

# Mitigating the Impact of the Asian Financial/Economic Crisis on Consumers

by F. JOSIE

REGIONAL DIRECTOR

CONSUMERS INTERNATIONAL REGIONAL OFFICE FOR ASIA AND THE PACIFIC

As we have moved into the second year of the Asian financial-economic crisis, it is plain to see that our lives now orbit around this crisis. Not only are they just the banks and firms feeling the crunch but whole populations of South-East and East Asian countries are reeling from the financial and economic turmoil. Moreover, the threat of currency depreciation and economic contractions has spread from a few countries to many around the world. As countries around the world are grappling with worsening economic conditions, there is a real threat looming on the social horizon of a global recession.

The impact of the Asian turmoil is indicated by the fact that in the affected countries, real GDP growth has turned abruptly from over 7 per cent per annum to zero or negative. The huge devaluations of currencies, up to 80 per cent in the worst case (the Indonesian rupiah) has resulted in severe import compression in these open economies and are pushing up inflation rates. The fall in equity and other asset prices are further depressing demand through the engative wealth effect. The upshot of these developments is a sharp fall in consumption and average incomes. But of greater concern than these general negative impacts are the worsening patterns of distribution. Unemployment and poverty are rising as we speak. The most severely affected countries have all experienced massive lay-offs and a sharp rise in unemployment as the currency and financial crises impacted on the real economy. And the prospects still look bleak. In the absence of

unemployment benefits and social assistance this inflicts severe economic hardship, way above that suggested by the fall in aggregate incomes, on job losers and new jobseekers. Moreover, with falling real earnings of low-paid workers, we are witnessing a reversal of the major achievements in poverty reduction achieved in these countries prior to the crisis. Other factors making for a rise in poverty are an increase in the prices of essential goods and services. Food and healthcare, and tighter constraints on government social expenditures. When we add the other social costs, related to unemployment and poverty (increased suicides, sex trafficking, homelessness, etc), it paints for a very frightening scenario.

Should something be done about to mitigate the effects of the crisis on consumers? Yes of course, but a seriously complicating factor is the fact that the mainstream measures undertaken by governments and international financial institutions like the IMF and World Bank seem to be only exacerbating the social costs. The thrust of these measures is to restore economic growth-as-before and raising incomes (by adopting wide-ranging reforms in the financial sector, in corporate governance and competition, and in managing external debt). Insufficient or a total lack of attention is given to (1) the short-and medium objectives of mitigating the impact of the crisis on the average citizen consumer, and (2) the long-term objective of preventing future crises and providing guidelines when crises hit.

This paper focuses on the short-and medium-term measures to reduce the incidence of crises and to mitigate their social effects on citizen consumers. These measures relate to the issues of:

- Food Security
- Health Care
- Protecting jobs, through SMTs, assisting farmers and producers
- Consumer Protection policy
- Environment, and
- Proposals for immediate poverty/hunger measures

## **Food Security**

Food security has been defined as "access to food for a healthy life by all people at all times." (Non-aligned Movement-NAM-Final Documents, The Conference of Ministers of Food and Agriculture of the Non-aligned Movement on Food Security (Bali Indonesia 7-8 October 1998).

Health has been defined by the World Health Organisation (WHO) as a state of complete physical, mental and social well being and not merely the absence of disease or infirmity. Access to food and health care subject to economic changes in a country and the impact is clearly visible at the household level. Food Security and health care are naturally therefore major consumer concerns.

Consumers International Regional Office for Asia and the Pacific undertakes programmes on health/pharmaceuticals and food with the ultimate objective of Food and Health for All-Now.

For a majority of consumers, access to food and health care is dependent upon the household income. Reduced income and spiralling prices of food, medicine and health care services have reduced the availability and accessibility of food and health care both at the societal and family level. Therefore, any discussion on food security and health care must include on how to get purchasing power into consumers hands.

Sharp and frequent rises in food, fuel and input prices have created food shortages in crisis hit countries especially Indonesia. In fact the crisis has raised the highest food security stakes in Indonesia as it has been hit all at once by the worst drought in decades, unmanageably steep currency devaluations, inflations and political instability. (A recent newspaper report-highlighted the "looting" of shops in Indonesia and people taking over golf courses to grow food).

In March 1998 alone Indonesia imported 800,000 tons of rice. It has been reported that no one country has come close to this figure before. Indonesia is estimated to import a total of 5 million tons of rice for 1998 alone. According to UNICEF's project officer in

Jakarta, Peter Bult, "There are sufficient warning signs that things are drastically changing for people. If nothing is done urgently, the effects on children will be huge and long-lasting because nutrition is crucial for physical as well as mental development".

Food insecurity is increasing in other Asian countries as well. Malaysia's food import bill was about US\$4 billion before the crisis. The import price of food has now doubled due to the effects of the devaluation of the ringgit. According to Tan Siew Hoey, formerly of the "Institute of Strategic and International Studies", the costs of non-food items have gone up by 140% fuelling inflation. "Spiralling food and non-food prices at both the wholesale and retail levels transmitted from across the region create a sense of insecurity or scarcity in food supply", states Tan. Add to these the lack of purchasing power caused by loss of jobs, etc. many (people) are living dangerously.

In Thailand, the increased number of poor and unemployed are queuing up for food aid or moving from the urban to the rural to live off their relatives and farming the land. In a telling example, in the first week of October 1998, thousands of poor Thais braved a night of heavy monsoon rains to line up for 'charity baskets' of food, medicine and clothing. This charity Basket Day, an annual event that in past years amounted to the distribution of some of some 20-30000 baskets of handouts; this year even 80000 baskets were insufficient.

In Korea, Thailand and Indonesia, we see the emergence of Asia's new poor among the recently produced middle class. In a matter of months, white-collar workers have slid from growing comfort in lifestyles to borrowing money to pay for groceries and sleeping on floors and mats of relatives' homes to avoid paying rents. All these most badly affected countries are seeing urbanites moving into 'living of the land'. In Korea, for example, some 5000 families have taken up new farms in the first two-thirds of 1998.

### **Towards food security for all**

Most international organisations seem to accept that "market forces", "free trade" and "privatisation" should have primacy in development strategies. Besides many other attributes, these policies are assumed to be necessary conditions for assuring sufficient

food production, adequate access to food by the poor and also for good governance. However there is no evidence that now rich industrial countries had adopted these policies at any time. A review of the development strategies and food and agricultural policies followed by these countries tell a different story. The U.S., Japan and Western European countries have highly "subsidised" agricultural sectors, as well as an array of institutions and policies designed to protect poor consumers and food producers.

State intervention of a kind that are the opposite of the neo-liberal dogmas of the market are now urgently required to ensure food security for those who lack it.

Increasing food sufficiency has to be an integral part of a country's overall development strategy. It cannot be successfully dealt with by treating it as it were principally an agricultural or rural development issue.

### **Immediate Interim Measures**

National price and trade policies should aim at immediate measures to protect consumers and producers from widely fluctuating food prices. State policies should also be forthcoming to assure necessary food entitlements to those who cannot afford adequate diets. This will include all living in poverty and those close to poverty. Special care should be given to infants, young children and pregnant mothers in these households. Hunger and undernutrition in lands of plenty is morally, socially, culturally, ethically and politically unacceptable even if only a small portion of the population is affected.

Immediate school food aid programmes must be instituted both in rural and urban areas.

### **Medium-, Long-term measures**

An on-going land reform process is urgently needed in most developing countries, not least of all the crisis-affected countries. In the Philippines, for instance, 8.5 million of the 11.2 million agricultural workers are landless. In most of the affected countries, corruption, land laws which favour the powerful and investment regime that prioritises

manufacturing over agriculture all work against the poor farmers and peasants.

Land redistribution alone will not guarantee food security in rural areas. It must be coupled with improved access by the rural poor to credit and technical assistance. Microcredit schemes such as the Grameen Bank in Bangladesh can help in improving food security. Special policy measures should aim to increase productivity of small farmers and improving the livelihoods of low-income producers and consumers. Small farmers will often need credit on reasonable terms. Thus, the state will also have to provide funds for this purpose.

Agricultural extension services are needed to provide small farmers with information, education and equipment. Market information is particularly important for small farmers who must sell their food on the free market for the first time. A special effort is needed to target women in this regard - in Africa and Asia they make up more than half the agricultural workforce. To reach as many women as possible, extension workers should try to work with them at slack times in the agricultural calendar.

Agricultural production, procurement and distribution systems should also be strengthened and developed to ensure geographic and economic access to the entire population. Especially in marketing systems governments should ensure that farmers and fishermen receive fair prices and that consumers are assured of a supply of quality produce at reasonable prices.

To reduce the current account deficit in crisis-hit countries, governments are calling for a reduction in imported goods and switching to local goods. However, in these countries food production is also aimed at earning foreign exchange to pay off mounting debts. This threatens local food security in a number of ways. Growing crops for export diverts farmers from growing food for local needs. And income from cash crops has always been unreliable.

Finally, for the purpose of formulating and developing appropriate kinds of long-term, corrective and sustainable policy measures, programmes and action plans, it will be

essential to have reliable empirical data and relevant frameworks. In-depth studies to analyse the extent of the food insecurities, the specific sectors affected and indicators for monitoring food security programmes, must be initiated.

## **Health**

Health is a basic and fundamental right.

To understand the impact of the present economic crisis on health care services and propose remedial measures, it will be necessary to examine the health scenario prior to the economic crisis.

Health care services were being privatised in several developing countries due to two different reasons. Firstly in the debt ridden sub-Saharan countries and some South Asian countries, health care services were privatised as one of the components of structural adjustment programmes (SAPs) following the dictates of World Bank and IMF.

Secondly, in the more advanced developing countries in the Asia-Pacific region health care services were being corporatised and privatised as a component of an overall scheme and government policy to liberalise the economy, let market forces have greater say, to encourage the private sector a greater role in national development and meet the demands of affluent consumers who have more spending money.

CI ROAP had repeatedly pointed out the flaws in this argument and proposal to privatise. Firstly the so-called affluence cannot be judged by the national average GNP per capita but by the way income is distributed. In Malaysia and Thailand the top 20 per cent of the population account for over 50 per cent of the total GNP of the country. About 40 per cent of the population in the developing countries of Asia and Pacific have a per capita GNP below the national average.

Secondly, in no developed countries of the world (OECD countries) the US is health privatised. In all these countries, although the provision of health care services may be

shared by the public and private sectors, payment for health care services is through health financing scheme either through a system of compulsory social health insurance or direct taxation. Consumers, in these countries pay an average of about 20 per cent of the total as co-payment.

In the US about 40 million people have no access to regular health care services since they do not have any insurance. Another 60 million have only partial health insurance.

CI ROAP's argument is that before developing countries in Asia-Pacific plan to corporatise and privatise health care services a compulsory social health insurance scheme be set in place. This position was presented at several national seminars held in Malaysia and sponsored by the Malaysia Medical Association (MMA). CI ROAP's argument was accepted. MMA included a compulsory social health insurance scheme as a major recommendation in its final report on Health Policy and Planning submitted to the government. We must campaign for similar measures to be adopted in other affected countries.

During the last 10-15 years in developing of Asia-Pacific, the private sector health care services expanded and was providing services to considerable sections of the population who paid out of their own incomes and savings.

The economic crisis has completely changed the scenario. Patients are no longer going to the private sector but returning back to the public sector. Public sector will not be able to provide services for an increasing load of patients in any country in the region.

### **Impact of the economic crisis on health and the social fabric in the region**

One of the major effects of the crisis has been rising unemployment. Unemployment brings about financial hardship, which certainly results in mental stress. Rising depression rates, suicide and domestic violence are the natural consequence of this. Thailand has recorded a sharp 20 percent increase from last year of depression. Suicides

have been reported in the national press almost on a daily basis since July last year when the effects of the economic slowdown started to be felt. No figures for the numbers of suicides in Thailand were provided, but the paper listed 13 dramatic suicides reported in the press between July 15 - Oct 1 last year<sup>1</sup>. It is a telling indicator that, in the first quarter of 1998, there was an average of 25 suicides a day in South Korea!

Alcohol and drugs often become easy refuge from current problems. Alcohol abuse results in aggression, with women and children being the victims. Strengthening of family support groups is crucial under such circumstances. Appropriate counselling and support services need to be provided.

With there being a desperate need to survive, many children are forced into the streets to help their family or to fend for themselves. Education is stopped. Children are vulnerable to exploitation and are often bullied at work. Often they fall into prostitution, and face the risk of sexually transmitted diseases. According to Ernesto F. Herrera, a children rights worker in the Philippines, there are some 1.5 million working children, 30 percent whom are homeless and frequently engage in prostitution and drug abuse.

Education plays vital role in curbing this problem. There must be awareness campaigns to increase knowledge of sexually transmitted diseases and ways of prevention. Whilst the alleviation of poverty would be the long-term strategy of solving the problem of child labour, this is becoming difficult to achieve with the current economic conditions. Any stop in education will have detrimental effects on health in the long run. One way of ensuring that a child's education is not completely neglected because of work, would be holding informal classes in the evenings to enable working children to attend. The provision of basic food at these classes would encourage children to attend.

With more and more people falling into poverty, slum areas have increased. Slum areas in cities grow without any planning for basic services such as water supply and sanitation. Inadequate water supply and poor sanitation increases the vulnerability of

---

1 Star. 23<sup>rd</sup> 11 1997.

waterborne diseases. In tropical countries where the crisis has taken place, the stagnation of water and poor drainage results in the problem of mosquitoes breeding. An epidemic dengue fever in the Philippines has killed 300 people and affected 19,000 others. Dengue outbreaks have also been reported in other Southeast Asian countries, with Indonesia the hardest hit<sup>2</sup>. Overcrowding also increases the vulnerability of acute respiratory infections.

### **Interim/Emergency Measures**

The solution to the crisis is to formulate immediately a national health policy where health care services will be owned and provided by the public and private sectors. Appropriate health legislation need to be formulated and implemented to regulate both public and private sectors. Fees for health providers will be regulated and payment will be made through a compulsory social health insurance scheme as in several Western European countries.

CI ROAP has published a document "National Health Insurance and Financing: The International Scene and Foreign Models" which describes this scheme.

**In the main,**

**We need to develop a plan;**

**To plan is to choose;**

**Choose among alternatives since resources are limited and demands are unlimited;**

**A health policy will decide who will live and who will die.**

This statement may appear heartless and fearful. But it is true. For example, if a government wants to invest in high technology intensive care units, several seriously ill patients will survive. However, since the budget is limited, less money will be allotted to

---

2 The Sunday Times, October 4 1998.

rural and smaller hospitals providing primary, secondary and even tertiary care to the poor and marginalised rural population. The morbidity and mortality rates in the rural areas will rise.

This is the dilemma that is facing the governments in crisis. The answer is re-invent Alma Ata. Formulate and implement a health policy based on the concepts of Primary Health Care. Priority allocation of funds and appropriate distribution of health personnel away from tertiary hospitals to district and rural hospitals. Tertiary hospitals should strengthen their primary health section.

### **"Keeping Life Boats - SMI's Afloat"**

During a recent discussion on Malaysian TV on the Economic Crisis a speaker drew an analogy between those who owed their lives to the life boats, when the Titanic sank, and companies who keep afloat during this crisis. The small and medium size industries (SMI's) are the lifedboats of this economic crisis. We need to promote the role of SMIs in the economy. Says Tan Sri Dato Ramon V. Navaratnam in his book *"Strengthening the Malaysian Economy - Policy Changes and Reforms (1998)"*. "The SMI's are the ackbone of our industrialisation programmes and cannot be neglected". Greater priority eed to be given to the vital SMI sector as proposed by Tan Sri Navaratnam. And this is a measure that is essential for the other affected economies as well. Affected countries should include in their National Development Policies a focus on all SMI's and, to quote Tan Sti Navaratnam, "not favour the big businessmen who I am sure should be able to look after themselves. We need to move away from the dubious practice of pciking a few potential winners who in the end let us all down because they have not learnt to struggle in their ascent. Many have had wealth thrust upon quite easily!" (Page 132 Strengthening the Malaysian Economy, Ramon Navaratnam)

In the context of strengthening the SMI sector, the link/interdependence of workers as consumers, the roles of entrepreneurs/employers of SMI's and government must be nderstood and expanded. To promote and sustain the dynamism in any economy workers and consumers and SMI entrepreneurs are key players. SMI's not only address the

conomic contraction but also create employment, which is a key factor in enabling purchasing power. Consumer spending is a key ingredient in economic recovery. Therefore, neither workers' nor consumers rights must be compromised in government's efforts to assist SMIs.

A sustainable market dynamism is possible only when workers needs as consumers are met. For this to happen, a tripartite partnership between workers, entrepreneurs/employers and government is vital, "If we cannot take labour into confidence, then we cannot expect labour to show confidence in the management" says Navaratnam. Additionally Tan Sri Navaratnam emphasises that one way to "increase productivity is to enable workers to have some equity share in the company. Then workers will feel a greater sense of belonging and identity". We can promote nationalism through promoting workers in the planning of production, profit sharing and ownership. As such, national productivity campaigns, wage reform systems, etc. involving SMI's could very well contribute to workers roles as productive employees and judicious consumers in mitigating some of the effects of the worst ever crisis since World War Two. It needs to be stated that SMI form of production as well as the consumer spending it will generate should pursue the principles of sustainable production and consumption.

### **Other Necessary Long-term Measures: Focus on Localism and Sustainability**

Use wherever possible an incentive-based (e.g. tax) promotion for greater attraction to the local in relation to consumption of food and durables.

In all those already existing neighbourhoods, those in the process of being established and those that are at the planning stage establish another dimension as a requirement for completing what is meant by "neighbourhood". Include along with shopping areas, schools, playground etc a piece of land sufficiently big enough for growing fruits or vegetables. This can be planned as part of the houses that are being planned or as part of "communal property". There must be a proper strategy

for people to use this plot of land and it needs to be tied up with an incentive strategy (both positive and negative). Otherwise it will be useless. This action has both immediate and long term effects for food security.

The Ministry of Agriculture should consider its main activity as creating food security for the nation rather than turning food growing areas for planting of cash crops or for construction of buildings and more buildings. In fact, it must be directly involved with the other relevant ministries in promoting "communal land" for growing food and vegetables in all neighbourhoods.

The purchase of local durables need to be considered carefully with much attention to quality (practicality, usefulness, aesthetics), safety (related to the consumer and the environment) and price. It is necessary to involve consumers, consumer groups and other relevant bodies to be directly involved in the process of product or services development so that what is promoted is (physically and environmentally) safe, of high quality and fairly priced.

Perhaps there needs to be a serious attempt to consider the "approved stamp" on all Malaysian products to strengthen consumer confidence. The approved stamp need not considered from not only the quality angle but also price or other relevant angles.

In all these measures to promote localism, there is a need to ensure that issues of environment and sustainability are not compromised. The financial/economic crisis is seeing governments and industry relaxing on environmental protection measures as they strive to step up production to revive the economy. Increasing agricultural output also entails more land clearing and often greater chemical fertiliser/pesticide inputs. While there may be short-term economic gains in these measures, in the long term both the economy and the environment will suffer and consumers will have shoulder the burden of the costs. We also see tourism being encouraged, in the context of the weaker currency in affected countries. Again, this may boost foreign earnings in the short-run but the impact on the carrying capacity of the environment may be severely affected.

At the end of the day, assessing annual crop yield for improving food security, without taking into account the costs of ecological losses (soil fertility, water and soil

contamination, loss in biodiversity, etc.) will only affect the food obtain and result in a long-term unsustainable form of agricultural development.

### **Focus on Democratisation**

Economic crisis is almost always a period where there is a "natural" tension between the government and civil society (and the market). The government needs to understand that people will raise questions and for good reasons. Such queries need to be seen with greater open-mindedness so that criticism, solutions and people's general contributions become a critical part of the response to any social, political or economic crisis. There needs to be an institutional arrangement to protect criticism and to promote governmental consumption of people's responses and suggestions of solution and to control executive power in relation to the feedback mechanism from people to the government.

Greater transparency on the side of the government can only improve the swift and efficient development of solutions. Citizen groups can and must contribute to solutions to government. Greater opacity on the part of the government not only confuses but also sets a fertile ground for rumour mongering that will only lead to an intensification of criticisms, loss of trust and legitimacy. All these processes eventually militate against a nationalist spirit and effort needed to overcome the crisis.

There needs to be an improvement in the strategies to intensify ownership for all workers and farmers, to "concretise" nationalism for every citizen. Eventually, people tend to see through empty calls for nationalism that only happen during times of crisis.

### **Consumer Policy and Consumer Power**

As recession bites in and its human cost becomes more apparent with the loss in jobs and drastic fall in the real value of wages, governments in the region should come up with holistic policies and measures to protect the most vulnerable consumers. Now more than ever, governments should think beyond piecemeal regulations but rather consider

with utmost urgency the adoption and enforcement of comprehensive consumer policies to protect the weak and empower the poor consumers.

Consumer policy is a broad term for action geared at ensuring that the fundamental rights of consumers to basic needs, healthy environment, safety, redress, information, education, representation and choice are satisfied. In practical terms, this will cover the enactment of laws, the implementation of guidelines and ordinances, the establishment of institutions, the sharing of skills and the provision of information which are vital to improve the quality of life of consumers, especially the disadvantaged sectors.

Take the case of Thailand. In a recent meeting, we had the opportunity to confer with Deputy Prime Minister Khun Suwit Khunkitti in Bangkok at the Parliament House. Thailand, as you know was the first "tiger" economy to falter and the country has yet to recover. Realising that the crisis is affecting ordinary consumers the most, the Thai government, as conveyed by Khun Suwit, has recognised the need for consumer empowerment to remedy abusive and iniquitous market practices during the economic slowdown. The government has declared 1998 and 1999 as Consumer Protection Years to improve mass awareness of consumer rights and responsibilities. And at the Thai Parliament, the process of amending the Consumer Protection Act of Thailand of 1979 has just begun.

For the ailing economies of the region, adopting a comprehensive consumer policy means giving the citizen consumers their rights to be heard, to be informed, to be educated, to be represented, and to be involved in decision making processes. It will uphold the health and well being of all consumers, particularly those without economic and political power, and ensure that the basic needs of peoples and communities are met.

### **Business for Social Progress?**

I hope that the crisis has brought some realisation to the private sector on the need for it to have a greater involvement in the social development of a nation. And that sporadic

acts of charity make little impact in changing the situation of the poor, corporate philanthropy must be channelled towards long term development assistance through financial and technical assistance. This is an opportune time for private corporations to re-examine their corporate philosophies and thrusts and do something for the poor.

In relation to this I wish to make a proposal to the private sector. That is should be instrumental in setting up a foundation, free of both government and private sector influence. Such a foundation would receive annual grants from the private sector to develop and implement programmes to reduce poverty, for skills development, environmental activities etc. Economic activities such as livelihood programmes, credit financing schemes, co-operative development, environmental rehabilitation programmes, skills training for small enterprises,... could be undertaken by this foundation. A model the Philippines Business for Social Progress, set up by businesses in the 1970s when disasters struck the Philippines has been very successful in implementing programmes for the poor. A similar project can be initiated for other countries.

It must be reiterated, however, that such a foundation although supported by business must be free of the reins of government and business.

(I look forward to reactions particularly from anti profit and anti business groups!)

## **Conclusion**

Having discussed strategies and action plans to mitigate the impact of the economic crisis on consumers, it will be helpful to identify those activities that will promote mitigation and those that may be counter productive. The situation will vary from country to country.

Above all, consumer information and education will play a critical role in helping consumers to change their lifestyles. The mass media must necessarily be involved.

Food Security is critical. Public knowledge of nutritional values of common food items

is inadequate. People tend to equate nutritional value with the more expensive food items.

Articles signed by well known paediatricians and nutritionists should be regularly published in newspapers on cheap nutritious meals using locally produced food items.

Health Primary Health Care [PHC] should be promoted.

Here again signed articles by well known doctors should be published regularly informing that about 75%-80% of illnesses can be treated by the primary care physician without any expensive diagnostic tests and using cheap but effective generic drugs.

### **SMI's**

We need to have empirical data on the income generated and jobs provided by

- Small scale agriculture and fisheries
- Small and medium size industries [SMIs]

The people involved in these industries will need technical and financial assistance - not foreign currency - by easy accessibility to regular ringgit credit.

It would appear that major efforts by governments is in attracting foreign investors to bring in foreign currency to support the large industries that are closing down. The global scenario is very depressing. There are few signs that foreign investors will provide adequate funds to see through the reviving of the economy. However, investments of the right kind (those respectful of sovereignty, a developing nation's needs as much as profit, and directed to the real economy) are important and should be encouraged. This said, we must remind ourselves that development has to be reoriented around the domestic market as the main stimulus of development and growth must be financed principally from domestic savings and investment.

The ideas and proposals in this paper remain to be developed into a coherent strategy. That can only come when all local contextualities are considered and necessary

indicators are developed for future monitoring of what social action plans. The challenge is before us.

# Geltendes Gemeinschaftsrecht

## Dokument 394L0047

Kapitel des Fundstellennachweises, in denen dieses Dokument zu finden ist:  
 [13.30.99-Andere Gebiete der Rechtsangleichung]

394L0047

Richtlinie 94/47/EG des Europaeischen Parlaments und des Res Rates vom 26. Oktober 1994 zum Schutz der Erwerber im Hinblick auf bestimmte Aspekte von Vertraegen ueber den Erwerb von Teilzeitnutzungsrechten an Immobilien  
 Amtsblatt nr. L 280 vom 29/10/1994 S. 0083-0087  
 Finnische Sonderausgabe...: Kapitel 13 Band 127 S.40  
 Schwedische Sonderausgabe...: Kapitel 13 Band 27 S. 40

Text:

RICHTLINIE 94/47/EG DES EUROPAEISCHEN PARLAMENTS UND DES RES RATES vom 26. Oktober 1994 zum Schutz der Erwerber im Hinblick auf bestimmte Aspekte von Vertraegen ueber den Erwerb von Teilzeitnutzungsrechten an Immobilien  
 DAS EUROPAEISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPAEISCHEN UNION-gestuetzt auf den Vertrag zur Gruendung der Europaeischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 100a,

auf Vorschlag der Kommission (1),

nach Stellungnahme des Wirtschafts-und Sozialausschusses(2),

gemaess dem Verfahren des Artikels 189B des Vertrages(3),

in Erwaegung nachstehender Gruerde:

1. Die Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften fuer Vertraege ueber den Erwerb eines Teilzeitnutzungsrechts an einer oder mehreren Immobilien sind geeignet, das ordnungsgemaesse Funktionieren des Binnenmarktes zu behindern sowie Wettbewerbsverzerrung und eine Abschottung der einzektattlichen Maerket zu bewirken.
2. Zweck der vorliegenden Richtlinie ist es, eine minimale Grundlage an gemeinsamen

Vorschriften auf diesem Gebiet zu schaffen, die das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes und damit auch den Schutz der Erwerber gewährleisten. Es genügt, wenn diese Vorschriften nur bestimmte Aspekte der Vertragsabschlüsse, nämlich die Information über die Vertragsinhalte und die Einzelheiten der Übermittlung dieser Information sowie die Verfahren und Einzelheiten des Rücktrittsrechts betreffen. Das geeignete Instrument zur Verwirklichung des angestrebten Ziels ist eine Richtlinie; die vorliegende Richtlinie beachtet somit das Subsidiaritätsprinzip.

3. Die Rechtsnatur der Rechte, die Gegenstand der unter diese Richtlinie fallenden Verträge sind, ist in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Daher muss in zusammenfassender Weise auf diese unterschiedlichen Rechtsvorschriften Bezug genommen und eine ausreichend weit gefasste Definition dieser Verträge vorgesehen werden, ohne dass dies eine Harmonisierung der Rechtsnatur der fraglichen Rechte auf Gemeinschaftsebene voraussetzt.
4. Diese Richtlinie soll weder regeln, inwieweit Verträge über die Teilzeitnutzung einer oder mehrerer Immobilien in den Mitgliedstaaten geschlossen werden können, noch die Rechtsgrundlagen dieser Verträge festlegen.
5. In der Praxis unterscheiden sich Verträge über den Erwerb eines Teilzeitnutzungsrechts an einer oder mehreren Immobilien von Mietverträgen. Dieser Unterschied wird unter anderem in der Zahlungsweise deutlich.
6. Es zeigt sich auf dem Markt, dass auch Hotels, Ferienanlagen und vergleichbare Wohnanlagen für Touristen von Vertragsabschlüssen wie denen, die diese Richtlinie erforderlich gemacht haben, betroffen sind.
7. Es ist wichtig, irreführende oder unvollständige Angaben bei der Information, die speziell den Verkauf von Teilzeitnutzungsrechten an einer oder mehreren Immobilien betrifft, zu unterbinden. Diese Information muss durch ein zusätzliches Schriftstück ergänzt werden, das jedem Interessenten auf Wunsch zur Verfügung gestellt werden muss. Die in dem ergänzenden Schriftstück enthaltenen Informationen müssen Bestandteil des Vertrages über den Erwerb von Teilzeitnutzungsrechten an einer oder mehreren Immobilien sein.
8. Zur Gewährleistung eines hohen Schutzes für den Erwerber und angesichts der besonderen Merkmale von Systemen zur Teilzeitnutzung von Immobilien muss der

- Vertrag ueber den Erwerb von Teilzeitnutzungsrechten an einer oder mehreren Immobilien bestimmte Mindestangaben enthalten.
9. Um den Erwerber in diesem Bereich wirksam zu schuetzen, sind die von den Verkaeufnern gegenueber den Erwerbern einzuhaltenden Mindestverpflichtungen genau fest
  10. Der Vertrag ueber den Erwerb eines Teilzeitnutzungsrechts an einer oder mehreren Immobilien muss in der oder einer zu den Amtssprachen der Gemeinschaft zaehlenden Sprache des Mitgliedstaats, in dem der Erwerber seinen Wohnsitz hat, oder des Mitgliedstaats, dessen Staatsangehoeriger er ist, abgefasst sein. Der Mitgliedstaat, in dem der Erwerber seinen Wohnsitz hat, kann jedoch vorschreiben, dass der Vertrag in seiner oder seinen zu den Amtssprachen der Gemeinschaft zaehlenden Sprache(n) abgefasst ist. Es ist eine beglaubigte UEBersetzung des Vertrages vorzusehen, damit die Formvorschriften des Mitgliedstaats, in dem die Immobilie belegen ist, erfuellt werden koennen.
  11. Um dem Erwerber die Moeglichkeit zu geben, die sich aus geschlossenen Vertraegen ergebenden Verpflichtungen und die damit zusammenhaengenden Rechte besser zu beurteilen, ist ihm eine Frist einzuraeumen, innerhalb deren er ohne Angabe von Gruenden vom Vertrag zuruecktreten kann, wobei die Tatsache beruecksichtigt werden muss, dass die Immobilie vielfach in einem anderen Staat belegen ist und einem anderen Recht als dem des Staates des Erwerbers unterliegt.
  12. Forderungen des Verkaeufers nach Anzahlungen vor Ablauf der Frist, innerhalb deren der Erwerber ohne Angabe von Gruenden vom Vertrag zuruecktreten kann, koennen den Schutz des Erwerbers mindern. Anzahlungen vor Ablauf der genannten Frist sind folglich zu verbieten.
  13. Bei Ruecktritt von einem Vertrag ueber den Erwerb von Teilzeitnutzungsrechten an einer oder mehreren Immobilien, deren Kaufpreis vollstaendig oder teilweise durch einen Kredit abgedeckt ist, der dem Erwerber vom Verkaeufer oder einem Dritten aufgrund einer Vereinbarung zwischen diesem und dem Verkaeufer gewaehrt wird, ist es angezeigt, dass der Kreditvertrag entschaedigungsfrei aufgeloeset wird.
  14. In einigen Faellen besteht die Gefahr, dass dem Verbraucher der in dieser Richtlinie vorgesehene Schutz vorenthalten wird, indem das Recht eines Drittlandes als das auf den Vertrag anwendbare Recht bestimmt wird. Daher sind Bestimmungen vorzusehen,

die dieser Gefahr vorbeugen.

15. Es obliegt den Mitgliedstaaten, Massnahmen zu erlassen, die darauf abzielen, die Erfuellung der Verpflichtungen des Verkäufers zu gewährleisten-HABEN FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

## Artikel 1

Gegenstand dieser Richtlinie ist die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zum Schutz der Erwerber hinsichtlich bestimmter Aspekte von Verträgen, die unmittelbar oder mittelbar den Erwerb von Teilzeitnutzungsrechten an einer oder mehreren Immobilien ("time-sharing") betreffen. Diese Richtlinie betrifft nur folgende Aspekte der Bestimmungen über Vertragsabschlüsse:

- Information über die Vertragsinhalte und Einzelheiten der Übermittlung dieser Information;
- Verfahren und Einzelheiten des Rücktrittsrechts.

Unter Einhaltung der allgemeinen Bestimmungen des Vertrages behalten die Mitgliedstaaten die Zuständigkeit für die übrigen Aspekte, unter anderem die Festlegung der Rechtsnatur der Rechte, die Gegenstand der von dieser Richtlinie betroffenen Verträge sind.

## Artikel 2

Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck- "Vertrag über den unmittelbaren oder mittelbaren Erwerb von Teilzeitnutzungsrechten an einer oder mehreren Immobilien", im folgenden "Vertrag" genannt, einen Vertrag oder eine Gruppe von Verträgen mit einer Mindestlaufzeit von drei Jahren, durch den (die) unmittelbar oder mittelbar gegen Zahlung eines bestimmten Gesamtpreises ein dringliches Recht oder ein sonstiges Nutzungsrecht an einer oder mehreren Immobilien für einen bestimmten oder einen zu bestimmenden Zeitraum des Jahres, der nicht weniger als eine Woche betragen darf, begründet oder übertragen wird oder eine entsprechende Übertragungsverpflichtung begründet wird;

- "Immobilie" das Wohngebäude als Ganzes oder den Teil eines Wohngebäudes, auf das/den sich das im Vertrag vorgesehene Recht erstreckt;

-"Verkaeufers" jede natuerliche oder juristische Person, die im Rahmen ihrer Berufsausuebung durch die unter diese Richtlinie fallenden Vertragsabschluesse das im Vertrag vorgesehene Recht begruetet, uebertraegt oder zu uebertragen sich verpflichtet;

-"Erwerber" jede natuerliche Person, der das im Vertrag vorgesehene Recht uebertragen wird oder zu deren Gunsten es begruetet wird und die bei den unter diese Richtlinie fallenden Vertragsabschluesen fuer einen Zweck handelt, der als ausserhalb ihrer Berufsausuebung liegend betrachtet werden kann.

### Artikel 3

(1) Die Mitgliedstaaten sehen in ihren Rechtsvorschriften Massnahmen vor, denen zufolge der Verkaeufers verpflichtet ist, jedem Interessenten, der Informationen ueber die Immobilie(n) wuenscht, ein Schriftstueck auszuhaendigen, das ausser einer allgemeinen Beschreibung dieser Immobilie(n) zumindest Kurze, genaue Angaben ueber die im Anhang unter den Buchstaben a) bis g), i) und l). Aufgefuehrten Punkte sowie einen Hinweis darueber enthaelt, wie weitere Informationen zu erhalten sind.

(2) Die Mitgliedstaaten sehen in ihren Rechtsvorschriften vor, dass alle Angaben nach Absatz 1, die in dem in Absatz 1 genannten Schriftstueck enthalten sein muessen, Bestandteil des Vertrages sind.

Ohne ausdrueckliche Vereinbarung der Vertragsparteien duerfen AEndrungen der in dem Schriftstueck nach Absatz 1 enthaltenen Angaben nur aufgrund von Umstaenden vorgenommen werden, auf die der Verkaeufers keinen Einfluss hat. AEndrungen dieser Angaben muessen dem Erwerber vor Abschluss des Vertrages mitgeteilt werden. In dem Vertrag muss ausdruecklich auf diese AEndrungen hingewiesen werden.

(3) In jeder Werbung fuer die betreffende Immobilie ist anzugeben, dass das in Absatz 1 genannte Schriftstueck erhaeltlich ist und wo es angefordert werden kann.

### Artikel 4

Die Mitgliedstaaten sehen in ihren Rechtsvorschriften vor,

-dass der Vertrag, der der Schriftform bedarf, mindestens die im Anhang genannten

Angaben enthalten muss,

-dass der Vertrag und das in Artikel 3 Absatz 1 genannte Schriftstück nach Wahl des Erwerbers in der oder einer zu den Amtssprachen der Gemeinschaft zählenden Sprache des Mitgliedstaats, in dem der Erwerber seinen Wohnsitz hat, oder des Mitgliedstaats, dessen Staatsangehöriger er ist, abgefasst sein müssen. Der Mitgliedstaat, in dem der Erwerber seinen Wohnsitz hat, kann jedoch vorschreiben, dass der Vertrag auf jeden Fall zumindest in seiner oder seinen zu den Amtssprachen der Gemeinschaft zählenden Sprache(n) abgefasst ist; und-dass der Verkäufer dem Erwerber eine beglaubigte Übersetzung des Vertrages in der oder einer zu den Amtssprachen der Gemeinschaft zählenden Sprache des Mitgliedstaats aushändigen muss, in dem die Immobilie belegen ist.

#### Artikel 5

Die Mitgliedstaaten sehen in ihren Rechtsvorschriften folgendes vor:

1. Der Erwerber hat neben den Möglichkeiten, die ihm aufgrund der nationalen Rechtsvorschriften zur Vertragsungültigkeit offenstehen, folgende Rechte:

-Er kann innerhalb von 10 Tagen nach Unterzeichnung des Vertrages durch beide Parteien oder nach Unterzeichnung eines verbindlichen Vorvertrages durch beide Parteien ohne Angabe von Gründen von dem Vertrag zurücktreten. Ist der zehnte Tag ein Sonn- oder Feiertag, wird die Frist bis zum folgenden ersten Arbeitstag verlängert.

-Er kann innerhalb von drei Monaten nach Unterzeichnung des Vertrages durch beide Parteien oder nach Unterzeichnung eines verbindlichen Vorvertrages durch beide Parteien von dem Vertrag zurücktreten, wenn der Vertrag zu diesem Zeitpunkt nicht die unter den Buchstaben a), b), c), d) Nummern 1 und 2, h), i), k), l) und m) des Anhangs genannten Angaben enthält. Werden die genannten Angaben innerhalb von drei Monaten vorgelegt, so verfügt der Erwerber von diesem Zeitpunkt an gerechnet über die unter dem ersten Gedankenstrich genannte Rücktrittsfrist.

-Macht der Erwerber von seinem Rücktrittsrecht binnen der unter dem zweiten Gedankenstrich vorgesehenen Frist von drei Monaten keinen Gebrauch und enthält der Vertrag nicht die unter den Buchstaben a), b), c), d) Nummern 1 und 2, h), i), k), l) und m) des Anhangs genannten Angaben, so verfügt der Erwerber vom Tag nach

Ablauf der Frist an gerechnet ueber die unter dem ersten Gedankenstrich genannte Ruecktrittsfrist.

2. Will der Erwerber die Rechte gemaess Nummer 1 wahrnehmen, so teilt er dies entsprechend den im Vertrag gemaess Buchstabe l) des Anhangs dargelegten Modalitaeten vor Fristablauf, und so, dass dies entsprechend den nationalen Rechtsvorschriften nachgewiesen werden kann, der Person mit, deren Name und Auschrift zu diesem Zweck im Vertrag angegeben sind. Die Frist gilt als gewahrt, wenn die Mitteilung, sofern sie schriftlich erfolgt, vor Fristablauf abgesandt wird.
3. Macht der Erwerber von dem Recht gemaess Nummer 1 erster Gedankenstrich Gebrauch, so ist er gegebenenfalls nur zur Erstattung der Kosten verpflichtet, die nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften aufgrund des Vertragsabschlusses und des Ruecktritts vom Vertrag anfallen und die durch Rechtshandlungen entstanden sind, die unbedingt vor Ablauf des in Nummer 1 erster Gedankenstrich genannten Zeitraums vorgenommen werden muessen. Diese Kosten muessen im Vertrag ausdruücklich genannt sein.
4. Macht der Erwerber von dem Ruecktrittsrecht gemaess Nummer 1 zweiter Gedankenstrich Gebrauch, so ist er zu keiner Erstattung verpflichtet.

#### Artikel 6

Die Mitgliedstaaten sehen in ihren Rechtsvorschriften vor, dass vom Erwerber vor Ablauf der in Artikel 5 Nummer 1 erster Gedankenstrich genannten Ruecktrittsfrist keinerlei Anzahlungen geleistet werden duerfen.

#### Artikel 7

Die Mitgliedstaaten sehen in ihren Rechtsvorschriften folgendes vor:

-Wenn der Preis vollstaendig oder zum Teil durch einen vom Verkaeufner gewaehrten Kredit finanziert wird oder-wenn der Preis vollstaendig oder zum Teil durch einen Kredit finanziert wird, der dem Erwerber von einem Dritten aufgrund einer Vereinbarung zwischen dem Dritten und dem Verkaeufner gewaehrt wird, wird der Kreditvertrag entschaeDIGungsfrei aufgeloeset, falls der Erwerber von seinem Recht auf Ruecktritt von dem Vertrag gemaess Artikel 5 Gebrauch macht. Die naeheren Bestimmungen fuer die Aufloesung des Kreditvertrags werden von den Mitgliedstaaten

festgelegt.

#### Artikel 8

Die Mitgliedstaaten sehen in ihren Rechtsvorschriften vor, dass eine Vertragsbestimmung, wonach der Erwerber auf die Wahrnehmung der ihm aufgrund dieser Richtlinie eingeräumten Rechte verzichtet oder wonach der Verkäufer von den ihm aus dieser Richtlinie erwachsenden Verpflichtungen entbunden wird, den Erwerber nach den Bedingungen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften nicht bindet.

#### Artikel 9

Die Mitgliedstaaten ergreifen die erforderlichen Massnahmen, damit dem Erwerber unabhaengig von dem jeweils anwendbaren Recht der durch diese Richtlinie gewaehrte Schutz nicht vorenthalten wird, wenn die Immobilie in dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats belegen ist.

#### Artikel 10

Die Mitgliedstaaten regeln die Folgen der Nichtbeachtung der Bestimmungen dieser Richtlinie.

#### Artikel 11

Diese Richtlinie laesst das Recht der Mitgliedstaaten unberuehrt, unbeschadet der ihnen aus dem Vertrag erwachsenden Verpflichtungen vorteilhaftere Vorschriften zum Schutz des Erwerbers in dem unter die Richtlinie fallenden Bereich zu erlassen oder beizubehalten.

#### Artikel 12

(1) Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und

Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie spaetestens 30 Monate nach ihrer Veroeffentlichung im Amtsblatt der Europaeischen Gemeinschaften nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzueglich davon in Kenntnis. Wenn die Mitgliedstaaten Vorschriften nach Absatz 1 erlassen, nehmen sie in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veroeffentlichung

auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme.

(2) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

### Artikel 13

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Strassburg am 26. Oktober 1994.

Im Namen des Europaeischen Parlaments Der Praesident K. HAENSCH  
Im Namen des Rates Der Praesident J. EEKHOFF

### ANHANG

1. Mindestangaben, die nach Artikel 4 in dem Vertrag enthalten sein muessen

- a) Name und Wohnsitz der Vertragsparteien mit genauer Angabe der Rechtsstellung des Verkaeufers zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses sowie Name und Wohnsitz des Eigentuemers;
- b) genaue Angabe ser Art des im Vertrag voreesehenen Rechts sowie eine Klausel mit Angabe der Bedingungen fuer die Ausuebung dieses Rechts im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, in denen die Immobilie (n) belegen is (sind), und mit der Angabe, ob diese Bedingungen erfuellt sind oder welche Bedingungen gegebenenfalls noch zu erfuellen sind;
- c) genaue Beschreibung der Immobilie und ihrer Belegenheit, sofern sich das Recht auf eine bestimmte Immobilie bezieht;
- d) bei einer im Bau Befindlichen Immobilie 1. Angaben ueber den Stand der Bauarbeiten,

2. Angabe einer angemessenen Schaetzung der Frist fuer die Fertigstellung der Immobilie,

3. Wenn es sich um eine bestimmte Immobilie handelt, das Aktenzeichen der Baugenehmigung sowie Name und vollstaendige Anschrift der zustaeudigen

Behoerde (n),

4. Angaben ueber den Stand der Arbeiten an den gemeinsamen Dienstleistungen, die zur Nutzung der Immobilie erforderlich sind (Gas-, Strom-, Wasser- und Telefonanschluss),
5. Garantien fuer die ordnungsgemaesse Fertigstellung der Immobilie und fuer die Rueckzahlung aller getaetigten Zahlungen fuer den Fall, dass die Immobilie nicht fertiggestellt wird, sowie gegebenenfalls Angabe der Durchfuehrungsbesimmungen fuer diese Garantien;
  - e) Angabe der gemeinsamen Dienstleistungen (Licht, Wasser, Instandhaltung, Muellabfuhr), die dem Erwerber Verfuegung stehen oder zur Verfuegung stehen werden, sowie ihrer Nutzungsbedingungen;
  - f) Angabe der gemeinsamen Einrichtungen wie Schwimmbad, Sauna usw., zu denen der Erwerber gegebenenfalls Zugang hat oder erhalten wird, sowie gegebenenfalls der Zugangsbedingungen;
  - g) Grundsaeetze, nach denen Instandhaltung und Instandsetzung sowie Verwaltung und Betriebsfuehrung der Immobilie erfolaen;
  - h) genaue Angabe des Zeitraums, innerhalb dessen das im Vertrag vorgesehene Recht ausgeuebt werden kann, sowie gegebenenfalls die Geltungsdauer der vertraglich vereinbarten Regelung; Angabe des Zeitpunkts, ab dem der Erwerber das im Vertrag vorgesehene Recht in Anspruch nehmen kann;
  - i) Angaben zum Preis, den der Erwerber fuer die Ausuebung des im Vertrag vorgesehenen Rechts zu entrichten hat; eine Schaetzung des Betrages, den der Erwerber fuer die Nutzung der gemeinsamen Einrichtungen und der gemeinsamen Dienstleistungen zu zahlen hat; die Berechnungsgrundlage der Kosten fuer die Nutzung der jeweiligen Immobilie durch den Erwerber, der gesetzlichen Kosten (Steuern, Abgaben) sowie der zusaetzlichen Verwaltungskosten (fuer Betriebsfuehrung, Instandhaltung und Instandsetzung);
  - j) eine Klausel, nach der der Erwerb mit keinen anderen als den im Vertrag angegebenen Kosten, Lasten oder Verpflichtungen verbunden ist;
  - k) Angaben darueber, ob eine Beteiligung an einer Regelung ueber den Umtausch und/oder die Weiterveraeusserung des im Vertrag vorgesehenen Rechts moeglich ist, sowie Angabe der etwaigen Kosten, falls der Umtausch und/oder die

Weiterveräußerung vom Verkäufer oder einem von ihm im Vertrag bezeichneten Dritten übernommen werden;

l) Informationen zum Recht auf Rücktritt vom Vertrag und Angabe der Person, der ein etwaiger Rücktritt mitzuteilen ist, sowie der Bedingungen für die Mitteilung; genaue Angaben zu Art und Höhe der Unkosten, die der Erwerber nach Artikel 5 Nummer 3 dieser Richtlinie erstatten muss, falls er von seinem Rücktrittsrecht Gebrauch macht; gegebenenfalls Angaben zu den näheren Bestimmungen für die Auflösung des mit dem Vertrag verbundenen Kreditvertrags, falls vom Ersteren zurückgetreten wird;

m) Zeitpunkt und Ort der Unterzeichnung des Vertrages durch jede Vertragspartei.

**Ende des Dokuments**



# 消費者契約立法の特質と機能

東京大学教授

山下友信

中ました、とらふ

## 一 はじめに

現在、国民生活審議会では、「消費者契約法（仮称）」（以下、消費者契約法という）の制定へ向けての審議を急いでおり、近い将来において同法の成立が期待される<sup>1)</sup>。現在構想されているところによれば、消費者契約法は、消費者と事業者との間の契約について契約類型を問わず包括的に適用対象とし、規定内容としては、事業者が情報提供義務に違反した場合の消費者の取消権等を内容とする契約締結過程に関する規制と、消費者にとりて不当に不利益な契約条項を無効とする等を内容とする不当条項に関する規制とから構成される。

消費者契約法制定の機運が急速に高まってきた背景としては、規制緩

和政策の推進のなかで従来以上に自己責任を求められることになる消費者が自らの正当な権利を行使するための包括的民事法ルールとしての消費者契約法の必要性が認識されたこととともに、国際的には一九九三年のEU不正契約条項指令（以下、EU指令という）<sup>2)</sup>の採択が一種のグローバル・スタンダードとして法整備の必要性の根拠とされたということがある。消費者契約法は、EU指令とは異なり、わが国では、欺瞞的商法による消費者被害がきわめて深刻な事態をもたらしていることなどから契約締結過程の規制を取り込むこととして、いずれにせよ、消費者契約法は、消費者契約を包括的に規制する民事法ルールを規定するものとして、制定後はきわめて大きな役割を果たすものと見込まれる。

ところで、このような消費者契約法の規制内容については、本号掲載の別論文で検討されるものと思われるが<sup>3)</sup>、消費者契約法は、わが国の消費者法システムに新たな手法を持ち込むものであるだけに、それがどのような特質をもっており、また、わが国の法体系のなかでどのように機能すべきか、あるいは、それにはどのような限界があるのか、の見通しを得ておくことも重要であると思われる。本稿はこの点についての若干の考察を試みるものである。

## 二 消費者契約法の特質

消費者契約法をその内容面からみれば、従来の消費者法にはない以下のような著しい特色がある。

第一に、消費者保護を私法として実現しようとするところに基本的な

特質がある。従来の取引に関する消費者保護を目的とする諸立法でもちろん、私法的な規定を含んることも少なくないが、それはしも一般的なことではなく、消費者保護の実現手段としては、主として行政的な規制手段が活用されてきたのであって、少なくとも私法規制とする立法例は存在しなかつたということができる。

第二に、消費者と事業者との間の契約であれば、その類型を問わず包括的に適用があるのであり、消費者法といわれる既存の法令が適用となる契約を定義規定等により限定的に規定してきたことと強く対照的である。

第三に、契約締結過程の規制上、不当条項の規制にせよ、不概念にかなりの程度依拠すること特徴としてあげられる。もちろん

あらゆる法律規定に解釈の幅が全くないということはないが、それでも従来の消費者法のなかでは、右のように適用対象が一応一定の取引類型として特定されてきたこととの関係上、解釈論上の問題が生じてくるのは、どちらかといえば周辺的な局面であつたということができよう。これに対して、消費者契約法では、契約締結過程の規制では、重要な情報の提供という不確定概念が用いられ、不当条項の規制では、信義誠実の要請に反して、消費者に不当に不利益な条項を不当条項とするというような、やはり不確定概念が規制の中核概念として設定されているという大きな特色がある。もっとも、不当条項の規制においては、不当条項のリストを規定することにより、どのような条項が不当とされるかについての予測可能性を高めようとしているが、この不当条項リストも、「不相当に」「過度に」というような、不確定概念を用いて、合理性がない場合にはじめて不当条項として扱われるもの（いわゆるグレー・リスト）が少なくない。

### 三 既存の私法規定との関係

#### 1 消費者契約法は、消費者と事

業者との間の契約であれば契約類型の如何を問わずに適用がある私法規定であり、その消費者契約法が右のような特質を有するということであるとすると、わが国の民法・商法という一般私法に及ぼす影響は甚大である。むしろ、従来でも、民法法のもとでの紛争解決において、問題となつてゐる契約が消費者契約に該当するものであれば、消費者の利益が不合理に侵害されていまいかということ、信義則や公序良俗の適用、あるいは、契約の解釈といった作業を経て、明示にまたは黙示に考慮されてきたことは間違いないといつてよいが、消費者契約法のもとでは、事業者の契約の相手方が消費者か事業者かで明らかに法適用が異なつてくるのであり、契約当事者の属性を問わない従来の二元的システムから、契約当事者の属性により適用法規が異なり、消費者契約に該当する契約には契約の締結過程にせよ契約内容にせよ、いわば「公正さ」が要請されることとなる二元的システムへと一般私法を移行させるものといふことができる。

2 そこで、消費者契約法が制定された場合に、同法と、民法の一般私法はどのような関係に立つかが問題となるが(4)、これまでの消費

者契約法をめぐる議論においては、消費者契約法は、民法法に対する特別法としての位置を占めると一応理解されている(5)。民法法が契約当事者の属性を問わず適用される一般規整であるのに対して、消費者契約法は事業者と消費者という契約主体の属性が限定的な規整である以上、これは当然のことであるようにみえる。

ただ、この一般法対特別法という整理は、それ自体は疑いの余地はない体系的整理ではあるが、相互の関係は、必ずしも特別法が一般法の適用を排除するというような単純なものではないことも確かである。これはとくに不当条項の規制についていえることであるが、たとえは、民法法の規定に合致した契約条項が消費者契約において使用されている場合に、それを不当条項として無効とすることができるといふ問題がある。民法法の規定は、いやしくも法律の規定であるから、そのとおりの契約条項が不当であるはずはないと割り切るのはい一つの考え方であろうが、実質的に100パーセントそうであるという保障はないというほうが、実態には合致しているかもしれない。それにもかかわらず、民法法の規定に合致している契約条項であ

る限り、不当条項の規制の適用という考え方もあるのであり、掲EU指令やドイツ約款規制法という考え方にたつて、不当の規制の適用を限定している(6)、中間報告では、このような限定の最終判断はなお下されてい(7)、重要な論点であることではない。

3 特別私法と消費者契約法関係もやはり問題となる。消費者契約法があらゆる消費者契約に適用される法律であるとすると、その性格のゆえに、ある契約類型の特別私法がある場合には別私法が特別法として一般法との消費者契約法の適用を排除することになりそうである(8)。

ただ、特別私法がある種の契約について限定的に規定を設けてい(9)合にその射程距離をいかに考え(10)といふ問題はある。たとえば、(11)販売法の抗弁切断条項の禁止(12)同法上の割賦購入斡旋に該当す(13)約に限り適用があるが、その反(14)積として割賦購入斡旋以外の販(15)用取引には、学説は別として、(16)切断条項の禁止という法的ル(17)いというものが現在の実情に近(18)思われるが、しかし、割賦販売



を形成することについては直接的には必ずしも適した手続であるとはいえないことにも留意する必要がある。

3 消費者契約法が存在しない現在においては、規制産業にあっては、監督官庁が消費者保護の課題も負わされ、實際上、それなりの役割を果たしていることは否定できないであろう。このことが、消費者契約法と業法の関係について、業法の規制が及んでいる契約類型については消費者契約法上特別の扱いがなされるべきではないかという議論が生じてくる一因であろう。このような議論は、消費者契約法が上記のように契約の規制は最終的には裁判所の判断に委ねるといふことから、行政的な既得権限を失うこと、また、事業者も従来の規制メカニズムによることのメリットを失うことに対する本能的警戒に起因するものとばかり決めつけることは必ずしも適當ではないと思われる。

規制産業では公式非公式に監督官庁が規制を加えることで対処されてきたといえるであろう。ただ、消費者契約法のもとでは、そうであるからといって、業法の規制のある契約については適用除外を認めるといふわけにはいかない(現行法のもとでも、認可約款であるからといって、私法上特別の効果は何ら与えられていない)<sup>(12)</sup>。これは、EU各国でもそうであって、業法的規制を私法的な効力に直結させることは現在の法体系のもとでは無理である。

しかし、消費者契約法のもとでも、妥当な契約条項を積極的に作成していくという予防規制の有用性を最初から否定すべきものではないと思われる<sup>(13)</sup>。ただ、それが従来型の行政依存の手法であるべきかといえ、やはり否であり、新たな予防的規制のメカニズムが整備されることに望ましいと思われる。消費者契約法に関する議論のなかでは、競争制限的な効果には留意しつつも、消費者契約法にもとづいて個々の契約類型に即応した自主的な行動基準やガイドライン等の策定を行い、各事業者が自主的に遵守する具体的なルールを設定することが有効であるという議論があるが<sup>(14)</sup>、これは被害の事前予防的手段として活用可能なも

のである。ただ、このような具体的なルールの設定は、従来のように事業者団体でのみモデル約款を定めるようなものではなく、消費者の利益代弁者も関与するプロセスを経るべきであろうし(実質的には既存の業法のもとでもそのようなプロセスに近いプロセスを経ているものもある)、そのようなプロセスを経て形成された具体的ルールは消費者契約法の不確定概念の解釈にも反映されるべきであろう。そして、このようなプロセスを経て確立した具体的ルールについては、裁判手続においても契約条項の不当性や情報提供義務の解釈においてそれなりの配慮が払われてしかるべきであると思われるし、そうすることがアウトサイダー事業者もそのような具体的ルールにしたがうことになるインセンティブともなりうると思われる。

## 五 消費者契約法と個別立法

消費者契約法は、消費者と事業者との間の契約を包括的に適用対象とするものである。これは、もともと、従来のわが国の消費者法は、取引分野別の立法とされてきた結果として、新たに登場する取引類型については消費者保護の漏れが生じると

いう欠陥を克服するものとして消費者契約法が構想されていることかかみれば当然のことである。この勾配性の結果として、すべての消費者約には一応消費者保護の網が掛けられることになるが、そのことは、別取引分野に関する立法的規制を要とするものであるか(なお、本的には、一般私法としての民商法現在のままでよいのかという問題があるが、当面ありうることも思わやいので、ここでは、視野の外におく)確かに、消費者契約法は、包摂性格のゆえに、汎用性はきわめていが、その反面としては、裁判根拠としてみれば、前述のように、法的コントロールであり、合理的な約締結過程や契約内容を創造するという機能からみれば必ずしも即効のある手段とはいいがたい。そのう面からいえば、消費者契約法が在するといつても、個別取引類型に関する立法の必要性がなくなるわけではない。

たとえば、契約締結過程における効果的な手法であるクーリングオフの権利は、基本的には特別法の規によつてはじめて認められることが現状である。消費者契約法が定された場合に、自主的なルールよりクーリングオフが認められる

とはあるかもしれないが、やはり同法の適用によってターリングオフの権利を創設することは一般的には困難であろう。ここからは、やはり、必要な取引類型については、ターリングオフを創設する立法をすることの必要性が強調されるべきである。

また、たとえば、販売信用取引における抗弁権切断問題についても、割賦販売法では、割賦購入貯蓄について抗弁権切断条項を禁止しつつ、少額取引についてはその適用除外を規定している。これは、少額取引についてまで抗弁権切断を禁止することにより社会的コストが高まることは望ましくないという理由にもとづくものであるが、このような経済的効果を視野にいれつつ消費者保護規定の適用範囲を画していくという作業は、裁判を通じてはなかなか達成できないものと思われる。電子式資金移動取引のような各種の金融サービスに関する損失負担問題をはじめとする私法事項の法規整についても、同様のことがいえるであろう。

これらの例からみても、個別取引類型ごとの消費者保護立法では限界があることから包括的立法法として消費者契約法が制定されるということではあっても、個別取引類型に即した具体的立法の充実の必要性がな

なるわけではない。

もっとも、現実的には、立法がどれだけ実現可能か、わが国の現状では、かなりの疑問もあるのであって、そういう現状のもとでは、前述のように、消費者被害の予防という観点とともに、立法でなくとも、より良い契約モデルに関するルールが形成されるようなメカニズムが整備されることが望ましいということが出来る。消費者契約法は、そのようなメカニズム形成を促進する契機とすべきであろう。

(1) 国民生活審議会消費者政策部会「消費者取引の適正化に向けて」(一九九六年一月)、国民生活審議会消費者政策部会「消費者契約法(仮称)の具体的内容について」(一九九八年一月)(以下、中間報告)、「(一九九八年一月)(以下、中間報告として引用する)。さらに、落合誠一「消費者契約適正化立法の必要性」ESP 三〇六号二四頁(一九九七年)参照。

(2) Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts. 同指令をよびEU各回の対応については、「我が国における約款規制に関する調査(経済企画庁委託調査)」(一九九四年)、河上正二「約款の適正化と消費者保護」(岩波講座・現代の法13、消費生活と法)一〇一頁以下(一九九七年)などを参照。

(3) 消費者契約立法のあり方については、落合誠一ほか「座談会・消費者契約適正化のための検討課題」(一)(4)一七頁