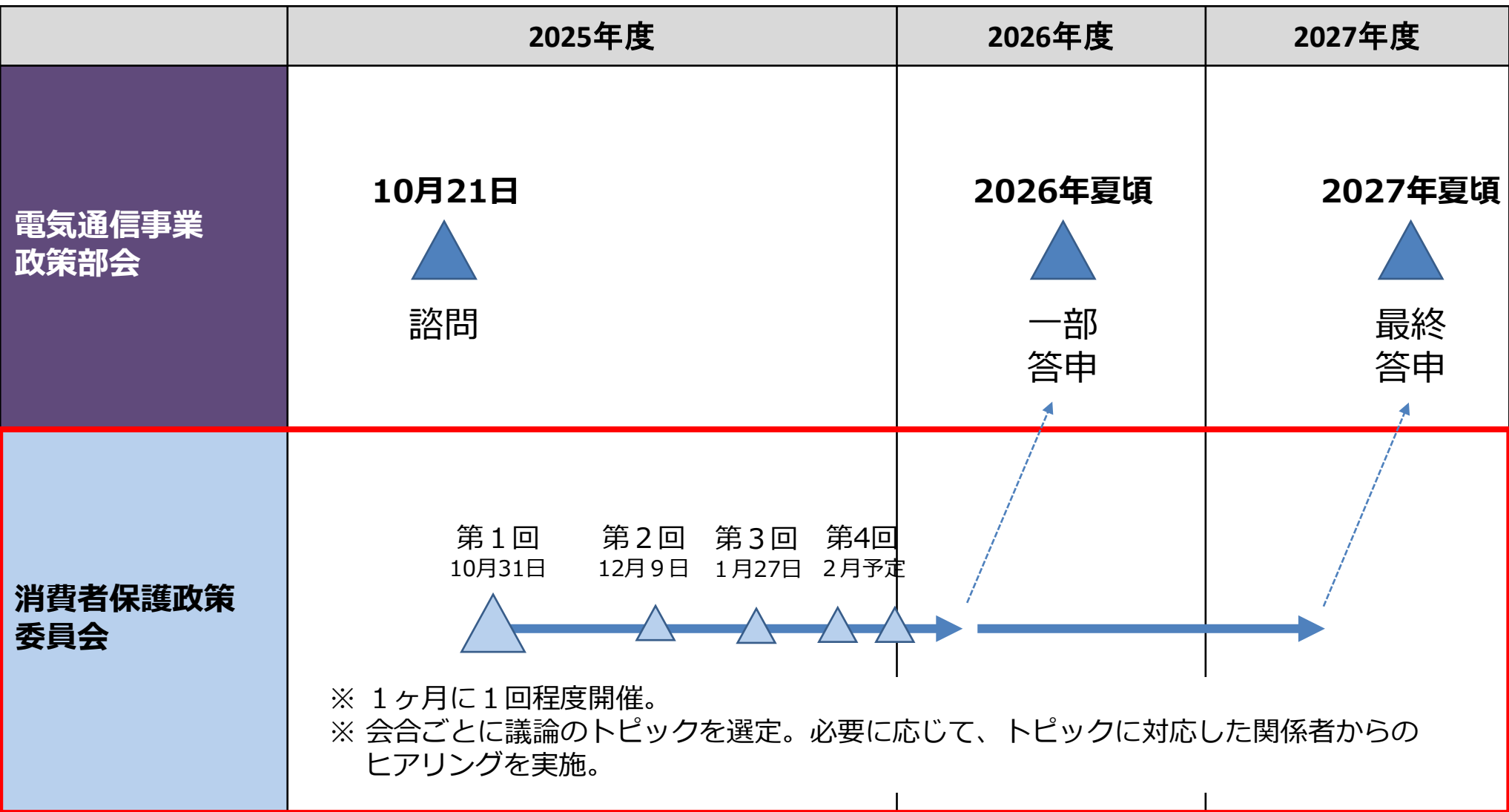
- 電気通信サービスに関する消費者保護ルールの充実・強化が図られた2015年の電気通信事業法の改正から10年が経過した。
- 通信の高度化やAIの爆発的普及、端末の高性能化等、市場環境が変化を続けている中で、利用者が巻きこまれるトラブルについても、新たな類型が生じることが想定される。このような状況の中で、消費者保護ルールについて、消費者が電気通信サービスを安心・安全かつ便利に利用していくことができる持続的な環境を確保するため、常に見直しが行われる必要がある。
- したがって、トラブルの実態や今後予想される傾向を踏まえた上で、（1）から（4）に限られず、消費者保護ルールの在り方（市場環境の変化により、その趣旨が現状にそぐわなくなっている可能性のある既存のルールの見直しや廃止を含む。）について広く検討が必要である。

### 検討の Scope（案）

- 市場環境の変化を踏まえて、消費者保護ルールは今後どのようにあるべきか。
  - 現行の消費者保護ルールの導入から約10年が経過し、市場環境の変化によりその趣旨が現状にそぐわなくなっている可能性のあるルールはあるか。その見直しはどうあるべきか。

## 【情報通信審議会】

「利用者の利益の保護に係る制度について検討を加える諮問事項」を電気通信事業政策部会における専決事項として追加（2025年9月11日）。



# 消費者保護ルール実施状況のモニタリング 2025年度調査計画について

# 2025年度調査計画①

- 消費者保護ルールの遵守の徹底及びその更なる改善に向けた検討を行うための基礎情報を収集するため、毎年度の定期調査として、消費者保護ルールの遵守状況に関する調査、評価及び分析、並びに優良事例の発掘を行う。
- 2025年度の定期調査に係る調査計画として、「電気通信事業の利用者保護規律に関する監督の基本方針」に基づき、①調査の対象となる電気通信サービス・電気通信事業者等の範囲(調査の実施手法を含む)、②調査の観点及び調査事項(基本的調査事項及び重点調査事項)、③調査のスケジュール等について定める。

## ①調査の対象となる電気通信サービス・電気通信事業者等の範囲(調査の実施手法を含む)

- 苦情相談の発生状況やサービス\*の普及状況を踏まえ、2025年度の調査の対象として、①MNO、②MVNO、③FTTH、④分離型ISP、⑤ケーブルテレビインターネットの各サービス及びその提供事業者・事業者団体等を選定する。
- 調査の実施手法としては、①～⑤の全てについて、事業者、販売代理店、事業者団体からのヒアリング等調査を実施するとともに、①～③については、販売現場(例:店舗販売、出張販売、オンライン販売)における実地調査(覆面調査)を実施する。

| 対象サービス               | 対象電気通信事業者等  | 調査手法  |
|----------------------|---|---|
| ① MNOサービス            | 総務省において、契約数等の一定の基準をもとに以下から選定した者。  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・電気通信事業者及び委託先の媒介等業務受託者(販売代理店)並びに事業者団体からのヒアリング等調査</li> <li>・販売現場における実地調査(覆面調査)</li> </ul> |
| ② MVNOサービス           |   |   |
| ③ FTTHサービス           | <ul style="list-style-type: none"> <li>・①～⑤のいずれかのサービスを提供している電気通信事業者及び委託先の媒介等業務受託者(販売代理店)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・事業者団体からのヒアリング等調査</li> </ul>   |
| ④ 分離型ISPサービス         |   |   |
| ⑤ ケーブルテレビインターネットサービス | <ul style="list-style-type: none"> <li>・①～⑤のいずれかのサービスに関連する事業者団体</li> </ul>                          |   |

※ 法人契約等の説明義務等が適用されないものや機器間通信を主体とするものを除く。

\* MNO(Mobile Network Operator)サービス: 移動通信サービスに係る無線局を自ら開設・運用して移動通信サービスを提供する電気通信事業者によるサービス。  
 \* MVNO(Mobile Virtual Network Operator)サービス: 移動通信サービスに係るインフラを他社から借り受けて移動通信サービスを提供する電気通信事業者によるサービス。  
 \* FTTH(Fiber to the Home)サービス: 光ファイバー回線によるネットワークへのアクセスを提供するサービス。  
 \* 分離型ISP(Internet Service Provider)サービス: FTTH等のアクセス部分を含まないインターネットへの接続サービス。  
 \* ケーブルテレビインターネットサービス: ケーブルテレビ回線によるネットワークへのアクセスを利用したインターネットへの接続サービス。

## ②調査の観点及び調査事項(基本的調査事項及び重点調査事項)

## 調査の観点

- ▶ 「消費者保護ルールの在り方に関する検討会報告書2025」及び「2024年度消費者保護ルール実施状況のモニタリング(評価・総括)」を踏まえつつ、事業者・販売代理店における消費者保護ルールの遵守状況を調査する。
- ▶ 消費者保護ルールに抵触する疑いのある事案を把握し、事業者・販売代理店における改善の取組を促すとともに、消費者保護ルールの見直しの検討に資する基礎情報を提供する。
- ▶ 消費者保護ルールの遵守に資する優良事例を把握し、事業者・販売代理店における改善の取組の参考となるベストプラクティスを提供する。

## 調査事項

- ▶ 「消費者保護ルールの在り方に関する検討会報告書2025」及び「2024年度消費者保護ルール実施状況のモニタリング(評価・総括)」を踏まえつつ、以下について、事業者、販売代理店、事業者団体からのヒアリング調査等を実施する。

## 【基本的調査事項】

- (i) 提供条件に関する説明義務の実施状況(遵守の状況、消費者の理解の向上に資する事業者、販売代理店、事業者団体における自主的な取組の状況)
- (ii) 書面交付義務の実施状況(契約の際の書面交付義務の実施状況)
- (iii) 初期契約解除制度(確認措置を含む)の運用状況、苦情相談対応の体制、禁止行為規定の遵守状況 等

## 【重点調査事項】

- (i) 支払料金(通信料金、オプション料金、端末代金)や解約条件に関する分かりやすい表示・説明の実施状況
  - (ii) 提供条件に関する説明義務に係る適合性の原則の遵守状況(高齢者や青少年に対する適切な対応)
  - (iii) 電話勧誘に関する消費者保護ルールの遵守状況(説明書面を用いた提供条件説明の実施状況等(特にFTTHサービス))
  - (iv) オンライン契約、契約手続のDX化推進に向けた取組(消費者の理解の向上やダークパターンの排除の取組)
- ▶ ヒアリング調査等の結果を踏まえつつ、実地調査(覆面調査)を通じて、販売現場における提供条件に関する説明義務の実施状況(遵守の状況、消費者の理解の向上に資する事業者・事業者団体・販売代理店における自主的な取組の状況)等について調査(MNO、MVNO、FTTHの各サービスを対象)を実施する。

## ③調査のスケジュール等

- ▶ 今後、パブリックコメントを経て本調査計画を確定し、その公表を行う。【2025年秋頃】
- ▶ 実地調査(覆面調査)については、本調査計画の確定後、外部への請負事業により実施する。
- ▶ 本調査計画の確定後の状況変化により、調査事項の見直しを行う可能性がある。
- ▶ 本調査計画に基づく調査の過程で得られた情報については、随時、消費者保護ルールの在り方に関する検討のための基礎情報として活用する。【～2026年夏頃】
- ▶ 本調査計画に基づく調査の結果については、評価・分析を行った上で、その公表を行う。【2026年夏頃】
- ▶ 本調査計画に基づく調査の実施状況を踏まえ、必要に応じて、本調査計画の根拠となる「電気通信事業の利用者保護規律に関する監督の基本方針」のアップデートを検討する。
- ▶ 次年度(2026年度)の調査計画の策定に当たって、必要に応じて、本調査計画に基づく調査の結果を反映する。

