

第二部 ヒアリング報告 (ドイツにおける消費者 ADR の実態調査)

- ー ドイツ連邦司法省
- ー ノルトライン・ヴェストファーレン州消費者センター
- ー 保険オンブズマン
- ー 交通紛争処理解決斡旋所

第二部 ヒアリング報告 ドイツにおける消費者 ADR の実態調査

A ドイツ連邦司法省

角田美穂子

横浜国立大学大学院准教授

1. 消費者問題を取り扱う ADR 機関の概況

- ・ ドイツには、合計 113 も ADR 機関が存在している。
- ・ ドイツにおいては、産業分野 Branche ごとに——自動車、民間銀行、公的銀行、保険などの分野ごとに、自生的に、すなわち、法律が先行して制定されてそれを受けてというのではなくして、ADR 機関が設立・発展してきた経緯がある。近時、例えば、インターネット取引に関連する紛争を扱うオンブズマン(ombusmann. net) など、新しい取引分野においても同様の現象がみられる。
- ・ 全領域における紛争すべてを扱う ADR 機関としては、公証人や州法にもとづく ADR 機関があるが、これらは、消費者紛争一般ではなく、あらゆる領域の紛争を対象とする。また、果たしている役割・機能は、産業分野ごとの民間 ADR 機関よりはるかに小さい。
- ・ ADR 機関で扱われる事案の性格としては、小額で事案としては単純なもの。問題が複雑であれば、裁判所にいく。ADR 機関は強制執行可能な判断を下すこともできないという限界もある。ADR の解決に執行力を付与すべきではないか、との要請はない。必要があれば、裁判所にいけばよい。
- ・ 背景事情として、ドイツにおいては、一般的に司法への壁が低い点を指摘しておく必要がある。ドイツにおいては裁判費用扶助制度もあるし、ほとんどの人が裁判費用も填補する保険に入っている。弁護士報酬も比較的低廉であるし、裁判費用は法定されているので事前にコスト総額を予測可能。司法手続のコストは、英国に比べると 5 分の 1 か 10 分の 1 くらい、加盟国諸国のなかでもかなり低廉である。加えて、民事裁判は確定まで 2 年 9 カ月(イタリアなどでは 12 年)。したがって、ADR の魅力は相対的に低くなっているといえる。

1.1 行政型 ADR 機関

- 消費者問題の全部又は一部を取り扱う行政型 ADR 機関について
 - ・ 2000 年以降、民事訴訟法施行法に基づく紛争解決所(Guetestellen)は行政型 ADR 機関といえるであろう
 - ・ 州で認証された機関で、公証人・弁護士が ADR 主宰する
 - ・ 連邦銀行 Bundesbank も金融サービスの苦情処理を行っているが、傾向としては、

民間の協会や団体主宰の ADR 機関の方がよく活用されている。処理件数は、民間 ADR 機関の方がはるかに多い。

- ・ 傾向としては低調。立法的に、一定金額以下については紛争解決所強制前置主義がとられたが、立法政策として失敗に終わっている。州法では、運用状況が芳しくないために延長せずに失効した例もある。むしろ少額訴訟手続の方が利用されているようだ。

- 消費者保護機関である各州の消費者センターは、啓発・助言はするが、紛争解決はしない。ADR 機関の仲介はするが、ADR 業務も兼務はしていないはず(確認してほしい)

- 国と地方公共団体における行政型 ADR 機関相互の関係は、役割分担というよりも立法の管轄である。州法上の紛争解決所には 750EUR という金額の上限があるくらい

- 消費者問題を取り扱う行政型 ADR 機関と民間 ADR 機関との間での連携について
 - ・ 行政型がすくない以上、連携関係ない。ニーズもない。
 - ・ 州法による紛争解決所の解決に不満があるとしても、実務上、民間 ADR 機関は、法的解決手段を利用済みということで受け付けないので、連携関係などを考えるのは難しい。
 - ・ 産業分野ごとに特化した民間 ADR 機関が重要な役割を果たしている現状では、連携・提携ニーズもあまりない。
 - ・ ネットで車を買ったような場合、インターネット取引分野の ADR 機関と自動車の ADR 機関のいずれにいくべきかは、消費者センターで助言を求めて、自分で判断する。
 - ・ ドイツで車を購入したフランス人のようなケースも、ヨーロッパ消費者センターに連絡して、いくつか ADR 機関を紹介してもらい、そのなかから自分の判断でアクセスすることとなる。ADR 機関相互の連携の問題にはならない。

1.2 民間型 ADR 機関

- 消費者問題を専門に又は多く取り扱う民間型 ADR は存在するか。どの程度活用されているか。あまり活用されていないとすればその原因は何であると考えられているか。
 - ・ 産業分野ごとで比較的良好に機能している

1.3 司法型 ADR 機関

- 消費者紛争に馴染む司法上の特別の制度や司法型 ADR は設けられているか(例:少額裁判制度、民事調停)。存在するとすれば、その活用実績は。あまり活用されていないとすればその原因は何であると考えられているか。
 - ・ あまりうまくいっていない
 - ・ 州法の問題なので州ごとで異なる。連邦全域についての活用実績データはない。

全体として、パイロット・プロジェクトといった段階である。

- ・ 比較的良好に機能している例として、ノルドライン・ヴェストファーレン州の試みがある。裁判所において、両当事者が合意した場合に Gute Richter が調停を試みる。利用者の 8 割以上が満足しているとのことだが、確か、利用数は極めて少なかった。
- ・ もっとも、調停は、一般的に家族法領域では利用されているが、消費者保護の分野ではあまり利用されていないと思われる。消費者紛争が裁判所に持ち込まれた場合、当事者は判決を望む傾向がある。

1.4 消費者問題を取り扱う ADR 機関の実績等

- ・ この項目については、統計資料がないため、回答不能。
- ・ 民間 ADR 機関に対して活動実績を行政庁に報告すべき旨の規定もない

*コメント

- ・ 司法制度を廉価で利用できるため、アングロサクソン諸国よりも ADR 機関の果たす役割は相対的に小さい
- ・ 連邦司法省としては、単純な小額訴訟が過剰に裁判所に持ち込まれることで裁判所にとって過重負担となっていることから、司法の負担軽減の観点から、司法判断は複雑で高度な判断を要する事件に集中させ、単純で小額の事件は ADR 機関で解決が図られることを促してきている。しかし、州法上の紛争解決所は期待した効果をあげられていないのが現状。比較的良好に機能している民間 ADR 機関の社会への影響についてコメントするのは難しい。

2. 手続の具体的内容

2.1 ルール・種類

- ADR の手続規程について
 - ・ 連邦レベルでの ADR 手続規程は存在していない。あるのは民事訴訟法施行法 (EGZPO) 15a 条——それに基づく州法がある
 - ・ 民間 ADR 機関の手続に関する法規はない
- 具体的な手続の書類については、主たる ADR 機関が民間機関でもあり、当事者の合意による
- UNCITRAL 国際商事調停モデル法との関係では、1998 年にこれを国内法化する形で立法化している (ZPO 1025 条以下)。ul>- ・ EU の規則もある

- 事業者が ADR に応じるインセンティブ
 - ・ インセンティブ確保を直接の目的とする措置はない。ADR に応じないことに対する罰則もない(ネガティブなインセンティブもない)。
インセンティブという面では、訴訟回避の利益はむしろ事業者の方が大きいケースも考えられるくらいだが(多数の被害者が存在する場合)
 - ・ EU の勧告において、(消費者 ADR 機関に関する諸原則を明らかにした勧告(98/257/EC)において、消費者 ADR 機関は、独立性、透明性、実効性、法的妥当性等の確保された解決提案を行うべきことが確認されている点も、間接的ではあるが、ADR に応ずるインセンティブ確保の措置といえよう。

2.2 各論

2.2.1 手続開始

- ADR において非協力的な事業者に対して講じられる法的措置はない(出頭命令、文書・物件提出命令、過料など)。
- 事業者の同意がなくとも、消費者から一方的に ADR 開始の申請をすることができる。
 - ・ 民間 ADR 機関の場合、当該事業者が当該産業分野の団体に所属する事業者であれば、当該団体の規約により、協力する義務を負うことも考えられる。
- 事業者からの ADR 開始の申請は排除されているかは定かではないが、考えにくい。
事業者側からの請求は多くの場合、支払請求なので ADR を利用するか疑問。アクションを起こす場合は、訴訟もしくは少額訴訟という形をとっていると思われる
- 消費者団体による ADR 利用は知らない。仲介はするが解決申立てはしない。
- 口頭による ADR 開始の申し立てについて
 - ・ ADR 機関ごとで決められている。例外はあるだろうが、基本的には口頭ではおそらくない(オンラインも含めて「書面」との理解を前提)。
- ADR の手数料について
 - ・ 統計はない。
 - ・ ほとんどが無料である。有料でも多くの場合、20EUR 程度。例外に高額なものとして建築分野を挙げることができるが、それも請求額とは関係なく 200EUR くらい。この場合には専門家の鑑定意見が必要とされるのでコストがかかる。
- 申請内容の妥当性・適格性のチェックの有無・要否の問題は、把握していない(消費者団体や ADR 機関に問い合わせせてみてほしい)。濫用的な申請を防ぐための措置についても、

把握していない。

2.2.2 迅速な解決

- 紛争の迅速な解決のための手当て
 - ・ 司法手続も含めて一般的に民事紛争の迅速な解決のための措置は講じられている。
 - ・ ADR 機関には当該措置の適用はないが、適正な機能とは、すなわち司法よりも迅速な解決であるため、同様に迅速性確保に向けて努力されている。

- 平均的な紛争解決期間について
 - ・ 規定はなく、統計もない
 - ・ 個別の ADR 機関が紛争解決機関の目処を公表している(機関ごとに異なる)
 - * 参考資料: 裁判の審理に要した期間についての統計資料(Bundesamt für Justiz, Referat III 3, Geschäftsentwicklung der Zivilsachen in der Eingangs- und Rechtsmittelinstanz (Stand 10. April 2007), 1991-2005)
 - ・ 裁判においてある程度の迅速性が確保されている。簡易裁判所(AG) 4.4 か月、地方裁判所(LG) 7.4 か月。控訴審(LG)ふくめても約 15 か月 (OLG までいっても 23 か月)で確定判決までいく。

2.2.3 手続主宰者の選定

- 調整型手続における ADR 手続主宰者の選定について
 - ・ ADR 機関によるが、基本的には機関が決める。たとえば、オンブズマンでは、機関が手続主宰者をきめることが規定されている。無料の手続で迅速な解決をめざす ADR 機関であるから、というのが基本認識である。

- 忌避について
 - ・ 手続の途中で、当事者の申立により手続主宰者を変更すること(忌避)は可能である。ADR 機関の報告書のなかでそのような例が紹介されていた例もある。
 - ・ ADR につき法律上の規定がある訳ではないが(仲裁にはある)、多くの ADR 機関の規程には、手続主宰者が当該事案の当事者や対象事実と利害関係を有している場合には担当をはずされる旨が定められている。忌避の手続としては、裁判官と同様。

- 具体的な当該事案に関与する手続主宰者の人数
 - ・ ADR 機関による。
 - ・ 環境 ADR(当事者多数で大規模)や家事事件とは異なり、消費者紛争では、簡単な事案である限り、一人で担当することが基本である。事案によっては複数で担当することもあるが、それは ADR 機関が決定する。

2.2.4 審理方式

- 調整型手続における審理は対席型が原則である。文化によって裁判手続きの進行方法も異なるであろうが、ドイツにおいては、交互面接型は B2B で企業秘密が問題となるような特殊なケースでしかおこなわれていない。
- 当事者が一度も ADR 機関に出頭しないで解決する手続に関する法律上の規定はない。消費者のみが出頭するケースも考えられる。しかし、消費者 ADR で多いのは、書面のみ、すなわち郵便や E-mail によるやりとりで済ませることによる低コストでの解決。
- 当事者の合意によって ADR 機関が定めている手続を自由に変更することの可否についても法律上の規定はないが、変更の合意は事実上排除されている。そうでないと、低コストで迅速な解決を実現が難しくなる。ADR の手続に不満がある消費者は裁判所にいけばよい。もっとも、例外的に、ADR 機関における審理の席で手続主宰者と両当事者で本件についての手続を変更する合意が成立したような場合は、当事者主義の問題となろう。
- 手続実施者による事実調査、およびその費用については法律上の規定はなく、機関による。実際には、事実調査は職権主義的なことが多い。
- あっせん又は調停等の調整型手続で提出された資料や発言を仲裁や訴訟など裁断型手続で利用することについての制限、手続主宰者のみならず当事者の秘密保持義務について
 - ・ この点に関する法律上の規定はないが、議論はある。
 - ・ 調停手続においては、合意文書のなかでその旨に関する合意が含まれていることが多い。* 調停については、EC 指令案との関係で現在、議論をしている段階である。
 - ・ B to B の事案については、企業秘密等の観点から判決文の公開制限などが議論されているが、消費者紛争とは無関係の論点
 - * このテーマは後述の EC 仲裁指令案で問題にされている

2.2.5 手続終了後

- ADR 手続の結果の概要の公表について
 - ・ 知らない。消費者団体が類似のケースが多発している場合など情報提供していることはあるかもしれないが、ADR の結果を公表するのは、秘密保持原則との関係で問題はないのか。
- ADR で解決しなかった場合の訴訟援助の有無について
 - ・ ADR 機関の利用とは関係なしに、裁判所において法律扶助制度の利用申請が可能。
 - ・ 内容としては、民事訴訟費用の補助、公選弁護人の利用。訴訟費用補助の有無は、消費者の所得のみでなく勝訴の見通しも加味して決定される。これが、濫用的提訴を阻止する機能をも果たしている。また、公選弁護士の質も高い。

- ・ ドイツにおける法律扶助制度の利用率は EU 諸国のなかでも高い。家事事件では 70%以上が訴訟費用の扶助うけている。

*European Commission for the Efficiency of Justice, EEPEJ Studies No. 1, European judicial systems, Edition 2006 (2004 data), p. 45. によれば、民事事件全体を平均しても住民 10000 人あたり 70 人が平均 657EUR の訴訟費用扶助を受けている。

同資料は以下のサイトで入手可能である

http://www.coe.int/T/DG1/LegalCooperation/CEPEJ/evaluation/2006/CEPEJ_2006_eng.pdf

2.2.6 その他

- ADR の申請の時効中断効について
 - * ドイツ民法 203 条＝交渉開始時から交渉の継続が拒絶されるまで時効停止
 - * 同法 204 条 1 項
 - 4 号＝州司法省が設置もしくは認可した ADR 機関(*州毎であるが、相当数あり。例えば、ヘッセン州では約 100)、または、その他の ADR 機関でも ADR 手続きにつき両当事者が合意した場合、ADR 開始の申請時に時効停止
 - 11 号＝仲裁手続開始に時効停止

3. 仲裁

- 消費者紛争において仲裁手続はほとんど利用されていない。主として、大企業間、例えば、建築会社と地下鉄運行会社との紛争、営業秘密が問題となっている事案など。
 - ・ 消費者仲裁に関する特則はない。

4. オンライン ADR など

- 消費者紛争に関するオンライン ADR について
 - ・ ヨーロッパ消費者センターにおいてオンライン ADR プロジェクトについて議論している段階である。国境を越えた取引でニーズがあるから。
- 電話でのやりとりを中心とする ADR について
 - ・ まれ
 - ・ 電話調停 Telefon-Mediation の例はある。USA ではあるみたいだがドイツは書面中心か対面。

5. 国際取引

- * ヨーロッパ消費者法センター(ケール：フランスとの国境にある)
 - ・ 国境を超える取引——とくに、ドイツ・フランス以外の国の EU 加盟国の消費者でドイツ・フランスにおいて取引を行った場合に生じたケースを取り扱う

- ・ ドイツ・フランスが共同で設立・管理している
- ・ 財政は公的支援でまかなわれている——EU 委員会が中心になって財政支援、ドイツ・フランスも。ドイツ側からは、連邦司法省と連邦消費者省が行っているプロジェクト財政支援の一貫で財政支援。当該センターについては「ヨーロッパにおける事業者・消費者間の紛争の和解のあっせん・仲介に関するプロジェクト」として財政支援している

・ 同センターは、海外の事業者との交渉で不調に終わったドイツの消費者を代理しての裁判外交渉、または書面のやりとりによる ADR サービスを提供している。同センターには完全法曹 (Volljuristen) 2 名がおり、無料で同サービスを提供。
<http://www.evz.de/UNI120714091109494/doc1419A.html>

* ヨーロッパ消費者センター・年次報告書 2005 年版によれば、2005 年に同センターへのアクセス (Kontaktaufnahme) は 8441 件、その内、合意による解決を得るべく消費者を代理したのは 743 件 (9%) で、正式な解決あっせん手続に移行したのは 129 件 (2%) であった。

Europäisches Verbraucher Zentrum Deutschland, Jahresbericht, 2005, S. 15.

*ECC - Net :European Consumer Network

- ・ 29 カ国 (EU 加盟国の 27 カ国 + アイスランド、ノルウェー) の消費者センターが加盟し、情報提供、国境を超えた消費者紛争 ADR の支援をしている
- ・ このネットワークにおいて、各国の代表者間で定期的に情報交換をしていることもあり、具体的な消費者紛争解決に向けたスムーズな協力関係も実現
- ・ 2007 年の消費者苦情処理件数は 55000 件 (主たるクレームは航空関連)
- ・ 財政支援は EU + 加盟国。2007 - 2008 年にかけて EU からの財政支援は 850 万 EUR。

*参考資料：消費者 ADR 機関の域内ネットワークに関する理事会決議

Council Resolution of 25 May 2000 on a Community-wide network of national bodies for the extra-judicial settlement of consumer disputes, 2000/C 155/01, O. J. C 155/1.

*金融サービスについて FIN-NET

- ・ EC 委員会のイニシアティブで 2001 年に設立された、欧州経済圏内の金融サービス分野の ADR 機関のネットワーク

http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/index_en.htm

6. その他の問題点

● 消費者問題を取り扱う ADR 制度の運用開始後に生じた問題点

消費者や弁護士が ADR 機関の存在を知らない、または十分に信頼していないために、本来であれば ADR 機関で処理されるべき事案までもが裁判所に持ち込まれ、司法制度に過重な負担となっている。そして、弁護士は規定された弁護士報酬を得る観点から訴訟を提起することを選択する傾向にある。

● 現在議論されている論点——調停に関する EC 指令案

- ・ 現在、欧州議会において審議中であり、5 月か 6 月には成立が見込まれている。成立したら 3 年以内に国内法化しなければならないので、その対策を議論している。来月から専門家による審議会での検討が始まる。
- ・ 調停における合意事項に執行力を付与するよう加盟国に要請されている点への対応は課題のひとつ。

* 指令案(2008 年 2 月 28 日版) 前文第 19 項、第 6 条参照。

GEMEINSAMER STANDPUNKT des Rates im Hinblick auf die Annahme einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen v. 28.2.2008.

その他の論点としては、時効停止、調停手続において提出された資料等の利用制限・守秘義務(秘密保持)などがある。

* 指令案 前文第 23 項+第 7 条(秘密保持)、前文第 24 項+第 8 条(時効)参照。

- ・ 指令が定めるルールは、直接的には、民事・商事の調停手続(消費者、家事、労働も含む)で国境を超える事件を対象としているが、国内事件をも対象とするかは加盟国の裁量に委ねられている。この点も検討中である。

B ノルトライン・ヴェストファーレン州消費者センター

三丁目亜子
ドイツ国弁護士

1. 消費者問題を取り扱う ADR 機関について

ノルトライン・ヴェストファーレン州（NRW=Nordrhein-Westfalen）消費者センター（Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen）はドイツ各州に存在する消費者センターのうち、消費者 ADR を実施する唯一のセンターである。民事訴訟法施行法の改正に基づく同州への義務調停制度の導入に伴い、2000 年 10 月に州内 54 個所にある相談所で ADR を実施する体制を整えた。

1.1 組織について

NRW州消費者センターは消費者保護機関としてヨーロッパ最大の地位を誇る。社団法人（e. V. = eingetragener Verein）として組織され、社員（会員）は個人ではなく、各種消費者団体（23）と地方の消費者組織（9）である¹。デュッセルドルフ市に所在するセンターの職員数は約 104 人、州内の相談所も合わせて約 318 人であるが、その他に法律相談を行う弁護士などの非常勤も多数いる²。常に苦戦の対象である財源³の大半は州・連邦・地方自治体からの公的資金である⁴。相談所運営費のうち 50%を州の消費者省、50%を相談所の所在する自治体が負担している。そのほか、資料の販売や有料の消費者相談⁵、年会費（会員ごとに年間数千ユーロ）、後援会（Förderverein）への寄付金などの独自の収入、鑑定などによる企画収入がある。

消費者問題について法律相談や、事業者に対する警告手続および団体訴訟⁶も実施している⁷。

1.2 ADR 導入の背景：義務調停制度（obligatorische Schlichtung）

1999 年に連邦法である民事訴訟法施行法（EGZPO）が「裁判外紛争解決の促進に関する

¹ 2006 年 12 月 31 日現在の会員名簿による。

² 2006 年報告書 56~57 頁による。

³ 詳細は 2006 年報告書 58 頁以下。

⁴ 2005 年の財源構成は「NRW 州消費者センターとは？2007 年の相談所ネットワーク」による。

⁵ 添付資料④の価格表を参照。

⁶ 最近でもガス代引き上げ問題で大手のエネルギー供給会社 RWE を相手に Dortmund 地裁で勝訴したばかりである。代表的な消費者を 25 人選んで 2003~2006 年のガス代の一部払い戻しを請求したモデル訴訟だが、連邦通常裁判所判決まで約 3 年間争っている間に提訴していない消費者の請求権の時効が完了してしまうために、立法が取り組むべき課題だという。

⁷ 資料③⑤⑥。

法律⁸」によって改正され、訴額が 750 ユーロを超えない民事訴訟など一定の裁判手続について提訴する前に調停手続を経ることを州法によって義務付けることが可能になった。全 16 州のうち、約半数の州がその制度を導入した。NRW州でも 2000 年に義務調停を導入する州施行法ならびに「民事訴訟法 794 条 1 項 1 号における調停所の公認および義務的裁判外紛争解決に関する法律 (GüSchlG NRW)」⁹が制定された。請求額が 600 ユーロ (当初 1200 マルク) を超えない区裁判所における財産権上の訴訟 (GüSchlG NRW 10 条 1 項 1 号)、各種隣人訴訟 (同 2 号)、メディア以外の名誉棄損に関する請求 (同 3 号) について、両当事者が同じ地方裁判所の管轄区内に住居または営業所を持つ場合において (11 条) 事前に調停所での紛争解決を試みることを訴訟要件となった。導入の目的は「新たな紛争文化の形成」と「司法の負担軽減」であった。NRW州消費者センターはこの制度が実際に機能しないことを懸念し、その旨を立法過程においても発言していた¹⁰。

2000 年の州施行法には 2005 年末までの有効期限が設けられていたが、一度 2007 年末までに延長された後、2007 年 11 月 15 日付の改正で 600 ユーロまでの低額訴訟 (旧 10 条 1 項 1 号) を除外した上で期限条項を報告義務に差し替えた¹¹。

GüSchlGでは、受け皿としての「仲裁局 (Schiedamt)」(1 条) のほかに「公認調停所 (anerkannte Gütestelle)」(2 条) と「その他の調停所 (sonstige Gütestelle)」(12 条 2 項) という二種類の義務調停機関を区別している。前者は州の司法行政 (高等裁判所長官) の公認手続きを経た調停機関または調停人のことであり、消費者などが一方的に苦情を申し立てただけでも訴訟要件 (10 条 1 項) である義務調停の不成功証明書 (Erfolglosigkeitsbescheinigung、13 条) を取得することができる。公認されずに紛争解決を実施しているその他の調停所の場合は、GüSchlG 12 条 2 項に従って「当事者の合意に基づいて」紛争解決を図らなければならない。つまり相手方 (事業者など) が調停手続に応じなければ調停内容に関する不成功に至らず、訴訟要件も満たされないことになる。

義務調停制度の導入への対応としてNRW州消費者センターは「その他の調停所」として調停手続を提供することに決め、Schröder氏が中心となって調停所の構想と手続規則¹²を作成した。これは消費者相談に依存しているNRW州消費者センターとして新しい制度下で他の調停機関との競争に備えるためであった。公認の道を選ばなかった理由は公認手続の実施が煩わしかったことと、調停制度の導入自体を実験として認識していたからであった。

1.3 ADR 機関の実績等

導入以来、実際に「調停」を実施したのは 1~2 件だけである。そのほかに申立てを受理しながらも事業者の不参加によって手続の実施を断らざるを得なかったケースが約 20 件

⁸ 資料⑧。

⁹ 資料⑨。

¹⁰ 下記 1.3 を参照。

¹¹ NRW 州議会ホームページより

<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/XMMGVB0729.pdf?von=00583&bis=00584>。

¹² 資料⑩。

ある。公認調停所ではないために例え消費者が調停手続を申請しても事業者が参加しなければ訴訟要件すら満たせないことが問題であった。さらに、もともと消費者相談所の看板を下げている消費者センターが調停所としても機能するためには「二つのドア」を別々に設ける必要があったのかもしれない。

しかし、NRW州消費者センターが立法手続でも指摘してきたように、義務調停制度そのものにも非難すべき点が多い¹³。

- ・ 新しい紛争文化の形成を法律によって強制することには無理があるので、調停手続の選択を当事者に委ねるべきである
- ・ 仲裁局は人事的に受け皿の役割を果たしきれない¹⁴
- ・ 当事者が移動に費やす時間と費用を考慮すれば「同じ地方裁判所の管轄区内」という要件は広すぎる
- ・ 「その他の調停所」の位置づけが「仲裁局」「公認調停所」と比べて低すぎる
- ・ 督促手続の実施による義務調停の回避や、調停への不参加に関する制裁の欠如などの抜け穴があるために改正目的が達成されない

2. 手続の具体的内容

2.1 対象案件

NRW消費者センターの調停手続規則¹⁵ (Schlichtungsordnung) の1条によると「消費者の紛争 (Verbraucherstreitigkeiten)」が対象となっている。義務調停制度は訴額が600ユーロ以下の場合に適用されるが、調停所の受理する案件の対象額には上限が設けられていない。調停所は4条2項に基づいて「重大な理由のために (aus wichtigem Grunde)」受理を断ることができる。

2.2 ルール・種類

NRW消費者センターの調停手続規則¹⁶ (Schlichtungsordnung) は州内の相談所で実施する全ての調停手続に適用される。公認調停所ではないために義務調停の要件を満たすためにも相手方の同意を要するので、事業者を参加させるのは非常に難しい。斡旋 (Mediation) は実施していないが、経済界とは違って消費者対事業者の案件には適していないと思われる。

2.3 各論

2.3.1 手続開始

¹³ 以下について添付資料⑩23頁も参照。

¹⁴ 仲裁局とは地方自治体に以前から設けられている制度で、名誉職の素人仲裁人がADRを実施する。隣人訴訟や私人起訴事件に関しては身近さというメリット活用できるが、低額訴訟の請求においては法的知識が必要となるので、法律家以外の仲裁人の手には負えない。

¹⁵ 資料⑩。

¹⁶ 資料⑩。

調停手続は原則として消費者の申立によってのみ開始する（手続規則 4 条 1 項）。申立の形式について定めはない。調停手続の手数料は 36 ユーロであり（同 7 条 1 項）、両当事者がそれぞれ半額を負担すべきとされている（手続規則 7 条 2 項¹⁷）。手続の実施を申請する消費者が 18 ユーロを支払ってから調停所が相手方に対し 2 週間以内に同意するように要求することになっている（同 4 条 3 項）。同意がないために手続を実施できない場合には 12 ユーロが払い戻される（同 4 条 4 項 3 文）。

2.3.2 迅速な解決

前述のように相手方の同意のために 2 週間の期限が設けられているほかに、調停所が相手方の同意を受理してから 3 カ月以内に手続が実施されることが定められている（手続規則 5 条 5 項）。

2.3.3 手続主宰者の選定

調停所は、消費者センターが選任する、人格と資格の上で適している一人の調停人によって構成される（手続規則 2 条）。

NRW 州消費者センター内の相談所所長は法律家ではなく、家政学・栄養学（Ökotrophologie）出身の人が多く、消費者センターでは次のような専門教育・情報システムを設けている。

- 消費者センター連邦協会の法律通信講座（民法、商法、不正競争防止法、国際司法など 10 単位）
- 「ELVIS (Elektronisches Verbraucher-Informationssystem)」という名のデータベースで全国共通の相談指針 (Beratungsstandpunkte) や消費者法関連の連邦通常裁判所判例などをイントラネットで提供
- セミナー（復習用に 3~5 年に一度参加）

2.3.4 審理方式

調停手続は原則として書面で実施されるが（手続規則 5 条 1 項 2 文）、調停人が審問請求権を考慮した上で公平な裁量によって (nach billigem Ermessen) 手続きについて決めることができる（同 5 条 1 項 1 文、3 文）。口頭で審議 (mündliche Erörterung) することも可能であり、そこで和解が成立すればそれを書面化し当事者に署名させる（同 5 条 4 項）。

法的状況と当事者の利益をもとに調停案を出す、当事者はそれに拘束されない（同 5 条 2 項）。受け入れる場合にはその旨を通常書面で調停所に告げる（同 5 条 3 項 1 文）。通知の到達によって和解が成立する（同 5 条 3 項 2 文）。調停所は折り返し両当事者に結果について通知する（同 5 条 3 項 3 文）。これらの手紙が到達した日に調停手続が終了したと見なされる（同 5 条 3 項 4 文）。そのほかに成功の見込みがないとして調停人が手続

¹⁷ 但し調停人は費用負担について別の提案をすることもできる（同 5 条 2 項 3 文）。

の終了を宣言するか(同6条1項2号)、手続が3カ月以内に実施されず片方の当事者が不成功証明書の発行を申請した場合でも手続きは終了する(同6条1項3号)。

2.3.5 手続終了後

調停所は実施した調停手続の種類、件数および終了について毎年公表することになっている(手続規則8条)。

2.3.6 時効の停止

相手方が手続の実施に同意する限り、調停申請の通知時点から手続終了後6カ月まで民法204条1項4号、2項1文によって時効が停止する(手続規則3条)。

2.4 オンラインADRなど

オンラインADRは存在しないし、検討もしていない。

2.5 国際取引

過去にオランダの国境に近いGronau市に国際取引をも対象とする相談所もあったが、予算不足で閉鎖した¹⁸。国際取引に関する案件はKehl市に所在するドイツ欧州消費者センター¹⁹(Europäisches Verbraucherzentrum Deutschland Kehl)に委ねている²⁰。

2.6 その他の問題点・課題

2.6.1 消費者センターとADR

消費者センターとしては消費者の利益代表を重視している。現在も法律相談法(Rechtsberatungsgesetz)3条8号に基づいて個別案件に関する相談サービス、事業者とのやりとりの代筆や代理を実施しているが、2008年7月に施行される法律サービス法(Rechtsdienstleistungsgesetz)によって今後は区裁判所における代理のほか地裁や高裁への書面の提出も可能となる。世論調査でも常に高い評価を得ている。

ケルン弁護士協会などでADRが成功している例もあるようだが、消費者にとって重要なのは法的状況についての的確な情報と助言を得ることである。

ADR機関を集約する労力は報われないだろうし、書面の手続によって話し合いを代替できるかどうかは疑問である。

商工会議所などの組織では前から調停を実施しているが、平等な構成によって中立性を確保することが大切だと思われる。

行政型ADRの場合は消費者の法的代理とは対立的なスキームであり、権利の実現を図ることになる。

その点において鉄道会社の遅刻などに関する損害賠償責任や、エネルギー供給会社の料金引き上げといった問題については法的状況も不安定なので、ADRのようにお互いに譲歩する余地があると思われる。

¹⁸ 2006年報告書35頁。

¹⁹ www.euroinfo-kehl.eu。

²⁰ Kiel市にも同センターの拠点がある www.evz.de。

2.6.1 近距離交通機関の調停所²¹ (Schlichtungsstelle Nahverkehr)

近距離交通機関の調停所 (Schlichtungsstelle Nahverkehr) とはNRW州の公共交通機関 (バス、市電、地方電車など) の乗客の苦情を無料で扱う組織であり、NRW州消費者センターやドイツ交通会社協会 (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen) のほかNRW州の交通会社も加盟している社団法人 (e. V.) である。財源は州からの公的資金に加え、2009年以降は加入団体からも調達されることになる。年間に遅刻、満員状態、設備などに関する約2,500件の苦情を受理している。まず利用した交通機関の運営会社にクレームをつけて、期待どおりの対応がなければ調停手続を電話、手紙、メール、インターネット、ファックスで申立てることができる。受理した苦情について調停所は交通会社に意見を求め、必要に応じてさらに情報や意見を問い合わせた上で調停案について判断する。客観的な事実関係および法的状況のほか、穏当性 (Kulanz) も含めて判断した結果を両当事者に提案し、四週間以内に受諾されれば和解が成立する。

参考資料

- ① 2006年報告書
- ② 「NRW州消費者センターとは? 2007年の相談所ネットワーク」
- ③ NRW州消費者センターの法的活動
- ④ 法律その他相談サービスの価格表 (2007年9月1日現在)
- ⑤ NRW州消費者センターによる団体訴訟の概要
- ⑥ 団体訴訟手続の流れ
- ⑦ 民事訴訟法施行法15a条の州施行法へのNRW州消費者センターによる対応 (2003年2月1日現在)
- ⑧ 裁判外紛争解決の促進に関する法律 (1999年12月15日)
- ⑨ 民事訴訟法施行法15a条の州施行法 (2000年5月9日)
- ⑩ NRW州消費者センター調停所の調停手続規則
- ⑪ 2004年Röhl鑑定書のまとめ
- ⑫ Dr. Jürgen Lauer 「民事訴訟法施行法15a条の実施による裁判外紛争解決に関する経験」 (NJW2004年18号、1280~1282頁)
- ⑬ 「裁判外調停所~消費者団体の構想と戦略」 (2000年10月26日と27日のワークショップ資料) より
Jürgen Schröder 「NRW州消費者センターが54の調停所を開設—目的と資金調達」
- ⑭ Rützel/Wegen/Wilke 「Commercial Dispute Resolution in Germany」 2005年、Beck出版社 (ISBN 3-406-52169-X) より
「第3章 Mediation」
- ⑮ 「ノルトライン・ヴェストファーレン州の近距離公共交通機関の乗客のための調停手続」

²¹ www.schlichtungsstelle-nahverkehr.de。

C 保険オンブズマン

三丁目亜子
ドイツ国弁護士

1. 概要

1.1 組織について

「保険オンブズマン」とは、保険業界によってADR機関として2001年に設立された社団法人（Versicherungsbombudsmann e. V.）であると同時に、定款²²（Satzung）に従って同社団法人の機関が選任する手続主宰者のことでもある。

初代オンブズマンは、連邦通常裁判所で保険法事件を扱う第4民事法廷の元裁判長 Professor Wolfgang Römer氏だが、その後継者として定年退職したばかりの元連邦通常裁判所長官 Professor Dr. Günter Hirsch氏が今年の4月1日に就任する。

社団法人は個人市場の95%以上を占める275社²³の保険会社およびドイツ保険業界連合会（GBV=Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft）から構成されている。機関は理事会²⁴（Vorstand）、社員総会（Mitgliederversammlung）と役員会²⁵（Beirat）であるが、理事は大手保険会社の取締役などである。財源は、社員（保険会社）が収入保険料相応に負担する事務費の割当額（Umlage）および苦情1件当たりの定額手数料（Fallpauschale）である。財源と運営面で保険業界に依存しつつも、組織として独立した機関である。オンブズマンの指揮のもとに苦情処理に従事する法律家16人と保険会社職員（Versicherungskaufmann）の資格を持つ12人のほか、事務員も含めて職員数は39人である。

1.2 ADR 導入の背景

● 保険会社と消費者間のADR

保険業界が保険会社と消費者（加入者）の裁判外紛争処理を図るいわゆる民間型ADR機関を自ら設立したことの特別なきっかけはなく、低コストの苦情処理法や消費者を重視する体制に基づく以前からの発想がEUの動向にも促進され2001年に実を結んだという。今では年間に18,000件以上の苦情を受理し、手続規則²⁶（VomVO）に従って処理している。各地の消費者センターとは個別案件の相談サービスを行わない点で活動内容が異なるが、消費者センターが加入者の代理で苦情を申し立てることもある。

自発的に開始したADRのほかに、下記の2つの分野において後に法律によってADRの実施

²² 2006年報告書59頁以下。

²³ 2008年1月現在。保険オンブズマンのホームページ www.versicherungsbombudsmann.de より。2006年現在の名簿は2006年報告書68頁。

²⁴ 理事名簿は2006年報告書66頁。

²⁵ 役員名簿は2006年報告書66頁。

²⁶ 2007年11月9日現在。②の手続きにも適用される。

が委ねられている。

● 通信販売によって成立した保険契約に関する紛争

EU 通信販売指令の国内法化のために挿入された保険契約法 42e 条 (VVG=Versicherungsvertragsgesetz) および 2005 年 2 月 24 日に発効した省令 (VVG の ADR 機関に関する省令=SStellV-VVG) に基づいて、特にインターネットを介して締結された保険契約に関する紛争に関する ADR も 2006 年より実施している。

● 保険仲介者と消費者の紛争

2007 年 5 月 22 日以来、EU 保険仲介者指令 (2002/92/EG) の国内法化によって保険仲介者 (ブローカー、乗合代理店、アドバイザーなど) と消費者の紛争も保険オンブズマンが取り扱うことになった。上記通信販売上の紛争が従来のADR制度に取り込まれたのに対し、保険仲介者に関する苦情処理のためには独自の手続規則²⁷ (VermVO) が設けられたが、次の点において従来の手続とは異なる。

1. 消費者団体も具体的な案件に関する申立権を有する
 2. 時効停止効果がない
 3. 保険仲介者に対し手続への参加や勧告内容の実施を強制できない
 4. 明白な手続濫用の場合、苦情申立人にも手続き費用を負担させることが可能
- 保険者との紛争も含まれる混合型の苦情以外に昨年受理した件数は約 50 件だった。保険仲介者同士の紛争は却下される。

1.3 行政型 ADR 機関 (BAFin) との関係

保険業界の監督庁である連邦金融サービス監督庁 (BAFin=Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht²⁸) がその前身の連邦保険監督庁 (BAV=Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen) から受け継いだ苦情処理部門があるが、監督庁として保険業界の弊害 (Mißstand) に取り組む中で慣習法的に実施している。受理した苦情に関して保険会社からの意見書を取り寄せた上でそれにコメントを追加して回答するという手続きであり、拘束力を持たない。

受理される件数が保険オンブズマンの発足以来減り続けているために、同庁はその廃止を検討しているという。

1.4 司法との関係

ADR 導入による司法への効果については、ADR のほかにも保険会社が自ら譲歩によって訴訟を回避する手段もあるために判断し難い。

民事訴訟法施行法 15a 条に基づいて少額の民事訴訟において義務調停制度が導入されている州では、保険オンブズマンの手続きを経ることによって訴訟要件を満たすことができる。

²⁷ <http://www.versicherungsombudsmann.de/Navigationsbaum/VermVo.jsp>。

²⁸ 苦情統計もウェブ上で公表している。

http://www.bafin.de/cln_006/nn_722552/DE/Verbraucher/BeschwerdenAnsprechpartner/BaFinBeschwerde/bafinbeschwerde.html?__nnn=true

1.5 活用実態と実績

2002年以來の受理・終了件数とその内訳は下記のとおりである²⁹。

	2007	2006	2005	2004	2003	2002
受理件数	17,592	18,451	10,888	10,558	10,244	8,408
要件完備（年内受理）		12,768	7,141	6,608	6,295	5,363
終了件数		17,038	11,274	11,299	10,415	7,570
要件不備 ³⁰		5,065	3,663	3,039	3,301	2,972
申立人による不続行 ³¹		666	288	1,158	1,109	0
要件完備（年内終了）		11,307	7,323	7,102	6,005	4,598
決定 ³²		54%	53%	52%	50%	54%
勧告 ³³		12%	14%	10%	10%	4%
弊害除去 ³⁴		16%	15%	16%	14%	16%
和解		4%	5%	5%	3%	2%
不適切 ³⁵		8%	2%	2%	4%	6%
取下げ		6%	11%	15%	19%	18%

要件不備により却下されない限り、処理にかかる平均的期間³⁶は4ヶ月間（2007年）であり、前年よりやや長くなっている³⁷。

2006年に受理件数が跳ね上がった理由として全体的な増加のほかに生命保険契約約款に関する2005年10月12日の連邦通常裁判所（BGH）判決³⁸が挙げられる³⁹。

2 手続の具体的内容

2.1 対象案件

保険オンブズマンが受理しているのは、消費者または小規模事業者⁴⁰（Kleingewerbe）が、

²⁹ 2002～2006年は2006年度報告書48頁、50頁、2007年はヒアリングで取得した情報。

³⁰ 主に、（交通事故の被害者など）保険契約当事者以外の者による苦情、健康保険・介護保険に関する案件、保険法以外の苦情内容、苦情の対象会社が会員以外の場合など。2006年報告書46頁。

³¹ 保険会社が対応したと思われる。2006年報告書46頁。

³² 対象額が5000ユーロ以下の場合保険オンブズマンの決定は拘束力を持つ、手続規則10条3項。

³³ 対象額が5000～80,000ユーロの場合、オンブズマンは勧告を出す、手続規則10条3項。

³⁴ 保険会社による対応。

³⁵ 根本的な問題、立証問題、先例的的事件は「判断に不適切」として手続規則8条により除外されている。

³⁶ 就業不能保険に関する苦情処理は複雑なためにかかる期間も長い。

³⁷ 下記2.3.2を参照。

³⁸ 2001年5月9日連邦通常裁判所判決によって無効とされた解約返戻金への契約手数料算入に関する生命保険契約約款条項を保険契約法（VVG）172条に基づいて保険会社が一方的に同じ内容の条項に置き換えたことに対し、本判決ではそれも無効とし、補充的契約解釈によって解約返戻金の最低額の算定法を定めた。

³⁹ 生命保険の占める比率も過去32～38.3%から55.4%に急増している、2006年報告書49頁。

⁴⁰ 後者は裁量により処理する、手続規則2条1項2文。

保険契約またはそれと密接に関連する契約、または同契約の仲介・準備における保険会社に対する自己の請求権を対象とした苦情であるが、次のものは手続規則 2 条 3 項によって除外されている。

- (ア) 対象額が 80,000 ユーロを超えるもの
- (イ) 健康保険、介護保険、信用保険 (Kreditversicherung) による請求権
- (ウ) 保険数理学上採用されている方法や公式
- (エ) 保険給付における第三者の請求権
- (オ) 苦情内容について裁判、仲裁、調停、保険監督庁の手続が継続中の場合 (保険料支払いに関する督促手続を除く)
- (カ) 苦情内容について裁判、仲裁、調停手続きで最終的に審理されている場合 (和解による修了や成功の見込みがないとして訴訟費用扶助申請を却下した場合も含む)
- (キ) 苦情申立人が苦情内容について刑事告発した場合 (保険の保護を失わないために告発義務を負う場合を除く)
- (ク) 明白に成功の見込みがない場合
- (ケ) 請求権の時効が完了し、相手方がそれを主張している場合。

さらに根本的な問題、立証問題、先例的事件が「判断に不適切」として手続規則 8 条によって除外されている。

健康保険が除外されているのはその業界団体内に独自のオンブズマンが存在するからである。

上述のように保険監督庁の手続きが保険オンブズマンとは異なるために、監督庁の手続終了後には保険オンブズマンが同じ案件を取り扱うことが可能である。

2.2 ルール・種類

苦情処理は手続規則 (VomVO または VermVO) に従って進められるが、証人尋問やヒアリングは実施されない。

定款によって組織に加盟している保険会社は手続規則の拘束力を認めているために、対象額が 5,000 ユーロを超えない苦情に関する保険オンブズマンの決定に拘束される⁴¹。また勧告についても殆どの場合に従っているが、そのためには裁判手続にかかる費用を指摘するなど論拠を示すように努力している。

2.3 各論

2.3.1 手続開始

手続は消費者または小規模事業者による苦情申し立てによってのみ開始される⁴²。口頭、書面、その他の適切な方法で申し立てることができるが、その割合は下記のとおりである

⁴¹ 定款 5 条、手続規則 11 条。

⁴² 手続規則 2 条。

(%)	2006	2005	2004	2003	2002
電話	20.0	23.0	31.1	37.0	31.2
手紙	60.5	58.0	54.7	49.6	59.0
Fax	8.2	8.0	6.2	6.4	5.6
メール	11.3	11.0	8.0	7.0	4.2

保険会社側は、要件を完備していた処理済みの苦情 1 件当たり作業量や結果を問わず定額の手数料⁴⁴ (Fallpauschale) を支払う。

申立人にとって手続そのものは無料であるが、保険仲介者に対する苦情手続の場合はそれを明白に濫用すれば費用を負担させられる⁴⁵。

事務費 (コピー代、送料、1 コール当たり 0.20 ユーロの定額電話料) および弁護士費用⁴⁶は自己負担となる。裁判所とは違って弁論主義を採用していないために弁護士に依頼する必要はないが、無料鑑定手続として弁護士にも利用されることがあるという。代理人は弁護士に限定されないので、消費者団体が本人の代わりに申し立てることも可能である。保険仲介者に対する苦情に関しては消費者団体も申立権を有する⁴⁷。

受理した苦情について保険オンブズマン (の事務局) は手続規則 2 条の要件を満たしているか否かについて判断し、不備の場合には却下し、それ以外の場合には契約当事者である保険会社の意見書を求める。

2.3.2 迅速な解決

苦情申立に対し保険会社の意見書の提出を求めるが、通常 1 カ月の期限が設定され⁴⁸、その後は遅延の根拠がない限り申立人の主張のみが判断の根拠となる⁴⁹。さらに内部規定によって苦情処理の期限が設定される⁵⁰。

年次報告書で発表されている平均的な手続期間は下記のとおりである⁵¹。

(ヵ月)	2006	2005	2004	2003	2002
要件完備	2.8	3.8	4.8	5.3	5.4

⁴³ 2006 年報告書 48 頁。

⁴⁴ 決定・勧告の場合は 150 ユーロ、その他の終了の場合は 100 ユーロ。2006 年報告書 42 頁。

⁴⁵ VermVO 7 条 2 項 2 文。

⁴⁶ 手続規則 4 条。

⁴⁷ VermVO 1 条 2 項。

⁴⁸ 手続規則 6 条 1 項。複雑な場合には更に 1 カ月まで延長可能。

⁴⁹ 手続規則 7 条 1 項。

⁵⁰ 手続規則 7 条 3 項。

⁵¹ 2006 年報告書 52 頁。

要件不備	0.2	0.4	0.5	0.6	1.6
全体	2.0	2.7	3.5	3.7	3.9

2.3.3 手続主宰者の選定

理事会の提案する候補者が役員会と社員総会の決定によって任命される⁵²。在任中および就任前の3年間は保険業界またはその利益代表機関で勤務してはいけませんが、保険関連の特別な経験と、できれば法曹資格を有することが要件となっている⁵³。任期は5年で、再任は一度まで可能である⁵⁴。任期を最高10年に限定することによってポストの恒久化とともに再任のために取り入るようなことを予め防止している。Prof. Römerの任期は満了していないが、個人的な理由から辞任を希望したためにProf. Dr. Hirschがその後継者となる。カルテル法や弁護士法を管轄する小法廷裁および大法廷の裁判長を兼務する連邦通常裁判所長官のほかにも欧州裁判所の裁判官や保険法に関する調停委員としての幅広い実績を持つHirsch氏は、順応性も持ち備える適任者とされている。保険契約法改正も一つの節目として、主宰者交代の良い機会であるという。

定款14条2項によって中立性を妨げるような活動は禁じられているが、仮に保険オンブズマン自身の利害に係る事実がある場合にはそれを当事者に告知する義務があるとされている。

手続において保険オンブズマンは手続規則の枠内で自立し、事務処理に関する指揮監督権 (fachliches Weisungsrecht und fachliche Aufsicht) を有する⁵⁵。

2.3.4 審理方式

保険オンブズマンは職権で事実調査を行うことができるが、書証以外の証拠を審理することはできない⁵⁶。苦情申立について不足している部分を問い合わせた上で保険会社側の意見を求め、それを申立人に転送する。必要に応じて更なる補充的な見解を問い合わせることができるが、新しい主張に対しては相手方に意見を述べる機会を与える⁵⁷。

宣誓などによって真実義務を確保できないことなどから証人尋問は実施できない。判断基準は法と、必要に応じて保険業の基準 (競争指針) である⁵⁸。証拠状況がはっきりしていない場合にはできるだけ平和的な紛争解決が実現するように斡旋する。そのためにも消費者とのやりとりの中で「約束された (契約で定められた)」というように法律用語を避けながらやさしい言葉づかいと、本人の気持ちを配慮することを心がけている。請求を否定する決定も筋の通った分かりやすい手紙で通知するようにしている。内部で何度も議論を重ねるようなぎりぎりの結論であった場合には本人の気持ちをかきたてないようにそれを通

⁵² 定款13条1項。

⁵³ 定款14条。

⁵⁴ 定款13条2項。

⁵⁵ 定款15条。

⁵⁶ 手続規則7条2項、6項。

⁵⁷ 手続規則7条5項。

⁵⁸ 定款15条1項、手続規則9条。

知しない。

保険オンブズマンと事務局の職員は秘密保持義務を負う⁵⁹。企業秘密は相手方に開示されない代わりに反論できないことが考慮される⁶⁰。

2.3.5 手続終了後

年次報告書で公表される手続終了に関する統計のほか、今後の苦情の参考になりそうな事件の内容は終了後に当事者を匿名化してホームページや「Gericht und Schaden（裁判と損害）」「Versicherungsrecht（保険法）」などの専門雑誌で公表されている⁶¹。公表しない事件も隠しているわけではなく、問い合わせに応じて送付するケースもたまにあり、裁判判決と同様に「一度手放せば」存在を否定できないものである。保険会社名を公表することが有益とは思われない。

2.3.6 その他

手続規則 12 条 1 項により、保険オンブズマンの手続きが継続中は時効の停止が認められ、保険契約法 12 条 3 項の提訴期限は本手続の終了 1 ヶ月後にまで延長される⁶²。但し保険仲介者に対する苦情にはこの効果はない⁶³。

2.4 オンライン ADR など

電話での手続きも決定を含め可能であるが、それは必ず法律家を実施し、最後に内容をまとめた手紙も送付する。特に就業不能保険に関する案件では健康に関する微妙な個人情報や取り取りもあるので、本人しか知らない事実を確認することなどによって身元を確かめている。その点、メール通信では安全性が確保されていないので実施していない。

2.5 国際取引

保険オンブズマンはFIN-NET⁶⁴に加盟しているが、実際に外国から転送される苦情は少ない。今までにフランス、ベルギー、オランダから受理している。英語でも対応している。

2.6 ADR の在り方について

一般に行政型 ADR の意義は「規制」または「市場による管理」という基本構想の選択に左右される。ドイツの立法府は EU 保険仲介者指令の国内法化において既存の公的機関よりも効率的である民間型 ADR を選んだが、保険オンブズマンに加盟していない 3% がその代償である。4 月の保険オンブズマン交代の式典には連邦司法大臣が出席したり、元連邦通常

⁵⁹ 手続規則 16 条 1 項。

⁶⁰ 手続規則 16 条 2 項。

⁶¹ <http://www.versicherungsombudsmann.de/Navigationsbaum/Entscheidungen/index.jsp>。

⁶² 苦情対象との関連で保険料支払いに関する督促手続が開始されている場合には保険会社その一時停止を求める、手続規則 12 条 2 項。

⁶³ VermVO 6 条。

⁶⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/finnet/index_en.htm。

裁判所の長官が保険オンブズマンに就任したりする事実は保険オンブズマン制度の高い評価を反映し、強制力に対抗する業界への説得力の成功を表しているといえよう。金融のように業界団体が分散している業界と比較して、組織が集約されている保険業界にはこの制度が特に適していると思われる。場合によっては法律による枠組み整備も考えられる。例えば EU 法などの法律によって ADR 制度の提供を義務付けてその最低要件を定め、複数の ADR 機関の競争を図ることも一つの可能性である。

参考資料：

- ① 2006 年報告書
- ② 保険仲介者手続費用規定 (Kostenordnung)

以上

D 交通紛争処理解決斡旋所

角田美穂子

横浜国立大学大学院准教授

1. ADR 機関概要

● 連邦食品・農業・消費者保護省が、2004年12月1日に連邦全域を対象とした3年間のパイロット・プロジェクトとして、設置された。予算拠出者は、同省(100%)。昨年、運用実績が評価されたこと、それから、当初の予定していた業界による財政確保がうまくいかなかったことから、同省からの財政支援は2年間延長され、2009年まで100%出資で運営されることが決まっている。

・業界による協力に苦心——航空大手であるLufthansaとAirberlinは参加を拒否

もともと消費者保護に熱心ではない業界であるが、海外の航空各社は協力的なのに残念である。ただ、この事態には政治的背景が影響していると考えられる。すなわち、本機関のホストであるVCD(ドイツ交通クラブ(Verkehrsclub Deutschland); 1986年設立、会員数63000)は、環境・消費者政策について立法運動を展開しており、本機関はVCDとは独立して活動しているものの、とりわけ航空会社は独立性に対して懐疑的なのではないか。

*対象=長距離移動において公共交通機関を利用した旅行者と交通機関の間で生じた紛争

● 業務

① 旅客と事業者間の民間紛争を、訴訟の提起前に仲介

紛争の例

- ・電車、バス、飛行機、船舶を利用した旅行で生じた問題であれば対象となる
- ・遅延
- ・ダブルブッキング
- ・列車の接続(乗り継ぎ)に乗り損ねること
- ・荷物の毀損(運搬が規準に則っていない)
- ・不実の情報提供(チケット購入時など)
- ・高額に過ぎる運賃
- ・過大な手数料
- ・サービスの欠陥
- ・列車がこない

② 消費者が有し得る請求権の根拠やその詳細についての情報提供

- 例えば、交通業者のサービスに欠陥があるように思われ、損害賠償請求権があるかと考えている消費者に対する情報提供
- ③ 交通業者から合意の提案が呈示されたが、それに合意すべきか分からない場合、紛争解決あつせん所がその説明を行う
 - ④ 旅行に役立つ情報・助言を提供し、不快な状況やトラブルを事前防止する

● ADR 機関の設立された経緯

- ・ 設立経緯で重要なのはドイツにおける鉄道法(Eisenbahn Recht)の展開である。
- ・ 従来は、鉄道運行規則(Eisenbahn Verkehrsordnung)の 17 条により、一般私法上の顧客の権利は大幅に制限されていた(たとえば、遅延のケースにも DB は損害賠償責任を負わない、など)。
- ・ 2004 年 10 月のドイツ鉄道(DB)が長距離列車の普通取引約款(AGB)改訂に際して、DB は、連邦政府主導で中立的な紛争解決あつせん所 Schlichtungsstelle 創設を約束。背景事情として、航空旅客について 2004 年初頭にモントリオール条約が発効し、2005 年 2 月にはヨーロッパ航空旅客の権利に関する規則が発効していた点を挙げることができる。DB は、旅客の権利を規定するという道ではなく、ADR 機関(Schlichtungsstelle)創設という道を選択した(政治的判断)。
- ・ この Schlichtungsstelle のなかに、ドイツの飛行機会社、バス、フェリーも含めて交通会社と旅客との間で生じた紛争を扱うこととなった。
- ・ 現在の状況についていえば、2007 年 10 月に鉄道交通に関する EU 規則(Verordnung)提案(例外規定があり、なかには公布されてから 15 年先まで発効しない規定も)がなされ、本年中には成立が見込まれることを受けて、ドイツ連邦政府は、本年中に旅客法(Fahrgast Recht Gesetz)を成立される予定である(連邦法務省(Bundesministerium der Justiz)中心)。その中で、一部、旅客の権利に係る規定が含まれる予定(例えば、1 時間以上の遅延が生じた場合の払い戻し権、乗車券購入に伴う権利、障害者の乗車を助ける措置など)。詳細は法務省の HP 参照可能なはず。また、鑑定意見として“Abschätzung der langfristigen Entwicklung des Güterverkehrs in Deutschland bis 2050 “ 通称 ProgTrans-Gutachten 参照。
- ・ もっとも、この新法によっても、なお、鉄道運行規則は廃止されない予定であり、この点に当機関としては不満を抱いている。また、旅客法によっても依然、遅延によって逸してしまった接続(旅行計画)に対する賠償請求権は排除されたまま。

● 組織

- ・ スタッフは全部で 7 名。内、2 名は法曹で、1 名は政治活動を行い、あとの 4 名はその他の業務を行っている。
- ・ アドバイサリー・ボードとして、顧問 Beirat : 大学教授 1 名(Prof. Tonner)。具体的な紛争事案に対する助言を行うのではなく、3・4 か月に一度くらいの頻度で訪問視察し、当機関を監督すると共に、将来的な財政について考慮するのが主たる任務。

- ・ そのほか、連邦消費者＝交通省とのコンタクト+ジャーナリスト+VzBZ との情報交換も行う。

● 対象

*管轄

交通会社・顧客間

遠距離交通(50KM以上、かつ、1時間以上の移動)において生じた紛争のみ
普通鉄道法2条5項2文

- ・ 対象が遠距離交通に限定されたのは設立経緯による。
- ・ 近距離交通の問題を扱う制度(Ombudsstelle, Schlichtungsstelle)：ノルトライン・ヴェストファーレン州、バイエルン州、バーデンヴィッテンブルグ州にはある。(これ以外の州で近距離交通は)消費者センターにいくことも可能ではあるが、消費者センターは電力・ガス・電気通信などに特化していることが多いので、満足した解決得るのは難しいだろう。
- ・ パッケージ・ツアーの苦情については、各地の消費者センターにコンタクトをとることを勧める(empfehlen)
- ・ 航空案件で当機関の管轄外のもの、例えば、ドイツ国外のEU国において、ドイツ以外の国のエアラインで発生した問題：ヨーロッパ消費者センター

(例)

ドイツから離発着：当機関担当

ロンドンからパリに飛ぶ：ヨーロッパ消費者センター

*Luftfahrtbundesamt (LBA) 連邦航空局でも航空会社への苦情を受け付けている

- ・ LBA は公的機関であり、基本的には安全基準を満たしていること等に関する監督機関であるが、同時に、EUの航空旅客の権利に関する命令を実施する連邦機関でもある。LBAは、この限りで(例外的に)、私法的な関係に参与している。
- ・ LBAは個々の企業が航空旅客の権利に関する命令を順守しているか審査し、これに違反すると、さらなる措置が講じられることになる。しかし、紛争事件のBeilegung(調停・仲裁)についての権限はない。
- ・ 裁判外の航空旅客と企業との間の合意形成は、当機関によって主宰されるLBAの任務と紛争あっせん所の任務とでは、公法的な利益と個人の私法的な利益調整というように根本的に異なっている。
- ・ 当機関との関係は複雑であり、提携・連携はあまりうまくいっていない部分もある。

● ADR 機関の基本的性格とその活用状況について

- ・民間機関ではあるが、公的機関により財政支援うけている。
- ・2004 年末以来、約 9000 件の紛争をうけつけてきた点で、一定程度、活用されているといえるだろう。認知度が上昇するにつれて、受付申請件数も増加傾向にある。

苦情件数 (2008 年 2 月 8 日段階)	
交通手段	苦情件数
鉄道	2675
航空	4642
バス	39
船舶	23
パッキングツアー	528
その他	131
総計	8038*

*

- ・多くのケースにおいて、既にスタッフにより助言提供した段階で解決に至ることもある。
 旅客が補償請求権を有していること自体を知らなかったケース、企業から補償金提供の申し出があったものの受け入れるべきか判断に窮しているケースなど
- ・傾向として、(設立経緯とは裏腹に) 鉄道よりも航空事件の方が多い。

● ADR における紛争の解決率は。なぜそのような解決率になっていると分析しているか。

*紛争解決あつせん Schlichtung 手続では請求権を有すると考えられるケースのみを扱う (苦情全体の 20~25% くらい。2008 年 2 月 8 日時点で、1688 件があつせん手続で処理され、累計解決件数は 1659 件、うち、鉄道は 771 件、航空は 884 件)

- ・ 鉄道ケース = 鉄道運行規則により旅客の権利は排除されているために、「妥当」な解決を探ることになる。DB は解決提案の 85% は受けいれている。
- ・ 航空ケース = 40% しか提案受け入れられない。残りの 60% は裁判に。

*紛争の最終的な解決率は、自由ベースで提案を受け入れるか企業が決めることもあり、全体平均では、40~45% になるだろう。

あっせん手続に至らなかった理由 (November 2007)

理由	件数(一部マルチカ ウントあり)	%
一般的問い合わせ・苦情	1,241	22.2
航空会社による拒否	1,111	19.9
請求根拠なし	737	13.2
パッケージ・ツアー	531	9.5
企業への苦情申し立てがない	386	6.9
申請者による取り下げ	342	6.1
近距離の交通	310	5.5
当機関の管轄外	275	5.0
自己処理	241	4.3
情報問い合わせ	174	3.1
企業から相当な補償金支払いあり	170	3.0
期間徒過	31	0.6
損害額僅少	22	0.4
その他	20	0.4
総計	5,591	100.0

- ADR 機関の評価については、消費者側と企業側とでわけて考える必要がある。消費者の評価はよい。無料で解決してくれる点でも迅速性、結果に対する評価もよい。企業では、先に指摘している通り、警戒心が強い。また、プレスの評判は良好であり、プレスの問い合わせ・照会もふえてきている。
- ADR 施行後の社会への影響としては、消費者は以前よりも権利意識が高まったなど社会的に変化があったと思うが、残念ながら、企業側の変化は実感できていない。

2. 手続・スキーム概要

2.1 ルール・種類

- 手続としては、紛争解決あっせん Schlichtung のみ
- 事業者が ADR に応じるインセンティブを与えるための工夫は、消費者保護省が政策決定をしなかったのが残念である。苦労している。

2.2 各論

2.2.2 手続開始

ADR において非協力的な事業者に対する方策は講じられていない

事業者の同意なく、消費者から一方的に ADR 開始の申請をすることは可能。その場合、事業者は手続に協力する義務までは負わない。

事業者から ADR 開始の申請を行うことも可能だが、まだ例がない。

- 消費者団体が ADR を利用したケースはまだない。理論的にはおそらく可能であろう。口頭(電話)による ADR 開始の申し立ては可能。しかし、別途、証拠資料を郵送してもらおうことになる。証拠資料は、ADR 申し立ての前提条件としての企業に対する苦情申し立てに際して必要とされる。
- ADR の手数料は無料。
- 申請内容の妥当性・適格性のチェックについては下記の通り。

* 苦情申し立ての受付拒絶事由

紛争解決あっせん規則 3 項 Schlichtungsordnung III

(3) 消滅時効 Verjährung について = 正当かどうかの審査はしない。事業者側から、いいがかりてきに消滅時効が主張されるようなケースもない。

(4) 苦情に正当な理由がない場合 eine Beschwerde für unbegründet halten = 法的根拠をみるにあたって広い解釈規定である。例えば、請求金額が妥当かなど。

* 濫用的な申請は非常に稀ではあるが存在した。これまでに 10 件もないくらい。ケースとしては、補償金を事業者からうけとっていたのに、うそをついていたというもの。支払があったことが判明した時点で、申請者に申し立ては濫用的であることを告げ、手続を中止した。

2.2.2 迅速な解決

- 紛争解決までの平均的期間は約 3 か月。目安として公表している。裁判よりもはやい。

* 事案として、特に、優先的に迅速に処理しているものとして

- ① 消滅時効期間の完成が迫っている
- ② 債権取り立て業者 Inkasso Unternehmer が問題となっているケース * 非常に多い
DB など大企業は、支払が滞ると、抗弁事由の存否について争いがある場合もふくめて、すぐに取り立て業者に対して債権譲渡してしまう。遅延損害金+手数料は高率であり、請求額はすぐに倍額になってしまう。

2.2.3 手続主宰者の選定

- 当事者は、手続主宰者をも任意に選択することはできない。
- 手続は、1 名で担当する。難しい事案では+1 名。(スタッフ参照)

2.2.4 審理方式

- すべて書面審査による。当事者が出頭することはない。
- 手続規程を当事者は変更することはできない。
- 事実調査は職権主義的に進められる。コスト面から当事者に立証活動を要求できない。

- あっせんにおいて提出された資料や発言を、仲裁や訴訟など裁断型手続において利用することは制限している。助言はしても、第三者に対する提供もしない。確かに、これに直接該当する規定が規則(Ordnung)にないのは、望ましいこととはいええないかもしれない。事業者にとって利害関係の大きい問題であるため、明記することを避けたか。

2.2.5 手続終了後

- 手続の結果（調停や仲裁判断の内容など）の概要を公表する制度としては、HP上の月報に統計+いくつかの結論の概要を掲載している(Schlichtungsordnung I (4)参照)。他の公表手段として、年報も計画中である。

* ADR申請時点で、申請があったことをプレスで公表したり、とくに深刻なケースなどについては、メディアでルポタージュすることもある。その折には、企業名も消費者名も公表。

- ADRで解決しなかった場合の措置としては、弁護士紹介までしかしない。費用援助はおこなっていない。訴訟費用扶助の利用については消費者が自分で手当する。しかし結構よく機能している。

2.2.6 その他

- 時効中断効について
 - ・ ドイツ民法において、交渉、ADR申請により時効が停止する旨規定されているが、当機関はドイツ民法204条1項4号の第1要件=公的機関もしくは民事訴訟法(ZPO)上の特別な要件を満たしていないことから、若干の不満はある。実際上は問題に直面しているわけではない。

2.3 オンラインADRなど

- オンラインADRとして、E-mailによるものは当機関でも実施している。
 - * オンライン・プラットフォームで直接ADRを行っているADR機関は、ドイツ国内では1か所しかない(オンラインショッピングに関するケースだったと思う)
- 電話でのやりとりを中心とするADRは存在しない

2.4 国際取引

- クロスボーダー取引に関する紛争は、ヨーロッパ消費者センターで扱う。当機関における手続に対して、外国の航空会社は総じて協力的である
 - * 前述した当機関の「対象」参照

3. その他の問題点

- 現在議論されている論点として、本年成立が見込まれている法律 (Fahrgast Gesetz) に ADR 機関に関する規定を導入することを要求している
 - * 未だ(司法省と消費者保護省間で)交渉段階
 - * 同規定が導入された場合の意義
 - ◇ ADR 機関利用の促進が法定されているのは、目下、労働法領域のみなので、画期的
 - ◇ 財政問題も変わることが期待される——企業の協力・財政支援が義務付けられる。法的位置づけを与えられた上で 2009 年以降も公的予算で ADR 機関運営していくという考えもあり得るが、消費者保護論者は、基本的には企業が原因を作ったのだから財政支援すべきと考えている
 - ◇ 時効の停止も疑義がなくなる

- 消費者紛争に関する ADR の今後の見通し

交通領域では旅客の権利が制限されていることもあり、ADR の役割は重要であり、その役割は今後も増大していくであろう。

当面の問題としては、業界の協力を得るのが困難なこともあり財政問題が課題。

