

# 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 保険でカバ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こまし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ぬので、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、立法をめぐるとりわけホットなイ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相当であって、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えます。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が、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えます。

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たしていくであろう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が、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、欠陥ということを経験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す。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を抑止、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る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、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バーしようとするにより、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、保険でリスクをカバ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することで、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、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えます。

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ではありませんが、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つておかななくてはならないことではないかと思えます。

わが国では責任リスクを保険でカバーすることが必ずしも従来一般的でないということであると、無過失責任としますと企業の自己責任となる領域が広がるわけですが、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えます。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保険に入れら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えます。

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えます。

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えます。

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るならば、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、保険でそれをカバ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、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えます。

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  
の指令では絶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ふところです。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

一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ということですから。実際にこれが意味を持つ場合は稀であろうと思われまます。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ひます。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、違ふ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ひます。

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はありますが、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つてまいります。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ひます。

むしろPL保険では、最終製造者が当該製品について責任を負ひ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点、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、もう一度冷静に分析してみるということが前提にならうかと思えます。

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すし、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えます。

### 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えます。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えます。

「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、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バ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えます。

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バ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えます。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」の提案をめぐる議論が混迷してしまうのではないかとと思われるわけです。

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相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こととあまりそういうことも生じていないということなど、

