

(1) 日弁連人権擁護委員会は、再審の厚い壁を突破するために再審事件弁護団と研究者の交流を図ってきたが、この交流は一九七九（昭和五四）年に第一回を開催した「全国再審弁護団会議」などを通じて現在も継続し、教職者経験から弁護士資格を得た多くの刑事法学者が弁護人として弁護団に参加するようになった。

(2) 最高裁白鳥決定・財田川決定

最高裁第一小法廷は一九七五（昭和五〇）年五月、白鳥決定において、再審開始の要件である明白な証拠とは、新旧全証拠の総合的再評価により「確定判決における事実認定に合理的な疑いをいだかせ、その認定を覆すに足りる蓋然性ある証拠」をいうとし、「疑わしいときは被告人の利益に」の鉄則が再審請求にも適用されることを判示し、わが国の再審実務を大きく転回させた。翌一九七六（昭和五一）年一〇月、同じく最高裁第一小法廷は新証拠の乏しかった財田川事件について白鳥決定と同様の判断を繰り返し、再審請求棄却を支持した高裁決定を破棄して差し戻した。この白鳥決定と財田川決定は、その後の再審請求に大きな影響を及ぼしたが、その判断の再審実務への定着がその後の課題となった。

(3) 人権特別基金

日弁連は一九七二（昭和四七）年、人権特別基金の設置を実現させた。その後、この人権特別基金には再審弁護人に対する弁護士費用補償金の全額や請求人に対する刑事補償金から多額の寄付が寄せられ一億四、〇〇〇万円までに達した。現在は約七、〇〇〇万円規模の基金として充実に至った。

3 白鳥・財田川決定定着への取組み

白鳥・財田川決定が出たものの、その判例解説で当の担当調査官が新旧全証拠の全面的再評価を肯定する決定内容の影響を最小限にとどめる限定的再評価説を展開したように、再審現場の裁判官の抵抗は根強く、日弁連で

は白鳥・財田川決定の実務への定着を目標にした活動も並行させた。

- (1) 日弁連は、一九七七（昭和五二）年一月の理事会で承認を得た再審法改正案を一九八五（昭和六〇）年と一九九一（平成三）年に逐次修正している。
- (2) 日弁連は、一九七七（昭和五二）年五月「再審通信」を創刊、二〇〇九（平成二一）年三月までに九七号を発行した。

- (3) また、確定判決の冤罪救済から現在進行形の冤罪事件の救済にも積極的役割を果たすべく、二〇〇三（平成一五）年度から人権擁護委員会第一部会と刑事弁護センターとが協力して、全国冤罪事件弁護団連絡協議会を設置し、年二回の割合で経験交流会を実施し、これまで二二回を数えている。

さらに冤罪救済は現在からという理念に従い、人権擁護委員会は、警察庁が二〇〇四（平成一六）年からDNA型データベースシステムを稼働させることを受け、DNAデータベースプロジェクトチームを設置して検討を重ね、科学の名による冤罪回避、冤罪立証のためのDNA再鑑定を盛り込み、二〇〇七（平成一九）年二月二日、「警察庁DNAデータベース・システムに関する意見書」を作成して発表、警察庁と関係機関に執行した。

#### 4 こころの再審実務における弁護活動と裁判所の判断

白鳥・財田川決定以降、再審弁護活動はこれらの決定を根拠として展開されてきたが、後掲別表に示すとおり、一九九四（平成六）年三月の榎井村事件での再審無罪判決以来、長く日弁連支援事件では再審無罪判決がなかった。しかし、二〇〇九（平成二一）年、足利事件の再審開始決定がなされ、無罪が確定する見通しである。これまでの再審無罪判決のなかった事態を称して、一部では、「再審冬の時代」「逆流現象」・「総合評価の逆転」であ

り、最高裁判白鳥・財田川決定の判断を運用で限定的再評価に矮小化しようとする裁判所の反動の現れであるという見解もあった。

しかし、白鳥・財田川決定後、免田、狭山、名張第五次、マルヨ無線、日産サニー、名張第六次、狭山第二次、大崎、袴田と最高裁の再審判例も既に二一件を数えており、その中の主要な決定は白鳥・財田川決定を「当裁判所の判断」と呼んでおり、新証拠の証明力審査の際に限定的再評価を行うが、ひとたび新証拠に旧証拠の減殺効を認めた場合には全面的再評価を要求していることは動かし難い判例の大勢である。これに加えて、その事件特有の証拠構造の把握の仕方、新証拠の質量、裁判所への説得の仕方、支援運動との提携など弁護側の総合的な力量を傾注するならば、裁判例の消極的傾向を打破し、再審を誤判救済の本来の役割を果たす制度へと改革する途へと進むであろう。

二〇〇八（平成二〇）年二月で二九回を数えた全国再審弁護団会議は、このような観点に立ち、厳しい現状分析、相互批判、切磋琢磨を重ねている。

#### 5 日弁連支援事件の現状

現在、日弁連が取り組んでいる再審事件は、(1)名張事件(2)袴田事件(3)マルヨ無線事件(4)布川事件(5)足利事件(6)日野町事件(7)福井女子中学生殺人事件(8)東電OL事件である。

名張事件では、第五次請求において、確定判決の重要証拠である毒ぶどう酒が入っていた瓶の王冠についた歯痕鑑定の結果を大幅に減殺させたにもかかわらず再審請求を棄却され、第六次請求から捲土重来を期し、遂に第七次請求で犯行にニツカリンTが使用されなかった疑いも指摘した再審開始決定を得たが、異議審において取り消され、最高裁に特別抗告をした。

袴田事件では、自白の信用性を攻撃する主張を展開し、第一審中に味噌樽から発見された犯行着衣とされる五本の衣類についてDNA鑑定が実施されたものの鑑定不能に終わり、二〇〇八（平成二〇）年三月特別抗告も棄却された。袴田氏が死刑拘禁で精神を病んでいるため実姉を請求人として第二次再審請求を行うとともに家裁に成年後見を申立て、東京家裁は申立てを退けたが、東京高裁は同決定を取り消して審理を差し戻し、結局保佐開始が認められた。

マルヨ無線事件は第六次再審請求を行い、犯行態様における事実認定の誤りを抽象化されないよう闘っている。布川事件は、第二次請求において再審開始決定を獲得、広範な支援運動と連携して即時抗告審も突破したが、検察官が特別抗告をした。

足利事件は自白とDNA鑑定によって有罪とされた事件である。弁護団はDNA鑑定に果敢に挑戦、その証明力を攻撃したが、宇都宮地裁はDNA再鑑定を行わないまま請求を棄却。だが、即時抗告審の東京高裁において、DNAの再鑑定の実施を二〇〇八（平成二〇）年二月に認め、二〇〇九（平成二一）年五月、犯人と請求人のDNAは一致しないとする鑑定書が提出され、六月、検察庁は「（再鑑定は）無罪を言い渡すべき明らかな証拠に当たる」をする意見書を提出し無期懲役が確定していた菅家氏を釈放、無罪が確定する見通しとなった。

日野町事件は自白、福井女子中学生殺人事件は情況証拠としての第三者供述との闘いを強いられており、法医学鑑定、供述心理学鑑定の手を借りて裁判所の説得を目指している。

以上から、累次の請求を重ね請求人が高齢となる事態を見ると執行停止の問題や開始決定に対する検察官の不服申立禁止の問題は現代的課題であることが分かる。いずれの事件も弁護側の合理的疑いの提示は確定判決に肉迫していると考えられるものの、今なお再審の厚い壁は敵として存在している。

6 日弁連の再審への取組みの課題

刑事裁判の重罰化傾向を反映してか、ここ数年、人権擁護委員会に対する再審支援の申立ては死刑や無期を含む重罪事案が増加し、日弁連の責任は増している反面、人権擁護委員会再審部会担当者の負担も増加している。また二〇〇九（平成二一）年の五月から開始された裁判員裁判がその理念どおり誤判防止に役立つのかという問題もある。そこで、再審支援の申立てに関する予備審査を適正・妥当かつ迅速に行い、真に救済を求めている案件に人力を配置する必要がある。

その上で、再審制度を無辜が救済される制度として真に確立するため、再審支援申立ての予備調査で適正かつ妥当な判断を速やかに行う必要がある。

再審法の法改正および個別事件の再審の実現という日弁連の課題と責務は今日ますます重大となっている。

（岡 部 保 男 ・ 笹 森 学）

(別表) 年表 \* は日弁連支援事件

一九九四(平成六)年	
* 〇八・〇九	袴田事件・請求棄却
一九九五(平成七)年	
* 〇三・二八	マルヨ無縁(第五次)・即時抗告棄却
* 〇五・一〇	日産サニ・再審開始取り消し、請求棄却
一九九六(平成八)年	
〇七・三〇	横浜(第二次)・請求棄却
一九九七(平成九)年	
* 〇一・二八	名張(第五次)・特別抗告棄却
一九九八(平成一〇)年	
〇八・三一	横浜(第二次)・即時抗告棄却
* 一〇・〇八	名張(第六次)・請求棄却
* 一〇・二七	マルヨ無縁(第五次)・特別抗告棄却
一九九九(平成一一)年	
* 〇三・〇九	日産サニ・特別抗告棄却
* 〇七・〇九	* 狭山(第二次)・請求棄却
* 〇九・一〇	名張(第六次)・異議棄却
二〇〇〇(平成一二)年	
〇一・二〇	川嶋・請求棄却
〇七・一一	横浜(第二次)・特別抗告棄却
二〇〇一(平成一三)年	
* 〇二・二六	空知連続婦女殺人・請求棄却
一〇・二九	江東区ガス中毒・即時抗告棄却
二〇〇二(平成一四)年	
〇一・二三	狭山(第二次)・異議棄却
〇三・二六	大崎・再審開始
* 〇四・〇八	名張(第六次)・特別抗告棄却

二〇〇三(平成一五)年	
* 〇三・三一	空知婦女連続殺人・異議棄却
〇四・一五	横浜(第三次)・再審開始
二〇〇四(平成一六)年	
* 〇六・二四	空知婦女連続殺人・特別抗告訴訟終了宣言
* 〇八・二六	袴田・即時抗告棄却
一・二〇九	大崎・再審開始取り消し、請求棄却
二〇〇五(平成一七)年	
〇一・一七	川嶋・即時抗告棄却
〇三・一〇	横浜(第三次)・検察官の即時抗告棄却
〇三・一六	狭山(第二次)・特別抗告棄却
* 〇四・〇五	名張(第七次)・再審開始
* 〇九・二一	布川(第二次)・再審開始
二〇〇六(平成一八)年	
〇一・三〇	大崎・特別抗告棄却
〇二・〇九	横浜(第三次)・再審免訴
* 〇三・二七	日野町・請求棄却
* 一一・二六	名張(第七次)・再審開始取り消し、請求棄却
二〇〇七(平成一九)年	
〇一・一九	横浜(第三次)・控訴棄却
〇三・一九	北海道庁爆破・請求棄却
二〇〇八(平成二〇)年	
* 〇二・二三	足利・請求棄却
〇三・一四	横浜(第三次)・上告棄却(免訴)
* 〇三・二四	袴田・特別抗告棄却
* 〇七・一四	布川(第二次)・検察官の即時抗告棄却
二〇〇九(平成二一)年	
* 〇六・二三	足利・再審開始

三 消費者と人権 ― 貸金業法の改正から消費者庁設置へ向けた活動

(一) はじめに

二〇〇六(平成一八)年二月の改正貸金業法の成立、さらに、二〇〇八(平成二〇)年六月の割賦販売法・特商法の改正法が成立し、二〇〇九(平成二一)年五月二九日消費者庁の設置・消費者行政の一元化のための消費者庁及び消費者委員会設置法関連三法が成立した。日弁連は一九八四(昭和五九)年一〇月大阪の人権擁護大会において「消費者の権利確立に関する決議」を採択している。その中で「消費者問題は、わが国社会が現在解決を迫られている重要課題の一つである。」との認識を示し、「消費者保護に関する施策が総合・統一的に行われるよう、現在各省庁に別々に設置されている消費者対策関連部局を整備・統合すること。」を求めている。提案理由においても「バラバラの消費者対策の関連部局を整備統合して消費者保護を最優先課題とする消費者保護庁のようなものによって実現されるのが望ましいといえよう。」としていた。さらに、一九八九(平成元)年九月に開催された第三三回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」を採択し、「消費者庁の設置」を求めてきた。

既に四半世紀前から、日本の縦割りによる産業育成官庁による消費者保護施策では機能しないことが明確に意識されていたにもかかわらず、現在まで解決されないままとなっていた。ここでは貸金業法の改正、割賦販売法の改正から消費者庁・消費者委員会設置までの日弁連の活動や市民運動との連動した活動を紹介することとする。

(二) 改正貸金業法について

1 商工ローン問題の発生とその対策

一九九九(平成一一)年には商工ローン被害が社会問題化した。その遠因は、一九九六(平成八)年七月成立した、

「金融機関等の経営の健全性確保のための関係法律の整備に関する法律」にあるといわれ、同法以降一斉に銀行は、中小企業者への貸し渋りに走ったと言われている。

高利商工ローン業者は金融機関から低利の借り入れを得て、貸し渋りにあえく中小零細業者に年三〇%後半もの高利で貸し付け、大幅に融資を伸ばしていた。「利息は主債務者から、元金は保証人から」と評されるような、根保証人を巻き込み、大きなトラブルを発生させた。一九九八(平成一〇)年一月、「日栄・商工ファンド対策全国弁護団」が結成され、一九九九(平成一一)年九月には「腎臓売れ、肝臓売れ、目ん玉売って支払え」との大手商工ローン日栄元社員の脅迫的な取り立てが社会問題化した。日弁連は同年一月、「商工ローン問題についての意見書」を採択して国会要請を行い、同年二月、出資法の上限金利を年二九・二%に引き下げ、根保証人にも貸し付けの都度通知するなどの一定の改善が計られた。同法の改正は二〇〇〇(平成一二)年六月施行されたが、一九九一(平成三)年に出資法の上限金利が年五四・七五%から年四〇・〇〇四%に引き下げられて以降九年ぶりの金利の引き下げであった。

野党がこぞって出資法の上限金利を利息制限法まで引き下げるべきと主張したことから、同改正法の附則で、出資法の上限金利については「三年後見直す」との見直し条項が盛り込まれた。

## 2 ヤミ金融被害とヤミ金対策法の成立

「ヤミ金融」とは、無登録で貸付を行う者、又は登録しても出資法違反の高金利で貸付を行う者をいう。一九九八(平成一〇)年頃から急増し、深刻な社会問題となった。典型的な手口は、サラ金利用者の個人情報や漏洩し、名簿屋に売られ、そこから多重債務者の名簿を入手したヤミ金融がその名簿に従ってダイレクトメールや電話等で勧誘するものであり、金利も「トコ」(利息が一〇日で五割)例二万円を貸し一〇日で利息一万円)「ト



ジウウ(一〇日で一〇割)となっていた。非対面形式で顧客の銀行口座に振り込み、弁済金は、ヤミ金融の指定する口座へ支払わせ回収するもので、一人のターゲットがみつかると仲間のヤミ金融が集中的に貸付を行い、支払が滞ると主に電話による厳しい取立がなされた。ヤミ金融の取立で自殺するケース、依頼を受けた弁護士等にヒザ、寿司を大量に届けさせたり、いやがらせで消防車の出動を通報することも発生した。

二〇〇〇(平成一二)年二月、全国ヤミ金融対策会議が結成され、日弁連などの法律家団体と市民団体などが、無登録営業、高金利事犯について罰則の強化や出資法違反での貸金契約自体が無効となるとの立法化を求める活動をした。日弁連は二〇〇二(平成一四)年一月、「ヤミ金融対策法の制定を求める意見書」を採択し市民運動を支え、国会対策を行った。

二〇〇三(平成一五)年七月ヤミ金融対策法が成立し、

- (1) 無登録業者、高金利貸付について厳罰化(三年以下の懲役から五年以下の懲役へ)
- (2) ヤミ金融による広告、勧誘の禁止
- (3) 「業として」一〇九・五%を超えて貸付した場合、金銭消費貸借契約の無効(貸金業規制法四二条の二)等の規制強化がなされた。

しかし、附則で、貸金業制度、出資法の上限金利の見直しは本法律施行後三年を目途に行うとされ、また出資法の上限金利の引き下げは先送りされた。その時期は二〇〇七(平成一九)年一月とされ、同時期がまさしく金利引き下げ運動の天王山と位置づけられた。

- 3 二〇〇七(平成一九)年一月、貸金業制度、出資法の上限金利見直しに向けた動き
- 日弁連や高金利引き下げを求める市民団体は、以下四点等を求めて運動を展開した。

(1) 出資法の上限金利（年二九・二％）を、例外を認めることなく利息制限法の制限金利（年一五％～二〇％）まで引き下げることに

(2) 「みなし弁済規定」（貸金業規制法四三条）を廃止すること

(3) 日賦貸金業者等の特例金利を廃止すること

(4) 脱法的な保証料徴求を禁止すること

#### 4 実現本部の設置

日弁連は、多重債務問題について多くの高金利引き下げ等の意見書を採択してきたが、二〇〇六（平成一八）年二月、「上限金利引き下げ実現本部」を設置し、日弁連全体として高金利引き下げ運動に取り組むこととなった。

#### 5 懇談会設置

二〇〇五（平成一七）年三月から金融庁に、貸金業制度等に関する懇談会が設置され、有識者による検討が始まり、二〇〇六（平成一八）年四月二二日の中間整理をまとめるまで一七回、その後同年七月、八月と合計一九回の会議が開催された。懇談会では被害者側からの聴取りも行い、多方面からの意見を聴取する作業を行った。

#### 6 二〇〇六（平成一八）年四月二二日、中間整理

懇談会は、同年四月二二日懇談会における議論（座長としての中間整理）を取りまとめた。懇談会には日弁連会員も出席していた。金利については出資法の上限金利を「利息制限法の上限金利水準に向け、引き下げる方向で検討することが望ましい」との意見が委員の大勢であった」とする画期的な取りまとめを行った。

#### 7 政党での検討

中間整理を受け貸金業制度の改正議論は、政治の場に移行し、各党が検討を行っていくこととなった。特に与

党自民党では、金融調査会に貸金業制度等に関する小委員会を設置し、五月、六月と各界からのヒヤリングなど精力的な検討を行った。小委員会には日弁連本部員が参加し意見を述べ、自民党の意見集約にコミットし、さらに五月の連休の前後で小委員会に出席する議員に地元で要請をすることとし、その後は本部員が地元議員へ小委員会の都度その小委員会の議論の方向などについて意見交換をする体制をとった。

そして七月五日同小委員会では、大激論のもとで、「貸金業制度等の改革に関する基本的考え方」を取りまとめた。中間整理の方向を確認して、「出資法の上限金利を利息制限法の金利水準に引き下げること」を基本として、必要な検討を進めることが妥当である」との考え方を取りまとめた。しかし、考慮すべき点として「利息制限法の上限金利の金額刻み」、「特例の高金利」があげられ具体的検討は再度金融庁へ投げかけられた。この時点で日弁連として取りまとめを一定評価するとの会長声明を発している。

8 二〇〇六（平成一八）年九月五日金融庁から与党への提案

ところが、その後、金融庁での検討の中で、貸金業界側等からの猛烈な働きかけで、同年九月五日、金融庁から与党への「提案内容」は（１）出資法の上限金利を利息制限法の年二〇パーセントまで引き下げること（２）みなし弁済の廃止（３）保証料についても利息と合算して規制をすること（４）日賦貸金業などの特例を廃止すること（５）所得の三分の一以上の融資を過剰融資として禁止し、行政処分の対象にすること等基本的考え方での取りまとめに従った提案内容となったものの、（６）出資法の上限金利について高金利の特例（少額短期に限り、年二八％）を認め、（７）公布、経過期間三年、特例期間五年などで特例が廃止され、出資法の上限金利が年二〇パーセントまで完全に引き下げられるまでに九年を要する内容であった。さらに、（８）利息制限法制限利息の金額刻みを物価上昇にあわせ五倍引き上げるとするものであった。

同日、日弁連は抗議の会長声明を発表し、記者会見を開いた。会長声明がメディアでも大きく取り上げられ、翌六日、改正議論をリードしてきた後藤田正純金融担当政務官（当時）が責任を取って辞任し、世論の反対や自民党内でも批判が高まり、マスコミでも取り上げられた。同年九月一九日自民党は「貸金業法の抜本改正の骨子 新たな多重債務者ゼロ作戦、ヤミ金融の撲滅」を承認した。世論の批判を踏まえ、一部修正したものの特例高金利や利息制限法の金額刻みの五倍引き上げは維持された。実現本部では公明党への要請、野党への要請を行い民主党が一八日ほぼ日弁連案に近い要綱を公表し、公明党は自民党案を基本的に承認しながらも特例高金利には留保をつけるなど一気に自民党案での取りまとめのシナリオが日弁連の批判、マスコミや市民運動の力で押しとどめることができた。

## 9 市民運動の盛り上がり

日弁連は実現本部が市民団体と各界連絡会を作り共同行動への緩い連帯のもとでの意見交換の仕組みを作ってきた。「クレジット・サラ金・商工ローンの高金利引き下げを求める全国連絡会（高金利引き下げ全国連絡会）」、「全国青年司法書士協議会（全青司）」、「傘下に連合、生協連を持つ労働福祉団体である労働者福祉中央協議会（中央労福協）」さらに、中央労福協の呼びかけで「クレ・サラの高金利問題を考える連絡会議」が結成され大きく運動の輪が広がり、その中で署名、地方議会での意見書採択運動が実施されていった。

## 10 反対運動の盛り上がり三四〇万署名、二、〇〇〇人パレード

金融庁や自民党の骨子の提案を受け、反対運動は大きく盛り上がった。

二〇〇六（平成一八）年一〇月一日には、中央労福協、高金利引き下げ全国連絡会および日弁連は、三四〇万筆の高金利引き下げ署名を衆・参両議院議長宛に提出した。

それに加えて、日弁連が主催し中央労福協、全青司、高金利全国連会および全国消費者団体連絡会が後援して一〇月一七日、日比谷野外音楽堂での総決起集会、日弁連会長を先頭に二〇〇〇人の国会請願パレードを実施した。請願パレード終了後の院内集会には、与野党議員も参加する中で利息制限法の改悪反対と例外なき上限金利の引き下げを訴えた。地方議会の意見書採択も、四七都道府県中四三議会、市町村議会も全体の六〇%を超える一、二二六に達した。

このような活動や広範な世論によって、自民党公明党の与党は一〇月二五日「貸金業の規制などに関する法律などの一部を改正する法律」案を決定し、同月三二日法案は閣議決定されたが、そこには特例高金利や利息制限法の金額刻みの引き上げではなく、日弁連や高金利引き下げを求める世論の意向に添った法案となり、同年一二月一三日全会一致で改正貸金業法が成立した。

(三) 割賦販売法改正運動

1 クレジット被害の多発

わが国の消費者信用約七六兆円の内、消費者ローン三三兆円、販売信用は四三兆円であり、販売信用の適正化も大きな課題であった。つまり、二〇〇五（平成一七）年五月埼玉県富士見市の認知症の姉妹に多額のリフォームのクレジット契約が締結されていた事件をきっかけとして、各地でリフォーム、呉服の販売被害が次々発生し、その悪徳業者と連携をしているクレジット会社の責任が大きくクローズアップされた。

2 改正運動

二〇〇五（平成一七）年七月にはクレジット過剰与信対策全国会議が結成され、各地でシンポジウムを開催しながら被害を掘り起こしていった。各地の被害がマスコミによっても報道されるようになり、二〇〇七（平成

一九〇年二月産業構造審議会割賦販売分科会も割賦販売法改正に向けて動き出すことになる。日弁連は消費者問題対策委員会に設置されている消費者信用法部会が運動の中心を担った。同年三月「クレジット過剰と信を禁止する法改正を求める意見書」、同年六月「クレジット会社の共同責任に関する意見書」等タイムリーに意見書を公表することによって審議会への審議や法改正の中に反映させていった。

二〇〇七（平成一九）年六月、割賦販売法改正のための運動体である「消費者のための割賦販売法改正実現全国会議」が結成された。同会の共同代表は弁護士をはじめ三名が主となり、特に各地の消費生活センター等の相談現場の第一線にたずさわる消費生活相談員がこの運動を担うことになっていった。

割賦販売法改正運動には高金利引き下げ運動でも精力的に活動した中央労協も加わり、二六五万筆の署名、全四七都道府県、八五六市町村議会で意見書採択など大きな運動の盛り上がりを見せ、二〇〇八（平成二〇）年六月一日割賦販売法、特商法の改正が実現した。

### 3 法改正の実現

改正では（１）クレジット契約の書面交付義務とクーリング・オフ、（２）過量販売取消権、（３）クレジット契約の取消し、（４）適正与信義務、（５）過剰与信規制等が盛り込まれるなど、改正貸金業法改正の勢いを運動に生かし画期的な改正を勝ち取ることができた。

### 4 運動等で見えてきた地方の消費者行政の疲弊

二〇〇七（平成一九）年四月政府が策定した「多重債務問題改善プログラム」を受け、各地の消費者相談担当者、職員向けの研修会が精力的に行われるようになった。しかし、各地の研修会には多くの消費生活相談員が参加したが、口々に地方の消費者生活相談窓口「相談員が不足している。あつせん解決の余裕もない」、「研修の

お金がない」、「本科の職員が不足していて、悪質な業者の処分ができない」等々を訴えた。

また、割賦販売法改正で一緒に法改正運動をしている消費生活相談員からも、「官製ワーキングプア」の実情が報告され、各地で消費者被害を確実に救済につなげるためには相談員の専門性を高め、「人と金を手当てする」ことが重要であることが再確認された。また、特商法の処分権限が都道府県に移譲されているにもかかわらず、ほとんど機能していない。これも職員の専門性の不足や人手不足にあり、そのことは消費生活相談でのあっせん解決の困難さにも結びついていることがわかってきた。

(四) 消費者庁・地方消費者行政の整備

1 貸金業法改正から割賦販売法改正そして消費者庁設置へ

貸金業法改正の抜本改正を実現し、割賦販売法改正に運動が移行していく中、消費者庁を作り抜本的に消費者行政を消費者の視点から再構築すべきとの方向が意識されるようになった。「次は消費者庁設置運動だ」と四半世紀の夢を実現しようとの思いが増幅されてきた。

その矢先、二〇〇七（平成一九）年一〇月、福田康夫総理（当時）は第一六八回臨時国会での所信表明演説の中で生活者・消費者重視の施策を実行することを明らかにした。少なくとも与党の中でも貸金業制度改善に真剣に取り組んだ議員が多数あり、「消費者重視の政策」が党内でも一定の理解が得られる状況ができたこと等にあつたと思料される。

総理の所信表明を受け、同年一月、自民党内に、「消費者問題調査会」が設置され、「消費者庁」設置構想が急ピッチで動いていく。二〇〇八（平成二〇）年三月、日弁連の中にも消費者行政一元化推進本部が設置され、ここが中心となって消費者庁設置、地方消費者行政充実の運動が進んでいく。日弁連は同年二月、『消費者庁』の創設

を求める意見書」、同年五月「『消費者庁』が所管すべき法律等についての意見書」、同年六月「地方消費者行政の抜本的拡充を求める意見書」、「消費者被害の集団的救済に関する法整備を求める意見書」、同年十一月「消費者庁設置法案に対する意見書」と「消費者安全法案についての意見書」を公表し政府、与党の消費者庁設置に向けた法律案策定にコミットしてタイムリーに意見表明していった。

## 2 二〇〇八（平成二〇）年九月一九日消費者庁関連三法案の閣議決定と福田康夫総理（当時）の辞任

二〇〇八（平成二〇）年三月には官邸内に消費者行政推進会議が設置され、消費者運動を行ってきた主婦連、金融オンブズネット、日弁連会員も委員に選任され、消費者の視点で消費者行政の推進の状況が出来上がっていく。同年六月一三日同会議は取りまとめを発表し、それを受けて政府は消費者行政推進基本計画の策定をし、消費者庁設置関連三法案の閣議決定がなされようとする同年九月一日福田康夫総理（当時）は総理の辞任会見を行ったものの同月一九日同法案は閣議決定された。消費者庁設置法案、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、消費者安全法案である。特に消費者安全法案は消費生活センターの位置付け、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を定めている。各省庁への措置請求や、すき間事案についての権限規定が盛り込まれている。

さらに、消費者関連予算についても一八〇億円を概算要求することが決まり、内、地方消費者関連予算は八〇億円とされ、一九七五（昭和五〇）年当時の水準まで地方消費者関連予算を回復させるものとなっている。

## 3 民主党の構想

民主党も人権・消費者調査会で消費者行政重視等を検討し、二〇〇八（平成二〇）年八月消費者権利院法案要綱、消費者団体訴訟法要綱を公表する。民主党の構想は内閣から独立した北欧型のオンブズマン型の提案である。



また、違法な収益をはき出させるため消費者権利官が財産保全命令を裁判所に申立する機能を持ち、その後、適格消費者団体がオプトアウト型の損害賠償を求める団体訴訟の提起を認めるものであり、この部分は政府案にはないものである。

4 「事故米」事件からの教訓 消費者庁設置の必要性

二〇〇八（平成二〇）年九月に発生した三笠フーズによる「事故米」の食品卸会社への不正転売事件では農林水産省が事故米の売却処分のみに力を注ぎ、消費者の食の安全との視点が決定的に欠落していることが判明した。まさしく、縦割り行政の弊害が顕著にあらわれ、さらに、太田誠一農水大臣（当時）、事務次官の無責任な発言も消費者の怒りを買うことになる。

ここにおいてまさに消費者目線で行政を行う仕組み、消費者庁が求められているというべきである。

(五) 消費者庁関連三法の成立へ

1 待ち望んだ与野党の修正合意

政府案の国会上程後も審議入りのめどは立たなかったものの日弁連、ユニカねつとなどの消費者行政一元化を求める市民団体の活動を受け、二〇〇九（平成二一）年一月五日衆議院消費者問題特別委員会が設置され、同年三月一二日民主党の消費者権利院法案の国会提出を受け、同月一七日政府案と民主党案が審議入りする。そして、同年四月一四日に日弁連や市民団体が待ち望んだ与野党の消費者庁関連三法案に関する修正合意が成立する。その後、五月二九日に参議院本会議にて全会一致で消費者庁関連三法（消費者庁及び消費者委員会設置法・消費者庁及び消費者委員会設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律（以下、「整備法」という。）・消費者安全法）が成立した。

## 2 消費者庁関連三法の概要、与野党の消費者庁関連三法案に関する修正合意の内容

消費者庁は消費者庁及び消費者委員会設置法により、内閣府の外局として設置された。また、同法により消費者委員会は消費者庁から独立した機関として設置され、消費者行政への意見反映・監視を行うこととなった。

さらに、消費者庁は整備法により二九の法律を所管・共管し、自ら法の執行・企画立案を行うこととなった。

また、消費者安全法によつて、措置要求を通じて他省庁への司令塔としての機能や、消費者事故に関する情報は消費者庁に一元的に集約されることとなった。なお、どの省庁にも属さない「すき間事案」に対しては一定の要件のもとに事業者に対して直接権限行使を行うこと、消費者生活センターを法的に位置付けることなどが盛り込まれた。

与野党の消費者庁関連三法案に関する修正協議は、消費者委員会の独立性などその強化と地方消費者行政の強化が中心となった。与党側は、消費者委員会に関して民主党の意見を受け入れ、当初の政府案では消費者庁の下に位置付けられていた消費者政策委員会を消費者庁から独立した機関として設置し、その強化を図り、特に法案の名称も当初の「消費者庁設置法案」から「消費者庁及び消費者委員会設置法案」に変更された。消費者庁及び消費者委員会設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案に対する修正要綱でも、「この委員会は、独立した第三者機関として消費者行政全般に対する監視機能を有することを明確にするため、その所掌事務の規定順を、まず、自発的な権限規定である「自らの調査審議の結果に基づく内閣総理大臣等に対する建議」を規定し、これに続いて『内閣総理大臣等からの諮問を受けて行う調査審議』を規定すること」とされた。

地方支援については、消費者庁及び消費者委員会設置法附則第四項で「政府は消費者庁関連三法の施行後三年以内に、消費生活センター（消費者安全法第一〇条第三項に規定する消費生活センターをいう。）の法制上の位

置付け並びにその適正な配置及び人員の確保、消費生活相談員の待遇改善その他の地方公共団体の消費者政策の実施に対し国が行う支援の在り方について所要の法改正を含む全般的な検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。」とされ先送りとなった。

今回の与野党の修正合意は重要な部分で二四か所にも及ぶもので、さらに、付帯決議も衆議院二三、参議院三四にも及ぶものであって今後課題は引き継がれたものである。

しかし、国会審議の中で多くの参考人、地方公聴会での意見を真摯に受け止め、国会が明確に消費者行政強化の方向性を打ち出した意義は極めて大きいものである。

### 3 残された課題

違法収益のはき出しについても、すみやかに消費者庁が保全を行い、被害者が広く救済され得る（オプトアウト型）救済の仕組みを考える必要がある。

さらに、消費者の関心は「食の安全」にあり、消費者庁が十分機能し得るのか、「食品安全委員会」との関係等「食の安全」を確保する方法の検討、検証が早急になされ、それが消費者の安全の確保のために消費者庁を強化する方向で生かされる必要がある。

### 4 日弁連の役割

消費者庁設置は日弁連の悲願であり消費者被害の予防・救済に資する消費者庁の設置と地方消費者行政の充実がいま求められている。日弁連の消費者にかかわる人権をめぐる活動の成功は、運動の理論面を日弁連が提示し、関係団体の運動とコミットしてメディアを動かし国会、政府を動かすダイナミックな活動にあった。