

2020年（令和2年）12月24日

内閣総理大臣 菅 義 偉 殿

総務大臣 武 田 良 太 殿

経済産業大臣 梶 山 弘 志 殿

公正取引委員会委員長 古 谷 一 之 殿

内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全） 井 上 信 治 殿

消費者庁長官 伊 藤 明 子 殿

デジタル・プラットフォーム企業が介在する消費者取引における環境整備等に関する検討会

座長 依 田 高 典 殿

消費者契約に関する検討会座長 山 本 敬 三 殿

京都弁護士会

会長 日 下 部 和 弘

デジタルプラットフォーム取引における消費者被害の 抜本的な法整備を求める意見書

第1 意見の趣旨

デジタルプラットフォーム¹（以下「DPF」とする。）業者（以下「DPF提供者」とする。）が行うDPFにおける消費者被害の防止及び救済のため、少なくとも以下の事項を含む法整備を行うことを求める。

- 1 商品、役務又は権利提供者（以下「商品等提供者」とする。）の一定の行為によって、消費者の生命、身体又は財産に損害が発生した際には、DPF提供者が、当該消費者に対して商品等提供者と連帯して当該損害を賠償する義務を負うべき場合について法定すること。
- 2 DPF提供者が、商品等提供者に関して割賦販売法における加盟店管理義務類いの義務を負うべきことを法定すること。
- 3 DPF提供者は、毎年度、DPFについての苦情の概要、処理及び紛争の解決に関する事

¹ デジタルプラットフォームには様々な定義があるものの、「特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律（以下「透明化法」とする。）」において、「多数の者が利用することを予定して電子計算機を用いた情報処理により構築した場であって、当該場において商品、役務又は権利…を提供しようとする者の当該商品等に係る情報を表示することを常態とするもの…を、多数の者にインターネットその他の高度情報通信ネットワーク…を通じて提供する役務」と定義されていることから、本意見書においてもこの定義に従う。

項を消費者庁に提出しなければならないことを法定すること。

4 DPFにおける消費者被害の紛争を処理するODR²制度及びその処理体制の構築。

第2 意見の理由

1 はじめに

DPFではB to C取引（事業者と消費者の間での取引）、C to C取引（消費者間での取引）等様々な取引類型が存在するが、本意見書では、いずれの取引も議論の対象とする。この点で、2020年（令和2年）10月22日付で当会が公表した「デジタルプラットフォーム取引における消費者被害の抜本的な法整備を求める意見書」よりも広いテーマを取り扱うものである。

2 DPF提供者の役割

今日、デジタル化の進展により、消費者は常にネットワークに接続し、様々なデジタルサービスの恩恵を受けている。DPF提供者と呼ばれる企業は、情報や商品・サービスの流通の基盤、環境を提供することにより急速に拡大し、今では消費者の社会生活一般へと浸透している。その典型が、楽天、Amazon、メルカリのようなデジタルプラットフォーム上で商品の売買等の取引が行われるマッチング型プラットフォームである。消費者は、これらのDPF提供者から利便性を享受する一方で、これまでには想定されていなかった問題も生じている。DPFが社会生活上のインフラの一部となっている今日において、DPF上で流通する商品等が安全であり、安心して取引できる場であることが重要であり、その環境整備は喫緊の課題となっている。特に、DPF上での取引に関する情報を保有するDPF提供者には、消費者に公正な取引な場を提供するという役割が強く求められる。

3 DPF取引の消費者被害の現状について

オンライン・ショッピングモール等におけるB to Cの取引では、提供された場での取引（出店事業者・買主間の取引）の相談が約9割を占め（1670件、88%）、直接販売（モール運営事業者・買主間の取引）での相談は約1割にとどまっている³。前者のケースのうち、買主からの相談内容は（1659件）、債務不履行の被害（商品が届かない、模倣品が送られてきた、商品が壊れている・使用できない・品質に問題があるなど）が半数以上（901件、54%）を占めている。なかには、充電中に発火・発煙した充電器やバッテリー、異物混入の食品、発煙したDVDドライブ、液漏れの電池、規格値を超える歯磨き粉、ガス噴出するキャンプ用ランタン等事故のおそれがある商品の流通も含まれている。

次に、フリマサービス等におけるC to Cの取引では、2012年（平成24年）にP I O

² Online Dispute Resolutionの略称。IT・AIを活用した法的サービスや紛争解決手続きを指す。

³ 「デジタル・プラットフォーム企業が介在する消費者取引における環境整備等に関する検討会」第2回資料、「消費者トラブルの分析（事務局資料）」。

—NETで173件と報告されていた件数が、2018年度（平成30年）には4491件と約2.5倍に増加しており⁴、市場が拡大傾向にあることが伺われる。また、2018年度（平成30年度）の相談の約8割が買主からの相談であり、そのうちの81%の相談が債務不履行の被害（商品が届かない、模倣品が送られてきた、商品が壊れている、使用できない、品質に問題がある）であった。さらに、C to Cのインターネットオークション取引でも同様の傾向があるとされている。

これらは、通常の店舗等における取引においても生じるが、DPFを経由した取引の場合、商品等をインターネット上でしか確認できないため、その不具合を見抜けず債務不履行が起りやすい点に特徴がある。また、C to C取引においては、売主側に法的知識や安全性に関する知識・経験が不足しているために、B to C取引におけるよりもさらに債務不履行の相談割合が大きいという特徴がある。

4 現行法の規制

- (1) DPFにおける消費者被害が増加傾向にある原因としては、市場（利用者）拡大の速度に比べて法整備が追いついていないという点が挙げられる。現行法上、透明化法⁵を除きDPF提供者のような「場」を提供する契約を直接規律することを想定した法令は現在の日本には存在しない。一部には、名板貸し責任（商法14条）の規定や特商法11条以下の通信販売の規定も存在するが、これらの規定は場の提供者（特にオンライン上の場の提供者）を直接規律することを想定してつくられたルールではないため、DPFの問題に十分に対応できるものではない。法令ではないが、経済産業省の「電子商取引及び情報材取引等に関する準則」は、オンライン上のオークションやフリーマーケットの利用者間取引において、「場」を提供した事業者が取引に実質的に関与する場合にはその役割に応じて責任を負う場合を示唆するものの、原則として責任を負わないとしている点で不十分である。
- (2) 裁判例においては、オークションサイトがユーザーに対して欠陥のないシステムを構築してサービスを提供すべき義務を負っていることを認めたものがある⁶。ただし、どのような場合に義務を負うかについては、「そのサービス提供当時におけるインターネット・オークションをめぐる社会情勢、関連法規、システムの技術水準、システムの構築及び維持管理に要する費用、システム導入による効果、システム利用者の利便性等を総合考慮して判断されるべきである」としており、責任を負うべき場合が判然としない。

また、モール上の店舗が商標権侵害の商品を販売した際のモール提供事業者の不法行為責

⁴ 前掲注3「消費者トラブルの分析（事務局資料）」。

⁵ 透明化法は、特定デジタルプラットフォーム提供者を対象として、DPFの利用者に対する契約条件の開示や変更時の事前通知（同法5条、6条）や取引の公正さを確保するための体制整備等（同法7条、8条）を義務付けている。

⁶ 名古屋地判平成20年3月28日（判時2029号89頁）、名古屋高判平成20年11月11日（裁判所ウェブサイト）、最決平成21年10月27日（判例集未掲載）。

任が問題となった事案において、裁判所は、「モール事業者、権利侵害の申告を受けた時は、その有無を調査する義務がある」として、一般論としてモール事業者の義務を肯定しているものの、結論として事業者の損害賠償責任を否定している⁷。

これらの裁判例は、場の提供者であること（契約当事者でないこと）をもって責任が否定されるという論理を否定している点で、今日のDPFの責任を論じる上で参考になる裁判例ではあるものの、責任主体は取引当事者であることを原則とする従来の理論の枠組から大きく踏み出すものではない点で被害救済の観点からは不十分である。

(3) 上記いずれの法制度ないし裁判例においても、DPF提供者という新たな存在の持つ特質、例えば、DPF提供者が商品等提供者の情報を把握し、DPF利用規約により取引当事者をコントロールできる地位にあるという点や、C to C取引において売主側、買主側双方に法的知識や安全性に関する知識が不足している点等を十分に考慮できているわけではない。冒頭に挙げたような被害を防止し、安全、安心な取引の場を構築していくためには、以下に述べるような環境整備が必要である。

5 商品等提供者の一定の行為によって、消費者の生命、身体又は財産に損害が発生した際には、DPF提供者が、当該消費者に対して商品等提供者と連帯して当該損害を賠償する義務を負うべき場合について法定すること（意見の趣旨1）。

(1) DPF提供者が責任を負うべき理論的根拠

DPF提供者の責任を検討するに当たっては、複数の契約からなるシステムの全体を捉えるべきである。なぜなら、DPFにおいては、DPF提供者、売主、買主という三者がそれぞれ利用契約、売買契約等を締結しており、これらの契約はDPF提供者の作成する利用契約約款に拘束され、有機的一体の複合契約として機能しているからである。その契約において、利用規約により売主と買主の販売ルールや利用料、売却時の利益等をコントロールしているのがDPF提供者であるから、このようなシステムを構築する者としてDPF提供者が一定の場合に責任を負うべきである⁸。参考となるものとして、前述のオークションに関する裁判例が挙げられる。

次に、DPF提供者は、DPFによって利用者の利便性を向上させている一方、新たな危険を生み出している面があり、システムの構築者として、そのシステムにおける最低限の安全性を確保すべきである⁹。対面取引であれば多数の顧客を獲得し取引をすることが容易でないような売主が、DPFに出店することにより販路を拡大することが可能となっているとこ

⁷ チュッパチャップス事件（東京地判平成22年8月31日判時2127号87頁、知財高判平成24年2月14日判時2161号86頁）。

⁸ 名古屋地判平成20年3月28日（判時2029号89頁）、名古屋高判平成20年11月11日（裁判所ウェブサイト）、最決平成21年10月27日（判例集未掲載）。

⁹ システム構築者の責任について言及したものとして、鹿野菜穂子「デジタル市場の健全な発展とプラットフォームに関する消費者関連ルールの形成」現代消費者法No48.4頁。

る、DPF提供者が入り口においてチェックをしなければ、悪質な販売業者がそこに紛れ込み消費者被害をもたらす潜在的な可能性が大きい。匿名での出店が可能なDPFだからこそ、実店舗型以上にそのチェックは厳格になされるべきであるから、危険責任的な発想から、DPFは責任を負うべきといえる¹⁰。

さらに、DPFは、提供する「場」において取引が多く行われれば、それに応じてDPF提供者が利益を得るというビジネスモデルを採用している。したがって、報償責任的な発想から、DPF事業者が「場」を利用して取引をする当事者から利益を得ている以上、それに伴って生ずる損害に対しても責任を負うべきであるといえる。

このほか、取引の適正化という観点から、取引当事者以外の第三者が責任を負う制度として、割賦販売法におけるクレジット業者の加盟店管理義務についての考え方も参考になる。同法は、クレジットカード取扱事業者に対し加盟店調査義務を課し、不適格と認められる加盟店との契約締結を禁止する等の不正利用対策を講じることを義務付けている（法35条の17の8第1項、同第2項・4項）。

(2) 具体的なルール

報告書では、「例えば違法・危険商品の流通が、外形上明らかでデジタルプラットフォーム企業がそれを認識できる場合や、関係行政機関からの通知等により認識できる場合等に一定の対応を行う責任を担うこととすることが考えられる。」とされている¹¹。

これは、DPF提供者が、当該DPF上で商品等提供者が違法な広告をしているとの警告を受けたにもかかわらず、それを放置していた場合に、DPF提供者が責任を負うという、いわゆるノーティス・テイクダウンという原則に基づくものと考えられる。類似的な考え方を示したものとして、前掲チュッパチャップス事件¹²が挙げられる。

もっとも、このような考え方は、被害救済という考え方からはDPF提供者が責任を負う場合が非常に限定的であるといわざるを得ない。この点、DPF提供者が、当該DPFにおいて取引が多く行われれば、それに応じてDPF提供者が利益を得るというビジネスモデルを採用していること、そのために販売促進のための宣伝行為や、ポイント付与のプロモーション、期間限定のディスカウント等の各種イベントを開催するなど、商品等提供者の販売行為に相当程度関与していることに鑑みると、DPF提供者は、商品等提供者が消費者に損害を与えた場合には、消費者との間のDPFの利用契約の付随義務として、当該消費者に対して商品等提供者と連帯して当該損害を賠償する義務を負うべきである¹³。このような考え方

¹⁰ 前掲注9。

¹¹ 報告書14頁。

¹² 東京地判平成22年8月31日判時2127号87頁，知財高判平成24年2月14日判時2161号86頁。

¹³ 利用契約の付随義務としてDPF提供者に一定の義務を負わせるべき点に言及したものとして、中田邦博「消費者視点からみたデジタルプラットフォーム事業者の法的責任」現代消費者法No.48。

に対しては、取引当事者でないD P F 提供者に全責任を負わせるのは不当であるとの批判が考えられるが、D P F 提供者は、取引当事者の情報や取引内容、過去の取引履歴等の情報を保有、管理していることから、D P F 提供者において消費者被害を起こした商品等提供者に対して求償していくことが可能である。かつ、そのような制度設計はD P F 提供者において商品等提供者の正確な情報を探知しておくことへのインセンティブにもつながるものである。

以上より、商品等提供者の一定の行為によって、消費者の生命、身体又は財産に損害が発生した際には、D P F 提供者が、当該消費者に対して商品等提供者と連帯して当該損害を賠償する義務を負うべき場合について法定すべきである。

(3) 自主ルールに委ねることの問題性

D P F 検討会等において、D P F 提供者からは、度々自主規制で規制すべきであるとの意見が聞かれ、2020年（令和2年）8月24日には計4社のD P F 提供者が「オンラインマーケットプレイス協議会」なる団体を設立して消費者にとってより安全・安心な取引環境を構築すると謳っている¹⁴。しかし、同協議会については、2020年（令和2年）8月24日に設立されてから現在に至るまで、何ら消費者被害の救済に有意義な施策等を発表していない。

また、そもそも自主規制では不十分であることは、これまでの歴史が示している。例えば、現在導入されている金融ADRも、もとはといえば業界団体等による任意の取組みでは利用者の信頼感や納得感が得られず、実効性も不十分であったことを一因として導入されている¹⁵。これは、「外部からの履行圧力を受けない真の『自主』規制はその実例がほとんどなく、国家や市場からの履行圧力の中で機能しているものがほとんど」と論評されていることを如実に示している事例であろう¹⁶。

実際、現在の自主規制の象徴となる約款をみても、「責任を一切負わない」「紛争には関与しない」「当事者間で解決するものとする」といった内容が散見され、このような姿勢で消費者被害を救済することは望めない。「自主規制で十分である」との声を上げるのであれば、まずはそのような約款の規定を変更する必要がある。

(4) なお、D P F 提供者の中には、実際の消費者被害には約款にとらわれず柔軟に対応しているとの声もある。しかし、問題なのは、約款自体が大量・複雑な規定で、かつD P F 提供者の責任を否定し、紛争に関与しないとの内容になっていること、そしてそのような約款の存

24頁。

¹⁴ 2020年（令和2年）10月6日現在では、計6社となっているようである。

¹⁵ 垣内秀介「デジタルプラットフォーム取引における紛争解決上の課題」現代消費者法No. 48. 69頁参照。

¹⁶ 原田大樹「規制戦略論からみたデジタルプラットフォーム取引」現代消費者法No. 48. 39頁参照。

在から被害回復を諦める消費者もいる点である。

実際にも、「さまざまな障壁により『何もしない』という選択をする消費者が一定の割合で存在する」と報告され¹⁷、また日本においても内閣府消費者委員会が2018年（平成30年）に実施した「インターネットを利用した取引に関するアンケート調査」ではトラブルを経験した回答者のうち、「だれにも相談せずに放置した（あきらめた）」と回答した割合は15～26%に及んでいる。仮に約款どおりの対応ではないと言われたところで、実際にはDPF提供者に声を上げることなく泣き寝入りしている消費者が存在している以上、対外的に公にならない自助努力の対応では不十分であり、目に見える形での立法が必要なのである。

6 DPF提供者に、商品等提供者に関して割賦販売法における加盟店管理義務類似の義務を負うべきことを法定すること（意見の趣旨2）

割賦販売法においては、購入者が商品の販売者に対して生じた抗弁事由を、第三者であるクレジット業者に対抗できるという抗弁の対抗という考え方が採用されている（同法30条の4ほか）。

その理論的な根拠は、①割賦購入あっせん業者と販売業者との間には、購入者への商品の販売に関して密接な取引関係が存在していること、②このような密接な関係が存在しているため、購入者は、商品の引渡しがなされない等の場合には支払請求を拒み得ることを期待していること、③割賦購入あっせん業者は、販売業者を継続的取引関係を通じて監督することができ、また損失を分散、転嫁する能力を有していること、④これに対して、購入者は、購入に際して一時的に販売業者と接するに過ぎず、また契約に習熟していないか、損失負担能力が低い等割賦購入あっせん業者に比して不利な立場に置かれていること、が挙げられる¹⁸。

以上について、DPF提供者と商品等提供者、消費者との関係をみると、利用規約、DPFの利用料を通じた密接な関係が存在すること（①）、商品等が引き渡されない場合の消費者の支払拒絶への期待が存在すること（②）、利用規約による拘束や、場の提供者としての力関係によるDPF提供者による監督可能性、及びDPF提供者の資力に鑑みたときの損失の分散・転嫁能力がいずれも存在すること（③）、商品等提供者と消費者との関係の一時性があること（④）など、いずれの要素についても上記理論的根拠が共通ないしより当てはまる。取引当事者以外の第三者が責任を負うべき場合を定めるにあたって参考となる。

また、割賦販売法においては、取引当事者以外の第三者に不正利用対策義務を負わせる制度として、クレジット業者の加盟店管理義務の規定がある。同法は、クレジットカード取扱事業者に対し加盟店調査義務を課し、不適格と認められる加盟店との契約締結を禁止する等の不正利用対策を講じることを義務付けている（法35条の17の8第1項、同第2項・第4項）。

¹⁷ 渡邊真由「消費者取引におけるODRの活用」現代消費者法No.46.65頁参照。

¹⁸ 通商産業省産業政策局消費経済課編「最新割賦販売法の解説」191頁。同様の考え方に言及したものとして、大阪高裁平成16年4月16日判決消費者法ニュース60号137ページ参照。

その理論的な根拠は、クレジットカード決済システムの信頼性確保の観点から、クレジットカード取扱事業者が加盟店網のゲートキーパーとしてスクリーニング機能及びモニタリング機能を担っている点に着目し、一定の義務を負わせる点にある¹⁹。この点、DPF提供者は、利用規約により売主と買主の販売ルールや利用料、売却時の条件等をコントロールし得る地位にあり、かつ、取引当事者や取引内容、過去の取引履歴の情報を管理、保有していること等から、利用者のゲートキーパーとしてスクリーニング機能及びモニタリング機能を担うべき立場にある。したがって、DPFという場の取引システムの信頼性確保の観点から、一定の場合にDPF提供者が加盟店管理義務を負うべきことを法定すべきである。

さらに、近時の改正では、カード発行を行う会社と加盟店と契約を締結する会社が別会社となる形態（いわゆるオフアス取引）が増加し、これに伴いクレジットカードを取り扱う加盟店の管理が行き届かないケースが出てきていることを受け、加盟店調査事項が見直され、加盟店調査を機動的に実施するため、加盟店に関する基本的な事項及び加盟店が包括信用購入あっせんを利用して販売する商品や提供する役務等に関する事項が、定期報告事項から随時調査事項に移行されている（同法規則第133条の7及び規則第133条の8）。このような状況は、DPF提供者による商品等提供者の管理が行き届かない状況にあるDPFをめぐる近時の問題状況に類似するものである。

以上より、DPF提供者に、商品等提供者に関して割賦販売法における加盟店管理義務類似の義務を負うべきことを法定すべきである。

7 DPFについての苦情の概要、処理及び紛争の解決に関する事項を消費者庁に提出しなければならないことについて（意見の趣旨3）

消費者被害の情報は、商品やサービスの提供元であるメーカー等の事業者であるDPF提供者に一次的に集まる。ところが、現状では各DPFにおいて消費者被害の相談があった件数、内容等は公にはなっていない。そこで、一定のDPF提供者には当該DPF提供者に寄せられた消費者被害の情報を定期的に消費者庁に報告する義務を課すべきである²⁰。

8 DPFにおける消費者被害の紛争を処理するODR制度及びその処理体制の構築について（意見の趣旨4）

DPFは、オンライン上で取引の場を提供するため、買主が意識しないままに外国の事業者と取引しているという場合があり得る。取引の相手方が海外の事業者であった場合、訴訟提起等の手続き的な負担が非常に重くなり、被害救済を断念せざるを得なくなる。

DPFがもとよりオンライン上でサービスを提供し、取引も基本的にオンライン上で行われ

¹⁹ 経済産業省商務情報政策局 商務・サービスグループ 商取引監督課編「割賦販売法の解説（平成28年改正対応版）」334頁参照。

²⁰ 透明化法9条においても、特定デジタルプラットフォーム提供者に対して、毎年度情報開示の状況や自主的な手続・体制の整備状況、紛争等の処理状況等を開示するよう求めている。

ることからすれば、紛争解決の場もオンライン上とすることに馴染む。また、ODRの主体をDPF提供者とした場合には、利用規約や場の提供者としての力関係を利用すれば、効果的な紛争解決が可能となる。問題は、紛争解決水準の確保であるが、紛争内容の消費者への年次報告等もあわせて導入することや、将来的に紛争解決水準自体が、利用者がDPFを選ぶ際の基準のひとつになれば、市場原理により解決の質は高まっていくと考えられる。

そこで、DPFに関する立法を行う際には、併せて諸外国のように簡易に紛争解決ができるODR制度の整備を並行して行っていくべきである。

例えば、EUではEU加盟国で国内法としての効力を有する「ODR規則No524/2013」により、2016年（平成28年）2月からDPF提供者はそのウェブサイト上でODRプラットフォームへの電子的リンクを提供することとされていることが参考になる²¹。

以上

²¹ EUにおけるODRの詳細については三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社「欧州諸国における越境消費者トラブルに関する調査〈調査報告書〉（2018年（平成30年）度消費者庁委託調査）」178頁以下も参照。