

# NGO の消費者保護に関する考察

A Study of Consumer Protection NGO

境 井 孝 行

Takayuki SAKAI

(Received January 17, 1997)

## はじめに

消費者保護の分野で NGO (Non-governmental Organization, 非政府組織) が果たしてきた役割は、多様である。その多様性は、NGO が誕生したときの歴史的状況と地理的位置によって規定されている。消費者保護の分野で NGO が多様な展開を遂げているのは、取り組むべき消費者問題の特質と消費者保護の思想が歴史的にも、地理的にも異なっているからにはほかならない。ここでは、消費者保護の分野で活動している NGO を「消費者 NGO」と呼んでおこう。

現在、消費者 NGO は、自由貿易の高まりとともに急速に発展しているが、その原型は、消費者問題と消費者保護の思想に応じて、3つの組織に類別することができる。第1のタイプは、消費協同組合を母体とする生産との連携を重視する消費者 NGO である。ここでは、それを「生産連携型」の消費者 NGO と呼んでおく。第2のタイプは、国内の消費者運動を母体とする消費者 NGO である。ここでは、それを「単独型」の消費者 NGO と呼んでおく。第3のタイプは、消費者問題の争点に開発、環境、人権の問題を取り込んだ消費者 NGO である。ここでは、それを「開発・環境・人権連携型」の消費者 NGO と呼んでおく。

本論では、多様な展開を遂げてきた消費者 NGO の類型化を試み、あわせて各消費者 NGO が国際社会の分野でどのように消費者保護に取り組んできたのかを考察したい。この課題に応えるために、まず第1に、各消費者 NGO の起源に焦点を当て、当時の消費者問題の特質と消費者保護思想を取り上げたい。第2に、消費者 NGO を生み出すきっかけとなった消費者の組織化と消費者運動の国際化について検討する。第3に、消費者 NGO の比較を行い、消費者保護が国際社会でどのように取り組まれてきたのかを明らかにしておきたい。

## I 消費者問題の発生と消費者保護の思想

### 1 貧困問題と協同組合思想

「生産連携型」消費者 NGO の起源は、19世紀のイギリスに求めることができる。この時代には、商品の購入や使用に関する「消費者問題」が存在こそすれ、大きな社会問題にはなっていなかった。産業革命の進展により工業化と都市化が進み、労働者階級の貧困・失業問題が社会問題として発生していた。「生活水準論争」にみられるように、産業革命によって労働者の生活が向上したのかそれとも悪くなったのかについては、依然として議論が分かれている。しかし、労働者の貧困問題が大きな社会問題であったことにはかわりはない。低い所得、長時間労働による肉体的疲労、上・下水道の不備、チスフ、コレラ、結核などの病気の流行、そして劣悪な住宅事情など貧困の実態には事欠かない。このように、当時の大きな社会問題は、労働者の貧困問題であり、いわゆる「消費者問題」ではなかった。労働者が社会問題や政治問題の主体であり、消費者は意識の面でも実態の面でも主体とはなり得ていなかったと言えよう。

ただ、ここで言うておく必要があるのは、貧困問題は、労働者の問題であると同時に消費者の問題でもあるということである。低い所得で、いかに安価で安全な消費財を購入するのは、当時の消費者にとって日常的な大きな課題だった。労働者であるからこそ、生活のためには市場で商品を購入し、使用する必要性があった。都市に移住し、自給の基盤をなくした労働者であれば、なおさらそうである。そういう意味で言えば、消費者はすでに存在していた。「消費者問題」もすでに存在し、不公正な価格の問題や不正確な重量・測量の問題、不純物の入った食料など、いくつもの事例がある。たとえば、19世紀半ばまでは、食料品に混ぜ物がよく加えられていた。リンゴ酒とワインには鉛、小麦粉には焼き石膏、牛乳にはチョーク、マスタードにはトウガラシ、という具合にそれぞれ不純物が添加されていた。このような食品添加物の問題が改善されるようになったのは、1860年に食物薬品法が議会を通過して後のことであった<sup>1)</sup>。このように、「消費者問題」は存在していたが、特に19世紀前半においては、それは貧困問題のなかに組み入れて見たほうが適切であろう。

当時の貧困問題の解決手段を考えるうえでは、「競争」という原理と「協同」という原理を比較することが重要である。19世紀の近代社会を支配していたのは、二重の運動であった<sup>2)</sup>。一方には、「経済的自由主義」の原理があり、それは自己調整的市場の確立をめざしていた。他方には、「社会防衛」の原理があり、それは生産組織だけでなく人間と自然の保護をめざし、市場の有害な働きを除去しようとしていた。この時代に、貧困問題の解決に適応された原理は、「社会防衛」の原理であった。それは、同時に「消費者問題」にも適応された原理だと言える。

「社会防衛」の原理の中核となったのが、協同組合思想であった。協同組合の思想的源

流は、ロバート・オウエン（Robert Owen）にまでさかのぼる。オウエンは、「協同組合の父」と呼ばれ、当時の貧困問題を解決するために大きな役割を果たした。彼は、「協同」を営利主義社会批判に結び付け、協同組織による利潤の撤廃を目標とした。彼がいかに消費者保護思想の持主だったかについては、1921年の『現下窮乏原因の一解明』<sup>31)</sup> によく記されている。そこには社会改良の目標が掲げられているが、7つあるうちの前半5つまでが直接的に、また間接的に消費者問題の改善に結びつくものである。まず第1に、労働者階級の住宅の改善、第2と第3に労働者に対するより良く、かつ安い食物と衣料の供給、第4に労働者の教育、第5に労働者の健康の確保、第6が労働の管理、第7が労働者をあらゆる点において社会のより良いメンバーにすることであった。

しかし、オウエンの試みは失敗に帰し、19世紀のイギリスは「経済的自由主義」の原理が優位を占めていく。オウエン思想の結実は、1844年に誕生するロッチデールの消費協同組合まで待たなければならなかった。

## 2 「消費者問題」とコンシューマリズム

世界で最初に「消費者問題」が大きな社会問題になったのは、20世紀初頭のアメリカにおいてであった。商品の価格や安全性など「消費者問題」の争点のみを掲げた運動が誕生したのも、この時代からだった。「単独型」消費者 NGO の起源は、この時期に求めることができる。

「消費者問題」の発生は、アメリカが体験した二度の繁栄の時代と密接に結びついている。アメリカは、20世紀に入って、1920年代と1960年代に豊かな時代を迎えている。その豊かさは、他国にも波及し、「20世紀のアメリカ化」を進めてきた。その豊かさとは、大量生産と大量消費に支えられた物質的な繁栄であった。しかし、同時に、この両時代に、「消費者問題」が大きな社会問題となり、消費者保護の思想が生まれている。消費者保護の思想は、「協同」の原理ではなく、「競争」の原理によって成り立ち、「競争」の原理に障害があるために、「消費者問題」が発生するというのが、当時のアメリカの構図であった。ただ、1920年代と1960年代とでは、「消費者問題」の発生過程と消費者保護の思想には、質的な違いが存在している。それは、基本的には、1920年代のアメリカが工業化社会であったのに対し、1960年代のアメリカが脱工業化社会であったことに由来する。

1920年代のアメリカは、「モダニティ」が確立した時期であった。多くの家庭では、電気掃除機、電気洗濯機などが使われ、伝統的家事労働を一掃してしまった。豊かさの象徴である車の保有台数は、国民5人に1台だった。当時ヨーロッパで首位に立っていたイギリスですら、国民40人に対し1台の割合であった時代においてである。デパート、チェーンストア、大衆向けレストランが個人経営の小商店を駆逐し始めたのもこの時期である。20世紀のアメリカでは、19世紀のヨーロッパで予想された資本家と労働者に両極分解した社会は到来しなかった。むしろ、消滅すると考えられていた中間層がアメリカの中核となっ

た。その中間層は、直接的には生産に従事しない管理・事務系のホワイトカラー層であった。大量生産・大量消費のシステムは、このホワイトカラー層が台頭してくるなかで確立していった。大量の商品やサービスは、こうした人々を中核にして、大量に供給されていたのである。

1960年代のアメリカは、工業化社会から脱工業化社会への移行期にあった。大量生産・大量消費のシステムに基本的な変化は見られなかったものの、産業構造には変化が生じていた。最も注目すべき点は、農業に従事する人口が減少し、サービス業が増加したことである。工業部門においても、紡績のような生産性の低い産業から自動車などの生産性の高い産業への移行が進み、電気電子部品、化学製品、工作機械といった、産業が拡大した。このような変化は、消費構造の変化を反映していた。つまり、収入が増えても、食料費や衣料費は量的には増えず、それに対して、耐久消費財や贅沢品、レジャーに対する支出が増大したからである。自家用車の増加は、こうした現象の典型例である。

「消費者問題」は、通常、購買過程と使用過程において発生している。具体的に、購買過程では、価格の問題、表示の問題、契約の問題が発生し、使用過程では、品質の問題、環境の問題が発生している。こうした「消費者問題」は、アメリカにおいては、20世紀の初頭から取り組まれてきた。ただ、消費者の権利が確立されるまでには、1960年代の「コンシューマリズム」まで待たなければならなかった。コンシューマリズムは、大衆消費社会になってもなお軽視されていた消費者の権利を正当化したのである。

コンシューマリズムの起源は、20世紀初頭から続く消費者運動に求めることができるが、やはり、その支柱は、1962年にケネディ大統領が提唱した消費者保護のための4つの権利である<sup>4)</sup>。4つの権利とは、第1に「安全である権利」、第2に「知らされる権利」、第3に「選択できる権利」、第4に「意見が聞かれる権利」である。

「安全である権利」は、健康や生命をおびやかす商品から消費者を保護するための権利である。この権利は、そうした危険性から消費者を保護するための立法を多く作り出した。特に、消費者が製造物やサービスの欠陥によって被害を被ったときには、重要であった。「知らされる権利」は、悪徳商法や欺瞞から消費者を保護するだけでなく、消費者が賢明に商品選択ができるように十分な情報が消費者に提供されるための権利である。「選択できる権利」は、企業の独占によって発生する価格の固定化を阻止するための権利である。この権利は、市場の競争によって、消費者の選択の幅を広げることを目的としている。最後に、「意見が聞かれる権利」は、消費者の利益が政策決定過程に反映されることを保証するものである。

これらの権利に関しては、逆に政府の規制を強め、消費者の利益を阻害するという批判的な立場も存在している。しかし、「コンシューマリズム」が消費者の地位を押し上げたこと、またアメリカだけでなく世界の多くの国々に波及した点に関して言えば、大きな効果があったと言えよう。

### 3 ダブル・スタンダードと途上国の消費者保護思想

「開発・環境・人権連携型」の消費者 NGO は、1970年代に誕生したマレーシアの消費者運動を母体としている。このタイプの消費者 NGO は、先進国のコンシューマリズムに影響されながらも、途上国独自の消費者問題を解決していく上で、独自の消費者保護思想を確立してきた。

1970年代に入って、世界的な規模で消費者問題が発生するようになった。それが、多くの途上国で露見された「ダブル・スタンダード」問題であった。途上国のなかでも経済成長に成功している国には、西側工業国の製品がより多く輸入されるようになっていた。もちろん、すべての製品に問題があったわけではない。「ダブル・スタンダード」の基本的な問題とは、先進国で規制または禁止されている製品が途上国の消費者には販売されている構造である<sup>5)</sup>。この問題には、3つのタイプがある。第1のタイプは、先進国で規制や禁止によって廃棄された製品をダンピングするケース、第2のタイプは、先進国の企業が途上国を新製品の試験地として利用するケース、第3のタイプは、粉ミルク問題に見られるように、先進国では安全な製品が途上国で危険になるケースである。

さらに、途上国には、市場を介さない消費の問題が存在している。つまり、全部にしろ部分的にしろ、自給生活をしている人々の消費者問題である。これは、明らかに市場を介した消費の問題とは違っている。先進国型の「消費者問題」は、通常、商品の購入と使用の過程で発生する問題である。それゆえ、たとえば、自分の庭で作った農産物を本人が消費して、問題があったとしても、それは「消費者問題」ではない。ただ、第3者によって自分の土壌が汚染された場合、問題が発生するが、それもやはり「消費者問題」ではない。それは、公害問題や環境問題などに入るであろう。しかし、自給している人々が多い途上国では、この公害問題や環境問題によって、自給の生活物資が被害を被った場合、それはれっきとした消費者問題となる。なぜなら、市場を介した消費がすべての消費活動ではないからである。その証拠に、途上国の多くの消費者団体では、こうした消費者問題が多く取り上げられている。インドのボパールで発生した化学工場の事故やマレーシアのイポー市で起きた放射性廃棄物の問題は、その代表例であろう。

さて、こうした途上国固有の消費者問題に対する消費者保護の思想はいかなるものであろうか。マレーシアをはじめとした途上国では、先進国型のコンシューマリズムが導入されてはいるが、それは途上国では不整合を来していると言えよう。消費者保護の領域は、商品の購入者だけでなく、自給している人々の生活にまで及んでいる。開発は、一方で豊かな消費社会を作り上げているが、他方で自給の生活者をおびやかしている。このような消費者問題の多様性から、消費者保護の思想は、消費だけに止まらず、開発、環境、人権などの分野にまでまたがっている。ただ、途上国における消費者保護の思想は、今ようやく先進国型のコンシューマリズムから離脱して、独自の方向性を模索している段階にあると言えよう。

## II 消費者の組織化と消費者運動の国際化

### 1 19世紀のイギリスとロッチデール公正先駆者組合

協同組合の思想は、1944年にイギリス北部で誕生したロッチデール公正先駆者組合（Rochdale Society of Equitable Pioneers, 以下、ロッチデール）において実を結ぶ。国際協同組合同盟（International Co-operative Alliance, ICA）を代表とする生産連携型の消費者 NGO は、このロッチデールをモデルとして発展している。バナナ取引などによくみかけるように、先進国の消費者が途上国の生産者と直接的に取引をするオルタナティブ・トレードも、そのスタイルの原形はこの協同組合の思想に基づいていると考えられる。

ロッチデールは、オウエン主義的な協同組合協同体の建設ではなく、その準備段階にすぎなかった消費協同組合のみの店舗経営を重視していた。ロッチデールの消費協同組合は、民主的運営、自由加入制、購買高配当などを組織の原則として、急速に成長した。このような原則に基づいたロッチデールの運動は、組合員を組織する上でも、貧者と失業者の生活を潤すことでも大きな役割を果たした。1844年から1855年の間に、組合員数は約50倍、基金総額が約400倍、事業量が約63倍、剰余が約100倍に伸びている。この数字からも、消費協同組合に専念したことが大きな成功の原因であることがうかがえる。また、1852年には、イギリスにおいて最初の協同組合法である「産業・節約組合法」が成立し、その後、ロッチデールを模範とした消費協同組合が多数結成された。

ただ、消費協同組合が成功していくなかでも、利益を生産者に還元すべきなのか、それとも消費者に還元すべきなのかで、議論の対立があった。オウエン主義的な立場の人々は、前者を支持し、ロッチデール的な立場の人々は、後者を支持していた。この協同体内部での対立は、イギリスだけでなく、他のヨーロッパ諸国や国際協同組合同盟においても見られた。

19世紀後半になると、西欧の協同組合運動が相互交流を始めている。1869年には、ロンドンで第1回全英協同組合大会が開催され、フランス、ドイツ、イタリア、スイス、デンマーク、スウェーデンなどヨーロッパ諸国における協同組合の代表者が参加している。1886年の第18回大会では、協同組合の理念と方法を全世界に普及させるために、各国協同組合の情報を交換する国際機関設立の必要性が確認された。この大会を受けて、1895年にロンドンで国際協同組合同盟が設立されるにいたる。

協同組合の国際化を進めるうえで、大きな影響力をもっていたのが、ロッチデールの原則であった。ヨーロッパ諸国の協同組合主義者は、ロッチデールを模範とした消費協同組合を設立していく。その後、ロッチデールの原則を核として、西欧諸国の協同組合は国境を越えた交流を始めていく。たとえば、19世紀後半のイギリスでは、協同組合を通じて、アイルランドのバター、デンマークのベーコン、インドの茶、アメリカの小麦などを輸入している。やがて、この産直提携は、五大陸にまで及んだ。

このように、「生産連携型」消費者 NGO の歴史的な原点は、西欧における協同組合間交流に求めることができる。しかし、やがて西欧諸国で貧困問題が解消していくなかで、協同組合による消費者保護にも揺らぎが見え始める。その証拠に、20世紀初頭に豊かさを謳歌していたアメリカでは、協同組合による消費者保護は主流とはなり得なかった。20世紀のアメリカでは、新たな消費者保護の方法と国際化が展開していくことになる。

## 2 20世紀のアメリカと米国消費者同盟

「単独型」消費者 NGO の原型は、1936年にニューヨークで誕生した米国消費者同盟 (Consumers Union of United States, CU) に求めることができる。米国消費者同盟は、ロッチデールが協同組合運動のモデルとなったように、消費者運動のモデルになった。その影響力は、アメリカ国内だけに止まらなかった。第2次世界大戦後、西欧諸国、日本、東南アジア諸国、ラテンアメリカ諸国、アフリカ諸国、旧社会主義諸国へと、世界的な規模で波及効果があった。経済成長を遂げている国々には、頻繁に、米国消費者同盟のような消費者運動が見られるようになった。

米国消費者同盟の消費者保護は、最早、協同体の建設による保護ではなかった。それは、「競争」の原理に基づいた消費者保護であった。基本的に、保護の方法は、洗濯機や自動車などの製品の品質や価格などを調査して、その結果を情報誌に載せ、消費者に情報を提供するものであった。その購読料は、組織の資金源となった。この方法は、消費者が商品やサービスを購入する際にその費用を節約させ、同時にメーカー側にも価格や安全性の点で注意を喚起させる効果があった。このように、消費者保護の土俵は、協同体ではなく、市場にあった。競争原理に基づいた市場であれば、消費者の利益は保証されるというのが、この時期の消費者保護の思想であった。

第2次世界大戦後、1950年代になって、西欧諸国にも米国消費者同盟をモデルとした消費者団体が結成される。それとほとんど同時に、アメリカと西欧諸国の消費者団体が交流を開始する。当初は、イギリス、オランダ、アメリカの消費者団体における個人的な情報交換を通じた交流であったが、それがもとになって、国際組織が結成されるにいたる。1960年にオランダのハーグに国際消費者機構（当時は、International Organization of Consumers Unions, 現在は、Consumers International）が設立されている。国際消費者機構の当初の目的は、商品テストの規模を拡大して、各国消費者団体の費用を少しでも減らすことにあった。

しかし、やがて、国際消費者機構は、商品テストの国際機関としてよりも、政治的な圧力団体としての国際機関へとその重心を移していく。その移行の背景には、1960年代にアメリカで時代の潮流となったコンシューマリズムの影響があったからである。ケネディ大統領の4つの権利やラルフ・ネーダーの活躍など、1960年代のアメリカは、政治過程において消費者の権利が正当化された時代であった。ケネディ大統領の意志を引き継いで、ジョ

ンソン大統領の時代に新設された「消費者問題特別補佐官」というポストは、その象徴的な出来事である。このポストに就いた初代補佐官、エスター・ピーターソン（Esther Peterson）女史は、後に、国連消費者保護ガイドラインの採択にも大きく貢献している<sup>6)</sup>。

このように、1960年代の「コンシューマリズム」は、アメリカや他の先進国、また国際組織においても大きな反響を呼んだ。その後、経済成長を遂げている途上国にも影響を及ぼすが、途上国では先進国型の消費者運動のスタイルにはならなかった。それは、前述したように、途上国における消費者問題の性質が先進国とは違っていたからである。

### 3 1970年代の途上国とペナン消費者協会

途上国では、1970年代頃から消費者運動が盛り上がりを見せ始める。1970年代には、マレーシアをはじめとした東南アジア諸国で、1980年代にはラテンアメリカ諸国で、1980年代後半にはアフリカ諸国で、そして1990年代に入って、旧社会主義諸国で、消費者運動の誕生や発展が見られた<sup>7)</sup>。途上国における消費者運動の代表的な存在は、1970年にマレーシアで設立されたペナン消費者協会（Consumer Association of Penang）である。「開発・環境・人権連携型」消費者 NGO の原型は、このペナン消費者協会に求めることができる。

ペナン消費者協会による消費者保護の方法は、基本的には、米国消費者同盟の方法と同様である。その方法は、製品に関する調査や試買テストの結果を消費者情報誌に載せ、消費者に情報を提供することである。ペナン消費者協会も、この消費者保護の方法で、発展を遂げてきた。

ただ、先進国型の消費者保護と違ってするのは、消費者問題の対象が市場で購入した商品だけではないということである。工場排水タレ流しによる魚の減少、森林資源の破壊、野生動物の減少など、開発や環境などの争点が消費者問題としてとらえられている。消費者保護の方法が先進国型であっても、その保護の対象は、商品の消費だけに限定されず、消費者の生活環境すべてに及んでいる。これは、もちろん、マレーシアだけの現象ではなく、多くの途上国でも見られることである。

ペナン消費者協会の設立者、アンワー・ファザール（Anwar Fazal）は、消費者運動の原則を人間の運動、人権運動、変革のための運動と規定している<sup>8)</sup>。第1の人間の運動というのは、人間はすべて消費者であり、衣食住その他諸々の生活に関する問題を改善するための運動という意味である。第2の人権運動は、消費者の権利を確立していく運動という意味である。第3の変革のための運動というのは、経済的な自由放任主義によって引き起こされる行きすぎた企業の行動を、消費者寄りに変えることを意味している。第1の人間の運動であるという規定は、先程述べたように、商品を購入する消費者だけを取り上げているのではなく、自給の生活者をも含んでいる。このように、先進国型の消費者運動と途上国のそれとは、明らかに異なっている。



ペナン消費者協会が国際化していくのは、1978年にアンワー・ファザールが国際消費者機構の会長に選ばれて以降のことである。途上国出身者が同機構の会長に選出されたのは、これが初めてであった。以後、ペナンを拠点として様々な消費者保護のネットワークが形成されてきた。たとえば、「国際乳幼児食品行動ネットワーク」(International Baby Food Action Network, IBFAN, 1979年設立)、「健康のための国際行動」(Health Action International, HAI, 1981年設立)、「国際農薬行動ネットワーク」(Pesticides Action Network, PAN, 1982年設立)などのネットワークが誕生し、いくつかはペナンを本拠地として発展している。

しかし、これらのネットワークは、国際消費者機構のアジア太平洋事務所(ペナン)が中心となって構築したものであり、ペナン消費者協会が独力で構築したものではない。それゆえに、それらを途上国型のネットワークと呼べるかどうかは、疑問の余地が残されている。

### Ⅲ NGO の消費者保護

#### 1 「生産連携型」消費者 NGO

「生産連携型」消費者 NGO とは、消費協同組合の国際組織である。それは、国際協同組合同盟といった巨大な協同組合組織から草の根レベルのオルタナティブ・トレード運動にいたるまで多様な形態を取っている。組織の大小はあるにせよ、こうした NGO による消費者保護は、生産者と消費者を市場によって分断させることなく、両者の生活のためのコミュニティを構築することで達成される。そういう意味で、オウエン主義的な協同組合思想を継承していると言える。

「生産連携型」消費者 NGO の代表格は、国際協同組合同盟(以下、同盟)である。同盟は、1946年に国連において新設された NGO の「協議的地位」をいち早く取得している。この地位は、国連が NGO にすべての会議で文書の配布やスピーチができることを保証したものである。以後、同盟は、国連と協力しながら、特に途上国の開発問題に精力的に取り組んできた。最近では、1995年7月に、国連総会の場で「国連協同組合デー」が決議されている。1995年は、同盟が設立されてちょうど百年になった年である。

同盟の組織は、地球全土に及んでいる。加盟メンバーは、国単位では90カ国、国内の組織数の合計が207団体、個人レベルで見れば、約7億5千万人である(1995年現在)。アフリカが16カ国、27団体、約1300万人、アジア太平洋が24カ国、59団体、約5億人、北米と中南米が15カ国、30団体、約8600万人、ロシアを含めたヨーロッパが35カ国、91団体、約1億5千万人である。

ただ、この数字のほとんどは、農業や漁業、信用などに関する協同組合であり、消費協同組合は同盟メンバーの14パーセントにすぎない。また、そのうちの約70パーセントは、

先進国に集中しており、同盟内部ではかたよりがある。先進国でも、いわゆる生活協同組合は、スーパーマーケットなどとの競争で危機的な状況にある。先進国のなかでも、日本の生活協同組合の発展は例外であろう。

同盟の組織に関して言えば、各国協同組合の独自性が強く、自立的な組織とはいえない。1970年に設立された協同組合の貿易組織、インターコープも、その力は、まだ発揮されているとは言えない。今後、この巨大な組織内部の協同組合間交流の活性化が、消費者保護を進める上での、大きな課題だと言えよう。

## 2 「単独型」消費者 NGO

「単独型」消費者 NGO は、「消費者問題」のみの解決を目指した消費者運動の国際組織である。この組織の代表格は、1960年に設立された国際消費者機構（以下、機構）である。現在、機構は、世界の消費者保護の分野で非常に大きな影響力を持っている。機構による消費者保護の国際協力は、欧米諸国だけでなく、アジア太平洋諸国、ラテンアメリカ諸国、アフリカ諸国、旧社会主義諸国にまで拡大している。

機構が設立された当初の目的は、商品テストの国際協力であったが、それは欧米諸国に限定されていた。情報誌も存在していたが、消費者が店頭で気軽に購入できるものではなかった。それは、今も同じである。情報誌は、機構から直接取り寄せなければならない。機構による商品テストの効果も、テストのための組織発展も、大きくなかった。

機構による消費者保護の重点が変化してきたのは、1970年代に入ってからである。その背景には、商品テストだけでは、世界的な規模で発生している消費者問題が解決されないという現状があった。自由貿易の拡大、途上国の開発などが消費者問題の国際化を押し進めた。頻繁に見られるようになったのは、先進国の消費者問題が途上国に輸出されるケースであった。機構は、特に1980年代に入って、「ダブル・スタンダード」問題を解決することに力点を置くようになった。この問題は、単に商品に関する問題ではなく、先進国と途上国における法制度や消費文化のちがいに根ざした構造的な問題であった。

この時に、機構が取った戦略は、2つに分類できる。ひとつは、先進国と途上国に共通する消費者保護のためのルールを作ること、もうひとつは、途上国で消費者保護法が成立するための協力をすることであった。この段階にいたると、消費者保護の方法は、商品テストではなく、消費者の権利を確立する方向に向かっている。

1985年には、国連総会で「消費者保護ガイドライン」が採択され、共通のルールが完成する。これは、特に途上国における消費者保護を目的としている。機構は、このガイドラインのモデルを提供し、採択に大きく貢献した。ガイドラインの効果については、賛否両論あるが、1995年に出された国連事務総長のレポートでは、ガイドライン拡大の必要性が検討されている<sup>9)</sup>。そのなかでも、機構の協力は欠かせないものになっている。

機構の組織も拡大している。1974年にはマレーシアのペナンにアジア太平洋地域事務所、

1987年にはチリのサンチアゴにラテンアメリカ・カリブ地域事務所、1994年にはジンバブエのハラレにアフリカ地域事務所が設立されている。その他にも、ロンドンの本部に、市場経済に移行している旧社会主義諸国や先進国独自の消費者保護プログラムが作られている。1995年現在で、加盟国数は90カ国、加盟団体は200にも及び、いまなお拡大している。現在、機構は、消費者保護を進めるために、消費者法の成立だけでなく、消費者教育、消費者団体の設立などに関しても、国際協力を行っている。

このように、機構が取ったきた戦略は、現在、成功していると言えよう。ただ、先進国と途上国の消費者運動には、貿易に関して温度差が生じている。欧米の消費者団体は、貿易に関しては自由主義の立場を堅持し、政府の規制に関しては緩和を要求している。それに対して、途上国の消費者団体は、貿易に関しては保護主義的な立場を取り、政府の規制は強化する方向性を示している。日本の立場は、この中間にあると言えよう。つまり、貿易は自由主義だが、農産物に関しては保護主義的である。また、政府の規制についても、経済的規制は推進するが、安全性などの社会的規制については強化を求めている。今後、このような対立の構図をいかに緩和するかが、機構の大きな課題であると言えよう。

### 3 「開発・環境・人権連携型」消費者 NGO

「開発・環境・人権連携型」消費者 NGO は、1980年代中頃に途上国で誕生した。前述したように、途上国型の消費者問題がこうした形態を取らせることになったからである。それは、先進国型の消費者運動をモデルとしたような「単独型」ではない。「開発・環境・人権連携型」消費者 NGO の発祥の地は、マレーシアのペナンであった。ペナン消費者協会は、今や、独自の消費者保護ネットワークを確立している。

ペナン消費者協会は、1984年に「第三世界ネットワーク」を設立した。同ネットワークは、インドのデリー、ウルグアイのモンテビデオ、ジュネーブ、ロンドン、ガーナのアクラに地域事務所を設立し、ネットワークを拡大している。また、以上の地域の他に、フィリピン、タイ、ブラジル、バングラデシュ、ペルー、エチオピア、メキシコ、南アフリカ、セネガルには関連組織がある。

「第三世界ネットワーク」は、消費者問題だけを争点とせず、途上国の開発、環境、人権などに関するすべての争点を取り上げている。同ネットワークの運動スタイルは、南北問題や途上国の経済問題、社会問題について調査や分析を行い、それを機関誌で公表し、または国連などの国際組織の場で報告することである。最近では、インターネットを通じてそれらの情報を世界に発信している。

ただし、こうしたインターネットによる情報発信は、同ネットワークだけに見られるものではない。国際協同組合同盟も国際消費者機構も同様な方法を取って、消費者保護の情報を発信している。NGO と国連などの国際組織は、インターネットを通じて情報を交換する時代になっている。消費者情報に関して言えば、最早、情報誌の時代ではなくなって

いると言えよう。国際消費者機構のホームページから世界の消費者団体、国連、OECDなどの国際組織のホームページに瞬時に移動でき、最新の消費者情報が入手できる時代なのである。

いずれにせよ、第三世界ネットワークの運動スタイルは、協同組合型や商品テスト型の消費者運動を古典的なものになっている。協同体の建設や消費者の権利の確立だけでなく、インターネットによる消費者問題に関する情報の集積と分析が、新たな消費者保護の方法を構築していると言えよう。また、ペナン消費者協会は、国際開発研究センター（International Development Research Centre, 本部カナダ）のアジア地域事務所が作った、パン・アジア・ネットワーキング（Pan Asia Networking）にも参加し、アジアのネットワークを拡大している。

しかし、インターネットを通じたネットワーク化が北側先進国や南側途上国の豊かな消費者に対する情報発信につながっているとしても、コンピューターを持たない消費者に最新の消費者情報がどのようにつながっていくのか、問題は残されている。本当に多くの情報を必要としているのは、低所得者や高齢者、障害者といったネットワークに組み込まれていない層の消費者だからである。

## おわりに

消費者 NGO は、消費者問題の特質と消費者保護の思想によって規定され、発展してきたと言えよう。それは、これまで論じてきたように、「生産連携型」、「単独型」、「開発・環境・人権連携型」と、大きく3つに分類できた。これらは、その歴史的な背景や地理的位置のちがいによって、独自の国際的な発展を遂げてきた。

しかし、1990年代に入り、この3つのタイプにも共通のテーマが浮上してきている。そのテーマとは、第1に前述したように、組織のネットワーク化であり、第2に「持続可能な発展」に基づいた生産と消費の再考であり、第3に自由貿易システムにおける消費者の利益と不利益の問題である。これらのテーマは、最初から国際的であり、国内の消費者団体ですら、このような国際的なテーマに取り組まなければならなくなっている。

もちろん、こうしたテーマは、NGO や消費者団体といった組織にとってだけの問題ではない。それらは、消費者個人に大きく関わっている問題である。そういう意味で、こうしたテーマは、今後の消費者にとっての国際的な課題だと言えよう。

## 〈注〉

- 1) モリー・ハリソン著、工藤政司訳『買い物の社会史』法政大学出版局、1990年、133-168頁。
- 2) カール・ポランニー著、吉沢英成・野口建彦・長尾史郎・杉村芳美共訳『大転換』東洋経済新報社、1975年、178-183頁。

- 3) ロバート・オウエン「現下窮乏原因の一解明」, 五島茂・坂本慶一編 世界の名著『オウエン サン・シモン フーリエ』中央公論社, 1980年, 201-212頁。
- 4) 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.
- 5) *Proceedings of the Tenth IOCU World Congress*, the Hague, 22-26 June, 1981.
- 6) Peterson, Esther, "The Case Against the UN Guidelines for Consumer Protection," *Journal of Consumer Policy*, Vol.10, December 1987, pp.433-439.
- 7) Report of the Seminar on Consumer Protection for Latin America and the Caribbean, Montevideo, 9-11 March 1987, The Department of International Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat; Report of the Seminar on Consumer Protection for Asia and the Pacific, Bangkok, 19-22 June 1990, The Department of International Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat; *Proceedings of IOCU Conference for Anglophone Africa*, Nairobi, Kenya, 14-18 June 1988; *Proceedings of IOCU's First Regional Conference for Central and Eastern Europe*, Bled, Slovenia, 21-24 October 1992.
- 8) アンワー・ファザール著, 日本消費者連盟編訳『ジャンク・フード 国際消費者運動の新しい波』学陽書房, 1982年, 53-59頁。
- 9) Consumer Protection, Report of the Secretary-General, E/1995/70, 24 May 1995.