

消費者事故等の調査体制の整備についての意見書

2011年12月15日

日本弁護士連合会

消費者庁では、その設置当初より、「消費者事故等についての独立した調査機関の在り方について法制化を含めた検討を行う」(消費者庁関連法案の審議がなされた際の参議院消費者問題に関する特別委員会における附帯決議)ことが重大な使命とされた。そして、2010年3月に閣議決定された消費者基本計画に基づき、事故調査機関・制度に求められる属性や機能、事故調査機関の具体的な在り方について、「事故調査機関の在り方に関する検討会」(2010年8月設置)において議論が重ねられ、2011年5月に取りまとめが公表された(以下、「検討会取りまとめ」という。)。この検討会取りまとめを受け、同年7月8日に閣議決定された消費者基本計画の見直しにおいては、「消費者安全の確保のために必要な事故調査が十分になされているとはいえない生命・身体分野の消費者事故等の調査を行う体制を整備」すること、2012年度中の体制の具体化を目指すことなどが明確に示された。

現在、消費者庁では、次期通常国会に消費者安全法等の改正法案を提出し、「消費者安全調査会」(仮称)の設置を中心とする新しい消費者事故等調査体制を2012年度中に整備する方針で準備を進め、2012年度概算要求において必要な機構・定員、予算を要求している。

当連合会は、既に2011年2月24日及び同年7月14日の2回にわたって消費者庁に意見書を提出し、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が設置されることを求めるとともに各意見書の趣旨の実現を要望したところであるが、本年10月7日、消費者庁が新たな消費者事故等の調査体制の概要(以下、「調査体制の概要」という。)を公表したことを受け、早期に、かつ消費者の視点に立った真に独立した公正かつ実効性のある事故調査体制が確実に整備されることを求めて以下のとおり提言する。

第1 意見の趣旨

- 1 消費者保護の観点に立った事故調査を網羅的に実施する機関を早期に整備すること

新たな事故調査機関が、既存の事故調査体制がない分野はもとより、製品事故、食品事故、施設等事故（昇降機事故を含む。）など、既存の事故調査体制があってもその目的や権限との関係で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についても自ら調査を実施する対象とすることを明確にし、真に消費者保護の観点に立った消費者事故等の調査を網羅的に実施する体制を2012年度中に整備すべきである。

新たな事故調査機関は、消費者事故等について、既存の行政機関からの独立性を確保するとともに、刑事・行政上の責任追及から切り離し、事故調査に専念する体制とすべきこと、公正な立場で、網羅的な対応を実現するために幅広い専門知識を効率的に活用する必要があることから、有識者からなる合議体の行政機関として整備し、少なくとも消費者庁における国家行政組織法第8条に基づく機関として位置付けることが必要である。

2 事故調査に必要な権限の行使を強制力をもって担保すること

「調査体制の概要」では、新たな事故調査機関は、事故調査に必要な現場保存、報告徴収、質問、立入調査、物品集取、資料提出等の権限を持つとされているが、これらの権限は、事故調査機関が独立して公正な事故調査を実施する上で不可欠なものである。したがって、これらの権限が確実に行使されるよう、新たな事故調査機関の権限行使に従わなかつた事業者等に対し、一定の制裁を課すなど強制力をもって権限行使を担保する法律規定を整備すべきである。

3 事故調査機関の調査報告書等の刑事事件への使用に関する制限を整備すること

「調査体制の概要」では、消費者事故等について事故調査と刑事责任追及のための刑事手続が競合する場合の調整や体制・環境・法制度の整備方針が示されていない。しかし、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十分に行われることは事故調査の根幹であり、以下の点について早急に法制度の整備を含めた体制が確立されるべきである。

(1) 新たな事故調査機関が、警察や検察等の捜査機関と協力して事故現場の保存や事故関係者からの客観的証拠の押収又は収集にあたり、これら客観的証拠を捜査機関と相互利用できる体制を構築すること。

- (2) 新たな事故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を明確にすること。

第2 意見の理由

- 1 「調査体制の概要」が示す新たな消費者事故等調査体制の概要
消費者庁が、「調査体制の概要」において示している新たな消費者事故等調査体制の概要は以下のとおりである。
- (1) 消費者庁に国家行政組織法第8条に基づく機関である「消費者安全調査会」(仮称)を設置し、7名程度の非常勤委員が、独立して、基本方針の策定、調査結果の公表に当たり、事故の再発・拡大防止のため内閣総理大臣や消費者庁長官への勧告、関係省庁等への意見具申、事業者・事業者団体等への提言を行うとともに、他機関による事故調査結果も含めた個別事故調査の評価を行う。
- (2) 個別の事故調査については、消費者安全調査会の下に「事故調査部会」を設置して調査対象事案の選定と事故調査の実施を行う。新たな事故調査機関が行う事故調査の対象としては、製品、食品、施設・役務等、生命・身体分野の消費者事故等に網羅的に対応する。また、消費者安全の確保のために必要な事故調査が十分になされているとはいえない消費者事故等については自ら調査を実施する。その具体例は以下のとおり。
- 事故の調査をする体制がない分野の事故（誤飲窒息、エア遊具事故等）
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（健康食品中毒、移動用リフト落下等）
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（プール事故、遊具事故等）
- (3) 具体的な事故調査の実施については、幅広い分野の専門性と調査手段を確保するため、様々な分野の専門家を「有識者バンク」に登録し、製品、食品等、施設・役務等の分野毎に専門家を専門委員として確保した上で、個別調査対象事案に応じて調査担当の専門委員に委嘱する体制を整備するとともに、事故調査に必要な各種実験・分析等を依頼するために大学、民間団体の研究機関等との連携ネットワークを構築する。

- (4) 被害者等に向き合う事故調査を実現するために、被害者に対して積極的に情報提供や説明を行うとともに、消費者事故等にかかる被害者等からの事故調査等の申立てを受ける体制を整備する。
- 2 消費者保護の観点に立った事故調査を網羅的に実施する機関の早期整備の必要性

上記のとおり、新たな事故調査機関は、製品、食品、施設・役務等、生命・身体分野の消費者事故等に網羅的に対応するとし、消費者安全の確保のために必要な事故調査が十分になされているとはいえない消費者事故等については自ら調査を実施するとしている。しかし、その具体例として挙げられている具体的な事故の範囲は不明確である上に狭く、これまで保健所が調査を行ってきた食品に関する事故や、独立行政法人製品評価技術基盤機構が消費生活用製品安全法に基づいて調査を行っている消費生活用製品にかかる事故等については、新たな事故調査機関が必要に応じてこれらの機関の調査結果を評価することを前提としている。

当連合会は、これまでの2度の意見書でも提言してきたが、食品事故については被害が広域にわたる食中毒事故など市町村の保健所における事故調査では不十分な場合があり、新たな事故調査機関が自ら調査を実施する対象と明確に位置付けた上で保健所との連携をはかるべきである。製品事故についても、消費生活用製品安全法の対象製品にかかる事故も含め消費者の身近なところで多様な事故が発生しており、その再発防止のためには製品を使用する消費者の視点に立った安全確保のための事故調査が不可欠である。しかし、現在行われている独立行政法人製品評価技術基盤機構の調査は、消費生活用製品安全法に基づく規制のために実施されている調査であるため、製品の改良や規格・基準の制定・改正等を必要とする事故であるかどうか、すなわち製品に起因する事故であるかどうかを判定することが調査の目的とされており、消費者安全の確保のための消費者の使用実態に即した消費者視点に立った調査が十分になされているとはいえない。

このように、既存の事故調査体制があっても、その目的や権限との関係で消費者保護の観点に立った十分な調査を進めることが困難な分野は、食品・消費生活用製品だけに限られない。したがって、広く製品事故、食品事故、施設等事故（昇降機事故を含む。）など、

これまで消費者保護の観点に立って公正な事故調査が十分に実施されてこなかった分野の事故について、新たな事故調査機関が自ら調査を実施する対象とすることを明確にし、真に消費者保護の観点に立った消費者事故等の調査を網羅的に確実に実施する体制を2012年度に整備すべきである。

新たな事故調査機関は、消費者事故等について、既存の行政機関からの独立性を確保するとともに、刑事・行政上の責任追及から切り離し、事故調査に専念する体制とすべきこと、公正な立場で、網羅的な対応を実現するために幅広い専門知識を効率的に活用する必要があることから、有識者からなる合議体の行政機関として整備し、少なくとも消費者庁における国家行政組織法第8条に基づく機関として位置付けることが必要である。

3 事故調査に必要な権限の行使を強制力をもって担保すること

「調査体制の概要」では、新たな事故調査機関は、事故調査に必要な現場保存、報告徴収、質問、立入調査、物品集取、資料提出等の権限を持つとされている。これらの権限は、事故調査機関が独立して公正な事故調査を実施する上で不可欠なものであり、こうした調査権限が確実に行使され、事故原因の究明に必要な客観的証拠や事故関係者の供述等が十分に収集されなければ、事故の再発、拡大防止に真に役立つ事故原因の究明は不可能となる。

したがって、これらの権限が確実に行使されるよう、新たな事故調査機関の権限行使に従わなかった事業者等に対し、一定の制裁を課すなど強制力をもって権限行使を担保する法律規定が整備されるべきである。

例えば、運輸安全委員会設置法18条2項には、同委員会が事故等調査を行うため必要があると認めるときには、関係者からの報告徴収、関係物件の所有者等に対する物件提出、現場への立入禁止等の処分をできるとし、かつ、委員会のこれらの処分に違反した者に対しては同法32条で30万円以下の罰金に処することが規定されている。これらの規定を参考に、新たな事故調査機関の権限を明確に規定するとともに、違反者に対する罰則規定を設けることが不可欠である。

なお、「調査体制の概要」では、新たな事故調査機関は、既存の調査機関が存在する分野の事故については、既存の調査機関が行った

事故調査の結果を必要に応じて評価するという体制を予定している。例えば、エレベーターなどの昇降機については、国土交通省社会資本整備審議会の昇降機等事故調査部会による調査を前提としているが、同部会には、事故調査に必要な立入調査権等の権限は法的に規定されていない。したがって、上記2で提言したとおり、既存の事故調査機関が存在する分野についても広く新たな事故調査機関が自ら調査を実施する対象とすることを明確にすべきであるが、それと同時に、既存の事故調査機関の調査権限を精査し、万全の事故原因究明が可能となるよう法整備をすべきである。

4 事故調査機関の調査報告書等の刑事事件への使用に関する制限を整備すること

事故調査と警察・検察等の捜査機関による刑事手続との関係について、検討会取りまとめでは、「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・環境整備の在り方については今後の検討課題とされた。そして、2011年7月8日に閣議決定された消費者基本計画の見直しにおいては、「事故調査と刑事手続との関係の整理なども進めながら・・・(中略)消費者事故等の調査を行う体制を整備」するとされている。しかし、今回の「調査体制の概要」では、事故調査と刑事手続の関係については、調整や体制・環境・法制度の整備方針すら全く示されていない。

当連合会は、2011年7月14日の意見書でも提言したが、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十分に行われることは事故調査の根幹であり、刑事手続との関係整備が適切になされなければ、独立した公正な事故調査は実現できないといつても過言ではない。これまでの事故調査において、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検分する機会が失われるような事案が少なくなかったこと、また、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、その事故調査報告書に基づいて捜査が行われたり、刑事裁判において事故調査報告書が証拠として取り調べられことになると、これが刑事手続において保障されるべき黙秘権を潜脱するおそれが生じるた

め，事故関与者からの事情聴取が困難となって，結果的に事故原因の解明に大きな障害となっていることに鑑み，今回の新たな消費者事故等調査体制の整備においては，以下の点について早急に法制度の整備を含めた体制が確立されるべきである。

- (1) 新たな事故調査機関が，警察や検察等の捜査機関と協力して事故現場の保存や事故関係者からの客観的証拠の押収又は収集にあたり，これら客観的証拠を捜査機関と相互利用できる体制を構築すること。特に，事故調査機関が，捜査機関が押収した証拠を捜査に支障を及ぼさない範囲で自らの判断で調査することができる体制の構築が必要である。
- (2) 新たな事故調査機関による事故関与者への事情聴取の結果が，事故原因の究明という目的のみにとどまらず刑事事件の端緒となることによって，事故関与者に萎縮効果を与え事故原因の究明に大きな障害とならないよう，刑事手続における利用制限を明確にすること。

5 「調査体制の概要」が示す新たな消費者事故等調査体制のその他の課題

(1) 事故調査機関の設立目的について

「調査体制の概要」では明記はされていないが，新しい事故調査機関の設立目的は再発・拡大防止のために事故原因を究明することにあるだけでなく，事故原因の究明によって消費者の権利救済を図るという目的を確保することも忘れてはならない。当連合会は，2011年2月24日の意見書でも述べたが，事故原因の究明体制の確立は製造物責任法制定時からの課題であり，同法に対する附帯決議においても「被害者の立証負担の軽減を図るため，国，地方自治体等の検査分析機関及び公平かつ中立的である民間の各種検査・調査・研究機関の体制の整備に努めるとともに，相互の連携の強化により多様な事故に対する原因究明機能を充実強化すること」とされている。

新しい事故調査機関は，上記のとおり，製造物責任法制定時から事故原因究明機関の充実強化が求められ続けてきた経緯を十分に尊重し，被害者の立証負担の軽減を図る機能をも果たすべきである。

(2) 消費者安全調査会の組織の問題

「調査体制の概要」では、消費者庁に国家行政組織法第8条に基づく機関である「消費者安全調査会」(仮称)を設置し、7名程度の非常勤委員が、独立して、基本方針の策定、調査結果の公表にあたり、事故の再発・拡大防止のため内閣総理大臣や消費者庁長官への勧告、関係省庁等への意見具申、事業者・事業者団体等への提言を行うとともに、他機関による事故調査結果も含めた個別事故調査の評価を行うとされている。

こうした組織の構想は、検討会取りまとめが、「消費者事故等の事故調査について、独立した公正な視点に立った評価とチェックを実施するための体制を整備する」とし、このために消費者事故等を担う調査機関とは別に、「消費者事故等調査評価会議」(仮称)の整備を目指すとした方針から後退するものである。

当連合会は、2011年2月24日の意見書でも提言したが、消費者事故等の調査が公正かつ適切に実施されるためには、消費者事故等の調査全般について調査が適切になされているかを調査・指導・調整する機能と権限を有する常設の機関が設けられる必要がある。消費者庁に設置が予定されている「消費者安全調査会」(仮称)は非常勤委員7名程度の組織であり、他機関の調査結果の評価及び消費者庁の事故調査部会が実施した調査結果について、独立した公正な視点に立った評価とチェックを迅速・適正に行えるか疑問である。

将来的には、消費者事故等の事故調査について独立した公正な視点に立った評価とチェックを実施するための機関を、消費者事故等の調査を担う機関とは別に、より独立性の高い機関として設置することが必要である。

(3) 個別の事故調査体制の不十分さ

「調査体制の概要」では、具体的な事故調査の実施については、幅広い分野の専門性と調査手段を確保するため、様々な分野の専門家を「有識者バンク」に登録し、製品、食品等、施設・役務等の分野毎に専門家を専門委員として確保した上で、個別調査対象事案に応じて調査担当の専門委員に委嘱するという体制を整備するとともに、事故調査に必要な各種実験・分析等を依頼するために大学、民間団体の研究機関等との連携ネットワークを構築している。

しかし、個別調査対象事案に応じて調査担当の専門委員に委嘱するという体制では事故原因を十分に解明することができないことが懸念される。現在の科学技術は非常に細分化されているほか、各分野間の交流が乏しくなっているため、事故という事象について様々な視点から分析・検討した結果を総合的に判断して原因を解明するという作業が困難になっている。それゆえ、大学、民間団体の研究機関等との連携ネットワークを構築したとしても、個々の専門委員の調査能力に依拠するところが大きく、事故原因の分析・検討に偏りが生じる危険性がある。また、事故が生じやすい製品の特性や改善が必要な技術的な領域については、個々の事故調査を行った結果が集積された中から解明されてくることが多いが、個々の専門委員が個別に事故調査を行う体制では、それが期待できない。このような理由から、消費者視点に立った総合的な事故原因の分析が適切に実施されるか疑問である。

本来、事故調査機関は、一定数の多様な分野の専門家からなる常設の機関として設置され、総合的な視点で個々の事故原因を分析し、製品のリスクを解析するシステムとして構築されるべきであり、消費者安全調査会（仮称）の下に設置される事故調査部会は、こうした機関として整備されるべきである。

(4) 被害者等からの事故調査の申出に迅速・適切に対応する体制を整備する必要性

事故について強い関心を持つ被害者等の視点を活用し、その視点で捉えた事故調査の必要性を感じる事故や再調査の必要性を感じる事故について確実に適切に対応するため、また(1)で述べた被害救済の観点からも、被害者等からの事故調査の申出に対する応答義務を課すなど迅速・適切に対応する体制を整備するとともに、申出に適切な対応がなされなかつた際の被害者からの不服申出の措置を整備すべきである。

(5) 不服審査制度を設置する必要性

事故調査機関の判断にも誤りがないとはいえない。事故が発生する態様は多様であり、調査方法もまた日々進歩している。また、事故原因が製品の欠陥か使用者の誤使用かという判断は、技術的な測定ではなく、規範的な評価であるから、その判断は一律に決まるわけではない。さらに、事故調査機関の判断が被害者の権利

救済に影響を及ぼすことは必定である。そのようなことから、被害者が事故調査機関の判断を不当と考える場合は、行政不服申立制度と同様に、不服審査ができる途を開くべきである。

以上