

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（素案）

令和 7 年 ● 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

1 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
2 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、
3 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
4 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
5 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。

6 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
7 とが困難で周りも気づきにくいトラブルにさらされる可能性が高ま
8 っている。

9 現代は、これらの消費者の力を弱めたり危害にさらされやすくす
10 る状態（「消費者の脆弱性」）が急速に拡大している社会である。

11 これに対し、従前の消費者法制度では必要な対応ができなくなっ
12 てきている。従前の消費者法制度は、一定のモデルとして消費者を捉
13 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
14 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
15 化につながるという考えを基盤に対処してきた。今後は、この格差是正
16 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
17 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
18 関わることのできる環境を整備すべきである。

19 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
20 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
21 態になるという近代法的な考え方からのパラダイムシフトである。

22 この消費者法制度のパラダイムシフトを進めるにあたっては、以
23 下のアプローチが必要となる。

24 まず、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
25 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
26 必要がある。

27 また、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
28 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

1 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
2 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
3 関わるができる環境、優良な事業活動が選ばれる健全な市場を
4 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
5 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
6 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
7 費者法制度の全体像を構築していくべきである。

8 その上で、すべての消費者は、他者や環境との関係性により多様に
9 変化する「消費者の脆弱性」を有し、他者からのサポートなしに自ら
10 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・
11 安全に行うことが難しくなっていることを踏まえる必要がある。
12 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係する
13 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
14 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、
15 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
16 である。

17
18 現代は、取引の在り方も変容し、個人の情報、時間、関心・アテン
19 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
20 ミー）、消費者は、いわば「原材料」となる情報、時間、関心・アテ
21 ンション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
22 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
23 るいは、一方的に収奪されるという問題や、情報、時間、関心・アテ
24 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
25 題等が生じている。消費者が、自ら消費するものを購う取引だけでな
26 く、消費者が事業者に情報、時間、関心・アテンションを提供する取
27 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。

1 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
2 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。

3 一方、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
4 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
5 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
6 者取引の市場から排除するべきである。

7

8 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た。

9 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
10 進められることを期待する。

目次

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」の種類・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	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	18
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	20
1. デジタル取引の特徴の分析・具体化	20
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	22
(1) 「消費者の脆弱性」の利用・作出との関係	22
(2) 消費者の取引環境の個別化との関係	23
(3) 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	24
(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	24
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.....	26
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.....	26
(1) 消費者法制度の目的設定の刷新.....	27
(2) 規律の対象場面.....	27
(3) ベストミックス.....	27
ア 規律手法のベストミックス.....	28
イ 要件（行為規範等）と効果（実効手段）のベストミックス.....	28
ウ 抽象的規範と具体的規範のベストミックス.....	28
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.....	30
オ 担い手のベストミックス.....	31
(4) 様々な規律手法の活用.....	31
ア 刑事規制.....	31
イ 行政規制.....	32
ウ 民事ルール.....	33
エ ソフトロー.....	36
オ その他.....	38
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”の在り方....	39
(1) 法規範の尊重が期待できる場合.....	39
ア 遵法意識が高い場合.....	39
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.....	39
ウ 法規範に無関心な場合.....	40
(2) 法規範の尊重が期待できない場合.....	40
3. 消費者法制度の担い手の在り方.....	41
(1) 民間主体.....	42
ア 事業者団体.....	42
イ 取引基盤提供者.....	42
ウ その他の取引関係主体.....	42
エ 消費者団体.....	43
オ ケアの担い手、専門家組織等.....	43
(2) 行政.....	43

1 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¹。

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」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

¹ 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

1 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
2 沿って検討を進めた。

3 令和5年12月27日に第1回会合を開催して以降、計●回にわたって、法学
4 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
5 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
6 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
7 済法、情報法、金融法）や海外における取組等の参照にも努めた。

8 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
9 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となる観点・
10 考え方を幅広く取りまとめた。

11 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
12 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
13 の介入の在り方、金銭の支払いに限られない消費者取引の拡大への対応の在り
14 方についての考え方を示した。

15 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
16 に与える影響についての基本的な考え方を示した。

17 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
18 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。

19 本専門調査会はその設置目的に基づいて消費者法制度を検討対象としており、
20 本報告書も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が、消費者
21 取引の安心・安全は、消費者法制度だけでなく、市場や消費者教育を始めとする
22 種々の制度や施策が総合的に効果を発揮することで実現されるものである。

23 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
24 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
25 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
26 する市場の機能によって、消費者取引の安心・安全を実現することが期待される。
27 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
28 (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
29 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
30 組み込まれるには至っていない。加えて、そもそも日本の証券市場においては公
31 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
32 イナンスにおいても「個別企業価値の向上に繋がる」という論理の初期段階に未
33 だどどまっております。「経済活動全体の基盤を守る」ことやさらには「経済的価値
34 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
35 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

1 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、
2 あるいは健全な取り組み自体に価値があるという論理に基づいてより積極的に
3 評価されるようになることが期待される。

4 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
5 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
6 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
7 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・
8 安全にも繋がると考えられる。なお、消費者教育が果たす役割を考えるに当たっ
9 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
10 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
11 れてはならない。

12 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
13 ことを期待する。その際には、関連する法制度・施策と消費者庁が所管する法制
14 度・施策との関連性にも目配りすることが重要となる。

15 なお、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
16 るものがある。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
17 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、
18 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
19 能性も含めて検討されるべきものである。

20
21
22

1 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 2 度の在り方について

3 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
4 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・
5 安全を十全に実現するのは困難となっている。

6 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
7 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
8 関わるができる環境、優良な事業活動が選ばれる健全な市場を実現して
9 いくことが求められる。

10 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
11 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
12 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、
13 現代における取引の変容を踏まえ、金銭の支払いに限られない消費者取引の
14 拡大への対応の在り方についての考え方を示す（下記3.）。

15 1. 消費者法制度における“脆弱性”概念の捉え方について

16 「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
17 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、
18 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
19 きかが重要となる。

20 以下では、これらの点についての考え方を示す。

21 (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・ 22 指標

23 「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
24 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
25 生じる。

26 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
27 共通する特徴から捉えるものとして、典型的・属性的脆弱性がある。例え
28 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
29 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
30 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
31 る。

32 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
33 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
34 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、
35 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

1 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
2 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
3 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
4 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
5 れることで適切な思考が阻害されることがある。

6 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
7 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
8 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
9 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
10 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。

11 これらの様々な脆弱性は、すなわち、当該消費者の力を弱めたり危害に
12 さらされやすくする状態のことであり、他者や環境との関係性により多
13 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すべての消
14 費者はなんらかの脆弱性を有している。

15 (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 16 脆弱性」を捉える必要性

17 近代法では、強い個人をモデルとし、自由な意思決定により契約を結ん
18 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。
19 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
20 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
21 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
22 て位置付けられてきた。

23 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、

- 24 ・ 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
- 25 ・ 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、
26 消費生活上のリスクに個人で対応する状況の発生
- 27 ・ 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
28 れる状況の拡大
- 29 ・ 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
- 30 ・ 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
- 31 ・ 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
32 替する状況の発生
- 33 ・ 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
34 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
35 ないまま誘導される状況の発生
- 36 ・ 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

1 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
2 題にさらされる可能性が高まるという状況の発生

3 ・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
4 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
5 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
6 の発生

7 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
8 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
9 しても揺らいできている。

10 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
11 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
12 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
13 いる。

14 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
15 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
16 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
17 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
18 者の脆弱性」が深刻化する側面もある。

19 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
20 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
21 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
22 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
23 普通であるということ、**「消費者の脆弱性」**として正面から捉えていく
24 必要がある。

25 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
26 すくする状態のことであって、消費者の様々な内的要因と外的要因の組
27 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
28 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
29 である。

30 **(3)「消費者の脆弱性」を捉えた消費者法制度の在り方**

31 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
32 者ならば誰しもの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
33 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
34 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
35 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
36 を不当に利用すべきでないことといった理念は、事業者の行動原理（プリ

1 シンプル) としても具体化されるべきものと考えられる。

2 他方で、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
3 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
4 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
5 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・
6 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
7 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
8 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
9 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
10 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
11 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
12 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。

13 「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
14 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、
15 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
16 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
17 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
18 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
19 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
20 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
21 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
22 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
23 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。

24 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
25 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
26 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²。

27 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
28 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
29 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
30 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
31 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。

² 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。

1 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
2 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
3 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
4 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
5 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
6 ことが考えられる。

7 また、消費者が意思決定・判断にあたって家族や知人、地域社会等の人
8 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
9 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。

10 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
11 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
12 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
13 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
14 ると考えられる。

15 16 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

17 (1) 介入の根拠と介入の程度・手法の在り方

18 ア 選択の実質性を保護するアプローチ

19 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
20 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、
21 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
22 う考えに基づき、「自立」的 (independent) な決定を保障してきたと
23 考えられる。

24 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
25 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
26 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
27 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
28 ということも困難となっている。

29 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
30 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
31 と納得できるような「自律」的 (autonomous) な決定が可能となるこ
32 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
33 必要になる。

34 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
35 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
36 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。

1 イ 結果としての幸福を保護するアプローチ

2 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
3 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
4 もある。

5 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
6 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
7 ではあるものの存在する。

8 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
9 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
10 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
11 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、
12 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
13 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
14 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。

15 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
16 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
17 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
18 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
19 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。

20 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
21 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
22 ることに留意する必要がある、民主的な選択により価値を決定するこ
23 とが重要となる³。

24 ウ 介入の程度・手法

25 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
26 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
27 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
28 度・手法を検討することが必要である。

29 選択の実質性を保護するアプローチとして、具体的には、

- 30 ・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
- 31 ・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

³ 手段パターナリズム（本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本人の意思と関係なく強制する）と目的パターナリズム（本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、目的それ自体を本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。

1 る信頼を毀損する行為を抑制すること

2 ・消費者が意思決定・判断にあたって、家族や知人、地域社会等の
3 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
4 ること

5 が考えられる。

6 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
7 費者が深刻な許容しがたい結果に陥ることを回避可能とすることに向
8 けられた規律等を検討することが考えられる。

9 消費者法制度の整備を検討するにあたっては、選択の実質性を保護
10 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
11 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
12 計を検討することが必要である。

13 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
14 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
15 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
16 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
17 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
18 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
19 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
20 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、
21 早い段階で介入することも可能になると考えられる。

22 (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

23 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、
24 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
25 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
26 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
27 していくことが求められる。

28 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
29 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。

30 もともと、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
31 見極めながら検討することが必要である。

32 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
33 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
34 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
35 の理念に悖らないよう留意する必要がある。

1 (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

2 「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
3 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
4 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
5 の脆弱性」に対応する制度を考えることも有益である。

6 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
7 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
8 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
9 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
10 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
11 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
12 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
13 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
14 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
15 るべきである。

16

17 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 18 ションの提供）への対応の在り方について

19 (1) 現状と課題

20 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
21 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
22 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）。

23 アテンション・エコノミーの特徴として、

- 24 ・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
25 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
26 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
27 グ広告等を行うという手法が用いられていること
- 28 ・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
29 ーによる競争の対象となっていること
- 30 ・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
31 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
32 複数存在することにもつながっていること
- 33 ・「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
34 ながっていること

35 等が挙げられる。

36 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、

1 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
2 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
3 いる可能性がある。

4 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
5 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
6 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
7 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
8 ーが生じる可能性がある。

9 (2) 対応の在り方

10 ア 「消費者」の捉え方

11 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、
12 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
13 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、
14 「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
15 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
16 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
17 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っ
18 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
19 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
20 活者」まで広げることは自然なことといえる。

21 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
22 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
23 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
24 とりしている者として考えていくべきである。

25 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
26 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
27 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
28 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
29 「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
30 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、
31 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
32 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
33 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
34 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
35 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
36 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

1 検討することが考えられる。

2 イ 「消費」「消費者取引」の捉え方

3 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、
4 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」
5 「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。

6 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
7 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
8 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
9 について個別に対応されてきた傾向がある。

10 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
11 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
12 遍的・一般的に捉えることが必要と考えられる。

13 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
14 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
15 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
16 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
17 「有償」とも捉え得る。

18 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
19 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
20 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
21 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
22 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
23 ある。

24 ウ 規律を考える視点

25 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
26 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
27 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
28 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
29 必要である。

30 その際、

- 31 ・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、
32 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
33 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
34 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
35 こと
- 36 ・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、

1 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留意す
2 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
3 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
4 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
5 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、
6 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
7 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
8 あること

9 ・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
10 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
11 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
12 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
13 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
14 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
15 も重要であること

16 ・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
17 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
18 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
19 討する必要があること

20 といった点を踏まえるべきと考えられる。

21
22

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・影響も生じさせている。

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・影響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・影響を引き受け、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り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うビジネスモデ

1 ル（いわゆる「フリーミアム」）も展開されている。

2 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
3 見られる。

4 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
5 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
6 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。

7 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
8 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
9 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
10 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。

11 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
12 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
13 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
14 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
15 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
16 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。

17 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
18 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
19 まま誘導される状況が多く発生している。

20 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、
21 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
22 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
23 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
24 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
25 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
26 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
27 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ことに留意する
28 必要がある。また、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
29 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⁴や物流事業
30 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
31 異に留意して検討する必要がある。

32 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

⁴ 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。

1 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

5 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
6 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。

7 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
8 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、
9 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

11 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
12 （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
13 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
14 に推測し、利用することも可能となっている。

15 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
16 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、
17 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
18 ながっている。

19 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
20 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
21 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
22 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
23 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。

24 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
25 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
26 ず「消費者の脆弱性」を利用・作出する可能性がある。

27 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
28 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
29 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
30 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
31 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
32 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
33 考えられる。

34 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
35 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
36 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・

1 活用すべきであり、過度にデジタル取引に特有のものとして限定し過
2 ぎず、相互に参照しながら検討することも重要である。

3 (2) 消費者の取引環境の個別化との関係

4 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
5 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
6 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
7 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
8 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
9 る場合がある。

10 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
11 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
12 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
13 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
14 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
15 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
16 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。

17 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
18 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
19 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
20 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
21 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
22 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
23 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。

24 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
25 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
26 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
27 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
28 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
29 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
30 えられる。

31 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
32 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
33 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
34 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
35 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。

36 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

1 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
2 踏まえる必要がある。

3 **(3) 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** 4 **制度が果たすべき役割**

5 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
6 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
7 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
8 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
9 的に関わることを踏まえた対応が課題となる。

10 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
11 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
12 まえ、その健全性・信頼性を確保することが重要となる。

13 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
14 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
15 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。

16 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
17 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
18 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
19 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
20 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
21 である。

22 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
23 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。

24 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
25 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
26 ていくことも重要である。

27 **(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** 28 **な団体の役割**

29 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
30 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
31 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
32 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
33 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
34 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
35 が必要である。

36 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

1 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
2 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
3 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
4 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
5 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。
6

7 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
8 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
9 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
10 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
11 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
12 ネット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
13 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
14 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
15 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。
16

17 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
18 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
19 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
20 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
21 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
22 として適切な役割を果たすことが期待される。
23

1 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 2 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 3 在り方

4 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」
5 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あたり、
6 消費者法制度を抜本的に拡充・再編していくことが求められる。

7 従来、消費者法制度の設計にあたり、ともすると、消費者側と事業者側の
8 二項対立的な構造となり、結果として断片的・謙抑的な形でしか結実しない
9 という状況が見られた。

10 しかしながら、消費者法制度は、消費者の利益だけにつながるものであり、
11 事業活動にとって制約・障害でしかないものと捉えられるべきではない。多
12 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
13 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
14 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。そのうえで、
15 消費者取引の当事者である消費者、事業者をはじめ、様々な関係主体が共創
16 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
17 (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
18 である。

19 また、消費者法制度を実効性あるものとするためには、悪質・不当な行為
20 を排し、健全な事業活動を普及・促進するというグラデーションや消費者に
21 にとってのリスク・影響の程度に応じて規律するという観点で規律対象の解像
22 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
23 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
24 合わせることも重要となる。このようにして、過少・過剰となることなく、
25 最適な規律を及ぼすことが目指される必要がある。

26 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
27 1.)、実効性のある様々な規律のコーディネート(下記2.)、担い
28 手の在り方(下記3.)についての考え方を示す。

29 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

30 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
31 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
32 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、
33 有効かつ適切な規律手法を検討する必要がある。

1 (1) 消費者法制度の目的設定の刷新

2 法目的が当該法律の枠組みを厳格に規定するものであり、具体の規定
3 は法目的からいわば演繹的に導くことができるものであるべきである
4 という発想に立てば、法目的が背景思想に適合したものとなるように規定
5 することは特に重要となる。

6 他方で、法目的を必ずしも上記のように厳格なものと捉えず、政策目標
7 を実現する手法としての各規律に通底する思想を抽出・明確化するもの
8 と捉える発想に立てば、規定を新設する上での価値判断・考え方を踏まえ
9 て法目的を検討することや、法律の制定時からの改正状況を踏まえて改
10 めて法目的を見直すことといったアプローチで検討することも考えられ
11 る。

12 いずれにしても、法目的を具体的に規定することは、各規定の背景にあ
13 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
14 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
15 がるのが期待され、関係主体が適切に役割を果たし、連携を図る上で重要
16 である。

17 したがって、前記第1で示した今後の消費者法制度に求められる役割
18 を踏まえて、法目的の刷新を図ることが必要である。

19 (2) 規律の対象場面

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

23 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
24 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变化
25 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
26 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、規律対象とし
27 て、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
28 費者取引の内容を視野に入れることが必要である。

29 加えて、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
30 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
31 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
32 なわち、「消費」するためのものを購入するといういわば二義的な「消費」
33 の場面に加えて、消費者が自らの情報、時間、関心・アテンションを費や
34 す場面を消費者法制度の対象として視野に入れていくことが必要である。

35 (3) ベストミックス

36 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

1 て、有効かつ適切な手法を用い、また、組み合わせるといった観点が必要である。
2

3 **ア 規律手法のベストミックス**

4 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
5 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、
6 より視野を広げ、ハードロー的手法・ソフトロー的手法、刑事・行政・
7 民事法規定、インセンティブ設計、技術の活用等の種々の規律手法を
8 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
9 という観点が必要になる。

10 そのような活用・組合せを検討する際に、リスクガバナンスの観点
11 を参考にすることが考えられる。すなわち、消費者取引に関するリス
12 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
13 により判断する（この際、リスクの想定を拒否すること自体がリスク
14 になる場合があることにも留意する必要がある。）。その上で、各々の
15 リスクに対して、法律による管理（既存法による対応と、それが困難な
16 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
17 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
18 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
19 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
20 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
21 守の評価を行政が行うといった形で規律手法をミックスすることが考
22 えられる。

23 **イ 要件（行為規範等）と効果（実効手段）のベストミックス**

24 刑事・行政・民事法規定といった各種のルールの中で、あるいは、そ
25 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
26 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
27 せを志向する必要がある。

28 **ウ 抽象的規範と具体的規範のベストミックス**

29 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）
30 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
31 な長所・短所として以下が考えられる。

32 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
33 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
34 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
35 範意識が醸成されにくく、また、規律の隙間や脱法行為が生じやすい
36 （過少規制）。

1 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
2 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
3 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
4 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）。

5 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
6 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
7 ることが重要である。

8 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
9 （特にプリンシプル）によって高められ、抽象的な規範は具体的な規
10 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
11 待される。また、変化に耐えられる強靱性と変化に適応できる柔軟性
12 を兼ね備えることも期待される。

13 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
14 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
15 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
16 隙間を狙う悪質・不当な行為に対処することを目指すうえでは、抽象
17 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。

18 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
19 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
20 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
21 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
22 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
23 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。
24 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
25 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
26 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
27 も考えられる。

28 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
29 （拘束力・強制力）を伴わない原理・原則（プリンシプル）や理念を法
30 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
31 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
32 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
33 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
34 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
35 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
36 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

1 のであり、更には、行動原則に沿った行動が自己の利益にもつながる
2 という動機づけを通じて、ひいては業界あるいは市場全体の規範意識
3 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
4 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
5 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
6 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
7 待される。

8 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

9 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
10 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
11 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
12 は、悪質性の高さに応じて法効果の強度を高めることが考えられる。
13 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
14 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
15 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つ
16 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
17 視されるべきであると考えられる。

18 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
19 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
20 ことも重要であり、消費者法制度において、健全な事業活動に対する
21 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
22 ある。

23 そのような手法としては、例えば、

- 24 ・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
25 シプルベース・アプローチ）
- 26 ・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・
27 業界の信頼性向上や規範に対する予測可能性の確保、事業・業界の
28 実態の反映といったメリットを享受しながら、アウトローや悪質
29 事業者への対処を図る方法
- 30 ・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
31 や消費者被害のリスクの未然回避を図る手法
- 32 ・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
33 の健全な取組を評価する仕組み

34 等が考えられる。

35 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
36 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

1 ジティブスクリーニングとネガティブスクリーニングのいずれに主眼
2 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。

3 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
4 機能するようにする上で、信頼のおける情報開示（ディスクロージャ）
5 を確保するという観点も重要である。適時・適切に情報提供がなされ
6 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
7 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
8 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。

9 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
10 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
11 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
12 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
13 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
14 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
15 する必要がある。

16 オ 担い手のベストミックス

17 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
18 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
19 ことが重要となる。

20 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
21 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
22 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
23 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
24 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
25 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。

26 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
27 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
28 の実効性確保を図る（特定）適格消費者団体等が連携することや、官民
29 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
30 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
31 が想定される。

32 (4) 様々な規律手法の活用

33 ア 刑事規制

34 「消費者の脆弱性」を正面から捉えるという観点から、消費者取引
35 分野における刑事規制について、欲得がらみの消費者被害は刑事規制
36 の保護法益に値しないとして活用範囲を狭めるのではなく、「消費者の

脆弱性」への攻撃に対する対策として、より積極的な活用を検討すべきである。もっとも、刑事規制の活用にあたっては、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、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することで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（法定刑の引き上げ、処罰の早期化等）と規制対象の拡張があり得る。

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。

後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。

【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

1 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
2 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
3 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
4 とが有益と考えられる。

5 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
6 や（手続面での正統性・透明性が担保された）自主規制といったソフ
7 トローを活用することも考えられる。

8 【インセンティブ設計】

9 行政措置を背景とする取締規定は事業者の違反行為に対するディス
10 インセンティブを付与するものと捉えられるところ、その効果を高め
11 る上では、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
12 が考えられる。

13 他方で、健全な事業活動に対するインセンティブを付与するもの
14 として、上記のような下位規範としてのソフトローの活用のほか、事前
15 相談やノーアクションレター制度、行政指導等の対話的手法を活用す
16 ることが考えられる。

17 ウ 民事ルール

18 【役割・機能】

19 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
20 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
21 為規範を示すこと、③プリンシプルを示すことといった役割・機能を
22 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
23 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
24 あるといえる。

25 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
26 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
27 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
28 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
29 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
30 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
31 礎づけるという論理で、事業活動の予見可能性を確保しつつ最小限の
32 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
33 中心とするものとなっている。

34 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
35 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 20
36 世紀の制定経緯に起因する消費者契約法の基底から見直し、その役割・

1 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
2 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
3 「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
4 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
5 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、
6 （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
7 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
8 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。

9 【規律の対象場面】

10 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が中心で
11 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
12 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
13 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
14 規定を整備することが重要となる。

15 また、消費者が情報、時間、関心・アテンションを提供する取引に
16 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
17 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
18 律を検討することも必要と考えられる。

19 【法目的】

20 民事ルールの上記役割や規律の対象場面を前提にしたときには、法
21 目的を刷新し、「消費者の脆弱性」への対応を加えることが必要と考え
22 られる。

23 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
24 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、
25 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
26 になることにつながることを期待される。

27 【多様な規律手法の在り方】

28 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、
29 多様な規律手法を視野に入れて活用可能性を検討するべきである。

30 例えば、下記のようなものが考えられる。

31 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

32 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
33 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、
34 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
35 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
36 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

1 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
2 対象を広げることが可能になることが期待される。

3 また、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
4 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
5 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
6 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、
7 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
8 生存を危殆化するような場合等が想定される。

9 ② 損害賠償制度の活用可能性

10 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
11 ことが考えられる。

12 債務不履行により契約の履行過程を捉えることが可能になる。

13 不法行為は、対象行為を一連・一体的に捉えることができること
14 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
15 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
16 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
17 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
18 きることといった特徴を活かすことが考えられる。

19 また、特則における過失や損害額、因果関係といった要件の推
20 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
21 を活用することも考えられる。

22 消費者法の民事ルールがこれまで多く依拠してきた法律行為法
23 における救済が認められなくとも、そのことは当該取引が完全に
24 瑕疵がないことを意味するわけではない。この法律行為法的には
25 効力を否定するに至らない取引になお存在する瑕疵に対応するた
26 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
27 検討することが有益である。

28 ③ 努力義務・配慮責任の活用可能性

29 事業者にとって一定の行為をするよう努力することを義務付ける努力
30 義務規定や、一定の結果・状態となるよう（あるいはならないよ
31 う）配慮する責任があることを規定する配慮責任規定は、事業者
32 の行動原理として機能するという点でプリンシプルとして活用す
33 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
34 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。

35 また、これらの規定は、行為や取引内容の不当性の解釈準則、
36 損害賠償義務や解除を基礎づける付随義務、不法行為責任の基礎

1 付け等につながることも期待される。

2 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

3 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
4 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
5 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
6 定することが考えられる。

7 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
8 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
9 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
10 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
11 よる方法等が考えられる。

12 ⑤ 消費者被害の事後救済における手続遂行に関する規律

13 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
14 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
15 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
16 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
17 るため、事業者の保存義務や消費者による保存をサポートする取組
18 を促す仕組みなどが考えられる。

19 【規範設定の在り方】

20 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
21 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
22 の高い規律を整備することを検討すべきである。

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

25 【インセンティブ設計】

26 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
27 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
28 ブを付与することが考えられる。

29 また、プリンシプルを活用し、事業者の行動原則を示すことで、事
30 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
31 が期待される。

32 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
33 策定に関与するソフトローを活用することで、策定・順守のインセン
34 ティブとなることが期待される。

35 エ ソフトロー

36 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

1 ところ、これを的確に捉え活用していくためには、検討対象がどのよ
2 うな意味でのソフトローなのかを明確にすることが重要である。この
3 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
4 （狭義の法律）との関係性」「策定等の主体」の分析軸に沿って整理す
5 ることが有益である。「ソフトの意義」としては、①内容が抽象的で可
6 塑性がある、②法的義務を伴わない、③法的拘束力を伴わないといっ
7 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
8 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
9 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
10 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」
11 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
12 に分類することが可能である。

13 消費者法制度においては、このうち、②法的義務を伴わない又は③
14 法的拘束力を伴わない×ハードローの補完のためのソフトロー、すな
15 わち、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測可
16 能性の充実に資するソフトローの充実に資することが重要である。例え
17 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を
18 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
19 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
20 が期待できる。さらに、ソフトローの遵守を有利な法的効果に結びつ
21 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
22 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。

23 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×ハー
24 ドローの代替のためのソフトローも、デジタル取引のように環境の變化
25 が激しい場合等でハードローの制定が困難な場合のルール形成に寄与
26 することが期待される。

27 ソフトローを活用する上で民主的正当性の弱さを補い恣意性を削減
28 することによってその正統性を担保するため、内容・手続・運用面の
29 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
30 廃・運用の主体を適切に組み合わせることが有効である。例えば、策
31 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
32 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、
33 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
34 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
35 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
36 協議会等で策定・改廃・運用監視を行うことも考えられる。

1 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
2 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）
3 を整備すること等も考えられる。

4 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
5 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
6 が一定の法効果に結びつく場合には実効性が図られやすいと考えられ
7 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
8 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
9 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、
10 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
11 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
12 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。

13 **オ その他**

14 **【保険・補償の仕組み】**

15 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
16 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
17 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、
18 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、
19 モラルハザード（保険金等を得るための不正）やモラルハザード（リ
20 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
21 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
22 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
23 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
24 険金等の算定方式等が確立されることを要する。

25 **【技術】**

26 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
27 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
28 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。
29 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
30 る。

31 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
32 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
33 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
34 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
35 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
36 る。

1 また、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
2 考えられる。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
3 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
4 損なわれる恐れも指摘されているところであり、活用場面やその限界
5 に留意する必要がある。

6 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
7 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
8 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
9 を支援することにも、デジタル技術の活用可能性がある。

12 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”の在 13 り方

14 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
15 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
16 な形で組み合わせるといった観点が必要である。

17 そのため、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
18 費者法制度を抜本的に再編・拡充するべきである。

19 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
20 う観点から、規律対象となる事業者には法規範の尊重が期待できるかどうか
21 （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
22 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。

23 (1) 法規範の尊重が期待できる場合

24 ア 遵法意識が高い場合

25 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
26 取組が期待できる場面においては、プリンシプルを示すとともに、ベスト
27 プラクティスを積極的に評価することが有効と考えられる。

28 このような手法によることで、消費者法制度が求める共通の価値観・
29 目標が事業者を意識されるとともに、事業者の創意工夫を活かすことが
30 可能になると考えられる。

31 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
32 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
33 的な取組を促進する仕組みが有益であるとともに、最低限の行政規制と
34 紛争解決のための民事ルールを整備することが必要となる。

35 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

36 事業者には、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

1 不利益を避けたいといったいわば消極的な法規範への反応性が期待で
2 ける場面においては、行為規範を示すだけでなくこれを法的拘束力を
3 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
4 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
5 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
6 律対象を相互に補い合うこと等が考えられる。

7 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
8 な制度のさらなる活用可能性も検討すべきである。

9 また、抽象的な規範の下位規範として行政立法やガイドライン・指針、
10 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
11 範の実効性を確保するためには、下位規範遵守による適法性の推定の仕
12 組みを設けることや、下位規範の解釈や当該事業者の事業活動との関係
13 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
14 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
15 みを設けることが考えられるほか、自主規制にあっては、ピアレビュー
16 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する民事効
17 や行政措置の発動を担保することが有効と考えられる。

18 行政規制を利用する場合の留意点として、行政リソースの効率的な活
19 用の観点から、後記（２）の場合との関係で、どちらにどの程度のリソ
20 ースを充てるかを見極める必要がある。

21 **ウ 法規範に無関心な場合**

22 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
23 認が怠られている場合については、まずは前記イの手法とともに、法規
24 範を啓蒙することが重要となる。

25 **（２）法規範の尊重が期待できない場合**

26 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
27 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
28 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。

29 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
30 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す、形を
31 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
32 性から、被害の予防がなにより重要となる。

33 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
34 さら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
35 質事業者・悪質商法に関する専門的な分析や解釈を担いうる体制を整え、
36 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

1 とわれ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
2 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
3 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。
4 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
5 ローチを積極的に活用する可能性が考えられる。

6 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
7 上も許容されないことを明確化することが考えられる。

8 さらに、ソフトロー的手法と組み合わせ、例えば、(正統性が担保さ
9 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
10 とで、健全な事業者の予見可能性を図り、業界の知見・実態を反映しなが
11 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
12 活動を行う事業者を見える化する仕組みを活用することで、悪質事業者・
13 悪質商法をあぶり出すという手法などが考えられる。

14 15 3. 消費者法制度の担い手の在り方

16 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
17 る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
18 健全な市場を実現することと表裏一体である。

19 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
20 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。

21 消費者が、事業者をはじめとする他者との適切な関係性の下で、自らの価
22 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
23 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
24 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
25 進されるものと考えられる。

26 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
27 ベルで消費者と共創・協働して社会価値を向上させる経営（消費者志向経
28 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
29 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
30 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。

31 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
32 ものと考えられる。

33 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
34 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
35 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担い手のベス
36 トミックスの在り方に関する考え方を示す。

1 (1) 民間主体

2 ア 事業者団体

3 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
4 組や、官民協議会等への参画、自主規制の策定等を通じて、公正な市
5 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、
6 ADR・ODRの一層の活用が期待される。

7 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
8 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
9 促進し、公正な市場の発展につながることを期待できるものと考えら
10 れる。

11 イ 取引基盤提供者

12 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、
13 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
14 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。

15 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
16 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
17 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
18 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
19 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
20 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
21 えられる。

22 したがって、上記各主体には、システムの提供それ自体だけでなく、
23 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
24 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
25 者・事業者間の取引自体に係る責任や役割は、まず取引当事者が果た
26 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、
27 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
28 利用の確保、消費者の健全な選択の確保といった役割が想定される。

29 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
30 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
31 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
32 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への
33 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
34 られる。

35 ウ その他の取引関係主体

36 隔地間・越境取引におけるトラブル解決の困難性に対しては、フル

1 フィルメント事業者が補充的に役割を果たすことも考えられる。

2 エ 消費者団体

3 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
4 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
5 今後ますます重要になる。

6 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
7 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
8 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
9 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
10 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
11 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。

12 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
13 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
14 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
15 設計・デザインの評価、事業者・事業者団体との対話等が期待される。

16 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
17 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
18 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
19 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・
20 環境整備が求められる。

21 オ ケアの担い手、専門家組織等

22 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
23 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
24 ケアする主体の役割が一層重要となる。

25 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
26 の変化に対応するためには、専門的知見から事業者の自主的取組の推
27 進等を担う専門家組織の役割も重要である。

28 これらの主体をはじめとする多様な民間主体が、消費者団体、事業
29 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
30 が期待される。

31 (2) 行政

32 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
33 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
34 められる。

35 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
36 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。

1 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
2 定を尊重し、公正な市場のプレイヤーであることを志向する健全な事業
3 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
4 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
5 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。
6 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
7 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
8 対処すること等の民間の力を活かす方策によることも視野に入れながら、
9 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
10 ながるものと考えられる。

11 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
12 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
13 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、
14 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。

15 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
16 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
17 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、
18 海外当局・国際機関との一層の連携強化も重要である。

(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 執行役員 PR 戦略部門統括兼 PR 戦略センター長
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

※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

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
		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
12	11/20	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
13	11/29	川崎友巳 同志社大学法学部教授 〔刑法〕	刑事法・刑事政策からの視座
		佐藤隆文 T&K 法律事務所 顧問	プリンシプルベースアプローチの 活用可能性
14	12/13	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 けた民事ルールの利用可能性
15	12/24	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
16	R7 1/15	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
17	1/27	鈴木健太 公正取引委員会相談指 導室長 稲葉僚太 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 九州大学法学研究院准教授 〔情報法〕	アーキテクチャと法の観点から見 たデジタル社会における消費者保 護のあり方
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あり方
		事務局(海外の消費者法制度に係る種々の手法の組み合わせに関する調査・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法の位置付け・活用可能性
22	4/25	小塚荘一郎委員 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
	P	—	取りまとめに向けた検討