

リコールを含めた消費者事故等の未然防止のための注意喚起徹底
策に関する意見書

2012年（平成24年）11月16日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 消費者庁は、製品リコール情報を含む消費者事故に関する注意喚起情報（以下「リコール情報等」という。）が速やかに消費者に周知徹底され、かつ消費者による消費者事故の未然防止行動に確実につながるよう、消費生活用製品安全法等の改正を含め、以下の方策を早急に実施すべきである。
 - (1) 販売店などの流通事業者に対する、製品購入者へのリコール情報等の通知等、周知義務の導入。
 - (2) リコール情報等の消費者への周知において行政、製造事業者、流通・販売事業者のそれぞれ担うべき責任と役割を明確にしたガイドラインの速やかな策定・実施。
 - (3) リコール情報等が全国の全ての消費者に確実に届くよう、消費者庁が関連省庁と連携し、さらに各省庁と連携している地方公共団体の関係機関を活用した恒常的な注意喚起情報の伝達体制の構築。
 - (4) 消費者が当該製品等により生ずるおそれのある危険の内容を認識し、適切に消費者事故の未然防止行動をとることができるリコール情報等の内容、表現及び伝達方法の改善。
 - (5) 消費者がリコール情報等や製品等による事故リスクに关心を持ち、自ら製品事故に遭遇しないよう行動するとともに、製品事故そのものの未然防止・拡大防止のためにヒヤリハット情報を含めた消費者事故に関する情報を積極的に行政機関に提供できるようにするための消費者教育の推進・充実。
- 2 消費者庁は、消費者事故等の未然防止及び拡大防止の観点から、誤使用又は重大ではない事故と判断された情報、ヒヤリハット情報及びインシデント情報についても収集の強化を図るとともに、収集された消費者事故に関する詳細情報を関係機関と共有・連携し、迅速・適切かつ効果的な注意喚起策を講ずることができる体制を整備すること。

第2 意見の理由

- 1 リコール情報を含む消費者事故等の未然防止のための注意喚起情報の重要性
消費者の生活に供される製品や生活の場で利用する施設・サービス等は、技術の

高度化や複雑化が急激に進展している。また、市場のグローバル化が進み、海外からの輸入品を利用する機会も増えてきている。

このように消費者の生活環境が変化するなかで、消費者は商品選択の時点において商品の安全性を自ら確認することは困難であり、さらに潜在的な商品の欠陥を的確に把握することは極めて困難になってきている。消費者事故の未然防止及び再発防止を図り、安全な消費生活を確保するためには、少なくとも、消費者事故等を契機としたリコール情報を含む消費者事故等の注意喚起情報が確実に消費者に届き、消費者が事故を回避できる仕組みが構築されなければならない。

2 日本における現在のリコール制度

- (1) リコールとは、一般に、「消費者による消費、使用又は利用される対象製品が安全性を欠く場合において、その対象製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（後述の2009年3月31日付け内閣府国民生活局「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－」における定義）とされ、是正措置としては、①危険性に関する消費者への情報提供、②消費者からの対象製品の引取り（代金返還）あるいは交換、③対象製品の点検・修理・部品の交換、④流通・販売段階からの対象製品の収去などが挙げられる。
- (2) 日本では、リコール対象製品ごとに各種の法令でリコールについての規定がなされている。例えば、消費生活用製品については、消費生活用製品安全法（以下「消製法」という。）第38条第1項で、「消費生活用製品の製造又は輸入の事業を行う者は、その製造又は輸入に係る消費生活用製品について製品事故が生じた場合には、当該製品事故が発生した原因に関する調査を行い、危害の発生及び拡大を防止するため必要があると認める時は、当該消費生活用製品の回収その他の危害の発生及び拡大を防止するための措置を探るよう努めなければならない。」と規定して、製造業者と輸入事業者にリコールの責務を課した上で、さらに同法第39条において、消費生活用製品の欠陥により重大製品事故が生じた場合等、消費者の生命・身体に重大な危害が発生するおそれのある場合には、主務大臣が必要と認める時は製品の回収等の措置を命ずるとする危害防止命令に関する規定が設けられている。その他、医薬品については薬事法で、食品については食品衛生法で、自動車については道路運送車両法で、というように、それぞれの対象製品の安全性に関する規制法令の中に事業者のリコールに関する責務が規定されている。

しかし、消製法の規定では、リコールは基本的には製造・輸入事業者が自主的に実施するものとされており、その具体的な実施方法については特段の規定はない。

く同事業者に委ねられている。

3 リコール情報を含む消費者事故等の未然防止のための注意喚起情報の現状と問題点

(1) リコールの現状と課題

消費者庁では、2012年5月29日から、消費者庁のホームページにおいてリコール情報サイトの運用を開始している。これは、各省庁のホームページ等で提供されているリコール情報を一元化した上で、製品の種類に応じて検索を可能にしたシステムである。

リコールの課題は、自動車、医薬品、家庭用生活製品、食品など製品分野ごとに異なるが、例えば経済産業省所轄の消費生活用製品の場合には、リコールがなされても、一般的には製品の所在が製造業者等に把握されていないため、確実にリコール情報を所有者に届けることが難しい。また、新聞等でのリコール情報が消費者にほとんど認識されていない等の理由により、回収・修理等がなされていない未対策製品が多く存在し、事故が発生している。経済産業省の報告（2012年6月12日経済産業省産業構造審議会消費経済部会製品安全小委員会及び消費経済審議会製品安全部会合同会議資料1「製品安全政策に関する取組状況について」）によれば、リコール開始後、回収・修理等がなされていない未対策の製品による事故は年間100件以上発生し、重大製品事故全体の1割強を占めている。

(2) リコール以外の注意喚起情報の伝達の現状と問題点

リコール以外の消費者に対する注意喚起については、消費者安全法（以下「消安法」という。）第15条第1項において、内閣総理大臣（同法第23条第1項で消費者庁長官に委任されている。）は、「第十二条第一項又は第二項の規定による通知を受けた場合その他消費者事故等の発生に関する情報を得た場合において、当該消費者事故等による被害の拡大又は当該消費者事故等と同種若しくは類似の消費者事故等の発生（以下「消費者被害の発生又は拡大」という。）の防止を図るため消費者の注意を喚起する必要があると認める時は、当該消費者事故等の態様、当該消費者事故等による被害の状況その他の消費者被害の発生又は拡大の防止に資する情報を都道府県及び市町村に提供するとともに、これを公表するものとする。」と規定されている。

消費者庁設立以来、この消安法第15条第1項に基づく注意喚起は生命身体の安全に関しては、なされていないが、消費者庁から事実上の注意喚起情報がホームページで公表され、あるいは記者会見等がなされている。ただし、都道府県及び市町村等を通じて全国の消費者に確実に注意喚起情報が伝達されるルートは

確立していない。また情報が届きにくい高齢者等の消費者に配慮した確実な注意喚起情報の伝達に関する指針はまだできていない。

(3) こうした中、内閣府消費者委員会の消費者安全専門調査会において、現在、「消費者事故の未然防止の方策についての各種検討」というテーマの下、消費者事故未然防止のための製品リコール案件等の注意喚起徹底策について調査審議が行われており、2012年12月には取りまとめがなされ、公表される予定である。

4 リコール情報等の周知徹底を図る上で重要なポイント

現状において、リコール情報等には、①警告の認知性が低い（注意喚起情報がそもそも消費者に認知すらされていない。）、②リスク認知性が低い（注意喚起情報を見ても、当該製品等にどのようなリスクや事故発生の危険性があるのかが理解されない。）、③リスク回避行動に結びついていない（リスクを認知しても、回収・修理に応じるための事業者に対する連絡や使用の中止といった事故に遭わないための行動をとっていない。）、という問題がある。注意喚起情報等の周知徹底を阻害しているこれらの要因を分析し、改善する必要がある。

5 リコール情報を含めた注意喚起情報の周知徹底策

(1) 消製法及び消安法を改正し、販売店など流通事業者に、消費生活用製品購入者に対するリコール情報等の通知等、リコール情報等を周知させる責務があることを明確にすること。

現在の日本においては、消費生活用製品の販売事業者については、「製造又は輸入の事業を行う者がとろうとする前項の回収その他の危害の発生及び拡大を防止するための措置に協力するよう努めなければならない」（同法第38条2項）と規定されるにとどまっている。

また、リコール情報の周知徹底に関する具体的な指針や基準はなく、経済産業省所管の消費生活用製品については同省発行の「リコール・ハンドブック」が一応の基準とされ、また、消費生活用製品を含めた製品全般については内閣府国民生活局が2009年3月31日に示した「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－」が、リコール情報の周知徹底を含めた具体的なリコール対応の指針となっている。このいずれにおいても、リコール情報等の消費者への周知を含め、リコールについての責任を負うのは製品の製造業者又は輸入事業者であり、その流通に関わる事業者は、消費者の安全の確保に必要な範囲において連携・協力することが予定されているにすぎない。

しかし、以下の理由から、販売店などの流通事業者にも、製品購入者に対する

リコール情報等の通知等、リコール情報等の周知義務を導入すべきである。

- ① 多種多様な製品を使用している消費者が、新聞等における社告や消費者庁のホームページでの公表からリコール情報等の注意喚起情報を認知し、自ら製品事故のリスクを回避する行動をとることは困難である。当該リコール製品等の購入者に当該消費者のリコール対応行動を引き出すためには、当該対象製品のリコール情報等の注意喚起情報を直接、消費者に通知することが必要であり、効果的である。
- ② 本来、リコール対象製品を消費者に供給した販売店等流通事業者は、購入者に対する売買契約上の債務不履行責任を負うものであり、購入者から申出があれば、直ちに商品の返品・代金返還や商品交換に応ずる義務を負っている。
- ③ I Tなどによって情報管理システムが急速に発展し、商品の流通過程における顧客管理システムは急激に変化している。食品や家電製品といった消費者に身近な商品についても、どの消費者が何時、どのような商品を購入したかという顧客情報が集積されており、リコール対象製品の購入者を把握することが容易になってきている。また、インターネット販売においても、同様の顧客情報の集積がみられる。
- ④ なお、諸外国の例をみても、アメリカのC P S Cのリコール・ハンドブックではリコールの実施者を「製造業者、輸入業者、卸売業者、小売業者、その他販売業者」とし、EUのリコール指針においても「製造者、販売者」がその対象とされている。さらに、本年8月24日に施行された韓国の製品安全基本法においても、製造又は輸入、販売・貸与する事業者全てを対象に、製品の重大な欠陥によって消費者の生命・身体又は財産に危害を及ぼすおそれのある事実を知った時に製品を収去するなどの義務を定めている。

よって、特に消製法及び消安法を改正して、販売店等流通事業者にリコール情報等の周知責任を導入し、流通事業者に当該製品の購入者へのリコール情報等の通知等、リコール情報等の周知義務があることを明確にすべきである。

- (2) リコール情報等の消費者への周知徹底を図るために、行政、製造事業者、流通・販売事業者がそれぞれ担うべき責任と役割を明確にしたガイドラインを早急に策定し、実施すること。

前記(1)で示した現在のリコール・ハンドブックやリコール共通指針においては、製造事業者の責任と流通等関連事業者の努力義務が記載されているのみで、行政の責務については触れられていない。しかし、消費者の安全・安心を確保する上で、リコール情報等の消費者への周知徹底を図り、これによって消費者事故等の未然防止を図ることは国及び地方公共団体の重大な責務でもある。

かかる観点から、将来的には、行政、製造事業者、流通・販売事業者がそれぞ

れ担うべき責任と役割を明確にしたリコール基本法が制定されることが望ましいが、リコール情報等の消費者への周知徹底を図ることが喫緊の課題であることに鑑み、ガイドラインを早急に策定し、実施すべきである。具体的には、①行政の責任として、(ア)事故情報のデータ分析等を通じて、各種製品において事業者による自主的リコールが確実に実施されているかをチェックすること、(イ)後述するような地方公共団体を含めた関係機関を活用したリコール情報等の伝達システムを構築し、全国の消費者にリコール情報等が確実に伝達されるようにすること、②製造・輸入事業者の責任として、(ア)迅速・的確にリコールを開始すること、(イ)消費者にリコール情報等を周知徹底させること、(ウ)消費者がリコール対象製品による危険リスクを正しく認識できるよう、分かりやすいリコール情報を提供すること、(エ)消費者がリコールに確実に対応できるよう、商品の引取り等について消費者の生活実態に配慮した対応を行うこと、③販売等流通事業者の責任として、(ア)可能な限り顧客情報の管理に努めること、(イ)リコール情報を認識した時には、リコールの内容や製品の種類、顧客情報の管理状況等に応じて、購入者に対するリコール情報等の直接的通知を含め、可能な限りのリコール情報等の周知徹底を図ること、が挙げられる。

(3) 地方公共団体を含めた関係機関を活用して注意喚起情報が確実に消費者に届くよう、関係機関と連携した注意喚起情報の伝達体制を構築すること。

上記4に記載した①②③の問題側面に共通する改善策として、地方公共団体を含めた関係機関を活用し、注意喚起情報が様々なルートを通じて、確実に当該情報を必要としている全国の消費者に届くようにするとともに、単にチラシの配布や情報誌への掲載にて警告するだけではなく、リスク認知からリスク回避行動へとつながるような実効性ある注意喚起を行うためにも、消費者の生活に身近な場面で様々な取組を実施している関係機関と連携した注意喚起情報の伝達体制を構築する必要がある。

例えば、子ども用製品による事故を含めた子どもの事故予防については、厚生労働省において、子どもの事故予防のDVDやリーフレットが作成されており、これらの啓発資料は市町村に配布されて子どもの定期的な検診の際に配布、活用され、具体的に子どもの事故防止のための情報を必要としている親に対して具体的な注意喚起がなされている。

また、町内会の集会や回覧板を利用して地域内での情報伝達を確実にすることや、子どものいる家庭で利用されている製品に関する注意喚起情報等の場合には学校のPTA等の会合を利用した情報伝達も効果が期待できる。高齢者が利用する製品に関する注意喚起情報等は、都道府県等の所管部署を通じて高齢者の介護等に関与している施設や事業者に伝達すれば、その職員を通じて高齢者の各家庭

に確実に伝達することが可能になる。

こうした例に見られるように、消費者庁が関連省庁と連携し、さらに各省庁と連携している地方公共団体の関係機関を活用することによって、注意喚起情報の浸透を図ると同時に、消費者とのより密度の高いコミュニケーションの中で、リスクの認知及び回避に向けた啓発が可能になる。

消費者庁では、現時点では、地方の消費生活センターを通じた注意喚起情報の伝達体制すら整備されておらず、製品事故の事案ごとに、個別に、地方自治体へ伝達するかどうか、地方自治体のいかなる機関へ伝達するかが検討されている状況にあるが、迅速・確実な注意喚起情報の伝達のためにも、関係機関及び地方公共団体を活用し、恒常的に注意喚起情報が伝達される体制が構築されるべきである。

(4) 製品リコール情報を含めた注意喚起情報によって、消費者が直ちに当該製品等により生ずるおそれのある危険の内容を認識し、適切に消費者事故の未然防止行動をとることができるように、注意喚起情報の内容、表現方法、伝達方法を改善すること。

上記4の②に記載した注意喚起情報等に対する消費者のリスク認知を高め、さらに③の消費者のリスク回避行動につなげるためには、消費者が、注意喚起情報等を見ることによって、「当該製品をどのように使用していて、どのような事故が発生したのか」を容易に知り得ることが重要である。「当該製品を使用してたら、自分も同じ事故に遭遇するかもしれない。」という意識が生ずることによって、消費者が事故の未然防止のために必要な行動をとることにつながる。

しかし、現在、製造・輸入・流通業者から提供されているリコール情報や、消費者庁や各製品の所轄省庁から提供されている注意喚起情報の多くは、まさにこの「当該製品をどのように使用していてどのような事故が発生したのか」を容易に理解できる内容にはなっていない。特に事業者の提供するリコール情報でよくみられる表現は、「誤ったご使用をされると身体や財産に損傷を及ぼすなど重大な事故に繋がるおそれがあります。」「まれに発煙・発火のおそれがあります。」といった内容であり、こうした内容・表現では消費者に十分なリスクの認知すらなきれない。

リコールについては、まずは製造・輸入・流通業者において早急に以下のようないい改善が検討されるべきである。

- ① 対象製品をどのように使用していて事故が発生したのかといった具体的な事故発生状況を図や写真・動画を用いて分かりやすく伝えること。
- ② 消費者がリコールに対応した行動を容易にとれるよう、リコールの具体的な方法（回収・修理等のために自宅まで引取りに来るのか、商品を引き取った後の

代替品の提供等の有無及び提供までの期間、自宅で即時の修理や部品交換が可能なのかなど）に関する情報を分かりやすく提供すること。なお、消費者が回収等のリコールに対応した行動をとりやすいよう、消費者の視点に立ってリコールの具体的な内容を決定すること。

③ リコール情報の伝達手段についても、新聞社告のみに頼らず、判明している購入者等に直接通知することはもとより、テレビ・ラジオや、消費者の生活の変化に対応したインターネットやスマートフォンなどの新しい情報伝達手段の活用を図ること。

消費者庁は、上記と同様の視点に立って、消費者庁が実施する注意喚起情報の内容、表現方法、伝達手段を早急に改善するとともに、消費者の意識や消費者行動に即した注意喚起情報等の内容、表現方法、伝達方法の在り方を製造・輸入・流通業者及び関連省庁に示し、上記改善が速やかにかつ確実に実施されるよう指導を強化すべきである。

(5) メディアの活用

リコール情報等を多くの消費者に迅速・的確に伝達するには、テレビやラジオを利用することが効果的である。このことは、これまで発生したいくつかの製品事故のリコールや注意喚起において、テレビでニュースとして報道された直後に消費者からの問い合わせや同種事故の通知など多くの対応がみられたことが事実として報告されている。

今後は、消費者庁において、テレビやラジオのメディアと連携し、リコール情報や注意喚起情報を含めた製品事故情報又は製品安全に関する情報を、毎週定期的にテレビやラジオで報道する体制を構築すべきである。

(6) 消費者教育の推進・充実

2012年8月、消費者教育の推進に関する法律が成立、公布され、公布から6か月以内に施行される。同法では、消費者が消費者市民社会を構成する一員として主体的に参画し、その発展に寄与することができるよう、その育成を積極的に支援するということが消費者教育の理念の一つとして掲げられている。

製品安全の分野においても、消費者には消費者市民社会の構成員として主体的・能動的な参画が求められる。具体的には、消費者が、リコール情報等や製品等による事故リスクに关心を持ち、自ら製品事故に遭遇しないよう行動するとともに、自らが遭遇した製品事故や、製品を使用していて気づいた製品の危険性などのヒヤリハット（危険な目に遭いそうになって、ひやりとしたり、はっとしたりすること。重大な事故に発展したかもしれない危険な出来事。）情報を積極的に行政機関に提供し、放置すれば将来誰かに生ずるかもしれない事故を未然に防止し、あるいは拡大を防止する行動をとることが求められる。消費者が、事故の

ない安全な社会を実現するために求められる役割を果たし得るよう、消費者教育の推進・充実に向けた取組がなされることも重要である。

6 消費者庁は、消費者事故等の未然防止及び拡大防止の観点から、誤使用又は重大ではない事故と判断された情報、ヒヤリハット情報及びインシデント（重大事故に至る可能性がある事態が発生し、なおかつ実際には事故につながらなかった潜在的事例）情報についても収集の強化を図るとともに、収集された消費者事故に関する詳細情報を関係機関と共有・連携し、迅速・適切かつ効果的な注意喚起策を講ずることができるべき体制を整備すること。

(1) 我が国における製品事故情報の公表制度の現状

現在、消費者庁には、消製法第35条第1項に基づき事業者から「重大製品事故」の報告がなされ、他方、消安法第12条第1項及び第2項に基づき、行政機関の長、都道府県知事、市町村長、国民生活センターの長から、「重大事故及び消費者事故等」の通知がなされている。消費者庁では、これらの情報を分析（消安法第13条第1項）し、消製法第36条第1項に基づく公表を行うとともに、消安法第13条第3項に基づいて国民に対して公表し、さらに同法第15条第1項に基づいて、当該消費者事故等による被害の拡大又は当該消費者事故等と同種若しくは類似の事故等の発生の防止を図るため消費者の注意を喚起する必要があると認める時は、当該消費者事故等の態様、被害の状況、その他の消費者被害の発生又は拡大の防止に資する情報を都道府県及び市町村に提供するとともに、これを公表することとなっている。

(2) 消費者事故等の未然防止のための注意喚起の徹底を図る観点から見た、事故情報の収集・分析・公表の問題点

① 収集における問題点

2011年7月22日に内閣府消費者委員会から提出された「消費者安全行政の抜本的強化に向けた対応策についての建議」でも指摘されているが、事故の未然防止のための注意喚起の徹底を図るためにには、現に重大事故が発生した若しくはそのおそれのある情報だけではなく、誤使用であっても多発している、あるいは高齢者や子どもに特有の事故等の情報についても適切に消費者等に情報が集約されるよう、消費者庁への報告・通知義務の対象者を、学校、老人ホーム、商業施設やサービス施設等にも拡大すること、あるいは消費者安全法を改正することも含めて報告・通知の対象情報の範囲をヒヤリハット情報、インシデント情報といわれるものにも拡大し、早急に情報収集体制そのものを強化することが必要である。

② 分析・公表の現状と問題点

消費者庁では、上記(1)に記載した方法で収集した情報を次のような手順により分析している。

- i 消製法に基づき報告された重大製品事故は、消費者庁が設置される以前の経済産業大臣が単独で所管していた時代（2009年8月まで）は、消費経済審議会製品安全部会製品事故判定第三者委員会（以下「第三者委員会」という。）において、経済産業省・製品評価技術基盤機構（NITE）が取りまとめた資料に基づいて、産業界・消費者団体・学者等で構成する非常勤の委員10数名が、製品に起因する事故か否か等につき経済産業省において作成された原案の表現どおりに公表するかどうかを審議していた。
- ii 2009年9月の消費者庁・消費者委員会の創設を受けて、重大製品事故の報告先は内閣総理大臣となり、消製法は、内閣総理大臣と経済産業大臣との共管となった。

そして、消製法第36条は、被害の拡大等を防止するために事故情報を公表するための調査を行う必要がある時は、「(内閣総理大臣と経済産業大臣が)共同して」これを行うよう定めた。そのため、上記第三者委員会は、消費者庁が審議を委託した消費者委員会の「製品事故情報の公表等に関する調査会」の委員3ないし6名と共同して非公開で審議がなされてきたが、2012年10月1日に消費者庁に消費者安全調査委員会が創設されて以後は、同委員会の下に設置される製品事故情報専門調査会が上記第三者委員会との合同会議において審議することが予定されている。

- iii 他方、消安法に基づき収集された重大事故情報は、被害拡大等の防止のために設けられた庁内の職員による「事故情報対応チーム」「事故情報分析タスクフォース」で分析した上で毎週公表しているが、公表について、上記消製法のような外部有識者による判定機関は存在しない。

(3) 消費者事故等の未然防止のための注意喚起の徹底を図るために、収集された消費者事故に関する詳細情報を関係機関と共有し、関係機関との連携の下で迅速・適切かつ効果的な注意喚起策を講ずることができる体制を整備すること。

消費者事故等の未然防止のための注意喚起の徹底を図るために、注意喚起情報が、消費者の生活実態や消費者行動に即した事故原因分析に基づいて、効率的・効果的に消費者に発信することが重要である。

しかし、上記からも明らかなどおり、現状は、消製法と消安法の両方の法律による事故情報の収集・分析・公表が、根拠法の違いによって別々に異なる手続を経て行われ、公表の形式も異なったものとなり、消費者に理解しにくい公表体制となっており、その統一が図られるべきである。

さらに、注意喚起の徹底を図るために、消費者事故等の原因分析そのものが

適切になされる必要があり、そのためには、消費者庁だけではなく、関係機関との連携の下、さらに関係機関との間で、当該消費者事故等の事故発生経緯等を示す「詳細情報」を共有した上で分析がなされる必要がある。

今般、消費者庁に事故調査機関としての「消費者安全調査委員会」が設置されたことから、今後、関係機関との連携を図るネットワークや有識者バンクが整備されることによって、こうした体制も併せて整備されることが期待されるが、現状の消費者事故情報の分析・公表体制は、早急に見直すべきである。

以上