安田火災記念財団叢書　NO.39

製造物責任立法と保険制度

講　師
東京大学法学部教授　山下友信　氏

平成４年５月

財団法人安田火災記念財団

目　次

1．はじめに …… 1

2．ＰＬ保険からみたＰＬ立法の在り方 …… 4

3．ＰＬ立法と履行確保強制制度 ……１１

4．加入強制制度を導入しない場合のＰＬ保険 ……２２

(1)　ＰＬ保険と加入の促進 …… ２２

(2)　ＰＬ保険の機能の確保・充実 …… ２４

(3)　ＰＬ保険制度以外の制度の利用の可能性 …… ２７

5．ＰＬ保険でカヴァーできない被害の救済 ……２９

6．おわりに ……３３

本書は、当財団が主催して平成４年５月１５日、安田火災本社ビルで開催した、山下教授の講演を収録したものです。

1　はじめに

現在、製造物責任立法への機運はかつてないほど高まっており、学界や諸団体からの立法提案も相次いで公表されております。しかし産業界を中心に否定的な見解もいまだ強く主張されております。国民生活審議会消費者政策部会でも、昨年10月の中間報告では結局、賛否両論併記されたに止まりました。いまだ方向は明らかではありません。

最近では、外国で、特にＥＣ諸国で製造物責任立法が実現したことから、わが国だけが立法なしということであるのは国際的にも問題であるという主張が強烈になされる一方で、そういう観点からばかり立法の必要性が主張されているが、はたしてそれがわが国の社会に最適な立法の工夫であるのか疑問の余地があるというような主張もあります。学界でも、たとえばごく最近、東京大学の内田貴助教授がＮＢＬ494 号以下掲載の論文で述べられていることであるとか、あるいはそれとは別に経済学的な分析から、製品毎に責任の在り方がもう少しきめこまく検討されるべきであるという主張もなされております。これは東京大学の平井宜雄教授がＮＢＬ443 号以下掲載の講演の記録でも述べられておりますし、同教授が主査を勤められた研究である平成元年の経済企画庁編集の「製造物責任の新しい視点」にも述べられていることです。

さらに現在までの立法提案が十分説得力のある合理的な内容を持ったものであるのかどうか、必ずしも法律的な観点から突き詰められていないのではないかという指摘も、学会等からなされつつあるわけでして、議論はさらに混迷しそうです。

私自身は製造物責任についてこれまで特別に研究したことはありませんし、立法をめぐる議論に直接かかわっているわけではありませんので、立法すべきか、あるいは立法の内容はどうあるべきか、ということについて新たに意見を申し上げる能力もありません。ただ最近委託研究として、共同で製造物責任立法と賠償履行確保問題についての検討すべき機会がありました。この研究成果は別途公表されることになるかと思いま

すけれども、これを通じて若干、ＰＬ保険について考えさせられることがありましたので、これをふまえて本日は、製造物責任と保険との様々な関係、問題について、若干の個人的感想めいたお話をさせていただきます。

ところで現在、立法をめぐってとりわけホットなイッシューとなっているのは、そもそも無過失責任を当然の内容とするＰＬ立法をなすべきかどうか、なすべきであるとしたら責任発生要件としての欠陥概念をどう定義するか、欠陥及び因果関係についての推定規定を置くべきかどうか等々です。しかし、それらの前提としてそもそもＥＣのように製造物責任立法を一般法として行うべきか、あるいは個別法として行うべきかという問題もあるようです。先ほどあげた内田助教授の最近の論文でも、当然一般立法だということにはならない、という指摘もなされております。

ただ諸外国の動向からみても個別法を積み重ねていくことは実際上不適当であって、立法すれば基本的には一般法とせざるを得ないというふうに思われますが、例外的な個別立法があり得るとすれば、おそらく特定の種類の製品について保険、あるいはその他の履行確保措置を含む被害者救済制度と結びつけて立法的解決を図ろうとする場合ではないかと思います。このあたりにＰＬ保険との交錯関係がまず見出せるわけですけれども、一般法とする場合でも、ＰＬ保険をはじめとする賠償責任の履行確保制度の関係を当然に考えなくてはいけないわけです。

そういう問題意識も含めて、ＰＬ立法（製造物責任立法）とのからみでＰＬ保険（生産物賠償責任保険）を検討しなければならない論点は一応次のようなことではないかと思います。

第１に、ＰＬ立法における責任発生要件あるいは責任内容について、この責任に関して最も重要な役割を果していくであろうＰＬ保険との関係で検討しておくべき問題はないかということです。現代の事故と民事責任の在り方を考える上で保険との関係を念頭に置いておかなければならないということには、ほとんど異論がないということになっておりま

す。

第２に、従来の立法提案に盛り込まれているＰＬ保険等の履行確保措置を義務づけるという提案について、どのように考えていくかという点です。

第３に、第２の点が消極的に考えられるとした場合には、ＰＬ立法がなされた場合に、ＰＬ保険はどのような問題を抱え、またそれがどのように解決されるべきかということです。

第４に、ＰＬ保険で十分対処できない事故による被害に対して、救済をどのように働かせるかというような問題です。

以下、この４点の順に若干お話したいと思います。

2　ＰＬ保険からみたＰＬ立法の在り方

なぜＰＬ立法が必要かということの理由づけとしては様々なことが言われております。ＰＬ立法で不可欠な要素というのは欠陥ということを要件とした無過失責任化ということです。推定規定の是非というような問題以前に、そのことが検討されなければならないわけです。即ち、欠陥ということを要件として無過失で責任を発生させるということですが、その根拠として言われているのは当然のことながら消費者保護であるとか、信頼責任であるとか危険責任であるとか報償責任ということなどでありますけれども、そういうことが挙げられる一方で、それとともに最近では、無過失責任とすることが経済的な効率性という視点から好ましいということも挙げられているわけです。

この立場では民事責任を課すことの意義を、市場機構を通じた事故発生の抑止、あるいは安全性の促進ということに見出しております。そして製造者に無過失責任を課すのが効率的であるといわれますが、それは一般的に製造者は事故発生を防止するのに最適の立場にあるという理由によるわけです。

そういう視点がなぜ意味を持つかということを、私なりに考えますと、消費者保護が必要であるという視点にばかり立ちますと、とにかくあらゆる被害を救う立法が必要であるという主張につながりがちである。そこでバランス感覚を失うと、場合によっては社会全体に思いがけない弊害を生み出す可能性があるということではなかろうかと考えます。

しかし、それでは経済的な効率性の面から考えるとどうかということですが、無過失責任化は製造者がより注意深く製品の安全性を確保しようとする誘因となるという点は、実際には製造者は責任を保険によってカヴァーしようとすることにより、相当事情が変わってくるようにも思われるわけです。なぜならば、責任が強化された場合、保険でリスクをカヴァーしようとする傾向はより高まると考えられるわけですが、その場合には、いわゆるモラル・ハザードというものが多かれ少なかれ生じ

ることは不可避でありまして、そのことによって民事責任の持つ抑止効果の低下、あるいは安全性促進機能の低下ということにつながるわけです。そういう懸念があるということは昨年10月の国民生活審議会の中間報告でも指摘されております。

そこで経済学上の議論でも、今申しましたような意味での効率性ということが確保されるために、ＰＬ保険というものが様々な条件を満たすことが必要であるということになっております。モラル・ハザードの防止を保険の仕組みの中に組み込むとか、保険料について適正な危険に応じたリスク区分がなされることとか、あるいはさらに保険料について十分競争的であるということなどが、経済学の立場からは必要な条件であるとされるようです。

しかしＰＬ保険の経営は保険会社にとってそう容易なものではありませんで、今申しましたような諸条件が満たされるかと言うと、これはなかなかむずかしいということも確かであろうと思います。製造物責任の特性として、過去にあった事故については多くの場合改善が直ちに図られたり、あるいは製造が中止されたりして、同じような事故が発生する可能性は、食品における食中毒のような確率的にはどうしても発生するという事故のような場合は別として、一般的にはあまり高いものとは言えません。リスクの性質として、常に将来どのような事故が発生するかが予測困難であるということがつきまとうわけです。

もっとも個別のリスクを考えればそうだということで、製造物責任全体としてはある程度の予測は可能ということかもしれませんが、それにしても火災保険や自動車保険のように安定的な予測が可能かは疑問なところです。そのことが保険の経営を相当むずかしくするのです。特に個別の製品製造者の安全性を事前に評価する、その上で保険料を決定していくということは相当困難であるというふうに思います。そのことは保険料の決定を通じて安全性へのインセンティブを高めることが実際にはむずかしい。あるいはそういうことの中に、さらにモラル・ハザードが入り込んでくるというようなことで、効率性という観点から考えますと、

保険というものが責任と結びつくことによって、かえって好ましくない効果も生じ得るということになるわけです。

このような保険の問題が極端に現れたのが米国の保険危機であって、責任法の混乱と、ＰＬ保険の混乱とが結びつき、保険により危険を分散するということが極めて困難になったわけです。責任リスクは保険で対処するのが合理的であるという観念が強い場合には、保険が付けられなければ製造者の責任にもとづいて安全性の確保に努めて生産を続けるという行動を取らずに、むしろ製造を止めるということになるかもしれないということも可能性としては念頭に置いておかなければならないわけですが、現に米国のＰＬ法は、製品の安全性を促進するどころか、製品の製造停止であるとか新製品開発意欲の減退という結果をもたらしただけであるというふうな分析もあるわけです。

幸いに保険危機は米国でのみ発生し、その他の国にはそういうひどい形では波及しておりませんので、おそらくしばしば言われているように米国のＰＬ法、あるいは司法制度の抱える問題、さらには保険会社のミス・マネジメントというものが相まって危機が生じたというのが常識的なところであろうかと思います。

従って、わが国でＰＬ立法をしたら同じような保険危機が発生するという見方は現実的はありませんが、それにしても保険が常に有効に機能し得るものではない。そうであれば効率性という観点から無過失責任というものを肯定するということに対しては、現実にはそういうモデル通りにいかないかもしれないという認識も常に持っておかなくてはならないことではないかと思います。

わが国では責任リスクを保険でカヴァーすることが必ずしも従来一般的でないということですと、無過失責任としますと企業の自己責任となる領域が広くなるわけですが、そのことにより企業が安全性への努力をさらに強化するかと言えば、そう楽観はできないというのが直観的な感じです。責任リスクが高まったと考えれば、むしろ今以上に保険に走る可能性の方が強いであろうかと思います。わが国では米国のような、あ

る意味では無茶苦茶なＰＬ法にはならないというふうに期待できますし、また一挙にＰＬ保険に入れないというような保険危機は生じないでありましょうが、少し別な形で、即ちリザルトの悪化がじわじわと迫ってくるというふうな形の影響はあり得るのではないかということが言えるかと思います。

しかし、そういう問題はあっても、それでもなお立法が必要である。最初の「なぜ、今立法するか」という根拠として、経済的な効率性、消費者保護というふうな２点があるとしますと、消費者保護という観点から、どうしても立法は必要であるとされる可能性もあるわけです。損害保険業界としても、そのことを覚悟しておくべきですし、またそういうことを受身で捉えるのではなくて、自らのＰＬ保険がうまくいくようなバランスの取れた立法がなされるように働きかけるべきではないかと思います。

立法すべきであるとした場合に、以上のような無過失責任とすることが良いのか悪いのかという点とともに、その他にもいろいろ問題点はあるわけです。特にＰＬ保険との関連で検討しておくべきことについてみておくと、次のような点が挙げられるのではないかと思います。

第１に、責任の要件をどう規定すべきかについては、特に保険の観点からリスクについての予測可能性を高めようとすれば、いわゆる開発危険についての免責を規定することが好ましいようにもみえるわけです。こういう危険についても、即ち製造・販売した時点では予想もつかなかった製品の欠陥による事故の発生という結果に対して責任を負わせるということにして、保険でそれをカヴァーすることが本当にできるのか。素人目には若干疑問があるわけです。

しかし被害の救済という観点からは、製造・販売の時点で予見可能であったかどうかということはあまり関係ないということも確かです。免責を認めることには大いに問題があるとされる可能性もあります。実際には開発危険について考慮しなければならないのは、製造当時の科学水準によれば安全であると認められていたものが、ある程度集中的な被害

を、あるいは大量な被害を後で発生させたような場合であるというふうに考えられ、それは特に医薬品のようなものについて言えるのであろうかと思いますが、それを裏づけるかのようにＥＣでも、こういう開発危険について免責することを認めているのですが、それは主として医薬品を念頭に置いているという説明が一般的にみられるところです。

そうであるとすると、医薬品についての被害の救済の在り方というのは相当特殊な面もあるわけで、それについては、それなりの医薬品という特性に応じて、被害の救済システムを考えることも必要になろうかと思われるわけです。そうなると、普通の製品について開発危険の抗弁を認めておくという必要性もあまりないということになろうかと思います。

第２に、責任の内容として責任限度額を設けるという提案が、時としてなされることがあります。現にＥＣの指令の中では加盟国のオプションとして認められております。ドイツでもこれをＰＬ立法において規定しております。わが国でも責任制限が必要であると主張される場合には、そういう責任の限度がない、即ち無限責任とすると、ＰＬ保険が機能し得なくなる、あるいはＰＬ保険がうまく機能しなくなるという懸念が挙げられるのが一般的です。

しかし責任制限というものをＰＬ立法の中で認めるということが支持を受ける可能性は極めて低いと思われます。ＥＣでも責任制限のオプション規定については近い将来見直しがなされるようですし、ドイツでもやはりその非合理性というものが強調されるようになっております。ＥＣの指令では総対的責任制限を認めているわけです。そうした場合被害総額が限度額を超える場合に、比例的に被害者に対して賠償金を払うための資金として保険金が支払われるというふうになっていくわけです。被害は一度に発生するとは限らないわけでして、早い者勝ちの結果が生じる可能性を否定することはできません。

このあたりは責任制限の認められている典型例である、船主の責任と比較すれば明らかに事情が違うところです。しかも海上運送で責任制限が伝統的に認められてきた背景には、通常荷主は貨物保険で損害をカヴァ

ーするということが行われているという事情もあるというふうに思われるわけです。これもＰＬ事故とは大いに異なるところです。

さらにＥＣ指令でも責任限度額はほとんど発生することがないカタストロフィックな事故を想定した金額、即ち７千万ＥＣＵということです。実際にこれが意味を持つ場合は稀であろうと思われます。これはそういうふうにしなければ社会的にも受け入れられないということであろうかと思います。そのようなレベルの限度を設けるのであれば通常のＰＬ保険には、ほとんど影響を及ぼさないのではないかとも思われます。ＰＬ保険の引受能力というようなものは、恐らくそれよりは下のレベルで決まってくるのであって、違うところにもっと重要な問題があるのではないかということであろうかと思います。

第３に、責任の主体をどう規定するかということもＰＬ保険にかかわってきます。現在の立法提案においては、一応製造者が無過失責任の主体とされております。流通業者の責任は例外的にのみ認められるものとされております。従って、通常は製造者・流通業者がいずれも製造物責任について保険を手配する必要はないということになりそうでありますが、しかし実際には製造者に責任を課すＰＬ立法がなされても、流通業者には一般契約法及び不法行為法上の責任を負わされるという可能性は依然として残るわけです。流通業者の責任リスクががゼロというわけでは決してありません。その他のいずれの提案でも、製造者にはさらに部品供給者も含まれるとされております。それについてはどうしてもＰＬ保険の付保というものが必要となってまいります。そのことが保険の重複による非効率をもたらすという懸念は昔からなされているわけです。それにはもっともなところもあろうかと思います。

むろんＰＬ保険では、最終製造者が当該製品について責任を負い得るものを追加被保険者として、共同して保険を付けるということも可能です。ある程度の非効率は回避し得るのかもしれませんが、それでもコストがゼロになるわけではありません。しかしさりとて、ＰＬ保険を効率的に機能させるために、責任をどこかに集中させてそこで１つのＰＬ保

険だけで処理をするという方式が現実的であるかというと、必ずしもそうでもないと思われます。現に外国でも、製造物責任についてそこまでやっている国はないようです。そういうことを考えますとなかなか問題はむずかしいわけで、まずはＰＬ保険のコスト分析によって、保険の重複ということによってどのような無駄なコストが生じるのかということを、もう一度冷静に分析してみるということが前提になろうかと思います。

第４に、手続法との関係があります。ＰＬの有無についてどのように鑑定するかは、わが国では無過失責任を導入するか否かということ以上に、消費者保護政策にとっては重要であるという指摘もあります。世間で起きているＰＬ事故の大部分は死亡とか重大な傷害事故には至らないものです。そのような事故について示談がスムーズにいかない場合、裁判をするというようなことは経済的に割りに合わないことであって、それが被害があるにもかかわらず救済されていないという消費者の不満の一つの原因につながっているものとみられるわけです。そういう観点から訴訟手続の改善のみならず、簡易な紛争解決手続を設けるという提案もなされております。その必要性は高いと言うべきであります。

そうした場合、現在は潜在している被害が顕在化してくる恐れもないわけでして、そういうものがＰＬ保険に対してどういう影響をもたらすのかということも、十分考えておかなければならないことであろうかと思います。

3　ＰＬ立法と履行確保強制制度

わが国で本格的な製造物責任立法の提案をしたのは、昭和50年の我妻栄博士を構成メンバーとする製造物責任研究会による「製造物責任法要綱試案」です。この試案では製造者の無過失責任、欠陥の推定、因果関係についてなどの規定を含んでおりまして、わが国の立法の在り方に関する最も権威のある提案としての地位を保ってきたわけです。そして保険との関係で興味深いことは、この「要綱試案」については賠償の履行を確保するために製造業者に対して、責任保険、責任保証、または供託のいずれかの履行確保措置を、政令の定めに従って取ることを義務づけているわけです。そして製造者が責任を負ったにもかかわらず、義務的な責任保険等からの給付がなされない場合、政府が保障金を給付するという政府保障事業を制度化するという提案も同時に含まれております。

この「要綱試案」の提案はその後も極めて大きな影響力を持ってきたようであります。最近の日弁連とか公明党の立法提案でも、概ね「要綱試案」と同じような履行確保措置強制制度というものが提案されております。「要綱試案」の影響がいかに大きいかということは、たとえば最近の新たな学者グループによる立法提案である一橋大学の好美教授らの試案では、履行確保措置についての提案は盛り込まれておりませんが、その１つの理由として履行確保措置については、昭和50年の「要綱試案」以来ほとんど議論の深化がないというようなことも挙げられているところからもわかるわけです。

また、この間になされましたＰＬ立法に関するいろいろな研究におきましても、「要綱試案」の保険等を強制するという立場に比較的好意的なニュアンスが強いということが伺われます。この間には医薬品については、ご存じのように被害者救済基金制度が設けられたりしたことなどからも、被害者救済制度としてより進んだ議論がなされるようになったことも確かでありましょう。

そういうことを踏まえて以下、「要綱試案」の提案について若干考え

てみたいわけです。ただこの問題が現在進められているＰＬ立法の議論においてクルーシャルな問題となるかどうかは、また別問題であろうかと思います。たとえばごく最近公表された社会党の立法提案におきましても、賠償履行確保措置の問題は、とりあえず棚上げするということのようです。従って、以下のお話も若干理論的な面からの関心によるところが大きいかもしれません。

従来の立法提案が揃って履行確保措置を強制しようとしている理由としては、次のような視点が挙げられます。以下では履行確保措置として最も重要であると考えられます、ＰＬ保険を念頭に置き、保証であるとか共済制度等については、のちほど若干申し上げたいと思います。

「要綱試案」で強制制度の理由として言われていたのは、被害者に対して確実、かつ迅速な救済を与えることが可能になるということであります。しかしここで救済が迅速になるということはどういうことかと言うと、責任保険がないと責任を負うべき製造者が責任を認めたがらない結果、それだけ賠償が遅れる可能性がある。しかし責任保険に加入していれば、そのような可能性は小さくなるというふうに期待できる、そういう意味で言われていたわけでして、責任の有無の判断などが、責任保険があれば簡単になって迅速な救済がなされるということに当然なるものではありませんし、製造者としては保険でカヴァーされるにしても自社の製品に欠陥があるということを、そう簡単に認めるわけにもいかないでありましょうから、迅速な救済という面でのメリットをあまり過大にみるべきではないというふうに思います。主として確実な救済を与えるということではなかろうかと思います。

その他に「要綱試案」の説明の中では直接は挙げられておりませんが、強いて考えるとすれば、メリットとして保険への加入を任意にしておく場合には、保険料がある程度高い水準になると、いわゆる逆選択が発生して良質のリスクに分類される製造業者が自家保険等の方法を選択し、リスクの高い製造業者だけが責任保険に加入することになる可能性が出てくるけれども、履行確保措置の検討を強制するということによって、

このような逆選択を防止してＰＬ事故のリスクをより広く分散することができるということでありますとか、あるいは履行確保措置を強制することによって被害者の救済に充てられるべきファンドはそれだけ充実されることになって、保険をより安定的に運営できるようになるということも考えられるわけです。

さらにＰＬ立法がなされても、賠償請求が飛躍的に増加しない限り、ＰＬ保険を安定的に供給されることがある程度期待でき、現在のような料率水準というものが多少なりとも製造業者に保険料負担を求めることが、そう深刻な負担の増大になるということは言えない。製造者にとっても保険でカヴァーされていることは非常に有意義であろう。そういう説明があるいはできるかもしれません。

ただし、強制の対象となる製品の範囲をどのように画するかということによっても、今挙げたようなメリットの実現の仕方は大いに変わってくるものと思われます。「要綱試案」においても、むしろ危険性の大小ということと賠償資力の水準等に鑑みて相当に絞られた製品種類についてのみ加入を強制する。恐らく危険性が相当高い製品でありながら一般的にその製品の製造者としては中小企業が多いということなどのために、万一事故が発生したならば賠償資力に不安があるというような製品が対象とされることであろうかと思います。その意味で広い範囲での加入強制までは、実は想定していないとも考えられるわけです。しかし、そう言い切られているわけでもないようです。そのあたりをもう少し明確にしておかないと、「要綱試案」の提案をめぐっての議論が混迷してしまうのではないかとも思われるわけです。

なお、ＰＬ保険への強制加入制度が現実にも可能であるということは、「消費生活用製品安全法」という法律では第１種特定製品の製造業者は主務大臣の登録を受けるに際して、当該第１種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損害の賠償を行う場合に備えて取るべき措置を記載した申請書を提出しなければならず、これによってＰＬ保険への加入が強制されている。これが

いわゆるＳマーク制度と呼ばれるものです。指定されているものは現在８品目となっております。そういう例はあるということが言えるようです。

そこで強制制度の問題点ということですが、ＰＬ保険への加入を強制する制度をどう評価すべきかということを考えるにあたっては、先ほど申しましたように、比較的広い範囲の製品について強制制度を適用するという前提に立った場合と、ある程度特定の製品についての制度とするかで分けて考えてみた方がよさそうです。

まず第１の広い範囲で押さえていくという前提で考えてみますと、次に挙げるようにいろいろな問題点が指摘されるわけです。まず諸外国の状況です。立法ないし判例法によって製造物責任法が整備されている主要国の状況を概観しますと、そう広い範囲で責任保険等への加入を強制し、あるいは、さらにこれを補完する政府保障事業というものを制度化しているという国はみられないわけです。わが国で「要綱試案」が提案しているような強制加入制度及び政府保障事業を導入するとすれば、国際的には特異な国となる可能性が高いわけです。

各国において強制がなされていない、あるいは強制をすべきであるという主張があまりみられない理由としてはいろいろあると思いますが、第１には製造物責任の発生のリスクへの対応というものが各製造者の自己責任の問題であると考えられているのではないかということであったり、第２に自己責任に委ねることが市場経済原理を通じて国民経済的にも好ましい効果をもたらすと考えられているのではないかということであったり、第３に製品種類をはじめとして多様なリスクに対して保険技術上画一的な加入強制は困難ではないかということであったり、第４に履行確保措置としては自家保険などの手法もあり得るわけであるから、すべての製造者に画一的な保険への加入を強制することは不適当であると考えられるということではないかということであったり、第５に責任の履行が賠償資力の欠如のために確保されないために深刻な被害が生じているかというとあまりそういうことも生じていないということなど、

いろいろあるのではないかと推測されるわけです。

もっとも諸外国においてもＰＬ保険の履行確保措置が法令上義務づけられるべきであるという議論がまったくないわけではありませんし、ドイツの薬事法のように種類を限って言えば、保険への加入等の履行確保措置が義務づけられている例もあります。また見落としてならないのは、主要国における製造業者のＰＬ保険への加入率、あるいは責任保険への加入率に相当の差異があって、これはあまり正確な統計はないようですが、アメリカとかイギリスとかドイツというような国々では、実は製造業者は極めて高い比率でＰＬ保険、あるいはその他の責任をカヴァーする賠償責任保険に加入しているというようにも言われております。そういうふうに加入率が極めて高い国では、強制しているのと事実上は変わらない状況が既に実現されているのではないかとも考えられるわけです。

従って、諸外国で強制加入制度がないからと言って、わが国でも何もしなくても良いという結論をそう性急に導くべきではないとも思われます。

そこで視点を変えて２番目に自賠責保険制度との対比をしてみたいと思います。

責任保険への強制加入を制度化している先例であって、また「要綱試案」等のモデルとなっていると推測される、自賠責保険制度とＰＬ保険制度を比較しますと、事情の相違が相当目立ってくるわけです。

まず自賠責保険制度では、第１に自動車事故は自動車保有者が誰でもある程度の確率では事故を起こす可能性を有しているとともに、自動車保有者は同時に被害者にもなり得るという立場の互換性があるということであったり、第２に自動車は性質上高い危険性を内在していて事故抑止にも自ずから限界があるということであったり、第３に自動車事故が発生する頻度は極めて高いということであったり、第４に保険がなければ加害者の賠償資力が十分でない可能性が相当にあるということであったり、第５に事故が発生しても賠償金額が巨大になる危険は概して小さく、事故の発生の予測も容易であるということであったり、第６に車検

制度とリンクして加入の確実性を確保しやすいというような事情があります。

それらの諸事情とともに、死者だけでも１万人を超えるという、相当数に上る被害者の救済ということは社会政策上にも不可欠でして、そのために民営損害保険事業の一般的な経営原理を部分的には修正する形で、自賠責保険制度が設けられて運営されているわけです。修正しているというのは、たとえば保険者には締約強制がなされていたり、あるいは料率が画一的であるということであったり、あるいはいわゆるノーロス・ノープロフィット原則ということであったり、あるいは政府再保険制度というのが用意されているということなどです。賠償資力に問題のない者も一律に加入を強制されるということも考え合わせると、自賠責保険は社会保険の性格を強く持っており、保険料は自動車事故被害者の救済という社会政策を実現するための租税に近い性格を持っているということすら言えるわけです。しかしそのような負担を自動車保有者全員に課すということについても、国民のコンセンサスが今のところ得られています。また自賠責保険制度を補完する政府再保険制度のような、公的財政負担を場合によっては伴い得る制度についても同様なわけです。

これに対して製造物責任とＰＬ保険との関係を考えますと、自賠責保険制度を可能ならしめている、先ほど挙げましたようないろいろなファクターというものが当てはまるかどうか相当に疑問であると考えられるわけです。即ち、第１に製造者が被害者になるという立場の互換性はないのではないかということであったり、第２に製造物責任事故は不可避であるとは言っても、製造物の種類、あるいは個々の製造者毎に発生の危険性には極めて大きな相違があると考えられるということであったり、第３に事故の頻度は全体としてみれば自動車事故に比べれば格段に低いと考えられるということであったり、第４に責任を負った製造者が賠償資力を欠き被害者救済を図れないというケースの数はないわけではありませんが、自動車事故の場合よりは低いと考えられるということであったり、第５に事故が発生した場合には、その対応によっては巨額の賠償

責任が発生する危険がありますし、そういう被害発生の予測もきわめて困難であるということであったり、第６に車検制度のような加入の確実性を担保する制度を構想することは技術的には極めて困難であるということがあります。

それらの諸事情があって、さらに強制加入制度の下で、保険会社の経営の判断に基づく引受けの自由もある程度は制限させざるを得ないというところまでさらに行くとすれば、それによって保険会社に損失を引受けさせることは困難でありましょうから、どうしても政府再保険制度のような公的制度が不可欠になるわけです。

これを自賠責保険のように安定的な制度として運営できるかどうかは、製造物責任が追及される頻度が将来高まるかどうかにもよりますけれども、保険の性質上不安がまったくないわけではありません。そういうふうに考えると自賠責保険制度を導入したのと同じ理由で、保険への加入を強制する制度をＰＬ立法の中で導入しようということにはまだ問題があるのではないかと考えられるわけです。

もう１つの視点として保険技術の面からの問題点を考えてみると、先ほど２番目に挙げたいろんな点とともに、次のような事情も挙げられるのではないか。まず、第１に事故による被害の規模が千差万別であります。そのために最悪の巨大事故をも想定して加入を強制することにしますと、極めて大きな保険料を徴収する必要が生じます。これは製品の販売コストを高め社会全体にとって大きな損失をもたらすことになり得るわけです。逆に小さい規模の事故を想定して加入強制をする。非常に零細な業者は一人が死傷するような事故が起きても、賠償金を払えないという可能性だってないわけではありません。そういう小さい規模の事故までも想定して加入強制をするということになりますと、強制した範囲の保険では被害が救済されない危険というものが逆に高まってきますし、半面で少額の被害のような保険による塡補を不可欠とはしないような事故についてまで、保険で塡補してもらおうとするようになって、これは保険のコスト全体を高めることにもなると思われます。免責金額、これ

これの金額までは保険金を払わないで被保険者の自己負担とする、そういう意味での免責金額をかなり高めに設定することによって、このような弊害をある程度抑制できるのかもしれませんが、免責金額をあまり高くすることは、保険に加入させられる製造者からみれば保険加入のメリットが減少するということです。それが加入強制反対理由となるかもしれないわけです。

第２に賠償資力についても、同一製品種類の製造者の中でも極めて大きなばらつきがあり得るわけです。賠償資力に問題のない立派な大企業というものにも加入を強制するということは適当でない面があろうと思われるわけですが、問題がないかどうかの判定は実にむずかしいわけでして、その基準を適正に設定するということは極めて困難であるというふうに考えられます。

第３に強制加入制度の下で保険会社の引受け拒絶の可能性をなくすとか、あるいは極めて制限するということにしますと、この保険により発生した損失については国が再保険等により補塡してやることが必要となるのではないかということは、先ほども申し上げた通りです。そのことによって公的な負担が生じてしまいます。特にＰＬ保険は、普通言われているところによりますと、製品の種類によっては保険契約の締結から保険金の支払いまでの期間が長い、いわゆるロングテイルの危険を抱えやすく収支の安定を図ることが容易でないという性質を持っていると思われますが、このことは収支が悪化した場合の公的な補塡というものを一層不可欠にしそうです。公的補塡がないとすると、ＰＬ保険の収支が悪化したことによる悪影響というものが他の種類の保険契約者に及び危険があるわけで、それも好ましくないものです。

逆に保険会社の引受けを、そういう問題があるからと言って自由にいたしますと、引受けを拒絶されるような危険性の高い製品が十分な履行確保措置なく市場に出てくることになるということにもなりますが、それも好ましくないことで、結局、それは加入強制の考え方とは一番馴染みにくい事態なのではないかと思われるわけです。「要綱試案」では、

保険会社が引き受けるかどうかは自由であるというふうにした上で、もし保険を断られた場合には保険に代わる措置として供託をする、それをもって履行確保措置とするということをしておりますが、供託が履行確保措置としての意味をほとんど持ち得ないというのは容易に想像がつきます。

第４に強制加入制度の下でも、自賠責保険のように画一的な料率によることは適当でないというふうに明らかに思われるわけですが、危険を評価して危険に見合った保険料を決定して徴収するということには、実はそれなりの組織的対応が必要であります。しかし広い範囲で強制の網をかけるかというと、それが可能かどうかは疑問の余地があるのではないかと思われるわけです。

逆に画一的な料率に近づいてきますと、安全な製品作りに努力している企業と怠っている企業とが同じ保険料を負担することになって、安全性の促進という目標が逆に阻害されることになるという問題もあるわけですが、加入強制をするという考え方からはある程度画一的な料率に近づけざるを得ない面もあるのではないか。そこが問題であろうというふうに思われるわけです。

第５にＰＬ保険への加入を強制したとしても、現在のような保険である限り機能に自ずから限界があるように思います。たとえばそもそも責任が発生しない事故については保険金は支払われない。これはＰＬ立法中の免責事由、たとえば開発危険の抗弁を認めた場合、そういう免責事由にあてはまったり、あるいはそもそもどの製品で被害が発生しているか証明できない場合もそうであります。そういう責任が発生し得ない、あるいは責任主体を特定し得ない事故については、保険金は支払われないわけです。それから、先ほど申しましたような塡補限度額というものも当然、設定されるかと思います。あるいは保険約款上保険金支払義務が発生しない免責事由もあります。

それらは保険を運営するために合理的な措置なのでありますけれども、自賠責保険のように、そういう原則は回避して被害者救済を重視してい

くということが全体的に合理的な仕組みとなるかどうかということは、ＰＬ保険の事故の場合には若干問題があるのではないかということです。少なくとも現行のＰＬ保険の原理を相当修正した保険とすること、たとえば自賠責保険的なものとして考えますと、そういうものになるわけですが、そのことの当否というものは従来あまり検討されておりません。

強制加入制度を導入しようという場合について、いろんな面から考察してまいりましたが、そういう考察からは真に強制的な保険制度でなければな解決し得ない被害のために保険が機能する場合は意外に少なくて、逆に真に解決が必要な被害に対しては強制的保険によっても救済を与え得ないことになる、というような可能性も極めて大きいように思われます。

たとえばカネミ油症事件のような巨額の賠償責任が発生する事故についてまで、強制的なＰＬ保険でカヴァーしておくということを義務づけることは不可能でありましょうし、それが合理的であるとも思われないわけです。政府再保険等どうしても必要になってくる公的な負担によるコストなども合わせて、国民経済的にみても好ましいかどうかということも検討する必要があるわけで、そういうことも考えなければ広い範囲での加入強制制度には問題が多いということは確かであろうと思います。

それでは特定の絞られた製品についての制度として考えてみた場合はどうかということですが、すぐに思いつく問題は、同じ製品の製造企業でも企業格差というものは非常にあると思われるわけで、相当の事故が生じても自家保険で対処し得る企業にまで、なぜ保険を強制しなければならないのかということがありますし、またその点を考慮して、賠償資力が十分な企業には強制をしないということであっても、十分かどうかの審査を誰がどのような基準でするのかは容易に決めがたいということかと思います。

むろんそういう具体的な製造者毎の賠償資力の如何で強制の範囲を決めるのは問題であって、製品の危険性等からみて保険加入を強制されても仕方がないものが、あるいはあるかもしれません。しかし、そうまで

して保険を強制しなければならない製品というものがどういうものであるか、それを選び出すのはなかなかむずかしいということでありますし、また仮にそれが選び出されても今のようなＰＬ保険で良いのかという問題に余計突き当たることになるわけです。企業に加入を強制する以上、ＰＬ保険が公平かつ効率的で、かつ十分安定的に供給されるという基礎条件が満たされていなければならないように思われるわけですが、しかし今のままでは引き受けるかどうかの自由は保険会社に留保されているわけでして、いつ保険に入ることが不可能になるかは分からない。保険に入ることはできても保険料が高くなって、事実上保険を利用できなくなるかもしれないということもあります。そして保険料率の決定の仕方についても、いろいろ技術的にむずかしい問題があります。

そういう問題を回避しようとすれば、自賠責保険などで取られているように契約強制、すなわち保険会社が引受けざるを得ないということを肯定するとともに、政府再保険のような制度へのバックアップをするということがどうしても要請されることになるのではなかろうかと思います。また強制がどうしても必要であるということの理由としては、被害者の救済が社会的に座視できない大量被害を発生するようなものになるとすると、今度はＰＬ保険の域を超えることになるのではないか。先ほどの公的な負担を伴ってＰＬ保険をバックアップするということには、その前に申し上げましたように、いろいろ問題があるということでしょうし、また大量の被害に対しても対処し得る保険であれば、それは今あるＰＬ保険の域を超えた保険ではなかろうかと思われるわけです。

そういうことを考えると、今現にあるＰＬ保険をそのまま利用する形で履行確保措置を強制すべきであるかどうかという視点からだけ考えるのではなくて、もう少し広い範囲で、たとえば救済基金制度を設けることの可否というふうなことを含めながら考えていく方が、当面望ましいのではないかと思われるわけです。

4　加入強制制度を導入しない場合のＰＬ保険

(1)ＰＬ保険と加入の促進

現在あるようなＰＬ保険への加入強制を制度化しないという選択肢は、今までに申し上げたようなところから十分あり得るところであると考えますし、また加入強制制度を仮に導入したとしても、加入強制の対象とならない製品種類の方がはるかに多くならざるを得ないと考えられますから、いずれにしても現状の諸制度ということを十分検討しておくということも必要だろうと思われるわけです。

そのまず第１の問題として、ＰＬ保険の加入の促進という点です。ＰＬ立法がなされるとしますと、これを契機に企業のＰＬ責任リスクへの認識が高まってＰＬ保険への加入率が高まるということも予測されるわけです。しかし巨大な事故でなくとも賠償資力に不安があることが少なくないと推測される中小零細企業も、一挙に加入するようになるかは直ちには断言できません。中小零細企業を中心に積極的な加入率促進の方策も検討されていいのではないかと思われます。

この点についてわが国では、マーク制度と結合したＰＬ保険への団体加入方式がかなり普及していることは注目されます。たとえばＳＧマーク制度では製品安全協会の下での自主基準に適合した製品についてＳＧマークが付されるとともに、製品安全協会が保険契約者、そしてマークの付いた製品の製造者及び製品安全協会を共同被保険者としてＰＬ保険契約が締結されております。そして事故が発生した場合には、この協会が窓口となって賠償金を支払い、保険でこれがカヴァーされるわけです。

このような制度は消費生活用製品安全法という法律に基礎があるわけですが、その他にもマーク制度と結びついた団体加入の仕組みは最近かなり増えております。団体加入方式というのは業界横並びの意識が強いわが国では、ＰＬ保険への加入を促進するための手段として活用するこ

とが可能ではないかということでありますし、マークが付けられれば消費者としても商品選択の参考にすることができますし、安全性基準を設けてそういうマークを付けるのであれば、品質についてもある程度の安心を得られるわけです。また、万一の場合の補償ということについても最低限の安心が得られるわけです。もっともそういう制度が機能し得るのは同種の製品についての業界団体、製造者の業界団体が存在していて、それが品質検査機関としても十分機能しているというようなことが前提となるのではないか。たとえば食品のように種類が多様で一つずつの金額が安いというようなものについては、マーク制度はあまりあまく機能しないとも考えられます。現にマーク制度と結びついた団体加入方式は、概して耐久消費財を中心に発展しておりますが、それには合理的な理由があるように思われます。もっともそういう機能がなくても、保険にだけは団体で加入するという意味はあるわけです。

他方、ある程度以上の企業になりますと、それぞれの会社のリスク管理政策というものがありましょうから、団体加入方式は概して団体で一律の保険内容となるようでありますから、あまり適切な加入方式でないかもしれません。その意味では、中小零細企業向けの制度としてメリットが発揮できるようなことが必要かと思われるわけです。その場合には、何よりも保険料が割安になるというようなことが重要であろうと思われます。ただ、これはなかなかむずかしいようですが、努力目標とはされていいのではないかと思われます。それに対して、ある程度以上の企業にとってのＰＬ保険への加入の促進が当然に良いことなのかどうかは、実はよく分かりません。自動車のトップメーカーが自家保険で賄っているというような話を聞くわけですが、これは当然のことであるようにも思われるわけです。また、製品の性質上集中的な事故が生じる可能性が極めて低い場合には、ＰＬ保険への加入のメリットはどこにあるのか等々ということであります。

ただ、先ほども申し上げましたように、米国やドイツのようにＰＬ保険への加入率が著しく高いとみられる国があるのに対して、なぜわが国

での加入率が余り高くないのかというふうな原因の分析も必要であろうかと思います。わが国でも企業のリスク管理の意識が低いとは必ずしも言えないように思いますが、そういう点をよく考えてみますと、諸外国では企業の責任リスクを製造物責任に限らず、包括的にカヴァーする責任保険が広く普及しているということをよく聞くわけですが、それに対してそういうふうな包括的な保険はわが国ではないわけです。そういう包括的な賠償責任保険というのが、どういうメリットを持つのか、あるいはデメリットを持つのか、という点をもう一度考えてもいいのではないかというふうに思っております。

(2)ＰＬ保険の機能の確保・充実

先ほども申しましたように、ＰＬ保険がよく機能することが社会全体にとっても、あるいは製造者、消費者、それぞれにとって好ましい結果をもたらすことは疑いがありません。よく機能するとはどういうことかというと、保険が安定的に、かつ安く提供され、かつ各保険契約者のリスクに応じて保険料の負担をする、ということにまとめられるのではないかと思います。

しかし、これが理想通りに行くかとなるといろいろ問題がありそうにも思われるわけです。安定的に保険を提供できるかということは、リスクの予測が困難であるということから、あるいは場合によってはむずかしくなるかもしれませんし、安く提供するというためには保険市場が競争的であるということが望ましいということになりましょうが、他方、競争的であればあるほど良いかと言えば、それは保険会社が合理的に行動して、そして競争すればという前提があるわけでして、常にそうであるとは限らないということは、米国での経験などからも明らかです。

危険に応じて保険料の負担が決められるということは、危険がよく事前に評価可能であるということが前提となりますが、それは実にむずかしいということは今さら指摘するまでもありません。

ＰＬ立法がなされたＥＣの主要国でも立法前にはＰＬ保険の保険料は10～15%程度値上げされるであろうが、その程度の値上げで済むという予測がなされておりました。現に立法後もそこまでの保険料が値上げされていないようでありますので、ＥＣ諸国では従来のＰＬ保険の制度についての反省というものが今のところあまり見当たらないようであります。そしてわが国でもＰＬ立法が極端なものにならなければ、ＥＣ程度の影響に止まると予測されているのではないかと思われます。実際にどうなるかはわかりませんが、常識的な予測は、あるいはそうなのかもしれません。従ってＰＬ立法がなされることによって、すぐにもＰＬ保険に重大な影響が及ぶのではないか、あるいはそうであるからＰＬ立法には慎重であるべきであるというような立場を取るべきではないと思われますし、ＰＬ保険は十分対処し得るという話も損害保険業界の方々から聞くわけで、そうであってほしいと考えるわけですけれども、先ほど挙げたようなＰＬ保険のむずかしさという点も考えていくと、なかなか興味深い問題もあります。

即ち、保険料の決まり方からみてまいりますと、ＰＬ保険は算定会料率の対象とされておりませんで、各社が業法に基づいて認可を受けるということです。しかし最近では、保険業法の改正論議の中で規制緩和ということが強調され、算定会の機能の在り方や認可の範囲、特に企業保険の分野の認可制の廃止というような主張もあるわけです。これは世界的な趨勢でもありますし、一般には促進されるべきことであると思われますが、規制をどこまで緩和していくかということは、その副作用も合わせて十分検討しておくべきことであるように思われます。極端な想定をすれば、企業保険分野を全面的に自由化した場合に、保険会社が保険料の割引を始めないという保証はないわけです。割引競争とまではいかないにしても、収支相当という保険の基本原理を実現できるかは問題であるかもしれません。

わが国でもＰＬ保険の収支というものは正式には公表されていないようでありまして、私の方では何とも言えないわけですが、少し前の文献

をみると、どうも赤字ではないかということのようでありますし、賠償責任保険全体の収益状態もそれほど儲かっているということでもないのではないかと思われます。

経済学的な分析から考えますと、ＰＬ保険が事故の抑止という好ましい効果をもたらすためには、保険市場が競争的であるということが前提となると言われているのは、最初の方で申し上げた通りですが、競争的であるということがリスクに見合った保険料率の設定が競争的になされるということを必ずしも意味しないかもしれないということなのでして、ＰＬ保険の分野で自由化をさらに進めるということは、保険料率が必ずしも保険の基本原理を妥当せしめないような形で決定されるということを、ある程度は容認するということに他ならないということを認識しておいた方がいいと思います。

もし万一恒常的に赤字が出れば、そのツケはどこかに回されていくはずであります。それは他の分野の保険契約者に回されていくとすれば非常に問題があるばかりではなく、ＰＬ保険の経済機能としても好ましくない効果をもたらすことになると思います。

そのようなことは損害保険事業における料率規制というものをどのようにするのがよいのかという、基本問題にかかわってくるものでありまして、今ここで何も名案はありませんが、たとえば特にＰＬ事故のような予測がむずかしいようなものについて、共同してデータを集めるというふうなことが、実際どういうふうに評価されるべきかというあたりを考えてみることには、それなりの意義があるように思います。

そういう料率というか、保険料決定にかかわる疑問問題に比べると、しばしば指摘されるようなモラル・ハザードの高まりであるとか、あるいは逆選択の発生というふうな保険特有の問題は、むしろ小さいのかもしれません。モラル・ハザードは保険に加入した結果、製品の安全性の確保が疎かになるという傾向を生み出すのではないかということです。抽象理論としてはまさにそういうふうに言えそうですが、これは事故発生への経歴というものは当然保険料に反映されていくでありましょうし、

それ以前に責任を負うような製品を作りだしたことによる社会的制裁というものがありますから、それほど品質管理が緩やかになるとも思われません。ただ社会的な制裁が機能するためには、事故情報が明らかにされなければならないわけです。それが十分であるかどうかは、あるいは問題かもしれません。

逆選択ということも、ＰＬ保険が安定的に供給されていく限り、そう起こりそうなことであるとも思われません。自家保険で賄おうとするのが立派な企業である限り、経済的には合理性があるのであって、また不良リスクについては、保険会社の危険選択能力をいかに高めるかということにかかってまいりますが、それがそう低いとは考えなくてよいのではないかというふうに思います。

ただ、これはあくまでも現状を抜本的に変えるような厳しいＰＬ立法はなされないし、責任の追及されるケースが顕著に増加することはないというようなことを前提とするものであります。そうでない可能性は、先ほど申しましたようにゼロではありません。保険会社としてはその点は頭に置いて、保険事業経営の原則からの筋を通すことに努めるということが必要であろうかと思います。

(3)ＰＬ保険制度以外の制度の利用の可能性

たとえば玩具に付けられているＳＴマーク制度の中で、玩具の製造業者の運営する共済制度が実施されております。あるいは食品衛生協会では食品賠償共済制度というものも行われているということです。現在まで立派に機能しているようですし、ＰＬ立法がなされた場合には保険会社のＰＬ保険に頼るのではなくて、同業者でこのような共済制度を作って対処しようという動きも、あるいは出てくるかもしれません。ＰＬ保険は損害保険会社の強力な担保力とリスクの事前の分析であるとか、製品事故発生時のアドバイスなど、いろんな附加サービスによって優れた面を持つことは言うまでもありませんが、コスト的には保険よりも安く、

かつ同業者が自分達のイニシアチブの下でリスクを分散するというメリットが、この共済制度の下では意識されているのではないかと推測されます。

また、こういう制度では免責金額もほとんどないに等しいような低い水準で設定されているようです。これは保険や共済に入る以上は、小事故でも起きた以上は保険あるいは共済でカヴァーしてもらいたいというような、中小企業の意識を表しているのではないかとも思われます。

そのあたりはＰＬ保険にもむずかしい問題を投げ掛けるものであるように思いますが、それにしても既存の共済制度も分散・単発型の事故が生じるような場合には、うまく機能していくのでありましょう。自分達のイニシアチブの下にある制度であるということから、小さい規模の事故の費用も共済でカヴァーしていく。それが結局、掛け金に反映されていくということについても、同意が得られやすいのであろうというふうに思われます。

ただ、一旦大事故が発生したり、予想外の事故の頻発があったような場合の担保力が十分かというと、そうたやすくは肯定できないとも思われます。従ってよほどしっかりした共済制度を作るのでないと、賠償履行確保措置として万全であるとは言えないような気がしますが、あるいは一つの方策としては、このような共済制度とＰＬ保険とのうまい結合の仕方はないかというふうなことも考えております。共済制度の下にかなりの同業者が集結されているわけですから、この共済を一つの単位として共済で負担しきれないリスクを、一定の範囲でＰＬ保険でカヴァーするという仕組みも考えられないのかなあというようなことを考えておりますが、そんなものは無理であると言われれば、そういうことかもしれません。

５．ＰＬ保険でカヴァーできない被害の救済

ＰＬ立法が実現し、それに対するリスク管理の手段としてＰＬ保険が広く利用されるとしても、ＰＬ保険でカヴァーできないリスクはいろいろあります。ＰＬ保険市場が十分機能するとしても、ＰＬ保険は万能ではないし、ましてや引受けに限界が生じてくるようになれば、製造企業にとっても大きな責任リスクにさらされることになりますし、それは消費者にとっても好ましくない影響を及ぼすことになるわけです。そのためにもＰＬ保険市場の健全な機能発揮ということが、是非とも達成されなければならないわけですが、そういうこととは別にＰＬ保険の持つ本来的な限界があります。

ＰＬ保険が責任保険である以上、有責事故が発生しなければ保険保護は与えられないということは言うまでもありません。ＰＬ立法がなされれば無過失責任ということになって、少なくとも過失がなかったので責任がないということにはなりませんが、ＰＬ立法中の免責事由の如何では責任がないということに終わる可能性もあり得るわけです。また保険の穴と呼ばれるような告知義務違反であるとか、あるいは保険約款の免責事由に基づく保険者免責もあり得るわけです。

さらにＰＬ保険市場が相当うまく機能するにしても、保険会社、契約者双方の側の事情から塡補限度額をそう高くするわけには行かないでありましょうから、集中した大量被害が出てくると、ＰＬ保険でカヴァーできなくなるという恐れもあるわけです。その場合には製造者の自己責任に任せざるを得ないわけですが、それで倒産事故が生じる恐れもあまり大きくないのは確かでありましょう。

外国をみますと、いずれの国でもこのような責任保険としてのＰＬ保険の限界はやむを得ないとして、そのような限界の中で企業の自己責任、あるいはＰＬ保険によるカヴァーということで処理していこうというのが、社会的にも好ましい在り方として考えられていると思われます。

しかし、民営保険としてのＰＬ保険に限界があるということは、先ほどのように確かであります。それがそのまま放置され、製造者の自己責任に委ねておいて良いかどうかということであります。たとえばカネミ油症事件では155 名の死亡者を含む被害者総数は1864名にも上るということらしいですが、これは鐘淵化学が責任を負わされていなかったとすれば、カネミ側が普通考えられるＰＬ保険に加入していたとしてもその保険では恐らくカヴァーされないで、倒産していたのではないかというふうに思います。同じような大量被害は医薬品についても発生し得ることは言うまでもありません。

とりわけこの２種類の製品については、事故が一旦発生すれば大量のものになって社会的に悲惨な結果を生み出すことになるわけです。そういう危険があるということは過去の、薬害事故や欠陥食品事故の経験でも明らかです。「要綱試案」が履行確保措置を強制しようとしていたのも、恐らくはこのような大量集中被害の救済ということを念頭に置いていたのではないかと思われます。

「要綱試案」の構想しているような加入強制制度には、先ほどのように問題があると申し上げましたが、強制保険を補完する政府保障制度もやはり問題がありましょう。特に「要綱試案」では、政府保障事業制度の財源を保険会社の賦課金に仰ぐというふうにしているわけですが、そうするとそれはＰＬ保険料に転嫁されるということになりそうですから、実は保険でカヴァーできないような特に大量被害の発生する事故に対しても、こういう政府保障事業で救済していくということになると、結局、保険で賄えないはずのものまで賄おうとしているということであります。それはどうみても無理ではないかと思います。

それは当然無理なので、政府が一般財政から資金を出すんだと言われれば、それはそれで可能かもしれませんが、それもまた、いろいろ問題があろうかと思います。そういうふうに問題があるわけですが、被害の救済策もどうしても考えておかなければならないことには変わりはありません。

いろんなアイデアがあって、なかなかむずかしいわけですけれども、一番最近よく紹介される極端な制度は、ニュージーランドにあるようなすべての事故被害者に対して一元的な補償を与えるという制度です。そういう制度の下で損害賠償責任はすべて廃止していこうというものであります。わが国でも学会の中には、こういう制度を高く評価する人もおられまして、将来どうなるかわかりません。しかし、とりあえず現実的なものとしてはなかなかむずかしいということは明らかです。

基本的には損害賠償責任を合理的なレベルで定め、そして責任を保険と自己責任とで賄うという体制を取ることが前提となるでありましょうし、それを前提としてそれで十分に救済されないような事故について、補充的・補完的な救済制度を設けるということではないかと思います。

救済基金制度のような制度というものを仮に設けるとなると、どうしても自己責任の原則から離れてしまうことは否定できません。非効率な面が出てきたり、あるいは保険と異なってリスクに見合った以上の負担を場合によっては関係者に負担させるという可能性もありますために、政治的な抵抗も大きいと考えられます。

一般的に考えると、なるべく救済基金制度というものに、あまり大きな負担を背負い込ませない方がいいというふうなことも言えそうです。たとえば医薬品の救済基金制度では民事責任が発生していないということを要件としているわけです。そういうふうに絞った制度として出発していくということも現実的には必要であったのかと思います。しかし、どうもそれだけでは救済基金の機能の仕方としては狭いような気もするわけで、そのあたりどの程度まで広げるか。自己責任とＰＬ保険というものをまったく止めてしまって、全部救済基金制度で処理をするという制度は、これはまた他方の面で行き過ぎかと思いますが、他方、民事責任が発生しないということを要件として、非常に絞ったものとして機能させるというのも狭すぎるような気がするわけです。その中間のあたり、どのあたりで基金を機能させるかということを考えてみる必要があるのではないかと思います。

それから、医薬品の場合には、いろいろ行政的な規制もありまして、こういう基金を作って拠出金を出し合うということは何とかできるわけです。しかしよく救済基金制度がもう一つ必要であると言われているような食品については、業者の数も、あるいは製品の種類も非常に大きいものがありますし、救済基金制度を設けるにしても製造者をどうやってつかまえて拠出金を払わせるかということもなかなか想像がつかないわけで、これは先ほど自賠責保険と同じような強制ＰＬ保険がなかなかむずかしいのではないか、と申し上げたことと同じことになるわけです。

6．おわりに

冒頭で申し上げましたように、ＰＬ立法の機運が高まって、必要性がますます強調されております。立法すれば本当に被害者の救済が促進されるのか。また現行法で本当に救済されるべき者が救済されないで放置されているのか、必ずしも実証的に論証されていないのではないかという指摘もあるわけで、そのことが立法についての議論をかみ合わせない原因になっているというわけです。

確かに、どのような事故が実際に世の中で生じていて、それについてどういうふうな法的処理が行われているかというのは、どうもよく分からないわけです。消費者保護が重要なことは確かであって、促進されなければなりませんけれども、どのような立法をすればどのような効果が発生するのかが十分見極められなければ、思わぬ弊害ももたらされかねないわけです。その前提としては、現状というものをどれだけ正確に把握しているかということが重要であろうかと思います。

同じようなことはＰＬ保険をこれからどうするかということについても言えるのではないかと思われるわけで、ＰＬ保険は確かにこれまでは安定的に供給されてまいりましたし、十分その機能を果してきたというふうに申し上げていいのかと思います。

また、ＥＣ程度のＰＬ立法に止めるのであれば、現在の保険料率がそうそう爆発的に引き上げられるということはないであろうというのも、おそらくそうなのであろうと思います。しかし、それにもかかわらずＰＬ保険の実際というのは意外によくわかっていないような気もします。そこらあたりを我々も実態をよく知りませんと、今まで申し上げたようなことも机上の空論か無責任な占と大して変わりはないような気がするわけで、ＰＬ保険について最も多くのデータとノウハウを蓄積されていると思われる損害保険業界のデータとノウハウを、今進められようとしているＰＬ立法をめぐる議論に大いに活用されるということを願ってやまないところです。

また、いろいろ問題はありそうであっても、製造物責任に関して損害保険業界に期待される役割は、これからますます大きいものがあるわけです。それは十分実現していただけるというふうに期待しております。我々、制度の中にいないでいろいろ勝手な机上の空論を繰り返しておりますけれども、そういうことがすべて的外れであるということでありますと、むしろ私にとっても幸いであるということです。

以上

（付記）本講演の内容は、川井健創価大学教授を座長とする「日本型製造物責任制度のあり方に関する研究会」における賠償履行確保措置問題の検討作業に多くを依拠している。とりわけ、大澤康孝横浜国立大学教授、竹濱修立命館大学助教授には同研究会において多くの示唆を受けたことに謝意を表する。また、研究会における研究作業をバック・アップしていただき、かつ有益な助言をいただいた総合研究開発機構にも御礼を申し上げる。

［安田火災記念財団叢書NO.39］

製造物責任立法と保険制度

著者　山下友信

発行　財団法人安田火災記念財団
東京都新宿区西新宿1-26-1
電話（03)3349-3550