消費者保護ルールの更なる適正化と DX 時代への対応の在り方 一次答申

令和８年９月４日

情報通信審議会

電気通信事業政策部会

序章　検討の背景・経緯 3
第１章　検討トピック１：消費者への説明の充実の在り方 6
第１節　現状と課題 6
第２節　事業者等からの報告及びヒアリングを通じて確認した主な事項 7
第３節　委員等からの主な意見 8
第４節　論点整理 11
第２章　検討トピック２：交渉力の低い消費者の保護の在り方 14
第１節　現状と課題 14
第２節　事業者等からの報告及びヒアリングを通じて確認した主な事項 14
第３節　委員等からの主な意見 16
第４節　論点整理 18
第３章　検討トピック３：法令遵守を確保するための措置の在り方 20
第１節　現状と課題 20
第２節　事業者等からの報告及びヒアリングを通じて確認した主な事項 20
第３節　委員等からの主な意見 22
第４節　論点整理 24
第４章　検討トピック４：DX の進展を踏まえた対応 26
第１節　現状と課題 26
第２節　事業者等からの報告及びヒアリングを通じて確認した主な事項 26
第３節　委員等からの主な意見 28
第４節　論点整理 30
第５章　検討トピック５：その他必要と考えられる事項（制度の再検討：確認措置／初期契約解除） 33
第１節　現状と課題 33
第２節　事業者からの報告及びヒアリングを通じて確認した主な事項 34
第３節　委員からの主な意見 35
第４節　論点整理 36
終章 40

序章　検討の背景・経緯

電気通信事業法（昭和 59 年法律第 86 号。以下「事業法」という。）は、適正かつ合理的な電気通信事業の運営と公正競争の促進により、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等の利益を保護することを目的としており、「その利用者等の利益」の保護の一環として消費者保護ルールの整備を進めてきた。

具体的には、平成 15 年の事業法改正における消費者保護ルールの法定化以降、累次の検討・見直しを積み重ねることで、現在の消費者保護ルールを形成するに至っており、特に平成 27 年の事業法改正における消費者保護ルールの見直しは、契約前の説明義務の充実（適合性の原則の採用）、契約書面の交付義務、禁止行為規制（不実告知等の禁止及び勧誘継続行為の禁止）、初期契約解除制度、電気通信事業者（以下「事業者」という。）による販売代理店への指導等措置義務といった現在の消費者保護ルールの基礎となる措置を導入するものであった。

このような消費者保護ルールに関する検討・見直しと運用及び事業者における取組を通じて、電気通信分野における苦情相談件数（総務省及び（独）国民生活センターで把握している数字の合計）は、この 10 年間で 2 割以上減少（平成 27 年（2015）度：90,668 件→令和 6 年（2024）度：69,448 件）した一方で、依然として年間 7 万件程度の高い水準にある。

また、近年の技術革新に伴う新たなサービスの登場やスマートフォン等の高度な情報通信端末の登場に伴うサービスの利用態様の変化を背景に、サービス及び料金のプランが多様化・複雑化し、サービスを提供する事業者及び契約を媒介する販売代理店とサービスを利用する消費者との間の情報の非対称性が拡大している状況にある。そうした状況は、サービスの契約・解約時におけるトラブルを増大させる要因となるものであり、特に複雑な契約の全容を理解することが困難な傾向にある高齢者において顕著な影響が出てくることが想定される。

あわせて、社会全体の DX の進展に伴い、サービスの契約を行う場が店舗からオンラインに、契約・解約手続のフォーマットが書面から電子媒体に移行していく中で、DX という新たなトレンドが消費者に利便性をもたらす反面、人手を介した説明が行われないこと等に起因する新たなトラブルが生じることも想定される。

このように市場環境が変化を続ける中で、変化に対して迅速かつ柔軟に対応し、消費者が電気通信サービスを安心・安全かつ便利に利用していくことができる持続的な環境を整備していく必要がある。そのためには、トラブルの実態や今後予想される傾向（DX の進展等）を踏まえた上で、消費者保護ルールについて不断の検討・見直しを行うとともに、整備された消費者保護ルールの遵守を確保するために必要な措置について検討することで、消費者保護ルールの更なる適正化を追求していくことが求められる。

以上を踏まえ、「消費者保護ルールの更なる適正化と DX 時代への対応の在り方」について、令和 7 年 10 月 21 日に以下（１）～（５）の項目について情報通信審議会への諮問（諮問第 1245 号）（電気通信事業政策部会（以下「本部会」という。）への付託）が行われ、本部会傘下の消費者保護政策委員会での検討を経て、令和 8 年夏を目途に一次答申、

令和９年夏を目途に最終答申を得ることとされた。

今般、消費者保護政策委員会（第８回会合）において取りまとめられた一次報告書を踏まえ、本部会において、今後の検討の方向性（第１章から第５章の各章第４節「論点整理」を参照）を示した一次答申を取りまとめた。

【情報通信審議会への諮問項目】

（１）消費者への説明の充実の在り方【第１章を参照】

技術革新による新たなサービスの登場やスマートフォン等の高度な情報通信端末の登場に伴うサービスの利用態様の変化を背景に、サービス及び料金のプランが多様化・複雑化し、消費者への混乱が生じやすくなっている。特に、電気通信サービスの契約に際して、電気通信サービス以外の様々なオプション（付加的なサービスや商品）も合わせた形で一体的な契約が行われることで、その契約の全容について、説明や表示を通じて消費者が正確に理解をすることが困難となり、想定を超えた高額な契約を締結してしまう、あるいは、通信サービスの解約時に、併せて契約をしていたオプションの解約を失念してしまうようなトラブルが見受けられる。

このような状況を踏まえ、契約・解約手続における消費者への説明の充実の在り方について検討を行う。

（２）交渉力の低い消費者の保護の在り方【第２章を参照】

サービス及び料金のプランの多様化・複雑化が進む中で、特に高齢者において契約の全容を理解することが困難な状況が生じている。今後、高齢化社会が進展していく中で、契約の全容に対する理解が不足し、サービスを提供する事業者及び契約を媒介する販売代理店との交渉力が低い状況にある高齢者を巡るトラブルが増加していくことが想定される。あわせて、契約手続に精通している法人においても、今後、規模の小さい主体（例：個人事業主、零細企業）を中心に、契約の全容を理解することが困難となり、同様の状況が生じることが想定される。

このような状況を踏まえ、交渉力の低い消費者の保護の在り方について検討を行う。

（３）法令遵守を確保するための措置の在り方【第３章を参照】

苦情相談件数は減少傾向にあるものの、引き続き一定の水準にあるところ、消費者保護ルールの整備に併せて、その遵守を確保することで苦情相談件数を一層減少させていく必要がある。特に、長年の懸案事項となっているＦＴＴＨサービス等の電話勧誘について、法令上の義務（説明書面の交付義務や自己の氏名・名称等の告知義務）の遵守が疑わしいケースが見受けられる。

このような状況を踏まえ、法令遵守を確保するための措置（行政、事業者及び販売代理店による措置）の在り方について検討を行う。

（４）DX の進展を踏まえた消費者保護ルールの在り方【第４章を参照】

社会全体の DX の進展に伴い、サービスの契約を行う場が店舗からオンラインに、契約・解約手続のフォーマットが書面から電子媒体に移行していく中で、DX という新たなトレ

ンドが、ＡＩ等の最新の技術の利用と相まって、消費者に大きな利便性をもたらす反面、契約・解約手続に際して人手を介した補足的な説明が行われないことや、ダークパターンのような表示がオンライン手続に際して行われることにより、新たなトラブルが生じることも想定される。

このような状況を踏まえ、DX の進展が消費者にもたらす影響を適切に分析し、DX の進展を踏まえた消費者保護ルールの在り方（例：書面交付から電子交付への移行）について検討を行う。

（５）その他必要と考えられる事項【第５章を参照】

市場環境が変化を続ける中で、当該変化に対して迅速かつ柔軟に対応し、消費者が電気通信サービスを安心・安全かつ便利に利用していくことができるような持続的な環境を整備していく必要がある。

このような状況を踏まえ、トラブルの実態や今後予想される傾向を踏まえた上で、（１）から（４）に限られず、消費者保護ルールの在り方（市場環境の変化により、その趣旨が形骸化している可能性のある既存のルールの見直しや廃止を含む。）について必要な検討を行う。

第１章　検討トピック１：消費者への説明の充実の在り方

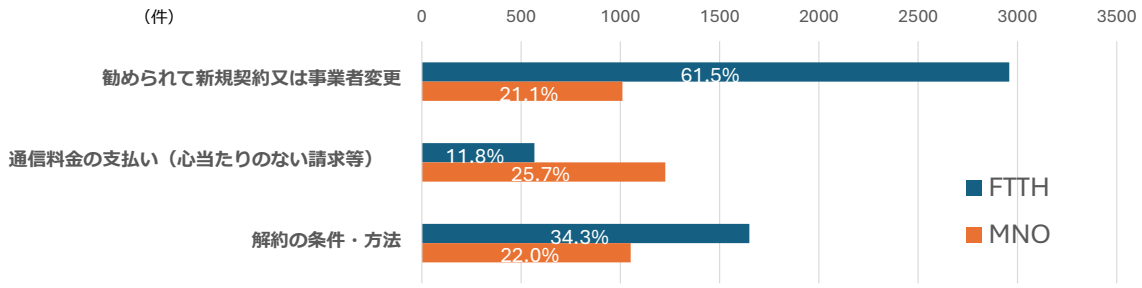
第１節 現状と課題

技術革新による新たなサービスの登場やスマートフォン等の高度な情報通信端末に伴うサービスの利用態様の変化に合わせる形で、サービス及び料金のプランが多様化・複雑化している状況にある。

このような状況において、通信サービスの契約に際して、通信サービス以外の様々なオプション（付加的なサービスや商品）や端末も併せた形で一体的な契約が行われることで、その契約の全容について、説明や表示を通じて消費者が正確に理解をすることが困難となっている。

そのため、消費者の意に沿わない不要な契約（高額な契約）や消費者がその内容を十分に理解していない契約が行われたり、通信サービスの解約時に、解約の条件（残債の存在等）が適切に伝わっていなかったり、通信サービスと併せて契約をしていたオプションの解約（通信サービスの解約とは別に手続が必要）を失念してしまうような消費者トラブルが顕在化している。

例えば、MNO サービスにおいては、苦情相談のうち、心当たりのない料金の請求等が25.7%、解約の条件・方法が 22.0%と高い水準になっており、オプション等に係る契約や解約がその要因となっている可能性がある。



【令和６年度調査】

これらの現状及び課題に対処するため、事業者による取組状況や利用者からの苦情相談の実態を踏まえつつ、利用者への説明の充実の在り方について、以下のような観点から検討を行うこととした。

- 通信サービスの契約と一体的に行われるオプション等に関する苦情にどのように対処していくべきか。
- 解約に関する条件等が消費者に正しく理解されていない状況にどのように対処していくべきか。[1]
- そもそも複雑な契約内容を利用者が理解しきれていない状況にどのように対処していくべきか。

[1] 消費者契約法（平成 12 年法律第 61 号）の令和４年改正（令和４年法律第 59 号）により、法第３条第１項第４号に「消費者の求めに応じて、消費者契約により定められた当該消費者が有する解除権の行使に関して必要な情報を提供すること。」が追加された。この規定により、契約締結時だけでなく、解除時にも解約権行使に必要な情報提供を行うように努めることが事業者に義務づけられた（努力義務）。

第２節 事業者等からの報告及びヒアリングを通じて確認した主な事項

第１項　報告及びヒアリングの対象者

第２回会合（令和７年 12 月９日）及び第６回会合（令和８年４月６日）において、以下の事業者等から資料による報告を受けるとともに、ヒアリングを実施した。

第２回会合：オプションの契約、通信サービス及びオプションの解約、高齢者対応、端末の契約及び解約に係る説明の状況
・(株)NTT ドコモ ・KDDI(株) ・ソフトバンク(株) ・楽天モバイル(株) ・(一社)テレコムサービス協会（MVNO 委員会）
第６回会合：(一社)電気通信事業者協会公表の「利用者理解の向上のための取組みについて（令和７年９月１日)」[2]に基づく取組の状況
・(株)NTT ドコモ ・KDDI(株) ・ソフトバンク(株) ・楽天モバイル(株)

第２項　報告及びヒアリングを踏まえた各事業者の取組状況

報告及びヒアリングの内容を踏まえた各事業者の取組状況は以下のとおり。

1. 通信契約に際してのオプションの勧誘状況

- 電気通信事業者協会（以下「TCA」という。）公表の全 MNO（NTT ドコモ、KDDI、ソフトバンク、楽天モバイル）による「利用者理解の向上のための取組みについて」（令和７年９月１日から運用開始）も踏まえ、利用者からその利用実態や要望を適切に聴取し、これに沿った形で書面を用いて提案を行うよう努める（販売代理店への注意喚起等を行う）とともに、その遵守を確保するため、販売代理店に対して定期的に周知啓発・モニタリング（覆面調査等）・指導を行っている。
- 代理店独自オプションについては、各社で承認のスキームを通じて実態の管理が行われている。

[2] 「消費者保護ルールの在り方に関する検討会」での議論を踏まえて TCA において取り決められた。来店目的や利用用途を踏まえた丁寧なヒアリングを行い、お客様の知識・経験に配慮しながら、提供条件を十分に理解いただける最適なサービス・商品の提案に努めることとしている。応対の方法については、各社が判断するとした上で、例として「ヒアリングのツールを用いた丁寧な説明」、「料金シミュレーションの実施」があげられている。この取組については、令和７年９月１日から実施することとされている。
（mnoriyousharikaikoujou20250901.pdf）

2. 通信契約の締結後、利用者が実際に解約手続を行うまでの間の対応

- 通信契約の解除の条件等については、通信契約時の説明義務のスコープに含まれており、重要事項説明書に記載して利用者に交付している。また、オプション契約（説明義務のスコープ外）についても、通信契約とは別途の解約手続が必要な場合、その旨を書面等（例：重要事項説明書）に記載して利用者に交付している。
- 解約忘れの防止措置として、利用者が解約手続を行う際に、当該利用者による他の契約の存在を照合し、当該他の契約についても解約の意向を確認するとともに、オプション契約についても、その付随する通信契約の解約手続に際して、帳票やメール等により必要な案内を行っている。また、実際の解約内容について、解約時に書面の交付やメールでの通知を行うとともに、その後も一定期間マイページを通じた確認を行える状況となっている。
- 通信契約・オプション契約のいずれについても、その契約中において、利用状況や割引等キャンペーン期間の終了について、随時メールでの告知を行う等、利用者がその契約状況（解約していないサービスの状況）を把握できる措置をとっている。
- 解約時において、契約解除料や残債の支払い義務についての説明を行うよう努めている。

3. 端末に関する説明の状況

- 総務省からの「携帯電話端末の販売価格に関する注意喚起」（令和７年９月）も踏まえ、頭金を含む端末販売価格　についての適切な表示・説明に努めるとともに、端末購入プログラムの利用の条件・方法についての適切な表示・説明にも努めている。
- 据置型 Wi-Fi サービスの解約時に発生する端末の残債について、販売代理店への注意喚起等を通じて適切な説明が　行われるよう努めている。

4. 利用者理解の向上のための取組の状況

- TCA 公表の全 MNO による「利用者理解の向上のための取組みについて」（令和７年９月１日から運用開始）を踏まえ、各販売代理店において、利用者に対する契約内容の最終確認の取組として、出口における書面の再提示を実施するようにしている。
- 当該書面について、各事業者は契約内容の要点を整理した簡略な帳票を個別に作成している、あるいは今後作成を検討することとしている。
- 書面の再提示による具体的な効果（苦情相談の縮減）はまだ集計できていないが、利用者理解の向上のための取組を徹底することで、スタッフの意識の向上等の効果が見られたとする事業者も存在している。

第３節 委員等からの主な意見

第１項　消費者団体からのプレゼンテーション

第２回会合（令和７年 12 月９日）において、２の消費者団体（(独)国民生活センター及び（公社）全国消費生活相談員協会（吉岡委員））から、苦情相談の実例について紹介を得

るとともに、各諮問事項に係る検討の視点について意見が示されたところ、本諮問事項（検討トピック１：消費者への説明の充実の在り方）に関する主な意見は以下のとおり。

1. オプション、解約関係

- 多様なオプションを通信契約と同時に勧誘するのであれば、解約方法等の契約内容を適切に示す書面の交付や説明の在り方について更なる検討が必要ではないか。【(独)国民生活センター】
- オプションの解約忘れがないよう、事前通知や解約時の説明が必要ではないか。【(公社）全国消費生活相談員協会（吉岡委員)】

2. サマリーペーパー関係

- サマリーペーパーを作成いただきたい。【(独)国民生活センター、(公社）全国消費生活相談員協会（吉岡委員)】
- 電子交付の原則化により消費者（特に高齢者）が契約の内容を把握できないことが出てくる。電子交付の明示的な同意の望ましい取得方法の検討に加えて、サマリーペーパー等の交付の検討が必要ではないか。【(公社)全国消費生活相談員協会(吉岡委員)】

3. その他

- 契約者の高齢化に伴い、認知症の発症や入院、死亡などの場合の手続きについては各事業者が定めているが、このような場合の手続きを契約書の記載事項とするなど検討してはどうか。【(公社）全国消費生活相談員協会（吉岡委員)】

第２項　委員からの意見

事業者からの報告及びヒアリング（第２回会合及び第６回会合）等を踏まえた委員からの主な意見は以下のとおり。

1. 総論

- スマートフォンは生活に必須のインフラであり、その重要性を踏まえた丁寧な説明、法令遵守が必要ではないか。そうした意味で、交渉力の低い消費者、高齢者にはギアを変えた丁寧な説明が必要ではないか。そうした価値観を社会的に醸成していくことが大切である。【浅川委員】
- 事業者としてしっかり工夫していることは分かったが、それが苦情相談件数の減少につながっているのかを考える必要がある。【吉永委員】

2. オプション関係

- オプションも含めた一体的な書面の交付や説明が必要ではないか。【木村嘉子委員】
- 代理店独自商材については、販売代理店に責任を持って管理してもらわないといけない。販売代理店は事業法の届出制の下にあり、事業者だけでなく販売代理店も一定の責任を持って取り組む必要があるのではないか。【黒坂委員】

- 法的な義務ではないにせよ、キャリアショップの信用に相応しい対応として、代理店独自商材について返金等の責任を負うことが必要ではないか。【黒坂委員】

3. 解約関係

- オプションの契約の取り次ぎはできるのに、解約の取り次ぎができないのはなぜなのか。【吉永委員】
- 契約は簡単にできるのに解約はしにくいというのは改善する必要があるのではないか。【森委員】
- 時間が経つと消費者の認識に不一致が出てくることがアンケート等でも指摘されている。【浅川委員】

4. サマリーペーパー関係

- サマリーペーパーを作成いただきたい。【木村たま代委員、木村嘉子委員、森委員】
- サマリーペーパーについて、様式の統一までは難しいとは思うが、TCA が主導する形で、せめて記載項目を揃えていただきたい。【木村嘉子委員】
- サマリーペーパーについて、TCA において推奨する記載項目を挙げた上で、それ以外の記載項目は各事業者が任意に対応する形が良いのではないか。【木村たま代委員】
- TCA が主導する形でサマリーペーパーの作成を検討していただきたい。また、契約時だけでなく帰宅後にもその内容をいつでも確認できるよう、紙のサマリーペーパーを手交することに加えて、利用者がマイページで PDF ファイルを確認できるようにすると良いのではないか。【木村たま代委員】
- 食料成分表示の分野における記載も参考にしつつ、利用者が関心を持っている項目の上位に位置づけられるものを記載する形で、サマリーペーパーの様式を可能な限り分かりやすく統一するとともに、事業者及びプラン間での比較可能性を確保する必要がある。【森委員】
- サマリーペーパーの統一化を図ることで、事業者間のサービス競争が阻害されるようなことがないように留意する必要があるのではないか。【青柳委員】
- 苦情相談窓口の電話番号が葉書や契約書にも書いてあるとありがたい。【吉岡委員】

5. その他

- 適合性の原則に沿わない契約について、契約解除（契約の取消）を可能とすることを考える時期なのではないか。【木村嘉子委員】
- 説明は重要であり、そこは何らか検討してもらうとして、複雑化した契約に消費者が追いついていない現状があり、説明するだけでは限界にきている。そうした中で、契約の中身や契約手続の工夫が必要であり、サマリーペーパーの取組がうまくいかない場合、複雑なパッケージそのものを規制する必要が出てくるのではないか。【森委員】
- 高齢者や未成年といった属性的な脆弱性はなくなっていないが、属性によらない普遍的な脆弱性も強調される時代になっている。たとえ高齢者でなくても、契約内容が複雑化されて分かりにくい状況に置かれていることを認識する必要がある。【森委員】

第４節 論点整理

以上を踏まえた論点整理は以下のとおりであり、引き続き「第２項　今後の検討の方向性」を踏まえ、検討を進めていく必要がある。

第１項　状況認識

（ⅰ）通信契約に際してのオプションの勧誘状況、（ⅱ）通信契約の締結後、利用者が実際に解約手続を行うまでの間の対応、（ⅲ）端末に関する説明の状況についての事業者等からの報告及びヒアリングの結果を踏まえれば、TCA 公表の全 MNO による「利用者理解の向上のための取組みについて」（令和７年９月１日から運用開始）も踏まえ、各事業者において適切な対応が行われるよう努めていることが伺われる。なお、MNO の販売代理店が運営するキャリアショップにおいて、独自商材を取扱うには、各 MNO の事前審査を経た許可と各 MNO が定めるルールに則った運用が必要とされている。一方で、そうした独自商材における利用者と代理店との間の個々の契約状況について、MNO 側で必ずしも把握しているわけではない。

一方で、苦情相談の状況を踏まえると、依然として、利用者が意に沿わない又は認識のないオプションを契約しており、心当たりのない不必要な支払いを行っているケース、あるいは、解約の条件・方法が利用者に十分に伝わっておらず、解約漏れの発生等、解約手続が適切に行われていないケースが多く存在していることが伺われる。また、契約の電子化に伴う利用者の理解を助けるための手段として、サマリーペーパーの作成について検討する必要性が伺われる。

なお、各事業者において、利用者に対する契約内容の最終確認の取組として、出口における書面の再提示を実施しており、その際、一部の事業者においては、契約内容の要点を整理した簡略な帳票を個別に作成していることが伺われる。

また、端末契約に関する苦情も一定程度存在しているところ、端末販売価格（特に頭金[3]）や複雑な端末購入プログラム[4]の利用方法・条件についての説明が利用者に十分に伝わっていないことが伺われる。

その他、利用者における認知症の発症や入院、死亡などの事象が発生した場合に、親族

---

[3] 携帯電話業界における「頭金」は、端末販売価格の一部を最初に支払うものではあるものの、実態としては、あらかじめ定められた「割賦払い額」の上乗せの額を示す性質となっており、「頭金」の額によって各販売代理店における端末販売価格が決定される形となっている。一般的に、頭金とは、住宅や自動車等の高額の財を購入する際に支払いを割賦払いで行う場合において、契約の成立時に販売価格の一部として支払うまとまった金額のことを指すものとして用いられており、多くの場合、利用者が、与信限度額の範囲内で自ら割賦払いの額と頭金を決定する。携帯電話端末を購入する際の「頭金」も、端末販売価格の一部として支払う金額を指すものではあるものの、多くの場合は携帯電話事業者によって割賦払いの額が、販売代理店によって「頭金」の額が予め設定されているため、利用者が与信限度額の範囲内で自ら割賦払いの額と頭金を決定するものではない点で一般的な用法と差異が生じている。

[4] スマートフォンの代金に長期の分割払いを設定した上で、「〇か月目以降に端末を返却」などの条件を満たすと残りの支払いを免除するようなサービスのこと。（携帯電話ポータルサイト　総務省 | 携帯電話ポータルサイト | 6.端末を買う際のアドバイスは？）

等が手続きを行うために必要な情報が十分に共有されていない可能性が伺われる。

第２項　今後の検討の方向性

1. 説明義務のスコープの見直し

苦情相談の状況を踏まえ、各社における取組の更なる徹底を促す観点から、以下のとおり説明義務のスコープを見直すことを検討する。

- 各事業者が提供するセットプラン（例：動画配信サービスやセキュリティサービスがセットとなったプラン）の実態や書面交付義務のスコープ（通信契約のほか、付加的な機能に係る役務その他の有償継続役務を含む。）を踏まえて、説明義務のスコープに通信契約に合わせて利用されるオプション（代理店独自オプションを含むか等、スコープについては要検討）を含むことを検討する。その際、説明義務のスコープを拡充することで、説明時間の増加等が想定されるところ、既存の基本説明事項の項目や説明内容の在り方についても、サマリーペーパーの在り方についての検討も踏まえつつ、必要に応じて検討する。
- 解約の方法・条件について、契約後の期間及び解約時において、利用者の求めに応じて適切な説明を行うとともに、オプションの解約漏れを防止する観点から、通信契約の解約時におけるオプションの継続意向の確認の実施や解約内容に関する適切な情報提供の実施を検討する。
- また、携帯電話端末（例：通信契約と端末を新規に契約するケース、通信契約はそのままで機種変更を行うケース）について、利用者の誤認が生じやすい部分（例：端末販売価格に含まれる頭金の位置づけ、端末購入プログラムの利用の方法・条件、残債の発生条件・額）について説明の拡充を図ることを検討する。

2. サマリーペーパーの在り方

引き続き、TCA 公表の全 MNO による「利用者理解の向上のための取組みについて」（令和７年９月１日から運用開始）の実施状況を注視するとともに、その実施状況（例：各事業者において契約内容の要点を整理した簡略な帳票を個別に作成している）及び諸外国における類似の取組事例（例：米国のブロードランドラベル[5]、欧州の契約サマリー[6]）も踏まえ、契約手続の電子化を進めるに当たって、利用者の理解を助けるための手段としてサマリーペーパーの在り方（例：記載項目の統一化）について検討する。その際、サマリーペーパーに対する過度な制約が導入されることで、事業者間の自由な競争が阻害されることがないよう留意する。

3. 契約者の入院/死亡/認知症の発症に際しての親族等による手続きの円滑化

解約手続に関する措置の一環として、契約者の入院/死亡/認知症の発症に際し、親族等が行う解約手続の方法・条件について、広く周知するための取組（例：書面やホームペー

[5] 消費者保護政策委員会（第５回）参考資料１　海外事例等（001058379.pdf）
[6] 消費者保護政策委員会（第５回）参考資料１　海外事例等（001058379.pdf）

ジへの記載等）を事業者に促す。

4. その他

１及び２の取組を進めつつ、その上でなお状況に改善が見られない場合（事業者と利用者の間の情報格差が埋まらず、利用者において正しい理解に基づく契約を締結することができない場合）には、そもそものサービス及び料金プランの内容が過度に複雑になっており、利用者への説明を充実させるだけでは対応が追いつかなくなっている可能性もある。そうした可能性も見据えつつ、説明の充実を通じて利用者の理解の向上を図るだけでなく、事業者において分かりやすい簡潔な内容のサービス及び料金プランを提供する努力をするといったことも、今後の課題として考えられる。

第２章　検討トピック２：交渉力の低い消費者の保護の在り方

第１節 現状と課題

サービス及び料金プランの多様化・複雑化が進む中で、消費者がその内容を理解することが困難になってきている。また、電話営業のようなプッシュ型の営業について、消費者が理解しないまま一方的に契約を締結してしまうケースが存在する。こうした傾向は、特に高齢者において顕著であり、今後、高齢化社会が進展していく中で、契約内容への理解の不足（交渉力の低さ）に起因する消費者トラブルが一層深刻になっていくことが想定される。

法人契約に関しては、説明義務等の消費者保護ルールの適用対象外となっている。一方で、一般的に契約手続に知悉している法人についても、今後、特に規模の小さな者（例：個人事業主、零細企業）において、同様に契約内容への理解の不足に起因する消費者トラブルが増えていくことも想定される。

＜参考＞携帯電話における年代別の利用動向と苦情相談の比率（令和６年度）[7]

	<携帯電話注2> 利用動向での比率	<MNO> 苦情相談での比率	<FTTH注2> 利用動向での比率	<FTTH> 苦情相談での比率
20代～50代	63.6%（63.4%）	50.1%（49.9%）	62.7%（64.2%）	53.6%（55.3%）
60代	14.9%（15.1%）	16.9%（15.5%）	17.5%（17.0%）	18.0%（17.8%）
70代	14.2%（14.3%）	21.8%（23.1%）	14.1%（13.0%）	21.0%（19.9%）
80代以上	7.3%（7.2%）	10.6%（10.7%）	5.7%（5.9%）	7.1%（6.7%）

[8]

これらの現状及び課題に対処するため、事業者による取組状況や利用者からの苦情相談の実態を踏まえつつ、交渉力の低い消費者の保護の在り方について、以下のような観点から検討を行うこととした。

- 適合性の原則を徹底し、高齢者との契約手続の一層の適正化を図るためにはどのような取組が必要か。
- 法人契約への消費者保護ルールの適用の在り方はどうあるべきか。

第２節 事業者等からの報告及びヒアリングを通じて確認した主な事項[9]

第１項　報告及びヒアリングの対象者

第２回会合（令和７年 12 月９日）及び第６回会合（令和８年４月６日）において、以下の事業者等から、高齢者対応の取組[10]について資料による報告を受けるとともに、ヒアリングを実施した。

---

[7] 括弧内は令和５年度の比率。

[8] 利用動向での比率（年代別）の比率は、総務省「令和６年通信利用動向調査」の結果に基づき算出。

[9]「トピック１：消費者への説明の充実の在り方」と重複する内容は再掲の形で記載。

[10] 法人契約については今後実態を把握予定。

第２回会合：オプションの契約、通信サービス及びオプションの解約、高齢者対応、端末の契約及び解約に係る説明の状況
・(株)ＮＴＴドコモ ・ＫＤＤＩ(株) ・ソフトバンク(株)、 ・楽天モバイル(株) ・(一社)テレコムサービス協会（MVNO 委員会）
第６回会合：(一社)電気通信事業者協会公表の「利用者理解の向上のための取組みについて（令和７年９月１日)」に基づく取組の状況
・(株)ＮＴＴドコモ ・ＫＤＤＩ(株) ・ソフトバンク(株) ・楽天モバイル(株)

第２項　報告及びヒアリングを踏まえた各事業者の取組状況

報告及びヒアリングの内容を踏まえた各事業者の取組状況は以下のとおり。

1. 高齢者対応の取組の状況

- TCA 公表の全 MNO による「携帯電話サービスに関する高齢者等に対する応対について」（平成 30 年 7 月改定）を踏まえ、高齢者に特化した対応（65 歳以上の者への適合性の原則を踏まえた丁寧な対応、80 歳以上の者の契約に際しての家族等への意向確認）を徹底するため、販売代理店への周知啓発・研修を行うとともに、マニュアルにもその旨を記載することで、適切な対応に努めている。
- 具体的な取組として、家族等への意向確認（同席又は電話)、ゆっくりとした丁寧な説明の実施、通信契約だけでなく端末の操作方法についての説明の実施、契約者に対する電話勧誘(プラン変更の勧誘)の対象からの除外等の取組を行っている。一方で、家族等への意向確認（同席又は電話）ができない高齢者又は意向確認の際の対象も高齢者となるような者に対する追加的な取組は行っていない。
- FTTH 事業者においては、高齢者対応について、MNO が示すような年齢に関する統一的な基準（65 歳、80 歳等）は特に存在しておらず、各社それぞれの基準により高齢者対応を実施している。

2. 利用者理解の向上のための取組の状況【再掲】

- TCA 公表の全 MNO による「利用者理解の向上のための取組みについて」(令和７年９月１日から運用開始）を踏まえ、各販売代理店において、利用者に対する契約内容の最終確認の取組として、出口における書面の再提示を実施するようにしている。
- 当該書面について、各事業者は契約内容の要点を整理した簡略な帳票を個別に作成している、あるいは今後作成を検討することとしている。
- 書面の再提示による具体的な効果（苦情相談の縮減）はまだ集計できていないが、利

用者理解の向上のための取組を徹底することで、スタッフの意識の向上等の効果が見られたとする事業者も存在している。

第３節 委員等からの主な意見[11]

第１項　消費者団体からのプレゼンテーション

第２回会合（令和７年 12 月９日）において、２の消費者団体（(独)国民生活センター及び（公社）全国消費生活相談員協会（吉岡委員））から、苦情相談の実例について紹介を得るとともに、各諮問事項に係る検討の視点について意見が示されたところ、本諮問事項（検討トピック２：交渉力の低い消費者の保護の在り方）に関する主な意見は以下のとおり。

1. 説明時の配慮

- 当日の契約はさせない、日を変えて、人を代えて説明を行う等の説明ルールの厳格化が必要ではないか。【(公社）全国消費生活相談員協会（吉岡委員)】

2. サマリーペーパー関係

- サマリーペーパーを作成いただきたい。【(独)国民生活センター、(公社）全国消費生活相談員協会（吉岡委員)】【再掲】
- 電子交付の原則化により消費者（特に高齢者）が契約の内容を把握できないことが出てくる。電子交付の明示的な同意の望ましい取得方法の検討に加えて、サマリーペーパー等の交付の検討が必要ではないか。【(公社)全国消費生活相談員協会(吉岡委員)】【再掲】

3. その他

- 丁寧な説明や書面があっても契約内容を十分に理解できず、トラブルになってしまう消費者（高齢者等）の割合が今後さらに高まっていく可能性を見据え、より柔軟な対応の検討が必要ではないか。【(独)国民生活センター】
- 契約者の高齢化に伴い、認知症の発症や入院、死亡などの場合の手続きについては各事業者が定めているが、このような場合の手続きを契約書の記載事項とするなど検討してはどうか。【(公社）全国消費生活相談員協会（吉岡委員)】【再掲】

第２項　委員からの意見

事業者からの報告及びヒアリング（第２回会合及び第６回会合）等を踏まえた委員からの主な意見は以下のとおり。

1. 総論

- スマートフォンは生活に必須のインフラであり、その重要性を踏まえた丁寧な説明、

[11] 「トピック１：消費者への説明の充実の在り方」と重複する内容は再掲の形で記載。

法令遵守が必要ではないか。そうした意味で、交渉力の低い消費者、高齢者にはギアを変えた丁寧な説明が必要ではないか。そうした価値観を社会的に醸成していくことが大切である。【浅川委員】【再掲】

- 事業者としてしっかり工夫していることは分かったが、それが苦情相談件数の減少につながっているのかを考える必要がある。【吉永委員】【再掲】

2. 説明時の配慮

- 明示的なオプトインとする等、高齢者向けの契約手続に制限を加えることも考えられるのではないか。【森委員】
- 契約者（高齢者を含む。）に対するリテラシーチェックの枠組みを導入してはどうか。【黒坂委員】
- デジタルリテラシーのギャップが広がり、苦情を伝えること自体が難しい状況があるのではないか。【青柳委員】

3. サマリーペーパー関係

- サマリーペーパーを作成いただきたい。【木村たま代委員、木村嘉子委員、森委員】【再掲】
- サマリーペーパーについて、様式の統一までは難しいとは思うが、TCA が主導する形で、せめて記載項目を揃えていただきたい。【木村嘉子委員】【再掲】
- サマリーペーパーについて、TCA において推奨する記載項目を挙げた上で、それ以外の記載項目は各事業者が任意に対応する形が良いのではないか。【木村たま代委員】【再掲】
- TCA が主導する形でサマリーペーパーの作成を検討していただきたい。また、契約時だけでなく帰宅後にもその内容をいつでも確認できるよう、紙のサマリーペーパーを手交することに加えて、利用者がマイページで PDF ファイルを確認できるようにすると良いのではないか。【木村たま代委員】【再掲】
- 食料成分表示の分野における記載も参考にしつつ、利用者が関心を持っている項目の上位に位置づけられるものを記載する形で、サマリーペーパーの様式を可能な限り分かりやすく統一するとともに、事業者及びプラン間での比較可能性を確保する必要がある。【森委員】【再掲】
- サマリーペーパーの統一化を図ることで、事業者間のサービス競争が阻害されるようなことがないように留意する必要があるのではないか。【青柳委員】【再掲】
- 苦情相談窓口の電話番号が葉書や契約書にも書いてあるとありがたい。【吉岡委員】【再掲】

4. その他

- 高齢者や未成年といった属性的な脆弱性はなくなっていないが、属性によらない普遍的な脆弱性も強調される時代になっている。たとえ高齢者でなくても、契約内容が複雑化されて分かりにくい状況に置かれていることを認識する必要がある。【森委員】【再掲】

第４節 論点整理

以上を踏まえた論点整理は以下のとおりであり、引き続き「第２項　今後の検討の方向性」を踏まえ、検討を進めていく必要がある。

第１項　状況認識

MNO 各社においては、TCA 公表の全 MNO による「携帯電話サービスに関する高齢者等に対する応対について」（平成 30 年 7 月改定）を踏まえ、高齢者に特化した対応に努めていることが伺われる。また、TCA 公表の全 MNO による「利用者理解の向上のための取組みについて」（令和 7 年 9 月から運用開始）も踏まえ、高齢者に対する一層丁寧な説明に努めていることが伺われる。一方で、80 歳以上の者の契約に際して、家族等への意向確認（同席又は電話）ができない者又は意向確認の際の対象も高齢者となるような者に対する特別な配慮が行われていないことが伺われる。

また、FTTH 事業者においては、高齢者対応について、MNO が示すような年齢に関する統一的な基準（65 歳、80 歳等）は特に存在しておらず、各社それぞれの基準により対応を行っていることが伺われる。

このような状況において、苦情相談件数については、近年は減少傾向にあるものの、まだ一定の大きさで存在（令和 6 年度：約 7 万件）をしており、特に 70 代以上の高齢者の占める割合がその利用割合に比して大きくなっていることから、高齢者対応の取組をより徹底していく必要性が伺われる。その一環として、契約の電子化に伴う利用者（特に高齢者）の理解を助けるための手段として、サマリーペーパーの作成について検討する必要性も伺われる。

なお、各販売代理店において、高齢者を含む利用者に対する契約内容の最終確認の取組として、出口における書面の再提示を実施しており、その際、契約内容の要点を整理した簡略な帳票を個別に作成していることが伺われる。

その他、法人契約に関して、「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」において、個人事業主の契約（専ら営業目的で利用されるものを除く。）は法人契約には該当しない旨の記載があり、多くの事業者においては、これを遵守するよう努めている。一方で、そうした個人事業主の契約に対して法人契約を適用することで、契約期間の拘束や解約時の違約金に関する規制の適用を逃れ、それが苦情相談へとつながるケースも一定程度存在していることが伺われる。

第２項　今後の検討の方向性

1. 高齢者対応の更なる適正化

高齢者対応の更なる適正化（適合性の原則を踏まえた対応の徹底）のため、TCA 公表の全 MNO による「携帯電話サービスに関する高齢者等に対する応対について」（平成 30 年 7 月改定）を通じて、より一層丁寧な対応を検討する。例えば、契約者（高齢者）の意思を尊重しつつも、家族等への意向確認の際の対象を可能な限り高齢者としない、契約者（高齢者）が契約内容を十分に理解した上で判断を行うのに必要な時間を確保することを検討

する。また、これらの取組について、MNO に限らず、MVNO も含めモバイルサービスを扱う業界全体で検討する。

2. FTTH や MVNO における高齢者対応に関する統一基準の作成

FTTH 事業者や MVNO においても、MNO と同様に、高齢者対応に関する統一的な基準を設けることを検討する。

3. サマリーペーパーの在り方【再掲】

引き続き、TCA 公表の全 MNO による「利用者理解の向上のための取組みについて」（令和７年９月１日から運用開始）の実施状況を注視するとともに、その実施状況（例：各事業者において契約内容の要点を整理した簡略な帳票を個別に作成している）及び諸外国における類似の取組事例（例：米国のブロードランドラベル、欧州の契約サマリー）も踏まえ、契約手続の電子化を進めるに当たって、利用者の理解を助けるための手段としてサマリーペーパーの在り方（例：記載項目の統一化）について検討する。（その際、サマリーペーパーに対する過度な制約が導入されることで、事業者間の自由な競争が阻害されることがないよう留意する必要がある。）【再掲】

4. 契約者の入院/死亡/認知症発症時の解約手続の方法・条件についての事業者による周知の促進【再掲】

契約者の入院/死亡/認知症の発症に際し、親族等が行う解約手続の方法・条件について、広く周知するための取組（例：書面やホームページへの記載等）を事業者に促す。【再掲】

5. 法人契約の在り方

法人契約について、個人事業主の契約には原則として適用しないことを徹底するとともに、法人の中でも特に交渉力が弱いことが伺われる零細企業等の契約の扱いについても、今後議論を行っていく。

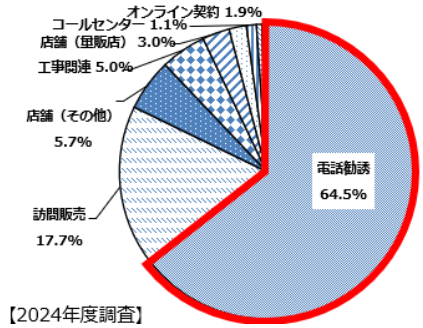
第３章　検討トピック３：法令遵守を確保するための措置の在り方

第１節 現状と課題

苦情相談の件数は減少傾向（平成 27（2015）年度：90,668 件から令和６（2024）年度：69,448 件と２割以上減少）にあるものの、引き続き一定の水準にある。実際に覆面調査等を通じて法令遵守が不十分な事例が確認されている。

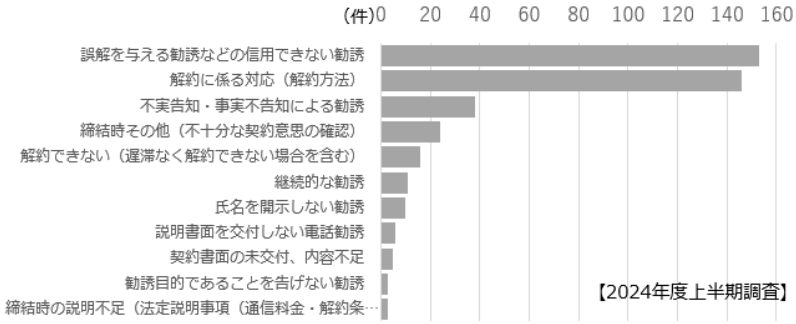
特に、長年の懸案事項となっている FTTH サービス等の電話勧誘を巡る消費者トラブルについては、消費者の意思によらず、相手方から一方的に営業活動が行われる状況下で消費者（特に高齢者）が意図しない契約を締結してしまう状況が存在している。そうした中で、法令上の義務（説明書面の交付義務や自己の氏名・名称の告知義務）の遵守が疑わしい営業活動に関する苦情相談も寄せられている。

<FTTH/チャネル別>



【2024年度調査】

<FTTHの電話勧誘に関する苦情（発生要因）>



【2024年度上半期調査】

これらの現状及び課題に対処するため、事業者による取組状況や利用者からの苦情相談の実態（苦情が減らない現状）を踏まえつつ、法令遵守を確保するための措置の在り方について、以下のような観点から検討を行うこととした。

- 電気通信事業者及び販売代理店に対する抑止力を高めるためにどのような取組が考えられるか。
- 指導等措置義務の実効性を確保するためにどのような取組が必要か。

第２節 事業者等からの報告及びヒアリングを通じて確認した主な事項

第１項　報告及びヒアリングの対象者

第３回会合（令和８年１月 27 日）及び第４回会合（令和８年２月 12 日）において、以下の事業者等から資料による報告を受けるとともに、ヒアリングを実施した。

第３回会合：指導等措置義務の実施状況（固定通信事業者）
・ソニーネットワークコミュニケーションズ(株) ・ビッグローブ(株) ・(株)オプテージ ・中部テレコミュニケーション(株)

・(株)ＱＴＮｅｔ ・(株)ハイホー
第４回会合：指導等措置義務の実施状況（移動体通信事業者等）
・(株)ＮＴＴドコモ ・ＫＤＤＩ(株) ・ソフトバンク(株) ・楽天モバイル(株) ・(一社)全国携帯電話販売代理店協会 ・ＮＴＴ東日本(株)及びＮＴＴ西日本(株)

第２項　報告及びヒアリングを踏まえた各事業者の取組状況

報告及びヒアリングの内容を踏まえた各事業者の取組状況は以下のとおり。

1. 指導等措置義務の実施状況（販売代理店に対する評価指標の設定状況を含む）

- 各事業者において、書類・面談により委託先の販売代理店を審査するとともに、営業マニュアル(各社に寄せられる苦情相談内容を踏まえて定期的に更新)の整備や研修・スキル評価の実施を通じた営業スキルの向上を図っている。また、スキル評価の取組として、個社で資格制度を導入している事業者も存在している。一方で、今後、こうした個社の資格制度を廃止する事業者が出てくる可能性もある。
- 各事業者において、販売代理店ごとに責任者を設定させ、総務省への販売代理店届出の状況を通知させるようにするとともに、二次以下の委託先の情報も可能な限り申告させるようにしている。一方で、事業者の正規代理店として認められていないアウトサイダーについては、事業者としてその状況を把握できていない実情も存在する。そうした中で、二次以下の代理店についても厳格な管理を行う観点から、委託元の販売代理店において、委託先の各販売代理店を個々に管理する責任者を設定している事業者も存在している。
- 各事業者において、販売代理店との交渉を行う部門から独立した監査部門による定期的な監査（覆面調査、店舗や電話での勧誘状況に係る録音のサンプリング調査等）を行い、不適切な営業を検知した際には必要な指導・研修等の措置を販売代理店（個別店舗ではなく該当の販売代理店運営会社）に対して行っている。
- 各事業者において、販売代理店に寄せられた苦情相談の状況の分析（地理的な傾向の分析を行っている事業者も存在）を行い、必要な是正措置（マニュアルの更新、再研修の実施等）を行っている。
- 各事業者において、悪質な違反事例を検知した場合には、該当の販売代理店による営業の停止や契約の解除等の措置をとることとしている。一方で、実際に営業の停止や契約の解除等の厳しい措置がとられている事例はあまり存在しておらず、基本的には指導・研修等の措置により営業の改善を促す方針となっている。
- 各事業者において、主に販売実績（通信・オプション・端末の販売数量）・営業実績（提案活動等の営業実績）に基づく評価指標を販売代理店に対して設定している。一

方で、契約のキャンセルや解約率といった営業の質に関連する要素を評価指標に反映している事業者も存在している。こうした評価指標の設定に当たって、事業者と販売代理店の間の協議が十分に行われていないとする意見が販売代理店側に存在している。

2. 電話勧誘に関する措置の状況

- FTTH 事業者において、苦情相談の多い電話勧誘に特化したトークマニュアルを作成しているケースが多い。また、電話勧誘におけるトラブル（口頭での契約を巡るトラブル）を防止する観点から、電話勧誘後、相手側に説明書面を交付した後、その内容を確認して返送してもらうことを以て正式な契約の成立として扱う事業者も存在している。

第３節 委員等からの主な意見

第１項　消費者団体からのプレゼンテーション

第２回会合（令和７年 12 月９日）において、２の消費者団体（(独)国民生活センター及び（公社）全国消費生活相談員協会（吉岡委員））から、苦情相談の実例について紹介を得るとともに、各諮問事項に係る検討の視点について意見が示されたところ、本諮問事項（検討トピック３：法令遵守を確保するための措置の在り方）に関する主な意見は以下のとおり。

1. 法令遵守の徹底

- 説明書面を用いた説明を徹底するための更なる取組や方針の検討が必要ではないか。【(独)国民生活センター】

2. 監督の強化

- モニタリングの強化、罰則の厳格化が必要ではないか。【（公社）全国消費生活相談員協会（吉岡委員）】

第２項　委員等からの意見

事業者等からの報告及びヒアリング（第３回会合及び第４回会合）等を踏まえた委員等からの主な意見は以下のとおり。

1. 総論

- いろいろな取組をしているようだが、実際には苦情が多い状況にある。【平野委員】

2. 監督の強化

- なぜアウトサイダーが事業者の契約を媒介できているのかがよく分からない。【吉永委員】
- 苦情件数が下げ止まっていることを踏まえると、事業者に課されている諸義務の実効

性を高める方策を検討することが必要ではないか。他の消費者保護法制に見られる罰則なども参考にしつつ、ルールの実効性強化の必要性についても再検討する段階にあるのではないか。【青柳委員】

3. 研修の在り方

- 事業者のマニュアルの更新が頻繁になると、それに対応した研修の実施も頻繁になり、覚えないといけない内容も広範になっている。販売代理店の現場の疲弊を招かないよう効率的な対応を検討する必要があるのではないか。【黒坂委員】
- 研修項目が膨大であり、販売代理店の現場でフォローするのが大変なのではないか。【牛房委員】

4. 事業者による目標設定の在り方

- 事業者における目標設定に当たって、支社・販売代理店からの声を踏まえつつ、本社としての統一的なメッセージをどう伝えるかを考える必要があるのではないか。【黒坂委員】
- FTTH の目標設定については、無理販を抑止する観点から、回線が開通するところまで見るべきなのではないか。その上で、数で稼ぐことで目標を達成するケースも考慮し、苦情相談が多い場合には目標を達成していても手数料収入に影響するような体系を考えても良いのではないか。【森委員】
- 無理販をするのがつらいというショップスタッフの意見が多く見られ、深刻な状況にあることは間違いない。事業者としては、状況は改善している、良い方向に向かっていると言うが、販売代理店の声は違う状況になっており、何らかの介入・改善が必要である。時代の要請なのではないか。【森委員】
- 販売代理店が目標達成のために無理をしないといけない状況にある中で、単に販売代理店における営業を監督するだけでなく、客観的な指標（目標設定）を見ながら事業者のことも監督していく必要があるということで理解した。その上で、競争の領域ではなく消費者保護の領域で何ができるのかを考えなくてはいけない。【吉永委員】
- 出張販売の存在が目標達成のための無理販の原因になっているのであれば、出張販売そのものを規制する必要も出てくるのではないか。【森委員】

5. 業界共通のスキル評価基準

- 自社の資格制度が廃止されるようなことがあると、今後何を基準に仕事していけば良いのかという不安が生じ、ショップスタッフが離職していくのではないか。スキルについては各社共通の部分も多いように思われるところ、例えば全携協において全社共通のスキル標準セットのようなものを用意することはできないか。総務省としてもサポートできるところがあるのではないか。【黒坂委員】
- 皆様から事業者の枠を超えたスキル標準のようなものが必要と言われており、検討していく必要があるかもしれない。一方で、標準資格のようなものができたとして、ショップスタッフがそれを受けるようにするのが難しい。【(一社)全国携帯電話販売代理店協会】

第４節 論点整理

以上を踏まえた論点整理は以下のとおりであり、引き続き「第２項　今後の検討の方向性」を踏まえ、検討を進めていく必要がある。

第１項　状況認識

各事業者において、販売代理店への委託契約時における審査、委託契約後の研修・指導やスキル評価の実施、営業状況の監査等を適切に行うことで、指導等措置義務の遵守に努めていることが伺われる。一方で、下層の販売代理店に対しては事業者による監督が行き届きづらくなる懸念も指摘されているほか、FTTH の電話勧誘において、事業者の正規代理店として認められていないアウトサイダーによる販売を巡る問題も確認されている。

また、スキル評価の取組については、業界共通の枠組みは存在せず、個社で資格制度を導入している事業者も存在する一方で、個社の資格制度を廃止する事業者も出てきていることが伺われる。

電話勧誘については、令和４年７月の規制強化（説明時の書面交付義務の導入）以降も苦情相談件数は横ばいの状況となっており、販売代理店における法令遵守が引き続き不十分な状況（事業者による指導等措置義務が有効に機能していない状況）にあることが伺われる。また、電話勧誘については、苦情相談のうち 70 代以上の高齢者の占める割合がその利用割合に比して大きくなっているところ、高齢者の実情に即した適切な対応（適合性の原則を踏まえた対応）を徹底する必要性が伺われる。そうした中で、契約手続のフローを改善し、書面での慎重な確認を行うプロセスを契約手続に導入する事業者も存在している。

なお、販売代理店における悪質な違反事例を検出した場合の対応として、事業者が実際に営業の停止や契約の解除等の厳しい措置をとる事例はあまり存在せず、基本的には指導・研修等の措置により営業の改善を促す方針となっているところ、抑止力が不十分な可能性も伺われる。また、総務省における対応も不十分な可能性が伺われる。

その他、各事業者による販売代理店の評価指標について、量的な競争を過度に重視することで、販売代理店が無理な営業を行わざるを得ない可能性も伺われる。競争自体が否定されるものではないところ、消費者保護ルールの趣旨にも鑑み、量的な側面だけでなく質的な側面にも必要な考慮を行うような評価指標の設定などの対応の必要性も伺われる。

第２項　今後の検討の方向性

法令違反への抑止力を強化する観点から、総務省、事業者、販売代理店のそれぞれが更なる措置を講じることを検討する。

1. 執行強化の在り方

総務省において、法令違反のあった事業者・販売代理店への行政指導や行政処分の実施を強化するとともに、違反事例/苦情相談事例の件数・内容を踏まえ、必要に応じ、適切な基準に基づく事業者・販売代理店の名称の公表の在り方を検討する。

2. 指導等措置義務の実効性の確保の在り方

総務省及び事業者において、指導等措置義務の在り方について検討し、その実効性を確保することで、販売代理店の営業の質を担保する観点から、各事業者における指導等措置義務の実施状況（例：階層的な販売代理店の管理状況、違反事例のあった販売代理店への措置の基準や措置の実施状況、評価指標の在り方の自己点検の状況）について、総務省への報告あるいはモニタリング・公表の在り方を検討する。また、販売代理店の営業の質を一層確保する観点から、無理販の要因となっている可能性もある出張販売について、利用者からのニーズも考慮しつつ、必要なモニタリングを行っていくことを検討する。

3. スキル向上を図るための対応の在り方

スキル評価の取組について、自社の資格制度を廃止する事業者における苦情相談の動向等を注視した上で、質的な競争を確保するために必要があると認められる場合には、業界全体で効率的・効果的にスキルの向上を図るための対応について検討するとともに、総務省も必要な支援（例：業界共通のスキル評価指標の開発の可能性や運用の在り方についての調査）を行うことを検討する。

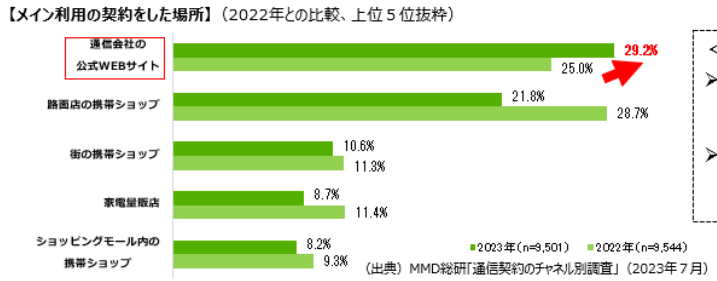
第４章　検討トピック４：DX の進展を踏まえた対応

第１節 現状と課題

社会全体の DX の進展に伴い、サービスの契約･解約を行う場が店舗からオンラインに、手続のフォーマットが書面から電子媒体に移行していく中で、DX という新たなトレンドが、AI 等の最新の技術の利用と相まって、電気通信事業者・代理店と消費者の双方に大きな利便性をもたらすことが想定される。

一方で、オンラインでの契約・解約に際して、人手を介さないことで補足的な説明が行われなくなること、また、ダークパターンのように消費者の誤認を招く、あるいは、消費者の手続（例：解約手続）を妨げるような表示が行われることにより、消費者の正しい理解や意思表示が損なわれることも想定される。

利用者にもたらされるメリットとデメリットとの間のバランスを図り、DX の進展に適切に対応していく必要がある。



＜苦情･相談事例＞
- オンライン契約をした際、知らない間に端末保証オプションに加入して料金が請求されてしまっていた。このオプションにだけ事前に申込みにチェックが入っていたようだ。
- ＩＤが分からず、カスタマーセンターにＷＥＢ上での解約手続ができないことを伝えたが、ＷＥＢ上の解約しかできないので、パソコンに詳しい人に聞きながら手続するように言われた。

これらの現状及び課題に対処するため、事業者による取組状況や利用者からの苦情相談の実態を踏まえつつ、DX の進展を踏まえた対応の在り方について、以下のような観点から検討を行うこととした。

- 契約書面の電子交付の原則化に向けた課題として何が想定され、どのように対処するべきか。例えば、契約の電子化に伴う利用者の理解を助ける観点から、サマリーペーパーの在り方について検討してはどうか。
- その他、DX の進展により生じる新たな消費者トラブルとして何が想定され、どのように対処するべきか。

第２節 事業者等からの報告及びヒアリングを通じて確認した主な事項

第１項　報告及びヒアリングの対象者

第６回会合（令和８年４月６日）において、以下の事業者等から資料による報告を受けるとともに、ヒアリングを実施した。

第６回会合：ＤＸに関する取組状況
・(株)NTT ドコモ ・KDDI(株) ・ソフトバンク(株)

・楽天モバイル(株)
・ソニーネットワークコミュニケーションズ(株)
・テレコムサービス協会（MVNO 委員会、FVNO 委員会）

第２項　報告及びヒアリングを踏まえた各事業者の取組状況

報告及びヒアリングの内容を踏まえた各事業者の取組状況は以下のとおり。

1. DX の活用の状況

- 各事業者において、契約・解約等の各種手続を基本的にオンラインで完結できるように取り組んでいる。また、オンライン手続において、オペレーターによるビデオ通話や AI チャットによる接客サポート、動画コンテンツの視聴を通じた分かりやすい説明を行っている事業者も存在している。一方で、解約手続について、オンラインでの対応に制約がある(店舗または電話での対応を誘導される。)事業者も存在している。
- オンライン手続を巡る利用者からの苦情について、件数は少ないが、ウェブサイト表示の分かりにくさやチャットでの案内の不備等の苦情が存在する。
- 各事業者において、契約情報、利用明細（請求料金)、データ通信量等のサービスの利用状況について、マイページを通じて確認できるようにしている。
- 販売代理店の店舗における接客・提案をサポートする観点から、利用者の利用実績や利用用途を踏まえ、提案・説明の内容を AI で自動生成する取組を導入している事業者も存在している。また、店舗のスタッフのスキル向上を効率的に行う観点から、AI を相手にしたロールプレイを導入している事業者も存在している。
- 遠隔地の利用者に対するリモートでの接客（ビデオ通話による接客）を行っている事業者も存在する。
- 苦情相談対応のチャネルとして、電話やチャットのほか、AI チャットや AI エージェントを用意している事業者も存在している。

2. 契約書面の電子交付の取組

- 各事業者において、利用者に対して契約書面の電子交付を優先勧奨(利用者に対して、特段の要望がなければ電子交付とする旨を案内し、電子交付とすることへの明示的な承諾を得る対応。）している。利用者にとって、契約内容をいつでもマイページで閲覧し、ダウンロードすることができるメリットがあり、苦情もあまり発生していない。
- 一方で、店舗でのより丁寧な応対が求められる高齢者（80 歳以上）や電話勧誘の対象者に対しては、電子交付の優先勧奨を行わず、紙での交付を行っている事業者も存在している。

3. ダークパターン対策の取組

- 各事業者において、ダークパターン対策の観点から、利用者からの声や法令・業界のガイドラインへの適合性を踏まえた社内チェックを行った上で、ウェブサイトの設計を適切に行っている。

第３節 委員等からの主な意見

第１項　消費者団体からのプレゼンテーション

第２回会合（令和７年 12 月９日）において、２の消費者団体（(独)国民生活センター及び（公社）全国消費生活相談員協会（吉岡委員））から、苦情相談の実例について紹介を得るとともに、各諮問事項に係る検討の視点について意見が示されたところ、本諮問事項（検討トピック４：DX の進展を踏まえた対応）に関する主な意見は以下のとおり。

1. 総論

- 消費者が自らに合った手続の方法を適切に選択できるよう、事業者が様々な手続方法を提供するとともに、そのメリット・デメリットを消費者に分かりやすく伝えるようにすることが必要ではないか。【(独)国民生活センター】
- DX の推進により、事業者との連絡がスムーズに取れない等、一定の利用者が取り残されることへの対処が必要ではないか。【(公社)全国消費生活相談員協会(吉岡委員)】

2. 契約書面の電子交付

- 電子交付に際しては、マイページ等における契約書面の確認方法の丁寧な説明やその手順を記載したペーパーの配布等が必要ではないか。【(独)国民生活センター】
- 高齢者等の一定の配慮が必要な消費者への電子交付に当たっては、慎重な対応が必要であり、契約書面やサマリーペーパーの紙交付の検討が必要ではないか。【(独)国民生活センター】
- 電子交付の原則化により、消費者が契約内容を適切に把握できず、また、高齢者の家族が契約内容に気づく機会が失われる可能性があるところ、契約書面の電子交付に加えてサマリーペーパーの交付が必要ではないか。【(公社)全国消費生活相談員協会(吉岡委員)】

3. ダークパターン関係

- ダークパターンが増えることが懸念される。オンライン契約で消費者が自己責任を問われる場面が増えること想定される中で、消費者が理解しやすいサイトを整備することが望まれる。【(公社）全国消費生活相談員協会（吉岡委員)】

第２項　委員からの意見

事業者からの報告及びヒアリング（第６回会合）等を踏まえた委員からの主な意見は以下のとおり。

1. 総論

- DX の推進は、消費者にとって、時間・場所を問わず簡略に手続ができ、即時の契約・開通が可能、事業者にとって、コストの削減や紙の利用に伴うオペレーションミスの

軽減が可能といったメリットがある。一方で、消費者にとって、対面でのサポートの消失によるトラブル発生時の自己解決能力やリテラシーが求められ、事業者にとって、物理的な接触が減少することによるブランドロイヤリティの低下やAI等を利用した不正契約に巻き込まれるといったデメリットもある。【浅川委員】

- DXは原則として推進すべき必要な営みである一方で、自動化された業務やシステムには、バイデザインの思想のもと、フェイルセーフの設計（エラーの検知、エラーからの救済、フォールバックの設計）が必須である。【黒坂委員】
- DXの取組を進めるに当たって、ナッジを含め過度な誘導が行われないようにする（ダークパターンとの境界を設定する）、自動化された業務やシステムの透明性を確保する、デジタル技術に対する抵抗感を払拭するといった点を検討することが必要である。【黒坂委員】
- 今後、手続のオンライン化が進んでいくと、リテラシーが高くない人のオンライン手続の利用が増え、苦情も増えてくるように思う。【木村たま代委員】

2. 契約書面の電子交付

- 遠慮深い利用者は、紙交付が必要であってもそれを言えない場合があることから、電子交付を推進する場合であっても、紙交付も行っていることを利用者に知らせるようにして欲しい。【木村たま代委員】

3. ダークパターン関係

- ダークパターンについて、短期的にはLTVの底上げや解約の阻止を通じて事業者の収益に寄与することも想定されるが、中長期的には、事業者のレピュテーションリスクや法による制裁のリスクといった甚大なリスクをはらんでいる。【浅川委員】
- 欧米では、オンライン契約が進展して利用者の利便性が高まった一方で、高額なプランを派手な色・巨大なボタンで強調する、ポップアップを執拗に表示させる、契約を拒否することが利用者の損失であるかのようなメッセージを強調する、オンラインでの解約手続を複雑化させて解約を阻止する、契約の最終画面でいきなり追加の料金・条件を示す、利用者の不注意を利用して気づかないように高額なオプション付プランを選択させる等のダークパターンの事例が顕在化しており、当局による必要な規制が行われている。【浅川委員】
- ダークパターンのようなものは、悪徳事業者だけでなく通常の事業者のウェブサイトにも存在している。【木村たま代委員】

4. オンラインでの解約手続

- 契約はオンラインでできるのに、解約はオンラインではできないというのは、ダークパターンに類するものであり、契約と解約の双方をオンラインでできるようにしないといけない。【黒坂委員】

5. 電話による対応の確保

- 特に高齢者はAIチャットによる対応には不慣れであり、電話のオペレーターにつな

いであげるオペレーションにして欲しい。【木村嘉子委員】

- 利用者からの相談に適切に対処する観点から、最終的に電話でも受付が可能な体制を事業者が確保する必要があるのではないか。【木村たま代委員、吉岡委員、青柳委員】

6. その他

- 米国では、既存契約を維持しつつ、検討中の新契約について、オンライン契約で eSIM をダウンロードし、一定期間無料でネットワークを試用できるアプリ（一定期間経過後にアプリ内のボタンをクリックして本契約に移行可能）が存在している。【浅川委員】

第４節 論点整理

以上を踏まえた論点整理は以下のとおりであり、引き続き「第２項　今後の検討の方向性」を踏まえ、検討を進めていく必要がある。

第１項　状況認識

DX は原則として推進すべき必要な営みであるが、問題が発生した際の検知、利用者の救済及び取組の改善が図られる必要がある。

各事業者においては、手続のオンライン化やペーパーレス化に積極的に取り組んでいるが、オンラインでの解約手続に制約が存在する事業者も存在する。現状としては、リテラシーの高い利用者がオンライン手続を利用していることが伺われ、オンライン手続を巡る苦情件数は目立っていないが、今後、高齢者を含む様々な利用者（例：リテラシーが低く、問題の自己解決能力が低い利用者）がオンライン手続に移行していくことで、苦情件数が増えていくことも想定される。

一方で、AI を活用したスタッフの応対の質の向上やペーパーレス化によるオペレーションのミスの軽減等、DX を有効に活用している事業者も存在しており、事業者による DX の活用が消費者利便の向上につながっていることが伺われる。しかしながら、事業者が利用者からの苦情相談への対応に AI チャット等を利用している場合に、デジタル技術に不慣れな高齢者を中心に、問題の解決が十分に図られず、また、電話でのオペレーター対応にうまくつながらないといった問題も存在していることが伺われる。

契約書面の電子交付の優先勧奨については、現状、苦情件数は少なく、大きな問題がなく取組が行われていることが伺われる。このような状況も踏まえ、電子交付の原則化を強く望む事業者も存在しており、利用者からしても、いつでもマイページで閲覧し、ダウンロードすることができるメリットは大きいことが伺われる。一方で、店舗でのより丁寧な応対が求められる高齢者（80 歳以上）や電話勧誘の対象者に対しては、電子交付の優先勧奨を行わず、紙での交付を行っている事業者も存在している状況を踏まえれば、引き続き紙での交付に対する必要性が一定程度存在することが伺われる。

その他、利用者に対して有用な判断材料を与える観点から、ナッジの取組は有効であるが、それが過度な誘導にならないように留意する必要がある。

また、ダークパターンについては、中長期的に事業者のレピュテーションリスクや法による制裁のリスクといった甚大なリスクをはらんでおり、各事業者において、利用者から

の声や法令・業界のガイドラインへの適合性を踏まえた社内チェックを行った上で、ウェブサイトの設計を適切に行うよう努めていることが伺われる。一方で、オンライン手続を巡るダークパターンの問題が世界的に顕在化していることが伺われ、欧米を中心に必要な規制が行われている。

第２項　今後の検討の方向性

DX を推進していく必要性は認識しつつ、今後、オンライン手続の利用者の裾野が広がり、関連の苦情相談が増えてくることも想定される中で、実際に問題が発生した際の検知、利用者の救済及び取組の改善が適切に図られるようにする必要があるところ、以下に留意した上で、引き続きメリット及びデメリットを踏まえた検討を進めていくことが求められる。

1. AI 等の活用時の適合性の原則の確保

各事業者で、接客時における AI を活用したサービスやプランの提案、契約後の利用者への案内としてナッジやマイページの活用が進んでいる状況を踏まえ、各事業者の取組をモニタリングしつつ、その提案・表示が利用者の意に沿わないサービスやプラン（例：利用実態に沿わない高額なサービスやプラン）への不適切な誘導にならないよう、必要に応じて各事業者の取組の改善を促すとともに、DX 時代において引き続き適合性の原則を確保していくために必要な措置について検討していく必要がある。

2. 契約書面の電子交付（原則化に関する検討）

契約書面の電子交付について、現状の優先勧奨の取組に大きな問題が生じていないことを認識した上で、引き続き各事業者における優先勧奨の取組の状況をモニタリングしつつ、電子交付の原則化（その在り方を含む。）について検討を進める。その際、紙交付（サマリーペーパーの交付を含む。）が望ましい利用者（高齢者等）の存在や苦情相談の動向も踏まえ、紙交付が必要な事例を具体化するなど、電子交付を巡り想定される課題に丁寧に対処しつつ検討を進めていく必要がある。

3. ダークパターン等への対応

ダークパターンや広告表示を含めたオンライン手続を巡る消費者問題について、消費者庁における特定商取引法（以下「特商法」という。）に関する議論（「デジタル取引・特定商取引法等検討会」の議論）や諸外国における取組事例を参照しつつ、各事業者のウェブサイトの設計をモニタリングしたうえで、電気通信事業分野における必要な措置[12]について検討していく必要がある。

4. オンラインによる解約手続の確保

契約手続のオンライン化が進む中で、解約手続についてもオンラインでの対応を適切に

[12] 特商法における訪問販売、通信販売及び電話勧誘販売に関する規律は、電気通信事業法に基づく電気通信事業の提供に関するものには適用されない。したがって、通信販売に該当するオンライン手続について、電気通信事業分野における個別の検討が必要になる。

受け付けることで、遅滞なく解約できる状況を確保（例：消費者保護ルールに関するガイドラインへの反映）する必要がある。その上で、オンラインでの手続に不慣れな利用者もいることを踏まえ、電話による解約手段等の必要性についても検討する。

5. AI チャット等を用いた苦情相談対応の適正化

各事業者が利用者からの苦情相談への対応に AI チャット等を利用する場合に、利用者が抱える問題に適切かつ迅速に対処できる状況を確保すべく、各事業者の取組をモニタリングしつつ、好ましい／好ましくない事例を整理（例：消費者保護ルールに関するガイドラインへの反映）することで、各事業者の取組の改善を促すことが望ましい。

第５章　検討トピック５：その他必要と考えられる事項（制度の再検討：確認措置／初期契約解除）

第１節 現状と課題

平成 27 年の事業法改正（平成 28 年 5 月 21 日施行）により消費者保護ルールの抜本的な強化が図られてから 10 年が経過し、その間、市場環境が変化を続けていく中で、当該変化に対して迅速かつ柔軟に対応し、利用者が電気通信サービスを安心・安全かつ便利に利用していくことができるような持続的な環境を整備していく必要がある。

今般、初期契約解除（特にその例外としての確認措置）の制度を巡る市場環境の変化に着目し、制度の再検討を行うこととした。

具体的には、移動体通信サービスについては、初期契約解除の例外として、各事業者が総務大臣の認定を受ける確認措置の枠組みが存在している。確認措置は、通信契約だけでなく端末等（特商法のクーリング・オフ制度（訪問販売・電話勧誘販売等に適用。店舗販売・オンライン販売には不適用。）の対象）も含めて契約を解除することができるメリットがある。また、初期契約解除制度のもとで事業者が利用者に請求可能な費用の一部について、確認措置のもとでは請求されないメリットもある。

一方で、初期契約解除は、期間内であれば条件を問わず契約を解除できるのに対して、確認措置は、期間内であっても、利用場所の状況（電波の状況）が不十分である場合、あるいは、事業者があらかじめ定めた法令等の遵守状況の基準に適合しない対応が行われた場合でない限り、契約を解除することができないデメリットもある。

その上で、初期契約解除／確認措置の導入以降に、移動体通信サービスについて、契約解除時の違約金の上限規制（上限 1,000 円）や SIM ロックの原則禁止が導入されたことで、市場環境が大きく変化しており、消費者に対する確認措置のメリットに変化が生じている可能性がある。

また、利用者の契約の状況を見ると、店舗等利用者の３割強、オンライン利用者の６割強が、端末の契約を伴わずに通信契約のみを行っており、そうした利用者（端末の契約解除が不要な利用者）からすると、契約解除の適用条件が存在する確認措置が不利に働いている可能性がある。

その他、FTTH 等の固定ブロードバンドサービスについては、契約の後、工事の実施により通信が開通するまでの間に初期契約解除の期間が経過するのが通常であり、初期契約解除の期間が有効に機能していない可能性も伺われる。

これらの現状及び課題に対処するため、事業者による取組状況や利用者からの苦情相談の実態を踏まえつつ、市場環境の変化を踏まえた確認措置及び初期契約解除に関する制度の在り方について、以下の観点から検討を行うこととした。

- 利用者へのメリットを踏まえてどのような見直しが必要か。

【初期契約解除と確認措置の比較】

	初期契約解除	確認措置	通常の契約解除
申請が可能な期間	契約書面の受領※から８日を経過するまでの間 ※移動通信サービスの場合は、契約書面の受領／役務の提供開始のいずれか遅い方	役務の提供開始から８日以上の期間（各事業者が総務大臣の認定を受けた確認措置の中で規定。通常は8日間。）	いつでも可能
適用の条件	無し	役務の利用場所状況（電波の状況）が十分でない場合／法令等の遵守状況が各事業者が定めた基準（総務大臣の認定を受けた確認措置の中で定めた基準）に適合しない場合	無し
解除の対象	通信サービスの契約※ ※PHS、期間拘束のないMVNOの無線インターネット専用サービス、プリペイドの移動体通信サービス、公衆無線LAN、DSLサービス、FWAサービス、その他のISPサービス、IP電話、加入電話・ISDNを除く。	• 移動体通信サービス（MNOサービス、MVNOサービス（期間拘束のない無線インターネット専用サービスを除く）※プリペイド除く）の契約 • 一部のオプションサービスの契約 • 移動端末設備の売買契約	通信サービスの契約
違約金の有無	無し	無し	有り【上限：月額料金※】 ※大手携帯会社等が提供する主な移動体通信サービスについては月額料金と1,000円のいずれか低い方
その他費用の発生	契約解除までに発生した以下の費用（法定利率による遅延損害金の額を加算可能） ✓契約解除までに提供された主たる通信サービス及び一部のオプションサービスの対価 ✓MVNOサービスの利用に係るSIMカードの料金等 ✓工事に通常要する費用（固定系サービスが対象） ✓契約締結に通常要する費用（事務手数料）【上限3,000円】 ✓番号ポータビリティに係る費用【上限1,000円】	契約解除までに発生した以下の費用（法定利率による遅延損害金の額を加算可能） ✓契約解除までに提供された主たる通信サービス及び一部のオプションサービスの対価 ✓返還されない移動端末設備の販売価格相当額	発生する全ての費用

第２節 事業者からの報告及びヒアリングを通じて確認した主な事項

第１項　報告及びヒアリングの対象者

第６回会合（令和８年４月６日）において、以下の事業者（確認措置の認定を受けている３事業者）から資料による報告を受けるとともに、ヒアリングを実施した。

第６回会合：確認措置の実施状況
・(株)NTT ドコモ ・KDDI(株) ・ソフトバンク(株)

第２項　報告及びヒアリングを踏まえた各事業者の取組状況

報告及びヒアリングの内容を踏まえた各事業者の取組状況は以下のとおり。

1. 総論

- MNO３社（NTT ドコモ、KDDI、ソフトバンク）において、確認措置の適用対象として総務大臣から認定を受けた移動体通信サービス（5G、LTE 等）について、確認措置を適切に運用していることが伺われる。一方で、確認措置を利用せず、原則どおり初期契約解除を利用している事業者（MNO１社（楽天モバイル）及び MVNO 各社）も存在している。
- MNO３社（NTT ドコモ、KDDI、ソフトバンク）が受け付けた確認措置の申告件数のうち、実際に契約解除に至るものの割合は、各社によって状況が異なり、基本的に契約解除に応じている事業者が存在する一方で、一定割合は契約解除に至らない事業者も存在する。
- 確認措置の適用条件への該当性の確認に関して、利用場所の状況（電波の状況）が不十分であることを理由とする条件については、電波改善の措置の実施も含めて一定の検討が必要となり、時間を要することとなるケースがある一方で、事業者があらかじめ定めた法令等の遵守状況の基準に適合しない対応が行われたことを理由とする条件については、利用者からの申告を踏まえてその場で確認が行われるため、速やかに処理が行われるケースが一般的である。その際、確認措置の適用条件に該当しない場合であっても、状況に応じて確認措置に準じた対応を行っているケースも存在する。一方で、利用者からの確認措置の適用の申告を信頼し、基本的に契約解除に応じることとしている事業者も存在している。
- 確認措置の適用条件への該当性を確認する、あるいは、サービスによって確認措置と初期契約解除を使い分けることについて、それがコストとならない事業者が存在する一方で、コストと考えている事業者（ゆえに基本的に契約解除に応じていることが伺われる事業者）も存在する。

2. 据置型 Wi-Fi サービス関係

- MNO２社（ソフトバンク、楽天）において、据置型 Wi-Fi サービスは確認措置の対象となっていない状況であるが、通信契約は初期契約解除（無条件で契約解除が可能）、端末の契約は任意の契約解除（確認措置と同等の条件で契約解除が可能）に応じている。（このような場合において、仮に端末の契約に任意の契約解除が適用されなくなるようなことがあると、利用者には転用不能となる可能性がある端末（SIM ロックがかかっている場合もあり）が残されることとなる。）なお、他の MNO２社（NTT ドコモ、KDDI）においては、据置型 Wi-Fi サービスも確認措置（端末も含めて契約解除が可能）の対象となっている。

第３節 委員からの主な意見

事業者からの報告及びヒアリング（第６回会合）等を踏まえた委員からの主な意見は以下のとおり。

1. 確認措置の見直し

- 確認措置については、消費者からの苦情の中でも、よく分からないまま制度を利用している、不利な条件だと思いながら制度を利用しているといった話があるので、ぜひ

見直して欲しい。通信契約のみの利用者に初期契約解除ではなく確認措置が適用されるのは、制度上収まりが良くないので改めるべきではないか。【木村たま代委員、木村嘉子委員】

- 全ての契約に初期契約解除が適用された上で、希望する場合は確認措置も使えるという制度にしていく必要があるのではないか。【木村嘉子委員、吉岡委員、青柳委員】

2. 確認措置の実施に伴う現場のコスト

- 確認措置の契約解除に当たって電波状況等の適用条件があるが、実態として、厳密に確認措置の適用条件に該当しなくても契約を解除している、また、初期契約解除は端末には適用されないが、任意に契約を解除しているという話が事業者からあった。制度はその効果を厳密に考えてつくるものであるが、現場からすると、確認措置の適用条件への該当性を確認する、あるいは、サービスによって確認措置と初期契約解除を使い分けることがコストとなるのかもしれないと感じた。【吉永委員】

3. 不意打ち的な営業への対処

- 電気通信事業が特商法の適用除外となっているのは、電気通信事業法において特商法と同程度の消費者保護が確保されることが期待されているからであり、電気通信事業法の解約制度と特商法のクーリング・オフとの間のバランスを考える必要がある。【吉永委員】
- 現行の電気通信事業法は、店舗販売において行われている不意打ち的な営業（例：キャッチセールスの類い）に十分に対応できていないのではないか。特に、通信以外の契約（端末等の契約）もセットで行われている状況において、キャンセルに際して消費者に余計な負担（セットで契約したキャンセル外のサービス・商品への割引が不適用となるような状況を含む）が発生しているのではないか。【吉永委員、木村嘉子委員、吉岡委員、青柳委員】

第４節 論点整理

第１項　状況認識

各事業者において、初期契約解除と確認措置を適切に運用している一方で、確認措置の適用条件への該当性を確認する、あるいは、サービスによって確認措置と初期契約解除を使い分けることをコストと考え、基本的に契約解除に応じている事業者も存在していることが伺われる。

そのような中で、利用者から受け付けた確認措置の申告について、適用条件を理由として、一定割合が契約解除に至らない事業者も存在する。そうした状況において、端末の契約を伴わずに通信契約のみを行う利用者（店舗等利用者の３割強、オンライン利用者の６割強が該当するとの調査結果あり。）からすると、端末等の契約解除が可能な一方で、初期契約解除とは異なり契約解除の適用条件が存在する確認措置の存在が不利に働いていることも伺われる。

このような確認措置については、利用者からすると契約解除の適用条件を含めて分かり

にくい制度であるとの印象もあるところ、利用者に分かりやすく、また、利用者が不当に不利な状況に置かれることがないような制度に見直していく必要性が伺われる。

なお、据置型 Wi-Fi サービスを確認措置の対象としていない（初期契約解除の対象としている。）事業者においても、任意の対応として、初期契約解除による通信契約の解除だけでなく購入した端末の契約の解除にも応じている実態が伺われる。一方で、据置型 Wi-Fi 端末については、SIM ロックが禁止されておらず、SIM ロックが設定されている場合はもちろんのこと、SIM ロックが解除されている場合においても、他事業者の SIM による通信の確立が保証されていない状況にある。そうした中で、初期契約解除に合わせて事業者が任意に行っている端末の契約の解除が行われなくなった場合、また、初期契約解除／確認措置の期間が経過した後に通信契約の解除が行われた場合において、他事業者の同等サービスへの乗り換えができず、転用不能となる可能性がある端末だけが利用者の手元に残される（併せて、事業者から当該端末に係る残債の一括請求が行われる場合がある。）状況が生じていることが伺われる。

その他、FTTH 等の固定ブロードバンドサービスについては、契約の後、工事の実施により通信が開通するまでの間に初期契約解除の期間が経過するのが通常であり、初期契約解除の期間が有効に機能していない可能性も伺われる。

第２項　今後の検討の方向性

1. 市場環境の変化を踏まえた確認措置の在り方の見直し

端末の契約を伴わずに通信契約のみを行う利用者（SIM のみ契約者）がかなりの割合で存在している中で、確認措置における契約解除の適用条件の存在が利用者にとって不利に働くことがないよう、確認措置の在り方について見直しを行う。

具体的には、販売の現場で、確認措置における契約解除の適用条件への該当性や、初期契約解除と確認措置の使い分けについて判断しなければならないという負担も考慮した上で、通信契約のみの解除となる利用者（SIM のみ契約者）について、期間内であれば無条件に契約を解除することができるような枠組み（利用者にとって分かりやすく、よりメリットのある枠組み）の実現に向けて検討を行う。その際、契約解除の適用条件がなくなることで、キャッシュバックを目的とした短期解約が増長されることがないように留意する必要がある。

また、端末販売も含めて特商法が適用されない店舗販売の類型に着目し、不意打ち的な営業の実態を把握した上で、必要があると認められる場合には、確認措置の適用の在り方を含め、利用者をより適切に保護することを検討する。

携帯電話の契約におけるキャンセルの適用（特商法／電気通信事業法） 7

	クーリング・オフ（特商法）の適用	通信契約 特商法の適用除外 ⇒ 電気通信事業法で規律	端末契約
電話勧誘販売 【不意打ち的営業（アポイントメントセールス含む）】	○	初期契約解除	クーリング・オフ
訪問販売 【不意打ち的営業（キャッチセールス含む）】 ※ ショッピングモールにおける期間限定のブース販売は訪問販売に該当	○	初期契約解除	クーリング・オフ
店舗販売 【通常の営業】 ※ 家電量販店における常設のブースは店舗販売に該当	×	確認措置 （総務大臣の認定を受けた事業者）	
		初期契約解除	–
店舗販売 【不意打ちに近い形態の営業】 ※ 家電量販店における常設のブースは店舗販売に該当	×	確認措置 （総務大臣の認定を受けた事業者）	
		初期契約解除	–

初期契約解除、クーリング・オフ：無条件でキャンセル
確認措置：条件付でキャンセル

不意打ちに近い形態の営業であっても無条件でのキャンセルに至らないケース

⇒ **実態を把握した上で、必要があると認められる場合には、確認措置の適用の在り方を含め、利用者をより適切に保護することを検討**

出典：第８回消費者保護政策委員会（令和８年６月３日）

2. 据置型 Wi-Fi 端末の取り扱い

据置型 Wi-Fi サービスについて、確認措置ではなく初期契約解除が適用される場合や、確認措置／初期契約解除の期間が経過した後に通信契約の解除が行われた場合に、通信契約のみが解除となり、転用不能となる可能性がある端末だけが利用者の手元に残る（併せて、事業者から当該端末に係る残債の一括請求が行われる場合もある。）ような状況は好ましくない。このような状況は、転用不能となる可能性がある端末だけが手元に残されることを懸念し、端末に係る割賦払いの支払期間が終わるまで通信契約の解除を躊躇する利用者を生じさせる可能性もある。ついては、据置型 Wi-Fi サービスの普及状況や各事業者の端末の仕様も踏まえた上で、通信契約の解除後の端末の取扱いについて、SIM ロックの在り方も含めて検討する。

3. 固定通信サービスに係る初期契約解除期間の在り方

FTTH 等の固定ブロードバンドサービスについては、契約の後、通信の開通のための回線敷設工事が実施されるまでの間に初期契約解除の期間が経過するのが通常となっている。そうした中で、電気通信サービス向上推進協議会が定める「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」においては、サービスの提供開始前又は回線敷設工事の前であれば、利用者への費用負担なしに契約解除に応じることを求めている。当該対応について、各事業者の自主的な取組状況を把握した上で、必要があると認められる場合には、固定通信サービスに係る初期契約解除期間（現状：利用者が契約書面を受領した日から８日間）の在り方について改めて検証を行う。

4. その他

確認措置／初期契約解除の適用を受けることで、通信契約とセットで行った他のサービスや商品がある場合に、これらに適用される割引特典がキャンセルとなる事象が生じることが想定される。その際、割引特典の返還を求められることとなる利用者に不要な混乱が生じることがないよう、確認措置／初期契約解除の適用に伴う利用者への影響について、契約時において適切な説明を行うことを事業者に促す。

終章

最終答申に向けて

本一次答申は、令和７年 10 月に情報通信審議会への諮問が行われた「消費者保護ルールの更なる適正化と DX 時代への対応の在り方」について、消費者保護政策委員会における検討を踏まえ、本部会としての取りまとめ（今後の検討の方向性の提示）を行ったものである。

今後、本一次答申の内容を踏まえ、更なる検討を積み重ねていくことで、来年（令和９年）夏頃を目途に本部会として最終答申を取りまとめることとする。

最終答申に向けた具体的な検討として、第１章「検討トピック１：消費者への説明の充実の在り方」については、現状では事業法における説明義務（通信サービスのみを対象）の対象とはなっていないオプションや端末に関する説明をどこまで行うべきか、今後、そのスコープについて検討を進めていく必要がある。また、契約内容の要点を記載したサマリーペーパーについて、今後、その在り方（例：記載項目の統一化）について検討を進めていく必要がある。その際、このような説明の充実が、販売の現場における負担（説明を行う側の販売代理店及び説明を受ける側の利用者の双方の負担）を必要以上に増加させることがないよう留意する必要がある。

第２章「検討トピック２：交渉力の低い消費者の保護の在り方」については、特に高齢者への対応の適正化を図るためにどのような追加的な取組があり得るのかについて、今後、検討を進めていく必要がある。また、個人事業主等を巡る契約の更なる適正化についても、今後、検討を進めていく必要がある。

第３章「検討トピック３：法令遵守を確保するための措置の在り方」については、法令違反行為を抑止するための措置（法令違反等のあった事業者・販売代理店の名称の公表、指導等措置義務の実効性を確保するための措置、スキル向上を図るための対応等）の在り方について、今後、検討を進めていく必要がある。

第４章「検討トピック４：DX の進展を踏まえた対応」については、DX がもたらす消費者保護上の懸念に適切に対処し、事業者だけでなく利用者も含めて DX がもたらすメリットを十分に享受することができるようにするための措置（適合性の原則を確保するための措置、契約書面の電子交付を適切に進めるための措置、ダークパターンへの対応等）の在り方について、今後、検討を進めていく必要がある。特に、契約書面の電子交付の原則化については、利用者への紙交付が必要となる事例を具体化した上でその在り方を検討するなど、丁寧な取組が必要である。また、各事業者において契約手続のオンライン化が進む中で、解約手続についてもオンラインでの対応を適切に受け付け、特段の事情がない限りにおいては、遅滞なく解約できる状況が当然に確保されている必要があり、例えば総務省の「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」へ反映するべきものと考えられる。

第５章「検討トピック５：その他必要と考えられる事項（制度の再検討：確認措置／初期契約

解除)」については、SIM のみ契約が増えている現状を踏まえ、確認措置の在り方について、今後、見直しに向けた検討を進める必要がある。その際、事業者によっては確認措置の適用対象となっていない据置型 Wi-Fi 端末の取り扱いについても、SIM ロックの在り方も含めて併せて検討を行う必要がある。また、サービス提供開始前の工事を伴う FTTH 等の固定通信サービスに係る初期契約解除期間（現状：利用者が契約書面を受領した日から 8 日間）の在り方についても、今後、検証を行う必要がある。

なお、これらの対応に当たっては、どのような法的枠組み（法令（ハードロー）又はガイドライン（ソフトロー））によるアプローチが適切なのかも含めて検討を行うこととする。また、検討の過程において迅速な対応が必要と判断される事案が出てきた場合には、業界のガイドラインや総務省の「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」等を通じた措置を必要に応じて随時講じていくこととする。

消費者保護ルールの整備を通じ、電気通信分野における苦情相談件数（総務省及び（独）国民生活センターで把握している数字の合計）は、この 10 年間で 2 割以上減少（平成 27 年（2015 年）度：90,668 件→令和 6 年（2024 年）度：69,448 件）した一方で、依然として年間 7 万件程度の苦情相談が存在している。この表に出てくる年間 7 万件の数字の裏にも数多くの消費者トラブルが存在している可能性があり、また、市場環境が刻々と変化をしていく中で、今後、新たな類型の消費者トラブルが生じてくる可能性もある。

このような状況を踏まえ、現在及び将来の消費者トラブルに適切に対処していくための消費者保護ルールの在り方について、引き続き不断の検討を行っていく必要がある。

資料編

資料１

電気通信事業政策部会　名簿

（令和７年１月 28日現在　敬称略）

氏　　名	主　要　現　職
部会長　　岡田　羊祐	中央大学 国際情報学部 教授
部会長代理　　大橋 弘	株式会社日本総合研究所 主席研究員／プリンシパル
委員　　浅川　秀之	法政大学　法学部　教授
〃　　荒牧　知子	北九州市立大学　経済学部　教授
〃　　石井　夏生利	主婦連合会　常任幹事
〃　　江﨑　浩	消費生活コンサルタント
〃　　高橋　利枝	株式会社企 代表取締役 慶應義塾大学 X Dignity センター 副代表
〃　　藤井　威生	英知法律事務所　弁護士

資料２

消費者保護政策委員会　名簿

（令和８年４月１日現在　敬称略）

氏　　名		主　要　現　職
主査 専門委員	平野　晋	中央大学 国際情報学部 教授
委員	浅川　秀之	株式会社日本総合研究所 主席研究員／プリンシパル
専門委員	青柳　由香	法政大学　法学部　教授
〃	牛房　義明	北九州市立大学　経済学部　教授
〃	木村　たま代	主婦連合会　常任幹事
〃	木村　嘉子	消費生活コンサルタント
〃	黒坂　達也	株式会社企 代表取締役 慶應義塾大学 X Dignity センター 副代表
〃	森　亮二	英知法律事務所　弁護士
〃	吉岡　八重子	全国消費生活相談員協会 IT 研究会
〃	吉永　一行	東北大学　大学院法学研究科　教授

資料3

開催状況

会合	開催日	議題
電気通信事業政策部会（第84回）	令和7年10月21日	➢「消費者保護ルールの更なる適正化と DX 時代への対応の在り方」について【令和7年10月21日付け諮問第1245号】（諮問）
消費者保護政策委員会（第1回）	令和7年10月31日	➢「消費者保護ルールの更なる適正化と DX 時代への対応の在り方」について【令和7年10月21日付け諮問第1245号】（諮問事項に関する検討の進め方）
消費者保護政策委員会（第2回）	令和7年12月9日	➢消費者団体からのヒアリング（苦情相談の動向を踏まえた各諮問項目への見解） ➢移動体通信事業者等からのヒアリング（消費者への説明の充実の在り方【オプション、解約】、交渉力の弱い消費者の保護の在り方【高齢者対応】）
消費者保護政策委員会（第3回）	令和8年1月27日	➢FTTH に関する苦情相談の傾向 ➢固定通信事業者からのヒアリング（法令遵守を確保するための措置【指導等措置義務】）
消費者保護政策委員会（第4回）	令和8年2月12日	➢MNO に関する苦情相談の傾向 ➢移動体通信事業者等からのヒアリング（法令遵守を確保するための措置【指導等措置義務】）
消費者保護政策委員会（第5回）	令和8年3月5日	➢中間論点整理（案）
消費者保護政策委員会（第6回）	令和8年4月6日	➢委員からの発表（DX の進展を踏まえた対応） ➢移動体通信事業者からのヒアリング（DX の進展を踏まえた対応、その他必要と考えられる事項【確認措置】、TCA 公表の宣言を踏まえた取組のフォローアップ） ➢固定通信事業者からのヒアリング（DX の進展を踏まえた対応）

消費者保護政策委員会（第7回）	令和8年4月27日	➢ 論点整理（案）
消費者保護政策委員会（第8回）	令和8年6月3日	➢ 「消費者保護ルールの更なる適正化とDX時代への対応の在り方」一次報告書（案）について ➢ 実地調査（ＭＮＯ・ＭＶＮＯサービス）及び利用者アンケートの主な結果
電気通信事業政策部会（第91回）	令和8年6月30日	➢ 「消費者保護ルールの更なる適正化とDX時代への対応の在り方」一次報告書について
消費者保護政策委員会（第9回）	令和8年7月13日	➢ 苦情相談の傾向分析の結果、随時調査の結果、消費者支援連絡会における意見交換の結果 ➢ 実地調査の主な結果（FTTHサービス） ➢ 2025年度の評価・総括（案） ➢ 今後のルール整備の方向性
消費者保護政策委員会（第10回）	令和8年9月1日	➢ 「消費者保護ルールの更なる適正化とDX時代への対応の在り方」に係る一次答申（案）に対する意見募集の結果について
電気通信事業政策部会（第93回）	令和8年9月4日	➢ 「消費者保護ルールの更なる適正化とDX時代への対応の在り方」に係る一次答申について

資料4

諮 問 第 1245 号
令和７年 10 月 21 日

情報通信審議会
　会長　遠藤　信博　殿

総務大臣　村上　誠一郎

諮　問　書

下記について、別紙により諮問する。

記

消費者保護ルールの更なる適正化とＤＸ時代への対応の在り方

別紙

諮問第 1245 号

消費者保護ルールの更なる適正化とＤＸ時代への対応の在り方

１　諮問理由

電気通信事業法（昭和 59 年法律第 86 号。以下「事業法」という。）は、適正かつ合理的な電気通信事業の運営と公正競争の促進により、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等の利益を保護することを目的としており、「その利用者等の利益」の保護の一環として消費者保護ルールの整備を進めてきた。

具体的には、2003 年の事業法改正における消費者保護ルールの法定化以降、累次の検討・見直しを積み重ねることで、現在の消費者保護ルールを形成するに至っており、特に 2015 年の事業法改正における消費者保護ルールの見直しは、契約前の説明義務の充実（適合性の原則の採用）、契約書面の交付義務、禁止行為規制（不実告知等の禁止及び勧誘継続行為の禁止）、初期契約解除制度、電気通信事業者による販売代理店への指導等措置義務といった現在の消費者保護ルールの基礎となる措置を導入するものであった。

このような消費者保護ルールに関する検討・見直しと運用を通じて、電気通信分野における苦情相談件数（総務省及び独立行政法人国民生活センターで把握している数字の合計）は、この 10 年間で２割以上減少（2015 年度：90,668 件→2024 年度：69,448 件）した一方で、依然として年間７万件程度の高い水準にある。

また、近年の技術革新に伴う新たなサービスの登場やスマートフォン等の高度な情報通信端末の登場に伴うサービスの利用態様の変化を背景に、サービス及び料金のプランが多様化・複雑化し、サービスを提供する電気通信事業者及び契約を媒介する販売代理店とサービスを利用する消費者との間の情報の非対称性が拡大している状況にある。そうした状況は、サービスの契約・解約時におけるトラブルを増大させる要因となるものであり、特に複雑な契約の全容を理解することが困難な傾向にある高齢者において顕著な影響が出てくることが想定される。

あわせて、社会全体のＤＸの進展に伴い、サービスの契約を行う場が店舗からオンラインに、契約・解約手続のフォーマットが書面から電子媒体に移行していく中で、ＤＸという新たなトレンドが消費者に利便性をもたらす反面、人手を介した説明が行われないこと等に起因する新たなトラブルが生じることも想定される。

このように市場環境が変化を続ける中で、変化に対して迅速かつ柔軟に対応し、消費者が電気通信サービスを安心・安全かつ便利に利用していくことができる持続的な環境を整備していく必要がある。そのためには、トラブルの実態や今後予想される傾向（ＤＸの進展等）を踏まえた上で、消費者保護ルールについて不断の検討・見直しを行うとともに、整備された消費者保護ルールの遵守を確保するために必要な措置について検討することで、消費者保護ルールの更なる適正化を追求していくことが求められる。

以上により、消費者保護ルールの更なる適正化とＤＸ時代への対応の在り方について諮問するものである。

２　答申を希望する事項

（１）消費者への説明の充実の在り方

技術革新による新たなサービスの登場やスマートフォン等の高度な情報通信端末の登場に伴うサービスの利用態様の変化を背景に、サービス及び料金のプランが多様化・複雑化し、消費者への混乱が生じやすくなっている。特に、電気通信サービスの契約に際して、電気通信サービス以外の様々なオプション（付加的なサービスや商品）も合わせた形で一体的な契約が行われることで、その契約の全容について、説明や表示を通じて消費者が正確に理解をすることが困難となり、想定を超えた高額な契約を締結してしまう、あるいは、通信サービスの解約時に、併せて契約をしていたオプションの解約を失念してしまうようなトラブルが見受けられる。

このような状況を踏まえ、契約・解約手続における消費者への説明の充実の在り方について検討を行う。

（２）交渉力の低い消費者の保護の在り方

サービス及び料金のプランの多様化・複雑化が進む中で、特に高齢者において契約の全容を理解することが困難な状況が生じている。今後、高齢化社会が進展していく中で、契約の全容に対する理解が不足し、サービスを提供する電気通信事業者及び契約を媒介する販売代理店との交渉力が低い状況にある高齢者を巡るトラブルが増加していくことが想定される。あわせて、契約手続に精通している法人においても、今後、規模の小さい主体（例：個人事業主、零細企業）を中心に、契約の全容を理解することが困難となり、同様の状況が生じることが想定される。

このような状況を踏まえ、交渉力の低い消費者の保護の在り方について検討を行う。

（３）法令遵守を確保するための措置の在り方

苦情相談件数は減少傾向にあるものの、引き続き一定の水準にあるところ、消費者保護ルールの整備に併せて、その遵守を確保することで苦情相談件数を一層減少させていく必要がある。特に、長年の懸案事項となっているＦＴＴＨサービス等の電話勧誘について、法令上の義務（説明書面の交付義務や自己の氏名・名称等の告知義務）の遵守が疑わしいケースが見受けられる。

このような状況を踏まえ、法令遵守を確保するための措置（行政、電気通信事業者及び販売代理店による措置）の在り方について検討を行う。

（４）ＤＸの進展を踏まえた消費者保護ルールの在り方

社会全体のＤＸの進展に伴い、サービスの契約を行う場が店舗からオンラインに、契約・解約手続のフォーマットが書面から電子媒体に移行していく中で、ＤＸという新たなトレンドが、ＡＩ等の最新の技術の利用と相まって、消費者に大きな利便性をもたらす反面、契約・解約手続に際して人手を介した補足的な説明が行われないことや、ダークパターンのような表示がオンライン手続に際して行われることにより、新たなトラブルが生じることも想定される。

このような状況を踏まえ、ＤＸの進展が消費者にもたらす影響を適切に分析し、ＤＸの進展を踏まえた消費者保護ルールの在り方（例：書面交付から電子交付への移行）について検討を行う。

（５）その他必要と考えられる事項

市場環境が変化を続ける中で、変化に対して迅速かつ柔軟に対応し、消費者が電気通信サービスを安心・安全かつ便利に利用していくことができる持続的な環境を整備していく必要がある。

このような状況を踏まえ、トラブルの実態や今後予想される傾向を踏まえた上で、（１）から（４）に限られず、消費者保護ルールの在り方（市場環境の変化により、その趣旨が形骸化している可能性のある既存のルールの見直しや廃止を含む。）について必要な検討を行う。

３　答申を希望する時期

令和８年夏頃目途　一部答申を希望
令和９年夏頃目途　最終答申を希望

４　答申が得られたときの行政上の措置

今後の情報通信行政の推進に資する。