

## 第6回 デジタル・プラットフォーム企業が介在する 消費者取引における環境整備等に関する検討会 議事要旨

1. 日時：令和2年5月19日（火）13:00～16:00

2. 場所：ウェブ会議を利用したオンライン開催

### 3. 議題

- ・ 個別論点
- ・ 意見交換

### 4. 出席者

#### （委員）

依田委員（座長）、中川委員（座長代理）、石井委員、板倉委員、浦郷委員、楠委員、小林委員、白石委員、関委員、樋口委員、正木委員、山本委員、渡辺委員

#### （消費者庁）

伊藤長官、高田次長、小林審議官、坂田審議官、笹路取引対策課長、加納消費者制度課長、内藤消費者政策課長、宮原消費者教育推進課長、西川表示対策課長

#### （オブザーバー）

内閣官房、公正取引委員会、警察庁、個人情報保護委員会、総務省、経済産業省、国民生活センター

### 5. 議事概要

事務局から各資料について説明を行った後、意見交換を行った。意見交換の概要は以下のとおり。

- （事務局） 国会では特定デジタル・プラットフォーマー取引透明化法案が現在審議中である。一方で従来から消費者との関係というのは非常に大事ではあったが、「新しい生活様式」ということが言われる中で、買物はそれこそオンラインでみたいな話があり、よりデジタル・プラットフォームを使った取引は、消費者にとっても大変大切な社会インフラになるという位置づけになってこようかと思う。そうした中において、幾つか消費者トラブルが発生し

ており、できるだけ安心して使いやすくやれるような環境を整えていくということは、この新型コロナによってより急務になったと認識している。ぜひ議論を詰めてやらせていただいて、やれるところから取組をしていただきたい。

恐らく行政の話、民事の話、それから自主ルールで事業者そのものがやっていただく話、いろいろな組合せがあらうかと思う。まだまだ市場そのものもいろいろな観点があらうかと思うので、本日は忌憚のない御意見をいただくようお願いしたい。

### 【資料1について】

- 大変素晴らしい行動調査。今回の調査は綺麗に設計されており、多くの新しいことが分かった。本日の検討会の2つの議題でも調査結果が随時活用されており、調査結果に対する各委員の印象を共有する構想もあって、本日は特に利用規約を取り上げているものと理解している。

利用規約に関して、ユーザーの視点は、大体読むが概ね4～5割で、読んだ人で内容を理解しているのは（通常よりも高めに出ているが）7割である。つまり、4～5割×7割が読んで理解できている。本件調査の回答者はウェブ調査会社のモニターとされ、意識が高い方々と思われるが、せいぜい3割が合理的に理解できている利用者ということになる。だからといって、利用者は消費を諦めないのであり、利用規約をよく分かっていない7割の方々が購買に進む。限定合理性を欠いている7割の利用者だが、その認知限界はどこにあるのか。調査によれば、クリックはせいぜい3回、読む文章の量は約10行、読む時間は約1分、文字数に直すと約400字、かなり厳しい認知限界だと思う。

- 2018年の消費者委員会の専門調査会において、デジタル・プラットフォームにおける取引についてアンケート調査を行ったが、その調査結果における、利用規約を読まない理由の第一位が「面倒くさいから」という理由で70%、「規約を読まなくても取引に支障がない」という理由が20%くらいだったと認識している。また、専門調査会の議論においては、規約を読まなかったことに起因してトラブルが発生しているような状況は確認されなかったことから、面倒くさいから読まなくても自分が困ることはないということが多くのプラットフォームあるいはデジタル・プラットフォームユーザーの状況という分析であった。今回の調査と専門調査会の調査を比較衡量して分析を深めた方が良いと思う。

二点目は、17頁の「利用規約の具体的条項」について、「法律により許される限り、明示・黙示を問わず、あらゆる責任について否認します」と極端な条

項を挙げて質問しているが、回答者がちょっと混乱した回答結果になったのかなと思う。

三点目は、27頁のグラフについて、「買い物系プラットフォームにおいて、消費者のレビューに影響されない利用者はほとんどいない」とあるが、「決めている」と「どちらかという決めている」を併せて60%弱なので、「ほとんどいない」というのは言い過ぎではないか。

- このようなデジタル・プラットフォームに関連する調査をされるのであれば、本来であればデジタル・プラットフォームに特徴的な利用者の意識・行動があるのかが判断できるような調査をされたほうがよかったのではないか。利用規約やプライバシーポリシーというのは、必ずしもデジタル・プラットフォームに限らないし、例えば店舗で旅行を予約する場合など、デジタルに限った話ではない。調査をされるのであれば、オンラインとオフラインを問わず調査をして、デジタル・プラットフォームに特徴的な結果が出るのかがどうかを見るとか、あるいはデジタル・プラットフォームに特徴的な設問に絞って調査をされたほうがよかったのではないか。

また、19頁のQ29で、「人によって提供されるものが異なることについて受け入れることができますか」という問いがあるが、やや誘導的な問いになっていないのかが気になる。例えば「自分に無関係のものが表示される場合と自分に関係しそうなものが表示される場合とどちらが好ましいでしょうか」と質問すれば利用者の回答が違ってくるのではないか。

さらに、20頁のQ33、ターゲティング広告に関して「個人の特定」というキーワードが使われているが、一般的にターゲティング広告は特定の個人を識別して行うものではなく、属性ベースで行われていると理解しており、特定の個人を識別しているかのように回答者に誤解を与えていないか疑問に感じた。

- (事務局) 17頁の具体的条項は、サルベージ条項と呼ばれる責任に関する規定を念頭に置いたもの。実際の規約の文言をそのまま張るというのも1つの方法であるが、ここではサルベージ条項でよく見られるタイプのものをシンプルに示した。

デジタル・プラットフォームに特徴的な設問に絞ってはどうかというご意見については、確かに、デジタル・プラットフォームの利用規約やプライバシーポリシーには、オンライン全般やオンラインとリアルで共通に見られるものも当然ある。他方で、今回調査に当たっては、買い物系プラットフォームを具体的に念頭に置いて回答していただいております。最低限デジタル・プラットフォームの利用者が意識・行動していることを洗い出そうとしたものである。

19頁のQ29のプロファイリングについては、「自分に関係があるかないか」という聞き方に主眼を置いているというより、自分の情報が分析・記録されていることについて尋ねる意図があったもの。

20頁のQ33のターゲティング広告について属性なのか個人の特定なのかというご質問であるが、おっしゃるように属性ベースだけで提案しているものもあると思う。他方で、今回、買い物系プラットフォームや検索サイトを念頭に置いているので、初期段階でアカウント登録等をしている。その段階では実質的に登録した個人情報と紐づいた場合には、個人が特定された形でターゲティング広告が表示されている場合があると思うので、両方の粒度についてお尋ねした次第である。

### 【資料2について】

- 10頁の論点①及び論点②について、どういう観点からこれを議論すべきかをもう少し整理したほうがよいと思う。本件資料の2頁「本人確認の位置付け」とあり、ⅠとⅡに分かれているが、Ⅰの「紛争解決の未然防止」は多分「紛争の未然防止」で、「解決」は不要なのではないか。事務局の説明では、消費者とプラットフォームないしは売主の間の紛争、つまり民民紛争だけではなくて、行政の法執行によって起きる行政とプラットフォームとの行政上の紛争もあると思える。どちらの紛争なのかという整理をして、その観点から本人確認がどこまで継続的に必要なのかということが一つあると思う。そのため、紛争の類型化という整理が必要。もう一つ、9頁において、売主は誰なのかを消費者が見ているという指摘があったが、紛争化よりももっと前段階の商品選択がきちんとできるという点も重要であり、そのために必要な情報があるかという、もう一つ違う話かなとも。必ずしも紛争ではなく、十分に騙されずに判断できるかということだと思うので、この2つ、行政の法執行あるいは民民紛争という場面を考えての本人確認の場合は、デジタル・プラットフォーム側が分かっているから、本人を確認した結果を表示する必要はない。それに対して商品選択の場合は消費者に表示しなければいけない。このように何をどこまで表示するかというところが違ってくるので、2頁はもう少し整理する必要があると思う。Ⅰは何となく行政の法執行がイメージにあり、Ⅱは民民紛争なのかという気もするが、他方でⅡをしっかりと取り組もうとすれば、結局Ⅰも取り組まざるを得ないという意味で一つの問題のようにも見えるし、それとは別に商品選択のような問題もあると思ったので、2頁についてはもう少し整理が必要。
- 論点①の問題提起だが、行政上の規制をかけるべきかどうかという問題提

起と認識している。事務局の問題提起には基本的には賛成であるところ、前回も本人確認が形骸化しているという議論があったと思うが、今日の報告からも、最初から偽造なのか、後から情報を変えるのか、いずれにしても販売業者の表示の信用性が必ずしも担保されておらず、かつ現状の法制度では問題があったときに本人にたどり着きにくいという問題があるという説明があったと思う。デジタル・プラットフォームに一定程度の信頼を寄せ、売主を意識しながら消費者が購入をしているという調査結果、デジタル・プラットフォームに紛争解決の期待を寄せているという調査結果も併せて考えると、まず、売主の本人確認は健全な民衆の取引の前提となるもので、性質上、行政上の規制が必要になってくる部分になろうかと思う。買物系プラットフォームには、登録時の売主の本人確認の実質化と定期的な確認を法的に義務付けて、ずさんな事案には行政が介入できるような措置を立法上手当しておく必要があるのではないかという時期に来ているという印象。アカウント停止という方法もあるが、これはプラットフォームの取引の自由に委ねるということになるだろうと理解している。

○ 問われているのは、表示というより本人確認のところだが、表示と本人確認が重なるところもあり、表示については繰り返しお願いしているが、適切な表示をさせる義務を何らかの形でプラットフォームに負っていただきたいと思う。それから、本人確認部分は8頁にもあるが、金融関係の事業者は犯罪収益移転防止法の対応でかなり厳しい規制を受けているところ、だからといってすごく書面のやり取りが増えているかということ、eKYC（オンライン上での本人確認）という形でオンラインでも本人確認をする方法は進歩しており、それでもうまくいっているのであれば、そちらも取り入れながらやっていただければいいのかなと思う。本人確認自体を全部法的な義務にするかについては、私自身どういう範囲で区切るかということろまでは決め切れていないが、金融関係の事業者はオンラインも含めてかなり知見が蓄積されていると思うので、ぜひそれを参考にやっていただきたい。

○（事務局） 御指摘のとおり、2頁はきちんと整理、ブラッシュアップしていきたいと思う。紛争の段階での問題と商品選択での段階での問題ということはあると思うし、両者共通する部分もあるし、規制というか、何らかのアクションを起こすときの強弱の問題にもつながってくるかもしれないので、御意見も踏まえ具体化していくことを考えたい。買物系プラットフォームには、登録時の売主の本人確認の実効性の確保と定期的な確認を法的に義務付けて、ずさんな事案には行政が介入できるような措置を立法上手当しなければいけ

ないのではないかと御指摘は非常に正鵠を射たものだと思っており、どのように考えていくのか、具体的なものを考える際には是非検討していきたい。あと、犯罪収益移転防止法で新しいeKYCとかを使うのも、我々もよく注視をしなければいけないところ、よく情報も集めて、特定の技術基準を細かく定めて個別に義務付けるとか、そういうことではないのだろうと思っている。その上で、それぞれのデジタル・プラットフォームができるだけ場の信頼性を増すことをエンカレッジしていくような環境づくりをしていくのが大事だと思うので、その辺も最新の情報などを集めながらこの検討会の議論に資するよう検討を進めていきたい。

- デジタル・プラットフォーム企業は売主の本人確認をもっと厳しく行い、登録要件とすることが必要と考える。現在行われている対応では身分証明の偽造などを見抜くことができず、悪質な事業者が不正品を販売したり、トラブルが起きたときに事業者と連絡が取れないという事例があり不十分だと思う。今回の調査結果からも分かるように、消費者はデジタル・プラットフォームを利用して商品などを購入する際、売主が誰かということを意識している人は多いようだが、やはり購入するという行為に関しては、デジタル・プラットフォーム企業を信用して購入していると思う。デジタル・プラットフォーム企業から購入しているという意識が強いということで、登録をしているのもポイントを貯めているのも、利便性が高いということもあるが、デジタル・プラットフォーム企業への信頼が大きいからだと思う。消費者からの信頼や社会に対する信頼を裏切らないためにも、デジタル・プラットフォーム企業は信用に値する売主に場を提供する必要がある、厳格な本人確認と運用においても適正な管理、監視機能の強化が必要であると思う。これはCtoCの取引においても同じである。具体的な方法は、法人番号の利用とかマイナンバーの利用とかが前回の検討会で出ていたので、今後検討していただきたい。それから、事業者側からセキュリティーレベルの向上と引き替えに出品ハードルが上がるというお話だったが、出品ハードルが上がれば、違法な製品や事故のおそれのある商品が出品されなくなるとか、トラブルが起きたときに連絡が付かないような事業者は出品できなくなるので、出品ハードルが上がるということではなく、デジタル・プラットフォーム企業としての信頼度が向上すると考えるべきではないか。それから、運用コストを考えるならば、なおさら入り口の登録要件を厳しくしておくことが必要と考える。
  
- 論点①のデジタル・プラットフォームの役割だが、事務局の意見に賛成である。売主の本人確認を厳格に行うことは非常に重要で、特にどんな紛争が

実際に起こっているかという実態を踏まえて考えていく必要がある。ここにおいて犯罪収益移転防止法との比較になってくるが、犯罪収益移転防止法の場合はマネーロンダリング対策の観点もあるので、どうしても直接事業者が確認しているというこだわりがあり、それゆえに実際に運用コスト等が高くなっている部分もあると思うが、今回、表示の正しさをきちんと確認するという点では、最終的には紛争において、当事者に対する到達性を担保できればよいという話なので、これは必ずしも銀行と同じように窓口でもって厳格にやるというパターンだけではなくて、例えば携帯電話事業者の行う本人確認であったり、あるいは金融機関の本人確認により間接的に対応するというのも十分視野に入るのではないか。この場合、現状だとそういった使われ方をすることが想定されていないので、残念ながら抜け穴があると前々回の委員会で議論になった。例えば、特定の資金移動事業者が犯罪者に悪用されていたり、あるいは音声の携帯電話に関しては厳格な確認が行われているが、SNSに関しては事業者の自助努力に委ねられているといった抜け穴があるので、こういったチャネルの信頼性というものをしっかりと担保していく必要があるように思う。このようなことを含め、やはり事業者にお願いすることもたくさんあるが、同時に国の役割というのも再確認したいところであり、残念ながら現状の犯罪収益移転防止法も含めて、偽造身分証が数万円で簡単に作れてしまうという実情が反映されていないので、きちんと偽造が難しくなるための制度上の担保というものはしっかりとやっていく必要がある。あと、いわゆる資金移動業者に関しても特定のところが悪用されているのであれば、そういった実態を踏まえてきちんと指導して、免許の取上げも含め、しっかり対応していく必要があると思う。

- 本人確認については、どこまでも確認していくかという方向でよいと思う。ただし、その使われ方に関して、本人と連絡が取れるというところまで使うのかということと、悪質な事業者、悪意のある事業者を排除するまで使っていくのかで少し違ってくるように思う。特に悪意のある事業者を排除するために本人確認を行うことになると、そのハードルが上がるというのは表現がよくないと思うが本人確認をやればやるほど、出品あるいは事業者としてプラットフォームを使わせないという方向にも働くので、使わせないということによって不利益を被る事業者や出品者が出るところをどのように救ってあげるのかという視点も同時に必要になってくるだろうとは思う。なぜこれを言うかということ、本人確認を厳格にすれば、何がよくて何がいけないのかということについて、おそらく開示を求められると思うのだが、事業者にマルバツ判定の理由を開示してしまうと、悪意のある事業者をスルーしてしま

うということにもなってしまうので、結局そこは悪意のある人たちを排除するという意味においては、ある程度ブラックボックスにしておくということになるだろうということも踏まえ、どこまでプラットフォーム側が本人確認をもって出品者の制限をするのかという議論は別議論で必要になってくるのではないか。

- (事務局) それぞれ非常に大事な視点をいただいております、本人確認をすることについて、例えば、悪い人に標準を合わせると、普通の人まで非常に負担も重くなり、あるいはプラットフォーム側もコストがかかるという意見があることは承知している。一方で、プラットフォームがやるべきことと国がやるべきことのそれぞれがあると考えられる。ある意味、バランスを調整しながら、できるだけ最適な解を見つけていくのが、今いただいた御意見に対する我々としての責務だと思う。具体的に検討していく段階で、部分最適ではなくて全体最適でどこまで新しい、何らかの枠組みがつかれるのかというのを考えていきたい。
  
- 今、デジタル・プラットフォームが問題になっているが、例えば、アナログの時代から存在する大きな仲介業として不動産業があって、不動産業では、最近の言葉でいう共同規制である公正競争規約というものがあり、売主と買主の間をつなぐわけだが、売主の情報についてこれは表示しなさいという項目が決められている。そうすると、公正競争規約の制度がどのぐらいうまくいっているかとか、うまくいっていないところはどこかということ調べて比較するという見方もあり得るのではないかと思う。不動産業以外にも大事な仲介業はあるだろうと思うし、そういったものと今のPDFとの比較、当てはまるどころと当てはまらないところがあると思うので、そのような観点から考えてみるということも、もしかしたら有益かもしれない。
  
- 10頁の論点①について、信頼性の確保は非常に重要であるが、これは基本的には円滑な取引においていろんなやり取りが行われており、そのことで信頼性が向上していくという性格かなと思っていて、基本的には様々な取組が各プラットフォーム事業者で行われているので、それをより拡充していくということかと思う。本人確認については、トラブルの未然防止や解決という目的のために、リスクベースで実施されているケースがあると思うが、そういうリスクベースということが非常に重要。例えば、全アカウントとか全出品者について一律に身分証を提示させるといったような義務付けを行った場合には、非常に副作用もあり、それについては反対する。例えば、CtoCの取組



について言えば、リスクベースで考えた場合、中にはプラットフォームでの出品を嫌がってSNSに流れるケースもあると思う。そうするとSNSにおいて不健全なある種の市場が形成されるということにもなりかねないので、そこはリスクベースできちんと考えていく必要があると思う。また、論点②について、多くのプラットフォームにおいても、現在、合理的な範囲で自主的な取組が十分に行われていると思っている。今回、事例が挙げられているが、事例が発生した場合には、行政機関がそのプラットフォームに迅速に情報提供するとか、行政機関とプラットフォームのコミュニケーションを密にすることが非常に重要と思っている。また、細かく何か技術的な手法を定めてしまうと、逆に非現実的で効果は薄くなってしまわないか。悪いことをする人はどうやっても悪いことをし、逆手に取られていろいろ裏をかかれてしまうことになりかねないので、ビジネスモデルに応じて柔軟な取組をしていくことが重要である。あと、BtoCにおいて、今回、特定商取引法の表示に関連して法が執行されたというのは初めてのケースかと認識しているが、従来から景品表示法や健康増進法などに基づいて出店者への法執行などが問題なく行われていたと認識している。また、その際、プラットフォームとして行政への協力もきちんとなされていたのではないかと考えていて、その点を考慮すると、基本的には健全性は保たれているのではと考える。トラブルの未然防止や解決のために、多分、複合的に様々な観点からいろいろな取組を行う必要があって、非常に重要な視点はやはりリスクベース・アプローチだと思う。

- まず、10頁の論点①と論点②の内容には賛成。特に、継続的な確認は重要と思う。登録時だけではなく継続的な確認ということについてもしっかりやっていく必要がある。全体的な考え方であるが、市場の信頼性を高めていくということで、法規制だけで全てを解決するというのではなく、基本的なルールを決めて、いかに自主的な取組とうまく組み合わせていくのかが一つのポイントになってくるのではないか。事細かに規定を書くというのは非常に難しいと思うので、基本的な考え方を示した上で、事業者が積極的な役割を果たしていくべきと考える。その際に気になる点が2つ、1つ目は既存の、例えば、通信販売の制度とのバランスをどのようにとっていくのか、あるいは既存の制度の中に位置付けるべきなのかというところである。2つ目は、例えば、通信販売については日本通信販売協会というのがあり、言わば専門的な集団として事業者自らがルールを策定したり評価を行ったりすることが可能になっているわけだが、この新しい分野についても事業者の取組実践を尊重しつつも、そのレベルを絶えず高めていく必要があるのではないかと思う。

日進月歩の世界なので、規制だけを明示しても後追いになってしまう可能性がある。柔軟に対応するためにはそういった評価組織のようなもの、これはどこに置くのかというような議論があるが、いずれにしても、こうした組織をきちんと決めて、そこのアドバイスも受けながら自主的取組を深めていくという方法もあるのではないかと考える。

○（事務局） まず、既存の様々な仲介取引などが参考になるのではないかとこのところだが、実際、それらの調査、比較分析をしていきたいと思っている。仲介、あっせん、媒介など、いろいろな言葉でいろいろな行為が行われていて、多分、異同があると思う。そこをきっちり踏まえながら、参考になるところもあると思うので、考えていきたい。それから、プラットフォーム事業者がリスクベースで取り組んでいるという実態は我々も承知している。その辺、どういうアプローチで考えれば、一番我々の目指している目的に到達しやすいのか。つまり、信頼のできる場、取引の当事者にとって信頼をおいて取引ができる環境がきちんと確保されている場になるのか。それを実現するために最も効果的な手段は何かということ、リスクベースト・アプローチというお話があったので、そのこともきっちり頭に置いて今後考えていきたい。それから、行政、販売業者及びプラットフォームと、きちんとコミュニケーション、対話、意識合わせ、あるいは情報共有、共同の取組、これらをもっと積極的にやっていくべきという御意見もあった。法規制だけではなくて自主的な取組を含めてどういうアプローチがあるのか、あるいは自主的な取組をエンカレッジするような環境、枠組みをどう考えていくのかということかと思うので、そういったハイブリッドというのか、トリプルなのかもしれないが、一番効果的でそれぞれの役割を踏まえた対応をいかに効果的に実現していくかということを考えていきたいと思っている。

○ 仲介、媒介といった言葉どおり、一般の取引、たとえば区民公園で区民祭りのフリーマーケットに出店する場合と比べてみる必要があると思う。区民公園でフリーマーケットに出店する場合、社会福祉協議会等の主催団体のところに印鑑を付いた文書を提出して「出店します」と申し出るのだが、私などが所属する団体は法人格がないから自宅の電話番号をとりあえず記入するが、役所の人が、実際にこの番号が本当に正確な番号であるかどうかを確認しているのは見たことがない。フリーマーケットを訪れる人も、その場を信用しているのかと聞いてみれば、区民祭りだから区が主催しているという認識はするだろうが、買い物をする人は、出店者である私の顔を見て購入しているのではないかと思う。本人確認という行為は、場を提供する人であれば、売主

だという人が、いざ当日来場しなくても困ってしまうので、事前登録をしてもらうというのが当然のことであり、デジタル・プラットフォームも当然本人確認というのはしているはずである。ただ、その真正性の確認となるとこれはなかなか難しい。対面で印鑑をついた文書を持ってくるという作業がない分だけ、デジタルの出店は、入口が簡単なのかもしれないが、では、どういものを使うべきか。特にこれがもし法律ということになってくると、やはり何をもって確認するとか、ここまでの確認はしてほしいとかという話になるが、そうなる国内においてはマイナンバーなどを利用できれば、容易に事業者、消費者双方が本人確認できるようなものになる。しかし、海外の出店者に対してそれはかなり難しい。ともかく、何か公的インフラで出店者の人を確認するというのであれば、プラットフォームも確認できる。特に日本の法人であれば、法人番号が書いてあり、一般の人も、その番号で検索すると、その法人の名前と住所等が出てくるので確認が容易である。そうした情報インフラが求められる。どこまで何を確認するかというときに、真正ではないから確認ミスだと言われてもなかなか大変ではないか。運営する側を慮るとそういう懸念があるし、店を出店する側というか、あるいは買い手の方も、容易にアクセスして、出店者を確認できる、公的な情報インフラがあれば、やりやすいと思う。

- 売主の本人確認が少なくとも紛争予防ないしは解決するために一般論として必要であるというのは、その通りだと思う。ただ、規制の方法について、従来のように必要な範囲で行政的な規制をかけていくということも考えられるが、本人確認等のような消費者のための安全策をどの程度とっているかという観点から格付けのようなものを提供して、消費者がそれも参考にしてプラットフォームを選ぶというような、プラットフォーム間の競争を促進する方法なども視野に入れてよいと思う。デジタル・プラットフォームに対する信頼ということが指摘されていたが、その信頼を目に見える形にするという手法と言えるかもしれない。

それ以外に、これは本人確認等の問題に限らないことだが、仮に何らかの規制を新たに設けるとして、それはどのような法律によって何を対象として行うことになるかということも確認させていただければと思う。言わずもがなであるが、別に特定デジタル・プラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律案が審議されている。それに対して、例えば、消費者取引に特有の問題に関する部分について、さらに特別な規制を行う法律を新たに別に定めるというような方向性と理解してよいか。例えば、今問題にしている本人確認等の問題は、消費者紛争を予防ないし解決する上で必要と考えられる

けれども、規制が欠けている。そこを新たな法律でカバーするという方向で議論をしていると理解してよいのか。その意味で、議論の前提、あるいは議論の出口を確認させていただきたい。

- BtoCに関しては、まず売主の本人確認が重要であるということについては十分認識しているという前提でこれからコメントする。4頁のスライドで紛争解決において、売主と必要な連絡がつかないということと、身元情報が確認されていないということとを結びつけたような議論がなされているが、やや短絡的なのではないか。どんなに身元情報の確認を厳格にしたところで、悪質な売主は消費者からの連絡には応じないと思うし、むしろ連絡に応じない悪質な行為を問題視するようなアプローチも議論すべきではないか。10頁のスライドで、各社の取組に対し十分に行われていないのではないかと評価されていたが、ヒアリングでも明らかになったように、デジタル・プラットフォーム企業においては各社とも自主的に本人確認に取り組んでいる。また、各社とも悪質な行為を行う売主の行為を分析し、リスクの高い売主を排除するためにどの程度ハードルを上げるべきかについては常に考えており、現状を良しとせず改善を試みようという姿勢であると理解している。

一方で、やみくもにハードルを上げるだけでは、デジタル・プラットフォーム企業側のみならず、中小企業を含めた多くの健全な売主に対する負担が増大することになるので、そういった売主の市場アクセスの機会を損ねてしまうことになりかねない。アカウント開設後に本人確認書類とは異なる住所に変更するとか、あるいは本人確認書類自体を偽造するというような悪質な出品者が存在すること自体が問題。デジタル・プラットフォーム企業への期待値を上げて議論することは結構なことだが、悪質な行為を行う売主を問題視するアプローチも同時にとるべきかと思う。前回も申し上げたが、販売規制などの手当はされていない分野の対応をするとか、売主の行為に関する法令の罰則の十分性について検証するとか、海外の事業者も含め、悪質な行為を行う売主についての法執行、エンフォースメントを強化するとか、警察や税関などとの連携を政府部門内で強化するなど、政府にしかできない課題が多い。悪質な売主についての対応について、別途日を改めて議題を設けて議論すべきかと思っている。

また、10頁のスライドで、どのような手法で本人確認をすべきかとあるが、デジタル・プラットフォーム企業による売主の本人確認については、リスクベースド・アプローチとパフォーマンスベースド・アプローチを重視して議論すべきかと思う。各社とも最新の技術を駆使して売主のリスクを分析し、そのリスクに見合った本人確認のプロセスを適用している。決して一律の手法を全

売主に課せばよいというものではない。また、具体的な本人確認の手法については、各社が持っているノウハウや技術の進展などを考慮する必要があり、決して具体的な処方箋をこのような場で決めるべきではなく、どの程度のパフォーマンスを求めるのかというアプローチで議論すべきと改めて申し上げる。

最後にCtoCだが、一律で厳格な本人確認は、利用者に対してサービス利用のハードルとなり、消費者の利便性を損なうと思う。仮に本人確認を強化したところで、例えば、商品に対する認識違いなどによるトラブルは発生し得るので、トラブルの未然防止には必ずしも直結しないと考える。従って、消費者の利便性効用のバランスを考えると、サービス運営事業者が一律で消費者の本人確認を行い、初めから身元情報を持っておくということは、必ずしも適当ではないと思う。

- （事務局） 一つ、区民公園のフリーマーケットの例を示していただいて、そういうデジタルではないものとの比較というのも、やはり異同があると思う。同じ場を提供してCtoC、場合によってはBの人もいるときもあるかもしれないが、そういう仲介をするということにおいて同じなのだと思うが、デジタルであるがゆえの違いというのは、この検討会の1回目、2回目でも議論してきていて、やはり多面市場でネットワーク効果があったり、それゆえに結果が非常に重大になったり、あるいは当事者が増えたりということもある。それとも関わるが、デジタル・プラットフォーム上での取引はマッチング機能と決済機能が一体になって、そういった意味で取引の量的かつ質的な拡大があるということで、それに対する政策面でのアプローチというのは独自のものを考えてしかるべきなのではないかというのが国際的にも趨勢なのではないのかなと考えられる。あと、デジタルであるがゆえの匿名性というのも現実問題として認識されている。区民公園で顔を合わせる仲間だと、悪いことをしたときのディシプリンというのは働きやすく、どこか遠くからやってきてその日だけ参加するという変な人はいるかもしれないが、ゲーム理論からして反復、継続できないわけであり、そういった意味で匿名性があることによって、しかもデジタルの取引で非常に取引に不慣れな消費者も入ってきてやすいということもあって、それは売主でも買主でも、そういったデジタルゆえの、また、デジタル・プラットフォームであるがゆえの特徴、新しい側面、これらを踏まえて我々は議論している。ただ、御指摘いただいた内容を踏まえてきっちり検討していきたい。それから、規制の内容ばかりではなく、その方法、行政の規制だけではなく、そういったプラットフォーム間の競争を促すような格付のような市場により情報を与えて、より合理的な行動を消費者が取りやすくするという視点も大事だと思う。

そのほか、議論の出口の御質問もあったが、デジタルプラットフォーム透明化法案が検討されており、あと、今検討している出口がどのようになるかということだが、一言で言うと結論をどう得るか、出口として、例えば、特定商取引法でカバーするのがよければ特定商取引法でカバーすることもあるし、消費者契約法で対応することもあるかもしれない。あるいは、そういった枠組みでは適切ではなくて、新しい法律の枠組みでということもあるかもしれない。また、法律だけではなく、様々な事実上の取組を促していくような官民での対話等、いろいろなアプローチはあるかもしれない。事業者の自主的な取組をエンカレッジするための、さらにそういった方向づけ、コンセンサスというものもあるかもしれない。今日皆様からいただいた意見も踏まえて、その目的と内容等、それを実現する一番現実的で効果的な方法によって実現し、それによって出口をよく見極めていきたい。それを今後、この議論をきちんと詰めて、夏頃にはその方向感をより具体化させていきたいと思っている。

それから、リスクベースト・アプローチ、パフォーマンスベースト・アプローチについては非常に大事な視点、論点である。それがいかに結果に結びついているかということだと思う。もし、それで十分ではないところがあれば、さらなる取組も必要だし、それを実現するために、より環境を整える部分があるのなら、それを考えていきたい。それから、いろいろな義務を課して、中小企業などに、それはプラットフォームの中小企業もあるかもしれないし、販売業者の中小企業もあるかもしれない。そういった中小企業の負担にならないように制度設計するというのは全くその通りであり、それでは経済がしぼんでしまう、便利なプラットフォームを介した取引ができなくなってしまうといったことを目指すつもりは毛頭ない。ただ、例えば、本人確認と絡んだ表示事項で言えば、ある意味途中で表示事項があまり簡単に書き換えられて悪い人に利用されるようなシステムにプラットフォームがなっているのであれば、販売業者にそんなに負担はかけないで、そのシステムを変えれば、別に真面目な人は一回表示して守るだけなので、言ってみればそういうまじめな人にコストがかからないアプローチもあるわけで、その点、中身を考えながら、どういうアプローチが一番理想的なのかということ、今後、皆さんと一緒に考えていきたい。

- アナログとデジタル、リアルとサイバーで考えてみると、需要側の規模の経済性であるネットワーク効果が働いて、プラットフォームの力が強くなるというのは一面としてある。もう一つは、限界費用が限りなくゼロに近づくので、リアルでは店舗を出せなかった皆さんも、事業者にしてもエンドユーザーにしても、出店・出品することが可能になり、その門戸が広がって

く。そのときに以前ではあり得なかったような悪質な業者が入ってくるような余地もあるというのも事実。そして、利便性が高まって便利になることにより、エンドユーザーが、消費者も以前なら、実際に実物を手に取って意思決定をしたところ、非常に気軽に1クリック、2クリックで購入できるようになってしまい、限定合理性の度合いが拡大しているというのもある。こうした3つの要因が相まってアナログからデジタルへの移行が起こっている問題であるが、技術としては最終形ではなく、今、そうしたデジタルの入口であるがゆえの産みの苦しみであるところかと思う。とはいえ、眼前に問題がある中で、手をこまねいてそのままにしておくわけにはいかないので、継ぎはぎになるかもしれないが、何か現状できるところでのパッチも必要になるかと思っている。

- リスクベースというのはまさにおっしゃるとおりだが、ここで重要なのは、いわゆる事業者にとっては一つ一つの取組というのは十分に小さいものであっても、それぞれの利用者にとっては、これ自体が0か1かという非常に大きなものである。その時、相手が分からないということは、自分で訴えることもできないことになって、事業者から見たリスクと利用者にとってのリスクというのは大きく異なるという、その非対称性は十分に意識していただきたい。したがって、補償までしていただけるという話であればリスクベースで構わないと思うが、事業者側にリスクが転嫁されているのであれば、一人一人の利用者がリスクと考えていることに対して何らかの手が打てるような仕組みである必要がある。
- 我々がリスクベースという言葉を使っているイメージと、行政でイメージしているもの、消費者がイメージしているものといろいろあると思う。あるいはオンラインとオフラインのビジネスリスクの考え方、オンラインにだけ、すごく小さなリスクでも大きなリスクだと捉えることも適當ではないと思うし、例えば、1,000円の物を売るときと100万円の物を売るときと同じリスクであっていいとは思わないし、そのあたりのリスクといった場合のリスクの捉え方は、それぞれのポジションによって全然違う。今、リスクベースと言いながら、多分、同床異夢の状態になっていると思っているので、今後、議論させていただければと思っている。
- 繰り返しもなるかもしれないが、本人確認をなぜ必要とするのかというところで、消費者紛争の解決ということを念頭に置かれている場合、先ほど発言されたお二人ともそういうイメージだと思うが、その場合と、別の委員

が発言されたが、犯罪収益移転防止法のような、マネロンのような、あるいは今回、特定商取引法で摘発された悪質業者を行政の執行上でどうやって捕まえるかというような行政の法執行という場合とでは、大分問題が違うと思う。後者のほうは、プラットフォームに協力義務というか、名簿を備えつけておけとか更新しておけとか、ただし、それはリスクが高いものに限るわけだが、そういったプラットフォームに行政の法執行のために協力してほしいというタイプの本人確認問題となる。前者のほうは、消費者紛争が起きたときに解決するために本人確認が必要だという問題なので、大分違うと思う。

リスクベースド・アプローチと言っておられるのは、基本的には前者を念頭に置かれているのだろうと思う。プラットフォームのほうでリスクベースド・アプローチをするのは消費者紛争の防止の場合で、全てお金で解決するというのであれば、それ以上は何もしなくてもいいという選択肢になると思う。少なくとも紛争解決にプラットフォームは関わらなければいけないという大きな法的枠組み、つまり満たすべきパフォーマンスを決めておいて、しかし、具体的にどうするかは、各消費者紛争のリスクに応じて各プラットフォームにおいてやってくださいとなる。これは消費者紛争の場合である。そのリスクと、行政による法執行がされるかのリスクとは違うから、2つは話が違ふと思うので、やはり、どちらを念頭に置いているのかは区別されたほうがよろしいかと思った。

- このリスクベースド・アプローチのところは、委員によってもウエートの置き方が違っていたし、後になってその齟齬が大きくなる前に、整理したほうが良いと思うので、このところの整理を事務局にお願いできればと思う。

### 【資料3について】

- そもそもデジタル・プラットフォーム企業は、BtoCあるいはCtoC、デジタル系のサービス、金融決済サービス、配送サービスなど多様なサービスを行うために、必然的にカバーすべき利用規約も多岐にわたる。利用規約はその内容をめぐって恣意的な解釈がなされないよう準備されているものであり、消費者にもメリットがあると思われる。各デジタル・プラットフォーム企業とも利用規約だけでなく、利用規約以外にもヘルプページを設けて解説したり、中には図表を用いたり、特に重要なサービス提供条件については、消費者に明瞭な形での表示を行っているという理解している。

10頁に「規約やサービスごとに同意を個別具体化するなど、同意の対象を明確にすべきではないか」という問題意識が書かれているが、このような考え方



は、いわゆる「同意疲れ」と呼ばれる現象を惹起する考え方ではないか。ほとんどの消費者にとっては、何度も何度も同意を求められると煩雑さが増すだけで、多くの消費者の支持が得られるとは思えない。

16頁には「一定事項の情報提供や提供条件の分かりやすい開示」とあるところ、デジタル・プラットフォームと一口に言ってもオンライン・ショッピングからSNSまで内容は様々で、いわゆる業法の重要事項説明書のように、一定の重要事項を抜粋して統一的に表示させるのは現実的ではない。もし、今後この点について議論を進めるのであれば、デジタル・プラットフォームに特有の内容であるべき一定事項とは具体的に一体何を指しているのか、また、その「一定事項の情報提供や提供条件の分かりやすい開示」を行うことが、最近の消費者トラブルの解消につながるのかといったアプローチで議論すべき。

17頁では売買契約の成立に関する記載例を挙げて、消費者の予測可能性が低いとの評価がなされているが、むしろ逆で、売買契約の成立に関する記載を細かく列挙することで、むしろ恣意的な解釈がなされないようあらかじめ細かく規定していると理解している。また、18頁には責任・免責の成立に関する記載があるところ、なぜデジタル・プラットフォーム側がこういった規定を設けているかということだが、一部の悪質な利用者の付け込みにより事業者として損害が回復できないような事態を心配しているからという理由がある。仮に工夫して利用規約違反になるようなケースを詳細に書いたところで、一部の悪質な利用者は、あの手この手で不正を働こうとする。むしろ多くの健全な利用者を守るためにデジタル・プラットフォーム側に裁量を残しているという理由もある。

25頁の「論点①」形式面と「論点②」実体面で、利用規約の分かりやすさや理解のしやすさについて問題提起がされているが、事務局から説明があったように、消費者契約法第3条1項1号で一定程度手当されている。また、特に消費者に注意を促すべき点については、特定商取引法その他の法令のガイドラインなどで既に細かく規定されている部分がある。例えば、特定商取引法上のインターネット通販の意に反して契約の申込みをさせようとする行為のガイドラインとか、あるいは景品表示法上の打ち消し表示に関する表示方法及び表示内容に関する留意点などがある。さらに、同頁の「その他」で不当条項について問題提起されており、課題を整理する必要があるとのことだが、別途検討が行われている消費者契約法検討会では、デジタル・プラットフォーム特有の問題として取り上げられている不当条項は「第三者が消費者取引に介入する条項」ということであった。しかしながら、同検討会の第4回（※5月13日開催）の議論では、第三者（デジタル・プラットフォーム）の介入自体を否定するような意見はなく、むしろCtoC取引における利用者間の課題解決のた

めに、内容によってはこのような条項の必要性に同意する意見があったと理解している。

最後に、ターゲティング広告の記載があるが、これまで本検討会ではターゲティング広告について具体的な問題提起や議論は出されていないと承知している。今回、突然アンケート調査結果でターゲティング広告について出てきたが、今後どのように検討を進められるか。オプトアウトの表示以外に何かターゲティング広告について問題意識があるのか伺いたい。

- （事務局） ターゲティング広告については、別途機会を設けて議論いただきたいと考えているが、プラットフォームの取引において、ターゲティング広告の問題は一つの大きな要素ではないか。政府部内、例えばデジタル市場競争会議などでは、ターゲティング広告の問題意識が持たれている。何ををもってターゲティング広告というのか、それによってどういうトラブルがあり得るのか、それに対してどういうアプローチが適当なのかという議論はこれからであり、今回は一つの切り口として、利用規約の問題としてターゲティング広告を扱っている。オプトアウトなども規約で規律されているところもあるが、どこまで消費者に理解されているかという点で意識調査結果のデータを示したもので、一つの題材として議論いただければ。
  
- まず、利用規約の分かりにくさの問題を、形式面の探しにくさ、読みにくさと、実体面の理解のしづらさに分けて整理されている点は、検討を進める上で非常に有益な整理だと思う。このような整理を踏まえると、このデジタル・プラットフォーム企業の利用規約に特有の問題は、やはり実体面の理解のしづらさのほうにあるということが分かる。形式面の探しにくさ、読みやすさも、実体面の理解のしづらさに由来するものがかなりの部分を占めているようで、少なくともその点で両者は連動していると言えるのではないかと。その上で、分かりやすさを保障するためにどのような規制を考える必要があるかという点に関して言うと、分かりづらい規約の開示を進めるだけでは不十分だということが前提になる。では、どうすれば内容を理解しやすくすることができるか。これは、一般消費者が相手となると、もはや文書の形でそれを実現するのは不可能ではないかという気もしてくる。規約そのものというよりは、重要な事柄が理解できるような図表を使った説明書などのほうがむしろ有効なように思う。ただ、このような方向で議論をしていると、とにかく分かりやすくということだけに注意が向かいそうなのだが、分かりやすくすることの真の目的は、消費者が納得して契約することを確保するところにあると考えられる。そうすると、消費者にとってその契約をするかどうかを左右す

るポイントとなる事柄を重要事項として、それらの事項について消費者が理解してチェックすることができるような仕組みが必要になるのではないか。21頁にEU現代化指令などが挙げられているが、そのような考え方がうかがわれるし、最後の25頁の検討事項のうち、論点②で、同意の対象、責任・免責、売買契約等の成立時期、ターゲティング広告を例示されているのは、そのような意味だと理解すべきではないかと思う。要するに、分かりやすくすることには、理解の確保と納得の確保という目的があって、重要なのは納得をどう確保するかということである。

もう一つ、25頁に、利用規約等において不当となり得る条項について、消費者契約法等との観点から課題を整理する必要があるのではないかというのはそのとおりだと思うが、消費者契約法は民事規制を定める法律で、確かに実際に不利益を被っている消費者をその不利益から救済することはできる。適格消費者団体による差止が認められれば、その予防も図られる。しかし、そのような裁判所による司法的規制だけでは、どうしても迅速な対応ができないし、カバーできる範囲も限られる。実効的な規制のためには行政的な規制も併せて用意すべきだと考えられるので、消費者契約法等に限定しないほうがよいのではないか。

- 翻訳的な文章が分かりにくいとか、テクニカルタームが分かりにくいというのはそのとおりで、やはり「モデル規約」のようなものを当事者、すなわち事業者の方々同士で話し合っ作ってもらおうとか、「用語集」のようなものを用意するとかいうことがあるのではないか。確かにcookieポリシーと聞いたら、消費者は食べるクッキーかと思ってしまうかもしれないので、そこは工夫のしようがあると思う。一方で、情報量が多いとうんざりしてしまったり、複雑で分からなくなり、読む気がなくなったりするといった、いろいろな問題があるので、重要事項を絞り、それを分かりやすく説明することができるのかが非常に重要なポイントになる。重要事項説明というのは不動産取引や携帯電話購入の際などにもあるが、一方で何が重要かは契約当事者である出店者、消費者それぞれの価値観で決められるものである。契約の情報は基本的にどの条項もある意味大事ということで、なかなかデジタル・プラットフォーム側で決めつけて強弱をつけるということができない。むしろ、これが重要だということを強調すると、残りの条項が隠されて弱められたというような形に捉えられてしまって、「隠しただろう」と後から指摘を受けても困ってしまう。論点②でいう重要事項を取り出すのであれば、これは法律なり制度で決めるべきで、当事者であるプラットフォーマーに決めさせることはできない。ただ、取引の仕方を何か特定して、その場面ではこれが重要というのを

定義付けしないと法律には書けないのではないか。

- 先ほど、消費者の限定合理性という側面で、実態調査をふまえた大まかな認知限界は、クリック3回、文章10行、字数400字という指摘があったが、そういう制約の下でどのようにやっていくべきかという実態的なことをできるだけ明確にしていくことが大事ではないかと考えている。論点①に関しては、食品表示の分野で表示事項が膨大になり、これをどうやって消費者に伝えるかということについては、消費者庁もかなり研究してきているはずだが、それと似たところがあると思う。論点②については、理解しづらさという中で、重要事項の問題があるが、例えば、トラブルの実態を踏まえて、事業者のほうで自主的にトラブルの多いところについてQ&Aを入れるとか、限られたスペースの中になるが、工夫の余地があるのではないか。利用規約そのものではなくても、その周辺のところの情報提供の仕方を工夫することによって、ゴールにうまく行きつけるのではないか。例えば、パソコンの使い方についてのQ&Aなどというのは、かなり利用者のトラブルを踏まえて作られているが、同じように利用規約についても事業者側が積極的にそういったことに踏み込んで利用規約の補助手段として何か工夫をしていくべき。利用規約そのものを集約しようとしても、3クリック、10行、400字のところにはなかなか到達しないし、他方、認知限界という意味では、利用者すべてに、それ以上のことを求めるのは非常に難しいと思うので、何か利用規約と併せて、合わせ技でどういうことをやるのかを検討していただきたい。
  
- 25頁の論点①と論点②の「分かりやすく」というところが分からない。一般論としては分かりやすくできるだろうし、各事業者もそれは配慮しながらいろいろな規約をつくっていると思うが、具体的にどうしたらいいのかというのが、この資料全体を通して分からない。この話は、デジタルだけではなくてリアルな企業、あるいはプラットフォーマーと言われている事業者以外の事業形態の企業、そういったものも含めて同じように分かりやすい規約について議論すべき。ただ、具体的にはよく分からないので、それはちょっと深掘りして議論を続けていくべきだろう。多くのデジタル・プラットフォームはヘルプページとかガイドというページも作り、できる限りそれも見てもらい、利用者に規約の内容について理解してもらおうと努力をして取り組んでいる。ただ、規約そのものについては、規約はルールであり正確性が求められるので、それを分かりやすさにこだわり過ぎると、抽象的あるいは不正確になるということがどうしても起きてしまうので、かえって消費者に対しての不利益あるいは紛争を招くということも考慮する必要がある。言わば法律みたい

なものなので、法律を分かりやすく400字以内で表現せよ、消費者契約法も400字以内で分かりやすく書けと言われたときにどうするのか、そういう視線も必要かと思う。

デジタル・プラットフォーム事業者はプラットフォームの健全性を保つためにいろいろな取組を行っており、様々な危険性を想定して取組を行っているし、結果として大勢の利用者の利益を守ることを目指している。例えば、利用規約違反について、事細かく基準を開示して、それ以外には規約違反にはならないというような運用も考えられるが、どうしても悪いことをしようとする利用者もいるので、裏をかかれて、結局その者にだけ不当な利益を与えることになり、結果として健全な利用者が被害を受けるという事態になり得る。そのため、ある程度、プラットフォーム事業者に裁量を持たせた形でなくうまく運用できないし、一般の利用者の不利益を防止することができないだろうと思う。特にCtoCのプラットフォームについては、取引の状況に応じて柔軟に判断する必要があり、実務とか運用自体を理解した上で慎重な議論が必要ではないか。

ところで、資料1の9頁と11頁で、利用規約やプライバシーポリシーを読む人のうち7割が内容を理解しているという回答があったが、そもそも読む人は理解できているのだろうか。逆に言うと、規約を読んでいない人というのは、中身を読んで理解する能力に乏しいところがあると思うし、そういう意味では、消費者教育というのは非常に重要ではないか。消費者庁において何か消費者教育、規約を読むということについて、消費者教育にどの程度取り組んでいるのか、取り組んでいるものがあるか。

- 端的に言うと、重要な事項について分かりやすく示すということが大事。その上で、「重要な事項」をどう選ぶかというところが問題だということをご委員が指摘されているのだと思う。少なくとも言えることは、何らかの形で公的な観点やチェックが盛り込まれる必要があると思うが、ただ、それが硬直的なものになると事業者が何もできなくなることもあるので、柔軟にしてどうやって盛り込むかということが課題になるだろう。

分かりやすく示すことについても、文字だけではなくて図やアイコンなども使って説明するということがやはり重要になってくる。先ほど他の委員から法律のアナロジーも出たが、法律の条文が正確・明確に書かれても、多くの人は読めないだろう。したがって、そうではない方法を考えるしかない。分かりやすく示したものが、双方の契約の内容として盛り込まれることになるのかどうかということが一つの法的な課題になる。多分、分かりやすく示しても、ある種の事業者は、紛争になったら、虫眼鏡で読まないと言えない規約にこう

書いてありますと反論するだろうし、そうではなくても、分かりやすく示した図表も規約の一部ですと言われたら、その図表にいろいろなものを書き始めるのではないか。そういったものについて、どういうところでうまく落としどころをつけていくのかということは今後考えていく必要がある。

- まず事業者にとって利用規約とは何かということだが、いわゆる法的な文書というよりは、何を利用するためのものか、つまり、サービスや機能を利用するために守っていただきたいことが書いてある文書だと思う。なので、機能が追加され複雑化していくという流れにおいては、当然それに関わる利用規約というのも膨大に膨らんでいく流れがあるので、その文字数が今後もどんどん増え続けていくのはある意味仕方ないことだと個人的には思う。一方で、利用者は400字程度しか読むことができずにそこに同意するという問題もあるので、同意を取ったという事実と規約に書かれていることを全部読んでいるのかということの関連性というのは、もう少し整理する必要がある。できる限り簡単にするほうが良いということも分かるが、簡単にするということを目指すがゆえに規約をどんどん抽象化していくという方向でリードしていくというのはナンセンスであり、逆に膨大な文字数になろうが細かく丁寧に全部書いてもらいたい。機能として提供しておきながら、利用規約に表現されていないものがあつたら、それは間違いではないかぐらいにどんどん主要なレベルまで落として利用規約を書いて欲しいという方向感でいいのではないか。プラットフォーマーであれ事業者がそれを全部できるのかということもありそこは難しいところだとも思う。そういう方向感がまず一つある。

消費者が全ての利用規約を理解できるわけではないというのも当然なので、それに対してどのような解決策を考えるかということ、やはり第三者がしっかり利用規約を読み込んでその利用規約の中に消費者にとって不利益なことがないかどうかということを見る体制というか、組織とか役割というのがあってもいいのではないか。そういう第三者が見てこれは消費者にとって不都合がないということを証明できるような組織があつて、そこが正確に利用規約を読み取ることができるという前提で、その組織に委任して消費者が契約することがあり得るのか。もしそういうのがあれば検討してみても面白いのではないか。

- まず、論点①の分かりやすくすべきという点について、資料1の本件調査では、利用規約を理解していると回答している人が多過ぎるのではないのかという印象をもっているが、これは調査の設計による部分が大きいような気がする。つまり、分かったつもりになっている人が3～4割いるということ。

ちゃんと調べようとするのであれば、個別の利用規約に関してクイズを出して正しく答えられるかとかしない限り多分できないはず。おそらく分かったつもりになっている人でさえ3～4割しかいないというのが実態であろう。

複雑な契約を分かりやすく表現するということは当然限界がある。提供しているサービスそのものは非常に複雑になっており、ましてやそれを一人一人消費者が、契約を正確に理解するということは極めて難しい。特にプライバシーに絡んだものは、技術的な制約で、例えばcookieがどの範囲でどのように流通するとか、契約を読み切っても分からなくて、技術的な知識とか後ろ側にあるいろいろな取引構造まで分からないと実態は分からないはず。実際には利用規約に書かれていることもほんの一部にすぎないのが実情である。その点について抽象度を上げて利用者に分かりやすく書くことによって、それが利用者の利益につながるかという、それは全く逆だと思う。事業者としてはむしろ抽象度を上げて包括的な同意を取りたいと考えている。プライバシーポリシーを大幅に簡素化する改訂を行う例でいえば、そのゴールは、改正個人情報保護法によりかなり広い範囲が個人情報として扱われるようになる中で同意を取ったことにしておきたいと思うから。一方でサービスはこころこ変わる、契約の本体から細かいことは全部抜いておいて、それらはガイドに流すことによって、同意を取り直さなくてもガイドのほうを改訂していけばちゃんと説明していると言える状況を作ろうとすることもある。そういったことも含めて限界があるだろうと思う。

また、理解をしておくべき事項に関しても、本当に読むことによって紛争が起こらなくなるのかはかなり疑問があり、これは何のために出す必要があるのかという、やはり第三者が検証できることが非常に重要だと思う。別途消費者契約法の検討会でも、利用規約の公開の話とかが出てきて、あるいは同意前にきちんと読んでチェックするタイミングが欲しいとの議論があった。おそらく本当の意味で民法や消費者問題を充分理解し、正しい在り方について理解できる人というのはごくごく一部に限られる。でも、そういった方々が、「あれ、おかしいな」と思ったときに、規約をチェックして、これはちょっと不当なのではないかと声が上がる。そういった世論を踏まえて、事業者としても規約に書いてあるから好き勝手なことができるという発想ではなくて、きちんと社会的責任を自覚しながらフェアな規約をつくっていかねばいけない。そのためには規約というのはきちんと公開されるべきだし、それをきちんと読む人が読むことができる環境が用意されていることが重要。このときに何がフェアで何がアンフェアであるかということは世の中のいろいろな紛争や技術動向や諸外国の動きなども踏まえた形でどんどん変わっていくと思うので、不当となり得る条項がどんなものかというところは、きちんと行政と

しても積極的に情報発信をしていく必要がある。やはりこの議論をしていく上で、まずゴールをどこに置くのか。100%の利用者が規約を理解することによって紛争がなくなる世界はおそらく訪れないと思うが、きちんと規約が社会の中で揉まれて、理解できない人がいろんなサービスを使っていたとしても、特に規約を読めない人であってもきちんと救われる状態を作るところをゴールに置くべきではないか。

○ 消費者と事業者の間の情報格差というのはとても大きい。必要な情報を分かりやすく表示する努力は必要だと思う。特にインターネット上というのは相手の顔が見えないということもあるので、より分かりやすくする努力は、デジタル・プラットフォーム企業の信頼にも寄与するのではないか。規約はやはりルールなので、それは多少量が多くなっても、文言が難しくても、規約は規約としてきちんと置いてもらい、その中から消費者が知っておいたほうがよい条項、例えば、論点②のところにもいろいろな事項が出ているが、これらに関しては別途分かりやすく表示するとか、要点やポイントを示して、同意するときの参考にしてもらうというようなこともできるのではないか。例えば、購入決定のクリックをするページのところに、売買契約はこの時点で成立となりますという注意書きのように誰でも分かるような文章を置くとか、いろんな工夫ができるのではないかと思う。とても難しい問題だと思うが、全てを読まなくても特に大事なことは理解できるような工夫をしてもらいたい。

○ 利用規約の分かりやすさに関連するが、提供条件についてもものすごく高い球を投げているのが、21頁にも記載があるEUの現代化指令。これは消費者権利指令と不公正取引方法指令であり、一般消費者行政法みたいなものがあるからこそできるというベースがある。日本でも独禁法の優越的地位の濫用について、対消費者のデータの取扱い方に関する考え方が出されたことは、データに限らず優越的地位の濫用が対消費者でも使われることもあり得るということ。そうした内容は一般消費者行政法が機能するかもしれない状況にあるというわけであり、消費者庁も公正取引委員会等と調整していただければ。

プライバシー関係は既にプライバシーポリシーや個人情報保護について別コーナーをつくって分かりやすく表示するというのがプラットフォームにおいて主流になりつつある。さらに、コントロールセンターを設けることも主流になりつつあるが、一般的にどのようなものがプラットフォーマーの表示事項として適切なのかということはあるかと思う。11頁に記載のあるデジタル取引透明化法案では、対店子の条項のみならず、対利用者、対消費者の情報



開示として5条2項2号があり、同号イ及びロが表示事項となっているが、このように一般的に抽出できる事項もあるので、一般的に必要なものは表示義務としてプラットフォーマーに課していく方向はあると思う。その際、プラットフォームの種類によるのであれば、公正競争規約のような分野によって考えてもらうのもあるのでは。このように要請的な表示義務と規約について分けるというのはGDPR7条にもあるところで、表示義務のものを規約に紛れ込ませてはいけないというのも一般的なルールとしてあると思う。

他方で、プラットフォーマーの努力の方法として、例えば送料とか分かりづらいところについては、やはり消費者からの苦情も多いのか、最近是比较しやすいようないろいろな機能が一応ついているのではないか。また、店子自らが販売し発送しているものなのか、店子が販売しプラットフォーマーが店子から預かって発送してくれるのか、プラットフォーマー自身が販売し発送するのかといったようなところは表示されているが、必ずしも分かりやすいということに起因したトラブルというのも見受けられる。それだとかかなり売買に特化した表示事項になるので、透明化法案のような一般的な表示義務のものとして入れるのは細か過ぎるということであれば、公正競争規約のような共同規制の形にすれば分かりやすいのではないか。

- 論点①の形式面のほうだが、これについては努力をしてもらうのは当然のことではないか。論点②ともかぶってくるが、例えば、段階的に通知事項を設定して、契約の成立、解除、返金、紛争解決、損害賠償といった消費者に取引上直接効果、影響をもたらすものは最初に目に付きやすいところに示すように工夫をすとか、既に事業者は工夫をされているとのことだが、透明性向上の努力はビジネスを続けていく上では必要になっていくと思う。

論点②について、消費者にどう分からせるかという視点の問題設定を維持すると、不当条項が入っているかもしれない利用規約を、消費者が理解できないことを事業者側も潜在的に認識しつつそのまま適用してしまうのか、あるいは消費者に同意疲れを起こさせるという事態に陥ってしまうのではないかと感じている。利用規約はどうしても専門的な内容になってくるし、逆にそうでないといけないという指摘が他の委員からあったのはそのとおりであって、読む側、チェックする側の専門性が必要になってくる。例えば、不当条項とか濫用条項があるかどうかのチェックや是正については、適格消費者団体に頑張ってもらいか、あるいは専門的な別の組織がチェックをして、場合によっては警告などを出せるようにするなど、読む側の専門性を整えるという方向性が考えられるのではないか。専門的な団体による自衛ないし定期的なチェックを入れたかどうかで利用規約の扱いを変えるといったこともあるかもしれ

ない。ただ、プライバシーの部分については、個人の主観に依存するので、取引条項が不当かどうかというのを一律にチェックするような取組とは別のアプローチも必要になってくると思う。その他として、論点②に入るかどうか分からないが、多様なプラットフォームサービスがあることは他の委員の指摘のとおりであり、それは認識しているところであるが、例えば可能な範囲でモデル契約みたいなものをつくってもらって、基本的にはそれに従ってもらったり、場合によって認定制度を導入したり、いろんなアプローチがあり得るのではないかな。

- 利用規約自体の内容についてあれこれ法令で規制するというのは無理ではないか。これは契約、約款なので、事業者（デジタル・プラットフォーム）からすると法的に防衛する文書である。これを簡単にせよとか大ざっぱに書けと言われれば、かえって事業者に有利になるかもしれない。そのような形で規約に手を突っ込むのではなく、ブレークダウンしていくとか、規約等を書いてあることを「消費者にとって関心のある事項」に落とすところになると、FAQみたいなもので示してもらおうという規制はどうか。それを、第三者なのか、消費者庁なのか、消費者庁とともに共同規制という形で事業者団体が作るのか、いろいろある。例えば、トラブルが起きたときに、A. 何らか（第三者）を利用する、B. 自ら行う、C. 何もやらない/その他、などと示す。消費者が疑問を持ち、解決策も大体2～3しかないものなどについて、事業者がそのうちどれをとっているかを共通のフォーマットで書いてもらおうといういわば当てはめとなるもの。また、パーソナライズド・プライシングをしているかについて、A. していない、B. している、C. その他定義による、とするなど。パーソナライズド・プライシングの定義によるとする事業者もそれはそれで構わないが、他方で、している/していないとかを明確に示してくればよいわけで、共通のフォーマットに落とし込んで、消費者が普通に疑問に思う質問について答えてもらおうという形で利用規約を「説明してもらおう」というのはどうか。全て最初から100%を求めるのではなくて、とりあえず、これとこれは疑問があるが、どう答えるかというもの。まさに、3クリック、10行、それぐらいでも理解できるような形で答えられるか、それでは答えられないというのだったらそれでよいが、そのことを明確にしてもらおうというものとして、共通のフォーマットで答えてもらおうのはどうか。それが消費者教育、消費者公益にもなるのだろう。

もう一つ、不当な条項について民事法だけではないということ。23頁にフランスの濫用条項委員会の紹介があるが、これは非常に面白い制度。いわば「消費者事故調」の取引版。事故調は、法令違反ではないが安全性を確保するため

にもう少し工夫してもらおうよう業界に自主規制みたいなものをお願いする面もある。つまり、これは法令違反と言えるか微妙だけれども分かりにくいものをもう少し何とかしてもらおうよう、独立した委員会から言う。そして、勧告をし、応じなければ、例えば消費者団体が提訴するというパターンにもっていく。そのような制度を作るときに注意をしなければならないのは、明らかに不当な条項をつくっておいて全然変えない事業者もいるので、規約変更命令であるとか、それに応じない場合は一定期間を置いて司法上も考慮するとか、そのような規定を置くことも考えられる。そういう強い対応と、勧告にとどめて議論してもらおうという緩やかな対応と両方あればよいのではないか。

○ この問題は大変難しく、根本的な解決があり得ない。そうは言いながら、分かりやすさだけを追求するわけにはいかないものの、やはり読んでもらうことを前提に書かれた利用規約なので、何とか通じやすさ、読みやすさを向上させるための取組は捨ててはならない。他方で、消費者というのは、どう頑張ったところで100%しっかりと読んで、しっかり理解してくれるわけでもない。率直に言えば、「自分は理解している」という人に対して質問して皆が正しく答えられるかということそうではない。そうすると、消費者側において自己努力で分かってもらうことにも限界がある中、第三者のレビュー的なサポートを行っていくか、あるいは何かトラブルが起こったときに原状回復的な救済措置を設けていくか、補完する必要というのも今後検討していくべきではないか。

○ (事務局) ウィズコロナかアフターコロナか分からないが、そのような時代においてとりわけ社会インフラになるというデジタル・プラットフォームを通じた取引に関して、今のままでいいかと言われると若干心配なところがあるということで、ややとんがらせた格好で問題提起をさせていただいていると御理解いただければと思う。

行政として全部抱え込んでやろうという気はもちろんないが、何を誰がやったらいいか、どこまでやったらいいか直ちに解決できる問題と、それから、少し温めて議論を続けていかなければいけない問題が恐らくあろうかと思う。夏までにそういうところを仕分けした上で、デジタル・プラットフォームと対峙したいという気持ちがあるわけでは全然なくて、むしろ一緒になっていい取引環境をつくっていくということが基本的な趣旨であり、その際にどのようなツールが一番いいのかということをご相互に考えていただきたい。

以上