

## 第1回公益通報者保護制度検討委員会議事要旨

1. 日 時 平成15年2月20日(木)9:30~12:00
2. 場 所 中央合同庁舎第四号館 共用第二特別会議室
3. 出席者

(委員会)

松本委員長、浅岡委員、荒木委員、稲岡委員、岩田委員、遠藤委員、大杉委員、大村委員、片山委員、佐伯委員、清水委員、高濱委員、玉木委員、升田委員、宮本委員、渡邊(和)委員

(事務局)

永谷国民生活局長、田口官房審議官、河官房審議官、堀田国民生活局総務課長、中村消費者企画課長、幸田消費者調整課長、七尾国際室長 ほか

4. 概要

事務局より、配布資料に基づいて説明。その後、論点ごとに大要以下の議論がなされた。

(1) 制度の目的・基本的枠組み

制度の基本的枠組みの方向性について

- ・ 制度の枠組みを提示した上で、それぞれの主目的を掲げているが、まずは制度の主目的が違法行為等の阻止であることに着目し、その上で考えられる枠組みについて、議論すべき。
- ・ 制度の主目的は消費者利益の擁護にあり、民事ルールの枠組みに示されているように、通報を行う労働者の保護が前面に出るのはいかがでしょうか。
- ・ 制度の最終目的は公益の保護をどのようにして図るかという点にあり、そのためには企業内部からの変革が必要であり、自律的なコンプライアンス体制の確立に重点を置くべき。
- ・ 行政の監視体制を補完する仕組みとして、行政法的枠組みも必要であるが、労働者保護を図ることによって労働者が安心して通報できる仕組みを構築することも必要である。公益の保護を図るため、様々な方策を組み合わせた折衷的な発想も必要ではないか。
- ・ 民事ルールの枠組みの場合、公益の中で消費者利益の擁護だけに限定して立法化することは困難ではないか。仮に、立法化する場合にも課題が山積しているのではないか。
- ・ 行政法的枠組み、民事ルールの枠組みのいずれかという選択的な議論ではなく、制度導入が必要となった背景を踏まえ、複合的な議論が行われるべき。
- ・ 行政の監視体制を補完する仕組みとは、行政法的枠組みに限られない。事業者の違法行為を社会全体に明らかにすることによって、違法行為の抑止を図ること(民事ルールの枠組み)も考えられる。民事ルールの枠組みを基本としながらも、消費者の生命、身体、安全に関わる事項で、安全規制が十分図られている分野については、付加的に行政法的枠組みでも対応すべき。

- ・ 少なくとも、行政法的枠組み、民事ルールの枠組みは並存し得る。したがって、民事ルールを基本とした場合に、行政法的枠組みで対応する範囲をどこまで広げるべきかという問題であろう。仮に、行政法的枠組みにおいて、通報者に対し不利益な取扱いを行う事業者に罰則を設ける場合に、通報対象は、原子炉等規制法に準じて、人の生命、身体、安全に危害を及ぼす場合に限定されるのではないか。
- ・ 民事ルールの枠組みであれば、現行の制度で対応し得るので、立法の必要性が乏しいとも言える。法制度の検討に際しては、法制度の必要性、法制度の実効性確保の方策という点の検討が必要であることを念頭に置いて議論すべき。
- ・ 企業の育成・発展を事務とする省庁になされた通報後の対応については、当該省庁をチェックするような機関がなければ、制度が機能しないのではないか。
- ・ 考えられる選択肢の一つとして、行政法的枠組みにいう規制行政機関ではなく、消費生活センターのような業種横断的な機関を通報先とすることも考えられる。ただし、当該センターの役割・業務内容をどのように位置付けるかといった点では難しい面もある。

#### 通報の真実性、誠実性について

- ・ 悪意からの通報が増え、企業信用が不当に侵害されないためにも、誠実性・真実性は制度の根幹を成すような非常に大事な要件である。イギリスでも、ブラックメールの被害が増えるなど、必ずしもうまく機能しているわけではない。Public Concern at Workの代表者自身も公益開示法の見直しが必要であると言っているようだ。
- ・ 通報の真実性としては、不実の通報であっても真実相当性があれば足りるという考え方で良いのではないか。
- ・ 通報の誠実性について、通常、純粋な公益目的で行う通報は考えにくい。また、実際の裁判において、誠実性をどれだけ立証できるのかは未知数である。むしろ、通報内容の質や、通報者が通報に至るまでの経過等が重要な論点ではないか。
- ・ 通報の誠実性について、個人的利益を図る目的を除外することは当然として、その他の意図が併存していると疑われる場合に、何をもちて誠実とするのか、すなわち、様々な目的が混在していても、専ら公益を図る目的であればよいとするのか、関係整理が必要。
- ・ 専ら公益を図る目的とした場合、様々な目的や動機が混在していると考えられる実態を踏まえれば、却って通報者保護の足かせになるのではないか。
- ・ 株主代表訴訟の場合、原告株主に自己の利益を図る目的と公益的目的とを比較考量し、前者が勝ると認められる場合に、当該訴訟が却下されるといった制度があり、こうしたことも議論の参考になるのではないか。
- ・ 規定振りの問題はあろうが、制度が安易に利用されるのを防ぐというメッセージを持たせるために、真実性、誠実性に関する規定は必要。

- ・ 通報の誠実性は漠然としており、抽象的にその是非を議論するのではなく、必要な要件とは何かという点に着目して、除外すべき範囲、すなわち保護すべきでない通報とは何かということについて議論すべき。
- ・ この議論の参考とされている英国公益開示法の実態について、調査すべきではないか。
- ・ 通報の誠実性については、どのような通報段階を位置付けるかによって取扱いが異なるのではないか。具体的には、最初に事業者内部への通報前置のルート位置付ける場合、その段階で誠実性等はあまり求められないが、事業者外部への通報の場合、事業者の存亡が危ぶまれるケースも想定されることから、厳格に必要とされることが考えられる。したがって、通報手続き等と併せて議論すべきではないか。
- ・ 広い範囲を通報対象とする場合、すなわち通報内容の不当性等についても、その判断が裁判に委ねられる場合は、様々な利益を比較考量して判断せざるを得ない。したがって、通報対象を広げれば広げるほど、判断要件が加味され、必然的に通報の真実性、誠実性が問われることになるのではないか。

#### 「通報」の内容について

- ・ 消費者の利益を害する行為ではないが、消費者の利益擁護に関わるケースも考えられるのではないか。
- ・ 消費者の利益を害する違法行為だけを対象とした場合、法律による対応は後追いの対応にならざるを得ないことから、できるだけ広い範囲を対象にすべき。
- ・ 生命、身体、安全に関わらない欠陥商品については、「公益」と解し、対象に含まれるのか。  
対象に含まれるかについて不明確なケースは多く考えられる。例えば、株主の利益には反するが、消費者の利益には直接反しない行為といったケースが考えられる。そうした問題をこの場で提起していただきたい。
- ・ 例えば、消費者の利益擁護に反する通報という場合に、マンションの建築基準法違反は対象となり、オフィスビルの同法違反は対象とならないのかといった微妙なケースもあり、消費者利益に関連する範囲を確定することは非常に困難である。また、消費者利益の擁護以外を目的とした他の制度ができた場合には、こうしたケースが乱立し、非常に利用しにくい結果も考えられる。したがって、公益を消費者利益の擁護に限定すべきではない。

#### 公的部門の提供する商品・サービスについて

- ・ 公的機関が商品・サービスの安全性等に関して検査を担う場合には、消費者利益の擁護に関わっていると考えるが、どのように考えるのか。なお、公的機関が商品・サービスの提供以外に消費者利益の擁護に関わる場合を除外しないでいただきたい。  
個別の問題については検討していない。今の段階では、意見として賜りたい。

## (2) 公益通報者の保護

### 保護の内容について

- ・ 民事ルールの枠組みの場合、解雇以外の不利益な取扱いには、嫌がらせなどの精神的な被害を含むのか。  
その点についても、この場で御議論いただきたい。一般的には、財産的不利益以外に、精神的不利益まで含むと解してよいのではないかと考える。
- ・ 不利益な取扱いのうち、解雇については改正労基法で十分対応し得ると考える。その他、新たな立法措置が必要な点をあげるとすれば、解雇以外の事実行為としての不利益取扱いであろう。なお、労働法分野で不利益取扱いとは、就業環境を害する場合などの事実行為を含む解釈である。
- ・ 行政法的枠組みの場合に、通報者に対する不利益な取扱いを禁止し、違反事業者には罰則を設ける場合、構成要件を明確化する必要があることから、不利益な取扱いの範囲は相当厳格に限定されたいと考える。
- ・ 不利益な取扱いの範囲が不明確な場合、実際の職場内においては、不利益取扱いが放置されかねないことから、法律に具体的に明示せずとも、何らかの不利益取扱いの範囲を明確にしていきたい。
- ・ 通報者が労働者であれば、退職金を一部支給しないことや、年金等の経済的便益についても配慮しなければならないのではないかと考える。

### 救済・紛争解決

- ・ 現行の個別紛争解決制度は、労働関係法に関する労使紛争を解決する仕組みであり、公益通報者保護制度が導入された場合、専門的で、判断が困難な公益通報による不利益取扱いについて、果たして対応できるのか疑問である。

### 保護される通報者の範囲について

#### ア 労働者、元労働者、派遣労働者

- ・ 実際に公益通報支援センターに寄せられる通報者の属性をみても、正規の従業者が少ないこと等を踏まえれば、派遣労働者、請負等による他企業の労働者についても対象とすべき。
- ・ 雇用形態の多様化に伴い、企業において、パート等の短期間労働者が従業者の大半を占める現状にある。パート等の従業者は、繁忙時期等の実状に合わせて、3か月間程度の短期間で雇用が終了することから、こうした者が対象となる場合に、何から保護する必要があるかという点も念頭に置き検討する必要。

#### イ 取締役

- ・ 取締役については、企業の規模によって実際の役割が異なり、例えば、労働者と同視しうる立場の者も考えられることから、排除するのではなく、何らかの配慮が必要がある。
- ・ 取締役が従業者を兼務している場合、取締役を解任後再任されなければ、その地位は不

明確であり、保護しようにも保護できないことも考えられる。

- ・ 取締役については、損害賠償請求を受ける可能性もあることから、その点についても保護の範囲との関係において検討すべき。

#### ウ 取引関係者

- ・ 取引関係者について、労働者の保護とは規定の仕方が異なると思うが、何らか保護し得る規定を盛り込むべき。
- ・ 取引関係者については、継続的契約であれば、現行でも場合によっては保護される場面も考えられるが、制度の基本的概念が労働者による公益の保護にあるとすれば、対象を広げた場合に制度全体の基本的概念があいまいになるのではないかと考えられる。現行法においても、保護される法理はないわけではないと考えられることから、その点を念頭に置くべき。
- ・ 取引関係者については、どのような形で保護するか非常に悩ましい。仮に、何らか保護するとした場合に、自己の取引関係を優位に働かせようとして制度を悪用するケースも考えられる。また、業界の競争条件に影響を与えるおそれもあり、慎重に議論する必要がある。

#### 守秘義務・営業秘密との関係について

- ・ 犯罪行為は「保護すべき秘密」に値しないと考えられるが、それ以外の違法・不当行為について一律に「保護すべき秘密」に値しないと整理すれば、公益通報でなくとも、全て守秘義務違反を問われなくなってしまう。違法・不当行為については、最初から「保護すべき秘密」に値しないというのではなく、他の利益との比較考量において判断されると整理すべきではないか。
- ・ 行政機関が通報先の場合、単に法令違反ということを知られても、調査に動けないことから、内容を聞いたときに、当該事実の説明に使用された情報が「保護すべき秘密」を含まないとも限らない。しかし、こうした情報の仕分けは実際には難しいのではないかと考えられる。

次回開催は3月6日(木)9:30からの予定(議題:制度の具体的内容について)。

以上

この議事要旨は暫定版であり、修正されることもありえる。