

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

第 1 回 議 事 録

内閣府国民生活局

国民生活審議会消費者政策部会
第1回公益通報者保護制度検討委員会

開催日時：平成15年2月20日(木)9:30~12:05
開催場所：合同庁舎第4号館 第2特別会議室

議 事 次 第

1. 国民生活審議会消費者政策部会中間報告「21世紀型の消費者政策の在り方について」に対する意見募集の結果について(公益通報者保護制度部分)
2. 消費者利益の擁護のための公益通報者保護制度の具体的内容について
3. その他

配 布 資 料

- 資料1：公益通報者保護制度検討委員会委員名簿
資料2：公益通報者保護制度検討委員会運営要領
資料3：公益通報者保護制度検討委員会検討スケジュール
資料4：国民生活審議会消費者政策部会中間報告「21世紀型の消費者政策の在り方について」に対する意見募集の結果について(公益通報者保護制度部分)
資料5：消費者利益擁護のための公益通報者保護制度 ~ 制度の具体的な内容(検討資料) ~
資料6：消費者政策部会における内部前置に関する意見
資料7：第1回公益通報者保護制度検討委員会にむけての意見(神田委員御意見)

参 考 資 料

国民生活審議会消費者政策部会中間報告「21世紀型の消費者政策の在り方について」に対する意見募集の結果について(公益通報者保護制度部分)《全体版》

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名簿

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

国民生活審議会消費者政策部会
第1回公益通報者保護制度検討委員会出席者

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)
	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
	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

(以上 16 名)

松本委員長 それでは定刻になりましたので、ただいまから「国民生活審議会消費者政策部会」「第1回公益通報者保護制度検討委員会」を開催いたします。

本日は、お忙しい中お集まりいただきまして誠にありがとうございます。

まだ、出席予定で来られていない方が若干おられますが、16名の委員の方が御出席いただける予定になっております。

本日は、公益通報者保護制度の具体的内容について審議させていただきます。

それでは、まず、事務局より資料について御説明をお願いいたします。

幸田消費者調整課長 それでは、まず初めに、本日の資料の確認をさせていただきます。

資料番号が右肩に書いてございますけれども、配布資料といたしまして、資料1から資料7までございます。御確認をいただきたいと思っております。

まず、資料1でございますが、委員の名簿でございます。前回の懇談会で委員の予定者名簿という形で配布させていただきましたが、正式な委員発令がなされたので、委員名簿として配布させていただいております。

資料2は、委員会の運営要領でございます。これは前回の配布資料から案が取れたものでございます。

資料3でございますが、当委員会の検討スケジュールでございます。前回の配布資料では、第4回の開催日時が日時未定としておりましたけれども、委員の皆様方の御都合をお伺いして、4月の開催予定を4月21日とさせていただいております。

資料4でございますけれども、消費者政策部会の中間報告に対する意見募集のうち、公益通報者の保護制度の部分に関する概要でございます。後ほど内容は御説明いたしますが、委員の方々には別途参考資料として、寄せられた意見のすべてをそのまま載せております。ただ、個人のお名前、住所については削除した形で配布をさせていただきます。

資料5でございますが、制度の具体的な内容、検討資料①ということで、本日の検討資料でございます。

資料6でございますけれども、前回の懇談会で片山委員の方から、内部前置の問題に関する消費者政策部会でのやりとりについて知りたいということでございましたので、関係部分を議事録から抜粋して配布させていただいております。

資料7でございますが、本日御欠席の神田委員の方から御意見が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4から御説明をさせていただきたいと思います。

これは、国民生活審議会の消費者政策部会の中間報告に対する意見募集の結果の公益通報者保護制度部分でございます。

消費者政策部会では、昨年12月26日に中間報告を公表いたしましたけれども、12月27日から今年1月27日までの間、国民生活局のホームページ『消費者の窓』の方で意見募集を行いました。その関係の公益通報者保護制度の部分の結果の概要でございます。

まず、1としまして、意見の件数ですが、公益通報者保護制度の部分については46件の意見が寄せられております。

内訳としましては、弁護士会あるいは弁護士の方からの御意見が14件ございます。そこに団体名を二つ書かせていただいておりますが、団体名から寄せられた意見については、そこに名前を記載させていただいております。14件のほかは弁護士個人の方からということでございます。

その次は消費者団体、消費者生活相談員、消費生活アドバイザーの方からということで12件の御意見が寄せられてございます。

その次は、事業者団体からということで、3件の御意見が寄せられております。

それから会社員個人の方から10件の御意見をいただいております。

最後にその他の団体、議員、公務員、学生などから7件ということで、川田悦子衆議院議員ほか、公益通報支援センターなどから御意見をいただいております。

2枚目を御覧いただきますと、主な意見でございますけれども、まず、制度の必要性の部分につきまして、最初の二つは積極的な意見でございます。消費者、一般市民の声を取り入れて、立法に積極的に生かしてほしい、あるいは公益通報者保護制度の必要性の認識には賛同するという御意見がございます。

次の二つは慎重な御意見でございます。日本の文化、社会風土にこの制度が根づくとは思えない、あるいは新たな制度を設ける前に、内部告発と既存法制との関係について整理すべきという意見でございます。

(2)でございますが、制度の対象範囲、守備範囲の問題でございます。

最初のポツは、消費者問題に限定することについての妥当性について、部会としては、設置趣旨から限界があると思われるが、消費者問題以外の分野での取り組みを推進する道を切り開かれるよう、強く要望するという御意見でございます。

二つ目のポツは、公務員に関する部分でございます。公益通報者保護制度は、

企業の従業員のみならず、公務員にも適用すべきとの御意見でございます。

(3)は、通報先に関する御意見です。

最初のポツは、通報先は官庁に限定すべきではないという御意見でございます。

二つ目、三つ目は、通報の前置の問題でございますけれども、企業内部での通報前置を原則とすべきではないという御意見がある一方、三つ目のポツでは、事業者による自主的対応が行われることが原則であり、保護対象者は社内通報制度を利用し、その手続を経たものに限定すべきとの御意見でございます。

(4)のその他ということで、様々な御意見がございまして、最初のポツは制度の濫用防止を図るべく保護される通報の要件等は明確にすべきであるという意見でございます。

二つ目のポツは、何が保護される公益通報であるのか、どのような不利益から保護されるのかというルールを明確にし、安心して公益通報ができる環境をつくるべきという意見でございます。

三つ目の御意見は、事業者のコンプライアンスを促進するという意義も重要であるという御意見でございます。

四つ目の御意見は、現行法での不備と諸外国の立法例を分析してから制度設計について結論を得るべきというような御意見でございます。

一番下の3のところでございますように、意見の全文につきましては、別途内閣府のホームページの方で御覧いただけるような形にもなっておりますので、そちらの方も御参照いただければと思います。

資料4の説明は以上とさせていただきます、次に資料の5を説明させていただきますと思います。

この資料でございますが、制度の具体的内容について御議論をいただくための検討資料といたしまして、事務局で用意させていただいたものでございます。

目次を御覧いただければわかりますとおり、今回は、前回にお配りいたしました論点ペーパーのうち、その前半部分「1. 制度の目的・基本的枠組み」の部分、それから「2. 公益通報者の保護」に関する部分について資料を作成させていただいております。

3から5につきましては、次回に検討資料を用意させていただきたいと考えております。表題に検討資料①となっておりますが、①の趣旨はそういう意味でございます。

それでは、1 ページ、2 ページをお開きいただけますでしょうか。

まず「1. 制度の目的・基本的枠組み」ということで「(1) 制度の基本的枠組みの方向性」としまして、論点を掲げさせていただいております。消費者利益の擁護のための公益通報者保護制度として、どのような基本的枠組みの方向性が適切かということでございます。

この論点の趣旨でございますけれども、前回に制度の内容のイメージがなかなか湧かないという御意見がございました。また、どのような制度の目的、あるいは枠組みを採用するかによりまして、個別の制度の具体的内容が変わってくるという側面もございます。そこで、今後、個別の論点の検討を進めるに当たって、制度の目的あるいは枠組みの基本的な方向性を念頭に置きながら御議論を進めていただければという趣旨で、最初の論点として枠組みを用意させていただいております。

対応案としまして、A 案、B 案と二つ用意させていただいております。2 ページを御覧いただきますと、表の形で示してございますが、A 案としまして、まず、行政法的枠組みと仮に名付けてございますけれども、この考え方は、消費者利益の擁護に係る法令の実効性を確保するために、従業者が行政による監視体制を補完して行政機関に通報できることとし、通報者への解雇等の不利益な取扱いを禁止するというものでございます。

類例といたしましては、今、原子炉等規制法に公益通報者の保護の条文がございますけれども、こういう法令の実効性を確保するための規定を、他の法令にも広げていこうという考え方でございます。

この場合、制度の対象としましては、保護される通報のところを御覧いただければわかりますけれども、消費者の利益を害する一定の違法行為ということで、対象法令を個別に特定していく必要がございます。

あるいは、逆に個別法令の中にこういう規定を置くと考えていただいた方が分かりやすいと思いますけれども、法令ごとに何を対象にするのかを考えていく必要がございます。

もう一つは、罰則というような形で通報者の保護の実効性を確保していく必要がございますので、法令の範囲につきましても、安全規制違反などの一定の違法行為に限定されてくるだろうということでございます。

保護される通報先でございますけれども「行政機関」と書かせていただいておりますが、A 案の場合の考え方は、個別の法令の実効性を確保するために、違反行為

について、行政処分等の端緒となるような情報を提供していただくというような考え方になりますので、通報先は行政機関というような形になってくるということでございます。

下の通報者の保護の部分でございますけれども、保護の内容としては通報を理由として解雇等の不利益な取扱いを行うことを禁止するとした上で、保護の実効性を確保するために、違反した事業者に対する罰則を科すというようなことでございます。

一番下の通報後の対応でございますけれども、個別法令に基づく立入調査、行政処分等ということで、結局 A 案の場合ですと、個別法令の実効性を確保するために通報していただくという制度でございますので、当該個別法令に基づいて通報に対して立入調査なり行政処分を実施していくことになるということでございます。

原子炉等規制法におきましても通報処理要領などを定めまして、例えば標準処理期間ですとか、受け付けた後の処理をどのようにするかというマニュアルを行政内部で作成している現状がございます。

このような A 案に対しまして、もう一つの案の B 案でございますが、民事ルールの枠組みということで仮に名付けさせていただいておりますけれども、これは一言で申し上げますと、イギリスの公益開示法的な枠組みでございます。

考え方としまして、消費者と事業者との間には情報力の格差があると、こういう情報力の格差にかんがみ消費者利益の擁護のための通報を行う労働者の保護を図るために、通報を理由とする解雇等の不利益な取扱いを無効とする民事ルールを設定するということでございます。

A 案が各個別法令の実効性の確保ということに主眼があるのに対しまして、B 案は通報を行う労働者の保護を図る民事ルールを設定することに主眼があるということだろうと思います。

その場合の制度の対象でございますけれども、消費者の利益を害する行為という書き方をさせていただいておりますが、A 案に比べてより幅広く対象とできるのかなということでございます。個別に法令を特定するというよりも、範囲を一般的に言葉で定義していくということになるのかと思います。

そのこのポツにございますが、その場合、例えば消費者の利益を害する違法行為と、それから違法行為のみならず、例えば違法行為にはならないですけれども、生命・身体への危害があるような場合、そういったものを消費者の利益を害する行為とし

て定義していくということになるんだろうと思います。

次の通報の誠実性というところでございますけれども、B案の場合には、民事ルールとして、労働者と使用者との間のルールを設定するというところでございますので、労働者の企業に対する誠実労働義務との関係上、誠実な通報に限定するというものを検討する必要があるのではないかとということでございます。

その次の保護される通報先でございますけれども、この場合は、消費者と事業者との情報力の格差ということが基本でございますので、通報先としては、行政機関には限定されないという形になってまいりまして、例えばイギリスの公益開示法では、そこに書いてございますように「①事業者」「②行政機関」「③その他の者」ということで、要件がイギリスの場合は定まっておりますけれども、事業者あるいは行政機関への通報が困難な場合、あるいはそれらへ既に通報を行った場合、その他として特に重大な事案の場合には、その他の者に通報できるというような規定がなされております。

通報者の保護でございますけれども、民事ルールでございますので、まず、通報を理由とした解雇を無効とする部分がございます。

それから、解雇以外のその他の不利益な取扱いについても無効とする、あるいは禁止するというような書きぶりが考えられるかと思えます。ここについては、罰則等の規定は置かずに、紛争が生じた場合には、個別労働紛争解決制度、あるいは最終的には裁判で争うという形になってくると思えます。

通報後の対応でございますけれども、イギリスの公益開示法もそうでございますけれども、民事ルールという形で設定いたしますと、この制度の枠組みには通報後の対応は規定されないというような形で、ただ当然のことながら、通報が事業者の内部へありましたら事業者の内部で対応する、あるいは行政機関にありましたら行政機関でも適切に対応するということは、当然おこってくることだろうと思えます。

こういう制度の基本的な枠組みについて、1ページにお戻りいただきますと、真ん中あたりでございますが、A案、B案の留意点、あるいは特徴のようなものを何点か掲げてございます。

A案の留意点といたしましては、まず①としまして、個別法令の実効性確保が制度の主目的となるということがございます。

②といたしまして、個別法に基づく行政措置の発動を前提とすること、あるいは端緒として情報提供いただくという枠組みであって、違法行為の是正の実効性が高

いということがございます。

③といたしまして、罰則により保護されるところを踏まえれば、対象は安全規制違反など一定の違法行為に限定されるということがございます。

④といたしまして、制度上保護の対象となる通報先は行政機関に限定されるという特徴があるかと思えます。

それに対しまして、下の方のB案の留意点でございますけれども、まず①といたしまして、通報者保護を主目的とする制度となるという点がございます。

②といたしまして、様々な公益の中で消費者利益の擁護を取り上げて制度化を行う政策的・制度的妥当性をどう考えるのかという論点がございます。この意味は、B案の場合ですと、一般的な民事ルールを設定するという点でございますので、消費者政策の観点からだけ制度化することが妥当かどうかという論点があるかと思えます。

③といたしまして、通報後の是正措置については、制度の枠組みの対象外になるという点がございます。

④といたしまして、A案と比べてより幅広く消費者利益の擁護のための通報を対象とできるという点がございます。

⑤といたしまして、裁判例が少なく、法規範として民事ルールを設定すべき実体関係があるかどうかという点があり、これは解雇等の不利益な取扱いが現に存在しているかどうかということがございます。

⑥といたしまして、制度上保護の対象となる通報先は行政機関に限定されないという点がございます。

おおむねこういった特徴を持つことになろうかと考えております。

3ページを御覧いただきますと、まず、参考1といたしまして、これは前回もお示ししました原子炉等規制法、日本にございます公益通報に関する法令でございますけれども、その注書きとして、類似の制度といたしまして、労働条件や安全衛生に関する個別の法令に対する違法行為について、例えば労働基準監督署等でございますけれども、そういうところに申告ができると、そして申告をした場合にそれを理由として解雇等の不利益な取扱いを禁止するというような法令が、労働基準法ほか幾つかの法令にございますので、参考までに掲げてございます。

4ページでございますが、これはアメリカの連邦法の概要を再度整理させていただいてございます。

2000年に制定されました航空投資・改革法でございますが、適用範囲としては、まず航空事業者を適用範囲といたしまして、(2)にございますように航空安全関連法への違反を通報対象行為としております。それから(3)としまして、通報先は使用者と連邦政府という形、それから救済は労働省への苦情の申出という形になってございます。

その下にございますが、主な連邦法を分野別に掲げてございますけれども、1としまして、環境あるいは原子力の安全の分野、あるいは2としまして、陸上交通などの安全の分野、3としまして、雇用・人権法関係ということで、職業安全衛生関係等々がございます。4といたしまして、その他でございますが、公務員の分野、あるいは証券会社の分野といった形で個別の分野ごとに、こういう通報制度が法律に盛り込まれているという形になっております。

5ページでございますけれども、参考3はアメリカの州法でございます。ニュージャージー法の例を参考に掲げてございます。

ニュージャージーの場合は、適用範囲は、民間企業と公的機関の双方を対象としております。

(2)として、あらゆる法令違反を対象といたしまして、(3)にございますが、使用者内部への通報、それから公的機関への通報という通報先にしております。

(4)にございますけれども、公的機関への通報については、一定の条件があるということで、まず、事業者の内部への通報を前提としているという形になってございます。

(5)にございますように、公的機関の通報先は議会、裁判所、規制機関等々ということでございます。救済は、民事訴訟という形で、イギリスの制度に近い形が州法で定められているという形になっております。

参考4でございますけれども、これはイギリスの公益開示法の通報先を二つに分ける考え方と、3つに分ける考え方ということで整理させていただいてございます。これは、前回の懇談会で宮本委員から御質問のあった点でございます。

まず「1.開示のルートを二つに分ける考え方」でございます。

これは、5ページの一番下の注にございますけれども、国立国会図書館の方が書かれた論文では二つに分けるという考え方をとっております。内部ルートの開示として、使用者あるいは規制機関まで含めて内部ルートの開示と考えるということでございます。もう一つは外部ルートの開示と、この二つで考える考え方でございます。

す。

6 ページの方は、開示のルートを 3 つに分ける考え方でございますが、一つは内部開示 (Internal disclosures)、二つ目は規制当局への開示 (Regulatory disclosure)、3 つ目はより広い開示 (Wider disclosure) という書き方でございますけれども、これは 6 ページの一番下の注書きにございますが、イギリスの「Public Concern at Work」という公益通報に関する中心的な N G O がございますが、そこがまとめた考え方でございます。

内部開示につきましては、使用者に対する開示ということでございますが、規制当局への開示の部分につきましては、そこに個別に指定されておりまして、健康安全局、あるいは内国歳入局等々が規制当局として指定されておりますけれども、このような開示を行うに当たっては、本質的に真実であると考えている場合に保護されるというような要件が付け加わっております。

それから、より広い開示でございますけれども、例えば警察、メディア、議会議員、それから指定されていない規制機関に対する開示というようなものを「Public Concern at Work」では広い開示と書いてございます。ただ、これは法令にそういう形で規定されているわけではございません。

より広い開示の条件としましては、規制当局への開示の基準に加えまして、当該開示がすべての状況に照らして合理的であり、かつ自己の利益のためになされたのではない場合に保護されるという形になってございます。

「しかし」というところでございますけれども、この開示を行う場合には、幾つかの前提条件を満たさなければならないということで、(a) から (d) まで掲げてございますが、まず (a) は当該事案を事業者内部あるいは規制当局に開示すれば、通報者が不利益を被るといった場合、それから (b) として、規制当局が指定されていなくて、かつ使用者に開示した場合には、証拠が隠匿されるというような場合、(c) としまして、事案を既に使用者または規制当局に提起したという場合、それから (d) としまして、事案が特に重大な性質を有する場合がございます。

こういった場合により広い開示を行うことができるという形でございます。

最後の段落にございますように、これらの条件が満たされて、かつ雇用審判所によって開示が合理的であると認められる場合に通報者が保護されるということで、この合理性を決定するために雇用審判所は、開示先の身元 (identity)、それから事案の重大性、残されるリスク、それから使用者が第三者に負う守秘義務等の事情

を考慮して合理性を判断するという考え方になっているということでございます。

7ページは参考5でございますけれども、今申し上げたことを再度絵にしたものでございます。

前回と異なっておりますのは、真ん中辺のところでございますが、内部への開示を二つに分けて、内部への開示と規制当局への開示という形で書いてございます。

例えば、規制当局への開示のところの右側に省令で指定された監督官庁というところに①+②+③と書いてございますけれども、規制当局への開示を行うための条件として、上に書いております①、②、③の条件が必要であるということが法令上規定されているという趣旨でございます。

内部への開示と比べて③の部分が aumentando ございますが、③は本質的に真実であると、真実相当性というようなことだろうと思っておりますけれども、そういうような要件が付け加わるということでございます。

更に、その下の外部への開示ということになりますと、一番右側のところを御覧いただきますと、⑤C+⑥ということでございますが、更に要件として上にございますが、④の自己の利益のために通報を行うものではないということ、⑤として、Cの場合は既に使用者なりに開示していること、⑥として、事案のすべての事情からみて通報が合理的であるという要件がございます。

こういった場合に通報が保護されるというような仕組みになっているということでございます。

8ページは、前回もお配りしたのと同じ資料で、各国の概要をまとめたものでございます。

9ページでございますけれども、「(2)『通報』の内容」が、二つ目の論点でございます。保護すべき通報の範囲をどう考えるべきかということでございます。

対応案として、A案、B案それぞれの場合の対応案をとりあえず掲げてございますけれども、A案の場合は、先ほど御説明いたしましたように、消費者の利益を害する一定の違法行為ということで、下の考え方のところでございますけれども、対象となる法令の規制を個別に特定することが必要でございます。その場合には、例えば安全規制違反などの一定の違法行為に限定されるだろうということでございます。

B案の場合でございますけれども、消費者の利益を害する行為ということでござ

いますが、この場合にはどこまでをこの制度によって保護すべき公益と考えるかということを考えて検討していく必要があるということでございます。

考え方のところでございますけれども、①としまして、消費者と事業者の間には情報力格差があるということ、これを踏まえて法令に違反する行為その他の消費者の利益を害する行為を、保護される通報の対象とするという基本的な考え方があるとしております。それから②にありますように、具体的な範囲をどうするかという点でございます。

まず、一つ目はアとしまして、消費者の利益を害する違法行為といったものが考えられると思います。この場合、違法行為と言いましても、例えば詐欺などの犯罪行為のようなもの、二つ目のポツにございますけれども、安全ですとか、表示ですとか、規格に関する、いわゆる規制法に違反している行為といったことも考えられます。

イとしまして、商品・サービスによる生命・身体への危害、あるいはウとして環境への悪影響、これらは必ずしも違法行為にならなくてもこういうものを保護すべきかどうかということでございます。

エとして、更にその他の不当な行為全般の問題がございます。例えば、エの不当行為になってまいりますと、個別の契約違反に関する行為、個別の消費者との取引での契約違反行為みたいなものについても、公益として考えるかどうかといった点が問題になってくると思います。

10ページの方を御覧いただきますと、参考といたしまして、A案の場合ですと、原子炉等規制法が一つの参考になりますのでその規定でございます。

それから、B案の場合ですと、参考2ということで、イギリスの公益開示法が対象としている公益について参考までに掲げてございます。

11ページを御覧いただきたいと思っております。

参考2といたしまして、これはここ何年かの中に公益通報によって判明した具体的な企業の不祥事を例にとって、消費者の利益を害する違法行為であるか、あるいはその他の違法行為であるかという×表を用意させていただいております。

最初の三菱自動車の場合ですと、リコール隠しということでございますが、違反法令は、道路運送車両法違反ということで、これは消費者の安全に関する法令、規制違反というところで を付けさせていただいております。

一つ飛ばしまして、雪印食品の場合でございますが、二つ違反がございまして、

一つは消費者に販売する牛肉あるいは豚肉の産地表示を偽ったということがございます。これはJAS法違反なり景表法として行政処分がなされている部分でございますが、これは表示を害する違法行為と考えられると思います。

ただ、もう一つはBSEの保管対策事業、これは国に対する補助金の詐欺という刑法違反でございますけれども、ここについては必ずしも消費者利益を害する違法行為ではなくて、その他の違法行為という形になるという整理をさせていただいたものでございます。

それから参考3でございますけれども、これは前回もお配りいたしておりますけれども、内閣府が昨年行いました一部上場企業に対するアンケート調査で公益の範囲をどう考えるかというものでございます。

次に13ページを御覧いただきたいと思いますが、3番目の論点といたしまして、「(3)通報の真実性(通報の客観的要件)」ということでございます。

論点として、真実性を通報の要件とすべきかどうかということでございます。

考え方として、A案における通報は、立入検査などを通報後に行政機関が行うための端緒となる情報の提供でございますので、必ずしも個別法の規定上に真実性を要件とする必要はないのではないかということでございます。

ただ、留意点としまして虚偽の通報であれば、当然刑法の業務妨害罪等に問われる可能性はあるということでございます。

それに対して、B案の民事ルールの枠組みの場合でございますが、解雇等の無効の法的効果の要件となるということがございます。それから労働者が事業主に対して信義則を負っていることを踏まえれば、通報には真実性を求めることが適當ではないかという考え方を述べてございます。参考1としまして、イギリスの公益開示法を例に掲げてございますけれども、本質的に真実(Substantially True)という書き方をされておりますけれども、規制当局、あるいは外部への開示については、真実性を法律上要件としているということになっております。

ただ、考え方の②でございますけれども、名誉毀損についての民事上の判例といたしまして、真実相当性があればいいという形になっておりますので、同じように考えていいのではないかということを書いてございます。

次に15ページでございますが、「(4)通報の誠実性(通報の主観的要件)」の問題でございます。

論点としまして、誠実性を通報の要件とし、事業者に対する怨恨、誹謗・中傷、

あるいは金銭授受等の自己の利益を目的とした通報を除外すべきかどうかということでございます。

基本的には、A案の考え方のところでございますが、行政措置発動の端緒の情報提供でございますので、法令上に誠実性を要件として規定する必要はないのではないかとということでございます。ただ、留意点でございますように、実際の裁判になりましたら、こういった点は論点になるだろうということでございます。

それに対してB案の場合でございますけれども、考え方の①でございますように、B案は通報者と事業者の間の民事ルールを設定するということでございますので、通報者の主観的な意図が、当事者関係を判断する必要な要件として考える必要があるのではないかと。その場合に、②でございますけれども、労働者が事業主に対して信義則に基づく誠実労働義務を負っておりますので、通報には誠実性を求めることが適当ではないかとということでございます。

参考1にイギリスの公益開示法を掲げてございますが、43条C、これは事業者内部での通報に当たっても誠実性を要件とされております。

43条Gのところですが、外部への開示、あるいは43条Hですが、特に重大な場合の開示になりますと、誠実性に加えまして自己の利益のために開示を行うものではないという要件も規定されているということになっております。

次に17ページでございますけれども、「(5)公的部門の提供する商品・サービス」でございます。

公的部門が消費者に提供する商品・サービスについても通報の対象とすべきかどうかということでございます。

対応案としまして、消費者利益の擁護の観点からは、公的事業部門は民間事業者と差異はないのではないかと、同様に取り扱うべきではないかとということでございます。

留意点のところを書いてございますけれども、消費者契約法におきましても、事業者の中に国等の公法人、あるいは特殊法人なども含めるという考え方をとっておりますので、消費者利益の擁護の観点から制度を組み立てる場合には、いずれにしても対象とすべきではないかとということでございます。

18ページは、公務員と民間事業者との現状の制度の違いを簡単な表にしたものでございます。

まず、通報者の保護の部分につきましては、今回、労働基準法が改正されまして、

民間事業者については、まず労働者を解雇することができるという前提の上で、正当な理由がなく行った解雇は無効とするという形になっているのに対して、国家公務員の場合は、身分保障がございまして、その意に反して免職されることはないという形になってございます。言わば、身分について保護が手厚いということございまして、通報したことで解雇されるということは、法律上はないという形になってございます。

ただ、若干下の方にございますように、倫理規程、政令のレベルでは、通報したことで不利益な取扱いを受けないように配慮することというような規定も現になされておりました、民間労働者の保護とどのような形で、具体的な手当が違ってくるかと思えますけれども、同じような手当を考えていく必要があるかと思えます。

その下の方に参考までに公務員の場合は、刑事訴訟法上、告発の義務を負っているということを掲げてございます。それから通報体制について、例えば倫理法では、各省庁に倫理監督官というようなものを置くというような形に今の公務員の場合にはなっているというのを掲げてございます。ただ、この部分につきましては、通報者の保護に関する部分ではないというふうに考えてございます。

19ページでございますけれども、二つ目の大きな論点としまして「2. 公益通報者の保護」ということで、具体的な保護の内容でございます。公益通報者の保護について、具体的にどのような保護の内容とすべきかということでございます。

A案につきましては、先ほど御説明いたしましたように、禁止して罰則を科するというところでございますけれども、B案の場合には民事ルールとして、まず解雇を無効とするということでございます。

それから②として、解雇以外のその他の不利益な取扱いについても無効、あるいは禁止ということを考えてはいかがかということでございます。

考え方のところで、B案のところを若干御説明申し上げますと、まず①として、現状では民法では解雇は自由とされておりますけれども、判例で解雇権濫用の法理が確立しているということでございます。

②といたしまして、解雇以外の懲戒の部分につきましても、判例で客観的に合理的な理由を欠くような懲戒は権利の濫用として無効であるということが判例になっております。こういったことを踏まえまして③でございしますが、使用者は、企業秩序維持の観点から労働者に対して解雇等の不利益処分を行うことが一般的にはできるわけでございますけれども、「しかし」ということで、消費者利益の擁護のため

の通報について、情報力の格差にかんがみて、社会的に保護を加える必要があるために、解雇等の不利益な取扱いを権利の濫用として無効とするということでございます。

言わば、消費者利益の擁護の観点から、解雇等を制限するようなルールをつくるというような考え方でございます。

20 ページの方の留意点でございますけれども、②のところに労働基準法が今国会で改正されるという法案が提出される予定になってございますが、それとの関係を若干整理してございます。

労働基準法におきましては、正当な理由なく行った解雇は、権利の濫用として無効とすることを規定されるということでございますけれども、これとの関係について、まず解雇の部分でございますけれども、労働基準法では正当な理由なく行った解雇という漠然とした書き方でございますので、公益通報の部分について、より要件を明確化しようというのが、アの解雇の部分でございます。

イの部分のその他の不利益な取扱いにつきましては、労働基準法改正では、不利益な取扱いは対象としておりませんので、それらの部分についても無効あるいは違法であるということを確認する意味が出てくるということでございます。

それから 21 ページ以降は、参考資料でございます。

参考 1 は、現状におきまして解雇を制限している個別の法令を掲げてございます。1 の④に、例えば労働組合法においては、労働組合の組合員であることを理由とした解雇等の不利益な取扱いを禁止しております。⑤は女性であること、⑥は育児休業・介護休業を申し出たことといったことについて解雇が制限されているということでございます。

それから参考 2 は、不利益な取扱いという具体的な内容でございます。現在、男女雇用機会均等法におきましては、女性であることを理由とした解雇等の不利益な取扱いが禁止されてございますが、その具体的な内容としては、通達レベルで配置転換、降格、減給、昇級停止、出勤停止、雇用契約の更新拒否等が当たるという形になってございます。

同様に、その下でございますが、育児休業法におきましては、育児休暇、介護休暇の申請をしたことでの不利益な取扱い禁止として、アンダーラインが引いてございますが、解雇、労働契約内容の変更の強要等々がこれに当たると、これも通達が出ているということでございます。

それから、23ページの方を御覧いただきますと、参考4でございますが、これは先日、労働政策審議会の方に報告されました、今国会に提出予定の労働基準法の一部を改正する法案の要綱ということでございます。先ほど御説明しましたように、解雇の部分について、原則的には労働者を解雇することができる、ただし、その解雇が客観的かつ合理的な理由を欠き、社会通念上相当であると認められない場合は、その権利を濫用したものとして無効とするということを定める予定でございます。

25ページでございますが、次の論点としまして「(2)救済・紛争解決」でございます。通報を理由として解雇その他の不利益な取扱いを受けた場合の救済・紛争解決をどう考えるかということでございます。

対応案としまして、既存の個別の紛争解決制度、あるいは裁判制度によるということです。現状は、考え方の①にございますように、個別労働関係紛争の解決の促進に関する法律に基づきまして、都道府県の労働局長の助言指導制度、あるいは各都道府県におかれまして紛争調整委員会で、個別のあっせんを受けられるという形の制度が整備されてございます。②にございますように、民事の紛争でありますので、最終的には裁判での解決が図られるというような形になっていこうかと思っております。

27ページでございますけれども、「(3)保護される通報者の範囲」ということでございます。

論点として、保護対象とする通報者の範囲をどう考えるかということで、労働者、取締役、取引関係者という形で書いてございますが、対応案としまして、A案、B案、それぞれ考え方のところを御覧いただきますと、A案の場合には、まず、行政の監視体制を補完する通報制度とございますので、通報者の範囲を労働者に限定すべきではないだろうということがございます。その場合、従業者という捉え方で、事業主と特定の関係に基づいて、事実上その業務に従事している者が従業者と考えられておりますので、取締役のほか、雇用関係にない方々も、実際に従事していれば、この従業者という形に入ってくることだろうと思っております。B案の場合でございますけれども、考え方として、一つに労働者は入ってまいります。②として元労働者、③として派遣労働者も入ってくると考えられます。④の取締役でございますけれども、取締役をどう取り扱うかという問題がございます。取締役につきましては、アに書いてございますが、労働者と比べて企業に対して重い忠実義務を負っているということ、それから28ページのイでございますけれども、企業の適正な業務執行について責任を負う立場にあるといった点も踏まえれば、慎重に考えるべきで

はないかというふうに書いてございます。

⑤の取引関係者でございます。ここは、なかなか難しい問題でございますけれども、アとして、まず、業務委託関係などによって、実際問題として、その企業の業務に従事している、ほかの企業の労働者については、派遣労働者と同じように対象とするということは、考えられるのではないかとということでございます。

もう一点イとして、取引関係そのものを保護するという点については、どのような場合に、どのような保護を与えるかということを法律上規定することが可能かという難しい問題があるということに記載させていただいております。

29ページでございますけれども、次の論点として、「(4) 守秘義務・営業秘密との関係」です。

これは、保護対象とすべき通報者が、就業規則や法令に基づいて守秘義務や営業秘密の保護義務を負っている場合に、これらの義務との関係をどう考えるかということでございます。

対応案として、①、②と分けてございます。

①は、まず、基本的な考え方でございますが、公益通報の通報内容は、事業者内部の違法、不当な行為でございますので、通常これらは事業者の保護すべき秘密とは認められないという判例、学説でございますので、そういう意味で守秘義務の対象とならないので公益通報との関係は問題にならないということでございます。

それに対して②でございますけれども、公益通報に際して、事業者あるいは第三者の本来保護にすべき秘密、これは製造技術ですとか、顧客情報ですとか、そういったものを資料として併せて通報したような場合といったものについては守秘義務との関係が問題になってくるということでございます。

この場合については、公益通報の利益、それから保護すべき利益を基準として個別に判断するしかないのではないかとということでございます。

考え方のところで、③につきまして、営業秘密の部分につきまして前回御質問がございましたけれども、営業秘密につきましては、現在、営業秘密について刑事的保護を与えるための不正競争防止法の改正の検討されております。

30ページの右側の参考2のところ、産業構造審議会の報告を記載させていただいておりますけれども、(1)の①のところがございますように、我が国企業の営業秘密が競合他社に流出している事例が増加して、競争力が損われている現状に対して、不正競争防止法を改正して、営業秘密の不正取得に対する罰則規定を導入

するという方向で、今国会に法案の提出が検討が行われております。

これと公益通報との関係につきましては、産業構造審議会の報告でも、下の方の目的のところを書いてございますけれども、対応として不正な競争行為を目的とする場合に限定すると、その場合に限って刑事罰を与えるという整理をするということにしております。

それによって、一番下の「なお」という段落でございますけれども、こういう刑事罰の対象をこういう形に限定することで、内部告発等が処罰対象から排除されることが明確になるとともに、公正な企業秩序の維持という不正競争防止法の趣旨に合致するというような考え方で整理がされてございます。

31 ページでございますけれども、「(5) 通報者の損害賠償責任」で、民事上の責任の問題でございます。

例えば、真実ではない通報によって、事業者が生じた損害について賠償責任をどう考えるかということがございます。

これにつきましては、対応案としては個別事案ごとに判断すべきということで、「なお」ということでございますが、一般的には真実ではない通報であっても、真実相当性がある通報など、この制度によって保護すべき通報である場合は、通報者に損害賠償責任は発生しないのではないかとということでございます。

その理由といたしまして、考え方の①でございますけれども、判例におきましても、労働者の加害行為による使用者の損害については、損害の公平な分担という見地からの信義則上相当と認められる限度で、賠償あるいは求償を請求できるという考え方でございますので、基本的には賠償責任は発生しないのではないかとということでございます。

最後に 33 ページでございますけれども「(6) 通報者の刑事責任」の問題でございます。これは、論点として正当な通報の場合でも、例えば通報に必要な証拠物品を入手するに当たって、窃盗罪あるいは横領罪等に問われる恐れがあるのではないかと、この刑事責任をどう考えるかということでございます。

対応案としては、個別事案ごとに違法性を判断していくべきではないかということがございます。

考え方の①でございますが、現在、違法性の阻却事由としては、現行法上は刑法の 35 条から 37 条までが規定されているだけでございます。

②にございますように、正当な公益通報の場合に違法性が阻却されるかについて

も、これらの規定も踏まえながら、個々の場合について判断していくべきではないかということでございます。

以上、長くなりましたけれども、説明を終わらせていただきます。

松本委員長 ありがとうございます。それでは、ただいまから審議を始めたいと思いますが、今、御説明いただきました資料5に基づきまして、これも論点が多いですから、これを全体として4つぐらいのパートに分けて順次御議論いただきたいと思います。

まず、はじめに1ページの「1. 制度の目的・基本的枠組み」の「(1) 制度の基本的枠組みの方向性」という部分が1ページから8ページまでございます。この基本的なところにつきまして、まず御意見をお伺いしたいと思います。

では、宮本委員。

宮本委員 イギリスの法律のことを調べていただきまして、どうもありがとうございました。国立国会図書館の方と少し違うようですが、私が入手したOECDのいわゆる公的な報告書の中には、後の方の「Public Concern at Work」の方と同じような趣旨のことを報告しておりましたので、こちらの方が一応正当な解釈だと思います。

もう一つ、A案、B案というふうにお分けになりまして、アメリカの方ではサーベンス - オクスリー法をA案の方に分類されておられます。

ここのところを少し調べていただきたいんですが、確かにサーベンス - オクスリーは、ものすごく厳しい罰則があります。そういう観点では、行政法的枠組みの分野に入るんですが、そのほかの分野では、私は民事ルールの枠組みも入るのではないか、だから、A案とB案の折衷ではないかというふうに思います。

というのは、いかなる嫌がらせや差別に対して包括的に保護する、あるいは、告発の内容に関しても、いかなる企業の不正、必ずしも法令違反に限定しない不正にも大きく網をかけて、いわゆる投資家の保護ですから、その企業の株に影響するようないかなること、それは大きなスキャンダルになるようなことも入るように思います。

そういうふうには包括的に、必ずしも違法行為だけではないというところを見ると、これは民事ルールの方にも入るのではないか。

アメリカの団体では、この法律はものすごく高く評価しておりまして、一応通報ルートの方も法律では限定的に書いているのですが、実際は連邦職員の方の内部告

発や保護法と同じように、どこに通報しても保護されるというふうに解釈されております。

その解釈は、禁止規定がないから今までの判例どおりであるというふうに書かれておりますし、そういうところをもう一度調べていただきたいんですが、とにかくサーベンス - オクスリー法というのは、人類が月面に降りたときのような画期的な法律であるというふうに評価していますので、もう少しこの法律も調べていただいて、A案、B案の折衷もあるのではないかと、これがそのいい例ではないかと思うので、よろしくお願ひしたいと思ひます。

高濱委員 全体に大変よく論点を整理しておられ、敬意を表したいと思ひます。

制度の基本的枠組みのところですが、A案として行政法的枠組みを提示し、B案として民事ルールの枠組みを提示して、それぞれの場合について主目的がこうなるという形でとりまとめておられますが、まず、公益通報者保護制度の目的がどういふものであるのか、その目的を達成するためにはどういふ枠組みが良いのかという順で議論をする方がいふのではないかと考えておられます。

そうなりますと、公益通報者保護制度の究極の目的としては、違法行為ないしは環境や安全に与える悪影響というものを阻止する、仮にそういうものが行われた場合には、直ちにそういうものを是正していくことがこの制度の目的というように考えるわけでございます。

民事ルールの法的枠組みとしたときには、通報者の保護が主目的となるというように書いてあるんですけども、この制度というものは、通報者の保護そのものが目的ではなくて、あくまでも違法行為というものをどうすれば阻止できるかということが目的であり、そのためにはどういふ枠組みがよいかという形で考えていく方がよいのではないかとと思ひます。最初から枠組みを提示して、枠組みがこうならば目的がこうなるという問題の立て方は、逆転しているのではないかとこの感じがしますけれども、いかがでしょうか。

岩田委員 私もこれを拝見したときに、なるほど枠組みというものから分けると、こういうことになるのかと思ひたのですが、今、御意見が出たように、民事ルールの考え方で、通報した労働者の保護というところが第一に出るものなのだろうかと思ひます。ある程度この議論は消費者利益の擁護というところに絞られてはいますけれども、やはり善良な市民の健康とか安心を守るというのが第一に持つて来るべき目的であって、そのために通報を行った人を保護するということが必要だとい

うふうに頭の中で整理しておりました。枠組みの分け方からあとのいろいろな論点等を見ると、行政法的だと消費者に関連する行政法というのはいっぱいありますし、それぞれにやるということになると、かなり大変かなと感じますし、むしろ実際に制度としてつくる時には、民事ルール的な方が運用というところから考えてもいいのかなというふうに考えていたんですけども、労働者法というのが、果たして前面に出ていいものだろうかと少し疑問に感じております。

遠藤委員 今と同じ問題ですけれども、やはり何のためにこれを議論するかということが大事だと思います。

最終目的は、いかに公益の保護を図るかということですので、そのために私には会社の中からの変革がまず一番必要であって、前回も申し上げましたけれども、そのために自律的なコンプライアンスシステムを確立していくということにウェートが置かれるべきではないかと思えます。

私どもはヘルプラインを提唱しているわけですけれども、そういうものをいかに育てていくか、ベストプラクティスを生んでいくかということにもっと主眼を置かれる方がよろしいのではないかと思えます。

今、幾つかの提案がありますけれども、これらの改革によって、どれだけ公益の保護が図られるのか、私は甚だ疑問に思っているところでございます。

以上でございます。

浅岡委員 高濱委員から御指摘がありましたように、こうした制度の最も究極的な目的及び実際に制度を考える具体的な指標としても、公益の保護の確保がいかに図れるかということにあることは、きっと異論がないだろうと思えます。

そうしたときに、行政が、もし法令に基づいて監督責務を持っているときに、それを執行することについて補完的な役割を果たす通報は必要だと思いますし、そのための仕組みも必要だと思うんですが、ここの書き方の中で少し違和感を覚えますのは、これからの議論というのは、こうした行政の執行体制を行政だけが全部やるというように考えるのか、むしろこういう仕組みももっと広範な体制の中で、行政の監視体制を促進する方法が直接行政に申告することだけしか考えつかないというふうな考え方も、A案をとりましても非常に狭過ぎるのではないかというふうに思えます。

ですから、A案をとればこうなるというふうに書いていることにも大変狭過ぎると思えますし、労働者保護を図るということをもって労働者が安心して通報できる

ようにして公益を図るわけですから、労働者が安心して通報できる仕組みをつくるということはどうなのかということが後々に重要になってくるというふうにも思うわけです。

そういう意味で、そもそもの制度目的、基本的枠組みという部分の中のとらえ方について、公益目的を図るためにいろいろな方法があって、そのポリシーミックス的にいかに組み合わせていくかと、そういう発想を持って今後議論をしていくことが必要なのではないかと思います。

稲岡委員 前回の懇談会の最後で、委員長からこの委員会は部会から与えられたマンデートの範囲内で仕事をしますという御集約がございますが、そういうことで皆さん一致されていると思います。

したがって、目的は共通していると思いますので、あとはどういう制度をつくるかという立法論の問題になるのかと思いますので、立法論の問題になりますと、やはり、今、事務局から提示されたような整理の仕方が、やはり基本になるのではないかと考えております。

A案、B案両方とも存在するわけですが、B案の場合は、やはりイギリスの「Public Interest Disclosures Act」が基になっていると思います。この場合、いろいろ考えて無理があるなと思いますのは、留意点にも書いてございますけれども、公益の中で消費者利益の擁護だけ取り上げるというのは、どう考えても立法論的に無理があるのかなと、私も素人ですからわかりませんが、そういう感じがするわけでありまして。

もう一つ、先ほどの事務局の説明にもありましたように、基本的人権にも関わるような大きな課題が山積し過ぎているというふうに考えるわけでありまして。

それと現実を見てみますと、ここの資料にもありますように、アングロサクソンの国で行われているだけというのが現実だと私は承知しております。

知人から聞いた話でありますけれども、イギリスでこれを現実に「Public Concern at Work」のリーダーが見直しが必要であると言っているように思います。やはり、ブラックメールのために使われている、ヨーロッパ諸国はどう言っているかということ、内部告発制度は優れてアングロサクソンのものであってヨーロッパには受け入れられないと、特にフランスの企業人なんかは、ビシー政権に内部告発が取り上げられて、多くのレジスタンスが犠牲になった苦い経験があるから、フランスでは絶対に受け入れられないというふうなことを言っております。

それから、86年のニュージャージー州法の原案をつくった弁護士さんも、これからダウンサイディングしていくんだというようなことを言っているんだということを知人から聞いたことがございます。そういうようなことを考えますと、やはりB案というのは余りも課題が多いのかなと感じております。

この委員会に与えられたマンドートを考えますと、4月21日までに一定の結論を出すということになりますと、やはり余りにも課題が多いのかなという感じがいたしますので、当面考えられるとしたら、A案で考えるしかないのかなという気がいたします。

しかし、それにつきましても、その前提として企業がまず自助努力で解決していくというのを前提にして考えていくべきではないかなと考えております。ありがとうございます。

清水委員 大変丁寧な資料をいただきまして、また御説明いただきまして、前回より理解が大変深まったと御礼を申し上げたいと思います。

今、いろいろな議論が出ておりますけれども、この検討会は、国民生活審議会の21世紀型消費者政策の在り方の中から出ていたということが1点、もう一点は、昨今の多発した事件の中から、三つ目は諸外国の内部告発者を保護する制度の流れの中から出てきたという3点の中から、この議論が進んできたというふうに思いますので、浅岡委員がおっしゃったように、A案かB案とか、これであるか、これでないかということではなくて、やはりそういうことを踏まえて、複合的な議論をして、そして出発点を常に確認しながら審議をしていただきたいというふうに思います。

それで、今、松本先生から、1ページから8ページまでというお話がございましたので、その点で申し上げますと、先ほどから申し上げているように、制度を導入することの議論を必要とした背景から考えると、公益通報者がどんな形であろうともきちんと保護される仕組みというものをどういうふうにつくっていくかということを目的とするべきだというふうに思います。

多少、消費者利益の擁護という括弧付きでこの議論をすることについては、私も少しどうかなという思いがないわけではないですけれども、一応それを前提に置いたとしても、通報者保護の範囲というものは可能な限り広げていくということにするべきだというふうに思います。

それから、A案かB案かという選択ですが、宮本委員がおっしゃったように、折

衷案というのものもあるんじゃないかということも、私たちが議論して考えまして、もし、今の現状を考えましたときに、よほどの高額な罰金、もしくは厳しい罰則、そういうものを科す形の法の枠組みよりは、むしろ告発者の保護ということを中心に民事ルール的な枠組みを基本にする方がよいのではないかというふうに思います。

そのときに不利益を与えた事業者に罰則を科することが民事ルールとして可能なかどうか、私もそこはわからないんですけども、もし可能ならば、それを盛り込んでいくことが望ましいのではないかということでございます。以上です。

片山委員 私もA案、B案どちらかで選択的という問題ではないというふうに考えております。

先ほど来、浅岡委員からも御指摘がありましたけれども、行政により監視体制を補完する方法というのは、行政機関の行政処分発動を通報をきっかけとして促進するというように決して限られない、むしろ、事業者の不正、違法行為を社会全体に明らかにすることによって透明性を高めて、それによって不正行為、違法行為の是正、あるいは抑止というものを図るとというのが今の考え方であろうというふうに思います。

そういうふうに考えた場合に、A案だけでいくというのは余りにも狭くて、基本的にはB案の枠組みをベースにすべきであろうというふうに考えます。

ただし、ではA案は要らないのかというと、そうではなくて、消費者の生命、身体の安全に関わるような重大な違法、不正行為があって、かつ既にその点について行政規制の法制化が十分に図られているような分野においては、そういうことについての通報を行った通報者をきちんと行政法的枠組みでも保護すべきであって、その場合に通報を理由とした解雇があった場合には罰則付きで、そういう不利益扱いを禁止するという折衷案というよりは、むしろB案をベースにして、A案を付加的に重疊的に課すということも十分検討できるんじゃないかというふうに考えております。

佐伯委員 私も片山委員の御意見と同意見でございまして、少なくともB案をとったとしても、原子炉等規制法が廃止されるわけではありませんので、A案とB案が併存するという事は間違いなことかと思えます。

問題は、B案を取った場合にA案をどこまで広げていくべきかだと思いますけれども、もし罰則として刑罰を科すということであれば、原子炉等規制法に準じるよ

うな人の生命、身体に対して非常に危険性が及ぶ恐れのあるような場合に限定されるのかなという気がしております。

升田委員 最初に論点の1で、踏み絵を踏まされている感じですけども、A、Bどちらかを取ると、何かほかの論点も決まってしまうかのごときメモになっていますけれども、A案もB案も基本的に目的とか機能の面から見ますと、別に今議論されていることがそれぞれ無視されているというわけではなくて、どのアプローチかということだろうと思うんです。

B案は、ここに書いてありますように、民事ルールということで、A案というのは何のルールもなさそうなんですけど、要するに通報のルールを定めているのかなという気もするわけです。

ところで、短い期間の中で立法化を目指すということになりますと、基本的にすべてを満足できる程度に盛り込むというのは、なかなか難しい。やはり第一歩という形にならざるを得ないと思うんですが、その場合に今回問題になっているような公的な情報をどう取り扱うかという問題になった実態というのも非常に重要だと思うわけです。

何人かの方がおっしゃっていますように、コンプライアンスの問題が非常に根底にあって、これを守らなかったから問題になっているわけですし、それからこういったことによる被害の未然防止ということも重要だと思うんです。

しかしながら、他方、やはり最近の企業の動向を仄聞していますと、企業は非常に膨大な情報攻撃と言いますか、あることないことの情報攻撃にさらされていて、しかも企業のいろんな活動というのは、情報というものに形成された企業信用が非常に基盤になっているんですけども、その基盤が情報に脆弱になっているという側面もあるわけです。それから、法制度としての整合性の問題があるわけで、日本の法制度は、最近は整合性がなくなりつつあるんじゃないかと思うんですが、それにしても整合性も考えないといけないということ、それから、ほかの制度との調整も必要だと思うわけです。例えば、B案であれば、専門家もおられる前で極端な話をして恐縮ですが、別に法律は要らない、現在の裁判例に任せればいいとも極論すればできるわけです。

他方、A案にすれば、別にこれも関係者が監督官庁にそれこそ告発というか、通知をすればいいわけです。匿名にしておけば何も法律は要らないということになるわけですけれども、それが必要とされる実態というものを考えていかないといけな

い。もう一つ、法制度をつくった場合、どう運用するかという実効性の問題もあるわけでありまして、実効性を軽視して法制度をつくっても余り意味がない。

ですから、最初の段階で、いろいろ先生のそれぞれのお考えがあるかと思えますけれども、最初にA案、B案と決められると、すべて後の論点は、Aに立ったか、Bに立ったからで決まりそうなところもありますし、基本的な目的機能というのは、恐らく共通しているんだと思えますから、そこら辺を按配していただきながら進めていただければと思うわけでございます。

大村委員 私も今まで各委員がおっしゃったAとBの関係について、Aだからこうなる、Bだからこうなるものではないのではないかという認識には基本的には賛成なんですけれども、ただ、この整理は非常にわかりやすい整理でして、この後にAにするか、Bにするかはともかくとして議論をしていく際に、行政法的な枠組みで考えるとすると、ベースラインはこの辺りになると、あるいは民事法的な枠組みで考えると、ベースラインはこの辺りだと、しかし、それが必然的だろうかという参照枠としては、修正を要するところがあると思えますけれども、使えるのではないかと思いますので、これはこれとして踏まえて今後検討していくということではないかというふうに思います。

松本委員長 大体意見は、落ち着くところに落ち着いてきたと思いますが、この制度の目的は、消費者利益の擁護のために事業者の違法、不正な行為がなされないようにする。そのために公益通報をした人を保護しようと、そこまでは一致しております。

公益通報者の保護のやり方として、解雇無効とか、損害賠償をどうするのかといった民事ルールのみでいくのか、それとも不利益を与えた事業者に対する行政的な処分とか刑罰という枠組みでいくのか、両方併せるのか、両方併せる場合にどの部分を重複させて、どの部分は別々にするのかというところが選択肢として出てくると思います。

行政処分とか刑事罰という枠組みでいく場合には、今度は個別の法律ごとに立てるという発想になってくるでしょうから、それが何となく行政法的枠組みというイメージになってきて、民事ルールを中心に考えると横割的な労働基準法の更に特別法のようなイメージでB案ということになるんでしょうが、確かにこちらを取れば、こちらを取らないではなくて、どの部分が重なって、どの部分が重ならないか、あるいはどちらだけにするかという、その辺を本当は考えていくべきだろというふう

に思います。

それでは、次の論点の方で、9ページの「(2)『通報』の内容」から18ページまで論点として4つ挙がっておりますが、通報の内容、通報の真実性、通報の誠実性、それから公的部門、これらを含めましてどうぞ御意見をお出してください。先ほどのA案、B案には余りこだわらないで御議論いただきたいと思います。

稲岡委員 今、升田委員が御指摘になりましたように、誠実性、真実性の要件というのは、どっちに被ってくるにしても非常に大事な要件だと思います。これを抜いてはこの制度は考えられないと思いますし、通報者の保護もあり得ないと思います。

この要件をどういうふうに考えるかということは、この制度の根幹に関わることだと思いますので、そのことを申し上げておきます。

宮本委員 今、おっしゃった範囲であれば、通報ルートはもう終わったということになるのでしょうか。

松本委員長 通報ルートはあとの方にあります。

宮本委員 あとの方にあるんですか。

大杉委員 技術的な細かい話になってしまうんですけども、13ページの真実性と15ページの誠実性という分け方というのがいいかどうかということで、誠実性という言葉は、恐らく少し英米法の概念から来ていて、日本法になじみにくかったり、何を意味しているのか、私自身よくわからなくて、従来延長で言いますと、13ページの四角の枠の1番最後の括弧の中にあるような「真実と信じるにつき相当の理由」という前半が客観的要件で、後半は主観的要件で、後半の部分に15ページに言われているようなことが含まれているのかもしれないと、概念の整理としては、こう分けられない方がいいのかなもしれないという極めて技術的な点を思いつきとして指摘させていただきます。

浅岡委員 一般市民の感覚では、真実性、誠実性がベースになって通報が行われる、だからこそ社会的に支持されるということだろうと思うんですが、そのことをどのように確認をするのかという方法だと思うんです。

真実性については、ある意味では他の法制度との整合性からいけば、ここに書かれているB案以外のことが出てくる余地はほとんどないと思います。誠実性という部分は、通常、余程のことがない限り、社会的、公益的な目的に資するものであってそういう意思を持っていなかったというのは、通常ないことだと考えてよろしい

かと思うわけです。

高橋先生が、部会で悪意による公益開示をどう考えるかという問題提起をされたことがありましたけれども、少なくとも専ら害意を持ってなされたというものでなければ、客観的に公益性の要件を満たしているものとし、誠実性をあえて主張や立証にする必要はないのではないかと思うわけです。

高橋先生が言われた部分についてどう考えるかということも、害意を持ってということ立証できるような場合というのは、どういうことなのかなと思ったりいたします。

そういう意味で、特に誠実性の部分は、開示された情報の質と開示に至る経過が重要な論点になってくるのではないかと思います。

稲岡委員 もう一つ大事なことだと思いますが、保護すべき通報の範囲でございますが、公益のスキープの議論にこだわるわけではございませんけれども、消費者の利益を害する一定の違法行為でもなければ、消費者の利益を害する行為でもないけれども、消費者利益の擁護のために大いに関わってくる事柄というのは、十分あり得ると思うんです。こういう立法をするのであるならば、そういう通報もやはり保護されるべきであろうと考えます。したがって、やはり範囲はかなり広範なものにならざるを得ないのではないかと、論理的に必然的に思います。以上でございます。

清水委員 やはり書いてあるとA案、B案にこだわってしまうんですけれども、議論がわかりやすいので、資料の9ページの通報の内容の部分なんですけど、私たち消費者団体としては、B案を考えた方がいいのではないかと考えておりますが、その場合にB案の考え方の①ですが、違法行為を保護すべき公益の範囲とするというだけでは、やはり不十分で狭過ぎるということです。

例えば、一つの例ですけれども、これは内部告発があったとか、なかったかという議論と少し離れて申し訳ないんですが、先日、農薬取締法が改正されましたが、その改正前の農薬取締法では、製造と販売と法の規制の対象だったけれども、使用は規制の対象ではなかったものだから、社会的にも経済的にも大変な損害が起こって、たくさんの梨を捨てたわけです。その結果、農薬取締法を改正して、そして落ちていた使用の部分も法律の規制の対象に入れたというように、法律というのは常に後追いですね。その後追いの法律を現状に合わせていくというのは、内部通報も重要なファクターだろうと思います。

ですから、可能な限り保護すべき公益の範囲は広くしておく、具体的に申し上げれば、B案に示してある①から④までを入れる。特に生命、身体の危険とか、環境への悪影響とかありますが、悪影響という何か断定したものに限らないで、その恐れがあるとか、そういう疑いがあるとか、そういう不安要因があるという部分まで広げて①～④までを通報の内容に加えていただきたいと思います。

宮本委員 今のところですが、保護すべき公益と考えるかというのは、公益という言葉の範囲も大変難しいと思うんですが、例えば欠陥商品が出た、これは生命、身体への危害に関わる欠陥商品であれば通報者は保護されますけれども、生命、身体に影響のない単なる欠陥であったといった場合は、消費者の利益を害する不法行為にも入らない場合もあるというふうに思いますが、その場合はどうなるのでしょうか。

たくさんの商品が欠陥であった。しかし、それは身体、生命あるいは財産の損害になることはない欠陥であったという通報があった場合、それは公益となるのかどうかというふうに公益の範囲は大変難しいと思うのですが、そういう細かいこともここで検討できるのでしょうか。

松本委員長 法律の条文を最終的にどう組むかという話になってきますから、ここでそこまで細かい議論が、言葉の問題としてやれるかはわかりませんが、そういうものはどうなのかという問題提起は積極的にここでしておいた方がいいと思いますし、あるいは株主の利益には反するけれども、消費者の利益には直接反しない、けしからぬ行為というのはいっぱいあります。そういうのはどうなのかと、消費者としては怒っているのだけれども、だからといって、自分がだまされたり、価格が高くなっているという直接関係がないようなケースです。

升田委員 15ページの通報の主観的要件ですけれども、論点で例示してあって、除外すべきかどうかと、除外するのが当たり前のような書き方になっているわけですが、対応案として、先ほど御指摘がありましたように、誠実性というのが対応案にあって、なかなかなじみにくい概念だと思うんですが、日本では大体こういう場合、公益を図る目的という具合に使っているのが結構多いと思うんですが、そうすると対応案としてはこれだけなのか、それとももっとほかにお考えなのかというところがあると思うんです。

と言いますのは、多分こういうのが問題になりますのは、専ら個人的利益でやっている場合、これを除外するというのは、立法例にもありますように当然だと思う

んですが、しかし多く場合は併存している、あるいは併存が疑われている状況のときに、誠実性といっても何をもって誠実と云えばいいのか、その場合いろいろ目的はあっても公益を専らにしていればいいのか、その辺の整理が必要ではないかなという気がします。

浅岡委員 今の点ですけれども、専ら公益をと言うのは狭いと思います。現実の事案を見ますと、動機が併存しているがために議論になりかねません。特に告発に至る直前の動機のようなものです。ずっと考えてきたことだが、告発に何か背中を押したものの、プラスの要因がある。どちらが専らかということで議論が複雑になりかねないので、「専ら個人的な利益や私懇によるものを除く。」でよいと思います。本当にそれが重要な情報であったときにもそういう論点が常に関わってくるのは気になります。少なくとも、専ら公益目的とするのは、実態に即して考えると保護の足かせになると感じます。

大杉委員 株主代表訴訟の場合、つまり会社の経営者を訴えて、会社に対して賠償せよというときに、原告株主にある種の非誠実性のようなものがある場合には、訴訟が非常に早期に却下されるというふうな制度がありまして、ちょっと今、正確性を犠牲にして大まかなしゃべり方のみをしていますけれども、そこでは原告株主に、例えば自分の名前を売る、売名目的とか、そういうものがあれば直ちに却下されるということではなくて、自分の利益を図るというふうな主観的な部分と、そうではない公益的とでも言いますか、そういう部分、どちらの目的の方が主かというふうな比較をして、個人目的の方がメインであればその訴訟は却下されるというふうな仕組みを取ってしまして、この場合にそれが当てはまるかどうかについては、私は当てはまりそうな気がしているんですけれども、御議論をいただければと思った次第です。

岩田委員 私も言葉の定義はいろいろとあるかもしれませんが、真実性、誠実性というのは入れておいた方がいいんじゃないかと思います。

個別具体的には、そのときどきによって、さっき浅岡先生がおっしゃったような問題も含んでいるのかもしれませんが、やはり安易に使うものではないというメッセージ性もこのところには含まれるのではないかとということです。

あと、私自身、通報の内容のところでは、多分①、②、③ぐらいまでは公益という観点から見て、環境もこういう時代ですから必要なだろうと思うんですけれども、その他の消費者の利益を不当に害する行為というところをどうするのかという

のは、さっき伺った個別契約違反云々まで入れるのかどうかというのは、少し議論があるところではないかというふうに思います。

稲岡委員 真実性もさることながら、誠実性はこの制度の存立の根幹をなす重要なところだと思います。ここを曖昧にしたまま制度ができてしまいますと、制度が機能しないということになると思います。

英国公益開示法があたかも当然うまくいって、すべてに受け入れられている制度のように我々は感じがちなんでありますけれども、先ほど申しましたように「Public Concern at Work」の制度を運用している人たちのリーダー自身が今大変悩んでおりまして、見直しが必要だと、会社をブラックメールするのに使われていると、あるいは解雇された従業員が会社を訴えるためにこれを使っているということで、運用団体自身が濫用に悩んでいるのが現状でございますので、ここの議論をしっかりしていきませんか、結果的に通報者の利益を守ることに繋がらないと思いますので、ここをしっかりと議論していただきたいと思います。

清水委員 今の誠実性、真実性のところですけども、通報された情報が公益に資するかどうかという、通報された情報の質を議論するべきだと思うんです。

二つ目は、今、お話がありましたように、ここのペーパーにもありますが、我が国の企業文化や風土にもなじみやすい制度となるためには、こういうことを入れた方がいいという指摘がありますけれども、もしよしんばそういうことであるのなら、升田先生がおっしゃったように、そこら辺の言葉の整理、範囲の整理ですか、それをきちんとしてイギリスの公益開示法のように具体的な要件を定めた議論をしないと、抽象的に誠実性、真実性の言葉のやりとりをしていると、やはり世の中に100%誠実な情報とか、真実というのは私はないと思うんですけども、だから議論するんだったら具体的な要件を議論した方がいいというふうに思うんですけども、法律がわからないので勝手なことばかり申しますけれども。

片山委員 今の誠実性の点なんですけど、私も同じ考えで、誠実性という言葉は余りにも漠然としていて、何をもちいて要件としたのかが全くわからなくなるのではないかと懸念しています。

支援センターの方で実際に通報に上がってきている通報者と面談をしておりましても、やはり通報の内容が本当に公益に資するものである場合には、そこには必ず誠実性というものは見られますし、かといって本当に公益だけを目的として、一切支援だとか個人的な感情がないかと言うと、決してそうではない。

そういう実態を見たときに、むしろ除外する範囲をどうするのかという形で考えるのが要件とするとしても、こういう通報はやはり保護できないのではないかという方向で考えるべきではないかというふうに思います。

決してこれはそういうものを要件とすべきという意見ではなくて、本来通報の性質から判断するだけで主観面を考えなくてもいいのではないかという議論もしているんですけども、仮にどうしても要件とするにしても、それは除外規定という形で考えなければ保護すべき通報を抑制してしまうというふうに考えております。

荒木委員 まず、イギリス法が現在どのようなになっているかと、この議論の大きな参考にされていると思いますので、実態はどうかというのをお調べいただいて、それを御報告いただいた方が議論が有益になるのではないかとというのが第1点です。

もう一つは、真実性や誠実性というものもどういう通報の段階を設計するのかによってかなり変わってくるのではないかと思います。

すなわち、最初に企業内部でそういったものを正そうというルートをつくると、その中ではそれほど真実性とか、誠実性は要求されないかもしれませんが、それが外部へいくということになると、それによって企業自体の存立が危ぶまれると、そういう事態も生じ得ます。そこではやはり真実性とか誠実性とか厳しい要件が入ってくる。

そういたしますと、どういう組み合わせで公益通報者の保護を図るかと、それとセットで考えないと抽象的に真実性、誠実性と言っても余り議論が先に進まないのかなという印象を受けました。

大村委員 今の荒木委員の御発言は、真実性、誠実性ということについて考える、言わば手続的な要件との関係で考える必要があるという御指摘だったかと思いますけれども、まさにそれはそうだと思うんですが、それと併せて実態の要件の方とも連動する部分があると思うんです。

先ほど片山委員がおっしゃったこととも関連するんですけども、一定の類型に属するもの、ブラックメールみたいなものだけを除外するというようなものを置くのか。それともそうではなくて、一般条項的なものを置いて適宜判断するのかというのは、保護をすべき通報の範囲、対象をどういうふうに画するかということと連動すると思います。非常に狭い範囲で、こういう事柄であれば、少々誤りがあっても通報してもらった方がよろしいということであれば、これは原則として保護され

るといふふうにするのは容易だろうと思えますけれども、広い範囲で網をかぶせるといふことになりますと、周辺部分については、必ずさまざまな事情を考慮するといふ必要が出てまいります。

それは、法律の上で真実性あるいは誠実性ということを書くか書かないかに関わらず、事後的に裁判所で紛争が争われる場合には、必ずそういうことを判断せざるを得ないということになるのではないかと思いますけれども。

宮本委員 今の真実性、誠実性という議論ですが、これは二つに分けた方がいいのではないかと私は思っております。誠実性というのは、すごく主観的なことですから別にいたしまして、真実性というのは書いておいた方がいいのではないかと。

と言うのは、真実ではなかった場合にどうなるかというところに来ますから、イギリスのように合理的に真実と信じた場合は、それは保護されるというような文言が入った方が、合理的に信じたんだからというふうなことで保護されるのならば、真実性というのは入った方が、むしろそれが意に反して真実ではなかった場合も、これは保護されるということであって、これは書いておいた方がいいのではないかと思います。

浅岡委員 先ほどのイギリスの制度については、実情がわかるに越したことがないと思えますが、先ほど御指摘の解雇された従業員が悪用して使っているというのは、どちらかと言えば、解雇理由とこの問題との因果関係のことではないかと感じました。

真実性については、皆さんおっしゃるところだと思いますが、誠実性の記載の仕方、盛り込むかどうかも含めてですけれども、最近千代田区でしたか、東京で新たな制度をつくるということが報道されまして、私も報道でしかまだ見ておりませんが、いわゆる主観的要件部分、誠実性部分は問わずに、中身の重要性、情報の質によってあとの手続を考えると聞いているんですけれども、その辺りもお調べいただければと思います。

佐伯委員 浅岡委員の御意見を正確に理解しているかわからないんですけれども、もしブラックメールが問題になるのであれば、ブラックメールの部分をとらえて、解雇理由あるいは不利益な処分をする理由としてできるので、内部通報自体で公益目的とか、そういうものを要求する必要がどこまであるのかというのは、ブラックメールとの関係では疑問を持ちます。

ただ、大村委員がおっしゃったように、通報の範囲を非常に広くして、必ずしも

違法とも言えない、不当かどうかは必ずしもはっきりしないという部分まで広げてしまいますと、やはりそこではいろんな利益を考慮して正当かどうかということ判断せざるを得なくなる。

そういう意味で、広げれば広げるほど要件が加わってきてしまうという問題はあるように思います。

松本委員長 それでは、升田委員どうぞ。

升田委員 今回の論点は、真実性のところを除くわけにはいかないかもしれませんがけれども、実はA案、B案に非常に密接に関連していて、最初に事業者に通告される場合と、行政機関に通告される場合と、それから紛争になって解雇がどうのこうのと問題になる場で、何となく思料が違うような気がするんです。

行政機関に仮に通告するという制度を取ったときに、法令違反行為がありますというときに、それだけ言えばいいのか、具体的にこうだと特定して言わないといけないのか、あるいはそれを裏づける根拠を提示しないとイケないのかによって大分違うわけで、仮にどこかで伝聞で聞いてその話を行政機関に持っていったときに、自分は信じていますというだけでいいのかどうかということが微妙に影響しているわけですから、誠実性とか、真実性というのは、確かにわかったような話にはなるんですけれども、実際に適用するときには、仮に行政型を取った場合に抽象的に言ってきた人がいたら、多分担当の方が困って、もしそれで何かのアクションを義務づけられるとしたら、多分行政としては非常にお困りになる。

しかし、仮に事業者のところへ行っても根拠を出せと言われたときに、全部さらけ出すと、だれそれさんから聞いたとか、いろんなことを言わないとイケないということになると、それもまた大変だというようなこともあるわけですから、多分その辺も念頭に置いて議論をしないと、言葉は美しくても、具体的に適用されるときになかなか困難な問題が発生するのではないかという感じがいたします。

高濱委員 通報の真実性の問題ですけれども、これは保護の要件の中でも最も重要な問題ではないかと思えます。特に、企業が厳しい経営状況に置かれ、従業員を解雇せざるを得なくなったような状況を考えたときに、解雇を逃れるために内部告発をするようなことをして、専ら自己の利益を図ろうとする人に対しても、この制度で保護するということになりまして、内部告発をしなかった人が解雇されて、内部告発をした人がこの制度で守られるというおかしなことも生じかねないと懸念しておりますので、この辺はよく御検討いただきたいと思えます。

それから、保護される通報の範囲でございますけれども、できれば消費者利益の擁護に限らないで一般的な制度とした方が良いと考えております。

と申しますのは、建物が、建築基準法に違反した場合でも、例えばマンションなんかで違法行為があったような場合、これを通報した場合にはこの制度で保護されるのに対し、例えばオフィスビルのような場合は、対象になるのか、ならないのか微妙なところもあると思います。いずれにしても、どこまで保護するかという範囲を確定することが難しいと思いますし、消費者利益の擁護だけに限って制度をつくりますと、これが端緒になって、次々とほかの分野でも制度をつくることになり、そうすると多くの制度が乱立して、国民の目にわかりにくいことになりかねないと思っております。

したがって、包括的ないしは横断的な制度として仕組んだ方がベターではないかと思っております。

松本委員長 大体意見をお出しいただいたと思いますが、通報の内容については、縦割型の法規でいくか、横割型の法規でいくかによって少し変わってくるのではないかという感じですね。

真実性については必要である。誠実性については、表現をどういう形にするかについていろいろ議論があるけれども、脅迫型とか、不正な利益取得目的のようなものは排除すべきであって、それをどのような形で法律に仕込むかについては、いろいろ考え方がある。公的部門については、特に御意見がなかったんですが、当然入ることが前提ということで、今後議論を進めたいと思います。

片山委員 公的部門のところでは1点質問ですが、ここの記載だと公的部門が消費者に提供する商品・サービスについて通報の対象とするかという設定ですが、例えば消費者が使用する商品・サービスについて公的機関が検査等の安全性確認を担っている場合に、そこで検査が十分になされていないとか、あるいは検査体制が常はずさんであるというふうな形で消費者に関わる問題というのは、どう取り扱うことになるんですか。それはこの(5)では考えておられないということなんでしょうか。

幸田課長 そこまで個別の問題については、まだ検討しておりませんので、御意見としてとりあえずいただいたところでよろしゅうございますか。

片山委員 消費者利益の擁護という観点から考えても、公的部門が事業者と同様にサービスを提供する場合に限らないところで、消費者の安全利益に大きく関わっ

ていると思うんです。その部分を除外しないでいただきたいと思いますので、よろしくをお願いします。

松本委員長 今の問題は、恐らく違法あるいは不正な行為の抑止という場合に、民間事業者とか消費者に対するサービス提供をする事業主体の違法行為を問題にするのか、それとも、いわゆる規制当局に当たる公権力の側の違法行為が消費者利益を害する場合も入れるのかという事業者のコンプライアンスだけなのか、規制当局のコンプライアンスも入れるのかというところだと思います。

続きまして「2. 公益通報者の保護」の部分の「(1) 保護の内容」及び「(2) 救済・紛争解決」の部分につきまして御議論願いたいと思います。ページでいきますと、19ページから26ページまでです。

宮本委員 保護の内容ですが、普通は報復とか嫌がらせは解雇という形では行われてない。また、ここに列挙されているような労働基準法に書いているような形では行われなような気がいたします。

むしろ、もっと違った形で精神的に追い詰めるということではないかと思えます。それだけで事例も余りないですが、これから今後あるとしても、そういう形で嫌がらせやいじめが行われるのではないかと予測されるんですが、その場合に、B案の通報を理由としたその他の不利益な取扱いを無効とするというのは、それこそ意味がなさないので、禁止するという事の方になるんだと思うんですが、ほかの国の法律では、あらゆる不利益、あらゆる嫌がらせを禁止するというふうな文言になっているんですが、ここはそういういわゆる精神的なものまで入る不利益という解釈でいいんでしょうか。

松本委員長 それは皆さんに御議論いただきたいと思うんですが、こういうその他不利益な取扱いと言うんだから、普通に読めば財産的、精神的なものも入ると考えても十分いいかと思いますが、特に精神的な被害は除外すべきだという特別な理由はないと思いますが。

荒木委員 今の点と関連して、19ページの対応案のB案の①あるいは②では、通報を理由としたその他の不利益な取扱いを無効とするということなんですが、先ほど宮本委員も御指摘のように、不利益取扱いというのは解雇に限れば、これは今回労働基準法を改正して、一般的に正当な理由のない解雇とおっしゃいましたが、少し最終的な文言が変わりまして、19ページのB案の①に最高裁の昭和50年の判例が引いてありますが、この文言をほぼそのままに、客観的に合理的な理由を欠き、

社会通念上相当として是認することができない解雇は権利の濫用として無効とするという文言で、恐らく国会提案がなされると思いますが、そういう一般法ができますので、解雇については、十分にカバーされると、恐らくそういうことになると思います。

新たな立法が必要だとすれば、むしろ解雇以外のさまざまな人事上の措置、それは法律行為に足る場合もありますけれども、それであれば無効という表現でよろしいですが、それ以外に事実行為がたくさんあるわけです。

労働法の分野では、さまざまな不利益取扱いという場合には、法律行為のほかに事実行為をも対象として、それは違法性を帯びて不法行為が成立されると、そのような整理をしております。

その点、どこまでが不利益取扱いが微妙なものですので、例えば 21 ページでは、労働行政は告示などを出して、不利益な取扱いの範囲を明確化させるようにしております。そこで見ていただきますと、例えば 21 ページの下から 5 行目ぐらいに、「ト 就業環境を害すること」というものがありますが、これは純然たる事実行為ということになりますが、このようなものも不利益取扱いに入るというふうな理解で整理をしているということを御紹介したいと思います。

佐伯委員 労働法の問題としては、事実的な行為、嫌がらせ等も含めてというのは十分わかるんですけども、刑罰規定に関して言えば、私は初めて見ましたときに、不利益な取扱いということで罪刑法定主義上、明確性が担保できているかというのは、非常に自信がないと思います。

恐らく一度も起訴がなされて裁判所で判断を示されたことがないのではないかと、十分勉強していないので自信がありませんが予測するんですけども、もし嫌がらせのような行為まで不利益な取扱いに入るとすると、それに対して例えば是正命令を出して、それに従わない場合に罰則を科すということは十分考えられると思うんですけども、直罰を科すということになると、相当問題があるのではないかと。違憲とまでは言い切れませんが、かなり問題がある罰則規定だということにならないを得ないと思います。

大村委員 今回の佐伯委員の御発言について、私は素人ですけども、恐らくそうなんではないかと思えます。

仮に 19 ページで、A 案、B 案という対比で申しますと、A 案のように罰則を科すということになった場合は、今のお話にありました直罰ということだと、かなり

構成要件は絞らざるを得ないのではないかと思います。

ただ、そうしたからといって、その罰則規定が適用されないような不利益な取扱い行為が民事上放置されるかということ、それはそうではないと思うんです。外縁部分については、このような刑罰規定ができたということを背景として注意義務が課されるということはあると思いますので、不法行為でいける領域というのは、罰則の外に段階的な形で残るのではないかと思います。

渡邊（和）委員 不利益な取扱いの問題ですけれども、そういう意味では極めて労使関係に関わる問題も多いでしょうけれども、この21ページの参考2の部分で幾つか触れられていますけれども、実際の職場の実態としては、なかなかこの辺について経営側の皆さんがしっかり認識されて取り扱っているかと言うと、必ずしもそうではないという実態があるかと思いますが。

そういう意味で、新しい保護制度ができて、皆さんがきちんと認識されて、それが保護されるかという意味では、法律の部分と言いますか、明記する部分で、先ほどの精神的な嫌がらせを含めて、実態としてはかなり書き込んでいただかないと、法律上ということではなくても、泣き寝入りの実態みたいな部分が放置されたままになっていくのではないかと思いますので、その辺はよろしくお願いしたいと思います。

荒木委員 誤解を招くといけませんので、先ほど御紹介しました就業環境を害するというのは、育児・介護休業法の解釈でありまして、このような罰則は付いておりません。それは勿論そのとおりでありまして、刑罰措置の場合は、無限定に広がるというのは避ける必要があります。

ただし、労働基準法の104条の労働基準法違反の申告、これは申告したことを理由として、労働者に対して解雇その他不利益な取扱いをしてはならないということで、それに対する罰則はございます。しかし、これは無限定に解釈するということは許されないの、限定的な解釈が当然要請されるということになると思います。

浅岡委員 皆さまから出ていると思いますが、行政的に、例えばセクシュアル・ハラスメントのような規定のようなものを置きまして、それを違法性の根拠として解雇ないし不利益な取扱い等を争うという形式にとどまらないで、特に解雇よりもっと周辺のさまざまな昇級、昇進差別等も含めて議論ができると、あるいは労働環境にも含めて議論ができるというふうにしておくことは非常に重要だと思います。

この法律で本当にこの制度を運用していこうという意思が表われるとすれば、そ

ういう辺りのメッセージがないと労使関係も変わっていけないのではないかという御指摘は本当にそのとおりだと思いますし、それだけで変えられないという部分をどこで補完するのかというのが、次回等議論される問題になるのではないかと思います。

松本委員長 それでは、よろしければ次の論点ですが、残された 27 ページの「(3) 保護される通報者の範囲」それから 29 ページ「(4) 守秘義務・営業秘密との関係」、31 ページ「(5) 通報者の損害賠償責任」、33 ページ「(6) 通報者の刑事責任」という 4 つの点につきましても、どうぞ御意見をお出してください。

浅岡委員 片山先生の方が中身に詳しいと思うんですけども、実際に通報しようとしているとか、された人というのは正規雇用者というよりも、不安定な身分の方、派遣とか請負という形を取っているような場合も最近では多々ある状況もあります。労働者を現在の労働者に限定しないという点も言うまでもないことだと思います。

この記述の中で取締役には疑問を持っていらっしゃるようですね、取締役は、大会社においては非常に社会的責任も大きく、重要な事実により接していらっしゃる可能性もあって、その方々から適切に公益開示がなされることを社会的には期待したいと思います。

また、中小の会社におきますと、取締役という名は付いているけれども、実際は従業員だというような人もたくさんいます。企業の規模によって役割も違いますし、社会的影響も違うわけですから、一概にここを排除するという方向では考えないで、独立のための利益目的で悪用するというような場合についての記載の仕方を考えることは言えるかと思います。取引関係者について、本当に悩ましいところですね、先ほどの労働環境についての記載にもつながることですね、正当な理由なく契約関係を切断してはいけないことぐらいは、一つクッション付きではありますが、メッセージとして入れることが必要かなと思います。今回の西宮冷蔵の事件を考えると、あれは仕方がないと言うべきなのかどうかという点で知恵を出していただければと思っております。

片山委員 今回の保護される通報者の範囲ですけれども、支援センターに上がってきている通報で、やはり 2 割程度が取引関係者からの通報で、やはり 2 割程度は取引関係者からの通報が出てきています。

そういう意味で、従業員の場合と保護の仕組みという規定の置き方なり、考え方

というのは違うだろうと思いますがけれども、何らかの形で取引関係者に対して、通報による不利益を保護するということは今回規定の中に入れていただきたいというふうに思います。

岩田委員 私も、ここに派遣労働者、そして今、製造等では非常に請負が広がっていますので、請負労働者の告発というのは、今後あり得ることだろうと思います。

その場合に、まずやることは、派遣でしたら派遣先が派遣契約を切ると、あと請負でしたら請負契約を切るところですので、今、お話が出たように、もしそういう派遣ですとか、請負の労働者も含めるということであれば、その辺への手当も必要になってくることかなと思います。

佐伯委員 (4)の守秘義務についてですけれども、違法、不当な行為については、保護に値する秘密とは認められないという整理になっているんですけれども、少し強過ぎるかなという気がいたしまして、犯罪行為などであれば、そもそも保護に値する秘密ではないということも考えられるかもしれませんが、それ以外の場合については、もしこのような整理にしますと、公益通報ではなくてもすべて守秘義務違反にはならないと、もともと保護するに値する秘密ではないんだから、公益通報であろうが何であろうが守秘義務違反にならないということになってしまうかと思いますが、それは少し行き過ぎで、違法、不当な行為である場合には、利益較量において原則として正当な理由があって保護されるということでのよいのではないかと。最初から保護に値する秘密に当たらないと言ってしまうと少し強過ぎるかなという気がいたします。

升田委員 制度全体の設計の問題に関わるところではあるんですが、保護対象のところはいろいろ御異論はあっても、やはり労働者概念を基本としないと概念が非常に不明確になると思うわけです。

取締役の場合は、保護したって所詮選任されなければ終わりで、何の理由も必要ないわけでありまして、しかしながら兼務取締役というのがいて、これをどう取り扱うかということがあるかと思うんですが、仮に労働者として保護されていても、取締役は解任されてしまえば、あるいは再任されなければ保護といたって、本当に労働者として戻るかということ、なかなか難しいところがあるということ。

取引関係者の保護というのは、なかなか契約の世界ですから難しいところがあるんですが、しかしながら継続的契約であれば、場合によったら保護される場面もあるということになりますので、しかも今回の基本的な概念が労働者による公益通

報という柱だとすれば、余りそこを広げるとというのは、制度全体が非常にあいまいなものになってしまうのと、そのほかにもいろいろ保護される法理がないわけではない。ないわけではないと言うと、非常にもって回った言い方なんです、そういったところを考えるべきではないかなという気がするわけでありませう。

その点、労働者というのは元労働者、派遣労働者、そのほかいろいろな新しい労働形態が出ていますので、そこは一つ考えていく必要があるのかなという気がいたします。

守秘義務の点なんです、一見すると誠にもっともなんです、先ほど申し上げたように通報する内容の具体性をどの程度やるかによっては、例えば行政機関が通報先になったときに、単に法令違反だというだけではなかなか動けないと、そうすると中身を聞いたときに、どうしても通報内容のメインは確かに法令違反なんですけれども、それを説明するに当たっては、保護される情報というのは必ず出てこざるを得ないのが実態だろうと思うんです。そうすると、簡単に仕分けができない。勿論、なかなか書けないということになると、一般法理にゆだねましようということになりがちだと思うんですが、実はそこはなかなか難しいんじゃないかという気がいたします。

それから、損害賠償責任のところは、それはそのとおりで、刑罰のところもそのとおりかもしれませんが、実はそのほかに退職金を全部または一部支給しないという就業規則その他があったりして、そういったところの手当はどうされるということと、年金の場合もそれに付随していく場合がありますので、労働者であればそういった全体的な経済的な便益というものも配慮しなければいけないのではないかなという気がいたします。

松本委員長 まだ時間がございますから、御意見をお出しいただきたいのと、特に最後のところ限定しないで、本日の論点になりましたところすべてにわたって、御意見をお出しいただいても結構です。

浅岡委員 升田さんの御意見の取締役のところは、選任されるかどうかという点はそうかもしれませんが、先ほど言われた退職金問題や判例を見ますと、逆に損害賠償の判決もありますから、保護の範囲との関連では考慮する余地が残っていると思います。

清水委員 どこに書いてあるのか読み切れませんが、公益の範囲については、議論しましたか。

松本委員長 9ページのところがそれに一応当たると思います。

清水委員 私は非常に期待しながら、少し首を半分かしげるところがあるのは、例えば商品・サービスに関すると言ったときに、今、消費者センターとか、国民生活センターに寄せられる苦情相談の9割方はサービス関係です。そういうふうになりますと、サービスに関すると言ったときにどこまで入るのか。

例えば具体的に申し上げますと、医療サービスとか、福祉サービス、それも医療コンシューマーという考え方が定着してきておりますので、サービスの分野の中に医療サービスとか、福祉サービスも入るのかどうかというのも、今日ではなくても結構なんですけれども御意見を伺いたいのが一つ。

もう一つは、先日頂戴いたしました、公益通報者保護制度の基本的枠組みの主要論点の2番として書いてあります制度の対象とする通報の定義というところで法令違反、それから条例の取扱いをどうするかという部分と、もう一つその下に健康や安全への危険、環境への悪影響というのをどうするかという下に、通報の範囲が不明確となる問題の取扱いという記述があるんですけれども、これは具体的に何を懸念されておられる表現なのか、もう少し詳しく伺えたらと思います。

幸田課長 前回、論点ペーパーでそういう漠然とした表現を書かせていただいたんですが、問題意識は、今回の資料で言えば9ページのB案の考え方の②のところでも同じ問題が起こってくるだろうと思います。

例えば、アのような違法行為ということであれば、具体的に何が公益として保護される通報になるかというのは、客観的にはある意味明確になってくるとは思うんですけれども、違法行為以外の生命、身体への危害とか、環境への悪影響と言った場合に、人によって悪影響なのか、そうではないのか、あるいはそれが立証できるのかできないのかとか、いろいろ難しい問題が生じる可能性があるということをお述べただけです。

宮本委員 いろんな人の話を聞きますと、消費者クレームと、公益による通報と混同されることがあるんです。明らかにこれは消費者クレームに入るのではないかと思うようなことも、これは公益であるから告発したいというふうになりますので、そのところのはっきりした一般向けの解釈を明確にしておいていただきたいというふうに思うのですが。

玉木委員 いろんな議論が出ていまして、私は本日初めて出てきたものですから、もっともなお話として聞いておったわけですが、ここの中で枠組みの問題で行政法

的枠組みと民事ルールの枠組みが出ておりますが、ここの中で、我々元役人をやった者としては、通報後の対応は、行政法的な枠組みの一番下にあるわけですが、通報後の対応は行政機関がみんなやることになると思うんです。そのほか裁判沙汰になれば裁判所の問題も出てくるかもしれません。

この通報後の対応は、例えば変な言い方で申し訳ないですが、企業の育成とか、企業を発展させるということを主とした行政義務と言いますが、そういうものを持っている省庁もあるわけです。そういうところに通報しても、それに対するチェック機能というものがどこかになれば、果たしてちゃんとやってくれるのかどうか分からない。ここの中にたくさん出ている東電関係でも、2年前にそういう情報が入っておっても、通産省はなかなか動きづらかったという問題がありますし、そのチェックをした後にどこに報告をするんだと、通報があって行政が入ってチェックをして問題があった、問題がなかった、その報告をどこにするのかと、マスコミにするのか、それともここは昔から言えば経済企画庁ですが、総務省の方にするのか、そこまで考えまないと、実際にこれを運用するときに画竜点睛を欠くという問題になるのではないかという気がいたします。

もう一つ、一委員の方がおっしゃられましたが、公益通報の通報をするのは、悪徳事業者の悪徳行為、そういうものの改善に資するのが主たる目的ではないかと、そのように理解したわけですが、要するに企業が国民のためにと言いますが、その事業目的が国民のためになるような行為を追及してもらおうと、それが通報制度によって、そういう方向に是正されていくと、これは一種の性善説になるわけですが、一般的に通報するというのは、性悪説であって、そういうような行為をしない企業に対して、内部告発をすることによって社会的、または行政的に、または民事裁判その他によって制裁を加えることによって、その業の在り方を改めさせるというところがあるのではないかと思うわけです。

ここでは、初めに生まれましたように、国民生活審議会の消費者政策ということですから、通報をやむを得ずする立場の人をいかに保護するかということにポイントを置いて、そのほかの問題は、例えば農水省にしても、経済産業省にしても、建設省にしても、業の在り方については、監督指導、育成をされておられるわけですから、そちらの方で肅々とやってもらうべきではなからうか、これは大所高所の議論です。

もう一つ、通報者の問題になるわけですが、保護される通報者の範囲で、派遣労働者をどこまで言うか。例えばパートタイマーを入れるのか、フリーター、または

アルバイト的な人々も派遣労働者として保護するのか。私どもの聞いている範囲内ですと、通報した人はほとんどパートの人ではなかったかと、会社の人ではないということをよく聞くわけです。

特に、今の企業は派遣労働と言うよりもパートタイマーと言った方がいいと思うのですが、トヨタなんかは何千人という人間をパート的に扱っている。特に食品企業なんかになりますと6割、7割がパートになっている。そういう人々は忙しいときには雇ってもらえるが、忙しくないときにはすぐに解雇される。また3か月ぐらいの雇用計画、こういうこともあるわけですがけれども、そういう人々が通報した場合に、果たして保護されるのかどうかなのかな。また、そういう人々に対する保護とは何なのかということも、これは少し的が外れるかもしれませんが、そういうことも通報者の中にあるということも一つ念頭に置いていただきたいと思います。

もう一つですが、先ほど宮本さんがおっしゃられた、製品の欠陥製品については、リコール制度があるわけですから、自動車なんかははっきりしていますね。二つ、三つ、五つでやるのか、20、50にならないとリコールしないのかというのはありますけれども、このリコール制度の中で対応されるものも多々あると思うんです。

もう一つ、そういう問題になってくると技術の限界というのがあります。確かに問題がある製品だと、しかし、技術がそこまでいっていないと、また値段も安いということになった場合に、それに対する通報を誠実性があるとか、真実性があるという見方で対応できるのかと、こういうような疑問を感じました。これは意見と言うよりも疑問点でございます。以上でございます。

清水委員 さっき聞き漏らしたのかもしれないですがけれども、医療サービスとか、福祉サービスも当然、消費者利益の擁護の範疇に考えてよろしいわけですね。

幸田課長 消費者契約法では消費者取引として考えております。

片山委員 25ページ、26ページ辺りの「(2)救済・紛争解決」のスキームですが、今回のこのペーパーでは、現行の個別労働紛争解決システムのスキームと司法制度というもので解決することになるだろうということですが、実際に支援センターをやっているとして、今あるスキームで救済が迅速に適切に図られるかどうかというのは、極めて疑問だという意見がセンターのメンバーから多数出ています。

その理由ですけれども、実際に通報を受けて、その通報の真実性だとか、内容の公益性だということを我々が判断するのも大変難しい。そういう中で果たして今ある、いわゆる労働法の関係でのいろんな労働紛争を解決するスキームとしてつくら

れている現行の機関で、かなり専門的な、あるいは判断に困難を伴うような内部通報による不利益な取扱いというものまで対応できるのだろうかということを感じております。

そういう意味で、不勉強ですけれども、イギリスとかアメリカの司法制度を利用する前の段階での救済機関の実態というものについて、もう少し資料をいただければありがたいというふうに思います。

浅岡委員 こうした制度をそもそも導入していくかどうか、どんな中身にするのかとも関係しますけれども、国民的な認識、意識、期待がはかられているようではかれていない、わかるようでわからないというところがあります。また通報先とか、通報の手続等、次回に議論することに特に絡みますと、どんな制度だと一般的にこういう制度に対して信頼性があると受け止められるのか、あるいは労働者の立場から利用価値を見出すと言うか、期待ができると見えるのかなどについて、意識調査的なことができればよいと思うのですけれども、これまで内閣府の方ではなさったことはありますでしょうか。企業に対する一般的な調査については、上場企業相手の調査結果は、お知らせいただいているんですけれども、もっと社会一般とか、消費者とか、労働者の立場からの観点での調査ですけれども。

幸田課長 近く国民生活モニターの調査が公表になると思います。ただ、今、御指摘の通報者側の立場に立った、例えば労働者についての意識調査ということについて、問題意識は持っていますけれども、まだ具体的に用意できるものはございません。

高濱委員 保護される通報者の範囲について少し御意見を申し上げたいと思います。従業者の場合もどこまで範囲に含めるかはいろいろと御議論があるかと思いますが、特に取引関係者につきましては、どのような形で保護するかという大変難しい問題があることに加え、仮に何らかの形で保護が認められたとしたときに、自己の取引関係を有利にするためにそれが使われるような恐れもないわけではありませんので、その辺は慎重に検討する必要があると思います。

それから、取引関係者は、業界の中でいろんな人と取引しているわけなので、業界の競争条件というものにも影響を与える恐れもあるわけです。そういう点も十分考慮する必要があるかと思います。

大杉委員 1ページのA案、B案の対比のところに戻って、両者は択一的で相手を排斥する関係にはないという話は出てきたと思うんですけれども、中間的なもの

として、横断的な行政組織に、具体的には消費者センター、国民生活センターのようなところに通報窓口のようなところがあるというのは、A案的な縦割行政で業界を管轄している官庁に通報するというのとはまた違った意味があって、AとBのちよほど中間になるのかなと思いました。

具体的なイメージがわくわけではない、つまりセンターに持ち込まれたときのセンターはどうするかというときに、個別の業界の方の省庁に投げることもできれば、自分の方に企業に接するのとか、考え始めるとなかなか難しい問題が出てきそうですけれども、一つ強く主張するのではなく、考えることのできる選択肢としてはあり得ようかと思いました。と言いますのも、いきなり内部通報がマスコミ等に行ってしまうよりは、そういうところがあった方が企業の利益にもなるのかなかというように推測しております。

以上です。

宮本委員 一番大事なことは、通報ルートだと思っているんです。今日はその話が余り議論されなかったので、是非次回は、国民生活センターなり消費者センターがそういう受け皿になり得るかどうかという実態も踏まえて、皆さんとお話したいと思います。

松本委員長 それでは、本日は多くの論点について積極的に御発言をいただきまして、ありがとうございました。予定時間を若干超過している程度でうまく収まったと思います。 それでは、本日の議論は、この辺りで終了させていただきたいと思います。

最後に事務局から何か御連絡はありますか。

幸田課長 次回の開催スケジュールについて御連絡させていただきます。次回の審議は、3月6日木曜日、9時半から同じ庁舎の4階、別の会議室でございますけれども、第4特別会議室で開催する予定でございます。

松本委員長 それでは、どうもありがとうございました。

以上