

製品事故情報の収集・活用のあり方に関する意見書

2007年6月14日

日本弁護士連合会

意見の趣旨

- 1 製品事故の未然防止・拡大防止には、ヒヤリハット¹情報を含めた事故情報（危険・危害情報）を、事業者、消防、警察、病院等からだけでなく、広く消費者からも収集し、省庁横断的に一元的かつ確実に情報を共有できる体制と、消費者の誤使用等によるか否かを問わず一覧性をもってこれらの情報が開示され、消費者が容易にアクセスし検索できるシステムの構築が必要である。
- 2 国民生活審議会総合企画部会国民生活における安全・安心の確保策に関する検討委員会報告書の提案にかかる「事故情報データバンク」は、自動車不具合情報ホットラインのように、消費者が書き込めるものとし、製品横断的な不具合情報や事故情報（危険・危害情報）を容易に検索できるものとすべきである。

意見の理由

第1 事故情報等の重要性

1 活かされなかった事故情報

製品に関する事故や危険情報の確実な収集と公開が、製品事故の未然防止・拡大防止と被害の迅速・適正な救済に不可欠であることはいうまでもない。製造物責任法が制定された1996年第129回通常国会の審議でも、通商産業大臣（当時）は、事故情報は国民の共有財産と答弁している。

しかしながら、昨年明らかになったガス瞬間湯沸かし器による一酸化炭素中毒による死亡事故、シュレッダーによる幼児の指を切断する事故、回転ドアによる死亡事故やエレベーターによる圧死事故等でも、それ以前に同種事故が複数発生していたが、これらの事故情報が再発防止に活かされてこなかったことが明らかになっている。

例えば、瞬間湯沸かし器による一酸化炭素中毒事故では、事業者や経済

¹ 「ヒヤリハット」...重大な事故になりかねない危険な事例のこと。1つの重大事故の背後には29の軽微な事故があり、その背景には300の異常が存在するというハインリッヒの法則としても知られる。事故寸前の軽微な事例を安全対策に活かしていくために使われることば。

産業省は 1985 年から 2005 年までの間に 28 件の事故の事故が確認されており、うち 21 人が死亡していた。製造業者は事故当時からこれらを把握していたが隠していたこと、うち 17 件について事故情報を把握していた経済産業省も何らの措置を講じていなかったことが 2006 年 7 月になってはじめて明らかになった。

2006 年 8 月に公表されたシュレッダーで幼児や子供が手指を切断した事故でも、同年 9 月 12 日現在で同種事故が 35 件も発生していたことが判明している。しかし、これらの事故は製造業者から経済産業省に報告されていなかった。

これらの痛ましい事故を受けて、2006 年 11 月に消費生活用製品安全法が一部改正され、重大製品事故の情報の報告義務化や公表制度が導入されるなど、事故情報の収集・公表体制の見直しがなされてきているが、なお改善を要する多くの問題点を抱えている。

2 ヒヤリハット情報も事故の未然防止・再発防止に必要

製品事故の未然防止・再発防止のためには、「事故」に至った情報だけでなく、いわゆる「ヒヤリハット」情報の中にも、製品に潜んでいる危険や事故に至る消費者行動の特性など、製品の安全性向上に役立つヒントが含まれていることを見落としはならない。

しかし、瞬間湯沸かし器による一酸化炭素中毒事故のように、製品事故の再発を防げなかった経緯をたどると、製品の問題ではなく消費者の誤使用や関連業者の取り扱いの過誤として片付けられたり、具体的な事故情報が公表されてこなかったために、同種事故の再発、拡大を防止できなかったといわざるをえないケースも少なくない。製品事故等の防止のためには、誤使用かどうか等を問わず、製品の使用に伴う危険・事故情報（以下「事故等情報」という。）を洩れなく収集し、これを公開して社会的に共有し、事故原因の分析、評価や再発防止に活用していくための制度整備が緊急の課題となっている。

3 事故情報の一元的かつ確実な収集と、消費者への迅速な公表

こうした製品の危険・事故情報の消費者への提供は、当該製品を製造し販売した製造業者や販売業者の最も重大な責務であり、まず、製造業者や販売業者によって、消費者に確実に提供される必要がある。その最良の方法は、これらの情報が製造業者等によって速やかに公表されることである。

また、消費者の安全な生活を確保すべき責務を負う行政も、事故情報等を収集・分析し、その結果を迅速に消費者に提供する責務を負っている。

これらの事故等情報が公開されることによって消費者自身が適切な行動をとることも可能になる。

さらに、これらの事故等情報が一覧性をもって公開され、消費者や消費者団体がこれらの情報にアクセスできることで、製造業者や行政の対応を検証することが可能になる。消費者団体等のこうした活動は、製造業者等による危険・事故情報の自主的公表や行政機関の迅速・適正な対応を促進することになる。

このように、1つの製品の事故等情報を行政、事業者、行政、消費者等が活用することによって、より多くの製品の安全性を高めることにつながるのである。

第2 縦割りの事故情報収集・公表制度の現状と問題点

1 消費生活用製品に関する経済産業省の事故情報収集・公表制度

(1) NITEによる収集・公表制度の現状

これまでの事故等情報の収集は省庁縦割りの任意の制度のもとで行われ、収集された情報は消費者に十分に公開されてこなかった。

独立行政法人製品評価技術基盤機構（以下「NITE」という。）は経済産業省所管の消費生活用製品等に関する事故情報を、各地の消費生活センター・製造業者・消費者・病院・警察・消防署等から任意に通知を受けたり、報道資料を調査して、収集してきた。NITEは、毎年、「製品に起因しない事故」及び「事故原因が判明しないもの」に分類して「事故情報収集制度報告書」をまとめ、NITEのホームページにおいても公表しているが、製造業者名、製品の型式・機種が公表されるのは、そのうち「製品に起因する事故」と評価された事故についてのみである。

(2) NITEによる事故情報収集・公表制度の問題点

NITEによる事故情報収集・公表制度は、法的根拠をもたない任意の制度である。2005年度のNITEの事故情報収集制度報告書によれば、収集された事故情報は2952件にとどまり、NITEが新聞情報から収集した情報がそのうちの64.9%も占めており、製造業者からの通知は19.4%、消防機関を含む自治体からの通知は6.6%、消費生活センター等からは4.6%、消費者からの直接の通知は1.4%、医療機関等その他からの通知は1.5%に過ぎない。

そのうち、製造業者や製品名が公表されたのは、製品の欠陥に起因すると評価された1.4%のみである。その余の事故は原因不明や調査中あるいは誤使用と評価され、詳細は明らかにされていない。

2006年8月28日に公表された経済産業省による「製品安全対策に係る

総点検結果とりまとめ」でパロマ工業製ガス瞬間湯沸器による事故として取り上げられた 28 件（死亡者数 21 名）についてみれば、NITE は、少なくとも、1991 年以降に上記 28 件の事故のうち 9 事例（うち 4 事例は死亡事故）の事故情報を把握していたが、事故情報収集制度報告書で製品に起因する事故として製造業者名、機種、型式が記載されていたのはわずか 2 事例（いずれも軽症事例）であった。その他の事故は、事故当時あるいは事故後に、ガス湯沸かし器の改造が関与していたことが判明していた事故についても、原因不明や調査中、あるいは誤使用と分類されたままになっており、死亡事故という重大事故が発生していたことや、パロマ製品で不正改造が行われていることなどの情報が、消費者に提供されずに新たな死亡事故の発生をみたものである。

消費者から NITE への通報が全体のわずか 1.4%に過ぎないのは、NITE の事故情報の公表のあり方が消費者のニーズに対応したものとなっていないことが原因であろう。消費者が求める事故等情報は、一般的な事故等情報ではなく、自分や家族が使用している特定のメーカー・型式の製品について、どのような事故が発生しているのか、同種事故の発生例など具体的な情報である。消費者にとって有用な情報源であってはじめて、消費者や販売店等の協力も得られることになる。原因不明や誤使用に分類されていても、製造業者名や機種、型式や事故発生の経緯等が公表されていれば、消費者は新たな事故情報を提供して事故原因の評価見直しを求めることもできる。

2 自動車に関する国土交通省の「自動車不具合情報ホットライン」

国土交通省は、2001 年 4 月から、ユーザーからの自動車不具合情報の申告をホームページ上で公開している。このシステムの特徴は、「車両の不具合状況については、ユーザーの申し出によるものであり、国土交通省でその内容を確認したものではありませんので、申し出の内容については国土交通省では責任を負いかねます。車両不具合情報には、設計・製造に起因するものに限られておらず、整備不良やユーザーの使用ミスなど他の要因に起因するものも含まれます。」と断った上で、ユーザーからの生情報をインターネット上で全て公開している点である。公開されている項目は、車名、初度登録年月、総走行距離、型式、不具合装置・発生時期についての申告内容の要約である。

「不具合情報ホットライン」の名称からも明らかなように、ユーザーに広く提供を求める情報は「重大な事故」に限定されず、むしろ、事故に至らない不具合情報にある。また、それが誤使用によるか否かを問わず公開し、

一覧性をもって車種等によって検索できるものとしているところに大きな特色がある。

ユーザーから提供された不具合情報の件数は、2001年度 5270件、2002年度 5188件、2003年度 5454件、2004年度 9316件、2005年度 4982件と、NITEの事故情報収集制度よりもはるかに多い。現在、2001年4月1日から2006年12月31日の間に受け付けられた18,338件の不具合情報を、メーカー名、車名、装置名、時期を特定して検索することができる。短期間のうちにユーザーに本ホットラインの存在が広がり、多くの情報が提供されてきた主な理由の一つに、ホームページ上で、誰でも簡単に不具合情報を検索して利用できることがあげられよう。情報提供者にとって自己の提供した情報が活用されているという満足感もあり、見やすさや使いやすさから多くの消費者に活用され、そのことがさらなる情報収集につながり、行政機関にとっても貴重な情報源となっている。

行政機関において正確性を確認できていないユーザーからの提供情報がそのまま公開されているが、そのためにトラブルが発生したということもない。製造業者によるリコールが近年、飛躍的に増加しているが、製造業者等も本ホットライン情報に注目し、メーカーの自主的リコールを促している実態も窺われる。まさに、事故等情報のユーザーとの共有化によって、行政機関はさらに多くの情報を収集することができ、消費者も知りたい情報に簡単にアクセスでき、メーカー自身の製品評価見直しの契機となっており、情報の収集・公開のあるべき姿として高く評価できる。

3 製品横断的な国民生活センターのPIO-NETシステム

国民生活センターでは、各地の消費生活センターに寄せられた多様な製品事故に関する相談情報や商品テスト等に関する情報を、PIO-NET（全国消費生活情報ネットワークシステム）に収集し、その中から、同種の被害が多数発生するおそれや再発のおそれがあると判断した場合は、「たしかな目」などの出版物や国民生活センターのホームページで公表している。

また、国民生活センター情報提供規程によって、法令の規定に基づく照会に対しては事業者を特定する情報を含めて回答することができるとしており、弁護士法23条の2による照会や裁判所の調査嘱託を通して、現に事故が生じている特定の製品については事故件数や簡単な事故概要等の情報が開示されることもある。

しかし、収集された情報を消費者が十分に活用できるシステムとなっていないことが最大の問題である。

第3 事故情報の収集・公表をめぐる新たな動きとその問題点

1 改正消費生活用製品安全法における新しい事故情報の収集・公表制度

- (1) 改正消費生活用製品安全法が2007年5月14日に施行され、以下の制度が新たに導入された。

製造業者等の重大事故の報告義務化

消費生活用製品の製造事業者又は輸入事業者は、その製造又は輸入に係る消費生活用製品について「重大製品事故」が生じたことを知ったとき、知った日から10日以内に、当該消費生活用製品の名称、型式、事故の内容等を経済産業大臣に報告しなければならない(消安法35条1項、2項、施行規則3条)。

同改正法における「重大製品事故」とは、「消費生活用製品の使用に伴い生じた事故で、死亡、30日以上の治療を要する事故、一酸化炭素中毒、又は火災が発生した事故で一般消費者の生命又は身体に対する危害が発生するおそれのあるもの」とされており、製品の欠陥によって生じたものでないことが明らかな場合も除かれている。

経済産業大臣による公表

経済産業大臣は、このような重大製品事故の発生を知った場合に、当該重大製品事故に係る消費生活用製品の名称、型式、事故の内容等を一般消費者に公表する制度が導入されたが、重大な危害の発生又は拡大を防止するため必要があると認めるときに限定されている。

- (2) 改正消費生活用製品安全法で、重大製品事故についてはあるが、製造業者等に報告義務を課したことは、事故情報収集の実効性を確保するうえで一歩前進といえる。しかし、報告対象となる事故が、死亡又は重傷事故や一酸化炭素中毒、火災の重大事故に限定され、重大製品事故を防止するために不可欠のより軽微な事故や事故の予兆(インシデント情報)を収集するシステムとなっていないだけでなく、重大事故の要件も限定されており、その該当性の判断のために報告が遅れることにもなりかねない。「消費生活用製品が滅失し、又はき損した事故」を火災事故に限定する合理性もない。

本来、製造事業者等は、発生した事故の重大性を問わず、事業に係る製品について事故が発生する可能性を知ったときは、かかる事故情報を消費者に直ちに提供して危険防止をはかる責務を負っている。報告を義務化することに伴い、その対象に一定の要件を設けることはやむを得ないとしても、こうした制度が本来、事故の未然防止や再発防止にあることにてらせば、少なくとも医師による治療を要する負傷または疾病が生じた事故のすべてを報告義務の対象とすることが必要である。

- (3) 他方で、経済産業省は2007年2月16日、別途、「事故情報の公表基準」を発表した。ここでは、ガス・石油機器とそれ以外の機器による場合とに分けて重大製品事故の公表基準を定め、ガス・石油機器については、製品の欠陥によるものが否かを問わず、直ちに事業者名、機種・型式、事故の内容等を公表する（プレス及びホームページで公表）としていることは重要である。

しかし、ガス・石油機器以外の場合には、製品が原因と疑われる場合には、直ちに事業者名、機種・型式、事故の内容等を公表するが、製品に起因して生じた事故か不明の場合は、報告受理日から1週間以内に事故の概要のみを公表し、更なる事故調査・原因分析を行なったうえで、製品に起因して生じた事故か依然として不明の場合は、第三者委員会の審議を経て、事業者名、機種・型式、事故の内容等を公表し、製品欠陥によって生じた事故ではないことが完全に明白になった場合は公表しないとしている。これは、改正消費生活用製品安全法の仕組みに従ったものであるが、誤使用かどうかについての判断も消費者の生活様式や意識の変化とともに変化するものであり、第三者の行為が相まって事故に至るケースも多様な形態がありえ、新たな事故の防止の観点からは適切でない。

ガス・石油機器による事故についての公表基準の考え方をその他の製品についても拡大するとともに、重大事故に限定せず、かかる事故等情報を共有できるシステムづくりが必要である。

2 国民生活審議会総合企画部会に設置された国民生活における安全・安心の確保策に関する検討委員会の報告書が提案する新たな情報収集制度とその問題点

2007年5月、国民生活審議会総合企画部会に設置された国民生活における安全・安心の確保策に関する検討委員会（以下「国民生活審議会提案」という。）は、一般消費者、消費者団体やNPO、企業、行政機関、医療機関等が、死亡・重篤事故の情報からヒヤリハット情報まで幅広い範囲の情報をインターネット上で入力でき、これらの情報を一元的に収集・管理する「安全安心のための書き込み自由の事故情報データベース（仮称）」を提言した。

このようなデータベースの管理運営は中立性の高い公的機関（例えば「国民生活センター」）が担うこととし、管理運営機関及び関係行政機関は、収集された情報を分析し、法執行や事業者、消費者等への情報提供に役立てるとしている。

事故情報の収集の仕組みとしては自動車不具合情報ホットラインのシステムと共通しているが、収集した情報の開示については、将来的には、事業者が閲覧して各事業者のリスク管理に活かせるようにするとともに、消費者団体等のNPO等へも提供し、情報の分析等に活用できるようにすることについて検討することが適当、とするものの、現段階では、行政機関の法執行や事業者及び消費者への情報提供に役立てるとされているのみで、消費者がアクセスできるシステムとしては考えられていない。これでは現状と何ら変わらず、本提言で指摘しているように「安全安心のための書き込み自由の事故情報データバンク」として消費者の間に定着し、積極的に情報提供を受けるためには、消費者に開かれたシステムとしていくことが不可欠である。

第4 製品事故情報の収集と活用のあるべきシステムの構築

1 一元的情報収集と一覧性のある開示・検索可能なシステム

既に述べたように、事故等情報を製品事故の未然防止に活用するためには、ヒヤリハット情報を含めて、事業者だけでなく消費者からも情報を収集し、消費者自身が手軽にこれらの情報にアクセスすることができる方法・媒体によって、わかりやすく、具体的かつ迅速に提供されていることが不可欠である。

このようなシステムは、行政機関が事業者に一定の要件のもとに報告義務を課し、国民・消費者の安全の確保のために必要な指導監督を迅速適正に行う法的制度の執行を補完し、事業者の自主的取組を促進するものとしても実効性が高いことが、国土交通省による自動車不具合情報ホットラインで実証されている。

その際、製品の多機能化や複雑化が今後一層進むことにてらせば、製品分類の区分によって事故等情報が埋もれさることなく、原因究明や事故防止に事故情報が活用されるためには、収集段階から、省庁ごとや所轄部署ごとの縦割りではなく、省庁横断的な一元的情報収集体制が必要である。そして、一覧性をもってこれらの情報が公開され、容易に個別情報を検索できることが、何よりも重要である。

2 国民生活審議会の提案にかかる新システムに必要な改善

前記国民生活審議会提案にかかる「事故情報データバンク構想」は、ヒヤリハット情報も含めた製品事故等に関する情報を、製品や事故の態様を限定することなく、消費者や関係機関から広く収集しようとする点で評価できる。しかしながら、より多くの情報が集約されて実効あるものとなる

ためには、自動車不具合情報ホットラインのように、一覧性をもって開示され、消費者が随時、これらの情報に簡便にアクセスでき、検索できるシステムとすることが不可欠である。

また、このようなシステムを通して、事故等情報が広く共有されることによって、製造業者等や消費者団体、メディアなどがそれぞれ、あるいは連携してフォローアップすることを可能にし、社会的監視の目を行きわたらせることが期待される。

よって、自動車及び医薬品については、その製品の特殊性にてらし独自のシステムによることとしても、その他の消費生活用製品については、広く製品横断的に、「自動車不具合情報ホットライン」および「自動車不具合情報検索」と同様の消費者にも開かれた事故等情報の収集・公開のシステムが早急に整備されるべきである。そのためには、消費者庁の設置も視野に検討を始めるべきである。

以 上