

ヒアリング結果等を踏まえさらに御議論いただきたい論点

令和3年3月26日
消費者委員会事務局

これまで行ってきたヒアリング（第23回から第26回の計4回）等の内容について中間的な整理を行うため、以下のような観点からさらに御議論いただいております。¹

1. 自主規制の整備・運用状況に関する現状と評価

(1) 自主規制の整備が進んでいる分野にはどのような特徴があるか

○これまでにいただいた主な御意見

- ・（日証協を念頭に）組織率はほぼ100%であり、金融庁との連携も密接に行われている。

(2) 自主規制の整備が十分に進んでいない分野はどのような状況にあるか

○これまでにいただいた主な御意見

- ・組織率、消費者や市場での認知度、団体の役割等の面で悩みや限界に直面しているののではないか。

○ヒアリング先からの主な関連コメント

- ・業界団体は設置していない。2週に1度程度の頻度で大手7社が参加し情報交換を実施。消費者保護・加盟店管理に関する情報交換並びに議論を行っている。（NP社）
- ・2020年8月に一般社団法人化を行い、現在はガイドライン策定委員会を立ち上げ、指針をまとめている。事務局は専属ではなく、会員社からメンバーを出し合い、兼業で6～7名のスタッフで活動している。（アフィリエイト協議会）

(3) 自主規制策定の趣旨や内容としてどのような傾向がみられるか（法令の具体化、上乘せ・横出しの状況等）

○これまでにいただいた主な御意見

- ・規範の種類がどういう内容のものなのか、例えば、ベストプラクティスを目指すようなシンプル型のもの、努力義務的なものであるのかとか、メンバーシップの剥奪、除名、罰金のようなサンクションものがあるとか、内容を理論的な観点で、分析、分類できるとよい。
- ・（日証協と訪販協を比較して）団体の状況は対照的であるが、実際の規範の内容自体は結構似ている。一方の自主行動基準には勧誘や契約における細かいルールが書かれているが、もう一方の自主規制についても、対象が違うので内容は異なるが、ルールの性質自体はかなり似

¹ 枠内の「これまでにいただいた主な御意見」及び「ヒアリング先からの主な関連コメント」の記載については、趣旨を変えない範囲で事務局において要約等を行っている。

ているのではないか。

- ・ 法令上の規律への上乗せの内容がどのようなものであるか、上乗せが十分行われていない要因は何なのかを分析することが必要。

○ヒアリング先からの主な関連コメント

- ・ 主に法令に定めのない事項を自主的に定めたもの。(訪販協)
- ・ 協会が自主行動基準を作れば、会員事業者は自社の売り方と商品等に合わせて自主ルールを策定する。協会の基準は法律より高い水準に設定しているので、それを守れなくてもすぐさま特商法に抵触するわけではないが、協会の目安を守っていれば法令違反になることはないので、その中で適切な対応をしていただくことになる。(訪販協)
- ・ 自主規制の内容としては、①法令の規律を補充するもの、②自主規制として独自の規律を行うもの、③金融庁からの委託事務に関するものなど、いろいろな性格がある。一つの規則の中でも、条文によっては複数の性格を有するものもある。(日証協)
- ・ ①法令で規定されている事項をより具体化するもの、②法令で規定されているが、詳細についてはある程度裁量が認められているもの、③法令に規定されておらず、協会が独自に定めるものの3つに整理される。(クレジット協会)
- ・ 個人情報保護法は横断的で、必要最低限度の事業者共通のルールしか定めていないので、業界に応じたルールを個人情報保護指針として作成することを努力義務としている。単に法令の内容を落とし込むだけでなく、それぞれの分野の実態に応じた自主ルールとして、細目や事例を盛り込んでいただくことが重要。(個人情報委)
- ・ 認定団体が策定した指針の半分以上に何らかの上乗せがあると見ているが、上乗せの内容としては、該当する規定は少なく、瑣末な内容を設けているなど、業種・業界の特性を積極的に反映する内容にはなっていないというのが現段階の状況。横出しルールは、現在はない。(個人情報委)
- ・ (個人情報保護指針の上乗せ部分の動機について) 専ら損保の実務に絡む部分という観点。法令というよりも、実務においてこういうところを特に意識すべきではないかという観点。(損保協)

(4) 行政規制と自主規制との間にはどのような関係があるか

○これまでにいただいた主な御意見

- ・ 自主規制と国が策定しているルールとの関係を整理する必要がある。全くそれがいないところにできているのか、あるいは、それを具体化または上乗せをするような形でできているのか。
- ・ 国の法令の執行との関係にも着目すべき。国の法令の執行を協力して行っている場合もあれば、情報の共有といったレベルで関係を持っている場合もある。また、自主規制としてペナルティー、サンクションを科される場合に、それが国の法令の違反にもなり、二重にサンクションが科される状況が生じるが、これをどのように調整をするのかという問題もある。
- ・ 法令改正等の具体的なエピソードがあると、なぜ状況変化が起こり、どのような機関が関わ

って、自主規制の形成に至ったのかということが分りやすい。

- 行政手続法の制定等によりいわゆる行政指導の在り方が大きく組み替えられたので、ある意味では行政指導に代わって自主規制に着目されるようになった面もある。
- 法令改正で自主規制そのものの性質をカバーしたり、あるいは逆に自主規制に委ねたりといったところのメカニズムを、どのような条件、環境であるとそのようなことが起こるのかといったところも含めて、明確にしていく必要がある。
- 自主規制が果たす役割は多様であるが、法令化との関係について分析する必要がある。法令化をする前段階において、まだ実務がきちんと判明していないとか、立法事実が十分明らかでないとか、どのようなルールが望ましいかが分からないといった段階において、自主規制を策定して、そこで確認しながら法令化を進めるというのが1つの在り方。また、今回の御説明では、行政のルール、協議会のルール、各構成団体のルールの3つの階層があって、それぞれの状況に応じて、1つの規律が3つの階層の間を比較的柔軟に移動するといった印象を持った。

○ヒアリング先からの主な関連コメント

- 問題が発生した場合に、行政規制と自主規制のどちらで対応するのかについて明確な基準はないが、専門性・迅速性が必要とされるものについては、自主規制で定める傾向がある。また、基本的な考え方については法令で定めて、それを守るための具体的な方法については自主規制で定めるという役割分担もある。(日証協)
- 本協会が実施した特定の協会の監査情報に基づき、証券取引等監視委員会が検査を実施したり、監査業務に関する情報交換を実施したりするなど、行政の検査と連携している。監査を行うタイミングや把握した情報の共有等の面で緊密に連携をとっており、重複感のないようにしている。(日証協)
- 行政の省令からは外れたものを、自主ルールとして残すものもある。(クレジット協会)
- 自主ルール違反と法令違反への対応について、実地調査の結果、判明するものは法令に抵触する事案であるので、行政による措置との重複を調整することなく助言を行っている。処分においても同様に、当協会で処分を決定している。(クレジット協会)
- ガイドライン等のづくり方には何通りかあるが、一つは総務省からの依頼に対応するものであり、最近では、電気通信事業法の消費者保護ガイドラインに沿った運用ガイドラインを作成・運用した例がある。もう一つは、消費者トラブル等が起こったところについて自主的なガイドラインを作成し、パブコメを実施した上で決定するものであり、それらを各団体の事業者にも周知徹底している。(電気通信協議会)
- 自主ルールが法律化される、又は各事業者団体のガイドラインに反映されたときには、当協議会のガイドラインの運用はやめる。(電気通信協議会)
- 独自で自主ルールを定めているが、消費者庁から発表されているガイドラインは参照している。(NP社)
- アフィリエイト・ガイドラインは、景表法と特商法を基に、景表法上の処分事例も取り入れて

策定する方向で進めているところ。(アフィリエイト協議会)

(5) 自主規制の整備・運用に際し、独占禁止法との関係でどのような配慮がなされているか

○これまでにいただいた主な御意見

- ・ 自主ルールと独禁法の関係に留意すべき。独禁法では、事業者団体が個々の事業者の活動を不当に制限することは禁止されており、厳しい規制を作りすぎると参入規制という指摘を受ける可能性がある。

○ヒアリング先からの主な関連コメント

- ・平成11年から独禁法の適用を受けることになった際に、手数料や料金に関する規制をすべて排除した。その後も料金規制や過度に協会の営業を規制するものは置かないよう配慮している。(日証協)
- ・公取委の指針を参照し、過度の制限とならないようにしている。独禁法の指針も参照しながらガイドページを策定。(アフィリエイト協議会)
- ・会員の業務もしくは取引を不当に制限し、不公正な取引方法を許容するなど、公正かつ自由な競争を妨げてはならないことを目的の中に規定。(クレジット協会)
- ・ガイドラインには拘束力をもたせていない。(損保協)

(6) 自主規制は実効性のある形で運用されているといえるか(遵守状況、執行状況、紛争解決機能等)

○これまでにいただいた主な御意見

- ・自主規制の適用事例を検証することが必要。
- ・(アフィリエイト協議会の活動について) 協議会のメンバー以外に対しても自主警察的な機能を持って業界をパトロールして、問題があれば情報提供につなげていくという活動は非常に興味深い。

○ヒアリング先からの主な関連コメント

- ・研修、会員による自己点検、倫理審査委員会による処分、相談窓口、ADR、消費者救済基金制度等。(訪販協)
- ・試験・研修、監査、行政監査との連携、違反に対する処分、FINMAC(金融ADR)等。(日証協)
- ・書面調査、実地調査、違反に対する処分、消費者相談室等。(クレジット協会)
- ・定期的な調査、審査結果を事業者へ通知等。(電気通信協議会)
- ・そんぽADR(金融ADR)等。(損保協)
- ・アフィリエイト運営者・ASP・広告主へ働きかけ、行政・消費者団体への情報提供、消費生活相談員向けサポート等。(アフィリエイト協議会)

(7) 自主規制は透明性のある形で整備・運用されているといえるか（策定手続、消費者をはじめとする第三者の関与、情報開示等）

○これまでにいただいた主な御意見

- ・業界団体や個々の事業者の内部における問題事例の検討体制の状況、あるいは自主ルール策定のための検討体制の客観性や第三者の関与の状況など自主規制の策定プロセスについて検証することが必要。
- ・行政、他団体、ADRなども含め、当該自主団体以外の関わりを整理することが必要。
- ・自主規制の策定プロセスに専門家や消費者など第三者の意見を取り入れるという場合に、パブリックコメントがどのような役割を果たすのかを考える必要がある。

○ヒアリング先からの主な関連コメント

- ・一部ルールは消費者団体・行政と協議等。（訪販協）
- ・外部の有識者等の参加、パブコメの実施等。（日証協）
- ・自主規制委員会に学識者、弁護士、消費者代表を含む等。（クレジット協会）
- ・総務省がアドバイザーとして参加、パブコメの実施等。（電気通信協議会）
- ・指針については、消費者の意見を代表する者その他の関係者の意見を聞いて作成（マルチステークホルダープロセス）等。（個情委）
- ・一部ガイドラインには、消費生活相談員の意見を反映等。（損保協）
- ・クレジットカード会社の有識者等と意見交換（与信審査）、外部機関との連携（加盟店審査基準）、国民生活センターとの意見交換・消費者庁ガイドライン等の参照（悪質なお試し商法）等。外部への情報開示は現状行えておらず、他の後払い事業者と協議中。（NP社）
- ・消費生活相談員、弁護士の意見、通販団体・広告団体からのアドバイスを反映等。（アフィリエイト協議会）

(8) 自主規制の運用状況の違いは、どのようなことに起因すると考えられるか

○これまでにいただいた主な御意見

- ・各団体が策定するルールが似たようなものであっても、それぞれの団体が置かれた状況により、社会の中での動き方は随分違う。
- ・自主規制の果たしている役割は一樣ではないではないか。法改正を行うステップ的なところで、まずは自主的な取組でやらせてほしいということでガイドラインを策定したとの紹介があった。また、一方の業界では団体が調査や遵守状況の確認を行うなど自主規制を厳格に運用しているのに対して、もう一方の業界では個々の事業者の自主的な取組に委ねられている。
- ・法的な枠組みの中に置かれている協会の場合、自主規制に関してかなり深くコミットしているとの印象を受けた。このような差が生じるのは業界の問題なのか、協会自身が持っている個性の問題なのか、あるいは規律付けの在り方によるのか、どこに起因するのかに関心がある。
- ・自主的な取組を長年行ってきた団体でも、自主的な行為規範に基づく執行や制裁をしっかりと

行うことを重視するものがある一方、ADR 等に力点を置いているものもある、こうした取組方針の違いが何に起因しているのかを、法令や実態との関係で整理していく必要がある。

(9) 事業者や業界団体が自主的な取組を進めるためのインセンティブとして、どのようなものが重要と考えられるか

○これまでにいただいた主な御意見

- ・業界団体が自ら率先してルールを作って、会員会社に周知し、これを守らせるといった取組は、行政コストを下げるのみならず、消費者の安全・安心の向上につながる重要な取組。基本的な考え方は、業界に対する信頼をどのように獲得していくのかということ。個社というよりも、まず業界が信頼されなければ個社への信頼もない。いろいろトラブルのある業界においては、むしろ自主規制をしっかりとって、業界の信頼を獲得していくということは、非常に重要な視点。
- ・業界団体に加入するためのインセンティブとなるものが何なのかを明らかにすることが必要。
- ・ガイドラインの実効性を確保のためには、団体へのインセンティブを付与する方法が重要。
- ・対外的にこの団体の認定のない事業者は危ないですよといったことをアピールして、加入のインセンティブを上げていくような仕組みなどを工夫できないか。

○ヒアリング先からの主な関連コメント

- ・協会に加入するインセンティブとしては、健全にやっている事業者の集団に入っているという社会の評価に尽きる。個社が行政から問題を指摘されたときに、一緒に改善策を考え、いろいろな行動をとることはあり、それが成功する場合には一つのインセンティブとなり得る。
(訪販協)
- ・認定団体に加入するインセンティブとして、苦情処理の機能がある。個別の企業で苦情対応を行うのは大変であるが、認定団体に委ねるといのは大きなメリット。また、個人情報保護委員会とのパイプが太くなり、情報提供が受けやすくなるという点も挙げられる。(個情委)
- ・ASP の正会員を増やすための工夫として、マーク制度も行っている。また、各 ASP のネットワークの中に問題のある広告主を参加させなくするという取組を進めた。(アフィリエイト協議会)

2. 自主規制の充実・強化に向けた方策

(1) どのような分野・状況であれば自主規制が有効に機能すると考えられるか

○これまでにいただいた主な御意見

- ・伝統的な自主規制は、何らかの理由で国家が直接規制することができないものを、業界にやってもらおうというケースが比較的多かった。それは、国家や行政機関にそれなりの権限があつて、かつ、業界の組織率がそれなりに高いという前提があれば機能する。
- ・近年、国家や行政機関の権限や業界の組織率が次第に弱くなっていることを踏まえると、消

消費者法との関係で自主規制を機能させるためには、市場における選択圧力を利用することが不可欠。

(2) 実効性の高い自主規制の整備・運用を行うための要件として、どのようなことが重要と考えられるか

○これまでにいただいた主な御意見

- ・ 自主規制がどのように機能するのかについてポイントとなるものを見つけ出していくことが重要。業界をどう押さえているのか、行政庁やガイドラインとの関係がどうなのか、しっかり取組を行っているのになぜ問題が生じてしまうのか、といったところについて分析を行うことが必要。
- ・ 法令による個人情報保護の体系に自主規制、指針・方法等が組み込まれ、法体系と自主規制が一体化して、消費者保護あるいは個人情報の保護を実現している。
- ・ 自主規制の内容の公正性や消費者からの信頼を確保するためには、作成手続の適正性や消費者をはじめとする第三者の関与が重要。
- ・ ルール策定する際のプロセスが重要。また、自主規制の策定後にそれが十分に機能し、活用されるためには、策定後の評価基準の整備、定期的な見直し、行政機関の関与等とセットで考えることが必要であり、自主規制を策定しただけで十分とはいえない。
- ・ アウトサイダーが自主規制を遵守せず、競争優位に立ってしまうような事態を避けるべき。これを防ぐためには、消費者や消費者団体との連携が非常に重要。
- ・ 市場の反応によるエンフォースメントを機能させるためには、自主規制によって公正な取引をしている事業者、団体、業界であるかどうかを消費者が適切に評価できるよう、消費者に対する情報提供や啓発等を行うことが必要ではないか。
- ・ 自主規制の内容や団体の取組が消費者に十分理解されることが必要。
- ・ 消費者法における自主規制の在り方を検討する際には、公正競争規約と認定個人情報保護団体の制度が参考になる。いずれも法律上、自主規制を策定することが予定されており、一定の蓄積がある。これらにおいて実際どれくらい自主規制が機能しているのか、消費者の利益がどれくらい反映されているのかを実証的な形で分析ができれば、他の分野に応用することもできる。

○ヒアリング先からの主な関連コメント

- ・ 協会の会員については、相談、情報共有、問題点の指摘等により改善に向けた動機づけをしていく。そのためにはアンテナを高くし、問題の把握や指摘を行い、理解を求めていくという姿勢が重要。(訪販協)
- ・ 非会員の事業者にどうやって協会の自主行動基準を守っていただくかが大きな課題。(訪販協)
- ・ 協会が PR をしていくことが非常に重要であるが、費用対効果など制約から PR が行き届いていないのが大きな課題。(訪販協)
- ・ 個社から自主規制についての相談を受け、回答することを通じて、ルールの趣旨や内容への

理解を高めていくことが実効性の担保の中心である。（日証協）

- ・ プリンシプルベースの自主規制の見直しについて検討を行っており、ルールベースとプリンシプルベースのベストミックスを目指すこととしている。（日証協）
- ・ 監督官庁の法執行と協会の自主規制規則はお互いを補完する関係で運用しており、監督官庁の存在は不可欠だと考えている。（クレジット協会）
- ・ 自主ルールが法執行における予見可能性を担保するものとして機能すること。協会が各会員の業務内容に合わせて的確に業務の助言とアドバイスをできるようにすること。（クレジット協会）
- ・ 年に1回ガイドラインのアップデートを図り、各社の対応状況を確認して、好取組例を共有するなどしている。（損保協）
- ・ 認定団体が策定する指針について、個人の権利利益を危うくするルールとなる場合は、個人情報委においてモニタリングしているため、修正させることが可能（個人情報委）。

（3）自主規制の整備が十分に進んでいない分野のうち、今後、特にどのような分野において自主規制の整備を促進することが重要と考えられるか

○これまでにいただいた主な御意見

- ・ オンライン・プラットフォームの議論が現在されているが、そこでも自主規制を活用することが盛んに議論されている。
- ・ 近時注目されているデジタル・プラットフォームに関しては、消費者庁の検討会の論点整理においても、各事業者の自主的な取組の促進や官民の協調ということが強調されている。

○ヒアリング先からの主な関連コメント

- ・ 日本インタラクティブ広告協会、遺伝情報取扱協会、Fintech協会等の新しい事業分野へのアプローチをしているところ。（個人情報委）

（4）（3）の分野において自主規制の整備を促進するためには、どのような方策、アプローチが有効と考えられるか

○これまでにいただいた主な御意見

- ・ 法律上の根拠が必ずしもない場合でも、行政機関等との関係で規範形成がなされる場合もあるのではないか。
- ・ 自主規制を策定する際には、行政が出しているガイドライン等をかなり参照しているという印象がある。これが事業者にとっての基準になるのであれば、ガイドライン等において早めに問題事例を取り上げて、事業者にも不利にならず、消費者にとっても有益になるような形に整理をした上で、迅速に公表していくことが重要なのではないか。
- ・ 業界団体による組織率が低い分野で個々の事業者に対してアプローチをすることは非常に難しいので、（アフィリエイト広告におけるASPのように）個々の事業者をコントロールしている中間団体的なところでどうアプローチできるかが重要なのではないか。

- ・ 各団体間の連携、情報交換の機会を設けることが必要。

○ヒアリング先からの主な関連コメント

- ・ 個人情報改正により、企業の特定分野を対象とする団体を認定できるようにし、新たな業種についても当該新制度を基にアプローチしているところ。(個人情報委)
- ・ 認定団体の連絡会を開催しており、情報提供や意見交換を行っている。(個人情報委)

(5) 先行分野における取組のうち、(3)の分野における自主規制の整備促進に際してどのようなことが参考となるか

○これまでにいただいた主な御意見

3. 今後の検討の進め方

(1) ヒアリング結果等の中間的な整理を踏まえ、今後の検討をどのように進めるか(検討事項、ヒアリング先等)

○これまでにいただいた主な御意見

- ・ 消費者トラブルの増加や消費者厚生の観点から問題提起がなされている取引分野において、すぐに法規制ということではなく、何らかの自主規制的なものの活用によって、まずは解決が考えられないのか。その場合に、自主規制の内容、策定手続、実効性確保等に関して、自主規制が無理で、その他の手法に委ねる場合との関係整理も含めて、具体的な検討を行ってみてはどうか。
- ・ 消費者取引の分野において、消費者の信頼に応答するような規範形成と、市場の反応も取り入れることによるエンフォースというものを、機能的、実効的に、自主規制、場合によっては、他の規範を組み合わせて実現できないか。
- ・ 自主規制の検討に当たっては、実態を知った上で、あるべき自主規制を考え、バックキャストィングで、そこに至るロードマップを描いていくということが必要なのではないか。

(以上)