

## 日本における消費者教育の歴史的評価と今日的課題 — 国の消費者行政による消費者教育施策の歴史からみる —

The Historical Evaluation and The Contemporary Subject of Consumer Education  
in Japan : A Case of the History of the Consumer Education Policy

色川 卓 男  
Takuo IROKAWA

（平成15年10月1日受理）

### 1. はじめに

本稿の課題は国の消費者行政における消費者教育の理念と施策の歴史的動向を評価した上で、消費者教育の今日的課題を提示することにある。

日本における消費者教育の歴史は、無論、消費者行政によるそれに尽きるわけではない。例えば、研究者や教員による消費者教育の理論及び実践の歴史があり、消費者団体による消費者教育の歴史もあるだろう。しかし日本の消費者教育史において、消費者行政による消費者教育の理念及び施策は、学校教育や社会教育、消費生活センターなどを通じて、とりわけ重要な役割を占めてきたのも事実である。また、今日、消費者行政の基本法である消費者保護基本法の改正が具体的な課題として取り上げられている時期でもあり、特に行政による消費者教育の歴史的動向を検討する必要性が増しているといえよう。

今日、国の消費者行政は、規制改革の影響と相まって、消費者保護基本法改正や消費者行政機構の在り方などまで見直す、約40年ぶりの抜本的な見直しの時期を迎えている。見直しの是非はともかく、抜本的に見直す以上は、過去の施策を検討した上で、そこでの反省点を明確にし、今後の施策に活かしていくという歴史的総括が不可欠な作業である。ところが第18次国民生活審議会消費者政策部会報告書「21世紀型の消費者政策の在り方」においては、これまでの消費者政策に対する歴史的評価はみられず、せいぜいが時代にあわせて色々と施策を講じてきたが、時代が変わったから政策の理念も変えるという意見に終始しており、同様に、国の消費者行政による消費者教育の歴史的総括もなされていない。このように歴史的認識が曖昧なまま、抜本的な見直しを行おうとする行為そのものに危機を覚えるのは筆者だけであろうか。別の言い方をすると、国の消費者行政による消費者教育の歴史的総括という課題が研究者の眼前に現れてくるのである。これに類する研究は既に君塚宏(1985)、鶴田敦子・福留美奈子(1990)、西村隆男(1999)らによって行われている。君塚や鶴田・福留は消費者教育の理念に特化した分析を行っているが、公刊された時期の制約によって、今日の動向までを含んだものではない。また西村の研究は理念だけでなく施策についても検討されているが、消費者教育の発展に自ら関わってきたという当事者の立場でみているため、評価が曖昧になっている。そこで本稿では先行研究に学びつつも、消費者政策の大変革期と考えられる今日の状況をふまえて、その歴史的評価を試みる

ことにした。

分析に用いる具体的な検討データであるが、国の消費者行政における最高意思決定機関である毎年の消費者保護会議における年次方針文書とその年次方針の基盤を作る国民生活審議会（以下では国生審と略す）及びその部会である消費者政策部会の答申文書及び意見文書などを中心に利用した。各審議会及び部会資料については内閣府「消費者の部屋」(<http://www.consumer.go.jp/>)よりダウンロードして利用した。文書に出てくるキーワードの意味がはっきりしない場合には、審議会関係者や当時の担当者の論文も参考にして推察した。

また、国の消費者行政による消費者教育の歴史的動向に対する評価及び今日的課題を行うための外部指標として、後半の一節では様々な既存データから今日の消費者像を検討した。ここで描かれる消費者像は、単に今日の消費者の実態というだけでなく、これまで国の行政を中心に30年ほど多少なりとも行われてきた消費者教育を受けた結果としての消費者像とも位置づけられよう。

具体的な進め方であるが、国の消費者行政における消費者教育に関わる歴史的動向を上記した文書をデータとして検討する。その上で、歴史的にみた今日の到達点と歴史的評価を行う。さらに過去30年間の消費者教育の結果として考えられる今日の消費者の実態を既存データをもとに実証する。最後にこれらの検討をふまえて、消費者教育の今日的な課題をまとめる。

## 2. 全体の動向

まず始めに、全体像を簡単に整理しておきたい。ここでは国の消費者行政の最高意思決定機関である消費者保護会議決定の内容と国民生活審議会及び同審議会消費者政策部会の答申及び意見の中で消費者教育関連が取り上げられた項目を含めた年表を作成した（表1）。

それでは順を追ってみていこう。国による消費者教育の取り組みが本格化する以前の消費者教育とは、企業によって組織化された消費者向けの講習会などを指していた（山口 1964；西村 1999）。国の消費者行政による消費者教育が問題化するの、ようやく遅れて1963年答申からである。1966年の答申では「自主性を持った賢い消費者」の育成が明示されている。その後、1968年の消費者保護基本法成立前後には、行政による消費者教育への取り組みがみられた。消費者教育の体系化を意図した単行本『生活経営学』は、その1つの成果といえる。

しかし1970年代になると、一転して停滞する。1976年から3年間、また1983年から3年間、ともに推進項目の一部に明記されているが、内容は食品や医薬品の安全について、あるいは消費者保護や物価について適切に指導する内容が毎年、お題目のように繰り返されるだけで、事実上、ほとんど進展していない。

1985年から、「自立する消費者」育成に向け、再び新たな出発点に立って、本格的に取り組まれるようになった。消費者教育に関する具体的な施策も多くあげられるようになり、70年代は多くても2、3項目だったものが、毎年、10項目以上あげられるようになった。

以上の動向を時期区分すると、1960年代が国の消費者行政による消費者教育の出発点（導入期）、続いて1970～1980年代半ばまでは停滞期、1980年代後半から現在にかけて、断続的にはあるものの、継続的に議論されるテーマとなっているところからみても、展開期といえるだろう。以下では導入期と展開期を中心にその歴史的動向を検討していくことにする。

表1 行政による消費者教育に関する年表

年	消費者保護会議関係	国民生活審議会関係	その他
1963		第1次国民生活向上対策審議会答申「消費者保護に関する答申（V消費者保護のための基本的方策（6）消費者教育ならびに消費者保護に関する広報活動に力を注ぐこと）」	
1964			
1965			
1966		第1次国民生活審議会答申「消費者保護組織及び消費者教育に関する答申」	
1968	第1回消費者保護会議「消費者保護基本法に関する国会決議の具体化方策について（報告）（4 消費者教育の充実）」		
1969	第2回消費者保護会議「消費者行政の推進について」	「消費者教育の体系化 生活経営学」報告	
1970-1975			
1976	第9回消費者保護会議「消費者行政の推進について」		
1977	第10回消費者保護会議「消費者行政の推進について」		
1978	第11回消費者保護会議「消費者行政の推進について」		
1979-1982			
1983	第16回消費者保護会議「消費者行政の推進について」		
1984	第17回消費者保護会議「消費者行政の推進について」		
1985	第18回消費者保護会議「消費者行政の推進について」		
1986	第19回消費者保護会議「消費者行政の推進について」4(3) 消費者教育の充実	第10次国民生活審議会消費者政策部意見「学校における消費者教育について」 経済企画庁委託調査「学校における消費者教育の新しい視点」	
1987			
1988	第21回消費者保護会議「消費者行政の推進について」4 消費者支援の強化	「消費者教育を考える研究会」報告書	
1989	第22回消費者保護会議「消費者行政の推進について」4(1) 消費者教育の一層の推進	第12次国民生活審議会意見「消費者教育の推進について」	
1990	第23回消費者保護会議「消費者行政の推進について」4(1) 消費者教育の一層の推進	「消費者教育への提言」	(財)消費者教育支援センター設立
1991	第24回消費者保護会議「消費者行政の推進について」4(1) 消費者教育の一層の推進		
1992	第25回消費者保護会議「消費者行政の推進について」4(1) 消費者教育の一層の推進		
1993	第26回消費者保護会議「消費者行政の推進について」3(1) 消費者教育の一層の推進		
1994	第27回消費者保護会議「消費者行政の推進について」3(1) 消費者教育の一層の推進	第14次国民生活審議会消費者行政問題検討委員会報告「第2 消費者教育の在り方」	
1995	第28回消費者保護会議「消費者行政の推進について」3(1) 消費者教育の一層の推進		製造物責任法施行
1996	第29回消費者保護会議「消費者行政の推進について」3(1) 消費者教育の一層の推進		
1997	第30回消費者保護会議「消費者行政の推進について」I(6) 消費者教育・消費者啓発の推進 II 5(1) 消費者教育の一層の推進	第15次国民生活審議会消費者政策部報告「第5 消費者取引に係る情報提供・消費者教育に関する問題」	
1998	第31回消費者保護会議「消費者行政の推進について」7 消費者教育・情報提供の推進		
1999	第32回消費者保護会議「消費者行政の推進について」8 消費者教育・情報提供の推進	第16次国民生活審議会消費者政策部報告「第3 1消費者契約に係る消費者教育及情報提供に関する問題」	
2000			
2001	第34回消費者保護会議「消費者行政の推進について」4 消費者教育・情報提供の充実		消費者契約法施行
2002		消費者教育に関する研究会設置	
2003		第18次国民生活審議会消費者政策部報告「21世紀型の消費者政策の在り方について」（第3章第3節 消費者教育の充実）」	

出所：内閣府国民生活局「消費者の部屋」（<http://www.consumer.go.jp/> 2003.9.15確認）で確認し、作成した。

### 3. 導入期の消費者教育の理念と施策

#### (1) 「自主性をもった賢い消費者」

まず最初に取り上げた「自主性をもった賢い消費者」とは、1960年代に現れた消費者教育の理念となった消費者像である。最初にこの概念が登場したのは通商産業省産業構造審議会消費経済部会の1965年答申であった。そこでは「消費者教育の意義は、自主性をもった賢い消費者を育成することにより、商品・サービスの合理的な選択・使用を通じての効用の極大化を助長し、消費生活を向上させることにある」（野田 1966:23）とし、初めて明確な消費者教育の目標が提示された。そしてこの概念が3つの下位概念を従える形で、翌年の第1次国民生活審議会（以下では国生審という）による「消費者保護

及び消費者教育に関する答申」でも用いられたのである。実はこの国生審の中間報告においては「自主性をもった賢い消費者」は、他の3概念と同列に扱われていた(岩田 1966:82)。本答申でこの概念が格上げされたことになる。この過程について色々な解釈が可能だろうが、当時は目標となる消費者像の定義がそれほど明確ではなかったと考えられよう。

さてこの「自主性をもった賢い消費者」の定義だが、とりあえず3つの下位概念をあわせたものとなる。

- ①「消費者として商品、サービスの合理的な価値判断をする能力を養うこと」
- ②「消費生活を向上させる合理的な方途を体得させること」
- ③「経済社会全体のうちにおける消費および消費者の意義を自覚させること」

これだけでは抽象的なので、その意味を具体的にしてみよう。答申の文言から推察すると、

①市場で財・サービスを購入する場面での「商品知識の普及」、②財やサービスを購入するためには、収入や預貯金などの家計の状況を把握し、長期的見通しをたてるための「合理的な生活設計」、③では「消費者がその消費行動を通じて積極的に経済的環境にはたらきかけることの意義と力を認識させる」こととなる。

まえばきには「消費者自身もその権利意識に目ざめて自らの利益と安全を守るのに十分な知識と判断力を持ち、流動する経済社会の変化に対応できるようになること」となっているように、経済発展に対応していくこと、消費者の権利意識に目覚めることが含まれていると考えられよう。鶴田・福留(1990)はこの点について別の審議会である産業構造審議会での議事録を根拠に、「消費及び消費者の意義の自覚」とは「経済発展に寄与すること、及び消費者保護を求める役割があることの二つの内容」を指しており、「消費者教育の内容に、消費者の権利意識の確立を位置づけていたことは、行政における消費者教育の理念を考える上で、注目に値する」(鶴田・福留 1990:10)と述べているが、この点は筆者も同意する。さて、以上の具体的な意味をキーワードとしてまとめると、以下のように3項目ながら、4つの意味区分が可能な定義となる。

- ①買い物上手
- ②合理的な生活設計
- ③経済発展に対応する消費者及び消費者の権利意識に目覚めた消費者

しかし、君塚宏は「自主性をもった賢い消費者」という定義について、「消費者問題の解決のための消費者自身の意識の変革は目標外におかれ、もっぱら『賢い消費者』づくりが重要課題として取り上げられた」(君塚 1985:16)とし、この概念には「消費者自身の意識の変革」、つまりここでいう③が含まれていないとしている。

確かに1969年「消費者教育内容の体系化」のための新しい学問体系として取り上げられている『生活経営学』の章立てをみていくと、以下のようにになっている。

## 第1章 生活経営学

### 第2章 消費者と環境条件

#### 第1節 市場的環境

## 第2節 消費主体としての消費者の行動

### 第3節 行政的環境

## 第3章 合理的な消費生活

## 第4章 生活経営学の活用

節や項レベルでも消費者の権利や責任を主題としたところはなく、消費者運動という項目に至ってはわずか1ページ程度の扱いとなっている。君塚のいう「消費者自身の意識の変革」及び「消費者の権利確保を求めての行動」に関わる部分を『生活経営学』で探すと、第2章消費者と環境条件の中で取り上げられている。節立ては第1節市場的環境、第2節消費主体としての消費者の行動、第3節行政的環境からなる。そこでは市場や消費者、行政の基礎知識が記載されており、特に消費者に関するところは経済の基礎知識のみが述べられている。つまり『生活経営学』をみる限り、消費者に期待されているのは「経済発展に対応する消費者」としての経済的な基礎知識を身につけることであって、「消費者自身の権利確保を求めての行動」を求めたものとはいえない内容となっている。また、4章の結論部分では「消費者をめぐる環境条件をふまえて、しっかりした思考にもとづいた生活設計概念をもって、環境条件を自らの生活向上のために積極的に活用する論理がなければ単なるhow to的な技術は無意味になってしまう」（国民生活研究所編 1969:129-130）とまとめているように、やはり「権利」に関わる文言はない。これだけみると君塚説もあながち的はずれの解釈とはいえないのである。

そこで次に考えるべき問題は①買い物上手、②合理的な生活設計、③経済発展に対応する消費者及び消費者の権利意識に目覚めた消費者という各定義がそれぞれどの程度の重要性をもって扱われているのかである。これは上記した『生活経営学』の章立てをみるように、3項目は同等には扱われていない。また、この導入期の消費者教育の理念には、「消費者の権利意識の確立」も含んだものであったが、「商品知識の普及」や「合理的な生活設計」ほどの説明もなく、具体的施策にはほとんど含まれていない。つまり「自主性をもった賢い消費者」とは、第一義的には「商品知識の普及」や「合理的な生活設計」から主に構成されており、「消費及び消費者の意義の自覚」の部分はもっぱら副次的あるいは潜在的な役割にとどまっていたといえよう。鶴田・福留説は定義された項目をあげたという意味で正しく、君塚説は其中で強調された点に焦点をあてると買い物上手と合理的な生活設計となると述べている点では正しいことになる。

最後にひとつ留意すべき点をあげると、生活設計の強調がある。これは60年代においても単なる買い物上手では、消費者問題の根本的な解決につながらないと考えていたことになる。消費者教育には、流行病のように一時期に広がるような消費者問題に対応する能力の育成（対処療法的な消費者教育）と、流行病が起きているか否かとは関係なく、日々の健康状態を微調整して安定的に生活を維持していくような、広義な生活設計能力の育成（健康維持・増進的な消費者教育）があると考えられる。既にこの導入期で、健康維持・増進的な消費者教育が目指されていたことは評価できよう。

### (2) 導入期施策の特徴とその後の展開

1960年代の国の行政による消費者教育導入期の理念を検討してきたが、今度は主要な施策及び時代的特徴とその後について整理する。主要な施策としては、学習指導要領に消費者教育を導入することと、先ほど述べた『生活経営学』という消費者教育の体系化がある。1966年国生審答申では「学校における消費者教育は、一部のものだけを対象とした職業教育や家庭科教育としてのみでなく、広く一般教養の中に織り込んで実施すべきである」としただけでなく、「教員が消費者教育のための識見、知識

を備えて有効な教育が行なえるよう、関連教科担当の教員に対し『政治、経済、社会講座』のような教員の再教育の中で消費者教育についての指導啓発を行う必要がある。また、教員を養成する大学の教科の中にもこうした観点を取り入れることが必要である」としている。つまり消費者教育の基本施策として、以下の視点が、この時期にあったことは興味深い。

- ①消費者教育を広く一般教養で実施
- ②教員再教育の中での消費者教育についての指導、啓発
- ③教員養成大学での消費者教育の導入

次に取り上げるのは消費者教育の位置づけである。消費者教育の体系化を目指した『生活経営学』の中で「消費者保護と消費者教育とは相互に補い合うものであり、両者が車の両輪のようにはたらいてこそ、消費者行政の実が上がる」（国民生活研究所 1969:6）と述べられているだけでなく、第1次国生審答申の題名が「消費者保護組織及び消費者教育に関する答申」であり、1969年第2回消費者保護会議「消費者行政の現状と当面の対策について」において「消費者の啓発、教育が、消費者保護とならんで消費者行政の大きな柱となる」と述べられているように、消費者行政の二大施策の1つとして消費者教育にはきわめて重要な位置づけがされていたといえるだろう。

ところで、この時代の特徴として、消費者団体など消費者の組織化に対する期待と、「生産者行政」に対する反省がある。消費者の組織化に対する期待は、今日からみると過剰なほどともいえるかもしれないが、むしろそれだけの力をいずれ発揮するのではないかと、当時の社会運動などの動向から行政側も考えていたように推察される。

また「生産者行政」に対する反省もまた、この時代特有の視点であろう。第1次国生審答申では、「国民生活優先」をまず強調している<sup>1)</sup>ように、「経済が生活に奉仕する」ための方策として消費者行政があり、消費者教育もその一環として検討されていることになる。つまり1960年代は「国民生活優先」と唱えられるような一種のブームがあったからこそ、消費者政策が進展できたともいえるだろう。しかし内容は『生活経営学』という消費者教育の体系化をはかったものの、それがそれ以後の指針になったわけではないし、教育方法や答申を実行に移していく具体的提案もほとんどなかった。今日からみると、国の消費者行政による消費者教育の導入期は、興味深い指摘もあるものの、実効性が伴わないような抽象的なレベルにとどまっていたといえる。

問題はその後である。1966年に「国民生活優先」と唱ったにもかかわらず、わずか3年後には消費者行政予算が少額なのを問題にして、「必ずしも十分重視されているとはいえないのが現状である」（国民生活研究所 1969:46）と述べられているように、きわめて脆弱なスローガンであった。そのためか、1970年代の国の消費者行政による消費者教育は停滞期に入った。せいぜいが「学校教育、社会教育を通じて、消費者教育が適切に行われるよう指導する」と記載されているだけである。1970年代が高度成長の終焉、二度にわたるオイルショックなどによる激動の時期であったためか、1960年代に芽生えた「国民生活優先」の視点は後方に追いやられたのである。

では、この時期に消費者教育を停滞させてよい状況であったのかといえば、それは否である。なぜならば、当時、消費者運動が最盛期を迎えていただけでなく、前半はチクロ、PCBなど食品の安全性やスモンなどの薬害問題が頻発し、安全や表示に関わる行政が整った時期であり、後半はマルチ商法やサラ金被害などの契約トラブル問題が社会問題となっていたからである。これらの消費者被害は、前者は狭義の「賢い消費者」問題そのものであるし、後者は、今日ならば「実際の取引にあたっ

ては、自主的、合理的判断ができる消費者が育成されるように消費者教育を拡充していく必要がある」(第10次国生審消費者政策部会意見 1986) 問題にあたる<sup>2)</sup>。つまりいずれも今日ならば消費者教育の主要な課題となるといえるだろう。このようにみると、行政による消費者教育に対する取組は「必要だったのにやらなかった」といえる。但し、この時期の審議会資料をみていくと、様々な個別の保護問題が取り上げられており、消費者行政そのものが停滞しているとはいえない。換言すれば、二大施策のうち、消費者保護が優先された時期とまとめられよう。

以上をまとめると、消費者教育は1960年代に「国民生活優先」という一種のブームに乗って検討された。消費者保護と同様の「大きな柱」といわれ、理念が構築されるとともに、体系化まで検討されたが、施策自体は今日から見ると抽象的なものにとどまっていた。そのためか、ブームが去った1970年代には消費者教育施策は著しく停滞してしまったと推察できよう。質量ともに限りある国の消費者行政では頻発する消費者問題を規制する消費者保護施策に重点をおかざるをえなかっただろう。

#### 4. 展開期の消費者教育の理念と施策

##### (1) 「自立した主体」としての消費者

1985年以降は、ほぼ連続して国の行政による消費者教育についての検討や具体的施策が現れている。消費者教育の理念名についても出現順にまとめて並べると、「自立する消費者」、「自主的で、合理的な判断ができる消費者」、「主体的に責任をもって意思決定を行いうる能力をもった消費者」、さらに最新の第18次国生審消費者行政部会報告書「21世紀型の消費者政策の在り方について」では「自立した主体」としての消費者と少しずつ変化しているが、展開期を通して一貫しているのは、自立や主体というキーワードである。それでは順番にみていこう。

「自立する消費者」という概念が最初に現れたのは、1985年の第18回消費者保護会議「消費者行政の推進について」においてである。そこでは「国際化の進展及び財・サービスや取引形態の多様化のなかで、情報を選択し活用するとともに主体的な生活態度を身につけた」(第18回消費者保護会議 1985) 消費者と定義されている。続いて1986年の第19回消費者保護会議「消費者行政の推進について」でも同様の定義がなされている。

具体的な意味だが、1985年第10次国生審消費者政策部会報告「情報化時代の消費者政策について」では、「これまでは“賢い消費者”になるということが、1つの目標とされた。これは品質がよく、安全で、しかも安い商品やサービスを見分けるといった買い物上手に近い概念であったといえる」と過去の消費者像を総括し、「これからは単に賢い消費者ではなく、主体的な生活態度を身につけることによって」、「計画的な生活設計や家計管理を考えていくことが重要になっている」としている。さらに「消費者自身の情報体制を整えることは、同時に消費者の連携を強めることにより、消費者の発言力を強めることになり」、「消費者が取引の適正化に向けて直接行動をおこすことが大切になる」という。これをまとめると、以下ようになる。

- ①買い物上手
- ②計画的な生活設計や家計管理を整える
- ③消費者自身の情報体制を整えて、直接行動を起こす

前節でもみたように、1960年代の「自主性をもった賢い消費者」では①買い物上手、②合理的な生活

設計、③経済発展に対応する消費者及び消費者の権利意識に目覚めた消費者という定義から構成されており、当初から生活設計や家計管理を含んでいた。つまり消費者政策部会の歴史認識とは異なり、60年代の消費者像もこの「自立した消費者」像とはほぼ同一の概念であるといえるのである（鶴田・福留 1990:11）。但し消費者政策部会の総括を深読みすると、理念はあったが施策として遂行されていたのは「買い物上手」であったと反省しているとも読みとれる。となると、導入期で検討された『生活経営学』の体系は構想されただけで終わり、停滞期には「買い物上手」しか念頭になかったと行政側が総括していると推察できよう。

1986年国生審消費者政策部会意見「学校における消費者教育について」では「自主的、合理的な判断ができる消費者が育成されるように消費者教育を拡充していく必要がある」としている。また、「契約やサービス取引が増えており、これらでは消費者の自主的かつ合理的な判断・行動がことのほか重要になってきている。実際の取引にあたっては、自主的、合理的判断ができる消費者が育成されるように消費者教育を拡充していく必要がある」という。

1989年第12次国生審意見「消費者教育の推進について」では、「消費者一人一人が、豊かな生活を実現していくためにも、早い段階から経済行為の主体としての基礎的な消費者の知識を身に付けさせるとともに、一生涯を通じて主体的に責任をもって意思決定を行いうる能力をもった消費者を育成していくことが必要」であり、「消費者自らが情報収集し、広い視野に立って合理的に判断し、消費者全体の利益のために権利を主張するなどの主体的な行動が求められる」としている。

それが第22回消費者保護会議「消費者行政の推進について」では、「青少年期の早い段階から、経済行為の主体としての基礎的な消費者の知識を身につけ、主体的に責任をもって意思決定を行いうる能力をもった消費者を育成していくことが重要となっている」と若年層に絞って述べられている。意思決定という用語が理念に組み込まれたのは初めてだが、内容は既に1969年『生活経営学』の生活設計箇所に組み込まれているものであり、目新しいものではない。むしろ「消費者全体のために権利を主張するなどの主体的行動が求められる」という文言は、20年前にも存在していたがあまり重視されていなかった理念であった「消費者の権利意識に目覚めた消費者」の強調に結びつくものであり、注目されよう。

さらに2003年第18次国生審消費者政策部会報告書「21世紀型の消費者政策の在り方について」では、「自立した主体」としての消費者像が理念として出てくる。報告書の文言から、その具体的な意味合いを探ると、以下ようになる。

- ①必要な情報を収集し、合理的に判断・選択し行動すること
- ②「自立した主体」として市場に参画
- ③事業者、行政への働きかけを行うことなどにより、消費者利益の確保に努める

ここでは生活設計についての文言が抜けているものの、それ以外は1960年代の「自主性をもった賢い消費者」の概念と同一であり、そこで現れていた「③経済発展に対応する消費者及び消費者の権利意識に目覚めた消費者」が強調されているだけといえるだろう。

1980年代までの理念を分析した鶴田・福留(1990)においては60年代の理念にあった「消費者の権利意識の確立」が消えたとまとめていたが、ここまでの動向をみるように、1960年代後半では、消費者教育の理念としてはあまり重視されていなかった「消費者の権利意識に目覚めた消費者」は1990年代以降、理念に明確な形で組み込まれてきたといえる。但し規制改革下にある今日では、経済発展に対応する



消費者＝市場における「自立した主体」の側面が強調されがちであることも事実であり、その裏側にある「消費者の権利意識の確立」が実効性を伴った理念となっていくかは、今後の動向をみていかなければならない。

以上、展開期の消費者教育の理念の動向を見てきたわけだが、1960年代の動向も含めてまとめると、導入期及び展開期の消費者教育の理念はいずれもその概念の範疇には①買い物上手、②合理的な生活設計、③経済発展に対応する消費者及び消費者の権利意識に目覚めた消費者を含んでおり、その点は何も変わっていないといえる。違いをあげるとすれば、1990年代以降は③が、とりわけ③の前者が強調されるようになったこと、展開期では若年層まで含んだ消費者教育の理念になっているところだろう。このように理念にあまり変化が生じていないとするならば、問題はその理念に基づいた施策がどのように行われているのかである。

## (2) 展開期の施策

まず消費者教育に関する具体的施策項目は1960年代と比較して、圧倒的に多くなっている。1986年には5項目だったものが、2003年には22項目と年々施策数が増加している。内容についても、60年代からみられた学習指導要領関係の施策や婦人学級（女性の生涯学習）関係の施策だけでなく、消費者教育を支援していく施策、家庭教育関係事業の施策、また国民生活センターや消費者教育支援センターなど国の関係機関の業務計画も含まれており、手広く行っていることが伺える。

また、「21世紀型の消費者政策の在り方について」では第3節で「消費者教育の充実」という項目を設け、消費者教育の機会の拡充、消費者教育の内容の充実、消費者教育の担い手の強化をあげている。この展開期の特徴として、消費者教育の内容の充実と消費者教育の担い手の強化をあげている点がある。つまり、教育方法など具体的な内容にまで立ち入って検討しており、抽象的な次元にとどまっていた1960年代とは大きく異なるといえるだろう。

次に今日の特徴であるが、現在、国は規制改革下にあり、消費者政策もその一環で見直されてつつある。その一つが「保護から自立へ」というスローガンであろう。その論理をまとめると消費者は行政に「保護される者」として受動的に捉えられてきたが、今後、消費者は「自立した主体」として市場に参画し、積極的に自らの利益を確保するよう行動する必要があるという。しかし、この論理はあくまで政策立案者たちの視点による政策上の位置づけの問題であって、消費者自身の視点からみると、60年代より一貫して追及されてきた消費者像が再び現れてきただけであって、行政手法は変わっても消費者自体が抱える課題は不変であるといえるだろう。ただし、これは理念的な次元でのことであって、それが60年代には実効性を伴った形で行われてきたわけではないことは、前項の分析通りである。

それに続いて「消費者・生活者重視の社会」というスローガンが出てくる。これは「国民生活優先」というスローガンを掲げた60年代と重なる印象をもつだろう。しかし論理は全く異なる。60年代の「国民生活優先」は「生産者行政」に対する反省から出てきた言葉だったのに対して、「消費者・生活者重視の社会」とは逆に市場メカニズムを重視していくことが消費者の利益になるという正反対の意味をもっているからだ。そのため、今日の「消費者・生活者重視の社会」が構築されていけばいくほど、ますます「消費者は自己責任をとれる主体となる必要があるといわれる」（御船 2003:20）のである。しかしいみじくも「21世紀型の消費者政策の在り方について」で述べられているように、「情報力において事業者に比べて劣位にある消費者の立場」という拭いきれない格差は今日でも存在する。つまり市場重視といっても、原理的には「劣位にある消費者」という前提の中での「自己責任をとれる主体」となる。素朴な消費者主権の論理は、少なくとも消費者行政及び消費者教育においては通用し

ないことを消費者行政側も認識しているといえよう。

このようにみていくと、概念が同一でも正反対の論理の中で国の消費者行政による消費者教育が行われており、施策は質量とも増えているといえるだろう。

以上、国の行政による消費者教育の歴史的動向についてみてきた。消費者教育の理念が30年以上ほとんど変化していないという事実は、理念は不変であるということであろう。但し、理念の前提となる時代背景はまったく変化しており、その歴史的変化を比喩的に整理すると、生活政策としての消費者教育施策から経済政策としての消費者教育施策への変容といえるかもしれない。もちろん導入期をみるように、生活政策としての消費者教育施策が実効性をもっていたのかは甚だ疑問であるのも事実である。それだけに今日、行われつつある経済政策としての消費者教育施策がどの程度の実効性をもつのかは今後の動向を注視する必要があるだろう。

## 5. 消費者の実態

消費者教育が検討され、その施策を構築していくためには、当然のことながら、現実の消費者像も把握されていなければならない。現実の消費者像を的確に把握しなければ、実効性のある施策を構築できないからだ。ところが行政は断片的に現実の消費者像について把握するだけで、あまり重要視していないように見える。例えば国生審消費者政策部会審議会配付資料「消費者教育の充実について」(2003. 3. 18)では、消費者教育の体制や取り組み状況について、様々な点から簡潔にまとめているが、ここでいう現実の消費者像については、ほとんどふれていない。このような状況の中で実効性のある新しい消費者政策及び消費者教育を打ち出せるとは思えない。

また、現実の消費者像を探ることにはもう一つ別の意味がある。今日の消費者は、既に30年程度の歴史がある消費者教育の影響を大なり小なり受けてきた人々だという視点である。つまり今日の消費者像とは施策を検討していく上で重要なだけでなく、消費者教育の効果が幾分たりとも反映している対象とも考えられるのである。換言すれば、現実の消費者像はこれまでの消費者教育の成果なのである。以上の2点から、たとえ不十分にせよ、現実の消費者像を抽出することは、充分、意義があることではないだろうか。

ここでは現実の消費者はどのような姿と把握できるのか、また消費者教育の必要性はどの程度感じているのか、消費者教育の効果はどのようなものかを既存データから探り、現実の消費者像を描き出すことにする。

### (1) 消費者像の構築

消費者像を実証的に構築するにあたって、ここでは総理府広報部(現内閣府政府広報室)の「世論調査」と日本銀行金融広報中央委員会の「家計の金融資産に関する世論調査」を利用する。「世論調査」の対象者は全国で層化2段無作為抽出法によって抽出された3000名を対象とした調査であり、一般的な消費者の意識として扱うことが可能である。「世論調査」は様々なテーマについて調査されている。「消費者問題に関する世論調査」は他のテーマ同様、不定期であるが、1978年以来、既に7回行われている。しかし調査票の内容は、一致しないものも多い。また「家計の金融資産に関する世論調査」は全国で層化2段無作為抽出法によって抽出された6000名を対象とした調査であり、金融関係の基本的知識や意識について質問している。1953年以来毎年行われている。

表2 苦情を申し出たところ(苦情を申し出た人のうち 複数回答) (%)

年\	購入先	国民生活センター・消費生活センターなど相談窓口
1988	86.2	13.4
1994	80.0	6.8
1998	80.2	7.6

出所：総理府広報局「消費者問題に関する世論調査」各年版

表3 国民生活センター、消費生活センターの認知度 (%)

年\	両方とも知っている	知らない
1988	55.5	18.8
1994	50.6	21.9
1998	50.1	26.8

出所：総理府広報局「消費者問題に関する世論調査」各年版

表4 金融商品を選択する際に重視すること (%)

年\	利回りが良いから	将来の値上がりが期待できるから	元本が保証されているから	取扱金融機関が信用できて安心だから	現金に換えやすいから	少額でも預け入れや引き出しが自由ができるから
1980	22.2	2.6	10.5	30.0	9.2	17.9
1985	30.2	1.8	17.2	25.8	6.9	16.0
1990	25.6	2.7	20.4	20.6	5.7	21.2
1996	17.7	1.6	23.1	23.6	5.6	24.7
2002	10.9	3.3	34.8	18.1	5.6	22.7

出所：日本銀行金融広報中央委員会「家計の金融資産に関する世論調査」(<http://www.saveinfo.or.jp/down/hist/hist02.exe>)を利用して作成

まず表2は、実際に苦情を申し出たところの割合である。購入先が8割で国民生活センターや相談窓口などには1割にも満たない状況が続いている。そこで国民生活センターや消費生活センターの認知度をみると(表3)、両方とも知っている人が5割で減少傾向にあり、両方とも知らない人が1/4と増加している。つまり今日、相談件数は急増しているものの、世間のセンター認知は進むどころか減少している。消費者が自ら対処できない消費者問題を抱えた場合には、情報としてセンターを知っていると有利である。つまりセンターを認知してもらうことも重要な消費者教育の効果といえるだろう。しかし苦情がある場合には、ほとんど購入先に連絡するということであり、センターをあてにしているのが消費者の実態である。換言すると、今日の消費者は消費者センターを頼りにせずあるいは知らず、自分で対処しているという意味で「自立」しているといえるだろう。

次に表4をみると、近年はきわめて慎重な資産形成を行っていることがわかる。このような慎重な行動について、もっとリスクをとれと消費者を非難した大臣がいたが、この不安定な経済情勢下で消費者の立場から考えると、当然の行動であるといえるだろう。しかしリスクについての知識があって、避けているのではなく、怖そうなものには手を出さないという行動をしている面もある(金融全般に関する知識で「金融商品についてほとんど知識がないと思う」と答えたのが57%、「各種リスクについてほとんど知識がないと思う」と答えたのが75% 日銀金融広報中央委員会「金融に関する消費者アンケート調査」2002年)。

このようにみていくと、日本人の消費者像としては、苦情を申し出るような消費者被害には、自ら購入先に連絡すること、また貯蓄行動をみるように時代に合わせて、慎重に行動していること、しかし慎重なだけで知識はなく、苦情処理の制度や法律についてはほとんど知らない（金融商品販売法について聞いたことがない人が44% 同上調査）ことがわかる。つまり、消費者の権利や法律については疎いのだが、行動が慎重なため、被害は最小限にとどまっているというのが現状ではないだろうか。自分で責任をとっているという意味では自立しているのだが、社会に訴えかけるといった側面での自己責任は果たされていない。

## (2) 消費者による消費者教育の位置づけ

消費者たちは、消費者教育の必要性について、どのように考えているのだろうか。表5-1と表5-2をみていこう。調査項目や選択肢の内容が一致しないところもあるので明確な判断は下しにくいだが、時系列を通して一貫しているのは、消費者教育の位置づけの低さである。

つまり、安全性や適正化を計ること、また苦情処理機関の充実が何よりも重要なのであって、消費者教育は情報提供よりも位置づけが低い。かろうじて消費者団体よりも高い程度である。詳細にみると、40歳代の消費者で2割弱が学校での消費者教育が重要と答えている。おそらく子どもが学校に行っている人が多いので、その重要性を感じるのだろう。但し、重要性の順位はほとんど変わらない。率直に言って、一般の消費者たちにとって消費者教育の重要性はあまり認識されていないとまとめられよう。

表5-1 国や地方公共団体への要望 (% 複数回答)

年\	* 財やサービスの安全性を確保する	規格や表示の適正化を計る	取引の契約内容の適正化	** 消費者の苦情・相談の受付や処理を行う	商品テストなどを行う	消費者への情報提供を行う	公正で自由な競争を確保する	消費者教育を行う	消費者組織・団体の育成を計る
1980	70.9	42.3	22.5	33.2			15.0	9.5	5.7
1983	69.9	43.5	29.2	29.9			15.3	8.6	5.9
1985	65.4	39.7	28.7	28.7			16.4	6.8	4.8
1988	69.1	50.3	42.8	34.8			15.8	10.1	6.3
1994	53.7	41.1	37.2	29.1	19.1	20.5	18.7	5.0	3.6

\*1988年以前は、食品、医薬品、家庭用品などの安全確保

\*\*1988年以前は消費者の苦情処理、商品テストなどを行うとなっていた

出所：総理府広報局「消費者問題に関する世論調査」各年版

表5-2 消費生活を送る上で重要なこと (% 複数回答)

年\	事業者への安全・品質面における規制強化	苦情の相談機関、処理機関の充実	消費者と事業者間の取引のルール適正化	自己責任原則の消費者・事業者への浸透	行政機関、消費生活センターからの情報提供	事業者の情報開示の促進	事業者間における公正で自由な競争	学校などでの消費者教育	消費者団体の積極的な活動
1998	54.6	46.3	29.5	26.6	25.3	18.5	17.6	13.7	7.8

出所：総理府広報局「消費者問題に関する世論調査」1998年

## (3) 消費者教育の効果について

消費者教育の効果は消費者教育の受講の有無で分けて検討した鈴木真雄、久世妙子ら9名の共同研究によると、「高校生、大学生とも知識レベルでは有群と無群で差がみられたが、行動レベルで大きな差はみられなかった」（鈴木他 1987:17）のに対して、成人では知識レベルは学生同様に差があり、行動レベルでは成人の方の差が大きい（久世他 1987:38）。いずれにしても知識ほど明確に行動レベルで

の差異が現れないということは、消費者教育の重要性はなかなか認知されない原因となる可能性がある。

また総理府広報局の1998年「消費者問題に関する世論調査」では、「消費者取引に関する仕組みや制度の学習」についてその有無を尋ねている設問がある。そこでは「ある」と答えた者に対して、さらに「学んだところ」を尋ねており、消費者教育の教育効果や位置づけがある程度把握できる。それによると、学習したことが「ある」ものが全体で46.2%で特に多いのは男性30歳代(60.3%)、女性40歳代(57.4%)である。「ある」と答えた者に対して、どこで学んだかを尋ねると、全体では「自分で」43.4%、「働いているところで」19.7%、「家庭で」14.5%、「行政によるセミナー等で」9.2%、「学校で」4.5%となっており、社会教育や学校教育の位置づけが低い。年齢別にみると、最近の消費者教育の効果がでており、20歳代だと「学校で」28.2%と、「自分で」29.8%に次いで多い。また60歳以上だと「行政によるセミナー等で」14.4%と多くなる。しかし「自分で」学んだものがどの年齢層でも多い。本調査ではないが、前回の1994年調査結果によると、情報入手は新聞、雑誌、折り込みチラシ、テレビ、ラジオから8割前後得ているといわれており、「自分で」の情報入手先はこれらがあたるのではないかと推察できる。

#### (4) まとめ

きわめて簡単ではあるが、一般的な消費者の姿を既存調査から明らかにしてきた。一部ではその教育効果がみられたが、消費者の権利や義務についての知識は疎く、行動にはなかなかつながらないなど、問題点の方が目立った結果となった。特に消費者自身が消費者教育の重要性を一貫して認識していないことは、留意すべき点である。停滞期はあるものの、1960年代以降、ある程度持続的に行われてきた消費者教育に対する国の消費者行政による取り組みの歴史とここでみた消費者像を見比べるとかなりのギャップを感じざるを得ない。つまり、この結果をみると、国の消費者行政による消費者教育の歴史は、一般消費者にとってあまりやられていないという印象のまま、40年あまりたってしまったといえるだろう。

### 6. おわりにかえて—消費者教育の今日的課題—

まずこれまで検討してきたことをまとめよう。国の消費者行政では1980年代後半以降、消費者教育に対する取り組みが本格化しており、今日は活況であるといえるだろう。しかしそれだけ検討されながらも、「世論調査」などの結果からみると、消費者教育は人々にとって身近な問題でありながら、あまり話題となるテーマではない点も指摘できる。

このギャップを少しでも埋めるために、まず第1に必要なことは、消費者教育の意義や重要性を改めて論じることである。そんなことは今までもやられてきたと思うかもしれない。しかし今日まで根づいてこなかったのが、実態ではないだろうか。人々の生活にとって、重要なものは多々ある。それら多くの重要なもののうち、消費者教育がどの程度の重要性をもって一般消費者の前に現れてくるのかを明確に論じなければならない。他分野の施策、例えば苦情処理や商品の安全性などの消費者問題における消費者教育の位置づけとの比較にとどまるのではなく、高齢者福祉や失業問題など全く異なる施策と比較して、あるいは政府施策全体の中で、消費者教育に関する施策がどこに位置づけられるのかを説得力をもって述べる必要があるだろう。行政では重要な施策には予算がつく。ところが現状では地方消費者行政の予算が一般会計予算の1%程度しかない(全消連 2002)ことからみれば、その程度

の重要性しかないと言われていると一般的な消費者は考えるだろう。

ちなみにアメリカを消費者教育先進国として評価し、それに比べて日本の取り組みが不十分なので、もっと日本で消費者教育をやらなければならないという考え方には、まったく説得力がない。アメリカは消費者教育先進国であると同時に個人の自己破産大国（日本の約10倍）である。いかに数多くの消費者教育が行われていると言っても、その実効性が疑わしい限り、少なくとも一般的な消費者は説得されないだろう<sup>3)</sup>。

第2に、消費者保護基本法改正と同様に、消費者教育施策の抜本的改革が必要となっているといえるだろう。60年代には例えば学校での消費者教育の課題として①広く一般教養で実施、②教員再教育での啓発、③教員養成大学での導入が唱われていただけでなく、消費者行政の根幹に消費者教育・消費者啓発が位置づけられていたのである。しかしこの3項目どれもが現状ではほとんど不十分であると認識されている（第18次国生審消費者政策部会配付資料 2003. 3. 18）。つまり改めて今日的課題として、まずこれら課題の達成があげられるだろう。

まず学校における消費者教育の取り組みは、現在でも実効性の面や効果の面で様々な問題を抱えているといわれている。それに対処するには改めて消費者教育の授業時間の拡充、学校教育における消費者教育の位置づけの再検討、消費者教育を行う教員に対する支援体制の充実があげられる。例えば消費者教育支援センターが設立されているが、予算規模が年間1億5千万円程度<sup>4)</sup>と与えられている膨大な役割と比較して小さい。国民生活センターが年間30億円、日本消費者協会が年間2億円、日本産業協会が年間3億5千万円と比較しても小さいのである。もし学校教育での消費者教育的内容の拡充や時間増が困難ならば、短時間で消費者教育を実施する教員たちを支援するためにも、消費者教育支援センターの拡充は不可欠であろう。さらに各地方の消費生活センターを消費者教育支援センターの支部と位置づけ、地方の学校教育との連携ポイントとしていくことも考えられよう。

次に高等教育機関では、教員免許レベルで消費者教育を科目として必修化すること、あるいは教員養成の際には、消費者教育を理解した学生を育成できるよう、カリキュラムを変更することが考えられる。

以上、2つの今日的課題を挙げたが、最も重要なのは最初の点である。消費者教育の実践も必要だろうが、一番の根幹は消費者教育の重要性を上記に留意した方法に沿って、論理的に説明することである。あまりやられていないと評価される国の消費者行政による消費者教育の歴史を反省し、21世紀に新しい一歩を踏み出すには、消費者教育の位置づけについて、明確な指針を示さなければ、これまでの歴史の繰り返しとなる危険性が多分にあるだろう。長年、消費者問題を研究してきた呉世煌は、「学校の消費者教育はようやく端緒に就いたばかりで」あり、「社会教育における消費者教育の努力も不十分である」（呉 2003:40）と現状をまとめているが、真に実効性のある国の消費者行政による消費者教育施策が行われていくのかどうかを今後も注意深く見守らなければならない。本稿では国の消費者行政による消費者教育の歴史について検討してきたが、今後は日本における消費者教育の機構総体からみて消費者教育とは何であったのかという根本的な問いから始める必要があるだろう。

## 引用文献

- 君塚宏、1985、「消費者教育－理念と方向性の検討－」『国民生活研究』25(3):12-28。
- 久世妙子他8名、1987、「消費者教育の内容・評価を検討するための消費者教育の効果に関する研究（第2報）－成人の場合－」『消費者教育第七冊』25-45。
- 呉世煌、2003、「消費者政策の大転換－消費者保護から消費者の自立へ－」中京大学社会科学研究所プロジェクト〈消費者問題と消費者被害救済の研究〉編『消費者問題と消費者政策』成文堂、1-45。
- 鈴木真雄他8名、1987、「消費者教育の内容・評価を検討するための消費者教育の効果に関する研究（第1報）－高校生及び大学生の場合－」『消費者教育第七冊』1-24。
- 全国消費者団体連絡会 (<http://www.shodanren.gr.jp/database/2002CP集計表HP用.xls> 2003. 9. 20)
- 総理府広報局、1989、「消費者問題」『月刊世論調査』平成元年5月号。
- 総理府広報局、1995、「消費者問題」『月刊世論調査』平成7年3月号。
- 総理府広報局、1998、「消費者問題」『月刊世論調査』平成10年12月号。
- 鶴田敦子・福留美奈子、1990、「消費者教育の理念と家庭科教育（第2報）－政府行政の報告書等における消費者教育の理念の動向とその考察－」33(2):9-14。
- 内閣府「消費者の部屋」(<http://www.consumer.go.jp/> 2003. 9. 15)
- 西村隆男、1999、『日本の消費者教育』有斐閣。
- 日本銀行金融広報中央委員会 (<http://www.saveinfo.or.jp/> 2003. 9. 20)
- 野田信夫、1966、「消費者教育の概念と範囲」『自治研究』42(11):23-32。
- 福留美奈子・鶴田敦子、1991、「消費者教育の理念と家庭科教育（第3報）－学習指導要領における消費者教育の理念の動向とその考察－」34(3):13-19。
- 水野良象、1973、「消費者教育の諸問題」『商大論集』25(1・2・3):164-183。
- 御船美智子、2003、「規制改革と生活経済－自己責任をめぐって－」『家庭経済学研究』16:11-21。
- 山口富造、1964、「組織される消費者 組織する消費者」『人間の科学』1964(3):82-89。

後記：本稿の作成にあたっては、「生活経済政策研究会」のメンバー、とりわけ久木元真吾（家計経済研究所）、坂井素思（放送大学）、永井暁子（家計経済研究所）の各氏からの有益なコメントを頂いた。また本研究は、2001年度文部科学省科学研究費基盤研究(c)による研究助成（課題番号13680126）を受けて作成された。記して感謝したい。

- 
- 1) 「消費者行政を推進するに当たってもっとも重要なことは、単に消費者保護の強化、消費者教育の推進にとどまらず、『国民生活優先』という基本的な理念が行政一般に浸透することである。戦後十数年間の時期においては、生産力拡大がある程度優先されたのはそれなりの必要性があったといえるが、経済規模が西欧先進国の一角に到達した現段階では、そのために生じた消費者の不利益や危険の増大、企業間の不健全な競争制限行為等は、わが国経済社会の進歩を阻害する要因の一つとなりつつある。したがって今後の行政一般の運営は、生活が経済発展の犠牲になるのではなく、経済が生活に奉仕すべきであるという『国民生活優先』の理念に則って行なわれなければならない」（第1次国生審答申 1966）
  - 2) 70年代の消費者教育停滞問題は、これからの消費者教育を考える上でも興味深い論点である。
  - 3) もちろん研究者や教員は異なるだろう。技術や哲学、理論を学ぶことは意義がある。しかし消費者教育と個人の自己破産者の多さとの関係を、我々も分析する必要があるだろう。
  - 4) 各該当機関のウェブページにある収支計算書から概算を出した。