

〔研究ノート〕

消費者問題の政治学的研究

境 井 孝 行

はじめに

I 政治過程と消費者問題

II 消費者問題の比較政治

III 国際関係における消費者問題

おわりに

はじめに

本論文の課題は、消費者問題がこれまで政治学の分野でどのように議論されてきたのかを検証することにある。

消費者問題は、商品経済が始まって以降、「売り手」と「買い手」の間に発生してきた問題である。その発生過程は、商品の購買過程、使用過程、廃棄過程に分けることができる。たとえば、購買過程では商品の価格、表示、契約における問題があり、使用過程には品質、健康などの問題、そして廃棄過程では環境、リサイクル問題がある。このように、消費者問題は多様な局面で発生しているが、これらの過程で一貫してきたのは「買い手危険負担」という現実であった。たとえ消費者問題が発生しても、その責任を最終的に負担するのは消費者だったからである。

しかし、1960年代のアメリカで「買い手危険負担」から「売り手危険負担」に社会的価値観が移る波が押し寄せてきた。その波は「コンシューマリズム」

と呼ばれ、消費者の権利意識を一挙に目覚めさせた。アメリカで誕生した「コンシューマリズム」の波及効果は大きく、先進国だけでなく途上国においても、そして国連や OECD（経済協力開発機構）などの国際組織においてもその影響は及んでいる。この一連の動きは、消費者の利益と権利が政治過程において取り上げられる段階にきたことを意味していた。「コンシューマリズム」の勢力は、政治への介入によって消費者の地位を向上させ、生産者や販売者との勢力均衡を達成しようとした。そこで何より重要だったのは、政府の配分的価値を消費者側により傾斜させることだった。この段階にきて、ようやく消費者問題は政治的な争点として浮上することになったのである。

では、政治学の分野で消費者問題はどのように議論されてきたのだろうか。ここでは、3つの作業を通じて研究の整理をする。第1に、政治過程のなかに消費者問題を位置づけ、消費者問題の政治的争点を抽出したい。そこで問われるのは、消費者運動の政策決定過程に対するインパクトであり、同時に消費者保護政策の「評価」の問題である。第2に、消費者問題への政治的対処の方法が、国家間によってどのように違うのかを先進国間の比較、途上国と先進国の比較を通じて考えてみたい。そうすることによって、「コンシューマリズム」の多様性が浮かび上がってくるであろう。第3には、国際関係における消費者問題を考察する。今日的な消費者問題の特徴は、国家間の比較を通じてすべて把握できるものではなくなっている。それは、国際的な因果関係によって発生する消費者問題も多くなっているからである。具体的には、国際的な消費者問題として「二重基準」問題を取り上げ、その発生過程と解決をめぐる議論について検証していきたい。

I 政治過程と消費者問題

ここでは、アメリカの政治過程における事例を取り上げ、政治過程に入ってくる消費者の利益と政治過程から出てくる消費者保護政策に焦点を当てる。前者の入力過程では、消費者運動が政策決定過程においてどのような影響力を持っていたのかが争点となってきた。後者の出力過程に関しては、消費者保護政策

が消費者の利益にとって効果があったのか否かが問われてきた。これら両者を検討することによって、政治化した消費者問題の論点を整理しておく。

1 消費者運動の影響力

消費者運動の影響力に関しては、1970年代以降のアメリカを中心にして研究が進められてきた。その研究のほとんどは個別の消費者保護立法化に関する事例研究に終始し、体系的研究に乏しいのが実状である¹⁾。一方では、消費者運動が先進諸国で大きな成果を収めた点について評価がなされている²⁾。他方では、消費者運動の影響力や政策に対して左右両陣営からの批判的な立場も多くある³⁾。消費者運動の影響力の研究に関しては、「コンシューマリズム」を肯定する立場を取るのか、あるいは否定する立場を取るのかによって影響力の判断基準は変化している。以下では、「コンシューマリズム」の歴史的背景と理念について整理し、消費者運動の影響力の規定要因、そして「コンシューマリズム」に対する批判を順を追って説明していきたい。

(1) コンシューマリズムと消費者運動

「コンシューマリズム」とは、消費者の権利（「消費者主権」）を保護し、強化することを標榜している政治的理念である⁴⁾。その権利の基礎には、1962年にジョン F. ケネディ大統領が提唱した4つの権利がある⁵⁾。それらは、「安全

1) Mayer, Robert N., *The Consumer Movement: Guardians of the Marketplace*, Boston: Twayne Publishers, 1989, p. 86. 「以下 Mayer, *The Consumer* と略」。

2) OECD The Committee on Consumer Policy, *Consumer Policy during the Past Ten Years*, 1983; OECD, *International Trade and the Consumer*, 1986.

3) Brobeck, Stephen, *The Modern Consumer Movement: References and Resources*, Boston: G. K. Hall & Co., 1990.

4) デビッド・A. アーカー, ジョージ・S. デー編, 谷原修身・今尾雅博・中村勝久 共訳『コンシューマリズム』千倉書房, 1984年。Herrmann, Robert O., "Consumerism: Its Goals, Organizations and Future", *Journal of Marketing*, Vol. 34, October 1970, pp. 55-60; Kaufman, Ira and Derek Channon, "International Consumerism: A Threat or Opportunity?", *Industrial Marketing Management*, Vol. 3, October 1973, pp. 1-12.

5) Public Papers of the Presidents of the United States, John F. Kennedy, Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest. March 15, 1962, p. 235. United States Government Printing Office, 1963.

である権利」, 「知らされる権利」, 「選択できる権利」, 「意見が聞かれる権利」である。第1の「安全である権利」は消費者の健康と安全を有害商品や欠陥商品から保護することを, 第2の「知らされる権利」は欺瞞商法からの消費者保護と消費者への適切な情報提供を, さらに第3の「選択できる権利」は企業の独占・寡占体制から消費者の利益を擁護することを意味している。第4の「意見が聞かれる権利」は, 消費者の利益が政治過程に反映されることを保証するものである。第1から第3までの権利は消費者と生産者の間の関係規定であり, 第4の権利は消費者と政府との関係規定だといえる。

消費者運動の影響力を検証する場合, 「コンシューマリズム」勢力と消費者運動を区別する必要がある。両者を同一視している研究が多いが, 消費者運動は「コンシューマリズム」の下位単位にすぎない⁶⁾。「コンシューマリズム」の勢力には消費者利益を意識的に向上させようとする議員や官庁スタッフ, 消費者教育家, 協同組合, 消費者活動家などが含まれている。それに対して, 消費者運動は, 政府の政策や企業の経営方針を改革することによって消費者の利益を向上させる団体だといえる。

アメリカにおける消費者運動の波は, 普通3つの時期に区分されている⁷⁾。第1の時期は, 19世紀末期から20世紀初期にかけてであり, 食糧と医薬品の安全法が施行され, 食品医薬品局 (Food and Drug Administration) や連邦取引委員会 (Federal Trade Commission) が設立された時期である。当時の消費者意識は, 「家族」や「共同体」の農村的価値観に根付いており, 消費者の権利意識は弱かった。第2は, 1920年代から30年代にかけてであり, 家電製品などの商品の氾濫に対して消費者に客観的な情報が提供されはじめた時期である。消費者保護法が強化され, 消費者に政府の代表権が与えられた時期でもある。しかし, 第1期と同様に, 消費者運動そのものは組織化されておらず, 形成途上にあった。第3期は, 1960年代からである。多くの消費者保護法が

6) Brobeck, *op. cit.*

7) *Ibid.*; Mayer, *The Consumer, op.cit.*, pp. 10-33.

新たに通過し、多数の消費者保護官庁が設立された時期である。消費者運動の制度化が進み、消費者の権利意識が強くなった時期といえよう。これら3つの時期に共通していたのは、商品の価格上昇であり、それは消費者運動が押し寄せる原因ともなっていた⁸⁾。

このように、時代の流れによって消費者運動の特徴は異なっているが、ここでは消費者問題の説明と解決方法の違いによって運動を特徴づけた分類法を取り上げる⁹⁾。それは、大別すると、穏健な「改革主義者 (Reformists)」と過激な「急進主義者 (Radicals)」に分けることができる。前者の代表的な組織には、消費者同盟 (Consumers Unions) やアメリカ消費者連盟 (Consumer Federation of America) があり、後者にはラルフ・ネーダーを中心としたグループがある。

まず最初に、消費者問題の説明が両者によってどのように違うのかを見ておこう。「改革主義者」と「急進主義者」は、商品の安全性や情報の欠如、自由競争の制約、そして消費者救済の不備などの点で、消費者問題の認識を共有している。しかし、「改革主義者」は、そのような消費者問題を発生させる原因を市場の不完全な作用に求め、「急進主義者」は巨大企業による市場支配にその原因を求めている。「改革主義者」は、市場のメカニズムが自動的に作用していれば、情報の欠如や競争の制限、救済の不備は発生しないと考えている。それゆえ、市場が不完全な時には政府の「介入」は正当化されるが、積極的な役割は期待されていない。それに対して、「急進主義者」は競争による自由市場には問題はないとみているが、企業の市場支配を問題視する。巨大企業の独占力は、価格をつり上げ、質の高い製品をつくる誘因に欠けるといった消費者問題を発生させるからである。政府については、競争を制限したり、あるいは企業を税制面で優遇したりと巨大企業と共犯の関係にあると見ている。

両者の消費者に対するイメージの違いが、解決方法を異ならせている。「改革主義者」によれば、消費者にはいつも十分な情報がない。市場における資源

8) Herrmann, *op. cit.*, pp. 55-60.

9) Mayer, *The Consumer*, *op. cit.*, pp. 59-85.

の最適配置は消費者が合理的で十分に情報がある時に達成されるので、経済的効率性の点から消費者の行為は正当化される。消費者問題の解決には、企業との連携や既存の政府制度を通じて妥協が必要とされる。それに対して、「急進主義者」は、消費者は無関心であるから、もっと多くの消費者を公的な決定に参加させようとしている。たとえば、消費者代表の制度化や消費者購入力 of 政治化によって、消費者問題の解決を進める。消費者代表の制度化は、最終的に統一した消費者保護官庁を設置することであり、消費者購入力の政治化はボイコットやガールコット (girlcott)¹⁰⁾ に見られる集合的な購入力を政治的に利用することである。

このように、政治に「介入」する度合いは「急進主義者」の方が大きい。またその政治的影響力は、「急進主義者」の組織が小規模であるにもかかわらず「改革主義者」の組織より強いといえよう。

(2) 影響力の規定要因

政治過程における消費者運動の影響力を議論する場合、基本的に「急進主義者」をその対象としている。しかし、たとえ「急進主義者」に効力があるとはいえ、消費者利益の代表は企業利益の代表に比べてはるかにそのインパクトが弱い。アメリカで、結局消費者保護官庁が設立されなかったのも強い企業ロビイングによるものだった¹¹⁾。ここでは、そのような消費者と企業の勢力関係を考慮に入れながら、消費者運動が政治的に成功する要因を検証する。

消費者運動が成功を収める要因としては、「環境要因」と「戦術要因」がある¹²⁾。第1の「環境要因」とは、世論や政府のリーダーシップといった消費者自身が変わることのできない要因をさす。消費者運動が世論のムードに依存して成功を収めることは難しい。逆に、消費者運動は政府のリーダーシップに

10) ガールコットとは、ボイコットに対して政治的理由のためにある製品を積極的に購入することを意味している。

11) Mayer, *The Consumer*, op. cit., p. 79.

12) *Ibid.*, pp. 86-102.

依存するケースが多く、成功する可能性も高い¹³⁾。たとえば、アメリカの禁煙運動を取り上げた場合、その主役を果たしたのは、連邦取引委員会 (Federal Trade Commission) であった¹⁴⁾。1975年のマグヌソン・モス法 (Magnuson-Moss Warranty and Federal Trade Commission Improvements Acts) 成立により、連邦取引委員会に規制規則策定権限が与えられ、消費者の利益がより考慮されるようになった。結果として、マスメディアでのタバコの広告は追放され、喫煙率は激減している。

しかし、「環境要因」では消費者運動の成功を決定する十分条件とはならない。消費者運動が「環境要因」を待つのみであれば、一貫した立法化を進めることはできないであろう。そこで、どうしても政治的成功を収めるために運動自身の「戦術要因」が必要になってくる。

「戦術要因」には、3つの方法がある。第1の方法は、公共へのアピールと議員へのアピールである。公共へのアピールは効果が大きく¹⁵⁾、商品比較や危険性の暴露を通じて世論を引きつける戦術である。議員へのアピールは、議員の再選願望を利用するケースである。議員の再選願望は、全消費者に利益となる法案を通す可能性を高める。しかし、それはあくまで運動が議員のニーズに対応できる立法を促進するときに限定されている。第2の方法は、消費者運動が攻勢をとって、積極的にマスメディアを利用し、消費者保護法案に名前を付けることである。この方法に関する十分な研究は見当たらないが、有害商品をマスコミによってスキャンダル事件として取り上げる効果は大きい。また、「真実 (truth)」、「公正 (fair)」などのアメリカ的価値観と一致する方法で法案を命名すれば、立法化に成功するケースがある。実際、「真実」や「公正」を冠した法律は多い。第3の方法は、消費者が企業と連合を組む戦術である¹⁶⁾。

13) Nadel, Mark V., *The Politics of Consumer Protection*, Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1971, pp. 244-247.

14) A. L. フリッチュラー, 二宮陸雄・今福素子訳『タバコの政治学』勁草書房, 1995年。

15) Nadel, *op. cit.*, pp. 155-218.

16) Mayer, Robert N., "When Business Oppose Businesses in Support of Consumerist Goals", *Journal of Consumer Policy*, Vol. 11, December 1988, pp. 375-394.

これは、同じ商品の売り手間の対立あるいは異なる商品の売り手間の対立を利用して、消費者の利益と近い方の企業と連合を組み、成功を収めようとするケースである。しかし、この研究に関しては、消費者が逆に企業の利益に利用されているという反論もある¹⁷⁾。

(3) コンシューマリズム批判

消費者運動を中心とした「コンシューマリズム」には左右両陣営から批判が展開されてきた¹⁸⁾。まず最初に、保守的な批判の多くは、消費者運動の求める規制が企業に巨大な費用をかけ、消費者個人の選択を制約するものと断定している。たとえば、その代表として政府の「介入主義」批判をあげることができる¹⁹⁾。その批判によれば、連邦規制官庁による消費者保護政策の帰結は、価格の上昇、増税、消費者の選択の制約、技術革新の低下、自由企業システムの硬直化であった²⁰⁾。また、消費者運動のインパクトは誇張されすぎており、消費者を満足させるのは「売り手」による自己利益の行動の結果にすぎないと判断している²¹⁾。つまり、保守的批判は、自由企業システムが消費者の利益を自動的に保護するように構造化されているので、消費者運動は不必要であるという立場に立っている。

次に、左翼自由主義陣営は、消費者運動はあまりにも「改革主義」的であり、政治経済システムの根本的欠陥に挑戦できないと断定している。たとえば、ガルブレイス的観点に立つ批判²²⁾は、消費者運動が組織化や消費者主権の確立に失敗した原因を、運動が古典的なミクロ経済理論を受容した点に求めている。消費者運動は企業の独占状態に対応できず、より広い生活の質の問題にも対応できなかったからである。その結果、運動は収入配分、環境問題²³⁾、アイデン

17) Brobeck, *op. cit.*, p. 99.

18) *Ibid.*

19) Peterson, Mary Bannett, *The Regulated Consumer*, Los Angeles: Nash Publishing, 1971.

20) Mayer, *The Consumer*, *op. cit.*, p. 8.

21) *Ibid.*

22) Creighton, Lucy Black, *Pretenders to the Throne*, Lexington, Mass.: D. C. Heath, 1976.

23) Holthworth, Robert D., *Public Interest Liberalism and the Crisis of Affluence*, Boston, Mass.: G. K. Hall & Co., 1980.

ティティ、共同体といった幅広い争点を無視することになったと結論づけている。マルクス主義の観点²⁴⁾からは、消費者運動は政治的に無力であるという烙印が押されている。消費者運動は主として教養のある中間層に利益となり、企業支配には厳しい挑戦をしない。マルクス主義批判は、運動の構造的弱点として、消費者との意志疎通の欠如、動員能力の無さ、攻撃的な行為への拒絶、既存の市場調整機能の受容、その調整へのイデオロギー的支持の5点を指摘している。このように、左翼自由主義陣営からは、消費者運動は不必要ではないが、消費者問題解決の十分条件ではなかった。

しかし、左右両陣営からの批判は、消費者運動の一面をとらえているが、総合的な批判とはなっていない。保守的な政府の「介入主義」批判は、消費者と企業の勢力均衡を暗に前提としており、消費者問題の発生過程に関しては考慮していない。市場メカニズムが未然に消費者問題を防止するというのは、あまりにも理想主義的である。消費者問題は、市場メカニズムが作用する前からすでに発生しているからである。左翼自由主義陣営からの批判も、消費者運動が構造的、階級的、環境的争点にまで消費者のアジェンダを拡大した場合、運動が公共の支持を失う事例を考慮していないといえよう²⁵⁾。

「コンシューマリズム」への批判は、「コンシューマリズム」が左右の両陣営に分類されないことを示唆している。しかし、「コンシューマリズム」がかつての左右両陣営のイデオロギーに代替できる、あるいは対峙できるものでもない。やはり、その単一争点的特徴とその政治的限界を考慮にいれておく必要があるだろう。

2 政策評価

消費者保護政策の効果の有無も議論の分かれるところである。たとえ消費者運動が法案を通すことに成功したとしても、最終的な成功は消費者の経済的福

24) Hornsby-Smith, Michael P., "The Structural Weakness of the Consumer Movement", *Journal of Consumer Studies and Home Economics*, Vol. 9, September 1986, pp. 291-306.

25) Brobeck, *op. cit.*, pp. 13-14.

利がその立法によってどのような影響を受けたかに依存しているからである。たとえば、アメリカでよく取り上げられる事例の1つに子供の寝間着の可燃性問題がある²⁶⁾。製造物安全規制により寝間着の素材が規制されたが、燃えにくさに力点を置いたために新たな素材から発がん性物質が検出された事例である。この事例だけに止まらず、消費者保護政策には意図せざる帰結が生じやすい。消費者保護政策の効果を評価する場合、総合的な見地から検討する必要がある。以下では、体系的な研究と個別的な事例研究の比較を通じて、政策評価の議論を整理していきたい。

(1) 体系的な研究

消費者保護政策に関する体系的な研究は、個別的な政策の事例研究に比べてはるかに少ない。ここでは、M. ネーデル (Nadel) と R. N. メイヤー (Mayer) の研究を取り上げ、政策に対する評価を考察する。

ネーデルの研究は、1960年代の消費者保護政策を対象にした初期の研究である。その分析は、消費者保護政策の受益者を「社会階層」に応じて分類し、消費者保護政策が議会で反対される原因を説明している²⁷⁾。

ネーデルによれば、消費者問題は消費者の所得格差に応じて二分される。第1のタイプは、所得の格差にかかわらずすべての消費者が被害を受ける問題である。たとえば、食品や自動車などの健康や安全を争点とした消費者問題がこれに当たる。もちろん、自動車は所得の低い消費者には購入できない場合が多いが、歩行者として欠陥車の被害に遭う場合が想定されている。第2の消費者問題は、所得の高低によって変わる消費者問題である。たとえば、詐欺商法や独占による人為的な価格のつり上げは、所得の低い人にとっては被害が大きい。たとえば、薬の安全性問題は、すべての所得階層に影響を等しく及ぼすが、薬

26) Dardis, Rachel, Susan Arronson and Ying-Nan Lin, "Cost Benefit Analysis of Flammability Standards", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 60, November 1978, pp. 695-700.

27) Nadel, *op. cit.*, pp. 219-232.

の価格の上昇は、所得水準が低下するにつれ大きな問題となる。第1の問題が「集合的 (collective)」な消費者問題だとすれば、第2は所得の高低によって変化する「差別的 (differential)」な消費者問題だといえよう。

消費者保護政策は、この2つの消費者問題に対応して形成される。「集合的」な諸問題を解決する政策は、規制法の形態をとり、免許、指導、施設や製品の検査、安全基準に関わっている。「差別的」な政策は、反トラスト法や情報公開の形態をとっている。ネーデルは、1960年代から70年代にかけて、この時期のアメリカの消費者保護立法を検証した結果、3つのことを明らかにしている。第1に、低所得の消費者は高所得の消費者よりも消費者保護をはるかに必要としていた。しかし、その費用は市民に同様に税金として課され、低所得の人々は逆進的な費用を払わされているのが実状だった。第2に、消費者保護立法は、「売り手」の「買い手」に対する責務を増やしたが、企業と消費者の権力関係を変えるものではなかった。「差別的」な政策は両者の権力関係を変える可能性が高いが、実現は困難であった。第3に、企業は消費者保護立法に反対してきたが、実質的に企業には利益損失がなかった。自動車の安全規制に見られるように、結局は安全のための費用は消費者が価格面で負担することになったからである。

ネーデルは、1960年代の議会でどのような条件のもとで消費者保護政策への反対意見が多くなるのかを検証している。その結果、反対が強くなるのは、企業活動の自由を制約する場合と消費者に容易に転嫁できない費用を企業に課す場合であった。この両者の少なくともどちらかを選択しようとしたときに、上院と下院共に議会の規制反対が強くなっている。

ネーデルの結論によれば、結局のところ、1960年代の消費者保護政策は生産者優位の権力パターンを変えるものではなかった。

次に、メイヤーの研究は1970年代と80年代の消費者保護政策を対象としている²⁸⁾。メイヤーは、政策評価の論理として留意しなければならない点を3つ

28) Mayer, *The Consumer*, op. cit., pp. 103-133.

に整理している。それらは、消費者運動のインパクトを評価する方法、消費者福利に影響を及ぼす政策以外の要因の排除、そして既存の研究の問題点である。

第1の点は、消費者運動の効果を連邦の規制の効果と同一視することが妥当かどうかにある。妥当だとするなら、連邦諸機関が消費者政策の意図を忠実に遂行しているという前提に立っている。ところが、連邦諸機関の効果は、官僚的な惰性や省庁間の軋轢などの要因によって、妥協の産物となっているのが実状である。従って、消費者政策を積極的に推進できなかった政府の失敗は、運動の成果を過少評価させることになってしまう。しかし、メイヤーは、これまでの評価研究の多くが特定の連邦法や規制のインパクトに焦点を当てているために、それらの業績から出発せざるをえないことを認めている。

第2の点は、どのように政策の効果を知るのかという問題である。常に、法の効果なしで産業界の効率性を高めることが可能だという考えがある。評価研究で重要な点は、政策以外の不明確な要因が効果の原因になっている可能性を減らすことにある。そのために、政策と効果の間に因果関係があるという確実性を高める方法が必要となってくる。新薬の場合などは、対象者、地域等の観察単位を設定して実験する場合があるが、これはまれである。たいていは、政策実施前と後の統計調査を利用するケースが多い。

第3の点は、既存の研究の問題点である。これまでの多くの分析は、非科学的バイアスの影響を受けやすかった²⁹⁾。たとえば、産業側の見解は、規制を回避するために政策による費用を誇張しすぎ、逆に政府側の見解は、規制のために費やされた資源を正当化するために便益を強調するといった具合である。メイヤーによれば、消費者保護政策の目的は、消費者の便益を高めることを目的として作成されてきた。その考えを前提として、メイヤーは政策による便益のみの規模を示す「効果」と、政策によって生み出された便益と政策によって課された費用を比較考量する「効率」とを類別した。

しかし、後の個別研究を除いて、「効果」と「効率」を念頭に置いた研究は

29) *Ibid.*

少ない。消費者に及ぼす政策のインパクトについては正確な評価がでにくいのが現状である。今後の課題としては、地方政府³⁰⁾と民間組織で実施された政策評価も残されている。

(2) 個別的研究—費用と便益の視点

政策評価の研究は、ほとんどが個別的な事例を対象としている。それらの分析手法は、主に「政策の効率」に力点を置いてきた。具体的には、新薬規制、自動車安全規制、消費者製造物安全委員会 (Consumer Product Safety Commission, CPSC) による薬物のボトルキャップ規制などの争点がある。これらの個別研究は、政策実施による消費者の便益と費用について比較考量している。以下では、順を追ってそれぞれのケースについて説明しておきたい。

新薬規制については、1962年の薬事法改正の事例がある。改正後、企業はすべての新薬申請について販売前にその薬の効果を証明する義務を負わされた。この事例の場合、規制の効果については議論が分かれている。S. ペルツマン (Peltzman) によれば、改正は効果のない薬の浪費を減らしたが、新薬の有効性の証明は薬の革新を後退させ、競争の制限によって消費者の負担を高めたと判定している³¹⁾。この見解に対しては、T. マックガイヤー (McGuire) からの批判がある³²⁾。彼は、ペルツマンが消費者情報の増加から得た利得を過小評価し、新薬の厳しい審査と関連した費用を誇張していると反論した上で、その分析の有効性を疑問視している。

自動車安全規制の効果に関しては、肯定的な研究が多い³³⁾。これは、規制による価格の上昇は消費者負担になったが、安全性の便益が費用より大きかった

30) Meier, Kenneth J., "The Political Economy of Consumer Protection: An Examination of State Legislation", *Western Political Quarterly*, Vol. 40, June 1987, pp. 343-360.

31) Peltzman, Sam, "An Evaluation of Consumer Protection Legislation: The 1962 Drug Amendments", *Journal of Political Economy*, Vol. 81, September-October 1973, pp. 1049-1091.

32) McGuire, Thomas, "An Evaluation of Consumer Protection Legislation: The Amendments: A Comment", *Journal of Political Economy*, Vol. 83, September-October 1975, pp. 655-661.

33) Mayer, *The Consumer*, *op. cit.*, pp. 103-133.

ことを示している。しかし、同様にペルツマンは否定的な評価を下している³⁴⁾。彼は、自動車の安全規制が高速自動車道の死亡率に影響を及ぼしていないことを主張し、同時に運転者の死亡者数の減少は、危険な運転の増加による歩行者の死者の増加で相殺されていることを強調した。このペルツマンの分析には、L. S. ロバートソン (Robertson) からの批判がある³⁵⁾。彼は、ペルツマンが規制自動車と無規制の自動車の両方に関連した死亡率のデータを混同して利用している点を批判した。ペルツマンの方法を修正して、歩行者の死者が増加しなかったこと、同時に危険な運転が増加しなかったことを実証し直している。

消費者製造物安全委員会の規制についても肯定的な評価が多い³⁶⁾。しかし、薬物から子供を保護するためのボトルキャップ規制には、その効果を否定する分析もある。W. K. ヴィスクシ (Viscusi) は、保護用のボトルキャップが逆に親の注意力を低下させ、消費者の安全性が減少する可能性を検証した³⁷⁾。彼は、規制保護による注意力低下を「睡眠効果 (Lulling Effect)」と名付け、安全規制はいかなる安全便益をも相殺させる「睡眠効果」があることを説明した。

これらの個別研究を通じて言えることは、その内容が肯定的であれ否定的であれ、評価は消費者の利得と損失が最も顕著なところで共通し、正確であった点にある。たとえば、自動車、医薬品、家庭用品などの安全性が評価研究として成功している。肯定的な評価は、政策の総便益のみを強調する傾向にあり、政策が効率的であったかどうかは、判然としないことが多い。逆に、否定的な評価は、研究の中では少ないものの、費用と便益の比較をした研究が多い。そ

34) Peltzman, Sam, "The Effects of Automobile Safety Regulation", *Journal of Political Economy*, Vol. 83, August 1975, pp. 677-725.

35) Robertson, Leon S., "A Critical Analysis of Peltzman's 'The Effects of Automobile Safety Regulation'", *Journal of Economic Issues*, Vol. 11, September 1977, pp. 587-600.

36) Zick, Cathleen D., Robert N. Mayer and Laverne Alves Snow, "Does the U.S. Consumer Product Safety Commission Make a Difference? An Assessment of Its First Decade", *Journal of Consumer Policy*, Vol. 9, March 1986, pp. 25-40.

37) Viscusi, W. Kip, "The Lulling Effect: The Impact of Child-Resistant Packaging on Aspirin and Analgesic Ingestions", *American Economic Review*, Vol. 74, May 1984, pp. 324-327; Viscusi, W. Kip, "Consumer Behavior and the Safety Effects of Product Safety Regulation", *Journal of Law & Economics*, Vol. 28, October 1985, pp. 527-553.

の論旨は、市場が消費者の便益を生み出す十分条件であり、政府の行動は必要がないという点にある。さらに、好意の政策でさえ、消費者には深刻な副次的効果があることを示していた。

II 消費者問題の比較政治

これまでは、アメリカの「コンシューマリズム」について検討してきた。確かに「コンシューマリズム」はアメリカで最初に誕生したが、アメリカだけの現象ではない。1960年代には他の先進諸国においても、1980年代以降には途上国においても、多様な「コンシューマリズム」が展開してきた。すべての国がアメリカのような「コンシューマリズム」の形態をとったわけではない。消費者問題への取り組みは、国の政治経済の構造によって当然変化してくるからである。消費者保護のあり方は、先進国の間においても、そして先進国と途上国の間においても大きな違いがある。では、その違いはどこから生じ、どのような特徴を帯びているのだろうか。以下では、消費者保護の相違を第1に先進国間の比較、第2に途上国と先進国の比較を通じて検証していきたい。

1 先進国間の比較

先進国の「コンシューマリズム」には、3つの点で共通した特徴がある³⁸⁾。第1の特徴は、「コンシューマリズム」の支配的イデオロギーが「改革主義」となっている点にある。それは、独占企業や産業権力に挑戦するよりも有害商品や欺瞞商法をなくすことに力点が置かれていることを意味している。消費者問題の解決方法には、企業行為に対する政府の規制が取られる傾向にある。第2は、ほとんどの国に商品テスト機関が設置されている点である。第3は、消費者運動と他の社会運動、たとえば労働運動や環境運動との密接なつながりがある点である。

では、「コンシューマリズム」の相違はどこに求められるのであろうか。そ

38) Mayer, *The Consumer*, op. cit., pp. 134-154.

れは、政府の経済「介入」の程度によって変化してくるといえよう³⁹⁾。消費者問題の解決に積極的に「介入」するのは、基本的にはアメリカ以外の先進諸国であり、消極的なのはアメリカである。アメリカ以外の先進諸国においては、政府が直接的に「コンシューマリズム」の促進をはかり、消費者保護の名目のもとに個人の選択と表現の自由を制約する傾向にある。それに対して、アメリカでは、政治と経済との分離が大前提にあり、「コンシューマリズム」に政府が積極的に「介入」する傾向は弱い。次に、アメリカとアメリカ以外の先進諸国、ここではスウェーデンとフランスを取り上げ、その相違を具体的に比較していきたい。

(1) 政府介入消極型：アメリカ

アメリカの場合にも、政府の「介入」は存在しているが、基本的に「介入」には消極的である。確かに、タバコ規制の成功⁴⁰⁾が示すように、行政委員会（連邦取引委員会）が積極的にタバコ関連の利益を抑えてタバコ消費を減少させたことは、政府「介入」の顕著な事例である。しかし、そのような事例だけを取り上げると、アメリカの「コンシューマリズム」の全体像を歪めることになる。アメリカは、西欧諸国や日本のように、消費者代表の強化、生産者あるいは消費者の活動規制などによって消費者問題を解決してこなかった。アメリカがこれまで取ってきた手段は、主に3つに分類できる⁴¹⁾。第1に消費者救済の手段を開発すること、第2に政府の規制よりも競争や規制緩和によって消費者を支援すること、第3に広告の助成と管理を通じて消費者の利益を増進すること、これら3つがアメリカにおける「コンシューマリズム」の基本的特徴といえる。

まず第1に、消費者救済の代表的な手段として、訪問販売に対する「クーリング・オフ制度」、 「レモン法」、 「製造物責任」、 「集団訴訟（クラス・アクション）」

39) *Ibid.*

40) フリッチュラー、前掲書。

41) Mayer, *The Consumer*, *op. cit.*, pp. 134-154.

ン)」の4つがある。「クーリング・オフ制度」は、1972年に連邦取引委員会によって考案され、消費者は商品購入から3日以内なら契約を解消することができるようになった。この制度は、後に日本や欧米諸国にまで波及した。「レモン法」とは、欠陥車(Lemon)について新車との交換や代金の返還を命ずる州法の通称である。1980年にコネチカット州で最初に実施され、州レベルで消費者の権利を拡大した。「製造物責任」は、周知のように生産者と消費者の主客関係を逆転してしまった。1963年を境にして、生産者は過失がなくても製造物に欠陥があった場合、責任を負うことになった。しかし、1980年代中頃に製造物責任の訴訟は過熱し、消費者にとっても訴訟料の高額化によって、有害となるケースが多く出てきている。最後に、「集団訴訟」は、同一の違反行為に対して被害を受けた多くの個別の消費者を代表して訴訟を起こすことができる制度である。

第2に、産業の規制緩和による消費者保護がある。19世紀のアメリカは、銀行や道路をはじめとして多くの基幹産業が連邦政府の規制のもとにあった。その背景には、秩序だった競争と安定した価格を維持する当時の国内事情があったからである。1970年代までは、経済規制が続き、輸送、通信、農業、エネルギー、金融などの基幹産業は規制されていた。しかし、1970年代以降は産業規制がエコノミストや消費者から批判され、産業の規制緩和がはじまった。規制緩和が消費者の利益を促進すると考えられたからである。現在、ヨーロッパの消費者団体は規制緩和が消費者の利益に役立つことを調査しだしているが、日本の消費者団体は規制緩和の効果に懐疑的といえる。

第3に、広告の推進と規制による消費者保護がある。アメリカは、広告量の多さでは他国の追随を許していない。政府は、広告の欠如が消費者を害しそうなときは広告を推進し、広告の過剰が有害なときは広告規制に乗り出す。広告はそのときどきの市場の動きに対応して、効果を発揮してきた。たとえば、1970年代以降の規制緩和を受けて、連邦政府は広告に関する2つの禁止項目を廃止してきた。ひとつは、競争相手の商品を比較する「比較広告」であり、もうひとつは「専門家による広告」である。廃止の目的は、多くの情報を消費

者に与え、価格競争を促すことにあった。ヨーロッパ諸国と日本では、比較広告と専門家による広告の利用については、ごくまれである。

これら3つの点から、アメリカの消費者保護は、基本的には市場のメカニズムに任されているといえよう。政府はあくまで「介入」には消極的である。しかし、その背景には他国に比べてより強力な「コンシューマリズム」勢力が存在し、機能していることも事実である。他国と比較した場合、その事実によって政府の介入が消極的であったことも十分説明できる。

(2) 政府介入積極型：スウェーデンとフランス

アメリカ以外の先進諸国の特徴も3つに総括できる⁴²⁾。第1に、消費者の利益は、北欧のオンブズマン制度の例のように、政府機関によって表明されることが多い。消費者代表に対する政府の支援は、ほとんどのヨーロッパ諸国や日本で見られるケースである。

第2に、消費者情報と教育に関しては、商品テスト機関の政府補助と消費者援助のプログラムが正当化されている。イギリスを除いた西欧の国々では政府が商品テスト機関を支援している。また、消費者教育についても、ノルウェーでは学校での消費者教育は義務づけられており、フランスでも消費者教育の政府補助がある。

第3の共通点として、消費者保護政策による自由の制約がある。「商品被害からの自由」と市場に「商品を売る自由」とが対立した場合、アメリカよりも集団的伝統の強い国では、被害からの自由が優先される傾向にある。たとえば、ほとんどのヨーロッパ諸国ではテレビコマーシャルは、公共の名の下に制約されている。デンマークは、テレビコマーシャルを認めていなし、ノルウェーでもアルコールとタバコの広告、そして女性を性の対象として広告に出すことを禁止している⁴³⁾。それ以外にも、安全でないという理由から、スウェーデン政

42) *Ibid.*

43) Graver, Kjersti, "A Study of the Consumer Ombudsman Institution in Norway with Some References to the Other Nordic Countries", *Journal of Consumer Policy*, Vol. 9, March 1986, pp. 1-24.

府とフィンランド政府は、消費者が「戦争玩具」を購入する自由と企業がそれを売る自由を否定したケースがある。

このように、アメリカが消費者運動主導型の「コンシューマリズム」だとすれば、アメリカ以外の先進国は、程度の差はあるものの総じて政府主導型あるいは政府と消費者団体連携型の「コンシューマリズム」といえよう。

ところで、政府の「介入」がすべて成功したわけではない。国の事情によって成功する場合もあれば、失敗する場合もある。次に成功例をスウェーデンに取り、失敗例をフランスに取って、なぜ成功したのかそして失敗したのかを考察していきたい。

スウェーデンの消費者保護政策を考える場合、V. E. ペストフ (Pestoff) の研究が役立つ⁴⁴⁾。ペストフは、スウェーデンにおける消費者の影響力の歴史を5段階に区分し、政府の介入の重要性を強調した。彼は、1940年から1953年までを創設期、1954年から1971年までを拡大期、1972年から1977年までを強化期、1978年から1984年までを縮小期、1985年以降を分散期とし、「コンシューマリズム」の盛衰を明示した。その際に、スウェーデンの消費者政策をめぐる市場、政府、消費者団体の関係を説明するために4つの理論概念を用いている。それらは、「退出(exit)」と「声(voice)」⁴⁵⁾、「集合行為」⁴⁶⁾、「対抗勢力」、政策決定への「組織的参加」である。

ふつう、商品を購入する場合に他によい商品や店があれば、その商品の購入をせず代替可能なものを他に探す(「退出」)であろう。しかし、代替が不可能であれば、それは商品や店に対する苦情となり、抗議に走る(「声」)こととなる。スウェーデンでは、独占、寡占の傾向が強く、商品の代替可能性が低い。選択肢としては、「退出」よりも「声」の方が現実味を帯びている。しかし、抗議活動に走ったとしても、それが「集合行為」として組織化されなければ効

44) Pestoff, Victor A., "Exit, Voice, and Collective Action in Swedish Consumer Policy", *Journal of Consumer Policy*, Vol. 11, March 1988, pp. 1-27.

45) Hirschman, Albert O., *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970.

46) マンサー・オルソン, 依田博・森脇俊雅訳『集合行為論』ミネルヴァ書房, 1983年。

力は発揮できない。消費者団体に限らず、通常、組織はただ乗り（フリーライダー）の問題を抱えている。消費者は、合理的な自己利益の下で行為しているので、「強制行為」や「選択的誘因」がなければただ乗りは続出することになる。スウェーデン政府は、その組織上の問題を解決するために消費者団体を支援してきた。さらに、先進資本主義は、競争から寡占、独占に移行しており、スウェーデン経済も他の北欧諸国に比べてその傾向が強い。企業の集中度が高くなるにつれ、市場のメカニズムを維持するために強い生産者に対する「対抗勢力」が必要になってきた。スウェーデンでは、政府が「対抗勢力」を育成する役割を担うことになった。最後に、スウェーデン社会は、経営者団体と労働団体が高度に組織化されており、政策決定過程は自由民主的なコーポラティズム体制をとってきた。しかし、消費は労働や資本と異なり、十分に組織化されていないために、政府が消費を組織化する必要性がでてきたのである。

結果として、消費者は「集合行為」によって経済的に集中した市場と組織化された政治過程のなかで継続的に「声」をあげることができた。具体的には、社会民主党、労働組合、そして協同組合の組織的な支持が効果的な消費者保護メカニズムを確立した。スウェーデンでは、消費者政策の成功は政府介入の功績が大きかったといえよう。

スウェーデン以外でも、ノルウェーが同様な特徴を有し、政府官僚の役割が強調されている⁴⁷⁾。また、イギリスに関しては、消費者運動が発展する上で政党が重要な役割を果たしている研究もある⁴⁸⁾。

さて、次に「介入」による失敗例を考えてみたい。フランスの「コンシューマリズム」には、政府介入によって弱体化した歴史がある⁴⁹⁾。その背景には、

47) Rose, Lawrence E., "The Role of Interest Groups in Collective Interest Policy-Making: Consumer Protection in Norway and the United States", *European Journal of Political Research*, Vol. 9, March 1981, pp. 17-45.

48) Flickinger, Richard, "The Comparative Politics of Agenda Setting: The Emergence of Consumer Protection as a Public Policy Issue in Britain and the United States", *Policy Studies Review*, Vol. 2, No. 3, February 1983, pp. 429-444.

49) Sapiro, Andrien, and Jacques Lendrevie, "On the Consumer Front in France, Japan, Sweden, U. K., and the U. S. A.", *European Business*, Summer 1973, pp. 43-52.

政府介入の伝統、弱小で分散的な組織が多いこと、そして全国消費者協会 (National Consumers' Institute) の二重性があった。

フランスの「コンシューマリズム」を見た場合、政府はすでに1951年に連合消費者同盟 (Federal Consumers' Union) の創設を支援している。1967年には、政府は消費者保護のために公的機関として全国消費者協会を設立した。それ以外にも、消費者保護の窓口はいくつかの行政官庁で設置されている。しかし、スウェーデンとは異なり、消費者救済の窓口は分裂していた。政府レベルの分裂に応じて、民間レベルでも消費者の関係団体は組織化しにくかった。家庭関係の協会や、消費者団体、そして労働組合に管理されていた協同組合等は、弱小で分散した組織だったからである。全国消費者協会も、生産者と消費者の双方から批判を受け、公的機関としては仲買役としての機能を十分果たしていなかった。

このように、フランスの例は積極的な「コンシューマリズム」を抑え込む構造をとっていた。それは、スウェーデンとは異なり、民間の団体が未組織であり、弱小だった伝統があったからである。そのことにより、政府の「介入」が逆に裏目に出た形となった。政府「介入」は、消費者団体の分裂を助長しただけだったといえよう。

2 途上国と先進国の比較

途上国の「コンシューマリズム」を検証する場合、その形成要因を2つに分類しておく必要がある。なぜなら、途上国の消費者問題は国内要因と国際的要因によって歴史的に発生してきているからである。国内要因は、途上国固有の市場と消費者の特質によって、国際的要因は先進国から輸入される商品、生活スタイル、消費者政策によって規定されてきた。後者については、国際関係における消費者問題で論じるので、ここでは前者の国内要因について検討していきたい。

途上国の「コンシューマリズム」に関する研究は、端緒についたばかりである。ここでは、代表的な研究としてH. B. ソレリ (Thorelli) の分析を取り上げ

る⁵⁰⁾。

ソレリは、タイの消費者問題を実証した結果、途上国と先進国では消費者政策の優先順位が逆転する結論を引き出している。途上国における消費者政策の優先順位は、第1に「消費者保護」、第2に「消費者教育」、第3に「消費者情報」である。先進国の順位は、その逆である。

ソレリは、優先順位が逆転する途上国の事情を4つに整理している。第1に、市場は売り手のために存在しており、消費者の利益に配慮するインセンティブが売り手側にはない。たとえば、多くの製品は地方で個別に作られており、品質管理の適切な基準が決められていない。輸送や貯蔵能力がなく、新鮮な食物を保存するのに不適切であったり、不純物や混ぜものが多い。第2に、多くの消費者が先進国のような高い消費意欲をもっていない事情がある。第3に、途上国において消費者は「忘れ去られた人 (the forgotten man)」になっている。消費への関心は、重工業、エネルギー、防衛、その他の基幹産業に比べてはるかに低いからである。また市民は、自分たちを「消費者」だとも思ってもいない。第4に、研究上の問題として、消費者関係のデータが少ない事情がある。

ソレリは、途上国の消費者をこのような束縛から解放するために、途上国の「秘密資本主義 (cryptocapitalism)」をオープンな市場システムに転換する必要性を説く。「秘密資本主義」は、政府と企業間の汚職のはびこった閉鎖的な状況を温存し、重工業生産依存の体質を意味している。開発の機動力には、個人の動機付け効果に依存したオープンな市場システムが必要である。そのためには、どうしても「売り手」と「買い手」の勢力均衡が必要条件になる。それゆえ、途上国では消費者政策に対する政府の積極的な「介入」が期待されている。「売り手」と「買い手」の均衡は、消費者のための基盤整備を政府が保証することを意味している。たとえば、製造物の統一性、品質保証、欺瞞商法の排除、苦情処理制度など、多くの課題が残されている。消費者政策の優先順位

50) Thorelli, Hans B., "Consumer Policy for the Third World", *Journal of Consumer Policy*, Vol. 5, March 1981, pp. 197-211.

が、保護、教育、情報となっているのは、その現れであろう。

ソレリは途上国の消費者に情報を与えれば、消費者問題が解決されることを非現実的なものとしてしりぞけている。また、長期的には途上国の優先順位が先進国と同様に、情報、教育、保護に逆転すると結論づけている。しかし、国際的要因を考慮した場合、先進国との経済的な格差が縮小しない限り、途上国における消費者政策の優先順位は、単純には逆転しないと考えられる。また、ソレリの研究に対しては、途上国の消費者を低所得層の人々と同一視し、外国の輸入品を多く購入する中間層の消費者を無視しているという批判がある⁵¹⁾。

つまり、「途上国」の消費者問題は、先進国との「比較」を通じてよりも「関係」の視点から見た方が、鮮明に浮かび上がってくる。国際社会のレベルで議論される消費者問題は、その因果関係を前提にしているからである。

III 国際関係における消費者問題

消費者問題は、世界的な自由貿易の促進によって国際的な因果関係の下でも発生している。国内の消費者問題を論じるだけでは、すべての消費者問題を説明したことにはならない。残された課題は、国際的な因果関係によって発生している消費者問題をどのように説明するかである。

国際的な消費者問題の争点としてあげられているのが、「二重基準」問題⁵²⁾である。この問題は、先進国と途上国の違いを無視あるいは軽視して自由貿易が促進されるために発生してきた。1985年には、国連がこの問題を解消するために総会で「国連消費者保護ガイドライン」を採択している。今日、「二重基準」問題は、消費者のみならず、企業、政府、国際組織を巻き込んだ大きな国際問題にまで発展しているといえよう。以下では、第1に「二重基準」の発生過程とその形態を、第2に「国連消費者保護ガイドライン」をめぐる議論を通じて国際関係における消費者問題を考察していきたい。

51) Mayer, *The Consumer*, op. cit., p. 149.

52) Kerton, Robert R., *Double Standards: Consumer and Worker Protection in an Unequal World*, Ottawa: The North-South Institute, 1990.

1 二重基準と途上国の消費者問題

「二重基準」問題によって被害を受けるのはたいてい途上国の消費者である。途上国の消費者問題を複雑にしているのは、国内要因だけでなく、国際的要因が深く関係しているからである。その解決の糸口はまだ見いだせていない。

(1) 二重基準の発生過程

「二重基準」の発生原因について考える場合、先進国と途上国の国内事情の違いを考慮しておく必要がある。ここでは、アメリカの国内事情を例にとって考えてみたい。

1970年代のアメリカではすでに「二重基準」問題が検討されていた⁵³⁾。それは、アメリカ消費者保護法における矛盾の現れでもあった。アメリカ多国籍企業の行動を見た場合、アメリカ国内で明らかに非合法的な市場慣行が外国市場では合法的であり、促進さえされていた。たとえば、タバコ広告がそのよい例であろう。アメリカでは当時テレビ、ラジオでのタバコ広告は議会で禁止されていた。しかし、アメリカの農業利益を維持し、拡大するために、議会は日本、タイ、オーストリアなどで広告に補助金を出し続けていた。アメリカの主要な消費者保護官庁、たとえば連邦取引委員会や食品医薬品局などは、外国における法基準の相違を考慮して、外国輸出の例外事項を設けていたからである。

「二重基準」を知る上で、1970年に発生したチクロ食品の海外輸出はよい事例である。アメリカは、1970年に安全性の観点からチクロ食品の国内販売を禁止した。いくつかの企業は、この非合法的な食品を多く抱え込み、販路に苦渋していた。しかし、結果的に、業者はそのチクロ食品をヨーロッパやアジアの国々に販売している。それは、食品医薬品局の禁止には輸出商品は該当しておらず、また外国においてチクロの販売は違反ではなかったからである。

53) Gaedeke, Ralph M., and Udo Udo-Aka, "Toward the Internationalization of Consumerism", *California Management Review*, Vol. 17, Fall 1974, pp. 86-92.

タバコを例に取れば、逆に受け入れ国側が直面しているジレンマを理解できる。言うまでもなく、タバコに関する害は、多くの国で十分認められている。しかし、多くの途上国では政府の歳入、雇用促進、産業化の資源としてタバコに依存している現状がある。このような国は、禁煙規制を推進することはできない。日本もその例外ではない⁵⁴⁾。

1970年代のアメリカでは、「二重基準」を解消するために消費者保護法の「整合化 (Harmonization)」を進める動きがでてきたが、結局はうまくいかなかった⁵⁵⁾。それは、企業ロビーが消費者立法に輸出の適用除外条項を盛り込む圧力をかけていたからであり、世界の消費者保護法の多元性のなかで「整合化」を進めることは困難だったからである。国際貿易では、ある国で禁止されている商品が別の国では基準の相違のために公然と合法的に販売されてきた。国際社会では、その構造のゆえに「買い手危険負担」が支配的だといえよう。

(2) 問題の形態

では、「二重基準」問題はどのような形態を取っているのでしょうか。ここでは、先進国から途上国に輸出される商品、生活スタイル、そして消費者政策の3つの観点から考察する⁵⁶⁾。

まず第1に、外国商品の輸入には、肯定的な側面と否定的な側面がある。肯定的な側面としては、通常、先進国の企業は消費者志向なので途上国の企業に品質管理などの点で良い影響を及ぼすことがあげられる。否定的な側面では、先進国企業が途上国を新製品の試験地として利用するケース、先進国で廃棄された製品をダンピングするケースがある。前者は輸出国では1度も使用されなかったケースであり、後者は安全性問題で国内市場から閉め出された後に輸出されたケースである。先ほどのチクロ食品のケースがこの後者に当たる。1970年代に大きな問題となった粉ミルクは、この前者にも後者にも属さないケース

54) フリッチュラー、前掲書。

55) Gaedeke and Udo-Aka, *op. cit.*, pp. 86-92.

56) Mayer, *The Consumer, op. cit.*, pp. 134-154.

といえる。これは、先進国では安全な商品が途上国では危険になる可能性があることを示唆しており、別個の問題といえよう⁵⁷⁾。

第2に、生活スタイルの輸入にも肯定面、否定面がある。肯定面としては、衛生水準の向上があげられる。否定面では、贅沢品が生活必需品を犠牲にするケースがある。たとえば、途上国でも栄養価の高い地元の食品が加工食品に占めだされる傾向にある。これは、途上国の消費者志向が外国企業によって人工的に決定されていることを示している⁵⁸⁾。先進国から輸入された消費水準は、個人の生活上の優先順位を変化させ、ごみ収集、教育、公共住宅といった公共財を犠牲にして社会投資を私財の供給に向けさせてきたからである。

第3に、消費者政策の輸入は、肯定的な側面として考えられる。比較商品テストや消費者アドバイスセンターなどは、先進国から輸入され、効果を収めている。しかし、1970年代に「二重基準」が大きな消費者問題となったとき、途上国には統一的な消費者保護政策は存在していなかった。「買い手危険負担」の国際社会のなかで、途上国の消費者は経済的にも政治的にも弱い立場にあった。個人レベルで「声」をあげることも、消費者団体として「集合行為」をとることも、そして多国籍企業の「対抗勢力」となることも困難だった。もちろん、国際組織の政策決定過程に組織的に参加することはできなかった。

しかし、国際消費者機構 (International Organization of Consumers Unions)⁵⁹⁾ の存在は、「二重基準」を解消する上で大きな役割を果たしてきた。途上国消費者の利益が国際消費者機構に吸収され、その利益が国連で反映されてきたからである。その結果、1985年に国連総会で採択された「国連消費者保護ガイドライン」(以下、ガイドラインと呼ぶ) は、途上国の消費者保護にとっ

57) ネッスル側の反論として以下の論文がある。Ciocca, Henry G., "The Infant Formula Controversy: A Nestlé View", *Journal of Contemporary Business*, Vol. 7, No. 4, 1978, pp. 37-56.

58) James, Jeffery, and Frances Stewart, "New Products: A Discussion of the Welfare Effects of the Introduction of New Products in Developing Countries", *Oxford Economics Papers*, Vol. 33, March 1981, pp. 81-107.

59) International Organization of Consumers Unions は、現在名称を Consumers International に変更している。

て転換点となった。さらに、ガイドラインに関する議論は、消費者問題に止まらず、国連のありかたにまで及んでいる。これは、消費者問題のような社会問題が国際政治の争点になってきたことを意味している。

2 国連消費者保護ガイドラインをめぐる議論

ガイドラインの大きな課題は、途上国の消費者問題を解決することにあった。前述したように、その背景には、途上国独自の政治経済構造と「二重基準」による問題が存在している。たとえば、途上国だけに限ったことではないが、タバコを例に取った場合、多くの国は、政府歳入と雇用の資源としてタバコ産業に依存していた。また、市場経済の導入と自由貿易の推進は、負の側面として先進国で有害とされた商品を受け入れる結果となった。1960年代から70年代にかけて、先進国ですでに問題のある医薬品や化粧品、加工食品などの商品が「二重基準」を利用して途上国に入ってきていたからである。

「二重基準」を解消するためには、先進国と途上国の違いにとらわれない普遍的な消費者権利と商品に関する国際基準を確立する必要があった。ガイドラインは、その必要条件をすべて満たしてはいなかったが、少なくとも消費者の安全性、製造物基準、教育と情報に関して消費者保護の指針を示すことができた。ガイドラインは、実質的には途上国を対象としていたが、先進国の消費者保護を考慮した指針でもあった。なぜなら、ガイドラインの原形は、アメリカの「コンシューマリズム」に求められるからである。

ガイドラインがアメリカ的な「コンシューマリズム」の反映である根拠は、ガイドラインをめぐる対立軸にある。その対立軸とは、政府が消費者保護のために「介入」すべきか否かである。つまり、国際社会もまた消費者問題の解決をめぐる意見が二分されているといえよう。ここでは、ガイドラインをめぐる M. ワイデンバウム (Weidenbaum) と E. ピーターソン (Peterson) の論争を取り上げ、対立軸を明示しておきたい。

ワイデンバウムは、レーガン政権でブレーンの役割を果たし、消費者保護に対しては保守的な見解の持ち主である。彼は、消費者保護のあり方と国連の役

割の観点からガイドラインに対して批判を展開している⁶⁰⁾。

ワイデンバウムが消費者保護のあり方で問題としているのは、主に政府の「介入」、消費者選択の制約、そして政策に伴う費用の軽視である。政府の「介入」は、計画経済の失敗を途上国においても繰り返すことになり、むしろ消費者にとって有害となるからである。同様に企業に対する規制の強化は、結局のところ消費者選択の自由を制約し、貿易障壁の正当化にもなりかねない。最後に、ガイドラインは政策の便益のみを取り上げ、その費用に関しては明記していない。そこで問題なのは、政府の安全規制が生産と流通の費用を押し上げ、商品価格の上昇を促す点にある。政府が企業に課そうとしている責任は、最終的には消費者が引き受ける結果となる。もし安全規制が実施されれば、今までよりは商品は安全だが価格は高くなり、低所得の消費者に被害を及ぼすからである。このように、ワイデンバウムの論点は、アメリカにおける保守的な「コンシューマリズム」批判を国際版に敷衍したものといえよう。

次に問題としているのは、国連の役割についてである。ワイデンバウムは、国連の役割を安全保障に限定し、経済社会分野への役割拡大を資源の不適正配分として批判している。国連の資源は、経済規制に回すべきでなく、平和維持活動に当てるべきだというのが彼の主張である。ガイドラインは、国家間の経済協力を強化する上でほとんど効果がなく、逆に平和が緊急の課題となっている途上国で経済的な被害を及ぼしかねないからである。さらに、ガイドラインの項目はすべて国内事項に関することなので、国連は消費者保護といえども主権国家に介入すべきでないという批判を加えている。

このような保守的な批判に対して、消費者運動の側からピーターソンが再批判を展開している⁶¹⁾。ピーターソンは、ジョンソン、カーター両大統領の消費

60) Weidenbaum, Murray, "The Case Against the UN Guidelines for Consumer Protection", *Journal of Consumer Policy*, Vol. 10, December 1987, pp. 425-432.

61) Peterson, Esther, "The Case Against 'The Case Against the UN Guidelines for Consumer Protection'", *Journal of Consumer Policy*, Vol. 10, December 1987, pp. 433-439; Harland, David, "The United Nations Guidelines for Consumer Protection", *Journal of Consumer Policy*, Vol. 10, September 1987, pp. 245-266.

者問題特別補佐官をつとめ、ガイドライン採択を推進した中心人物である。

ピーターソンの意見は、効果的な政府規制がないと、競争者たちの最悪の商慣行が市場の規範となることを前提としている。彼女によれば、市場にはそのような可能性が常に存在するが故に、政府の「介入」は正当化される。ガイドラインは、国家を拘束するものでなく、消費者保護の指針にすぎないからである。国連の役割論に関しては、国際組織の歴史が国際協力を重視してきた観点からワイデンバウムに反証している。国連は、労働者福利の増進、食物生産の拡大、そして環境や健康等の面でその任務を果たしてきており、消費者問題も同様だという考えがその背景にある。国家の主権侵害に関しても、ガイドラインは国家を拘束するものでなく、消費者保護政策の指針にすぎないと反論している。

要するに、ワイデンバウムとピーターソンの対立軸は、第1に消費者問題の解決に当たって政府の規制「介入」を必要とするのか否か、第2に国連の役割は安全保障のみか否かによって識別される。前者に関しては、かつてのアメリカの「コンシューマリズム」をめぐる対立軸であり、後者は南北問題と絡んだ国際社会の対立軸である。

しかし、消費者問題に政府が「介入」すべきかどうか、あるいは消費者問題を国際組織の課題とすべきかどうかは、ワイデンバウムとピーターソンの論争によって判断はできない。それは、両者の見解がガイドラインの効果に関する理論的な検証だからである。ガイドラインの波及効果に関しては、国連事務総長の報告⁶²⁾があるが、政治学的に検証された評価研究は今後の課題といえる。

おわりに

これまで論じてきたように、消費者問題に関する政治学的な議論は多岐にわたっている。消費者運動のインパクト、政策評価、比較の視点、そして国際関

62) Report of the Secretary-General of the United Nations, "Consumer Protection", *Journal of Consumer Policy*, Vol. 16, No. 1, 1993, pp. 95-121.

係の分野にわたり、それぞれにいくつかの論点があった。そのいずれもが、アメリカの実状と議論を反映している。論点の中心は、消費者問題を解消する際に政府の「介入」を受容するか否かにある。アメリカはもとより、他の先進国や途上国、さらには国連においても政府「介入」の是非が議論の焦点となっている。しかし、現状はアメリカを除いたほとんどの国が積極的な政府「介入」を必要としている。

残された研究課題も多い。消費者問題の研究は、国際的な自由化、規制緩和の動向のなかでますます重要となっている⁶³⁾。「二重基準」の解消は、国連よりもむしろ自由貿易を推進してきたガット体制の下で進みつつある。世界貿易機関 (World Trade Organization, WTO) などの国際レジームが市場のボーダーレス化を押し進め、国際基準の統一を目指しているからである。その動きは、一方で多様な基準の「整合化」を図るが、他方で「整合化」による国家間の衝突を引き起こしている。自由化による国際基準の統一に力点を置くのか、それとも現状の国家間の多様性を尊重するのか、議論のわかれるところである。

今後とも、こうした国際的な動向を考慮して消費者問題を議論していく必要があるだろう。

〔付記〕 本稿は、1993年度財団法人松下国際財団研究助成による成果の一部である。ここに記して、謝意を表したい。

63) 1995年4月に日本で加工食品の製造年月日表示が期限表示に切り替わった。その要因として、アメリカからの圧力があげられている。福場博保「加工食品の日付け問題」『日本調理科学会誌』Vol. 28, No. 2, 1995年, 107-113頁。