

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 13 日現在

機関番号：12101

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2010～2013

課題番号：22530112

研究課題名(和文)消費者庁と金融消費者保護庁の設立をめぐる政治過程

研究課題名(英文)The Politics of the Foundation of the U.S. Consumer Financial Protection Bureau and Japanese Consumer Affairs Agency

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

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,200,000円、(間接経費) 660,000円

研究成果の概要(和文)：この研究は、第一に、アメリカでは、環境、平等、消費者保護などの公共利益が分離して認識されがちであるのに対して、日本ではそれらが連続して認識されがちであることを指摘し、前者のような理念を公共利益の多元主義、後者のような理念を公共利益の一元主義と呼んだ。第二に、両国における公共利益をめぐる理念の相違が、公共利益団体の組織・選好・政策・行動にどのように影響しているかを検討するために、アメリカの消費者金融保護局と日本の消費者庁をめぐる動向を事例の一部としながら、両国の消費者団体の組織・選好・政策・行動の相違を比較の視点から検討した。

研究成果の概要(英文)：The first of themes of this project is to identify two distinctive ideas that affect consumer politics in advanced countries. In the U.S and most of other countries, consumer interests are advocated separately from other public interests such as environment and equality. On the other hand, in Japan, consumer interests are sometimes mixed up with other public interests. As showed in the case of consumer politics, while the U.S. public interest groups tend to pursue various "public interests" basing on the idea of public interest pluralism, Japanese public interest groups tend to pursue "the public interest" basing on the idea of public interest monism. Then this project explored how these two ideas affected the organization, preferences, policies, and action of major consumer groups in the U.S. and Japan. The project tried to examine the consumer politics of new consumer agencies in both countries, Consumer Financial Protection Bureau in the U.S. and Consumer Affairs Agency in Japan.

研究分野：政治学

科研費の分科・細目：政治学

キーワード：利益団体 消費者 消費者団体 消費者運動

1. 研究開始当初の背景

研究代表者は、政治過程論、とくに利益団体研究を専攻している。利益団体は、業界団体や専門職団体のように、特定者に集中する狭隘な利益 = 特殊利益を追求する特殊利益団体、および環境団体や人権団体のように、不特定者に分散する広範な利益 = 公共利益を追求する公共利益団体に分類される。研究代表者が研究してきたのは、このうち公共利益団体、とりわけその一つの事例としての消費者団体である。

公共利益団体、あるいは消費者団体は、従来、利益団体という枠組からよりも、社会運動という枠組から研究されてきた。したがって研究代表者の関心は、市民運動、あるいは消費者運動という枠組から研究されてきたものを、改めて公共利益団体、および消費者団体という枠組から捉えなおすことである。またそこにおける中心的な課題は、公共利益団体による公共利益の実現の様々なパターン、あるいはそれをめぐる因果関係の相違を、消費者団体による消費者利益の実現を事例として明らかにすることである。

そのため研究代表者は、これまで、日本とアメリカの消費者団体を中心に、その国際的な比較研究に取り組んできた。したがってこの研究プロジェクトは、研究代表者の以上のような関心を背景として、消費者団体の組織、選好、政策、行動などの比較研究の一環を構成することになる。

2. 研究の目的

このプロジェクトの目的は、日本の消費者庁、およびアメリカの消費者金融保護局 (Consumer Financial Protection Bureau: CFPB) の設立を事例として、日米において実現される消費者利益の内容の相違を、両国における公共利益についてのアイディアの相違を要因として検討することである。

具体的には、このプロジェクトは、当初、以下の3つの目的を持って開始された。

(1) 日本の消費者庁とアメリカのCFPBの政策や組織、および両機関の設立をめぐる政治過程を明らかにすること。

(2) 両機関における消費者利益の範囲や種類、およびそこで想定される消費者の意味やイメージを明らかにすること

(3) 両機関における消費者利益の内容の相違を、両国における公共利益をめぐるアイディアの相違を要因として明らかにすること。

なおCFPBは、連邦準備制度 (Federal Reserve System) に位置づけられる組織として設立されたが、当初は、金融消費者保護庁 (Financial Consumer Protection Agency) という名称で、独立規制機関として設立されることが予想されていた。このプロジェクトは、CFPBの具体的な姿が見える前から始められていたため、金融消費者保護庁を課題名に入れていた。

3. 研究の方法

研究の方法としては、(1)分析枠組の設定、(2)消費者団体などへの調査の二つの段階をたどった。

(1) 分析枠組の設定

この研究プロジェクトは、日米両国における公共利益をめぐるアイディアの相違が、消費者団体の組織、選好、政策、行動の相違に影響し、ひいては消費者政策担当機関の組織や政策の相違に影響するという因果関係を想定している。

そこで日本 (およびドイツ) については、公共利益の一元主義というアイディアが支配的であること、このアイディアの下では消費者利益が環境などの他の公共利益と連続して認識されがちであること、消費者団体にとって少数の意識の高い市民消費者を相手とした行動が合理的になること、消費者団体は消費者政策担当機関に消費者の経済的利益だけでなくその社会的責任の実現も期待しがちであることといった仮説を設定した。

またアメリカ (およびアングロサクソン諸国を中心とする主要国) については、公共利益の多元主義というアイディアが支配的であること、このアイディアの下では消費者利益が他の公共利益とは分離して認識されがちであること、消費者団体にとって多数の大衆基盤を持つ顧客消費者を相手とした行動が合理的になること、消費者団体は消費者政策担当機関にもっぱら消費者の経済的利益の実現を期待することといった仮説を設定した。

これらの仮説の設定に際しては、日米の利益団体研究の文献研究に依拠した。

(2) 消費者団体などへの調査

具体的な調査の出発点としては、日米の消費者団体の組織、選好、政策、行動などを、他国の消費者団体のそれらと比較しつつ確認しておくことが必要となった。そこでまず、2011年5月に開催された国際消費者機構 (Consumers International: CI) の世界大会に出席し、主要国の消費者団体について、上記の点を中心とする概略的な特徴を把握した。

次に日本の消費者団体につき、全国消費者団体連絡会 (消団連)、日本消費者連盟、日本消費者協会などの主要な団体を訪問し、それらの組織、選好、政策、行動、および消費者庁への対応などにつき聞き取り調査を行った。

なお研究代表者は、本来は団体を会員とする消団連において、個人として会員 (賛助会員) となることを認めてもらっている。このことが、CI世界大会への消団連代表団の一員としての出席、日本の消費者団体の様々な調査、前消団連事務局長・現消費者庁長官へのアクセス、それを通じた消費者庁関係者への便宜などの基盤となっている。

またアメリカの消費者団体につき、旧知の

ロバート・メイヤー・ユタ大学教授を通じて、アメリカ消費者連合 (Consumer Federation of America: CFA)、全米消費者連盟 (National Consumers League: NCL)、消費者同盟 (Consumers Union: CU) などの主要な団体を訪問し、それらの組織、選好、政策、行動、および金融消費者保護局への対応などにつき聞き取り調査を行った。

4. 研究成果

研究成果としては、後述の「5. 主な発表論文等」に基づき整理すると、以下のようになる。

(1) 日本の利益団体研究の整理と消費者団体研究の方向性の確認

この成果は、「利益団体研究と日本の消費者団体」を通じて発表された。以下、その要点を述べておく。

まず日本の利益団体研究の二つの時期を振り返り、第二期の研究が定量的で総論的な研究を特徴としていたことを確認した後に、定性的で各論的な研究を行う際の論点として、特殊利益と公共利益の区別、日本における公共利益の一元性の問題、およびセクター内の政治に対する注目の必要性を指摘した。

次に消費者団体について、国際比較を意識した顧客消費者団体と市民消費者団体という分類を確認し、それに基づき欧米の主要な消費者団体を概観した後に、欧米ではドイツを除き顧客消費者団体が主流となっていることを指摘した。

最後に日本の主要な消費者団体を振り返った後に、とくに大衆的基盤を持つ顧客消費者団体の不在という点から日本の団体の特徴を概観し、消費者セクターにおける公共利益の一元主義について指摘した。

(2) 日本の消費者団体の特徴およびその形成の国際比較の観点からの検討

この成果は、「日本の消費者団体のシステム - 顧客消費者と市民消費者の間で - 」を通じて発表された。以下、その要点を述べておく。

まず消費者団体を、狭義の消費者団体としての顧客消費者団体、市民消費者団体、連合団体、および広義の消費者団体としての消費者関連専門職団体と消費者関連事業者団体に分類し、主要国の消費者団体のシステムにおいて、顧客消費者団体が中心的な団体になっていることを指摘した。またそこにおけるCUのモデルが、大衆的基盤を持ち、その基底にある一般の消費者との距離が近いものであることを指摘した。

次に日本の消費者団体のシステムにおいて、顧客消費者団体である日本消費者協会、顧客消費者団体と市民消費者団体の双方の側面を持つ主婦連合会と日本消費者連盟、消費者関連専門職団体である全国消費生活相談員協会など、消費者関連事業者団体である日本生活協同組合連合会、連合団体である消団連につき概観した。また狭義の消費者団体

では顧客消費者団体と市民消費者団体の双方の側面を持つ団体が中心となっていること、そして広義の消費者団体の存在感を大きいことを指摘した。

最後に、この消費者団体のシステムが1960年代に成立した要因として、CUのモデルの輸入をめぐる、資金不足、女性中心、アメリカのメインストリームの誤解という、当時の消費者運動における三つの条件を指摘した。またこのシステムが今日まで存続している要因として狭義の消費者団体において、精神的な選択的誘因が重要となっており、また顧客消費者団体と市民消費者団体の間での揺れ動きが生じていることを指摘した。

(3) 消費者団体を含む公共利益団体における選択的誘因の検討

この成果は、「公共利益の実現における誘因の種類」を通じて発表された。以下、その要点を述べておく。

まずフリーライダー問題に対処する方法、とくに選択的誘因について、とくに公共利益団体による組織の形成・維持という観点から、これまでの議論を再検討してきた。具体的には、公共利益団体について、公共利益と集合財・公共財の関係、および集団をめぐる論点を確認した。

次にオルソンの問題意識を確認した後に、この問題への対処の方法として、小集団、強制、起業家、パトロンについての議論を概観した。

最後に、オルソンの選択的誘因をめぐる議論を確認した後に、おもに彼以後の研究者による誘因をめぐる議論を概観し、筆者が暫定的に採用している、集合的物質的誘因、選択的物質的誘因、集合的精神的誘因、物質的選択的誘因という誘因の分類を紹介した。

(4) その他の成果の発表

この研究プロジェクトに関連して、その成果を部分的に反映した二つのものがある。

第一は、日本政治学会2010年度研究大会における「政権交代と特殊利益・公共利益」と題する報告、およびそのための報告ペーパーである。

研究代表者は、この報告を通じて、2009年の自民党から民主党への政権交代前後における利益団体政治を、特殊利益については医療職団体・医療セクター、公共利益については消費者団体・消費者セクターを事例として検討した。そして政権交代にもかかわらず、両セクターの政治、とくにセクター内政治に大きな相違が生じなかったことを指摘した。

第二は、前述のCFA事務局長であるステイブン・ブローベック氏を編者とする、消費者運動についての国際的な事典である*The Encyclopedia of Consumer Activism* (『消費者運動事典』) に、「Japanese Consumer Movement」(「日本の消費者運動」)の項目を執筆したことである。研究代表者は、そこにおいて、消費者庁の設立、および消費者団体

訴訟制度の導入を、日本の消費者運動における歴史的な成功として紹介した。また同時に、CU モデルの失敗、女性を中心とすることの限界、大衆的基盤の欠如、狭義の消費者問題にとどまらない関心領域の拡散を、日本の消費者運動の特徴として指摘した。

(5) 未発表の成果と今後の方向

2013 年度中に公表できておらず、現在発表を準備している成果もある。

第一は、アメリカの CFPB の組織と政策、およびその設立過程についての検討である。CFPB は、連邦準備制度の一部として設立されたという意味で、計画当初ほど野心的な規制機関ではなくなってしまった。しかし 2011 年の金融規制改革法（ドッド・フランク法）に基づくその設立は、サブプライム問題を端緒とする金融危機に対する、オバマ政権の効果的な対応の一つとして評価されている。また CFPB は、金融部門の消費者の保護、つまりその経済的利益の追求を中心的な目的とした機関である。このことは、もちろんその管轄領域が金融部門へと特化しているという事情もあるが、アメリカにおける公共利益の多元主義というアイデアをも反映した結果であると考えられる。

第二は、日本の消費者庁における「消費者市民社会」という概念の形成と展開を、2012 年の「消費者教育の推進に関する法律」（消費者教育推進法）の制定過程の検討を通じて、日本における公共利益の一元主義の反映の事例として検討することである。同法は、高度情報化や超高齢化といった社会の変化を受けて、消費者被害が変質したことを背景に制定された。その中心的な趣旨は、他の消費者法と同様に、消費者と事業者間の情報と交渉力の格差を踏まえ、消費者の権利・利益を擁護し、「消費者の自立」を図ることである。しかし一方で、「消費者市民社会」という概念の下に、環境問題などに対する、消費者の義務・責任を重視したものとなっている。また消費者庁と消費者団体も、この概念を重視し、政策や活動の範囲を、従来以上に消費者の経済的利益の問題から拡大している。公共利益の一元主義は、同法の制定を通じて、消費者団体や消費者政策においてますます支配的となってきたと考えられる。

以上の二点については、2014 年度中を通じて、雑誌論文として公表の予定である。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 3 件)

井上拓也「公共利益の実現における誘因の種類」(『茨城大学人文学部紀要・社会科学論集』56 号、2013 年 9 月) 11-25 頁、査読無。

井上拓也「日本の消費者団体のシステム - 顧客消費者と市民消費者の間で - 」(日本政治学会編『年報政治学 2012 - 現代日本の団体政治』2012 年 12 月) 19-41 頁、査読有。

井上拓也「利益団体研究と日本の消費者団体」(『茨城大学地域総合研究所年報』45 号、2012 年 3 月) 69-86 頁、査読無。

〔学会発表〕(計 1 件)

井上拓也「政権交代と特殊利益・公共利益」(日本政治学会 2010 年度研究大会・分科会 D2・自民党政治と民主党政治) 2010 年 10 月 10 日、中京大学。

〔図書〕(計 0 件)

〔その他〕(計 1 件)

Takuya Inoue, "Japanese Consumer Movement", Stephen Brobeck ed., *The Encyclopedia of Consumer Activism*, 2014, Forthcoming.

〔産業財産権〕

○出願状況 (計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

○取得状況 (計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

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