

商品の安全性を確保するための消費者保護法制

小野 健太郎^{*1}

Legislation and policy for consumer protection

Kentaro ONO^{*1}

With regards to consumers, it is difficult to confirm the safety of a product before it has been purchased. This is because consumers do not have the ability to check the quality of the product. Serious health damage will occur to a purchaser who consumes food without noticing that it contains harmful material. Some laws were established to protect and enhance consumer benefits. In this report, I examine Food Safety Basic Act, Household Goods Quality Labeling Law, Act against Unjustifiable Premiums and Misleading Representations, and study on consumer problems and policy.

I 消費者問題の背景

1 消費者問題は、衣食住すべての生活部面において、企業の提供している商品に依存するようになった大量生産・大量消費の時代から顕著となったⁱ。このような取引に関する消費者問題は、次のような場合に問題となることが指摘される。すなわち、①商品の品質・機能が欠けている場合、②商品の安全性が問題となる場合、③商品の不当表示が問題となる場合、④商品の販売方法に問題がある場合、⑤普通契約約款での取引のため、商品の解約等が問題となる場合、などに類型化されるものと思われるⁱⁱ。しかし、これらの問題に関して消費者の法的救済の点に関しては、長い間、古くは英国のことわざにあるが如く「caveat emptor」（買主注意せよ）が原則とされ、買い手は売り手の言うことを信じるのは全く愚かなこととされ、買い主がその目的物の品質に関しての瑕疵の不利益を負担すべきものと解されていたⁱⁱⁱ。

しかし、英米では「売主にも注意させよ（let the seller also beware）」ということが主張される様になり、民事ルールにおいても売主にも商品の品質・性質等に十分な注意をさせるべきであるということが要請されることとなった^{iv}。

これに対し、わが国の民法は、売買の目的物に隠れた瑕疵がある場合には、買主に解除権・損害賠償請求権を認めている（民法570条）。そのほか、不法行為責任（民法709条）や錯誤（民法95条）、詐欺・強迫（民法96条）の主張も可能であるが、しかし、民法の規定は、もともと消費者と事業者が対等・平等な立場であることを前提としており、そこでは、「消費者」も「事業者」も平等・対等であり、平等な「人」と「人」との間で、自由意思に基づいて締結された契約は、守られるべきものであり、国もその内容には干渉しない（契約自由の原則）とすべきであると解されていた。したがって、消費者が民法上の救済をもとめても、要件が厳格であり、たとえ消費者が事業

*1 日本大学国際関係学部国際総合政策学科 教授 Professor, Department of International Studies, College of International Relations, Nihon University

者の不適切な行為により契約を締結した場合であっても、結果として民法上の救済手段が与えられない場合が多かった。

2 しかし、「消費者」と「事業者」は、平等な立場といえるであろうか。まず、商品に対する情報、知識、および契約の交渉力は、消費者と事業者は平等ではない。圧倒的に事業者に有利である。事業者は多数の者から巨額の資金を集め、専門的知識を有する者を雇用している。事業者は、ある商品を生産・販売するために組織された集合体である。これに対し、消費者は商品知識を持たない素人である。また、事業者は利潤追求のために人為的に作られた存在である。事故が発生した場合に、事業者が蒙る被害は、財産上の損害にとどまる。これに対し、消費者は、生きている人間であるから、事故が発生した場合に蒙る被害は、財産的損失にとどまらず、生命・健康にまで及ぶ可能性がある。

古典的契約理論では、売主と買主は、目的商品に対する情報を平等に保有しており、両者の交渉力も平等であることを仮定する。ここでは、消費者と事業者との間の情報力・交渉力の格差は予想されていなかった。しかし、消費者と事業者の間にはこのような格差が存在しており、かかる格差の存在を前提とした消費者問題の考察が必要とされる。

3 商品の「安全性」の問題は、消費者が購入した商品が消費者の期待した性質を備えなかったことにより損害が生じた場合のうち、とりわけその損害が人身損害である場合に問題となる。商品の安全性は、人の生命・身体の安全に直結する問題であることから、事前に損害発生を抑止することが求められるし、また、そうすることが望ましい。しかし、一般の消費者が個々の商品の安全性を事前に評価検討して、損害発生を防止することは難しく、また事実上不可能である。そこで、商品の安全性を確保するための何らかの法的手段が講じられる必要性が生じてくる^v。

このように要請される消費者の安全確保のための法制度として、①商品の安全規制のための法制度、②商品の安全監視のための法制度、③商品事故の被害救済のための法制度、というような3段

階での保護手段が考察されることとなる。これは、私たちが商品を手に入れる場合、その商品が商品の製造・加工・流通・販売そして消費者へと一連の流れに従って行われていくものに対応している。これに応じて、商品自体の安全性を確保するための規制が用意され（Ⅱ）、市場で流通している商品・サービスの安全性を監視する法制度が必要とされ（Ⅲ）、具体的に安全性を欠いたために消費者が被害を蒙った場合の被害救済のための法制度（Ⅳ）が必要とされる。

本稿では、かかる商品自体の安全性を確保するための法的制度を商品ごとに検討し、次に安全監視のための法制度、そして、事故後の被害者救済のための法制度を検討する。

Ⅱ 商品の安全規制のための法制度

1 食品の安全性

（1）食品安全基本法の制定

BSE（牛海綿状脳症）の発生や、O157事件、ダイオキシン、内分泌かく乱物質、遺伝子組み換え食品、外国産野菜の農薬残留の問題など、食品の安全性確保に関する国民の関心は非常に高まり、国民の健康の保護を最優先とする、包括的な食品の安全を確保するための法律として、食品安全基本法（2003年）が制定され、同法に基づき、内閣府に科学的な見地からリスク評価を行う食品安全委員会が設置された。また、行政組織についても、農林水産省は食糧庁を廃止し、「消費・安全局」を新設した。そこでは、食物の残留農薬を検査・監督する「食品安全管理課」、食品表示を監視する「表示・規格課」などが置かれるとともに、リスクコミュニケーションを担当する「消費者情報官」が新設され、また、厚生労働省では従来の食品保健部を「食品安全部」へと再編し、同時に「輸入食品安全対策室」が設けられ、輸入食品のチェック体制が強化された^{vi}。

さて、この新たに制定された食品安全基本法は、次のような特色がある。①第一に国民の健康保護を最優先に考慮して、食品の安全性確保に必要な措置が行われるべきことを明確にしていること（3条）。②第二に、食品の安全性を確保する

ためには、最終的に消費される食品の安全性を確保するだけでは十分でなく、第一次生産にさかのぼって必要な措置が講じられなければならない（フードチェーン全体の安全管理システムの構築）という考え方、そして、食品の安全には「絶対」ではなく、リスクの存在を前提としつつ、科学的知見に基づいてこれを制御していくべきという考え方に基づいた「リスク分析」の手法を取り入れたこと。③第三に、食品の安全性は、国（6条）、地方公共団体（7条）、事業者（8条）、消費者（9条）といった関係者がそれぞれの責務や役割を的確に果たすことによって、はじめて確保されるものと規定されていることである^{vii}。

この法律は事業者の責務として、事業者自らが食品の安全性確保について「第一義的責任」を有していることを認識して、必要な措置を食品供給行程の各段階において適切に講ずること、および、食品等に関する正確かつ適切な情報の提供に努めなければならないことが明らかにされている（8条）。さらに、「消費者の役割」として、食品の安全性の確保に関する知識と理解を深めるとともに、その施策について意見を表明するように努めることが期待されている（9条）^{viii}。

（2）食品の安全性に関しては、厳しい安全性の確保が要請される。しかし、そもそも私たちが口にする食品で、絶対に安全な食品は存在しない（寄生虫・微生物・農薬・放射能・重金属・食品添加物等が少なからず含まれている）。そこで、ここで問題となる安全性とは、「日常の食生活での危険の度合いを科学的に評価して、どの程度までならば安全なのかをリスク評価によって明らかにすることが大切」^{ix}といえる。しかも、食品の安全性の問題は、農業生産段階から、食品の加工、流通、外食、消費という消費生活すべての段階にかかわる問題となっており、また、食の国際化により、外国からの輸入製品も加わっており、そういう意味で食品の安全性確保は、ますます難しい問題になっているといえる。

この食品の安全性確保の実現に向けた法規制は、①食品の生産段階での法規制、②食品の製造・流通段階での法規制、そして、③食品の表示と監視指導の段階の法規制などの三つの段階に大

別される。それぞれ少しく検討を加えていく。

①食品の生産段階での法規制 第一は農林水産物の生産段階を対象とするものである。農薬の販売と使用を規制した農薬取締法や、家畜伝染予防法、飼料安全法などがあげられる。農薬は安全性が確認され、国の登録を受けたものしか使用できないものとされ（農薬取締法2条）、無登録農薬を使用した者は、3年以下の懲役若しくは100万円以下の罰金に処せられる（農薬取締法11条、17条）。

②第二は「食品の製造・流通段階」に関わるものである。まず、加工食品については、食肉製品、乳製品、清涼飲料水を中心に、すべての食品そのものの衛生基準のみならず、食品を包むための容器および包装に対しても、それらの衛生状態が検査、規制の対象となる（食品衛生法）。そして、販売の用に供する食品添加物の製造・加工・使用・調理・保存の方法につき定められた基準・規格に合致しない食品添加物の販売を禁止している（食品衛生法11条）。また、と畜検査および食鳥検査としてと畜場法、食鳥処理法も規制を加えている。従来の食品の安全性に関する衛生管理のシステムは、製造工程中に食中毒等の原因となる病原菌を排除し、増殖させないように注意を払い、製品完成後に抜き取り検査によってチェックするシステムであった。しかし、この方法によると、検査結果判明時には、すでに製品の一部分が出荷されてしまっていることとなり、必ずしも効率的なチェックシステムではなかった。そのため、このような後追い検査方法でなく、HACCP（Hazard Analysis and Critical Control Point system・危険分析・重要管理点方式）が導入された。つまり、HACCPシステムとは、原材料の生産・調達・加工・流通から最終製品の販売・消費に至るまでの全プロセスにおいて、発生が予想される危害（病原菌や異物混入など）を特定化した上でその防止目標と方法を明確にし（＝危害分析；critical control point）、危害防止につながる特に重要な工程を継続的に監視し、管理作業手順を定め、必要な検査を行い、その結果を記録することによって危害の発生を未然に防止しようとする手法である^x。この方式に基づき、食品を製造・加

工することを業者が申請する場合には、承認手続を得ることにより、多様な食品の製造・加工をすることが可能となった（食品衛生法13条）。（もっとも、この承認制度も、雪印乳業事件などHACCPの承認を得た大企業が食中毒を起こしたことから、承認の有効期間は3年とされ、更新制度とされた（食品衛生法14条））。

（3）食品の品質表示に関する法律としては、「農林物資の規格化等に関する法律」（通称JAS法）が重要である。JAS法は、当初は収穫農産物の等級区分の規格化に重点が置かれていた。JAS規格に適合する商品にはJASマークが付与され、販売されることとなっていた。ところで、これまでJAS法は消費者向けのすべての飲食料品を対象として品質表示規制を行っており、生鮮食品の表示事項としては、名称および原産地が義務づけられており、加工食品の表示については①名称②原材料名③内容量④賞味期限⑤保存方法⑥製造業者等の名称・住所などが義務づけられていた。また、食品衛生法が、牛乳および容器包装された一定の加工食品に対して、①食品の名称②消費期限③製造所又は加工所の所在地、製造者・加工者の氏名④添加物⑤保存方法⑥アレルギー物質を含む食品についてはその旨⑦遺伝子組換えである旨、などの表示を義務づけていた。これらJAS法、食品衛生法、健康促進法の食品の標示に関する規定が平成25年に統合された。すなわち、食品の表示に関する包括的かつ一元的な制度を実現するために、食品表示法が新たに制定された。この法律において、内閣総理大臣等は、食品の表示が適正でないため一般消費者の利益が害されているとの申出に対して、必要な調査を行い、申出の内容が事実であれば適切な措置を取ることができることとされた（食品表示法12条）。また、消費者契約法に規定されている適格消費団体は、食品関連事業者が、不特定かつ多数の者に対して食品表示基準に違反し、販売の用に供する食品に関して著しく事実と相違する表示をする行為を現に行い、または、行う恐れがあるときは、当該食品関連事業者に対し、当該行為の停止または予防に必要な措置等を取することを請求することができるとされた（食品表示法11条）。また、JAS規格の対象は、

これまで農林水産物・食品の品質に限定されていたが、平成29年のJAS法改正により日本製品の品質や特色、事業者の強みのアピールにつながるようなJAS規格の活用を可能とするために、JAS規格は農林水産物・食品の「生産方法」（プロセス）、「取扱い方法」（サービスなど）、「試験方法」などに大幅に拡大された。

他方、BSE問題とその後の牛肉偽装表示事件を契機として、牛肉の生産から流通・加工にいたる流れを完全に追及しうることで、食品としての表示が正確であるべきことが、要請されることとなった。そこで、食品の生産・加工・流通などフードチェーンの各段階において、原材料の出所や生産方法、食品の製造元、販売先などの記録を記帳・保管することによって、食品とその情報について追跡・遡及が可能となるようにする^{xi}、トレーサビリティの制度の確立と必要性が主張され、牛の出生から消費されるまでの各段階での固体識別番号等の表示を義務づけるための「牛の固体識別のための情報管理及び伝達に関する特別措置法」が成立、公布された（平成15年）。このような、トレーサビリティ制度の普及のため、農林水産省は、食品トレーサビリティ等の「実践的なマニュアル」を作成し公開し、啓蒙活動を推進している。

2 医薬品の安全性

薬事法（1960年制定）は、医薬品、医薬部外品、化粧品、医療用具などを対象として、それらの品質、有効性及び安全性の確保、医薬品等の研究開発の促進のための必要な規制を行っている（薬事法1条）。

（1）医薬品は、まず、その品質、安全性が確保されるために、それが医薬品として「承認」されなければならない（薬事法14条①）。実際には、その承認を受ける前の過程として、医薬品の開発研究がある。大別すると非臨床試験とその後に行なわれる臨床試験の段階である。まず、非臨床試験の段階で、品質・薬理・毒性試験や動物試験などによって、その物質の有効性と安全性に関する確認が行なわれている。（これに関し、「医薬品の安全性に関する非臨床試験の実施の基準」に関す

る省令」(平9年厚生省令第21号)がある)。この試験で、その有用性の効果や安全性から臨床試験をするに足るデータを得られているもののみが、臨床試験(治験)の対象となる。そして、治験では、さらに三つのフェーズの試験がなされる。第Ⅰ相試験(少数の健康男性対象)、第Ⅱ相試験(医薬品の効果範囲・用量を検討するレベル)、第Ⅲ相試験(一定規模の患者)という三段階の患者対象の試験である。これらの試験の最終データが、新薬承認の重要資料となる(薬事法14条③)。この臨床試験の重要性にかんがみ、薬事法は、治験に関し臨床試験の実施の基準(薬事法80条①・④・⑤)、治験の届出制度を設け(薬事法80条②・③)、治験中の副作用・感染症報告義務を製造者に課している(薬事法80条⑥)(これに関して、医薬品の臨床試験の実施に関する省令(平9年3月27日厚生省令28号)があり、さらに薬事法施行規則66条の3、66条の6などがある)。また、新薬の承認審査は、承認申請受付後、企業から提出された承認申請資料が、医薬品副作用被害救済・研究振興調査機構(医薬品機構)で、申請資料の信頼性調査がなされ、次いで、医薬品医療機器審査センターで申請されている新薬の品質・有効性・安全性に関する調査、基礎的評価がなされ、その審査報告書が、薬事・食品衛生審議会へ諮問され、新薬として承認される^{xii}。

(2) 承認された医薬品であっても、医薬品の品質確保のために、厚生労働大臣が指定した医薬品(インフルエンザワクチン、ツベルクリン、BCG他など)については、国家検定に合格したものでなければ販売・陳列が禁じられている(薬事法43条)。

(3) 医薬品は薬それ自体へ安全性をいかに確保したとしても、人がそれを服用する際に正しい使い方や適切な量を服用しなければ、その人の生命健康に重大な影響を与える。そこで、医薬品のラベルや外箱などに必要な表示を義務づけ、また添付文書にも医薬品についての詳細な情報を記載することを義務づけている(薬事法50条・同法52条)。同時に、当該医薬品に関して、虚偽または誤解を招くおそれのある事項の記載を禁止してい

る(薬事法54条)。また、毒性が強い医薬品(毒薬)については、その品名及び「毒」の文字、また、劇性が強いもの(劇薬)については「劇」の文字が容器に記載されていなければならない(薬事法44条)。

(4) 医薬品の安全性は、承認され、市販された後も要求される。そこで、医薬品の安全性・有効性の確保のために、医薬品の再審査(薬事法14条の4)、再評価(同法14条の5)が行なわれる。医薬品の市販後調査(Post Marketing Surveillance)といわれる制度である。再審査制度とは、承認された新薬が一定期間臨床の場で使用された後、ふたたびその有用性・安全性を審査する制度で、一般の新薬に関しては、1年を満たない範囲内で期間が定められることとなる。また、再評価とは、すべての医薬品について、5年ごとに文献スクリーニングに基づき有効性・安全性を評価し、その結果再評価が必要と判断されたものが、再評価対象商品として指定されることとなる。(また、必要に応じて、再評価指定がなされる。)これによって、メーカーは厚生労働省に再評価の申請を行い、その医薬品が薬事・食品衛生審議会の審議にかけられることとなる。そして、承認された医薬品について有効性や安全性に問題があれば、承認が取り消されることとなる(薬事法74条の2)。さらに、国に対して医薬品等による保健衛生上の危害の発生、又は拡大を防止するため、医薬品等の販売停止や回収等の応急措置を命じる権限を与えている(薬事法69条の2、70条)。また、医薬品の副作用・感染症の報告義務がメーカーに対して課されている(薬事法77条の4の2)。そして、メーカーが医薬品の自主的回収に着手した場合には、その事実を厚生労働省に報告しなければならない(薬事法77条の4の3)。このような医薬品等の結果、生じた副作用、感染症及び不具合情報は、厚生労働省が出している「医薬品・医療用具等安全情報」などに掲載され、その情報の医療機関、薬局、メーカー、消費者などへの共有化を図っている。

3 電気製品の安全性

電気用品安全法(平成13年施行)は、電気用

品による危険・傷害の発生を防止するため、電気用品の製造・輸入・販売等を規制する（法1条）。電気用品の製造業者又は輸入業者は、その安全を確保するために必要な技術基準に適合した電気用品を製造又は輸入しなければならない、技術基準に適合した電気用品についてはPSEマーク（Product Safety Electrical & Materials）を付して出荷することとなっている。そして、PSEマークの表示のない製品の販売等は禁止されている（27条）。構造又は使用方法その使用状況からみて、特に危険・障害の発生するおそれの多い電気用品で政令で定める特定電気用品（電気温水器、電気マッサージ器、自動販売機など、全112品目）については、登録検査機関（第三者機関）による技術基準適合検査を受け、適合性証明書の交付を受けなければPSEマークを表示することはできない（9条、10条、12条）。それ以外の電気用品（電気冷蔵庫、電気スタンド、テレビ等338品目）についても、国が定める基準に合致していることを（自主）検査し、確認済の製品にPSEの表示を義務づけ、その表示のないものの販売等が禁止される（8条、10条、27条）。また、本法は、国に対して、この法律の施行に必要な限度において、事務所・工場等へ立ち入り、電気用品、帳簿等その他の物件を検査することを認める（46条）とともに、無表示品の販売、基準不適合品の製造、輸入、販売により、危険又は傷害が発生するおそれがあると認められる場合において、当該危険又は傷害の拡大を防止するために特に必要があると認めるときは、届出事業者等に対して、電気製品の回収命令等その他必要な措置をとるべき権限を経済産業大臣に与えている（同法第42条の5）。

4 一般家庭用品の安全性

商品の安全性を確保するために、現行法は対象商品ごとに個別的（例えばすでに検討した如くの食品、医薬品、電気用品など）に消費者の安全を確保する制度を用意し対応を図っている。したがって、個別の規制法がない場合には、商品の安全性が確保できなくなってしまう。そこで、より一般的な家庭用品の安全確保を図る法律として、

消費生活用製品安全法と有害物質を含有する家庭用品の規制に関する法律が、1973年（昭和48年）に制定された（これら二つの法律と化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律とを合わせて安全三法という）。

（1）消費生活用製品安全法は、一般消費者の生活の用に供される製品による消費者の生命・身体に対する危害の発生を防止を図るため、製品のうち構造・材質・使用状況からみて、一般消費者の生命又は身体に対して特に危害を及ぼすおそれが多いと認められる製品を「特定製品」として指定し、規制を加えている。そして、さらに「特別特定製品」を指定して、特別な規制を加えている（政令で指定されている特定製品は、家庭用圧力がま、乗車用ヘルメット（二輪用）、登山用ロープ、石油給湯器、石油ふろがま、石油ストーブ、である。また、乳幼児用ベッド、携帯用レーザー応用装置、浴槽用温水循環器、ライターが特別特定製品である）。特定製品は、製品ごとに省令で定めた技術上の基準（3条）に適合した旨のPSCマーク（Product Safety Consumer）を付したものでなければ販売できず（4条）、マークのない製品が流通したときは、国は製造業者等に回収措置を命じることができる（32条）。なお、この特定製品は、自己確認品目で、事業者は届出を行うことにより、自らが行う検査によって技術基準への適合を確認し、その検査記録を作成し、これを保存する義務を履行したときは、PSCのマークを付することができる（13条）。また、特別特定製品は、事業者自身の検査による安全確保に加え、第三者検査機関による適合性検査を義務付けているものである（12条）。さらに、本法は、製品の欠陥により、消費者の生命・身体に重大な危害が発生したり、発生する急迫の危険があったりする場合に、国が製造事業者に対し、製品の回収等の危害防止命令をする権限を与えている（32条・39条）。そして、特定製品の販売制限、表示制限、緊急命令の違反者等は、1年以下の懲役若しくは100万円以下の罰金等に処せられる（58条）。なお、平成19年に消費生活用製品安全法が改正され、製品の経年劣化による事故を未然に防止するため、長期使用製品安全点検・表示制度が創

設された。ここでは、特定保守製品の製造・輸入等者は、製品に設計標準使用期間、点検期間・点検の要請を安易にするために問い合わせ・連絡先等を表示することとされた（32条の四）。なお、消費生活用製品により、死亡事故、重傷事故、後遺症事故、一酸化炭素中毒事故や災害等の重大事故が発生した場合、事故製品の製造・輸入事業者は、国に対して事故発生を知った日から10日以内に国に報告しなければならない。また、重大事故情報が報告されると、国は重大な危害の発生及び拡大を防止するため、必要があると認められるときは、製品の名称及び型式、事故の内容を迅速に公表するものとされた（32条の21）

（2）一般家庭用品に対しては、製造安全協会による、民間ベースの規制も用意されている。製品安全協会は、商品の構造、材質、用途からみて、生命又は身体に対し危害を及ぼすおそれのある製品（認定対象製品、現在121品目）について、危害の発生を防止するため必要な品質の基準（認定基準）を作成し、この認定基準に合格した製品にSGマーク（Safety Goods）が貼付される。このSGマーク付の商品の欠陥が原因で人身事故が発生した場合には、事故の原因、被害の程度に応じて、被害者一人当たり最高1億円の賠償が支払われる（責任保険が付されている）。製品安全協会は、これら乳幼児用品、家具、家庭厨房用品、ゴルフクラブ、バトミントラケットなどの認定製品の認定基準の作成、人身事故に対する賠償措置のみならず、製品の安全性向上に関する広報や、製品事故に関する紛争処理等を事業として、消費者保護の実現を図っている。

（3）有害物質を含有する家庭用品の規制に関する法律は、有害物質を含有する家庭用品について、保健衛生上の見地から必要な規制を行うことにより、国民の健康の保護に資することを目的として制定された（1条）。国は、省令（厚生労働省）で、家庭用品を指定し、その家庭用品に含まれる有害な化学物質について、20物質（ホルムアルデヒド・ディルドリンなど）の有害物質含有量・溶出量または発散量に関し必要な基準を定めている（4条）。家庭用品の製造・輸入・販売業者は、第4条の基準に適合しない家庭用品を販

売・授与することや、販売・授与の目的で陳列することが禁止されている（5条）。たとえば、住宅用の洗剤で液体状のものや、家庭用エアゾル製品、繊維製品のうち、おしめカバー、下着、寝衣などである。国または都道府県知事等は、基準違反の家庭用品の回収を命じる権限を有している（6条）。

5 自動車の安全性

自動車の安全性は、自動車を運転する者の生命身体の安全にとって必要な条件であるばかりでなく、同乗者にとっても、あるいは他の者にとっても、それが「走る凶器」とならないために要請される。道路運送車両法は、自動車の構造・装置について、国が定める保安上又は公害防止その他の環境保全の技術基準への適合性を要求し、それを満たしていない車両の運行を禁止（40条、41条）することにより、安全性を確保している。

国に対し、保安基準に適合しない車両について、製作者等に改善措置を講じるように報告する権限を与え（63条の2）、また、製作者等が保安基準に適合しない車両について、回収等の改善措置を講じる場合に、国に届け出る義務を課している（同法63条の3）^{xiii}。近年、国内外の自動車メーカーが型式指定審査において燃費・排出ガスのデータを改ざんしていた事件などを受けて、「不正の手段によりその型式について指定を受けたとき、その型式の指定を取り消すことができることとなり（75条、75条の二）、加えて虚偽の報告等を行なった者に対する罰則が強化された（106条の四）。（平成29年改正）。

Ⅲ 安全監視のための法制度

1 すでに検討したように、医薬品、消費生活用製品、有害物質等を含む家庭用品、自動車などに関しては、商品が安全基準に違反して人に危害を生じるおそれのある場合に、製造者に対して商品回収命令等の必要な措置をとる権限が国に与えられている。しかし、これらの回収命令等の対象となる商品は限られており、また、商品につき判明した危険性を国に通報させるシステムは、道路運

送車両法（63条の3）や、医薬品の使用による副作用事故や感染症発生があったときに製造業者等に厚生労働大臣に対する報告義務を課している薬事法（77条4の2）などの例があるものの、不十分である。

消費者の被害の未然防止、拡大防止のため、国のそれぞれの部署が中心となって、商品に関する事故情報を収集し、分析して消費者に情報提供するシステムが用意されている。①たとえば、国民生活センター（消費生活センター）は、「生活ニューネット」を開設し、②経済産業省は、消費生活用製品の欠陥による事故に関する情報を収集し、製品技術センターで事故内容の評価等を行っているほか、「消費者行政ニュース」「くらしと契約の知識」「かしこい消費生活のしおり」等を発行し、情報提供と事故再発防止を講じている。③医薬品等の安全性に関しては、厚生労働省が出している「医薬品・医療用具等安全情報」などに掲載されている。

2 食品の安全性に関しては、食品安全基本法が、リスクコミュニケーションの必要性を明確に位置づけている（13条）。これまでは、リスク管理を行う官庁、食品関連事業者、消費者団体、学者等がそれぞれの立場から一方的な意見情報提供がなされるのみで、相互にどのようにしてリスクコミュニケーションを実行していくのか、十分な手法が確立していなかった。BSE事件を契機として、食品安全委員会、農林水産省、厚生労働省などによりリスクコミュニケーションを実施するための対策チームが設けられ、消費者団体との意見交換がこれまでとは異なるスタイルで実施されている。いずれにしても、消費者と国、食品安全委員会、企業が、いかにして双方向性のある信頼関係を前提とした討論、情報交換ができるかであり、今後の課題といえる。

IV 安全性を欠いた商品を購入した者に対する事後的救済のシステム

安全性を欠いた商品が原因で、消費者に損害が生じた場合、被害者は民事的な救済システムを利用して、誰に、どのような主張をすることができ

るであろうか。商品は通常、製造業者、問屋、小売店、消費者という流通の経路をえて消費者のもとに至っている。安全性を欠いた商品により、消費者に損害が生じた場合、買主たる消費者は、債務の本旨に従った商品の履行がなされなかったことを理由にして、売主である小売店に契約責任を主張し、債務不履行（不完全履行）に基づく損害賠償の請求をすることができる（民法415条）。しかし、この場合、消費者は商品を製造した製造業者に対しては、直接の契約関係が存在しない以上、契約責任を問うことはできない。この場合、消費者は、製造業者に対して、不法行為責任を問うこととなる（709条）。しかし、契約責任の場合と異なり、不法行為責任に基づき損害賠償を請求する場合、被害者は加害企業の「故意・過失」を立証しなければならない。すなわち被害者である消費者は、企業の過失を問う場合でも、企業に商品の欠陥による事故の危険性を予見する可能性があり、また、それに対し適切な回避措置をとるべきであったのにそれを怠り、結果が生じてしまったことなどを立証しなければならず、素人である一般の消費者が製造業者の不法行為責任を追究するうえで大きな障害であると解されていた。そのため、事実上消費者に大きな負担を課することになっているとの批判が強く、他方、判例の動向も製品の製造者に高度の注意義務を課したり、カネミ油症事件のように欠陥の存在を証明すれば、過失の存在は推定されるとする考え方をとる判決例など、被害者に有利な判決と解される判例も現れるようになってきた。そのようななかで、被害者の保護を図る目的で製造物責任法が1994年（平成6年）に制定された。

（1）製造物責任法

ここでいう製造物とは、「製造または加工された動産」である（2条①項）。動産を対象とするため、不動産に関する欠陥事故は責任の対象外である。また、動産であっても「製造または加工されていること」が必要であるため自然産物そのものは責任の対象外である。製造物に「欠陥」があることが、製造物責任の成立要件である。欠陥とは、「当該製造物が通常有すべき安全性を欠いていること」をいう（2条②項）。このような欠陥

(通常有すべき安全性を欠いているか)の有無を判断するに際して、㉗その製造物の特性、㉘通常予見される使用形態、㉙製造業者がその製造物を流通に置いた時期、㉚そのほかの各種の事情を考慮して、欠陥の有無が判断されることとなる(2条②項)。主張、立証責任は、一般不法行為責任の「故意又は過失」にあたる部分が製造物の「欠陥」になっている。証明責任の分配に変更はないので、被害者である消費者は、製造物責任法に基づいて損害賠償を受けるには、㉛製造物に欠陥が存在していたこと、㉜損害が発生したこと、㉝製造物の欠陥と損害の間に因果関係のあること、を明らかにする必要がある。これに対し、製造業者は、製造物を流通に置いたときにおける科学・技術の知識水準によっても、製品に欠陥があることを認識できなかったこと(開発危険の抗弁)を立証した場合、または、製造物の欠陥が、もっぱら他の製造業者の行った設計に関する指示に従ったことにより生じ、かつ、その欠陥が生じたことに過失がない場合(原材料・部品の場合の抗弁)を立証した場合等は、免責される(4条)。製造物責任は、被害者等が「損害及び賠償義務者を知った時から3年間行わないとき」には時効によって消滅する(5条①項前段)。また、製造物が流通に置かれてから10年を経過したときも、損害賠償請求することができない(5条①項後段)。もっとも、人の身体に蓄積したときに人の健康を害することになる物質による損害または一定の潜伏期間が経過したあとに病状が現れる損害については、その損害が生じた時が10年の除斥期間の起算点とする(5条②項)。

(2) 住宅の欠陥

新築の住宅は、本来目的物の個性に着目して取引されるものであるから、その住宅に欠陥があった場合、買主は瑕疵担保責任を主張することができる。もっとも、この民法570条に関して、「特定物売買において、瑕疵ある特定物の給付も瑕疵のない完全な履行である」(特定物のドグマ)、を理論的前提とすると、売主に対する瑕疵修補請求権の主張ができるかは難問となっていた。この点、欠陥住宅の発生を防止し、良質な住宅の整備を促進するため、住宅の品質確保の促進等に関す

る法律が制定された(2000年4月施行)。本法は、新築住宅の売買契約における瑕疵担保責任について、特別な規定を定めたものである。本法では、新築住宅売買契約において、売主は、住宅のうち「構造耐力上主要な部分」又は「雨水の浸入を防止する部分として政令で定めるもの」の隠れた瑕疵について、買主に引渡した時から10年間、民法570条において準用する民法566条①項の担保責任ならびに民法634条①項②項前段に規定する担保責任を負うものとする(88条①項)。したがって、買主は、売主に対して、瑕疵修補請求権と履行利益賠償請求が認められることとなった。この担保責任は、特約により20年まで伸長することができる(90条)。また、新築住宅の瑕疵を理由とする買主の権利は、①買主が瑕疵を知った時から1年間の経過(本法88条①項、民法566条③項)をした場合か、②引渡後10年の経過(本法88条①項)した場合のいずれかにより消滅することとなる^{xiv}。

(3) 医薬品副作用被害救済・研究振興調査機構法

医薬品を適正な目的に従って適正に使用したにもかかわらず、健康被害を受けた者に対し、医療費、医療手当、障害年金等を給付する制度として、医薬品副作用被害救済制度がある。

(4) 消費者団体訴訟(消費者契約法)

消費者契約に関する被害は、同種の被害が多数発生するため、民法システムの様に個別のトラブルを事後的に救済するのではきわめて不十分な救済手段であった。そこで、被害の未然防止、拡大防止をするため、不当な行為の抑止策として、一定の消費者契約法上の不当勧誘行為および不当な契約条項を対象に差止請求権を付与することを認めた消費者団体訴訟制度を導入した(平成19年)。差止めの対象となる事業者の行為は、消費者契約法上の不当な勧誘行為(消契法4条①から③項までに規定する行為)および不当な契約条項(同8条から10条までに規定する行為)を含む消費者契約の申込またはその承諾の意思表示である(消契法12条①~④項)。差止めの要件は、不特定かつ多数の消費者に対して、事業者の行為が現に行われている場合または行われるおそれのある

場合である。行為者に対する差止請求内容は、当該行為の「停止」または「予防に必要な措置」である。

V むすびにかえて

松本恒雄教授の分類によれば、消費者保護政策には大別して「三つの波」があるという^{xv}。第一の波は、終戦直後から非常に長い間続いたもので、基本的には行政が弱い立場の消費者を保護するために強い立場の事業者を規制する、取り締まるという発想で、行政が中心的役割を果たしていた時期を示す。1980年ごろまでであろう。第二の波は、行政が積極的に規制をする形によって安全確保する方法から、行政のかかわりをなるべく少なくして、残りは事業者の自主的な取り組みに委ねて安全確保をする方向である。しかし、問題が発生した場合の事業者の責任はそれだけ重くなるという形で、民事ルール重視の時代で1980年代後半から2000年までをいう。そして、第三の波は市場を活用して、事業者が消費者の利益になるような経済活動をするように仕向け、そのことが結果として消費者の利益を重視する事業者にも利益になるという、ウィンウィン（双方得）の関係を目指すものである。そして、行政の役割は、食品の安全性などの分野での例外を除き、全体としては参入規制型の行政規制から監視型に変化していくことを指摘される。

確かに、消費者保護政策の全体としての方向性が、「第三の波」への方にあったとしても、本稿で検討した如くの「商品の安全性」、とりわけ「食品の安全性」に関する問題については、生命・身体に対する現実の損害が発生するよりも前に、安全を確保するため、事前規制を維持する必要性が肯定されよう。結局、消費者問題は、「国」「事業者」「消費者」が、それぞれの責務と役割を、「対立」する関係としてではなく、ウィンウィンを実現するための「補完的相互依存関係」として共生していくべき社会的存在であることを強く認識して行動することが肝要であろう^{xvi}。「国」「事業者」「消費者」それぞれが自分たちの制度設計、政策決定をする場面で、それぞれの責

務と役割を十分認識しながら、積極的に参加することが重要であり、また、消費者である私たちの今後の課題といえよう^{xvii}。

註

-
- i 大村敦志『消費者法（第二版）』（2003年）有斐閣20頁以下、北川善太郎「消費者保護の法構造」法律時報45巻12号8頁以下。
 - ii 瀬川信久「消費者法と民法」日本経済法学会年報第29号、92頁以下。
 - iii 竹内昭夫「消費者保護」『現代の経済構造と法』（1975年）筑摩書房25頁以下。
 - iv 田島裕『イギリス法入門（第2版）』信山社（2009年）50頁。
 - v 浦川道太郎「安全と消費者法」『新しい時代の消費者法』（2001年）中央法規104頁以下、後藤卷則「消費者の安全の確保」『アクセス消費者法』（2005年）日本評論社244頁以下。
 - vi 嘉田良平『食品の安全性を考える』（2004年）放送大学教育振興会137頁以下、新山陽子編著『食品安全システムの実践理論』（2004年）昭和堂に収録のすべての論文は、非常に参考になった。
 - vii 『概説食品安全基本法』（2004年）ぎょうせい2頁以下。
 - viii 岩渕豊「食品安全基本法」（2003年）ジュリストNo.1251、12頁以下。小野太一「食品衛生法等の一部を改正する法律及び健康増進法の一部を改正する法律」（2003年）ジュリストNo.1251、17頁以下。
 - ix 嘉田、前掲註（vi）13頁以下。
 - x 嘉田、前掲註（vi）94頁以下。熊谷進「食品の調理製造加工におけるリスクアセスメント」『食の安全とリスクアセスメント』（2004年）中央法規184頁以下。
 - xi 嘉田、前掲註（vi）163頁以下。
 - xii 『やさしい薬事法』（第4版）（2002年）じほう87頁以下。
 - xiii 北川善太郎「消費者保護法の展開」（1975年）ジュリストNo.578、130頁以下。淡路剛久

- 「商品の安全性と法」法律時報45巻12号34頁以下。
- xiv 伊藤滋夫編著『逐条解説住宅品質確保促進法』（1999年）有斐閣。
- xv 松本恒雄「企業のコンプライアンス・マネジメント」『食品安全システムの実践理論』（2004年）昭和堂181頁以下。松本＝加藤（雅）＝加藤（新）「消費者契約法を語る」（2006年）判タNo.1206，4頁以下。松本恒雄「消費者契約法の10年と今後の課題」NBL959号66頁以下，後藤卷則「契約締結過程の規律の進展と消費者契約法」NBL958号，14頁以下。
- xvi 神戸製鋼所は、「生産するアルミ部材について強度など取引先が求める品質基準を満たしていなかったと発表した。供給先は約200社に上るとしたが具体的な業界や社名は明らかにしなかった。」（日本経済新聞，2017年10月11日，朝刊3面）「神戸製鋼所の検査データ改ざん問題で，製品の品質を最終確認し，場合によっては出荷を差し止める権限を持つ品質保証担当者が自ら，検査データを改ざんしていた例があることがわかった。製造部門から独立し，品質の維持を厳しく監視することが求められている立場の従業員が積極的に関わっていたことで，改ざんが組織ぐるみだった構図がさらに強まった。」（朝日新聞，2017年10月16日朝刊1面）事業者がその社会的責任を自律的に果たしていかなければ，ウィンウィンの関係は，成り立たない。
- xvii 消費者教育推進法（2013年12月）が施行され，さらに半年後に「消費者教育の推進に関する基本的な方針（基本方針）」が閣議決定された。各自治体は，かかる基本方針を踏まえ，都道府県，市町村等で消費者教育推進計画を作成することが義務とされた。筆者は，勤務する学部の所在する自治体（三島市）の消費者教育推進計画に携わり，市民が安心して安全で豊かな消費者生活を送ることができるよう，地域の消費者団体，社会福祉協議会，事業者などと協力連携し，消費者教育を推進する計画を策定した（平成28年3月）。

その際，この基本方針が，従来からの消費者保護の仕組みだけでなく，それとともに消費者被害に遭った場合に適切に対処できる能力を身に付ける，消費者自身が合理的な意思決定を行い，被害を認識し，危険を回避し，被害に遭った場合には適切に対応する，そういうアビリティを身に付けることが消費者教育の重要な要であると位置づけていたことを重く意識しながら計画策定に参加した。「自ら考え自ら行動する」自立した消費者の育成が喫緊の課題であるが，そもそもこのような「自ら考え自ら行動する消費者」をどうやって育てていくかは，私たちにとって本当に大きな課題である。