

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภค เช่น ปัญหาความปลอดภัยของสินค้าและบริการ ปัญหาการถูกลอกหลวง ปัญหาด้านคุณภาพสินค้า ไม่รุนแรงและซับซ้อนเหมือนในปัจจุบัน เนื่องจากสินค้าและบริการส่วนใหญ่เกิดหรือผลิตขึ้นโดยวิธีการทางธรรมชาติ ผู้บริโภคและผู้ผลิตมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ประกอบกับการค้าอยู่ในวงแคบทำให้ผู้บริโภคสามารถรู้ถึงองค์ประกอบของสินค้า เช่น สถานที่ผลิต กระบวนการผลิต วัตถุดิบที่นำมาผลิตได้อย่างดีเมื่อเกิดปัญหาขึ้นจึงสามารถเรียกร้องหรือร้องเรียนกับผู้ผลิตได้โดยตรง แม้อต่อมาสังคมจะพัฒนาไปโดยมีการแบ่งแย่งงานกันทำ (Division of labor) ผู้มีฝีมือกลายเป็นผู้ผลิตเพื่อขายแก่ผู้อื่นแต่ทุกคนรู้ว่าสิ่งใดทำโดยกรรมวิธีใด ผู้ผลิตและผู้บริโภคมีความเท่าเทียมกันจะต่างกันก็เพียงแต่ฝีมือเท่านั้น (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, 2543, น.12) แต่เมื่อเวลาผ่านไปเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในหลายด้าน อาทิ พฤติกรรมผู้บริโภคที่มีการบริโภคอย่างเกินความจำเป็นอีกทั้งมีรูปแบบการบริโภคที่เปลี่ยนไปจากอดีต การเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคมทั่วโลก ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีการผลิต เทคโนโลยีการสื่อสาร เหล่านี้ล้วนก่อให้เกิดผลกระทบต่อตัวผู้บริโภคอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ปัญหาผู้บริโภค (消費者問題) ถูกพูดถึงในสังคมญี่ปุ่นหลังการมุ่งพัฒนาประเทศให้ฟื้นตัวอย่างรวดเร็วหลังได้รับความเสียหายอย่างหนักจากการพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 2 การพัฒนาอย่างรวดเร็วนี้ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยและคุณภาพชีวิตของผู้บริโภคตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น ปัญหาด้านคุณภาพและความปลอดภัยของสินค้าและบริการ ปัญหาการเงิน ปัญหาสังคมในรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น เมื่อผู้บริโภคได้รับผลกระทบจากปัญหาที่เกิดขึ้น จึงเกิดความต้องการและตระหนักถึงความจำเป็นในการคุ้มครองผู้บริโภคมากขึ้น จึงเรียกร้องให้ภาครัฐมีมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัยและเป็นธรรมจากการบริโภคสินค้าและบริการ และจากกระแสเรียกร้องของผู้บริโภคประกอบกับประเทศฟื้นตัวขึ้นมากทำให้รัฐบาลหันมาให้ความสำคัญกับความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศมากขึ้น ในที่สุดจึงมีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคพื้นฐาน (The Consumer Protection Fundamental Law, Law No.78, enacted May 30, 1968) ขึ้นใช้เป็นกฎหมายกลางในการคุ้มครองผู้บริโภคเป็น

ฉบับแรกเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม ค.ศ. 1968 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองให้ผู้บริโภคได้รับความปลอดภัยและเป็นธรรมในการบริโภคสินค้าและบริการ มีคุณภาพชีวิตที่ดี พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดมาตรการพื้นฐานเพื่อเป็นแนวทางในการป้องกันอันตรายและให้ผู้บริโภคได้รับความเป็นธรรมจากการบริโภคสินค้าและบริการไว้ 9 ด้าน ได้แก่

1. ป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการบริโภค
2. จัดการให้มีความยุติธรรมในการค้าด้านปริมาณ น้ำหนัก
3. จัดให้สินค้าและบริการมีมาตรฐานที่เหมาะสม
4. จัดการให้มีความถูกต้องด้านฉลาก
5. สนับสนุนให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม
6. ชี้แนะและให้การศึกษาแก่ผู้บริโภค
7. ให้ผู้บริโภคมีโอกาสแสดงความคิดเห็น
8. จัดการกับปัญหาร้องทุกข์และการบรรเทาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น
9. จัดเตรียมสถานที่สำหรับทดสอบ ตรวจสอบผลิตภัณฑ์และวิจัย

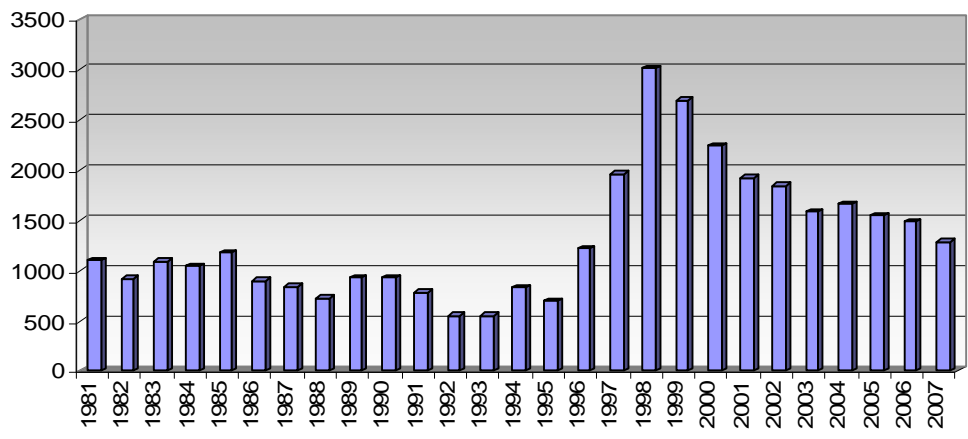
การมีพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคของญี่ปุ่นมีความชัดเจนมากขึ้น หลังจากก่อนหน้านี้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจะเป็นการกำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาในช่วงเวลานั้น ๆ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังคงเป็นการวางนโยบายในภาพกว้าง ประกอบกับปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ที่ไม่เอื้ออำนวย ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และยังคงพบว่ามีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นกับผู้บริโภคอย่างต่อเนื่องอีกทั้งยังมีความรุนแรงและซับซ้อนมากยิ่งขึ้นด้วย

ปัญหาซึ่งส่งผลกระทบต่อโดยตรงและสร้างความกังวลใจแก่ผู้บริโภคชาวญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก ได้แก่ ปัญหาความปลอดภัยของอาหาร ซึ่งแม้จะมีการกำหนดกฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขและป้องกันการเกิดปัญหาดังกล่าวมาตั้งแต่อดีต เช่น กฎหมายสุขอนามัยอาหารที่ตราขึ้นในปี ค.ศ. 1947 เนื่องจากพบปัญหาด้านความปลอดภัยของอาหารเกิดขึ้นจำนวนมากหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กฎหมายมาตรฐานคุณภาพสินค้าเกษตรของประเทศญี่ปุ่นปี ค.ศ. 1950 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคพื้นฐานปี ค.ศ. 1968 แต่ก็ยังคงพบว่าปัญหาด้านความปลอดภัยของอาหารยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในสังคมญี่ปุ่น โดยปัญหาที่พบนั้นมีสาเหตุแตกต่างกันไป เช่น คดีปลอมแปลงเนื้อวัวกระป๋องที่มีการนำเนื้อปลาวาฬและเนื้อม้าผสมกับเนื้อวัวหลอกขายแก่ผู้บริโภค (1960) คดีน้ำมันบริษัทคาเนมิที่เกิดการปนเปื้อนสาร PCB ซึ่งใช้เป็นตัวนำความร้อนในกระบวนการผลิตในผลิตภัณฑ์ของบริษัทส่งผลให้มีผู้ป่วยระบบทางเดินอาหารกว่า 14,000 คนและมีผู้เสียชีวิต 53 คน

(1968) คดี 「O-157」 ซึ่งเกิดการปนเปื้อนเชื้อ Colon bacillus ในวัตถุดิบที่นำมาทำอาหารกลางวันให้กับเด็กนักเรียนในเมืองซาคาอิ โอซาก้าและขยายวงกว้างไปยังเมืองอื่น ๆ ทำให้มีเด็กเสียชีวิตและป่วยจำนวนมาก (1996) คดีบริษัท สโนว์แบรนด์ มิลค์ที่ผู้บริโภคกว่า 12,000 คนป่วยด้วยอาการอาหารเป็นพิษหลังบริโภคผลิตภัณฑ์นมของบริษัท (2000) เหตุการณ์ดังกล่าวกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการของญี่ปุ่น (Ministry of Health, Labor and Welfare) เปิดเผยว่าเป็นการระบาดของโรคอาหารเป็นพิษครั้งร้ายแรงที่สุดในรอบ 30 ปีของญี่ปุ่น หรือการระบาดของโรคคว่ำบ้าครั้งแรกในประเทศญี่ปุ่นเมื่อปี ค.ศ.2001 ทำให้ผู้บริโภคไม่มั่นใจในการบริโภคเนื้อวัวอย่างมาก เป็นต้น ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคในวงกว้างเช่นนี้ส่งผลให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนรวมถึงผู้บริโภคของญี่ปุ่นหันมาให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านความปลอดภัยของอาหารมากขึ้น

แผนภูมิที่ 1

แผนภูมิแสดงจำนวนเหตุการณ์ด้านความปลอดภัยของอาหารในประเทศญี่ปุ่น ระหว่างปี ค.ศ.1981 - ค.ศ.2007



ที่มา : กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการประเทศญี่ปุ่น สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2551, จาก <http://www.mhlw.go.jp/topics/syokuchu/index.html>

ในอดีต การคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่นเน้นการใช้มาตรการด้านกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริโภคสินค้าและบริการ โดยมีภาครัฐซึ่งมีหน้าที่คุ้มครองและดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศเป็นผู้กำหนด บังคับใช้และลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมาย การคุ้มครองผู้บริโภคด้านความปลอดภัยของอาหารก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน คือ ภาครัฐบังคับใช้

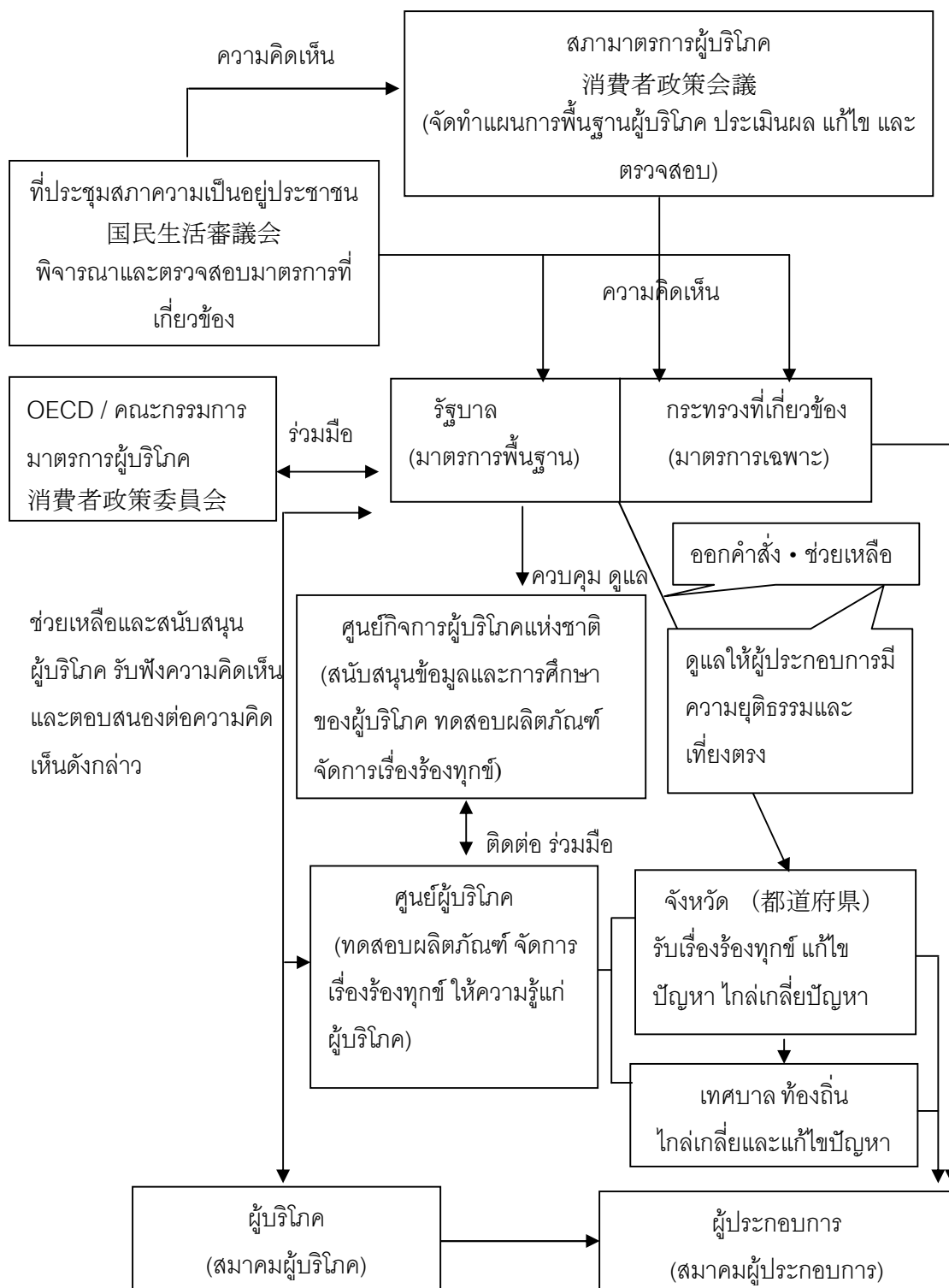
กฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมให้ผู้ประกอบการผลิตสินค้าที่ปลอดภัยและมีคุณภาพ ทั้งนี้เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและเป็นหลักประกันความปลอดภัยและความยุติธรรมแก่ผู้บริโภค เช่น กฎหมายสุขอนามัยอาหาร (Food Sanitation Law) กฎหมายมาตรฐานคุณภาพสินค้าเกษตรของญี่ปุ่น (Japan Agricultural Standard) พระราชบัญญัติพื้นฐานด้านความปลอดภัยของอาหาร (The Basic Food Safety Law) กฎหมายการสืบย้อนกลับแหล่งที่มาของผลิตภัณฑ์ (Food Traceability Law) เป็นต้น

ต่อมาเมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้แนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมุ่งเน้นการใช้กลไกทางกฎหมายของรัฐเพียงอย่างเดียวนั้น ไม่สามารถใช้คุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัยและเป็นธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาความไม่ปลอดภัยของอาหารทั้งทางตรงและทางอ้อม ได้แก่ ภาครัฐ ผู้บริโภค และผู้ประกอบการด้านอาหาร ต่างตระหนักว่าการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อผู้บริโภคมากที่สุดนั้น ควรเป็นการดำเนินการที่ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม โดยแต่ละฝ่ายมีบทบาทและหน้าที่แตกต่างกันแต่จะส่งเสริมซึ่งกันและกัน

ด้วยเหตุนี้ทำให้แนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคด้านความปลอดภัยของอาหารของญี่ปุ่นเปลี่ยนแปลงไปจากอดีต ที่ภาครัฐเป็นผู้มีหน้าที่หลักในการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัยและเป็นธรรม ไปสู่การสนับสนุนให้ภาคประชาชนและภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการดำเนินการมากขึ้น แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสมาชิกองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาทั้ง 19 ประเทศที่ว่ามาตรการการคุ้มครองผู้บริโภคโดยความสมัครใจของผู้ผลิตเป็นมาตรการที่มีประสิทธิผลมากที่สุด โดยภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการร่างกฎหมายที่จะใช้เป็นกรอบของการกำกับดูแลตนเองโดยสมัครใจของผู้ประกอบการ และการคุ้มครองผู้บริโภคในยุคแห่งการค้าไร้พรมแดนซึ่งการดูแลทำได้ยากขึ้น นั้นการคุ้มครองตนเองของผู้บริโภคจะมีความสำคัญที่สุด การให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคอย่างเพียงพอจะทำให้ผู้บริโภคสามารถป้องกันตนเองจากการถูกหลอกลวงได้ (เดียนเต่น นิคมบริรักษ์, 2541, น. 17)

## แผนภูมิที่ 2

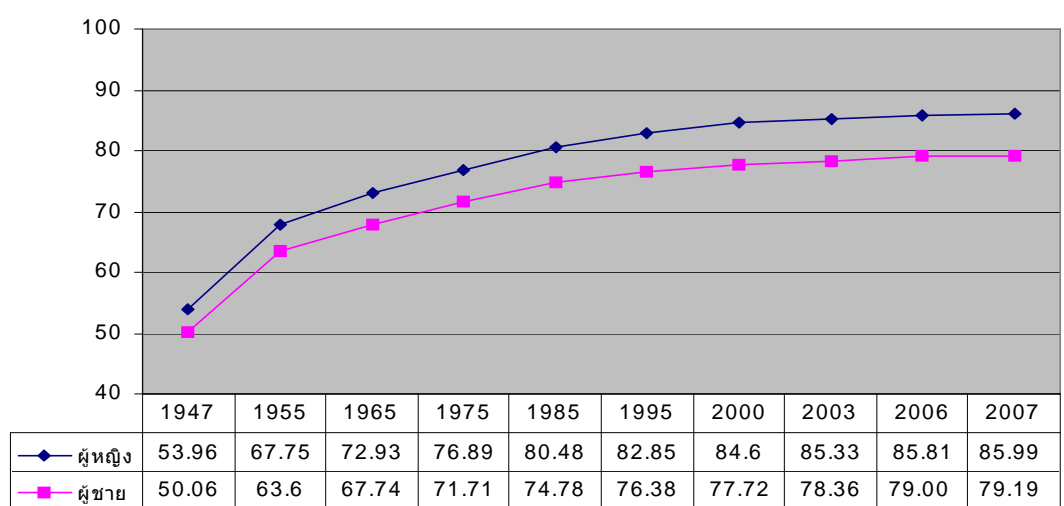
### แผนภูมิโครงสร้างการคุ้มครองผู้บริโภคของญี่ปุ่น



ที่มา : แปลและเรียบเรียงจาก หนังสือคู่มือผู้บริโภค 消費者ハンドブック 2007

นอกจากเทคโนโลยีด้านการแพทย์ของญี่ปุ่นที่ก้าวหน้าอย่างมากแล้ว การคุ้มครองผู้บริโภคด้านความปลอดภัยของอาหารที่มีประสิทธิภาพ ยังอาจมีส่วนทำให้ผู้บริโภคชาวญี่ปุ่นมีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีอายุที่ยืนยาว โดยเมื่อพิจารณาจากอายุเฉลี่ยของชาวญี่ปุ่นพบว่า ในปี ค.ศ. 2007 ผู้หญิงญี่ปุ่นมีอายุเฉลี่ย 85.99 ปี ซึ่งเป็นอัตราที่สูงที่สุดในโลก และผู้ชายมีอายุเฉลี่ย 79.19 ปีและเป็นอันดับ 4 ของโลก อีกทั้งผลสำรวจในปี ค.ศ. 2004 ยังพบว่า มีประชากรญี่ปุ่นที่อายุมากกว่า 100 ปี มากถึง 23,038 คน จากในปี ค.ศ. 1963 ที่มีจำนวนเพียง 153 คน (กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการประเทศญี่ปุ่น, 2005)

แผนภูมิที่ 3  
แผนภูมิแสดงอายุขัยเฉลี่ยของประชากรญี่ปุ่น



ที่มา : 厚生労働省大臣官房統計情報部 「生命表」 Retrieved December 21, 2008 from <http://www.mhlw.co.jp>

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงบทบาทหน้าที่ วิธีการดำเนินการรวมถึงผลในทางปฏิบัติ ของทุกฝ่ายที่มีส่วนร่วมในการดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคด้านความปลอดภัยของอาหารของประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน ว่าแต่ละฝ่ายมีบทบาทและวิธีการอย่างไรในกระบวนการดังกล่าว

## 1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่และวิธีการดำเนินการของภาครัฐ ทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ภาคเอกชนและภาคประชาชนของญี่ปุ่น ในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านความปลอดภัยของอาหาร
2. เพื่อศึกษาผลในทางปฏิบัติของการดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคด้านความปลอดภัยของอาหารในประเทศญี่ปุ่น

## 1.3 ขอบเขตในการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งเน้นศึกษาบทบาทหน้าที่และวิธีการดำเนินการของภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนของประเทศญี่ปุ่น ในการดำเนินงานการคุ้มครองผู้บริโภคด้านความปลอดภัยของอาหารเท่านั้น โดยหมายรวมถึงทั้งอาหารประเภทวัตถุดิบและอาหารแปรรูปทั้งที่ผลิตภายในประเทศและนำเข้าจากต่างประเทศ

## 1.4 วิธีการดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากหนังสือวิชาการ วิทยานิพนธ์ หนังสือพิมพ์ บทความ วารสาร เอกสาร เผยแพร่ อินเทอร์เน็ตและแหล่งข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งจากประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น โดยวิเคราะห์เอกสารและนำเสนอข้อมูลด้วยวิธีการพรรณนาเชิงวิเคราะห์

## 1.5 นิยามคำศัพท์เฉพาะ

ภาครัฐ หมายถึง รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น  
 ภาคเอกชน หมายถึง ผู้ประกอบการด้านอาหารของประเทศญี่ปุ่น ทั้งผู้ประกอบการรายใหญ่ ผู้ประกอบการรายย่อยและผู้ประกอบการร้านอาหาร  
 ภาคประชาชน หมายถึง ประชาชนทั่วไป สมาคม ชมรมและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เข้าใจบทบาทหน้าที่และวิธีการดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคด้านความปลอดภัยของอาหารของภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนของประเทศญี่ปุ่น
2. เป็นประโยชน์ต่อภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนของไทยในการเรียนรู้การดำเนินงานการคุ้มครองผู้บริโภคด้านความปลอดภัยของอาหารของประเทศญี่ปุ่น
3. เป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการด้านอาหารของไทยในการปรับตัวเพื่อดำเนินธุรกิจด้านอาหารกับประเทศญี่ปุ่น