

# 製造物責任法の立法過程

— ひとつの審議会行政の軌跡 —

川 口 康 裕

## 1. はじめに

平成 16 年 5 月消費者保護基本法（昭和 43 年施行）が大改正され、消費者基本法が成立した。消費者政策を「保護」から、「消費者の権利」の尊重と「自立支援」へと転換するものである。

消費者保護基本法において、「国は、……消費者の保護に関する総合的な施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する。」（第 2 条）とされていたが、消費者基本法は、「国は、……前条の消費者の権利の尊重及びその自立の支援その他の基本理念にのっとり、消費者政策を推進する責務を有する。」ことを明らかにした。

こうした消費者政策の転換の嚆矢となったのが、製造物責任法の立法である。消費者基本法の成立は、奇しくも製造物責任法が成立した平成 6 年 6 月からちょうど 10 年後のことであった。

製造物責任法は、経済企画庁におかれた総理の諮問機関である国民生活審議会を中心に、関係省庁の数多くの審議会、研究会において膨大な審議を経て、立法された。

近年の公共政策学の発展は、政策循環、あるいは、政策情報の循環という考え方を明確にしている<sup>1)</sup>。また、最近では、政策決定過程における、公文書を保存し、未来の世代に残すという制度や慣行も育ちつつある<sup>2)</sup>。しかし、10 年から 20 年近く以前には、公文書保存の制度が整備されていなかったため、このような重要な政策決定過程を研究者が事後的に再構成するということが非常に困難を伴うことが予想される。その結果、政策情報の循環により、過去の政策過程を新たな政策の立案に活用するというメカニズムも働きにくい。

筆者は、平成 3 年から 6 年にかけて経済企画庁国民生活局消費者行政第一課の課長補佐として、国民生活審議会の 3 年にわたる検討、政権が自由民主党から細川内閣における連立与党に移るなかで、与党での検討、さらに、それらすべてを踏まえた法案の策定作業、会期末ぎりぎりに滑り込みで成立した国会審議において末端に連なる貴重な経験をした。

10 年を経て、速いもので、今や当時、製造物責任法の立法において重要な役割を果たした経済企画庁の上司や、法務省、通商産業省をはじめとして関係省庁で苦労された人々の多く

## 製造物責任法の立法過程

は、公務員生活を終え、あるいは、鬼籍に入られた。そうした中で平成2年から5年の間、経済企画庁の国民生活局長として、国民生活審議会の事務局の責任者として、製造物責任法の立法過程において最も重要な役割を果たされた加藤雅教授が亡くなられた。

本稿は、この機会に、立法10年を経て、立法の意義を振り返りつつ、立法過程を改めて整理しておくことを意図したものである。もとより、製造物責任法の立法において重要な役割を果たされた人の数は大変多く、本稿もそのごく一面を記すにすぎない。また、当時の資料もあまり残っていないため、うすれつつある記憶に頼った印象的記述にとどまるものであるが、将来、消費者政策の立案過程についての本格的な研究が現れることを期待しつつ、当事者の一人として、書き連ねておくことにしたものである。

## 2. 製造物責任法立法の意義と論点

製造物責任法立法の意義は、「消費者政策としての意義」と「私法としての意義」の両面がある。

### (1) 消費者政策としての意義

第一に、製造物責任法の立法は、消費者政策の中心に、民事ルールに基づく、本格的な法律制度を置いた。その動きは、さらに平成12年5月に成立した消費者契約法の立法によって強化された<sup>3)</sup>。

消費者基本法第10条第1項は、「国は、この法律の目的を達成するため、必要な関係法令の制定又は改正を行わなければならない。」としている。消費者政策に関する法令は3つの面から整理されている。すなわち、民法、消費者契約法をはじめとする民事ルールを定めた「民事法」、悪質業者に事業停止命令等を命ずる業法を中心とする行政ルールを定めた「行政法」、違法行為に直ちに刑罰を科す刑事ルールを定めた「刑事法」である<sup>4)</sup>。

しかし、製造物責任法が立法される以前の消費者政策において、クーリングオフなどの例外を除き民事ルールはほとんど存在しなかった。消費者政策は、業法を中心とする行政ルールを、財・サービス別に分かれた所管官庁が執行することによって成り立っていた。

行政法の規制の名宛人は、事業者であって、消費者は、その規制の「反射的利益」を受けるに過ぎなかった。消費者は、保護の客体ではあるが、「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ことが消費者の権利である」(消費者基本法第2条第1項)ということも法律上必ずしも明らかにされておらず、そうした認識も一般的ではなかった。

民事ルールに基づく制度は、我が国の消費者政策の中で、なじみのない考え方であったため、経済界を中心に、各方面から厳しい批判を受けた。そのポイントは、2点ある。

第1番目には、要件があいまいであるということである。製造物責任法は、民法709条の

過失責任を「過失」の要件をはずして製造物の「欠陥」に基づく責任に変えようと言うものであったから、「欠陥」の概念の曖昧さという形で議論された。その際に法制度のあるべき姿として念頭に置かれていたのは、業法を中心とした精緻な規制法であった。

およそ新たな立法は、具体的に何をすれば違法であるかが明らかになっていなくてはならず、逆に行政に規制されていないことを行うことは、適法であり、不利益を受けることはないという考え方である。

行政上の安全規制への適合・不適合と欠陥の存在や製造物責任の存否の判断とは必ずしも一致するものではないが、その点については最後まで議論がなされた<sup>5)</sup>。

第2番目には、対象が不必要に広すぎるのではないかということである。従来の業法を中心とする行政ルールの立法のスタイルからすれば、問題の所在をできるかぎり明確にした上で、経済活動に最小限の影響となるように、適用範囲を極力絞り込むことが必要となる。仮に、薬害や自動車、あるいは家電製品の事故に深刻な被害が出ているのであれば、その範囲だけで個別立法、あるいは、既存の個別法の中に民事ルールを盛り込むべきであるという意見である。

本法は、「製造物」を「製造又は加工された動産」と定義し、対象となる物の範囲を限定した。これは、人為的な操作や処理がなされ、引き渡された有体物のうち、不動産以外のものを幅広く含むものであり、通常の行政法に比べて格段に広い概念である。

こうした広い対象のすべてについて、被害や救済の実態や、それに基づく欠陥責任導入の必要性を網羅的に論証しつくすことは困難である。「製造物」とは何かについては、輸血用血液製剤（全血製剤及び血液成分製剤）の扱いを中心に、国会における法案審議においても最後まで議論になった。

立法にいたるまでの様々の慎重論の背景には、米国における製造物責任をめぐる状況が、時に誤解されて、あるいは、意図的におおげさに伝えられていたということがあった。製造物責任法ができれば、米国のような訴訟社会になって、国民のモラルが低下し、ねこを電子レンジで乾かした上で、そういうことをしてはいけないということが説明書に書いていないということで賠償請求がなされるような社会になるというような心配、あるいは、宣伝がなされた。

こうした批判の中で、民事ルールの転換による新たな政策について関係者のコンセンサスを得ることは、大きな困難があった。

## （2）民法の特別法としての意義

第二に、社会的事実を出発点に、生きた法としての民事法について、相当広範な対象あるいは分野について例外を作るような特別法の立法に道を開いた。

民事ルールである製造物責任法は、当然ながら民法の特別法となる。製造物責任は、欠陥

## 製造物責任法の立法過程

のある製造物を製造，加工または輸入し，引き渡した製造業者等が，仮に自らに過失がなくても，その製造物の欠陥によって他人に生じた損害について賠償する責任を負うというものである。

製造物責任法の立法以前においては，民法 709 条の不法行為責任を追及することになるが，この場合，製造業者等の「過失」が不法行為責任の要件であり，被害者がその過失を立証しなければならない。深刻な被害や被害者が多数にわたる事案では，裁判において，過失の認定の前提となる予見可能性や結果回避義務が抽象化あるいは客観化され，被害者が救済されるという傾向（カネミ，スモン等）があったが，実定法の中において，製造物責任を明らかにしたものはなかったため，日常的な被害の救済や裁判外の紛争解決に活用されるという例はまれであった。

そもそも民法においては，不法行為法が依拠する「過失責任主義」は，行為者は十分な注意を払う限り不法行為責任を負わされる心配はないとして，個人の自由な活動を保証するものとして，「契約自由の原則」と並ぶ大原則であり，その修正は，立法においてはきわめて限定的にしか認められていなかった<sup>6)</sup>。

すでに無過失責任が認められている例では，加害者あるいは，加害の原因となる物や場面がきわめて限定されていたが，製造物責任法においては，およそすべての製造物（製造又は加工された動産）を製造，加工または輸入等を行った事業者（製造業者等）が，幅広く責任主体になると同時に，輸入業者，製造業者等として表示を行った者，実質的な製造業者と認めることができる表示をした者を含めるなど責任主体を拡大した。

さらに，この法律で保護されるべき主体は，「消費者」に限定されていない。当該製造物を直接使用・消費していない第三者でも，製造物の欠陥により損害をこうむった者は，広く保護の対象にされるとともに，事故の被害者が事業者（法人を含む）であった場合，又は，被害の対象が事業用財産であった場合にも，対象となる。

従って，通常理解されているものとは異なり，製造物責任法は，消費者法の枠を大きく越えた射程を持つものであり，民法 709 条の 2 ないしは 717 条の 2 以下に規定することも十分考えられるような内容となった<sup>7)</sup>。

製造物責任立法の本格的な研究は，昭和 47 年に発足した製造物責任研究会によって始められた。森永ヒ素ミルク事件，サリドマイド事件，カネミ・ライスオイル事件，欠陥自動車などが社会的問題となった時代を背景に設置されたものであった。昭和 50 年 9 月に公表した製造物責任法要綱試案は，米国の判例法や欧州における製造物責任の導入の動きを参考にしながら，我妻栄博士をはじめ当時最も影響力のある 9 人の民法・商法・民事訴訟法の学者からなる研究会がまとめた本格的な立法試案であった。

このように，社会問題となる深刻な被害を背景に当時の私法の第一線の法学者が立法提案を行っても「過失責任主義」の大原則を修正する立法の動きは具体化しなかった。その理由

は、必ずしも明らかではないが、そもそも明治期における民法制定以来、「契約自由の原則」や「過失責任主義」といった大原則の大規模な修正にいたる立法について、立法関係者がきわめて慎重な態度をとってきたということが背景にあるのではないかと考えられる。

ここで「きわめて慎重な」というのは、立法に直接関わる関係者、例えば、立法府の衆参両院の国会議員、法制審議会を所管する法務省、あるいは、内閣法制局等のいずれかが消極的であったという意味ではない。欧州で生まれ育った民法を基本にして明治期に成立した我が国民法の生い立ちとその後の特別法の立法の歴史に由来するものと考えられる。

すなわち、我が国には、ごく例外的場合を別にすれば、社会的事実を出発点に、生きた法としての民事法について相当広範な対象あるいは分野について例外を作るような特別法を立法したり、改正したりするという伝統あるいは実践がそれまでほとんどなされていなかったのであった。象徴的にいえば、そうした立法を行うことは、法制審議会だけでは不可能であり、それに先行して、社会的事実を踏まえた高度な政策判断と国民的合意が必要だと考えられていたのであった。

製造物責任法の成立と相前後して、社会的事実を出発点に、生きた法として民事法を立法したり、改正したりするという例が珍しくなくなった。近年は、法学者の先生方の仕事も、従来の解釈論中心の活動から立法論にウエイトを置いたものに移ってきているのではなからうか。

### 3. 製造物責任法の制定過程

製造物責任法の立法過程は、3つの時期に分けることができる。このうち、我が国に、「過失」ではなく「欠陥」を要件とする製造物責任法を制定するに当たっては、上記の2つの論点を中心に広範な議論を経て、国民的合意を得るに至った第2期がとりわけ重要な時期であったといえるであろう。

#### (1) 第1期 昭和47年から

我が国における製造物責任立法の本格的な研究は、昭和47年に発足した製造物責任研究会によって始められた。この研究会は、私的な研究会であるが、当時学界でもっとも影響力のあった我妻栄教授をはじめ、9人の民法・商法・民事訴訟法の学者からなるものであり、昭和50年に製造物責任法要綱試案（いわゆる我妻試案）をまとめ、秋の私法学界で報告した。

これと並行して内閣総理大臣の諮問機関である国民生活審議会では、消費者保護部に消費者救済特別研究委員会（座長：加藤一郎東京大学教授）を設けて、消費者被害の救済に関する政策対応を検討した。さらに昭和51年に同部会は、「消費者被害の救済について」という、中間報告を公表した。今日の消費者被害を大量生産・大量消費の経済構造から生み出さ

## 製造物責任法の立法過程

れる「構造的被害」ととらえ、そのような消費者被害を救済するには、これまでのような過失責任主義では不十分で、無過失責任主義が採用されるべきだとした。

さらに、国民生活審議会は、昭和56年にも、「製品関連事故による消費者被害の救済について」と題する報告書をまとめ、製造物責任につき、立法的な解決に向けて努力を続けること、消費者生活センター等の第三者機関の充実強化等の必要性を提言した。こうした調査審議を反映して、製品の安全性向上のための法令の充実や医薬品副作用被害救済制度などの整備が図られ、自治体における消費生活センターが相次いで設置されるとともに、危害情報収集制度の整備がなされた。

しかし、2度の国民生活審議会報告が出ても、いずれも製造物責任について、「過失責任」を修正するような民事ルールの整備につながる立法に向けての具体的な動きにつながることはなかった。これが第1期の特徴である。

### (2) 第2期 平成2年から平成5年

平成に入り、製造物責任の立法化を求める声があらためて高まってきた。これは、国民生活重視、消費者重視の考え方が従来以上に強調されるようになったこと、公的規制の緩和の必要性が強調されるとともに、製造業者、消費者双方の自己責任原則の強化を求める声が強まったこと、昭和60年に製造物責任についてのEC指令が成立し、これにもとづいて欧州各国において製造物責任立法が進展したこと等を背景にしたものであった。米国における判例法の成熟もあり、EC指令の検討も進んで、多くの弁護士会や私法学会や野党などから立法提案が相次いだ。

こうした中で、第12次国民生活審議会は、取りまとめに当たって（平成2年10月）「経済社会の変化に対応した被害者救済の実効性の確保と国際化の進展等に対応した制度の調和を図るためには、我が国においても製造物責任制度について、立法化を含めて総合的な検討を次期国民生活審議会においても引き続き進める必要がある」とした。

平成2年12月には、会長に加藤一郎成城大学学長を迎え、第13次国民生活審議会（平成2年12月—平成4年10月）が発足した。消費者政策部会には、「製造物責任制度等に関する委員会」が設置され、委員長は、消費者政策部会長である森島昭夫名古屋大学教授が兼務された。

一方、経済企画庁国民生活局では社団法人商事法務研究会に対して「製造物責任制度に関する調査」の委託研究を行った。商事法務研究会においては、我が国を代表する民法、商法、民事訴訟法の学者を網羅し、加藤一郎成城学園学園長を委員長とする製造物責任研究会を設置し、欧米の製造物責任法や立法試案について、各論点に踏み込んだ研究を進め、その成果は「製造物責任法の論点」としてとりまとめられた。

こうした中で、昭和50年以降3度目の製造物責任立法の審議となる第13次の国民生活審

議会では、過去2度のように報告書をまとめるだけというのは許されない状況に至った。すなわち、審議をつくし、立法に向けて前向きの報告が出れば、政府において立法に向けた具体的な取り組みを行うのは避けられないという期待が高まる反面、経済界を中心として、製造物責任法の制定による悪影響を懸念する動きが広まった。

当時は、審議会行政がもっともさかんな時代であり、とりわけ総理の諮問機関である国民生活審議会の審議には各界の注目が集まった。与党である自由民主党にも政務調査会の経済・物価問題調査会に製造物責任制度に関する小委員会（委員長：林義郎衆議院議員）が設置され、検討が始まったことから、平成3年中に、国民生活審議会において前向きの報告がとりまとめられるのではないかとの見方が広がった。

製造物責任制度に関する小委員会では、平成3年5月から9月までの間、13回にわたって会議を開催した。

与党において審議会と並行して同一のテーマについて検討がなされる場合には、政府における検討においてもその動向は無視できない。法案の策定につながる審議のように、最終的には、立法府の積極的な賛成なしには、実現しない案件の場合には、特に重要である。与党の賛同を得られないまま、審議会で前向きの結論が出ても結局店晒しとなって、実現につながる可能性が低いからである。

また、通常、こうした与党の検討には、関係局長が毎回出席して様々な質問に答えることが求められる。与党における質疑は、国会審議と比べて、広範な論点について突っ込んだ検討がなされることが多い。

経済企画庁においては、未だ、国民生活審議会における検討もはじまったばかりであり、一方、与党の議員の方々は、長年様々の立法を行ってきた経験者であって、製造物責任法に関係する各省庁所管の法律の仕組みや個々の製品に関する被害や救済の実情にも詳しい。担当の加藤国民生活局長も説明に苦勞する場面が頻繁にあった。

これは、製造物責任法が、国民生活や経済活動に大きな影響を与えうる広範な「民事ルール」を導入しようというもので、それまでほとんど前例のない立法スタイルをめざすものであったことにも原因がある。①要件があいまいではないかということ。②対象が不必要に広すぎるのではないかといった点が大きな論点となった。

自民党製造物責任制度に関する小委員会は、13回の検討を経て、平成3年10月に「中間とりまとめ」を公表した。既に、9月には、この中間とりまとめの方向が報道され、自民党は、「PL制度導入は時期尚早として、製造物責任法の立法に消極的な姿勢」であるとされた<sup>8)</sup>。

とりまとめ、公表された「中間とりまとめ」は、製造物責任制度が社会・経済へもたらす広範な影響にかんがみ、責任要件を変更する意義、簡易救済制度との役割分担、社会保険との関係、生産コストその他生産活動への影響、中小企業対策、関係者のモラルの低下、悪質

## 製造物責任法の立法過程

クレームの増加への対策など12項目の論点について「考察を尽くす必要がある」と指摘するとともに、「仮に製造物責任制度を導入するとしても、詰めなければならない法的論点も多い」として、10項目を列挙した。

そしてこのとりまとめは、「関係省庁及び関係業界は、それぞれの立場で、事故と被害救済の実態を十分把握し、事故発生及び救済措置にかかる事故情報収集制度等の充実強化を図ることにより消費者保護の実効をあげるための最大限の努力を行うべきである。そして、これらを踏まえ、また諸外国の動向をみた上で、最終的な紛争解決手段としての製造物責任制度について十分な検討を行い、国民的合意の形成に努めるべきである。」とした。

責任政党として、検討すべき論点について、十分検討がなされていず、国民的合意の形成ができていないとの判断を示したものであり、立法に前向きの結論を出すことは、時期尚早であるとの判断をうかがわせた。

相前後してとりまとめられた国民生活審議会消費者政策部会の中間報告（平成3年10月）は、「製品の欠陥に起因する消費者被害に係る裁判規範の在り方については、被害者救済の実効性確保の一方策として、民事責任ルールを今日の社会に適合し、消費者被害の迅速かつ十分な救済に資する内容のものとするのが望ましいことから責任の要件を過失に代えて欠陥という客観的な要件とすることが考えられる。一方、我が国にはなお製造物責任の立法化については、必要性について共通認識が得られていないこと、代替手段が存在すること、濫用のおそれがあること等から、時期尚早とする考え方もある。民事責任ルールについては、当事者の利益状態の適切なバランスに配慮し、可能な限り明確で客観的な内容のものであることが必要であり、また、制度が濫用され、不当な損害賠償請求を誘発するようなことがあってはならないことは言うまでもない。今後の調査審議に当たっては、消費者の保護を図りつつ、消費者と製造業者等との適切なバランスを見出すためには、製品の特性等、実態も踏まえ、どのような制度が望ましいのか具体的な内容を含めて十分に議論を尽くし、関係者の理解を深める努力をする必要がある。」

基本的には積極論、消極論を併記しつつ、積極論をにじみだし、消極論については、必要性について共通認識が得られていないとして時期尚早論でまとめている。さらに、「製品の特性等、実態も踏まえ」て「十分に議論を尽くす」必要を指摘している。

国民生活審議会のとりまとめについては、与党の理解が未だ得られない中で、まとめ方によっては、製造物責任法立法への検討が中断しかねない状況にあった。

そうした中で、当時製造物責任法立法に向けた「ろうそくの火を消さない」選択として、国民生活審議会が選択したのが、未だ立法の必要性について共通認識が得られていないことを率直に認めつつ、与党の列挙した検討課題を含め、つめるべき論点を網羅し、それについて本格的な検討を行っていくという方向であった。上記中間報告はそうした決意の表れとしてまとめられた。

こうして国民生活審議会においては、最終報告に向けて、広範な論点についての検討が進められた。英、独、仏、伊、米国などの海外調査も行われた。

一方、平成 3 年 12 月には、通商産業大臣の諮問機関である産業構造審議会に新たに総合製品安全部会が設置され、部会長に塩野宏東京大学教授（行政法）が就任され、総合製品安全対策に関する検討を開始した。同部会では、製品特性、製品事故と被害救済の実態、関係者の意識と取り組み、関係制度の現状等を踏まえつつ、社会経済の実態に即した検討が進められた。

また、経済企画庁の内部では、並行して、前向きの報告がまとめられた際に、誰が責任を持って法案化するのかという点も改めて検討された。欠陥を要件とする製造物責任法の立法自体には反対ではないが、我妻試案や各種の立法提案に盛り込まれた推定規定や、EC 指令で認められている開発危険の抗弁を認めない考え方に、強い不安があるために慎重論を唱えている関係者もあり、経済界にも法案の内容次第では立法はやむをえないという考え方も存在することが次第に明らかになってきたからである。

国民生活審議会の事務局をつとめる経済企画庁は、審議会の事務局としては経験があっても、法案を策定し、閣議決定して、国会に提出するという経験がほとんどなかった。とりわけ民法の大原則である過失責任の修正を図る製造物責任法については、通例、行政官が関わる行政法と異なり、民事法の専門家による検討が不可欠であると考えられていたのである。そのため、国民生活審議会としては、欠陥責任（無過失責任）について合意さえとれば、消費者政策の観点からは十分であり、細部については、法制審議会で検討してもらい、その上で法務省等関係省庁に法案を策定してもらえばよいのではないかとの考え方も存在し、考え方の整理がなされていなかった。

しかし、「審議会におけるとりまとめの内容については、国民生活審議会の事務局である国民生活局が責任を持って実現するという覚悟がなければ、審議会における前向きのとりまとめ自体困難である」との判断から、最終報告で国民的コンセンサスが得られれば、報告の内容を立法化する作業も、責任をもって経済企画庁が行うという姿勢で審議会の調整を行っていこうという意思決定がなされた。

平成 4 年 10 月に至り、国民生活審議会消費者政策部会は、最終報告をとりまとめることとなった。消費者団体や弁護士会など推進派の関係者の間では、「今年こそ」との期待が高まった<sup>9)</sup>。しかし、とりまとめられた報告では、なお合意が十分形成されていないとして、結論を先送りした。製造物責任の対象となる製品を所管する関係省庁においてそれぞれ検討を進めることを期待し、これを踏まえ、更なる検討を行って「おおむね一年以内にその結果を取りまとめることが必要である」として、関係省庁に期限を切った検討を求めるとどまった。

最終報告はいう。「以上、国民生活審議会消費者政策部会において消費者の保護に関する基本的方向について精力的に検討してきたが、前述したとおり、民事責任ルールの変更につい

## 製造物責任法の立法過程

て、その必要性、経済・社会に対する影響等に疑問や懸念があり、なお、合意が十分形成されておらず、産業界等では、製品にかかる総合的消費者被害防止・救済策については、当部会の性格上必ずしも十分ではなく、このため、国民各層のコンセンサスを得るためには、それぞれの製品について、製品特性、苦情の実態等を踏まえ、なお検討されることが必要であろう。こうした観点から、関係各省庁においては、家電、自動車、食品、薬品など所管の製品につき、消費者被害防止・救済の在り方について総合的な検討を行うことが望まれる。そのなかで本報告における検討を踏まえつつ、民事責任ルールも含め効果的な被害救済の在り方及び賠償履行確保のための措置など所要の対応策を検討することが必要である。特に、経済的・社会的制約に基づき不利な立場にある中小企業等については、更に影響等様々な角度から十分検討する必要がある。製品にかかる総合的な消費者被害防止・救済策については、緊急の課題として関係者の早急な合意形成が求められている。このため、引き続き関係者の十分な理解を得るための努力を行うとともに、関係省庁においては所管の製品につき検討を進めることが期待される。次期国民生活審議会は、こうした検討の成果の報告を求めるとともに、これらを踏まえ、経済社会の発展に即応した消費者の保護に関する総合的な方策を検討する視点から、今次国民生活審議会の審議に引き続き、製造物責任制度を中心とした総合的な消費者被害防止・救済の在り方について更なる検討を行い、おおむね一年以内にその結果を取りまとめることが必要である」

これを受けて、既に総合的製品安全対策について検討を開始していた産業構造審議会が製造物責任制度を検討の対象に据えるとともに、平成4年末から平成5年にかけて、厚生省、農林水産省においても検討が開始された。

すなわち、厚生省においては、「21世紀の医薬品の在り方に関する懇談会」が設置され、平成5年5月に報告がとりまとめられるとともに、さらに、中央薬事審議会製造物責任制度等特別部会を設置して、医薬品、医薬部外品、化粧品及び医療用具について、製造物責任制度を中心に検討し、答申をとりまとめた。また、農林水産省では、平成4年12月、食品流通局に学識経験者で構成する「食品に係る消費者被害防止・救済対策研究会」を開催し、食品にかかる消費者被害の防止対策及び救済対策の在り方の検討を行い、平成5年11月に報告をとりまとめた。

産業構造審議会は、平成5年11月に、「欠陥」概念の明確化、開発危険の抗弁の導入、推定規定を置かない、責任期間を10年とするなど具体的な内容を提示しつつ、製造物責任制度の導入について結論を得た。製造物責任の対象となる製品を所管する関係省庁のうち、産業構造審議会の検討が最も広範かつ本格的なものであり、それまでもっとも慎重とされていた通商産業省に設置された産業構造審議会が製造物責任制度の導入について前向きな結論を得たことは、その他の製品について検討を行っている関係省庁の検討にも大きな影響を与えたものと思われる。

さらに、建設省、運輸省においても検討結果がまとめられた。建設省においては、不動産を製造物責任の対象外にすべきであるとする一方で、不動産を構成する部品である動産については、対象とすべきとするものとした。運輸省においては、自動車等の運送機器を中心とする制度の検討を行い、製造物責任制度を基本的に望ましい制度であるとした。

法務省においては、平成 5 年 3 月に民事局長の私的研究会「製造物責任制度の法制に関する研究会」（座長 星野英一東京大学名誉教授）をもうけ、民事基本法の観点から製造物責任制度の検討を開始し、平成 5 年 10 月には、制度の内容・問題点を明らかにした報告書を取りまとめた。さらに、同月法制審議会民法部会財産法小委員会において審議を行って、導入した場合の法案の内容を盛り込んだ報告を取りまとめた。

平成 4 年 12 月に発足した第 14 次国民生活審議会は、消費者政策部会において製造物責任制度について、推定規定や開発危険の抗弁等について検討を深めるとともに、少額被害等に係る裁判外紛争処理制度の在り方、製品事故に係る原因究明の在り方などについて「製造物責任制度を中心とした総合的な消費者被害防止・救済の在り方について」という報告書の表題にふさわしく、総合的な検討が行われた。

その上で、平成 5 年 11 月には、厚生省、建設省、運輸省、通商産業省、農林水産省における検討結果の報告を受けた。そして、同年 12 月には、「被害者救済の実効性確保の一方策として、民事責任ルールを今日の社会に適合し消費者被害の迅速かつ十分な救済に資する内容のものとする観点から、民事責任の要件を行為者の行為に基づく過失ではなく、製造物の性状に基づく欠陥へ転換することが望ましい旨の報告を取りまとめた。

こうして、関係各省の審議会の方向はそろって製造物責任法の立法に向け歩調をそろえ、それをとりまとめる形で、国民生活審議会は、立法を求める報告を取りまとめることになったのである。

立法推進派の消費者団体、学者グループ、弁護士会等には、国民生活審議会において、平成 3 年中にも立法を促す報告がとりまとめられるとの期待があった。これに比べれば、2 年遅れのとりまとめとなったが、反面、関係する製品についてその特性や実情を踏まえた広範な検討を踏まえ、製造物責任の導入と立法化を求める報告を取りまとめることになった。時間はかかったが、立法に向けての国民的コンセンサスが得られたものとして審議会の報告がより説得力を持つものとなった。

### （3）第 3 期 平成 5 年 12 月—平成 6 年 6 月

製造物責任法の立法についての大きな方向についての合意はみられたが、法案の策定に向けては、細部において、なお調整が必要であった。また、製造物責任法について本格的な検討を行ってきた経済企画庁、通産省、法務省においては、それぞれ、自らが事務局となっていた審議会における報告の内容をできる限り法案に反映させる責任を負っていた。

## 製造物責任法の立法過程

ここにおいて、経済企画庁においては、局長としては、異例の3年の長期にわたり留任していた加藤雅国民生活局長が、国民生活審議会での報告がまとまったことをきっかけに、次官級ポストである経済企画庁審議官に昇格し、立法作業は後任の坂本導聰国民生活局長に引き継がれた。

こうした中で、最終的な法案の策定に向けて、大きな役割を果たしたのが「製造物責任法に関する連立与党プロジェクト」(座長：倉田栄喜衆議院議員)である。これは、当時政権を担当していた連立与党(日本社会党、公明党、新生党、日本新党、民社党、新党さきがけ、社会民主連合、民主改革連合)が、細川総理のもとで、連立与党としてしっかりとした内容の製造物責任法案を策定しようという意気込みで開催されたものである。

同プロジェクトにおいては、経済企画庁、通産省、法務省を中心に関係省庁からも出席して、審議会等における検討結果の説明及び異なる点についてのつめを行った。

主な論点は、①欠陥の明確化(定義、考慮事項)、②推定規定、③填補される損害の範囲(事業用の財産及び物自体の損害の扱い)、④免責事由の範囲(開発危険の抗弁、部品・原材料業者の一定の場合の免責)、⑤製造物の範囲、⑥期間制限等であった。平成5年12月から平成6年4月のとりまとめにかけて、全体で13回にわたる会合がもたれた。連立与党プロジェクトのとりまとめは、大きな方向において、国民生活審議会の報告を基本的に尊重しつつも、我が国の民法体系及び法理論との整合性をとったものであって、結果として、法案化までに調整が必要であった三省の考え方の違いを与党として調整し、一本化する役割を果たした。

法案要綱は、経済企画庁、法務省、通商産業省の三省の担当者が、連立与党プロジェクトの進行と並行して、内閣法制局に何度も通ってつめたものを連立与党プロジェクトで説明し、了承を得た。その審議に当たっては、プロジェクトに参加していた某議員(自ら、野党時代に国会に提出され、廃案になった製造物責任法案を策定した経験がある議員)が行った、「本法案は、形式的には政府提出(いわゆる閣法)であるが、事実上の議員立法である」との発言に象徴されるように、連立与党で十分に検討を行った末できあがったものであった<sup>10)</sup>。

主な論点についての連立与党の結論は、①欠陥を「通常有すべき安全性を欠いていること」をいうものとするのが適当であるとしつつ、判断要素の例示として「製造物の特性」、「通常予見される使用」、「流通に置かれた時期」を掲げることが適当である。②欠陥の存在、欠陥と損害との間の因果関係、欠陥の存在時期に関する推定規定は採用すべきではない、③填補される損害の範囲としては、民法の相当因果関係の法理によるところが適当である。④開発危険の抗弁については採用するのは適当であり、部品・原材料業者の免責規定を認めることが適当である、⑤血液製剤の一部の取り扱いについては、これを製造物の範囲から除外することは適当でない。⑥除斥期間については10年間とすることが適当であるが、蓄積損害、遅発損害等については、被害の性質に応じた被害者の救済を図るという視点から、期間の起算点を

損害が発生した時とするものであった。

①④については、国民生活審議会、産業構造審議会の考え方を、③については、法制審議会の考え方を採用したもの。⑤については、厚生省が、血液製剤のうち、輸血用血液製剤（全血製剤及び血液成分製剤）については、中央薬事審議会で、「人体から採取した血液を基本的に加工処理しないで、輸血するために用いるものであり、生体機能の一部を補充・移植するという性格を有するため、製造物の概念に含まれない」とし、国民生活審議会でもこれを受けて同様のとりまとめをしていたものを修正したものである。

⑥については、国民生活審議会、産業構造審議会の考え方を基本にしつつも、蓄積損害等について特別な扱いを行ったものである。後者については、昨今アスベスト中毒が大きな社会問題となっている状況に照らして、特に重要である。

製造物責任法案は、平成 6 年 4 月 8 日に開催された与党プロジェクトにおいて了承されたが、同日、連立与党の細川総理が内閣総辞職の意向を表明したため、法案の先行きが危ぶまれた。しかし、是非国会に提出して成立させようという関係者の努力に支えられ、11 日の与党政策幹事会においてプロジェクトから製造物責任法案が報告され、了承された。翌 12 日の閣議において製造物責任法案を国会に提出することが決定され、同日国会（第 129 通常国会）に提出された。

さらに、この間、野党となった自民党の製造物責任制度に関する小委員会が再開され、平成 3 年の「中間とりまとめ」で示した検討項目 22 項目についての検討状況についての聴取がなされ、法案との関係が整理され、自民党においても基本的に前向きに評価された。

国会に提出された製造物責任法案は、血液製剤、とりわけ、輸血用血液製剤（全血製剤及び血液成分製剤）の取り扱いについて、製造物の範囲に含めるべきかについて、野党から問題提起がなされた。附則で、当分の間、対象外にしてはどうかの検討も一部で行われたが、結局、政府側としては、原案のまま、すべて対象にするという考え方で、政府の見解を国会で説明し、理解を得るよう努めた。この結果、衆議院では、輸血用血液製剤（全血製剤及び血液成分製剤）の取り扱いについては、付帯決議に関係者の懸念について配慮し、適切に対応することが盛り込まれ、全回一致の賛成を得た。

参議院に審議の舞台が移り、与党の枠組みの修正が議論される中で、時間切れになる可能性があった。国会審議の最終局面で、結局、衆参両院とも野党の自民党のみならず、対案を提出していた共産党も最終的に賛成し、全会一致の賛成を得て、可決された。そして、本会議に緊急上程されて会期末の最終日に滑り込みで成立するという劇的な結末となった<sup>14)</sup>。

#### 4. 制定過程を振り返って

製造物責任法の 20 年の立法過程を振り返ってみると、当初のゆっくりしたペースから、検

## 製造物責任法の立法過程

討が広がり、深まりを見せるとともに、議論が加速した。この結果、国民生活審議会が意見を総理に提出してからは6ヶ月あまり、閣議決定してからは、2ヶ月あまりの短期間でしかも無修正「全会一致」で成立した。

法制定当時、立場を異にする様々な方々から「できあがった製造物責任法の条文は9条にしかすぎないものであるが、検討にかけられた関係者の熱意と苦労を十分に反映した9条である」という評価をいただいた。

製造物責任法が成立して10年あまりを経た。国民生活センターによれば、製造物責任法に基づいて提訴された訴訟は、平成16年までには、58件である。製造物責任法立法の評価は未だ十分なされていないが、立法以前のさまざまな議論と比較すれば、10年間に国民に定着し、大きな混乱なく、所期の成果をあげているといえるであろう。

平成3年、平成4年の2度の機会に、前向きな結論を出すことも可能であったにもかかわらず、その機会を見送り、国民的合意を目指して、慎重な検討を行った国民生活審議会の判断が結果的に正しかったことを示すものともいえるのではなからうか。

また、関係省庁の審議会における広範な検討。それを踏まえた、法案化に向けての法務省、通産省、経済企画庁を中心とした関係省庁の精力的な議論と、議論の結果を踏まえた協力にも成功した。

10年を経て振り返ってみても、製造物責任法の立法過程は、ひとつの「審議会行政」の軌跡として、消費者行政という行政分野を超えて特筆に値するものであったのではなからうか。

(本稿は、加藤雅教授の追悼号に掲載すべく執筆したものであり、その部下として、ご指導をいただいた筆者からみた製造物責任法の立法過程を記したものである。加藤雅教授のご苦労の一端を示すことができれば幸いである。)

## 注

- 1) 縣公一郎「政策情報—その論理的シェーマの構成—」北川正恭ほか編『政策研究のメソドロジー』(法律文化社2005年) pp30- による。
- 2) 官房長官の懇談会である公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会「公文書等の適切な管理、保存及び利用のための体制整備について—未来に残す歴史的な文書・アーカイブズの充実に向けて—」(平成16年6月28日)に、現状と政策の方向が明らかにされている。
- 3) 製造物責任法と消費者契約法は、国民生活審議会において、長年課題とされていた二つの民事ルールを立法したものである。  
筆者は、平成10年から12年にかけて消費者契約法の立法過程にも参画した。対象となる局面において異なっていたものの、経済界を中心とする批判や、論点は共通のものが多く、製造物責任法における議論の経験を踏まえ、効率的に検討や議論を行うことができた。
- 4) 川本 敏「消費者政策の展開—現状と課題—」北川正恭ほか編『政策研究のメソドロジー』(法律文化社2005年) pp253- による。

- 5) 現在でも、被害者の救済の在り方を議論する際、行政上の安全規制が十分でなかったことを根拠に国の責任を追究する思考様式が、強固に残っている一方で、行政上の安全規制とは別に事業者の責任を追及するという考え方は一般的ではない。
- 6) 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律、鉱業法、原子力損害の賠償に関する法律、大気汚染防止法、水質汚濁防止法、油濁損害賠償法、深海底鉱業暫定措置法など。
- 7) 星野英一「製造物責任法ができるまで」『ジュリスト』1051号（1994年9月1日）p13において、法制審議会民法部会財産法小委員長であった星野教授は、「民法709条の2ないしは717条の2以下に規定を置くとしたならば、どのようなものになるか、といった発想で検討することから出発するのが適当と考えた。」と述べておられる。
- 8) 平成3年9月16日付日本経済新聞
- 9) 朝日新聞は、平成4年6月28日「PL法の制定を促す」という社説を掲げ、同年10月2日には、「この産業優先の国よ」と怒りを示した。また、論説委員室のコラムである「窓」(同年10月20日)は、「PLと審議会」審議会が官庁の隠れ蓑になっていると批判した（この時期を含め、製造物責任法をめぐる新聞の報道ぶりについては、岡田幹治「新聞はPL法をどう伝えたか」『ジュリスト』1139号1998年8月1日—15日号が整理されている。）
- 10) 既成の大きな政党と違い、建物もなく暖房も十分入っていない議院会館の会議室で、連立与党という新しい枠組みの中で、早朝から、朝食もなく、かろうじてコーヒーをすすめるのみで何度も議論した苦勞を反映したものの評価をいただいた発言。
- 11) 最終日（6月22日）の朝日新聞朝刊に「PL法を時間切れにするな」という社説が掲載されたが、当日まで態度を保留していた両野党が賛成し、緊急上程が実現したのは、同社説も影響したのではないかとされている。

#### 参 考 文 献

（本文 注掲載の文献のほか、下記を参照した）

- 川口康裕「製造物責任法の成立について」『ジュリスト』1051号（1994年9月1日）p45—  
経済企画庁国民生活局消費者行政第一課編「逐条解説製造物責任法」(商事法務研究会)平成6年  
升田純「詳解製造物責任法」(商事法務研究会)平成9年