

電気通信サービス利用者懇談会（第2回）議事要旨

1. 日時：平成20年6月6日(金) 14:00～16:10

2. 場所：総務省8階 第1特別会議室

3. 出席者：

(1) 構成員（五十音順、敬称略）

伊東 則昭（代理：榊原 啓治）、大橋功、岸原 孝昌、北 俊一、桑子 博行、齋藤 雅弘、阪本 作郎、沢田 登志子、高橋 伸子、立石 聡明、新美 育文（座長）、松本恒雄（座長代理）、角田 真理子、長尾 毅、長田 三紀、平澤 弘樹、平野 晋、松本 正幸、宮内 良治、山上 紀美子、弓削 哲也、若林 亜理砂

(2) 総務省

武内電気通信事業部長、安藤総務課長、谷脇事業政策課長、古市料金サービス課長、竹内電気通信技術システム課長、本間事業政策課調査官、菱沼電気通信技術システム課企画官、吉田消費者行政課企画官、中村事業政策課課長補佐、野尻消費者行政課課長補佐

4. 議題：

(1) 本懇談会における検討アジェンダに関する意見募集の結果等について

(2) 電気通信サービスの利用者保護に関する海外動向調査の結果について

(3) 構成員からのプレゼンテーション

① 社団法人テレコムサービス協会 桑子構成員

② モバイル・コンテンツ・フォーラム 岸原構成

③ 有限責任中間法人ECネットワーク 沢田構成員

5. 議事要旨

(1) 本懇談会における検討アジェンダに関する意見募集の結果等について

事務局から、資料2-1、「電気通信サービス利用者懇談会における検討アジェンダに寄せられた意見について」に基づき説明。構成員からの意見等は次のとおり。

○ 構成員

当該資料は（案）とあるが、最終的にどのような形になるのか。

○ 事務局

このようなご意見をいただいた、という資料として今後活用する予定。

○ 構成員

この資料を全て読むには大部なので、これをベースに例えば項目別に整理するあるいはこのような類型に意見が何件あるか等、比較検討しやすい資料を作成するなど、皆で共通認識を持てるようなまとめをしてもらえないか。

○事務局

事務局で持ち帰り検討させていただき、今後対応させていただきたい。

(2) 電気通信サービスの利用者保護に関する海外動向調査の結果について

事務局から、資料2—2、「電気通信サービスの利用者保護に関する海外動向調査の結果（概要）」及び参考資料1及び2に基づき説明。構成員からの意見等は次のとおり。

○ 構成員

この調査で、諸外国における消費者団体が具体的にどのような活動をしているか実態を把握しているのか？

○ 事務局

今回は、諸外国でどのように消費者保護が図られているかというシステム面や仕組みを主に調査しており、消費者団体の活動実態までは把握していない。ご要望を踏まえ、次回以降調査させていただければと思う。

○ 構成員

日本では、垂直統合型の通信サービス提供が今後進んでいくと思われるが、一方、ヨーロッパでは、通信サービスとメーカーサービスがバラバラに提供されている。日本では通信事業者の垂直統合型サービスの展開であるため、網羅的に対応し、苦情をナビゲーションしていると思う。資料2—2のP.31の英国の苦情処理体制では消費者相談窓口がしっかり活用されているように思えるが、実際のところ、メーカーや通信事業者によるナビゲーション等が有効に機能しているのか疑問。実態を教えていただければありがたい。

○ 構成員

英国のADRを始め、公的・民間を問わずこのような仕組みを日本で実施するとすれば原資、つまり運営資金をどう捻出するかも同時に検討していく必要があると思う。英国では、事業者は会員になることが強制されており、事業者の売上げに応じた費用負担義務を負わせているので、このあたりのことをもう少し調べてほしい。米国では多数の弁護士がいるため、消費者を代理して訴訟することによって消費者を保護しているが、日本では、これはおそらく機能しないと思うので、ADRを考える時、原資の在り方の検討が必要となる。このため、英国における原資の在り方を調査していただければありがたい。また、どのようなやり方が適切かも調べて欲しい。

○ 構成員

英国では事業者の売上比例で課される賦課金（levy）をADRの原資にしている場合が多い。しかし、日本で同じ仕組みがきちんと機能するのは難しいと思う。

○ 構成員

Ofcom の制度は、日本では、例えばカカクコムのような情報提供サイトと同じイメージか。また、事業者が Ofcom を活用して認定を受けようとするモチベーションは、いったいどこいったところなのか。

○ 事務局

実際、事業者側の活動モチベーションは高くなく、利用率は低いという調査結果が出ている。理由は、認定までに手間が掛かるとか、コスト面、あるいは実際の市場価格と料金比較制度の反映時間にタイムラグがある等の要因が考えられる。料金比較認定制度がそもそも必要なのかという必要性という観点と、どのように制度を上手に活用させていくかという運用面という観点でご意見をいただければと思う。

(3) 構成員からのプレゼンテーション

① 社団法人テレコムサービス協会

資料2—3「電気通信サービス利用者保護に向けた業界の取り組みと今後の検討案について」

② モバイル・コンテンツ・フォーラム

資料2—4「新しい電気通信サービス環境に応じた消費者対応システムについて」

③ 有限責任中間法人ECネットワーク

資料2—5「電気通信サービスに関する紛争解決(ADR)のあり方について」
質疑応答模様は次のとおり。

○ 構成員

配付資料2—4のP.7にあるメニューリストのオークションによる広告化は、全ての日本の携帯電話事業者で始まるのか。それとも一部事業者で始まるのか。

○ 構成員

メニューリスト全てが対象となるわけではない。現在計画されているのはNTTドコモのプレミアムメニューというサービス。当該サービスのトップページを1つクリックしていただくとメニューのカテゴリーが画面表示され、もう1回クリックをすると各サイトランキングでトップ4くらいが並ぶ、第2階層と言われるところが表示され、その画面に下にある「詳細を見る」というところをクリックすると、カテゴリー順のサイトの利用率に応じて表示される。こうした、最終的な全サイトメニューに辿り着く前の第2階層をオークション制で決めるもの。そうなると利用者がメニューリストを見たい場合は、必ず広告を見なければならなくなるということであり、例えば検索エンジン等を活用した時もアドワーズ広告を見なければならぬということになる。こういった変更点は消費者に十分周知する必要があるほか、利用環境という観点から単純な広告展開ではなくコンテンツプロバイダーにとってはビジネスモデルの大転換でもあり、事前に十分な調整が必要なのではないかとということ。

○ 構成員

配付資料2-3のP.7について、予防啓発活動まで行ってらっしゃるとのこと
で非常に素晴らしい活動だと思う。学生からは、情報教育においては、パワーポ
イントの使い方は教わるが、メール等は文字情報であり喧嘩になりやすいこと等
は教えてもらっていないなどと聞く。本取組はどのような要請や背景があって実
施しているのか教えていただきたい。

○ 構成員

現在、e-ネットキャラバンは、資料P.7にあるように、講師として1030名
の認定講師がいる。この取組は電気通信事業者がボランティアで取り組んでいる
ものであり、企業等が無料で社員を講師として派遣する（企業等が旅費・交通費
等を負担する）ということで登録いただいて、動いているもの。小中学校を中心
に昨年度は1000校以上で開催させていただき、電気通信業界の取組として好
評いただいているものである。ただ実態として、全国小中学校数は約3万校を超
えており、これをどうやって全体までに浸透させていくかが現実の課題かと考え
ている。

○ 構成員

当研究会の議論とは違うかもしれないが、文部科学省が高校生の教育課程に入
れることで予防できると個人的には考えているので、1意見として申し上げてお
きたい。

○ 構成員

情報リテラシー教育は重要だと思うので、この研究会において何らかの取りま
とめをするときに、付言するということはあるかもしれない。

○ 構成員

配付資料2-5のP.4の図で、いわゆるB・C型紛争モデルに関連して質問させ
ていただきたいのだが、従来、垂直統合型のモデルであったものが、いわばアン
バンドルの方向に進んでいこうとすると、B型の紛争は今後増加していくとい
うことになるのか、現在の垂直統合型でも紛争として多いのか、教えていただ
きたい。

○ 構成員

今回提示いただいた今後考えられる方向性として、1つはオープン化、プレー
ヤーの多様化もあるかと思うが、もう1つは垂直統合型モデルがもっと増加して
くると思っている。紛争と表現すると語弊があるかと思うが、事業者間でいろ
ろと調整しなければならない事が今後増えてくるだろうと考えている。これま
では、通信事業者は料金サービスモデルで、コンテンツプロバイダーはコンテン
ツのビジネスモデルで、といったように、ある程度領域が分かれていたと思うが、
これがネットワークが並列化していく中で今後は色々なプレイヤーが活躍してい
くことがあると思う。そうなる強い立場にある事業者と弱い立場の事業者と1

対1の関係ではなかなか解決できない問題が増えていくと思うし、今回挙げさせていただいた事例のようなケースもいくつか出てきているという状況である。

○ 構成員

今お話があったような問題については、民間型ADRでは、もしかしたら解決不可能な事案も出てくるかと思う。配付資料2-5のP.4の図、電気通信利用者ADRから上向きの矢印がある。これはどういう意味かということ、いろいろな調整の中で、競争政策上の判断が必要になるケースがあると思う。それを担うのがどこになるのかはわからないが、いずれにしても行政が関与することで決着すべき事案があると考え、矢印をつけた。

○ 構成員

紛争の類型として、B to B等以外で、実際、例えばB to B to Cと言ったケースもある。これは最終的なユーザから、コンテンツ提供事業者を相手にせずレンタルサーバ事業者やホスティング事業者に苦情を言うてくる事例が多くて、例えば、迷惑メール等がそうで、送信主ではなくレンタルサーバやプロバイダーに直接苦情を言うてくる場合が圧倒的に多く、我々も対処しようがない。こういったケースは当然ホームページでもあると思われ、著作権侵害や名誉毀損をしているとユーザが苦情を言うてくるが、コンテンツを提供している事業者が対処しないためにサーバを置いている事業者に苦情を言うてくるケースもある。これ以外にも複雑な類型があるかもしれないが、紛争形態については、直接関係者だけではなく、バックグラウンドや、もう一つ後ろにいる利害関係者も視野にいれた議論が必要だと思う。

○ 事務局

配付資料2-5のP.4右上に記載がある「競争政策上の判断が必要な場合」という点、ここは非常に悩ましいところである。例えば、電気通信事業法の中で、いわゆるドミナント規制があり、その中に禁止行為規定というものがあり、ドミナントな事業者がコンテンツ事業者に対して不当な差別をした場合には、これを排除する行政措置を執ることができるというもの。この場合は、まさに競争政策上の判断で矢印的にも上にいくのだと思います。他方、ノドミナント事業者はどう対処すべきか。真ん中の解決で収まるのか、それとも競争政策上の判断と同じかという論点もあり、どのように問題整理をすべきか検討の必要があるかと思う。

○ 構成員

議論する上でグローバル競争という視点を1つ加えなければならないと思う。岸原構成員の説明資料にあるように、電気通信サービスのモデルは今後大きく変貌していくと思われ、個々のレイヤーにおいては、まだネットワークに関しては日本では携帯電話事業者3社がやっているが、他方、携帯電話端末を見れば海外メーカーのノキア社が入っているし、ポータルサイトを考えてみれば、我々の多くはグーグルを使っているし、eコマースでいえばアマゾンがトップだったりす

る。彼ら事業者が他レイヤーでのプレゼンスを引っ提げて、逆に通信レイヤーをバイパスした垂直統合モデルを仕掛けてきたとき、結局、事業者が何を狙っているかと言えば、ユーザーID とそこに纏わる個人情報とプロファイリングを誰が握るかという競争になってきている。そこを巡る競争で日本人の購買情報・嗜好情報はどんどん海外のサーバに蓄積されていると考えておかなければならない。創業間もないスタートアップ企業が参入しやすい環境になることは素晴らしい利点とも思うが、一方で海外の巨大プレーヤーが参入しやすくなり、参入により引き起こされるであろう様々な問題についても考えておく必要があると思う。問題が発生した時、苦情をどこに持って行けばいいか、また、紛争解決に時間も多く掛かるであろうし、今後の電気通信サービスモデルを睨んだときに欠かせない視点だと思う。

○ 構成員

今おっしゃったグーグルの話は、1番気にかかっているところである。グーグルの検索エンジンでキーワードを入力し、どのくらい検索されているかという情報、これを知財と言うべきかどうかはともかくとして、検索エンジンを利用することで蓄積された情報をランキングしてよいとは誰も言っていない。これと似た事例で、何年か前に問題になった事例で、DNSのトラフィックについてベリサインがメタデータを使ってよいかという争点でアイキャンとの間で、大問題になった事案があった。最終的に実施しなかったが、結局ルートサーバを持っている事業者がDNSのトラフィックとかキャッシュ以外全てを把握できるので。そうすると、どのドメインに対して、どのくらいのアクセスがあるのか状況把握・分析できるのはルートサーバ保持する事業者以外は見えず、垂直統合型モデルになったら、恐らくこうした問題は表面化せず、全くわからなくなり、自由に利用されてしまう可能性が高いと思う。これは消費者も気付かないし、気付いても、どこに話を持って行けばいいかわからない。また状況を把握できても完全に覆せるかどうかさえわからない。こういった知財の積み重ねに対する、ある意味の消費者保護も考えておかないと、取り返しがつかなくなると思う。

○ 構成員

配布資料の配付資料2-5のp.4について、B to Cや、B to B to Cという形のものかもしれないが、表面的にはC to Cだということでもどこも取り上げず、つまり「民民で解決してくださいよ」という問題が電気通信分野ではあるように思える。このため、こうゆう形であれば、C to Cも受けてくれるのではないかなど。実際に電気通信事業者なり非電気通信事業者なりに責任があるように思えるがこの点はいかがか。つまり当該事象は想定しているのか。

○ 構成員

そのような事象も想定されると思う。また、逆に、本来はC to Cの紛争であるがその間にいるB（事業者）に苦情が行ってしまうケースも、本質を見極めるという意味で含めるべきであると思う。

○ 構成員

垂直統合型モデルは、簡単に言うと、語弊はあるが競争阻害的でよろしくないところ、ところがメリットもあるかもしれない、いわゆるワンストップショッピングということで、苦情があれば、まず消費者としては携帯事業者に言い、何とか対処してもらおう（不十分かもしれないが）ということがある。ところが心配なのは、プレーヤーを自由化すると競争が促進されて良いことがある反面、誰に苦情を持って行けばよいかかわからず、消費者の苦情がたらい回しになり、取引先が増加すれば、外部不経済が増え、それが放置されるということがあると思う。そうなる対策を考えなくてはならないと思う。そこで質問であるが、モバイルコンテンツフォーラムの業界で、配付資料2-3にあるような、苦情処理をどうしていくとか、広告表示はこうやっていこうとか、何か取り組みは実施しているのか。

○ 構成員

資料追加すれば良かったのだが、この前、ちょうど携帯電話フィルタリングに関する事があり、第三者機関をコンテンツプロバイダーを中心に様々な企業のご協力を得て、先月5月に設立した。当該活動は、当然フィルタリングによる違法有害対策もあるが、この中で、一定の基準に基づいてサイトの認定という活動もしていくことにしている。これによって、1つは苦情対応窓口、コンテンツ事業者にとって、いわばホットライン的なものを設けるという試みがある。もう一つは、先ほど指摘があった啓発教育、日本では遅れており、学校等でのIT教育でやっているクリックやダブルクリック等の説明ではなく、ネットの利用や国防的な教育などを認定サイトの中で義務化していく予定である。つまり第三者機関が認定した携帯電話サイトの中では、啓発教育プログラムを提供しなければならないとする予定である。認定サイトが増えることによって、インターネット上にはいわば教育機関というか学校がどんどん増えていくということを目指したいと思っている。先ほど指摘があった網羅できないという点も、良い面でもあり問題が起きている理由でもあるが、青少年が携帯のネットのSNSやコミュニティサービスを利用している数が多い、ある年代では利用率が半数を超えているようなものもあるが、ここで認定サイトで提供すると網羅的なことが第1段階でできるのではないかと考えている。ただし、これは携帯電話の中で全てできるわけではないので、先ほど紹介があったe-ネットキャラバンや学校現場の方と連携して何ができるかを同時に検討中である。非常に遅ればせながらで申し訳ないが頑張っている。

○ 構成員

今紹介があった教育プログラムを携帯電話で提供するような取組は外国では実施されているのか。

○ 構成員

モバイルコンテンツがこれほど進んでいるのは日本しかなく、もう一点、青少年がこれほど大規模に利用している国も日本しかない。海外には何も存在し

ないと思われ、海外からも日本がどのように対応するのか注目されているところがあり、逆に日本側から提供できるノウハウになると思うので、単なるビジネス上のコンテンツサービスの優劣ではなく、環境整備のノウハウとして今回整備して、海外に発信していくことができればいいのかなと思う。

○ 構成員

論理的にはADRを設置した方がよいと思われるが、問題は、本当にそれが使われるかどうかだと思う。ドメイン名の世界にもVRPというADRがあるが、あまり活用されていない。もしADRを作るのであれば、最初から議論すべきなのか、途中議論なのかわからないが、利用されるようにしてほしい。また消費者やユーザも知らないから使っていないといった事柄もあるかと思う。

○ 事務局

事務局として、今後、追加でご説明しなければならないこととして、現在の紛争処理委員会がどうゆう風に機能していて、どこに制限があり、どこに制約があるのか等があると思う。また、ADRについて反対意見はほとんどない、作るべきだという意見をご紹介申し上げたが、これは消費者からのご意見として出ているものであり、コストとベネフィットを考慮する必要があると思う。ADR設置を前提として議論を進めるのではなく、バランスをとりながら、メリットとデメリットを冷静に考えていきたいと思うので、それを前提に議論いただければと思う。

○ 構成員

争いとなったらどこかで解決してくれる仕組みがあれば好ましいし、望ましいと思う反面、抽象論ではなく現実的にどのくらいのインパクト、被害の規模があればADRを使うことになるかも検証し押さえておく必要もあるかと思う。非常に軽微な被害ならADRを使わなくてよい、苦情だけ申し出すればよいとする事案もあればADRでどこまで対応するか、この点も今後議論して詰めておく必要があるかと思う。ADRの一つ、消費生活製品のPLセンターでは、苦情や文句は言うが紛争解決としては何も望まないというケースがかなりあり、苦情処理だけでも意味があるとされている。では通信事業分野で、事業者に賦課金を課してどこまでやるのか、やらないのか、少し視野にいれる必要があると思われる。どれくらいのものをどう機能させるか、フィルターをかけてADRの対象にするのかについても議論するべきと思う。

○ 構成員

消費者トラブルの状況を見ると、特に電気通信分野では、事業者にしても、総務省にしても対応が良くないと言う評価が多い。本日紹介された参考資料2-1①でも、苦情対応が悪いという意見が非常に多く見受けられるが、私自身がいろいろなところで見聞きした消費生活センターでの話などでも対応が良くないというものが多い。例えば消費生活センターで紛争解決しようとしても事業者側がそれに慣れていないといったケースがあったり、なかなか話も聞いてくれないケースもあるなどと聞く。消費生活センター等の現状の制度だけでも十分解決でき

る事案が実際どのくらいあるのかという観点で、まだ共通認識ができていない状態ではまだないように思える。現状の制度が十分に機能すれば解決できるのであれば、必ずしもADRは必要ないのかもしれないし、消費生活センター等現状の相談窓口では解決できないものが一定数あるとすれば、これを扱うADR機能が必要という議論もできると思う。今は、もう少し前の段階で、既存の機関が正常に機能した場合どのくらい解決するのか、もう少し検証する必要があると思う。

○ 事務局

例えば我々総務省の苦情相談窓口で受けている苦情相談もあるが、各通信事業者やプロバイダーでどのように苦情相談対応がされているか、個別丁寧に検証していく必要もあるかと思う。その中でご指摘があったように、どういう風に苦情相談をカテゴリー分けしなければならないかも考えつつ、そこの兼ね合いも踏まえてもう少しバランス良く議論を進めたいと思う。また、もう少し検証して潰しておかなければならない論点もあるかと思う。

○ 構成員

おっしゃるように実証研究することが大切だと思う。企業でもお客様相談室にかなり力を入れているし、コールセンターの皆さんも泣きながら頑張っているといった実情もあると思うので、その辺のプレゼンも聞いてみたいと思う。あと、ADRの法制度について、今回のプレゼンでは民間・行政型ADRの説明があったが、もう少し一般的に言われるADR機能について、専門性、迅速性といった良さやデメリット等を前提にしつつ議論ができればと思う。

○ 構成員

消費生活相談員の立場から現場のことを申し上げると、ADRという議論以前の話になるかと思う。現実には消費生活センター等での対応の限界として、例えば海外サイトや、外国語を使ったネットショッピング等の相談では、相談員も時間的なことも含めてもお手上げだったりする。また、事業者にあっせんしようとしても電子メールでしか対応や苦情相談を受け付けないという事業者もいる。別の事業分野では、消費生活センターには、あっせん専用の電話番号を教えていただいている場合もある。消費者から通信関連の苦情は非常に多いので、私どもの希望としては、配付資料2-5のP.4にある一番下のグリーンの部分、消費者相談窓口の充実と言うか、そここのところの工夫がまず必要なのかなと思う。例えば、消費生活相談センターでは解決が難しい海外サイトなどの事案は、総務省の電気通信相談センターに行けば解決の道が図られるということになればよいと思う。相談現場の感覚では、軽微と申し上げるのは変であるが、個々のトラブル事案としては、ADR以前の、事業者の対応等に問題があると思われる相談が数多く寄せられているというのが実情ではないかと思う。

○ 構成員

今回の報告は、もしADRを新設する事になったとすればという前提で提案したもの。この方向で確定したという訳ではもちろんない。もしADRという

仕組みは使えそうだとということになれば、次にやるべき事は、実際に何が起きているか、何がどこまで解決されていて、どこに問題点が残っているのかを検証していくことだと思う。実際の紛争事案に適したものを作らないと絶対に使われない。コストが得られる利益に見合わない場合もあるので、合意ができたところから始めるべきだと思う。

○ 事務局

エビデンスを、あるいはデータを収集していく中で出てこない部分も実はあるのかなと思う。例えばモバイル分野で、キャリアとコンテンツプロバイダーの関係を考えると、コンテンツプロバイダーが何らかの紛争の仕組みがない中で、本当に声を上げられるのかという問題がある。従って、確かに声なき声もあるという点も認識している。

○ 構成員

ぜひ、企業のカスタマーサービス担当者よりも、消費者相談センターの窓口でどういった相談事例が挙がっているのか具体例をご紹介いただける機会を設けていただきたいと思う。ADRを作るか作らないかという議論もあるが、配付資料2-5のP.4下部にあるように、本当は消費者生活センターでも十分解決できるはずなのに、現実には電気通信事業者側の対応に問題があるのか、場合によってはもっと違う理由があるのかもしれないが、何かの障害があって紛争が解決しないのか、実態を把握して議論する方が合理的で前向きな議論が出来ると思う。私の知り合いの弁護士仲間何人かで消費者相談窓口担当者の方と定期的な意見交換を設けているが、会合の最後は愚痴を聞かされることが毎回ある。ただ話を聞いていると、どこに問題点があるのか何となくでも理解できてくるので、ぜひ皆さまにも、どこに問題点があるのかを把握するためにも、紹介いただける場をご検討いただければと思う。そうすることで本当にADRを用いて解決すべき事案とそうじゃなくてもできる事案など、具体的な中身ももう少し明確になるかと思う。

○ 構成員

今のご意見に加え、私も色々なところで相談員から話を聞いている。先ほど、事業者にも大規模事業者なものから小規模なものまであるとご紹介いただいたが、その大きな規模の事業者の場合であるが、コールセンター等の担当者は苦情相談を受け付けるだけで、解決権限がないように思われる。例えば携帯電話事業者等が、自社に寄せられた苦情相談に対して、どう対応しているか、誰がどのように決定権限を持ってしているのか、実態をご説明いただきたいと思う。そうすることで、もう少し現状の仕組みでも解決できるところがあるのかどうかということを検証したいと思う。

○ 構成員

今のご意見を聞いていると、最初の接点、つまり、どんな苦情が出てきているのか、それに対してどのような対応をしているのかなど、もう少し現実を把握し

た上で議論を進めていく必要があると思う。これは1つ宿題として事務局にはお願いしたいと思う。

○ 事務局

皆さまからいただいたご意見のとおり、実態がどうなっているかということを経済情報共有することが必要だと思うので、次回以降準備し、ご提示したいと思う。

(5) その他

- 次回開催は7月上旬を予定。議題として構成員からのプレゼンテーション及び本日の議論で持ち帰りとなった事案について御報告できればと思う。日程調整等は事務局から追って連絡させていただきたい。

—以上—