

サービス貿易自由化に伴う消費者保護の法的課題

- 海外オンライン旅行代理店(OTA)を例にして -

Legal Issues regarding Consumer Protection in the Liberalization of Trade in Services

- Case Study concerning the Problem of Oversea Online Travel Agents-

くに み まり こ
國 見 真理子

〈要 旨〉

かつての市場経済は国境で遮断されていることが多かった。だが、1947年以來GATT(関税と貿易に関する一般協定)の自由貿易体制の下、各種通商障壁撤廃交渉を通じて段階的に市場開放が進み、モノ分野の貿易自由化が進展した。更に近年ではインターネット等の発展に伴い、サービス分野の貿易自由化が促進されてきたことで、越境取引の興隆による国境のボーダレス化が顕著になってきている。

他方、サービス貿易としての越境取引の拡大に比例して、消費者が巻き込まれるトラブルも増加してきている。とりわけ越境取引を巡る消費者トラブルの場合、日本の商慣行や文化と異なることで生じる誤解や摩擦、急激な経済構造の変化に対し法整備が十分対応できていないことなどの様々な要因が複雑に絡み合っているため、紛争解決が一層難しくなることも多い。

そこで、本稿では、このような今日的な越境取引を巡る消費者保護の法的課題を検討する。最初にサービスの特徴およびサービス貿易の分類を行い、WTO(世界貿易機関)における越境取引の位置づけを整理することでサービス貿易の現状を概説する。その上で、これが日本の現状にどのような影響を与えているかを考えるために、越境取引を巡る具体的法的課題として海外のオンライン旅行代理店(Online Travel Agent 若しくはOnline Travel Agency)を巡る問題を取り上げる。これは越境取引として消費者が気軽に利用することも多い典型例といえるが、これが消費者保護の観点からどのような法的問題を及ぼしているかを検討する。その上で、WTOや他の国際協定の場面でどのようにこの問題が関係しているのか分析することを試みる。

〈キーワード〉

OTA, 越境取引, サービス貿易, 消費者保護, GATS, WTO

はじめに

技術進歩や世界経済の成長に伴い、現在社会におけるサービス産業の発展は著しい。インターネットをはじめとしたICT(情報通信技術)の劇的な進歩によって様々なサービス業種が発生し、かつそのグローバル化が急速に進展してきている。その結果として今日ではGAFA¹⁾のような世界規模に急成長したIT企業が次々と誕生しているが、インターネットの普及は世界の産業構造を根底から変えてしまうほどのパラダイムシフトを生じさせているといえる。

これまでは各国の市場経済は国境の障壁で遮断されていることが一般的であった。第二次大戦を引き起こした主要因の一つにブロック経済のような排他的な保護貿易体制があったことへの反省から、1947年に始まったGATT(関税と貿易に関する一般協定)の自由貿易体制下で多国間での通商障壁撤廃交渉が行われるようになった。その結果、1947GATT(1947年に署名開放されたGATTのことを指す。これは暫定適用議定書及び加入議定書に基づいて長年適用されていた。ただし、現行規定は1994年に改正されたWTO協定の一部を構成する1994GATTである。)によってモノ分野の貿易自由化が図れたことで段階的に市場開放が進んできた。更に近年はサービス分野の貿易自由化による市場開放も進んでいる。そしてこれらの自由化の流れは、インターネットの発展と相まって国境のボーダレス化を進展させている。例えば、今日では消費者が海外事業者の販売する商品を国内にいながらにしてネットショップを通じて直接入手することは容易に可能であるし、海外旅行の際には海外事業者が提供するサイトを通じて航空券や宿を消費者個人が越境取引として海外事業者のサービスを直接手配することはもはや当たり前ようになってきている。

他方、海外事業者とのサービスの越境取引拡大という利便性の高まりに比例して消費者トラブルも増加している。この背景には、日本の商慣行や文化と異なることへの誤解や無知はもちろんのこと、急激な経済構造の変化に対し法整備が十分対応できていないといった様々な要因が複雑に絡み合っている。そのため、海外事業者との越境取引を巡る消費者トラブルについては、国内事業者との間の同種のトラブルと比べて紛争解決が一層難しい場合も多い。

そこで、ボーダレス化が進む日本の今日的課題として、本稿ではWTOで規定されているサービス貿易の一類型である越境取引の問題に焦点を当てて検討する。具体的には、越境取引を巡る法的課題として、消費者が気軽に利用することも多い海外オンライン旅行代理店(Online Travel Agent 若しくはOnline Travel Agency=OTA)の問題を取り上げる。以下ではこれが消費者保護の観点からどのような法的問題を引き起こしているかを検討する。そして、WTOのような国際協定との関係について分析することを試みる。

I. WTOサービス分野における取組みの流れ

1. サービス貿易について

(1) サービスの特徴

まずは今回とりあげるサービス概念について考えてみることにしたい。サービスとは、顧客に効用や満足などを提供する無形のことを指す²⁾。サービスの主な特徴としては、①無形性(売買の前後で形が目に見えない)、②不可逆性(一度購入すると返品が難しい)、③非貯蔵性(貯蔵や在庫することができない)が挙げられる。

モノの場合には生産後に貯蔵しておいて好きなときに消費することが可能である。だが、サービスの場合には生産と消費が同じタイミングで発生してかつ不可逆性がある上、無形でかつ非貯蔵性の性質があるためにモノと同様に捉えるのは難しい。そこで、サービスの国際取引のようにサービス貿易を行う場合には、モノとは異なる形で把握することが必要になる。

そこで次にサービス貿易について述べる。そもそもサービス貿易とは、外国との間で行われるサービスの輸出入のことを指す。サービス貿易は世界貿易の中では比較的歴史が新しいものである。一般的には「貿易」といえば自動車や農産品といったモノの輸出入がまず想起されるが、今日ではサービスに関する国際貿易が急速に拡大している。技術革新などで世界経済におけるサービス産業が発展するにつれてサービス貿易は拡大し、比重を増大させてきた。特に1980年代以降、先進国を中心に第1次、第2次産業から第3次産業へと産業構造のシフトが進むにつれて、貿易自由化を議論するGATTの交渉ラウンドの場面では、従来のモノ分野だけでなく、サービス分野も含めた幅広い分野での貿易自由化の必要性が議論されるようになってきた³⁾。そのため、サービス貿易に関する国際ルールについては、1995年に発足したWTO(World Trade Organization: 世界貿易機関)協定の中で新たに規定が盛り込まれることとなった。

そこで、次にWTOのサービス貿易協定について述べる。

(2) WTOサービス貿易協定(GATS)

サービス貿易に関する包括的国際ルールは、国連の専門機関であるWTOにおいて加盟国間で適用される多国間協定として規定されたのが最初である⁴⁾。WTO体制の中でサービス貿易に関する一般協定(いわゆる「WTOサービス貿易協定(GATS)=General Agreement on Trade in Services」)はWTO設立協定の付属書1Bに位置づけられる【表1】。

【表1】WTO設立協定におけるサービス貿易協定の位置づけ

WTO設立協定(本文): マラケッシュ協定		
モノ	サービス	知的財産権
GATT(付属書1A)	GATS(付属書1B)	TRIPS(付属書1C)
紛争解決手続(付属書2)		
貿易政策検討制度(付属書3)		
複数国間貿易協定(付属書4)		

出典 :WTO設立協定を基に筆者作成。

GATS(付属書1B)はサービス貿易自由化のための多国間協定である。これはWTOが志向する自由貿易実現のためにモノに対する関税や各種非関税撤廃を目的にしたGATT(付属書1A),そして加盟国の知的財産権保護水準向上を目指すTRIPS(知的財産権の貿易関連の側面に関する協定: 付属書1C)と共にWTOの骨格をなす重要協定といえる。

サービス貿易の特徴としては, GATS(サービス貿易に関する一般協定)1条2項にて, ①越境取引 ②国外消費 ③拠点設置によるもの ④自然人の移動の4モードの形態に分類されている⁵⁾【図1】。

【図1】WTOサービス貿易の分類



出典 : 外務省HP

<サービス貿易の4分類>

- ①第1モード=越境取引: ある国のサービス事業者が, 自国に居ながらにして外国にいる顧客にサービスを提供する場合を指す。
- ②第2モード=国外消費: ある国の人が, 外国に行った際に現地のサービス事業者からサービスの提供を受ける場合を指す。

- ③第3モード=拠点の設置:ある国のサービス事業者が、外国に支店・現地法人などの拠点を設置してサービスの提供を行う場合を指す。
- ④第4モード=自然人の移動:ある国のサービス事業者が、社員や専門家を外国に派遣して、外国にいる顧客にサービスを提供する場合を指す。

WTOサービス貿易協定が規制対象とするサービスの種類については、実務(弁護士や会計士の仕事やコンピューター・サービスなど)、通信、金融、運送、観光・旅行など多岐の分野にわたっている。WTO事務局の分類によれば、以下のように大別して12種類がサービス貿易の自由化約束の対象となるサービスとされる【表2】。

【表2】WTO事務局によるサービス分類

1. 実務サービス

例:自由職業サービス(弁護士等)、コンピューター・サービス、経営コンサルティング・サービス、製造業関連サービス

2. 通信サービス

例:郵便サービス、音響映像サービス、通信サービス等

3. 建設サービス及び関連のエンジニアリングサービス

例:建設・工事サービス、土木サービス等

4. 流通サービス

例:問屋サービス、卸売サービス、小売サービス等

5. 教育サービス

例:初等、中等、高等教育サービス、成人教育サービス等

6. 環境サービス

例:汚水サービス、廃棄物処理サービス、衛生サービス等

7. 金融サービス

例:保険サービス、銀行サービス等

8. 健康に関連するサービス及び社会事業サービス

例:病院サービス、健康サービス等

9. 観光サービス及び旅行に関連するサービス

例:ホテル、飲食サービス、旅行サービス、観光案内サービス等

10. 娯楽、文化及びスポーツのサービス

例：興行サービス，図書館サービス，娯楽サービス等

11. 運送サービス

例：海上運送サービス，航空運送サービス，道路運送サービス等

12. いずれにも含まれないその他のサービス

出典：WTO文書(MTN. GNS/W/120)を基に筆者作成。

(3) GATSにおける旅行サービスの位置づけ

GATSの場合，先述した各種サービス分野のうち，各加盟国が他国に対して自由化約束をできるものを自由化約束表にリストアップするという「ポジティブリスト」方式が採用されている。例えば，本稿で検討する「旅行サービス」については，WTO事務局のサービス分類にあるように，GATSの自由化約束対象のサービス分野に含まれている(9B)【表2】。そこで，日本政府が提示するサービス貿易自由化約束表のうち，旅行サービスの自由化約束の状況については以下の通りとなっている【表3】。

【表3】日本の自由化約束：旅行サービスの場合

分類	市場アクセスに係る制限	内国民待遇に係る制限	追加的な約束
9B旅行サービス	1) 制限しない 2) 制限しない 3) 制限しない 4) 各分野に共通の約束における記載を除くほか 約束しない	1) 制限しない 2) 制限しない 3) 各分野に共通の約束における記載を除くほか 制限しない 4) 各分野に共通の約束における記載を除くほか 約束しない	特になし

出典：WTO文書(GATS/SC/46)を基に筆者作成。

1)～4)は図1のGATSの各モードの順番を指す。例：1)=第1モードを指す。

これを見ると，日本の旅行サービスの自由化約束については，サービス供給主体である自然人の移動の自由を意味する第4モード以外では，「市場アクセス」(外国企業等が国内市場に新規参入すること)や「内国民待遇」(外国企業等にも国内企業と同等の待遇が保障されていること)を広く保障しているといえる。

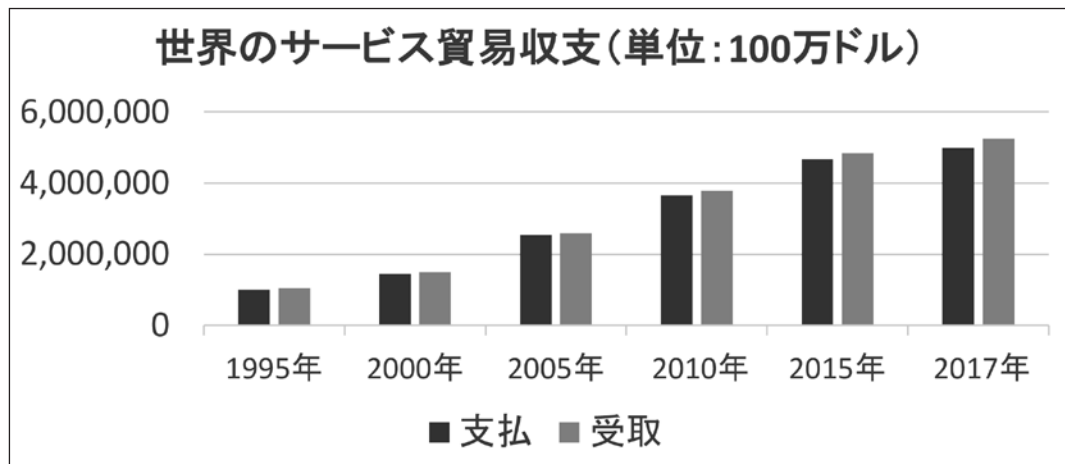
そこで，次に日本のサービス貿易の状況について取り上げ，これが世界経済の中でどのような地位を占めるようになってきているのかを見てみよう。

(4) 世界のサービス貿易の状況と日本の位置づけ

現在，世界のサービス貿易収支は右肩上がり成長しており，支払及び受取額の両者共に約5兆米ドル(約545兆円)規模になっている【表4】。2018年度の日本の名目GDPが550.4兆円で

世界第3位にあることを考えると、現在の世界のサービス貿易の経済規模は日本国内で生じた付加価値に近い規模にあるといえる⁶⁾。なお、サービス貿易における日本の位置づけは、IMFの国際貿易収支(2017年)によると、受取額が世界6位、支払額が同7位となっており、世界有数のサービス貿易大国といえる。

【表4】



出典：国際貿易投資研究所「サービス貿易統計データベース」(原典：IMF, Balance of Payments Statistics)から著者作成

グローバル経済の進展に伴い日本のサービス貿易収支は着実に成長している一方で、サービス貿易の発展によって、日本の消費者はどのような影響を受けるのだろうか。

まず、インターネットの普及に伴い、海外事業者のサイトで商品・サービス等の購入をオンライン上で行うことが容易になったという面では一般消費者が享受できるメリットは大きい。近年では海外事業者が日本の消費者向けに日本語のウェブサイトを整備したり、日本語カスタマーサポート窓口を用意したりするなど利便性が向上している。

他方、容易さや利便性の裏返しとして、オンライン取引では海外事業者が取引相手であるという認識を十分持たないまま取引を行っていることで消費者が被るトラブルも増加している。その上、海外事業者との取引でトラブルが発生すると、国内事業者を相手にしたものとは異なり、十分な消費者保護が受けられない場合がある⁷⁾。

そこで、次章では、サービス貿易の一形態として、オンライン取引の場面における消費者保護の課題について検討する。ここでは、消費者の利用機会が拡大している典型的なものとして、海外オンライン旅行代理店(OTA)を巡る問題を取り上げる。

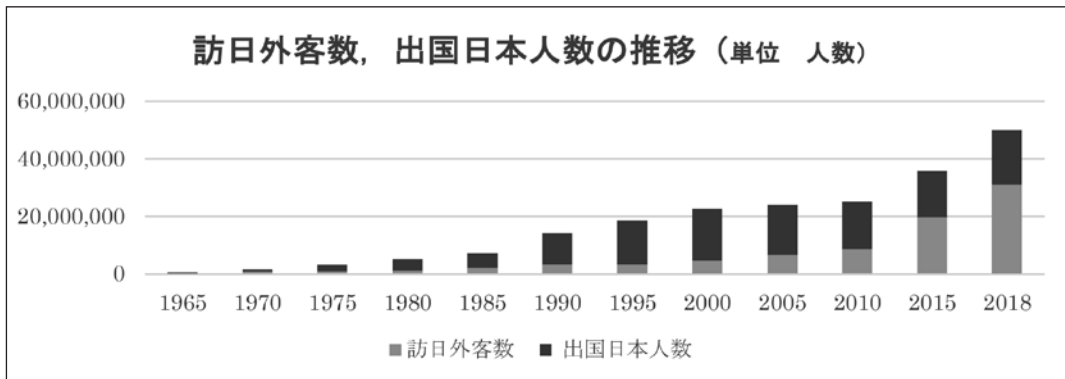
II. 国際化における越境サービス取引における消費者保護問題 海外Online Travel Agent (OTA) を例にして

1. OTAの発展

(1) 国内外旅行者の現状

2019年のラグビーワールドカップ、そして翌2020年には東京オリンピックといった国際的イベント開催が目白押しの今日の日本では、2018年には訪日外国人が3千万人を超えるなど海外からの訪日旅行者が急増している【表5】。他方、海外に出国する日本人数も1.8千万人を超え、両者を入れると年間5千万人近くが出入国している。そのため、日本においては旅行サービスに対する幅広い消費者のニーズが高まっている状況にあるといえる。

【表5】



出典：日本政府観光局発表資料を基に作成。

インバウンドの訪日海外旅行者の増加に象徴されるように、世界的に見た場合でも、ヒトの移動の自由化は促進されている傾向にある。他方、近年の経済動向として、サービス産業としてのネットビジネスの台頭がある。そのため、このような急激なヒトの移動増に対応した旅行サービスのニーズ拡大というトレンドをくみ取ったネットビジネスとしてのオンライン旅行サービス業は急速に拡大している状況にある⁸⁾。

そこで、次節では、オンライン旅行サービス業の代表的な存在としてのOTAを取り上げ、これがどのようなものなのかについて述べる。

(2) OTAとは何か

世界的な旅行サービスに対するニーズ拡大に伴い、旅行業界のグローバル化が進展している。近年はITを駆使したオンライン取引をベースとした店舗を持たないオンライン旅行代理店(Online

Travel Agent若しくはOnline Travel Agencyのこと。以下「OTA」と呼ぶ。)の台頭が著しい。つまり、OTAとは、一般的にはインターネット上だけで取引を行う旅行会社のことを指す⁹⁾。

その一方、旅行サービスのオンライン取引の増加に押されて、従来の旅行代理店が得意としてきた旅行取引の窓口販売は縮小傾向にある。先日、JR東日本の各駅に設置された旅行センターである「びゅうプラザ」が2022年3月末をめどに廃止されることが発表されたところであるが、その背景にはネット販売の充実とOTAの躍進が挙げられる¹⁰⁾。

日本市場において旅行ビジネスの展開をするオンライン旅行代理店業は、国内事業者だけではなく海外事業者も続々と市場参入してきている。最近では海外オンライン旅行代理店(以下「海外OTA」)が身近な存在になりつつある。例えば、テレビCMでお茶の間でもお馴染みになりつつある世界大手2社のExpediaグループとBooking.comグループはいずれも米国を本拠地とする。グループ全体で見た連結売上高は共に1兆円を超えるなど、事業規模で国内OTAを大きく凌駕する存在となっている【表6】。

【表6】代表的OTAの事業規模比較

名称	海外OTA		国内OTA
	Expediaグループ	Booking.comグループ	楽天トラベル(楽天グループ)
設立年	1996年	1997年	2001年
本社	アメリカ(ワシントン州ベルビュー)	アメリカ(コネチカット州ノーウォーク)	日本(東京都世田谷区)
売上高	・112億ドル(約1.2兆円) 2018年度決算 <OTA世界2位> ・取扱予約高約10兆円 <取扱高世界1位>	・145億ドル(約1.5兆円) 2018年度決算 <OTA世界1位>	非公表※ 取扱高6100億円(2017年度)
関連企業	Expedia.com, Hotels.com, Trivago, Home Away, Car Rentals.com等	Booking.com, Priceline.com, agoda.com, KAYAK, Rental cars.com等	楽天グループの旅行会社部門(2014年に楽天本社に吸収合併)

出典：各社HP等掲載の会社情報及び観光庁統計を基に筆者作成。

※楽天トラベルは2018年6月分から観光庁統計「主要旅行業者の旅行取扱状況」への業績開示を取りやめた。楽天では決算情報を楽天市場や楽天トラベルを「EC事業」としてまとめて公開しており、同社広報によれば、その情報開示ルールに沿った措置としている。(トラベルボイス観光産業ニュース(2018年8月27日)参照)。

海外OTAが勢力を伸ばしている主な要因としては、①潤沢なIT投資に裏付けされたAIを駆使したリサーチ力やデータの組み合わせ最適化による幅広い商品提供が可能であること、②ネット販売は店舗や多数の営業社員を抱える必要がないため、事業経費を押さえた効率的な事業運営を志向できること、③海外企業の市場参入を阻んできた各国言語の違いというある種の国境の障壁がITを活用した多言語対応ソフトで解消できるようになってきたこと、④有形のモノと異なり無形の

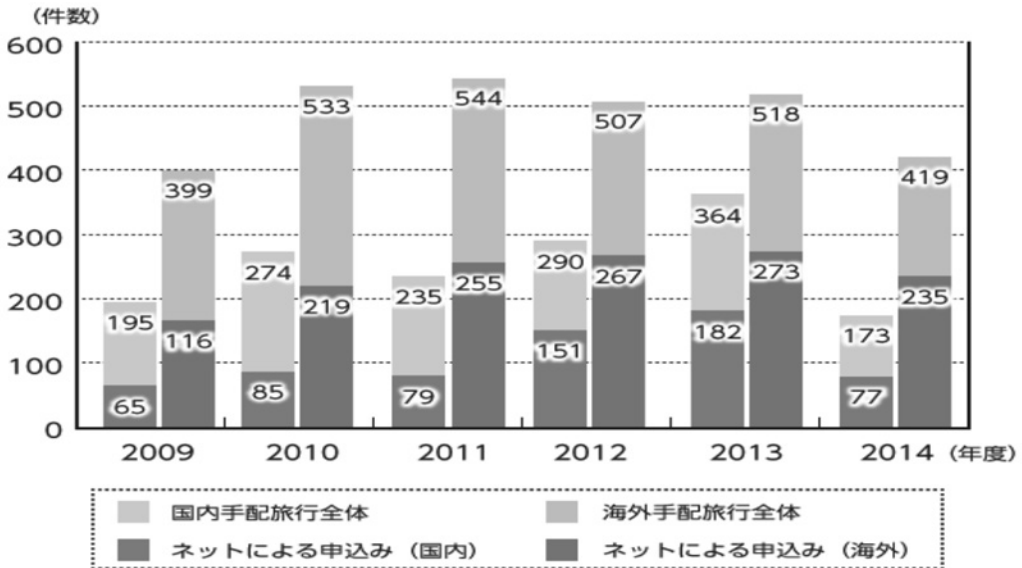
サービス取引の場合にはネットを通じた越境取引が容易であり、国境による障壁が少ないこと、⑤海外OTAを利用して訪日外国人観光客の急増により日本市場での顧客増に対応する必要性¹¹⁾といった要因が考えられる。

他方、海外OTAの台頭を前にして、楽天をはじめとした日本のOTAや従来型の旅行代理店は大きな脅威に感じている¹²⁾。楽天トラベルの財務情報を非公表にしたのもそのような危機意識の下での企業戦略の一環なのではないかとも思われる。つい先日、180年近くの歴史を持つ老舗旅行会社である英国のトーマス・クック社が破綻したことが報じられたが、これもOTAの台頭で顧客を奪われてしまったことが大きく影響しているといえる¹³⁾。

2. 海外OTAを巡るトラブル

海外OTAによるビジネスが日本に浸透することは便利で効率的なサービスの提供という越境取引としての旅行サービスを消費者側に享受させることを可能にする一方で、越境取引による消費者トラブルの増加も同時に引き起こしている。全国の消費生活センターに寄せられる旅行に関する相談件数で見た場合、インターネットでの申し込みに関する消費者トラブルの相談がおよそ半数を占めている【表7】。

【表7】海外手配旅行、国内手配旅行に関する消費者相談件数推移



出典：国民生活センターPIO-NET

実際に発生したトラブル事例として、例えば以下のようなものが挙げられる。

【トラブル事例1】

海外OTAサイトで申込画面にキャンセル手数料無料と表示があることを確認したうえで、ホテルの宿泊を申し込んだ上で全額をクレジットカードで決済した。その後都合が悪くなり、電話で解約を伝えたところ、「解約料がかかる。解約料についてはキャンセルポリシーに記載がある。」と言われた。キャンセル手数料無料と表示されているにもかかわらずキャンセル料が請求されることに納得できない¹⁴⁾。

【トラブル事例2】

海外OTAサイトを通じて海外渡航の際に現地で利用するためのレンタカーを予約。クレジットカードで決済して料金引き落としも終わっていたところ、利用から約2か月後、突然レンタカー会社から料金未納分があるという請求が来た。レンタカー会社には何度も確認してもらった結果、どうやらOTA予約分の料金が未納になっているらしいことが判った。OTA側に問い合わせをしたところ、「委託業者にすべて任せているためサポートできない」と断られた。委託業者にも問い合わせをしたが、海外事業者のこともあってカスタマーサービス担当者からは要領を得ない回答しか得られず、このままでは二重請求になってしまうので困惑している¹⁵⁾。

このように日本から海外OTAを通じて航空券手配、ホテルやレンタカー等のサービスの予約をした際に二重請求などの過大請求が発生する事例、そして予約後に先方事業者の予定変更などで実際に利用できなかった場合でもキャンセル不可で料金が発生してしまうといったことは越境取引を巡る消費者トラブルの典型といえる¹⁶⁾。

更に、最近ではOTAが提供する旅行サービスの販売方法自体も問題となっている。例えば、先日、海外OTAによる宿泊施設予約の「空売り」が問題になった。内容としては、2018年12月に世界3位の事業規模を誇る海外OTAが日本の宿泊施設の許可がないまま消費者から当該宿泊施設の予約を受け付けた上、予約受付と同時に消費者からキャンセルが出来ない形で宿泊代金を収受するという販売方法が消費者保護の観点から問題がある行為に該当するとして、観光庁による立ち入り調査が行われた¹⁷⁾。

また、2019年4月には公正取引委員会が国内外大手OTA3社を独占禁止法違反の疑いで立ち入り調査を行った¹⁸⁾。ここでは宿泊料金の取引条件などが公正な競争を阻害している疑いがあるとして、大手OTAの3社がそれぞれに契約する旅館・ホテルに対し、宿泊プランの料金設定で競合サイトや宿公式サイトと同等またはそれより安い価格にするよう求めるなど、不当な取引条件を付けた疑いが持たれている。

このようにOTAを巡っては、一般消費者を相手とするBtoC (Business to Consumer) のトラブル、そして旅館などの事業者を相手とするBtoB (Business to Business) のトラブルの双方で様々な取引を巡る問題が目立つようになってきている。特に海外OTAを利用する場合、日本の消費者と海外事

業者との間の越境取引となるため、消費者保護の観点から見て国内事業者の場合と異なることがある。

そこで、次節では海外OTAを巡る現在の消費者保護の状況がどうなっているのかについて述べることにする。

3 海外OTAを巡る消費者保護の現状

かつては日本国内の旅行代理店が海外旅行についても一元的にアレンジを行っていることが一般的であった。そのため、万が一当該旅行サービス取引の結果としてトラブルが発生するようなことがあったとしても、日本の消費者保護制度が適用されて消費者が救済されているケースが比較的多かった。例えば、日本でビジネス展開をする多くの主要旅行代理店が加入しているJATA（一般社団法人日本旅行業協会）¹⁹⁾には、「弁済業務保証金制度」という消費者救済制度がある。これは、旅行業協会の正会員である旅行会社（保証社員）と旅行業務に関して取引をした消費者がその取引によって生じた債権について、JATAが国に供託した弁済業務保証金から一定の範囲で消費者に弁済する制度である²⁰⁾。これまでは多くの旅行に関するトラブルが当該制度による消費者救済を受けてきた。そのため、先述のようなトラブル事例については、消費者が取引した相手事業者がJATAの正会員企業である場合、事後的に消費者が申し立てを行えば返金処理や弁償などの消費者救済がスムーズになされていた可能性が高いだろう。

他方、日本国内にいながらにして消費者が海外OTAを気軽に利用できる越境取引においてはそうした国内消費者保護制度の適用が困難なことも多い。現在、日本国内において多数の海外OTAが事業を展開しているが、このような海外OTAの多くは旅行業法の適用を受けていなかったり、JATAの「正会員」でなかったりするため、消費者トラブル発生の際には消費者保護が難しくなる²¹⁾。

このような問題状況を是正するため、現在では海外OTA絡みの消費者トラブルが発生した際には、独立行政法人国民生活センターの一組織である越境消費者センター（CCJ）が国際的な消費者救済対応の窓口を担うようになってきている。これは海外事業者との取引トラブルを抱える消費者の相談先として安定的に運営されており、消費者トラブル対応が必要となる際には重要な相談場所となっている。CCJは海外OTAによる旅行サービスの問題のみならず幅広い越境取引の消費者問題を扱っていることもあって、個別トラブルの対応としてはCCJのサポートで円満に解決できたケースは数多く存在する。

しかし、海外OTAの場合、①契約や約款でトラブル発生時の準拠法に外国法を指定している場合が多いこと、②裁判の合意管轄に外国の紛争解決機関を指定している場合が多いこと、③日本国内の旅行サービスを利用しても旅行業法が適用されないこと、④JATA（日本旅行業協会）の正会員でないためJATAの消費者相談室を通じた紛争解決を図ることができないこと²²⁾といった問題がある。

そのため、残念ながらどうしても各国の法令や消費者救済制度の違いに阻まれて十分な救済

ができない場合があるのが実情である²³⁾。また、海外事業者との消費者トラブルの場合、制度上ではCCJの消費者保護海外連携機関(例:アメリカの場合、Better Business Bureau=BBBが担当。)に直接相談することも可能である。だが、それらはあくまでも連携サポート組織に過ぎないため、スムーズに解決が進まない場合も生じうる²⁴⁾。

他方、先述の②の問題点として指摘した裁判の合意管轄については、海外OTAとの契約締結の際には海外OTA所在地にある海外の紛争解決機関が指定されていることが多い。だが、そのような消費者に不利益な条件を課した消費者相手の国際裁判管轄については、訴えの提起の時又は消費者契約締結の時における消費者の住所地が日本国内にある場合には、合意管轄を破って日本の裁判所に訴訟提起することが認められている(民事訴訟法3条の4第1項)。また、決済手段としてクレジットカードを利用していた場合、消費者はクレジットカード会社を通じて争うことも有効な手段である²⁵⁾。

このように海外OTAに関する消費者トラブルが生じてしまった場合、まずは当事者個人が駆使できる手段を利用して、粘り強く相手側と交渉していく姿勢が紛争解決のために最も大切である。だが、いったん海外OTAとの間で煩雑なトラブルが生じてしまった場合、消費者個人が抱える負担の重さに鑑みると、現状の国内の消費者保護制度には限界があるといえる。

そこで、次にOTAとの取引規制について国際的にはどのような状況になっているのかを見てみる。

Ⅲ. 国際的状況について

現在、海外OTAのみならず海外事業者とのオンライン越境取引の規制については、WTOにおいても有志国を中心にして電子商取引(Eコマース)に関する国際的ルール策定に向けた取り組みがなされている²⁶⁾。

とはいえ、現時点では国際的ルールは未だ制定に至っていない。その原因として、WTOの指向する自由貿易体制の制度的限界が考えられる。第一に、WTOでは重要事項の意思決定方式はコンセンサス方式を取っているため、全会一致でないと新たなことをWTO全体として意思決定するのは難しい。現在のように164もの加盟国・地域が存在していると、国毎の経済発展段階に格差があることもあって、加盟国全体で新たな国際的ルール作りの意思決定すること自体がなかなか難しくなってきた。その上、WTOは加盟国中心で物事を進めていくために国ベースでの対応が必要だが、業界団体としてまとまりがないと国としてはルール作りに積極的に動きにくいこともあって、個々の消費者は置き去りにされてしまい保護されにくい構造がある。特に海外OTAのようにITを駆使した変化の早い新たな業界の規制については、WTOが迂遠な意思決定手続を要する構造であることもあって、現実の経済発展の速さに法規制が連動しづらい。

更に、WTOの志向する世界標準化の潮流は諸刃の剣である。WTO協定には貿易面での各

種障壁を逡減する効果があり、世界貿易の自由化を推進する上ではメリットが大きい反面、国内産業や消費者保護を強く志向する場合には逆に貿易制限措置にもなりうる。海外事業者のビジネス活動から国内消費者を保護するために国内規制を行うことで影響を受ける他国からWTOの紛争処理機関に提訴されてしまう可能性があることなど、国毎の独自の消費者保護制度を打ち出しづらくなる場合もある²⁷⁾。

海外OTAのようなサービス事業者の活動に関しては、WTOサービス貿易の分類上に当てはめてみると、日本の消費者が海外OTAを通じて旅行サービスを契約した場合にはサービス貿易の「モード1」に該当し、旅行サービスを契約して海外のホテルに日本の消費者が宿泊するような場合には「モード2」に該当するものと考えられる【図1】。海外OTAとの間の旅行サービスの越境取引は、先述したようにWTOサービス貿易の自由化対象としての旅行サービス(9B)に該当するが、日本政府としては旅行サービスのモード1と2については制約を課さずに自由化約束の対象としているため【表3】、現状では海外OTAだけに照準を当てた規制を行うのは難しいだろう。

このように現状では海外OTAをはじめとした越境取引を行うネットビジネスに関してはWTOを通じた国際的な対応の実現は難しい状況にある。だが、IT企業による国際的ネットビジネスが主権国家の制御がきかない一種の「無法地帯」に近い状態になってしまっていることによる弊害は益々増大してきている²⁸⁾。例えば、GAFAのような巨大IT企業を対象に国際デジタル課税を試みようとする動きは、ネットビジネスに対する主権国家の対抗策といえるのかもしれない。このことは、世界中とインターネットでつながることで容易になった越境取引拡大の恩恵を受けながら、益々巨大化するネットビジネスに対する国際的ルール作りの必要性が増大していることの現れともいえよう。

このように国際的ルール構築は他国との交渉をスムーズに進めるための重要なツールであるということも踏まえた上で、日本としては海外OTAをはじめとするサービス貿易で生じる問題について、WTO等の場面で国際的対応を求めることを希求しつつも、他方でWTOルール上で貿易制限措置とはみなされない形で国内消費者保護制度の維持とのバランスをとっていくことがまずは肝要であろう。

IV. おわりに

これまで見てきたように、海外OTAの躍進は旅行サービスの利便性を高めて豊富なサービス提供を可能にした面では日本の消費者にとってメリットが大きい。だが、海外OTAと国内事業者との区別が難しくなっている。そのため、国内事業者と同じような気軽さでOTAが提供する旅行サービスを利用した際に取引上のトラブルに巻き込まれると解決が煩雑となる面ではデメリットも大きい。実際、観光庁からは海外OTAの利用に関する注意喚起文²⁹⁾が出されるほどの社会問題ともなっている。このように消費者のリスクが増大している割には、多くの消費者はそのような問題の存

在すら気づかないまま気軽に海外OTAのサイトを利用しているのが実情であろう。

しかしながら、世界的にサービス貿易が著しく拡大している今日、これからも新たな越境の問題が出てくることは否めない。特に益々巨大化するIT企業の越境ビジネスに対して無法地帯に近い状態が継続してしまうことは、日本のような民主権に基づく法治国家としては、望ましい状態とはいえず、何等かの法規制を通じた改善が望まれるところである。

そこで他国の状況を見てみよう。例えばEUの規制のあり方が参考となるかもしれない。EUでは国境を越えた競争政策も含めて指令や規則等の策定を通じて新たなルール構築の枠組みの先駆的取組を行っている³⁰⁾。またルールでカバーする対象についても、分野毎の対応からデジタルがもたらす業種融合的な動きなども相まって、より包括的な枠組み策定へと広がりを持つようになってきている。

他方で、豪州では海外OTAが国内旅行代理店業界を席捲したこともあって、旅行代理店業に関する特別な消費者保護制度が撤廃された³¹⁾。このため旅行サービスに関する取引トラブルの消費者救済については一般的な消費者保護制度に吸収された。つまり、このようにある意味では国内消費者保護制度の保護水準を減退させてしまっているような状況も見られる。

そこで、日本としては、そうした他国の法規制の潮流を的確に理解しつつ、より透明かつ公平な世界的ルール構築の観点から寄与していくべきものと考ええる。

更に、今後デジタル時代が本格化していく中においては、WTOの志向する自由貿易や世界標準化の潮流を尊重しながらも、多層的な国際消費者保護ルール構築が求められるようになっていくものと考ええる。つまり、従来の国家単位でルール作りを志向することは継続しつつも、世界のリーディングカンパニーや消費者団体等の非営利組織も交えたマルチステイクホルダーからなるソフトローのような様々な層でのルール化を通じてルールの網の目を張っていくことで消費者保護を図っていくことが必要になっていくのではないだろうか。ただし、紙面の関係上、これについてはまた機会を改めて論じることにしたい。

<参考文献>

- 1 朝日新聞「電子商取引ルール、交渉へ 15日から本格化 有志国の考えに差」2019年07月13日朝刊。
- 2 外務省「EPAにおけるサービス貿易と人の移動」わかる！国際情勢(57)2010
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol57/index.html>, 2019/11/03 最終閲覧。
- 3 外務省経済局国際機関第一課編『解説WTO協定』日本国際問題研究所, 1996.
- 4 上沼紫野「越境取引に関する法的な考え方」国民生活(11)2016, pp.10-12.
- 5 観光庁報道発表「海外OTAを利用する際はご注意ください！」(2018年12月6日)
http://www.mlit.go.jp/kankocho/topics06_000183.html, 2019/11/03 最終閲覧。
- 6 観光用語集
<https://www.tourism.jp/tourism-database/glossary/ota/2019/11/03> 最終閲覧。

- 7 航空新聞社「OTAを野放しにしているのか」(2018年4月23日)
<http://www.jwing.net/feature/column/1035,2019/11/03> 最終閲覧。
- 8 国民生活センター越境消費者センター相談事例
https://www.ccj.kokusen.go.jp/jri_ichrn, 2019/11/03 最終閲覧。
- 9 独立行政法人国民生活センター「インターネットで申し込む手配旅行に関する消費生活相談の概要:PIO-NETから」国民生活(30)
2015,pp.9-11.
- 10 小寺陽一郎「楽天トラベルなど3社に公取委立ち入り 独禁法違反容疑」朝日新聞デジタル(2019年4月10日)
<https://www.asahi.com/articles/ASM496J4FM49UTIL077.html>, 2019/11/03 最終閲覧。
- 11 小林拓矢「JR東日本「びゅうプラザ」全店終了 背景にあるネット充実と代理店の強さ」Yahooニュース(2019年7月2日)
<https://news.yahoo.co.jp/byline/kobayashitakuya/20190702-00132535/>, 2019/11/03 最終閲覧。
- 12 産経新聞ネットニュース「あのトーマス・クックが破綻 欧州最古の旅行代理店、EU離脱も一因に」(2019年10月3日)
<https://www.sankei.com/world/news/191003/wor1910030001-n1.html>, 2019/11/03 最終閲覧。
- 13 Travel Vision 「HIS、JATA正会員から「協力会員」に変更、活動から距離」(2019年4月8日)
<http://www.travelvision.jp/news/detail.php?id=84934>, 2019/11/03 最終閲覧。
- 14 トラベルボイス観光産業ニュース「観光庁、「Trip.com問題」で中国OTAシートリップ日本に立入り検査、消費者にオンライン取引きの啓蒙強化へ」(2018年12月6日)
<https://www.travelvoice.jp/20181206-122553>, 2019/11/03 最終閲覧。
- 15 トラベルボイス観光産業ニュース「楽天、トラベル事業の業績開示を取りやめ、観光庁の「主要旅行者」の旅行取扱い状況で」(2018年8月27日)
<https://www.travelvoice.jp/20180827-116590>, 2019/11/03 最終閲覧。
- 16 内閣府「国民経済計算(GDP統計)2018年度名目GDP」
<https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/menu.html>, 2019/11/03 最終閲覧。
- 17 日本経済新聞「韓国の水産物の輸入規制、日本が逆転敗訴 WTO最終審」(2019年4月12日)
<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO43651130S9A410C1MM8000/>, 2019/11/03 最終閲覧。
- 18 日本政府観光局「ビジット・ジャパン事業開始以降の訪日客数の推移」
https://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/marketingdata_tourists_after_vj.pdf, 2019/11/03 最終閲覧。
- 19 日本旅行業協会「弁済業務保証金制度について」
https://www.jata-net.or.jp/travel/info/qa/bond/carte_bnsi.html, 2019/11/03 最終閲覧。
- 20 ニュースイッチ「楽天も危機感、海外勢の脅威でネット旅行販売の勢力図に異変」日刊工業新聞社(2019年02月19日)
<https://newswitch.jp/p/16545>, 2019/11/03 最終閲覧。
- 21 野村尚司「EUにおける旅行業法制の変化と関連市場への影響に関する考察」日本国際観光学会論文集(23)
2016, pp.109-115.
- 22 宮家邦彦『解説WTOサービス貿易一般協定(GATS)』外務省経済局 1996。
- 23 渡場友絵「サービス貿易の自由化に関する取組みと会計職業専門家」会計・監査ジャーナル(714)2015,pp.93-100.

〈注〉

- 1) GAF Aとは、グーグル(Google)、アップル(Apple)、フェイスブック(Facebook)、アマゾン(Amazon)の4社の頭文字を取って称されているものである。4社はいずれも米国を代表するIT企業であり、かつ世界時価総額ランキングの上位を占めている。
- 2) 「実用日本語表現辞典」を参照。
- 3) 外務省経済局(1996)p464。
- 4) 渡場 (2015) p93。
- 5) なお、GATSではサービス貿易の定義自体が規定されていないが、その理由として加盟国間の意見対立のために最終的にまとまらなかったことが挙げられる。例えば、宮家(1996)pp.28 - 29。
- 6) 内閣府国民経済統計(2019)。
- 7) 上沼(2016)p10。
- 8) ニュースイッチ(2019)。
- 9) 「観光用語集」参照。なお、店舗で営業を行っている旅行会社のオンライン販売部門はOTAとは分類されていない。
- 10) 例えば、小林(2019)。
- 11) 例えば、前掲注8。
- 12) 同上。
- 13) 産経新聞ネットニュース(2019)によれば、英国BBC放送からの引用として「トーマス・クック・グループの経営が傾いたのは、オンラインで多くの旅行者が個人で簡単に旅行を計画できるようになった「時代の流れ」が要因の一つとみられるという。」
- 14) 国民生活(2015),p11。
- 15) これは筆者が実際に経験したものであるが、幸いなことに多くの協力者からの支援もあり粘り強く交渉した結果、無事に解決に至ることができた。この体験から、海外OTA利用の際に取引トラブルが発生した場合、現状の消費者保護制度には問題があることを痛感した。
- 16) 国民生活センター越境消費者センター相談事例参照のこと。
- 17) 観光庁(2018)。
- 18) 小寺(2019)。
- 19) JATAのHPによると会員数は、2019年4月8日現在で「正会員」(旅行者 1,198社)、「協力会員」(正会員以外の旅行者及び旅行者代理業者 399社)、「賛助会員」(運輸・宿泊業その他旅行業に密接な関係がある者 95社)、「在外賛助会員」(在外の旅行者及び運輸・宿泊業その他旅行業に密接な関係がある者 393社)から構成されている。なお、日系大手旅行代理店は正会員であることが一般的だが、HISは2019年4月1日付で正会員から協力会員に会員区分を変更した(2019)。
- 20) JATAのHPhttps://www.jata-net.or.jp/travel/info/qa/bond/carte_bnsi.html,2019/11/03 最終閲覧。
- 21) 前掲注14。
- 22) 海外OTAの中にもJATAの「協力会員」となっている会社もあるが、JATAに確認したところ、この会員区分に該当する旅行事業者のトラブルの場合にはJATAの消費者救済制度は利用できないとのことである。
- 23) 現時点ではCCJに対する相談受付はメールだけに限定されており、平均して3日程度の回答時間を要する。あくまでも筆者の個人的経験ではあるが、地元の消費者センターの相談員による口頭での助言が問題解決のために非常に有益であった。喫緊の場合には地元自治体の消費者センターに口頭で相談した方が良いかもしれない。

- 24) BBBの仲裁はネット上のボードを用意して、あくまでも当事者の主張の意見交換するためのネット上での話し合いの「場」を提供する程度のサポートである。筆者の感想としては、BBBの相談員は日本の消費者センターの相談員のように親身に相談に乗ってくれるというよりは、あくまでもビジネスライクに件数処理をしている印象である
- 25) 例えば、日本のクレジットカードを利用した場合にはカード会社を通じたチャージバック申請、アメリカのクレジットカードの場合にはDisputeの申請が消費者が取りうる有効な解決手段の一つとして挙げられる。
- 26) 朝日新聞 2019年07月13日朝刊。
- 27) 例えば、韓国による消費者保護を目的とした福島など8県産の水産物の輸入禁止措置は不当として日本がWTOに提訴した問題が挙げられる。WTO紛争処理手続上の第1審であるパネルは、消費者保護のためとして韓国が取った措置は「必要以上に貿易制限的で、不当な差別」と判断した。(その後の上級審では、逆に韓国の輸入禁止措置とした第1審の解釈には誤りがあるとして破棄し、日本は逆転敗訴となった。)
- 28) 例えば、Facebookが表明した仮想通貨Libra(リブラ)の発行は、国家の金融政策の崩壊につながる恐れがある。
- 29) 前掲注17。
- 30) 例えば、野村(2016)。
- 31) 航空新聞社 2018年4月23日。