



消費者教育における消費者の権利の位置づけ： 消費者保護基本法成立の経緯との関連から

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 北海道教育大学 公開日: 2012-11-07 キーワード: 作成者: 増淵, 哲子 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.32150/00004024

消費者教育における消費者の権利の位置づけ

——消費者保護基本法成立の経緯との関連から——

増 渕 哲 子

目 次

1. はじめに
2. 消費者保護基本法の体系
3. 消費者保護基本法成立の経緯
4. 消費者保護基本法成立過程における消費者の権利の考え方
5. 消費者教育における消費者の権利の位置づけ

1. はじめに

1968年に制定された消費者保護基本法は、法律としての強制力が疑問視されはしたものの、日本の消費者行政に方向性を与え、施策推進の原動力となった。

また、学校教育にも影響を与え、同法の成立と時を同じくして改訂された学習指導要領には、消費者の保護に関する国の施策の記述が見られ、「消費者」「消費生活」「消費者保護」という語句の出現が多くなった。この年を、学校における消費者教育導入期と考えることができる。

元来、日本の消費者教育は社会教育が主流であった。消費者問題が深刻化し、危害商品、欠陥商品による被害、さらにサービスに関わる被害が広範に及ぶようになると、学習者が特定層に偏りやすい社会教育では対応しきれなくなり、普遍性を持つ学校教育がクローズアップされたのである。1989年改訂の学習指導要領の消費者教育関連記述は、近年の特殊販売やカード利用に関わる消費者問題の増大をうけ、「購入」「契約」という語句が見られ、消費者教育の重視を打ち出している。

筆者は、消費者教育には、消費者の権利の概念が重要と考えている。消費者問題は、消費者の権利の蹂躪の上におこり、消費者の権利に対する人々の認識不足は、消費者問題を、消費者問題として自覚させないからである。ところが、日本の消費者教育には権利の視点が無く、単なる消費者問題の対症療法策になっている。消費者の権利を自覚させ、根本的解決をはかる内容には程遠い。

消費者保護基本法は、学校における消費者教育の導入に寄与した法律である。そこには、消費者の権利の概念がどのようにあらわれているのか、また、成立の経緯では、消費者の権利についてどのような論議がなされたのか。本論ではこの点を明らかにし、日本の消費者教育の性格を考察していくこととする。

2. 消費者保護基本法の体系

「もはや戦後ではない」の昭和31年度版経済白書のことばとともに、日本の消費者問題も深刻化の時期を迎えた。高度経済成長期へと突入した日本では、今日的な消費者問題が顕在化し、人々の生活を脅かすようになった。食品の安全性に対する疑問、不当表示、欠陥商品、物価の値上げ等の消費者問題を背景に、1968年、消費者保護基本法は成立した。

図1に同法の体系を示した。消費者保護基本法は、全20条からなり、国・地方公共団体・事業者の責務、消費者の役割、各種施策のあるべき姿が記されている。

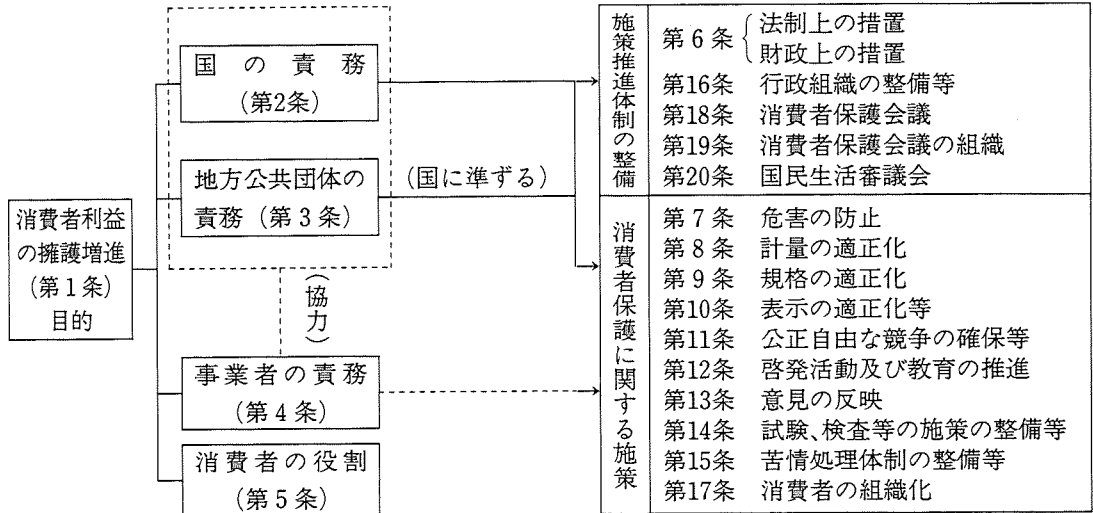
各条目は次の通りである。

第1条では、法律の目的を「消費者の利益の擁護及び増進に関し、国、地方公共団体及び、事業者の果たすべき責務並びに消費者の果たすべき役割を明らかにするとともにその施策の基本となる事項を定めることにより、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。」としている。第2条、第3条は、国・地方公共団体が消費者保護に関わる施策の策定と実施の責務を有すること、第4条は、事業者が商品・役務についての措置と施策への協力と苦情処理の責務を有すること、第5条では、消費者に対し知識の修得と自主的かつ合理的な行動をするよう期待している。

これを受けて、消費者保護に関する施策として、商品及び役務に対し、第7条は、危害防止の基準整備と必要な施策を講ずること、第8条は、適正な計量の実施の確保を図るための施策を講ずること、第9条は、適正な規格整備、普及のための施策を講ずること、第10条は、品質等の内容に関する表示制度の整備、虚偽又は誇大表示を規制する施策を講ずること、第11条は、価格等について公正かつ自由な競争を不当に制限する行為を規制するための施策を講ずること、価格の形成につき国の措置が必要なものについては、消費者に与える影響を考慮することとしている。さらに第12条は、国は消費者に対して商品及び役務に関する知識の普及・情報の提供等の啓発活動や教育を充実する施策を講ずること、第13条は、消費者の意見を国の施策に反映させるための制度を整備する施策を講ずること、第14条は、商品の試験、検査施設の整備と、その結果を公表する施策を講ずること、第15条は、事業者には苦情処理体制の整備を、市町村には苦情処理のあっせんを、国・都道府県には苦情が適正かつ迅速に処理されるに必要な施策を講ずる責務を、第17条は、国は消費者の自主的な組織活動が促進される施策を講ずること、としている。

また、これらの施策を推進するための体制として、第6条では、国は関係法令の制定又は改正を、政府は財政上の措置を講ずる責務を、第16条で、国・地方公共団体の総合的見地に立った行政組織の整備と運営の改善に努める責務を、第18条、第19で消費者保護会議の設置を、第20条で国民生活審議会の役割を示している。消費者保護会議とは、内閣総理大臣と、関係行政機関の長から、内閣総理大臣の任命による委員によって組織されたもので、消費者行政を推進するための最高意思決定機関である。1968年の第1回会議以来、毎年開催され、施策の決定を行っている。一方、国民生活審議会とは、1961年経済企画庁に設置された国民生活向上対策審議会が、1965年に国民生活審議会と改称されたもので、内閣総理大臣の諮問に応じ、施策に関する答申のみならず意見具申をするものである。

後にふれるが、同法は条目の多くが「……等必要な施策を講ずるものとする」という訓示規定になっているのが特徴である。



国民生活センター編「消費生活と法」第1法規(1981) P.17図より筆者作成

図1 消費者保護基本法の体系

3. 消費者保護基本法成立の経緯

消費者保護基本法成立の契機となったのは、衆議院物価問題等に関する特別委員会が、物価対策検討の為に1967年9月11日から15日にかけて行った兵庫県と高知県の実態調査である。兵庫県は、全国初の消費生活センターとして、1965年に県立神戸生活科学センターを設置、また神戸市は、後の1974年に全国初の消費生活条例を制定することとなる消費者運動・消費者行政の先進的地域である。

同年12月1日の委員会の報告で、調査団の一員の武部文は調査を通じての所見を次のように述べている。「兵庫県並びに神戸市のっております種々の消費者保護施策も、地方公共団体の規模ではおのずから限界があると思われる。この意味で、国がこれらの施策を積極的に援助推進するために、行政組織の整備強化等の措置を早急にはかる必要があると思われる。」¹⁾報告の最後には、兵庫県・神戸市からの要望事項をまとめ、要望の第一に「消費者保護基本法の制定」をあげている。

12月12日は、この報告をうける形で、同委員会に消費者問題に関する小委員会が設置され、消費者保護基本法案の作成にとりかかることになる。つづいて12月15日の小委員会では、物価問題等に関する特別委員長の戸叶里子案が示され、意見交換が行われる。以後、各党案に対する検討がつけられるが、最終的には自民党の砂田重民案が小委員会の試案としてまとめ、翌年1968年4月10日、自民・社会・民社・公明の4党共同提案による議員立法として国会提出、4月15、16、18、23、25日の5日間、衆議院物価問題等に関する特別委員会で審議される。25日は質疑終了後に討論の申し出なく、ただちに採決、原案通り可決となる。同日衆議院本会議に移され可決、5月24日の参議院本会議でも可決となり、同日公布、30日施行された。

以上の様に、委員会審議を経て本会議で可決となるまで、法律案は修正されることなく成立する。法律案を作成した砂田重民は、議員間では「当時は消費者問題など関心がなかった」と述懐しているが、重要性を理解したゆえの成立でなく、無関心ゆえの成立であったようだ。当時、「消費者」を

政治の表舞台に登場させるほどの土壌は形成されていなかったのである。

4. 消費者保護基本法成立過程における消費者の権利の考え方

消費者保護基本法の立法化には、当時日本に普及しつつあった欧米の消費者保護の思想の影響がある。特に、1962年3月のケネディ教書に示された「消費者の4つの権利(安全であることの権利、知らされる権利、選ぶ権利、意見がききとどけられる権利)」は立法化に当たってのスローガンとなっている。

しかし、同法に対して指摘される問題点の一つに、同法における消費者保護の施策の具体的な項目が、消費者の権利としてではなく、単なる国に対する要請として訓示規定されているにすぎないことがあげられる。消費者の権利は、消費者問題の解決にとって欠くべからざる概念であり、立法化までの論議において、消費者の権利の視点がどのように扱われていたのかを明確にする必要がある。

前述したように、衆参両院の本会議では質疑応答は一切行われていないので、ここでは物価問題等に関する特別委員会の会議録から消費者の権利についての発言を拾い上げることにする。

1967年12月15日、委員会に設けられた消費者問題に関する小委員会では、委員長の内叶里子より、氏の私案の要点説明が行われている。ここではケネディ教書を引用し、国民のすべては消費者であると述べたうえで、法律案の項目を、消費生活に関する国の施策目標の明言、国・地方公共団体の責務、公共料金認可に関する国の配慮、不当共同行為の規制、流通機構の整備、消費者啓発活動の推進、消費者団体活動の助長、消費者保護会議と消費者保護審議会の設置等としている。そして、この法律について「全消費者の権利を守るとりでとなる法律」³⁾と表現している。

引き続きこの案に対し、各党委員より意見陳述が行われているが、各委員ともに基本的な姿勢については一致をみている。小委員長砂田重民も、やはりケネディ教書を引用し、「4つの権利というものを政府と企業、消費者が互いに確認して、尊重して具体化して、その線に沿った公正な取引の環境を整えていくことが消費者問題の解決のかぎであると思うのです」⁴⁾と述べている。

この後、各党から法律案が提出されるが、最終的には砂田案でまとめられる。砂田案が委員会で審議されるのは翌年の1968年4月15日から5日間である。

この時の委員会冒頭における砂田の提案説明でも、4つの権利が引用されている。「消費者がこのような権利を持つことは、わが国においても全く同様でありまして、消費者の購入する商品や役務が、社会的基準に照らして正常な品質内容を有し、かつ、安全、衛生などの面で危害をもたらさないようにすること、購入する商品や役務の価格その他の取引条件が公正かつ自由な競争によって形成されるようにすること、商品、役務の品質その他の取引条件について必要にして十分な情報が提供されるようにすること、消費者の意見が国、地方公共団体並びに事業者十分に反映されるようにすることを確保しなければなりません」⁵⁾安全であることの権利、選ぶ権利、知らされる権利、意見がききとどけられる権利と施策を対応させて述べ、この法律は、「消費者の権利を守り、消費生活の健全な発展をはかろうとするもの」⁶⁾であるとしている。

このように成立までの論議の中では、消費者保護基本法とは、消費者の権利を守るための法律であると明言しているのである。

消費者保護基本法の成立当時は、中小企業基本法、農業基本法、公害基本法等が制定され、いわゆる基本法づくりの一環として消費者保護基本法も制定されたと見ることができ、基本法の持つ訓示規定という性格を、消費者保護基本法も受け継ぐこととなった。試案作成時の議論の中では、

内容をより強いものにとの意見もあったが、一方で法律案の成立を急ぎたいという全体の意思も会議録から推察され、法律の性格に一致が見られればよいと考えられていたようである。

基本法の成立以前にも、消費者保護に関する単独法はいくつか存在している。しかし、それらが必ずしも消費者保護を目的としてつくられたわけではないうえ、消費者保護行政の性格も不明確で、統一的、効果的に施策が実施されてはいなかった。消費者保護基本法が、強制力を持たない訓示規定であるとしても、まずは、消費者保護行政が統一的方向性を打ち出すことが重要と考えられていた。そして、それをよりどころとしつつ、個々の法律を制定又は改正していけばよいとしたのである。事実、法律案成立後の1970年「農林物資規格法」の大幅改正をはじめとして、消費者利益増進のための法律の改正、制定が行われ、消費者行政は整備されていったのである。

砂田の発言に見られるように、法律の内容は、明らかに消費者の権利を志向している。しかし、法律の文言には「権利」は無い。会議録上では、法律審議の途中で、消費者の権利についての発言はかなり頻繁にあるが、法律案の条目に消費者の権利を明言しようとする意思は全くみられない。

アメリカにおいても消費者の権利は法律ではない。ケネディ教書は一つの倫理基準である。しかし、日本では、倫理基準の如何を問わず、消費者の権利を広く国民を対象として明言したものは無い。権利を主張することが不得手の国民であるからこそ、何らかの形で権利宣言は必要なのである。仮に法律の条目が権利を志向したとしても、権利そのものを明言しないならば、施策は国からの恩情にすぎない。

では、4つの権利が度々引用されながら、条目に無いのはなぜだろうか。その理由として考えられるのは、第1に、当初から消費者の権利を明言することなど考慮にいれていなかったということである。同法においては、各省庁に分散している消費者保護の施策に方向性を与えることが第一義であり、消費者の権利はその理由付けのために使われた。また、アメリカ大統領のケネディのことであるという効果をねらって、法律案の重要性を訴えたかったとも言える。

第2に、消費者を尊重しようとする思想が根づいていなかったことである。消費者の権利を明言することは、人間尊重、生活優先の思想が根底になければならない。経済優先の政策を当然とみなし、消費者の利益とは企業の利益を中心としての反射的利益であることに疑念を抱かないならば、消費者の権利の明言化を主張することなどありえなかったのである。

5. 消費者教育における消費者の権利の位置づけ

さて、消費者保護基本法に消費者の権利の視点が欠如していたとはいえ、この法律制定後の消費者保護行政は一応の進展を見せている。

学校教育の分野でも、同法第12条の「啓発活動及び教育の推進」をうけて、消費者教育が取り入れられるようになった。一時期内容の削減があったものの、1989年度改訂の学習指導要領では、消費者教育の重視が打ち出されている。某教科書会社の1992年度使用の小学校教科書内容解説資料には、環境教育、国際化教育、情報化教育、人権・同和教育、平和教育、健康・安全教育と並んで消費者教育がテーマとなっており、家庭、社会、生活、算数、図工が消費者教育の関連教科として示されている。

消費者教育は消費者問題の解決に貢献するものであるが、近年の、若年層をも巻きこんだ販売方法の多様化をめぐって起こるトラブルの増加が、学校での消費者教育の必要性を高めることになったのである。

消費者問題の解決のためには、その問題が起こった背景の解明と、消費者重視・生活者重視の思

想の理解が不可欠である。しかし、学習指導要領を見る限りは、その様な視点は不十分であると言わざるを得ない。消費者保護基本法の制定を契機としての消費者教育は、同法における消費者の権利視点の欠如という欠陥を引きずっているように思えるのである。消費者教育の担い手が企業、行政、学校という経過をたどった日本で⁷⁾、消費者の権利が尊重されなかったのはしごく当然の事だったのかもしれない。

消費者教育の先進国といわれるアメリカでは、消費者の権利をどのように位置づけているのだろうか。

表1は、アメリカの学校における消費者教育研究の中核となっている、ミシガン消費者教育センター所長ロッセラ・バニスター女史と東ミシガン大学チャールズ・モンズマ教授による消費者教育の定義「消費者教育とは、消費者がその資源を管理し、消費者の意思決定を左右する社会的、経済的、政治的、そして環境的な諸要因に影響を及ぼす知識および技術を継続的に獲得することである⁸⁾」にもとづいた消費者教育の内容である。意思決定、資源管理、社会参加が消費者教育の3分野を構成し、社会参加分野の消費者保護に消費者の権利、消費者の役割、消費者法、消費者支援という項目がみられる。

表1 ミシガン消費者教育センターによる消費者教育の内容

意思決定	消費者の意思決定に影響を及ぼす要因	外的要因	経済システム、政治システム、社会システム、環境影響、技術的影響
		個人的要因	資源(リソース)、ライフサイクル、価値と目標、ニーズと欲望、ライフスタイル
	意思決定の過程		問題の自覚、情報、選択対象、結果、決定行動、評価
資源管理	経済計画		経済的資源の獲得、支出計画、借金、貯蓄、投資、保障、税
	購入		購入決定、財、サービス
	節約管理		省資源、有効利用、資源代用
社会参加	消費者保護		消費者の権利、消費者の役割、消費者法、消費者支援
	消費者活動		消費者の意見主張、消費者代表、消費者組織

経済企画庁国民生活局消費者行政第一課編「新たな消費者教育の展開をめぐって」第一法規(1990)の資料より筆者作成。

アメリカでは、1920年代から学校における消費者教育が試みられ、日本に比較しその歴史は遙かに古い。アメリカで、消費者の権利の消費者教育が推進されたのは1960年代である。混ぜ物食品の横行、クレジットの乱用、危険な薬品、欠陥自動車等の消費者問題の多発を背景としたケネディ大統領の消費者の権利宣言は、1975年のフォード大統領の権利宣言「消費者教育を受ける権利」を加えて、消費者教育にとって重要な概念となった。権利重視の時期を経て、現在では、消費者の権利から消費者の義務に視点が移りつつあるという⁹⁾。

表1からわかるように、アメリカの消費者教育は、消費経済教育ともいえる内容であり、経済社会においての判断力を養い自立した消費者として生きる力を身につける教育、言い換えれば、現代のアメリカ消費社会で生きる流儀を身につける教育なのである。

このようなアメリカ的な消費者教育の内容、権利から義務への視点の変化が、消費者教育の進歩といえるのかどうかは、改めて検討すべき問題であるので、ここでは言及しない。しかし、主要概

念でなくなったとはいえ、消費者の権利は消費者教育の内容を構成する要素の1つでありつづけている点には注目したい。

一方、日本では、消費者の権利が明らかに蹂躪されているにも拘らず、消費者の権利の消費者教育は重視されない。学習指導要領には、「消費者の権利」という記述はない。権利を主張することに不慣れな、権利よりも義理人情を好む国民性は、権利の主張よりも消費者モラルを重視する。対症療法的な問題解決と消費者モラルの重視を志向する消費者教育の貧しさは想像に難くない。

消費者保護基本法が制定されてから20年余が経過している。学校における消費者教育の重視が叫ばれる今、改めて教育の立場から、消費者問題の解決に貢献する必要がある。

(講師 札幌分校)

[注]

- 1) 第56回国会衆議院物価問題等に関する特別委員会議録第5号
- 2) 日本放送出版協会編『日本の消費者運動』日本放送出版協会 1980.5 P.114
- 3) 前掲書1)
- 4) 前掲書1)
- 5) 第58回国会衆議院物価問題等に関する特別委員会議録第6号
- 6) 同上書
- 7) 今井光映他『新しい消費者教育を求めて』家政教育社 1983.4 P.17
- 8) 経済企画庁国民生活局消費者行政第一課編『新しい消費者教育の推進をめざして』大蔵省印刷局 1988.9. P.206
- 9) ヘイドン・グリーン「消費者の権利と責任」(消費者教育支援センター『消費者教育読本 西暦2000年の消費者教育』) 1991.3 P.31