

内閣府消費者委員会 「消費者法制度のパラダイムシフトに関する 専門調査会報告書」への考察と私見

弁護士 増田 朋記

第1 はじめに

2025年7月4日、内閣府消費者委員会により、「消費者法制度のパラダイムシフトに関する専門調査会報告書」(以下、単に「報告書」という。)が公表された¹。

そして、同月9日、内閣府消費者委員会は、報告書の内容を踏まえ、「消費者ならば誰しもが多様な脆弱性を有するという認識を消費者法制度の基礎に置き、既存の枠組みに捉われない抜本的かつ網羅的なルール設定に向けて、種々の規律手法を目的に応じ有効かつ適切に組み合わせて実効性の高い消費者法制度を整備すべく更なる具体的な検討を行うなど、必要な取組を進めることができが適当である」と内閣総理大臣に答申している²。

現時点では、具体的な法規制の内容等が示されたわけではないが、消費者法制度において既存の枠組みを超えた新たな法整備を進めることができが示されたものであり、消費者・事業者を問わず、着目すべき大きな動きが始まっているとみることができよう。

もっとも、報告書の内容は、抜本的な検討の結果であるが故に、馴染み難く、また、一見するとどのような方向を目指すものであるのかが掴み難いところがある。そこで、本稿では、その内容を紹介しつつ、そこから見える今後の検討の方向性について考察し、私見を述べる。

第2 報告書の要点

1 消費者取引全体の法制度の在り方

(1) 消費者の脆弱性

報告書は、まず「第1. 消費者が関わる取引を幅広く規律する消費者取引全体の法制度の在り方」についてとの項目で、消費者法制度が対象とする消費者や消費者取引の概念についての見直しを加えている。

そもそも消費者法制度に関しては、平成13年4月1日から施行されている消費者契約法において、大きな転換が示されていた。

同法の施行以前から契約に関するルールを定め

る民法では、契約とは私的自治の原則の下での対等な当事者間における合意が前提とされており、当事者が合意で決めた契約の効力を、無効や取消しという形で否定することは限られた場面のみにとどめられていたが、消費者契約法は、消費者と事業者との情報・交渉力の格差を正面から認めて、取消し可能な場面を民法の詐欺や強迫の場面よりも広げて容易にし、また、不当な契約条項についてはたとえ当事者が納得して合意していたとしても、これを無効とすることを定めたのである。

しかし、消費者と事業者との情報・交渉力の格差という従前の視点は、民法における考え方の特徴とはなっていたが、格差の是正=自由な意思決定のための環境整備という枠組みは、昨今の法改正の中で、実態として発生している被害への対応を考える上で、限界があるように感じられてきた。

そこで、報告書では「消費者の脆弱性」を捉えなおすことで、消費者取引の実態を見据えた法制度をさらに進めることを示唆している。

すなわち、報告書は、情報・交渉力格差を是正すれば「強い個人による自由な意思決定」ができるという捉え方は社会変化の中ではフィクションとしても揺らいでおり、「限定合理性による脆弱性」のように、消費者は誰もが様々な「脆弱性」を抱えていることを正面から捉え、法介入の契機・根拠としていくべきことを示し、消費者法制度の新たな可能性を切り開いているのである。

(2) 消費者取引の拡大

また、報告書は消費者取引そのものを見直すことで、消費者法制度が介入すべき対象を広げることも示唆している。

すなわち、消費者が商品・サービスの提供を受けるに当たって金銭を支払う取引のみならず「情報、時間、アテンション」(※アテンション=人々が払える関心・注目・注意・認知コスト)を提供する取引をも「消費」「消費者取引」の概念に取り込むべきことを示している。

SNSの利用や無料のオンラインサービスの利用など、デジタル取引分野において顕著であるが、すでに我々の生活において重要な社会的役割を占めているもののこれまで必ずしも「消費」や「消費者取引」として捉えられていなかった分野についても、消費者法制度の規律対象として正面から視野にいれていくべきことが、規律を考える上で視点として示されているのである。

2 デジタル化による取引環境への影響

専門調査会における検討においても、また、報告書の記載においても大きな部分を占める視点の一つが、デジタル化による取引環境への影響についてである。

情報技術の進展自体はこれまでの消費者法制度の検討においても常に重要な視点として捉えられてきたものである。しかし、近年はAI技術やアドテクノロジー（インターネット広告の効率的な配信や効果測定を行うための技術やシステム）の発展など、取引に与える影響が加速度的に増しており、消費生活の在り方そのものが変わってきた状況にある。

報告書は、このようなデジタル取引の特徴を分析し、「消費者の脆弱性」との関係や消費者の取引環境への影響を検討している。その上で、「デジタル技術の進展や飛躍的な技術革新がもたらすデジタル取引の急激な環境変化に対応するためには、対症療法的な手法に限らず、包括的な視野に立った適切な規律の在り方を検討することも重要である。」といった指摘をしている。

3 様々な手法をコーディネートした規律の在り方

(1) 報告書は具体的な法規制の規律内容そのものを提示するものではないが、考えられる規律の枠組みについて、様々な視点を提示している。今後の検討の方向性について考察する上では、この点の評価が重要になろう。

(2) まず、最初に重要なのは、消費者取引を幅広く捉える規律の方向性である。この点は、上記の「消費者の脆弱性」に関する記載においても既に表されているが、情報・交渉力の格差にとどまらず、「消費者の脆弱性」を正面から捉えた法目的の刷新が示唆されている。

加えて、報告書では、「消費者取引」をものやサービスの購買にとどまらず、金銭以外の情報、時間、アテンションを提供する取引をも含める概念として捉えて規律すること、さらに消費者契約の締結・履行・継続・終了という消費者取引の過程全体を視野に入れる必要があることも示されている。

こうした指摘は、要点としては消費者法制度の適用範囲の拡張を示唆するものであるが、社会の実態から考えられる法の必要性をいうものであって、徒に規制範囲を広大化させようというものではない。消費者法制度が対象とすべき消費者や消費者取引を見直して、これを目的として捉えた上

で、どのように具体的規律を設けるかは次の問題としているのである。

(3) 報告書において規律の在り方として繰り返し示される重要なワードが「ベストミックス」である。

すなわち、報告書は、実効性の高い規律の設計を検討する上では、様々な規律手法を視野に入れた上で、目的に応じ、それぞれの特徴を踏まえながら、有効に活用し、最適な形で組み合わせるという観点が重要であるとしており、規律手法（ハードローとソフトロー、民事ルール・行政規制・刑事規制）のベストミックス、要件と効果のベストミックス、抽象的規範と具体的規範のベストミックス、インセンティブとディスインセンティブのベストミックス、担い手のミックスなどが掲げられている。

第3 考察と私見

1 上記のとおり報告書は、必ずしも結論的なものを見示すのではなく、あくまでこれから検討の枠組みを示す形でとどめられている点が多いため、今後どのような規律が検討されていくことになるかについては推論のとともに検討していかざるを得ない。そのような不確かさがあることは前提としつつも、筆者の視点において、以下のとおり、一定の考察を加え、私見を述べる。

2 まず着目したいのは、規律手法のベストミックスとして民事ルールに行政規制や刑事規制を組み合わせる考え方が示されている点である。例えば特定商取引法は、業法として事業者が守るべきルールを行政規制として規律するとともに、クーリング・オフ等の消費者の利益を守る民事ルールをも定めており、こうした組み合わせは既存の法制度にもみられていたものである。

しかし、消費者契約法についてみれば、その制定時には、行政規制による事前規制から、民事ルールによる事後救済へとシフトする目的を有していたはずであり、行政ルールと民事ルールを組み合わせるという考え方には、ある意味ではタブーであったようにも思われる。

ところが近時の消費者契約法改正の議論においては、消費者契約法の取消権の強大な効果が行為規範として機能していると指摘され、規制の明確性と予測可能性が強く求められるようになった結果、規律対象が個別化し、本来目的としていた消費者契約における紛争解決の実現が阻害されることとなってきた

た。

報告書は、こうした状況を脱却するための抜本的見直しの結果として作成されたものであるから、ここで提示されるベストミックスとは、単に民事ルールと行政規制等を併存させるというにとどまらず、民事ルールの実効性を高めるための組み合わせが想定されているとみるべきであろう。

たとえば、これまで民事ルールの改正検討において繰り返し検討されてきたが、実現されなかった広範な紛争解決を可能とする受け皿規定が、こうしたベストミックスによって実現することを期待したい。

3 次に指摘したいのは、報告書の随所において、事業者の視点を考慮した規律の在り方が検討されている点である。

例えば、報告書はこれまでの消費者法制度で検討されてきたような事業者に不利な民事効といったディスインセンティブに加えて、健全な事業活動に対するインセンティブを付与する手法を取り入れることが指摘されている。また、事業者に法規範の尊重が期待できる場合とそうでない場合とをグラデーション化した制度設計というものも提示されている。

こうした視点は、消費者法制度について、消費者が規律の導入を求め、事業者がこれに反対するという単純化された対立構造を否定し、健全な市場の形成という観点から事業者・事業者団体も消費者法制度の担い手の一人であることを強調するものと考えられる。

今後の検討においても、これまでの法制度の検討におけるのと同様に事業者・事業者団体が重要な役割を担うことは間違いない、こうした視点のもとに建設的な検討がなされることは期待したいところであるが、その際には、重要なのはあくまでベストミックスであって、多様な要素がいずれも欠けることなく、実効的な制度としなければならないということが意識されるべきである。

従来も、消費者法制度のみならず様々な分野において、自主的な規制やガイドラインでまず対応し、法による規制を見送るということが多々見受けられたが、こうした対応は問題の先延ばしに過ぎず、実効的な法制度とはとても言えないものである。

4 報告書の内容を踏まえた検討はそう長い時を置かず進められると考えられる。筆者は報告書の方向性については基本的に賛同し、その実現を期待しているが、報告書の抽象度の高さから、今後の検討の内容如何によっては骨抜きの改正となってしまうこ

とも懸念される。

民事・行政・刑事規制の適切な組み合わせといいながら、それが抑制的に働いて従前懸念されてきたように個別的な対策しかできない規律となってしまっては意味がないし、事業者の視点を取り入れることが、経済への影響を過度に重視することとなって、規律が設けられないということになつてもいけない。規制の限定化や形骸化の危険を回避しつつ、「ベスト」ミックスの視点を欠くことなく、実効性を確保する制度設計が求められる。

消費者法制度の見直しは、消費者の立場からも事業者の立場からも、社会全体に関わる重大な問題であり、今後の動きについても詳細にフォローしていきたい。

- 1 消費者法制度のパラダイムシフトに関する専門調査会については、内閣府消費者委員会のウェブサイトにおいて会議資料も含めて公表されている。https://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/paradigm_shift/index.html
- 2 内閣府消費者委員会ウェブサイトhttps://www.cao.go.jp/consumer/content/20250709_toshin_4.pdf