

国民生活審議会第3回消費者政策部会議事要旨

1. 日 時 平成15年12月10日(水) 10:00～12:05
2. 場 所 中央合同庁舎第4号館 共用第4特別会議室(406号室)
3. 出席者
(審議会)
落合部会長、石戸谷委員、大河内委員、大村(多)委員、品川委員、島田委員、高田委員、高橋(伸)委員、高橋(宏)委員、津武委員、鶴田委員、長田委員、糠谷委員、原委員、松本委員、三木委員、御船委員、山本委員、渡邊委員
(事務局)
西川内閣府大臣政務官、永谷国民生活局長、田口審議官、河審議官、堀田総務課長、中村消費者企画課長、幸田消費者調整課長、杉原物価調整課長、吉井消費者企画課企画官、市岡国際室長 ほか
4. 概要
資料1「公益通報者保護法案(仮称)の骨子(案)」について説明が行われた後、大要以下のような議論が行われた。
 - ・ 事業者外部の通報先として、「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」としているが、ここでいう「認められる者」とは誰が認めるのか。通報者が判断することとしなければならないのではないか。
「社会通念上認められる」という意味であり、必ずしも通報者だけで判断されるものではない。
 - ・ 事業者外部の通報先から除外される者として、「正当な利益を害するおそれがある者」とあるが、この書き振りでは、不正を働いた事業者側が通報されたことで正当な利益を害されたと主張する根拠になるのではないか。
この書き振りはライバル企業や暴力団などを排除しようとするものである。
 - ・ 税法や政治資金規正法を通報対象から除外する理由はなにか。なぜ全ての法令を通報対象としないのか。
5月の部会報告書を受けて、「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」を通報対象としており、税金を徴収するための税法は、これら国民の利益と直接かかわらないことから対象外としている。
 - ・ 外部通報の要件は、事業者内部や行政機関へ通報をした後でなければ実質的に外部通報できない要件となっているのではないか。
外部通報の要件の基本的なコンセプトとして、内部通報前置を求めているわけではない。外部通報の要件を満たせば直接外部へ通報することができる。

- 外部通報の要件として「事業者に公益通報をした日から二週間を経過しても、調査を行う旨の通知がない場合又は正当な理由がなくて調査を行わない場合」とあるが、例えば、「調査を行う旨の通知をしたが、実際には何もされていない場合」には外部通報できないのではないかと。

「調査を行う旨の通知をしたが、調査が行われない場合」には、「正当な理由がなくて調査を行わない場合」に該当すると考えられる。また、長期間放置された場合には、他の外部通報の要件に該当するのではないかと。

- 通報対象となる「犯罪行為等の事実」として、最終的に刑罰に至る場合の行政規制違反も対象としているが、一般の労働者はこれに当たるかどうか、行政規制違反のどこまでが対象となるかについて、判断できないのではないかと。

実効性確保の観点から、運用面で、労働者が相談できるような機関について検討していきたい。

- 通報者が外部通報の要件に該当することを証明することは困難。そもそも外部通報の要件に該当しない事例もある。ルールを明確化するため、外部通報の要件を具体化しているが、かえって外部通報のハードルが高くなってしまったのではないかと。

5月の部会報告書では、「事業者内部又は行政機関に通報後、相当期間内に適切な措置がなされない場合」としていたが、この場合の「相当期間内」や「適切な措置」とは何をもって「相当」や「適当」とするのか明確でなく、この解釈が分かれることとなり、かえって混乱を招くことから、骨子案のように要件を具体化したもの。

- 実際には行政機関への通報が多くなるのではないかと。何か受け皿が用意されているのか。また、行政機関に公益通報をしても、措置されなかった場合はどうなるのか。措置されたとしても、その内容が必ずしもはっきりとした形で開示されないのではないかと。

受け皿については、運用面で検討していきたい。また、行政機関が何も措置を講じないことが、公務員の法令遵守義務違反に問われる場合もあるのではないかと。さらに、措置内容の開示については、申告制度が定められている原子炉等規制法において、申告に基づく措置内容が公表されていること等を例として、運用面での課題として検討していきたい。

骨子案で示された内容は、通報対象が犯罪行為や規制法違反の場合に関してルールを明確化しようとするものであり、それ以外の通報が保護されないわけではなく、一般法理により判断されることとなる。この点を踏まえて議論いただきたい。

- 犯罪行為であれば通報することが当然ではないかと。制度導入として、まずは犯罪行為や規制法違反を対象とするとしているが、それならば外部通報の要件をもっと低いハードルにしてもよいのではないかと。

むしろ通報によって発覚した不祥事は氷山の一角にすぎないと考えられ、犯罪行為であっても通報することが当然とまでは言えないのではないか。現状では、どのような内容の通報をどこに行えば保護されるのかが明確ではないので、公益通報をしても保護される要件を明確化したルールを整備しようとするもの。

- 骨子案の方向ならば賛成。企業のコンプライアンスに対する意識が高まったこの時期を逸することなく、法案を制定する必要がある。しかし、経験を踏んでいない現段階においては制度の濫用が懸念されるため、そうした観点から、次の点を検討していただきたい。

本来企業が有する人事権に基づく配置転換や出向は必ず本人に経済的不利益をもたらすことから、公益通報と因果関係のない、こうした不利益は許されることを明確にしてほしい。

公益通報をした派遣労働者に対する不利益の例示として、「派遣労働者の交代を求めること」とあるが、派遣労働者が一定の技量に見合わない場合、その派遣労働者の交代を求めることは派遣の根幹である。派遣労働者の交代を求めることの禁止は公益通報と因果関係がある場合に限る旨を明確にしてほしい。

取引先に対しては取引契約に基づく守秘義務があり、機密情報を伴って通報をすれば取引先から損害賠償を求められることになる。この場合の通報は誠実性の要件を満たさないのではないか。

1点目、2点目の「正当な解雇権や人事権を妨げないことを明確にしてほしい」との趣旨の御意見に関して、英国でも、運用上、誹謗、中傷に基づく通報は懲戒の対象となることを周知している。

また、3点目の取引先に対して負う守秘義務については、取引先の犯罪行為等の事実は、一般的には、保護すべき秘密に値しないと考えられる。

- 例えば、商品取引所法では、不当な勧誘など顧客の利益を保護するための規制が最終的に罰則で担保されていないことから、骨子案の通報対象とはならない。このため、通報対象法令の深さについても、その妥当性を議論すべき。
- 刑法では内乱罪など国家的法益の罪も通報対象とする一方、税法や政治資金規正法など国家的法益を目的とした規制法違反が対象外となるのは妥当性を欠く。全法令に通報対象を広げるべき。
- 外部通報の要件の二では行政機関が抜け落ちている点で、報告書と異なる。二では、企業が「調査します」と言い続ける限りは外部通報ができなくなってしまう。対象を「犯罪行為等の事実」に限定するのなら、全て外部通報をしても良いのではないか。少なくとも外部通報については、行政機関への通報と同じ要件に、通報先の相当性の要件を加えれば十分である。イ、口を入れるのなら、「信ずるに足りる相当の理由がある場合」では客観的な判断が加わるため通報者にとって立証が難しく、「通報者が思料する場合」と

しなくてはならない。本骨子案は報告書と比較すると、大分切り下がっており、修正が必要だ。

御意見も踏まえ、今後法案の形にするための検討をしていく。

- ・ 法律は全て直接的又は間接的に国民の利益のために作られているものだから、税法等も含め全法令を対象とすべきである。また、今後新しくできた法律にはどのように対応するのか。

濫用防止という観点よりは、あくまで公益目的の通報を促進する観点で考えていただきたい。そうしないと、通報者からみると通報抑制的になってしまう。

また、取引事業者に雇用されている労働者の雇用関係のみでなく、取引関係そのものも保護すべきである。

消費者政策部会では、取引関係そのものを保護すべきかどうか結局結論が出なかった。本骨子案でもその点については触れていない。

- ・ 国民の財産に関する法令違反も通報の対象になっている点では評価できる。だが、英国では、金融部門、医療過誤に関する通報が多いが、日本では金融部門の法令整備が不十分なため、金融部門の業法を本法の対象に含めただけでは、金融部門に関しては不十分だ。また、米国の証券取引法は日本の法律より厳しいため、証券取引法を本法の対象とただけでは、資料1の3ページにある米国からの要望に応えたとはいえない。努力義務違反や過料等につながる法令違反が対象外となることも不安である。

この法律は一般法であり、ベースラインを定めたものである。原子炉等規制法のように個別法に通報者を保護する規定を置いている法律もあり、金融部門についても個別法に規定を置くことを本法は妨げていない。また、本法では明確性の観点から、努力義務違反など法に違反しているかどうかで争いがあるようなものは対象外としている。

- ・ 第一歩としては、このような民事ルールにすることに賛成する。このような形でスタートして、運用後見直すべきである。法令で規定された基準を条例で上乘せし、それに対して地方自治体で勧告等を行っている場合があるが、そのような場合はどうなるのか。また、行政機関に対応義務を負わせることは当然のことだが、きめの細かいガイドライン等が必要だろう。

- ・ 通報の範囲が狭いという批判もあるようだが、法があっても犯罪が起きているのが現状であり、まずは犯罪行為等に限定して制度を作ることが大事である。別表の設定の仕方、範囲は広くすることができる。ただ、安心して通報できることと、濫用のおそれとはトレードオフの関係にあり、制度の安定性を最も重視すべきである。本制度は、公正な社会の構築、企業のコンプライアンス経営の強化につながるものであり、一方で行政機関も通報先となっていることから、官と民との関係を見直す良いきっかけにもなる。

- ・ 事業者には義務が課せられているが、社内で調査をすることが人権侵害につながる可能性もある。また、不祥事を起こす企業ばかりではない。
- ・ 本法は企業のコンプライアンス促進の観点から必要である。企業のヘルプラインでは、人事上の不満も含め受け付け、その一つ一つに誠実に対応して労働者からの信頼を得なくてはならない。労働者からの信頼を得ることで、違法行為に関する通報も寄せられるようになるだろう。労働者からの信頼を得る意味でも、事業者の努力義務の規定は必要だ。最初は、通報が濫用的に増えることも考えられるが、それはある意味止むを得ないことであり、制度を運用していく中で落ち着いて行くのではないか。
外部通報の要件で、「信ずるに足りる相当の理由がある場合」を証明するのは難しいだろう。拳証責任の転換の検討が必要ではないか。
本法の対象外となる通報は、労働基準法第 18 条の 2 等の一般法理に委ねられることを法律上明記する必要がある。
- ・ 犯罪行為等の事実が生ずるおそれがある場合に該当するかどうかの判断を通報者が誤ることもあるのではないか。
明日不法投棄が行われることが明らかな場合等が保護の対象となるよう、犯罪行為等の事実が生ずるおそれも対象としているが、実際に犯罪行為等の事実が生じなくとも、「信ずるに足りる相当の理由」があると認められれば保護される。
- ・ 労働組合は事業者内部と外部どちらに当たるのか。
事業者があらかじめ内部通報先として労働組合を指定している場合には、内部となる。
- ・ 意見が相当分かれているところであり、この骨子案の線で第一歩としては賛成。ただし、別表は将来的に法律の改廃等があることを考えると、条文に対象となる法律を一般的に書けば、具体的な法律名は書かなくても良いのではないか。また、新法ができた場合は政令で対応するのか。
様々なやり方があるが、政府としては法律名を列挙する方向で考えている。政令委任するかどうかは議論がある。
- ・ 法には必ず副作用が伴うので、それを抑えることが重要である。そのためには制度の周知徹底や、ガイドラインや解説等を通して予見可能性を高めることが必要である。
- ・ 全体としては賛成だが、運用面で様々な問題が出てくるだろう。一定期間経過した後、見直すべきだ。外部通報のための第三者機関も必要だろう。

本議事要旨は暫定版のため、今後、修正がありえます。

以上