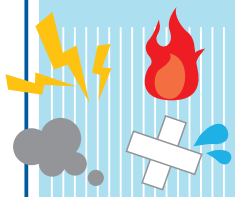


製品事故の防止と 被害救済

特集

1

情報化、国際化、高齢化時代の製品安全 — 製造物責任法施行から20年で考えること —



中村 雅人 Nakamura Masato 弁護士

1975年弁護士登録。元内閣府消費者委員会委員長代理。欠陥商品訴訟に原告代理人として多数関与。日本弁護士連合会の製造物責任法試案作成、製造物責任法制定運動に関与。東京PL弁護団代表。



1 PL法制定までの道のり

スモン薬害事件、カネミ油症食品事故など、製品の欠陥に起因する消費者被害事件が多発し、民法の過失責任のルールでは救済が困難ななか、1975年に、民法学者らが「製造物責任法要綱試案」を発表し、わが国にも製品事故の損害賠償責任の要件を「過失」から「欠陥」に転換する製造物責任法(以下、PL法)導入の必要性が説かれました。しかし、産業界の抵抗により、なかなか立法化が進みませんでした。

1985年のEC指令により、ヨーロッパ各国は、PL法を次々と立法化していきました。日本だけがPL法を持っていないことは、日本の製品事故被害者を不当に差別するばかりか、貿易障壁にもなります。

日本へのPL法の導入を求める声は、東京弁護士会、日本弁護士連合会などのPL法試案としてまとめられ、これに消費者団体、各政党などのPL法案の公表が続きました。

政府部内でも、内閣府国民生活審議会、通商産業省(現経済産業省)産業構造審議会に始まり、厚生省(現厚生労働省)、農林水産省、法務省でも検討がなされ、政府案のとりまとめにつな

がっていきました。

2 PL法制定・施行時の時代背景

1993年に自由民主党長期政権が崩壊し、細川護熙もりひろ(日本新党)連立政権が誕生しました。そして1994年の国会でようやくPL法案の審議入りが実現し、細川氏から政権を引き継いだ羽田孜(新生党)総理大臣のときの1994年7月1日について日本にPL法が成立しました。そして翌年の1995年7月1日、村山富市(社会党)総理大臣のときに同法が施行されました。

自由民主党単独政権が崩れた隙間でPL法制定の歴史は動いたのです*1。

世の中では、松本サリン事件、地下鉄サリン事件、阪神淡路大震災、と大変な時代でもありました。当時は、携帯電話の普及率はわずか3.8%で、スマホなど影もかたちもありませんでした。

規制緩和と自己責任が世界の潮流となり始めていた時代でもありました。製品の製造販売は事前あまり規制せず、事故が起こった後に製造者や販売者に責任を負わせれば足りるといわ

*1 この辺のドラマチックな話の詳細は「消費者の権利」確立を目指して—PL法制定運動の記録(消費者のための製造物責任法の制定を求める全国連絡会)
<http://www.chifuren.gr.jp/syoushisya/syoushisya.htm>

れていました。PL法はまさに事後救済法の先駆けとも言われたものでした。

3 制定時の議論と残された問題

(1) 国会

国会審議の場では、産業界は、PL法を導入すると、アメリカのような^{らんそ}濫訴社会になると言って反対し、血液製剤での副作用事故を抱えている日本赤十字社は、厚生省と一体となって、輸血用の血液製剤をPL法の対象製造物から外すように働きかけ、その議論に長時間を費やしました。しかし、連立与党のプロジェクトチームの頑張りで、羽田内閣総辞職の前日に法案が成立し、衆参両院の委員会で、次のとおり附帯決議が付されました。

項目を要約すると次の9項目になります。

- ① 法の周知
- ② 日本赤十字社の業務への配慮
- ③ 原因究明機能の充実強化
- ④ 裁判外の紛争化処理体制の充実強化
- ⑤ 中小企業への配慮・支援
- ⑥ 事故原因の情報公開、消費者安全教育
- ⑦ 安全規制の最新化
- ⑧ 血液製剤被害の救済機関の設置
- ⑨ 取扱説明書、警告表示を分かりやすく

(2) 国民生活審議会

法案作成の土台をまとめた第13次国民生活審議会消費者政策部会報告「製造物責任制度を中心とした総合的な消費者被害の防止・救済の在り方について」*2が指摘していた事項のほとんどは国会の附帯決議として取り入れられていますが、その他にも、

- ① 事故情報収集制度の拡充強化
- ② 裁判所における和解・調停の活用
- ③ 流通開始時における欠陥の存在
- ④ 賠償履行確保措置

*2 http://www.caa.go.jp/seikatsu/shingikai2/kako/spc13/houkoku_g/spc13-houkoku_g-contents.html#01

などを指摘しています。

(3) 情報公開

アメリカのラルフ・ネーダーは、PL法と情報公開は消費者被害の救済にとって車の両輪である、と指摘していました。PL法立法時には、わが国には情報公開法は成立しておらず、民事訴訟法の文書提出命令などの証拠収集制度も非常に不十分なものでした。いわば、PL法は、片肺飛行の離陸をしたといえるのです。

このように、多くの宿題を抱えてのPL法施行でした。

4 その後20年間の動向

(1) 法制定時の宿題

上記法制定時に宿題として残された諸問題への対応は、実はほとんどがはかばかしい成果を上げていません。国会審議で中心になった議員はほとんど現役を退いています。国会も、行政機関も、20年前の宿題を総点検しているところがありません。

情報公開に関しては、その後、行政情報開示法*3が成立し、民事訴訟法の改正で文書提出命令の規定が少し変わりました。しかし、実際の訴訟で製品事故の被害者の立証負担の軽減に役立っているかということ、期待外れというしかありません。更なる改正が必要です。

(2) 安全法制の見直し

PL法施行後の20年で、規制緩和はかなり進みました。そのため、新しい技術、新しい製品が次々に生まれ、輸出入など海外との取引も格段に増えました。

2001年に電気用品取締法の規制を大幅に緩和して、電気用品安全法と改名して施行されました。しかし、この法改正はいわゆるPSE問題*4

*3 行政機関の保有する情報の公開に関する法律(1999年5月成立)

*4 電安法ではPSEマークの付されていない電化製品は販売できないとしており、立法時には新品だけを対象と想定していたが、猶予期間が切れる目前になり、中古品も販売規制の対象になると経産省が判断したことについて、中古品販売業者などが反対し問題となった。

として市場に混乱を巻き起こしました。

規制を緩和して企業のモラルに頼ることで消費者の安全は守られてきたのでしょうか。

2006年に社会問題として浮上したパロマ製ガス湯沸かし器事故は、長期にわたって使用される製品での事故の多発と再発防止策の欠落という土壌の問題点を突きつけました。企業任せでは防げない事故には、新たな規制が必要です。

2007年11月に消費生活用製品安全法が改正され、ガス湯沸かし器、ガス風呂釜など長期に使用され事故が多い製品につき、長期使用製品安全点検制度が新設されました。

また、こんにやく入りゼリーでの窒息事故のように、各省庁が所管する規制法の隙間に生じた問題に対しては、どこの省庁も手を出せません。事業所管省庁による縦割りバラバラ行政の問題点が浮き彫りになりました。そこで、消費者庁を創設し、隙間事案に対応できる権限を持たせる必要が出てきました。日本弁護士連合会は1989年にこの問題を指摘し、消費者庁の創設を提案していました。2007年に総理大臣に就任した福田康夫氏は、重要政策の1つに消費者庁の創設を掲げ、有識者会議で検討し、消費者庁の設立と隙間事案に対応できる消費者安全法の立法化(2009年)に道筋をつけました。

このように、この20年間で、一部の安全法制は見直されてきましたが、世の中の変化は^{すさ}凄まじいものがあり、法制度はとて追いつける状況ではありません。

(3) 情報化

20年前にはほとんど利用されていなかったインターネット(以下、ネット)は、今や世界中のほとんどの人が使うツールとなりました。それによって生活様式もすっかり変わり、居ながらにしてネット通販であらゆるものが購入でき、宅配業者が自宅まで届けてくれます。しかし、ネットを通じた取引のトラブルも激増しました。安全性に欠けた製品が届き事故になったりします。

製造業者が不明の製品もあります。20年前のPL法制定時には、想定していなかった事態です。

(4) 国際化

モノづくりの拠点は、先進国から、人件費などの安い発展途上国へとどんどん移行していきました。したがって、日本企業の製品といえどもほとんどが輸入品なのです。個人がネットで注文して外国の製品を個人輸入することも簡単にできるようになりました。裁判例をみても、輸入品による製品事故が増えています。海外での生産管理に万全を期すことは困難です。その中でサイレントチェンジといわれる原材料の無断変更が行われ、事故を起こしやすい製品が生まれることが問題にされています。

(5) 高齢化

少子高齢化がかなりのスピードで進んできました。それに伴い製品の開発や技術の進展は、介護用品や高齢者向け製品に反映してきています。同時に、介護ベッドでの死傷事故や、電動車いすによる事故などにみられるように、それらの製品による事故が増えています。

また、高齢者は、1つの製品を長く使用している可能性も高く、長期使用製品による事故も増えていますし、以前のリコール情報が高齢者に届いていないことも多いと思われます。そういうところで、未回収のリコール製品による事故が発生しています。

(6) 新たな化学製品の増加

化粧品や石鹼^{せっけん}などにも新しい技術が導入されています。茶のしずく石鹼には、加水分解小麦が使われ、それが小麦アレルギーの原因になっているといわれています。美白化粧品で白斑になった事故も多発しました。

(7) 地震・津波と製品事故・不動産事故

阪神淡路、東日本などの大地震では、福島第一原子力発電所での事故に象徴されるように、地震や津波に対応できる製品の安全性が問題になっています。地震に伴う製品の損壊だけでは

く、火災を引き起こすことによる被害の拡大も問題になっています。簡単に崩れたり液状化した造成地も問題になりました。

5 社会の変化と法条文の齟齬

前述の社会の変化に、PL法は対応できるのでしょうか。

(1) 自転車欠陥事故

自転車に乗っていたら、突然破損して転倒しけがをした、という事故がいくつも起こっています。これらの事故の多くは、ネット通販で購入された輸入品でした。ネット通販は、店舗を持たない個人でも、ヤフーや楽天などの大手ネット市場を利用して商売を展開することができます。安く購入できたと喜んでいたら、とんでもない大けがをしてしまう。製品に欠陥があったらPL法で責任を追及できる相手は、輸入業者か製造業者(PL法2～3条)です。しかし、製品を見ただけでは業者名が分からないものもあります。そこでネット通販業者に問い合わせてもやはり製造業者が分からない場合があります。そうすると、現行のPL法では責任追及・被害回復が実現できません。

ところで、ヨーロッパ各国のPL法では、販売業者に製造業者名を問い合わせても回答しないとか不明の場合は、販売業者が無過失責任を負う、という条項を設けています。しかし、日本のPL法にはそのような規定はありません。日本のPL法は、この20年間の社会の変化に対応できていないのです。

なお、自転車には、自動車のような法律で規定した安全基準はありません。事業者団体が任意の基準を設けて遵守^{じゅんしゅ}を促してはいますが、対応しているのは一部です。

(2) 高齢者・障がい者・子どもに対する安全(欠陥)

PL法の責任要件である「欠陥」とは、通常有すべき安全性を欠いていることをいいます。しか

し、製品に対する知識や対応能力に劣る高齢者・障がい者・子どもと、健常の成人とでは、要求される安全性にも違いがあってしかるべきです。介護ベッドの柵の入れ間違いから首を挟んで抜けなくなり死亡した事例で、これを被害者側の誤使用による事故だから製造業者は責任を負わない、と言って済ましていいものでしょうか。

いわゆるガチャポンといわれる小型おもちゃのカプセル容器を子どもがのどに詰めて窒息した事故では、裁判所は子どもというものは何でも口に入れるので、その場合でも窒息死しないよう設計すべきであるとして、のどに詰まりやすく、空気を通す形状になっていないおもちゃ容器の欠陥を認めています(鹿児島地裁平成20年5月20日判決*5)。

(3) 茶のしずく石鹼事件

特殊な加水分解小麦を加えて保湿性の高い石鹼を製造販売したところ、使用者が小麦アレルギーになったとして裁判になっています。製造業者は、製品を開発した当初は、そのような被害が生じることは予想できなかったことから賠償責任はないと主張しています。これは、PL法4条に規定されている免責事由の1つで、開発危険の抗弁*6といわれるものを主張するものです。立法時には、このような抗弁を認めると被害者救済にならないとして反対意見もあり、これを認めていない国も現にありますが*7。

しかし、わが国のPL法はこれを認めたのです。開発危険の抗弁は、新薬の開発時には発見できなかったような副作用が、市場で使っているうちに初めて発現したような特殊な場合に、新薬の開発の妨げにならないよう認められたものです。したがって適用の場面は非常に限定されます。それにもかかわらず、条文があるばかりに、

*5 「カプセル玩具誤飲事故で、製造会社に対し製造物責任が認められた事例」(国民生活センター)

http://www.kokusen.go.jp/hanrei/data/200909_1.html

*6 ウェブ版「国民生活」2013年3月号「誌上法学講座」参照

http://www.kokusen.go.jp/wko/pdf/wko-201303_11.pdf

*7 ルクセンブルク、ノルウェー

いろいろな訴訟で製造業者は、「開発危険の抗弁」を主張します。そのため、そのやり取りをめぐって訴訟が長引きます。弊害ばかりが目立つ規定です。削除しても弊害は出ないと思われず。

また、多数の被害者が発生している事件ですが、アメリカのクラスアクションのようないわゆる集団訴訟制度が日本にはありません。

2013年12月に「消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律」が成立しましたが、欠陥製品による損害賠償請求事件には適用がありません。このような場合にも集団訴訟制度が利用できるようにすべきです。

(4) 長期使用製品の事故

2013年に長崎のグループホームで加湿器から発火して高齢者が複数死亡した事件では、10年以上前にも同型製品で同様の事故があり、製造業者はリコールしていました。しかし、回収されないまま使い続けられた結果、事故になったのです。

この場合、PL法を使って製造業者の責任追及ができるかということ、製品を市場に出してから10年を経過した時は、損害賠償請求権は時効で消滅するという規定(PL法5条)があり、被害救済には役立ちません。

PL法制定時に、通商産業省などが中心になって、ほとんどの製品の使用期間・耐用年数は10年未満であるから、責任期間を10年としても実際上の不都合はない、といわれ、消費者団体や弁護士会の20年の主張を押し切って立法化されました。しかし、実際のリコール情報をみると、10年以上使い続けて事故になっている製品は多数あります。技術が向上したことや、「もったいない」時代になったこともあり、責任期間を10年で制限するのは実情に合っていない。エアバッグの欠陥が問題になっていますが、10年以上前にエアバッグを搭載した自動車は多数走っているのではないのでしょうか。

(5) 不動産は法の対象外

東日本大震災において、仙台市内の一部の造成地で、敷地の崩落、家屋の損壊が多数発生しました。これは明らかに造成の欠陥が顕在化したものと思われず。しかし、宅地販売業者は既に倒産しています。

千葉県浦安市では、地震の影響で土地が液状化して住宅に被害が出ました。

土壤汚染のある土地を知らずに購入した人もいます。これらの場合、PL法は、そもそも不動産を法の対象にしていませんので、欠陥のある宅地を造成した製造業者に欠陥責任を問うことができません。

これも社会の実情に合っていないと思います。

(6) 裁判の状況

PL法制定に反対した産業界の論拠は、濫訴になるというものでした。

しかし、PL法施行後の20年間で提起された訴訟は非常に少なく、消費者庁の調査では判決が347件、和解が58件です*8。

同一事件でも審級別にカウントされており、実際の事例より多い数となっていますので、20年で約300件、1年につき15件、1カ月1件程度しかありません。医療訴訟と比べても少ない状況です。わが国では濫訴は発生しておらず、濫訴の心配はまったくありません。それどころかどうしてこんなに少ないのか、その原因を探求することのほうが重要です。

PL保険への加入が増え、訴訟になる前に保険金が支払われて解決しているものも確かにあります。しかし、20年間で事故件数があまり増えてこないため、最近では保険加入をやめる企業も出始めています。

世の中の製品の安全性が向上して事故が減ったのならとてもいいことですが、マスコミ報道をみる限り製品事故はそこそこ発生しています。

* 8 「製造物責任(PL)法による訴訟情報の収集」(消費者庁)
<http://www.caa.go.jp/safety/index19.html>

しかし、訴訟にまで至っていないケースが多いようです。そこには、利用しにくい裁判制度と利用しにくい法律に原因があるように思います。

判決の結論をみると、被害者敗訴（製造業者勝訴）の事例が目立ちます。

製造業者は、敗色濃厚の場合は、判決を避けて和解に持ち込む傾向があります。したがって、判決になるケースは、被害者からの立証が困難で、製造業者が真っ向から争っているケースが多いといえます。

こういうケースこそ、裁判所による事実上の推定が活用されるべきなのです。しかし、輸入車のハンドル操作不能事件や、電気カーペットのコードからの発火事件では、裁判所は事実上の推定を活用せず、残念な判決になりました*9。

(7) 被害者の立証負担

PL法は、製品事故被害者の立証負担を軽減して、救われるべき被害者が正当に救われるようにすることを趣旨として制定されました。

ある日突然製品事故にあった被害者が、製品の欠陥を証明するのは難しいことです。そこで、一定の事実があれば欠陥や事故との因果関係を推定する規定を導入することが考えられます。立法時、消費者団体や弁護士会は、この点を強く主張しました。しかし、国会における政府答弁は、個々の訴訟において裁判官が事実上の推定を活用することで解決可能であるとして、推定規定の導入に反対しました。

この20年間、裁判官は、事実上の推定を活用して被害者救済を凶っているのでしょうか。

実務に携わっている者としては、この点が最も問題であると感じています。裁判所は、製造業者に賠償責任を認めるためには、被害者側に非常に高度の証明を求め、証明不十分として敗

訴させている事例が多数あります。逆に推定を活用している判例はほんのわずかしかりません（東京地裁平成20年8月29日判決、京都地裁平成18年11月30日判決）。この実情をみると、欠陥や因果関係を推定する規定を導入する必要性を強く感じます。

(8) 消費者庁

PL法制定時には存在しなかった消費者庁が2009年にできました。消費者庁は、消費者の安全・取引・表示に関する30余りの法律を所管し、製品事故の情報を一元的に収集し、消費者のための事故調査機関（消費者安全調査委員会）も設置しました。

しかし、新しい制度は必ずしも機能していません。本来集まるべき情報が必ずしも消費者庁に届いていないため、対応が遅れた事案はいくつも出ています。事故調査も、結果公表に至った件数が非常に少なく、PL訴訟で被害者の立証負担の軽減に役立つような事例は現れていません。期待どおりの動きを早く作る必要があります。

消費者庁の所管法の1つにPL法があります。消費者庁は、PL法の改正を検討し、改正案を取りまとめ国会に提出することができる役所なのです。

20年前の法制定時に残された宿題は、消費者庁が総点検すべきです。

本稿で述べた20年間の実情は、法改正を必要としています。消費者団体のPLオンブズ会議は、PL法の改正案を提言しています*10。

消費者庁には、製品事故被害者が困っている実情を踏まえて、真剣にPL法の改正を検討することを期待します。そうでないと、消費者のためにせつかくできた役所の存在意義を問われることになりかねません。

*9 ・輸入自動車で行中中に起きた事故について、本件自動車に何らかの構造的ないし機能的な欠陥があったと推定することはできないとされた（東京地裁平成10年7月8日判決）。
・電気カーペットを原因とする火災で、本件カーペットが流通に置かれた時点で欠陥が存在していたとは推認できないとして、欠陥の存在が否定された（東京地裁平成24年8月31日判決）。

*10 「製造物責任法を改正しましょう」（PLオンブズ会議、（一社）全国消費者団体連絡会）
http://www.shodanren.gr.jp/database/pdf/287_01.pdf