

何謂消費者問題？

一 消費者問題之變遷及其對應*

探索二戰後直至今日消費者問題之變遷，並研究發生消費者爭議・事件之背景及其問題點。

著者：細川幸一 日本女子大學教授

譯者：陳乃瑜 中原大學財經法律系助理教授

消費者的誕生

人類與其他動物不同，從古至今發明了各式各樣的工具。追溯至遠古時代，人類透過摘採果實、徒手捕魚之方式等，以獲取食物。而為提高效率，人類發明了適合狩獵及捕魚之工具。儘管如此，但獵捕生長於自然界之動物或魚類，仍然受限。因此，人類開始學習農業、畜牧等操作植物或動物生命之技術。進入此一階段後，人類會開始獲取超過自身需求之物量。為此，人類發明了保存食物之技術，例如將蔬菜以鹽巴醃漬，做成醃漬蔬菜；將牛奶做成起司；將生肉做成肉乾。因技術之演進，使人類能獲取大量的物，並能將之保存。像這樣生活開始出現了「剩餘」。人類也因掠奪行為而取得他人之物。但生活在這種環境之下，相反的，也有可能讓自己遭遇到他人的攻擊、受到他人的掠奪。因此，人類也學會了以和平之方式取得自己所需之物的方法。那就是「交換」「剩餘」之物。

除了人類以外，沒有其他任何一種動物習得「交換」的方法。為什麼呢？那是因為若要習得「交換」的方法，首先必須要具備有所謂的「所有〈擁有〉」的概念。必須要有區分自己之物與他人之物的概念，再者，尚必須具備有未得他人之

* 本文譯自關西消費者協會發行之「消費者情報」雜誌 2014 年 5 月號 No.451，業經著者洽得該協會同意本輯刊載。

允許，不得擅自將他人之物挪為自己之物的意識。然後，還必須具有更高度之意識概念，也就是必須具備有將不等值、不等量之物以何種比率交換的話，雙方都能欣然接受之「等價交換」的概念。一般而言，交換的比率，是交涉過程中搓合出來的。像這樣，擴大交換之概念後，人類開始學習知道，沒有全靠自己獲取生活必需品的必要性，反而可以在自己所長之行業中賺取財富，然後將取得之財富，拿來換取生活必需品的方式是更有效率的。此乃交換經濟之始，亦是自由經濟主義萌芽之時。

因食物之確保及醫療技術之進步，人口開始暴增，因而形成了城市。再者，企業也開始僱用民眾為其勞動並擴大生產。然後，其大量生產之商品，再由勞動者以消費者之身分購入。因此，自己不具有生產手段，僅能依靠僱用關係取得薪資而維持生活之勞動者的登場，另一方面也意味著，依靠購買他人所生產之物，以滿足自身需求之消費者從此誕生。

消費問題之發生

於現今之社會中，人類在所有之食衣住行當中所消耗之物，絕大部分並非自己所製作，而是經由交易而購得商品或接受服務。雖然仍有過著自給自足的生活之人，但那畢竟是極少數。再者，自己烹煮三餐或偶有聽說自己 DIY 建築房屋之事，但縱使如此，所需之必要材料或資材，也無法自行生產。因此，正如甘迺迪總統所言，「我們大家皆是消費者」。

換句話說，身為消費者的我們，等於是將大部分賴以生存之必需品的安全性及確保商品品質一事，交託給了一個不知身在何處的某人。若是在餐點中混入有毒物質，縱使僅發生一次，此時不管老人、小孩或成人，甚至是大資本家，都有可能因此使生命、身體遭受危害。此乃因為不管為何種身分之消費者，皆為肉身之人的緣故。況且，一般而言，消費者通常處於流通過程中之最終程，因此對於因商品或服務所造成之危害，或者面對因企業之聯合行為而抬高售價等交易條件之風險時，消費者並無將其所面臨之危害或風險，轉嫁於他人之機會，處於僅能自行面對或全盤接受之立場。而這正是，為何須將發生於消費者的不利益或危害之情狀，當成是危害整個社會的安全性及安定性的基本結構的問題，之最主要的理由。

反映時代之消費問題〈消費爭議〉

自由經濟主義之理念乃為，透過自由豁達之交易手段，以創造出最大之社會利潤。假設企業經營者與消費者間達成某種交易，那麼，兩者間為此交易之理由為何？

假設那是因為，對於企業經營者而言，將自己之商品，以該交易價格而為販賣一事，其實是增加了企業本身的效能；而站在消費者的立場而言，以該交易價格而購買商品一事，其實是為了增加消費者自身的效能，而考量之結果。若真是如此，就如同被稱作「警察國家」一樣，國家對於國防或治安等僅為最低程度之規範，才算是好國家，除此以外之秩序，只要不去干涉，以結果論而言，交易便能自由活絡，而使社會產生最大利益。

但事實上，果真如此？

二次大戰後，於經濟高度成長的過程中，意識到消費者的爭議問題乃為社會問題。從西元 1955 年開始的高度經濟成長期，一直持續到 1973 年的第一次石油危機為止。另一方面，因偏向重視發展重化學工業的經濟營運，使得社會上所產生之弊病不斷的擴大，最後終於釀成容易造成消費者問題之社會狀況。從 1950 年代後半開始，不斷的出現瑕疵商品。消費者運動也從一開始的，為反映二次大戰後之物價問題、商品數量不足的問題，到最後演變成要求商品之品質及安全性問題的消費者運動。於 1955 年 8 月發生了「森永砒霜毒奶粉事件」。在此事件發生前，一般社會大眾普遍且單純的認為，類似的事件其實是企業經營者於商品之製造過程中，偶然發生的意外事故，但自此事件發生後，消費者開始對企業經營者失去信心，並切身的認知到，就連意見之交換・溝通也非常的困難，於是消費者對於企業經營者開始產生對立的心態。

於此狀況中，使得身為消費者的勞工們開始團結一致。於 1956 年 12 月以勞工運動結合消費者運動的形式，組成了全國消費者團體聯絡會〈以下稱為「全國消團連」〉。因受到全國消團連成立之影響，日本全國 12 個都道府縣皆成立了地方性的消團連。翌年的 1957 年 2 月 26 日，在主婦會館舉行了「全國消費者大會」。約有 800 人參加了這個大會，並採行了由主婦聯合會的奧むめお〈會長名〉會長所起草之上述的「消費者宣言」〈放置於文後〉。

這裡所謂的交易效能之意，與經濟自由主義下的理念，實在大不相同。一般

的人民，當身爲一勞動者身分時，被不當的壓榨薪資；而當做爲一消費者時，又不當的被榨取金錢。換句話說，以勞工身分締結勞動契約以及以消費者身分締結買賣契約，其實都是爲了生存下去，而不得不做出妥協之結果。而消費者的真實面貌乃是，縱使對於商品的品質或交易條件不甚滿意，但若不爲交易將無法生存下去之一肉身的人。但事實上，也可能是因爲這樣的問題日益嚴重，所以消費者才不得不開始團結起來。

在此大會結束後 9 年的西元 1966 年（昭和 41 年），以爲了提升消費生活品質及激發消費者的權利意識，並爲推行消費者教育及以保護消費者爲目的，而成立了關西消費者協會。

因時代之變遷而產生變化的問題點與不變之基本結構

回顧二次大戰後，每一個時代所發生之消費者爭議問題。

▼從二次大戰結束後到 1950 年代

於 1948 年發生了驅逐品質不良火柴運動及要求物價下降運動。一般認爲，日本的消費者運動是由物資不足時代的物價問題開始發源。同時，亦發生了水俣病（1953 年）、森永砒霜奶粉事件（1955 年），這些事件皆是由於在大量生產的過程中，產生了有害物質，而混入食品中所引發。於 1956 年之經濟白皮書中提到，「已經非二次大戰後了（譯者之自加說明：這句話的意思是指，「日本的經濟已經成長，甚至已超越二次大戰前之水準」的意思）」。於 1957 年召開第一次的全國消費者大會。

▼1960 年代

1960 年發生了偽牛罐頭事件。偽牛罐頭事件其實是源起於消費者申訴，所購買之牛罐頭中有蒼蠅混入，但接受申訴之東京都衛生局的職員，對於該牛罐頭的肉質存有疑惑於是展開調查，結果發現該罐頭的內容物，竟然不是牛肉而是鯨魚肉，也因此事件之發生，促使政府制定了「贈品標示法」。所以也有人認爲是「蒼蠅制定了贈品標示法」。撒利多邁德胺（thalidomide）畸形兒事件（譯者說明：一種安眠藥、鎮靜劑，已禁用）（1962 年）、藥害斯蒙（SMON）事件（1967 年）、本雜誌所報導之米糠油症事件（1968 年）、人工甘味料事件（1969 年）等因食品、醫藥品所發生之消費者安全問題。另外，1967 年也發生檸檬飲品事件（合成檸檬

飲品之不當標示)。

▼1970 年代

彩色電視之雙重價格買賣事件(1970年)、百科全書訪問販賣事件(1970年)、老鼠會(天下一家之會)的舉發(1971年)等開始發生與交易方式有關之問題。1972年發生了催眠商法(SF商法)。1971年同時也主婦聯盟因果汁包裝上之不當標示，因而向公平交易委員會提出申訴之主婦聯果汁事件(嗣後，告上法院，於1978年最高法院給予主婦聯盟敗訴之判決)。1973年因出現石油危機，所以物價狂飆亂漲，最後在鶴岡・東京等地提起了燈油訴訟(1974年)。從此時期起連鎖販賣商法以及靈視商法橫行，以致相關消費問題日益明顯。1976年開始也發生瑕疵住宅之相關問題。

▼1980 年代

1981年開始發生頻繁黃金期貨交易事件及豐田公司經濟詐欺事件等消費者詐欺事件；1983年之地下錢莊利息詐取被害事件；另外，從1985年開始發生了路邊銷售及預約銷售等新型態無店鋪販賣之交易方式，而也因此種新型之交易型態，使消費者被害事件日益增加。抵押證券商法、投資顧問、資格商法、靈視商法等被稱為〇〇商法的無德且惡質之消費者被害事件，接二連三的發生。甚至在1989年還發生了因輸血而感染愛滋病之俗稱藥害愛滋病事件。再者，於此時期亦發生了車諾比核能電廠事故，引發消費者對於輸入食品安全性之關心。

▼1990 年代

從1990年開始陸續發生了變額(投資型)保險詐欺事件、證券交易詐財事件、以及NTT的資訊提供服務費之代收業務事件。從1996年發生了牛隻信託管理詐欺事件、COCO山岡寶石店的詐欺事件。從1999年開始發生以求職者及試用者為對象的詐欺事件，且因通訊手段相當發達，所以同時也發生了網路購物及網路拍賣之消費糾紛。1992年因召開了地球高峰會議，而喚起了大家對地球之關心。

▼2000 年代

從2000年開始發生垃圾簡訊、電話回叩之詐騙事件。2001年發生大和都市管材公司(販賣抵押證券用以私募資金)事件；2002年則發生了地下錢莊之金融消費糾紛、婚姻介紹網站之不實使用費用請求事件、偽裝親人詐欺事件、外匯保證金交易糾紛等。2002年前後也發生了BSE問題。

2004年開始發生了惡質改裝業者以裝潢為名義收取高額費用之詐欺事件、不

支付壽險理賠金問題、金融卡・信用卡之變造・竊盜等糾紛急速增加、銀行臨櫃販賣金融商品之糾紛增加等。

2005 年發生瓦斯熱水器、碎紙機等因商品所造成之事故；LIVEDOOR 公司股票、未公開股票等證券交易之糾紛；利率交換〈Interest Rate Swap〉糾紛等消費爭議。2006 年發生了電梯開門運行的事故，但卻原因之釐清卻遲遲未有進展，但這也成爲日後成立消費者廳的原因之一。網路釣魚(phishing)詐欺事件也是從此時期開始的。2007 年也所謂的 NOVA 問題、食品標示偽裝事件，而蒟蒻果凍〈噎死人〉事件也開始被視爲問題，同時發生了 Meat Hope 事件〈專營肉品加工之 Meat Hope 公司將豬肉等偽裝成牛絞肉之事件〉。另外，2008 年也發生了中國產冷凍水餃中混入農藥所造成之中毒事故。

▼2010 年代

2010 年發生購買外國貨幣之相關爭議、信用卡兌現詐欺問題、貴金屬業者到宅訪問購買消費者之貴金屬事件等問題日益嚴重。2011 年發生了網路團購券購買年菜之消費爭議問題、食用可生食之牛肉所發生之集體中毒事件、名爲「茶之水滴」的香皂，而引發之嚴重過敏事件、醫院所發行之醫療機關債券爭議等。2011 年 3 月發生東日本大地震〈311 地震〉，引發福島第一核電廠核能事故。因此，大家開始關心能源問題、核能問題、食品安全問題。2012 年交友網站詐欺事件的擴大、並發生了網路遊戲虛擬寶物問題〈違反贈品標示法〉。2013 年發生冷凍食品工廠的員工故意將農藥混入所製造之冷凍食品之事件。

大致上簡單的將歷史上之消費者被害事件從頭到尾敘述過一次後，可以發現消費者問題似乎沒有終結的一天。另外，還必須注意到的是，相同性質的事件或事故經常發生。在現在這種大量生產・大量消費的社會型態中，只要瑕疵商品在市場上流通一次，就可能產生重大之消費爭議事件；不當標示及以惡質的交易方式詐取消費者之財產等之惡質商法將繼續存在。在自由經濟體制下消費爭議事件及事故之發生，雖然難以完全防止，但我們對於過去所累積之經驗，是否已經完全的被有效運用，其實是存有疑問的。

對於消費爭議問題法律如何對應

那麼在此種狀況下，國家得運用何種法律上之手段以爲因應呢？

第一點，否定自由主義之經濟體制。第二點，對於支撐自由主義經濟體制之

相關法規，做一修正。第三點，像這樣市民所受到的不利益，並不被認為是侵害其法益，因此而被置之不理。而現在各先進的資本主義國家所採行之消費者政策，其實是所謂的第二政策。換句話說，所謂的第二政策是指，各國一方面仍堅信，自由豁達的交易方式，能為社會帶來最大利潤，而另一方面，卻認為消費者因社會構造所蒙受之不利益，可藉由對強者之企業的自由為某種程度的限制，而實質的確保消費者交易的自由之意。而這樣的政策，一般被稱為，業者規範法制或由行政機關為主管主體之規範行政。同時，藉由消費者在市場中做出聰明的選擇，而規避可能蒙受之不利益，從結果而言，期待消費者對企業做出正確的選擇，因此，對消費者也會施行消費者教育或消費者啓發等等之支援性政策。若由行政機關為主體而實施上述政策時，亦被稱為支援政策。且因消費者教育推進法的制定，支援消費者的政策制度越趨明顯。

但是，在我國針對於第三點，關於消費者所蒙受之不利益或損失，仍然堅定的認為，並非是消費者法益受損。雖然關於消費者政策，可分為以下兩種情形而為思考，一是為維持自由主義之經濟體制，所施行之治療性的政策；二是認為消費者才是真正主權人，為確保其權利而實施之政策，而日本消費者政策所帶之色彩，基本上以前者為主。像是象徵著主婦聯盟提起之果汁訴訟判決中，所提及的消費者的「反射性利益論」一樣，消費者所受之利益侵害，被認為並非是侵害其權利，而只不過是因恩惠性政策的執行所被給予之利益的輕重而已。

而這點由 1968 年所制定之消費者保護基本法中，未明文規定消費者的權利，以及歷經 30 幾年此內容皆未有受到任何的修正，即可證明。所謂消費者權利之確立是指，可以說是，為了將自由經濟主義下的「信念」使其成為「事實」，因而將交易條件做一陳述而已。也就是說，只有確保消費者之安全的權利、選擇的權利、知的權利等，才能使消費者將交易的功能發揮到最大。消費者保護基本法的修正法在 2004 年改稱為消費者基本法，而在此消費者基本法中雖明文規定了消費者的權利，若認為這是一種權力的宣言，但文意卻實在是太過不明確，過度迂迴，所以筆者個人認為「反射性利益論」仍舊根深蒂固的存在著。

結論

2008 年的中國冷凍餃子中毒事件或 2013 年冷凍食品混入農藥事件等，應被認為是，食品安全上之恐怖攻擊行動之食安事件，居然發生在 2000 年代，消費者

都因此遭受到一個強大的震撼。在強烈競爭的時代中，而低價競爭更使之增添了競爭的困難度。在這種情況之下，以約聘僱用為主之勞工的聘僱條件日益惡化，為發洩其心中之不滿，導致其在食品之製造過程中混入毒物，而此事件之發生，似乎好像在向消費者提出一個新的課題一般。因社會經濟的向上發展，致使人類同時擁有勞動者以及消費者的雙重身分，而為保障其各種身分所衍生之權利・利益的制度卻是單獨、個別被設計的，所以，或許是可以說是，勞動政策及消費者政策應綜合考量之時代已經來臨。

消費者宣言

「資本主義是一把兩刃的刀。身為勞工被剝削，身為消費者又被剝削」，先知們如此的高聲吶喊。

對於為排除對勞工的壓榨所為之抗爭，雖已向前邁進，但對於從消費者身上詐取財物之謀略，卻是極盡巧妙，因而致使普羅大眾的生活飽受威脅。

完全不將服務普羅大眾一事列入考量的獨佔資本家，反而選擇與權利攜手合作，且利用了部分的業者加以進行聯合行為，不但摧殘了消費大眾想以適當的價格購買品質優良之商品的期望，相反的，還迫使我們不得不接受高價且劣質之商品。

做為一個購買商品的消費者，特別是家庭主婦們肩負之社會責任是非常重要的。我們應該以更大的聲音去主張消費者的立場。然後就讓大家一起共創一個能令我們安心生活的社會吧。

我們這些消費大眾才是真正使經濟繁榮之母、使經商之人繁榮的支柱。

所有商品的價格以及品質皆必須尊重消費者的意思而後做出決定。

我們要大聲的宣示我們這些消費大眾才是真正的主權人。

為守護這個權利使商品流通的過程明朗化及合理化，我們發誓將集結所有消費者的力量繼續奮鬥。

昭和 32 (1957) 年 2 月 26 日

全國消費者大會