

沖縄本土復帰 50 周年記念 消費者行政シンポジウム（令和 4 年 6 月 14 日）
議事録概要

第 1 部 消費者行政 50 年シンポジウム

テーマ 「消費者問題の半世紀と消費者行政の歩み」

開会

若宮内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全担当）主催者挨拶 ※事前収録

1972 年 5 月 15 日、沖縄は本土復帰を果たした。同年に沖縄県の消費生活センターが設置されたことから、本年は沖縄県の消費者行政にとっても 50 周年の節目に当たる。県内の消費者行政関係者の皆様方のこれまでの取組と御尽力に、深く感謝申し上げます。

ここ数年、成年年齢引下げやコロナ禍における社会のデジタル化の進展等により、新たな消費者の脆弱性への対応が大きな課題となっている。沖縄でも、若者を中心とした名義貸し事件が大きな社会問題となり、また、金融トラブル経験者も多く、消費者教育や金融教育が重要とされていると聞いている。

本シンポジウムでは、この 50 年を振り返りつつ消費者問題の本質に迫るとともに、未来に向けた消費者問題についても議論を深める予定である。本シンポジウムが、消費者政策のさらなる進化を遂げていくための一助となるとともに、ご参加いただいた皆様、ご視聴いただいている皆様方に有意義なものとなることを祈念する。

基調講演

（1）田口義明 名古屋経済大学名誉教授「我が国 50 年の消費者行政」

今年で沖縄本土復帰から 50 年を迎え、消費者行政の歴史もこれとほぼ近い 50 年余りとなる。そのため、消費者行政は「若い行政分野」と言える。我が国では、高度成長期以降に消費者問題が本格的に出現した。消費者問題に対応するため、1960 年代半ばに消費者行政が立ち上がった。これまでの消費者行政は以下のとおり 3 つの時期に整理できる。

・【第 I 期】（戦後～1970 年ごろ）

消費者問題が本格的に出現し、消費者行政が立ち上がってくる時期。

1950 年代半ば～60 年代にかけて、森永ヒ素ミルク中毒事件、サリドマイド事件、スモン病事件、カネミ油症事件などの「欠陥商品」による大規模・深刻な消費者危害が発生した。さらには、ニセ牛缶事件やカラーテレビ二重価格問題といった「不当表示事件」が発生した。

こうした消費者問題の出現に対応するため、1965 年、国では、新たに発足した経済企画庁国民生活局に「消費者行政課」が設置された。これにより、「消費者行政」という言葉が日本の法令で初めて登場した。地方では、同年、兵庫県に初めての消費生活センターが設置された。

1968年には、弱い立場の消費者を保護するというスタンスの下、「消費者保護基本法」が制定され、消費者行政の基本的な「枠組み」が定まった。しかし、「消費者の権利」の規定には至らなかった。

1970年には、国の政策の実施機関であると同時に、各地の消費生活センターの中核という位置付けで、「国民生活センター」が設置された。

・【第Ⅱ期】（1970年代～2000年ごろ）

消費者問題が多様化・複雑化し、消費者行政が整備・発展をしていく時期。

この時期は、ネズミ講、催眠商法、石油ショックに伴うモノ不足、狂乱物価、ヤミカルテル問題、マルチ商法、サラ金・多重債務問題、商品先物取引のトラブル、金の現物まがい商法・豊田商事事件、原野商法、テレビの発煙・発火事故等の頻発、インターネット・トラブル、狂牛病、和牛預託商法、企業不祥事の続発といった、多種多様なものが次から次に起こった。

こうした中、消費者行政は「整備・発展期」に入り、体制・法制・政策の3次元で展開されていった。

- ①体制：1960年代に消費者行政が立ち上がった後、国では、消費者行政の担当課・窓口課の設置が各省庁に広まる。実施部隊である国民生活センターでは、神奈川県相模原に「商品テスト・研修施設」が1980年に設置される。地方では、1973年、全都道府県に消費生活センターが設置された。
- ②法制：国では安全、取引など多様な分野で数多くの消費者法が制定・改正された。地方においても「消費生活条例」がほぼ全ての都道府県で制定された。
- ③政策：1984年に政策実施の基盤になる「PIO-NET」（全国消費生活情報ネットワークシステム）が整備された。行政規制に加えて、「製造物責任法」や「消費者契約法」など業種横断的な民事ルールの整備も進んだ。

しかし1990年頃から、経済社会の各面で規制緩和が広範に進んだこと、インターネットの広まりやグローバル化の進展などにより、従来の消費者行政の枠組みが3次元で「壁」に直面した。

- ①理念：1968年に制定された消費者保護基本法について、弱い立場の消費者をいつまでも行政が保護するというスタンスでよいのか。当時既にグローバルスタンダードになっていた「消費者の権利」を中心に据えて行政を運営していくスタンスへ移っていかなければいけないのではないかという課題に直面した。
- ②体制：消費者保護が産業振興の副次的テーマにとどまっているのではないかという批判が広まった。また、社会の複雑化により縦割り行政のすき間に落ちるような問題が次々に出現し、縦割り行政の限界・弊害も顕在化してきた。
- ③政策：特に1990年代後半ごろから、相談件数が急増し、内容も複雑化してきたことで、後追いの行政規制では追いつかなくなってきた。

・【第Ⅲ期】（2001年以降）

時代が大きく変化し、「消費者行政の変革期」。

こちらでも3次元で変革が行われた。

- ①理念の変革：2004年に「消費者保護基本法」から「消費者基本法」へ改正。消費者を単に「保護」する行政から、「消費者の権利」をベースに、その「権利」実現のための行政へと転換した。同時に、消費者も自主的・合理的に行動して自立を目指し、行政はその自立を支援するという理念が規定された。消費者の権利の尊重と自立の支援という2つの柱で消費者行政を進めていくことになった。
- ②体制の変革：2009年に「消費者庁」を消費者行政の「司令塔」とする体制へと変革された。「消費者を主役とする政府の舵取り役」を目指し、「消費者行政を一元化」するために消費者庁が発足。現在では400人に近い体制になった。2017年には、徳島に「消費者行政新未来創造オフィス」を設置。2020年、「消費者庁新未来創造戦略本部」へと発展。外から拝見すると、新しい課題への「切込み隊」という性格を持っていると思う。

2009年のいわゆる「消費者庁国会」では、国レベルだけでなく、地方の消費者行政の体制をいかに強化・充実するかが大きな課題として議論された。地方の消費生活センターを消費者安全法で法的に位置づけて、その設置を促進する、「地方消費者行政活性化基金」や交付金等を通じて予算面から支援するなど、地方消費者行政の強化・充実に着手した。

- ③政策の変革：「消費者基本計画」等を基軸として政策が推進されるようになった。5か年の「消費者基本計画」を策定し、毎年、検証・評価・監視するPDCAサイクルを回していく仕組みが確立された。政策手段としては、「消費者安全法」に、すき間事案への対応や事業者名を含めた公表による注意喚起、高齢者等の見守りネットワークなど、様々な手法が盛り込まれた。行政の形態としては、強い立場の事業者に対する規制行政、弱い立場の消費者に対する支援行政に加え、消費者・事業者と「協働」で進める政策が開拓されるようになった。具体的には「消費者市民社会」作り、「消費者志向経営」の促進、エシカル消費、食品ロス削減などにスポットが当たるようになった。

消費者行政50年余を振り返ると、以下の3点が指摘できよう。

- ①第1に、「消費者問題」、「消費者行政」の幅が広がってきた。過去50年余りの間に、現実の消費者の生活の中で、「商品・サービスに関すること」では捉えきれない「消費者問題」が次々に出現してきた。これに対し、「消費者問題」、「消費者行政」を極小化・矮小化しようとする考え方・主張も繰り返されてきた。

例)

- ・ 1973年頃の第1次石油ショックに伴うモノ不足や狂乱物価などの混乱への対応時における、「消費者問題は商品・サービスの安全・品質・表示などに関する問題であり、モノがないこと自体は消費者問題ではない」という考え方。
- ・ 1970年代前半頃からのマルチ商法によるトラブルの続出時における「マルチ商法の被害者は事業者ではないのか」という考え方。

- ・ 1985 年頃の金の現物まがい商法による豊田商事事件における「これは商品・サービスの問題ではなく、資産形成取引、投機の失敗によるものであり、消費者問題ではない」という考え方。
- ・ 2003 年頃からの架空請求・不当請求の急増時における「これは単なる詐欺なのではないか」という考え方。

上記のような考え方・主張に対し、これまで一つ一つ乗り越えて、今日に至っている。消費者契約法第 2 条第 1 項では、「消費者」とは「個人（個人事業者を除く）」という捉え方であり、「消費者」は「事業者」の反対概念として定義付けられている。

「CtoC は消費者問題か」、あるいは「CtoC は消費者行政の対象か」。この点は少しクリアにしておいたほうがよい。BtoC 取引を「消費者取引」と定義するのであれば、CtoC 取引は「消費者取引」ではない。すなわち、消費者・事業者間の取引ルールがそのまま消費者間の取引に適用されるわけではない。しかし、そのことから、CtoC の問題は消費者問題ではないということには決してならない。現在問題になっている、「事業者（デジタルプラットフォーマー）が設定する場で行われる CtoC 取引」に伴うトラブルは、れっきとした「消費者問題」であり、「消費者行政」が真剣に取り組むべき課題と言ってよい。したがって、消費者の権利・利益が損なわれることのないように、トラブルの防止・解決のためのルール作りや対策は必要だと考える。

このように、「消費者問題」「消費者行政」は、その内容が時代とともに変化するため、「消費者問題」「消費者行政」の対象も、柔軟に、かつ、幅広く捉える必要がある。新たな問題には果敢にチャレンジをしていく必要がある。

②第 2 に、「消費者行政」は今が「旬」である。

「消費者行政」は、理念、体制、政策の 3 次元で、現在「変革期」を迎えている。2009 年の消費者庁設置以降、20 本強の法律が制定・改正された。毎年 1 本ないし 2 本の法律が制定・改正されるというペースであり、消費者法の制定・改正のスピードが消費者庁設置以降格段に上がったことは間違いない。実態として、「消費者問題」の動きが大変急であることの反映、いわば社会の要請であると考えられる。ちなみに、製造物責任法（PL 法）は、政府内で 1970 年代前半に検討が開始され、制定されるまでに 20 年以上かかった。消費者契約法も、約款適正化の検討過程も含めると、10 年以上の月日を要した。

③第 3 に、将来に向けて消費者行政の課題は山積している。

〈消費者の権利の実効化〉

消費者基本法に規定された「消費者の権利」は「理念的・宣言的権利」であり、これにより直接的に具体的な権利・義務関係が生じるわけではないと言われている。仮にそうだとすれば、個別の消費者法の制定・改正により、消費者の安全の権利、選択の権利、情報を受ける権利、消費者教育を受ける権利といった一つ一つの権利を、法的実体を備えたものにする「実効化」が急務である。

〈「国」と「地方」は車の両輪〉

近年、地方消費者行政の体制等に関し、弱体化しているのではないかといった指摘もある。消費者行政の「現場」を担う地方消費者行政の充実・強化は待ったなしの状況である。

〈消費者・事業者との「協働」行政〉

対事業者の規制行政、対消費者の支援行政に加え、消費者・事業者と一緒にになった「協働」行政を具体化・充実、肉付けしていくことが重要課題である。

おわりに、現在の「変革期」を越えた、その先の半世紀を見据えて一層の前進を期待している。

(2) 奥間政 沖縄県子ども生活福祉部 消費・くらし安全課長 沖縄県消費生活センター室長 「沖縄県における消費者行政の歴史」

〈沿革〉

- ・昭和 47 年 5 月 15 日 企画部に県民室及び消費生活センターが開設。県民室はすぐに県民生活室へ名称変更。消費生活センターは、平成 27 年度まで県民生活室（現消費・くらし安全課）の出先機関であり、所長が配置されていた。
- ・昭和 48 年 12 月 那覇市寄宮に消費生活センターが新築移転、開所。
- ・昭和 49 年 4 月 生活福祉部に県民生活室と消費生活センターが移管。
- ・昭和 55 年 4 月 宮古、八重山分室が新設。
- ・昭和 60 年 2 月 センター事務所に 2 階が増築。
- ・昭和 62 年 11 月 消費生活情報オンラインシステム、PIO-NET（パイオネット）開始。
- ・平成 8 年 4 月 那覇市西町の三重城合同庁舎に事務所を移転。
- ・平成 10 年 4 月 文化環境部に移管。
- ・平成 18 年 4 月 特定非営利活動法人消費者センター沖縄に相談業務を委託。同法人が相談業務を担う。
- ・平成 26 年 4 月 子ども生活福祉部に移管。
- ・平成 28 年 4 月 県の行政組織上、出先機関としては廃止。所長の配置がない代わりに、消費・くらし安全課長がセンター長を兼ねる。事務所は県庁の 1 階に移転。

〈消費・くらし安全課、消費生活センター啓発誌の変遷〉

消費に関わる班として、消費生活班と消費生活センターの業務がある。

センター開設当時、沖縄本土復帰前のドルから円への通貨切替の影響、昭和 48 年の第 1 次オイルショックによる便乗値上げの横行により、消費者物価は大幅上昇。女性団体などが企業相手に、不買運動を展開した時期である。

昭和 49 年 11 月、物価安定を目的として「沖縄県消費生活安定緊急対策に関する条例」を制定。同条例の効率的運用を図るため、昭和 50 年 2 月から県は調査員を配置し、物価調査を実施。

・消費生活班

昭和 51 年 県消費者行政の広報紙「物価情報」の第 1 号を発行。同紙には物価行政が消費者行政の代表である旨が記載された。

昭和 59 年 10 月 「物価情報」の第 100 号発刊を機に、名称を「がじまる」に一新。

平成 22 年度 物価に関する記事の減少により、消費・くらし安全課ホームページでの掲載のみに変更。

・消費生活センターの啓発誌

昭和 49 年度 「消費生活ニュース」第 1 号、第 2 号を発行。

平成 10 年度 「県民生活ニュース」に名称変更。

平成 17 年度 「うちなあ くらしのかわら版」に名称及び発行回数を変更。

平成 18 年度 「うちなあ くらしのかわら版」発行終了。

平成 22 年度から「がじまる」発行を引き継ぎ、2022 年 4 月に第 401 号を発行。

〈沖縄県消費生活センター受付相談件数〉

昭和 47 年の相談件数は 43 件だったが年々増加。当初は食料品の価格に関する相談が多かった。平成 4 年度の相談件数は 2,868 件。商品に関する相談よりも役務・サービスに関する相談が初めて上回る。平成 16 年度の 12,761 件をピークに減少傾向となった。令和 2 年度は新型コロナウイルス感染症の影響により、インターネット通販による定期購入のトラブルや、コロナに便乗した悪質商法の相談等が出現。前年度より 606 件増加。令和 3 年度の相談件数（速報値）は 4,699 件。

県消費生活センターへの相談件数が減少傾向となった要因に、地方消費者行政の強化のため県内 41 市町村に消費者行政窓口ができたことが挙げられる。令和 2 年度の分担率は、県 57.5%：市町村 42.5%。

〈沖縄県での主な悪質商法、トラブル事例〉

・SF 商法（はいはい学校）

沖縄県では昭和 51 年度から相談が増加。昭和 54 年度は家庭用電化治療器、昭和 57、58 年度は健康食品や磁器マットなどの健康器具、昭和 60 年度～62 年度は医療器具、羽毛布団などの契約トラブルの苦情が寄せられた。数年前から、県外に本社がある業者が沖縄県内各地に店舗を設け、高齢者を集めて高額商品を売りつけるトラブル事例の相談が寄せられる。令和 2 年度は、新型コロナウイルス感染症拡大の影響か、当該業者の苦情はなかった。

・サラ金・フリーローン、ヤミ金、多重債務

昭和 57 年頃からサラ金・フリーローンの相談は目立ち始め、貸金業規制法が施行された昭和 58 年度は 277 件。平成 8 年度～14 年度は全相談の中でトップ、平成 15 年度～17 年度は 2 位、平成 18 年度～22 年度までトップ。件数が最も多かった平成 15 年度は 2,046 件の相談があった。しかし、改正貸金業規制法や改正貸金業法により、県知事登録貸金業者が減少し相談件数も減少。サラ金・フリーローンの相談件数はまだ上位 10 位以内に入るが、処理内容の多くは、弁護士会、司法書士会、法テラスでの債務整理相談を案内するものである。

・名義貸し事件

平成 29 年度～30 年度にかけて、二十歳を過ぎた学生が、消費者金融から金を借りる名義貸しを頼まれ、1 人 40 万～120 万円の借金を負ったという名義貸し事件が発生。被害人数は 400 人以上、被害総額は 4 億円と全国で例を見ないほどの規模となった。社会経験に乏しい若者が、目先の損得と仲間関係の維持のために思いがけない借金を背負い、「返済する」と言った相手からの返済は滞り、公的機関にも相談できず、どうしていいか分からない状況の学生が多くいたようである。この事件を通して、学校教育での金銭教育、消費者教育の重要性を再認識した。現在、小学校、中学校、高校、大学、専門学校の協力を得て、消費者教育の講座を実施している。

〈消費者支援功労者表彰者〉

平成 2 年度から令和 4 年度にかけて、これまで個人で 11 名、団体で 4 団体が消費者支援功労者として表彰された。現在も消費生活相談員として現場で活躍されている方もおり、これからも後進の指導等、活躍していただくことを期待している。

〈表彰者活動実績例〉

- ・ 有害職員通報運動
- ・ 省資源運動
- ・ 物価高騰時における物価値下げ運動
- ・ 消費者婦人学級の開設
- ・ 多重債務被害についての助言
- ・ 消費生活相談員として、相談業務の従事、後進の指導や消費生活相談の質の向上
- ・ 消費者のくらしに役立つ情報を伝えるため講座や研修会を開催
- ・ 特定非営利活動法人の設立や運営
- ・ 沖縄県消費生活審議会委員として、消費者行政の推進に貢献
- ・ 親子で食の大切さを体験できる、参加型企画を実施
- ・ 地産地消の普及推進活動
- ・ 節電・節水の呼び掛け
- ・ レジ袋の削減運動
- ・ 3 R の広報啓発

〈消費生活を取り巻く現状と課題〉

高齢化の進行やデジタル化の進展、電子商取引の拡大、新型コロナウイルス感染症拡大などにより、消費者トラブルや被害の内容も多様化、複雑化している。一方で、消費者には持続可能な開発目標（SDGs）の達成に向けた人や社会、環境に配慮した消費行動が求められている。

〈消費生活センターの課題〉

個人情報保護意識が高まっていくにつれ、個人情報の取得は年々難しくなっている。個人情報の入手を円滑に行い、PIO-NET へ登録し、管理・活用を行う仕組みづくりは本県にとどまらない問題だと思う。

また、消費生活相談員のなり手不足に直面している。現在は NPO 法人消費者センター沖縄のネットワークで相談員を何とか確保している。消費者庁が検討中である消費生活相談情報の D X 化が導入できれば、来所や電話による丁寧な支援、見守り対応にマンパワーを注力することが可能となる。

〈第4次沖縄県消費者基本計画〉

今年3月、「第4次沖縄県消費者基本計画」を策定した。6つの基本目標を掲げ、消費者被害の防止や自ら考えて行動できる「うちなー消費者」の育成を目指している。

パネルディスカッション

「消費者行政の50年を踏まえ、これから取り組むべき課題」

伊藤消費者庁長官の進行の下、以下のとおり意見交換。

伊藤消費者庁長官

日本は2008年から人口減少社会に突入している。少子化が進み、高齢化率が高くなり、単身世帯が多くなっている。新型コロナウイルス感染症拡大以前は、訪日外国者数が約3,000万人であった。高度経済成長期と比べると実質経済成長率も低い。このような状態がさらに進展していくと考えられている。

消費者政策の基本的方向について、悪質事業者対策はさることながら、デジタル化や緊急時等への対応、消費者・事業者との協働に対して、どのように情報・人材・財政・法令等で支えていくかという状況になっている。直近では、コロナ禍における孤独・孤立問題、成年年齢の引下げといった課題もある。地方消費者行政、消費者教育などで、どのように課題を解決していくか、議論しなければいけない時期に来ている。

沖縄県は、人口が増加傾向にある。世帯人数も多いが、実は単身世帯も多い。全国で起きていることが、沖縄県ではやや遅れて起こっている。そのため、全国の消費者行政について議論したあと、沖縄がどのような状況なのか、パネリストの皆様方にご意見を伺いたい。

まず、現在の消費者問題はどのような状況にあるかご意見を頂きたい。

保木口独立行政法人国民生活センター理事

1970年、国民生活センターが発足。消費生活相談や商品テスト、研修などを通して、各地の消費生活センターの支援や消費者に対する啓発等を行っている。全国約1,300カ所の消費生活センターに寄せられた相談を共通のデータベースで管理・分析し、集計データを基に注意喚起や情報提供を行うほか、消費者政策の企画・立案、法執行に活用されている。

2004年は架空請求が世間をにぎわせた時代で、消費生活相談件数が一番多い。その後、相談件数は毎年90万件程度で推移している。年代別の契約者割合の推移は、70歳以上が全世代で最も多い。販売方法別の相談割合は、10歳代以下では「通信販売」の相談割合が特に高く、20歳代では他の年代と比べて「マルチ取引」が突出している。70歳代以上では、「訪問販売」「電話勧誘販売」「訪問購入」が高い。2020年度、相談件数全体で「通信販売」に関する相談割合が約4割に達した。このような消費生活相談の状況から、販売方法では「インターネット通販」、対象では「若者と高齢者」に注視が必要。

初めて緊急事態宣言が出た 2020 年 4 月～6 月にインターネット通販の相談件数が特に増加した。「新しい生活様式」が打ち出された時期と一致する。その後もインターネット通販は全相談件数の 3 割を占めている。主なトラブル事例としては、「お試し」だけのつもりが複数回購入が条件で解約時に高額請求されたなどの「定期購入」や、自宅でオンラインゲームをするお子さんが高額の課金をした、ネットで少しお得にブランド品や家電品などを購入したつもりが偽サイトだったために全く違う商品が届いた・商品が届かなかった、サブスクリプションなど新しいサービスの契約トラブルといった相談が増加した。

今年の 4 月 1 日から成年年齢が引き下げられたことを受け、18 歳・19 歳に気を付けてほしい消費者トラブルを 10 項目挙げた。特に金儲けの話と美容関係については要注意である。

高齢者による相談の特徴として在宅時を狙われる販売方法が目立ったが、2020 年度、ついに 80 歳代も「通信販売」でのトラブルがトップになった。平均契約購入金額は、年代が上がるにつれて高額化する傾向にある。例えば、認知症の高齢者がリフォーム工事のトラブルに巻き込まれると被害金額は増加する。また、スマホの利用者も増えているが、自分の用途に合わない契約をして後悔するケースもある。

河上東京大学名誉教授（日本消費者法学会理事長）

今年 4 月に成年年齢が引き下げられたことに伴い、今の若者がどの程度しっかりとした判断を持っているのか、彼ら自身が自分の頭で考え、時には「NO」とはっきり言えるだけの意志力を持っているのか、きちんと一人前の消費者市民として頑張っていけるのか、私は心配している。交流サイト（SNS）をきっかけとした相談が 2021 年、全国の消費生活センターに 5 万 406 件寄せられたことが 7 日、政府が閣議決定した 2022 年版の消費者白書で分かった。2013 年の約 5 千件から年々増え続け、過去最多。幅広い年齢層でトラブルが発生しているものの、20 代が最も多く 20%を超えた。消費者白書では、増加が懸念される若者の消費者トラブルの背景や特徴を分析。SNS が絡む相談は 20 代が 1 万 1264 件。特に 20～24 歳が多く、副業や投資といったもうけ話や、脱毛など美容に関する定期購入関連のトラブルが目立つ。自分にとって必要なものは何か、きちんと考える力を養っていただく必要がある。

中川神戸大学大学院法学研究科教授

様々な分野でのデジタル化が、我々法律家の世界に動揺を及ぼしている。

例えば、自動運転の自動車で事故が起こった場合、誰の責任なのか。商品に金額を付ける際、故意に口裏合わせをして値段をつり上げる行為は独禁法違反になるが、AI が商品に値段を付け、全部同じ値段になった場合、誰が悪いのか。今まで当然のように考えていた故意や共謀という概念が使えなくなるのではないかと思っている。

広告と勧誘について、「勧誘」とは特定の人に対して買わせるよう誘う行為であり、「広告」とは全体に向けて商品を紹介することを指す。では、ターゲティング広告というその人が関心を持つような広告は「広告」なのか、それとも相手を特定

している。「勧誘」なのか。ここでも今まで当然の前提にしてきたものが、はっきりしなくなる。

Amazon や楽天などに代表されるデジタルプラットフォームは、誰が誰に売っているのかという問題がある。今までは、販売者と購入者がはっきりしており、消費者法の前提としては1対1であった。ところが、デジタルプラットフォームがその間に入ることで、デジタルプラットフォームは販売者なのか、それとも単に販売者と購入者に場を提供しているだけの存在なのかが問題になる。こういう問題に、日々格闘しなければいけないというのがデジタル化である。

デジタル化により、海外業者とも簡単に取引できる。しかし、そこでトラブルが起これば、その業者の所在が不明であったり、表示されたところに連絡が取れなかったりするという被害が発生する。

デジタル化によって制度の立案が難しくなっている面もあるが、消費者トラブルの発生の仕方そのものは昔から変わっていないという面がある。たまたまインターネット上で起きているだけで、1960年代から消費者問題の本質は変わっていないのではないかと感じている。

その一方で、デジタル化に伴い解決の仕方が変わりつつある面がある。例えば、取引デジタルプラットフォームの消費者紛争の予防措置について考える官民協議会に、アマゾンさんや楽天さんに入ってもらい、協調していくことができれば早く問題が解決されるのではないかと。白黒付けるのではなく、協議の場をつくる必要である。現在、消費者庁の官民協議会に、多数のデジタルプラットフォーム事業者に入ってもらい、消費者団体、消費者庁と常に意見交換している。そこで出た消費者からの苦情に対し、自主規制が行われるようになるのではないかと。

消費者取引ではなく安全という場面ではあるが、消費者安全調査委員会でも同じように、消費者の身体に傷を付けるようなものは販売してはいけないという価値観を皆さんに持って頂いているから、製造業者その他関係事業者が工夫する形での自主規制を行い、それでうまくいっている場合には法規制は必要ない。やはり、「自主規制」が非常に重要な役割を持っている。

伊藤長官

国会でも、「変わる消費者」「消費者の判断力の問題」などに関する議論があった。その辺りについて、河上名誉教授に補足していただきたい。

河上名誉教授

今までは、消費者対事業者と二項対立があり、消費者は事業者に比べて情報・経験・知識が劣るために支援しなければいけないということが、消費者契約法などが介入するときの基本的なパターンだった。しかし、社会の中では事業者的消費者と消費者的事業者が入り交じって取引しており、その境界が非常に曖昧になっている。「脆弱さ」は特別な人間の問題ではなく、誰もが脆弱さを抱えている。そんな「脆弱な消費者」を見守るコミュニティの維持と連携が必要であろう。

先ほどからあるように、消費者概念は相当揺らいでいる。特にデジタルプラットフォームが間に入ることで、そのことがさらにはっきりしてきた。そのため、消費者契約法の中に、事業者的消費者や消費者的事業者に対しても通用する規律を作っていく時代になってきていると考える。

今年の消費者法学会のテーマは、「デジタル社会における消費者法はどうあるべきか」である。先日政府は、消費者法における骨太の方針を考え直すという発言をした。消費者概念について固定的に考えず、これからは市民と言い換えてもいいくらいの射程を持った議論をしていただきたいと考えている。

伊藤長官

国民生活センターでは電話相談がメインであるが、少し変えていく部分も必要ではないかという話が現場で出ている。そのことについて、保木口理事よりご紹介頂きたい。

保木口理事

国民生活センターでは、越境消費者センター（CCJ）という相談窓口を設けている。インターネット取引が多いという特性もあり、ウェブフォームから相談を受け付けている。現在、15の機関・26の国と地域と提携しており、相互にトラブルの解決を協力している。

しかし現状は、私共も含めほとんどの所が電話での相談受付が中心である。なかなか通じないケースや日中電話ができない人、電話が苦手な人などがアクセスできないケースもある。消費生活センター側も在宅ワークができない、データベースへの入力に時間がかかるといった課題がある。そのため、消費者庁と一緒に相談のDX化について検討を進めている。

例えば、消費者生活相談に特化したFAQをつくり、まずはそれを読んで自分で解決していただく。そこで解決できなかったら、消費生活センターに相談していただく。若い人は電話が苦手という報告もあるので、相談の方法は電話だけでなくWEBも用意したい。一方で、電話に慣れている方、ご高齢であったり、WEBができない方には電話相談をしていただく。相談員さんの入力システムを改善したり、相談処理に必要な情報をナレッジ化して全国で共有することで、相談員さんに余力が生まれるのであれば、よりケアが必要な相談者に手厚くできるのではないかと考えている。つまり、機械でできるところは機械に任せて、人でなければできないところに注力することで、限りある人材を活用し、消費者行政の円滑化を図れたらいいなと考えている。

伊藤長官

消費生活相談のデジタル化に関して、現在幾つかの公共団体で試行している。また、個人情報収集のやり方についても、相談される方、相談を受ける方の双方に負担にならないような解決方法も併せて考えていくものだと思う。

さて、国際化の話はデジタル化の大きな問題である。中川教授に、法律面での問題などをもう少し解説していただきたい。

中川教授

外国の事業者が日本の消費者を食い物にしている事案では、加害者に逃げられてしまうという問題がある。最近、国内法を外国の事業者に適用する「域外適用」を

議論する弁護士や学者の中で少しブームになっているのは、会社法の規定である。会社法には、日本で継続的に取引を始める前に、まずは代表者を選び、そのうえで登記をすることと書いている。ところが、ほとんどの外国企業はこれをやっていない。先日、政府が Amazon 等の大きなデジタルプラットフォームの外国企業に、日本できちんと登記するよう要請をしたという報道があった。デジタルプラットフォームの中で販売者として登録を認める条件として、必ず会社法の登記義務を守ってもらう。トラブルが起こった場合、最終的にデジタルプラットフォーム事業者がその責任を負う形をとることになれば、国内に登記があつて命令する相手がいるというのは非常に法執行を助ける。このことはすぐにできる話でもなく、私を含めた数名の思いつきにしか過ぎないが、方向性としてはあり得るのではないかと考えている。

伊藤長官

消費者問題の解決をするのに、消費者庁だけでは議論できないこともたくさんある。そのため、消費者行政全体としてどうしていくか、考えていく必要がある。消費者の権利の実効化に関して、現場の意見として国と地方行政のありようなど、感想なりコメントがあれば頂きたい。

田口名古屋経済大学名誉教授

相談のデジタル化や国際的なトラブルへの CCJ の対応などは、すごく大きな政策課題である。こうした課題は、特殊なケースの問題ではなく、普通の消費者が普通に遭うトラブルに対して、どう消費者行政が対応していくかという裾野の広い問題にもなっていくと思う。

相談のデジタル化や CCJ の拡張は、我々が思っている以上に消費者行政の大きな枠組みの変更に繋がっていくのではないかと。従来の消費者、事業者概念をきっちりと区分けし、消費者と事業者間の取引であれば、消費者法のルールが適用されるが、それでは対応しきれない問題が多く出てくると考えられ、消費者行政は近い将来大きく変わる潜在的な可能性を秘めているのではないかと感じている。消費者行政の過去の歴史を見ると、何かが動き出すと、我々が思い描くペースよりもはるかに早く物事は進んで行くことがしばしばある。デジタル化や国際化への対応といった現在進行中の政策変化も、今後の展開によっては、あっという間に消費者行政全体の枠組みが入れ替わることに繋がると思う。そういう意味で今は大きな過渡期にあるのかもしれない。

今から 20 年後、30 年後、このような消費者庁主催のシンポジウムが開かれたとしたら、年表の 2020 年代前半に「消費者行政のデジタル化及び国際化が驚異的に進み確立した」と書き込まれる可能性を秘めているのではないかと。部分的・対症療法的な問題ではなく、大きな広がりを持った話であるかもしれないということを頭に置いて、消費者・事業者概念などについても柔軟に捉えていかなければいけないのではないかと考えた。

伊藤長官

ここからは、デジタル化・国際化している中で、50周年を迎えた沖縄は、今後どのようなようになっていくかを考えていきたい。

全国と沖縄県のデータを比較すると、沖縄県の人口は増加しており、2030年頃がピークと言われている。高齢化率は低く、合計特殊出生率は非常に高い。沖縄県は子たくさん家庭がある一方、単身世帯も多い。また、ひとり親と子の世帯が非常に多い。完全失業率、子どもの貧困率は非常に厳しい状態である。特に子どもの貧困率は、全国では7人に1人と言われているが、沖縄県は3人に1人とまでは言わないものの、3割近い状況である。

現在、沖縄県は新型コロナウイルス感染症拡大の影響により観光業に大きなダメージを受けている。その他、今の沖縄の状況について、奥間室長に補足していただきたい。

奥間沖縄県消費生活センター室長（消費・くらし安全課長）

沖縄県は高齢化が他府県に比べて遅れていることなどから、沖縄県消費者安全確保地域協議会が未設置である。これは全国でも沖縄県だけであり、問題であると感じている。また、相談内容もオーソドックスな相談が多く、国際化やデジタル化の問題はまだあまりないと感じる。

伊藤長官

河上教授にお聞きしたい。沖縄県では顕在化していない問題や、沖縄県により顕在化している問題もあると思う。県民の置かれている状況と消費者問題は平行で動くところがあるが、沖縄について何かお気づきの点はあるか。

河上名誉教授

沖縄県はマルチ商法の発祥地だという情報を見たことがある。人を信じ、お互いに仲間をつくる、ある段階でお金の問題でトラブルを抱えてしまうということである。

沖縄県はひとり親と子の世帯が多いということに関して、どうしても女性の平均給与は男性と比べると低く、所得率も下がってしまうので、大きな問題ではないかと感じている。

伊藤長官

全国及び沖縄の消費者行政の今後に向けて、皆様より一言ずつ頂きたい。

中川教授

消費生活相談員のなり手不足に関して、知恵や経験の共有をするという方法があるのではないかと思う。消防行政でも同様なことが起こっている。中核的自治体で、比較的大きな消防本部を持っている所が、小さい消防本部で指導したり、当該自治体の職員ではない人が一緒に行ったりすることで、意外にうまくいったという話を聞いている。相談事例の共有など、コストが安い形で行っていくための工夫は

あると思う。1点、非常に面白かったこととして、沖縄県は古典的な消費者被害が多く、デジタル化の問題がなぜ少ないのか、調査したいと思った。

保木口理事

6月からようやく訪日観光客の受け入れが再開された。国民生活センターでは、訪日観光客が国内で消費者トラブルに遭った際の窓口として、7カ国語対応の電話対応相談窓口を設けておりさらに、中国語と英語に対応したFAQの専用サイトも設けた。外国人観光客も多い沖縄でも周知のご協力をお願いしたい。一緒に盛り上げていただけたらありがたいと思っている。また先ほど相談員のなり手不足の話が出たが、相談のDX化において、広域化のためのシステムも検討中である。こちらもご協力いただければと思う。

田口名誉教授

沖縄県が本土復帰と同時に消費生活センターを設置したことは、当時としては大変迅速な対応であり、非常に敬服すべきことだと思う。

沖縄県の相談はオーソドックスなものが多く、全国ほどには高齢化は進んでいないとのことだが、相対的に若い人の比率が多いということは、成年年齢引下げに伴う若い人たちへの消費者教育は待ったなしである。あるいは、高い子どもの貧困率や、大きい経済的格差への早急な対応が求められていることなどから、消費者行政に限らず、「課題先進県」であると言えるのではないか。したがって、沖縄県の特徴を踏まえつつ、他の都道府県をリードするような、先導的な取組みなどを全国に向けて情報発信していただければと思う。

奥間室長

現在、私は消費・暮らし安全課で災害救助関連業務も担当しているが、沖縄県は消防力も全国最下位である。理由として、あくまでも個人的な考えであるが大きな災害が少ないからではないかと思う。現在はリモート会議も開かれるようになり、これを契機に消費者庁や関係団体と情報共有しながら、消費者行政を今後高めていきたいと思っている。

最後に、NHK連続テレビ小説『ちむどんどん』により、沖縄料理がブームになっているので、ぜひ琉球料理を召し上がっていただけて帰っていただきたい。消費者行政も今後頑張っていくので、ひとつ応援をよろしくお願いします。

河上名誉教授

私は、沖縄は本当にいい所だと思う。沖縄の豊かな自然と人々の温かい気持ちというのは、沖縄の宝物である。これに調和した形での消費者政策が一番大事であり、消費者基本法の中にも、「環境に配慮した消費者」というものが消費者の責務の一つに入っている。私はその環境政策が、これからの沖縄にとって極めて重要な課題になると確信している。そして、将来の子たちがその消費者政策、環境政策の恩恵を受けられるために頑張っていただきたい。

最後に、1日も早く消費者ネットおきなわが、適格消費者団体の認証を受けられるように頑張っていたきたい。

伊藤長官

私は先日、消費者庁をおつくりいただいた福田康夫先生にお会いする機会があった。その際、消費者行政は資本主義の根幹だから、あたかも産業政策、産業振興の反対側にいるみたいな言い方をする人は誠にもっておかしいと言っていたき、本当にそのとおりの思った。先ほどの共同規制も含め、様々な人たちが様々な形で消費者問題に取り組むことが、お互いにとって大事だと思う。

やはり消費者問題はとても大事で、それこそ、ちむどんどんすると思っていたけるように、我々が発信することも大事だなと思った。

沖縄の方々、今お聞きいただいている方々と力を合わせて新しい課題にも一歩一歩取り組んでいきたい。

第2部 消費者行政国際シンポジウム

テーマ 「変わりゆく「消費者」～「事業者」との境界～」

開会

伊藤明子消費者庁長官挨拶

第2部のテーマは「変わりゆく「消費者」～「事業者」との境界～」である。特に消費者・事業者の在り方の変化について、焦点を絞ったテーマである。フランス、イギリス、アメリカ、日本の状況をご報告いただいたあと、大澤先生をはじめ、消費者問題に詳しい有識者にご議論いただくこととしている。

我が国では、デジタルプラットフォームにも消費者保護の観点から役割を果たしてもらうための新法の制定、通信販売を規定する特定商取引法における詐欺的な定期購入についての事業者の規制の強化、アフィリエイト広告についての広告主の管理の指針の策定など、デジタル化に対応した取組みを進めている。

消費者法は、事業者と消費者に情報・交渉力の差があることを前提にしている。一方、デジタル化による新たなビジネスモデルの出現・個人間取引、孤独・孤立化や格差による消費者の脆弱性など、消費者や事業者像が変化している。この変化が消費者保護にどのような影響をもたらすか、よく見ていく必要がある。このような問題の解決には、各国が協調した取組みが求められる。本日の国際シンポジウムがこの課題について、学び・考える機会となることを期待している。

最後に、ご参加いただいた各国の方々に感謝申し上げるとともに、本日の議論がシンポジウムをご視聴いただいている皆様にとって、実りあるものとなることを心から祈念する。

基調講演

(1) ジェローム ジュリアン トゥールーズ第1大学教授 (フランス)

「事業者と消費者はそれぞれが完全に密封された概念か？」 ※事前収録

消費者法は、「事業者と消費者の関係は本質的に不均衡である」という考えに基づいている。事業者は知識が豊富であり、経済的に大きな比重を占めて契約を提供する、強力な当事者である。一方、消費者は、弱い当事者であり、経済的比重は低く、契約内容をそのまま受け入れるか拒否するしかない。

そのため、事業者と消費者という概念を慎重に定義する必要がある。フランスでは、これらの本質的な概念が2014年まで法律の文言として定義されなかった。

フランスの消費法典では、事業者とは「公的か私的かを問わず、商業、工業、手工業、自由業または農業の活動範囲に含まれる目的で行動する自然人または法人であり、他の事業者の名義で、あるいはその者の利益のために行動する場合も含まれる」と規定している一方、消費者とは「自らの商業、工業、手工業、自由業、または農業の活動範囲外の目的で行動している自然人」を指す。人は消費者か事業者のどちらかであり、一方であれば他方にはなれない定義である。しかし、この2つのカテゴリーの対立は完全なものではなく、これらの定義の相対性についての疑問、

すなわち、事業者が消費者になったり（A）、消費者が事業者になったり（B）できるのかという疑問が生じる。

（A：事業者の消費者）

人は行う行為すべてにおいて事業者であることはなく、逆に行う行為すべてにおいて消費者でもない。例えば、配管工が自宅用にテレビを購入する場合、この契約に関して彼が通常の消費者と見なされることは明白である。したがって、これら2つの概念を分ける対立は、当事者の「属性」だけでなく、契約時の当事者の「目的」にも結び付く。

事業者を消費者として消費法典による保護を与えられるかどうかという点である。これは特に事業者が自らの活動範囲内ではあるが専門外の領域で行動していた場合に問題となる。例えば、商店の店主が自分の店に警報装置を設置した事例において、破毀院はこの事業者を一般消費者と同様、契約当事者間では劣等状態に置かれていると考察し、その店主は契約の特定の条項の不当性を主張することができた。これは契約における当事者の「ぜい弱性（属性）」が消費法典の適用を受ける決定的基準であると考えられたものと思われる。しかし、その後、欧州司法裁判所の影響で適用基準が変更され、それ以降は消費法典の適用を決定する基準は行為の「目的」になった。

現在、事業者は、事業活動（商業、工業、手工業、自由業、農業など）の範囲内の目的で行動している限り、その人は事業者であり続け、自分の利益のために消費者としての権利を主張することはできない。つまり、事業者は消費者ではあり得ないということである。

しかし、2016年、技術管理者と契約を締結していた民間不動産会社が特定の条項の不当性を主張した事例に対し、破毀院は、同社が「不動産の専門家ではあるが、建設の専門家ではない」と考えることで消費法典の適用を認め、2019年にも破毀院はこれを同一の言葉で繰り返した。

事業者の消費者の問題に関しては、異なった解釈を示す判決はいくつかあるものの、締結された行為が専門的目的を有する限り、事業者としての性質決定は変わらないと思われる。

（B：消費者の事業者）

消費者である者が、その者が行うことに関して事業者にあたるとされ得るのか、という反対の質問が提起される。不動産取引に習慣的に従事している個人は、成立した取引に関して事業者として扱われる可能性がある判断された事例や、56戸のアパートを建設した大学教授は消費者にのみ適用される恩恵を受けられないとした事例はある。一方、他の状況では、行為の性質や永続性のために消費者としての地位が失われることはないようである。新たなコミュニケーション技術により、商取引に近い契約を定期的に締結することが容易になったが、このような場面でも欧州司法裁判所は、消費者の地位を保護する立場のようである。

消費者は、何をしようが、何者であるかによって消費者であり続ける。逆に事業者は、何者であろうが、何をしているかによって事業者であり続ける。ただし、このことは、特にプラットフォームを介した新しい形態の取引やシェアリングエコノミーと呼ばれるものの台頭が十分に考慮されていない。

フランスの消費法典の作成は、ある特定の問題を解決することを目的として各法に散在していたテキストの一部をまとめてなされたもので、既存の法の法典化と呼

ばれるものである。これまでのテキストを一貫した計画に沿って配列してまとめたものであったが、理論性に欠けるという問題があり、概念上の衝突が生じた。その際に、「消費者主義ルール適用のきっかけは何か」という問いに行きついた。契約当事者の弱い立場（属性）なのか、成立した行為の目的なのか。

EU法の影響を受け、フランス法も行為の「目的」に基づく判断方法を優先して採用したようである。しかし、当事者の「属性」に基づく判断方法を放棄したわけではない。

消費者は自然人にしかなることはできないため、いかなる法人も、その行為の目的にかかわらず、消費者の地位から除外される。このために、破産院はあるテキストを根拠に「非事業者」という概念を作り出した。これは消費法典にも明記されており、「事業目的で行為をしない法人」と定義されている。「非消費者」（法人であるため）と「非事業者」（事業的な目的で行動しないため）が同時に存在しているという点が、フランス法の脆さでもある。「非事業者」と性質決定されることにより、消費者に与えられる保護の一部を享受できるが、すべてではない。要するに、非事業者は事業者でない一方で、一般的な消費者でもない。

消費者法は、構造的に不均衡な関係にある弱い当事者を保護するという特定の目的のために生成・展開された。保護は、不公正な条項に対抗するための仕組みや撤回権など、通常法律から逸脱した仕組みに具体化されている。

保護権の範囲をできるだけ多くの人に広げたいという強い誘惑があることは明らかである。ただ、この問題は、消費者法に限ったことではなく、あらゆる属性決定の場面に共通するものである。

最後に、事業者と消費者の定義に即して、2つの考え方を提案したい。

- ・ 今日のフランス法には、消費者法を減らすと同時に、消費者法を増やす必要がある。そして、他の法律で同等の保護が得られるのであれば、消費者と事業者という概念を拡張する必要はほとんどない。
- ・ インターネットやプラットフォームを通じた個人間取引に対して、消費者・事業者の概念の見直しが求められている。このような個人間取引では、契約は2人の消費者間で結ばれているため、消費者法は適用されない。しかし、ここで保護を行う必要性は大きい。

（２）ジュヌヴィエーヴ ウィボー フランス競争・消費・詐欺防止総局 （DGCCRF）前部長（フランス）

「フランス消費法における事業者と消費者の概念」 ※事前収録

消費者と事業者の定義は、フランス消費法典の序文により、消費者とは、「自らの商業、工業、手工業、自由業または農業の活動範囲外の目的で行動する自然人」と定義されている。一方、事業者とは、「公的か私的かを問わず、商業、工業、手工業、自由業または農業の活動範囲に含まれる目的で行動する自然人または法人であり、他の事業者の名義で、あるいはその者の利益のために行動する場合も含まれる」と規定している。欧州の様々な指令でも、これに類似した定義がなされている。消費者は自然人に限定されるのに対し、事業者は自然人の場合もあれば法人の場合もある。

「消費者」「事業者」の判断についての判例を見る。

ある個人が中古品を販売プラットフォームで販売し、様々な商品の販売広告を8件掲載していたが、その中には説明文と一致しない時計も含まれていた。この事例に対し、「販売が営利目的であること、オンラインプラットフォーム上で新品や中古品を販売する広告を同時に一定数掲載しているという事実だけでは、その人を消費者法上の「事業者」と認定するには不十分である」と指摘した（欧州司法裁判所2018年10月4日判決・C-105/17）。

「事業者」の判断にあたっては、能力的要素が重要である。EDF事件（欧州司法裁判所2019年3月21日判決（C-590/17））とKarel de Groote事件（欧州司法裁判所2018年5月17日判決（C-147/16））の2つの事件において、欧州司法裁判所は契約当事者の一方が持つ情報と能力の非対称性により当事者間に不平等があり、能力を持つ当事者を事業者として認定すべきと結論付けた。但し、事業者にあたるとされるためには、その者の事業活動の範囲内の目的で行動する必要もある。

フランスにおいて、事業者として認められるには、相手との情報の非対称性によって増大する交渉力を持つという事実に加えて、能力を有しているという事実が決定的要素になる。

一方、消費者の資格については、この専門的能力の要素は関係ない。例えば、弁護士（COSTEA判決（欧州司法裁判所2015年9月3日判決（C-110/14））や投資家（Reliantco（欧州司法裁判所2020年4月2日判決（C-500/18））は、高い能力を持ちながらも消費者と見なされた。消費者として認められる上で重要なのは、契約と事業活動との関係である。

ここで、在宅やオンラインでの仕事を探している「消費者」が事業者に勧誘される、という問題を考える。フランスでは、職業訓練の契約を結んでいる求職者も「事業者」と見なされ、消費者法の保護を受けられない。契約と事業活動との関係が欠如していること、という消費者性の判断にあたっての本質的基準を満たしていないため、消費者の定義には当てはまらないとされており、最近の破産院の判決（破産院第一民事部2022年3月9日判決（n° 21-10.487））この点は確認されている。求職活動は将来の事業活動のための活動ではあるが、当事者が契約に署名した時点で事業活動との関連性が存在すると判断されたため、「消費者」とされなかった。ただし、これらの消費者は、労働法の規定等の他の方法で保護される。

事業者の判断についてはEDF事件やKarel de Goote事件、消費者の判断についてはCostea事件やReliantco事件に見られるように、判例法は消費者に有利に働くといえる。

（3）マテア ドロヴィッチ ロンドン大学キングスカレッジ准教授（イギリス） 「イギリスにおける消費者法と政策」 ※事前収録

イギリスの消費者法や消費者政策は、第一義的にEUの消費者法のモデルに倣い発展してきた。EUは消費者法に関して最も先進的な地域システムを持っており、すべての加盟国は、消費者法や消費者政策の領域において、国内の消費者法を常にEUレベルの進展に合わせることを義務づけられていた。BREXITにより、イギリスはEUから離脱したため、現在はEUの消費者法やその展開に従う義務はなく、非常に大きな決断を迫られている。

現在イギリスでは、市場のデジタル化の進展がもたらす課題に、従来の消費者法の概念や消費者法のモデルをどのように適応させるかが課題となっている。今回の

新型コロナウイルスによるパンデミックは、世界中に影響を及ぼし、デジタル時代における消費者法のあらゆる課題に適切に対応する必要性を現に増大させ続けている。

消費者法政策について、イギリスでは概ね2つの主要な課題に取り組む必要がある。1つは、使用される技術に関係なく、消費者保護の基本的な価値の保護である。一方で、消費者法や消費者政策は、技術革新のさらなる発展や技術革新のさらなる活用に不均衡な障害となってはならない。この2つの価値のバランスをとる必要がある。消費者法政策は、市場の種類にかかわらず、消費者を保護しなければならない。一方で新しい技術の開発に対する障害は、それに釣り合うものである必要がある。これは消費者政策が直面しているある種非常に難しい課題である。

ロンドンを世界の商業の中心として維持すること等を理由に、消費者保護のレベルを下げるよう求められることは消費者法にとっての潜在的な脅威になる。

例えば、人工知能は、様々な事業者の戦術によってますます利用されるようになった。データを収集し、アルゴリズムによってターゲット型の広告が表示されるが、自分のデータがいつ消去されるのか、他のどのような企業が消費者としてのあなたについて知っているのか分からないことは、よくない状況である。他方で、消費者が必要なものや探しているものの広告により多く触れられるようになるため、ある意味有益なものとなる側面もある。これは消費者法とデータ保護法の間の問題であると捉えられている。消費者によって収集されたデータは、様々な目的のために保存され、使用されている。このため、消費者法とは別の分野のデータ保護法の間で、より協調的なアプローチが求められる。

また、不公正契約条項のルールにおいて、様々な普通取引約款に消費者として同意するためにチェックボックスにチェックを入れると、自分のデータが収集されることにも同意することになる、という条項に介入するという問題がある。

次に、社会のプラットフォーム化により、どのような者が事業者あるいは消費者と理解されるのか、という消費者と事業者の概念の問題である。例えば、AirbnbやUberのような者は、実質的には事業者になるのか・それとも単なる仲介者にすぎないのか、いかなる義務・権利があるのか、これらの問題はまだ議論がある。

さらに、スマート・コントラクトの問題である。これは、消費者契約を含む契約の履行を確保するために使われる新しい形の技術である。情報提供義務といった、現在確保されている消費者法の基本的な価値をどのように維持するのかが大きな課題である。

最後に、消費者法の執行についてである。エンフォースメントは従来から最も困難で複雑な問題の多い部分である。実体なルールは素晴らしくても、それを実際に執行するとなるとより複雑になってくるからである。世界のデジタル化、プラットフォーム化は、国境を越えたデジタル取引を増加させており、法の執行をさらに複雑なものにしている。だからこそ、管轄の異なる司法間の国境を越えた法の執行を強化・向上させるために国連や様々な国際的な取組の役割が高まっているのは、非常に良いことである。

（４）オムリ ベン シャハール シカゴ大学ロースクール教授（アメリカ） 「開示のその先：消費者データ規制への新しいアプローチ」 ※事前収録

情報開示は人々にとって有害になることさえある。警告や通知、プライバシーポリシー、企業によるデータの取り扱い方を伝える長い文章に私たちは慣れてしまっ

たため、それが全く役に立たないと、誰もが実感している。人々はこれらの文章を読むために必要なレベルのリテラシーを持っておらず、情報開示は過負荷である。

住宅ローンやクレジットカードの規制でも、「開示をシンプルに」というパラダイムはいたるところで見られる。これはナッジと言われるもので、シンプルに人々が気づきやすいようにするためである。

すべてをもっとシンプルとすればうまくいくと提案する意見もあるが、これには下記のような疑問がある。

- ・ 失敗の原因は問題の複雑さ、消費者が下すべき決断の複雑さにあり、情報開示の問題ではない。例えば、住宅ローンのみを選ぶ際、アメリカの中央銀行である連邦準備銀行は、インデックス、マージン、逆減価償却、支払いオプションなどをすべて知っておく必要があると言っている。本当に、それらをシンプルにできるのか。
- ・ 証券規制等の分野において、これまで何世代にもわたって情報開示をシンプルにしようとしてきたが、すべて失敗している。

私たちはシンプルな警告ラベルもデザインした。消費者が知るべき最も重要な情報を見つけ出し、それをラベルに記載した。このラベルにより人々が異なる行動をとるのか実証調査を行ったが、何の効果も見られなかった。以上のことから、情報開示による解決には疑問がある。

では、データプライバシー、データセキュリティ、消費者データの分野での問題解決のために、私たちには何ができるか。私は、データ保護法の新しい枠組みである「データ汚染」と呼ばれる別の概念を提案する。私の主張は以下のとおりである。

- ・ ビッグデータはデジタル経済を動かしているが、私的な被害ではなく、公的な被害を生じさせている。経済学者はこれを負の外部性と呼び、私はそれを社会に対する侵害として「データ汚染」と呼んでいる。
- ・ プライバシー保護という捉え方は、データを奪われた個人の被害に焦点を当てており、他社への侵害には焦点を当てないため、この問題を捉えられない。
- ・ データ汚染は、産業汚染や工場汚染に似ているため、環境法はデータ保護の在り方についてヒントを与えてくれる。環境保護庁があるのと同じように、同様の規制手法を用いるデータ保護庁があっても良い。

データの公的侵害とは、社会環境や政治的で情報的なエコシステムに対する侵害である。例えば、フェイスブックが国民に選挙に関する情報を歪めるために利用された場合、選挙制度に対する侵害が生じる。判断を歪められた人に対する侵害ではない。問題は、システムがその完全性を失ったことであり、個人をターゲットにした情報提供ができるようになったことで公的領域が劣化している。問題は外部性にあるのでプライベートな法律では解決できず、人々に情報を与えるという意味があるため契約では解決できず、誰の持っているデータが被害をもたらしたのかを知ることは難しいので不法行為では解決できない。

データ汚染に関する規制による解決として、以下の3つが挙げられる。

- ①禁止： 禁止とは、数量制限のことである。一部のデータの持ち出しの禁止、データの最小化、データのローカル化など、公的な被害を視野に入れたものである。もっとも、特に有害なデータを見つけることに焦点を当てなければならない。

②データ税： 汚染税や炭素税のようなピグー的解決策として、プラットフォームが取得するデータに対して、非常に小さな名目的な税を導入することが考えられる。そして、データのセンシティブリティとそれを使った用途のセンシティブリティを反映して限界税額を増加させる。

③データ流出に対する責任： これは、私がセキュリティ違反に対して使っている用語である。データが露出し、持ち去られたことにより、被害に遭う可能性を生じさせたことによる責任があるはず。また、データの流出やセキュリティ違反に対する強制保険について考え、保険料を通じて、データ漏洩に対する責任を企業側に内部化させることもできる。

デジタルデータに関する問題は、プライバシーに関するものに限定されるべきではなく、データ汚染の問題も存在する。この問題に興味があれば、「データ汚染」と題した私の最近の論文で詳しく説明している。

（５）日下部英紀 消費者庁審議官（新未来創造戦略本部次長）

「取引のデジタル化に伴う新たな問題への対応ー消費者概念との関連を中心にー」

日本の消費者政策、特にデジタル化を伴う新たな問題への対応の中で、消費者概念との関連がある消費者庁としての施策を幾つか紹介する。

・特定商取引法の改正

デジタル化によるインターネット通販の増加に伴い、近年、詐欺的な定期購入商法というのが目に余った。そこで、消費者庁は昨年、通信販売に係る最終確認画面等における一定の事項の表示義務付けや、その表示により消費者が誤認して申込みをした場合の民事上の取消権の創設などを内容とする特定商取引法の改正を行い、消費者の脆弱性につけ込む悪質商法に対する抜本的な対応強化を行った。

・デジタルプラットフォームを介した取引

近年はデジタルプラットフォームを介したインターネット通販の取引が多くなっている。オンライン・ショッピングモールやフリマサイトでの取引における紛争の際に売主と連絡が取れない、あるいは取れなくなったという相談は多く存在しており、危険商品等の流通や販売業者が特定できず紛争解決が困難となるといった問題が増加している。

これまで、デジタルプラットフォームを介した取引では、契約当事者となる消費者と事業者の間の問題は特定商取引法の通信販売規制が及ぶものの、デジタルプラットフォームと消費者の間を規定する個別法はなかった。

2021年に新たな法律として「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」が成立し、2022年5月から施行されている。この法律では、デジタルプラットフォームを介した取引を行う消費者の利益を保護するため、「販売業者と消費者との間の円滑な連絡を可能とする措置」や「販売条件等の表示に関し苦情の申出を受けた場合における必要な調査等」の実施等をデジタルプラットフォームの努力義務として規定している。そのほか、「消費者が損害賠償請求等を行う場合に必要な範囲で販売業者の情報の開示を請求できる権利」を新たに設けるなど、消費者利益の保護を図っている。

しかし、この法律では CtoC 取引は適用対象外である。デジタルプラットフォーム上の取引では、B であるのに C を装う者もいる。「隠れ B」の問題にも対応すべく、法令上の販売業者等、すなわちデジタルプラットフォーム上の「B」の該当性判断のための基本的な考え方や考慮要素を示したガイドラインを、今年の 4 月に示した。このガイドラインでは、B かどうかは営利性・反復継続性で判断されることになっている。今後、事例が積み重ねられていくこととなるが、事業者とは何かというのは非常に大きな課題となっている。

・アフィリエイト広告への対応

アフィリエイト広告とは、広告主がウェブサイトやブログ等の作成者に広告を作成してもらい、その広告を通じて商品・サービスが購入された場合、その成果に応じて、広告を作成した者（アフィリエイトター）に対して成功報酬を支払うというものである。このアフィリエイト広告は、消費者でもあるアフィリエイトターが広告を作成することもあるため、内容が消費者目線となり、身近で参考になると言われている一方、その性質上、広告主が表示内容を管理しにくく、アフィリエイトターはより多くの成果報酬を求めようと虚偽誇大広告を行うインセンティブが生じやすいといった特性もある。

従来の広告は、商品等を供給する事業者自身が広告作成を行うものだったが、このアフィリエイト広告に関しては、通常、広告の受け手である消費者がアフィリエイトターとなって広告作成に関与することができるという意味で、今までの広告と消費者の関係が変わってきているとも見える。

アフィリエイト広告に関して、消費者庁は検討会を設置の上、報告書を出している。この報告書の内容の要点は主に 3 点ある。

- ① アフィリエイト広告は表示内容の決定に関与した広告主が責任を負うべき主体であるとしたこと。
- ② 悪質な事業者に対しては、その役員等に対する業務禁止命令も視野に入れた特定商取引法の適用を行うこと。
- ③ 事業者が講じる不当表示の未然防止策の参考として、今夏までに、景品表示法に基づく指針の改正を行うこと。

・ステルスマーケティングへの対応

広告であるにもかかわらず、広告である旨明示しない行為については、一般消費者が、当該広告を純粋な第三者による広告であると誤認する恐れがあり、広告主による広告である旨を明瞭に表示させることが必要であると考えられる。消費者庁としては、ステルスマーケティングの実態を把握しつつ、対応策を考えていく必要があると考えている。

これまで述べてきたように、取引のデジタル化に伴い、消費者も事業者も変わってきている。従前の「強い事業者」像が必ずしも妥当しない事業者もいるのだろうと思っている。この点も新たな課題と考えている。

パネルディスカッション

「消費者／事業者」のゆらぎと実務における課題・対応

大澤法政大学法学部教授の進行の下、以下のとおり意見交換。

大澤法政大学法学部教授

まず二之宮弁護士より、有識者のご講演についてのご意見・ご感想と、デジタルプラットフォームにおける取引の場面での消費者問題の特徴について、お話を頂きたい。

二之宮弁護士

最初に、講演にて、消費者と事業者の契約において何を重要なポイントとして考えるのか、多くの示唆を頂いた。ジュリアン教授の「この消費者法を少し減らし、あそこの消費者法を少し増やすという、そのさじ加減が難しい」という点は、私も全く同感である。

プラットフォームでの取引が活発になる以前から、リース契約や内職商法など、契約当事者間に情報や交渉力に格差がある場合、当事者に消費者保護法の適用を認め、弱者の側の救済を図るべきかが争点とされた裁判例は幾つもあった。しかし、それらの事案では、いわば主たる事業が一定程度想定され、そこからの関係性・関連性の強弱や、事業の実態の有無などが争点であった。しかし、プラットフォームでの取引ではパソコン操作一つで簡単に誰でも売り手側に回ることができる。その取引を「それは事業ですよ」と言うと、多くの人が違和感を覚えるのではないかという状況が生じている。

プラットフォーム上の取引における消費者問題の特徴は、消費者とは何なのか、事業者とは何なのかという概念が非常に分かりにくく、悩ましい状態を生じさせていることである。今日のテーマの大きな目的の一つだと思う。

大澤教授

お話しいただいた問題を解決する上で、現在の消費者契約法の「消費者」の定義はどのようにお考えか。

二之宮弁護士

現在の消費者契約法の「消費者」の定義は「個人（事業として又は事業のために契約の当事者となる場合におけるものを除く。）」と明記されている。他方で、「事業者」の定義は「法人その他の団体及び事業として又は事業のために契約の当事者となる場合における個人」と明記されている。つまり、消費者と事業者とは完全に裏腹の関係として二分されている。

今まで問題になってきたところは、「事業として」と言ったときに、その中核となるものがあり、その幅の広がりをごくまで見るのか。あるいは、「事業のために」と言ったときに、これから事業をしようという者の時間軸も考えられる。この時間軸と幅をどう考えるのかというところで、今まで盛んに裁判で争われてきた

が、プラットフォームではこの両面が今までと違った分かりにくさを生じさせていると思う。

一つの考え方として、プラットフォームでの取引は一つの社会類型を構成していると思う。もはやプラットフォーム上の取引というのは、一つの社会を形成していると言ってもいいほど拡大している。「消費者の定義」と「事業者の定義」の可否・是非と共に、一つの社会類型・取引類型として別の在り方を検討することも必要なのではないかと考えている。

大澤教授

私もプラットフォームのような独自の類型に関しては、何か別の在り方を考えるということが一つの方向性ではないかと思う。

消費者契約法を含む今の消費者保護法の限界や、今後の在り方について、ご意見を頂きたい。

二之宮弁護士

消費者と事業者の単純な二分論が、今まで以上に社会の共感を得にくくなっていることは間違いない。これまで「消費者保護の拡張」の観点から、事業とは言えないものは、事業者性を縮小する方向で検討すべきではないかと考えてきた。しかし、沖縄公庫で1年間一緒に仕事をした中で、今日のテーマである「ゆらぎ」と同様、私自身の考え方もゆらぎ始めている。

沖縄は全国とは様々な点で圧倒的な格差がある。当初は「社会資本整備を中心とした本土との格差是正」から始まり、その後「自立型経済の構築、発展」に発展してきた。この格差是正のために、産業振興、中小企業支援、農林水産事業者支援、あるいは教育問題として、総合的に取組が行われている。沖縄公庫はそれらの取組を資金供給面で支えている。各問題や取組は密接に関連しており、トータルで沖縄全体の底上げ、発展、自立を目指している。

プラットフォームでの取引が拡大していく中で、消費者保護法の在り方について、消費者契約法の消費者概念や事業者概念の射程範囲、その在り方を修正することは可能だとは思う。しかし、明確に再定義することは難しいのではないかと考えられる。この1年は、特定商取引法やその他の消費者保護法、競争法、新しい法律の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の発展、あるいは新法等で役割を分担しつつ、トータルで消費者取引全体の格差是正、公正な取引市場を目指すべきではないかと感じている。

大澤教授

次に、シェアリングエコノミー協会の安井様より、有識者の講演のご感想をお願いする。

安井シェアリングエコノミー協会公共政策部長

当協会は、2016年にシェアリングプラットフォーム事業者の業界団体として設立した。利用者が安心してシェアリングサービスを利用できる環境の整備、それを

通じたシェアリングエコノミーの日本における普及促進に向けて、政府や事業者の方々と意見交換や認証制度の運営、消費者向けの情報発信などを行っている団体である。

ロンドン大学のマテア ドロヴィッチ教授の「消費者政策が技術革新の障害になってはいけない」というご指摘は、私もまさに同感、共感した。シカゴ大学のオムリベン シャハール教授の「データ汚染」というご主張は、日本のプラットフォーム政策の議論のトレンドとは少し異なると感じながら、興味深く聞き入った。

大澤教授

特にシェアリングエコノミーでの、個人間取引におけるトラブルの実情と、それに対する対応策についてお話頂きたい。

安井政策部長

個人間のシェアサービスで生じるトラブルの特徴は大きく2つあると思う。

- ① 相手が個人であるということを、役務の受け手側が十分には理解できていない。お互いが気持ちよく個人間取引において取引を最後まで終えるには、受け手側の個人もある程度は寛容な姿勢でいることが求められる。
- ② サービス提供者側、役務提供者側の個人も被害者になることが多い。民泊やカーシェアリングで、家や車を傷つけられたり、盗まれるといった財産上の損害が問題になりやすい。また、家事代行などで女性のシッターさんが被害に遭ってしまうなど、クローズドな空間で人と人が実際に会う対面型、かつCtoC型のシェアサービスでは、身の安全が問題になる。

シェアリングエコノミーが出てきたことにより、私のような個人が役務提供者になることが可能になった。それに伴って、同一の個人が提供者にも、受け手にもなることがあり、いずれの立場においても被害を受ける可能性がある。こういった点が、従来との大きな違いではないかと考える。

こうした問題への対応策は、利用者自身が個人間取引の一般的な特性、具体的なサービスのリスクについて、十分に理解をした上で取引に臨むことである。また、トラブルの防止や解決に対してプラットフォーム企業がどういう機能を提供しているのか、といったこともよく調べた上で、実際にサービスを利用することが大事である。

業界団体としては、個人間取引における留意点、よく起こるトラブルと予防策等について、利用者向け・消費者向けに啓発を実施、安心して利用できるサービスの選択に資する情報の発信などが重要だと思っている。まずは、利用者のマインド、リテラシーを高めていくことが、対応策として重要だと考える。

大澤教授

デジタル経済と消費者法が対立してはいけないという話があった。その一つの在り方として、消費者庁も自主規制・共同規制に目を向けているが、今後あるべき法政策の在り方について、お話を頂きたい。

安井政策部長

CtoC 取引、個人間の取引におけるサービスの提供者、役務提供者たる個人をどのように保護していくのかということと、消費者概念や事業者概念を再定義していくことは、重要な課題である。消費者契約法上の定義の問題に加え、状況の変化に応じて機動的に対応できる柔軟性を確保するためには、ソフトローによる規律をもって、ハードローによる規律を補完していくことが望ましいのではないかと。業界としては先ほど申し上げたような取組に加え、トラブルの防止や迅速な解決に向けてプラットフォーム事業者が果たすべき役割について業界ガイドラインをつくり、浸透させ、利用者が安心して利用できる環境を整えていきたい。ガイドラインについては政府その他のステークホルダーとの対話を通じてつくるのが望ましい。当協会では一定の安心・安全の基準を満たしているサービスに対して認証マークを付与する「シェアリングエコノミー認証制度」を2017年から運用を開始した。これは、内閣官房が2017年に策定したモデルガイドラインをベースに認証基準を策定し、その認証基準を満たしているサービスに認証を付与するという仕組みである。いわゆる共同規制モデルの制度であるが、このような仕組みを参考に考えていきたい。

大澤教授

次に、消費者庁の小田専門官より、有識者の講演についての感想をお願いします。

小田消費者庁消費者制度課 政策企画専門官

私が法改正を担当している最中は、どうしても改正対象の法律のことばかりを考えていたが、先生方のお話を伺うと、非常に幅広いことをお考えだということが分かった。今後、また法改正を担当する機会がもしあれば、視野を広く持って考えていきたいと思った。

大澤教授

プラットフォーム取引における「消費者」保護を考える上で、消費者契約法の「消費者」概念や、デジタルプラットフォーム法、あるいはほかの特別法といった観点から、ご意見を伺いたい。

小田専門官

法律とは、社会において強制的に適用されるルールであり、必要な範囲において規定を設けるべきと考えている。必要な範囲に規定を設けるためには、規定を設ける趣旨、目的にさかのぼって考える必要がある。例えば、消費者被害を引き起こしやすい取引方法や取引内容に着目した規制として、特定商取引法がある。そのうちの訪問販売であれば、訪問販売という取引について規定を設けた上で、そこに登場する人たちをさらに定義していく。

取引 DPF では、取引 DPF を提供する者、そこで商品・サービスを提供する者、その商品・サービスの提供を受ける者の3者が登場するため、この3者について定義

を設け、様々な規定を設けている。取引 DPF 法を純粋に法技術的な観点で申し上げると、そこで商品・サービスを提供する者を事業者に限定する必然性は無いのかもしれない。しかし、CtoC 取引で適用される法律関係は民法であり、取引 DPF に対して、CtoC 取引において、どういう役割を設けるべきか、今はまだ分からないため、今回の法律では、取引 DPF を提供する者については事業者に限定する形で定義を設けた。

大澤教授

今後の消費者法を考えると、例えば「消費者」と「事業者」という切り口で法政策を作っていく意義及びその限界について、自主規制についても踏まえて、ご意見を頂きたい。そして、人を軸とすることに限界がある場合、どういう設定があり得るのか、ぜひご意見を頂きたい。

小田専門官

消費者契約法は、消費者と事業者について定義を設けているが、消費者と事業者の間の格差に着目して規定を設けている。そのため、消費者契約法上の消費者と事業者は、消費者であれば事業者ではない、事業者になると消費者ではないという、一方が他方に対する対立概念として設けられている。

近年、消費者の脆弱性にもっと着目すべきではないかという話をよく聞く。例えば、消費者はいずれ判断力が衰える。判断力の衰えてない消費者であっても、不安をあおったら判断が間違ってくることもある。

消費者の脆弱性に着目した場合の「消費者」の定義を追求したとしても、最終的には今の消費者の定義と変わらないかもしれないが、少なくとも解釈に影響が出てくる。そして、消費者の脆弱性について定義や解釈を設けた場合、事業者に関する定義は設ける必要はなく、あくまでも「消費者と取引する者は」と法文上書くことは可能ではないかと思っている。

しかし、消費者の脆弱性を内包する形の定義や解釈は簡単にできない。消費者の脆弱性という問題は、近代法が成立する以前からあった問題であり、その定義がいまだにできていないことを鑑みると、すぐにできるものではない。そのため、次善の策を考える必要がある。それは、特定商取引法のように取引類型に着目し、その取引によって商品・サービスの提供を受ける者と、商品・サービスの提供をする者という形で定義を設けていけばいいのではないかと思っている。

普段から消費者問題を見ていると、事業者には幾つかパターンがあると思う。消費者のことを本当に考えているホワイトな事業者、消費者を食い物にしてやろうというブラックな事業者、という2種類の事業者がいるのは間違いない。しかし、実際の事業者の多くは、その中間層にいるグレーな方々が多く、このグレーな方々がホワイト寄りになっていただければ、消費者問題全般的にうまくいくのではないかなと思っている。そして、グレーな方々をホワイト寄りへ誘導する手段の一つに、自主規制がある。そのため、自主規制や共同規制が今後さらに活用されていくべきだと思う。

大澤教授

このセッションの最後に、ジュリアン先生にコメントをお願いしたい。

ジュリアン トゥールーズ第1大学教授

2点、コメントを述べる。まず、デジタル経済、プラットフォームの台頭により、大陸がどこであれ同じような困難に直面している。シェアエコノミー、プラットフォーム型経済などの新しい形の経済に対して、昔の消費者と事業者の定義を適用することが難しい。法律家としては新しい状況に対して、どうしても既存の法律を適用したいと思ってしまう。フランスでは20世紀初頭、「商人とは何か」を定義する際、今と同じような難しさがあった。

ここで、質問をしたい。クラシカルな消費者法を新しい経済に適用することは間違えではないか。対面取引する時代に作られた消費者法を、今のデジタルの世界に適用するのは、難しいのではないか。

2点目として、ソフトローの考え方は、自己規制をいざなうことである。大きな課題は、これらのルールをきちんと公開し、事業者に伝え、事業者がこれらのルールをきちんと知ることである。これも簡単なことではない。その上で、法律の効果を担保しなければいけない。フランスでは、自己規制というよりも、制裁を使って、その法律の効果を担保しようとしている。消費者法というのはかなり複雑な法律になってきている。多くのテキストがあるが、必ずしも実務的には適用されていないものもある。消費者法の効果は、中核的な問題である。ルールがあっても、それが執行されなければ意味がない。

大澤教授

ジュリアン先生のコメントに対し、小田専門官から感想をお聞きしたい。

小田専門官

フランスでは、自主規制ではなくて制裁が強まっていることに意外性を感じた。もしかしたら、行政組織の在り方も影響しているのではないか。日本の消費者行政は、中央に消費者庁があり、地方は各公共団体が担っているが、それほど強力な体制ではない。

制裁を規定する以上、その制裁をきちんと運用しなければ無意味なものになってしまう。現在の日本の消費者行政において、制裁と自主規制のどちらが、事業者をうまく誘導することができるのか、検討する必要がある。

消費者庁としても悪質な事業者に対して、しっかり対応しよう、制裁を設けていこうという意識は持っている。昨年、巨額な消費者被害を生んだ販売預託商法は原則禁止とする法律を作った。悪質な商法に対しては消費者庁としてもしっかり対処していくというスタンスは持っている。

大澤教授

残された時間で、例えば、シェアリングエコノミーで物やサービスの提供者になる人など、開業準備行為を行う消費者について議論したい。まず、二之宮弁護士に、実情をお伺いしたい。

二之宮弁護士

シェアリングエコノミーでの物品や役務をやり取りする問題は、デジタルプラットフォームでの取引に一定程度類似した問題、難しさがある。

開業準備行為や内職商法・サイドビジネスを巡るトラブルは消費者契約法が適用されるか、多くの裁判例がある。消費者契約法では「事業のために契約の当事者となる場合における個人」を事業者と定義しているため、裁判では事業者であると認定されることが多いのが現状である。

情報・交渉力の格差という点を考えた場合、まだ開業しておらず、反復継続した取引により経験を積むことによって蓄えられる知識・情報に裏打ちされた交渉力を有していない者が、事業者として扱われるのか。この点は、我々実務家として疑問である。時間の経過とともに情報・交渉力の有無・程度は変化してくる。これから開業しようという人たちを同じ「事業のために」というところでひとくくりにすることは、どうしても違和感を拭いきれない。事業者と消費者に匹敵する、情報・交渉力の格差が現実にあるのではないかと考えている。

この問題は、消費者が徐々に事業者に変化していく過程・時間軸の問題であり、消費者と事業者との間に位置づけられるものとも考えられる。そこだけを切り取って一定のルールを設けることも可能ではないかと考えている。

大澤教授

事業者と消費者の間に匹敵する情報交渉力の格差が、その開業準備行為を行う個人とその相手の間にあるのではないかというご意見は、非常に興味深い。そういった立法にも関わる点、法解釈も踏まえ、小田専門官のご意見を頂戴したい。

小田専門官

今までは、消費者であった人が悪質な事業者にだまされて事業を始めてしまう時の契約について消費者法が適応されるのかという問題があったが、現在は、悪質な事業者との関係で、消費者と事業者の中間にいる人が保護されるのかという問題のほうが多い。近年はデジタルプラットフォームなど、事業に参入しやすくなっている。そのため、消費者から事業者へ変わりかけの人たちが、消費者に危害を与えてしまうような場合もあり得る。今は消費者と事業者の中間にある人が被害を受ける場合もあれば、被害を与える場合もあり得るという点を踏まえて考えていく必要がある。

大澤教授

続いて安井様にお話を伺いたい。ドロヴィッチ先生のご報告の中で、Uberのドライバーは事業者なのか、消費者なのかという話が出ていた。その点も含めてご意見はあるか。

安井政策部長

生身の人と人とが対面で会う、あるいは財の交換を行うにあたり、提供者側の個人が被害を受けるケースが散見される。デジタルプラットフォームが仲介するような個人間の取引において、現在の消費者法制が前提としている、事業者・消費者間の情報・交渉力の格差は、プラットフォーム事業者によって一定程度コントロールされていると考えることができると思う。取引条件を定めていく上で必要な情報については、デジタルプラットフォーム側で定めているというケースがほとんどである。利用者の多い人気のあるプラットフォームになればなるほど、そのプラットフォーム上に不特定多数の参加者が存在していることになるので、どちらか一方が強い交渉力を有している構造になりにくいと言えると思う。

つまり、デジタルプラットフォームが介在する取引については、情報や交渉力を行使する余地が限られているのではないかと思う。強いネゴシエーションパワーを持たない、脆弱な存在である人と人との向き合いの中で、提供者側の個人が被害を受けるトラブルもあれば、受け手側の個人がトラブルを受けるケースも出てきているのだろうと理解している。

今後の法政策を考えていく上では、デジタルプラットフォームが仲介する取引に関しては、プラットフォームを含めた3者間の構造であるということを前提に、どのような保護を提供者、受け手、双方の個人に図っていくのか考えていく必要がある。

大澤教授

少しまとめると、1つは開業準備行為を行う消費者のように、これは「事業のため」と言いやすい。しかし、相手の事業者との間に交渉力の格差がある場面と、プラットフォーム上で個人間が取引するときに、従来の消費者法は当事者間の情報・交渉力の格差を是正するということが念頭に置かれていたが、その考え方で今のプラットフォーム上の取引は説明できないのではないかという話だと思う。

3者間取引の在り方について、プラットフォームに対する法の在り方を考えていくときに、従来の情報・交渉力の格差が、特に消費者法の観点だけでは限界があり、もっと考えなければいけないことがあるという、その2つの問題があるのではないと思う。フランスも日本もそこが目的なのは共通している。

以上のお話を踏まえて、ジュリアン先生にご意見を伺いたい。

ジュリアン教授

1つ目の開業準備契約は、2022年の破産院の判決では、今後仕事を始めるための契約である場合、その人は消費者ではないと言った。これは驚くべき判決であった。なぜなら、失業者がこの研修を受けて、将来的に職を得られるようにという契約だったのである。消費法典によると、商業、工業などカテゴリーがきちっと規定されている。したがって、失業者が事業をしているとされたのは驚くべきことであった。しかし、フランスの法では、未来の事業目的と説明した。

小田様、大澤先生がおっしゃった、シェアリングエコノミー、プラットフォームという、この2つの取引類型は、消費者間の契約になるので、消費者法ではなく、一般法、民法が適用される。ただ、プラットフォームを通じた売買契約であれば、誰が契約を作成するのか。契約はプラットフォームの一般条項が規定しているものになり、2人の消費者はこの契約に附合している。

大澤教授（まとめ）

フランスの開業準備行為について、失業者が将来の事業に関連するための契約をした場合、消費者にならないという最新の判決であった。しかし、問題は「事業のため」と言えるかどうかである。フランスの場合、消費者の定義として何が事業に当たるか列挙されている。その定義から見ても、契約締結時の状況から判断しても、判決としては驚くべきである。

日本の消費者契約法の定義は、事業を列挙しているわけではないが、確かに契約締結時点でと考えると、例えば開業準備行為の場合はどうだろうかというのは、興味深かった。

プラットフォームの問題を考えるときに、プラットフォームの存在にかなり注意しなければいけない。プラットフォーム上での取引は、プラットフォーム運営者・事業者が作った約款に当事者の両方が従う。そこが恐らく従来の取引と違うところだと思う。

そういった視点を加味して考えたときに、今日のパネルディスカッションのテーマである「消費者・事業者のゆらぎ」について、パネリストの先生方のお話を伺っていて、消費者・事業者概念だけではとても済まないような問題が出てきていることが、非常によく分かった。

プラットフォーム特有の3者間取引で、しかもプラットフォーム事業者の役割に、どういう自主規制があり得るかというところにも関係してくると思う。そういったところにまで話が広がり、非常に有益な、濃い議論ができたシンポジウムであったと思う。

（以上）