

消費者行政の理念を語る

——消費者の権利という考え方

正田 彬

一 消費者の生活と事業者

正田でございます。私に与えられましたテーマは、「消費者行政の理念を語る」ということで、たまたま実際に行政のお手伝いを結構長いことしてきたことから出されたテーマであろうかと思えます。今日お話をするというので、昔私が書きました本がたまたま目に付きましたので見てみましたら、一九七二年に「消費者の権利」という岩波新書を出しております。本当はそれ以降進歩していなければいけないところではありますが、どうもあまり一九七二年から進歩していないんじゃないかとも思われますけれども、私が消費者行政とも関係して「消費者の権利」という考え方をなせしてきたのかというあたりについて、消費者行政の具体的な問題とも関係させて少しお話しをしてみたいと思っております。

生きている人間の「生活」ということが、私が消費者問題に関心を持ち勉強してきた出発点だと言っているかと思えます。経済社会においては色々な取引が行われているわけでありまして、消費者と事業者の間の取引というの

は、事業者間の取引とは違うのではないか、というのが実は私が消費生活の問題について考えた時の出発点だということ。極めて簡単に整理をしてみますと、消費者が生活のために事業者から商品、サービスを購入するという場合にも、形式は事業者間の取引と全く同じ形で行われるのですけれども、取引を行う事業者と消費者では目的も違えば、また主体も違うということです。そして主体が違うことに伴って取引の性格も違うということをとくと考え直してみるというところから消費生活の問題についての勉強を始めたということが出来るように思います。

消費生活と関係していろいろな事を経験している消費者問題についてのベテランの方も多いようですので、ここで細かくお話する必要もないと思いますけれども、私が考えたポイントの一つは、消費者の行動が経済活動であることは確かなんでありますが、事業者の場合とは目的が違うということです。簡単に言ってしまうと企業行動の場合には利潤追求が目的であることは明白であります。時々勘違いされることが多いのは、消費者も得しようとしているんじゃないかということですね。ところが消費者の経済行動というのを見てみますと、事業者の場合のような利潤追求が目的であるとはいえないのです。消費者の行う消費生活物資・サービスの購入活動は、すべて生活を維持する事を目的としている、生活を維持し造り出していくための行動です。この生活を維持し造り出すための消費者の行為と事業者の利潤追求のための行為とが組み合わさるところに、消費者問題の特徴が認められるのではないかということになります。

次に取引の主体について考えてみますと、少なくとも事業者が事業活動を行っている場合には、その主体が人間であるとはいえないでしょう。原則として組織体ということになると思います。中小小売業者は人間じゃないかということも考えられると思いますが、その場合にも、事業活動のための行動というのは生活を維持するための行動とは違つた形で行われます。中小小売業者のお店が一〇〇年続いているとか一五〇年続いているということも少なくないと思

うのです。個人事業者という場合を含めて考えても、その事業体は結局利潤を追求するための一つの組織体であつて、そしてその行動は利潤追求に向けられた人為的な行動だ、ということができると思ひます。確かに消費者の取引の相手方として登場するのはすべて自然人いわゆる人間なのですが、それは事業活動を行つてゐる従業者なので、事業者自体ではないのです。訪問販売の訪問販売員は訪問販売会社の組織を構成してゐる一員、そして片方の訪問販売の相手方である消費者は生活してゐる人間そのものということになります。

生活してゐる人間が生活を維持し造りだすために商品・サービスを購入するのですから、消費者の場合には商品・サービスによつて直接生活が影響を受けることになり、これは消費者だけに起こることであつて、ここに取引の主体の違いが明白に出てくると言つてよいと思ふのです。主体が暖簾とかいろいろ含めた一つの経済的価値のかたまりみたいなものである事業者と生身の人間である消費者の間の取引は、人間の生活のための行動と経済的な価値のかたまり、組織態の利潤追求のための行動が、あたかも同じ立場の取引主体間の取引のような形をとつて行われてゐるということになります。この両者の行動の違いは、具体的には事業者の側では組織体の行動ですから、合理的、組織的、計画的に行われる。そのためには、当然のこととして商品についての認識は十分に持つてゐるし、またその販売方法も全て人為的な形で行われることになります。事業活動をしてゐる場に現れてくる従業員の行為は、目下演技中ということになるといえますし、また専門性というのどこかに必ず認められるといえます。ところが一方の取引当事者である消費者、専門性がないことはもちろん、人間らしい生活を追求するという事が一方で考えられている反面では、人間性の弱みを十分に備えて取引の場に登場する。例えば見栄であるとか、勘違いであるとかが備わつてゐるし、同時に商品を認識し識別する能力を、消費者は原則として持つてゐないということになります。こういう意味で消費者と事業者の間の取引を全く対等な立場の取引主体間で行われる取引と同じ性格のものとして捉えるのははおかしいの

ではないか、こういうことが、私が考えた消費者の権利という考え方のもとにあるといえます。

したがって、消費者の行う取引において生活と利潤がぶつかる場合、ぶつからなければ問題はないのでありますが、生活と利潤がぶつかった場合にどう考えたらよいかという問題が当然でてくるわけです。これは今でも常にあちこちでおこっている問題だと思います。この場合に生活が優位を占めなければならないということについては、ほとんどの人が少なくとも頭の中では了解していることといえるでしょう。生活と利潤がぶつかったらどうしますかと問われて、生活が引つ込むべきですと言う人は恐らくないだろうと思います。

二 消費者の生活の自由と市民社会

こういう生活の尊重という考え方がわが国の場合に実際に定着しているか、また私たちの身についているかということを考えることが必要でしょう。いわゆる欧米先進諸国における市民社会の発展の歴史的な成果として確立されてきた原則が、個人の生活の自由の尊重であることはいままでもないことですが、日本社会におけるこの原則の位置づけを考えながら、さきほど述べた消費者と事業者の違いと組み合わせ整理することが必要だと思います。私も決して欧米諸国における経験が豊かであるとは言えませんし、現在のドイツ、昔の西ドイツの生活経験が多少長いというだけで、いろんな国について体験してきているわけではないのですが、いろいろな国で勉強してきた人たちにもいろいろ教えていただいたことを加えて考えてみますと、人権についての社会一般の意識、認識について、欧米諸国と日本ではかなりの違いがあるということがここでの問題です。

市民社会が成立してそこで個人の自由ということが社会の共通の認識の基礎に置かれるようになった国々が、先進国においては相当数認められるのです。それらの国々では、平等な個人の自由を尊重するということが社会を組み上

げていくためのもつとも基本的な原則であるということになります。自由が保障されるためには、人間の間の平等という原則が組み合わさっていることが不可欠であることはいまでもありません。一般市民の変革の努力を通して、平等な市民の間の自由ということが、社会の中で定着してきている国ということで、典型的には市民革命を経験した国ということになります。こういう国においては、市民の自由に対する侵害は反社会的なこととされますし、自由に他人と結んだ約束は責任を持って守るといえることがはっきりしているのです。こういうような原則は、法律制度の原則という以前に、むしろ社会的なルールとして定着しているといえることができるのです。こういうことが一般社会の中で定着していますと、人間の自由の最も基本的なものといえることができる生活の自由の尊重についての社会的な合意ができあがってくるのです。市民の生活が社会においてももつとも尊重されるべきことである、ということについての合意です。それに対する侵害は、法律的にはともかくとして、社会的な非難を受けるといえることになるわけです。これが一定の社会的なルールを作り出すことになります。そして、それを反映して法律制度ができあがってきますから、社会的な常識あるいはルールというものが、法律の原則と組み合わせられて機能するという状況ができてきているのです。これが西欧先進諸国における社会の展開ということができると思います。

三 日本社会における生活の自由と消費者の権利

ところが、日本の場合には、全くそういう歴史的な経過をたどってきていないということにあります。国民の生活の自由がもつとも尊重されるべきものであるということを出せなかった時代が一九四五年まで続いたということは、否定できない事実です。そういう状況というのは、日本社会は、いろいろな国でいろいろな変革があったことと比較すると、市民の力によって変革されることなしに、第二次大戦の敗戦を迎えた。市民革命が行われなかったとい

うことです。それでは、前に述べた市民社会の常識みたいなものがどうやって日本に入ってきたか、というと、やはりこれは占領軍がそれを日本に持ち込んだということになると思います。敗戦後、教科書を墨で塗った経験のある方がだいぶいらっしやることと思います。昨日までとんでもない間違いだといわれていたことが、実はいいことなんだという変化です。自由を唱えること自体が敵だと言われていた時代だったわけですが、それが自由はいいことなんだ、民主的っていいのはいいことなんだということで、知識として私達の頭にだんだんだんだん入ってきました。もったもなこと、妥当なことだという考え方が入ってきたことは確かです。しかしながら、やはりあくまでも教えられたものという形で、他人事のような形で我々の頭の中に入ってきてしまった。こういう状況がかなり続いてきたし現在も続いていくのかもしれませんが。

日本社会のこのような状況を前提として日本における消費者と関係する問題を考えることが必要だといえるでしょう。さっき申し上げた事業者と消費者の違いに基づくさまざまな問題も、ほかの国では、市民の自由の尊重ということとを基礎にした行動とその原則を具体化した法律の働きによって、かなりのところまで是正されてきているわけですね。おそらくほかの国で生活された方は、同じ経験をしておられると思いますが、たとえばあの訪問販売という販売方法です。日本は世界に最たる訪問販売被害者国であるということになっています。訪問販売は自由に行われており、訪問販売業協会などという協会すらあるわけです。ところが、少なくとも私が生活していたことのあるドイツ、あるいはその周辺の国では、訪問販売という販売方法は悪いことだという認識が一般に定着しています。もちろん訪問販売禁止法があるわけではありませんが、社会的に定着しているルールとして、人のうちを訪問するときは必ず事前に約束をしてから訪問するというルールがあり、これはかなり厳格に守られているということができます。市民の間で他人の家に行くときには事前にはちゃんと約束をする。兄弟でも別個に生活しているときにはちゃんと、今度おまえさ

んのところに行くよ、それじゃあおいで、楽しくお茶を飲もう、という楽しくお茶を飲もうという約束ができる。そうすると、お茶の時間の前、午後の二時頃からやってきて晩飯の前には必ず帰るということが取り決められたので、両方ともそのつもりでその後の予定を立てるわけですね。そういうところに何度もぶつかってみると、なるほど人の家を訪ねるといふことは、他人の生活の自由に影響を与えるものだという前提があつて、社会的なルールが出来上がっていることに気が付いたのです。

そうになると、突然他人の家を訪ねてきて、他人の家で商売するようなことは、そもそも社会的なルールに反することだという社会的な合意ができていくという状態が作りだされることになるのです。ですから、たとえば州政府が出しているパンフレットなどにも、訪問販売で品物を買う人があるようだけでも、こういうのは信用できないのだからしないように、ということがちゃんと書いてあります。こんなのは日本でいえば多分営業妨害どころか誹謗ですね。だけどそれが当然のこととされているのです。呼んだ場合は別です。たとえば、保険会社の人に説明書や契約書を持ってきてくれ検討するからというときには、もちろん訪問する。ただし、だまつて、ごまかしてドアを開けさせるなんていうことは、これは一種の社会的にみたらば犯罪行為だということが言えるようです。実際に私はドイツに半年ずつ何回か住んだことがあるんですが、そこでは訪問販売というのは全くこない、それどころか、大学の外国人の教員の宿舎に住んでいたことがあるんですが、その管理人の人がものすごく恐縮して、急にあなたのうちに来るなんてことを私はすべきじゃないんだけど、どうしても必要があつたんで勘弁してほしいと弁解しながらやってきたんです。隣の住居でトイレが逆流したというんで今行ってきたところで、おたくも知らないうちに逆流しているんじゃないかと思つて聞きに来たんだというんですね。そんなことなのに、突然休みの日にあなたのところを訪ねて申し訳ないというんです。ちよつと我々の常識とは全く違つた訪問ルールの常識があることを実感した次第です。

こういうような違いが、実は日本の消費生活をめぐる問題にいろんな形で影響を与えているんじゃないか、そこでやはり一つ、消費生活の中でどういうポイントがこれはあくまでも尊重されなければならぬことなのか、ということとを私が消費者の権利というような形で整理をしたわけです。消費者の権利法がもちろんあるわけではもちろんありません。ただ、日本ではそういう形で社会的なルールを作つてこなかった、これについて私は決して日本人の意識が後れているからではなくって、ある意味では歴史のなせる技だと思つています。権利意識を持ちなさいといったことで権利意識を簡単に持てるのであれば、たとえばフランス革命のような大きな血を流すことをする必要もなかったわけです。こういう条件のもので、どうやったら消費者の権利が守られるという状況を作り出すことができるのかということとを消費者団体の方々と一緒にいろいろと考えながら、消費者の権利という形でポイントを絞る必要があるのではないかと考えたのです。

そこで、まず生命と健康の権利ということです。生命と健康の権利の侵害は法律的に言えばいわゆる不法行為の問題ですね。だけでもこれを不法行為の問題というよりも、やはり生命、健康ということが消費者としては、消費者の特色から当然それを権利の基本に据えて、当たり前のこととして確認する必要がある。

それから消費者が非専門家であつて、しかもさまざまな商品・サービスを購入するが、消費者はその商品・サービスを自分の力で認識することができないのが一般である。今の言葉で言えば事業者と消費者の間には情報格差があるというところから消費者の権利が認められるべきだということになる。これは東京と神奈川の条例の上では、正しく商品を表示させる権利としていますが、結局消費者相手に取引をする場合に、その商品の内容についての認識が食い違つているという形で契約が締結されるのことは認められるべきではないということです。表示というのんが契約と密接に関係しているということは当然のことではありますが、これは要するに、消費者を相手にした取引の場合に、消

費者が多品種少量の商品を買い、また、それも非専門家として買わざるを得ない、消費者が商品を確実に認識できるものなんて本当に限られている。こういうところから契約が契約としてきちんと締結されるためには、消費者が商品を認識することのできる表示が必要だ、こういうことが、消費者の取引の場における特性から引き出してきた権利の一つとして確認することが必要であるということになるのです。

それからもう一つは、やはり取引条件の問題です。たとえば買いだめ、売り惜しみによって価格をつり上げるとか、カルテルなどの競争制限行為による価格の一方的な決定の問題もあるし、公共料金にしても一方的に決定することが妥当なのかの問題もあるということになり、消費者の行う取引の取引条件については、何らかの形でその決定に消費者が参加する仕組みが必要と考えられるということになるのです。今の市場経済体制のもとでは、競争秩序維持という原則が基本になるということは否定できないわけですから、それに留まらないで、たとえば、独占が認められている公共料金などの場合についても、消費者が取引条件の決定に参加するというのは、今の経済の仕組みを前提とした上で消費者に保証されなければならない権利と考えることが必要である。

こういう形で、事業者に対する消費者の権利ということを整理したわけです。それぞれの権利について、法律も行政をそれを守るといふ方向に向かうことが必要であると同時に、消費者自身もそのことについて認識をし、それを守るための行動を組織的にしていく必要がある、ということをお考えください。

四 地方公共団体の消費者行政と消費者の権利

その前提として個人個人が権利を認識して行動することかできれば、それが一番簡単なことなんですけれども、どうしてもそういうことに理解と認識を持つ人は日本社会では点になってしまいうだろうということが前に述べた日本

社会の特性から考えられることです。当初はお店に行つて、これおかしいとはほとんど言えない状態だったように思います。それを言うにはものすごく勇気がいる。こういうことであつたわけですから、ほかの国では個人が対応できる問題であつても、日本の場合では個人でやりなさいといつても、背負っている歴史がちがうのですから、消費者にとつて決して容易なことではない。これは無理だ。そこでもう一つの問題がそれと関連して出てきたのです。つまり、地方公共団体のこの問題についての役割ということです。

地方公共団体というのが、昔のいわゆる地方行政機関ではなくて、地方自治体であるということを基礎にして考えると、地方自治の本旨は何にあるのかというと、地域住民の生活と権利を擁護するというのがそのもっとも基本的な責務であろうと考えるべきだということになるのです。そうなるのですね地方自治体は、地域住民の消費生活の場における権利の侵害が常態化しているということであれば、その権利を擁護していくための行政を推進するべきではないかというのが、地方公共団体の消費者行政についての私の基本的な考え方であつたわけでありました。そうすると、消費者の側はですね、事業者に対する消費者の権利を地方自治体が擁護するための措置を講じることを求めることができなければならないということになるのです。

それと同時に、直接事業者に対して損害の補填を求めたり損害賠償請求の訴訟を起こすということが非常に困難であるといえる状況であるから、消費者被害について望ましい解決をするという措置を講じることも必要なのではないかと、そしてそういう事例を地方自治体が少しずつ作っていくべきじゃないかと考えられるのです。こういうところで速やかな消費者被害の救済あるいは苦情相談という業務が、地方自治体の業務として、さつき言った地方自治の本旨に基づいて当然設けられるべきだということになるのです。それと同時に、情報というのが事業者発信の情報ばかりということになつていく状況の下では、消費者に正確な情報を提供する、ということも自治体の仕事の重要なもの

だということ、消費者は地方公共団体に対して、消費生活に係る正確な情報の提供を求めることができなければならないと考えたのです。

そこで、消費者の地方公共団体に対して保障されるべき権利を実は二つにしぼって整理することにしたわけです。消費者の事業者に対する三つの権利と地方公共団体に対する二つの権利、それを合わせて五つ消費者の権利という形で柱を立てて消費者問題を考え、また地方公共団体の消費者行政をその権利の保障のために行われるものとすべきであると考えたわけであり、具体的に、関係していらっしゃる方、していただいた方もおられると思いますが、東京都の現在の消費生活条例という名前になっているんでしょうか、それと神奈川県消費生活条例、この二つの消費生活条例には、今述べた五つの権利を消費者行政の目的という形、あるいはそれを実現すべきものという形で入っているということになったのです。その後、さつき申し上げた訪問販売という問題が出てきたことに対応して、具体的にいわゆる住居における生活の権利というものが付け加えられていますけれども、基本的にですね、消費生活をめぐる権利というのは、そういう形で自治体がそれを擁護していくことが必要だという考え方が形成されてきているということ、です。

したがって、自治体の消費者行政というのは、事業者と消費者の間の中立的なものではなく、あくまでも侵害されている消費者の権利を侵害されないようにする方向に向かって行われるべきだという基本的な考え方が確立してきたのではないかと、ということです。それと同時に消費者の側にも、こういう権利が具体的に保障される必要がある、またこういう形で消費者の権利が地方公共団体によって救済されているということを含めて、多面的な情報提供を行い、だんだんと消費者の自主的な力がついてくることに期待をしましょうということ、です。ある意味では回り道になるともいえるような対応を消費者行政に期待したということでもあります。

五 消費者相談と消費者の被害救済

たとえば、消費者行政で消費者相談、あるいは消費者被害の救済というようなこと行っています。これもですね、本来地方自治体の行政が必ずすべきこと、とくに各国共通の地方自治体の基本的な業務と思っているわけではないのです。やはり日本社会の状況と日本の消費者が置かれている状況ということ前提にして、個人の訴訟による消費者被害をめぐる解決とそれを前提とした社会的な圧力による解決という方法に対する期待が極めて低いという社会的な状況、裁判所にすぐ出かけていくという状況ではないということ前提として考えたことなのです。たまたま私の知っている、秘書養成学校を出ただけのドイツのおばちゃんですが、この人が商品による軽い被害を受けたのですが、これは裁判所に提訴しているのです。そうすると、周りの人がみんな頑張つてらっしゃい、それは当たり前だよと応援してくれる。それが日本の場合はどうも、え？という状況で、裁判沙汰という言葉がいまだに時々耳に入ってくる。裁判すること自体に対してそういう感じがあるのと同時に、裁判で勝った人に対して、ああ勝つてよかったよかったですということばかりではない、という話をかなり私も耳にしています。ことに、公害裁判なんかでもってある程度高額な賠償を取るといふことになる、周囲の目があつて、それまで住んでいたところに居にくくなるというような話もいまだに時々耳にするのです。だからそういう裁判をめぐる状況を前提にすると、裁判をとおしてルールをつくつてそれが社会的な規範として機能する、損害賠償なり何なりのルールは裁判で作るものだといふかつての欧米先進国の先例をそのまま当てはめることは困難だということになると思うのです。このようなことをするだけでは、消費者被害については泣き寝入りという状況が続いてしまうことになるだろう。やはり地域住民の生活と権利を擁護する地方自治体がそのための機能を果たすべきだろうと考えたということなのです。これもご承知かもしれないことですが、

消費者行政で日本のような形で消費者被害に対応をしている先進国の事例というのはないといっている。消費者被害については常に当事者との間で解決するべきものであって、行政は地方自治体の行政を含めて、当事者との関係では中立であるということになっているといえます。場合によって、普通取引約款などについて消費者に代わって訴えを提起する、という一種の公益的な立場から裁判の原告になるという制度もありますが、消費者のために苦情を解決したり消費者被害の救済を行うということをしていいるものではありません。

やはり日本の場合には、消費者行政による消費者相談や消費者被害の救済をとおして、ある問題がこういう形で解決されることが望ましいということをもみんな理解してくるとだんだんこれが定着してくるだろう。こういうことが、そこで考えられていたと言っていると思います。

六 消費者行政による消費者の権利の擁護の方法

こういう被害救済や苦情の対応を含めて、消費者の権利を擁護するということが、地方自治体の消費者行政の基本であり、それが各地の自治体で具体化されるということになってきたということです。消費者の権利は必ずしも多くの自治体で明らかにされてはいませんが、消費者行政の趣旨については、かなり広範囲に同じ考え方が理解されていると思います。この消費者の権利を具体化する過程で非常に難しかったのは、安全性のためのルールを自治体で作れるかという問題です。これはどの自治体も完全に解決はしていません。東京が一度それについての対応をしたという事例（着色料の赤色二号の問題です）があるくらいで、なかなか困難な問題です。けれども表示についてのルールについては、神奈川、東京を中心にかんりの範囲で条例による表示義務が具体化しています。この表示のルールについても、ある外国の消費者団体の人たちと食品の表示について話をしている、食品の表示のルールには問題があるん

だろうっていったら、いや、とにかく今政府がやっている制度と運用をわれわれは信頼している、必要なときには注文を出すよ、こういうようなことをいつていたのです。これと比べてみて、日本の場合には、国の表示に関する制度と運用は非常に粗末だということを感じざるを得ない部分が多いのですね。消費者のための消費者行政というのを国もやらなければいけないのだけど、国のやっている消費者行政を私の目からみますと、消費者のためにもなる事業者の信用維持のための行政という枠をでないように思います。安全基準にしても表示基準にしてもそういう状況ですから、自治体でそういう基準を積極的に作って、そして国がそれを踏み台にして、もつといい基準を全国規模で作ってくれるなら、それに越したことはない。こういう一つの経過措置的なもの、純粋な地域食品、地域産品などを除いてですね、妥当な方向に向かって行くための一つの手がかりという形で、表示に関する自治体の行政を進める必要があるということが考えられてきたといっていると思います。

こういう意味で私が自治体の消費者行政の理念ということで消費者の権利ということを考えてきた。いくつかの自治体ではそういう考え方で消費者行政の基本ができあがってきたということができるよう思うのです。そういう点と関連しては、一方では、消費者が直接訴訟、裁判っていう形でいろいろな問題を提起していくということが、いつの時代でも常に必要なことで、それが今の社会的なルールの中の基本だということがいえるだろうと思いますけれども、これの一番の元は何かというと、こうした問題を裁判所に持つていくことを消費者が考え、そしてそれを行動に移すということにあるといえます。この方向に向かった動きは、現在まで日本では決して大きいとはいえないと考えられています。そこで、やはり各自治体における個別の消費者の被害救済のための作業というのは、依然として重要性を持っているし、そう簡単にそういう重要性がなくなるような状況にないということができます。非常に残念なことだと思いますけれども、これはやはり、引き続きしっかりやっていかなければいけない一つの自治体の重要な仕事だと

思っているわけです。ただ、この場合に必ず前提にしなければいけないことは、消費者が直接裁判を通して自分の権利の回復なり、権利の実現なりを求めるということの比重が低いということでは全くないということです。ですから、消費者の権利ということを考えたときにも、基本的にはこういう方法ととの組みあわせでなければならぬということとは、とくに消費者の被害救済の問題では考えなくてはならないと思います。

それからもう一つ、ほかの国のこととして日本のこととの関係で付け加えておきたいと思えますことはね、ほかの国でさっき述べたような原則、不法行為とか、契約違反という形で実際に市民の意識と判決とで対応できていた時期というのは、これはかなり前に終わっているということでありまして。たとえば、食品の被害にしても、いわゆる直接被害、しかも急性毒性的な被害に対しては対応することができたでしょう。ところが、そういう問題についてすら、判決による企業、事業者の事後的な対応の効果だけでは対応できなくなってきた、というような状況が出てきているのです。それからもう一つは、そういう形で、いわゆる事後救済に任せておいたのでは、全くその危険性が除去できない。もっとも典型的な例を言えば慢性毒性みたいなものですね。発ガン性物質みたいなものです。ガンになってから発ガン性物質との因果関係をどうやって明らかにするかということ、これは全くできないわけですね。要するにいろいろな科学技術の進歩によるものを含めた商品の展開と取引の範囲の拡大、こういうことによって状況が変わってきているのです。消費者から損害賠償が請求されて損害を賠償しなければならなくなる、それによって支出が強制され、信用が落ち、売り上げるがさがる、そういうことを避けるために企業は消費者の安全性を尊重するようになる。消費者は一度不利益を受けたら、二度と同じことはしない。この両方の行為の繰り返しによって一〇〇年前の欧米社会では対応できていた部分が結構多かつたわけですね。確かに、私も小学校の頃には、繊維としては木綿と絹と麻と人絹とスフ、どう考えてもこれしか出てこないんですね。大体においてそれを見分けることは決して困難ではなかつ

たと思います。それで作った国旗が教室に貼ってあったという記憶もあります。このような繊維製品、これが現在ではどうなっているかという点、製品を見ただけで判断できる消費者は全く居ないということになる。この変化によって多くの面での違いがでてくることになるのです。

安全性と被害の関係を考えても、これは事前にきちんとした規制が必要ということになります。被害はあとからみながら回復すればそれによって事前防止にもつながる、という時代を遥か後にして、現在はそういう被害自体を起さないように積極的な規制が行われている。というのが、これが先進各国の状況です。また、表示規制というのも、約束したものと違うじゃないかどうしてくれるという法的な処理というのが表示のルールのある部分を作ってきたことは、先進諸国においては確かに認められることです。輸出関係に従事している人から聞いたことがあります、国によっては法律の根拠も何もないのだけれどこれは必ず書いてくれ、書いてないと売れないんだと言われることがあるということ。それはもちろん判例とか、あるいは社会的な慣行とかそういうものにもとづくことであって、それが書いてなければ売れないという状況が起こるとするのは当然のことだと思います。ただ、そういうようなところも確かにあるんですけれども、たとえば、表示基準などは日本の方がはるかに後れている場合もあるようです。安全基準にしても、日本ではルールすらなく、各国のポジティブリストを全部ひっくるめたものを業界がポジティブリストとして作っているというふうなものもあるようです。そういう意味では、消費者の権利を擁護するための、いわば生活を守るためのルール作りというのは、日本では決して進んでいるとは言えない。むしろ後れている部分が多いということになります。

七 規制緩和と消費者行政

ここで問題になるのが、最近の大きな流れである規制緩和との関係です。この流れのなかで、安全基準の規制緩和とか表示規制の緩和とかいうような問題も取り上げられている場合があります。しかしながら、国民の生活を守るための規制について、規制緩和の対象として緩和するということは、基本的に誤りだということができると思います。規制緩和という問題を提起したのは、もともと経済的な仕組みと関係する直接の行政庁による規制です。この種の規制であってもそれがすべて悪いということではないと思います。経済的な仕組みとの関係での規制の中に、不必要なものがたくさんある。業界の利益のためのもの、役人のためのもの、本当の国民生活、国民のためのものではないものがたくさんある。そういうところを是正するというのが規制緩和とされるのであれば、全く何の問題もないのです。いわば国民の立場からの各種規制の見直しということです。この見方からすれば、消費生活をめぐる安全あるいは表示にかかわるルールというのは、これをきちん確保した上で競争が行われるという性格のもの、市場における競争の前提になるようなルール、たとえば所有権を保証しようということと同じように前提となるわけで、市場における競争の前提になるようなルールはきちんと作っていかなければいけない。それは、たとえば国が面倒をみるから競争をするのはやめましょう、いわゆる金融機関の護送船団方式みたいなものは全く違うのです。こういうようなものは不必要でありかつ金融機関の利益をまもっているようでありながら体質を弱めるもので、決して国民のための規制と言えないものということになる。これはやめましょう。あるいは、方針を変えましょうということが必要だということなのです。

ですから消費生活、消費者行政との関係で規制緩和を考えていく場合のポイントはですね、競争をやめさせたり制

限したりしている仕組みをつくる規制、これはもういっぺん考え直す必要がある。市場における競争の前提になるルール、特に国民生活とかかわる、に影響があるような、そういうルールというのはきちんと整備した上で競争してください。いうこういう仕組みを考えていくことが必要だ、こういう点が特に今の段階で指摘しておきたいところです。そう言う意味では、自治体の消費者行政でも、国の表示が不充分というような場合に、自治体の表示基準によって地域の消費生活における権利をまもるために機能しているという部分は尊重していかなければならないと思います。ますます難しくなっているのが、安全にかかわる問題で、これは危険な商品であると判断したときにこれを公表するということが、神奈川県条例でも東京都条例にも入っていたと思います。安全であるとは言えないということの立証は大変に難しいということとして、別に財政危機に陥る前の神奈川県であっても、それだけのお金はおそらくないだろうという気がしますし、そのところを自治体でやるのは難しいということを感じております。表示基準とか包装基準とか、こういうものについては、やはり地域の実態にあうということも含めて、自治体の行政に期待するところはまだまだある。そしてもう一つ重要なことが消費者相談、消費者の被害救済という業務です。たとえばいろいろな法律ができて、裁判を起こせばという状況がもしできたとしても、やっぱり一般の私ども市民の意識と考え方さらに行動が最終的に決めていくことなので、消費者被害に対する自治体の対応を個人個人で裁判しなさいという方向に向けるというのは、これは全くの暴挙ということになると思っております。各自治体の消費者行政が今まで果たしてきた機能と、これから果たしていく機能、これは決して変わるものではなく、今まで果たして機能をできればさらに拡大して強化していくことが必要なのだと思います。そこから目をそむけてということになると、自治体の自治体としての基盤が失われていくというように感じを持っているということも付け加えさせていただいて。私のお話したことがみなさん方のお考えになつていふことを整理するお役にでも立てば大変に幸いです。以上で終わ

らせていただきます。ありがとうございました。

〈質疑等〉

〔参加者A〕 今日には本当にお話ありがとうございました。特に、自治体が消費者側に立った行政をやっているということ、またやらなければならぬということ、それが行政の立場だということ、それを非常に新鮮に聞いたんですが、というのは自治体ですね、そんなやってくれているということを知りませんでしたので。まああの私どもは最近PL法というのができまして、消費者に対するですね、なんて言いますか、先生のおっしゃった、安全とか生命とかそういったことよりも、財産保護という意味合いの立場、これ今、総体的に申しました三つのものがすべて入ったものがPL法だと思っておるんですが、先生のお話の中ですと、生命とか健康とかですね、そういう面が非常に重要だというか、そういうようなお話がございましたけれども、財産とかそういったものに関してはどんなふうになっておられるのかなという点をちょっと教えていただきたいと思えます。

〔正田〕 地方自治体が関与して、そういう消費者の立場に立つて必要であれば一定のルールを作れるという範囲と、いうのは当然限られてまいります。そうすると、その私的な紛争と関係しては私はやはり表示の問題だと考えます。直接的に一般的な消費者の財産権の保護ということになると、これは、自治体の機能としては苦情相談、あるいは被害救済ということにならざるを得ないと思うのです。あのPL法もいろいろな見方ができると思いますが、やはりあいつ法律に対応するようなものを自治体を作るということは日本の今の法制度全体の仕組みからいくとできないということになると思うのです。自治体の消費者相談業務も、被害救済のいろいろな仕組みも、最終

的に強制力のある判断をする、ということころまでは自治体ではできないということ、やはり限界がある。当事者の合意をどういう形で作り出すことができるかということころが限界なんです。法制度の枠から見て、自治体で対応できるものということ、もう一つは、一般に財産権という形で考えていくと、一般の民法上の基本的な権利については、消費者の権利としていろいろなものを引き出してみても、これは非常に難しいのみならず、内容が非常に一般的抽象的になるので、一般の法律制度の原則ということころになってしまいうわけです。自治体がそれをカバーするポイントとして一般財産権の保護というのは出てこないといっているのだと思います。

〔参加者B〕 基本のところをわかりやすく教えていただきまして本当にありがとうございます。お話を伺っております。二つお伺いできたならなというふうに思います。私、横浜に住んでおります。神奈川の財政が非常に逼迫しているということ、新聞でも読んでいます。私、横濱に住んでおります。神奈川県に非常な経費というところが削減されるということ、いろいろな余波が出ているようなんですけれども、こういう状況の中で、財政的には非常に厳しい状態の中で、どうしていったらいいのかわかるか、どこは残していかなければいけないのかと、人員的なものも非常に難しいでしょうし、どういうふうに進めていったらいいのかなというところが一つ頭の中で難しいなと思っております。そこでご意見を伺いたいと思います。もう一点は、先生おっしゃられて、訪問販売というのは欧米ではあまりないという話、非常にびっくりしました。マルチ商法なんか日本でも非常に発達しているというように、聞くわけなんですけれども、やはり意識の違いというのは多々あると思うんです。で、その中で今消費者契約法というのができるというのをいろいろのものを読むわけなんですけれども、先生この辺はどのようにお考えになられているのか、お話をいただければと思います。

〔正田〕 第一の問題は、これは私はお答えしにくい問題で、要するに神奈川県がどういう状況か正確に

わからないということ、なんとも言えない。基本には、県民生活と密着したところはなるべく維持して、そして産業行政っていうんでしようか、そういう部分についてできるだけ簡素化していくというようなことが必要なんではないかと思えます。全く知らないで言うんですけれど、県がどういうような補助金をどういう業界にどういふふうに出しているかというふうなことについては、不況だからこれも大変かもしれないけれども、再検討する必要があるんじゃないかなろうかという気はします。いずれにしても、消費者行政は、もっとも大事なものととして維持していくということが必要なのだと思っておりますが、その消費者行政の中でどこを切ったらいいかは全くわかりません。実際どう動いているかというのを認識してないので、なんともいえないということ、勘弁してください。

消費者契約法の案というものが審議会の報告というかたちで出ています。これについてはいろんな意見があると思います。率直な私の感想は、できてマイナスに動かなければそう悪いものではないだろうというレベルの感じだと思います。あの消費者契約法案に書かれていることが実現することで、今まではできなかったことができるようになります。この部分というのは、民法の専門の方々もいらっしゃいますが、私が見たところではそれはないといっていると思います。判例やなんかできちんとなつていなければならないけれども、みんながはつきり知らなかったこと、これが少しみんなにわかりやすくなる、ということはあるのだろう。今までは訴訟でもって消費者の請求が認められなかったけれど、この法律ができたところ、これが認められるようになるというように明確なものというのはどうも見出せないようです。そういう意味で、ある程度整理をしてわかりやすくなるということは、決して悪いことではないだろう。ただ一つの問題点は、あの法律ができたなら、情報提供義務が定められるから表示規制はいらなくなるというふうな、こういう方向がちらほらと見えてきていることで、それは非常に問題だと思わなければなりません。どこまでが基本的な契約法に基づく情報提供義務があるという範囲なのかという点について、判例がきちんできてくる範囲というのであ

れば、今までと全く変わりにないわけで、消費者が訴訟をしなければどうにもならないというものなのです。やはり、どうやったら消費者が裁判所に近づくことになるかということが依然として一番のポイントだと思います。ですからああいう法律ができたとして、これができたんだから表示規制はあまりいらんんじゃないか、こういう方向に使われるとすると、これはもう全く逆方向だということになると思います。