

## SDGsにみる消費者

### The Consumer in SDGs

佐藤 弘直

SATO Hironao

This paper aims to show the consumer image in the 2030 Agenda for Sustainable Development.

It was adopted at United Nations General Assembly. In the Agenda are the 17 Sustainable Development Goals (SDGs) and 169 targets. They are for the implementation of the Agenda. It pledge that no one will be left behind. In it is the word “children”, “youth”, “persons with disabilities”, “older persons” and etc., but no word “consumer”.

#### 1 はじめに

国連は、2015年9月、持続可能な開発サミットで持続可能な開発のための2030アジェンダ（以下「アジェンダ」という。）<sup>1</sup>を採択した。このアジェンダのなかで17の持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals。以下「SDGs」という。）を掲げ、この目標を達成することにより「誰一人取り残さない」社会の実現を目指している<sup>2</sup>。

これを受けて日本では、2016年5月、内閣総理大臣を本部長とするSDGs推進本部会議を設置し、各省庁における優先課題を設定した。消費者庁では、8つの消費者基本計画に基づいて関連する施策においてSDGsの推進への取り組みに入った。

アジェンダのパラ52には、「今日2030年への道を歩き出すのは

この『われら人民』である。我々の旅路は、政府、国会、国連システム、国際機関、地方政府、先住民、市民社会、ビジネス・民間セクター、科学者・学会、そしてすべての人々を取り込んでいくものである。」と記されている<sup>3</sup>。そして、子供、若者、障害者、HIV/エイズと共に生きる人々、高齢者、先住民、難民、国内避難民、移民などへの支援が必要であるという。このような被支援者の用語が登場するものの（パラ23参照）、「消費者」との用語は存在しない。しかし、アジェンダの中には「消費者」を対象とする記述が見受けられる。そこで、「消費者」という語を用いていなくとも「消費者」を対象とする可能性のある目標について、その中で「消費者」をどのように位置づけているかを、我が国での消費者保護政策の現状、そして我が国での消費者保護政策とアジェンダとの関連の分析を通してアジェンダの中での消費者像を明らかとすることが本稿の目的である。

そこでまずアジェンダの全体像を概観し、次に国内でのアジェンダへの対応をみて、さらにこれまでの消費者保護政策を振り返り、そして最後にアジェンダの中にみえる消費者像やアジェンダの中での消費者保護の姿を分析する。

## 2 アジェンダの概要と取り組み

### (1) 概要

国連は、2015年9月25日、第70回総会でアジェンダを採択した。アジェンダは、国連のホームページ上で公開されている。全35ページに及び、原文が英語であるため、外務省は、仮訳を作成し、同省のホームページで公開している<sup>4</sup>。

アジェンダは、前文、宣言、SDGs とターゲット、実施手段と全世界的連携、フォローアップとレビューの5章からなる。宣言からは91のパラに区切られている。また SDGs は、パラ59の後に記載されてい

る。

まず前文 (Preamble) では、「People (人間)」、「Planet (地球)」、「Prosperity (繁栄)」、「Peace (平和)」および「Partnership (パートナーシップ)」という5つの「P」を掲げる。これは、人間が暮らす地球では、豊かで満たされた平和な生活、人間相互の連帯が不可欠であることを宣言しているのである。

次の宣言 (Declaration) は、8節に分かれている。前文 (Introduction) では、パラ2において、経済、社会および環境の三側面について、バランスを保ちつつ一体化して持続可能な開発を達成することを明らかにしている。公正かつ包摂的な社会 (パラ3) を目指し、誰も取り残さない (パラ4) という。

さらにビジョン (Our vision) では、パラ7から9で目指すべき世界像をいう。パラ7では9つ、パラ8では6つ、パラ9では5つの世界像を挙げている。例えばパラ7では自由な世界、パラ8では平等な機会が与えられる世界、公正で、衡平で、寛容で、開かれており、社会的に包摂的な世界を挙げ、最も脆弱な人々を擁護していく世界像を挙げている。

今日の世界 (Our world today) では、パラ14においてパラ7から9で掲げた世界像と直面する課題とを関連づけてミレニアム開発目標 (以下「MDGs」という。) で取り残した課題を抽出し、SDGs とこれに関連する169のターゲットを全世界的に取り組む。もともと、計り知れない試練に直面しているとの現状に言及する。パラ16では未達成であった MDGs を基礎として、さらに発展させるために、次の新アジェンダを挙げるといふ。

そして新アジェンダ (The new Agenda) では、各国の現状、能力、開発段階を踏まえて、各国の政策、優先課題に配慮しながら (パラ21)、最も脆弱な国々、たとえば内戦・紛争下にある国々 (パラ22)、そして脆弱な人々、たとえば若年者、障害者、病人、高齢者、難民など

(パラ 2 3) を擁護していく。そこでの重点課題は、食料安全と飢餓 (パラ 2 4)、公平で質の高い教育 (パラ 2 5)、身体的及び精神的な健康と福祉の増進 (パラ 2 6)、強固な経済基盤と持続的経済成長 (パラ 2 7)、消費と生産の持続的形態の確立 (パラ 2 8)、他国への移住、自由な移動 (パラ 2 9) であることに言及する。

実施手段 (Means of implementation) では、国境を越えた全世界的連携のもと、集約的、全世界的に結束し (パラ 3 9)、自国の経済的、社会的発展を達成させる (パラ 4 1) という。

世界を変えるための行動への呼びかけ (A call for action to change our world) では、われらは、すべての人々を取り込んでいく (パラ 5 2) という。

第 3 に、SDGs とターゲット (Sustainable Development Goals and targets) では、パラ 5 5 において各国の現状、能力、発展水準を考慮しつつ、各国の政策や優先課題を尊重し、持続的な開発と経済、社会、環境分野で関連する継続的工程との関わりに配慮していく。しかしパラ 5 9 において、それぞれの国が置かれた状況および優先課題の存在を相互に理解し合うことを前提として、SDGs とターゲットを挙げているという。

第 4 に実施手段と全世界的連携 (Means of implementation and the Global Partnership) を述べた後、最後のフォローアップとレビュー (Follow-up and review) で、国、地域レベル、他のステークホルダーからの協力を受け得つつ、各国の現状や政策、優先課題を踏まえ実施していく。その際に、国会やその他の国家機関も支援していくと宣言している (パラ 7 9)。

前文 (Preamble) で、経済、社会、環境の三側面から実現を目指すという。しかし、SDGs を全国的に展開するためには、政府だけでは実施できない。地方公共団体や地域で活躍する団体・個人の参画が不可欠

である。自治体がその地方・地域に特有の現状に応じた計画・戦略に基づいて取り組む必要がある。その際 SDG s の要素を反映させ、国と連携し、SDG s の達成を目指すのである。

しかし、国や自治体の公的部門だけでは達成しえず、民間部門の参画が必要である。とりわけ民間企業は、自身の持つ技術や経験を社会的課題解決に役立てることによって<sup>5</sup>、社会的課題に寄与することは、企業の社会貢献活動と高く評価されている<sup>6</sup>。

企業による大量生産・大量販売が高度経済成長をもたらす一方で、公害問題や消費者問題、格差問題が発生した。経済成長が緩やかになり、経済成長の引き上げが難しくなっていくと、わずかでも成長を持続させていくことへの意識が強くなっていった。持続的な成長のためには一方的に利益を求め続けることよりも人々の欲求を満たすことによって対価を得る経営を行う、利益を最優先に求める企業より社会的課題に取り組む企業が今日的企業のあり方であると考えられるようになった。また、投資先企業の事業内容を見極め、そのような経営を志向する企業に投資をすること、責任ある資金投入に取り組むことが投資家には期待されていると考えられるようになってきているのである。

## (2) 日本政府の取り組み－実施指針

国連でのアジェンダ採択を受けて、2016年5月20日、関係行政機関相互の緊密な連携を図り、SDGs の実施を総合的かつ効果的に推進するため、内閣に、内閣総理大臣を本部長とし、全閣僚を構成員とするSDGs 推進本部を設置することを閣議決定した。同日開催された推進本部第1回会合において、SDGs の実施のために我が国としての指針を策定していくことを決定した。実施指針は、日本がアジェンダの実施にかかる重要な挑戦に取り組むための国家戦略である。具体的には、政府が、関係府省庁一体となつて、あらゆる分野のステークホルダーと連携しつつ進めていく。広範な施策や資源を効果的かつ一貫した形で動員してい

くことを可能にするためには、現状の分析が必要である。そしてこの分析を踏まえて年度予算を確保し、国家戦略の主軸に組み込み、取り組んで行く。SDGs 推進本部は、広範な関係者の協力のもとで SDGs を推進するため、各省庁の担当者に加え、NPO、大学、経済団体、国際機関など出身の14名を構成員とする円卓会議を立ち上げた。

SDGs 推進本部会合は、これまで6回開催されている。第1回会合（2016年5月20日）で、SDGs 実施のための指針が策定されていることはすでに述べた。第2回会合（2016年12月22日）では、実施指針決定とともに、関係省庁の具体的施策（付表）が採択された。消費者庁関係では以下の点が掲げられている。まず「あらゆる人々の活躍の推進」との関係において、消費者基本計画の推進が挙げられている。消費者基本計画（2015年3月24日閣議決定）に基づく消費者基本計画工程表（2015年3月24日消費者政策会議決定、2016年7月19日改定）に盛り込まれている。次に「省・再生可能エネルギー、気候変動対策、循環型社会」との関係において、持続可能な生産消費形態の確保を目指して、食品ロス削減・食品リサイクルの促進、消費者教育における消費者市民社会の理念等の普及そして倫理的消費の普及啓発が挙げられている。最後に「平和と安全・安心社会の実現」との関係において、子供の不慮の事故を防止するための取組を強化することが挙げられている。第4回会合（2017年12月26日）では、「SDGs アクションプラン2018」が採択され、第2回会合で決定した実施指針における8つの優先分野<sup>7</sup>に沿って、各省庁の主要な取組を打ち出している。この会合で江崎国務大臣（内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全））は、SDGs の推進には、消費者の主体的な関与も重要であり、食品ロスの削減、子どもの事故防止など、「誰一人取り残されない」社会の実現に向け、消費者基本計画の策定・推進において、必要な取組を検討していくという。第5回会合（2018年6月15日）では、強化・拡

大した各省庁の取組を政府一丸となって更に前進させるため「拡大版SDGsアクションプラン2018」を採択した。この会合で福井国務大臣（内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全））は、エシカル消費は、人や社会・環境に配慮した行動で意識すれば誰もが取り組める。「あなたの消費が世界未来を変える」というキャッチフレーズを掲げて取り組んでいくという。「拡大版SDGsアクションプラン2018」の中で、消費者庁に係る実施指針の8分野に関する取組は、たとえばまずあらゆる人々の活躍の推進として、金融経済教育の推進、消費者安全確保地域協議会（見守りネットワーク）の推進を、また省エネ・再エネ、気候変動対策、循環型社会として、倫理的消費（エシカル消費）の普及・啓発活動、消費者志向経営の推進を掲げている。第6回会合（2018年12月21日）では、「SDGsアクションプラン2019」を採択し、2020年開催のG20サミットにおける議長国として日本がリーダーシップを発揮していくSDGs主要課題を挙げている。この会合で宮腰国務大臣（内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全））は、SDGsの実現を消費者行政の大きな柱に据えて、順次具体化し、表示、取引、安全の分野において社会的・経済的变化に対応した消費者行政を推進するという。

消費者基本法第9条により、政府は、消費者政策の計画的な推進を図るため、消費者基本計画を定めなければならない。2015年3月24日、2015年から2019年度までの5年間を対象とする第三次消費者基本計画が閣議決定された。計画の着実な推進のため、同日、消費者政策会議は、計画に基づいて関係省庁が講ずべき具体的施策についての工程表を策定している。実施状況を検証・評価して1年毎に改定・追加・拡充のための見直しをしてきている。2018年7月の第三次改定においてSDGsの推進に関する取組として、「子どもの事故防止」、「高齢者の消費者被害の防止」、「エシカル消費の普及啓発」、「食品ロス削減



の推進」,「消費者志向経営の推進」を掲げている。これを受けて消費者庁は、SDGs の達成に寄与するため6つの施策を掲げている。① 消費者の安全の確保（関連する SDGs 3, 12), ② 表示の充実と信頼の確保（関連する SDGs 3, 12), ③ 適正な取引の実現（関連する SDGs 10, 16), ④ 消費者が主役となって選択・行動できる社会の形成（関連する SDGs 1, 4, 8, 10, 12, 14, 15, 16, 17), ⑤ 消費者の被害救済, 利益保護の枠組みの整備（関連する SDGs 10, 16, 17) および ⑥ 国や地方の消費者行政の体制整備（関連する SDGs 1, 3, 4, 10, 16, 17) を挙げている。

### (3) 札幌市の取り組み

SDGs の完全な実施のためには、政府だけでなく自治体、企業などすべての機関、団体、個人の取り組みが求められている。ここでは、札幌市の取り組みをみていく。

札幌市は、2013年10月、新たなまちづくりの指針「札幌市まちづくり戦略ビジョン」を策定した。札幌市の人口減少とこれに伴う経済規模の縮小や税収の減少、上下水道、公園、学校などの公共施設の老朽化などによる財政難という地域社会の問題が背景にある。「目指すべき都市像」の実現のため、財政規律の堅持と未来への投資を調和させ、「メリハリの効いた財政運営」を計画した。このような戦略ビジョンを実現するため、「中期実施計画」として2015年に「札幌市まちづくり戦略ビジョンアクションプラン2015」を策定している。また、戦略ビジョンの個別計画として、人口減少に対応するための「さっぽろ未来創生プラン」と自然災害に対応するための「札幌市強靱化計画」を立てている。

内閣府は、2018年度から自治体による SDGs の達成に向けた取組を公募し、優れた提案を「SDGs 未来都市」に選定し、当該取組に資金的支援をする制度を開始した。札幌市は、これに応募し選定された。



選定された提案に基づき、2018年8月「札幌市 SDGs 未来都市計画」を策定した。（「SDGs 未来都市」として29都市、「自治体 SDGs モデル事業」10事業が選定されている。札幌市は、北海道、北海道ニセコ町、北海道下川町とともに「SDGs 未来都市」に選定されている。）

他方札幌市では、環境施策の基本計画として、1998年に策定した第一次計画が2017年度で終了することから、2018年3月新たな目標年度を2030年度に設定し、環境施策の推進を SDGs 達成につながる二次札幌市環境基本計画を策定した。二次札幌市環境基本計画では、環境施策の推進を SDGs 達成にもつなげ、経済や社会の分野へもその効果を波及させていくことを目指し、札幌の将来像として「次世代の子どもたちが笑顔で暮らせる持続可能な都市『環境首都・SAPPORO』」と定め、持続可能な都市を目指している。また、環境施策の優先事項として「5つの柱」を設定し、各柱がどのような SDGs の目標と関連するかを示すとともに、各柱における2030年に向けた長期目標を、関連する SDGs のターゲットを踏まえて設定している。札幌市において SDGs を推進していくため、札幌市長のもと、環境局が全体を主導しつつ、自治体 SDGs モデル事業を推進する計画である。まちづくり政策局とも連携しながら総合的な推進を図る執行体制として「札幌市環境施策推進本部」を設置した。今後、各種計画の改定に際しては、SDGs 推進の視点をより反映させていくようである。「economic（経済）」「social（社会）」「environmental（環境）」という持続可能な開発の三側面（アジェンダ前文3段落目）のうち、札幌市は「環境」に重点を置き、合わせてまちづくり、コンパクトシティ化の施策を挙げている<sup>8</sup>。

### 3 我が国での消費者保護

## (1) 消費者庁の誕生と消費者保護

アジェンダでは、誰一人取り残さない（「No one will be left behind.」）と宣言する。パラ 28 では、消費と生産パターン（「consumption and production patterns」あるいは「patterns of consumption and production」）という。しかしそれらの担い手を明言しない。消費する者と生産する者を要することは疑いが無い。生産者の利益ばかりが図られると、消費者は不利益ばかりを負担し、消費と生産の循環は途切れ、持続的可能性は断たれてしまう。

我が国は、戦後、技術革新・機械化が進み、大量生産が可能となり、商品が大量に市場に供給されるようになり、洗濯機、冷蔵庫、掃除機といった耐久消費財が家庭に行き渡るようになった。昭和30年代から高度経済成長時代へと向かい、事業者は、商品に対する生産力、販売力を背景に、生産・販売に対して自由な選択と販売活動の領域を拡大させてきた。

戦後の経済社会の立て直しに向けた国の経済政策は、民間部門を先導し、経済政策の立法化による事前規制と行政の主導で民間部門の経営戦略を誘導した。事業者が商品を大量に生産し、消費者が大量に生産された商品を消費することにより、経済成長が達成された。生産者の生産形態と消費者の消費形態が同一方向を向くことで高度経済成長が達成された。このような高度経済成長を先導したのが国家行政である。国内消費から国外貿易まで、事業者に対する立法による事前規制や行政指導をとおして事業者の経営方針の方向性を誘導する、いわば事業者に対する政策が採られた。このような行政が民間部門を誘導する経済政策のなかでの消費者は、事業者に対する規制の反射として保護される立場に置かれていた。

取引対象の商品を生産・販売する事業者は、営業または事業活動による利益の獲得を目的として商品を販売することから、あいまいな広告、

誇大広告による情報提供または懸賞販売等による不当な販売方法をとることが多くみられるようになった。また、高度経済成長を下支えする大量生産・大量販売は、欠陥商品を市場に流通させる背景ともなった。また、高度経済成長期を過ぎると、大量生産が消費者問題、公害問題をもたらした。消費者運動が活発化し始めた。こうした中で1968年消費者保護基本法が制定された。

1980年代になると、消費者保護の希薄化が明らかとなった。そこで、消費者を支援するための法律の整備と消費者の有する権利の明確化が図られていくことになる。

1990年代になると経済成長の達成により国民生活は豊かとなったものの、経済成長に陰りが見え始める。商品が消費者に行き渡って、消費者の生活が豊かとなり、満ち足りると、消費者の意識は量から質へと変化した。消費者の意識の変化は、消費者の購入する商品に変化をもたらした。経済成長が緩やかとなり、経済が停滞し始めたことから、このような経済停滞からの脱却のために、新たな商品の開発や、技術の革新に向けた民間部門の活性化を目指すこととなる。そのため、高度経済成長期に採られていた経済政策の転換が図られた。すなわち、これまでの規制を緩和し、民間部門の経営戦略を活性させる政策が図られたのである。

社会の関心事や価値観が多様化し、大量生産・大量販売しても商品が売れ残っていく。消費者が求める商品は量から質、例えば選択可能な商品の拡大、付加価値の高い商品へと転換し、経済は停滞していった。また、インターネットの普及により経済構造・消費生活へ大きな影響を与え、越境的取引も拡大していった。国内に限らず、国外の商品を消費者自身が国外から取り寄せることができるようになった。

2000年代になると、消費者問題が多く発生した。中国製冷凍ギョウザ事件や、事故米穀の不正流通、エレベーター事故、食品表示偽装、

高齢者等を狙った悪質商法などが大きな社会問題となった。

このような問題解決のためには、従来の縦割り行政を見直し、行政を「一元化」した新たな組織の創設が検討された。その結果、消費者行政を一元化する新組織として消費者庁が2009年に誕生した。

## (2) 消費者の位置づけ<sup>9</sup>

消費者庁の誕生までの消費者を保護する政策の背景や経緯をみてきた。ここでは、その流れの中で消費者がどのように位置づけられてきたか視点を改めてみる。

1968年に消費者保護基本法が制定され、消費者政策の基本的枠組みが示された。同法5条で消費者の役割を規定しているものの、行政が事業者に対する行政指導などをとおした結果の反射的な被保護者と位置付けられている。また、消費者の有する権利<sup>10</sup>については規定されていない。事業者と消費者の取引場面における地位を、相対的に強い事業者と弱い消費者と位置付けて、消費者保護を図ってきた。

1990年代に入り、消費者の価値観が多様化し、量的な満足から質の向上や種類の多様化へと目が向いていった。それにより経済の長期低迷が続き、経済を活性化し、持続的な成長を達成する必要性が一層求められた。経済社会の変化に応じた消費者政策の再構築が必要となっていた。事業者の取引活動に一定の規制を加えることにより、反射的に「保護される者」としての消費者<sup>11</sup>の利益を確保してきた消費者行政の転換が求められた。消費者行政が事前規制型から事後チェック型へと転換されていったのである。

2003年5月「21世紀型の消費者政策の在り方について」<sup>12</sup>と題する報告書が国民生活審議会消費者政策部会から公表された。これを受けて消費者保護基本法は改正された。名称を消費者基本法と変更し、消費者の消費者行政での位置づけも改められた。消費者を「保護される者」から「自立した消費者」へとその位置づけが転換された<sup>13</sup>。そして

また、規制緩和により市場の中での消費者の位置づけも変わった<sup>14</sup>。取引の場である市場では、事業者間での自由で闊達な競争が行われることにより、市場の公正性、透明性が確保される。このような市場メカニズムにおいて消費者が取引主体として事業者<sup>15</sup>と対峙する「自立した主体」として参画することによって、事業者から独立して自由に商品を選択し、自らの利益を確保することができる。市場メカニズムの中での「自立した消費者」と位置づけへの転換は、市場における取引が自由かつ公正のもとで行われるような健全な市場の存在と、自己責任を問うことができるほどの自由な選択が確保された状況下での消費者の市場参画を当然の前提としている。

21世紀を迎え、経済社会のグローバル化、情報分野の進展、規制緩和の進展・強化と市場メカニズムの活性化により、市場において、事業者は自由な競争をより活発にし、消費者は積極的・能動的立場で参画するようになっていった。このように消費者が積極的・能動的立場から市場に参画するようになると、消費者を保護するための政策も転換が迫られた<sup>16</sup>。

事業者への規制は、消費者を保護する機能を持っていたが、規制緩和によって消費者に対する保護は、希薄化する。消費者保護を維持ないし強化するためには、事後救済ルールを導入が必要となるのである。2004年に消費者保護基本法の改正法である消費者基本法において、我が国の消費者政策の基本原則が、市場参加者が遵守すべき市場ルールの整備へと転換された。保護対象の消費者像は、これまでの「保護される者」から「自立した主体」、「自立した消費者」へと変容を遂げたのである。

構造的な格差を負う消費者を保護し、消費者が「自立した主体」として市場において能動的行動を実現するためには、消費者の権利の確立と事業者との格差の解消が求められた。経済社会の変化が、「弱い消費者」

「保護される者」から「自立した主体」への消費者像の移り変わりをもち、その変化した消費者像に適合するように消費者政策が構築されていったのである。

2009年4月消費者庁及び消費者委員会設置法の成立により消費者庁が設置され、消費者行政の一元化が図られた。市場メカニズムの中の消費者と位置付けることが必ずしも適切とは言えない領域についてはこれまでどおりの行政による事前関与が必要と考えられた。また、消費者の権利を実現する最終的手段は、訴訟である。現行の訴訟制度は、一人対一人の紛争を念頭に構築されている。しかし、今日の消費者取引は、一企業が、大量の商品を定型的な条件で多数の消費者に販売するという形態で行われることが多い。一企業対多数の消費者の紛争を解決するための新しい訴訟制度が必要となる。経済社会の変化によって生まれてきた新しいタイプの紛争を解決する新たな訴訟制度、すなわち多数の者が受けた同種の損害を能率的かつ低コストで回復するための訴訟制度が求められるのである<sup>17</sup>。

### (3) 消費者保護のための法制度

取引分野において消費者保護を目的とする実定法の中に「消費者」の用語が用いられている法律には、消費者基本法および消費者契約法がある。消費者庁所管の法律は、消費者保護を目的とするものが多く、たとえば、特定商取引に関する法律では「購入者」、割賦販売法では「購入者」、不当景品類及び不当表示防止法では「一般消費者」、食品表示法では「一般消費者」を用いている。いずれも「消費者」に含まれる用語であるとの理解が可能である。

消費者基本法は、「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<sup>18</sup>」の存在を前提に「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」を定めている。また、消費者の利益の擁護及び増進に関する総合的な消費者政策を

計画的に推進するため、消費者基本計画の策定を政府に課している<sup>19</sup>。消費者基本法は、消費者政策の基本方針を明らかとする法律である。もっとも、消費者基本法には、消費者についての定義規定は存在していない。このような消費者基本法の基本的施策に沿うようにして消費者契約法を始めとする消費者保護のための法律が規定されている。消費者契約法はその第2条1項で、「「消費者」とは、個人（事業として又は事業のために契約の当事者となる場合におけるものを除く。）をいう。」との消費者についての定義規定を置いている。そして同法は、消費者と事業者との間に構造的格差が存在するとの消費者像をいい、この格差を解消し、市場メカニズムの中において、消費者が本来有する契約の自由ないし選択の自由が真に確保されるための民事ルールを規定している。民法の規律に整合・連動する新たな法理を整備することで「自立した消費者」の保護を目指している。民法・商法を補完し、消費者と事業者との関係を具体的かつ包括的に規律する法律として消費者契約法が誕生している<sup>20</sup>。

#### 4 アジェンダの中での消費者

SDGs 推進本部は、憲法前文で宣言する国際協調主義の下、国外においては国際協力への取り組みを加速し、国内においては経済・社会・環境の三側面で生じる国内課題への取り組みを強化するという。SDGs 推進本部の実施指針では、消費者を以下のように位置付けている。すなわち、生産と消費は、密接不可分の関係にあつて、一方のみでは持続しえない<sup>21</sup>。消費活動において大きな役割を担うのは消費者であるから、消費者の主体的な取り組みを推進する。消費者を生身の人間<sup>22</sup>として位置付け、製品の安全、取引の安全とりわけ若者と高齢者の保護に重点を置く<sup>23</sup>。権利者としての消費者との位置づけから、事故や被害が発生したときには、すみやかかつ完全に被害から救済されるようにする。そして経営者には消費者志向経営を求めていくという。



取引の安全という点をアジェンダでみると、パラ 59 の後に記されている SDGs ターゲットの 10. 3 機会均等の確保（「Ensure equal opportunity」）と 12. 8 適切な情報を手にする（「people everywhere have the relevant information」）が挙げられよう。そして、生産と消費という取引に最も関係があるのはパラ 28 である。パラ 28 では、「我々は、社会が商品やサービスを消費し、生産する点において、根源的な転換に取り組む。政府、国際機関、実業界、非政府組織そして個人は、非連続的な消費・生産形態からの転換に貢献しなければならない。流通においてすべての供給源から、さらなる持続可能な消費・生産形態において発展途上国の科学、科学技術、開発能力を強化するための財政的・技術的援助を含んでいる。我々は、消費・生産形態の 10 年計画の枠組みの履行を促進させる。すべての加盟国は、途上国の発展度・能力を考慮しつつ、途上国を優先的に扱う。（We commit to making fundamental changes in the way that our societies produce and consume goods and services. Governments, international organizations, the business sector and other non-State actors and individuals must contribute to changing unsustainable consumption and production patterns, including through the mobilization, from all sources, of financial and technical assistance to strengthen developing countries' scientific, technological and innovative capacities to move towards more sustainable patterns of consumption and production. We encourage the implementation of the 10-Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production Patterns. All countries take action, with developed countries taking the lead, taking into account the development and capabilities of developing countries.）」という。ここでの生産と消費との関連性からみると、消費者について述べているものと理解できる。

さらに、「人」と「消費者」とに分類可能な「人」に関する記述をアジェンダの中から抽出すると、たとえば以下のパラを挙げることができる。「人」については、パラ8の「公正で、公平で、寛容で、解放され、社会的に包容ある世界、最も脆弱な者の要求が満たされる世界 (A just, equitable, tolerant, open and socially inclusive world in which the needs of the most vulnerable are met.)」の中で最も脆弱な者という。パラ23で最も脆弱な人々について、「攻撃されやすい人々に能力を与えなければならない。その必要性がアジェンダで挙げられている人々には、すべての子ども、若者、障害者（そのうちの80%以上の人々は貧困層である）、HIV/AIDSを患っている人々、高齢者、先住民、難民そして国内避難民、移民が含まれる。(Those whose needs are reflected in the Agenda include all children, youth, persons with disabilities (of whom more than 80 per cent live in poverty), people living with HIV/AIDS, older persons, indigenous peoples, refugees and internally displaced persons and migrants.)」という。そしてパラ41では「我々は、様々な民間部門、すなわち小規模会社から組合、多国籍企業、市民社会組織、慈善団体に至るまでの諸団体の役割を新アジェンダの履行において承認する。(We acknowledge the role of the diverse private sector, ranging from micro-enterprises to cooperatives to multinationals, and that of civil society organizations and philanthropic organizations in the implementation of the new Agenda.)」との宣言の中に法人、団体としての人がみえる。これに対して「消費者」については、パラ9「消費・生産形態と一空から陸に、川、湖、帯水層から海・大海原に至る—すべての天然資源が維持可能な世界 (A world in which consumption and production patterns and use of all natural resources — from air to land, from rivers, lakes and aquifers to oceans and seas — are sustainable.)」の中で、資源

の受給者としての消費者がみえるのである。

## 5 おわりに

生身の人間は、生まれ、死に至る。死に至る時期は不確定ではあるが、誰にでも、しかも必ず訪れる。自らの望む豊かさを求め、日々の生活を営む中で、自らの判断と選択により、財やサービスを手に入れ、消費する。われわれ人間は、財やサービスの最終処分者として、利益を得、不利益を負担する<sup>24</sup>。この不利益の負担を、財やサービスを手に入れる際に予測し、受け入れているのであれば、自らの判断と選択の結果として、すなわち自己責任として不利益を受け入れなければならない。しかし、財やサービスを手に入れる際に知らずあるいは予測しえず、しかも提供者からのセールストークが自らの判断に影響を及ぼす場合にまで自己責任を求められることは、本来の自己責任の範疇を超える。生身の人間として日々の生活を営む消費者は、入手した物の最終処分担当者として、利益とともに不利益も、程度の差こそあれ受け入れている。

「誰一人取り残さない」世界の追及には、不利益を受け入れたとしても、利益が勝る仕組みの構築に向けた取り組みが消費者には必要となっているのである。

---

<sup>1</sup> 国連文書 A/70/L.1 (<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N15/285/73/PDF/N1528573.pdf?OpenElement>)

<sup>2</sup> 朝日新聞「教えてSDGs」では、SDGsの内容を2017年5月10日から同年6月3日まで全12回で紹介している。

<sup>3</sup> 外務省の仮訳による

(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/pdf/000101402.pdf> 参

---

照)。

4 前注2

5 企業の持つ技術や知識が社会的課題に有益であって、その活動が評価され、社会に役立つ存在であるとして、朝日新聞「トップが語る」(2018年8月22日から同年9月6日まで全10回)の特集で企業の社会的課題への取り組みを紹介している。

6 このような流れは ESG 投資にも表れている。ESG 投資とは、E が「Environment (環境)」S が「Social (社会)」G が「Governance (企業統治)」の頭文字を取った略称である。保険会社、機関投資家、投資運用会社が投資先を選択する際、企業経営に ESG の要素を取り入れている企業に重点的に投資することを指す。この点について、アムンディ・ジャパン編『社会を変える投資 ESG 入門』(日本経済新聞出版社、2018年)、日本エコロジー編著『ESG 経営 ケーススタディー 20』(日経 BP 社、2017年)が詳しく説明している。

7 8つの優先分野とは、①あらゆる人々の活躍の推進、②健康・長寿の達成、③成長市場の創出、地域活性化、科学技術イノベーション、④持続可能で強靱な国土と質の高いインフラの整備、⑤省エネ・再エネ、気候変動対策、循環型社会、⑥生物多様性、森林、海洋等の環境の保全、⑦平和と安全・安心社会の実現、⑧SDGs 実施指針の体制と手段をいう。

8 朝日新聞「未来へのものさし」(2019年1月1日から同年1月8日まで全7回)で道内の自治体、企業、団体等の取り組みを紹介している。

9 消費者の概念を分析するものに以下のものが挙げられよう。落合誠一『消費者契約法』(有斐閣、2001年)53頁、民法(債権法)改正検討委員会編「債権法改正の基本方針」別冊 NBL126号(商事法務、2009年)23頁、民法(債権法)改正検討委員会編「詳解・債権法改正の基本方針 I 序論・総則」(商事法務、2009年)73頁、河上正二「民法における「消費者」の位置」現代消費者法4号(民事法研究会、2009年)47頁以下、中田邦博「民法総則の現代的意義と民法改正」鹿野菜穂子、中田邦博、松本克美編『消費者法と民法』(法律文化社、2013年)65頁、とりわけ72頁、川口康裕「制定法からみた「消費者」と「消費者法」」河上正二編『消費者法研究創刊第1号』(信山社、2016年)77頁、とりわけ90頁。

10 正田博士は、消費者の地位は、大企業・支配的資本の集団を頂点とした企業が、人間性がそのままあられる消費者を支配するという現代の経済社会の支配構造の中に置かれていて、この消費者の置かれている地位からみられる特徴が、消費者の権利を表していると述べている(正田彬『消費者の権利』(岩波書店、1972年)25頁以下)。

11 正田博士は、「消費者」の概念を「消費生活物資の購入者」、「生活す

---

る取引主体」または「なまみの人間」と捉えている（前掲注10 7頁以下）。

12 内閣府国民生活局編・国民生活審議会消費者政策部会報告『21世紀型の消費者政策の在り方について』（2003年）2頁以下参照

13 民法（債権編）改正の理由のひとつに、民法の想定する「人」の概念がある。民法が想定する「人」は、抽象的な「人」として規定され、普遍性をもっていた。現代社会で「人」は、消費者の属性をもって取引に現れるようになった。（内田貴「今なぜ『債権法改正』か？（下）」NBL872号（2008年）72頁）。

14 民法（債権法）改正検討委員会全体会議第8回議事録6頁参照。36頁において大村敦志委員は、以下のような説明をしている。民法が普遍的な「人」を想定するけれども、契約目的との関連で現れる「人」の差異の面にも留意する必要がある。民法上は「人」についての普遍的なルールを中核に据えて、それを補充するものとして差異の側面に着目するもの、たとえば未成年者、成年被後見人または被保佐人などを配置している。民法典は普遍的な取引のルールを示すものであって、消費者取引や事業者取引に関する特則は、消費者・事業者を「人」一般と同一のレベルに併存するカテゴリーではなく、民法の基底性を前提とするサブカテゴリーと位置付けるものである。

15 民法改正研究会において「事業者」、「消費者」は、「人の属性」として位置づけられている（加藤雅信「日本民法典財産編の改正『日本民法改正試案』の基本枠組」ジュリスト1362号（2008年）15頁）。

16 向田教授は、経済・社会的背景の変化に伴い形成された消費者像の見直しから、これに対応して転換されてきた消費者政策を論じている（向田直範「21世紀の消費者法と消費者政策」日本経済法学会編『21世紀の消費者法と消費者政策』日本経済法学会年報第29号1頁）。

17 竹内昭夫「3 消費者保護の方法」『消費者保護法の理論』（1995年）79頁（初出加藤一郎＝竹内昭夫編『消費者法講座一卷 総論』（1984年））

18 このような格差の存在を前提に消費者概念について民法との関連を考慮しながら分析するものに以下のものがある。竹内昭夫「消費者保護」現代法学全集52『現代の経済構造と法』（筑摩書房，1975年）14頁，谷本圭子「消費者」という概念」別冊ジュリスト200号（2010年）10頁，大村敦志『消費者法』[第4版]（有斐閣，2011年）21頁，谷本圭子「消費者概念の法的意義」鹿野菜穂子・中田邦博・松本克美編『消費者法と民法』（法律文化社，2013年）47頁，河上正二「I 消費者契約法（実体法部分）の見直しに関する諸課題」河上正二編『消費者契約法改正への論点整理』（信山社，2013年）297頁。

---

19 経済活動の進展が、人間間の格差を生み、民法が考える平等な人間関係が保てない社会へと変化した。社会的・経済的弱者を生み、その弱者を保護する制度が必要となり、消費者保護基本法が誕生した。その後市場メカニズムへ参画する消費者を保護するため、消費者基本法が誕生している（後藤卷則「第2章 消費者契約における人間像」『消費者契約と民法改正』（弘文堂、2013年）25頁）。

20 河上教授は、「消費者」と民法との関係を次のように述べている。「消費者」とは、すべての自然人が置かれた一定の社会関係や状況依存的概念である。民法は、自由主義的な市場と個人の自立を前提とした取引法の基礎を構築している。自然人の生活関係を中心に据え、そこでのルールを基礎として必要に応じて個人の能力や市場での信頼に配慮した修正を加えている。「人」という抽象的権利主体を民法は想定しているが、「生身の人間」である消費者にとっても民法は基本法である。消費者問題は民法によって捕捉できるのである。（河上正二「民法における『消費者』の位置」現代消費者法4号（2009年）49頁以下）

21 民法および消費者法をどのようなものとして理解するか。民法が市民社会の基本法を定めた法である点に争いはない。市民社会の法とはなにか。古典的な近代市民社会の基本法として理解する立場がある。人として構成された対等な主体が等しく権利を有する可能性を有し、自らの意思にしたがって相互の法律関係を自由に形成することができる社会を前提とする。この立場によると、消費者という具体的な属性から形成された法は、弱者保護のためなど一定の政策目的実現のために制定された法である。これに対し、現代における市民社会の基本法として理解する立場では、近代市民社会では生産・販売と消費とが分離しない社会で、立場の互換性がある者どおしが対等な立場で取引を行う社会とする。資本主義経済の進展・発展により、大量生産・大量消費の時代となると生産・販売と購入・消費が分離し、商品を生産・販売する事業者と購入・消費する消費者という立場の互換性がない社会となる。したがって、民法にも非対称的な立場の人が締結する契約を念頭に置いた構成が求められる。現代の保護政策から消費者法が規律されるのではなく、私的自治、自己決定という近代市民法の基本原則を実質的に保障しようとするものである。（山本敬三「消費者契約法の改正と締結過程の規制の見直し」平野仁彦、亀本洋、川濱昇編『現代法の変容』（有斐閣、2013年）313頁とくに347頁参照）

22 事業者との取引を行う消費者の特徴は、消費者が生活を営む「生身の人間」である点にある。時代の変化によって、消費者が購入する商品・サービスに変化がみられる。この変化が生活様式の変化をもたらすこともある。しかし、消費者が生存を維持し、人間らしい生活を営むために商品・サービスを購入することは、どの時代においても変わらない。



---

正田彬博士の消費者に対する認識は、『消費者の権利』（岩波書店、1972年）から変わっていない。もっとも現代社会での取引の対象が商品に加え、サービスが多くみられること、高度に情報化が進展し、さまざまな媒体をとおして発信される事業者からの情報について注意が必要であるとの指摘がある。（正田彬『消費者の権利』〔新版〕（岩波書店、2010年）17頁以下参照）

<sup>23</sup> 消費者を「弱者としての消費者（消費者保護基本法時代の消費者像）」、「自立した賢い消費者（自立し、合理的な判断ができる消費者）」、「社会的弱者としての消費者（要保護性の高い消費者）」の3つに分類する見解がある。そこでは社会的弱者として高齢者、未成年者などを挙げる。（中田邦博「VI 消費者像の広がり」と消費者概念」『消費者契約法改正への論点整理』（信山社、2013年）363頁参照）

<sup>24</sup> 契約の当事者が事業者性を帯びることによって、取引の反復・継続による取引経験の蓄積、情報の質や量の高度化、交渉力の優位性がみられる。当該契約は、さらに加工あるいは転売されることにより、商品からの影響力は減退ないし消滅し、発生の不利益は他に転嫁できる。消費者は、商品の最終取得者として、利益のみならず不利益も負い、他に転嫁が予定されない。（河上正二『民法総則講義』（日本評論社、2007年）393頁参照）

（さとう ひろなお 札幌大谷大学社会学部准教授）