

消費者基本法における「消費者の権利」の権利性について

The Concept of 'Consumer Rights' in the Consumer Fundamental Act

被服学科 細川 幸一
Dept. of Clothing Koichi Hosokawa

日本女子大学紀要 家政学部 第53号 Jpn. Women's Univ. J. Vol.53 (2006)

消費者基本法における「消費者の権利」の権利性について

The Concept of 'Consumer Rights' in the Consumer Fundamental Act

被服学科 細川 幸一
Dept. of Clothing Koichi Hosokawa

抄 録 1968年に制定された消費者保護基本法が2004年6月に改正され、名称が消費者基本法に改められるとともに消費者の権利についてわが国ではじめて法律上明文化された。しかし、そこでの権利の規定は私人に具体的な権利を付与するものでもなく、消費者政策の「基本理念」の中で示されているに過ぎない。一方、海外では消費者の権利を明文化した上で、消費者の損害賠償請求権を定めたり、国の権利擁護義務を明確にしたりと実質的に消費者の権利を保障する法律を整備している国も多い。

本稿は諸外国と比較しながら消費者基本法における「消費者の権利」の権利性を人権との関係についても視野に入れて考察するものである。

キーワード：消費者法、消費者の権利、人権、消費者保護基本法、消費者基本法

Abstract The Consumer Protection Fundamental Act of 1968 was amended in June 2004. The name was changed to the Consumer Fundamental Act and the law became the first statute expressly to stipulate consumer rights. However, the new provisions do not give legal rights to consumers but rather indicate those rights which should be respected in consumer policy. On the other hand, some countries have laws which expressly stipulate the rights of consumers to seek damages or which make the protection of consumers an obligation of government. This dissertation considers the concept of consumer rights in the Consumer Fundamental Act in comparison with laws in other countries.

Keywords : consumer law, consumer rights, human rights, Consumer Protection Fundamental Act, Consumer Fundamental Act

1. はじめに

消費者の権利という概念がはじめて社会的に明らかにされたのは、1962年にケネディ大統領が発表した「消費者利益の保護に関する特別教書」においてである。この中では、「安全である権利」(the right to safety)「知らされる権利」(the right to be informed)、「選ぶ権利」(the right to choose)、「意見を聞いてもらう権利」(the right to be heard)の4つの権利がうたわれた。同時にケネディ大統領は、消費者がこれらの権利を支障なく行使できるようにするのは、政府の責任であると述べ、教書の中に、そのために必要な広範な立法・行政措置を盛り込んでいる。この教書は、アメリカのみならず世界の

国々の消費者政策展開の出発点となった。その後、1975年にはフォード大統領が「消費者教育の権利」(the right to consumer education)を5つ目の消費者の権利として追加し、国際的な消費者団体連合組織であるConsumers International(国際消費者機構、以下「CI」という)が救済への権利(the right to redress)、健康的な環境への権利(the right to a healthy environment)、最低限の需要を満たす権利(the right to satisfaction of basic needs)を加え、国際的には8つの消費者の権利が主張されている。日本では、消費者政策の最重要法である消費者保護基本法が1968年(昭和43年)に制定されたが、同法では消費者の権利の明文化はなされなかった。その後、消費者団体や学者から同法を改正して消費者の

権利を明文化するよう立法運動が起きていたが、長年放置され、36年後の2004年にはじめて改正された。名称が消費者基本法となり、消費者の権利の内容が明示された。しかし、同法はいわゆるプログラム規定であり、個別具体的な法的権利を定めたものではない。

本稿では、諸外国及び国際機関が示している消費者の権利規定を紹介した上で、消費者基本法における消費者の権利の権利性について人権との関係も視野に入れて考察するものである。

2. 海外における消費者の権利概念

(1) 諸外国における消費者の権利規定

①米 国

1962年3月15日、ケネディ大統領は「消費者の利益保護に関する特別教書」¹⁾を議会へ送付した。ケネディは教書の冒頭で以下のように述べている。

「言葉の定義から言うならば我々すべてが消費者である。経済システムのなかで最大の集団は消費者であり、公企業や私企業の経済活動に影響を及ぼし、また影響を受けている。経済全体における3分の2の消費は一般消費者によってなされている。しかし、消費者は効率的に組織化されておらず、その声は無視されがちである。連邦政府は米国民の最高位の代弁者であるので、消費者の要望に耳を貸し、消費者の利益を増進させる特別な義務を負っている」

そして、ケネディは以下の4つの消費者の権利を明らかにした。

「安全である権利」(the right to safety)

健康や生命にとって危険な製品の販売から保護される権利

「知らされる権利」(the right to be informed)

偽りや不正を含んだり、はなはだしい誤解を与えたりする情報、広告、表示などから保護され、かつ選択するために必要な知識を得る権利

「選ぶ権利」(the right to choose)

できる限り多様な製品やサービスを、競争価格で入手できるよう保障される権利。競争が働かず、政府の規制が行われている業種においては、満足できる品質とサービスが公正な価格で保障される権利

「意見を聞いてもらう権利」(the right to be heard)

政府の政策立案において、消費者の利益が十分か

つ思いやりをもって考慮され、行政手続においては、公正で迅速な扱いを受けられるよう保障される権利

ケネディは、以上の4つの消費者の権利を「さらに認識し、その認識を深めるためには現政府の諸計画を強化し、政府組織を改善し、ある分野においては新しい法令を施行することが必要であると考えられる」として、「I 現在の諸計画の強化」、「II 消費者保護強化の新しい法的規制」を教書に盛り込んでいる。その主な骨子は以下の通りである。

I. 現在の諸計画の強化

- ・食品及び薬品監督部門の人員増提言、殺虫剤規制、食用鳥獣肉検査強化のための予算増提言
- ・空路、高速道路における安全性確保のための特別措置、自動車事故による犠牲者の削減、排ガス汚染の低減のための協議
- ・貯金の適切な保護、証券市場の健全化、郵便を利用した詐欺への規制強化
- ・住宅金融の改善、住宅の質の確保
- ・政府による消費者が信頼できる情報の提供（経済諮問委員会における消費者相談室の設置、関係政府機関の長の下での特別補佐官の任命、各地の郵便局での消費者啓発資料の陳列）

II. 消費者保護強化の新しい法的規制

- ・食料・衣料品における取締り強化
- ・消費者信用法制の強化（金利表示の義務化等）
- ・競争を促し、独占を排除する法律の強化（消費者保護分野での連邦取引委員会への緊急差止め請求権の付与等）
- ・包装商品の欺瞞的表示に関する規制

教書は以下の言葉で締めくくられている。

「我々全員が消費者である。従って以上述べてきたような消費者の利益のための行動、申し入れは、実は我々すべての者の利益に他ならない。このような諸計画を実行するのに必要な予算はそれほど大きなものではない。しかし、それは、我が国の自由競争を原則とする経済体制を強化し、我々の生活水準、保健衛生水準、更には伝統的に高い道徳律に貫かれてきた我が国の商業行為の典型を更に強化するのに大きな利益をもたらしてくれるものである。

私は、この特別教書の進言や要求が政府機関全体をして消費者の要望へ眼を向けさせるのに役立つことを心から願う。一般消費者の声は彼らが組織化されていないが故に、彼らより少数であるが効果的に組織化された団体の声程に強くワシントンまで届かないことがある。そして彼らの意見は明確に伝達されているとは限らない。しかし、我が国に経済的政治的民主主義がある限り、政府が決定する事項のひとつひとつの中で、消費者の利益を保護する義務を分かち持つものである。その義務を政府が遂行できるようにするため、議会及びすべての行政機関に力を貸していただけるようお願いする」

その後、1975年にはフォード大統領が、「消費者教育の権利」(the right to consumer education)を5つ目の消費者の権利として追加している²⁾。

さらに、クリントン大統領が、1994年10月の全米消費者週間(National Consumers Week, 1994)の声明で「サービスへの権利」(the Right to Service)を提唱している。その内容は「便利さ、丁寧さ、消費者問題への適切な対応及び商品・サービスが要求されている品質を保持することを確実にする権利」となっている³⁾。

なお、日本ではニクソン大統領が「救済への権利」を提唱したと紹介されることがある。ニクソン大統領は、1969年10月30日に「消費者保護立法計画の概要を示す教書」、1971年2月24日には「消費者教書」を発表しているが、これらに「救済への権利」の明言はなく、それ以外にもそれを証明する客観的な資料はない。ただし、「消費者教書」において「消費者救済」(consumer remedies)についての提案をしており、これが「救済への権利」宣言として扱われるようになったものとも考えられる⁴⁾。

②韓 国

韓国において消費者保護を主たる目的とする法律の登場は、1980年1月4日「消費者保護法」の制定による。「消費者保護法」は、日本の「消費者保護基本法」をモデルにして制定され、その規律する内容も共通するものが多いが、行政による是正命令や罰則規定等を設けている点において、「消費者保護基本法」とは違う特徴をもっていた。また、同年には10月27日に改正された憲法(第5共和国憲法)において、「国家は、健全たる消費行為を啓発し導

き、生産品の品質向上を促すための消費者保護運動を法律が定めるところにより保障する」(125条、現・第六共和国憲法124条)という規定が設けられ、消費者保護運動が憲法レベルにおいて保障された。その後、経済発展が進み、市民生活が豊かになるにつれ、消費者の意識水準も高まり、消費者行政の需要が急増してきたが、「消費者保護法」の枠組みでは、消費者政策を総合的に推進するための行政整備は十分にできなかった。そこで、消費者の権利の明示、消費者保護施策の推進機構である「韓国消費者保護院」(日本の国民生活センター類似の特殊公益法人)の設立を主要内容とする同法の改正法が1986年12月に公布され、1987年4月1日から施行された。改正法は、消費者の基本的権利(7項目、のちの改正で1項目追加)を明文化して「消費者保護法」の目的が消費者の権利の実現にあることを明らかにし、韓国消費者保護院の設立と業務に関する章を新設している。

まず、「消費者保護法」は第1条でその目的が消費者の基本権益を保護することにあり、そのために国や地方自治体に義務があることを以下のように明らかにしている。

第1条(目的) この法律は、消費者の基本権益を保護するため、国家・地方自治体及び事業者の義務と消費者及び消費者団体の役割を規定するとともに、消費者保護施策の総合的推進のための基本的事項を規定することによって、消費生活の向上と合理化を図ることを目的とする。

そして、同法は消費者の権利につき以下のように規定している。

第3条(消費者の基本的権利) 消費者は、自らの安全と権益のため、次の各号の権利を享有する。

1. すべての物品及び役務による生命・身体及び財産上の危害から保護される権利(安全である権利)
2. 物品及び役務を選択するにあたって、必要な知識及び情報の提供を受ける権利(知らされる権利)
3. 物品及び役務を使用または利用するにあつ

て、取引の相手方・購入場所・価格・取引条件などを自由に選択する権利（選ぶ権利）

4. 消費生活に影響を与える国家及び地方自治体の政策と事業者の事業活動などに対し、意見を反映させる権利（意見を聞かれる権利）
5. 物品及び役務の使用または利用により被った被害に対し、迅速かつ公正な手続きによって適切な補償を受ける権利（補償を受ける権利）
6. 合理的な消費生活を営むために必要な教育を受ける権利（消費者教育を受ける権利）
7. 消費者自らの権益を擁護するため、団体を組織し、これを通じて活動する権利（団体の組織化の権利）
8. 安全かつ快適な消費生活の環境で消費する権利（快適な環境で消費する権利）

（ ）は筆者が挿入

次に、同法5条は以下のように「消費者の基本的権利」実現のための国家及び地方自治体の義務を明確化している。

第5条（国家及び地方自治体の義務）国家及び地方自治体は、第3条の規定による消費者の基本的権利を実現させるため、次の各号の義務を負う。

1. 関係法令及び条例の制定及び改廃
2. 必要な行政組織の整備及び運営改善
3. 必要な施策の樹立及び実施
4. 消費者の健全かつ自主的な組織活動の支援・育成

このように韓国では、国家及び地方自治体が消費者の権利実現のための法令・行政組織の整備等の義務を負うことを明確にしている。事実、「消費者保護法」の改正以降、消費者法の制定は急速に進んでいる。「約款規制法」（1986年）、「訪問販売法」（1991年）、「割賦取引法」（1991年）、「製造物責任法」（2000年）、「電子商取引消費者保護法」（2002年）等消費者保護を主たる目的とする法律が相次いで制定され、韓国消費者保護院は消費者政策の実施機関として約250名の職員を有し、消費者紛争調停、インターネット関連相談処理、商品テスト、消費者情報の提供等幅広い活動を行っている。また、中央集権型の行政を特徴とする韓国では自治体の消費者

行政は遅れていたが、大都市を中心に自治体による消費生活センターも設立されている⁶⁾。また近年では公正取引委員会（韓国語では「公正去来委員会」）も消費者保護に関しての権限を大幅に強化してきている。

③中国

1979年の改革開放まで、中国においては長年の計画経済体制の下で商品の生産と交換が制限され、物不足の時代であった。この時期においては人々は商品の入手に精一杯であったため、消費者問題が顕在化することはなかったと言える。消費者保護は80年代に入ってから現れた新しい問題である。90年代に入ってから急速な経済発展に伴い、消費者問題がますます深刻化し、消費者保護分野において早急な法的対応が強く求められていた。

そのような背景の下で、1993年10月31日に消費者権益保護法が成立し、1994年1月1日から施行された。同法は包括的な消費者法であり、公法規定と私法規定双方が盛り込まれている。同法第一章では、以下のように同法の目的等を定めている。

第一章「総則」

- 第1条 消費者の合法的権益を保護し、社会経済秩序を維持し、社会主義市場経済の健全な発展を促進するため、本法を制定する。
- 第2条 消費者は生活消費のために商品を購入・使用し、或いは役務を受ける際、その権益は本法の保護を受ける。本法に定めがない場合、ほかの関連法律・法規の保護を受ける。
- 第3条 事業者は消費者にその生産・販売する商品或いは役務を提供する際、本法を遵守しなければならない。本法に定めがない場合、ほかの関連法律・法規を遵守しなければならない。
- 第4条 事業者は消費者との取引につき、意思の自由・平等・公平・信義誠実の原則に従わなければならない。
- 第5条 国は消費者の合法的な権益が侵害を受けないように保護を与える。国は措置を取り、消費者法に従い権利の行使を保障し、消費者の合法的な権益を守る。

第6条 消費者の合法的な権益を保護することは全社会の共同責務である。国は消費者の合法的な権益を損なう行為に対し、いかなる組織・個人の社会的な督促も奨励・支持する。マスコミは消費者の合法的な権益を守ることを宣伝し、消費者の合法的な権益を損なう行為に対し世論の督促を行う。

第二章では以下の9つの権利を明示している。

第二章「消費者の権利」

- 第7条 消費者は商品を購入・使用し、役務を受ける際、その人身・財産の安全を損なわれない権利を有する。消費者は事業者に対してその提供する商品または役務が人身・財産安全の保証を満たすことを求めることができる（安全である権利）。
- 第8条 消費者はその購入・使用した商品または受けた役務の真実状況を知る権利を有する。消費者は商品と役務の状況によって、事業者の商品の価格・産地・製造者・用途・性能・規格・主要成分・製造日・品質検査の証明・マニュアル・アフターサービスまたはサービスの内容・価格・費用など事情説明を提供させる権利を有する（知らされる権利）。
- 第9条 消費者は自主的に商品または役務を選ぶ権利を有する。消費者は自主的に商品または役務を提供する事業者を選び、自主的に商品の種類または役務の方式を選び、自主的にある商品を買うか買わないか、ある役務を受けるか受けないかを定める権利を有する。消費者は自主的に商品あるいは役務を選ぶ際、それを比較・鑑別・選択する権利を有する（選ぶ権利）。
- 第10条 消費者は公平取引を求める権利を有する。消費者は商品を購入あるいは役務を受ける際、品質保証・合理価格・正確計量など公平取引条件を受け、事業者の強引な取引を拒絶する権利を有する（公正な取引を求める権利）。
- 第11条 消費者は商品の購入・使用あるいは役

務により、人身・財産の被害を受けた場合、法に従い賠償を求める権利を有する（補償を受ける権利）。

第12条 消費者は法に従い、自らの合法的な権利と利益を守る社会団体を結成する権利を有する（団体の組織化の権利）。

第13条 消費者は消費と消費者保護についての知識を得る権利を有する。消費者は商品あるいは役務についての知識と使用技能を知り、正しく商品を使い、自己保護の意識を高めることに努めなければならない（消費者教育を受ける権利）。

第14条 消費者は商品を購入・使用または役務の提供を受ける際、その人格尊厳・民族風俗習慣が尊重される権利を有する（人格を尊重される権利）。

第15条 消費者は商品・役務および消費者保護事業に対し監視する権利を有する。消費者はその権利・利益を損なう行為、国およびその職員の消費者権益保護事業において違法・職務上の怠慢行為を告発する権利を有し、消費者権益保護事業に批判・提案する権利を有する（意見を聞かれる権利）。

（ ）は筆者が挿入

消費者権益保護法ではこのように9つの消費者の権利を明示している。この中で特徴的であるのは、まず第一に、第10条の公正な取引を求める権利の明示である。中国では市場経済の急速な拡大過程で詐欺的な行為が横行しており、その対策が求められている。第二に、第14条の人格を尊重される権利規定である。これは、中国の多民族・多宗教の国情を反映するとともに、長く続いた計画経済体制の下で消費者蔑視の商習慣が続いてきたからである⁶⁾。

こうした消費者の権利規定を受けて、同法第三章（16条～25条）は「事業者の義務」を定め、第四章（26条～30条）は「国による消費者の合理的な権益の保護」規定を定めている。特徴的なのは第七章（40条～53条）「法的責任」で不法行為による事業者の損害賠償義務、保証違反に対する責任等を詳しく定めていることである。また、49条は事業者に詐欺行為があった場合、消費者が商品やサービスを

購入した価格の2倍の賠償義務を事業者が負うとする、重畳賠償規定を定めている⁷⁾。

(2) 国際社会における消費者の権利概念

① Consumers International (CI)

CIは旧名をIOCU (International Organization of Consumers Unions) と言い、1960年にアメリカ消費者同盟の主導のもと、欧米の消費者団体5団体を理事として設立された消費者団体の国際連絡組織であり、2005年9月現在、115カ国250の団体が会員となっている。

CIではケネディが提唱した4つの消費者の権利に更に4つ加え、以下の8つの消費者の権利を示している⁸⁾。CIによる消費者の権利の提示は、後述する国連の消費者保護ガイドラインとともに、発展途上国における消費者法制の指針となっている。

1. 最低限の需要を満たす権利 十分な食料、衣服、住居、医療、教育、公共サービス、水、衛生施設など、基本的で必須な製品やサービスを得られる権利
2. 安全である権利 健康や生命に危害を与える製品、製造プロセス、サービスから保護される権利
3. 知らされる権利 十分な情報に基づいた選択を行うために必要な事実を知る権利。不正で誤った判断をさせる広告や表示から保護される権利
4. 選ぶ権利 競争価格で提供される、満足できる品質を持った一連の製品・サービスから選択できる権利
5. 意見を聞いてもらう権利 政府の政策決定・実施や、製品・サービスの開発において、消費者の利益が代表される権利
6. 救済への権利 まがい物や不実表示、不十分なサービスへの補償を含め、正当な賠償請求に対して公正な解決を受ける権利
7. 消費者教育を受ける権利 基本的な消費者の権利・責任と、そのために取るべき行動を認識すると同時に、製品やサービスについて、十分な情報に基づき自信を持って選択するのに必要な知識や技量を得る権利
8. 健康的な環境への権利 現在と将来の世代の福祉を脅かさない環境で生活し、働く権利

② 国連 (消費者保護ガイドライン)

国連では経済社会理事会 (ECOSOC) が消費者問題を扱っており、1985年4月に国連消費者保護ガイドライン (United Nations Guidelines for Consumer Protection) を策定し、1999年12月には持続可能な消費に関する新しい条項等を加える形で改正した⁹⁾。同ガイドラインは国連加盟の各国政府が取るべき消費者政策についてガイドラインとして示したものであるため、消費者の権利という文言は使用されておらず、本ガイドラインが満たすことを求める「消費者の正当な必要性」という文脈で消費者の権利概念が示されている。以下、同ガイドラインの目的と当該条文を示す。

I. 目的

すべての諸国、特に発展途上国における消費者の利益と必要を考慮し、また、消費者がしばしば経済的な条件、教育水準、交渉力において不利であることを認識し、更に消費者が無害な商品を得る権利並びに公正で持続可能な経済的・社会的な発展と環境保護を促進する権利を有すべきことを確認し、この消費者保護ガイドラインは以下の目的を有する。

- (a) 各国が消費者としての国民に対する適切な保護を達成し又は維持することを援助すること。
- (b) 消費者の必要性及び要求に対応する生産及び流通の形態を促進すること。
- (c) 消費者向けの商品及び役務の生産及び流通に関与する者の高度の行動倫理を促進すること。
- (d) 国内及び国際分野のすべての企業による消費者に不利に作用する不当な取引慣行を各国が抑制することを支援すること。
- (e) 消費者団体の発展を促進すること。
- (f) 消費者保護分野における国際協力を推進すること。
- (g) 消費者が低価格で幅広く選択することができる市場条件の発展を奨励すること。
- (h) 持続可能な消費を促進すること。

II. 一般的原則

各国政府は、以下のガイドライン及び関連する国際的な合意を考慮しつつ、強力な消費者保護政策を發展させ、維持しなければならない。その際、各政府は、自国の経済的、社会的、環境の状況並びに自国民の必要性に従い、また、当該施策の費用と利益

を考慮し、消費者の保護に関する各国独自の優先順位を定めなければならない。

本ガイドラインが満たすことを求める消費者の正当な必要性は以下のとおりである。

- (a) 健康および安全に対する危害からの消費者の保護 (安全である権利)
- (b) 消費者の経済的利益促進及び保護 (経済的権利)
- (c) 各個人の嗜好及び必要性に従った選択を可能とするのに適切な情報への消費者のアクセス (選ぶ権利・知らされる権利)
- (d) 消費者の選択が環境、社会及び経済にどのような影響を与えるかという教育を含む消費者教育 (消費者教育を受ける権利)
- (e) 効果的な消費者救済制度の利用可能性 (救済への権利)
- (f) 消費者およびその他の関係者が団体又は組織を結成する自由及びそのような組織が自らに関係する政策決定過程において見解を表明する機会 (組織化する権利・意見を聞かれる権利)
- (g) 持続可能な消費パターンの促進

() は筆者が挿入

国連の消費者保護ガイドラインはその名の通り、あくまでガイドラインであり、私人に権利を付与したり、あるいは国連加盟国にその内容を強制するものではない。しかし、国連という最大の国際政府機関が加盟各国の採るべき消費者政策の指針を示したものであるという点で重要な役割を果たしている。

(3) 小括

米国での大統領による消費者の権利宣言は法律上明記されたものではない。しかし、その明示のもとに消費者行政の整備や、消費者法の制定が進んだ。韓国では消費者の権利実現が国及び地方自治体の義務であることを明記し、そのための施策が急速に進んでいる。中国では消費者の権利を明示するとともに、消費者の損害賠償請求権 (重畳賠償請求権を含む) 等を明示している。

CIの消費者の権利の明示及び国連消費者保護ガイドラインでの消費政策の指針としての消費者の権利概念の規定はとくに発展途上国の消費者法制を促し、また先進国においても既存の消費者法制を見

直すきっかけを与えている¹⁰⁾。

なお、本稿で紹介した国以外では、例えば、スペイン「消費者及び利用者保護に関する一般法」(1984年)、イタリア「消費者及び利用者の権利規定法」(1998年)、タイ「消費者保護法」(1979年)が消費者の権利を明示している。また、EUはEC当時の1975年に理事会採択「消費者の保護及び啓発のための第一次政策プログラム」で5つの消費者の権利を明示している¹¹⁾。

3. 日本における消費者の権利概念

(1) 消費者基本法における消費者の権利規定

従来の消費者保護基本法には法の目的規定 (1条) は存在したが、消費者政策を遂行する上での基本理念についての明示はなかった。改正法では、基本理念を2条で新たに規定し、そこで消費政策推進にあたっての基本的な考え方を示した。

まず、第1条は本法の目的について以下のように述べている。

第1条 (目的)

この法律は、消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力等の格差にかんがみ、消費者の利益の擁護及び増進に関し、消費者の権利の尊重及びその自立の支援その他の基本理念を定め、国、地方公共団体及び事業者の責務等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総合的な施策の推進を図り、もって国民の消費生活の安定及び向上を確保することを目的とする。

ここでは、消費者の権利という文言は使用されていない。

第2条 (基本理念) は以下のようにいう。

第2条 (基本理念)

消費者の利益の擁護及び増進に関する総合的な施策 (以下「消費者政策」という。) の推進は、国民の消費生活における基本的な需要が満たされ (最低限の需要を満たす権利)、その健全な生活環境が確保される (健康的な環境への権利) 中で、消費者の安全が確保され (安全である権利)、商品及び役務について消費者の自主的かつ合理的な選択の機会が確保され (選ぶ権利)、消費者に対し必要な情報

(知らされる権利)及び教育の機会(消費者教育を受ける権利)が提供され、消費者の意見が消費者政策に反映され(意見を聞いてもらう権利)、並びに消費者に被害が生じた場合には適切かつ迅速に救済される(救済への権利)ことが消費者の権利であることを尊重するとともに、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ことを基本として行われなければならない。

()及び、下線、筆者

ここでは、消費者の権利について明文化しているが、あくまで、8つの権利を示した上で、これらの権利を尊重することが消費者政策推進の基本であることを示しているに過ぎない。韓国消費者保護法及び中国消費者権益保護法と比較しても、消費者の権利を宣言したというより、文章のなかにそれらをすべて盛り込んでしまい、かつそれぞれの権利の内容をまったく説明しておらず、権利規定と呼べるか疑問なほどお粗末なものである。しかも、前半の「国民の消費生活における基本的な需要が満たされ、その健全な生活環境が確保される中で」という「中で」で括った2つの権利の記述は一体何を意味するのか不明である。すでに、これらの権利は確保されているとの説明とも取れる。この二つの権利は消費者保護基本法改正のための立法過程における与野党協議の中で挿入されたものである¹²⁾。

続いて、第3条では国の責務を以下のように述べている。

第3条(国の責務)

国は、経済社会の発展に即応して、前条の消費者の権利の尊重及びその自立の支援その他の基本理念のっとり、消費者政策を推進する責務を有する。

同条以降、本法は、基本的施策として、国が「安全の確保」、「消費者取引の適正化」、「計量の適正化」、「規格の適正化」等の施策を講ずることを規定しているが、「基本法」の名のごとく、具体的な消費者の権利規定や権利実現のための手続に関する規定を置くことなしに、国や地方公共団体が消費者のためにとるべき施策を列挙したプログラム規定である。また、消費者が権利の主体であることを謳い、その

権利の擁護が国や地方公共団体の義務であるとの直接的文言ではなく、消費者の権利を尊重することが消費者政策の基本理念であるとする間接的表現をしている。

(2)「消費者の権利」の権利性

日本の従来の消費者政策は、弱い立場にある消費者を賢い政府が庇護するという構図がみとれるとの立場から、消費者を権利主体として法的に認めるべきとの主張がなされてきた。そうした中で規制緩和が重要な政策課題となり、極力規制行政を廃止すべしとの大合唱が起こり、自己責任が強調された。そこで、消費者保護基本法の改正によって消費者の権利規定が盛り込まれたと言える。

消費者の権利を考えるには、消費者個人の私法上の権利としての消費者の権利と、理念あるいは人権としての消費者の権利に分けて考えることができる¹³⁾。

私法上の権利として確立すると、権利侵害があった場合、当該行為を差し止める等、法律に基づき、消費者の救済を当該法律に基づき直接図ることが可能となる。

一方、理念としての消費者の権利の明示は、消費者政策の指導原理として有効であり、国の消費者政策の推進に資するものとなり得る反面、私法上の権利としては認められないため、当該規定を根拠に直接消費者の救済を図ることは不可能である。

まず、消費者基本法での消費者の権利は私法上の権利として位置づけられているとは考えられない。また、理念として消費者の権利を述べたものであると考えられるが、ここでも、理念の実現がなされなかった場合の国の責務を逃れようとする意図もうかがえる。というより立法者は私法上の権利としても、国の消費者の権利確立のための義務規定としてもみなされないように立法化したのではないかと察する。それは前述のとおり、消費者の権利規定が諸外国では簡潔に、宣言的になっているのに比べ、日本の基本法では説明文の中に挿入されてしまい、一般に言われているところの消費者の権利を尊重することを消費者政策の基本とすると述べているに過ぎないからである。この最大の理由を筆者は消費者基本法がその名のとおり、消費者保護基本法に引き続き、基本法の性格を有しているからであると理解している。

現在、日本で「基本法」という題名がつけられている法律は22ある¹⁴⁾。これらの法律は「教育、農業、公害等国政に重要なウェイトを占める分野について国の制度、政策、対策に関する基本方針を明示したものである」とあり、「その規律の対象としている分野については、基本法として他の法律に優越する性格を持ち、他の法律がこれに誘導されるという関係に立っている」。その反面、「直接に国民の権利義務関係に影響を及ぼすような規定は設けられず、訓示規定とかいわゆるプログラム規定でその大半が構成されている」¹⁵⁾とされる。

消費者基本法の最大の眼目は消費者の権利の明定であるが、基本法としての性格を維持したままであるため、立法者はそこでの権利の宣言が私法上の権利規定として概念される可能性を危惧したものと推察される。同時に消費者の権利の確立が国の義務であるとして概念されることで、消費者と国の権利義務関係が確立することも嫌ったのであろう。それは韓国「消費者保護法」が第5条で「国家及び地方自治体は、第3条の規定による消費者の基本的権利を実現させるため、次の各号の義務を負う」と述べているの比して、消費者基本法が第3条(国の責務)で「国は、経済社会の発展に即応して、前条の消費者の権利の尊重及びその自立の支援その他の基本理念のっとり、消費者政策を推進する責務を有する。」と述べるにとどまっていることから明らかであろう。これはいかにも国が消費者から不作為等を法的に追及されることをきらった表現であるように思われる。

米国の大統領による消費者の権利宣言は、それ自体、法的な意味を持たないものであるが、その後の消費者私法の充実および消費者行政の整備には目覚ましいものがある¹⁶⁾。韓国では「消費者保護法」第5条を受けて、消費者行政が飛躍的に充実した¹⁷⁾。中国消費者権益保護法上の権利規定はこれもそれ自体は法的権利を明言したものではないが、その提示を受けて、企業の法的責任を明示(同法第七章)しており、同法は消費者の民事上の権利規定を含む法律となっている。CIの消費者の権利宣言、国連消費者保護ガイドラインにおける消費者の権利概念の提示は、それが世界的に共通の消費者の権利概念を示していることで各国の消費者政策の進展に重要な意味がある。

日本の消費者の権利規定が消費者基本法の中で提

示されていることから、それ自体が民事上の権利規定の性格を有せず、また国家の法的な義務の明示もなされていない状況では、同法の理念を受けて消費者私法や消費者行政の充実が図られるか否かがその評価を左右する。この点、消費者基本法が、「政府は、消費者政策の計画的な推進を図るため、消費者政策の推進に関する基本的な計画を定めなければならない」(同法第9条)としており、政府は2005年4月に今後5年間を対象とした消費者基本計画を定めた。そこでは、たとえば、「消費者の自立のための基盤整備」の内容として、「消費者取引の多様化に対応したルールの整備」、「消費者団体訴訟制度の導入」等を謳っており、民事上の消費者の権利規定が新たに制定される可能性がある。その意味では、消費者基本法における消費者の権利規定は消費者政策における理念として消費者の権利を尊重し、国等にその推進を促すという限りのものであり、その実質的な意義は行政施策にしる、民事消費者法の整備にしる、結局は政府の方針如何によることとなる。

(3)人権としての消費者の権利

しかし、理念としての消費者の権利を、憲法が保障した基本的人権の内容を具体的に示したものと解釈すれば、その権利侵害があった場合には、国の施策における不作為を法的に追及したり、あるいは基本的人権規定の私人間効力の問題であるが、私人への損害賠償請求権もその存在の余地があると考えられる。ここでは消費者の権利を人権として概念することの可能性とその意義について述べたい。

日本では、直接に消費者に言及する規定は憲法に存在しないが、憲法との関係で考えられるのは生存権との関係である。北川善太郎教授は「消費者の権利と称されているものの多くは、その包括的内容のままでは、ただちに実定法上の権利とはいいいがたいであろう。いわば憲法25条の生存権を消費者向けに書き改めたもの」としている¹⁸⁾。近代立憲主義憲法は、いわゆる抽象的人間像、即ち、精神的にも身体的にも経済的にも自立した「完全な個人像」を念頭においていたといえる。しかし、現代立憲主義型憲法の一つである日本国憲法には生存権・社会権規定(憲法25条等)がおかれていることに示されるように、人間を理性的行為主体という点のみにおいて観念的抽象的に捉えるのではなく、各人のおかれた具体的生活状況に留意しつつ、人間をより個別

具体的に捉えていこうとする立場に立つものと解される。すなわち、「具体的人間像」を念頭においているものと解することができる。情報力や資金力及び交渉力において圧倒する力を持つ事業者に対して一消費者は事業者と対等な地位にない立場に置かれており、その結果、生存を脅かされるような事態があればそれは人権の侵害として概念で可なり。

前述のように韓国では、憲法第124条が「国は、健全な消費行為を啓導し、生産品の品質向上を促すための消費者保護運動を法律が定めることにより保障する」とし、憲法で消費者保護運動を保障している。これを受けて、韓国の学界では、憲法上、消費者の権利が人権として位置づけられているとの解釈が有力である¹⁹⁾。

第五共和国憲法は、朴大統領の暗殺(1979年)が契機になって、その改正作業が始まった。当時、経済が成長し、消費者運動が女性団体を中心に活発化されてきたことを背景に、消費者保護についても、これを憲法に入れようとする議論があった。議論は、大きく二つに分けて展開され、①消費者保護を国民の基本権の一つとして把握して経済的弱者としての国民の経済活動における不利益を防止しようとする見解と、②「経済」の章に消費者保護を独占禁止とともに規定しようとする見解である。結局、②の見解が採択され、第9章経済の第125条(現・第六共和国憲法124条)が新設されるようになった。これについては、消費者の権利を基本権として認識するよりは、経済秩序の領域で把握しようとする意見が優勢であったためと考えられる。しかし、このようにして新設された同条から消費者の権利の基本権性を導びこうとする学説が現在有力な見解となっている。例えば、「人間としての尊厳と価値、幸福追求権」を保障した憲法10条を理念的根拠とし、憲法に列挙していない自由と権利も軽視されてはならないことを強調する憲法37条1項を補完的根拠規定とするとともに、財産権の保障(23条1項)、人間らしい生活の保障(34条1項)、国家の災害予防義務および危険から国民を保護する義務(同6項)、保健に関する権利(36条3項)、請願権(26条)、犯罪被害者救助請求権(30条)などを間接的な根拠規定として憲法上保障された人権と捉える見解がある²⁰⁾。なお、この見解は、消費者の権利を上記のように多側面性をもつ「複合的基本権」(現代型人権)であると捉える。さらに、10条を「主基本権」

とみる立場から、消費者の権利も当然10条を根拠とすることができるとする見解や、権利の憲法的根拠は特別な理由がない限り最も近い条項で求めるべきであるとする立場から、124条を根拠とする見解(憲法裁判所別途意見)などがある²¹⁾。

なお、韓国における消費者の権利の人権としての性格については、自由権的基本権説(商品などの自由な選択、消費者の集団行動が妨害されない等の経済的自由権)、社会的な基本権説(経済的弱者としての消費者を構造的被害から保護することによって、人間らしい生活を保障するための生存権)、複合的基本権説(自由権的基本権+経済的基本権+請求権的基本権+社会的な基本権)、などさまざまである。

さらに海外の憲法をみると、ポルトガル憲法60条は「消費者は、製品及び役務、教育及び情報、経済的利益の安全及び防衛、損害の保障に対する権利を有する」とし、スペイン憲法51条は「公権力は、消費者及び利用者の保護を保障し、かつ、実効的な手続を通じて、消費者及び利用者の安全、健康及び正当な経済的利益を擁護する」としており、タイ憲法57条は「消費者としての権利は保護を受ける」としている。

では、消費者の権利を人権として捉えることによつてどのような意味があるのだろうか。民事における権利侵害と人権概念との関係につき、稲本洋之助教授は以下のように言う²²⁾。「公害訴訟において、被告企業はある時期からは被害の発生を予見しえたとして、その時期以降の発病者については損害賠償をみとめ、それ以前の発病者については損害賠償を否定する判決がなされた」と仮定しよう。これは従来の不法行為責任の観念に依拠した相対的解決の一つである。しかし、同じ原因で罹患し、死亡した人びとが、ある一時点を基準として勝訴と敗訴に二分されることは、人間の生命と健康という基本的条件にかかわる抗争である以上許されないとするのが、「人権」の考え方である。」

近代市民法においては「過失責任主義」を前提としている。不法行為等による被害者の救済は当然、加害者に損害賠償義務を負わせるという形になるが、そこでは、加害者に「責任能力」や「故意・過失」等があることが要件となる。つまり、そうした要件を満たす場合にのみ被害者は救済されることとなる。したがって、被害者の損害が法益の侵害として救済に値するか否かは、その一方の当事者である

加害者側の違法性の度合いや責任の度合いによって相対的に判断されることとなる。

しかし、人権侵害としてその損害が認識されるということは加害者の違法性や責任能力といった点を判断基準とするのではなく、被害者の側の損害に注目し、それが人間の尊厳、人間らしく生きるといった理念に照らし合わせて許容されるものであるのか否かとといった点が判断基準とされるのではと考える。だからこそ、たとえば、加害者が不明であるとか特定できないとか、あるいは加害者に損害賠償能力がないといった場合に、それを当事者間の民事案件であるとして突き放すのではなく、国家等による救済義務が法的に構成されるのだと考える。その意味では、消費者の権利を単に理念上の権利とするだけではなく、人権として位置づけ、その尊重を社会的に広く認識する必要がある。

4. むすび

消費者基本法により消費者の権利が明文化されたとはいえ、その法的権利性は諸外国のそれと比べても格段に弱い。規制緩和を促し、小さな政府を目指す現状のもとでは、自立した消費者になることが重要であるとされ、その環境整備が求められているが、そのために消費者を権利主体として捉えることに対して、立法府及び行政府は未だに及び腰である。消費者の権利を実効性のあるものにするためには消費者基本計画の策定等、実際の政策策定の段階で消費者・消費者団体が積極的に行動する必要がある。

注

- 1) John F. Kennedy, "Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest", March 15, 1962. 教書とは、大統領が連邦議会に対して口頭ないし文書で行う報告や勧告である。ジェファソン大統領が議会で自ら出席せず、書記に朗読させたことからこの名があるという。『アメリカを知る事典』(平凡社, 2003年)131頁参照。教書には定期的な一般教書、予算教書の他、経済報告書、必要に応じての特別教書がある。
- 2) フォード大統領が直接この権利を提唱したという記録は残っていない。小木紀之教授によれば、1975年11月19日に連邦消費者問題局長バージニア・ナウアー(Director of the U.S. Office of

Consumer Affairs, Virginia Knauer) が同局主催の「第1回消費者教育キャッチアップ会議」でフォード大統領のメッセージとして読み上げたものである。小木紀之「消費者の権利実現のための消費者教育」月刊国民生活2005年5月号25頁。

- 3) Proclamation 6748-National Consumers Week, 1994 by the President of the United States of America, William J. Clinton, October 24th, 1994.
- 4) なお、クリントン大統領は前掲・注3)の声明の中で過去の大統領による消費者の権利宣言(the Consumer Bill of Rights)について触れており、ケネディの4つの消費者の権利とフォードの「消費者教育の権利」について紹介している。しかし、日本でニクソンが提示したとされている「救済への権利」については一切触れていない。このことからニクソンによる「救済への権利」の提唱はなかったものと推察する。しかし、実際には米国では消費者私法が充実しており、消費者の救済のための法整備はかなり進んでいる。
- 5) 韓国の消費者政策の進展、消費者法の整備状況については、細川幸一「韓国の消費者政策の特徴—日本の消費者政策との比較を通じて—」国民生活研究第30巻第4号(1991年3月)22頁、細川幸一・金聖天「韓国における消費者法の立法過程に関する考察」国民生活研究第33巻第2号(1993年9月)24頁、徐熙錫「韓国における消費者法の発展と課題—『消費者保護法』の内容を中心に—」国民生活研究第42巻第4号(2003年3月)1頁、細川幸一「韓国行政規制を中心とした消費者政策」アジア研ワールド・トレンド2003年8月号12頁、李種仁・細川幸一「韓国における消費者政策の進展と日本への示唆」ESP2005年5月号78頁参照。
- 6) 周勇兵「中国における消費者法の発展と課題」国民生活研究第43巻第3号(2003年12月)33頁参照。
- 7) 違法行為に対する金銭的制裁制度は米国で充実している。裁判所の決定により、実損額の数十倍以上の賠償を課されることもある懲罰賠償(punitive damages)がよく知られている。これに加え重畳賠償(multiple damages)(二・三倍賠償とも言われる)制度も米国では存在する。

- 制定法により二倍あるいは三倍の賠償を課されるもので、中国の本制度は米国の重畳賠償にあたと考えられる。米国の現状については、国民生活センター調査室『消費者取引分野の違法行為による利益の吐き出し法制に関する研究—損害賠償、不当利益吐き出し、金銭的制裁の日米比較—』(2004年)45ページ以下参照。
- 8) CIにおける消費者の権利の提唱時期については、国民生活センター編『戦後消費運動史』(1997年)175頁に詳しい。
- 9) 国連の消費者保護活動の詳細及び同ガイドライン全文訳は、細川幸一「国連の消費者保護活動の現状と課題—国連消費者保護ガイドラインの制定と改正を中心に—」国民生活研究第42巻第3号(2002年)20頁参照。
- 10) 国連消費者保護ガイドラインの各国への影響については細川・前掲注9)25頁参照。
- 11) 2002年8月2日国民生活審議会第6回消費者政策部会での配布資料「消費者政策の基本的考え方」12頁以下による。タイについては、今泉慎也「タイ/契約分野における消費者保護の強化」アジアワールド・トレンド2003年8月号24頁参照。この他、外国、国際機関における消費者の権利宣言については、山口志保「資料・消費者の権利宣言(海外編)」法律時報1994年4月号64頁、国立国会図書館「諸外国における『消費者の権利』規定」調査と情報448号(2004年)がある。
- 12) この二つの権利はCIが発展途上国の現状を考慮して謳ったものであり、先進国の消費者の権利としてはそれほど重要なものではないのは事実である。消費者保護基本法改正の経緯については、細川幸一「消費者保護基本法改正の経緯とその意義」日本女子大学紀要 家政学部 第52号(2005年)125頁。
- 13) 国民生活審議会・前掲注11)資料11頁参照。
- 14) 国民生活審議会・前掲注11)資料による。
- 15) 国民生活審議会・前掲注11)資料内(参考16)「基本法の性格について」参照。
- 16) ドン・R・サンベン・細川幸一「米国における消費者法のエンフォースメントと日本への示唆」国民生活研究第43巻第1号(2003年6月)1頁参照。
- 17) 李種仁・細川幸一「韓国における消費者政策の進展と日本への示唆」ESP2005年2月号78頁参照。
- 18) 北川善太郎・及川昭伍編『消費者保護の基礎』(青林書院新社,1977年)24頁。
- 19) 徐熙錫「韓国における消費者法の発展と課題—『消費者保護法』の内容を中心に—」国民生活研究第42巻第4号(2003年3月)1頁。
- 20) 権寧星『憲法学原論〔改訂版(2005年版)〕』(法文社,2005)571頁以下(韓国語)。
- 21) 憲法裁判所判決1995.7.21.別途意見。鄭克元「憲法体系上の消費者権利の保障」公法研究第31巻3号(2003)283頁以下(韓国語)。
- 22) 宮坂富之助・北野弘久編『経済生活と人権』(法律文化社,1981年)4頁。