

消費者行政新未来創造シンポジウム（令和3年7月5日） 議事概要

1. 開会

井上内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全） 主催者挨拶

消費者行政新未来創造オフィスの成果の上に、昨年7月に新たな恒常的拠点として、新未来創造戦略本部が設置された。

社会のデジタル化に加え、消費者の多様化等、消費者を取り巻く環境は大きく変化し、新型コロナウイルス感染症への対応等、消費者政策の課題も日々変化している。

コロナ禍においてデジタル化はますます加速し、社会のデジタル化への対応は世界共通の課題である。先の国会では、取引デジタルプラットフォームの利用環境を整備する新法と、特商法・預託法等改正法の2法案が成立した。

欧米の現状や先進的取組の議論を深めることは、今後の消費者保護を考える上で必須であり、本日の議論は非常に有意義である。

また、こうした課題に対応すべく始まった戦略本部が設置一周年を迎えることになり、関係者の皆様に感謝する。今後とも協力をお願いしたい。

飯泉徳島県知事 来賓挨拶

明治改革以来、各省庁の本庁機能は全て東京にあったが、地方創生の象徴として戦略本部が県庁舎内に設置され、一周年を迎えたことをお慶び申し上げる。徳島県としては、徳島をフィールドとするプロジェクトを支えるとともに、消費者庁との取組を進めていきたい。

本日のテーマであるデジタル社会と消費者行政の関係は重要であり、デジタル化を生かした様々の取組を通じて、来年4月の成年年齢引下げに対応できる体制が作られてきている。

デジタル社会と消費者行政、消費者教育は、世界共通の課題である。一昨年9月のG20 消費者政策国際会合も、デジタル時代における消費者政策の新たな課題をメインテーマに消費者庁との共催で開催され、そのレガシーがこのシンポジウムである。

山口俊一衆議院議員、元内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全） 来賓挨拶

この一年間、さらには消費者行政新未来創造オフィス時代から、数多くの成果が上がり、各方面から高い評価を得ている。皆様の御尽力に敬意を表し、また感謝申し上げます。

中央省庁の地方移転の流れの中、徳島県が手を上げ、当時担当大臣だった私から消費者庁に検討するよう指示をした。その後、河野大臣が試行的なオフィスを作り、宮腰大臣の在任時に本部の設置が決まった。

消費者庁を全面移転するのか、というよりは、地方創生、そして消費者行政が更に発展するかが重要。京都の文化庁のレベルには持って行ってほしい。さらに、BCPの観点も重要であり、東京が大地震で機能停止になった際は、戦略本部が全ての消費者行政を遂行できるような体制となってもらいたい。

デジタル社会の中で、消費者庁の担う役割は更に大きくなる。戦略本部のこれからの発展を心からお祈りする。

2. 本部報告

日下部戦略本部次長

戦略本部は、モデルプロジェクト・国際消費者政策研究の2つを大きな業務として行っており、プロジェクトや研究の成果を国際シンポジウム等で世界に発信している。代表的な取組を以下のとおり紹介する。

<モデルプロジェクト>

・ SNS を活用した消費生活相談の実証実験

LINE を活用し、昨年度は徳島県と広島市の協力を得て実験した。若者はなかなか電話で相談しないため SNS で相談を受けるという着眼だったが、必ずしも若者でない人からも相談が多かった。

・ デジタル技術を活用した情報発信・普及啓発

今後、LINE を用いた消費者庁の情報発信を戦略本部中心で行いたいと考えている。また、鳴門教育大学の坂本有芳先生等の協力も得ながら、パワーポイント教材「デジタル消費生活へのスタートライン」も作成しており、この教材を用いた説明や、来年度にはアプリ版の開発等も検討している。ほか、ハンドブック「デジタルプラットフォームとのつき合い方」も作成した。

・ 特別支援学校（高等部）向け消費者教育教材の普及

「社会への扉」を使った授業を全国で行うべく、まずは徳島県内の全高校では授業を実施したが、支援学校用の教材のニーズが高まっており、鳴門教育大学や徳島・東京の支援学校教員の協力も得ながら教材を作成した。今年度は更に教材をブラッシュアップし、いくつかの学校現場で実際に活用してみたいと考えている。

・ 見守りネットワークの更なる活用

見守りネットワークを徳島県内全ての自治体で設置したが、ただ作るだけではなく、実際に機能することが重要と考えている。今年度は都市部における機能の向上や、実際の見守りの担い手に消費者問題の情報が流れているのかといった観点で取組を進めるべく、準備を進めているところである。

・ 公益通報者保護制度の実効性の向上に向けた取組

公益通報者保護法は昨年度改正され、今年度は改正法に基づき指針を作り、各自治体や事業者は新たな指針に基づいた対応が求められる。徳島県内の自治体にも働きかけを行うべく、現在準備している。

・ 消費者志向経営（サステナブル経営）の推進

消費者志向自主宣言をするよう働きかけた結果、全国約 200 社の宣言企業のうち、四国が約 80 社を占めている。徳島県だけでなく愛媛県も多くの企業が宣言しており、この経験が全国展開にもいかされる。全国的には大企業が宣言する傾向にあるが、四国では大企業に限らず、様々な業種・規模の事業者には宣言していただくよう取組を進めている。

・ エシカル消費の普及啓発

徳島県内のエシカル消費に関する取組事例集を作成した。また、エシカル消費に関する認知度の調査を行ったところ、徳島県内の認知度は年々高まっている。引き続き、エシカル消費の普及啓発を進めていきたい。

・ 流通店舗をフィールドにした消費者向け食品ロス削減啓発モデル事業

県内スーパーと協力し、啓発チラシによる食品ロスの意識向上の取組を行っており、近日に成果を報告する。袋詰めをする台にチラシを置くと効果的だということが分かった。

- ・新洗濯表示の認知度について

国際的標準に統一された洗濯表示の認知度や、認知度がどのようにすれば高まるのかを調査し、報告書を公表した。若い人の認知度は比較的高いこと、阿波弁の早見表が好評であること等が分かった。

<研究>

- ・新型コロナウイルス感染拡大の影響による消費行動の変化等に関する研究

とくしま生協の協力を頂き、生協の会員にモニターになってもらい、買いだめ等の消費行動の調査を実施している。

- ・高齢者の認知機能障害に応じた消費トラブルと対応策の検討に関する研究

医師と連携し、認知症のタイプごとにどのような消費者問題が起きやすいのかについて研究している。

- ・デジタル社会における消費者法制の比較法研究（国際共同研究）

法学者と協力し、各国の法制を比較し、日本に何が参考になるのかといった調査研究を準備している。新型コロナウイルス感染症の関係で、海外に実際に行き有識者の話を聞くことはまだできていないが、できることから取り組んでいる。

- ・PIO-NET を活用した消費者問題の分析研究

全国の消費生活相談が入力される PIO-NET のデータベースを活用し、有用なビッグデータ分析ができないか試行している。

- ・企業の持続可能性と消費者志向経営との関係性に関する研究

四国の歴史ある事業者は消費者志向経営にどう取り組んでいるのか、創業 300 年以上の会社を中心に分析に着手した。

- ・大学生のキャッシュレス決済に関する調査・分析

学生がキャッシュレス決済を利用しているのか等について調査を実施し、報告書を発表した。割り勘やチャージの手間等、キャッシュレスを使わない理由についても、興味深い分析が出た。

また、国際シンポジウムの開催も積極的に行っている。今は海外から人が来られないため、オンラインで開催しているが、いずれは実開催したいと考えている。3 月には ASEAN 諸国とオンラインでシンポジウムを行ったが、生中継だと欧米との時差で課題があるものの、できることはどんどん行っていく。今後とも、様々な機会を捉えて、戦略本部で得られた成果を対外的に発信してまいりたい。

3. 基調講演

(1) 坂田審議官「日本におけるデジタル化への対応」

日本におけるデジタル社会の状況について、BtoC に限定した国内の電子商取引の市場規模は、2009 年の 6.7 兆円から 2019 年の 19.4 兆円と、10 年で約 3 倍と急速に増加し、越境的な電子商取引についても伸びている。消費者から消費者に取引される CtoC も相当の金額になっている。こうしたことから、デジタル化に対応した法整備がどんどん進んでおり、昨年 6 月に「特定デジタルプラットフォームを規律する特定デジタルプラットフォーム透明化法」、今年 5 月にデジタル改革関連法（デジタル庁設置法、デジタル社会形成基本法、個人情報保護法やマイナンバー法改正等、様々なデジタル化社会への対応のための準備の法律）が成立した。

デジタル化による消費者への影響として、まず消費者個々のニーズを踏まえた商品

提供が可能になり、消費者にとって消費者余剰という形で利得面が大きくなっているということが挙げられる。反面、デジタル技術を悪用した犯罪や悪質商法等に巻き込まれる可能性も増大してきており、知らず知らずのうちに利用履歴等が収集される、デジタルリテラシーの違いによる格差が生じてきているといった問題も生じている。

これまでの消費者行政におけるデジタル関係の施策の歩みについては、以下のとおりである。

- 2004年に成立した消費者基本法では、消費者の権利の尊重やその自立の支援を柱とする基本理念などが新たに定められ、「高度通信社会の進展への的確な対応」といった観点も盛り込まれた。2009年には消費者庁が設立され、消費者庁設立の関係法律が成立したが、その1年前に、消費者行政推進基本計画が閣議決定された。計画ではデジタル化等に関する記述は特段見受けられなかった。消費者庁設立時には、内閣府から消費者庁に個人情報保護法が移管されたが、同法については、2016年1月に改組された個人情報保護委員会に移管された。
- 2019年12月から「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」が置かれ、デジタルプラットフォームが消費者取引の中でかなり大きな部分を占めてきている中、被害の実態も把握した上で、プラットフォーム企業が介在する消費者取引の環境整備について検討した。この検討会で取りまとめた報告書を法律化した取引デジタルプラットフォーム消費者保護法が、今年の5月に公布された。

取引デジタルプラットフォームにおいては、出品者が別途いて、その出品者と消費者が取引する中で出品者と連絡が取れなくなる、出品者と紛争が起きたときに十分に解決できないといった問題が発生している。こうした問題に対処するため、新法では、取引デジタルプラットフォーム提供者に、①販売業者と消費者との間に円滑な連絡を可能とする措置、②苦情申出を受けた場合の販売業者の表示の調査、③販売業者に対し身元確認のための情報提供を求める、という努力義務を課した。また、販売業者が危険な製品や偽物の商品などを出品し、かつ、その販売業者と十分連絡が取れない場合、商品の出品削除といった措置を国から要請し、それに従った場合、プラットフォーム事業者は販売業者に生じた損害について民事的に免責される。そのほか、取引デジタルプラットフォーム事業者に対して、消費者側が販売業者の情報開示を請求することができる権利の付与や、国・デジタルプラットフォーム提供者の団体や消費者団体等から構成される官民協議会の組織、消費者等が消費者庁に対し適当な措置を求める申出制度の創設も行った。

この法の特徴は、いわゆる通常の行政規制とは違い、行政は一定の関与はする一方、民間の自主的な取組を尊重し、努力義務等、民事的な効果によるインセンティブを出していくところにある。また、BtoCを対象にしており、CtoCの場合には、行政規制などは用意されていないが、一見消費者のように見えて実際は「隠れ事業者」の場合には対象となる。加えて、オンラインモールやオークションサイト、アプリストアなど、取引の場になるデジタルプラットフォームを対象としており、例えばSNSなどは今回対象にしていない。

- 「デジタル化への対応に関する検討会」においては、デジタル化が進んでいく中で消費者が注意すべき事項や知っておくべき事柄等について議論した。この検討会の下にはAIワーキンググループを設け、日常生活における消費者とAIの関わりや、消費者に身近なAIの利便性とリスク等についても検討した。こうした取組を通じ、「デジタルプラットフォームを介した取引の利用者向けガイドブック」、「デジタルプラットフォームとの正しいつき合い方」、「AI利活用ハンドブック」といった消費者向けの資料等を作成した。

- ・ デジタル機器やサービスに関する消費者被害の予防、拡大防止を図るために、消費者がデジタル技術を用いて、自ら知識を習得できる啓発用デジタル教材開発を進めており、消費者教育の現場でも活用可能なデジタル教材について検討し、今年4月、「デジタル消費生活へのスタートライン」を公表した。
- ・ 特に若者は電話を利用して相談しない方が多いのではないかと考え、SNSを活用した消費生活相談を試行的に行って、それによってマニュアル等も整備していく取組を進めている。
- ・ 通常国会では特商法・預託法改正法案が成立した。デジタル化に関連したものとして、詐欺的な定期購入商法に対する対策、クーリングオフについて電磁的方法（電子メールでの送付等）による通知を可能にすること、消費者の承諾を得た場合に限り契約書面等の電磁的方法（電子メールでの送付等）による交付を可能にすることを定めた。

本日の議論に資するため、今後の課題についていくつか挙げてみると、以下のとおり。

- ・ CtoC については、売主たる消費者に事業者同様の責任を負わせることが適当か、またその場を提供するデジタルプラットフォームについてはどのように位置付けられるか。消費者と事業者の格差を前提にした消費者行政を根底から変える難しい問題である。
- ・ SNS を入口に勧誘するようなケースへの対応。
- ・ 契約書面等の電磁的方法による提供方法の検討。
- ・ アフィリエイト広告に関するトラブルへの対応については、消費者庁に検討会を置き、議論を深めている。
- ・ パーソナルデータのプロファイリングについて、個人情報保護法との関係や情報銀行の議論なども踏まえた検討が必要。
- ・ キャッシュレス等、決済手段の多様化に伴う諸課題の対応。
- ・ ルールの手法については、従来の行政規制とは異なる、国と事業者団体、消費者等が連携してルールを形成していく協議会の枠組み等の手法の適否。技術革新等が激しい分野において、法改正では間に合わない場合の対応の検討。
- ・ 脆弱な消費者への対応。OECD の CCP（消費者政策委員会）において、デジタル時代の消費者の脆弱性やオンライン上の悪質商法、ダークパターンに関する国際研究プロジェクトが開始されている。
- ・ クロスボーダー取引を簡易迅速に紛争解決する仕組みの構築。
- ・ 消費者教育の高度化。消費者教育教材『社会への扉』を用いたこれまでの取組や成果を生かすことが重要。
- ・ AI に関する取組等を注視する必要 など。

(2) クリストフ・ブッシュ オスナブリュック大学教授（ドイツ）
「オンライン・プラットフォームの現状と課題」 ※事前収録

過去 10 年間でオンライン市場は拡大し、新型コロナウイルス感染症のパンデミックにより、消費者のオンライン市場へのシフトは更に加速している。消費者の選択肢が増え、クロスボーダー取引が増加する一方、誤った、あるいは誤解を招く広告や格付、レビュー、また、偽造品や安全でない製品等の新たな問題も起きている。

多くの国の立法当局は、デジタル市場における消費者保護を強化し、消費者のための安全なオンライン環境を保証する新たな法制度を導入している。顕著な一例が

2020年12月15日に欧州委員会によって発表された「デジタルサービス法パッケージ」である。

この立法取組は EU 規制についての2つの法案、デジタルサービス法 (DSA) 及びデジタル市場法 (DMA) により構成されている。DMA 法案は、大規模オンライン・プラットフォームについての新たな事前ルールを導入し、ゲートキーパー (番人) としてオンライン・プラットフォームを指定するための一連の量的閾値を規定し、あらゆるゲートキーパーが順守すべき一連の義務を定めている。順守されていない場合、欧州委員会はゲートキーパーに対し、世界中の年間売上高の10%を上限とした罰金を科すことが可能である。

一方、DSA の取り扱う範囲はもっと幅広く、本質的には20年以上前からある E コマース指令を再考・付加し、様々な種類や規模の幅広いオンライン仲介業者についての責任ルールやデューデリジェンス義務を設定している。DSA は消費者保護等の経済的課題に対応しているだけでなく、ヘイトスピーチやフェイクニュース、さらには政治的なオンライン広告等により政治的な課題にも対処する水平規制で、非常に幅広い内容に及んでいる。E コマース指令に比べて新ルールの範囲はかなり拡大されており、E コマース指令は EU に拠点のあるプロバイダーに限定される一方、DSA はプロバイダーの拠点に関わらず適用され、EU 内のユーザーに仲介サービスを提供する EU 外のオンライン仲介業者も対象に含まれる。DSA はすべての種類のオンラインサービスプロバイダーに画一的なアプローチを取っておらず、事業規模の大小等に応じ、4つのレベルで義務を課している。この「不均衡な規定」モデルこそが均衡の原則の表れである。

また、DSA では、EU に拠点を持たないプロバイダーにルールに違反した際に責任を負う法定代理人を定めるよう求めているほか、偽造や不法コンテンツについてユーザーに通知できるようプロバイダーに義務付け、不正トレーダーを排除できるよう身元確認を求めている。

消費者保護の観点から重要となる条項の1つが DSA 第22条で、この条項はプラットフォームを通じて商品やサービスを提供する第三者の売手の身元確認について、オンライン市場に合理的な努力を行うことを求めている。「顧客確認」の原則を規定した DSA 第22条は国際的なトレンドを反映しており、米国の最近の例を挙げれば、2021年3月に米国上院に提出されたインフォームドコンシューマーアクトがある。この新法は第三者の売り手の身元確認を行い、売手のいくつかの基本情報を消費者に開示することをオンライン市場に求めているが、この要件は大規模販売者にのみ適用される。また別ショップセイフアクトも、売手の身元確認と製品の出自確認をプラットフォームに求めており、消費者の健康及び安全に対するリスクとなる偽造製品を規制することを主な目的としている。また、排除された売手が別名で再びプラットフォームに参加することの防止策もプラットフォームに求めている。

DSA 第22条は適用範囲については、まず、市場の概念は刻々と変化しており、ソーシャルメディアと e コマースの融合も起きている中、確認義務の対象となるのはどのプラットフォームなのかという議論があり、次世代のオンラインショッピング・プラットフォームとなり得る媒体にも適切に適用できるように立案されるべきである。別の課題として、どこまで確認の義務を課すべきかという問題があり、現在のトレーダーの身元確認のための合理的な努力をプラットフォームに求める以上の対策がありうる。「API による規制」(アプリケーション・プログラミング・インターフェース (API) に基づいて自動手続で行うこと) という革新的アプローチによって、デューデリジェンス義務をプラットフォーム運営者に過度の負担とならないようにすることができる。確認義務を製品にまで拡大することを考慮し、DSA と EU の

製品安全ルールのリンクを構築することも考えられる。

また、DSA の他の主要なトピックとして、特に危険かつ欠陥のある製品に対するプラットフォームの責任がある。DSA 第 5 条は 20 年以上前の E コマース指令に規定されている幅広い免責事項を概ね維持しているが、DSA 第 5 条第 3 項が新たに加えられており、提供されている製品がプラットフォーム自体による提供、又はその管理下にあると一般消費者が信じるような事例については免責の対象外となるという内容である。これは「明らかなコントロール」の例外である、この新しい条項により、「明らかなコントロール」をどう判断するのかという問題が生じる。欧州議会の報告書案によれば、プラットフォーム運営者による契約締結や支払処理への関与等、指標となる具体例のリストを追加することにより実践的に解決する方法が示唆されており、リストがあれば、消費者や企業にとっての法的な明確性が高まる。報告書案では、DSA 第 5 条の免責適用の除外項目を更に幾つか追加することも提案されており、デューデリジェンス義務とプラットフォームの責任問題との間の必要なリンクを作っている。これまで委員会は、デューデリジェンス義務の違反について行政処分のみ提案してきたが、その売手が市場運営者に特定されていない場合、公的な執行では法的措置を採ることができず、十分なものとならない。私はこの DSA 修正案は妥当であると考えており、公的な執行及び私的な執行が DSA に盛り込まれることにより、オンライン・プラットフォームは積極的にデューデリジェンス義務を果たすようになる。

製造物責任とオンライン・プラットフォームについて、DSA において製造物責任の問題は明示的に規定されておらず、唯一オンライン仲介業者が免責される場合に記載があるが、対照的に米国においての法改正では、製造物責任は更に進展を見せている。

法的な枠組みの正確性は適用される州法により非常に異なるものの、オンライン小売業者が第三者に自社のウェブサイト上で製品を販売することを許可した場合、オンライン小売業者自身がそれらの製品を販売した「売手」とみなされるのか、それとも単に商流を「促進」しているだけなのかという問題がある。もしその市場運営者が「売手」とみなされるならば製造物責任法において責任を負うことになる。

この法的問題について裁判所の判断は分かれており、当初、裁判所はオンラインマーケットプレイスに責任を負わせることをかなり躊躇し、例えば、ニューヨーク連邦裁判所のエベルハルト (Eberhart) 対アマゾンの判例では、アマゾンではなくサービス提供者と表現されるべきであったとした。しかし最近、この潮流に変化が現れ始め、ペンシルベニア州からカリフォルニア州にわたる米国の裁判所は、第三者により提供された製品について、アマゾンは製造物責任法において責任を問われると判示した。2020 年 8 月のカリフォルニア州の判例であるボルガー (Bolger) 対アマゾンでは、アマゾンはアマゾン・フルフィルメント・センターから顧客に出荷したノートパソコン用電池の出火に責任を負うと判示され、この判決で裁判所は「権原」の所有ではなく、アマゾンがその製品と取引に十分なレベルの「コントロール」を持っていたか否かに焦点を当てた。この判例に沿った最新の事例として、ローミス (Loomis) 対アマゾンがあり、2021 年 4 月 26 日にカリフォルニア控訴裁判所は、爆発し購入者の家に火災を起こしたホバーボード (セルフバランススクーター) の責任はアマゾンにあると判示した。このホバーボードはアマゾン・フルフィルメント・センターからではなく第三者の販売者から直接ローミス夫人に出荷されたものであり、この判例において同裁判所は、ボルガーのケースを超えてプラットフォームの責任を拡大した。

現在カリフォルニア州議会では、オンライン市場に製造物責任を課すための法案

が審理されており、もしこの法案が前進すれば、「カリフォルニア効果」が生じて他の州がこのカリフォルニア州の例に追随しようとする流れを生み出す可能性もある。

ローミス (Loomis) 対アマゾンの判例におけるこれらの公にされた方針には説得力があると考えるが、オンラインマーケットプレイスに対する製造物責任法を正当化するのに必要となるのは、どのような種類のコントロールなのかという問題がある。オンラインマーケットプレイスは (ボルガーの判例の場合のように) 物理的に製品のコントロールを行うことが必要となるのか。もしくは、(ローミスの判例のように) 購入プロセスにおけるアルゴリズム的コントロールを持つだけで十分であるのか。この二つの間の選択は、消費者保護のみならず、異なるビジネスモデルを持つオンラインマーケットプレイス間の競争にも影響を及ぼすことになる。

もしフルフィルメントサービスを提供する市場に限って製造物責任が適用されるのであれば、製品が販売者から消費者へ直接出荷される市場に安全でない製品が流入されることになり、結果としてそれらの製品に製品安全に関する規則を適用することが一層難しくなる。加えて、小規模なマーケットプレイスが製造物責任を回避するためにフルフィルメントサービスの提供を忌避してしまい、消費者に提供されるサービスが不十分になるおそれがある一方、大型プラットフォームの場合には、その財務力によりフルフィルメントサービスを提供し続け、販売者に更に高い手数料を課すことで、厳格責任から生じる財務的負担を転嫁することもできる。結局、大型プラットフォームは規制制度の設計如何によってはオンラインマーケットプレイスへ拡大された製造物責任から実際に恩恵を受けるということになる。こうした製造物責任の競争的効果は、大型プラットフォームがゲートキーパーとなっているという事実によるものであり、独占禁止法や事前規制によって解決されるべき問題である。

アメリカの判例法の進展が、2022 年に予定されている欧州の製品安全指令の改革に影響を及ぼしていくのか興味深いところである。

(3) クリスチャン・トゥイグ＝フレスナー ウォーリック大学教授 (イギリス)

「社会のデジタル化に対応する最新の欧州の潮流」 ※事前収録

現在のデジタル化時代はかつての黎明期より進んでおり、いわゆる「モノのインターネット (IoT)」や個人のデジタル使用から得たデータのプロファイリングといった事態は、法律に多大な課題を突き付けている。立法者がテクノロジーの発展とその商業利用を予測するのはほぼ不可能で、法整備が技術の進化を後追いし時代遅れになり、新しい法律が必要ないものを標的にすることにもなりかねない一方、法律の整備が早すぎるとイノベーションを制限するおそれがある。立法者は適切な時期に法を整備し、どのような介入が必要なのか、そしてなぜ必要なのかを検討する必要がある。デジタル技術の発展に合わせた新しい法律の導入には、既存の法律との一貫性を維持し段階的に発展させていくべきなのか、既存の法原則から脱却すべきなのかという方法論的な課題もある。以下、デジタル化が消費者法にもたらす課題を説明し、EU 法で既に改正された最重要点を取り上げる。なお、現在では、データガバナンスと人工知能が最重要課題とされており、今後も改定が続くと思われる。

- EU の消費者法の直近の 10 年における EU 消費者法の改革は、デジタル化の進展に大きく影響されている。2011 年に採択された消費者権利指令では、オンラインショッピングの増加を反映して、遠隔販売に規定が改正され、更に最近では、消費者権利指令の範囲をデジタルサービスにも拡大し、金銭ではなく個人データへのアクセスを対価としてデジタルコンテンツやデジタルサービスを提供する契約

にも適用されるよう修正された。消費者製品すべてのマーケティングにおいて誤解を招く恐れのある行為等を禁止する不公正取引慣行指令も改正され、デジタルコンテンツやデジタルサービスが範囲に含まれた。

これらの改正に加え、デジタルコンテンツとサービスの適合性に関するルールを確立し、不適合があった場合の救済策を定めることを目的に、新しく「デジタル・コンテンツ及びデジタル・サービス供給契約の一定の側面に関する欧州議会及び理事会指令」が採択された。同指令のアプローチは既に消費者販売の法分野で確立されている方向性と同一で、デジタルコンテンツとデジタルサービスにかかる要件を、既に商品（モノ）に適用している要件と可能な限り近いものにする」と規定した。

これは、消費者法のシステム全体における一貫性を維持するためであるが、デジタルコンテンツやデジタルサービスに存在する特殊性を反映させるべく、同指令は、消費者に供給されるデジタルコンテンツやデジタルサービスが契約と適合すべき要件を中心に定めている。

この指令は現行の EU 消費者法の中で、デジタルに関連する課題に特化した最も重要な消費者保護策と言え、2つの新しい特徴がある。1つ目としては、デジタルコンテンツやデジタルサービスは、一回限りの取引にて提供されるものではないという性質が挙げられ、新機能の追加などのアップデートが行われることを前提に、更新が提供される期間中、契約に適合していなければならないと規定している。2つ目としては、デジタルコンテンツやデジタルサービスが、支払の対価として供給されるだけでなく、供給者に消費者の個人データのアクセスを許可することによって、コンテンツやサービスが提供されるということが明文化された。

また、欧州の一般データ保護規則では、個人データを収集するときは、プロファイリングを含む収集データを自動意思決定に使用する旨を宣言しなければならないと規定しており、消費者には自らの個人情報に基づいたプロファイリングに異議を唱える権利を認めている。

- 単なる機械的なものではなく、デジタルコンテンツやデジタルサービスを使用して作動するスマートグッズについて、EU の消費者販売法改正では、「デジタル要素を伴う物品」という新しいカテゴリーが認識された。このような「デジタル要素を伴う物品」が作動しない場合、消費者販売指令の適合性要件が適用され、消費者は当該指令に定められた救済措置の対象となる。不適合の理由がデジタルコンテンツやデジタルサービスの問題である場合にも対象となり、この改正により、スマートグッズやその類似商品が EU 消費者法で明確に取り扱われるようになった。
- 多数の消費者から収集した個人データは集計・加工することにより、個々の消費者はオンライン上の行動に基づき、様々な消費者プロファイルによって分類される。プロファイリングは洗練されているものの、データに不完全性若しくは偏りがあるとアルゴリズムによるプロファイリングに影響があり、消費者の選択する能力が制限されてしまう等、個人データは、使用方法によっては消費者に不利益をもたらす可能性がある。

EU の法律において、プロファイリングは一般データ保護規則（GDPR）2019/679 で規制されており、個人データを収集する際にプロファイリングを含む収集データを自動意思決定に使用する旨を宣言する義務、自らの個人情報に基づいたプロファイリングに異議を唱える権利等が規定されている。一方、その有効性はまだ

十分には検証されておらず、プロファイリングの利用が広くなりすぎないように、GDPR を今後更に改革する議論が始まっている。

- AI（人工知能）は、製造物責任の観点からも重要である。1985年に制定されたEUの製造物責任指令は、欠陥のある製品が原因で人身事故や物的損害が発生した場合、生産者に厳格な責任を課すよう規定しているが、この指令のデジタル製品への適用は不明瞭であり、改正が必要である。特に、指令は消費者への商品供給はその場限りであると想定したアプローチを採用しているが、デジタル製品は通常アップデートが必要なため、改革に向けた議論が進められている。加えて、AIによって制御されたIoTシステムにてAIアルゴリズムが判断した結果、誤作動が発生して人身事故や他の損害を引き起こすといった場合、人工知能のアルゴリズムに対する責任所在に関する要件について製造物責任指令が改定されるのか、あるいはAIの責任所在を対象とした法律が制定されるのかは不明である。
- 紙ベースのコミュニケーションやハードコピーの契約書はデジタル化へとシフトしており、欧州の消費者法では、「耐久性のあるメディア」という概念が新しく認められている。デジタル・コンテンツおよびデジタル・サービス供給契約の一定の側面に関する欧州議会及び理事会指令の第2条（13）では「耐久性のあるメディア」を「消費者または販売者が、将来の参照のためにアクセス可能な方法で、情報の目的に適した期間、個人に宛てた情報を保存できるとともに、保存された情報の変わらぬ複製を可能にするあらゆる手段」と定義しており、紙ベースの書類と同等の機能をデジタルのコミュニケーション手段に備えることを目的としている。同指令の備考76では「紙、DVD、CD、USBスティック、メモリーカード、ハードディスク、電子メール」に言及しており、紙ベースのバージョンとデジタルバージョンを互換的に使用できる。

欧州の消費者法では、デジタル文書の提供という課題は既に取り上げられているが、「耐久性のあるメディア」は消費者がアクセスできるものでなければならず、目の不自由な人への点字書類などは今後も必要とされると思われる。EUの法制度の大半では、契約書の種類ごとの正式な要件がないことが多いため、柔軟な契約を締結しやすくなっている。

4. パネルディスカッション

「社会のデジタル化に対する日本の取組の方向性」

依田高典消費者庁新未来創造戦略本部国際消費者政策研究センター長（京都大学大学院経済学研究科教授）の進行の下、冒頭、各パネリストより、以下のとおり発表。

坂本客員主任研究官（鳴門教育大学大学院学校教育研究科准教授）

コロナウイルスの感染症拡大がネット通販を後押しし、現在は半数以上の世帯で利用されている。消費者庁の新未来創造戦略本部で実施している、新型コロナウイルス感染拡大の影響による消費行動の変化等に関する研究のウェブ調査のデータを紹介する。

コロナ禍における消費者トラブルについては、まず、20代、30代の男性のトラブルが多く、男女を比べると、同じ年代では明らかに男性の方がトラブルが多いという結果になった。また、品薄になったマスクや消毒液などのネット経由での買占め

を行った方が多くトラブルに遭っているということも明らかになった。さらに、日用品や食料品の買物に最もネット通販を使っているという人、ネット経由のニュースを最も信頼する情報と回答した人も、より消費者トラブルを経験しているという結果になった。改めて、ネットの利用度や依存度の高い人の方が、トラブルに遭っているということが分かった。

デジタル化に対応した消費者教育に関する内容として、情報リテラシーを測る項目の影響を見たところ、むしろ情報を積極的に調べて確認している人のほうが、トラブルに遭っているという結果になった。リテラシーがある人はトラブルに遭わないということではなく、むしろ逆の結果だった。

そもそもこの調査は、非常時の買占めを防ぐということを目的としており、ふだんから日用品や食料品の備蓄をどれだけ持ち把握しているかが解決に資するのではないかとの問題意識がある。家の中が大量の持ち物で散らかっている、忙しくて物を片付ける時間がない等、物や空間の管理についても質問したところ、物や空間の管理がされていないほどトラブルによく遭っているという結果も出た。

デジタル化に対応した消費者教育としては、デジタルの仕組みの理解は重要だが、むしろ計画的な購入や支出等、リアルの生活を充実させる方がトラブルに遭わないと言える。そして、デジタル化にはやはりリスクがあり、注意喚起にもしっかりと取り組んでいくという方向で、消費者教育を実施する必要がある。

カライスコス京都大学大学院法学研究科准教授

デジタル社会における消費者法の在り方について、以下のとおり紹介する。

- EU 法でも日本法でも、事業者が消費者に情報提供することで両者の格差を是正し、消費者による合理的な判断を促し、私的自治を機能させることが目指されている。しかし、特に EU を中心として、情報提供による格差の修正には限界があり、そのような限界が、ビッグデータなどが活用されているデジタル社会で一層明確になるという指摘がされている。近年、日本でもより積極的な行政や立法の介入の必要性が意識されつつある。また、透明性のある取引環境の確保の重要性がますます意識されるようになっている。
- デジタル社会では、ターゲティング広告やパーソナライズド・プライシングなど、過度の情報収集と不当なその利用が目立つ傾向にあり、これらにより消費者が本来望む情報にアクセスできなくなる、あるいは自らの情報を収集されることによって不当な価格を設定されてしまうなどといった危険性から、消費者を保護する必要が生じている。EU では、事業者が消費者に対して情報提供するということで対策がされているが、果たしてそれで十分なのかは議論が必要である。
- デジタル社会では、消費者に対する事業者による過度の拘束が存在する例が多く見られ、規制が必要である。例えば、一定の期間、特定の商品やサービスに消費者が縛られ、他の事業者への切換え、乗換えをすることが困難な状況を作り出すことが、事業者にとって、デジタル社会では非常に容易となっている。さらに、本来であれば不要な、早期での商品の買替えなどを強いる計画的陳腐化も、より容易に実現可能となっている。
- デジタル手段に適した消費者の契約上の権利や救済手段の明確化及び強化（私的エンフォースメントの強化）が求められている。また、デジタル社会では個別

的なエンフォースメント（権利実現）では限界がある中、特に適格消費者団体や特定適格消費者団体を通じた集団的エンフォースメントの強化が必要である。

- ・ デジタル社会の中では、サーキュラー・エコノミー（単に消費を、資源から生産された製品を使用後に直ちに破壊するという直線として捉えるのではなく、一定の利用が行われた製品をそのまま、あるいはその姿を変えて再利用するという、円形状に循環する経済の仕組み）の実現がより容易になっているというプラスの側面がある。そのような現象の中で、消費者法は従来の消費者の保護、そして、消費者の自立といったものを超えて、持続可能な社会、消費者市民社会の実現を促すものとして新たな役割を果たすことを求められている。そして、消費者市民社会の中では、いわゆる脆弱な消費者やデジタルデバイドなどについても消費者法が重要な役割を果たすことになると考える。

藤田研究員（三菱UFJ リサーチ&コンサルティング）

デジタル化によって消費者、若しくは個人消費にどのようなプラスの効果が生じているのかについて、消費を左右する3つの要因である、消費能力（購買力）、消費意欲、消費機会から論ずる。

まず、消費能力の観点からは、インターネットの普及によって、消費者が商品の価格を簡単に比較することができるようになり、価格交渉力が強化されたことがある。さらにキャッシュレス効果もあり、ポイントがつくことで割引されていることと同じ意味となり家計の購買力が高まるほか、現金を下ろすためのコストがかからなくなるというメリットがある。

消費意欲については、デジタルプラットフォーム等の登場で、口コミによる第三者評価の収集が容易になり、消費意欲を高めることにつながるといえる。また、個人の購買履歴や閲覧情報などを基に個人のニーズにかなうような広告や商品の提案がされる点も、適切に運用されていれば、消費者にはメリットになる。さらに、インスタ映え等、SNSの登場によって新たな消費ニーズが生まれた。

消費機会については、Eコマースの登場で消費のチャンネルが増え、場所や時間に縛られることなく消費をすることができるようになったという点がメリットとして挙げられる。さらに、いわゆるサブスクやシェアリングといった消費、契約の形態が、デジタル技術の進展に支えられ、これまでとは異なる財やサービス消費にまで拡大したことも、消費者にとってはプラスの効果と考えられる。

上記についてデータを示すと、まず、消費能力について、ハーバード大学のビジネススクールのカバロの研究によると、オンラインは、実店舗と比較すると大体1割程度価格が安くなっているという結果が得られている。次に、キャッシュレス決済のメリットについてアンケートを行った消費者庁の調査結果では、支払の迅速性やポイントがつくというのが上位にあるほか、コロナ後は飲食店等で衛生的に支払ができるといった衛生面もメリットとして挙げられている。

消費意欲に関しては、消費者庁の委託調査において、デジタルプラットフォームを利用する際に、商品等のレビューを多少なりとも参考にしている割合は8割から9割という結果が出ている。また、SNS利用者の約7割が、SNSに投稿するために旅行や外食といった何らかの行動を取ったと回答しており、SNSが消費ニーズの喚起につながることを読み取れる。

消費機会については、特にEコマースに関して、経済産業省の調査によると、2019年のEコマース市場規模はBtoC、CtoCを合わせると約21兆円に上り、市場規模は拡大している。消費場所や時間にとらわれないといったメリットは大きく、MMD

研究所とスマートアンサーの調査では、インターネットで商品を購入する際に良かった点として自宅まで届けてくれる、ポイントがたまる、24 時間いつでも購入できる、といった回答が並び、総務省の社会生活基本調査では、平日の各時間帯において、Eコマースを夜の時間帯に多くの方が利用しているといった状況が見て取れる。デジタル化の進展によって、消費者には様々なプラスの効果があり、こうしたメリットを広く行き渡るような社会にしていくことが重要である。

続いて、以下のとおり意見交換。

坂田審議官

情報を積極的に調べている消費者がトラブルに遭っているとの調査結果は衝撃的で解釈が難しいが、トラブルに遭っているのに気付いていない人が相当いて、かなりの数のトラブルが潜在化している可能性があるのではないかと。

サーキュラー・エコノミーが進む一方で計画的陳腐化という御指摘もあり、デジタル化の進展とエンカル消費の普及展開をプラスのスパイラルになるようにしていくための努力は大きな課題であると感じた。

デジタル消費はメリットも大きいですが、その恩恵を受けられる人とそうでない人の格差が生じないように、デジタルリテラシーの向上等の取組をすることが重要と考える。

依田センター長

今回の国会で「取引デジタルプラットフォームを利用する消費者の利益の保護に関する法律」を作った。デジタル時代を見据えた上で、消費者の保護をするための法案、法律ができたのは重要だが、率直に専門家から見て、どういうところが足りないか、今後、次のステップで考えるべき点について御意見を頂きたい。

坂本客員主任研究官

デジタルリテラシーが高く、いろいろ調べたりしている人の方がむしろトラブルに遭っているというのは、トラブルに遭ったことに気付いているからではないかという解釈もあり得るが、やはり 2,30 代の男性はリアルの生活をしっかり管理しておらず、適当に買ってトラブルに遭っているということが言えそうだというのが今回の結果であると考えている。

デジタルプラットフォームの新法に対しては、インチキ事業者をとにかく野放しにしないという BtoC 取引に限られているが、消費者としては取引相手が消費者でも事業者でも変わらないので、CtoC 取引も何か規制がないと、消費者被害を減らすことにはすぐにつながらないのではないかと。

カライスコス准教授

デジタル化の進展とエンカル消費の普及展開のバランスを取るのは非常に難しいが、消費者教育を通じたリテラシーの強化に加え、リテラシーを持ってしても解決できないような問題には、行政や立法による直接介入が不可欠と考える。例えば、計画的陳腐化の問題では、フランスの消費法典にこれを禁止する規定が置かれる等、直接的な規制が見られる。

新法については、日本では従来、プラットフォームが場の提供者にすぎず一切義務を負わないということが言われ、プラットフォームの規約にもそのような規定が置かれてきた中で、プラットフォームに義務があるということを正面から捉えたことは非常に評価できる。他方、プラットフォームの義務が努力義務にとどめられているという部分は、法的義務に高める必要があると感じている。

オンラインに関する問題は国境を越えて同じような特徴を有しており、日本も EU 等に後れを取らないよう、更に対策を取っていくことが必要である。

藤田研究員

デジタル化が進む中で、メリットを享受できる人と享受できない人の格差が広がっていく懸念がある一方で、例えば先ほどのカバロは「More Amazon Effects (さらなる Amazon 効果)」という論文で、オンライン価格に引っ張られて、実店舗の価格も以前よりも改定頻度が高まっていると論じている。より需要に合わせて実店舗での価格もどんどん変わり、実際にデジタル消費にアクセスできない人にもプラスの効果があると考えられる。

新法については、罰則なしの努力義務という点に関しては賛否があるかもしれないが、消費者にとっては消費意欲をそぐようなトラブルに直面するリスクを下げることになり、メリットになると考える。一方、近年は、売手が消費者というケースも増えており CtoC がカバーされていない点や、海外の事業者の場合にしっかりとデジタルプラットフォーマーが捕捉できるのか、実際にレビューが信頼できるのかどうか心配であり、改善策を望む。

坂田審議官

新法にはまだまだ足りない部分が多いと思っているが、ソフトローとして、時代の要請に応じて柔軟に、消費者と事業者が協働して改善していくというのが本法律の新しい点である。まずはこの法の施行をしっかりとしていきたい。

依田センター長

今後の消費者庁新未来創造戦略本部について、どういうものになってほしいか、どうことをしてほしいかということについて、御意見を伺いたい。

坂本客員主任研究員

生活に密着した視点で根拠を持って施策を検討する必要がある、戦略本部は態勢が整えられている。開かれた議論を行い、分析しながら新しい課題に取り組んでいくべきである。消費者教育は高等教育でも時間が限られている中で、徳島で良い事例を積み上げ、それを全国に発信することができる。と良い。

カライスコス准教授

オンラインでの問題、あるいはデジタル社会での問題は、国によって法制度の違いは若干ありつつも、根本的な部分ではやはり共通するところが多く、本日のような外国の先生からの講演を含めた国際交流が非常に重要である。日本が外国から教わるだけでなく、日本の取組や状況について日本から発信をしていくことも重要で

あり、戦略本部にはその役割を担ってほしい。

藤田研究員

経済の原動力は人であり、日本経済が復活していくためには地方をいかに活性化していくかが重要、戦略本部は地域に密着した調査研究をしていると認識しているが、政策立案についても地方と密着しながら進めていくというのが重要になってくる。

坂田審議官

生活に密着した視点は消費者行政にとって非常に重要である。また、戦略本部は国の消費者庁を含めて各省庁のみならず、徳島の地元の企業を含めた民間企業、徳島県内外の地方公共団体等、多様な人材を集めており、そういった様々なバックグラウンドを持った方々が議論しながら、しっかりデータをフォローした上で改善していくというのが大切である。

海外の動きも大事で、日本の場合、製造物責任法や消費者契約法もEU指令をベースにして作っている。もっと日本からも発信して、世界の最先端の先生方と議論しながら、法律や制度などを精緻化していくという努力が必要である。

徳島県は課題先進県で、高齢化がかなり進んでいるが、徳島での様々の問題に際して試行した対応策は、東京等の他の地域にも将来活用できるかもしれない。日本全体が抱える問題を、徳島でまずはやってみて解決できるようにしていくというのが、戦略本部の一つのコンセプトであると考えている。

依田センター長

新法において入れられなかったのはパーソナル化、あるいはターゲティング広告の問題であり、GAFAと呼ばれるような巨大IT事業者は、無料ビジネスでパーソナルデータを入手しターゲティングサービスを仕掛けるが、消費者はそうしたデジタル広告はわずらわしいと思いながら、逃げるに逃げられない状態にいる。また、消費者はもともと合理的な存在ではなく、特に無料サービスは無料バイアスで簡単に引っかかってしまうことがあり、今後、パーソナル化、個人情報の問題が起こってくる。

GAFA等の巨大IT事業者は世界中で膨大な利益を稼いできたが、アメリカやヨーロッパでは見方が厳しくなってきたおり、日・米・欧それぞれの立場で、こうした新しいデジタルの経済支配というものに対して向き合う機運が高まっている。

巨大IT事業者が世界経済をある意味支配していく流れは今のところ止めることはできないが、消費者保護は非常に重要になる。そういう意味においては、消費者政策や戦略本部の使命も重要である。

文責：消費者庁