

第2部 調査結果

第1章 欧州連合（EU）

はじめに

欧州連合（European Union、以下「EU」という。）について、消費者保護体制に関する全般的情報は昨年（令和3年）度調査で得られているため、今回は、特に日本の消費者保護政策に重要な指針となり得る題材として、欧州のデジタル分野における消費者保護に対する取組、特にサービス法パッケージを取り上げる。続いて EU 消費者当局の政策立案の基礎となる事実・社会状況等を把握する仕組み、及び EU における立法前の調査・手続等（アセスメント）について報告する。

昨年度調査では、消費者保護体制に関する全般的情報を把握することを目的とし、EU における執行当局と関係機関、管轄法令、基本となる政策並びに消費者相談窓口の設置状況等を調査した。初めにその内容を簡単に振り返る。

EU 消費者保護の執行機関である欧州委員会の中で、消費者政策を主管しているのは司法・消費者総局（DG JUST）で、消費者エンパワーメント、保護政策、法執行と救済、製品安全と警告システムの4つの部門で構成されている。

EU が 2020 年 3 月に発表した「循環型経済行動計画」では、環境負荷が高い企業の行動変革を促すとともに、消費者権利強化を重点目標に掲げている。消費者による製品情報へのアクセス、「修理する権利」など持続可能な選択を可能にし、消費者も循環型経済へ参画することを促す。また、同年 10 月には、「持続可能な復興とレジリエンス強化のための新消費者アジェンダ」を発表し、グリーン消費、デジタルトランスフォーメーション、消費者権利の強化、脆弱な特定消費者グループのニーズ、国際協力を優先課題に挙げている。

EU レベルの消費者相談の窓口としては、越境取引に関するトラブルに特化した欧州消費者センター・ネットワークがあり、27 か国の消費者センター（ECC）から成る。各国の ECC は、消費者からの申立てや紛争解決のサポートを一任されており、そこで扱われた案件はデータベースに入力され、結果は、欧州連合の単一市場としての機能状況をモニタリングする「単一市場スコアボード」の「ガバナンスツール」の一つとして公表される。ネットワークの実施状況の評価や今後の重点アクションの確認にも役立てられている。

また、欧州電子商取引紛争解決プラットフォームは、各国窓口と連携し、消費者と事業者との直接対話を通じてオンラインでの製品販売やサービス提供に関する紛争解決の方法や仲裁団体の選定で迅速な合意形成を目指している。さらに、欧州金融紛争解決ネットワークは、全 EU 加盟国に加え、アイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェー、スイス、英国、チャンネル諸島籍の金融商品取扱い業者が参加している。

EU 域内においては、加盟国との情報共有の方法を規定した CPC 規則により、各国の消費者保護法令執行当局及び単一連絡事務所を指定し、EU レベルでの広範な違反の防止や制

1. オンラインプラットフォーム経済監視委員会デジタルサービス法パッケージ

裁の仕組みが整えられている。商品検査については参加国レベルで対応しているため、EUとしては標準化に関する消費者団体欧州連合組合に出資している。欧州委員会や欧州連合の支援を受けた非営利団体の欧州製品安全フォーラム（Product Safety Forum of Europe：PROSAFE）が欧州各国の市場監視機関で会合を持ち、協力して製品やサービスの安全性の向上と法令遵守を確保している。

EU域外では、各国の消費者政策関連部局が参加するOECD消費者政策委員会に参加している。DG JUSTが主担当となり、競争総局（Directorate-General for Competition）等内外の関係部門と連携を図っている。また、消費者保護及び執行のための国際ネットワーク「ICPEN」（International Consumer Protection Enforcement Network）には、欧州委員会がオブザーバー機関として参加している。

1. オンラインプラットフォーム経済監視委員会デジタルサービス法パッケージ

EUは、デジタルサービスに関する一連の措置の強化改善を目指し、「デジタルサービス法パッケージ（The Digital Services Act package、以下「DSAパッケージ」という。）」を発表した¹。これは、EU全域に適用される単一の法規制であり、2022年11月に成立したデジタルサービス法（Digital Services Act、以下「DSA」という。）²とデジタル市場法（Digital Markets Act、以下「DMA」という。）の二規則の総称である³。DSAの目的がオンラインプラットフォームにおける透明性やユーザーの保護、そして説明責任を確保することであるのに対し、DMAは大規模なオンラインプラットフォームの運営方法について明確なルールを定める競争法である。

本章ではDSAパッケージが必要になった背景と共に、DSA及びDMAの概要をそれぞれ述べる。

¹ 欧州委員会 The Digital Services Act package：

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>（2022年11月30日確認）

² 欧州連合 EUR-Lex（EU法データベース、以下「EUR-Lex」という。）DSA：<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2065&from=EN>（2022年11月30日確認）

³ EUR-Lex 「DMA」：https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ%3AL%3A2022%3A265%3ATOC&uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.265.01.0001.01.ENG（2022年11月30日確認）

(1) 背景⁴

EUでは人、モノ、サービス及び資本が国境を越えて自由に移動できる域内市場の確立が最優先事項とされている。EU 消費者法はこのための法的枠組みとして位置づけられ、EU 全域で共通化された市場ルールの設定により、消費者が EU 域内のどこでも一定水準以上の保護を受け、域内での越境的な取引を安心して行うことができるようになることを目指す。EUでの消費者の権利実現を強化し、デジタル経済の展開による市場の変化に対応するために、EU が一連の EU 消費者法を刷新して「EU 消費者保護法の施行の改善及びその現代化に関する指令（現代化指令 **The better enforcement and modernisation of Union consumer protection rules**）⁵」を打ち出した。このことは昨年度の調査でも報告したが、今回の報告では、とりわけ、デジタル化に対応した EU 立法の例として DSA パッケージを取り上げる。それは、社会・経済のデジタル化に伴うオンライン取引の急増で消費者トラブルが増えている事態を踏まえ、オンラインプラットフォーム等通信技術を用いたサービス提供者の責任や法令遵守を規定するなど、一連のデジタル法の展開の中でも最も注目を集めている EU 法の規制である。日本でも同様の規制を行う必要性が検討されている。また、EU 消費者法は、世界市場における取引ルールとして普遍的な価値を持つことも知られており、その影響力は軽視できない。この意味でも、DSA パッケージを先行する立法事例として以下で紹介しておくことは有用であろう。

(2) 経緯⁶

2010 年代以降、とりわけスマートフォンの普及によりインターネットの利用者数が急増し、欧州ではオンライン市場の規模も拡大していった。これを背景に、欧州委員会は 2015 年に「デジタル単一市場戦略（**A Digital Single Market Strategy for Europe**⁷）」を発表し、消費者保護の強化、デジタル経済における公平な競争の確保や成長促進を柱とする「デジタル単一市場（**Digital Single Market**）」の構築に取り組み始めた。EU では、同戦略に示された様々な施策に従い、個人情報保護、著作権保護、消費者保護、青少年保護など多岐にわ

⁴ 現代化指令の意味と EU 消費者法の近時の展開については、中田邦博＝カライコス アントニオス「EU 消費者法の現代化」現代消費者法 57 号（2022）を参照。デジタル化については、クリストフ・ブッシュ（古谷貴之訳）「プラットフォーム経済における消費者保護」現消 53 号（2022 年）49 ページ以下参照。DSA パッケージについては、カライコス アントニオス「デジタル・サービス法パッケージの概要」消費者法研究 10 号（2021 年）109 ページ以下を参照。また、デジタルサービス法提案について、川村尚子訳「EU デジタルサービス法（規則）提案」消費者法研究 10 号（2021 年）339 ページ以下、同「デジタルサービス規則（提案）にみるデジタルプラットフォーム規制」消研 13 号（近刊予定）の分析がある。

⁵ EUR-Lex : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019L2161>（2023 年 3 月 1 日確認）

⁶ 経緯について執筆するに当たり、川村尚子氏の論考「デジタルの権利と原則に関する欧州宣言」を参考にし、一部ここに引用させていただいた。全文は EU の章末に掲載する。

⁷ EUR-Lex : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0192>（2023 年 3 月 1 日確認）

たる個別の分野ごとの課題に対応する立法が相次いだ、その後、こうした分野ごとの法整備が「デジタル単一市場」の形成を阻害しているとの懸念が示されるようになった。同時に、新型コロナ禍で加速した社会と経済のデジタル化は、違法な商品やサービス、コンテンツのオンライン取引、そして GAFA (Google、Apple、Facebook (Meta)、Amazon) 等少数の大規模プラットフォーム事業者による、ユーザーを囲い込むような独占的な欧州市場の利用など、新たな課題をもたらした⁸。

これらデジタル空間の脆弱性に対する反省を踏まえ、フォン・デア・ライエン欧州委員長の率いる欧州委員会は、2020年2月に政治戦略「欧州のデジタル未来の形成 (Shaping Europe's digital future⁹)」を発表した。同戦略下の具体的な施策は、人工知能の問題、サイバーセキュリティ、競争法、金融、デジタル教育など非常に多岐にわたるが、その中でも、消費者の権利の強化は引き続き施策の一つに挙げられたほか、包括的で強力なプラットフォームの責任を定めるルールの必要性が説かれた。

2021年3月9日には、欧州の2030年までのデジタル化移行の実現を目指し、デジタル化の具体的な数値目標や目標達成のための枠組みの設定を定めた「デジタル・コンパス 2030 (Digital Compass: the European way for the Digital Decade¹⁰)」が発表された。この中では、デジタル化の動きを加速させるために、政策、教育、そして長期資金調達手段などあらゆる手段を用いて、上述した2つの戦略で示された施策や提言を強化していくことを求め、人間中心の持続的なデジタル未来のために、市民と事業者のエンパワーを通じた、デジタル主権回復の必要性が説かれた。このような経緯を経て、ユーザーである消費者の安全と基本的権利を確保しつつ、公正でオープンなオンラインプラットフォーム環境を維持するための法的枠組みとして打ち出されたのが DSA パッケージである¹¹。

(3) 目的

DSA パッケージの目的は、EU 域内における整合単一法規を制定することである点については前述したが、それに加えてこれらの規制には二つの共通目的があると EU は説明している¹²。第一に、デジタルサービスを利用するユーザー保護の原則といった、欧州連合基本権憲章に定められている基本的権利が保護され、安全なデジタル環境が整備されること、第二に、EU 域内市場でイノベーションや成長、そして競争力が促進される公平な競争

⁸ euronews.com 「Digital Services Act: Brussels vows to 'put order into chaos' of digital world with new tech laws」：
<https://www.euronews.com/my-europe/2020/12/15/digital-services-act-brussels-unveils-landmark-plans-to-regulate-tech-companies> (2022年11月30日確認)

⁹ 「Communication: Shaping Europe's digital future」：
https://commission.europa.eu/document/download/84c05739-547a-4b86-9564-76e834dc7a49_en?filename=communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en.pdf (2023年3月1日確認)

¹⁰ EUR-Lex : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118> (2023年3月1日確認)

¹¹ 脚注3参照

¹² 脚注3参照

条件が確立されることである¹³。各法を個別に見ると、第1条に以下のようにそれぞれ定められている。

•**DSA** :

仲介サービスに関連する市場が適切に機能し、消費者にとって安全で予測可能かつ信頼できるオンライン環境を構築するためのEU域内単一法規を定めること。

•**DMA** :

ゲートキーパー (Gate keeper) 事業者¹⁴が存在するデジタル分野において、競争性があり、ユーザーに有益で公正な市場を確保すること。

(4) 規制の対象及びサービス

DSA が、オンラインプラットフォームに限らず、その他のオンラインサービスを提供する多様な事業者を規制の対象としているのに対し、DMA は、ゲートキーパーとして指定されたオンラインプラットフォーム事業者、また将来そうなることが見込まれる事業者のみをその規制対象としている¹⁵。以下詳細を記載する。

ア DSA

DSA は、様々なオンラインサービスを提供する事業者を規制するものである。同法の第三章「透明で安全なオンライン環境づくりのためのデューデリジェンス義務 (Due diligence obligations for a transparent and safe online environment)」で、提供するサービスに合わせて以下の4つの事業者の種類が区分されており、それぞれ個別の規制が定められている (図1参照¹⁶)。

- 「仲介サービス提供事業者 (Providers of intermediary services)」
- 「ホスティングサービス提供事業者 (Providers of hosting services)」
- 「オンラインプラットフォームサービス提供事業者 (Providers of online platforms)」
- 「超巨大プラットフォーム (Very large online platforms、以下「VLOPs」という。)」及び「超巨大検索エンジン (Very large online search engines、以下「VLOSEs」という。)」

¹³ 脚注3参照

¹⁴ EUは、ゲートキーパー・プラットフォームとは、企業と消費者をつなぐプラットフォームサービスの運営者であると説明しているが、具体的な基準はDMA第3条に定められており、本章(4)イに記載。

¹⁵ DMA第1条第2項

¹⁶ 欧州委員会「The Digital Services Act: ensuring a safe and accountable online environment」：
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_en (2022年11月30日確認)

図1 「DSAの規制対象事業者区分」



出典：欧州委員会 The Digital Services Act: ensuring a safe and accountable online environment

オンライン上で仲介サービスを提供する事業者「仲介サービス提供事業者」は、その活動内容により「単なる導管 (mere conduit)」、「キャッシング (caching)」、及び「ホスティング (hosting)」にさらに3分類されている¹⁷。

- 「単なる導管」とは、サービス受領者によって提供される情報の通信ネットワーク内での送信、又は通信ネットワークへのアクセスポイントの提供等のサービスを指す¹⁸。「DNS (Domain Name System ドメインネームシステム)」や「VPN (Virtual Private Network 仮想プライベートネットワーク)」等を含む¹⁹。
- 「キャッシング」は、通信の効率化のみを目的として、情報を自動的、中間的、かつ、一時的に保存 (キャッシング) することからなるサービス²⁰やコンテンツ配信ネットワーク等を含む。例として、インターネットアクセスプロバイダ、ドメイン名レジストラがある²¹。
- 「ホスティング」とは、サービス受領者の要請に基づき、サービス受領者が提供する情報を保存するサービス²²。クラウドコンピューティング、ウェブホスティング等を含む²³。

イ DMA

当該法がゲートキーパー事業者を規制するものであることは上述したが、EU 域内

¹⁷ DSA 法 第2条 (f) 項

¹⁸ DSA 法 第2条 (f) 項 (i) 号

¹⁹ DSA 法 前文 (29) 項

²⁰ DSA 法 第2条 (f) 項 (ii) 号

²¹ DSA 法 前文 (28) 及び (29) 項

²² DSA 法 第2条 (f) 項 (iii) 号

²³ 脚注 15 参照

第2部 調査結果

第1章 欧州連合（EU）

1. オンラインプラットフォーム経済監視委員会デジタルサービス法パッケージ

に拠点を持つ事業者²⁴に限らず、提供するプラットフォームを使用するユーザーがEU域内に所在する場合にも適用される。例えば、オンラインマーケットプレイス、SNS、検索エンジン、動画共有プラットフォーム、クラウドコンピューティングサービスなどがある²⁵。

ゲートキーパー事業者の指定は欧州委員会が行う²⁶が、以下に述べる3つの要件を満たす場合にゲートキーパー指定を受ける²⁷。

- ①域内市場に「重大な影響力（significant impact）」を持つこと、
- ②コアプラットフォーム（core platform service）を運営しており、ビジネスユーザーが各ユーザーにアクセスするに当たって「重要な出入り口（gateway）」としての役割を果たすこと、
- ③運営に当たって「確固とした持続的な地位を確立しているか、近い将来確立すると予見される」ことである。

上記について

- a. 「重大な影響力」とは、過去3年間連続して「欧州経済領域（EEA: European Economic Area）」での年間売上高が75億ユーロ（約1兆800億円、1ユーロ＝144円で換算。日本銀行金融市場局、外国為替市況、2022年12月14日確認。本報告書ではこの換算値を使用する。）以上の場合、あるいは前会計年度の平均時価総額又は公正な市場価値が750億ユーロ以上（約10兆8,000億円）の場合のいずれかに該当、かつ、同じコアプラットフォームをEU域内3か国以上で提供したこと、と定義されている。
- b. 「重要なゲートウェイ」とされるには、EU域内のアクティブなエンドユーザーが月間4,500万人以上、EU域内設立のビジネスユーザーが年間1万人以上いる場合とされている。
- c. 「確固とした持続的な地位を確立しているか、近い将来確立すると予見される」とは、上記b.の要件を過去3年間以上満たしている場合である。

ただし、上記閾値を超えないコアプラットフォームサービスの提供事業者であっても、欧州委員会は、「市場調査（market investigation）²⁸」を行い、ゲートキーパーの指定を行うことができる²⁹。

²⁴ DMA法 第1条第2項

²⁵ DMA法 第2条第2項

²⁶ DMA法 同法3条第4項

²⁷ DMA法 同法3条第1項～第2項

²⁸ 「市場調査」そのものについてはDMAの第4章第16条以降で定められているが、本報告書では詳細には入らない。

²⁹ DMA法 第3条第5項

（5）具体的な措置

ア DSA

DSA は、同法の規制対象となるオンラインサービス提供者に対して違法コンテンツに関する責任を規定するとともに、（2）で記したとおり、ユーザー保護遵守義務を事業者の規模に応じて規定している。その内容は広範にわたるため、以下の幾つかの例にとどめる。

- 仲介サービスの提供者³⁰は、サービスの受領者たるユーザーが直接に電子的手段を使い連絡を取ることができる単一窓口を設置し、その窓口を見つけやすくするとともに、連絡を取るために必要な情報を公表しなければならない³¹。EU 域内に拠点を持っていない事業者の場合、サービスを提供する加盟国のいずれかに法定代理人を指定する³²。
- ホスティングサービス提供事業者³³は、違法なコンテンツがある場合にユーザーがサービス提供事業者に対し通知できるようにする³⁴。
- 未成年者による利用が可能なオンラインプラットフォームサービスの提供事業者³⁵は、未成年者のプライバシーや安全、セキュリティを確保するために適切な手段を講じる³⁶。
- VLOPs 及び VLOSEs³⁷は、提供するプラットフォームが機能不全に陥った場合のリスク評価、及び同リスクを軽減するために必要と考えられる措置を講じる³⁸。また、サイト上で表示される広告の透明性を確保する³⁹。

イ DMA

ゲートキーパーの行為に関する規制は DMA 第5条及び第6条に定められている。公益財団法人電気通信普及財団は、その研究報告書にて、「ここ（DMA）で定められている義務は、プラットフォームのサービスプロバイダーとしての極めて特殊な慣行に関連した内容になっており、自己執行可能なもの（第5条）と、さらに特定する必要があるもの（第6条）に分けられる。（---）ゲートキーパーのビジネスモデルにとって、データ収集、処理が極めて重要な意味を持つため、同第5条、第6条の義務は、ゲートキーパーがどのようにデータを取り扱うかについて、特に関連する。」と説明している⁴⁰。以下にゲートキーパーに課される規

³⁰ 仲介サービス業者に対する義務は、DSA 法の第11条～第15条参照

³¹ DSA 法 第12条

³² DSA 法 第13条

³³ ホスティングサービス事業者に対する義務は、DSA 法の第16条～第28条参照

³⁴ DSA 法 第16条

³⁵ オンラインプラットフォームサービス事業者に対する義務は、DSA 法の第30条～第32条参照

³⁶ DSA 法 第28条

³⁷ VLOPs 及び VLOSEs に対する義務は、DSA 法の第34条～第43条参照

³⁸ DSA 法 第34条・第35条

³⁹ DSA 法 第39条

⁴⁰ 研究調査助成報告書 第36号 2021年度「デジタル時代のプラットフォームをめぐる競争とメディア・情報法のインターフェイス」:

<https://www.taf.or.jp/files/items/1929/File/%E6%9F%B4%E7%94%B0%E6%BD%A4%E5%AD%90.pdf>

制の例を挙げる。

- ユーザーの同意無しに個人データを第三者からの情報と結合することの禁止⁴¹
- 販売チャネルの制約禁止⁴²
- ビジネスユーザーがエンドユーザーと自由に取引することの容認⁴³
- ユーザーが公的機関に苦情申立てをすることへの制約禁止⁴⁴
- 自社のオンラインプラットフォーム上で提供するブラウザエンジンや支払システムなどのサービス利用強制の禁止⁴⁵
- 広告主に対する広告コンテンツ料金体制等に関する情報の開示義務⁴⁶
- 媒体社（Publisher）に対する広告コンテンツ料金体制等に関する情報開示義務⁴⁷
- エンドユーザーが容易にオペレーティングシステムをアンインストールできるようにする義務⁴⁸

（6）執行に向けたタイムライン

2022年7月に欧州議会でDSAパッケージが採択されたことを受けて、DMAは2022年11月1日に、DSAは同年11月16日に発効した。これらはEUの法体系において「規則（Regulation）」に当たり、加盟国の批准無しに直接適用される。また加盟国の競争法規と対立する場合には、EU規則が優位性を持つ。今後の手続の概要を以下に述べる。

ア DSA

主なDSA規定は2024年2月17日以降に適用されるが、VLOPs及びVLOSEsに関する条項は、2022年11月6日から適用が開始される。欧州委員会が「The Digital Services Act」ウェブサイトで発表した下記図2のタイムラインによると、VLOPs及びVLOSEsの要件を満たす事業者は、2023年2月17日までに欧州委員会に対して自社が提供するプラットフォームのアクティブユーザ数を報告する必要がある。これを受けて欧州委員会は、当該団体がVLOPs又はVLOSEsに該当するかを判断して通告、VLOPs又はVLOSEsの指定を受けた事業者は、指定通告の4か月後からリスク評価報告等のDSA義務を遵守しなければならない。一方、加盟各国は、2024年2月17日までにDSAの執行責任者であり調査権限等を持つ「デジタルサービス調整官

（2022年12月5日確認）

⁴¹ DMA法 第5条第2項

⁴² DMA法 第5条第3項

⁴³ DMA法 第5条第4項

⁴⁴ DMA法 第5条第6項

⁴⁵ DMA法 第5条第7項

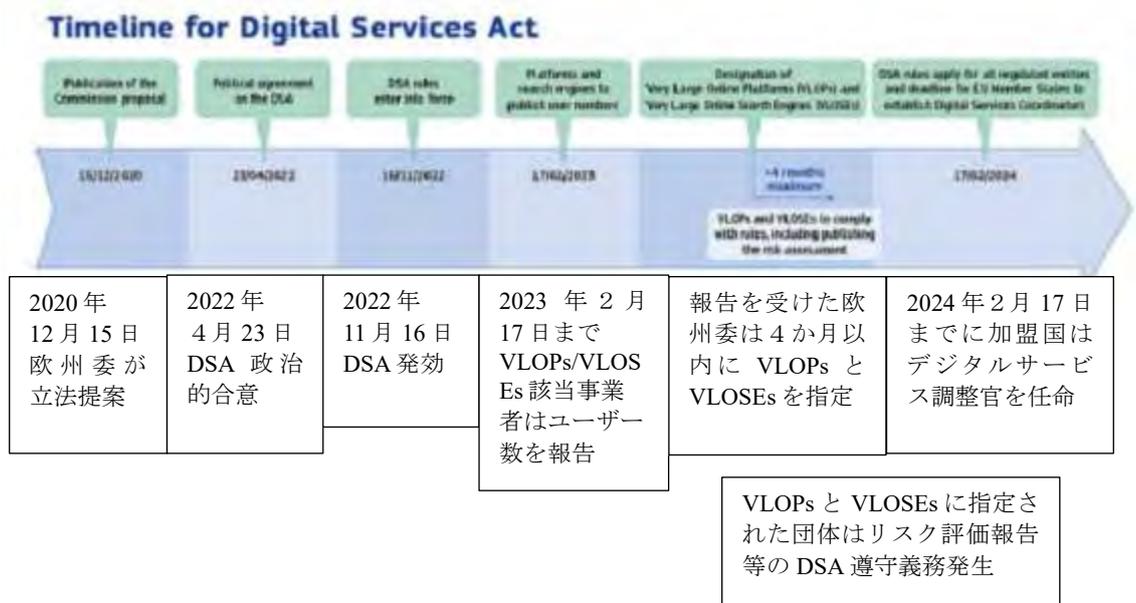
⁴⁶ DMA法 第5条第9項

⁴⁷ DMA法 第5条第10項

⁴⁸ DMA法 第6条第3項

(Digital Services Coordinator)」を指名する⁴⁹。また、デジタルサービス調整官の独立した諮問機関として、欧州デジタルサービス会議 (European Board of Digital Services)⁵⁰が設置された。

図2 「DSA の今後の工程」



出典：欧州委員会 The Digital Services Act: ensuring a safe and accountable online

イ DMA

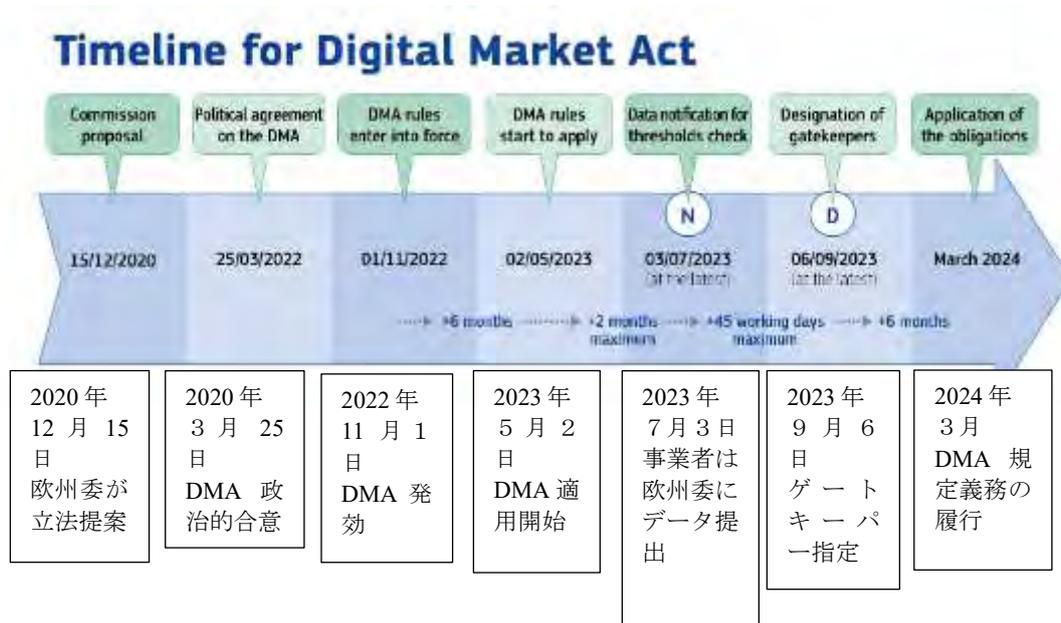
DMA は発効から6か月後の2023年5月2日から適用される。ゲートキーパー要件に該当すると考えられる事業者は、2023年7月3日までに欧州委員会に届出を行う必要がある。欧州委員会は、届出を受けてから45日以内に、届出事業者がゲートキーパー事業者に該当するか否かを判断する（欧州委員会の指定は同年9月6日までに完了する予定）。ゲートキーパーに指定された事業者は、指定から6か月後の2024年3月6日までに、DMA に定められた義務を遵守しなければならない。欧州委員会は、DMA の適用に向けて、ワークショップの開催等を通じた産業界との対話を行うとともに、ゲートキーパーに該当する事業者の届出準備中である（2022年12月現在）⁵¹。

⁴⁹ DSA 法 第33条第4項

⁵⁰ DSA の第61条を設立根拠とする独立諮問機関。構成や役割などの詳細は同法第IV章第3節を参照されたし。

⁵¹ 脚注3参照 欧州委員会「The Digital Services Act package」

図3 「DMAの今後の工程」



出典：欧州委員会 The Digital Services Act: ensuring a safe and accountable online

(7) 最新の動向

ア アルゴリズムの透明性を高めるための欧州センター（ECAT）設立

DSA の発効を受け、「アルゴリズムの透明性を高めるための欧州センター（European Centre for Algorithmic Transparency、以下「ECAT」という。）」が設立された（具体的にいつ設立されたのかは情報が見つからず）。ECATは、VLOPsやVLOSEsを直接監督する欧州委員会に対し、科学的・技術的専門知識を提供し、監督活動を支援⁵²。ただし、ECAT 自体の活動は消費者保護には直接関係しないので、本報告書ではその活動詳細は記載しない。

イ DSA の発行を受け、マスク氏に警告

欧州委員会のティエリー・ブルトン（Thierry Breton）委員（域内市場担当）は、2022年11月30日にツイッター（Twitter）の新所有者であるイーロン・マスク（Elon Musk）氏とネット会談を行い、DSA の遵守に向けツイッターの体制を見直すよう求めた⁵³。具体的にはヘイトスピーチや誤報、その他の有害なコンテンツに対するユー

⁵² ECAT 公式サイト：https://algorithmic-transparency.ec.europa.eu/index_en（2022年12月1日確認）

⁵³ 東京新聞「Twitterの消極的な偽情報対策や凍結アカウント復活はEUの法令に抵触？ 欧州委員がイーロン・マスク氏に警告」：<https://www.tokyo-np.co.jp/article/217348>（2022年12月3日確認）

ザー保護の強化を促した⁵⁴。ツイッターは、上述の DMA 法が定めるゲートキーパーの「アクティブエンドユーザーが月間 4,500 万人以上」という要件⁵⁵を満たしており、DMA 法が適用される見込みである。当該法に違反したことが明らかになった場合、法令遵守が命じられるだけでなく、最大で年間売上高の 6 %に相当する制裁金が課せられる可能性もある⁵⁶。

ウ デジタルの権利と原則に関する欧州宣言⁵⁷

2023 年 1 月 23 日、「デジタルの権利と原則に関する欧州宣言（European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade）⁵⁸」が発表された。同宣言は、EU の基本的価値と基本的権利にのっとり、人を中心に据えた、包括的で、安全かつ持続可能なデジタル化社会に向けた EU のコミットメントを提示するものである。同宣言に法的な拘束力はないものの、デジタル化を進めていく上で、新技術に取り組む政策立案者や企業が基準とすべき共通の指針が示されている。

同宣言は、EU が 2030 年までに実現を目指すデジタル社会で保障されるべき価値観と基本的権利を示し、具体的には、6 つの原則を定めている。

- ・オフラインで認められている EU の価値及び基本的人権をオンライン環境においても確保する
- ・包括的かつ公正なアプローチを用いてデジタル化を進める
- ・公正なデジタル競争を促進し、ユーザーが自発的に選択できる環境を整備する
- ・デジタル化された公共空間への参加を推進する
- ・デジタル空間における安全性と安心性を向上する（子どもや青少年の保護に関する規定も本項目に含まれる）
- ・循環型経済を促進するサステナブルなデジタル製品・サービスの開発を促す

⁵⁴ Financial Times「EU and US turn up the heat on Elon Musk over Twitter」：<https://www.ft.com/content/a07ca1ae-9f9a-46ee-9457-27bb30e18ed2>（2022 年 12 月 1 日確認）

⁵⁵ DMA 第 3 条第 2 項 b

⁵⁶ DSA 第 52 条第 3 項

⁵⁷ 「デジタルの権利と原則に関する欧州宣言」について第 3 部に掲載する川村尚子氏の論考を参考にさせていただいた。

⁵⁸ EUR-Lex：https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOC_2023_023_R_0001（2023 年 2 月 28 日確認）

2. 消費者当局が政策立案の基礎となる事実・社会状況等を把握するための仕組み

EUの消費者市場や消費者行動を知ることは、より良い政策を行うために重要であるとして、欧州委員会は様々な手法を用いて消費者に関するデータを収集している。本報告では2020年に発行された「新消費者アジェンダ (New Consumer Agenda) ⁵⁹」により導入された仕組みについて述べる。

(1) 新オンライン消費者スコアボード (The new online Consumer Scoreboard)

「新消費者アジェンダ (New Consumer Agenda)」の発行を受け、欧州委員会は2018年まで実施していた「消費者スコアボード (Consumer scoreboard) ⁶⁰」を廃止、2022年からは「新オンライン消費者スコアボード (The new online Consumer Scoreboard) ⁶¹」が実施されている。消費者団体、産業界、学識経験者など消費者保護における主要な利害関係者から情報を得ることが、情報に基づいた政策立案を行う上で重要とされたことがその理由である⁶²。

新オンライン消費者スコアボードの目的として、欧州委員会は以下の3点を挙げる⁶³。

- 新消費者アジェンダが消費者市場に及ぼす影響をモニタリング・評価する。
- 加盟国の新消費者アジェンダの執行状況をモニタリングし、支援が必要か否かを判断する。
- 政策立案者が公正な政策を策定し、研究者が独立した研究調査を実施できるように、中立的データを提供する。

新オンライン消費者スコアボードは、調査分析結果の要約、統計ファクトシート、及びデータベースから成り、欧州委員会の公式サイトで毎年公開されている⁶⁴。新オンライン消費者スコアボードの情報源に当たるのが、下記ア及びイに概要を述べる「欧州消費者実態調査 (Consumer Conditions Survey) ⁶⁵」と「消費者市場モニタリング

⁵⁹ EUR-Lex「New Consumer Agenda」：<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0696> (2022年12月1日確認)

⁶⁰ 「EU Consumer scoreboards」2011年から2018年までの過去の報告書も本ページより閲覧可能：https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection-policy/evidence-based-consumer-policy/consumer-scoreboards_en (2022年12月1日確認)

⁶¹ 欧州委員会「Key Consumer Data」：https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection-policy/key-consumer-data_en#consumer-conditions-survey (2022年12月1日確認)

⁶² 新消費者アジェンダ 第4章「ガバナンス」参照

⁶³ 脚注54参照

⁶⁴ 脚注54参照

⁶⁵ 脚注54参照

調査（Consumer Market Monitoring Survey）⁶⁶」の2つの調査である。ただし、欧州連合の統計局である「Eurostat（Statistical Office of the European Union）⁶⁷」によるデータ等、これ以外の情報源を用いる場合もある。

ア 欧州消費者実態調査（Consumer Conditions Survey）

「消費者実態調査（Consumer Conditions Survey）⁶⁸」は、欧州委員会が各 EU 加盟国に対して行う調査で、越境取引における消費者の権利尊重や安全性などに関するデータ収集を目的としている。主要な調査項目には下記の3つがある。

- ・「消費者の信頼度と知識（Consumer confidence and knowledge）」
小売業者やサービス提供事業者に対する消費者の信頼度
- ・「消費者経験（Consumer experience）」
売買取引の際に問題がなかったか、問題の解決を目指して行動を起こしたか
- ・「消費者行動（Consumer behaviour）」
商品の購入やサービス利用による環境への影響等に注意を払っているかどうか

4つ目の主要調査項目として、2020年には、新型コロナウイルスが及ぼした影響を評価するための質問が含まれた。調査項目別の結果や詳細データはオンラインデータベースから検索することができる⁶⁹。

イ 消費者市場モニタリング調査（Consumer Market Monitoring Survey）

「消費者市場モニタリング調査（Consumer Market Monitoring）⁷⁰」は、消費者にとって市場が適切に機能しているかどうか、特定の社会層が特定の市場で何らかのトラブルを経験していないかを探ることを目的とする。調査は EU 加盟国に加えてイギリス、アイスランド、ノルウェーでも実施されている。この調査では、市場や国、調査時期（survey wave）を問わず継続して比較できる基本指標（core indicator）と、特定の市場や調査に特化した追加指標（additional indicator）が用いられている。主要な調査軸は以下の3項目の各種組み合わせになっている。

- ・取引業者に対する信頼と信用（trust and confidence in traders）
- ・商品・サービスの選択（choosing products and service）
- ・市場内での経験（問題や不利益経験を含む）（in-market experience (including experience of problems and detriment)）

⁶⁶ 欧州委員会「Market monitoring」：https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/evidence-based-consumer-policy/market-monitoring_en（2022年12月10日確認）

⁶⁷ Eurostat 公式サイト：<https://ec.europa.eu/eurostat>（2022年12月10日確認）

⁶⁸ 脚注 54 参照

⁶⁹ Survey Microsite：<https://public.tableau.com/views/ConsumerConditionsSurvey/Start?:showVizHome=no>（2022年12月3日確認）

⁷⁰ 脚注 61 参照

（2）オンラインプラットフォーム経済監視委員会（Observatory on the Online Platform Economy）

欧州委員会は2018年4月の決定⁷¹により、「オンラインプラットフォーム経済監視委員会（Observatory on the Online Platform Economy、以下「Observatory」という。）⁷²」を設立した。Observatoryは、欧州委員会の「通信ネットワーク・コンテンツ・技術総局（DG CONNECT）」管轄下であり、法学、経済学、情報工学、システム論等の専門家15名により構成される。欧州委員会の委託を受けて調査や検討、勧告を行うが、具体的には、市場の動向やオポチュニティ、有害となり得る慣行、加盟国の政策や規制の動向などを監視し分析を行う。Observatoryの活動支援の一環として、欧州委員会は「支援調査（Support Study）」と呼ばれるテーマ別の調査報告書を作成するが、これは独立外部団体に委託されている⁷³。

Observatoryは、プラットフォーム利用時に生じた問題をビジネスユーザーが報告できる専用ポータル⁷⁴を設けている。ただし、このサイトは苦情処理が目的ではなく、情報を収集し問題を分析するためのものである。特にオンラインプラットフォーム経済におけるトレンドや新たな課題について、EU関係部署の知見の構築を目的としたツールである⁷⁵。

⁷¹ Commission decision of 26.04.2018 C(2018) 2393 final :

<https://service.betterregulation.com/sites/default/files/upload/2018-04/Commissiondecision-Groupofexpertsfortheobservatoryontheonlineplatformeconomy.pdf>（2022年12月2日確認）

⁷² 欧州委員会「EU Observatory on the Online Platform Economy」：<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/eu-observatory-online-platform-economy>（2022年11月26日確認）

⁷³ 今までに8編作成。Observatory website Research：<https://platformobservatory.eu/research/>（2022年12月2日確認）

⁷⁴ Observatory website「Flag your issue」：<https://platformobservatory.eu/flag-your-issue/>（2022年12月2日確認）

⁷⁵ 脚注68参照

3. EUにおける立法前の調査・手続等 (アセスメント) についての概要

EUにおける規制の事前評価については、欧州委員会の2021年4月29日のコミュニケーション文書「より良い規制：より良い法律を作るために力を合わせる (Better regulation: Joining forces to make better laws)」⁷⁶で定められている。本文書は、2015年に発表された「より良い規制アジェンダ (Better Regulation Agenda)」⁷⁷を見直すものであるが、利害関係者とのコンサルテーションを効率化し、参加者の負担が少ない形で実施することを求めるとともに、そこから得られたデータ、つまりエビデンスに基づき、最も効率的・経済的な形で立案の目的が達成されるような法規の策定を推奨している⁷⁸。具体的には、以下に詳細を記す「根拠に基づく情報提供の照会 (Call for evidence)」や利害関係者からの情報収集など、主にオンラインを活用した事前評価法が採られているように見受けられる⁷⁹。他方、AIと子どもの権利に関する調査⁸⁰の例のように、一般市民が生活に影響があり得る決定に関して積極的に意見を述べる機会を確保するために、参加型調査 (Participatory Research) も実施されている。しかし、これは確立された立法プロセスというよりも、欧州委員会共同研究センター (Joint Research Centre) ⁸¹が助言機関として活用する調査手法にとどまり、一般的な事前プロセスとは言えないように見受けられることから、今回の調査報告の対象外とする。

(1) 根拠に基づく情報提供の照会 (Call for evidence)

欧州委員会は、既存・新規を問わず、政治的に注意を要する、又は重要な法律や政策の対象範囲 (Scope) を定めるため、「根拠に基づく情報提供の照会 (Call for evidence)」を実施している。具体的には、「Have Your Say portal⁸²」というオンラインポータルが使われるが、登録をすれば誰でも欧州委員会の立法提案に対してコメントできるという仕組みである⁸³。「根拠に基づく情報提供の照会」は、2021年の「より良い規制」発表以前に実施していた「ロードマップ (Roadmap)」「事前影響評価 (Inception Impact Assessment)、以下「IIA」

⁷⁶ 欧州委員会「Better Regulation Joining forces to make better EU laws and to prepare for the future」：
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1901 (2022年11月27日確認)

⁷⁷ 「Better regulation for better results - An EU agenda」<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0215> (2022年12月2日確認)

⁷⁸ EUR-Lex「Better Regulation Guideline」：https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en (2022年12月2日確認)

⁷⁹ 脚注77参照

⁸⁰ JRC「Artificial intelligence and the rights of the child」：<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0991ec6a-ed1f-11ec-a534-01aa75ed71a1/language-en> (2022年12月10日確認)

⁸¹ 欧州委員会「EU Science Hub」：https://joint-research-centre.ec.europa.eu/index_en

⁸² 欧州委員会「Have your say」ポータル：<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say> (2022年12月2日確認)

⁸³ 欧州委員会「Planning and proposing law」：https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law_en (2022年12月2日確認)

という。）⁸⁴、そして「（アンケート調査を含む）パブリックコメント（Public consultation）⁸⁵」という3つの連続プロセスを効率化するため、前者2つを「IIA」に、後者を「利害関係者コンサルテーション」に発展させて、事前評価プロセスの改善を図ったと見られる⁸⁶。

ア 事前影響評価（Inception Impact Assessment）

IIA は、社会や経済、環境に著しく影響を及ぼし得る、又は多額の予算を必要とすることが想定される欧州委員会の立法及び非立法行為⁸⁷、さらに「委任法令（delegated acts）」や「実施法令（implementing acts）」を対象に実施される。具体的には、政策立案を支援するための証拠を収集・分析し、課題分野においてEUが介入する必要があるかを検証する。また、想定される解決策がEUに与える正負の影響評価もIIAの目的とされている⁸⁸。

IIA 報告書は、以下の項目から構成される⁸⁹。

- 環境、社会、経済に及ぼす影響（中小企業や競争力への影響を含む）の概要
- 著しい影響がないと考えられる場合はその説明
- 誰がどのような影響を受けるかの説明
- コンサルテーション戦略（consultation strategy）と見込まれる成果

なお、コンサルテーション戦略についての定義は明確にされていない。「より良い規制ガイドライン」によると、担当総局はコンサルテーションを計画する段階で本戦略を定義すること、そして戦略には主要な事項として下記を包含することが示されている。

- 対処すべき課題
- その課題に対してEUが介入すべき理由と動機付け
- 考え得る可能な政策オプションとその潜在的影響
- 既存施策を修正する場合、効率化（規制コストの削減）及び簡素化の範囲

IIA で得られた情報は、IIA 報告書にまとめられる⁹⁰。報告書は、独立機関である「規制精査委員会（Regulatory Scrutiny Board、以下「RSB」という。⁹¹）」からの承認

⁸⁴ 欧州委員会「Impact Assessment」：https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_en（2022年12月2日確認）

⁸⁵ 欧州委員会「Public consultations」：https://ec.europa.eu/info/consultations_en（2022年12月2日確認）

⁸⁶ 脚注77参照

⁸⁷ 財務報告書など

⁸⁸ 脚注79参照 IIA 実施に関する詳細なプロセスや質問事項の説明は、本ガイドラインの第4章に記載されている。

⁸⁹ 脚注78参照

⁹⁰ 脚注78参照

⁹¹ 「Regulatory Scrutiny Board」：<https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny->

を受けなければならない。RSBは欧州委員会に属する独立機関で、立法プロセスの初期段階において、欧州委員会の影響評価・査定を一元的に品質管理する役割を果たす。RSBが承認したIIA報告書は、欧州委員会が提案する立法案の一部として公表されると同時に、欧州議会 (European Parliament) と EU 理事会 (Council of the European Union) に送付され、欧州委員会の立法案の採択を判断する際に考慮される⁹²。

イ 利害関係者コンサルテーション (Stakeholders consultation)

欧州連合条約 (Treaties of the European Union) 第11条第3項に基づき、欧州委員会は、EUの行動の一貫性と透明性を確保するため、利害関係者との幅広いコンサルテーションを行わなければならない⁹³。利害関係者とのコンサルテーションは、政策立案を裏付ける証拠収集の手段であり、利害関係者の意見や実務経験、データを考慮して問題の理解を深め、より適切な法規立案につながる重要なステップとされる⁹⁴。本章では、コンサルテーション実施の基本的な枠組みを記載することにとどめ、詳細な実施プロセスについては言及しない。詳しくは、上述した「より良い規制ガイドライン」の第4章を参照のこと。なお、下記ア～ウも、当該ガイドラインに記載されている。

(ア) 4つの一般原則

利害関係者とのコンサルテーションを実施するに当たり、「より良い規制ガイドライン」は以下の4つの一般原則を定めている。

- 「参加型 (Participation)」
できる限り幅広い協議を行い、包摂的なアプローチを採る
- 「オープンで説明責任を果たす (Openness and accountability)」
コンサルテーションが政策決定に影響を及ぼした情報を提供し、プロセスの透明性を確保する
- 「有効性が高い (Effectiveness)」
利害関係者の意見が反映される前の段階で行う
- 「一貫性がある (Coherence)」
コンサルテーションの全工程で EU 関係部署間での一貫性を確保する

board_en#:~:text=The%20Regulatory%20Scrutiny%20Board%20is,legislative%20process%20(Figure%201)
(2022年12月3日確認)

⁹² 脚注77及び79参照

⁹³ EUR-lex 「Treaty on European Union」: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/oj (2022年12月3日確認)

⁹⁴ 脚注79参照 本ガイドラインの第4章に「利害関係者コンサルテーション」に関する詳細が記載

（イ）5つの最低基準

上記一般原則を補完する5つの規範も規定されている。

- 「明瞭（Clarity）」
コンサルテーションのプロセス及び文書は明瞭なものとする
- 「ターゲティング（Targeting）」
全ての当事者が意見表明の機会を持てるようにする
- 「広報（Outreach）」
十分な広報活動を行いコンサルテーションの実施を周知する
- 「十分な参加期間（sufficient time for participation）」
意見募集期間を十分に確保する。具体的には IIA 実施時の「根拠に基づく情報提供の照会」は12週間、その他の委任法令（delegated acts）や実施法令（implementing acts）では4週間の意見募集期間が設けられている⁹⁵。
- 「公表（Publication of contributions and result）」
上記「Have Your Say」ポータルにコンサルテーションの結果を公表する

（ウ）コンサルテーションの準備及び実施プロセス

コンサルテーションの準備及び実施のプロセスは、コンサルテーション戦略の確立、コンサルテーションの実施、政策立案のためのデータ・提言の3段階に分かれる。各段階は、図4にあるように、複数の連続手順で構成されている。詳しくは、「良い規制ガイドライン」の第4章を参照のこと。

⁹⁵ 脚注 79 参照 本ガイドラインの Box 5.2 「Phase 2 — Conducting the consultation work」より抜粋

図4 「コンサルテーションの準備・実施プロセス」



出典：欧州委員会 Better Regulation Guideline

(エ) コンサルテーションの実施手法

コンサルテーションは、「公開コンサルテーション（Open consultation）」及び「対象限定コンサルテーション（Closed consultation）」の2種類がある。前者は広範にコメントを募りたい場合に使われる。しかし、自己選択的であるため、一般市民の意見を必ずしも反映しているわけではなく、回答者のプロフィールを分析する必要がある。後者は、回答者を絞った協議が可能であり、例えば特殊で技術的なテーマの場合に適している。該当のコンサルテーションのタイプにより、コンサルテーションの実施形態も決まる。例えばインタビューや面談、会議、公聴会などがある。