

製品安全対策の強化

～消費生活用製品安全法の改正～

経済産業委員会調査室 笹井 かおり・加藤 史憲

パロマ工業（株）製ガス瞬間湯沸器、松下電器（株）製石油温風機による一酸化中毒死亡事故、シュレッダーによる幼児の指の切断事故等、近年消費者の安全を脅かす事例が相次いでいる。これらを受け、経済産業省で事故の再発防止策とともに製品安全全般における検討が行われた結果、事故情報の収集体制の不備等の問題があるとの結論が出された。

その後、経済産業大臣の諮問機関である産業構造審議会消費経済部会製品安全小委員会において消費生活用製品安全法の改正の検討が行われ、本年10月13日の閣議決定を経て同日、改正案が提出された。

本稿では、消費生活用製品安全法を始めとする製品安全に係る規制の現状及び課題について取り上げる。

1. 製品安全に係る規制の概要

(1) 消費生活用製品安全法制定の経緯

我が国経済が高度成長期から安定成長期に差し掛かった1970年代、所得水準の向上、技術革新の進展等に伴い、国民の消費生活は豊かなものとなった。その一方で、消費生活用製品の複雑化、高性能化が進み、消費者はこのような製品の安全性について自ら判断することが困難となる傾向が強まり、実際に製品の欠陥による事故や苦情が増加していた。また、消費者の生活の質的な向上、特に安全な消費生活に対するニーズの高まりもあった。

そのような状況を受け、多様化する消費生活用製品を包括的にとらえ、その安全性の確保を目的とした消費生活用製品安全法が1974年に施行された。

(2) 1999年の法改正

施行から1999年の法改正に至るまで消費生活用製品安全法の規制は、検定、登録、型式承認等の政府の認証制度による製品流通前の規制に重点を置いていた。その後、事故件数の減少、事業者の自主的な安全対策の進展等に加えて、政府全体としての規制緩和の方針²を背景とし1999年に法改正が行われた。これにより、政府による製品安全規制の重点が製品流通前から流通後へと移行した。具体的には、改正法では政府による認証制度を廃止し、事業者の自己責任原則のもと、一部の製品について民間の検査機関による適合性検査の受検が義務付けられ、また、事業者への国による報告徴収、立入検査の対象製品の拡大、罰則の強化等が導入された。

(3) 他の製品安全に関する規制法との関連

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(以下「消費生活用製品」という。)の安全性について、すべてその対象となりうる法律的構成³になっているが、例えば、食品、食品添加物等(食品衛生法)、道路運送車両等(道路運送車両法)、医薬品、医薬部外品等(薬事法)等⁴、他の法律が規制する製品については、消費生活用製品安全法の対象から除外される。

また、消費生活用製品ではあるが、電気用品安全法、ガス事業法、液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律(以下「LPG法」という。)により安全性の確保が図られている製品については、これらの法律による規制が優先される。

(4) 製品安全四法による規制の概要

前述の消費生活用製品安全法、電気用品安全法、ガス事業法及びLPG法は、製品安全四法と呼ばれ、ほぼ同様の規制手法が用いられている。各法律で規制の対象となる製品のうち危険性等により特別な扱いがなされている製品を、それぞれ特別特定製品、特定電気用品、特定ガス用品、特定液化石油ガス器具等と呼んでいる(消費生活用製品安全法のみ規制の対象となる製品を「特定製品」、このうち特別な扱いがなされる製品を「特別特定製品」と呼んでいる。)。なお、消費生活用製品の多くが電気用品安全法等でカバーされているため、消費生活用製品安全法自体の規制対象となる製品は、かなり限定的⁵なものとなっている。

製品安全四法による規制の手法はほぼ同一であるが、消費生活用製品安全法についてその概要を見れば、次のとおりである。

消費生活用製品の範囲を定義するとともに、そのうち「構造、材質、使用状況等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」ものを特定製品とし、そのうち「製造又は輸入の事業を行う者のうちに、一般消費者の生命又は身体に対する危害の発生を防止するため必要な品質の確保が十分でない者がいると認められる」ものを特別特定製品として指定する(第2条)。

特定製品の製造又は輸入の事業を行う者は、主務大臣へ特定製品の型式の区分等を届出ることができる(第6条。虚偽の届出をした者に対しては罰則がある。)。

届出に係る特定製品を製造又は輸入する場合には政令で定める技術基準への適合が義務付けられ(第11条)。さらに特別特定製品については、外部の検査機関による適合性検査を受けなければならない(第12条。以下、下線のある条項への違反には罰則がある。)。

技術基準に適合する特定製品(特別特定製品を含む)については、表示(PSCマーク⁶)を付すことができ(第13条)。表示を付していない特定製品を販売することはできない(第4条)。

技術基準に適合していない特定製品を製造又は輸入している届出事業者に対して主務大臣は改善命令を発することができる(第14条)。

上記の表示を付さずに特定製品を販売する、技術基準に適合しない特定製品を製造、輸入又は販売することにより「一般消費者の生命又は身体について危害が発生するおそ

れがあると認める場合において、当該危害の拡大を防止するため特に必要があると認めるとき、主務大臣は、販売した当該特定製品の回収その他の必要な措置を講ずることができる（第31条）。

これらに加えて、消費生活用製品安全法特有の規定として、特定製品に限らず消費生活用製品全般について、「製品の欠陥により一般消費者の生命又は身体について重大な危害が発生し、又は発生する急迫した危険がある場合において、当該危険の拡大を防止するため特に必要があると認めるとき」、主務大臣は、その製品の回収その他の必要な応急の措置をとるべきことを命ずることができる（緊急命令、第82条）。

なお、昨年11月の松下電器産業（株）に対する石油温風機及び本年8月のパロマ工業（株）に対するガス瞬間湯沸器の点検、回収命令は本条に基づき行われた。

2. パロマ工業（株）製ガス瞬間湯沸器事故の原因と対応

1996年に東京都港区で発生した一酸化炭素中毒死亡事故についての警察の再捜査の結果、パロマ工業（株）（以下「パロマ」という。）製の半密閉式ガス瞬間湯沸器⁷の不具合による疑いが判明し、報告を受けた経済産業省が調査したところ、これまでに同種の事故が17件発生し、15名が死亡していたことが本年7月になって公表された（その後の調べでは28件、21名）。事故機器の多くには安全装置⁸内にはんだ割れが見られ、安全装置の不正改造が行われていた。

パロマは、当初から事故を把握していたが、社内やサービス業者向けに注意を呼びかける措置を取ったのみで、消費者に対する警告等は一切していなかった。経済産業省も個別に事故の報告は受けていたが、一連の事故として認識した上での対応は取っていなかった。

こうした事態を受け、パロマ、ガス事業者・LPG事業者によって該当する湯沸器7機種の点検作業が進められており、本年9月30日集計によると、17,775件の点検が実施され、うち215件で安全装置の不正改造が認められている。また、経済産業省はパロマに対して徹底した原因究明と再発防止策の構築を求めるとともに、自らも製品及び製品に関連する工事に係る安全に関する情報収集・連絡体制及び安全対策を講じる手続に改善すべき点が見受けられたとして、「製品安全対策に係る総点検委員会」を設置し、安全対策についての総点検を実施した。そして、本年8月28日に「製品安全対策に係る総点検結果とりまとめ」を公表した。また、これを受け、消費者の安全が確保されるような製品安全体系を構築すべく、産業構造審議会消費経済部会製品安全小委員会において、製品安全政策全般に関する課題について検討することとなった。

3. 改正案の概要

産業構造審議会消費経済部会製品安全小委員会における検討を踏まえ、第165回国会（臨時会）に消費生活用製品安全法の一部を改正する法律案が提出された。

その主な内容の第一は、製造・輸入事業者に対し、重大製品事故について主務大臣への報告を義務付け、報告義務違反者に対する体制整備命令及び罰則の措置を講ずることである。

対象範囲は、一般消費者が生活に使う製品全般となる。なお、自動車、医薬品等、他の法律によって安全規制が行われている製品を除くこととされている。具体的な事故範囲は、政令事項とされているが、死亡、身体欠損、一酸化炭素中毒等が生じた事故、火災等を対象とするものと考えられる。

第二は、主務大臣による公表である。

主務大臣は、重大製品事故による危害の発生及び拡大を防止のため必要と認めるときは、製品の名称、事故の内容等を公表することとしている。

第三は、関連事業者の責務等についてである。

小売・修理・設置工事事業者に対して、製造・輸入事業者への事故情報の通知に努めることを責務として求めるとともに、販売事業者に対して、製造・輸入事業者が命じられた回収等危害の発生及び拡大を防止するための措置へ協力すること等を求めるとしている。

4. 今後の課題

前述の「製品安全対策に係る総点検結果とりまとめ」では、今回の事故を踏まえた課題として、(1)ガス消費機器に係る事故情報の収集体制の不備のは是正、(2)事故原因の徹底的な究明を行うための体制の整備、(3)事故事例に係る情報の積極的公開、(4)安全装置の不正改造や部品の劣化による事故の防止のための制度的対応の4点を挙げ、今後のガス消費機器及び製品全般の安全対策として31項目を掲げた。

以下では、これらを踏まえ、製品の安全性確保と事故被害の救済に関する主な課題について検討する。

(1) 事故情報の収集・活用

製品事故の発生に関する情報としては、以下のようなものがある。

製造業者の相談窓口や販売業者への消費者からの苦情

ガス事業者・LPG事業者からの事故情報の報告等法令に基づく行政機関への報告

独立行政法人製品評価技術基盤機構(NITE)への報告

独立行政法人国民生活センターや地方公共団体の消費生活センター等への相談

製品を所管する行政機関への相談

P.L.センター⁹等の業界関連団体への相談

警察署や消防署の事故情報

医療機関の事故患者情報 等

について、事故情報は苦情として製造業者や販売業者に多く寄せられると考えられる。しかし、情報が届いても、企業内部で情報が隠蔽されてしまっては、被害拡大防止に対して実効性がない。実際、パロマ製ガス瞬間湯沸器事故では、パロマは、最初の一酸化炭素中毒事故が起こる約3年前の1982年頃に、すでに瞬間湯沸器の不具合を把握していたにもかかわらず、十分な対策を講じられなかった。

このように、担当部門や経営陣に伝達されずに被害拡大防止策が講じられなかつたり、

担当者レベルでは責任追及の回避、経営陣レベルでは企業のイメージダウンの回避が優先し、事故が隠密に処理されてしまう事例が数多く存在するとみられる。

こうした事態を発生させないようにするために、企業は製品安全に関する苦情等を積極的に活用し、事故の再発防止につながるよう、製品安全に向けてのより一層の企業倫理、法令順守体制の確立が求められる。

なお、公益のため行政機関に通報した労働者に対して、解雇その他の不利益な取扱いを禁止した公益通報者保護法が本年4月に施行された。製品安全体制の確保や被害者救済に向か、特に企業倫理、法令順守体制が確立されていない企業においては、同法が活用されることも期待される。

について、現行法令ではガス事業者・LPG事業者に対しては行政機関への事故報告が義務付けられているが、ガス消費機器のメーカーに対しては義務付けられていない。「製品安全対策に係る総点検結果取りまとめ」においては、メーカーからの事故報告を義務化することに関する検討を早急に行うとしている。これを受け、産業構造審議会消費経済部会製品安全小委員会で消費生活用製品全般についてのメーカーによる事故報告の義務付け、報告すべき事故の範囲、報告義務違反に対する罰則等について検討がなされ、上述のように法案化された。

について、製品評価技術基盤機構（NITE）は、経済産業省所掌の消費生活用製品を対象に、消費者や協力機関等からの事故情報を調査・分析している（事故情報収集制度）。

について、国民生活センターは、危害情報や危険情報を全国の消費生活センター等から収集・分析し、消費者被害の未然防止・拡大防止に努めている。

しかし、これらの情報収集体制は、早期に消費者への周知や製造業者等の対応を促す制度には必ずしもなっていない。実際、パロマ製ガス瞬間湯沸器事故では、経済産業省へガス事業者・LPG事業者から報告漏れがあり、パロマからは2件の事故報告を受けていたにすぎなかった。また、製品評価技術基盤機構（NITE）や国民生活センターについても、消費生活センター等は、同一事故についての情報を異なる書式で両機関へ提供しなければならない。さらに、国民生活センターが消費生活センター等から収集した重大な事故に関する情報も関係省庁に自動的に提供される体制とはなっていない。

製品事故発生後の被害拡大防止のためには、各機関での情報面での連携体制の確立が急務である。

（2）被害者救済制度の拡充

製品事故が発生しても、事業者の対応や資力により、結果的に被害者救済が十分に行われない可能性がある。この点、消費生活用製品安全法では、「特定製品の欠陥により一般消費者の生命又は身体について損害が生じ、その被害者に対してその損害の賠償を行う場合に備えてとるべき措置」の届出を事実上義務付けている¹⁰。つまり、特定製品については、損害賠償措置を図ることが強制されている。具体的な措置としては、民間保険会社が提供する生産物賠償責任保険（PL保険）契約¹¹や（財）製品安全協会による認証と損害賠償措置を組み合わせたSGマーク貼付契約¹²の締結がある。

製品事故による被害の迅速かつ確実な救済を図るために、製造業者等のPL保険への加入促進やSGマーク制度等の活用が望まれる。また、このような損害賠償制度の義務付けを消費生活用製品安全法に規定する特定製品のような一部の製品のみではなく、危険性のあるすべての製品にまで拡大することも効果的であると考える。

5. おわりに

消費生活用製品安全法の改正案が国会に提出されたが、これは製品安全対策の強化に向けた第一歩にすぎない。今後、収集された情報をいかに分析・活用し、また、関係機関が連携して製品による被害を未然に防止することができるか、行政、メーカーによる消費者の視点に立った対応が望まれる。

また、独立行政法人国民生活センターと独立行政法人製品評価技術基盤機構との連携強化、被害者救済制度の拡充、消費者に対する啓発活動の充実等、これらの課題の解決に向けた取組も求められる。

¹ 消費生活用製品安全法の施行前にも電気用品取締法（電気用品安全法の前身）等、個別の製品分野を対象とした規制法は存在した。

² 例えば、「規制緩和推進三ヶ年計画」（1999年3月閣議決定）

³ 消費生活用製品安全法第2条では特定製品に対して各種の規制を行う旨規定されているが、特定製品は機動的・彈力的に政令で指定することができるようになっている。

⁴ その他、船舶等（船舶安全法）、検定対象機械器具等（消防法）、毒物及び劇物（毒物及び劇物取締法）、容器（高圧ガス保安法）、獣銃等（武器等製造法）等。

⁵ 消費生活用製品安全法では、特別特定製品として乳幼児用ベッド、携帯用レーザー応用装置、浴槽用温水循環器の3品目、特別特定製品以外の特定製品として家庭用の圧力なべ及び圧力がま、乗車用ヘルメット、登山用ロープの3品目が指定されている。

⁶ PSCは、Product Safety of Consumer Productsの略。

⁷ 半密閉式ガス瞬間湯沸器とは、燃焼用の空気を屋内から取り、燃焼排気ガスを排気口で屋外へと排出する型のガス瞬間湯沸器をいう。

⁸ 燃焼器内の排気扇の作動が停止した場合にガスの供給を自動的に遮断するための装置。

⁹ PLセンターは1995年の製造物責任法の施行に伴い、民間の裁判外紛争処理機関として主要な製品分野において設立された。

¹⁰ 消費生活用製品安全法第6条4号。

¹¹ PL保険では、製品が原因で発生した身体障害又は物的損害に対する損害賠償が補償される。

¹² SGマーク貼付契約を締結すると、（財）製品安全協会が事業者に代わり被害者への対応、事故原因の調査、示談折衝、1億円を限度とする損害賠償措置を行う。