

前半の検討テーマについて

令和6年7月26日

消費者庁

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

・ 消費者法制度において捉えるべき「消費者の脆弱性」の種類・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。
- 「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。
- 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、人間の思考には、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があるところ、前者に働きかけられることで熟慮できないことがある。
- 人は誰しもの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。

①消費者法制度における“脆弱性”概念の捉え方 2 / 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。その中で消費者法制度は、問題性の強い取引・契約類型に例外的に対処するとともに、事業者との間の情報・交渉力の格差を埋めるものと位置付けられてきた。
- 現代の消費者を取り巻く環境としては、
 - 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
 - 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
 - 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
 - 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などの変化が生じており、情報・交渉力格差への対処を通じた「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。
- 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取引関係等を持つことを念頭に、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、「消費者の脆弱性」を捉えるべきである。
- 「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。

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

- 客観的価値実現のための介入は、民主的な選択として何らかの法に基づいて価値を決定することや現実的な必要性により正当化することが考えられる。もっとも、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（結果としての幸福か選択の実質性か）を区別し、支援の程度や支援の手法を検討することが必要である。
- 消費者取引に関していえば、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ということから、社会で合意可能な判断で個人の判断を制限していくべきだという議論はあり得る。
- 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）がある場合や、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。
- 消費者の脆弱性を踏まえると、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は困難であり、支援を通じた客観的価値の実現が必要となる場面もある。
- 現代社会で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困難となっているのであるから、独立した（independent）決定を保障するだけでなく、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）な決定を保障する必要があり、そのためには、他者との適切な関係性（関係的自律）が必要になる。
- 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いう議論になるだろう。
- 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。

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 1 / 2

・ 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）。
- アテンション市場では、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。
- アテンション・エコノミーにおいては、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。
- 「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。
- 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されないまま、個人が情報、時間、関心・アテンションを提供している可能性がある。
- 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。

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 2 / 2

- 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、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」を考えていくことが必要である。具体的には、消費者が商品・サービスを購入するだけでなく、関心等を提供することで生活のための活動をしていくような新たな取引においても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。

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

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、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。
- 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。
- 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、取引環境を事業者側が設計・デザインすることを可能としている。
- マーケティング手法が多様化・高度化する一方、消費者にとって認知機能・心理メカニズムにより迫られ、気付かないまま誘導される状況も発生している。

・ 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、競争のゆがみや信頼低下による構造的な消費者の被害を生じさせるとの指摘もなされている。
- 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、進化的な発展が可能であるため、事業者の主観的な意思によらずに「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。

- 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ことを踏まえ、いかに健全性を確保するかが課題となる。
- 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。
- パーソナライズド・プラ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、一定の条件の下で問題となる価格差別への対応が課題となる。
- 消費者にとって、自分が見ている広告や商品・サービス、それらの価格が個別化されたものなのか否かが判然としない、他の消費者にどのように表示されているのかがわ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。
- 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（誤推定による不適合）は必ずあるということを踏まえる必要がある。

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 3 / 4

- 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が課題となる。
- デジタル空間においては、プラットフォーム提供事業者が重要な役割を果たしてい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。
- 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。

- 消費者・消費者団体のデジタル化への対応力との関係

- 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。
- デジタル化に対応する消費者団体の形成が遅れている。
- 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、消費者団体がモニタリングしていくことが必要である。
- 消費者の認知過程を保護し、自律的な意思決定を支援すること必要である。
- 消費者教育やリテラシーの向上と組み合わせることも重要である。