

消費者安全に関する検討委員会報告書（案）
- 消費者の安全・安心の確保に向けた総合的な取組の推進について -

第 章 はじめに

第 章 消費者行政の一元化並びに消費者庁及び消費者委員会の円滑な発足に
向けた取組

1．事故情報の一元的な収集・分析・発信のためのシステムのあり方

(1) 基本的な考え方

(2) 当面の取組

(3) 更なる課題

2．「消費者の視点」を取り込んだ新たな取組の展開

(1) 食品の安全・安心の確保

(2) 事故の未然防止につながる原因究明

(3) 安全性に係る基準のあり方

(4) 生活弱者の視点に立った取組

第 章 消費者・事業者の取組と環境整備

1．消費者の自立支援

(1) 消費者安全教育の推進等

(2) 消費者へ伝わり、かつ消費者がより参加するリスクコミュニケーション

2．リコール促進の取組の強化

(1) リコール促進の共通指針と分野別指針

(2) 環境整備のための諸課題

第 章 新たな消費者基本計画に向けた課題

1．被害救済の実効性確保・向上

2．安全・安心に関する知識の総合化

3．国際的な潮流を踏まえた消費者安全法制のあり方

第 章 はじめに

平成 21 年 6 月 5 日、消費者庁及び消費者委員会関連三法が公布された。新たな消費者行政においては、消費者・生活者が主役となる社会を実現する国民本位の行政への転換が目指されている。消費者・生活者が主役となる社会の実現にとって、安全・安心の確保は、不可欠の基盤的な要素である。関連三法のうち、消費者安全法においては、消費者が安心して安全で豊かな生活を営むことができる社会の実現を目的として掲げ、消費者庁及び消費者委員会が中心となって、消費者被害に対して迅速・強力な対応を講じていくこととしている。

本委員会は、平成 20 年 9 月に調査審議を開始し、関連三法案の閣議決定、法案審議から三法成立にかけての一連の動きに並行しながら、消費者安全に係る諸課題について多角的、総合的に検討するため、ワーキング・グループを含めて、計 18 回にわたって調査審議を行った。

調査審議の柱は、三つに整理された。第一は、消費者行政の一元化並びに消費者庁及び消費者委員会の円滑な発足に向けた取組についてである。特に、消費者事故情報の一元的な収集・分析・発信のためのシステムのあり方については、現状を踏まえながらできる限り具体的かつ実効的な提言とすべく、時間をかけて調査審議を行った。第二は、消費者・事業者の取組と環境整備についてである。消費者の取組に関わっては、消費者安全教育やリスクコミュニケーションに、事業者の取組に関わっては、リコールの促進に重点を置いた。第三には、現行の消費者基本計画が最終年度に入っていることを念頭に、中期的な課題について抽出、整理を行った。

調査審議の視点としては、以下の二つを重要視した。第一は、消費者行政一元化並びに消費者庁及び消費者委員会発足に向けた動きのなかで、消費者の安全・安心の確保をしっかりと位置づけていくことである。そのためには、特に、「一元的、横断的な視点」、「事故の発生をなくしていく視点」、「被害に遭いやすい生活弱者に配慮する視点」が重要であるとの認識を共有した。第二は、消費者の安全・安心の確保のためには、社会全体のなかで、消費者、事業者、消費者団体、事業者団体、行政機関、司法機関等々、それぞれにおいて取り組むべき課題があり、取り組むことが望まれる役割や責務があることである。調和ある取組が推進されることによって、事故の未然防止、事故の再発・拡大防止、被害の救済それぞれの局面での安全・安心レベルのバランスのとれた向上が図られるべきこと、また、そのためにも消費者庁及び消費者委員会が消費者と事業者の架け橋となりながら、これまでの垣根にとらわれない取組の推進が図ら

れるべきであるとの認識を共有した。

本報告書は、以上のような背景及び問題意識の下、消費者の安全・安心の確保に向けた総合的な取組の推進のための諸課題について、本委員会としての提言を取りまとめたものである。本報告書も一助となりながら、消費者行政の一元化並びに消費者庁及び消費者委員会の発足をはじめ、消費者が安心して安全で豊かな生活を営むことができる社会の実現に向けた取組が、関係者、関係機関の努力によって着実に前進することを期待したい。

第 章 消費者行政の一元化並びに消費者庁及び消費者委員会の円滑な発足に向けた取組

1. 消費者事故情報を一元的に収集・分析・発信するためのシステムのあり方
消費生活上の事故情報の認知は、消費者が自主的かつ合理的に行動し、事業者が消費者の安全を確保し、国等が消費者の利益の擁護及び増進に関する総合的な政策を推進するための前提となるものであり、適切な事故情報の一元化を実現することは、消費者行政一元化の基盤を形成する重要な課題である。消費者庁及び消費者委員会発足に向けた優先的課題の一つとして取り組まれる必要がある。事故情報は、現状では関係府省庁・関係機関において縦割りの的に保有されており、十分な共有化が図られず、消費者の視点からわかりやすく一元的に発信を行うなど積極的に利活用されているとは言い難い。こうした状況の抜本的な改善を図り、事故情報を一元的に収集し、分析、究明、発信を行うことによって、消費者本位の行政が展開され、それを契機として社会全体として安全・安心レベルの向上が図られることが求められている。関係者においては、消費者庁及び消費者委員会の発足を待つことなく着実に取組を前に進めていくべきである。

(1) 基本的な考え方

(消費者事故情報の捉え方)¹²

消費者事故情報とは、消費者の生命又は身体に被害が発生し、又は発生するおそれがある事態に関する情報であって、消費者の安全・安心確保の観点から取り扱われるべきものと捉える。

結果的に、消費生活における被害とはいえない場合、被害発生のおそれがある

¹ 本報告書は、消費者庁及び消費者委員会関連三法を前提として、消費者庁及び消費者委員会の円滑な発足に向けた安全分野の課題等の検討結果を取りまとめている。「消費者事故等」の厳密な定義については、消費者安全法第二条による。

² 「安心」とは、「人が知識・経験を通じて予測している状況と大きく異なる状況にならないと信じていること、自分が予想していないことが起きないと信じ何かあったとしても受容できると信じていること」(「安全・安心な社会の構築に資する科学技術政策に関する懇談会報告書」平成16年4月)との見方に拠って用いている。「安全」とは、消費者の生命又は身体に被害が生ずる危険性が、許容可能な水準まで抑えられていることをいう。「安全」については客観性が重んじられ、科学技術や社会技術によって実現が目指されるものの、定義的な概念整理からわかるとおり、主観的な面が含まれ、「安心」と密接に関連性を有していると本報告書では解している。

るとまではいえない場合等であったとしても、当初から早計に消費者事故情報に該当しないものとして扱われるべきではない。

また、消費者の安全・安心確保のために、専門的な対応が用意されている分野については、適切な役割分担と連携協力に基づいた対応を図ることが望ましい。

事故情報には、大別して、事故の発生の事実を中心とした情報と、事故の発生の状況や構造を中心とした詳細な情報があると認識され、その性質に応じた取扱が必要である。

（重大な事故情報等の収集及び活用のあり方）

事故の発生の事実に関する情報（事故の日時・場所、被害者、被害の態様、事故の原因物品、事故の収束・非収束等）を広範に収集し、迅速に消費者への注意喚起等の対応を講ずることは、同種・類似の事故の発生・拡大防止につながるものであり、消費者庁において一元的な取組を推進すべきである。

特に重大事故の場合には、消費者庁が司令塔機能を発揮して、迅速かつ政府一体となった対応を講ずることが重要である。そのため、消費者庁や関係府省庁等において、常時、迅速な情報伝達・共有・発信やその他の必要な対応が図られる体制の整備を進める必要がある。

また、消費者被害は発生していないものの被害発生につながり得る「欠陥」に関する情報、制度の縦割りにより扱いを異にしている情報や、類似性・関連性ある情報の集約につとめ、それによって、事故の発生頻度やすそ野の広がりを意識した対応を図るべきである。

更に、全般的な事故発生の傾向の把握や、多発性や特異性のある事故情報の抽出等の分析・発信を行うことは、注意を払うべき分野、物品等に関する理解向上及び対応強化（リスク評価の実施、安全基準の見直し、消費者教育の見直し等）につながり得る。消費者庁が中心となって、恒常的に分析・発信に取り組む必要がある。

（詳細な事故情報の収集及び活用のあり方）

事故の発生の事実に関する情報を収集するだけでは、事故の原因を究明し、事故の未然防止につなげることはできない。事故の原因究明とその後の未然防止につなげ得る情報としては、事故発生時の状況や背景の詳細に関する情報、被害や事故品の画像情報、事故品の設計・製造上のデータ等がある。事故の現場に赴き、被害者や医療機関、専門家、事業者等の協力を得ながら、こうした情報を収集し、専門的な原因究明を行って、要改善点を抽出し、事故の未然防

止につなげていく取組は、現状ではほとんど手付かずの状況にあり、消費者庁が中心となってその仕組み作りを推進すべきである。

（社会全体としての事故情報共有化）

事故情報の一元化の究極的な目的は、社会全体の安全・安心レベルの向上を図ることにある。そういう意味で、単に行政機関の間の情報共有にとどまるのではなく、一元的に収集される事故情報に対して、消費者や事業者が容易にアクセスできるなど、社会全体として事故情報共有が図られ、安全・安心確保につながる行動が促されるような環境整備を進めることが重要である。

事故情報は、消費者自身が被害、危険を回避することに直結するものであるだけに、消費者庁発足に向けては、透明性の高い情報の公表のあり方や、わかりやすい情報発信のあり方などについて、具体的に検討を進めるべきである。その際には、行政情報、個人情報の取扱いの一般則等との整合性を勘案しながらも、いわゆる消費者の「安全を求める権利」、「知らされる権利」など消費者の権利³が最大限に尊重されなければならないとの視点に立った上で、検討を進めるべきである。

（警察、消防、医療機関等との情報共有）

消費者は様々な理由から、被害に遭ってもその情報を発信しない場合がある。それら事故情報は、新たな同種・類似の事故発生防止等のための貴重な情報源である可能性がある。また、消費者が情報発信している場合でも、消費者による情報だけでなく、被害現場に関わった第三者が発信する情報が加わることによって、情報の質・量が増し、迅速・的確な対応につながりやすくなることが考えられる。

こうした意味で、事故の発生の事実に関する情報を把握している警察・消防や、事故の発生の状況等に関する情報を把握している医療機関等と消費者庁や関係府省庁との間の情報共有を図ることは、消費者の安全・安心確保にとって重要な課題である。消費者庁の発足に向けて、相互の情報共有を抜本的に強化すべきである。

³ ここでいう消費者の権利としては、ケネディ米国大統領による「消費者の利益の保護に関する連邦議会への特別教書」(1962年)で掲げられた権利を念頭においている。詳細については平成20年度国民生活白書参照。

(2) 当面の取組

(一元的な情報収集のためのシステム - 事故情報データバンクの構築)

国民生活審議会において一昨年来提言している⁴、一元的な情報収集のためのインターネット上のシステムである「事故情報データバンク」については、平成 21 年度内のシステム稼働に向けた取組を加速すべきである。その際、以下の点に留意しながら、システム構築を進める必要がある。

- ・ 情報入力フォーマットや入力環境については、広範・多様な主体が情報提供を行いやすいか、被害拡大防止や同種・類似の事故発生防止につながるための情報が把握できているか、情報の正確性は担保されているか、等の観点を踏まえながら設計を進める。
- ・ 情報出力フォーマットや閲覧環境については、広範・多様な主体が自由かつ容易に閲覧できるか、広範・多様な主体がそれぞれの用途に応じて利用し得るか、情報の信頼性は担保されているか、等の観点を踏まえながら設計を進める。消費者の視点からは、閲覧環境のあり方は特に重要であり、後述(3)のとおり、十分な検討を経た上で情報提供ルールを設定する。
- ・ 関係機関が保有する事故情報について、可能な限り広範にデータバンクに取り込んでいく。警察・消防からの情報についても、情報総括官制度の枠組みに基づいて、内閣府ないし消費者庁が提供を受けた情報を入力するかたちで取り込んでいく。その際、事故の発生状況を誤認することのないよう、情報の同一性等を確認するプロセスを盛り込む。

(事故情報の受信力強化のためのシステム - 消費生活相談窓口等の強化)

消費者が発信する情報の受け手として、消費生活センター等の果たす役割は重要であり、迅速な情報共有を図るための PI0-NET システムの刷新を進めるほか、以下の点を主眼としながら、事故情報の受信力を強化するための環境整備を進めるべきである。

・消費生活相談員のレベルアップ

消費者事故情報の収集が的確に行われるよう、表示・安全・取引の各分野の専門的な知見の向上や実務能力の向上を図るために地方公共団体が実施する研修の支援や、相談員が研修に参加するための支援を行う。

⁴ 「国民生活における安全・安心の確保策について」(平成 19 年 6 月 4 日国民生活審議会意見)、「消費者・生活者を主役とした行政への転換に向けて(生活安心プロジェクト/行政のあり方の総点検)」(平成 20 年 4 月 3 日国民生活審議会意見)

- ・消費生活相談窓口の専門性向上
食品安全等も含め、専門的な相談に対応できるよう、消費生活センターにおいて各分野の専門家の活用を図る地方公共団体に対して支援を行う。
- ・商品テスト機能の強化
消費者事故の原因究明や関連する情報収集を行って、消費者からの相談の解決につなげ、相談窓口の信頼性向上を図るため、商品テスト機能の強化に対して支援を行う。

（事故情報の有効活用のためのシステム - 事故情報分析ネットワークの構築）

事故情報データベース等を通じて収集する消費者事故情報のなかから、死亡・重篤な重大事故情報のほか、軽微な事故情報やヒヤリハット情報であっても拡大可能性、多様性や特異性などを勘案して、要注意な情報を抽出し、追跡調査や原因究明を行うことができる体制として、以下のような構成からなる「事故情報分析ネットワーク」の整備を推進すべきである。

）要注意情報の抽出

- ・医療機関ネットワーク
救命救急病院、小児科等、製品や食品に起因する事故情報に頻繁に接している医師、医療機関のなかから、協力者・機関を委嘱し、定期的に要注意情報の提供を受けるとともに、適時、関連する助言を得る。
- ・アドバイザリーボード
医学、衛生学、化学、工学、心理学などの関連分野の専門家や消費者事故対応の経験者等から協力者を委嘱し、要注意情報の取扱い（原因究明・追跡調査の必要性や方法等）について適時助言を得る。

）原因究明・追跡調査

- ・原因究明機関ネットワーク
上記プロセスを経て原因究明・追跡調査の必要性を確認したのち、関連する分野の試験研究機関、検査機関、技術士、大学等に対して、速やかに原因究明・追跡調査のための協力を得る体制を整備する。

（緊急時対応のためのシステム - 消費者安全情報総括官制度の活用）

昨秋以降、消費者安全に関する緊急時対応を図るため、関係府省庁間の申し合わせに基づいて取り組まれている「消費者安全情報総括官制度」⁵ については、消費

⁵ 平成 20 年 9 月 10 日関係府省庁局長申し合わせ

者庁発足後、緊急時対応をとることとされている「緊急対策本部」⁶につながるものとして明確に位置づけて、一層の連携強化、活用を図っていくべきである。

(3) 更なる検討課題

(国民に対して積極的に事故情報を公表、提供するルールのあり方)

消費者事故情報は、消費者や事業者が安全・安心に係る適切な意思決定を行うための前提として重要である。それゆえ前述のとおり、社会全体として事故情報の共有化が図られる環境整備を積極的に進める必要がある。その際、行政機関が収集した情報をどのように消費者や事業者に提供するか、そのルールの考え方がポイントとなる。

基本的なルールの一つの考え方は、消費者の生命・身体に重大な被害が生ずるおそれがある場合には、被害の発生・拡大防止を図るため、必要となる情報を消費者や事業者に対して迅速かつ広範に提供する、すなわち「被害の発生・拡大の防止」をメルクマールとする考え方である。

こうした基本的な考え方に立ったとしても、個別事案への当てはめに際しては、被害の発生・拡大の可能性をどのように判断するか、発生・拡大防止のための情報提供の迅速性と正確性等をどのように勘案するか、提供すべき情報の範囲（例えば、事業者名、商品名等）をどのように考えるか、積極的な情報提供により風評被害等を発生させてしまった場合の責任や逆に情報提供を控えた場合の不作为の責任をどのように考えるか等の論点について検討が必要となる。

他の考え方としては、行政情報、個人情報の取扱の一般則等との整合性を勘案しつつ、情報の性質を明らかにしたうえで、極力あらゆる情報を提供されるべきものとして扱うことを基本とする、という考え方があり得る。

この場合には、公表に際して行政に対してその必要性や相当性等を適切に勘案すべきことを求めた判例との整合性、現行の他の公表制度との制度間バランス、公表によって正当な利益が侵害された場合の補償のあり方等の論点について検討が必要となる。

また情報の性質に着眼した場合、収集の局面において、行政機関が権限行使によって、あるいは権限を背景にして取得する情報と、権限に関わらず取得する情報とがあり、また、提供の局面において、能動的に公表、発信する情報提供と、受動的に開示する情報提供とがある。これらの適切な組み合わせや一元

⁶ 「消費者行政推進基本計画」(平成20年6月27日閣議決定)

的な取組のあり方についても検討が必要となる。

以上のとおり、事故情報を積極的に公表、提供するルールを、単純明快かつ公平・公正なかたちで設定することは簡単な課題ではないが、消費者事故情報一元化を進める内閣府ないし消費者庁において、上述のような論点の検証を進め、消費者の視点からの十分な検討を経た上で、事故情報の提供ルールを設定する手続きがとられることが期待される。

（潜在的な事故情報の受信）

被害拡大防止や新たな事故発生防止のために有用な情報が社会的に顕在化していない場合がある。消費者が事故情報を顕在化させない場合としては、被害に遭ったのは主として自らに責任があると感じている場合、情報発信するコストに比して得られるメリットが小さいと感じている場合、事故情報の社会的な有用性が意識されていない場合、どこに情報を持ち込めばよいかわからない場合などが考えられる。

こうした潜在的な事故情報については、上述の警察、消防、医療機関等と関係機関との間の情報共有や、公益通報に関する体制整備に取り組むほか、事故情報を顕在化させることにメリットが感ぜられるような仕組みづくり（例えば、事故情報データバンクに書き込みを行うと相談窓口に関する情報が得られる等）について検討を進めるべきである。

また、消費者が発信する情報の受け手として、消費生活センター等の果たす役割は重要であり、事故情報の受信力を強化するための環境整備について、現場の声を汲みとりながら、一段と拡充していくことが望ましい。

（国際的な情報共有）

製品や食品がグローバルに流通している現状に鑑み、製品や食品の安全性に関する情報の共有を国際的に図っていくための取組の重要性はますます増大している。現に先進諸外国においては、そうした情報共有のためのネットワークの構築が着実に進められているところである⁷。そうした動きに遅れをとることなく、消費者庁や関係機関等において、海外の専門機関との間で連携協力、情報共有を図るための枠組み等について具体的に検討を進めるべきである。

⁷ 近年、世界保健機関(WHO)においては、食品安全当局間の情報共有システム(INFOSAN; International Food Safety Authorities Network, INFOSAN Emergency)の整備・拡充、欧州連合(EU)においては、域内での事故情報共有システム(RAPEX; Rapid Alert System for Non-Food Products / RASFF; Rapid Alert System for Food and Feed)の整備・拡充が進行している。

（重大事故情報報告・公表制度の消費者庁への移管）

消費生活用製品安全法に基づく重大事故報告・公表制度は、一定の事故情報について事業者に報告を義務付け、これを早期に公表することによって同種事故の再発防止を図るものである。消費者庁の創設後、本制度は、消費者庁の基本的な機能である情報の一元的な収集・分析・発信に資するため、消費者庁が所管することとし、報告先、公表及び体制整備命令の主体が「主務大臣」から「内閣総理大臣」とされるなどの改正により、内閣総理大臣（消費者庁）による一元的な事故情報の収集・分析・発信が可能となるよう措置されている。

これに加え、本制度については、消費生活用製品以外の製品、食品、サービス、施設等の分野を対象を拡大していくことが必要であり、これに対応した要件等について検討すべきである。その際、情報の収集については、分野により様々な制度が既に設けられていること、そのような各種制度の中でも、本制度は、事業者に報告を義務付けていることに特徴が認められることを踏まえつつ、制度の充実・強化を図る観点から、以下のような論点について、消費者庁の発足後、さらに検討を進めるべきである。

（重大事故情報報告・公表制度の対象分野の拡大）

消費生活用製品以外の製品、食品、サービス、施設等の分野の中でも、制度のすき間をなくす観点からは、そもそも事故報告制度も安全規制も存在しないような分野へ本制度を拡大する必要性は強く認められる。他方、他の法令に基づく制度により行政に対する事業者の報告を義務付けている分野もあり、この場合、関係行政機関から消費者庁に対する情報の通知義務を規定している消費者安全法によっても、基本的には消費者庁における情報の収集が図られることになる。

以上を踏まえ、本制度の対象分野の拡大については、分野ごとに情報の収集に関する制度⁸や消費者安全法の内容及び運用の状況を評価しつつ、制度の対象とすべき必要性を判断して検討すべきである。

また、対象分野の拡大に伴い、以下の ~ の論点についても、合わせて検討すべきである。

報告しなければならない事故の内容について

⁸ 例えば食品分野では、平成 20 年 4 月厚生労働省策定の「食品等事業者が実施すべき管理運営基準に関する指針（ガイドライン）」に従って、都道府県・政令市（64 自治体）のうち、38 自治体において、食品事業者に対する事故情報報告を義務付ける条例を既に制定しており、11 自治体において制定予定としている（平成 21 年 2 月内閣府国民生活局調べ）。

現行制度上の「重大製品事故」は、「製品事故」に該当することを前提とし、死亡等の一般消費者の生命又は身体に対する被害が発生したこと及び火災が発生したことを要件としているが、対象分野の拡大に伴い、必要に応じ、要件の拡大を検討すべきである。

また、いわゆるヒヤリハット情報については、被害防止の観点からは有用性が認められるものの、本制度が事業者への義務付けを内容とするものである以上、適用範囲を明確化しなければならないことをも踏まえる必要があり、対象分野の拡大を踏まえつつ、被害発生の兆候を示す事態を具体的に検討していく必要がある。

公表について

事故情報を早期に公表することにより同種・類似の事故の発生・拡大防止を図るといふ本制度の趣旨にかんがみると、対象分野の拡大後も、事故の製品起因性がないことが明らかな場合でない限り、積極的に公表を行うことを可能とする本制度の枠組みを維持し、起因性がないことが明らかになる前であっても、広く事業者名等を含めた詳細な情報を公表する運用の手法を検討すべきである。その際、公表の必要性や公表方法の相当性等を勘案して公表の正当性を慎重に判断し、事業者の正当な利益にも配慮することのできる制度とすべきである。

その他

以上のほか、本制度の対象分野の拡大に伴い、同種・類似の事故の発生・拡大防止を実効的に図る観点から、報告義務者や報告期限について検討すべきである。

2. 「消費者の視点」を取り込んだ新たな取組の展開

「消費者行政推進基本計画」は、「消費者の視点で政策全般を監視し、消費者を主役とする政府の舵取り役」として機能すべき新組織が満たすべき6つの原則として、以下を掲げている。

原則1：消費者にとって便利で分かりやすい

原則2：消費者・生活者がメリットを十分実感できる

原則3：迅速な対応

原則4：専門性の確保

原則5：透明性の確保

原則6：効率性の確保

消費者の安全・安心の確保について集中的に検討を行ってきた本委員会にお

いては、上記の原則を基本としつつ、新組織の発足に向けて、消費者安全の分野においては、特に以下のような視点が重視されるべきことを強調したい。

第一に、「一元的、横断的な視点」の重視である。食品分野をはじめとして、いわゆる縦割り行政による取組の濃淡やすき間の存在が、安全・安心を損なうリスクを生じさせている面があることが認識されるべきであり、消費者庁及び消費者委員会を中心として一元的、横断的な視点を取り入れた取組が恒常的に展開されるべきである。

第二に、「事故の発生をなくしていく視点」の重視である。事故の再発・拡大の防止は重要な課題であるが、最初の被害の発生は致し方がないと考えられてはならない。そもそも事故を発生させない方策を見出して講じていくために知恵と労力が注がれるべきである。

第三に、「被害に遭いやすい生活弱者に配慮する視点」の重視である。消費者事故は、健常な成人以外のもの、子ども、妊婦（胎児）や高齢者などが被害に遭いやすいことが認識されるべきであり、弱者の目線に立って、安全・安心レベルを向上させていこうとする配慮と創意工夫が払われるべきである。

（１）食品の安全・安心の確保

（食品の安全・安心に関わる行政の再構築等）

食品の安全・安心を巡っては、食品輸入や工業的な食品生産の増大、最先端の科学技術の食品生産への導入など、大きな環境変化が生じており、そうした変化への適切な対応を含めて、より高いレベルの食品の安全・安心を求める消費者の要望は近時益々強まっている⁹。そうしたことを踏まえながら、消費者庁及び消費者委員会発足に向けた動きのなかで、行政内の適切な役割分担と責務の再構築を進めるとともに、事業者側（製造・輸入事業者、流通・販売事業者等）、消費者側の取組の強化、国際的な取組の展開等を図っていくことが望まれる。

食品の安全に関わっては、食品安全基本法に基づいて、リスク評価とリスク管理の機能的な分離、多様な利害関係者が参加したリスクコミュニケーションの推進等の枠組みが構築されたところであり、この枠組みのなかに、消費者庁の司令塔機能を適切に位置づけて、関係府省庁との役割分担と責務の明確化、

⁹ 内閣府世論調査(平成20年10月実施、全国・無作為抽出3,000人対象、有効回収率61.8%)によれば、消費者問題の関心分野として高い順にあげられているのは、食品安全88.8%、偽装表示70.9%、悪質商法44.0%、欠陥製品38.9%、などとなっている(複数回答)。

連携強化等を図っていく必要がある。

消費者庁は、その司令塔機能の発現として、

緊急時に際しては、これまでの消費者安全情報総括官制度の実績等を活かしながら、政府一体となって対応するためのリード・エージェンシーとしてイニシアティブをとること

平時においては、リスク評価やリスク管理の実施に際して、消費者の目線から意見を述べ、必要に応じて関係府省庁間の調整を図ること

に特に注力することが望まれる。

また、関係府省庁間の連携協力においては、リスク評価結果やリスク管理措置を消費者にわかりやすく伝え、話し合うためのリスクコミュニケーションの推進等に積極的に取り組まれる必要がある。

（食品による健康被害の態様に応じた適切な対応）

食品による健康被害にはいくつかの態様があり、それぞれに応じた適切な対応が講じられる必要がある。衛生上の危害を防止するための取組については、保健所を中心とした食品衛生部局による対応が日常的に講じられている一方、注意を要する被害の態様としては、本来は食品に含まれない異物、毒物等が混入して被害が発生するケース、不衛生以外の窒息等によって被害が発生するケース、長期摂取により将来的に被害が発生するケースなどがあげられる。

関係府省庁等の役割分担の基本型を整理すれば、以下のとおりである。上記については、緊急対応の枠組みをベースとして、消費者庁、捜査当局、食品衛生部局等の関係府省庁間の連携協力が、については、消費者庁を中心としたすきま事案対応が、遺漏なく講じられる必要がある。またについては、科学的見地に立った食品安全委員会、消費者の目線に立った消費者庁及びリスク管理を行う関係省庁との間での密接に連携した対応が望まれる。

（「食品安全基本法に規定する基本的事項」のあり方）

「食品安全基本法第 21 条第 1 項に規定する基本的事項」¹⁰ については、消費者庁発足後は、消費者委員会・食品安全委員会の意見を聴いて、消費者庁において策定することとされており、上記のような点を踏まえた速やかな検討が期待される。

¹⁰ 平成 16 年 1 月 16 日閣議決定

(2) 事故の未然防止につながる原因究明

事故があった際、その原因究明は、更なる事故の発生をなくすための鍵となるものであり、迅速に取り組みられる必要がある。そのためには、事故発生時の状況や背景に関する情報、被害や事故品の画像情報、事故品の設計・製造上のデータ等を収集し、専門的見地からの原因究明が行われる体制を構築することが重要である。

迅速な原因究明を行おうとする際、設計・製造や設置・保守管理上の注意義務違反等が事故原因になっている可能性があるとして、刑事責任の追及と事故原因の究明の関係が問題となる場合がある。現状を見ると、刑事責任追及のための捜査が通常優先されている。しかし、運輸安全委員会や今年発生した昇降機事故の調査活動など、捜査機関と連携協力しつつ独立・並行して調査を行い、事故原因の究明を行っている例もみられる。それゆえ、刑事責任追及のための捜査と独立・並行して原因究明を進めることは可能と考えられる。

消費者庁及び消費者委員会発足に向けては、迅速な原因究明のためのシステムの構築、具体的には、消費者庁、関係府省庁と警察との間の密接な連携、消費者庁と専門性の高い関係機関等との円滑な協力等の実現に取り組むべきである。

更に、被害の大きさ、社会的影響の大きさ等を勘案して、必要に応じて、消費者庁ないし消費者委員会が関係機関、専門家等の協力を得て、調査権限を持った「事故調査委員会」を設置し、立入調査、報告徴収等の権限を行使して原因究明を進めることも検討課題である。

(3) 安全性に係る基準のあり方

事故発生を未然に防止する観点からは、適切な安全基準を設定し、それを確実に達成することは、最も基本的かつ効果的な対策であると考えられる。しかし製品等を対象とする安全基準の設定は、その手順、頻度、基準レベル等が対象によって様々であり、一貫した方針の下に行われているとは言いがたい。

こうした状況の改善を図るため、消費者庁及び消費者委員会発足に向けては、消費者の視点から分野横断的かつ一貫性のある安全基準の基本方針を示すとともに、所管省庁間での取組の標準化や共有化を促進することが求められる。その際には、安全基準の設定や改定に事故情報から得られる知見を反映していくことが重要であり、安全基準と関連付けた事故情報の収集・分析のための具体的な体制整備が必要である。

特に、消費者にとって身近な製品のうち、所管省庁が不明瞭な分野（例えば、

健康用の機器)や、強い規制が講じられていない分野の安全基準のあり方については、消費者事故の発生頻度などを踏まえながら、すきま事案を発生させないよう十分な注意が払われるべきである。

また、安全基準の設定や改定だけでなく、製品等の規格作りやその標準化をはじめとして安全に係る措置を講ずる場合にも、消費者の視点が反映されるような取組の推進が望まれる。

(4) 生活弱者の目線に立った取組

(子どもの事故の未然防止に向けた取組の推進)

子どもの死因の第一位は「不慮の事故」である。しかし、繰り返し発生している事故の類型も多数存在しており、「思いもよらなかった(不慮)」ですべてを済ませるのではなく、少子化、人口減少が進むなか、子どもが被害者となっている事故情報を積極的に収集・分析し、未然防止につなげていく取組の強化・拡充を図るべきである。

消費者庁及び消費者委員会発足に向けては、一元的に収集した事故情報のなかから重大な事故や目新しい事故を抽出し、医療機関や消費生活相談員等の協力を得て、より質の高い情報を収集し、その上で専門家や試験研究機関等の知見を活かしながら、事故の未然防止につなげていく取組を推進することが望まれる。

こうした課題に責任をもって取り組むための体制を組むこと、例えば消費者庁に子どもの安全対策に専門的に取り組む体制を設けることなども検討課題である。

(要介護者、障害者等の生活弱者の事故対応)

高齢化が進むなか、要介護者、障害者等の生活弱者の事故が多発・増加していることも看過できない問題である。家宅内の事故、施設内の事故、戸外での事故等の情報は散在しており、これらを一元的に収集・分析・発信することによって、事故の再発・拡大防止を図るとともに、未然防止につなげていく取組もあわせて推進することが望まれる。

なおその際には、要介護者、障害者等が被害に遭っている事故情報については、情報の存在が公にならないケースや、情報発信が関係の深い人々に到達しないケースがしばしばあるとの指摘があり、消費生活相談の現場と福祉の現場を密接に結びつける取組が重要である。

第 章 消費者・事業者の取組と環境整備

消費者の安全・安心の確保のために求められる消費者・事業者の取組と環境整備について、消費者基本法は基本的な考え方を明定している。消費者は、自ら進んで、消費生活に関して必要な知識を修得し、必要な情報を収集して、自主的かつ合理的に行動するよう努めなければならない。国等は、消費者の権利の尊重及びその自立を支援するため、総合的な政策を推進しなければならない。事業者は、消費者の権利の尊重及びその自立の支援のため、消費者の安全の確保、消費者に対する明確かつ平易な情報提供等の責務を負う¹¹。

こうした基本的な考え方に立ちながら、関係者においては、以下のような諸課題に優先的に取り組んでいくべきである。

1．消費者の自立支援

(1) 消費者安全教育の推進等

食品・製品流通のグローバル化、施設・設備の複雑化・巨大化等を背景として、一定のリスクにしばしば消費者が直面せざるを得ないことを前提とすれば、消費者が安全・安心に関する幅広い情報を得て、学ぶことができる機会を創出することは、消費者が自立して判断・行動して安全・安心を確保するための環境整備として重要であり、一層の拡充が求められる。その際、食育、金融教育、環境教育、情報教育など、個別に先行している分野もあるものの関係機関の連携が十分でない状況を踏まえ、消費者庁が中心となって、分野横断的な取組が推進される必要がある。

消費者教育の推進には、学校における教育、社会教育施設における教育、関連する啓発活動等が関わり、それぞれについて拡充が求められる。特に、被害に遭いやすい子どもに関わっては、消費者庁と文部科学省との連携強化が重要である。子どもは、危険な事象について、自ら理解・納得し、あるいは体感・実感することによって、注意深い行動を選択できるようになる。そうした教育を受ける側の問題意識や思考パターンに着眼して、教育の内容、方法等を構築していくことによって消費者教育の水準の向上を図るべきである。

これまでの消費者教育をみた場合、安全分野の取組が相対的に手薄となってきた感があり、具体的な事例の収集・整理（消費者の使用方法に起因する事例

¹¹ 消費者基本法第二、五、七条

を含む)や、安全・安心に関する知識の総合化、体系化等を進め、安全分野での消費者教育の抜本的な拡充を図るべきである。安全・安心とリスクとは深い関係にあることから、リスクコミュニケーションと消費者安全教育を有機的に連動させた取組の展開も検討に値しよう。

更に、消費者安全教育においては、被害者が事故情報を埋もれさせず、積極的に顕在化させることによって、社会全体の安全性のレベル向上につながり得ることについての理解促進、製品を適正かつ大切に使うこと、環境負荷に配慮することなども、広い意味で消費生活における安全・安心に含めて考えるべきであることについての理解促進が図られるべきである。

(2) 消費者へ伝わり、かつ消費者がより参加するリスクコミュニケーション

消費者の安全・安心の確保にとって、リスクコミュニケーション(多様な利害関係者の間でのリスクに関する情報及び意見の相互交換)は重要な役割を果たす。リスクコミュニケーションの基本的な枠組み - 多様な利害関係者が参加すべきこと、リスク分析における全ての過程で実施されるべきこと、双方向性ある取組であるべきこと - を踏まえながら、消費者安全の分野において、広くリスクコミュニケーションを浸透させるための取組の拡充を図っていくことが求められる¹²。

消費者庁の発足に向けては、食品安全分野等のリスクコミュニケーションに関する調整事務を消費者庁に担わせる改編が予定されており、消費生活に関わるリスクコミュニケーション全般の拡充を図る面でも、消費者庁がその司令塔機能を発揮することが期待される¹³。

リスクコミュニケーションの拡充のポイントの第一は、平易でわかりやすい情報伝達につとめることである。リスクに関する専門用語、基準値等を専門家以外の人々にも理解できるように伝えるためには、関連する情報の整備や人材育成等の取組の推進が欠かせない。また、そうした取組においては、消費者の被害、不安や疑問に直接接する機会の多い消費生活センターの相談員等の果たす役割が大きいと考えられることから、その活動に対する情報提供、研修等の支援強化が重要である。

第二は、リスクコミュニケーションに関与する者のすそ野を広げることである。

¹² 内閣府国民生活モニター調査(平成21年2月実施、全国2,000人の事前登録モニター対象、有効回収率89.4%)によれば、リスクコミュニケーションに対する認識度は、「全く知らない」59.8%、「聞いたことはあるがよく知らない」31.0%、「知っている」9.2%となっている。

¹³ 消費者庁設置法案第四条第三、十三号による。

る。そのためには、一般の消費者も参加しやすいリスクコミュニケーションの「場」を拡充していくことが必要である。消費者団体と行政機関等との連携強化を図りながら、消費者の不安や疑問からリスクコミュニケーションの内容、方法等を組み立てていく工夫が求められる。

更に例えば、前述の分野横断的な安全基準の基本方針の検討を行うような際には、消費者、事業者、専門家、行政等が一堂に会して、リスクの許容水準と安全基準との関係等について情報や考え方の共有を図り、共通認識をもって各々において合理的な行動がとられるような社会的な枠組み作りを進めることも検討課題である。

2. リコール促進の取組の強化

(1) リコール促進の共通指針と分野別指針

技術の複雑化・高度化や、人口高齢化、市場のグローバル化といった環境変化を背景として、潜在的なりコールの対象品のリスクを消費者が把握することは一層難しくなっており、対象品に関する情報を豊富に保有し得る事業者等による適切なリコールの重要性が増している。

リコールには、行政による安全規制の一環としてのリコール（法定の回収命令等）と、事業者の自主的な判断に基づく自主リコールがあり、近年、自主リコールが増大する傾向にあるものの、自主リコールについては、各業種・事業者によって取組がバラバラである等の問題点が指摘されている。

こうした状況の改善を図るため、本委員会では、別添のとおり、製品、食品、施設・設備の各分野に共通して参考とされるべき、消費者の視点から望まれる迅速・的確なりコールのあり方について指針を整理した。

政府においては、本指針を最大限尊重し、事業者をはじめ、事業者団体、消費者、行政機関等への普及を図り、消費者の視点から望まれる迅速・的確なりコールが促進されるようつとめることを期待したい。

更に今後、本指針を参考に、未整備な分野について、対象分野ごとの特性に応じた指針を官民の協働により作成することが望まれる。また、本指針においては、リコールの対象品を、事業者がその事業として供給する食品や製品、その事業のために利用に供する製品、施設・設備等としたが、事業者が物品を使用して供給するサービスに定型的な瑕疵があるような場合なども、リコールの対象になり得るものと考えられ、具体的な事例に即して引き続き検討が必要である。

(2) 環境整備のための諸課題

リコールの実施には相当程度のコストを要し、そのコストが事業者にリコール実施を躊躇させる面があることを考慮する必要がある。中小事業者をはじめとして、事業者がリコールに前向きに取り組むことができるような環境整備として、関係者間の連携・協力のあり方や、リコール保険制度のあり方等について、更に具体的な検討が進められる必要がある。

また、事業者等による迅速・的確なリコールの促進が図られたとしても、それに関する情報が消費者に届かなければ、その効果は減殺されてしまう。それゆえ、行政機関においては、リコールに関する情報を広く収集、集約し、消費者が求める情報をインターネット等を通じて簡便に得ることができるような仕組みづくりに向けて検討を進めるべきである。

そのほか、現実的にはすべての事業者が適切なリコールを図ろうとする訳ではなく、リコールを回避する事例も散見されることを踏まえて、適切なリコールの実施について行政がモニタリングを実施するなど、リコール回避を克服するための方策を講じていくことが求められる。

消費者には、製品等の目的や特性を理解して正しく注意して使用する行動が求められる。リコールが行過ぎる場合には、環境負荷の増大や資源の浪費につながりかねないこと、事業者を安易な価格転嫁や防衛行動に走らせかねないことなど、かえって社会的損失を大きくする結果を招来する可能性のあることに留意する必要がある。

そうした意味でも、危険性の程度等に応じた適切なリコールが促進され、またそうしたリコールに関する情報が社会全体で共有される取組の推進は重要な課題である。

マスメディアにおいては、消費者への情報伝達に極めて大きな位置を占めることから、消費者の安全・安心確保の観点から重大なリコールに関する情報等を迅速に伝達し、消費者の不安や混乱を招かないような努力が期待される。

第 章 新たな消費者基本計画に向けた課題

平成 16 年に全面改正・公布された消費者基本法に基づいて、消費者政策の計画的な推進を図るため策定される「消費者基本計画」は、現在は平成 17～21 年度を対象としており、平成 21 年度においては、新たな計画策定に向けた検討が進められることになる。消費者安全の分野において重視されるべき「視点」については、第 2 章第 2 節で述べたとおりであり、上記の検討に際しても、これら「視点」の尊重が図られることが期待される。更に、中長期的、計画的な政策推進という観点からは、以下の二点について指摘したい。

第一は、事故の未然防止、事故の再発・拡大防止、被害の救済それぞれの局面での安全・安心レベルのバランスのとれた向上を図ることである。消費者庁及び消費者委員会の発足に向けて、迅速な再発・拡大防止のための取組については既に着手がなされており、未然防止の重要性や具体的な課題については、本報告書のなかで詳しく指摘を行った。そうした意味で、被害救済については、今後現状と課題の精査等を精力的に進めていくべき領域として目配りがなされるべきであろう。

第二は、消費者行政の一元化を契機とした新たな取組へのチャレンジの重要性である。消費者庁及び消費者委員会は、総合的・横断的な調整機能と、個別的・専門的な執行機能を適切に発揮しながら、消費者と事業者の架け橋になることが期待される存在でもある。そうした消費者庁及び消費者委員会が中心となって、これまでの垣根にとらわれない取組が推進されることが期待される。

1. 被害救済の実効性の確保・向上

食品・製品の欠陥や、施設・設備の設置・管理上の瑕疵等に起因する事故数は極めて多数に上っているとみられる一方、顕在化している事故数は限られており、その一因としては、被害者が容易に利用できる救済システムの整備が不十分であるために、顕在化させる行為を止めてしまうことが指摘されてきている。

そのため、近年、被害救済に係る裁判制度、裁判外制度、苦情処理制度等の拡充が図られているところである。平成 19 年には、消費者全体の利益を擁護するために一定の消費者団体が訴訟を提起することを可能とする消費者団体訴訟制度を盛り込んだ改正消費者契約法、紛争解決手続を担う業者についての認証制度を盛り込んだ ADR 法（裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律）

が施行されている。

こうした流れのなかで、消費者安全分野における被害救済の実効性の確保・向上に向けて、更なる取組の推進が期待される。

消費者安全分野での被害救済に係る制度としては、平成7年に製造物責任法が施行され既に十余年が経過し、裁判上百件を超える訴訟が扱われ、相当程度の判例の蓄積が進んできている。被害救済の実効性の確保・向上のためには、まずは、判例の収集を図ったうえで、「欠陥」概念を整理し、その理解を広める取組が必要である。更には、被害者個人の救済にとどまらず、多数の消費者の安全確保のための民事ルールのあり方や、諸外国における民事ルール改変の動向等も踏まえた検討も課題である。

2. 安全・安心に関する知識の総合化

(安全・安心に関する知識の総合化・体系化)

安全・安心に関する知識(概念、制度、技術等)は各分野において細分化されて発展しているが、根底には相当程度共通的なものが存在していることが指摘できる。例えば、「本質安全」、「フェールセーフ」などの概念である。それらを相互参照し、あるいは総合的、体系的な整理を進めることは、より高次の安全・安心の実現につながるものと考えられる。こうした取組は、一部の識者等の間では推進されてきているが¹⁴、生活全般における安全・安心レベルの向上に結びつく取組であり、消費者庁において積極的に検討を進め、事故の未然防止や消費者安全教育等に反映していくことが望ましい。

(横断的かつ包括的な安全基準に関する指針作り)

そうした取組のなかでは、特に、施設・設備分野のように安全基準が専門性に依りて細分化されている状況においては、

安全基準の整備、明確化にあたって、横断的な視点をできる限り取り入れ、それによって、製造・設置事業者のほか、所有者、管理者、利用者等の安全性に対する理解の向上を図ることが望ましい。例えば、労働災害の分野において、機械の包括的な安全基準に関する指針が定められており、そう

¹⁴ 例えば、文部科学省「安全・安心な社会の構築に資する科学技術政策に関する懇談会報告書」(平成16年4月)、日本学術会議安全工学専門委員会「安全・安心な社会構築への安全工学の果たすべき役割」(平成17年8月)及びその後の同会議総合工学委員会での検討がある。

した取組も参考にすべきである。

横断的かつ包括的な安全基準に関する指針作りを進めることによって、すきま事案への対応を拡充していくことが望ましい。

3．国際的な潮流を踏まえた消費者安全法制のあり方

製品や食品の安全に係る法制については、製品の複雑化、食品を巡る環境変化や流通のグローバル化等を踏まえ、1990年代以降、諸外国において制度改革が続いている¹⁵。主な特徴的な点としては、食品分野における、リスク評価とリスク管理の機能分離の徹底や、規制において優先されるべき諸原則の明確化、製品分野における、製品横断的な規制の措置、両分野に共通した、事故情報の収集・伝達、リコールなど事前的安全確保を重視した取組の推進などである。

そうした潮流をも踏まえながら、わが国における消費者安全法制のあり方について不断の検討を行っていく必要がある。

¹⁵ 近年、欧州においては、食品一般原則規則の制定、欧州食品安全庁の設置、一般製品安全指令の改正（いずれも2002年）等が、米国においては、消費者製品安全性改善法の制定（2008年）等が進行している。

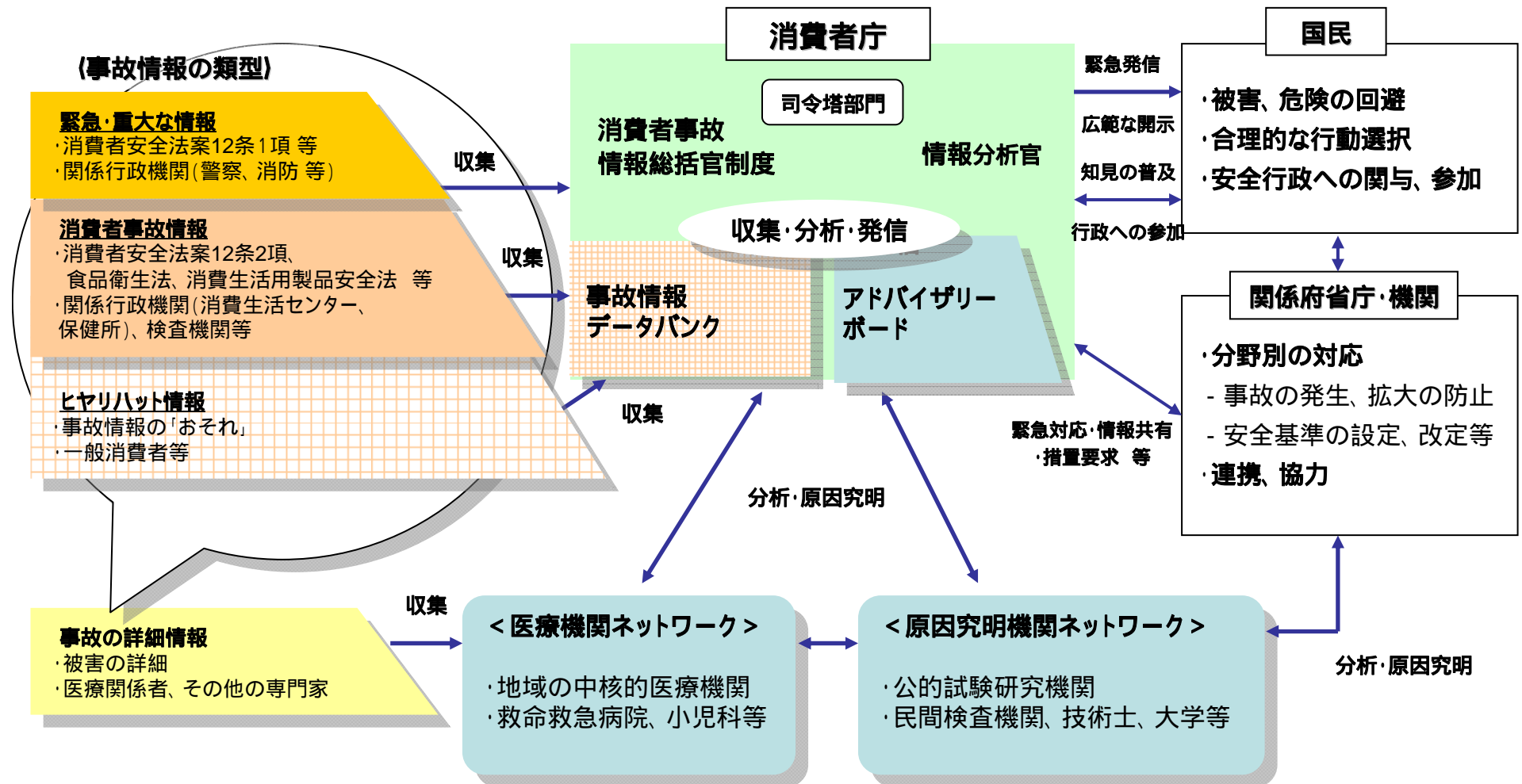
消費者事故情報一元化システムの全体像(イメージ図)

消費者庁において、緊急、重大な事故情報、その他の消費者事故情報やヒヤリハット情報を一元的に収集。あわせて事故の詳細情報も収集

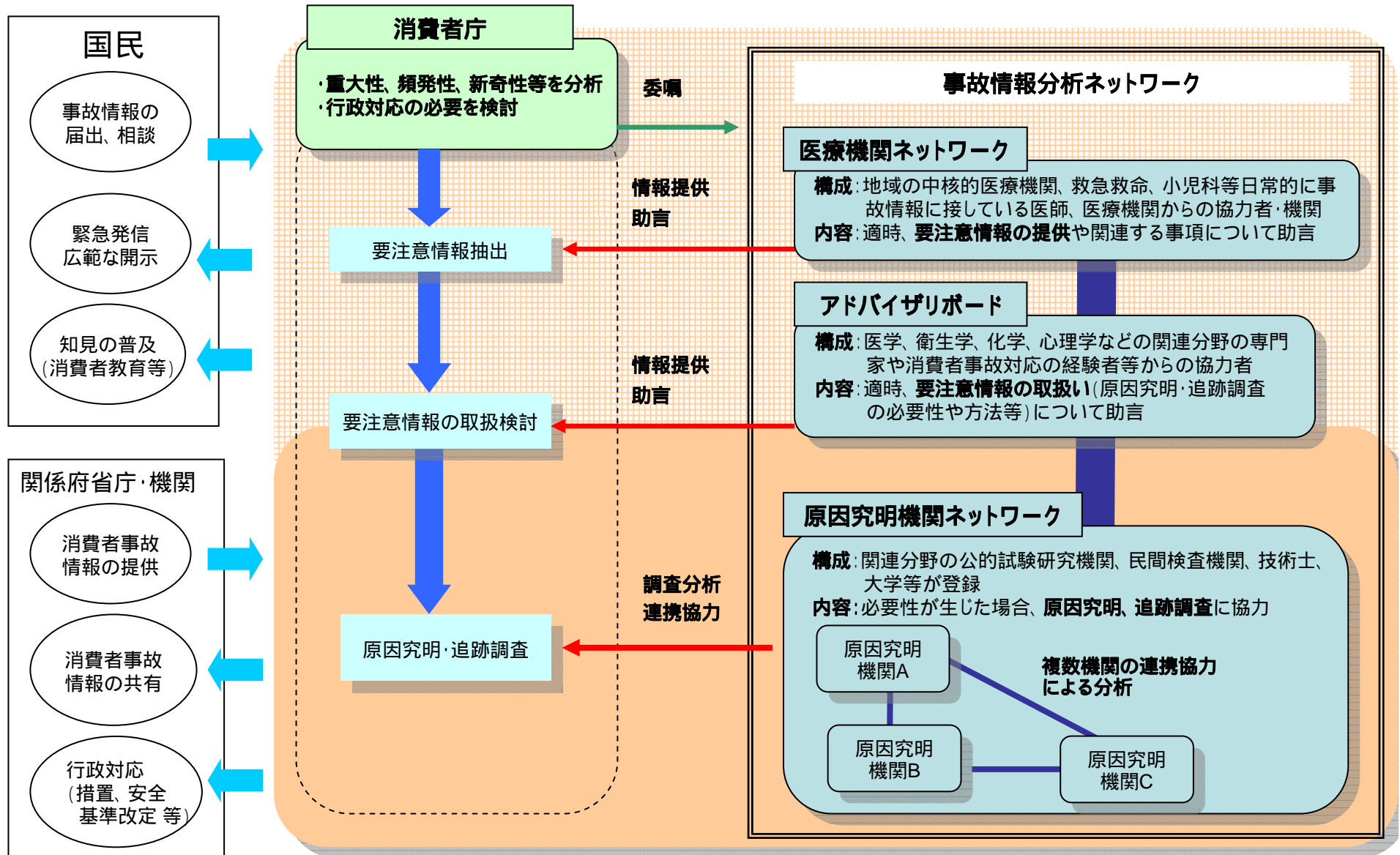
事故情報の収集・分析・発信の基盤的系统として「事故情報データバンク」を構築

「消費者安全情報総括官制度」によって緊急かつ政府一体の取組みを推進

「事故情報分析ネットワーク」(医療機関ネットワーク、原因究明機関ネットワーク、アドバイザリーボードから構成)を構築、要注意情報を確実に抽出し、速やかに原因究明、追跡調査を実施



事故情報分析ネットワーク(イメージ図)



リコール促進の共通指針 - 消費者の視点から望まれる迅速・的確なリコールのあり方 - 概要

基本的な考え方

1. 製品、食品、施設・設備の各分野に共通する指針
2. 消費者の安全・安心の確保につながる取組を幅広くとらえる
3. 事業者は、消費者の安全・安心に係る情報について適切に収集・分析・評価、その評価に基づき、適切なリコールを実施
4. 事業者は、リコールに関する情報を正確にわかりやすく消費者に提供
5. リコール開始を決定した事業者と関係する事業者(製造・輸入事業者、流通・販売事業者、設置・施工・管理事業者等)は、適切に連携・協力

リコールの開始

被害の大きさ・性格・発生原因に応じて、迅速・的確に開始

クラス : 死亡、重篤、不可逆的な被害の発生、もしくはそのおそれ
特に速やかに開始を判断

クラス : 軽度、治癒可能な被害の発生、もしくはそのおそれ
拡大可能性、多発性、特異性等の要素をも勘案して速やかに開始を判断

被害発生のおそれは極めて小さいと考えられる場合であっても、消費者の安心確保の観点から必要と判断される場合は情報提供等の対応

乳幼児、妊婦、胎児、高齢者、障害者が被害者である場合は通常より危険度を高く評価

開始の判断主体・・・複数の事業者が関係している場合、基本的には食品・製品分野では最終品製造・輸入事業者、施設・設備分野では管理事業者がリコールの開始を判断

責任の所在が明確でない段階でも、消費者の安全確保を優先させ、迅速に開始決定

リコールの徹底

危険性等の程度に応じて適切に方法を選択

クラス -消費者に危険性を緊急に知らせ、使用中止、廃棄を呼びかけ
-消費者の手元からの引き取り・交換
-耐久財や設置・施工された対象品は緊急の点検・修理・部品交換を行い、危険性を除去

クラス -消費者に危険性の程度や正しい使い方等について情報提供
-流通・販売段階から対象品を収去、必要に応じ点検・修理・部品交換

選択した方法を計画的に実施するため、リコール実施計画を作成

リコールの情報提供・・・消費者や対象品の特性、情報提供の内容等に応じて、多様な媒体を適切に選択して組み合わせ

モニタリングの実施・・・実施計画上の目標に向けた進捗状況、リコール開始後の事故発生の状況、消費者への情報の浸透度などを把握

リコールの終了

実施計画上のリコール終了
目標回収数の達成、実施期間の経過等を目安、リコール開始後に事故が発生していないことを確認 社内の実施体制を解除

リコールの必要性が完全に解消されていない場合、消費者からの問い合わせに対応するなど引き続きフォロー体制を維持

リコール終了後の検証
リコールに関する知見を社内にストックし、消費者の安全確保に備える体制を強化、効率化

関係者間の連携・協力

事業者間の連携・協力
製造・輸入事業者がリコールの開始を決定した場合、流通・販売事業者は連携・協力

事業者団体、消費者団体
事業者団体: 会員事業者の相談に応じ、情報提供や助言を行う
消費者団体: 消費者へのわかりやすい情報提供に協力

今後の取組

- ・本指針を参考に、未整備な分野については、対象分野ごとの特性に応じた指針を官民の協働により作成
- ・望ましいリコールのあり方は、技術、経済社会のあり様や、消費者、事業者の意識等により変化。そうした変化を勘案しながら、本指針を適時適切に改訂
- ・生命・身体への被害に関わらない場合において、本指針を参考にしたりコールに準じた適正な取組の促進を期待

リコール促進の共通指針（案）

- 消費者の視点から望まれる迅速・的確なリコールのあり方 -

技術の複雑化・高度化や、人口高齢化、市場のグローバル化といった環境変化を背景として、潜在的なリコールの対象品のリスクを消費者が把握することは一層難しくなっており、対象品に関する情報を豊富に保有し得る事業者等による適切なリコールの重要性が増している。

こうしたことから、「消費者・生活者を主役とした行政への転換に向けて（工程表）」¹においては、「自主リコールを促進するため、リコールの意思決定等についての分野横断的共通指針の策定について具体的に検討を進める（20年度中）」こととされたところである。

本指針は、消費者の視点から望まれるリコールのあり方として、リコールの開始決定や方法の選択等に関する目安や手順、留意点等について定め、事業者をはじめ、事業者団体、消費者、行政その他関係者の参考に供することをもち、迅速、的確なリコールの促進を図ることを目的とするものである。

．基本的な考え方

消費者の視点から望まれるリコールは、基本的につぎのような考え方に立つものとする。

- 1．本指針は、製品、食品、施設・設備の各分野に共通して参考されるものとする。
- 2．リコールの方法としては、消費者の安全・安心の確保につながる取組を幅広くとらえる。
- 3．事業者は、消費者の安全・安心に係る情報について適切な収集・分析・評価を行い、その評価に基づいて、適切なリコールを実施する。
- 4．事業者は、リコールに関する情報を正確にわかりやすく消費者に伝える。
- 5．リコール開始を決定した事業者と関係する事業者（製造・輸入事業者、流通・販売事業者、点検・修理事業者、部品・原材料供給事業者、設置・施工・管理事業者等）は、適切な連携・協力を図る。

¹ 平成 20 年 7 月 25 日消費者政策会議了承

．定義

この指針で用いる主な用語の定義は、以下のとおりである。

1．安全

安全とは、消費者の生命又は身体に被害が生ずる危険性が、許容可能な水準までに抑えられていることをいう。

2．リコール

リコールとは、消費者による消費、使用又は利用される対象品が安全性を欠く場合において、その対象品が流通後ないしは消費者に提供された後に、消費者に生ずる影響を最小限とするために必要となる是正措置をいう。

3．リコールの対象品

リコールの対象品とは、消費者が消費、使用又は利用の対象となる物品（事業者がその事業として供給する食品や製品、その事業のために利用に供する製品、施設・設備等をいう。）であって、その安全性を欠くものをいう。

4．リコールの方法

リコールの方法とは、リコールの対象品による影響を最小限とするために必要となる是正措置の内容をいう。その具体的な内容としては、対象品の危険性に関する消費者への情報提供のほか、消費者から対象品を引き取り（代金返還）あるいは交換すること、耐久財や設置・施工を伴う対象品の点検・修理・部品交換を行うこと、流通・販売段階から対象品を収去することなどがあげられる。

5．リコールの情報提供

リコールの情報提供には、直接伝達と広報がある。直接伝達とは、対象品を購入した特定の消費者に直接に情報提供することをいう。広報とは、新聞やホームページへの社告の掲載、マスメディアを通じた発信、その他様々な媒体によって、一般の消費者を対象として幅広く情報提供することをいう。

6．モニタリング

モニタリングとは、事業者自らが、リコールの進捗状況を把握することをいう。

．リコールを開始する

1．開始の意思決定

(1) 開始の判断基準

- ・事業者は、消費者の安全・安心に係る情報の適切な収集・分析・評価につとめる。そのうえで、安全性を欠く対象品によって消費者被害が生じたこと、あるいは生ずるおそれがあることを認めた場合、リコールの開始を決定する。
- ・リコールの開始の判断は、被害の大きさ、被害の性格（多発性、単品不良など）

被害発生の原因(製品に起因する、消費者の使い方に起因するなど)に応じて、迅速・的確に行う。

- ・具体的な目安としては、つぎのものがある。

クラス・・・死亡、重篤、ないし不可逆的な被害の発生、もしくはそのおそれがある場合、特に速やかに開始の判断を行う。

クラス・・・軽度、治癒可能な被害の発生、もしくはそのおそれがある場合、拡大可能性、多発性、特異性などの要素をも勘案して、速やかに開始の判断を行う。

被害発生のおそれは極めて小さいと考えられる場合であっても、消費者の安心確保の観点から必要と判断される場合、情報提供を中心とした対応をとることが望ましい。

乳幼児、妊婦、胎児、高齢者、障害者が被害者である場合、一般的に自ら被害を食い止めあるいは最小化する能力が十分でないこと、傷害の程度が重症となる傾向があることなどから、通常より危険度を高く評価する。

(2) 留意事項

- ・リコールの開始に当たっては、以下のような点にも留意する。
 - 被害発生、もしくはそのおそれがある場合で、その原因を特定できない場合
対象品のいずれの部分に原因があるか特定できない場合、対象品と被害発生
の間に因果関係がある蓋然性が高いものの確定できない場合などであっても、
被害の大きさ、頻度などを踏まえたうえで、適切な方法を選択しながら、リ
コールの開始を判断する。特に、危険性が高い(クラス)と判断される場
合には、消費者の安全の確保を最優先し、迅速に是正措置をとるようにつと
める。
 - 消費者の消費・使用・利用方法に起因するとみられる場合
事業者の想定しない消費・使用・利用方法によって被害が生じたと考えられ
る場合であっても、被害の大きさや頻度を踏まえたうえで、事業者はリコー
ルを実施するほか、対象品の構造の変更や、警告表示を改訂してより具体的
な注意情報を提供するなどの改善措置をとり、被害発生の要因の除去につと
める。
 - 経年劣化
経年劣化によって事故が発生したと考えられる場合には、被害の大きさや頻
度を踏まえたうえで、事業者は、消費者に危険性を知らせるとともに、危険
性の程度に応じた是正措置をとる。

2．複数の事業者間の関係

(1) 開始の判断主体

- ・複数の事業者が関係している場合、基本的には、食品・製品分野においては最終品製造・輸入事業者が、施設・設備分野においては管理事業者が、リコールの開始の判断を行う。
- ・ただし、OEM（相手先商標製品供給）製品やPB（プライベート・ブランド）製品については、生産・取引の実態等を踏まえたうえで、販売・流通事業者や製造・輸入事業者がリコールの開始の判断を行う。
- ・輸入品の場合、国内の輸入事業者が第一義的にリコールの開始の判断を行う。
- ・被害に係る責任は、対象品が安全性を欠く状態をつくりだした事業者にある。一方で、関係する事業者は、責任の所在が明確になっていない段階であっても、消費者の安全の確保を優先させ、迅速・的確に開始を決定する。

(2) 事業者間の連携・協力

- ・製造・輸入事業者がリコールの開始を決定した場合、対象品を消費者に供給し又は利用に供するなど、対象品の流通や利用に関わる事業者は、消費者の安全の確保に必要な範囲において連携・協力につとめる。
- ・部品・原材料供給事業者がリコールの開始を決定した場合、最終品製造事業者は、消費者の安全の確保に必要な範囲において連携・協力につとめる。
- ・施設・設備の管理事業者がリコールの開始を決定した場合、対象品の製造・輸入事業者、設置・施工事業者や点検・修理事業者は、消費者の安全の確保に必要な範囲において連携・協力につとめる。
- ・輸入事業者がリコール開始を決定した場合、海外の製造事業者の内国法人は、社会的責任の観点から連携・協力につとめる。
- ・対象品の安全性に関する認定・認証機関等が行った認定・認証自体に瑕疵がある場合、認定・認証機関等はリコール実施に協力する必要がある。

3．実施体制

(1) 実施体制の構築

- ・リコールの開始を決定した場合には、経営責任者の判断の下、製造開発部門、営業部門、消費者対応部門、品質管理部門、広報部門等が密接に連携して取り組むため、速やかに実施の体制を整える。

(2) 日頃からの準備

- ・事業者は、リコールが必要となる場合に備えて、日頃の事業活動のなかで準備しておくことが望ましい。
- ・具体的には、つぎのような準備が望ましい。
 - リコールの開始決定、モニタリングから終了までの一連のリコールの手順を

- 文書化し、社内で共有する。
- 製造開発部門、営業部門、消費者対応部門等が各々有する事故情報やヒヤリハット情報を集約し、重要な情報は経営責任者に迅速に伝わる仕組みをつくる。
 - 日頃から、事業者団体や専門家等に相談し、意見を求めるルート作りにつとめる。
 - リコール実施の際に必要な調整機能を担うリコール担当役員をあらかじめ選任しておく。

・リコールを徹底する

1. 方法の最適化

(1) 方法の選択

- ・リコールの方法には、対象品の危険性に関する消費者への情報提供のほか、消費者から対象品を引き取る（代金返還）あるいは交換すること、対象品の点検・修理・部品交換を行うこと、流通・販売段階から対象品を収去することなどがある。方法の選択は、危険性の程度や拡大可能性、被害発生の原因などに応じて適切に行われる必要がある。
- ・具体的な目安としては、つぎのものがある。
 - クラス・・・消費者に危険性を緊急に知らせ、使用の中止や廃棄を呼びかけるとともに、消費者の手元からの引き取り・交換を行うほか、耐久財や設置・施工された対象品については緊急の点検・修理・部品交換を行い、危険性の除去を行う。この場合、緊急点検等は、事業者が訪問して行う。
 - クラス・・・消費者に危険性の程度や正しい使い方などについて情報提供するとともに、流通・販売段階から対象品を収去し、必要に応じて点検・修理・部品交換を行う。

(2) リコール実施計画の作成・実施

- ・事業者は、選択した方法を計画的に実施するため、必要に応じて専門家の意見もとりにいれながら、リコール実施計画を作成し、それに沿ってリコールを実施する。
- ・実施計画においては、経営責任者の関与をはじめとして、責任主体・役割分担の明確化を図るとともに、方法の選択、計画上の目標（リコール対象数やリコール実施期間など）やモニタリングの進め方などについて記載し、これによって進捗状況を経時的に管理する。

2. リコールの情報提供

(1) 情報提供のあり方

- ・リコールの情報提供においては、消費者や対象品の特性、情報提供の内容等に
応じて、多様な媒体の特徴を踏まえつつ、それらを適切に選択して組み合わせ、
情報提供の内容を具体的かつわかりやすく伝える。
- ・特に、対象品が新奇性、複雑性を有する場合には、より正確でわかりやすい情
報提供を行うことが望ましい。
- ・情報提供の内容には、緊急性・重大性が高いもの（消費・使用の中止、廃棄を
求めるものなど）、中程度のもの（消費・使用上の注意を呼びかけるものなど）、
低いもの（リコール対象品と類似性があるため、参考情報として提供するもの
など）があり、消費者被害の状況や消費者や対象品の特性を踏まえながら、適
切な情報提供を行う。

(2) 直接伝達

- ・顧客リストなどに基づいて、事業者が特定の消費者に対して直接にリコールの
情報を伝達する方法は、有効性が高い。緊急性・重大性が高い場合には、特に
積極的に活用する。個人情報保護制度に則しながら²、関係する事業者が保有す
る顧客リストを連携・協力して活用することが望ましい。

(3) 新聞社告

- ・新聞社告は、相当程度普及・定着している情報提供の手段であることから、わ
かりやすくする工夫、努力のうえ、これを積極的に活用する。
- ・具体的には、つぎのような工夫がある。
 - 文字の大きさ、対象品・危険部位・型式表記のイラスト・写真、対象品の
見分け方（特定方法）、危険性の有無と程度、事故防止のため消費者に緊急
に求める行動、問い合わせ先などを、わかりやすく記載する。
 - リコール社告に関する規格（JIS S 0104 消費生活用製品のリコール社告
の記載項目及び作成方法）³について、消費生活用製品以外の分野において
も参照する。
- ・社告欄以外にも、必要に応じて気づきやすい折込チラシ形式を採用する。

(4) その他

² 個人情報の保護に関する法律第16条第1項は、「個人情報取扱事業者は、あらかじめ本人の同意を得ないで、特定された利用目的の達成に必要な範囲を超えて、個人情報を取り扱ってはならない」、同第3項は、「人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき」（第2号）第1項の規定は適用しない旨、定めている。

³ 同規格は（平成20年6月20日日本工業標準調査会）は、消費者に対してリコール情報を適切に知らせるために、リコール社告においては、適切なタイトル、危険性、消費者がとるべき対応策、消費者への要請等を記載すべきことを定めている。

- ・ホームページによる情報提供は、積極的にインターネットを利用して情報を得ようとしている消費者への伝達に限られることに留意する一方、常時更新され得ること、危険性についての技術的な説明や原因究明の経過などの詳細な情報提供に向いていることなどの特徴を活かした利用が望ましい。
- ・マスメディアの利用は多額の費用を要することになるため、リコール保険制度の整備、普及の促進など、関係者による環境整備の取組が必要である。

3．モニタリング

(1) モニタリングの実施

- ・事業者は、リコールを開始した後、適時モニタリングを実施する。
- ・モニタリングにおいては、実施計画上の目標に向けた進捗状況のほか、リコール開始後の事故発生状況、消費者への情報の浸透度などを把握する。
- ・モニタリングの結果に基づいて、リコールの方法の選択は適切か、実施体制は必要十分かなどについて検討を行い、必要に応じて実施計画の見直しを行う。

(2) 回収率等

- ・事業者がモニタリングに際して、回収率、実施率ないし捕捉率などの数値を用いており、消費者に向けて情報提供をするときには、その前提や算定方法を明確に示し、消費者等に誤解を与えないように配慮する。特に、流通・販売段階からの収去と、消費者の手元からの引き取りを混同しないように留意する。

．関係者間の連携・協力

1．事業者団体

(1) 事業者への協力・支援

- ・事業者団体は、リコールの開始の判断や実施について会員事業者の相談に応じ、情報提供や助言などを行うことが望ましい。特に、中小事業者が、一事業者のみでリコールの開始の判断や有効な情報提供を行うことが難しい場合におけるサポートは重要である。

(2) 類似品の安全性に関する情報収集・提供

- ・事業者団体は、日頃から事業分野の物品の安全性に関わる情報を収集・分析し、団体内での共有に取り組むほか、消費者に対する情報提供に取り組むことが望ましい。こうした取組は、特に、リコール対象品の類似品の安全性への不安を解消するために有効である。

2．消費者団体

(1) 消費者への情報提供

- ・消費者団体は、事業者・事業者団体からリコールに関する情報を得て、対象品の危険性その他の情報を収集し、消費者へのわかりやすい情報提供に協力することが望ましい。

(2) 連携・協力の拡大

- ・消費者団体は、事業者や事業者団体と連携・協力し、また、海外の消費者団体と連携・協力してリコールに関する情報を収集し、消費者へ情報提供するなどの活動の強化・拡大が期待される。

・リコールを終了する

1．終了の意思決定

(1) 実施計画上のリコールの終了

- ・事業者は、実施計画上の目標達成（リコール対象数の達成、リコール実施期間の経過など）を目安として、リコール開始後に事故が発生していないことを確認のうえ、社内の実施体制を解除する（実施計画上のリコールの終了）。

(2) 終了後のフォロー

- ・実施計画上のリコールを終了する場合においても、100%の回収率を達成した場合を除いては、リコールの必要性が完全に解消されたとはいえないと認識する必要がある。それゆえ、対象品が市場や家庭に残っているとみられるときは、引き続き、消費者からの問い合わせに対応するなどのフォローをする体制をとることが望ましい。

2．検証

(1) 検証の実施

- ・事業者は、リコール終了後、その検証を行う。リコールの検証は、リコールに関する知見を社内にストックし、消費者の安全・安心の確保に備える体制を強化、効率化するために必要である。

(2) 検証の方法

- ・リコールの検証に当たっては、以下のような項目について検証を行う。
 - 事故情報の収集・分析は適切だったか
 - リコール開始の意思決定はスムーズに行われたか
 - 実施体制は十分だったか、経営責任者の関与は必要十分だったか
 - 方法の選択は適切だったか、より効果的な方法はなかったか
 - 実施計画上の目標達成に向けた取組は迅速に進められたか、関係者との連携

協力は適切に行われたか

- 消費者への対応において問題やトラブルはなかったか、情報提供は適切だったか
- 終了及び終了後のフォローは適切だったか
- ・ 検証は、社内の実施体制の責任において行うほか、必要に応じて、外部の専門家からの意見を求め、また、消費者に対するアンケートを実施するなどにより、客観化することが望ましい。

・ その他

- ・ 本指針を参考に、未整備な分野については、対象分野ごとの特性に応じた指針を、官民の協働により作成する。また、既に指針が整備されている分野でも、本指針を参考に必要に応じ改訂等の措置がとられることが望ましい。
- ・ 冒頭に述べたとおり、望ましいリコールのあり方は、技術、経済社会のあり様や、消費者、事業者の意識などによって変化する。そうした変化を勘案しながら、本指針は、適時適切に改訂される必要がある。
- ・ 本指針は、消費者の生命・身体への被害を最小化する観点から、リコールを扱う。ただし、生命・身体への被害に関わらない場合において、本指針を参考にリコールに準じた適正な取組が促進されることを期待するものである。