

論文概要

●研究成果物

論文タイトル 「製品事故救済に係る民事法制に関する国際研究」

ポリシー・ディスカッション・ペーパー

著 者 竹重勇輝¹⁾、岩崎優貴¹⁾、岩本由有¹⁾、米田俊樹¹⁾、梅津希¹⁾

1) 消費者庁新未来創造戦略本部国際消費者政策研究センター特任研究員

●論文要旨

1 はじめに

本研究は、消費者庁新未来創造戦略本部国際消費者政策研究センターにおける研究である。デジタル化が進む社会における消費者政策の企画・立案の基礎資料の作成を目的として、公表資料、文献調査、有識者へのヒアリング等の方法により、欧州委員会が提案し、2024年12月に発効した、新製造物責任指令（以下、「新指令」という。）の制定経緯、概要、日本の製造物責任法の制定経緯等について研究を行い、ポリシー・ディスカッション・ペーパーとして公表するものである。ポリシー・ディスカッション・ペーパーは第1章及び第5章を竹重勇輝特任研究員、第2章及び第4章を岩本由有特任研究員、第3章を岩崎優貴特任研究員が主として担当した。

2 新指令の制定経緯

2022年9月、1985年に採択された製造物責任指令（以下、「旧指令」という。）を大幅に改正する内容の新指令案が提案された。この提案には、社会のデジタル化や循環型経済への対応、EU域外から直接もたらされた製品についての責任主体を確保すること等の目的があるとされている。

旧指令については、1995年以降、旧指令第21条に規定された義務として、欧州委員会が指令の適用に関する判例の動向を追跡し、得られた情報や苦情を分析した報告書を公表しており、改正までのあいだに5つの報告書が公表されていた。今回の新指令案の提案に至るまでには、このうちの第5報告書¹⁾や、外部調査や影響評価の報告書、AI等に関する安全性及び責任に関する影響についての報告書、AIに関する白書、パブリックコンサルテーション等において、旧指令の課題や懸念点の指摘、指令改正の必要性への言及等がなされた。具体的には、社会のデジタル化等に伴って「製造物」や「欠陥」等の定義が不明確になっていることや、立証責任に関して被害者に過度な負担がかかっていること、500ユーロ以下の物的損害が請求できない点が被害者保護に欠けること²⁾等である。報告書等の中には、現時点では新技術に関する決定的な結論を導くための実証データが不足していること、指令が適用できなかった事例が現時点では多くないことを指摘するものもあったものの³⁾、上記懸念点に対応すべく、新指令案が提案されるに至った。

¹⁾

欧州委員会には、旧指令の適用についてEU司法裁判所の判例の動向を調査し得られた情報や苦情を分析して、5年ごとに理事会（the Council）に報告をする義務がある（旧指令の第21条）。

²⁾

なお、日本では、少額事件につき免責を認めた場合、当該事件については過失責任で処理されることとなり、紛争の迅速な解決が困難となること等の理由から、制定時より免責制度を採用しなかった。

³⁾ 委員会スタッフの作業文書（SWD（2018）157 final）

新案の提案後は、立法機関である欧州議会やEU理事会等から様々な意見や修正提案が出された。その後、2023年12月14日にEU理事会、欧州議会、欧州委員会による三者協議を踏まえて調整された最終草案が非公式に合意され、第1読会の手続を経て2024年10月に新指令が採択された。加盟各国は、2026年12月9日までに、その内容を国内法化する義務を負っている。

3 新指令の概要

新指令の内容を端的にいえば、製造物の欠陥に起因する損害の賠償責任を製造業者等に認めるもの、ということになる。この点は、旧指令と何ら変わりはない。

しかし、新指令では、責任の客体たる「製造物」に、「ソフトウェア」や「デジタル製造ファイル」等が含まれるとともに「関連サービス」、「製造者の管理」等の新たな概念が設けられたこと、責任の主体に「指定代理人」、「フルフィルメントサービス提供者」や「オンライン・プラットフォーム提供者」等が加わったこと、訴訟段階における証拠開示の制度や、欠陥や因果関係の推定規定が設けられたこと等の諸点において、旧指令から変更されている。また、「欠陥」の定義やその考慮要素、「損害」の内容として「データ」が規定されたこと等、変更されている箇所は他にも数多くみられる。

本文では第1条から順番に、条文の内容と前文について紹介した。

なお、新指令は、今後、EU加盟国における国内法化を経て運用されていく段階にあり、現時点において、新指令の具体的な運用状況や被害者救済の実効性等は未だ明らかではない。例えば、「ソフトウェア」や「実質的な変更」、証拠開示における「賠償請求のもっともらしさを裏付けるのに十分な事実及び証拠」、推定規定における「製造物の明らかな不具合」、「特に技術的又は科学的な複雑さ」、「過度の困難」等の抽象的な概念が具体的にどのようなケースにおいて認められるのかといった文言該当性の問題や、オンライン・プラットフォーム提供者が責任を免れるために提供すべき情報の内容、オンライン・プラットフォーム提供者に責任を課したことによる被害者救済の実効性の有無・程度、欠陥の判断基準たる「EU法又は国内法で要求される安全性」と、欠陥推定の要件たる「被害者が被った損害のリスクから保護することを目的としたEU法又は国内法で定められた必須の製造物安全要件」の具体的な違いなど条文間の差異や対応関係に関する問題、損害が「製造物の明らかな不具合によって」生じたことを証明した場合の欠陥推定の規定や、損害が当該欠陥に典型的に合致する種類のものであることを証明した場合の因果関係の推定規定の実益（そのような場合には、推定規定がなくとも裁判所において欠陥ないし因果関係が認められるのではないか）、逆に「特に技術的又は科学的な複雑さ」を持つ製造物、例えばAI搭載製品などについては、そのブラックボックス性を踏まえると、フルフィルメントサービス事業者やオンライン・プラットフォーム事業者はおろか、製造者であっても係る推定を覆すことは困難ではないか（実質的に、推定を超えた効果を生じるのではないか）といった問題については、具体的な事案における実際の適用例を見なければ評価ないし判断をすることはできない。本文では新指令の内容を分かりやすく紹介するという観点から上述の諸点については言及していないが、我が国の政策資料を得るために、新指令の内容だけではなく、新指令が具体的にどのように適用されるのかといった点について裁判例の集積を待たなければならない。

4 日本の製造物責任法の制定経緯

我が国で製造物責任立法が本格的に研究され始めてから製造物責任法として成立に至るまでに、約 20 年という年月がかかった。我が国の学界は当初、欠陥製品による大規模事故の解決に向けた独自の理論を有していなかったことから、製造物責任法成立までの間には、海外の製造物責任制度の比較法研究や海外調査を行う等欧米諸国を中心に広く海外法制度の動向を注視し、検討に取り入れてきた。本研究では、日本の製造物責任法の制定経緯における海外の法制度の検討状況等についても概観することとする。

1955 年以降、欠陥製品による複数の大規模事故⁴の発生等を背景として、製造物責任について研究する気運が高まったが、当時の我が国には、問題の解決に向けて独自の理論を展開するだけの下地がなく、米国や欧州等の比較法研究（厳格責任法理の生成と発展（米国）や証明責任転換の理論（独）等）を通じて、製造物責任を追及するための法的構成等が検討された。

製造物責任立法の本格的な研究は、民法等の学者 9 名からなる私的な研究会である製造物責任研究会（1972 年発足）によって始められた。また、内閣総理大臣の諮問機関である国民生活審議会において、製品関連事故に関する立法にあたっては諸外国の法制の動向にも十分留意しなければならないことが示された。この時期は、消費者被害救済制度の整備等が図られたが、製造物責任立法の具体的な動きにはつながらなかった。

平成に入り、国民生活重視、消費者重視の考え方方が従来以上に強調されるようになったこと等から、再び製造物責任について立法化を求める声が高まった。特に、1985 年に旧指令が閣僚理事会において採択されたことを契機に、再び製造物責任に関する議論が活発に行われるようになった。

第 13 次国民生活審議会（1990 年 12 月発足）では、米国や欧州諸国等諸外国の立法化の動向の調査、諸外国の法令等を参考とした製造物責任法上の主要論点の検討、製造物責任制度導入時の影響に関する検討等が行われた。このような調査検討を踏まえ、第 13 次国民生活審議会は、関係省庁に対して、所管の製品に関する消費者被害防止・救済の在り方についての総合的な検討を要請するとともに、次期国民生活審議会において概ね 1 年以内に検討の結果をとりまとめることとした。

第 14 次国民生活審議会（1992 年 12 月発足）では、諸外国の法制度や条文を踏まえた議論を行うとともに、関係省庁における製造物責任に関する検討結果を踏まえた報告を取りまとめた。同報告では、過失責任に代わる欠陥責任の導入及び包括法による立法措置をとることが提言された。

こうした調査検討の結果を踏まえ、製造物責任法は、本格的な研究が開始されてから約 20 年後の 1994 年 6 月に成立するに至った。2017 年に、民法改正に伴って消滅時効の規定（製造物責任法第 5 条）の改正が行われている。

5 おわりに

（1）本研究概要

本研究は、新指令の制定経緯、規定内容及び関連する前文、新指令に対する産業界や有識者等の意見のほか、日本の製造物責任法の成立経緯のうち、特に旧指令を中心とした諸外国の法制の検討状況等について、調査研究を行ったものである。

（2）新指令概要

⁴ ヒ素ミルク事件、サリドマイド事件、カネミ油症事件等。

新指令は、1985年に成立した旧指令を約40年ぶりに改正したものであり、デジタル技術、AI、サイバーセキュリティ、循環経済といった社会構造の変化に対応することを目的として、製品の定義の拡張、立証責任の緩和、被害者救済の実効性の向上、技術革新との整合性など、複数の関連論点について議論が重ねられた結果、改正されたものであった。EU加盟国は2026年12月までに国内法化することが求められている。

(3) 日本の製造物責任法概要

日本の製造物責任法は1994年に成立した法律である。成立に至るまで、約20年に及ぶ調査研究、比較法的検討、実態調査、産業界・消費者団体・法曹界等への意見聴取等が行われ、主要論点や導入時の影響等について議論が重ねられた。

日本法制定の過程において、旧指令を含めた当時の諸外国の製造物責任法制等について調査が行われたが、旧指令のみならず、個別の国における法制にも着目し、運用実態等についても調査が行われた。また、諸外国の法制度に関する調査結果を踏まえつつも、日本におけるそれぞれの製品についての製品特性、苦情の実態、法体系、訴訟実務、原因究明機関の現状等に鑑みた制度設計が行われた。

(4) 本研究の位置づけ等

本研究は、国内法化がされる前の現時点において、デジタル化が進む社会における消費者政策の企画・立案の基礎資料とする目的として、EUにおいて採択された新指令の規定内容等を中心に、新指令成立時までの動向等を対象に調査研究を行ったものである。

新指令は、今後、EU加盟国における国内法化を経て運用されていく段階にあり、現時点において、新指令の具体的な運用状況や被害者救済の実効性等は未だ明らかではなく、本研究もこれらを目的としたものではない。

しかし、これらが明らかにならなければ、新指令の意義ないし有効性を真に理解することはできない。そのため、新指令に関しては、EU加盟国における以下の状況等について継続的な情報収集が必要と考える。

- ①新指令の国内法化の動向及び国内法化された後の運用
- ②新指令に対する事業者の動向
- ③新指令における改正内容に関する裁判上の争点及びその判断基準等
- ④一般製品安全規則、デジタルサービス法等、新指令と関連する法令との関連の仕方、関連の度合い等
- ⑤ADR機関、原因究明機関等第三者機関の位置づけ及び果たしている役割等

上記のほか、

- ⑥日本における紛争の実態等

に加え、米国等のEU以外の諸外国においても、社会構造の変化が生じていると考えられることから、

⑦米国等のEU以外の諸外国における、関連法制（ソフトウェアやAI製品に起因する責任、オンライン・プラットフォームの責任、証拠開示手続を含めた民事訴訟手続等）

についても、継続的な情報収集が必要と考える。

本ポリシー・ディスカッション・ペーパーは、全て研究者個人の責任で執筆されており、消費者庁の見解を示すものではない。本研究が、今後の、デジタル化が進む社会における消費者政策の企画・立案の基礎的資料の一つとなれば幸いである。

以上