

# 消費者事故についての独立した調査機関の創設

## — 消費者安全法の一部を改正する法律の成立 —

内閣委員会調査室 みやざき まさし  
宮崎 雅史

生命又は身体の被害に係る消費者事故等の原因を調査する機関を設置し、事故等原因の調査等に関する制度を整備するとともに、消費者の重大な財産被害の発生又は拡大防止のために内閣総理大臣が事業者に対して勧告等の措置を採ることができるようにするための「消費者安全法の一部を改正する法律案」は、平成 24 年 8 月 29 日の参議院本会議において全会一致で可決・成立した。

本稿では、本法の成立までの経緯、政府案・修正の概要及び国会における主な議論を紹介する。

### 1. 政府案提出から本法成立に至るまでの経緯

日本経済の高度化及び多様化に伴い、多種多様の事故や消費者と事業者との間でトラブルが生じるようになり、その中には、ガス瞬間湯沸器事故、こんにやく入りゼリー窒息事故、エレベーター事故等生命・身体に重篤な被害が生じたものや、悪質な取引により多額の財産的被害が生じたものも多数含まれている。こうした消費者の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に消費者安全法は立法化され、内閣総理大臣による基本方針の策定、都道府県及び市町村による消費生活相談等の事務の実施及び消費生活センターの設置、消費者事故等に関する情報の集約、消費者被害の発生又は拡大防止のための措置について定めており、平成 21 年 9 月 1 日から施行されている（以下「平成 21 年法」という。）。

平成 21 年法の制定により、消費者被害に関する情報が消費者庁に一元的に集約されることとなったが、その情報を基に事故原因を究明し、再発・拡大防止の知見を得るための事故調査を行う体制が十分整備されているとは言えず、運輸安全委員会など、個別分野を対象とする事故調査機関はあるが、製品、食品、施設、役務等に係る幅広い消費者事故等を網羅する事故調査機関は置かれていなかった。平成 21 年法にも事故調査機関の規定は置かれなかったが、平成 21 年法を含む消費者庁設置関連 3 法案<sup>1</sup>を審査した参議院消費者問題に関する特別委員会において、エレベーター事故被害者遺族の市川正子参考人から、消費者のための独立した事故調査機関の設置を求める意見が述べられたことを踏まえ<sup>2</sup>、消費者庁設置関連 3 法案に対する同委員会の附帯決議 14 項には、「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」ことが盛り込まれた。

政府においては、平成 22 年 3 月 30 日に閣議決定した消費者基本計画において、消費者庁が、消費者事故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し、最も効果的に機能する仕組みを構築することとし、その後、有識者や被害者遺族関係者等により

構成される「事故調査機関の在り方に関する検討会」（座長：宇賀克也東京大学大学院法学政治学研究科教授）による「取りまとめ」（平成 23 年 5 月 31 日）を経て、立案作業を進めてきた。

一方、財産分野についても、既存の法律では対応できない、いわゆるすき間において消費者被害が発生又は拡大し、事後的に行政として対応することが繰り返されてきており、最近では、取引の対象が架空の権利である場合（例えば温泉付き有料老人ホーム利用権の取引）や、取引の対象となる商品等の価値が実際のものとは著しく異なる場合（例えば換金困難な外国通貨の取引）などが問題となっている。

平成 21 年法では、重大事故等が発生した場合であって、他の法律の規定に基づく措置がない場合（いわゆる「すき間事案」の場合）に内閣総理大臣が直接事業者に勧告・命令等を行う措置が定められていたが、同法に規定する「重大事故等」は消費者の生命・身体に関する事故に係るものであり、財産分野は対象とされておらず、政府はその理由について、取引自由の原則に対する配慮及び重大性の基準を客観的に定義することが困難であることを挙げていた<sup>3</sup>。これに対し、衆議院は修正により、「政府は、この法律の施行後 3 年以内に、消費者被害の発生又は拡大の状況その他経済社会情勢等を勘案し、消費者の財産に対する重大な被害を含め重大事故等の範囲について検討を加え、必要な措置を講ずるものとする」との検討条項を平成 21 年法の附則（第 2 項）に追加した。

これを受けて、政府は消費者基本計画において、平成 24 年 9 月までに必要な措置を講ずるものとし、さらに、有識者等により構成される「消費者の財産被害に係る行政手法研究会」（座長：小早川光郎成蹊大学法科大学院教授）が取りまとめた「財産に対する重大な被害の発生・拡大防止のための行政措置について」（平成 23 年 12 月）において、財産分野のいわゆる「すき間事案」で重大事故等を生じさせている事業者に対する勧告・命令の導入等を内容とする消費者安全法の改正が必要であると提言したことを受けて、消費者庁は立案作業を進めてきた。

政府はこれらの経緯を踏まえ、平成 24 年 2 月 14 日に「消費者安全法の一部を改正する法律案」（閣法第 34 号）を国会（衆議院）に提出した。

本法律案は、7 月 26 日、衆議院消費者問題に関する特別委員会において趣旨説明が行われ、8 月 1 日に質疑を行い、質疑を終局し、民主党・無所属クラブ、自由民主党・無所属の会及び公明党の共同提案による修正案について趣旨説明を聴取した後、修正案及び修正部分を除く原案はいずれも全会一致をもって可決された。翌 2 日の衆議院本会議においても、全会一致をもって修正議決され、参議院に送付された。

参議院においては、8 月 3 日に消費者問題に関する特別委員会で趣旨説明及び衆議院における修正部分の説明を聴取し、同月 28 日に質疑が行われた後、全会一致をもって可決された。本法律案は、翌 29 日の参議院本会議においても全会一致をもって可決され、9 月 5 日に公布された。

なお、衆議院消費者問題に関する特別委員会において 8 項目、参議院消費者問題に関する特別委員会において 9 項目から成る附帯決議を行った。

## 2. 政府案の概要

政府案の概要は以下のとおりである。

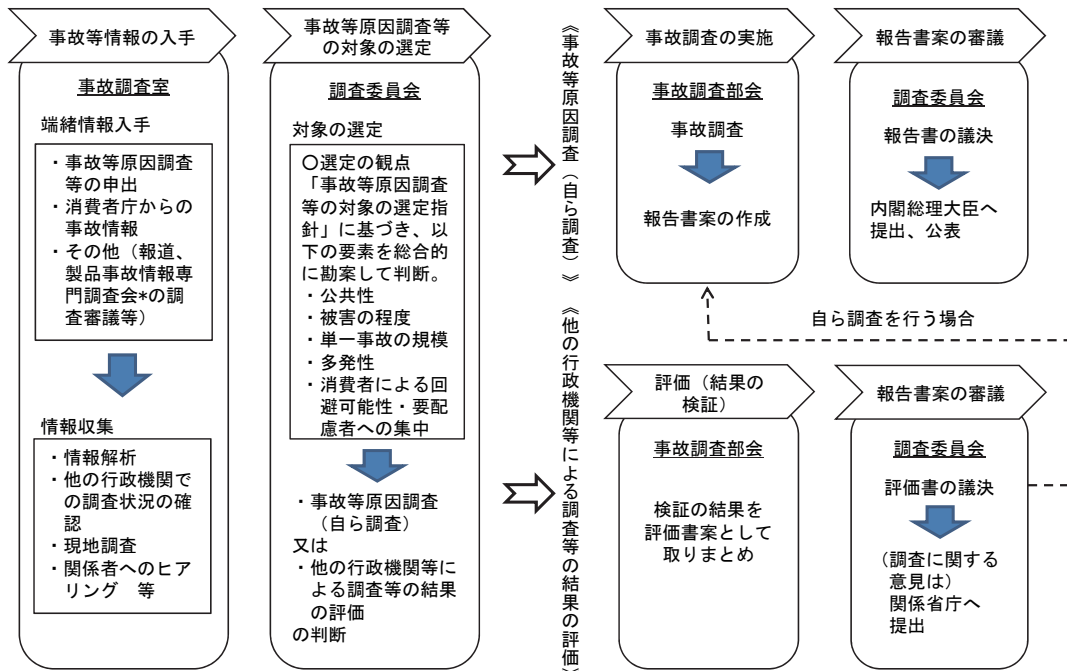
### (1) 生命又は身体の被害に係る消費者事故等の調査（図表1参照）

#### ア 消費者安全調査委員会の設置

消費者庁に、審議会等として、消費者安全調査委員会（以下「調査委員会」という。）を置く。調査委員会は、次に掲げる事務をつかさどる。

- a 生命身体事故等（運輸安全委員会の調査対象である航空事故等、鉄道事故等及び船舶事故等を除く。）の原因及び生命身体事故等による被害の原因を究明するための調査（以下「事故等原因調査」という。）を行うこと。
- b 他の行政機関（運輸安全委員会を除く。）又は地方公共団体による生命身体事故等についての調査又は検査の結果の評価を行うこと。
- c a又はb（以下「事故等原因調査等」という。）の結果に基づき、生命身体事故等による被害の拡大又は当該生命身体事故等と同種若しくは類似の生命身体事故等の発生の防止のため講ずべき施策又は措置について内閣総理大臣に対し勧告すること。
- d 生命身体事故等による被害の拡大又は当該生命身体事故等と同種若しくは類似の生命身体事故等の発生の防止のため講ずべき施策又は措置について内閣総理大臣又は関係行政機関の長に意見を述べること。
- e aからdに掲げる事務を行うために必要な基礎的な調査及び研究を行うこと。

図表1 調査委員会における事故等原因調査等の流れ



(注) 製品事故情報専門調査会は調査委員会に置かれ、消費生活用製品安全法に基づき事業者から報告のあった重大製品事故について、製品起因による事故か否かを調査審議するとともに、事故等原因調査等を実施する事故等を選定するための調査を行う。

(出所) 調査委員会資料を基に作成

## イ 委員

調査委員会は、委員7人以内で組織する。委員は任期2年、非常勤とし、調査委員会の所掌事務の遂行につき科学的かつ公正な判断を行うことができると認められる者のうちから、内閣総理大臣が任命する。委員は、独立してその職権を行う。

## ウ 臨時委員

調査委員会に、特別の事項を調査審議させるため、臨時委員を置くことができる。臨時委員は、非常勤とし、調査委員会の所掌事務の遂行につき科学的かつ公正な判断を行うことができると認められる者のうちから、内閣総理大臣が任命する。

## エ 専門委員

調査委員会に、専門の事項を調査させるため、専門委員を置くことができる。専門委員は、非常勤とし、当該専門の事項に関して優れた識見を有する者のうちから、内閣総理大臣が任命する。

## オ 事故等原因調査

調査委員会は、生命身体事故等が発生した場合において、生命身体被害の発生又は拡大の防止を図るため、当該生命身体事故等に係る事故等原因を究明することが必要であると認めるときは、事故等原因調査を行う。ただし、当該生命身体事故等について、消費者安全の確保の見地から必要な事故等原因を究明できると思料する他の行政機関等による調査等の結果を得た場合又は得ることが見込まれる場合においては、この限りでない。事故等原因調査を完了したときは、報告書を作成し、これを内閣総理大臣に提出するとともに、公表しなければならない。

## カ 事故等原因調査に係る処分

調査委員会は、オの調査を行うため必要な限度において、立入検査等の処分をすることができる。

## キ 他の行政機関等による調査等の結果の評価等

調査委員会は、オのただし書の他の行政機関等による調査等の結果を得たときは、その評価を行う。その結果、更に調査委員会が消費者安全の確保の見地から当該生命身体事故等に係る事故等原因を究明するために調査を行う必要があると認めるときは、事故等原因調査を行う。

## ク 事故等原因調査等の申出

何人も、生命身体被害の発生又は拡大の防止を図るために事故等原因調査等が必要であると思料するときは、調査委員会に対し、その旨を申し出て、事故等原因調査等を行うよう求めることができる。調査委員会は、申出があったときは、検討の上、必要があると認めるときは、事故等原因調査等を行わなければならない。

## ケ 申出をした被害者等への通知

被害者等がクの申出をした場合において、当該申出が、自ら負傷等を被り、又は配偶者等が死亡し若しくは負傷等を被った重大事故に該当するものに係るものであるときは、調査委員会は、事故等原因調査等を行うこととし、又は行わないこととしたときは、速やかに、その旨を当該被害者等に通知しなければならない。

## コ 被害者側への情報の提供

調査委員会は、事故等原因調査等の実施に当たっては、被害者及びその家族又は遺族の心情に十分配慮し、これらの者に対し、当該事故等原因調査等に関する情報を、適時に、かつ、適切な方法で提供するものとする。

## サ 不利益取扱いの禁止

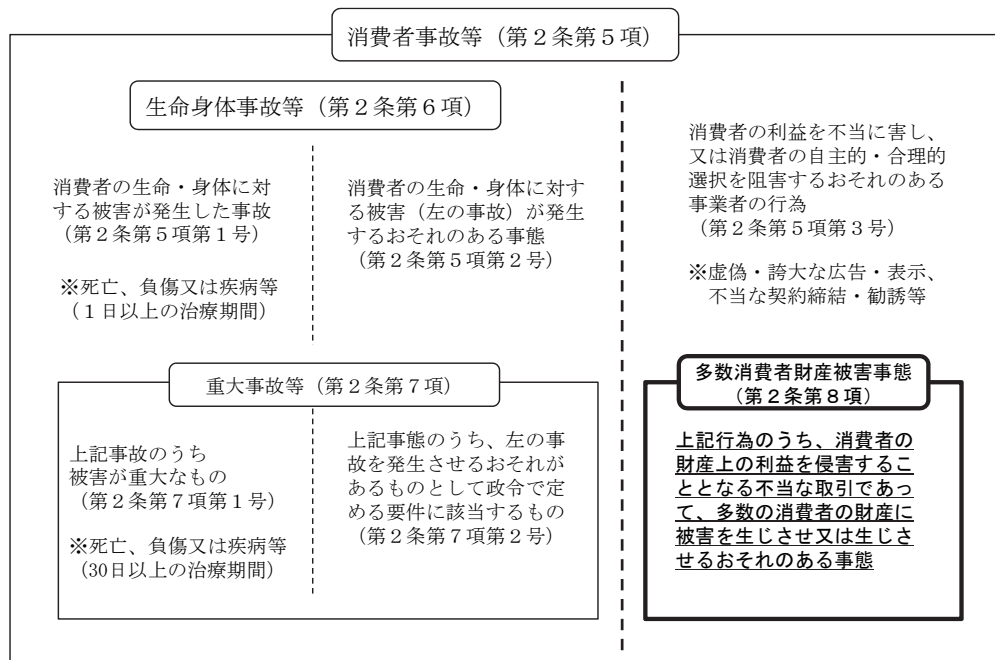
何人も、力の処分に応ずる行為をしたことを理由として、解雇その他の不利益な取扱いを受けない。

## (2) 重大な財産被害に係る措置等

### ア 定義

取引の分野についての消費者事故等のうち、消費者の財産上の利益を侵害することとなる不当な取引であって、事業者が示す内容が実際のもものと著しく異なる取引等が行われることにより、多数の消費者の財産に被害を生じ、又は生じさせるおそれのあるものを「多数消費者財産被害事態」と定義する（図表2参照）。

図表2 消費者事故等の分類



（出所）消費者庁資料を基に作成

## イ 事業者に対する勧告及び命令

内閣総理大臣は、多数消費者財産被害事態が発生した場合において、多数消費者財産被害事態による被害の発生又は拡大の防止を図るために必要があると認めるときは、当該多数消費者財産被害事態を発生させた事業者に対し、消費者の財産上の利益を侵害することとなる不当な取引の取りやめその他の必要な措置をとるべき旨を勧告することができる。事業者が正当な理由なく勧告に係る措置をとらなかつた場合において、多数

消費者財産被害事態による被害の発生又は拡大の防止を図るため特に必要があると認めるときは、勧告に係る措置をとるべきことを命ずることができる。

### ウ 関係行政機関等への情報の提供

内閣総理大臣は、消費者事故等の発生に関する情報を得た場合において、消費者被害の発生又は拡大の防止を図るために相当であると認めるときは、関係行政機関の長等に対し、消費者被害の発生又は拡大の防止に資する情報を提供することができる。

図表3 消費者安全法上の主な措置

			消費者庁に対するもの	消費者等に対するもの		各大臣に対するもの		事業者に対するもの	
			地方公共団体等からの情報通知(第12条)	分析結果の公表(第13条)	注意喚起(第38条第1項)	情報提供(第38条第2項)	措置要求(第39条)	勧告・命令(第40条)	譲渡等の禁止・制限(第41条) 回収等命令(第42条)
生命・身体 事案	重大事故等	他の法律の措置がある	○	○	○	●	○	—	—
		上記がない	○	○	○	●	—	○	○
	消費者事故等	他の法律の措置がある	○	○	○	●	○	—	—
		上記がない	○	○	○	●	—	—	—
財産 事案	多数被害者財産被害事態	他の法律の措置がある	●	●	●	●	●	×	×
		上記がない	●	●	●	●	×	●	×
	消費者事故等	他の法律の措置がある	○	○	○	●	○	—	—
		上記がない	○	○	○	●	—	—	—

(注) 「○」は平成21年法に規定あり、「—」は規定なし。「●」は本法に規定あり、「×」は規定なし。

(出所) 第1回消費者の財産被害に係る行政手法研究会(平成23年10月18日)資料を基に作成。

### (3) 施行期日

(1)の改正規定は平成24年10月1日から、(2)の改正規定は平成25年4月1日から施行する。

## 3. 修正の概要

本法律案の衆議院における修正の概要は以下のとおりである。

### (1) 重大事故に関し事故等原因調査等を行わないこととした場合の理由の通知(2.(1))

#### ケ関係)

調査委員会は、重大事故の被害者等から事故等原因調査等が必要である旨の申出があった場合において、事故等原因調査等を行わないこととしたときは、速やかに、その旨に加え、その理由を当該被害者等に通知しなければならないこととした。

#### (2) 事故等原因調査等の申出をしたことを理由とする不利益取扱いの禁止(2.(1)サ関係)

何人も、事故等原因調査等が必要である旨の申出をしたことを理由として、解雇その他の不利益な取扱いを受けないこととした。この修正理由について、修正案提出者は「事故の原因調査の申出者が従業員等である場合には、業務について知り得た事実を事業者、つまり雇主の意に反して申し出るようなことも想定され、従業員が雇主からの不利益取扱いを恐れて申出をちゅうちょすることを防ぐ」ためと説明している<sup>4</sup>。

#### (3) 法施行前に発生した生命身体事故等の事故等原因調査等の実施(附則の追加)

この法律の施行前に発生した生命身体事故等も、事故等原因調査等の対象となる旨が明記された。

### 4. 国会における主な議論

#### (1) 調査委員会の組織

事故の予防及び再発防止を目的とする事故調査を実効的に実施するためには、事故調査機関が刑事、民事の各手続における責任追及や規制行政の影響を受けず、独自に調査を行い、判断できることが必要不可欠である。事故等原因調査等を実施する調査委員会が内閣府設置法第54条(国家行政組織法第8条と類似の規定)に基づく審議会等であるのに対し、同じ事故調査機関である運輸安全委員会がより独立性が高いとされる国家行政組織法第3条に基づく国土交通省の外局であることから、調査委員会の独立性が議論となった。

松原内閣府特命担当大臣(消費者及び食品安全)は、調査委員会をいわゆる8条委員会としたことについて、「運輸安全委員会は、国土交通省がまさに運輸行政を所管する事業所管省庁であるために、独立性の確保の観点から3条機関としたものであるが、消費者庁は消費者行政を所掌するものであり、いわゆる事業所管省庁でないために、今回、3条委員会ということにしていない」旨答弁した<sup>5</sup>。

なお、運輸安全委員会は当初いわゆる8条委員会(当時は航空事故調査委員会)として発足し、平成20年の法改正によりいわゆる3条委員会へ改組されたが、調査委員会の将来の3条委員会への改組について、松原大臣は「将来の課題としてはあるのかもしれない」としつつ、「実際にこの組織がきちっと、さまざまな権限を生かし、消費者被害をなくすことができるかどうか、その実績を見ながら判断していくべきだ」と答弁した<sup>6</sup>。

また、調査委員会の独立性を法律上どのように担保しているかについて、松原大臣は「調査委員会の委員は、科学的かつ公正な判断を行うことができると認められる者と規定されており、他からの影響を受けずに判断することができる者が委員となることが予定されて

いる。さらに、調査委員会の他機関からの独立性は、法律上、調査委員会が有識者による合議体である審議会として設置されることによって担保される」旨答弁した<sup>7</sup>。

調査委員会が消費者庁の施策を批判することもあり得るため、消費者庁との関係においても一定の独立性を確保する必要がある。調査委員会を消費者庁に置いた理由について、松原大臣は「事故調査に関する事務は、まさに消費者安全の確保に関する事務の一環であることから、生命身体事故等の原因等を究明するための調査機関である調査委員会は、消費者庁に置くこととしたところである。調査委員会を消費者庁に置くことで、消費者安全法により消費者庁に一元的に集約される事故情報を、事故調査に効率的に活用することができる。また、調査委員会の調査で得られた知見が、消費者庁の消費者行政の司令塔機能を通じ活用されることができる」と消費者行政上のメリットを強調した上で<sup>8</sup>、「(調査委員会の) 所掌事務として定められた事故等原因調査等の機能を十分に発揮するためには独立性が確保されている必要があることから、調査委員会を審議会として設置し、委員の職権行使の独立性を明示したものであり、消費者庁としては、この趣旨を十分に踏まえ、調査委員会の独立性を尊重していくことが重要である」旨答弁した<sup>9</sup>。

## (2) 調査委員会の委員等

事故等原因調査等の対象は、航空、鉄道及び船舶に係る事故等を除く製品、食品、施設、役務など、幅広い生命身体分野の消費者事故等となっており、調査委員会は網羅的に専門性を確保することが求められる。

松原大臣は、「工学、医学、心理学などの分野に通じた有識者に委員となっただき、多角的な視点から十分な事故等原因調査等を実施していただくことを想定」しており<sup>10</sup>、さらに、「生命身体事故等の調査に関係する各種の専門分野から多くの方に専門委員に御就任をいただき、事案ごとに当該分野の専門家に担当専門委員として事故調査に参画していただくことを考えている。専門委員は、消費者事故という幅広い分野の専門性を確保するために、少なくとも数十名規模、場合によったら 100 名を超えるということに将来的になるかもしれない。専門委員の分野としては、機械、電気、材料、薬学、化学等を想定している」旨答弁した<sup>11</sup>。

また、調査委員会の委員を常勤とすべきとの指摘に対し、松原大臣は「平成 11 年 4 月 27 日に閣議決定された審議会等の整理合理化に関する基本的計画において、委員は原則として非常勤とするとされている。また、調査委員会の事務を遂行するため、同委員会が所掌事務と権限が法定された常設の機関であれば足り、必ずしもその構成員である委員等が常勤である必要性はない」と答弁した<sup>12</sup>。これに対し、平成 11 年の基本的計画には「ただし、審議会等の性格、機能、所掌事務の経常性、事務量等からみて、ほぼ常時活動を要請されるものであり、かつ、委員としての勤務態様上特段の必要がある場合には、常勤とすることができる」旨のただし書があるとの指摘がされたが、松原大臣は「ほぼ常時活動を要請される日々の事故情報解析などについては、消費者庁に置かれた事故調査室が委員のアドバイスをいただきながら対応することが可能である。調査委員会においては、御指摘のただし書の委員としての勤務態様上特段の必要があるとまでは言えないため、委員は常



勤とはしないこととしたところである。常勤の委員は特別職の職員となることから、常勤とした委員については委員手当だけではなく俸給や諸手当等の人件費が必要になり、この予算も多額に上ることも想定される。また、委員は事故調査全般に通じる理念や考え方に関する専門性、消費者安全の確保の考え方に関する専門性を有する人に就任いただく必要があるが、そのような人であって常勤で任に当たることができる人がまた限られるということも考えられるため、最適任の方を委員に選定するために非常勤とすることも考えたところである」旨答弁した<sup>13</sup>。

### (3) 調査委員会の事務局

実効性のある事故等原因調査等を実施するには、調査委員会の手足となる事務局の体制が充実したものとなっている必要があるが、法律上、事務局に係る規定は置かれていない。事務局の体制について、後藤内閣府副大臣は「審議会等の整理合理化に関する基本的計画の中で、審議会等の組織に関する指針では、『特段の必要性のある場合を除き、独自の事務局を設置しないものとする。』と、極めて抑制的に事務局の設置というものが審議会等を設置する場合にはある」とした上で、「消費者庁の中に事故調査室というものを置きながら担当することとし、20名程度を現在予定している」旨答弁した<sup>14</sup>。

調査委員会が消費者庁との関係において一定の独立性を確保するためには、消費者庁消費者安全課の中に置くとされる事故調査室の独立性も確保する必要があるが、松原大臣は「事故調査室は、消費者安全課の規制、執行を行う担当者、指揮系統ラインから切り離し、調査委員会の事務局機能に専念する体制を取ることで、調査委員会の独立性は担保される」と説明した<sup>15</sup>。

### (4) 事故等原因調査等

消費者庁には年間1万6千件もの生命身体被害情報が寄せられているが、事故等原因の調査及び評価について、年間100件程度を対象とすることが想定されており、対象事案の選定基準が議論となった。松原大臣は「調査事案の選定について、調査委員会があらかじめ定める選定指針に基づき、調査委員会自身が専門的知見に基づいて行うこととしており、現時点で想定される選定指針としては、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、弱者への集中等がある」旨答弁した<sup>16</sup>。

また、調査終了後の再調査について、消費者庁は「新しい証拠や知見を得た場合であって、これを利用して再度事故等原因を究明することが被害の発生、拡大を防止するために必要であると認められる場合には、改めて事故等原因調査等を行うことになる」と考えられ、これらの取り扱いについては、委員会の規則等で明らかにすることの意義はある」旨答弁した<sup>17</sup>。

事故発生後、事故現場の検証、物件の収集において、調査委員会と捜査機関との調整が必要になるが、消費者庁は「事故調査と刑事手続は、一方が他方に優先するという関係にはなく、双方がそれぞれの目的に沿って支障なく円滑に実施されることが重要である。運用面において、調査委員会と捜査機関がそれぞれの役割、責務を尊重し、必要な協力や活

動の調整を行っていくことができるよう、本法案の成立後、制度開始までに、消費者庁と警察庁との間で必要な検討を進めてまいりたい」旨答弁した<sup>18</sup>。

事故調査機関による事情聴取の結果が刑事事件のきっかけとなることを恐れ、事故関係者が事故調査に協力しないことも懸念されるが、事故調査結果の取扱いについて、警察庁は「警察は、刑事訴訟法の手続にのっとり捜査を行っており、警察捜査の実務の基本を定めた犯罪捜査規範においては、捜査を行うに当たっては、犯罪に関する有形または無形の資料や諸般の情報など確実な資料を収集し、これに基づいて捜査を進めなければならないとされており、調査委員会の事故調査結果についても、捜査に必要と認められる場合には、これを当該事故の捜査に使用することもあり得る」旨答弁し、消費者庁は「一般論としては刑事訴訟法所定の要件を満たす限り、事故調査報告書も刑事裁判の証拠となり得るものと承知しているが、調査委員会における事故調査の結果は、あくまで事故や被害の原因が何であったかを明らかにするものであり、報告書の作成に当たっては、事故調査や報告書作成の目的が刑事責任の追及にあるとの誤解が生じないように、表現や記載方法等にも十分留意する必要がある」旨答弁した<sup>19</sup>。

調査委員会が事故等原因調査を行うという報道発表があった場合、風評被害が生じる危険性があるとの指摘があったが、松原大臣は「調査完了後に報告書を公表する場合か、調査開始後1年以内の調査完了が困難であるときに調査の経過を公表する場合以外に、調査を開始した旨や調査を行っている旨を公表することは予定していないため、調査委員会が調査を行うことで当該事業者にも風評被害が生じるおそれはないと考えている。調査結果の公表後、同じ業界や同種の製品・サービスを取り扱う他の事業者との関係においては、風評被害の問題が生じる可能性は否定できないが、調査結果の公表に当たっては、調査委員会において十分に配慮がなされるものと考えている」旨答弁した<sup>20</sup>。

他の行政機関等による調査結果を調査委員会が評価する仕組みを設けた意義について、消費者庁は「別の目的で実施される他の既存の事業所管省庁等による調査等を活用することにより、二重行政とならないよう配慮するとともに、事業者等に無用の負担をかけないようにしている」旨説明したが<sup>21</sup>、これに対し、「消費者の立場に立った調査を確実に行うところに力点があるべきであり、調査委員会は、消費者の立場に立った調査がなければ、簡単に似たような調査があるからといって満足せず、他機関の調査結果をずっと待つのではなく、積極的に対応するよう運用指針を定めるべきである」旨の指摘があり、松原大臣は検討する旨答弁した<sup>22</sup>。

また、評価手法について、事業所管省庁が準備した資料を審査するだけでは不十分であるとの懸念が示されたが、郡内閣府大臣政務官は「評価の具体的な手法については、これから調査委員会において御検討いただくことになるが、背後要因や複合要因の解明、事故の発生や被害の拡大を防止するための措置等の実効性の検証、また類似の生命身体事故等の情報の傾向分析、それから消費者の使用実態を踏まえた事実調査、これらに留意をして、その原因を究明しているかどうか、この調査委員会において検証されることになる」と答弁した<sup>23</sup>。

## （５）被害者等に向き合う事故調査

「事故調査機関の在り方に関する検討会」の取りまとめでは、「事故調査から得られた貴重な知見は、事故に遭遇した被害者の存在無くしてはあり得ないものであり、そうである以上は、いったん事故調査の対象となった個別事故の被害者等を、事故における重要な当事者として遇するべきである」とし、事故調査のための機関・制度が取り組むべきこととして、「事故調査経緯やその結果が安全性向上に活かされている状況について情報の提供・説明に努めること」「被害者等の心情に配慮すること」「被害者等の声を聞き、被害者等が制度に参加するための仕組みを確保すること」を挙げている<sup>24</sup>。

具体的な被害者支援策として、松原大臣は「事故等原因調査の結果を取りまとめた報告書はホームページで公開するほか、被害者等には、その求めに応じ、報告書の内容をわかりやすく説明し、事故等原因調査等の申し出に当たっては、窓口で消費生活センターの相談員等の経験者等を配置するなどして、申し出方法や申し出に関する相談に丁寧に対応していく」旨答弁した<sup>25</sup>。

また、運輸安全委員会では、運営規則第 30 条において、事故調査報告書の作成に当たっては、被害者等が当該報告書を閲覧することにも配慮し、その記述はできる限り平易な表現で具体的にを行うものとする旨定めているが、松原大臣は「運輸安全委員会での取組を参考にしながら、調査委員会において被害者等が理解しやすい形式、内容となるよう工夫をしていただきたい」旨答弁した<sup>26</sup>。

## （６）重大な財産被害に係る措置

事業者に対する行政措置の対象となる多数消費者財産被害事態の「多数」とはどの程度の数を意味するのかが議論となった。消費者庁は『「多数」については、相当数を意味するもので、具体的な数値基準で判断されるものではないが、同種の取引に係る消費生活相談の件数、急増度、地域的な広がり等も考慮して、個別事案ごとに判断していくこととなる。実際に発生した被害が多数と言えない、少数であっても、当該取引によって多数の消費者の財産に被害が拡大するおそれのあるものであれば、多数消費者財産被害事態に該当し得る」旨答弁した<sup>27</sup>。

事業者に対する勧告の法的性質は行政指導であり、事業者には勧告に従う義務が生じない。事業者に従う義務が生じる命令は、事業者が勧告に係る措置をとらなかった場合に初めて可能となるが、命令の要件となる「特に必要があると認めるとき」について、消費者庁は「事業者が勧告に従わない事情等もあわせ、なおも財産被害の発生または拡大の防止を図るため事業者の権利を制限する必要があるかという観点から、個別具体的な事案に応じて判断をする」と説明した。これに対し、勧告を前提としないで、直接命令を行うことも検討すべきとの指摘があったが、松原大臣は「事業者に対する措置として、緩やかな措置である勧告により迅速性を確保しつつ、罰則つき命令により実効性を確保する。勧告せずに直接命令ができる制度については、本法は対象となる取引の種類を限定せず、事業者にとって具体的かつ明確な行為規範を定めているものではないので、過度な規制になるおそれがある。また、行政処分である命令の事前手続が必要であることから、すき間事案へ

の迅速な対応が確保できるかという問題があり、勧告によって事業者の取り組みを促した上で、改善が見られない場合に命令を下すという処分が適切」である旨答弁した<sup>28</sup>。

また、財産被害に対処する体制の整備について、後藤副大臣は「今回の法改正によって新たに付与される、事業者に対する調査、勧告、命令等の執行体制という部分では、人的にも、必ずしも十二分な体制になっていない。現行法の第23条第2項でも、消費者安全法上の調査権限については、同意に基づきというのが前提であるけれども、都道府県知事等に委任をすることができるということで、現在では、31県、8政令市が、同意に基づいて対応をいただいている。これをできるだけ全都道府県、できるだけ多くの部分に調査権限の委任について同意していただけるように、地方自治体とも連携していくということが一番肝要な一つだ」と答弁した<sup>29</sup>。

消費者庁が現行の消費者安全法第15条に基づく消費者への注意喚起を行った例は少なく、同法第16条に基づく関係省庁に対する措置要求については実績がない。新たに導入される財産事案における事業者への勧告・命令、関係行政機関への情報提供などの措置についても十分に活用されないのではないかと懸念が示されたが、松原大臣は「消費者安全法第15条に基づき、事業者名等を公表し、注意喚起をこれまで9件実施している。最初は少なかったが、ことしはもう既に5件ということで、注意喚起も極めて積極的にしているところである。また、同法第16条に基づく措置要求については、これまで措置要求の要件を満たすとの判断に至らなかったため、発動はしてこなかった。ただし、消費者庁は、消費者の安全、安心を確保するため、寄せられた消費者事故等情報について、各事案の内容に応じ、消費者への注意喚起、事業者、事業者団体への働きかけ、関係省庁への具体的な対応要請を行ってきたところである」旨答弁した<sup>30</sup>。

## 5. おわりに

今回の法改正を受けて、平成24年10月1日、消費者安全調査委員会という横断的な事故調査機関が発足した。また、財産分野のいわゆるすき間事案について、事業者に対する行政措置が可能となることにより、消費者の安全を確保するための制度が一応整ったことになるが、今後は、制度の実効性が問われることとなる。

調査委員会の委員について、衆議院及び参議院の消費者問題に関する特別委員会の附帯決議において、「委員の一部を常勤とすることを検討すること」がそれぞれ盛り込まれた。多種多様な事故等の調査や、他の行政機関等による調査結果の評価を、1年で100件も実施しようとするならば、委員は常勤でなければ難しいと思われる<sup>31</sup>。消費者問題について調査審議し、建議等を行う消費者委員会における議論の中でも、同様に非常勤である消費者委員会の活動の困難さを踏まえつつ、調査委員会の委員を非常勤とすることに対して懸念が示されている<sup>32</sup>。消費者委員会では、平成21年の消費者庁設置関連3法案に対する衆参両院の附帯決議を踏まえ、委員長を含む3名の委員が常勤的に勤めているところであるが、調査委員会の委員についても、一部の常勤化の検討が行われている間は、できる限り常勤的に勤めることが可能になるように人選すべきである。

事故等原因調査等に係る不利益取扱いの禁止の規定について、そもそも消費者庁所管の

公益通報者保護法が十分機能しないのであれば、その意義が薄れてしまう<sup>33</sup>。公益通報者保護法については、必ずしも通報者が保護されていないとの指摘があり<sup>34</sup>、消費者委員会から消費者庁に対し、公益通報に関連する紛争の実情・実態を調査し、傾向・問題点を洗い出すこと、制度の周知が進まない原因を調査探索することとの観点から、法の運用、適用、遵守状況も含め、充実した実態調査を行うことが求められている<sup>35</sup>。消費者庁は今年度内の調査結果の取りまとめを予定しているが、それを基に実効性のある通報者保護制度となるよう見直しが必要である。

消費者が安心して安全で豊かな消費生活を営むことができる社会の実現のためには、消費者被害の発生・拡大の防止にとどまらず、消費者に被害が生じた場合には適切かつ迅速に救済される制度を整備する必要がある。集団的消費者被害回復に係る訴訟制度、財産の隠匿・散逸防止策及び行政による経済的不利益賦課制度などの被害者救済制度について、消費者基本計画（平成23年7月8日一部改定後）では、「平成24年常会への法案提出を目指す」とされていたが、法案提出には至らなかった。消費者基本計画は平成24年7月20日に一部改定され、訴訟制度については「できる限り早期に成案を得て、国会へ法案を提出することを目指す」、財産の隠匿・散逸防止策及び経済的不利益賦課制度については、「消費者の財産被害に係る行政手法研究会」において引き続き「検討を行い、平成24年度中を目途に取りまとめる」と実施時期が先延ばしされているが、政府には実効性のある救済制度の実現に向けて早急に取り組むことが求められる<sup>36</sup>。

---

<sup>1</sup> 消費者庁及び消費者委員会設置法、消費者庁及び消費者委員会設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律、消費者安全法の3法である。

<sup>2</sup> 第171回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第7号32頁（平21.5.22）

<sup>3</sup> 第171回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第13号16～17頁（平21.4.9）

<sup>4</sup> 第180回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第8号9頁（平24.8.28）

<sup>5</sup> 第180回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第6号2頁（平24.8.1）

<sup>6</sup> 第180回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第6号12頁（平24.8.1）

<sup>7</sup> 第180回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第8号6、10頁（平24.8.28）

<sup>8</sup> 第180回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第6号4頁（平24.8.1）

<sup>9</sup> 第180回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第8号11頁（平24.8.28）

<sup>10</sup> 平成24年10月1日に任命された委員は、法学関係2名、工学関係2名、心理学関係1名、医学関係2名となっており、7名のうち3名が消費者委員会に置かれた消費者安全専門調査会の委員を兼ねている。

<sup>11</sup> 第180回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第6号4～5頁（平24.8.1）、第180回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第8号9頁（平24.8.28）

<sup>12</sup> 第180回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第6号11頁（平24.8.1）

<sup>13</sup> 第180回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第8号11頁（平24.8.28）

<sup>14</sup> 第180回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第6号5頁（平24.8.1）。これに関し、衆参両院の附帯決議において、事務局機能の充実強化を図ることがそれぞれ盛り込まれた。

<sup>15</sup> 第180回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第8号10頁（平24.8.28）

<sup>16</sup> 第180回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第6号4頁（平24.8.1）。これに関し、衆参両院の附帯決議に「調査委員会は、必要な調査等が漏れなく行われるよう、生命身体事故等の中からその対象を選定するため、『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』等の観点から踏まえ、指針を策定すること」がそれぞれ盛り込まれ、平成24年10月3日に調査委員会が決定した「事故等原因調査等の対象の選定指針」では、事故等原因調査等の対象となる生命身体事故等を選定するに当たり、次に

掲げる要素を総合的に勘案して判断するものとして、公共性、被害の程度、単一事故の規模、多発性、消費者による回避可能性、要配慮者への集中の6要素が挙げられている。

<sup>17</sup> 第180回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第6号4頁(平24.8.1)。これに関し、衆参両院の附帯決議において、「調査委員会は、事故等原因調査等を完了した後に、究明した事故等の原因(事故については、事故に伴い発生した被害の原因を含む。)に変更を生じる可能性のある新たな証拠又は知見が利用可能となった場合において、生命身体被害の発生又は拡大の防止を図るため当該生命身体事故等に係る事故等原因を再度究明することが必要であると認めるときは、事故等原因調査等を改めて行うこと」がそれぞれ盛り込まれた。

<sup>18</sup> 第180回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第6号6頁(平24.8.1)。これに関し、衆参両院の附帯決議において、「調査委員会が、事故等原因調査に必要な事故現場の検証や生命身体事故等関係者からの事情聴取について、刑事手続との関係で制約されることなく十分に実施することができるよう、必要な措置を講じること。この場合、警察等の捜査機関にあっては、消費者の利益の確保と再発防止を図る観点から、積極的に資料提供に協力すること」がそれぞれ盛り込まれた。

<sup>19</sup> 第180回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第6号6頁(平24.8.1)

<sup>20</sup> 第180回国会参議院消費者問題に関する特別委員会議録第8号6～7頁(平24.8.28)。これに関し、阿南消費者庁長官は、平成24年9月5日の記者会見で、松原大臣の答弁は「改正消費者安全法の規定というものを忠実に解釈すれば、そのような取り扱いになるということをおっしゃったのだと理解している。ただし、調査委員会の判断において、調査事案について、別のタイミングで経過報告などを行うことを、それを妨げるものではないというふうに考えており、その際には、風評被害などに当然配慮する必要があるとは考えている。大臣のおっしゃることと、それと、その後の調査委員会の実際の進め方というか、調査委員会での判断とか、その事故調査を妨げられては困るところがあるので、そこは考慮しながら、公表できる段階で、できるだけ公表していくというのが基本的な姿勢だと考えている」旨発言している。

<sup>21</sup> 第180回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第6号6頁(平24.8.1)

<sup>22</sup> 第180回国会参議院消費者問題に関する特別委員会議録第8号11～12頁(平24.8.28)

<sup>23</sup> 第180回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第6号17頁(平24.8.1)

<sup>24</sup> 「事故調査機関の在り方に関する検討会取りまとめ」(平成23年5月)30頁

<sup>25</sup> 第180回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第6号13頁(平24.8.1)

<sup>26</sup> 第180回国会参議院消費者問題に関する特別委員会議録第8号9頁(平24.8.28)。これに関し、参議院の附帯決議において、「事故等原因調査の報告書の作成に当たっては、被害者等が報告書を閲覧することに留意するとともに、その内容が生命身体被害の発生又は拡大の防止に資することを踏まえ、記述はできるだけ平易な表現で具体的に行うなど、消費者に理解しやすいものとなるよう十分配慮すること」が盛り込まれた。

<sup>27</sup> 第180回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第6号7頁(平24.8.1)

<sup>28</sup> 第180回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第6号8頁(平24.8.1)

<sup>29</sup> 第180回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第6号9頁(平24.8.1)。これに関し、衆参両院の附帯決議において、「消費者庁は、多数消費者財産被害事態を発生させた事業者に対し、必要な調査等を迅速かつ十分に行うことができるよう、体制の整備に努めること」がそれぞれ盛り込まれた。

<sup>30</sup> 第180回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第6号3、8頁(平24.8.1)。これに関し、衆参両院の附帯決議において、「消費者庁は、消費者の財産被害の発生又は拡大の防止を図るため、消費者安全法に基づく消費者への注意喚起、各大臣に対する措置要求の権限とともに、関係行政機関の長等に対する情報提供、多数消費者財産被害事態に係る事業者に対する勧告及び命令の権限を、積極的かつ実効的に活用すること」がそれぞれ盛り込まれた。なお、消費者庁はその後、透析装置等の製造事業者を装った事業者による「信託受益権」の勧誘に関する注意喚起を行った(平成24年8月22日)。

<sup>31</sup> 調査委員会の畑村委員長は「私見だが、丁寧にやるには、100件は難しいのではないか」との見方を示している(『朝日新聞』(平24.10.4))。

<sup>32</sup> 消費者委員会第81回議事録35頁(平24.2.14)

<sup>33</sup> 第180回国会参議院消費者問題に関する特別委員会議録第8号5～6、9～10頁(平24.8.28)

<sup>34</sup> 『産経新聞』(平24.6.30)

<sup>35</sup> 消費者委員会「公益通報者保護制度の見直しについての意見」(平23.3.11)

<sup>36</sup> 衆参両院の附帯決議において、「消費者庁は、財産分野における消費者被害の更なる救済等を図るため、集団的消費者被害回復に係る訴訟制度、行政による経済的不利益賦課制度及び財産の隠匿・散逸防止策の検討を早急に進めること」がそれぞれ盛り込まれた。