

## 消費者委員会の役割に注目した事例研究

衆議院調査局調査員

清水 明歩

(環境調査室)

## ■要 旨■

本稿は、消費者契約法改正の政策過程を追うことによって審議会としての消費者委員会が果たす役割を検討するものである。分析の結果、諮問に対する答申という通常の審議会機能を果たす上で、消費者委員会が政策過程にコミットし、消費者利益に配慮する方向で意見集約を図ろうとしていること、消費者委員会発足の経緯を鑑みた場合、結果として国会の議論にも影響を及ぼし得ることが示唆された。ただし、同委員会は企画立案権限を持たず、その役割は限定的なものであること、審議会機能という観点からは消費者委員会と消費者庁の役割分担は必ずしも明確ではないことが指摘できる。

## 《構成》

はじめに

I 従前の消費者行政の体制と消費者庁及び消費者委員会の発足

II 先行研究における消費者委員会の機能の評価

III 事例研究

IV 考察

おわりに

はじめに

本稿の目的は、消費者政策における消費者委員会の実態的な役割はどのようなものかという問いへの解答を試みることにある。

消費者委員会は、2009年、消費者庁と同時に設置された行政機関である。2000年代半ば、食中毒事件や食品偽装問題など消費者の信頼を損なうような事案が相次いで発生していたことから、当時の福田首相主導の下<sup>1</sup>、消費者の立場に立って総合的・一元的に施策を講ず

る行政機関として2009年に消費者庁が発足した。同庁発足に当たっては、各省の消費者行政の関連部署の人員が統合されるとともに、約30本の法律が関係省庁から移管されるか又は関係省庁との共管法となるなど、「行政改革の歴史に足跡を残すもの<sup>2</sup>」と評された。一方、消費者委員会は、衆議院による内閣提出法律案の修正により、消費者行政全般への監視機能を担うことが追加されるなど、他に例を見ない異色の行政機関として発足するに至った。

本稿では、これまであまり注目されることのなかった消費者政策の立案決定過程の一端を明らかにしつつ、消費者庁と同時に設置された消費者委員会が、消費者政策の政策過程において果たす役割について、若干の示唆を得ることとしたい。

<sup>1</sup> 本稿における肩書は当時のものを用いる。

<sup>2</sup> 宇賀克也「消費者庁関連3法の行政法上の意義と課題」『ジュリスト No. 1382』有斐閣（2009）19-36頁

## I 従前の消費者行政の体制と消費者庁及び消費者委員会の発足

まず、消費者庁及び消費者委員会発足前の消費者行政を概観した後、消費者庁及び消費者委員会の発足に至るまでの経過を確認する。

### 1 従前の消費者行政の体制

我が国における本格的な消費者行政の開始時期については諸説あるが、佐原（1979）では、経済企画庁に国民生活向上対策審議会が設置されたことなどをもって、1961年を開始時期としている<sup>3</sup>。

同年12月には、経済企画庁長官が同審議会に対し、「消費者保護のためにとるべき対策の基本方針<sup>4</sup>」を諮問した。2年後の1963年の同審議会の答申では、「消費者は、国民経済における最大の集団であるが、これまで消費者ほど保護されてこなかった集団はない」とされ、「国民経済全体のために消費者行政を充実すべき時期にきている」として、具体的な方策として、①消費者保護行政を強化するための法律の整備、被害救済措置、消費者教育とともに、②行政機構の拡充強化などが挙げられた<sup>5</sup>。

この答申と前後して、消費者保護に関連する機関の創設が行われ、1962年に特殊法人である国民生活研究所が発足した後、1963年には農林省、更にその翌年には通商産業省にそれぞれ消費経済課が設置された<sup>6</sup>。

1965年、経済企画庁において、国民生活局とともに、国民生活向上対策審議会を改組し

て、国民生活審議会が発足した。国民生活局が行う業務は「関係各行政機関によって行っている消費者行政を総合調整し、その整合性を確保するとともに、より強力かつ効果的な消費者行政の推進を図る<sup>7</sup>」というもので、これにより、基本的には各省の業法による業者への規制で消費者保護を図りつつ、その調整を経済企画庁が行うという体制が定着することになった。

こうした体制において、縦割りで設けられた行政組織が各省の所管分野の範囲内で、消費者の視点に立った政策の立案を行うことは困難であった。そのため、我が国における消費者行政は、長らく、産業政策の派生的・付随的な問題として位置付けられ、消費者問題に対応した基本的な法制度の不備や、既存の法律では対応できないいわゆる「権限のすき間」が生じるといった状況が続くこととなる。

2001年の省庁再編では、消費者行政の総合調整は、経済企画庁から内閣府に移管された。しかし、規制官庁が業種別に規制行政を行い、規制権限を持たない内閣府が総合調整を行うという構図は維持され、省庁再編は、消費者行政の大きな変化にはつながらなかった<sup>8</sup>。

## 2 消費者庁及び消費者委員会の発足

### (1) 行政府内における検討

前述のとおり、消費者行政においては、規制官庁が業種別に規制行政を行う体制が長らく続いた。福田首相による消費者庁構想が明らかになる前の2007年当時、全府省庁が消費

<sup>3</sup> 佐原洋「消費者行政の歩みと現状」『ジュリスト増刊総合特集 No.13』有斐閣（1979）215頁。なお、同年に通商産業省が日本消費者協会によって実施される商品テストに補助金を支給し始めている。

<sup>4</sup> 「経済の成長発展ならびに技術の革新を伴う消費生活の多様化傾向、新しい消費物価の出現、販売競争の激化等に対処し、消費者保護のためにとるべき対策の基本方針について」（1961年12月）

<sup>5</sup> 国民生活センター『戦後消費者運動史』大蔵省印刷局（1997）106頁

<sup>6</sup> なお、1962年には不当表示や不当景品から消費者の利益を保護するための「不当景品類及び不当表示防止法」（昭和37年法律第134号）が制定された。

<sup>7</sup> 細川幸一『消費者政策学』成文堂（2007）98頁

<sup>8</sup> 同上 113頁

者行政担当課を設けていたが、専管課が存在していたのは、内閣府、公正取引委員会、農林水産省、経済産業省だけであった<sup>9</sup>（図表1参照）。

（図表1）2007年当時の各府省庁の消費者行政担当課

内閣府	国民生活局消費者企画課、 <u>消費者調整課</u> 、食品安全委員会事務局
金融庁	総務企画局政策課
警察庁	生活安全局生活環境課
公正取引委員会	事務総局経済取引局取引部 <u>消費者取引課</u>
防衛庁	長官官房文書課
総務省	大臣官房企画課
法務省	大臣官房秘書課
外務省	経済局政策課
財務省	大臣官房総合政策課
文部科学省	生涯学習政策局男女共同参画学習課
厚生労働省	政策統括官付社会保障担当参事官室
農林水産省	<u>消費・安全局消費・安全政策課</u>
経済産業省	商務情報政策局消費経済部 <u>消費経済政策課</u>
国土交通省	総合政策局政策課
環境省	総合環境政策局総務課

（注）下線は消費者行政の専管課とされる。

（出所）細川幸一『消費者政策学』成文堂（2007）

141-142頁

こうして縦割り行政が継続される中、各府省の権限のすき間に落ちる事案や、責任の押し付け合いがなされる事案が顕在化するようになる。

具体的な事案としては、パロマガス湯沸かし器による一酸化炭素中毒死事故の発生、こんにゃくゼリーの誤飲による死亡事故の続発、シンドラ製エレベータによる死亡事故などである。このような消費者の安全をゆるがす

ような事故が相次ぎ、その度に関係省庁による情報共有や連絡体制の不備、対応の遅れが批判された<sup>10</sup>。

このような状況下で、2007年9月に就任した福田首相は、10月の所信表明演説で「真に消費者や生活者の視点に立った行政に発想を転換」し、「消費者保護のための行政機能の強化」を行うことを打ち出した。2008年1月の施政方針演説では消費者庁の具体的構想を表明し、官邸に消費者行政推進会議を設置して新組織設置の検討を開始する。

2008年6月には、消費者行政の一元化のため、内閣府の外局として消費者庁を設置することなどを内容とする消費者行政推進基本計画が閣議決定された。同計画では、消費者庁を設置して強力な総合調整権限、勧告権、幅広い企画立案権限を付与するとする一方、消費者の声を反映するために「消費者庁の運営に消費者の意見が直接届く透明性の高い仕組み」として、「有識者から成る消費者政策委員会を設置する」とされた。また、同委員会が企画立案への評価・監視、重要な行政処分等に係る諮問答申、意見具申等を実施し、「消費者政策委員会の事務局は消費者庁が担当する。」ことが盛り込まれた<sup>11</sup>。

## （2）各党内における検討

この間、2007年11月、自民党に消費者問題調査会が発足し、行政内部での検討と並行して、与党自民党内でも新組織の制度設計について議論が行われた。

調査会発足前の同党における消費者問題の議論の場はプロジェクトチームに留まり、調

<sup>9</sup> 河合晃一『政治権力と行政組織 中央省庁の日本型制度設計』勁草書房（2019）86-87頁及び細川・前掲注7 141-142頁

<sup>10</sup> 第165回国会衆議院会議録第9号1-4頁（平18.10.24）、第164回国会参議院国土交通委員会会議録第24号2-3頁、8-9頁（平18.6.13）、『朝日新聞』（2007.7.6）など

<sup>11</sup> 「消費者行政推進基本計画（平成20年6月27日閣議決定）」14頁<[https://www.meti.go.jp/shingikai/shokeishin/pdf/h20\\_001\\_07\\_00.pdf](https://www.meti.go.jp/shingikai/shokeishin/pdf/h20_001_07_00.pdf)>（2022.8.12閲覧）。なお、実際の提出法案においては、消費者政策委員会の事務局は消費者庁とは独立して設けられることになっていた（消費者庁設置法案第11条）。

査会発足は言わばその格上げを示すとも言えるものであった。また、党内でも「消費者行政に携わっている人というのは、党の中でもいわばマイノリティー<sup>12</sup>」との発言も聞かれていた。こうしたことから、それまでの同党における消費者政策の優先度は必ずしも高いものではなかったことが伺える。

しかしながら、自民党調査会は、消費者庁構想実現の過程で、森雅子参議院議員を始めとする消費者問題に関心の強い議員の主導により、かねてから消費者行政を一元的に管轄する組織の必要性を訴えてきた消費者団体や弁護士会<sup>13</sup>などの関連団体との勉強会を重ね、2008年3月19日、「消費者行政のあり方に関する最終取りまとめ」を提示する。同調査会は、実質的に、官邸の消費者行政推進会議と「両輪の関係」として、福田首相の構想実現をサポートし、同時に、政府の消費者庁関連3法案<sup>14</sup>の事前審査の役割を果たすこととなった<sup>15</sup>。

他方、1998年の結党以来、消費者政策に力を入れてきたとする民主党<sup>16</sup>は、「消費者権利擁護官（消費者オンブズパーソン）法案」の骨子案を取りまとめ、2008年9月のネクストキャビネット閣議において「消費者権利院法案」と「消費者団体訴訟法案」（消費者オンブズ関連2法案）として了承を得る<sup>17</sup>。

民主党の「消費者権利院法案」は消費者の視点で行政部局を強力に監視し、いわゆるオンブズパーソン的な役割を担う消費者権利官

を長として、「消費者権利院」の設置を提案するもので、同院を各省から一定の独立性を有する組織とするものであった。政府案は消費者行政の司令塔となる組織に企画・立案機能を持たせることを内容とするものであったのに対し、民主党案は、その政府の組織を監視する機能を主眼に据えていた。

### (3) 国会における議論

2008年9月、消費者行政推進基本計画を基に消費者庁関連3法案が閣議決定されたが、福田首相の辞任により、第170回国会において麻生内閣により国会に提出された。

当時は、参議院において野党が第一党となる「ねじれ国会」の状況にあり、与党にとって重要法案の成立に際して野党との政策協議は不可避であった。こうしたことから、自民党内において、消費者行政の分野において与野党が対立すべきではないとの判断の下、法案審査と並行して与野党で修正協議が進められた。その結果、政府案をベースに民主党案も取り入れた形で法案修正を行うことで合意し、2009年4月、修正案は原案とともに可決された。

修正の主な点は、民主党が主張していた監視機能を政府案に取り込んだことであった。政府案では、消費者庁内で審議会機能を担うとされていた「消費者政策委員会」が、修正により「消費者委員会」に改められ、消費者庁ではなく内閣府本府に置かれる審議会等と

<sup>12</sup> 森雅子監修『消費者行政が変わる！消費者庁設置関連三法』第一法規株式会社（2009）6-7頁。当時の野田消費者行政推進担当大臣の発言。

<sup>13</sup> 消費者庁構想は、主婦連合会会長だった奥むめお参議院議員が昭和34年に参議院予算委員会で生活省の設立を求めているほか、日本弁護士連合会も平成元年の決議で消費者庁同様の組織の設立を提言している。

<sup>14</sup> 「消費者庁設置法案」（政府原案）、「消費者庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案」及び「消費者安全法案」を指す。

<sup>15</sup> 河合・前掲注9 101頁

<sup>16</sup> 伊藤英成政調会長の指示で、結党から4か月後の1998年8月に党内に消費者保護プロジェクトチーム（座長・枝野幸男衆議院議員）を設置し、消費者政策全般について検討を開始している。（『日本経済新聞』夕刊（1998.10.8）及び第147回国会衆議院商工委員会第10号2頁（平12.4.14）枝野幸男委員発言）

<sup>17</sup> 「民主党ニュース（2008/9/2）」〈<http://archive.dpj.or.jp/news/?num=13990>〉（2022.8.12閲覧）

なった。また、同委員会の委員長及び委員は独立して職権を行使する旨が明記されるとともに、消費者委員会には独立した事務局を置くこととされた。

さらに、消費者委員会の権限として、自らの調査審議の結果に基づく内閣総理大臣等の関係各大臣に対する建議、内閣総理大臣への勧告、勧告に基づいて講じた措置についての報告要求<sup>18</sup>、関係行政機関の長に対する資料の提出等の要求が可能となった。

このように、消費者委員会は、国会審議の過程で与野党の歩み寄りによって言わば想定外の機能が追加されることとなる。このため、政府案の「消費者政策委員会」と比較すると、「消費者委員会」は消費者庁からの独立性を強め、消費者行政全般に対する監視機能、司令塔機能は大きいものとなった。

以上の衆議院における修正内容のポイントを図表 2 に整理する。

(図表 2) 「消費者庁設置法」の政府原案・民主党案・成案のポイント

題名		政府原案 消費者庁設置法	民主党案 消費者権利院法	成案 (修正議決) 消費者庁及び 消費者委員会設置法
消費者 庁	任 務	・消費者の利益の擁護・増進等に関する事務を行う	・消費者の権利の尊重及びその自立の支援その他の基本理念にのっとり、消費者の権利利益の擁護及び増進を図る	・消費者の権利の尊重及びその自立の支援等の基本理念にのっとり、事務を行うことを明記
	権 限 等	・消費者の権利の擁護及び増進に関する基本的な政策の企画立案、関係行政機関の事務の調整 ・消費者に身近な法律 29 本を所管・共管	・内閣の所轄の下に置く ・消費生活相談・あっせん、情報収集、啓発教育など ・資料提出要求、調査要求 ・消費者問題に係る処分等の勧告・公表 ・国会及び内閣に対する意見の申出 等 ※特定の法律を所管せず	・資料の提出要求権限を明記
審 議 会	体 制	消費者政策委員会 ・消費者庁に設置 ・委員は 15 人以内 ・内閣総理大臣が任命	消費者権利委員会 ・消費者権利院に設置・消費者権利官、消費者権利官補、審議委員 (3 人) で構成 ・審議委員は両院の同意を得て内閣が任命	消費者委員会 ・内閣府に設置 ・委員は 10 人以内 ・内閣総理大臣が任命
	権 限 等	・諮問に応じた重要事項の調査審議、意見具申	以下の各権限について議決する ・立入検査 ・勧告、公表 ・訴訟参加 ・法令の制定・改廃に関する意見の申出	・関係大臣等からの諮問に応じた重要事項の調査審議 ・自ら調査審議し、関係各大臣に意見を述べる建議機能 ・資料の提出要求 ・職権行使の独立性 ・(消費者安全法第 20 条に基づく内閣総理大臣への勧告及び報告要求)
	事 務 局	・職員の任命に関する規定はなし (国家公務員法が適用される)	・職員の任免は、消費者権利官が行う	・多様な専門分野にわたる民間からの登用 (衆・附帯 8、参・附帯 11)

(出所) 衆議院ホームページ「消費者庁設置法案に対する修正案」<[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_gian.nsf/html/gian/honbun/syuuseian/11\\_5136.htm](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/syuuseian/11_5136.htm)> (2022. 8. 12 閲覧)、寺西香澄「国民目線に立った行政組織「消費者庁」の創設～消費者庁関連 3 法案～」『立法と調査 294 号』参議院 (2009) 17-34 頁、内閣官房消費者行政一元化準備室『国会において修正された事項 (平成 21 年 6 月 4 日)』森監修 (2009) 405 頁を基に筆者作成

<sup>18</sup> 内閣総理大臣への勧告、勧告に基づいて講じた措置についての報告要求は「消費者安全法」(平成 21 年法律第 50 号) 第 20 条に基づくもの。

## II 先行研究における消費者委員会の機能の評価

前述のように、消費者庁が福田首相のリーダーシップの発揮によって設置に至った一方で、消費者委員会は、与野党の修正合意により想定外の機能が追加され、内閣府に置かれる審議会等として設置されることとなった。

この消費者委員会に与えられた役割について、櫻井（2010）<sup>19</sup>は、「監視と諮問への応答という相容れない二つの任務」が不分明な形で置かれ、同委員会の「機能不全をもたらしかねない」と指摘するなど、その実効性を疑問視する声がある。

一方、樋口・井内（2020）<sup>20</sup>は、消費者委員会に期待される役割について、①消費者庁を始めとした関係府省庁の監視機関であること、②自ら調査、審議できることとされており、受け身の調査審議だけでなく独自に課題を発掘し、関係府省庁に建議勧告する知恵の場であること、③諮問に対する答申を行う従来型の審議会としての機能も果たすこと、④高い独立性と機動性をもって活動する機関であることとし、特に①②④が強調され、従来型の審議会とは一線を画する役割を担うとしている。

ここで、諮問に対する答申を行う従来型の審議会について取り上げる。一般には、政府の審議会は、行政が政策立案を行うために関係者の利害調整の場となったり、専門的な知見を有する有識者からの意見を聞く場としての役割を持つものとして、「国家行政組織法」（昭和23年法律第120号）第8条を始めとする法令等により各省庁に設置されている。

こうした審議会が政策形成において重要な役割を果たす一方で、いわゆる官僚の隠れ蓑<sup>みの</sup>批判も聞かれてきた。

その理由は第一に、委員の選任方法と構成の問題である。審議会委員は選挙のような民主的手段で選出されるのではなく、最終的な委員選任の裁量は行政側すなわち事務局にある。諮問する行政側からすれば、自らの期待する結論が出るようにそれに近い考えをもつ委員が多数となるように委員を選任することが重要となる<sup>21</sup>。

第二に、審議会の議事運営に関する問題である。配付資料、議事概要、答申案など審議会進行に必要な書類の多くは事務局が作成する。委員は自由に発言可能であるものの、アジェンダ設定や議論に使用する資料、ヒアリング対象などにより審議全体の枠組みが決定される。時間や労力を割けない委員にとっては、配付された資料を中心にして議論をするほかなく、そこから大きくはずれた議論を提示することは困難となる<sup>22</sup>。

こうした従来型の審議会の特性を踏まえた場合、消費者委員会は、行政内部（消費者庁）ではなく、内閣府に設置されたこと、委員の選任は企画立案機能を持つ行政（消費者庁）の裁量とはならないこと、職権行使の独立性が明記され、委員会独自の事務局をもち、答申案などが委員会の主導で作成されることなど、その性格は異なる面も多い。

また、前述のとおり、消費者委員会は法改正についての建議機能などを持ち、これらは消費者の意見等を消費者政策に反映させる仕組みとして着実に成果を出してきたところで

<sup>19</sup> 櫻井敬子「行政法講座④」『自治実務セミナーNo. 570』第一法規（2010）4-7頁

<sup>20</sup> 樋口一清・井内正敏『日本の消費者政策』創成社（2020）

<sup>21</sup> 森田朗『会議の政治学』慈学社出版（2006）9頁

<sup>22</sup> 水元豊文「審議会における行政のコミュニケーションおよび交渉戦略」『文学部論叢第100号』（2009）159-173頁

ある<sup>23</sup>。こうした異色の審議会が従来型の審議会として機能する上でどのような役割を果たし得るかという点については、これまであまり注目されてこなかった。

### Ⅲ 事例研究

では、諮問に対する答申という従来の審議会としての機能において、消費者委員会が果たし得る役割とはどのようなものだろうか。

本章では、事例研究を行うことでこの点を明らかにすることを試みる。

#### 1 事例研究の対象と分析枠組み

消費者政策は、①事業者の活動や製品・サービスを対象にした規制政策、②消費者教育や消費者団体の育成など消費者を対象にした助成政策、③消費者と事業者の均衡を図り、紛争が生じた場合に消費者の司法的救済を図る制度政策の主に3つの類型で展開されてきた<sup>24</sup>。本稿では、この③の制度政策に区分されるものとして、消費者契約法改正の政策過程を取り上げる。

ここで同法の制定の背景に触れておく。同法の導入が本格的に議論される前の1980年代後半から、規制緩和に向けた一連の施策が打ち出され、消費者保護の形態も、行政による事前規制から市場参加者が遵守すべき市場ルールの整備へと転換することが求められていた。当時は、民間企業が福祉サービスに参入するなど、市場競争により消費者の選択の幅が広がる一方で、消費者と事業者の間の情報

や交渉力の格差が顕在化し、契約トラブルが増加していた。しかし、対等な当事者間の取引を前提とした民法では、両者の紛争解決には限界があり、新たな民事ルールの必要性が指摘されていた。

このような消費者・事業者間の情報や交渉力の格差を背景に、事業者からの不当な勧誘行為で消費者が誤認・困惑した場合に契約の意思表示を取り消せることや、事業者による不当な内容の契約条項を無効とすることなどを内容とする「消費者契約法」(平成12年法律第61号)が2000年に成立した。

この消費者契約法は制定後の2016年と2018年の2度にわたり実体法部分の改正が行われている<sup>25</sup>。本稿では、同法の改正に係る政策過程を、行政府内における立案過程と主に国会における決定過程に区分し、消費者委員会の役割を中心に分析を行いたい。

#### 2 消費者政策の政策過程の特徴

事例研究に入る前に、消費者政策の政策過程の特徴について概観しておく。

一点目として、関係者間の利害調整の場として審議会の重要性が大きいこと、二点目として、イデオロギー対立がほとんどなく、選挙区に利益誘導をもたらす政策分野ではないため政治家の影響を受けにくいことが挙げられる。

第一の点については、例えば、2000年制定の消費者契約法の検討の場となった経済企画庁国民生活審議会が挙げられる。同審議会は、

<sup>23</sup> 消費者庁・消費者委員会発足から10年余りが経過し、両機関のこれまでの活動を見ると、消費者庁による各省大臣に対する措置要求や勧告の例はいまだ見られないものの、建議が22件、提言が18件、意見等が103件出され、他省庁の法改正につながった例も見られる(2022年3月現在)。「消費者委員会ホームページ」〈[https://www.cao.go.jp/consumer/about/kengi\\_teigen\\_iken.html](https://www.cao.go.jp/consumer/about/kengi_teigen_iken.html)〉(2022.8.12閲覧)

<sup>24</sup> 経済企画庁国民生活局消費者行政第一課『海外における消費者行政の動向：規制緩和と消費者行政』大蔵省印刷局(1997)164-169頁。なお、近年、行政的手法ではなく、市場を活用して、事業者側の自主的な取組を促すものとしてコンプライアンス経営の促進に向けた取組などが推進されている。

<sup>25</sup> なお、2022年の第208国会で「消費者契約法及び消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律の一部を改正する法律」が成立しているが、消費者委員会ではなく消費者庁において改正に向けた議論が行われたものであるため、本稿では触れない。

1990年代半ばから消費者取引上の問題点の検討を開始し、1998年1月には試案として中間報告<sup>26</sup>を取りまとめたが、この中間報告では、業界を問わず、ほぼ全ての取引を法の適用対象にすることが明記されたため<sup>27</sup>、各界から様々な反応を得ることとなった<sup>28</sup>。

消費者団体や弁護士会などの消費者代表委員からの反応はおおむね好意的であった。しかし、事業者代表委員である業界団体からは、個別業法が存在するとの理由で、消費者契約法の適用除外を強く訴える「デモ行進<sup>29</sup>」が起こったほか、日本経済団体連合会も「現状では、立法化は不適当<sup>30</sup>」とするなど、評価は二分した。また、①消費者が契約を取り消すことができる場合の要件をどのように設定するか、②消費者の立証責任の軽減を図るべきか、③事業者による情報提供を義務化すべきかといった個別論点の多くにおいても、双方の意見の隔たりは大きかった。

その後事業者団体などへのヒアリングが実施されてからは、取りまとめ<sup>31</sup>において、情報提供の範囲が限定されるなど内容が後退し、最終報告においても、事業者の情報提供義務が努力義務になるなど、消費者代表委員にとって満足する内容とはならなかった。さらに、最終報告についても消費者団体や弁護士会の代表は「法律がないよりましだという苦渋の選択」で承認したとする一方、業界団体代表の委員は「七、八十点。優良可の良」と述べている<sup>32</sup>。これらに見られるように、消費者政策は、消費者代表委員と事業者代表委員の対

立構造となることが多く、利益団体の利害調整の場として審議会の重要性が高いと言える。

なお、細川（2007）<sup>33</sup>は、この審議会における議論について、「形骸化している、あるいは官僚の意向に沿ったお墨付き機関に過ぎない審議会の悪評そのままのような状況」としており、産業保護育成が中心となっていた当時、消費者あるいは消費者団体サイドの意見は政策に反映されにくかったことが推測される。

第二の点については、消費者政策そのものは選挙区に利益誘導をもたらす性質のものでなく、政治家にとって、必ずしも関心が高いものではなかった。この点に関連して、1994年に制定された「製造物責任法」（平成6年法律第85号。以下「PL法」という。）制定の政治過程を追った井上（1998）<sup>34</sup>は、当時の経済企画庁が政策ブローカーにすぎず、業法所管官庁も本来的には消費者利益の政策連合たり得ないため、自民党政権下では消費者政治も存在しなかったと指摘している。

他方で、井上は、同法が国民生活審議会の報告より多少なりとも消費者利益を反映する結果となった要因として、消費者重視の細川連立政権が誕生したこと、連立与党によるPL法のプロジェクトに関わった社会党や公明党において、弁護士出身の議員を始めとする「自民党には存在しなかった、いわば消費者族とでも呼ぶべき族議員」が存在したことを挙げている。

<sup>26</sup> 第16次国民生活審議会消費者政策部会『消費者契約法（仮称）の具体的内容について（概要）』（1998）

<sup>27</sup> 『日本経済新聞』（1998.1.22）

<sup>28</sup> 落合誠一『消費者契約法』有斐閣（2001）17-24頁

<sup>29</sup> 『朝日新聞』（2000.3.7）

<sup>30</sup> 『日本経済新聞』夕刊（1998.10.8）

<sup>31</sup> 第16次国民生活審議会消費者政策部会『消費者契約法（仮称）制定に向けて』（1999年1月）

<sup>32</sup> 前掲注29参照

<sup>33</sup> 細川・前掲注7 229頁。国民生活審議会に参加した消費者団体へのインタビューを引用している。

<sup>34</sup> 井上拓也「製造物責任（PL）制度導入の政治過程」『茨城大学地域総合研究所年報 No. 31』（1998）53-81頁

### 3 消費者契約法一次改正の政策過程

前述のとおり、2000年制定の消費者契約法は2016年と2018年の2回にわたって改正が行われた。法改正の政策過程において、制定時との大きな違いは、消費者庁・消費者委員会の発足により、法改正の具体的検討の場が消費者委員会となったことである。特に、消費者委員会は、発足後から法改正に向けて積極的な動きを展開する<sup>35</sup>。以下、具体的に見ていきたい。

#### (1) 改正に向けた消費者委員会の動き

2009年の消費者庁発足により、消費者契約法の所管は同庁に引き継がれることとされ、見直しに向けた検討も同庁が引き継ぐ形となった。しかし、消費者庁は、各省関連部署からの出向者を中心に200人程度の小所帯で業務をスタートし、恒常的にマンパワーが足りない状況であった。また、消費者庁設置法案等の国会審議や附帯決議で要求された事項への対応に追われる状態となっていた<sup>36</sup>。

こうした中、法務省の法制審議会が、民法（債権関係）改正に向けて「中間的な論点整理」を終えたことから、同庁と同時に発足した消費者委員会では、弁護士代表や学者の委員を中心に、民法改正と連動して消費者契約法を改正する必要性について言及がなされるようになる<sup>37</sup>。2011年8月には、消費者委員会は、改正に向けた検討を至急始めるべきとす

る「消費者契約法の改正に向けた検討についての提言」を公表した。

これに対し、消費者庁は改正の検討には消極姿勢を見せ「民法の考え方を踏まえて、消費者契約法の在り方について検討することにならざるを得ない」「ある程度優先順位をつけながらどこまでできるか」「消費者庁としてはできる範囲内でやっていきたい」などと述べていた<sup>38</sup>。

そこで、消費者委員会は、消費者庁における検討作業の進展に合わせて、本格的な調査審議を行い得る体制が整うまでの間、論点の整理や選択肢の検討等の事前準備を行うための「消費者契約法に関する調査作業チーム」を設置し、2013年5月まで討議を重ねた<sup>39</sup>。7月には本格的な改正論議を準備するため、作業チームの議論の結果を「論点整理」として取りまとめる。その間、同年2月には論点整理を兼ねた中間報告として、相談員、消費者団体、弁護士、事業者、学者、報道機関などが参加する「消費者契約法シンポジウム」を開催するなど、法改正に向けた機運を自ら盛り上げていった<sup>40</sup>。

2014年1月には、消費者委員会本会議において、その後の調査審議の方針となる「消費者委員会における当面の主要課題について」を確認し、河上委員長が「高齢化とかIT化とか国際化というのは、個人的には消費者契約法の見直しの一つのきっかけになる」「同法

<sup>35</sup> なお、この間、消費者団体から改正に向けた要望書（全国消費者団体連絡会『消費者契約法の改正に関する要望書』（2006年11月16日））が出され、内閣府においても不当条項研究会などが開催されている。

<sup>36</sup> 食品表示の一元化、事故調査委員会の設置、被害救済制度の創設などが附帯決議に盛り込まれていた。

<sup>37</sup> 「新しい部署をつくってでも消費者契約法の見直しを法務省における民法改正の審議と並行して審議を煮詰め、民法改正の法案が国会提出される際、同時に消費者契約法の実体法の改正も国会に提出し、両法案の改正がセットでやれると全体的な関係も見えやすい」と発言している（内閣府消費者委員会事務局『第66回消費者委員会議事録』（2011年8月23日）9頁 山口委員発言）。

<sup>38</sup> 同上 11頁

<sup>39</sup> オブザーバーとして消費者庁も参加していた。

<sup>40</sup> 「消費者契約法の改正についての、リアルな、やらなければいけないという雰囲気盛り上げるには大変有意義だった」と発言されている（内閣府消費者委員会事務局『第112回消費者委員会議事録』（2013年2月12日）9頁 山口委員長代理発言）。

も制定から十数年たちましたから、そろそろ実体的な民事規範の見直しの作業を本格的に始めないといけない」、消費者契約法について、「ぜひ本格化させていきたいと個人的には思っている」と述べるなど<sup>41</sup>、消費者契約法の改正の検討に向け、意欲を見せた<sup>42</sup>。

当時の消費者政策担当大臣は、森雅子参議院議員であった。森大臣は、それまでの消費者委員会における検討も踏まえ、消費者契約法の見直しの検討については、本格的な議論が必要とし、2014年8月に諮問を行った<sup>43</sup>。

## (2) 改正の社会的背景

こうして消費者契約法の改正に向けた環境整備が進む中、当時の消費者政策上の課題としては主に次の二点が挙げられる。

第一に、高齢者の消費者トラブルの増加が深刻な状況となっており、これに対応する必要があることである。65歳以上の高齢者からの相談件数の割合は年々増加し、平均既支払額<sup>44</sup>の総額は、65歳以上と未満とでは2倍以上の差があるとされていた<sup>45</sup>。中には、認知症等を患った高齢者等の判断能力が不十分であることを利用して不必要な契約を締結させる事例や、心理的な圧迫状態、従属状態等を利用して不必要な契約を締結させたなどの事例も見られた。こうしたトラブルは高齢化の進展によって一層の増加が懸念されていた。

第二に、インターネット取引の増加である。消費者契約法制定当時とは取引環境が大きく変化し、情報発信・収集の方法や契約締結方法の多様化により、消費生活相談においても、インターネット広告が起因となって生じたト

ラブルが多く見られるようになっていた。しかしながら、消費者契約法においては、不特定多数の者に向けた広告は勧誘行為に当たらないという解釈がなされ、消費者が広告について誤認した場合であっても、当時の消費者契約法の枠組みでは救済が困難となっている実態があった。

## (3) 2016年改正の経緯

法改正に向けた議論を行うため、2014年10月に消費者委員会に設置された消費者契約法専門調査会では、2016年常会への法案提出を念頭に、2015年中に報告書をまとめる目標で議論が進められた。調査審議に当たっては毎回消費者庁が出席するとともに、資料提出などにおいて、その協力を得ることが決められていたため、配付資料の多くは消費者庁において作成された。

専門調査会では、消費者の判断能力が不十分であることや心理的な圧迫状態等を利用して不必要な契約を締結させた取引について、取消要件をどのように定めるか、このような事業者側の一方的な行為があった場合に消費者がそれを立証する負担を軽減する必要があるかといった点について議論が行われた。しかし、法制定時と同様、消費者の保護を重視する消費者団体を始めとする消費者代表委員と、取引の安定性を強調する事業者代表委員の間では、意見の対立が大きかった。また、インターネット取引の増加を踏まえた広告規制については、事業者代表委員は極めて慎重な姿勢を見せた。

専門調査会は、2015年8月に中間報告の後、

<sup>41</sup> 内閣府消費者委員会事務局『第141回消費者委員会議事録』（2014年1月21日）8頁

<sup>42</sup> なお、消費者庁においても、2014年10月に立法事実の整理をするための検討会報告書が取りまとめられている。

<sup>43</sup> 内閣府ホームページ「森内閣府特命担当大臣記者会見要旨」（平成26年8月5日）（[https://www.cao.go.jp/minister/1212\\_m\\_mori/kaiken/2014/0805kaiken.html](https://www.cao.go.jp/minister/1212_m_mori/kaiken/2014/0805kaiken.html)）（2022.9.30閲覧）

<sup>44</sup> 消費生活相談1件当たりの実際に支払った金額を指す。

<sup>45</sup> 消費者庁「平成30年版消費者白書」27頁

業界団体、経済団体、消費者団体などへのヒアリングを実施した。しかし、その際には、引き続き議論が必要とされる論点が多数列举され、委員からは、2015年中という取りまとめ時期の要請に応えられるのかとの疑問も呈されるようになる。

とにかく早期の改正が必要との思惑があった消費者委員会は、河上委員長が、「現在の消費者問題の状況から考えて、一刻でも早く法律にする」とし「緊急性が高く、取りまとめができるものを報告書パート1とし、それに従って消費者委員会として答申パート1を作成、その後検討を継続して、報告書パート2を作り、それに従って答申のパート2をつくる<sup>46)</sup>」ことを提案し、ひとまず合意事項のみ切り出して、先に改正の答申を行う方向に舵を切った。これにより、日常生活に不必要な大量の商品を購入させるなどの過量販売に対する規制を設けること等の法改正が行われることになる。

一方、判断能力が不十分な人への対応や、広告規制の導入など委員間でコンセンサスに至らなかった論点は議論が先送りとなり、これらの論点は、再度専門調査会で議論を行うことが報告書に明記された<sup>47)</sup>。

消費者委員会は、2016年1月に一度目の答申を行い、消費者庁においてこの答申に沿った消費者契約法一部改正案が作成された。同法案は同年の第190回国会に提出の後、衆議院消費者問題に関する特別委員会における審査を経て、5月に衆議院本会議で全会一致で可決し、同月に成立した。

#### (4) 2018年改正の経緯

##### ア 消費者契約法改正をめぐる新たな課題

この間、消費者契約法に係る新たな課題として民法の成年年齢の引下げへの対応が浮上する。

若者のトラブルの特徴としては、20歳になると消費生活相談件数が急増する傾向があるとされてきた。これは、民法に規定される未成年者取消権の行使により、年齢が20歳に達していない場合には契約を取り消すことができるため、悪質事業者に対する抑止力となっているためとされる。しかし、成年年齢が18歳に引き下げられると、これまで未成年者取消権が与えられていた18歳、19歳の若者は成年として、民法による保護の対象外となる。このため、成年年齢の引下げに向けた議論が進んでいた法務省の法制審議会では、「引下げの法整備には、若年者の自立を促すような施策や消費者被害の拡大のおそれ等の問題点の解決に資する施策が実現されることが必要である」との言及がなされていた<sup>48)</sup>。

消費者庁においては、2016年9月、消費者庁長官が、若者の消費者被害の防止・救済のための対応策について消費者委員会に意見を求め、同委員会が対応策の検討を開始していた<sup>49)</sup>。

##### イ 行政内部の検討

ここでは、消費者委員会の専門調査会における議論の経過を追っていく。

前述のように、改正の大きな背景としては、①高齢者などの判断能力が不十分な場合や、②インターネットの取引の進展などによる広告等のトラブルへの対応の必要性があった。

しかし、②については、議論の途中で関連す

<sup>46)</sup> 『消費者委員会消費者契約法専門調査会第22回議事録』(平成27年11月27日)15頁

<sup>47)</sup> 内閣府消費者委員会消費者契約法専門調査会『消費者契約法専門調査会報告書』(平成27年12月)

<sup>48)</sup> 法務省法制審議会『民法の成年年齢引下げについての最終報告書』(2009年)

<sup>49)</sup> 消費者委員会に「成年年齢引下げ対応検討ワーキング・グループ」を設置して検討を行った。

る最高裁判決が判示されたことにより、当面は個別事案における法解釈に委ねるべきとの共通理解が持たれることになった<sup>50</sup>。このため、以下では①の点を中心に記述する。

### (7) 専門調査会における議論

消費者委員会の専門調査会は、2016年改正の検討時に先送りとなっていた論点の議論のため、同年9月に再開され、2度目の改正に向けた検討を開始した。

2016年の1度目の改正に向けた議論では、若年者の保護の観点からの検討は行われていなかったため、再開後第1回目の会合では、複数の委員から、成年年齢の引下げへの対応の必要性が指摘された<sup>51</sup>。成年年齢が引き下げられた場合の18歳、19歳の若者は、成熟した大人に比べて知識や経験等が不足しがちであることから、こうした若者の保護規定についても含めて検討する必要性が高いと考えられたためである。

このため、事務局側から2016年改正案の検討時にも議論となった「合理的な判断をすることができない事情を利用して契約を締結させた場合の契約の取消権」を論点に加えることについて提案がなされる。これによって、「合理的な判断をすることができない事情を利用して契約を締結させた場合の取消権」を何等かの形で導入することについては基本路線が固まることとなった。

しかし、「合理的な判断をすることができない事情」とは何か、どのように判断するのか、事業者に対して消費者の年齢・知識・経験に応じた、適切な形で情報を提供する努力義務を設けるべきかなどについて、意見の対立は

大きかった。

事業者代表委員は、「契約の取消しという効果をもたらすのは、事業者にとっては非常に重大な結果」と述べ、具体的なケースを想定するための立法事実の存在とそれを踏まえた取消し要件の明確化が欠かせないと主張したのに対し、消費者団体・弁護士やオブザーバーとして参加していた消費者委員会のメンバーは、要件を明確化し過ぎると、適用対象の範囲が狭くなる、あまり細かい要件を設定せずに「知識・年齢・判断力の不足」といった包括的な形で規定するべきと主張した<sup>52</sup>。

他方で、資料作成の多くを担っていた消費者庁は、「事業者の方の御懸念は、これは真摯に受けとめる必要があるというのが私どもの考え方」としており、「もっとこうすればより良くなるとの御意見を出すのは何ら妨げられないが、それで事業者サイドの御意見を含めて合意がとれるかどうかというのはまた別問題」と述べ、どちらにも与しない方針で一貫した姿勢をとっていた<sup>53</sup>。

第40回の会議では、配付資料において事務局が、トラブルが多い事例として、「不安をおおる告知」「断り切れない人間関係を濫用する行為」を挙げ、これらが行われた場合に契約の取消権を設定することについては、法制化する方向で委員間のコンセンサスが得られる。しかし、より消費者の保護に資する形で「知識・年齢・判断力不足といった高齢者や若者などの個々の消費者の事情につけ込んだ不当な勧誘行為」として包括的な取消権を設けることについては、委員の多数が賛成意見を述べたにもかかわらず、事業者代表委員の反対

<sup>50</sup> 広告規制については、「事業者による働きかけが不特定多数の消費者に向けられたものであったとしても、そのことから直ちにその働きかけが「勧誘」に当たらないということとはできない」旨が判示された最高裁判決（最判平成29年1月24日民集71巻1号1頁）を踏まえ、今後の課題として、必要に応じ検討を行うべきとされた（消費者委員会消費者契約法専門調査会『消費者契約法専門調査会報告書』（平成29年8月）16頁）。

<sup>51</sup> 『消費者委員会消費者契約法専門調査会第25回議事録』（平成28年9月7日）10、12、16頁

<sup>52</sup> 『消費者委員会消費者契約法専門調査会第46回議事録』（平成29年7月27日）19-20頁

<sup>53</sup> 『消費者委員会消費者契約法専門調査会第22回議事録』（平成27年11月27日）17頁

によりコンセンサスを得るに至らなかった。

これに対し、消費者委員会の河上委員長は「あれだけ、多数の方々の支持がありながら、どうして『継続して検討』というところまで下らないといけないのかというのがよく分からない。具体的にそれでは駄目だという意見が本当にあったかについては、ここに参加していきま一つ釈然としない<sup>54</sup>」と異論を唱えた。そして「本当に駄目なのかをきちんと原案を作る段階までに事務局に考えていただければありがたい。もし駄目であれば、まとまりませんでしたということにして、親委員会にそのメリット、デメリットをきちんと示していただき、親委員会として判断させていただきたい<sup>55</sup>。」と述べた。

一部の委員に強硬な反対意見があり、事実上の法案作成権を有する消費者庁が中立を表明する以上、専門調査会においてそれを制して取りまとめが行われることはなかった。

#### (イ) 消費者委員会による答申

しかし、親委員会である消費者委員会は、取りまとめられた報告書<sup>56</sup>の内容では、十分な消費者保護とはならないとの考えの下、委員の多数が、必要性を認めたことをもって、「知識・年齢・判断力不足といった高齢者や若者などの個々の消費者の事情につけ込んだ不当な勧誘行為」に取消権を設けるべきと考えていた。河上委員長は「取りまとめられた報告書案をそのまま答申とすることには、相当の抵抗感があるというのが親委員会の素直な意見であることも否めない<sup>57</sup>」と述べつつも、2017年9月には消費者委員会から答申が

出される。しかし、答申では、合意に至った点は速やかに法改正することが適当との意見が付されるとともに、「早急に検討し明らかにすべき喫緊の課題」として以下の点が「付言」という形で言及された。

- ・事業者が配慮すべき個別の消費者の事情に「当該消費者契約の目的となるものについての知識及び経験」のほか「当該消費者の年齢」が含まれることを明らかにすること
- ・高齢者・若年成人・障がい者等の知識・経験・判断力の不足に乗じて、過大な不利益をもたらす「状況利用型のつけこみ型勧誘」についても不当な勧誘とし、取消権を付与すること<sup>58</sup>

河上委員長は、消費者委員会の下部組織である専門調査会の取りまとめでは足りないとして、「『消費者委員会の付言を無視するな』ということ、声を大にして申し上げたい<sup>59</sup>」と、消費者庁に対して直接対応を求める形をとった。

この消費者委員会による答申の後、議論の焦点は「知識・経験・判断力の不足に乗じて過大な不利益をもたらす『つけ込み型勧誘』による取消権」導入の是非となっていた。

#### ウ 国会への改正案提出

諮問機関である審議会の答申には法的な拘束力はなく、そもそも、行政は答申を尊重する法律上の義務を負うわけではない。このため、消費者庁は、報告書で法改正が合意された点についてのみ法案作成作業を進めた。

内閣提出法律案は国会提出前に与党の事前

<sup>54</sup> 『消費者委員会消費者契約法専門調査会第44回議事録』（平成29年7月14日）16頁

<sup>55</sup> 『消費者委員会消費者契約法専門調査会第45回議事録』（平成29年7月21日）42頁

<sup>56</sup> 消費者委員会 消費者契約法専門調査会『消費者契約法専門調査会報告書』（平成29年8月）

<sup>57</sup> 『消費者委員会消費者契約法専門調査会第47回議事録』（平成29年8月4日）26-27頁

<sup>58</sup> このほか、事業者が、消費者が契約締結前に、契約条項を予め認識できるよう努めるべきことについても言及がなされている。

<sup>59</sup> 日本弁護士連合会ホームページ「河上正二前委員長の発言について」〈[https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/event/data/2017/event\\_170908\\_04.pdf](https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/event/data/2017/event_170908_04.pdf)〉（2022.8.12閲覧）

審査を行うことが通例であり、消費者契約法は、自民党の消費者問題調査会で事前審査が行われた。法案は政府原案から大きな変更なく了承され、2018年3月、消費者契約法一部改正案が閣議決定された。

しかし、法案の国会審議が始まった後も、消費者委員会は、「つけ込み型勧誘による取消権」の導入を諦めなかった。2018年5月から6月にかけて、国会の参考人質疑に登場した河上委員長は以下のように述べる。

- ・消費者委員会が答申の中で、異例のと言われているほど、答申とは別の付言というのをつけたことについて必ずしも十分に理解されておらず、結果として、多くの論点について若干後退し、さらには検討が先送りになっていることについて、これまで先送りを随分経験してきた者としては大変残念<sup>60</sup>
- ・年齢等に配慮した情報提供であるとか、あるいは年齢等の弱みに付け込んだその付け込み型勧誘についての取消し権というものをに入れてくださいということは、消費者委員会の親委員会から付言で申し上げたにもかかわらず、その点については一貫して先送りという形になった<sup>61</sup>

他方、消費者委員会や専門調査会の委員には消費者団体出身者や弁護士が複数含まれる。これらの団体はこの間に法案修正を求め、消費者問題に関する特別委員会の理事を対象に、法案修正に向けた要請活動を展開し始めた。

消費者委員会の委員長による国会での発言やこのような団体からの要請を受け、野党のみならず与党の委員からも、「消費者委員会の

答申の中で、特に付言で指摘されているさまざまな要素がありますけれども、そこが十分に酌み取られていないというのは、やはり条文としていかなものかなと思わざるを得ない<sup>62</sup>」との指摘がなされるようになる。

与党内からのこうした意見もあり、自民党は最終的に法案修正の方向で舵<sup>かじ</sup>を切り、同党と立憲民主党の間では、水面下で修正協議が行われた。協議の結果、政府提出の消費者契約法一部改正案に対し、高齢者の判断能力の低下が顕著な事例を取消権の対象として追加する与野党共同提案の修正案が合意されるに至り、2018年5月、衆議院消費者問題に関する特別委員会において原案とともに全会一致で可決、翌6月に成立した<sup>63</sup>。

#### IV 考察

以上の事例分析を踏まえ、政策過程における消費者委員会の関与について明らかになった点を考察する。

##### 1 立案過程における消費者委員会の役割

まず、行政府内における立案過程について検討する。消費者委員会は消費者庁に代わって自ら調査を行い、消費者契約法の改正に向けた論点の洗い出しを行うなど先導役を果たした。同委員会は消費者庁とは別の行政機関として、自らの判断により調査・審議を行うことができるため、「諮問答申」と組み合わせた機能として、従来型の審議会を超えた政策形成上の役割を担うこととなった。ただし、実際の政策形成の場面においては、消費者委員会事務局だけで事務を担うことは難しく、

<sup>60</sup> 第196回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第5号2頁（平30.5.15）河上参考人（前内閣府消費者委員会委員長）意見陳述

<sup>61</sup> 第196回国会参議院法務委員会議録第14号8頁（平30.6.5）河上参考人（前内閣府消費者委員会委員長）答弁

<sup>62</sup> 第196回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第6号4頁（平30.5.17）穴見陽一委員質疑

<sup>63</sup> 政府案では、高齢者等が適用対象とならないような解釈が行われるおそれがあったため、衆議院での修正により、消費者が、加齢又は心身の故障によりその判断力が著しく低下している場合や高齢者に多いとされる靈感商法によって不安をおおって契約させた場合の取消権を追加することとされた。

消費者庁の担当課から資料提供を受けていたのが実態であった。

一般に、審議会は委員間のコンセンサスをベースに報告書を練り上げていくという形をとり、結果として、妥協的・折衷的な部分が多くなることは必然である。消費者委員会も審議会である以上、コンセンサスベースの取りまとめにならざるを得ず、その意味では、消費者委員会は第三者機関とされつつも、自律性を発揮して異論を唱えるような結論に踏み切ることは難しいと言える。

しかし、消費者委員会での決定過程について見ると、同委員会は、下部組織において満足できるような報告書が取りまとめられなかったため、答申に付言を付けるという手段で自らの意志を反映させようとした。その意味では、政策形成において消費者の利益に配慮する立場として一定の存在感を発揮し得るとの評価も可能である。

## 2 決定過程

前述のとおり、こうした消費者委員会の態様は国会における決定過程にも影響を与えた。

すなわち、答申の付言という形で消費者委員会が政策過程で存在感を示したことにより、国会においてはこれを無視した議論を行うことが難しくなった。

前述のとおり、消費者委員会の発足の過程では、消費者からの信頼を得るべく、民間の視点を持った消費者委員会がチェック機能を果たすべきとの認識が与野党で共有され、消費者委員会の監視機能を強化する方向で与野党による修正合意が実現している。こうした経緯から誕生した消費者委員会について、国会でその意見を無視することは困難であった。実際、自民党は、政府案が消費者委員会の示した方向性と異なるとして、理事が修正に向けて動き、立憲民主党も、消費者団体の要請を受け、消費者委員会における検討内容、同

委員会の答申をベースとした修正案の検討を行った。結果的に消費者委員会による付言が、法改正の議論において与野党に一定の影響を与えていることがうかがえる。

これらを勘案すると、政策の決定過程においても消費者利益に配慮する方向で様々なメッセージを投げかけられる立場であることは間違いない。

## 3 消費者庁と消費者委員会の関係

政策過程における消費者庁と消費者委員会の関係についても俯瞰しておきたい。

両者の関係は、消費者庁が消費者政策の制度設計の権限を有し、消費者委員会の役割は、関係府省庁が行う消費者行政の監視役を果たしつつ、従来型の審議会機能も担うものと理解されてきた。しかし、本稿の事例研究では、従来型の審議会として機能する政策形成の場面において、消費者委員会が、政策の企画立案にコミットし、将来の危機に対する積極的な提案をするアクターとして関与することが可能であることを示唆している。

ただし、消費者委員会だけでは審議会を担いきれず、アジェンダ設定や論点整理などにおいて、一定程度消費者庁のコントロールを受けることは否定できない。また、法案作成の事実上の決定権は消費者庁に属するため、政策過程における消費者委員会の関与はその意味でも限定的なものとならざるを得ない。

本稿においては、消費者委員会で調査・審議が行われた事例を取り上げたが、そもそも消費者委員会による調査審議の対象は、消費者庁のそれと重なっており、その点において、両者の関係・役割分担は必ずしも明確ではない。このため、消費者庁が消費者委員会に諮問せずに、自ら検討会や懇談会を設置して法改正を検討しているケースも多い。

実際、消費者委員会による答申は 2018 年 12 月の公益通報者保護法に係るもの以降行

われていない。今後、消費者委員会に対する個別具体の諮問がほとんど行われなくなるとすれば、同委員会が通常の審議会機能を果たす中で法律の政策過程にコミットして存在感を示していくことは難しくなるだろう。

## おわりに

最後に本稿を通じて明らかになった課題について述べる。

第一に、本稿では事例研究として一つの法律の政策過程を扱ったにすぎない。今後、他の法律の政策過程の検証などにより、本稿で得られた知見を再検証することが必要である。

第二に、本稿では、消費者政策のうち、制度政策を取り上げたが、当然のことながら、消費者政策は、規制政策や支援政策もあいまって成り立っている。これらの政策においては、消費者庁に権限が一元化されず、依然として各省庁が権限を握る部分も含んでおり、本稿における分析が同様に当てはまるかどうかは別途検証が必要である。

第三に、本稿の事例は、消費者委員会で法案の骨格が議論されているものである。消費者庁で議論が行われている場合に、消費者委員会がどのような関与を示すかということについては別事例による検討が求められる。

【付記】本稿は、執筆者が2021年度に政策研究大学院大学公共政策プログラム総合政策コースに派遣された際に執筆した修士論文を一部加筆修正したものである。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・大村敦志『消費者法 第2版』有斐閣（2003）
- ・川口康裕「消費者庁関連3法案の策定とその成立過程について」『名古屋大学法政論集 270号』（2017）1-22頁
- ・河上正二『消費者委員会の挑戦 — 消費者の安全・安心への処方箋を求めて』信山社（2017）
- ・階猛「消費者権利院関連二法案と国会審議の概要」『自由と正義 60巻5号』日本弁護士連合会（2009）96-104頁
- ・原早苗・木村茂樹『消費者庁・消費者委員会創設に込めた想い』商事法務（2017）