

視 点

法 と 生 活 1

◆シリーズ開始にあたって◆

意識するとしなないに関わらず、私達の生活は法律に広く深く支配されている。社会システムに直接関わる家族や経済ばかりでなく、住宅や食べ物、被服などの質の最低水準や流通方法、使用者の保護などは法律で規定されている。近年、PL法、食糧管理法、家族法など、私達の生活内容に深く関わる分野での法律の制定・改正が相次いでいる。このシリーズでは6回にわたり、これらの法律を中心に引き上げ、法と生活との関わりを生活者の視点から改めて見直す。6回のテーマ(仮題)は、1. PL法等の最近の消費者保護関連法案の動き、2. 住宅基本関連法と生活水準について、3. 食品衛生法と食の安全、4. 品質表示関連法と衣料の選択、5. エンゼルプランと児童の権利、6. 民法改正と家族の未来、である。

法律は社会をコントロールする一つのシステムである。家政学の対象領域全般を法律という点に結び付けて見直すことによって、家政学の社会的展開の方向性をも提示できれば幸いである。

最近の消費者保護関連法案の動向

西 村 隆 男

消費生活に関わる法律は数多いが、本稿では消費者保護関連法の最近の動向として、重要度の高い製造物責任法を中心に、併せて消費者苦情・相談の急増している消費者取引に関する法の整備状況を概観する。

1. 製造物責任法

(1) 法制定の背景

製造物責任法は製造物の欠陥による消費者被害に対するメーカー等の賠償責任(製造物責任 Product Liability 略してPL)を定めたもので(製造物責任法1条)、欠陥商品によって消費者が生命・身体や財産に損害を受けた場合、消費者がメーカー等の過失を立証することなく、商品に欠陥が存在したことを立証すれば、損害賠償が受けられることを明示した法律である。

Takao NISHIMURA 横浜国立大学教育学部助教授

著書紹介〔略歴〕埼玉大学経済学部経済学科卒、横浜国立大学大学院教育学研究科修了。(助)消費者教育支援センター主任研究員を経て、現在に至る。日本消費者教育学会常任理事。〔専門分野〕消費者問題論、消費者教育論。〔連絡先〕〒240 横浜市保土ヶ谷区常盤台156(勤務先)。E-mail nishimura@ed.ynu.ac.jp

る。

戦後の高度経済成長のかげに、1955年以降の森永砒素ミルク事件や、カネミラيسオイル事件などの食品公害事件、あるいはスモン、サリドマイドなどの薬害事件が発生した。しかし、被害発生の原因物質の究明ができたにもかかわらず、メーカーの過失責任を問うことは困難を究め、損害賠償を受けることはまれであった。

欠陥商品の発生は大量生産、大量販売の現代経済では必然的に起こりうる構造的な問題とされ(経済企画庁「消費者被害の救済」1975年)、欠陥商品事故による被害の救済は消費者運動にとって、また、消費者保護行政の長年の課題でもあった。1975年の日本私法学会では法学者有志グループが「製造物責任法要綱草案」を発表したが、以降法制化に向けた大きな動きは見られなかった。

その後、最近になって海外からの圧力(諸外国の法制化の進捗によって警告ラベルなどの競争条件の同一化の必要)や貿易摩擦解消のための規制緩和の動きに加え、連立政権の誕生などを背景にして、1994年6

月、第129回通常国会で可決成立した。

(2) 製造物責任の要件

製造物責任の認められる要件は、①製造物による被害であること、②製造物に欠陥が存在したこと、③生命、身体、財産を侵害したこと、④欠陥の存在と、欠陥と損害の因果関係を被害者が立証していることなどである。

従来、製造物に関する事故では、民法により製造業者等の故意または過失の存在を損害賠償の要件としていたが、本法では欠陥の存在の証明により賠償請求できることになった意義は大きい。

以下では、法律の定義するいくつかの重要な用語を拾い出しておく。「製造物」とは、製造または加工された動産（同法2条1項）であり、「欠陥」とは製造物が通常有する安全性を欠いていること（同法2条2項）を指し、欠陥には製造上の欠陥、設計上の欠陥、指示警告上の欠陥を含む（そのため、法施行後は警告表示マークが急増している）。

中古品の場合も法でいう製造物に該当する。しかし、中古品として購入した以前の使用状況や修理状況などの確認が難しい場合や、安全使用ラベルの損傷のケースなどもあり得るため、責任主体の確定が困難となることも予想される。購入者としては、可能な限り整備、修理業者なども確認しておきたい。

責任主体は、業として製造物を製造・加工・輸入した者および、製造物に製造業者と氏名、商号などを表示した者（同法2条3項1,2号）であり、「製造業者等」には加工業者、輸入業者等も含む。従って、レストランなどの提供する飲食物による被害（中毒など）もPLの対象となる。

また、製造物責任の対象となる損害は、製造物の欠陥を原因とする事故による身体損傷または財産損害（拡大損害という）であり、単に製品が壊れたり、庭で燃え出したものの、製品自体以外に他に損害が無かったような場合に本法の適用はない（この場合は通常の民法の瑕疵担保責任や債務不履行責任を販売者に問うことになる）。なお、損害の証明は、医療費の領収書や診断書などにより、被害者自身が行うことになる。

損害賠償請求権の時効は損害と賠償義務者を知った時から3年とし、さらに責任期間を設け、商品引渡後10年とした（同法5条1項）。つまり、市場に流通してから10年で賠償請求権は消滅する。ただし、医薬品のような長期服用による副作用などが発現した場合は、その症状などの損害（「蓄積損害」という）の発

生から10年間とした（同法5条2項）。

一方、法は製造業者等の責任を免れる場合を明記した。いわゆる「開発危険の抗弁」と呼ばれるもので、製品を流過程においての科学技術水準では予測できなかった危険（開発危険 development risk）であることを、メーカー等が証明した場合は賠償責任を免れるとした（同法4条1号）。これは、PL責任が問われることにより、メーカー等が新製品開発の意欲をそがれるとして、PL法成立に難色を示してきたことへの配慮に基づくものとされる。しかし、この免責規定を安易に認めることは問題であり、諸外国の立法でも規定するものが多いが、EC指令では「世界最高の科学技術知識の水準」として実際の運用には大きな制限を設けている。

(3) PL裁判

法施行後まだ日も浅く、PL判例の積み重ねはこれからであるが、すでに、1994年3月29日の大阪地裁判決では、PL法制定前にあって、PL法を先取りする注目すべき判断を行った。すなわち、テレビの発火により事務所が全焼したケースで、テレビの構造は「利用者の手の届かない、いわばブラックボックス」であり、「利用者が危険の発生する可能性のあることを念頭において、安全性確保のために特段の注意を払わなくてはならない製品」と考えられるものではなく、「合理的利用中に発煙、発火したと認められるから、不相当に危険と評価すべきであり、本件テレビには欠陥が認められる」と判断し、製品の欠陥を原因とした発火による原告の損害を賠償する義務をメーカーが負うべきものとした（なお、本判決はPL法成立前のため、民法709条の不法行為責任を適用した。判例タイムズ842号69頁参照）。

本判決は、欠陥概念を「社会通念上当然に具備すると期待される安全性を欠き不相当に危険と評価」される場合と明示した点で、PL法理解釈のリーディングケースとなったものと言える。

法施行後では、レストラン経営者が清涼飲料水の紙容器のプラスチック製抽出口で指を切ったとして、容器製造会社等を相手取って係争中のものなどがある。

(4) 被害の救済

消費者が製造物責任法を活かして被害の損害賠償を求めるためには、そうした消費者の行動を支援する機関が不可欠である。とくに裁判になじみの薄い消費者にとっては、裁判外紛争処理機関（Alternative Dispute Resolution）の存在が重要である。

従来からある消費者紛争処理機関の代表として、各地の消費生活センターや国民生活センター、通産省の消費者相談室、農水省の消費者の部屋などがある。消費生活センターで苦情処理を受けたものの中で重要事例は、都道府県、政令市の苦情処理委員会に諮ることができる。しかし、苦情処理委員会は準司法的機能を有するものの、公益性のみが重視され、首長判断で審査に入る体制のため、現在あまり機能していない。

一方、業界サイドも家電製品 PL センター、自動車製造物責任相談センター、住宅部品 PL センターなど業界別の製造事故に関する相談・斡旋及び裁定を行う機関を設立している。しかし、製品のメーカーなどが運営資金を拠出する業界の機関へ持ち込むことへの消費者の不安も小さくないと指摘されている。

消費者が欠陥の存在を立証することは難しく、原因究明機関は消費者に不可欠な存在であるが、消費生活センター等の利用により、当該センターもしくは国民生活センターの商品テスト施設や通産省の製品評価技術センター（旧通商産業検査所）などの公的な機関による調査分析を受けることも可能であり、それぞれの機関の特徴などを理解した上で活用していきたい。

(5) 被害の未然防止

製造物責任法の制定により、製造者等は消費者からの賠償請求を受けることのないように、これまで以上に安全に配慮した製品開発や販売を心がけるようになろう。その意味で欠陥商品被害発生への抑止効果が期待できる。

また、衆参両院商工委員会は、製造物責任法立法化にあたり、被害防止と円滑な救済を図る目的で、政府に対して被害者の立証負担の軽減のための原因究明機関の整備や、消費者安全のための消費者教育の充実等の必要な措置を講ずるよう求める付帯決議を行った。

消費者教育としては、製品の選択や管理において、製品安全に関する基本的知識を消費者が持つとともに、製品事故発生時の対処の仕方などを確実に知っておくことが大切である。現在、学校での製品安全教育普及のため、経済企画庁等が中心となって教材開発が進められている。

(6) 法制定の意義と今後の課題

日本の法制定に大きな影響を与えたと見られるアメリカでは、早くも 1960 年代に、従業員の工作機械使用中の事故に対し、工作機械の欠陥によるメーカーの損害賠償の責任を認めた。以来アメリカでは PL 訴訟が相次ぐ中で、しかも問題性の高いと認められる製品

のメーカーに対しては原告の賠償請求額以上の懲罰的賠償が課されることも少なくない。また、一方、訴訟過多によるメーカーの PL 危機も指摘され、懲罰的賠償に限度額を定めるなどの部分的な法改正も進められている。いずれにせよ、これまでの過失責任（人の落ち度）という主観的要素による判断から、欠陥責任（物の不完全）という客観的要素による判断に発想が転換されたと考えられよう。

こうした意味においても、製造物責任法の制定のもつ消費者保護の意義はきわめて大きいのである。

しかし、今回成立した本法も、消費者保護の立場から万全の法体系になっているとは必ずしも言えない。以下に若干の問題点をあげ今後の課題としたい。

① 国会審議の最終過程では、輸血用血液製剤や生ワクチンは製造物にあたらないとして、PL 責任から適用除外すべきという強い主張がなされた。しかし、血液製剤は採取した血液そのものでなく、保存液や抗凝固剤等を混ぜて輸送用にパック詰めしたものであり、加工された製造物に他ならず、除外しないことで決着した。

今後は、加工か未加工かをめぐって、責任対象となるべき製造物か否かの判定が微妙な場合も出現しうるものと思われる。

② 事故発生が製品の欠陥によるものか、消費者の誤使用によるものかが争われる場合、通常使用と誤使用の範囲が問題になろう。しかし、仮に誤使用と思われる使用による事故であったとしても、通常、合理的に予見できる誤使用でありながらメーカー等が指示や警告をしていなければ、損害賠償の対象となる。そのため、いま市場には製品の警告表示が氾濫している。しかも、表示は必ずしも統一されておらず、業界団体が独自に決めているものも多く、今後の規格化などが急がれる。

③ わが国の民事訴訟では、米国のように訴訟の相手方に対する証拠開示請求（ディスカバリー制度）は認められず、消防や警察、行政庁などの収集する事故情報に対してもアクセスできないため、被害者側が欠陥として主張し、有利に訴訟を展開するための情報収集が難しい。

新民事訴訟法制定を目指して、本年 2 月初旬、法制審議会民事訴訟部会がまとめた要綱案によると、ディスカバリー制に類似した当事者紹介制度を設けているが自己使用目的の文書は対象外とされ、内部文書は事実上提出拒否できるという問題点を残している。

情報公開法は制定に向け、着々と準備が進められているが、早期かつ確実な立法化が望まれる。

④ 新民事訴訟法案でも盛り込まれなかったが、米国のような代表訴訟（クラスアクション）の制度があると、欠陥による被害発生を、被害者一人の特殊事情と見なされやすいことから解放する。一被害を一人の原告がたたかうことの難しさは、過去のエレベーターや健康食品などによる事故に関する裁判が物語っている。同種の被害が発生し共同して訴訟進行できれば、欠陥の立証負担も訴訟費用も軽減できる。今後の大きな検討課題である。

2. 訪問販売法

(1) 法改正の経緯

訪問販売法は各種の無店舗取引トラブルの増加に対処するため、1976年制定された。その後当初4日間であったクーリングオフ期間の変更や、規制対象の拡大などの改正を続けてきた。この数年は資格商法などの電話勧誘取引による消費者被害が続出し、各地の消費生活センターの受け付ける消費者苦情・相談でもトップを占めるにいたり、電話勧誘取引にクーリングオフを適用する改正案を今国会で審議することになっている。

(2) 訪問販売法の対象

訪問販売法は正式には「訪問販売等に関する法律」といい、法が対象とする消費者取引は、①訪問販売、②通信販売、③連鎖販売取引、④ネガティブオプションである。

「訪問販売」とは事業者が営業所等以外の場所で行う指定商品・指定権利の販売および指定役務の有償提供（訪問販売法2条1項）であり、営業所等以外の場所と呼び止めて営業所等に行き契約させる取引を含む。事業者は契約締結に際して契約内容を明らかにした書面の交付義務がある（同法4条）。

「通信販売」とは事業者が郵便や電話等の方法により申込みを受けて行う指定商品・指定権利の販売および指定役務の有償提供である（同法2条2項）。通信販売では、法はとくに広告について規制しており、販売価格、代金支払期間・方法、商品の引渡時期、返品に関する事項など一定事項の表示を義務づける（同法8条）とともに、誇大広告等を禁止している（同法8条の2）。

「連鎖販売取引」とはいわゆるマルチ商法であり、販売員が子ども、孫、曾孫と次第に販売を拡大し、ピ

ラミッド状の販売組織を築き上げ、下部の販売員から上部の販売員が多額の販売マージンを獲得していく構造になっている。ねずみ講に類似するが、ねずみ講が現金のみの関係であるのに対し、マルチ商法は物販を伴う。なお、ねずみ講は「無限連鎖講の防止に関する法律」により全面的に禁止されている。

1960年代後半から第1次マルチブームとよばれホリディマジック社などにより多数の被害が発生した。80年代にはジャパンライフ、ベルギーダイヤモンドなどが暗躍し第2次のブームを引き起こし、90年代の構造的な不況を背景に、第3次のマルチブームとさやかれている。

法は、①あらゆる物品の販売、有償による役務の提供を対象とし、②販売する商品の再販売、販売の斡旋、または受託販売取引であり、③特定利益を収受し得ることで誘引する方法による販売を連鎖販売取引と定義している（同法11条）。特定負担額は政令で2万円以上と定められている。訪問販売法はマルチ商法を禁止するものではなく、マルチ商法を行う事業者に対し、①不当な勧誘を禁止し、②広告の表示事項を義務づけ、③書面の交付を義務づけ、④14日間をクーリングオフ期間とし、さらに⑤行政監督制度を定めた（同法12～17条）。

「ネガティブオプション」とは、消費者が注文していないにも拘わらず、一方的に業者から商品を送りつけてくる商法である。現行法は禁止しているものではなく、消費者に14日間の保管義務を課し、期間経過後業者から引き取りがない限り、当該商品を自由に処分してよい。また、消費者の保管義務期間は、業者に対して引き取り請求をした場合は7日間に短縮される（同法18条）。

(3) クーリングオフ制度

訪問販売等の消費者取引において、契約締結にあっても一定期間の契約申込みの白紙撤回（または契約解除）を認めるクーリングオフ制度があることはよく知られるようになった。この制度の趣旨は、一方的な販売員の不意打ち的、高圧的販売戦略の中で、消費者が判断を誤って契約締結することもあり得るため、特殊取引として契約の一般原則の例外規定として設けられたものである。クーリングオフができる要件は、①訪問販売法が指定する商品、権利、役務であり、②契約締結後の一定期間内で、③現金取引では3,000円以上、かつ④政令で消耗品として指定された商品の場合は、当該商品の使用によりクーリングオフができ

ない旨の書面の交付を受けていれば、これを使用してないことである。なお、クーリングオフの文書は期間内に発信すればよく、契約書面受領日を含め8日以内に投函すれば有効である（同法6条1, 2項）。

一方、訪問販売を行う事業者側には、クーリングオフができる旨明記した書面の交付が義務づけられている。

消費者センターなどの実務では、後の紛争回避の手段として、内容証明郵便や簡易書留の利用を勧めるが、判例では単に口頭のみ行使であっても、その行使の事実が客観的に明らかである場合に、その効力を認めたものもある（大阪簡裁昭63. 3. 18/判例時報1294号130頁、福岡高判H6. 8. 31/消費者法ニュース22号25頁など）。

むしろFTC規則によって義務づけられている米国のように、クーリングオフ通知用紙（ハガキ）を契約書面に添付することがわが国でも望まれる。また、（社）日本通信販売協会の加盟業者のように自主的にクーリングオフを定める例は見られるが、現行法では通信販売はクーリングオフの適用はない。今後の検討課題である。

（4）訪問販売法改正案

95年の国民生活センター統計では消費者相談のなかで、問題商法として電話勧誘販売の急増が目立った。89年度には約5,000件であったものが、94年度には23,457件と大きく伸びた。悪質な電話勧誘販売は資格取得を勧めるものが多く、相談業務では資格商法と呼ばれる。近年の雇用環境の悪化は、若者を中心に資格取得意識を高めさせてきており、トラブル急増の原因の一つとなっている。しかし、現行の訪問販売法ではいったん契約した場合の撤回（クーリングオフ）の適用ができない。

そこで産業構造審議会消費経済部会での検討結果（産構審報告書「電話勧誘等による販売及び連鎖販売取引の適正化のための方策の在り方について」1995年12月）を踏まえ、通常国会に電話勧誘販売へのクーリングオフ適用を認める訪問販売法改正案を提出することにした。改正案では、電話勧誘行為後、契約に関する書類の交付を義務づけるとともに、書類到着以後8日間のクーリングオフ期間を定めた。さらに、購入する意思のない消費者への執拗な勧誘行為や、長時間また深夜、早朝などの電話を禁止した。

また、同時にマルチブームの再来を機に、クーリングオフ期間を20日間に延長する規定を法案に盛り込んだ。

3. その他の消費者取引と法

（1）割賦販売法をめぐって

悪質商法と呼ばれるものはことごとくクレジット契約を利用したものであると言ってよい。いわゆるキャッシュセールスなどで高額商品を若者に売りつける商法は、クレジット契約を取り込むことで莫大な利益を上げてきた。

クレジット契約は、言うまでもなく消費者、販売店、信販会社による三者間の契約である。しかし、現実には二当事者間による三契約が同時に成立しているものである。すなわち、消費者と販売店の売買契約、消費者と信販会社のクレジット契約（立て替え払い契約）、販売店と信販会社の加盟店契約である。こうした特殊な契約関係ゆえに、トラブルも多発した。

商品の購入の都度、クレジット契約を結ぶ個品割賦購入あっせん取引は、悪質商法に利用され、粗悪な商品を受けたり、商品が不着であっても、加盟店の一括立て替え払い済みを理由に、信販会社からの請求を拒むことができなかった（「抗弁の切断」という）。84年の改正では、この点を改善し、個品割賦、総合割賦（クレジットカードなどによる販売）とともに商品の引渡がないなどの場合には、信販会社からの代金請求を拒否できることとした（割賦販売法30条の4「抗弁の接続」という）。

（2）継続的役務取引

消費者取引の適正化は消費者行政の主要課題であるが、なかでも継続的役務取引は問題点が多い。例えば、一時、外国語学校の倒産が相次ぎ、サービス提供が受けられないのにクレジット会社から支払い請求されるという苦情が消費者センター等に寄せられた。前述の割賦法改正による抗弁も、サービスには適用されず問題となり、92年には通産省の指導によって、支払い停止措置がとられるようになった（継続的役務取引ではないが、業者倒産時の前払金の返還に関し、本年4月施行の改正旅行業法22条の9第2項で、営業保証金制度に消費者への返還を優先する制度を加えた）。

関連業界では、塾、エステ、外国語学校、家庭教師派遣の4業種が、通産省の指導により自主ルールを93年度に作成したが、アウトサイダーもありその実効性は不確定要素も強い。数カ月から1年以上の長期にわたるサービス給付は、提供されるサービスの質をどの時点で納得判断するか難しい。一般の商品であれば予想に反して質の悪いものなら、即座に販売店等に

クレームを持ち込むだろうし、訪問販売によるものなら、クーリングオフの活用で返品や返金を求めうる。しかし、その効果に時間がかかり、サービス提供が長期間にわたる継続的役務取引では結局解約できず、サービスを放棄せざるを得ないことになる。そこで、比較的早い時期の契約離脱権を消費者に保障する法制が必要になってくる。

関連した判例として、予備校の教育内容が入学案内や経営者の説明と相違し、入試に対応できないほど杜撰なものであるとして、契約上の債務不履行で経営者を訴えた原告予備校生の主張をほぼ認め予備校側に賠償を求めた判決がある（大阪地判 H5. 2. 4/判例時報 1481 号 149 頁）。

(3) 消費者信用をめぐる問題

今日、消費者信用をめぐる最大の問題は多重債務問題であろう。自己破産の申し立て件数も過去 5 年間で約 16 万人と、その伸びが著しい。かつてサラ金 3 悪として、高金利、悪質取立、過剰融資の営業行為が社会問題化した。1983 年には出資法改正による金利上限の段階的引き下げを行い、新たに貸金業規制法を制定し、悪質な取立行為に対する禁止規定を盛り込んだ（現在の上限金利 40.004% は高く、さらに引き下げられる必要がある）。

しかし、過剰貸付の禁止（貸金業規制法 13 条）も守られず、クレジットカードの乱発もますます拍車がかかるばかりで、今日の借金地獄を招いている。

業界は行政の指導によって多重債務問題の解決のために、信用情報の交流（借り手の債務状況と返済能力の把握）を進めようとしているが、消費者信用が銀行、信販会社、消費者金融専門者と独自の業態を持ち、また、監督庁の違いもあり、本格交流にはほど遠い現状がある。

過剰貸付を多重債務問題の入り口とすれば、むしろ出口の破産制度を改善することが早道との弁護士らの

指摘の方が説得力がある。現行の破産法はもともと企業破産を想定しており、今日の消費者破産になじまない部分も少なくない。紙幅の関係で詳細は省くが、債務全額を破産するかしないかの二者択一の現行法は、債務者本人の生活態度の更正に必ずしも寄与しない場合もあり得る。

米国の法制では、定期収入を得つつ一部を返済に充て部分免責とする方式も認められている（日弁連では連邦法を参考に消費者債務調整法の創設を提唱している）。

また、消費者信用取引の約款に関わる不利益条項も、約款適正化の問題として改善される必要がある。通常カード会員規約と称し、クレジットカード申込書の裏面にごく小さい文字で記載されている。これを仔細に検討してみると、期限の利益の喪失、合意管轄などが規定されている。前者は返済が滞った場合に債権者側が残債務の即時、一括返済を債務者に求められるとするものであり、後者では債権者の本支店の所在地等所轄の裁判所に法的措置を求められるとするものである。

以上のような消費者信用をめぐる諸問題も、一部ではあるが判例の積み重ねにより新たな方向も出始めている。例えば、返済能力を超えて過剰貸付を行った業者に対して、民法の一般則である権利濫用の法理を適用し、一定額の貸付を無効とする判決が出された（釧路簡裁 H 6. 3. 16/判例タイムズ 842 号 89 頁、大分簡裁 H 7. 7. 18/消費者法ニュース 25 号 32 頁など）。

過剰貸付の問題は、最近とくに盛り上がりを見せている金融機関の貸し手責任（Lenders Liability）の追及とも歩調を合わせた論理武装が期待される。

ともあれ、わが国には消費者信用を包括する消費者保護法が存在せず、体系立った消費者信用保護法の制定が検討されるべき時期にきていることは言うまでもない。