

電気通信事業における利用者保護の適正化を求める意見書

2014年(平成26年)1月16日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

電気通信事業法第2条第4号に規定する役務の提供に関する契約の締結において、利用者の保護を適正に行うため、次のとおり電気通信事業法を改正すべきである。

- 1 電気通信事業法第26条に規定する電気通信事業者等が、同条の規定する電気通信役務の提供に関する契約の締結又はその媒介、取次ぎ若しくは代理(以下「契約の締結等」という。)を行うに際し、特定商取引に関する法律(以下「特定商取引法」という。)に規定する訪問販売(同法第2条第1項)又は電話勧誘販売(同法第2条第3項)により契約の締結等が行われた場合について、電気通信役務の提供を受けようとする者に、特定商取引法が規定する消費者保護規定と同等の保護(書面交付義務、クーリングオフ制度、過量販売規制、不実告知の禁止及びそれらの違反に対する行政処分、罰則等)を及ぼす旨の利用者保護規定を設けるべきである。
- 2 電気通信事業法第26条を、次のとおり改正すべきである。
 - (1) 同条に規定する提供条件の説明について、少なくとも同法施行規則第22条の2の2第3項の規定する事項については、同条第2項の規定にかかわらず書面の交付を義務付けること。
 - (2) 同法第26条に規定する提供条件の説明内容が、実際の提供条件と異なる場合は、当該電気通信役務の提供を受ける相手方は、当該電気通信役務の提供に関する契約を取消ないし解除することができる旨の規定を設けること。
 - (3) 前項の取消ないし解除規定について、当該電気通信役務の提供に関する契約の締結に伴って、当該役務の提供を受けるために必要な機器(携帯端末等)の売買契約が締結されている場合は、その取消ないし解除の効果は当該売買契約にも及ぶ旨の規定を設けること。

第2 意見の理由

1 はじめに

本意見書は、近年、携帯電話、スマートフォン、インターネット、光回線等の電気通信を利用して提供されるサービス(以下「電気通信サービス」という。)

に関する利用者からの苦情・相談件数が増加する中であって、電気通信事業法の規定するサービスが特定商取引法の適用除外となっている¹ことから、利用者の適正な保護が図られていない現状に鑑み、電気通信事業法を改正して、電気通信役務提供に関する契約が訪問販売又は電話勧誘販売によって行われた場合に、特定商取引法が規定する消費者保護規定と同等の保護を与える旨の規定を設けるとともに、電気通信事業法第26条に規定する説明義務に違反した場合について、契約の取消ないし解除を可能とする民事的な効力を付与することを求めるものである。

この点、電気通信事業法の規定するサービスが特定商取引法の適用除外とされている理由として、電気通信事業法において既に十分な利用者保護施策が実施されているからとの点が挙げられることが多い。前提となる電気通信事業における利用者保護に関しては、電気通信事業者等の多様な事業展開を促す等の観点から、制度全体について見直しを図るため、「電気通信事業法及び日本電信電話株式会社等に関する法律の一部を改正する法律」により、電気通信事業法における利用者保護ルールとして、第18条第3項（事業の休廃止に係る周知）、第26条（提供条件の説明）及び第27条（苦情等の処理）の規定が設けられている²。しかし、後述のとおり、当該サービス契約の利用者に対する勧誘等は、電気通信事業者が直接行うことはまれであり、現実には代理店業者や取次業者等によって行われているところ、それらの業者は電気通信事業者とは異なるため、必ずしも高度な専門知識を有しているとは限らず、現行法上の説明義務すら遵守されていない場面が多々みられること、当該サービス契約に関するトラブルが年々増加していることに鑑み、現行法上実施されているといわれている利用者保護施策だけではもはや不十分なことは明らかであることから、当該サービスを特定商取引法の適用除外としておくべき理由は現状においては存在しないというべきである（ただし、本意見書は特定商取引法の適用除外にしないことを求めるものではない。理由は「5 電気通信事業法の改正による必要性」にて述べる。）

なお、電気通信役務の提供契約に関しては、既に内閣府消費者委員会も勧誘方法の改善を求める提言を公表しているところである³。

さらに、総務省の「利用者視点を踏まえたICTサービスに係る諸問題に関

¹ 特定商取引法第26条第1項第8号、同法施行令第5条及び別表第2・32号により適用除外とされている。

² これらの規定に関連にして、消費者保護の観点から「電気通信事業法の消費者保護ルールに関するガイドライン」が策定されている。

³ 電気通信事業者の販売勧誘方法の改善に関する提言（2012年12月11日 内閣府消費者委員会） <http://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2012/1211teigen.html>

する研究会」による提言「スマートフォン安心安全強化戦略⁴」においても、「従来の延長線上にある自主的な取組だけでは足りず、電気通信事業法における消費者保護ルールを見直し、所用の規定を設ける等の制度的な対応の検討に着手すべきである。」(同提言第 部)と指摘され、同参考資料 1 では「契約解除に係る問題：業界を挙げた自主的な取組を実施」の項目中に「総務省は、上記(業界の自主)対応にもかかわらず、一定期間内に状況が改善されない場合には、クーリングオフ等の民事的な効力を有する規定を設けるなどの制度的な対応を検討」と指摘されているところであるが、次項にみるとおり、被害が増加している現状等に鑑みれば、もはや「業界を挙げた自主的な取組」では不十分であることは明らかであり、「総務省は(中略)クーリングオフ等の民事的な効力を有する規定を設けるなどの制度的な対応を検討」すべき段階に達しているというべきである。

2 電気通信分野における消費者問題の増加

(1) 電気通信分野における相談・苦情の傾向

電気通信分野における不当な勧誘に関する苦情の事例は極めて多い。全国消費生活情報ネットワーク・システム(P I O - N E T)における電気通信サービスに係る相談・苦情件数は、2012年度は41,982件⁴であった。このうち、45.5%がインターネット通信サービスにかかるもの、41.0%が移动通信サービスにかかるもの、13.5%が電報・固定電話サービスにかかるものである。

携帯電話サービスについては、通信速度や通信エリア等のサービスの品質に関する苦情、料金プランとその説明に関する苦情、契約期間の拘束や自動更新付契約に関する苦情、海外利用等の高額請求等に関する苦情が多くを占めている。

モバイルデータ通信の回線契約や通信機器(以下「モバイルデータ通信」という。)に関するサービスについても、携帯電話サービスと同様の苦情が見られるほか、代理店等における販売勧誘の手法に関する苦情がある。

光回線の契約に関しては、本来であれば特定商取引法による規制の対象となるべき電話勧誘や訪問販売による契約が約7割を占めている。しかしながら、同法の適用が除外されていることを反映して、代理店等による販売勧誘

⁴ スマートフォン安心安全強化戦略(2013年9月 利用者視点を踏まえたICTサービスに係る諸問題に関する研究会)
http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01kiban08_02000122.html

方法に関する苦情が多発している⁴。

(2) 具体的な相談，苦情の事例

携帯電話に関するもの

一般に，携帯電話の料金体系は極めて複雑であり，多数のオプションが設定されている。その結果，契約時に十分な説明がないまま，意図しないオプションサービスに加入させられてしまっていたという事例がある⁵。

また，携帯電話については，2年間の拘束期間が設定されていることの説明が不十分で，中途解約時に違約金が発生することをめぐるトラブルが多いことは周知の事実である。

モバイルデータ通信に関するもの

スマートフォンの契約時に，併せてタブレット端末の購入を勧め，基本料金が無料であると説明してモバイルデータ通信をセットで契約させたが，実際には，一定期間を過ぎるとモバイルデータ通信の基本料が発生するものであったという事例の報告がある⁶。

光回線に関するもの

光回線に関しては，代理店による執拗な勧誘が行われている。勧誘目的であることを告げずに電話勧誘をしたり，断っても繰り返し再勧誘をしたり，インターネットを利用しない高齢者を相手に適合性の原則を無視した契約をさせるケースがある。料金が安くなる旨の事実を反する説明をして，契約させるケースも少なくない。こうした事案は，電話勧誘や訪問販売で発生している³。

電気通信事業者による広告に関するもの

電気通信事業者の不当な広告の事例として，75Mbpsの高速データ通信（LTE）の人口カバー率を過大に表現していたというものがある。この件については，2013年5月21日，消費者庁が不当景品類及び不当表示防止法（以下「景品表示法」という。）に基づく措置命令を出している⁷。

また，広告にはベストエフォート⁸の通信速度を表示して，消費者に過

⁵平成24年度における電気通信サービスの苦情・相談の概要（2013年8月28日 総務省）
http://www.soumu.go.jp/main_content/000246358.pdf

⁶KDDI株式会社に対する携帯電話等の販売方法の改善に関する要望書の提出について（2013年10月24日 野洲市）
<http://www.city.yasu.lg.jp/doc/shiminbu/siminka/siminseikatu/shouhiseikatu/files/18396.pdf>

⁷KDDI株式会社に対する景品表示法に基づく措置命令について（2013年5月21日 消費者庁）
<http://www.caa.go.jp/representation/pdf/130521premiums.pdf>

⁸最大値は決められているが，必ずしもその値を達成することは保証しないサービスのこと。

度の期待を抱かせて契約を促しているという問題もある⁹。

(3) 事業者側の対応

事業者側は、広告に関しては自主基準¹⁰を設けている。しかしながら、自主基準に反する広告を信頼して契約を締結した消費者が苦情を申し立て、サービスに不満があるとして解約を申し入れても、契約条項にある違約金の支払いを求められることが多く、結局は消費者の救済に結びついていない。料金、サービス品質をめぐる電気通信サービスの広告は加熱している現状にあり、自主規制だけでは不十分である。

また、営業活動に関しても、自主規制基準が策定されているが^{11,12}、不当な勧誘行為に関する苦情が多数発生し続けている現状をみれば、営業活動の現場でこれらが遵守されていないことは明らかである。

いずれにしても、業界の自主規制では、実際の被害を直接に救済することはできず、消費者は、一旦契約してしまったサービスをそのまま使い続けるか、違約金を支払って解約するほかない。

3 利用者保護規定の欠如

このように、電気通信分野における消費者問題が増加している原因として、適正な利用者保護規定の欠如が挙げられる。

すなわち、前述のとおり、光回線についてはその約7割が電話勧誘や訪問販売による契約である。また、店舗販売であっても、例えば家電量販店にエアコンを購入しに行った際に光回線契約を勧誘されるなど、アポイントメント・セールスに類するような勧誘が行われている実態もある。それにもかかわらず、電気通信事業法の規定するサービスが特定商取引法の適用除外となっているため（同法施行令別表第2・32号）、クーリングオフなどによる救済が不可能な状況である。

携帯電話サービス等についても、業者間の競争が激化する中、不当・過剰な広告・宣伝が問題となっている。不当な広告表示については、現行法上は景品

⁹ モバイルデータ通信の相談が増加 「よく分からないけどお得だから」はトラブルのもと！
（2013年4月4日 独立行政法人国民生活センター）

http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20130404_2.pdf

¹⁰ 「電気通信サービスの広告表示に関する自主基準及びガイドライン」（第9版：2013年4月 電気通信サービス向上推進協議会）

http://www.tspc.jp/files/Criteria_for_advertise_ver9.pdf

¹¹ 代理店の営業活動に対する倫理要綱（2012年1月31日改正 一般社団法人電気通信事業者協会） <http://www.tca.or.jp/information/morals.html>

¹² 電気通信事業者の営業活動に関する自主基準（2012年4月16日 電気通信サービス向上推進協議会） http://www.tspc.jp/files/Guideline_Criteria_for_operating_activities_1.pdf

表示法が存在し、前述のとおり、現に消費者庁が景品表示法違反で処分をした例は存在する⁷。また、過剰なオプションや付帯サービスについて勧誘される事例に関しては、景品表示法の景品規制や私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（いわゆる「独占禁止法」）の適用が考えられる。しかし、それらによる対応によっても契約自体の効力は維持されるため（民事的な効力の欠如）、それだけでは利用者の救済には不十分な状況である。

4 電気通信事業法の改正の内容

本意見書は、前述の問題に対処するため、次のとおり電気通信事業法の改正を求めるものである。

(1) 特定商取引法と同等の利用者保護規定を設けること

前述のように、電気通信役務の提供契約、特に光回線等固定回線契約においては、代理店による執拗な電話勧誘や訪問販売による苦情が多発している。これらは、勧誘ないし取引の方法が内在的に有する問題であり、締結される契約の内容が電気通信役務の提供であっても、利用者保護を図るべき必要性においては、特定商取引法が適用となる他の取引と何ら異なるところはない。

そこで、訪問販売及び電話勧誘販売について、電気通信事業法に、特定商取引法が規定する消費者保護規定（書面交付義務、クーリングオフ制度、過量販売規制、不実告知の禁止及びそれらの違反に対する行政処分、罰則等）と同等の利用者保護規定を設けるべきである。

(2) 説明義務違反に対し民事的な効力を付与すること

現行の電気通信事業法においては、同法第26条の規定する電気通信事業者等は、電気通信役務の提供を受けようとする者に対し、国民の日常生活に係る電気通信役務に関する料金その他の提供条件の概要について、説明しなければならない義務がある。

しかし、説明義務違反があった場合でも、苦情処理等の規定しかなく（同法第27条以下）、電気通信役務を受ける者との契約関係を処理する規定がない。電気通信事業法の目的が、「電気通信役務の円滑な提供を確保するとともにその利用者の利益を保護し、もって電気通信の健全な発達及び国民の利便の確保を図り、公共の福祉を増進すること」（同法第1条）であることに鑑みれば、上記説明義務は、いわゆる業法ルールとしての説明義務にとどまらず、電気通信役務を受ける者との契約上の義務として規定されたものともみらるべきである。また、そもそも電気通信役務提供の契約において、その料金体系・通信品質（通信速度等）・通信エリア等は、これらの条件が整って

いなければ電気通信役務提供を受ける者の合理的意思に反するのであるから、これらの条件は、電気通信役務提供を受けようとする者にとっては契約の趣旨に関わる条件である。すなわち、上記説明義務は、そもそも契約に基づく義務履行の本旨に関わる義務であるから、同法第26条の規定する電気通信事業者等の電気通信役務提供を受ける者に対する契約上の義務であると解される。

以上のとおり、同法第26条の規定する電気通信事業者等には、料金体系・通信品質・通信エリア等について、契約上及び電気通信事業法第26条上の説明義務があるにもかかわらず、説明義務に違反した場合の取消ないし解除の民事的な効力が同法に規定されていないのは法の欠缺である。したがって、上記説明義務違反があった場合は、意思表示の瑕疵があるとみて取り消し得るものとするか、説明義務違反による契約解除権を付与すべきである。

また、説明義務違反に対する民事的な効力を付与するのに伴って、説明をしたか否かの点についての紛争を防止するため、一定事項に関しては、電子媒体による説明ではなく、書面の交付を義務付けるべきである。

(3) 関連機器の売買契約の効力

電気通信役務については、役務提供に関する契約と同時に、その役務を受けるために必要な機器（携帯端末等）の売買契約が締結される場合が通常である。また、契約自体が渾然一体となっており、利用者にとってどの契約が役務に関するもので、どの契約が端末等に関するものかが非常に分かりづらい場合もある。そのような現状において、前述の取消ないし解除による効果の及ぶ範囲が電気通信役務の提供に関する契約のみに止まるとすると、役務が提供されないにもかかわらず、それに必要な機器の売買代金を支払い続けなければならないといった不合理が生じる。端末等の売買契約は電気通信役務の提供を受けるために必要不可欠な機器の売買であるから、効力の面でも連動して処理することが合理的である。したがって、電気通信役務提供契約の取消ないし解除の効果が機器等の売買契約にも及ぶ旨の規定を設ける必要がある。この点は、特定継続的役務提供に関する特定商取引法第48条第2項及び第49条第5項や割賦販売法第35条の3の11等の考え方を応用したものである。

また、電気通信役務提供の契約においては、中途解約における違約金ないし損害賠償額の予定を許容する規定が定められている場合が多い。しかし、説明義務違反という電気通信事業者等の不当性に鑑み、本件取消ないし解除について、将来効のみに制限する趣旨の規定を設けるべきではなく、民法の

原則どおり契約時にまで遡って取消ないし解除の効果が及ぶとすべきである。したがって、本件取消ないし解除については違約金ないし損害賠償額の予定は認めない旨の規定を設けるべきである。

5 電気通信事業法の改正による必要性

前述の問題点を解決する方法として、電気通信事業法第2条第4号に規定する役務の提供に関する契約について、特定商取引法の適用除外規定を削除するという選択肢も考えられるところである。

本意見書は、その選択肢を否定する趣旨ではない。しかし、次に述べる理由から、特定商取引法の適用除外規定を削除するか否かにかかわらず、電気通信事業法の改正が必要と考えるものである。

(1) 店舗販売における利用者保護を図る必要性

特定商取引法は、アポイントメント・セールス等、訪問販売と同視し得るような類型以外の店舗販売は、規制の対象となっていない。

しかし、電気通信事業法の規定する役務のうち、携帯電話やモバイルデータ通信等は、多くが店舗販売によるものである。また、光回線契約についても、前述のとおり、家電量販店にエアコンを購入しに行った際に光回線契約を勧誘されるなど、不意打ち性が高いにもかかわらず、店舗販売によるものも存在する。電気通信サービスに関するトラブルは、契約内容の複雑性等に起因するものであるから、店舗販売であっても利用者保護の必要性に変わりはない。

この点、現行の電気通信事業法第26条は、「電気通信役務の提供を受けようとする者」に対する「当該電気通信役務に関する料金その他の提供条件の概要」についての説明義務を定めているが、これは当然のことながら、訪問販売等の勧誘・販売方法いかに関わらず適用されるものである。よって、電気通信事業法を改正し、説明義務違反に対する民事的な効力を付与することにより、特定商取引法の規制対象となっていない店舗販売についても利用者保護を及ぼすことが可能となる。

(2) 勧誘主体の問題

特定商取引法の規定する訪問販売及び電話勧誘販売は、その勧誘主体が形式的には「販売業者又は役務提供事業者」に限定される形となっている（もちろん、実際には解釈による主体の拡張が認められている。）。

しかし、電気通信事業法の規定する役務の提供契約は、その役務の提供者たる電気通信事業者から直接勧誘される場合はまれであり、多くの場合、代

理店業者や取次業者等によって勧誘が行われている。

この点、電気通信事業法第26条は、そのような現状を当然の前提として、説明義務が課せられる主体を「電気通信事業者及び電気通信事業者の電気通信役務の提供に関する契約の締結の媒介、取次ぎ又は代理を業として行う者（以下「電気通信事業者等」という。）」と包括的に規定している。よって、当該規定を足がかりとして、電気通信事業法に説明義務違反に対する民事的な効力をもつ規定を定める方が、より実態に即した規制が可能となる。

(3) 適用対象が「消費者」に限られないこと

そもそも電気通信サービスについては、サービス取引としての分かりづらさや複雑性、特に技術的側面にサービスの質や内容が大きく依存していることから、技術的知識や習熟性がなければこの取引の適正な認識や価値判断が困難である、という点に留意する必要がある。この「困難」性は、取引の相手方となる利用者が誰であっても基本的に問題となり得るものである¹³。

この点を踏まえ、電気通信事業法は、電気通信サービス取引の相手方を「利用者」と規定して（同法第1条）、抽象的なサービス提供の相手方を広く対象としており、法律の建て付けの上でも、必ずしも「消費者」のみを前提にしている法律ではない。

むしろ、電気通信サービスの提供の相手方が「事業者」であっても、例えば宣伝（コマーシャル）、広告等の不当表示（顧客誘引）により、不公正な契約や不適正な契約を余儀なくされることも少なくない。

「利用者」がいわゆる消費者の場合は尚更であって、必ずしも「勧誘」とは言い切れない宣伝（コマーシャル）や広告等、不実あるいは誇大、紛らわしい表示により、利用者が不適正な取引に誘引されている実態がある^{7,14}。

また、特定商取引法の訪問販売及び電話勧誘販売は、これら取引類型の特徴が、販売業者や役務提供事業者による直接的な「勧誘」がなされる取引である点に着目して、勧誘行為に対する規制により取引の適正化を図ることが法の規制構造となっている。そのため、訪問販売や電話勧誘販売では宣伝、広告に対する規制は置かれていないが、電気通信サービスにかかる取引では上記のとおり、店舗販売が広く行われている実態を踏まえ、宣伝、広告の適

¹³ 電気通信サービス取引では、いわゆる「ベストエフォート」の表示により、理論値はともかく、およそ現実の利用においては実現可能性のない性能・品質や、実現可能性の薄い結果を表示して取引を誘引することが行われている。また、「ベストエフォート」というものの自体が、環境や技術的水準により変化するものであるが、これらの変化の予測や変化の実態を適切に「利用者」に情報提供することも事実上、困難と言える。

¹⁴ イー・アクセス株式会社に対する景品表示法に基づく措置命令について（2012年11月16日 消費者庁） http://www.caa.go.jp/representation/pdf/121116premiums_1.pdf

正を確保する必要性が高い。

そうすると、民事的な効力の側面においても「勧誘」プロパーではなく、宣伝、広告等の表示それ自体の不実性、不当性を根拠に民事的な効力を認める規定を導入する場合、法律全体の規制構造を踏まえれば、特定商取引法よりも電気通信事業法によることの方が合理的と考えられる。

(4) まとめ

以上の各点を勘案すると、特定商取引法の改正の有無にかかわらず、電気通信事業法の改正が必要である。

以上