

特集1

消費者法制度のパラダイムシフトに関する
専門調査委員会報告書の概要

内閣府消費者委員会事務局

はじめに

これまでの消費者法制度では、従来の枠組みの中で、個別課題ごとに都度対応すべく、累次の制定・改正が重ねられてきました。しかし、超高齢化やデジタル化の進展等に伴い、消費者を取り巻く環境が日々大きく変化している現代においては、これまでのように改正を行っても、消費者取引の安心・安全を十全に実現するのは困難となっています。国会での議論としても、「既存の枠組みにとらわれない抜本的かつ網羅的なルール設定の在り方」についての検討が求められました*1。

このような中、2023(令和5)年7月に公表された「消費者法の現状を検証し将来の在り方を考える有識者懇談会における議論の整理」(消費者庁)*2では、消費者を取り巻く取引環境の変化がもたらしている問題を明らかにし将来の消費者法制度の可能性が示され、「消費者の脆弱性」を基軸にした新しい消費者概念のもとで、消費者取引の安心・安全を実現して、消費者の「幸福」や健全で自律的な取引社会を確立していくために、消費者法を再編し拡充していく必要があること等が指摘されました。

そして、2023(令和5)年11月7日付の内閣

総理大臣から消費者委員会に対する諮問を受けて設置された、消費者法制度のパラダイムシフトに関する専門調査会(沖野眞巳座長)では、上記議論の整理の内容も踏まえ、より多角的な見地から、消費者法制度の在り方について検討を深めました。専門調査会では、広義の消費者法制度(ハードローだけでなくソフトローや法律以外の技術の活用も含めた広い意味での消費者法制度)を対象としたうえで*3、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、②デジタル化による技術の進展が消費者の関わる取引環境に与える影響についての基本的な考え方、③ハードロー的手法とソフトロー的手法、民事・行政・刑事法規定など種々の手法をコーディネートした実効性の高い規律の在り方の3つの検討テーマに沿って検討を進めました。

その過程では、「消費者の脆弱性」に関する現場の実態把握や隣接分野(経済法、情報法、金融法)や海外における取組等の参照にも努めました。報告書は、以上の議論を踏まえ、今後の消費者法制度の在り方に関する考え方を掘り下げ、その役割を果たすための制度設計において重要となる観点・考え方を幅広く取りまとめ、2025年7月に公表されました*4。

*1 第208回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第6号21ページ、同参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第8号22ページ、第210回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第6号24ページ、同参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第5号32～33ページを参照

*2 https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/meeting_materials/review_meeting_004

*3 報告書では、消費者取引の安心・安全を実現するためには、消費者取引に係る消費者法制度のみならず、企業価値に係る資本市場や消費者教育を始めとする種々の制度や施策も重要であり、それらが総合的に効果を発揮するべきものであること等も示されている(報告書7～8ページ)

*4 https://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2025/houkoku/202507_para_houkoku.html

消費者法制度のパラダイムシフトに関する検討は、今後の消費者法制度の土台となる考え方を示すもので、その性質上理論的・抽象的な内容が多く、分量も比較的大部となっており、報告書の趣旨を広く関係者にご理解いただけるよう、エッセンスを端的に示す観点から「前文」が設けられました。以下、報告書の概要として、報告書の前文および全体の構成について説明します。

報告書の概要

1. 前文について

前文の冒頭では、検討の背景となる社会状況として、超高齢化やデジタル化の進展等により、消費者を取り巻く取引環境は大きく変化していること、認知機能が不十分な消費者の割合の拡大、人間関係やコミュニティの希薄化、飛躍的な技術革新がもたらす消費社会の複雑多様化・取引の個別化等により、誰もが単独で十全な意思決定をすることがこれまでより一層困難になっていること、さらに消費者が単独で取引に関わる機会が増え、自ら対処することが困難で周りも気づきにくいトラブルにさらされる可能性が高まっていることを指摘しています。

そして、現代は、このように消費者の力を弱めたり危害にさらされやすくする状態が急速に拡大している社会であると整理されました。

このような社会状況を前にしたとき、従前の消費者法制度では必要な対応ができなくなってきており、その要因として、従前の消費者法制度が基礎に置く消費者像や基本理念、すなわち、従前の消費者法制度がその基礎としていた一定のモデルとして消費者をとらえ、消費者と事業者との間の情報・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、幸福な選択・社会的な幸福の最大化につながるのとらえ方があると指摘されました。

そのうえで、上記の社会状況を踏まえ、今後

は、この格差是正に加え、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くべきである、との考え方を示しています。この考え方は、強い個人をモデルとし、強い個人が他者からの干渉を受けることなく、自由に意思決定をして行動していくことで、幸福な社会状態になるという近代法的な考え方からの根本的な転換であり、このような転換を基軸として、既存の枠組みにとらわれず、抜本的かつ網羅的に消費者法制度のパラダイムシフトを進める必要があることを示しています。

そして、消費者法制度のパラダイムシフトを進めるに当たっては、以下の3つのアプローチが必要とされています。

第1に、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に基づく包括的な視野に立ち、消費者取引を規律する規範を確立する必要があります。

第2に、消費者法制度は、消費者の多様な脆弱性や取引の複雑化・個別化に対応するために、種々の規律手法を目的に応じて有効かつ適切に組み合わせる必要があります。民間主体の専門性・現場力等を活かし、行政も加えた連携によって、消費者が安心して安全に取引に関わることができる環境、優良な事業活動が選ばれる健全な市場を実現すべく、消費者取引を規律する民事ルールや行政法規定を拡充し、ソフトローや官民協働の手法を大胆に活用すべきです。これと併せて、既存の各種消費者法制度との関係性や連携も意識しつつ、消費者法制度の全体像を構築していくべきです。

その際に、すべての消費者は、他者や環境との関係性により多様に変化する「消費者の脆弱性」を有すること、そのため他者からのサポートなしに自らの価値観に基づくものとして納得した選択をし、消費者取引を安心・安全に行うことが難しくなっていることを踏まえる必要があります。取引相手の事業者や取引基盤提供者そ

他の消費者取引に係る事業者、家族・地域社会等の消費者のそばにいる者が、安心・安全な消費者取引のためにそれぞれの役割を果たし、事業者団体、消費者団体、専門家組織等の民間主体と行政が連携できるようにすることが重要です。

第3に、現代は、取引の在り方も変容し、個人の情報、時間、「アテンション」が経済的価値を持って取引されており（アテンション・エコノミー）、消費者は、情報、時間、「アテンション」という利益を生み出す「原材料」を事業者に提供する立場にも置かれていることを踏まえる必要があります。そこでは、消費者が無意識のうちにこれらを提供し、あるいは、収奪されるという問題や、情報、時間、「アテンション」を扱う事業者に対する消費者の信頼が毀損きそんされるという問題等が生じています。消費者が、自ら消費するものを購入する取引だけでなく、消費者が事業者に情報、時間、「アテンション」を提供する取引についても消費者取引として視野に入れていく必要があります。

このように、多様な「消費者の脆弱性」に対応して消費者法制度の基本理念を刷新すること、共通の目的に向けた様々な関係主体の意識改革を通じて健全な市場の実現に向けた共創・協働を図ること、取引の在り方の変容を受けて規律の対象や射程の変革を図ることを基礎として、現代社会に適応する新しい消費者法制度を構築していくことが求められており、消費者契約法を中心に、既存の枠組みにとらわれることなく、消費者法制度を抜本的に再編・拡充するべきであるとされました。

加えて、消費者法制度を抜本的に再編・拡充するに当たっては、事業者の法規範に対する対応のグラデーションを考慮に入れる必要があるとし、具体的には次のような考え方が示されました。すなわち、法規範の尊重が期待できる場合には事業者の遵法意識に依拠する様々な規律手法

を適切に組み合わせることが有効であり、事業者の創意工夫を活かす仕組みと併せて制度設計すべきです。他方で、消費者法制度の目的・価値規範を共有せず、もとより法規範に従うつもりもなくあえてこれに反することで深刻な消費者被害を発生させる悪質事業者・悪質商法については、官民総力を挙げて消費者取引の市場から排除するべきです。

2. 全体の構成について

報告書は、諮問文で具体的に掲げられた3つの課題に対応して、3章立てとなっています。

第1の「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」では、まず1.において消費者像のとらえ方やそれを踏まえた法制度の在り方として、消費者の脆弱性とは何か、なぜそれをとらえる必要があるのかやどのように対応していくべきかについて、次に2.において消費者取引の安心・安全を確保するための介入の在り方について、3.においていわゆるアテンション・エコノミーの現状と課題を踏まえた対応の在り方について、それぞれまとめられています。

第2の「デジタル化による技術の進展が消費者の関わる取引環境に与える影響についての基本的な考え方について」では、まず1.においてデジタル取引の特徴を分析・具体化したうえで、2.においてデジタル取引について、リアル取引と（次元の）異なる規律が必要となる場面、規律が整備されていない場面を整理しています。

第3の「ハードロー的手法とソフトロー的手法、民事・行政・刑事法規定など種々の手法をコーディネートした実効性の高い規律の在り方」では、1.において「既存の枠組みにとらわれず、消費者取引を幅広くとらえる規律の在り方」を論じています。そこでは、まず(1)で消費者法制度の目的設定の刷新の必要性を指摘したうえで、(2)で消費者法制度の規律の対象や射程を

拡充する必要性を記載しています。さらに(3)では、様々な「ベストミックス」による規律の実効性確保として、様々な規律手法を活用して組み合わせるうえでの分析軸を多角的に示しています。具体的には、規律手法のベストミックス、要件(行為規範等)と効果(実効手段)におけるベストミックス、抽象的規範と具体的規範のベストミックス*5、インセンティブ、ディスインセンティブのベストミックス*6、担い手のベストミックスの5点です。次に(4)では様々な規律手法の活用の考え方を示しました。まず民事ルールについて、果たすべき役割や機能、規律の対象や射程、多様な規律手法の在り方、規範設定の在り方、インセンティブ設計の必要性について示しています。次いで行政規制、刑事規制、ソフトロー、その他として保険や技術の活用への期待等についても、活用すべき規律手法として整理しています。

第3の2.では、「消費者法制度における“実効性のある様々な規律のコーディネート”の在り方」として、上記の様々な手法について、事業者のグラデーション、すなわち事業者による法規範の尊重が期待できるかどうかを踏まえて、より有効かつ適切な制度設計を可能にしていくとの考え方を示しています。具体的には、事業者について(1)の法規範の尊重が期待できる場合と(2)の法規範の尊重が期待できない場合に分け、さらに(1)を遵法意識が高い場合と、遵法意識があり少なくとも消極的な反応性が期待できる場合に分けて、それぞれについて考えられる方策を整理しています。

第3の3.では、「消費者法制度の担い手の在り方」として、消費者取引に関わる様々な関係主

体、具体的には、(1)の民間主体として事業者団体、取引基盤提供者、消費者団体、ケアの担い手、専門家組織等、(2)の行政のそれぞれについて、期待される役割や連携についてまとめられています。

おわりに

報告書全体を通底するのは、今後の消費者法制度によって、多様な脆弱性を有する消費者が安心して安全に取引に関わることができる環境を整備していくことの重要性、そして、そのような環境の整備は優良な事業活動が選ばれる健全な市場を実現していくことと表裏一体であるということです。

そのような認識が広く共通認識になるとともに、それが後押しとなって様々な関係主体による健全な市場の実現のための共創・協働が進むことを期待します。

報告書は、諮問内容を踏まえて、今後の消費者法制度の土台となる考え方を示したものです*7。消費者委員会からの答申*8にもあるように、今後、報告書の内容を十分に踏まえながら、具体的な制度設計が進められることが期待されます。(なお、本稿中意見にわたる部分は筆者らの個人的な見解であることを申し添えます)

*5 具体的な手法として、抽象的規範を法的効果を伴う規範として用いる場合に下位規範として具体的規範を設けることや、抽象的規範を直接的な法的効果を伴わない原理・原則(プリンシプル)を規定するものとして活用する手法等がまとめられている

*6 報告書では、行動を促進する要素として「インセンティブ」の語を、行動を抑制する要素として「ディスインセンティブ」の語を用いている(報告書34ページ)

*7 報告書自体は今後の消費者法制度の土台となる考え方を示すものであって、個別法を始めとする個別具体の法制度に関する具体的な内容を取り上げるものではない。報告書の内容には一部、具体的な規律手法に踏み込んで記載しているものがあるが、これは専門調査会における議論から得られた知見を、今後の制度設計の参考として活用されることを期待し一案として記載したものであり、具体的な法制度、特に法律の制定・改正に向けた検討に当たっては、その実現可能性も含めて検討されるべきものである旨、記載されている(報告書8ページ)

*8 https://www.cao.go.jp/consumer/content/20250709_toshin_4.pdf