

越境取引と消費者問題



特集

1

越境取引における紛争解決 —国際的動向と今後の課題—

沢田 登志子 Sawada Toshiko 一般社団法人ECネットワーク 理事
経済産業省を退職後、2006年に法人設立。インターネット取引のトラブル実態をもとに、関係各方面への情報提供や提言を行う。



はじめに

消費者がインターネットで海外との取引を行う……ここから発生するトラブルをどう解決するか？という問題は、1999年頃より、さまざまな国際会議等で議論されてきました。今や「越境消費者Eコマース(電子商取引)」は日常のものとなり、各国・地域での制度的対応も活発化しています。これまでの取り組みを踏まえた次の段階として、日本でも、越境取引における紛争解決のあり方を改めて検討すべき時期に来ていると考えられます。

日本では、2011年に開設された消費者庁越境消費者センター(以下、CCJ^{*1})が2015年に国民生活センターに移管され、海外事業者との取引トラブルを抱える消費者の相談窓口として安定的に運営されています。

一方、海外では、独立した第三者による裁判外紛争解決手続(以下、ADR^{*2})に関する制度整備が進んでいます。少額取引が一般的なEコマースでは、紛争が起きても、相手の国に出向いて

裁判やADRを行うことは現実的ではありません。そこで、ADRの中でも、オンラインで紛争を解決するしくみ(以下、ODR^{*3})が不可欠と考えられているのです。

本稿では、越境取引の紛争解決という国際的なテーマに関し、これまでの動きを振り返り、最近の議論と今後の課題について紹介します。

これまでの国際的な議論と取り組み

1. OECD 電子商取引消費者保護ガイドライン(1999年)

1999年12月に経済協力開発機構(以下、OECD^{*4})理事会が「電子商取引消費者保護ガイドライン^{*5}」を公表し、各国はこれに基づき制度整備を進めました。当初、OECD消費者政策委員会(CCP^{*6})がめざしたのは、越境消費

*3 Online Dispute Resolution

*4 Organisation for Economic Co-operation and Development

*5 OECD Guidelines for Consumer Protection in the Context of Electronic Commerce(1999)
http://www.oecd.org/documentprint/0,3455,en_2649_34267_1824435_1_1_1_1,00.html

*6 Committee on Consumer Policy

*1 Cross-Border Consumer Center Japan

*2 Alternative Dispute Resolution



者取引における準拠法や裁判管轄の国際ルールを策定することでした。しかし、アメリカと欧州の主張が対立して合意に至らず、最終的には、裁判よりも現実的な紛争解決手段として、かつ行動規範やトラストマークと表裏一体の機能として、ADRに期待を寄せる内容となりました。

以降、国際消費者機構(CI*7)、アメリカ法曹界、民間国際組織等がそれぞれ消費者向けADRのあり方を議論し、さまざまな提言が出されました。

2. ICPENによるADRパイロット・プロジェクト(2003～2004年)

消費者保護及び執行のための国際ネットワーク(ICPEN*8)においては、アメリカ連邦取引委員会(以下、FTC*9)主導で、2001年に、econsumer.govという苦情情報集約サイト*10を立ち上げました。全世界の消費者が入力した苦情がデータベース化され、各国法執行機関が法の執行に活用できるしくみです。個別事案への対応(助言やあっせん等)は行われない前提でしたが、2003年から2004年にかけて、「ADRパイロット・プロジェクト」と呼ばれる実験が行われました。事務局を務めるFTCが、データベースからADRになじむ事案をピックアップし、申立者の希望に応じて該当国の協力ADR機関に回付するという試みでした。

3. 消費者の紛争解決及び救済に関するOECD理事会勧告(2007年)

OECDは、2003年に「国境を越えた詐欺的・欺瞞的ぎまん商行為に対するOECD消費者保護ガイドライン*11」を公表し、2005年、ワシントンにおい

て、「国際市場における消費者救済と紛争解決」と題するワークショップを開催しました。ADRに加え、オンブズマン制度やクレジットカードのチャージバック・ルール、少額訴訟制度等、多様な紛争解決システムが紹介され、越境紛争の特性に応じた解決手段についての議論が行われました。

これをもとに、2007年に「消費者の紛争解決及び救済に関するOECD理事会勧告*12」が採択されました。越境紛争については、①裁判やADRなど利用可能なしくみについての消費者等への情報提供 ②国際的・地域的な消費者苦情、助言および情報提供のネットワークへの参加 ③外国消費者の要求についての司法制度参加者の意識向上 ④ITの活用 ⑤外国消費者に対する法的障壁の最小化 ⑥判決の執行における協力の6点が加盟国政府に向けて提言されています。このほか、「外国消費者からの苦情情報の収集・交換のしくみ」についても検討すべきとされています。

日本では、経済産業省の委託事業であったECOMネットショッピング紛争相談室がアメリカの広告自主規制機関であるBBB*13と協定を結び、日米間の越境消費者トラブルの解決支援を行っていました。委託事業終了後、この協定は有限責任中間法人ECネットワークに引き継がれ、後にCCJへとつながります。国際連携の動向や越境消費者トラブルの実例などの情報は、当時の内閣府国民生活局を事務局とする「国際消費者トラブル対策ネットワーク」(2005～2007年)において関係省庁等と共有されました。

4. ECC-NetとICA-Net構想

2005年、欧州委員会消費者保護総局の主導の下、30カ国(EU加盟28カ国およびノルウェー、アイスランド)が参加する「欧州消費者センター・

*7 Consumers International

*8 International Consumer Protection and Enforcement Network
<http://www.icpen.org/>

*9 Federal Trade Commission

*10 <https://econsumer.gov/#cmt>

*11 http://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/oecd-guidelines-for-protecting-consumers-from-fraudulent-and-deceptive-commercial-practices-across-borders_9789264103573-en-fr

*12 <http://www.oecd.org/sti/consumer/36456184.pdf>

*13 Better Business Bureau



ネットワーク(以下、ECC-Net^{*14})が発足しました。参加国の欧州消費者センター(以下、ECC)が相互に協力し、域内で発生した越境消費者トラブルに関して消費者に助言や支援を行うしくみです。2015年までの10年間に累計で65万件以上の情報提供依頼を受け、約30万人の消費者を支援したとされています^{*15}。

ECC-Netの主な役割は、①消費者に対する情報提供(法情報を含む)と、②消費者所在国のECCおよび事業者所在国のECCを介して事業者に苦情を伝達し、適切な対応を促すことです。②は、異なる言語・文化・法制度をもつ消費者と事業者の間にECCが「通訳」として介在し、両者のコミュニケーションを円滑化する機能と考えられます。

このECC-Netをモデルに、日本政府は、アジアを中心とする多国間苦情処理のしくみとして「国際消費者相談ネットワーク(ICA-Net^{*16})」構想^{*17}を提案しました。東アジア・ASEAN経済研究センター(ERIA^{*18})で実施された実証プロジェクトについて、レポート^{*19}が公表されています。

最近の国際的な動き

● 国連消費者保護ガイドラインの改訂

2015年12月、国際連合貿易開発会議(UNCTAD^{*20})で検討されてきた消費者保護ガイドラ

イン改訂版^{*21}が公表されました。Eコマースについて新たに章が設けられたほか、「F.紛争解決と救済」という章では、司法や行政による救済と並び、特に越境取引に関してADRを通じた消費者苦情対応・紛争解決スキームの開発が推奨され、専門家グループを作ってベストプラクティスを学ぶことや、各国消費者保護部局による協調的な取り組みを強めるべきことが記載されました。

● OECD電子商取引消費者保護ガイドラインの改訂

2009年から検討されていたガイドライン改訂版が2016年3月に公表されました^{*22}。デジタル・コンテンツが対象に含まれ、金銭を伴わない取引、能動的消費者、モバイル機器、プライバシーとセキュリティーのリスク、決済の保護、製品安全といった新しい動きに着目したアップデートが行われています。

また、「紛争解決と救済」という項目が設けられ、消費者に対し、有効な裁判外紛争解決メカニズムへのアクセスが提供されるべきことが述べられています。ただし、「そのような裁判外紛争解決メカニズムの利用が消費者にとって他の紛争解決を求める妨げとなってはならない」と付記されています。また、ADRはさまざまなかたちで財政支援を受けることがあり得ますが、個々の判断結果はその影響から独立していないことも明記されました。

改訂版は、越境取引やグローバルに展開されるEコマースを念頭に置き、政府を始めとする関係者の国際協力の重要性が強調されたものとなっています。事業者に対して、「複数の言語で取引が実施される場合、消費者の意思決定に必要な情報は同一の言語で提供されるべき」という規定が設けられたことは、実際に発生している

*14 European Consumer Centres Network
http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/ecc-net/index_en.htm

*15 ECC-Net10周年記念報告2005-2015
http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/ecc-net/docs/ecc_net_-_anniversary_report_2015_en.pdf

*16 International Consumer Advisory Network

*17 http://www.gbd-e.org/ig/cc/CC_2007_Tokyo.pdf

*18 Economic Research Institute for ASEAN and East Asia
<http://www.eria.org>

*19 http://www.eria.org/publications/research_project_reports/establishment-on-a-secure-and-safe-e-commerce-marketplace.html

*20 United Nations Conference on Trade and Development

*21 http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares70d186_en.pdf

*22 <http://www.oecd.org/sti/consumer/Ecommerce-Recommendation-2016.pdf>



トラブルとの関係で注目に値すると思われます。

● UNCITRAL ODR原則

ODR(オンラインでの紛争解決手続)に関しては、2010年より、国連国際商取引法委員会(以下、UNCITRAL^{*23})ODR作業部会^{*24}において、越境Eコマースの紛争解決に適用されるODR統一規則の策定が検討されてきました。日本からは立教大学法学部の早川吉尚教授が政府代表として参加し、CCJの成果なども紹介しつつ議論を引っ張ってきました。しかし、消費者仲裁に関するアメリカとEUの法制度の違いを乗り越えることができず、最終的に、拘束力のある統一規則の策定は断念されました。検討の成果をまとめた「ODRに関するテクニカル・ノート^{*25}」が2016年7月にUNCITRAL総会で採択され、公表されています。統一規則という位置づけではありませんが、公正性、透明性、簡易・迅速といった、ODRに求められる基本的な要素が網羅された「諸原則」として、今後の実運用に役立つものと思われます。

● EUの法整備

欧州委員会は、2013年、ADR指令とODR規則を策定^{*26}しました。ADR指令は、オンライン、オフラインを問わず、消費者のADRへのアクセス権を保証するという内容です。すでにEU加盟各国で国内法化され、各国政府は、品質要件を満たすADR機関のリストを作成することとされています。欧州委員会のADR専門家グループがそれをサポートしています。

また、ODR規則および2015年に採択された消費者ODR実施規則に基づき、欧州委員会は、2016年2月、EU域内の越境取引を念頭に置い

たODRプラットフォーム^{*27}を開設し、運用を開始しました。消費者がオンラインで苦情を申し立てると、適切なADR機関にその内容が送信されるというしくみです。プラットフォームに翻訳機能があり、23の公式言語に対応しているので、消費者は自国語で申し立てができます。開設時点で、17加盟国の117のADR機関がプラットフォームにリンクされています。

● 環太平洋パートナーシップ協定など

2015年10月に12カ国で大筋合意に至った環太平洋パートナーシップ(TPP)協定には、第16章「競争政策」の中に「消費者の保護」という条項があるほか、第14章「電子商取引^{*28}」の中に「オンラインの消費者保護」という条項が置かれ、既存の経済連携協定よりも踏み込んだ内容(詐欺的・欺瞞的な商業活動を禁止するための法律を制定すべき)が規定されています。また、国境を越える情報の移転や迷惑メールに関する条項など、国内法との関係で興味深い論点も多く含まれています。

さらに、国際貿易・投資に関する有識者会議「E15イニシアティブ」のデジタル・エコノミー作業部会が2016年1月に取りまとめた提言書^{*29}にも、紛争解決メカニズムの重要性を強調する文言が盛り込まれました。

今後の課題

● 苦情相談を超える紛争解決ニーズの把握

日本では、越境消費者トラブルの相談を受け付け、言語の問題をカバーしつつ海外機関の協力も得て解決支援を行うしくみ(CCJ)が、ODR

^{*23} United Nations Commission on International Trade Law

^{*24} http://www.uncitral.org/uncitral/commission/working_groups/3Online_Dispute_Resolution.html

^{*25} <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V16/021/29/PDF/V1602129.pdf?OpenElement>

^{*26} http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/adr-odr/index_en.htm

^{*27} <https://webgate.ec.europa.eu/odr/main/?event=main.home.show>

^{*28} 「電子商取引」の概要(TPP政府対策本部のウェブサイトより)
http://www.cas.go.jp/jp/tpp/naiyou/pdf/chapters/ch14_1.pdf

^{*29} The E15 Initiative, Maximizing the Opportunities of the Internet for International Trade - Policy Options Paper, January 2016
http://e15initiative.org/wp-content/uploads/2015/09/E15-ICTSD-Internet-International-Trade-report-2016_1002.pdf



に先行して整えられました。年々増加する越境消費者トラブルに関し、CCJがいち早く情報を集約してノウハウを蓄積し、具体的な問題解決や消費者啓発に大きな実績を上げてきたことは間違いないと思います。その一方で、苦情相談の枠組みでは十分な解決が難しい事案が一定割合存在することも確認されました。

その1つの類型は、悪意をもった事業者による詐欺的な事案です。これについては、法執行およびその国際連携に期待するほかありません。

もう1つの類型が、第三者の関与が求められる事案です。「日本法が適用されて契約無効になるはずだが事業者が応じない」「事業者が証拠を提示しないと事実認定ができない」「複数の事業者がかかわり責任の所在が不明確」といった事案については、第三者のリーダーシップで、専門知識を活用して事実確認と論点整理を進め、最終的には「判断」を提供することにより、合理的な解決に至る可能性があります。

また、「双方の主張が平行線をたどっている」「感情的にこじれて話し合いが行き詰まった」といった事案については、選択肢として「歩み寄り促進型」のODR手続きも有効と考えられます。

ODRは、事業者にとっても有益です。全責任を事業者を負わせることが必ずしも適切でない

事案や、事業者の運用に問題がなく消費者の要求に応じる理由がないといった事案においては、第三者が客観的な判断を提供することで消費者が納得し、スムーズな解決につながることを期待されます。

● 国際ルール共通化に向けて

ODRでは、異なる法制や文化・商慣習の違いを考慮した柔軟な解決が可能です。国連やOECDのガイドライン、経済連携協定等を通じ、Eコマースに関する国際ルールの実質的な共通化が進めば、ODRの判断基準としての活用が可能となります。

また、ODRの判断が蓄積され、その情報が公開されることで、紛争予防や早期解決に役立つのみならず、国際ルールそのものが、より実態に即したかたちで見直されていくことが期待できます。

越境Eコマースのトラブルに早くから着目して事例を集めてきた日本は、インターネット利用の先進国の1つとして、またグローバル標準とローカル・ルールとの乖離^{かいり}や言語の壁に悩んできた立場から、このような国際的ルール形成の議論に最もよく貢献することができるのではないのでしょうか。

