



電気通信サービスにおける 消費者保護の歴史と現状

齋藤 雅弘 Saito Masahiro 弁護士

日弁連消費者問題対策委員会委員、国民生活センター客員講師のほか、一橋大学法科大学院、早稲田大学法科大学院・法学部、亜細亜大学法学部の非常勤講師(消費者法)、総務省「ICTサービス安心・安全研究会」消費者保護ルールの在り方に関する検討会「専門委員(～2022年6月)

離れた人同士で意思や感情、事実などの情報を伝達し合うことを「通信」と呼びますが、電話、メール、SNSなど私たちは日常生活の中でさまざまな方法で通信を行っています。手紙のように情報の媒体に「もの」を使う場合もありますが、電気と磁気の物理的な性質を利用して行うのが「電気通信」です。歴史的には「電信」、次に「電話」が発明され、電波による無線通信の実用化を経て、電気通信は急速な発達を遂げてきました*1。現代では、情報処理技術の驚異的な進歩と相まって、インターネット(以下、ネット)など高度情報通信技術(ICT: Information and Communication Technology)に立脚した情報通信ネットワークは社会の重要なインフラとなっています。

電気通信役務(サービス)の現状

私たちが電気通信をするには、電話機やスマートフォン(以下、スマホ)等の通信端末を用意してそれを回線へ接続し、通信の媒介を行う電気通信役務の提供を受けることが必要です。

電気通信役務は、わが国では電気通信事業法(以下、事業法)に基づき電気通信事業者(事業法2条5号)によって提供されています。事業法が対象とする「電気通信」は、①有線無線その他の電磁的方式により、②符号、音響または影像を送り、伝え、または受けることと定義されています(事業法2条1号)。有線か無線かは関係なく*2、電気と磁気に関する物理的性質を利用

する方法で符号、音響等の情報を送ったり受けたりすることを意味します。このような「電気通信」を行うための機械、器具、線路その他の電氣的設備(同条2号)を用いて、他人の通信を媒介すること、その他電気通信設備を他人の通信の用に供することが「電気通信役務」です(同条3号)。事業法が対象としている具体的な電気通信役務の種類は、次頁の表のとおりです(事業法施行規則(以下、省令)別添の「様式第4」)。

これらの電気通信役務を他人の需要に応ずるために提供する事業が「電気通信事業」ですが(事業法2条4号)*3、電気通信事業は登録制(同法9条)または届出制(同法16条)となっています。

電気通信役務(以下、電気通信サービス)には、大きく分けると固定電話・光回線(FTTH)などの固定系サービスと、携帯・スマホや無線ルーター等の移動系サービスの2つがあります。いずれも高速通信が可能なものが急拡大しています。2019年における固定系サービスの契約数は約3300万件ですが、超高速ブロードバンドが利用可能な世帯の割合は2015年には99.9%を超えています。移動系(モバイル)通信の拡大はさらに著しく、2020年末の携帯電話サービスの契約件数は単純合計で1億9120万件、無線ルーターなどのBroadband Wireless Access(BWA)サービスが7438万件と飛躍的に伸びています。ネット利用者数は、既に2010年の段階で携帯等のモバイル接続がPC接続(固定系)を追い越し、その差が拡大しています*4。このようにICT

*1 電気通信と放送の歴史については、齋藤雅弘『電気通信・放送サービスと法』(弘文堂、2017年)1ページ以下を参照

*2 無線通信については電波法が規制しており、周波数300万MHz以下(波長では1mm以上)の電磁波の送信には電波法が適用される(電波法2条1号)

*3 ただし、放送法の規定する放送事業に該当するものは除外(事業法2条4号括弧書き)

*4 総務省『令和3年版 情報通信白書』(2021年7月)11～13ページ

表 電気通信役務の種類(省令様式第4)

1	加入電話	
2	総合デジタル通信サービス(中継電話又は公衆電話であるもの及び国際総合デジタル通信サービスを除く。)	
3	中継電話(国際電話であるものを除く。)	
4	国際電話等	国際電話 国際総合デジタル通信サービス
5	公衆電話	
6	携帯電話	3.9-4世代移動通信システムを使用するもの 第5世代移動通信システムを使用するもの 3.9-4世代移動通信システム又は第5世代移動通信システムを使用するもの以外のもの
7	PHS	
8	IP電話	当該IP電話の提供のために電気通信番号規則別表第1号又は第6号に掲げる電気通信番号を使用するもの 当該IP電話の提供のために電気通信番号規則別表第1号又は第6号に掲げる電気通信番号を使用するもの以外のもの
9	ワイヤレス固定電話	
10	衛星移動通信サービス	
11	FMCサービス	
12	インターネット接続サービス	
13	FTTHアクセスサービス	共同住宅等内にVDSL設備その他の電気通信設備を用いるもの以外のもの 共同住宅等内にVDSL設備その他の電気通信設備を用いるもの
14	DSLアクセスサービス	
15	FWAアクセスサービス	
16	CATVアクセスサービス	
17	携帯電話・PHSアクセスサービス	
18	3.9-4世代移動通信アクセスサービス	
19	第5世代移動通信アクセスサービス	
20	ローカル5Gサービス	
21	フレームリレーサービス	
22	ATM交換サービス	
23	公衆無線LANアクセスサービス	
24	BWAアクセスサービス	全国BWAアクセスサービス 地域BWAアクセスサービス 自営等BWAアクセスサービス
25	IP-VPNサービス	
26	広域イーサネットサービス	
27	衛星アクセスサービス	
28	専用役務	国内電気通信役務であるもの 国際電気通信役務であるもの
29	アンライセンスLPWAサービス	
30	上記1から29までに掲げる電気通信役務を利用した付加価値サービス	
31	インターネット関連サービス(IP電話を除く。)	
32	仮想移動電気通信サービス	携帯電話に係るもの PHSに係るもの ローカル5Gサービスに係るもの BWAアクセスサービスに係るもの
33	ドメイン名電気通信役務	第59条の2第1項第1号イに掲げるもの 第59条の2第1項第1号ロに掲げるもの 第59条の2第1項第2号に掲げるもの
34	電報	受付及び配達業務を行う場合 受付及び配達業務を行わない場合
35	上記1から34までに掲げる電気通信役務以外の電気通信役務	

を支える通信インフラは通信の超高速・大容量化とモバイル化の進展が極めて顕著です。

電気通信サービスの消費者トラブル

電気通信サービスの契約件数の急拡大とそれに伴う高速・大容量化やモバイル化等を含むサービスの多様化に伴い、消費者トラブルも増加し、さまざまな対策にもかかわらず苦情相談件数が高止まりの状況にあります^{*5}。

消費者庁や国民生活センターのまとめでは、2020年は「通信サービス」の相談が15.4万件と消費生活相談の中で最多となり^{*6}、なかでも光回線などの「インターネット接続回線」と、スマホ・携帯やモバイルデータ通信などの「移動通信サービス」の相談が増えています^{*7}。

最近の相談内容としては、①高齢者がスマホや高性能の通信端末に未習熟で知識も乏しいことに乗じたセット契約やオプション契約をめぐるトラブル事例^{*8}、②電話勧誘で光回線をアナログ回線に戻せば料金が安くなるなどと勧誘され、手続き代行やコンサルタント契約、内容の詳細が不明なオプションサービスなどの不要な契約をさせられたり、かえって高額な契約をさせられてしまった事例^{*9}、③NTT東西の固定電話回線のIP網への移行に便乗し「このままでは固定電話が使えなくなる」など消費者の理解や知識の不足に付け込む光回線の勧誘事例^{*10}等が目立っています。

また、総務省の「消費者保護ルール実施状況のモニタリング定期会合」^{*11}で報告された苦情・

^{*5} 最近の苦情相談の傾向については、差し当たり注11の総務省「消費者保護ルール実施状況のモニタリング定期会合」第12回会合の資料「苦情相談の傾向分析の結果について」https://www.soumu.go.jp/main_content/000793845.pdf 参照

^{*6} 消費者庁『令和3年版 消費者白書』20ページ。なお、2020年の全国の消費生活相談(PIO-NET)の件数は93.4万件で、そのうち「通信サービス」の相談は16.5%を占めている

^{*7} 国民生活センター『消費生活年報2021』7ページ

^{*8} https://www.kokusen.go.jp/news/data/n-20180913_1.html

^{*9} https://www.kokusen.go.jp/news/data/n-20211209_1.html

^{*10} https://www.kokusen.go.jp/news/data/n-20220426_1.html

^{*11} 事業法2016年改正後の法執行の適切実施および制度の実効性の確保のため、事業法に関する消費者保護ルールの実施状況のモニタリングを実施して、その結果を総務省および有識者、事業者団体、消費者団体間で共有・評価等を行うために定期的に開催されている会合
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/shouhisha_hogorule/index.html

相談等や「電気通信消費者支援連絡会」*12で報告されたものは、④「希望していた料金プランが適用になっておらず、請求があって初めて気づく「違約金なしの解約が可能だと思ったができなかった」など、取引や契約条件の誤解・勘違いによるトラブル、⑤契約の申込みはウェブ入力などで簡単にできるが、解約やトラブル時にはオンラインのメールやチャット等での申し出しが受け付けない(電話は不可)ため、これらの取り扱いや操作に不慣れな高齢者等に戸惑いや不満を生じさせ解約に繋がっているもの、⑥申し込んだ覚えのないSIMが届き、問い合わせしたくても方法がオンラインに限定されていて、パソコン・スマホの扱いに不慣れな利用者の対応が困難な事例、⑦格安スマホに乗り換えようとした高齢者が、契約申込みは完了しても、いざ使用を開始する段になって通信設定ができず、事業者に相談したくても電話が繋がらず、サポートが受けられないため、結局、使用できないなどの苦情やトラブル事例があります。

これらの苦情・相談等の実情を踏まえると、電気通信サービスや端末利用それ自体およびこれらの契約についての知識、経験や習熟が十分でない利用者(特に高齢者に顕著*13)に対する説明の不十分さなどを原因とする誤認、契約意思が十分に形成されていない状態での契約などに起因する苦情・トラブルが目立ちます。また、契約の申込み、解除・解約の手続きや電気通信サービスの適切な提供を受けるため必要な通信設定や端末機器の使用方法などのアフターケアをめぐる苦情・相談も目立っています。さらに、最近、これらの苦情・相談の場面で顕著となっ

ているのは、ショップでの面談や電話による対応ではなく、SNS(チャット、メール)やウェブ上での操作など、^{あらかじめ}予め知識・経験、習熟性が必要な操作や対応を行うことを余儀なくされ、そのためいっそう消費者の苦情に繋がり、トラブルを増加させている現状がみえてきます。

電気通信事業の歴史と消費者保護

電気通信サービスにおける消費者保護は、事業法の制定当時は中心的課題とは考えられていませんでした*14。この点を、わが国の電気通信事業および事業法の制定・改正の歴史から確認しておきます。

日本の電気通信事業は、次頁の図1のとおり、明治時代に電報、電話から始まっています。太平洋戦争の敗戦後も、しばらくは国や公法人(電電公社)が事業を担う国営・公営の時代が続き、1984年に事業法と日本電信電話株式会社法が制定され、電電公社の民営化と許可制の下で私企業の電気通信事業への参入が認められ、その後、事業法改正によって2004年から電気通信事業が許可制から登録・届出制となり、新規事業者の参入が一気に進展しました。

電気通信事業は、このように国の独占事業から始まり、電気通信事業を適切に行える事業者だけに事業展開を認める許可制となり、そして例外に該当しない限り原則として誰でも電気通信事業を遂行できる登録制・届出制に変更されてきました。その背景には、電気通信事業の政府規制を緩和・撤廃して参入を自由にし、各事業者による自由かつ公正な競争を通じて安価で品質のよい電気通信サービスを提供できるよう

*12 電気通信分野における消費者利益の向上を目的とし、消費者関係施策の一体的推進に取り組む場として、総務省が各総合通信局等の管内の消費生活センター、電気通信事業者、国等の関係者により、年2回、継続的に開催している意見交換会
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/d_syohi/renrakukai.html

*13 2021年度上期のモニタリング結果の分析でも、MNOサービスとFTTHサービスについては、MVNOサービスと比較すると、70歳代以上における苦情相談の比率が相対的に高い割合となっていること、FTTHサービスの「電話勧誘以外」を発生チャネルとする60歳代以上からの苦情相談の割合は27.7%であり、電話勧誘に係る苦情相談における60歳代以上の割合は顕著に高い状況にあるとの分析がされている
https://www.soumu.go.jp/main_content/000793845.pdf

*14 事業法は電気通信サービスの提供を受ける相手方やサービス提供契約の相手方当事者は「利用者」という文言で規定しており(事業法1条など)、そもそも「消費者」とか「事業者」というような当事者の属性で区別して規定していない。電気通信サービスが社会のインフラであることも関連するが、サービス提供の相手方には国や自治体、大企業はもとより、個人の場合も大人から子どもまで幅広くサービスを享受し得る主体を含むものとして扱っている。そのため事業法の消費者保護のための規定は、消費者か否かとは異なる基準で「利用者」の中から保護をすべき対象を切り分けて適用されるようになっており、これらの保護規定は消費者契約法と同様の「消費者」に限定されて適用されるわけでもない

図1 電気通信法制の歴史と変遷

(日本の電気通信サービスのはじまり) ・電報→1869(明2)年東京-横浜間 ・電話サービス→1889(明22)年東京-熱海間で実験、1890年東京-横浜間(通信省)		時代区分
(法制の歴史と変遷) ①1943(昭18)年運輸通信省(通信省+鉄道省)外局の通信院→1945(昭20)年通信院に ②1946(昭21)年通信院→通信省、1949年郵政省と電気通信省に ③1952(昭27)年「日本電信電話公社法」制定→電気通信省から電電公社が業務承継、電気通信監督及び電波管理行政は郵政省へ ④1953(昭28)年「公衆電気通信法」と前年の「国際電信電話株式会社法」制定により国内電信電話業務→電電公社、国際電信電話業務→国際電信電話株式会社(同法に基づく特殊会社)に移管		国営・公営の時代
⑤1984(昭59)年「電気通信事業法」「日本電信電話株式会社法」制定(翌年施行) ⑥1987(昭62)年第二電電、日本テレコム、日本高速通信参入 ⑦2003(平15)年7月電気通信事業法の一部を改正する法律(平成15年法律第125号:翌年4月施行)		民営化の時代
⑧2004(平16)年4月から許可制を廃止して登録・届出制(3月まで第一種電気通信事業と第二種電気通信事業の区分する許可制)、消費者保護ルール(事業体廃止の周知、提供条件の説明、苦情等の処理)導入 ⑨2015(平27)年5月電気通信事業法等の一部を改正する等の法律(平成27年法律第26号:2016(平28)年5月21日施行)説明義務強化・初期契約解除制度 ⑩2018(平30)年4月電気通信事業法及び国立研究開発法人情報通信研究機構法の一部を改正する法律(平成30年法律第24号:同年11月1日施行)事業体廃止の周知義務強化 ⑪2019(平31)年3月電気通信事業法の一部を改正する法律(令和元年法律第9号:2019年10月1日施行)端末代金と通信料金の完全分離など ⑫2022(令4)年3月電気通信事業法の一部を改正する法律(令和4年法律第70号:同年6月17日公布(未施行))利用者情報について適正な取扱いの義務付け等		競争の時代

※筆者作成

にしようという通信政策の基本的な考え方の転換があります。

通信政策に関する基本原則の転換は、適正な価格や品質による電気通信サービス提供の責任を、それまで行政権限を行使することで国が担ってきたのに対し、事業者の市場における自由な競争に委ね、国(行政)の役割を電気通信サービスの市場の基盤整備(競争阻害要因を除去し、自由公正な競争環境を整備、維持すること)に転換するものです。この点を消費者(利用者)からみれば、それまでいわば「お上」が電気通信サービスの安心・安全を確保してくれていたのに対し、利用者(消費者)自身も通信サービス市場におけるプレイヤーとして自ら選択をすることで責任を負う取引に転換したことを意味します。

事業法は、当初は電気通信事業に許可制を採用し、大幅な国(行政上)の監督の下に事業展開を認めていましたので、電気通信サービス市場での行き過ぎた競争や不公正な事業者の振る舞いへの抑制が利いていましたが、その後、電気通信サービス市場の自由化が、次頁の図2のとおり進展しました。

これらの規制緩和により電気通信事業への参

入と事業活動の自由度が増したことを背景にして、事業者相互の競争の激化や営業活動の過熱、過大な顧客誘引など消費者に対する電気通信サービス提供の現場ではさまざまな問題も生じていました。

さらに2003年改正により、前述のとおり電気通信事業が許可制から登録・届出制に変わることとなり、この改正に合わせて、ようやく事業法の中に電気通信役務の提供条件の説明義務や利用者からの苦情処理義務等を規定する改正がなされ、事業法の中に初めて利用者(消費者)を直接保護することを目的とする規制が導入されました。

電気通信事業法の消費者保護ルール

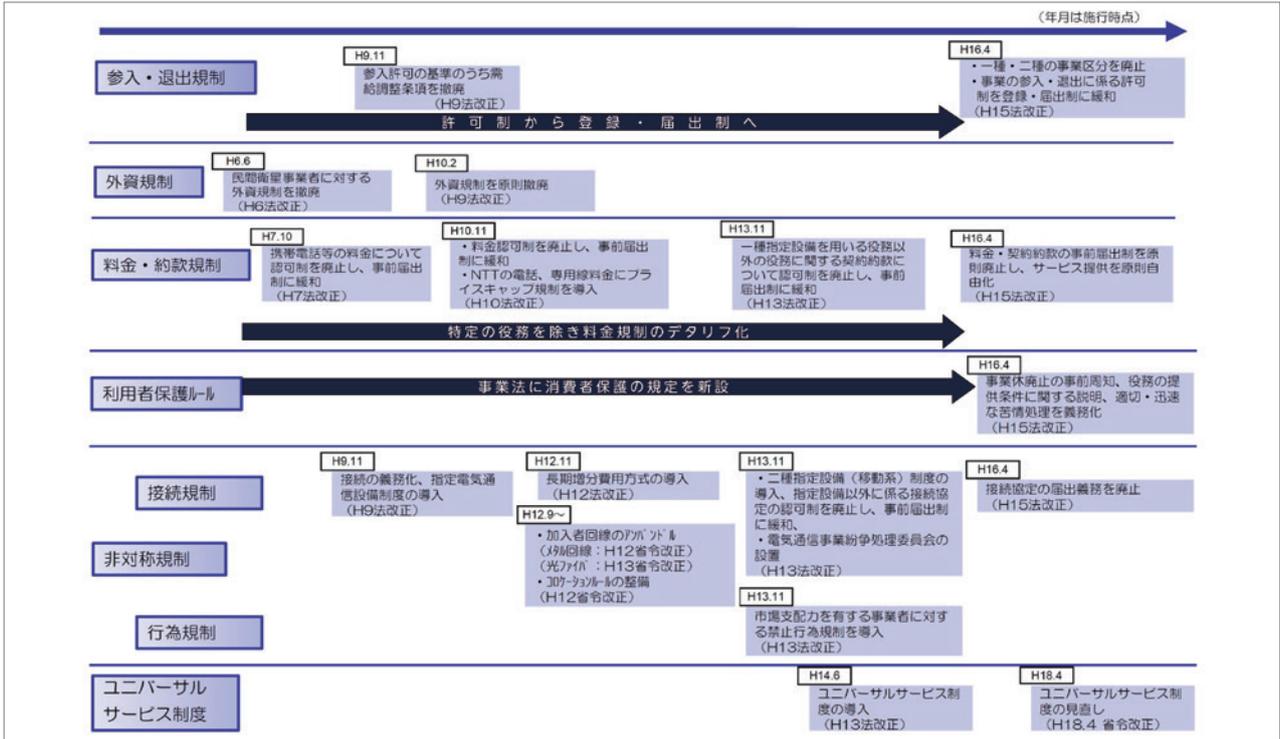
しかし、その後も大手電気通信事業者による巨額の販売奨励金を原資とした「0円携帯」に代表される歪^{いびつ}な顧客の獲得競争の過熱^{*15}、その反面として「2年縛り」と高額違約金条項や「SIMロック」を盾に顧客の流出(中途解約など)を防止し、囲い込みを図る営業政策により、電気通信サービスの市場の歪^{ゆが}みがいっそう顕著となりました^{*16}。

このような実情に対し、利用者(消費者)保護

*15 筆者が各社の有価証券報告書を基に推計した2013年における大手キャリア3社(NTTドコモ、KDDIおよびソフトバンク)の販売奨励金を含む販売関連費用の総額は、2兆円近くに上った

*16 例えば2013年のモバイル通信の総契約件数のうち、新規契約及び乗換契約の件数はわずか5%程度であったにもかかわらず、残りの95%の利用者が支払う通信料金から携帯端末の購入や料金の割引、キャッシュバック等として5%の顧客やそれを獲得するための営業活動等を行う費用として2兆円近くのお金が使われていたとみられ、市場としてみても不公平さや歪な構造が際立っていた

図2 電気通信事業法の競争の枠組みの変遷



※総務省通信行政・郵政行政審議会電気通信事業部会(第4回)資料4-1「参考資料」
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/policyreports/joho_tsusin/yusei/denki_tsusin/pdf/081216_2_si4-1.pdfに基づき、筆者作成

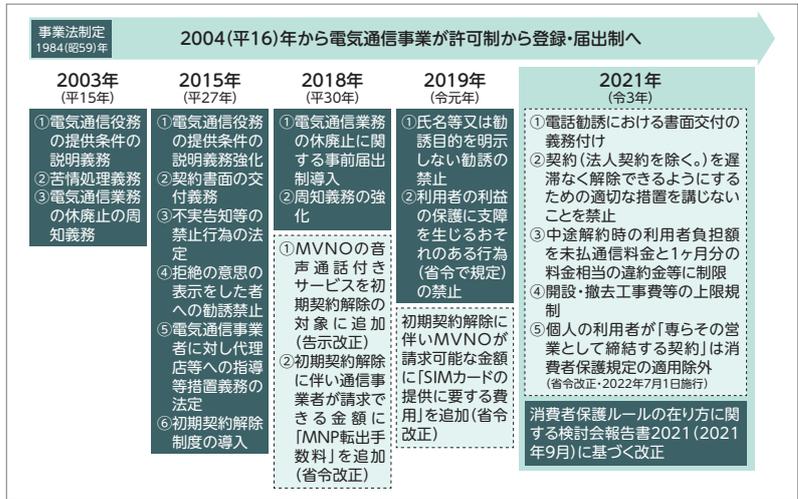
の充実、強化が重要と認識されるようになり、総務省でも利用者(消費者)の保護の観点から現状分析や制度の在り方を検討する研究会等が設けられ、利用者保護のための議論も活発になっていき、その後、何度か事業法の消費者保護ルール改正がなされています。その経緯と内容は、図3のとおりです。

事業法の消費者保護ルールの概要

電気通信サービスをめぐる歴史的経緯や事業法の制定、改正を経て、現行の事業法では利用者(消費者)の保護ルールとして、図4のとおり、義務や禁止行為および初期契約解除権が規定されるに至っています。

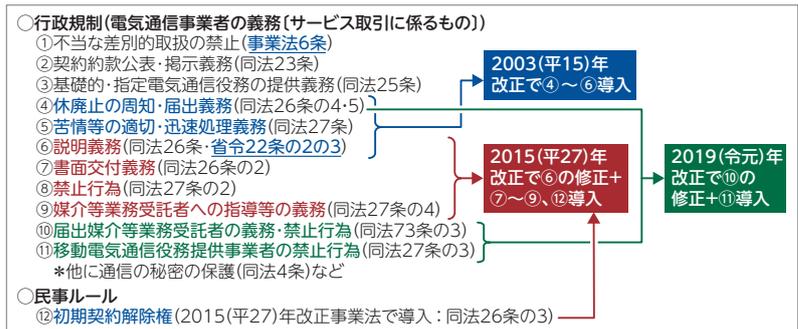
本連載では、消費者保護のための事業法におけるこれら制度の解説をしていきます。

図3 電気通信事業法の利用者保護ルール整備の変遷



※筆者作成

図4 電気通信事業法の利用者保護ルール



※筆者作成