

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

令和5年7月

## 目次

1	消費者法で何を実現するか	2
(1)	消費者法の目的	2
①	消費者法のメルクマール	
②	消費者の「幸福」	
③	健全で自律的な取引社会	
(2)	消費者法の役割	3
①	消費者の脆弱性の利用に対する規制	
②	消費者のエンパワーメントによる格差是正と脆弱性対策	
③	社会におけるガバナンスのコーディネート	
2	消費者法の対象主体とその考え方	4
(1)	消費者概念の再考	4
①	消費者法が捉えるべき「消費者」	
②	消費者の脆弱性への対応	
③	「金銭を支払う人」としての消費者以外の「消費者」	
(2)	事業者の多様性の考慮	5
①	悪質性の度合に応じた対応	
(3)	対象主体の広がり	5
①	取引当事者である消費者に依拠する者	
②	取引基盤（プラットフォーム、決裁機能等）提供者、情報・広告提供者	
(4)	国（行政）の役割、事業者団体や消費者団体といった民間団体の役割の再考	6
①	国（行政）の機能拡充の必要性	
②	民間団体の役割	
3	消費者法に何が必要か	8
(1)	デジタル化の進展が法にもたらす影響	8
①	技術が果たす役割、法と技術の関係の整理	
②	AIの発展・普及が消費者法に与える影響	
(2)	社会の多様化・複雑化に対応して新たに必要になる規律	9
①	多様な主体への対応	
②	取引の国際化への対応	
(3)	様々な規律手法の役割分担と関係性の検討	10
①	社会全体として効率的に機能する規律のコーディネーション	
②	「消費者契約法」の可能性	
③	被害・損失をリカバリーする仕組みの検討	
4	消費者法の再編・拡充にあたって	12
	「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」構成員名簿	13
	「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」開催状況	14

高齢化の進展により認知機能が不十分な消費者の割合が拡大している。また、デジタル化やA I等の技術の進展により、人間の限定合理性や認知バイアス等が容易に攻撃され消費者に不利益で不公正な取引が広範に生じやすい状況が生じるとともに、消費者が国境を越えて取引する消費者取引の国際化も急速に普遍化している。

デジタル化とそれに伴う情報過剰社会の進展は、消費者が金銭を支払う消費行動だけでなく、情報や時間、関心・アテンションを提供して生活する新たな消費者取引も拡大させており、これらを含むデジタル消費者取引の在り方は、多く法律でなくデジタル技術によって規律されている。

このような消費者を取り巻く取引環境の変化に対応するため、消費者法を、その理念から見直し、その在り方を再編し拡充するための検討が必要になっている。

以上を踏まえ、本有識者懇談会は、現状において消費者法は何が実現できており何ができていないかを検証し、消費者法で何を実現するか、消費者法の対象主体をどのようにとらえていくべきか、消費者法に何が必要かといった観点から、将来の消費者法の可能性を議論したものである。

# 1 消費者法で何を実現するか

## (1) 消費者法の目的

### ① 消費者法のメルクマール

消費者法によって消費者の支援・保護を図ることが正当化される根拠は、消費者契約法の制定以来「消費者・事業者間の情報の質・量、交渉力の格差」というメルクマールに求められているが、これでは不十分になっていると考えられる。これからの消費者法においては、消費者と事業者間の格差のみならず、「消費者の脆弱性」を正面から捉えていくべきと考えられる。また、消費者と事業者間の能力に係る格差として、交渉力以外に情報の活用能力や自らが有する脆弱性への対応能力等の要素を加味していくことも必要であると考えられる。もっとも、「脆弱性」は、自然人が持つ限定合理性等や、状況的脆弱性として捉えられるもの、若年・高齢・貧困等による類型的・属性的脆弱性として捉えられるものなどその概念が多様である。加えて、今後、「一般的・平均的・合理的消費者」の概念が一層希薄化し、AIの進展によって新たな脆弱性が想起されることなども念頭に、「脆弱性」の概念の精緻化を図っていく必要がある。

### ② 消費者の「幸福」

消費者法の目的は、消費者の「幸福」という価値を実現することと捉えることができる。そのためには、消費者が自由で自律的に選択できることが重要である。もっとも、完全合理性を有する主体ではなく「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。すなわち、消費者の自由・自律的な選択のみに任せておくだけでは消費者の「安全」は確保できないが、他方で、消費者にとっての「安全」の在り方、特に何が利便性かを外部から決めつけることにも問題性が高い。両者のバランスをどのように図るかは消費者法における重要なテーマである。また、消費者法において、この両者のバランスを考えるに当たっては、消費者が生活する社会共同体を、本人の自由・自律的な選択を支え促進する、あるいはそれを補うものとして位置付けることが、解決の鍵となる可能性があると考えられる。

消費者の自由・自律性の尊重と安全の実現のバランスをとることによって、取引社会からの排除を誘発しないインクルーシブな社会を実現することもまた、消費者法の目的であると考えられる。

### ③ 健全で自律的な取引社会

消費者法は、消費者の脆弱性や消費者と事業者間の様々な格差を不当・不適切に利用する悪質な取引を排除することによって、消費者の「幸福」を実現するのみならず、健全な取引を促進するものである。それによって、消費者法は、健全な取引を志向する

事業者にとってもメリットをもたらすものである。したがって、消費者法を、消費者対事業者の対立構造で捉えるべきではない。

消費者法は、また、既存の取引を対象とする場合に加えて、今まさに本格的に立ち上がり急速に拡大しているデジタルエコノミーにおいて、消費者が責任ある参加と選択をすることを可能とし、それを通じて健全で自律的な取引社会(エコシステム)を実現することを目指すべきである。

## (2) 消費者法の役割

### ① 消費者の脆弱性の利用に対する規制

人間の判断には常に脆弱性がありうることを踏まえると、脆弱性が存在することのみをもって各種規制を導入するという介入を行うことを消費者法の役割とすることは困難である。したがって、消費者法は、まずもって、消費者の脆弱性を事業者が意図的に利用する場合や、事業者が意図的に操作して消費者の脆弱性を引き出す場合にこれを規制するものと考えらるべきである。更に、必ずしも事業者の意図(主観的要因)によることなく、消費者の脆弱性が利用されてしまう状況や不当な取引結果をもたらす場面が生じうること、それがAI等の技術が進展することにより加速されうることを踏まえ、これらの客観的要因に着目した介入を行うことも消費者法の役割の射程範囲に含まれると考えられる。

### ② 消費者のエンパワーメントによる格差是正と脆弱性対策

消費者教育や消費者の理解促進による消費者のエンパワーメントは、消費者と事業者間の格差を是正し、消費者の自由で自律的な選択を確保するための方策として引き続き重要である。これに加えて、デジタル化やAI等の技術の進展が著しい状況を踏まえ、法制度のみならず技術によって消費者をエンパワーメントする方策にも目を向けるべきである。AIエージェントをはじめとする技術は、消費者の脆弱性を補う方法のひとつとして有益であり、その実装を促進することで消費者の安全の実現に資すると考えられる。

### ③ 社会におけるガバナンスのコーディネート

既存の消費者法に存在する多様なレギュレーションの最適配置を図るとともに、法律のみに依拠するのではなく、インセンティブや技術的手段の活用も視野に入れて社会におけるガバナンスを実現するよう、多様なレギュレーションをコーディネートすることは消費者法の重要な役割である。

さらに、競争法等の消費者法以外の法分野・行政機関との協働を通じて、あるいは、サーキュラーエコノミー等の新たな課題において、消費者法がいかなる役割を果たしていくことができるのかを検討していく必要がある。

## 2 消費者法の対象主体とその考え方

### (1) 消費者概念の再考

#### ① 消費者法が捉えるべき「消費者」

従来、消費者法において「消費者」は、事業性に着目し、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。しかしながら、消費者の「幸福」を客観的価値も含めて実現することを消費者法の目的とする以上は、この従来の消費者像に加えて、「消費」あるいは「生活」という活動に着目し、生活空間における主体である生活者として捉える消費者像にも広げて「消費者」を考えていくことが必要である。

前者の、事業性に着目して非事業者としての「消費者」を捉える場合には、消費者が事業者に比して劣位にあることや脆弱であること（劣位性）と、劣位にある者が自然人であることという条件を満たす場面をもって消費者法の射程範囲と捉えることができる。なお劣位する者が自然人でない場面は主に競争法の射程範囲と考えられる。

後者の、消費・生活活動に着目して生活者としての「消費者」を捉える場合には、そのような「消費者」に固有の特性としての脆弱性に対処することもまた消費者法の射程範囲になると考えられる。

#### ② 消費者の脆弱性への対応

現在の消費者法が前提としている「一般的・平均的・合理的」消費者概念は、情報や判断の機会等が与えられれば適切かつ合理的な決定ができる古典的な「強い消費者」像を想定している。そこからは、消費者法は、消費者を本来あるべき「強い消費者」の状態に戻すこと、すなわち消費者の自律性を回復・確保するという目的に沿って構築されることとなる。

しかしながら、現実には、このような消費者概念が妥当する場面は限定的である。現実の消費者は、情報等が与えられてもなお不合理な行動をしてしまう脆弱性を有しているのであるから、そのような現実の消費者像を正面から捉え、客観的に公正で合理的な状態を確保するという目的に沿って構築される消費者法も必要になると考えられる。その際、捉えるべき消費者の脆弱性には、大別して、限定合理性等の誰もが常に有する脆弱性、一定の状況から生じる状況的脆弱性、若年・高齢・貧困等の一定の属性から導かれる典型的・属性的脆弱性があり、それぞれに必要な対応を考えるべきである。もっとも、この客観的アプローチには行き過ぎた介入や過干渉の危険が伴うことに十分な留意が必要である。

また、消費者の自律性を回復・確保するという従来のアプローチは、例えば消費者が短慮に陥りやすい要素を排除するといった形で、消費者の脆弱性に対応するためにも活用していくべきである。

### ③ 「金銭を支払う人」としての消費者以外の「消費者」

従来、自らの消費行動の対価として金銭を支払う者が「消費者」とされていたが、デジタル化の進展やそれに伴う情報過剰社会においては、「消費者」は自らに関する情報や、自身の時間あるいは関心・アテンションを事業者に提供することによって、生活者として各種の取引に参加する場面が急速に拡大している。

したがって、消費者法は、提供するものが金銭ではなく情報、時間、関心・アテンションである「消費者」もその対象主体とすることを視野に入れていく必要がある。

## (2) 事業者の多様性の考慮

### ① 悪質性の度合に応じた対応

事業者には、意図的・積極的に消費者被害を発生させるような悪質な事業者もいれば、消費者被害を起こさないわけではないが意図的に起こそうとはしていないわけではなく、消費者被害の発生・拡大防止に積極的に取り組む優良な事業者もある。消費者法の設計に当たっては、このような事業者の性質に応じてグラデーションのある規律とすることが必要である。優良な事業者については、常に制裁を科すのではなく事業者が不適切な状況を是正することを許容し評価する仕組みを取り入れることが有益である。そのことが、優良な事業者が立法過程において消費者法に懸念や抵抗感を抱くことを軽減することにも繋がると考えられる。

事業者の悪質性は、事業者の法制度への反応性を、事前と事後の二段階で評価することによって把握することができると考えられる。すなわち、消費者被害を発生させる不当な行為であることを知りつつ実行するの否かという事前の評価軸と、消費者被害が発生した場合にその解消・救済を実行するの否かという事後の評価軸である。

法令を遵守しないことに経済的メリットを見出して行動するような事前・事後のいずれの評価軸においても悪質性が認められる事業者は、民事ルールや事前規制といった法制度には反応しない。このような事業者に対しては行政規制だけではなく刑事規制も視野に入れた対応が必要である。他方で、事業者の悪質性の度合いを踏まえた規律のグラデーションの視点が不十分なままに、あらゆる事業者に対して一律に規制を厳格化するような規律は、優良な事業者を委縮させる反面で悪質な事業者には効果を有しないという意味において制度として適切に機能しないことに留意すべきである。

## (3) 対象主体の広がり

### ① 取引当事者である消費者に依拠する者

消費者法が、生活空間における主体である生活者としての消費者の「幸福」の実現まで射程範囲にするべきと考えるならば、取引の当事者である消費者に加えて、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、消費者法によって考慮する余地があると考えられる。その典型例としては取引当事者である消費者の養育下にある未成年の子どもが考えられる。

もっとも、消費者の延長として消費者法がその対象主体を拡張する余地があるとしても、無限定に拡大するべきではなく一定の範囲内で考えるべきである。

## ② 取引基盤（プラットフォーム、決済機能等）提供者、情報・広告提供者

消費者法は、取引当事者ではないが取引に影響を与えている主体も視野に入れて制度設計されるべきである。具体的には、取引の場を提供するプラットフォームや、取引を可能にする決済手段を提供する者、取引の判断材料となる情報や広告を提供する者が考えられるが、特に消費者の意思決定に強い影響力を有する者を中心に、健全な取引を促進する形で消費者法での対応を検討していく必要がある。

制度設計に当たっては、取引の当事者となる消費者を保護し取引の適正を確保するために、取引に影響を与える者が構築する規律によるという方向性と、取引に影響を与える者に対する規律によるという方向性がある。

また、いわゆるCtoC取引それ自体は消費者法で規律すべきものとは考え難いが、デジタル技術の進展によりオンライン上におけるCtoC取引が飛躍的に拡大していることを踏まえると、かかる状況を創出しているプラットフォーム自体による規律やプラットフォームに対する規律によって、オンライン上のCtoC取引の売り手となる「消費者」と買い手となる「消費者」双方の保護と取引の適正を確保すべきと考えられる。

## （４）国（行政）の役割、事業者団体や消費者団体といった民間団体の役割の再考

### ① 国（行政）の機能拡充の必要性

国（行政）の役割は、伝統的な規制者としての役割と、消費者取引における消費者の合理性を回復し取引行動を支援する支援者としての役割、消費者取引の際に必要な情報の基盤を確保するトラストアンカーとしての役割に分けて考え、それぞれについて機能を拡充していくことが必要である。

伝統的な規制者としての役割については、縦割りの排除や消費者法の規制権限の統合的な執行により規制のスマート化を推進するとともに、例えば行政が消費者団体・事業者団体と協働して契約条項の適法性を評価・勧告する仕組みを構築することや、事業者が法や制度を遵守するためのインセンティブ設計を通じて規制のソフト化を進展させ、そこにおける国（行政）の役割を拡充していくことが考えられる。

消費者取引における消費者の合理性を回復し取引行動を支援する支援者としての役割については、消費者の脆弱性に起因するリスクや脆弱性をカバーすることができる仕組みを見える化することや、消費者（団体）を強化してこれに関する発信をサポートすること、さらには消費者の合理性回復に資する技術等を実装する事業者を支援することが考えられる。すなわち、消費者と事業者の双方に働きかけることで脆弱な消費者の合理性を回復し、適正な消費者取引が成立するよう支援するという国（行政）の役割を拡



充することが重要である。

消費者取引の際に必要な情報の基盤を確保するトラストアンカーとしての役割については、情報発信主体の信用性を担保し、あるいは情報発信者の真正性を確認することが考えられる。デジタル化がもたらす情報過剰社会において、消費者が取引を行うに当たって必要になる情報の調査・評価に要するコストを縮減することで情報利活用のための環境を整備する役割を、国（行政）も積極的に担っていくことが求められる。

## ② 民間団体の役割

消費者法が、消費者の脆弱性に対処し生活者としての「消費者」も捉えていくとすると、客観的価値の実現を目的とする客観的アプローチ、すなわち法や制度による介入の度合いが増すこととなるが、そこでの判断を国（行政）のみに委ねると、経済的不合理や過干渉の危険に繋がりがかねない。したがって民間団体が参画することによりマルチステークホルダーで対応していくことが重要である。特に、消費者法・制度・消費者政策における多様な消費者団体の役割を確立し、それらを組み込んだ柔軟な制度を作っていくこと（ハードローの謙抑的使用）が求められる。

消費者団体については、第一に、適格消費者団体（制度）が新たな役割を担う可能性を検討する必要がある。すなわち、デジタル化の進展によりこれまで契約によって規定されてきたことが技術やシステムによって規定される場面が増加していることを踏まえ、契約に関する勧誘行為や契約条項に対するチェック機能と同様に、プラットフォームの格付けやデザインの監視・評価の役割を担うことが考えられる。加えて、これらの新たな役割に対応できるリソースを備えた新しい消費者団体の在り方を検討しその形成を支援していくことが必要である。特に、現状においてデジタルサービスやサイバースペースに対応する消費者団体の不在が懸念されるどころ、全国対応するための組織の統合・連携や特定分野に特化するといった在り方も視野に検討を進めるべきと考えられる。もっとも、支援や権限の拡大は、消費者団体への社会的な監視強化や正統性確保の要請に繋がることを踏まえてバランスを執ることが重要である。例えば、自律的な制度設計とそのような制度が自走化するまでの外的支援を基本方針とするのか、あるいは適格消費者団体（制度）を行政規制の機能等価物としそれに見合った支援や権限を付与していくのかといった観点で検討していくことが必要になると考えられる。

事業者団体については、個々の事業者では対応困難な事象に対して事業者団体が組織横断的なガバナンス機能を積極的に担っていくことが期待される。例えば、AIの相互作用や個別最適化による全体不最適化といった問題への対処や契約条項の適法性を評価・勧告する仕組みにおいて事業者団体が積極的に役割を担っていくことが、規制のソフト化を可能にすると考えられる。

その他の団体、例えばデジタルサービスデザインの専門家の団体や高齢者のケアサポートの団体と、消費者団体や事業者団体との連携を促進し、消費者法・制度・消費者政策の中に組み入れていくことも検討すべきである。

### 3 消費者法に何が必要か

#### (1) デジタル化の進展が法にもたらす影響

##### ① 技術が果たす役割、法と技術の関係の整理

取引が行われる環境をどのように構築するかによって、取引の成否や内容、取引参加者の範囲などの取引の在り方が画される。すなわち、法だけでなく技術も取引の在り方を規律することができる。殊に、取引環境のデジタル化が急速に進展している中においては、デジタル技術とそれによってシステムを構築するデジタルプラットフォーマーが、取引の在り方はもとより取引の場において可能な行為や行動まで広く枠づけるに至っており、デジタル社会における取引は、契約やそれを規律する法律ではなくその外側でデジタル技術によって広く規定されるという、法と技術の摩擦や相克の問題が生じてきている。

デジタル取引においては消費者の脆弱性がより顕在化しがちであるとともに技術によってそれが容易に引き出されやすいと考えられる。近年、いわゆるダークパターンの問題性がデジタル取引の場でクローズアップされていることは、デジタル取引を規律するデジタル技術の負の側面の典型例とすることができる。

もっとも、技術はこれを適切に構築することで安全・公正な取引を担保することにも寄与するものである。

消費者法は、消費者を取り巻く取引環境のデジタル化が急速に進展する中で、消費者の「幸福」を実現するため、技術が果たす役割や可能性との関係で消費者法による対処や規制が必要な場面を整理し、新たに構築していく必要があると考えられる。具体的には、技術の使い方に関する一定の規制や、事業者が倫理的創造性に基づいて技術開発・実装を行うインセンティブ設計、デジタル化によりあらゆる場面で拡大しているサブスクリプション型契約のための規律等が考えられる。とりわけ、デジタル消費者取引においては取引の場や決済機能といった取引基盤を提供するデジタルプラットフォームを介した取引が圧倒的に拡大していることに鑑みればデジタルエコノミーのサプライチェーンの中でその提供者が果たす役割は重要であり、消費者法によって、デジタルプラットフォーマーが提供する取引環境に対するガバナンスシステムやデジタルプラットフォーマーが自ら適切な規律を実践することができる仕組みを構築することが必要になると考えられる。

##### ② AIの発展・普及が消費者法に与える影響

デジタル技術のなかでも、AIは、人間どうしあるいは人の意思に基づく取引においては考える必要がなかった新たな状況を生み出している。すなわち、AIによって人には扱うことのできない大量の情報を統計的に処理することが可能になることで、個々人のニーズに応じた取引の「個別化」が可能になる。しかしこのAIによる「個別化」はあくまで統計的処理に基づく推定に過ぎず、伝統的な法制度が考えてきた人

の真意や内心とは異質のものである。

したがって、第一に、AIによる「個別化」には統計的に必然的に生じる誤推定の問題がある。第二に、現在、消費者取引においてAI技術を活用しているのは圧倒的に事業者であることから、消費者と事業者との間に情報処理能力という新たな非対称性が生じこれによる格差が拡大している。事業者による一方的なAIの利用は、限定合理性をはじめとする消費者の脆弱性を「個別化」して引き出し、悪用ないしは誤用することを可能にしている。

このようなAIがもたらす問題に対して、消費者法は、取引の在り方を直接に典型的に規律する私法的アプローチよりは、AIそれ自体を含む技術やシステム設計が取引を規律することを前提に、そこでの規律の在り方を、体制整備義務や透明性確保、事後的監査の仕組みなどを組み合わせることで法によって担保するアプローチが有効と考えられる。また私法的にも、意思を基盤にする契約法制よりは不法行為法制によって、金銭的インセンティブを通じて事業者の行動を規律する手法を構築することが有益と考えられる。

また、AIを消費者が活用していくことも重要である。AIは消費者のニーズを推定しその選択を支援することが可能である。消費者法により事業者だけでなく消費者もAIを活用できる環境を整えることによって、新たな格差を縮減し、消費者の多様な脆弱性を個々人に応じ「個別化」して補完することで、事業者によるAIの悪用・誤用がもたらす被害を減殺することも期待できる。

なお生成AIは、未だ消費者にどのようなメリットやデメリットをもたらし得るのかが見通せない状況であり、国際的な議論や政府内部での議論を踏まえて今後の検討をしていくべきである。

## (2) 社会の多様化・複雑化に対応して新たに必要になる規律

### ① 多様な主体への対応

高齢化が急速に進展している我が国において、加齢に伴い認知機能が低下した消費者が主体となる消費者取引は相当程度の数と規模を有し、少数・例外の事象として対応することは不可能あるいは不適切になっていると考えられる。さらに、デジタル化の進展やそれに伴う情報過剰によって複雑化する社会の中で、自らの消費者取引のために必要とされる判断力が十全でない原因は、認知症に至らない軽度認知障害や発達障害、境界知能など拡大かつ多様化しており、相当割合の国民が、あるいは多くの人が人生の相当長期にわたって、種々の典型的・属性的脆弱性に起因する認知機能上の課題を抱えている社会を前提とした規律や仕組みを構築していくことが必要である。

また、認知症や認知機能の研究の進化によって、認知機能の低下が判断力に及ぼす影響は、判断対象となる課題によりまた当該主体自身の状態により多様であることも明らかになってきている。

これらを踏まえると、典型的・属性的脆弱性に対して後見・補佐・補助の三段階の分

類で本人の権利を制限する民法の成年後見制度のみで、消費者取引における多種多様な問題に柔軟に対応することは困難である。消費者取引が生活者としての営みでもあることを踏まえ、消費者本人の意思を保存したりその判断をサポートする仕組みの導入や、認知機能や判断能力を推定する技術の利活用の促進などの多様な手法を通じて、消費者取引から排除することなく、多様な主体が安心して消費者取引を続けることができる社会を実現するための規律を、消費者法において整備することが求められる。

## ② 取引の国際化への対応

デジタル化の進展により、消費者取引における「越境取引」が普遍化している。すなわち、グローバル企業がインターネットを介して我が国の消費者にサービス展開しているだけでなく、デジタルプラットフォームによって越境消費者取引の障壁が無くなり、加えてコロナ禍を契機に世界の越境電子商取引市場が爆発的に拡大している。

このような状況を踏まえると、日本の消費者市場で日本の消費者を対象に事業をするという事業者側の活動に着目し、そのような事業者との関係においては消費者契約法をはじめとする消費者取引に係る日本法による消費者保護を確保するという観点で、私法の特別法と位置づけて準拠法のルールにより規律する在り方を検討するべきと考えられる。

私法だけでなく行政法規等による規制においても、日本の消費者向けに事業を行う事業者に対するエンフォースメントは重要である。国内窓口の確保や企業名公表、デジタルプラットフォームを介した仕組みなど、国内外の「越境取引」をめぐる制度を参考に、引き続き実効的な制度の構築・運用が求められる。なお国境を越えた悪質事業者や海外からの加害行為に対しては、海外の執行機関との協働が必要であるが、そのためにもまずは取引分野・安全分野を通じて情報共有の強化が重要と考えられる。

さらに、消費者取引の国際化が、多くデジタルプラットフォームに依拠していることを踏まえると、ここでも先述した(3(1)①参照)プラットフォーマーが自ら適切な規律を実践することが重要であり、越境取引においても円滑な紛争処理を可能にする仕組みの導入等が期待される。

## (3) 様々な規律手法の役割分担と関係性の検討

### ① 社会全体として効率的に機能する規律のコーディネーション

消費者法の目的を実現するためには、法律による規律だけでなく技術による規律も組み合わせること、法律の中でも法律効果・拘束力を伴うハードな要素（私法分野における取消や無効の規定、公法分野において行政処分や刑事罰の対象とされる禁止規定等）とこれらを伴わないソフトな要素（私法分野における努力義務規定、公法分野におけるノーアクションレター制度や指針・ガイドラインの策定等）を組み合わせることにより、全体として効率的に機能するよう規律をコーディネートすることが重要である。

また、「施策」とその「実効性確保」とは区別して考えるべきであり、一つの施策を実現するために、実効性確保の手法としては自主規制から刑事罰まで、民事ルール・行政規制・刑事罰を事業者の悪質性の度合に応じて複層的に整備するという意識が重要である。

加えて、国（行政）と事業者団体との公私協働（自主規制とこれを組み入れた共同規制等）や国（行政）と消費者団体との公私協働（消費者団体訴訟制度等）、さらには国（行政）・事業者団体・消費者団体等の公私協働（適法性の評価・勧告、官民協議会等）を積極的に組み入れていくべきと考えられる。

## ② 「消費者契約法」の可能性

消費者分野に関わる各種法律相互の関係においても効率的に機能するよう規律をコーディネートしていくことが重要である。この点、令和4年通常国会における改正時の附帯決議等において、その消費者法制における役割等を多角的な見地から整理した上で、既存の枠組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必要とされた消費者契約法について、民法の特別法としてのみ位置付ける見方から脱却し、消費者の脆弱性に正面から向き合い、生活者としての消費者像を視野に入れて、消費者に係わる取引を幅広く規律する新たな姿（法形式を含む）を追求するべきである。

規律の対象範囲には、契約締結過程だけでなく契約履行・継続過程や契約からの離脱過程も含めていくべきであり、かつ、金銭だけでなく情報や時間、関心を消費者から事業者へ提供する取引も視野に入れていくべきである。

規定の法的効果としては、取消しや契約条項の無効以外にも契約の拘束力からの解放を認める新たな制度を導入することを検討する必要がある。具体的には、例えば、解除制度や損害の分担・分配を可能にする不法行為法的観点からの規定の導入可能性を検討することが考えられる。さらに、消費者契約法即ち民事ルールであるといった形で視野を限定することなく、行政規制の導入可能性を含め、民事・行政・刑事にまたがる規律の在り方を検討することも有益である。

規定の抽象度において、私法の一般原則である信義則や公序良俗、あるいは暴利行為論や適合性原則といった法原理と、個別・具体の行為や条項に対する規制との中間を埋める何段階かの規律が整備される必要があると考えられる。もっともいわゆる零百の民事効の下で規定の抽象度が高まると、事業者の予測可能性との緊張関係が問題となる。したがって、規定の抽象度はそれに見合った柔軟な法的効果と組み合わせることを検討するべきである。例えば、グレーリストを規定した上で正当化する要素や手続も併せて規定することで、単なる総合判断ではなく法的効果発動に至る判断の構造化を図ることや、指針や事前対話型の仕組みでグレーゾーン解消を図る制度を導入することで、法律を遵守しないことに経済的メリットを見出して行動するような悪質事業者以外の事業者の予見可能性を担保しつつ、一定の抽象度と法的効果を兼ね備えた規定を導入することが可能になると考えられる。

消費者取引の国際化に対応するためには、消費者契約法に規定される我が国の消費者取引に係る民事ルール規定を日本の消費者に直接適用する可能性や準拠法に関する規律についても検討する必要があると考えられる。

### ③ 被害・損失をリカバリーする仕組みの検討

契約をはじめとする消費者取引に起因して消費者に生じた個別の損害を回復ないし補填していく仕組みの多様化を図る必要がある。消費者の意思表示のダメージを基盤にした契約法制だけでなく、取引内容をも考慮要素としつつ一定の手續・配慮の欠如を付加要件とする契約解除の仕組みや、不法行為法制による損害賠償制度の活用可能性を検討することが考えられる。また、一般の民事裁判手續だけでなくデジタルプラットフォームが提供するADRの活用や、被害回復に係る消費者団体訴訟制度の活用促進も重要である。

他方で、統計による推定の誤謬などによりAIが特定の者の判断に帰し難い損害を生じさせること、あるいはデジタル化の進展により複雑に重層化し相互依存したシステムにおいては責任の所在を把握することが著しく困難であることなどから、個別に責任を追及することによってはおよそ救済を図れない場面が発生する。これに対して社会的にどのように対応するのか、保険制度の導入や公費等による基金の創設が可能なかといったことも、検討していく必要がある。

## 4 消費者法の再編・拡充にあたって

高齢化やデジタル化の進展が消費者を取り巻く取引環境を大きく変化させている中においてこれに対応して、消費者の脆弱性を基軸にした新しい消費者概念の下で、消費者の「幸福」や健全で自律的な取引社会を実現していくために、消費者法を再編し拡充していく必要がある。それにあたっては、法的効果を法律自体の中で一律に規定するハードな法律だけでなく、インセンティブの活用や公私協働の仕組みを組み込んだソフトな法制度や法律以外の技術の活用も含めた広い意味で「消費者法制度」を捉え、様々な規律をコーディネートすることが重要である。すなわち、狭義の法律だけで消費者法の目的を実現するという考え方は限界に達しているとの認識が重要である。

また、そのような規律のコーディネートに際しては、優良な事業者の予見可能性を担保し悪質な事業者への実効性を確保するうえで、規律の密度や実効性確保のバリエーションを適切に組み合わせることと、消費者保護が消費者の自由や自律性の否定に繋がらないための配慮が必要である。さらに、デジタル技術やAIを含む新たなイノベーションによる将来の消費者利益を阻害しないよう、健全な取引を促進する形で対応を検討していくことが重要である。

「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」構成員名簿

(構成員)

おおや たけひろ  
大屋 雄裕

慶應義塾大学法学部教授

おきの まさみ  
沖野 眞已

東京大学大学院法学政治学研究科教授

こづか そういちろう  
小塚 莊一郎

学習院大学法学部法学科教授

むろおか たけし  
室岡 健志

大阪大学大学院国際公共政策研究科准教授

やまもと たつひこ  
山本 龍彦

慶應義塾大学大学院法務研究科教授

(敬称略、五十音順。肩書は令和4年8月26日現在)

(事務局)

消費者庁消費者制度課

「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」開催状況

開催日	ヒアリング対象者(※敬称略)	プレゼンテーマ
第1回 (令和4年 8月30日)	新井紀子(国立情報学研究所教授)	AIを含む最新テクノロジーと消費者保護
	山本敬三(京都大学大学院法学研究科教授)	2022年消費者契約法改正と今後の課題
第2回 (9月12日)	駒村康平(慶応義塾大学経済学部教授(ファイナンシャル・ジェロントロジー研究センター長))	「加齢による認知機能の低下が経済活動に与える影響」～神経経済学および金融ジェロントロジーからの示唆～
	西田公昭(立正大学心理学部教授)	今後の消費者法について 社会心理学的視点からの意見
第3回 (9月26日)	長谷川敦士(株式会社コンセント代表取締役/武蔵野美術大学造形構想学部教授)	ダークパターン その構造と向き合い方
	河島茂生(青山学院大学コミュニティ人間科学部准教授)	デジタル社会における消費者
第4回 (10月25日)	中川丈久(神戸大学大学院法学研究科教授)	「骨太」な消費者法—包括力・救済力・打撃力
	大澤彩(法政大学法学部教授)	消費者法の「担い手」について—その意義および多様化—
第5回 (11月1日)	西谷祐子(京都大学大学院法学研究科教授)	国際的な消費者保護の課題と展望
	カライスコス アントニオス(京都大学大学院法学研究科准教授)	EU 消費者法から見る日本のこれからの消費者法
第6回 (11月22日)	穴戸常寿(東京大学大学院法学政治学研究科教授)	憲法・情報法からの話題提供
	河上正二(東京大学名誉教授、青山学院大学客員教授)	消費者法の展開と課題
第7回 (12月26日)	成本迅(京都府立医科大学大学院医学研究科教授)	認知症のある消費者の現状と今後の対応について
	有賀敦紀(中央大学文学部教授)	消費者法に対する認知心理学的視点からの意見
第8回 (12月27日)	高巖(明治大学経営学部特任教授)	経営学・企業倫理という視点より
	小林佳世子(南山大学経済学部准教授)	消費者保護へ向けて～ヒトのもつ認知の傾向から
第9回 (令和5年 1月12日)	新井泰弘(高知大学教育研究部准教授)	望ましくない取引のキャンセルについて
	西内康人(京都大学大学院法学研究科准教授)	消費者法の発展的課題



第 10 回 (1月 26 日)	山本隆司(東京大学大学院法学政治学研究科教授)	消費者法における制度または手法のミックス
	丸山絵美子(慶應義塾大学法学部教授)	消費者法の作り方を考える—介入の分岐点、権限分配、規範設計
第 11 回 (2月 21 日)	これまでの議論の整理	
第 12 回 (3月 22 日)	これまでの議論の整理	
第 13 回 (4月 27 日)	これまでの議論の整理	
第 14 回 (6月9日)	これまでの議論の整理	
第 15 回 (6月 30 日)	これまでの議論の整理	