

意見書

平成26年11月10日

総務省総合通信基盤局

電気通信事業部消費者行政課

料金サービス課 御中

郵便番号 102-2285

東京都千代田区六番町 15

プラザエフ 6階

特定非営利活動法人 消費者機構日本

理事長 芳賀 唯史

(担当者 武田 智直)

電話番号 03-5212-3066

takeda@coj.gr.jp

「ICT サービス安心・安全研究会 報告書」(案)に関し、別紙のとおり意見を提出します。

章	項目	頁	該当部分	意見
	はじめに	2	総務省においては、本報告書に示した考え方を踏まえ、消費者保護ルールの見直し・充実等に向け、電気通信事業法（昭和59 年法律第86 号）をはじめとする関連法令の改正等、制度規律による実効性の確保を含め、具体的な制度設計を行うことが適当である。また、関係団体、電気通信事業者、代理店等においても、総務省を含め、関係者の間で十分な連携を図りながら、本報告書に示した考え方を踏まえた具体的な取組を早急に行うことを期待する。	<p>総論について賛成である。ただし、下記の各項目に記述した意見について、十分に検討されたい。</p> <p>（理由）</p> <p>電気通信サービスの技術革新のスピードは速く、事業者と消費者間の情報力格差が著しく大きくなっている。そのことに対応した説明義務や契約ルールが定められていないことが、消費者からの苦情・相談の多発という結果になっており、早急に対策をとることが必要である。</p> <p>また、主要3社の料金体系は横並びで、自社の顧客を囲い込むために解約違約金を設定したり、端末に SIM ロックをかけている。これらの営業政策によって、一度契約した消費者が、自由にサービスを選択する途を閉ざす一方、長期に契約を継続している顧客へのサービスはなく、新規契約者を獲得するために多額の費用を使う構造になっている。あらためて、消費者が、自らの電気通信サービスの利用形態に応じて、合理的な選択ができる環境を整備し、事業者間の適正な競争が行われる市場にしていく必要がある。</p>
1章	2.1. 適合性の原	5	電気通信事業者及び代理店は、高齢者、未成年者、障害者等のように説明に当たって特に配慮が必要と考えられる	<p>賛成である。</p> <p>（理由）</p>

則		<p>利用者に対し、その利用者の知識、経験、契約目的等に配慮した説明を行うことが求められると考えられることから、いわゆる適合性の原則を踏まえた説明を行わなければならないことを制度化することが適当である。</p> <p>その際、当初購入する意図がなかった電気通信サービスについて勧誘等がなされる場合においては、利用者が契約を行う目的を踏まえ、十分に契約内容を理解し、そのサービスを必要とするかどうかも含め、利用者が適切に判断できるような説明を行うことが適当である。</p>	<p>電気通信サービスの複雑さや新奇性から、適合性の原則をふまえた説明は必須である。</p> <p>また、店頭でスマートフォンの契約に向いても、付随する有償のアプリやフォトフレーム等、契約を想定していない商品・役務について必ず勧められるといった状態になっている。この場合、利用者が必要性和費用負担、その他のデメリットを比較考量して冷静に判断できるようにすべきとの趣旨に賛同する。</p>
2.2 書面交付	7	<p>利用者が契約内容を適切に理解し、契約後にトラブルがあった場合に正確に契約内容を確認するためには、電気通信事業者及び代理店が、個々の契約者の電気通信サービスの提供に係る契約内容を分かりやすく記載した書面の交付をしなければならないことを制度化することが適当である。また、電気通信サービスの提供に係る契約以外のオプションサービス等についても、同一の書面に一覧性を持って記載する等の取組を行うことが適当であると考えられる。</p>	<p>賛成である。</p> <p>(理由)</p> <p>消費者が契約内容の理解と、契約後の確認ができるよう、事業者が書面交付義務を課すことは必要である。また、オプションサービスも、一覧性を持って、その契約期間、利用料、解約料、無料で解約できる期間を明示し、後日の消費者の解約の判断に資するようにすべきである。</p>
2.3. 広告表示	9	<p>第三者機関である「広告表示アドバイザー委員会」による「広告自主基準」遵守のチェックの状況や、景表法に基づく調査権限を総務省が行使することが可能となったことも踏まえ、電気通信事業法及び景表法に基づく迅速かつ的確な法執行を通じ、電気通信事業者等の広告表示等の</p>	<p>賛成であるが、「広告自主基準」に関しては規定に反した行為を行った事業者名公表など、自主規制の効果が対外的にも明らかになるような仕組みを検討されたい。</p> <p>(理由)</p> <p>「広告自主基準」については、会員企業の景表法違反行</p>

		適正化を図ることが適当である。	為などを契機に見直しがすすめられていることが確認できる。しかし、「広告自主基準」が、どのような効果を有してきたか対外的にも示し、「広告自主基準」の有効性が検証できるようにすべきである。そのためには、違反事例の公表（事業者名含む）が必要である。
3.1. 禁止行為・ 取り消しル ール	11	<p>提供条件の説明が必要とされる事項のうち、利用者の契約締結の判断に通常影響を及ぼすべき重要事項を可能な限り具体的に列挙し、明確化を図った上で、これらの事項に関する不実告知又は不利益事実の不告知を禁止することが適当であると考えられる。その上で、事業者による当該禁止行為違反といった一定の行為により利用者が誤認した場合の取消について検討することが適当である。</p> <p>また、電気通信サービスの提供に係る契約の勧誘において、他の同様のサービス、利用者の環境との関係、セット販売を行うサービス等の周辺状況も含めて、電気通信サービスの提供に係る契約締結の誘因に関する説明が多く行われている状況にある。このような説明において、不実告知が行われた場合に対処するため、必ずしも契約対象であるサービスの「内容」や「取引条件」とはならない契約締結に至る動機に関する事項に関しても、販売形態にかかわらず、提供条件の説明時の不実告知を禁止することが適当であると考えられる。その上で、事業者による当該禁止行為違反といった一定の行為により、利用者が誤認した場合</p>	<p>賛成である。ただし、取消権等の民事効の付与については、消費者契約法の改正に関する検討を待たず、電気通信事業の特殊性を考慮し、早急に検討すべきである。</p> <p>また、禁止行為として定められた事業者の行為については、消費者団体訴訟制度の差止請求の対象とすべきである。（理由）</p> <p>消費者契約法は、消費者取引に係る一般法であり、すべての消費者取引に適用されるものである。一方、電気通信サービスの特徴は、その複雑さと新奇性にあり、説明義務は消費者契約法に比しても過重されるべきであることから、勧誘時の禁止行為についてもより幅広く定めることが必要と考えられる。すでに消費者からの苦情・相談が多数発生していることを考えても、電気通信サービスの特殊性をふまえ、早期に禁止行為について定めるとともに、取消権等の民事効果を付与すべきである。</p> <p>また、MVNO等の分野で、新規参入が相次ぐことを考えると、行政指導に加えて適格消費者団体による差止請求権の行使により事業者の行為の適正化をはかることが有効であ</p>

		の取消について検討することが適当である。	る。ちなみに特定商取引法においても、勧誘時の禁止行為については、差止請求の対象とされている。
3.2. 初期契約解除ルール	14	<p>固定系サービス・無線系サービスを問わず通信速度がいわゆるベストエフォート型である、無線系サービスは具体的なサービスエリア等の問題により、実際に利用しないと電気通信サービスの品質を十分に把握できないといった側面を有する電気通信サービスの基本的特性を踏まえれば、契約の拘束力を当然に認めてそれを存続させなければならないとすると利用者の不利益が大きい。そこで、契約の内容やサービスの品質について納得できるまでの契約初期の間には、契約の拘束力から離脱する道を用意することが適当である。これが初期契約解除ルールであり、販売形態によらずに導入することが適当である。（中略）</p> <p>また、サービス利用時の利用料、端末・端末付属品やオプションサービスの取扱い等についても、電気通信事業者等及び利用者における公平な費用負担の在り方と併せて詳細に検討することが適当である。（中略）</p> <p>端末等の物品に関する初期契約解除ルールの取扱いについては、主要事業者で試用サービスが実施される方向であること等を踏まえ、店舗販売の場合における端末等の物品に係る制度化は、現時点では行わないこととし、当面、第2章2.2において示されたSIMロック解除等の推進の事業者の取組状況等を注視することとする。</p>	<p>賛成である。ただし、店舗販売の電気通信端末についても初期契約解除ルールの対象とするか、電気通信端末をSIMフリーにするか、いずれかの対応をとることを事業者の義務とするべきである。</p> <p>また、初期契約解除ルールに反する契約条項については、消費者団体訴訟制度の差止請求の対象とすべきである。</p> <p>（理由）</p> <p>電気通信役務はベストエフォートが前提となっている、また移動体通信においては、消費者の生活環境によって、例えば自宅で使用できないといった事情があっても、解約時に違約金がかかってしまう現状がある。</p> <p>このような通信役務の特性である不安定な通信状況が生ずるリスクをすべて消費者側に負わせ、契約の安定性をはかっているのが現状である。</p> <p>特定商取引法における特定継続的役務と同様、実際に契約してみなければどのような品質であるかが確認できないことから、販売形態によらず初期契約解除ルールを導入することが適当である。</p> <p>ただし、初期契約解除ルールを実効あるものにするには、店舗販売の電気通信端末についても契約解除し返品できるようにするか、電気通信端末を契約解除時にはSIMフ</p>

		<p>なお、今後、店舗販売の場合には、電気通信サービスの提供に係る契約の初期契約解除後に、利用者の手元に端末が残ることとなる。当該端末について、SIMロックがかけている場合、他の電気通信事業者では利用できないため、事業者においては利用者の求めに応じてSIMロック解除に応じることが必要と考えられる。</p> <p>このほか、端末等の物品に係る制度化を行わないこと等に起因する苦情・相談が発生した場合には、事業者、代理店が苦情・相談等の減少に自主的に取り組むことを期待し、その効果等を本研究会等の場において注視し、仮に、そうした取組では十分でないということになった場合には、中間取りまとめにおいて示されたような制度的措置の検討を改めて行うことが適当である。</p>	<p>りにするか、いずれかを事業者の義務とするべきである。</p> <p>今回の報告案では、店舗販売の電気通信端末については、現時点では、初期契約解除ルールの対象としないとのまとめとなっている。しかし、現在のようにほとんどの電気通信端末にSIMロックがされていることを考えると、通信役務の解除をしても使用できない電気通信端末が手許に残り、その代金は支払い続けなければならないという不合理な事態が発生する。</p> <p>本来、電気通信端末は、通信役務契約に係る関連商品と言え、特定商取引法同様その契約解除による返品を認めるべきである。少なくとも、電気通信端末のSIMロックを解除して、別の通信事業者と契約すれば使用できるようにすることが必要である。</p> <p>初期契約解除ルールに反する契約条項の使用については、当然、行政指導の対象となると考えられるが、MVNO等の分野で、新規参入が相次ぐことを考えると、行政指導に加えて適格消費者団体による差止請求権の行使により事業者の行為の適正化をはかることが有効である。特定商取引法においてはクーリングオフや中途解約時の違約金算定ルールを定めているが、その定めに反し消費者に不利な契約条項については、消費者団体訴訟制度の差止請求の対象としている。</p>
--	--	---	---

3.3.1 期間拘束・ 自動更新付 契約	23	期間拘束・自動更新付契約に関する提供条件の説明方法や更新月のプッシュ型通知の方法等について、改善されることが必要である。	<p>期間拘束付契約は自動更新をすべきではない。 (理由)</p> <p>現在の期間拘束付契約（中途解約時には違約金が発生する契約）を自動更新とする仕組みによって、消費者は他の事業者を含めた選択を限定された期間にしか行うことができないため、消費者の選択の権利を損なっており、ひいては公正な競争が行われる市場形成の支障となっている。</p> <p>期間拘束付契約を更新したいのであれば、自動更新ではなくあらためて契約内容を提示し、消費者の同意のもとに更新すべきである。その際には、消費者が期間拘束付契約か期間拘束のない契約（中途解除しても違約金が生じない契約）のいずれかを選択できるようにすべきである。</p> <p>あわせて、解約違約金なく他の事業者に変更できる期間を数か月設けることや、拘束期間を1年程度にすることなど、消費者の選択の機会の確保のための方策を検討されたい。</p>
3.3.2 オプションサー ビス契約	25	オプションサービス等の契約の無料期間終了後には、例えば自動で契約が継続するのではなく、一度契約が終了し、継続利用を希望する場合には契約の申込みを行うことを必要とする等の利用者の利用意思を確実に確認する取組を推進していくことが適当であると考えられる。	<p>賛成である (理由)</p> <p>そもそもオプションサービスは、本体契約の締結時に、突然持ち出され、割引という誘引で契約したものであるから、無料期間終了後にあらためてそのサービス自体の利用意思を確認した後、有償の契約に移行すべきである。</p>
4.1.	26	事業者による自主的な取組によっても、執ような勧誘が	賛成である。本報告書（案）でも述べられているように、

再勧誘禁止		行われたとの苦情・相談が未だに寄せられている現状を鑑みると、勧誘拒否の意思を表示した利用者に対する再勧誘を禁止することを制度化することが適当である。	電気通信事業者にとどまらず代理店も含め再勧誘の禁止が順守されるよう制度を検討されたい。
4.2. 代理店監督制度	30	利用者利益の保護や電気通信分野における消費者保護規定の実効性を担保するためには、代理店に対する監督制度を設けることが適当である。	賛成である。本報告書（案）でも述べられているように、利用者保護規定が実効性のあるものとなるよう二次以降の代理店にも監督がしっかり及ぶよう対処されたい。
5.2.1 第三者機関の運営者	34	電気通信分野に関しては、サービスを構成する技術が高度かつ複雑であって、事業の枠組みや消費者との契約の在り方に特徴的な面があることを踏まえれば、これらについて専門性を有する者が対応する必要がある。この点、民間における高度な専門的知見を活用した迅速な対応や、業界の実情に応じた柔軟な運用が期待できる点で、一般的には、業界団体等による民間型とすることが適当であると考えられ、第三者機関による紛争の解決、予防が業界の信頼性向上に資することを踏まえれば、その利益を受ける業界団体等において第三者機関を運営することに合理性が認められると考えられる。そして、民間型の手続によることとした場合には、手続の中立性・公平性を確保するため、必要に応じて、学識者・弁護士等の外部有識者を手続実施主体に加えること等も考えられる。	民間型第三者機関による苦情・相談処理体制を構築することに賛成であるが、業界団体等が設置する場合に、消費者からの信頼性を確保することが必要である。そのために、学識者・弁護士・消費生活相談員等の外部有識者が複数名手続きに参加する体制を確保するよう義務付けるべきである。
5.2.2. 第三者機関	35	この点についての検討に当たっては、取引実態、紛争解決手続の内容、利用者の利便性、第三者機関の迅速な設立	業界 ADR の取り扱い事項に、不払い情報交換制度に関する紛争を加えるべきである。

<p>において取り扱う紛争の範囲</p>		<p>を行うことが可能な紛争範囲等も踏まえ、関係機関、団体等の間での効果的な連携の在り方を検討していくことが現実的ではないかと考えられる</p>	<p>(理由)</p> <p>不払い情報交換制度により、通信料金を滞納したまま事業者から契約解除された場合は、電気通信事業者間で不払い者として情報が共有され、他社において新規の契約を締結することができない。この制度は、複数の事業者を渡って不払いを続ける悪質な消費者への対処のために設けられた制度である。しかし一方で、料金の請求内容について争いがある場合にも、訴訟に至らなければこの制度の対象となってしまうことから、訴訟提起までを考えない消費者にとって、請求内容を争うことについて強い萎縮効果が働く制度となっている。</p> <p>同制度は、電気通信事業者協会で運営されているものであるが、同制度によって交換されている情報の内容に不服がある等の苦情申し立て窓口は、各事業者になっている。料金の請求を巡って紛争状態にある相手方事業者に対し、同制度の運用等についての苦情も申し立てをしなければならぬという現在の運用は、消費者にとって納得しがたく、ひいては同制度の信頼性を損ねる結果になっている。</p> <p>電気通信事業者協会が運営することになるであろう業界ADRの取り扱い事項に、不払い情報交換制度に関する紛争も加え、同制度の運営の透明化をはかるべきである。</p>
<p>5.2.3 紛争解決手</p>	<p>35</p>	<p>電気通信サービスに係る紛争対象は一般的には少額であることが多いため、手続費用や解決までの時間を考慮す</p>	<p>賛成であるが、仲裁手続を採用するかは否かは、より慎重に検討すべきである。</p>

	続		ると、必ずしも簡易・迅速な解決が訴訟によっては図りにくい場合が多いと考えられる。他方で、第三者機関が相談・助言を行うだけでは、紛争解決に至らない場合も想定され、あっせん・調停や仲裁等の手続も視野に入れて検討することが考えられる。	(理由) 仲裁法付則第 3 条では、消費者契約における仲裁について特例を設け、仲裁合意は消費者から一方的に解除できることを定めている。これは、消費者の裁判を受ける権利を十分に保障するための規定である。この規定の趣旨をふまえ、電気通信サービスに係る紛争に関して、仲裁手続を導入することについては、そのメリット・デメリットも含め慎重に検討すべきである。
2 章	2. SIM ロック 解除等	42	したがって、最近のモバイル通信の技術、サービス、市場環境、海外との交流の増加等の変化を踏まえれば、事業者は、端末に最初から SIM ロックをかけないか、仮に SIM ロックをかけるとしても、少なくとも一定期間経過後は、利用者の求めに応じ迅速、容易かつ利用者の負担なく解除に応じることが適当である。	賛成である。 繰り返しになるが、上記の初期契約解除時には、SIM ロック解除を行うよう義務付けるべきである。 なお、SIM ロック解除によって、消費者はあらたに他のキャリアや MVNO 等の事業者と契約を結ぶことが容易になるが、一方で青少年保護のフィルタリングがおざなりとならないよう、対策を講じるべきである。

<記載要領>

- ・意見が 1000 字を超える場合、その内容の要旨を添付してください。
- ・「ページ」欄は、該当部分の先頭ページを必ず御記入ください。
- ・「項目」欄は、上記例示にならない、必ず御記入ください。細項目（2.1.1., 3.2.1.1. 等）については、更に欄を分けて御記入ください
- ・「該当部分」欄は、御意見の対象となる記述を引用してください。 ・「意見」欄は、御意見の具体的内容を記述してください。