

## 住宅リフォームに関する消費者問題への取組についての建議

平成23年8月26日  
消費者委員会

最近、住宅リフォーム（住宅の修繕、増改築等）に関する相談が再び増えてきている。全国の消費生活センター・相談窓口等に寄せられた相談件数（注）の推移をみると、平成17年度の約1万6,000件をピークとして、20年度には約1万件にまで減少したものの、21年度からは再び増加に転じ、22年度では約1万2,000件の相談が寄せられている。

また、東日本大震災後に開設された「震災に関連する悪質商法110番」に寄せられた相談をみても、住宅リフォーム関係の相談が上位を占めており、平成23年度の相談件数はさらに増加することが見込まれる。

（注）全国消費生活情報ネットワーク・システム（略称「パイオネット」。以下「PIO-NET」という。）に登録された相談件数で、PIO-NET端末がない相談窓口に寄せられた件数は含まれていない。以下同じ。

この間、国及び地方自治体においては、平成17年前後に全国規模で悪質商法・詐欺的な事件が多発し、消費者問題として広く認知されたこともあって、国の「住宅リフォームに関する消費者トラブルに係る関係省庁等担当課長会議」における決定事項（平成17年7月）及び「悪質リフォーム対策検討委員会」における検討結果（平成17年9月）を踏まえ、国及び各都道府県において悪質事業者に対する行政上・刑事上の処分を強化するなどの措置を講じてきている。

こうした取組が功を奏したとみられ、PIO-NETに登録された最近の相談内容をみると、平成17年当時に社会問題となった過量販売（次々販売）等の悪質商法によって深刻な被害を受けた等の相談は、当時と比較すると大幅に減少している。しかし、直ちに法令違反とまでは言えないが、契約前の顧客への説明不足や施工品質に係る情報の格差に起因するとみられる相談は増加傾向にあり、その結果として、上記のとおり全体の相談件数は反転増加しているものとみられる。

他方、新成長戦略（平成22年6月18日閣議決定）において示されたストック重視の住宅政策の下で実施される各種施策に加え、東日本大震災に伴う住宅改修工事や耐震リフォーム、太陽光発電などの創エネリフォームや、さらには高齢化の進展に伴うバリアフリーリフォーム等各種リフォーム需要増加も予想される。こうした様々な住宅リフォーム市場拡大要因が見込まれることを踏まえ、関係業界においても、市場環境整備のための迅速な取組が期待されている。

消費者委員会では、住宅リフォームに関して消費者からの苦情等が絶えない原因・背景を探るために、昨年11月に消費者基本計画の検証・評価・監視の一環として「関係省庁ヒアリング」を行った。

また、本年4月以降、消費者からの相談が比較的多い（全国の相談件数の5割を占める）茨城県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、大阪府、兵庫県及び福岡県の8都府県に加え、政令市である神戸市及び北九州市（以下「10都府県・政令市」という。）、国土交通省、関係団体並びに事業者からのヒアリングを行うと同時に、本年7月下旬から8月上旬にかけて、住宅リフォームの経験がある等の消費者を対象にアンケート調査を行った。

その結果、国及び地方自治体では、消費者からのニーズに応えるべく様々な消費者支援制度を展開しているものの、各支援制度の認知度が低いうえに、各支援制度は類似していて消費者にとって分かりにくいものとなっている等の実態が明らかとなった。

消費者委員会は、こうした調査結果を踏まえ、国土交通大臣に対して、次のとおり、消費者庁及び消費者委員会設置法に基づき建議する。

さらに、消費者委員会は、この建議について、国土交通大臣に対して、平成24年2月までにその実施状況の報告を求める。

## 1 消費者支援制度の利便性等を高めるための取組

### (1) 消費者からの相談に一元的なネットワークにより対応できる仕組みの構築

#### (建議事項①)

国土交通省は、消費者の利便性向上を図る観点から、消費者が求める情報を容易に入手できるようにするための措置として、例えば以下の方法により消費者からの相談に一元的なネットワークにより対応できる仕組みを構築すること。

- i) 全国共通の電話番号にかければ、消費者が望む情報を提供することが可能な地元の地方自治体や国の相談窓口につながり、国と地方の窓口が連携・相互に補完する仕組みを構築すること。
- ii) 上記 i) の取組と並行して、各地方自治体における相談窓口に対し、必要な情報提供・研修等の充実を図ること。

#### (理由)

- 住宅リフォームの相談窓口は、全国の都道府県及び多くの市町村に設置されており、その数は約1,600か所（平成23年2月1日現在）にのぼる。
- 他方、10都府県・政令市からのヒアリングの結果、消費者からは、「どこに相談したらよいのか分からない」旨の問い合わせが少なからず聞かれるとしている。また、体制の制約等もあって、すべての窓口において消費者が望む情報を迅速かつ一様に提供することは困難であるとされている。こうした点を踏まえ、複数の自治体から「全国の各種支援制度を取りまとめ、案内するナビシステムを作ってはどうか」とする意見が聞かれた。
- 最近では、他の類似する行政分野において、住民の利便性を高める観点から、ナビダイヤルを使った国のシステムとして、「消費者ホットライン」（消費者庁）、「DV相談ナビ」（内閣府、地方自治体）等が既に稼働しているほか、住宅リフォームの分野では、財団法人住宅リフォーム・紛争処理支援センターが同様にナビダイヤルを利用して「住まいるダイヤル」を開設している。

そこで、上記建議事項①の i) に係る具体的な仕組みとして、例えば、「住まいるダイヤル」をベースとして各地方自治体の相談窓口にもつながるような、国と地方の窓口が連携・相互に補完する一元的なネットワークの構築を図るなどにより、消費者からの相談に対して的確に対応できるような取組を早急に行うことが必要と考える。
- なお、上記システムが十分な機能を果たすためには、相談窓口の環境整備が不可欠である。消費者からの様々な相談に対して的確な対応ができるよう、消費者支援制度を網羅的に把握・整理した情報を提供することや相談員に対する研修の重点化等の取組を行うことが必要と考える。

## (2) 地方自治体との連携による取組の充実

### (建議事項②)

国土交通省は、リフォーム工事の瑕疵発生防止及び当該工事に瑕疵があった場合における瑕疵担保責任の履行確保を図る観点から、リフォーム瑕疵保険制度の有用性等について周知するとともに、地方自治体に対し、以下の事項について要請すること。

- i) 地方自治体の設けるリフォーム事業者登録・紹介制度等に掲載されている事業者の情報に、「リフォーム瑕疵保険制度」(注)の登録の有無に関する情報を追加すること。
- ii) 上記登録・紹介制度等に登録された事業者に対し、「リフォーム瑕疵保険制度」への登録を推奨すること。

### (建議事項③)

国土交通省は、消費者のリフォーム工事取引に関する相談の中で、住宅リフォーム工事価格や解約手法に関するものが多いことを踏まえ、これらの問題に対処する観点から、例えば以下の取組を行うことにより、地方自治体に対する支援の充実を図ること。

- i) 住宅リフォーム工事に係る実勢価格等、工事価格の妥当性等について消費者自身が判断する際に参考となり得る情報提供の在り方について、地方自治体に技術支援等を行うこと。
- ii) いわゆるクーリングオフ制度に関する情報について、相談窓口を通じて消費者に対し十分に周知されるよう、情報提供の充実を図るための技術支援等を行うこと。

(注) リフォーム瑕疵保険制度とは、特定住宅瑕疵担保責任の履行の確保等に関する法律(平成19年5月30日法律第66号)に基づく制度で、消費者が安心してリフォーム工事を行えるよう、建築士による検査と瑕疵があった場合の保証がセットになった制度である。なお、登録した事業者の情報については公開されている。

(理由)

### (建議事項②)

- 国土交通省では、リフォーム工事の瑕疵発生防止及び当該工事に瑕疵があった場合における瑕疵担保責任の履行確保を図るため、平成22年度から「リフォーム瑕疵保険制度」を開始したものの、後述のとおり、その認知度は依然として低水準に止まっていることを踏まえると、住生活基本計画(全国計画)における当該制度の利用実績の目標(注)達成には一層の周知が必要な状況となっていると思われる。

(注) 住生活基本計画(全国計画)では、リフォーム時に瑕疵担保責任保険に加入した住宅の全リフォーム実施戸数・棟数に占める割合を平成32年までの10年間で0.2%から10%に引き上げることを目標値として設定している。

- 当委員会が行ったアンケート調査（以下「アンケート調査」という。）の結果、リフォーム経験者及び意向者（5,215人）の96%が「リフォーム瑕疵保険制度」を知らないと回答している（詳細については、報告書18頁参照）。

また、同制度を利用したと回答した者のうちの76%が、当該制度は役に立ったと回答している（詳細については、報告書19頁参照）。

- 上記の状況や10都府県・政令市からのヒアリング結果等を踏まえると、上記建議のとおり、地方自治体に対しリフォーム瑕疵保険制度の周知に向けた取組を要請する必要がある。

### （建議事項③ i）

- 後述2のとおり、PIO-NETに登録された相談のうち、価格に関する相談は多く、相談の内容をみる限り、工事価格に関する参考情報があったとしたら、相談窓口で電話する必要さえなかったと考えられる例も少なくない。

- また、アンケート調査の結果、直近のリフォーム経験者（1,048人）の57%が、リフォームの際、「工事費用の相場などの価格情報」が必要だったと感じたと回答している（詳細については、報告書24頁参照）。

他方、10都府県・政令市からは、工事費用の相場について相談されたとしても、建築士等の専門家でないと回答できないのが実情であり、国による工事内容に対応した実勢価格等に関する情報の提供が望ましいとする旨の意見が聞かれた。

- したがって、上記建議のとおり、国は現在、財団法人住宅リフォーム・紛争処理支援センターが実施している「リフォーム見積チェックサービス」において蓄積している知見を活用して、各地方自治体に対して情報提供に係る技術支援を積極的に行う必要がある。

### （建議事項③ ii）

- アンケート調査の結果、クーリングオフ制度については、調査対象（7,951人）の88%の人が「具体的に理解している」あるいは「なんとなく理解している」と回答しているものの、正しく理解していると認められるのは全体の1%に過ぎず、消費者のクーリングオフに関する理解度が十分とは言えない実態が明らかになった（詳細については、報告書22、23頁参照）。

また、10都府県・政令市の相談窓口の担当者からも、クーリングオフ制度については、消費者及び事業者共に正しく理解していないとみられるとする意見が少なからず聞かれた。

- PIO-NETに登録された相談のうち、契約した後で解約（クーリングオフ）したいとする相談について内容を精査したところ、契約した後で解約したいとする相談の内容をみる限り、例えば、クーリングオフに関する正確な知識があれば、そもそも相談窓口に電話をする前に解決されたとみられる例が多かった。
- また、PIO-NETの相談事例の中には、「工事がいったん始まってしまえばクーリングオフはできない」、「クーリングオフをしても材料費等の実費については、請求に応じなければならない」と考えている消費者も少なからずみられることが分かった。こうした点にも留意して、消費者が制度について正確に理解できるよう上記建議のとおり早急に措置を講ずる必要があると考える。

## 2 消費者支援制度の認知度を高めるための取組

### （建議事項④）

国土交通省は、住宅リフォームに関する消費者問題を抜本的に解決する観点から、住宅リフォームに関する無料相談制度等の消費者支援制度の認知度を格段に高めるための措置として、例えば以下の方法により当該制度の周知を行うことにより、その実効性を確保すること。

- i) 地方自治体等と連携の上、高齢者が手に取ってみる機会が多いとされる地方自治体発行の広報誌への掲載や、高齢者に接する機会が多い者（例えば、民生委員、ケアマネージャー）からの周知を図ること。
- ii) 住宅所有者に対し定期的に通知（例えば、固定資産税・都市計画税の納税通知書）を行う行政機関と協議の上、当該通知に合わせて、建議事項①のi)で述べた仕組みについて周知を図ること。

### （理由）

- 国土交通省では、住宅リフォームに関する消費者支援制度として、「住まいるダイヤル」（電話相談窓口）、「リフォーム見積チェックサービス」（見積書・契約書についての相談・チェックサービス）、「無料専門家相談制度」（弁護士・建築士との対面相談制度）、「リフォーム瑕疵保険制度」（上記1(2)参照）、「リフォーム事業者選択サイト支援事業」（リフォーム事業者検索サイト）等を実施しているほか、各地方自治体においても同様の支援制度が設けられている（詳細については、報告書8～10頁参照）。
- アンケート調査の結果、リフォーム経験者及び意向者（5,215人）の81%が上記支援制度について「どの制度も知らない」と回答している。また、最も知っているという回答のあった制度でさえ、その認知度は11%に止まり、

消費者にあまり認知されていない等の実態が明らかとなった（詳細については、報告書17、18頁参照）。

- また、契約した後で解約（クーリングオフ）したいとする相談内容をみると、「屋根工事の契約をさせられたが、見積が大雑把で150万円と高額なので解約したい」、「事業者が業界団体にも加入していなくて電話帳にも掲載がなく、信用できないのでクーリングオフしたい」等、価格（32%）及び事業者の信用性（16%）に係る相談が半数程度を占めている（解約理由が明らかにされているものに限る。）。

こうした相談の内容をみる限り、例えば、見積書の提示があったときに上記「リフォーム見積チェックサービス」を利用して見積書のチェックを受けていればトラブルに至らなかったと考えられる例も少なくなかった。

- 他方、10都府県・政令市においても同様の問題意識を有しており、各地方自治体からは、支援制度を必要とする住宅所有者や被害に遭いやすい高齢者等に絞った周知を行うことが効果的である旨の意見が聞かれた。また、周知のための対策として比較的实现性が高いとの意見が多かったものとして、以下の周知方法が挙げられた。
  - ① 市区町村の広報誌は、高齢者が比較的手に取ってみることが多いとされており、広報誌に掲載依頼して周知。
  - ② 高齢者に接する機会が多い民生委員、ケアマネージャーの一層の活用を図り周知。
  - ③ 住宅所有者に対し定期的に通知される固定資産税の納税通知書の封筒の裏面等に、相談窓口の電話番号・ホームページアドレス等を印刷して周知。
- 以上の点を踏まえると、上記建議の早急な実施により、支援制度の認知を高めていく必要がある。

### 3 これまでの取組状況についての検証等の実施

#### （建議事項⑤）

国土交通省は、悪質リフォーム対策検討委員会（注）において、同省を中心として取り組むべきとされた対策へのこれまでの取組状況について検証を行い、その結果を踏まえ、悪質リフォームによる被害の防止とリフォーム工事に係るトラブル回避のための法制上の対応等について検討を進めること。

（注）訪問販売などによる住宅リフォーム工事契約に伴い消費者被害が生じ、社会問題となっていることから、これを視野に入れつつ、国土交通省としての総合的な対策を検討することを目的として平成17年7月に設置されたもの（委員長は巽和夫 一般社団法人住宅リフォーム推進協議会会長）

(理由)

- 平成17年9月の悪質リフォーム対策検討委員会における検討結果において、悪質リフォームに関し国土交通省として取り組むべき対策として、  
i) 消費者へのきめ細かな情報提供体制、ii) 地方自治体等における相談体制の一層の充実、iii) 耐震改修等のリフォーム工事に係る性能評価と専門家活用方策、iv) 建設業法に基づく指導・監督等のあり方、v) 他省庁・関係団体との連携・協力について検討が行われ、それぞれについて取り組みが行われたところ、前述のとおり、一定の効果があがったとみられる。

- しかしながら、依然として書面交付義務違反も少なからずみられ、契約後のトラブルの原因となっている場合も多いとみられる。

他方、平成20年に特定商取引法及び割賦販売法の規制が抜本的に強化されたこともあって、訪問販売を主体とするリフォーム事業者の割合が減少傾向にあり、現金取引が9割を占めている中、信販会社等を通じた事業者に対する指導効果も期待できなくなっている。

また、最高裁判所においても書面化に関する議論や書面作成の義務化等による業界慣行の改善を求める旨の提案がなされている(注)こと等を踏まえ、書面交付の徹底を図るための仕組みについて、取引の安定性の観点にも留意しつつ検討を進める必要があると考える。

(注) 最高裁判所の「裁判の迅速化に係る検証に関する報告書(第4回)」(平成23年7月8日公表)によれば、「考えられる施策の例」として、「契約書等の当事者間の合意内容等を証する書面類の作成の義務化を始めとする業界慣行の改善について、取引の実情にも十分目を向けつつ、行政手続における規制の在り方も含めて検討を進める」ことが挙げられている。もっとも、その前提となった検証検討会での意見をみると、「取引の円滑化の要請もあるので、作成の義務化までは困難であろう」との意見や「今後、建築確認申請や建築工事届に契約書類の添付を義務付けるなど行政手続において新たな仕組みを設けることも含めて、更に検討を進める必要がある」との意見が出されていることを踏まえると、比較的大規模な修繕工事を想定しているものとみられる。

- なお、建設業法上の規制について、10都府県・政令市のヒアリングでは、「軽微な建設工事」(受注金額500万円未満)のみを請け負って営業する場合には、必ずしも建設業の許可を受けなくてもよいとされているところ、現状では、許可業者に対しても十分な指導監督ができていたとは言えず、仮に「軽微な建設工事」の基準を見直し、法規制の範囲を拡大したとしても、実効性のある対応は困難とする旨の意見が聞かれた。まずは都道府県における実態を把握のうえ、法規制の実効性を確保した許可制度や指導監督等の在り方について検討する必要があると考える。

- 国土交通省においては、上記の点を踏まえ、また、悪質事業者の実態及びリフォーム工事に係るトラブルの実態を踏まえた一層の対策強化に向けた検討を進める必要があると考える。



## 決済代行業者を経由したクレジットカード決済による インターネット取引の被害対策に関する提言

平成22年10月22日  
消費者委員会

### 1. はじめに

近年、インターネットによる各種取引に関する消費者被害が増加傾向にあり、中でも、いわゆる「決済代行業者」を経由したクレジットカード決済による被害は、関係事業者が海外に存在する場合が多いこともあって、解決が困難であるとされている。

「2009年度のPIO-NETにみる消費生活相談の概要」(平成22年8月4日 独立行政法人国民生活センター)によれば、平成21年度の消費生活相談(899,433件)のうち、販売方法・手口について最も多かったのが「インターネット通販」(131,166件)であり、その主な商品・役務としては、アダルト情報サイト(33.0%)・デジタルコンテンツその他(26.8%)・出会い系サイト(19.1%)等が挙げられている。これらの相談の内容としては、「利用した覚えのないサイトから利用料を請求された」「無料サイトのはずなのに料金の請求を受け、不審に思うも支払ったところ、その後は一切利用していないにもかかわらず倍額の請求を受けた」等がみられるところである。

これらの事例では、下記2.のとおり、国内のクレジットカード会社や国内の決済代行業者の審査で通常排除されるべき悪質なネット事業者が、海外のクレジットカード会社等の加盟店である決済代行業者を経由して、商品代金・利用料金などを消費者に請求しているケースが多い。

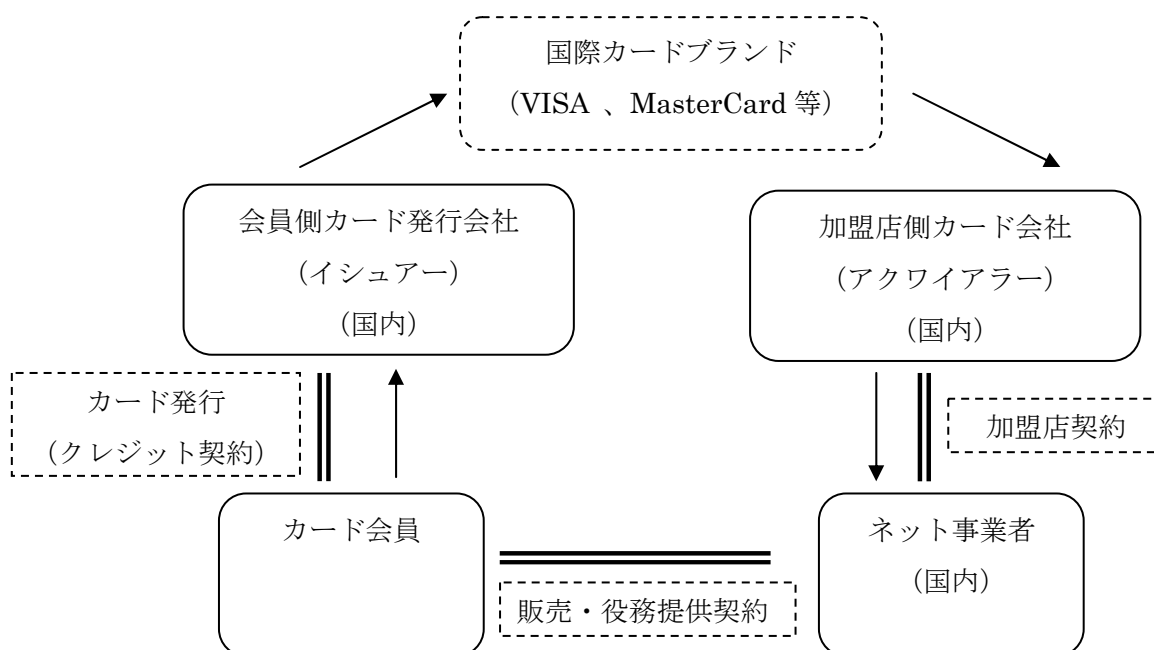
消費者委員会は、今後のインターネット取引の増大に鑑みて、これらの被害を抑止し、被害救済の実効性を上げることが重要と考え、関係省庁において以下のような対策をとることを提言する。

## 2. 深刻な被害の実情

インターネット上の通信販売事業者（以下「ネット事業者」という。）が、消費者との間でクレジットカード決済を利用する場合には、一般に、ネット事業者が国内の包括信用購入あっせん関係立替払取次業者（加盟店側クレジットカード会社等、以下「アクワイアラー」という。）の加盟店となり、国内の包括信用購入あっせん業者（会員側クレジットカード発行会社、以下「イシューアー」という。）を経由して、商品代金・利用料金を消費者に請求しており、この場合は、問題となる事例は少ないとされる（「図1」参照）。

（図1）

インターネット通販におけるクレジットカード決済のパターンの例①  
（ネット事業者（国内）がカード会社（国内）の直接の加盟店である場合）  
（「————→」は商品代金等の流れ）



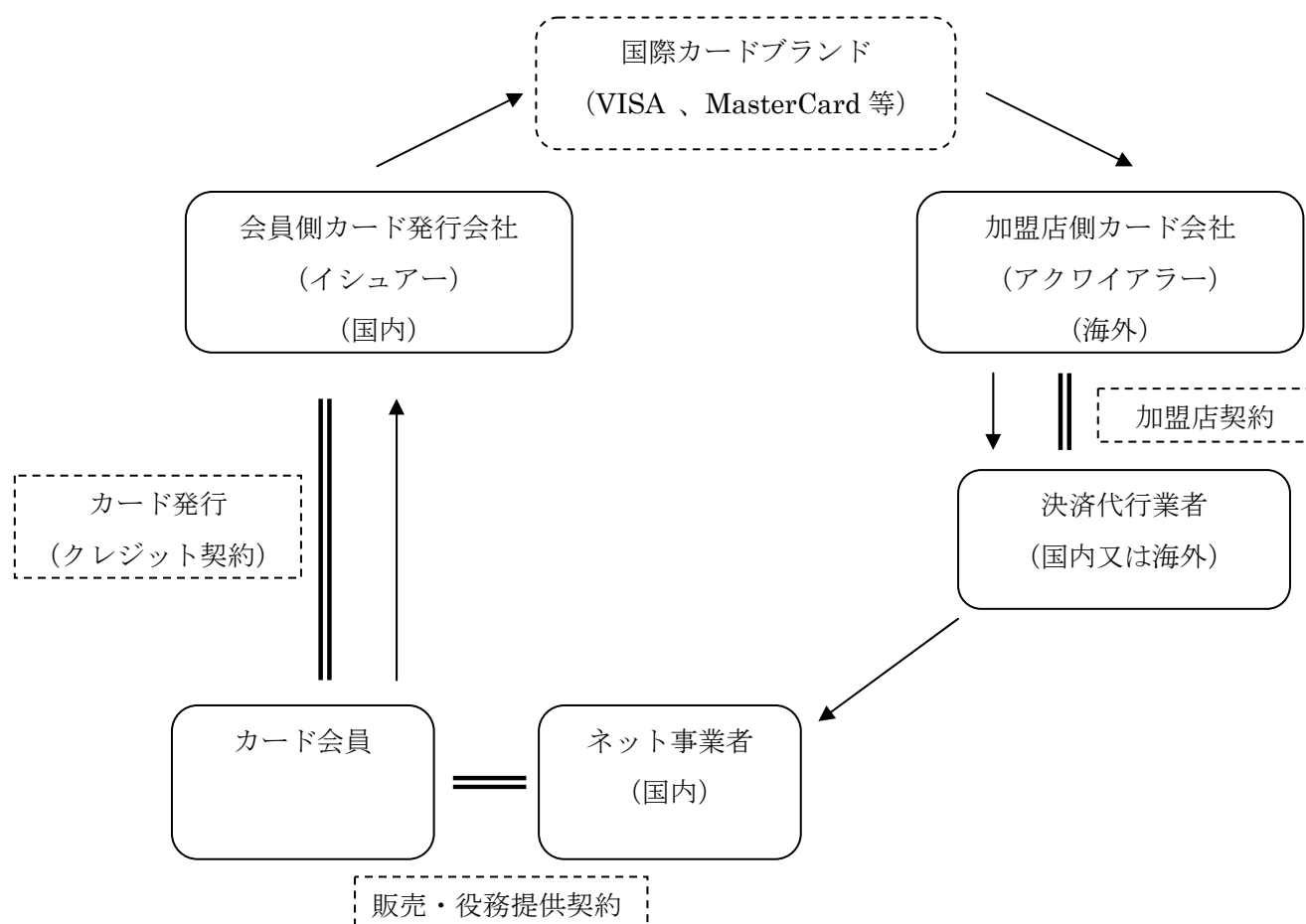
※イシューアーとアクワイアラーが同じカード会社である場合や、アクワイアラーとネット事業者の間に国内の決済代行業者が介在する場合もある。

他方、国内のアクワイアラーや国内の決済代行業者の審査で通常排除されるべき悪質なネット事業者が、海外のアクワイアラーの加盟店である決済代行業者を経由して、商品代金・利用料金などを消費者に請求する取引に関する問題事例が、近年目立って増加している（「図2」参照）。

（図2）

インターネット通販におけるクレジットカード決済のパターンの例②

（決済代行業者がカード会社（海外）の直接の加盟店となり、ネット事業者（国内）が当該決済代行業者に決済業務等の代行を依頼している場合）  
 （「→」は商品代金等の流れ）



上記のような問題事例では、ネット事業者が、商品代金・利用料金について十分な表示をせず高額な料金を請求するような欺瞞的な事例も多い。このような場合、以下のような問題が生じている。

- ① 消費者がイシューアに苦情を申し立てても、イシューアとネット事業者との間には直接の契約関係はなく、海外アクワイアラーや決済代行業者を経由した交渉は難航することが多い。
- ② 消費者がネット事業者に苦情を申し立てようとしても連絡がつかず、他方、カード決済を取り消そうとして決済代行業者に連絡しようとしても連絡先が分からないことも多い。

### 3. 求められる対策

#### (1) 被害事例及び決済代行業者の実態把握

現在のところ、決済代行業者を経由したインターネット取引の被害については、取引内容、決済に関与する事業者、契約内容等の実態が、必ずしも明らかになっていない。消費者が自分が行ったインターネット取引に決済代行業者が関与したことさえ認識していないこともその理由の1つと考えられる。

したがって、まずこれらの取引実態について十分な調査を実施する必要がある。

#### (2) より厳正な処分及び消費者への注意喚起

インターネット取引被害の解消にあたっては、商品代金等について十分な表示をしないなどの不当表示を行う悪質なネット事業者に対する特定商取引法や景品表示法等に基づく当局による処分・摘発等の一層の強化を図る必要がある。また、消費者への注意喚起を促すより充実した広報を行う必要がある。

#### (3) 通信販売業者による決済代行業者に係る表示の義務付け

現在、問題となっている事例の多くでは、ネット事業者の表示する決済に関する画面上、決済代行業者が決済取引に介在していることや当該事業者の連絡先が明示されていないため、上記2. のとおり、被害救済が困難になっている。

したがって、特定商取引法の規定を見直し、通信販売業者の表示義務事項として、決済代行業者を経由した決済である旨や当該事業者の連絡先などを追加する措置を講じることが必要である。

#### (4) その他必要な制度改正に向けた検討

上記2. のとおり、決済代行業者を経由したクレジットカード決済によるインターネット取引の被害は、海外のアクワイアラー及びその加盟店である決済代行業者を経由した取引であることが多く、現行法の厳正な運用のみでは、十分な被害救済が実現できないと考えられる。

したがって、関連法令の見直しの検討や、海外アクワイアラー等の関係事業者間での紛争処理のルールの見直しに関する海外への働きかけ等、どのような対応が必要かつ効果的であるのか、あらゆる対応を検討すべきである。

以 上

## 特定保健用食品の表示許可制度についての提言

平成 23 年 8 月 12 日

消費者委員会

消費者委員会は、平成 23 年 7 月、特定保健用食品の表示許可制度専門調査会から、「特定保健用食品の表示許可制度専門調査会報告書」の提出を受けた。消費者委員会は、消費者庁がこの報告書の内容を踏まえ、必要な取組を進めることを提言する。

特に、許可の更新制については、更新審査を適切に実施するための審査体制の整備が重要であることから、消費者庁においてはこの点を十分留意した上で、許可の更新制の導入に向けた検討を進めることを求める。

## 消費者契約法の改正に向けた検討についての提言

平成23年8月26日

消費者委員会

消費者契約法は平成13年4月1日の施行から10年余が経過し、消費者取引の適正化に一定の貢献をするとともに、多くの裁判例の集積などにより、法律の不十分な点も指摘されるようになってきた。

平成17年4月に閣議決定された第1期消費者基本計画では、同法の見直しが明記され、平成22年3月に閣議決定された第2期消費者基本計画でも同法を「民法（債権関係）改正の議論と連携して検討」するとされた。

ところが、主務官庁たる消費者庁においては、現在までのところ、消費者契約法改正に向けた検討作業は実質的な進展がみられない。

他方、平成21年11月から法務省の法制審議会でも本格的に開始された民法（債権関係）改正の検討作業は、平成23年5月に中間的な論点整理が公表され、同年7月から中間試案の作成に向けた作業にすでに入っている。民法（債権関係）改正の重要論点のひとつが、消費者契約法を民法に統合するかどうかであり、また消滅時効や債権譲渡などの分野で消費者の利益に直結する法改正も議論されている。

このような事態をふまえると、消費者庁においても早急に消費者契約法改正の検討作業に着手し、民法（債権関係）改正の検討作業と連携することが極めて重要となっている。そして、民法（債権関係）改正に遅れることなく消費者契約法改正を実現することが望ましいと考えられる。

もとより、消費者委員会としても、消費者庁の検討作業の進展を見つつ、意見を述べるなど必要な役割を果たしていく用意がある。

以上提言する。

## 「消費者事故等に関する情報の集約及び分析の 取りまとめ結果の報告」に関する意見

平成23年3月4日  
消費者委員会

消費者庁は、消費者安全法第13条に基づき、2月25日、行政機関等から通知された情報その他消費者事故等に関する情報について、集約・分析の結果を国会に報告しました。消費者庁が集約・分析した消費者事故等の情報については、幅広く国会はじめ国民に報告・公表し、また消費者安全法4条には開示することも規定されています。消費者安全の確保を図り、消費者被害の防止へ向け、有効に情報が活用できるよう、報告書の重要性が増しています。

消費者委員会は、昨年6月25日、消費者庁が最初の国会報告・公表をした際に、「消費者安全法に基づく国会報告について今後重視されるべき基本的視点」を提示しました（参考資料）。ここでは、消費者事故等の発生状況やその傾向と対策が分かりやすく示され、収集された事故情報が消費者のみならず事業者、地方公共団体等に幅広く、積極的に活用され、社会全体で消費者事故の未然・拡大防止に寄与できる、そのような報告のあり方への意見を述べています。

消費者庁による今回2回目の国会報告・公表に際して消費者委員会は、昨年の「基本的視点」で示した3点をベースに、今後さらに取り組むべき課題や新しい対策の必要性などについて、次のように意見を述べます。

### （1）情報の一元化と社会的共有化

- 消費生活用製品安全法に基づく重大製品事故の事例が報告書に掲載されていません。
- 追跡確認状況のデータと重大事故事例のデータとの関係が明確ではありません。
- 重大事故の発生日から消費者庁の報告受理日との間に長期間を要している例があります。
- 事故情報データバンクの運用実績が報告されていません。
- 「重大事故」と「重大製品事故」の公表に整合性がありません。

昨年と同様に今回の報告書でも、情報の一元化と社会的共有化に関しての改善が見られません。



報告書には消費生活用製品安全法に基づく重大製品事故例の内容が記載されていません。さらに報告されている消費者安全法に基づく重大事故事例については、「対策済み」「対策検討中」などと分類した事故の「追跡確認状況」が記載されていますが、どの事故がこれらの分類のどれに該当するのか、国民には判別できないままとなっています。

また、消費者安全法では重大事故等が発生した旨の情報を得たときは「行政機関の長、都道府県知事、市町村長および国民生活センターの長」は「直ちに」通知しなければならないことになってはいますが、報告・公表案件を見ると、事故発生から数ヶ月、長いときは1年以上経ってから、消費者庁に通知された事例が散見します。これは収集体制に課題があることを示していますが、報告書にはその理由や改善措置が明記されていません。

昨年4月に稼動した「事故情報データベース」についても、報告対象範囲が半年間であるとはいえ、ルート別収集件数をはじめ、分野別収集結果、分析結果、行政機関等による活用事例等などの説明はありません。本来は、それらを報告してこそ、事故防止を求める消費者の活用へ向け、解決すべき課題も、より明らかになってくるものと考えます。

消費者庁が消費者安全法に基づいて収集する「重大事故」と消費生活用製品安全法に基づいて収集する「重大製品事故」には重複する事例があります。収集ルートが異なるから、区別して収集されているわけですが、毎週の定期公表にあたっては、事故製品に対する製造事業者等の対応状況、対応結果の記載方法などに整合性がなく、消費者には分かりにくいのが現状です。

## (2) 分かりやすく使いやすい分類

- 「事故内容分類」「商品・サービス分類」など、分類のあり方に改善措置が講じられていません。

消費者委員会は、昨年の「基本的視点」の中で、消費者庁が収集した情報は国民に理解されるよう、わかりやすく分類され、報告・公表されることが必要と提言しました。そのために、「事故内容別分類」の記載方法をはじめ、商品・施設・役務（サービス）などの項目設定も生活実態に合わせた内容とし、用語・事故の分類も統一・整合化するよう求めました。

しかし、今回の報告書では、この点についての改善は全く見られません。「事故内容別分類」も抽象的な記載（化学物質による危険等）のままであり、依然として従来の「大分類」「中分類」および「商品等別分類」も分かりにくいまま集計結果に反映されています。例えば、冷暖房機器は「商品等別分類」では、「住居品」に含まれますが、「大分類」「中分類」では、「住居品」には含まれず、一部は「家電製品」に含まれます。パ

ソコン、電話機、音響・映像製品は「商品等別分類」では、「教養娯楽品」ですが、「大分類」「中分類」では、「娯楽用品」ではなく、「家電製品」です。「商品等別分類」の中に、「家電製品」がないことも分かりにくくさせている一因です。

### (3) 原因究明結果と事故防止のための対応措置についての情報提供

- 重大事故等の一覧表では、事故の発生状況、被害内容、事故原因、対応策、処理結果などが整理して記載されていません。
- 「相談者非公表希望」の事例が完全非公開となっており、改善措置が講じられていません。

国会や国民への報告・公表では、収集した事故情報の分析・原因究明結果とその対応措置結果について情報提供のあり方が課題となります。今回の報告書では消費者庁や国民生活センターの措置状況が時系列的に報告されており、昨年より詳細に、分かりやすく掲載されています。

しかし、誰もが理解し、事故防止に役立てることのできる報告となるためには、昨年の「基本的視点」でも指摘しているように、「事故の発生状況」「被害内容」「事故原因」「対応策」及び「処理結果」などが整理され、記載される必要があります。今回の報告でもその点が考慮されていません。

また、消費者安全法に基づき収集された「重大事故」に関する情報のうち、「相談者非公表希望」の3件が、今回も「全面非公表」となっています。「事故情報は国民の共有財産」との観点から、「重大事故」であるだけに、「全面非公表」としてしまわないよう、被害者のプライバシー保護にも配慮しつつ、取扱いの工夫をしていくことが必要です。少なくとも消費生活用製品安全法では、重大製品事故例はすべて公表されています。

### (4) 国会報告は迅速に

- 報告は定期的に、迅速、分かりやすくすることが必要です。

今回の報告書に盛り込まれた情報の対象範囲は、昨年4月から9月までの半年間のものとなっていますが、それから半年程度もの時間を費やして「国会への報告」がなされました。報告は定期的に、迅速、分かりやすく実施することが必要です。

### (5) 今後検討すべき課題として 制度的改善の必要性

- 総合的な通知・報告制度の充実化への対応が求められます。

今回の報告書は、消費者庁など行政機関の措置状況を第1回目よりは詳しく記載している点で前進が見られます。しかし、その一方で、関係法律の規定の違いを背景にした

課題が改めて明らかにもなりました。

事故の「追跡確認状況」に関する記載方法のあり方のほかに、消費者安全法と消費生活用製品安全法では通知・報告ルートが異なることから、重複情報が必然的に発生すること、それらの重複情報が内容面で整合性がとれないまま公表されていること、消費者安全法に基づく事故収集例では、事故発生から消費者庁への通知までに数ヶ月、長い例では1年以上を要しているものがあること、などです。

また、消費生活用製品安全法は、食品はじめ遊具や施設などを対象としておらず、その結果、これらの分野の製造・輸入業者には、重大事故の発生を知ったとしても消費者庁への報告義務が課されていないという分野間でのアンバランスが生じています。

通知・報告制度の一層の充実化への対応が求められます。

消費者委員会としては、今後、消費者基本計画の「検証・評価・監視」に際して、以上の視点を重視して取り組みます。

## 「消費者事故等に関する情報の集約及び分析の 取りまとめ結果の報告」に関する意見

平成 23 年 6 月 24 日  
消費者委員会

消費者安全法第 13 条は、国が収集・分析した事故関連情報についてその結果を内閣総理大臣が国会に報告することを義務付けている。消費者庁は 6 月 17 日、その規定に則って「消費者事故等に関する情報の集約及び分析の取りまとめ結果の報告」をまとめ、国会に提出した。

消費者庁の報告は今回で 3 回目となる。消費者委員会は過去 2 回の報告に対してその都度意見を表明し、内容の改善を提起してきた。今回の報告についても、これまでの問題点が是正されているか、新たな課題はないか、などを含め、次のように意見を述べる。

### I 改善された点

- ア) 消費生活用製品安全法に基づく重大製品事故の事例が盛り込まれた。(76 頁～153 頁)
- イ) 「追跡確認状況」のデータと重大事故事例のデータとを関連付け、どの事故がどのように対処されたかなどを示す項目が追加された。(36 頁～75 頁)
- ウ) 情報を受けての消費者庁等の措置状況がより詳しく掲載された。(16 頁～30 頁)

上記 3 点のうち、ア) とイ) はこれまで消費者委員会で是正を要望してきたもので、今回の報告では一定の改善が見られる。ウ) については消費者庁等による情報提供や行政処分等など、情報に対する措置について、その内容説明がより詳しく掲載されている点で、一定の改善が見られる。

しかしその一方、次の点については依然として課題が残されている。

### II 課題が残された点

#### 1. 情報の一元化と社会的共有化への推進について

①「追跡確認状況」が報告期間内の重大事故例を網羅するものとなっていない。

今回報告された重大事故例は昨年10月1日から今年3月31日までに通知された391件だが、追跡確認状況は昨年10月1日から昨年12月31日までの3カ月間に寄せられた130件の集計に過ぎない。今年1月から3月末日までに通知された重大事故例261件が「追跡確認未了」とされている。なぜ、通知事例のうち3分の2の事故例について「追跡確認未了」としているのか、その理由は記載されていない。

②重大事故の発生日から消費者庁の通知受理日との間に長期間を要している例が依然として見受けられる。

消費者安全法では行政機関の長などが重大事故を知った場合は「直ちに」内閣総理大臣に通知することになっているが、これを実効性ある制度とするには、どこの行政機関等が通知したのか、また行政機関等の長が重大事故を「知った日」を公表することが必要である。報告書では、「事故発生日」から事故の「通知受理日」まで、半年以上も、中には1年以上も要しているものがあり、重大事故情報の迅速収集に懸念がある。

③「重大事故」と「重大製品事故」の公表項目が整合化されておらず、重複事故例が分かりにくい。

今回は消費生活用製品安全法に基づく「重大製品事故例」についても内容が報告された。しかし、これら事故例が、消費者安全法に基づき通知された「重大事故例」のどれと重複する情報か判断できない。重複情報と思われる事例でも、消費者庁の「通知受理日」（消費者安全法に基づく）と「報告受理日」（消費生活用製品安全法に基づく）が大きく異なっている場合もあり、本当に同じ事故例なのか、消費者には極めて分かりにくいものとなっている。事故例については、できるだけ公表項目の整合化を図り、重複事例もきちんと示して報告することが望ましいと考える。

④昨年4月に稼働し1年が経過した「事故情報データベース」、及び昨年12月に開始された「医療機関ネットワーク」に関する制度の運用実績と情報の活用状況に関する説明が不十分である。

昨年4月に稼働した事故情報データベースについては、運用実績の説明が依然として不十分である。参画機関によるルート別収集件数をはじめ、分野別収集結果、その分析状況、共有化する行政機関等による活用状況などが明記されてこそ、今後の活用への課題が明らかになり、より運用実績の向上が図られるものとする。

また、昨年12月に開始された医療機関ネットワークは、消費者庁と国民生活センターの共同事業として開始されたものだが、報告書では、「危害内容」と「傷病の程度」が報告されているのみで、当該情報を入手した後の対応についての説明が不足している。1,628件もの情報について、どのような分析とそれに基づく事故防止措置がとられたのか、説明が必要である。

- ⑤消費者安全法に基づき収集された重大事故例以外の、身体・生命に関する事故例についての分析・措置状況が明確ではない。その中で、最も件数の多い「食中毒」については、事例及び行政の対応が公開される必要があると考える。

消費者安全法第12条第2項に基づく通知事案のうち、生命・身体事案に関して膨大な事故件数が寄せられている。これらは重大事故ではないが、重大事故に発展するおそれのある事故も含まれている可能性は否定できない。統計上、軽微な事故発生件数によって重大事故の発生率が推測されるという指摘もあることから、ここに分類される事故例についても、その防止へ向けた分析が求められる。特に、内容別内訳で最も多い「中毒」（主に食中毒）については、通知を受けた後に、消費者庁はじめ、関係行政機関がどのような分析・措置を講じたのか、講じなかったのか、明確にすることが必要と考える。

- ⑥「重大事故例」のうち、「相談者非公表希望の事例」がその概要すら公表されていない。

消費者委員会はこれまでの意見の中で、重大事故例なのに全面非公表となっている「相談者非公表希望事故例」について、被害者のプライバシー保護に留意しつつ、全面非公表としないよう要望してきた。この情報が「重大事故」であること、「事故情報は国民の共有財産」であること、などの観点から、概要公表を含む公表のあり方を工夫するよう、再度求める。

## 2. 分かりやすく使いやすい分類を

- ①「事故内容」の分類が分かりにくいままとなっている。

この課題についてはこれまでも改善措置を求めてきたが、改善されていない。事故内容には「化学物質による危険」「製品破損」「部品脱落」「誤飲」「中毒」「異物の混入・侵入」「腐敗・変質」などの分類があるが、その内容が分かりにくく、公表されている事故例のどれに当たるのかについても容易に判明しない。事故例に項目を設定して指示すれば、理解しやすくなる。

## ②「商品別・サービス別分類」等が分かりにくいままとなっている。

この課題についても消費者委員会が第1回の国会報告以降、懸案事項として改善を求めてきたが、今回も実施されていない。商品別分類は、統計を利用する重大な目安となるものだが現状は分かりにくいままである。例えば、冷暖房機器は「商品等別分類」では、「住居品」に含まれるが、「大分類」「中分類」では「住居品」には含まれず、一部は「家電製品」に含まれる。パソコン、電話機、音響・映像製品は「商品等別分類」では「教養娯楽品」になっているが、「大分類」「中分類」では、「娯楽用品」ではなく、「家電製品」となっている。「商品等別分類」の中に、「家電製品」の項目がないことも分かりにくくさせている一因と思われる。

## Ⅲ 何のための国会報告か 再確認を

国会報告は、事故関連情報の取りまとめ結果が、社会全体で、消費者安全の確保が図られるよう、収集・分析した情報が、消費者はもとより、事業者、地方公共団体等に、幅広く、積極的に活用され、消費者事故の未然・拡大防止に有効に活用できるようにすることを目的としている。また、収集された情報について、消費者庁がどのように対応し、事故防止につなげようとしたのか、あるいはつなげたのか、そのプロセスを分かりやすく説明し、透明性を確保することも目的の一つである。

そのためには、公表された情報の内容が分かりやすく、理解しやすいものであることが前提である。消費者庁は、この点を認識して、今後取りまとめを行っていただきたい。

Ⅱで述べた通り、残された課題は多岐にわたる。また、情報の分析・対応に関しては、食中毒事故など、件数の多い事故について、その分析やそれに基づく措置・対応が明確に報告されておらず、分析体制の整備が遅れていることがうかがわれるなど、新たな課題も見受けられる。事故の未然・拡大防止へ向け、収集・分析・公表の一層の充実化が求められる。

消費者委員会は、これらの課題について、国会報告の意義と目的を重視し、検証・評価・監視を実施していく。

なお、消費者庁による事故情報の収集・分析・公表・活用の状況全体については、消費者委員会消費者安全専門調査会が、現在、報告書を取りまとめ中であり、消費者委員会としては、同報告書の公表を受けて、改めて意見を表明する予定である。

## 公益通報者保護制度の見直しについての意見

平成23年3月11日  
消費者委員会

公益通報者保護法（以下「本法」）附則第2条を受けて、公益通報者保護専門調査会を設置し、法施行後5年という節目にあわせて限られた時間の中で、8回にわたる審議を行った。同専門調査会では、別紙のとおり「政府に求められる事項」を含め、報告をとりまとめた。なお、本報告公表後、消費者委員会には、弁護士会や公益通報事案当事者等から、法改正の必要を示唆する複数の意見が寄せられている。

本法の附帯決議において、制度の見直しに係る具体的検討項目を指摘しているものの、現状においては見直しのための十分な調査が行われているとは言えない。

このため、消費者委員会としては、本法を所管する消費者庁に対して、「政府に求められる事項」に関し早急に検討を行うことを求めるとともに、とりわけ5項目の内、法や通報処理制度の実態の把握に関する事項<sup>1</sup>については、法の運用、適用、遵守状況も含め、以下の観点から充実した調査を行うことを求める。

- ① 労働相談窓口、労働委員会、裁判所、弁護士会、行政機関、マスコミ、公益通報事案の当事者から、労働相談・労働紛争・労働裁判等の中に存在する、公益通報に関連する紛争の実情・実態を調査し、傾向・問題点を洗い出すこと。
- ② また、公益通報者保護の法制度の周知が進まない原因をさらに調査探索すること。

今後、消費者委員会は、本意見を踏まえた対応状況について適宜報告を求めるものとする。

なお、本法の目的である法令遵守の促進を図るためにも、公益通報者保護制度の充実を図る視点に加え、本制度以外の法制度・仕組みも充実させ、総合的に体制を構築しつつ事業者や行政の意識も改革していくことが重要である。

---

<sup>1</sup> 「法や通報処理制度の実態について、アンケート調査にとどまらずきめ細やかな調査を行い、労働関係法令以外の法令に違反する事実を内容とする公益通報が少ない要因、労働者への周知、中小規模の事業者や行政機関における普及が進まない具体的原因、法改正を必要とする課題の有無等を把握すべきである。」



消費者行政体制の一層の強化について  
－「国民生活センターの在り方の見直しに係るタスクフォース」  
中間整理についての意見－

平成23年6月10日  
消費者委員会

- 1 消費者庁及び消費者委員会設置法（平成21年6月5日 法律第48号、以下「消費者庁等設置法」という。）附則第3項及び消費者庁等設置法案等に対する衆・参両院の附帯決議を踏まえると、政府は、同法施行後の3年以内である平成24年8月末までに、「消費者被害の発生又は拡大の状況、消費生活相談等に係る事務の遂行状況その他経済社会情勢等を勘案し、消費者の利益の擁護及び増進を図る観点から、消費者の利益の擁護及び増進に関する法律についての消費者庁の関与の在り方を見直すとともに、当該法律について消費者庁及び消費者委員会の所掌事務及び組織並びに独立行政法人国民生活センターの業務及び組織その他の消費者行政に係る体制の更なる整備を図る観点から検討を加え、必要な措置を講ずるものとする」とされ、その検討に際しては、「消費者委員会による実質的な審議結果を踏まえた意見を十分に尊重」（参議院附帯決議）することが求められている。
- 2 また、政府においては、独立行政法人の抜本改革の第一段階として、平成22年12月7日に「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」（閣議決定）が取りまとめられ、これを受けて、平成22年12月24日から、消費者庁及び国民生活センターによる「国民生活センターの在り方の見直しに係るタスクフォース」（以下「タスクフォース」という。）における議論が始まり、その後の検討を踏まえ、平成23年5月13日に、タスクフォースの中間整理を公表し、消費者委員会からの意見を求めている。
- 3 消費者委員会としては、以上の経緯を踏まえ、消費者行政体制の一層の強化を目指しつつ、国及び地方の財政状況が厳しい中で、どのような体制であれば、効率性・有効性を向上させ、かつ、消費者行政全体を充実、強化する

ことができるかという観点から、本年2月以降、

- ① 都道府県及び政令指定都市の実態調査
- ② 地方公共団体の消費者行政関係者からの意見聴取
- ③ 事業者団体・消費者団体からの意見聴取
- ④ 行政組織の在り方に詳しい学識経験者からの意見聴取

を行うなど鋭意検討を進め、「消費者行政体制の一層の強化に向けた検討報告－「国民生活センターの在り方の見直しに係るタスクフォース」中間整理を踏まえて－」（平成23年6月10日）（以下「本報告書」という。）をまとめた。

消費者委員会としては、本報告書の内容のとおり、意見を述べるものであり、消費者庁及び国民生活センターにおいては、これを踏まえさらに検討を進めることを求める。また、引き続き、検討状況を注視し、必要に応じ意見を述べていくこととする。

4 本報告書の概要を簡単にまとめると、以下のとおりである。

- ① 消費者庁、消費者委員会及び国民生活センターの3つの機関は、何れも消費者基本法(昭和43年5月30日 法律第78号)第2条の基本理念にのっとり、消費者が安心・安全で豊かな消費生活を営むことのできる社会を実現するために必要な事務を行うことを任務としていると整理できる。しかし、その所掌する事務・機能についてみると、消費者庁は、消費者利益の擁護・増進に関する基本的な政策の企画・立案・推進や、法執行といった権力的事務等を所管し、国民生活センターは、非権力的実施事務を所管し、消費者委員会は、消費者行政全般の監視、諮問を受けた事項について答申を行うとされており、現行法上は以上のような分担関係となっている。
- ② なお、消費者庁の行う注意喚起と、国民生活センターの行う情報提供については、類似した機能を両方で担っているように見えるが、前者は消費者安全法等においてその必要が認められた場合の注意喚起等であるのに対し、後者は広く国民生活の改善に関する情報提供等であり、法制的には、両者は異なるものとして位置付けられ、一方の事務を他方の事務で埋め合わせることができる関係にはない。ただし、国民生活センターが自ら行う

ことができる事務、又は、独立行政法人国民生活センター法（平成14年12月4日 法律第123号）第44条第1項に基づく消費者庁の求めに応じて行う事務を、消費者庁自ら行って注意喚起体制を強めている点については、一定の評価はできるが、適切な役割分担・効率性の観点からの検討が必要である。

- ③ 消費者庁、消費者委員会及び国民生活センターの各機関は、それぞれ迅速に解決すべき大きな課題を担っており、その課題解決のため、鋭意対応を図る必要がある。また、各機関の事務の性格や直面している課題の重要性などを踏まえると、国あるいは国の独立行政法人が対応すべき事務が多く、民間への委託については、実現が難しいものも多い。しかし、国民生活センターが行っている基礎的な研修や出版・広報事務を中心に、今後検討を進めるべきものもみられる。また、各機関において、運営の効率性、透明性の向上を図る観点から改善すべき点が少なからず見受けられる。
- ④ タスクフォースの中間整理に示された消費者庁と国民生活センターの一元化の案については、消費者庁及び国民生活センターが所掌する各事務をその求められる在り方に即して的確に遂行していく上で、懸念される点が少なからずあり、これらについて更に慎重に検討を深める必要がある。
- ⑤ 他方で、政府においては、新しい独立行政法人の在り方についての検討が進められているところであり、消費者庁から独立した法人格として国民生活センターを位置付ける方策についても検討し、タスクフォースの中間整理の案等も含め、消費者・消費者団体、事業者等の関係者・有識者も加わった公開の場での審議を深めた上で最終的な判断を行うことが望ましい。
- なお、一般に、組織の在り方の見直しを行うに当たっては、当該組織のそれまでの成果等について、経済性、効率性のみならず有効性の観点から検証する必要があるとされており、その検証に当たっては、専門性、客観性及び信頼性を有する識者を集めて行う必要があるとされているが、国民生活センターについては、そのような検証がまだ十分になされていない。したがって、速やかに国民生活センターの成果等についての検証にも着手すべきである。

また、組織の在り方の検討とは別に、タスクフォースや本報告書において国民生活センターの運営方法について改善すべきであると指摘された点や、消費者庁において諸課題が山積している点等を踏まえ、同センターの運営方法の抜本的見直し、両者の連携体制の強化策等について、速やかに検討を進める必要がある。

以 上

2011年7月15日

## 「国民生活センターの在り方の見直し」に関する検討についての意見

消費者委員会

消費者行政の実施機関としての一翼を担う国民生活センターの在り方の見直しへ向け、消費者庁と国民生活センターはタスクフォース（作業部会）を設置し、5月の「中間整理」を踏まえ、今夏にも同センターの機能を消費者庁に移管・一元化することについての最終報告をとりまとめる予定であるとしている。

消費者委員会は6月10日、国民生活センターの消費者庁への一元化には多くの懸念があり、その懸念が現実化する可能性が高いことから、「慎重に検討を深める必要がある」とする「意見書」を消費者担当大臣等に提出し、現在の段階では結論を急ぐべきではないと申し述べた。この消費者委員会の「一元化に対する懸念」は、47都道府県・19政令指定都市を対象とした調査結果、さらに、消費者団体、事業者団体、研究者等からのヒアリング結果を踏まえてまとめたものであり、幅広い国民の意見を反映させた極めて重い内容である。

ところが、同意見書発表以降も、消費者庁からは、懸念を払しょくする説得力ある回答はない。新しい「消費者基本計画」でも、多くの反対があるにも関わらず、国民生活センターの一元化という文言を入れた計画として閣議決定するなど、国民生活センターの消費者庁への一元化は、今夏のとりまとめへ向け、既成の事実として位置付けられているようにも思える。

そこで、消費者委員会では、6月10日の意見書の主旨に沿って、次のような検討体制の整備を強く求める。

1. これまでのタスクフォースの検討成果等も含め、消費者・消費者団体、事業者・事業者団体、有識者・研究者等の参加による「検討会」を新たに設置し、その検討会の審議は公開で実施すること。現在のタスクフォースでの検討が最終結果にならないことを明確にすること。
2. 新たに設置する検討会は、かつての「消費者行政推進会議」のような、内閣もしくは担当大臣が責任を持つ合議体にする。
3. 消費者庁、消費者委員会、国民生活センターを中心とする消費者行政体制をさらに強化していく上でどのような体制整備が必要か、など、幅広い視点からの検討に取り組むこと。その検討に際しては、当該組織担当者(消費者庁長官及びその職員、消費者委員会及び事務局並びに国民生活センターの役職員)はオブザーバーとしての参加に限ること。
4. 一般に組織の在り方の見直しに当たっては、当該組織のそれまでの成果を、経済性、効率性、有効性の観点から検証することが必要なことから、国民生活センターについても、新設される検討会で、速やかに同センターの成果等についての検証にも着手すること。少なくとも過去2年間の外部評価の結果を検討の前提にすること。

以上

## 原料原産地表示拡大の進め方についての意見

平成 23 年 8 月 12 日

消費者委員会

消費者委員会は、平成 23 年 8 月、食品表示部会から「原料原産地表示拡大の進め方に関する調査会報告書」の提出を受けた。消費者委員会は、消費者庁がこの報告書の内容を踏まえ、必要な検討を進めることを求める。

特に、「品質の差異」に着目する JAS 法の制度下では、加工食品の原料原産地表示の拡大には限界があることから、現在、消費者庁で進めている食品表示の一元的な法体系のあり方の検討の一環として、食品表示が消費者の商品選択に資するためのものであることを踏まえ、食品表示が何のためにあるのかといった根本的な意義について消費者・事業者等の意見を聞きつつ、幅広い議論を行い、新たに制定される法体系の下で、原料原産地表示の対象品目や選定方法等を改めて設定されることを期待する。

## 健康食品の表示の在り方 検討経緯

	日時	内容
第43回委員会	平成22年12月24日(金)	◇相談、被害、法執行の実態について ・東京都 ◇広告の自主基準について ・社団法人日本広告審査機構
第45回委員会	平成23年1月28日(金)	◇相談、被害の実態について ・独立行政法人国民生活センター
第48回委員会	平成23年2月25日(金)	◇表示に関する自主規制について ・財団法人日本健康・栄養食品協会 ・社団法人日本通信販売協会
第49回委員会	平成23年3月4日(金)	◇健康被害の実態、医師会の取組について ・社団法人日本医師会 ◇法執行のありかたについて ・神山美智子弁護士
第50回委員会	平成23年3月11日(金)	◇表示のあり方、消費者への情報提供について ・群馬大学教育学部 高橋久仁子教授
第53回委員会	平成23年4月22日(金)	◇海外の実情等について ・名古屋文理大学 清水俊雄教授
第65回委員会	平成23年8月12日(金)	◇中間整理(たたき台)について
第66回委員会	平成23年8月23日(火)	◇中間整理取りまとめについて

## 「健康食品の表示の在り方」に関する中間整理（概要）

平成23年8月23日  
消費者委員会

消費者委員会は平成22年12月以来、「健康食品の表示の在り方」に関する検討を積み重ねてきた。これは、同年8月にまとめられた消費者庁の「健康食品に関する検討会」報告書で提起された要請に基づくものである。消費者委員会では、食品の専門家・研究者、事業者団体、地方公共団体、関係機関等からのヒアリングを実施し、論点を整理した。それらを踏まえ、今後の施策展開に向けて早急に取り組むべき検討課題を「中間整理」として提示する。

健康食品をめぐるのは、特定成分を抽出・濃縮・乾燥させた「錠剤・カプセル型食品」の安全性確保や表示のルール化のあり方、消費者を誤認させる広告・表示の問題、適正な法執行体制整備の遅れ、情報の収集・分析・提供の不十分性などの課題が指摘される。消費者庁検討会の報告書で提起された課題を踏まえ、主に次のような課題についての検討を進めることが求められる。

- (1) 健康増進法、食品衛生法、景品表示法による法執行について、中央・地方の連携強化、運用体制の整備などが必要である。
- (2) 「錠剤・カプセル型食品」については、消費者団体・専門家・業界団体等を交えた検討を進め、表示の規制あるいは「届出制」などのルール化について、その必要性の有無を含む検討を進めるべきである。
- (3) 食品の機能性表示については、表示を可能とすることの是非や表示を可能とする制度を導入した場合の実効性あるチェック体制の実現可能性などを含めた検討が必要である。機能性を暗に示す広告・表示や、「体験談広告・表示」については、法執行体制の強化にあわせ、違反表示のガイドラインの明確化をはじめ、その取扱いを検討すべきである。
- (4) 健康食品に関する「事故情報の一元化」の体制を早急に整備する必要がある。医療機関・保健所、消費者団体などとも連携・協働し、幅広い情報収集ネットワークを構築し、事業者に通達義務を課すことなど新たな法整備の必要性も検討すべきである。また、原因の分析・調査体制を強化するとともに、消費者からの申立制度の整備や、地方公共団体の取り組みへの国の支援・連携のあり方も検討すべきである。

今後、消費者委員会において、消費者、事業者、地方公共団体を対象とした実態調査等を実施し、運用面の改善あるいは新しい制度の構築について検討することが求められる。当「中間整理」が、具体化されることを期待したい。



## 「健康食品の表示の在り方」に関する中間整理

平成 23 年 8 月 23 日  
消費者委員会

消費者庁の「健康食品の表示に関する検討会」報告書（平成 22 年 8 月）には、消費者委員会への検討要請として、大きくは、①特定保健用食品（トクホ）の表示許可制度のあり方の検討、②健康食品の表示の効果的な規制や適切な情報提供の仕組みの検討、の 2 点が提示されている。

このうち、①については、消費者委員会に設置された「特定保健用食品の表示許可制度専門調査会」が、6 月 24 日、更新制度の導入や、再審査手続きの迅速化、事業者に対する機能性に関する新規データの提出義務のあり方など、今後の方向性を検討結果としてまとめ、7 月 22 日、消費者委員会として報告を受けた。

一方、②に関する検討は、消費者委員会が担うことになり、平成 22 年 12 月以降 6 回にわたり、食品の専門家・研究者、事業者団体、地方公共団体、関係機関等を対象にしたヒアリングを実施し、検討を積み重ねてきた。②に関して消費者委員会に要請された検討課題は次の 4 点である。

- 健康増進法・食品衛生法と景品表示法の連携による法執行力の強化、制度の拡充
- 食品表示に関する一元的な法体系のあり方の検討と整合性をとりつつ、食品の機能性表示をめぐる制度の見直し
- 消費者からの相談を受け付ける体制の整備
- 消費者にアドバイスできる専門家の養成や情報を集約・提供する体制の整備

消費者委員会は、これらの課題を中心に、健康食品の表示のあり方、健康食品の表示適正化のための施策の方向性を検討した。ここでは、ヒアリング等で示された提言・提案、それに基づく委員会内での検討結果を踏まえ、これまでの「論点」を整理する形で今後の施策展開へ向けて早急に取り組むべき課題を提示する。

今後、消費者委員会において、本中間整理を踏まえて、消費者、事業者、地方公共団体を対象にした実態調査等を実施し、運用面の改善あるいは新しい制度の構築についての検討を具体化することが求められる。

## 【健康食品の表示をめぐる問題点】

消費者委員会は、現在の健康食品の表示をめぐるは次のような問題点があると考えます。

### (Ⅰ) 特定成分を抽出・濃縮・乾燥させた「錠剤・カプセル型食品」

健康食品には法的定義はなく、「いわゆる健康食品」と称されるように、制度上は食品に含まれ、その規制も食品一般としての扱いがなされている。しかし、これまでのいくつかの消費者アンケート調査が示すように、いわゆる健康食品（以下、健康食品）を一般食品とは区別して扱い、疾病の予防的効果や特定の機能性が付与されたものとして日常的に摂取している消費者が、少なからず存在する。特に、特定成分を抽出・濃縮・乾燥させた「錠剤・カプセル型食品」には医薬品的な効能・効果を期待させるものが散見され、表示・安全性・販売方法などをめぐる問題点が指摘されている。

### (Ⅱ) 消費者を誤認させる広告・表示

事業者の中には、健康食品の販売にあたって誇大に説明し、消費者を誤認させるセールストークや、それらと同様の広告・宣伝を実施している例がある。消費者の健康への不安感に乗じて、機能性を示す信頼性あるデータがないにもかかわらず、医薬品のように身体機能を改善することを謳ったり、あるいは、改善できるかのように暗示する表現方法を用いたりして、科学的データに基づき許可される医薬品と同様の効果があるかのように強調している例も見受けられる。

平成 23 年 3 月 11 日に発生した福島原子力発電所事故に伴う放射性物質の流出・拡散に対しては、「放射性物質を除去する」「体内から取り除く」などと言って健康食品を勧誘・販売する事例が急増している。不適正勧誘として全国の消費生活センターが消費者に注意を喚起しているが、同様の表示やセールストークは後を絶たない。

### (Ⅲ) 迅速・適正な法執行体制整備の遅れ

一方、これら誇大・誤認表示が規制・是正されず、長く放置されたり、それが行政指導により改善に至っても、同一事業者による異なる商品や別の事業者による同種の商品をめぐる誇大・誤認表示が再度市場に登場するなど、適正で効果的な法執行が実施されにくいことも健康食品の問題点とされる。迅速な規制措置や適正な法執行体制がとられていないのではないかと消費者・国民の不信感が根強く存在する。

### (Ⅳ) 情報の収集・分析・提供の不十分性

各地の消費生活センターに寄せられる健康食品をめぐる消費者相談件数は、国民生活センターによると、5年間で約8万件である（平成17～21年度（平成22年11月30日までの登録分））。食品全体の苦情相談のうちの半数を占め、年間では1万件を超える高い件数で推移している。多くの相談事例では、表示の問題、販売方法、安全性の問題が複雑に絡み合っており、これらの問題点を総合的に検討する必要がある。

近年は、高齢社会の進展を背景に、健康不安を覚える高齢者が効果のない高額な健康食品を購入したり、健康食品を食べて逆に健康被害を生じる例が増えている。さらに、子どもに関しては、“子ども向け健康食品”を摂取することで、特定成分の過剰摂取による健康被害や食生活教育への混乱を招くなどの問題も指摘されている。また、インターネット上では、含まれてはならない医薬品成分を含有する健康食品が、規制のない「個人輸入」で輸入され、被害を発生・拡大させている例も目立つ。

被害防止には消費者への適正・迅速な情報提供が必要だが、表示違反事例や健康被害事例についての情報収集・分析・提供体制は不十分なままであると言わざるを得ない。消費者からの相談体制の整備と消費者への情報提供のあり方も課題となっている。医薬品や他の健康食品との併用に関する注意表示も、必要性が指摘されながら、対応は遅れている。

以上の問題点を踏まえ、検討課題に沿って、今後さらに検討を深め、具体化に向けて取り組むべき課題を整理する。

#### **【検討課題】**

健康増進法・食品衛生法と景品表示法の連携による法執行力の強化、制度の拡充について

①健康食品の表示については、食品衛生法、健康増進法、景品表示法で誇大・誤認表示が禁止されている。しかし、食品衛生法は「公衆衛生上の危害の防止」を目的とすることから、健康被害を生じさせるおそれのない場合、効能・効果の表示についての規制はできない。健康増進法は、表示及び広告を規制対象にしているが、都道府県には規制の権限が与えられていない（執行の不十分性）。さらに、景品表示法については都道府県に「指示」の権限が与えられているが、「措置命令」を発することはできず、国と地方が連携しての執行体制の整備が遅れている。さらに景品表示法では、「当該表示の裏付けとなる合理的な根拠を示す資料」（4条2項）の提出を求める権限が都道府県にはない。消費者庁発足以降は同法に基づく国の処分件数もそれ以前と比べ少ない状況となっている。

法執行の強化のためにこれらの法律の運用体制整備へ向けた検討が必要である。

②表示制度見直しの一環として、健康食品の成分として使用できるものの範囲を見直すべきとする意見も提起された。指定食品添加物ではない一般飲食物添加物を成分にする健康食品が増えていること、それらの中には医薬品成分として許可されている成分もあることなどから、それらの成分を指定食品添加物として指定するか否かについて、今後の検討課題に含めるべきである。

③食品衛生法 19 条及び同法施行規則 21 条 1 項 4 号を見直し、「表示」に加えて「広告」も規則対象に含めるべきとする意見も提起された、同法違反の直罰の対象を広げることによって、誇大・誤認表示の排除を進めようとの趣旨である。この点については、現在、消費者庁でガイドラインの策定などが検討されているが、直罰化の拡大についても今後の検討課題に含むべきである。

④法執行にあたっては、国と地方公共団体との連携や、地方公共団体間の連携のあり方も検討すべきである。関東圏では 5 都県が共同して「広告表示適正化推進協議会」を設置し、健康食品の表示・広告の監視活動や協議を定期的に実施している。このような広域対応のほかに、地方公共団体からは関係部署間の連携強化の必要性を指摘する意見がある。法執行の整備へ向けた地方公共団体間の連携及び地方公共団体内での関係部署間の連携のあり方についても、地方消費者行政の充実強化の一環として、国としても早急に検討すべきである。

⑤消費生活用製品安全法第 52 条の「内閣総理大臣等に対する申出」のように、消費者からの申出制度の導入・整備を図るべきとの意見がある。健康食品に限らず、商品・役務について、申出制度を整備している地方公共団体の条例もある。それらを参考に、申出制度の具体化を検討すべきである。あわせて、幅広い商品・製品・役務に関する総合的な申出制度の導入についても検討されるべきである。

⑥消費者庁による事故情報の一元的収集の一環として、事故情報に関する事業者からの報告義務化の必要性も指摘されている。健康食品による事故には、一過性や個人的体質など、短期間では原因が判明しない場合もあることから、報告義務の範囲を定めるに際しては、原因が不明という理由をもって報告義務を免除されることがないように留意すべきである。事故情報の報告義務制度の検討に際しては、業界団体の自主規制・ガイドラインの策定・整備によるルール化等もあわせて検討されるべきである。

⑦薬事法や健康増進法違反の広告・表示について一定の消費者団体に差止請求権を付与する仕組みの構築が必要との指摘があった。消費者団体による監視活動を表示適正化につなげる制度はすでに景品表示法等を対象とした消費者団体訴訟制度として導入されており、薬事法等への同制度の対象の拡大について検討すべきである。

⑧インターネット上の健康食品の販売では、違反表示が目立ち、表示の適正化が急務となっている。業界ガイドラインの早急な策定と普及を図るとともに、自主規制の実効性を向上させ、あわせて、個人輸入代行業者を介在させた個人輸入による健康被害防止のために、法改正の是非を含む、執行体制の強化を検討すべきである。

#### **【検討課題】**

食品表示に関する一元的な法体系のあり方の検討と整合性をとりつつ、食品の機能性表示をめぐる制度の見直しについて

#### **■錠剤・カプセル型食品について**

①錠剤・カプセル型のいわゆる「サプリメント」を対象にした表示のあり方については、表示の規制あるいはルール化の必要性について、幅広い実態調査を実施し、消費者団体・専門家・研究者・業界団体等を交え、検討を行うべきである。

②錠剤・カプセルという形状を対象とすることに危惧を示す意見がある一方で、さらに「粉状」についても規制対象に加えるべきとの意見もある。「錠剤、カプセル型」という形状ではなく、「特定成分の抽出・濃縮・乾燥」など製造方法を対象にした方が実態に即しているとの指摘についても留意すべきである。

③含有成分について、「届出制」を導入し、表示制度の整備を図る方策も提案されている。健康食品の表示には、成分名・含有量の他に、警告・注意表示も必要ではないかとの意見もあることから、消費者への適切な情報提供を実施する観点から幅広く検討すべきである。

④警告・注意表示を導入する際には、医薬品との併用についての注意表示や、特定の人（特定の疾病を持つ人、子ども、妊産婦等）への警告表示、摂取上の注意表示等も検討課題に含めるべきである。

⑤一方では、そのような注意表示が記載された食品を、そもそも食品の範囲に含めることには限界があり、却って医薬品と混同される可能性が高まるなど、混乱を招くとの指摘があることにも留意すべきである。このような「錠剤・カプセル型食品」を食品に含めると食生活教育を複雑にさせかねないので、食品の範疇から除外すべきだ、との意見があることにも配慮すべきである。

⑥食品から錠剤・カプセル形状食品を除くことは国際整合性から外れるとの意見もある。食品の中に錠剤・カプセル形状食品を含むことが主要国のすう勢であるとし、このような形状食品については、③で記載したように「届出制」の導入で対応すべきだとする指摘もある。品質管理・製造管理・成分・表示内容・安全性データなどを届け出させ、事後的チェック機能を整備することで現状を改善すべきとする内容である。届出先としては業界団体に窓口を作り、そこに国（消費者庁）がアクセスできるようにし、国がチェックして問題表示があれば指導できる環境整備が必要との指摘もある。錠剤・カプセル型食品の安全性確保について、第三者認証制度を定着させ、素材の安全性と製品の品質を保証したマーク制度の普及が必要との意見もある。これらの点についても、さらに検討を進めるべきである。

#### ■食品の機能性表示について

①一定のエビデンス（科学的証拠）があるものについて機能性表示を認める仕組みを構築すべきとする意見がある。そうすることで機能性のない健康食品が市場から排除されるとの指摘である。これに対して、機能性表示を健康食品に認めると医薬品との混乱が生じる可能性があるとの指摘があり、機能性表示を認める場合は食品とは別の分類として設定すべきとする意見もある。これら多様な意見・指摘があることに留意し、消費者にとってどのような表示制度が適切か、検討を進めるべきである。

②消費者の混乱を避けるためにこそ機能性表示が必要との指摘もある。医薬品と健康食品には同一の成分が使われている例があり、同じ成分を使用しても、用法・用量・効能効果を記載できる医薬品に対し、健康食品はそれが禁止されている。そのことが却って健康食品販売事業者による勧誘に悪用され、消費者の混乱のもとになっているとの指摘である。健康食品についても、機能性についてのエビデンスがあるものについては表示を可能とすることが適切か、また必要かどうか、消費者への情報提供の必要性と消費者の混乱防止の双方の観点に留意し、検討すべきである。

③機能性を暗に示す広告・表示や、「体験談」表示については、規制の必要性を

求める意見が多かった。法執行体制の強化にあわせて、表示内容をチェックする際の指標の策定と、国と地方自治体とが連携したチェック体制の整備が必要である。

④このような指摘とは別に、食品の機能性については研究途上であり、最初から機能性表示を禁止することは避けるべきとの意見もある。食品の機能性についての研究体制が強化されるべきである。

#### **【検討課題】**

消費者からの相談を受け付ける体制の整備について

①健康食品に関する「情報一元化」の体制を早急に構築すべきである。特に、消費者からの相談を受け付ける体制を整備し、寄せられた相談事例を分析・調査し、違反表示を積極的・迅速に指導・処分・公開することに結び付け、消費者被害の防止に寄与することにつなぐべきである。そのために PIO-NET などに集約される各地の消費生活センターからの情報だけではなく、医療機関や消防署、保健所等からの情報も積極的に収集する体制を整備すべきである。それに加え、消費者団体等が設置するホットライン等とも連携・協働し、幅広い情報収集ネットワークとして構築すべきである。

②健康被害を被ったなどの相談については、その原因究明が求められることから、医療機関や保健所、消防署等との連携が必要となる。また、医療機関や保健所、消防署等に寄せられた同様の被害事例について、国（消費者庁）が一元的に集約する体制を整備することが必要となるが、情報収集体制は不十分なままとなっている。都道府県の中には、「健康被害事例専門委員会」を設置して健康食品による健康被害の情報を医療機関などからも通知してもらうシステムの構築を目指しているところもある。地方公共団体による様々な試みに対しては、国の支援のあり方も検討し、全国的な連携体制を構築すべきである。

#### **【検討課題】**

消費者にアドバイスできる専門家の養成や情報を集約・提供する体制整備について

アドバイザー・スタッフ（消費者にアドバイスできる専門家）に求められる役割を明確にするべきである。

## 集团的消費者被害救済制度の今後の検討に向けての意見

平成 23 年 8 月 26 日  
消費者委員会

集团的消費者被害救済制度については、消費者庁及び消費者委員会設置法附則第 6 項において、同法の施行後 3 年を目途として、「加害者の財産の隠匿又は散逸の防止に関する制度を含め多数の消費者に被害を生じさせた者の不当な収益をなく奪し、被害者を救済するための制度について検討を加え、必要な措置を講ずるもの」とされており、消費者基本計画（平成 22 年 3 月 30 日閣議決定・平成 23 年 7 月 8 日一部改定）において、「平成 23 年夏を目途に制度の詳細を含めた結論を得た上、平成 24 年常会への法案提出を目指」すとされている。

そこで、消費者委員会においては、集团的消費者被害救済制度専門調査会を平成 22 年 8 月に設置し、同専門調査会は 15 回にわたって調査・審議を行い、平成 23 年 8 月に専門調査会報告書として取りまとめた。

消費者委員会としては、関係省庁に対して、本専門調査会報告書を踏まえて、制度の具体的な仕組みづくりを進めることを求める。その際には、さらに以下の点についても留意することを求める。

- ① 今後、集团的消費者被害救済制度の具体的な仕組みづくりを行う過程で、幅広く関係者から意見を聴取した上で、速やかな立法化を目指して検討作業を進めること。
- ② 8 月 18 日に、消費者庁の「財産の隠匿・散逸防止策及び行政による経済的不利益賦課制度に関する検討チーム」の取りまとめが公表された。集团的消費者被害の救済・抑止をより効果的に行うためには、行政的手法を活用することが不可欠であることから、引き続き、取り組むべき課題について検討を進めること。



- ③ 今回は、現行の民事訴訟制度の大部分を所与のものとして検討を行ったが、中長期的には、今回の立法による救済の対象からはずれる類型の集団的消費者被害や、さらには個別の消費者被害における被害回復の実効性を高めるという観点から、証拠収集等を含む民事訴訟制度全体の見直しについても考えていく必要があること。
  
- ④ 集団的消費者被害事案の中には、刑事捜査によらなければ事案の解明や収益の所在の確認に至らないものが相当数含まれており、今後も、刑事的手法の重要性は減じるものではなく、新たな被害救済制度と適切な役割分担を検討すべきであること。