

「デジタル社会における消費取引研究会」  
(報告書)

令和 7 年 6 月 19 日

## 目次

1.	はじめに .....	2
2.	消費取引社会のデジタル化と現状の取組状況.....	4
	(1) 消費取引社会のデジタル化.....	4
	(2) 特定商取引法等における対応状況.....	4
3.	「取引」とは.....	7
	(1) 「取引」一般概念と特定商取引法における取引概念 .....	7
	(2) 通信販売取引の変遷と対応、そして伸張.....	8
	①通信販売取引の実像 .....	8
	②通信販売取引に関する規律の変遷 .....	9
	③通信販売取引の更なる伸張 .....	10
4.	デジタル社会における消費取引の特性・特徴.....	12
	(1) 経済社会構造のデジタル化.....	12
	(2) デジタル消費取引の特性・特徴 .....	12
	①消費取引の構成要素の「相対化」 .....	13
	②取引の形態や対象・領域、内容などの質的変容と量的拡大 .....	14
	③AI技術の発展がデジタル消費取引にもたらす影響.....	15
	(3) 消費者問題と取引の公正化への影響.....	15
5.	政策の「基軸」と対応の方向性.....	18
	(1) 政策の「基軸」 .....	18
	(2) 対応の方向性 .....	19
	①安全・安心な消費取引を行うことができる基盤（トラスト）の整備（信用・信頼の補完） .....	19
	②「デジタル武装」による消費者被害の未然防止 .....	21
	③相対性を前提とする消費取引に適応したルールづくり .....	21
	④消費者行政部門におけるデジタル分野への対応力の強化.....	24
	⑤政策の大括り化等の必要性 .....	24
6.	結び .....	26

「デジタル社会における消費取引研究会」（以下「本研究会」という。）<sup>1</sup>においては、デジタル社会における消費取引についての対応のあり方に基軸を据えることを目的として、令和6年6月27日から令和7年6月13日までの間に合計9回の会議を開催した。

本報告書は、本研究会におけるこの間の議論等を整理するとともに、今後の検討の方向性等を示すものである。

## 1. はじめに

○人類は自ら学び、自己を高め、社会に寄与する。文字の登場により、文章を読み、書く能力を身につけ、人間性を高め、社会の発展を加速させ、文明による恩恵を歴史的資産としてもたらしてきた。

巨視的にみれば、現在の情報革命は、これと同等、あるいは、それ以上の新たな文明の礎を人類史にもたらすものであり、この情報革命がもたらす社会・経済・生活等の諸革新への対応を、そのもたらす要因に順応し、結果を先取りする姿勢で講じていくことは進化の過程上所与のものとして受け止めねばなるまい。

○このデジタル技術の発展と社会のデジタル化は、消費取引<sup>2</sup>にどのような影響をもたらし、我々はどのように対応していくべきか。AI等をはじめとしたデジタル技術の進展は一層加速化し、消費取引を巡る環境はこれからも目まぐるしく変化する。こういった状況下で、消費取引の安心・安全を確保するためには、法制度を中心とする諸検討の観点だけでなく、社会経済システムの変革における消費取引のあり方といったマクロの観点から消費者の保護、自立と取引の公正化を図る方策を検討していくことが必要ではないか。

○そしてその検討に際して、我々が抛って立つべき考え方の「基軸」は何か。「取引」が今も昔もそして将来も、いつの時代の消費行動にかかわらず過去への信用と未来への信頼の上に成り立ち、自身と第三者との条件一致を原則とするのであれば、その原則に影響を与えるリアルでの取引との相違点は何か。また、デジタル消費取引の特性や特徴は何か。

○主要国がこのような経済社会の構造変化にどのように向き合い、どう対処しているのか。膏薬を張るのではなく、10年後、20年後を見据えた中長期的な視座に立って、そして、

<sup>1</sup> 本研究会は消費者庁取引対策課長による懇談会であり、行政運営上の会合であるため、行政運営上の意見交換、懇談等の場としての性格を有するもの。

<sup>2</sup> 経済社会情勢を踏まえた上での消費経済市場における取引を指し、消費者保護の観点からの取引を指す場合の「消費者取引」を含む。また、「デジタル消費取引」は、上記の消費取引のうち、デジタル空間上で行われ、「4. デジタル社会における消費取引の特性・特徴」で述べている特性・特徴（構成要素の相対化・形態や対象・領域、内容の質的变化等）を有する消費取引を指す語句として用いている。

我が国の今後の経済社会全般につき、「角を矯めて牛を殺さず」、将来の芽を育てる観点からデジタル消費取引の政策体系をどのように設定すべきか。

○また、消費者は利便性を享受する機会が増加する反面でより多くの脅威に曝され、悪質性のある取引への関わりも余儀なくされる場面が増加する可能性がある。消費者が自立的な判断をするに際して、必要とする情報等を得て、自らの意思で決定することをリアルでの消費取引での権利とするならば、デジタルにおける消費取引においてそれをどのように政策体系に投影すべきか。

○これまで、消費者取引を巡る環境の変化により新たに発生する消費者トラブルに対応すべく、特定商取引に関する法律（昭和 51 年法律第 57 号。以下「特定商取引法」という。）を初めとする消費者取引分野における諸制度等を活用し、悪質な事業者を市場から退出させる取組を進めてきた。今後もこのような取組を強力に進めることはもとより、新たな対策の是非や内容の検討を加えるに際して、まずはその考え方の整理を行いたい。

○そしてその本質論に迫るために、制度的取組の議論にとどまることなく、その前提をなす大局への慧眼と現場の要請とを踏まえた今後の検討の方向性について、広く国民各層を基盤とする意見の集約と多角的な専門的視点、また、客観的なエビデンスに基づく精査が重要である。この観点から、本研究会は、EBPM（エビデンス・ベースト・ポリシー・メイキング。証拠に基づく政策立案）の専門家、経済学者、実業家、コンサルタント、AI 等先進技術の専門家、弁護士、消費者関連団体、福祉・介護団体など幅広い分野、年齢層の有識者により構成し、広い視野と高い視点に基づき、自由闊達な議論を行い、その議論の整理によって一定の方向感を得ることを目的に開催した<sup>3</sup>。

---

<sup>3</sup> デジタル技術は既にコモディティ化しており、生活、社会基盤である。消費取引分野に関しても多様で広範なステークホルダーが介在しており、政策の検討に際しては、十分な検討時間の確保と理解の増進が必要であるため、この期間に研究を深めたものである。

## 2. 消費取引社会のデジタル化と現状の取組状況

### (1) 消費取引社会のデジタル化

○本研究会においては、最初に、購入者等の利益の保護と商品等の流通、役務提供の適正化、円滑化の観点から、これまでの消費者取引施策の効果、検証を行いつつ、消費経済市場における取引環境の変化として、市場規模の推移やツールの変化、また、利用状況等を確認した。

○まず、消費取引社会を取り巻く環境の変化として、例えば、国内 EC 市場規模は毎年拡大傾向にあり、世界的にも同様である中で、技術の進展とともに情報通信機器の保有状況は変化し、それに伴い取引ツールも多様化していること。とりわけインターネット利用のうち動画投稿・共有サービスを閲覧する時間が長くなり、ソーシャルメディア利用率が高まり、提供内容の変化自体が加速化しているなどのエビデンスを示した。

これらの点について委員からは、新技術の発達に伴って新しい種類の取引が発生しており、取引環境が急激に変化し、その変化も加速していく中で、それらを見越した対応が必要となる。今後、AI を用いた多くのサービスが展開されていくにつれ、これまで想定し得なかった課題も当然に発生し得る。また、デジタル消費取引は国境を越えて発生するため、海外事業者に対してもイコールフッティングを果たせるのかどうか等の論点も顕在化していく、などの見解が示された。

### (2) 特定商取引法等における対応状況

○次に、特定商取引法に規定する通信販売、また、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（令和 3 年法律第 32 号。以下「取引デジタルプラットフォーム消費者保護法」という。）に関して、両法の規定に基づく施策の実施状況等について示した。

○近年、消費生活相談件数は 90 万件前後で推移しており、そのうち通信販売の相談件数の割合は約 3 割で推移している。特定商取引法のこれまでの改正と、相談件数に与える処分実績の影響度と市場規模等との相関を示し、相互に高い関係性がみられないことについての洞察を加えた。合わせて、累犯（被処分事業者による違反行為の繰り返し）や連携共同（複数事業者が連携して違反行為を行う）事案も増加する中、執行実績と実務の実態を示し、特に加速的に変化等する事象への対応のあり方や執行人員一人あたりの年間平均処分件数の推移、法令遵守の意識に乏しい悪質な者への対応力等を示し、これらのエビデンスから伺える課題について議論がなされた。（※参考 1）

また、PIO-NET<sup>4</sup>に登録される消費生活相談情報は、消費者被害の実態把握や法の執行に際して重要な情報であるものの、直接的な被害に関する情報だけでなく、情報提供に留まるものや、サービスの使用方法に関する相談など多様な内容が含まれることから、この貴重な情報を政策立案のための施策リソースとして有益なデータにするための消費者庁の努力が必要と示した。

○特に通信販売については、詐欺的な定期購入商法などに対する令和3年特定商取引法改正を踏まえた対応について、体制の強化等による処分の迅速化などが図られてはいるものの、処分価値を最大化し、抑止力を強化することの必要性や、非制度的取組との組合せによる実効力の向上、端緒から処分に至るまでのプロシージャ一面での迅速性等の改善の必要性、警察その他関係機関等との連携強化などの重要性を示した。あわせて、執行事例をもとに、ウェブサイト広告やパーソナライズド広告・取引といったデジタル技術の進展に伴う悪質事案への対処の困難性を示した。(※参考2)

また、取引デジタルプラットフォーム消費者保護法については、通信販売取引の適正化及び紛争解決の促進に関し、取引デジタルプラットフォーム提供者の協力を得て、同法の運用が図られているところ、消費者利益の保護を図るために申出の状況や要請を行った案件の概況を示した。(※参考3)

これらの点について委員からは、まず、法目的と手段との合理性、手段の有効性の観点から、デジタル化が進む中で、これまでの政策の効き目はどうであり、今後どうあるべきかをエビデンスに基づいて分析しながら冷静に検討していく必要があり、そのことを通じて真に有効な手段が何かを突き止めるべきであるとの指摘がなされた。

次に、規制と消費経済市場の成長との関係性との観点から、ルール、規制、処分が安心に繋がり、消費者自身にも豊かでウェルビーイングな暮らしがもたらされることにより、市場を拡大させる側面がある一方で、規制や処分が市場の成長を阻害する側面もあるため、その効果と副作用とを見ていく必要があることや、購入者等の利益保護と企業側の取引の円滑化の双方は矛盾せず、同時にうまくいくことは政策の方向性として十分に考えられるとの見解が示された。

加えて、家計の消費支出はGDPの5割以上を占める重要な要素であり、社会的規制の多くは安全・安心を確保することを目的としていて、規制による安心感が消費を促進している部分がある一方、社会的規制を含む公的規制、各種ルールのコンプライアンス・コストはかなり大きく、規制対応に関するコストを仮に半減できれば、生産性は約8%高ま

---

<sup>4</sup> PIO-NET（パイオネット：全国消費生活情報ネットワークシステム）とは、国民生活センターと全国の消費生活センター等をオンラインネットワークで結び、消費生活に関する相談情報を蓄積しているデータベースのこと。

るといった研究があり<sup>5</sup>、日本経済の生産性を上げることは最重要課題であるため、規制のこうした側面にも気を払う必要があるとの意見が示された。

○なお、海外主要国、とりわけ EU や米国におけるデジタル消費取引に係る取組の現況については、「デジタル化に対する国内外の政府機関等における消費者取引等に係る取組状況等に関する調査」<sup>6</sup>の概要をもとに、取引類型を問わない抽象的、一般的規定<sup>7</sup>をベースに、事業者による自主的取組や消費者保護に資する技術開発支援、消費者のリテラシー向上などの包括的・総合的な施策に取り組む現況が示された。(※参考 4)

また、我が国これまでの特定商取引法の執行を中心とする施策の効果については、「デジタル時代等における消費者取引対策を検討するための基礎調査」<sup>8</sup>の概要をもとに、被害実態の把握や規制強化による消費者便益・事業活動への影響の推計、行政処分等の抑止効果についての検証手法の提示がなされた。(※参考 5)

この点について委員からは、特定商取引法は、特定の取引類型に該当しない場合は、この法律は関係ないとなり、どれだけ規制を細かく具体的にしても、そもそも守る気がない人にとってはほとんど効果がなく、逆に眞面目に守る人にとって負担ばかりが増えていくことになり、ある種の「守り損」になってしまっているとの指摘がなされた。また、グローバルな視点が重要であり、国内だけで議論していくは完結せず、域外適用のようなことも論点として盛り込むべきことや、デジタル技術が民主化されている中において、民主化された技術をしっかりとベネフィットに変えていく形として、デジタルというのは横串であり、特定商取引法を超えた視点をしっかりと入れていくことが重要との指摘がなされた。

○以上のようなエビデンスの整理とそれに基づく現状の取組に関する議論を展開した後、事業者団体や事業者、また、学者その他の有識者、消費者団体等の関係者からのヒアリングを反復して実施し、委員からのプレゼンテーションも経て、次頁以降に示す「取引」の概念やデジタル消費取引の特性・特徴を明らかにするとともに、その対策の考え方と方向性について研究を深めた。

---

<sup>5</sup> 規制のコンプライアンス・コストと生産性（2022 年 8 月 経済産業研究所 森川正之）によれば、政府規制や各種ルールに対応するための労働時間が総労働投入量に占める割合は 20% 以上と大きく、仮にこのコストを半減できれば、経済全体の生産性が約 8% 高まる計算になることが示されている。

<sup>6</sup> 2023 年 12 月～2024 年 3 月に三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング株式会社に委託し調査を実施。

<sup>7</sup> EU においては「誤認惹起的取引方法」や「攻撃的取引方法」、米国においては「不公正・欺瞞的な行為又は慣行」を禁じている。

<sup>8</sup> 2024 年 1 月～2024 年 3 月に東京大学エコノミックコンサルティング株式会社に委託し調査を実施。

### 3. 「取引」とは

#### (1) 「取引」一般概念と特定商取引法における取引概念

○「取引」とは、物の売買、または、それに伴う金品の受け渡しを行うことをいう<sup>9</sup>。商業においては、当事者間の契約をもとに、売買や役務の提供に対し金品のやり取りを行うことである<sup>10</sup>。

○取引の態様は、取引手段・決済手段によって変化する。貨幣経済以前の取引形態が物々交換<sup>11</sup>であり、自己の持つ財を相手が欲求し、自分の欲する財を相手が持っているという2つの欲望を同時に叶える相手と交渉が折り合った場合<sup>12</sup>に成立することを起源とする。物々交換は20世紀初頭までは様々な品目について頻繁に行われており、それ以降も各國地域や貨幣経済が麻痺した状況下、あるいは商品によっては行われているなど、現存し、今後も消滅する取引形態ではない<sup>13</sup>。このような取引の本質は当面変わることがないと考えられる。(※参考6)

○一方、特定商取引法における取引の主体については、類型に応じて、「販売業者」、「役務提供事業者」等の事業者を示す用語と、「購入者」、「役務の提供を受ける者」等の消費者を示す用語が用いられているが、一部の取引類型を除いて、基本的には両者の取引関係に対し行為規制、民事ルール、罰則が定められており、二者以外の関与は想定されているものではない。

○また、特定商取引法における取引の対象については、売買契約と役務を有償で提供する契約が前提とされている。「売買契約」とは、民法(昭和29年法律第89号)第555条において、契約当事者の一方が財産権を移転し、これに対して、他方がその対価(代金)を金銭で支払うことを約することが売買の要件とされている。つまり、民法第555条における「代金」は、金銭であることが前提とされている。金銭以外のものが交付される場合には、交換(民法第586条)であるとされる。

<sup>9</sup> 日本国語大辞典第二版(小学館)による。

<sup>10</sup> 消費財を使用することで用益を得ることが「消費」であり、欲求を満たすために財・サービス(商品)を消耗することを指す。経済学においては、貨幣の支出によって消費財を購入することを「消費支出」とし、両者は区別されるが、同一視されることがしばしばである。

<sup>11</sup> 伝統的な経済学においては、金銭がなかった時代での決済手段であると説明してきたが、文化人類学では「物」について無形のサービスを含め使う。

<sup>12</sup> 「欲望の二重の一致」

<sup>13</sup> アンデス高地で開かれる市場、太平洋戦争時の日本、集団農場化の反作用としてのソビエト連邦などが挙げられ、先進国においても植物について定期的に物々交換の場が設けられることがある。なお、インターネット上も物々交換を主体としたサイトが存在する。

さらに、特定商取引法においては、商品等（商品と特定権利）を目的とする取引のほか、役務（サービス）の提供を目的とする契約を規律の対象としている一方で、民法では、取引の対象となる「物」の定義規定が置かれており（民法第85条）、ここでの「有体物」とは、「空間の一部を占めて有形的存在を持つもの」をいう<sup>14</sup>。もっとも、現在の解釈においては、権利の客体は有体物に限られず、民法総則で物について規定することは、有体物のみが権利の客体であった沿革に従ったものにすぎないとされる<sup>15</sup>。

○なお、取引の過程に関しては、特定商取引法において取引類型ごとに違反となる行為に関する行政規制を定めているところ、取引の典型的な流れを、「誘引」、「勧誘」、「契約の締結」、「契約の履行」から成るものと想定して、各段階に対応した規定を置いている。また、決済手段については、例えば、割賦販売法（昭和36年法律第159号）において、前払式取引・後払式取引に対して、許可制や登録制による開業規制等を規定しており、事業者の書面交付義務等の行為規制のほか、抗弁の接続等の民事規定も設けられている。

## （2）通信販売取引の変遷と対応、そして伸張

### ①通信販売取引の実像

○現代は、通信で注文を受け、郵便や宅配便で注文した商品を引き渡す販売手法において、顧客は実物をみないで注文する取引が拡大している。販売業者又は役務提供業者が郵便等により売買契約又は役務提供契約の申込みを受けて行う商品もしくは権利の販売または役務の提供であり、一般的な意味において通信販売とされている。

○通信販売において事業者と顧客、消費者の双方が用いる媒体は、地上テレビ放送、ラジオ放送や、衛星放送、ケーブルテレビなどに設置された専門チャンネル、また、CM、インフォマーシャル、カタログ（フリーマガジンとして街頭や建物内に設置されるほか、ダイレクトメール、購入した商品等に同梱されるもの、雑誌として書店で売られているもの等）、はがき、リーフレット、ブックレット、新聞広告・折り込みチラシ、各種雑誌の広告・記事、インターネットのウェブサイト（ECサイト、電子商店街等）、インターネットオークションなど多種多様化し、オンラインでの消費取引の隆盛をもたらしている。今後ともデジタル技術の進展に伴って新たな媒体が出現し、加速的に変遷していくことが予測される。また、流通チャンネルも放送局、出版社、ネットワークインフラを提供する線状のサービスに加えて、デジタルプラットフォームやクラウド、ウェブホスティングなどを始めとした面的な場を提供する情報社会サービスを形成するに至っている。

<sup>14</sup> 出典：高橋和之ら編集代表 有斐閣「法律学小辞典第6版」P1338

<sup>15</sup> 出典：山野目章夫編集 有斐閣「新注釈民法(1) 総則(1)」P784

○通信販売を担う者は、カタログ通信販売専門を代表とする無店舗業者にとどまらず、小売業者のほか、卸売業者や製造業者、水産業者や農作物生産者等、さらには個人におよび、業種業態や取引の類型、また、事業者と消費者との区分にかかわらず誰しもが売り手と買い手のいずれの側にも立ちうる状況に至っている。

## ②通信販売取引に関する規律の変遷

○特定商取引法においては、昭和 51 年（1976 年）の制定当初からの通信販売における取引概念が今もなお維持されている。消費者が専門誌や新聞、雑誌、テレビ等のカタログから自ら商品を選んで、郵便や電話で注文する、この取引形態を念頭に、対象となる消費者に対して同じ商品・サービスが同じ条件で広告され、消費者の自律した意思形成により商品等の選択をし、提供される隔地間の取引を前提としつつ広告規制のみを置いている<sup>16</sup>。

インターネットを利用して行われる取引についても、特定商取引法における通信販売は、販売業者又は役務提供業者が郵便その他の主務省令<sup>17</sup>で定める方法により売買契約又は役務提供契約の申込みを受けて行う商品若しくは特定権利の販売又は役務の提供であって電話勧誘販売に該当しないものとされており、通信販売に該当する。

○特定商取引法における通信販売規制については、次のとおり、社会情勢の変化や立法事実をもとにして所要の改正が行われている。

- 平成 12 年（2000 年）の訪問販売法の改正においては、インターネット通販におけるパソコンの誤操作等による消費者トラブルが増加していること等に対応するため、申込みに関し分かりやすい画面表示を行うことを事業者に義務付けるとともに、顧客に意図しない申込みを行わせるような行為を行政処分の対象に追加。
- 平成 14 年（2002 年）の特定商取引法の改正においては、携帯電話等によるインターネット接続の普及に伴う、電子メールによる一方的な商業広告の送りつけに対応するため、広告メールの受信を希望しない旨の意思表示を行った者への再送信の禁止等を義務付け、加えて、平成 20 年（2008 年）には、消費者があらかじめ請求や承諾をしていない限り、電子メール広告の送信を原則として禁止。
- 令和 3 年（2021 年）の特定商取引法の改正においては、インターネット通販における詐欺的な定期購入の対策を強化するため、通信販売に係る契約の申込みを受ける最終確認画面において、商品や役務の分量、価格、引渡時期及び代金の支払い時期等を

---

<sup>16</sup> 民法上は、広告も勧誘も主として申込みの誘引と位置付けられ、広告は不特定多数の者への誘引であり、勧誘は特定の者への誘引とされる。

<sup>17</sup> 電話や FAX、パソコン、スマートフォン等を用いてインターネット等を通じて申込みが行われるもの（特定商取引法施行規則第 2 条第 2 号）

表示することを販売業者等に義務付けるとともに、消費者がそのような表示によって誤認をして申し込んだ場合に、申込みの意思表示の取消しを認める制度を創設。

○なお、従来、通信販売規制においては、不特定多数の者を前提とした誘引行為に対して、広告規制を措置していたが、令和3年改正による取消権の創設を、顔の見えない特定の者との取引における意思確認を徹底する趣旨と捉えるのであれば、あるいは、勧誘時に不実の告知があった場合の取消権等と同様の規定（令和3年改正で設けられた通信販売に係る取消権の規定は直接の要件以外は訪問販売に係る取消権の規定を準用している）<sup>18</sup>とみるのであれば、インターネット取引については広告規制に加えて勧誘的な手法に対する対処を既に射程に収めていると考えられるのではないか。

### ③通信販売取引の更なる伸張

○デジタル技術の進化・発展の過程の中で、消費取引の観点から特に重要な状況の変化は、従来のカタログ通信販売を代表とするマス・マーケティングの販売手法から、個々の消費者をプロファイルし、その結果に基づくパーソナライズド・マーケティングが増加していることであろう。言い換えれば、個別的な接触がないままに不特定な多数の者に対して同じ条件で提供するとのマーケティング手法から、特定の個人に対して個別化された商品・サービスを変動する販売条件で提供する手法への変化である。そして、それらはAI技術の急速な進展により一層精緻化され、購入者と提供者それぞれに機会と脅威とを<sup>あまね</sup>遍くもたらす。また、情報が金銭以外の財産的な価値を有するものとして見いだされ、当該情報が集計・加工等され価値化されるなど、取引の形態や内容等の既存の概念では捉えられない新たな課題が、反復的かつ波状的に生まれている。

○以上のとおり、人類が手にした技術や社会規範の発展に伴い、取引ツールは上書きの歴史を重ねている。リアル、デジタルのそれぞれの空間において様々な取引ツールが併存、展開する中、特に通信販売については、従前の取引構造や取引手段等に加えて、インターネット取引を中心に千姿万態の加速的变化をもたらしており、進展が著しい。これらの今後の発展も踏まえると、これまでの特定商取引法等で射程としていた通信販売取引の類型では捉えきることは困難といえる。

○消費取引の発展と今後の進化、またそれらを踏まえた政策対象の考え方、捉え方などについて委員からは、取引の定義については、デジタル環境において消費者保護を前提としたときには、今までの取引という概念を大幅に広げないといけないことは間違いない

---

<sup>18</sup> 通信販売については、特定商取引法第15条の4で取消権を認めている。同条は、特定商取引法第9条の3等に見られる「勧誘時に不実告知があった場合の取消権」と同じ取消権（実際には同法第15条の4第2項で、訪問販売に関する同法第9条の3の規定を準用）となっている。

ことや、デジタル取引とリアルの取引では、取引に至る前後の過程や取引環境の方が異なるかもしれない、取引だけを見ず、その周辺を見ることによって、その差異が明らかになるのではないかとの見解が示された。また、これまで、特定の取引をなぜ規制するのかという点は、その取引が特定の性質を持つことから導いていたが、そういった形で演繹的に規制していくものではなくなっていく、カテゴリカルなアプローチだけでは通用しなくなっていくという点や、デジタル技術の発達による匿名性の高まりや取引に関するデータが蓄積・可視化されやすくなる等、法執行のあり方も変遷している点からも、従来の通信販売の延長線上にはないものではないかといった見解が示された。

## 4. デジタル社会における消費取引の特性・特徴

では、経済社会構造のデジタル化が消費取引にどのような影響をもたらしつつあるのか。また、それに伴いデジタル化した消費取引はどのような特性・特徴を有するのか。そしてそれらの特性・特徴が消費者問題と取引の公正化にどのような影響をもたらしているのか。

### (1) 経済社会構造のデジタル化

○デジタル経済により近代工業経済は構造の革新を迫られている。

これまで工業経済のモデルに乗るようにデジタル技術がもたらす価値を生産、販売等してきたが、工業製品も急速にネットワーク化し、デジタル経済の原理に取り込まれ、従来の仕組みでは統治不能になりつつある。これは、新たな経済社会文明の到来ともいえ、法体系や倫理・哲学を含めた大転換を必要としているといえる。

○経済社会構造のデジタル化が消費取引にもたらす影響について、本研究会では情報・データの有する特徴や、トレザビリティの向上によるビジネスモデル・経済モデルの変化について議論がなされた。具体的には、特に大きな変化として、まず、情報もサービスもユーザーが増えるほどに価値が増す。すなわち、ネットワーク化されているものは、数が増えれば増えるほど、つながりの数が指数関数的に増えていく特徴があり、この原理がデータに適用されることで、データが蓄積すればするほどに価値が増すこと、すなわち、近代工業文明の収穫過減の前提が覆ることが挙げられる。次に、情報の複製コストは限りなく低く、市場経済の前提である価格メカニズムによる調整弁としての機能が低下する、また、グローバル化とネットワーク化による影響が複雑に絡み合い、近代工業の管理、コントロールの手法では対応しきれなくなることが挙げられる。

そして、トレザビリティ（追跡可能性）がビジネスモデルを大きく進化させ、所有権販売モデルの必然性がなくなる。従来の大量生産・消費社会は、トレザビリティの低さを背景に、所有権の販売を軸に取引が構築され、所有権を売買するツールとして金銭が用いられていた（貨幣経済）。現代では、トレザビリティの向上により、所有権を移転させず、アクセス権を購入し付与し合って、財を持ち寄って有効活用していく、持ち寄り経済というモデルが登場している。

そのような経済社会での取引では、信用・信頼性の高い情報がやり取りされる基盤が構築されることが重要であり、実現したいトラスト（信用性・信頼性）を明確化し、それを実現するための仕組み（アーキテクチャ）を確立することが、デジタル社会における適正な取引環境を整備するという、攻めの消費者保護につながる。

### (2) デジタル消費取引の特性・特徴

○では、このような経済社会構造の変化に伴い、デジタル化しつつある消費取引はどのような特性・特徴を有するのか。本研究会では、デジタル技術の民主化が消費取引の外縁

を拡げ、主体や場などの相対性の高まりと、取引の形態や対象・領域、内容などの質的変容と量的拡大とをもたらし、これまでとは異なるアプローチを必要としている。そしてその進化は、今後とも技術革新等によりとどまることがなく新たな特性・特徴を連鎖的にもたらし得る、といった議論がなされた。

### ①消費取引の構成要素の「相対化」

- デジタル技術の発展はデジタルの民主化と言って、コモディティ化されたことが最も大きい。これにより、消費取引は売り手と買い手との二項区分では必ずしも捉えられなくなっている。すなわちデジタル消費取引では消費者と事業者の関係性が変化している側面があり、このインパクトは大きい。誰でも供給側に回れ、消費する道具で稼ぐこともできる時代ともいえるなど、これまでの消費者と企業との「バーサス」の関係から融合され、消費者という定義が変わってきている。
- 「消費者」という考え方自体も工業世界のものであり、大量に生産する人がいて一方に物が流れる時代のものである。SNS やインターネット上で様々な情報が流通し、取引と取引外の境目がかなり不明確になっていて、消費者側もどこから先が取引に入っているのかどうかよく分からぬ。誰が主体になっているかが、非常に曖昧になってきている。デジタル消費取引では取引とその参加者の属性を基軸にするのではなく、むしろ結果や帰結に至る道筋を追いかけられるような仕組み作りが求められる。
- 「脆弱性」については、消費者には高齢者や未成年といった属性や類型等による脆弱性が認められる一方で、デジタル技術に関する個人のリテラシーや活用度合い等の個々の要素により、その度合いは大きく異なる。
- また、デジタル技術を活用した巧みな働きかけ等により消費者の自由かつ自立的な決定が揺らぎ、多様な脆弱性を有する場面もあり、情報を活用してより堅固に意思決定がなされる場面もある。例えば、パーソナライズ化された広告や操作的な画面構成は消費者の選択を誘導しやすい一方で、比較サイトやパーソナル AI を活用することで情報が可視化され、より自律的な選択も可能となる。
- さらに、従来の大企業と比較して、フリーランスやプラットフォーム上の出品者等個人に近いプレイヤーが事業者として参入するなど、事業者が一律に強いということも前提とできない。
- つまり、消費者が有する脆弱性が、取引の場面や消費者のリテラシー、事業者のデジタル技術の活用度合い等の多種な要素に応じて、相対的なものとなっていると言える。

○加えて、消費者のデジタルリテラシーが一定水準に達している場合であっても、デジタル活用の機会が多いことや、事業者のデジタル技術の活用がより高度である場合等には、相対的に脆弱な立場に置かれることもあり得る点に留意する必要がある。

○したがって、デジタル消費取引の一定の場面や状況等により消費者がトラブルに曝される可能性は高まっているといえるが、しかしそれは、デジタルを扱うがゆえに全ての消費者が脆弱となるとの前提に立つものではなく、リアルの取引でも悪質な者がこれを悪用してきたことを踏まえると、デジタル消費取引での相対的な脆弱性を悪用する行為に着目し、これを是正することに焦点を当てるべきである。もっとも、相対的な脆弱性を解消するためには、デジタル消費取引を避けるだけでなく、デジタルの特性を克服し、活用するための対策が必要であり、結果として、国際競争において他国と比較してリテラシーが脆弱な社会へ導かないことが求められる。

## ②取引の形態や対象・領域、内容などの質的変容と量的拡大

○デジタル技術は、「加速的」に変化する上に、その「イノベーション」は事業者に限らずありとあらゆる取引場面で発生し得る。取引環境も予測、予想を超えた変容を遂げており、今後も遂げていくことが予想される。

○取引対象についても、商品等<sup>19</sup>に限らず無償・無体物が取引対象となり、かつそれはサイバー空間で価値を高め、また、高め合い、別の財となって市場を席巻する<sup>20</sup>。これまでのように、固定的な特定の取引対象（物）だけを念頭におく取引とは異なる性質の取引が広がっている。例えば、従来、「個人」が金銭を提供することで、商品・サービスを享受していたが、それだけなく、データやその人の時間を抛出することで、サービス等を提供する取引が行われている。また、複数の主体間（匿名である場合も考えられる）で何らかの情報共有が行われることで、相互に特定の行動への誘導を行う行為も取引と捉え得る。加えて、取引の形態が一様ではなく、決済までの流通経路も複雑・多層化し、もはや顔を見合わせる前提も、国境も存在しない。

○取引内容の質的変容と量的拡大もデジタル技術がもたらす特性であり、例えば以下の特性を有する。

- ・情報や時間、関心、アテンションの経済的価値化による個人情報そのものの価値の増

---

<sup>19</sup> 特定商取引法の「取引」では、商品若しくは特定権利の販売又は役務を有償で提供する契約とし、有償性のあるものが規制対象となっている。

<sup>20</sup> リアル空間と異なり、空間的制約が無いこと等から、販売事業者はサイバー空間での取引環境を自由に設計でき、デザインを施せる。マーケティング手法や心理分析も多様化し、高度化するため、消費者の認知度で捕捉できない、いわば非認知的誘導勧誘の手法も跋扈する。

大と、その分析等を通じたターゲティング広告やレコメンデーション等の手法を用いた消費取引の手法が発達している。

- ・情報の出し手、受け手と販売事業者のみならず、情報の取得、管理、流通、処理、提供等を担う者が複層的に、系統立たずに関与する構造となっている。
- ・あらゆる者が制限なく競争し、商品・サービス等に対する評価の手法が確立されず、また、偽・誤情報による錯乱を收拾できない市場環境が形成されている。
- ・フィルターバブルやエコーチェンバーなどにより、自覚して適正な選択がなされているかどうかの確信がもてない状況にも自然と曝され、自立性・自律性が損なわれている。
- ・これらの質的変質に加えて、圧倒的な情報量により、選択の機会・選択肢が増加し、十分に情報を吟味し、納得して自立的な意思決定を行うハードルが高くなっている。

○なお、デジタル消費取引において役割を拡大しているマッチング型の取引デジタルプラットフォーム等については、単に場の提供者としてだけではなく、情報の獲得、活用と提供、決済システムとの連動など、デジタル消費取引に占める位置を高めている。

### ③AI技術の発展がデジタル消費取引にもたらす影響

○以上の特性・特徴に、AI技術の発展が掛け合わさることで、デジタル消費取引の様態はさらなる進化を重ねている。例えば、生成AI技術によって、プロファイリングの精緻化・巧緻化が進むとともに、コンテンツに関わる限界費用が低下し、コンテンツそのものを個人一人一人に作ることが可能となった。これにより、消費者が事業者から受ける説明も一人一人違うようになっている。これを前提にして、いかにどのような説明をされたのかという証拠を残すことにも求められる。

○また、事業者だけでなく消費者がAIを活用することによる新たな論点も生じている。消費者がAIを活用することで、消費者の選択の支援等による利便性を向上させる側面がある一方で、学習した情報の間違いや偏り等により誤った回答が出力されるケースなど、AIならではの騙されるケースも生じる。

他方で、消費者自らがAIを活用することで、消費者が加害者になるといった新たな問題も発生している。例えば、生成AIを活用することで、フェイク画像を容易に生成できるようになり、加工した画像を用いて商品を出品するケースなどが想定される。消費者を保護することと同時に、消費者を加害者にしないことも重要となっている。

## (3) 消費者問題と取引の公正化への影響

○経済社会構造のデジタル化と、デジタル消費取引の特性・特徴は消費者問題と取引の公正化にどのような影響をもたらしているのか。

○デジタル化による消費者問題との観点からは、「取引」周辺の領域では、広告、勧誘、契約から生じる問題があり、その延長線上に、いわゆるプラットフォームに関わる問題、さらには代金の支払い、決済に関する問題等が主要なものとなっている。また、中には消費者問題の形にとどまることなく、単純な犯罪行為に誘導される事案もあり、大きな社会問題となっている。そして、この傾向は変わらない。

あわせて、デジタルに関するリテラシーの差異により、デジタルデバイドが発生していることを踏まえて、高齢者や子どもなどを対象に、厳しい規制を措置する国も現れている。

○これまで述べてきたとおり、通信販売への制度的対応が昭和 51 年（1976 年）の制定時から進展しているとはいえ、その進展を上回るデジタル化がもたらす加速的変化に十分に応えきれる仕組みとは考えられない。例えば、分刻みで表示が変わっていくような広告手法や、定期購入において解約手続が困難であるケース、契約を申し込んだ直後に別の契約の提案をし、条件が良くなつた等の誤認しやすい状況を生み出す手法など、新手の悪質なアプローチに対する処方には及んでいない。

これらの点を含めた消費生活相談及び被害の実態について、消費者団体からは主に次のような意見がなされている。

- ・消費者が冷静に正しく、自分の納得できるような判断ができるデジタル社会の環境をまずつくることが土台になっており、消費者の保護、自立支援ができるのではないか。
- ・インターネットにおける広告と勧誘について、消費者の興味や関心を特定し、そこを狙った巧妙かつ攻撃的な SNS 勧誘、チャット勧誘が、トラブルの起点、原因となっている。それらがダークコマーシャルパターンや、巧妙な AI 技術により巧妙になつており、消費者の認識や判断がゆがめられている。

○なお、欧州においては、パーソナライズド・マーケティングについて、従前より強い問題意識を有し、無料サービスであっても個人データを対価として提供している場合には、有料の取引として扱い、民法や消費者法で対応するとの考え方を有している。また、取引を個別化する前提として、個人データをプロファイリングし、それを活用してマーケティングすることに対し、一般データ保護規則（GDPR）において、データ主体がダイレクトマーケティングに自身の個人データを使わないこと、あるいは、ダイレクトマーケティングに關係する範囲内において、個人データをプロファイリングして使わせないことを申し出る権利があり、そのような異議の申出以降は、ダイレクトマーケティング目的での個人データの取扱いが禁止される<sup>21</sup>。またその延長線として、消費者権利指令においても、価格が自動決定に基づいてパーソナライズされている場合には、その事実を消

---

<sup>21</sup> 一般データ保護規則（GDPR）前文、第 21 条第 2 項、第 3 項など

費者に告げなければならない<sup>22</sup>。さらには、デジタルサービス法においても、機微な情報を用いたプロファイリングの広告利用の禁止や未成年者向けのプロファイリングに基づく広告の禁止、レコメンデーションシステムを利用している場合にはその主要なパラメーターや変更方法等を利用規約で定める義務などを課している<sup>23</sup>。(※参考7) なお、2024年8月に施行されたEUのAI法(Artificial Intelligence Act)においては、自然人のプロファイリングを行うAIシステムは、ハイリスクAIに分類され、例外的な適用除外(特定の目的での使用等)が適用されない<sup>24</sup>。

○一方で我が国では、個人情報保護法にはプロファイリングについての明文の規定はないが、同法の令和2年(2020年)改正においては、消費者本人が十分に認識していない分析・利用等が行われることへの懸念について、本人の権利又は正当な利益が害されるおそれのある場合等に利用停止等を請求できるように要件を緩和し(同法第35条第5項)、不適正な利用の禁止(同法第19条)に係る規律を導入する等の改正が行われた。また、本人が合理的に予測等できないような個人データの処理が行われることのないよう、ガイドラインにおいて、同法第17条に基づき、どのような取扱いが行われているかを本人が予測できる程度に利用目的を特定するよう求めている。(※参考8)

---

<sup>22</sup> 消費者権利指令第6条第1項ea号

<sup>23</sup> デジタルサービス法第26条第3項、第27条第1項など、

<sup>24</sup> AIのもたらし得るリスクと法令の適用との関係については、我が国では、既存の個別の法令の存在する領域においては、AIが各領域で様々な用途で利用され始めており、権利利益の保護の必要性が生じる場面もAIの用途に応じて異なることから、まずは当該法令の枠組みを活用しつつ対応すべきである、とされている。(AI戦略会議・AI制度研究会 中間とりまとめ(令和7年2月)より一部引用)

## 5. 政策の「基軸」と対応の方向性

### (1) 政策の「基軸」

○我が国は自由主義国家であり、資本主義経済を軸とする。社会秩序の構成員は私的自治の原則を権利として有する私人であり、個人の自由が尊重され、同時に自立した存在として社会的責任を有する。

○契約や取引は身近なものであり、我々の生活を豊かにするものである。契約や取引が自由に行われる社会が受け継がれ、その礎のもとに発展が約束される国民生活・経済システムに支障を來す検討、取組は現世代の責任として許されない。デジタル技術は人類の利便性を高めるものとの観点から、望ましいデジタル消費取引社会をどのように体現していくかとの前提に立ち、場当たり的にトラブルに対処する形ではなく、中長期的に体系のある施策を講じつつ、短期的には問題のある事案に適切に対応する柔軟な姿勢で臨むべきである。

○ただし、現実の社会においては、対等な個人の間での契約や取引ばかりが行われるとは限られず、一般の消費者と事業者との間での情報の質・量、交渉力の格差を是正する、あるいは、労働者を保護し、雇用主との間で実質的平等を図るなど、契約自由の原則の例外に当たる積極的な措置が必要となる。

○デジタル社会における消費取引に対応する政策の「基軸」は、リアルにおける取引と同様に消費者の権利を保護し取引を公正化することであり、その取組思想としては、自由主義国家における原則と例外措置に基づく考え方にして、極力私人間の契約・取引に対して国家が干渉せず、個人の意思を尊重する原則の下での制度設計とすべきであり、引き続き当分野における政策を検討するに際しては常にこの点を認識すべきである。

○この「基軸」に基づく具体的な政策体系としては、①デジタル化はより一層の信用と信頼に基づく取引を要請することから、信用・信頼性の高い情報がやり取りされる基盤（トラスト基盤）を強固に構築・実装する等の攻めの消費取引市場の環境整備を推進することと、②消費取引において、消費者が自主的な判断をするにあたって、必要な情報の開示を求めるとともに、意思決定又はそこに至る過程への不当な介入・操作を排除するという発想を前提とし、契約締結に際して自立した意思決定ができる環境を確保することを柱とする。

両者を合わせて推進することにより、消費者が自らの意思に基づき「納得感」を持って取引に参加することができる消費取引市場を形成する必要がある。これらの「基軸」と2つの政策体系の柱をもって、消費者の保護と自立支援、取引の公正化に向けた取組を制度、非制度の両面から設計し、消費取引市場における共通思想・ルールとして根付かせていく

くべきである。

○その際、デジタル消費取引は、変化が加速的であることや無償・無体物を含み、情報自体が価値化し相手が不明瞭であること等に加え、特に、個々人が接する情報等の判断材料が個別化され、画一的でないことを踏まえる必要がある。

また、デジタル技術は消費者と事業者との垣根を無くし、いずれも脆弱にさせる状況をもたらし、更には消費者を加害者にし得ること、そして取引の相手方すらも見えない環境下で行われること、すなわち、明確に両者を固定的に区分して対策を講ずることが適切でない場合が生じる。

加えて、それらがAI等の技術進展によって更に複雑化し、行政介入の効力を低減させ得ることを前提としなければならない。

○こういった状況下においては、既存の消費者法制等による個別の取引に関する行為規制を根拠とする法の執行を中心とした取組だけでは十分な効果がもたらされず、非制度的な取組として、事業者等による自主的な取組の促進や消費者を防衛するための技術開発支援、また、ゼロリスクを前提とできないものの、少しでも騙されにくい社会を構築するための実践的リテラシーの向上の取組など、これまでの消費者庁の矩に囚われない発想を持ち、消費者庁はもちろん政府全体として総合的かつ体系的な取組を推し進めるべきである。

○このほか、デジタル取引のリスクを過大に評価し、リアルでの取引以上にケアを強めると自主性や社会進展のための挑戦をより損なわせる側面があることや、越境取引が進展する中で、他国と比較して、我が国のデジタル消費取引を行う購入者の理解・判断能力が十分な水準に達すること等を踏まえて検討すべきことに留意しなければならない。

## (2) 対応の方向性

### ①安全・安心な消費取引を行うことができる基盤（トラスト）の整備（信用・信頼の補完）

○いつの時代の取引も信用と信頼の上に成り立つ。「取引」の核心的概念たる「信用」と「信頼」を維持・向上していくためには、制度・非制度双方の側面を踏まえたルールメーリングが肝要であり、そしてそれは、事業者、消費者の属性を問わず、関係者が立場を超えて関心を持ち寄ることで、培われていかねばならない。

○取引が信用と信頼の上に成り立つ以上、取引の相手方の確認（本人確認）は重要であり、デジタル消費取引においても事業者、消費者双方の実在と真正性が取引のシステム上確保され、安全性が担保されている状況となっていなければならない。また、取引の基盤において、契約に至る過程等の取引の記録が、改ざんされていない状態で証拠として残されることも重要である。

○取引の基盤において、情報の発信源及び情報そのものの真正性を担保するための技術面での取組例として、本研究会では以下のような議論があった。(※参考9, 参考10)

- ・情報の発信源の真正性を確保する観点から、実証が進められているオリジネーター・プロファイル技術の市場投入の促進。
- ・流通する情報の真正性の確保の観点から、これに資する新たな技術開発等を促進。具体的には、諸外国の取組を参考に、マイナンバーカードの活用等による本人確認、電子証明による認証・署名、タイムスタンプを活用するなどによる「なりすまし」やデータ改ざんの防止および、業界横断的な団体との連携による、コンテンツ作成前後に実行プログラムを埋め込むことによる来歴証明。

○加えて、健全な事業者による信用と信頼の向上に向けた取組を強く後押しすることが一層必要である。具体的には、より多くの客観的選択肢を提供するなどして、消費者が情報操作されにくい取引環境下で意思決定を行えるような取組を行う供給者等を、社会が適切に評価し、良貨が悪貨を駆逐する仕組みを構築することが求められる。このような信用と信頼が確保された基盤（トラスト基盤）の構築は、消費者の信頼を高めるのみならず、国際的にも透明性ある市場としての評価を高め、結果として我が国の国際競争力の向上にも寄与するものである。なお、これらの取組は業界団体等に委ねきるのではなく、公定力を付与することが必要である。

さらに、健全な事業者と中間にある事業者への対応をどう考えるかなど、その性質に応じた有効な手法の使い分けの概念と具体的手法の導入を検討すべきである。

○そのための取組例として、本研究会では以下のような議論があった。(※参考11)

- ・ハードローだけでなくソフトローも活用する観点から、事業者や業界団体が自ら守るべき事項をまとめた、ガバナンス・コードのような指針や、ポリシー等を策定し、これを企業に関わるステークホルダーに対して開示させる取組の奨励。また、策定しない場合に説明を求めていくこと。
- ・プラットフォーム事業者による自主憲章の策定とそれに基づく自主施策（検知、ブロック、窓口設置等）の実施。
- ・多元的情報提供（メタ情報の付与・拡散）の推奨。
- ・上記のような取組を行う企業のプラクティスの収集と発信。
- ・健全な事業者かどうか、健全な取組かどうか評価を行う、評価機関のあり方の検討。
- ・情報に関するキュレーターの信頼性の確保。
- ・公正競争規約やセーフハーバー、認定・認証等との組み合わせにより、健全事業者にプラクティスを改善させるインセンティブを与えること。

## ②「デジタル武装」による消費者被害の未然防止

○消費者被害を抑止するためには、デジタル技術による利便性の増大を最大限に活用し、消費者を防御する手段としてのデジタル技術の利活用（消費者の「デジタル武装」）の促進や、騙されにくい消費取引社会の形成のための、消費者リテラシーの向上への取組の強化が必要である。

○本研究会では、消費者を防衛し、消費者被害を未然防止するための技術として、以下のような事例が紹介された。（※参考12）

- ・オリジネーター・プロファイル技術（再掲）
- ・来歴記録機能等による証明技術（再掲）
- ・広告ブロック技術、不正注文通知技術
- ・フェイクショップ・ダークパターンの検出
- ・消費者の意思形成を支援するパーソナルAI、AIエージェント

○合わせて、デジタル技術の加速的な可変性等に対する根本的対策としては、騙されにくく消费取引社会を形成していくことによる消費者の耐性の底上げが重要である。その際に特に重要な視点として、需要と供給との一致点、すなわち、守るべき消費者の範囲や求められる消費者のリテラシーがどの程度の水準なのかについては一義的に定めることは困難であるものの、便利さの向上とそれに伴う責任、リスク、認識を高める教育や、習うだけでなく、技術に慣れることの重要性を踏まえた実践的教育を通じて、デジタルと上手に付き合っていこうというマインドの醸成が必要である。

また、これらの教育は学校教育に限ることなく、子どもや未成年者、高齢者等の各層で必要とされる者に対し、効果的に提供される仕組みを目指すべきである。

加えて、デジタル消費取引を行う際に、消費者が被害者にならないような教育だけでなく、デジタル技術を不適正に利用することで、加害者にならないことを留意させる観点からの教育も重要となる。

さらに、各種教育の取組に加え、消費生活相談窓口などすでに存在する消費者政策の取組について、若年者をサポート等する様々な層に周知していくことが重要である。

○本研究会では、消費者リテラシーの向上に向けた取り組みとして、以下のような諸外国での取組例の紹介があった。（※参考13）

- ・子どもや未成年者などに対して、関心を高めるため、アニメやモバイルゲーム、クイズゲームを活用し、生徒等同士での議論を巻き起こすような教育コンテンツの開発。
- ・高齢者に対して、同じような環境下におかれた高齢者同士のコミュニケートや地域住民間での連帯による、人的ネットワークの形成を目的とした教育プログラムの実施。

## ③相対性を前提とする消費取引に適応したルールづくり

○消費者自らの価値観に基づく自立的な消費選択を保障していくために、深刻な許容し難い結果に陥ることを予防し、悪質な事業者を市場から退出させるための規制的手法は必要であり、その介入の程度や手段を適切に判断しつつ、検討することが求められる。他方で、その際には効果検証を行い、健全な事業者にまで反射的に一律規制を及ぼしていることによる、消費経済市場への影響等を十分に考慮することが必要である。

#### i) 後追い、規制的手法の限界を補完する仕組みの導入

○特に、後追い・規制的手法の限界を補完する仕組みに関しては、本研究会では以下のようないい議論があった。

- ・現行の後追い的な対処では、迅速性、実効性等の観点から限界があるため、諸外国の制度を参考しつつ、不公正な取引方法に対する一般的・横断的な通則による行為規制を導入し、細やかな執行ルールは府省令未満とすること。
- ・従来の手法に加え、事前公表などの社会制裁手法を加えること。
- ・健全な事業者に対しては過度な規制とならないよう、公正競争規約やセーフハーバー、認定・認証等との組み合わせにより、予め適合性等に係る基準等を示し、これを守る事業者にインセンティブを与え、事業者のプラクティスを改善させる等に取り組むこと。

(再掲)

#### ii) 無償、無体物の取扱い

○また、デジタル社会において増加している、無料の消費者向けサービスに対しては、本研究会では以下のような議論があった。

- ・無料のサービスであっても個人データを対価として提供している場合は、有料と同じように扱うべき。
- ・EUにおける各種取組を参考しつつ、消費者が個人データを提供できる取引を「交換」と考えれば有償契約として保護できるのではないかと考えられる。個人情報の提供が行われる場合も適用対象とすることを明文化するなどが望ましい<sup>25</sup>。

#### iii) デジタル取引における自立した意思決定の確保（情報開示、顕著性の確保、非良心的取引への対処、不可逆性への対応）

○これまで述べた通り、デジタル消費取引において当事者となる消費者が「納得感」を持って自らの決定に基づき取引に参加するための施策が重要である。すなわち、取引の前提となる情報の提供に至る過程が開示されるとともに（「情報開示」）、取引の内容や

---

<sup>25</sup> 公正取引委員会は、「デジタルプラットフォーム事業者と個人情報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」において、利用目的の達成に必要な範囲を超えて、消費者の意に反して個人情報を利用することが、個人情報等の不当な利用に該当し、優越的地位の濫用となる行為にあたりうることを示している。

簡潔な解約の方法が明示され（「顕著性の確保」）、さらにデジタル消費取引では瞬時に取引が行われ、取引をする前の状態に戻すことが容易ではない（「不可逆性への対応」）といったことを踏まえた施策が重要である。また、詐欺等には該当しないが、非良心的と評価される事情がある場合には適切な介入が行われるようにする（「非良心的取引への対処」）ための施策も重要である。

○また、デジタル技術により消費者の脆弱性を作出・利用する事業者や、SNS・チャット等のデジタルツールを活用して悪質な勧誘行為を行う事業者に対しては、その技術や媒体の性質に限らず、取引形態の類似性に着目した検討だけではなく、デジタル消費取引の特徴を踏まえてその悪質性を捉え、本質的な対処を検討する必要がある。

○具体的には、例えば以下のような取組が考えられる。

- ・取引の前提となる情報を活用していることの消費者への通知。  
(例えば、パーソナライズ化した広告を配信する場合の、事前の事実の通知等)。
- ・取引の内容や解除の方法等の明確性の確保。  
(例えば、申請時と同等以上に明確な取消方法を整備すること、撤回・解約方法を顕著に表示すること、契約を更新する際の消費者への通知等)

○こういった施策は、直接には取引の当事者を対象としたものが中心となるが、取引の場を提供するマッチング型の取引デジタルプラットフォーム等に対する施策も重要である。これらの者は、取引の当事者ではないとしても、取引の機会を提供していることから、自らの提供する場における公正な取引の実現に積極的な役割を果たす必要がある。したがって、これらの者の管理責任、特に悪質な利用者の出現を予防し、また出現した場合の迅速な排除に関し、これらの者が行うべき取組を整理する必要がある。なお、その際には、これらの者を単なる規制の対象と見るのではなく、規制の扱い手にもなり得るという視点に立ち、消費者を保護するための関係主体の一つとして、レビュー・リピュテーションの付与等を通じた積極的な参画を促すことによって、健全な消費取引環境を実現することが期待される。

○なお、越境取引への対策の観点から、例えば日本国内に法人を有する社への適応力の強化を検討するとともに、有しない社には国際的な連携を通じた対策を強化することが望まれる。

○加えて、情報法分野（例：プロファイリングといった、本人に関する行動・関心等の情報を分析する処理を行う場合における、当該分析処理を行うことを含めた形での利用目的の特定）や競争法分野（例：個人情報等の取得時における情報等の取得又は利用についての優越的地位の濫用に関する考え方）などの関連する法令、諸制度と一体的に検討

し、具体的な制度設計に結びつけることが重要である。

#### ④消費者行政部門におけるデジタル分野への対応力の強化

○法の執行を通じた悪質商法の市場からの退出と消費者保護の効果を高めていくためには、格段の執行力の強化が必要である。限られたリソースを前提にしなければならない現況や行政職員の定期的な人事異動を踏まえれば、執行力の抜本的強化に向けてAI等デジタル技術を最大限導入し、相談内容の分析への言語処理技術、機械学習技術の適用や、事務文書作成等へのサポートに留まらず、虚偽・誇大広告等のモニタリングシステムの構築などに係る事務の高度化、効率化を早急に展開し、処分件数の桁数や処分事案の網羅性を上げることが求められる。(※参考14)

○また、処分一件あたりの社会的抑止効果を高めていくための工夫や累犯事案の抑止力強化も必要であり、公表等による社会制裁手段を検討対象とすることや、指示、指導など既存の措置の更なる活用強化、また、警察による検挙事案の増大に向けた情報提供スキームの構築、プラットフォーム事業者や業界団体との協力など具体的連携を強化すべきである。

○さらに、悪質商法がデジタル技術を駆使して巧緻化・複雑化する中、こうした事案の端緒となる消費生活相談における対応の重要性は、これまで以上に高まっている。デジタル消費取引に関するトラブルに適切に対応するためには、消費生活相談員による迅速かつ的確な対応の充実が重要であり、そのためには、AI技術やデジタルツールの早期導入等を通じた相談業務の効率化が求められる。

○加えて、悪質商法の検知・対応や相談体制の高度化に資するシステムについては、構築後の運用・管理だけでなく、法令の改廃や社会情勢等の変化に対応したシステムの更改にも高度な専門性が一層求められる。これを踏まえ、民間事業者の知見・資源の活用を図り、官民が連携し取り組むことが求められる。

#### ⑤政策の大括り化等の必要性

○制度的に対応を講じてきた過去の取組に留まらない、非制度的取組を中心とした新たな総合的なパッケージ施策を検討し、早急に実現していくこと、合わせて、これまでのカタログ通信販売をモデルにした制度体系にデジタル消費取引特有の変更を加えるのではなく、パーソナライズド・マーケティングを初めとしたインターネット取引の特性・特徴への対処に必要な対策と、いわゆるオンラインプラットフォームの特徴はもとより、その後の技術的進展も踏まえた新たなプラットフォームをも射程に入れた形での新たな手法の提示を加えることが必要である。

○体制については、消費者庁の矩を超えた対応が必要であり、政府横断的に指導力を発揮できるよう、具体的な対策等について検討を行うことが望ましい。

○また、これらの対応の方向性については、短期的な対応が可能なものと、技術的・構造的な観点から継続的な検討と対応が必要となる中長期的なものの両方を含んでいる点にも留意する必要がある。

## 6. 結び

本研究会においては、デジタル社会における消費取引の特性・特徴を研究することを通じてリアルでの消費取引との相違点などを明らかにした。また、その差異を踏まえた新たな取組の考え方の基軸と方向性についても提唱した。

特に、経済社会事象からみた消費取引と消費者からの視点に基づく研究は、これまでの消費者庁における制度的取組の議論とは趣を異にし、その一点をしても本研究会の意義は深く、このことが一里塚となって今後の消費者取引政策の転換をもたらすのであれば、まさに消費者政策の普遍化に繋がるものであり、国民生活に身近な存在として重要な地位を占めるようになるであろう。

本書に基づくアンケートの実施などにより、国民各層において広くディスカッションが行われることで、デジタル社会における消費取引に係る関心が惹起され、実際の行動に移すこと等により、社会全体の認知度等の向上を通じた消費者保護、自立と自律支援、そして公正な取引環境の底上げに繋がることを大いに期待する。

消費者庁においては、本研究会における委員意見等を踏まえ、相当の期間において国民各層における公論を行うこと、またその上で、制度的な継ぎ接ぎの対処療法に留まることなく、以上に整理した当分野における考え方の「基軸」と政策体系に基づき、エビデンスに基づいた総合的なデジタル消費取引対策を果斷に展開していくことを期待する。

## デジタル社会における消費取引研究会 委員等名簿

(座長を除き五十音順、敬称略)

### (委員)

<座長>	おおはし 大橋 弘	東京大学 副学長 東京大学大学院経済学研究科 教授 公共政策大学院 教授 一般財団法人日本情報経済社会推進協会 認定個人情報保護 団体事務局 事務局長 サステナビリティ消費者会議 主任研究員 (第5回まで 公益社団法人・日本消費生活アドバイザー・ コンサルタント・相談員協会 消費生活研究所所長)
<座長代理>	くりはら 栗原 美津枝	株式会社価値総合研究所 代表取締役会長 公益社団法人経済同友会 前副代表幹事 国立情報学研究所情報社会相関研究系 教授 学習院大学経済学部 教授 一般社団法人たすけあい 代表理事 長島・大野・常松法律事務所 パートナー弁護士 アクセンチュア株式会社 シニアマネジャー (2024年8月まで デロイトトーマツコンサルティング 合 同会社 シニアスペシャリストリード)
	さとう 佐藤 一郎	株式会社 NTT データ経営研究所 主席研究員 エグゼクティ ブコンサルタント
	たきざわ 滝澤 美帆	株式会社第一生命経済研究所 常務取締役 ライフデザイン 研究部長 兼 首席研究員 一般社団法人日本ヒープ協議会 特別会員
	たなか 田中 れいか	
	とのむら 殿村 桂司	
	まつもと 松本 敬史	
	みたに 三谷 慶一郎	
	みやき 宮木 由貴子	

### (オブザーバー)

公正取引委員会、金融庁、こども家庭庁、デジタル庁、総務省、文部科学省、経済産業省、  
独立行政法人国民生活センター

### (事務局)

消費者庁取引対策課

## 検討経過

開催日	内容等
第1回 令和6年6月27日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事務局からの説明</li> <li>・自由討議</li> </ul>
第2回 令和6年7月25日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公益社団法人日本通信販売協会からのヒアリング</li> <li>・事務局からの説明</li> </ul>
第3回 令和6年9月18日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・アスクル株式会社からのヒアリング</li> <li>・アマゾンジャパン合同会社からのヒアリング</li> </ul>
第4回 令和6年11月20日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・鳥海 不二夫 東京大学大学院工学系研究科教授からのヒアリング</li> <li>・その他報告事項(デジタル化に関する消費者政策の国際的な動向)</li> </ul>
第5回 令和7年1月24日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・オリジネーター・プロファイル技術研究組合からのヒアリング</li> <li>・一般財団法人LINE みらい財団からのヒアリング</li> </ul>
第6回 令和7年3月7日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・國領 二郎 慶應義塾大学教授からのヒアリング</li> <li>・事務局からの説明(これまでの議論の振り返り①)</li> </ul>
第7回 令和7年4月2日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・松本 恒雄 一橋大学名誉教授、弁護士、元国民生活センター理事長、元消費者委員会委員長からのヒアリング</li> <li>・公益社団法人全国消費生活相談員協会からのヒアリング</li> </ul>
第8回 令和7年4月25日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事務局等からの説明(これまでの議論の振り返り②)</li> <li>・三菱UFJリサーチ&amp;コンサルティング株式会社からの説明</li> <li>・委員からのプレゼンテーション</li> </ul>
第9回 令和7年6月13日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・報告書(案)</li> </ul>