

# 消費者法制度のパラダイムシフト に関する専門調査会 報告書

令和 7 年 7 月

消費者委員会

消費者法制度のパラダイムシフトに関する専門調査会

## 前文

超高齢化やデジタル化の進展等により、消費者を取り巻く取引環境は大きく変化している。認知機能が不十分な消費者の割合の拡大、人間関係やコミュニティーの希薄化、飛躍的な技術革新がもたらす消費社会の複雑多様化・取引の個別化等により、誰もが単独で十全な意思決定をすることがこれまでより一層困難になっている。

さらに、消費者が単独で取引に関わる機会が増え、自ら対処することが困難で周囲も気付きにくいトラブルにさらされる可能性が高まっている。

現代は、このように消費者の力を弱めたり危害にさらされやすくなる状態が急速に拡大している社会である。

このような社会状況を前にしたとき、従前の消費者法制度では必要な対応ができなくなってきた。その要因として、従前の消費者法制度が基礎に置く消費者像や基本理念がある。従前の消費者法制度がその基礎としていたのは一定のモデルとして消費者を捉え、消費者と事業者との間の情報・交渉力格差を是正すれば「強い個人による自由な意思決定」ができ、幸福な選択・社会的な幸福の最大化につながるとの捉え方であり、消費者法制度はこの考え方を基盤に各種の対処を用意してきた。しかし、上記の社会状況を踏まえ、今後は、この格差を是正に加え、消費者ならば誰しもが多様な脆弱性を有するという認識を消費者法制度の基礎に置くことで、消費者が安心して安全に取引に関わることができる環境を整備するべきである。

これは、強い個人をモデルとし、強い個人が他者からの干渉を受けることなく、自由に意思決定をし行動していくことで、幸福な社会状態になるという近代法的な考え方からの根本的な転換である。

このような根本的な考え方の転換を基軸として、既存の枠組みに捉われず、抜本的かつ網羅的に消費者法制度のパラダイムシフトを進める必要がある。

それに当たっては、以下のアプローチが必要となる。

第1に、消費者ならば誰しもが多様な脆弱性を有するという認識に基づく包括的な視野に立ち、消費者取引を規律する規範を確立する必要がある。

第2に、消費者法制度は、消費者の多様な脆弱性や取引の複雑化・個別化に対応するために、種々の規律手法を目的に応じて有効かつ適切に組み合わせて用いる必要がある。民間主体の専門性・現場力等を活かし、行政も加えた連携によって、消費者が安心して安全に取引に関わることができる環境、優良な事業活動が選ばれる健全な市場を実現すべく、消費者取引を規律する民事ルールや行政法規定を拡充し、ソフトローや官民協働の手法を大胆に活用すべきである。これと併せて、既存の各種消費者法制度との関係性や連携も意識しつつ、消費者法制度の全体像を構築していくべきである。

その際に、全ての消費者は、他者や環境との関係性により多様に変化する「消費者の脆弱性」を有すること、そのため他者からのサポートなしに自らの価値観に基づくものとして納得した選択をし、消費者取引を安心・安全に行うことが難しくなってきていることを踏まえる必要がある。取引相手の事業者や取引基盤提供者その他の消費者取引に関する事業者、家族・地域社会等の消費者のそばにいる者が安心・安全な消費者取引のためにそれぞれの役割を果たし、事業者団体、消費者団体、専門家組織等の民間主体と行政が連携できるようにすることが重要である。

第3に、現代は、取引の在り方も変容し、個人の情報、時間、「アテンション」が経済的価値を持って取引されており（アテンション・エコノミー）、消費者は、情報、時間、「アテンション」という利益を生み出す「原材料」を事業者に提供する立場にも置かれていることを踏まえる必要がある。そこでは、消費者が無意識のうちにこれらを提

供し、あるいは、収奪されるという問題や、情報、時間、「アテンション」を扱う事業者に対する消費者の信頼が毀損されるという問題等が生じている。消費者が、自ら消費するものを購買する取引だけでなく、消費者が事業者に情報、時間、「アテンション」を提供する取引についても消費者取引として視野に入れていく必要がある。

このように、多様な「消費者の脆弱性」に対応して消費者法制度の basic 理念を刷新すること、共通の目的に向けた様々な関係主体の意識改革を通じて健全な市場の実現に向けた共創・協働を図ること、取引の在り方の変容を受けて規律の対象や射程の変革を図ることを基礎として、現代社会に適応する新しい消費者法制度を構築していくことが求められる。

上記の点を踏まえ、消費者契約法を中心に、既存の枠組みに捉われることなく、消費者法制度を抜本的に再編・拡充するべきである。

それに当たっては、事業者の法規範に対する対応のグラデーションを考慮に入れる必要がある。すなわち、一方で、法規範の尊重が期待できる場合には事業者の遵法意識に依拠する様々な規律手法を適切に組み合わせることが有効であり、事業者の創意工夫を活かす仕組みと併せて制度設計すべきである。他方で、消費者法制度の目的・価値規範を共有せず、もとより法規範に従うつもりもなくあえてこれに反することで深刻な消費者被害を発生させる悪質事業者・悪質商法については、官民総力を挙げて消費者取引の市場から排除すべきである。

上記の考え方方に立脚した本専門調査会における検討結果の詳細は本文に取りまとめている。

今後、本報告書の内容を十分に踏まえながら、具体的な制度設計が進められることを期待する。

## 目次

前文.....	1
検討経緯 .....	6
第 1. 消費者が関わる取引を幅広く規律する消費者取引全体の法制度の在り方について ..9	
1. 消費者法制度における“脆弱性”概念の捉え方について ..9	
(1) 消費者法制度において捉えるべき「消費者の脆弱性」の類型・内容・指標 .....9	
(2) 既存の枠組みに捉われることなく、消費者法制度において「消費者の脆弱性」を捉える必要性.....10	
(3) 「消費者の脆弱性」を捉えた消費者法制度の在り方 .....11	
2. 消費者取引の安心・安全を確保するための介入の在り方について ..13	
(1) 介入の根拠と介入の程度・手法の在り方 .....13	
ア 選択の実質性を保護するアプローチ .....13	
イ 結果としての幸福を保護するアプローチ .....14	
ウ 介入の程度・手法 .....14	
(2) 取引当事者である消費者に依拠する者の利益の実現との関係 .....15	
(3) 他者のニーズへの応答を考えるケアの倫理からの示唆 .....16	
3. 金銭の支払に限られない消費者取引の拡大（情報、時間、アテンションの提供）への対応の在り方について ..16	
(1) 現状と課題 .....16	
(2) 対応の在り方 .....17	
ア 「消費者」の捉え方 .....17	
イ 「消費」「消費者取引」の捉え方 .....18	
ウ 規律を考える視点 .....19	
第 2. デジタル化による技術の進展が消費者の関わる取引環境に与える影響についての基本的な考え方について ..21	
1. デジタル取引の特徴の分析・具体化 ..21	
2. デジタル取引について、リアル取引と（次元の）異なる規律が必要となる場面、規律が整備されていない場面の整理 ..23	
(1) 「消費者の脆弱性」の利用・作出との関係 .....23	
(2) 消費者の取引環境の個別化との関係 .....24	
(3) 事業者が多層的に関わることとの関係、技術の進展、デジタル化の下で法制度が果たすべき役割 .....25	
(4) 消費者のデジタル化への対応力の向上と消費者団体を始めとする多様な団体の役割 .....26	

<b>第3. ハードロー的手法とソフトローの手法、民事・行政・刑法規定など種々の手法をコーディネートした実効性の高い規律の在り方</b>	28
<b>1. 既存の枠組みにとらわれず、消費者取引を幅広く捉える規律の在り方</b>	28
(1) 消費者法制度の目的設定の刷新の必要性	28
(2) 規律の対象・射程の拡充	30
(3) 様々な「ベストミックス」による規律の実効性確保	30
ア 規律手法のベストミックス	31
イ 要件（行為規範等）と効果（実効手段）におけるベストミックス	31
ウ 抽象的規範と具体的規範のベストミックス	32
エ インセンティブ、ディスインセンティブのベストミックス	34
オ 担い手のベストミックス	35
(4) 様々な規律手法の活用	36
ア 民事ルール	36
イ 行政規制	40
ウ 刑事規制	41
エ ソフトロー	42
オ その他	43
<b>2. 消費者法制度における“実効性のある様々な規律のコーディネート”的在り方</b>	45
(1) 法規範の尊重が期待できる場合	45
ア 遵法意識が高い場合	45
イ 遵法意識があり、少なくとも消極的な反応性が期待できる場合	45
(2) 法規範の尊重が期待できない場合	46
<b>3. 消費者法制度の担い手の在り方</b>	47
(1) 民間主体	48
ア 事業者団体	48
イ 取引基盤提供者	48
ウ 消費者団体	49
エ ケアの担い手、専門家組織等	50
(2) 行政	50

## 検討経緯

本専門調査会は、令和5年11月7日付消制度第319号をもって内閣総理大臣より消費者委員会に諮問のあった、超高齢化やデジタル化の進展等消費者を取り巻く取引環境の変化に対応するため、消費者の脆弱性への対策を基軸とし、生活者としての消費者が関わる取引を幅広く規律する消費者法制度のパラダイムシフトについて、同委員会の求めに応じて調査審議するべく設置された。

これまでの消費者法制度では、従来の枠組みの中で、個別課題ごとに都度対応すべく、累次の制定・改正が重ねられてきた。しかし、超高齢化やデジタル化の進展等に伴い、消費者を取り巻く環境が日々大きく変化している現代においては、これまでのように個別課題ごとに都度対応すべく改正を行っても、消費者取引の安心・安全を十全に実現するのは困難となっている。国会における議論としても、「既存の枠組みに捉われない抜本的かつ網羅的なルール設定の在り方」についての検討が求められた<sup>1</sup>。

このような中、令和5年7月に公表された「消費者法の現状を検証し将来の在り方を考える有識者懇談会における議論の整理」（消費者庁）では、消費者を取り巻く取引環境の変化がもたらしている問題を明らかにし将来の消費者法制度の可能性が示され、「消費者の脆弱性」を基軸にした新しい消費者概念の下で、消費者取引の安心・安全を実現して、消費者の「幸福」<sup>2</sup>や健全で自律的な取引社会を確立していくために、消費者法を再編し拡充していく必要があること等が指摘された。

本専門調査会では、上記議論の整理の内容も踏まえた上で、より多角的な見地から、消費者法制度の在り方についての検討を深めた。

すなわち、本専門調査会では、消費者法制度のパラダイムシフトのための検討

---

<sup>1</sup> 衆議院消費者問題に関する特別委員会、参議院消費者問題に関する特別委員会における以下の法律案に対する附帯決議。

・消費者契約法及び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の一部を改正する法律案（第208回国会）：衆・第1号、参・第1号

・消費者契約法及び独立行政法人国民生活センター法の一部を改正する法律案並びに法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律案（第210回国会）：衆・第10号、参・第13号

<sup>2</sup> 「消費者法の現状を検証し将来の在り方を考える有識者懇談会における議論の整理」2頁においては「消費者の『幸福』という価値を実現する」ためには、「消費者が自由で自律的に選択できることが重要である」としつつ、「『脆弱性』を有する主体である消費者の『幸福』を実現するためには、単に消費者が自由で自律的に選択できるという主観的価値を実現するだけではなく、消費者にとって苦痛がなく利便性を享受できている『安全』な状態を確保するという客観的価値の実現も含める必要がある」としている。

として、広義の消費者法制度（ハードローだけでなくソフトローや法律以外の技術の活用も含めた広い意味での消費者法制度）を対象とした上で、①消費者が関わる取引を幅広く規律する消費者取引全体の法制度の在り方、②デジタル化による技術の進展が消費者の関わる取引環境に与える影響についての基本的な考え方、③ハードロー的手法とソフトロー的手法、民事・行政・刑事法規定など種々の手法をコーディネートした実効性の高い規律の在り方の3つの検討テーマに沿って検討を進めた。

令和5年12月27日に第1回会合を開催して以降、計25回にわたって、実定法学のみならず法哲学、法社会学、倫理学、経済学、法と経済学、AI技術等の様々な分野についてのヒアリング・委員によるプレゼンを実施し、精力的に議論を重ねた。その過程では、「消費者の脆弱性」に関する現場の実態把握や隣接分野（経済法、情報法、金融法）や海外における取組等の参考にも努めた。

本報告書では、以上の議論を踏まえて、今後の消費者法制度の在り方に関する考え方を掘り下げ、その役割を果たすための制度設計において重要な観点・考え方を幅広く取りまとめた。

具体的には、まず、第1において、消費者法制度の在り方に関して、消費者法制度における“脆弱性”概念の捉え方や消費者取引の安心・安全を確保するための介入の在り方、金銭の支払に限られない消費者取引の拡大への対応の在り方についての考え方を示した。

次に、第2において、デジタル化による技術の進展が消費者の関わる取引環境に与える影響についての基本的な考え方を示した。

さらに、第3において、消費者法制度に求められる役割を果たすための手法論として、実効性の高い規律の在り方に関する考え方を示した。

本専門調査会はその設置目的に基づいて消費者が関わる取引を幅広く規律する消費者法制度を検討対象としており、本報告書も消費者取引に係る消費者法制度についての議論を取りまとめたものである。しかし、その目的とする消費者取引の安心・安全を実現するためには、企業価値に係る資本市場や消費者教育を始めとする種々の制度や施策も重要であり、それらが総合的に効果を発揮るべきものであることはいうまでもない。

資本市場については、消費者取引の安心・安全の実現を志向しこれに貢献する事業者を評価しその活動を促進する機能が重要である。すなわち、金融機関や投資家が、事業会社に対して、望ましい社会への配慮を求める圧力によって企業を選別する機能によって、消費者取引の安心・安全を実現することが期待される。しかしながら、日本の現状においては、投融資の分野で環境・社会・ガバナンス（ESG）といった非財務情報を評価するサステナブルファイナンスの発展が見ら

れるものの消費者取引の安心・安全に向けた取組はこの評価の枠組みに十分に組み込まれるには至っていない。加えて、そもそも日本の資本市場においては公開情報が十分に反映されていない可能性が指摘されており、サステナブルファイナンスにおいても「個別企業価値の向上につながる」という論理の初期段階に未だとどまっており、「経済活動全体の基盤を守る」ことやさらには「経済的価値とは独立した ESG そのものの価値を実現する」といった段階には至っていないとの指摘がある。将来的には、サステナブルファイナンスにおいて、消費者取引の安心・安全に向けた取組が、企業価値の向上はもとより社会全体を底上げする、あるいは健全な取組自体に価値があるという論理に基づいてより積極的に評価されるようになることが期待される。

消費者教育については、被害者にならない消費者の育成に加えて、能動的・創造的な主体として市場に参画し、消費生活を通じてより良い社会を実現しようとする消費者の育成に大きな役割を果たすことが期待される。これにより、健全な事業活動が評価・促進され市場環境が洗練されることで、消費者取引の安心・安全にもつながると考えられる。なお、消費者教育が果たす役割を考えるに当たっては、消費者教育を徹底しそれによって消費者が賢くなりさえすれば、消費者教育以外の施策が不要になったり必要性が低下したりするものではないことを忘れてはならない。

本報告書では諮問内容を踏まえて今後の消費者法制度の土台となる考え方を示した。今後、本報告書の内容を十分に踏まえながら、具体的な制度設計が進められることを期待する。その際には、情報法分野や競争法分野を始めとする関連する法制度・施策と消費者庁が所管する法制度・施策との関連性にも目配りすることが重要となる。

なお、本報告書自体は今後の消費者法制度の土台となる考え方を示すものであって、個別法を始めとする個別具体的な法制度に関する具体的な内容を取り上げるものではない。本報告書の内容には、一部、具体的な規律手法に踏み込んで記載しているものがあるが、これは、専門調査会における議論から得られた知見を、今後の制度設計の参考として活用されることを期待し、一案として記載したものであり、具体的な法制度、特に法律の制定・改正に向けた検討に当たっては、その実現可能性も含めて検討されるべきものである。

## 第1. 消費者が関わる取引を幅広く規律する消費者取引全体の法制度の在り方について

超高齢化やデジタル化の進展等に伴い、消費者を取り巻く環境が日々大きく変化している現代において、従前の消費者法制度では消費者取引の安心・安全を十全に実現するのは困難となっている。

こうした現状を打破するために、「消費者の脆弱性」への対策を基軸とした消費者法制度のパラダイムシフトにより、消費者が安心して安全に取引に関わることができると環境、優良な事業活動が選ばれる健全な市場を実現していくことが求められる。

そこで、以下では、消費者法制度において「消費者の脆弱性」をいかに捉えるべきか（下記1.）、消費者取引の安心・安全を確保するための介入の在り方をいかに考えるべきか（下記2.）についての考え方を示すとともに、現代における取引の変容を踏まえ、金銭の支払に限られない消費者取引の拡大への対応の在り方についての考え方を示す（下記3.）。

### 1. 消費者法制度における“脆弱性”概念の捉え方について

「消費者の脆弱性」への対策を基軸とする消費者法制度のパラダイムシフトの検討に当たっては、「消費者の脆弱性」とは具体的にどのようなもので、なぜ消費者法制度において捉える必要があるのか、どのように捉えていくべきかが重要となる。

以下では、これらの点についての考え方を示す。

#### （1）消費者法制度において捉えるべき「消費者の脆弱性」の類型・内容・指標

「消費者」が、「生活領域における非事業的な活動を行う生身の人間（生活者たる自然人）である」ことから、「消費者」には様々な「脆弱さ」が生じる。

まず、「消費者の脆弱性」を年齢や教育水準、経済状況等、ある集団に共通する特徴から捉えるものとして、「類型的・属性的脆弱性」がある。例えば、高齢者が年齢を経るごとに認知症等によって判断力が低下する傾向にあることや、若者が大人と比べて契約に関する知識や経験が少ない傾向にあることは、消費者被害に遭う可能性を高めるおそれがあるといえる。

また、全ての人が持つ脆弱性として、人は限られた範囲でしか合理的な判断ができないという「限定合理性による脆弱性」がある。人間の知覚や判断には様々な偏りやゆがみがあり（認知バイアス）、合理性の限界があることは無視できない。また、人間は、直観的で速く処理するシステム1

と、論理的・内省的で時間をかけて熟慮するシステム2の2つの思考モードを使いながら思考し、行動しているところ、熟慮が必要な場合にそれを阻害し、直感的な思考のみで行動するように働きかけられることで適切な思考が阻害されることがある。

さらに、人は誰しもが状況の影響を受けることもあり、状況次第では合理的に考えることが難しくなるという「状況的脆弱性」がある。これは消費者の内的及び外的要因の組合せと相互作用によって生じるものと捉えられる。例えば、認知バイアスが利用される状況に置かれた者なら誰もが無意識に不利な行動を取るよう誘導されるおそれがある。

これらの様々な脆弱性は、当該消費者の力を弱めたり危害にさらされやすくする状態であり、他者や環境との関係性により多様に変化するものである。そして、程度の違いこそあるものの全ての消費者はなんらかの脆弱性を有している。

## (2) 既存の枠組みに捉われることなく、消費者法制度において「消費者の脆弱性」を捉える必要性

近代法では、強い個人をモデルとし、自由な意思決定はそれ自体として合理的であり、それに基づいて契約を結んでいくことで幸福な社会状態になるという考え方が前提とされている。その上で当該前提を維持するためには特別ないし例外的な対応が必要とされるものとして、消費者法制度は、消費者と事業者との間の情報・交渉力の格差を埋め、さらに問題性の強い取引・契約類型に対処するものとして位置付けられてきた。

しかし、現代の消費者像や消費者を取り巻く環境としては、

- ・超高齢化による認知機能が不十分な消費者の割合の拡大
- ・生活の基盤としての人間関係やコミュニティーの変容(希薄化)に伴い、消費生活上のリスクに個人で対応する状況の発生
- ・日常生活上、一方で時間的制約に追われ、他方で24時間取引にさらされる状況の拡大
- ・デジタル化の進展等による消費社会の複雑多様化、取引の個別化
- ・情報・選択の機会・選択肢の過多による単独での十全な選択の困難化、消費者が偽・誤情報に取り囮まれる状況の発生
- ・デジタル取引においてプラットフォームが消費者の意思決定過程を代替する状況の発生
- ・技術の進展等による様々な認知バイアスを巧みに利用する手法や消費者本人も認識していない欲求に働きかける手法等により誰もが気付かないまま誘導される状況の発生
- ・デジタル化の進展等により、従来であれば単独で消費者取引に関わるこ

とが比較的難しかった障害者等が自ら取引に参画する機会が増えるという状況の発生

- ・デジタル化の進展等により、消費者の誰しもが自ら対処することが困難で周りの人も気付きにくい消費者問題にさらされる可能性が高まるという状況の発生
- ・若者について、例えばデジタルネイティブ世代であるからといってデジタル取引における消費者問題に適切に対応できているとは限らず、むしろデジタル取引における消費者問題により広くさらされている状況の発生

などの変化が生じており、情報・交渉力格差への対処と問題事象への個別類型的対応を通じた「強い個人による自由な意思決定」がフィクションとしても揺らいできている。

他方で、行動経済学、認知心理学等の研究の深化や人間の行動を大規模かつ詳細に分析する技術の発展により、法制度の基礎となる人間の在り方について、従来よりもはるかに精緻に捉えることができるようになっている。

さらに、従来の商品・サービスを提供する事業者との関係に加え、プラットフォーム提供事業者が取引に関与する場面、さらには関与するだけでなく取引のあり様そのものを左右する場面の拡大により、情報処理能力の非対称性等の新たな格差の発生や取引の多様化が進むことで、「消費者の脆弱性」が深刻化する側面もある。

以上を踏まえれば、今後の消費者法制度においては、生活者たる個人ゆえに「弱さ」を有する消費者が、そのような弱さを持たない事業者と相対することを念頭に、法介入の契機・根拠として、情報・交渉力の格差により劣位にあるという側面のみならず、脆弱性を有することは人間として普通であるということを、「消費者の脆弱性」として正面から捉えていく必要がある。

その際、「消費者の脆弱性」が消費者の力を弱めたり危害にさらされやすくする状態であって、消費者の様々な内的要因と外的要因の組合せと相互作用であることからすれば、一定のモデルとして「消費者」を捉えるだけではなく、多様な脆弱性を捉えて対応をしていくことが必要である。

### (3) 「消費者の脆弱性」を捉えた消費者法制度の在り方

消費者法制度において「消費者の脆弱性」を捉えるに当たっては、消費者ならば誰しもが多様な脆弱性を有するという認識を法制度の基礎に置くことが本質である。多様な脆弱性を有する消費者が安心して安全に取引に関わることができる環境を整備することを消費者法制度の目的に据

えることが重要であり、脆弱性に対して配慮すべきこと、あるいは脆弱性を不当に利用すべきことといった理念は、事業者の行動原理としても具体化されるべきものと考えられる。

他方で、脆弱性を分類しそれぞれの内容を厳格に定義付けていくことは本質ではない。「消費者の脆弱性」に対処するために具体的な制度設計を行うに当たっては、それぞれの制度においてどのような脆弱性に関する対策であるのかを意識し、どのような要件の下で、どのような救済手段・効果を設定するのかを考えていくべきであり、それによって各制度の趣旨とその下で期待される行動が明確になり、制度の下で行動する主体にとっても理解が深まり実行が容易になるとと考えられる。すなわち、一定の「消費者の脆弱性」を要件として制度を設計することで、それに必要な範囲で脆弱性の内容を具体的に捉えていくべきであり、それを超えたところで、消費者法制度で捉える「消費者の脆弱性」とは何かが網羅的に定義されなければ消費者法制度が構築できないと考えるべきではない。

「消費者の脆弱性」すなわち人間の認知の在り方に一定の特徴があるということのみで、具体的な法制度による介入の必要性が基礎付けられたり、介入の内容・方向性が決定できるわけではない。具体的な制度設計に当たっては、様々な「消費者の脆弱性」とそれらによる悪影響のメカニズムに着目することが必要であって、ある種の脆弱性がある場合にいかにして自律的な意思決定や選択の機会を確保するか、一定の脆弱性があることで深刻な許容し難い結果に陥ることをどのように回避するか、特定の脆弱性を事業者が積極的に引き出したり意図的に利用することをどのように規制するかといった具合に、脆弱性に加えて、消費者の自律的な意思決定を阻害する側面、消費者に不利益な結果を生じさせる側面、事業者の主観的な意図のいずれに着目するかを含めて考えしていくべきである。

脆弱性これら付加的要素の組合せで捉えた規律の在り方には様々なバリエーションが考えられるところであり、また、規律の手法や介入の度合いにグラデーションを設けることが考えられる<sup>3</sup>。

具体的には、法律により強制力をもって直接介入するハードな手法のみならず、ガイドライン等で規範を示すことや、消費者の自律的な意思決定が可能な取引環境の整備に向けて事業者の努力を促し、優れた取組（ベ

---

<sup>3</sup> いわゆる「つけ込む」という言葉に過度に依拠して法制度の必要性を論じることには注意が必要である。なぜなら、「脆弱性」と組み合わせて考えるべき付加的要素は、前述の通り複数存在するにもかかわらず、「事業者の主観的な意図」との組合せに偏った検討になるおそれがあり、また規律のグラデーションにおいても厳格な規制のみに目が向きがちになることが危惧されるからである。

ストプラクティス)を称揚し、他の事業者にもそのような取組を広げること等の、ソフトな手法を含めた様々な手法を検討することが考えられる。

これらを組み合わせて、例えば、「消費者の脆弱性」の作出・利用行為のうち悪質なものについては厳格な規制により対処しつつ、消費者が自律的な意思決定ができるよう取引環境を整えていく事業者の取組を促す場合には「規制」により制するのではなく、秩序を正すという言わば「規正」の観点により対応することを含めた規律のグラデーションを設けることが考えられる。

また、消費者が意思決定・判断に当たって家族や知人、地域社会等の人によるサポートや技術によるサポートを利用できるようにすることも重要であり、そのための仕組みを検討することも考えられる。

さらに、具体的な制度設計に当たっては、一方で「消費者の脆弱性」によって消費者の利益ひいては社会全体の利益が害される程度を踏まえつつ、他方で規律を及ぼすことによる弊害や社会の在り方を踏まえながらバランスを図ること、併せて、適時の見直しを行うという観点も重要であると考えられる。

## 2. 消費者取引の安心・安全を確保するための介入の在り方について

### (1) 介入の根拠と介入の程度・手法の在り方

#### ア 選択の実質性を保護するアプローチ

近代法では、個人の自由を「他者からの介入がなければ自由に決定できる」という除去モデルで捉え、個人は自由な決定が保障されれば、自らにとって幸福な選択をし、社会的な幸福の最大化につながるという考えに基づき、「自立」的(independent)な決定を保障してきたと考えられる。

しかし、環境が大きく変化している現代社会では、個人は他者のサポートがなければ単独で選択することは困難となっており、他者からの不当な干渉がなければ十全な自己決定であると推定することも、個人の主觀的な判断に委ねて自由を拡充すれば幸福が最大化されると考えることも困難となっている。

そのため、このような現実(的必要性)を踏まえて、他者との適切な関係性の中で、自らの価値観に基づく「自分自身の選択」であると納得できるような「自律」的(autonomous)な決定が可能となること(関係的自律)を保障するという補助モデルで自由を捉えることが必要になる。

そこで、消費者法制度においては、選択の実質性を保護するアプロ

ーチとして、他者との適切な関係性の構築を促進し、関係性から生じる信頼を保護する役割を果たしていくことが考えられる。

#### イ 結果としての幸福を保護するアプローチ

選択の実質性を保護するアプローチのみでは十分ではなく、消費者法制度において結果としての幸福を保護することが必要となる場面もある。

例えば、近代法の私的自治の原則の下においても、社会的に許容されない場合等に本人の意思にかかわらず法が介入する規律が限定的ではあるものの存在する。

また、選択した本人の問題だけでなく、社会への負の外部性が生じる場合には、社会で合意可能な判断で個人の判断を制限していくことがあり得る。厚生経済学の観点からは、人々の自発的な取引でも、取引の結果の不確実性（人々の将来の予想が異なること）がある場合、特に事後の結果の悪影響がある場合には、社会的に望ましくないと判断すること、または規制を行うこともあり得るとされており、このような考え方は消費者法制度にも妥当するものと考えられる。

消費者を取り巻く取引環境が大きく変化する中、多様な脆弱性を有する消費者が安心して安全に取引に関わることができる環境を整備するためには、一定の脆弱性があることで深刻な許容し難い結果に陥ることを回避するべく、消費者法制度の下での結果としての幸福を保護するための介入の可能性についても検討する必要がある。

もっとも、このアプローチは個人の目的それ自体に介入することになるため、個人の自由・自律の尊重との関係でより慎重な判断を要することに留意する必要があり、民主的な選択により価値を決定することが重要となる<sup>4</sup>。

#### ウ 介入の程度・手法

消費者取引の安心・安全を確保するための介入は人々の自由な行動への制約になる側面もあるから、両者の整合性を図る必要があり、保護の対象（選択の実質性か結果としての幸福か）を区別し、介入の程度・手法を検討することが必要である。

選択の実質性を保護するアプローチとして、具体的には、

---

<sup>4</sup> 手段パターナリズム（当人が自ら設定した目的をうまく達成できない場合に、達成するための手段を当人の意思と関係なく強制する）と目的パターナリズム（当人が自ら設定した目的を幸福につながっていないとして拒否し、目的それ自体を当人の意思と関係なく強制する）を区別し、後者については個人の自律の尊重の側面からはより慎重な検討を要するとする考え方もある参考になると考えられる。

- ・事業者が適切な関係性の構築に向けて行動するように促すこと
- ・不適切な関係性の構築に向けられた行為や適切な関係性から生じる信頼を毀損する行為を抑制すること
- ・消費者が意思決定・判断に当たって、家族や知人、地域社会等の人によるサポートや技術によるサポートを利用できるにすることが考えられる。

結果としての幸福を保護するアプローチとしては、具体的には、消費者が深刻な許容し難い結果に陥ることを回避可能とすることに向けられた規律等を検討することが考えられる。

消費者法制度の整備を検討するに当たっては、選択の実質性を保護するアプローチを基盤とし、結果としての幸福を保護するアプローチについては、介入の必要性や許容範囲を慎重に見極めつつ、制度の設計を検討することが必要である。

介入の手法としては消費者に自律性を回復する機会を与えるというソフトな手法から強制力をもって介入するというハードな手法まで様々なものが考えられるところ、例えば、「消費者の脆弱性」によって消費者や社会の利益が害される程度、事業者の消費者への意思決定への介入の程度、消費者が自ら自律性を回復できる可能性の程度、介入によって生じる影響・コストの大きさ等の観点から介入の程度を検討することが考えられる。その上で、選択の実質性を保護するアプローチについては、より影響・コストが小さい規律手法を用いることで、早い段階で介入することも可能になると考えられる。

## (2) 取引当事者である消費者に依拠する者の利益の実現との関係

消費者法制度において、生活者としての消費者の「幸福」の実現を図り、社会への負の外部性にも基づく介入を検討していく必要があることを踏まえれば、単に取引当事者である個々の消費者のみに着目するのみならず、社会全体が「幸福」の実現に向けて機能するために必要な役割を果していくことが求められる。

その中で、取引当事者である消費者と生活を共にし、自身の生活を当該消費者に依拠している者の「幸福」や利益の実現も考慮する余地がある。

もっとも、具体的な制度設計に当たっては、その範囲や必要性を慎重に見極めながら検討することが必要である。

その検討に当たっては、取引当事者である消費者の被扶養者が扶養を受けられなくなる場合と扶養関係にはないが近親者の金銭的負担や社会的コストが生じる場合とを区別する観点が必要であり、また、個人の尊重の理念に悖らないよう留意する必要がある。

### (3) 他者のニーズへの応答を考えるケアの倫理からの示唆

「消費者の脆弱性」が他者や環境との関係性により多様に変化するものであることを考えると、時間的流れの中で様々な者が「他者のニーズにどのように応答すべきか」といったケアの倫理のアプローチから「消費者の脆弱性」に対応する制度を考えることも有益である。

一方的にケアを強めると自主性の否定になり、自主性だけを重んじるとケアの足りない不十分な決定が生じることから、法益の重要性や回復不能性等に基づいて、自己決定の環境をコーディネートする法制度が必要になり、その中で法によって強制すべきものは強制すべきと考えられる。人々がケア関係の価値を考えられるように、ケアの公正な分担を図ることが法制度の役割として考えられ、その際、ケアする者へのケア、ケアの在り方や「幸福」についての吟味の過程の保障、関係性からの離脱の保障という観点を踏まえることも重要であると考えられる。このような点も踏まえながら消費者取引の安心・安全を確保するための介入を検討するべきである。

## 3. 金銭の支払に限られない消費者取引の拡大（情報、時間、アテンションの提供）への対応の在り方について

### (1) 現状と課題

インターネットの普及による情報過多社会では、人々が払える関心・注目・注意・認知コスト（アテンション）や消費時間が情報量に対して圧倒的に希少となるため、これらが経済的価値を持って取引されている（アテンション・エコノミー）。

- アテンション・エコノミーの特徴として、
  - ・より多くのアテンションを得ようとする事業者により、個人の情報をAI等の技術によって収集・分析（プロファイリング）し、最も強く反応するコンテンツや消費者が次に購入しそうな商品・サービスを予測しあすすめを表示すること（レコメンデーション）や消費者の属性・趣味嗜好等に応じて個別に広告を行う（ターゲティング広告）という手法が用いられていること
  - ・従来は非商業的であった時間を含む個人の全ての時間が商業的アクターによる競争の対象となっていること
  - ・プラットフォーム提供事業者や情報を取得・管理・処理する者等の事業者が複層化しており、情報やアテンションの受け手となる者が複数存在することにもつながっていること
  - ・「刺激の競争」が激化すること等により、偽・誤情報の拡散の助長にも

つながっていること  
等が挙げられる。

このようなアテンション・エコノミーにおいて、個人は、取引の仕組み、提供している情報等の価値やその用途、同意の範囲・条件等について必ずしも十分に理解しないまま、情報、時間、アテンションを提供している可能性がある。

また、プロファイリングに基づくレコメンデーション等により、個人は情報過多の中で自身が求める情報を得ることが可能となる一方で、個人の認知的傾向や「消費者の脆弱性」の分析・利用等により自覚のないまま誘導される可能性、依存性（嗜癖）や選好の偏りの強化<sup>5</sup>が生じる可能性がある。

## (2) 対応の在り方

### ア 「消費者」の捉え方

従来、消費者法制度において「消費者」は、事業者との対比において、事業として活動するのでない自然人として捉えられてきたが、個人が生活空間全般で取引にさらされる状況となっていることを踏まえると、「非事業者」性にとどまらず生活空間における主体である「生活者」として「消費者」を考えいくことが必要である。今日では、事業活動の一環として、事業者が消費者から有償・無償にかかわらずデータやプロファイルを受け取りビジネスに活かしていくことは当然のこととなつており、そういった観点からも、「消費者」の概念を従来念頭に置かれていたような事業者に対して金銭を支払う者と捉えるのではなく「生活者」まで広げることは自然なことといえる。

具体的には、「消費者」を消費の側面で定義付けるのではなく、生活領域における非事業的な活動として、事業者との間であるいは事業者を介して金銭や物・サービス、情報、時間、アテンションをやりとりしている者として考えていくべきである。

消費者が商品・サービスの提供を受けるに当たって金銭を支払う取

---

<sup>5</sup> このようなものとして、いわゆるフィルターバブルとエコーチェンバーが挙げられる。「フィルターバブル」とは、アルゴリズムがネット利用者個人の検索履歴やクリック履歴を分析し学習することで、個々のユーザーにとっては望むと望まざるとにかかわらず見たい情報が優先的に表示され、利用者の観点に合わない情報からは隔離され、自身の考え方や価値観の「バブル（泡）」の中に孤立するという情報環境をいい、「エコーチェンバー」とは、同じ意見を持つ人々が集まり、自分たちの意見を強化し合うことで、自分の意見を間違いないものと信じ込み、多様な視点に触れることができなくなってしまう現象をいう（令和6年版情報通信白書（総務省編）46頁・脚注1。<https://www.soumu.go.jp/johotsusintoeki/whitepaper/r06.html>）。

引だけでなく情報、時間、アテンションを提供する取引があること、流通全体に着目すれば、消費者が下流で商品・サービスを購入するという立場だけでなく、上流で情報、時間、アテンションという「原材料」を提供することで、言わば生産の一端を担う立場に置かれていること、消費者にとってはこれらの活動は生活のための活動であり、提供の条件や提供することによって自身や他者に生じ得る影響を十分に認識・理解・納得できないまま、あるいは、利用される範囲等に不安を覚えたまま、そもそも提供すること自体の認識がないまま提供せざるを得ない状況に置かれる場合があり、事業者との非対称性が生じていることを踏まえ、このような新たな取引においても消費者が安心・安全に取引に関わることができるようにするための環境整備の在り方を検討することが考えられる。

#### イ 「消費」「消費者取引」の捉え方

消費者法制度において、アで述べた「消費者」による消費や取引を、金銭ではなく情報、時間、アテンションを提供する場合も「消費」「消費者取引」としてより自覚的に捉えていくことが必要である。

従来は主に有償の取引、特に消費者が対価として金銭を支払う取引を念頭に置いた規律が多く見られ、それ以外の取引については例えば特定商取引法に訪問購入の規律を設ける等、特にトラブルが多い取引について個別に対応してきた傾向がある。

しかし、消費者が情報、時間、アテンションを提供する取引の拡大を踏まえれば、消費者法制度においてもそのような取引をより普遍的・一般的に捉えることが必要と考えられる。

その際には、従来の金銭の支払に着目した有償・無償の別により差異を設ける考え方の妥当性も含めて、検討すべきである。例えば、「無償」で供与され、商品・サービスの購入対価に充当したり、特典・景品類との交換等を可能とするポイントも、消費者が自らの情報やアテンションを提供することの見合いとして付与されているのであって、広義の「有償」とも捉え得る。

さらには、消費者が無意識のうちに情報を提供し、あるいは時間、アテンションを消費させられるという自律性の侵害や、それらの過剰な提供・消費に誘導されるという収奪の問題、あるいは情報、時間、アテンションを扱う事業者に対する消費者の信頼の毀損を消費者被害と捉えた場合には、有償・無償という指標によることなく法制度の在り方を検討するという考え方も必要である。

## ウ 規律を考える視点

消費者が情報、時間、アテンションを提供する取引においては、消費者が安心して安全に取引できる環境を整備し、取引の健全性や信頼を確保するという観点に加えて、自律的な意思決定の確保や人格的価値、生活者としての観点も踏まえ、規律を整理していくことが必要である。

その際、

- ・先述のように自律性の侵害や情報、時間、アテンションの収奪、信頼の毀損を消費者被害と捉えていくことが考えられること。その場合に、そこに権利・利益の侵害はあるとして、その場合の損害はどのように捉えることができるのかについても検討していく必要があること
- ・情報、時間、アテンションは一律の対応となるわけではなく、特に、情報とそれ以外とでは性質・事情が異なり得ることにも留意すべきこと。例えば、情報については不当な取得や悪用が伝統的な金銭取引における消費者問題に比較的近いという側面がある一方で、アテンションについては消費者からの直接的な移転を伴わずに経済的利益に変えられる側面や、依存性（嗜癖）やフィルターバブル、エコーチェンバーといった広がりのある問題につながる側面があることといった対象ごとに性格に相違がある側面にも留意する必要があること
- ・情報法分野や競争法分野といった隣接法分野との関係を意識することが必要であり、情報等が収集される段階・分析される段階・利活用される段階に分けて分析する視点も有益である。さらに、それらを一連・一体的に捉え、個々の消費者にとって収集・分析を経て利用されることで直接影響を受けるということのみならず、他の消費者にも影響が生じるということを含めて消費者法制度の対象と捉える視点も重要であること
- ・自律的な意思決定の確保との関係で、事業者が消費者から情報・時間・アテンションの提供を受けて利用するに当たり消費者の「同意」を取得する場合であっても、消費者が直面している意思決定環境との関係で消費者にとっては自らの情報・時間・アテンションを提供することやそれらが利用されることについての「同意」であることの実質を備えているかについて検討すること<sup>6</sup>や、消費者にとって不意打

---

<sup>6</sup> 例えば、生活空間全般で取引にさらされ時間的制約もある中で度々「同意」を求められる消費者にとって、「同意」の条件等を確認・理解することが困難であるという状況がある。また、形式的には情報・時間・アテンションの提供・利用についての「同意」であっても、「同意」しなければサービスの利用ができないという形で実際上はサービスの提供 자체を

ちあるいは信頼の毀損となるような利用の問題について検討すること  
が必要となること  
といった点を踏まえるべきと考えられる。

---

受けるか否かの選択が求められるという状況もある。さらに、消費者がサービスを利用する際に、金銭的対価の支払はないが自身の情報が利用されたターゲティング広告が表示されるという選択肢と金銭的対価を支払うことでそのような広告を表示しないという選択肢を設ける場合に、後者の選択肢を選ばないことをもって前者の選択肢を受け入れるという同意があったとみなしてよいかといった海外での議論がある。

## 第2. デジタル化による技術の進展が消費者の関わる取引環境に与える影響についての基本的な考え方について

消費者取引のデジタル化は、消費者にとって、取引への参画を容易にし、様々な面で利便性の向上をもたらす一方で、従来にはなかった様々なリスクも生じさせている。

このようにデジタル技術の発展には、正負の両側面があるところ、現状においては、負の側面としてのリスクを社会としてどこまで引き受けるのかが必ずしも定まらないまま、技術の発展が先んじて進んでいる状況にあるといえる。

そうした状況の中、消費者取引のデジタル化に関して、生活の利便性向上や社会的課題の解決等の技術発展の目的との関係で、社会としてどこまでのリスクを引き受け、ガバナンスを及ぼしていくべきなのかという問題に対して、消費者法制度が役割を果たしていくことが重要である。

そこで、以下では、デジタル取引の特徴を分析・具体化した上で(下記1.)、リアル取引と(次元の)異なる規律が必要となる場面、規律が整備されていない場面を整理し、それを踏まえた基本的な考え方を示す(下記2.)。

### 1. デジタル取引の特徴の分析・具体化

デジタル取引は、時間・空間・資材等の物理的障壁がほとんどないため、誰でも、誰とでも、いつでも、どこでも取引に関わることを可能とする。また、事業者の参入・撤退も容易である。

主体について、実店舗を有さない事業者や消費者等が売手となるなど取引主体が多様化する一方、情報・広告、取引の場、決済手段の各提供者等が多層的に関わり、取引関係が多様化・複雑化している。新しい業態については業界団体の形成やそれを通じた規律手法が難しい場合がある。

時間について、即時に取引を行うことが可能になる一方、契約締結までの過程が熟慮の余地なく瞬時に行われ、また、消費者が生活する時間と取引する時間との境界が曖昧となってきた。

場所について、隔地間・越境取引が普遍化する一方、取引関係者の素性や商品の状態等の直接確認が困難であり、また、周囲に知られず取引可能となるため第三者によるチェック、サポートが効きにくい側面がある。

客体・取引対象について、有体の物やサービスにとどまらず無体の情報が取引対象として事業者から提供され、他方で、消費者が金銭を支払うのではなく情報、時間、アテンションを提供する取引が急速に拡大している。また、基本的なサービスを無償で提供することで自らとの取引に消費者を誘引し、追加サービスを提供する有償の取引に転換させるというビジネスモデル(い

わゆる「フリーミアム」) も展開されている。

また、取引環境全体を見たときにも、リアル取引とは大きく異なる特徴が見られる。

多様かつ膨大な情報、商品・サービスの提供が可能となっている一方、自然人である消費者にとって情報・選択の機会・選択肢の過多や取引の複雑化により単独で情報を十分に吟味し、判断することが困難となっている。

デジタルエコノミーにおいては、AI 等の技術の進展に伴い事業者による消費者の様々な情報の収集・分析・利用や、それに基づく取引の個別化が進展している。また、生成 AI の普及は利便性の向上をもたらす一方で、消費者が偽・誤情報に取り囮まれる状況の発生、生成 AI を悪用した詐欺の発生等にもつながっており、さらに、ユーザーに代わってタスクを実行する AI エージェントの普及によって人が直接介入せずに行われる取引が増加する可能性がある。

取引方法がデジタル化し、インターネット上で取引が完結することにより利便性が高まる一方、現実空間では限定的であった事業者側による取引環境の設計の範囲・内容が拡大している。すなわち、デジタルの取引空間においては、プラットフォームを含む事業者側が例えばウェブページのデザインのように取引環境の設計によって顧客を誘導する「アーキテクチャーの権力」を強力に行使して取引環境を設計し、それによって消費者の行動を現実の取引空間と比較してより効果的・無限定的に誘導することが可能である。

マーケティング手法が多様化・高度化する一方、従来よりも消費者の認知機能・心理メカニズムの分析に基づく手法が強化され、消費者が気付かないまま誘導される状況が多く発生している。

デジタル化によって海外事業者との関わりが促進されているが、これは、日本においては海外事業者によるデジタルプラットフォームが多いという側面、デジタルプラットフォームを利用することで有形の商品が海外事業者から容易に日本国内の消費者の元に届けられるという側面、無形のサービスやソフトウェアが海外事業者から日本の消費者に提供されるという側面に分けて分析する必要がある。グローバルに展開するデジタルプラットフォームについては、制定法があると自らの規約をこれに対応させることが期待し得るが、ソフトローのみでは国ごとの対応まで期待しにくい場合があることに留意する必要がある。また、海外事業者から提供されるものが有形物である場合と無形物である場合については、日本国内にフルフィルメント事業者

<sup>7</sup>や物流事業者という接点があるか否か、有形物と無形物がもたらし得る害の相対的な差異に留意して検討する必要がある。

デジタル取引においては、技術革新が飛躍的に進み、それによって取引環境が急激に変化することも特徴である。

## 2. デジタル取引について、リアル取引と（次元の）異なる規律が必要となる場面、規律が整備されていない場面の整理

上記のようなデジタル取引の特徴を踏まえ、消費者取引の安心・安全を確保するために消費者法制度が役割を果たすことが重要になる。

以下では、デジタル取引について、従来のリアル取引と（次元の）異なる規律が必要となる場面や、規律が整備されていない場面について整理し、それらに対する基本的な考え方を示す。

### （1）「消費者の脆弱性」の利用・作出との関係

AI 等の技術の発展により、事業者が消費者の様々な情報をプロファイリングし、それに基づくレコメンデーションやターゲティング広告等を行うことが可能となっており、「消費者の脆弱性」を高精度に推測し、利用することも可能となっている。

事業者側が取引環境を設計することが可能となっていることが、消費者が気付かない間に不利な判断・意思決定をするよう誘導する、いわゆるダークパターン（ダーク・コマーシャル・パターン）の拡大につながっている。

ダークパターンについては、自律性の阻害、経済的損失、プライバシー被害、心理的被害といった個々の消費者の被害にとどまらず、信頼低下による構造的な消費者の被害や競争のゆがみから社会全体の損失・厚生の低下を生じさせると考えられ、また、デジタル取引の場合にはリアル取引の場合に比べ、このような問題がより深刻化すると考えられる。

ダークパターンは、ウェブサイトのデザインなどデジタル取引の環境に関する技術的要素によって構成され、目的達成のために継続的に開発されることで、事業者の主観的な意図にかかわらず「消費者の脆弱性」を利用・作出する可能性がある。

デジタル技術により「消費者の脆弱性」が作出・利用される場面につい

---

<sup>7</sup> フルフィルメントとは、一般的には顧客からの注文を受けてから商品を届けるまでの一連のプロセスをいう。デジタル取引では、そのプロセスのうち特に在庫管理から、ピッキング・仕分けして、梱包し発送することまでを受注する事業者が存在する（プラットフォーム提供事業者が担う場合もある）。ここでは、このような事業者をフルフィルメント事業者と呼称する。

ては、デジタル取引特有の環境やデジタル技術による規律、情報処理能力の非対称性といった特徴によるものであり、リアル取引とは異なったこれらの特徴を踏まえた対応が必要となると考えられる。例えば、消費者自身が「消費者の脆弱性」の作出・利用や被害に気付くことが困難であるという特徴を踏まえて規律の実効性をいかに確保するかを検討することが考えられる。

その上で、デジタル技術により「消費者の脆弱性」が作出・利用される場面についての対応を検討する中で明らかとなってくる「消費者の脆弱性」の捉え方や対策について、リアル取引にもフィードバックして応用・活用するべきであり、過度にデジタル取引に特有のものとして限定し過ぎず、相互に参照しながら検討することも重要である。

## (2) 消費者の取引環境の個別化との関係

プロファイリングに基づくレコメンデーション、ターゲティング広告等は、消費者の選択を支援し、利便性を高めるものである一方で、自律的な意思決定をゆがめるリスクを持つ。また、パーソナライズド・プライシング<sup>8</sup>については、価格差別がプラスの経済効果を持ち得ることから一律に規制対象とする必要はないが、一定の条件の下で価格差別が問題となる場合がある。

これらを踏まえ、取引環境の個別化について、いかに健全性を確保するかが課題となる。健全性の確保の在り方については、倫理的な正当性に基づいて検討すること、事業者側と消費者側との対話により認識のギャップを埋めること、利益の追求だけでなく消費者の自律的な意思決定につながる関係性の構築の志向等の健全性を裏打ちするものを捉えて促進すること、搾取や不公正な慣行、消費者の自律的な意思決定の阻害等の不健全なものを捉えて取り除くことなどの観点が考えられる。

もっともダークパターンが不健全であるとして対策を検討する場合は異なり、パーソナライズド・プライシングやターゲティング広告においては、価格や広告を多層化して商品やサービスの販売の促進を図ることがすべからく否定されるべきものではなく、それらを用いた搾取や不公正な取引が不健全であると考えるべきである。加えて事業者においては単に商品やサービスをより多く売るというだけでなく、買手である消費者の関係的自律を尊重し確保するという視点も必要になってくると考え

---

<sup>8</sup> 「パーソナライズド・プライシング」について、第4回消費者法制度のパラダイムシフトに関する専門調査会において石井委員より、最終消費者の個人的な特性及び行動に基づき価格を差別する実務であって、結果的に、消費者の支払意欲の増加機能として価格を設定することという定義付けが紹介された。

られる。

また、デジタル取引においては、消費者にとって、自分が見ている広告や商品・サービス、それらの価格が自分に対して個別化されたものなのか否かが判然とせず、他の消費者にどのように表示されているのかも分からぬという、透明性に関する問題への対応が課題となる。リアル取引に比してデジタル取引においては個別化されていること自体が不透明であることが、消費者の自律的な意思決定をゆがめるリスクを高めていると考えられる。

さらに、情報は対価性のみならず人格的価値にも根差すものであることを踏まえ、その収集・分析・利用の適切性・信頼をいかに確保するかが課題となる。例えば、プロファイリングにより一般的な情報からセンシティブ情報が生成され得ることを踏まえると、それを使って脆弱性を攻撃するようなターゲティングは許されるべきではないと考えられる。

取引環境の個別化においてAIが重要な機能を果たしているところ、AIは過去のデータに依拠するが、必ずしも予見可能性が高いとはいえない部分があり、確率は低くともミス（誤推定）は必ずあるということを踏まえる必要がある。

### （3）事業者が多層的に関わることとの関係、技術の進展、デジタル化の下で法制度が果たすべき役割

デジタル取引においては、事業者側が取引環境を設計することが可能となっているという特徴を踏まえた対応、取引基盤提供者として、取引のプラットフォーム提供事業者、決済機能提供事業者、情報・広告のプラットフォーム提供事業者が重要な役割を果たし、事業者が多層的に関わることを踏まえた対応が課題となる。

事業者による技術や情報の利用が消費者の選択の支援になる側面がある一方で、消費者の自律的な意思決定をゆがめるリスクがあることを踏まえ、その健全性・信頼性を確保することが重要となる。

デジタル技術の進展や飛躍的な技術革新がもたらすデジタル取引の急激な環境変化に対応するためには、対症療法的な手法に限らず、包括的な視野に立った適切な規律の在り方を検討することも重要である。

また、悪質な行為に対しては厳格に対応し、健全な事業活動についてはこれを促進するインセンティブ<sup>9</sup>を設計する等のメリハリの利いた規律の在り方を検討することやとりわけ実効的なエンフォースメントという観点において、越境取引の普遍化や日本においては海外事業者によるデジ

---

<sup>9</sup> 「インセンティブ」については後記34頁・脚注13参照。

タルプラットフォームが多いことを踏まえた対応を検討することも重要である。

消費者のエンパワーメントのために技術を活用することについて、実効性・信頼性の確保の観点も踏まえながら検討することも重要である。

デジタル化の下で消費者法制度が役割を果たすためには、関係主体との関係も踏まえながら行政が必要なリソースを効果的に注げるようにしていくことも重要である。

#### (4) 消費者のデジタル化への対応力の向上と消費者団体を始めとする多様な団体の役割

デジタル取引において、事業者（特にプラットフォーム提供事業者）と消費者との間には情報処理能力の非対称性等による新たな格差が生じている。このような状況の中で消費者の対応力を高めるためには、消費者教育や消費者自身のデジタル取引やメディア・情報に関するリテラシーの向上が重要であるとともに、それらを、消費者の認知過程の十全性を保護し自律的な意思決定を支援する仕組みと組み合わせて推進していくことが必要である。

この消費者の自律的な意思決定を支援する仕組みにおいては、消費者団体を始めとする多様な団体の活躍が期待される。例えば、ダークパターンにより自律的な意思決定をゆがめるという問題や情報、時間、アテンションが奪われるという問題のように実害を感じにくい、あるいは経済的な損失の発生に至らない問題については、消費者本人では気付きにくいため、消費者の意見を集約してあるいは消費者利益の観点から活動（提言）する組織が、モニタリングしていくことが必要である。

そのような組織として、従来から情報の収集・提供、意見の表明、消費者被害の予防・救済等を担ってきた消費者団体が更なる役割を果たすことも期待される。もっとも、デジタル取引における消費者問題は物理的空间の制約なく広がることから従来型の属地的な組織ではなく、デジタル空間に対応した組織で対応する方が効果的と考えられることや、デジタルネイティブ世代の課題を把握し検討するための手法も必要になると考えられることから、専門的・技術的な対応力や人的リソースに関する課題を乗り越えるためにも、既存の消費者団体やその従前の体制にのみ依拠するのではなく、新たな消費者団体の在り方も検討する必要がある。

さらに、消費者団体のみならず、専門的知見から自主的取組を推進するといった専門家組織の役割や、事業者の自主的な取組を推進する事業者団体の役割も重要であり、行政と共にこのような様々な民間の主体がデジタル取引の特徴を踏まえつつ適切に連携しながら、消費者の自律的な

意思決定を支援する仕組み作りに参画あるいは寄与することを始めとして適切な役割を果たすことが期待される。

### **第3. ハードロー的手法とソフトロー的手法、民事・行政・刑事法規定など種々の手法をコーディネートした実効性の高い規律の在り方**

消費者を取り巻く取引環境の大きな変化に対応すべく、「消費者の脆弱性」への対策を基軸とした消費者法制度のパラダイムシフトを進めるに当たり、消費者法制度を抜本的に再編・拡充していくことが求められる。

消費者法制度によって、多様な脆弱性を有する消費者が安心して安全に取引に関わることができる環境を整備することは、優良な事業活動が選ばれる健全な市場を実現していくことと表裏一体であるという認識が広く共有される必要がある。

その上で、消費者取引の当事者である消費者、事業者を始め、様々な関係主体が共創主体としての意識を高め、それぞれの役割を果たすことによって、自己実現（多様性）と他者への配慮（調和）が図られる環境が実現されることが重要である。

あわせて、上記のような認識は、消費者法制度の設計の場面においても基礎に置かれるべきものであり、健全な市場の実現という共通の目的を目指して共創していくことも重要である。

また、消費者法制度を実効性あるものとするためには、法規範や健全な市場の実現に対する事業者の態度の違いや消費者にとってのリスクに応じて規律するという観点が有益である。規律対象の解像度を上げ、それに対する規律手法についてハードなものからソフトなものまで様々なものを広く視野に入れ、目的に応じて有効かつ適切に活用し、組み合わせることが重要となる。このようにして、過少・過剰となることなく、最適な規律を及ぼすことが目指される必要がある。

以下では、より具体的に、既存の枠組みに捉われない規律の在り方（下記1.）、実効性のある様々な規律のコーディネートの在り方（下記2.）、担い手の在り方（下記3.）についての考え方を示す。

#### **1. 既存の枠組みにとらわれず、消費者取引を幅広く捉える規律の在り方**

消費者法制度について、消費者を取り巻く取引環境の変化に対応し、「消費者の脆弱性」を正面から捉えるものとし、規律を実効性あるものとするためには、既存の消費者法制度の目的や体系、構造等の枠組みにとらわれずに、有効かつ適切な規律手法を検討する必要がある。

##### **(1) 消費者法制度の目的設定の刷新の必要性**

従来の消費者法制度は、消費者と事業者との間の情報・交渉力の格差を

是正することを目的としてきた。消費者契約法では、その制定時（平成12年）より「消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力の格差」に鑑み（同法第1条）と規定され、その後の平成16年に消費者保護基本法から改正された消費者基本法においても「消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力等の格差にかんがみ」（同法第1条）と規定されている。

上記の消費者基本法への改正当時には、消費者の位置付けを「保護から自立へ」転換する（同時に、行政は消費者の自立のための環境整備を行う）という考え方が一つの背景にあった。そこでいう「保護」は、「一般的には消費者は行政に『保護される者』として受動的に捉えられてきた」というものであり、言わば行政が必ずしも消費者の意思にかかわらず保護のために介入することが念頭に置かれていたものと考えられる。当時は、そのような「保護」から、市場メカニズムを活用して消費者が市場において主体的に行動し、自由で多様な選択を行うことを可能とするために、消費者が（行政による環境整備を受けながら）「『自立した主体』として市場に参画し、積極的に自らの利益を確保するよう行動」できるようにしていくことが志向されたものといえる<sup>10</sup>。

消費者契約法制定や消費者基本法改正から二十年余を経て、消費者を取り巻く取引環境が大きく変化する中で個人は他者のサポートがなければ単独で選択することは困難となり、個人の主観的な判断に委ねて自由を拡充すれば幸福が最大化されると考えることも困難となっており、情報・交渉力格差への対処と問題事象への個別類型的対応を通じた「強い個人による自由な意思決定」がフィクションとしても揺らいできている。そのため、今後の消費者法制度においては、格差の是正に加えて、消費者ならば誰しもが多様な脆弱性を有するという認識を基礎に置き、他者との適切な関係性の中で、自らの価値観に基づく「自分自身の選択」であると納得できるような「自律」的な決定が可能となること（関係的自律）を保障するという補助モデルで自由を捉え、選択の実質性を保護するアプローチを基盤とすることが重要となる（前記第1参照）。

法目的を具体的に規定することは、各規定の背景にある思想を示し、法解釈の指針になるほか、規律対象者・実行主体にとっての行動指針となることや、裁判所の解釈・判断の指針になることにつながることが期待され、関係主体が適切に役割を果たし、連携を図る上で重要であり、今後の

---

<sup>10</sup> 国民生活審議会消費者政策部会「21世紀型の消費者政策の在り方について」（平成15年5月）（<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11134004/www.consumer.go.jp/seisaku/shingikai/bukai21/hokokusyo.pdf>）9頁参照

消費者法制度に求められる役割を踏まえて法目的の刷新を図ることが必要である。

## (2) 規律の対象・射程の拡充

従来の消費者法制度では、規律の対象・射程として、①主に有償の取引、特に消費者が対価として金銭を支払う取引を念頭に置き、②消費者契約の締結過程と契約内容を中心とするものが多く見られた。

しかしながら、本来的に事業者と消費者との間の格差が生じ得るのは上記場面に限られない。さらに、今後、消費者を取り巻く取引環境の変化に対応し、「消費者の脆弱性」を正面から受け止め、選択の実質の保護と結果としての幸福の保護を図っていく上ではなおのこと、規律対象やその射程を拡張あるいは充実させていく必要がある。

①との関係では、生活空間における主体である生活者としての消費者にとっての消費者取引の安心・安全を実現するためには、「消える」「費やす」という原義としての「消費」の場面を規律対象から除外するべきではない。すなわち、「消費」するためのものを購買するという言わば二義的な「消費」の場面に加えて、消費者が自らの情報、時間、アテンションを費やす場面を消費者法制度の対象として自覚的に捉えていくことが必要である。例えば、消費者が金銭以外の情報、時間、アテンションを提供する取引を規律する規範・考え方を示すことや、また、消費者が無意識のうちに情報を提供し、あるいは時間、アテンションを消費させられるという自律性の侵害や、それらの過剰な提供・消費に誘導されるという収奪の問題の改善を図ることを検討する必要がある。

②との関係では、消費者取引の過程全体（消費者契約の締結・履行・継続・終了）と消費者取引の内容を視野に入れる必要がある。

## (3) 様々な「ベストミックス」による規律の実効性確保

規律の実効性を高めるためには、様々な手法を視野に入れ、目的に応じて、有効かつ適切な手法を用い、また、組み合わせるという観点が重要である。

その際、目的に応じた活用・組合せをしていく上では、消費者にとってのリスク<sup>11</sup>に応じて規律するという観点で規律対象の解像度を上げることも重要である。具体的には、消費者取引に関するリスクに対して、どこまでのリスクを管理の対象とするかを社会的な合意により判断し、リスクの種類・程度に応じて規律を設けることが考えられる。例えば、様々な

<sup>11</sup> 第11回消費者法制度のパラダイムシフトに関する専門調査会において川村仁子立命館大学国際関係学部教授から、リスクの想定を拒否すること自体がリスクになる場合があることにも留意する必要があるとの説明があった。

「消費者の脆弱性」とそれによる悪影響のメカニズムに着目し、そのバリエーションに応じて規律の手法や介入の度合いにグラデーションを設けること（前記第1・1・(3)）や、「消費者の脆弱性」によって消費者や社会の利益が害される程度、事業者の消費者への意思決定への介入の程度、消費者が自ら自律性を回復できる可能性の程度、介入によって生じる影響・コストの大きさ等の観点から介入の程度を検討すること（前記第1・2・(1)ウ）が考えられる。

以下に様々な規律手法を活用し組み合わせていくまでの分析軸を多角的に示す。

#### ア 規律手法のベストミックス

これまでにも、共通する行為規範の違反に対して、行政措置や民事効、ひいては刑事罰に結びつける規律例は見られるところであるが、より視野を広げ、ハードロー的手法・ソフトロー的手法、民事・行政・刑法規定、インセンティブ設計、技術の活用等の種々の規律手法を念頭に、それぞれの特徴を踏まえながら活用し、最適に組み合わせるという観点が必要になる。

その際、消費者のリスクの種類・程度に応じて、法律による管理（既存法による対応と、それが困難な場合の既存法の修正・新規立法）や指針・ガイドラインによる管理とともに、法規制が追いつかない場合等に民間の自主規制による管理で対応することが考えられるところ、官民協働により、例えば、法律レベルで大原則を定めつつ、細則を自主規制で定め、民間主体が実行し、そのような民間の取組が大原則に違反しないかのチェックや自主規制の遵守の評価を行政が適切に行うといった形で規律手法をミックスすることが考えられる。

#### イ 要件（行為規範等）と効果（実効手段）におけるベストミックス

民事・行政・刑法規定といった各種のルールの中で、あるいは、それらの組合せの中で、具体的な規定を設けるに当たっては、実現されるべき行為規範等との関係で、様々な実効手段を視野に、最適な組合せを志向する必要がある。

具体的には、要件となる行為規範等を実効的に実現できるよう行政規制や民事ルール等の様々な規律手法を複層的に活用することが考えられる。

また、グラデーションの観点から要件への違反の程度・態様や事業者の態度に応じて効果にメリハリを付けることが考えられる。

さらに、効果として様々な実効手段に視野を広げることで、より柔軟な要件設定の可能性が期待される。例えば、民事ルールにおいて、従

来の消費者契約法における取消しを中心とした規律では、意思表示の瑕疵に着目して不当勧誘行為を対象とし、また、契約全体を遡及的に無効とするという効果の強力さから要件の明確性が求められ、規律対象・射程が個別的・限定的になる傾向があった。これに対し、取消し以外の解放手段である解除や、より柔軟な金銭的解決を可能とする損害賠償、行動原理を規定することを可能とする努力義務・配慮責任等を活用することで、行為規範の幅を広げることや行為規範以外の事情を含めて考慮対象を広げることが可能になることが期待される。

## ウ 抽象的規範と具体的規範のベストミックス

抽象度の高い規範（抽象的規範）と個別具体的な規範（具体的規範）は、抽象度・具体度自体が程度問題ではあるものの、それぞれに特徴的な長所・短所として以下が考えられる。

具体的規範は、一貫性や透明性、予見可能性の確保の点で優れ、強力な法効果に結び付きやすく実効性が図られやすい一方で、規律対象者の行動や規律の運用が形式化・画一化することで主体的・実質的な規範意識が醸成されにくいことや創意工夫が阻まれることにつながったり、また、規律の隙間や脱法行為が生じやすい（過少規制）。

これに対して、抽象的規範は、広い範囲をカバーすることができ、実質的な解釈・評価により目的とする状態の実現につながりやすい一方で、特に抽象度の高い法規範と画一的で強度な法効果を直結させると外延が曖昧で健全な事業活動が阻害されやすい（過剰規制）。

上記のような双方の長所・短所を踏まえながら、分野・場面ごとに適切に使い分ける、あるいは組み合わせることで、相互補完的に活用することが重要である。

双方を組み合わせることで、具体的な規範の正当性が抽象的な規範（特にプリンシップ<sup>12)</sup>によって高められ、抽象的な規範は具体的な規範の存在によって実効性を具現するという相乗効果が生じることが期待される。また、変化に耐えられる強靭性と変化に適応できる柔軟性を兼ね備えることも期待される。

今後の消費者法制度において、「消費者の脆弱性」の多様性を踏まえた柔軟性のある規律を整備すること、消費者を取り巻く取引環境の変

---

<sup>12</sup> 第13回消費者法制度のパラダイムシフトに関する専門調査会において佐藤隆文T&K法律事務所顧問からは、「プリンシップ」について、金融行政を例に、固まった定義があるわけではないが、社会や各々の業務分野において共通に抱かれている抽象的、潜在的な規範意識に、明示的ないし具体的な内容、表現が付与され、それが関係者の間で広く共有されることを通じ、各主体の業務遂行の指針となることが期待される行動規範や行動原則ということができるとの説明があった。

化、とりわけ、デジタル取引の急激な環境変化に対応すること、規律の隙間を狙う悪質・不当な行為に対処することを目指す上では、抽象的規範と具体的規範をベストミックスすることが重要となる。

具体的な手法として、抽象度の高い規範を、法的な効果（拘束力・強制力）を伴う規範として用いる場合には、実効性を確保するため、抽象的規範の下位規範として具体的規範を設け、あるいは抽象的規範と具体的規範を併用するべきと考えられる。その際の手法としては、例えば、法律上の行為規範・要件を抽象的に規定した上で、下位規範により具体的な基準・細則等を定めることを可能とする手法が考えられる。これにより、環境の変化に対しても機動的に対応することを可能としつつ、予見可能性を確保することも可能になるものと考えられる。当該下位規範として、行政立法のみならず、ソフトローを活用することも考えられる。

抽象度の高い規範の活用手法としては、それ自体が直接法的な効果（拘束力・強制力）を伴わない原理・原則（プリンシップ）や理念を法律上規定することも考えられる。そのような規定には、第一に、法制度の目的や基本精神をより具体的に表現する機能がある。第二に、潜在的な規範意識が明示的に表現され、事業者の行動原則を明文化することで、共通の価値観・目標が明示的に意識されるようになり、その具体化として各業界・事業者がそれぞれの特性・実情に合わせて行動に落とし込むことで健全な事業活動につながるという手法になる。このような手法は、事業者側の主体性を尊重し、創意工夫の幅を持たせるものであり、さらには、行動原則に沿った行動が自己の利益にもつながるという動機付けを通じて、ひいては業界あるいは市場全体の規範意識が高まることも期待されるものである。これにより行政リソースの効率化につながることも期待される。第三に、このような原理・原則等の違反状況が、行政規制等の運用に当たっての悪質性の把握・評価や民事ルール上の不法行為等の認定に当たっての考慮につながることも期待される。消費者が一定の結果・状態となるよう（あるいはならないよう）事業者が配慮する責任があることを規定する配慮責任規定を適用する場合を例に取れば、当該規定はその背景にある法制度の目的・基本精神を具体化するとともに、実際にどのような手法で配慮するかを事業者の創意工夫に委ねて規範意識を高め、更に違反があった場合に不法行為等の認定に当たって考慮されることが期待される。

## エ インセンティブ、ディスインセンティブのベストミックス<sup>13</sup>

刑事罰や行政措置、事業者に不利な民事効を背景とする行為規範の設定は、違反行為・不当行為に対するディスインセンティブを付与するものと捉えられる。このような手法をより実効的なものとする上では、悪質性の程度に応じて法効果に差異を設けることが考えられる。また、一度違反行為をしたことで違反行為へのハードルが下がって違反行為を重ねる場合や違反行為をしたことでこれを隠蔽する行為を重ねる場合のように、法令違反が促進されるような一定の環境下にあっては、事業者内において法令違反行為の意思決定を行う者の責任も重視されるべきであると考えられる。

他方で、業者の健全な事業活動を普及・促進する上では、個々の事業者のモチベーションを高め、業界・市場全体としての気運を醸成することも重要である。既に事業者の中で「消費者の脆弱性」に対応するための取組を進める<sup>14</sup>等の優良な活動を行う例が見られるところ、そのような活動を一層普及・促進することが、多様な脆弱性を有する消費者が安心して安全に取引に関わることができる環境を整備することにつながる。そのために、消費者法制度において、健全な事業活動に対するインセンティブを付与する手法を取り入れることも検討されるべきである。そのような手法としては、例えば、

- ・優れた取組（ベストプラクティス）を評価し、広く消費者に向けてわかりやすく発信する手法
- ・行動原則を示すことで、自己規律に直接訴える方法（いわゆるプリンシップ・ベース・アプローチ<sup>15</sup>）
- ・ハードローを補完するソフトローの策定に参画することで、取引・業界の信頼性向上や規範に対する予見可能性の確保、事業・業界の実態の反映といったメリットを享受しながら、アウトサイダーや悪質

<sup>13</sup> 本報告書では、行動を促進する要素として「インセンティブ」の語を、行動を抑制する要素として「ディスインセンティブ」の語を用いる。

<sup>14</sup> 第20回消費者法制度のパラダイムシフトに関する専門調査会において野村委員からは、企業の取組例として、「高齢者向けの設計」「障害者向けの設計」「デジタルデバイド支援」「ダークパターンへの対応」など、様々な取組を行い、消費者の脆弱性への対応を行っていることの説明があった。

<sup>15</sup> 第13回消費者法制度のパラダイムシフトに関する専門調査会において佐藤隆文T&K法律事務所顧問からは、「プリンシップ・ベース・アプローチ」について、金融行政を例に、プリンシップで提示される行動原則等を明示的に意識し、それに沿って行動することが、自己的利益にもつながるという動機付けを通じて、各主体の自己規律に直接訴えることによって、全体としての規律付けメカニズムが有効に働き、実効性が高まる、ということを狙った手法をいうとの説明があった。

### 事業者に対しそれぞれに応じた対処を図る方法

- ・行政や適格消費者団体等との対話的手法により、不当・違法な行為や消費者被害のリスクの未然回避を図る手法
  - ・消費者との適切な関係性の構築や消費者被害の予防・解消・救済等の健全な取組を評価する仕組み
- 等が考えられる。

種々の規律について、それによってどのようなインセンティブあるいはディスインセンティブを付与するのか、また、その規律によるポジティブスクリーニングとネガティブスクリーニング<sup>16</sup>のいずれに主眼を置くのかを意識して、ベストミックスを図るべきである。

また、このようなインセンティブ、ディスインセンティブが正しく機能するようにする上で、事業者の対応状況に係る信頼のにおける情報が消費者や消費者団体、事業者団体、行政に伝達されることが重要である。適時・適切に情報提供がなされることで、正しい評価が可能となる。また、消費者の判断の基礎にもつながることになる。そのためには、情報の真実性・正確性、提供内容の明解性、提供時期の適切性が担保されることが重要となる。

もっとも、インセンティブ、ディスインセンティブの設計は、法規範の尊重が期待できる主体や場面に対しては有効であるが、そのような期待ができない主体（社会からの評価に堪え継続的に事業を営むことに関心がなく、法規範に違反することで経済的利得を得ることを確信犯的に実行する事業者）に対してや、事業者のアイデンティティーを使い捨てにできる流動性が極端に高い社会においては別途の手法を用意する必要がある。

### オ 担い手のベストミックス

実効性の高い規律を整備し、また、実効的に運用する上では、規律の策定場面と運用場面とで、関係主体が適切に役割を果たし、連携することが重要となる。

規律の策定主体のベストミックスとしては、ソフトローの活用場面において、例えば、事業者・事業者団体による自主規制の策定・改廃に当たって、消費者団体等の消費者の意見の集約・消費者利益の観点からの活動（提言）を担う組織が評価・関与する、あるいは、行政機関等が認定することや、事業者・消費者を代表する者による検討の場（官民

<sup>16</sup> 本報告書では、インセンティブやディスインセンティブに応じた行動を選別することという意味で「ポジティブスクリーニング」の語を、それらに応じない行動を選別することという意味で「ネガティブスクリーニング」の語を用いる。

協議会等)においてソフトローを策定・改廃すること等が想定される。

規律の運用主体のベストミックスとしては、禁止行為規範を行政規制として執行・運用する主体としての行政機関と、民事ルールとしての実効性確保を図る(特定)適格消費者団体、業界内の自主規制の遵守促進や啓蒙等を担う事業者団体等が連携することや、官民協議会等におけるソフトローの運用監視や情報連携、事業者・事業者団体と消費者・消費者団体等との対話による相互理解と協調の志向等が想定される。

#### (4) 様々な規律手法の活用

##### ア 民事ルール

###### 【役割・機能】

民事ルールは、①消費者被害の事後救済のための手段(紛争の事後的な解決規範)を提供すること、②紛争の予防につながる事業者の行為規範を示すこと、③プリンシップを示すことといった役割・機能を担うものであり、当事者(消費者等)のイニシアティブで、私人間の権利義務関係の中で消費者取引の適正化を図るものである点に特徴があるといえる。

消費者法制度における民事ルールの中核を担っているのは消費者契約に適用される一般民事法である消費者契約法であるが、この消費者契約法は、自己責任を原則とする市場メカニズム重視の中で規制緩和のカウンターバランスとして導入された経緯がある。したがって、事業者との「情報の質及び量並びに交渉力の格差」を是正することによって消費者の地位を改善し、契約締結に関する消費者の自己責任を基礎付けるという論理で、事業活動の予見可能性を確保しつつ最小限の規定を設けることが方向付けられ、不当勧誘・不当契約条項の規定を中心とするものとなっている。

しかしながら、昨今における超高齢化やデジタル化の進展といった消費者を取り巻く取引環境の変化に対応するためには、このような制定経緯に起因する消費者契約法の土台から見直し、その役割・機能を抜本的に拡充する必要がある。すなわち「情報の質及び量並びに交渉力の格差」の是正に加え、事業者との対比を前提とすることなく「消費者の脆弱性」に焦点を当ててこれに対応する消費者取引の一般民事法としての役割を果たすことが求められる。具体的には、新たに、「消費者の脆弱性」を事業者が利用することを問題とする規律や、(事業者の行為の悪性を前提とすることなく)「消費者の脆弱性」への配慮を確保しサポートを受ける機会を担保する等、脆弱性を有する消費者のた

めに必要とされる規律を検討することが重要となる。

上記役割を前提に、消費者契約法の法目的を刷新し、「消費者の脆弱性」への対策を加えることが必要と考えられる。法目的として明示されることにより、消費者ならば誰しもが多様な脆弱性を有するという認識が明らかとなり、法解釈の指針になるほか、事業者にとっての行動指針となることや、裁判所の解釈・判断の指針になることにつながることが期待される。

#### 【規律の対象・射程】

従来は消費者契約の締結過程・契約内容を対象とする規律を中心であったが、消費者を取り巻く取引環境の変化に対応し、「消費者の脆弱性」に対応するための一般民事法としての役割を果たすためには、消費者取引の全過程（契約締結・履行・継続・終了）・契約内容を対象に規定を整備することが重要となる。

また、消費者が情報、時間、アテンションを提供する取引においても民事ルールがその役割・機能を果たすことを検討すべきである。また、消費者契約の当事者ではない者の役割・利益についての規律を検討することも必要と考えられる。

#### 【多様な規律手法の在り方】

拡充すべき役割・機能を踏まえ、その実効性を確保するためには、多様な規律手法を視野に入れて活用可能性を検討すべきである。

例えば、下記のようなものが考えられる。

##### ① 契約の取消しに限られない契約からの解放手段の可能性

事業者の行為の帰責性や契約内容の不当性、締結に至る過程で適切な配慮やサポートが担保されていたか等の事情を考慮して、契約自体の無効や契約の撤回・解除、原状回復またはこれを上限とする損害賠償など柔軟で多様な解放手段を用意することが考えられる。これらの規律を活用することで、取消しのみの場合よりも行為規範の幅を広げることや行為規範以外の事情を含めて考慮対象を広げることが可能になることが期待される。

また、一定の脆弱性があることで深刻な許容し難い結果に陥ることを回避するという観点から契約内容の不当性が高い場合の典型としては、例えば、当該取引によって消費者の生活の基盤となる財産が失われる等の消費者の生存を危殆化するような場合や、当事者たる消費者に依拠して生活する者の利益を考慮して世帯の生存を危殆化するような場合等が想定される。

##### ② 損害賠償制度の活用可能性

債務不履行あるいは不法行為に基づく損害賠償制度を活用することが考えられる。

例えば、不法行為に基づく損害賠償制度については、従来の消費者契約法のように意思表示の取消しを中心とした民事ルールではその効果の強力さから要件の明確性が求められ、規律対象・射程が個別的・限定的になる傾向があつたが、不法行為に基づく損害賠償制度を活用することで、より柔軟な対処が可能となることが期待される。具体的には、不法行為法には、対象行為を一連・一体的に捉えることができること、直接の行為者以外の指揮監督関係にある上位組織や実際の行為者・関与者等の契約当事者ではない者の責任を問うことができること、賠償範囲として慰謝料や信頼利益、弁護士費用等の損害を含められること、過失相殺により割合的な解決を図ることができることといった特徴があり、これらを更に活かすことが考えられる。

特則における過失や損害額、因果関係といった要件の推定規定の可能性を検討することやこれらの認定を後押しする規定を活用することも考えられる。

これまで契約締結過程に一定の瑕疵があることに着目し取消権によって契約から解放するという規律が多くを占めてきたところ、そのような規律だけでは万全ではない。取消権によっては効力を否定するに至らない取引にお存在する瑕疵に対応するため、消費者法の民事ルールにおいても不法行為法の活用可能性を検討することが有益である。

### ③ 努力義務・配慮責任の活用可能性

直接の民事的な法律効果につなげる規律手法だけでなく、事業者に一定の行為をするよう努力することを義務付ける努力義務規定や、消費者が一定の結果・状態となるよう（あるいはならないよう）事業者が配慮する責任があることを規定する配慮責任規定を活用することが考えられる。

具体的な規律の設計に当たって、努力義務・配慮責任とするか直接の民事的な法律効果につなげるかについては、規範の実効性をいかに確保するかという観点から検討されるべきである。

努力義務・配慮責任によることが有効と考えられる場合としては、例えば以下のようなものが考えられる。

技術の発展速度が非常に速く通常の義務規定を設けることが困難な場合やビジネスの態様が多様で画一的なルールを設けること

が難しい場合等には、努力義務規定や配慮責任規定の活用が有効であると考えられる。

また、これらの規定は事業者の行動原理を示した上で具体的な対応について事業者の創意工夫の幅を持たせるという規律の仕方を可能にするという意味でプリンシップとして活用することが考えられる。その際、開示と結びつけた場合には、消費者等の評価に委ねることで実効性が高まると考えられる。

さらに、これらの規定は、行為や取引内容の不当性の解釈準則、損害賠償義務や解除を基礎付ける付随義務、不法行為責任の基礎付け等につながることも期待される。

#### ④ 正当化のための要素を組み合わせた行為規範・契約内容規範

適法・違法の判断の明確化を図る手法として、直ちに違法となるわけではない一定の行為・契約内容について、正当化要素を満たせば適法となり、それを満たさない場合には違法になるという形で規定することが考えられる。

例えば、正当性を手続的に担保するアプローチとして、行政が策定する指針・ガイドラインや事業者団体が策定する自主規制等の遵守を正当化要素とする方法や、適格消費者団体が差止請求という形に限られずに事業者の行為・契約内容の適法性を評価する仕組みによる方法等が考えられる。

#### ⑤ 消費者契約の履行・継続・終了過程に関する規律

規律の対象・射程を拡充する観点から、消費者契約の締結過程及び契約内容に限らず、履行・継続・終了の各過程についても、格差の是正及び「消費者の脆弱性」への対策を図るために必要な規律を設けることを検討すべきである。

例えば、サブスクリプションを始めとする継続的な消費者契約において、契約締結後に消費者側のニーズが変化することがあり得る中で、契約状態（継続するか否か）・契約関係（継続するとしてどのような内容とするか）がニーズにかなうものとなるようにするための規律を設けることが考えられる。

#### ⑥ 消費者被害の事後救済における手続遂行に関する規律

消費者被害の事後救済のための手段という消費者法の民事ルールの機能・役割の実効性を高める観点から、消費者による手続遂行に際して、「消費者の脆弱性」を補うための規律の活用可能性が考えられる。例えば、消費者にデジタルに提示された情報・状況を保存するため事業者による保存を促し消費者による保存をサポートする取

組を促す仕組みや、消費者による証拠の保全や取引時の状況等の再現が困難な場合であっても事後救済を受けられやすくする仕組みなどが考えられる。

#### 【規範設定の在り方】

行為規範の設定に当たって、抽象的な規範を下位規範により具体化する手法により、法の適用に関する予見可能性を確保しつつ、実効性の高い規律を整備することを検討すべきである。

また、プリンシップとしての努力義務・配慮責任の活用可能性は、この観点からも検討すべきである。

#### 【インセンティブ設計】

インセンティブ、ディスインセンティブのベストミックスの観点からは、民事効を背景とした行為規範を示すことでディスインセンティブを付与することが考えられる。

また、プリンシップを活用し、事業者の行動原則を示すことで、事業者が主体的に創意工夫しながら行動するインセンティブとなることが期待される<sup>17</sup>。

さらに、下位規範として、事業者・事業者団体が策定し、あるいは策定に関与するソフトローを活用することで、策定・遵守のインセンティブとなることが期待される<sup>18</sup>。

### イ 行政規制

#### 【役割・機能】

行政規制は、取締規定による事前規制や行政措置による違法状態の是正等により、取引秩序の維持や消費者被害の発生・拡大の防止に重要な役割を果たしている。

前記の民事ルールが当事者である私人（消費者等）のイニシアティブで個別的な私益の調整機能を果たす特徴があることと比較して、行政規制は、行政機関の職権により公権力が行使されること、公益的見地からより広い範囲に効果を及ぼすことが可能であること、全体的な方針に向けて規律対象者（事業者等）の行動を方向付けることに適していることといった特徴があるといえる。

また、行政措置には業務停止・改善命令、措置命令、課徴金納付命令等のハードなものから、行政指導、事前相談、ノーアクションレターリスト制度といったソフトなものまで多様なバリエーションがあり、この

---

<sup>17</sup> プリンシップを定める規定の機能等については前記第3. 1. (3) ウ参照。

<sup>18</sup> 下位規範としてソフトローを活用することによるインセンティブについては前記第3. 1. (3) ウ・エ参照。

ような多様な手法を柔軟に活用することが重要である。その際、グラデーションの観点から悪質性の程度等に応じた規律・行政措置を可能とすることや、インセンティブを付与する観点から下位規範としてのソフトローの活用のほか、事前相談やノーアクションレター制度等の対話的手法を活用することなどが考えられる。

#### 【規範設定の在り方】

消費者を取り巻く取引環境の変化に対応し、行政規制の実効性を高めていく上では、法規定において抽象的な規範を定めて後追い・隙間事案の発生をできる限り防ぎつつ、下位規範により細則を定めることで、予見可能性や透明性の確保を図る手法によることが有効と考えられる。加えて、保護すべき利益が明確な消費者の生命・身体の安全・安心に関わる分野とは異なり、消費者取引の安心・安全に関わる分野においては、保護すべき利益が何かだけではなく保護すべき範囲・程度・場面が多様であることを踏まえた規範が必要になると考えられる。このような観点からも、抽象的な規範の下に具体的な下位規範を設けることが有益と考えられる。

下位規範としては、政令等の行政立法のほか、ガイドライン・指針や（手続面での正当性・透明性が担保された）自主規制といったソフトローを活用することも考えられる。

### ウ 刑事規制

「消費者の脆弱性」を正面から捉えるという観点から、消費者による欲得の追求を、消費者取引分野における刑事規制の活用に消極的になる根拠として捉えるのではなく、消費者の欲得への働きかけを「消費者の脆弱性」への攻撃と捉え、その対策のために刑事規制をより積極的に活用することを検討すべきである。もっとも、刑事規制の活用に当たっては、処罰行為の明確性との関係で適法行為との線引きの可能性を、謙抑性・補充性の要請等との関係で刑事規制による必要性等を考慮して、活用可能性を検討することも必要である。

刑事規制は厳格な制裁である刑罰によって犯罪を抑止するものであり<sup>19</sup>、とりわけ、深刻な消費者被害をもたらす悪質商法を抑止する上では、有効な手法となる。そのような観点から、例えば、複数回にわ

---

<sup>19</sup> 第13回消費者法制度のパラダイムシフトに関する専門調査会において川崎友巳同志社大学法学部教授からは、消費者保護に限定されない刑法の重要な立法課題として没収・追徴の強化についての検討の紹介があり、没収が強化されることによって没収した財産を被害回復の財源とすることや没収の実効性を確保するため不法収益の保全（押収）の強化を図ることの可能性について説明がされた。

たってまたは多数の消費者に対して、「消費者の脆弱性」を攻撃して一方的な利得を得る場合や、消費者に対して意図的に誤った情報を伝えて「取引」を実現するといった場面を刑事規制対象の中核とすることが考えられる。

刑事規制の活用場面としては、法律違反を直接刑罰の対象として直接的に消費者保護を図る場面と、行政措置の違反を刑罰の対象としてすることで行政法規の実効性を高める場面がある。

消費者法制度において刑事規制を強化する方向性としては、既存の対象に対する規制強化（法定刑の引上げ、処罰の早期化等）と規制対象の拡張があり得る。

## エ ソフトロー

狭義の法律ではないいわゆるソフトローには多様なものが存在するところ、これを的確に捉え活用していくためには、検討対象としてどのようなソフトローを念頭に置くのかを明確にすることが重要である。このような観点から、ソフトローの諸相を、「ソフトの意義」「ハードロー（狭義の法律）との関係性」「策定等の主体」に沿って整理することが有益である。「ソフトの意義」としては、①規範の内容が抽象的で可塑性がある、②法的義務を伴わない（強制的にではなく自発的に規範に従うことが期待される）、③法的拘束力を伴わない（法的制裁による強制を受けない）といった分類が可能であり、「ハードローとの関係性」としてはハードローの準備（指針を提示し、将来の立法の基盤とする）、補完（成立したハードローについて、内容の細部を定める）、代替（ハードローの制定が難しい状況でルールを形成する）といった分類が可能であり、「策定主体」については行政、民間、行政と民間の協働、複数の民間主体の協働等に分類することが可能である。

消費者法制度においては、上記のうち、①規範の内容が抽象的で可塑性があるという意味でのソフトローとしては、例えば、プリンシップルとして機能する法律上の規定（努力義務規定・配慮責任規定等）や自主規制（行動憲章等）等が想定されるところ、抽象度の高い規範の活用手法については前記第3. 1. (3) ウに示した。

②法的義務を伴わない又は③法的拘束力を伴わないという意味でのソフトローについては、まず、これらをハードローの補完のために活用すること、具体的には、法律上の抽象的な規定を具体化し規範としての明確化と予見可能性の充実に資するソフトローの充実を図ることが重要である。例えば、事業者・事業者団体が策定あるいは策定に関与するソフトロー（ハードローにおいて位置付け・役割が与えられて

いる自主規制や官民協議会等において策定する基準等）を活用することで、規範を遵守する機運を高めながら、予見可能性の確保や取引・業界の実態により適合する基準等の策定にもつながることが期待できる。さらに、自主規制等の遵守を適法性の推定等の法的効果に結びつけることで、策定・遵守のインセンティブを付与しつつ、策定・遵守をしない主体へのエンフォースメントを可能にすることも考えられる。

また、②法的義務を伴わない又は③法的拘束力を伴わないという意味でのソフトローをハードローの代替のために活用するものとしては、デジタル取引のように環境の変化が激しい場合等でハードローの制定が困難な場合に自主規制等によってルール形成に寄与することが期待される。

ソフトローを活用する上で民主的正統性の弱さを補い恣意性を削減することによってその正当性を担保するため、内容・手続・運用面の適正性と透明性を確保することが重要であり、そのためには策定・改廃・運用に当たって様々な主体が参画・関与することが有効である。例えば、策定・改廃・運用に当たって、規制対象者の実態や意見を把握し反映する観点から事業者団体等が主体的にあるいは対話により参画すること、また消費者団体等の消費者の意見の集約・消費者利益の観点からの活動（提言）を担う組織が評価・関与することが重要である。また、民間が策定等の主体である場合に行政による認定等を経ることや、官民協議会等で策定・改廃・運用監視を行うことも考えられる。

また、代替型のソフトローにおいては、改廃や見直しに関する制御が難しい側面があることから、これらに関するルール（二次ルール）を整備すること等も考えられる。

また、実効性を確保するためには、インセンティブ、ディスインセンティブが働くようにすることが重要である。補完型で遵守・不遵守が一定の法効果に結び付く場合には実効性が図られやすいと考えられる。それ以外の場合では、ルールにネットワーク効果（採用する者が増えるほど遵守の利益が不遵守の利益を上回る）があること、遵守に向けた社会的圧力が作用すること、不遵守の場合に不利益が生じること、実効化のインセンティブを有する主体が存在することといった条件があれば実効性が働きやすいと考えられるため、このような条件が期待できる、あるいは作り出せる場面での活用が考えられる。

## オ その他

### 【保険・補償の仕組み】

消費者被害の救済やリスク分担のための手法としては保険・補償の仕組みもあり得るところである。保険・補償には、早期の救済、紛争の回避、無資力の危険への対処、安心・信頼の創出による取引の促進、社会全体としての処理コストの低減等のメリットがあるが、他方で、保険金等を得るための不正やリスク対策の低下、運営上のコストといったデメリットに留意する必要がある。また、実現に当たっては、枠組み、保険・補償の対象範囲や誰が保険料を支払うのか、保険金を受け取るのは誰なのか、保険加入は任意なのか義務なのかといった要素が適切に設計され、保険料・保険金等の算定方式等が確立されることを要する。

#### 【技術】

既に、電話の音声を聞き取りやすい音声に変換したり、オンラインを介して手話通訳を提供するなど、様々な事業者において、各々の事業や顧客である消費者の特性を踏まえた技術の活用が進められている。今後も現場のニーズを捉えた技術の開発・活用が進むことが期待される。

将来に向けては、例えば、消費者の自律的な意思決定を支援するツールとしてのAI等の技術の活用可能性が考えられる。その際には、技術の適正性をいかに担保するか、開発・実装を担う事業者のインセンティブをいかに確保するか、消費者が技術の長所・短所を理解しながら利用できる環境をいかに確保するかといった点に留意する必要がある。

また、とりわけ若者が物理的な距離を超えてソーシャルメディア上でコミュニティーを形成する傾向があることを始めとした現代の状況を踏まえて、情報収集やケアの取組における技術の活用も期待される。

紛争やトラブルを解決する場面において、デジタル技術を活用したODR等が消費者の経済的・心理的交渉コストを低減することが考えられ、多言語化への対応可能性が拡大することも期待される。もっともオンラインでの話し合いでは情報量が大幅に減少することや共感力が低下することによって紛争当事者の相互理解が損なわれるおそれも指摘されているところであり、活用場面やその限界に留意する必要がある。

さらに、紛争やトラブルの当事者となった消費者のために、解決に必要な情報を保存することや、解決を促進する情報や「助言」を提供することにより、紛争解決の場面における消費者の自律的な意思決定を支援することにも、デジタル技術の活用可能性がある。

## 2. 消費者法制度における“実効性のある様々な規律のコーディネート”的在り方

実効性の高い規律の設計を検討する上では、様々な規律手法を視野に入れた上で、目的に応じ、それぞれの特徴を踏まえながら、有効に活用し、最適な形で組み合わせるという観点が重要である。

その際、悪質・不当な行為を排し、健全な事業活動を普及・促進するという観点から、規律対象となる事業者に法規範の尊重が期待できるかどうか（意識・行動が改められる可能性を含む）のグラデーションを踏まえることで、より有効かつ適切な制度設計が可能になると考えられる<sup>20</sup>。

### (1) 法規範の尊重が期待できる場合

#### ア 遵法意識が高い場合

事業者の遵法意識が高く、法規範が求める要求水準を超えて積極的な取組が期待できる場面においては、プリンシップを示す<sup>21</sup>とともに、優れた取組（ベストプラクティス）を積極的に評価することや、消費者との適切な関係性の構築や消費者被害の予防・解消・救済等の健全な取組を評価すること等が有効と考えられる<sup>22</sup>。このような手法によりことで、消費者法制度が求める共通の価値観・目標が事業者に意識されるとともに、事業者の創意工夫を活かすことが可能になると考えられる。

遵法意識が高い場合であっても消費者トラブルが発生する可能性は否定できない。トラブル発生時に事業者による解消・救済のための積極的な取組を促進する仕組みが有益であるとともに、これらの取組を踏まえて行政規制や民事ルールによる規律の運用において柔軟に対応することが考えられる。

#### イ 遵法意識があり、少なくとも消極的な反応性が期待できる場合

事業者に、少なくとも、行政措置や民事ルールによってもたらされる不利益を避けたいといった言わば消極的な法規範への反応性が期待できる場面においては、行為規範を示すだけではなくこれを法的拘束力を有する民事ルールと接続し、あるいは行政規制と組み合わせることにより実効性を図ることが考えられる。具体的には、共通する行為規範に対して民事効と行政措置を設定することや、民事ルールと行政規制とで規律対象を相互に補い合うこと等が考えられる。

<sup>20</sup> 法規範の尊重が期待できる場合には、規律対象となる事業者の遵法意識に依拠した規律による制度設計が実効性を持つと考えられる。他方、法規範の尊重が期待できない場合には、規律対象となる事業者の遵法意識に依拠するのでは実効性がある制度設計が困難と考えられる。

<sup>21</sup> プリンシップを定める規定の機能等については前記第3. 1. (3) ウ参照。

<sup>22</sup> インセンティブを付与する手法については前記第3. 1. (3) エ参照。

民事ルールの実効性確保を消費者団体が担う消費者法制度に特徴的な制度の更なる活用可能性も検討すべきである。

また、抽象的な規範の下位規範として行政立法や行政が策定するガイドライン・指針、自主規制等のソフトローを活用することが考えられる。これらの下位規範の実効性を確保するためには、下位規範の策定に当たって様々な関係主体が参画することで取引の実態を反映し民間主体の専門性・現場力等を活かせるようにすることや、自主規制等の遵守による適法性の推定の仕組みを設けること、規範の解釈をわかりやすく示すこと、下位規範の解釈や当該事業者の事業活動との関係性についてあらかじめ規制対象者である事業者が行政や消費者団体と事業遂行の支障とならない程度のスピード感をもって対話できる仕組みを設けることが考えられる。自主規制にあっては、自主規制に参加する事業者相互間における評価・点検（ピアレビュー）を機能させることや自主規制違反者やアウトサイダーに対しそれぞれに応じた民事効や行政措置の発動を担保することが有効と考えられる。

遵守すべき法規範を把握・理解できていない、あるいは、法規範の確認が怠られている場合については、これらの手法とともに、法規範の理解を促すことが重要となる。

## (2) 法規範の尊重が期待できない場合

もとより法規範に従うつもりがなく、これに反し、潜脱することで深刻な消費者被害を発生させる悪質事業者・悪質商法については、法規範の尊重が期待できず、官民総力を挙げて市場から排除することが求められる。

このような悪質事業者・悪質商法については、意図的に不当な行為を行い、消費者被害を発生させて不当な収益を上げると行方をくらます、形を変えて繰り返すというのが典型であり、事後的な実体・財産の把握の困難性から、被害の予防がなにより重要となる。

第一に刑事規制により抑止するという手法が考えられるところ、その更なる実効性向上に寄与するため、深刻な消費者被害を発生させる悪質事業者・悪質商法に関する専門的な分析や解釈を担い得る体制を整え、捜査の端緒を提供することが考えられる。もっとも刑事規制違反すらいどわないことも想定され、行政措置により迅速な対応や直接的に活動・行為の停止、違法状態の是正を図ること、関係機関・事業者の協力を得て資金決済の場や勧誘行為の場から悪質事業者を排除することが考えられる。そのような手法として、例えば、消費者安全法の財産事案に対するアプロ

ーチ<sup>23</sup>を積極的に活用する可能性が考えられる。

これらと併せて、民事ルールにおいて厳格な規定を設けることで、私法上も許容されないことを明確化することが考えられる。

さらに、ソフトロー的手法と組み合わせて、例えば、(正当性が担保された)自主規制等のソフトローにより規制の具体的な基準を設定することで、健全な事業者の予見可能性を確保し、業界の知見・実態を反映しながら、新たな手口に機動的に対応するルール設定を図る手法や、健全な事業活動を行う事業者を見る化する仕組みを活用することで、悪質事業者・悪質商法をあぶり出すという手法などが考えられる。

以上を踏まえ、消費者契約法を中心に、既存の枠組みに捉われることなく、消費者取引に係る消費者法制度を抜本的に再編・拡充すべきである。

また、消費者法制度の目的・価値規範を共有せず、深刻な消費者被害を発生させる悪質事業者・悪質商法については、官民総力を挙げて消費者取引の市場から排除するべきである。

### 3. 消費者法制度の担い手の在り方

多様な脆弱性を有する消費者が安心して安全に取引に関わることができると環境を整備することは、悪質事業者を排除し、優良な事業活動が選ばれる健全な市場を実現することと表裏一体である。

このような環境の実現を目指す上では、消費者取引の当事者である消費者と事業者が共に意識を高め、主体的に形作っていくことが重要である。

消費者が、事業者を始めとする他者との適切な関係性の下で、自らの価値観に基づく「自分自身の選択」であると納得できるような自律的な決定により能動的・創造的な主体として市場に参画することを通じて、健全な事業活動が評価・促進され、新たな商品・サービスの展開やイノベーションが促進されるものと考えられる。

他方、事業者には、消費者の多様な脆弱性を理解し配慮する中で、経営レベルで消費者と共に創・協働して社会価値を向上させる経営（消費者志向経営）を行い、現場レベルでは、消費者との適切な関係性の構築やそこから生じる信頼の保護のための取組を行うとともに、消費者被害を発生させた場

---

<sup>23</sup> 消費者安全法では、財産事案の消費者事故等（同法第2条第5項第3号）に対し、注意喚起（同法第38条第1項）、民間事業者を含む関係機関等への情報提供（同法第38条第2項）及び各大臣への措置要求（同法第39条）を規定している。なお、財産事案の消費者事故等のうち、消費者の財産上の利益を侵害することとなる不当な取引であること等が要件とされている多数消費者財産被害事態については、いわゆるすき間事案である場合に限定して、事業者に対する勧告及び命令（同法第40条第4項及び第5項）を規定している。

合にはその解消・救済に向けて適切に対応することが求められる。

このような当事者の主体的な活動によって、市場環境が洗練化していくものと考えられる。

これと併せて、消費者取引に関わる様々な関係主体が役割を果たしていくことが重要である。以下では、この取引当事者である消費者・事業者以外の関係主体に求められる役割や、各関係主体の視点から見た扱い手のベストミックスの在り方に関する考え方を示す。

## (1) 民間主体

### ア 事業者団体

事業者団体には、事業者の健全な事業活動の普及・促進に向けた取組や、官民協議会等への参画、自主規制の策定等を通じて、健全な市場の形成に役割を果たすことが求められる。また、被害救済の面では、ADR・ODRの一層の活用が期待される。

また、事業者団体が、消費者・消費者団体等と対話することは、相互に理解を深め、より良い商品・サービスの開発やイノベーションを促進し、健全な市場の発展につながることが期待できるものと考えられる。

### イ 取引基盤提供者

取引当事者である事業者以外に重要な役割を果たす事業者として、取引基盤提供者である取引のプラットフォーム提供事業者、決済機能提供事業者、情報・広告のプラットフォーム提供事業者が存在する。

これらの主体が提供するシステムは、取引の機会の拡大や消費者の選択肢の多様化を可能にし、消費者が生活を営む上で行う様々な取引の基盤となっている。他方で、これらのシステムもまた消費者の信頼によって支えられていると考えられる。しかしながら、これらのシステムが、消費者にとって生活領域における非事業的な活動を幅広くカバーしている場合には、離脱が難しい依存状況を生じさせることも考えられる。

また、デジタルの取引空間においては、プラットフォームを含む事業者側が「アーキテクチャーの権力」を強力に行使して取引環境を設計し、それによって消費者の行動を現実の取引空間と比較してより効果的・無限定期に誘導することが可能となるという特徴がある（前記第2. 1. 参照）。

さらに、例えば取引のプラットフォーム提供事業者が取引の場そのものの提供だけでなく自らあるいは関連会社による配達（デリバリー）

サービスやフルフィルメントサービス<sup>24</sup>を提供し、また、トラブル発生時の解決手段を提供する（例えば代替物の提供ではなく返品や返金を代わって行う）など、取引基盤提供者が単にシステムを提供すること以上に取引に関与する場合もある。

これらを踏まえると、取引基盤提供者には、システムの提供それ自身だけでなく、その管理主体として、それぞれの立場に応じて消費者取引の安心・安全を確保するための役割を果たすことが求められる。すなわち、消費者・事業者間の取引自体に係る責任・役割は、まず取引当事者が果たす必要があると考えられるが、これに加えて、取引基盤提供者には、取引の場における消費者の安心・安全の確保、決済システムの健全な利用の確保、消費者の健全な選択の確保に積極的な役割を果たすことが求められる。

より具体的な役割は、提供するシステムの性質・内容・規模、消費者や消費者取引に与える影響の度合いによっても異なり得るものである。その中では、例えば、トラブルの予防策を講じることや、ODR等を含めた事後的な解決策を講じること、法規範に無関心な主体<sup>25</sup>への対応や悪質事業者・悪質商法の排除に相応の役割を果たすことも考えられる。

#### ウ 消費者団体

消費者団体は、従来から情報の収集・提供、意見の表明、消費者被害の予防・救済等の重要な役割を担ってきたものであり、その役割は今後ますます重要になる。

適格消費者団体が不特定多数の消費者の利益を擁護するために事業者の不当な行為の差止めを求めることができる差止請求制度は、同種被害の未然防止・拡大防止を図る点で行政処分と重なる部分もあるが、民間の独立した主体により、消費者の目線で、かつ専門性を活かしながら事業者の行為を評価し、機動的に是正を図ることに最大の特徴があるほか、民事ルールの実効性確保を担うことも特徴である。

このような差止請求制度の発展可能性としては、ソフトローの策定・改廃・運用の評価・関与や、差止請求という形に限られない事業者の行為・契約内容の適法性の評価、インターネット上の取引環境の設計の評価、事業者・事業者団体との対話等が期待される。

役割が拡大していく場合には、それに伴い適格消費者団体が正当な

---

<sup>24</sup> 前記 23 頁脚注 7 参照

<sup>25</sup> 例えばオークションサービス等の取引基盤提供者が介在する CtoC 取引において、取り扱う商品に関する規制に無関心な主体が法規範を意識せず取引を行う状況も発生している。

対価を得られるということも重要であり、また、適格消費者団体の体制面・財政面等の課題は引き続き指摘されているところであり、行政により、消費者団体訴訟等支援法人制度の活用を含めた一層の支援・環境整備が求められる。

## エ ケア<sup>26</sup>の担い手、専門家組織等

多様な脆弱性を有する消費者が安心して安全に取引に関わることができる環境を整備する上では、自律的な意思決定に向けて消費者をケアするという観点を様々な関係主体が意識することが重要であるとともに、家族・地域社会等の消費者のそばにいる者を始めとしたケアの担い手の役割が一層重要となる。

また、社会が複雑化・多様化する中で、消費者を取り巻く取引環境の変化に対応するためには専門家組織の役割も重要である。そのような専門家組織としては、例えば、事業者のどのような行為・対応が問題となりあるいは望ましいのかを中立的立場から審査・認定する知見・能力を有する組織や、社会福祉分野を始めとする消費者保護以外の分野で脆弱性を有する消費者のケアにつながる専門的知見を有する団体・機関等が考えられる。

これらの主体を始めとする多様な民間主体が、消費者団体、事業者団体、行政等と適切に連携し、全体として対応力を高めていくことが期待される。

### (2) 行政

行政の基本的な役割として、消費者政策を企画・立案・推進する役割があり、新たな消費者法制度の在り方を踏まえ、対応を進めることが求められる。

また、「消費者の脆弱性」を踏まえれば、多様な脆弱性を有する消費者の自律的な意思決定に向けて支援策を講じる役割が重要となる。

さらに、消費者法制度の実行主体としては、消費者の自律的な意思決定を尊重し、健全な市場のプレイヤーであることを志向する健全な事業活動の促進、法規範の尊重が期待できる場合を念頭に置いた行政規制の運用、法規範の尊重が期待できない悪質事業者・悪質商法を駆逐するための厳正・迅速な公権力の行使といった役割を担うことが求められる。

これらの役割との関係では、適格消費者団体を担い手とする差止請求制度の活用や、事業者団体との連携によりアウトサイダーや悪質事業者に対しそれぞれに応じた対処をすること等の民間の力を活かす方策による

---

<sup>26</sup> ケアの倫理のアプローチについては前記第1. 2. (3) 参照。

ことも視野に入れながら、行政が対処すべき場面を見極めることで行政リソースの効率的な活用につながるものと考えられる。

消費者取引が多様化・複雑化する中で、行政機関の専門性を高めることも重要であるが、それにも限界があるため、官民協働により、規律の策定・運用に当たって民間の知見を活かすことがますます重要となり、行政にはそのための仕組みをコーディネートする役割も期待される。

取引環境の変化に対応するためには、分野横断的に関係行政機関が適切に連携することも重要であり、また、海外の事業者との関係でも消費者が安心して安全に消費者取引に関わることができるようにする上では、海外当局・国際機関との一層の連携強化も重要である。

行政機関としては国に限らず地方公共団体の役割も重要である。地方公共団体が実施する消費者行政は当該地域の消費者の安全・安心の確保と共に消費者政策の基盤でもあり、その体制整備は消費者政策全体の中で引き続き最重要政策課題の一つである<sup>27</sup>。

---

<sup>27</sup> 例えば様々な主体によるケアの取組を地域の実情に応じて促進するに当たっては地方消費者行政が果たす役割は重要であり、第5期消費者基本計画(令和7年3月18日閣議決定)では「高齢化・単身世帯化の更なる進行により、配慮を要する消費者への対応を強化する必要がある。そのため、消費者安全確保地域協議会（以下「見守りネットワーク」という。）の活性化や見守り活動の充実を地域の実情に応じて促進する。その際、消費者行政部局のみならず、福祉、教育、防災部局など地方公共団体の関連する部局、警察、地域包括支援センター等との連携や、消費生活協力団体、消費者団体、福祉関係事業者・団体、まちづくり・地域づくり活動団体、金融機関・小売・流通事業者等、更には消費生活協力員や民生委員等の多様な主体の連携により、人口規模や地理的な環境等を踏まえ、既存のネットワークとの連携を含め、柔軟かつ重層的な取組を促進する。」などとされている（25頁。[https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer\\_policy/basic\\_plan/assets/consumer\\_policy\\_cms102\\_250318\\_01.pdf](https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_policy/basic_plan/assets/consumer_policy_cms102_250318_01.pdf)）。

(参考資料 1)

消 制 度 第 319 号  
令和 5 年 11 月 7 日

消費者委員会  
委員長 鹿野 菜穂子 殿

内閣総理大臣 岸田 文雄  
(公 印 省 略)

消費者庁及び消費者委員会設置法（平成 21 年法律第 48 号）第 6 条第 2 項第 2 号の規定に基づき、下記のとおり諮問する。

記

超高齢化やデジタル化の進展等消費者を取り巻く取引環境の変化に対応するため、消費者の脆弱性への対策を基軸とし、生活者としての消費者が関わる取引を幅広く規律する消費者法制度のパラダイムシフトについて検討すること。具体的には、消費者が関わる取引を幅広く規律する消費者取引全体の法制度の在り方、ハードロー的手法とソフトロー的手法、民事・行政・刑法規定など種々の手法をコーディネートした実効性の高い規律の在り方、デジタル化による技術の進展が消費者の関わる取引環境に与える影響についての基本的な考え方等を検討すること。

以上

## (参考資料2)

### 消費者委員会 消費者法制度のパラダイムシフトに関する専門調査会 設置・運営規程

令和5年11月8日  
消費者委員会決定

消費者委員会令（平成21年政令第216号）第四条の規定に基づき、この規程を定める。

#### (総則)

第一条 消費者委員会（以下「委員会」という。）の消費者法制度のパラダイムシフトに関する専門調査会の設置、所掌事務、会議及び議事録の作成等については、この規程の定めるところによる。

#### (専門調査会の設置)

第二条 委員会に消費者法制度のパラダイムシフトに関する専門調査会（以下「専門調査会」という。）を置く。

- 2 専門調査会に属すべき構成員は、委員長が委員、臨時委員及び専門委員のうちから指名する。
- 3 専門調査会には座長を置き、専門調査会に属する構成員から委員長が指名し、座長は、専門調査会の事務を掌理する。
- 4 座長に事故があるときは、専門調査会に属する構成員のうちから座長があらかじめ指名する者が、その職務を代理する。

#### (専門調査会の所掌)

第三条 専門調査会は、令和5年11月7日付消制度第319号をもって内閣総理大臣より委員会に諮問のあった、超高齢化やデジタル化の進展等消費者を取り巻く取引環境の変化に対応するため、消費者の脆弱性への対策を基軸とし、生活者としての消費者が関わる取引を幅広く規律する消費者法制度のパラダイムシフトについて、委員会の求めに応じて、調査審議する。

#### (調査会の設置)

第四条 座長は、必要に応じて、委員会の同意を得て専門調査会に調査会を置くことができる。

- 2 調査会は、専門調査会が行う調査審議に関し、必要な専門的事項を調査審議し又は検討する。
- 3 調査会に属すべき構成員は、委員長が委員、臨時委員及び専門委員のうちから指名する。
- 4 調査会には座長を置き、当該調査会に属する構成員から委員長が指名し、座長は、当該調査会の事務を掌理する。
- 5 調査会の座長に事故があるときは、当該調査会に属する構成員のうちから調査会の座長があらかじめ指名する者が、その職務を代理する。

#### (専門調査会の会議)

- 第五条 座長（座長に事故があるときはその職務を代理する者。以下同じ。）は、専門調査会の会議を招集し、その議長となる。
- 2 専門調査会の会議への出席には、会議の開催場所への出席のほか、座長が必要と認めるときには、テレビ会議システムを利用した出席を含めるものとする。
  - 3 専門調査会に属さない委員は、あらかじめ座長に届け出ることにより、専門調査会にオブザーバーとして出席することができる。
  - 4 座長は、必要により、専門調査会に属さない臨時委員若しくは専門委員、行政機関職員又は調査審議事項に関して識見を有する者をオブザーバーとして会議に出席させることができる。
  - 5 座長は、各回ごとの調査審議事項及びこれに関係する事項に関する意見又は説明を得る必要があると認める場合には、専門調査会に属さない臨時委員若しくは専門委員、行政機関職員又は当該調査審議事項に関して識見を有する者を参考人として会議に出席させることができる。

#### (審議の公開)

- 第六条 専門調査会の開催予定に関する日時及び開催場所等については、公開する。
- 2 専門調査会は、会議を公開することにより、当事者若しくは第三者の権利若しくは利益又は公共の利益を害するおそれがある場合その他座長が非公開とすることを必要と認めた場合を除き、公開する。非公開とすべき事由が終了したときは、公開するものとする。
  - 3 前項の規定により座長が会議を非公開とすることを認めた場合は、専門調査会はその理由を公表する。
  - 4 会議の議事録については、第2項の規定により座長が会議を非公開とすることを必要と認めた場合を除き、公開する。

5 第2項の規定により座長が会議を非公開とすることを必要と認めた場合は、議事要旨を速やかに作成し、公表するものとする。

(議事録の作成)

第七条 専門調査会の議事については、次の事項を記載した議事録を作成する。

- 一 会議の日時及び場所
- 二 出席した構成員の氏名及びこのうちテレビ会議システムを利用した出席者の氏名
- 三 議題となった事項
- 四 審議経過
- 五 審議結果

(消費者庁の協力)

第八条 専門調査会は、調査審議に当たって、消費者庁の協力を得る。

(雑則)

第九条 この規程に定めるもののほか、専門調査会の運営に関し必要な事項は、座長が委員会に諮って定める。

(準用)

第十条 第五条から前条までの規定は、調査会について準用する。この場合において、これらの規定中「専門調査会」とあるのは「調査会」と読み替えるものとする。

附 則

この規程は、令和5年11月8日から施行する。

(参考資料3)

消費者委員会 消費者法制度のパラダイムシフトに関する専門調査会 委員名簿  
(五十音順)

	氏 名	所 属
座長	おきの まさみ 沖野 真已	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	いしい かおり 石井 夏生利	中央大学国際情報学部教授
	おおや たけひろ 大屋 雄裕	慶應義塾大学法学部教授
	かも あきら 加毛 明	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	かわしま しげお 河島 茂生	青山学院大学総合文化政策学部准教授
	こづか そういちろう 小塙 荘一郎	学習院大学法学部教授
	にのみや よしと 二之宮 義人	弁護士
	のむら ゆき 野村 由紀	一般社団法人日本経済団体連合会 消費者政策委員会 委員 花王株式会社 執行役員 PR戦略部門統括
	むろおか たけし 室岡 健志	大阪大学社会経済研究所教授
座長代理	やまもと りょうじ 山本 隆司	東京大学大学院法学政治学研究科教授

以上 10 名

※ なお、消費者委員会の鹿野菜穂子委員長、大澤彩委員、山本龍彦委員がオブザーバーとして出席した。

(参考資料4)

消費者法制度のパラダイムシフトに関する専門調査会 開催状況

※所属、役職は開催当時のもの。

回	日程	ヒアリング・プレゼン報告者	内容
1	R5 12/27	—	専門調査会の運営・進め方について
2	R6 1/31	カライスコス アントニオス 龍谷 大学法学部教授〔民法、消費者法〕	海外(EU、アメリカ)の対応状況の 参照と日本の法制度の特徴の再認識
		川和功子 同志社大学法学部教授 〔民法、消費者法〕	
3	2/13	中川裕志 理化学研究所・革新知能 統合研究センター・チームリーダー 〔AI技術、人工知能〕	AIやデジタル技術をめぐる状況と 海外の政策等
		大屋雄裕委員 慶應義塾大学法学部 教授〔法哲学〕	「消費者の脆弱性」や客観的価値実 現の捉え方についての法哲学から の視座
4	3/8	高秀成 大阪大学大学院法学研究科 准教授〔民法〕	消費者の情報・データの扱われ方と その捉え方
		石井夏生利委員 中央大学国際情報 学部教授〔情報法〕	情報法分野からの視座
5	4/19	滝澤紗矢子 東京大学法学部教授 〔経済法〕	競争法・競争政策分野からの視座
		山本龍彦オブザーバー 慶應義塾大 学大学院法務研究科教授〔憲法〕	アテンション・エコノミーの課題・ 影響と対応の考え方
6	5/24	室岡健志委員 大阪大学社会経済研 究所教授〔経済学〕	行動経済学・伝統的経済学(ミクロ 経済学・厚生経済学)からの視座
		黒川博文 関西学院大学経済学部准 教授〔経済学〕	
		宮城島要 青山学院大学経済学部教 授〔経済学〕	
7	6/25	事務局(消費者の脆弱性に関連した 団体ヒアリングの結果)	当事者やその支援者の問題意識や 現場の実態等の把握
		玉手慎太郎 学習院大学法学部教授 〔政治哲学、倫理学〕	個人の意思決定の捉え方、「消費者 の脆弱性」に配慮した社会の在り方 (正義の倫理、ケアの倫理)
		池田弘乃 山形大学人文学部教授 〔法哲学〕	
8	7/26	—	前半の検討テーマについて
9	8/21	—	前半の検討テーマについて②

10	9/17	—	中間的な整理に向けた議論
11	10/22	得津晶 一橋大学大学院法学研究科 ビジネスロー専攻教授〔会社法、法の経済分析等〕	法と経済学から見た規律のグラデーションの在り方等
12	11/20	川村仁子 立命館大学国際関係学部 教授〔国際関係理論〕	技術の進展等の環境変化に対応した規律の在り方、ソフトロー活用の在り方
13	11/29	横田明美 明治大学法学部教授〔行政法・環境法〕	行政法分野からの視座、環境法制における規律例
		水口剛 高崎経済大学学長〔ESG 投資〕	健全な事業活動を促進する仕組みの在り方
14	12/13	川崎友巳 同志社大学法学部教授〔刑法〕	刑法・刑事政策からの視座
		佐藤隆文 T&K 法律事務所 顧問	プリンシップ・ベース・アプローチの活用可能性
15	12/24	大塚直 早稲田大学法学学術院教授〔民法／不法行為〕	不法行為法分野からの視座
		原田昌和 立教大学法学部教授〔民法／不法行為・公序良俗〕	不法行為法分野からの視座、選択の実質・結果としての幸福の保護に向けた民事ルールの活用可能性
16	R7 1/15	水野祐 シティライツ法律事務所 弁護士	リーガルデザインの観点からみた消費者法の在り方
		西内康人 京都大学大学院法学研究科教授〔民法〕	社会科学全体の観点から見た消費者法の再設計
17	1/27	垣内秀介 東京大学大学院法学政治学研究科教授〔民事訴訟法〕	消費者分野における紛争解決方法の現状・課題、団体訴訟制度の活用
		中出哲 早稲田大学商学学術院教授〔保険制度〕	保険分野からの視座
		山田文 京都大学大学院法学研究科教授〔民事訴訟法〕	消費者分野における紛争解決方法の現状・課題、ADR・ODRの活用
		鈴木健太 公正取引委員会相談指導室長 稻葉僚太 公正取引委員会デジタル市場企画調査室長	スマホ新法とデジタル分野における公取委の取組、事業者の自主的な取組に関する視座
		成原慧 九州大学大学院法学研究院准教授〔情報法〕	アーキテクチャーと法の観点から見たデジタル社会における消費者保護の在り方

18	2/20	新発田龍史 金融庁企画市場局審議官	規律のグラデーション・コーディネートの在り方等に関する金融行政における制度的展開からの視座
		田口義明 公益財団法人消費者教育支援センター 理事長	消費者教育の役割・今後の在り方
19	3/21	飯田高 東京大学社会科学研究所教授〔法社会学〕	ソフトローの活用可能性
		伊藤亜紗 東京科学大学未来社会創成研究院/リベラルアーツ研究教育院教授〔美学〕	人間像の捉え方や社会の在り方等に関するケアのロジックからの視座
20	3/31	野村由紀委員 一般社団法人日本経済団体連合会消費者政策委員会委員/花王株式会社執行役員 PR 戦略部門統括	事業者・事業者団体の役割、企業の取組状況や企業から見た今後の消費者法制度の在り方
		事務局(海外の消費者法制度に係る種々の手法の組合せに関する調査・分析に係る報告)	海外の消費者法制度における種々の手法の組合せの状況の参照
21	4/9	二之宮義人委員 弁護士	消費者団体訴訟制度の活用可能性や(特定)適格消費者団体の新たな役割の可能性
		加毛明委員 東京大学大学院法学政治学研究科教授〔民法〕	消費者法制度における新たな民事法の位置付け・活用可能性
22	4/25	小塚莊一郎委員 学習院大学法学部教授〔商法〕	プラットフォーム・エコノミーが消費者法制度の実効性に与える影響と対応の方向性
23	5/16	—	取りまとめに向けた検討
24	5/23	—	取りまとめに向けた検討②
25	6/13	—	取りまとめに向けた検討③

「東日本旅客鉄道の鉄道事業における旅客運賃の上限変更案」に関する消費者委員会意見

令和7年7月9日  
消費者委員会

消費者委員会は、本日、公共料金等専門調査会から、本件に関する意見の報告を受けた。

消費者庁において、本意見を踏まえ、国土交通省とともに適切に対応することを求める。

# 「東日本旅客鉄道の鉄道事業における旅客運賃の上限変更案」に関する公共料金等専門調査会意見

令和7年6月9日  
消費者委員会公共料金等専門調査会

消費者委員会公共料金等専門調査会は、令和7年4月10日付で、消費者庁より消費者委員会に付議された「東日本旅客鉄道の鉄道事業における旅客運賃の上限変更案<sup>1</sup>」について検討した。変更案は、令和8年3月に、東日本旅客鉄道株式会社（以下「JR東日本」という。）において、首都圏に設定している「電車特定区間」及び「山手線内」の運賃区分を「幹線」に統合した上で、「幹線」及び「地方交通線」の普通旅客運賃及び通勤定期旅客運賃を改定するというものである。なお、家計負担を考慮し、「幹線」及び「地方交通線」の通学定期旅客運賃は据え置くこととされている（但し、「電車特定区間」及び「山手線内」の通学定期旅客運賃は「幹線」への統合に伴って改定される）。この結果、普通運賃については平均7.8%、通勤定期については平均12.0%、通学定期については平均4.9%、全体としては平均7.1%の値上げとなっている。値上げ率の内訳は以下のとおりである。

## ○幹線・地方交通線

運賃区分	普通運賃	通勤定期	通学定期
幹線	4.4%	7.2%	改定なし
地方交通線	5.2%	10.1%	改定なし

## ○電車特定区間・山手線内（幹線に統合）

運賃区分	普通運賃	通勤定期	通学定期
電車特定区間	10.4%	13.3%	8.0%
山手線内	16.4%	22.9%	16.8%

公共料金等専門調査会では、令和7年4月14日及び5月12日に国土交通省及びJR東日本からのヒアリングを実施する等、3回にわたって審議を行った。その結果を踏まえた当専門調査会の意見は以下のとおりである。

### 1. 結論

○変更案については妥当であると認められる。

### 2. 理由

○鉄道運賃制度においては、能率的な経営の下における適正な原価と適正な利潤を合計した総括原価と総収入の収支均衡を図るという総括原価方式の考え方方に立ち、こうした収支均衡が担保されるよう、個々の運賃の上限を認可する枠組み<sup>2</sup>が採用されている。

<sup>1</sup> <https://www.jreast.co.jp/2026unchin-kaitei/assets/pdf/shinsei.pdf>

<sup>2</sup> 総括原価方式に基づく上限認可制度は平成9年に導入され、平成11年に成立した鉄道事業法の改正により法制化された。国土交通大臣は、鉄道運送事業者が定めた旅客運賃の上限の変更の認可にあたっては、同法第16条第2項に基づき、旅客運賃等の上限による総収入が能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたものを超えないものであることを確認の上、同法第16条第1項の認可をするものとされている。

- 鉄道運賃水準の算定根拠となる総括原価の算定方法を定める「JR旅客会社、大手民鉄及び地下鉄事業者の収入原価算定要領」(以下「収入原価算定要領」という。)については、令和6年4月1日の改定において、減価償却費等の算定方法の改善等、鉄道事業の安定的・持続的な運営を確保していく観点からの見直し<sup>3</sup>が行われている。この点、国土交通省からは、今回の変更案の審査に際して、改定後の収入原価算定要領に沿った対応が行われていることを確認した上で、原価計算期間(平年度)である令和8年度から令和10年度までの3年間の運賃算定の基礎となる適正な総括原価は6兆1,131億円、総収入は6兆1,039億円と推定される<sup>4</sup>旨の説明があった。
- 当専門調査会では、収入面では新しい生活様式の定着に伴う鉄道利用の減少や今後の更なる沿線人口の減少を反映した将来輸送量の推計、費用面では昨今の物価高騰による経費増及び人材確保・定着に向けた待遇改善に伴う人件費増に加えて、事業報酬の水準等についても確認した。
- また、審議の過程では、国土交通省に対し、減価償却費の算定内容に関する詳細資料の提出を求めて、設備投資計画の内容の妥当性と実施の蓋然性等を確認したほか、JR東日本に対し、運賃改定の必要性や「電車特定区間」及び「山手線内」の運賃区分を廃止して「幹線」に統合する理由<sup>5</sup>等に関する詳細資料の提出を求めるなど、多様な視点から変更案についての議論を深めたところである。
- その結果、旅客運賃等の上限による総収入が能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたものを超えないものである<sup>6</sup>との予測に一定の合理性があると判断した。
- 以上の審議結果により、1.の結論とする。

### 3. 留意事項

国土交通省及びJR東日本は、以下の点について留意すべきである。

#### (1) 運賃改定に関する消費者への丁寧な周知・説明について

- JR東日本の直近の業績が好調である中で申請された今般の運賃改定は、消費者に少な  
くない負担を生じさせる一方で、改定の内容・理由や消費者の生活に及ぼす具体的な影響  
に関して適時・適切な周知・説明が行われているとは言い難い。特に、「電車特定区間」及  
び「山手線内」の運賃区分が適用されるエリアについては、「幹線」への統合に際して当該  
運賃区分が廃止されることに伴い、通勤・通学定期を含めて、他のエリアに比べて値上げ  
幅が大きくなっている<sup>7</sup>。こうした区分変更に伴う運賃改定に際しては、運賃区分別の收支  
状況を可能な範囲で公表する等、透明性を高める努力が必要である。

<sup>3</sup> 併せて、人件費の算定方法（人材確保の観点）や修繕費用の取扱い（災害からの復旧の観点）等の改善も図られた。

<sup>4</sup> 収入原価算定上における平年度の収支率（総収入（上限運賃）を総支出（総括原価）で除した値）は、99.8%と推定される。

<sup>5</sup> JR東日本は、「電車特定区間」及び「山手線内」の運賃については、他鉄道事業者との競合状況等を踏まえ、基本となる「幹線」の運賃から据え置く形で導入され、当時の運賃水準のまま約40年が経過していることや、今後計画している設備投資額（平年度）の7割程度を首都圏が占めていること等を挙げている。

<sup>6</sup> 運輸審議会は、令和7年4月1日に、変更案について国土交通大臣が認可することは適当であると認める旨を答申している。

<sup>7</sup> 値上げ幅の大きさを考慮し、激変緩和措置の導入を求める意見が多く出された。これに対し、JR東日本からは、一定期間の運賃等の据置・割引による增收額の減少が今後の設備投資や消費者の利便性の確保に影響を生じ得る懸念があること、運賃改定のコストは1回毎に数億円から数十億円が見込まれる一方で、これらの費用は原価に反映されて消費者負担が増加する懸念があること等から、激変緩和措置の導入は困難と考える旨の説明があった。

- 今般の運賃改定が、鉄道設備の強靭化やセキュリティ対策、老朽化した車両・設備の更新等、JR 東日本が展開する広範な鉄道ネットワークの持続的な維持や輸送サービスの改善に必要なものであることについて、消費者の納得を得るよう説明を尽くすべきである。
- また、安全性・利便性・快適性の向上に関する具体的な進捗状況や成果を積極的に開示する等、消費者に対する丁寧な説明を継続的に行うことが望ましい。

## (2) 安全・安心の確保及び今日的な課題への対応について

- 時代の変化に伴って鉄道事業の果たす役割が高度化する中、鉄道事業者には、安全・安心の確保はもとより、自然災害・カーボンニュートラル・ユニバーサルデザインへの対応等、今日的な課題を解決するための様々な設備投資を計画的に実施していくことが求められている。そのため、今般の運賃改定による収入増を踏まえ、大規模地震対策(耐震補強工事の実施)、エネルギー・環境対策(水素ハイブリッド電車の実用化検証)等の中長期的な視点に立った取組を進めることが重要である。さらに、事故防止対策(踏切障害物検知装置の整備)、ホームドア整備(整備対象路線の拡大)、防犯対策(駅や車内の防犯カメラ設置)等による安全性の向上や、駅改良(バリアフリートイレや大型エレベーターの新設)等による利便性・快適性の向上など、全ての消費者が改善を実感できる取組を着実に進めるべきである。
- 国民生活に不可欠である鉄道事業を巡る経営環境が地域の置かれた状況に応じて大きく変化し、社会や利用者が鉄道事業に求める役割・サービスが多様化する中、鉄道事業者には、消費者の行動変容やニーズの変化を的確に捉えたサービスを機動的に提供していくことが求められている。そのため、今般の運賃改定を契機として、混雑率の現状を踏まえた列車運行本数の拡充等による混雑・遅延の解消や、みどりの窓口等におけるサービスレベルの改善に加えて、輸送サービスの対価である運賃・料金に関する様々な提案(ピーク時間外の通勤促進による利用の平準化や混雑緩和を目的とした定期券の導入、混雑状況や季節・時間帯に応じた運賃・料金設定等)に柔軟に対応するための投資を戦略的に進める等、消費者の利便性・快適性を更に向上させるべきである。
- また、運賃改定についての消費者の理解を得るためにには、これらの取組・投資に関する具体的な整備内容や改善効果等に関して、広報媒体を工夫しながら、わかりやすく継続的に周知することが必要である。

公共料金等専門調査会は、留意事項の対応状況等について、必要に応じて国土交通省へのヒアリングを含めた事後検証を行うこととしたい。

以上

府消委第102号  
令和7年7月9日

内閣総理大臣 石破 茂 殿

消費者委員会委員長 鹿野 菜穂子

### 答申書

令和5年11月7日付け消制度第319号をもって当委員会に諮問のあった、超高齢化やデジタル化の進展等消費者を取り巻く取引環境の変化に対応するため、消費者の脆弱性への対策を基軸とし、生活者としての消費者が関わる取引を幅広く規律する消費者法制度のパラダイムシフトについて、下記のとおり答申する。

### 記

別添「消費者法制度のパラダイムシフトに関する専門調査会報告書」の内容を踏まえ、消費者ならば誰しもが多様な脆弱性を有するという認識を消費者法制度の基礎に置き、既存の枠組みに捉われない抜本的かつ網羅的なルール設定に向けて、種々の規律手法を目的に応じ有効かつ適切に組み合わせて実効性の高い消費者法制度を整備すべく更なる具体的な検討を行うなど、必要な取組を進めることが適当である。

府消委第 114 号  
令和 7 年 7 月 23 日

内閣総理大臣 石破 茂 殿

消費者委員会委員長 鹿野 菜穂子

答 申 書

令和 7 年 7 月 15 日付け消表対第 1200 号をもって当委員会に議決の求めのあった下記事項については、住宅の品質確保の促進等に関する法律（平成 11 年法律第 81 号）の趣旨に鑑み妥当であり、その旨答申する。

記

住宅の品質確保の促進等に関する法律第 3 条第 1 項の規定に基づき定める日本住宅性能表示基準（平成 13 年国土交通省告示第 1346 号）の一部改正について

以上