

平成21年 5月 26日現在

研究種目：基盤研究（C）
 研究期間：2007～2008
 課題番号：19530097
 研究課題名（和文） 政治行政システムと公共利益団体－消費者団体の組織と選好の日米英比較と事例として－
 研究課題名（英文） Organization Maintenance and Policy Preferences of Consumer Groups in Three Advanced Countries
 研究代表者
 井上 拓也（INOUE TAKUYA）
 茨城大学・人文学部・教授
 研究者番号：70291284

研究成果の概要：

日本、アメリカ、イギリスの消費者団体の組織と選好を検討し、それらを規定するイデオロギー的要因として、政党の配列に示されるイデオロギーは大きな影響を持たないが、とくに消費者利益の他の利益からの自立性という点について、中間集団や市民社会をめぐるイデオロギーがある程度の影響を持つことを検討した。また制度的要因として、各国において行政国家から自立した市民社会のための法人制度や税制が構築されているが、消費者団体の中には、その目的を追求する上で、必ずしも合理的な法人形態を採らないものがあることを検討した。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	1,400,000	420,000	1,820,000
2008年度	700,000	210,000	910,000
年度			
年度			
年度			
総計	2,100,000	630,000	2,730,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：政治過程、公共利益団体、消費者団体、消費者運動

1. 研究開始当初の背景

(1) 申請者は、政治過程論の中でも、とくに利益団体研究の分野で、公共利益団体の一類型としての消費者団体の研究を進めていた。またそこにおける問題関心は、消費者団体が、生産者団体（業界団体や専門職団体など）と対峙した場合に、なぜ集合行為の問題を克服し、消費者利益を公共政策として実現しうる場合があるのかを検討することであった。消費者団体は、公共利益集団・大規模集団・サイレントマジョリティーである消費者の利益を代表する。それに対して生産者団

体は、特殊利益集団・小規模集団・ボークルマイノリティーである生産者の利益を代表する。そのため消費者団体は、論理的に考えれば、組織の形成と維持、および公共政策に対する影響力行使に際して、生産者団体よりも、本来的に不利な立場に置かれるからである。

(2) 申請者は、以上のような問題関心に基づいて、当初は、日本の消費者政策の政策過程、とくに製造物責任（PL）法の制定過程を検討していた。そして日本の消費者団体が、日弁連や各政党（とくに細川連立政権の与

党)の法曹出身議員などの政治主体と連携しながら、消費者利益の公共政策としての実現に相対的に成功したことを明らかにした。このような状況は、後の消費者契約法の制定過程においても見られた。

しかし申請者は、当時、消費者団体が、影響力行使に際して日弁連などに資源を依存していたことは明らかにしたが、そもそも選好形成に際してそれらの圧倒的な影響下にあったことを明らかにできていなかった。つまり消費者団体は、どのような利益の追求を目的とし、そのためにどのような戦略や戦術の採用を手段とするかについて、法曹関係者を初めとする他の政治主体の理念的な枠組の中で行動していた。そしてこのことは、PL法と消費者契約法という、消費者団体と法曹関係者が利益を共有しえた事例の検討だけでは見えないことであった。

(3) 申請者は、以上のような経緯を経て、その後、1年間のアメリカでの研究を踏まえ、消費者団体を研究する上での理論的な基礎付け、およびアメリカの消費者団体に関する各種の研究を行った。

その主要なものの第一は、消費者団体の分類である。すなわち、まず消費者団体を、消費という経済的目的のために各種の経済的・社会的・政治的手段を採用する顧客消費者団体、および環境や人権といった社会的・政治的目的のために消費という経済的手段を採用する市民消費者団体という2つの軸の上で区別した。また社会から自発的に設立された社会消費者団体、および国家によって設立された国家消費者団体という2つの軸の上で区別した。さらにこの2つの軸を組み合わせ、社会顧客消費者団体、社会市民消費者団体、国家顧客消費者団体、国家市民消費者団体という消費者団体の4つの類型を提示した。そしてその上で、各国の主要な消費者団体を、それらの類型に基づいて分類した。

第二は、アメリカの消費者団体の歴史的な展開に関するものである。すなわち、アメリカの主要な4つの消費者団体である全米消費者連盟(National Consumers League: NCL)、消費者同盟(Consumers Union: CU)、パブリック・シティズン(Public Citizen: PC)、アメリカ消費者連合(Consumer Federation of America: CFA)の設立以降の経緯を辿り、CUとCFAが社会顧客消費者団体として存続してきたもの、PCが市民消費者団体として存続してきたもの、そしてNCLが両者の間で揺れ動いてきたものがあることを検討した。そしてその上で、アメリカの消費者運動が世界でもっとも活発であるとされる理由が、そこにおいて、CUを中心とする社会顧客消費者団体が主流となってきたことにあることを明らかにしてきた。

第三は、NCL、CU、PC、CFAという4つの消

費者団体の組織と選好に対する、アメリカの様々な制度、とくに非営利組織(NPO)制度の影響の検討である。アメリカのNPO制度は、法人制度と税制から構成され、501(c)3組織を典型とするように、とくに公共利益団体の形成と維持を促進する制度となっている。またその背景には、社会市場(寄附市場)の充実という、アメリカ独自の歴史的な要因がある。そこで上記の4つ消費者団体が、このような制度の影響を受けながら、どのように組織を形成・維持し、資源を調達し、選好を形成し、影響力を行使してきたかを、とくに各団体が内国歳入庁に提出した「様式 990」の検討を通じて明らかにした。

(4) 次に申請者は、上記のアメリカの消費者団体の検討を踏まえて、イギリスの消費者団体の研究を実施した。具体的には、イギリスでの現地調査を踏まえ、典型的な社会顧客消費者団体である消費者協会(Consumers' Association: CA)(通称Which?)と全英消費者連盟(National Consumer Federation: NCF)について検討した。そしてイギリスの顧客消費者団体が、基本的にはアメリカのそれをモデルとして発展したものの、公共サービスに対する関心などにおいて、独自の特徴を持つことを明らかにした。

以上の研究開始当初の背景からもわかるように、申請者のそれまでの研究は、日本、アメリカ、イギリスの消費者団体を、統一的なパースペクティブから比較したものはなっていなかった。したがって、3ヶ国の消費者団体の組織の形成と維持、選好の形成、影響力行使を従属変数とし、各国の制度やイデオロギーを独立変数として、両者の関係を因果関係として比較研究する必要性が生じた。

2. 研究の目的

(1) 政治行政システムとしての政党制と行政国家に体现されるイデオロギーと制度が、公共利益団体の組織と選好にどのような影響を及ぼしているかを、日本、アメリカ、イギリスの消費者団体の組織と選好を事例として検討する。

(2) 各国の政党制に具現されている、あるいは具現されていた、思考パターンを規定する理念枠組としてのイデオロギーが、消費者団体の組織と選好の形成にどのような影響を及ぼしているかを検討する。具体的には、各国の主要政党が、とくに経済政策と社会政策の点で、大枠で言えば、保守(新自由主義などを含む)とリベラル(脱物質主義などを含む)という軸で区分できるイデオロギーを有すると想定する。そしてその上で、各国の主要政党の消費者団体に対する支援、および消費者団体の主要政党に対する支持という相互関係を検討する。

(3) 各国の行政組織に具現されている、国家の社会に対する浸透を実体化した制度、とくに NPO 制度が、消費者団体の組織と選好の形成にどのような影響を及ぼしているかを検討する。具体的には、各国の NPO 制度、とくに法人制度と税制を背景として、消費者団体がどのように財政的・人的支援を獲得しているのか、またその資源が政策的な優先順位に影響しているのかを検討する。また合わせて、消費者団体が、そうした制度の改革に対してどのような行動を示しているのかを検討する。

3. 研究の方法

(1) イデオロギーと制度を独立変数とし、消費者団体の組織と専攻を従属変数とする分析枠組を設計する。

(2) 日本の全国消費者団体連絡会、日本消費者協会、日本消費者連盟、アメリカの NCL、CU、PC、CFA、イギリスの CA、NCF など、各国の代表的な消費者団体に対して、現地での聞き取りを中心とする調査を行う。

(3) (1) の枠組に基づき (2) の結果を分析する。

4. 研究成果

(1) 消費者団体、あるいは広く公共利益団体を研究する上での理論的背景として、多元主義と公共利益の組織化・実現に関する論考をまとめた。具体的には、政治分析のモデルとしての多元主義の特色を、その他の 4 つのモデルと比較しながら明らかにした。次にアメリカ政治学におけるこのモデルの展開を、3 つの時期に区分して辿った。また第三の多元主義の中心的な論点が、集合行為の問題の克服にあることを指摘した。そして公共利益の組織化・実現におけるこの問題の克服について、これまでどのような条件が指摘されてきたかを検討した。

公共利益は、集合行為の問題にもかかわらず、組織化され実現される場合もある。また公共利益団体は存在するし、影響力を行使する場合もある。このことは、利益団体研究や社会運動研究などの知見であるとともに、第三の多元主義の知見でもある。そして現在の多元主義では、この公共利益の組織化と実現の条件が主要な論点となっている。この論点は、多元主義というモデルを採用して初めて可能となる論点である。逆に言えば、この問題を議論しているということは、多元主義の文脈の中で議論しているということになる。社会科学における論理的な自覚の重要性を考えた場合、このことは意識されるべき重要なことであろう。またこの論点は、従来、もっぱら組織論的な観点から、つまり個人の合理的選択を論理的な基点とする組織内および組織間の問題として議論されてきた。し

かしそのような組織的な営為は、当然のことながら、政治行政上のイデオロギーや制度に規定されつつ展開される。したがってこれからは、それらのミクロな視点とマクロな視点を接合しつつ、この問題の比較研究を進めていく必要がある。

(2) 以上のような問題意識の下で、日本、アメリカ、イギリスの主要な消費者団体の聞き取り調査に加えて、オーストラリアで開催された国際消費者機構の大会に出席する機会を得たため、その他の主要な消費者団体の代表からも聞き取りする機会を得た。以下、各国の消費者団体について得られた知見を概観する。

(3) まず日本の消費者団体について検討した結果を概説する。

まずイデオロギー的要因について、日本の消費者団体は、保守対革新の図式が当てはまった 55 年体制下では、革新勢力に位置付けられていた。そのため、社会民主主義的・脱物質主義的なイデオロギーの下で、まず消費者に代わる生活者の概念の多用に象徴されるように、市民消費者団体としての活動が見られた。また他方で、基本的には被害者の観点からの、顧客消費者団体としての活動も見られた。こうしたイデオロギー的な傾向は、今日に至るまで、日本の消費者団体の活動の通底に見られる。しかし 80 年代に自民党が包括政党化し、90 年代に 55 年体制が崩壊する中で、消費者の経済的利益の追求は政党横断的な争点となり、顧客消費者団体の活動が各党の支持を獲得するようになった。PL 法の制定から最近の消費者庁の設置に至るまでの一連の過程は、消費者団体が、もはや政党の配列から自立した政治主体となっていることを示している。しかしその一方で、日本の消費者団体は、アメリカやイギリスのそれと比較すると、消費者利益を他の利益から自立したものとして追求する観点が弱く、また一般の消費者の間での大衆的な基盤も持っていない。消費者利益の追求は、基本的に日弁連や生協や行政機関の理念的な枠組の中で行われている。この点については、いわゆる市民のような普遍的利益をエリート主義的に志向する、日本の中間集団や市民社会をめぐる独自のイデオロギーの影響があるように思われる。

次に制度的要因について、日本の消費者団体は、行政機関の外郭団体である日本消費者協会や全国消費生活相談員協会などを除けば、法人格を持たない任意団体であり、したがって税制上の優遇措置も享受できなかった。このことは、法人制度と税制が連動した日本の公益法人制度の結果であった。しかし特定非営利活動促進法 (NPO 法) の制定、認定 NPO 制度の導入、そして公益法人制度の全面改革に伴う一般社団・財団法人と公益

社団・財団法人の制度の導入は、日本の中間集団と市民社会をめぐる制度を変革し、その成長を促す契機となるはずであった。このような中で、消費者団体も、日本消費者連盟のように NPO 法人となったものもあれば、さらには公益社団・財団法人を志向するものもある。そしてそれは、普通に考えれば、組織の形成・維持、および消費者の経済的利益を指向した選好形成のための合理的な選択である。しかしその一方で、全国消費者団体連絡会のように法人格を取得しようとしないう団体もあるし、依然として行政機関との関係にこだわる団体もある。消費者団体は、生協や行政機関というパトロンをなおも必要としている。したがって、行政国家から自立した市民社会の育成を意図したルールの変更、およびその限界について、そのような改革を主導しながらも依然として行政国家的な思考枠組の中にある内閣府国民生活局、およびそれに依存する消費者団体の組織と選好を中心に、さらに検討する必要がある。

(4) 次にアメリカの消費者団体について検討した結果を概説する。

まずイデオロギー的要因について、アメリカの消費者団体は、長らく CU や CFA や各種専門消費者団体のような顧客消費者団体、PC のような市民消費者団体、および NCL のような両者の間を揺れ動く団体の活動を中心に展開されてきた。そしてこれらの消費者団体は、本来的に包括政党である共和党と保守党の間で、消費者利益を促進する規制を要求するという点では、基本的に民主党を支持してきた。しかし政党と議員の関係が弱いため、個々の政策ベースでは、プラグマテックに関係する議員の支持を獲得し、また彼らを支持してきた。このような傾向は、現在も続いている。しかしその中で、大きな変化に直面しているのは PC である。脱物質主義的な価値観を明白に指向してきた PC は、設立者である R・ネーダーの環境運動指向や大統領選立候補、それへの指導者の反目、構成員の高齢化といった変化の中で、消費者団体としての存在感を減じつつある。このことは、表面的には脱物質主義を標榜してきたように見えるアメリカの消費者運動において、基底では物質主義的な傾向が強かったこと、あるいは近年それが強まってきたことを意味しているように思われる。

次に制度的要因について、アメリカの消費者団体は、基本的には非課税と寄付控除のという税制上の優遇措置の双方を受けられる 501(c)(3)組織であるものを中心とするが、その一方で、関連団体として 501(c)(3)組織を設立して財源を確保しつつ、寄付控除は認められないが政治的活動の余地が大きい 501(c)(4)組織として活動するものもある。またアメリカでは、消費者団体が政府から事業

を受託し、その対価として事業収入を得ることは多いが、政府から補助金を獲得し収入を得ることは稀である。このようなアメリカの消費者団体と NPO 制度をめぐる状況は、消費者団体の国家や他の利益からの自立性を高めるのに大きく寄与してきた。しかし近年、事業的に成功している CU を除けば、いずれの消費者団体も財源確保に苦慮するようになってきた。そのため NCL と PC は、会長の交代とともに、組織の再構築を図っている。また CFA は、501(c)(4)組織から 501(c)(3)組織に移行するとともに、政府から、消費者関連以外の事業も受託するようになってきている。アメリカの消費者団体をめぐる NPO 制度には、ほとんど変化がない。しかし社会的状況の変化は、その同じ制度の下で、消費者団体に新たな対応を余儀なくさせているようである。

(5) 次にイギリスの消費者団体について検討した結果を概説する。

まずイデオロギー的要因について、イギリスの消費者団体は、政府系法人である全英消費者協会 (National Consumer Council: NCC) も含め、保守党および労働党の双方から基本的に自立的な立場を取ってきた。フェビアン協会の流れをくむ消費者運動は、すでに 1960 年代には影響力を失っていた。このことを換言すれば、イギリスでは、消費者問題は、通常は政党横断的な争点であった。またイギリスの消費者団体は、アメリカの CU をモデルとした CA はもちろん、とくに公共サービスに関心を示す NCC も、地方消費者団体の連合団体である NCF も、もっぱら顧客消費者団体として活動してきた。つまりそれらは、様々な分野で消費者の経済的利益を真っ直ぐに追求することを特色とする。その意味でイギリスの消費者団体は、基本的には脱物質主義的な価値観からは距離のある利益団体であり続けている。

次に制度的要因について、イギリスの消費者団体は、政府系法人である NCC を除けば、非課税と寄付控除という税制上の優遇措置を享受するチャリティとして活動している。その意味でイギリスでも、アメリカにおけるのと同様に、寄附市場の存在が、消費者団体の活動を支える基盤となっている。しかしそこにおける資源の移動は、アメリカに比べてかなり少ない。そのため CA は、事業収入に財政的な基盤を置いており、ヨーロッパにおけるその成功的な事例として、ヨーロッパ消費者機構 (BEUC) を支える存在にもなっている。それに対して、ボランティアを基礎とする地方消費者団体の連合団体である NCF は、政府による補助金の大幅な減少を受けて、財政的に深刻な危機に陥り、ついにロンドンの事務所を閉鎖するまでに至ってしまった。このような NCC、CA、NCF の現状が意味す

ることは、イギリスでは、アメリカのような社会集団と市民社会をめぐる制度が用意されつつも、例外的なCAを除けば、国家をパトロンとしないと消費者団体が組織の形成・維持をしにくいということである。

(6) 以上の日本、アメリカ、イギリスの知見をまとめてみると、イデオロギー的要因については、以下のような知見を得た。先進諸国の主要政党の包括政党化が進んでいる今日では、政党の配列と消費者団体の配列を直接に関連させるようなイデオロギーは、相対的に減退してきている。政党のイデオロギーは、消費者団体の組織と選好に対して、もはや大きな規定要因となっていない。しかしその一方で、とくに消費者利益の他の利益からの自立性という点について、各国の消費者団体の間で、中間集団や市民社会をめぐるイデオロギー的相違がある。

(7) 制度的要因については、以下のような知見を得た。歴史的な伝統があるアメリカとイギリスはもちろん日本でも、行政国家から自立した市民社会のための法人制度や税制が構築されつつある。しかしそのような中で、消費者団体の中には、経済的な意味で、あるいはその目的を追求する上で、必ずしも合理的な法人形態を採らないものもある。これが、政府などのパトロンに依存したほうが合理的であるという選択の結果なのか、あるいは前述のようなイデオロギーの規定によるものなのかについては、さらに検討の余地がある。

(8) 最後に関連して、消費者団体の国際団体である国際消費者機構は、消費者の普遍的な利益を国際的に追求する団体であるが、その組織、および選好の一部において、各国の国益を背景とした論議の舞台ともなっている。そのような中で、消費者利益を純粋に想定しようとする日本の消費者団体の在り方は、むしろ例外的のように思われる。また国家と市民社会の区別が相対的に困難な中国の消費者団体が存在感を増しつつあることは、国際的な市民社会の現状を考える上で興味深い。

(9) 以上の成果については、下記のもの他に未公刊の図書もある(2008年5月に原稿提出済み・書名未定・東信堂刊行予定)。また今後も、論文や著書の形で発表していきたい。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 1 件)

- ① 井上拓也「政治分析のモデルと公共利益の組織化・実現」(『茨城大学政経学会雑誌』35-45 頁) 2009 年 3 月。

〔図書〕(計 1 件)

- ① 井上拓也「政治制度の諸相」(大塚桂編『政治学へのいざない・第 2 版』成文堂、2008 年 3 月)。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

井上拓也 (Inoue Takuya)
茨城大学・人文学部・教授・
研究者番号：70291284

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし