

## 現代の消費者政策にみる法律と社会的責任の関係： 消費者、事業者、行政の新たなトライアングルの形 成に向けて

松本，恒雄

独立行政法人国民生活センター：理事長 | 一橋大学大学院法学研究科：前教授

<https://doi.org/10.15017/1498332>

---

出版情報：法政研究. 81 (4), pp.454-484, 2015-03-13. 九州大学法政学会  
バージョン：  
権利関係：

# 現代の消費者政策にみる法律と社会的責任の関係 —消費者、事業者、行政の新たなトライアングルの形成に向けて

松 本 恒 雄\*

- 1 はじめに—消費者政策の歴史と企業の社会的責任
- 2 コンプライアンス経営の促進
- 3 ISO26000の消費者課題にみる社会的責任と法律の関係
- 4 消費者市民社会の形成における消費者の社会的責任
- 5 むすび—新たなトライアングルの形成に向けて

## 1 はじめに—消費者政策の歴史と企業の社会的責任

### (1) オリンピックと消費者問題の関係

今から半世紀前の1964年10月10日、アジアで最初のオリンピックの開会式が東京で行われた。オリンピックの開催は、アジアにおいては、その国の経済発展のバロメータである。アジアで2回目のオリンピックが韓国のソウルで開催されたのは1988年であり、3回目が中国の北京で開催されたのは2008年のことであった。3国はこの間隔で経済成長をなしとげてきたとってよいであろう。

経済発展の副産物、負の側面として、環境破壊と消費者被害が生じることも、この3国で共通に見られる現象である。そして、東京オリンピックをはさむ1960年代は、わが国においても、環境問題や消費者問題に対する行政の意識的取り組みが始

---

\* 独立行政法人国民生活センター理事長・前一橋大学大学院法学研究科教授。本稿は、2014年4月25日に行われた九州大学法学部創設90周年記念講演をもとに書き直したものである。お世話いただいた上田純子教授に感謝する。

まった時期である。

アメリカのジョン・F・ケネディ大統領がテキサス州ダラスで暗殺されたのは、東京オリンピックの約1年前の1963年11月22日のことであるが、その前年の1962年3月15日、ケネディ大統領は、アメリカ連邦議会に対して「消費者の利益保護に関する大統領特別教書」(いわゆる消費者教書)を送付している。そこでは、消費者には4つの権利(安全への権利、情報を与えられる権利、選ぶ権利、政府に意見を聞いてもらう権利)があることが宣言され、後に、3月15日は、「世界消費者権利の日」として多くの国で記念行事が行われている。1960年代のアメリカは、ラルフ・ネーダー<sup>(1)</sup>弁護士による欠陥車告発運動など、消費者運動が盛り上がりを見せていた時期でもあり、消費者教書と4つの権利は、コンシューマリズムを推進するものとなった。

消費者教書が連邦議会に送られたのと同じ1962年には、わが国においても、不当景品類及び不当表示防止法(景品表示法)と家庭用品品質表示法という2つの表示に関する法律が成立している。景品表示法制定のきっかけとなったのは、1960年に発覚した食肉の偽装表示(ラベルに牛の描かれた大和煮缶詰の肉が、実際は鯨肉や馬肉だったというニセ牛缶事件)であった。食品の偽装表示は、その後も相変わらず続いており、消費者庁発足のきっかけの1つは、2007年に相次いで報道された食品その他の偽装表示事件であった。消費者庁の発足にあたって、消費者にもっとも身近な法律として、表示関連の多くの法律についての企画・立案・執行の業務が消費者庁に移管されたことには、歴史的な淵源がある。

また、1962年には、筆者の属する独立行政法人国民生活センターの前身である特殊法人国民生活研究所が設立されている。

そして、1968年には、消費者保護基本法が制定され、消費者政策の最初の枠組みが示された。

---

<sup>(1)</sup> See Ralph Nader, UNSAFE AT ANY SPEED: THE DESIGNED-IN DANGERS OF THE AMERICAN AUTOMOBILE (Grossman, 1965). 同弁護士は、1989年9月に日本弁護士連合会が松江市で開催し、消費者庁の設置等を提言した第32回人権擁護大会シンポジウム第2分科会「消費者被害に対する国のあり方を問うー消費者の権利確立に向けて」において記念講演をしており、この点においても、日本の消費者政策の現状とのつながりがある。

## (2) 消費者政策の第1の波

表1 消費者政策の3つの波

	時期	舞台	消費者保護の手法	特徴
前史	50年代以前	なし	他の目的の法規の執行による結果	ついでに消費者保護の時代
第1の波	60年代	行政	行政規制+行政による被害相談・あっせん	ハードローの時代
第2の波	90年代	司法	裁判所等での権利の行使	民事ルールの時代
第3の波	00年代以降	市場	市場を利用した消費者利益の実現	ソフトローの活用の時代

1960年代に始まったわが国の消費者政策の歴史をキーワードで示したものが、表1である。

1950年代以前についても、消費者保護に役立つ施策がまったく行われていなかったわけではない。他の目的のために制定された法規の執行において、結果的に、あるいはついでに消費者保護もある程度実現されていた。1960年代以降は、これが消費者政策として意識的に行われるようになったという違いがある。

とはいえ、1960年代からかなりの期間にわたって、政府の審議会や公文書において、「消費者政策」という用語は用いられず、「消費者行政」という用語が用いられてきた。これは、初期の消費者政策は、行政中心のものであり、行政が事業者を規制、とりわけ事前規制・参入規制をして、消費者に被害が及ばないようにするとともに、問題が起こった後は、地方公共団体の機関である消費生活センターや特殊法人であった国民生活センターが消費者からの相談に応じるという手法であったからである。そして、行政規制の部分は、業の育成を主要な任務とする縦割りの主務官庁が消費者保護についても担当し、公正取引委員会が公正な競争の維持の観点から横割りに関与したにとどまる。このように、消費者政策として行政的手法しか考えていなかったために、「消費者政策」イコール「消費者行政」であったのである。

### (3) 消費者庁の設置による第1の波の部分的修正

2008年1月18日、福田康夫首相は、国会での施政方針演説において、政権の施策の5つ基本方針のうちの第1に、「生活者・消費者が主役となる社会を実現する『国民本位の行財政への転換』」を掲げた。<sup>(2)</sup>そして、消費者行政推進会議を設置して、2008年6月には消費者庁設置を内容とする「消費者行政推進基本計画」を閣議決定した。<sup>(3)</sup>これを受けた2009年9月の消費者庁の設置は、行政中心であった第1の波の手法について、一方で規制枠組みの面で部分的に変更するとともに、他方で消費者からの苦情相談体制の充実強化を目的としていた。消費者庁の設置の際のスローガンは、「消費者行政の一元化」であったが、一元化の内実は、「政策立案と規制の一元化」、「事故情報の一元化」、「消費者相談窓口の充実」の3つからなっていた。

消費者政策の企画・立案、法執行、他省庁との調整のための権限が消費者庁に与えられ、消費者に身近な約30の法律が、消費者庁の所管あるいは他省庁との共管となった。明治以来の業種別の縦割り行政から、部分的ながら、消費者保護を切り出して横割りで消費者庁にまとめたという意味で、大きな意味をもった行政改革であった。

安全規制の面では、基本的に従来の縦割り官庁の権限に変更はないが、事故情報については、従来からあった消費生活用製品安全法に基づく製造業者や輸入業者からの重大事故の報告義務の制度が消費者庁に移管された。ただし、消費生活用製品安全法の適用対象ではない食品等については、製造業者や輸入業者の重大事故の報告義務が欠落したままである。さらに、消費者庁設置の際に制定された消費者関連3法の1つである消費者安全法によって、政府の行政機関の長、都道府県知事、市町村長、国民生活センターの長は、重大事故が発生したとの情報を得たときは、直ちに消費者庁に通知しなければならないとされた(同法12条)。そして、2012年には、消費者事故(既存の運輸事故調査委員会が担当する事故を除く)の原因の調査を行う消費者安全調査委員会が消費者庁に設置された(同法15条以下)。

なお、安全規制に関する法律や金融関係の法律など他省庁の所管として残された法律についても、消費者被害の状況を見て消費者庁が他省庁に法執行を求めること

<sup>(2)</sup> 全文は、<http://www.kantei.go.jp/jp/hukudaspeech/2008/01/18housin.html>参照。

<sup>(3)</sup> 全文は、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shouhisha/kakugi/080627honbun.pdf>参照。

ができる(消費者安全法39条)。また、既存のどの法律も適用できない、いわゆる「すき間事案」については、当初、消費者の生命・身体の安全の面について、事業者に対する勧告や命令を出す権限(同法40条1～3項)、商品の販売や施設の使用を禁止する権限が消費者庁に与えられた(同法41条)。2012年には、さらに、多数の消費者への重大な財産被害(多数消費者財産被害事態)の発生・拡大の防止のために、他省庁の所管する法律に基づいて実施しうる措置がない場合に、消費者庁に独自の勧告や命令の権限を与える消費者安全法の改正がなされた(同法40条4～6項)。

表2 消費者行政関係年表

1961年	東京都に消費経済課設置 国民生活向上対策審議会設置
1962年	ケネディ大統領「消費者の利益の保護に関する大統領特別教書」 不当景品類及び不当表示防止法、家庭用品品質表示法制定 特殊法人国民生活研究所設立
1963年	農林省に消費経済課設置
1964年	通商産業省に消費経済課設置 東京オリンピック
1965年	経済企画庁に国民生活局設置 兵庫県に神戸生活科学センター設置 第一次国民生活審議会設置
1968年	消費者保護基本法制定
1970年	特殊法人国民生活センター設立
2001年	中央省庁再編、経済企画庁国民生活局が内閣府国民生活局に移行
2003年	特殊法人国民生活センターが独立行政法人国民生活センターに移行
2004年	消費者保護基本法を消費者基本法に改正
2005年	第1期消費者基本計画
2008年	消費者行政推進会議設置 閣議決定「消費者行政推進基本計画～消費者・生活者の視点に立つ行政への転換」
2009年	消費者庁・消費者委員会設置 消費者安全法施行
2010年	ISO26000「社会的責任に関する手引」発行
2012年	消費者教育の推進に関する法律制定

#### (4) 消費者政策の第2の波

より多様な手法を包含する「消費者政策」という用語を政府が使いだしたのはか

なり後のこと、消費者政策の第2の波である民事ルール<sup>(4)</sup>の時代、すなわち、紛争解決のために消費者が訴訟上または訴訟外で自ら行使することのできる民事上の権利を与えるという施策が積極的に試みられるようになった時期以降である。消費者に有利な民事ルールの<sup>(4)</sup>皓鹵となったのが、1994年に制定され、2014年に制定から20年を迎えた製造物責任法である。また、2000年には、消費者の契約上の利益の保護を目指す消費者契約法<sup>(5)</sup>と金融商品販売法が制定されている。

### (5) 消費者政策の第3の波

消費者政策の第3の波が意識されるようになったのは、21世紀に入ってからである。第1の波の行政規制は、弱い立場の消費者を保護するために、強い立場の事業者を行政が規制し、または消費者を行政が支援するというものである。第2の波も消費者と事業者との間のトラブルの解決のために消費者に有利な民事ルールを定めるものである。いずれも、利益の相反する事業者と消費者という対立型の構図、ゼロサムの世界を措定している。他方で、多数のプレイヤーが存在する市場という大きな視野でみると、悪質事業者や悪意のある消費者は少数であって、まっとうな事業者とまっとうな消費者が大多数を占めている。まっとうな消費者の利益が守られ、まっとうな事業者が収益をあげられるように、英語で言うWin-Win(双方勝ち)の状況を作り上げるために、市場をうまく活用しようというのが第3の波の発想である。

第3の波は、端的にいえば、事業者の自主的取り組みを様々に促すことによって消費者の利益を確保しようとするものであるが、この手法には、消費者が事業者の取り組みを評価して、その事業者を選択することが前提になる。単純な例としては、様々なマーク制度によって、一定の基準を守っている事業者であることや製品・サービスの品質を示すこと、事業者団体が自主規制を行い、消費者からの苦情に事業者団体として責任をもって対応することによって、当該事業者団体に加入している事業者の信頼を担保することなどがある。

<sup>(4)</sup> 20年を回顧するシンポジウムが2014年11月8日に日本消費者法学会第7回大会において行われた。予稿として、特集「制定20周年を迎える製造物責任法の現状と課題」現代消費者法24号(2014年)所収参照。

<sup>(5)</sup> 消費者契約法についても、河上正二編『消費者契約法改正への論点整理』(信山社、2013年)、『消費者契約法の運用状況に関する検討会報告書』(消費者庁、2014年)が出され、2014年11月から消費者委員会消費者契約法専門調査会において見直しのための審議が開始されている。

2004年に改正された消費者基本法は、事業者の責務として「事業者は、・・・その事業活動に関し自らが遵守すべき基準を作成すること等により消費者の信頼を確保するよう努めなければならない」（同法5条2項）と定めている。また、事業者団体に対しても、「事業者の自主的な取組を尊重しつつ、事業者と消費者との間に生じた苦情の処理の体制の整備、事業者自らがその事業活動に関し遵守すべき基準の作成の支援その他の消費者の信頼を確保するための自主的な活動に努めるものとする」（同法6条）として、事業者の信頼確保のための取り組みの支援をその責務として位置づけている。ここで挙げられている自主行動基準あるいは行動規範（code of conduct）と呼ばれているものは、その遵守状況が公表され、消費者から評価されてこそ市場における意味をもつ。

自主行動基準は、法令上の義務の履行のために定められる場合や法律上の義務が原則提示型（principle-based approach）である場合にそれを具体化するために定められる場合もあれば、法令上の義務とはされていない事項について消費者の利益を積極的に配慮して定められる場合もある。

コンプライアンス経営の強調や企業の社会的責任の強調は、このような文脈から消費者政策においても注目されるようになった。

### （6）製品安全にみる3つの波

以上の消費者政策の3つの波を製品安全の分野で見ると、行政規制中心の第1の波として、製品安全のための種々の強制規格が法律によって定められている。電気用品安全法や消費生活用製品安全法の技術基準などである。そして、これらの技術基準の適合性を政府自らが検査するというのがもっとも厳格な方法である。

第2の波が1994年に制定された製造物責任法である。この法律は、直接的には欠陥製品事故の被害者の救済を図るものであるが、製品安全意識を経営トップに植え付け、製品の設計・仕様や取扱説明書、警告表示の見直しの効果をもたらした面が大きい。

規制緩和の流れの中で、強制規格が任意規格（JISなど）を引用するという傾向が出てくる。行政が独自の強制規格を時間と経費をかけて作るより、民間主導で開発された任意規格を使う方が迅速に対応でき、かつ国際標準にも合致していることが多いからである。さらに、技術基準適合性の検査を民間の第三者機関による検査（第



三者認証)に委ねたり、企業が自ら技術基準適合性を確認すること(自己適合宣言)でよいとされる場合が増加した。2014年1月からは、電気用品安全法の技術基準が、製品の材料、寸法、形状を具体的に定めるもの(仕様規定)から法律が要求する性能を定めるもの(性能規定)に転換された<sup>(6)</sup>。企業の自主性を尊重し、求められる性能を満たす新たな技術の開発を阻害しないためであるが、企業側から見ると、法の求める安全性についての自らの判断や、性能規定を満たしていることの説明責任が問われることとなる。これらは、第三の波の手法の特徴の1つを表している。

## 2 コンプライアンス経営の促進

### (1) コンプライアンスの意味

前述のように、当初の消費者政策は、行政が事業者を様々に規制することによって消費者保護をはかるという手法が主であった。行政が民間の活動に介入するためには、法的根拠が必要となる。言い換えれば、事業者に一定の法的義務を負わせ、その履行を行政が強制するというスタイルになる。

コンプライアンスの英語の語義は、「(何かの) 要望に応えること」であるが、何からの要望であるかによって、狭義、広義、再広義に分けて考えることができる。狭義では、上記のような行政的取締法規や刑罰法規の要求に応じること、すなわち、法令遵守を意味する。これは、消費者政策の第1の波の手法を事業者の側から表現したにすぎない。

もう少し広げて、企業倫理や社会の倫理に応えること、すなわち、法令違反ではないが不当と考えられることをしないこともコンプライアンスである。ここには、形式的には違法ではないが、法律の背景にある考え方に反した脱法行為を行わないことも含まれる。この場合は、法令倫理遵守と表現される<sup>(7)</sup>。消費者契約法のような

<sup>(6)</sup> たとえば、「電気用品の技術上の基準を定める省令の全部を改正する省令」(平成25年7月1日)は、「火災の危険源からの保護」(9条)について、「電気用品には、発火によって人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えるおそれがないように、発火する温度に達しない構造の採用、難燃性の部品及び材料の使用その他の措置が講じられるものとする」と定めている。

<sup>(7)</sup> このような立場のものとして、麗澤大学経済研究センター「企業倫理研究プロジェクト：倫理法令遵守マネジメント・システム—ECS2000 v 1.2の導入と活用法」(麗澤大学出版会、2000年)がある。

消費者保護の民事ルールは、それに違反しても意思表示の取消しによる契約の無効や契約条項の無効といった不利益を事業者が受けるだけであるから、狭義のコンプライアンスである法令遵守とは少し異なる。むしろ、法的効果を伴わない消費者契約法3条の情報提供義務も含めて、広義のコンプライアンスの問題と考えるべきであろう。もっとも、消費者契約法違反行為が適格消費者団体の差止請求の対象となっている状況(同法12条)からは、狭義のコンプライアンスにかなり近い側面がある。

さらに、企業がみずから決めたこと、すなわち、特別に法律が義務づけているわけではなく、また、倫理的に問題があるわけではないけれども、積極的に決めて対外的に宣言したことを実行することも、最広義の意味でのコンプライアンスという言葉で表現される場合もある。前述の消費者基本法5条2項のいう「その事業活動に関し自らが遵守すべき基準を作成すること」は、法令や倫理の遵守の観点からの自主行動基準のみを意味しているわけではない。

この最広義の意味のコンプライアンスは、企業の社会的責任とも重なってくる。ここでの「責任」を意味する英語は、liabilityではなくresponsibilityであり、その動詞形respondもまた何かに応答することを意味している。

次に、だれの要望に応じることかという観点も重要である。というのも、消費者関係法令は消費者の保護が目的であり、労働関係法令は労働者の保護が目的であり、また金融商品関係法令や会社関係法令は投資家や株主の保護をも目的とするというように、法令による義務は、一定の目的の実現のために定められているものであり、そこには、法令が保護しようとしている者の利益が存在することが通常だからである。

社会的責任の核心の一つは、ステークホルダーエンゲージメントを通じてのステークホルダーの期待への配慮である<sup>(8)</sup>。それらステークホルダーの期待・要望のうち最低限を定めたものが法令であり、法令遵守もまた社会的責任にとって核心の1つである<sup>(9)</sup>。ここに、コンプライアンスと企業の社会的責任の相互連関が見られる。すなわち、法令の背景にあるステークホルダーや社会の期待・要望が何かを理解しないままに、法令だから遵守するという形式的法令遵守の姿勢では、そもそもステー

<sup>(8)</sup> 後述3(3)におけるISO26000の社会的責任の定義参照。

<sup>(9)</sup> 後述3(3)におけるISO26000の社会的責任の定義参照。

クホルダーの期待・要望に配慮したことにならず、脱法行為を阻止できない可能性が大きくなるからである。当該法令が何のために定められているのかという背景にまで遡ったコンプライアンスが要請される由縁である。

## (2) コンプライアンス経営

コンプライアンス経営とは、コンプライアンスを個人の問題とするのではなく、コンプライアンス実現のための仕組みをどのように構築し、実践していくかを、企業トップが意識的に経営上の課題として位置づけることをいう。

消費者問題との関係で企業経営におけるコンプライアンスの重要性が強調されるようになったのは、内閣府に設置されたコンプライアンス研究会が2001年に報告書「自主行動基準作成の推進とコンプライアンス経営」を公表してからである。<sup>(10)</sup> ついで、2002年には、国民生活審議会自主行動基準検討委員会から、「消費者に信頼される事業者となるために一自主行動基準の指針」という報告書が出された。<sup>(11)</sup> ここでは、「法令、社内規範等の遵守や、そのための組織体制の整備を包含して『コンプライアンス』といい、経営トップが関与した上でのコンプライアンス重視の企業経営を『コンプライアンス経営』という」と定義されている。消費者指向の強い自主行動基準を策定し、実践している企業は消費者から支持され、持続的発展が期待できるはずだという考え方に基づいている。自主行動基準に盛り込まれるべき消費者対応の方針としては、情報開示・提供、勧誘方針、契約条項、製品（食品を含む）の安全、環境配慮に関する情報、業界・取引類型の特性に応じた情報、個人情報保護方針、相談・苦情処理の8項目が挙げられており、狭義のコンプライアンスに該当する事項以外の事項も多数含まれている点に留意が必要である。

コンプライアンス経営には、トップの意識改革が不可欠であるが、それに加えて組織を動かしていく経営の仕組みの中にコンプライアンスが組み込まれていなければならない。すなわち、マネジメント・システムとしてのコンプライアンスが重要である。品質 (ISO90001) や環境 (ISO14001)、情報セキュリティ (ISO/IEC27001)、食品安全 (ISO22000) 等、種々の国際標準としてのマネジメント・システム規格が既に存在し、普及してきている。

<sup>(10)</sup> 松本恒雄編『消費者からみたコンプライアンス経営』（商事法務、2007年）165頁以下に収録。

<sup>(11)</sup> 松本編・同書185頁以下に収録。

コンプライアンスを経営の中に体制として組み込むことを法律が求める場合も増加している。金融商品販売法（2000年）では、勧誘方針を策定してそれを公表することが金融商品販売業者の義務とされているが、勧誘方針の内容自体は法律では決められていない。個人情報保護法（2003年）に基づく閣議決定「個人情報の保護に関する基本指針」（2004年）においても、事業者がプライバシーポリシー（個人情報保護の方針）を積極的に公表することが求められている。

会社法（2005年）では、大会社の取締役や、大会社である取締役会設置会社の取締役会、委員会設置会社の取締役会は、「取締役（執行役）の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制その他株式会社の業務の適正を確保するために必要なものとして法務省令で定める体制の整備」を決定しなければならない（同法348条4項、362条5項、416条2項）。法務省令では整備すべき事項が定められているだけで、どのような仕組みとするかは各社に委ねられている。また、金融商品取引法（2006年）においても、上場会社等は、「事業年度ごとに、当該会社の属する企業集団及び当該会社に係る財務計算に関する書類その他の情報の適正性を確保するために必要なものとして内閣府令で定める体制について、内閣府令で定めるところにより評価した報告書（「内部統制報告書」）を有価証券報告書と併せて内閣総理大臣に提出しなければならない」と定めるとともに（同法24条の4の4第1項）、内部統制報告書に公認会計士または監査法人の監査証明を受けることを義務づけている（同法193条の2第2項）。

そして、2014年6月の法改正によって、景品表示法にも、「事業者は、自己の供給する商品又は役務の取引について、景品類の提供又は表示により不当に顧客を誘引し、一般消費者による自主的かつ合理的な選択を阻害することのないよう、景品類の価額の最高額、総額その他の景品類の提供に関する事項及び商品又は役務の品質、規格その他の内容に係る表示に関する事項を適正に管理するために必要な体制の整備その他の必要な措置を講じなければならない」（同法7条1項）との規定が新設され、適正管理体制整備義務が事業者に課されることとなった。

### （3）コンプライアンス経営促進にあたっての監視主体の多様化

消費者政策の第3の波の発想は、社会や市場からの評価を梃子に企業の取り組みを促進しようとするものであるが、評価だけでは企業を動かしていくのに十分では

ない。上場企業や消費者向け製品を自社ブランドで製造している企業は、いわゆるレピュテーションリスクを意識した行動をとる場合が多いであろうが、そうでない企業やトップの意識が低い企業に対しては、もっと多様な促進手法を採用する必要がある。

表1にいう消費者政策の第1の波の時代以降、事業者を規制する法令の数は増え、その行為を監視すべき対象は増加の一途であるが、表3にみるように、主務官庁による規制に代替あるいはそれを補充する監視の主体が活躍できる土壌ができてきたという点に、21世紀の経済社会の特徴がある。

表3 コンプライアンス監視役とその手法

監視役 (=ステークホルダー)	手法
規制当局	指導・行政処分・課徴金
株主	株主代表訴訟
投資家・機関投資家	社会的責任投資、スチュワードシップ・コード
労働者	公益通報者保護
消費者団体	消費者団体訴訟(差止・被害回復)
取引先	サプライチェーン・マネジメント
競争事業者	独禁法のリニエンシー制度(自主申告による課徴金減免)
消費者、地域住民、NPOその他だれでも	主務大臣に対する申出権

たとえば、株主は、株主代表訴訟を通じて、企業経営者のコンプライアンス経営にかなり関与することができる。

投資家は、社会的責任投資という形で投資先を選ぶ。機関投資家に対しては、2014年2月に、金融庁に設置された「日本版スチュワードシップ・コードに関する有識者検討会」から「『責任ある機関投資家』の諸原則(日本版スチュワードシップ・コード)」<sup>(12)</sup>が公表された。

企業内部の労働者による内部告発は、2004年に公益通報者保護法が成立し、2006

<sup>(12)</sup> 全文は、<http://www.fsa.go.jp/news/25/singi/20140227-2/04.pdf>参照。

年から施行されて以降、いっそう盛んになってきた。公益通報者保護法は内部告発を奨励するものではないが、聞く耳をもたない経営者のいる企業では、内部告発は悪いことではないことを公的に宣言したものである。それによって、労働者の意識の変化に若干の寄与をしたといえることができる。消費者庁設置のきっかけの1つになった食品をはじめとした偽装表示事件が2007年以降多数報道されるようになった理由は、この法律によって、企業内の不祥事が従前よりは外に出やすくなったことにもある。

消費者団体に権利を与えるのが消費者団体訴訟であり、2006年に事業者の消費者契約法違反行為に対する差止請求権が適格消費者団体に与えられ、その後、特定商取引法、景品表示法、食品表示法違反行為にも拡張された。これは、一種の「行政規制の民営化」といえることができる。2013年12月には、集団的消費者被害の回復を進めるために、個々の消費者が有する代金の返還請求権や損害賠償請求権を消費者団体が行使できるようにする「消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律」(消費者裁判手続特例法)が成立し、2016年末までには施行される。

サプライチェーン・マネジメントは、顔の見える取引当事者間においてチェック機能を発揮することを求めるものであるが、優越的地位にある側に対しては機能しにくいという限界がある。

これらの監視主体は、企業の社会的責任で論じられるステークホルダーとほぼ一致している。企業がその要望に配慮しなければならないステークホルダーが、それぞれ企業監視の機能を担うようになってきているという非常に興味深い現象が生じている。

#### (4) コンプライアンス経営促進のための金銭的メカニズム

上述のようなコンプライアンス監視主体の多様化に加えて、違法行為を行った場合に金銭的負担が課されるというメカニズムを強化することが有効である。というのも、違法行為を行う事業者はそれによって収益をあげることが目的であるから、違法行為をしても儲からないどころか、逆に損をするという現実をつくること<sup>(13)</sup>が有効な抑止力になるはずだからである。

事業者<sup>(13)</sup>に金銭を負担させる場合、その機能としては、消費者の受けた被害の救済

(compensation)、事業者が得た利益の吐き出し (disgorgement)、違法行為に対する制裁 (penalty) の3つが考えられる。もっとも、損害賠償が利益の吐き出しの意味も持つように、これらの3つの機能は一部重複している。

表4は、事業者に金銭の支払を迫る主体はだれか、金銭の支払先(受取人)はどこか、支払われる金銭の性質はどのようなものかという点から、法律上の制度をマトリックスとして示したものである。

表4 金銭支払のマトリックス

		金 銭 支 払 の 機 能		
		被害救済	利益吐き出し	制裁
執行主体	被害者	損害賠償請求	不当利得返還請求、 原状回復請求	-A-
	消費者団体	集団的被害回復	-B-	-C-
	事業者団体	補償基金	-D-	過怠金
	行政	-E-	課徴金	過料
	検察	没収・追徴された犯罪収益 の被害者への返還	没収、追徴	罰金、科料

(注) アルファベットの部分がわが国では未だ存在しない制度

2007年に採択された「消費者の紛争解決及び救済に関するOECD理事会勧告」は、次の3つのタイプの被害救済制度の整備を加盟国に対して勧告している。

- ①少額訴訟や裁判外紛争解決 (ADR) による個別被害救済
- ②団体訴訟やクラスアクションによる集団的被害救済
- ③消費者保護執行機関による被害救済のための損害賠償訴訟

これらのうち、わが国では、第1のタイプは、一定の整備がなされているし、第2のタイプについても、消費者裁判手続特例法が成立したことによって、限定的な

<sup>(13)</sup> 中国消費者権益保護法は、1993年の制定時から、2倍賠償制度などこの方向の規定を含んでいたが、2013年の改正によって、4倍賠償とされたり、公益訴訟制度が導入されるなど、一層その傾向を強くしている。改正内容について、松本恒雄「中国・消費者権益保護法の改正」REPORT JARO 2014年1月号10頁、白出博之「中国消費者権益保護法改正の要点」現代消費者法22号(2014年)50頁参照。中国及び韓国における消費者団体の権限について、朴成姫「消費者団体の当事者としての地位を確立する必要性」一橋法学13巻2号(2014年)193頁参照。

から制度の穴を埋めることができた。

決定的に不足しているのは、第3のタイプ、すなわち、行政機関がイニシアチブをとって消費者の代わりに損害賠償訴訟を提起するというEにあたる制度である。アメリカでは、州の司法長官による父権訴訟(parens patriae)<sup>(14)</sup>や連邦取引委員会(F T C)による類似の訴訟制度があるが、わが国では、「犯罪被害財産等による被害回復給付金の支給に関する法律」によって、ごく限定された場合のみ検察当局が没収・追徴した金銭の被害者への分配を行うことができるにとどまっている。

行政機関による損害賠償請求ではなく、事業者が違法に得た収益を行政機関がはく奪する制度としては、独占禁止法と金融商品取引法に課徴金の制度がある。この点では、2014年11月に、景品表示法に課徴金を導入する改正案がようやく成立した。ただし、課徴金の額は売上額の3%と低額であることから、消費者庁の出す措置命令とは別に、どこまで抑止力を発揮できるかは不明である。

次に、事業者が金銭を支払わせるためのイニシアチブを消費者団体に与えるのが、消費者裁判手続特例法によって導入された集団的被害回復制度である。この制度は、従来だと、事業者に返金や損害賠償の請求を個別にすることをあきらめていた消費者に、そのような行動に参加することを促す作用があることから、間接的には、表4のBの空白の一部も埋めることになる。

懲罰的損害賠償(punitive damages)<sup>(15)</sup>は、表4のAやCの空白を埋めるものであるが、被害者が実損害を超える損害賠償を受け取ることを日本の裁判所は認めない。<sup>(16)</sup>唯一の例外と言ってよいものが、労働基準法114条の「付加金」の制度である。これは、一定の範囲の未払賃金の支払いがある場合に、未払賃金額に加えて、それと同額の付加金の支払を請求できるとする制度である。アメリカの公正労働基準法16条

<sup>(14)</sup> 佐野つぐ江「多数の消費者被害救済のための父権訴訟(ペアレンス・パトリー訴訟)制度」消費者法ニュース78号(2009年)151頁、環境法分野についてはあるが、飯泉明子「アメリカのパレンス・パトリエ訴訟に関する一考察」企業と法創造7巻2号(2010年)291頁など参照。また、父権訴訟や懲罰的損害賠償を含むアメリカ法のダイナミズムについて、古典的な文献として、田中英夫=竹内昭夫「法の実現における私人の役割」(東京大学出版会、1987年)参照。

<sup>(15)</sup> アメリカ法の懲罰的損害賠償制度については、靱岡宏成『アメリカ懲罰賠償法』(信山社、2012年)、吉村顕真「アメリカ合衆国における懲罰的損害賠償の現代的変容」龍谷大学大学院法学研究7号(2005年)267頁、同「19世紀アメリカ合衆国における懲罰的損害賠償の形成過程」龍谷法学40巻3号(2007年)108頁、同「20世紀アメリカ合衆国における懲罰的損害賠償の改革過程」龍谷法学42巻2号(2009年)56頁、同「アメリカ合衆国における懲罰的損害賠償の判例法史」青森法政論叢13号(2012年)1頁参照。

<sup>(16)</sup> わが国における議論に状況について、吉村顕真「日本不法行為法における民事制裁論の歴史と展望」龍谷法学43巻2号(2010年)198頁参照。



をモデルに、米軍占領下の1947年に導入され、現在まで存続している。

そこで、事業者からの金銭支払の受け皿としての「消費者基金」を設立するという構想を筆者は考えている<sup>(17)</sup>。これは、損害賠償の請求主体と金銭の受取主体を分離するという考え方であり、実損害の賠償金は被害者へ、実損害を越える賠償金は基金に支払わせるというものである。このような基金は、また、少額多数の商品の不当表示の事例のように、事業者が自主的に返金する意向を持っているけれども、消費者からの返金の申し出がなかったり、購入したという証拠を出せなかった場合において、不当に得た利益の返還先としても活用することができる<sup>(18)</sup>。

なお、表4のDの空白を含む事業者団体が主体となる制度は、わが国では、事業者団体の自主的な取り組みとして一部の団体において行われているにとどまるが、ドイツの不正競争防止法においては、中世のギルド団体の自治の伝統を反映して、一定の事業者団体や商工会議所・手工業会議所にも、一定の消費者団体と並んで、差止請求権が与えられるとともに(UWG 8条3項2号及び4号)、事業者が故意による行為によって不当に得た利益の国庫への返還を請求することもできる(UWG 10条1項)<sup>(19)</sup>。後者の利得はく奪請求権については、消費者団体にも認められており、課徴金の取立を民間団体が代行するに等しい。

### (5) 消費者裁判手続特例法の概要

集団的被害回復訴訟の対象となる被害は、消費者契約に関して相当多数の消費者に生じた財産的被害について、これらの消費者に共通する事実上及び法律上の原因に基づき、事業者が消費者に対して負う金銭の支払義務のうち、次の5種類である(同法3条1項)<sup>(20)</sup>。

#### ①契約上の債務の履行の請求

<sup>(17)</sup> 松本恒雄「市場機能を重視した消費者政策—被害救済とコンプライアンス促進の有機的結合」HQ40号(2013年)26頁参照([http://www.hit-u.ac.jp/hq/vol040/pdf/hp40\\_26-29.pdf](http://www.hit-u.ac.jp/hq/vol040/pdf/hp40_26-29.pdf))。

<sup>(18)</sup> なお、景品表示法に課徴金を盛り込む制度設計の議論の際に、不当表示をした事業者が消費者に返金をした場合にその額だけ課徴金の減額を受けられ、また、返金に代えて国民生活センターに寄付した場合についても寄付金額の減額を受けられるという制度が提案されたが、国民生活センターへの寄付による減額は最終的には法案に盛り込まれなかった。消費者庁「景品表示法における課徴金制度導入に関する意見募集」(2014年8月、<http://search.e-gov.go.jp/ser/vlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDET&id=235030017>)。

<sup>(19)</sup> 中田邦博「ドイツ不正競争防止法の新たな展開—新UWGについて」立命2004年6号(2004年)250頁、宗田貴行「団体訴訟の新展開」(慶應義塾大学出版会、2006年)参照。韓国でも、ドイツ法の考え方を承継して、消費者団体のみならず、事業者団体にも差止請求権が与えられている(韓国消費者基本法70条)。

- ②不当利得に係る請求
- ③契約上の債務の不履行による損害賠償の請求
- ④瑕疵担保責任に基づく損害賠償の請求
- ⑤不法行為に基づく民法の規定による損害賠償の請求

ただし、損害賠償請求の場合には、当該商品以外の物に生じた拡大損害、逸失利益、人身損害の賠償、精神的損害に対する慰謝料は除外される(同法3条2項)。その結果、対象となるのは、預けた金銭を返還せよといった本来の金銭債務の履行請求、契約を取り消したことによる代金の返還請求、製品に瑕疵があって価値が低いのでその分を減額して返金せよという代金減額請求、修理費用・交換費用・修理中の代替品費用の請求などに限られる。

消費者裁判手続特例法では、集団的被害回復訴訟の原告になれるのは、2014年12月現在で12ある適格消費者団体の中からさらにきびしい要件(とりわけ経理的基礎)を満たしたうえで認定される特定適格消費者団体である。集団的被害回復の訴訟は2段階の手続で行われるが、ともに、特定適格消費者団体が遂行する。

第1段階は、共通義務確認訴訟と呼ばれており、この段階では、特定適格消費者団体のみが関与して、消費者に共通の争点、たとえば、ある契約条項の無効とその効果としての支払済み代金の返還義務の存否などが争われる。第1段階の確認の判決が確定すると、次に第2段階の債権確定手続に移行する。被害の救済を希望する消費者は、第1段階で勝訴した特定適格消費者団体に自己の権利を授權するという形で、第2段階の手続に参加する。特定適格消費者団体は、消費者から申し出られた債権を裁判所に届け出て、それを事業者が認めるかどうかという債権の認否の手続が行われる。通常は、簡易確定手続となる。特定適格消費者団体は、第2段階で授權をした消費者から一定の報酬を取得することができるが、その金額については、現在、消費者庁の「特定適格消費者団体の認定、監督に関する指針等検討会」で検

<sup>(20)</sup> 消費者裁判手続特例法については、消費者庁消費者制度課編『一問一答 消費者裁判手続特例法(商事法務)、第一東京弁護士会全期令和会編著『Q&A 新しい集団訴訟』(日本加除出版、TMI総合法律事務所編・高山崇彦編著『Q&A 消費者裁判手続特例法・消費者契約法』(金融財政事情研究会)、町村泰貴『消費者のための集団裁判』(弁護士会館ブックセンター出版部LABO)、特集『集団的消費者被害救済制度』23号4頁以下所収の諸論文、特集『日本版クラスアクションとは何か』法セミ712号34頁以下所収の諸論文、特別座談会「消費者裁判手続特例法の理論と課題」論究ジュリ9号138頁(以上すべて2014年)、山本和彦『解説消費者裁判手続特例法』(弘文堂、2015年)など参照。

討中である。

消費者裁判手続特例法に基づく特定適格消費者団体による集团的被害回復訴訟によって、個別の消費者の被害救済と事業者が不当に得た利益の吐き出しを両立させることが事実上可能となる。さらに、特定適格消費者団体が、消費者契約法等に基づく事業者の違法行為の差止請求と消費者裁判手続特例法に基づく集团的被害回復請求をともにできることによって、違法行為の差止めによる直接的抑止と違法行為を行った事業者に金銭を支払わせることによる間接的抑止という2つの手法を結合<sup>(21)</sup>することが可能となる。これによって、「消費者相手に違法なことをしても利益にならないどころか、損をする」という理念の実現へ一歩近づけることができる。

### 3 ISO26000の消費者課題にみる社会的責任と法律の関係

#### (1) 「企業の社会的責任」論の展開

「企業の社会的責任」という言葉がわが国で最初に注目されたのは、高度成長のツケが公害問題としてまわってきた1960年代においてであった。公害排出企業は必ずしも当時の法律に違反していたわけではなかったし、民法不法行為法による被害救済も、過失や因果関係の立証上の困難があったが、それでもなお、公害被害者を救済する社会的責任があるのではないかという論調で、「社会的責任」という言葉が使われた。また、1970年代には、2度の石油ショックにおける企業の便乗値上げや買い占め・売り惜しみに対して、同様の指摘がなされた。すなわち、初期の社会的責任論は、「非法律的責任」という意味での社会的責任であった。

ところが、21世紀に入ってCSRという英語の略称で言われることの多くなった社会的責任は、むしろ「社会に対する責任」という意味に変わってきている。これは、株主（シェアホルダー）を中心とした企業観ではなく、企業の利害関係者（ステークホルダー）を中心とした企業観を強調する動きと社会的責任論が連動していることを反映している。そして、ステークホルダーの範囲自体が、まだ誕生してい

<sup>(21)</sup> 近時、消費者の利益のような集团的利益・集合的利益の確保の可能性を法領域横断的に研究する試みが現れており、その進化と現実化が期待される。特集「公法と私法における集团的・集合的利益論の可能性」民商148巻6号（2013年）491頁以下所収の諸論文、千葉恵美子＝長谷部由起子＝鈴木将文編『集团的消費者利益の実現と法の役割』（商事法務、2014年）所収の諸論文参照。

ない次世代の人々や国境を越えたサプライチェーンの先にある国の人々などへも広がっていることにある。このように企業を取り巻くステークホルダーを広くとらえると、ステークホルダーとは、結局、社会のことだからである。

## (2) ISO26000の開発

国際標準化機構（ISO）は、2010年11月、社会的責任の国際規格であるISO26000「社会的責任のガイダンス」を発行した<sup>(22)</sup>。この規格は、2012年3月には、そのままの内容で日本工業規格（JIS Z 26000）としても制定された。ISOによる国際標準化は、第1世代である製品規格、第2世代であるマネジメント・システム規格（ISO9000ファミリーやISO14000ファミリーが著名）を経て、人権などをもその内容とするISO26000の開発によって第3世代に入ったと評されている。

ISOでこの問題が最初に取り上げられたのは、2001年5月にノルウェーのオスロで開催された消費者政策委員会（COPOLOCO）の年次総会であり、社会的責任に関するワーキンググループ（WG）を設立して実際の開発が始まったのが2005年3月である。足掛け10年、開発作業だけで5年をかけるという異例の長期作業が行われた。

異例なのは期間だけではなく、ワーキンググループの構成自体にもみられる。すなわち、ISO加盟国は、WGに産業界、労働、消費者、政府、NGO、サービス・支援・研究その他という合計6つのステークホルダーから各1人のエキスパートを派遣することができることとされた。エキスパートは各国の代表ではあるが、同時に国際的ステークホルダーグループのメンバーとなり、普段はインターネット上のメーリングリストを通じて意見交換し、総会開催中は毎朝集まってステークホルダーごとの意見の集約にもあたった。その結果、2010年5月にデンマークの首都コペンハーゲンで開催された最後の総会である第8回WG総会には、世界99カ国及び42の協力国際組織から450名のエキスパート及び250名のオブザーバーが参加するという大規模なものとなった。また、社会的責任は、先進国、途上国を含めた地球全体の問題であることから、WGの議長や事務局、各分科会の座長等もすべて、先進国と途上国がペアになって運営するツイニング・システムが採用された。

<sup>(22)</sup> その日本語訳としてISO/SR国内委員会監修「ISO26000：2010 社会的責任に関する手引」（日本規格協会、2011年）がある。

このように、ISO26000の開発プロセスそのものがマルチステークホルダー・プロセスという社会的責任を実践するものとなっていた点にも大きな特徴がみられる。

### (3) ISO26000における社会的責任

ISO26000の構成は次のようになっている。

序文

- 1 適用範囲
- 2 用語及び定義
- 3 社会的責任の理解
- 4 社会的責任の原則
- 5 社会的責任の認識及びステークホルダーエンゲージメント
- 6 社会的責任の中核主題に関する手引
- 7 組織全体に社会的責任を統合するための手引

付属書A 社会的責任に関する自主的なイニシアチブ及びツール

付属書B 略語一覧

参考文献

そして、社会的責任を次のように定義している。

#### 2.18 社会的責任

組織の決定及び活動が社会及び環境に及ぼす影響に対して、次のような透明かつ倫理的な行動を通じて組織が担う責任。

- 健康及び社会の繁栄を含む持続可能な発展に貢献する。
- ステークホルダーの期待に配慮する。
- 関連法令を順守し、国際行動規範と整合している。
- その組織全体に統合され、その組織の関係の中で実践される。

注記1 活動は、製品、サービス及びプロセスを含む。

注記2 関係とは、組織の影響力の範囲内の活動を指す。

ここでは、持続的発展(環境問題のみに限定されていない)、ステークホルダーの期待への配慮、コンプライアンス、組織全体への統合の4つがキーワードとなって

いる。コンプライアンスはそれだけでは社会的責任として十分ではないが、必須のものとして位置づけられている。最後の組織全体への統合は少しわかりにくいだが、前段は、トップのコミットメントが重要で、かつ日々の本業の中で実践することが必要という意味である。そして、後段は、サプライチェーンにある取引先に対しても社会的責任を果たすように求めることが必要という意味である。

また、第4章では、社会的責任の原則として、次の7つを列挙している。

- ①説明責任
- ②透明性
- ③倫理的な行動
- ④ステークホルダーの利害の尊重
- ⑤法の支配の尊重
- ⑥国際行動規範の尊重
- ⑦人権の尊重

これらの原則は社会的責任の定義のファクターとかなり重なっていることがわかる。⑤⑥⑦などは、コンプライアンスを個別法令の周辺にまで広げたものといってもよい。

#### (4) ISO26000の消費者課題における行動例

ISO26000の第6章は、社会的責任の7つの中核主題ごとに、その主題に含まれる課題の意義、原則、考慮点、推奨行動例を掲げている。7つの中核主題は次のとおりである。

- ①組織統治
- ②人権
- ③労働慣行
- ④環境
- ⑤公正な事業慣行
- ⑥消費者課題
- ⑦コミュニティへの参画及びコミュニティの発展

7つの中核主題の1つである消費者課題の中では、さらに次の7つの課題が掲げられている。

- 課題1 公正なマーケティング、事業に即した偏りのない情報、及び公正な契約慣行
- 課題2 消費者の安全衛生の保護
- 課題3 持続可能な消費
- 課題4 消費者に対するサービス、支援、並びに苦情及び紛争の解決
- 課題5 消費者データ保護及びプライバシー
- 課題6 必要不可欠なサービスへのアクセス
- 課題7 教育及び意識向上

これらの課題のうち、課題1「公正なマーケティング、事業に即した偏りのない情報、及び公正な契約慣行」は、広告、勧誘、契約締結にあたっての課題である。欺瞞的慣行に関与しない、関連情報の比較ができるように透明な方法で関連情報を消費者と共有する、消費者の要求に応じて自己の主張を立証する、広告・マーケティングに際して児童を含む社会的弱者の最善の利益を第一にする、明確で読みやすく理解しやすく書かれた契約書を使用する、不公正な契約条件を含まない明確かつ十分な情報が記載された契約書を使用するなどの行動例が挙げられている。

課題2「消費者の安全衛生の保護」は、製品やサービスの安全に関する課題である。社会的弱者（とりわけ児童）に対して特別な注意を払う、通常の使用条件及び当然予見される使用条件の下で安全な製品・サービスを提供する、要求事項をさらに強化すれば保護が著しく改善される保証がある場合は最低限の要求以上のことをする、バリューチェーンにおけるトレーサビリティ確保の措置をとる、与えられた情報の処理に要する時間について消費者のニーズや能力が異なっていることに留意する、有害な化学物資の使用を避ける、適切な使用方法を指示し予見可能な危険性を警告するなどの行動例が挙げられている。

課題4「消費者に対するサービス、支援、並びに苦情及び紛争の解決」は、契約後のアフターサービスや苦情処理に関する課題である。通信販売の場合に一定期間内の返品に応じる、苦情内容の見直しと対応慣行の改善を行う、必要に応じて法定保証期間を上回る予想製品寿命に適した保証を提供する、紛争解決・救済の仕組み・アフターサービス・サポートの利用方法について明確に伝える、適正な価格と利用可能な場所で保守・修理を提供する、消費者の費用負担がゼロ又は最小限でかつ消

費者が法的手段を講じる権利を放棄する必要のない裁判外紛争解決・救済手続を活用するなどの行動例が挙げられている。

課題5「消費者データ保護及びプライバシー」は、個人情報保護に関する課題である。収集する個人情報を製品・サービス提供に不可欠または同意を得られた情報に限定する、サービス利用の条件としてマーケティング目的の利用への同意を顧客に求めることは控える、合法的かつ公正な手段だけによってデータを入手する、事前にデータの収集目的を定める、消費者の事前の自発的同意または法律の定めのある場合を除いて目的外使用をしない、個人情報の保有の有無を消費者が確認する権利を与える、個人データの取扱い方針等を開示する、データ保護責任者の氏名・勤務場所を開示するなどの行動例が挙げられている。

以上、4つの課題といささか異なった視点に立つのが、残りの3つの課題である。まず、課題6「必要不可欠なサービスへのアクセス」は、医療、電気、ガス、水道、下水、通信など生活に必須のサービスの提供は、基本的には国家の責任であるが、企業もまたこの点で貢献できるとして、料金不払いを猶予する、料金設定において困窮者への助成を考慮する、供給制限・中断にあたっていかなる消費者集団も差別しないなどの行動例が挙げられている。

次に、課題3「持続可能な消費」でいう持続可能な消費とは、「持続可能な発展に即した速度で、製品及び資源を消費すること」と定義されている。また、課題7「教育及び意識向上」は、消費者教育を行い、消費者の意識の向上を図ることを企業の社会的責任と位置づけている。これら2つの課題については、消費者の社会的責任との関係で、4(3)において、詳しく取り上げる。

#### (5) 社会的責任と法律の関係

消費者基本法5条1項は、「第2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にかんがみ、その供給する商品及び役務について、次に掲げる責務を有する」として、次の5項目の事業者の責務を規定している。

- ①消費者の安全及び消費者との取引における公正を確保すること
- ②消費者に対し必要な情報を明確かつ平易に提供すること
- ③消費者との取引に際して、消費者の知識、経験及び財産の状況等に配慮すること



④消費者との間に生じた苦情を適切かつ迅速に処理するために必要な体制の整備等に努め、当該苦情を適切に処理すること

⑤国又は地方公共団体が実施する消費者政策に協力すること

①はISO26000の消費者課題の課題1及び課題2に対応しており、②③は課題1に、④は課題4に対応している。消費者の個人情報保護に関する課題5、は消費者基本法では言及されていないが、個人情報の保護に関する法律（2003年）が消費者を含めて保護のあり方を定めている。同様に、教育及び意識向上に関する課題7については、消費者教育推進法において事業者として取り組むべき事項が定められている。

また、消費者基本法2条1項は、「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、
- ・その健全な生活環境が確保される中で、
- ・消費者の安全が確保され、
- ・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、
- ・消費者に対し必要な情報及び教育の機会が提供され、
- ・消費者の意見が消費者政策に反映され、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」との消費者政策の基本理念を定めている。ここで、尊重すべき消費者の権利として掲げられている上記の諸事項は、消費者団体の国際組織であるコンシューマーズ・インターナショナル（C I）の掲げる消費者の次のような8つの権利にほぼ対応している。

- ①消費生活における基本的な需要が満たされる権利
- ②健全な生活環境が確保される権利
- ③安全が確保される権利
- ④選択の機会が確保される権利

- ⑤必要な情報が提供される権利
- ⑥消費者教育の機会が提供される権利
- ⑦消費者の意見が消費者政策に反映される権利
- ⑧被害者が適切かつ迅速に救済される権利

もっとも、消費者基本法2条1項の文言から、①と②の権利については、わが国では消費者の権利としては認められていないとの見方もある。また、⑤と⑥の権利については、消費者基本法2条1項は、必要な情報及び教育の機会が提供される権利という形でまとめている。

ここで、消費者基本法2条1項にいう消費者の権利とISO26000の消費者課題とを対比すると、基本的な需要が満たされることは消費者課題の課題6に、健全な生活環境が確保されることは課題3に、安全が確保されることは課題2に、自主的かつ合理的な選択の機会が確保されることは課題1に、情報及び教育の機会が提供されることは課題1及び課題7に、被害が適切かつ迅速に救済されることは課題4に対応している。

消費者の権利は、事業者との関係での権利であるにとどまらず、政府に対する権利をも含む。消費者の意見が消費者政策に反映される権利は、まさにこの種の政府に対する権利そのものである。国民の消費生活における基本的な需要が満たされる権利についても、憲法25条1項のいう「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」と同様に、まず政府が責任をもって実現すべきことがらであるが、ISO26000は、企業もまたこの面で貢献することができるというスタンスに立って、上述の課題6において、それを社会的責任として位置づけている。そのため、ISO26000は、消費者課題における原則において、事業者との関係での消費者の正当な権利としては、安全の権利、知らされる権利、選択する権利、意見が聞き入れられる権利、救済される権利、教育を受ける権利、健全な生活環境の権利の7つの権利を掲げるとどまる。他方、追加的の原則として、プライバシーの尊重、予防的アプローチ、男女の平等及び女性の社会的地位の向上、ユニバーサルデザインの推進の4つの原則が掲げられている点に特徴がある（ISO26000 6.7.2.1）。

国連消費者保護ガイドライン（1999年改訂）もまた消費者の正当な権利として、次の7つのみを掲げている。<sup>(23)</sup>

- (a)消費者の健康と安全に対する危害から消費者を保護すること
- (b)消費者の経済的利益の促進と保護
- (c)消費者が十分な情報を入手し、個々の願望とニーズに従って情報に基づいた選択を可能にすること
- (d)消費者の選択が環境、社会及び経済に及ぼす影響に関する教育を含む消費者教育
- (e)効果的な消費者救済策を利用できること
- (f)消費者団体及びその他の関連団体又は組織を結成する自由とかかる組織が自らに影響する意思決定プロセスにおいて見解を示す機会
- (g)持続可能な消費形態の推進

このように見ていくと、ISO26000において企業の社会的責任とされていることの一部は、わが国においても違反に対する制裁を伴った法律上の義務とされており、その他の部分についても、その多くが、制裁は伴わないまでも行為規範としてすでに法律に定められていることがわかる。

## 4 消費者市民社会の形成における消費者の社会的責任

### (1) 消費者市民社会

2007年11月5日の国民生活審議会総会において、福田康夫首相は、「国民生活の各分野について、国民生活の安全・安心を確保するために、消費者・生活者の視点から十分なものとなっているかという観点から、法律、制度等幅広く行政のあり方の総点検<sup>(24)</sup>」することを要請した。これを受けて、国民生活審議会は行政のあり方の総点検を行った。2008年4月に提出された国民生活審議会の意見「消費者・生活者を主役とした行政への転換に向けて～生活安心プロジェクト（行政のあり方の総点検<sup>(25)</sup>）」では、「消費者市民社会」という考え方が打ち出された。

そして、2008年12月に公表された『平成20年版国民生活白書<sup>(26)</sup>』の表題は、「消費者

<sup>(23)</sup> その仮訳として、[www.caa.go.jp/adjustments/pdf/130419hogo-kariyaku.pdf](http://www.caa.go.jp/adjustments/pdf/130419hogo-kariyaku.pdf)参照。

<sup>(24)</sup> その概要について、<http://www.kantei.go.jp/jp/hukudaphoto/2007/11/05kokumin.htm>参照。

<sup>(25)</sup> 全文は、[http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8430255/www.caa.go.jp/seikatsu/shingikai/kokuseishin/iken-soutenken\\_dai21ji.pdf](http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8430255/www.caa.go.jp/seikatsu/shingikai/kokuseishin/iken-soutenken_dai21ji.pdf)参照。

市民社会への展望—ゆとりと成熟した社会構築に向けて—と題されている。ここでは、従来の消費者問題の議論において意識されていた「経済主体としての消費者・生活者」のみならず、「社会変革の主体としての消費者・生活者」、「社会の主体としての消費者・生活者」を分析している。とりわけ、消費者の社会的価値行動、市民としての役割に着目した「社会変革の主体としての消費者・生活者」に大きな頁が割かれており、消費者像の転換を迫る内容である。消費者が積極的に行動すれば、社会はもっとよくなるという視点は、まさに消費者の社会的責任論である。

消費者庁発足直後の2009年11月に和歌山市で開催された日弁連第52回人権擁護大会シンポジウム第3分科会のテーマは、「安全で公正な社会を消費者の力で実現しよう～消費者市民社会の確立をめざして～」<sup>(27)</sup>であった。

2012年に成立した「消費者教育の推進に関する法律」(消費者教育推進法)は、消費者教育を、「消費者の自立を支援するために行われる消費生活に関する教育」とし、そこには、「消費者が主体的に消費者市民社会の形成に参画することの重要性について理解及び関心を深めるための教育を含む」と明記している(同法2条1項)。同法では、「消費者市民社会」とは、「消費者が、個々の消費者の特性及び消費生活の多様性を相互に尊重しつつ、自らの消費生活に関する行動が現在及び将来の世代にわたって内外の社会経済情勢及び地球環境に影響を及ぼし得るものであることを自覚して、公正かつ持続可能な社会の形成に積極的に参画する社会」と定義されている(同法2条2項)。そして、消費者教育の基本理念の1つとして、「消費者教育は、消費者が消費者市民社会を構成する一員として主体的に消費者市民社会の形成に参画し、その発展に寄与することができるよう、その育成を積極的に支援することを旨として行われなければならない」ことが謳われている(同法3条2項)。

消費者教育推進法における消費者市民社会の定義は、消費者の多様性(ダイバーシティ)と持続可能な社会(サステナビリティ)を強調しており、ISO26000の社会的責任の考え方と共通のところがある。

<sup>(26)</sup> 全文は、[http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h20/10\\_pdf/01\\_honpen/](http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h20/10_pdf/01_honpen/)参照。

<sup>(27)</sup> その基調報告について、[http://www.nichibenren.or.jp/jfba\\_info/organization/event/jinken\\_taikai.html#Y2009](http://www.nichibenren.or.jp/jfba_info/organization/event/jinken_taikai.html#Y2009)参照。

## (2) 消費者市民社会形成に向けた消費者教育

子どものうちからの消費者教育、とりわけ学校教育におけるその重要性は論を待たないが、学校教育全体の時間が減っているなかで、基礎学力の低下も生じており、どの分野を削ってその分を消費者教育に回すかというような議論はあまり生産的ではない。

消費者教育の内容としてどのようなものを含めるかは、論者によって異なっている。悪質商法の被害者にならないための教育を考えている者、家庭生活に必要な知識を与えることとする者、金融商品市場のシミュレーションを意図している者など様々であるが、健全な市民としてふるまうための教育、「生きる力」をつけるための教育が、現代においては重要である。

したがって、「消費者教育」と銘打った消費者教育にはそれほどこだわる必要はないと思われる。農林水産省は食育、環境省は環境教育、金融庁は金融教育、法務省は法教育の必要性を主張している。これらは、すべて上記の意味での消費者教育の一部である。言い換えれば、被害にあわないため、損をしないための、狭い意味での消費者教育ではなく、食育、環境教育、金融教育、法教育などを包含した市民教育としての視点が不可欠である。

この関係は、ちょうど、「消費者団体」と称している団体だけが消費者団体ではなく、自らを消費者団体と意識していない多くのNPOがまさに客観的には消費者団体として期待される機能を果たしているということとまったく同じである。

## (3) 企業の社会的責任と消費者の社会的責任の相互関係

消費者基本法7条1項は、「消費者は、自ら進んで、その消費生活に関して、必要な知識を修得し、及び必要な情報を収集する等自主的かつ合理的に行動するよう努めなければならない」と規定している。本項は1968年に制定された消費者保護基本法5条において、「消費者の役割」として定められていたものとまったく同一である。すなわち、わが国において意識的な消費者政策が始められた当初から、学習と情報収集によって自主的・合理的に行動することが消費者の役割として位置づけられてきたといえる。2004年に消費者保護基本法が消費者基本法へと改正された際に、旧法5条は7条1項とされ、「消費者は、消費生活に関し、環境の保全及び知的財産権等の適正な保護に配慮するよう努めなければならない」との7条2項が付け加えら

れた。この改正では、単なる役割を超えて、環境保全と知的財産保護への配慮という、消費者の責務ともいうべきものが加わった。とはいえ、消費者基本法7条は、「消費者の役割」という用語の使用も「消費者の責務」という用語の使用も慎重に回避している。

この点で、消費者教育推進法は、前述のように、「消費者が、自らの消費生活に関する行動が現在及び将来の世代にわたって内外の社会経済情勢及び地球環境に影響を及ぼし得るものであることを自覚して、公正かつ持続可能な社会の形成に積極的に参画する」という社会を目指すものである。ここには、消費者の役割を自らの責務として、言い換えれば社会的責任として自覚して積極的に行動する「消費者市民」という消費者像への展開がみられる。

ここで、ISO26000の消費者課題の中の2つの課題を再度取り上げる。

まず、課題3「持続可能な消費」である。持続可能な消費は、消費者がそういう消費生活のスタイルをとるべきだということであって、本来は消費者の責務ないし社会的責任に属する。しかし、市場経済社会において、消費者だけが持続可能な消費への志向を持ったとしても、それに見合った製品・サービスが提供されないと、持続可能な消費は実現できない。ISO26000が企業の社会的責任として持続可能な消費を掲げているのは、そういう志向を持った消費者に対して製品・サービスについての正確な情報を提供したり、持続可能な消費を可能とする製品・サービスを供給することが企業の社会的責任だという文脈においてである。環境的に有益な製品・サービスを提供する、再使用・再生使用可能な製品及び包装を設計する、持続可能な開発に貢献できるサプライヤーを優先する、製品・サービスの生産及び配送に関する環境要因及び社会的要因についての検証可能な情報を提供する、エコラベル等による環境的に有益な特性を伝達するなどが行動例として挙げられている。

また、課題7「教育及び意識向上」では、企業による消費者教育の目的は、消費者に積極的な役割を果たさせ、責任ある消費 (consume responsibly) をさせることにあり、そこには、消費者の選択が他者及び持続可能な開発に及ぼす影響について認識を深めることも含むとされている。消費者教育に含まれるべき事項としては、製品ハザードを含む安全衛生、救済を受ける方法、環境保護などと並んで、資源・エネルギーの効率的利用、持続可能な消費、包装・廃棄物・製品の適切な処分など

が挙げられている。言い換えれば、消費者に持続的な消費への責任を自覚させることが消費者教育の目的であって、それを行うことが企業の社会的責任だということである。

結局、ISO26000は、「持続可能な消費」というキーワードを使って、企業の社会的責任と消費者の社会的責任が入れ子になっており、両者のサイクルがうまく回ることによって企業と消費者の双方にとってプラスになる持続可能な社会が実現することを目指しているのである。

## 5 むすび—新たなトライアングルの形成に向けて

消費者行政の一元化をスローガンとした消費者庁の設置は2009年9月のことである。翌2010年11月には、社会的責任についての国際規格であるISO26000が発行された。さらに、消費者市民社会の実現を目的の1つとする消費者教育推進法が、2012年8月に成立し、同年12月から施行された。

消費者問題は、基本的には消費者と事業者との情報格差や交渉力格差等から生じる消費者と事業者との問題であるが、消費者行政・消費者政策は、この消費者問題に対して、行政が意識的に政策としての取り組みを行うことである。すなわち、消費者政策におけるプレイヤーは、図1に示されているように、消費者、事業者、行政のトライアングルからなっている。2009年から2012年の短期間に、この3者についてその役割や責務をめぐる新たな動きが生じたということである。次世代に残せるよりよい社会をつくるために、消費者行政の一元化は行政を変えようという動きであり、企業の社会的責任は事業者を変えようという動きであり、消費者市民社会は消費者を変えようという動きである。これらは、それぞれ別々の動きではなく、全体として1つのものと考えらるべきであろう。

ケネディ大統領の大統領特別教書は1962年であり、福田康夫首相の施政方針演説は2008年であり、両者には46年の時差がある。この間、わが国では高度経済成長期に発生した「公害問題」は、「環境問題」へとスパンを大きく広げた。1960年代の消費者政策のスタート時期においては、健康に危害を与える食品や医薬品の問題も、「食品公害」、「薬品公害」と呼ばれていた。「持続可能な消費」というキーワードは、

環境問題と消費者問題を再度結びつけるものと言えよう。消費者問題においても、一方で企業の社会的責任を重視し、他方で消費者市民社会を指向する新たなフェーズが到来している。

図1 消費者問題の関係図

