

「事故調査機関の在り方に関する検討会取りまとめ」に対する
意見書

2011年(平成23年)7月14日

日本弁護士連合会

消費者庁では、2010年3月に閣議決定された消費者基本計画に基づき、消費者事故等の独立した公正かつ網羅的な調査機関の在り方について検討が行われ、2011年5月に「事故調査機関の在り方に関する検討会取りまとめ」(以下「取りまとめ」という。)が報告された。

今後、2011年末までに関連法制度の検討及び2012年度予算措置が講じられ、2012年度から取りまとめの具体化が進められることとなっている。

当連合会では、2011年2月24日に「消費者事故等についての事故調査機関・制度の在り方に関する意見書」を消費者庁に提出し、同意見書の趣旨の実現を要望したところであるが、消費者事故等についての独立した公正かつ網羅的な調査機関の創設が消費者の安全・安心な生活を確保するうえで極めて重要かつ喫緊の課題であることに鑑み、取りまとめの具体化が迅速かつ適正になされるよう、以下のとおり提言する。

第1 意見の趣旨

1 「取りまとめ」では、新たに設置されるべきとされる「消費者事故等調査機関」(仮称)の調査対象として「すき間事故」が挙げられ、そこに、)事故の調査をする体制がない分野の事故、)事故の調査をする体制はあるが、その目的や権限との関係では消費者保護の観点から十分な調査を進めることが困難な分野の事故、)分野横断的であるために、消費者保護という統一的な観点で調査を進めることが困難な事故が含まれるとしているが、これらすき間事故の中でも、とりわけ製品事故、食品事故及び施設等事故(昇降機事故を含む。)については、早急に専門分野別の事故調査体制を整備すべきである。

2 「取りまとめ」では、消費者事故等の事故調査について、独立した公正な観点に立った評価とチェックを実施するための体制として「消費者事故等調査評価会議」(仮称)が整備されるべきとしているが、同機関が、既存の専門分野事故調査機関(運輸安全委員会等)及び新設される「消費者事故等調査機関」(仮称)のいずれの調査に対しても、真に独立して以下の機能を果たしうるよう、充実した体制と権限を整備すべきである。

- (1) 必要な事故調査が実施されているかどうかの調査
- (2) 必要な事故調査が実施されていない場合の実施要求
- (3) 被害者・消費者団体からの相談・苦情を受け付け、調査の実施状況について関係機関から報告を受ける等して調査の実施状況を把握し、適切な調査が実施されていない場合には適切な調査の実施を要求する。
- (4) 関連機関との調整、調査協力要請

3 「消費者事故等調査機関」(仮称)及び「消費者事故等調査評価会議」(仮称)の体制整備においては、事故調査機関に求められる「独立性」、「公正性」、「網羅性」、「専門性」がすべて充足されるよう、十分な人的・物的・財政的体制を確保するとともに、専門的知識・経験を有した専門家を配置し、既存の調査機関や民間の有識者や消費者団体・被害者支援団体との強い連携体制を構築すべきである。

4 消費者事故等に関して事故調査と刑事責任追及のための刑事手続が競合する場合においても、事故調査のために必要な事故現場の検証や事故関与者からの事情聴取等が刑事捜査との関係で不十分になることがないよう、特に以下の点に留意した調整と体制・環境・法制度の整備が行われるべきである。

- (1) 事故現場の保存は、警察や検察等の捜査機関(以下「捜査機関」という。)と事故調査機関(以下「調査機関」という。)が協力して行い、それによって押収もしくは収集した客観的証拠(以下「物的証拠」という。)について、捜査機関と調査機関の間で相互利用ができるような体制を構築すること。
- (2) 事故関与者が、その供述内容が刑事手続に利用されることをおそれて口述を躊躇することのないよう、調査機関による事故関与者への事情聴取の結果の刑事手続における利用制限のあり方等について、刑事訴訟法の改正等も視野に入れた環境整備を行うこと。

第2 意見の理由

1 「取りまとめ」の概要

「取りまとめ」は、消費者の生命・身体が害される事故を防止し、事故による被害を最小限にとどめるためには、事故に関する情報(事故の予兆、事故の発生、事故内容、背景事情、被害状況、被害の拡大・減縮に寄与した事実等)を、事故の予防・再発防止のための知見を得るという目的のために収集・分析・調査し、その結果を具体的な事故の予防・再発防止に結びつけていく科学的な調査が必要であるという考えに立ち、「独立性」、「公正性」、「網羅性」、「専門性」を機関・制度の属性として確保した、社会から信頼される新しい事故調

査機関の創設を提言している。

新しい事故調査機関の基本的枠組みは以下のとおりである。

(1) 事故調査の対象

新しい事故調査機関が調査の対象とするのは、事業者が供給等する製品・食品・施設・役務等を消費者が使用等することに伴って消費者に生命・身体被害が生じた事故・事態（以下「消費者事故等」という。）である。

なお、個別の事故調査のみならず、事故情報等の解析・傾向分析も事故調査に含むが、全ての消費者事故等について個別事案ごとに専門的調査を実施することには限界があり、「公共性」、「単一事故の規模」、「多発性」、「消費者自身による回避可能性」、「被害の程度」等の指標によって調査対象となる事故事案については選別せざるを得ないとされている。

(2) 新たに創設される事故調査機関の具体的内容

今回、創設が提言されているのは、「消費者事故等調査機関」（仮称）と「消費者事故等調査評価会議」（仮称）である。

「消費者事故等調査機関」（仮称）は、（ ）事故の調査をする体制がない分野の事故、（ ）事故の調査をする体制はあるが、その目的や権限との関係では消費者保護の観点から十分な調査を進めることができない分野の事故、（ ）分野横断的であるために、消費者保護という統一的な観点で調査を進めることができない事故（「取りまとめ」では、これら3つの分野の事故を併せて「すき間事故」と表現している。）を調査の対象としており、要するに、運輸安全委員会（航空・鉄道・船舶の分野に関する事故調査機関）のように既に独立性・専門性を具備した事故調査機関が存在する分野以外の消費者事故、すなわち製品事故、食品事故、施設（昇降機を含む。）等の事故を広く調査の対象としている。

「消費者事故等調査評価会議」（仮称）は、既存の専門分野事故調査機関（運輸安全委員会等）及び新設される「消費者事故等調査機関」（仮称）の評価・チェック機関として位置づけられる機関で、上記の両調査機関から個別の事故調査報告書の提出を受け、これをレビューし、必要な事故調査がなされていない場合や事故調査が不十分な場合には各調査機関に再調査を要請するほか、被害者等からの事故調査の申立等を受けて事故調査の必要性を判断して必要に応じて各調査機関に対し調査を要請するとともに、被害者等に對して事故調査に関する情報へのアクセスを分野横断的に確保し、さらに、各調査機関やその他の関連機関の間の連携・調整を図る等、事故調査全般に共通する課題を統一的に検討する機関とされている。

2 「消費者事故等調査機関」(仮称)の課題

- (1) 上記のとおり、「消費者事故等調査機関」(仮称)は、製品事故、食品事故、施設等(昇降機を含む。)事故を、「事故の調査をする体制はあるが、その目的や権限との関係では消費者保護の観点から十分な調査を進めることができ困難な分野の事故」として「すき間事故」の一つという位置づけで調査の対象としている。
- (2) しかし、製品事故については、消費者の身近なところで多様な事故が発生しており事故調査の必要性が極めて高いにもかかわらず、消費者保護の観点から十分な調査が行うことのできる独立性・公正性を備えた調査機関が整備されておらず、直ちに、「消費者事故等調査機関」(仮称)の中に製品事故を専門とする調査部門が整備されるべきである。
- (3) 食品事故については食中毒事故など多くの部分は市町村で事故調査に対応されているが、被害が広域にわたる食中毒事故や食中毒以外の食品事故など、国として事故調査を行う必要のある事故も存在する。したがって、食品事故についても、「すき間事故」の一つとしてではなく、直ちに「消費者事故等調査機関」(仮称)の中に食品事故を専門とする調査部門が整備されるべきである。
- (4) 施設等事故(昇降機事故を含む。)については、将来的には建物等の建造物事故をも含めた事故調査部門を「消費者事故等調査機関」(仮称)の一部門として設置する、もしくは国土交通省内に独立した委員会として創設するなど調査機関の在り方を検討することが必要であるが、喫緊の課題に対応するため、直ちに「消費者事故等調査機関」(仮称)の中に施設・昇降機事故調査を専門とする調査部門が整備されるべきである。

3 「消費者事故等調査評価会議」(仮称)の課題

既存の専門分野事故調査機関(運輸安全委員会等)及び新設される「消費者事故等調査機関」(仮称)の調査を評価・チェックする「消費者事故等調査評価会議」(仮称)は、上記事故調査機関が実施する多種多様な事故調査全般について、事故調査が適切になされているかを調査し、再調査等を要請することによって必要な事故調査が確実に実施されることを保障するとともに、事故調査機関と関係行政機関等の関連機関との間の連携・調整を図り、適切な事故調査が迅速に実施される体制を確保する機能と権限を持つこと、かつ、その機能と権限が実質的効果的に発揮される体制が整備されることこそが重要である。

「消費者事故等調査評価会議」(仮称)が、かかる機能を十二分に発揮できるよう、その権限について明確な法整備を行うとともに、人的・財政的基盤を

整備すべきである。

4 人的・物的・財政的基盤の確保の必要性

新たに「消費者事故等調査機関」(仮称)と「消費者事故等調査評価会議」(仮称)を創設するにあたっては、「取りまとめ」が指摘する「独立性」、「公正性」、「網羅性」、「専門性」といった属性や機能を備えた、全く新たな目的・視点に立った事故調査機関として整備されることが重要である。

もちろん、事故調査に必要な人・調査設備などは、独立行政法人製品評価技術基盤機構(略称NITE。以下「NITE」という。)や独立行政法人国民生活センター(以下「国民生活センター」という。)との連携のもとで確保することも必要となるが、特にNITEの事故調査部門と「消費者事故等調査機関」(仮称)とでは、その目的や調査手法が異なることを十分に認識したうえで、まずは「消費者事故等調査機関」(仮称)において全く新しい事故調査機関としての権限や調査手法を整備、確立し、そのうえでNITEや国民生活センターとの連携体制を構築することが重要である。

そのためには、「消費者事故等調査機関」(仮称)と「消費者事故等調査評価会議」(仮称)を創設するに十分な人的・物的・財政的体制を確保し、そのうえで、専門的知識・経験を有した専門家を配置し、既存の調査機関や民間の有識者や消費者団体・被害者支援団体との強い連携体制を構築すべきである。

5 事故調査と刑事手続の関係については、今回の消費者庁における消費者事故等の独立した公正かつ網羅的な調査機関の在り方についての検討の過程においても様々な議論が行われたが、「取りまとめ」では、「事故調査と刑事手続の双方が支障なく行われるために、必要な調査を行い、環境を整備するという考え方を基本とすべきである」とされるにとどまり、その調整・環境整備のあり方については結論に至らず、今後のさらなる検討事項とされている。

(1) しかし、これまでの事故調査においては、捜査機関が事故現場の確保や物的証拠の押収を一方的に行い、事故調査機関が事故現場や物的証拠を見分する機会が失われるような事案が少なくなかった。例えば、東京都港区のエレベーター事故では、警視庁が事故が発生したエレベータの搖りかごやその付属品を押収したまま3年以上が経過し、被害者の遺族はおろか国土交通省の関係者にも開示することがなかった。このような事態は回避されなければならない。

事故調査にあっては、事故現場の確保が重要であるとともに、物的証拠の保存についても事故現場に保存すべきか、押収して他所に移動してよいのかは専門的技術的な視点が必要である。また、物的証拠の解析にあたっても、

その後の刑事手続や調査手続に支障を来さないような専門的技術的な能力や経験を有する者や機関が行うべきであって、捜査機関と調査機関の協議に基づいた処置が必要となる。

以上のような観点から、事故現場の保存は、捜査機関と調査機関が協力して行い、それによって押収もしくは収集した物的証拠について、捜査機関と調査機関の間で相互利用ができるような体制が直ちに構築されるべきであり、そのための調整と体制・環境・法制度の整備が行われるべきである。

(2) 事故の調査においては、事故関与者から、事故発生に至る心理状況や思考経過、事故発生時の判断や行動等についての事情聴取が極めて重要である。

しかし、事故関与者の供述については、捜査機関による事故関与者の取調べは黙秘権（自己帰罪拒否特権）を前提としていること、調査機関による事故関与者の事情聴取の結果が捜査機関に利用されることになると、黙秘権を前提とする刑事手続を潜脱することになり、事故関与者を萎縮させて事案の解明に大きな障害となってしまう。これまでの事故調査においては、調査機関が作成した事故調査報告書に事故関与者からの事情聴取の結果が詳細に引用されており、これが関係者に保障されるべき黙秘権を潜脱する結果となっている。

こうした現状をふまえ、事故関与者が、その供述内容が刑事手続に利用されることをおそれて口述を躊躇することのないよう、調査機関による事故関与者への事情聴取の結果の刑事手続における利用制限のあり方などについて、速やかに刑事訴訟法の改正なども視野に入れた環境整備が行われるべきである。

以上