

消費者法分野におけるルール形成の在り方等

検討ワーキング・グループ報告書

～自主規制の実効的な整備・運用による

公正な市場の実現を目指して～

令和3年8月

消費者委員会（第6次）

消費者法分野におけるルール形成の在り方等

検討ワーキング・グループ

目次

はじめに	1
第1. 自主規制の意義等	3
1. 本報告書が取り扱う「自主規制」の射程	3
2. 自主規制の意義	3
3. 自主規制の限界	4
4. WGで特に検討した分野	4
第2. 主要業種・分野における自主規制の整備・運用状況	5
1. 総論	5
2. 自主規制の概要	5
3. 策定主体	5
4. 行政規制との関係	7
5. 自主規制の策定手続	8
6. 実効性確保手段	10
7. 紛争解決機能	11
8. 自主規制の整備・運用状況についての透明性	11
第3. 実効性の高い自主規制の整備・運用を行うための要件等の考察	11
1. 一定の公的規範の存在	11
2. 事業者団体の存在	12
3. 行政規制と自主規制の相互作用関係	12
4. 自主規制と独占禁止法との関係	13
5. 自主規制の運用状況についての評価	14
6. 実効性の高い自主規制の整備・運用を促すためのインセンティブ	16
第4. 自主規制の整備が求められる新しい取引分野	17
1. アフィリエイト広告	17
2. 後払い決済サービス	19
3. ターゲティング広告	21
4. CtoC取引	23
5. 新しい取引分野の特徴	24
第5. 望ましい自主規制の整備・運用の在り方	25
1. 行政規制が存在する分野	25
2. 行政規制が存在しない分野	26
おわりに	30

- (参考資料1) 消費者委員会 ワーキング・グループ設置・運営規程
- (参考資料2) 委員名簿
- (参考資料3) 審議経過
- (参考資料4) 主要業種における自主規制等の整備状況(消費者取引との関係が深い分野を中心に)

はじめに

公正な市場が確保されることは、消費者にとっては自らの意思に基づき安全かつ安心して消費行動を取ることができ、また、事業者にとっては公正な事業活動が適切に評価される環境が確保されるという意味を持つ。

「消費者法分野におけるルール形成の在り方等検討ワーキング・グループ」(以下「WG」という。)は、公正な市場を実現するために中長期的な観点から消費者法(取引分野)におけるルール形成の在り方及びルールの実効性確保に資する方策並びに行政、事業者・事業者団体、消費者・消費者団体等の役割について検討する目的で、平成30年2月8日の第266回消費者委員会本会議において設置された。

WGでは、消費者法分野の中でも、特に取引分野を中心にしてルール形成の在り方に関する中長期的な課題等を整理し、令和元年6月、「消費者法分野におけるルール形成の在り方等検討ワーキング・グループ報告書～公正な市場を実現するためのルール及び担い手のベストミックスを目指して」を取りまとめた。

上記報告書では、消費者法分野におけるルール形成の在り方としては、自主規制、民事ルール、行政規制が被害の予防・救済という目的からベストミックスされることが重要であること、また、ルール形成の実効性確保のためには、行政と民間の関係主体が適切に役割分担・連携できるメリハリのある仕組み作りが重要であることを示した。

社会経済やビジネスモデルの変化、技術革新等に伴って新しい取引分野が生まれており、既存の行政規制の隙間となっている場合がある。今後も、更に新たな取引分野が生ずることが見込まれるなどガバナンスモデルの変革期を迎える中で、消費者取引分野においても、自主規制を有効に活用すべき分野があると考えられる。そこで、自主規制の活用の実態を把握した上で、その望ましい整備・運用のあり方について検討するとともに、自主規制が機能しない場合における行政規制による取引の適正化について検討することが必要である。

消費者委員会は、このような問題意識から、令和2年11月5日の第330回本会議においてWGを再開することを決定した。同年11月27日より再開されたWGにおいては、新しい取引分野にも参照できるような形で事業者・事業者団体の自主的取組の在り方を提示することを目指し、事業者団体の自主的取組を中心に検討を行った。具体的には、伝統的な取引分野の事業者団体へのヒアリングから、自主規制を実効的に機能させるための要件やベストプラクティスの抽出を試みた。また、新しい取引分野に関しては、事業者団体、個別の事業者及び関係行政機関に対するヒアリングを実施し、自主的な取組の現状や課題について検証を行った。これらの分析も踏まえて、自主規制の望ましい整備・運用の在り方について検討を重ね、その結果を本報告書として取りまとめた。

本報告書の構成は、次のとおりである。まず、自主規制が各ステイクホルダーにとってどのような意義を有しているかを整理した上で、自主規制の限界についても考察する（後記第1）。

次に、主要業種・分野において策定されている自主規制について、策定目的、策定主体、行政規制との関係性、実効性確保手段、紛争解決機能、整備・運用に際する透明性等の観点から整理を行い、我が国における自主規制の整備・運用の実態やその特徴について明らかにする（後記第2）。

その上で、第2の整理を踏まえて、実効性の高い自主規制の整備・運用を行うための要件等について考察する（後記第3）。

さらに、WGにおいて新しい取引分野としてヒアリングを行った取引分野（具体的には、アフィリエイト広告、後払い決済サービス、ターゲティング広告及びCtoC取引）について、それぞれにおける行政規制の整備状況、事業者団体や個別の事業者の取組を整理した上で、課題を特定する（後記第4）。

最後に、今後、行政、事業者・事業者団体、消費者・消費者団体等の各主体が自主規制を実効的に整備・運用していく上で、一定の指針になると考えられる事項を提示する（後記第5）。

第1. 自主規制の意義等

1. 本報告書が取り扱う「自主規制」の射程

自主規制は、行政規制を背景に策定されたものと、そのような背景のないものの2つに大別されるところ、本報告書で取り扱う「自主規制」は、両者を含む概念である。

また、事業者団体が当該自主規制の名宛人である会員事業者に対して遵守を求める程度には濃淡があり、留意事項等として示され、遵守することが必ずしも求められていないものも存在するが、こうしたものについても、本報告書では広く「自主規制」として取り扱う。

2. 自主規制の意義

(1) 消費者にとっての自主規制の意義

自主規制は、行政規制が十分に整備されていない分野について、積極的に規定を設けることにより、消費者利益の保護を図る機能を果たす場合がある（例えば、通信販売について、クーリング・オフ類似の制度を設ける場合等である）。

また、自主規制が策定され、消費者に対しても開示されることによって、消費者にとっての予見可能性を向上させることが期待される。すなわち、行政規制が存在しない場合や、存在するとしても規範が抽象的であり具体的にどのように適用されるのか明らかでない場合等に、各業界の実情に関する知見や専門性等を活かして策定された自主規制が、消費者に対してルール適用場面を明確化する役割を果たすことがある。

(2) 事業者にとっての自主規制の意義

自主規制は、事業者にとっては、各業界の実情に合わせた柔軟なルールを事業者・事業者団体が自ら策定することによって、ルール適用場面についての予見可能性が高まるというメリット等が存在する。また、個々の事業者ひいては業界全体の遵法意識が向上することにより、事業活動の健全化やガバナンスの強化を図ることが期待されるほか、それが社会に認知されることによって、業界全体に対する信頼性の向上を図ることが期待される。

(3) 規制当局にとっての自主規制の意義

近年の技術進歩やビジネスモデルの変化等に伴い次々と登場する新しい取引分野は、経済の活性化や消費者の利便性向上を促す上で大きな可能性を有しており、民間主体による自由な取引環境の整備が重要である一方、その内容は複雑で、専門性も高く、さらに規制対象が流動的である場合が多い。このような取引分野において、消費者保護等の観点から一定の規制

が必要となる場合、行政規制の整備を行うためには多大な時間や労力を要するほか、規制対象が流動的なため、適切な規制基準をあらかじめ定めることが難しいこともある。また、行政規制によって詳細かつ網羅的に規制しようとするれば、行政コストが大幅に増加してしまうおそれがあるほか、民間の創意工夫による新たなイノベーションの芽を摘んでしまう可能性もある。

これに対し自主規制は、当該取引分野を熟知した事業者・事業者団体が自ら定めるものであることから、複雑性・専門性に対応することは相対的に容易であり、国が行政規制を整備するよりも、柔軟かつ迅速な対応が可能な場合が多いと考えられる。

また、規制当局としては、まずは自主規制として定着した規範を、その後行政規制とすることも考えられる。

3. 自主規制の限界

本報告書では、消費者取引分野における望ましい自主規制の整備・運用の在り方について検討する。しかし、自主規制はあらゆる場面において有効に機能するわけではなく、一定の限界があることにも十分留意する必要がある。

すなわち、取引の適正化や消費者保護を図る上で、自主規制だけでは必ずしも十分な内容を定めることができない可能性があるほか、内容が個別的かつ専門的にすぎるものとなって、部外者にとっては分かりにくいものとなる可能性もある。また、対象となる事業者数が多いこと、アウトサイダー¹に対しては効果がないこと、エンフォースメントのための手段が十分に整備されない（できない）可能性もあること等の理由から、自主規制を実効的に機能させることが難しい場合もある。そもそも、自主規制を策定する主体としての事業者団体が未形成又は形成途上の業界もある。

以上のように、自主規制には一定の限界も存在することから、自主規制と行政規制との間で適切な役割分担・連携を図るという発想が必要である。特に、悪質な事業者については自発的な法令遵守を期待することは困難であることから、このような事業者への対策としては、むしろ行政が積極的な役割を果たす必要がある。

4. WG で特に検討した分野

近年の技術進歩やビジネスモデルの変化等から生じた新たな取引分野については、規制対象の専門性・複雑性・流動性等の観点から、行政規制によ

¹ 本 WG では、「特定の団体からみた場合に当該団体の構成員ではない関係事業者」という意味で使用している。

る速やかな対応が難しい側面があり、自主規制を有効に活用することが期待される。WG では、近年、普及・発展し、消費者取引の分野に大きな影響を与えるようになった業種として、アフィリエイト広告、後払い決済サービス、ターゲティング広告、CtoC 取引を取り上げ、事業者団体又は個別の事業者に対するヒアリングを行った。後記第 4 では、各業種における行政規制の現状を整理し、現在行われている自主的取組を紹介した上で、課題を明らかにする。

第 2. 主要業種・分野における自主規制の整備・運用状況

1. 総論

新しい取引分野にとって参考となる事業者・事業者団体の自主的取組の在り方を提示するため、まずは伝統的な取引分野等における事業者団体の自主的取組について整理を行った。WG では、事業者団体等²へのヒアリング等を実施し、各団体の特性、自主規制の内容や策定手続、実効性確保手段等について幅広く分析を行った³。

2. 自主規制の概要

自主規制が策定される趣旨・目的としては、法令をはじめとする行政規制の内容の具体化、行政規制がない場合における消費者保護など取引の適正化、業界の信頼性の向上等が挙げられる。

また、消費者保護に関する自主規制の主な内容としては、倫理的・訓示的なもの、勧誘に関するもの、広告等の表示に関するもの、個人情報保護に関するもの、自主規制の実効性確保手段に関するもの、苦情処理の方法に関するもの等がある。

3. 策定主体

(1) 規制法令上に位置付けられた団体

事業者団体の中には、規制法令上に位置付けられたものがある。例えば、日本証券業協会(金融商品取引法(昭和 23 年法律第 25 号)第 67 条の 2)、

² WG では、団体等としては、日本証券業協会、一般社団法人日本損害保険協会、一般社団法人生命保険協会、一般社団法人全国銀行協会、日本貸金業協会、一般社団法人日本クレジット協会、電気通信サービス向上推進協議会、公益社団法人日本訪問販売協会、公益社団法人日本通信販売協会、一般社団法人全国公正取引協議会連合会、個人情報保護委員会事務局、公益社団法人日本公告審査機構、一般社団法人日本アフィリエイト協議会への公開又は非公開のヒアリング等を実施した。また、個別の事業者についても、(株) ネットプロテクションズ、(株) メルカリ、ヤフー(株)への公開のヒアリングを実施した(参考資料 3 参照)。

³ ヒアリング等を行った主要業種における自主規制等の整備状況については、参考資料 4 として一覧表に整理した。

日本貸金業協会⁴（貸金業法（昭和58年法律第32号）第26条）、日本クレジット協会（割賦販売法（昭和36年法律第159号）第35条の18第1項）、日本訪問販売協会（特定商取引に関する法律（昭和51年法律第57号）（以下「特定商取引法」という。）第27条）、日本通信販売協会（同法第30条）、公正取引協議会（不当景品類及び不当表示防止法（昭和37年法律第134号）（以下「景品表示法」という。）第31条）及び認定個人情報保護団体（個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号）（以下「個人情報保護法」という。）第47条）は、各規制法令において設置されることが予定されている。

以上に挙げた団体の中には、組織率が100%に近い団体もあれば、組織率が低い団体（組織率の算出が困難な場合も含む）もある。組織率の高低には、参入規制の有無が影響しているものと考えられる。すなわち、参入規制がない場合（訪問販売、通信販売等）は、各団体において当該業界に参入した事業者の全てを把握することは困難であり、事業者数も変動するため、組織率は低くなる傾向にあるものと考えられる。

（2）規制法令上の位置付けはない団体

個別の規制法令が事業者団体の設置を予定しているわけではないものの、組織率が高く、一定の体制を有する事業者団体が自主規制を策定している場合がある（全国銀行協会、生命保険協会、日本損害保険協会等）。このような団体の組織率の高さには、監督官庁や参入規制の存在等が影響しているものと考えられる。

（3）複数の事業者団体の上位に位置する団体

複数の事業者団体を束ねる役割を果たす事業者団体も存在する（電気通信サービス向上推進協議会等）。このような団体は、基本的には加入団体に共通して適用される自主規制を管轄している。

（4）個別の事業者が策定するもの

自主規制には、事業者団体が策定するもののほか、事業者団体が形成されていなかったり、形成途上であったりする場合等において、個別の事業者が単独で策定しているものも存在する。

また、事業者団体が存在する場合であっても、事業者団体は自主規制の大枠を定めるまでにとどめ、詳細な内容については、個別の事業者が定める自主規制に委ねることがある。

（5）その他

事業者が、法令、公正競争規約、自主規制等を遵守しているかを審査す

⁴ 同協会の組織率は一定（50%）以上であることが要求されている（貸金業法37条2項・同施行令4条）。

る団体もある。例えば、日本広告審査機構は、自ら自主規制を策定するのではなく、事業者による法令等の遵守状況を監視し、違反を是正する機能に特化している点に特徴がある。

4. 行政規制との関係

(1) 自主規制の法的位置付け

ア 自主規制が規制法令に位置付けられているもの

規制法令が、事業者団体の設置を規定し、更に自主規制の策定についても規定している場合がある。

具体的には、金融商品取引法第 67 条の 8（認可協会が定める規則）、貸金業法第 31 条及び第 32 条（貸金業協会が定める規則）、割賦販売法第 35 条の 18 第 2 項第 1 号（認定協会が定める規則）、景品表示法第 31 条（公正取引協議会が定める公正競争規約⁵⁾）、個人情報保護法第 53 条第 1 項（認定個人情報保護団体が定める個人情報保護指針⁶⁾）等である。

イ 自主規制が規制法令に位置付けられていないもの

規制法令が自主規制の策定までは規定していない場合でも、参入規制があり、行政規制が詳細に規定されている分野（銀行法、保険業法等）では、詳細な自主規制が策定されていることが多いように見受けられる。

(2) 規制法令との関係

自主規制と規制法令の関係を検討することは、自主規制の果たしている機能を分析する際に有用であると考えられる。

自主規制と規制法令の関係は、①規制法令に抽象的に定めのある事項をより具体的に規定したもの（具体化）、②規制法令に定めのある事項について、より高水準の規定を定めるもの（上乘せ）、③規制法令に定めのない事項について、別途定めを設けるもの（横出し）の 3 つに大別することができる⁷⁾。ただし、これらは明確に区別することが難しい場合も多い。

WG において調査を行った範囲では、自主規制の多くが上記①に当たるものであり、各団体等へのヒアリングの結果においても、明確に上記②・③に当たるものとして策定された自主規制は多くはなかった。

⁵⁾ 消費者庁移管後の景品表示法に「公正競争規約」の文言はないが、一般的に使用されている呼称であるので、本報告書でもこれにならっている。

⁶⁾ 個人情報保護指針の作成は努力義務とされている。

⁷⁾ 「上乘せ」及び「横出し」という言葉は、一般的には、法律と条例の関係を論ずる際、講学上使用されてきた用語であるが、本報告書では、規制法令と自主規制の関係について、これらの用語を用いている。

(3) 具体例

以下、特徴的な内容を持つ自主規制を例示的に紹介する。

ア 日本証券業協会「協会員の投資勧誘、顧客管理等に関する規則」

顧客への勧誘や説明の方法等に関して詳細な規定を設けており、金融商品取引法上の適合性原則（第40条第1号）や不適切な勧誘行為の禁止（第38条第4号等）、最良執行方針（第40条の2）等を具体化又は厳格化したものと評価できる。

イ 日本訪問販売協会「通常、過量には当たらないと考えられる分量の目安」

特定商取引法第9条の2は、通常必要とされる分量を著しく超える売買契約の解除権を定めているものの、法令には分量の目安が明示されてない。上記基準は、「通常、過量には当たらないと考えられる分量の目安」を定めるものであり、法令の解釈をする上での参考を示したものと評価できる。

ウ 電気通信サービス向上推進協議会「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」

優良誤認及び有利誤認表示規制（景品表示法）に対応するため、通信サービス特有の広告表示について実例を交えて規定している。比較表示・文字サイズ・記載の位置等についても詳細な規定がある。

エ 日本クレジット協会「包括信用購入あっせんに係る自主規制規則」、「個別信用購入あっせんに係る自主規制規則」

与信審査における国籍や本籍地といった機微情報の取得制限、取立行為の規制は、割賦販売法にはない規定である。

(4) 自主規制の内容についての分析

WGにおいて調査を行った範囲では、自主規制の内容としては、規制法令に抽象的に定めのある事項について、業界の実態や実務の現状等に即して規律の具体化を図るものが多い傾向が認められた。また、望ましい対応の在り方を示したり、具体例・ベストプラクティスを紹介したりすることにより、求められる規律の水準を高めていると解されるものもあった。他方、数としては多くはないものの、規制法令に定めのない事項について規制を設けている事例も見られた。例えば、日本クレジット協会による機微情報の取得制限、日本貸金業協会によるテレビCMの放送総量規制等である。

5. 自主規制の策定手続

(1) 第三者の意見を取り入れる仕組みを設けている団体

自主規制の策定に際して第三者（当該業界以外の者）の意見を反映させる方法としては、①自主規制を策定する会議体の構成員に第三者（弁護士等の有識者、消費生活相談員や消費者団体の構成員等）を含めることや、②パブリックコメントを実施すること等がある⁸。

①及び②を実施する団体には、日本証券業協会、日本貸金業協会等があり、①のみ実施する団体には、日本クレジット協会、日本訪問販売協会⁹等があり、②のみ実施する団体には、電気通信サービス向上推進協議会等がある。

（２）第三者の意見を聴取する場合もある団体

第三者の意見を聴取するためのフォーマルな仕組みは設けていないものの、特定の自主規制の策定に当たって、行政や消費生活相談員等の意見を聴取している団体も存在した（全国銀行協会、生命保険協会、日本損害保険協会、日本アフィリエイト協議会等）。

（３）行政機関等の関与が法定されているもの

自主規制を策定する際に、行政が一定の関与を行うことが法定されているものが存在する。

ア 貸金業法

貸金業協会の業務規程その他の規則は、協会設立の認可申請時に内閣総理大臣の審査を受ける（同法第 27 条第 2 項及び第 28 条第 1 項第 1 号）。

また、業務規程の変更には、内閣総理大臣の認可が必要であり（第 33 条第 1 項）、規則の作成、変更又は廃止については、内閣総理大臣への届出義務がある（同条第 2 項）。

イ 景品表示法

公正取引協議会の公正競争規約の締結・変更は、消費者庁長官及び公正取引委員会が認定する（同法第 31 条第 1 項）。

ウ 割賦販売法

認定割賦販売協会の認定の際に、経済産業大臣が、規則等の内容が一定の要件を充たすかを審査する（同法第 35 条の 18）。

エ 個人情報保護法

認定個人情報保護団体が、個人情報保護指針を作成したときは、個人情報保護委員会に届け出なければならない（同法第 53 条第 2 項）。なお、同指針の作成に当たっては、消費者の意見を代表する者その他関係

⁸ その他にも、WG のヒアリングでは、自主規制の策定・運用等を担う部門を組織的に切り分けて、独立性を持たせているとの説明もあった（日本証券業協会、日本クレジット協会）。

⁹ 日本訪問販売協会については、特定の自主規制の策定時のみ実施（参考資料 4 参照）。

者の意見を聴くよう努めるものとされている（同条第1項）。

6. 実効性確保手段

各団体は、自主規制を策定するだけでなく、その実効性を確保するための手段を設けている。

(1) 調査・監査

ア 法定の権限に基づく調査・監査

規制法令に定められた権限に基づき調査・監査を実施する団体がある。具体的には、日本証券業協会（金融商品取引法第67条の8第1項第14号¹⁰）、日本貸金業協会（貸金業法第30条11号¹¹）、日本クレジット協会（割賦販売法第35条の18第2項第2号）、認定個人情報保護団体（個人情報保護法第52条¹²）等である。

イ 法定の権限によらない調査・監査

規制法令に特段の定めがない場合でも、自主的な取組や監督官庁との関係等を背景として、調査・監査を実施している団体がある（電気通信サービス向上推進協議会、日本訪問販売協会等）。

(2) 事業者団体による制裁

自主規制の違反に対しては、指導、勧告、公表、過怠金・制裁金、会員資格の制限・停止、除名等、何らかの制裁手段を設けている団体が多いが、積極的かつ厳格に運用している団体と各事業者の自主性を尊重して抑制的に運用している団体に分かれているように見受けられた。

一方で、会員各社に対し、自主規制の遵守を強制していない団体もあった（全国銀行協会、日本損害保険協会等）。

このような運用の差異には、規制法令において、定款・規則等に制裁について規定されることが予定されているか否かが影響している可能性がある¹³。

(3) その他（調査・制裁等に至らない手段）

日常的かつよりソフトな実効性確保手段としては、会員による自己点検（事業者団体が策定した基準・チェックリスト等に基づき会員各社が自己点検を行い、団体が評価・フィードバック等を行うこと）や、会員各社の

¹⁰ 定款の必要的記載事項に「協会員及び金融商品仲介業者の法令、法令に基づく行政官庁の処分若しくは定款その他の規則又は取引の信義則の遵守の状況の調査に関する事項」を規定することで、間接的に認可協会の調査権限を定めている。

¹¹ 定款の必要的記載事項を通じて、協会の調査権限を定めている（注10に同旨）。

¹² 苦情処理に関して認められた調査権限であり、一般的抽象的な調査権限ではないことに留意が必要である。

¹³ 参考資料4参照。

役員・従業員等に対する試験・研修制度、普及・啓発活動等がある。

7. 紛争解決機能

事業者団体には、消費者からの苦情受付・相談窓口や、裁判外紛争解決手続（ADR¹⁴）を有している団体がある。なお、団体によっては、紛争解決手続においては、原則的に適法・違法を問題とし、自主規制への適合性を審査しないところもあった。

多くの事業者団体では、消費者等からの苦情・相談等の受付窓口が設置されており、苦情処理等の業務が実施されている。

事業者団体が行う ADR は、WG において調査した範囲では、金融 ADR（金融関連法令に規定された指定紛争解決機関）¹⁵として位置付けられたものが多かったが、その他の例も存在した（日本訪問販売協会）。

金融 ADR については、事業者に片面的義務¹⁶（手続応諾義務、資料提出義務、特別調停案の結果尊重義務）が課されている点に特色がある。

なお、事業者団体による紛争解決機能は、解決事例の集積を通じて新たなルール形成を促進するという意義も有していると考えられる。

8. 自主規制の整備・運用状況についての透明性

自主規制の整備・運用状況について、ウェブサイトや消費者等向けの普及・啓発資料等を通じて積極的に情報提供を行っている団体が存在する一方、情報開示をあまり行っていない団体も存在するなど、業界・分野間で取組に濃淡が見られた。

第3. 実効性の高い自主規制の整備・運用を行うための要件等の考察

1. 一定の公的規範の存在

上記第2・4で述べたように、自主規制の内容は、規制法令や規制当局によるガイドライン等、行政によって示された規範を業界の実態や実務の現状等に即して具体化する性質のものが多い。また、WGで行ったヒアリングでは、規制法令が未整備又は不明確な業界において、事業者団体又は個別の事

¹⁴ Alternative Dispute Resolution の略。

¹⁵ 指定紛争解決機関は、次の8団体である。一般社団法人生命保険協会、一般社団法人全国銀行協会、一般社団法人信託協会、一般社団法人日本損害保険協会、一般社団法人保険オンブズマン、一般社団法人日本少額短期保険協会、日本貸金業協会、特定非営利活動法人証券・金融商品あっせん相談センター（日本証券業協会等7つの事業者団体の連携・協力の下に運営されている機関）。

¹⁶ 片面的義務の根拠規定として、例えば、保険業法（平成7年法律第105号）第308条の7第2項第2号及び第3号、同第6項柱書、金融商品取引法第156条の44第2項2号及び3号、同第6項柱書等。

業者が自主規制（社内規定）を策定する際には、隣接分野における行政規制や自主規制を参考にしているとの紹介もあった。すなわち、自主規制とは言っても、事業者・事業者団体が独自に作成しているのではなく、自主規制に先行する公的規範の存在及びその内容が、自主規制の形成及びその内容に影響していると考えられる。したがって、自主規制の整備・充実を図るためには、公的規範が一定程度示されていることが重要であると考えられる。

ただし、上記第1・4述べたとおり、行政規制が存在しない分野においても自主規制を活用することが望ましい場合が存在すると考えられる。そこで、行政規制が存在しない分野においても、自主規制を実効的に活用するために必要と考えられる要素を検討する（後記第5・2）。

2. 事業者団体の存在

自主規制の整備が進んでいる分野においては、組織率や法令遵守意識の高い事業者団体が存在している。規制法令に事業者団体を直接規定するという方法もあるが、そうした手段がとられていない場合でも、監督官庁の存在や参入規制の存在等によって、高い組織率の団体が組織されている場合がある。このような事業者団体は、自主規制の遵守状況のモニタリングやエンフォースメント等において重要な役割を果たしている。

3. 行政規制と自主規制の相互作用関係

（1）自主規制による行政規制の補完

自主規制は、行政規制を具体化することによって、各事業者が現場レベルで参照できる規範となるよう、行政規制を補完する役割を果たす。また、場合によっては、自主規制が行政規制を上回る内容（横出し・上乘せ）を定めることにより、行政規制において不十分な点を補強する機能を有している¹⁷。

（2）自主規制の行政規制化

上記のとおり、行政規制には、自主規制の整備を促進し、業界に対する取組指針として機能する側面があるが、WGのヒアリングにおいては、自主規制として定着したものが、後に行政規制に取り込まれる場合もあることが紹介された。このように、行政規制と自主規制は相互に作用して、ルール形成を促進する関係が認められる。

（3）望ましい役割分担・連携の在り方

公正な市場を実現するためには、事業者の自主的な取組、行政規制及び

¹⁷ ヒアリングでは、省令から廃止された内容を自主規制として維持する場合があるという報告もあった（第25回議事録参照）。

民事ルールが、適切に役割分担・連携する必要がある。事業者の自主的取組は、事業者による高い遵法意識があって初めて成り立つものであることから、悪質商法や不当な取引行為に対しては、行政が厳格に対応することが必要であるほか、併せて民事ルールの強化¹⁸も視野に入れることが必要と考えられる。

4. 自主規制と独占禁止法との関係

私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律(昭和22年法律第54号)(以下「独占禁止法」という。)第8条は、事業者団体が競争制限等を行うことを禁止行為として定めている^{19, 20}。

公正取引委員会は、同法違反行為の未然防止と事業者団体の適切な活動に役立てるため、事業者団体のどのような活動が同法上問題となるのかを具体的に示した「事業者団体の活動に関する独占禁止法上の指針」を公表しており、同指針では、価格・数量制限行為、参入制限行為等のほか、事業者団体による自主規制に関する同法上の考え方も示されている。

消費者の選択を容易にしたり、取引条件を明確化したりするなど、消費者の保護を充実・強化するために、各事業者団体が自主規制を策定するに当たっては、同指針の関係箇所を参照するなどして、同法に抵触することがないよう留意する必要がある²¹。

¹⁸ 民事ルールによる消費者被害の救済機能の強化に関しては、令和3年3月より消費者庁において「消費者裁判手続特例法等に関する検討会」が開催され、消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律等について、同法の運用状況を踏まえつつ、消費者にとっての利用のしやすさ、特定適格消費者団体の社会的意義・果たすべき役割等の多角的な観点からの検討が行われている。

¹⁹ かつて独禁法適用除外法(「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の適用除外等に関する法律」)により、証券取引法の規定に基づき設立された団体に対する適用除外が規定されていたが、同法の廃止により、現行の認可金融商品取引業協会に対しても独占禁止法の規定が適用されることとされている。

²⁰ なお、景品表示法においては、公正競争規約の認定要件として、「公正な競争の確保するために適切なものであること」を掲げ、消費者庁長官に加え公正取引委員会の認定を要することとした上で、独占禁止法の規定が適用されないこととしている(景品表示法第31条第5項)。

²¹ 公正取引委員会は、独占禁止法違反行為の未然防止を図るため、事業者及び事業者団体の活動に係る個別の事前相談に対応するとともに、相談者以外にも参考になると考えられる主要な相談を取りまとめ、相談事例集として毎年公表している。公正取引委員会に事前相談を行ったり、過去の相談事例を参照したりすることも、同法違反行為の未然防止に有効であると考えられる。

事業者団体による自主規制の有効活用を促進するためには、自主規制の内容や運用方法等が独占禁止法に抵触し得るかについての予見可能性を高めることが重要である。引き続き、このような取組によって、事業者団体にとっての予見可能性を高めることが期待される。

5. 自主規制の運用状況についての評価

(1) 事業者団体による自主規制の運用方針の違い

事業者団体による自主規制の運用方針は、①自主規制を制定し、会員に周知するが、自主規制の遵守は会員の自主的対応を尊重し、遵守状況については関知（介入）しない方針、②会員の遵守状況について積極的に調査等を行い、自主規制の違反に対しては何らかの制裁（サンクション）を科す方針の2つに大別されると考えられる。後者は、団体が制裁権を定めるべきことが法定されている場合としない場合に分けられる。

今回、WGにおいて調査を行った範囲では、会員に対して何らかの制裁手段を実行する団体のほとんどは、法令において予定された制裁権²²を根拠としてそのような取組を行っていることが確認された。

(2) 団体の統制力・監督官庁との関係

ア 団体の統制力（体制・組織率等）との関係

事業者団体の組織率の高低には、様々な要因が関係していると考えられるが、中でも大きな要因となっているのは参入規制の存在と思われる。参入規制が存在する業界の場合は、事業者数が一定程度にとどまるため、結果的に組織率は高くなるものと考えられる²³。

その他にも、法令により一定の組織率を確保することが求められている貸金業法のような立法例や、数社のアフィリエイト・サービス・プロバイダー（以下「ASP」という。）²⁴が、アフィリエイトの大部分にリーチしているという業界の特殊性によって高いリーチ率²⁵となる例もある²⁶（後記第4・1）。

事業者団体の組織体制については、伝統的な取引分野の方が団体としての活動歴が長く、組織としての人的体制が整っている傾向が認められた。組織率が高いほど、アウトサイダーが少なくなり、自主規制を業界全体に浸透させ、自主規制の実効性を高めることができると考えられる。また、自主規制の遵守状況の調査や違反に対する制裁の運用には一定の人的体制が必要であり、それが整備されていることは、自主規制の実効的な運用につながると考えられる。

²² 定款・規則等に制裁について規定されることが、法令において予定されているもの。

²³ 例えば、全国銀行協会、生命保険協会、日本証券業協会、日本クレジット協会。

²⁴ 法人・個人のアフィリエイトが登録するアフィリエイトネットワークを構築し、広告主とアフィリエイトをマッチングする機能を持つ。（消費者庁「アフィリエイト広告等に関する検討会」第1回資料4・9頁より）

²⁵ アフィリエイト全体に対して、日本アフィリエイト協議会会員のASPがカバーしているアフィリエイトの割合。

²⁶ WG第24回議事録参照。

イ 監督官庁との関係

WG でのヒアリングの結果、事業者団体は、監督官庁と日頃から情報交換をしたり、自主規制を策定する際に監督官庁の意見を聞いたり、団体が行う調査の結果と行政の行う調査の結果を相互に共有したりすることで、自主規制の実効性を高めていることがうかがわれた²⁷。

監督官庁は、行政規制等による公的規範を策定する段階で自主規制の整備・運用を先導する役割を果たすことができるが、これにとどまらず、日常的な意見・情報の交換や行政処分の結果等の共有を通じて、事業者団体の機能を補充することが期待される。

(3) 自主規制の整備・運用に際する透明性の確保

ア 自主規制の整備に際する透明性

事業者団体が自主規制を整備する際に透明性を確保するための手段としては、①自主規制を策定する会議体の構成員に学識経験者、消費者の代表者等の第三者を含める方法、②会議体の外部の第三者に意見を求めつつ、自主規制を策定する方法、③自主規制案をパブリックコメントに付して第三者の意見を求める方法等が考えられる。

自主規制を整備する際に透明性が確保された手続をとることにより、事業者団体ひいては自主規制の内容への信頼性を高めることにつながるほか、自主規制の内容に第三者の意見が反映されることにより、更に実効的な内容となることが期待される。

イ 自主規制の運用に際する透明性

事業者団体が自主規制の運用に際して透明性を確保することは、会員たる事業者への規律付けやコンプライアンスの確保等の観点から重要であるとともに、消費者に対して自主的取組の実績を開示するという観点からも重要である。

事業者団体の中には、自主規制への取組状況の公表、無作為抽出の方法による会員に対する調査、制裁について審議する会議体の設置、会員に対する処分結果の公表等の方法により、運用の透明性を確保しているものがあつた。

ウ 専門家等との連携・協力

自主規制の整備が進んでいる分野では、大学教授などの学識経験者、弁護士をはじめとする法律実務家、消費者団体、消費生活相談員など当該分野の専門家等との連携・協力を積極的に行っているように見受けられた。このように、外部の専門家等が関与することは、自主規制の内

²⁷ 情報共有が制度化されている例として、資金決済に関する法律（平成 21 年法律第 59 号）第 97 条がある。

容の適切性を高める意義を有すると同時に、自主規制の透明性を高める意義をも有していると考えられる。

6. 実効性の高い自主規制の整備・運用を促すためのインセンティブ

(1) 監督官庁との関係

自主規制には、専門性・複雑性・流動性の高い取引分野について細かなルールを定めることにより、行政規制を補完する機能がある。事業者団体にとって自主規制は、自主規制に任された範囲について事業者団体が自律性をもって規制内容を柔軟に決定し、一般的・抽象的な法規範を具体的レベルに高めることにより、行政措置の発動に対する予見可能性を高めることができるといったメリットを有している。

したがって、行政規制により必要な規律についての一定の枠組みを示した上で、業界の実情に即した細かな内容については自主規制に委ねることにより、事業者団体が自主規制を整備するインセンティブを付与²⁸することができると考えられる。

また、行政規制が存在しない場合と比較すると、一定の行政規制が存在する場合の方が、国による更なる規制を回避するために、事業者が積極的に自主規制を策定するインセンティブが働くこともあり得ると考えられる。

(2) 事業者団体や同業者との関係

事業者が消費者をはじめとする市場のステイクホルダーからの信用・評価を高めるためには、業界の健全性の維持・向上等のための取組を行う事業者団体に所属することが有効であると考えられる。

事業者が事業者団体の会員であり続けるとともに、事業者団体やその中での自らの信用・評価を維持するためには、自主規制等を遵守することが必要である。また、個々の事業者の活動は、事業者団体や会員事業者間による相互チェック・評価にさらされることから、それによる規律付けも期待することができる。さらに、事業者が事業者団体に所属することによって、監督官庁との情報共有や意思疎通を円滑に行うことが可能となり、遵法意識が高まることも考えられる。

事業者が事業者団体に所属することにより以上のような効果が期待されることから、実効性の高い自主規制を整備するためには、事業者団体を設立して、事業者の加入を促していくことが有効と考えられる。

(3) 消費者をはじめとする市場のステイクホルダーとの関係

²⁸ このような法の仕組みとしては、公正競争規約や認定個人情報保護団体の定める個人情報保護指針がある。

事業者・事業者団体が自主規制を策定し、自主規制の内容やそれに基づく取組を開示することは、消費者をはじめとする市場のステイクホルダーからの信頼を獲得することにつながると考えられる。

他方、消費者をはじめとする市場のステイクホルダーが、事業者・事業者団体による自主的な取組に対して積極的な評価を与えることは、事業者・事業者団体が更なる自主的取組を進める上でのインセンティブとなり得る。

このため、消費者や消費者の利益を代表する消費者団体等が、健全な事業活動を行っている事業者・事業者団体を積極的に評価することは、中長期的に当該事業者団体への信頼性や会員事業者の企業価値の向上等につながるほか、事業者・事業者団体による更なる自主的取組を促進するという好循環を生むものであり、重要であると考えられる。

第4. 自主規制の整備が求められる新しい取引分野

WGにおいて新しい取引分野としてヒアリングを行った取引分野について、それぞれ関連法令、自主的取組等を整理した上で、特徴として考えられるところを示すと以下のとおりである。

1. アフィリエイト広告

(1) 概要

アフィリエイトプログラム²⁹を利用した成果報酬型の広告（以下「アフィリエイト広告」という。）では、アフィリエイトにより、広告主が思いつかないような新しいアイデアや消費者目線での広告が行われ、効率的な広告配信や需要喚起への効果も期待される³⁰。一方で、いわゆる悪質なお試し商法³¹において、アフィリエイト広告をきっかけに、消費者が販売サイトに誘導されるケースがある³²ことから、消費者委員会においても『悪

²⁹ インターネットを用いた広告手法の一つ。アフィリエイトプログラムのビジネスモデルは、ブログその他のウェブサイトの運営者が当該サイトに当該運営者以外の者が供給する商品・サービスのバナー広告等を掲載し、当該サイトを閲覧した者がバナー広告等をクリックしたり、バナー広告等を通じて広告主のサイトにアクセスして広告主の商品・サービスを購入したり、購入の申し込みを行ったりした場合など、あらかじめ定められた条件に従って、アフィリエイトに対して、広告主から成功報酬が支払われるものである（消費者庁「インターネット消費者取引に係る広告表示に関する景品表示法上の問題点及び留意事項」（平成23年10月28日（平成24年5月9日一部改定））。

³⁰ 消費者庁「アフィリエイト広告等に関する検討会」第1回資料4・3頁より

³¹ 「お試し無料」「お試し価格〇円」「初回無料」「初回〇円」等をうたい、実際は定期購入を条件とした契約を締結させるもの。

³² 国民生活センター「相談激増！「おトクにお試しだけ」のつもりが「定期購入」に!？」（令和元年12月19日）参照。同資料では、「相談事例からみる特徴と問題点」として、SNS上

質なお試し商法』に関する意見」(令和2年6月26日)において、「その他検討が必要な事項」として、「アフィリエイト広告に係る責任の主体や内容の在り方」を指摘した。

(2) 関連法令等

アフィリエイト広告に関連した行政規制としては、景品表示法、特定商取引法、健康増進法(平成14年法律第103号)、医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律(昭和35年法律第145号)

(以下「薬機法」という。)等がある。この中でも景品表示法は、自己の供給する商品又は役務の取引について、優良誤認表示、有利誤認表示等を禁止しており、その適用対象となるには、供給主体性及び表示主体性が認められることが必要である。アフィリエイト広告の仕組みとして、一般的に、広告代理店、ASP、アフィリエイト、媒体社を介して広告が表示される。この中で、広告主がアフィリエイトの作成する広告表示の決定に関与していた場合は、景品表示法上の措置を受けるべき事業者にあたると考えられている³³。一方、ASP及びアフィリエイトについては、景品表示法の規制は及ばないと考えられている³⁴。なお、健康増進法及び薬機法については、広告主、ASP及びアフィリエイトのいずれも措置の対象となり得る。

(3) 自主的取組等

アフィリエイト広告に関する事業者団体の一つとしては、日本アフィリエイト協議会³⁵が存在する。同協議会は、広告主、ASP、アフィリエイトによって構成されている。同協議会の自主的取組として、アフィリエイト向け³⁶に、アフィリエイトサイト作成時の注意点をまとめて情報発信を行う等の啓発活動を実施している。また、消費生活相談センターからの問い合わせ窓口を設置しており、窓口寄せられた相談に応じて、同協議会が、広告主やアフィリエイトへ連絡し、是正が見られない場合は、

の広告や動画広告をきっかけに販売サイトに至るケースが多く見られること、SNS上の広告や動画広告はアフィリエイト広告であることが多いことが指摘されている。

³³ 消費者庁「健康食品に関する景品表示法及び健康増進法上の留意事項について」6頁

³⁴ 消費者庁「インターネット消費者取引に係る広告表示に関する景品表示法上の問題点及び留意事項」において「広告主のサイトへのリンク(バナー広告等)をクリックさせるために行われる、アフィリエイトによるアフィリエイトサイト上の表示に関しては、アフィリエイトはアフィリエイトプログラムの対象となる商品・サービスを自ら供給する者ではないので、景品表示法で定義される「表示」には該当せず、したがって、景品表示法上の問題が生じることはない。」とされている。

³⁵ インターネット広告の取引手法のうち「成果報酬型のアフィリエイト・プログラムにフォーカス」(第24回議事録参照)した事業者団体である。

³⁶ 同協議会に所属するASPを経由してアフィリエイトに情報提供することもある。

ASP への情報提供も行っている。

(4) 課題

上記第4・1(1)において言及したように、アフィリエイト広告は悪質なお試し商法等のきっかけとなるような事例も多数あり、消費者被害の未然防止の観点から、悪質事業者の排除及び適正な広告表示に向けた取組等が行政、事業者団体及び事業者によって実施されることが重要であると考えられる。行政の取組として、消費者庁においては、令和3年3月1日付で虚偽・誇大なアフィリエイト広告に関して注意喚起を実施し³⁷、同月3日にアフィリエイトサイトの表示内容を決定しているとして、広告主に対して景品表示法に基づく措置命令を実施している³⁸。

一方、日本アフィリエイト協議会においても、悪質な事業者の情報収集を行い、その情報を関係行政機関や外部団体に共有するなど、悪質事業者排除のための取組がなされている。上記のような行政の取組とともに、事業者団体による自主規制が機能することが期待される。適正な広告表示に向けた事業者団体による自主的な取組としては、アフィリエイト広告に係る事業者及び個人に対し、虚偽・誇大広告基準の策定又は留意事項の提示、広告画面の管理の促進その他の啓発活動等を行うことも重要である。特に、自主規制の実効性確保の観点からは、アフィリエイトを束ねる立場の事業者であるASPが、自社と契約するアフィリエイトの管理及び広告画面の確認等により、適正な広告表示を促進する役割を果たすことが強く期待される。また、事業者団体等による自主的な取組によっても、なおアフィリエイト広告が関係する消費者被害が発生している場合等においては、景品表示法等の行政規制の整備を検討することが必要と考えられる³⁹。

2. 後払い決済サービス

(1) 概要

後払い決済サービスの流れは、以下のとおりである。消費者がインターネット上の販売店等で商品を購入する際に、決済手段として後払い決済サービスを選択し、後払い決済サービス事業者が承諾をする。同サービスが利用されると、販売店が消費者に商品を発送し、後払い決済サービス事業者が販売店に商品代金の立替払いをする。消費者は商品を受け取った

³⁷ <https://www.caa.go.jp/notice/entry/023269/>

³⁸ <https://www.caa.go.jp/notice/entry/023295/>

³⁹ 消費者庁「アフィリエイト広告等に関する検討会」において、「景品表示法の適用等に関する考え方」「不当表示の未然防止等のための取組」等の検討が開始されている(2021年6月10日に第1回開催)。

後、期限内にコンビニや銀行等から、後払い決済サービス事業者へ代金を支払うことになる⁴⁰。上記第4・1（1）で述べた「悪質なお試し商法」の支払い方法として、後払い決済サービスが利用された例がある。

（2）関連法令等

後払い決済サービスでは、請求書を発行した日から14日以内に1回払いでコンビニ等において支払うと定めている事業者が多い。割賦販売法の「包括信用購入あつせん」や「個別信用購入あつせん」に該当せず、かつ、「クレジットカード等購入あつせん」に該当しない場合は、割賦販売法の適用はないと考えられる⁴¹。

（3）自主的取組

後払い決済サービス事業者においては、自主的取組として、注文や取引ごとに与信審査の実施、加盟店審査時の確認項目の策定、その審査基準による加盟店審査の実施、未成年者による利用の適正化の取組、加盟店の運用状況のモニタリング、苦情処理体制の整備等を実施している⁴²。

なお、令和3年5月に事業者団体である「日本後払い決済サービス協会」が設立されたが、現時点では、統一したルールは策定されていない模様である。

（4）課題

上記第4・2（1）で述べたとおり、後払い決済サービスは悪質なお試し商法で利用されており、消費者被害に関係しているとの指摘がなされている。ヒアリングを行った後払い決済サービス事業者においては、自主的な取組を進めている様子が見受けられたが、事業者団体が設立されたばかりであることから、現状においては事業者ごとの対応に委ねられており、事業者によって対応の差が生じる可能性がある。被害の未然防止及び消費者利益の観点からは、まずは、事業者間における情報を共有するとともに、

⁴⁰ 独立行政法人国民生活センター「(特別調査) 消費者トラブルからみる立替払い型の後払い決済サービスをめぐる課題」(令和2年1月23日)参照。

⁴¹ 東京都生活文化局「いわゆる健康食品の定期購入に係る紛争案件 報告書(東京都消費者被害救済委員会)」(平成29年9月)参照。同報告書では、「悪質なお試し商法」の事案において、複数回の購入を義務として商品を購入する場合は、債権譲渡の形式をとる場合であっても、初回の契約において購入した商品の売買代金を2か月以上の複数回にわたって後払いする契約であるとして、割賦販売法の適用があるとの見解が示されている。

⁴² WG第24回の資料・議事録も参考されたい。ヒアリング対象事業者では、与信審査に関しては、システム処理及び目視により、過去の利用実績や不正傾向等をもとにして審査を行っており、加盟店審査に関しては、基本的な事項のほか、商品の販売方法・勧誘方法等、クレームの有無や内容等についても確認を行っているとのことであった。また、トラブル発生時には、消費者が加盟店に主張できた抗弁権を後払い決済サービス事業者に対して主張することが可能であり、消費者と加盟店との間で解決しなかった場合には、消費者への請求を停止し、債権を加盟店に戻す対応をとっているとのことであった。

過剰与信の防止、苦情処理体制、加盟店審査や運用状況の確認等を含んだ統一したルールの策定が必要であると考えられる。

また、自主規制には一定の限界があることを踏まえ、自主的取組によってもなお消費者被害が発生している場合等においては、行政規制の導入を検討することが必要と考えられる。

3. ターゲティング広告

(1) 概要

ターゲティング広告は、消費者の属性情報や行動履歴（ウェブサイト上の閲覧履歴や検索履歴、広告への反応履歴、購買履歴）等の情報を組み合わせたデータを利用して配信する広告である。

ターゲティング広告に対する消費者の受け止めとして、消費者庁のアンケート⁴³によれば、プロファイリングにより人によって提供される内容や表示が異なることについて、「許容できない」「どちらかというところ許容できない」「どちらともいえない」と回答した消費者は全体の約65%であり、そのうち約63%がプライバシーの侵害を理由としている⁴⁴。また、ターゲティング広告の表示として、利用者個人を特定する行動・購買履歴等のデータが使われることについて、納得していない消費者も一定数存在する⁴⁵。ターゲティング広告を目的としたデータの取得・利用について、消費者に懸念、不安及び抵抗感を生じさせている⁴⁶ことから、データの取扱いについて事業者の適切な配慮が求められている。

(2) 関連法令等

データの取扱いに関しては、個人情報保護法上の規制⁴⁷がある。また、内閣官房最終報告においては、消費者の懸念を払拭するための対応として、ターゲティング広告に関係する事業者等による一定の情報の開示が適切になされていることが求められる⁴⁸と指摘されており、総務省「電気通信

⁴³ 消費者庁「デジタル・プラットフォーム利用者の意識・行動調査」（令和2年5月20日）（以下「消費者庁アンケート」という。）

⁴⁴ 消費者庁アンケート詳細版33頁。

⁴⁵ 消費者庁アンケート詳細版38頁。

⁴⁶ 内閣官房「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」（令和3年4月27日）（以下「内閣官房最終報告」という。）180頁より。

⁴⁷ 令和2年の個人情報保護法改正により「個人関連情報」が規定され、提供元では個人データに該当しないものの、提供先において個人データとなることが想定される情報の第三者提供の際に、本人同意が得られていること等の確認が義務付けられた。

⁴⁸ I. 消費者が自らのパーソナル・データに係る取扱いについて予見可能性をもって理解し得る程度の情報として、①「取得する情報の内容」、②「取得の条件」（取得方法等）、③「使用の条件」（利用目的、利用の方法、第三者に提供する場合の条件、本人の関与等）の開示（*開示に当たっては、併せて、クロスデバイスでのデータ利用などにおいて複雑なデータの流れや使

事業における個人情報保護に関するガイドライン」の見直し、特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律（以下「透明化法」という。）の適用等による対応の方向性が示された。

（３）自主的取組

事業者団体の自主的取組として、一般社団法人日本インタラクティブ広告協会が「プライバシーポリシーガイドライン」、「行動ターゲティング広告ガイドライン」を策定・運用している。「プライバシーポリシーガイドライン」では、消費者のプライバシー保護の観点から会員企業が遵守すべき基本的事項をまとめており、「行動ターゲティング広告ガイドライン」では、ターゲティング広告の適正な利用及び透明性の確保、あるいはオプトアウトの機会の提供や消費者への配慮に関する基本的事項を定めているが、具体的な対応方法については基本的には各事業者に委ねられている。

また、ある大手プラットフォーム事業者においては、消費者のプライバシーを守る体制を自社内で構築するとともに、外部有識者によるアドバイザリーボードの設置、また自社サイト内に情報提供のページを開設して、基本的な考え方や方針など情報の取扱いについて示している。自社サイトに掲載する広告については、審査基準を規定し、広告審査を実施した上で、不適切な広告を排除する取組を実施している。

（４）課題

上記のとおり、行政規制、事業者団体及び個別の事業者による自主的取組が進められているが、ターゲティング広告の仕組みは複雑であり、かつ、様々な事業者が関わることから、消費者がその仕組みを理解するのは容易ではない。こうした仕組みであることを踏まえ、今後の課題として、事業者によって開示される情報等が消費者にとって理解しやすいものになっているか、ターゲティングから離脱する際のオプトアウトの設定方法が消費者にとって効率的かつ利用しやすいものとなっているか⁴⁹等といった消費者の視点を踏まえた対応が重要である。

さらに、ターゲティング広告を利用する際に消費者から取得する情報が、取得された時点では個人識別性を有しなかったとしても、様々な事業者への第三者提供を通じて、個人識別性が高まる懸念もある。ターゲティング

用方法についての説明の検討も必要となる)、Ⅱ. ターゲティング広告を実施する旨及び事前の設定の機会やオプトアウト機会の提供についての開示、Ⅲ. 消費者がデータの取得・利用を拒否した場合でも、サービスを利用するオプションが提供されるか否かについての開示、Ⅳ. データ・ポータビリティの可否・方法についての開示が求められる。

⁴⁹ 消費者庁アンケート 24 頁では、オプトアウトの設定があることを知らない消費者が 6 割以上にのぼり、ターゲティング広告について事前に設定を変えられたら、外したいと回答する人は 8 割にのぼる。

広告に係る事業者はこの点に十分留意し、消費者の認知限界を踏まえ、消費者の期待に反して利用しないという観点から対応することが重要である。特に、機微情報等は慎重に扱うべき情報として要保護性が高いため、ターゲティング広告に利用する際は、事業者団体及び個別の事業者による自主規制が機能することが期待される。消費者利益に資する取組を行う事業者を消費者が評価し、選択することができるよう、各事業者の取組が積極的に開示されるよう促すことが必要であると考えられる。

4. CtoC 取引

(1) 概要

WG では、デジタルプラットフォームを利用して行われる取引のうち、消費者と消費者の間で行われるもの（主にネットオークション、フリーマーケット）について検討した。

(2) 関連法令等

BtoC 型の取引デジタルプラットフォーム⁵⁰については、令和3年4月に、取引デジタルプラットフォームを利用する消費者の利益の保護に関する法律（以下「DPF 消費者保護法」という。）が成立した⁵¹。同法では、取引デジタルプラットフォームを利用して行われる通信販売取引の適正化及び紛争解決の促進に資するためのデジタルプラットフォームを提供する事業者の努力義務等が定められている。

他方、現状では CtoC 取引に特化した行政規制は存在しない。

(3) 自主的取組

CtoC 取引の場であるデジタルプラットフォームを提供する事業者において、自主ルールの策定等がなされている。ある事業者においては、令和3年1月に「マーケットプレイスの基本原則」を発表し、利用規約やガイドの背景となる基本的な考え方（安全であること、信頼できること、人道的であること）を公表している。また、出品される商品について、AI や目視により監視し、利用規約に反する取引を検知する取組、捜査機関・行政機関や事業者団体との連携・意見交換の取組が行われている。さらに、紛

⁵⁰ 「デジタルプラットフォーム」（透明化法第2条第1項）のうち、取引型を対象とし、当該デジタルプラットフォームにより提供される場が、消費者が通信販売に係る売買契約又は役務を有償で提供する契約の申込みの意思表示等を行うことができる機能を有するものを指す。

⁵¹ DPF 消費者保護法の衆・参議院附帯決議においては、①CtoC 取引の場となるデジタルプラットフォームの提供者の役割について検討を行い、消費者の利益の保護の観点から、更なる実効性の確保について検討を行い、必要があると認めるときは法改正を含め所要の措置を講ずること、②CtoC 取引を含めたデジタルプラットフォームにおける取引に関する紛争を効率的・実効的に解決するためのオンラインによる手続が可能な裁判外紛争解決手段の提供について検討を行い、必要があると認めるときは、所要の措置を講ずることが求められている。

争解決についても、取引キャンセル、返品・補償対応等に取り組んでいる。

(4) 課題

偽造や違法な商品の出品排除、苦情対応等（当事者間での解決が難しいトラブルへの関与等）は、基本的に個社の取組に委ねられている。これにより、事業者ごとに対応の差が生じる可能性があるため、消費者利益に資する先進的な取組を行う事業者を参考にし、業界として統一したルールの策定が行われることが望ましいと考えられる⁵²。

また、消費者利益に資する先進的な取組を行う事業者を消費者・消費者団体が評価し、選択できるよう、各事業者の取組状況が開示されるよう促すことが必要と考えられる。

5. 新しい取引分野の特徴

上記第4・1から4までの整理を踏まえて、新しい取引分野の特徴を明らかにする。ただし、新しい取引分野の状況は多様であり、以下で述べる特徴の全てが上記第4・1から4で述べた各分野に該当するとは限らないことに留意する必要がある。

(1) 行政規制の不存在

新しい取引分野では、監督官庁や行政規制の適用の有無が不明確であり、そもそも行政規制が存在しないこともある。行政規制が存在しない場合、事業者・事業者団体が自主規制を整備しようとしても、手掛かりとなる行政法規が乏しいため、自主規制の整備が十分に進まない可能性がある。このような場合にどのように対応していくべきかについては、後記第5・2で検討するが、上記第1・3で指摘したとおり、自主規制には一定の限界があることに留意しつつ、消費者利益確保の観点から自主規制を有効に活用していくことが必要となるとともに、自主規制の実効性が十分に確保されない場合には、行政規制の導入を検討することが必要と考えられる。

(2) 参考となる隣接分野の不存在

隣接する取引分野において、一定の行政規制が整備されている場合、これを参照しつつ自主規制を整備・運用することが可能である。しかし、新しい取引分野では、隣接分野との連携が難しく（そもそも隣接分野がない可能性もある）、このような方法で自主規制を整備することが難しい場合

⁵² CtoC取引を含むシェアリングエコノミーについては、一般社団法人シェアリングエコノミー協会が、国のモデルガイドラインに基づく自主ルールを策定し、それに適合することを第三者として認証する、シェアリングエコノミー認証制度を行っている。同認証制度の基準としては、「本人確認」「法令遵守」「権利侵害等の禁止」「利用規約の違反措置」「相談窓口の設置」「トラブル解決のサポート」等の項目がある。

がある。

(3) 個別の事業者による対応の限界

新しい取引分野では、事業者団体が存在しない又は組織される途上にある場合がある。事業者団体が存在しなければ、自主規制の策定や遵守は個別の事業者による対応に委ねられることになる。しかし、これでは社内規則の域を出ることは難しく、とりわけ遵守状況のモニタリングや違反に対する実効性の確保が課題となると考えられる。

(4) 市場の選択圧力の弱さ

市場の選択圧力が構造的に働きにくい可能性のある分野がある。例えばデジタルプラットフォームは、多面市場におけるネットワーク効果や低い限界費用等の要因によって独占・寡占に至りやすく、ロックイン（囲い込み）効果が働きやすいとの指摘がある。したがって、デジタル・プラットフォームについては、一般の事業者よりも市場の選択圧力が働きにくい可能性が考えられる。

第5. 望ましい自主規制の整備・運用の在り方

これまでに行ってきた考察を踏まえて、自主規制を実効的に整備・運用していく上で一定の指針になると考えられる事項を提示する。

1. 行政規制が存在する分野

行政規制が存在する分野については、ある程度詳細な規定が設けられている分野と、抽象的な規定を中心に設けられている分野に大別される。

前者については、既に多くの事業者団体において行われているように、自主規制の整備・運用を通じて、業界の実情や実務の動向等に即して行政規制を具体化したり、ベストプラクティスを紹介⁵³したりするなどの取組を推進していくことが考えられる。

後者については、行政規制では汎用的な規律やプリンシプルを定め、規制当局や消費者・消費者団体等の第三者による一定の関与の下で、事業者団体が業界・分野の特性に応じた詳細なルールを整備・運用していくこと、そのような取組に対して行政や消費者・消費者団体等が積極的に評価していくこと等が考えられる。この場合、既存の行政規制において、事業者団体や自

⁵³ WGでのヒアリングでは、参入規制があり、組織率の高い事業者団体が存在し、監督官庁との連携が密な分野における自主規制について、ルールベースからプリンシプルベースへ比重が移行しているとの紹介があった。このような場合、適正な事業活動についての考え方やベストプラクティス等を共有しつつ、自主規制の効果を継続的に検証することにより、自主規制を機能させる方向性も考えられる。

主規制に法的位置付けを与えて、事業者団体の組織や自主規制の整備を後押しする方法も考えられる。

なお、これらに関連して、規制の大枠を法令で定めつつ、詳細を事業者による自主的な取組に委ねる規制手法を「共同規制」と呼ぶ場合がある。共同規制という概念は相対的なものであり、自主規制に対する行政の関与の度合いによって、様々な共同規制の在り方が考えられる⁵⁴が、上記の2つの分野における取組についても、（行政の関与の度合いが異なる）共同規制の一類型と位置付けることも可能と考えられる。

2. 行政規制が存在しない分野

（1）行政、事業者・事業者団体等が担う役割

以下では、行政規制が存在しない分野において、自主規制の実効性を確保するために重要と考えられる要素を整理する。その際、上記第5・1で述べた共同規制の考え方を踏まえ、行政と事業者・事業者団体による適切な役割分担・連携の関係を構築することが重要と考えられる。以下で示す要素には、①専ら行政がその役割を担うもの、②行政と事業者・事業者団体のいずれか、あるいは両方がその役割を担うものがある。自主規制を実効的に機能させる仕組みを構築するに際しては、各要素についていずれかの側が担わなければならないことがあらかじめ決まっているわけではなく、各分野の実情に合わせて柔軟に組み合わせることが重要と考えられる。

また、新しい取引分野については、社会経済における当該取引の普及・定着の程度や業界としての成熟度、業界団体の組織率や市場への影響力、個別の事業者の市場占有率や市場の選択圧力の程度等に応じて、事業者団体や個別の事業者等の様々な主体が自主規制を策定することが考えられる。これらが適切に組み合わせられることによって取引の適正化が図られることが望ましいが、どのような組合せを用いるにせよ、策定過程も含めた情報が開示されることによって、消費者による適切な選択に繋がるということが重要であると考えられる。

なお、このような取組が進展せず、自主規制が十分に機能しないような場合には、行政規制の導入も検討されるべきである。

（2）整備段階

ア 規範の提示

WG でのヒアリング等の結果からは、我が国で自主規制の整備が進ん

⁵⁴ WG 第 32 回の資料も参考。

でいる分野では、自主規制がそれぞれの分野の行政規制の中に直接位置付けられているものが比較的多いほか、直接的な位置付けがない分野においても、行政規制の内容が自主規制を策定する際の事実上の指針として機能することにより、事業者団体による自主規制の整備を促進する関係にあることがうかがわれた(上記第2・4(1)及び(2))。

他方、行政規制が明確に示されていない分野については、自主規制の整備・運用が十分に進んでいない傾向にあることに鑑みれば、まずは行政において行為規範の大枠を示すことが重要と考えられる。その際、行為規範を示すための方法は法令に限定されるものではなく、ガイドライン等によることも考えられる。

イ 事業者団体・第三者機関の創設・支援

事業者団体は、自主規制を策定し、加盟事業者による遵守状況についてモニタリングを行い、違反に対してエンフォースメントを行う機関として重要な役割を果たしている。したがって、事業者団体が存在しない分野においては、行政が事業者団体の設立を促し、支援することが必要と考えられる⁵⁵。また、認証やモニタリングを行う第三者機関の設立についても、行政が支援することも考えられる。

ウ マルチステイクホルダープロセス・策定手続の透明性

自主規制の内容を様々な利害関係者の意見を取り入れて策定すること(マルチステイクホルダープロセス)は、当該自主規制の適用を受ける事業者の活動をより適正なものにするために重要であるほか、消費者からの信頼を向上する観点からも重要であると考えられる。マルチステイクホルダープロセスを実現するための手段として、民間協議会や官民協議会の枠組みを整備・活用することも考えられる⁵⁶。

また、自主規制の策定手続が透明化されることは、規制内容の適正性の担保や消費者からの信頼性の確保の観点からも重要であり、策定手続についての情報開示を促進することが望まれる。

(3) 運用段階

ア 自主規制遵守の実効性確保

自主規制は、事業者によって遵守されなければ意味がない。遵守状況については、事業者団体等による調査・監査等の方法によって適切なモ

⁵⁵ 業界・分野の特性により事業者団体の設立が難しい場合には、後記第5・2(2)ウの民間協議会や官民協議会等の枠組みも活用しつつ、行政が当該業界・分野の主要事業者と協議を行い、自主規制の整備・普及を促進することも考えられる。

⁵⁶ なお、行政よりも事業者側が多くの特長的知識等の情報を保有している取引分野において、共同規制的な枠組みを実効的なものとして構築・運用するための前提として、行政の側においても当該分野について十分に習熟する必要があると考えられる。

ニタリングがなされるべきであり、違反に対しては何らかの制裁措置（事業者名の公表等の手段を含む）が設けられることが望ましい。

また、適用範囲が広く、個別の規制法令では対応することができない事案については、受け皿的に機能する行政規制が設けられていれば、その規制権限を背景として、新しい取引分野など行政規制の整備が十分に進んでいない分野における実効的な自主規制の整備・運用を促していくことも考えられる⁵⁷。中長期的には、このような観点も踏まえた共同規制の枠組を構築することも考えられる。

イ 消費者をはじめとする市場のステイクホルダーからの評価

消費者をはじめとする市場のステイクホルダーからの評価は、事業者に対して、自主規制を遵守するインセンティブを与える。事業者・事業者団体は、消費者・消費者団体等からの評価を受ける前提として、自主的取組について積極的に情報開示を行うとともに、それについて消費者・消費者団体等と意見交換等を行う機会を積極的に設けるべきである。

それと同時に、自主規制に取り組んでいる事業者・事業者団体を適切に評価する消費者の意識の醸成も必要であるほか、消費者の利益を代表する者として、消費者団体の果たす役割も重要である。今後、消費者団体は事業者・事業者団体による自主的な取組を適切に評価できるよう、電子商取引分野をはじめとする新しい取引分野についても専門的な知見を高めていく必要があるほか⁵⁸、行政としてもそのような役割を担う消費者団体を育成・支援することが必要である⁵⁹。

消費者をはじめとする市場のステイクホルダーからの評価を強化する方法としては、行政又は事業者団体が優れた取組を行う事業者・事業者団体に積極的評価を与える表彰制度・認証制度等^{60, 61}を活用することも考えられる。また、消費者団体が各事業者・事業者団体による自主的

⁵⁷ 例えば、米国の連邦取引委員会法(FTC法)5条のような、行政が不公正な行為等に対して介入する際の包括的な規定があることによって、自主規制の整備が促進される場合もあると考えられる。

⁵⁸ 先進的な取組を行っている海外の消費者団体と情報交換をすることも有益と考えられる。

⁵⁹ 市場の選択圧力を活性化させる方法の一つとして、差止請求権を有している適格消費者団体の支援や地位強化が考えられる。中長期的には、自主規制の実効性確保のために、消費者団体の果たす役割を拡充することも検討していくべきである。

⁶⁰ 事業者団体による事業者の認証制度として、例えばシェアリングエコノミー協会によるシェアリングエコノミー認証制度がある。

⁶¹ 認証(認定)制度には、消費者・消費者団体からの評価を高めるという効果の他にも、認証(認定)を受けることにより事業者の遵法意識を高める効果等も期待される。

な取組について、一定の基準⁶²に基づき格付けを行い、その結果を公表するといった方法も考えられる。

ウ 紛争解決機能

事業者団体の取組によって個別の紛争が解決されることは、ルールの実効性確保に資するものである。また、事業者団体によって紛争解決手段が提供されていることは、消費者からの信頼性を高めるものでもあることから、一定の紛争解決機能が整備されることが望まれる。紛争解決手続を進めるに当たっては、手続の公平性や透明性等を確保する観点から、専門家や消費者・消費者団体等の第三者をメンバーに加えることが必要である。

エ 自主的取組の運用状況のモニタリング

個別の自主規制違反事例が適切に是正されることや個別の紛争が解決されることも重要であるが、行政ないし事業者団体が自主規制の運用状況を定期的にモニタリングすることによって、自主的取組を俯瞰的に評価し、制度全体が定期的に見直されることが望まれる⁶³。この定期的なモニタリングの枠組みの中に、消費者・消費者団体を含めることも考えられる。

オ 運用段階の透明性

自主規制の内容、遵守状況、違反に対するサンクションの発動事例等が、外部に対して開示されていなければ、行政による監視は機能しない。また、消費者の立場からすれば、これらが開示されることによって始めて、自主的取組を行う事業者・事業者団体への評価が可能となる。このため、事業者・事業者団体の自主的な取組の状況等については積極的に情報開示を行い、外部からの透明性を高めるよう努めるべきである。

⁶² 例えば、自主規制の整備・運用状況や事業者団体の体制・活動状況等、本報告書第3で示したような要件等に基づき評価を行うことが考えられる。

⁶³ なお、モニタリングに高度の専門的技術が必要となるような分野においては、事業者・事業者団体が専門的知見を有する事業者・専門機関にモニタリングを委託し、行政は当該委託先によるモニタリングの適切性をチェックするような仕組みも考えられる。

おわりに

WG では、自主規制を機能させるための要件や留意点等を明らかにしつつ、今後、行政、事業者・事業者団体、消費者・消費者団体等の各主体が自主規制を実効的に整備・運用していく上で一定の指針となると考えられる事項を検討し、本報告書を取りまとめた。とりわけ行政規制の隙間となっている新しい取引分野については、本報告書において示した指針を踏まえて、実効的な自主規制を整備・運用することが望まれる。

関係省庁においては、今後、消費者法（取引分野）における制度の整備やその他の消費者利益の擁護・増進のための政策を立案・実施するに当たっては、本報告書が提示する観点を十分に踏まえられたい。

また、事業者・事業者団体においては、本報告書の趣旨・内容を踏まえ、公正な市場の実現や消費者からの信頼確保等において自らが果たす役割の重要性を改めて認識し、自主的取組の更なる充実・強化を図るとともに、消費者・消費者団体等と双方向のコミュニケーションを行うことを期待したい。

消費者・消費者団体においては、行政による適切な支援の下、自主規制の充実・強化に取り組む事業者・事業者団体の取組を積極的に評価する意識を持つこと、その前提として事業者・事業者団体との双方向のコミュニケーションに積極的に参加し、その成果も活かしつつ、事業者・事業者団体による取組を理解し、評価するための知見を高めていくことが望まれる。