

# 消費者行政の転換と消費者の自立

山田博文<sup>1)</sup>・前田裕貴<sup>2)</sup>

1) 群馬大学教育学部社会科教育講座経済学研究室

2) 群馬県立伊勢崎工業高等学校非常勤講師

(2013年9月18日受理)

## Conversion of Consumer Policy and Independence of the Consumer

Hirofumi YAMADA, Yuuki MAEDA

Department of Economics, Faculty of Education, Gunma University

(Accepted on September 18th, 2013)

### 目次

#### プロローグ

#### 第1章 消費者の現状と自立

第1節 消費者の自立とは何か

第2節 低下する年収

第3節 減少する余暇

第4節 物質的な充足

第5節 将来に対する不安

#### 第2章 転換する消費者行政

第1節 新自由主義の政策展開

第2節 消費者基本法と消費者庁

第3節 消費者行政のスタンス

第4節 消費者の余裕と行政

第5節 消費者・企業・行政の関係

#### エピローグ

#### 参考資料

#### 脚注

#### プロローグ

消費者の自立が論議されるようになって久しい。2004年に消費者保護基本法が改正され、消費者の自立支援が大々的に謳われ、消費者行政を保護から自

立へと転換させる消費者基本法が成立した。行政スタンスは、消費者に対する保護から、消費者の自立を促すスタンスへと転換したことになる。

本稿では、消費者の自立に焦点を当て、現代日本の消費者が置かれた現状を踏まえて、消費者行政の転換の背景と意義について検討する。

#### 第1章 消費者の現状と自立

##### 第1節 消費者の自立とは何か

「自立」という言葉を聞いて、多くの人は「なんでも1人でできる」というイメージを持つのではないだろうか。辞書によれば、自立とは「他への従属から離れて独り立ちすること。他からの支配や助力を受けずに、存在すること。」<sup>1)</sup>とある。

このような自立イメージを消費者に当て嵌めれば、消費者の自立とは、生活に必要な多種多様な商品に対して、その安全性などについて適切な知識を持ち、経験などを活用し、他者の援助を受けずに、消費生活を営める消費者である、といえる。

このような消費者像は、現代の消費者行政が目指す『自立した消費者』という消費者像に合致する。たとえば、消費者行政の立脚する消費者基本法は、その基本理念として、「消費者が自らの利益の擁護及

び増進のため自主的かつ合理的に行動することができるよう消費者の自立を支援する」<sup>2</sup>、と明記している。

消費者基本法においては、消費者の自立とは、「自らの利益の擁護及び増進のため自主的かつ合理的に行動する」ことができる状態にある消費者、と規定している。より平易な言葉で述べられている消費者像を引用するなら、『ハンドブック消費者2007』では、「消費者は、「自立した主体」として市場に参画し、積極的に自らの利益を確保するよう行動する必要があります。」<sup>3</sup>と記述されている。つまり、現状の消費者行政において、自立した消費者を育成することとは、「なんでも1人でできる手のかからない消費者を育成する」ことである。

しかし、そのような自立を求めるには、その前提条件として、消費者自身に多種多様な商品の「知識」、その知識を活用する「能力」、そしてそれらを達成するための「余裕」がなければ不可能である。果たして現代社会の消費者にそれらの知識・能力・余裕がどれだけ保証されているだろうか。

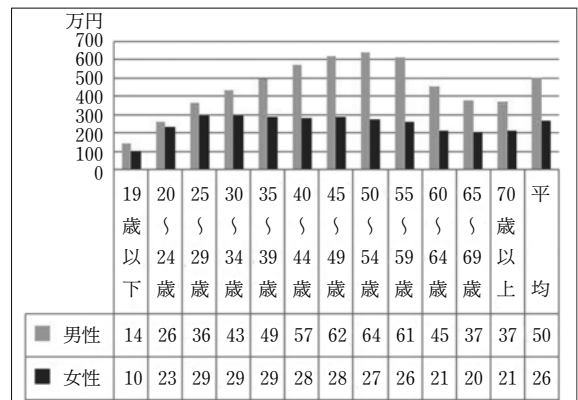
ここでは、「消費者の余裕」に焦点を当て、消費者の自立は可能なのかを検討する。消費者の余裕といっても色々なとらえ方があるので、ここでは4つの観点から消費者の余裕を捉えることにする。その観点とは、収入、時間、物質、消費者意識、である。そのような4つの観点から、現代日本の消費者に与えられている余裕の現状を検討してみよう。

## 第2節 低下する年収

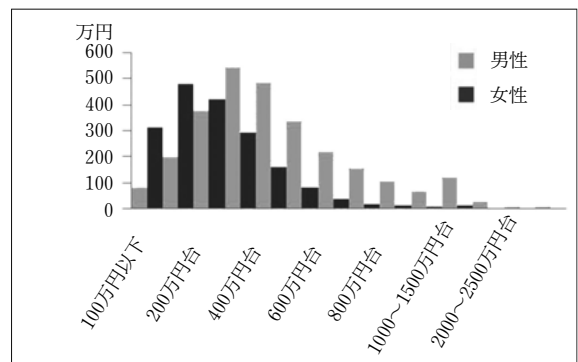
年収の低下がつついている。国税庁が行った平成22年民間給与実態統計調査結果によれば、平成22年のサラリーマンの平均年収は、412万円である。平成9年の467万円に比べて50万円以上、約15%の減少である。

年収を世代別に見ると、男性では50代前半まで昇給が重ねられているようだが、M字型就労曲線などに現れているように、パート労働などが中心の女性はほとんど昇給されず、300万円にも届いていない(図表1)。

これらの資料はあくまで平均値であり、所得格差



図表1 年代別サラリーマン平均年収  
(国税庁 平成22年民間給与実態統計調査結果)



図表2 年収階層分布図(資料 図表1に同じ)

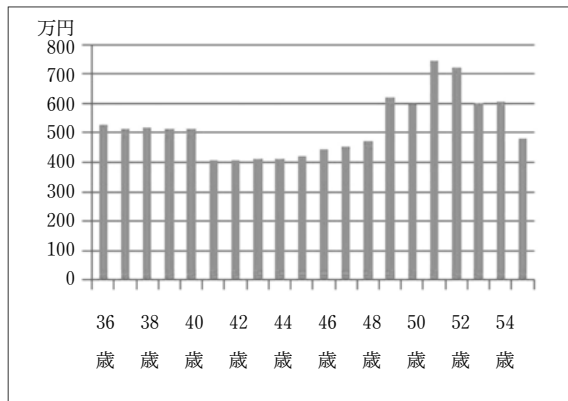
に着目すると、もっと悲惨なデータが出てくる。図表2にあるように、男性ですら半数近い人数が年収300万円台で生活している。また、300万円台にピークがある一方で、1000万円以上の収入を得ている人も少ない。こうした事態は、日本における格差社会の到来を示している。

現状のような収入だと、実生活はどの程度苦しいのだろうか。それを明らかにするためには、収入だけでなく、支出にも目を向ける必要がある。

そこで各年代に必要とされる年収を割り出すために、具体的な設定で生涯支出についてシミュレーション<sup>4</sup>を行った。かりに、夫35歳、妻32歳、長男5歳、長女3歳の家庭で、今年から2,000万円の住宅ローンを抱えているという設定で始めよう。しかし、シミュレーションの設定上、子ども2人の教育は大

学まで公立で、就職も新卒のストレートで給与所得者となり、教育費は学費のみという、いささか現実的ではない仮定に立っているが、現実はまだ支出が増大すると思われる。

いずれにせよ、年間支出のみの結果を棒グラフにして表すと、図表3のようになる。住宅ローンの影響で40歳までは大きな負担を強いられている。また、子どもが大学生になる49歳から54歳までも支出が大きい。



図表3 予想年間支出 (資料 図表1に同じ)

大雑把な予想だが、36歳で年収500万を超えるのは平均所得を得ている人だけであり、それでも厳しい生活を強いられる。その後も苦しい状況が続き、子どもが大学生の間は貯蓄を切り崩して生活をしなければならぬ。

以上、収入と支出について様々なデータを用いて現状把握に努めてきたが、ここでの結論としては、現代日本の消費者にとって、「金銭的な余裕は無い」、ということである。

### 第3節 減少する余暇

前節では消費者の所得の面で、生活に余裕がないことを明らかにした。しかし、生活は所得水準だけで決まるものではない。たとえ所得が低くとも、時間に余裕があれば、その時間を有効活用して商品知識の取得、リスクを見抜く能力の育成、などもある程度可能となるだろう。そこで本節では消費者の生活状況をさらに追求するために、余暇に焦点を当て

て検討する。

現代の消費者はどの程度の余暇を手に入れているのだろうか。社会生活基本調査によれば、意外なことに、日本人の労働時間は年々減少しており、一日8時間労働は守られているようであるが、この数値は私たちの生活実感とかけ離れている。事実、民間企業に勤める方にヒヤリングすると、残業は毎日行われているし、教員や公務員の場合も、残業は日常的である。

ところが、厚生労働省が行っている、毎月勤労統計調査の平成24年分結果確認によれば、一般労働者の1ヶ月の総労働時間は169.2時間であり、出勤日数は20.4日なので、一日平均労働時間は8.2時間となる。つまり、統計においては、日本人は週8時間労働をほぼ守っていることになる。しかしながら、私たちの生活実感から、これらの統計を鵜呑みにすることはできない。

問題なのは、生活実感と統計の間に隔たりがあっても、政府の各種施策は、これらの統計を基準にして制定され、実施されている。つまり、政府は、日本の労働者は欧米諸国に比べると長時間労働に従事しているが、従来と比べれば労働時間は短縮されている、と認識している。さらに、統計上では、睡眠時間も短縮し、趣味や余暇の時間を延長しているので、現代の労働者像は、従来のワーカーホリックとは異なる存在である、と認識されている。このような政府の認識では、労働者を保護し、労働時間を短縮しようとの発想がでてくることはないし、そのような施策も実施されない。

では、どうして統計と実感で差が生じているのだろうか。毎月勤労統計調査に限って言えば、調査票の記入者が、労働者でなく事業主であることが考えられる。事業主は、週40時間労働を遵守しなければならない立場にあるので、みずから違反を報告する事業者は少ない、と予測される。

これに対して、社会生活基本調査は労働者自身が記入するので、労働時間を意図的に短縮する事態は起こらない。だが、社会生活基本調査では有業者として、フルタイム労働者よりも労働時間の少ない学生アルバイトや主婦のパート労働まで含めているの

で、結果的に、労働時間の平均が大幅に低くなった、と考えられる。実際、35～44歳の有業者は週8.25時間(495分)という平均を超えた労働をしている。

このように、政府統計から分かることは、消費者の時間的余裕ではなく、政府の認識と実生活とのズレである。現実の消費者としての実感は仕事に追われ、ゆとりがないのに、政府の統計では年々労働時間が短くなっている、と統計的に処理されてしまう。このズレが意図的であるかどうかはともかく、間違った認識では、事実と現状を正確に踏まえた正しい政策展開は不可能である。

そこで、生活実感を裏付けるような統計資料として、連合総合生活開発研究所が発表している生活時間の国際比較<sup>5</sup>を検討しよう。この統計によれば、1日の残業時間は92分であり、1週間では8時間程度の残業である。これでもやや短いように感じるが、他の統計より信用に足る生活時間なのではないだろうか。この統計によれば、日本人はアメリカと比較しても、2時間程度帰宅が遅いといえる。1日2時間の残業とはいえ、1週間に換算すれば10時間であり、年間で500時間(ほぼ3ヶ月間)以上長く働いていることになる。

また、消費者の自由時間を奪うのは労働時間だけではない。通勤時間も重要な要素である。平成23年社会生活基本調査によれば、日本全国の通勤時間(片道)は1時間を超えており、首都圏においては1時間半以上も通勤に費やしていることが分かる。労働時間と合わせて考えれば、1日12時間以上も生活を維持するための労働に時間が費やされている。

以上のことから、国際的に比較しても、日本の消費者の時間的余裕は、きわめて乏しく、余裕はない、といえる。

#### 第4節 物質的な充足

前節までで、消費者の余裕のない現状が明らかになったが、本節ではさらに踏み込んで物的余裕に着目する。現代の消費者はモノを買わないといわれる。とくに「若者の〇〇離れ」といったフレーズがメディアに登場し、すっかり定着してしまった。たとえば、「若者のクルマ離れ」、「若者の映画離れ」、「若者の

酒離れ」、などなどである。

これらのフレーズは、確かな根拠のないマスコミの誇大表現であったとしても、若者だけがモノ離れをしているわけでない。老若男女の消費者達にとって、消費に振り向ける金銭が足りない、といった現実的な理由から、モノが買えなくなった側面も無視できない。先の低下する年収は、そのことを証明している。

他方において、消費者自身が、かつての高度経済成長期のように、大量にモノを買わなくなったことも、また事実であろう。消費者がモノを買わなくなった理由として、当面の生活に必要なものについては、ある程度物質的に充足状態にある、という理由が考えられる。

私たちの生活における物的充足を端的に示しているのは耐久消費財の普及率である。2人以上の世帯の主要耐久消費財の普及率は、冷蔵庫、掃除機、洗濯機などはいうまでもなく、ルームエアコン、電子レンジ、携帯電話、さらに自動車ですら、その普及率は8割以上であった(平成21年全国消費実態調査)。第1節で紹介したような低賃金状態でもある程度暮らしていけるのは、生活必需品となった耐久消費財がすでに普及し、新しく買う必要がなくなった、といった理由もあるだろう。

#### 第5節 将来に対する不安

前節では消費行動に影響を与える物的充足について考察した。本節では消費者の抱えている生活の上での「不安」をキーワードに、消費と貯蓄について検討する。

消費者の意識を検討するにあたって、内閣府が公表している消費者マインドの代表的な調査である消費動向調査<sup>6</sup>をとりあげよう。消費動向調査では消費者の意識を指数化するために、「暮らし向き」・「収入の増え方」・「雇用環境」・「耐久消費財の買い時判断」・「資産価値の増え方」・「レジャー時間」、の6項目について調査を行い、とくに前4項目に関しては「消費者態度指数を構成する意識指標」と呼ばれ、消費者態度指数の算出にも用いられている。細かい算出法は割愛するが、数値の「50」が良し悪しの目

安である。

平成元年から20年間の動向を見ると、良いと評価される50以上の数値が極端に少ないことが分かった。バブル経済末期の平成初頭といざなぎ越え景気であった平成16年から平成19年初頭までは50に接近する数値が出ているものの、50越えは数回しかない。つまり、現代日本の消費者は、基本的に将来に対して悲観的であり、不安を抱え続けていることが判明する。

さらに、消費者の意識指標で景気の影響が一番受けるのは雇用環境であることも判明した。生活を支える仕事・賃金労働が脅かされることは、現在の消費生活を困難にし、また消費者の将来不安を助長し、後述する消費者の貯蓄に大きな影響を与えている。

このように、現代日本の消費者は、常に生活上の不安にさいなまれており、将来に対して不安を抱え続けている。

生活上の不安に対する個人的な防衛策といえば、それは今の生活費を切り詰めても、貯蓄に勤しむことである。日本人は貯蓄好きな国民であるともいわれる。だが、貯蓄率を見るとそうでない。OECD諸国の貯蓄率を比較したデータ<sup>7</sup>によれば、日本人の貯蓄率はこの20年間でほぼ3割台に減少し、アメリカと大差ない数値まで落ち込んでいる。

この貯蓄率の減少は、消費者態度指数と関連する。指数が50近辺であったいざなぎ越え景気あたりでは貯蓄率が低い。そして、リーマンショック以降から再び貯蓄率が高まってきた。つまり、日本の消費者は年々厳しくなる生活から貯蓄をする余裕を失い、好景気といわれていた時期になっても、アメリカと同程度の貯蓄しかできなくなった。リーマンショック後の大不況下では、ますます生活は苦しいけれども、将来に対する生活不安から、現在の消費を切り詰め、貯蓄しつづける、といった勤勉な消費者像が浮かび上がる。

ここで、現代日本の消費者の現状について、以下のようにまとめることができよう。

- ①所得格差の拡大
- ②時間的余裕の減少
- ③物質的な充足

④将来の生活上の不安

⑤余裕無き貯蓄

このような状況にある現代日本の消費者に対して、自立を求めることは非常に困難である。かりに、政府がこのような現状にある消費者に、あえて自立を求めようとする場合、政府自身による手厚い支援（予算・人員・しくみ）が不可欠である。では、現在の政府は消費者に対してどのような支援を行っているのだろうか。

## 第2章 転換する消費者行政

### 第1節 新自由主義の政策展開

本章では政府資料と予算のあり方から政府の消費者に対する姿勢を検討する。消費者行政に焦点を絞る前に、まずは政府の全体的な政策スタンスを確認しよう。近年、アメリカ、イギリス、日本さらに欧州の主要国の政府では、新自由主義に沿った政策展開が顕著である。

新自由主義が台頭したのはスタグフレーションの発生によってケインズ主義の失敗が表面化した1980年代以降のことである。ケインズ主義が国家による経済の積極的介入に傾倒したのに対し、新自由主義は市場に対する政府の干渉を嫌い、経済に関する規制緩和、商業・産業の自由化、国営企業の民営化という3つの原理を最優先する。ただ、その原理から新自由主義＝小さな政府と思われがちだが、実はそうではない。自由主義と同様に経済における自由・規制緩和を主張するが、自由主義が国家介入からの自由を求めたのに対し、新自由主義は経済における自由を保護するために国家の介入を積極的に要請するからである。

このような新自由主義について、たとえば、デヴィット・ハーヴェイは、「資本蓄積のための条件を再構築し、経済エリート権力を回復するための政治的プロジェクト」（デヴィット・ハーヴェイ [2007年]、p.32）であり、新自由主義が各国政府の政策展開に影響を与えた「30年間は、狭い意味での資本家階級の権力を回復させ」（同書、p.54）、ケインズ主義の福祉国家政策で失った支配階級の富を、再び取り

戻すための理論と政策展開である、と指摘する。

階級権力の再生は階級格差の拡大でもある。階級格差の拡大は、消費者と企業の格差拡大に直結する。なぜなら、各種の規制緩和により、自由な利潤追求が可能になった企業は、内外のビジネス・フィールドで旺盛な活動を展開し、ますます巨大化し、利益を蓄え、資本としての経済的な権力を増大させる。

他方で、労働現場の規制緩和により、多くの勤労者は、正社員から非正社員に押しやられ、給与水準を下げられ、リストラの不安にあえぐ。その結果、現代日本の勤労国民は、ますます貧困化してきている。相対的貧困率では、OECD 諸国でワースト 4 を記録している。新自由主義の政策展開が消費者の分野に現れる形としては、消費者保護の衰退や消費者の権利保障の後退、情報の隠蔽、などであり、企業と消費者とのさまざまな格差は、ますます拡大してきている。

規制緩和と企業活動を優先するこのような新自由主義の政策展開は、主要国、とくに日米政府の各種政策に影響を与えている。

## 第 2 節 消費者基本法と消費者庁

本節では日本における近年の消費者政策を振り返り、新自由主義が主流になっている中での消費者に対する自立支援について、消費者基本法を検討することで明らかにする。

1968 年に制定された消費者保護基本法は、半世紀弱に渡り日本の消費者行政を規定してきた。その消費者保護基本法を改正し、2004 年に消費者基本法が制定された。法律名から「保護」の名前が消えたことは注目される。

ここでは消費者基本法を消費者保護基本法と対比しながら検討してみよう。消費者保護基本法と消費者基本法はともに 4 章構成であり、両者の構成は第 1 章 総則、第 2 章 施策、第 3 章 機関、第 4 章 保護会議と、章構成に大きな変化はない。

だが、問題は、消費者基本法の制定によって、消費者政策の基本理念が、「消費者の保護」から「消費者の自立」へ転換されたことにある。その根拠は消費者基本法の第 2 条において消費者の権利を尊重す

るという文言があったり、第 3 条と第 4 条で国と地方の責務として「消費者の権利の尊重及びその自立の支援」が掲げられているからである。また、保護されるべき存在であった消費者に対して、消費者の責務のような内容が規定された（消費者基本法第 7 条）。

ただ、2 章以降の内容は国に対する責務を細々定めており、消費者の保護が後退したとはいえない側面もある。むしろ、消費者保護基本法に比べて、消費者契約の適正化等、透明性の確保、苦情処理及び紛争解決の促進、高度情報通信社会の進展への対応、国際的な連携の確保、環境保全への配慮、などが基本的施策として加えられ、この面では時流に合わせた進化である、と評価できる。

ただし、進化と評価できる消費者基本法がその文言を実現するには、消費者保護に関係した行政サイドの環境整備が充分行われていることを与件とする。まず行政サイドが、消費者の自立や責務を果たすのにふさわしい環境を整えたうえで、それを前提条件として、消費者の自立や責務が現実的な問題として達成されることになろう。

行政サイドからの環境整備とは、消費者の 4 つの権利が自明の権利として保障されるシステムを確立し、絶えず知識の更新が行える教育的な環境（学校教育・社会教育）を整備しておくことである。

では、消費者政策は、現代日本において、具体的にどのような行われているのだろうか。

まず、消費者政策を実行する組織に目を向けよう。近年、消費者行政組織の大きな変革といえば消費者庁の設立である。消費者庁の設立によって、従来は各省庁が担っていた消費者保護の役割が一元化されたといわれる。一般的に、消費者庁設立は消費者行政の一本化として評価されている。従来は消費者行政は各省庁がそれぞれ担当する分野で行っており、かなりの重複が見られ、また所轄行政庁による縦割りが横行していた（正田 [2010 年]、p.147）。

消費者庁が置かれたことによってそれらの問題点の解決が期待されているが、新たな問題も生じている。

第 1 に、消費者庁がカバーすべき範囲が広すぎる

ことである。人は生まれてから死ぬまで消費者なので、国民＝消費者であり、「消費者庁と消費者委員会が、消費者と関係するすべての法律を所管することになると、防衛省所管の法律以外のすべての法律に近い量になる」（正田〔2010年〕、p.151）との指摘もあり、法律を含め消費者庁単独で全ての内容を完璧に把握することは困難である。そこで、各省庁との連携が重要になってくるのだが、そうなるに従来抱えていた縦割りの弊害や消費者庁との温度差など、省庁を跨ぐがゆえのトラブルが考えられる。実際、消費者庁ができたものの消費者庁の事故情報データベース<sup>8</sup>には従来通りの1省庁で処理できる内容が多く、新設された消費者庁の存在と役割が十分発揮されているとはいえない。

第2に、消費者庁の行政上の位置である。消費者庁は内閣府の外局として設置されている。これだと、時の政府の意向によって消費者行政の在り方が左右されてしまう。消費者行政を担当する機関は消費者の権利を確立させるという目的に基づいて行動するので、独立した行政機関が求められる（正田〔2010年〕、p.147）。そのため、消費者庁よりも独立した第3機関である消費者委員会に期待が集まる。

第3に、消費者庁・国民生活センター・消費者委員会の相互関係と役割分担の問題である。三者の役割として、消費者庁は業務停止命令や法律の制定など強い権限が与えられ、国民生活センターは独立性を活かした柔軟な法解釈による迅速な消費者救済を行い、消費者委員会は弁護士や消費者団体で構成され、国民の立場から消費者行政を監視する<sup>9</sup>、といった役割を持っている。

そのような相互の役割分担を踏まえるなら、国民生活センターが先兵として迅速かつ柔軟な対応で消費者を保護し、国民生活センターで処理しきれない大きな問題には消費者庁が強大な権力を利用して立ち向かうといった分業が理想的だと考える。だが、そのような分業では消費者庁の権限が弱まるとされ、2011年末に国民生活センターの国への移行が決まってしまった<sup>10</sup>。具体的な移行方法は今後検討するとされているが、国民生活センターが消費者庁直属になると思われる。このような統合で国民生活セ

ンターの役割が損なわれないか、危惧されている。

第4に、中央官庁と地方組織との格差が挙げられる。消費生活は地域に根ざして営まれるので、各地域の消費者行政と中央との連携が重要になってくる。だが、地方の消費者行政に目を向けると不十分な自治体が多いようである。実際、地方の消費者相談窓口の件数は増加しているものの、それに対応するのは少数の非常勤職員である<sup>11</sup>。身分や勤務時間が不安定な非常勤職員でなく、常勤の専門家が消費者問題に対応するべきであることはいうまでもない。

このように、消費者庁ができたことで消費者行政の問題が解決したわけではないし、消費者庁ができたことで新たな問題が発生している部分もある。

前述したとおり、消費者に責務を課し、自立を求めるためには、それにふさわしい環境を整備する事が不可欠であり、そのためには消費者に直結する地方自治体における消費者行政の役割が重要であると考えられるが、それが十分とはいえない。また、地方を統括し、場合によっては消費者と直接交流する必要がある中央の消費者行政であっても、内部の統制が取れてない状況が続いている。その結果、消費者相談、トラブルへの対応、消費者教育などが不十分なままである。

地方の消費者行政に関する特別世論調査<sup>12</sup>においても、消費生活相談窓口の利用率が1割と非常に低く、消費トラブルに遭遇した人しか利用していないことが判明している。消費者行政の目的が、消費者の自立に移り変わり、消費者に責務を課す以上は、地方の消費生活相談窓口が主体となって消費者へのトラブル対策や教育を推進していく必要があるが、そのことが達成されていない。

政府の公式見解では、消費者の自立や責務が喧伝されるが、政府の消費者施策はますます貧弱化してきている。どうして消費者行政はこのような事態に陥ってしまったのか。次節では予算のあり方などから政府の消費者行政へのスタンスについて検討する。

### 第3節 消費者行政のスタンス

消費者庁は成立したが、内部の混乱で機能が十分発揮できず、地方自治体の消費者行政は非常勤職員中心の人員配置である。消費者基本法に謳われた消費者の自立を成立させるために必要な処置は行われず、従来の業務である消費者の苦情や企業に対する勧告に止まっている。このような現状では、消費者行政は消費者基本法に則り、消費者が自立できる環境整備をおこなっているとはいえ、政府自身の責務が問われている。

消費者行政の到達点を考える際に重要になるのが、政府は消費者にどのような姿勢をとっているのかという観点である。民主主義国家において政府は国民の代表なのだから国民の味方であると考えた人々は、昨今の年金問題、原発汚染対応などなどから、少数派になっているようである。むしろ、天下りや企業献金などから、政府は国民の利益ではなく企業利益を優先していると、多くの国民が痛感している。実際、第2次安倍政権は、「世界で1番、企業が活躍しやすい国」を作る、と明言している。

このような政府にたいする国民の厳しい視線は、以下のような3つにその根拠があるものと思われる。

第1に、日本の伝統的な官僚制度がある。大日本帝国憲法では公務員は「天皇の官吏」<sup>13</sup>とされ、国民に奉仕する存在ではなく、天皇陛下に忠誠を誓う存在であった。そのこと自体を今は問題にしない。しかし、終戦直後に公務員が一新されたわけではなく、日本国憲法によって公務員が「全体の奉仕者」とされた後も「天皇の官吏」としての性格は払拭されているとはいえない。もちろん、現代の公務員が天皇の官吏を自認して活動しているわけではない。だが、終戦によって天皇制が解体されなかった結果、戦前の公務員の気風を完全に払拭できたとはいえず、中央のいわゆる高級官僚を筆頭とした公務員が国民の利益よりも、官界と経済界の利益に傾いてしまう土壌があることは否定できない。

第2に、日本の経済成長が政府の各種の政策と財政資金に依存してきたことが指摘できる。日本は終戦直後の焼け野原から世界2位の経済大国まで成長

した。だが、国民の生活を優先する経済成長ではなく、国民の所得水準は、経済成長と増大した企業利益のトリクルダウン<sup>14</sup>として実現された。そのような日本の成長方式では、政府が主導して、まず企業を成長させ、しかる後に国民の生活への所得分配が行なわれた。つまり、政府の最大目的は企業の成長であり、国民の利益と生活が優先ではなかった。

第3に、近年の新自由主義的政策が挙げられる。新自由主義は、国民の富を企業・富裕層に移転させ、支配層の富を増大させる。政府の新自由主義的政策が、企業や為政者、富裕層の利益を優先するならば、消費者行政はどのような意味を持つのだろうか。

いうまでもなく、消費者行政は消費者のための行政サービスである。人は誰でも、揺りかごからお墓まで消費しつづける存在なので、消費者とは国民全員のことである。政府が国民の利益より企業利益を優先するならば、国民のために行われる消費者行政は弱体化する。消費者の保護は、国民の生存権に関わる内容であるが、企業利益を優先する政府の姿勢は、消費者の利益を実現するためのさまざまなシステムの拡充や消費者教育も、その環境整備も怠り、むしろ規模を縮小する傾向にある。

この点について、予算のあり方に焦点を当て、決算における各省庁の歳出内容を比較することで、消費者行政に対する政府の姿勢をみておこう。

各省庁の歳出を比較するために、まず抑えておくべきは各省庁の組織関係である。「省庁」と一括りに呼んでいるが組織としては大きな違いがある。日本の官公庁組織は1府12省庁から成り立っている。内閣府を筆頭とした12省庁を、行政権を担う内閣が指揮している。省の間には法的な格差はないが、庁は府や省の外局である<sup>15,16</sup>と法律で定められており、府や省と庁との関係は、企業でいえば、親会社と子会社に匹敵する<sup>17</sup>ほどの格差が存在する。庁の場合には、予算の申請が所属する府省を通す必要があったり、省令のような法律に準ずる規則を制定できなかったり、府省に比べて権限が弱い。

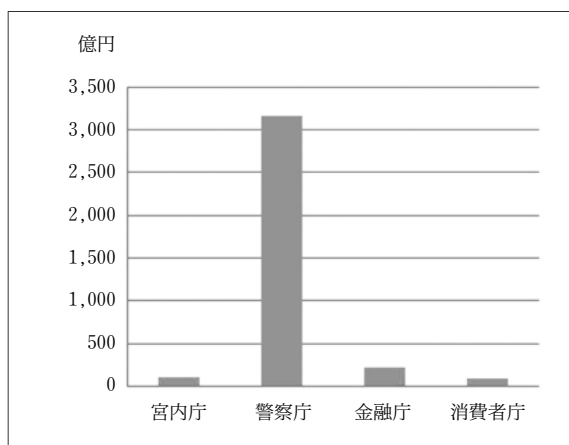
予算のあり方はその国の社会や行政のあり方を映し鏡であるので、予算配分に目を向けよう。まず、消費者庁の歳出が全体の何%を占めているのか、次



に内閣府に属する組織間での歳出占有率を比較し、最後に庁同士での比較を行う。なお、歳出の額に関しては財務省が公表している平成23年度の決算<sup>18</sup>を利用した。

まず、平成23年の歳出総額は約100兆円である。そのうち内閣府では約9千億円を計上しており、内閣府の支出は全体の0.9%を占めている。内閣府のうち、消費者庁の歳出は約91億円である。つまり、消費者庁に割り振られている予算は、内閣府全体の1%であり、歳出総額の0.01%に過ぎない。

次に、内閣府に属する庁同士で比較してみよう。内閣府に属する庁は、宮内庁、警察庁、金融庁、消費者庁である。宮内庁は100億円、警察庁は3,100億円、金融庁は220億円である。つまり、消費者庁(約91億円)は内閣府に属する庁の中で最も予算配分が少ない庁である(図表4)。ちなみに、かつては国が大手を振って推進していた原子力政策の担い手であり、今は無き原子力安全・保安院は経済産業省に属し、約90億円が配分され、消費者庁とほとんど変わらない予算を計上している。



図表4 内閣府に属する庁の予算  
(資料 財務省ホームページ)

この予算比較は国内だけのものであり諸外国との比較は試みていないが、日本の行政において消費者行政は予算に乏しいことが分かる。乏しい予算は乏しい人員配置、乏しい権限に帰結するので、消費者行政はきわめて不十分な到達点にある、といえる。

もし政府が本気で消費者の自立を考えているのな

ら、このような貧弱な予算を改め、さらに消費者庁の省への昇格など、その権限を拡大し、消費者の自立のための環境整備を優先することになる。また、地域に密着し、消費者一人ひとりの教育と保護を行うためには、現行の予算額をはるかに上回る予算が必要になってくる。しかし、現行のようなきわめて低額の予算配分しか行われていないことは、政府が消費者行政に熱心でないことを示している。このような現状で「自立」を求めるとなると、消費者は自分自身の時間と労力で自立のための学習に励まなければならないが、すでにみたように、現代日本の消費者の時間的・金銭的な余裕はまったくなくなっている状況にある。

次節では、今後、消費者の余裕が改善される見通しがあるのか、どうなのか検討しよう。

#### 第4節 消費者の余裕と行政

第1章では消費者の余裕を4つの観点から分析した。その結果、消費財の普及率から導き出した消費財の余裕以外は、現代日本の消費者にとって金銭でも、時間も、意識の上でも余裕がないことが明らかになった。本節ではそのような状況に対して政府がどのような対策をしているのか検討しよう。

第1に、金銭的余裕に関して政府はどのような対策をしているのか見ていこう。政府が賃金に介入し、消費者の所得水準を規制する政策といえば、最低賃金に限定される。そこで、まず最低賃金を取りあげてみよう。

平成24年度の全国平均最低賃金<sup>19</sup>は時給749円である。これを年収に直すと $749 \times 8$  (1日8時間労働)  $\times 245$  (1年間の平日数) = 1,468,040円なので、年収150万円にも届かない。第I章でも述べたが、平均的な家庭を持つならば年収400万円でも苦しい生活を強いられている。かりに最低賃金の水準で年収400万円を確保したいなら、1日15時間労働で1年間365日休むことなく働き続けなければならない。

憲法で保障された「健康で文化的な最低限度の生活」(第25条)は国民の権利であり、それを実現するのは、政府の責務にほかならないが、現在の水準の最低賃金のままであるなら、消費者の金銭的な余

裕は今後も実現されない。

第2に、余暇に対して政府がどのような政策をしているのかみよう。すでに検討したように、政府統計では消費者の余暇は十分確保されていることになっている。ドイツやフランスのように、1週間の労働時間を40時間から35時間に短縮する法案などは、まったく顧みられることがない。加えて、サービス残業も放置されたままである。これでは、今後も、法的な規制措置としては、消費者の余暇は保証されない。

制度としては労働基準監督官が労働基準法などに違反していないか監督しているが、人員の絶対数が不足している。平成22年に省内事業仕分けの資料として厚生労働省が提出した資料<sup>20</sup>によれば、労働基準監督業務に従事している人員は2,941人である。同資料によれば、平成21年度に処理した案件は146,860件であり、単純計算で1人あたり約50件の案件を処理しなければならない。さらに、同資料によれば雇用者1万人当たりの監督官人数は0.53人であり、イギリスの0.93人、ドイツの1.89人に比べて圧倒的に少ない。このような人員では労働環境の悪化を防ぐことは難しいだろうし、労働現場の現状が正しく政策に反映されることはないだろう。

最後に、消費者意識、消費者の精神的余裕に目を向けよう。消費者の精神的余裕は他の3つの観点の余裕に支えられて存在すると考えられるので、賃金と余暇に対して有効な対策が打たれていない以上、精神的余裕に関する政策も期待はできないだろう。たとえば首相官邸の政策情報ポータルサイト<sup>21</sup>で「メンタルヘルス」や「精神衛生」、「心 余裕」などのキーワードで検索してみても、わずかにメンタルヘルスに関するサイト<sup>22</sup>がヒットする程度である。

以上のような状況を考慮すると、消費者の余裕を拡大させるような政策は、積極的に行われていないと断言できる。

消費者の権利の保障が不十分であり、消費者自体の余裕もなく、消費者の自立を直接支える仕組みも貧弱である。このような状況で消費者の自立は不可能といえる。

## 第5節 消費者・企業・行政の関係

前章までの内容を踏まえて考えれば、現時点での消費者の自立は不可能である。では、将来ならどうだろうか。政府の支援を手厚くし、消費者の余裕を回復させ、消費者一人ひとりが成長すれば、自立した消費者になれるのだろうか。現時点から考察すれば消費者が自立できる可能性は将来においても低い。

第1に、現代の消費者は、衣食住をはじめ、生活に必要な財・サービスを自給自足することは不可能である。したがって、消費者にとっては、「商品を買わない」という選択肢は持ち得ない。消費者運動の一形態として不買運動があるが、それは、代替商品があるか、生活必需品ではない商品だからこそ可能になる運動形態である。グローバル化した企業活動は、本国の消費者の不買運動と内需の低迷に直面しても、海外需要に依存した経営が行われる。消費者と企業という大きな枠組みで考えれば、消費者は企業が提供した商品で生活して行かざるを得ない受身の存在である。

第2に、各種商品についての消費者の認識的限界が挙げられる。消費者は、企業の提供する多種多様な商品の安全性などを専門的に判断できる立場にない。現代の消費者は膨大な財やサービスに支えられて生活を営んでいるので、全ての商品に対して専門的な知識を持つことなど不可能だからである。

第3に、たとえば消費者問題が裁判にまで発展した時、企業は専門家を集め、情報を収集し、ビジネスの一環としてこの問題に会社ぐるみで対応できるが、一人一人の消費者はそのようなことは不可能である。生活費を稼ぐために長時間労働を強いられている消費者にとって、自分と家族の生命維持に必要な睡眠・食事のための時間以外の、余った時間で自身の消費者問題に対応することは困難であるからである。

このような、消費者の自立をめぐる困難な問題を直視したとき、むしろ問題の矛先は、消費者の自立という概念自体に向けられるべきであろう。そのような目で見えていくと、第1章で指摘した『自立した消費者』という概念自体に矛盾が見えてくる。

自立した消費者は合理的な消費行動を行える消費者であると消費者基本法では述べられていたが、そもそも合理的とは何か。合理的な消費行動が、良品を安価で購入することを意味しているなら、そのような行為は、商品の市場動向にだけ目を向けた偏った視野の狭い「合理的な消費者行動」論といえる。

たとえば、「良質で安価な商品」を提供した企業が、環境を破壊し、平和を脅かし、従業員の人権を侵害し、違法な長時間労働と低賃金を強要するブラック企業だった場合、その企業の製品を購入することは、市場からの退場を迫られているブラック企業を存続させ、その経営にマネーを提供することを意味する。

たしかに、良品を安価で買うことは家計単位で考えた場合、合理的な消費行動といえるかもしれないが、環境・平和・企業の社会的責任などの大局的な視野に立った場合、決して合理的とはいえない。

しかも、日々の仕事と生活に追われている一人一人の消費者が、大局的な視野から自身の消費者行動を位置づけ、専門的な商品知識を持って「良質で安価な商品」を選択することは、はじめから不可能である。

このような検討結果から導き出される結論は、消費者の自立は不可能である、ということである。むしろ、消費者の自立をめざす消費者行政自体が転換される必要がある。消費者の利益を直視した消費者行政は、消費者に一方的に自立を促し、自己責任を迫るのではなく、現代日本の消費者が置かれたさまざまな困難を除去する消費者行政が求められている、といえる。

## エピローグ

現代日本の消費者が置かれた現状は厳しい。毎年連続して年収は低下しつづけ、企業の人件費削減は非正社員の割合を増大させ、不安定で余裕のない多数の消費者を出現させた。

そのうえ、消費者行政のスタンスが、消費者に対する保護から、消費者の自立を促すスタンスへと転換され、行政面からのサポートが弱体化する傾向にある。

収入も低下し、仕事と生活に追われ、将来不安を抱える現代日本の消費者にとって、生活に必要なとされる多種多様な商品に対して、まとまった時間を必要とする学習とそこで得た適切な知識や経験などを活用し、他者の援助を受けずに消費生活を営める自立した消費者になることは不可能である。

むしろ、現代日本の消費者の利益実現にとって必要なことは、自立を促される前に、まず消費者行政の一層の充実であり、企業の情報開示と社会的責任の徹底である、といえよう。

## 参考資料

- 国税庁『平成 22 年民間給与実態統計調査結果』  
 デヴィット・ハーヴェイ [2007 年]『新自由主義—その歴史的展開と現在』作品社  
 竹内章郎 [2007]『新自由主義の嘘』岩波書店  
 正田 彬 [2010]『消費者の権利〈新版〉』岩波書店  
 山田博文 [2012]『99%のための経済学入門』大月書店  
 山田博文 [2013]『これならわかる金融経済〈第 3 版〉』大月書店  
 『高等学校 政治・経済』清水書院  
 デルフィス エシカル・プロジェクト [2012]『まだ“エシカル”を知らないあなたへ』産業能率大学出版部  
 ジョン・ガーズマ、マイケル・ダントニオ (著)、有賀裕子 (翻訳) [2011]『スベンド・シフト—希望—をもたらず消費—』プレジデント社  
 内閣府『平成 20 年版 国民生活白書』  
 消費者教育ポータルサイト  
<http://www.caa.go.jp/kportal/consumer/index.html>  
 ハンドブック消費者 2010  
<http://www.caa.go.jp/adjustments/handbook2010.html>  
 民間給与実態統計調査  
<http://www.nta.go.jp/kohyo/tokei/kokuzeicho/minkan/top.htm>  
 家計消費状況調査  
<http://www.stat.go.jp/data/joukyou/index.htm>  
 社会実情データ図録  
<http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/>  
 毎月勤労統計調査  
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/30-1.html>  
 平成 21 年全国消費実態調査  
<http://www.stat.go.jp/data/zensho/2009/index.htm>  
 消費者問題及び消費者政策に関する報告  
[http://www.caa.go.jp/adjustments/index\\_b.html](http://www.caa.go.jp/adjustments/index_b.html)

消費者庁の事故情報データベース

<http://www.jikojoho.go.jp/ai-national/>

地方消費者行政に関する特別世論調査（平成22年10月）

[http://www.cao.go.jp/consumer/history/01/kabusoshiki/chihou/doc/008\\_101130\\_sankou2.pdf](http://www.cao.go.jp/consumer/history/01/kabusoshiki/chihou/doc/008_101130_sankou2.pdf)

消費生活に関する意識調査（平成23年度実施）

[http://www.caa.go.jp/adjustments/pdf/121112adjustments\\_1.pdf](http://www.caa.go.jp/adjustments/pdf/121112adjustments_1.pdf)

（群馬県）消費生活に係る県民意識調査

<http://www.pref.gunma.jp/05/c0900276.html>

## 脚注

- 1 Kotobank 自立とは  
<http://kotobank.jp/word/%E8%87%AA%E7%AB%8B>
- 2 消費者基本法 第二条 後半
- 3 ハンドブック消費者 2007 1-2-1  
<http://www.consumer.go.jp/handbook2007/index.html>
- 4 金融広報中央委員会「生活設計診断“ミニ”」  
<http://www.saveinfo.or.jp/tool/sindan/input/index.html>
- 5 [http://www.rengo-soken.or.jp/report\\_db/file/1238657015\\_a.pdf](http://www.rengo-soken.or.jp/report_db/file/1238657015_a.pdf)
- 6 内閣府 消費動向調査  
[http://www.esri.cao.go.jp/jp/stat/shouhi/menu\\_shouhi.html](http://www.esri.cao.go.jp/jp/stat/shouhi/menu_shouhi.html)
- 7 家計純貯蓄率の推移（出所：社会実情データ図録）  
<http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/4520.html>
- 8 事故情報データベース  
<http://www.jikojoho.go.jp/ai-national/>
- 9 NHK 解説委員室 解説アーカイブス スタジオパーク「国民生活センター統合に“待った!”」  
<http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/200/85666.html>
- 10 国民生活センターの在り方の見直しについて（消費者担当大臣会見での配布資料）  
<http://www.caa.go.jp/region/pdf/111227shiryo.pdf>
- 11 消費者問題及び消費者政策に関する報告（2009～2011年度）第2部 第3章 第1節 地方消費者行政の現状  
[http://www.caa.go.jp/adjustments/houkoku/honbun\\_2\\_3\\_1.html](http://www.caa.go.jp/adjustments/houkoku/honbun_2_3_1.html)
- 12 地方消費者行政に関する特別世論調査（平成22年10月）  
[http://www.cao.go.jp/consumer/history/01/kabusoshiki/chihou/doc/008\\_101130\\_sankou2.pdf](http://www.cao.go.jp/consumer/history/01/kabusoshiki/chihou/doc/008_101130_sankou2.pdf)
- 13 大日本帝国憲法 10条「天皇ハ行政各部ノ官制及文武官ノ俸給ヲ定メ及文武官ヲ任免ス」
- 14 山田博文[2012]、とくに「Chapter 5 日本の経済成長とはなんだったのか?」を参照。
- 15 内閣府設置法 第四十九条一項  
内閣府には、その外局として、委員会及び庁を置くことができる。
- 16 国家行政組織法 第三条第三項  
（前略）委員会及び庁は、省に、その外局として置かれるものとする。
- 17 ピジョンボックス  
<http://www.rondan.co.jp/html/pijyon/0212/021219.html>
- 18 財務省 平成23年度決算  
[http://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/account/fy2011/index.htm](http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/account/fy2011/index.htm)
- 19 平成24年度地域別最低賃金改定状況  
[http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/roudoukijun/minimumichiran/index.html](http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/roudoukijun/minimumichiran/index.html)
- 20 労働基準監督業務について  
<http://www.mhlw.go.jp/jigyo.shiwake/dl/15-2a.pdf>
- 21 <http://www.kantei.go.jp/jp/joho/index.html>
- 22 みんなのメンタルヘルス総合サイト  
<http://www.mhlw.go.jp/kokoro/>