



## 国際観光における消費者保護

### - 見直しが進むEUの旅行者保護規制 -

帝京大学 経済学部 観光経営学科  
教授 石井 昭夫

本稿は、帝京大学経済学部（田邊 裕学部長）が、2008年度に日本産業リサーチセンターからの受託研究として行った「観光産業の現状と問題点：経済社会の変化とその影響」の報告書の一部で、観光経営学科石井昭夫教授が執筆した第一部第2章「国際観光における？消費者保護：見直しが進むEUの旅行者保護規制」を転載するものですが、一部加除訂正が行われていることを付記します。

#### 第2章 目次

##### 第1節 英国の大手ツアーオペレーターの倒産と保証のあり方（はじめに）

- 1-1 英国の大手ツアーオペレーターXLレジャー社の倒産
- 1-2 ATOLによる保証
- 1-3 ATOLで保護されない旅行者

##### 第2節 EUの旅行者保護規制の概要

- 2-1 旅行商品の特性と消費者保護
- 2-2 パッケージ旅行に関するEU理事会指令の制定とその構成
- 2-3 「指令」の適用範囲（第2条）
- 2-4 取引関係の権利義務（第3～5条）
- 2-5 苦情の処理（第6条）
- 2-6 業者破産の場合の対応（第7条）

##### 第3節 「指令」見直しの経緯

- 3-1 各国の対応状況の調査
- 3-2 消費者保護に関する他の理事会指令との関連

##### 第4節 「指令」見直しのポイント

- 4-1 「指令」の必要性和適用範囲
- 4-2 破産の場合の保証について
- 4-3 破産保証を国内法に取り入れる際の原則

##### 第5節 日本の旅行者保護制度との比較（まとめ）

- 5-1 日本とヨーロッパの旅行者保護制度の相違
- 5-2 破産の場合の保証
- 5-3 「オーガナイザー（ホールセラー）の一次責任
- 5-4 苦情の扱いについて
- 5-5 「指令」の適用範囲について

#### 主要参考文献

付録：パッケージ旅行に関するEU理事会指令（石井昭夫抄訳）

# 国際観光における消費者保護

## - 見直しが進むEUの旅行者保護規制 -

帝京大学 経済学部 観光経営学科  
教授 石井 昭夫

2007年度の受託研究における小論「観光産業の構造変化に関する研究～旅行業を中心に～」(参考文献1)において、日本の観光産業のあり方を、旅行業を中心に西欧と対比して分析を行い、その中で旅行商品の特性について詳細に述べた。

本稿では、旅行商品の特性に由来する特別の消費者保護のあり方について考察する。具体的には、まずEU(欧州連合)のパッケージ旅行に関する旅行者保護規制について概観し、ついで、大きく変化した旅行商品の生産流通のあり方に対応して進められつつある「パッケージ旅行に関する理事会指令」(注1)の見直しの経緯を検討することにより、EUの旅行者保護規制が当面する課題を明らかにしたい。

EUの「パッケージ旅行に関する理事会指令」については、1998年、指令に基づく英国の国内法を事例として、規制のあり方と世界への影響を考察し、日本の旅行業法とも対比して、「国際観光における消費者保護～EUのパッケージ旅行に関する理事会指令とその影響～」(参考文献2)として取りまとめた。その時から10年が経過し、その間に日本の旅行業法も改正され、EUでも旅行者保護制度の改正を目的とする見直しが大詰めを迎えている。

日本の旅行商品の生産と流通の現状はヨーロッパと大きく異なっているので、上の結果を踏まえて両者を対比してみたい。

### 第1節 英国の大手ツアーオペレーターの倒産と保証のあり方(はじめに)

#### 1-1 英国の大手ツアーオペレーターXLレジャー社の倒産

2008年9月12日、英国第3位の大手ツアーオペレーター(日本ではホールセーラーという)<sup>1</sup>(脚注)のXLレジャーを擁するXLグループが倒産した。倒産時にXLレジャーの商品によって海外滞在中の旅行者は64,000人、出発前の購入者は200,000人であったという。この倒産は、英国の旅行者保護規制が強化されるきっかけになった船会社Court Lineとその傘下のClarksonsとHorizon Holidaysの大手オペレーター2社の倒産(1974年、40,000人の客が海外に置き去りにされた)<sup>2</sup>、1991年の業界2位の大手オペレーターだったInternational Leisure Groupの倒産

---

<sup>1</sup>脚注 パッケージ旅行商品については、メーカーである旅行業者の呼び方が国によって異なる。ヨーロッパでは英語ではツアーオペレーターというが、言語の違いによって様々な呼び方が使用されている(意味・由来も異なる)ため、理事会指令制定の際にオーガナイザーという中立的な用語を採用した。アメリカや日本ではホールセーラー(卸売業者)と呼んでいる。本稿でも以上の3つの呼称を使い分けるが内容は同じである。

(23,000人が置き去り、600,000人が出発できず) 以来の大型倒産である。今回のXLレジャーのケースは、EUの理事会指令に従って1992年に英国が制定した「パッケージ旅行規制法」(参考文献3)発効後の大型倒産であり、かつ、2008年4月にATOL(航空旅行組織ライセンス)(注3)の制度変更が行われた直後であったので、関心をもってATOLを管理するCAA(英国民間航空庁)のホームページや、旅行業界誌を含むマスコミの報道を調べてみた。

## 1-2 ATOLによる保証

XLレジャー倒産に対するCAAの通告は概要以下のとおりであった。

- (1) 倒産時に外国に滞在中の客は予定どおりバケーションを継続してよい。関係先への支払いはCAAが保証する。予定のバケーション終了後、しかるべき航空便を自分で手当てして帰国すればCAAが返済する。帰国便については、大手オペレーターのトムソン、ファーストチョイス、トマス・クックの系列の現地空港支店等で相談に乗る体制がとられている。
- (2) XLレジャーのツアー商品を購入したがまだ出発していない消費者は、旅行を取りやめる。購入店に連絡して支払い金額の返済手続きをとるか、代替の商品を受け入れるか、どちらの選択も可能である。
- (3) グループのXL航空から直接航空券を購入した旅行者はATOL保護の対象外である。出発前の旅行者でも返済申請の資格がなく、海外滞在中の人は自己負担で帰国するしかない。ただし、希望すればCAAが有料で帰国支援を行うことができる。

第(1)項と第(2)項は、英国の「パッケージ旅行規制法」どおりの対応である。上でわかるとおり、XLレジャーのパッケージ旅行を購入した消費者は、少なくとも同社倒産による金銭的被害は受けずにすむ。被害者に対しては、CAAのホームページでもマスコミの報道でも、直ちに直接または購入リテラー経由でCAAに連絡をとるよう呼びかけられ、弁済請求の手続きの仕方も紹介されている。

ATOLの制度そのものは、英国の航空パッケージ旅行オペレーターの倒産から消費者を保護する目的で1971年に法制化され、政府出資による航空旅行基金(Air Travel Reserve Fund)が設置され、保証金の供託が義務付けられた。しかし、実際にはFTO(ツアーオペレーター連盟)とABTA(英国業者協会)(脚注)がそれぞれ会員のために設けていた自主的保証金制度を認めて両団体に運営を任せており、保証は不完全であった。

1992年、EUの理事会指令に基づいて新たに「パッケージ旅行規制法」を制定するに当たり、民間航空法を改正してCAAが保証金を直接管理するよう改められた。これにより、ATOLを保持するツアーオペレーターのパッケージ旅行に関する限り、

---

<sup>2</sup>脚注 Federation of Tour Operators(FTO)は英国の大手13社の協会、ABTAはリテラーを中心とする旅行業者の協会であったが、2008年7月に統合された。

業者の倒産によって消費者が金銭的被害を蒙ることはなくなった。今回の大型倒産もこの制度で救済されたわけだが、問題がないわけではない。毎年中小のツアーオペレーターの倒産が相当数あり、「ATOL30年の歴史」（参考文献6）によると、1986年～2005年の10年間にライセンス保持業者349社が倒産し、合計550万人分のホリデーが被害を受けている。このうち200,649人が海外に置き去りにされ、その帰国のために3,340万ポンドを支出した。また、出発できなかった1,104,337人への支払金返済に1億4,075万ポンドを負担した。結果として、保証金積立分と航空旅行基金からの支出合計は1億7,050万ポンドとなった。破産の約3分の1は保証金積立分だけでは不足し、基金から補填したが、その額は4,380万ポンドに上った。また、同じ文献によれば2008年1月～11月に倒産したATOL保持業者は、XLレジャー社を含めて33社（社名が列記されている）におよんでいる。

航空旅行基金は度々枯渇の危機に曝され、その都度補填されてきたが、2008年4月にはATOLの大幅な制度改革が行われ、この改革によって、制度維持のために消費者1人当たり1ポンド（APC=ATOL Protection Contribution）が徴収されることとなった。

### 1-3 ATOLで保護されない旅行者

前記の第（3）項にいう《ATOLで保護されない旅行者》とは、今回の場合、XLグループ傘下のXL航空<sup>3</sup>の航空券だけを買って、宿泊・滞在施設などは別に手配して旅行した場合が該当する。ATOLはあくまでパッケージ旅行利用者の保護制度なので、ATOL保持業者によるパッケージ旅行でない旅行、すなわち航空券や宿泊（滞在）施設を自ら手配して旅行するDIY型の旅行者は対象外なのである。よって第（3）項の記述は、ATOLによる救済の対象ではないが、相談を受ければ、《緊急対策として有料で帰国の世話をすることは可能》としているわけである。

パッケージ旅行の購入者に対する保護には様々な局面があるが、最もドラスティックな形が倒産による被害である。業者倒産に際して、パッケージ旅行者以外には保護されないという事実は、消費者がそのことを知らないことも多く、数年来EUが「指令」内容の見直しの中で提起してきた問題でもある。今回のXLレジャー倒産にからみ、指令の適用範囲に関する議論がさらにクローズアップされそうである。本稿では、EUの旅行者保護に関する一般の規制については概観するにとどめ、主として《「指令」の適用範囲》と《破産の場合の保証》の2点を中心に、ヨーロッパの旅行者保護規制の現状と見直しの方向を紹介することとする。

## 第2節 EUの旅行者保護規制の概要

### 2-1 旅行商品の特性と消費者保護

通常モノにしるサービスにしる、商品の購入は実質的に代金と引き換えに行わ

---

<sup>3</sup>脚注 XLレジャーグループの航空会社。チャーター航空と格安航空を運航していた。1994年にセイバー航空として設立、その後名称や所属を変更しXL航空となっていた。使用航空機は18機であった。

れ、商品に何か問題があれば、モノであれば修理や交換、サービスであればやり直しや返金などによって、メーカーなりサービス業者が責任をもって対応することが可能である。旅行の場合でも、交通機関やホテルの宿泊を個別に予約する場合、チケットなり予約券を発行してもらい、権利は確保できる。また、商品の内容については当該の交通機関や宿泊施設が責任を負うことになっており、それぞれに消費者保護のための規制が存在する。加えて、交通・宿泊などハードの施設を所有するサービス機関の場合は、突然の倒産・廃業によって消費者が大きな被害を受けるということは稀であった。

これに対し、パッケージツアー（ホリデー）とよばれる旅行商品については、メーカーであるオーガナイザーは、独立した他企業のサービスを組み合わせて自己の商品として販売し、事前かつ前広に代金を収受する。支払われた代金は、通常旅行の実施までオーガナイザーの手元に残り、旅行の実施と同時または終了後にサービス提供業者（サプライヤー）に支払われる。このような構造のため、パッケージ商品の購入者については、大別して4つの問題（被害を蒙る可能性）が発生し得る。

第1に、代金受け取りから旅行の実施まで長ければ数ヶ月のタイムラグがあり、大きな資産をもたないオーガナイザーが、資金繰りや販売不振で倒産するケースが発生しやすい。オーガナイザーの倒産は、保護措置がなければ、旅行中の客が外国に置き去りにされたり、代金は払ったのに旅行に出られず代金も返済されないという事態が起こりうる。事実、保護対策が不十分であった時代には、何度もこうした被害が発生していた。

第2に、パッケージ旅行商品は交通・宿泊をはじめ多数の要素から成り立っているが、それらを選択するのは消費者ではなくオーガナイザーである。旅行のどこかで事故や過失が発生して旅行者に被害が及ぶ場合、その損害の責任を誰が負うのかが問題になりやすい。例えば外国でのバス事故や宿泊施設の過失などで身体や財産に損害が生じた場合、個別のサプライヤーに最終責任があるのは当然として、オーガナイザーはどこまで責任を負うのかが問題になる。目的国が賠償能力に乏しいこともあり得るし、言葉や法律の相違があつて、消費者が弁済をめぐって直接現地のサプライヤーと交渉したり訴訟を起すことは困難であるから、泣き寝入りという結果になりやすい。

第3は、旅行商品の内容に係る情報提供の問題である。旅行商品は現物を事前に確認できない以上、パンフレットの記載やリテラー業者から与えられる情報によって購入を決定するが、その内容が誤っていたり誇張されていて消費者に誤解を与えることがある。消費者が信じて購入した商品の内容が違っていれば、当然苦情のもとになる。消費者は、事前に商品の内容について正しい情報を与えられるべきであるが、旅行商品の場合はケースバイケースで異なる部分が多く、複雑な問題を含んでいる。

第4は、消費者と旅行業者の取引の権利義務に係る問題である。代金の支払い時期やキャンセルに係る事項、価格や商品内容の変更、購入した商品の他者への譲

渡、不可抗力による内容の変更など、一般のモノやサービスの流通に共通する部分も多いが、旅行商品の特性から、より複雑かつ対応が難しくなる傾向が強く、規制がなければ、消費者に不利な内容になりやすい。

ヨーロッパでは、第二次世界大戦後間もなく、余剰の軍用機を旅客機に改造したチャーター（貸切）航空と地中海各地のリゾート滞在施設を組み合わせた航空パッケージ・ホリデーが売られ始め、1960年代には航空機のジェット化によってプロペラ機がチャーター航空に回されて大きく発展した（注4）。この種のパッケージ商品は他社のサービスを組み合わせるだけで生産でき、資本はあまり要らず、したがって参入も容易であった。70年代には早くも過当競争が激しくなり、ツアーオペレーターの倒産が相次ぐ事態となった。各国ともそれなりの対策をとったものの、対応はバラバラかつ不十分で、消費者が泣き寝入りすることが多かった。また、商品内容についても、パンフレットにはミスリーディングな美辞麗句や写真が並び、それを信じて出かけた旅行者は、現実の粗末さに裏切られることが多かった。旅行契約には責任逃れの文言が並び、旅行業は不動産業と並ぶ悪徳業者とみなされていた時期もあったという。

国内旅行ならあまり問題にならないことでも、未知の国で被害に会うと、消費者の困苦は何倍にもなる。事実、オーガナイザーの倒産による被害はもちろん、多様なサービスの継続的利用のどこかで事故や過失等が発生して旅行者が被害を蒙ったり、あるいはパンフレットで紹介されている内容と現実が著しく異なっていた場合の苦情をめぐって訴訟が相次いだのである。

## 2-2 パッケージ旅行に関するEU理事会指令の制定とその構成

統一市場の形成を推進しつつあったEU（当時EC）は、域内住民に対する消費者保護強化の文脈の中で、パッケージ旅行商品のもつ不確定要素、オーガナイザーの経営基盤の脆弱さ、それに一部の業者の無責任な行動から消費者（旅行者）が数々の不利益を被ってきたことへの対応策として、また、国によってまちまちである旅行者保護の条件を統一して公正な競争基盤を作り出すことを目的として、1990年6月「パッケージ旅行に関する理事会指令」（以下「指令」）を制定した。

「指令」は加盟国が1992年12月31日までに「指令」の内容を最低基準とする国内法を定めるよう義務づけた。しかし、期限とされた1992年12月末までに国内法を制定したのは、12カ国中フランス、オランダ、英国の3カ国のみであった。ドイツは期限内に国内法を制定しなかったところ、1993年にオーガナイザー2社が倒産し、両社の商品を買った消費者が旅を中断して自己負担で帰国したり、出発前だったのに代金返済が受けられないという事態が発生した。被害者は、ドイツ政府が期限内に立法措置をとらなかったために、EUの定める破産の際の弁済が受けられなかったとして訴訟を起こした（ディレンコフ・ケース）。この訴訟は1996年10月EUの法廷に持ち込まれてドイツ政府が敗訴し、「指令」の定める消費者の権利が国内法を超えて保証されることが改めて証明された（「指令」制定の背景と経緯

およびディレンコフ・ケースについては参考文献2を参照)。

1996年のギリシャを最後に、全加盟国が国内法を制定した。これによりパッケージ旅行における旅行者の権利が大幅に強化され、旅行業者の義務が明文化された。消費者保護という点では画期的な法であり、旅行商品の質の向上のためには大なる進歩であったが、旅行商品を生産・販売するオーガナイザーやリテーラー、旅行者を受け入れる目的地のインバウンド旅行業者やサービス提供者には、これまで以上に厳しい責務を課すものであった。

「指令」は全部で10カ条の短いもので、その構成は、立法の経緯を示す「前文」(主として関連する法令等の列挙)に続き、第1条「目的」、第2条「用語の定義」、第3条～第4条「消費者と旅行業者との取引の権利義務」、第5条「権利義務を保証するための加盟国政府の義務と留意点」(オーガナイザーが消費者に対して一次責任を負うことを定めている)、第6条「苦情への対応」、第7条「旅行業者が倒産した場合の保証」、第8条～第10条と後文が《会員国の国内立法化の義務とその事務的処理》となっている。「指令」の文言は簡潔で、旅行商品とその取引の複雑極まりない実態に照らせば、用語のほとんどひとつひとつにあいまいさが残るファジーなものである。言い換えれば、各国が「指令」の文言をどう理解して国内法に採り入れるか、そこに最大の問題があるとも言えるのである(「指令」の邦訳を後掲)。

それゆえ、「指令」に沿って制定された国内法の内容、そして、その元になる「指令」をめぐってこれまで様々な論議が行われてきた。後述のとおり、EUは指令制定後10年ほどを経て改正を念頭においた見直しをはじめ、加盟国政府や消費者団体、産業界その他、広く関係者の意見を求めて論点を整理している。それら一連の文献をもとに、問題とされている事項の概要を整理しておこう。

### 2-3 「指令」の適用範囲(第2条)

「指令」が適用される「パッケージ」の定義は以下のとおりである(第1項)。

《パッケージとは、下記の3つの要素のうちの2つ以上を事前に組み合わせて作られた旅行商品であって、包括料金で販売あるいは販売のために提供され、旅行期間が24時間を超えるか、宿泊を伴うものをいう。3つの要素とは；

- a. 交通機関
- b. 宿泊施設
- c. その他：交通機関および宿泊施設に付属しないものであって、当該パッケージにおいて重要な部分を構成するサービス》

となっている。

EUのレベルでパッケージ旅行の法的定義がなされたことは画期的であった。しかし、制定当初から表現があいまい過ぎると批判されていたものもあるし、制定後10年以上を経て時代に合わなくなったものもある。また、そもそも旅行者の保護はパッケージ旅行のみに限定してよいのかどうか、などをめぐって多くの議論がなされてきた。

指令制定当時、ヨーロッパではオーガナイザーとリテーラーの区別がはっきりしており、旅行商品は、夏期用と冬期用の年2回発行されるパンフレットに盛沢山に紹介される中から消費者が選ぶというのが通常の形態であった。商品は前広に設定され、オーガナイザーのコストを含む包括料金で販売されていたから《2つ以上の要素を事前に組み合わせ、包括料金で販売する》という定義に違和感は少なかった。それが大きく変化したのは、IT技術の発展で市場生産のパッケージ旅行とオーダーメイドやセルフメイドの旅行との境界線がぼやけてきて、国内法の適用上問題が生じるようになったからである。目下適用範囲との関連で最も問題視されているのが、いわゆるダイナミック・パッケージとよばれるセルフメイドないしオーダーメイドに限りなく近いパッケージ商品の登場である。大量生産による定型的商品に飽き足らない消費者のニーズに対応して、インターネットで航空座席や宿泊などの諸要素をショートノーティスで組み合わせて消費者に選択させたり、消費者自身が格安航空券を予約して滞在施設などを別途旅行業者経由で予約するなどのケースが増えてきたからである。英国の場合、1997年には伝統型パッケージの利用者が観光目的客の98%を占めていたのに対し、2007年には58%にまで減少していると紹介されている（注5）。

ダイナミック・パッケージは、「指令」制定当時の《2つ以上を事前に組み合わせて包括料金で販売》という定義の趣旨に該当するとは考えにくい。《包括料金で販売》については、「指令」第2条第1項の定義の後に《同一パッケージの諸要素の費用を別請求としても本指令の定めるオーガナイザーまたはリテーラーの責任は免れない》と付記して、形だけ包括料金でないようにみせて「指令」の適用を免れようとの意図を封じている。ただし、2002年のClub-Tourケース（注6）で、消費者の要請に応じて2つ以上の要素を組み合わせたツアーでも、包括料金として支払われているとの理由で「指令」の適用範囲内という判決が出ている。しかし、消費者自身がインターネットで組み合わせたものを一括販売するダイナミック・パッケージは、セルフメイドとの境界がはっきりせず、その扱いを原則的にどうするかはこれからの課題である。

なお、適用範囲に係る問題として、バスツアーやクルーズなどは対象外か、日帰りのツアーは保護不要かといった問題も提起されている。実際にそれらのツアーを販売する業者にとっては、保護法による負担増が生じるため大きな問題であるが、本筋から見ればそれほど重要ではないのでここではとりあげない。

#### 2-4 取引関係の権利義務（第3～5条）

第3条～第4条は、パッケージ旅行商品の生産・販売者と消費者との間の取引関係の条件を定めている。第3条では消費者が選択するために必要な旅行商品の内容説明（パンフレット等で事前に与えるべき情報）を規定し、第4条は「契約直前に消費者に与えられるべき情報」「内容・価格の変更」「購入契約の譲渡」「契約解除の条件」「不可抗力による免責」など、契約に係る一般的な規定が置かれ、

別途契約書に記載すべき内容が付属書として添付されている。

第3条のパンフレットに記載する事前情報については、消費者側と業者側とでは見解が異なるのは当然であるが、課題はインターネットによる情報提供をどのように扱うかである。ヨーロッパでは、旅行商品のパンフレットは通常半年前には印刷されている。最も重要な要素である価格は、為替レートや石油価格の変動で変りやすい。その他にも変更要因は多いが、パンフレット本体や価格表の刷り直しはコストが膨大なため、詳しい記述をさけて細部はウェブサイトを確認するよう求める傾向がある。消費者側からすれば、パンフレットの記載事項が減ることは商品比較を難しくすると危惧するが、関係者の反応はインターネット利用を前提に対処せざるを得ないとの考えが支配的である。むしろ、提供すべき情報については、国内法への採り入れ方に差があることが問題で、クロスボーダーの商取引を促進する立場のEUとしては、どこまで各国共通の内容に統一するかに悩むところである。

第4条の規定は、契約上の諸条件として記載すべき内容を定めるもので、日本の旅行業約款の内容に相当する項目である。技術的な問題はあるが、価格の変更以外はそれほど大きな問題とはなっていないようである。また、第4条については、後述のEUの消費者保護に関連する多数の理事会指令の整理統合とからみ、旅行に固有の事柄以外は共通の指令に一本化したほうがよいとする意見が強い。

第5条は旅行業者の責任に関する条項で、「サプライヤー（「指令」ではランドオペレーターを含む）の過失や契約の不履行または不十分な履行によって消費者が被る損害については、パッケージの生産者であるオーガナイザーが一次責任を負う」ことが定められ、とくにこのことを国内法に明記することが求められている。本条により、サプライヤーの過失によって消費者が損害を被れば、オーガナイザーの過失の有無にかかわらず一次責任を負うという原則が確立した。この原則の導入は、「指令」制定の中でも「破産の場合の保証」と並ぶ劇的な進展であり、それゆえに、両方とも日本が遅れている点なのである。

## 2-5 苦情の処理（第6条）

第6条は苦情に係る規定であるが、「指令」の条文は単に「消費者から苦情が寄せられたとき、オーガナイザーまたはリテラー、または現地の代理者がいる場合現地の代理者は、速やかに適切な解決のための努力をしなければならない」と定めているだけである。これだけでは不明確で混乱をきたすとの批判が関係者の間に多い。とくに《速やかに》とか《適切な》とはどういう内容を指すのか具体的に規定すべきであるとの意見が強く、EUもその方向で検討中のようである。

オーガナイザーが一次責任を負うことは、消費者→オーガナイザー→サプライヤーという経路で過失責任は確実にサプライヤーに回ってくるから、オーガナイザー、サプライヤーともに苦情の扱いには慎重にならざるを得ない。「指令」に基づいて制定された英国の「パッケージ旅行規制法」では、第15条第8項において「消費者が契約の履行の不足を訴えた場合、契約の相手またはその現地代理者

は、速やかに適当な解決策を採らなければならない」と、「指令」の条文を踏襲する規定をおいたあと、続く第9項で「消費者がサービスの過失欠陥を知ったとき、サービスが提供された場所において、速やかに書面または他の適切な方法で、サービス提供者および契約の相手に通告するよう、明確かつ強調して契約書に記載しておかねばならない」と、消費者の通告の義務について明記している。本条項により、ヨーロッパで販売されているほとんどのツアーパンフレットが、この条項の実践として、まず現地で苦情を申し立てること、それができない場合、帰国後28日以内に書面で苦情を通知することを旅行契約で求めている。現地で通告がなければ改善の機会を失わせる上、通告が遅れば後の検証が困難となるため、消費者がこれを怠るとその訴求は著しく力を失うものとされている。

## 2-6 業者破産の場合の対応（第7条）

第7条は、旅行業者が破産した場合の保証を規定しているが、その条文は簡単で「契約の当事者であるオーガナイザーないしリテラーは、破産した場合消費者が支払った代金を返済し、かつ旅先から帰国せしめる用意があることを証明しなければならない」と書かれているだけである。倒産によって旅行に行けなくなった場合購入代金は全額弁済されること、および旅行中なら消費者に新たな負担をさせることなく帰国させること、を国内法で定めることを求めているのだが、その方法に触れていないため、国内法の定めにはばらつきが多い。英国では、航空パッケージ旅行には特別にATOL取得を義務付けているほか、航空旅行以外では、1) 団体による保証契約、2) 保険会社による保証契約、3) 消費者からの払込金の供託(旅行終了まで)、などの方法が事例として列挙されている(参考文献2を参照)。既述のATOLはあくまで英国の航空パッケージの、そして破産の場合の保証の方法の一つであって、第7条にのみに係わる問題である。

破産の場合の対応については、国別の差が最も大きい項目として、「指令」見直しの文献中でも別扱いにされているので、第4節で詳しく取り上げることとする。

## 第3節 「指令」見直しの経緯

### 3-1 各国の対応状況の調査

1990年に「指令」が制定されてから9年目、発効してから7年目に当たる1999年、欧州委員会は各国の対応振りと問題点についての調査を行い、報告書を公開した(参考文献7)。調査の目的は、調査結果を検討材料に広く意見を求め、改正の可否を検討するためとしている。同報告書は2部に分かれ、第1部は会員国の国内法と「指令」の趣旨との相違点や問題点を整理したもの、第2部は第7条だけを別扱いにして《破産保証》の導入の状況を概観したものである。それぞれに付属書があり、第1部の付属書は各国の対応法令の一覧、第2部の付属書は破産保証に係る国別報告である。

この報告書にもとづいて、「理事会での審議」(2000年4月13日付報告書)、

「旅行契約に関する専門家会議決議」（参考文献8）（2001年）、欧州議会での決議（2002年1月16日付け）などが行われ、それらの検討事項や結論を踏まえて「パッケージ旅行に関する理事会指令の検討事項」（参考文献9）がまとめられた（2007年7月26日付）。この文献が加盟国に配布され、広く関係者の意見聴取が行われた。そして2007年11月中旬までに寄せられた意見をまとめた報告書が公開された（参考文献10）。この二つの文献を見ると、観光分野の消費者保護というテーマの難しさが痛感される。第4節で、両文献に紹介された関係方面の意見のうち「指令」の適用範囲と破産の場合の保証を中心にポイントを紹介する。

### 3-2 消費者保護に関する他の理事会指令との関連

EUには他にも多くの消費者保護に関連する理事会指令がある。これらは3つのグループに分けられる。第1のグループは消費者保護に共通する一般的規定で、「誤解しやすい広告表現」「価格表示」「不当な契約条項」「商品と保証」に関するそれぞれ4つの理事会指令がある。第2のグループは商品の個別分野に関するもので「食品」「化粧品」「繊維の名称」医薬品」といったものがあり、「パッケージ旅行」もこの中のひとつである。第3のグループは販売方法に関するもので、「訪問販売」「通信販売」「消費者信用」「計量方法」「タイムシェア」などに関するものであり、「法の執行と罰則」に関するものを入れると全部で16種類にものぼる。

EUでは煩雑になったこれら多くの指令を必要に応じて統合し、より合理的な消費者保護政策を展開するために、問題点の整理と質問状をセットにした「EUの消費者保護に関するグリーンペーパー」（参考文献11）を作成した。グリーンペーパーによる質問への回答やコメントをさらに分析し、2007年8月2日付け報告書「消費者の権利に関する新グリーンペーパー」（参考文献12）が改めて作成され、「パッケージ旅行」を含む8つの指令（注7）について、改正のための見直しを行うことが明らかにされた。見直しでは、指令相互間の矛盾を解消し、指令の隙間に漏れている事項を補強し、時代に合わなくなった点を改正し、そして、類似の内容を持つ指令の統合の可否が問われた。さらに、新グリーンペーパーへの意見聴取を経て統廃合を前提とする整理が行われ、最終的に2008年10月「訪問販売」「通信販売」「不公正な契約条項」「商品の保証」という4つの指令を1本化する提案（参考文献13）が発表されて目下検討中となっている。

パッケージ旅行に関する理事会指令の見直しは、このようなEU全体の消費者保護の文脈の中で行われており、新提案の指令の一般的規定と重なる部分も多い。それゆえ「指令」見直しに関連する文献にも新グリーンペーパー等への言及が多く、一般規定で支障のない規定はそちらに譲り、旅行に固有の項目のみ残せばよいといった見解がとくに旅行業界では支配的である。

（続く）

## 【注】

- 注1 EUの法令には2種類あり、加盟国の法律を超えて直接的に適用されるEU法と、ガイドラインを制定し、加盟国はこのガイドラインを最低基準として国内法を制定させる理事会指令である。「パッケージ旅行に関する理事会指令」は1990年に制定され、1992年末までに国内法を制定することが義務付けられた。英文ではCouncil Directive 90/314/EEC of 13 June 1990 on package travel, package holidays and package toursである。
- 注2 船会社Court Lineの倒産で、その傘下にあった大手オペレーター2社がシーズン最中の8月に倒産し、40,000人が海外に置きざりになった。35,000人の帰国は保証金で対応できたが、代金支払い済みの10万人が旅行の機会を奪われたうえ返済を受けることができず、轟々たる世の批判がまき起こった（History of ATOL）。
- 注3 Air Travel Organisers Licenceの略。英国では民間航空管理の強化のために1971年Civil Aviation Act（民間航空法）を制定し、同法によってCivil Aviation Authority（CAA、民間航空庁）を設立した。この時に、それ以前から旅行業者の団体が自主的に維持していた保証金供託制度を統合する形で航空パッケージ旅行による被害の弁済制度としてATOL制度を創設した。
- 注4 石井昭夫著『航空パッケージツアーを始めた男：ウラディーミル・レイツとホライズン・ホリデーズ』「国際観光情報」2008年3月号を参照
- 注5 意見聴取に対するABTAの回答ははじめ、いくつかの文献で引用されている。
- 注6 ロボ・ゴンサルベス・コリド氏というポルトガル人が同国の旅行業者Club-Tourで航空券と2週間の地中海クラブ滞在商品（ギリシャ）を購入した。地中海クラブの予約手配はClub-Tourが行った。到着後すぐにロボ・ゴンサルベス・コリド氏と家族は、休暇村には何千匹という蜂がいて、滞在中まともに楽しめなかった。家族はただちに他の休暇村への変更を求めたが、Club-Tourは地中海クラブに拒否されたため救済の措置を採らなかった。コリド氏は帰国後約束の代金の支払いを拒否したため、Club-Tour側は支払いを求めて訴訟（2000年10月）を起し、このケースは「指令」の適用外であると主張した。このため、ポルトガルの裁判所はEU法廷に判断を求めた。適用外か否かについての争点は2つ、1つは、消費者の求めに応じた手配旅行であること、もうひとつは、事前に組み合わせたパッケージ商品ではない点である。EU法廷は審理の結果、消費者の希望にそって行われた手配でもパッケージとみなすべきこと、《事前に組み合わせた》という議論は、契約時に合意の上で作成されたものとして、「指令」の適用内であると判定したのである（2002年1月判決）。
- 注7 整理統合を検討された8つの理事会指令は以下のとおり（項目のみ）。「訪問販売」「パッケージ旅行」「不公正な契約条項」「不動産とタイムシェア」「通信販売」「価格表示」「商品と保証」「法の執行と罰則」
- 注8 ロンドン発ジブラルタル海峡、サハラ砂漠経由ナイロビまでキャンプしながらバスで走破するアドベンチャー旅行が、スーダンまで来て主催旅行社が倒産した。運転手はバスを売り払ってさっさと帰国し、日本人13人と英米豪独人12人計25人が置き去りにされたというケース。連絡をうけた日本の旅行業者はスーダンからナイロビまでの交通費を自社

の日本人客全員に支払うこと、ナイロビから東京までの航空運賃を倒産した主催旅行社に支払い済みの人には航空券を送ることを即断して手配した。他国の乗客にそのことを話すと皆びっくりしていたという話。もちろん「指令」発効前のことであるが、契約というものに対する欧米と日本の考え方の相違をよく示すものである。

## 【主要参考文献】

### (日本語文献)

1. 『観光産業の構造変化に関する研究』石井昭夫著「産業としての観光とその現状把握(第2章)」2008年3月、帝京大学(代表田邊 裕)「国際観光情報」2008年9～12月号に分載
2. 「国際観光における消費者保護～《EUのパッケージ旅行に関する理事会指令とその影響》」石井昭夫著・立教大学観光学紀要第1号・1999年3月
3. 「英国旅行者保護法」The Package Travel, Package Holidays and Package Tour Regulations (1992年) 石井昭夫他訳 同上紀要
4. 「旅行ビジネスの本質～観光・旅行・航空の日英比較」小林弘二著・2007年・晃洋館  
日英の旅行業に比較のための参考文献
5. 「旅行業法改正の経過について」高橋均・1995年2月観光労連関東地連での講演録

### (英語文献)

6. History of ATOL, 30 years of consumer protection, <http://www.caa.co.uk>
7. Report on the Implementation of Directive 90/314/EEC on Package Travel and Holiday Tours in the Domestic Legislation of EC Member States SEC(1999 final) (「指令」の各国実施状況報告)
8. Round-Table on Package Travel Contracts: Conclusions of the Expert Group(13 February 2001)
9. Working document on the Council Directive 90/314/EEC of 13 June 1990 on Package travel, package holidays and Package tours, 26 July 2007
10. Working Document of the Commission :Responses to the consultation on the Council Directive 90/314/EEC of 13 June 1990 on package travel, package holidays and package tours (Summary of responses) (提出意見の概要)
11. Green Paper on European Consumer Protection (COM(2001)531) (グリーンペーパー、2001年10月2日)
12. Green Paper on the Review of the Consumer Acquis (新グリーンペーパー、2007年2月8日)
13. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council (2008年10月20日)
14. Responses to the European Commission Consultation on the Package Travel Directive (FTOの回答書)