



電気通信事業法の現状と課題(1)

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)

本連載では、電気通信事業法(以下、事業法^{また}又は法)について、利用者保護ルールを中心に消費者が知っておくべき事項を解説してきました。連載のまとめとして、電気通信サービスの現状を踏まえて、利用者保護の観点から事業法にはいかなる課題があるのか、その課題について現在どのような議論や対応がなされているのかを、2回にわたり紹介したいと思います。

電気通信サービスを巡る現状と課題

(1) 電気通信サービスの高度化・大容量化

わが国でも2000年前後からインターネットと携帯電話の普及が本格化し、2005年頃からは電気通信サービスのブロードバンド化とモバイル化が拡大しました。2010年には4G携帯のサービスが開始され、2015年から始まった光回線サービス(FTTH)の卸も、消費者トラブルを多発させる一方で、固定回線のブロードバンド化を促進させました。2015年頃には社会インフラとしてブロードバンドによる高速かつ大容量の通信サービスが定着しました。現在ではこれらの通信インフラを前提にしたICTサービス

の利活用が進化し、多様化や高度化が^{いっそう}一層顕著となっています*1。

モバイル通信では、大手キャリア各社が2020年9月までに*2、5Gの通信規格のサービス提供を開始し*3、通信の高度化と大容量化が今後もさらに進展することは確実です。

他方、このような中で役目を終えた通信サービスが姿を消しています。例えば、固定のアナログ回線を利用したNTT東西のフレッツADSLのサービスは2023年1月末で終了し*4、固定電話のIP化は、2024年1月から切り替えが開始され、2025年1月には完了する予定とされています。廃止されるサービスの利用者は、これに代わるサービス提供を受けるために契約の乗換えや変更、新規契約が必要となることもあります。実際には契約は不要であっても、従前のサービスが利用できなくなることを口実に、不実告知等による違法・不当な契約の締結勧誘が増える危惧もあります。

また、電気通信サービスにおいて提供されるサービスと端末機器との結び付きが強いという特質は、5G通信サービスの導入においても同様で、その勧誘や契約締結あるいは解約の場面

*1 総務省「令和4年版情報通信白書」<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/r04/pdf/> 2ページ以下参照。ちなみに、2021年度の音声通信サービスの加入契約数はモバイル系が2億341万で固定系の12.8倍となっており(同白書55ページ)、ブロードバンド通信では固定系が4383万、モバイル系は3.9-4世代携帯電話(LTE)が1億3905万、5世代の携帯電話が4502万(前年度比3083万増)、BWA(地域広帯域移動無線アクセス)は7971万(前年度比5.3%増)となっている(同白書54ページ)

*2 NTTドコモ、au(KDDI)及びソフトバンクは2020年3月、楽天モバイルは同年9月から開始した

*3 5G専用の広帯域な周波数帯(28GHz帯のミリ波)を利用できるエリアは、まだ限られている。例えば、NTTドコモの5Gサービスの提供エリアは2023年8月末の予定でも東京の都心で利用できない地点がかなり見受けられる(<https://www.docomo.ne.jp/area/5g/>参照)。また、5G専用の端末機種も普及もこれからであり、現状では「5G」と謳(うた)っていても4Gの技術を応用(転用)した「Sub6」と呼ばれる周波数帯を利用したものが併存している。28GHz帯の電波を使う5Gでは超高速通信が可能な反面、障害物に弱く基地局やアンテナからの距離が狭い範囲しか通信ができないため、多数の基地局等の設置が必要となる。これに対し、Sub6は3.7GHz帯と4.5GHz帯が使われており、28GHz帯より障害物には強く、また電波の伝播(でんぱ)範囲も広いので設備投資も少なくて済む。キャリア各社がこの方式を導入している理由にはこのような事情がある

*4 https://www.ntt-east.co.jp/release/detail/20171130_01.html

における消費者トラブルの背景事情にそれほど相違があるとはみられず、今後、5Gのサービスを巡るトラブルも増えてくるのではないかと考えられます。

(2) 苦情相談の実情

PIO-NETによると電気通信サービス関係の苦情相談は、2019年度は71,277件、2020年度は64,934件、2021年度は56,812件と減少していますが、他方、総務省が受け付けた相談は、2021年度は18,308件と前年度の15,833件から増加しています^{*5}。単純にはいえないものの、この傾向は電気通信サービスの消費者トラブルが、より専門的知見等に基づく相談応需が期待できる総務省の相談窓口で相談が集まる傾向があるとも考えられます。

また、苦情相談の内容は、相談件数の多いMNOとの契約の場合、販売形態別では店舗販売が37.8%（キャリアショップ6.1%、量販店3.2%、それ以外が28.5%）であり、オンライン契約が10.1%を占め、相談事項を多い順に並べると、①勧誘による事業者等の乗換え・新規契約、②利用者が認識していない料金請求等、③相談窓口の対応、④解約の条件・方法と続いています^{*6}。また、光回線サービスの場合は、販売形態別では電話勧誘が30.5%、訪問販売が11.7%を占め、相談事項別の件数は、①勧誘による事業者等の乗換え・新規契約、②解約の条件・方法、③ネットワークの品質、④相談窓口の対応の順になっています^{*7}。

電気通信サービスは、高度で専門的かつ複雑で一般消費者には理解や判断が容易とはいえない性質を持つものであることから、電気通信サービスを巡る消費者トラブルの発生の歴史を

みると、新たなサービスや端末機器が世の中に登場してくると、トラブルが増加する傾向があります。この点は、近時の相談統計の傾向からもうかがわれます^{*8}。また、従前から利用者が慣れ親しんだサービス（アナログの固定電話やADSLなど）の廃止や5Gのモバイル通信もその例と考えられますが、宣伝・広告上の表示と実際に提供されるサービスの内容、品質に齟齬があっても、技術的に高度でその内容や意味が容易に理解できないサービスへの切り替え等が進むと、再び消費者トラブルが増加することも考えられます。

利用者保護に関する事業法の現状と課題

このような電気通信サービスの提供において生じる問題に対処するために、本連載で解説してきたような利用者保護の制度やルールが事業法に導入されてきました。しかし、まだまだ不十分な点があります。

これらに対する制度的対応の方向性は、1つは電気通信サービスの高度化・大容量化に伴い個々の取引場面で生じる問題やトラブルに対する利用者保護ですが、もう1つは、電気通信事業者の競争環境の整備（歪な競争を制限し、公正競争を確保すること）と考えられます。

具体的には、次のような問題点を挙げることができます。

(1) 説明義務

事業法施行規則（以下、省令）改正（2022年7月施行）により、電話勧誘における説明義務の履行方法についての規制強化がなされました。

*5 総務省「苦情相談の傾向分析の結果について」https://www.soumu.go.jp/main_content/000859557.pdf 2ページ

*6 前掲注5の資料6～8・13ページ

*7 前掲注5の資料20ページ

*8 前掲注5参照

しかし、通信の高度化・大容量化に伴う技術的な進化や複雑化、さらに販売現場の実態等を踏まえると、説明義務の履行方法はもとより、その内容についても再検討すべき点が少なくないと思われます。

特に、技術的な進歩に適合した説明事項の不断の検討・見直しが重要です。また、^{しゅうび}焦眉の課題としては、オプションサービスのうち一定の範囲のものは契約書面の記載事項とされているものの(省令22条の2の4第1項5号)、説明義務の対象から明示的に外されている点(同22条の2の3第1項柱書き)は改正が必要と考えます。

(2) 複数契約に関するルール

電気通信サービス提供契約の締結に当たって、いわゆるオプション契約を含め、一連の勧誘の流れの中で同一事業者と種類や性質の異なる複数の契約を締結したり、関連する複数の事業者との間で異なった契約が同時に(あるいは前後して)締結されたりする実態があります。これらの契約は、相互に関連性(中にはかなり密接な関連性)が認められるものが少なくありません。

このような契約の場合でも、前記(1)のとおり、現在の事業法の規定上、説明義務の対象となる事項は、本体の電気通信サービス提供契約の事項に限定されています。しかしながら、これら複数の契約の関係や内容を踏まえた合理的な事項も説明義務の対象に含める検討をすべきです。

また、これら複数の契約の1つが解消された場合における他の契約の効力をどのように扱うのか、その場合の契約の巻き戻しの効果をどう考えるのかなども検討し、紛争の予防や救済の観点から必要なものは思い切って事業法に導入すべきではないかと考えます。

(3) 契約解消ルール

① 初期契約解除

事業法では、初期契約解除権発生の始期はモバイル通信では契約書面の交付又は通信の開通日のいずれか遅い日から起算して8日間となっていますが、それ以外のサービスでは契約書面の交付時とされています(法26条の3第1項)。

しかし、光回線サービスでは、契約締結から工事実施日までに日数がかかり、工事完了による開通日には、初期契約解除権の行使期間の8日間が経過してしまうケースも少なくありません。この場合、電気通信サービス向上推進協議会^{*9}の加盟事業者の場合は、同協会の自主ルールにより工事未了の間であれば利用者の負担なく回線契約の解約が可能とされていますが^{*10}、同協議会に非加入の事業者ではこのような扱いは受けられません。

その意味では、モバイル通信と同様に光回線サービスの契約でも事業法の初期契約解除の始期を通信の開通時からに変更する改正が必要と思われます。

この点は従前から検討対象となっはいましたが、光回線の工事では実際の工事業者と光回線サービスの提供事業者、回線自体の保有者が分かれており、これら事業者間の契約関係や取引上のさまざまな制約等があつて、解除権発生^の始期を通信の開通日とすると、解除に伴う損失やリスク負担面で事業者に支障があるとのことです。そのため解除権行使の始期の改正は実現されず、その代わりに省令改正(2022年7月施行)により、中途解約時における違約金等の上限を行政規制として設けることで対処することとなったものです。

しかしながら、この規制は行政ルールですから、違反があると業務改善命令(法29条)の対

*9 一般社団法人電気通信事業者協会(TCA)など電気通信関連4団体で構成された協議会

*10 電気通信サービス向上推進協議会「電気通信事業者の営業活動に関する自主基準及びガイドライン」第2版(2015年1月) 16、17ページ
https://www.tspsc.jp/vc-files/tspsc/pdf/Guideline_Criteria_for_operating_activities_2.pdf

象にはなりますが、利用者と電気通信事業者間の契約上の工事費負担義務等とは直結せず、利用者は工事費や違約金、損害賠償額の予定に基づく支払義務を免れません。

この点も考えると、民事効としても違約金等の上限を定める改正を検討すべきではないかと思われま

②確認措置解除

初期契約解除の例外的措置として導入された確認措置解除制度では、解除の要件などは総務大臣が告示で定める基準に従う必要があります。しかし、解除が可能となる要件は契約法理に基づく合意ベースのものであり、事業者ごとに異なり、また要件の規定の仕方についても明確とはいえません。特に利用場所状況についてはそうです。加えて、要件該当性の判断権が一次的には電気通信事業者にあると解される制度になっている点も大きな問題です。

確認措置解除制度が導入された当初に、確認措置解除を主張する利用者との間の契約解除をほとんど認めない運用をしていた大手通信キャリアがあり、その対応の不当性が問題となり改善を求められました。これらの実情からすると、確認措置解除における要件のさらなる明確化が必要ですし、その要件該当性の一次的判断権が事業者にあると解さざるを得ない制度となっている点は、改善すべき問題と考えられます。

確認措置解除の要件の内容と該当性判断に関するルールを客観化することは、消費生活センターのあっせん等による紛争解決に資すると考えられ、紛争解決の実を挙げるだけでなく、ひいては苦情やトラブルの予防にもつながると考えられます。

③取消権

事業法の2015年改正では、民事ルールとしては初期契約解除制度のみの導入にとどまりました。しかし、同制度の導入前の検討段階の議論では、不実告知等の禁止行為に違反する勧誘によって誤認してなされた契約の取消制度を導入することについては、研究会等でおおむねコンセンサスが得られていました^{*11}。

このような経緯も踏まえると、初期契約解除制度や確認措置解除制度の消費者トラブルの予防と救済における効果や合理性の検証を行い、さらに電気通信サービスの実情に関するその後の変化も踏まえて、取消権が必要とされる場面や事案を整理したうえで、その導入を積極的に検討すべきではないでしょうか。

確認措置解除制度は、契約解消に理由を必要とする点では、初期契約解除よりは取消権に近いものと理解できます。また、導入が検討されていた取消権は、禁止行為違反による勧誘を要件としていますし、事業者の確認の有無を問わず取消しの効果が生じますから、確認措置解除における該当性判断の恣意性^しの問題点を解消できます。

その意味では、事業法に取消権を導入することは確認措置解除制度を客観化するものとみることもできます。

しかし、取消しによる法的効果を消費者契約法や特定商取引法の取消制度と同じものとする、現在の確認措置解除制度より利用者に不利な効果となります。したがって、事業法に取消権を導入する場合の効果は、確認措置解除制度における効果も踏まえて、できればこれと平^{ひよう}仄^{そく}を合わせる特別なルールの検討が必要ではないかと思われま

*11 総務省 ICTサービス安心・安全研究会(消費者保護ルールの見直し・充実に関するWG)「～消費者保護ルールの見直し・充実～ ～通信サービスの料金その他の提供条件の在り方等～中間とりまとめ」(2017年7月) https://www.soumu.go.jp/main_content/000306312.pdf 及び「同報告書」(2017年12月) https://www.soumu.go.jp/main_content/000326524.pdf