

ROSEリポジトリいばらき（茨城大学学術情報リポジトリ）

Title	アメリカにおける消費者団体の歴史的展開
Author(s)	井上, 拓也
Citation	茨城大学人文学部紀要. 社会科学論集(42): 21-38
Issue Date	2005-09-30
URL	http://hdl.handle.net/10109/399
Rights	

このリポジトリに収録されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作権者に帰属します。引用、転載、複製等される場合は、著作権法を遵守してください。

お問合せ先

茨城大学学術企画部学術情報課（図書館） 情報支援係
<http://www.lib.ibaraki.ac.jp/toiawase/toiawase.html>

アメリカにおける消費者団体の歴史的展開

The Organizational Development of American Consumer Movement

井上拓也

1. 世紀転換期・革新主義期の全米消費者連盟 (NCL)
2. ニューディール期の消費者同盟 (CU)
3. 偉大な社会期のパブリック・シティズンとアメリカ消費者連合 (CFA)
4. 規制緩和期の消費者運動と消費者政策

本稿の目的は、アメリカの主要な消費者団体、具体的には全米消費者連盟 (National Consumers League: NCL)、消費者同盟 (Consumers Union: CU)、パブリック・シティズン (Public Citizen)、およびアメリカ消費者連合 (Consumer Federation of America: CFA) が設立された経緯と時代的特徴を、連邦レベルにおける消費者運動と消費者政策の歴史的な展開の中で位置付けることである。¹ 筆者は、現在、この四つの消費者団体の組織と政策の現状を分析する作業に取り組んでいる。したがって本稿における作業は、この詳細な分析の前提としての位置付けを持つこととなる。²

アメリカの現代史を政治経済学的に検討する場合、それを特徴付けてきた四つの大きな変動と改革の時期、つまり1890年代から1910年代の世紀転換期・革新主義期、1920年代から40年代のニューディール期、1960年代から70年代の偉大な社会期、1980年代から90年代の規制緩和期に注目する場合が多い。もちろんこうした時期設定は、複数の時期にまたがり繰り返し発生する事象もあるという点で、また一つの時期をさらに複数の時期に区んで

きるという点で、あくまでも便宜的なものではない。しかしこの時期設定が、アメリカにおける市場・市民社会・国家の関係を検討する上で、ある程度の有用性を持つことは事実である。実際、利益団体や公共政策の歴史的な検討に際しても、この時期設定に類する設定が度々用いられてきた。³ そしてこのことは、R・ハーマン (Robert O. Herman) とR・メイヤー (Robert N. Mayer) が論じたように、消費者運動と消費者政策の歴史的な検討に際しても例外ではない。⁴

そこで本稿でも、アメリカの連邦レベルにおける消費者運動と消費者政策の歴史的な展開を、世紀転換期・革新主義期、ニューディール期、偉大な社会期、規制緩和期という四つの時期ごとに大まかに概観する。そして前三者の時期において、NCL、CU、パブリック・シティズン、およびCFAが、どのような時代的条件を背景に、どのような特徴を持つ消費者団体として設立されたのかを検討する。

なお本稿では、筆者のこれまでの議論に準じて、消費者団体を次の三つの方法で分類している。すなわち第一は、団体の活動の地域的なレベルに応じた、国際団体、全国団体、地方団体という分類である。また第二は、団体の対象とする問題の範囲に応じた、連合団体 (頂上団体)、総合団体、専門団体という分類である。この三つの類型のうち、専門団体は食品や医療など特定の問題を専門的に対象とする団体、総合団体は各種の問題を総合的に対象とする団体、連合団体はそれら各種

の消費者団体の全国的な連合組織を意味する。最後に第三は、本稿においてもっとも本質的な、顧客消費者団体と市民消費者団体という分類である。このうち前者は、価格と品質の両立、つまりバリュー・フォー・マネー (VFM) という消費者の本来的な経済的目的を実現するために、市場における経済的手段、市民社会における社会的手段、国家に対する政治的手段を行使する団体である。それに対して市民消費者団体は、消費者の本来的な目的とは異なる、労働者の権利や環境保護などの社会的目的、あるいは外交での勝利やシステム維持などの政治的目的を実現するために、市場における経済的手段を行使する団体である。⁵ そして本稿の内容を先取りのに述べれば、上記の四つの消費者団体の中には、顧客消費者団体ないし市民消費者団体の二種類があるとともに、両者の間で揺れ動いてきた団体もあるわけである。

1. 世紀転換期・革新主義期の全米消費者連盟 (NCL)

アメリカの現代史において、消費者運動と消費者政策の展開を概観する上で注目すべき第一の時期は、いわゆる世紀転換期から革新主義期へと連続した約20年間の変動と改革の時期である。⁶

1880年代末のアメリカでは、農村部の不作・不況や鉄道会社の独占による輸送費高騰を背景として、西部や南部の州において農民の不満が高まっていった。そしてこうした動向を受けて、民主党・共和党に対する第三の全国政党として、1892年にポピュリスト党が結成された。同党は、連邦政府の介入による農業問題や労働問題の解決、あるいは選挙制度を中心とする政治制度の改革を主張した。しかし1896年の大統領選挙以降、分裂などによって勢力を失い、部分的に民主党に吸収されていった。そのためこの時期の農村部を起点とした改革の機運は、とりあえずは終息したか

のように思われたのである。

ところがこのような改革の雰囲気は、1900年代初頭になると、むしろ都市部の知識人や中産階級の間で、改めて道徳的な色彩を帯びながら広まっていった。そしてそれは、いわゆる革新主義として、独占禁止、労働者保護、政治腐敗追放、貧困者救済など、様々な改革の基底をなす見解となっていった。こうした改革は、まずは市レベルと州レベルにおいて、革新主義的な市長や知事による腐敗の浄化として実現された。やがてそれは、連邦レベルにおいても、1901年から09年のT・ルーズベルト (Theodore Roosevelt) と1909年から13年のW・タフト (William H. Taft) による共和党政権、そして1913年から21年のW・ウィルソン (T. Woodrow Wilson) による民主党政権によって実現されていった。またその内政面での成果としては、トラストの解体と競争政策の推進、税制や通貨制度の改革、上院議員選挙や婦人参政権などの選挙制度の改革、労働条件の改善などであった。

M・アイズナー (Marc A. Eisner) によれば、この世紀転換期・革新主義期の政治経済体制は、「市場レジーム (market regime)」と呼べるものであり、以下のような特徴を有していた。すなわちこの体制は、1880年から1920年間の巨大企業と全国市場の出現を背景として、市場における統治の推進、あるいは連邦政府によるその代替的な回復を目的とした。そしてそれを達成するための政策は、反トラスト規制、および鉄道、商業銀行、食品、医薬品の規制であり、それらの政策を推進するための新設の行政組織は、州際商委員会 (Interstate Commerce Commission: ICC) や連邦取引委員会 (Federal Trade Commission: FTC) のような独立規制委員会であった。しかしこの体制においては、各種の社会的諸利益は、行政レベルよりも、従来と同様に立法レベルで政策過程に統合されたのである。⁷

ところでこの世紀転換期・革新主義期は、アメリカにおいて初めて消費者問題が顕在化し、それに対する連邦政府による消費者政策が開始された時期であった。そしてその背景には、言うまでもなく、大量生産・大量消費の時代の到来という、消費市場における大きな変動があった。このような変動をもたらした第一の要因は、鉄道が全国的に整備された結果として生じた、全国規模の巨大な市場の出現である。またそれを受けて、第二の要因は、商品の全国規模でのブランド化、そして雑誌を通じたその宣伝である。こうした動向は、アメリカの消費者にとって、一方では、商品の選択の余地を拡大させる機会となった。しかし他方では、合理的な消費、あるいは「買い手責任」に基づく消費を困難にする危険性も伴っていた。

すなわちアメリカの消費者は、それまでは、相対的に理解しやすい技術で、地元の製造業者が製造した商品を購入していた。しかし彼らにとって、大量生産され遠隔地から輸送されてくる商品は、粗悪品が混入しやすく、監視が困難なものであった。しかも商品のブランド化は、それについての情報に乏しい消費者を誤解させ、不用品や粗悪品を購入させる原因となった。ところが1880年代末から整備され始めた経済法、たとえば州際通商法や反トラスト法は、あくまでも生産者の視点から市場の統治を目的としたものであり、消費者の視点は考慮されていなかった。そのため消費者は、VFMの実現という経済的目的の追求に際して、情報の非対称性ゆえに困難に直面する、市場における弱者として認識されるようになったのである。

このような状況の中で、消費者問題は、具体的には食品をめぐる顕在化することとなった。当時、食品加工業者、とくに食肉製造業者は、鉄道網の発展や缶詰技術の向上によって、その商品を全国的に販売できるようになっていた。ところが彼らは、食品の安全に対す

る理解が未熟であり、防腐剤を無制限に使用するなど、有害な食品を消費者に販売していた。そこで農務省では、1880年代から、化学者であるH・ウィリー (Harvey W. Wiley) が、製造過程の調査を通じて、こうした食品のデータを蓄積していった。そして1892年に、また10年後の1902年に、化学者や女性団体を中心となって、食品の安全の確保を目的とした純正食品法を制定しようとする動きが生じた。しかしこの試みは、当時は機が熟さず、食品加工業者や彼らの多い地域の反対で頓挫することとなった。

しかしこうした動向は、ルーズベルトが大統領に就任した後に変化する。彼は、1905年に、一般特別教書演説を通じて、議会における純正食品医薬品法の制定の動きを加速させた。また1906年には、U・シンクレア (Upton Sinclair) が、シカゴの食品加工工場の実態を描いた『ジャングル (*Jungle*)』を公刊し、そこにおける未熟な技術や不衛生な環境を暴露した。⁸ この本の出版は、食品の製造過程に対する国民の不満を喚起し、その安全性がきわめて切実な問題となっていることを認識させた。そこでルーズベルト大統領は、こうした国民の関心を受けて、連邦政府による食肉検査体制の問題点を調査し、食肉検査法の制定を推進した。食品加工業者は、当初はこの二つの立法に抵抗した。しかしやがて、国民の間で食肉の販売が減少し、加工食品の輸出にも影響が出始めたため、検査体制の強化を信頼回復の手段として認識するようになった。そのため議会も、この二つの法律の制定を急ぐようになった。こうして制定された純正食品医薬品法と食肉検査法は、アメリカにおける消費者保護立法の端緒となった。また純正食品医薬品法に基づいて設立された食品医薬品局 (Food and Drug Administration: FDA) は、アメリカの消費者政策を担う主要な行政機関の一つとなっていったのである。

このような世紀転換期・革新主義期を通じ

た食品問題、およびそれに対する消費者保護立法を通じて、製造業者や労働者などの生産者利益とは区別された消費者利益が認識されるようになってきた。この消費者利益は、当初、食品問題が中心的な問題だったこともあって、都市部の主婦、女性団体、化学者などによって表出された。またそうした問題を政策課題とする上では、シンクレアのような、いわゆるマックレーカー（醜聞暴露屋）と呼ばれるジャーナリストの著作が大きな役割を果たした。そしてこうした広範な人々の動きが、アメリカにおける消費者運動の源流を成していく。しかしここで注目すべきは、この初期の消費者運動において、たしかにウィリーやシンクレアのような個人は著しい活動を見せたが、消費者団体の活動は目立たなかったことである。その意味で、消費者利益を表出する組織としての消費者団体は、この時期には未成熟であった。食品問題などの消費者保護立法は、起業家的な個人、世論、議会、そして大統領の動向によって実現されたのである。

しかしこのことは、この世紀転換期・革新主義に、消費者団体が存在しなかったことを意味するわけではない。むしろ、アメリカで消費者が組織化され、最初の全国規模の消費者団体が設立されたのは、まさにこの時期であった。そしてその消費者団体が、今日でも主要な消費者団体の一つとして活動を続けている、全米消費者連盟（NCL）だったのである。⁹

NCLの組織的な起源は、都市レベルでの消費者の活動に求められる。社会改良的な雰囲気広がる中で、1891年に、ニューヨークにおいて、主婦が中心となって消費者連盟（Consumers League）という消費者団体が結成された。しかしこの団体は、消費者という名称を冠してはいたが、消費者の経済的利益の実現を目的として組織されたものではなかった。当時、上流階級や中産階級の改革を

志向する人々の間では、公正な給与、適正な労働時間、衛生的な職場といった労働条件が最重要の問題として認識されていた。そのため彼らの中に、もっぱら道徳的な理由から、労働条件の改善を進めるための教育や調査を実施し、それらの条件を満たす製造業者の商品の購入しようとする活動が生じた。そして消費者連盟も、このような活動の一翼を担って、そうした意味で優良な商品を置いた商店の一覧である「ホワイトリスト」を作成し、そこでの商品の購入を消費者に推薦する活動を始めた。つまり彼らは、消費を、目的としてではなく、労働条件の改善のための手段として認識していたのである。

この消費者連盟の活動は、やがて他の都市でも実行されるようになった。そしてこれらの都市レベルの団体は、1899年に合流して、ニューヨークでNCLを結成した。NCLは、1903年までには、20州に支部を持つ全国規模の組織に成長した。この全国組織としてのNCLの初代事務局長には、シカゴの消費者連盟のF・ケリー（Florence Kelley）が就任した。そしてNCLは、彼女の下で、児童の労働の禁止、労働時間の制限、夜間労働の制限といった労働条件の改善のために活動した。またNCLは、1905年以降、食品が製造される条件も調査し、純正食品医薬品法を制定する動向の一端を担った。しかしそれは、基本的には、食肉を食べる消費者の保護ではなく、食品加工業における労働条件の改善を意図してのものであった。このようにNCLは、革新主義期を通じて、おもに労働問題を対象とした活動を展開することとなる。労働省の児童局の設置、最高裁における女性の労働時間をめぐる訴訟での勝利などは、NCLの初期の活動における主要な成果であった。

このようにNCLは、たしかにアメリカで最初に結成された全国規模の消費者団体であった。またそれは、全国団体であるとともに、総合団体であった。ところが興味深いのは、

この消費者団体の主要な活動が、都市レベルでの活動を継続して、もっぱら労働条件の改善に関わるものだったことである。つまり当初のNCLは、消費者が組織化して結成した消費者団体ではあるが、VFMという消費者の本来の経済的目的を追求する団体ではなく、労働条件の改善という社会的目的を追求する団体であった。換言すればそれは、顧客消費者団体ではなく市民消費者団体だったのである。

その意味でNCLは、世紀転換期・革新主義期の時代的特徴を背負って設立された消費者団体であった。この時期、とくに革新主義期の改革は、道徳的な色彩を帯びながら、都市部の上流階級や中産階級によって担われていた。そして彼らにとって、保護の対象となるべき弱者は、消費者よりもむしろ労働者であった。そのためNCLも、勃興しつつあった消費者運動の一端というよりも、より広範な社会改良運動の一端を担う組織として結成された。そのためNCLが、消費者の本来の経済的目的を追求するようになるのは、つまり市民消費者団体から顧客消費者団体へと変化するのは、消費者の市場における弱者としての性格が強まり、その保護の重要性が深く認識されるようになってからだったのである。

いずれにせよ世紀転換期・革新主義期は、アメリカにおいて初めて消費者問題が本格的に顕在化し、消費者運動と呼べるものが登場し、連邦政府による消費者政策が開始された時期であった。またそれは、消費者団体の歴史という観点から見れば、NCLという最初の全国規模の消費者団体が結成された時期であった。しかし当時の消費者運動において、消費者が自らの経済的目的のために組織化し、それを追求するために社会的手段や政治的手段を用いるという動向は主流となりえなかった。その意味でこの時期の消費者運動、そして消費者団体は、依然として萌芽期にあったと言える。そしてそれも、やがて第一次世界

大戦の勃発とともに、顕著な動向を示さなくなっていくのである。

2. ニューディール期の消費者同盟 (CU)

アメリカの現代史において、そして消費者運動と消費者政策の展開において注目すべき第二の時期は、民主党のF・ルーズベルト (Franklin D. Roosevelt) 大統領の下でのニューディール期である。

言うまでもなくニューディールは、ルーズベルトが大恐慌を克服するために採用した、連邦政府による市場への介入を中心とした経済政策の総称である。1929年10月のニューヨーク証券取引所での株価大暴落を契機とする大恐慌は、銀行の閉鎖、生産の激減、失業の激増といった形で、アメリカ経済を深刻な危機に陥れた。そこで1933年に就任したルーズベルト大統領は、連邦政府の経済機能と規制の拡大を通じて、自由放任経済を一時的に国家統制経済へと移行させ、大恐慌により困窮していた国民各層の救済を図った。またそのためには、大統領が議会に促進させた立法、あるいは新設の行政機関が大きな役割を演じることとなった。

たとえば農業調整法 (Agricultural Adjustment Act: AAA) は、農業生産の制限による農作物の価格支持、および農民に対する積極的な融資によって、農民の救済を図るための立法であった。またテネシー峡谷開発公社 (Tennessee Valley Authority: TVA) は、多目的ダム建設を通じて、雇用を創出して失業者を救済し、民間電力会社による独占的な電力価格を規制し、周辺地域での新しい産業を創出する総合的な地域開発計画を推進するための独立行政機関であった。そして全国産業復興法 (National Industry Recovery Act: NIRA) は、景気回復のために、産業に対しては、部門ごとの規約によって独占禁止を部分的に緩和し、価格を安定させるとともに生産を増大させた。また労働者

に対しては、団結権・団体交渉権を与えて地位の向上を図り、最低賃金の規定によって購買力を与え消費を増大させたのである。¹⁰

このニューディールは、大恐慌を克服し景気を回復するという当初の目的からすれば、必ずしも成功した経済政策ではなかった。その後、景気は再び後退したし、国民各層のさらなる要求も強まったからである。そしてこうした問題を包括的に解決したのは、第二次世界大戦の勃発による、軍事費を中心とした財政支出による戦時経済への移行だったからである。その意味でニューディールの意義は、アメリカにおいて、従来とはまったく異なる新しい政治経済体制を出現させたことにあった。

そこでアイズナーは、この時期の政治経済体制を「統合レジーム (Associational Regime)」と呼び、それが以下のような特徴を有していたと論じている。すなわちこの体制は、大恐慌による産業と農業の崩壊を背景として、産業の復興・安定の促進と規制による所得の再配分を目的とした。そしてそれを達成するための政策は、NIRAを頂点とする広範な産業、商業、農業、金融、労働に関する規制であり、それらの政策を推進するための新設の行政組織は、全国復興庁 (National Recovery Administration: NRA) というきわめて強力な独立機関であった。そしてこの体制においては、各種の社会的諸利益は、NRAという準コーポラティズム的な機関、および政府が監督する産業の自己規制によって政策過程に統合されたのである。¹¹

ところでこのニューディール期は、大恐慌を原因とする消費者問題が発生する一方で、消費者が産業や労働者と並ぶ一つのセクターとして認識され、連邦政府に対する制度的な代表の回路を獲得したという意味で、消費者運動と消費者政策の展開において画期を成す時期であった。と同時にこの時期は、いわばアメリカ・モデルの消費者団体が初めて登場

し、その活動の基盤を築き始めた時期でもあった。しかしこうした展開を概観するには、まずそれに先立つ1920年代の動向を辿っておく必要がある。¹²

1920年代のアメリカでは、所得が徐々に上昇しながら物価は安定していたので、消費者にとっては相対的には良い時代であった。またこの時期には、冷蔵庫、掃除機、ラジオなどの家電製品、さらには自動車も普及するようになっていった。そのためアメリカの消費者は、本格的な大量生産・大量消費の時代、そして豊かな消費の時代を迎えたのである。しかしこの豊かな消費は、ラジオという新しいメディアを通じた、場合によっては誇大で無益な広告によってもたらされたものであった。しかし一般の消費者は、この広告の実態について、当初は必ずしも関心を持たなかった。

ところが当時、この問題に関心を向けた二種類の人々がいた。そのうち第一は、教育者である。彼らは、合理的で科学的な消費の実践、そしてそれを可能にする消費者教育に必要性を認識し、学校教育や社会教育における消費者教育のプログラムを構築しようとした。そしてこのような動きが、アメリカを起源として世界各国で展開されるようになった消費者教育の源流を成していく。それに対して第二は、この問題の存在に、単なる社会的な問題関心に止まらず、結果として一種のビジネス・チャンスを見出した人々である。そして本稿の観点からすれば、重要なのはこちらの第二の人々であった。

すなわち1927年に、S・チェイス (Stuart Chase) という作家とF・シュリンク (Frederick Schlink) という技術者が、『あなたのお金の価値 - 消費者のドルの無駄についての研究 (Your Money's Worth: A Study in the Waste of the Consumer's Dollar)』と題する本を出版した。¹³ 同書は、当時の一方的な宣伝と販売のあり方を批判し、消費者が商品

の比較・選択に際して科学的な基準を持つ必要性を主張した。やがて同書は、消費者の広告に対する潜在的な不満を喚起し、当時のベストセラーとなった。とくに彼らが紹介した、ニューヨークで実践されていた商品テスト活動は、消費者の注目を集めることになった。商品テストそれ自体は、すでにこの時期、デパートや業界団体によっても実施されていた。しかしそれらは、広告としての側面を持つ場合もあり、必ずしも消費者が必要とする情報を提供していなかった。そこでシュリンクは、1929年、ニューヨークにおいて、コンシューマーズ・リサーチ (Consumers' Research: CR) という商品テスト機関を設立した。そして『コンシューマーズ・リサーチ・ブルティン (Consumers' Research Bulletin)』という雑誌を発行して、消費者にテスト結果を提供する事業を始めたのである。¹⁴

CRは、『コンシューマーズ・リサーチ・ブルティン』に商品の広告を掲載せず、テスト結果の商業利用を認めなかった。そのため同誌は、消費者の間で信頼を獲得し、全国規模で購読者を獲得していった。その意味でCRは、ビジネスとしての消費者団体であった。またそれは、全国団体であり総合団体であるとともに、消費者の本来の経済的目的を追求する顧客消費者団体であった。そしてこのCRのビジネスとしての顧客消費者団体という性格が、消費者団体のアメリカ・モデルの原型となったのである。

ところで大恐慌の到来は、消費者にとっても深刻な問題となりつつあった。消費者は、他面では経営者であり、労働者であり、農民である。そのため彼らは、所得の減少や失業によって、より合理的な消費を心がげざるをえなくなった。とくにこの時期に問題となったのは、そうした消費者の心理に付け込んだ安物粗悪商品であった。大恐慌の当初は、苦境にあった製造業者が優良な商品の特価で販売し、消費者がそれを歓迎するというような

状態が続いた。ところが生産の減少のため、やがて本物の特価商品は減少し、価格は安い品質も悪い商品が出回るようになった。とくにラジオなどによるイメージ広告は、こうした商品の販売を加速させた。そのため消費者は、安物粗悪商品と広告に不信を持つようになり、以前にも増して商品テストに期待するようになった。そこでシュリンクは、1933年、A・カレット (Arthur Kallet) とともに、『1億のモルモット (100,000,000 Guinea Pigs)』と題する本を出版し、全国的に宣伝された著名な商品の正体を暴露した。¹⁵そして本書に続いて、様々な類書が出版され、商品のVFMに対する消費者の関心を喚起し続けたのである。

このような状況の中で、ルーズベルト政権は、ニューディールの準コーポラティズ的な政策決定システムに、消費者の意見も反映させる必要があることを認識した。なぜならニューディールには、景気回復のために、計画と統制を通じて価格を維持し、産業や労働者を救済しようとする施策が多かった。ところが消費者も、消費を通じて景気回復の担い手になりうるという意味で、それらの施策において一定の役割を演じうると考えられたからである。そして同政権が、このような消費者の代表の制度的な回路として設置した機関が、NRAの中の消費者諮問委員会 (Consumer Advisory Board) であった。

消費者諮問委員会の設置は、消費者が産業や労働者と並ぶ一つのセクターであることを連邦政府が初めて認知したという点で、アメリカの消費者運動と消費者政策の展開において重要な意味を持っていた。ところが消費者は、産業や労働者と違って、ニューディールの施策にその利益を体系的に表出する組織を持たなかった。換言すれば、その利益を代表する制度的な回路を与えられながら、それを活かす利益団体としての消費者団体は未成熟だった。たしかにCRは、この時期を通じて、

各種の消費者問題について積極的な発言をしていた。しかしシュリンクは、自由主義市場経済への信奉ゆえに、市場に対する政府の介入に批判的であり、結果としてNRAや消費者諮問委員会に対しても批判的であった。したがってCRは、政府に外部から影響力を行使するものの、その内部には入らなかったという意味で、この時期の利益団体としては十分な活動をしていなかったのである。

しかしその一方で、CRやNCLなどの消費者団体、またその範疇には入らないアメリカ家庭経済学会や全米PTA協会などの団体によって担われた当時の消費者運動は、具体的な消費者政策の進展には寄与していた。そしてその典型は、革新主義期に続いて、純正食品医薬品法の改正、およびFDAによる規制の強化をめぐる動きであった。FDAは、1935年に、医薬品の広告と表示に関する規制を拡大する法案を用意した。しかし上記の団体の他にこの法案を積極的に支持する団体はなく、大統領の関心もそれほど高くなかったため、この法案は挫折するかに思われた。ところが1937年に、有毒溶剤を含むカプセル剤によって100人以上の犠牲者が出るという事件によって、この法案は改めて注目されることとなった。そして1938年に、純正食品医薬品法が改正され、FDAによる医薬品に対する規制が強化されることになったのである。

ところが商品テスト機関として成功したCRIは、この時期に、内部から危機に直面することになった。当初のCRは、シュリンクの専門知識と資産に基づいて設立されたため、もっぱら彼のリーダーシップの下で活動していた。ところが彼は、1935年に、CRの本部をニューヨークから移転しようとした。それに対してCRの従業員は、この移転に反対して労働組合を結成し、ストライキを敢行した。ストライキは長期間継続し、CRの事業を停滞させていった。そのためこの労働組合に結集した従業員は、1936年に、ニューヨークで、

カレットを初代の事務局長として、消費者同盟(CU)という新しい商品テスト機関を発足させた。¹⁶

CRの分裂とCUの誕生の契機となったストライキの背景としては、本部の移転に止まらないいくつかの要因が指摘された。そしてその中でとくに注目されたのが、ストライキを主導した労働者の内部での共産党員の影響であった。実際、後にCUは、下院の非米活動委員会による調査の対象となり、一時的に活動に支障をきたすこともあった。しかしこうした指摘は、シュリンクとCRの側から出された、憶測の域を出ないものであった。したがってその要因としては、むしろシュリンクとカレットの見解の相違、つまり前者が自由主義市場経済を信奉していたのに対して、後者はその放任に批判的であったことにあるように思われる。

いずれにせよCRから分裂して発足し、そのライバルとなったCUは、商品テストによる消費者利益の向上という目的のために、技術者、ジャーナリスト、学者など多くの専門職を結集していった。そして『コンシューマーズ・リサーチ・ブルティン』と同様の編集方針で、『コンシューマー・リポーツ (Consumer Reports)』という雑誌を発行し、商品テストの結果を提供する事業を展開していく。したがってCUも、消費者団体としては、全国団体で総合団体であり、顧客消費者団体であった。そしてCRと同様にビジネスとして成功し、早くも1939年には、会員数と雑誌の発行部数の点で本家を追い越すこととなってしまっているのである。

このようにCRとCUは、消費者が産業や労働者とは異なる独自の利益を持つセクターとして認識された、ニューディール期の時代的特徴を背負って設立された消費者団体であった。すなわちそれらは、世紀転換期・革新主義期のNCLと違って、消費者の本来の経済的目的を追求する顧客消費者団体として設立

されたのである。しかしCRとCUは、やがてその活動において明暗を分けていく。すなわちCRは、一貫してその活動を縮小し、今日では辛うじて存続しているという状態である。それに対してCUは、戦後の新しい商品の登場に対応した積極的な設備投資により、ビジネスとして大きな飛躍を遂げていく。そして消費者団体のアメリカ・モデルのチャンピオンとして、とくにアングロ・サクソン諸国を中心に、同様の消費者団体の設立を積極的に援助していくのである。

以上のようにニューディール期は、独自の利益を持つ消費者運動が、連邦政府の政策形成に直接のアクセスを獲得した時期であった。またそれは、消費者団体の歴史という観点から見れば、CRとCUという、消費者の経済的目的を追求するために、社会的手段や政治的手段を用いる団体が登場した時期であった。その意味でこの時期は、本来の意味での消費者運動や消費者団体が本格化した時期であると言える。しかしそれらの動向も、やがてアメリカが第二次世界大戦への参戦により戦時システムへと移行するとともに、顕著な動向を示さないか、むしろそれへと動員されていくようになるのである。

3. 偉大な社会期のパブリック・シティズンとアメリカ消費者連合 (CFA)

アメリカの現代史、そして消費者運動と消費者政策の展開において注目すべき第三の時期は、1960年代と70年代の一連の変動と改革の時期である。この時期は、1961年から63年のJ・ケネディ (John F. Kennedy) と1963年から69年のL・ジョンソン (Lyndon B. Johnson) による民主党政権、および1969年から74年のR・ニクソン (Richard M. Nixon) と1974年から77年のG・フォード (Gerald R. Ford) による共和党政権の時代である。また「偉大な社会 (Great Society)」とは、ジョンソンが1965年以降に展開した社会改革

の総称である。しかし本稿では、便宜上、この約20年間を合わせて偉大な社会期と呼んでおく。

民主党のケネディ大統領は、内政面において、ニューフロンティアをスローガンとしながら、メディケア (老人医療保険)、都市再開発、黒人への公民権の付与など、様々な社会改革を提案した。しかしそれらの改革は、議会の抵抗で必ずしも実現しなかった。そこでジョンソン大統領は、偉大な社会をスローガンとしながら、議員経験に基づく巧妙な議会操縦術によって、ケネディが達成しえなかった改革を着実に実現していった。公民権法の制定を頂点とする人種政策、メディケアとメディエイド (低所得者医療保険) の導入による医療政策、貧困家庭の就学前教育や中途退学者の職業教育などの教育政策、低所得者用住宅の支援制度などの住宅政策は、そのような差別や貧困を中心とする不平等を是正し、公正な社会を実現する総合的な政策の一環であった。

それに対して共和党のニクソン大統領は、外交面において民主党政権の負の遺産であるベトナム戦争を収拾するとともに、内政面においては環境保護庁 (Environmental Protection Agency: EPA) を設置するなど本格的な環境政策を展開した。そしてフォード大統領も、基本的にはこうした路線を継承していったのである。

このように1960年代と70年代は、戦後に豊かな社会を実現しながら、その一方で蓄積されていた差別、貧困、高齢化、環境といった問題に、アメリカが一挙に対応しようとした、まさに社会改革の時代であった。またそれらの改革は、豊かな社会を享受し社会の不正や生活の質を振り返る余裕のあった国民層と、豊かな社会から取り残され困窮していた国民層の間の、微妙な相互作用の結果として実現されたものであった。そして消費者政策も、このような文脈において、この時期に大きく

発展するのである。

そこでアイズナーは、この偉大な社会期の政治経済体制を「社会レジーム (societal regime)」と呼び、それが以下のような特徴を有していたと論じている。すなわちこの体制は、経済成長によって生じた脱物質主義的な価値観や生活の質に対する関心を背景に、先進的な製造技術のために発生する健康や環境に対する被害の防止を目的としていた。またそれを達成するための政策は、環境保護、労働安全衛生、消費者保護などの新しい社会的規制であり、それらの政策を推進するための行政上の革新は、行政機関の裁量を制限する厳格な命令や実施予定であった。そしてこの体制において、社会的諸利益は、行政機関による規則制定過程の開放、そこへの参加者への資金付与、あるいは司法へのアクセスの拡大によって政策過程に統合されたのである。¹⁷

ところでこの偉大な社会期に、連邦政府が様々な社会改革を推進した背景には、前述のような二つの国民層が微妙に交錯しながら展開した、新しい問題提起と利益表出の在り方があった。言うまでもなくそれは、公民権運動や反戦運動などの先鋭的な社会運動、およびその影響を受けた新しい消費者運動である。

すなわち公民権運動は、黒人に対する社会生活や政治参加の上での差別に抗議し、白人と同様の市民的権利の実現を要求した運動であった。そして1964年の公民権法の制定、および71年のアフーマティブ・アクションの導入は、その最大の成果であった。それに対して反戦運動は、ベトナム戦争に反対する世界的な運動の一環であり、アメリカ国内では、大学生による徴兵拒否、復員軍人による抗議、知識人による言論や集会といった形で展開された。この二つの運動に参加した人々で、とくに中流階級以上の若者の間では、社会的正義を実現しようとする道徳的な気分、既存の生活態度や価値観に対するカウンターカルチャー

的な行動様式、および既存のシステムに批判的なニューレフトの影響などが共有されていた。そしてこうした特徴が、1960年代と70年代を通じて、消費者運動にも現れるようになる。

ところでこの時期の主要な消費者問題は、当初は、第一に、技術革新による家庭用製品の複雑化、およびテレビの普及による宣伝の巧妙化のため、合理的な情報に基づく消費がますます困難になったことであった。また第二は、各種の新しい製品の中でも、とくに医薬品が、安全性と効果の点で依然として疑念を持たれていたことであった。したがってこれらの消費者問題は、従来の問題の延長線上にありながら、この時期の政権の政策課題となっていた。

そこでケネディ政権は、1962年3月に、議会における消費者特別教書において、安全である権利 (the right to safety)、知る権利 (the right to be informed)、選択する権利 (the right to choose)、政府の意思決定に意見を反映される権利 (the right to be heard in government decision making) という、著名な四つの消費者の権利を宣言した。この四つの権利は、VFMという消費者の本来の経済的目的に関連するの権利を、の権利を制度として保障することによって実現するという関係になっていた。そのため同政権が重視したのは、政治制度として実現されるべき権利、つまりの権利であった。そこで同政権は、経済諮問委員会 (Council of Economic Advisers) の委員の1人を消費者諮問委員 (Consumer Advisory Council) とし、大統領が消費者政策に積極的に取り組んでいく姿勢を見せた。この委員は、調査と助言に権限を制限されていたが、消費者の利益を大統領府に代表する、それまでで最高レベルの機関であった。また同政権と議会は、従来と同様に医薬品の安全性の問題についても取り組み、深刻なサリド

マイド事件の被害を受けて、同年8月にFDAによる規制を強化している。¹⁸

次にジョンソン政権は、1964年1月に、議会における消費者特別教書において、公正表示、食肉検査、医薬品検査、農薬規制に関する立法を促し、消費者政策に対する積極的な姿勢を示した。同政権にとって、国民の関心が高く、しかも大きな財政的措置を要さない消費者政策の推進は、その評価を高める上で合理的だったからである。また同政権は、ホワイトハウスに消費者問題特別顧問 (special assistant to the president for consumer affairs) を新設し、労働省で女性政策を担当していたE・ピーターソン (Esther Peterson) を任命した。やがて彼女は、新設の消費者利益委員会 (Committee on Consumer Interests) の委員長に就任し、行政府における消費者利益の代表として、各種の行政機関に分散する消費者政策を調整する役割を担っていく。そして同政権は、その後も、表示規制や安全規制などの消費者政策を積極的に推進していくのである。

このようにケネディとジョンソンの民主党政権は、連邦政府による消費者政策を大きく革新した。そしてこの時期に、消費者運動に大きな革新をもたらしたのが、言うまでもなくR・ネーダー (Ralph Nader) であった。

弁護士のネーダーは、1965年に、『どんなスピードでも車は危ない (*Unsafe at Any Speed*)』と題する本を公刊し、自動車メーカーが安全性を軽視しており、自動車の欠陥が深刻な事故の原因となっていることを非難した。¹⁹ 彼の主張は、ドライバーはもちろん国民各層の間で大きな反響を呼び、自動車メーカーに対する不信を高めた。そこで最大の非難の対象となったジェネラス・モータース社 (GM社) は、密かにネーダーの背後関係を調査したり、彼を中傷する策謀を巡らしたりした。そのため彼は、逆にGM社に対する訴訟を提起し、それに勝利して多額の賠償金を

獲得した。そしてそれを原資として、市民のための法律研究センター (Center for the Study of Responsive Law) を設立し、後にネーダーズ・レイダーズと呼ばれる、若い有能なロースクールの学生を動員していった。やがて彼は、自動車の安全性、あるいは政府や企業の情報公開といった問題を中心に、時には消費者問題の枠を超えた活動を展開していく。またネーダーズ・レイダーズは、彼の支援を受けながら、FTCなどの消費者保護機関の活性化に取り組んでいく。そしてこのような活動を通じて、ネーダーは、当時の消費者運動のチャンピオンとなっていったのである。

ところでネーダーの活動は、法律家としての能力を活かして、裁判所に対して訴訟を提起するという、司法府を利用した戦術を採用した。したがってそれは、議会へのロビイングという立法府を利用した方法、あるいは大統領府への個人的参加という行政府を利用した方法といった、従来からの消費者利益の代表の戦術とは異なっていた。また彼とその下に集まった若者は、公民権運動や反戦運動に集った人々が持っていた、既存のシステムや価値観への懐疑という理念を共有していた。そしてこの理念は、彼らの活動が、それまでの消費者運動はもちろん、現在に至るまでの消費者運動のメインストリームからも外れていることを意味していた。したがってネーダーの活動は、その戦術と理念の両面で、それまでの消費者運動とは異なるものだったのである。

いずれにせよネーダーの活動は、この時期の消費者運動の原動力となるとともに、消費者問題に対する国民の関心をも大きく喚起した。そしてこうした動向を受けて、ジョンソン政権は、1964年の選挙における勝利、および議会の同調に後押しされながら、消費者政策を積極的に推進していく。具体的には、ネーダーの問題提起に応じた1966年の全米交通安

全法 (National Traffic Safety Act) の制定、それを受けた68年の全米幹線道路交通安全局 (National Highway Traffic Safety Administration) の設置、同じく68年の公正貸付法 (Truth-in-Lending Act) の制定などが、その主要な成果であった。

さらにこうした消費者政策の積極的な展開、およびそれを担う行政機関の強化は、共和党のニクソン政権とフォード政権、および当時の議会によっても継承された。たとえばニクソン大統領は、従来のような大統領命令に基づく機関ではなく、議会の立法に基づく機関として、大統領府に消費者問題部 (Office of Consumer Affairs) を設置した。また議会は、1972年に、消費製品安全法 (Consumer Products Safety Act) を制定し、家庭用品の安全性を確保するための総合的な規制機関として、消費製品安全委員会 (Consumer Products Safety Commission: CPSC) を新設した。また1975年に、マグナソン・モス保証法 (Magnuson-Moss Warranty Act) を制定し、FTCの権限を強化した。この二つの立法によって、安全規制の担当するCPSC、および取引規制を担当するFTCという形で、消費者保護のための行政機関が大きく拡充されることになった。さらにフォード大統領は、1975年に、議会での消費者特別教書において、ケネディ大統領による消費者の四つの権利に加えて、教育を受ける権利 (the right to education) を追加した。

このような展開が示すように、消費者政策の推進は、1960年代と70年代の偉大な社会期を通じて、政権や政党の相違を超えて共通の政策課題であり続けた。その結果として、アメリカの消費者政策は、この時期に最大の発展を遂げることとなったのである。

以上のような消費者運動と消費者政策の展開の中で、この時期に設立された代表的な消費者団体の第一は、パブリック・シティズンである。²⁰

パブリック・シティズンは、1971年に、訴訟を通じて獲得した資金などに基づいて、ネーダーが設立した消費者団体である。したがってその活動領域は、彼およびネーダーズ・レイダーズの活動領域の広がりに応じて、自動車の安全性や食品・医薬品の安全性といった純粋な消費者問題から、議会監視や政治改革、税制、原子力といった問題、そしてそれらを実現するための情報公開や司法利用といったように、消費者団体としてはかなり多岐にわたる。したがってパブリック・シティズンは、全国団体で総合団体であるが、消費者の本来の経済的目的を追求する顧客消費者団体であるとともに、社会的目的や政治的目的をも追求する市民消費者団体としても設立されたことになる。

またパブリック・シティズンは、とくに重要な問題に重点的に対処するために、それら自体が独自の団体と言えるような、いくつかの有力な下位グループを設置してきた。そのうち1970年代に設置されたものとしては、71年に自動車の安全性のために設置された自動車安全 (Auto Safety)、同年に食品・医薬品の安全性や医療制度のために設置された健康研究グループ (Health Research Group)、72年に議会改革のために設置された議会監視 (Congress Watch)、同年に訴訟活動を担当するために設置された訴訟グループ (Litigation Group)、同年に税制改革のために設置された税制改革プロジェクト (Tax Reform Project)、74年に反原子力活動のために設置されたクリティカルマス・エネルギー・プロジェクト (Critical Mass Energy Project) がある。またそれ以後に設置されたものとしては、1983年にワシントンDC周辺での石油の共同購入のために設置されたバイヤーズ・アップ (Buyers Up)、および1998年に国際化した企業を監視するために設置された国際貿易監視 (Global Trade Watch) がある。

パブリック・シティズンの活動は、当初はネーダーの、そして後には具体的な問題の専門家から出発して全体的な指導者となった協力者のリーダーシップによって支えられてきた。またそのような協力者としては、とくにNHTSAの局長であったJ・クレイブロック (Joan Claybrook)、弁護士のア・モリソン (Alan B. Morrison)、および医者の方・ウルフ (Sidney M. Wolfe) が著名である。また1970年代前半を通じたその活動の主要な成果としては、1972年の航空機の重複予約に対する補償に関する訴訟、同年のCPSCの設置、74年の情報自由法の改正、75年の専門職の費用固定に対する訴訟などがある。これらの成果を挙げるために、パブリック・シティズンは、議会、行政機関、裁判所という連邦政府のあらゆる機関を利用してきた。その意味でパブリック・シティズンは、消費者の本来の経済的目的、およびその他の社会的目的と政治的目的を追求するために、あらゆる政治的手段を利用する、本格的な政治団体としての消費者団体なのである。

以上のパブリック・シティズンに対して、この時期に設立された代表的な消費者団体の第二は、アメリカ消費者連合 (CFA) である。²¹ CFAは、これまで検討してきたNCL、CU、およびパブリック・シティズンとは決定的に異なる消費者団体として設立された。なぜならCFAは、アメリカの全国レベルと地方レベルの多様な消費者団体が、それらの影響力を連邦政府に対して結集するために結成した連合団体、あるいは頂上団体だからである。またそれは、基本的には顧客消費者団体ではあるが、多様な会員団体を有しているという性格から、ごく部分的には市民消費者団体としての性格も有していた。

CUなどの全国レベルの有力な消費者団体、および地方レベルの有力な消費者団体は、その他の関連する団体とともに、消費者団体の連合組織の必要性について議論を重ねていた。

そして1966年4月に、消費者団体はもちろん、労働組合、農業組合、消費生活協同組合、地方電力協同組合、女性団体などの代表が結集して、ワシントンDCにおいて第1回消費者会議 (Consumer Assembly) を開催した。この集會にホワイトハウスを代表して出席したピーターソンは、連邦政府、とりわけ議会に対する消費者団体の影響力行使を促進するために、全国の消費者団体を結集した連合団体の設立を主張した。とくに彼女は、その後、地方レベルの消費者団体を精力的に説得した。そして1967年11月に、第2回消費者議会において、CFAの設立が決定されたのである。²²

CFAの活動は、1968年の第1回定期大会において、E・アンゲビン (Erma Angevine) が初代の事務局長に就任してから本格化する。前述のようにこの時期は、ネーダーが消費者運動のチャンピオンとしての地位を確立していた時期であった。したがってアンゲビンは、彼の先鋭的な消費者運動のスタイルとは異なる、穏健な政治団体としての消費者団体の連合組織を構築していかなければならなかった。

事務局長としてのアンゲビンが解決すべき第一の課題は、組織の運営に関するものであった。すなわち設立当初のCFAは、その財政を、CUというきわめて有力な消費者団体を除けば、もっぱら消費生活協同組合や労働組合などの財政力のある関連団体に依存していた。そこで彼女は、CFAの消費者団体の間での裾野の拡大に努め、1969年には会員団体を140にまで拡大し、それらからの会費収入を増やそうとした。しかしこのことは、会員団体の4分の3を占める有力な関連団体と、新たに加入した地方の消費者団体の緊張を高めることとなった。そのため彼女は、それら二種類の団体の融和に努めたが、結果として一部の州の消費者団体は、CFAを離脱して別の全国団体を結成することになってしまった。次に彼女が解決すべき第二の課題は、政策形成への影響力行使に関するものであった。

なぜならCFAが設立された当初の目的は、議会を初めとする連邦政府に対するロビイングを積極化し、消費者利益を公共政策として実現することだったからである。そのため彼女は、民主党の消費者運動に親和的な議員、およびその立法スタッフを通じて、信用貸付法の制定などに際して積極的に影響力を行使した。

アングェピンが1973年に引退した後に、C・フォアマン (Carol T. Foreman) が二代目のCFAの事務局長に就任した。彼女は、著名な議員の一族の出身という出自、また連邦政府での長期にわたる経歴ゆえに、議員の間で名声を得ていた人物であった。彼女は、引き続き会員団体の拡大に努め、1977年にはそれを225までに拡大した。これらの団体のうち、消費者団体は依然として3分の1に止まっていた。しかしこの時期になると、CFAの地方消費者団体に対する様々な支援が充実し始めていたため、それらと有力な関連団体の緊張は目立たなくなっていた。そしてCFAは、議会に対するロビイングが積極化し、消費者利益を連邦政府に代表する連合組織としての地位を確実にしていったのである。

以上のように偉大な社会期は、消費者運動と消費者政策の双方が、歴史的に見ればもっとも発展した時期であった。またそれは、消費者団体の歴史という観点から見れば、パブリック・シティズンとCFAという、まさに政治活動のための消費者団体が成長した時期であった。この二つの消費者団体は、性格は大きく異なるものの、ともに消費者の本来の経済的目的を追求するために、連邦政府に対して影響力を行使するために設立された。そして様々な領域において、連邦政府による積極的な消費者政策の推進力となってきたのである。しかしこうした動向も、1970年代末になると、急速に停滞するようになっていく。議会の保守化、およびレーガン政権の登場によって、規制緩和の時代を迎えたからである。

4. 規制緩和期の消費者運動と消費者政策

アメリカの現代史、そして消費者運動と消費者政策の展開において注目すべき第四の時期は、1970年代末から90年代を通じた一連の変動と改革の時期である。この時期は、現時点で考える限り、1981年から89年のR・レーガン (Ronald W. Reagan) と1989年から92年のG・ブッシュ (George H. Bush) による共和党政権、および1993年から2001年のW・クリントン (William J. Clinton) による民主党政権の時代である。

ただしこの規制緩和期は、もしそれが一連の規制緩和を特色とするならば、すでに終了したものなのか否かは定かではない。2001年のG・ブッシュ政権以降も、そうした動向は依然として継続しているからである。またこの時期には、これまで論じてきた三つの時期と違って、消費者運動と消費者政策に発展が見られ、その時期を特徴付ける消費者団体が設立されたわけではない。その意味でこの時期は、表面的に見れば、消費者団体の停滞期である。そこでここでは、あくまでもこの時期を、前節で概観した偉大な社会期と、次稿以降で詳細に検討される現在、つまり大よそ2000年以降の、バッファー的な時期と考えておきたい。そしてその上で、そこにおける消費者運動と消費者政策の展開を、ごく簡単に概観しておくこととする。

1970年代末から2000年代に入るまでの約20年間で、総じて見れば、新自由主義に基づく規制緩和の時代であったことは事実であろう。そこでアイズナーは、この時期の政治経済体制を「効率レジーム (efficiency regime)」と呼び、以下のような特徴を有していたと論じている。すなわちそれは、1970年代と80年代を通じた不況と国際的な競争の激化を背景として、市場メカニズムに介入し大きな遵守コストを課す政策の排除を目的としていた。そしてそれを推進するための政策は、規制の経済分析を要求する大統領命令、交通や金融

の分野での規制緩和立法であり、それらを推進するための新設の行政組織は、行政管理予算局（Office of Management and Budget: OMB）やホワイトハウスの評価担当機関であった。しかしこの体制においては、ホワイトハウスの評価担当機関への非公式のアクセスを除けば、利益統合の公式の回路に革新はなかったのである。²³

連邦政府による消費者政策の後退は、すでにJ・カーター（Jimmy Carter）による民主党政権下において、とくに議会の保守化という形で進行していた。そしてそれを象徴付けていたのが、1978年に、消費者政策を総合的に担当する行政機関として消費者保護庁（Consumer Protection Agency）を設立しようとする提案が、議会によって完全に挫折させられたことであった。しかも議会は、航空業界などの経済的規制の分野で、規制を担当する行政機関の内部からの協力を得ながら、すでに規制緩和を進めていた。したがって規制緩和は、実質的にはレーガン政権が登場する以前から進められていたのである。²⁴

レーガン政権は、規制緩和を、経済的規制の分野から、環境保護や消費者保護などの社会的規制の分野へと拡大することとなった。同政権による規制緩和は、予算の削減という財政的措置、および規制緩和に積極的な委員などの任命という人事を通じて実行された。こうした同政権の方針は、消費者政策を担当する行政機関としては、とくにFTCとCPSCにおいて顕著に反映されていた。そのためそれらの行政機関は、消費者利益の代表が規則制定や審判に参加する際の資金付与の停止したり、消費者団体との契約の廃止したりして、消費者運動との関係を悪化させていった。実際、同政権下では、消費者保護を目的とした規制の進展はほとんど見られなかった。同政権の方針では、社会的規制の緩和ですら、消費者の本当の利益に資する規制緩和であると見なされていたのである。

こうした消費者運動と消費者政策に対する逆風は、ブッシュ政権の下ではかなり弱まることとなった。それどころか同政権下において、FDAは、脂肪やコレステロール、あるいは栄養などの表示に対する規制を強化した。またFTCは、商品の環境志向に関する規制を強化した。さらにクレジットなどにおける消費者のプライバシーの問題も、この時期に一定の改善を示すこととなった。したがってブッシュ政権は、消費者政策において、規制緩和という大きな方針は維持しつつ、新たな問題の登場に応じて必要となった規制を加えていったことになる。

こうした方針は、民主党のクリントン政権によっても維持された。同政権は、行政府のあらゆる部門で、新しい行政管理の理念に基づく行政改革を積極的に推進した。しかし消費者政策の分野では、FTCが、不当なテレマーケティングに対する規制を強化した。またCPSCが、子供向けの家庭製品の安全性に対する規制を強化した。したがって消費者政策は、同政権下においても一定の進展を示したのである。

しかしいずれにしても、消費者運動、あるいはそれを担う消費者団体にとって、この時期が、それに先立つ時期に比べて厳しい時期となったことは事実であった。そしてそうした厳しさは、とくに消費者団体の財政において顕著になった。消費者団体の財政は、一般に、雑誌の講読やサービスの提供による事業、政府との契約による事業、および助成団体や個人からの寄付を大きな収入源としている。²⁵ しかしこれらは、いずれも景気の変動を大きく受けるものであり、とくに政府との契約は、政権の方針によって激減することがあったのである。

ところがこのような動向は、その一方で、消費者団体の間での連携を進める契機となった。すなわち偉大な社会期を通じて、ネーダーとパブリック・シティズン、およびCFAとC

Uを中心とするその会員団体の関係は、必ずしも緊密ではなかった。しかしそれらは、政策領域に応じて適宜連合を形成しながら、共通の目的を推進するために連邦政府に影響力を行使するようになった。そしてネーダーの影響下にあったパブリック・シティズン、および彼が州ごとに学生に設立させたパブリック・インタレスト・リサーチ・グループ (Public Interest Research Group: PIRG) も、それぞれ全国団体ないし地方団体として、CFAを支える有力な消費者団体となっていく。²⁶ その意味でこの時期には、むしろ消費者団体の再強化が進んだと考えることもできるのである。

以上のように本稿では、世紀転換期・革新主義期、ニューディール期、偉大な社会期、規制緩和期という四つの変動と改革の時期について、連邦レベルにおける消費者運動と消費者政策の展開を概観した。そしてそれを通じて、NCL、CU、パブリック・シティズン、およびCFAという四つの主要な消費者団体が、どのような時代的条件を背景に、どのような特徴を持つ消費者団体として設立されたかを検討した。

これらの消費者団体のうち、まずNCLは、世紀転換期・革新主義期に市民消費者団体として設立されたが、偉大な社会期に顧客消費者団体へと変化し、現在では両者の双方の側面を持つ消費者団体となっている。またCUは、ニューディール期に顧客消費者団体として設立され、現在でも世界でもっとも強力なその種の消費者団体として存続している。またパブリック・シティズンは、偉大な社会期に顧客消費者団体と市民消費者団体の双方の側面を持つ消費者団体として設立されたが、現在では後者の側面の強い消費者団体となっている。そして連合団体であるCFAは、偉大な社会期に基本的には顧客消費者団体として設立され、現在でもそのような消費者団体

として存立している。

消費者団体を含むあらゆる組織は、その時代の政治的・経済的・社会的背景を背負って設立される。そしてその時代的刻印は、その後薄れていく場合もあれば、現在に至るまで明瞭に記されている場合もある。そしてそのような歴史的展開が、現在の組織の在り方を規定し、ひいてはその政策を規定しているわけである。

そこで次稿以下では、設立に際して以上のような時代的条件と特徴を持っていたNCL、CU、パブリック・シティズン、およびCFAが、2000年代以降の現在において、どのような組織と政策を有しているのかを詳細に分析していくこととしたい。

[注]

- 1 消費者運動 (consumer movement)、消費者主義 (consumerism)、消費者団体 (consumer group)、消費者組織 (consumer organization) といった用語の意味は、論者によって一様ではない。そこで本稿では、以下のような意味で各用語を使用することとする。すなわち、社会運動・政治運動としての消費者運動は、それを推進する個人としての指導者、および組織としての消費者団体より構成される。また消費者組織は、消費者運動の組織としての消費者団体、および政府の組織としての消費者政策担当機関の双方を含む。そして消費者主義は、おもに消費者運動および政府によって共有される、消費者の経済的利益を推進しようとする考え方を意味する。
- 2 この四つを含むアメリカの消費者団体、とくにその非営利組織 (NPO) としての側面については、拙稿「アメリカの消費者団体と非営利組織 (NPO) 制度」(『生活協同組合研究』356号、2005年、38 - 43頁) を参照されたい。
- 3 利益団体研究においてはA・マクファー

- ランド (Andrew S. McFarland) の研究、公共政策研究においては M・アイズナー (Marc A. Eisner) の研究が、概括的なものとして理解しやすいように思われる。Andrew S. McFarland, "Social Movements and Theories of American Politics", Anne N. Costain and Andrew S. McFarland eds, *Social Movements and American Political Institutions*, 1998, pp.8-19; Andrew S. McFarland, *Neopluralism: The Evolution of Political Process Theory*, 2004; Marc A. Eisner, *Regulatory Politics in Transition*, 1993.
- 4 Robert O. Herman and Robert N. Mayer, "U.S. Consumer Movement: History and Dynamics", Stephen Brobeck ed., *Encyclopedia of the Consumer Movement*, 1997, pp.584-601. なお筆者は、アメリカでの海外研修中に、メイヤーとハーマンから具体的な教示を受ける機会を得た。本稿の内容は、その際に得た知見に大きく依っている。
- 5 この点については、拙稿「消費者・消費者団体・消費者政治 (1)・(2)」(『茨城大学人文学部紀要・社会科学論集』40号、17 - 32頁、41号、89 - 103頁)を参照されたい。なお消費者、あるいは消費者団体は、本来は市場において経済的目的を追求する経済的主体であるが、その目的を実現するために、市民社会における社会的主体、および国家に働き掛ける政治的主体となる。またその本来の目的とは異なる社会的目的ないし政治的目的を実現するために、経済的主体、社会的主体、政治的主体となる場合もある。その意味で消費者と消費者団体という主体は、経済領域・社会領域・政治領域のいずれにも属する、きわめて微妙な存在である。したがって消費者団体の政治経済学的な比較研究は、市場・市民社会・国家の関係を検討する作業の一環を構成すると考えられる。
- 6 Robert N. Mayer, *The Consumer Movement: Guardian of the Marketplace*, 1989, pp.12-19; R. Herman and R. Mayer, *op.cit.*, pp.111-222.
- 7 S. Eisner, *op.cit.*, pp.111-222.
- 8 Upton Sinclair, *Jungle*, 1906,
- 9 Erma B. Angevine, "National Consumers League", S. Borbeck ed., *op.cit.*, pp.394-397; Robert N. Mayer, "Giving New Life to a Venerable Brand: The National Consumers League from 1950 to the Present", 2003, unpublished.
- 10 このような労働者の消費という側面に注目すれば、L・コーエン (Lizabeth Cohen) による研究の関心が、ニューディール期の労働者の研究から戦後の消費者の研究へと関心を移したのは不思議ではない。Lizabeth Cohen, *Making a New Deal; Industrial Workers in Chicago, 1919-1939*, 1990; *A Consumers' Republic: The Politics of Mass Consumption in Postwar America*, 2003.
- 11 S. Eisner, *op.cit.*, pp.111-222.
- 12 R. Mayer, *op.cit.*, 1989, pp.19-25; R. Herman and R. Mayer, *op.cit.*, pp.111-222.
- 13 Stuart Chase and Frederick Schlink, *Your Money's Worth: A Study in the Waste of the Consumer's Dollar*, 1927.
- 14 Peter L. Spencer, "Consumers' Research", S. Brobeck ed., *op.cit.*, 179-182.
- 15 Frederick Schlink and Arthur Kallet, *100,000,000 Guinea Pigs*, 1933.
- 16 Rhoda H. Karpatkin, "Consumers Union", S. Brobeck ed., *op.cit.*, pp.182-187.
- 17 S. Eisner, *op.cit.*, pp.111-222.

- 18 R. Mayer, *op.cit.*, 1989, pp.25-33; R. Herman and R. Mayer, *op.cit.*, pp.111-222.
- 19 Ralph Nader, *Unsafe at Any Speed*, 1965.
- 20 David Bollier, "Public Citizen", S. Brobeck ed., *op.cit.*, pp.460-465.
- 21 Stephen Brobeck, "Consumer Federation of America", S. Brobeck ed., *op.cit.*, pp. 146-155.
- 22 ピーターソンの次の自伝を参照されたい。
Esther Peterson, *Restless: The Memories of Labor and Consumer Activist Esther Peterson*, 1995.
- 23 S. Eisner, *op.cit.*, pp.111-222.
- 24 R. Herman and R. Mayer, *op.cit.*, pp. 111-222.
- 25 アメリカの消費者団体の財政については、ロバート・N・メイヤー「アメリカの消費者団体の財政基盤」(『生活協同組合研究』355号、2005年、37 - 42頁)を参照されたい。
- 26 パブリック・インタレスト・リサーチ・グループは、現在26州において、それぞれ別の団体として活動しており、いずれもCFAの会員団体となっている。しかしそれらの中には、環境団体としての側面を強めているものもあり、その意味で市民消費者団体から環境団体へと変化してきたと言える。