

2003年5月17日

国民生活審議会消費者政策部会  
部会長 落合 誠 一 様

委員 浅岡 美 恵

「公益通報者保護制度検討委員会報告書」についての質問と意見

本報告書における「公益通報者保護制度」は、一定の通報者による一定の通報が一定の要件のもとになされた場合に、そのことを理由とする解雇等の不利益な取り扱いから当該通報者を保護するとするものです。公益のために事業者や行政、その他に通報した者が、そのために不利益を受けない社会は、日本社会の将来に望ましいことですが、保護の範囲と要件を法的制度としてもうける場合には、事業者保護や企業防衛にとらわれるのではなく、労働者等の権利や正当な労働組合活動の制限、国民の知る権利や報道の自由の制約、議員活動への影響など、重大な問題を多く含んでおり、多面的な議論と慎重な検討が必要です。「公益通報者保護」の名のもとに、かえって公益のための通報を制限することがあつては、本末転倒といわねばならないものです。

また、本問題は、消費者政策部会における「21世紀型消費者政策の在り方」を、市場メカニズムを活用して消費者の自立した選択にシフトさせるとの基本的理念における消費者政策の実効性確保のための方策の一つとして位置づけられようとしています。この制度がその理念に整合した、透明で公正な市場の形成に資するものでないというより、時代に逆行した秘密主義を横行させる制度となれば、21世紀型消費者政策の在り方についての多くの関係者の努力に背き、その歴史的意義を失わせるでしょう。

このように、極めて重要な本制度のあるべき姿について、内閣府は中間報告に際して議論を封じる形で事業者内部と行政機関だけの制度として早期導入を打ち出そうとしました。これに異論が出され、公益通報者保護制度検討委員会が設置されましたが、3ヶ月余の短期間の議論を行ったものの、はじめに結論ありきのまとめ方がなされたことは、国民生活審議会の場にとって、将来的にも残念なことでした。

しかし、検討委員会では十分な検討ができていないことが最大の問題です。とりわけ、本制度の最も重要な部分である、「第4．保護される通報先と保護要件」は、同検討委員会の最終日である平成15年5月7日にはじめて、事務局から具体的な案が提示されたものであり、その文言自体の意味や、「第2．通報の対象」及び「第3．通報者の保護」との関係についても、明らかにされていません。このような状態で、検討委員会としての最終的な結論を出すべきでないと言明した委員は私だけではありませんでした。本制度の制度設計の影響は、意図する人々にもそうでない人々にも、消費者利益の擁護の領域にとどまらないものです。よって、消費者政策部会での議論のために、検討委員会座長からの報告において、以下の点についてご説明を求めるものです。

## 第1 質問

1. 本報告書は「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考え方についてのとりまとめ」(「はじめに」)とされていますが、「消費者利益の擁護等」とある「等」は何をさしているのでしょうか。

中間報告では、「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」と記載されていますが、事業者の活動による「消費者利益の擁護」及び「消費者利益を侵害する法令違反と密接な関係のある分野」以外の分野も含むとする趣旨でしょうか。

5月7日事務局案では、単に、「公益通報者制度の基本的考え方」となっていますが、「消費者利益の擁護等の公益通報者保護制度の基本的考え方」とされたことによって、本報告書に述べる制度設計の考え方は、消費者利益の擁護以外の分野に対してどのような影響をもつことになるのでしょうか。

2. 「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」いる(「2. 制度の目的・必要性(1)」)とありますが、事業者の活動のうち、消費者の利益が侵害されることになるのは、「法令違反」の場合だけでしょうか。

法令違反だけとの趣旨であれば、その法令違反とは、「規制違反と刑法犯」との趣旨でしょうか。

事業者のコンプライアンス経営の必要性を説き、消費者の信頼を得ていくために、単に法令遵守にとどまらない事業者の自主行動基準の策定と公表、運用を促す、「自主行動基準の指針」(自主行動基準検討委員会)や、「21世紀型消費者政策の在り方」(案)における記述との整合性が図られる必要があります。

3. 「保護される通報の範囲を明確にする」(2. 制度の目的・必要性(3)) ことと、保護される通報の範囲を「規制違反や刑法犯などの法令違反」とすることとは、当然に同義ではありませんから、ここで法令違反とするとしたのは、保護される通報の範囲を限定することからではありませんか。たとえば、「21世紀型消費者政策の在り方について」16ページでも、サービスについて苦情が増加している一方で、規制がないことが述べられ、消費者取引を含め、行政の違法・不当行為の抑止・監視等、市場メカニズムの活用に重点をシフトするに伴い市場ルールの整備が必要としており、現行規制違反と刑法犯とだけで不十分であることを前提としています。

4. 「規制違反や刑法犯などの法令違反」との記述にいう「法令」には、「条例」は含まれますか。

「政省令」、「ガイドライン」は含まれますか。

競争政策にかかる「独占禁止法」や「景品表示法」違反は含まれますか。(「21世紀

型消費者政策のあり方について」22ページ)

5. 「規制違反や刑法犯などの法令違反」についての通報として保護されるためには、「法第 条 項違反」であると指摘して通報することが必要でしょうか。あるいは、食品衛生法の条文のいずれかに該当するであろうとの程度でよいのですか。たとえば、雪印乳業事件では、食中毒をもたらした原因によって、根拠となる条文が異なり、原因の詳細の解明には時間と調査を必要としました。

「通報時に法令違反であると信じるに足りる相当な理由があった場合」となるためには、具体的な適用条文を示していることは必要でしょうか。

6. 本報告書「4. 保護される通報先と保護要件(2) イ」の二つ目の (a) から (d) の記載は、「事業者外部への通報が適切であること」の例示でしょうか、あるいは限定列挙でしょうか。

例示であれば、たとえば、法令違反の行為であって、(a) から (c) の場合、および生命・身体への急迫した危険がある場合であるとは認められないが、「通報の対象となった事業者の行為により、重大な経済的侵害をもたらした場合」、あるいは、「~もたらしている場合」も、「考えられる」場合であるとの趣旨でしょうか。あるいは「考えられない」との趣旨でしょうか。

7. 「考えられない」とすれば、財産侵害の場合には、法令違反によるものであっても、(a) から (c) に該当しない限り、行政以外の外部への通報は保護されないと理解すべきこととなりますが、法令違反に該当しない行為である場合には、行政機関以外の外部へのこのような事実の通報は、法令違反の場合よりも、より保護されないのではないかと考えられますが、そのような理解でよいでしょうか。豊田商事事件は規制違反には該当せず、弁護士が豊田商事を詐欺で告発した後も豊田商事は詐欺性を争い、何年も刑事摘発はされませんでした。

また、生コンの水増し問題が報道されましたが(2003年5月13日)このような生コンで建築されたマンションは耐久性が低く、経済的価値が低下すると思われませんが、事業者内部に通報し、あるいは通報しても措置を待たずに、労働組合が撮影した証拠ビデオを公開することは、本報告書で保護されないこととなりますか。組合活動であり不利益な取り扱いを受けると信じるに足りる相当な理由があるとはされず、証拠隠滅や破壊のおそれはない(既に終了している)とします。

ある銀行や生命保険会社が、変額保険の勧誘行為を主導的に行った(過去の事実として)ことを、通報者の個人的利益を図る目的によってではなく、変額保険被害者団体に通報した場合は、保護されないこととなりますか。マスコミに対して通報した場合はどうですか。現在の事実である場合はどうですか。

8. 無許可農薬や無許可添加物を使用して生産・販売している場合に、「生命・身体への発生する急迫した危険がある場合」に該当するのでしょうか。該当しないのであれば、同（a）から（c）に該当しない限り、行政以外の外部への通報は保護されないこととなりますか。

9. 事業者において通報機関ないしヘルプラインを設けていない場合に、同（a）にいう「不利益な取り扱いを受けると信じるに足りる相当の理由がある」ことになるのでしょうか。

10. 事業者において、何らかの通報機関ないしヘルプラインを設けている場合には、同（a）には該当しないことになるのでしょうか。あるいは、通報機関等の要件によっては、同（a）に該当することになるということでしょうか。

事業者又は行政機関以外への通報が保護されない場合とは、どのような通報機関等の要件に該当する場合でしょうか。

なお、「21世紀型消費者政策の在り方について」30ページでは、仲裁について、「仲裁機関の適切性が消費者には判断が困難であること」が仲裁合意が消費者に不利となる懸念が記載されていますが、事業者内部の通報機関についても労働者の立場から同じことが指摘できるのではありませんか。

（a）の要件を満たすことの立証は、通報者にとってきわめて困難であり、又は要件を満たすかどうかは通報者に不明確ではないでしょうか。英国公益開示法では、通報者が不利益を受けると信じていることに注目した要件となっており、要件該当性の証明が本報告書の要件よりも通報者の負担が軽減されているのではありませんか。

11.（b）の要件該当性は、通報機関やヘルプラインの設置の有無、または設置機関の内容と関連しますか。関連するとすれば、どのような場合にどのように関連しますか。関連しないとすれば、同（b）に該当する場合とはどのような場合ですか。

12. 事業者が法令違反を認識しながら繰り返し、又は継続して行っている場合には、同（a）又は（b）に該当するといえるのでしょうか。

13. 同（c）において、事業者内部又は行政機関に通報した後、「相当期間」とありますが、その始期のために、特定の方式による申立が必要ですか。特に、事業者内部では、さまざまな機会をとらえて通報を試みているのではないかと思われまし、相当な期間の始期の考え方を明らかにする必要があるでしょう。この「相当期間」とは、どれだけの期間でしょうか。

事業者内部または行政機関が何らかの措置をした場合は、措置の内容を、通報者に知らせるのでしょうか。知らされない場合には、措置されたか否かを通報者はどのようにして知ることができるのでしょうか。

措置不要となった場合には、通報者に理由が示されるのでしょうか。法令違反として通報したにもかかわらず、何ら措置がなされない場合は、その通報は保護されないことになりうるのでしょうか。

14. 「本制度の対象とならない通報については、一般法理にもとづき、個々の事案ごとに、通報の公益性に応じて通報者の保護がはかられるべき」（「2. 通報の範囲（4）」）とあるのは、法制化された本制度で保護される「通報の範囲」が「消費者利益を侵害する」「法令違反」だけであっても、「それ以外の領域での通報」は、「個々の事案ごとに、通報の必要性に応じて通報者の保護が図られるべき」との趣旨でしょうか。

その場合において、「個々の事案ごとに、通報の必要性に応じて」図られるべき保護には、本報告書「4. 保護される通報先と保護要件」を満たしていることが必要でしょうか。あるいは、「4. 保護される通報先と保護要件」を満たしていなくてもよい場合があるのでしょうか。それは、どのような場合に、どのような要件を満たしている場合でしょうか。

例えば、マンション建築時のホルムアルデヒドの排出量についてこれまで規制がなく、ガイドラインしかなかったものですが、建築会社の労働者がガイドラインに反する合板の使用を示して行政機関以外の事業者外部の者に通報した場合、(a) から (d) に該当しないで通報が保護される場合はあるのでしょうか。あるとすればどのような場合でしょうか。

15. 行政機関以外への外部への通報先として、「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」とありますが、この趣旨に合致する通報先とはどのようなところでしょうか。公益通報支援センター、NGO、労働組合は「被害の未然防止・拡大防止のために」直接できることがないとして、適切な通報先といえないとされるのではありませんか。

16. 真実相当性があり、誠実に通報した場合であっても、(a) から (d) に該当しないと判断されれば、事業者内部及び行政機関に対してと同時に、またはその前に、公益通報支援センターに通報していた場合には、通報者は保護されないことになるのではないのでしょうか。

公益通報支援センターに所属する委員から検討会でセンターによせられた相談の件数や事例などをもとに問題提起をされましたが、本報告書の考え方では、センターではこのような説明もできなくなるのではないのでしょうか。

17. 労働組合、原子力資料情報室のようなNGO、国会議員、マスコミなどに、行政機関に対してと同時に又は事前に通報した場合も、(a)から(d)に該当しないと判断されれば、保護される要件にあたらないことになるのではないのでしょうか。
18. 通報者が、通報しようとするのが、誠実性、真実相当性については判断できても、(a)から(c)の要件に該当するかどうかを判断することは極めて困難ではないのでしょうか。
19. 公益通報支援センターでも、通報しようとする人の当該通報が、(a)から(c)の要件に該当するかどうかを判断することは極めて困難ではないのでしょうか。
20. 本報告書では、「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ることが必要」(1. 制度の目的・必要性(4))、「保護される通報の範囲を明確にする観点から」(2. 通報の範囲(3))と記述されていますが、上記の点を踏まえれば、公益のために通報しようとする者にとって、とりわけ事業者外部への通報の要件(特に(a)から(c))への該当性はきわめて不透明かつ不明確であり、「保護されることへの予見可能性を高める」ものとはなっていないのではありませんか。
- 逆に、保護されないとの予見可能性を高めることにはなるため、公益通報を抑制させるものではないのでしょうか。
21. 事業者に雇用されている労働者とは、「パート労働者」も含まれていますか。
22. この報告書によって保護されるとされる通報によって、通報者が「損害賠償責任など民事責任」や刑事責任を負う場合もありませんか。
23. この報告書によって保護されるとされていない通報者の通報領域について、民事責任や刑事責任を負うことになる可能性は、保護される通報対象以外によりも大きいといえますか。
- 退職者は、それが真実相当性があり、もっぱら個人的利益のための通報でないことが確認されても、退職金の返還を求められたり、年金の給付を停止されたり、損害賠償請求や刑事告訴・告発を受けるおそれがあるのではありませんか。

## 第2 意見

このように考えてきますと、「本報告書による公益通報者保護の仕組み」は、公益通報を抑制する仕組みであるだけでなく、事業者内部及び行政機関以外の外部への通報は制度的にほとんど考えられない仕組みであり、市場の透明性を一層低め、国民の知る権利や報道の自由を著しく脅かすものといわざるをえません。通報しようとする者にとっては、本報告書の考え方によって「保護される通報の範囲を明確にする」ことになっておらず、逆に不明確であり、そのために通報を抑制することになることとなります。

しかも、事業者内部への通報についても、法令違反であることが原則として必要となり、「事業者内部の風通しをよくする」という課題にも答えられないものとなるでしょう。ましてや、事実上事業者と行政への内部通報だけに封じ込める制度は、「公益通報規制」であり、消費者政策部会の現在の議論の流れに照らせば、かかる制度は、企業や行政の透明性を高め、公正な市場の形成に資するために、最も避けるべき制度というべきです。

平成13年10月以来、18回の会議を開催して平成14年12月にまとめた自主行動基準の指針（消費者に信頼される事業者となるために）では、「不祥事を組織のなかで隠蔽することは許されないことであり、また可能でもない。」とメッセージとして述べています。不祥事を隠蔽してきた事実が後から発覚すれば、事業者は永年にわたって築き上げてきた信頼を一朝にして失い、市場からの撤退をも余儀なくされる。」と述べています。そのために、「未然に防止するための事前の対応」が、このような「公益通報者保護制度」をドサクサ紛れに制度化しておくことであれば、この警告は生かされることにはならないでしょう。通報者に真実相当性だけでなく誠実性までも要件とした上で、さらに、保護する通報の範囲を限定したり、事業者内部と、互いに信頼しあう行政機関内にだけ情報を吸い上げ、囲い込みをする制度は、事業者や行政機関の本音を教え、本当に公益のために通報すべきと真剣に考える人々を、かかる制度の活用ではなく、匿名による通報へと促すことにしかならないことに気づくべきです。

濫用による事業者の被害が喧伝されていますが、判例においても保護されない場合は真実相当性自身が否定されている場合です。もちろん、公益のための通報ですから、社会的に重要で重大な事実であることを外部への通報の要件とすることには、通報者保護からも事業者の利益との調整からも合理性があります。実際には、軽微な問題を外部に通報する場合には、個人的利益や関心によるものであるとされる場合が多いでしょう。

いかなる制度をつくっても、事業者が安心できるように通報を封殺することはできない以上、問題の小さなうちに早期に把握できる仕組みとし（法令違反への限定ではなく、社会的相当性によって）問題を認識すれば自ら進んで、その対応を含めて開示するトップの基本姿勢を明確にし、事業者外部への通報も問題を認識する窓口ととらえる姿勢こそが、事業者内部の受け皿を従業員等から信頼されるものとし、活用されていくというパラドックスを認識すべきです。自分の家族や所属する企業や国を、誰もが愛したいのです。そう

した人々を信頼せず、事業者と行政機関については全くの性善説の上に、21世紀消費者政策を築いていこうとするのが、本部会の最終意見なのでしょうか。

「公益開示を保護する制度」は必要です。しかし、前述の疑問のある公益通報規制となる「公益通報者保護制度」の早期法制化には賛成できません。