

産業構造審議会消費経済部会 提言

「消費者をめぐる新たな諸課題への対応に関する提言」

個人ビジネス勧誘取引への対応
及び
電子商取引に対する消費者信頼の確立

平成12年9月25日
産業構造審議会消費経済部会

はじめに

1. 近年、消費者を取り巻く環境はめまぐるしく変化しており、それとともに、消費者取引に係る種々の新しい課題が生じてきている。

まず、不安定な経済状況、雇用構造の変化等の社会情勢の変化の中で、在宅就業形態が拡大し、また個人ビジネスに対する志向が高まっているが、このような傾向に便乗して、不適正な勧誘取引形態によるトラブルが急増している。具体的には、悪質な内職・モニター商法やマルチ商法によるトラブルである。

このような悪質な勧誘取引形態に対しては、在宅就業・個人ビジネスの健全な拡大を図るためにも、厳正な取締のルールが必要であると考えられる。

また、近年、消費者向けの電子商取引（インターネット通販）が急速に拡大しており、消費者にとって大きなメリット・利便性を与えつつある一方、消費者トラブルも増加している。

これに対して、電子商取引に対する消費者信頼の確立に向けて、産業、政府、消費者等がそれぞれの立場から対応すべきところを明らかにし、それに向けて努力することが必要であると考えられる。

2. 以上のような新しい課題について対応策を検討するため、当部会は昨年12月から審議を開始した。

インターネット通販に係る諸課題については、昨年12月にインターネット通販小委員会を設置し、9回にわたる審議を経て、本年7月に小委員会報告がとりまとめられたところである。

また、個人ビジネス勧誘型の取引に係る諸課題については、本年7月に個人ビジネス勧誘取引小委員会を設置し、4回にわたる審議を経て、今月小委員会報告がとりまとめられたところである。

当部会においては、その間3回の審議を行い、両小委員会における詳細な審議を踏まえて、今般、この提言をとりまとめるに至った。

- 3 . 当部会としては、政府において、本提言を踏まえ、上記のような諸課題に適切に対応し取引の適正化を進めるために、法的措置をはじめとした必要な措置を早急に講ずるよう強く希望する。また、関係事業者においても、取引適正化のための自主的な努力を一層強化し、また、消費者との間のコミュニケーションの円滑化を進めて、適切な産業・消費者間の関係が形成されていくことを期待する。

- 4 . なお、「訪問販売等に関する法律」という法律の名称については、立法当初と比べて、規制対象となる商取引の形態が多様になってきたことにかんがみ、これに対応して法律の名称も変更することを検討することが必要であると考えます。

第1章 個人ビジネス勧誘型取引に係る対応策の強化

第1節 背景

1. 在宅就業、個人ビジネスの拡大

近年、在宅就業形態（継続的雇用関係に入ることなく、個人が自宅で仕事をして収入を得るような労働形態）による就労が拡大してきている。また、個人が独立したビジネスを始めようとする志向も高まっている。

この背景には、不安定な経済状況、雇用構造の変化等の中で、若年層、主婦、勤労者など様々な階層において、雇用関係に入らず、時間的な制約をあまり受けない仕事をして収入を得ることへのニーズが高まっていることがあると考えられる。

また、情報通信技術の進展、企業側におけるアウトソーシング（外部への発注）志向の高まりなどを背景として、プログラミングや設計・デザインなどの専門性の高い業務を含めて、企業が種々の仕事を在宅労働者に発注する傾向が高まっていることも指摘できる。

（参考）情報通信機器の活用による在宅就業の増加

日本労働研究機構の調査（平成9年10月）によれば、情報通信機器を使用する在宅就業者の数は約17.4万人と推計される。また、これら在宅就業者への発注を行っている事業者のうち、過去3年以内に発注を開始した事業者が31.0%、10年以内に開始した事業者が66.2%を占める。

このような在宅就業や個人ビジネスを社会や産業のニーズに合わせて有効活用するために、エージェント機能（仲介機能、マーケティング機能）等を果たす事業者や組織も増加してきており、個人・産業の双方のニーズに応える観点から、その健全な発展が期待される。

2. 悪質な個人ビジネス勧誘取引によるトラブルの増大

一方、このような在宅就業や個人ビジネスに対するニーズの拡大の傾向に便乗して、不適正な勧誘取引形態によるトラブルが急激に増大している。すなわち、悪質な事業者が、十分な事業上の裏付けもなく、さらには欺罔的な意図をもって、ビジネスに不慣れな個人を「仕事を得られ

て収入があがるから」と言って誘引し、そのビジネスに必要であるとして物品購入等により高額の金銭負担を負わせるようなトラブルである。

(1) 内職・モニター商法によるトラブル

具体的には、いわゆる内職・モニター商法（「パソコンを購入すれば、パソコンを使った内職を紹介する」というように、内職、モニター等の業務を提供するので、それにより収入を得ることができると説明し、その業務に必要であるとして物品購入等により金銭負担を求めるといった勧誘取引）によるトラブルの増加が顕著である。

このような勧誘取引形態を採るものであっても、勧誘時の説明通りに仕事や収入が得られるといったように、個人が得られる「利益」及び負うべき「負担」に関する仕組みと、それに関する情報提供が適正なものであれば、トラブルにつながるものではない。

しかしながら、トラブルの実態としては、勧誘の際に仕事の内容や収入等につき個人に過大な期待を抱かせるような誇大な説明がなされるが、実際には、十分に収入があがるような仕組みとなっておらず、個人の側に負担のみが残るといったようなケースが多数生じている。

(2) マルチ商法によるトラブル

また、近年、いわゆるマルチ商法によるトラブルの件数も大幅に増大しており、その防止が重要な課題となっている。

(注) マルチ商法とは、個人を商品等の販売員として勧誘し、さらに次の販売員を勧誘すれば収入があがるとして活動させ、販売員に取引料や商品購入等の負担を負わせつつ、連鎖的に販売組織を拡大する勧誘取引。

悪質なマルチ商法によるトラブルの防止のため、訪問販売等に関する法律（以下、「訪問販売法」という）に「連鎖販売取引」に係る規制が設けられている。

このようなマルチ商法に係るトラブル増大の背景には、若年層などを狙った悪質な新規参入企業が増大していることや、インターネット（電子メールやホームページ）、雑誌など多様な広告媒体を用いた新たな組織拡張手段が利用されていること等の状況があると考えられる。

第2節 業務提供誘引型の取引

1. トラブルの実態及び問題点

(1) 内職・モニター等の業務提供誘引型の取引類型

いわゆる内職・モニター商法には、様々な形態のものがあるが、これらに共通するのは、以下の2つの要素が組み合わさっていることと考えられる。

顧客に対して、「販売した物品、又は、提供した役務の効果を利用した業務（内職など）を提供するので、それにより収入を得ることができる」といって誘引すること

（注）「内職等の業務の提供」には、

- ・他の事業者からの内職・モニター等の仕事を、当該個人にあっせんする
 - ・業者自らが、内職・モニター等の仕事を、当該個人に提供する
- という両形態がある。

顧客に、物品・役務の対価や登録料などの負担を負わせて、物品の販売、役務の提供等を行う事業であること

（注）「物品や役務」の購入等の内容には、様々なものがあり、例えば、

- ・内職としての入力業務に用いるワープロ、パソコンの購入、有料のワープロ講座や、宛名書き内職のための通信講座の受講
 - ・モニター業務に用いる着物、布団、浄水器の購入
- 等が実例としてある。

(2) トラブルの増加

いわゆる内職・モニター商法に関する苦情相談件数は、下表に見るとおり、近年大幅に増加しており、また、苦情相談件数全体に占める比率も高まっている。

平成元年度	内職・モニター商法に 関する苦情・相談件数	苦情・相談件数全体 に占める比率
	1,926件	(1.2%)
2	1,411	(0.9%)
3	1,359	(0.8%)
4	1,731	(0.9%)
5	2,717	(1.2%)
6	3,169	(1.4%)
7	5,167	(1.9%)
8	8,488	(2.4%)
9	11,681	(2.9%)
10	13,522	(3.3%)
11	17,034	(3.7%)

(出典：国民生活センター PIO-NET)

(3) トラブルの内容

実際のトラブルの態様を見ると、

広告や勧誘における事業者側の誇大な説明によって、顧客個人が、仕事の内容や収入等につき過大な期待を抱いて、それに必要であるとして勧められる物品等を購入する。

しかし、仕事による収入等の具体的な条件は文書に明示されないケースが多く、実際には、期待していたような仕事による収入はあまり得られない。

その結果、個人の側には、物品購入等による金銭負担のみが残るといようなケースが多い。

また、事業者の強引・執拗な勧誘等により、顧客個人が自由な意思形成によらないで契約に至るようなケースもある^(注)。

(注) 例えば、

- ・「内職紹介」の広告を見て説明会に行ったら、半ば強引に物品購入の契約を締結させられたといったケース
 - ・何度断っても執拗な電話勧誘がなされ、仕方なく契約したといったケース
- 等

2. 対応策に関する基本的な考え方

内職・モニター商法に係るトラブルの内容を見ると、勧誘形態が訪問販売法中の「訪問販売」や「電話勧誘販売」等の規制類型に該当しないことから、訪問販売法の規制が適用できないケースがある。

また、勧誘形態自体はこれら規制類型にあたるような場合であっても、個人が仕事を始めるのに必要であるとして物品購入等を行っているため、形式的には、「営業のために若しくは営業として」契約を締結したものとみられて、訪問販売法中の消費者取引に係る規制の適用が困難となるケースも多い^(注)。

(注) 訪問販売法は、事業者間の取引に対する規制を目的とするものではない。したがって、同法中の「訪問販売」や「電話勧誘販売」等の取引形態に対する規制については、個人が「営業のために若しくは営業として」契約を締結した場合を適用対象外にしている(法第10条第1項参照)。

内職・モニター商法では、個人の自宅を訪問したり、自宅に電話をかけるなどして勧誘を行い、物品を購入させるケースが見られる。このようなケースでは、勧誘の形態自体は、訪問販売法上の「訪問販売」や「電話勧誘販売」の勧誘形態と同様のものである。

しかしながら、上記のように、この取引が、形式的には「営業のために若しくは営業として」行われたものとみられうることから、訪問販売法の適用に問題が生ずる。

しかしながら、このような内職・モニター商法のトラブル例では、事業に不慣れな個人が、「有利な仕事が提供される」といった誇大な説明をもとに商品購入等の取引に入ってしまうが、実際には仕事はあまり提供されないというのが実態である。したがって、これらの勧誘取引は、実体としては、消費者取引と同視すべきものと考えられる。

現行訪問販売法においても、「連鎖販売取引」については、外形上「営業のために若しくは営業として」取引を行うものとみられうるが、事業に不慣れな個人が取引の対象となるものであり、また、実際のトラブルも多いといった実情にかんがみて、訪問販売法により必要な規制を設けている。

したがって、内職・モニター商法についても、同様の観点から、訪問販売法により必要な規制を課することが適切である。

具体的な規制制度の検討にあたっては、悪質な内職・モニター商法によって実際に生じているトラブルの多様な実例を踏まえる必要がある。

また、前述のように、在宅就業等の新たな労働形態を有効活用するためのビジネスが発展しつつあることも踏まえ、法規制の手法としては、個人の側で、健全なエージェント事業等と悪質な内職・モニター商法と

を見分けることを可能とするため、事業者からの明確な情報開示を義務付ける制度を基本とし、その上で悪質な内職・モニター商法につながる不適切な行為に対しては厳正な取締を行う制度を設けて、これらにより、トラブル防止を図りつつ、健全な事業の発展を促進するという観点が適切と考えられる。

3. 対応策の具体的内容

(1) 規制の対象

規制対象とする業務提供誘引型の取引類型について、前記(1(1))のような共通要素の整理を踏まえて、訪問販売法において適切な定義を置き、これに対して、後述(2)から(5)に記するような規制等を設けることが適当である。

この取引類型についても、連鎖販売取引と同様、その性格からみて、個人が「営業のために若しくは営業として」契約を締結する場合等を適用除外とはしないものとする。ただし、顧客の側が会社組織等の形態で事業を行っている場合など、事業者間取引の実体を持つとみるべきようなものについては、消費者取引と同視して規制する必要がないと考えられることから、規制の対象外とすることが適当である(現行の連鎖販売取引規制においても同様の制度となっている)。

(2) 事業者からの適切な情報提供の義務付け

前記のように、トラブル事例を見ると、金銭負担や仕事による収入の内容等について広告や勧誘時の説明の中で、曖昧で誇大な表現が用いられ、また、具体的な条件が文書等で明確に示されないまま取引がなされることが、問題を生じさせている。

したがって、これに対しては、契約を締結するまでの間に、事業者が、取引に係る重要な事項について、顧客個人に対して明確な情報提供をすることを求める必要がある。

具体的には、下記(イ)のように、事業者が広告を行う際に重要な事項

の表示を義務付けるとともに、誇大広告を禁止する規制を置くことが必要である。

また、下記(ロ)のように、勧誘及び契約に際して、事業者から顧客個人に対して、金銭負担や仕事による収入等、取引内容の重要な事項に関する具体的な条件等を明記した書面を交付することを義務付けることが必要である。

(イ) 広告に係る規制

- ・事業者が広告を行う際には、取引に係る重要な事項（販売する商品・役務の種類や顧客の負う負担の内容等）について表示することを義務付け。
- ・広告の中に、仕事による収入について記載する場合には、収入の具体的な根拠を明確に表示することを義務付け。
- ・事業者が広告の中で、取引の内容（顧客の負担や利益等）等について、虚偽・誇大な表示を行うことを禁止。

(ロ) 書面交付の義務付け

- ・契約の締結前に、事業者が取引の概要を記載した書面を交付することを義務付け。
- ・契約締結の際に、事業者が、契約の内容（商品・役務の種類・内容、仕事や収入の条件、顧客の負担の内容、契約解除に関する事項等）を明らかにする書面を交付することを義務付け。

(3) 不適切な勧誘行為等の防止

トラブル事例の中には、上記のような欺罔的な勧誘のほか、強引・執拗な勧誘など、事業者の不適切な行為によるものが多く見られる。

このような事業者の不適切な行為を防止するため、勧誘に際し、不実のことを告げることや、人を威迫し困惑させることなどの不適切な行為を禁止する規定を設けることが必要である。

(4) 担保措置

上記(2)及び(3)の規制の実効を確保するため、事業者がこれら規制に違反した場合、その行為の態様に応じて、主務大臣による行政処分や刑事罰による適切な担保措置が講じられることが必要である。

(5) クーリングオフ制度の導入

内職・モニター商法に係るトラブルでは、取引内容が紛らわしいものである上、勧誘に際して収入面等で誇大な説明がなされる場合が多いことから、取引の内容が不明確なまま、あるいは、顧客個人の契約締結の意思が不安定な状態のまま、契約の締結に至るケースが多い。

このようなケースに対応し、顧客個人が冷静に考え直して契約から離脱する機会を確保するため、契約締結後一定期間内は無条件で契約解除を行うことができる制度(いわゆるクーリングオフ制度)を、上記(2) ~ (4) のような規制措置と併せて設けることが適切である。

無条件解除を認める期間については、トラブルの実態、健全なビジネスへの影響等を踏まえ、取引形態として類似性のある連鎖販売取引における制度の例を参考にして、20日間とすることが適切である。

(6) その他

抗弁の接続など、割賦販売法上の取扱いについては、割賦販売審議会における審議結果を踏まえ、十分な消費者保護が図られるよう適切な措置が講じられるべきである。

第3節 連鎖販売取引

1. トラブルの実態及び問題点

(1) トラブルの増加

いわゆるマルチ商法に関する苦情・相談件数は、下表に見るとおり、近年大幅に増加しており、また、苦情相談件数全体に占める比率も高まっている。

平成元年度	マルチ商法に関する	苦情・相談件数全体
	苦情・相談件数	に占める比率
	4,365件	(2.6%)
2	4,778	(2.9%)
3	6,309	(3.7%)
4	6,231	(3.3%)
5	8,249	(3.8%)
6	5,339	(2.3%)
7	6,656	(2.4%)
8	9,939	(2.8%)
9	14,441	(3.6%)
10	16,045	(3.9%)
11	17,842	(3.9%)

(出典：国民生活センター PIO-NET)

(2) トラブル増加の背景

新規事業者の増加

近年のトラブル増加の背景として、新たに参入する事業者が増えており、それら事業者の中に不適切な活動を行っているところが多いことが挙げられる。

新規参入業者に係る最近のトラブル事例の中には、例えば、「登録料を払って販売組織に加入し、新規メンバーを勧誘してきたが、会社が規定の報酬を全く支払わない」といったケース、書面交付を全く行っていないケースなど、悪質な事例も見られる。

若年層におけるトラブルの増大

若年層がトラブルに巻き込まれるケースは従来から多いが、近年一層増大している。

(参考)マルチ商法関係の年代別苦情相談件数

	件数 (%)			
	7年度	8年度	9年度	10年度
～19才	26 (1.3)	70 (3.0)	80 (3.0)	63 (2.7)
20～29才	1056 (52.6)	1212 (51.5)	1564 (58.9)	1379 (58.1)
30～49才	663 (33.0)	738 (31.4)	664 (25.0)	601 (25.3)
50才～	263 (13.1)	333 (14.2)	348 (13.1)	332 (14.0)
計	2008 (100%)	2353 (100%)	2656 (100%)	2375 (100%)

(出典 東京都)

(備考 東京都及び都内区市町村受付によるもの)

不適切な広告の増大

従来、連鎖販売取引は、知人、親戚等の人的なつながりを通じて勧誘が行われることが一般的であった。しかしながら、最近では、インターネット（ホームページ及び電子メール）や雑誌での広告によって不特定多数の者を誘引する手法が拡がり、これが有力な組織拡張手段となっている。

また、そうした広告には、高額の収入が容易に得られる印象を与えるような誇大な表現を用いるものも多い。

【雑誌広告の例】

- ・ 家庭用品のマルチ商法に関する雑誌の広告で、「家庭用品の簡単な販売ビジネスで成功の波に乗りませんか。1セット8,500円の基本セットで数十万、数百万の収入になります。」との記述。どのような方式で利益が得られるのかといった具体的な説明はない。

【ホームページ上の広告の例】

- ・ 健康食品のマルチ商法について、組織の中堅幹部が、個人でホームページ上に広告を掲示。「紹介者ゼロでも34万円の収入に。紹介できる方はさらに大きな収入に。負担額は19,000円」といった記述はあるが、利益額の根拠についての具体的な説明はない。

【電子メールによる広告の例】

- ・ 知らない人から、マルチ商法の誘いの電子メールが送られてくる。内容は、

「突然のメールをお許してください。すばらしいプログラムの紹介があります。この電子メールを転送することによって、今から2～3か月後には200万円以上、最終的には1800万円以上の副収入を得ることができます。あなたの負担は入会金5000円だけ。納得いく収入プランです。100%の確率で確実に成功します。早い者勝ち、さあ、あなたの夢を叶えましょう」という文面で始まり、多段式マーケティングがいかに社会的地位を得ているかといった説明がなされている。

法規制対象となることを逃れようとする取引形態の増大

トラブル事例の中には、事業者が、組織加盟の際の負担額を2万円未満に設定し^(注)、その後商品購入等により負担額を拡大する等して、法規制対象となることを巧妙に逃れようとする取引形態が多く見られる。警察当局からも、このような規制逃れの取引形態が取締上の重大な支障になっていると指摘されている。

(注) 現行訪問販売法では、連鎖販売取引の定義において、特定負担(取引において必要とされる商品購入対価、取引料等の負担額)が2万円以上のものを規制対象としている。なお、組織加盟と商品購入に時間差があっても、実体的に一体となる取引であれば合算して特定負担と捉えられている。

2. 対応策

(1) 現行規制の基本的な考え方と法改正の必要性

現行規制の基本的な考え方

悪質なマルチ商法によるトラブルを防止するため、訪問販売法には、「連鎖販売取引」に係る規制が設けられている。

個人を販売員として勧誘し、さらに他の個人販売員を勧誘させる形で販売組織を拡大する連鎖販売型の取引であっても、販売システムの仕組みや運営が適切に設定されるとともに、その内容が販売員となる個人に対して明確に情報提供され、個人販売員の活動も適切になされるような場合には、必ずしも問題を生ずるものではない。しかしながら、このような連鎖販売型の取引は、ビジネスに不慣れな個人が参加し、個人の人的関係等を通じて販売活動を行うものであるため、販売システムの運営や個人販売員の活動態様の如何によって、トラブルや被害の発生しやす

い勧誘取引形態と考えられる。

このような認識に基づき、「連鎖販売取引」に係る規制では、事業者が勧誘・契約にあたって、書面交付等により、顧客個人に対して、取引内容を十分理解できるよう明確な情報提供を行うことを義務付けている。その上で、このような情報開示が不十分であったり、虚偽・誇大な説明がなされたり、迷惑を覚えさせるような仕方での勧誘行為がなされた場合には、悪質なマルチ商法につながるものとして、これを禁止し厳正に取り締まる制度となっている。

トラブル実態等の変化に対応した法改正

このような規制の基本的な考え方については、昭和51年の法制定時から一貫して維持されており、その上で、悪質なマルチ商法の態様の変化等に対応して、昭和63年と平成8年の二度にわたり、トラブル防止徹底のために法改正が行われたところである^(注)。

(注) 昭和63年と平成8年の法改正内容

1) 昭和63年改正の内容

法制定当時の「連鎖販売業」の範囲に含まれない態様によるトラブルが増加したことを踏まえて、連鎖販売業の定義を拡大。(法制定時には、規制対象を、物品販売の事業であって、商品の再販売をする者との取引を行うものに限定していた。

これに対して、この改正で、物品に加えて、「役務」の提供及び「権利」の販売を対象に追加、「再販売」の形態に加えて、商品の「受託販売」、「販売のあっせん」等の形態を対象に追加。)

2) 平成8年改正の内容

- ・不実告知行為等の禁止(法第12条)について、規制対象を拡大(組織の「統括者」等のみならず、一般販売員にも適用)。また、禁止行為の種類を具体化・明確化。
- ・クーリングオフ期間について、従来、14日間であったものを、トラブル実態に対応して、20日間に延長。

以上のように、これまでトラブル実態の変化に対応して所要の法改正を行ってきたところである。しかしながら、上記のように、近年、マルチ商法に係るトラブルが急増しており、その背景に従来想定していなかった勧誘取引の態様が拡大していることを踏まえると、規制の実効を確保するために、制度を再度見直す必要があるものと考えられる。

具体的には、以下のとおり、広告規制の強化と負担下限額に係る規制逃れの防止のための法改正が必要と考えられる。

(2) 広告規制の強化

現行規制の限界

現行の連鎖販売取引規制においては、広告における必要事項の表示義務が規定されている。しかしながら、その規制内容は、立法当時、連鎖販売取引の組織拡張手段が、知人、親戚等の人的関係を通じた勧誘に依存し、広告の果たす役割が小さかったという状況を背景としたものである。

これに対して、前記のように、ホームページ、雑誌など、多様な形態の広告が有力な組織拡張手段として用いられている現状に対しては、現行の広告規制では十分対応できない点があると考えられる。

規制対象主体の拡大

具体的には、現行の広告規制では、立法当時の状況に対応して、「統括者」^(注)のみが規制対象となっている。しかしながら、現在は、「統括者」以外の者が広告を行う実態が広がっており、これらが規制の対象外となっている。

このような実態に対応して広告規制が適切に機能するよう、規制の対象を、「統括者」以外の者に拡大することが必要である。

(注)「統括者」：一連の連鎖販売業の運営を実質的に統括する者。具体的には、商品に自己の商標を付す、取引約款を定める等のことをしている者。

収入等に係る誇大な広告の防止

また、現行の広告における表示義務では、商品や役務の種類、特定負担の内容等の事項については、その表示が義務付けられている。

これに対して、最近の広告では、収入について過大な期待を与える表現が多く見られ(例えば、「月収 万円以上がすぐに得られる」といったもの)、これがトラブルの拡大につながっていると考えられる。しかしながら、収入に関する広告表示については、現状では規制がなされていない。

したがって、このような事態に対応するため、現行の広告表示義務に加えて、収入(特定利益)について広告するときは収入の具体的な根拠を明確に示すことを義務付けるといった措置や、通信販売規制等における立法例を参考に誇大広告禁止の規制を設けることが必要である。

(注) なお、訪問販売法における現行の誇大広告禁止規定(通信販売及び特定継続的役務提供に係るもの)では、対象事項が商品の内容等に限定されており、事業者の信頼性に係る事項が含まれていない。

しかしながら、これらの取引形態において、また連鎖販売取引及び前記の業務提供誘引型の取引においても、消費者がある事業者と取引に入るかどうかを判断する際、商品などの取引内容のほか、事業者自体の信頼性に関する事項も重要な判断要素であり、これについての誇大広告は、消費者に重大な誤認を与えるおそれのあるものと考えられる(実際に、広告中で、「当社は行政庁や公益法人等の認可・認定を受けている」といった表示を、事実ではないにも拘わらず行うような例が見られる。)

このため、訪問販売法中の誇大広告禁止の各規定に関して、以上のような事業者の信頼性の問題にも対応できるよう、適切な措置を検討することが必要である。

(3) 規制逃れの防止(負担下限額の廃止)

立法当時の考え方

現行訪問販売法では、「連鎖販売取引」の定義において、特定負担(取引において必要とされる商品購入対価、取引料等の負担)を政令で定める基準に該当するものと定め、政令により、「2万円以上」^(注1)のものに限定している。

これは、立法当時、「商売の経験に乏しい一般人を参加させる取引において、その個人の負担が一定程度以上になったとき、社会的に看過し得ない危険性を帯びうるものとして、本法の規制が必要になる」と考え、取引における負担額(特定負担)をもってその基準としたものである。その背景としては、立法当時の連鎖販売取引においては、加盟や昇進の条件となる取引料等の金銭負担額が明示されている例が多く^(注2)この明示された負担額をもって顧客個人の被害金額を測ることが可能な状況にあったと考えられる。

(注1) 政令において具体的な基準額を「2万円以上」としたのは、立法当時、若年勤労者の月収中で自由に使える金銭(小遣い金額)の平均が2万円程度であることが根拠とされたものである。

(注2) 立法当時のマルチ商法システムの例

立法当時に問題となっていた、あるマルチ商法のシステムを例にとると、4段階の販売員資格で構成されていて、各段階の資格取得にあたっては、販売補助用品購入費等の名目で高額な支払(それぞれ、90万円、75万円)を行わなければならないといった金銭負担による条件が明示されていた。

現状及び対応策

しかしながら、前記のように、近年のトラブル事例では、組織加盟の際に明示される負担額を2万円未満に設定しつつ、その後商品購入をさせる等により實際上負担額を拡大していくようなケースが多数を占めるに至っている。これらの中には、法規制の対象となることを逃れようとして、意図的にこのような取引形態を採っているとみられるものも多い。

このような事態は、立法当時想定していなかったものであり、「社会的に看過し得ない危険性を帯びるおそれのある取引形態を規制する」という立法趣旨を達成するためには、規制対象を特定負担の下限額により限定することが不適当な状況になっている。

このような状況を踏まえ、連鎖販売取引の定義中の特定負担の金額による基準を廃止し、個人に何らかの負担額を負わせることを前提とする連鎖販売取引については、これを広く規制の対象とするよう法改正することが適切である。

警察当局からも、実効ある取締を行うため、このような制度改正が必要であるとの意見が表明されているところである。

(注) この問題に関しては、平成7年の産業構造審議会答申を踏まえ、平成8年に、「入会金支払契約と商品購入契約等を行った時点で時間差がある場合においても、それらが実体的に一体となる取引であれば、それぞれの契約金額を合算した額が政令で定める基準を満たしている場合には、特定負担に該当する」という趣旨の解釈通達を発出して、規制逃れの防止を図ったところである。

しかし、このような解釈上の対応では、「実体的に一体となる取引」にあたるか否かの事実認定が容易でないなどの問題が残り、警察当局から、特定負担の下限額の制度が取締現場での悪質業者摘発の重大な障害となっているとの趣旨の指摘がなされている。

連鎖販売取引規制の基本的考え方との整合性

前記のとおり、連鎖販売取引に対する規制は、このような取引形態においてもシステム運営等を適切に行えば必ずしも問題を生ずるものではないが、他方、取引形態の性格上、ビジネスに不慣れな個人にトラブルを引き起こしやすいものであることを踏まえ、書面交付等による十分な情報提供を事業者には義務付けることにより、個人がその取引に入るかどうかにつき的確な判断ができるようにすることを制度の基本としている。そして、その上で、悪質なマルチ商法につながる違法勧誘行為等がなされれば、これを厳正に取り締まるというものである。

このような制度の基本的考え方からみると、負担の下限額を廃止しても、関係事業者の活動を不当に制約するようなことにはならず、むしろ、広く事業者に対して明確な情報提供を促して顧客個人による的確な判断

を可能にするとともに、悪質なマルチ業者については実効ある取締を行うことを可能とするものであり、これにより、関係業界全体の健全化に資するものと考えられる。

なお、「訪問販売」など他の取引形態についても、訪問販売法で連鎖販売取引と同種の規制（書面交付義務、違法勧誘行為禁止等）が課されているが、金銭的な負担の下限額によって規制対象を限定するような制度にはなっていない。

第2章 電子商取引に対する消費者の信頼確立のための課題

第1節 現状

1. インターネット通信販売の拡大

消費者が家庭からインターネットを通じて申込をして商品を購入する等の取引(消費者向け電子商取引=「インターネット通信販売(ネット通販)」^(注))は、急速に拡大している。

(注) 電子商取引は、インターネットを通じて電子的方法を使って行われる取引である。電子商取引は、取引の当事者が事業者対事業者(B to B)である場合と、事業者対消費者(B to C)である場合とに分けて論じられることが多い。消費者向け(B to C)の電子商取引は、販売形態としては通信販売の一種であることから「インターネット通信販売(ネット通販)」とも呼ばれる。

ネット通販の売上は我が国でも急速に拡大しており、98年から99年にかけての1年間で4倍近くに拡大したと推計されている。米国での市場規模は、我が国の20~30倍と言われており、我が国でも今後一層拡大する可能性があると予測されている。ネット上の店舗数も、95年以来の約5年間で100倍以上に増加したと推計されている。

売上金額

650億円 / 98年 2500億円 / 99年 5兆5400億円 / 2004年(予測)

出典：電子商取引実証推進協議会、アンダーセンコンサルティング

店舗数

約240店 / 95年9月 約27000店 / 2000年5月

出典：NRI サイバービジネス・ケースブック、サイバー社会基盤研究推進センター

このようなネット通販の拡大の背景には、家庭におけるインターネット利用の急速な拡大がある。

インターネットは、膨大な数のコンピュータの相互接続によるコミュニケーション・ネットワークであり、90年代中頃の米国から、一般社会での利用が進んできた。

我が国においてもインターネットの利用は急速に拡大しており、国内の利用者数は既に2700万人(99年末)を超え、2年前(97年末)と比べて2倍以上になったと推計されている。

家庭におけるインターネット利用の拡大も顕著である。家庭(世帯)における普及率は約

19%（99年末）で、2年前の約6%（97年末）に比べて、約3倍となっている。

また、インターネットユーザーに対する調査によれば、「自宅で利用している」人の割合が約88%に達し、職場（約43%）又は学校（約9%）での利用を大きく上回っている。

出典：平成12年版通信白書

2. ネット取引の消費者にとってのメリット・可能性

ネット取引は、消費者に様々なメリットや可能性をもたらすものである。消費者は、家庭から、ネット上で様々な店舗が提供する多様な品揃えを見て、また種々の情報提供・検索サービスを利用して、幅広い選択肢の中から商品・サービスを選択する可能性を得られる。海外の事業者に係る情報取得や国際取引も容易になる。また、個人が事業活動を始めめる機会も広がる。

インターネットは、全世界に開かれたオープンネットワークであり、不特定多数への情報発信が容易にできるとともに、1対1の双方向の情報交換も容易である。また、収集した大量のデジタル情報の迅速な処理や検索等の利用が可能である。

インターネットのこのような特性を活かして、ネット通販では、従来のカタログ通販と違って、画面上の事業者のホームページ（店舗）において、多くの商品リストの中から希望する商品を検索した上、その場で申込をすることができる。したがって、ネット上では、あたかも様々な分野の店舗が開業しているかのようであり、また、それら店舗を集めてネット上の商店街（モール）を組織する事業者も多く出てきている。

また、インターネットの特性を活かして、様々な新しいビジネスやマーケティングの形態が出てきている。

新しいビジネスやマーケティングの形態の例

・個別顧客に応じた対応（ワン・ツー・ワン・マーケティング）

インターネットの双方向性や大量情報の処理能力等を活かし、顧客の嗜好、購買履歴などの情報を収集・分析した上で、個別の顧客の関心にあった商品等を提案する、いわゆるワン・ツー・ワン・マーケティングを行うことが可能になっている。

・情報提供・仲介サービス

インターネット上では、検索機能等を活かし、例えば、顧客が希望する旅行の行き先・時期や自動車の車種・色・価格等を入力し、瞬時にそれに該当する商品や業者を検索する、といったサービスが現れている。

・オークション

インターネット上で事業者によって開催されるオークション（競り市）に、個人が自

らの商品を出品し、買い手となる個人がメール等による応札で競って購入するような取引形態が拡大している。

このようなネット上での様々な店舗や情報提供・仲介サービス事業者による種々のサービスを活用して、消費者は、より広範な品揃えの中から、より低価格で、より自分の好みにあった商品・サービスを見出すことが可能である。

一方、ネット上では、上記のオークションのように、個人が手軽に売り手として参加でき、さらに進んで少額の投資で本格的にビジネスを開始することも可能である。例えば、物理的な店舗を出すことなく、個人でもホームページに広告を載せることによって幅広い顧客を対象に物品販売等を行うことが可能である。このような意味で、個人にとって事業活動の機会が広がる。

今後、ネット通販において、物流や代金支払方法等を含め、より使いやすく確実なサービスが開発・提供されていくことにより、消費者（個人）にとってのメリット・可能性は更に拡大していくものと考えられる。

3. ネット取引に関するトラブル・不安

他方、消費者（個人）にとっては、ネット取引に関し、種々のトラブルや不安も存在する。

こうしたトラブルや不安があるために、現状では、ネット社会やネット通販に対する消費者の信頼（コンシューマー・コンフィデンス）が十分形成されていないと考えられる。

ネット通販に関する消費者トラブル件数は、ネット通販の市場規模や店舗数の拡大に伴い、急激に増加している。

また、ホームページ上の広告で、個人ビジネスの勧誘のような外観をとって、商品購入等により高額な金銭負担を負わせるような商法（インターネット上のマルチ商法、内職・モニター商法）によるトラブルも急増している。

インターネット関連の消費者苦情相談件数

	96年度	97年度	98年度	99年度
ネット通販関連	59件	242件	481件	710件
マルチ・マルチまがい商法関連	138件	386件	647件	692件
内職・モニター商法関連	70件	251件	414件	568件

（出典：国民生活センター P I O - N E T）

ネット通販関連のトラブル（インターネット上のマルチ商法、内職・モニター

商法関連のトラブル以外のもの)としては、以下のようなものが多い。

-)「無料のサービスと思ってクリックしたら有料だった」、「操作ミスにより二重注文をしてしまった」等、意思に基づかない申込(エラー)によるトラブル
-)「事業者の雲隠れ」、「商品が届かない」といったトラブル
-)「不良品、商品違い、イメージとの相違等から返品を求めたが、業者が拒否」といった返品の可否に関するトラブル

以上のうち、)のタイプのトラブルは、ホームページ画面上から直接電子的手段で契約の申込を行うという電子商取引の特性に基づくものであるが、不明確な画面設定(例えば、無料のサービスと思って有料のサービスを申し込むことが起きやすいような設定)が原因と見られるものも多い。

一方、)のタイプのトラブルは、従来の通信販売でも生じているものであるが、ネット通販でも多く見られ、消費者の不安感の要因になっている。

以上のような取引に関するトラブルが、海外事業者との国際取引に伴って生ずるケースや、オークション等の個人間での売買に伴って生ずるケースが多く見られることもネット取引において特徴的である。

また、マルチ商法の広告・勧誘については、従来、友人や親戚などの人的関係を通じて個別に対面勧誘されることが多かった。これに対して、ネット上では、個人でも不特定多数に対して広告を出すことが容易にできるため、より広範囲な勧誘が行われ、トラブルも増大している。

以上のほか、ネット取引に付随して生ずる問題として、個人情報の不適正な利用や漏えいの問題がある(これについては、情報通信技術(IT)戦略本部において議論がなされている)。

また、米国等で大きな問題となった、いわゆるスパムメール(希望しないメール送信)の問題もあるが、我が国では、例えばマルチ商法に係る広告・勧誘のメールが知らない人から来るといったケースはあるが、取引に関するトラブルとして報告されているものは未だ少ない。

ネット取引に関するトラブル等の内容の分類

(a)取引で生ずるトラブル

ネット取引の特性に基づくトラブル

- ・「無料のサービスと思ってクリックしたら有料だった」や操作ミスによる二重注文等の、意思に基づかない申込によるトラブル

リアル・ネット両方の各種取引で生ずるトラブル

-) マルチ商法、内職・モニター商法等の勧誘・広告を巡るトラブル
(ネット上での誇大な広告によって勧誘されて被害に遭う等)
-) 事業者の雲隠れ、商品が届かないといったトラブル
(代金を支払ったのに商品が届かず、そのうちに事業者のホームページが消滅等)
-) 不良品、商品違い、イメージとの相違等による返品の可否をめぐるトラブル
-) 代金の支払に関するもの
(身に覚えのないクレジットカード請求がきた等)

(b)取引に付随して生ずる問題

個人情報の不適正な利用、漏えい

(購買履歴、趣味嗜好等の顧客情報等が、本人の承認がないままに他の事業者に転売される等)

希望しないメール送信

4 . 消費者の信頼を確立する上での問題

ネット取引の特性のために、次のような面で、リアル取引では生じなかった事態が生じ、それに対して、従来の諸制度等が十分に対応できないところが出てきている。このような状況を背景として、ネット取引に関するトラブル・不安が生じ、消費者の信頼を確立する上での障害になっている。

消費者が利用できる情報や知識の面

ネット取引は、企業も消費者も参加が容易であり、様々な企業が参入する一方、消費者の側も十分な経験・知識を持たない者が参加している。このため、多くの消費者にとって、信頼できる企業の選択や新しい取引形態のリスク等に関する情報や知識が不十分な状況が生じている。

取引ルール面の面

ネット取引は、例えば、ホームページの画面上で直ちに申込ができるなど、対面勧誘や文書での申込等によるリアル取引にはなかった特性を有する。既存の取引ルールは、リアル取引を前提としていることから、こうしたネット取引の特性に適合しない

点が出てきている。

国際間取引の面

ネット上では、クリック等の簡単な操作で国際間取引に入ることができる。国際間取引は、国内取引とは法制度や取引慣行等の面で種々事情が異なるため、トラブルが発生しやすく、またその解決も困難である。

ネット社会を、健全な商取引の場として発展させていくためには、このような問題点を解決することにより電子商取引に関する「消費者にとっての不安・トラブル」を減らして、リアルの世界と同程度に信頼でき、安心して取引に臨める状態に近づける努力が必要と考えられる。

第2節．対応策の検討に当たっての視点

1．当部会にとっての課題

電子商取引に対する消費者の信頼を高めるための課題は多岐にわたるが、次頁に整理するように、

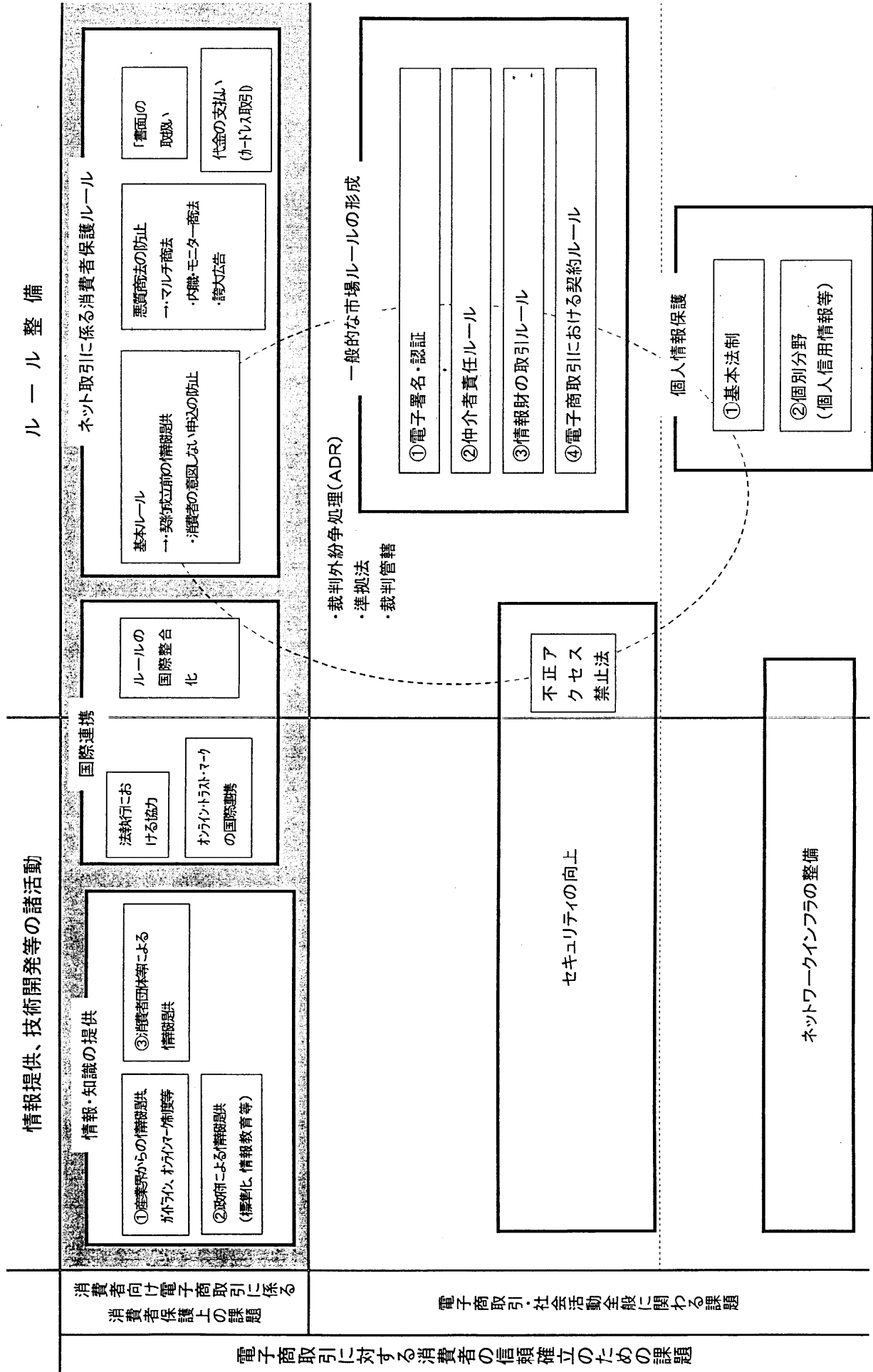
- ・事業者・消費者（個人）間の取引を対象とする消費者保護上の課題
 - ・電子商取引全般あるいは社会活動全般を対象とする一般課題
- とに分けて考えることが可能である。

当部会は、このうち、事業者・消費者間の消費者保護上の課題を対象に、「消費者への情報提供」、「ルール（法律、ガイドライン等）の整備」、「国際連携の推進」の3つの面から、早急に対応すべき具体策を検討し、提言する。

昨年12月に、OECD電子商取引消費者保護ガイドライン^(注)が採択されたが、そこでは「電子商取引に参加する消費者が、リアルの世界を下回らないレベルの消費者保護を受けることを確保するため」、各国の政府、産業、消費者及び関係団体が互いに協力して積極的に対応することを求めている。当部会としても、OECDガイドラインの考え方を踏まえ、本報告の内容を、政府、産業界、消費者及び関係団体が、互いに協力しながらそれぞれの立場で積極的に実現することを期待する。

(注) OECDガイドラインは、事業者・消費者間の電子商取引を対象としており、冒頭の一般原則で、「電子商取引に参加する消費者が、他の形態の商取引における消費者保護のレベルを下回ることのない保護を透明かつ効果的に受けることができるよう確保されるべきである。」「政府、産業、消費者及びその代表は、このような保護を達成すること、そしてそのために電子商取引の特性に対応してどのような（保護措置の）見直しが必要かを決定することについて、協力して対応すべきである。」と記述している。

電子商取引に対する消費者信頼確立のための課題(概念図)



2. 電子商取引全般等に係る一般課題

電子商取引に対する消費者の信頼を高めるためには、上記のような事業者・消費者間の消費者保護上の課題だけにとどまらず、電子商取引全般あるいは社会活動全般を対象とする広範な課題を解決していく必要がある。例えば、ネット上での一般的な市場ルールの形成、個人情報保護、セキュリティの向上、ネットワークインフラの整備等が挙げられるが（前頁）これらには、事業者間の取引（B to B）を含めた経済取引共通の課題や技術開発で対応すべき課題等、多様な課題が含まれる。

このような電子商取引全般等に係る一般課題については、下記のように、一部は既に対応策が講じられ、また、その他については他の審議会に対応策が検討されている。このため、このような一般課題について、当部会では具体的な対策の検討を行わないが、いずれも電子商取引に参加する消費者にとって大きな影響を持つ課題と考える。したがって、それぞれの検討の場において、消費者保護の観点も十分踏まえ、検討が行われることを期待する。

一般的な市場ルールの形成

電子商取引は、民事法上は、隔地者間での契約の一形態であり、民法、商法等の民事法が当然適用される。民商法の一般ルールを前提として、電子商取引の特性に見合う民事ルールとして、電子署名・認証、仲介者の責任ルール、情報取引ルール等が、諸外国および我が国において検討・整備されつつある。これらが整備されれば、民商法の特則として、電子商取引に適用されることになる。

）電子署名・認証

電子署名・認証制度は、電子商取引において本人が作成した真正な文書（情報）であることを確認する手段となるもので、安全な電子商取引の基礎となる制度である。我が国でも、前通常国会で電子署名・認証法が成立し、来年4月に施行される。

ネット通販においても、消費者に過重な負担をかけることなく、電子署名・認証制度が適切に利用されるよう事業者等が努力することにより、消費者にとってより安全な取引環境が整備されることが期待される。

）仲介者の責任ルール

仲介者の責任ルールは、個人間、事業者間あるいは個人・事業者間での情

報のやり取りにおける仲介者（インターネット・サービス・プロバイダー、サイバーモール運営者等）が、流通する情報によって生ずる違法行為（例えば名誉毀損、著作権侵害等）に対してどのような責任を負うかの範囲及び条件を明確化しようとするルールである。既に、米国及びEUでは、法令による一定のルール整備が進んでおり、我が国におけるルール整備については、産業構造審議会（情報経済部会）において検討されているところである。また、著作権審議会国際小委員会において、利用者の著作権侵害に対してプロバイダーが負うべき法的責任を明確化すべきとの中間報告がとりまとめられている。

これら情報仲介者は、違法行為そのものの主体ではないことから責任の範囲には限度があり、また、これらの事業者が流通情報を全て監視することは不可能である。他方で、このような違法行為によって被害を受けた者から見ると、加害者の特定は困難であり、また、民事的な差し止め請求が認められにくいと、被害者の迅速な救済が難しいという事情もある。

最近トラブルが増加しているオークションについても、インターネット・サービスプロバイダー、サイバーモール運営者等の情報仲介者がサービスの一部としてサイトを提供しているケースが多い。オークションにおける売り手や買い手の違法行為に対してこれら情報仲介者がどのような責任を負うかという問題も、この「仲介者の責任ルール」に含めて議論される必要がある問題である。

）情報財の取引ルール

情報財の取引ルールとは、ソフトウェアやデジタルコンテンツといった財産的価値のある情報（情報財）の取引における契約関係を明確化しようとするルールである。

例えば、ソフトウェアを不特定多数の顧客に提供する場合においては、ソフトウェアの使用条件を定めた約款の内容が顧客に対して購入前に十分示されない契約方式（いわゆるシュリンクラップ契約）が多い。米国では、このような情報財特有の契約形態についての民事ルールの整備がなされつつあり、我が国でも、産業構造審議会（情報経済部会）においてルール整備に向けた検討が行われている。

情報財の取引ルールに関しては、消費者の側から見れば、例えば、取引の前提となる情報が事前に十分に消費者に提供されるかといった問題が含まれており、消費者利益の確保を念頭に置いた検討がなされることが期待される。

）電子商取引における契約ルール

電子商取引においては、意思表示に至る過程でコンピュータが介在するため、例えば、コンピュータの誤作動や誤操作により、意思に合致しない意思表示がなされる場合がある。このような場合における意思表示の有効性の扱いを含め、電子商取引における民事上の契約ルールのあり方について、産業

構造審議会（情報経済部会）において検討が行われている。消費者の利益を確保する観点からも、契約ルールの明確化がなされることが期待される。

個人情報保護の保護

個人情報の保護は、電子商取引の健全な発展にとって極めて重要な課題である。本問題については、政府の情報通信技術（IT）戦略本部において検討が進められている。昨年11月には、個人情報保護検討部会中間報告が出され、これを踏まえ、本年2月から、我が国の個人情報保護システムの中核となる基本的な法制について、同本部個人情報保護法制化専門委員会において検討が行われている。

個人情報の保護は、電子商取引への消費者の信頼の確立に向けて重要な前提となるものであり、今後、基本的な法制や個別分野における対応策が早急に検討され、実施されていくことが期待される。

セキュリティの向上

ネットを通じてコンピュータに侵入し、情報を盗み出し、又は、改ざんしたりする行為などが、ネット社会の信頼性への脅威として懸念されている。

昨年8月、不正アクセス禁止法が成立し、本年2月に施行された。これにより、アクセス制御されたコンピュータへの不正侵入行為に対して刑事罰が科されることとなった。更に、各種のセキュリティ技術開発をはじめネット社会のセキュリティ向上に向けた対応策の方向性について、産業構造審議会（情報経済部会）で検討が行われている。

セキュリティの向上は、電子商取引への消費者信頼の確立に向けての重要な前提となるものであり、今後とも対策の強化が望まれる。

ネットワークインフラの整備

消費者が電子商取引によってより大きなメリット・可能性を享受し得るようになるためには、より安価で多様な通信サービスが実現されなければならない。通信・放送の法制度等、ネットワークインフラに係る制度のあり方については、関係の審議会等で検討されているところであるが、利用者の利便向上の観点から、早急な対応が望まれる。

3. 対応に当たっての留意点

電子商取引に対する消費者の信頼を高めるための対応を進めるに当たっては、ネット社会の実態と特性を踏まえ、次のような観点に十分留意することが必要と考えられる。

多面的なアプローチ

インターネットは、消費者（個人）、企業、諸団体、政府機関等様々な主体が参加して、急速に拡大しているコミュニケーション・ネットワークである。問題点に対する対応も、個別の企業や消費者、民間団体や政府機関等各々の主体がそれぞれの役割を果たすべきである。また、その際、情報提供、法律・ガイドライン等ルール整備、技術開発等々、多様なアプローチの適切な組み合わせによって進められるべきである。

迅速性及び柔軟性・中立性

電子商取引の急速な拡大と変化を前提とすれば、常に網羅的・体系的な対応ばかりを求めるのではなく、喫緊の課題への迅速な対応が求められるべきである。また、対応策については、技術やビジネス態様の変化等に対する柔軟性・中立性が確保されるべきである。

国際性

電子商取引の国際性を踏まえ、対応に当たっては、できる限りの国際整合性の確保と国際連携への努力が必要である。

第3節 具体的方策

前述したネット取引の現状及び対応策検討の視点を踏まえ、消費者の信頼を高めるため、消費者向け電子商取引に係る消費者保護上の課題に対して、以下のような具体的な方策を進めるべきである。

1. 消費者が自己責任を担うために必要な情報・知識の提供等

インターネットや商取引に経験・知識の乏しい消費者も含めて、ネット取引は急速に拡大している。

ネット取引においても、リアル取引と同様、消費者は自らの行動に責任を負うことが基本であり、したがって、それに伴うリスクが存在する。

一方で、消費者が自己責任を担うことができるためには、ネット取引のリスクとその回避の手段について、情報や知識が十分得られるような環境が必要である。

(1) 産業側からの情報提供

上記趣旨を踏まえ、産業側としては、電子商取引に対する消費者の信頼を高めるために積極的な情報提供に努めるべきである。

個別企業による積極的な情報提供

企業にとって、ネット取引に関する情報を消費者に提供しネット取引を活発化させることは、自らの利益にもつながるものである。また、消費者保護対策の進んだ企業として社会での信頼を獲得することは、企業間競争の重要な要素でもある。したがって、消費者がネット取引に参加する企業を適切に判断・選択できるような有用な情報が企業からわかりやすく提供されるような環境整備が必要と考えられる。

民間団体によるガイドラインの策定、普及

上記のような個別企業による情報提供を推進するための環境整備のひとつとして、民間団体によるガイドラインの策定が挙げられる。産業団体等が消費者信頼向上のための企業活動のガイドラインを策定・公表し、また各企業が自主的にその遵守を決定・公表することは、企業活動向上のインセンティブになる。また、消費者に対して、企業選択の判断のための情報を提供するものとしても有用である。

既に、98年3月に電子商取引実証推進協議会（E COM）が、また99年1月に日本通信販売協会が、それぞれ消費者向け電子商取引に係るガイドラインを

策定・公表している。また、両団体は、昨年12月のOECD電子商取引消費者保護ガイドラインの採択を踏まえ、本年3月ガイドラインの改定を行ったところである。今後、これらのガイドラインの一層の普及・定着が期待される。

オンライン・トラスト・マーク制度

さらに、一定の企業活動基準を充足する企業を第三者機関が認証して表示する、いわゆるオンライン・マーク制度は、消費者が信頼できる企業を選択する際に役立つ情報をわかりやすく提供するものとして意義が大きいものと考えられる。

米国のベター・ビジネス・ビューロー（BBB）のマーク（信頼性シール）をはじめ、諸外国でも、それぞれオンライン・マーク制度が運用開始され、または準備が進められている。

我が国においては、本年6月から、日本通信販売協会と日本商工会議所が共同で、オンライン・トラスト・マーク制度の運用を開始している。今後、本制度の厳正な運用と制度の普及との両立が適切に図られることにより、「雲隠れ」等による消費者トラブルの防止に資するものとなることが期待される。

(2) 政府側からの情報提供等

各省庁、都道府県、その他政府機関は、保有する情報を積極的にわかりやすく消費者に提供するように、一層努力すべきである。また、民間ガイドラインの普及等を支援するとともに、教育面でも必要な対応を進めるべきである。

関係省庁等による情報提供

関係省庁、都道府県、その他政府機関は、従来から消費者向けに種々の情報提供等を行ってきたが、消費者団体等とも協力しながら、ネット取引の拡大に対応した有効な情報提供に一層努力すべきである。

電子商取引は新しい取引形態であるだけに、消費者等にとって関係法令との関係を理解することが困難な場合がある。関係省庁は、各所管法令について、電子商取引に関係した内容、解釈等をわかりやすく広報するように努めるとともに、消費者等からの問い合わせに対して迅速・明確に回答するように努めるべきである。

また、電子商取引に係るトラブルには新しい形態のものが多いことから、トラブルの実態や解決の事例については、できる限り迅速かつわかりやすい情報の提供が望まれる。このような観点から、各省庁、都道府県、国民生活センター等による一層的確な情報の分析・提供が望まれる。

消費者保護ガイドラインの標準・規格化

上記のような民間団体による企業活動のガイドラインの策定を踏まえて、その内容を、JIS（日本工業規格）あるいはISO（国際標準化機構）の標準・規格に取り上げること検討すべきである。これによって、ガイドラインの内

容をより具体化し、産業界に普及・定着することに寄与するものと期待される。

情報教育

インターネットの利用は低年齢層にも急速に広がっており、年少期からリアル世界のコミュニケーションと一体でネットの世界のコミュニケーションに関する知識やモラルを身につけることが重要である。したがって、小中学校、高校における情報教育の中で、インターネットの実体験を含めた教育を充実させるべきである。

2005年には、全国の小中学校のすべての教室にインターネットが導入される予定とされているが、これに合わせて、適切なカリキュラム、教材、ソフトウェア等の開発、学校外のボランティアによる協力体制の構築等が進められるべきである。

また、生涯教育の振興の中でも、例えば、高齢者がネット利用によってより大きなメリットを受け、また、リスクを回避することに資するような情報教育の内容が積極的に取り入れられることが期待される。

(3) 消費者団体等による情報提供

消費者団体等においても、従来からの活動の実績を踏まえ、ネット取引に係る情報提供にも一層努力することが期待される。

・消費者団体等による情報提供等

消費者団体等は、従来から、消費者向けに、取引に伴うリスク、悪質商法への対応、関連法制度等に関する情報提供を、リーフレットの作成・配布、説明会の開催等様々な手段によって行い、消費者トラブルの防止に寄与してきた。

このような既存の情報提供活動の意義、効果等を十分踏まえながら、ネット取引の急速な拡大に対応した活動の一層の充実が期待される。具体的には、ネット取引に係るリスクやその回避の手段等について、ネット上での情報提供手段も活用しつつ、一層有効な情報提供の実施が期待される。

また、消費者団体がこのような情報提供を行う上では、政府機関や産業界による情報提供等の支援・協力も必要である。

(4) 関係者の連携等

以上のような情報提供は、ネット上の無限大の情報量の中では、多くの人の関心を引かないで終わるおそれも高い。このため、産業界、消費者側、政府機関を含め、関係者が連携し、情報提供者間でリンクを張ったり、フォーラムの様な形態をとる等、情報を消費者にわかりやすく提供する努力も必要と考えられる。

また、国際間取引及びそれに伴うトラブルも多いことから、海外の法制

度、取引慣行、オンライン・マーク制度、ガイドライン等に関する情報が、我が国の消費者にわかりやすく提供されるための努力も必要と考えられる。

2. 消費者保護ルールの整備

ネット取引の新しい特性に対して、従来の消費者保護の法制度等が十分対応できなくなっているところがあり、早急な見直しを要する。

先述したトラブルの実態等を踏まえ、具体的な対応策は、以下のように、「(1) ネット通販全般の共通ルール」と「(2) 不適正な広告、勧誘の防止のルール」の2つに分けて考えることができる。

(1) ネット通販全般の共通ルール

ルール整備の考え方

ネット通販には、消費者と事業者とが離れた場所において（通信販売に共通する性格）電子的手段を使って契約を結ぶ（ネット取引特有の性格）という、基本的な性格がある。

この基本的な性格及び先述のトラブルの実態から見て、ネット通販全般に適用されるべき共通ルール（必要最小限の事業者への義務付け）の内容として、次の2つが考えられる。

- ）契約成立前に重要情報が消費者に提供されることを確保するためのルール
- ）電子的手段で生ずるエラーを防止するためのルール

このようなルールは、健全な事業者を含めネット通販全般に共通に適用されることとなるため、硬直的な規制によって新しいビジネス形態や技術の採用などを妨げることのないよう、特に留意する必要がある。このため、法規制としては、ビジネス形態や技術等の内容に左右されない形で、消費者保護のための必要最小限度の義務づけを行うことが適切である。

その上で、民間団体等が、技術変化等に対する柔軟性、中立性を保

ちつつ、法令より高いレベルを内容とするガイドラインを策定し、適時に改訂していくことは、より高い消費者保護レベルを実現していくために望ましいことと考えられる。

具体的な法制度上の対応

具体的な法制度上の対応としては、次のような内容が考えられる。

)「契約成立前の情報提供」

通信販売では、対面販売のように事業者から取引条件等について直接説明を聞くことができない。このため、消費者が取引条件等について十分理解しないまま、契約を締結してしまうことによるトラブルが生じうる。

このようなトラブルを防止するため、通信販売の広告において、消費者に是非とも伝えておくべき取引条件等に関する情報（価格、履行時期、解約条件、事業者名、問い合わせ先等）が明確かつわかりやすく表示されることが必要である。

この趣旨から、EU隔地者間取引ディレクティブでは、事業者に対し契約締結前の情報提供に関する義務が課されている。

我が国でも、訪問販売法第8条において、通信販売について、取引条件等の情報の広告上の表示義務を定めており、この規定はネット通販に対しても適用されている。

しかしながら、ネット上の広告では、新聞紙面やテレビなどの媒体による広告と異なり、例えば何度もクリックしなければ必要な情報を見ることができないような画面設定もある。したがって、ネット上の広告について、法令等により、表示の仕方に関する指針をできるだけ具体的に示すことを検討すべきである。

このように情報が明確かつわかりやすく提供されることによって、返品の可否をめぐるトラブル等、取引条件に係るトラブルの防止の効果が期待できる。

)「消費者の操作上のエラー等による意図しない申込の防止」(エラー防止)

ネット通販では、広告（ホームページ）画面上から直接に電子的手段によって申込プロセスに入る。このため、入力ミスによる誤注文や「無料と思ったのに有料だった」等、本人の意思に基づかない申込によるトラブルが生じうる。このようなトラ

ブルを防止できるよう、画面上での申込プロセスが消費者にとって明確かつわかりやすく設定されていることが必要である。

これについて、現状では訪問販売法の「通信販売」規制の中に対応するルールはない。したがって、エラーによるトラブルを防止するためのルールを訪問販売法中に新たに設けることを検討すべきである。例えば、消費者が画面上で契約申込を行う際、その操作（クリック）によって契約申込となることを消費者に明確に意識させるため、画面上でわかりやすい表示措置を求めること等が考えられる。

(2) 不適正な広告・勧誘の防止のルール

一方、ネット上でのマルチ商法等の不適正な広告・勧誘や消費者を惑わす誇大広告に対しては、明確な規制ルールを設定した上で、厳正な執行を図ることが必要と考えられる。

これは、悪質、不適正な行為の防止を狙いとするものであり、限られた取引・勧誘形態を対象とするものである。これについては、厳正な取締を行うことが、消費者信頼の醸成を通じてネット全体の健全な発展につながるものと考えられる。

法制度上の対応として具体的に検討すべきテーマには、次のようなものがある。

連鎖販売取引に係る規制の見直し

ネット上では、マルチ商法の広告が広範に行われており、高額収入を殊更に強調し誤解を招くようなものも多い。また、ネット上での広告は容易・安価になしうるため、一般販売員個人が広告を行うようなケースが多く見られる。

しかしながら、現行の訪問販売法の連鎖販売取引に関する規制は、従来のような対面勧誘を中心とした勧誘形態を念頭においているため、ネット上の広告の実態に対して適切に対応できないとの指摘がある。

これを踏まえ、第1章で述べたとおり、制度内容について見直しを行う必要がある。

内職・モニター商法

いわゆる内職・モニター商法による消費者トラブルが近年増加しているが、ネット上でも、これら商法の不適正な広告・勧誘等によるトラブルが増加している。こうした取引は、個人が営業目的のために物品を購入するといった形をとるため、現行の訪問販売法では対応できていない

との指摘がある。

これについて、第1章で述べたとおり、トラブル防止のために必要な方策を講ずる必要がある。

誇大広告に対する規制

ネット上では、上記のマルチ商法、内職・モニター商法の広告を含め、消費者に取引内容について誤解を与える誇大な表現を含む広告が多く見られる。また、事業者の信頼性についての誇大、虚偽の広告の問題もある。それらの実態を把握するとともに、現行法制度では対応できないものについて、必要な見直しを行う必要がある。

(3) その他の課題

以上のほか、ネット取引に関する消費者保護ルールに関連しては、以下の課題があり、検討を要する。

ア)「書面」の取扱い

商取引に関係した法令の規定中で「書面」の交付等を求めている例は多い。例えば、訪問販売法においては、電子商取引に直接関係するものとして、前払式通信販売について、事業者が代金を受領した際に、申込に対する諾否を「書面」によって通知することを義務付ける規定(第9条)がある。

このような電子商取引で用いる「書面」については、消費者が、電子商取引の迅速性のメリットを活かすために、電子的な手段での通知を希望する場合もある。したがって、消費者の利便性の向上の観点から、従来通りの「書面」のほかに「電子的な書面」の使用も代替手段として認めてはどうかとの議論がある。

これについては、こうした規定において「書面」による通知を求めている理由も十分考慮しつつ、電子的書面を認める際の適切な要件(例えば、消費者の希望、同意等)の設定等の具体的な内容について、諸外国の例なども参考にしながら、検討すべきである。

イ) ネット上での新しいタイプの取引

現在の消費者保護法制では対象になっていない、ネット上でなされる新しいタイプの取引等に係る問題についても検討すべきである。

例えば、ネット上のオークションなどで、個人が売り手になって個人に対して販売する消費者間取引(C to C)が盛んに行われるようになっている。こうした取引では、個人間売買であるため代金支払や商品送付等に関する取引条件の内容が曖昧になりやすく、また、中には悪質な参加者もいることから、トラブルが増加している。これに対して、トラブル防止のための対応策を検討すべきである。

まず、このような取引に参加する個人について、刑法その他の法律に対する違反行為があれば、これに対しては、厳正な取締りとなされるべきことは当然である。その上で、消費者間取引（C to C）は、個人同士が対等な立場で参加するものであり、多様なタイプの取引が個人の自己責任の下に自由に行われる性格のものであることに留意しながら、消費者への情報提供の促進等の対応策が検討されるべきである。

一方、オークション主催者の管理責任を問うべきとの議論もある。これについては、オークションの形態等によっては、情報を仲介する商品情報提供事業者（「C to（B to）C」のBや「B to（B' to）C」のB'）一般に関する「仲介者の責任ルール」に帰着する問題であると考えられるため、産業構造審議会（情報経済部会）において早急に検討することが望まれる。

以上を踏まえ、オークションにおけるトラブル防止のため、トラブル等の実態把握に努めるとともに、関係事業者等がトラブル防止のための自主的な対応の促進を図ることは重要であると考えられる。

その他、ネット取引に係る消費者トラブルの実態等を踏まえ、訪問販売法の指定商品制度の指定内容についても、必要な見直しを行うべきである。

ウ）代金の支払に関する問題

ネット取引における代金の支払手段としては、現在、銀行・郵便振込、代金引換、クレジットカード（カード番号等をインターネットを通じて販売店等に送信）等が利用されている。また、近時、各種の電子マネー等、電子的手段を利用した新たな支払手段が開発されてきている。

こうした中で、消費者が便利で安全な支払手段を自らのニーズに合わせて選択できるよう、十分な情報・知識が消費者に提供されることが重要である。

さらに、例えば、クレジットカード等を発行せず、ID番号やパスワードのみを消費者に交付し、消費者がそれらをインターネットで送信して行うタイプのクレジット取引（カードレス取引）については、現行の割賦販売法の対象となっていないといった問題がある。こうした問題については、割賦販売審議会における審議結果を踏まえ、適切な措置が講じられるべきである。

エ）法執行

消費者保護の観点からは、法制度の整備とともに、その厳正な執行が重要であることは言うまでもない。通商産業省、都道府県、警察庁等の関係政府機関は、相互に十分な連携をとりながら、積極的な法執行に努力すべきである。インターネット・サーフデイ（ネット上の違法・不適切な広告・表示の集中的なモニタリングと警告メールの発出の活動）では、ネット上の不適正な広告の調査について、消費者団体等民間団体と協力して実施したところである。このような法執行に関する官民の適切な協力も今後一層推進すべきである。

オ) 裁判外の苦情・紛争処理

消費者にとって利用しやすく実効性のある裁判外の苦情・紛争処理制度が整備されることが必要である。

従来から、都道府県等の消費生活センター、日本通信販売協会等の産業団体、消費者団体等では、消費者からのトラブル相談等を受け付け、アドバイスやあっせん等を行ってきている。ネット取引の拡大に対応して、相談員の知識・能力の向上等により、その機能を一層充実させていくことが期待される。

また、日本通信販売協会及び日本商工会議所が運用を開始したオンライン・トラスト・マーク制度においては、マーク取得企業と消費者との間のネット取引に係る苦情・紛争処理の対応を行うこととしており、マーク制度の普及とともに苦情・紛争処理の機能も充実することが期待される。

3. 国際連携の推進

国際間取引での消費者トラブルを防止し、またその実効ある解決手段の提供を目指すため、次のような多面的な努力を着実に進めることが重要である。

(1) ルールの国際整合化

官民各主体がルール整備を進めるに当たっては、電子商取引の国際性にかんがみ、国際整合性をその基本に据えるべきである。

また、官民ともに、ルール整備に係る国際的な協議の場に積極的に参加し、消費者信頼の向上に資する国際的なルールの形成に貢献していくことが必要である。

法律の制定・見直し等

法律の制定・見直しに当たっては、各国間での法体系の相違等の制約はあるものの、可能な限り実質的な国際整合性を確保するよう努めるべきである。

また、OECD等国際的な消費者保護政策の協議の場や、国際裁判管轄、国際的な裁判外紛争処理制度（ADR）等に関する国際的な議論にも、今後とも積極的に参加すべきである。

民間ガイドラインの策定

民間のガイドラインの策定・改訂に当たっても、OECD電子商取引消費者保護ガイドライン等国際的に合意された準則を基礎とし、また、各国におけるガイドラインも参酌しながら、国際整合性をできる限り確保すべきである。

標準・規格

I S OのC O P O L C O（国際標準化機構消費者政策委員会）など国際的な標準・規格の協議の場においても、消費者保護の観点からの検討が進み、成果が生まれることが期待される。

（２）法執行における協力

ネット取引においては、違法行為も国際間取引（越境取引）として行われる場合が多いことにかんがみると、各国の消費者保護法の執行機関ができる限り協力することが望ましい。

本年初めて、全世界28カ国の関係機関が協調して実施したインターナショナル・インターネット・サーフディは、この趣旨から有意義な試みであったと考えられる。

（３）民間団体等の連携・協力

上記のような政府機関を中心としたルール面での連携・協力とともに、民間の団体等による情報提供等の面での連携、協力の強化も重要である。

オンライン・マーク制度間での連携

我が国では、本年6月から日本通信販売協会及び日本商工会議所によるオンライン・トラスト・マーク制度の運用が開始された。米国、欧州各国、アジア各国においても、それぞれ産業団体、公益団体、消費者団体等によるオンライン・マーク制度の運用が開始されまたは準備がなされている。

このような各国のオンライン・マーク制度間での連携が進み、外国のマーク制度の内容を自国民に自国語で紹介するようなサービスが実現すれば、国際間取引において、消費者に企業選択のための有効な判断情報を提供できることになる。また将来的に、国際取引に係るトラブルの解決においても協力体制を組むことができるようになれば、国際ADR（裁判外紛争処理）の機能の一端を担うことにもなりうる。このような種々のレベルの協力を着実に進めていくための関係者の努力が期待される。

情報提供等に関する協力

消費者団体等の民間団体間で、情報交換や広報面での協力が進めば、各国の消費者に対して、国際取引に当たっての外国の法制度や取引慣行等に関する一層有用な情報提供を行うことが可能となる。このような面での民間団体間の協力の着実な進展が期待される。