

消費者事故情報公表の法的論点の整理

平成 21 年 9 月 28 日

消費者事故情報公表の法的論点に関する研究会

< 目 次 >

はじめに	・・・ 1
論点 1 公表の対象	・・・ 1
(1) どのように公表する事案を選択するか	
(2) 選択基準の内容	
論点 2 公表の時期	・・・ 3
(1) 迅速性と正確性のトレードオフ	
(2) 多段階の公表	
論点 3 公表される情報の内容	・・・ 4
(1) 基本的視座	
(2) 事実確認	
(3) 個人（被害者等）の識別に関する情報	
(4) 事業者の特定に関する情報	
論点 4 公表の手続	・・・ 7
(1) 手続保障の要否	
(2) 事業者特定情報を公表する場合	
(3) 事業者特定情報を公表しない場合	
(4) 第三者の意見聴取	
論点 5 賠償・損失補償	・・・ 8
(1) 国家賠償の要否	
(2) 損失補償の要否・範囲	
論点 6 情報の伝達	・・・ 10
(1) アクセスのしやすさ、内容のわかりやすさ	
(2) インターネットの利活用	
論点 7 その他の留意点	・・・ 12

はじめに

消費者庁は、「消費者が安心して安全で豊かな消費生活を営むことができる社会の実現に向けて、消費者の利益の擁護及び増進」に関する行政を推進することをその任務として設置された新たな行政機関（消費者庁及び消費者委員会設置法第3条）である。その任務の一環として、消費者庁においては、消費者の生命・身体に対する被害の発生又は拡大の防止を図るため、消費者の注意を喚起する必要性が認められる事案については、積極的に情報の公表を行うことが期待されている¹。

本整理は、消費者安全法第15条第1項に基づく注意喚起情報の公表・提供を中心としながら、個別作用法の根拠規定に基づかないものも含め、消費者の生命・身体に対する被害の発生又は拡大の防止を図るために、消費者庁が行う消費者事故²に関する情報公表³のあり方について、その法的論点を整理したものである。

本整理を一助としながら、より広範な意見も聴取、反映しつつ、消費者庁における消費者事故情報公表の実務が消費者目線に徹しながら行われることを期待したい。

論点1：公表の対象

(1) どのように公表する事案を選択するか

第一に検討を要するのは、消費者の生命・身体に対する被害の発生又は拡大の防止を図るために公表すべき事案の選択をどのように行うか、という論点である。この点、消費者庁の任務から考えれば、消費者事故及びその発生につながるおそれのある事案（いわゆるヒヤリハット）は、原則として可能な限り広く公表することが望ましいと考えられる。

とはいえ、消費者庁が保有する情報は、消費者安全法等に基づく関係機関か

¹ このような情報公表は、同種の被害に遭っている被害者の救済にも資することになること、消費者から行政への情報提供の端緒となることを強く認識すべきであるとの指摘もなされている。

² 本整理では、事業者が提供・供給する製品・施設・役務等に起因して、消費者の生命・身体に被害を及ぼす（又はそのおそれがある）事案を「消費者事故」というものとする。

³ 本整理では、行政機関による積極的・能動的な情報の公表を「(情報)公表」といい、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「情報公開法」という。）に基づく開示請求を受けて行う情報（文書）の開示を「(情報)開示」として扱うものとする。

らの通知情報、立入調査権限等の行使の結果得られた情報から、匿名の個人からの申出情報等までさまざまな情報があり、不実情報ではないか、消費者事故に該当するか、拡大可能性はあるかなどの基本的な事実関係について確認が不十分なまま公表を行うことは、かえって消費者等に不安や混乱を生じさせかねない。このようなことから、基本的な事実確認が行われていない事案についてまで公表することは適当でないと考えられる。

また、被害者や事業者の特定に関する情報など、情報によっては公表したために結果として国民の権利利益が損なわれることにつながり得る事案が存在すること、主要な諸外国や地方公共団体・国民生活センターでも一定の選択基準が定められていること等を勘案すると、どのように公表する事案を選択するかについての何らかの基準は必要であると考えられる。

ただし、そうした基準を設けることによって、選択に係る判断が形式主義に流れないように十分に注意する必要がある。過去の重大な消費者事故がしばしば既定の枠組みのなかで見過ごされ、対応が後手になってしまったことがあるという教訓は忘れられてはならない。被害の発生又は拡大の防止を図ることを、常に実質的かつ柔軟に判断していくことが求められる。

(2) 選択基準の内容

消費者事故は、様々な製品・施設・役務等に起因して、特定の事業分野にとどまることなく発生するものであるから、その情報公表すべき事案の選択基準として、一律に適用可能な明確かつ具体的な基準を設けることは容易でない。しかしながら、消費者の注意喚起を図るための公表の必要性の程度は、いわゆる比例原則、特に利益衡量がその基準となるものであって、基本的には、被害の重篤性と被害の発生・拡大可能性の相関関係を基礎として、その公表により得られる利益と失われる利益との比較衡量によって決まるものと考えられるところである。具体的には、以下の要素を基本的な考慮要素として、その他当該消費者事故に関連する諸般の事情を総合的に考慮した上で、その公表の要否を判断することが適当であると考えられる。

- ・ 被害の重篤性：事故による被害の程度
- ・ 事故の発生数：同種・類似の事故の発生件数、増加傾向
- ・ 事故の発生・拡大可能性：同種・類似の事故が発生・拡大する可能性が高いか否か（偶然性の高い事故か再発性の高い事故か）
- ・ 事故の新奇性：通常予見される使用形態における通常有する安全性について広く知られているか否か
- ・ 事故の回避可能性：児童や高齢者など、自ら事故を回避する能力が一般的・平均的な消費者より劣っていると考えられる被害者が多いか否か

・ 公表により失われる利益：事業者・製品等の信用その他正当な利益等

また、いわゆるヒヤリハット情報についても、被害が現実が発生することが一定程度の可能性の下で見込まれる場合には、上記のような要素を考慮した上で公表すべき事案が存在するものと考えられる。

なお六点目（公表により失われる利益）については、情報公開法においては、公にすることにより法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるものであっても、人の生命・健康・生活・財産を保護するため公にすることが必要であると認められる情報は開示義務の対象とされており（情報公開法第5条第2号イ）、後者の利益が前者を上回る場合には、情報が開示されることとなるものと解されている。受動的な情報開示（情報公開）の場合と積極的・能動的な情報公表の場合とにおける利益衡量のあり方については、必ずしも同一である必要はないとの考え方と究極的には同一であるとの考え方が存するところであるが、いずれにせよ消費者の注意喚起を図るために必要と認められる場合には、公表することが許容されるものと考えられる。

論点2：公表の時期

（1） 迅速性と正確性のトレードオフ

消費者安全法においては、消費者の生命・身体に被害が発生している事故については、製品等又は役務が消費安全性を欠くことにより当該事故が生じたものでないことが明らかでない限り、消費者事故等（同法第2条第5項第1号）に該当することとされているように、事故原因の究明が未了で、製品等又は役務の欠陥・瑕疵の存在が必ずしも確認されていない段階であっても、同種事故が多発していたり、欠陥・瑕疵の存在が合理的に疑われる場合などには、事故原因の究明までに要する見込み時間なども考慮した上で、遅滞なく情報公表をすることが求められているものと考えられる。

一方で、事故原因の究明が未了である以上、結果として欠陥・瑕疵のない製品等又は役務を供給・提供していた事業者の信用を毀損する可能性は残らざるを得ない。

このように、消費者の注意喚起のための情報公表をはじめとして、消費者庁による情報公表に関しては、迅速性と正確性という二つの要素のトレードオフの関係にどのように対処すべきかについて検討することが必要となる。

（2） 多段階の公表

迅速性と正確性のトレードオフの関係に適切に対処するためには、多段階的

に公表を行うことが考えられる。

すなわち、第一報（速報）としての公表においては、その時点で確認されている事実を迅速に明らかにするとともに、原因究明が未了であること、情報の確実性の程度など調査状況や当該情報の位置付け（あくまでも第一報であること）等をあわせて公表する。そうすることによって、消費者にとって冷静で合理的な行動選択を可能なものとする。

第一報を得た後、その後の状況について確実に追跡調査を行い、有益な追加情報を得た段階で、第二報・第三報として、情報を更新したり訂正することによって正確性の担保を図るべきである。これを丁寧に行うことにより、公表される情報に対する信頼が高まり、消費者又は事業者が不確実な情報によって受ける損失を低減させる。

論点3：公表される情報の内容

（1） 基本的視座

消費者事故の内容は多様であり、公表すべき情報の内容についても、個別事案の事情によるところが大きい。一律に適用可能な明確かつ具体的な基準を設けることは容易でない。被害の発生・拡大を防止するために公表することが必要な情報としてどのような情報が適当であるかということ、個別事案の事情に即して検討する必要がある。

しかしながら、消費者の注意喚起を図るための情報公表なのであるから、一般論としては、消費者がその情報を知ることが、製品や役務の自主的かつ合理的な選択の確保に資するものであったり、同種・類似の製品等又は役務を使用・利用するにあたって自ら事故や被害の発生を回避することが可能となるような情報が公表される必要がある。そのためには、消費者事故の発生の経緯や状況を含む消費者事故の概要、事故原因（又は原因と疑われるもの）、被害の程度などに加えて、事案の内容によっては、事業者名や商品名等を特定できる情報や、被害者の性別・年齢についても公表する必要性が認められる事案があるものと考えられる。

さらには、それらの事故発生に係る事実のみならず、可能な場合には、その時点で得られた情報をもとに、リスクの程度や消費者が採ることができるリスク回避策に加えて、原因究明の段階及び今後の予定、事業者の対応などについても、消費者にわかりやすいかたちで、あわせて公表することが望まれる。

（2） 事実確認

公表される情報の内容において、当然ながら注意されるべきことは、基本的な事実関係の確認である。前述のとおり、消費者事故発生の事実その他の基本的な事実関係について確認が不十分なまま公表を行い、消費者等に不要な不安や混乱を生じさせるようなことがあってはならない⁴。

(3) 個人（被害者等）の識別に関する情報

被害者が成人だったか子ども、高齢者だったか、どういう場所でどうした状況で起こった事故だったかといった情報は、消費者の注意喚起を図るための情報として有意味であることが考えられる。このことはすなわち、個人（被害者等）やその地域の関係者、事故の原因となった製品等を供給する事業者にとって、個人（被害者等）を識別することができる情報が公表の内容として含まれ得ることを意味する。

情報公開法に基づく開示請求がなされた場合に、特定の個人を識別することができる情報や公にすることにより個人の権利利益を害するおそれのある情報であっても、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため公にすることが必要であると認められる情報である場合には、所要の手続きを経た上で情報開示されることが認められている（同法第5条第1号ロ）。

重篤な被害の発生・拡大が高い確度で想定され、被害の発生・拡大の防止を図るため個人の識別を可能とする情報を含んだかたちでの公表が必要であると認められる場合には、本人の意思に関わらず公表することも許容されるものと考えられる。一方、被害の重篤性や被害の発生・拡大の可能性が高いとまでは認められない場合や、個人を識別することができる情報を含まないかたちでの公表があり得る場合等には、不特定多数者により特定の個人を識別することができる情報を含めるべきではない。

消費者事故の概要、事故原因（又は原因と疑われるもの）、被害の程度などの情報のみでも、被害に遭った本人やその家族、関係事業者などの特定少数者にとっては誰に関する事故であるか識別可能な情報である場合があつて、そのような情報を公表した場合に「自分に関する情報を断りもなく公表している」と受け止められることもあり得る。しかし、被害の発生・拡大の防止という目的に照らして、公表することに必要性、正当性が認められるのであれば、公表を躊躇すべきではない。公表することを必ずしも前提としていない消費生活相談情報の取扱の場面などでは、実務的に非常に気をつかう部分であり、当面、消費者庁は各消費生活センターと個別的に調整を図り、センターは必要に応じて

⁴ このような事実確認は、事業者に対する嫌がらせ目的での消費者庁等への情報提供や模倣品により消費者事故が発生した場合の正規品の製造業者の信用毀損の防止にも資することになるとの指摘もなされている。

本人の同意を得る手続をとっていくことになるだろうが、本人の同意を絶対的要件と考えるべきではなく、消費者事故情報は被害の発生・拡大防止のために社会的に共有されるべきものであるとの認識を広めていく努力が払われるべきである。^{5 6}

(4) 事業者の特定に関する情報

事業者や商品の特定に関する情報（以下「事業者特定情報」という。）を公表した場合には、特定の事業者へ損失を与える可能性があることから、いかなる場合に事業者特定情報を公表すべきかについて検討する必要がある。もっとも、消費者事故の多くは日用品か食品に起因して発生しており、これらの場合の取扱いについては既に制度・実務が概ね定着していることからそれらに依拠することができる。

平成 19 年に施行された消費生活用製品安全法の実務においては、重大製品事故の原因となった疑いのある製品について、①ガス・石油機器の事故の場合には、直ちに事業者名・商品名を公表、②その他の製品であって、製品起因が疑われる場合には、事業者名・商品名を公表、③製品起因か否かが特定できていない事故の場合には、事故の概要（製品名・被害の状況等）を公表し、その後の調査によって製品起因が疑われる場合には上記②の取扱いに変更する、との取扱いを行っている。またこれら情報はウェブサイトへ掲載しており、公表の都度最新情報に更新しているが、過去の情報を削除することはない。

食品については、食品衛生法の実務では地方自治体の各保健所において、食品衛生上の危害の発生防止を目的として、法律等に違反した事業者名及び原因食品名、原因物質名等の公表を行っている。法律違反等の事実の確定までに数日程度の時間を要する場合があります。原則的には事実確定後に公表が行われているが、保健所によっては事案の重要性等を勘案して調査中の段階で公表を行っている場合もある。またこれら情報はウェブサイトへ掲載しているが、営業停止処分の期間は通常 2、3 日程度であり、改善措置が図られたとみられる段階で過去の情報を削除している。

施設・設備、役務に関わる事故や、日用品以外の製品による事故、食品衛生以外の問題による食品事故などについても、上述のような日用品・食品に係る

⁵ 内閣府情報公開・個人情報保護審査会答申（H16.3.29）は、自閉症・発達障害支援センターによる相談事業・支援事業の内容の開示・不開示について、「これらを公にすると、相談支援を受けることをちゅうちょするようになるおそれがあり」「当該事務・事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる」ことから、法第 5 条第 6 号に該当し、不開示とすることが妥当としている。

⁶ そのためには、消費者庁による消費者事故情報の一元化・公表に関する取組自体を周知していくことが重要であるとの指摘もなされている。

制度・実務を参考にしながら適切な対応が求められる。

留意点の第一。一定の種類の製品・役務等に共通の問題が存在するような場合など、事業者特定情報を公表せずとも注意喚起の実効性を挙げられる事案については、生命・身体の安全の確保のためには、原則として、事業者特定情報を公表する必要性はないものと考えられる。一方で、事業者特定情報を公表しない場合には、問題となった種類の製品・役務等を供給・提供している同業他社への風評被害が生ずるおそれがあり、それはかえって事業者の適正な事業活動の確保（消費者安全法第3条第2項参照）に支障をきたすおそれがある。どのような場合に風評被害が生ずるかを特定化することは難しい（たとえば、消費生活用製品安全法上の公表では頻繁に製品名のみ事故概要の公表が行われているが、風評被害を生じさせたという指摘がなされた例はない）が、一定の種類のみ情報公表を行う場合には十分な注意が必要である。

留意点の第二。生命・身体の被害は発生していないが、被害を発生させる事故が生じるおそれのある事案（いわゆるヒヤリハット）についても、情報公表においては注意が必要である。消費者安全法では、事故が生じるおそれのある事案に係る製品等又は役務が「消費安全性を欠くこと」が、消費者事故等に該当することとなる要件とされている（同法第2条第5項第2号）。このことから考えれば、消費者安全法に基づく注意喚起情報の公表としては、当該事態に係る製品等又は役務について欠陥や瑕疵などの存在により消費安全性を欠くことが判明した時点で、論点1(2)のような要素を考慮したうえで情報公表することが求められていると考えられる。個別法の根拠規定に基づかないで、より広範な情報公表を行うことを検討するとしても、「消費安全性を欠くこと」に関する蓋然性に関する判断は必要になるものと考えられる。

論点4：公表の手続

(1) 手続保障の要否

上述のとおり、事業者特定情報の公表については、既に制度・実務が概ね定着している分野と、注意を払いながら新たな対応を図っていくべき分野とがあり、特に後者においては、想定外の社会的な反響等によって事業者に不測の損失を生じさせることも考えられる。そうした情報公表については、憲法第31条の規定によって要請される適正手続の確保の観点から、事業者に対する一定の手続保障が行われることが望ましい。以下、具体的な手続の在り方について検討する。

(2) 事業者特定情報を公表する場合

消費者安全法第15条第1項に基づいて事業者特定情報を公表する場合には、事業者の権利・利益を過度に制約しないように、原則として、公表前に事業者に対する意見陳述の機会又は意見書を提出する機会を付与すべきである。これは、情報公開法第13条第2項が、第三者に関する情報が記録されている文書であって、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報を公表する場合には、当該第三者に対して一定の事項を通知した上で、意見書を提出する機会を与えなければならないと定めていることとも整合的である。その上で、消費者庁と事業者の意見が主要な部分において異なる場合には、事業者の主張又はその要約を必要な範囲で併記することが考えられる。また、このように意見陳述の機会を設けることは、原因究明など事案の解明にも有益と考えられるところである。

しかしながら、緊急性の高い事案や事業者が所在不明の場合など、公表の目的を達成するためには、意見陳述の機会やその準備期間を付与することが困難な場合には、意見陳述又は意見書提出のための準備期間を短くしたり、意見陳述又は意見書提出の機会を付与しないことも認められるべきと考えられる⁷。

(3) 事業者特定情報を公表しない場合

次に、事業者特定情報は公表しないものの、一定の種類の製品・役務等に関する公表を行う場合であって、当該製品等の欠陥・瑕疵の存在を公表する場合には、同種製品等を供給する事業者など同業他社に風評被害を及ぼすおそれが高いので、法的には必ずしも必要ないと考えられるものの、関連する事業者又は事業者団体に対して事前に意見陳述又は意見書提出の機会を付与できるようにすることが望ましいと考えられる。どの範囲の利害関係人に対して、意見陳述等の機会を付与すべきかは、個別事案ごとに判断されるべきものであり、一律かつ具体的な基準を示すことは容易でないが、当該製品等に精通している事業者、業界全体を広くカバーしている事業者団体等に対する意見陳述等の機会の付与によって代えることなどが考えられる。

(4) 第三者の意見聴取

これらの情報公表にあたっては、慎重を期するために、事前に第三者機関の意見を聴く機会を設けることも考えられるが、迅速性が損なわれること、基本的には事業者に対する意見陳述の機会が付与されることから考えれば、少なくとも法的に義務付けられるものではないものと考えられる。

⁷ 行政手続法第13条第2項第1号、情報公開法第13条第2項ただし書参照

論点5：賠償・損失補償

(1) 国家賠償の要否

消費者庁による情報公表が違法である場合の損害賠償については、国家賠償法第1条第1項が適用されることとなるので、その規律に従って判断されることとなる。消費者安全法第15条の要件を満たさないにもかかわらず公表した場合であったとしても、ただちに当該公表によって国家賠償法上の責任が生ずるわけではなく、公務員としての注意義務違反が認められることが、賠償の要件となる。すなわち、公表の必要性、公表方法・態様の相当性、公表内容の正確性などを欠く場合には賠償責任を負うと判断される可能性があるものと考えられる。具体的には、公表によって得られる利益（公益）と公表によって失われる利益（私益）との比較衡量や、公表の目的を達成するために不要な情報を公表していないか等の観点から判断されることとなると考えられる。また、行政機関による積極的・能動的な情報の開示については、行政機関が消費者の行動に影響を与える目的・意図で情報を加工・公表するものであり、消費者が抱く情報の正確性への期待はより高くなるので、開示請求を受けて行う開示と比較して、より注意義務の程度が高くなるとの考え方もあり得るが、他方で、手続・調査途上の情報である場合であって、そのような一次的・暫定的な情報提供であることが明確な場合には、注意義務の程度が緩和されるとも考えられるところである。

(2) 損失補償の要否・範囲

次に、消費者庁による情報公表について国家賠償法上の責任が認められなかったとしても、情報公表に起因して特定の事業者には特別の損失が生じた場合には、国がその損失を補償すべき場合があるのではないかと考えられる。そして、この補償は、憲法第29条第3項を直接適用又は類推適用した結果として認められるものと位置付けられるものである⁸。

そこで、いかなる場合に損失補償が必要になるか考えると、あくまでも「特別の犠牲」に限られるものであり、事業者が市場に流通させた製品等又は役務が消費者の生命・身体に対する危険性を客観的に有していた場合には、警察責任の法理から、原則として、補償する必要はないものと考えられる。事業者が、その製品等が危険なものであることを知らなかっただけでなく、少なくともその地位・状況等に照らして、適切な製品・原材料等の管理を行い、安全な製品

⁸ このほかにも政策的な観点からの補償ということが考え得るが、本整理は法的論点の整理を主眼としており、ここでは法律上の義務としての補償のあり方についてのみ論じている。

等であることを確認していた又は安全な製品等であると信じることにつき合理的な理由がなければ、補償義務を負うものと解すべきではない。⁹

また、損失補償の範囲についても、「特別の犠牲」と認められるか否かによって画されることになるものと考えられるが、この点については様々な見解が存するところであり、更なる検討が求められる¹⁰。

論点6：情報の伝達

(1) アクセスのしやすさ、内容のわかりやすさ

消費者庁が発信した注意喚起情報は、何より消費者に届くことが大切であるが、消費者庁は地方支分部局（出先機関）を持たないので、都道府県や市町村に情報を提供するとともに（消費者安全法第15条第1項参照）、住民への情報提供をその事務として行う団体に対して協力を要請すること等によって、全国の消費者に情報が届くように努める必要がある。消費者庁自身の公表の方法についても、必要に応じて記者会見を行うなどしてマスコミ、特にテレビや新聞、ラジオなど多数の消費者によく利用されるメディアを通じて行うこと、また、インターネットを利用してきめ細かに情報提供することは重要である。

一方で、消費者を情報の洪水のなかに置き、かえって消費者が公表された情報に十分な注意を払わないといった事態を招かないよう、効果的な情報伝達に常に配慮すべきである。

また、消費者の注意喚起を図るための情報である以上、問題となった製品等や役務の使用・利用者として想定される消費者にとって容易に理解することができる内容でなければならない。したがって、消費者庁としては、正確性とわかりやすさを両立させるよう努める必要がある。

そして、具体的な公表方法を検討するに当たっては、公表される情報は、す

⁹ 厚生省が当時食品添加物として認められていたチクロを、発ガン性の疑いが生じたことから認められないこととしたことに対して事業者が賠償・補償を求めた訴訟について、東京高裁（S53.11.27）は「チクロの食品添加物指定を信頼して、チクロを使用して食品の製造、販売をなしていたという控訴人が、右指定の取消によつて、チクロ含有の商品の販売上損失を蒙つたとしても、特別の規定をまたずに、禁反言ないし信義誠実の原則によって当然に被控訴人が控訴人の損失を補償すべきものであるとはいえない。また、なにびとも人の健康を害する虞れがないとは認められない食品添加物を使用した食品を販売する権利、自由を有するものではないから、前記のような理由で本件指定が取消されて、控訴人がチクロ含有の食品の販売制限を受けるに至つても、特別な規定をまたずに、公用取用に準ずるものとして、被控訴人に控訴人の損失を補償させるべきである、とは解し得ない。」とする。

¹⁰ 補償の在り方として、全額を国有財産から負担するようなやり方だけでなく、保険や基金などの仕組みを活用することや、事業者の運転資金の無利子・低利融資などの対応も考えられるとの指摘もなされている。

すべての消費者にとって分かりやすいものとなるよう努め、リスクの大きさに関する情報を含めるなどする一方で、事故の原因となった製品の所有者など当該事案に関係のある消費者にとってはより詳細な情報を知りたいというニーズもあり、消費者によって必要な情報が異なることに留意する必要がある。

そこで、たとえば、①個々の消費者が、自分が当該事案と関係あるかどうかを判断するために必要な情報など、事故の発生の事実を中心とした基本的な情報については、専門用語などを可能な限り使わずに、ビジュアル面などの工夫も凝らした特に分かりやすい形で公表するとともに、②事故の発生の状況や構造を中心とした詳細な情報を必要とする当事者・関係者にとって有益な詳細な情報も併せて公表したり、当事者・関係者がその詳細な情報にたどり着けるように誘導するための情報を①に併記するなどの工夫を施すこと等が考えられる。

(2) インターネットの利活用

消費者庁が、関係機関の協力を得て独立行政法人国民生活センターと共同して開発している「事故情報データバンク」は、消費者事故情報をオンラインで集約し、閲覧・検索・分析を可能とするシステムであり、消費者等もインターネット経由で閲覧できるような環境を整備する方向で検討が進められており、情報伝達手段としても有力なシステムとして稼動することが期待される。

事故情報データバンクにおいては、関係機関等から提供される事故情報と、消費者等から寄せられる事故情報や不具合情報等が集約されることが想定されている。前者の情報については、関係行政機関等がそれぞれの行政目的の下に権限を背景して収集している情報を消費者安全法の枠組みに則って消費者庁に対して提供している情報であり、個人の識別に関する情報、事業者の特定に関する情報をはじめとして、その取扱いについては論点1～6に則した考え方によることが適当であろう。

一方、後者の情報の取扱いについては、前者と同様な取扱いとする考え方と、「特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律（いわゆる「プロバイダー責任制限法」）」に依拠しつつ、発信者の存在・不存在をシステムの的に確認するなどの必要最低限の手續に則って不実情報や誹謗中傷情報を削除することを除いては、消費者からの生の声そのまま集約され閲覧できる環境として提供されるべきだという考え方がある。この点については、実際の情報の集約状況等をみながら、消費者の被害発生・拡大の防止を旨として、柔軟・適切に運用上の工夫が図られるべき問題と考えられる。

なお、インターネットは有力な情報伝達手段ではあるが、高齢者などアクセスすることの少ない消費者もあることを念頭に置いて、たとえば国民生活センターが行っている「見守りネットワーク」を活用したり、消費者団体等と連携

することなどによって、広範・多様な消費者に情報を届けるよう努める必要がある。

論点7：その他の留意点

消費者被害の発生・拡大の防止を図るための情報公表以外にも、行政の透明性確保の観点から、消費者庁が集約した情報を積極的に公表することが望ましい（消費者安全法第4条第3項参照）。そのための具体的な取組としては、消費者庁に通知された事故情報の概要を定期的に公表したり、事故情報データバンクに寄せられるヒヤリハット情報等の事故情報をアクセスの容易な環境に置くことなどが考えられる。そうした取組は、消費者と事業者との間の情報格差を緩和し、消費者事故の早期発見・早期対応につながっていくものであり、「消費者が安心して安全で豊かな消費生活を営むことができる社会の実現」（消費者安全法第1条）を旨として、その推進・拡充が図られるべきである。

こうした取組の目的は、消費者安全法の規定では「行政の透明性確保」と整理されるものであるが、それを通じて、消費者がさまざまな事故情報を得ることができる基盤を整えることによって、健全な市場・安全な市場の構築を図り、結果として「被害の発生・拡大」の芽を早め早めにつむことにもつながる。ただし、「被害の発生・拡大の防止」との関係が直接的なものではないことから、「公表の目的の正当性」を優先させ、個人の識別に関する情報や事業者特定情報を公表することに関しては、消費者安全法第15条第1項に基づく注意喚起に比べてより慎重な取扱いとするよう注意が必要であろう。

また、より充実した情報集約を実現するためには、消費者庁における情報の収集・公表のプロセスをわかりやすく示し、その収集・公表が安全で安心な社会を築くうえで必要不可欠であることを周知徹底することを通じて、広く関係者や消費者、事業者から協力を得ていく努力を重ねていくことが必要である。

さらに、将来的な課題としては、消費者庁が様々な機関から情報収集することにより、単一の事故情報が複数の機関から通知・報告されることが考えられるところ、その照合を確実に行う工夫など、一段と発展的でわかりやすい仕組みを構築することについても検討が望まれる。

以上

消費者事故情報公表の法的論点に関する研究会委員名簿

座長 宇賀 克也 東京大学大学院法学政治学研究科教授

片山 登志子 消費者ネット関西専務理事、弁護士

佐伯 彰洋 同志社大学法学研究科教授

齋藤 憲道 パナソニック株式会社法務本部顧問

島野 康 国民生活センター理事

藤原 静雄 筑波大学法科大学院教授

山本 隆司 東京大学法学政治学研究科教授

(50音順、肩書は報告書作成時点)

消費者事故情報公表の法的論点の整理

(役務分野に係る生命・身体被害事案に関する
事故情報の特性を踏まえた留意点について)

平成22年4月30日

消費者事故情報公表の法的論点に関するヒアリング結果

< 目 次 >

1. 役務分野に係る生命・身体被害事案に関する消費者事故情報の特徴を踏まえた検討の必要性 . . . 1
2. 役務分野に係る生命・身体被害事案の種類とその特徴 . . . 1
3. 役務分野に係る生命・身体被害事案に関する消費者事故情報の公表における留意点 . . . 2

1. 役務分野に係る生命・身体被害事案に関する消費者事故情報の

特徴を踏まえた検討の必要性

消費者庁は、その設置目的に沿って、消費者の生命・身体に対する被害の発生又は拡大の防止を図るため、消費者の注意を喚起する必要性が認められる事案については、積極的に情報の公表を行うことが期待されている。既に、消費者事故情報公表の法的論点に関する研究会によって「消費者事故情報公表の法的論点の整理」（平成 21 年 9 月 28 日）が取りまとめられ、これを受けて「生命・身体被害に係る消費者事故情報等の公表に関する基本要領」（以下「基本要領」という。）が公表されており、平成 21 年 9 月以降、この「基本要領」に基づいて生命・身体被害に係る消費者事故情報の公表が実施されてきた。

しかしながら、半年余りの間に消費者安全法に基づいて消費者庁に通知された消費者事故情報の取扱実務を通じて、医療事故情報や介護施設における事故情報などでは、第一報の限りでは消費者事故に該当するか否か疑義があったり、被害の拡大又は同種・類似の事故発生が想定され難い面があり、公表事案として取り扱うにはよりきめこまかな考慮が必要となることが明らかになった。

こうした役務分野に係る事故情報の公表に際しては、「基本要領」で示された考え方に加えて、当該分野の特性を踏まえて考慮すべき留意点等を明らかにする必要がある。

このような観点から、役務分野に係る生命・身体被害に関する事故情報について、上記の「消費者事故情報公表の法的論点の整理」を補足するものとして、本整理を行った。本整理を踏まえて、消費者庁において、消費者事故の発生・拡大の防止に資するよりきめこまかな消費者事故情報公表が展開されることを期待したい。

2. 役務分野に係る生命・身体被害事案の類型とその特徴

消費者安全法に基づいて通知される消費者事故情報のうち、役務分野に係る生命・身体被害事案として件数の多いものとしては、医療関係事案や、介護サービス関係事案、健康・美容サービス関係事案（エステティックやマッサージ施術等）などがある。

これら役務分野に係る生命・身体被害事案に関する事故情報に共通する特徴

として、製品等に関連する消費者事故情報と比較して、対人サービスであるために、イ) 因果関係の判断が困難な場合が多いことや、ロ) 個別性が高く汎用性が低いことが挙げられる。また役務分野に係る生命・身体被害事案の中でも、特に医療関係事案においては、ハ) その取扱に高度の専門性を要することや、ニ) 消費者にとって自らの生命・身体を維持・回復するために医療サービスを受けるといった特徴がある。

もともとロ)～ニ)に関しては、医療関係事案の中にも、(i) 消費者がその生命・身体を脅かされている疾病・負傷等に係る、不可欠的・非日常的な医療行為に関する事案だけでなく、(ii) 美容整形やレーシック手術のように当該医療行為を受けるか否かを消費者において自由に選択することが可能な医療行為に関する事案や、(iii) 医療機関の衛生管理や患者取り違えのような患者情報の管理に問題があった場合のように、医療行為の専門性とは連関しておらず、消費者にも問題点が比較的容易に理解しうる事案もある。また、(iv) 在宅治療に使用される機器等に問題があった場合のように、その取扱に高度の専門性を要するものの、消費者自身が取扱に関わる事案も存在する。

3. 役務分野に係る生命・身体被害事案に関する事故情報の公表 における留意点

(1) 公表の目的・範囲・考慮要素と役務関連事故情報の特徴

「基本要領」では、「消費者事故等の発生及び被害拡大の防止」を旨として消費者事故情報の開示に努めなければならないとの基本的考え方に立ちながら、公表の正当性、必要性、相当性を勘案して、定期的な事故概要の公表、消費者安全法 15 条第 1 項に基づく詳細な事故情報の公表、社会的影響等を勘案した詳細な事故情報の公表の 3 つの公表類型を想定し、各々公表に際して考慮すべき要素を指摘している。すなわち、

- 定期的な公表においては、
 - ・ 重大事故等に該当し、または該当する蓋然性が高いか否か
 - ・ 被害の拡大や同種・類似事故の発生が考えられ得るか否か
 - ・ 消費者事故等に該当するか否かに疑義がないか否かが事故概要の公表の是非を判断する要素とされており、
- 消費者安全法 15 条第 1 項に基づく公表においては、

- ・被害の重篤性、事故の発生数、拡大可能性、新規性、回避可能性等を考慮しながら
- ・事業者・製品等の信用その他正当な利益や、被害者等のプライバシーその他の権利利益に留意して

迅速な公表の是非や公表内容の範囲を判断するとしている。

- 社会的影響を勘案した公表においては、被害の重大性、社会的影響の大きさ、公表という方法による以外に当面有効な被害拡大防止策が不明である等の事情を考慮要素として、上記に準ずる取扱を判断するとしている。

これら、消費者事故情報の公表の目的・範囲や公表に際しての考慮要素と、前述の役務分野に係る生命・身体被害事案に関する事故情報の特徴との関連性を考えると、イ)の因果関係の判断が困難な場合が多いとの点は消費者事故等に該当するか否かに疑義がないか否かの判断に、ロ)の個別性が高く汎用性が低いとの点は被害の拡大や同種・類似事故の発生が考えられ得るか否かの判断において、いずれも否定的に影響すると考えられる。

また、ハ)その取扱に高度の専門性を要することや、ニ)消費者にとって自らの生命・身体を維持・回復するために医療サービスを受けるという非日常的な条件を伴うといった特徴¹は、「消費者事故等の発生及び被害拡大の防止」を旨とするという消費者事故情報の公表の目的との関係で、消費者に向けた公表の必要性、正当性の根拠付けを弱める可能性がある。

(2) 主な考慮事項

消費者庁による消費者事故情報の公表においては、一義的には、迅速を旨として、広く消費者に向けて、事故の発生・拡大の防止に資するわかりやすい情報を提供することが求められる。

ただし、消費者安全法が「消費者事故等に関する情報の開示、その他の必要な措置を講ずることにより、消費者安全の確保に関する施策の推進の過程の透明性を確保するよう努めなければならない」(同法第4条第3項参照)と規定する趣旨に鑑みれば、事故の発生・拡大の防止に資するか否かの判断に厳密性を求め過ぎて結果的に公表を控えるような運用は望ましくない。でき

¹ 健康保険法は、「疾病、負傷、死亡又は出産に関して保険給付を行い、もって国民の生活の安定と福祉の向上に寄与することを目的とする」(健康保険法第1条参照)と定めており、この法目的に適合するものが健康保険が利用できる保険診療とされている。保険診療とするか否かについては、最終的には総合的な判断がなされるものであるが、医療行為として不可欠・非日常的なものであるか否かを判断する際のひとつの判断基準になりうると考えられる。

る限り公表することを基本としながら、事案に応じて公表可能な範囲・方法等について適切に検討することが期待される。

また、少子高齢化や技術進歩等を背景として医療の重要性がますます増大する中で、患者の自己決定権の承認・拡大が進行していることにも配慮する必要がある²。提供される医療サービスを選択して決定するものとして患者の立場を捉えるべきと考える場合には、上述の(ロ)～(ニ)の特徴については、事故情報の公表を控えることとする要因としては限定的に解釈する必要がある。

そうした観点から、上述のような役務分野に係る生命・身体被害事案に関する事故情報に共通する特徴のうち、事故情報の公表について、特に慎重に考慮しなければならない点としては、イ)因果関係の判断が困難な場合が多いことが挙げられる。これは主に、①-a)個々の患者等の受益者の体調、体質等が影響する部分があることに起因しており、更に医療関係事案では、①-b)専門家であっても判断が難しい高度の専門性を要する場合があることによる。

一方、因果関係の判断が比較的容易な場合としては、②-a)役務提供と被害発生の結び付きが比較的単純である場合や、②-b)患者取り違えのように、役務提供者が注意を欠き、そのことが医療行為の専門性とは必ずしも連関せず消費者にも比較的容易に理解できるような場合などがある。また、③因果関係の判断の難易に関わらず、被害の再発・拡大防止の観点から、事故概要等を迅速に公表することが望ましい場合もある。例えば、役務提供施設内の衛生管理上の問題(例；レーシック施術に際しての不衛生事案)、同類型の機器等が消費者の手元で使用されている可能性がある場合(例；在宅治療に使用される機器の不具合事案)などである。

その他の考慮事項としては、役務に関連する生命・身体被害事案に関する事故情報の公表の是非及び公表方法を考えるにあたり、関連する既存の諸制度との関係で、特に、匿名性を確保することで構築されている既存制度を経由して通知された情報(医療法上の情報収集制度³等)との関係がある。すな

² 最高裁平成12年2月29日判決(最高裁判所裁判集民事196号991頁)、最高裁平成13年11月27日判決(同203号887頁)、最高裁平成17年9月8日判決(同217号681頁)、最高裁平成18年10月27日判決(同221号705頁)

³ 医療法施行規則第12条「特定機能病院及び事故等報告病院の管理者は、事故等事案が発生した場合には、当該事故等事案に係る事故等報告書を当該事故等事案が発生した日から原則として二週間以内に、事故等分析事業(事故等事案に関する情報又は資料を収集し、及び分析し、その他事故等事案に関する科学的な調査研究を行うとともに、当該分析の結果又は当該調査研究の成果を提供する事業をいう。以下同じ。)を行う者であって、厚生労働大臣の登録を受けたもの(以下「登録分析機関」という。)に提出しなければならない。」

わち、このような情報をあえて顕名で公表するとした場合は、既存の制度の維持に多大な影響を与えることになる。したがって、できる限り公表することを基本とするとしても、消費者庁による消費者事故情報の公表によって得られる効果と既存制度による効果の間での比較衡量が必要になる。

(3) まとめ

(1)(2)の視点を踏まえて、役務分野に係る生命・身体被害事案の類型ごとの公表のあり方に関する考え方を整理すると、以下のとおりである。

先ず、介護サービス関係事案、健康・美容サービス関係事案においては、役務サービスと事故等との間の因果関係が想定し難い場合であるとか、個別性の要素が明らかに強く、同種・類似の消費者事故等が想定し難いような場合を除いて、「基本要領」に則って公表されるべきである。

これに対して、医療関係事案の中で、①-a)第一報以降の追加報告を踏まえても個々の患者の体調・体質等が影響しており、因果関係の判断が困難な事案については、その旨を事後的に明らかにすることで足りよう。医療関係事案の中で①-b)専門家であっても判断が難しい高度の専門性を要する場合には、消費者庁が広く消費者に向けて情報を公表することによって消費者事故等の発生及び被害拡大の防止という目的を達成できる可能性は他の役務分野に比して低い。他方、この分野においては、高度な専門性を有する医療従事者に対して、専門的かつ詳細な情報を提供し、それを専門家はその知見に基づいて活用することによって事故の発生・拡大防止に寄与するところが大きいと考えられる⁴。そうした専門分野における情報提供制度が機能していることを踏まえれば、消費者庁としては、事故が発生した事実についての情報は明らかにしつつ、既存の情報提供制度に明示的に結び付けていくような、クリアリングハウスのような公表のあり方も考えられる。

他方、同じく医療関係事案であっても、②-a)役務提供と被害発生の結び付きが比較的単純である場合や②-b)患者取り違えのように、役務提供者が注意を欠き、そのことが医療行為の専門性とは必ずしも連関せず消費者にも比較的容易に理解できるような場合などであって、因果関係の判断が比較的容易な場合、③役務提供施設内の衛生管理上の問題や同類型の機器等が消費者の手元で使用されている可能性がある場合のように因果関係の判断の難易

⁴ 財団法人日本医療機能評価機構による医療事故情報収集等事業は、一定範囲の医療機関等から事故情報やヒヤリ・ハット情報を収集し、専門家による分析を経て改善方策等を含めた情報を公表している。公表情報の特徴は専門性が高く、主として医療従事者による活用が想定されている。医療機関の匿名性を保つことで医療機関から詳細な情報を収集することを実現している点、収集対象が比較的大規模な医療機関に限定されている点に特徴がある。HPは <http://jcqhc.or.jp/html/>

に関わらず、被害の再発・拡大防止の観点から事故概要等を迅速に公表することが望ましい場合については、消費者事故情報を積極的に公表することで、消費者が情報に基づいて適切に判断する機会を提供することとなり、それによって消費者事故の発生・拡大の防止に寄与する可能性が高い。これらの類型の医療関係事案については、「基本要領」に則って公表されることが望ましい。

最後に、役務分野に係る生命・身体被害事案に関する事故情報の公表は、きめこまかな考慮が必要となる難しい課題であるがゆえに、消費者庁による公表のあり方の基本姿勢が問われるリトマス紙的な課題ともいえることを指摘したい。当該課題に対する取扱状況について、外部の専門家等による点検・評価が定期的に行われていくことを期待したい。

以 上

消費者事故情報公表の法的論点に関する有識者ヒアリング名簿

宇賀 克也 東京大学大学院法学政治学研究科教授

片山 登志子 消費者ネット関西専務理事、弁護士

齋藤 憲道 同志社大学法学部教授
(元パナソニック(株)法務本部顧問)

佐伯 彰洋 同志社大学法学部教授

島野 康 元国民生活センター理事

鶴岡 憲一 ジャーナリスト
(元読売新聞東京本社編集委員)

手嶋 豊 神戸大学大学院法学研究科教授

藤原 静雄 筑波大学大学院ビジネス科学研究科教授

山本 隆司 東京大学大学院法学政治学研究科教授

(50音順, 肩書はヒアリング結果作成時点)