

消費者法制度のパラダイムシフトに関する専門調査会
中間整理

令和6年10月17日

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

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。

本専門調査会では、「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つの検討テーマにそって検討を進めることとし、令和5年末から令和6年夏にかけては、このうち1. 2. について有識者からのヒアリング、消費者の脆弱性に関する現場の実態把握等を行い、検討を重ねてきた。

令和6年秋以降、上記3. についての検討に進むにあたり、上記1. 2. についてのこれまでの調査審議の状況を整理・確認することが有益であると考えられるため、今般、中間整理を取りまとめた。今後、本中間整理の内容を踏まえつつ議論を進めていく。

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

(1) 消費者法制度における“脆弱性”概念の捉え方について

ア 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」にはさまざまな「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、全ての人を持つ脆弱性として、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。人間には、様々な認知バイアス（アンカリング効果、バンドワゴン効果、デフォルト効果、フレーミング効果、希少性バイアス、サンクコストの誤謬等）があり、合理性の限界があることは無視できない。また、人間は、直感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に誘導されるおそれがある。

イ 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、自由かつ自律的な意思決定により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。その中で当該前提を維持するためには特別な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、

- ・高齢化の進展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

- ・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障害者が自ら取引に参画する機会が増える一方で、自ら対処することが困難で周りの人も気づ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
- ・若年者について、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かつ自律的な決定」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きている。

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。

ウ 「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り、その脆弱性を分類しそれぞれの内容を厳格に定義づけていくことは本質ではない。

その上で、「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、それを越えたところで、消費者法制度で捉える「消費者の脆弱性」とは何かを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あ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づけられたり、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あたっては、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がた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ていくべきである。

脆弱性とこれら付加的要素の組み合わ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¹。

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

¹ 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」との組み合わ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。

(ベストプラクティス)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をできるよう取引環境を整えていく事業者の努力を促す場合には「規制」により制するのではなく、秩序を正すといういわば「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。

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)「客観的価値実現」((取引環境・取引結果の)安全な状態の確保)の位置付けについて

ア 介入の根拠と介入の程度・手法の在り方

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、独立した(independent)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いうことも困難となっている。そのため、このような現実(的な必要性)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。

さらに、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がた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²。

このように、客観的価値実現の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る、保護の対象（選択の実質性が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。

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。その中で、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。

イ 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

加えて、消費者法制度において、生活者としての消費者の「幸福」の

² 手段パターンリズム（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）と目的パターンリズム（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参考になると考えられる。

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たしていくことが求められる。その中には、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。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。

ウ 他者のニーズへの応答を考えるケアの倫理からの示唆

「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」に対応する制度として捉え直すと、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、ケアの在り方や客観的価値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客観的価値実現のための介入を検討するべきである。

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

ア 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・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、

- ・より多くの関心・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を予測し、レコメンデーションやターゲティング広告等を行う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、情報や関心・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、関心・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）やフィルターバブル、エコーチェンバーが生じる可能性がある。

イ 対応の在り方

消費者法制度において、金銭ではなく情報、時間、関心・アテンションを提供する場合も「消費者」「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されてきた傾向がある。しかし、消費者が情報、時間、関心・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、従来の金銭の支払いに着目した有償・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」で供与されるポイントも、消費者が自らの情報や関心・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。

更には、消費者が無意識のうちに情報、時間、関心・アテンションを提供するという自律性の侵害や、それらを一方的に収奪されるという問題、あるいは情報、時間、関心・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。

また、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は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、**「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」**を考えて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ィー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っており、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づけるのではなく、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、関心・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引だけでなく情報、時間、関心・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、関心・アテンションという**「原材料」**を提供することで、い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。

消費者が情報、時間、関心・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、関心・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、関心・アテンションは一律の対応となるわけではなく、特に、情報とそれ以外とは性質・事情が異なり得ることに留意すべきこと。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、関心・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。更に、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、対価を支払うことで広告を表示しないという選択肢を設ける場合に同意としての実質があるのかといった海外での議論も参照しつつ「同意」としての実質について検討する必要があること

といった点を踏まえるべきと考えられる。

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

(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り手となるなど取引主体が多様化する一方、広告・取引の場・決済手段の各提供者等が多層的に関わり、取引関係が複雑化している。

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段階的に進むことなく瞬時に行われ、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ている。

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、関心・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ったビジネスモデル（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・誤情報に取り囲まれる状況の発生等にもつながっている。

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・デザインの範囲・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「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。海外事業者が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

ア 「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収集・分析（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・デザイン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、技術的要素（デザイン）によって構成され、目的達成のために継続的に開発することで、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・利用や被害に気づ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。

イ 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

イシングについては、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とは異なり、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それらを用いて商品やサービスがより多く売れるようにすることが一般的に不健全なわけではなく、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、買い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ないという、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歪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。

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踏まえる必要がある。

ウ 事業者が多層的に関わることとの関係、技術の進展、情報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・デザイン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

してプラットフォーム提供事業者や決済機能提供事業者、情報・広告提供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。

エ 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ることで進め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、関心・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、消費者本人では気づきにくいいため、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間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しあるいは寄与することをはじめとして適切な役割を果たすことが期待される。

(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、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係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 眞己	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 小塚 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 企画部会委員 花王株式会社 生活者コミュニケーションセンター長
座長 代理	むろおか たけし 室岡 健志	大阪大学社会経済研究所教授
	やまもと りゅうじ 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

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	カリスコス アントニオス 龍谷大学法学部教授〔民法、消費者法〕	諸外国（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
10	9/17	—	中間的な整理に向けた議論