

## 消費者の安全を確保する社会システムの構築を求める決議

現代社会においては、製品、施設及び役務の利用なくして消費者の生活は成り立たず、消費者が安全に生活する権利を確立するうえで、これらの製品、施設及び役務の利用において消費者の安全を確保することは、最も基本的かつ重要な課題である。

この点に関しては、1995年（平成7年）に製造物責任法が施行され、2009年（平成21年）9月に消費者庁が設置され、消費者安全法が施行され、2012年（平成24年）10月には消費者安全調査委員会が設置された。

しかしながら、現実には、このような取組が十分に機能しているとは評価できず、近年においても製品、施設及び役務の利用において、多数の死亡事故等が生じている。

また、被害救済においても、裁判所による欠陥の判断にばらつきがあり、迅速適正な被害救済が図られているとは評価できない現状にある。

さらには、自ら危険を回避することが困難な子どもが被害者となる事故も多く、その被害救済も困難となっている。

そこで当連合会は、製品、施設及び役務の利用における消費者の安全を確保し、消費者が安全に生活する権利を確立するため、国に対して、下記のような内容を含んだ社会システムの構築を求める。

### 1 安全規制の充実・強化

- (1) 安全規制のない分野や消費者事故等の発生又は拡大の防止に関する規制がない分野においては、早急に消費者安全の確保の観点から、安全規制を策定あるいは拡充すること。
- (2) 一定の消費者事故等の発生又は拡大の防止のための規制がなされている分野においても、他の分野の制度を参考にして、消費者安全の確保の観点から、事故情報の収集・分析・公表の制度、リコール制度等を含め、安全規制を拡充すること。

### 2 分野横断的な消費者の安全確保

- (1) 消費者庁において、様々な消費者事故等の情報が集まる医療機関や死因究明機関からの情報提供、消費者事故等に直面した消費者からの情報提供等、より幅広い対象から消費者事故情報を収集できる体制を構築すること。
- (2) 消費者庁が分野横断的に消費者の安全を確保するための司令塔機能を十分に発揮すること。

### 3 被害救済の充実

- (1) 製造物責任法を改正し、欠陥及び因果関係の推定規定を盛り込み、被害者の救済の観点から欠陥判断を行うことを明記し、開発危険の抗弁の適用対象製品を限定すること。
- (2) 施設及び役務が消費安全性を欠くことにより生じた被害の救済について、製造物

責任法に定める欠陥責任と同様に、被害者の立証責任の軽減を図る制度を導入すること。

#### 4 子どもの安全の確保

- (1) 製品、施設及び役務の安全性確保のための安全規制について、子どもの人権の保護の観点から、子どもの安全を確保するために安全規制を整備し直すこと。
- (2) 子どもの消費者事故等における責任判断において、保護者の責任を重視するあまり、欠陥を否定したり、安易な過失相殺を行うことなく、子どもの人権の保護に資する被害救済を行うべきこと。

以上のとおり決議する。

2013年（平成25年）9月20日

近畿弁護士会連合会

## 提案理由

### 1 消費者安全をめぐる現状

#### (1) これまでの取組み等

現代社会においては、製品、施設及び役務の利用なくして消費者の生活は成り立たない。消費者が安全に生活する権利を確立するうえで、これらの製品、施設及び役務の安全性を確保することは、最も基本的かつ重要な課題である。

この点、製品の安全性に関しては、1995年（平成7年）に製造物責任法が施行され、製造業者の責任を過失責任から欠陥責任へと転換することにより製品被害の迅速適正な救済が実現され、これが製造業者に対する製品の安全性確保への強いインセンティブとなり、欠陥製品被害の発生が未然に防止されるものと期待された。

しかし、同法の施行後も、製品の安全性確保に対する製造業者の姿勢を疑わざるを得ない事件は後を絶たない。

そのため、当連合会では、2001年（平成13年）の第25回近畿弁護士会連合会大会において、「製品の安全性を確保する社会システムの構築を求める決議」を上程し、監督行政機関の規制・監督権限及び罰則の強化、製造物責任法の改正を含めた民事司法制度の改善、事故情報・クレーム情報の収集・公表・開示システムの構築を求め、同決議は採択された。

#### (2) 消費者庁の設置等

上記の決議の後においても、パロマ製ガス瞬間湯沸器一酸化炭素中毒事件、シンドラ社製エレベーター死亡事件、こんにやくゼリー死亡事件、松下製温風器火災事件、健康食品による健康被害事件、シュレッダー指切断事件等が生じ、消費生活用製品における事故情報収集報告制度の導入等の対策もなされたが、消費者安全の確保が不十分な状態のままであった。

そして、2009年（平成21年）9月、消費者・生活者の視点に立つ行政への転換が謳われ、消費者庁が設置され、消費者安全法が施行された。

消費者安全法においては、消費者安全の確保という観点で、消費者事故等に関する情報の集約等、消費者被害の発生又は拡大の防止のための措置等が定められ、製品のみならず、施設や役務も対象として「消費安全性」という概念を導入した。

また、消費者安全法が改正され、消費者安全の確保という観点で事故の原因を調査する消費者安全調査委員会が2012年（平成24年）10月に設置された。

したがって、消費者庁がこれらの制度を活用し、消費者安全を確保することが期待される。

#### (3) 消費者安全の現状

しかしながら、近年においても、ユッケ食中毒死亡事件、使い捨てライター火災事件、茶のしずく石鹼アレルギー被害事件、TDK製加湿器によるグループホーム火災事件等が生じており、上記の様々な取組みがなされていても、消費者安全が確保されているとは到底評価できない。

のみならず、施設や役務については、消費者安全を確保するという観点からの取組みは極めて

不十分であり、シンドラー社製エレベーター死亡事件、公園遊具における死亡事故、プール死亡事故、介護サービス施設内での事故、レーシック手術に関する事故等、さまざまな被害が生じている。

また、被害救済の実情についても、訴訟においても、裁判所による欠陥の判断にばらつきがあり、迅速適正な被害救済が図られているとは評価できない現状にある。

さらには、消費者庁による取組み、消費者安全法の活用についても、制度発足から大きな前進はなく、消費者安全の確保のために十分機能しているとは言えない現状にある。

## 2 消費者安全を確保する社会システムの全体像

製品、施設及び役務の利用において、消費者安全が確保されるためには、まず、個別の分野において、安全規制が適切になされ、事故の発生及び拡大を防止する体制が整えられなければならない。そして、消費者安全法が活用され、分野横断的に消費者安全の確保が図られなければならない。

また、製品、施設及び役務が消費安全性を欠くことにより、ひとたび事故が発生した場合には、迅速適正かつ確実に被害救済がなされなければならない、製造業者等の民事上、刑事上の責任も追及されなければならない。

これらの仕組みが、相互に関連することにより充実し、はじめて消費者安全が確保される。

しかしながら、上記のように様々な事件や事故が生じている現状を見れば、現状において、このような消費者安全を確保するシステムが機能しているとは評価できない。

また、自ら危険を回避することが困難な高齢者や子どもが事故の被害者となることも多く、このような事故の防止、被害救済も重要な課題である。

かかる現状を踏まえ、あらためて、消費者安全の確保という観点から、製品、施設及び役務について、安全規制の拡充、事故情報やクレーム情報の収集・公表制度の拡充、リコール制度の充実等により、事故の発生又は拡大を防止する体制を整える必要がある。また、消費者庁が、消費者安全法を活用し、分野横断的な取組みを促進させるためには、より幅広く消費者事故情報等が集約されなければならない。

そして、消費安全性を欠く製品、施設及び役務により消費者が被害を被った場合にも、消費者安全の確保という視点を持ち、迅速適正かつ確実に救済がなされるよう、製造物責任法の改正を含め、被害救済を充実させることが必要である。

## 3 安全規制の強化・充実

### (1) 調査・分析

今般、製品、施設及び役務に関する安全規制等につき、消費生活用製品、自動車、住宅、遊具、プール、介護サービス、エステ・美容、医療、医薬品、食品、健康食品の11分野について調査・分析した。

かかる調査、分析結果からは、以下のような改善により、安全規制を拡充し、行政による指導監督権限の強化充実が必要であると考えられる。

## (2) 安全規制がない分野、明らかに不十分な分野

製品、施設及び役務についての安全規制のためには、消費生活用製品における消費生活用製品安全法のように、各分野ごとの業法の果たす役割が大きい。

しかしながら、遊具、プール等の施設、エステサービスなどの分野においては、業法がなく、安全性確保のための規制が極めて不十分となっている。これらの分野においては、早急に消費者安全の確保の観点から、法律上の安全規制を設けるべきである。

また、介護サービス、美容、医療等の役務においては、業法は存するものの、消費者安全の確保という観点からの規制はなく、事故情報の収集・公表等を含め、事故の発生又は拡大の防止についての規制を拡充すべきである。

さらに、安全規制が各分野ごとに行われることにより安全規制の隙間が生じる等の問題については、EUにおける一般製品安全指令のように、分野横断的な安全基準を策定することを検討すべきである。

## (3) 分野ごとの強化充実

### ア 消費生活用製品について

消費生活用製品の分野においては、リコール対象製品の発火が原因となりグループホームで火災が発生し複数の死傷者が生じるという事件も生じており、リコール対象製品を確実に回収できるようにリコール制度を拡充すべきである。

また、使い捨てライターのように多数の事故が生じてようやく安全規制が設けられるなど、規制が後追いとなっている。消費者安全の確保の観点からは、EUにおける一般製品安全指令のような、全製品に共通する安全規制を導入すべきである。

### イ 自動車について

自動車については、消費生活用製品安全法に定める事故情報収集公表制度を導入し、製造業者等の報告義務を定めるべきである。

また、リコールに関しても、早期にリコールがなされるよう制度を拡充すべきである。

### ウ 住宅について

住宅については、消費生活用製品安全法に定める事故情報収集公表制度を参考に、住宅販売業者・住宅施工者らの事業者に対し、使用建材・部材の不具合情報の報告義務を定め、住宅の安全に関する情報の収集・分析・公表システムを整えるべきである。

また、消費者安全の確保の観点から、既存不適格建築物の問題の解消に向けた取組みを推進すべきである。

### エ 医薬品・医薬部外品・化粧品について

医薬品・医薬部外品・化粧品については、消費生活用製品安全法に定める事故情報収集公表制度を参考に、消費者安全の確保の観点から、情報の収集・分析・公表制度を拡充すべきである。特に、茶のしずく石鹼アレルギー被害事件を教訓とし、医薬部外品及び化粧品による副作用についても医療機関からの報告義務に含めるべきである。

また、医薬品副作用被害者救済制度を拡充し、抗がん剤等の医薬品による副作用被害者を救済すべきである。

#### オ 食品・健康食品について

食品・健康食品については、消費者安全の確保の観点から、安全規制を拡充し、事故情報の収集において事業者や販売業者からの情報提供を拡充すべきである。

また、食品健康影響評価においても消費者の視点を重視すべきである。

さらに、食品衛生監視指導員の量的不足を解消し、被害の発生及び拡大防止を図り、住宅瑕疵担保履行法その他の強制付保制度等を参考に、被害救済制度を拡充すべきである。

#### 4 分野横断的な消費者の安全確保

消費者庁は、消費者安全法に基づき、行政機関等から、消費者事故等に関する情報を収集し、消費生活用製品安全法に基づき、製造業者等から重大製品事故の報告を受け、その他にも医療機関ネットワーク等の任意の仕組みによって消費者事故情報を収集し、消費者被害の発生又は拡大の防止のため、消費者への注意喚起、関係各大臣に対する措置要求、いわゆる隙間事案における事業者に対する勧告及び命令等を実施する。

つまり、分野ごとの安全規制とは別に、分野横断的に事故情報を収集し、消費者への注意喚起、その他の被害発生又は拡大防止のための措置をとり、消費者安全の確保のために消費者庁に司令塔機能等を与えるものであり、かかる機能が活用されることが消費者安全の確保に結びつく。

しかしながら、消費者安全を脅かす事件や事故が後を絶たない現状、茶のしずく石鹼アレルギー被害事件における消費者庁の対応等を見れば、上記の機能が活用されているとは評価できない。

この点、消費者庁の事故情報収集機能をさらに拡充する必要がある。現在の医療機関ネットワーク等の任意の仕組みにおいては収集される消費者事故情報はあまりにも少なく、より具体的な消費者安全確保のための取組みを行うためには、分野横断的に様々な消費者事故等の情報が集まる医療機関、死亡という重大な結果をもたらす事故についての情報を有する死因究明機関からの情報提供、消費者事故等に直面した消費者からの情報提供等、より幅広い対象から事故情報を収集する制度の構築が必要である。

また、分野横断的な消費者安全の確保のためには、消費者庁の人的、物的体制を強化し、情報収集制度の拡充、その他の諸制度により、司令塔機能を十分に発揮できる体制とすることが求められる。

#### 5 被害救済の充実

##### (1) 製造物責任法の改正

製造物責任法が施行され、約17年が経過し、その間、製造物責任法に関する判例も集積されている。

そもそも、製造物責任法に期待された役割の一つが欠陥製品事故による被害の救済の促進であり、過失責任から欠陥責任への転換により被害者の立証負担を軽減し、判例のばらつき等をなくし被害救済の安定化を図るとされた。

かかる観点から、製造物責任法に関する判例をみると、携帯電話熱傷事件（仙台高裁平成22年4月22日判決）のように、欠陥の立証に関し「携帯電話について通常の用法に従って使用していたにも関わらず、身体・財産に被害を及ぼす異常が発生したことを主張・立証することで足りるというべきであり、それ以上に、具体的欠陥を特定したうえで、欠陥を生じた原因、欠陥の科学的機序まで主張立証責任を負うものではないと解すべき」との判断枠組みを示し、被害者の立証責任の軽減という製造物責任法制定の趣旨が活かされている事例もある。しかしながら、現実には、同事件においても被害者である消費者は、製造業者側の専門的、技術的な主張、立証に対し、専門家の協力を得てこれを覆すことが必要であった。のみならず、同事件の原審では、欠陥が認められなかったものであり、消費者の立証負担、判例のばらつきという課題は克服されていない。かかる点を考慮すれば、第25回近弁連大会における「製品の安全性を確保する社会システムの構築を求める決議」で指摘した、製造物責任法を改正し、欠陥及び因果関係の推定規定を導入することが、現在においても必要である。

また、消費者の製品の使用方法が問題となった判例においても、欠陥認定にばらつきが生じている。

2歳10か月の男児がカプセル入り玩具のカプセルをボール代わりにして遊び、カプセルが口腔内に入り窒息し、身体障害者1級認定の後遺障害を負った事件（鹿児島地裁平成20年5月20日判決）では、カプセルの設計上の欠陥が認定されたが、8歳の女児がかくれんぼ遊びをして自宅居間に設置された収納箱に入り、蓋が閉まった際に留め金が掛かり窒息死した事件（和歌山地裁平成17年3月2日判決）では、「通常予見される使用形態を超えて、その用法を著しく逸脱して使用したもの」と判断して欠陥を否定した。

この点は、消費者が製品、施設及び役務を使用するにあたって、消費者安全の確保が求められているとの観点から、使用者の立場に立って「通常予見される使用形態」に該当するか否かを判断し、被害救済の安定化を図るべきである。

なお、本年6月21日、消費者安全調査委員会は、エスカレーター事故について、国交省が製品起因性を否定した事故調査の内容を検討し、消費者安全の確保の見地から更なる調査が必要であるとして、自ら調査を行うことを公表している。被害救済においても、同様の消費者安全の確保の観点が極めて重要である。

さらに、製造物責任に関する判例においては、開発危険の抗弁が、法制定時の考え方から離れ、安易に主張されているという問題がある。かかる抗弁が認められた判例は存在しないが、そもそも開発危険の抗弁は、当該製品による未知の危険により事故が生じた場合にその損害を社会全体で負担してもなお、技術革新等を進めることが消費者及び社会全体にとって有用であると認められる製品においてのみ認めることが許されるものであり、かかる適用範囲の限定を明文化する必要がある。

## (2) 製造物以外の消費安全性を欠く商品、施設及び役務による被害救済について

製造物責任法は、製造物の欠陥により生じた被害救済を図るものである。しかしながら、冒頭

で述べたように、現代社会においては、多種多様な製品、施設及び役務の利用なくして消費者の生活は成り立たず、消費者が安全に生活する権利を確立するうえで、製品以外の商品、施設及び役務が消費安全性を欠くことにより生じた被害につき、その救済を図る必要があることは明らかである。

したがって、このような被害救済においても、欠陥責任の導入と同じように、被害者の立証責任等の軽減を図る必要がある。

この点、「消費安全性」とは、商品等又は役務の特性、それらの通常予見される使用等の形態その他の商品等又は役務にかかる事情を考慮して、それらの消費者による使用等が行なわれるときにおいてそれらの通常有すべき安全性をいう。これが欠けることにより消費者に被害が生じた場合には、迅速適正に被害救済がなされるべきことは、危険責任、信頼責任等の考え方からも欠陥責任と同じであると言ってよい。

この点、公園遊具における事故に関する判例の中には、被害者が詳細な事故態様、つまり事故発生の具体的機序や事故原因について立証できないことから「瑕疵」が認められなかったものがある（那覇地裁平成17年11月16日判決、東京高裁平成14年8月7日判決）。また、リング式ブランコをつなぎとめていたロープがブランコの手すりに通されて子どもの首に絡み、子どもが宙吊りになり窒息死した事件では、当該ブランコは本来の用法を前提とする限り何らかの危険発生の可能性があったと認めるに足りず、かつ、当該子どもの行為が本来の用法からかけ離れたものであってその遊び方が常態化していたと認めるに足りないとして「瑕疵」を否定した（仙台地裁気仙沼支部平成16年4月30日判決）。

これらの判断は、消費者に過大な立証責任を負担させるものであり、また、消費者安全の確保の観点で欠落しているものである。

したがって、製造物責任法の改正、あるいはその他の立法により、製造物以外の消費安全性を欠く製品、施設及び役務による被害救済について、欠陥責任と同様の考え方を導入すべきである。

## 6 子どもの安全の確保

子ども、高齢者、障害者などは、製品、施設及び役務の利用において、自ら危険を回避することが困難であり、被害者となりやすい立場にある。消費者の安全を確保する社会システムを構築するうえで、これらの被害者となりやすい立場にある者の安全性確保をいかにして図るかは極めて重要な問題である。

そして、特に、子どもの安全については、子どもの人権の保護の問題であることを認識しなければならない。

この点、子どもの人権条約の前文に引用される国際子どもの権利宣言においては、子どもが身体的、知的、道徳的、精神的及び社会的に発達することができるための機会等を与えられなければならないことが謳われている。我が国は、子どもの人権条約に批准しているものの、子どもの安全は保護者の問題であるとの意識が強く、先進国の中でも子どもの安全に対する取組みが



最も遅れているとも指摘されている。

製品、施設及び役務の安全規制においても、子どもの人権の保護の観点から、子どもの安全性の確保を考えているような取組みはなく、あくまでも製品の安全の延長線で保護者による監督等を前提として子どもの安全が配慮されているに過ぎない。

子どもは、次世代の担い手であり、保護者の能力等にかかわらず、社会全体でその安全を確保し、子どもの人権を保護する必要がある。

したがって、子どもの人権の保護の観点から、製品、施設及び役務の安全規制を再度見直し、安全規制を整備する必要がある。

また、被害救済の場面においても、子どもの人権の保護の観点からは、以下のような問題が指摘できる。

まず、上記の収納箱窒息死事件においては、収納箱の通常予見される使用形態を超えてその用法を著しく逸脱して使用していたものと判断して欠陥を否定した。しかしながら、子どもが居宅内にある物でかくれんぼ遊びをすることなどは何ら異常な行動ではなく、子どもの行動特性等への理解に欠け、子どもの人権の保護という理念に立脚した被害救済という観点が欠落しているものとも考えられる。また、上記のリング式ブランコ死亡事件も、本来の用法からかけ離れたものと評価し瑕疵を否定している点で同様の問題が指摘される。さらに、こんにやくゼリー死亡事件（大阪高裁平成24年5月25日判決）においては、保護者の立場にある者の食べさせ方を問題とし、通常予見される使用形態ではないと判断して欠陥を否定した。しかしながら、子どもの安全確保という観点からは、同種事故が多発している以上、そもそも子どもが窒息することのない形状とすることが必要であり、保護者に子どもの安全確保の責任を全面的に転嫁する考え方は適切ではない。

一方、上記のカプセル誤飲事件においては、欠陥こそ認められたものの、保護者の監督の落ち度等を理由として7割の過失相殺がなされている。しかしながら、子どもの人権の保護という観点からは、保護者の落ち度を理由に子どもの被害救済を制限することは極めて疑問である。

子どもの人権保護を念頭に置けば、子どもが被害を受け、その被害救済を図る場面において、保護者の能力により、その子どもの救済までも左右されるようなことがあってはならない。

以上のように、安全規制の場面においても、被害救済の場面においても、子どもの安全の確保は、子どもの人権の保護の一局面であることを認識し、抜本的な見直しが図られなければならない。

以上