

2002年 10月 18日

消費者安全に関する意見

日本生活協同組合連合会
副会長 田中尚四

1. 消費者の安全に関する基本的考え方

「消費者の安全」の内容については、「健康及び安全に対する危険からの消費者の保護」(国連消費者保護ガイドライン)、「すべての物品及び用益による生命・身体及び財産上の危害からの保護」(韓国消費者保護法)、「商品又は役務により生命、身体又は財産が侵されないこと」(北海道消費生活条例)など、様々な形で表現されている。個々の具体的な制度検討にあたっては、生命・身体・健康への危害や財産の物理的毀損に関する問題と、金融商品の安全性など専ら金銭的損害に関する問題とで自ずと性格が異なるため、制度検討の視点が変わってくることは避けられない。しかし、消費者の権利といった理念的なレベルでは、後者の問題も含めて消費者の安全を捉えることが適切である。

消費者の日常生活は、市場を介して提供される商品やサービスによって営まれている。こうした商品やサービスが消費者にとって安全で安心して利用できるものであることは、消費者にとって第1の要求であり、まずもって保障されるべき権利として捉える必要がある。ケネディ大統領の『消費者の利益の保護に関する特別教書』(1962年)をはじめ、国際機関のガイドラインや各国の消費者法制において、例外なく安全に関する権利が掲げられていることはその証左である。

(1) 安全性自体に関するルール

消費者の安全に関わる問題のうち、特に生命・身体・健康に関するリスクについては、医薬品や自動車などが典型であるが、消費者自身の選択によって回避することが困難なケースが多い。なおかつ、ひとたび被害が生じた場合には回復することができない。したがって、事前規制により危険な商品やサービスを市場から排除することを考え方の基本とすべきである。

「危険性」の評価については、食品においてリスクアナリシスという考え方が国際的に定着しており、BSE問題以降の我が国における食品の安全性に関する仕組みの検討の中でも取り入れられている。特に化学物質に関わるリスクについては、食品に限らず家庭用品などにおいても、安全基準に関わる判断について科学性と透明性の両立を図るべく、リスクアナリシスの考え方を取り入れることについて検討すべきである。

また、安全に関する消費者の理解を促進するとともに、消費者自身の選択によってリ

スクを回避する機会を保障する意味で情報問題も重要である。製品やサービスが有するリスクに関する情報と、危害の発生に関する情報の両面から、制度的な手当てが必要である。

(2)実効性確保

この間、政官業の癒着構造の中で、今年に入ってからだけでも、雪印食品・日本ハムによる農林水産省の牛肉買取り制度の悪用、東京電力による原子力発電施設の損傷に関する情報隠し、多数の食肉事業者による産地等に関する表示の偽装など、目に余る不祥事が続出している。消費者の安全を優先する仕組みを確保していくためには構造転換が必要であり、事業者の在り方の問題として、消費者の安全を何よりも優先するという基本視点を据えさせることが必要である。その際、事業者のモラルやコンプライアンスに関する取組みをどう強めていくか、環境への配慮など事業者の社会性をどう高めていくかという点が大切である。公益通報者保護に関する制度はそうした面で重要な意味を持っており、積極的な検討が必要である。

他方、こうした不祥事の続出は、どのようなルールを設定したとしても、実効性を確保する仕組みの整備なしにルールの内容は実現できないことを示している。監視・監督・制裁に関するシステムを整備するとともに、ルールから逸脱した事業者については、事実の公表などを通じて積極的に市場による評価を促すべきである。

また、被害救済に関するルールとシステムの充実も不可欠である。被害の救済には、不当利得を返還させることにより、優勝劣敗という市場メカニズムの原理を貫徹させる意味もあり、そうした観点からも積極的な検討が必要である。

2. 具体的施策に関する検討事項

(1)製品の安全性確保に関するルール

製品の安全性確保に関する具体的なルールは、製品ごとに異なってくるため個々の業法による設定が中心とならざるを得ない。しかし、EUの一般製品安全指令に見られる安全確保義務や情報提供義務などについては、全ての製品に共通と考えられることから、少なくとも基本法レベルで一般的抽象的な規定を設けておくことは必要と考える。

製品の安全性に関しては、食品、医薬品、家庭用品、電気製品、自動車、住宅など分野が多岐にわたる。その中で、医薬品については従来消費者安全の問題としての位置付けが希薄であったが、古くはスモン、サリドマイドから近年のAIDSやウィルス性肝炎、最近明らかになった抗がん剤の問題など、薬害についても深刻な消費者被害を引き起こす例があり、消費者安全の問題としての位置付けを明確にすべきである。

各製品の安全基準の整備にあたっては、国際化という観点がかかせない。7月に指定外添加物であるフェロシアン化物を使用した食塩の輸入について問題となったが、グローバル化の中でこうした事例は増加していくと考えられる。国際基準と国内基準との整合性に関して不断に実情を把握し、対策を検討していくべきである。その際に、日本の法制度で定められた安全性評価と判断に関する手続に従って進める必要があることは言うまでもない。他方、消費者保護の立場から安全確保に関する国際的な取組みに積極的に参画していくことも重要である。食品の国際規格を定める国際機関としてコーデックス委員会があるが、委員会に対する日本政府の取組みについては、正式に位置付けられた国内委員会がないといった問題が指摘されている。国際的な基準に消費者保護の立場から日本の考え方を反映させるべく、国内の体制整備も図りながら、積極的に関与していくことが望まれる。

なお、食品の安全に関しては既に食品安全委員会の設置とリスクアナリシスの導入、食品衛生法の改正などが検討されているが、この件については当会として別添の意見書を提出している。

(2)サービスの安全性確保に関するルール

サービスに関する市場が拡大するに伴い、安全性の問題に限らないが、消費者問題に占めるサービス関連の問題の比重が増大している。その中では、従来消費者問題としての認識が希薄であった医療・介護・教育などの分野や、金融商品など自由化の中で対応策の検討が急がれている分野も存在する。これらの分野を含め、消費者向けサービスに関する対応策を充実することが必要になっている。その中で、サービスの安全性に関する問題については、特に医療・介護・美容など利用者の生命・身体・健康に関わるリスクを内包するサービスについて、安全性を確保するための制度を整備することが一層必要になっている。

EUでは、本年7月に消費者向けサービスの安全性に関するコンサルテーション・ペーパーを発表しており、その中では以下の6点について具体的な施策の可能性に関する意見を募集している。

- 事故・危害情報の収集と提供
- 自主基準・ガイドライン
- 自主的な評価・認証システム
- 安全確保の制度的義務づけ
- 安全確保に関する具体的予防的手段（情報提供、スタッフの訓練など）の制度的義務づけ
- 行政によるモニタリングとサーベイランス

こうした動きも参考にしながら、日本においてもサービスの安全性に関する施策の可能性について検討を進めるべきである。

(3)消費者に対する情報提供

事業者と消費者の間における情報の構造的偏在のもとでは、安全に関する情報の消費者への提供は事業者の責務であり、まずもってそのことを明確にしておく必要がある。情報提供のあり方を検討する上では、商品やサービス自体の品質やリスクに関する情報と、事故やクレームに関する情報とに分けて考えることができるが、いずれも説明責任という視点が重要であり、消費者にとってアクセスしやすく、理解しやすい形での情報提供と併せて、疑問に対して真摯に答える姿勢が求められる。

前者については、消費者が合理的な選択を行うことができるようにするために、適正な表示・広告を行う義務や誤認を招く恐れのある表示・広告の禁止などがその内容となる。これらについては、個別の業法において具体的なルールを整備するとともに、事業者の一般的な責務として明記することが適切である。

後者については、事故やクレームに関する情報の収集・公表・開示システムの確立が求められる。事故やクレームが生じた場合の事業者の公表義務、行政に対する報告義務、行政による公表などの措置について、消費者の安全を最大限重視する立場から検討することが必要である。

(4)監視・監督・制裁に関するシステム

安全性に関するルールが実効的に機能するためには、各事業者における安全性確保の取組みがルールに則ってきちんと行われているか否かを、モニタリングなどによって不断に検証し、監督や制裁を通じて適切な方向付けを行うための一貫性を持ったシステムが必要である。

その際、産業振興を所管する官庁が一元的に監視や監督を担当している現行システムの妥当性についても、再検討すべき時期に来ている。『BSE問題に関する調査検討委員会報告』には「農林水産省は産業振興官庁として抜きがたい生産者偏重の体質を関係議員と共有してきた」という記述があるが、食の問題に限らず、不透明な政策決定や実効性確保の不十分さの背景にはこうした政官業の癒着構造が存在する。食品の安全性については食品安全委員会を設置することになっているが、医薬品などそれ以外の分野においても、専門性と独立性をもった機関が消費者の安全についての政策決定や実効性確保に関与する消費者行政のあり方を検討することが必要になっている。

罰則については、食品衛生法、有害物質を含有する家庭用品の規制に関する法律など、抑止力に疑問のある法律も散見される。安全性に関するルールへの違反は、消費者の生命・身体・健康の危険をもたらすとともに、消費者の安全に関するシステム全体への信頼を失わせる重大な反社会的行為であり、罰則については十分な抑止力を持ち得るレベルに整備すべきである。

また、ルールを逸脱した事業者について積極的に公表することは、消費者に対する情報提供の意味からも、事業者のモラルやコンプライアンスに対するインセンティブを高める意味からも、市場メカニズムを通じて悪質な事業者を淘汰する意味からも重要であり、実効性確保の手段として積極的に位置付けるべきである。

(5)被害救済に関するルールの充実

製品の安全性に関する被害救済のルールとして製造物責任法が存在するが、そのもとでも製品の欠陥が認定されるケースは多いとは言えない。これは、立証責任の重さと証拠の偏在が背景となっている。製造物責任をめぐる裁判では、被害を受けた消費者が製品の欠陥について立証しなければならないが、この立証は裁判官に対して確信に近い心証を与えることが要求されている。その一方、製品の欠陥を立証するために必要な情報は製造者に集中している。

このような構造のもとで争われる裁判を通じて公正な結論を導き出すためには、製造物責任法を改正し、推定規定を設けることにより立証責任を軽減する、証拠開示規定を設けて立証に必要な証拠の開示を求めることができるようにする、などの制度的な手当てを行うことが必要である。

なお、実効性確保のための措置については、公益通報者保護制度の創設、紛争解決手段の充実、団体訴権の導入、不当な利益を徴収するための措置など、消費者の安全以外の問題も関係する検討事項が多い。今回の意見書ではこれらの措置についてふれていないが、契約適正化の問題との関連も含めて別途検討することが必要であることを付言しておく。

以 上

【添付資料】

平成14年10月15日

食品安全委員会担当大臣
谷垣 禎一殿

日本生活協同組合連合会
会長 竹本 成徳

食品安全基本法制定・食品安全委員会設置に当たっての要請

長引く不況の打開、構造改革など、困難を極めるなかでの国事遂行に敬意を表します。

さて、政府においては、今日的な食品安全行政の改革に向けて、食品安全基本法（仮称）制定や食品安全委員会（仮称）設置の具体的な検討が進められています。すでに、内閣府食品安全委員会設置等準備室からは来年度の概算予算請求が行われ、組織体制や機能についてもこれまで以上に具体化された関連資料が公表されています。

これらには、この間私どもが要望してきた内容の多くが盛り込まれており、来年の通常国会に関連法を提出し、食品衛生法の抜本改正も含めてぜひ実現を図って頂きたいと考える次第です。また、これらに関連して、国・地方の予算の増額・確保も是非実現して頂きたいと考えます。

私どもと致しましては、内閣府準備室から出されている概算要求関連資料において、今後の具体的な検討のなかでさらに明確にし、実現して頂きたいと考える点が何点か存在します。

また、食品安全基本法（仮称）の目的に、「食品の安全は消費者の権利」であり、その権利を保障するために「国民の生命及び健康保護」をはかる旨が明文化されること、及び、国および地方公共団体の責務規定の中に、消費者に対する説明責任がある旨が明文化されることも、今日の消費者政策の考え方に照らして重要だと考えます。

今回の食品安全行政改革が、今日の食品の安全問題に有効に対応し、消費者の安全・安心につなげて行くためにも、特に下記については是非実現して頂きたくここに要請致します。

さらに、個別の細目に係わる事項について、別紙の要請に沿って検討し実現して頂くよう、あわせてお願い申し上げます。

記

1．食品安全委員会の機能として、関係閣僚会議の方針にある、リスク管理機関への「勧告」の権限や、リスク分析に関する「基本的な指針」の策定等を法に明記すること。

食品安全委員会の設置によって、「リスク評価」が抜本的に強化されることが期待されますが、委員会のあり方次第では、厚労省や農水省等のリスク管理機関との縦割りの弊害が新たに醸成されることが危惧されます。

関係閣僚会議の方針では、食品安全委員会の機能として、リスク管理機関への「勧告」を位置付け、食品安全基本法の中では「リスク分析や危機管理対応に関する基本的な指針の策定」が記述されています。

これらの食品安全委員会の機能・権限を、基本法や設置法のなかに明確に規定することを要請します。

2．食品安全委員会の人選や事務局構成について、リスク管理機関からの独立性を確保できる仕組みにすること

食品安全委員会がリスク分析指針を策定し、リスク管理のあり方も含めて食品安全が確保できるようにリスク分析全体のマネジメントを行うとともに、リスク管理機関に対して厳正な勧告を行うためには、リスク管理機関からの独立性を確保することが必要です。

食品安全委員会の委員の人選や事務局構成のあり方について、上記の条件を確保するための規定や仕組みを設けることを要請します。

3．食品安全委員会の運営に消費者の意見を反映する仕組みを明確に定め、運用すること。

食品安全委員会が行う個別のリスク評価は、科学者等の専門家によって客観的・科学的に行われるように強化することが必要です。同時に、食品安全委員会の機能は、科学者による個別のリスク評価のみの狭い範囲に止まりません。

今回、委員会の7名の委員に「食品の生産・流通の専門家」や「消費者意識・消費行動の専門家」等が入ることとされたことを歓迎します。加えて、委員の選任に当たっては消費者の意見を反映する仕組みの検討をさらに進めること、委員会の運営における情報公開や消費者との意見交換の場の設置等の制度化の検討が必要です。

4．リスク評価やリスク管理の実施において、公聴会開催等を制度化するとともに消費者等からの公聴会請求や意見提出を制度化すること

リスク評価・リスク管理の各側面で、審議会等への消費者の参画や情報公開、公聴会開催等を法に明示すること、あわせて、消費者や事業者等からも公聴会を請求したり、意見提出できる制度を設け、消費者等が意見を言う権利や行政の説明責任を明確にして行くことを要請します。

5．食品表示制度の一本化も含めた抜本見直しを早急に行うこと

この8月の「食品の表示制度に関する懇談会」の「中間とりまとめ」では、懸案の期限表示の呼称の統一や表示相談窓口の一本化の方針が打ち出されました。これらについて速やかに実施することを要請します。

あわせて、この「中間とりまとめ」において今後の中長期的な課題とされた食品表示に関する法律等について、一本化等の抜本改革を行うことを要請します。

この6月に発表された与党プロジェクトチーム「提言」においても、「食品表示制度に関する法律の一元化等の法整備に努める必要がある」と指摘されています。食品安全基本法に食品表示に関する基本原則を定めるとともに、義務的表示等を中心に統一した表示法の制定を速やかに検討すること、このための消費者も参加して表示制度を一元的に検討する場を内閣府に改めて設置することを要請します。

6．食品安全委員会設置・食品安全基本法制定・食品衛生法等食品関連法改正の検討の過程において、消費者等から意見を聞く場を設けること

消費者は食品の安全性に係わる問題の当事者です。来年の通常国会に上程される予定の上記関連の法案について、その検討の過程で公聴会を開催するなど、消費者等の意見を十分に聞き反映されるよう要請します。

以上

個別の細目に係わる事項の要請

(1) 食品安全委員会の機能・権限を明確に法定し、運営の透明化をはかるために

食品委員会のリスク管理機関への勧告や意見に対して、リスク管理機関からの実施報告やチェックの仕組みについて制度化し、法定することが必要です。

食品安全委員会が「リスク評価の年間計画」や「リスク評価の対象」を決定する際には、消費者等の意見提出手続きと委員会の説明責任を法定することが必要です。

専門調査会の審議内容について、審議の基礎となる情報の公開や議事録への少数意見の記載など、透明性を確保するための運営のしくみを法定することが必要です。

各リスク評価チームが行う評価作業が充分に行われるために、資料の開示、消費者も含めた利害関係者からの意見提出、評価チームや専門調査会による説明責任を法定し、運営のルールを明確化することが必要です。

リスクコミュニケーションを実施する過程での消費者等の意見提出手続きと委員会の説明責任を法定すること、リスクコミュニケーションの運営について消費者も参加して協議する場を設け法定すること、が必要で

(2) 食品安全委員会に情報を一元化し、食品安全に関する情報力を強化するために

「内外の食品安全に関する情報の一元的収集」を確実にを行うためには、リスク管理機関や研究機関における食品安全委員会への情報提供の義務を法定することが必要です。

現在文部科学省が行っているコーデックス委員会の業務（コンタクト・ポイント）については、「内外の食品安全に関する情報の一元的収集」という視点から、食品安全委員会の機能とし、一元的・系統的な対応を実施すること、ならびにコーデックス委員会等の各種国際会議について、継続的に参加できる人材配置を行うことが必要です。

コーデックス委員会が勧告している、国内コーデックス委員会の設置については、消費者の参加を含めて、食品安全委員会の下に制度化し法定することが必要です。

(3) リスク管理機関と地方自治体の食品安全行政への消費者の意見反映をはかるために

リスク管理機関（厚生労働省、農林水産省、等）におけるリスクコミュニケーションの具体的な仕組みや消費者からの意見・質問とそれらへの行政の回答、意見交換の方法などについて、明確にし法定することが必要です。

リスク管理機関における審議会等への消費者委員の選出を明確にし、法定することが必要です。

リスクコミュニケーションについては、国だけではなく、地方自治体においても、消費者が情報を得て意見を言える機会を担保し、提出された意見に対して行政が説明責任を果たすことなどを法定することが必要です。

(4) 表示制度の抜本改善をはかるために

食品表示の目的をはじめとした食品表示に係わる一般原則的事項が食品安全基本法で規定されることが必要です。

食品安全基本法で定める食品表示の一般原則に基づき、食品安全委員会の下で食品表示のあり方を総合的に検討することを法に定めることが必要です。

統一の食品表示法を制定し、この法律に基づいて、消費者も参加して一元的に表示を検討する場を設けることが必要です。

統一した食品表示を管轄する行政組織を1つにする等の抜本的な行政組織のあり方の検討が必要で

以上