

第4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3月30日（月）14:00～17:00

2. 場所：中央合同庁舎第4号館 共用第4特別会議室

3. 議題

- ・ 企業・有識者へのヒアリング
- ・ 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、長谷川委員、樋口委員、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、米山消費者教育推進課企画官、鮎澤消費者安全課長、太田地方協力課長、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、総務省、経済産業省、国民生活センター
（参考人）

アマゾンジャパン合同会社渉外部公共政策本部長	松田 友加里
楽天株式会社渉外室消費者政策課シニアマネージャー	片岡 康子
ヤフー株式会社政策企画統括本部政策企画部マネージャー	畠山 寛希
京都大学大学院法学研究科准教授	カライスコス アントニオス

5. 議事概要

ヒアリング対象の企業から、入替制によりそれぞれ、サービス概要等の説明を行った後、質疑応答を実施した。また、カライスコス准教授からの説明及び質疑応答を実施し、続いて事務局から資料5-1及び5-2について説明を行った後、委員間で意見交換を実施した。概要は以下のとおり。

（1）オンライン・ショッピングモール運営事業者からの説明・質疑応答

【オンライン・ショッピングモール運営事業者からの説明】

これまでの検討会での議論を踏まえ、オンライン・ショッピングモールを運営する事業者から、サービス概要や以下の点を中心とした取組例について説明がなされた。

- ・ 出店者に対する本人確認の実施方法や運営事業者から出店者への連絡方法
- ・ 模倣品の排除や商品の安全性確保等に向けた対応
- ・ 出店者の不正行為への対策
- ・ 消費者への情報提供・啓発活動、カスタマーサポートや紛争処理体制

また、一部の運営事業者からは、補償制度の運用状況、レビュー対策、特定商取引法の遵守（適正な表示）のための対応、利用規約に対する考え方、権利者団体等との外部連携等の説明がなされた。

さらに、以下のとおり本検討会での課題に対する視点や意見等が示された。

- ・ 運営事業者が手をかければかけるほど責任が重くなっていくというのはいかなるものか。特定の運営事業者の実態だけを見て法律で新たな義務を設けるというのではなく、（大小問わず）運営事業者を全体的に見て、現にトラブルが起きている運営事業者の問題点についても議論してもらいたい。
- ・ 運営事業者が悪質な出店者を政府に通知し、政府が必要な措置を取る仕組みを検討してほしい。
- ・ 出店者が遵守すべき法令等の情報発信が政府から多言語でなされることが望ましいのではないか。
- ・ 分かりやすい法令の方が出店者に遵守してもらいやすいため、関係省庁と連携して法令自体の周知啓発をしていくことが非常に重要。

【質疑応答】

各運営事業者の応答の概要は以下のとおり。なお、質疑応答は各運営事業者において個別に行われ、その内容は事業者により異なるが、以下ではまとめて掲記した。

（出店者の本人確認、連絡手段）

- ・ 出店者については、所定の証明書の提出を求めるほか、金融機関との取引明細書の情報とも突合することで実在性や正確性を確認している。なお、中国からの出店者の場合でいえば、中国にはビジネスライセンスの発行制度が整備されているので、中国政府のデータベースをもとにライセンス登録を確認している。
- ・ 出店者と連絡が取れないという相談が利用者からあった場合は、運営事業者からも、当該利用者との連絡を取るよう出店者に促すための介入はしている。
- ・ 本国法令に抵触するおそれがある表示や出品を認め得るにもかかわらず、出

店者と連絡がつかない場合には、法令違反のみならず、運営事業者と適切なコミュニケーションを取らないことを理由とするガイドライン違反として措置を実施することもある。

- ・ CtoCと比較すると、BtoCの出店者の方が、連絡も取りやすく、かつ適切に対応されているのではないか。

(製品の安全、偽造品対策について)

- ・ ブランドのマークやデザイン、出店者等の情報を照合する機械学習技術等を用いて偽造品対策を行っている。
- ・ 海外からの出店者に対しては、多言語の情報が掲載されている政府のウェブサイトの周知を図るなどの対応を行っている。
- ・ 製品に危険性があるものや製品に起因して事故が発生する蓋然性が高いものについては出品削除等の措置を行っているが、運営事業者においてそのような判別が困難なケースもある。運営事業者としても、受け身の対応ではなく、関係省庁に危険な製品に関する情報提供を行ったり、関係省庁において安全性に疑いのある製品を特定して運営事業者に情報提供するよう要請をしたりしている。関係省庁と適切に連携を行っていくことが重要だと考えている。
- ・ 重大な製品事故等が発生した場合には、購入者等への警告やリコール情報を見やすい場所に掲示したり、緊急性・重大性によってはより目に触れやすい場所に掲示を行ったりするなど調整をしている。ただ、リコール等への対応に当たり、当該製品やそれらを販売する出品者に関する情報の粒度によっては、運営事業者が出店者に対して何らかの強制的な措置を行うことが踏みこみすぎとまらないかという懸念が生じるケースもある。

(不当表示)

- ・ 景品表示法上の不当表示の問題について、運営事業者としては、表示への自らの関与の度合によって表示に対するチェックの重さを変えている。運営事業者が企画する特集ページについては、運営事業者において出店者の広告表示を審査している。他方、各出店者のページ内の表示は出店者自身の責任としているが、規約で法律よりも厳しく規制したり一定の場合には機能上の制限を行ったりすることで、不当表示がされにくい仕組みを提供している。
- ・ 出店者の自社サイト上に不当な表示があった場合であっても運営事業者に対してクレームが生じ得ることから、権限はないものの表示をやめさせるべく注意喚起等の対応を行っている。

(消費者レビュー)

- ・商品に対する評価は利用者個人それぞれの価値観に準ずることもあり、規約に照らして明らかに不正なレビューだと確認されない限り、運営事業者が一方的にレビューを削除することは難しい。
- ・誹謗中傷もしくは明らかに過剰な高評価をつけるレビューの法的責任を政府が明示した上で、レビューの場を提供する運営事業者は、レビューに関する法的規制に則った内容を規約に盛り込むなどして対応するのが望ましいのではないか。
- ・新しいアカウントと以前処分対象となったアカウントとの関連性を検知するなどの機械学習等を用いた不正レビュー対策を行っている。

（ターゲティング広告）

- ・cookieを使った広告は利用者が全てを簡単に消せるというのではなく、また、利用者が閲覧する端末の設定にもよるところもある。ただ、cookieポリシーには収集した情報をサードパーティーも利用するとしており、こうしたことが利用者に不審がられないためにも、利用者の理解を得た適切な運用はこれからの課題と考えている。

（紛争解決）

- ・「場を提供しているだけ」と言って何ら関与しないというのではなく補償制度の拡充等もしているが、直販モデルでなく、運営事業者が出店者をあれこれ縛ることはできないため、運営事業者が直販と同様の責任を持つことはビジネスモデルとして成り立たず困難。今のビジネスモデルの中でトラブルが起きないようにすることを心掛けていろいろな水準で複合的な取組を行っている。
- ・運営事業者において、BtoCとCtoCとではトラブルへの対策の仕方に異なる部分がある。取組に共通する部分もあるが、法体系や政策面で少なくとも区分があることは認識しておくのがよいと考えている。

（その他）

- ・出店者の自主性や自由度と購入者の安心安全や親切さとの間でバランスをとることが難しい。
- ・現在ECはインフラの一つになっており、生活に密接に関わっている。購入者にとってはいかに便利で安心して買物ができるか、他方出店者にとってはいかにどこにいても商売ができるような環境を整えるかという点から、日本の経済成長に不可欠なものだという思いをもって取り組んでいる。

(2) カライスコス准教授からの説明・質疑応答

カライスコス准教授から、資料4について説明があった後、質疑応答を実施した。概要は以下のとおり。

【カライスコス准教授からの説明】

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関するEUの取組について、2019年に採択された「EU消費者保護準則の実効性強化および現代化に関する指令」(EU現代化指令)やELIモデル準則等を紹介。具体的には、オンラインマーケットプレイスに課される情報提供義務やパーソナライズド・プライシングに関する規制といったEU現代化指令で新たに設けられた規定等について説明。また、ELIモデル準則について、権限行使に関する補完性原則、比例原則により制約があるEUの立法と比べて、独立機関であるELI(ヨーロッパ法協会)の作成した同準則は本来望ましい姿を反映していると評価しつつ、同準則に定めるデジタル・プラットフォーム運用者の責任等について説明。

【質疑応答】

- ELIモデル準則の「デジタル・プラットフォーム運用者の責任」(資料8頁)について、支配的な影響力を有する場合に限りこの責任を追及することだと思料するが、これは逆に捉えると、ほったらかしている悪いプラットフォームには何も要請できないことになりかねない。その辺りのバランスはどのように考えればよいか。

(カライスコス准教授)

「支配的な影響力」と似たような言い回しで、欧州連合司法裁判所が出した判決がある。その判決では、基準に基づいて支配的な影響力を判断しており、どちらかと言うと、ちゃんとしているかどうかというよりは、どのくらい取引に積極的に介入しているのかということに基づいて判断されている。

- 2点ある。1点目は、「現代化指令の位置付けおよび限界」(資料2頁)に、理論的に本来望ましい姿を反映しているのはELIモデル準則であるとの記載があるが、現代化指令による規律を超えて、ELIモデル準則が理論的に望ましいとする根拠には何か。2点目は、資料7頁の事業者該当性について、これはマーケットプレイスを提供しているプラットフォーマーはほぼ事業者に該当するという解釈で正しいか。

(カライスコス准教授)

1点目について。EUは主権国家とは異なり、権限を行使する際に様々な制約が課されている。第一に、権限を有するのかどうかということが問題とされる

が、権限を有する場合、それを行行使する際は補完性原則や比例原則が働く。それらに従い、EUは必要となる場合に必要となるものしか、その範囲でしか権限を行行使してはならないという制約が課されている。そのため、EUの今までの立法の仕方を見てみると、中核となっているのは、情報提供義務である。つまり最も介入の程度が低い情報提供義務を中心に消費者保護を進めているといったところが今までの傾向である。それとは異なり、ELIモデル準則はEUによる公式の立法ではなく、EUの第一人者である研究者や実務家などが集まってこれを策定したため、そのような権限行使の制約あるいは政治的妥協から離れて、純粹に本来であれば望ましい姿は何なのかということモデル準則の形で示している。今後、このモデル準則がどのように加盟国などによって受け入れられるのかはやや不明確な部分はあるが、過去の流れを見ていくと、特に人口の少ない小さな加盟国などでは、EUにおけるモデル準則が重視され、国内の裁判所などによって引用あるいは国内の機関が自主的にそれを採用するような動きが見られているところである。

2点目について。不公正取引方法指令は事業者の消費者に対する不公正な取引方法を規制するものだが、ここで問題となるのが、オンラインプラットフォーム上で商品を消費者に提供しているのはあくまでも供給者であり、供給者と消費者との間の契約がある中で、オンラインプラットフォーム自身が「事業者」に該当して、その行為が不公正な取引方法に該当する場合としてどのようなものが考えられるのかということである。このような前提の下、オンラインプラットフォームも事業者に該当しなければならないのである。それを個別の事案で判断していくわけだが、例えばオンラインプラットフォーム提供者が供給者、顧客との間の取引について手数料を課している、あるいはターゲット広告から収益を得ているような場合には、自らが販売をしていない場合であっても、事業者には該当し得ることになる。

- 現代化指令にはGDPR並みの課徴金が規定されたのか。また、各国はどれくらい現代化指令を実施しているのか。

(カライスコス准教授)

現代化指令は、主にEU消費者法のエンフォースメントの強化、実効性確保の指令であるため、エンフォースメントについて課徴金などについても定めている。この指令は2019年に制定されておりまだ新しいものであるため、私の調べたところでは、最新の情報ではないが、各加盟国が今取組中であるといったところかと思われる。

この指令の国内法化のための期限も設けられており、2021年11月28日とされている。ギリシャのように一般的にやや国内法化が遅れがちな国も見られ

るため、2021年11月、12月頃の様子を見れば、いろいろなことが分かってくるのではないかと。

- EUにおいて、パーソナライズド・プライシング（資料7頁）には、なぜこのような法規制が必要だと考えられているのか。

（カライスコス准教授）

現代化指令の立法理由（45）にパーソナライズド・プライシングという手法がある中で、そのような価格提示の仕方による潜在的なリスク、自己の購入決定に対する潜在的なリスクを考慮した上で意思決定をすることができるように、と記されている。

- パーソナライズド・プライシング（資料7頁）について。まず理解の確認として、パーソナライズド・プライシングがある種の指令に基づく規制を受けるには3つの条件があり、①価格がオートマチックであること、AIや機械学習を使うこと、②ダイナミックあるいはリアルタイム、つまり需要と供給で大きく変動し得ること、そして最後に、③それが個々の消費者ごとに差別化されるパーソナル化されていること。これら3つの条件が全てかつ重なるときに、プラットフォーマーは情報を提供する義務を負うものと解釈したところ、その理解でよろしいか。

（カライスコス准教授）

基本的にはその理解でよいが、2番目については、動的な、あるいはリアルタイムのプライシングであって、それが市場の需要に応じて価格が柔軟かつ迅速に変動するものについては、自動的決定に基づいてパーソナライズされたものでない限りにおいて、除外がされている（資料7頁の3つ目の※）。例えば様々な消費者が大量に同じホテルに予約をすることによって動的、またはリアルタイムにそのホテルの部屋の料金が上がるような場合については除外されている。1番目と3番目については指摘のとおりであり、消費者の購買力を基礎として、その消費者に提示するオファーをパーソナライズするような場合が対象となる（資料7頁の1つ目の※）。

- 経済学の考え方而言えば、価格をオートマチックにパーソナル化することと、クオリティを変化させることは、ほぼ同じ意味を持っており、デジタル広告について、マシンラーニングでオートマチックにパーソナル化をしても、理論的に考えると同じ役割機能になる。そちらについても情報提供義務は負うか否か。

（カライスコス准教授）

資料には載せていないが、同じ商品だというように紹介しながら、例えば加盟国によってその商品の内容が実は若干異なるような場合については、規定が入っているが、おそらくこれは指摘されたところとはやや異なるのではないかと思う。指摘されたところについて直接規律をするような内容は、私が知る限りではまだ盛り込まれていないのではないか。ただ、資料3頁の下のほうで若干の説明をしているが、不公正取引方法指令というのは、不公正な取引方法を広く、契約締結の前、契約締結の際、そして、契約締結の後について規制するものであり、不公正取引方法を禁止する一般規定およびより範囲の狭い一般規定が置かれ、さらにより具体的に誤認惹起的取引方法と攻撃的取引方法が禁止されている。恐らく指摘された内容はどちらかという誤認惹的な内容に近いと思われるので、そこでこれが規律される可能性はあるのではないのかと思う。

(3) 事務局からの説明・意見交換

事務局より資料5-1及び5-2について説明を行った後、意見交換を実施した。意見交換の概要は以下のとおり。

○ 3点ある。1点目は、本検討会では一体どのようなデジタル・プラットフォーム上の活動を念頭に置いて今後議論するのかという目線合わせをしたほうがよいのではないか。ヒアリングしたような大手事業者は法令以上の取組をいろいろやっているが、こうした先進的な取組をもっとエンカレッジするような議論をするのか、それとも、非常に悪質な事例を世の中からなくすために何かミニマムな法的なリクワイアメントを議論していくのかで、大分議論の仕方が変わってくると思う。

2点目は、事務局資料の中でもデジタル・プラットフォームが今後行うべきということできいろいろと期待されており、例えば出品者の本人確認の在り方だとかいろいろな議論が今後具体的にされるようだが、処方箋的な議論はやめてほしい。例えば本人確認の方法一つをとってもいろいろなやり方があり、技術の進展によって事業者の創意工夫があってしかるべき。かつ、事業者のほうでむしろ何をしたら一番有効なのかというのはよく分かっている。リスクベースの考え方を取り入れてもらい、処方箋的に何か技術基準みたいなものを並べるような議論は避けてほしい。

3点目は、デジタル・プラットフォーム上で悪質なあるいは不適切な行為を行う個人や法人に対する対応はどうすべきか。もちろんデジタル・プラットフォーム経由でいろいろな取組に期待することもあってよいが、こういった不適切な行為を行う人たちに対しても、法律の内容を周知し、場合によっては法

が整備されていないところは法を整備し、あるいは海外事業者の場合には海外であっても執行するエンフォースメントを強化すべき。実際にそういう検挙の案件を増やしていくといった取組は政府でないとできないので、重点を置いてやってもらいたい。例えば、電波法では義務的な販売規制がなく使用者に対する規制のみだが、一方で技適マークがないものは売るなどよく言われる。そもそも電波法で義務的な販売規制がない中で、デジタル・プラットフォームは苦慮している。こういったところは消費者庁所管の法令だけではなく、政府全体となって点検し、販売事業者に対する法律上の対応にもっとフォーカスしてもらいたい。

- 論点としては資料5-1の3頁に挙げられているもので基本的によく、プラットフォーム事業者のさらなる役割について検討することでよいが、なぜそのような検討を行うかは、よく考えなければならない。資料5-1の2頁目の特に「背景」に記載されたようなことがプラットフォーム事業者にさらなる役割を果たしてもらうことの根拠になるのだろうか。例えば、「(プラットフォーム事業者の)取引の当事者化(取引への実質的関与の深化)」とあるが、全く取引に関与せず、取引の当事者に近くなっていないプラットフォーム事業者は、何も役割を果たさなくていいのかということそんなことはないのではないか。消費者保護のためにプラットフォーム事業者が取引に関与するケースが多い現状に鑑みれば、むしろ、取引に全く関与していない事業者の方が、追加的に果たすべき役割が大きいのではないかと。現状、(消費者保護の観点から)取引への関与を強めていることが、さらなる役割を求める根拠になるのかどうか、よく考える必要がある。

同じく「背景」の2つ目に、「買主の消費者と売主の交渉力・情報力の格差の拡大」との表現があり、買主と売主に着目している。買主と売主の拡大していることが、なぜ、売主でも買主でもないデジタル・プラットフォーム事業者に対してさらなる役割を求めることになるのか。議論が合っていない気がする。全般的に民法を念頭においた資料の書きぶりとなっているが、他の委員が「(場の提供者としての)デパート」と表現していたり、本検討会の第1回でも委員から「市場開設者の規制というのは参考になるのではないかと」との指摘があったりした。民法ではなく、もう少し違った切り口のほうが、プラットフォーム事業者に何かを要請するなり規制をするなりする場合の根拠は明確になるような気がする。

- 表示については、景品表示法を主に念頭に置きながらも、他の法律にも関係があると思う。今の景品表示法では、その商品・役務を供給している者が不

当表示をした場合でなければ規制対象にならないと明確に書かれている。したがって、商品・役務を直接供給するのではなく場を提供するだけの者は、一応その法律の文言からは外れるように見える。そのため、消費者庁でも、プラットフォームのようなものも商品・役務の供給を共同して行っているという理由付けで規制対象になり得るといふ議論がある。ただ、そのように言うと、プラットフォーム側からは、別に商品・役務は出店者が供給しているだけだといふ反論もあるだろう。この点については、「共同」というよりも、表示を作ることに「関与」しているならば規制対象にするという考え方があり得るのではないか。共同か関与かといったら同じことだといふ感じもするが、やはり反発を受けにくいという意味では説明しやすいのではないか。独占禁止法でも、やはり関与していれば、その商品を自ら売っていなくても、商品売っている子会社に指図をした親会社も違反者とするといふ考え方が確立している。景品表示法でも例えばそういう考え方が取り得るのではないかと思う。

もう一点は、CtoCやBtoCといった議論があるが、事業者と消費者を区別する意味がどれほどあるのかといふ根本的な問題意識も持って検討する必要もあるのではないか。どれほど具体化するかといふのは別であるが、一つの見方としては考えてもいいのではないか。

- 今までは、プラットフォーマーと事業者、消費者というステークホルダーのことで、それらに起因するトラブルといふことで整理されていたと思う。ただ、例えば今のコロナの騒ぎのときにマスクをどうするのかとか、いわゆる今までの仕組みの中では整理しきれないような問題が起こってきたときに、それらの人たちを包括する第三者的な役割（それを、他の委員は先ほど「政府」と言っていたのかもしれないが）の人たちが果たすところが多分出てくると思う。その人たちが一体どういうルールに基づいて第三者的な役割を果たすのかといふところが、まだ何か茫漠としているところがあるので、是非そこも検討に入れてもらいたい。

- プラットフォーマーに対する行政規制として、協力ないしこれを守らせる義務はあったほうがよいと思う。ただ、他の委員や事業者が言うように、政府が頑張っていないのにプラットフォーマーだけに義務があるというのもおかしい話。プラットフォーム上で悪いことをする人が悪いことは間違いないので、ヒアリングにおいて提案があったような各プラットフォーマーから情報収集する窓口をつくってもらい、行政のほうも積極的にやってもらいたい。

また、域外適用については、今回の改正個人情報保護法、特定デジタル・プラットフォーム透明化法、さらに電気通信事業法でいろいろなものが入って

いるので、それらを参考にしてもらえれば。特に景品表示法、特定商取引法は運用でやられているということにはなっているが、ぜひ海外当局との連携も含めて立法してはと思う。

さらに、民事裁判手続について。裁判のIT化では同意に基づいてメールで訴状を送るという手続があるが、特定のデジタル・プラットフォームないしそれに準ずる者については、みなしでメールを届け出て、メールで訴訟ができるようにお願いしたい。これはイコルフットィングという面でも重要。

- 2点ある。1点目は、事務局資料の3頁で「利用規約の個別の条項のあり方」を示しているが、この利用規約の範囲について、プライバシーポリシーのようなものも含めるのかという点について整理しておく必要がある。

2点目は、ターゲティング広告のオプトアウトについて、先ほど事務局から「オプトアウトを促していく」という話があったが、サードパーティーが大量に入っている中で無限にオプトアウトしなければならないという負担が消費者にかかってくるとなると、果たしてこれが機能するのかという問題が出てきて、一部の事業者が心配するような「消費者の気持ち悪さ」につながってくる可能性もあるような気がした。果たしてオプトアウトを促すだけでよいのかという点についても、中長期的な課題になるかと思うが、検討していく必要があるのではないか。

- 他の委員からも指摘があったが、プラットフォーム、マーケットプレイスを使って悪いことをする人が一番悪いのであり、これははっきりと議論の出発点にすべき。その上で、とはいえ、そのマーケットを開設している人のおかげで悪い人も活躍できているのであるから、その中で適正表示を法令上の義務として行わせる。これについて、実際にマーケットプレイスの運営者が関わったかどうかというよりも、もう定型的にマーケットプレイスの運営者と出品者というのは同じというか、その間の両者の分担はいろいろとあると思うもののまとめて1つの責任を持つのだと、あるいは紛争処理に関しては運営者が前面に立つのだというような、せめてこれぐらいは現状では多くのプラットフォームができていては定式化することを考えてはどうか。本日のヒアリングで事業者が「頑張れば頑張るほど厳しくなる」と言っていてこれが一番印象に残ったが、これはやはりおかしいと思う。やはり最低限これぐらいはできるでしょうという、「当事者ではないので知りませんとはもうさすがに今は言いません」という相場観も分かったと思うので、どの辺まで定型的にプラットフォーム運営者に対して求められるかを示す。それは詳しいものではない。その上でより頑張るところには、共同規

制等の仕組みでいろいろ工夫してもらい、各社の取組などを邪魔しないようにする。そのようなイメージで考えていければ。

- 一つ大事だと思ったことは、今日の、こういう非常事態宣言一步手前の状況において、買い占めに関わるフェイクニュース、あるいは値段をつり上げるようなそういうよくないダイナミック・プライシング的なやり方等々については、非常に重要な問題だということ。これは本検討会が立ち上がってから出てきた問題でもある。こういう点は「2.潜在的な消費者トラブルへの対応」（事務局資料5-1の3頁）の1項目として入り得るという印象を持った。

以上