

# 公益通報者保護制度の具体的内容について

平成 15 年 5 月 19 日

国民生活審議会消費者政策部会  
公益通報者保護制度検討委員会

## 目 次

はじめに	1
1．制度の目的・必要性	2
2．通報の範囲	3
3．通報者の保護	4
(1) 通報者保護の内容	
(2) 通報者の範囲	
4．保護される通報先と保護要件	5
(1) 事業者内部への通報	
(2) 事業者外部への通報	

## はじめに

食品の偽装表示事件や自動車のリコール隠し事件など、事業者内部の従業者等からの通報を契機として企業不祥事が明らかになる事例が相次いでいる。

このような状況を踏まえ、国民生活審議会消費者政策部会では、昨年12月26日に取りまとめた「21世紀型の消費者政策の在り方について－中間報告－」（以下「中間報告」という。）において、行政による監視体制を補完して事業者による法令遵守等を確保し、消費者利益の擁護を図るため、公益通報を理由とした解雇等の不利益な取扱いから従業者を保護する制度（公益通報者保護制度）を整備することが必要であるとの指摘を行った。

また、併せて、国民生活審議会消費者政策部会では、同部会の下に、幅広い関係者によって構成される公益通報者保護制度検討委員会を設置し、制度の具体的内容及び必要な法制上の措置について早急に検討を進めることを決定した。

これを受けて、公益通報者保護制度検討委員会では、懇談会形式での開催も含め、本年1月から合計6回の会合を開き、中間報告で示された制度の基本的方向を踏まえつつ検討を進めてきた。

こうした検討を経て、本委員会は、消費者利益の擁護等のための公益通報者保護制度の基本的な考え方について、以下のとおり取りまとめを行ったので、国民生活審議会消費者政策部会に報告する。

## 1. 制度の目的・必要性

- (1) 近年続発した企業不祥事によって、事業者は消費者をはじめとする社会の信頼を大きく損ない、一部の事業者は市場からの撤退を余儀なくされた。

事業者の活動は国民生活の隅々にまで大きな影響を与えるようになっており、消費者は、これら事業者の法令違反により様々な利益を侵害されることとなる。

- (2) 食品の偽装表示事件や自動車のリコール隠し事件にみられるように、企業不祥事の多くは、事業者内部の労働者等からの通報を契機として明らかにされた。

そもそも法令違反行為は許されるものではなく、事業者の透明性や消費者への情報提供が従来にも増して求められている今日、これら消費者利益等に関する法令違反の是正のための通報は、正当な行為として評価されるべきと考えられる。

その一方、民間の通報者支援団体には、これら通報者から、事業者内部や外部に誠実に通報したにもかかわらず職場で不利益な取扱いを受けているとの相談が寄せられている。

労働者に対する解雇や懲戒処分について判例では、それが客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上相当と認められない場合には、権利の濫用として無効となるとされており、公益通報を行った労働者の解雇が無効となった例もある。しかし、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へ行えば解雇等の不利益な取扱いから保護されるのかは必ずしも明確でないのが現状である。

- (3) 近年、英国においては包括的な公益通報者保護法である「公益開示法 (Public Interest Disclosure Act 1998)」が制定され、米国においても公的部門を対象とする「内部告発者保護法 (Whistleblower Protection Act of 1989)」のほか、「21世紀に向けた航空投資・改革法 (Aviation Investment and Reform Act for the 21<sup>st</sup> Century 2000)」、「企業改革法 (Corporate and Criminal Fraud Accountability Act 2002)」など、個別分野において公益通報者保護に関する立法が進められている。

- (4) これらを踏まえ、事業者においては、企業行動指針の策定、「企業倫理ヘルプライン (相談窓口)」の整備、社内教育の充実等の自主的な取組みが進められているところであるが、各事業者において、事業規模等の実情に応じつつ、企業倫理の浸透とコンプライアンス (法令遵守) 経営の促進に向けて、このような取組みをなお一層積極的に進めることが求められる。

同時に、事業者による法令遵守を確保して消費者利益の擁護等を図っていくためには、公益のために通報を行ったことを理由として労働者が解雇等の不利益な取扱いを受けることのないよう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ことが必要と考えられる。

このような通報者保護に関する制度的なルールの明確化は、事業者のコンプライアンス（法令遵守）経営や消費者への情報提供を通じ、消費者被害の未然防止・拡大防止等に資するほか、法令違反に対する行政の監視機能を補完する仕組みとしても効果を発揮することが期待される。

- (5) このため、本委員会としては、制度が悪用されることのないよう配慮しつつ、事業者による法令遵守を確保して消費者利益の擁護等を図るため、公益通報者保護制度を整備する必要があるものと考えられる。

なお、今後、制度化の過程においては、パブリックコメントなど広く意見を聴取すべきである。また、以下に述べる公益通報者保護制度の内容は、近年の不祥事の発生を踏まえて制度化を図るべきものをまとめたものであり、制度化後の運用状況を踏まえ、必要な見直しについて検討を行っていく必要がある。

## 2. 通報の範囲

- (1) 食品の偽装表示や自動車のリコールに係る事件など、企業内部の労働者等からの通報を契機として企業の不祥事が明らかになる事例が相次いでいる。

このため、中間報告では、「公益通報は消費者問題に係る法令等への違反だけに限定されるわけではなく、あらゆる分野における法令違反全般、人の健康・安全への危険、環境への悪影響などの幅広い公益通報を対象として検討が行われることが望ましい。」と指摘しつつ、公益通報者保護制度を消費者政策の在り方に関する検討事項の一つとして取り上げ、できるだけ早急に具体化することが必要であるとして、「まず、消費者利益の擁護のための公益通報者保護制度について検討を進める」こととしている。

これを踏まえ、本委員会としても、まず、消費者利益（生命、身体、財産など）を侵害する法令違反を本制度による通報の対象とすべきと考える。

- (2) また、事業者（法人その他の団体）の活動においては、商品・サ

サービスの提供による被害のほかにも、事業設備における事故の発生により公共の安全が阻害されるなど人の健康・安全に危険が及ぶ場合や、廃棄物等により環境に悪影響が及ぶ場合がある。

このような国民生活にかかわる分野での法令違反は、消費者利益を侵害する法令違反と密接な関係があり、また、被害の未然防止・拡大防止を図ることが重要であることから、通報の対象としてこれらの分野も含めることが望ましい。

- (3) これらの通報の対象となる法令違反の範囲については、保護される通報の範囲を明確にする観点から、消費者利益の侵害、人の健康・安全への危険、環境への悪影響に関する規制違反や刑法犯などの法令違反とすることが考えられる。この場合、通報者が通報時に法令違反であると信じるに足る相当の理由があった場合には、通報者の保護がなされるよう配慮すべきと考えられる。

この通報の範囲については、人の生命又は身体への危害は極めて重大な問題であり、これら危害のおそれがある場合には、被害の未然防止・拡大防止の観点から、法令違反の有無を問わず通報の対象に含めることとすべきとの意見があった。

また、広く消費者利益の擁護等を図る観点から、人の生命又は身体への危害に限らず財産への侵害についても、侵害の事実又はそのおそれがある場合には、通報の対象に含めることとすべきとの意見もあった。

- (4) なお、本制度の対象とならない通報については、一般法理に基づき、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、制度の導入により反対解釈がなされることについてはならない。制度の実施にあたっては、この点について十分な周知を行うことが必要である。

### 3. 通報者の保護

#### (1) 通報者保護の内容

- ① 一般に労働者が事業者内部の情報を外部に通報し、事業者の信用低下等を招いた場合、事業者は、企業秩序維持の観点から、誠実義務違反として解雇等の処分を行うことが考えられる。しかし、消費者利益の擁護など公益を図るために行われた通報については、一定の要件の下で、通報を理由とした解雇等の不利益な取扱いが行われないようにすべきであり、そのための民事ルールを設定する必要がある。

- ② このため、一定の保護要件を満たす通報を理由とした解雇については、無効とすべきである。解雇以外の不利益な取扱いとしては、降格、減給等の懲戒処分や不利益な配置転換等の人事上の措置のほか、業務に従事させない、専ら雑務に従事させるなどの事実上の措置が考えられ、これらも含めて不利益な取扱いをしてはならないこととすべきである。
- ③ なお、現在、個別の通報者保護に関する制度として、原子炉等規制法に基づく主務大臣等への申告制度のほか、事業場における労働基準関係法令や労働安全衛生関係法令等に関する違反の事実を労働基準監督官等へ申告する制度があり、これらの制度においては、ア. 当該法令の違反行為について行政機関への通報制度を設けるとともに、イ. 通常、通報者に対する不利益取扱いを禁止し、これを罰則によって担保している。
- このような行政機関への通報制度も、個別法令の実効性を確保する必要性の高い分野においては有効な仕組みであると考えられる。

## (2) 通報者の範囲

- ① 事業者には雇用されている労働者は、労働契約に基づき事業者の指揮命令に従うほか、誠実義務を負っており、通報を行った場合には、当該義務違反を理由に解雇等の不利益な取扱いを受けるおそれがあることから保護の対象とする必要がある。また、元労働者、派遣労働者等の取扱いなど、対象となる労働者の範囲については、さらに検討する必要がある。
- ② 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。公務員は、身分保障や分限・懲戒事由が法定されていること、犯罪についての告発義務が課されていること等から、公務員が、公益のためにその認知した法令違反行為を適宜の方法で通報しても、そのことを理由として不利益な取扱いを受けることは現行法上も許容されるものではない。この趣旨を明確にし、十分な周知を図るとともに、通報を受ける窓口の明確化等により、迅速かつ適切に通報に対処していく必要がある。

## 4. 保護される通報先と保護要件

### (1) 事業者内部への通報

- ① 事業者は法令を遵守した経営を行うべきことは当然であり、いわゆる企業倫理ヘルプラインや事業者が指定した通報先など事業者内部に通報したことを理由として労働者が不利益な取扱いを受け

ることがあってはならない。

- ② 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ないことが必要と考えられる（誠実性）。

## （２）事業者外部への通報

- ① 事業者内部に通報すれば不利益な取扱いを受けるおそれがある場合等一定の要件の下においては、消費者利益の擁護等を図る観点から、事業者外部への通報も保護の対象とする必要がある。
- ② 通報が保護されるための要件としては、英国公益開示法を参考としつつ、通報先に応じて以下のような保護要件を設けることが考えられる。

### ア．行政機関への通報

次の要件をいずれも満たすこと。

- 「誠実性」の要件を満たすこと。
- 通報の内容が真実又は真実であると信じるに足る相当の理由があること（真実相当性）。

### イ．その他の事業者外部への通報

次の要件をいずれも満たすこと。

- 「誠実性」及び「真実相当性」の要件を満たすこと。
- 事業者外部への通報が適切であること。具体的には次のような場合が考えられる。
  - (a) 通報時において、当該労働者が事業者内部又は行政機関に通報すれば事業者から不利益な取扱いを受けると信じるに足る相当の理由がある場合
  - (b) 当該労働者が事業者内部に通報すれば証拠が隠滅されたり破壊されるおそれがあると信じるに足る相当の理由がある場合
  - (c) 当該労働者が事業者内部又は行政機関に当該問題を通報した後、相当の期間内に通報の対象となった事業者の行為について適切な措置がなされない場合
  - (d) 通報の対象となった事業者の行為により、人の生命又は身体に危害が発生し、又は発生する急迫した危険がある場合
- 通報の対象となった事業者の行為によって発生し、又は発生するおそれのある被害の内容、程度等に応じて、被害の未然防止・拡大防止のために相当な通報先であること。

## 公益通報者保護制度検討委員会 検討スケジュール

### 消費者政策部会（平成 14 年 12 月 26 日）

- ・ 21 世紀型の消費者政策の在り方について－中間報告－
- ・ 公益通報者保護制度検討委員会の設置について

### 公益通報者保護制度検討委員会懇談会

（平成 15 年 1 月 24 日 10:00～12:00）

- ・ 公益通報者保護制度に関する今後の検討について

### 第 1 回公益通報者保護制度検討委員会

（平成 15 年 2 月 20 日 9:30～12:00）

- ・ 公益通報者保護制度の具体的内容について①

### 第 2 回公益通報者保護制度検討委員会

（平成 15 年 3 月 6 日 9:30～12:00）

- ・ 公益通報者保護制度の具体的内容について②

### 第 3 回公益通報者保護制度検討委員会

（平成 15 年 3 月 27 日 9:30～12:00）

- ・ 委員会報告（案）について①

### 第 4 回公益通報者保護制度検討委員会

（平成 15 年 4 月 21 日 9:30～12:00）

- ・ 委員会報告（案）について②

### 第 5 回公益通報者保護制度検討委員会

（平成 15 年 5 月 7 日 10:00～12:00）

- ・ 委員会報告（案）について③

### 消費者政策部会（平成 14 年 5 月 19 日 14:00～17:00）

- ・ 部会最終報告（案）について
- ・ 公益通報者保護制度検討委員会報告について

国民生活審議会消費者政策部会  
公益通報者保護制度検討委員会委員

委員長	松本	恒雄	一橋大学大学院法学研究科教授
委員長代理	升田	純	聖心女子大学教授
委員	浅岡	美恵	弁護士
	荒木	尚志	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	稲岡	稔	(株)イトーヨーカ堂常務取締役総務本部長
	岩田	三代	日本経済新聞社編集局生活情報部長
	遠藤	博志	(社)日本経済団体連合会経済本部長
	大杉	謙一	東京都立大学法学部助教授
	大村	敦志	東京大学法学部教授
	片山	登志子	弁護士、公益通報支援センター代表（共同）
	神田	敏子	全国消費者団体連絡会事務局長
	佐伯	仁志	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	清水	鳩子	主婦連合会副会長
	高濱	正博	(財)食品産業センター専務理事
	玉木	武	(社)日本食品衛生協会副理事長
	人見	剛	東京都立大学法学部教授
	宮本	一子	(社)日本消費生活アドバイザー・コンサルタント協会消費生活研究所所長
	渡邊	和夫	日本食品関連産業労働組合総連合会会長
	渡邊	佳英	東京商工会議所企業行動規範特別委員会副委員長、大崎電気工業(株)代表取締役社長