

「消費者安全法施行令（案）及び消費者安全法施行規則（案）に対する意見書

2009年（平成21年）7月2日  
日本弁護士連合会

はじめに

内閣府は、本年6月5日付で消費者安全法施行令案（以下施行令案という）と消費者安全法施行規則案（以下規則案という）を公表した。消費者安全法の政省令は、消費者庁及び消費者委員会の機能に大きな影響を及ぼすことから、重要である。そこで、本意見書を提出する。

なお、論述の便宜上、意見は条文の順番ではなく、生命身体被害（安全）分野と財産被害（取引）分野に分けて述べることとしている。

第1 生命身体被害（安全）分野

1 消費者事故等の要件について（施行令案第1条、2条・規則案1条）

（1）意見

ア 安全法2条5項1号の「政令で定める程度の被害」は、「死亡及び治療を要する被害」とすべきである。

イ 安全法2条5項2号の「政令で定める要件」は、次のとおりとすべきである。

安全基準への不適合

破損・故障・汚染、変質その他の劣化又は加熱、異音その他の異常の発生

飲食の用に供する物質について、腐敗、汚染、有毒・有害物質の含有・付着、異物混入、異臭・容器等の破損その他の異常の発生

商品等・役務の使用等における消費者の生命・身体に対する危険の発生

（2）理由

ア 消費者事故等の要件を定めるにあたっては、消費者の生命、身体の安全を確保するために、重要な情報が抜け落ちることなく消費者庁に報告されることを重視しなければならない。

報告義務者（行政機関等）が判断しやすいように要件を細かく定めることにより、消費者事故等に該当する事故が限定されることは、重要な情報が抜け落ち、消費者の生命、身体の安全が確保されなくなるおそれがある。これではまさしく行政目線での消費者安全法の運用であり、消

費者目線に立ち、消費者事故等の要件を限定せず、多くの事故情報を収集すべきである。

ちなみに、玉石混淆の情報が集まりすぎても收拾がつかなくなるのではないか、との懸念が表明されているが、国土交通省の自動車不具合情報ホットラインシステムでは、ユーザーに書き込みをさせても事実を仮想したような情報は混入しておらず、世界の大企業が用いているような今日の最先端の検索システムを用いることによって大量の情報も整理が可能であるので、あまり心配せず、広く情報を集めることに力点を置くべきである。

イ したがって、「政令で定める程度の被害」については、広く「死亡及び治療を要する被害」とし、家庭内での薬等を用いた治療をした事故等も含めるべきである。当然に、一酸化炭素中毒は、治療を要する被害に該当し、個別に列挙する必要はない。

ウ また、「政令で定める要件」について、施行令案の内容は、製品等の異常に重点を置いた定めとなり、製品の使用方法により危害が生じるおそれがある場合（いわゆる誤使用問題）については、「商品等・役務の使用等における消費者の窒息その他の生命・身体に対する著しい危険の発生」に該当しない限り、消費者事故等に含まれない。

「著しい危険の発生」の解釈によっては、いわゆる誤使用により被害が生じた事故の情報はほとんどみ取れない内容となっている。

その他、ヒヤリハット情報や、おしゃぶりを長時間使用して生じた歯やあごの変形、製品の使用に伴って生じる低周波や電磁波などによる被害などの情報も消費者事故等に関する情報として収集すべきである。

したがって、政令で定める要件について、「商品等・役務の使用等における消費者の窒息その他の生命・身体に対する著しい危険の発生」というように「著しい危険の発生」に限定すべきではない。

エ さらに、政令案では、政令で定める要件に「窒息」を個別に挙げているが、消費者の生命・身体に対する危険の発生の内容は多種多様であり、一形態のみを例示する意味はない。

## 2 重大事故等の要件について（施行令案第4条・5条、規則案5条・6条）

### （1）意見

ア 安全法2条6項1号の「政令で定める程度の被害」は、次のとおりとすべきである。

死亡

治療に要する期間が10日以上である負傷・疾病または後遺障害

## 一酸化炭素中毒その他内閣府令で定める物質による中毒

イ 安全法2条6項2号の「政令で定める要件」は、次のとおりとすべきである。

商品等の消費安全性を確保する上で重要な部分に、破損・故障・汚染又は変質その他の劣化・異常が生じたこと

飲食の用に供する物質に安全基準への不適合等があり、前項に定める程度の被害が発生するおそれがあること

商品等・役務の使用等における消費者の生命・身体に対する危険の発生で前項に定める程度の被害が発生するおそれがあること、火災その他異常な事態が生じたこと

### (2) 理由

ア 重大事故等についての情報は、消費者の生命・身体の安全の確保にとって欠くことのできない情報であり、すべての重大事故等に関する情報が漏れることなく消費者庁に報告されなければならない。また、消費者事故等と同様に、消費者目線に立ち、要件を過度に限定せず、多くの事故情報を収集すべきである。

イ 「政令で定める程度の被害」について、政令案は、「治療に要する期間が30日以上である負傷・疾病又は内閣府令で定める程度の後遺障害」を挙げるが、治療に要する期間が30日以上である負傷等の要件は限定的に過ぎる。事故発生当初から、治療にかかる期間が30日以上と判断されるケースはほとんどなく、現実に事故発生から30日を経過しなければ重大事故等に該当すると判断できず、事故情報が早期に報告されないおそれがある。

また、現実に、事故が生じた際に、一旦は加療期間の見込みが30日以内であり、その後治療が長期化した場合に、このような情報を収集できるような制度が整っていない。多くの場合は、当初の事故情報のみで重大事故等に該当しないとされ、そのまま情報が訂正されない可能性が極めて高い。

したがって、重大事故等該当性において、必要な情報を収集するとの観点からは、治療期間は現実的に重大な事故情報が報告されるように規定すべきであり、被害実情等を考慮し、「少なくとも10日以上の治療を要する負傷・疾病」とすべきである。

ウ 後遺障害につき、内閣府令で定める程度の後遺障害に限定しているが、具体的な規則案を見れば、神経に対する障害、生殖機能障害、歯に関する障害（そしゃく機能以外）等が含まれないと思われる。そもそも、製品に起因する被害は多種多様であり、今後いかなる被害が発生するかも

分からぬ。したがつて、後遺障害を限定列挙して指定する立法手法は、被害の予防と救済にとって万全な方法ではなく、このような限定列挙方式は採用すべきでない。したがつて、後遺障害の内容を限定すべきでない。

エ 政令案は、「政令で定める程度の被害」に「一酸化炭素中毒その他内閣府令で定める物質による中毒」とする。しかし、施行規則案では、この物質を一酸化炭素中毒とし、結局、一酸化炭素中毒以外の中毒が他の要件に該当しない限り重大事故等に該当しないことになる。硫化水素による中毒事故、塩素による中毒事故等、消費者が商品等の使用により遭遇する危険のある中毒の原因となる物質を広く施行規則に定めるべきである。

オ 「政令で定める要件」について、安全基準違反が必要条件となつてゐるが、新たな製品等安全基準がないもの、十分に整備されない製品等については、重大事故等に該当しないという問題があり、かかる要件は削除すべきである。

カ 飲食に要する物品に関し、毒劇物取締法及び薬事法に違反する毒性、劇性を有する場合に限定しているが、新たな毒物、劇物に対応できず、原因物質が特定できない場合に情報が収集できないおそれがある。食品衛生法等で規制しているものもあり、これらの安全基準に違反し、死亡、や重症等の被害が生じる可能性がある場合は重大事故等として情報を収集すべきである。

キ また、施行令案等の内容は、製品の異常に重点を置いた定めとなり、製品の使用方法により危害が生じるおそれがある場合（いわゆる誤使用問題）の事故情報、ヒヤリハット情報を十分にくみ取れないと思われる。

上記の施行令案の要件の中では、「商品等・役務の使用等における消費者の窒息その他の生命・身体に対する著しい危険の発生、火災その他著しく異常な事態が生じたこと」とあるが、この要件に該当するためのハードルは高く、「商品等・役務の使用等における消費者の生命・身体に対する危険の発生で前項に定める程度の被害が発生するおそれがあること、火災その他異常な事態が生じたこと」とすべきである。

ク なお、上記のような重大事故等の定義は、消費生活用製品安全法における「重大製品事故等」の定義と被害の程度等が異なるとの問題も指摘されうるが、そもそも消安法の報告義務は事業者を対象とし、安全法の報告義務は行政機関の長等を対象とするもので、両者を同一に規定する必要はない。また、消安法の「重大製品事故等」の要件自体が狭きに過ぎ、かかる定義を改正することが必要である。

### 3 重大事故等・消費者事故等の通知手段・通知事項（規則案第9条）

#### (1) 意見

ア 重大事故等の通知手段については、インターネットを利用し、入力フォームを統一して電子メールで送信する等の方法を明記すべきである。

イ 通知事項については、被害者の年齢、性別を加え、商品等を特定するために必要な事項について、製造業者名、型式、商品名等の必須事項を明記し、被害が生じていない場合の重大事故等あるいは消費者事故等について、安全基準違反の具体的な内容、商品等の異常の具体的な内容、発生した危険の具体的な内容、発生した異常な事態の具体的な内容等を含めるべきである。

#### (2) 理由

ア 重大事故等の通知手段として、電話やファックスの利用が想定されているが、ITが高度に発達した今日、方法を統一し、電子情報とすることが収集にあたっても、整理・分析、公表にあたっても合理的である。複数の手段を法律上認めることはかえって情報収集に混乱を来すおそれがある。

また、消費者庁長官が適当と認める方法では透明性が確保できず、統一的な通知手段を明記すべきである。

イ 重大事故の通知事項については、消費者への情報提供等において、高齢者に被害が生じている等の情報が有用であり、適切な情報提供のために、被害者の年齢、性別を加えるべきである。

また、同様に、商品等を特定するために必要な事項について、具体的に製造業者名、型式、商品名等の必須事項を明記し、的確な情報提供ができるようにすべきである。

ウ 被害が生じていない場合の事故情報等について、内閣府令では通知事項に具体的な内容が定められていないが、適切な情報提供のために、安全基準違反の具体的な内容、商品等の異常の具体的な内容、発生した危険の具体的な内容、発生した異常な事態の具体的な内容等を通知する必要がある。

### 4 譲渡・引渡し等を禁止・制限する際に告示すべき事項（規則案第10条）

#### (1) 意見

ア 製造業者名、役務提供業者名等の事業者名を当該商品を特定するため必要な情報として明記すべきである。

イ 当該処分の理由を告示すべきである。

#### (2) 理由

- ア 当該告示は、消費者に対する情報提供の一つであり、被害発生・拡大の防止に役立つよう、製造業者名、役務提供業者名等の事業者名が告示されるべきである。
- イ また、同様に、具体的被害の内容が分かるように、当該処分の理由を告示すべきである。

## 第2 財産被害（取引）分野

### 1 意見

#### （1）取引分野における消費者事故等の定義のあり方

消費者事故等の要件についての施行令案3条、規則案2条ないし4条は、消費者の利益を擁護する法令違反のごく一部に限定している。しかし、取引分野における消費者事故等の範囲を、法令違反の一部に限定すべきではない。

金融商品取引法や商品取引所法における事故確認制度においても、事故概念は法令違反行為をすべて含む概念としている。まして消費者被害を防止し、その安全を確保するための消費者安全法の消費者事故の概念には、直接的であるか間接的であるかを問わず消費者保護のために事業者の行為を規制している法令に違反する行為を含むこととすべきである。

（2）政省令に法令等を列挙する場合には、例示的なものであることを明確にし、特定商取引法に基づく取消権（改正特定商取引法及び改正割賦販売法が施行された場合には、新設された過量販売解除権や取消権を含む）、不招請勧誘禁止違反、適合性原則違反、説明義務違反（金融商品販売法や商品取引所法のように民事効果明確化しているもののほか、金融商品取引法のような業法によるものを含む）、書面交付義務・情報提供義務違反、善管注意義務違反、信義則違反などを盛り込むべきである。

### 2 理由

#### （1）取引分野における消費者事故等の定義の意義

取引分野は、安全法2条6項各号の重大事故等には該当しないため、同法17条ないし19条のすき間対応を取ることができない。そこで、取引分野においては、消費者庁の司令塔機能と法整備等の企画立案機能が重要となる。しかし、消費者事故等を原案のように狭い範囲に限定するとした場合には、この両機能を十分に発揮することができない。そればかりか、消費者委員会の勧告も重大な制約を受ける。

以下、順次述べていく。

#### （2）内閣総理大臣の措置要求への制約

消費者安全法16条は、措置要求に関する重要な規定である。しかし、同条は、「内閣総理大臣は、第12条第1項又は第2項の規定による通知を受け

た場合その他消費者事故等の発生に関する情報を得た場合において」との要件を設定しており、そもそも消費者事故等に該当しない場合には、措置要求はできないとの前提にたっている。

そこで、消費者事故等の範囲を施行令案・規則案のように狭く限定した場合には、例えば説明義務違反によって多数の金融取引被害が発生している場合にも、内閣総理大臣は経産大臣（商品取引被害などの場合）、金融庁（証券取引等の金融取引被害などの場合）に対して措置要求が出来ないということになる。こうした事態は、消費者庁の司令塔機能についての国会審議における政府答弁とも相容れず、到底容認できない。司令塔機能は、他省庁の所管する法令違反によって消費者被害が生じているのに所管官庁が当該法令に基づく措置をとらないときに、措置要求によって司令塔機能を果たすというものである。自らその司令塔機能を大幅に限定するような政省令案は、妥当ではない。

### （3）消費者委員会の勧告権への制約

消費者安全法20条は、消費者委員会の内閣総理大臣に対する勧告権を定めた重要な規定である。しかし、同条1項は、「消費者事故等に関する情報を踏まえて必要があると認めるときは」、「内閣総理大臣に対し、消費者被害の発生または拡大の防止に関し必要な勧告をすることができる」としているのである。したがって、消費者事故等の範囲が限定される場合には、消費者委員会の勧告もできないこととなる。

こうした事態は、全省庁の監視役としての消費者委員会を創設した趣旨に反することは、明らかである。

### （4）企画立案機能への制約

取引分野の消費者被害は、適用すべき業法がない領域において生じ、社会問題化してきた。こうした場合、その都度、法改正や新規立法が行われてきたのである。外国為替証拠金取引は、かつて商品取引所法、証券取引法、金融先物取引法のいずれにも該当しないとされたため、社会問題化した典型例である。これについては、各省庁による消極的管轄争いを経て、ようやく2004年に（旧）金融先物取引法が改正され、2005年7月から施行された。また、（旧）証券取引法に該当しないとされていたため対応ができずに社会問題化した事件は、平成電電事件や近未来通信事件を初めとして数多い。こうした集団投資スキーム全般への法規制の拡大は、2006年に成立・2007年9月施行の金融商品取引法を待たなければならなかった。

また、民事ルール（取引ルール）の整備も、同様の問題がある。金融取引における説明義務は、その典型である。証券取引における説明義務違反による紛争は、1991年の証券不祥事以来顕在化した。当時は証券取引に係わ

る法令に直接の説明義務の規定はなかったため、当初は敗訴判決が続いたが、1994年から説明義務は法的義務であるとして損害賠償請求を認容する判決が相次ぐようになり、判例法理を形成した。こうした流れを受けて、2000年によくやく金融商品販売法が制定され、2001年から施行されたという経緯である。

消費者事故等の情報は集約され（12条2項、13条1項）、分析され、その結果が取りまとめられる（13条1項）。そして、取りまとめた結果は関係省庁等に提供され、消費者委員会、国会に報告され（13条2項、4項）、公表される（13条3項）。また、消費者への注意喚起規定がある（15条1～3項）。

このような直接の業法がない被害が「消費者事故等」に該当しないとした場合には、迅速な情報の収集と分析ができない結果、消費者庁の企画立案機能、消費者委員会の調査・建議・勧告などの機能に支障をきたすことは明らかである。このような観点からすると、直接の業法・特別法がない領域における被害こそ、「消費者事故等」の概念に含める必要がある。そのためには、不当な取引において損害賠償を認める究極的な根拠とされている信義則違反や善管注意義務違反等も含める必要がある。

#### （5）通知義務との関係

##### ア 市町村の場合

消費者事故等に定義を限定しようという考え方の理由のひとつに、明確な定義でないと通知義務者が判断に苦しむことになるという点があげられているようである。しかし、消費生活センターのPIO NETへの入力の場合は、消費者事故等を通知したこととみなされる（法12条4項、規則案9条6項）。したがって、その理由は、消費生活センターを設置していない市町村の通知義務のことを想定していると考えられる。

しかし、通知の内容は、「消費者事故等が発生した日時及び場所、当該消費者事故等が発生した旨の情報を得た日時及び方法、当該消費者事故等の態様、当該消費者事故等の原因となった商品等または役務を特定するために必要な事項並びに被害の状況（被害が生じた消費者事故等の場合に限る）その他当該消費者事故等に関する事項とする」（規則案9条4項）とされている。つまり、どの法令に違反するかなどは、もともと通知すべき事項とされていないのである。PIO NETへの入力の場合と同様、消費者からの苦情申し出を聞き取り、消費者事故等の態様など上記事項を通知すれば足りるものであり、判断に迷うような問題ではない。むしろ、消費者事故等の定義を特定の法令違反に限定する場合には、かえって「この申し出は消費者事故等の定義に該当する法令違反があるか」などについて判断に

迷うことになると思われる。

しかも、法12条2項は、あらゆる場合に通知することを求めているものではなく、「当該消費者事故等による被害が拡大し、又は当該消費者事故等と同種若しくは類似の消費者事故等が発生するおそれがあると認めるとき」に通知を求めているものである。したがって例えば、相談窓口を設置していない町村において1件だけ相談があり、近隣市町村の消費生活センターを紹介したような場合、必ず当該相談を通知しなければならないということにはなっていない。しかし、1件だけであっても同種若しくは類似の消費者事故等が発生するおそれがある場合は通知すべきであるし、それは上記のとおり困難なことではない。また、相談が多い場合には、そもそも消費生活センターを単独あるいは共同で設置すべきであり、そのためには地方消費者行政活性化基金等の地方消費者行政の充実策を盛り込んできたはずである。低い水準を前提として制度を組み立てるべきではない。

#### イ 行政機関

関係行政機関は、自ら所管する法令の違反ないし不備により消費者被害が生じている場合は、率先して情報を収集してこれに対処する責務があるし、消費者庁に通知すべきは当然である。行政機関の「通知義務を負う範囲を明確にしてもらう必要があり、そのためにはどの法令のどの条文に違反するか特定してもらいたい」、などの要請は本末転倒であって、その要請に応えるために消費者事故等の範囲を限定するという事態は許されない。

この場合においても、法令や条文を列挙することによってかえってわかりにくくなる弊害のほうが大きい。例えば、規則案4条1号は、特定商取引法17条の規定をあげ、それに類する契約の締結も該当するとの規定としている。これは不招請勧誘の禁止の趣旨とされている（「消費者安全法施行規則案のポイント」）。しかし、不招請勧誘禁止規定は、電話・訪問勧誘の禁止規定として金融商品取引法38条3号で導入されているものをさすのが通例である。特定商取引法17条の規定は、電話勧誘販売における契約を断った者への再勧誘の禁止の規定であるが、それと同種の規定は金融商品取引法においては38条5号である。金融商品取引法は、勧誘規制に関しては、不招請勧誘の禁止を38条3号で、勧誘を受ける意思があるかどうかの確認義務を同条4号で、再勧誘の禁止を同条5号で定めている。さらに、特定商取引法12条の3は、広告メールについてオプト・イン規制を導入している。上記の規則案4条1号のような定め方では、どこまで入るのかが明確でなく、かえって判断に困ることになると思われる。

#### （6）金融分野における事故の概念

金融取引分野においては、損失補てんを禁止し、損害賠償の支払いが正

当なものであることを確認するため，事故確認制度を採用しているものが多い。この場合の事故の定め方が，本件においても参考となる。

金融商品取引法の場合には，法39条3項を受けた金融商品取引業に関する内閣府令118条があり，その1号イないしニで主な行為規制違反を列挙したうえ，ホとして「その他法令に違反する行為を行うこと」との規定を置いている。これによって，善管注意義務違反も法令違反行為となり，幅広く取引的不法行為による損害賠償責任が生じるものと含むこととしている。

また，商品取引所法の場合も，法221条2項を受けた商品取引所法施行規則112条で，1号から4号まで例示列挙したうえ，5号で「その他法令に違反する行為を行うこと」との規定を置いており，同様の対処をしている。

このように，法令違反を広く含める定義は，金融分野においては既に採用され実施されてきている。消費者安全法は，「消費生活における被害を防止し，その安全を確保するため」「消費者事故等に関する情報の集約等」を行うものであるから，なおさら限定すべきではないのである。

以上