

2025年9月12日

デジタル社会における消費取引研究会報告書に対する意見書

特定商取引法の抜本的改正を求める全国連絡会

1 意見の趣旨

- (1) 本報告書は、消費者・生活者の視点に立たずに特定商取引法の改正の必要性を否定するものであり、この報告書に基づいて今後の特定商取引法分野についての消費者行政を進めないようにすることを求める。
- (2) 消費者庁は、本報告書の内容にかかわらず、現に発生している深刻な消費者被害に迅速に対応するため、特定商取引法を含めた関連法制の速やかな改正等を行うべきである。

2 意見の理由

- (1) 本研究会の構成員及び運営が消費者保護を念頭に置いたものとはいえないこと

ア 本研究会の構成員に消費者被害や消費者法制に精通している委員が含まれていないこと

- (ア) 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。）は、消費者庁取引対策課長（以下「担当課長」という。）による懇談会（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）として設置され、令和7年6月19日付け「デジタル社会における消費取引研究会」（報告書）（以下「本報告書」という。）を公表した。

本報告書には、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・介護団体などの幅広い分野、年齢層の有識者により構成」しているとしている。

- (イ) 消費者庁のHPは、消費者庁の使命として「消費者行政の『舵取り役』と

して消費者が主役となって、安心して安全で豊かに暮らすことができる社会を実現する。」とし、消費者庁職員の行動指針のうち、最初に「消費者・生活者の視点に立ち、国民全体の利益を考えます。」と記載している。

この消費者庁の使命、消費者庁職員の行動指針にもかかわらず、本研究会の構成員には、日々消費者の被害相談を直接聞きその利益保護に取り組んでいる消費生活相談員、消費者法学者や消費者問題に取り組んできた弁護士など、消費者被害の現場を知り、その対応をしてきた者は一人も選ばれていない。

委員の中には、第1回から第5回まで消費者団体である、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（通称「NACS」）の消費生活研究所所長の肩書で参加しているメンバーがいた。

しかしながら、この委員は、担当課長が指名した人物であること、この委員の本研究会の第1回での発言は、NACSの肩書を有する人物の発言としては不適切と判断したことから、NACSは本研究会を招集した担当課長に対し、この委員からNACSの肩書を外すことを要求した。その結果、本人の承諾後、第6回以降、NACSの肩書を外して委員として出席したという経緯がある。

このような経緯により、本研究会には、消費者保護の立場から発言できる委員が選任されていなかったと言える。

イ 本研究会の運営について

前述の第6回から委員からNACSの肩書を外すということになったあと、第7回において、消費者団体1団体のみからヒアリングが行われ、NACSにはヒアリングの打診はなかった。

本来、消費者・生活者の視点に立った研究会を行うのであれば、まずは消費者被害の現場を知っている消費者団体等からヒアリングをして、研究会の方向性を検討することが有益であるはずである。しかしながら、NACSという消

費者団体の肩書を有する委員がいなくなるというタイミングで初めて、消費者団体それも一消費者団体にのみヒアリングを打診したというのは、本報告書に消費者側の意見を一切反映していないとの批判を免れるために、急遽消費者団体のヒアリングを組み込んだと受け取られても申し開きの出来ない研究会の運用である。

(2) 本報告書の内容

ア 前提としている立場が消費者保護とはかけ離れたものであること

(ア) 本報告書は「1. はじめに」において「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。」とされている。

(イ) 角を矯めて牛を殺さずとは、「角を矯めて牛を殺す」ということわざを言い換えているようである。本来の「角を矯めて牛を殺す」とは、小さな欠点を直そうとして全体をダメにすることを意味する。

本研究会における「角を矯めて牛を殺さず」が意味するところについては、消費者被害に対する規制をすることを小さな欠点（「角」）とし、規制をすることで今後の経済社会全般（「牛」）の将来の芽を摘むことにつながらないようにすべきとしているのであり、仮に規制するとしても、今後の経済社会全般について将来の芽を摘まない程度の規制をすべきとしているというように読み取れるのである。これは、「消費者行政推進計画」閣議決定（平成20年6月17日）が、「今や『安全安心な市場』、『良質な市場』の実現こそが新たな公共的目標として位置付けられるべきものとなったのである。それは競争の質を高め、消費者、事業者双方にとって長期的な利益をもたらす唯一の道である。」と述べて、消費者庁設立の理念を述べているのとは大きくかけ離れた考え方である。

そうであれば、本研究会は、そもそもの前提が消費者・生活者保護の視点にたったものとは言えない。

イ 特定商取引法等における対応状況につき、事実を正確に把握しているものとは思えないこと

(ア) 本報告書は、「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、相互に高い関連性が認められないことについて洞察を加えた。」としている。

また、「P I O－N E Tに登録される消費生活相談情報は、消費者被害の実態や法の執行に際して重要な情報ではあるものの、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」としている。

(イ) しかしながら、本研究会は、「特定商取引法を改正した」というが、発生する各種の被害に対して適切・有効な法改正がなされたのかということを検討していない。我々、「特定商取引法の抜本的改正を求める全国連絡会」は、消費者被害の相談を現場で受けている、消費者団体、弁護士等の法律専門家で組織された団体であるが、現行の特定商取引法の規制が不十分で、現行法のままでは消費者被害は減らないため、長年にわたり、現実の被害に即して適切・有効な特定商取引法の改正を求めてきた。我々からすれば、この間行われた特定商取引法の改正内容が不十分であるため、特定商取引に関する被害が減少しないと考えている。

また、P I O－N E T情報は、中には情報提供に留まるものなど直接的な被害に関する情報ではないものも含まれることはその通りであるが、消費生活相談員が消費者被害相談の最前線で、現に被害にあった消費者から生の声を聴き、それを情報化しているものである。まさに、今、消費者・生活者に発生している被害の情報を収集する最も重要な情報であると共に、被害状況の最新で重要なエビデンスである。しかしながら、本報告書は「重要な情報

であるものの」)として、P I O－N E T情報を一情報と評価するにとどまり、エビデンスとしては十分に認めておらず、P I O－N E T情報の評価を間違っていると言わざるを得ない。

ウ 規制対応に関するコストを半減できれば生産性は8%高まるという研究について、この側面にも気を払う必要があるという意見について

(ア) 本報告書は「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%高まるといった研究があり、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。」とした。

また、「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いっても、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、逆に真面目に守っている人にとっては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。」とした。

(イ) しかしながら、そもそもよって立つ考え方が間違っている。適切に法規制をすることにより、消費者が安全・安心な取引を行うことができるようになり、法を遵守している健全な事業者との取引が行えるようになるはずである。消費者に安全・安心を与えることにより、健全な事業者も共に発展していけるのである。仮に、規制をせず健全な事業者の生産性が高まったとしても、悪質業者がはびこれば、適切な法規制の下では健全な事業者と取引するはずであった消費者が悪質事業者と取引をし、健全な事業者に流れるはずであった売り上げが悪質業者に流れてしまうことになりかねない。そうすると、結果として、健全な事業者の経営に悪影響を及ぼし、ひいては日本経済にも悪影響を及ぼすおそれがある。

また、消費者の被害を甘受して、日本経済の生産性を上げるという考え方自体、消費者・生活者の視点にたった発想とはかけ離れている。

エ デジタル取引について通信販売の延長線上にないという見解について

(ア) 本報告書は、デジタル取引について「デジタル技術の発展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ないものではないかという見解が示された。」と述べた。

(イ) この見解を、法規制をしないということを正当化する根拠とするのであれば、それは間違いである。令和7年版消費者白書によると、2024年のインターネット通販の相談は24万4462件、定期購入に関する相談は8万9893件、SNSが関係する相談は8万6396件となっている。これだけの相談があり、消費者に多大な経済的損失が発生し続けているのであるから、法規制を含めた適切な対応を検討すべきである。仮に、通信販売の延長線上にないというのであれば、とにかく迅速に、特定商取引法において通信販売とは別の類型で規制をする方法や、特定商取引法とは別途デジタル取引に関する消費者保護法を制定する方法などが考えられるはずである。

オ 消費者の脆弱性等の認識が間違っていること

(ア) 本報告書は、「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、デジタルと扱うがゆえに全ての消費者が脆弱となる前提に立つものではなく、リアル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。」としている。

(イ) 令和7年7月に消費者法制度に関するパラダイムシフト専門調査会の報告書(以下「パラダイムシフト報告書」という。)が公表された。この調査会は、令和5年11月7日付消制度第319号をもって内閣総理大臣より消費者委

員会に諮問のあった、超高齢化やデジタル化の進展等消費者を取り巻く取引環境の変化に対応するため、消費者の脆弱性への対策を基軸とし、生活者としての消費者が関わる取引を幅広く規律する消費者法制度のパラダイムシフトについて、同委員会の求めに応じて調査審議するべく設置されたものである。この調査会は、本研究会のような単なる消費者庁の一課長が招集した懇談会ではなく、内閣府消費者委員会により設置されたものである。そして、この調査会は、民法、消費者法など消費者法制を研究してきた大学教授や消費者被害の現場を知る弁護士等で構成されている。

パラダイムシフト報告書においては、消費者を生活領域における非事業的な活動を行う生身の人間（生活者たる自然人）であることから、消費者には、様々な脆弱性が生じるとする。そして、消費者の脆弱性を「類型的・属性的脆弱性」（年齢や教育水準、経済状況等、ある集団共通する特徴から捉えるもの）、「限定合理性による脆弱性」（全ての人が持つ脆弱性として、人は限られた範囲でしか合理的な判断ができない）、「状況的脆弱性」（人は誰しもが状況の影響を受けることもあり、状況次第では合理的に考えることが難しくなる）など様々な脆弱性を提示したうえで、「程度の違いこそあるものの全ての消費者はなんらかの脆弱性を有している。」としている。

本報告書は、上述したように「デジタルと扱うがゆえに全ての消費者が脆弱となる前提に立つものではなく」としており、全ての消費者が脆弱性を有しているという前提を否定するような表現となっており、消費者の脆弱性に対する認識が誤っていると言わざるを得ない。

また、本報告書は「リアル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」とリアル取引とデジタル消費取引を同列に扱っているような記載がある。

しかしながら、パラダイムシフト報告書において、「デジタル取引においては、従来のリアル取引と（次元の）異なる規律が必要となる場面や規律が整

備されていない場面について整理」するとされ、ダークパターン（消費者が気付かない間に不利な判断・意思決定をするよう誘導すること）については、

「自律性の阻害、経済的損失、プライバシー被害、心理的被害と言った個々の消費者の被害にとどまらず、信頼低下による構造的な消費者被害や競争のゆがみから社会全体の損失・厚生低下を生じさせると考えられ、また、デジタルの場合にはリアル取引に比べ、このような問題がより深刻化する」としている。また、デジタル取引は、時間・空間・資材等の物理的障壁がほとんどないため、誰でも、誰とでも、いつでもどこでも取引に関わることを可能とする。そして、取引環境全体で見たときにも、リアル取引と比較すると

- ① 多様かつ膨大は情報、商品・サービスの提供が可能となるため、消費者にとって情報・選択の機会・選択肢の過多や取引の複雑化により単独で情報を十分に吟味し、判断することが困難。
- ② ユーザーに代わってタスクを実行するAIエージェントの普及によって人が直接介入せずに行われる取引が増大する可能性があるという新たな状況の発生や消費者が偽・誤情報に取り囲まれる状況の発生、生成AIを悪用した詐欺の発生等にもつながる。
- ③ デジタル取引空間においては、ウェブページのデザインのように取引環境の設定によって顧客を誘導する「アーキテクチャの権力」を強力に行使して取引環境を設定し、それによって消費者の行動を現実の取引空間と比較してより効果的・無限定的に誘導することが可能。

など、リアル取引とデジタル取引では大きく異なる特徴があると結論付けている。

しかしながら、本報告書は、リアル取引とデジタル取引の大きく異なる特徴について深く吟味していない。そして消費者団体からは、消費生活相談及び被害の実態につき、「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つくることが土台となっており、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 SNS 勧誘、チャット勧誘が、トラブルの起因、原因となっている。それがダークコマーシャルパターンや、巧妙な A I 技術により巧妙になっており、消費者の認識や判断がゆがめられている。」という意見がでたことを紹介するにとどめている。しかしながら、この消費者団体の意見こそがまさしく、パラダイムシフト報告書に記載されているデジタル取引の特徴であり、消費者・生活者の立場にたつのであれば、消費者団体の指摘に対して議論を深めるべきであった。

カ 政策の「基軸」について

(ア) 本報告書は、「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、リアル取引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、その取引思想としては、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立って、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制度設計をすべき」と述べている。

(イ) しかしながら、前述のパラダイムシフト報告書にあるように、全ての消費者は脆弱性を有しているものであり、多様で膨大な情報が発信されているデジタル取引の特徴からして、そもそも消費者個人が単独で情報を十分に吟味することが困難であるのであるから、消費者個人が正しい情報の下に正しい判断ができるような法整備等の環境を国の責任として構築することが必要不可欠であるはずである。それをせずして、国家が干渉せず、個人の意思を尊重するという制度設計では、事業者の思惑通りに消費者を誘導することが可能になるなど、消費者の自由な意思が阻害され、個人の意思の尊重が害される事態が発生するおそれがある。

(3) 現に発生している消費者被害

ア 令和 7 年版消費者白書によると、2024 年の消費生活相談件数は、90 万件

であり、近年は、相談件数が年間90万件前後で高止まりしている状況である。前述したように、インターネット通販の相談は24万4462件、定期購入に関する相談は8万9893件、SNSが関係する相談は8万6396件となっている。

定期購入の具体例としては、「スマホでシミ取りクリーム of 広告を見て1回限りと思って注文したが、2回目の商品が届いた。業者に電話を掛けたが繋がらない」等消費者が定期購入であることを認識しないまま商品を注文しているケースがみられ、解約したくても事業者と連絡が取れないといった相談がみられるなどと報告されている。

SNSが関連する相談では、20歳未満から40歳代までは「他の内職・副業」や「役務その他サービス」（副業に関するサポート契約やコンサルティング契約が含まれる）、60歳代以上では「ファンド型投資商品（全般）」が相談の上位となっている。これらの中には、SNSをきっかけに著名人を名乗ったり、つながりを示したりして投資を勧誘されたというケースもみられるようである。

イ また、本研究会第7回において、ヒアリングを受けた消費者団体である全国消費生活相談員協会から相談の現場で発生している被害のうちの代表的な定期購入トラブル・副業サポート及びレスキューサービスについて事例報告があり、定期購入については抜け道を作らない抜本的規制が必要、デジタル取引に特化した法律か現行法の改正を求めるなどの意見を述べている。

ウ このように現に、デジタル取引の被害は発生し続けており、相談現場からも法規制の必要性が訴えられているのである。

（4）結語

本研究会の本報告書は、消費者庁の使命である「消費者行政の『舵取り役』として消費者が主役となって、安心して安全で豊かに暮らすことができる社会を実現する。」ことを念頭においたものとはいえ、また、「消費者・生活者の視点に立」ったものともいえない。

そして、そもそも本報告書は、法規制を否定する方向で議論しており、これは特定商取引法の改正を否定する方向での議論であるといえる。そのため、この報告書に基づいて今後の特定商取引法分野についての消費者行政を進めることのしないようすることを求める。

また、まさに、今この瞬間にもデジタル取引を含む深刻な消費者被害は発生し続けているのであるから、消費者庁は、本報告書の内容にかかわらず、現に発生している消費者被害に迅速に対応するため、特定商取引法の改正を含む関連法制の改正等を速やかに行うべきである。

以 上