

II 消費者庁の円滑な発足に向けた取組

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」(平成20年6月27日閣議決定)は、消費者庁について、「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と位置づけている。そして、新組織が満たすべき6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、消費者庁の発足に向けて、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。¹ そうしたことを踏まえながら、消費者庁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。

食の安全・安心に関わっては、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、この枠組みのなかで、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、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、

- ①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
- ②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、リスク評価の成果を消費者にわかりやすく伝えるためのリスクコミュニケーションの推進等に優先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。不衛生等については、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、①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、②不衛生以外の窒息等によって被害が発生するケース、③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。

¹ 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、①食品安全88.8%、②偽装表示70.9%、③悪質商法44.0%、④欠陥製品38.9%、などとなっている（複数回答）。

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①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、②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③については、科学的見地に立った食品安全委員会と消費者の目線に立った消費者庁との間での密接に連携した対応が望まれる。

（「食品安全の基本的事項」のあり方）

食品安全基本法上の「食品安全の基本的事項」（平成16年1月16日閣議決定）については、消費者庁発足後は、消費者政策委員会・食品安全委員会の意見を聴いて、消費者庁において定め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。

（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カギとなるものであり、迅速に取り組まれる必要がある。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。現状をみると、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、食品用の容器、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進める場合にも、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、身体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、身体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。

Ⅲ 消費者・事業者の取組と環境整備

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。

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・的確なリ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・的確なリ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。

消費者の側にも、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責任があることが認識される必要がある。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IV章 新たな消費者基本計画に向けた課題

平成16年に制定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II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、消費者庁の発足を契機とし、消費者庁が核となった新たな取組へのチャレンジの重要性である。消費者庁は、調整官庁と実施官庁の二面性を有し、総合的・横断的な視点と、個別的・専門的な視点をあわせもつ。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や、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、先ずは、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¹、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拠して細分化されている状況においては、

- ①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、そうした取組も参考にすべきである。
- ②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。

¹ 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。

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。² 主な特徴的な点としては、①食品分野における、リスクの評価・管理・伝達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、②製品分野における、製品横断的な規制の措置、③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な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。

² 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。