

**国民生活審議会
第3回消費者政策部会**

議 事 録

内閣府国民生活局消費者企画課

国民生活審議会第3回消費者政策部会議事次第

日 時 : 平成15年12月10日(水) 午前10時00分~12時08分

場 所 : 中央合同庁舎第4号館4階共用第4特別会議室(406号室)

議 事 : 1.開会
2.内閣府大臣政務官あいさつ
3.公益通報者保護法案(仮称)の骨子(案)について
4.その他
5.閉会

配布資料

資料1 公益通報者保護法案(仮称)の骨子(案)

資料2 公益通報者保護制度に対するコメント(田村委員御意見)

第19次国民生活審議会消費者政策部会委員

(敬称略、50音順)

部会長	落合誠一	東京大学大学院法学政治学研究科教授
委員	石戸谷豊	日本弁護士連合会消費者問題対策委員会 委員長
	大河内美保	主婦連合会常任委員
	大村敦志	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	大村多聞	三菱商事株式会社理事
	品川尚志	日本生活協同組合連合会専務理事
	島田京子	日産自動車株式会社グローバル広報・ IR部コミュニティリレーションズ担当部長
	高田茂穂	東京都生活文化局消費生活部長
	高橋伸子	生活経済ジャーナリスト
	高橋宏志	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	田村次朗	慶応義塾大学法学部教授
	津武欣也	毎日新聞社編集委員
	鶴田俊正	専修大学経済学部教授
	長田三紀	東京都地域婦人団体連盟事務局次長
	糠谷真平	国民生活センター理事長
	原早苗	埼玉大学経済学部非常勤講師、青森大学経 営学部非常勤講師
	樋口公啓	東京海上火災保険株式会社相談役
	松本恒雄	一橋大学大学院法学研究科教授
	三木浩一	慶応義塾大学法学部教授
	御船美智子	お茶の水女子大学生生活科学部教授
	山本豊	上智大学法学部教授
	渡邊和夫	日本食品関連産業労働組合総連合会会長

以上22名

第19次国民生活審議会第3回消費者政策部会出席者

(敬称略、50音順)

部会長	落合誠一	東京大学大学院法学政治学研究科教授
委員	石戸谷豊	日本弁護士連合会消費者問題対策委員会 委員長
	大河内美保	主婦連合会常任委員
	大村多聞	三菱商事株式会社理事
	品川尚志	日本生活協同組合連合会専務理事
	島田京子	日産自動車株式会社グローバル広報・ IR部コミュニティリレーションズ担当部長
	高田茂穂	東京都生活文化局消費生活部長
	高橋伸子	生活経済ジャーナリスト
	高橋宏志	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	津武欣也	毎日新聞社編集委員
	鶴田俊正	専修大学経済学部教授
	長田三紀	東京都地域婦人団体連盟事務局次長
	糠谷真平	国民生活センター理事長
	原早苗	埼玉大学経済学部非常勤講師、青森大学経 営学部非常勤講師
	松本恒雄	一橋大学大学院法学研究科教授
	三木浩一	慶応義塾大学法学部教授
	御船美智子	お茶の水女子大学生生活科学部教授
	山本豊	上智大学法学部教授
	渡邊和夫	日本食品関連産業労働組合総連合会会長

以上19名

落合部会長 それでは、ただいまから第3回国民生活審議会消費者政策部会を開催いたします。お忙しい中、お集まりいただきましてどうもありがとうございました。

本日の議題は「公益通報者保護制度の整備」というテーマで御審議をお願いいたします。まず最初に西川大臣政務官よりごあいさつをお願いいたします。

西川政務官 委員の皆さんには大変お忙しい中、御出席いただきまして、これから御審議を願うわけでありますけれども、本日の議題は、「公益通報者保護制度について」でございます。内閣府といたしましては、消費者政策部会報告を受けまして作成した骨子案について、本日御審議をいただきまして、その後、意見募集、パブリックコメントに付す予定でございます。

今後は、この場でいただく御意見あるいはパブリックコメントに寄せられる御意見等を十分に踏まえまして、法案化作業を進めてまいりたいと考えておりますので、よろしくお願い申し上げます。

落合部会長 それでは、まず最初に、事務局より「公益通報者保護法案（仮称）の骨子（案）」というものについて説明をお願いいたします。

幸田課長 それでは、まず資料の確認をさせていただきます。

まず資料1でございますが、これは本日御審議をいただきます「公益通報者保護法案（仮称）の骨子（案）」ということでございます。それから資料2でございますが、これは本日御欠席の田村委員からコメントが提出されておりますので、配布させていただいております。

それでは、資料1について御説明申し上げます。

公益通報者保護制度につきましては、本年5月の消費者政策部会の報告書におきまして、その整備を図る必要があるというふうにされますとともに、その制度の基本的な枠組みがその中で示されたわけでございます。資料1はこの提言を踏まえまして、政府として具体的な検討を進めた結果、法律の骨子案としてとりまとめたものでございます。内閣府といたしましては、本日、この骨子案について当部会の委員の皆様から御意見をいただくとともに、今後速やかに、1か月間程度の国民への意見募集いわゆるパブリックコメントも開始いたしまして、寄せられた各方面の御意見も踏まえて、最終的な法律案の作成作業を進めていきたいと考えております。

まず、資料1の表紙でございますけれども、法律の名称につきましては、「公益通報者保護法（案）」ということで、仮称ではございますけれども、そういう形にさせていただいております。構成といたしましては、1の「目的」、それから2の「定義」といった総則的な規定のほか、3にございますけれども、「公益通報者の解雇の無効等」という、いわば公益通報者保護に関する規定、それから4にございますけれども、公益通報に対しまして、「事業者及び行政機関が取るべき措置」に関する規定を置くというような構成とすることを考えているということでございます。

表紙をおめくりいただきまして、まず1ページでございますけれども、「目的」に関す

る規定の部分でございます。目的に関しましては、「公益通報をしたことを理由とする公益通報者の解雇の無効等並びに公益通報者に関し事業者及び行政機関がとるべき措置を定めることにより、公益通報者の保護を図る」ということが1つと、それから「国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法令の規定の遵守を図る」という目的を掲げることにしてはどうかと考えております。以下、参考資料の1は本年5月の国民生活審議会の提言の関連部分でございます。

3ページにいただきましたが、参考2は総合規制改革会議から昨年12月に出された公益通報者保護制度に関する提言でございます。総合規制改革会議の中でも特に公益性の高い事案といたしまして、「(国民の健康・安全にかかわる事案、環境破壊等)」について速やかに国民に周知し、被害等の未然・拡大防止を図るという観点から制度の整備が提言されております。

それから、参考3でございますが、これは本年10月に開催されました日米規制改革イニシアティブの中でアメリカ政府から我が国政府に対し、特に証券取引に関する分野につきまして、公益通報者の保護を行う法制を導入すべきであるというような意見・要望が寄せられているというものを参考に掲げてございます。

それから、参考4は、これまでも何度かお示ししておりますが、近年の主な不祥事の一覧ということでございます。

それから、5ページにまいりまして、参考5、企業におきます自主的なこの問題に関する取組みの例といたしまして、日本経団連の「企業行動憲章」に関する資料を添付させていただきます。

それから、右側の6ページも日本経団連で行われておりますアンケートで、上はトップ向けのアンケート、それから下は担当者向けのアンケートということでございます。

それから、1枚おめくりいただきましたが、7ページでございますが、これもこれまで何度か使っておりますけれども、諸外国における公益通報者保護法制を概観したものでございます。

それから、8ページは参考の7といたしまして、これは内閣府で実施いたしました、当制度をつくるということについての、上は企業の方々に対するアンケート調査の結果、それから下は国民生活モニターに対するアンケート調査の結果というものを参考までに掲げてございます。

それから、9ページにまいりまして、骨子案の2.の「定義」に関する部分でございます。

まず、(1)といたしまして「公益通報」に関する定義を置いてはどうかということでございます。考え方といたしまして、法律上に「公益通報」という言葉を初めて位置づけていきたいと、こういうふうな考え方でございます。

その四角の枠の中でございますが、①から⑤まで書いてございますが、まず①は公益通報の主体に関する部分、それから②は公益通報の目的に関する部分、それから③、④は公

益通報の内容に関する部分、それから⑤が公益通報の通報先に関する部分というふうになっております。

まず、①の通報の主体でございますけれども、「労働者が」ということで、注といたしまして「公務員を含む」という形にしております。この「労働者」の意味でございますが、11ページに参考2を掲げてございます。労働者の範囲につきましては労働基準法に言う労働者、職業の種類を問わず、事業または事務所に使用される者で、賃金を支払われる者、とこういう労働者の範囲を考えてございまして、正社員のみならずパートとかアルバイトも入ってくるという形で考えております。

それから、この部分に関しまして13ページをご覧くださいますと、国民生活審議会消費者政策部会の報告書の関連部分が3の(2)の①、②として掲げてございます。5月の報告書では事業者には雇用されている労働者というものの、それから元労働者ですとか派遣労働者などの取扱いについては更に検討する必要があると。それから公務員についても民間部門の労働者と同様に通報者が保護される必要があると、こういうような提言をいただいているわけでございますが、そういう意味で、派遣労働者なども含めまして、労働者は広く通報の主体として考えていく。公務員については、若干労働基準法と違いまして、公務員に関する法制が異なり、特に身分保障が既にあるということも14ページの参考10として掲げてございますが、こういった規定も踏まえながら公務員に対する保護が明確になっていくような規定ぶりを検討していきたい。いずれにしろ公務員も対象にする方向で考えていってはどうかということでございます。

9ページに戻りまして、(1)の②でございますが、通報の目的に関する部分、「不正の目的でなく」という部分でございます。11ページをご覧くださいますと、参考3ということで、「不正の目的」を解説しておりますけれども、「不正の利益を得る目的あるいは他人に損害を加える目的といった公序良俗に反するような目的」については公益通報の保護の範囲から外していったらどうかということでございます。不正の目的で行った通報については、事業者による懲戒の対象となり得るということでございます。この部分につきましては、報告書では13ページでございますけれども、4のところでございますが、「通報が保護されるための要件としては、恐喝、加害などの不正の目的で行われてはならないことは当然であるほか、その目的が主として個人的利益を図ることではないことが必要」という言い方で、誠実性というふうに審議会の提言の中では述べていたものでございます。

この「主として個人的利益を図る」という部分につきましては、政府の中でもさまざま検討いたしました結果、この「不正の目的」という中で大半が読めるのではないかとということで、今回、「不正の目的」という形で書いていくという案を提示させていただいているということでございます。

9ページに戻りまして、③、④の通報の内容ということでございますけれども、まず③は「労務提供先」という言葉をこの法律の中で用いております。具体的な労務提供先の範囲につきましては、アとして、「当該労働者を自ら使用する事業者」、それからイとし

て、「派遣労働者である場合の派遣先の企業」と、それからウとしまして「当該労働者が事業に従事しているその取引事業者」ということでございまして、右側の10ページの絵をご覧いただきますと、真ん中の一番上のところが「労働者が直接雇用関係のある事業者」ということでございます。それから、右側の上の方に「派遣先の事業者」というものがございまして、それから左側に「労働者が事業に従事する取引事業者」というものがございまして。

こういう労務提供先の中で行われた犯罪行為等の事実について、通報できるという形にしてはどうかということでございます。この解説につきましては、11ページに参考4～6にございますが、まず参考4、事業者の範囲でございますが、ここは「営利企業のみならず法人その他の団体及び個人事業者」という消費者契約法と同じような定義になりますけれども、そういう範囲を考えております。そういう意味で、行政機関はもとよりさまざまな非営利団体も入ってくる、個人事業者も入ってくるというような範囲を考えているということでございます。

それから、参考5にありますように、派遣労働者の定義につきましては、いわゆる派遣法の派遣労働者と同じ範囲を考えております。

それから、参考6の取引事業者というのはどういうものかということでございますが、典型的にはそこにございますように、下請あるいは元請関係における元請事業者、こういったものが含まれるような法的な表現を検討していきたいと考えております。

それから、9ページのウに戻りまして、こういう労務提供先で「犯罪行為等の事実が生じ、または生じるおそれがある旨」を通報できるという形でございます。この「犯罪行為等の事実」の範囲につきましては、後ほど別途定義がございますので、そこで御説明申し上げます。

それから、⑤でございますけれども、通報先といたしまして、アがいわゆる「内部通報」、それからイが「行政機関への通報」、それからウは「外部通報」ということでございます。まず、アの「内部通報」でございますが、「当該労務提供先、また当該労務提供先があらかじめ定めたもの」ということを考えてございます。この「あらかじめ定めたもの」につきましては、資料の12ページの参考7にありますように、外部のホットラインですとか、親会社、顧問弁護士あるいは労働組合といったところを事業者の方が内部通報先として定めるというような例が現にございます。こういったものはこの法律上、内部通報として取扱うことにしてはどうかということでございます。

それから、イの「行政機関」でございますけれども、これも参考資料12ページの参考8のところでございますが、個別の法律に基づきまして、処分あるいは勧告・指示等の権限を有する国または地方自治体の機関というものを考えてございまして、この中には警察などの捜査機関も含むというふうに考えております。

それから、9ページのウの「外部通報」でございます。「その者に対し当該犯罪行為等の事実を通報することがその発生又はこれによる被害の拡大を防止するために必要で

あると認められる者（当該犯罪等の事実により被害を受け又は受けるおそれがある者を含み、当該労務提供先の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれのある者を除く）」
というような若干難しい書きぶりをいたしております。

まず、括弧書きで加えている部分でございますが、これはいわゆる被害者になり得る方を通報先として含んではどうかという趣旨です。それから、競争上の地位その他正当な利益を害する恐れがある者を除いておりますが、これは例えば競争相手の企業ですとか、暴力団ですとか、そういった部分を通報先からは除くという形を書いているというものでございます。

ここの参考資料としまして、12ページの参考9でございますが、報道機関ですとか、消費者団体ですとか、そういったものがここに該当してくるというふうに考えております。ただ、非常にさまざまな主体がここで考えられるということがございますので、個別に列挙はせずに、さまざまな主体が含まれ得るような一般的な表現をとってはどうかということでございます。

この部分に関連する審議会の提言としましては、13ページの一番下の部分でございます。特に外部通報の表現ぶりにつきましては、審議会では「被害の未然防止・拡大防止のために相当な通報先」というような提言がなされておまして、これを踏まえて先ほどのような表現ぶりを検討したということでございます。以上が定義の（1）の「公益通報」の定義ということでございます。

9ページの（2）に、更に「公益通報者」も定義するというところでございますが、ここは公益通報をした労働者をこの法律の中で「公益通報者」と呼ぶという形にいたしてはどうかということでございます。

それから、15ページにまいりまして、「犯罪行為等の事実」という部分でございます。①はいわゆる「犯罪行為」に当たる部分でございます。それから②は「犯罪行為以外の法令違反に当たるような行為」を定義している部分でございます。

まず、①でございますが、「個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、生活環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の生命、身体、財産、その他の利益の保護にかかわる法令」と、こういう法令をこの法律で対象とし、こういう法令に「規定する罪の犯罪行為として別表に掲げるもの」ということで、まずは①「犯罪行為」を対象にしていく。別表として、幾つか例示を掲げてございます。

まず、刑法を掲げております。刑法は、国民の生命、身体、財産にかかわる非常に基本的な法令でございますので、刑法に違反するような犯罪行為を通報の対象にする。その他、さまざまな規制法がございますが、独禁法、食品衛生法、証券取引法、JAS法、大気汚染防止法、廃棄物処理法などということで、その他、国民の生命、身体、財産にかかわる法令の範囲は非常に広範にわたるわけでございますが、こういう具体的な範囲につきまして、今後、更に具体的な検討を進めていきたいというふうに考えてございます。いずれにしろ、幅広く、さまざまな法令を対象にしていきたいと考えております。

15 ページの参考 1 でございますが、どのようなものが対象となるかということで、いくつか掲げてございます。刑法の場合、犯罪行為といたしまして、例えば業務上過失致死として、医療ミスですとか悪質商法、詐欺、あるいは事例がございましたが、BSE などにかかる補助金の不正受給、それから公務員も対象にまいりますので、さまざまな贈収賄、それから横領、背任ですとか、それから不正車検、虚偽公文書作成罪といったような、刑法のあらゆる犯罪が対象になってくるということでございます。

それから、その他の行政法規の犯罪といたしまして、例えば食品衛生法に有害な物質が含まれる食品の販売、それから 16 ページにまいりまして、例えば有価証券報告書の虚偽記載といったようなものが、ここで言う犯罪行為に当たってくるということでございます。

それから、15 ページの②の「その他の法令違反行為」ということでございます。表現ぶりとして「別表に掲げる法令の規定に基づく処分への違反行為が①の犯罪行為となる場合における当該処分をする理由とされている事実」ということでございますけれども、若干難しい表現ぶりをしておりますが、16 ページの参考 2 をご覧いただきますと、例として JAS 法を掲げてございます。JAS 法の食品表示違反の場合、農水大臣が定める基準に違反する行為があった場合、直接それが犯罪になるわけではなくて、まず行政庁の指示が行われる。更にその指示違反がありますと、行政庁の命令がありまして、命令違反がありますと、刑罰がかかっていく、という構成になっております。このように最終的に刑罰での実行性を確保しようとしているような、大もとのさまざまな基準違反、規制違反についてはすべて対象にしていってはどうかという考え方でございます。したがって、参考 2 に、法令違反行為の例として幾つか掲げてございますけれども、例えば JAS 法の食品表示違反、それから独禁法の不公正な取引方法といったようなものが規制違反、法令違反として対象になっていくということでございます。

17 ページをご覧いただきますと、これに関連する 5 月の報告書の抜粋でございましてけれども、まず 2 の (1) の部分で、消費者利益に関するものを通報の対象にすべきということを書きました上で、(2) に、3 行目辺りでございまして、人の健康・安全に危険が及ぶ場合や環境に悪影響が及ぶような場合、このような国民生活にかかわる分野の法令違反についても制度の対象としていくことが望ましい、という表現がなされております。これを踏まえまして、先ほど申し上げましたような、具体的な範囲を定めることにしてはどうかと考えているということでございます。

それから、(3) は最初のパラグラフで規制違反あるいは刑法犯などの法令違反を対象とすることが考えられるということでございます。報告書では、第 2 パラグラフ、第 3 パラグラフで「危害のおそれ」についても含めてはどうかという意見があったと付記しておりますけれども、ここについては規制違反あるいは刑法犯というような形で、今回制度化してはどうかという考え方でございます。

それから、18 ページは内閣府が実施いたしました企業のアンケート調査、国民生活モニターの調査結果でございまして。

それから、19 ページは骨子案の 3 . 「公益通報者の解雇の無効等」ということで、保護に関する措置でございます。大きく申し上げまして、(1) にまず「解雇の無効」、それから 20 ページにまいりまして、(2) 「労働者派遣契約の解除の無効」、それから、(3) 解雇以外の「不利益取扱いの禁止」という 3 つを、保護に関する部分として掲げてございます。

まず、「解雇の無効」でございますけれども、「労働者が次のいずれかに該当する公益通報をしたことを理由とする解雇は、無効とすること」ということで、①、②、③といたしまして、内部通報、行政機関への通報、外部通報、のそれぞれの通報先に応じた保護要件を定めるという考え方に立ってございます。この保護要件につきましては後ほど御説明いたします。

それから(3) 「不利益取扱いの禁止」の①の部分につきましては、「事業者は、その使用し、又は使用していた労働者が(1) ①～③のいずれかに該当する公益通報をしたことを理由として、降格、減給、その他不利益な取扱いをしてはならないこと」というような形で、退職者に関しても不利益な取扱いがあり得るという前提の下に、退職者も含めてはどうかと考えているということでございます。それから、②については派遣労働者に対する不利益な取扱いも禁止をしてはどうかということでございます。

参考 1 以下で、絵を掲げてございますので、保護の仕方、内容を先に御説明申し上げますと、まず 20 ページの参考 1 は雇用元の事業者の中で犯罪行為等の事実が行われたという非常に一般的なケースでございますが、これに関しては直接雇用関係がございまして、解雇の無効というもの、更には不利益取扱いの禁止というような保護をかけてはどうかということでございます。

それから、21 ページにまいりまして、参考 2 は派遣労働者が派遣先の事業者で犯罪行為等の事実を知り得た場合ということでございます。この場合には雇用関係は左上の雇用元の事業者とあるわけございまして、解雇の無効、不利益取扱いの禁止は雇用元の事業者との関係で生じます。それから、派遣先の事業者との関係では雇用関係がございませぬので、不利益取扱いが禁止とされます。更には雇用元の事業者と派遣先の事業者との間で労働者派遣契約というものが結ばれております。これの解除も無効にしてはどうかということでございます。

参考 3 が取引事業者でございます。労働者の雇用元の事業者が下請け業者であり、それから左側にございます取引事業者というのは例えば元請け企業のような場合でございますが、その事業に従事しておりましたら犯罪行為等の事実を知り得る場合があります。そのような場合の通報を保護するということになるわけでございますけれども、直接には雇用元の事業者との雇用関係・指揮監督関係しかございませぬので、そこを保護していくということにしてはどうかということでございます。

この基本的な考え方につきましては、22 ページに報告書の関連部分を添付しておりますけれども、3 の(1) ①にございますように、民事ルールを設定していくという考え方の

下に、②でございますが、解雇の無効と、それから不利益取扱いの禁止ということが提言されております。これに加えて、派遣労働者を対象に含めるということに伴って派遣、契約の解除の無効あるいは不利益取扱いの禁止を骨子案に含めたわけでございます。

23ページの参考5に具体的に考えられる不利益取扱いの例を掲げてございます。(1)は直接使用されている労働者の場合、それから(2)は退職した場合に考えられる不利益の取扱い、それから(3)に派遣労働者の不利益取扱いの例です。

以上が保護の枠組みでございますが、保護要件に関しましては、19ページに再度戻っていただきまして、まず内部通報の場合は「犯罪行為等の事実が生じ、又は生ずる恐れがあると思料する場合」に保護要件としております。それから、②は行政機関への通報でございますが、「犯罪行為等の事実が生じ、又は生ずるおそれがあると信ずるに足りる相当の理由がある場合」ということでございます。それから、③は外部通報でございますが、行政機関と同じように「信ずるに足りる相当の理由がある」ということに加えて、「かつ次のいずれかに該当する場合」という保護要件でございますが、イ～ホの5つの要件、このいずれかということをおっしゃっております。

このイ～ホの部分に関しましては、22ページにあります報告書を基本的に沿った形で作成しております。報告書の4の(1)がまず事業者内部への通報、それから4の(2)が事業者内部への通報ということでございますが、行政機関への通報に関しましては、案にございますように「誠実性」と「真実相当性」、それからイにございますようにその他の事業者外部への通報に関しましては、23ページにまいりまして、「誠実性」「真実相当性」に加えて、a～dの4つの要件を加えてございます。

この要件と、今回お示ししております骨子案との相違ということになりますけれども、19ページに戻っていただきますと、まず八の要件でございますが、「労務提供先から①又は②の公益通報をしないことを正当な理由がなくて要求された場合」という、いわゆる口止めをされたような場合でございますが、このような場合については、必ずしもイとか口の要件で読みきれない部分もあるのではないかと政府の中での議論を踏まえまして、骨子案に要件として追加をいたしております。

それから、二の要件でございますけれども、これは審議会の提言ではcの要件でございますが、審議会では「相当の期間内に適切な措置がなされない」というような提言ぶりになっておりました。これに関しては「相当の期間内」という抽象的な表現ではなかなか具体的にこれに当たるかどうかという立証が難しいのではないかと判断の下に、二のような要件の表現ぶりをさせていただいております。具体的には、書面によって①の公益通報、すなわち事業者内部の通報をした日から2週間を経過しても当該事業者から調査を行う旨の通知がない、または正当な理由がなくて調査を行わない、こういうようなできるだけ明確な基準で要件化することとしてはどうかということでございます。

それから、24ページの方にまいりまして、参考6といたしまして、「英国公益開示法の概要」を添付いたしております。5月の国民生活審議会の提言は、基本的には英国公益開

示法の保護要件をベースにしているということでございます。

それから、25 ページは参考法令でございますが、労働基準法の第 18 条の 2 項に、解雇に関する一般規定がございます。それを掲げてございます。

それから、真ん中辺に派遣法の労働者派遣契約の解除の禁止の規定がございます。それを参考に掲げてございます。

それから、一番下でございますが、原子炉等規制法の中に、主務大臣に対する申告制度というのがございますが、それを参考に掲げてございます。

それから、26 ページは、2 週間という先ほどの二の要件に関する参考法令ということでございますが、例えば 2 週間というような期間を定めているものとして、環境影響評価方法に関する規定、それから民事訴訟の公示送達の効果に関する規定を参考までに掲げてございます。

それから、27 ページ、28 ページでございますが、骨子案 4 . といたしまして、「事業者及び行政機関がとるべき措置」ということでございます。ここは 5 月の報告書では特段提言はなかった部分でございますが、公益通報を受ける事業者それから行政機関については努力義務あるいは義務を課していくことにしてはどうかというものでございます。

まず、27 ページは (1) は「事業者による是正措置等の通知の努力義務」ということでございます。「書面によって公益通報者から 3 の (1) の①の公益通報」、これは内部通報でございますが、内部通報された「事業者は犯罪行為等の事実の是正措置をとったときはその旨を、その事実がないときはその旨を、当該公益通報者に対し、遅滞なく、通知するよう努めなければならない」というような形にしてはどうかという、案でございます。

それから、28 ページでございますが、「行政機関による措置の義務」ということで、最初の①は「公益通報者から 3 の (1) の②の公益通報」、これは行政機関に対する公益通報でございますが、「行政機関は必要な調査を行い、当該公益通報に係る犯罪行為等の事実があると認めるときは、法令に基づく措置その他適当な措置をとらなければならない」という義務を課してはどうかということでございます。

それから、②は 3 の (1) の②の公益通報、つまり行政機関への通報が、「誤って当該公益通報に係る処分権を有しない行政機関に対してされたときは、当該行政機関は処分権を有する行政機関を教示しなければならない」という義務を課してはどうか。この考え方は、処分権を有する行政機関が国、地方と非常にさまざまな機関にわたるということで、なかなかわかりづらいただろうという前提のもとに、こういう教示義務を課すことにしてはどうかということでございます。

それから、29 ページは骨子案の 5 . 「その他」ということで、施行期日に関する規定、あるいはその他所要の関係法令との調整規定ですとか、公務員に関する規定などを置くことを検討いたしております。施行期日に関しましては、参考としまして消費者契約法あるいは PL 法の例、これは法律が通ってからほぼ 1 年置いて施行するというような形になっておりますが、こういったものも参考にしながら検討していきたいと考えております。

最後に1点、法案全体を通ずる論点について補足をさせていただきたいと思います。

資料の1ページ、2ページの5月の部会報告の総論部分をご覧いただきたいと思います。この制度の基本的なコンセプトとして、1ページの一番下の部分にございますように、公益のために通報を行った場合に、どのような内容の通報をどこに行えば解雇等の不利益な取扱いから保護されるのかが必ずしも明確ではないという現状に対応するために、2ページの(4)の2番目の段落の3行目辺りでございますが、「公益通報者保護に関する制度的なルールを明確化し、通報の結果に対する予見可能性を高めていく」ということが提言されております。

しかしながら、この場合に5月の報告書のとりまとめの段階、あるいはその基となりました委員会での検討の場におきまして、本制度の通報対象、通報範囲が一定の範囲に限定されていること、あるいは外部通報の要件が一般条項の形になっていないというようなことから、これらのルールに該当しないような通報については保護されないというような反対解釈がなされるのではないかというような意見がございました。

このような意見を踏まえて、5月の部会報告では、2ページの一番最後の(6)でございまして、「本制度の対象とならない通報については、一般法理に基づいて、これまでどおりに個々の事案ごとに通報の公益性等に応じて通報者の保護が図られるべきであり、制度の導入によって反対解釈がなされることがあってはならない。制度の実施についてはこの点について十分周知を行うことが必要である」というような記述が加えられたという経緯がございます。

この点につきましては、内閣府といたしましても、部会報告を踏まえて十分周知を行っていくということに加えて、国会審議等を通じて立法者意思を明らかにしていくこと、更には、法案の条文としてもこの趣旨を明らかにするような条項を規定していくということも検討していきたいと考えているところでございます。説明は以上でございます。

落合部会長 どうもありがとうございました。それでは、全体的に、有機的一体性を保った1つの制度として提案されておりますので、御議論いただく場合も個別にいくのではなくて全体を一括して、自由にどの部分につきましても、御意見あるいは質問でも結構です。よろしく願いいたします。津武委員どうぞ。

津武委員 今の法案説明を伺って、3点ほどの疑問があります。

まず第1点。9ページのところですけれども、公益通報の定義で規定する通報先、これに関する箇所、「通報することがその発生又はそれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められるもの」とあります。それで括弧内の但し書きのところ、「正当な利益を害する恐れのあるものを除く」とありますが、その認められるものというものはだれがそう認めるのか。やはりここは通報者の判断でなくてはならないと私は思います。

また、但し書きの正当な利益を害する恐れがあるもの、これもまた何を指すのか。先ほど2つほど例を挙げられましたけれども、ただ、その社会的な認知度とは別に、こんなことはあるかないかというのはわかりませんが、不正を働いた事業者側が明らかにさ

れたことによって不利益をこうむったと主張する根拠になるのではないのか、そういうような思いを抱くんですが、いかがでしょうか。これが第1点。

次に第2点。まず「犯罪行為等の事実」に関するものでちょっと釈然としないものがありますので、それを質問したいと思います。

といいますのは、国民の生命、身体、財産、その他の利益の保護にかかわる法令に規定する罪の犯罪行為として、そして下の方に7つの罪を挙げていますが、この中で、なぜ例えば脱税とか政治資金規制法とか、そういうものが入っていないのかなど、そういう疑問を持ちます。つまり、ここはすべての法令違反とした方がいいのではないのか。説明でもまさに幅広くさまざまな法令を対象としたいと先ほどおっしゃっていましたが、それでも、すべての法令違反とした方がすっきりするのではないのかなど、そういうふうに考えます。

次に3点目。これは解雇の無効に関するところですが、いわゆるこの要件では現在ある意味では何も法がないのですから、フリーの外部通報がまず内部通報をし、そして当該の行政機関に通報しなければ実質的には不可能な形になっているのではないですか。つまり、何故このようなハードルを設けるのか、それがちょっとわからない。また、外部通報ができるというこの中の、2で、1の公益通報をした日から2週間を経過しても「当該労務提供先等から当該犯罪行為等の事実について調査を行う旨の通知がない場合」とありますけれども、この場合でも要するに調査を行う通知だけして、実際には何もしない。それでなおかつ調査継続中だという形であるならば、要するに通報者は何も外部に通報できない形になるのではないですか。

つまり、そういうような疑問を抱くので、本来これは不正義を正す通報者を守る、そういう法であったはず。それがいわゆる公益を守るという形の通報者のその行動を縛って通報しにくくするのではないのか。これは、少なくとも制定しようとした当初の思いとは異なるのではないですか。そういう意味で、私は公益通報者を保護する法律というのは、これは必要だと思います。ただ、今のままの案ならば問題があり過ぎるのではないかと思います。いかがでしょうか。

落合部会長 それでは、事務局の方からお願いします。

幸田課長 まず1点目、9ページの「認められる者」というのはだれが認めるのか、という点でございますが、必ずしも通報者だけがそう思うということではなくて、社会通念上合理的だと認められる通報先という意味でございます。

それから、「正当な利益」というところでかなりの通報先が排除されてしまうおそれがあるのではないかとということでございますが、これは今後更に検討していきたいとは思いますが、現在、この案をつくっている考え方としては、排除したいと考えておりますのは、まさに企業の正当な利益を害するおそれのある競争相手の企業とか暴力団とか総会屋とか、そういう通報先だけを排除したいというように考えているという趣旨でございます。

それから、2点目の質問でございますが、「犯罪等の事実」の範囲についても、すべての法令違反を対象にすることとしてはどうかという御指摘でございます。典型的に税法などの場合がなぜ抜け落ちてくるのかということでございますが、国民生活審議会の提言でも「国民生活にかかわる分野」を対象にしようということ、それから今回お示ししている骨子でも「国民の生命、身体、財産の保護にかかわる法令」を対象にしてはどうかとしておるわけでございますが、まさに株主であれ労働者であれ、さまざまな国民の利益を保護するための法令という部分は対象にしていこうという考え方です。それに対して税法の場合はむしろ税金を徴収するための法令というような形になっておりまして、そういう意味では法令違反が直接的に国民生活に被害を及ぼすということではないのではないかという考え方の下に、国民の生命、身体、財産に直接かかわるような法令を対象にしていきたいという趣旨でございます。

それから、3点目の外部通報の要件の問題でございます。2週間のルールの問題でございますけれども、例えば調査が行われなかったという場合であれば、正当な理由がなく調査を行わないという、二にまさに掲げておりますような要件に合致してくると思います。それから調査継続中ということで1年、2年、何もしないということであれば、またほかの例えば口の要件とかほかの要件にもかかってくるのではないかと考えております。今回のコンセプトは、例えばホの要件の「個人の生命、身体に危害が発生し、あるいは発生するようなおそれがある」というような場合のように、内部通報の前置を求めているわけではなくて、こういう一定の要件に該当する場合には外部通報をいきなりしても保護される、ということをもしる通報者にとってできるだけ明確にしていきたいという趣旨でございます。

加えて、先ほど最後に御説明申し上げましたように、これ以外の一般法理の適用、現状の裁判官の判断というものも排除するものではないということも明確化していきたいと考えておりまして、現状よりも通報がしにくくなるということはないのではないかというふうに考えております。

落合部会長 それでは、原委員、どうぞ。

原委員 私も津武委員と同じような感想を持っております。これで日本の公益通報保護の法律ができたというふうにするのは、やはり先ほど諸外国の一覧表がありましたけれども、大変見劣りがするというふうに考えております。

3点申し上げたいというふうに思っております。1つは犯罪行為にかなり限定される形で法律が構成されているというところなんです、9ページのところで定義ということで④に犯罪行為等の事実が生じ、又は生じるおそれというふうになっていて、次のページですか、その次に別表が掲げられていますが、15ページにこの犯罪行為等の事実ということで具体的に書かれているわけですが、多分一般の人が見た場合は、この②に書かれていることは何を言っているのかよくわからないというふうに思います。ここで説明を聞く限りでは法令違反、規制違反で、それが最終的には刑罰にかかるようなものということで、別表が掲げられるということになるかと思うんですが、普通、一般の消費者とか、そ

れから雇用者にとって、通報しようとしていることが該当するのかどうかというのは大変判断が難しく、例えば刑罰と行政罰と行政処分がある場合、行政罰に当たる部分のどこまでが入ってくるのか。例えば、4ページにこれまでの企業の不祥事が書かれていますけれども、ここに4つの行政措置と書かれているものがあるのですが、これは入ってくるのかどうかということが疑問です。

それから、昨日、金融審議会が開かれて、高橋委員も御一緒していたのですけれども、先ほどの証券取引法について日米の会議が開かれたというご紹介がありました。証券取引のところで今考えられている不公正取引とかディスクロージャーについての規制違反については刑罰の方向を目指してはいなくて、課徴金という方向をとろうとしていて、非経済的なサンクションではなくて経済的なサンクションの方に向かおうというふうにしていますので、時代の流れとして刑罰を中心とした法体系をつくっていくというのは非常に狭い道をやはり歩み始めているということになるのではないかと懸念しております。それが1点目です。

それから、2点目は外部通報についてです。外部通報についての要件というのが19ページに掲げられています。先ほど津武委員からは、二についてこの「2週間」の疑問について述べられたので、そこは重複するので避けますけれども、私自身、有料老人ホームの介護の問題と、それから虚偽表示について内部告発を受けたという、そういう立場に居合わせたということがありますので、その経験から申し上げたいと思います。この通報した方というのが、このイ～ホの要件に当てはまるかということ、とても当てはまらないのです。

このイでは不利益な取扱いを受けると信ずるに足りる相当の理由と、それから口が証拠隠滅ということですね。このことが実際に、その方が外部通報したことでこういうことになるのかどうかというのははっきりわかりません。そのときのことを振り返って、証明しろと言われても証明のしようがありません。それから八みたいなことはあり得ない状況です。それから二についても施設長が代わったことによって介護の質が非常に劣悪化したということなので、これは言っても多分何の返事も返ってこないか調査中というようなところでしか返事が戻ってこないというふうに思います。

それから、ホについてなんですが、唯一これが感染症の危険性があるって、入浴の順番とかそういうのを、病気がある人とない人にかかわらず混在とさせているので、感染症の恐れがあるということはおっしゃっていたんですけれども、それが唯一ここでかかるのかなというふうな気がするだけです。

それからもう一つの虚偽表示の件なんですが、これも同様に、イと口とは証明ができない。それから八についても、これもやはり事業者自体がやっていたことなので、とてもこういうことは考えられない。それから二についても先ほど申し上げたのと同様です。それからホについてなんですが、これは価格表示の虚偽でしたので、生命、身体への危害とは関係がないので、ホの要件もかからないということになります。

そうすると、ここの外部通報の構成についてですけれども、2行目のところで、「かつ

次のいずれかに該当する」というようになっているので、次のいずれかに該当しなければいけないんですけども、私は実際にこの法律を運用の段階に入ったときに、該当できないということが起きるといふふうに考えていて、恐らく事務局としては要件を明確にするということを考えて、こういう具体化を図られた。例えば相当期間というのを2週間というふうに置き換えられたといふふうに思いますが、これはやはり非常に高いハードルになってしまったということをもう一度再検討をしていただきたいといふふうに考えております。

それから、長くなって大変恐縮なんですけども、もう一点だけ、3点目、行政についてです。行政の役割についてなんですけども、28ページに行政機関による措置の義務ということが書かれています。特にこの①、②に書かれていることは、これは当然の義務です。当然の義務なので、わざわざ法律に書くのかなというような気もいたしますけども、私がちょっと言いたい点は、先ほどの公益通報にかかわった、内部告発にかかわったことから感じるころなんですけども、実際にこの法律を動かし始めると、多分行政への通報が大変多くなるというふうに思います。外部通報で私どもへいただいても判断ができないので行政に持っていきたいというふうに考えますので、行政にたくさん来ると思うんですけども、その受け皿が用意されているのかということなんです。

それから2つ目は、有料老人ホームのときに大変感じたんですけども、是非行政には調査義務を持ってもらいたいというふうに思っています。私も情報開示条例を使って、調査に入った資料を出していただいたんですけども、A4の紙1枚で、何月何日にホームに調査には入っているんですね、定期的な調査には入っている。だけれども、3点ぐらい何かを指摘しているのに、そこが墨塗りなんです。だから、何かを指摘したことはわかるんですけども、何を指摘したのかがわからないというような状況で開示をされているということです。たった1枚の紙なので、それほど多くの調査をしたのではないということまではわかったんですけども、確証というところまではとてもいわずに、ここは調査協力義務みたいなことが本来の行政の義務ではないかというふうに思っております。

それから3点目なんですけども、これも今回の法案の致命的な欠陥のように私は感じているんですけども、通報が行政にたくさん行くと思うんですけども、行政に行って、行政で措置がとられなかった場合、それはどうなるのかということなんです。その行き先がこの法案では明記をされていないというふうに思っております。そういう意味では、大変犯罪行為に限定をした狭いもので、これで非常にハードルを高くして、実際には公益通報を、それを生かしたい、それからそういう通報した人を保護したいという形で法案は組み立てられようとしたのだと思いますけれども、今出てきている法案ではやはりその趣旨を生かすものになっていないというふうに考えております。

まだ幾つか意見を持ってきているんですけども、ほかの方の発言で出なかったらまた補足をさせていただきたいというふうに思っております。済みません。長くなりました。

落合部会長 今の御意見は後で事務局で答えていただきますけれども、これは多分犯罪

行為というものを取り上げて、犯罪行為の場合はこういうルールでいきましょう、ということなのであって、それ以外の場合については現在の状態といいますか、現行の状況というものがそのまま妥当するということになりますから、これにいわば犯罪行為のみに限定してほかの公益通報というものはおよそ存在しない制度にするものではないのであって、したがって、犯罪行為として限定してルールづくりをするといった場合に、そのルール上、どういう問題があるか、あるいは犯罪行為に限定するのが狭いのではないか。つまり公益通報をしようという場合に、今は明確なルールがないわけですから。

だから、明確な予測可能性のあるルールをつくり上げる対象範囲をどのようにするかという問題があって、案としては犯罪行為というのを対象に、明確なルールをつくらうということになっているわけです。それ以外の部分については、公益通報したら何も保護がないというわけではなくて、現行のルールによる法があるという前提の下に構成しているわけですから。そういう前提でこの案ができていくということ。

原委員 度々で申し訳ないですけども、でもやはり犯罪行為であれば通報するのは当たり前であって、それは、わざわざ勿論こういう法律をつくるという意味がどこにあるのかという感じにもなるのではないかというふうに思います。

落合部会長 私はその当たり前という前提が、一体この世の中でどれほど守られているのかということが問題だと思うんです。犯罪行為があれば、どんどんそういうものが出ているのだろうか、全然出ていない。むしろ氷山の一角的なものしか出ていないという、そういう現状を踏まえた上で、少なくとも犯罪行為に限定しては明確なルールで、それを通報した人を公益のため、ということで保護していこうという、そういう考え方に基づいているので、何かこれで非常に公益通報一般が限定されたというようなことではないということ。最初に事務局も、前回の国生審の報告書でもそういうことを言っているわけなので、そういう前提をはっきり認識した上で御議論をいただきたいと思いますが、そういうことで、事務局の方、個別いろいろと御指摘がありましたけれども、それぞれについてお願いします。

幸田課長 まず、例えば4ページのこういう事例について行政措置といったものが対象になってくるのかということでございます。最初の事例は道路運送車両法違反ということで、ここに書いてあります事例、それから東京女子医大はまさに刑法、それから雪印食品の場合は詐欺とJAS法、景品表示法違反と、それから、以下もすべてそうですけれども、ここに書いてありますような規正法違反については、今回の制度の対象にするという方向で関係省庁と調整をしているということでございます。

それから2点目、「2週間」と明確化したことはわかるけれども、むしろ狭くなっているのではないかとございまして。ここも報告書にありますような、相当期間内に是正措置がされないというような表現ぶりをしたときに、逆にそこは1年が相当期間なのか、3年が相当期間なのかというのが明確でなくなって通報しづらくなってしまっているのではないかと懸念して、我々は今回の案を提示させていただいております。ここは

さまざまな御意見もあろうかと思っておりますので、各方面の意見を聞いて法案化までに検討していきたいと思っております。

それから3点目、通報の受け皿の問題というか、行政機関が何もやらなかったらどうなのかということでございます。事業者については、外部通報の要件の中に、事業者が調査等を行わなければもう外部通報してもよい、というような要件が入っているわけですが、行政機関については、こういう義務の規定を設け、この義務の規定に反すれば当然政府の中では公務員の法令遵守違反という形で処分の対象になってくるというようなことでございます。また、行政機関、各省の通報の受け皿をどう整備していくのかという問題につきましては、この法律ができていくなれば、どういう形で行政機関の受け皿をつくっていくのかということ、運用面で検討していく必要があるというふうに考えております。

それから、一番最初に、普通の労働者から見て、何が通報の対象になるのかならないのかがわからないのではないだろうかという御指摘もございました。そこは我々も全く同じ問題意識を持っております。特に民事ルールでございますので、実効性の確保の観点からも労働者がさまざまな相談ができるような、これは、そもそも通報して保護されるのかどうかというようなことを含めて相談できるような機関あるいは場所が必要だろうと思っております。そういったものをどういうふうな形で整備していくのかということもまさに運用の問題として、もし法律ができましたら、大きな課題になっていくんだらうというふうに考えております。

落合部会長 原委員の御指摘の中で、非常に私も重要だと思ったのは、行政機関による措置の義務のところ、28ページ、行政機関が何らかの措置をとったときに、その措置をとった内容というものが必ずしもはっきりした形で出てこないという場合があると。だから、ここで適切な措置をとらなければならないということは、そういう義務を課した上で、その結果についてどういう形で開示というか、ディスクロージを関係者にしていくかという部分は論点としては非常に残っているところだろうと思うんですが、その点について事務局の方は。

幸田課長 今、現に制度がございます原子炉等規正法などの例を見ますと、あるいは公正取引委員会なども一般の方からの通報を受けていらっしゃるんですけども、例えば、通報者のプライバシーはわからないような形で、どのような通報があって、どういう措置を講じたかについて、定期的な公表がされております。このような行政機関の対応について、政府統一的なガイドラインをつくるかどうかという問題も含めて、運用の段階でどうしていくのかということは検討課題になると思っております。

原委員 これで終わりにしますから。

落合部会長 どうぞ。

原委員 先ほど落合先生の方から、この法律はまず第一歩というところで犯罪行為というふうに絞って、ということをおっしゃられたんですけども、それであつたら外部通報

の要件をあれほどハードルを高くする必要はなくて、外部と内部それから行政とももっと低いハードルであって当然だというふうに思っております。それを付け加えたいと思いません。済みません。私ばかり時間をとります。

落合部会長 ほかに御意見は。大村委員どうぞ。

大村委員 企業のコンプライアンス部門を担当しまして、実際にこういう内部通報等の担当をしているという前提での意見を申し上げます。

この試案の方向性に添った公益通報者保護法の制定には、基本的に賛成いたします。理由は、経団連調査でも8割が内部通報システムを完備したと言われておっても、コンプライアンスについての企業の対応に完成というものはないものでありまして、更にこういう法律ができたということは更なるコンプライアンスの強化徹底の大変なメッセージになるということで、期待しております。

2番目は、コンプライアンス経営の内部統制システムを整備していない企業には、当然のことながらこの法律によって整備が促進されると申しますが、整備のためのインセンティブになる。企業のコンプライアンスは1社だけやるということは大変難しい問題がありまして、他社さんも皆さんがコンプライアンスの共通の意識を持つことが評価されますので、賛成でございます。それから、コンプライアンス意識が高まったこの時期を逸することなく立法化していただきたいということが、3番目の理由でございます。

一方、この法律ができると、実は先ほど何度もお話がありましたように、一般法による保護、それから事実として企業のコンプライアンスシステムでこういうような内部通報システムが大多数の会社では取り入れて現実に運用しているわけですが、これがあえて制度化、法律になったといった場合に、我々が最も気にしているのは、乱用のおそれがあることでございます。その前提として御理解いただきたいのは、企業のコンプライアンスの内部統制活動というのは、何も内部通報だけによっているわけではないわけでは、これはほんのわずかの部分を占めるに過ぎません。

企業がコンプライアンス重視の姿勢を徹底したり、コンプライアンスオフィサーとかコンプライアンス委員会とか組織運営をしたり、それからいろんな企業の内容に添ったルールをつくったり、それを周知徹底したり、モニタリングも、幹部の通常業務によるモニタリングのみならず、内部監査部門を大変強化しております。こういうモニタリングを補充するほんの一部が、この内部通報でございます。

更に、違反があった場合の調査・懲罰それから再発防止活動という形で、企業は多大な努力をしているわけでございます。こういう法律ができることで、企業に、コンプライアンス違反が起きないように更なる抑止効果が生じることを大変期待しています。

内部通報制度は、この抑止効果ということに基づいて運用しているわけでございますが、一方、現実の内部通報というのは大多数が誹謗、中傷、根拠のない話、要するに、企業の場合には競争が大変厳しくなっていますので、競争の結果、不利な人事の処遇を受けた人が、その考課者に対する報復とかこういう目的で通報するという乱用が現実として大変多

ございます。

特に、この法律について、例えば、モデルになった英国法は5年間検討されたとされていますけれども、こういう短期で、時宜を得て是非つくっていただきたいんですが、一方、国民的経験を積んでいないこういう時点で法律の対象を取引事業者とか、それから派遣先事業者とか、こういうことを含めている。更に、退職者も保護対象者としたということから、乱用がより広がるということを懸念しております。

この乱用防止につきましては、法律でございますから、最終的には裁判規範とこういうことになるわけなんですけれども、それは当然のことなんですけれども、やはり行為規範と申しますか、メッセージ性というものを企業も期待しているわけなんですけれども、乱用に関しても、この乱用を阻止するメッセージというのを是非検討していただきたいということでございます。

具体的に言いますと、例えば誠実性の要件でございますけれども、前回の報告書では内部通報で誠実性の要件というのはあったわけなんですけれども、今回は内部通報に不正の目的でないということが入っているのですが、内部通報について誠実性が要らないではないかというふうに表現上は読めてしまうんですけれども、例えば、通報されて今度はコンプライアンス部門が真剣に取り扱うとしても、通報が、セクハラがあるとか、パワハラがあるとかいうことをいっても、では具体的にどういう内容なんだという、その証明は拒否する。それは調べる、というふうにコンプライアンス部門にボールだけ投げられても非常に困る。これは誠実な通報ではないのではないかなと。誠実な通報ではないという場合に、例えば27ページで事業者の協力義務が法定された場合に、真面目なコンプライアンス担当者ほど悩む。この辺のところをちゃんと救っていただきたいというふうに思います。

それから、因果関係でございますけれども、企業というのは、経営権としてそもそも人事権を持ってあって、就業規則に乗った解雇権というのがあるわけでございます。また、人事権に基づく異動とか配転とか出向とかあるわけございまして、これを否定したら企業は成り立たないわけです。この異動とか配転とか出向とか就業規則に基づく解雇というのは、必ず本人の不利益をもたらすわけでございますので、この公益通報を理由とする解雇とか不利益処分は禁止されるけれども、公益通報と因果関係のない人事権に基づく措置は制限されないということは、メッセージとしてより明確にしていきたいと思えます。

23ページの不利益な取扱いの表現の中に、そのこと自体が法律違反と読めるようなところがあるので、その辺については、公益通報と因果関係のある措置、ということを確認にしていきたい。特に派遣の問題は非常に私は深刻に思っています。それはどういうことかと申しますと、23ページで派遣労働者と派遣先の関係者も対象者にして、不利益な取扱いで、派遣労働者の交替を求めることと、こういう表現が入っているんですけれども、派遣契約で、例えば派遣SEの技量が低過ぎるということになれば、契約に定めたスペックに合わないとして交替を求めるというのは、これは契約の権利でございまして、むしろ

派遣制度の根幹であります。

実は企業だけが交替を求めるのではなくて、派遣労働者側も、派遣先企業が自分たちの要求している高度の技能を使わせてくれないからといって契約解除を求め、辞めることもある。この辺が派遣の基本的な在り方で、人材の流動化につながっているわけでございます。ここのところについて交替を求めること自体が、それだけが当然違法のような不利益取扱いに見えると言うのは非常に現場に混乱がおこるので、この因果関係のところの明確化というのを是非お願いしたいと。

同様のことで、取引事業者が対象になってしまったんですが、米国等で、どういう乱用事例が起こるかということ、本来は就業規則違反、会社に来てもし事をしないで個人的財テクをやるとかそういう方がいらっしゃって、これは解雇に値すると。こうなった場合に、その動きを察知したその方はまずは企業の中であら捜しをして、あちこちに立ち入って情報を盗んで来て、内部通報しようとする。という乱用事例が非常に多ございますけれども、この場合に、では企業の中にどうも全然問題ないなど、取引先にありそうだと、では取引先の違法行為を外部通報すれば、これで私は切られないと。こういうふうに乱用が広がってくるというのを懸念していますので、「乱用禁止の宣言規定」という明確性の点を、メッセージ性を先に申しましたが是非お願いしたいと思います。

また、実は非常に難しい問題で、この雇用元が取引事業者の契約上負っている秘密保持義務とか誠実義務という形で、この外部通報によって取引先事業者が契約を解除したり、雇用元に対して損害賠償をしてくると、こういうことも大変懸念しています。通報の乱用事例がございますから、本来出してはいけない機密情報であったりとか、顧客リストとか、いろんなものを出したりすることによって、会社としては契約を解除されて立ち行かなくなってしまうと、こういう問題がありまして、ここのところも本当に誠実な通報なのか乱用なのかというのが非常に問われるところでございますので、この辺のところのメッセージ性も是非明確にさせていただきたい。

退職者も同様でございます。不満を持って会社を辞めた人が企業の顧客リストとか不正競争防止法に違反するような内部情報を持って行って、直ちに自分で商売するとか競合先に行って仕事をするということをしておきながら、企業から訴えられるのを防止するために、責任追及をかわすために内部通報とか公益通報をする。これもアメリカであるパターンの紛争の一事例ですけれども、日本でもこの種のことが起こりつつある。これはまだ裁判所に出ていませんけれども、我々は実感として持っています。ここのところでも、やはりこれを防止する万能薬はないんですけれども、因果関係のない措置は別ですよ、ということについての明確化を是非お願いしたいと。以上でございます。長くなりました。

落合部会長 事務局、何かありますか、今のことで。

幸田課長 はい。何点かございます。例えば、誠実性の要件あるいは因果関係の問題について、きちっと不正の目的は対象外である、あるいは公益通報を理由としたというまさにここの部分だけが保護の対象なのであって、それ以外については当然正当な企業の人事

権なり解雇権があるんだというようなことを明確化してくれというような点が第1点目かと思えます。

イギリスなどの例を見ておりましたが、確かに担当の省庁あるいはパブリックコンセンアットワークの資料を見ておりましたが、誹謗とか中傷とか不正の目的の通報である場合には、それは当然懲戒の対象になるんだということもきちっと労働者に周知する必要があるというようなことが言われております。同じようなことを、運用のレベルで考えていかなければいけないというようなことは考えてございます。

それから、取引先に対して負っている守秘義務と取引先に関する通報をやったときの問題ということでございますが、確かに、一方で本来企業が守るべき個人情報あるいは営業秘密とか法律で保護されているようないろんな守秘義務もございます。ただ、今、例でおっしゃられた取引先に対して負っていると、第三者ではなくて取引先に対して負っている守秘義務との関係においては、仮に取引先の中で犯罪行為などが行われているとすれば、通常それ自体は秘密に当たらないということも考えられると思えます。いずれにしろケースバイケースで考えていく必要があるんだろうというふうに思います。

以上です。

落合部会長 石戸谷委員、どうぞ。

石戸谷委員 今ほどのお話を聞いていても、やはり法律ができて、これは乱用だといったような主張がいろいろ出てきそうな雰囲気、そうしますと、まして法律の要件に当たらない場合は全然話にならないというふうな解釈・運用がなされるような雰囲気があるわけなんです。もともと明確なルールがはっきりしないから作ろうというわけなので、明確にしたルールがどの範囲であるべきかというのはやはりちゃんとしておいた方がいいと思うんです。犯罪行為等だけではないから、ほかにも一般法理でいけるからいいんだということではなくて、この際、どの範囲ということを確認にする、幅の問題をちゃんと議論した方がいいと思うんです。

その意味で、犯罪行為等というふうなとらえ方というのは5月の最終報告にもなかった話でありまして、5月の最終報告のときにはもともと法令違反というふう限定すること自体に対して反対意見が多く出て、被害が発生したり、社会問題になってから法令が整備されるという経過があるので、法令違反ということではなくて、イギリスのように個人の生命、健康、そして環境の破壊といったような実質要件でとらえるべきという意見が多数出たわけですけども、しかし、そこは線引きの明確化という意味で法令違反ということではなければいけないんだという話で報告がまとまったわけなんですけれども、今回の案というのは法令違反から更に犯罪事実等、いろいろ法律を見ても法律に直罰の規定が付いているのは非常に少ないのでして、行政処分から経過して犯罪にたどり着くかどうかということが非常にポイントになってくるわけなんですけれども、そのところがどの程度の幅であるのかということ具体的に検討しないと、最終報告の法令違反というところからどの程度切り下がっているのかというのがわからないわけです。

そこで、私の方で具体的に幾つか法律を見てみたんですが、例えば、宅地建物取引業法などを見ますと、かなり幅広く指示があって、その指示に従わなければ次の処分が出て、それにも従わなければ業務停止であるとか、それに従わなければ罰則というふうに何段階か経て、最終的には罰則につながるというようになり幅広い。ところが、やはり消費者被害が非常に多いという商品取引所法、これなどを見ても、予想外に狭い。直罰の規定というのは非常に限定されているので、これはそれだけでは非常に話にならないということなので、問題は行政処分等からどのくらい罰則につながっているのかと思って、いろいろ一覧表をつくって調べてみたんですが、財務だとか、財務の健全性・不健全性の辺りはいろんな手当てがある。それから申請書面だとかそういうものの不提出であるとか、内容が虚偽であるとかいった部分についての処分についてはかなり手当てがある。しかし、対顧客との関係の行為規制がいろいろあるわけなんですけれども、不当勧誘や何かの、その部分についてはないんです。何かあるはずだということで見てみますと、適合性原則に関しては業務改善命令の対象になっている。それに従わなければ罰則と、こうなっているんですけれども、そのほかのものはせっかくいろんな規定があるのに、全部この法案だとしてこない。何故そういうふうに限定する必要があるのかという気がいたします。ですから、具体的に400か何百かと言われておりますけれども、どの程度具体的に検討されているのか。私は、こういうふうな限定の仕方は非常に問題だと思っています。少なくとも最終報告の線からこういう具合に大幅に切り下げていくという理由は全然ないと。

それから、法令の範囲につきましては冒頭に御意見が出ましたけれども、既に対象法律が刑法全部とか入ってきて、そうしますと、そこは個人の生命、身体、財産だけではなくて、内乱罪とかいろいろ国家的な法益のものも全部入っているわけですから、限定がもうなくなっているわけですね、ある意味で。ですので、公職選挙法であるとか政治資金規制法であるとか、政治領域のものを外すとかそういう配慮というのはおかしいのではないかと思います。私も全法令というふうにつきりとまとめるべきだと思います。それが大きく5月の報告と違っているところの第1点。

それから、第2点目が外部に出す通報の要件なんですけれども、ここは5月の報告では事業者または行政機関に通報した後、相当期間内に対象の通報となった行為について、適切な措置がなされないというところは事業者、行政機関と両方入っていたんですけれども、今回は行政が落ちているということでありまして、行政の方では相当期間やらなくても外部に出てこないということになってしまうわけなんです。これも最終報告とはかなり違っている。それと同時に事業者の方も、19ページの③外部通報の2のところは一応「2週間」と書いてあるんですけれども、これは、やりますと言っておけばそれでクリアされる要件でありまして、やりますやりますと言っているといつまでも外部に出せない。行政には持っていけるんですけれども、行政の方はそこから先、外部に出すという要件がないということになるので、ここも最終報告から見ると大幅に違っていると思います。

それと、もともと仮に犯罪事実等というふうに非常に限定した悪質なものに対象情報を

絞り込むのであれば、それはもう既に一般的に外部に出していいような性質のものであるので、そうであるとする、この行政機関への通報と平行な要件で犯罪事実が生じるおそれがあると信ずるに足りる相当の理由と、それプラス、通報先の相当性という2要件で十分クリアする話だというふうに思います。

更に、仮にイ、口みたいな要件を入れるのであれば、イギリスのように通報する人間が不利益取扱いを受けると思料する場合と、それから証拠隠滅があると思料する場合というふうに持っていかないと、後で裁判になったときに、客観的に「相当の理由」というふうなものを証拠上で立証するというのは非常に困難であります。こういう要件によって実務的に立証しながら裁判でやっていくというのは事実上不可能だと。証拠を確保しようと思うと、それ自体が書類や何かの窃盗だとかの問題が生じてきて、それは通報の問題と別途に刑事事件になるといった類いの議論が行われていますけれども、そういうことがあるので、証拠なくして立証もできないということになるので、いずれにしても外部通報の要件についても最終報告から見ると大幅に切り下がっていて、対象の問題と外部通報の要件の問題の2点、これを修正しないと、とてもこれでいいというふうには言えない内容だと思います。

落合部会長 事務局の方どうですか。

幸田課長 幾つか御指摘をいただきました。まず最初の「犯罪行為等の事実」ということにともなって、大幅に後退しているのではないかと御指摘なんです、これは、「犯罪行為等の事実」という表現をしていますので、犯罪しか対象にならないのではないかとというような誤解が若干あるかと思えます。

ただ、先ほど4ページに挙げておりますような、代表的なさまざまな最近の企業不祥事の通報の事例、我々もいろいろ調べましたけれども、基本的には我々が考えているような要件に該当してくるというふうに考えております。

逆の言い方をしますと、除かれるのは割合軽微な規制の違反、例えば財務諸表の届出、備え付け違反とか、あえてそういう刑罰を付して担保としなくてもいいのではないかと考えられているような、そういうような規制がもともとそれぞれの法令でそういう形になっているのではないかとというふうに考えられます。

それから2点目、全法令ということでございますけれども、ここはもともと審議会の提言の中でも、国民生活にかかわる分野について当審議会で御議論いただいて、まずこういう分野から始めるべきという提言がなされたものというふうに理解しておりまして、必ずしも全法令についてこういう制度をやるべしという提言は当審議会からも、それから規制改革会議等からも出されていないのではないかとというふうに理解しております。

それから外部通報の要件の問題、特に2週間の問題につきましては、むしろさまざまな御意見があるかと思えます。ここは今回初めて提示させていただいているところでございます、この案に対する各方面のさまざまな御意見をふまえて、最終的な法案の形にしていきたいというふうに思っております。

落合部会長 ほかの御意見は。長田委員、どうぞ。

長田委員 もういろいろな意見が出ておりますけれども、重なる部分に関して強調ということで申し上げたいんですが、1つは今御回答があった全法令を対象にするかどうかというところなんですが、いずれにしろ国民のためにつくられた法律であることはどんな法律であれ、それは直接・間接いろいろな形はあると思いますけれども、特に先ほどから名前が出ている税法とか、それからあと公職選挙法とかいうものが国民生活と非常に大きな影響があるものというふうに私などは考えますので、まず法律は全法令というふうにしていただきたい。それから、法律がずっと列記されるということだと思っておりますけれども、そうしますと、新しい法律というのがどんどんできていっておりますね。そういうものについてどういうふうに対処していくのか。つまり、見直しがかなりまめに行われていけないのではないかというような印象を受けます。

それから、外部要件に関しまして、先ほど大村委員から乱用の話が随分いろいろ出ておまして、事業者側からはそういう御心配がおりなんでしょうということは想像はできるんですけども、今度は通報をしようとしている方の側から思いますと、いろんなことで余りにもたくさんのメッセージを受けてしまうと、やはりどうしても抑制されてしまうというのはあると思うんです。今日審議されておりますこの法律は、ある意味、犯罪というところに絞った形で、当然公益通報が行われてしかるべき、というふうに私などは考えている部分に関してのものであれば、やはり乱用云々というよりは公益通報を行おうと思った者が安心して行えるというところに、まず法律の目的をきちんと持つべきではないかというふうに、お話を伺って思いました。

それから、大村委員の御発言に何か反対のような印象になるかもしれませんが、21ページの参考3の取引事業者のところなんですけれども、取引事業者の労働者が公益通報の範囲の中に入ったということは評価できると思うんですけども、この形でいきますと、実際この労働者が公益通報をしましても、雇用元との「解雇の無効」と「不利益取扱いの禁止」のところしかカバーされていないわけで、そういうことになると、請負契約が切られてしまうと、そういうことも十分予測されるわけですね。ですから、法律上、今回ここに入れない部分になるのかもしれませんが、やはりその部分の担保がないと取引事業者の労働者が何というか、相手先のところで内部通報するというのは、この図を見ただけでも非常に難しくなるのではないかというふうに思います。以上です。

落合部会長 事務局の方で何かございますか。今の、長田委員の発言について。

幸田課長 最後の、事業者間の契約そのものを保護すべきではないか、そこが対象になっていないのは何故か、ということでございます。これは5月までの審議会の中でも議論された点でございますけれども、対象にすべきとの意見、それから一方でやはりB to Bの世界の契約の保護ということについては、契約自由の原則から慎重であるべきという意見と両方ございました。結果として、まとまらずに前の審議会の報告には盛り込まれなかったという経過をたどっています。それを今回踏まえているというものでございます。

落合部会長 ちょっと、それでは高橋委員、どうぞ。

高橋（伸）委員 先ほど4ページの例を挙げて、企業内部からの通報により明らかになった不祥事、これにはこの事務局案で大体対応できるのではないかと、そういう御説明であったように受け取ったんですけれども、金融分野に関しましては、本来であれば内部通報があってしかるべきものも表面化していないケースが、大変多いと感じております。

今回、「目的」の中に財産の利益保護というのが入ったのはよかったですけれども、実際、4年前に公益開示法がスタートしたイギリスでも、金融と医療過誤が圧倒的に多いと現地調査に行った方から伺っております。それで気になるのが、金融分野に絡んだことで現在の法令違反、別表で列挙していったもので対処できるかどうかです。先ほど来、原委員や長田委員から指摘されたような問題というものが非常に気になるわけでございます。

金融分野というのは、被害が発生してから後追的に法律がつくられる傾向が非常に強いので、やはり被害の未然防止という意味からいくと、現行の業法を幾つか別表に入れたところで機能するか、非常に疑問に思っております。

それから、アメリカの場合なんですけれども、3ページのところに、2003年10月24日の米国政府からの要望書の仮訳が付いております。3のAを読みますと、「従業員が企業による証券取引法に関連する法律、規則、規制に対する違反行為その他」とあります。アメリカの場合というのは、やはり証券取引法も日本よりも有価証券の概念を非常に幅広くとって厳しいですし、それ以上に自主規制違反等に関しても、当局がいろいろ罰則をやっているわけでございまして、日本と大分事情が違います。日本のこの法律を持ってして、米国の要望に手当てしたということが言えるかということ、私は大変疑問に思います。

日本国内の問題でみましても、法令違反に限定する、ということで効果が非常に狭まってしまうとことに危惧を持っております。法令違反の中身についてですけれども、ここに詳しくは書かれてはおりませんが、恐らく訓示規定であるとか、努力義務規定であるとかというのは除かれるとか、過料は除くというようなことになりますと、実質的に骨抜きになってしまうのではないかと、そういった心配がございまして、法令違反の読み方について質問させていただいて終わりにしたいと思っております。以上です。

落合部会長 では、事務局お願いいたします。

幸田課長 2点、金融分野の問題がまず1点目でございます。この制度は、ある意味で一般法と申しますか、ベースラインとして通報者保護について定めようというものでございます。例えば、今も現に原子炉等規正法だとか労働安全衛生法ですとか、さまざまな分野に応じた形の通報者保護制度というものが設けられております。本制度は、それらを排除するものではありませんので、もし金融分野について更に厳しい制度が必要ということであれば、この制度の上に更に付け加えていただいても構わないのではないかとこのように考えております。それがまず1点目。

それから2点目は、今、御指摘がございました訓示規定とか努力義務みたいなものは対象になってまいりません。我々の考え方としまして、この通報対象に当たるか当たらない

かということについて、できるだけ構成要件と申しますか、誰が見てもはっきりするような形のをとらえた方がいいのではないかとこのように考えております。

仮に、構成要件が抽象的なものを対象としていきますと、通報者は、「これは通報しても保護されるものだ」というふうに考える。一方で、事業者の方は「通報者保護の対象外である」と考える。こういう形でのさまざまな紛争が起こっていくということをできるだけ避けたいとも考えておまして、そういう考え方で、今回、対象が明確な犯罪行為と規正法違反というようなところを通報の対象としてはどうかということを考えているということでございます。

落合部会長 高田委員、どうぞ。

高田委員 さまざまな意見が出されているわけですが、例えば15ページに「犯罪行為等の事実」というのがございまして、この中の事例として、消費者の利益の擁護というのが挙がっている。それについて考えてみても、不十分ではないかという御意見もあるわけですが、現実には、事業者の法令違反行為によって消費者の利益が大きく損なわれているということがございますので、私どもはまず第一歩としてこういったことである一定の民事ルールを定めてスタートするということが賛成をしてもよろしいのではないかと。

ただ、今、高橋委員もおっしゃいましたけれども、もう一步、法令と言った場合に、私ども地方自治体として独自の条例を定めて、法令で定められているものを横出ししたり、あるいは上乘せするような形でもっての違反事実の行為を定めていて、それに対して勧告等の措置を行って消費者利益の擁護を図っているわけですが、そういったものがこれからどうなるのかというのは、ある意味では1つの課題としておそらく地方自治体が考えていくべきものということになっていくのかなと思います。

そういったことを含めて、この法を施行していく過程においてのさまざまな問題点というふうなものもまた明らかになってくるところもあると思いますので、法は法としてスタートさせることとして、その運用実態を見て、一定の期間が経ったならば、見直しをしていくというふうなことを考えてもよろしいのではないかとこのように意見をもちます。

それから、地方自治体も含めまして、行政機関による措置の義務というのが内容として入っているわけですが、私ども行政は、法令遵守あるいは社会規範を含めて、そういったものがきちんと行われていくような社会をつくっていくための使命を持っているわけですから、こういったことが適切に行われるように全力を尽くすというのは当然のことです。いろいろ考えられることはやっていくべきだろうというふうに考えております。ただ、それとともに、我々も法律がさまざまあって、これをしっかり行政機関として義務を十分果たしていけるかどうかというその環境整備の方も1つ懸念がございまして、法令に必ずしも詳しくない職員もいるわけがございまして、そういった意味を含めて、我々自身が適切な措置を取るべき権限が与えられていればそれは当然行使していくわけですが、それ以外のものについても情報が寄せられた場合に、どういうふうにこの法に基づいた運

用を図っていくべきかということについて、きめの細かい指針とかガイドラインとかそういったものをきちっとつくっていただきたい。

それから、地方公共団体が十分義務を果たしていけるような、連携できるような、例えば内閣府における窓口というのでしょうか、あるいは相談できるようなセンター的なもの、それから実際、法律が次々と改正されていくと、最新の情報がやはり必要ですので、具体的な事例も含めてそういった情報が得られるようなシステムについても合わせてお考えいただければというふうに思います。以上です。

落合部会長 鶴田委員、どうぞ。

鶴田委員 ありがとうございます。いろいろ問題があるかもしれませんが、私は、この提案された内容について同意いたします。まず第1に、17ページに国民の生命、身体、財産、その他の利益の保護とかなり具体的な範囲が書かれていて、しかもそれが犯罪行為というふうに限定されていることは、すごく大事だと思います。

何故かといいますと、独占禁止法の改正が検討されております。日本の独禁法はかなり立派な法律ですけれども、カルテルとか談合が次々に起こっております。独禁法のカルテル、談合に対する抑止力が相対的に弱いんだと思います。したがって、それを強化するために今、課徴金制度を強化するとか、あるいはリニエンシー制度を導入するとかいうことが検討されております。このリニエンシーというのはカルテル、談合に参加した企業の方々が、その事実を告白することによって課徴金を減免しようと、こういう制度であります。何故このような制度が入ってくるかといいますと、法律はあるけれども、犯罪行為が絶えないからであって、私はこの独禁法だけではなくて、その他の法制度でもそういうことは随分あるんだろうと思います。現に牛肉の虚偽表示とかいろいろございました。したがって、この限定された、狭いとおっしゃっていますが、政令で範囲を定めることができると思いますので、公益通報者保護制度をまずつくることが重要だという認識がまず第1点であります。

第2点目は先ほどどなたかが安心して通報できる、とおっしゃいましたが、私はもう少し慎重に考えるべきであって、乱用ということもあり得るだろうと思います。事業に参加している人たちがすべて満足しているかということとそうではなくて、不平・不満があったり、恨みつらみがあったりということは十分あり得ることであって、現に乱用されている事実はあるだろうと思います。したがって、安心して通報できるということと、乱用をいかに防ぐかというトレードオフの中で考えていかなければならないわけであって、そういう意味では、まず制度を発足させて、いろんな事実を検証しながらいくということが大事かなと思います。

理想的に言えば、もう少し広げた方がいいのかもしれませんが、私が最も重視したいのは制度の安定性です。いずれにしても、この制度が発足することによって公正な社会を形成する一歩を踏み出すことがあり得るし、また企業のコンプライアンス体制を強化することもあり得るだろうし、また新しく行政の役割が出てまいりますけれども、官と民

との関係を考え直す非常にいいきっかけになるのではないかというふうに思います。ただ、これですべていいというのではなくて、制度をスタートさせた後、例えば3年後に検証するとかというような措置をとることが必要なというふうに思います。

落合部会長 島田委員、どうぞ。

島田委員 今までに御発言のなかった部分について触れさせていただきたいと思います。私も企業の社員として長く身を置くものとして、経験上、先ほど大村委員からお話があったことに賛同いたします。その他、今までのご発言になかった部分とは、27ページの(1)「事業者による是正措置等の通知の努力義務」の内容ですが、この文面を読んでちょっと心配になったことがございます。私は法律の専門ではございませんので御容赦いただきたいと思いますが、この部分を読みますと、あたかも、犯罪があったのかどうかという捜査権限が会社に与えられているような印象を受けます。このことは、別の人権を侵害する恐れがあると思われまます。例えば、犯罪行為があったと内部通報によって訴えられた従業員に対して、どこまで個人のプライバシーに踏み込んだ捜査を会社がすることになるのか、ということです。もし、内部通報によって訴えられた従業員にとって、真実相当性がない場合や、そう信ずる場合、会社が行う調査によって訴えられた従業員のプライバシーが必要以上に侵されるなど、人権が侵害される恐れも十分考えられます。その従業員は、誰か名前も分からない内部通報者に対して反論もできないわけですから、その場合には会社を訴えることになるのでしょうか。

そもそも、この法律の前提は、個人の人権を尊重するというところに重きがおかれるべきではなかったのか、と思うのですが。日本の会社は、社会通念を踏まえて、日常的に従業員個人のプライバシーを守り適度な距離感をはかりつつ、良い関係を保っていこうと努力していると思います。むしろその方が、質の高い社員を会社に擁することができ、事業もうまくいくと考えるのが通常です。それができにくいところを、コンプライアンスで努力する、というところではないでしょうか。

一部の方々のお話を伺っていると、企業性悪説で成り立っているようにも感じられました。それを前提にして、法律をむやみに細かく規定することにより、別の人権を侵害することになりかねない問題を抱えていると思う次第です。以上でございます。 落合部会長 品川委員、どうぞ。

品川委員 3点ほど述べさせていただきたいと思います。1つはこの制度の乱用という問題が御意見として出されていますけれども、この制度が企業のコンプライアンス経営を促進する役割を果たせるものとして確立されていく必要があるだろうと思います。私ども生活協同組合自身もコンプライアンス経営ですとかヘルプラインというものを内部にどう設置するかというふうな試行をしながら検討もしています。例えば内部通報の仕組みとしてのヘルプラインみたいなものをつくると、御意見もありましたように、例えば人事上の不満とかそういうことが多数そこには寄せられる関係にはなるわけです。

ただ、そういうヘルプラインというような仕組みを企業内部できちんと生かしたものに

しようとする、ヘルプラインに通報されたさまざまな意見なり指摘なりについては事業者側としてはやはり一つ一つ誠実にそれに対応するということをしないと、ヘルプラインそのものが従業員からの信頼を得られないという関係になるわけです。そういう意味では、例えば人事上の不満というふうなものが通報されるとしても、そういうものでも受け付けられる体制をとることが必要で、それに対して事業者側がきちんと誠実に対応する。そういうことが日常的に行われている中で、犯罪行為等にもかかわるような指摘もその場で受け付けられるようになり、自ら律し正していくことが内部の仕組みとしてはできてくるということでありまして、そんな意味では事業者が27ページにあるような責務・義務ということを経営上にもバックアップするものとして確定することが、必要なのではなからうか。

運用の当初、例えば外部への通報などもいろいろ乱用的に増えるというようなことも多分にあり得ると思います。例えて言いますと、この2、3年のいわゆる商品の虚偽表示みたいなことがマスコミでもたくさん出てきますと、通常以上に商品クレームが多数寄せられるような現象が起こるわけです。それ自体がある意味でやむを得ないものとして許容し、制度の運用に慣れていく中で落ち着いていく。そういう関係のものではないかと思っております。乱用問題についてはそんなふうにするということが1つでございます。

それから2つ目には、出されている案との関係で、やはり19ページの外部通報のイロハニホという5つの要件はかなりハードルが高いものだと読まざるを得ないと思います。例えば24ページにはイギリスの法律の規定ぶりが紹介されておりますけれども、これは、むしろ証拠責任が事業者側に転嫁されるというようなことにもなり得るような読み方もできるような気もいたします。そんな意味では19ページの案、「不利益の取扱いを受けると信じるに足る相当の理由がある場合」という、その理由を通報者が証拠するというのは大変困難があって、その証拠責任のところには修正を加えるというふうな検討がもう一つ必要だと思っております。

それから最後ですけれども、これは最初の説明にもありましたが、この法律が制定されるとしても、解雇権乱用等の一般法理は適用されるということをおっしゃっていて、法文化されるかどうかとも検討というふうな言い方をされたかと思っておりますけれども、そのことをはっきりさせるという意味では是非そのことも法律に明文化するということが必要ではなからうかというふうに思っております。以上です。

落合部会長 松本委員、どうぞ。

松本委員 2点御質問したいと思います。1つは19ページの、特に②とか③の要件としての「犯罪行為等の事実が生じ、または生ずるおそれがあると信じるに足る相当の理由」という、特に「おそれがあると信じるに足る相当の理由」の部分です。前半の「犯罪行為等の事実が生じ」というのは過去の話であろうし、「おそれ」というのはこれから生ずるという趣旨というのは少なくとも読めるんですが、もう一つ、素人から見て構成要件に該当するののかどうかについてのいわば法的判断の誤りとかの部分ですね。「私は、これは違法だ、違反だ」と思うけれども、監督官庁である行政庁はそうは思わないかもしれない

という部分はかなりあるのではないかと。

特に直罰ではなくて間接的な２段階ぐらい先の刑罰ということになりますと、行政庁の裁量の幅によっては最初の処分すら出ないという可能性もあるわけですから、その辺について、「おそれ」ということで、ある程度素人から見てこれはおかしいのではないかというのも入るのか、それとも法律の錯誤はこれを許さずという言葉もありますけれども、そこまで厳密に考えて、ここでの「おそれ」というのは、これから今すぐ犯罪行為が行われそうだというふうな限定した意味でお使いなのかということをお聞きしたいのが第１点。

もう一つは、最近労働組合のリーダーの方々がこの問題の話をしたときに、労働組合というのは内部なんですか、外部なんですかと、労働組合の位置付けについて聞かれました。特に企業内組合の場合は内部という感じもするんですが、内部とは、いわば企業のトップの指揮監督下にあるラインのどこかということでしょうかから、内部でもないのではないかと私はお答えしたんです。

ただ、企業が外部の弁護士事務所等を指定して、そこが通報の受け皿になるというのも内部通報として入っていますから、そうしますと、組合が企業から指定されてそういう内部通報の受け皿の窓口になるということも、この法律は想定されているのかどうかという、つまり組合の位置付けはどうなんですかということについて、２つ目の質問であります。以上です。

落合部会長 では、事務局、お願いします。

幸田課長 まず１点目の事実が生じ、または生じる恐れという場合のおそれは、今、先生が御指摘されたとおり、例えば明日廃棄物の不法投棄が行われるのを明日にならないと通報できないのはおかしいという意味での、いわば時間軸と申しますか、そういう考え方でございます。

それから、素人から見て法的判断の誤りがあるような場合ということでございます。今後、御指摘も踏まえて検討していきたいとは思いますが、基本的には今の考え方は「信ずるに足りるその相当の理由がある」、つまり通報者が法令違反であるというふうに信じたことについて過失がなければ、そこは保護をしていくという考え方に立つべきなのであろうというふうに考えております。

それから、２点目は労働組合の位置付けの問題でございます。これは、ここで言っております事業者内部の通報先、これはイギリスもそうでございますが、基本的には使用者と申しますか、その問題についての権限を有する上司あるいはヘルプラインとかということになってくると思います。ただ、イギリスの場合も同様でございますが、企業横断的な労働組合も含めて、事業者があらかじめ指定すれば労働組合も内部通報先として取扱われます。そういう意味で指定されなければ外部通報先というふうな扱いになっていくというふうに理解をしております。

落合部会長 ほかに御意見。山本委員、どうぞ。

山本委員 総論といたしましては、さまざまな御意見を伺って、それぞれ制度設計とし

てはいろいろ選択肢はあり得ると思いますけれども、相当意見が分かれている中でファーストステップとしてこのような区切りで法律を制定するというところに賛成したいというふうに思います。

個別的な意見として、なお可能であれば検討していただきたいと思いますのは、9ページで別表方式がとられております。相当網羅的に挙げるのかということにもかかわりませんが、何とはなしに我々が国生審の報告で検討の必要性があると指摘した指定商品制を彷彿させるようなスタイルになっておりまして、仮に網羅的に現時点において挙げたといいたしましても非常に時代の動きが激しい中で、法令の改廃というのも相当頻繁に起こるということ考えた場合に、もしかしたら別表を外すというのも、一案ではないか。つまり、国民の生命、身体、財産、その他の利益の保護にかかわる法令に規定する罪の犯罪行為と単に規定するのはだめなのかということですね。

実際にこの別表方式にしますと、新しい法律をつくった場合どうするのでしょうか。政省令でこれを手当てするのか、その追加指定の場合に審議会の議に付すことになるのか。そのイメージをちょっと伺いたいということが第1点であります。

それから第2点としまして、先ほど来指摘されております労働法制における一般法理との関係は、是非きちんと整理して、可能な部分においては条文で明記すべきだろうというふうに思っています。特に、この法律で定められる公益通報の範囲内においても、例えば通報先を誤ったというような場合、それはもう保護されないのかということ、そうではなくて、やはり一般法理が更にかぶるということ、条文上で明記すべきだろう。この本法において明記すべきだろうというふうに考えます。

それから、本法においてそもそもカバーされない、犯罪行為に当たらない、あるいは犯罪行為の前段階における指示の処分につながるような違反にも当たらない、しかし国民の生命に非常に影響があるということで通報したという場合、それは労働法制の一般法理でカバーされるわけですが、その点の周知徹底に努めるとともに、解説でききちんと明記することをお願いしたいというふうに思います。

それから、大村委員以下御指摘があった因果関係の問題です。法令は立派な目的があるわけですが、常に副作用というのは伴う。その目的をなるべく実現されるようにし、なおかつ副作用は防いでいかなければいけないというのは法律をつくる場合の基本でありまして、したがって、解雇の恐れを感じた労働者が違反行為を通報して公益通報をしたから自分は不当処分を受けたと主張して争うというケースはアメリカのみならず我が国でも非常に予想されるところでありますから、アメリカでは法令で対応している部分もあるかと思えますけれども、我が国においてはガイドラインであるとか解説等で、なるべくプレディクタビリティを担保できるような対応を検討していただきたいというふうに思います。以上です。

落合部会長 今の御意見について事務局の方から。

幸田課長 御指摘の中で1点目の別表のイメージの点についてだけ御説明申し上げます。

ここに関しましては、15ページになりますけれども、別表に幾つかとりあえず代表的な法令を書かせていただいております。ここにつきましては、仮に別表という形だとしても全て法律で書くのか、あるいは政令に委ねるのかというようなことも、考え方がいろいろあり得ると思います。あるいは御指摘されましたように、そもそもできるだけ具体的な法令名は掲げないでという考え方もあろうと思います。

政府の中の検討としては、できるだけ何らかの形で、法令ごとにどの法令が対象になるのかわかるような形にした方がいいのではないかという考え方を現時点では持っております。仮にそうした場合でも、政令がいいのか、法律がいいのかについてさまざまな意見が政府の中でもございます。それから、各党においても、政令で定めるとなりますと行政機関が決めていくということになるのに対し、法律で定めるということになれば立法府が定めるということになるということで、どちらが定めるべきなのかというような議論があると思います。さまざまな意見がございますので、各方面の意見を聞きながら検討していきたいというふうに考えているということでございます。

落合部会長　そろそろ時間も過ぎましたので、議論はいろいろまだあると思いますが、まだ御発言いただいている委員の中で特に。渡邊委員、お願いします。

渡邊委員　時間がありませんので、長くはあれですけれども、全体としては、私は今回のとりまとめについては賛成の方向です。部分的に不十分な点があるかとも思うんですけれども、前段の検討委員会等で議論してきた経過からすると、事務局的にも、退職者であるとか取引業者であるとか、かなり範囲も含めて踏み込んで書き込んでいただいている部分もあるかなという評価もしているところでありますので、実際上の運用をこれからしていく中ではいろいろと問題点もあるかと思っておりますので、御意見にありましたように、一定の期間の中でまた見直すということで、とりあえずは大きなニーズなりという意味では立ち上げてスタートさせるべきだろうと。その上での発言なんですけれども、いわゆる外部の機関として公正に判断できるような第三者機能的なものがあればより安心して通報先として受けられる。こんな条件が整うのではないかというふうに思います。

落合部会長　ちょっと議論を再開しますと、ちょっと時間も過ぎましたので、御意見のある方は是非事務局の方に書面でも出していただきたいと思います。といいますのは、ものすごく論点が多くて、基本的な部分についてだけ、今はそれぞれ御発言をお願いしたもので、これ以上更に進めての議論につきましては、12時までということで、もう既に5分過ぎておりますし。

原委員　公表についてだけ全く論点に上がっていないので。

落合部会長　その点は、後で事務局の方で言うてもらうことにしますから、これを今後どうするかという話ですね。

原委員　いえ、そうではなくて、実際にこの案件で事業者とか行政に言った場合に、それぞれ措置の結果が出ますね。措置するとかしないとか、そのことについて外部へ出すと言うか、公表することについて全く触れられていない。

落合部会長 その点は私も原委員の質問に関連して指摘したところなんです。それはもう事務局は答えています。

原委員 行政のところだけでした。事業者のところは触れられてなかったのです。

落合部会長 では、事業者のところ、ありますか。

原委員 意味わかりましたか。

幸田課長 この法律で、事業者に、例えば講じた措置について是正措置を公開しなければいけないとか、そういう規制をかけていくとしてはどうかという御趣旨でございますか。

原委員 そうではなくて、通報した人が外部にしゃべることですね。話をするということです。言ったけれども措置されなかったということは言ってもいいんですね、ということですか。

落合部会長 それも恐らく今後の制度のつくり方によってまたいろいろ見方も出てきますでしょうから、皆さんお忙しい委員の中で時間を超えると非常に迷惑を受けるという方もありますので、時間内に極力おさめたいと思ったんですけれども、私の不手際で5分以上経過しましたので、恐縮ですが、御意見ある方は事務局の方にお出しいただくということにさせていただきたいと思えます。

公益通報者保護制度につきましては、5月の当部会の最終報告というものが基本的な方針として示されていて、それに沿う形で内閣府において法案の作成作業を行ってきたということですが、本日、この消費者政策部会でさまざまな意見をいただきましたので、それらの意見を踏まえつつ、またパブリックコメントというものに寄せられるこの委員会以外のメンバーの方々、あるいは国民の方々の意見というのも十分に踏まえつつ法案のとりまとめをしていっていただきたいというふうに思えます。

最後に事務局から連絡はありますか。

中村課長 次回以降の日程につきましては、追って御連絡をさせていただきますので、よろしく願いいたします。

落合部会長 それでは、本日は本当に活発な御意見ありがとうございました。それでは閉会にさせていただきます。