

## わが国における消費者問題の変容

島田和夫

前説～覚書『消費者問題と政策』～

1) 現代法学部が創設されたのは、2000年4月であった。学生にとって身近な現代的な問題のうち消費者問題、環境問題、福祉問題の学習を手がかりにして日本法全体を学ぶという特徴あるカリキュラムを採用した法学部である。学部名称も「現代法学部」とした。筆者は、学部創設準備に責任者のひとりとして係わった。現代学部の特徴については、拙稿「東京経済大学・現代法学部の試み～『法化社会』における法学部教育～」(日本学術会議シンポジウム・我が国における法学部・法科研究科の現状と方向性、報告。『法律時報』77巻7号)を参照されたい。

偶然ではあるが、消費者契約法が成立したのは同年4月28日である。偶然とはいえ、実際には、消費者契約法を準備した国民生活審議会に委員として参加していた筆者が、規制改革・中央省庁の再編等の現場である「霞が関」で得た知見に基づき、日本法の質的变化(「民事ルールの拡充、法運用への私人の参画)、消費者政策の転換を看取り、それを踏まえた21世紀に相応しい法学教育のあり方を考え、新学部の構想を練ったのである。この意味では、消費者契約法と現代法学部は無関係ではなかったといえる。

2) 現代法学部のカリキュラムは様々な工夫を凝らしているが、そのうちのひとつが「消費者問題と政策」という科目である。1・2年生対象の消費者法の導入科目であり、半期4単位の授業であった。講義と教室内で毎週レポートを作成するという教育方法を取り、知識習得とともに、レポートの書き方を身に付けさせることを目的としていた。学部創設以降、2015年3月までの15年間、筆者がこの授業を担当してきた。なお、2015年4月から新カリキュラムが実施され、

わが国における消費者問題の変容

「消費者問題と政策」はなくなり、「消費者問題と法」(半期2単位)に変わっている。なお、消費者契約法、特定商取引法、消費者信用法(割賦販売法、貸金業法、利息制限法、出資法など)、景品表示法、金融商品取引法に関する講義が常設科目として用意されている。

「消費者問題と政策」という講義では、消費者問題とはなにか、消費者問題の変容、消費者行政・消費者政策の変遷をわかりやすく講義することを目標にした。この15年の間には、消費契約法の施行(01年)、消費者基本法の誕生(04年)、消費者庁・消費者委員会の発足(09年)、消費者安全法の制定(09年)、特定商取引法・割賦販売法・利息規制の相次ぐ改正など、重要な法律の制定・改正が続いたので、毎年のように講義資料を更新しなければならなかった。講義内容も、正直に言って、試行錯誤で、工夫せざるをえなかった。参考までに、最後の年(2014年度)の講義内容を掲げておく。

- 1、入門講義(1)「90年代を考える」(ビデオ『失われた10年を問う』)
- 2、入門講義(2)「買い物は契約、契約ルールは学ばなければわからない」  
～クーリングオフを正確に理解する～
- 3、入門講義(3)『借金』を考える～ドラマを観て家計管理を考える～
- 4、入門講義(4)「クレジットカードは誰のもの」～カードのルールを学ぶ～
- 5、消費者問題とはなにか、消費者問題の現況と歴史
- 6、消費者問題の解決と政策・行政・法律  
～タテ割行政の弊害と消費者行政の一元化、消費者庁・消費者委員会の創設～
- 7～8、消費者基本法と消費者政策、消費者の権利  
～90年代以降の規制改革、消費者保護基本法から消費者基本法へ～
- 9～10、具体的な消費者政策(1) 消費者契約の適正化  
～消費者契約法、特定商取引法、割賦販売法、民法改正など～
- 11、具体的な消費者政策(2) 安全の確保  
～製造物責任法、消費者安全法など～
- 12、具体的な消費者政策(3) 計量・規格の適正化  
～計量法、各種の規格、国際規格(ISO)～
- 13、具体的な消費者政策(4) 広告・表示の適正化

## ～景品表示法など～

## 14、消費者被害の救済・被害の拡大防止

(第1回冒頭でオリエンテーション、最終回に試験を実施)

3) 「消費者問題と政策」では、消費者問題・消費者法の全体を扱わなければならなかったが(実際には消費者取引を中心にしたが)、講義の準備も大変であった。参考にした文献・資料は多数であるが、筆者は、80年代半ば以降、東京都や国の各種の審議会・研究会に参加する機会が少なくなき、そこで得た知見も講義に活かすことができた。とりわけ、東京都消費生活対策審議会には、17年間も参画し、その活動から得た知見は講義に大いに役立った。情報化、高齢化、サービス化、環境問題の深刻化、規制改革の進展に伴う消費者問題の状況分析、対応策について他の専門家と討議し検討することができ、さらに関連の実態調査を実施することができたからである(この点については、拙稿「東京都消費者行政の形成と展開～消費生活対策審議会の軌跡」『東京経済大学現代法学会誌・現代法学』20号を参照)。

これらの経験から、消費者問題全体についての執筆依頼も受けるようになった。「消費者問題と政策」の講義経験の成果でもある。以下の著作である。

- (1) 『消費生活論～衣料管理士養成のための～』2010年、日本衣料管理協会  
(消費者問題の基礎、消費者問題と消費者政策、消費者政策の展開を執筆)
- (2) 「消費者行政の展開」『消費生活相談の手引き』所収、2013年、神奈川県

## 4) 退任記念講義と本稿

以下に、筆者執筆の上記(1)(2)のうち、消費者問題の歴史を扱った部分をリライトして本誌に掲載して頂くことにした。理由はつぎの通りである。筆者は、15年3月に定年退職したが、同年1月31日に「消費者問題の変容と消費者法の形成～変革の時代に消費者行政に寄り添って～」と題する退任記念講義を行う機会を東京経済大学から与えられた。そこでは、70年代以降の筆者の研究史を手がかりに消費者法の形成を語ることを目的としていた(この退任記念講義内容の記録は本誌次号に掲載される予定)。多数の同僚、卒業生、学外者の出席を得て、よき記念になったといえる。時間の制約上、消費者問題の変容につい

わが国における消費者問題の変容

て詳しくは触れることができなかつたが、出席者から、消費者問題そのものについて予備知識が十分であれば、講義内容をより理解できたのにとの感想を頂いた。そこで、上記著作は、一般に入手することが難しいこともあり、消費者問題の歴史についての部分を大幅に加筆して、掲載して頂くことにしたのである。

## 序

1) 第二次世界大戦後の経済発展によって、大量生産・大量販売・大量消費体制が築き上げられ、私たち消費者は年々便利さを享受できるようになった。しかしながら、多種多様な商品・サービスの中から消費者が真に求めるものを選択することが困難になったといえる。

現実にも深刻な消費者問題が次々と生じた。人の健康・生命を害する欠陥商品問題、消費者の選択を誤らせる不当表示問題が発生し、ついで悪質商法等による契約トラブル・被害の問題が発生した。

消費者問題の存在が広く認識されるようになったのは、1960年代であり、それから半世紀以上の歳月が経過している。この間、消費者問題の解決に向けて消費者団体、自治体や国が取り組みを展開してきたが、消費者問題は解消されず、むしろ拡大しその内容も複雑多様化している。

1990年代に入り、消費者を取り巻く状況が一変する。東西冷戦構造の終焉、グローバル化、高度情報化の進展などを背景に、国の消費者政策は大きく変更された。90年代以降、本格的に進められた規制改革の流れの中で、94年に製造物責任法が、00年には消費者契約法が制定され、さらに、04年には、国の消費者政策の理念や指針を定める基本法が36年ぶりに大改正され、消費者基本法が誕生している。従来、消費者問題への国の取り組みは必ずしも積極的ではなかつたが、国は以後、積極的になり、消費者に関連する重要な法律を次々と制定・改正し、ついに09年には消費者庁を誕生させた。とくに重要なことは、消費者政策の理念の変更である。

「弱者消費者の保護から、消費者の権利尊重、消費者の自立支援へ」と理念が変更されたのである。すなわち、国レベルでは初めて法律に消費者の権利が明記され、その尊重が消費者政策の理念とされた。また、かつては消費者は弱者として保護の対象と位置づけられてきたが、消費者基本法の下では、消費者は自立した経済主体として位置づけられ、消費者の適切な選択がわが国経済にとっても重視され始めたのである。いわば消費者重視政策の展開である。

消費者庁発足後、さらに重要な関係法律の制定・改正が相次いでいる。消費者教育推進法（12年）、食品表示法（13年）、消費者裁判手続特例法（集团的被害回復のための裁判手続、13年）の制定や消費者安全法の改正（12年、14年）、景品表示法の改正（14年）などである。

2) 消費者は、市場に氾濫する商品を前にして自分が求める良い品質で安全な商品を選んでいるだろうか。衣料品を買う場合、下げ札や取付けラベルの表示を見て繊維の種類を確認していると答える人も多いであろう。ジュースを購入する場合に、含まれている「果汁〇〇%」という表示を手がかりにして、購入していると答える人も多いであろう。また、訪問販売で商品を購入した場合には、クーリングオフを使って契約を解消して支払った代金を返してもらうことができるということを知っている人も少なくないであろう。

このように、現在、消費者が安全で安心して買い物ができるように、十分とはいえないが、さまざま工夫が凝らされている。今では、消費生活に関わる多くの法律が定められているし、消費者行政も推進されている。消費者が適切に選択できるような制度が定められていたり、消費者がトラブルや被害にあった場合の救済方法が用意されている。国や地方自治体によって、消費者被害の防止や拡大防止の施策も講じられている。

もとより、これらの仕組みは一朝一夕に作られたものではない。60年

わが国における消費者問題の変容

代以降、深刻な消費者問題を切っ掛けにして制定された法律も少なくない。消費者運動の問題提起によって制定された法律もある。ただ、長い時間をかけて現在の仕組みが出来上がっていることを忘れてはならない。

本稿は、とくに第二次世界大戦後から 80 年代までの、わが国における消費者問題の社会問題化とその後の変容を概説する。

## 第 1 章 消費者、消費者問題とはなにか

### 1. 消費者、人間はすべて消費者

消費者、消費者問題とはどのような意味なのか？ 消費、消費者ということばは、経済学に由来する。生産を出発点とする経済過程（生産・流通・消費）の最終段階が消費ということになり、これを擬人化した表現が消費者である。ただ、消費者問題という場合の消費者は経済学的視点からだけではとらえきれない。消費者問題を議論する場合、消費者は生身の人間を指す。

現代社会においては、完全に自給自足の生活をしている人はいないといえる。ほとんどすべての人が他人の生産したものを消費して生活している。商品やサービスを利用し消耗するという消費生活を送っている。生産に携わっている人も例外ではない。現代社会において、人は、生命・生活を維持するため消費生活を送らざるをえない。消費は経済行為ではあるが、それだけではなく生存を支える基礎であり、現代社会においては、人間はすべて消費者として生きている。

さて、消費者とはどのように表現すればよいのか。一般には、商品・サービスの流れに注目して、供給する側を事業者（ほとんどが個人ではなく、会社など法人である）、消費する側を消費者と呼ぶ。つまり、消費者とは、「事業者が供給する商品又はサービスを使用し、又は利用して生活する者をいう」ということができる。

## 2. 消費者問題、消費者被害

消費者問題は、生身の、生きているすべての人間にかかわる問題であるということができる。消費者被害は、具体的には、欠陥商品、不当表示、契約トラブル・被害など多様な形で発生している。

消費者問題とは、事業者との取引によって入手した商品・サービスを、生存し生活するために消費することに関連して被害を受ける問題ということができる。消費者と事業者との取引（契約）に関連して生じる問題なのである。

消費者問題の第一次的な当事者が消費者と事業者であることが重要なポイントである。

購入した食品を飲食し、あるいは薬品を服用したところ、健康を害したり死亡したとか、購入した電気製品が発煙して火災が起きたなどというケースでは、被害の存在を容易に理解することができる。では、牛缶と表示されて売られていた缶詰めの中身が牛肉でなかった場合の被害とはなにか。価格は中身相当の価格であったとする。この場合、消費者は、経済的損失は受けてないと考える人もいるかもしれないが、中身を知っていれば買わなかったものを買わされたという点で、被害を受けたことになる。消費者が得た情報から期待し、信頼したことと実際のこととの間に差があったのである。

また、近年、消費者に不要なものやふさわしくないものを、甘言や押付け行為によって購入させ、消費者に多額な金銭を支出させたり、商品を引き渡さずに財産的な被害をこうむらせるような悪質な業者が少なくない。

このように、消費者被害といっても、さまざまで、高額なもの少額なもの、被害者が多数のもの少数のものが含まれる。

また、以上の被害は直接の被害であるが、にせ物やまがい物が横行すると、市場に本物が少なくなり、消費者が真に必要なとする本物を選択したくても選択できなくなるという間接の被害というものもある。

わが国における消費者問題の変容

なお、60年代、70年代は、「消費者問題」は消費者被害の意味で使われていたが、現在では、消費者被害の防止の方策や被害救済の方策など、消費者被害に関連する問題を含めた、広い意味で使われている（Consumer Affaires）。

### 3. 消費者被害の発生要因

このような消費者被害はどのような要因から発生するのか。

現代社会においては、商品の品質や安全性、サービスの内容、さらには取引の仕組みなどについて、消費者が必要とする情報が、事業者側の情報と比べて不足している。情報を集める資金力などにも格差がある。消費者は「多種・少量」の商品やサービスを購入して生活しているので、すべての商品・サービスの品質や効能・効果についての情報を得ることは著しく困難である。取引の仕組みについても同様である。このように、消費者と事業者の間には、情報の量および質について格差が存在している（情報の格差）。また、消費者は価格を始めその他の契約内容を自由な交渉によって決めることもできないし、また、トラブルが生じた場合にも個人である消費者と事業者との交渉においても力の格差がある（交渉力の格差）。このほか、事業者は負担・損失を価格に転嫁できるが、消費者は転嫁できない。さらに、消費者は生身の人間であるが、事業者は一般的には組織体である。消費者と事業者は、対等ではないのである。このような力の格差は、大量生産・大量販売の社会経済構造から生じているものであって、消費者一人ひとりの努力だけでは縮小できない性質のものである。

このような社会構造上の格差の存在こそが、国や地方公共団体（地方自治体）が、私人間の取引に関して生じる消費者問題に積極的に関与して、消費者の利益を擁護するための諸方策を講じ、あるいは講じなければならない理由でもあり、根拠でもある。

現在では、消費者政策・消費者行政の指針を定めている消費者基本法



(2004年)が、「この法律は、消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力等の格差にかんがみ、……消費者の利益の擁護及び増進に関する総合的な施策の推進を図り、もって国民の消費生活の安定及び向上を確保することを目的とする」と定めている。

## 第2章 消費者問題の社会問題化とその変容

### 1. 消費者問題の社会問題化

#### (a) 消費者問題の発生

消費者問題がいつ頃から発生したか、これを簡単にいうことはできない。理屈からいえば、自給自足経済が終わり、消費者と生産者・販売者が分離し、人間が事業者から購入した商品を利用して生活するようになってから消費者問題はあったともいえる。かなりの昔ということになる。しかしながら、今、私たちが取り組まなければならない消費者問題は、主として第二次世界大戦以降、社会問題化した。消費者問題は、消費者運動の問題提起を背景に、広がりを見せ始めたのである。

#### (b) 消費者問題と消費者運動

問題の存在を気がつき始めた消費者の運動によって消費者問題の存在が提起されるたのである。

消費者運動の歴史をみると、わが国の消費者運動の源は、戦前の協同組合運動にあるが、第二次大戦後、全国的規模の消費者団体が結成され、消費者運動が始まる。

戦後当初の消費者運動は、不良マッチ追放や米価値上げ反対など、生活防衛的な運動であった。当時はマッチを擦らないとガスに点火できなかったが、擦っても点火しない粗悪なマッチに憤慨した女性たちが開催した「不良マッチ退治主婦大会(1947年)」に参加した人たちによって「主婦連

わが国における消費者問題の変容

合会」(主婦連)が結成され、戦時中停止し戦後復活した生活協同組合(生協)とともに、運動の中心となった。主婦連が結成されたのは、1948年であり、また各地の婦人会の連絡機関として、「全国地域婦人団体連絡協議会(全地婦連)」が設立されたのは1952年である。1951年には、「日本生活協同組合連合会」が設立されている。

1950年代に入って生活物資が出回るようになっても粗悪品はなくなり、また合成樹脂・合成繊維など消費者にはその品質がよくわからない製品も増え、消費者を惑わせ、憤慨させるような問題は減るどころか、むしろ複雑多様化してくる。生活防衛的運動をしていた人たちは、消費者被害が生じる原因は、現在の資本主義経済の構造にあると気づき始めた。「消費者問題」は個人の力では防ぐことができない、社会的に解決しなければならない社会問題であることに気づいたのである。各地で消費者団体が結成され、それらの連帯のための組織として、56年に「全国消費者団体連絡会(全国消団連)」が結成され、全国的規模で消費者運動が展開されるようになる。翌57年に開催された「第1回全国消費者大会」において、資本主義社会では私たち大衆は、「労働者として搾取され、消費者として搾取される」と指摘し、「全消費者の力を結集して闘うことを」誓う「消費者宣言」を採択した。

50年代後半から、消費者運動が本格的に始まった。消費者問題の存在に気づき、消費者問題に対する取り組みを開始したのは、国でも自治体でもなく、消費者であったことを忘れてはならない。

### (c) 消費者問題発生背景

第2次大戦によって日本全土が荒廃し、40年代後半はモノ不足の時代であったが、奇跡的とも表現される経済復興を果たし、生活物資も出回り始める。50年代後半は、高度経済成長の始まりであるとともに消費者問題が顕在化する時代でもある。

欧米諸国からの技術導入も進み、大量生産、大量販売が可能になった。大量生産と大量販売を可能にしたのは生産面における技術革新と流通革命ともいわれるほどの流通面における技術革新である。

また、大量生産は、大量消費に結びつけられなければならない。53年に民間テレビ放送が開始され、テレビによる広告宣伝が可能になり大量生産された製品を売りさばくための、広告宣伝活動が活発化してくるのもこの時代である。新たに開発された製品の主力は家庭電化製品に代表される耐久消費財である。所得水準の上昇に伴って、「電化ブーム」が起こり、大衆消費社会の時代が始まった。白黒テレビ、電気洗濯機、電気冷蔵庫は、家庭生活の「三種の神器」と呼ばれ、50年代後半（昭和30年代）の消費生活のいわばシンボルになった。大量生産・大量販売・大量消費の時代の到来である。大量生産される製品は、家庭電化製品に限られるわけではなく、薬品、食品、合成繊維の衣料、プラスチック製品など、新製品が次々と出回ってくる。

これらの新製品が生活を便利にし、少なくとも物的な豊かさをもたらすものであったことは確かである。しかしながら、消費者は、次々と生み出される新製品、それも高度な技術力を基礎とする複雑な商品の氾濫を眼の前にして、自己の知識や経験のみによって危険な商品から身を守り、また宣伝広告など事業者側の提供する商品情報のなかで、真に自分が必要とするものを適切に選択することが次第に困難になってくる。

つまり、消費者が必要とする情報が、事業者側の情報量に比べて乏しいのである。情報（情報の量・質、理解力）についての、消費者と事業者との間にある格差、これが、消費者問題を発生させる大きな要因のひとつである。

また、大量生産・大量販売体制のもとでは、いったん商品に欠陥があって、健康・生命を害する被害が発生すると、その被害は広範囲に及ぶことになる。

わが国における消費者問題の変容

つぎにわが国で社会問題となった主要な消費者問題と消費者団体・行政・立法の動向について概観しておく。

#### (d) 消費者問題の顕在化

##### ア) 森永ひ素ミルク中毒事件

50年代半ば、「森永ひ素ミルク中毒事件」が発生した。55年に、多数の幼児に奇病が発生した。森永乳業徳島工場製造の粉乳にひ素が含まれていたことが原因と判明したのである。被害者が生後間もない乳児であることと、被害者の数・地域的規模の大きさにおいて、前例のない深刻な事件であった。もともと、現在からみれば典型的な消費者問題であるが、この事件発生時において、これが消費者問題と捉えられていたかという点、それほど明確ではなかったといえる。「食品公害」ともいわれた。また、事件発生直後は、精密検査の結果「全員治癒を確認」との判定があり、収束したと思われた事件が、意外な展開を見せるのは60年代に入ってからである。養護教員や保健婦らの調査で、被害者の後遺症の実態が明らかになったのである。被害実態を明らかにした、ガリ版で印刷された『14年目の訪問』が発表されたのは、69年10月であった。

##### イ) ニセ牛缶事件、不当表示の問題化

60年には、「ニセ牛缶事件」が問題化した。牛肉大和煮缶詰と称していた缶詰の中身がクジラ肉など牛肉ではなかったことが発覚した。それも、1メーカーだけでなく、かなりの数の缶詰メーカーが中身が牛肉ではないのに、牛肉の缶詰のようにして製造販売していたのである。この事件を契機に、商品の適正な表示を確保することが重要視されはじめ、62年には不当景品類及び不当表示防止法（景品表示法）という法律が制定された。また、同年には、品質表示に関する家庭用品品質表示法（家表法）も制定されている。

## 2. 多発する消費者問題

60年代にはさまざまな大きな消費者問題が発生した。

### (1) 欠陥商品の問題

商品の安全性にかかわる大きな事件としては、森永ひ素ミルク中毒事件のほか、つぎのようなものを挙げることができる。

\* 62年：「サリドマイド事件」 鎮静・睡眠薬として販売されていた薬品を服用していた妊婦から奇形児が生まれた事件である。被害児は1000人を越えたと推定されている。

\* 68年：「カネミ油症事件」 PCB = ポリ塩化ビフェニル混入米ぬか油による中毒事件である。米ぬか油を発売したのがカネミ倉庫であったので、カネミ油症事件といわれる。この事件は、PCB被害の恐ろしさを人々に教えた。PCBは、水にほとんど溶けず分解しにくく、体内に蓄積され、多量に摂取すると皮膚や内臓に障害を起こす。PCBが電気製品、塗料、印刷インキなどにひろく使われていたので、PCB追放運動が起こった。

\* 69年：「欠陥車問題の発生」 ブレーキの故障による事故である。

\* 71年：「クロロキン事件」 腎炎治療薬として販売されていたクロロキンによる網膜症がマスコミによって報道され、多数の被害者が名乗り出た。

\* 72年：「スモン事件」 50年代中頃から各地で原因不明の奇病が発生し、その疾患はSMONと命名された。72年に整腸剤として販売されていたキノホルム剤がスモンの原因と認定された。

多数の被害者を出したサリドマイド事件、カネミ油症事件、スモン事件、クロロキン事件の被害者は、メーカーなどを相手に訴訟を起こした。勝訴した場合、敗訴した場合、和解した場合があり、さまざまだが、訴訟が長期間にわたったことが共通している。

また、食品衛生法によって指定され使用を認められている食品添加物について、消費者団体はその安全性に問題があるとして使用禁止（指定の取

わが国における消費者問題の変容

り消し)の運動を進めた。当時、問題となった食品添加物は、「ズルチン」(合成甘味料)、「チクロ」(合成甘味料)、「AF2」(フリルフラマイド・合成殺菌料)などである。いずれも消費者団体の問題提起、マスコミの報道によって国を動かし、いずれも禁止されることになった。

## (2) 不当表示の問題

商品の不当表示問題は、「ニセ牛缶事件」のほか、69年に「ジュースの不当表示」が問題となった。当時、無果汁飲料がジュースと表示されて販売されていたのである。主婦連の調査によって明らかになり、問題提起があつて、紆余曲折はあつたが、消費者側の要望は実質的には認められることになった。無果汁飲料については、「無果汁」と表示しなければならないということになったのである。少し詳しく触れると、当初、無果汁でもジュースと表示してもよいとする業界のルールを公正取引委員会が認めてしまった(景品表示法上の公正競争規約という制度である)。主婦連は、このルールを認めた公正取引委員会の認可を取り消すように申し立て、それが認められなかつたので裁判を起し、最高裁判所まで争つたが、訴訟には負けてしまった。訴える資格がないというのが理由であつた。いわば門前払いを喰つたのである。現在では、消費者団体訴訟制度(適格消費者団体の差止請求の制度)が認められているが、当時はそのような制度はなかつた。

もつとも、主婦連の主張は社会的には支持され、結局、業界のルールは改められ、公正取引委員会も新ルールを認可した。現在のように、果汁0%、果汁10%、果汁100%のような表示が義務づけられたのである。消費者運動による成果のひとつである。

## (3) 物価の問題

欠陥商品、不当表示問題のほか、当時の大きな問題は、物価問題であつた。消費者運動の粗悪品追放とならぶ中心的課題は、値上げ反対であつた。

高度経済成長とともに消費者物価も上昇したために、とくに公共料金値上げ反対運動が繰りひろげられたのである。

70年代前半には、価格に関する社会問題が発生した。ここで触れておくことにする。70年に、「カラーテレビ二重価格問題」である。アメリカで、日本製カラーテレビが日本の国内小売価格よりも安く販売されているのはダンピングであると指摘され、このニュースが伝わると、国内のカラーテレビの価格が高いことが問題となった。全地婦連を中心とした消費者団体の提唱で、カラーテレビ「不買（買い控え）運動」が起こった。ついに、メーカーもカラーテレビの値下げを発表するに至ったのである。わが国で、「不買運動」が成功した唯一の例といわれている。なお、消費者の最大の武器は、不買運動といえる。

また、73年の第一次石油危機は「狂乱物価」を招来したが、狂乱物価の一因となった石油業界のヤミカルテルによる一斉値上げをめぐり、「不当に高い灯油を買わされた」として、多くの消費者団体が訴えを起こした。集団訴訟の形をとり、消費者の権利を主張した裁判といわれている。しかし、87年の最高裁判決では、消費者側の訴えが棄却されるという結果になっている。

以上述べてきたように、60年代は、欠陥商品、不当表示、物価問題が大きな社会問題であった。換言すれば、これらの3つの問題が主要な消費者問題であったといえることができる。現在、大きな消費者問題となっている販売方法や消費者取引をめぐる問題は60年代から生じてはいたが、大きな社会問題となるのは70年代以降である。

### 3. 消費者問題の社会的認知、消費者行政の展開

40年代後半には、次々に消費者団体が結成され、その後、消費者団体の活動も活発化し、消費者の組織化が急速に進んだ。さらに、62年にはアメリカのケネディ大統領が「消費者の利益保護に関する特別教書」を議会に

わが国における消費者問題の変容

送り、「消費者の権利」の存在を宣言し、具体的内容を明らかにしたこともあって、60年代に入ると、消費者運動を担う人はもとより、行政を含めて一般に、現代社会における消費者問題の存在とこの問題に取り組む必要性が認識され始めたといえる。

61年には、東京都はわが国最初の消費者行政の専管課である消費経済課を設置した。国においても、63年に農林省、64年には通産省にそれぞれ消費経済課が設置された。さらに、総合的な消費者行政のあり方が検討され始める。61年に経済企画庁に国民生活向上対策審議会（後の、国民生活審議会）が設置された。消費者行政の指針を定める消費者保護基本法が制定されるのは、68年である。

### 〔ケネディの消費者の権利宣言のわが国への影響〕

ケネディの消費者の権利宣言が62年、消費者保護基本法制定が68年である。だが、この基本法には、「消費者の役割」に関する規定はあるが、「消費者の権利」は規定されていなかった。消費者の権利宣言の影響はなかったのか、知っていて明記されなかったのか。

この点について、61年に発足した国民生活向上対策審議会が、権利宣言の翌年63年に発表した「消費者保護に関する答申」（総合的な消費者行政のあり方を検討）が次のように記していた。

まず、「消費者保護の問題は・・・経済の発展とともに漸次重要性をましてきているが、この問題を考える場合、まず必要なことは、消費者の権利を明確に認識することである。」とし、つづいて消費者保護の方法について、「方法としてはどのようなものがあるだろうか。まず、消費者保護を行う主体としては、国および地方公共団体、生産・販売者、消費者の3者がある。これらは消費者保護に関してそれぞれ独自の分野を有しており、各々保護のために努力すればかなりの成果を期待できるが、現段階において十分な成果をあげるためには、国および地方公共団体の行う消費者保護行政



を中心としてこの3者が一体となることが必要であろう。」と述べている。ここでは、「消費者の権利」の担い手は消費者であるはずなのに、消費者の積極的な役割に触れていない。行政の力で、消費者保護を実現するということになる。ケネディが提唱する消費者の権利の内容は、消費者行政の目的であったということになろう。なお、当時は、「消費者保護行政」というていた。国の法律に「消費者の権利」の明記されるのは、2004年の消費者基本法を待たなければならない。もっとも、70年代に、東京都のように「消費者の権利」を明記する自治体の消費生活条例が出現している。

### 〔80年代までの消費者関係法の特質〕

行政の力で消費者保護を実現するという考え方は、80年代までの消費者関係法の特質にもなっていた。60年代以降制定された消費者関係法律はかなりの数に昇るが、圧倒的に行政官庁が活用する法律であった。この点について、70年代に割賦販売法改正や訪問販売法制定について主導的役割を果たした竹内昭夫教授（東大教授）は、80年代までの関係法律について、次のように指摘していた。

「日本では、ある業界の健全化が問題となった場合、第1次的に役所がその負担を負って役所の権限のなかでその問題を全部処理できるシステムを作ろうとするわけです。それが登録制または免許制から始まって、行為規制、立入り検査権、罰則、業務停止、免許取消し、それから健全化のための団体（注、事業者団体）を作って、自主規制、そういう一つの型にはまった構想がさあっとできあがるわけです。被害を受けた消費者の損害賠償請求権なんてほとんど規定されやしない。クーリングオフのように被害を免れる、帳消しにする手段を与えるのが精一杯。」（インタビュー「竹内昭夫・消費者が活用できる法律を」自由と正義40巻4号）。

竹内教授は、法の世界における「民活」の必要性を説いていたが、消費者が活用する「民事ルール」の拡充、さらにいえば、法運用への私人の参

わが国における消費者問題の変容

画（適格消費者団体の差止請求制度、公益通報者保護法など）が実現するのは、90年代半ば以降を待たなければならなかった。

#### 4. 消費者問題の多様化・複雑化～社会問題化した消費者取引～

70年代頃から、取引（契約）をめぐる大きな消費者問題が次々に発生してくる。

（a）悪質商法～英語百科事典ブリタニカ商法事件など～

70年、「英語百科事典ブリタニカ」の強引な販売方法が問題となった。発端は、日本消費者連盟創立委員会（後の日本消費者連盟。告発型消費者運動を展開）が、ブリタニカ日本支社の社長を、その販売方法が詐欺罪にあたるとして検察庁に告発するとともに、公正取引委員会に対しても同支社について不当表示があるとして申告した。告発状によれば、同支社のセールスマンは英語百科事典やカセットテープの現物を見せないまま、これらを利用すれば幼児も英語を習得できるとか、定価46万円相当の商品を特別に22万円で売ると言ったが、これらは虚偽の説明であり、被告発人は、共謀してセールスマンに先のような販売方法をとらせたというものであった。また、公正取引委員会への申告書によれば、先のような事実は商品内容の不当表示および二重価格の表示であるから、不当表示の禁止に違反している、とするものであった。結局、消費者連盟・被害者の会とブリタニカ日本支社との交渉や通商産業省の勧告により、一定金額を同支社が購入者に支払うことで解決された。なお、東京地検は、被告発者を不起訴処分とした。

この事件は、商品の品質がいかにもすぐれていても、強引な売り込みは消費者の利益を侵害する行為であることを、世に示すことになったのである。この事件が切っ掛けになって、72年に、クーリングオフ（無条件解除権）をわが国で最初に採用した「割賦販売法の改正」が行われた。ただ、クーリングオフ期間は短く、4日間であった（現在は、8日間）。

また、悪質な消火器の訪問販売、ネズミ講、マルチ商法（ネズミ講式販売方法）などが問題となったのも、この頃である。76年には、訪問販売、通信販売、マルチ商法（連鎖販売取引）を規制対象とする「訪問販売等に関する法律（訪問販売法）」が制定された。この法律は、その後幾たびか改正され、「特定商取引に関する法律（特定商取引法）」と改称されている。ネズミ講については、その禁止を内容とする「無限連鎖講の防止に関する法律」が79年に制定された。

高度成長期から安定成長期に移行し、所得も伸び悩み、消費者の買い控え傾向が生じる。耐久消費財等が一通り普及したこともあって、買い控え気味の消費者に売りこむため、つまり需要を掘り起こすため、さまざまな事業活動が試みられ始める。とくに訪問販売、通信販売など「無店舗販売」「特殊販売」といわれる販売方法が普及する。それも「立替払契約」と呼ばれるクレジットを伴った訪問販売が普及してくる。とりわけ、「脅し」などによる強引な、あるいは詐欺まがいの勧誘による「悪質商法」が目立ってくる。

かつての買い物と違って、「セールスマン」による勧誘は、例え悪質でなくても、購買意思の形成されていない消費者を買う気にさせる点で（不意打ち性）、消費者は、不要な契約をしがちであるといえる。

#### (b) 「サラ金」問題

70年代後半に、深刻な社会問題となったのが、「サラ金（サラリーマン金融の略）」問題である。サラリーマン金融業者（消費者金融会社）の過剰融資、高金利、苛酷な取り立てなどが原因となって、自殺、一家心中、犯罪などが急増し、大きな社会問題となった。マスコミ等でさかんに報道された。法規制の必要性が指摘されながらも、なかなか立法化は実現されず、いわゆる「貸金業規制二法」（貸金業の規制等に関する法律、改正出資法）が成立するのは、83年である。90年代以降、消費者問題が発生すると比

わが国における消費者問題の変容

較的早期に法律が制定されたり、改正されるようになったが、当時は必要な法律がなかなか制定されない時代でもあった。

### (c) 豊田商事事件、高齢者被害

80年代には、「豊田商事事件」(現物まがい商法)が発生する。「金」を買えば儲かると勧誘して、「金」そのものではなく預かり証のみを渡すという商法であったが、実際には「金」は存在していなかったという悪質商法である。豊田商事は倒産し、届け出た被害者は約29,000人、被害総額は1,100億円以上と報告されている。被害者のうち、60歳以上の高齢者が6割を越すといわれており、老後の生活資金を奪われてしまったのである。この事件後、現物まがい商法を規制する「特定商品等の預託等取引契約に関する法律(商品預託取引法)」が86年に制定されている。このほか、高齢者に被害者が多かった「悪質商法」には、先祖の霊をまつらないと不幸になるとか、手元におくと運が開けるなどといって、多宝塔や印鑑を売りつける「靈感商法」や「開運商法」の被害が多発した。これ以降、高齢者をターゲットにした「悪質商法」はあとを絶たなくなっている。

利殖を口実にお金をまきあげる「海外先物商法」とか「抵当証券商法」などの被害も多発した。後に、変額保険や証券取引など大企業との取引についても被害が発生し、大きな社会問題となった。これらの取引は、「利殖商法」とか「資産形成取引」と呼ばれる。

### (d) 取引問題を深刻にするクレジット・ローンの普及

以上、70年代以降の、取引(契約)をめぐる社会問題化した消費者問題の概要を述べてきたが、取引をめぐるトラブルは、多様化・複雑化・悪質化・巧妙化する傾向にある。また、未成年者、高齢者などの社会的経験の乏しいまたは判断能力に乏しい者がトラブルに巻きこまれる例が増加する傾向が顕著である。

勧誘の手口などの不当性が目立つので、「悪質商法」といわれが、事態を深刻にしているのは、クレジットやローンがからむ取引が少なくないことを黙過してはならない。

現代は「クレジット社会」とか「キャッシュレス社会」などといわれる。消費者信用（クレジット・ローン）市場は急速に拡大した。クレジットカードの普及も急速であった。クレジットやローンの利用によって手もとに資金がない消費者も高額な取引（契約）をできるようになったことは便利である。しかし、サインひとつで契約できるため（なお、原則として、口約束でも契約は成立し、代金支払い義務が生じる）、高額な買い物なのに安易に契約し勝ちになる。また、被害が生じたときは、被害額が高額になる。さらに深刻なのは、返済能力を越えてクレジットやローンを利用した場合である。返済が困難になって、たとえば返済のために借金し、場合によってはその借金の返済のために借金を重ねるなどして、それが生活破綻につながる。

実際、多重債務者の増大は、深刻な社会問題であった。多重債務とは、一般に、本人の返済能力を超えて、複数の業者に対して債務を負担していることをいう。多重多額債務ともいう。現在多用される用語である。いつ頃から使われたかは必ずしも定かではないが、85年に発表された経済企画庁・消費者信用適正化研究会報告に、「いわゆるサラ金からの借入りに基づくばかりでなく、クレジットカードの利用によるキャッシング及びショッピング、割賦購入等消費者信用全体に関連して発生している多重・多額債務が大きな問題となっているように考えられる」という記述がみられる。

クレジット社会といわれる現代社会では、消費者に与信を行っている業者は、信販会社、クレジットカード会社、デパートなどの流通業者、銀行、消費者金融会社など多種多様であり、消費者からみれば、比較的容易に与信を得られる機会が多くなっている。このような状況において、クレジット

わが国における消費者問題の変容

トカードの利用や借金を複数の業者から行い、自己の返済能力を超えた債務を負ってしまう者（多重債務者）も少なくなかったのである。

## 終章 消費者を取り巻く社会経済状況と消費生活の変化

### 1. 消費者を取り巻く社会経済状況の変化

70年代に入って、わが国の経済は、2度にわたる石油危機を経て、経済の成長率も低下し、高度成長から安定成長に移行したが、2度に渡る石油危機をうまく切り抜け、産業構造や企業行動を変えつつ、比較的順調に成長を続けた。とくに、80年代には、好景気（平成景気）を実現したが、この時期の景気は、土地や株式などの資産の価格が異常に高騰したので「バブル景気」とも呼ばれる。しかし、91年には、バブルが崩壊し、以後、不況に陥って、不況が長引き、一時景気を回復したが、09年の「リーマンショック」の発生で景気の後退を生んでいる。90年代以降の10年間あるいは20年間は、「失われた10年」あるいは「失われた20年」といわれる。

冒頭に述べたように、90年代以降は冷戦構造の終焉、グローバル化を背景に規制改革が進められるようになる。規制改革、司法制度改革等の諸改革が進められ、このような流れのなかで、消費者政策が大きく変わる。国はそれまでの消極的な消費者政策を転換し、積極的な消費者政策を展開するようになる。

もっとも消費者を取り巻く社会経済状況は、90年代に突然変化したわけではなく、それ以前より大きく変化し始めていた。20世紀の最後の四半世紀以降、日本社会は大きく変動してきた。当然、消費者を取り巻く社会経済状況も大きく変化してきた。高度情報化（コンピュータとインターネットの普及）、グローバル化（物・人・情報の地球規模での交流の進展）、消費のサービス化（家計支出におけるサービスのための支出割合の増大）さらには少子高齢化（総人口における高齢者人口の割合の増大、長寿化）、

環境問題の深刻化という基本的潮流はより顕著になり、消費者を取り巻く環境は大きく変化し、消費者問題も複雑多様化してくる。

70年代以降の中心的な消費者問題は、取引（契約）をめぐる問題と思われるかもしれない。しかしながら、安全性の問題は、被害が発生した場合には、健康・生命にかかわる可能性が高いため、依然として重要である。実際、85年には石油ファンヒーターの欠陥による一酸化炭素中毒事件やオーストリア産ワインのジエチレングリコール混入事件、88年には住居用洗剤の混用による死亡事故、90年にはのテレビ・パソコンの発煙問題が発生している。現在も、欠陥商品による被害はあとをたたない。

さらに、輸入農産物の残留農薬やポストハーベスト（収穫後農薬）による汚染問題、輸入ギョーザ問題など、商品の安全性が、国際レベルで問題になるという新たな局面がでてきた。欠陥商品から生じる損害を、過失がなくても、メーカーなどに賠償責任を負わず製造物責任立法を制定すべきであるとの議論が高まり、94年に製造物責任法が制定された。

また、適正な広告・表示を確保することが依然として必要である。次々に登場する新製品について、また、目に見えない無形商品であるサービスについて、さらには多様化、複雑化する取引内容について広告・表示の適正化を図ることは、現在でも重要な課題のひとつある。

さらに、近年、消費者あるいは消費者団体の関心は、ごみ問題や廃棄物による環境汚染にともなう食品汚染やフロンガスの使用に伴うオゾン層の破壊などいわゆる環境問題にも及んでいる。このように消費者問題は、現在、現代社会における生活に係わる広範な問題へと拡大する傾向にある。最近、「グリーンコンシューマー」という言葉を目にする機会が増えている。どのような意味なのか。商品・サービスを購入するときに、環境保全型の商品・サービスを選択・購入することによって、消費生活に伴う環境影響を減らすとともに、市場に影響を与え、企業活動や社会を環境に配慮した方向に変えていこうとする消費者を「グリーンコンシューマー」と呼び、

わが国における消費者問題の変容

こうしたグリーンコンシューマーの活動をグリーンコンシューマー運動という。いわば、「環境問題の消費者問題化」である。

また、90年代には社会福祉基礎構造改革が進められ、97年には介護保険法が制定され、ついに戦後長きに渡ってこの分野の基本法であった社会福祉事業法が抜本改正され、2000年には社会福祉法が制定されている。この社会福祉基礎構造改革は、「措置から契約へ」と表現されるように、福祉サービスの利用を契約関係とする考えを導入するものであった。措置制度が全くなくなったわけではないが、福祉サービスの利用は、事業者と利用者との契約によって行われることになった。この契約は消費者契約ということになる。いわば、「社会福祉問題の消費者問題化」である。

このように、消費者問題が複雑多様化しただけでなく、その外延が広がっている。

## 2. 消費生活の変化～消費者取引の多様化・複雑化～

取引をめぐる消費者問題が増加していることの原因のひとつとして、消費者と事業者との間の取引（消費者取引）が、従来と比べて、多様化、複雑化していることを挙げることができる。最後に、取引の多様化・複雑化の状況について検討しておく。

かつての「買い物」（消費者取引）は、比較的単純であった。例外はあったとしても、生活に必要な商品の種類も限られていて、消費者は、必要とするとき、欲しいときに店舗に出かけて行って品物をみて選び、現金を払って品物を受け取る。ほとんどの「買い物」がこのようにして行われていたといえる。これに対して、年々、消費者取引は、多様化、複雑化している。

まず、取引される「商品」についてみると、相変わず、日本の技術力を基礎に次々と新製品がうみ出されている。外国からの輸入品も増えている。さらに、「商品」はモノだけではなく、無形で目に見えないサービス商



品も増大している。例えば、旅行業者との取引や各種の教室・講習会への入会など、消費者によるサービス購入の機会が増えている。サービスは、契約し、体験してみなければ効能・効果がわからないので、トラブルが発生しやすいといえる。

また、販売方法についても、訪問販売、通信販売等いわゆる「無店舗販売」「特殊販売」が普及している。インターネット取引（電子商取引）も急速に普及している。

支払手段についても、かつては、現金払いが一般的であったが、現在では、クレジットによる支払い、クレジットカードやプリペイドカード等の各種のカードによる支払いが普及している。電子マネーも急速に普及した。また、手もとに購入資金がない場合に、「ローン」や「キャッシング」の利用によって「借金して」、買物の代金を支払うことも容易になっている。

さらに、近年、個人も各種の利殖目的の取引（金融商品取引）を行うようになってきている。

以上のことに係わるが、契約も多様化、複雑化している。かつては、現金払いの売買契約であったが、近年、クレジット契約、カード会員契約、リース契約、介護サービス等、新しいサービス契約が次々と登場している。これらの契約は、契約内容、取引のしくみ、ルールが複雑である。

このように、現在の消費者取引は多様化、複雑化し、理屈からいえば、取引についても消費者が選択できる中が増え、便利になったといえる。しかし、取引の内容やしくみ、法律について、消費者と事業者との間には情報の格差がある。交渉力にも格差がある。契約・取引に係わる被害も、消費者一人ひとりの努力によって防止することが極めて困難な社会構造上の被害といえる。

このような状況において従前から、消費者が法・契約に関する法的素養、法的知識を身に付ける必要性は高まっていたが、ようやく2012年になって義務教育である中学で法・契約教育が開始され、13年に幼児から高齢者

わが国における消費者問題の変容

まで全世代に対して消費者教育（法・契約教育を含む）を実施することを  
目ざした消費者教育推進法が制定された。

### 参 考 文 献

竹内昭夫「消費者保護」（『現代の経済構造と法』所収、1975年、筑摩書房）  
消費者問題研究会『知っておきたい消費者行政』1988年、大蔵省印刷局  
『昭和史全記録』（1989年、毎日新聞社）

鈴木深雪『消費者政策・消費生活論』1999年、尚学社（現在、第5版）  
東京都消費生活対策審議会答申

「情報化、高齢化社会の進展に即応した消費者行政のあり方に関する答申」  
1987年

「消費のサービス化に対応する消費者行政のあり方に関する答申」1989年

「社会経済環境の変化に対応する消費者行政の推進方策に関する答申」1991  
年

「環境にやさしい消費者行政の推進に関する答申」1996年

「消費者問題の解決に向けた都民の自主的活動に対する消費者行政のあり方に  
関する答申」1998年

「社会経済システムの変化と消費者行政のあり方について」2000年

「社会経済状況の変化に対応した消費者被害救済のための新たな仕組みづくり  
に関する答申」2003年

（上記の答申は、筆者が参加した都審議会の答申であるが、2003年の答申を  
除き、『日本消費者問題基礎資料集 3～東京都消費者行政資料～』第3巻～  
第5巻、2005年、すいれん舎に所収。）