



電気通信事業法の現状と課題(2)

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)

本連載のまとめとして、前回(第8回)は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、紹介しました。

しかし、前回では積み残された課題もありましたので、引き続き紹介をしたいと思います。

競争環境整備のための施策

(1) モバイル市場の公正な競争環境の整備

総務省は、2020年10月27日に「モバイル市場の公正な競争環境の整備に向けたアクション・プラン」^{*1}を公表し、具体的な取組として3つの柱を立てて公正な競争環境の整備を進めていくとしています。

このプランが提示する3つの柱の第一は「分かりやすく納得感のある料金・サービスの実現」です。具体的には①通信料金と端末代金の完全分離、②利用者に誤解を与える表記や販売代理店における不適切な説明の是正、③消費者利益の^{いっそう}一層確保、④中古端末を含めた端末流通市場の活性化です。

第二の柱は「事業者間の公正な競争の促進」であり、その内容は①MNO-MVNO間での競争環境の整備(接続料・卸料金の低廉化)、②MNO間での競争環境の整備となっています。

そして第三の柱が「事業者間の乗換えの円滑化」です。その内容は ①行き過ぎた囲い込みの

是正(2019年改正法に適合した契約への移行促進)、②番号持ち運び制度(MNP)の利用環境の整備、③キャリアメールの持ち運びの実現に向けた検討、④SIMロック解除の推進、⑤eSIMの促進、⑥固定と携帯とのセット割引等の検証とされています。

これらの取組は、その多くは現在、実行段階にあります。そのいくつかについて、もう少し詳しく紹介しておきます。

(2) 乗換えコスト(スイッチングコスト)の削減

前記アクション・プランでは、3つの柱のいずれについても、消費者が自由かつ公平にサービス提供事業者を選択できる環境の確保が重要となります。その場合、事業者の乗換えに必要なコストが高額であると、消費者の選択の自由が阻害され、競争環境の公正さも損なわれるおそれがあります。

①光回線サービスの乗換え

光回線サービス(シェアドアクセス)の事業者の乗換えの場合、回線の引込線をそのまま転用できれば、利用者や電気通信事業者の無駄な費用を減らすことができますが、事業者のそれぞれの事情もあって、なかなか難しい問題となっています。

総務省は「電気通信市場検証会議(検証会議)」に「競争ルールの検証に関するWG(競争ルールWG)」を設置してこの問題を議論し、報告書^{*2}がまとめられました。しかし、結局、NTT東西の設置する回線設備であり、かつ戸建住宅のみ

*1 https://www.soumu.go.jp/main_content/000713711.pdf

*2 https://www.soumu.go.jp/main_content/000837217.pdf

を対象として、協議に参加する事業者6社間において速やかに協議を再開し、採用するスキームを決定したうえで、引込線転用を可能な限り早期に実現することが適当とされたにとどまり、対応範囲は狭くなっています。

②モバイル通信の乗換え

一方、モバイル通信の事業者の乗換えでは、回線契約者の特定に不可欠なSIMロック等の制限の解消、音声通話の通信相手の特定に不可欠な携帯電話番号及びメールによる通信に不可欠なメールアドレスの持ち運び(ポータビリティ)が公正かつ適切に行われることが競争環境の整備上、重要な問題となります。

総務省は、競争ルールWGの下に「スイッチング円滑化タスクフォース」を設置してこの問題について検討を行い、報告書^{*3}が2021年5月にまとめられました。

この報告書では、①ICチップが組み込まれたSIMカードを差し替えなくともオンライン上のデータのやり取りにより利用者の特定に必要な情報の入手、記録(登録)等が可能となる「eSIM」の利用を促進すること、②現時点でMNOの3社が端末にSIMロックを施して販売していることに対し、各社によりSIMロック解除の対応が異なっていたり、店舗でのSIMロック解除に手数料を徴収したりしている実情などを踏まえ、ロック解除の一層の推進を求めること、③携帯電話会社のドメイン(@docomo.ne.jpや@au.com / ezweb.ne.jp、@softbank.ne.jpなど)で提供される携帯端末用の電子メール(キャリアメール)の「持ち運び」の実現に向けた検討を進める、④携帯電話の番号持ち運び制度(MNP)は、現在、いわゆる「ツーストップ方式」以外に移転先

事業者での1回の手続で完了する「ワンストップ方式」が存在しますが、乗換えの利便性からすると、後者の実現に向けてさらに検討していくことが指摘されています^{*4}。

(3) 通信料金と端末代金の分離の検証

2019年電気通信事業法改正で導入された通信料金と端末代金の分離ルールについては、電気通信サービスに関する市場の公正競争確保の観点から、継続して事業者によって適切な対応が取られているか否かの確認と検証が求められます。

そのため、総務省は競争ルールWGにおいて、2019年改正で導入された通信料金と端末代金の分離ルールに対する大手キャリアの取組状況の検証を続けており、報告書にまとめられています^{*5}。

なお、同改正法施行後、通信料金とのひも付けをあえてさせないで、販売奨励金等を原資にして端末購入代金の補助を行って顧客の囲い込みが行われている実態^{*6}もあることから^{*7}、同改正法の本来の意味での市場の公正競争確保の観点から、この問題についても検証が必要となると考えられます。

電気通信事業法の2022年改正

事業法は2022年の通常国会(第208回)でも改正がなされています(2022年6月17日公布)。この改正のポイントは、①情報通信インフラの提供確保、②大規模事業者が取得する利用者情報の適正な取扱いの義務づけ、③電気通信市場を巡る^{めぐ}動向に応じた公正な競争環境の整備の3点です。

*3 https://www.soumu.go.jp/main_content/000756923.pdf

*4 NTTドコモ、KDDI、ソフトバンク、楽天モバイルの大手4社に加え、一部のMVNO事業者が、2023年5月下旬からワンストップ方式で手続きしていく方針と公表した

*5 https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/denkitsushin_shijo/index02.html

*6 なお、実態については、公正取引委員会が2023年2月24日付で「携帯電話端末の廉価販売に関する緊急実態調査」を公表している

*7 このような場合、安価あるいは0円で高額なスマートフォンを入手して、それをインターネット上で転売する者(いわゆる「転売ヤー」)の活動を許すことになり、利用者保護とは別な観点で電気通信事業者の営業上、問題となっている

このうち、③は利用者に直接関係する事項ではありませんが、①と②は利用者保護の観点から重要です。

①の点ですが、「ユニバーサルサービス(基礎的電気通信役務)」は、従前、NTT東西の固定電話サービスのみを対象としていたのに対し、これを一定のブロードバンドサービスにも拡張し、不採算地域にブロードバンドサービスの提供をする事業者に安定的なサービス提供を確保してもらうための交付金制度を創設するものです。このような事業者には、従前の基礎的電気通信役務の提供事業者と同様に契約約款の作成・届出義務、業務区域での役務提供義務等が課されます。

次に、②の改正は総務省「電気通信事業ガバナンス検討会」の報告書(2022年2月)^{*8}の提言を踏まえてなされたものです。簡単にいうと電気通信に該当するインターネット利用の場合に、大規模な電気通信事業者が取得する利用者情報(クッキー情報)の適正な取扱いを義務づける改正です。規制対象となる事業者は、一定の規模の要件を満たすことが必要ですが^{*9}、検索サイトやSNSも含まれます。

該当する事業者には、①利用者に関する情報を第三者に送信させようとする場合、利用者を確認の機会を付与することの義務づけ^{*10}、②送信先等を当該利用者に通知又は公表、同意取得、オプトアウト措置のいずれかを実施、③利用者情報の取扱いに係る取扱規程の策定・届出^{かか}、④毎事業年度、情報の取扱状況を自己評価、取扱規

程・方針に反映などの義務が課されます^{*11}。

紛争解決制度

電気通信サービスに係る苦情・相談は、技術的で専門性が高く相談応需にもある程度高いリテラシーが必要であることから、消費生活センター等の相談窓口での相談対応には限界があることが指摘されていました。また、消費生活センター等の相談において、解決のための一定のあっせん案が示されても事業者が受け入れず、解決が困難な相談の1つとして認識されていました。

このような実態への対応を検討するために、総務省は「消費者保護ルール^あの在り方に関する検討会」の下に「苦情相談処理体制の在り方に関するタスクフォース」を設置して検討を開始し、2022年6月に同タスクフォースの報告書^{*12}がまとめられました。

タスクフォースの議論の過程では、電気通信サービスに係る紛争についての横断的なADRの創設も論点となり議論がなされましたが、最終的には、まずは「スモールスタート」を切ろうとの趣旨で、事業者団体における自主的な取組から始めるのが適当とのまとめがなされました。

このまとめは、本格的なADRの創設には直ちに繋がるものとはなっていませんが、議論の出発点として問題を明確にした意義はあったといえます。今後の検討の継続とさらなる議論の進展が望まれます。

*8 https://www.soumu.go.jp/main_content/000794590.pdf

*9 ①電気通信事業者の場合は無料の電気通信役務では利用者数が1000万人以上、有料の場合は500万人以上、②検索情報電気通信役務(検索サイト等)の場合は利用者数が1000万人以上であり、かつ分野横断的な検索サービスを提供する電気通信役務、③媒介相当電気通信役務(テキスト、動画又は音声によるSNS、登録制掲示板、登録制オープンチャット、動画共有プラットフォーム、ブログプラットフォーム等で契約や登録が不要なものは対象外)の場合は、利用者数が1000万人以上であり、かつ主として不特定の利用者間の交流を実質的に媒介する電気通信役務(付随的に当該電気通信役務を提供する電気通信役務及び商取引に関する情報のみ取り扱う電気通信役務は除く)となっている

*10 対象情報には、利用者に関する情報のうち、①通信の秘密に該当する情報、②役務契約を締結又はID等により利用登録をした利用者の情報が想定されており、氏名等の個人情報、閲覧履歴などの利用者の行動履歴に関する情報等、利用者の端末に記録された当該利用者に関する情報がこれに該当するが、電気通信サービス利用に必要な情報(例えばOSに関する情報など)は除かれる

*11 総務省総合通信基盤局「電気通信事業法施行規則等の一部改正について」(2022年9月26日)
https://www.soumu.go.jp/main_content/000837586.pdf

*12 https://www.soumu.go.jp/main_content/000820259.pdf