

消費者保護ルールの在り方に関する検討会 報告書 2023

2023年8月

目次

はじめに.....	1
第1章 令和元年改正電気通信事業法(消費者保護ルール関係)の施行状況と評価.....	2
1. 電気通信事業者・販売代理店の勧誘の適正化.....	2
2. 販売代理店への届出制度の導入.....	3
3. 利用者の利益の保護のため支障を生ずるおそれがある行為の禁止(省令委任).....	9
第2章 「「消費者保護ルールの在り方に関する検討会報告書 2021」を踏まえた取組に関する提言」 関係.....	11
1. MNOの販売代理店における業務の適正性の確保.....	11
2. 苦情相談の処理における体制の強化.....	21
第3章 その他の検討事項.....	24
おわりに.....	25
「消費者保護ルールの在り方に関する検討会」開催要綱.....	26
これまでの開催状況.....	28

はじめに

電気通信サービスは、国民の日常生活や社会経済活動を円滑にするための手段として広く利用されてきたが、技術革新や競争促進による多様化・高度化及び利活用の飛躍的な進展の結果、日常生活及び社会経済活動に不可欠な存在となり、消費者がこれを安心・安全に利用できる環境の確保の重要性はこれまでにないほどに高まっている。

他方、電気通信サービスの多様化・高度化をもたらした技術革新や競争は提供側である電気通信事業者及び販売代理店と消費者との間に生じる情報の非対称性や交渉力の格差を生み出し、消費者側にとってサービス内容の理解や契約の必要性の判断等は難しいものとなっており、消費者を保護する必要性が一層重要なものとなっている。

こうした中、平成 27 年(2015 年)の電気通信事業法(昭和 59 年法律第 86 号。以下「事業法」という。)の改正により、電気通信分野における消費者保護ルールが充実・強化され、令和元年(2019 年)の同法の改正においては、消費者保護ルールの更なる強化策及び販売代理店の届出制度が導入された。本検討会及び改組前の消費者保護ルールの検証に関する WG においては、こうした制度整備と合わせて、平成 30 年(2018 年)から、消費者保護ルールの施行状況や効果の検証、消費者保護の観点から顕在化しているその時点での課題や中長期的な課題への対応等について検討を行い、必要な措置等を講じてきた。

令和 4 年(2022 年)10 月以降、本検討会は、令和元年の事業法の改正から 3 年が経過したこと、モバイル市場の重要性に鑑みた令和 3 年以降 2 度に渡る MN0 の販売代理店の業務の適正化についての提言等を踏まえ、令和元年の事業法の改正事項である消費者保護ルールの更なる強化策及び販売代理店の届出制度の評価、MN0 の販売代理店の業務の適正化等に関する提言のフォローアップ等を行った。

消費者保護ルールの更なる強化策及び販売代理店の届出制度の評価については、各改正事項の施行後の状況把握及び分析、事業者団体へのヒアリングなどを行った上で論点を整理し、検討を行った。MN0 の販売代理店の業務の適正化等に関する提言のフォローアップについては、提言を踏まえた電気通信事業者及び販売代理店の団体である全国携帯電話販売代理店協会への対応状況のヒアリング、販売代理店への業務実態等のヒアリング、キャリアショップ店員に対する販売状況のアンケート調査、それらを踏まえた電気通信事業者及び全国携帯電話販売代理店協会へのヒアリング等により提言後の状況を把握し、検討を行った。

今般、これらの項目について対応の方向性が得られたことから、本年の報告書としてとりまとめを行うものである。

本報告書を踏まえ、関係各方面において必要な対応が迅速に行われ、消費者が電気通信サービスをより安心・安全に利用できる環境が整備されることを期待する。

第 1 章 令和元年改正電気通信事業法(消費者保護ルール関係)の施行状況と評価

令和元年改正電気通信事業法(以下「改正法」という。)では、消費者保護ルール関係の規律として、①電気通信事業者・販売代理店の勧誘の適正化②販売代理店への届出制度の導入③利用者の利益の保護のため支障を生ずるおそれがある行為の禁止の 3 点を導入した。改正法では、その附則第 6 条において、「施行後三年を経過した場合において、この法律による改正後の規定の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずる」こととされている。本章ではそれぞれの規定について、本検討会における議論を踏まえ、その概要及び関連する苦情動向等を整理して施行状況に評価を加え、今後の政策的な方向性等を指し示すものである。

1. 電気通信事業者・販売代理店の勧誘の適正化

(1)改正法の概要

電気通信分野の消費者保護に関する規律は、社会情勢の変化等を踏まえて、規定の充実が順次図られてきたところであるが、全国消費生活情報ネットワークシステム(PIO-NET)と総務省に寄せられる苦情件数の合計について経年推移を見ると、2012 年度は 48,192 件だったものが増加を続け、2015 年度の 90,673 件をピークとし、この間、若干の改善傾向が見られた(2017 年度は 77,454 件)ものの、高止まりの傾向が続いていたといえる。また、PIO-NET のデータを元に、2017 年度の分野別の相談件数を見ると、「インターネット接続回線(FTTH 含)」は 3.3 万件(3 位)、「移動通信サービス」は 2.4 万件(8 位)となっており、特にモバイル・FTTH 分野に関する利用者からの苦情¹・相談は高い件数となっていた。この背景には、従前の利用者保護規律で対応できない行為として、

- ・ 勧誘主体等について誤解を与える勧誘
- ・ 勧誘目的であることを明示しない勧誘

といったものが存在していたことが一因として指摘できる。このため、改正法では、電気通信事業者又は販売代理店について、電気通信サービスの勧誘に先立って「自己の氏名若しくは名称」又は「勧誘である旨」を告げずに勧誘する行為を禁止し、違反した場合は業務改善命令の対象とすることによって、利用者の利益の保護のためのルールを強化することとした。

(2)関連する苦情等の動向

改正法施行前の 2017 年度の苦情の分析結果では、苦情原因の発生時点では「契約締結前の勧誘

1 【苦情の例】

「大手通信事業者からの電話だと思い契約したが、別の事業者だったので解約したい」
「契約プランの変更と思ったら別会社との契約になっていた」

段階」は 59.9%と最も多くなっている。また、勧誘段階での発生要因について深掘りすると、「不実告知又は事実不告知」は 51.2%で最も多くなっている。

一方、勧誘主体等について誤解を与える勧誘や勧誘目的であることを明示しない勧誘について規制を導入した改正法施行後の 2021 年度の苦情の分析結果では、苦情原因の発生時点では、「契約締結前の勧誘段階」は 40.9%となり、最も多いのは「締結後の段階(57.5%)」となっている。また、勧誘段階での発生要因について深掘りすると 2017 年度で最上位だった「不実告知又は事実不告知」は 25.5%となっている。

このように、勧誘主体等について誤解を与える勧誘や勧誘目的であることを明示しない勧誘については、引き続き一定数の苦情は存在するものの、改正法施行の前後で苦情傾向には大きく改善の傾向が見られると評価できる。

(3)本検討会の考え方

電気通信事業者・販売代理店の勧誘の適正化については、通信市場全般の苦情等の動向は改善傾向にあり、改正法は一定の効果が出ているものと評価できる。このため、現時点において、直ちに追加の制度改正を講じる必要性は低いものと考えられる。

一方、一定数の苦情は未だに継続していることを踏まえると、総務省は、引き続き実態を注視し、不適切事例があれば執行強化を行うことや、電気通信事業者・販売代理店の更なる自主的取組を促すことを通じて法遵守の徹底を図るべきである。

加えて、総務省は、様々な場を活用して定期的なモニタリングを続け、電気通信事業者・販売代理店の勧誘の適正化等の苦情の動向、そして、新たな種類の苦情の動向を把握し、必要に応じて執行の工夫、追加の制度改正を検討すべきである。

2. 販売代理店への届出制度の導入

(1) 改正法の概要

電気通信分野の消費者保護に関する規律は、前述のとおり、社会情勢の変化等を踏まえて、順次充実が図られてきたところであるが、近年、電気通信役務の内容、提供条件等は競争の進展、技術の進歩等により多様化・複雑化が進んでいることや、媒介等業務受託者を通じて電気通信役務の提供に関する契約の締結を行うことがこれまで以上に進んでいることから、利用者の利益の保護に当たって、媒介等業務受託者の適正な業務運営の確保の重要性は電気通信事業者と同程度に増大している。しかしながら、事業法では、総務大臣が直接に媒介等業務受託者を把握する制度を設けておらず、これは総務大臣による適切な監督に支障を生じさせるため、媒介等業務受託者を正確・網羅的・迅速に把握し、前述の勧誘行為規制の遵守を含めた監督の実効性を向上させることができるよう、改正法において、一定の電気通信役務の提供に関する契約の締結の媒介等の業務について総務大臣に対する届

出制度を導入したところである。

(2) 制度導入後の状況

2019年10月1日の制度導入後、多数の販売代理店による届出がなされ、2020年3月末時点で届出された販売代理店は24,698者から2023年3月末時点で98,527者であり、3年間で4倍となっている。これらの販売代理店の約8割を個人等の販売代理店が占めており、これは連鎖販売取引のスキームで事業を提供する電気通信事業者に多くの個人等の販売代理店があることによる。²

こうした販売代理店の届出情報については、①利用者による情報の把握のため、ア)販売代理店において説明書面への届出番号の記載、イ)総務省webページでの届出情報の公表、②総務省における法令等違反行為の疑義事案に関し、事実関係の確認、業務改善の要請、行政指導等への利用等、有効に活用されている。

他方、届出制度の導入から3年以上が経過し、これを運用していく中で関連する課題も次のとおり明らかになってきたところである。

ア 一部販売代理店のリテラシー不足のおそれ

前述のとおり、販売代理店のうち個人等の販売代理店数が約8割を占めている。これまでの運用の中で、これらの個人等の販売代理店の中には、

- ・パソコンを有していない
- ・電子メールを利用していない
- ・総務省の届出に関する問合せ窓口³に自身の加入サービスの解約を求める相談を寄せる

など電気通信事業の販売代理店としてのリテラシー不足や、そもそも自身が販売代理店であること自体の認識を欠く販売代理店の存在が確認されている。販売代理店は電気通信事業者からの委託を受けて、電気通信役務の提供に関する契約の締結の媒介等の業務を行うに当たり、提供条件の説明等様々な義務が課せられていることから、媒介等の業務を行うに当たっての法的義務に基づく法令知識や自らが媒介等の業務を行う電気通信役務に関するリテラシーが不足していることは適正な業務の執行に支障を及ぼすものと考えられる。ひいては、このような販売代理店に媒介等業務を委託する電気通信事業者への消費者からの信頼が損なわれることにもつながりかねない。

イ 相当数の販売代理店起因の苦情相談

総務省及びPI0-NETに寄せられる電気通信分野の苦情相談のうち、販売代理店に起因すると推察される苦情相談の割合は2019年の約71%から2021年度には約54%となっており、販売代理店の届出制度の導入以降減少している。これは、新型コロナウイルスの感染拡大の影響やオンライン契約の増加があったと考えられる一方、電気通信分野におけるビジネスモデルとして販売代理店による勧誘等が現在も引き続き広く行われていることを踏まえれば、今後も引き続き苦情相談のうち一定の割

2 連鎖販売取引によるスキームを利用した一部の電気通信事業者の個人等の販売代理店は全届出代理店の約7割に当たる71,532者であり、2020年3月末から3年間で約8倍となっている。

3 毎年4月及び5月の販売代理店の定期報告時期に合わせて開設している「総務省 販売代理店電子届出コールセンター」をいう。

合を占めることが想定される。

こうした苦情相談につながる勧誘等の際の不適正な行為については、これまで既に説明義務や勧誘等に関する禁止行為規制等の一定の消費者保護規律が整備されてきたことから、届出制度の導入後もこうしたルールを如何に販売代理店に遵守させるかが今後の課題となる。

ウ 一部販売代理店の変更届出等の不徹底

販売代理店は、電気通信事業報告規則(昭和 63 年郵政省令第 46 号)第 4 条の 11 に基づき、一定の事項について毎年 4 月から 5 月の間に定期報告をすることが義務づけられている。総務省では、当該定期報告が適切になされるよう、定期報告を促す通知を電子メール又は郵送にて発出しているが、2022 年においては郵送した通知の約 5%が宛先不明で不着であった。また、総務省では、前述のとおり、毎年 4 月及び 5 月の定期報告期間に届出に関する問合せ窓口を設置しているが、2022 年においては同窓口への問合せの約 14%が、本通知を見た販売代理店からの廃止・変更届出に関する問合せであった。こうしたことを踏まえると、一部の販売代理店において、住所変更等の届出内容の変更届出や業務廃止時の廃止届出を行う必要性の認識を欠く者がおり、これらの手続きが徹底されていないことが懸念される。

こうした変更届出や廃止届出の実施が徹底されない場合、総務省 web ページにおける公表情報が最新の状況を反映できないこととなる。

エ 行政における届出処理コストの増大

販売代理店の届出は、電子届出⁴又は書面による手続きによりなされている。書面による手続きの場合、書面受付から、形式審査及び受付承認手続、資料の保存、電子届出システムへの登録及び受付完了通知書の送付等の工程が必要となり、電子届出と比べ、特に届出内容の不備等に係る補正等の調整、膨大な件数の届出情報のシステムへの登録及び郵送作業に相当な時間を要する。こうした中で、2021 年度には販売代理店の(変更等を含む)届出が年間約 3.6 万件行われている一方、電子届出を開始した 2022 年度においても販売代理店の届出の大半⁵が書面によるものであった。

(3)本検討会の考え方

販売代理店の届出制度は、制度導入当初の目的に照らし、総務省による販売代理店の情報等の把握及び法執行等の円滑化という観点から効果が出ていること、及び利用者による情報の把握に有効に機能しているため、抜本的に見直す必要はないものと考えられる。

一方、届出制度の導入から 3 年以上が経過して明らかになった課題等に対して、電気通信事業者の販売代理店に対する管理水準の底上げ等により電気通信業界における一層の健全化を図るため、制度・運用面での改善を図る必要がある。

ア 一部販売代理店のリテラシー不足

4 2022 年 4 月 1 日以降、販売代理店電子届出システムを利用した電子届出が可能となった。

5 2022 年度から電子届出可能となったが、特定の総合通信局で無作為に抽出した受付実績によると、2022 年 8 月～11 月の 4 ヶ月間に受け付けた約 1,400 件の届出のうち、9 割弱が書面となっている。

一部販売代理店において懸念されるリテラシー等の不足について、構成員からは、過度な条件・基準等は適切ではないが、底辺への競争(race to the bottom)にならないよう、販売代理店に求める事務遂行能力等の基準を考えるべきとの意見、一部販売代理店との連絡が取れない点について、届出制度導入時に、判断がつかず取りあえず届出をしたような者の存在が考えられ、実態を見るべきとの意見、制度導入時、個人等の販売代理店は一定数存在すると想定していたが、連鎖販売取引業関連での急増と状況が異なっており、まずは個人等の内訳の把握が必要との意見があった。この点、届出制度導入時に、判断がつかず取りあえず届出をした者の存在は一定数存在するとは考えられるものの、その後の総務省や届出に関する問合せ窓口への相談により廃止届等を提出する者が存在すること及び届出者数が毎年増加していることを踏まえれば、必ずしも制度導入時の届出者の判断に起因するものではないと考えられる。また、個人等の販売代理店の内訳については、連鎖販売取引によるスキームを利用した一部の電気通信事業者の個人等の販売代理店は全届出代理店の約7割に当たる71,532者となっており、同事業者の個人等の販売代理店数と、その他の事業者等の個人等の販売代理店数を比べると、2019年度末では約4:1であったが、2022年度末では約10:1となる等、一部の電気通信事業者への寡占・集中傾向が近年急速に強まっている状況である。

これらを踏まえ、本検討会における考え方としては、まず、デジタル化が進む中での電気通信事業の販売代理店におけるリテラシー不足は、適正な業務の執行に支障を及ぼし、利用者の利益を阻害するものであるため、こうしたことが生じないように対応をすることが適当である。この点、法令上販売代理店の業務の適正かつ確実な遂行の確保は電気通信事業者が行うべきものとされていることに着目した対応を図ることができる。そのため、総務省においては、電気通信事業者の販売代理店への指導等監督義務に基づく措置の一つである「媒介等業務を適切かつ確実に遂行する能力を有する者への委託」が適切に行われるよう、「媒介等業務を適切かつ確実に遂行する能力を有する者に当該媒介等業務が委託されるための措置」(電気通信事業法施行規則(昭和60年郵政省令第25号。以下「施行規則」という。)第22条の2の18第1項第1号)に、「電気通信役務に関する法令等や電気通信役務の契約に関する知識、媒介等業務の業務遂行能力に関して、媒介等業務の対象となる電気通信役務について料金その他の提供条件を利用者に適切に説明できる能力」及び「自らの媒介等業務の実施に当たっての消費者からの苦情相談等を電気通信事業者と連携して対応できる体制」を追記する等、必要な措置を取ることが適当である。

当該措置は個人等の販売代理店を中心とする一部販売代理店のリテラシー不足を懸念しての対応であることから、総務省においては、連鎖販売取引のスキーム等を活用するなど、一部のMVNOで見られる、法人代理店と比して著しく多くの個人等の販売代理店を有する事業者に対して上記措置の実施について注意喚起を行うことが適当である。

イ 相当数の販売代理店起因の苦情相談

相当数の販売代理店起因の苦情相談が寄せられていることについて、構成員からは、全体届出販売代理店数の8割を占める個人等の販売代理店に起因する消費者トラブルの状況を総務省側でどう把握・分析等しているかとの意見、連鎖販売取引業関連の相談等では、目的等を伝えていない場合も多々あり、事業法の自己の名乗り・目的等を告げない勧誘等の禁止行為規制に反する場合もあると思うが行政処分等も適切に実施すべきとの意見、契約締結前の勧誘段階での苦情がまだ2番目に多い

ことを踏まえ、これから分析や取らなければいけない対策があるのではないかと意見があった。

このうち全体届出販売代理店数の 8 割を占める個人等の代理店に起因する消費者トラブルの状況について、総務省において個人等の代理店に起因する苦情について分析したところ、その要因としては、事業者の信用性や解約に関するトラブル等の相談が多数である一方、「総務省お墨付き」等を謳い文句とした勧誘を受けたとの相談も数件あった。このような総務省お墨付きという文言を付して勧誘する者は SNS 等を見ると一定数確認できる場所であり、総務省において特定事業者のビジネスに一定の地位を認める等の行為は基本的に行っていないため、こうした訴求は事実と反する又は誤解を生じさせるものといえる。そのため、総務省においては、こうした訴求が利用者に誤解を及ぼすことがないようにするため、必要な周知等を行うべきである。なお、連鎖販売取引業に関連する電気通信事業者の一部の販売代理店においてこのような訴求を行う勧誘が確認されているが、その他の場合も含め勧誘等に関して事業法に違反する勧誘等を行っている場合には、総務省において行政指導その他の適切な措置を取ることが適当⁶である。

また、今後も販売代理店起因の苦情相談が見込まれること等を踏まえ、総務省においては、これを減少させるため、届出制度の運用と平行して、「消費者保護ルール実施状況のモニタリング定期会合」で明らかになった状況を踏まえ、更に内容を詳細に分析し、課題を明確化した上で、必要な対応を検討していくことが適当である。

総務省では、届出制度の運用において届出情報のうち一部の情報⁷の公表を行っているが、利用者自身が勧誘を受けた際に、勧誘方法等に疑問を持った場合等に主体的に販売代理店の情報を容易に把握できるようにするため、例えば公表情報に「媒介等の業務に係る電気通信役務」及び「媒介等の業務に係る電気通信役務を提供する電気通信事業者」の情報を加える等、所要の措置を講じることが適当である。こうした措置は、ウで後述する電気通信事業者等による販売代理店届出状況の把握にも資するものとなる。

ウ 一部販売代理店の変更届出等の不徹底

一部販売代理店の変更届出等の不徹底について、構成員からは、利用者がきちんと販売代理店の届出情報が確認できているかということが非常に大きな意味を持つが、現在の苦情分析の結果等からは、消費者側が届出情報等を十分理解しているとは言えないのではないかと意見、一部販売代理店との連絡が取れない点について、届出制度導入時に、判断がつかず取りあえず届出をしたような者の存在が考えられ、実態を見るべきとの意見、制度導入時、個人等の販売代理店の急速な伸びは想定していなかったが、総務省公表の届出情報を見ても、どの電気通信事業者の販売代理店か、名簿等を見てもよく分からないのは改善すべきとの意見があった。

販売代理店の届出情報が正確性を欠き、総務省 web ページにおける公表情報が最新の状況を反映していないこととなる場合、総務省における法令等違反行為の疑義事案への対応、利用者による主体的な届出情報の把握に支障を及ぼすおそれがあることから、総務省においては、届出情報を正確

6 なお、連鎖販売取引について規律する特定商取引に関する法律（昭和 51 年法律第 57 号）を所管する消費者庁においても、移動電気通信サービスの提供を連携共同して行う連鎖販売業者に対して取引等停止命令などを実施している（<https://www.caa.go.jp/notice/entry/032688/>）。

7 販売代理店である法人又は個人の氏名・名称、届出番号、法人番号

なものとするための措置を講ずるべきである。具体的には、届出受理の際に、届出内容に変更等が生じた場合に変更届出等が必要である旨周知を徹底すること、代理店等指導監督義務に基づく措置の一つである「委託状況を把握するための措置」(施行規則第 22 条の 2 の 18 第 1 項第 9 号)として、「自らのサービスの取扱代理店を把握する体制とし、委託状況に関する総務省の事実確認等の求めに応じ速やかに回答できるようにしておくこと」及び「定期的又は必要に応じて、自らのサービスを取り扱う販売代理店において、「媒介等業務受託者の届出に関する措置」(施行規則第 22 条の 2 の 18 第 1 項第 4 号)として変更・廃止の届出が適切に行われているか確認を行うなど、代理店情報の現行化のために必要な措置を講じること」を求めることが適当である。

変更届出等の不徹底は、代理店等指導監督義務が不十分となりやすい個人等の販売代理店について特に懸念されることから、一部の MVNO で見られる、法人の販売代理店と比して著しく多くの個人等の販売代理店を有する事業者に対して、総務省より上記措置の実施について注意喚起を行うことが適当である。

加えて、前述のイで述べた公表情報に「媒介等の業務に係る電気通信役務」及び「媒介等の業務に係る電気通信役務を提供する電気通信事業者」の情報を加える等の所要の措置については、利用者自身が勧誘を受けた際に、勧誘方法等に疑問を持った場合等に主体的に販売代理店の情報を容易に把握できるようにするため、総務省 web ページにおける公表情報を充実したものとするととの観点のほか、電気通信事業者等による販売代理店届出状況の把握に資するものとし、電気通信事業者が適切に代理店等指導監督義務を行うことができるようにするととの観点からも有効である。

エ 行政における届出処理コストの増大

行政における届出処理コストの増大について、構成員からは、制度導入時、個人等の販売代理店は一定数居ると想定していたが、連鎖販売取引業関連で急増と状況が異なるとの意見や、電気通信役務の契約等を取扱う販売代理店であるため他分野と比してもデジタル化・電子手続の利用に取り組むべきであり、各分野において書面による手続から電子手続への移行を全体的に進めている現状に踏まえると、書面での届出は廃止し、電子届出に一本化すべきとの意見があった。一方で書面での届出自体は完全には廃止しないものの、手続の電子化は推奨すべきとの意見があった。

形式的な審査等を行う届出処理に多くのコストが費やされることにより、総務省が行うべき法令等違反行為の疑義事案に関する事実関係の確認等が不十分となることが懸念されることや、補正等に当たって書面によるやりとりを行う必要がある等届出者及び行政の双方にとって負担が生じることを踏まえれば、販売代理店の届出は可能な限り、より簡便な電子的な手段により行われることが望ましい。この点、販売代理店は電気通信役務の媒介等を行うという性質を踏まえれば、他業種と比べてもよりデジタル化に対応し、システム等を活用した各種手続に対応することが求められるものである。そのため、総務省では、多くの販売代理店を有する大規模な電気通信事業者及び多くの個人等の販売代理店を有する事業者、電子システムの活用の促進の協力を求めることが適当である。

一方で、手続を電子届出のみに限定することは、書面及び電子システムの双方について利用可能な届出者の選択肢を狭めることになること、マイナンバー制度における情報連携等が未だなされていない現状においては、電子届出においても個人等の販売代理店の場合、本人確認書類が必要であり、届出者の負担軽減効果は限定的であること、及び事業法の他制度等のバランスに配慮し、本人確認に関する全体の制度改正の状況等を慎重に見極めつつ検討すべきである。

3. 利用者の利益の保護のため支障を生ずるおそれがある行為の禁止（省令委任）

(1) 改正法の概要

「1. 電気通信事業者・販売代理店の勧誘の適正化」で言及したとおり、PIO-NET と総務省に寄せられる苦情件数の合計について経年推移を見ると、2012 年度は 48,192 件だったものが増加を続け、2015 年度の 90,673 件をピークとして若干の改善傾向が見られた（2017 年度は 77,454 件）ものの、高止まりの傾向が続いていたといえる。

このため、改正法では、苦情動向等を踏まえて電気通信事業者又は販売代理店について、電気通信サービスの勧誘に先立って「自己の氏名若しくは名称」又は「勧誘である旨」を告げずに勧誘する行為を禁止する一方、苦情につながる不適切な行為の状況等に応じて、機動的に制度的な対応を行うことができるよう、「利用者の利益の保護のため支障を生ずるおそれがあるものとして総務省令で定める行為」を禁止することができる制度を創設した。

本検討会では、2020 年 6 月の第 21 回会合以降、電話勧誘における課題、ウィズコロナの時代における利用者対応の在り方、消費者トラブルの解決に関する更なる手法、販売代理店の在り方等について集中的に検討し、2021年9月に「消費者保護ルールの在り方に関する検討会報告書 2021」（以下「報告書」という。）を取りまとめたところであり、その内容に即して、2022 年の改正電気通信事業法施行規則（以下「改正規則」という。）及び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（以下「ガイドライン」という。）の改正において、

- ・ 遅滞なく解除できるようにするための適切な措置を講じないこと
 - ・ 契約の解除に伴い所要の額を超える金額を請求すること
- 等を電気通信事業者に対する禁止規定として追加したところである。

(2) 本検討会の考え方

「利用者の利益の保護のため支障を生ずるおそれがあるものとして総務省令で定める行為」の禁止については、2022 年 7 月 1 日に関係省令が施行されたばかりであることから、施行状況を評価するに足る十分なデータが現状では蓄積されていない。

このため、総務省は、改正規則で導入された遅滞なく解除できるようにするための適切な措置を講じないことの禁止、契約の解除に伴い所要の額を超える金額を請求することの禁止等について、モニタリングや事業者ヒアリング等を通じて、施行の状況や苦情の動向等の把握を続けるべきである。その上で、問題の端緒等を把握した場合には、必要に応じて執行の工夫、追加の制度改正を検討すべきである。

また、改正規則の附則において、2022 年 7 月 1 日時点で存在する既往契約、既往契約の範囲内で

の契約変更や軽微変更、既往契約を更新する契約については、当分の間、契約の解除に伴い、所要の額を超える金額を請求することを禁止する規定(施行規則第22条の2の13の2第2号)を適用しないことが定められている。このため、総務省では、既往契約等の実態についても、改正規則の施行後1年程度が経過することを踏まえて検証を行い、必要に応じて所要の措置を講じるべきである。

第 2 章 「「消費者保護ルールの在り方に関する検討会報告書 2021」を踏

まえた取組に関する提言」関係

本章では、2022 年 7 月に本検討会が取りまとめた「「消費者保護ルールの在り方に関する検討会報告書 2021」を踏まえた取組に関する提言」(以下「提言」という。)及び、その内容を踏まえて 2022 年 8 月に総務省が実施した「販売代理店の業務の適正性確保に向けた指導等の措置の実施及び苦情相談の処理における体制の強化に向けた取組に係る要請」(以下「要請」という。)について、その後の状況、関連する苦情動向等を整理し、今後の政策的な方向性等を指し示すものである。

1. MNO の販売代理店における業務の適正性の確保

(1)これまでの経緯

携帯電話事業者各社(特に大手 4 社)では、各社の看板を掲げる「キャリアショップ」が重要な販路となっており⁸、2023 年 3 月末時点で、全国に約 8,000 の店舗が存在⁹している。

販売代理店の在り方は、利用者利益の確保にとって必要不可欠であることから、本検討会では 2020 年 6 月より、電話勧誘における課題、ウィズコロナの時代における利用者対応の在り方、消費者トラブルの解決に関する更なる手法等とともに集中的に検討し、報告書を取りまとめた。

その後、報告書を踏まえて総務省において新たな措置が講じられるとともに、関係事業者等においては自主的な取組が行われてきたことから、本検討会として特に更なる取組を進めるべきと考える事項について、提言において考え方を整理し、総務省や関係事業者等に対して取組を求めてきたところである。

総務省では、2022 年 8 月の要請において、携帯電話事業者 4 社に対して、販売代理店の業務の適正かつ確実な遂行を確保するために講じている措置について、必要に応じて見直しや強化を図るとともに、販売代理店に対し、不適切な行為が行われないようにするため、販売代理店が適合性の原則に則って契約を締結することが十分促される仕組みにするなど、必要な措置を講じることを求めた。また、一般社団法人全国携帯電話販売代理店協会(以下「全携協」という。)に対しても、加盟各社への対応等を行うよう求めた。加えて、所要のガイドライン改正を実施した。

(2) 提言・要請を踏まえた関係事業者等の取組の状況

提言・要請を踏まえた対応状況については、2022 年 10 月の第 42 回会合等において、下記の通り関係事業者等から取組状況の報告を受けている。

⁸ 電気通信事業分野における市場検証(令和 3 年度)年次レポートによると、2021 年度における MNO サービスの契約場所の 4 割超はキャリアショップであった。

⁹ 全携協調べによると、2023 年 3 月末の時点で 4 キャリア計 7,822 店舗(第 48 回消費者保護ルールの在り方に関する検討会 資料 4-5)

社名	要請① 評価指標等	要請② 販売代理店とのコミュニケーション	要請③ 出張販売
(株) NTT ドコモ	<ul style="list-style-type: none"> 要請を踏まえて対応を実施。 ※詳細構成員限り 	<ul style="list-style-type: none"> 各種基準値・目標値の通知前倒しといった既存の取組に加え、販売代理店が随時意見できるように販売代理店向け相談窓口を新設し、渉外部門も関与する仕組みを導入。 	<ul style="list-style-type: none"> 店頭と同様の説明用ツールを使うといった既存の取組に加え、出張販売・イベント会社スタッフに対する研修教材を提供。
KDDI (株)	<ul style="list-style-type: none"> 販売代理店自身が実態を踏まえて選択する目標を基にした絶対評価へ移行。 また、通信以外の商材の評価を拡大し、通信サービスとのバランスを重視。 	<ul style="list-style-type: none"> 営業担当者が丁寧にヒアリングするほか、販売代理店向け申告窓口を開設し、販売代理店の意見を施策に反映。 	<ul style="list-style-type: none"> 販売後の顧客フォローのため販売主体(どの店舗が出張販売を行ったか)の明確化。 店頭で通常実施している各種説明と同様の丁寧な説明。
ソフトバンク (株)	<ul style="list-style-type: none"> 適合性の原則に則った丁寧な説明を行う旨の販売代理店への周知を実施(要請を受け追加実施)。 販売代理店周知、スタッフ研修、覆面調査等により適切な顧客対応を徹底。 	<ul style="list-style-type: none"> 定期的に販売代理店との意見交換を実施。 販売代理店・店舗スタッフからの要望や提案を募る「目安箱」を設置。 販売代理店支援施策の変更等を行う際には事前に連絡。 	<ul style="list-style-type: none"> 出張販売に特化した「ガイドライン」を作成し、研修、周知等を実施(要請を受け追加で周知を実施)。
楽天モバイル (株)	<ul style="list-style-type: none"> 「契約後のお客様アンケートを用いた契約内容に対する利用者の満足度の確認結果」及び「回線・オプションの継続利用」を販売代理店の評価に反映等。 	<ul style="list-style-type: none"> 販売代理店に対し、契約獲得における目標値とオプション獲得における目標値を設定。 いずれの目標値も、目標値を達成するための戦略等を合わせて説明し、目標値が販売代理店にとって納得のいく 	<ul style="list-style-type: none"> 販売代理店が消費者保護ルールに違反することがないように①販売代理店からの申請と当社による承認・承認時に留意点の伝達②販促ツール等の提供③契約業務従事者の制限を実施。

		内容となるよう対応。	
全携協			<ul style="list-style-type: none"> 各キャリアに対して定例の打合せの場を通じて改善提案を実施。

(3) 関連するアンケート・ヒアリング結果等

事務局では、販売代理店における実態を把握するため、①キャリアショップ店員に対するアンケート調査、②販売代理店ヒアリング、③「携帯電話販売代理店に関する情報提供窓口」に寄せられた情報の分析を行った。

① キャリアショップ店員に対するアンケート調査(2023年1月)¹⁰

(概要)

- ・ 提言が公表された翌月に当たる2022年8月以降、「消費者のニーズや意向に合わない(または消費者のニーズや意向を確認しないで)「上位料金プラン等への加入推奨」、「オプションサービスへの加入推奨」や「アクセサリなどの購入推奨」等のような販売を強く行ったことはあるか。」という問いに対して、「①当てはまる」、「②まあ当てはまる」と回答した者の割合は、いずれも20%以下だった。
- ・ 2022年度調査では、上位の料金プラン等を推奨したことがあると回答した者は3割、不要と思われるようなオプションやアクセサリを推奨したことがあると回答した者はそれぞれ3割、2割という結果だったのに対し、今年度調査ではいずれも2割以下となっている。
- ・ なお、営業の要因について確認したところ、販売代理店の経営層が設定する目標が、「キャリアからのノルマ等の目標を達成するために設定していると思われる」と回答した者は71.9%であり、最も多かった。
- ・ 店舗販売では上記のような不適切な販売を行ったことはないが、いわゆる出張販売では行ったことがあると回答した者は13.8%に上った。

(評価)

- ・ 不適切な勧誘を強く行った事はないと回答した者の割合(対象期間中、該当する勧誘を

¹⁰ 調査の目的：MNOの販売代理店施策が現場スタッフにどのような影響を与えているか把握すること。

調査の対象：MNO各社のショップの販売員 2622名（ドコモショップ 987、au Style/auショップ 616、UQスポット 39、ソフトバンクショップ（単独）110、ソフトバンクとワイモバイルのデュアルショップ 431、ワイモバイルショップ（単独）26、楽天モバイルショップ 324、その他（複数キャリアのデュアルショップ等）89）

全く行わなかったと回答した者)は、2022 年度調査が 4 割に満たなかったのに対し、今年度調査では 7 割以上となっており、全体として改善傾向にあるといえる。

- ・ 一方で、約 3 割の者が不適切な勧誘を行った事がある(対象期間中、該当する勧誘をどれか一つ以上行ったと回答した者)と回答していることから、不適切な勧誘事例は、引き続き一定割合で存在しているといえる。
- ・ また、店舗販売に比較して、いわゆる出張販売等では不適切な販売が行われやすい傾向にある可能性がある。

② 販売代理店ヒアリング(2023 年 3 月)¹¹

- ・ 本年 3 月の第 45、46 回会合(競争ルールの検証に関する WG との合同会合)で販売代理店ヒアリングを実施した。概要は下記の通り。

分類	質問	回答の傾向
「販売代理店の業務の一層の適正性確保に向けた指導等の措置の実施について」(2022 年 8 月)に関するキャリアの対応	・ 昨年夏に総務省が実施した要請に対応して、キャリアの評価指標等は販売代理店が適合性の原則に則って契約を締結することが十分に促される仕組みになったと考えているか	・ 規模の大小を問わず、極端な指標は改善されつつも、ポートイン偏重等を理由として改善は不十分と回答するものが多い。オプション、副商材の指標を指摘する回答もあった。一方、一部の大規模・中規模代理店からは、肯定的な回答があった。
	・ 昨年夏に総務省が実施した要請に対応して、キャリアによる達成目標の設定に当たっては、適正性・合理性について販売代理店との間の実質的なコミュニケーションが実現されていると考えているか	・ 規模の大小を問わず、説明はあるが一方的であり、交渉の余地はない、と回答するものが多い。一方、一部の販売代理店からは、肯定的な回答があった。また、目標の「過大さ」を問題視するとともに、目標をクリーンに達成する工夫の必要性を指摘するもの、目標等の決定権を持つキャリアの部門とはコミュニケーションが取れず、実情が理解されていないのではないかという回答も一部あった。

¹¹ 調査の目的：消費者保護ルールに関する販売代理店の業務実態を把握すること。

調査の対象：MN04 社の販売代理店企業 13 社(規模・エリア・系列等を勘案して選出)。忌憚なく実態を把握する観点から、個々の企業名及び発言内容については非公開としてヒアリングを実施。

	<ul style="list-style-type: none"> ・ 昨年夏に総務省が実施した要請に対応して、出張販売にあたって、販売代理店が丁寧に営業できるよう適切な支援が行われていると考えているか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 大多数の販売代理店は丁寧な指導が行われていると回答。一方、支援水準については利益が出るものではなく不十分との回答が多く、指標等を達成しないと支援が受けられない目標達成型の支援であることを問題とする意見もあった。
競争環境・経営環境・キャリアとの関係	<ul style="list-style-type: none"> ・ 競争環境・経営環境・キャリアとの関係について現状をどう評価しているか。過去数年程度、どのような変化があったか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 料金値下げによる収入減等の影響もあり、販売代理店が置かれる環境が悪化する中で大多数の販売代理店が競争環境等が厳しいと回答。ショップの機能と意義を再定義する段階にある、過度な値引き競争から転売ヤー等利ざやを求める人の増加を懸念するとの意見もあった。
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 競争環境・経営環境・キャリアとの関係において、販売代理店が適合性の原則に則って営業することを妨げる要因は存在するか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 規模の大小を問わず、要因があるとする回答が多い。要因としては、極端な指標、通常の営業活動で支援が得られない状況、ストックを食い潰しても赤字となる経営環境などが上げられた
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 競争環境・経営環境・キャリアとの関係において、販売代理店が適合性の原則に則って営業することを妨げる要因が存在する場合、どうすれば改善できると考えるか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 規模の大小を問わず、目標の適切性の評価、現場の実情に沿った目標等を通じて極端な指標の改善の必要性を指摘する声が多かった。このほか、機種変更を蔑ろにしない対応、継続手数料の改善といった回答もあった。他方、指標の経営状況の改善はキャリア・販売代理店双方に責任があるという声も一部あった。
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 競争環境・経営環境・キャリアとの関係において、販売代理店の営業方針に、キャリアと販売代理店の関係はなにか影響を与えていると考えているか。影響を 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 販売代理店の営業方針はキャリアと販売代理店の関係等に影響を受けるという回答が大多数だった。また、他キャリアとの併売店を問題視し、専売化(分社化や他キャリアが

	<p>与えている場合、どのようなものがあるか</p>	<p>らの撤退)を求めるキャリアが存在するという回答も一部あった。</p>
	<ul style="list-style-type: none"> 競争環境・経営環境・キャリアとの関係において、課題は存在するか。存在する場合、どうすれば改善できると考えるか。 	<ul style="list-style-type: none"> 競争環境の激化によって、経営難に陥る販売代理店が出てきていることを指摘する回答や、決定権を持つキャリアの部門と実効的なコミュニケーションが取れないことで現場の実情と整合しない施策が降りてくることを問題視する回答があった。一方、特に課題は存在しないという回答もあり、規模の大小によって、意見内容が異なる傾向にあった。
<p>適合性の原則に則った業務運営のための販売代理店の創意工夫</p>	<ul style="list-style-type: none"> 適合性の原則に則った業務運営のために、販売代理店としてどのような創意工夫を行っているか。 創意工夫を阻害する要因は何かあるか。存在する場合、どうすれば改善できると考えるか。 	<ul style="list-style-type: none"> 顧客対応の充実を回答するものが多かった。また、手数料に依存しない収益源の必要性を指摘する回答もあった。 創意工夫については様々な意見があった。料金体系や販売の際の条件の複雑性、細かく手数料を設定することが、創意工夫を阻害しているとの回答や、独自商材の取扱いが制約されていることを問題視する回答があった。一方、特段の阻害要因はないという回答もあり、規模の大小によって、意見内容が異なる傾向にあった。
<p>行政・キャリアへの要望</p>	<ul style="list-style-type: none"> 販売代理店が適合性の原則に則った業務運営を行える競争環境・経営環境を実現するために、行政・キャリアに対してコメントしたいことはあるか。 	<ul style="list-style-type: none"> 総務省に対しては、キャリアとコミュニケーションを深めて丁寧に実態を把握し実効的な対応を講じることや、キャリアの指導監督責任を求めるもの、補助事業を求めるものがあつた。キャリアに対しては、販売代理店と実質的なコミュニケーションを取ること、既存ユーザの重視を求めるものがあつた。

<p>その他</p>		<p><業界の状況></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 2019年改正以降、過度な囲い込み撤廃も相まってMNPが極度に増加。転売ヤー、手配師が出現し、スタッフは疲弊。健全な業界に戻す必要。 ・ 制度による業界全体についてはキャリアも現場の事情を知って黙認しているのではないか。 ・ キャリアの不適切な販売等を助長する制度により、その実行者は販売代理店である状況を作り出していることが問題。 <p><販売代理店の状況></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 成績が上がらないと事業譲渡や閉店の対象になってしまうことでおかしな販売方法が行われる。 ・ 継続手数料の縮小が販売代理店の健全な店頭での販売方法等及び消費者の選択の自由を損なっている。 ・ キャリアも販売代理店の経営状況は把握している。 ・ 経済原理の中で淘汰が生ずることはあり得る。
------------	--	---

(評価)

- ・ 2022年夏に総務省が実施した要請以降の状況をみると、販売代理店の規模の大小を問わず、極端な指標(大容量プラン偏重等)は改善傾向とする回答が多く、過去総務省が指摘してきた事項の一部については、改善傾向が見られる。
- ・ 一方、指標におけるポートイン偏重等を踏まえ、指標が実態に即したものになっていない、という声が根強い。また、販売代理店・キャリア間のコミュニケーションが(少なくとも販売代理店から見れば)一方的といった点について改善の余地を指摘する声が多い。
- ・ 特筆すべき傾向として、総務省に対して、キャリアの指導監督責任の観点から対応を求めるものがあつた。また、個々のキャリアの系列によって、回答に顕著な傾向が見られた(オプション関連を特に強く指摘される系列、ポートイン偏重を特に強く指摘される系列等)。
- ・ 経営環境の厳しさを指摘する声も多い。

② 「携帯電話販売代理店に関する情報提供窓口」に寄せられた情報について

- ・ 2021年9月10日、総務省 web ページ上に開設した「携帯電話販売代理店に関する情報提供窓口」では、販売代理店における不適切な行為や、それを助長していると思われる電気通信事業者の評価指標等の情報を収集しているところ、本年3月末までに寄せられた情報は累計で2,659件(そのうち、「適合性の原則」に関する情報は348件)となっている。
- ・ 直近の2022年度第4四半期分の集計結果を見ると、「適合性の原則」違反に関する情報の割合は減少(9%。窓口発足時の2021年第2四半期は33%)した一方、「通信料金と端末代金の完全分離」違反に関する情報の割合は引き続き一定数を占めていることがわかる。
- ・ なお、2022年4月以降に「適合性の原則違反」「その他」として寄せられた情報を整理すると、適合性の原則に反する可能性のある行為類型については、オプションに関する苦情等が目立つほか、これまで認識されてきたものではない新たな行為類型についても通報が寄せられている。また、必ずしも適合性の原則に反するものではないが適切とは言いがたい行為類型(いわゆる「短期解約拒否」等)についても、通報が寄せられている。

(4) アンケート結果等を踏まえた関係事業者等からの回答(抄)

	回答①評価指標等	回答②販売代理店とのコミュニケーション	質問③出張販売
(株)NTT ドコモ	<ul style="list-style-type: none"> ・ 必要な対応を実施。 ※詳細構成員限り 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 必要な対応を実施。 ※詳細構成員限り 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 出張販売ブース外での呼び込みは訪問販売に当たる可能性があることを周知・指導。 ・ モニタリングチェックを継続。
KDDI(株)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 相対評価によるランク付けを廃止し、販売代理店自身が選択する絶対評価へ2022年6月より移行。 ・ 販売代理店が無理な販売を行う必要はなくなったと認識しているが、一部で課題となる事案も確認されているため、 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 規模に係わらず営業担当者が丁寧にヒアリングを行い、コミュニケーションを深化。 ・ 営業担当者を介しない申告窓口を設けることで、直接、施策策定部門へ申告できる取組みを実施。 ・ 販売代理店の規模によって区別することはないが、意見は真摯に受 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 全携協と連携し、①スタッフ向けの教育・研修(動画)コンテンツを提供②販売主体の明確化を徹底(イベント実施の都度、現場から写真提出する運用を開始)③販売代理店向け通知文にて不適切な勧誘を行わないことを周知する等の取組を実施。

	適宜見直しを実施。	け止めて取り組む。	
ソフトバンク(株)	<ul style="list-style-type: none"> 適合性の原則に則った丁寧な説明を行う旨の代理店への周知を実施(要請を受け追加実施)。 代理店周知、スタッフ研修、覆面調査等により適切な顧客対応を徹底。 	<ul style="list-style-type: none"> 定期的に代理店との意見交換を実施。 代理店・店舗スタッフからの要望や提案を募る「目安箱」を設置。 代理店支援施策の変更等を行う際には事前に連絡。 	出張販売に特化した「ガイドライン」を作成し、研修、周知等を実施(要請を受け追加で周知を実施)。
楽天モバイル(株)	<ul style="list-style-type: none"> 極端な評価指標は消費者のニーズ等に沿わない販売を生じさせる可能性。 顧客ニーズに沿った営業活動につながりやすい評価指標採用や、納得感を持ってもらうための取組に加え、適合性の原則を踏まえた対応への支援を実施。 	<ul style="list-style-type: none"> 販売代理店企業の規模等により対応を分けることは望ましくない。双方の理解促進に努め、納得感のある対応を検討していく。 	<ul style="list-style-type: none"> 出張販売の開催は承認制とし、販売代理店企業スタッフが対応。 販売代理店企業とのコミュニケーションを継続し、より丁寧に営業活動を行うための支援を検討していく。
全携協		<ul style="list-style-type: none"> 4キャリア中3社において、実質的なコミュニケーションという観点では十分とは言えない状況にある。 全携協としては、特段規模別に会員の意見集約は実施していないが、偏りのない現状把握を行うよう努めており、今後は地域会員とのコミュニケーションを活性化させる予定。 	

(5)本検討会の考え方

(概要)

- ・ 販売代理店において消費者保護ルールに違反する営業が行われないようにするため、本検討会の検討を踏まえて、総務省は累次に渡って要請等を行い、携帯電話事業者各社・販売代理店においても様々な措置を講じてきた。
- ・ 2022 年度のキャリアショップ店員に対するアンケート調査では、一度でも不適切な勧誘を行ったことがあるという回答が前年度比で減少しており、一部に改善傾向が見られる。一方、引き続き一定割合(約 3 割)、一度でも何らかの不適切な勧誘を行ったことがあるという回答があることに留意が必要である。また、出張販売では店舗販売に比較して不適切な販売を行ったことがあると回答した割合が有意に高いことにも留意が必要である。
- ・ 販売代理店ヒアリングでは、極端な指標(大容量プラン偏重等)は改善されたという回答がある。一方、ポートイン偏重について更なる改善の余地があるという回答や、携帯電話事業者各社・販売代理店間の実質的なコミュニケーションに課題を指摘する回答が多いことに留意が必要である。
- ・ 「携帯電話販売代理店に関する情報提供窓口」に寄せられる情報では、適合性の原則に関連する苦情の割合は減少している。一方、オプション関連、新規契約関連の苦情等が目立つ傾向にあるほか、これまで強く認識されていなかった新たな行為類型も見られることに留意が必要である。
- ・ なお、携帯電話事業者各社は、提言・要請等の内容を踏まえた対応を講じてきたとした上で、今回の各種調査の結果を踏まえて、必要な対応を検討する、という回答が多い。

(評価)

- ・ 各種の調査結果を総合すると、消費者保護ルールに関する販売代理店の業務実態の全体傾向については、改善が見られるものの、なお課題が存在すると評価できる。
- ・ 特に、販売代理店ヒアリングの傾向(コミュニケーション面や携帯電話事業者各社が設定する指標に関する課題を中心としつつ、携帯電話事業者各社の指導等措置義務を問う必要性等を指摘する)や、キャリアショップ店員に対するアンケート調査の傾向(引き続き一定割合不適切な販売を実施したことがあるという回答があり、その背景には携帯電話事業者各社の施策があると指摘する)と、必要な対応を概ね講じているとする携帯電話事業者各社側の説明には、現状認識の点において一定の乖離があると言わざるを得ない。
- ・ このため、販売代理店の業務の適正化については、引き続き対策を講じる必要があるが、その際、全体傾向に改善が見られること、今年度調査では、2022 年度以前の調査とは異なり、特定の違反事例が頻発してしないことを踏まえる必要がある。したがって、2022 年度以前のように、頻発している特定の違反事例を法第 29 条に基づく業務改善命令の対象となり得ると指摘¹²するのではなく、携帯電話事業者各社は販売代理店の適正営業を確保する指導等措置義務がある、ということを明示した上で、対応状況を定期的に本検討

12 ガイドラインでは、法第 29 条第 1 項第 12 号に基づく業務改善命令の対象となり得るものとして、①高額プランの獲得率を評価する指標又はその獲得の有無で評価が大きく変動する指標、②達成すべき目標値が過度に高い指標が例示されている。

会等で検証すべきである。

- 具体的には、総務省は、極端な不適切事例や広汎に行われている不適切事例を確認した場合には、個別に携帯電話事業者各社・販売代理店に対して改善を促す対応を引き続き行うべき¹³である。
- 加えて、総務省はガイドライン等において、適合性の原則に反する、類似の違反行為を販売代理店が広汎に行っていることが認められる場合等については、携帯電話事業者各社の指導等措置義務(事例に応じた媒介等業務の適切かつ確実な遂行を確保するための措置を講じる等)が適切に講じられているかが問題になりうることを明示し、継続的な実態把握を行うべきである。
- また、携帯電話事業者各社においては、指導等措置義務が課されていることを踏まえ、販売代理店の適正な営業の確保のために必要な対応を行うべきである。具体的には、総務省のガイドライン改正等を踏まえて、販売代理店の業務状況、利用者からの苦情等を定期的に把握して、実態の改善のために必要な対応を講じ、指導等措置義務が充足されているかを定期的に確認すべきである。
- 加えて、携帯電話事業者各社は、販売代理店との間の実質的なコミュニケーション改善のために、協議の仕組みの更なる改善(例:情報共有の更なる前倒し、携帯電話事業者各社の施策に反映された意見の販売代理店等への共有、意見集約の仕組みの更なる改善等)を検討すべきである。
- また、販売代理店ヒアリングにおいて販売代理店・キャリア間のコミュニケーションが(少なくとも販売代理店から見れば)一方的という声があることを踏まえ、全携協は、業界団体として積極的な役割を果たす余地がないか検討すべきである。
- 上記について、本検討会は、総務省、携帯電話事業者各社、全携協において必要な対応が行われたかを事後的に検証し、実態が改善しているか、更なる深掘りの必要性があるか検討を行うこととする。その際、検討に当たっては、状況の変化や苦情動向等を踏まえて消費者保護の観点から必要がある事項についても取り上げていくこととする。

2. 苦情相談の処理における体制の強化

(1)これまでの経緯

苦情相談の処理の在り方について、報告書において、苦情相談処理の現場等から現状の枠組みでは解決が困難な事案があるとの見解が示されたこと等を踏まえ、個別の事業者を超えて業界として対応することで効果的に解決できるような課題を特定した上で、これに対処するための最適な体制について検討する必要がある、「本検討会の下に苦情相談の処理の在り方について検討するタスクフォースを設置し、2022年夏を目途に一定の結論を得ることが適当」とされた。

これを受けて2021年10月に本検討会の下部会合である「苦情相談処理体制の在り方に関するタ

13 なお、販売代理店による個別の電気通信事業法への違反行為については、事実関係等に応じて、別途、当該販売代理店も責任を問われうることになる。

スクフォース」では、2022年6月までの間、新たな苦情相談処理体制の在り方として、主に4つの観点（スコープ、機能、体制、他機関との連携等）について議論を行い、「「消費者保護ルール」の在り方に関する検討会 苦情相談処理体制の在り方に関するタスクフォース」報告書」（2022年6月。以下「タスクフォース報告書」という。）を取りまとめた。

提言において、タスクフォース報告書を受けて、一般社団法人電気通信事業者協会（TCA）は、新たな苦情相談処理体制の具体的な運用方法について速やかに検討に着手し、遅くとも1年以内を目途に運用を開始すべきであること、一般社団法人日本ケーブルテレビ連盟（JCTA）は、「権利・法令遵守委員会」をタスクフォース報告書を踏まえた形で運用すべきであること等の指摘がなされた。

（2）提言を踏まえた事業者団体の取組の状況

上記提言等を踏まえ、TCAにおいては、苦情相談の処理における体制の強化に向けた取組みについて、TCA相談窓口の機能強化として、新たに「TCA相談窓口調整手続（仮称）」を設け、希望する消費者に対して個別事案の調整・提案を実施できるよう、運営体制や内容の具体化の検討を行っているところである。

同手続は、①個別事案の対応を通じて、②TCA・会員事業者の改善の取組みに繋げ、③事例を一般公開して行くことで広く消費者や消費生活相談関係機関の参考に資することを目的としており、①の実施時期は本年7月開始を目処に検討を行っているところである。また②、③については①の開始後に検討としている。

スコープについては、申出者はTCA会員が提供する電気通信サービスの契約者とし、会員事業者による個別対応を前置とした上で、内容は複数の会員事業者で起こり得る事案であって、料金（金銭的損失）に関するものとする等、受付基準を整備している。機能については、当事者の間に入って個別事案の調整・提案を行うこととしている。体制については、現行のTCA相談窓口機能に追加し、弁護士補佐を得て行うこととし、申出者に対して手続に係る費用負担は原則的に求めない方向で検討しているとのことである。他機関との連携等については、消費生活相談関係機関に対し、まずは①個別事案の対応を開始する旨を今後周知予定としている旨説明があったところである。

次にJCTAにおいては、タスクフォース報告書で挙げられた必要な人員配置・教育等の実施、体制強化のため業界団体による運用、迅速な対応のため、事案解決に必要な情報を収集・共有、適切な専門家や機関と連携、可能な範囲での責任の切り分けの実施、料金の減免・返金等事案への対応については、現行の窓口での対応ができており、当面は現行体制での運用を継続することとしつつも、事業者による個別対応を行った上で、相談窓口を通じた事業者の苦情対応で解決が困難な場合には、権利・法令遵守委員会を受け皿として解決を図ること、事例公表については、特定事例について一定の積み重ねがあった時点で整理・検討を実施予定であり、中立性・公正性については、監督当局に定期的な実施状況・課題報告を行う事により、中立・公正が保たれるようコントロールするとともに、苦情相談処理体制である権利・法令遵守委員会に弁護士が参加しており、中立・公正の立場として判断が可能としている旨、説明があったところである。

(3)本検討会の考え方

苦情相談の処理における体制の強化については、各事業者団体において、前述のタスクフォース報告書を踏まえた提言等に基本的に沿う形で検討等がなされており、まずは各事業者団体における取組の状況及び効果を注視することが適当である。

その上で、タスクフォース報告書でも挙げられたとおり、期待する効果が得られるか、中立的かつ透明なプロセスでの効果検証を行うことが今後必要である。更に、事例の蓄積と効果の検証を通じ、電気通信分野の苦情相談処理体制のあるべき姿を見出すことが期待される。

第3章 その他の検討事項

(1) いわゆる「短期解約」の拒否について

MNOの販売代理店等において、消費者に対し、「電気通信役務の契約締結後、短期(例:3ヶ月以内、6ヶ月以内での)解約(いわゆる「短期解約」)を行うと、「ブラックリスト」に入る(解約した事業者のサービスを再度受けられなくなる)」といった趣旨の案内等が行われている、との相談¹⁴が、総務省に寄せられている。

本年2月の第44回会合(競争ルールの検証に関するWGとの合同会合)で示したとおり、MNOにおいて、「短期解約を行ったことがある」ことのみを理由として役務提供拒否をすることは事業法第121条第1項に違反し、同条第2項に規定する業務改善命令の対象となり得る。

また、MNOの販売代理店において、MNOの運用方針等の事実関係に基づかずに「短期解約を行うと、ブラックリストに入る」等の不正確な案内等を行うことは、法第27条の2第1号で禁止されている不実告知にも該当する場合があります、法第29条第2項第1号に規定する業務改善命令の対象となり得る。そのため、MNOは運用方針を販売代理店に説明した上で、法第27条の4に定める指導措置義務を適切に履行する必要がある。

このため、総務省はその旨をガイドライン等において明示するとともに、適切に執行を図るべきである。

なお、役務提供拒否(それに関する不実告知を含む。)以外の手法(利益の提供を1人1回に限ること等)によりいわゆる「転売ヤー」対策やサービス利用意思を伴わない乗換え対策を行うことを妨げるものではない。

14 「携帯電話販売代理店に関する情報提供窓口」等に寄せられた情報としては、上記の案内等に係るものが17件、実際の役務提供拒否に係るものが5件寄せられている。(対象期間：2021年9月10日～2022年12月31日)

おわりに

今般、本検討会では、改正法の施行状況と評価、MNOの販売代理店における業務の適正性の確保などについて検討を行い、本報告書を取りまとめた。

改正法の施行状況と評価については、特に販売代理店への届出制度の導入について、当該制度を運用する中で明らかになった課題への対処として必要な対応をとりまとめた。

また、MNOの販売代理店における業務の適正性の確保については、販売代理店において消費者保護ルールに違反する営業が行われないようにするための措置について、提言後の状況を踏まえて、今後、必要な対応をとりまとめた。

その他の事項を含め、本報告書において必要とされた対応のうち行政が取り組むべき事項については、総務省において速やかに実現に向けて対応を進めていくことが求められる。また、電気通信事業者や関係団体が取り組むべき事項については、関係者において、今般の検討を始めるに至るまでの経緯、本報告書での結論に至った背景なども十分に理解し、迅速かつ効果的に対応を進めていくことが求められるほか、本報告書では必要な対応とはされなかった事項についても、関係者の各々において、それぞれの状況や立場を考慮して課題の解決に向けた道筋を検討し、利用者保護の充実の観点から積極的に自らの対応を進めていくことが期待される。

本検討会では、今後、こうした対応が適切に行われ、有効に機能しているかを確認していくとともに、引き続き、市場の変化などに応じた消費者保護に関する状況を注視し、把握された課題について検討を行っていくことを通じて、消費者が安心・安全に電気通信サービスを利用できる環境の確保に寄与していくこととする。

「消費者保護ルールの在り方に関する検討会」開催要綱

1 目的

本会合は、電気通信サービスがこれまで以上に多様化・複雑化し、従来想定されていなかった電気通信サービスの形態が登場していることや、対応すべき苦情・相談が多様化していることを踏まえ、消費者保護ルールの在り方について、不断の検証・見直しを行うことを目的とする。

2 名称

本会合は、「消費者保護ルールの在り方に関する検討会」と称する。

3 検討事項

- (1) 消費者保護ルールの中長期的な効果の検証
- (2) IoT サービスをはじめとした新たな電気通信サービスの登場を踏まえた消費者保護ルールの在り方
- (3) 新たな消費者トラブル、社会的課題等への対応策
- (4) その他

4 構成及び運営

- (1) 本会合の構成員及びオブザーバーは、別紙のとおりとする。
- (2) 本会合には、主査及び主査代理を置く。
- (3) 主査は本会合を招集し、主宰する。また、主査代理は、主査を補佐し、主査不在のときは、主査に代わって本会合を招集し、主宰する。
- (4) 主査は、必要があるときは、必要と認める者を本会合の構成員又はオブザーバーとして追加することができる。
- (5) 主査は、必要があるときは、外部の関係者の出席を求め、意見を聞くことができる。
- (6) その他、本会合の運営に必要な事項は、主査が定めるところによる。

5 議事の公開等

- (1) 本会合の議事は、原則として公開する。
- (2) 本会合の会議については、議事概要を作成し、原則として公開する。
- (3) 公開することにより、又はオブザーバーの出席により、当事者又は第三者の権利及び利益並びに公共の利益を害するおそれがある場合その他主査が必要と認める場合は、議事及び議事概要を非公開とし、又はオブザーバーの出席を制限することができる。

6 その他

本会合の庶務は、総務省総合通信基盤局電気通信事業部消費者行政第一課がこれを行うものとする。

「消費者保護ルールの在り方に関する検討会」構成員等

(敬称略)

【構成員】

(主査)	新美 育文	明治大学 名誉教授
(主査代理)	平野 晋	中央大学 国際情報学部 教授・学部長
	石田 幸枝	公益社団法人全国消費生活相談員協会 参与
	市川 芳治	慶應義塾大学 法科大学院 非常勤講師
	北 俊一	株式会社野村総合研究所 パートナー
	木村 たま代	主婦連合会 事務局長
	黒坂 達也	慶應義塾大学大学院 特任准教授
	近藤 則子	老テク研究会 事務局長
	長田 三紀	情報通信消費者ネットワーク
	西村 暢史	中央大学 法学部 教授
	森 亮二	英知法律事務所 弁護士

【オブザーバー】

公正取引委員会

消費者庁

独立行政法人 国民生活センター

公益社団法人 日本広告審査機構

一般社団法人 電気通信事業者協会

一般社団法人 テレコムサービス協会

一般社団法人 日本インターネットプロバイダー協会

一般社団法人 日本ケーブルテレビ連盟

一般社団法人 全国携帯電話販売代理店協会

電気通信サービス向上推進協議会

これまでの開催状況

会合	開催日	主な議題
第 1 回	2018 年 10 月 22 日	<ul style="list-style-type: none"> ○ 電気通信事業法における消費者保護ルールの概要及び実効性の確保に係るこれまでの取組み ○ WGにおける主要論点（案） ○ 構成員のプレゼンテーション（電気通信サービスに係る消費者保護ルールの課題等について）
第 2 回	2018 年 11 月 8 日	○ 関係団体・事業者からのヒアリング
第 3 回	2018 年 11 月 15 日	○ 関係団体からのヒアリング
第 4 回 (モバイル研究会との合同会合)	2018 年 11 月 26 日	○ 「モバイルサービス等の適正化に向けた緊急提言」(案)
第 5 回	2018 年 12 月 26 日	○ ヒアリング等
第 6 回 (モバイル研究会との合同会合)	2019 年 1 月 17 日	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「モバイルサービス等の適正化に向けた緊急提言」(案)に対するパブリックコメントの結果 ○ 中間報告に向けたその他の論点
第 7 回	2019 年 2 月 22 日	○ 中間報告書骨子（案）
第 8 回	2019 年 3 月 14 日	○ 中間報告書（案）
第 9 回	2019 年 4 月 17 日	○ 意見募集の結果等
第 10 回 (モバイル研究会との合同会合)	2019 年 5 月 21 日	○ 改正電気通信事業法施行に向けた検討事項
第 11 回 (モバイル研究会との合同会合)	2019 年 5 月 30 日	○ ヒアリング等
第 12 回 (モバイル研究会との合同会合)	2019 年 6 月 11 日	<ul style="list-style-type: none"> ○ モバイル市場の競争促進に向けた制度整備について ○ 利用者利益の保護に向けた制度整備について
第 13 回 (モバイル研究会との合同会合)	2019 年 6 月 18 日	<ul style="list-style-type: none"> ○ モバイル市場の競争促進に向けた制度整備について ○ 利用者利益の保護に向けた制度整備について
第 14 回 (モバイル研究会との合同会合)	2019 年 8 月 29 日	<ul style="list-style-type: none"> ○ 改正電気通信事業法の施行に伴う関係省令等の整備について ○ 広告表示関係の取組について ○ 改正電気通信事業法の施行に向けた取組状況について
第 15 回	2019 年 9 月 12 日	<ul style="list-style-type: none"> ○ IoT サービスの進展と消費者保護について ○ 中間報告書に盛り込まれた事項の進捗把握について ○ 「青少年の安心・安全なインターネット利用環境整備に関するタスクフォース」における検討状況について
第 16 回	2019 年 9 月 25 日	<ul style="list-style-type: none"> ○ IoT サービスの進展と消費者保護について ○ 中間報告書に盛り込まれた事項の進捗把握について

第 17 回	2019 年 10 月 15 日	○ 中間報告書に盛り込まれた事項の進捗把握について ○ 報告書の取りまとめの方向性について
第 18 回	2019 年 11 月 11 日	○ 報告書案について
第 19 回	2019 年 11 月 11 日	○ 改正電気通信事業法の施行前後の取組状況 ○ モバイル市場に関する最近の動向等
第 20 回	2019 年 12 月 24 日	○ 報告書案に対する意見募集の結果
第 21 回 (検討会に改称)	2020 年 6 月 18 日	○ 「消費者保護ルールの在り方に関する検討会」の今後の進め方 ○ 報告書のフォローアップ ○ 新たな検討テーマ
第 22 回 (競争検証WGとの 合同会合)	2020 年 6 月 25 日	○ ヒアリング
第 23 回 (競争検証WGとの 合同会合)	2020 年 6 月 30 日	○ ヒアリング ○ その他
第 24 回	2020 年 10 月 27 日	○ 電話勧誘における課題（事務局説明、消費者団体等ヒアリング、事業者団体ヒアリング） ○ その他のテーマ（事務局説明）
第 25 回	2020 年 12 月 11 日	○ 電話勧誘における課題（事業者団体ヒアリング） ○ 消費者トラブルの解決に関する更なる手法（事業者団体ヒアリング） ○ 5Gエリアの利用者への訴求（事業者ヒアリング）
第 26 回	2021 年 1 月 19 日	○ 電話勧誘における課題（事業者団体等ヒアリング） ○ 消費者トラブルの解決に関する更なる手法（事業者団体等ヒアリング）
第 27 回	2021 年 3 月 2 日	○ 電話勧誘における課題（事務局説明、有識者ヒアリング） ○ 消費者トラブルの解決に関する更なる手法（有識者ヒアリング、事業者団体等ヒアリング） ○ ウィズコロナの時代における利用者対応の在り方（事務局説明） ○ 販売代理店の在り方（事業者団体ヒアリング）
第 28 回	2021 年 3 月 22 日	○ 消費者トラブルの解決に関する更なる手法（有識者、事業者団体その他関係者ヒアリング） ○ 販売代理店の在り方（事務局説明）
第 29 回 (競争検証WGとの 合同会合)	2021 年 4 月 26 日	○ スwitchingコスト、改正電気通信事業法（事業者等ヒアリング） ○ 電気通信事業法第 27 条の 3 の規律に係る覆面調査の結果（事務局説明） ○ モバイル市場における販売代理店に関する調査結果等（事務局説明） ○ 代理店の在り方（事業者ヒアリング）
第 30 回	2021 年 5 月 28 日	○ 携帯電話ショップでの手続時間等の長さへの対応（事業者ヒアリング） ○ 5G エリアの利用者への訴求（事業者ヒアリング） ○ IoT サービスの進展と消費者保護（事務局説明） ○ 論点整理
第 31 回	2021 年	○ 広告表示の適正化に向けた対応（事業者団体ヒアリング） ○ 論点整理に対する事業者ヒアリング①

	6月14日	○ 携帯電話市場における競争政策上の課題（令和3年度調査）（公正取引委員会説明）
第32回	2021年 6月22日	○ 他国における契約に関する法制例（構成員等説明） ○ 論点整理に関する事業者等ヒアリング②
第33回	2021年 7月12日	○ 携帯市場総点検の取組（消費者庁説明） ○ 報告書案の検討
第34回	2021年 9月8日	○ 報告書案に対する意見募集の結果 ○ 報告書の取りまとめ
第35回	2021年 9月15日	○ 携帯電話販売代理店に関する情報提供窓口の設置 ○ 制度見直し案について（事務局説明）
第36回	2021年 10月4日	○ 制度見直し案の修正 ○ 制度見直し案への意見聴取（事業者等ヒアリング） ○ 苦情相談処理体制の在り方に関するタスクフォースの設置
第37回	2021年 10月27日	○ 制度見直し案の修正
第38回	2022年 3月9日	○ 「消費者保護ルールの在り方に関する検討会報告書2021」を踏まえた制度改正等について（事務局説明） ○ 「消費者保護ルールの在り方に関する検討会報告書2021」を踏まえた事業者等の取組について（事業者団体説明）
第39回 （競争検証WGとの 合同会合）	2022年 4月25日	○ 覆面調査・販売代理店調査結果等の報告 ○ 販売代理店の状況に関する事業者等ヒアリング
第40回	2022年 6月1日	○ 携帯電話販売代理店に関する調査結果及び事業者等ヒアリングを踏まえた検討の方向性について（事務局説明） ○ 消費者保護関連ページの見直し
第41回	2022年 7月12日	○ 苦情相談処理体制の在り方に関するタスクフォース報告書について（構成員説明） ○ 「消費者保護ルールの在り方に関する検討会報告書2021」を踏まえた取組に関する提言について（事務局説明）
第42回	2022年 10月18日	○ 令和元年改正電気通信事業法の検証（消費者保護ルール関係） ○ 「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」の改正案に対する意見募集の結果（事務局説明） ○ 「販売代理店の業務の一層の適正化確保に向けた指導等の措置に係る要請」に関する対応状況の報告（事業者等説明）
第43回	2022年 12月16日	○ 令和元年改正電気通信事業法の検証（①勧誘行為規制関係、②販売代理店の届出制度導入関係） ○ 販売代理店の営業に係る今後の実態把握の方針について（事務局説明）
第44回 （競争検証WGとの 合同会合）	2023年 2月28日	○ 関係者ヒアリング（事業者団体説明） ○ 「携帯電話販売代理店に関する情報提供窓口」等に寄せられた情報及び短期解約に関する役務提供義務の考え方について（事務局説明） ○ 携帯電話端末の廉価販売に関する緊急実態調査について（公正取引委員会説明）
第45回 （競争検証WGとの 合同会合）	2023年 3月17日	○ 代理店ヒアリング

第 46 回 (競争検証WGとの 合同会合)	2023 年 3 月 28 日	<ul style="list-style-type: none"> ○ 代理店ヒアリング ○ 電子交付の推進に向けた取組について（事業者説明）
第 47 回	2023 年 4 月 21 日	<ul style="list-style-type: none"> ○ 令和元年改正電気通信事業法の論点整理 ○ 新たな苦情相談処理体制について（事務局説明、事業者団体説明） ○ 販売代理店の適正な運営確保に向けた今後の検討について（事務局説明）
第 48 回 (競争検証WGとの 合同会合)	2023 年 5 月 17 日	<ul style="list-style-type: none"> ○ 販売代理店の状況に関する事業者等ヒアリング
第 49 回	2023 年 6 月 23 日	<ul style="list-style-type: none"> ○ 携帯電話販売代理店に関する調査結果・代理店ヒアリング及び事業者等ヒアリングを踏まえた検討の方向性について（事務局説明） ○ 新たな苦情相談処理体制に係る事業者団体説明を踏まえた検討の方向性について（事務局説明） ○ 報告書の取りまとめ