

### 第3章 消費者・生活者の安全・安心確保に向けた実効性ある個別施策の展開

第2章で掲げたように消費者・生活者を主役とした行政に大きく転換を図るとともに、安全・安心を確保する施策の国際的な動向を踏まえつつ、今、行政に求められている消費者・生活者、民だけでは制御しえないリスクに対する予防、軽減、除去といった役割を果たし、平均的消費者・生活者像から外れており、声にして伝えることのできない人々を重視して、消費者・生活者の安全・安心確保に向けた施策を展開する必要がある。

#### 1. たらい回しにしない真摯な窓口体制

消費者・生活者に対する情報窓口は多く存在することは分かったが、それぞれに対する消費者・生活者の認知は低い<sup>49</sup>。また、窓口が届いた情報が政策の企画立案、執行に必ずしも十分生かされていない。

##### (1) 消費者・生活者の問題を受け付ける統括情報窓口の設置

多くの消費者・生活者が「『自分の仕事ではない』など、すぐにたらい回しをしようとする」といった国家公務員の態度に不満や憤りを感じている<sup>50</sup>。この「たらい回し」が行われる背景には、国民全体の奉仕者としての意識の欠如が考えられる一方で、消費者・生活者からの情報・相談窓口が府省庁、さらには部署毎に分かれている等、全国で320カ所以上に分散しており、消費者・生活者にとって個々の窓口がどのような役割を持っているのか分かりにくく、また窓口間での情報共有が図られていない等の制度的な要因があることも考えられる<sup>51</sup>。また、情報が分散して存在しており、情報の集約が図られていない状況では事故情報等の迅速な把握と拡大防止の観点からみても問題である。

<sup>49</sup> 内閣府「平成19年度国民生活選好度調査（速報値）」（平成20年3月）において、国の行政機関等の主な相談窓口や情報提供サイト等を複数提示した上で、それぞれに対し「知っているもの」を尋ねたところ、消費者問題を中心に扱う「消費生活センター」や「国民生活センター」がそれぞれ58.5%、46.7%と、国民の約半数が認知しているものの、認知度が20%にも満たない窓口（農林水産省：消費者の部屋（8.3%）、総務省：電気通信消費者相談センター（8.3%）、経済産業省：製品安全ガイド（8.7%）、国土交通省：ホットラインステーション（9.3%）、法テラス（9.4%）等）も多く存在することが分かった。

<sup>50</sup> 「平成15年度第2回「国家公務員に関するモニター」アンケート調査」（人事院）結果に基づく。国家公務員に対して不満や憤りを感じたことがある者に対して、どのような点に不満や憤りを感じたのかを順位付けしてもらった形で質問したところ、「『自分の仕事ではない』など、すぐにたらい回しをしようとする」が第1順位の中で最も多かった。

<sup>51</sup> 平成20年1月1日現在の国の行政機関の窓口で、「窓口」との明示が無くても、事実上、消費者・生活者の意見等を受付ける課室を含む。また、一部の地方支分部局について、同一の機能を持つ組織である場合は1として計上している場合があることに注意が必要。

真に、消費者・生活者が主役となる社会とするためには、あらゆる情報・相談の入り口となる窓口のこうした状況を改善し、行政機関が相談者の声を真摯に扱うとともに、情報を集約・分析して迅速かつ確実に対応できる体制を構築する必要がある。特に「消費者問題関連」は国の窓口に約 16 万件、国民生活センターと地方自治体の消費生活センターに 110 万件、「働く関連」では国に 1,910 万件が持ち込まれていることから、消費者・生活者の問題を「消費者問題関連」、「働く関連」とそのほか消費者・生活者の「行政サービス関連」の大きく 3 類型程度に分けて、それぞれの類型毎に窓口のワンストップ化を図り、この 3 つのワンストップの統括情報窓口を中心として既存窓口をネットワーク化し、情報の集約・共有化を図れる体制を構築すべきである<sup>52</sup>。

### （統括情報窓口の機能）

統括情報窓口は、消費者・生活者等から相談を受け付けた場合には少なくとも基本的な回答は行えるよう体制整備を図るとともに、可能な限り、あっせんにつながるよう人材配置、ネットワークの形成などを図るべきである。このうち、「消費者問題関連」の統括情報窓口については、国民生活センターや都道府県等の消費生活センターが、電話番号の統一等を行うことにより、担うべきである。都道府県等の消費生活センターが同等の水準で窓口機能を果たすためには、消費者・生活者等から相談を受け付けた場合、十分な助言・あっせんを行えるよう、法的な位置付けも含め検討し、体制を強化する必要がある。

なお、迅速な対応のための情報収集の重要性が高まっていること、相談件数の大幅な増加が予想されることなどから、統括窓口機能を担う機関（地方自治体が担うことになるのであれば地方の機関）を人的にも財政的にも支援する仕組みを整備すべきである。また、必要な場合は既存の専門窓口への的確・確実に相談を伝える仕組みとするべきである<sup>53</sup>。さらに、統括情報窓口と既存の専門窓口との間で情報を共有（情報は統括情報窓口を集約）し、すべての情報・相談内容とその対応状況を一元的に把握できるようにするとともに、相談者等から対応状況について問い合わせがあれば回答すべきである。

また、こうした窓口機能が真に消費者・生活者に役立っているかについては、定期的に相談者の満足度を把握する等、検証を行うこととすべきである。

---

<sup>52</sup> 現行、「消費者問題関連」は国民生活センターや消費生活センター、「働く関連」は厚生労働省が中心的な役割を果たしており、「行政サービス関連」はそれぞれ所管の府省が相談を受け付けるほか、総務省も国の行政機関が行う事務・事業全般についての行政相談を受け付ける中で対応している。

<sup>53</sup> 各府省庁等の所掌範囲を細部に至るまで明確にした上で覚書を交わし、データベース化することで、たらい回しにならない体制を整備する必要がある。

### (機能的なホームページの整備)

消費者・生活者にとって統括情報窓口を設置するホームページが機能的なものとなるように、消費者・生活者から多く寄せられる質問についてホームページ上にQ&A形式で掲載(随時更新)する、消費者・生活者が相談内容を所掌する専門窓口を独自に検索するための「キーワード検索」ができるようにする等の機能を付加すべきである<sup>54</sup>。なお、既に民間のホームページもあり、さらにワンストップのためのホームページを設けるか否かを検討する際には民間のホームページとの機能分担のあり方を整理する必要がある。

また、各府省庁ホームページに設置されている情報・相談窓口のデザイン、規格及び設置位置は、各省庁バラバラで、一見しただけでは見つけにくい状況となっているが、消費者・生活者が国の行政機関の情報・相談窓口をすぐに認識できるようにする観点から、デザイン、規格及び設置位置を統一する必要がある。

## (2) 食品・製品等の事故情報の集約化と消費者に迅速に警告を寄せられる体制の整備

### (「事故情報データベース」を軸とした情報集約化)

現行の消費者問題関連の窓口体制では、寄せられた情報について関係省庁間や部局間での共有が十分にされていないため、食品・製品等の事故が発生しても、そうした危機に迅速・機敏に対応できる体制となっていない<sup>55</sup>。また、多段階型の情報収集・分析体制においてはそれぞれの段階で価値判断が入り、情報の流通を阻害することから、政府は、食品・製品等の安全に関する被害の迅速な把握と拡大防止を図るため、「事故情報データベース」を軸として、既存の情報収集の仕組みを活かしつつ、情報を集約するネットワークを構築することが必要である<sup>56</sup>。そのため、政府は、消費者などから事故の一次情報が持ち込まれる保健所、

<sup>54</sup> 日本では例えば、消費者問題に関するホームページもそれぞれ省庁毎に設置されているが、諸外国では一元化されているものが多い(カナダの Consumer Information Gateway, イギリスの Consumer Direct など)。アメリカの「連邦市民情報センター」ホームページでは、情報・相談の多い順に Q&A 形式で検索・閲覧が可能となっている。またカナダの「Canadian Consumer Information Gateway」ホームページでは、相談者が最適な相談窓口を独自に検索することができる。

<sup>55</sup> 消費生活用製品については、平成 18 年 11 月に消費生活用製品安全法を改正し、平成 19 年 5 月より重大事故発生を知った日から 10 日以内に製造輸入事業者は経済産業省に報告する義務が課せられ、経済産業省は一週間以内に当該事故情報を公表し、消費者に対する注意喚起を図るとともに、事業者を必要に応じ指導し、リコールの促進を図っている(5月14日～2月29日 報告受理 1,066 件、公表処理 1,043 件、リコール実施 25 件)。また、独立行政法人製品評価技術基盤機構(NITE)は、非重大事故について、事業者、消費者、各地の消費生活センター、消防等から収集し、事故データベースとして公表するとともに、経済産業省は、こうした非重大事故情報も併せて検討し、事故の再発防止を図っている。

<sup>56</sup> 「事故情報データベース」は独立行政法人国民生活センターに設置を予定。

検疫所，消防，医療機関，事業者，事業者団体，検査機関，関係府省庁等が直接，結びつくネットワークを早急に構築すべきである<sup>57</sup>。当該データバンクを通じて関係機関間での情報の集約化・共有を図るとともに，消費者からの一次情報を他機関から知りえた機関（二次的情報：関係省庁，事業者団体など）は当該情報がデータベースに掲載されたか否かの再確認を行うこととすべきである。あわせて「事故情報データバンク」とPIO-NETの危害・危険情報との情報の統合的利用が行えるような仕組みを講ずべきである。

情報の収集・分析の仕方については，情報の信頼性の確保，閲覧可能な範囲の制限等，その具体的な方策を検討する必要がある。また，緊急時の対応を含めた統括情報窓口等のこうした機能が適切に機能しているかについて，検討・見直しを定期的に行う必要がある。

#### （国境を越えた情報の共有化）

政府は，食品・製品の両方の分野において，海外の専門機関との間で安全に関する情報共有を進めるべきであり，そのための枠組みの設定も含め，適切なあり方を検討すべきである。また，食品分野では既に WHO において安全に関する世界的な情報ネットワークが構築されており，製品分野においても，OECD 等国际機関の場を活用する等，主要な輸出国を含めて安全に関する世界的な情報ネットワーク構築に向けて主導的役割を果たすべきである<sup>58</sup>。

#### （警戒態勢発令システムの整備と分析力の強化）

政府は，事故情報データバンクに集約された情報を分析し，必要な場合は，ただちにネットワークに参加している関係機関に対し，新たな事件・事故が起きないか，監視体制に入るように注意喚起をすることができるシステム（警戒態勢発令システム）とそれを担う事故防止センターともいべき機能を整備すべきである<sup>59</sup>。この機能が有効に働くためには，安全性に関わる機能を各分野の専門性の違

---

<sup>57</sup> 例えば，食品に関しては，欧州委員会保健・消費者保護総局による「食品と飼料に関する早期警戒システム（RASFF）」，米国に食品医薬品局を中心とした「緊急作動ネットワーク事故管理システム（EON IMS）」，製品に関しては，欧州委員会健康・消費者保護総局「消費者製品に関する早期警戒システム（RAPEX）」，米国に消費者製品安全委員会を中心とした「傷害と潜在的傷害事故データベース（IIPD）」などが存在している。また，韓国には韓国消費者院が危害情報データベースを保有しており，契約病院，消防署から書面にて提供された情報を入力しているが，今後，警察，保健所まで情報入力先として追加予定である。

<sup>58</sup> OECD 消費者政策委員会においては日・豪・米・欧州委員会等の発議（イニシアティブ）の下，製品安全の事故情報の共有可能性について 2008 年秋から検討を開始する予定である。また，経済産業省は米国消費者製品安全委員会（CPSC）及び中国質量監督検査検疫総局（AQSIQ）との間でリコール情報の交換等の情報交換や協力等を実施しており，定期的に会合を行っている。

<sup>59</sup> 韓国においては，消費者院の内部組織として消費者安全センターが消費者基本法第 5 1 条

いに応じ専門的に分析できる人員が不可欠である。あわせてそうした専門的能力を備えた人材を育成する必要がある。また、政府関係機関等には、それぞれ安全情報責任者を配置し、責任者間のネットワーク化を図るべきである。

なお、必要な場合には、当該事故に関係する事業者に対しても注意喚起のための情報を提供すべきである。なお、消費者・生活者から「製品・食品等の事故情報」が統括窓口機関に寄せられた場合は、情報分析専門官が、統一の書式に盛り込まれる項目（品名、製造国、製造元、販売元等）を用いて的確に整理・分析を行うべきである。

また、食品の分野では、食品等事業者には、食品安全にかかる事故を知ったときは、その情報を関係省庁に報告するよう義務付ける、などの法令上の措置を検討すべきである。

#### （リコールに関する情報提供）

また、事故情報に基づく分析と早期の消費者への警告に加え、法令に基づく回収のほか、事業者が自主的に製品の回収・修理や設備の修理などから消費者に対する情報提供・注意喚起を行うという広い意味でのリコールに対しても、情報を一元的に収集するとともに、消費者にとって分かりやすく情報を提供できるような機能が不可欠である<sup>60</sup>。政府は、そのための仕組みを構築するべきである。

#### （消費者への早期警告）

情報収集の結果、被害の拡大の危険性が合理的に予想される場合には、原因究明が尽くされる前においても、被害の拡大防止のため、消費者に対して、早期に警告を発し、危険を知らせる体制を構築すべきである。また、同警告は医療の最前線にいる医療関係者にも速やかに通知されるようにすべきである。




安全性に関わる情報が消費者に伝わりやすくするため、関連情報を発信する際に危険度を示す共通のマークも付すことが望ましい。そのため、下記のような例も含めてどのようなマークを付すかを検討すべきである。危険度の実際の判定については、中立・公正な第三者委員会を活用することなどを検討すべきである。

---

に基づき設置されている。院長は、センターの収集した危害情報の分析結果によって、危害防止及び事故予防のための消費者安全警報の発令、危害を及ぼす物品等を提供する事業者に対する是正勧告、国家又は地方自治体への是正措置・制度改善の建議（提言）などを行うことができる。

<sup>60</sup> 現在、消費者団体や事業者団体の参加のもと、「リコール社告」の記載項目及び作成方法について国内標準化に向けた検討が進められている。消費生活用製品の分野については、独立行政法人製品評価技術基盤機構のホームページにてリコール情報を収集・提供している。国民生活センターでは、全国紙（関東地方版）に掲載されたリコール社告の内容を即日ホームページの「回収・無償修理等のお知らせ」のコーナーに掲載している。

また、マスコミ等との協力関係を構築するなど、情報を高齢者や若者に効果的に伝えるための方策も含めて、情報を消費者に確実に届けるための社会的な仕組みについても検討がなされるべきである。

- 例) 赤マーク  …生命・身体に重大な危険が生じる恐れがある、  
橙マーク  …重大ではないが身体に危険が生じる恐れがある、  
黄マーク  …製品等に不具合が生じる恐れがある、など

#### (原因究明ネットワークの形成)

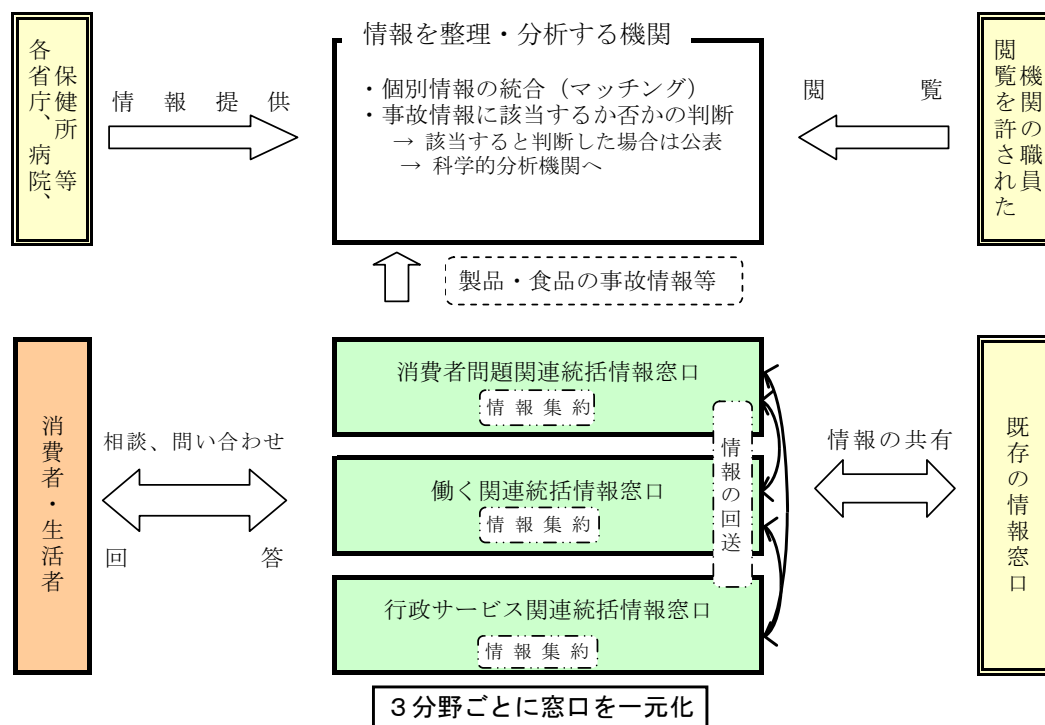
専門的見地から可能な限り迅速かつ確実に事故原因を究明することは、消費者にとっても事業者にとっても有益である。このような観点から、被害拡大の可能性がある場合、又は原因究明が難しい製品などにかかる事故の場合には、迅速かつ適切に原因究明が行われるような体制整備が推進されるべきである。原因究明が、必要に応じ、適切な機関で効果的に行われるためには、各分野の専門的な原因究明機関と協力・連携関係（原因究明ネットワーク）を構築することが必要である。

原因究明ネットワークを構成する専門的な機関については、検査設備等を踏まえて専門性を考慮する必要があるが、ネットワークの構成員としては国の機関のほかに国レベルでの公的な検査機関、地方自治体の商品テスト機関や検査機関、民間検査機関、大学の施設などが挙げられる<sup>61</sup>。検査など原因究明の結果について信頼性を確保するためには、国の機関や公的機関が検査を実施することが重要であるとともに、ネットワークに加わる民間検査機関等は、中立・公正で信頼される検査が行えるよう体制整備することが望まれる。

---

<sup>61</sup> 原因究明には相当の費用を要することから、ネットワークが適切に機能するための費用をどのように確保するかについても、重要な課題として検討する必要がある。

図4 情報窓口ワンストップ化及び事故情報等取扱いの概念図



## 2. 実効性ある体制と柔軟かつ迅速・機敏に対応できる仕組み

### (1) 生産から家庭までサプライチェーンを通じた安全確保

生産・加工・流通・販売が国境をまたいで複雑化、多様化する中で消費者の安全を確保するには、サプライチェーンのプロセスを通じた安全管理体制が不可欠になっている。近時においては、特に食を取り巻く事件・事故が多発しており、消費者・生活者の基本的な生活環境が脅かされている。通常の生産工程では想定されないような危険に備えてどのように体制整備をしておくか等、フードチェーンにおける安全管理のあり方は極めて重要であり、行政と事業者が取り組むべき課題が大きくなっている。食の安全については、海外でも「食品安全（Food Safety）」に加え、故意の異物混入などに対応するため、「食品防御（Food Defense）」という概念の下、より総合的・統一的な対応策を整備してきている。その基本は、1) 生産から食卓までの予防、2) リスクに即した検査・監視、そして3) 事態が生じた場合の迅速な対応であり、わが国においてもその3点から体制の強化が必要である<sup>62</sup>。つまり、食品安全についても生産から食卓までのフー

<sup>62</sup> 例えば、米国食品医薬品局（FDA）は食品安全と食品防御の考えを総合的・統一的にまとめた戦略として2007年11月に食品保護計画（Food Protection Plan）を発表し、意図的で

ドチェーンのプロセスそれぞれの段階において管理体制が整えられ、安全管理が行われることを基本とすべきである。そのため、生産者、製造業者、流通業者（輸入業者を含む）、販売業者等が有機的に連携し、的確な安全確保策を講じるべきである。事業者団体等は事業者の安全確保に向けた取組を支援する必要がある。行政は、事業者団体等の自主的な取組を支援するとともに、このフードチェーンを通じた安全確保を確実に効果的にするため、監視を行うことが不可欠である。輸入食品の検査体制の強化とともに、国内食品についても安全が確保されるよう、都道府県等による検査・監視の現状を検証し、必要な検査・監視を適切に行うことが重要である。その際、重複などの無駄を省く一方で必要なものを手厚くする等、リスクに即して効率かつ効果的に検査・監視が実施できる体制にしていく必要がある。そのため、現状の検証とともに食品安全における国の役割を再定義しつつ、検査・監視体制の強化の方策について検討すべきである。

また、中食・外食産業なども含め生産から食卓まで食品・食材の追跡・遡及が可能な体制整備を推進する必要がある。そのため、欧州等の制度も参考に、最低限、食品等事業者がその追跡・遡及に必要な記録を一定期間保管することを義務付けることを検討すべきである<sup>63</sup>。

さらに、こうした情報も活用しつつ、消費者自らが食べているものが何処で作られ、何が入っているか等が分かる仕組みを構築することも不可欠である。

## （２）消費者・生活者の目線での施策の推進

関係省庁等と連携しているとの回答が多いものの、効果が十分挙がっていない。今までも連携、連携と言われ続けているが、そもそも消費者・生活者の目線での行政へ大きく転換する上で、連携の促進ということは不十分である。また、民間レベルで発生する問題に対してだけでなく、府省庁が引き起こした問題にも対し、消費者・生活者の視点から、その是正や責任の明確化を図るとともに、そのための機関が必要となっている。

---

ない(unintentional)または故意 (deliberate) の混入に対して国民の食品供給を保護するために科学技術の粋を生かすことを目指している。

<sup>63</sup> 欧州では欧州連合の食品法における一般原則 (Regulation (EC) No178/2002) 第 18 条以下で食品・食材の追跡・遡及が可能な制度 (Traceability) を導入しており、供給者を確認できるようにすること、製品の供給を受けた事業者 (顧客) を確認できたシステムと手順を持つことを義務化している。その上で、実施の手引きにおいて、食品等事業者は食品・食材の供給元と顧客両方の名前と住所、食品・食材の内容、搬送日等の記録を保存しておくこととされている。なお、統合システムの構築などに向けてトレーサビリティに関する研究等に 5 年間で約 20 億円の拠出を行っている。また、米国では 2002 年市民の健康安全及びバイオテロリズムへの準備・対応に関する法律 (バイオテロ法) に基づく行政規則において供給元、食品の詳細、受領日、ロット、数量、輸送会社などの記録の保存義務が課されている (生鮮食品 6 ヶ月～1 年、その他全ての食品 2 年の保存義務が課されている)。

また、関係省庁の所掌の狭間に落ちる、あるいは同じ制度が重複する事例がみられたが、こうした状況に対して消費者・生活者の視点から今こそ見直す必要がある。

### (安全の隙間への対応)

また現行の仕組みの中では衛生上の危害以外の被害については所管の省庁が明らかでなく（例：こんにやくゼリー）、生命・身体に危害を及ぼす事故が起きた場合でも、迅速に被害の拡大防止を図ることが困難である<sup>64</sup>。食に関する被害防止を図るための法制度として、衛生上の危害に限定せず、飲食に起因する一般消費者の生命又は身体に対する危害の発生の防止を図ること等を法目的とする包括的な実定法を検討すべきである<sup>65</sup>。さらに、「新組織」の在り方の検討に当たっては、食の安全を取り巻く環境変化、とりわけ生産・流通・消費のグローバル化と複雑化を踏まえて、食の安全確保におけるこれまでのリスク評価とリスク管理の組織のあり方を点検し、「新組織」との関係等についてあわせて検討すべきである<sup>66</sup>。

食品以外の分野では、所掌の狭間に落ちることなく消費者・生活者の安全を確保するとともに組織の実効性を確保するため、また複雑に適用除外が付されていることからくる安全確保措置のバラツキをなくすため、エレベータ、プールなども含め広く製品・設備の安全性確保を法目的とし、消費者・生活者の事故による被害を防止し、事故が発生した場合には迅速・確実に対応できるため包括的な法律を検討すべきである<sup>67</sup>。同法においては、行政の重複が生じることのないよう配慮しつつ、他の関係省庁への勧告のあり方や、所管省庁が明らかでない場合に事業者に対して安全確保措置をとることを促す方策、さらに事業者等が行政機関に事故情報を迅速に提供するための義務付けや努力義務などの方策のあり方を検討の上、国民生活センターに設置予定の「事故情報データベース」に情報を集約

<sup>64</sup> 国民生活センターでは平成7年以降、数回に渡って消費者への注意喚起、そして政府機関、業界団体等への要望を行ってきたが、平成19年にも死亡事故が起こった。なお、海外において、米国では食品・医薬品局が2001年以降、消費者に警告を発しており、また欧州では2003年からゼリー菓子にこんにやくを使用することは禁止されている。

<sup>65</sup> 欧州委員会は2002年欧州連合の食品法における一般原則（Regulation (EC) No178/2002）を制定している。欧州連合の加盟国では、例えば、スウェーデンの食品法、イギリスの食品安全法などがある。

<sup>66</sup> リスク評価機能とリスク管理機能を組織的に統合している国として、アメリカ（食品医薬品庁）、イギリス（食品基準庁）、カナダ（食品検査庁）などが挙げられる。なお、組織的に分離している例として、フランスではリスク評価を食品衛生安全庁（AFSSA）が、リスク管理を消費者政策の統轄機関である競争・消費者・詐欺防止総局（DGCCRF）が担当、ドイツではリスク評価を連邦消費者保護食品安全庁（BVL）が、リスク管理を連邦消費者保護・食料・農業省（BMVEL）が担当している。

<sup>67</sup> 「事故情報データベース」は食品の事故情報も含むことと想定されているが、同法に食品を含めるか否かも検討項目として重要である。

する仕組みなどとあわせて規定すべきである。また、模倣品や中古品等についても、安全性の観点から、必要な措置を講じることを検討すべきである。

### （食品表示のあり方）

我が国では、消費者の関心が高い食品表示にかかる法律が複数あるため、これまでも、消費者から表示が見えやすくなるように一括表示欄を設けるなど、関係省庁間の連携強化を図ってきているところである。しかしながら、所管省庁間での解釈の相違、問い合わせ窓口の分散、取締りの重複などがみられ、消費者・生活者にとって分かりにくいだけでなく、同時に事業者にとっても負担となっている<sup>68</sup>。消費者にとって分かりにくい制度は、消費者の「必要な情報が提供される権利」や「選択の機会が確保される権利」が確保されているとは言えず、また事業者にとっても履行に困難を伴う。一般法としての食品表示法が制定されている諸外国の例を参照しつつ、こうした問題を解決する必要がある<sup>69</sup>。また、事業者が適切な（安全かつ消費者の選択に資する）食品表示を行い、またそれに基づき消費者がよく理解して食品を安全・安心に購入、摂取できれば国民のコストの低減にもつながることが期待される。したがって、一般的な食品表示から安全表示、機能表示、健康食品表示などを包含するものとして、JAS法、食品衛生法、健康増進法などを中心に関係法令を整理し、食品表示に関する一般法（『食品表示法（仮称）』）について、不当利得の剥奪の制度も含めて検討すべきである。なお、この一般法の検討に当たっては景品表示法に基づく食品の表示に関する公正競争規約との関係についても整理する必要がある<sup>70</sup>。

さらに表示項目のあり方についても、表示の信頼性を如何に図っていくかが食品表示の基本であり、政府は、「必要な情報が提供される権利」や「選択の機会が確保される権利」という理念を促進するため、消費者団体等の提案を起点として食品表示事項の検討を開始できる制度を法的に設けるべきである。特に期限表示については消費者の選択の重要な要素となっていることから、安全性を重視した観点から見直しを図る必要があり、そのことによって消費者の誤認を生まないようにする、無駄な廃棄を生まないようにすることが不可欠である。そのための方策として、国際ルールを配慮しつつ、現在、品質を重視する「賞味期限」とされているもののうち、消費者の視点から見直した方が望ましい食品について、安

<sup>68</sup> 内閣府「平成 19 年度国民生活選好度調査（速報値）」（平成 20 年 3 月）において、食品に表示された「賞味期限」、「消費期限」の認知度について尋ねたところ、正しく理解していた人の割合はそれぞれ 45.7%、33.8%にとどまった。また、「賞味期限」を「消費期限」と混同して理解している人が 15.7%、「消費期限」を「賞味期限」と混同して理解している人が 20.8%となっている。

<sup>69</sup> 例えば、欧州委員会では 2000 年食品のラベル、表示、広告に関する EC 指令（Directive 2000/13/EC）があり、イギリスでは 1996 年食品表示規制、フランスでは消費法典のデクレで規定されている。

<sup>70</sup> 現在、食品については、43 の規約が制定されている。

全性を重視した「消費期限」とする方向で見直すとともに、事業者は「製造年月日」の併記に努めるべきである<sup>71</sup>。「消費期限」、「賞味期限」について、安全係数も含めて科学的根拠やその設定に関する商慣行等の実態を検証し、期限表示の設定のあり方や事業者による期限の設定根拠に関する情報提供を促進するための方策を検討すべきである。また「賞味期限」や「消費期限」の名称については、農林水産省と厚生労働省は連携して、消費者に誤解を生じさせないよう普及活動を行っているところであり、その効果を検証した上で、必要があれば、海外の表記方法を参考にしつつ、口語調にする等、消費者の的確な選択に資するような表現振りを見直すべきである<sup>72</sup>。さらに「消費期限」以降に食品を販売することについては明確に禁止する一方<sup>73</sup>で、「賞味期限」以降であっても消費者の健康・安全を害するおそれのない場合には、環境問題などにも配慮して直ちに廃棄する必要がある訳ではないことを明確にすべきである<sup>74</sup>。

<sup>71</sup> 我が国においては、「消費期限」とは品質が劣化しやすく、製造日を含めておおむね5日以内で品質が急速に劣化する食品に表示する期限表示とされている。一方、海外、例えば、欧州では、2000年食品のラベル、表示、広告に関するEC指令(2000/13/EC)において、細菌学上、非常に腐敗しやすいとされる食品の場合、「消費期限」を付す、とされている。その上で、イギリスでは消費期限(“use-by” date)を付すか、賞味期限(“best-before” date)を付すかの判断は事業者の責任とされているが、英国食品基準庁(FSA)は、1)正しい保存方法が取られなかった場合、毒素の形成や病原菌の増殖が食中毒を引き起こす水準まで達する食品、2)食中毒の原因物質を十分、除去できないような、非調理、または一定の処置(例:再加熱)の後で食べることを意図している食品、は消費期限を付すのに相応しい、との指針を示している。一般的に消費期限が必要な食品としてはイングランドでは8度以下で保存しなければならない食品、スコットランドでは冷蔵庫で保存しなければならない食品とされ、具体的にはソフトタイプなどのチーズ、ムース、プリンなどの酪農製品、調理済の肉、魚、卵などを含む製品(サンドイッチなど)、魚などの薫製、常温で保存できない肉製品(スライス済みのハム、一部のサラミ、発酵するソーセージなど)など、が挙げられている。なお、卵、パン、ケーキなどは安全性より品質を重視して、“best-before” dateとされている。オーストラリアでは、加工食品の期限表示について、1)賞味期限が2年以上の食品、2)小分けされたアイスクリームなど、3)健康や安全上の理由から一定期日より前に消費しななければならないものを除いた小さな包装に入れられた食品、を除いて消費期限を付さなければならない、とされている(オーストラリア/ニュージーランド食品基準規則1.2.5)。その結果、例えば、牛乳は英国、フランス、オーストラリアなどでは基本的に「消費期限(use-by date)とされている。

<sup>72</sup> 海外では、例えば、消費期限は「used by(～まで使用可能)」、賞味期限は「best before(～より前が適当)」といった記述が多い。

<sup>73</sup> 農林水産省と厚生労働省の連名のガイドライン「加工食品の表示に関する共通Q&A(第2集:期限表示について)」では、「消費期限については、この期限を過ぎた食品については飲食に供することを避けるべき性格のものであり、これを販売することは厳に慎むべきものです」とされている。

<sup>74</sup> 諸外国では、例えば、フランスでは、消費期限を付した食品を消費期限を越えて売る、または無料配布することを禁止している(消費法典デクレR112-25条)。イギリスでも、消費

加工食品の原料原産地表示制度についても、国際ルールに配慮しつつ、消費者に対し必要な情報が提供され、消費者の自主的かつ合理的な選択の機会が確保されるよう、現行の「主な原材料」の定義、対象加工食品の範囲等、その対象範囲を検討すべきである<sup>75</sup>。

また、行政は、義務表示としないまでも消費者の選択に資する情報については任意表示や店頭、電話、技術（インターネットやQRコードなど）を利用した情報提供によって積極的に提供されるよう、促進策を付与していくことが望まれる。

さらに、政府は、食の分野で「消費者を主役」とする社会に変えていくため、国際規格づくりにおける国際的なその存在感をさらに高めるよう努めるとともに、真に消費者の利益に適う表示等がある場合には国際規格自体を変えていける仕組みづくりに向けて主導的役割を取るべきである。特に、現状、コーデックス委員会において、国際消費者機構等がオブザーバーという地位で議論に参画しているが、各国消費者団体等によって構成される特別の組織等の設置を求める等、消費者等の意見が直接、規格づくりに反映される協働の仕組みを日本から提案することを検討すべきである。また、同時に国内においても、コーデックスの規格づくりにおける日本政府の意見に日本の消費者・生活者の意見がより適切に反映されるよう、体制を含めて検討すべきである<sup>76</sup>。

#### （継続的な取組の重要性）

消費者保護を目指した規制が規制を所管する府省庁の所掌事項等によって制限され、タテ割りになっているものとして、例えば、消費者信用の分野では貸金業法、割賦販売法など、インターネット取引の分野では電子消費者契約法、特定電子メール送信適正化法、特定商取引法（一部）など、子どものおもちゃなどの消費生活製品の安全性の分野では消費生活用製品安全法、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が存在する。今回は消費者・生活者目線からの見直しの一部に過ぎず、政府は引き続き消費者・生活者の観点から分野

---

期限に示された日より後に如何なる食品を販売した者は有罪となる（イギリス食品表示規則44条（d））。オーストラリアでも、食品は消費期限後を越えて販売してはならない、と規定されている（オーストラリア／ニューージーランド食品基準規則1.2.5の3条）。

<sup>75</sup> 米国の消費者団体、消費者同盟による調査（2007年7月）では、92%のアメリカ人が「輸入食品に原産国表示が必要」と回答している。また、欧州委員会が2008年1月に発表した消費者に対する食品情報に関する規制（草案）において、「食品の原産地が第一の原材料原産地の場所と違う場合、その原材料の原産地の情報も与えられなければならない」（35条3項）とされており、欧州議会および理事会で審議される予定である。

<sup>76</sup> 現在、「コーデックス連絡協議会」が、コーデックス委員会の活動及びコーデックス委員会での我が国の活動状況を、消費者をはじめとする関係者に対して情報提供するとともに、コーデックス委員会における検討議題に関する意見を聴取するため、を設置されている。政府は、コーデックス委員会における我が国の対処方針を決定するに当たっては、本協議会で提出された意見を考慮する、とされている。

横断的に見直しを継続していくべきである。その際には、消費者・生活者と事業者の情報格差や消費者・生活者の限定合理性を考慮して法律・制度・事業などの設計が行われるべきである。また消費者・生活者が想定外の行動によって重大な問題が発生することも踏まえた設計を行うべきである。消費者行政については、「新組織」においてこのような検討を継続的に行うことができるような企画・立案、総合調整機能とそのための諮問機関を有するべきであり、消費者・生活者の行動様式を捉えて企画立案に活かせるような学術的研究・分析機能を高めていくことも求められる<sup>77</sup>。

### （３）認定・評価等にかかる民間登録機関等の中立性・信頼性向上に向けて

事前規制と裁量行政から、行為規制を定め、そのルールに基づいて遵守状況を監視する行政への転換が進む中で、完全に民に任せるのではなく、事業者団体も含め民間登録機関等が消費者・生活者の信頼確保に果たす役割が大きくなっているにもかかわらず、消費者・生活者の信頼を十分得られていない<sup>78</sup>。これは、こうした役割の重要性に比して、民間登録機関等に対する検査、監督等の状況を勘案すると、その中立性・信頼性が十分にチェックされていないのではないかと考えられる。

ここにおいて国が必要な役割を果たすべきである。規制緩和や行政改革に伴い、法律に基づき民間登録機関等が評価、認定、検査等に関与する事例が増加している<sup>79</sup>。こうした流れの中で、消費者・生活者が事業者の評価等を自ら行っていくこ

<sup>77</sup> 「行政のあり方の総点検の検討の視点」に対する関係省庁の回答（国民生活審議会第2回総合企画部会資料9）による。

<sup>78</sup> 民間登録機関等とは、国、地方公共団体及び独立行政法人以外の公益法人、株式会社等で、法律の規定に基づいて登録、指定、認定等をされた機関（登録検査機関（食品衛生法）、登録認定機関（JAS法）、指定性能評価機関（建築基準法）、登録送信適正化機関（特定電子メールの送信の適正化等に関する法律）等）を言う（一覧については別表参照）。

<sup>79</sup> 「規制緩和推進3か年計画（改定）」（平成14年3月29日閣議決定）の「基準認証等の見直し」において、「現在、国の代行機関（指定検査機関等）が検査を行っている基準認証等についても、（中略）見直し・検討を行い、技術の進歩等を踏まえつつ、引き続き将来における自己確認・自主保安又は第三者認証への移行を検討することとする。」とされた。また、「公益法人に対する行政の関与の在り方の改革実施計画」（平成14年3月29日閣議決定）では、「公益法人が国の代行機関として行う検査・検定等の事務・事業については、官民の役割分担及び規制改革の観点から見直し、廃止するものを除き、規制改革推進3か年計画（改定）（平成14年3月29日閣議決定）に示された基準認証の見直しの考え方を踏まえ、国の関与を最小限とし、事業者の自己確認・自主保安を基本とする制度に移行することを基本原則とする。この場合、直ちに事業者の自己確認・自主保安のみに委ねることが国際ルールや消費者保護等の観点から必ずしも適当でないときは、法令等に明示された一定の要件を備え、かつ、行政の裁量の余地のない形で国により登録された公正・中立な第三者機関（以下「登録機関」という。）による検査・検定等の実施（以下「登録機関による実施」という。）とする。」とされている。

とは、情報の非対称性から困難を伴う。一方、事業の高度化・複雑化等から、官が業務の認定、評価等を行うことは、専門性・効率性の観点から難しくなっている。このため、民間の持つ専門性、ノウハウを活用して、民間登録機関等が認定、評価等を行うことの重要性が増している。

しかし、近年、民間登録機関等から認定、評価等を受けた建築物、構造方法、農産物等について、耐震偽装、耐火偽装、有機JASマークの偽装等が相次ぎ発覚し、民間登録機関等の専門性が十分に発揮されず、消費者・生活者の信頼を裏切る事象が発生している。他方で、ISO/IECガイド65等の国際的な基準も踏まえながら、民間登録機関等の競争の促進による消費者・生活者へのサービス向上が望まれるが、認定、評価等の質と手数料とは二律背反の可能性もあることに注意しなければならない。

このように民間登録機関等は、現時点で消費者・生活者から十分に信頼を得られている存在とは必ずしも言えないため、民間登録機関等が行った審査結果、検査結果について、信頼性を確保できる仕組みにしなければならない<sup>80</sup>。

#### （民間登録機関等の専門性を高める仕組み）

消費者・生活者からの信頼を得るためには、まず、民間登録機関等が法令に基づく専門性を有していることを登録、指定、認定等の条件とすることが何よりも大前提となる。

その上で、民間登録機関等の専門性を高めるとともに、その専門性が消費者・生活者にも客観的に分かるよう、各府省庁は、所管する民間登録機関等が行った認定、評価等の結果とその過程・手続の適正性、技術力、専門能力等についての評価・格付けを行い、公表する仕組みを設けるべきである。そして、この評価・格付けの結果、一定の基準を満たさない場合には、同機関に対して業務改善のための命令をするといった制度を構築すべきである。また、こうした評価・格付けには、専門家と行政機関の職員だけでなく、消費者・生活者自身の視点も加わるように、消費者・生活者の代表も参画して行うべきである。

さらに、民間登録機関等自身でも、技術力、専門能力を向上させるための教育、訓練等を日常的に行い、その内容と頻度を公表することを義務付けることが求められる。

#### （民間登録機関等の業務の公正・中立を確保できる仕組み）

民間登録機関等は、通常、依頼者の手数料によって事業が成り立っていることに加え、認定、評価等を依頼する事業者が出資したり、その出身者が役員に就任したりする可能性がある。したがって、民間登録機関等に求められるべき独立性

---

<sup>80</sup> 「生活安心プロジェクト」の意見募集の中には、「官民一体となった品質・基準におけるチェック体制が不十分。」、「第三者審査を信用しないことです。審査登録機関は被認証企業との間で馴れ合いが生じます。」等の声が見られた。

が脅かされる懸念があるため、民間登録機関等の公正性、中立性を最大限確保できる仕組みを構築しなければならない。

まずは基本原則として、すべての民間登録機関等について、公正、中立でなければならないことを法令に規定すべきである<sup>81</sup>。

次に、政府は、民間登録機関等が業務を依頼した者に対して特別の利益を供与した場合、民間登録機関等の登録、指定、認定等の取消しができること、認定、評価等に当たって、民間登録機関等は、依頼者からの独立性を堅持し、公正、中立な立場に疑念を抱かせることがないようにすることを義務付けるべきである<sup>82</sup>。また、政府は、認定、評価等に直接携わる職員についても、常に品位と矜持を保持し、業務に関する法令及び実務に精通して、公正、中立な立場で、誠実にその業務を行わなければならないことを義務付ける必要がある。

その上で、民間登録機関等には、以上の措置を踏まえた倫理規程を作成し、公表することを義務付けるべきである。

#### （民間登録機関等の業務運営の透明性を確保する仕組み）

上記のような専門性や公正性、中立性を民間登録機関等が確保したとしても、情報開示が不十分では、消費者・生活者は民間登録機関等の専門性や中立性、公正性を判断することができない。したがって、政府は、民間登録機関等の業務運営の透明性を高める仕組みを構築すべきである。

まず、主要な出資者、役員等（経歴を含む）の情報について、消費者・生活者が容易に確認できる形式で公開することを、民間登録機関等に対して義務付けるべきである。

次に、消費者・生活者が民間登録機関等の業務の執行、運営等に関与する仕組みを設けること、民間登録機関等が認定、評価等の基準を作成している場合、その作成過程において、消費者・生活者の意見を聞くことをそれぞれ義務付けるべきである<sup>83</sup>。

さらに、民間登録機関等が認定、評価等を行った場合、当該製品等が具体的にどのように基準を満たしたかについて、一般の消費者・生活者を始めとした第三者の目に触れるように、基準を満たした理由についても併せて公表することを義務付けるべきである。

---

<sup>81</sup> 食品衛生法第 35 条第 2 項のように「登録検査機関は、公正に（中略）製品検査を行わなければならない。」と規定されているものもある。

<sup>82</sup> 住宅の品質確保の促進等に関する法律第 24 条第 2 項のように登録住宅性能評価機関が「評価の業務に関し著しく不適当な行為をしたとき（以下略）」には、登録を取消し又は業務停止を命令することができることが規定されているものもある。

<sup>83</sup> 例えば、消費者団体の代表が社外取締役や監査役に就任したり、マークを付与するか否かを認定する認定委員会のメンバーとなったりして、民間登録機関等の業務に関与すること等が考えられる。

#### (民間登録機関等に対する検査、監督の強化)

上記の民間登録機関等に対する措置に加えて、行政庁自らも民間登録機関等の業務が適正に行われているか、また、専門性や公正性、中立性が確保されているか、検査、監督を強化する必要がある。

そのためにまず、登録、指定、認定等を行う各府省庁は、検査、監督のための指針、ガイドライン、マニュアル等を必ず作成<sup>84</sup>し、公開すべきである。

そして、各府省庁は、所管するすべての民間登録機関等に対して、同機関自身で自己点検を行うことを義務付け、その結果、一定の基準に満たない機関に対しては、抜き打ち的方法<sup>85</sup>による検査を必ず実施することを制度化すべきである。併せて、検査結果についても、公表することによって、透明性の確保も図らなければならない。

さらに、民間登録機関等の登録、指定、認定等を行う所管府省庁出身者は、一定基準を超えて当該機関の役員等に就任してはならない<sup>86</sup>こととし、就任の状況についても公表すべきである。

#### (4) 実効性を確保する多様なツールの整備

90年代以降我が国では、行政の各分野において、事前規制と裁量行政から、行為規制を定め、そのルールに基づいて遵守状況を監視する行政への転換が進められてきたが、こうした転換に際しては、ルールや監視・制裁体制はむしろ増強する必要がある。国際的に見ても、我が国の制度には、事業者が違法行為をしないような抑止効果、そして被害に遭った場合の早期の被害救済の仕組みが十分組み込まれておらず、結果として制度等が十分実効性あるものとして機能していない<sup>87</sup>。こうした経済的誘因を踏まえない制度設計では事業者の悪質行為を抑止することはできない。そもそも我が国では報告・命令・罰則という行政処分前置方式を取っていることが多く、抑止力の強化の観点からは不十分であり、それぞれの手法の特性を活かしながら、多様な手段を整えることが重要である。また、事業者と

---

<sup>84</sup> 各府省庁に対して行った「生活安心プロジェクト（行政のあり方の総点検）」に関する「法律に関わる民間第三者機関等の概況について」に係る調査によれば、検査、処分等を行う場合の指針、マニュアル等を作成しているのは、79機関（種類）のうち、厚生労働省、経済産業省、総務省等が所管する35機関（種類）となっている。

<sup>85</sup> 前記調査によれば、平成19年4月1日～12月31日の間に抜き打ち的方法による立入検査を実施した民間登録機関等（種類）は、79機関（種類）のうち、2機関（種類）となっている。

<sup>86</sup> 「公益法人に対する検査等の委託等に関する基準」（平成8年9月20日閣議決定）には、「委託等を行う官庁の出身者と委託等された検査等に関わる業界の関係者の合計が、理事現在数の2分の1を上回らないこと」が定められている。

<sup>87</sup> 「行政のあり方の総点検の検討の視点」に対する関係省庁からの回答より（国民生活審議会第2回総合企画部会資料9）、「事業者の利益最大化を目的とする行動特性を踏まえて、法律、制度、事業等を設計した」との回答は皆無であった。

消費者との資力や情報，交渉力の格差に鑑み，行政を始め各主体の積極的な支援により，被害者救済の拡充を図る必要がある。

### ①法令遵守の体制整備

このような実効性を確保するためには，社会全体として法令遵守の徹底を図る必要があるが，そのためには，大企業や行政機関が先んじて体制整備に取り組むことが重要であることから，これらにおいては，実効性ある内部通報制度の有無を含め，内部統制システムの整備状況について点検することが期待される。特に国の行政機関及び都道府県については，内部の職員等からの通報や相談を受け付ける外部窓口を整備・運用することが急務である。また，各事業者団体に通報窓口の設置を促すなど，業所管官庁と内閣府が連携して法令遵守の徹底を図ることが重要である。

### ②違反行為に対する抑止力の確保

#### （罰則規定の直罰化の推進）

悪質な違反行為に対する抑止力を確保するため，消費者関連法における直罰規定の拡大や，法人に対する罰金の増額等を検討すべきである。その際，犯罪捜査に当たる機関の負担増加に見合った体制の整備に配慮する必要がある。

#### （各消費者関連法における課徴金制度等の導入・拡充）

刑事罰と行政処分との制裁構造上の“穴”を埋めるため，現在課徴金制度が導入されていない消費者関連法について，新たに何らかの行政上の金銭的不利益処分制度の導入を図るとともに，既に課徴金制度が導入されている法律についても，その範囲の拡大等を検討することが適当である。

#### （親会社や支配株主等に対する責任追及等）

消費者被害犯罪の行為者の背後に，様々な形で支援を行う企業グループが存在したり，悪質な場合，資金提供等を行い，行為者以上に利益を得る事業者が存在する場合がある。悪徳商法の撲滅という観点からは，企業結合の法制化など，親会社や支配株主に対する責任追及を可能とする方策について検討すべきである。

#### （株式会社の解散命令の活用，資格喪失制度の創設）

特に悪質な事業者については，積極的に解散命令を活用することや，再犯歴がある個人は会社設立に関与する資格を剥奪する制度を構築することも考えられる。その際，そうした対応を一定の悪質行為に対応する行政処分として行うことの可否や，可能である場合はその執行主体としてどのような主体が適切か等の問題を検討する必要がある。