

（国土交通大臣の援助）

第十七条

委員会は、事故等調査を行うため必要があると認めるときは、国土交通大臣に対し、事故等についての事実の調査又は物件の収集の援助その他の必要な援助を求めることができる。

2 国土交通大臣は、前項の規定により事故等についての事実の調査の援助を求められた場合において、必要があると認めるときは、その職員に第十五条第二項第三号に掲げる処分をさせることができる。

3 国土交通大臣は、事故等が発生したことを知ったときは、直ちに当該事故等について事実の調査、物件の収集その他の委員会が事故等調査を円滑に開始することができるための適切な措置をとらなければならない。

4 国土交通大臣は、前項の規定による措置をとるため必要があると認めるときは、その職員に第十五条第二項各号に掲げる処分をさせることができる。

5 第十五条第四項及び第五項の規定は、第二項又は前項の規定により職員が処分をする場合について準用する。

（関係行政機関等の協力）

第十八条

委員会は、事故等調査を行うため必要があると認めるときは、関係行政機関の長、関係地方公共団体の長、関係する独立行政法人（独立行政法人通則法（平成十一年法律第百三号）第二条第一項に規定する独立行政法人をいう。）の長又は関係する地方独立行政法人（地方独立行政法人法（平成十五年法律第百十八号）第二条第一項に規定する地方独立行政法人をいう。）の理事長に対し、資料又は情報の提供その他の必要な協力を求めることができる。

（原因関係者等の意見の聴取）

第十九条

委員会は、事故等調査を終える前に、当該事故等の原因に関係があると認められる者に対し、意見を述べる機会を与えなければならない。

2 委員会は、必要があると認めるときは、事故等調査を終える前に、意見聴取会を開き、関係者又は学識経験のある者から、当該事故等に関して意見を聴くことができる。

3 旅客を運送する航空運送事業の用に供する航空機について発生した航空事故等又は旅客を運送する鉄道事業若しくは軌道事業の用に供する鉄道若しくは軌道において発生した鉄道事故等であつて一般的関心を有するものについては、前項の意見聴取会を開かなければならない。

（報告書等）

第二十条

委員会は、事故等調査を終えたときは、当該事故等に関する次の事項を記載した報告書を作成し、これを国土交通大臣に提出するとともに、公表しなければならない。

- 一 事故等調査の経過
- 二 認定した事実
- 三 事実を認定した理由
- 四 原因

2 前項の報告書には、少数意見を附記するものとする。

3 委員会は、事故等調査を終える前においても、事故等が発生した日から一年以内に事故等調査を終えることが困難であると見込まれる等の事由により必要があると認めるときは、事故等調査の経過について、国土交通大臣に報告するとともに、公表するものとする。

（勧告）

第二十一条

委員会は、事故等調査を終えた場合において、必要があると認めるときは、その結果に基づき、航空事故又は鉄道事故の防止のため講ずべき施策について国土交通大臣に勧告することができる。

2 国土交通大臣は、前項の規定による勧告に基づき講じた施策について委員会に通報しなければならない。

（建議）

第二十二条

委員会は、必要があると認めるときは、航空事故又は鉄道事故の防止のため講ずべき施策について国土交通大臣又は関係行政機関の長に建議することができる。

（政令への委任）

第二十三条

この法律に定めるもののほか、委員会に関し必要な事項は、政令で定める。

（不利益取扱いの禁止）

第二十四条

何人も、第十五条第二項若しくは第三項又は第十七条第二項若しくは第四項の規定による処分に応ずる行為をしたことを理由として、解雇その他の不利益な取扱いを受けない。

（罰則）

第二十五条

次の各号のいずれかに該当する者は、三十万円以下の罰金に処する。

- 一 第十五条第二項第一号若しくは第二号、同条第三項又は第十七条第四項の規定による報告の徴取に対し虚偽の報告をした者
- 二 第十五条第二項第三号、同条第三項若しくは第十七条第二項若しくは第四項の規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、又はこれらの規定による質問に対し虚偽の陳述をした者
- 三 第十五条第二項第四号、同条第三項又は第十七条第四項の規定による質問に対し虚偽の陳述をした者
- 四 第十五条第二項第五号、同条第三項又は第十七条第四項の規定による処分に違反して物件を提出しない者
- 五 第十五条第二項第六号、同条第三項又は第十七条第四項の規定による処分に違反して物件を保全せず、又は移動した者

第二十六条

法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関し、前条の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対して、同条の刑を科する。

附則 抄

（施行期日）

1 この法律は、公布の日から起算して三月をこえない範囲内において政令で定める日から施行する。ただし、第六条第一項中両議院の同意を得ることに係る部分は、公布の日から施行する。

（最初の委員長及び委員の任命）

2 この法律の施行後最初に任命される委員会の委員長及び委員の任命について、国会の閉会又は衆議院の解散のために両議院の同意を得ることができないときは、第六条第二項及び第三項の規定を準用する。

5 この法律の施行前にした行為に対する罰則の適用については、なお従前の例による。

附則 （平成五年十一月一二日法律第八九号） 抄

（施行期日）

第一条

この法律は、行政手続法（平成五年法律第八十八号）の施行の日から施行する。

（諮問等がされた不利益処分に関する経過措置）

第二条

この法律の施行前に法令に基づき審議会その他の合議制の機関に対し行政手続法第十三条に規定する聴聞又は弁明の機会の付与の手続その他の意見陳述のための手続に相当する手続を執るべきことの諮問その他の求めがされた場合においては、当該諮問その他の求めに係る不利益処分の手続に関しては、この法律による改正後の関係法律の規定にかかわらず、なお従前の例による。

（罰則に関する経過措置）

第十三条

この法律の施行前にした行為に対する罰則の適用については、なお従前の例による。

（聴聞に関する規定の整理に伴う経過措置）

第十四条

この法律の施行前に法律の規定により行われた聴聞、聴問若しくは聴聞会（不利益処分に係るものを除く。）又はこれらのための手続は、この法律による改正後の関係法律の相当規定により行われたものとみなす。

（政令への委任）

第十五条

附則第二条から前条までに定めるもののほか、この法律の施行に関して必要な経過措置は、政令で定める。

附則（平成十一年七月一六日法律第一〇二号） 抄

（施行期日）

第一条

この法律は、内閣法の一部を改正する法律（平成十一年法律第八十八号）の施行の日から施行する。ただし、次の各号に掲げる規定は、当該各号に定める日から施行する。

二 附則第十条第一項及び第五項、第十四条第三項、第二十三条、第二十八条並びに第三十条の規定 公布の日

（職員の身分引継ぎ）

第三条

この法律の施行の際現に従前の総理府、法務省、外務省、大蔵省、文部省、厚生省、農林水産省、通商産業省、運輸省、郵政省、労働省、建設省又は自治省（以下この条におい

て「従前の府省」という。)の職員(国家行政組織法(昭和二十三年法律第二百十号)第八条の審議会等の会長又は委員長及び委員、中央防災会議の委員、日本工業標準調査会の会長及び委員並びにこれらに類する者として政令で定めるものを除く。)である者は、別に辞令を發せられない限り、同一の勤務条件をもって、この法律の施行後の内閣府、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省若しくは環境省(以下この条において「新府省」という。)又はこれに置かれる部局若しくは機関のうち、この法律の施行の際現に当該職員が属する従前の府省又はこれに置かれる部局若しくは機関の相当の新府省又はこれに置かれる部局若しくは機関として政令で定めるものの相当の職員となるものとする。

(航空事故調査委員会設置法の一部改正に伴う経過措置)

第二十六条

この法律の施行の際現に従前の運輸省の航空事故調査委員会の委員長又は委員である者は、それぞれこの法律の施行の日に、第七十七条の規定による改正後の航空事故調査委員会設置法(以下この条において「新航空事故調査委員会設置法」という。)第六条第一項の規定により、国土交通省の航空事故調査委員会の委員長又は委員として任命されたものとみなす。この場合において、その任命されたものとみなされる者の任期は、新航空事故調査委員会設置法第七条第一項の規定にかかわらず、同日における従前の運輸省の航空事故調査委員会の委員長又は委員としてのそれぞれの任期の残任期間と同一の期間とする。

2 この法律の施行の際現に従前の運輸省の航空事故調査委員会の専門委員である者は、この法律の施行の日に、新航空事故調査委員会設置法第十二条第二項の規定により、国土交通省の航空事故調査委員会の専門委員として任命されたものとみなす。

(別に定める経過措置)

第三十条

第二条から前条までに規定するもののほか、この法律の施行に伴い必要となる経過措置は、別に法律で定める。

附則 (平成十一年一月八日法律第一五一号) 抄

(施行期日)

第一条

この法律は、平成十二年四月一日から施行する。

(経過措置)

第三条

民法の一部を改正する法律（平成十一年法律第百四十九号）附則第三条第三項の規定により従前の例によることとされる準禁治産者及びその保佐人に関するこの法律による改正規定の適用については、次に掲げる改正規定を除き、なお従前の例による。

- 一 第四条の規定による非訟事件手続法第百三十八条の改正規定
- 二 第七条中公証人法第十四条及び第十六条の改正規定
- 三 第十四条の規定による帝都高速度交通営団法第十四条ノ六の改正規定
- 四 第十七条の規定による私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律第三十一条の改正規定
- 五 第二十条中国家公務員法第五条第三項の改正規定
- 六 第二十八条の規定による競馬法第二十三条の十三、日本中央競馬会法第十三条、原子力委員会及び原子力安全委員会設置法第五条第四項、科学技術会議設置法第七条第四項、宇宙開発委員会設置法第七条第四項、都市計画法第七十八条第四項、北方領土問題対策協会法第十一条、地価公示法第十五条第四項、航空事故調査委員会設置法第六条第四項及び国土利用計画法第三十九条第五項の改正規定
- 七 第三十一条中建設業法第二十五条の四の改正規定
- 八 第三十二条の規定による人権擁護委員法第七条第一項の改正規定
- 九 第三十三条の規定による犯罪者予防更生法第八条第一項の改正規定
- 十 第三十五条中労働組合法第十九条の四第一項及び第十九条の七第一項の改正規定
- 十一 第四十四条中公職選挙法第五条の二第四項の改正規定
- 十二 第五十条中建築基準法第八十条の二の改正規定
- 十三 第五十四条中地方税法第四百二十六条の改正規定
- 十四 第五十五条中商品取引所法第一百四十一条第一項の改正規定
- 十五 第五十六条中地方公務員法第九条第三項及び第八項の改正規定
- 十六 第六十七条中土地収用法第五十四条の改正規定
- 十七 第七十条の規定によるユネスコ活動に関する法律第十一条第一項、公安審査委員会設置法第七条及び社会保険審査官及び社会保険審査会法第二十四条の改正規定
- 十八 第七十八条の規定による警察法第七条第四項及び第三十九条第二項の改正規定
- 十九 第八十条の規定による労働保険審査官及び労働保険審査会法第三十条、公害等調整委員会設置法第九条及び公害健康被害の補償等に関する法律第百十六条の改正規定
- 二十 第八十一条の規定による地方教育行政の組織及び運営に関する法律第四条第二項の改正規定
- 二十一 第八十四条の規定による農林漁業団体職員共済組合法第七十五条第一項の改正規定
- 二十二 第九十七条中公害紛争処理法第十六条第二項の改正規定
- 二十三 第百四条の規定による国会等の移転に関する法律第十五条第六項及び地方分権推進法第十三条第四項の改正規定

二十四 第八十条の規定による日本銀行法第二十五条第一項の改正規定

二十五 第九十条の規定による金融再生委員会設置法第九条第一号の改正規定

第四条

この法律の施行前にした行為に対する罰則の適用については、なお従前の例による。

附則（平成一一年一二月二二日法律第一六〇号）抄

（施行期日）

第一条

この法律（第二条及び第三条を除く。）は、平成十三年一月六日から施行する。

附則（平成一一年一二月二二日法律第二二〇号）抄

（施行期日）

第一条

この法律（第一条を除く。）は、平成十三年一月六日から施行する。

（政令への委任）

第四条

前二条に定めるもののほか、この法律の施行に関し必要な事項は、政令で定める。

附則（平成一三年四月二五日法律第三四号）抄

（施行期日）

第一条

この法律は、公布の日から起算して六月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

（任命のために必要な行為）

第二条

この法律の施行に伴い新たに任命されることとなる航空・鉄道事故調査委員会の委員については、航空・鉄道事故調査委員会設置法第六条第一項に規定する委員の任命のために必要な行為は、前条の規定にかかわらず、この法律の施行前においても行うことができる。

（委員の任命手続の特例）

第三条

航空・鉄道事故調査委員会設置法第六条第二項及び第三項の規定は、この法律の施行に伴い新たに任命されることとなる航空・鉄道事故調査委員会の委員の任命について準用する。

附則（平成一五年七月一六日法律第一一九号）抄

（施行期日）

第一条

この法律は、地方独立行政法人法（平成十五年法律第百十八号）の施行の日から施行する。

（その他の経過措置の政令への委任）

第六条

この附則に規定するもののほか、この法律の施行に伴い必要な経過措置は、政令で定める。

航空・鉄道事故調査委員会設置法施行令

（昭和四十八年十二月二十七日政令第三百七十七号）

最終改正年月日：平成一三年六月二九日政令第二一九号

内閣は、航空事故調査委員会設置法（昭和四十八年法律第百十三号）第二十三条の規定に基づき、この政令を制定する。

（専門委員の任命及び任期）

第一条

国土交通大臣は、専門委員を任命するときは、その者が調査に従事する事故等及び調査すべき分野を指定するものとする。

2 専門委員の任期は、その従事する事故等調査について航空・鉄道事故調査委員会設置法第二十条第一項の規定により報告書が国土交通大臣に提出される時までの期間とする。

（部会）

第二条

委員会は、その定めるところにより、部会を置くことができる。

2 部会に属すべき委員及び専門委員は、委員長が指名する。

- 3 部会に、部会長を置き、当該部会に属する委員（当該部会に委員長が属する場合には、委員長を含む。以下同じ。）の互選により選任する。
- 4 部会長は、当該部会の事務を掌理する。
- 5 部会長に事故があるときは、当該部会に属する委員のうちから部会長があらかじめ指名する者が、その職務を代理する。
- 6 委員会は、その定めるところにより、部会の議決をもつて委員会の議決とすることができる。

（事故等調査の実施要領等）

第三条

事故等調査の実施要領、原因関係者等の意見の聴取の手続その他の委員会の事務の処理に関し必要な事項は、委員会が定める。

附則 抄

（施行期日）

1 この政令は、航空事故調査委員会設置法の施行の日（昭和四十九年一月十一日）から施行する。

附則 （平成一二年六月七日政令第三一二号） 抄

（施行期日）

1 この政令は、内閣法の一部を改正する法律（平成十一年法律第八十八号）の施行の日（平成十三年一月六日）から施行する。

附則 （平成一三年六月二九日政令第二一九号）

この政令は、航空事故調査委員会設置法等の一部を改正する法律の施行の日（平成十三年十月一日）から施行する。

消費者問題と苦情相談

— 20 世紀後半の経験と 21 世紀の課題 —

[分担研究者]

山手 茂 新潟医療福祉大学 教授

はじめに —消費者問題と消費者相談—

わが国における消費者問題は、第 2 次世界大戦直後、経済、社会復興期において、衣食住を中心とする生活必需物資の供給不足、「燃えないマッチ」等の粗悪商品の増加、急激な物価上昇等による生活問題の深刻化によって顕在化し、民主化にともない国民の権利意識が高まったため主婦連合会を代表とする消費者団体による消費者運動が発展した結果、社会的に予防・解決すべき社会問題の一分野として広く認識されるようになった。「もはや戦後ではない」といわれるようになった昭和 30(1955)年前後には、戦争直後の消費者問題の多くは、予防・解決されたが、その後技術革新・大量生産・経済成長・都市化・核家族化など産業・経済・社会の変化が進むにつれて、新しい消費者問題が顕在化し、それに対応する新しい消費者保護対策が推進された。

さらに、20 世紀末から 21 世紀にかけては、サービス経済化・情報化・国際化・高齢化など産業・経済・社会のいっそうの変化が進展しているため、消費者問題とそれに対応する消費者相談は複雑化・高度化している。

上記のような状況のなかで、医療サービスも福祉サービス・介護サービス・保健サービス等と同様な対人サービスの一分野として認識されるようになり、医療サービスの利用者(患者とその家族)も「医療コンシューマー」として認識されるようになっている。特に、医療技術革新が進展して、多くの疾病の治療・症状軽減・延命が可能になった反面、多様な形で医療過誤や医薬品副作用などが増加し医療サービスに関する訴訟や苦情相談が増加している。

I 20 世紀後半の消費者問題

1. 戦後復興期から高度成長期まで

(1) 後復興期の消費者問題と消費者運動

戦争直後の消費者問題と消費者運動について、当時、消費者運動のリーダーであった、奥むめお氏は次のように述べている(奥むめお自伝『野火あかあかと』ドメス出版、1988 年)。「昭和 20 年(1945)年 8 月 15 日、日本は戦争に敗れた。わが国はアメリカはじめ連合国の占領下に置かれ、…駅をめぐらにするやせこけた孤児が物乞いやかっぱらいをしていた。失業者が町にあふれ、とくに戦争中に動員された女子労働者や職業婦人たちが、その職場から追われた。多くの工場が空襲で破壊され、焼け残った工場も人員整理をして規模を大

幅に縮小したうえに、軍人や引揚者が続々と帰国し、職を求めたからである（一部省略）。敗戦によって、戦時中以来の“住なく食なく物もない”生活状態がさらに混乱をきわめ、人びとの生活は追いつめられていた。配給物資や食品の欠乏は日を追ってひどくなり、闇取り引きが横行した。人びとが自分たちの生活を守るためにまず手をつけたことは、生活協同組合を復活させることであった」（Pp.165～166）

こうして生活協同組合運動は全国に普及し、昭和 23 年(1948)年には消費生活協同組合法が制定され、3 年後の昭和 26(1951)年には日本生活協同組合連合会が結成された。しかし、消費者が、団結して自分たちの力で生活を守ろうとする生活協同組合の機能には限界があった。奥むめお氏は、昭和 22（1947）年、参議院議員に選ばれ、消費者代表として消費者政策推進を要求し続けた。

「わたしは議員となってから、いつも消費者の代表として発言し続けた。芦田内閣の時にも、わたしは参議院本会議でストライキもデモもできない赤ん坊のかわりにミルクをもっとよこせと叫んだし、発言する機会があるごとに、もっと婦人の意見をとり入れて、日常生活に必要な配給品の質を上げよ、量をふやせと政府を追及した。当時は、政府の統制によって配給される糸もマッチも手ぬぐいも、どれひとつとっても粗悪品ばかり」（Pp.173～174）

このような消費者代表としての国会議員活動を続けながら、奥むめお氏は、「代弁者であるわたしに迫って消費者の利益を守るために国会でたたかわせ、叫ばしめる有力な婦人組織が必要だ」と考えるようになった（Pp.174～175）。

「そんな時、経済安定本部から主婦の経済的な関心を高めるためのよい知恵はないかと相談を受けた。主婦が立ち上がる必要を切実に感じていたわたしは、よし、この運動に本気で取り組んでみようと思いをきめた。そしてさっそく生協の婦人たちや、婦人団体の人たちと相談して、いろいろな計画をたてたのである。まず、大阪主婦の会が牛肉の不買運動をして、ヤミ価格引下げに成功した。その体験談を聞こうということになった。時は昭和 23(1948)年 8 月 26 日。場所は新宿、ミラクという喫茶店。当日の参加団体はおよそ 30 余。そしてつぎのような要望書を満場一致できめ、栗栖物価庁長官に提出したのである。すなわち、大阪での牛肉不買運動の後、公価格を引き上げた理由を説明せよということ、今後一般物価決定の際には、主婦を委員に加えよという二つのことである。これに対して、すぐに物価庁長官から、公価格は最高値であるから、それ以下で消費者は買うように、そしてこれから物価決定に関してはできる限り婦人の意見を聞く云々という回答が返ってきた（一部省略）つぎに、わたしたちは配給の不良マッチ退治に立ち上がった。ヤミのマッチは小箱一つ 5 円で上等品が買えたが、いかにも高い。当時マッチは 1 日ひとりあたり幾本と数えて配給されたが、これがひどい粗悪品。朝起きてからまず紙に火をつけて薪を燃やして飯を炊いて、という生活だったが、一度に 5 本も 6 本も無駄にしないと火がつかないというありさまだった。“まず不良マッチを退治しよう”というのは、当時の主婦たちの切実な声であった。

大会を開く前に、わたしたちは、火つきの悪いマッチを集めて、商工省の日用品課に抗議しに行った。そして、わたしたちは不良マッチの追放大会を開くつもりであることを告げ、その大会の席上に不良マッチの製造業者を呼びつけて、粗悪品を作らぬよう確約させたいので、それに協力するよう、またすでに配給ずみの不良マッチを全国的に取り替えるよう申し入れた。役所のほうでも、“メーカーには十分な材料を与えているのに、一部上等品をつくってはヤミに流し、困っている”と書いてわたしたちに大変協力的だった。…

宣伝の効果は上々、9月3日の大会当日、会場の社会事業会館には、手に手に不良マッチを持った主婦たちが続々とつめかけた。新日本婦人同盟、婦人民主クラブ、YMCA、日本基督教婦人矯風会、日本協同組合同盟婦人対策部、東京都地域婦人団体協議会などの婦人団体の人たちも多かったが、ビラを見て来たという一般の主婦たちが大半を占めた。会場前では、大型トラック 2 台に山と積まれた優良マッチが、つぎつぎと不良品と取り替えられていった。商工省の係官の案内で 12 社のマッチ製造業者が入ってくる頃には、会場は超満員。待ってましたとばかりに、主婦たちは日頃、いかにマッチがつかなくて苦勞しているかを訴え、業者や係官を追及した。業者も役人もひたすら頭を下げ、平あやまりにあやまって、主婦たちは胸がすく思い（一部省略）。会場に集まった主婦たちは、業者や係官を帰した後、席をつくり直して、改めてさまざまな生活の苦情をだしあい、対策を相談して決議文をつくり、それぞれの関係官庁につきつけたのである。決議文の内容では“鳥も食べない主食の配給はお断り”や“大きなジャガイモを配給せよ”というような具体的な要求を掲げた」（Pp175～177）。

このような主婦の活動が急激に盛り上がり、昭和 23(1948)年 9 月 15 日に「主婦の会運動発起人会が開かれ、投票の結果「主婦連合会」という正式名称が決定され、奥むめお氏が初代会長に選ばれた。本部事務所も設けられ、『主婦連たより』が創刊され、組織的運動が展開された。主婦連の運動は、戦後復興期における代表的な消費者運動であり、粗悪商法追放・物価上昇抑制・消費生活防衛などを中心として国会・政府・企業に消費者苦情対策を要求した主婦の運動であった、といえるであろう。このような主婦連の運動は、昭和 30(1955)年前後、日本経済が技術革新、大量生産によって高度成長期に移行するにともなう、他の消費者団体の運動とともに、新しい段階に移行する。

(2) 高度経済成長期の消費者問題と消費者政策

昭和 30 (1955) 年前後、日本経済も国民生活も戦前水準にまで復興し、「もはや戦後ではない」といわれるようになって後は、技術革新・大量生産・大量消費の進展や雇用者世帯の増加・都市化・核家族化の進展にともなう、新しい消費者問題が出現・拡大し、それに対応して消費者団体が増加し、消費者情報提供・消費者相談・消費者学習・消費者保護政策などへのニーズが顕在化したため、行政機関や企業はこのような状況に対応せざるをえなくなった。昭和 30 年代前半には消費者団体設立数は減少していたが、後半から増加傾向に転じ、40 年代に入ってから後は急激に増加している。

昭和 30 年代に入って進展し始めた新しい社会状況は、高度大衆消費社会状況といわれ、アメリカをはじめとして先進資本主義社会においては第 2 次世界大戦前後から対応していた。昭和 36(1961)年に発表された「財団法人日本消費者協会設立趣意書」は、当時の状況を次のように述べている。

「欧米において 1950 年代に、20 世紀前半のそれとはまたちがった角度においてとらえられた新しい消費者教育運動が急に盛り上がりました。消費者の自覚を促し、その主権を正しく尊重することが、人間生活を着実に拡充するためのみならず生産を安定的に拡大するためにも、いかに重要であるかという議論が、政府にも、生産者にも、販売者にも、はたまた消費者自身にも、深くしみこんでまいりました。そうして、1957 年と 1960 年には、ヨーロッパ 12 カ国およびアメリカ、イスラエル等の消費者情報教育機関の代表がパリに集まって、国際会議を開催するというような高まりを見せています。さらに 1961 年には第 2 回目の国際会議が開催される予定になっています。こうした世界の動きは、日本においてもいち早く紹介され、そうした線にそった動きが各組織においても始まっています。しかしながら、日本においては、消費者または消費者団体に対して新しい情報を提供し、教育活動を行ない、生産者または販売者に対して新しい消費者動向を伝える機能を備えた中心的機構がまだつくられていません。それだから欧米に比べると、消費者教育は相当たちおくれしています。このたちおくれを克服するために、あらゆる種類の消費者の代表、消費者問題の権威のかたがた、および本問題に関心の深い生産者と販売者のかたがたの深いご理解と広いご協力を得て、「日本消費者協会」(仮称)の設立を企画するものであります。本協会では、消費者問題に関する内外の情報を収集し、調査研究を行なうとともに、各種商品について比較テストをこころみ、消費者、消費者団体、学校、生産者および販売者に対し、それぞれ適切な資料を提供し、きわめて多角的な教育活動を行なうことをその目的といたしております。

昭和 36 年 7 月

財団法人 日本消費者協会設立発起人

このような「設立趣意」に賛同した有志により、同年 9 月、日本消費者協会が設立された。なお、この設立にあたっては、昭和 35(1960)年 1 月に開設された生産性本部・消費者教育室が原動力になり、経済企画庁や通商産業省など政府機関の支援を受けている。

創立当初の日本消費者協会の事業と組織は、教育課が担当する消費者教育事業、調査課が担当する商品テスト、調査研究などと出版課が担当する情報提供事業に分けられている。消費者相談は、教育課が担当していたが、相談件数は急激に増加している。当時相談事業を行なっていた他の消費者団体の相談件数を見ると、主婦連合会の相談件数は昭和 40 年代になると日本消費者協会の相談件数に追い越されて横ばい状態になり、昭和 44 年に結成された日本消費者連盟結成委員会の相談件数は減少傾向であった。

また、昭和 47(1972)年当時の消費者団体による苦情処理実施状況の調査結果を見ると、自団体で処理している団体は 29.8%で、「他へ依頼」している団体が 70.2%で極めて多い。これは、消費者苦情処理には、商品に関する専門的知識や生産者・販売者に対する交渉能力など高い専門的知識・技術・交渉能力と豊富な経験が必要であるが、小規模の消費団体にはそのような知識・技術・能力を有する専門的相談担当者を確保し、経験を蓄積することができる条件を整備することは困難なためであろう。

2. 消費者保護基本法と消費者相談

(1) 消費者保護基本法と消費者行政

昭和 30 年代に高度経済成長が進展するに伴い、消費者問題が多発・深刻化して社会問題として顕在化し、消費者運動が活発化した。このような状況に対応するため、昭和 36 (1960) 年薬事法、昭和 36 (1961) 年割賦販売法、昭和 37 (1962) 年景品表示法など消費者保護法が相次いで制定・施行され、消費者行政機関も昭和 38 (1963) 年農林省消費経済課、昭和 39 (1964) 年通商産業省消費経済課、昭和 40 (1965) 年経済企画庁国民生活局などの体制整備が行われ、総合的な消費者保護施策の推進を求める世論が高まったため、昭和 43 (1968) 年 5 月に消費者保護基本法が制定され、消費者保護施策が体系化された。

消費者保護基本法の体系は、下記のようにまとめられる。本法の目的は、第 1 条に「消費者の利益の擁護及び増進に関する対策の総合的推進を図り、もって国民の消費生活の安定及び向上を確保すること」と規定されている。そのため、国・自治体、事業者、消費者それぞれが果たすべき責務や役割を、① 行政は経済社会の発展に即応して消費者保護に関する施策を策定・実施すること、② 事業者は供給する商品・サービスについて危害の防止など必要な措置を講ずるとともに、行政の実施する施策に協力し、また、消費者からの苦情の適切な処理に努めること、③ 消費者は自ら進んで消費生活に関する必要な知識を修得するとともに自主的かつ合理的に行動するように努めること、が定められている。

また、この法律は、行政が実施すべき施策として、危害の防止、計量・規格・表示の適正化、啓発活動及び教育の推進などを掲げるとともに、法律の目的を達成するために、産業・経済・消費者問題などの変化に対応して、必要な関係法令の制定・改正を行なわなければならないと定めている。

消費者保護基本法の制定から現在に至るまでの消費者行政の経過は、表 4 に示されている。産業・経済・消費者問題の変化に対応して、多くの消費者保護法の制定・改正が行われ、(消費者保護基本法も平成 16 (2004) 年に消費者基本法に改正されている。)

(2) 消費者相談の体系と方法

昭和 43 (1968) 年消費者保護基本法が制定された直後から、国や自治体の消費者保護行政体制は急速に整備された。昭和 45 (1970) 年には「国民生活センター法」が成立し、全国の自治体に設立された消費生活センターとネットワークを形成して、消費者情報提供、

調査研究、苦情相談などを総合的に実施するようになった。

国民生活センターは、「国民生活の安定および向上に寄与するため、総合的見地から、国民生活に関する情報の提供および調査研究を行なうことを目的とする」機関であり、その業務のひとつとして「国民生活に関する苦情、問い合わせ等に対して情報を提供すること」があげられている。同センターは、昭和 45（1970）年 10 月から 2 年間港区青山のビルの事務所で相談業務、情報提供業務・調査研究業務などを行い、その後現在の品川駅前的事务所に移転して業務を拡充している。

国民生活センター設立時の相談受付件数は、設立された昭和 45（1970）年度は 6 ヶ月間の短期間でまだ広く消費者に知られていなかったため 288 件であったが、その後年々相談件数が増加している。また、商品別相談比率は、住居・光熱品（耐久消費財）の比率が急上昇している。相談内容別相談数・比率を見ると商品そのものに関する相談が昭和 47（1972）年度には 34.8% で大きな役割を占めているが、サービスや契約など「その他」も 35.3% を占めている。相談内容のうち、苦情相談が増加していたが、総理府世論調査の結果と国民生活センター調査の結果を比較してみると、国民生活センターの苦情処理の満足度は極めて高い。なお、当時の家庭電化製品には多くの不良商品・欠陥商品があり、消費者苦情が訴えられていたので、電気冷蔵庫の例を見ると発煙、焼損が多発していた。

国民生活センターや全国各地の消費者苦情担当者は、関係行政機関や企業の担当者と協力して、消費者苦情を解決・予防し、消費者利益を保護し消費者の権利を守るための体制を整え、苦情相談処理の方法を拡充するための努力を続けてきた。

昭和 49（1974）年に経済企画庁消費者行政課がまとめた消費者行政機能図をみると、国・都道府県・市町村の関係行政機関を中心に、消費者団体、事業者・事業者団体の協力関係を確立することが基本であるが、そのなかで国民生活センターと自治体立消費生活センターの調査研究・商品テスト・情報提供・消費者啓発と連動する苦情処理が重要な役割を担っている。不良商品・欠陥商品・有害商品に関する苦情については、科学的な商品テストが不可欠であるが、それには相当な施設・設備・技術などを要するため、国民生活センターや消費生活センターが果たす役割が大きい。

また、行政管理庁行政管察局長であった小林寧氏が作製した消費者苦情の処理体制図をみると、消費生活に関する諸行政機関とともに、国・都道府県・市町村の行政相談や行政モニター、消費者団体などの連携が必要であることを示している。

さらに、大阪府立消費生活センターがまとめた「消費相談処理のプロセス」「消費者相談処理システム」および「相談者処理の形態」である。全国各地の消費生活センターは、それぞれこのような消費者相談の体制と方法を確立するために努力してきている。

また、企業も消費者苦情相談に対応するために、消費者窓口を設け、消費者窓口を専門化し多様な業務を開始しているが、昭和 48（1973）年当時はまだ企業全体から見ると少ないことが明らかとなった。

〔参考文献〕

- ・国民生活センター. 『消費生活年報』各年版、同センター刊.
- ・国民生活センター. 『くらしの豆知識』各年版、同センター刊.
- ・内閣府国民生活局. 『ハンドブック消費者』各年版、政府刊行物サービスセンター.
- ・通商産業省産業政策局監修. 『産業と消費者保護・消費者保護大辞典』、通産資料調査会、1997.
- ・野村かつ子、青山三千子、山手茂. 『消費者問題』亜紀書房、1971.
- ・青山三千子. 『消費者相談』大成出版社、1974.
- ・奥むめお. 『自伝・野火あかあかと』ドメス出版、1988.
- ・日本消費者教育学会編. 『新・消費者保護論』光生館、1994.

国内外諸領域における他領域 ADR 制度などに関する研究 — 公害紛争処理制度の歴史的展開とその現代的機能 —

[分担研究者] 淡路剛久 立教大学大学院法務研究科 教授
[研究協力者] 峯川浩子 立教大学大学院法学研究科博士後期課程

■ 研究要旨

公害紛争の裁判外解決の歴史は古く、現存する行政型 ADR の中でも、もっとも重要なもののひとつである。公害紛争処理制度には、中央に設置されている公害等調整委員会（重大事件、広域処理事件および県際事件を管轄する）と都道府県に設置されている都道府県公害審査会（公害等調整委員会が管轄する紛争以外の紛争を管轄する）および都道府県連合公害審査会があるが、本研究においては、国に設置された公害等調整委員会による公害紛争の解決を取り上げた。そして、公害等調整委員会による公害紛争の解決が裁判との関係において、如何なる機能を果しているのかを明らかにするために、日本の紛争解決方式とも呼ばれた法的な権利義務を基礎としない示談・和解による解決、公害紛争処理制度設立までの経緯について検討を加えた後に、その現代的機能について考察を行った。

公害等調整委員会は、はじめは、司法補完的機能・行政補完的機能が顕著であったが、この 30 年ほどの間に、権利にもとづく司法的機能を果し、あるいは近年では、公害の原因究明機能、公害行政代替機能・法政策形成機能、フォローアップ機能などを果しつつ、「公害裁判所」たる行政機関型 ADR として、重要な機能を発揮しつつあることが明らかになった。近年、被害者たる当事者は、調停よりも準司法的解決である裁定を選択することが多いが、おそらく、これまでの制度的運用は、国民の信頼を得るべく方向で展開してきたといっても良い、と思われる。国民からの信頼を受け、適切に利用される裁判外紛争処理を行うためにはどのようなことを考慮すべきか。公調委による公害紛争処理の経験は、医療版 ADR を構築する上でもおおいに参考になるものと思われる。

A. 研究目的

公害紛争を解決・処理するための「公害等調整委員会」についての分析を行い、医療版 ADR を設立の際の基礎的知見を集積することを目的とする。

B. 研究方法

これまでに公刊された判例、書籍、論文、新聞記事等により情報を収集・分析して研究を遂行した。

（倫理面への配慮）

基本的には公開された資料に依拠し、個人情報を取り扱わないことによって、倫理的な配慮を守っている。

C. 研究成果

はじめに

(1) わが国には、公害紛争を解決・処理する機関として、裁判制度とは別に、公害紛争処理制度がある。この制度は、近年、公害事件のみならず、交通事故事件、製造物責任事件、契約に起因する消費者被害事件など多くの領域⁽¹⁾においてその役割が期待されている裁判外紛争処理制度（ADR、Alternative Dispute Resolution）の一つであり⁽²⁾、その中でももっとも重要なものの一つといえよう。

(2) 現行法制の下での公害紛争処理制度には、公害紛争処理法によって国に設置された「公害等調整委員会」および都道府県に設置された「都道府県公害審査会」ならびに県際事件を扱う「都道府県連合公害審査会」がある。また、公害紛争処理法により制度化されているもう一つの制度として、市町村・各都道府県の公害担当課窓口等が行う公害苦情処理制度がある（公害等調整委員会が指導等を行う）。いずれの制度とも公害紛争の処理において重要な役割を果たしていることはいうまでもないが、本稿においては、国に設置された公害等調整委員会（以下、公調委と略称する）による公害紛争の解決を取り上げる。

(3) 公調委は、公害等調整委員会設置法（昭和 47 年法律第 52 号：以下設置法）に基づき、公害紛争処理制度の充実、強化を目的として、1970 年 7 月 1 日に総理府の外局として設置され行政委員会である。その後、中央省庁等改革に伴い、2001 年 1 月 6 日に総務省の外局となり、現在に至っている。公調委は、あっせん⁽³⁾、調停⁽⁴⁾、仲裁⁽⁵⁾、裁

(1) 各領域の裁判外紛争処理機関については、「裁判外紛争処理機関の現状と展望」判例タイムズ 728 号、伊藤真・小島武司編『裁判外紛争処理法』（有斐閣、1998 年）、「ADR の現状と理論」ジュリスト 2001 号など。裁判外紛争処理の一般理論については、六本佳平『法社会学』（有斐閣、初版 1986 年）233 頁以下、同『日本の法システム』（放送大学教育振興会、2000 年）101 頁以下、和田仁孝『民事紛争処理論』（信山社、1994 年）127 頁以下など多数の文献がある。

(2) 柳井貴晴「公害紛争処理制度の現状と課題」ジュリスト 866 号 29 頁以下、前掲「裁判外紛争処理の現状と展望」判例タイムズ 728 号 34 頁以下、高橋裕『現代日本における調停制度の機能—特に公害等調整委員会による調停を対象として—』（東京大学都市行政研究会研究叢書 9、1994 年）、伊藤真・小島武司編『裁判外紛争処理法』83 頁以下（小池勝雅筆）、南博方・西村淑子「公害紛争処理法の現状と課題」ジュリスト増刊『環境問題の行方』124 頁以下、六車明「環境基本法の下における裁判外紛争解決手続の在り方—環境破壊の事前防止の観点からの検証—」法曹時報 52 卷 12 号 1 頁以下など参照。

(3) あっせんは、当事者間における紛争の自主的解決を援助・促進する目的で、その間に入って仲介し、紛争の解決を図る手続であり、公害等調整委員会のうちから指名された 3 人以内のあっせん委員が行う（公害紛争処理法第 28—30 条参照）。

(4) 調停は、公害等調整委員会の委員長及び委員のうちから指名された 3 人の調停委員からなる調停委員会が、当事者間の仲裁契約に基づき、当事者の一方又は双方からの申請に基づいて、当事者を審訊し、証人・鑑定人を尋問するなどして争いの原因たる事実関係を探知し、仲裁判断をする手続である（公害紛争処理法第 31 条—第 38 条参照）。

(5) 仲裁は、公害等調整委員会の委員長及び委員又は公害審査会の委員等のうちから指名された 3 人の仲裁委員からなる仲裁委員会が、当事者間の仲裁契約に基づき、当事者の一方又は双方からの申請に基づいて、当事者を審訊し、証人・鑑定人を尋問するなどして争いの原因たる事実関係を探知し、仲裁判断をする手続である。仲裁委員会の仲裁判断は、

定（原因裁定・責任裁定）⁽⁶⁾によって紛争処理を行う行政委員会である。委員は委員長及び6人の委員（そのうち3人は非常勤）をもって組織されるが（設置法第5条）、人格が高潔で識見の高い者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣によって任命される特別職の公務員であり（任期は5年）、一定の事由に該当する場合を除いては、その意に反して罷免されることはない（設置法第7条）。公調委は、必要があると認めるときは、関係行政機関に対し、資料の提出、意見の開陳、技術的知識の提供その他必要な協力を求めることができるほか、国の他の行政機関、地方公共団体、学校、試験研究所、事業者、事業者の団体又は学識経験を有する者に対し、必要な調査を委託することができる（設置法第15条、第16条）。また、公調委は、専門の事項を調査する専門委員を30人置くことができる。専門委員は、委員会の申出に基づいて総務大臣が任命する非常勤の一般公務員であり、調査が終了した後は、解任されることとなっている（設置法第18条）。さらに、委員会の事務を円滑に処理するために、委員会には事務局が置かれている（組織については公害等調整委員会事務局組織令が規定）。なお、事務局職員には、弁護士となる資格を有する者を加えなければならないこととされている（設置法第19条）。

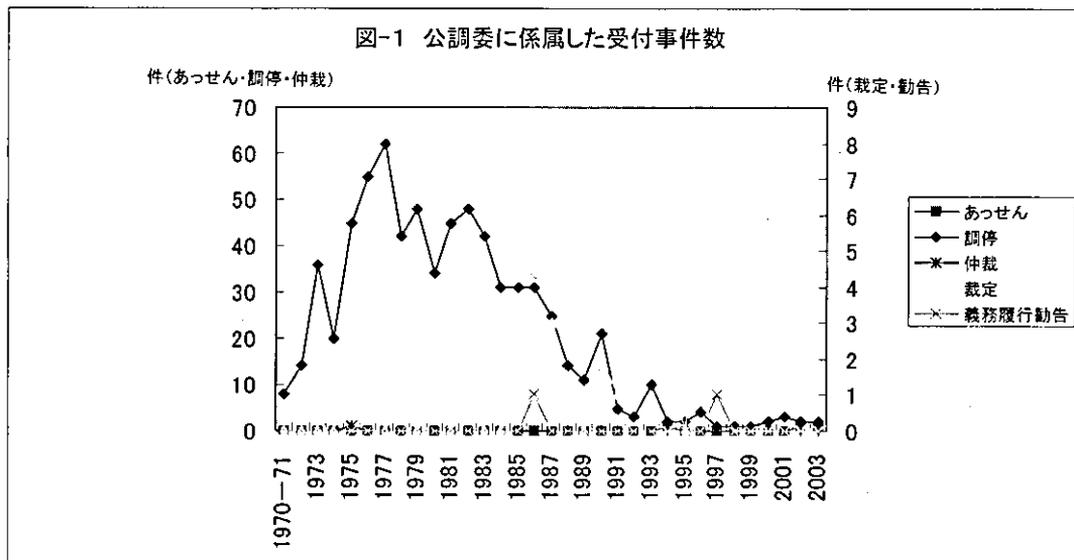
(4) 公害紛争処理法が1970年11月1日に施行されて以来2003年度末までに公調委（1970年以前は中央公害審査委員会）に係属した公害紛争事件は、767件であるが、申請された手続についてみると、かつては調停が大部分を占めていたが、最近は、裁定事件が増加しているという特徴が見られる（図-1および本稿巻末付録1参照）。たとえば、2003年度中公調委が受け付けた公害紛争事件（計11件）の内訳は、あっせん事件1件、調停事件2件及び裁定事件8件（責任裁定事件4件、原因裁定事件4件）となっている。

(5) 医事紛争の分野でも、医療事故の事実関係を明らかにし、公正・中立に裁定を行うことのできる裁判外紛争処理制度の導入が要望されているが、公害紛争処理制度の歴史は古く、制度設立までの経緯や紛争処理の展開を考察することは、医療版ADRを構築する上でも示唆を得ることができるものと思われる。

(6) そこで以下、本稿では、まず、日本的紛争解決方式とも呼ばれた法的な権利義務を基礎としない示談・和解による解決、公害紛争処理制度設立までの経緯について述べた後に、紛争処理制度の機能に焦点をあてて、検討を行いたいと思う。

確定判決と同一の効力を有する（公害紛争処理法第39条―第42条参照）。

⁽⁶⁾ 裁定には、公害に係る被害についての損害賠償責任の有無及び賠償すべき損害額を判断する責任裁定と、加害行為と被害の発生との間の因果関係の存否のみについて判断する原因裁定との2種類があるが、いずれも公害等調整委員会の委員長及び委員のうちから指名された3人又は5人の裁定委員からなる裁定委員会が、証拠調べ等所定の手続を経て法的判断（裁定）を下す一種の審判である（公害紛争処理法第42条の2―第42条の33参照）。



I 公害紛争と和解の仲介制度

(1) 公害紛争の裁判外解決の歴史は古い。公害紛争処理制度が設けられたのは公害紛争処理法が制定された1970年であり、そこで用いられている紛争解決方式の一つとして「あっせん」や「調停」などは、さらに遡れば、実は、わが国において伝統的に用いられ、日本的紛争解決方式などとも呼ばれた（川島説）⁽⁷⁾ いわゆる調停的解決方式と歴史的に深い関係がある⁽⁸⁾。

(2) 我が国における公害による被害は、明治時代の近代化による工業化・産業化にともなって発生し始めた。鉱山鉱害がその中心であったが、被害を防止するための効果的な法規制は存在しなかった。しかし、被害は確実に発生し、紛争が各地で発生したが、裁判による権利と義務の関係として解決されることはまれであり、被害が発生すると、加害企業への陳情や行政の介入による示談などにより被害者に対してわずかの金銭が支払われるか、あるいは、被害者が実力行使をした場合には、警察力の介入と被害者の逮捕などにより被害者の権利が抑圧されたまま、紛争が終息させられることが多かった。

(3) 戦前の典型的な例は足尾鉍毒事件である⁽⁹⁾。この事件は、直接的な紛争としては1880年前後頃から1914年頃まで続いたが、被害者農民の鉍害防止と補償支払の要

(7) この点に関する川島武宜博士の著述は多数ある。たとえば、「現代日本における紛争解決」『川島武宜著作集 第三巻』 51頁以下、「日本人の法意識」『川島武宜著作集 第四巻』 226頁以下など。

(8) この点については、かつて、川島理論に学びつつ、公害紛争の実態調査を踏まえ、実証的に検討したことがある。淡路剛久「公害紛争の解決方式と実態」『註釈公害法大系第4巻・紛争処理・被害者救済法』（日本評論社、1973年）1頁以下。そこでは、1970年代前半頃までの公害紛争の実態から、「当事者間の任意的解決・その1—直接陳情型」、「非公式的行政的解決」、「公式的行政的解決」、「司法的解決」、「当事者間の任意的解決・その2—直接権利追求型」といった紛争解決のタイプを析出し、また、被害者の要求の正当化の仕方を法的基準を中心にして、「非法型」、「合法型」（または「依法型」）、「超法型」に区別した。

(9) 足尾鉍毒事件については、多数の文献があるが、内水護編『資料足尾鉍毒事件』（亜紀書房、1971年）が、紛争と示談等に関わる多数の資料を掲載している。