

消費者行政の現状と将来



加藤義一

消費者行政は最近新しくとりあげられてきた行政なので、おおかたの耳には聞きなれず、地方自治体のなかでも本格的に取りくんでいる自治体は少ない。横浜市は昭和40年度よりこの施策をうち出し、全国的にも先進都市として評価されているが消費者行政そのものが日が浅いため、行政の進めかたについて暗中模索の面も多く、担当者としてのなやみも大きい、それだけにパイオニアとしての楽しみもある行政といえよう。この小文で、消費者行政の実態を紹介のうえ問題点を探り出し、将来への方向づけの一助としたい。

「消費経済課長」就任以来、名刺を差し出すごとに、相手方の顔にとまどいの表情を見いだすことが多かつた。一般市民の方は消費経済という名称からは行政内容がただちにわからないので、そのつどPRからはじめるといった具合だが、本稿もまず消費者行政の意義からはじめることが必要であろう。その前提としてこの行政がとりあげられた背景からのべることにしよう。

国民の生活水準を表わす指標の一つとして国民所得がある。わが国の国民所得は近年大変な勢いでふえてきた。この国民所得を外国との比較上人口1人当りのドル単位でみると、昭和30年度の204ドルから40年の677ドル<243,720円>と3.3倍になっている。同じ期間に西ドイツが662ドルから1,502ドルへと2.2倍、イタリアが360ドルから884ドルへと2.4倍になっているのと比較してみると、わが国はこれら西欧でも成長率の高い国よりも大きな増加率で追いかけているといえる。ちなみに繁栄の国アメリカの1人当り国民所得は2,873ドルである。

さて横浜市民の所得水準はどうであろうか。40年の数字でみると市民1人当りの所得は349,991円となり、これを県民の331,000円、国民の229,491

円とくらべると、それぞれ1.1倍、1.5倍となり本市の所得水準はかなり高いといえる。

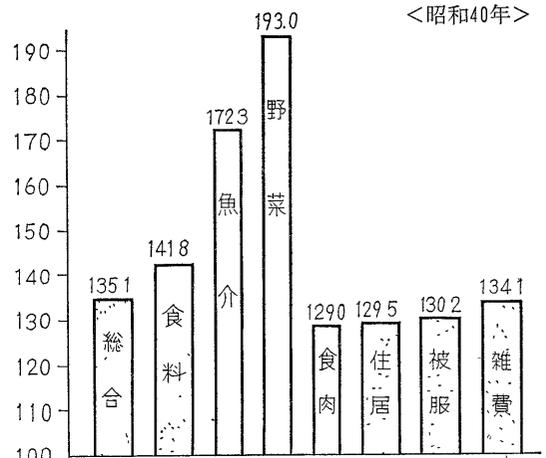
このように一見、市民ひいては国民の生活水準はいちじるしく向上したかにみえるが、高度成長のかげに消費者物価の高騰があり、実質収入の増加をおさえている。

これを市内勤労者世帯の生計についてみると、40年の勤労者1世帯当り1カ月間の平均収入は78,713円で、前年に比し12.7%の増加を示しているが、同年の消費者物価は前年に比し7.5%の騰貴を示しているので、これを差し引くと実質収入の増加率は5.2%となっている。39年には平均収入増加率15.4%に比し物価騰貴率は3.8%であるから、実質収入の増加率は11.6%になる。したがって年を追うごとに、物価騰貴が実質収入の増加率をおさえていることがわかる。

この消費者物価指数の騰貴は、昭和35年より40年までの5年間に35.1%、年平均7%の上昇を示しているが、個々の物価の寄与率をみると、その最高は食料品で全体の6割近い数字をしめ、このうちとくに生鮮食料品の寄与率が高いことが示されている<図1、図2参照>。一方、家計支出の割合をみてみると、食料が36.1%を占めているので食料品の値上がりが生計に圧迫を与えている比重は大といわねばならない<図3参照>。昨年11月、「物価」をテーマとして実施したモニターアンケートのなかでも、消費者物価の家計におよぼす影響を調査したところ、生鮮食料品の値上りを指摘したものが多く、とくに影響順位の1、2の項目にそれぞれ56.8%、24.4%と他を圧倒し、一家の生計をあずかる主婦の苦悩がうかがえる<図4参照>。

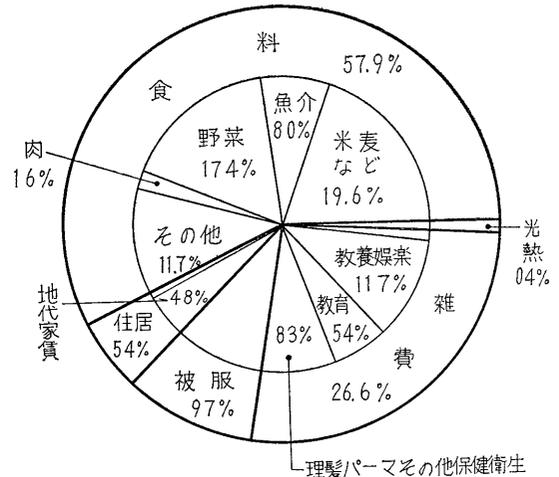
一方、産業界の技術革新、大量生産方式の普及などによつて、消費財やサービスの供給は量質ともにいちじるしく充実し、また同一商品について多数の銘柄が出まわっているため、消費者は商品の

図1 横浜市内の消費者物価指数 35年=100 <昭和40年>



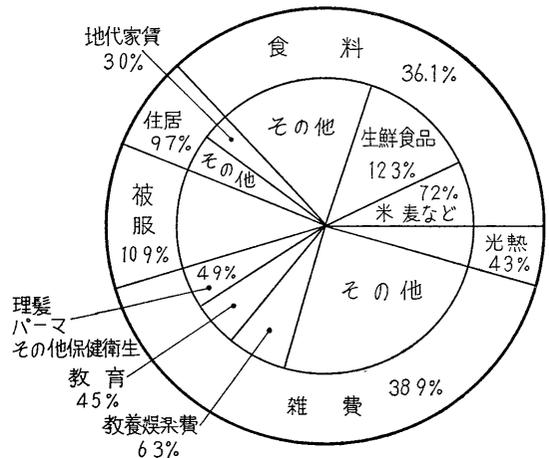
注 総理府統計局調査指数による。

図2 横浜市消費者物価上昇寄与率 <昭和40年>



注 総理府統計局調査指数を基礎に本市で算出した。寄与率は全体の上昇率に対して個々の物価の寄与した割合をいう。

図3 家計支出の構成割合 <昭和40年>



注 横浜市統計書資料による。

選択にますます困難を感じるようになった。また大量生産、大量販売の進展により販売競争が激化し、これにともなって虚偽、誇大な表示、広告などによる弊害が多くなってきた。

以上のように、経済の引きつづく発展は消費者の生活を着実に向上させたが、他面生活に不利益をもたらす種々の要素を生みだしてきた。こうしたことから、消費者をこれら不利益から保護するという、いわゆる消費者行政がとりあげられてきたのである。

2 消費者行政の意義

1 消費者の権利

上述のように引きつづく物価高と消費者の不利益を擁護するための行政がクローズアップされてきたのであるが、消費者が保護されるべき権利として、消費者行政にたずさわる者がその集約的表現に共感するものに、1963年3月、故ケネディ大統領による「消費者保護に関する特別教書」にのべられた4項目がある。

- (1) 安全であることの権利——健康や生命に関して危険な商品販売から保護される権利
- (2) 知らせるべき権利——虚偽的、欺まんのまたはひとく品質を誤らしめる表示、広告、宣伝などから保護され、また十分な選択を行なうため

必要とされる知識が与えられるべき権利

(3) 選択できる権利——競争価格で種々の財やサービスに、いかなる場合にも接することが保証されるべきこと、また競争経済が行なわれず、政府の規制がかわりとなっている産業においては、公正な価格で十分な品質とサービスが保護されるべきこと。

(4) 意志が反映されるべき権利——消費者の意志が政府の政策立案にあたって、十分にしかも共感をもって考慮され、そして行政当局においては公正かつ迅速に処理されることが保証されるべきこと。

2 消費者行政の施策

行政としてその施策を体系的に考えた場合、通常つぎの四つの施策が必要とされている。第1に、国や地方公共団体が権限を有している消費者保護に関係のある法的規制、行政指導の強化がある。消費者保護関連法を列挙してみると、

(1) 商品およびサービスの購入、消費に関して正当な品質の確保を行なうもの

- ①食品などの衛生に関するもの<食品衛生法、と畜場法など>
- ②医薬品、化粧品などの安全、衛生に関するもの<薬事法、毒物及び劇物取締法など>
- ③サービスの衛生に関するもの<クリーニング業法、環境衛生関係営業の適正化に関する法律な

図4 消費者物価上昇の家計に及ぼす順位

	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
全体を平均した割合	29.6%	16.9%	12.9%	11.7%	10.6%	7.1%	5.9%	4.0%	0.6%
1位にあげた割合	56.8%		6.8%	21.4%	3.4%	4.7%	6.0%		
2位にあげた割合	24.4%	20.2%	11.9%	11.8%	5.5%	13.1%	5.9%	6.3%	0.8%
3位にあげた割合	8.0%	24.5%	6.8%	19.9%	20.7%	7.6%	5.9%	5.5%	0.8%

注 ○数字は順位を示す。

④商品の安全性に関するもの<電気用品取締法、高圧ガス取締法など>

⑤商品の規格に関するもの<工業標準化法、農林物資規格法>

(2) 商品およびサービスの購入にあたって正当な価格などの取引条件の確保を行なうもの

①価格に関するもの<私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律、中小企業等協同組合法、畜産物の価格安定等に関する法律など>

②量目に関するもの<計量法>

③景品類に関するもの<不当景品類及び不当表示防止法>

(3) 商品およびサービスの品質、価格その他の取引条件について正当な知識の提供を行なうもの

①適正な品質表示に関するもの<家庭用品品質表示法、食品衛生法、薬事法、工業標準化法、農林物資規格法など>

②不当表示に関するもの<不当景品類及び不当表示防止法、食品衛生法、薬事法など>

第2に、物価高、商品の多様化、虚偽、誇大広告に対応して、消費者への情報提供をふくんだ消費者教育がある。したがってその内容は広く、日本経済のしくみから商品の生産、流通、販売機構の現状、新商品の研究、表示広告の見方、消費者保護の法律、消費者行動、合理的な消費生活と幅広いものとなる。

第3に、消費者の苦情・要望を政府・公共団体・業界へ反映させるための苦情処理機構の整備がある。

第4に、消費者は国民のすべてが消費者であるという最大の集団でありながら未組織であるので、消費者の声を効果的、持続的に反映させるために消費者組織を確立し自分を守る必要がある。

消費者行政の背景および内容については前述のように考えられているが、その内容からわかるようにその範囲、対象はきわめて広範囲であるので、地方公共団体が行なう消費者行政の分野についてはおのずから制約がある。すなわち、物価対策は国の総合的施策にまっところが多く、また消費者保護法の運用についても、市の権限にゆだねられているところは少ない。したがって、国・県・市の消費者行政における各分野はどうあるべきかについても、明らかにされない現状である。

しかしながら、地方自治体という地域住民に直接のつながりをもっている市にとっては、従来、施策のあまり行なわれていなかった消費者の経済行政への参加という面から、その手がかりを与えていくことに意義があり、市民との直結の接点において、市の消費者行政の分野もおのずから定まってくるといえよう。

横浜市では昭和40年4月、他都市に先がけて経済局に消費経済課を設置し、市政の重点施策としてこの行政を強力に展開してきたが、その特徴はつぎの3点にあるといえよう。

(1) 消費者物価の高騰が生鮮食料品においていちじるしかったことと、市が中央卸売市場を開設していることから、生産・集荷・販売の流通過程をできる限り活用して少しでも価格安定に役立て、市民の消費生活を擁護するため、生鮮食料品の価格安定策を主体とした諸施策から出発した。

(2) 消費者行政の内容は消費者の安全、保護教育など多岐にわたるので、その主管局を行政の総合調整を主旨とした局におくことも考えられるが、消費という経済活動から出発した行政であり、産業界との直結の面も考慮して経済局を主管局としたこと。国の段階では、経済企画庁が窓口となっており、県の段階でも総合企画部に主管課をおい

ているところが多い。

(3) 地域住民との結びつきを有効に活用し地域活動からの消費者意識の高揚および自主活動を推進するため、市内10区の各区ごとに消費生活対策協議会をおき、地域活動の核とした。

つぎに本市の消費者行政の現況と問題点についてその概要をのべる。

1・標準小売価格表示店制度

生鮮食料品のうち、天候などにより価格変動の激しい魚、野菜について適正な小売価格を形成し、価格安定と消費者の買物の目安とするため、40年7月1日から青果、水産小売商店の協力をえて、市内に標準小売価格表示店を指定し、毎日の標準小売価格の表示を行なっている。

(1) 標準小売価格表示店

市内の青果、水産小売店のうち、市指定の標準小売価格表示板をかかげて標準小売価格を掲示し、この価格を目安に販売している店が標準小売価格表示店で、消費者の買物の目安として役だっている。現在、指定された表示店は水産547店、青果736店、合わせて1,283店舗に達している。〈指定比率は42年5月現在、水産74.9%、青果73.8%である〉

(2) 表示品目

季節的に大量に出まわっているもので、一般家庭で多く消費されるものなから、魚・野菜とも毎月5品目ずつ選定している。

(3) 標準小売価格

中央卸売市場におけるせり値をもとに、標準利益率〈青果35%、水産36.5%〉を乗じて算出し、高値、中値、安値の3本立てとしている。

(4) 標準小売価格設定協議会

標準小売価格の表示品目、標準利益率などを審議する機関で、中央卸売市場に設置、消費者〈各区1名、計10名〉、学識経験者〈2名〉、関係業界

代表〈21名〉、市代表〈3名〉の四者をもって構成し、四半期ごとに全体会議、毎月専門部会を開催している。

(5) 効果と問題点

生鮮食料品の物価安定施策の一つとして発足し、消費者に生鮮食料品の価格形成についての情報提供と小売商と消費者を結ぶものとしての効果はあがっているが、消費者側の苦情・要望としては、

「掲示してない」「良い制度であるが一般消費者の関心が薄いのでPRしてほしい」「標準小売価格品と店頭商品との関連が薄い」にしばられる。

これに対し、表示方法を従来の手書きから複写印刷機により価格を印刷した紙をそのまま貼符する方法へかえるとか、標準小売価格のちらしを全世帯回覧などの対策を講じた結果、これらの苦情に対する解決の効果が徐々にあらわれてきている。

この制度は、消費者からは基本的には価格変動の多い生鮮食料品を納得して買うための根拠として歓迎されているので、今後継続して効果ある制度とするためには、消費者側への教育の浸透と小売商側に市の制度への協力という消極的な姿勢でなく、顧客への情報提供という消費者へのサービスとして、積極的姿勢への転換とこれに対する市の指導と三者一体となつての育成が望まれる。

2・消費生活モニター制度

消費者の側からみた日常消費生活における苦情、要望、意見を収集し、関係行政機関や業界に反映させるとともに、苦情処理の機能もあわせて行なう制度である。市内300名の主婦に委嘱しているが、その内訳は公募モニター150名、各区長推せんモニター150名となっている。

(1) モニターの仕事

①アンケートへの回答。41年度実施のアンケートは、物価について〈41年11月〉、日常の買物について〈42年1月〉をテーマとした。〈市民の消

図5 41年度モニター通信の内訳

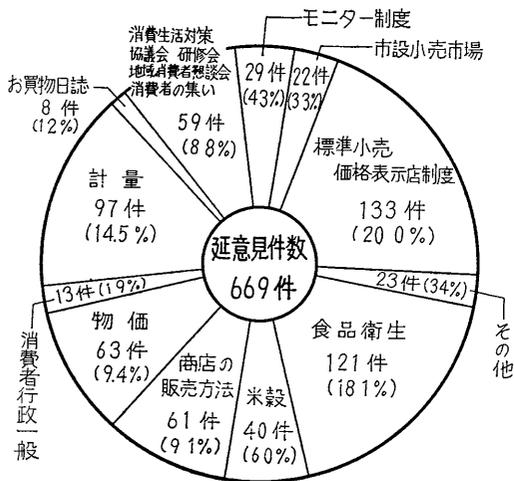


表1 41年度に行なった研修会テーマ

第1回	①中央卸売市場の見学 ②生鮮食料品の流通機構について ③標準小売価格表示店制度について
第2回	①食品衛生と食品添加物について ②海外の消費者運動について
第3回	①USAマークについて ②はかりの正しい取扱い方
第4回	①化学繊維について
第5回	①化学繊維の取扱い方 ②苦情処理からみたお買物 ③かんづめについて

費生活の実態を把握し行政の参考としている>

②意見、苦情、要望などの具申<41年モニター通信集計結果については図5参照>

③計量日誌の掲載と提出

④標準小売価格実施状況調査

⑤研修会への出席<経済知識、商品知識の修得、消費者意識の高揚を旨として年4~5回行なっている>

⑥消費生活対策協議会、地域消費者懇談会への参加

(2) 効果と問題点

本市のモニター制度のねらいは、個々のモニター

としての活動のほかに、後述の区消費生活対策協議会委員とともに、地域の消費者活動の推進源となり、一般主婦への消費者意識の高揚をはかることも考えているが、その点での効果もあがってきていると思われる。これをモニター通信から拾ってみよう。

「どんどん上昇する物価に対し、私ども主婦はもっと関心をもって、お互いの生活を安定したものにして、再びは通ることのない人生の旅路を楽しく歩みたいものです。<中区 Yモニター>」

「消費モニターを委嘱されてより、はや9カ月、私を含めた主婦の消費生活に対する近視眼的、個人主義的態度を、より一層かみしめております。大きく循環する社会経済のなかにある家計、その家計を預かるわれわれ主婦が、社会経済に位置する家計の重要性をもう少し広い視野から見おろして、常に総合的解釈とそれによる適切な判断とが物価指数の動きをも左右するほどの力を有するものであらうと、私は考えるのですが……。たとえば、わが家のみ特別なルートによる廉価の手段をえていれば、国の経済政策、地方自治体のそれなどは全く理解しようとしなくて済むのが多くの主婦の現状<情けないことですが>なのでございまして、これが一つには、標準小売店の掲示意欲を失われる結果にもなっているように思えます。大半の主婦の現状がこのようであるという事実から、それらをいかに啓発し、指導するかということも重要問題<経済政策における>の一つにはならないでしょうか。消費者教育の一端をにやう方法として、この消費生活モニター制度など、さらに積極的意義を附加できうように思えます。<保土ヶ谷区 Mモニター>」

「消費生活モニターのお役をいただいてからはや1年、ほんとうにアツという間に過ぎてしまいました。この1年いろいろなことを勉強させていただきました。まず第1に、いままではあがる物価

にしかたがない、どうにもならないのだからと、300g買った肉は200gに減らし、安いだけに重きをおいて物を買って節約し、ただ消極的に動いていた自分にまず気がつかせていただき、弱いどうにもならないと思っていた消費者の主婦が、いかに大きな鍵をにぎっているかを思い、「しかたがない」から、「ではどうしたらよいだろう」と考える主婦にしていたいただいたことは、私にとって大きな収穫でした。ほんとうにありがとうございました。この1年間切り取りました物価についての切り抜きは、ずいぶんたくさんたまりました。そして広く眼を向けることも学びました。〈磯子区 Kモニター〉

3・消費生活対策協議会

地域消費者活動の核となるもので、市内10区の各区ごとにおかれ、モニターおよび区長推せんの主婦代表が委員となり、20～30名をもって構成されている。

(1) 協議会の事業

協議会の活動としては、隔月ていどに行なわれる協議会と、一般主婦の意見、要望などいわゆる消費者の声を協議会に反映させるための自主的な活動として地域懇談会がある。なお、各区の協議会の相互連絡と、全市的協議機関として、市経済局に消費生活対策協議会連絡会をおいている。

(2) 消費者の集い

協議会の事業として、昨年秋に各区における消費者の意見、苦情、要望を集約し、市長をはじめとする市関係職員および業界代表出席のもとに「消費者の集い」を開催し、話し合いを行なったが、消費者意識の高揚に多大の成果をあげた。

この集いでの質問要望事項は、総数299件にのぼり、その内訳は表2のとおりである。

このうち、国の施策にかかる別記13項目の要望については、国の消費者行政の窓口である経済企画

表2——「消費者の集い」における要望事項

物価問題に関するもの	12件
地域差について	5件
その他一般	7件
量目・計量に関するもの	14件
商店一般に関するもの	32件
接客態度について	6件
安売デーについて	5件
販売方法について	21件
食品衛生に関するもの	29件
衛生管理について	16件
製造年月日について	4件
着色食品、添加物について	9件
コールドチェーン、冷凍食品に関するもの	5件
品質表示に関するもの	6件
配給米に関するもの	31件
配給制度について	8件
味・品質について	14件
価格について	4件
量目について	5件
青果物に関するもの	29件
価格について	7件
量目について	4件
販売方法について	18件
水産物に関するもの	20件
衛生について	8件
販売方法について	12件
食肉に関するもの	20件
価格について	5件
品質について	3件
衛生について	3件
安売デーについて	5件
販売方法について	4件
卵に関するもの	4件
砂糖に関するもの	3件
食パンに関するもの	5件
牛乳に関するもの	8件
豆腐に関するもの	9件
理容・美容に関するもの	9件
クリーニングに関するもの	5件
電機製品に関するもの	6件
プロパンガスに関するもの	1件
薬・化粧品に関するもの	3件
その他	3件
消費者行政に関するもの	8件
標準小売価格表示店制度に関するもの	24件
公設小売市場に関するもの	13件

- 1 消費者物価の値上がりが続いているが、これ以上物価の上らないように努力してほしい。
- ① 消費者米価を上げないでほしい。
- ② 生鮮食料品の生産・出荷を計画的に行ない価格安定を図ってほしい。
- ③ コールドチェーンの早期実現と冷凍食品の普及に努めてほしい。
- 2 ヤミ米が出廻わり、配給制度が乱れているので、米の配給制度について再検討してほしい。
- 3 着色剤や防腐剤などの食品添加物の規制を強化してほしい。
- 4 すべての包装食品に製造年月日を表示してほしい。
- 5 家庭用品品質表示法による品質表示を徹底してほしい。
- 6 衣料品のL・Mサイズがまちまちなので、規格を統一してほしい。
- 7 食パンの品質・量目などの標準規格を設定してほしい。
- 8 家庭用電機製品の必要以上のモデルチェンジをやめてほしい。また部品がメーカーによりまちまちなので統一してほしい。
- 9 景品付販売や誇大広告の規制を強化してほしい。
- 10 薬品に価格を表示するよう行政指導してほしい。
- 11 洗剤、化粧品などに行なわれている再販売価格維持契約制度の運用を厳しくしてほしい。
- 12 消費者保護行政を積極的に行なってほしい。
- 13 公設小売市場を各地に設置してほしい。 以上

庁長官に提出し、善処方を要望した。この集いは、協議会に自主性をもたせることと、一般消費者の消費者意識の高揚と、消費者がみずからを守るための組織育成の必要性を自覚させることにおいて、きわめて効果があり、本年も各協議会において積極的に開催することを決定し、消費者組織強化への萌芽としての意義が大きい。

(3) 効果と問題点

この協議会は本市の消費者行政の中心となるものであるが、「消費者の集い」を契機として消費者

意向の収集、反映に効果をあげてきた。既述のように、本市の消費者行政は当初生鮮食料品を対象とした諸施策から出発したが、消費者の声はこれにとどまらず、他の食料品一般から耐久消費財、サービス業に至るまで、日常の消費生活全般にわたりきわめて広範なものとなった。それだけに消費者も対象客体について専門的な知識を身につけなければ、消費者がみずからの手で守ることを主眼とする消費者活動の目的は達成されない。したがって、この対策として市内全区の協議会の一本化のもとに部門別の専門部会が設けられ、それぞれ専門知識を修得し、消費生活の高度な監視者として、消費者行政の強力な推進源となることが期待される。

4 消費者行政への提案

消費者行政は日も浅い行政なので、他の多くの行政と異なり、ディーテールの施策についてはその体系化を行ないつつある現状である。したがって消費者行政を担当する立場にある者としては、この行政の目的といわれる物価対策、消費者保護、消費者教育、苦情処理機構の確立、消費者組織の強化の各施策を、市行政の役割に照し合わせて、着実な実効ある施策を考慮することが必要であろう。

以下具体的に考察してみたい。第1に、物価対策への消費者の関与である。物価対策として消費者が参加できる分野は、つぎの2点にあると考えられる。

- (1) 物価の高騰をとめようとする消費者の声を産業界に反映させ、生産、販売、流通部門の合理化、近代化を促進させること。
- (2) 自由な競争を阻害し、物価の引下げを阻害している独占価格、管理価格、再販価格の排除につ

いて消費者の声を直結させる。

第2に、消費者保護の有効な施策として、消費者が容易に商品テストを行なえるような措置がとられるべきである。消費者教育の進歩、消費者意識の高揚化にともない、消費者が商品知識を高度に身につけるほど、商品の品質、衛生について疑問をもってくるのに反し、現在これに対し容易に鑑別テストを行なう方法がない。商品テストは不良商品の流通を防ぐ予防としての意味もある。

第3に、苦情処理機構の強化がある。現在の苦情処理は、モニターよりの苦情については必要のつど関係行政機関、業界に紹介、回答を行なっているが、消費者行政の苦情処理は、集約された消費者の苦情・要望が関係行政機関・業界に反映され、解決への具体的努力がなされてはじめて所期の目的が達成されるといえよう。この意味において、協議会代表、業界代表、関係行政機関を構成メンバーとする苦情処理機関の設置が必要となる。消費者の集いは苦情処理がこのような形態に達するための過程としての意義が大きい。

第4に、消費者組織の確立がある。消費者活動は、本来消費者自身の問題として、消費者が自主的に行なうべき活動である。しかしながら、消費者という共通の立場に立っての組織がない。協議会、モニターはこの組織化への母体としての意義もあるので、これからの問題として広く一般主婦を包含した組織化への指導を強化する必要がある。

最後に消費者行政における業界の役割の強化がある。消費者行政は業界と対立するものではない。業界は消費者の苦情・要望を吸収することにより、明日への繁栄が約束される。業界みずからも積極的に消費者サービスとしての情報提供、あるいは自主規制、さらには業界の苦情処理機構の強化策が必要となる。

以上の提案は、いいかえれば消費者の経済行政へ

の参加ということであろう。そのためには、この消費者の参加を効果的に反映できるような施策を、具体的に積み重ねなければならないし、一般消費者の消費者意識を高める方法もさらに検討しなければならない。

市行政の窮極目的は市民生活を向上し、健康にして文化的な生活を実現するにある。最近「対話」という言葉がよくいわれるが、市政が市民のためのための行政であるなら、当然のことといえよう。消費者行政は消費者としての市民の不満・苦情を処理するためのフィードバックの組織、すなわち求心的組織をつくり、市が消費者、すなわち需要、利用の側と、業界すなわち生産、供給の側との接点となり、両者の了解点を見出していく行政である。

経済行政における消費者行政の到達点はなんだろうか。両者の話しあいにより、地域経済の振興、さらには生産、経営の合理化が実現していけば、もって目的を達したものだといえるのではなからうか。

<経済局商工課長 前消費経済課長>