



# 消費者法立法・ 消費者行政への38年

落合 誠一 Ochiai Seiichi 東京大学名誉教授

1982年国民生活審議会臨時委員就任から長年にわたり消費者法立法・消費者行政に携わる。国民生活審議会会長、消費者政策部会長等を歴任。国民生活センター紛争解決委員会委員長も務めた。専門は商法、消費者法。



## はじめに

国民生活センターは、2020年10月をもって設立50周年を迎える。この事は、わが国の消費者行政における記念すべき節目であり、心からの祝意を表したい。

私の消費者法立法・消費者行政への関与は、1982年の第9次国民生活審議会臨時委員・消費者政策部会のもとに置かれた「約款取引委員会」委員になってからです。その後、商法のみならず消費者法にも力を入れておられた竹内昭夫先生のお薦めもあり、1990年に第13次国民生活審議会消費者政策部会に置かれた「製造物責任制度等に関する委員会」委員になりました。

それ以降、思えば、私の消費者法立法・消費者行政への関与は、かれこれ38年にもなります。

そこで本稿では、その38年を今一度振り返りつつ、国民生活審議会とともに消費者行政を支えてきた国民生活センターとのかかわりにも触れてみたいと思います。

## 製造物責任法

製造物責任法(PL法)は、立法までに大変難航した法律です。第13次国民生活審議会では、立法への反対が強く、審議会は、消費者政策部会の中間報告を出すのがやっとでした。こうした状況を打開したのは、「消費者のための製造物責任法の制定を求める全国連絡会(PL法消費者全国連絡会)」による立法支持の約350万の署名集めで、地方議会、国会への請願等の大規模な展開です。

このような後押しを受け、1992年からの第14次国民生活審議会(私は、消費者政策部会委員、93年に審議会特別委員)は、立法すべきとの最終報告を出し、ようやく製造物責任法は、

1994年6月に成立しました。その当時、国民生活センターの理事長をされていた及川昭伍氏の20年来の夢がかなったと喜ぶ顔が目に浮かびます。

## 消費者契約法

第8次から第11次までの国民生活審議会は、約款規制問題に精力的に取り組みました(私は、第9次審議会において宿泊業や損害保険業など5業種の約款の検討に委員として参加)。この問題に対する国民生活審議会の対応は、個別業界の約款を取り上げ、検討し、適正化の方向性を示す報告を出すというもので、それなりの改善効果はあったのですが、検討対象とならなかった業界約款は膨大であり、それらはほとんど改善されませんでした。そこで個別業種ごとの対応ではなく、すべての約款を対象とした包括的な約款規制法が必要との認識になったのです。

第14次国民生活審議会は、消費者政策部会に消費者行政問題検討委員会を設置して、規制緩和の大きな流れの中での新たな消費者行政の基本的なあり方の検討をしており、その1つとして約款適正化問題も取り上げられました。

1995年からの第15次から1999年からの第17次までの国民生活審議会は、もっぱら消費者契約法(名称は、当初、約款適正化法、次いで消費者契約適正化法、第16次から消費者契約法となった)の制定に向けた取り組みを進め、ようやく1999年12月に「消費者契約法(仮称)の立法に当たって」と題する最終報告書を公表しました(私は、第15次では審議会委員・消費者政策部会委員・消費者取引検討委員会委員長代理、第16次、17次では審議会委員・消費者政策部会長・消費者契約適正化委員会委員長・

消費者契約法検討委員会委員長として関与)。これを受けて難産の消費者契約法も、2000年4月に成立しました。

### 消費者基本法

2001年からの第18次国民生活審議会は、規制緩和の大きな流れを受けた新しい時代の消費者行政のあり方に取り組み、その検討結果は、消費者政策部会の「21世紀型の消費者政策のあり方について」として今後のグランドデザインの提示がなされました(私は、審議会委員・会長代理・消費者政策部会長として関与)。そのうちの重要提言の1つとして消費者保護基本法から「保護」を取った消費者基本法への改正がありました。

従来の消費者行政は、消費者は弱者であるがゆえに保護の対象、との考え方が支配的だったのですが、この発想を転換して、消費者は単なる保護の対象ではなく、自立した権利主体であるとの考え方を基本とすべきとなったのです。この提言の具体化は、2003年からの第19次国民生活審議会(私は、審議会会長・消費者政策部会長として関与)に引き継がれ、消費者基本法は、2004年5月に成立しました。同法には、消費者の8つの権利が宣明され、消費者政策会議が策定した消費者基本計画は、閣議決定されることとなり、消費者行政は、消費者基本計画を着実に実行して、消費者の各権利の実効化を図るとされたのです。また国民生活センターに関する規定が置かれ、基本法上、明確な位置づけがなされました。

### 公益通報者保護法

第18次国民生活審議会消費者政策部会の前記報告には、公益通報者保護制度の整備も提言されておりました。その内容は、部会に置かれた公益通報者保護制度検討委員会による検討を踏まえたものです(検討委員会委員長は、当時一橋大学大学院教授で2020年9月末まで国民

生活センター理事長をされていた松本恒雄氏)。この提言の具体化は、2003年からの第19次国民生活審議会が受け継ぎ、公益通報者保護法は、2004年6月に成立しました。

### 紛争解決委員会

消費者がその権利を実現しようとした時、そのコストが大きく、実質的に実現不能であれば、権利は、しょせん、絵に描いた餅になってしまいます。そこで紛争解決方法として裁判だけではなく、公正な第三者による和解の仲介や仲裁による裁判外紛争解決制度(ADR)の充実が必須となります。国民生活センターは、まさにその担い手としてふさわしく、2008年の法改正により重要消費者紛争に関するADR権限が付与されました。

私は、2008年12月から2009年3月までその設立準備委員会委員長として、また2009年4月から2012年5月まで紛争解決委員会委員長として、そのADRに関与しました。委員会は、毎年200件前後の申請を受け付けており、国民から信頼されるADRとなっていることはうれしい限りです。

### 結び

消費者法立法・消費者行政は、机上で紙に絵を描くようにはいかない大変難しい作業です。

そのため「小さく生んで、大きく育てる」との言葉を何度もつぶやいたことも事実です。今や国民生活審議会・国民生活局は、過去の記録の中にしかありません。しかし消費者庁・消費者委員会が、消費者契約法、公益通報者保護法等の改正や消費者裁判手続特例法の制定等を実現させることにより「大きく育てる」作業は着実に進んでいます。

国民生活センターも、きたるべき100周年に向けて、この方向への継続的な貢献を強く期待いたしまして、本稿の結びといたします。