

消費者庁関連3法案の策定と その成立過程について

川 口 康 裕¹⁾

内容

1. 福田総理の構想（平成 19 年）
 - (1) 福田内閣発足時（平成 19 年 9 月）
 - (2) 国民生活センター訪問（平成 19 年 10 月）
 - (3) 国民生活審議会における検討
 - (4) 年頭所感から施政方針演説へ（平成 20 年 1 月）
2. 消費者行政推進会議における検討（平成 20 年 2 月から）
3. 法案の策定過程（平成 20 年 6 月から）
4. 法案の審議（平成 20 年 9 月から）
 - (1) 臨時国会（第 170 国会）
 - (2) 通常国会（第 171 国会）
5. まとめ

はじめに

消費者庁のアイデアは、消費者行政の歴史の中で決して新しいものではない。主婦連合会は、平成 20 年の要望で、「1948 年（昭和 23 年）の発足以降 60 年間にわたり、消費者行政を一元的に管轄する「消費者省」もしくは「消費者庁」の設置を求めてきました。」と述べている。現時点で具体的に確認できるものでも、主婦連合会会長であった奥むめお参議院議員が、早くも昭

1) 平成 18 年夏から平成 21 年 8 月末まで、内閣府国民生活局総務課長。平成 20 年 2 月から内閣参事官（内閣官房消費者行政一元化準備室）を兼務。本稿は、基本的に公表されている資料に基づいて作成したものであるが、当時及び執筆時において所属する組織としての見解ではなく、個人的見解である。

和 34 年²⁾に、参議院予算委員会の質問の中で、生活省の設立を求めている。

また、日本弁護士連合会は平成元年³⁾の決議において現在の消費者庁と同様の組織の設立を提言している。

しかし、昭和 40 年に経済企画庁に国民生活局が設置されたことを別にすれば、福田政権の発足（平成 19 年 9 月）まで、審議会や研究会を含め、政府部内で、消費者庁ないし、その類似の構想が具体的に検討されたことはない。

製造物責任法の制定が、国民生活審議会で何度も前向きな報告がまとめられていながら⁴⁾、現実には進展せず、実現まで 20 年を要したのに比べ、消費者庁構想は、総理の施政方針演説にはじめて盛り込まれてから、1 年 4 ヶ月あまりで設置法案が成立し、1 年 8 ヶ月で、その法律が施行されて実際に組織が成立し、具体的に活動をはじめた。

いずれも消費者法あるいは、消費者行政の歴史に大きな足跡を残す法律でありながら、この違いは何に由来するものであったのか、この点に問題関心をおきながら、消費者庁設立までの経緯を政府における検討及び国会審議を中心に整理してみたい。

2) 奥もめお参議院議員（昭和 23 年から平成元年まで主婦連合会会長）は、昭和 34 年 11 月 20 日の参議院予算委員会で益谷秀次副総理（行政管理庁長官）に対し「もうここまで日本の経済が落ちつきましたら、生活省と申しますか、あるいは消費をつかさどる役所、あるいは庁と申しましてもよろしいでしょう。こういうものの構想をもう打ち立てて、そうして国民生活を守るということから、国民のからだも守り、心も守り、社会の害悪からも国民を守る。こういうことがぜひ政府の施策として行なわれるべきだと思うのですが、この点で行政管理庁長官に一つ御意見を伺いたい」と質問をし、昭和 37 年 8 月 13 日の参議院本会議では池田総理に対し、「もっといけないことは、各省の間にきついな張り争いがありまして、通産省なら工業界、農林省なら農漁業界、厚生省なら医薬界というふうにして、自分の指導監督、助成しているものを偏愛して国民全体の立場を考えてくれないのです。政治の姿勢を正すと、こういう身近なところから始めて、総理が改善の方向に向かって下さることを希望してやまないのがあります。各種業界をうしろだてにして、また、背負って立っている各官庁は、今のままでは消費者行政の推進役にはなれません。消費者を守るただ一つの役所といわれている公正取引委員会には、各省からの圧力が加わって微力だし、結局、各省と対等に話のできる消費者のための生活省とでもいうものを置くよりほかないと思うのでございます。」と質問している。

3) 日本弁護士連合会は平成元年（1989 年）の松江の人権擁護大会において「消費者被害の予防と救済に対する国の施策を求める決議」において「従来の縦割り行政、後追い行政の弊害を除去し、消費者の立場に立った総合的統一的な消費者行政を推進するため、消費者庁を設置すること。」を盛り込み、以来一貫してその実現を求めてきた。http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/civil_liberties/year/1989/1989_2.html

4) 拙稿「製造物責任法の立法過程——ひとつの審議会行政の軌跡——」『東京経大会学誌（経済学）』（東京経済大学経済学会）平成 18 年 3 月 8 日 249 号 pp11 - 25 参照。

1. 福田総理の構想（平成19年）

消費者庁構想は、担当省庁における検討の延長にあるわけでもなく、審議会や研究会での提言に基づくものでもない。総理のトップダウンであることに特徴がある。しかも、この構想は、小泉総理における郵政民営化法案とは異なり、総理就任前において、具体的なものとして明らかにされていたわけではない。

福田総理は、小泉内閣において内閣官房長官（平成12年10月から平成16年5月）を務めた。そしてあまり知られていないことではあるが、小泉総理が構造改革を進める中で、「安全・安心の重視」を霞ヶ関の政策の中に浸透させる役割を果たした。

当初、「安全・安心」といえば、警察庁における警察官の増員ぐらしか目だった政策がなかったものが、福田官房長官の指示を受けて、各府省庁における検討が進み、福田官房長官辞任（平成16年5月7日）後も政策はじわじわと広がりを見せた。

消費者庁構想は、福田総理が、就任後「安全・安心の重視」「消費者や生活者の視点に立った行政」を政権の柱として掲げる中で、就任約3ヶ月後になって具体的な構想として表明されるに至ったものである。

すなわち、福田総理は、平成20年1月3日の伊勢神宮参拝時における記者会見において、はじめて後に明らかとなる「消費者のための新たな組織」について踏み込んだ発言を行い、さらに平成20年1月18日の施政方針演説で正式に表明されるに至った。

これを時系列で確認してみよう。

(1) 福田内閣発足時（平成19年9月）

平成19年9月26日の内閣発足時の「内閣総理大臣談話」をみると、総理は、「国民の皆様が、日々安心して暮らせるよう、より消費者や生活者の視点に立った行政に発想を転換し、消費者行政を強化します。」と述べている。

また、平成 19 年 10 月 1 日の第 168 国会における所信表明演説⁵⁾では、「安全・安心の重視」という福田総理が官房長官時代に育んだ考え方を基本としつつ、「消費者保護のための行政機能の強化に取り組みます」とした。

しかし、それはあくまで、「行政機能」の強化であって、その例示は「悪徳商法の根絶に向けた制度の整備など」ということであって⁶⁾ 消費者庁につながる新たな行政組織をイメージした表現は見当たらない。

(2) 国民生活センター訪問（平成 19 年 10 月）

平成 19 年 10 月 26 日、福田総理は、神奈川県相模原市にある独立行政法人国民生活センターの商品テスト研修施設を視察した。現役総理が、同法人を訪問したのは、はじめてのことである。国民生活センターは、商品や設備などによりケガをしたり、あるいは、死に至る被害を防ぐために、様々なテストを行い、消費者が安心・安全な生活が送れるように情報提供を行っている。

商品テスト業務全般について説明を受けた後、幼児が誤ってシュレッダーで手の指を切断する事故やベビーカーに手を挟む事故、またスプレー噴射時の引火事故の商品テストを視察した。

視察を終えて「私も聞いてはいたけれど実際に見るのは初めてなんですよ。やっぱりなんでもないところに危険があるんだとこんなふうに思いました。」と感想を述べ、独立行政法人改革を行う中で国民センターの扱いについて「民間ではちょっと無理な話でしょう。民間ですとやっぱりどこかの企業に偏っているんじゃないかとかね。やっぱり中立な立場でこういうテストをすると、そしてそれを国民に知らしめるそういう機能は大事ですからこういう機関は国民の生活を考えた場合には大事にしなきゃいけないですね。」と述べた。

福田総理が就任するまでは、小泉内閣における小さな政府の考え方の下で、すべての独立行政法人は、縮小の方向にあり、国民生活センターも例外ではなかった。福田総理の国民生活センター訪問と、この発言において、独立行政法人であったとしても、「消費者や生活者の視点に立った行政」であれば、必ずしもそうでないことが示唆された。

5) <http://www.kantei.go.jp/jp/hukudaspeech/2007/10/01syosin.html>

6) 具体的には、特定商取引法や割賦販売法の改正が通常国会において実現した。

(3) 国民生活審議会における検討

平成19年11月2日閣僚懇談会において、次のような総理指示がなされた。

①国民が日々、安心して暮らせるようにしていくために、有識者の意見も参考にしながら、国民生活の基本である五つの分野について、法律、制度、事業等幅広く行政のあり方の総点検を実施するとともに、

②この総点検とあわせて、国民生活の安心を確保する上で必要な、緊急に講ずる具体的な施策について、各大臣が指導力を発揮して、現場感覚をもって政策の検討を行い、年内を目途にとりまとめを行うように。

総点検のとりまとめは、岸田文雄内閣府特命担当大臣（国民生活担当）に指示された。

国民生活審議会は、内閣府に設置された法定の総理の諮問機関である。消費者行政にかかる企画立案に多くの実績がある。

福田総理は、「政治や行政のあり方のすべてを見直し、国民の皆様が日々、安全で安心して暮らせるよう、真に消費者や生活者の視点に立った行政に発想を転換」することに着手する。11月2日の閣僚懇談会における「有識者の意見」を聞く場として、福田総理は、新たに特別の懇談会を設置することなく、総理の諮問機関として内閣府に設置された国民生活審議会を活用することとした。平成19年11月5日、福田総理は総理大臣官邸で、岸田内閣府特命担当大臣らとともに国民生活審議会総会（第54回）に出席した。

会議で福田総理は、耐震偽装問題、食品の不正表示など国民生活に大きな不安を感じさせる事件が数多く発生していることから、翌年春を目途に、国民生活の基本である五つの分野（「食べる」「働く」「作る」「守る」「暮らす」）で、法律、制度、事業などが、国民生活の安全・安心を確保するために、消費者・生活者の視点から十分なものとなっているか、幅広く行政のあり方の総点検について審議するよう要請した。また挨拶の中で、「国民生活センターの訪問について「商品テスト、施設等を視察し、なんでもないと危険があることを改めて感じさせられました。」と触れ、「委員の皆様には、真に消費者や生活者の視点に立って、国民が日々安心して暮らせるよう、ご熱心な議論を切にお願いをいたします。」と述べた。

平成19年12月17日には、「生活安心プロジェクト」に関する関係閣僚

会議が開催され、「緊急に講ずる具体的な施策」がとりまとめられた。総理の指示の2番めである。この施策は、通常国会に提出する法案及び20年度概算要求に盛り込むべきものとして、いわば行政のあり方の総点検以前に政府が緊急に取りまとめられるものを取りまとめたものであった。この段階でも組織について踏み込んだ内容のものは、存在しない。

(4) 年頭所感から施政方針演説へ（平成20年1月）

①年頭所感

福田総理は、年頭所感（平成20年1月1日）⁷⁾では、「政治も行政も、そして企業も、今こそ、生活者や消費者の立場に立つよう、発想の転換が求められていると思います。現在、すべての法律や制度が本当に国民の立場に立っているかどうかという、国民目線の総点検を行っており、できるだけ早期に結論を得たいと考えています。私は、今年を、『生活者・消費者が主役となる社会』へと転換していくスタートの年にします。」と国民目線の総点検に言及し、早期に結論を得たいと意欲を見せた。

②伊勢神宮参拝

20年1月4日に総理は、伊勢神宮に参拝した。その際、地元の記者の方から、「食品表示の規制が、農水省や厚労省、経産省などいくつかの省庁にわかれており、国民にとってわかりにくいのではないか」との質問を受けた。

伊勢神宮の内宮近くに本店を置く和菓子の老舗メーカー「赤福」の製造日偽装問題に関連し、食品表示の所管省庁が複数にわたっていることを指摘したうえで、「今の行政は分かりづらい。国民生活に直結することで、どこかでまとめて行政をするような形になればいいと考えている。そういう方向に持っていきたい」と述べたと報道されている。

その質問の直後、総理はメルマガで次のように述べている。

7) <http://www.kantei.go.jp/jp/hukudaspeech/2008/01/01syokan.html>

「ロゴマークを発表したあと、伊勢神宮に参拝しましたが、その際、地元の記事の方から、『食品表示の規制が、農水省や厚労省、経産省などいくつもの省庁にわかれており、国民にとってわかりにくいのではないか』との質問を受けました。

確かに、今の行政のあり方は、国民の皆さんの立場から見ればわかりにくいところがあります。

関係する部署が多くてどこに相談してよいかわからないとか、どこかに相談しても『そういう話なら別の部署に問い合わせてください』といったようなことでは、国民の皆さんのことを考えた行政とは言えません。」（福田内閣メールマガジン第13号 平成20年1月10日号⁸⁾）

③施政方針演説

第169国会における施政方針演説（平成20年1月18日）において、福田総理は、「現在進めている法律や制度の「国民目線の総点検」に加えて、食品表示の偽装問題への対応など、各省庁縦割りになっている消費者行政を統一的・一元的に推進するための、強い権限を持つ新組織を発足させます。併せて消費者行政担当大臣を常設します。新組織は、国民の意見や苦情の窓口となり、政策に直結させ、消費者を主役とする政府の舵取り役になるものです。すでに検討を開始しており、なるべく早期に具体像を固める予定です。」と消費者行政の一元化のための強い権限を持つ新組織の発足に明確に舵を切った。

施政方針演説は、閣議決定される政府の公式の政策方針である。そのため、そこに盛り込まれる内容は、往々にして、すでに別の場所で決定したことを表現を変えて、集大成したものすぎないものになりかねない危険をはらんでいる。しかし、「消費者行政を統一的・一元的に推進するための新たな組織」に関する部分についていえば、盛り込まれた内容は、あらかじめ何も決定されていないものであり、総理自身の「新たな組織」設立に対する強い思いを初めて表明したものであった。

すなわち、この演説がなされた時点では、政府の中で、下記のような論点についての方針ないし、方向感は、決定されていなかった。

8) <http://www.mmz.kantei.go.jp/jp/m-magazine/backnumber/2008/0110/0110.html>

1) 「統一的・一元的に推進するための、強い権限を持つ新組織を発足させます」といってもどのような「強い権限」なのか。

2) それは、政府内の権限なのか、国民（事業者）に対する強い権限なのか。

3) 「新組織」が、省なのか、庁なのか、あるいは、公正取引委員会のような3条委員会を意味しているのか、さらには、法律上設置される機関なのか、政令や閣議決定等で設置される機関なのか。

4) 消費者行政担当大臣を「常設」するといっても、金融担当大臣や、沖縄担当大臣⁹⁾と同様、法律上必ず置かなければならないとするのか、福田内閣においては、必ず置くと考えているのか。

5) 「新組織は、国民の意見や苦情の窓口となり」というが、どのような種類の意見や苦情の窓口となるのか、既存の窓口とはどのような関係になるのか、従来の窓口を統合するのか、新たな窓口以外は廃止されるのか。

6) 「政策に直結させ、」とあるが、意見や苦情をどのように政策に直結させるのか。

7) 「消費者を主役とする政府の舵取り役になるもの」とあるが、舵取り役とはどのような権限を持ち、どのような意味で「舵取り役」であるのか。

さらに総理は、「すでに検討を開始しており、」と述べたが、自由民主党の消費者問題調査会においては、すでに検討が開始されていたとは言え、政府内部では、国民生活審議会において「新組織」の必要性についての認識がようやく生まれつつあったものの、新組織の具体的な姿についての検討は未だ行われていなかった。

その「具体的な姿」についての政府としての検討は、施政方針演説後に持ち越されたのである。

④総理の指示（平成 20 年 1 月 30 日）

総理は、1月30日、官邸に岸田文雄内閣府特命担当大臣（国民生活担当）を呼び、国民生活審議会とは別に、官邸に新組織のあり方について検討する仕組みを新たに設ける方針を伝えた。

それは、いわゆる中国産冷凍餃子事件発生の情報官邸に伝わり、国民に広く明らかになるのとほぼ同じタイミングであり、その日の夜には、別

9) 沖縄・北方担当大臣、金融担当大臣は、それぞれ内閣府設置法10条及び11条において必ず置かなければならないこととされていた。

途、同事案について、岸田大臣に対し、中国産冷凍餃子事件に関する担当大臣となるよう指示があった。未明には、関係府省庁の局長会議が開催され、翌平成20年1月31日朝には、「食品による薬物中毒事案に関する関係閣僚による会合」が開催された。

中国産冷凍餃子事件について岸田内閣府特命担当大臣（国民生活）を補佐したのが、内閣府国民生活局である。のちに、消費者庁構想が具体化してからも、このときの各省庁との連携体制は基本的に維持され、野田聖子消費者行政推進担当大臣の下で「消費者庁の先行実施」との位置づけを与えられる。

2. 消費者行政推進会議における検討（平成20年2月から）

総理指示を踏まえた新たな検討の枠組み及びその事務局体制作りは、内閣官房の二橋正弘内閣官房副長官（事務）、坂篤郎内閣官房副長官補（内政担当）を中心に進められた。

平成20年2月6日、岸田文雄内閣府特命担当大臣（国民生活担当）に、消費者行政推進担当大臣の発令が行われるとともに、その事務局を務め、消費者行政の一元化を実現すべく、内閣官房（内閣総理大臣を直接に補佐及び支援する内閣の補助機関。内閣府とは別個の行政組織）に、「消費者行政一元化準備室」が設置された。室長には、松山健士内閣府大臣官房総括審議官が発令され、その下に、国土交通省から福富光彦内閣審議官、財務省、内閣府、総務省、公正取引委員会から内閣参事官が、内閣府、経済産業省、農林水産省、厚生労働省、法務省、金融庁などから室員が発令された。

そして2月8日には、新組織のあり方を検討するため、閣議決定により、総理主宰の消費者行政推進会議（座長佐々木毅学習院大学法学部教授）が設置され、検討が開始された。佐々木座長は、元東京大学総長である著名な政治学者であり、消費者行政の専門家ではないが、19年11月以来、総理の指示の下で、法律や制度の「国民目線の総点検」を検討してきた国民生活審議会の会長であった。すでに福田総理の指示でより幅広い分野で検討をおこなってきた国民生活審議会における検討の成果を活用しつつ¹⁰⁾新

10) 国民生活審議会は、平成20年3月末のとりまとめが予定されており、また、その検討範囲も広いことから、このとりまとめによって総理の表明した新組織

組織の具体的姿の検討に入る姿勢を示したものであった。

消費者行政推進会議は、2月8日にその開催について閣議決定された。10人の委員の参加を得て、総理、官房長官、消費者行政推進担当大臣が常時出席する会議であった¹¹⁾。当時、総理が常時出席する会議は、経済財政諮問会議は別としてほかにはほとんど例がなかった。

同会議の検討事項としては、3点が掲げられた。

- (1) 消費者行政を統一的・一元的に推進するために必要な権限
- (2) 所掌事務及び組織形態（消費者行政を担当する大臣の常設化を含む）
- (3) 消費者にとってわかりやすい窓口

これにより、同会議が総理の所信表明演説を具体的に検討する場であることが明確にされた。以後、6月13日の取りまとめまで、8回開催された。

同会議においては、

第2回から、消費者問題の実態について、消費者窓口に関する課題について、国と地方の役割について、といった具体的な議論を行うとともに、4月2日には、先行して検討していた国民生活審議会から次の2つの報告を受けた。

- ・「行政のあり方の総点検」について
- ・「国民生活センターのあり方」について

前者が福田総理の指示で進められていたいわゆる「国民目線の総点検」の成果である。

4月14日には、それまでの議論を踏まえる形で、「組織形態のあり方と消費者関係法の整備等」についての議論が行われた。

これを受ける形で4月23日の消費者行政推進会議において、総理自身から、とりまとめの方向性が示す発言があった¹²⁾。

この発言は、内閣官房消費者行政一元化準備室において原案を用意したものではなかった。会合に毎回出席し、また、4月16日には、千葉県消費センターに自ら足を運び、ベテランの消費生活相談員と懇談した総理が発言という形で表明したものである。

の具体像について、つっこんだとりまとめを行うことは、困難であると見られた。

11) 議事概要、配布資料等は、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shouhisha/>

12) 「消費者庁（仮称）の創設に向けて」（平成20年4月23日）<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shouhisha/shouhisha.html>

消費者行政推進会議では、それまで、新組織の性格として、3つの議論の方向性があった。

第一に、強い勧告権を持つ司令塔

第二に、強力な企画立案権を持ち、精力的に消費者立法を行う組織

第三に、事業者に対する行政処分権を持つ具体的な法律を所管し、執行する組織

第一の性格を持つことには、委員の中で異論はなかった。第二の性格についても何人かの委員が主張し、その重要性について委員の共通認識になった。しかし、新たな組織が第三の性格、すなわち、具体的な行政処分権限を持つべきなのかどうかは、新組織の性格、規模等を考える上で、重要な論点であった。仮に、具体的な行政処分権限を持たないとしても、福田総理の行った施政方針演説の方針と矛盾するものでもなく、政府部内では、関係省庁においても、閣僚レベル、事務方双方で、第一の性格を中心にした組織が望ましいという意見が大勢を占めていた。

しかし、消費者行政推進会議では、ある委員から「色男金も力もなかりけり」では、消費者も、消費生活センターも新組織を見ない。少なくとも特定商取引法、景品表示法を中心に、いくつかの法律は、自ら所管し、執行することが必要であるとの意見が表明されていた。

また、その所管分野についても「表示」や「取引」を中心にし、「安全」については直接所管しないということも選択肢としてあった。表示や取引を所管し、安全を所管しない場合、新たな組織は、公正な取引を主として任務とする組織となり、公正取引委員会を抜本的強化した上で、それを新組織とするということも選択肢として視野に入ってくる。

こうした状況の下で、福田総理は、4月23日、表示、取引、安全のすべてを所管するとともに、「一元的な窓口機能、企画立案、法執行、勧告などの機能を有する消費者行政全般についての司令塔として位置づける。」「消費者に身近な問題を取り扱う法律は、消費者庁に移管する」と表明し、勧告機能を持つ司令塔という性格に併せ、新組織が、第三の性格、すなわち消費者に身近な問題を取り扱う法律を所管し、法執行（行政処分）を行うものであるという方針を明確にした。

消費者行政推進会議においては、この総理の方針を受けて、大きな方針が定まり、その後は、どのような法律が具体的に「消費者に身近な法律

を取り扱う法律」なのか、すなわち、どの法律を新組織が所管するのかについて検討を行った。

すでに消費者行政推進会議は、ワーキング・グループを設置し、3月11日から4月8日まで4回にわたり消費者行政にかかわりの深い法律について、関係省庁等からヒアリングを行っていた。

ここでの検討作業をベースにしつつ、総理の発言を受け、5月の連休明け後には、岸田消費者行政推進担当大臣の下、内閣官房消費者行政一元化準備室において、各省庁と精力的な意見交換を行った。その上で、岸田大臣と甘利明経済産業大臣、若林正俊農林水産大臣、舛添要一厚生労働大臣、渡辺喜美金融担当大臣らとの大臣間の折衝が何度か行われた。そして大詰めにおいては、官邸において町村官房長官が行司役を務める形で、岸田消費者行政推進担当大臣と所管大臣による3者の協議が行われた。

予算編成におけるものを典型として、大臣折衝とは、事前にそれぞれの部下が事前折衝を行ったうえで、その最終責任者である大臣がいわば儀式としてそれまでの折衝結果を確認するために行われるものが多い。シナリオをすべてセットしてから行うのが本来の姿であるとの理解もあり、かつては現に事前に調整した応酬要領どおりの閣僚折衝も珍しくなかった。

しかし、このときの、岸田大臣の閣僚折衝は、折衝相手となった閣僚がとりわけ所管分野に詳しい論客がそろっていたこともあり、いずれも事前のシナリオのない真剣勝負であった。消費者行政一元化準備室で事務的に相手省庁とつめられるところまでつめた上で、それぞれが閣僚に残された論点を説明し、閣僚折衝が行われた。そして閣僚間での真剣な議論の末形成された一致点、共通認識を踏まえて、事後に部下の行政官が細部をつめて両大臣に報告をする形で内容が整理されていった。

事務レベルでの調整については、官邸の二橋官房副長官（事務）に方針をご相談しつつ、側面支援をお願いすることもあった。こうした折衝の結果が、福田総理に報告されるとともに、消費者行政推進会議に報告され、それを踏まえて、会議の議論が集約されていった。

以上のように消費者庁設立の最初の大きな山は、4月23日の福田総理の発言とそれに続く、岸田大臣の関係閣僚との折衝であったといえることができる。

この折衝で、岸田大臣は、細部において実情を踏まえた柔軟な対応をしつつも基本的な大枠で譲ることはなく、「消費者の身近な法律は、消費者

庁に移管する」という福田総理の方針は堅持された。

個々の閣僚においては、移管の対象となった法律について、消費者庁ではなく、これまでどおり、産業所管の省庁においた方がむしろ消費者の利益にかなうのではないかとの考えが表明されることも珍しくなかった。

消費者行政とは、消費者と事業者との間に生じる問題を扱うものであるから、個々の事業者を監督する省庁が、縦割りであっても、個々の事業者に係る消費者問題を扱う方が、省内の関係部局の情報も含め、関係業界の実態について専門的かつ広範な知見を得ることが容易である。そのため、事後的な業務の改善など事業者に対して効果的な監督もでき、ひいては、消費者の利益の擁護に資する行政が進められるという考え方である。

しかし、消費者問題においては、タテ割りのすきまに落ちる問題が往々にして発生し、対応が後手後手になったため深刻な被害につながったという歴史がある。また、所管省庁が異なることで、同じような分野が違った取り扱いを受ける問題、タテ割りの事業官庁の監督が消費者の利益の擁護よりも業界の健全な発展に傾きかねないといった問題などがある。

法律が消費者庁に移管された後も、消費者庁がすべての消費者問題について自己完結的に消費者行政が行えるわけではなく、これまで以上に省庁を超えて連携する必要があることについて、閣僚間において認識の一致を見た上で、多くの法律は、ほぼ岸田大臣の当初案どおりに、新たな組織に移管されることとなった。

6月13日には、消費者行政推進会議のとりまとめが行われ、これを受けて政府内で細部の表現振りの調整を図った上で、6月27日には消費者行政推進基本計画として閣議決定された¹³⁾。

6月13日のとりまとめと6月27日の閣議決定はほとんど同じ内容である。各省調整を経ていない同会議とりまとめが、各省協議によってどのような修正を余儀なくされるのかとの心配があったが、心配は紀憂であり、変更はまったく技術的なものにとどまった。これは、6月13日のとりまとめが、総理自らの方針を骨格とし、幹にあたる部分を岸田大臣が何度も閣僚折衝を行って調整した上で、作成されたものであったからであろうと思われる。

13) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shouhisha/kakugi/080627honbun.pdf>

1月の福田総理の方針の表明から6月27日の閣議決定までの経過を振り返ると、総理自身がしっかりと方針を持ち、それを指示すれば、関係省庁は、その方針のもとで、具体化を行うということである。それは、内閣府にひとつの役所を作るといういわばミニ行政改革においても例外ではなかった。

昭和46年の環境庁、昭和49年の国土庁発足以来34年ぶりにいくつもの省庁から組織を統合し、人員・権限を移管した新たな省庁を作ることが閣議決定された。これは、その広がりにおいて前例のない霞ヶ関改革であり、行政法学者の宇賀克也教授は後に「各省庁の組織を統合し人員・権限を移管した新たな庁の創設は、1971年の環境庁、1974年の国土庁以来であり、これらと比較しても、より大規模な再編が行われたといえ、行政改革の歴史にも足跡を残すもの」¹⁴⁾と述べている。

3. 法案の策定過程（平成20年6月から）

その後、基本計画を具体化し、消費者庁を平成21年度から発足させるための準備作業として、予算概算要求、機構・定員要求作業が行われるとともに、消費者庁関連3法案の準備が進められた。

この作業は、基本的に内閣官房消費者行政一元化推進室において行われたが、予算概算要求については、内閣官房消費者行政一元化推進室の示した大枠の下で、内閣府国民生活局において進められた。

法案の準備作業は、3本の法律の性格を反映して異なる。

消費者庁設置法案：消費者庁の組織及び権限を定める新法

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：関係法律を改正するための束ね法

消費者安全法案：新法

通常、この規模の法律であれば、夏に作業に着手した場合、翌年の通常国会提出に間に合うかどうか微妙、というのが中央省庁の相場観である。しかし、この法律は、秋に召集する臨時国会に提出する方針が定められ、内閣官房消費者行政一元化推進室においては、夏休み返上で、作業が続けられた。

14) 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
2009年7月15日号 p 19

政府における法案の立案作業は、一省庁だけでできるものではない。特に、今回のように行政改革の性格を持つものは、関係省庁の協力なしには、不可能である。関係省庁にとっては苦勞して整備した自らの権限が縮小するというインセンティブの極めて乏しい作業に多大な資源が投入された。

消費者の利益を考えて、より踏み込んだ対応がなされて整備された法律ほど、移管の対象となった。しかし、総理の「一丁目一番地」の法律であり、すでに大きな方針が閣議決定されているという前提のもとで、関係省庁の協力も十分に得られ、内閣法制局の予備審査等も、作業は順調に進んだ。

ところが、福田総理は、平成20年9月1日になり、突然辞意を表明された。その会見の中で、福田総理は、「将来を見据えながら、目立たなかったかもしれませんが、これまで誰も手を付けなかったような国民目線での改革に着手をいたしました。

例えば道路特定財源の一般財源化、また消費者庁の設置法の取りまとめ、国民会議を通じて、社会保障制度を抜本見直しするといったようなことをご紹介します。」として、自らの政権の成果のひとつとして、消費者庁の設置法のとりまとめをあげた。法案の仕上げについては、総理に経過報告をしていたものの、その時点で、正式な閣議決定に至っていたものではない。

福田総理の辞任表明で、消費者庁構想の実現が大いに危ぶまれたが、総理は、辞任表明後も自分の内閣で法案の閣議決定を行うという強い意欲を示し、その結果、3つの法案は、無事9月19日に福田内閣の下で閣議決定された。

①消費者庁設置法案

消費者が安心して安全で豊かな消費生活を営むことができる社会の実現に向けて、消費者の利益の擁護及び増進、商品及び役務の消費者による自主的かつ合理的な選択の確保並びに消費生活に密接に関連する物資の品質の表示に関する事務を一体的に行わせるため、内閣府の外局として消費者庁を設置する。

②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

消費者庁設置法の施行に伴い、「消費者行政推進基本計画」（平成20年6月27日閣議決定）に定める方針に基づき、関係する個別作用法におけ

る内閣総理大臣（消費者庁長官）の権限等を規定するとともに、内閣府設置法、関係省庁設置法等を改正して所掌事務等を変更するため、関係法律を一括して改正することにより整備する。

③消費者安全法案

消費者の消費生活における被害を防止し、その安全を確保するため、内閣総理大臣による基本方針の策定、都道府県及び市町村による消費生活相談等の事務の実施及び消費生活センターの設置、消費者事故等に関する情報の集約、消費者被害の防止のための措置等を講ずる。

この3法案の特徴は、以下のとおりである。

第一に、この法案は、基本的に、福田総理が行った平成20年の施政方針演説の方針を実現するものであった。行政内部の権限関係を変更する組織法が中心であり、消費者行政の司令塔である消費者庁を創設し、その権限を定めることに主眼が置かれた。

第二に、消費者からの苦情相談の受付から法執行に至るまでの行政の対応を広く規定した新法を策定した。国及び地方自治体が、国民生活センター及び消費生活センターに、消費者が何でも相談できる一元的な消費者相談窓口を設置すること及びその窓口が実施する業務、果たすべき機能を規定する。これにより、消費生活センターを法的に位置付けた。

第三に、消費者事故等に関する情報が、各行政機関でバラバラに保有され、共有できるものとなっていないことが指摘されていたことを踏まえ、これを一元的に消費者庁に集約する体制を整備した。

第四に、苦情解決のために必要な法執行を確保するため、景品表示法、特定商取引法など消費者に身近な法律を消費者庁に移管し、消費者庁自らが迅速に対応することができるようにした、

第五に、内閣総理大臣が、各府省庁に迅速な法執行を促す措置要求を行えるようにするとともに、すき間事案については、自ら対応することを可能にするために、事業者に対する勧告、命令権を規定した。長年にわたり、大規模な消費者被害が、権限ある省庁の不作为あるいは、規制のすきまでおこり、行政の対応が後手後手にまわったという歴史を踏まえたものである。

このすきまにかかる権限は、個別の規制権限が存在しない場合に、補充的かつ一般的に認められる規制権限について定めているものであり、我が

国では他の分野に先例がない画期的なものであった。個別分野における規制法が先行していることを所与として、その「すき間」を埋める一般法を後から創出するものである。また、被害の重大性に着目したものであり、法令違反の事実があることを要件としていないのも特徴的である。

長年消費者庁構想の実現を熱望してきた消費者団体や日本弁護士連合会など消費者問題のプロともいべき人たちは、この法案を強く支持した。他方、事業者団体からの反対や懸念は表明されなかった。この点が、製造物責任法や消費者契約法と対照的であった。

4. 法案の審議（平成20年9月から）

（1）臨時国会（第170国会）

福田総理の後継となった麻生総理は、福田内閣から引き継いだ3つの柱のひとつとして、消費者庁構想を位置づけた。

麻生総理は、平成19年9月29日の所信表明演説で、次のように述べ、福田総理の退陣により、消費者庁構想が雲集霧散となるのではないかとの懸念を吹き払った。

「ここで、いわゆる事故米について述べます。事故米と知りつつ流通させた企業の責任は、断固処断されるべきとして、これを見逃した行政に対する国民の深い憤りは、当然至極と言わねばなりません。わたしは、行政の長として、幾重にも反省を誓います。再発を絶対に許さないため、全力を挙げます。

すべからく、消費者の立場に立ち、その利益を守る行政が必要なゆえんであります。既存の行政組織には、事業者を育てる仕組みがあり、そのため訓練された公務員がありました。全く逆の発想をし、消費者、生活者の味方をさせるためにつくるのが、消費者庁であります。国民が泣き寝入りしなくて済むよう、身近な相談窓口を一元化するとともに、何か商品に重大な事故が起きた場合、その販売を禁止する権限も持たせます。悪質業者は、市場から駆逐され、まじめな業者も救われます。

行政の発想、そのものをめぐる改革であればあるだけ、甲論乙駁はもつともであります。しかし、国民の不安と怒りを思えば、悠長な議論はして

いられません。消費者庁創設に、ご賛同いただけるのか否か。民主党に問うものです。否とおっしゃるなら、成案を早く得よう、話し合いに応じていただけるのか。問いを投げかけるものであります。」

麻生内閣は、9月29日に第170回国会に、消費者庁設置法案（閣法第1号）、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（閣法第2号）、消費者安全法案（閣法第3号）の3本を提出した。法律番号に政府の力の入り方が反映している¹⁵⁾。

当時の国会の構成は、衆議院で与党（自公）が3分の2を占める一方、参議院では、野党が多数を占めるいわゆるねじれ国会である。

従来、消費者庁法案のような消費者の利益の擁護・増進に関わる法案は、全会一致で成立するのが慣例である¹⁶⁾

しかし、民主党は、政府案とめざすところはおおむね共通ではあったものの、制度の仕組みにおいて政府案の消費者庁法案とは異なる独自の消費者権利院法案をほぼ完成していた。

消費者権利院法案の内容は次のとおりである¹⁷⁾。

消費者基本法の理念にのっとり、消費者の権利利益の擁護及び増進を図るため、内閣の所轄の下に（内閣から一定の独立性を有する機関として）消費者権利院を設置する。

消費者権利院は、①消費生活相談・あっせん等、②行政庁に対する資料提出・調査要求、③消費者問題に係る処分等の勧告・公表、④裁判所に対する行為の禁止・停止命令、財産保全命令の申立て、⑤必要な法令の制定・改廃についての国会及び内閣に対する意見申出等を行う。

消費者権利院の長は消費者権利官とし、国会の議決を経て内閣が任命する（任期6年・再任不可）。また、消費者権利官を補佐するため消費者権利官補1人を置くほか、合議制機関として消費者権利委員会を置き、一定の重要事項についての審議に当たらせることにより、権限行使の適正さを担保することとしている。

15) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shouhisha/3houan/index.html>

16) 製造物責任法、消費者契約法は、いずれも政府案が無修正かつ全会一致で成立され、消費者基本法は、議員立法として提出され、全会一致で成立された。

17) 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（平成21年7月）17～34頁による。同論文は、3法案の国会審議の様相を要約する貴重な文献である。

消費者権利院には、地方支分部局として都道府県の区域ごとに地方消費者権利局を置き、その長として地方消費者権利官を置く。

一般に、法案が成立するためには、野党が審議入りに応じることが不可欠であり、少数党であっても審議日程を通じて法案の生殺与奪の権限がある。

当時は、解散があれば、確実に政権交代がなされるとの認識が広まっており、民主党には、政権交代をしてから、この問題を審議することによって、消費者権利院法案を成立させたいという考え方があった模様である。

また、消費者庁法案については、社民、共産、国民新党において理解が進んでいたものの、これら3党においても、政府案については、福田内閣と与党の共同作業の上でできたものと理解されていたことから、民主党と連携を深めていたこれら野党3党においても消費者庁法案の早期審議入りを積極的に主張するまでにはいたらなかった。

(2) 通常国会（第171国会）

結局、第170国会においては、審議入りをすることなく、3つの法案は、継続審議（閉会中審査）となり、平成21年1月5日に開会された第171国会（通常国会）に引き継がれた。

麻生総理は、通常国会において、施政方針演説（平成21年1月28日）で次のように述べた。

「昨年、食の安全や暮らしの安全を脅かす事件が、相次いで発生しました。消費者の利益を守るため、一日も早い消費者庁の設立に向け、関連三法案の成立を急ぎます。あわせて、地方自治体が相談窓口を増設し、きめ細かに対応できるようにします。」

通常国会では、冒頭、1月5日に「消費者問題に関する特別委員会」が設置された。同特別委員会の設置は、170国会の会期末に行われたが、同法案が通常国会において廃案となるリスクを抱える中で、法案審議入りへの展望を示すものであった。与党においては、当初は、予算審議の合間にも、本会議で審議を行うことも模索されたが、野田聖子消費者行政推進担当大臣、松山室長、福富審議官らの粘り強い関係方面への働きかけの結果、民主党の理解も得られ、結局は、通常の法案審議日程のトップバッターとの位置づけで審議が開始された。

3月17日衆・本会議において法案趣旨説明・質疑の後、同委員会でも同日、趣旨説明が行われ、3月18日に麻生総理出席の下で、審議入りした。法案の委員会質疑としては、極めて異例のことであるが、担当の野田消費者行政推進大臣に加え、審議日ごとに異なる大臣（農林水産、厚生労働、経済産業、法務、国土交通、総務、金融の各大臣及び国家公安委員長）が出席して、政府案及び民主党提出の消費者権利院法案について合計58時間にわたる審議が行われた。

理事会において与野党の修正協議が行われ、消費者権利院法案の考え方を政府案に最大限取り入れた修正案において与野党の合意に達した。消費者政策委員会は、消費者委員会と名称を変更し、消費者庁に設置される審議会から位置づけを変え、内閣府に設置されることとなった。これは、民主党案の消費者権利院が、内閣から一定の独立性を有する機関として、「内閣の所轄の下に」置かれていたことに配慮し、消費者庁からの独立性を有する機関とするための修正である。さらに、同委員会には、政府案になかった建議、勧告という強い権限が与えられた。

(参考) 国会において修正された事項（主なもの）

1. 消費者庁設置法

修正項目	政府案	修正
題名	消費者庁設置法	消費者庁及び消費者委員会設置法
任務規定	—	消費者の権利の尊重等を追加（第3条）
消費者政策委員会	消費者政策委員会	消費者委員会
同 位置付け	消費者庁に設置	内閣府に設置（第6条）
同 権限	①諮問に応じ重要事項を調査審議 ②内閣総理大臣、各省大臣に意見 ③—	①内閣総理大臣、各省大臣に <u>建議</u> （第6条第2項第1号） ②諮問に応じ重要事項を調査審議（同条項第2号） ③消費者安全法20条による内閣総理大臣への勧告及び報告要求を特記（同条項第3号）

2. 消費者安全法

修正項目	政府案	修正
消費者委員会の権限	内閣総理大臣への意見	内閣総理大臣への勧告（第20条第1項）
		内閣総理大臣に対する報告要求等(同条第2項)

その結果、修正案及び修正部分を除く政府原案がいずれも全会一致で可決し、衆議院本会議で4月17日可決した。その後、参議院に送付され、4月22日に、参議院に設置された「消費者問題に関する特別委員会」で質疑が開始された。参議院においても総理、官房長官のほか、様々の大臣等（厚生労働、農林水産、環境、国土交通、文部科学の各大臣、官房副長官）が出席し、5月28日には、30時間の質疑を経て、採決が行われ、全会一致で可決し、5月29日に本会議で可決した。

5. まとめ

本稿においては、消費者庁法案が企画され、国会で成立するまでの過程を主として政府案を中心に整理した。それまでほとんど議論されていなかった構想が政権の「一丁目一番地」の政策として位置づけられる中で、構想が明らかになってから、9ヶ月で法案にまとめられて、閣議決定し、1年4ヶ月あまりの短期間で、法律が成立したことを示した。消費者庁と消費者委員会はこれを受けて平成21年9月1日に発足した。

政府の審議会において検討され、構想が発表になってから、成立まで20年を要した製造物責任法と比べるとそのスピードは注目に値する。

その要因は、法案の主眼が、消費者行政の司令塔である消費者庁の創設にあり、国民の権利義務や国と地方の關係に直接に変動をもたらすような事項については、それほど盛り込まれていなかったということも背景にある。その本格的な検討は、できあがった消費者庁・消費者委員会の課題とされた。

しかし、3法のひとつとして成立した新法である消費者安全法には、すまき事案に対する事業者への勧告、命令権など作用法として前例のない強い権限も盛り込まれた。消費生活センターの法定化や消費者事故等の情報の一元的集約など長年の課題を一挙に実現した内容でもあった。

成立までの速さを決定づけたのは、時の政権がもっとも優先順位の高い

論 説

課題として位置づけたことである。すなわち、福田総理は施政方針演説で方針を表明し、官邸に検討の場を設け、総理が毎回出席し、検討を進めた。検討会で議論が分かれる論点には、総理自身が方針を表明し、そうしてまとめられた検討結果をほぼそのまま閣議決定した。その閣議決定に沿って、法案が策定された。福田内閣が退陣した後を引き継いだ麻生内閣においても、前内閣の方針がそっくり引き継がれ、ただちに法案が提出され、最優先で法案成立の努力がなされた。これが消費者庁関連3法案の策定とその成立過程の特徴である。

(了)