

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4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4回公益通報者保護制度検討委員会

開催日時：平成15年4月21日(月)9:30~12:10

開催場所：合同庁舎第4号館 第4特別会議室

議 事 次 第

1. 委員会報告(案)について
2. その他

配 布 資 料

- 資料1：公益通報者保護制度の具体的内容について(案)
- 資料2：公益通報者保護制度の具体的内容について(参考資料)(案)
- 資料3：通報の範囲と主な事業活動における法令違反(イメージ図)
- 資料4：英国公益開示法における事業者外部への通報の保護要件
- 資料5：「公益通報者保護制度の具体的内容について(案)」(平成15年4月17日)についての意見(浅岡委員、片山委員、神田委員、清水委員、宮本委員提出資料)

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4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)  
神田 敏子 全国消費者団体連絡会事務局長  
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

(以上18名)

松本委員長 定刻になりましたので、ただいまから第4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、朝早い中から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。本日は、19名全員御出席の予定でございます。前回に引き続きまして報告書案の取りまとめについて御審議いただきたいと思います。それでは、事務局より資料の説明をお願いいたします。

幸田消費者調整課長 まず資料の確認をさせていただきます。

お手元に資料1から資料5まで、それから資料番号がございませんけれども、大杉先生からいただいております御意見の資料をお配りしてございます。

まず資料1につきましては報告書の案ということで、前回の御意見を踏まえて修正したものを配らせていただいております。

それから、資料2は報告書の案に添付する参考資料の案でございます。これも前回から若干修正をいたしております。

それから、資料3と資料4でございますけれども、本日の審議の参考資料として事務局で用意した資料でございます。後ほど御説明申し上げます。

それから、資料5は、浅岡委員、片山委員、神田委員、清水委員、宮本委員の連名で報告書の案についての御意見をいただいております。

それから、先ほど申し上げましたように、大杉委員の方から報告書の修正について御意見をいただいております。

資料は以上でございます。

それでは、資料1から順次御説明申し上げます。まず、1ページ目の「はじめに」という部分で、前回からの変更点を中心に御説明を申し上げます。

一番最後の段落のところでございますけれども、前回、「政府においては、早急な所要の措置を講ずるよう要請する」という記述がございました。前回の委員会の中で、この委員会としては消費者政策部会に報告するのが与えられた仕事であるのではないかというような御指摘もございましたので、それも踏まえて、政府に対する要請の部分は落としまして、「国民生活審議会の消費者政策部会に報告する」という表現に修正してございます。このページで変更したのは、ここの部分でございます。

それから2ページ目の「1. 制度の目的・必要性」という部分でございます。

(1)(2)につきましては変更はございません。

( 3 ) ( 4 ) の部分でございますけれども、前回お配りした案では ( 3 ) と ( 4 ) の順序が反対でございました。ここについては外国の制度を先に書いた方がいいのではないかと御意見をいただきまして、それを踏まえて、まず順序を入れ替えてあります。

それから ( 3 ) の表現でございますけれども、前回の委員会の中で、例えばアメリカの内部告発者保護法については公的部門からの検討が始まったという経緯も踏まえて、書きぶりを丁寧にした方がよいのではないかと御指摘がございましたので、若干前よりも長くなっております。特にアメリカの部分について、まず公的部門を対象とする Whistleblower Protection Act というのができ、その後、順次様々な分野の法整備が進められているというような表現で、書きぶりを丁寧にいたしております。

それから ( 4 ) の部分でございますが、ここには大きく 3 つ段落がございます。最初の段落の、まず事業者において自主的な取組みを進めることが求められるという部分の 4 行目のところでございますが「それぞれの実情に応じた自主的な取組み」という形の「それぞれの実情に応じた」という表現を入れてございます。これは前回の委員会で、特に中小企業も含めて考えた場合、ヘルプライン整備がすべてについてできるのか。そこら辺はそれぞれの事情を踏まえて考えていく必要があるのではないかと御指摘がありましたので、それを踏まえて書いてございます。

それから 2 つ目の段落、3 つ目の段落については特段変えてございません。2 つ目の段落については、消費者利益の擁護を図るためにルールを明確化していく必要があるのではないかと、3 つ目の段落については、こういった保護を図ることは行政の監視機能の補完、あるいは事業者の法令違反に対する抑止力としても効果があるのではないかと書き方をしております。

それから 3 ページの ( 5 ) の 1 行目でございますが「制度が悪用されることのないよう配慮しつつ」という表現を加えております。これは前回の委員会で、制度が悪用されたときの弊害について配慮すべきといったことについて明らかにした方がいいのではないかと御意見を踏まえて、ここに入れてございます。

それから「2. 通報の範囲」という部分でございます。( 1 ) が前回と比べてかなり変わっておりますけれども、最初の段落と 2 つ目の段落の途中までを新たに追加してございます。具体的には「食品の偽装表示事件や自動車のリコール隠し事件など、企業内部の従業者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関係す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」との表現を新たに追加してございます。これは、消費者政策部会の方で消費者利益の擁護を図るため、公益通報者保護制度について検討を始めたという経緯をもう少し丁寧に記述すべきではないかという意見が前回の委員会で行ったので、中間報告の食品の偽装表示等の事件を踏まえて検討が始まったという経緯を入れております。

それから、あらゆる分野における通報について検討が行われることが望ましいと指摘しながら、まず、消費者政策での保護制度を検討するといった流れについて、もう少し丁寧に記述しております。

それから(1)の3段落目でございますけれども、1行目の最後の方でございますが「消費者利益」の後に(生命、身体、財産など)という形の括弧書きを追加してございます。これは、消費者利益の内容について、内容がよくわからないという御指摘がございましたので、代表的なものとして生命、身体、財産という形で利益の内容を記述しております。

それから(2)も若干丁寧に文章を加えてございます。具体的には1行目から3行目にかけての部分に「商品・サービスの提供による被害のみならず」という表現をまず加えました。

その次に「人の健康・安全に危険」という部分への説明を若干加えておまして、「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」といった形で人の健康・安全に危険が及ぶ場合の例を挙げております。その後の「環境への悪影響」といった部分についても「廃棄物等により」という表現を加えております。

それから、次の段落の2行目のところでございますが「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」という形で表現を加えてございます。

これにつきましては、本日配布しました資料3を「通報の範囲と主な事業活動における法令違反(イメージ図)」ということで審議の参考としてつくらせていただきました。様々な事業活動があるわけでございますけれども、その中で、まず網掛けの中の左側のところでございますけれども、消費者の利益に対して様々な影響がある場合ということで商品・サービスの提供といったところを通じて、ここで規制違反なり、犯罪行為があれば、消費者の利益に影響が及ぶという意味でございます。

実際に起きた例でございますけれども、無認可の添加物等を使用した食品の販売とか、悪徳商法による詐欺とか、医療ミスとか、あるいは原産地等の偽装表示など、これらが直接にはまず消費者利益に関わる部分であろうということでございます。

それから右側の方でございますが、こういったものに限らず、1つは人の健康などに影響が及ぶ場合が考えられる。また、もう1つは、環境への悪影響の部分がございます。

ここでは、公害の防止等のための規制違反、あるいは犯罪行為があれば、それらも人の健康等に大きな影響があると例示しております。その下でございますけれども、その他の人の健康・安全への危険ということで、ここはどういった具体的な分野があり得るかということは、更に検討が必要かと思っておりますけれども、事業設備における事故の発生等による公共の安全を阻害することを防止するための様々な規制違反とか犯罪等があった場合に、消費者というよりは、例えば、周辺住民に様々な危害が及ぶといったことが考えられるという部分でございます。これらの部分が消費者利益の擁護といったことと、密接な関係があるということが1つございます。

もう一つは、被害の未然防止、拡大防止を図る必要が特に高い分野であろうといったことを踏まえて、この分野について、この制度の対象としてはどうかということでございます。

その他の事業活動としまして、下の方の網掛けの外でございますけれども、左側に事業者間取引に係るような分野、あるいは真ん中でございますが、事業者の内部の管理の問題、その右側にその他として、いろいろと考えられますけれども、例えば税法違反みたいなものを挙げております。これらは直接的には国民生活へ様々な被害を与えるということではないのではないかとということで、上の方の分野について、この制度の対象とするという考え方でございます。

それでは、報告書案の3ページに戻っていただきまして、一番下の(3)のところでございます。この2行を新たに追加してございますけれども、前回の意見を踏まえまして、本制度の対象とならない通報については、一般法理に基づいて、個々の事案ごとに保護されるということに言及すべきということでございましたので、表現を追加してございます。

それから、前回(2)のところ、真実性あるいは誠実性についての記述がございましたけれども、ここは最後の保護の要件のところ記載してございますので最後にご説明いたします。

それから、4ページの「3. 通報者の保護」というところでございます。

まず「(1) 通報者保護の内容」でございますが、①は特段変更ございません。

それから②でございますが、前回より表現ぶりをもう少し丁寧に變更いたしております。3行目辺りでございますが「不利益な配置転換」といったことについて前回「事実上の措置」といった表現をしておりましたけれども、ここを「人事上の措置」と変えてございます。それから「業務に従事させない」あるいは「専ら雑務に従事させるなどの事実上の措置が考えられる」ということで、この表現を丁寧に變えてございます。

それから③のイの部分でございますが、ここにつきまして、前回は通報者保護を罰則によって担保するという漠然とした書き方をしておりましたけれども、意味がよくわからないという御指摘がございましたので「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」という表現に直してございます。

それから、③の最後の2行は「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」として、こういう行政機関への通報制度については、直接的にはこの委員会においては民事ルールの設定といったことを目指すということで、この行政機関の通報制度の部分については、表現を前回よりももう少し簡素化して書いてございます。

それから「(2) 通報者の範囲」でございますが、①は前回と表現を変えてございません。

それから②の公務員について、「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不正な行為を適宜の方法で申告しても、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く、この趣旨を明確にし、十分な周知を図ることが望ましい」と新たに書き起こしてございます。

趣旨といたしましては、現行法制のもとでも公務員は通報しても保護されるという趣旨を明確にし、十分な周知を図ることが望ましいということでございます。

それから5ページ目の「4. 保護される通報先と保護要件」でございます。まず「(1) 事業者内部への通報」でございますが、①で「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」という形で事業者内部への通報先について例示を挙げまして、例えば、事業者が指定した通報先としては外部が指定されること

もあり得るということで、その例示を加えてございます。

それから②は誠実性の部分でございます。前回、前の方にございましたけれども、それをここへ持ってきております。「通報が保護されるためには、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目的によることなく誠実に行われること（誠実性）が必要と考えられる」という書きぶりでございます。

この表現ぶりにつきましては、前回の委員会の議論の中で、例えば、恐喝のような目的については保護されないのは当然であるという御指摘がありました。

もう一つは、後半部分につきましては、前回は怨恨というような表現もございましたけれども、そういった内心面を要件とするということは、立証等の観点から適正ではないのではないのかというような御指摘もございました。そういうことも踏まえて、ここでは「主として個人的利益を図る目的ではないこと」ということを誠実性の要件として記載してございます。

それから「（２）事業者外部への通報」でございます。①の部分は前回と変更ございません。

それから②は真実相当性の部分でございます。表現ぶりは変えてございませんけれども、前の方にあった部分をこちらへ持ってきております。ここへ持ってくることで前回の委員会でも御議論ございましたけれども、真実相当性については事業者内部への通報にあたっては必要ないのではないのかという趣旨を明確にしたということでございます。

それから「（３）両者の関係と通報先に応じた保護要件」というところでございます。ここにつきましては、①から③までイギリスの公益開示法の保護要件を書いてあるわけでございますけれども、訳をもう少し忠実にした方がいいのではないかとということで何か所か変更してございます。

若干申し上げますと、まず「②規制行政機関への通報」という表現でございます。前回は「行政機関への通報」という表現にしておりましたけれども、イギリスでは規制当局の中から通報先の行政機関を指定するという形になってございます。規制の権限を有している行政機関を指定していくということで、必ずしもすべて指定されているわけではないようでございますので、そういう趣旨を明らかにするために規制行政機関という表現にいたしております。

それから②の２つ目の でございますけれども、前回は真実相当性というような

表現にしておりましたけれども、原文に忠実にということ、「通報の内容が実質的に真実であることを合理的に信じていること」という表現にしております。

それから③の部分でございますが、2つ目の は今と同じ部分でございます。

それから4つ目の が「通報先がいかなる者であるかも含め」という表現を挿入いたしております。

それから6ページ目でございますけれども、アからエの部分でございますが、まずアの部分につきましては、2行目のところでございますが、「当該労働者が通報時において合理的に信じていること」という形で原文に忠実に訳してございます。

それからイの1行目の最後のところからでございますが「証拠が隠滅されたり破壊される可能性が高いと、当該労働者が合理的に信じていること」という表現に直してございます。

それから最後のエのところでございますが、今回は当該法令違反というような表現をしておりましたけれども「当該問題が」という形に直してございます。

この部分につきましては、資料4としまして、参考資料をつくらせていただいております。今、報告書に引用しておりました英国公益開示法の事業者外部への通報につきまして、具体的な規定ぶりがどうなっているのかということでございます。それから、実際に施行後3年ほど経っているわけでございますけれども、この3年間で100件ほど雇用審判所の判決が出ているということで、どのような判例が出ているかということ併せて議論の参考として作成したものでございます。

まず43条G、これが事業者外部への通報に関する英国公益開示法の規定でございます。まず(1)の(a)、当該労働者が誠実に通報を行うことという規定でございますが、右側にございますように幾つか雇用審判所の判決がございます。

最初は、自分が昇進するために行われた通報で、これは誠実性の要件を欠くという判決が出てございます。

2つ目の は、昇給への圧力を及ぼす手段として行われた通報は誠実性がないという判決でございます。

3つ目の は、真実でないことを知りながら、自分の勤務成績の悪さから注意をそらす動機で行われた通報は誠実ではないというものです。

4つ目の は、確かめもせずに誇張された通報を繰り返すといったことも誠実性がないというものです。

5つ目は保険詐欺の例でございますが、事実に加えて聞いた噂の内容を通報した

としても、これが作り話ではなくて聞いた話を忠実に伝えたということであれば誠実な通報であると言われてございます。

なお、 の部分は判決ではなくて、Public Concern at Work の解説の資料の部分でございます。( b )の部分ですけれども、当該労働者が通報の内容が実質的に真実であると合理的に信じていることという部分でございますが、最初の は雇用審判所の判決でございますが、事業者が真実でないとの証拠を示せず、事業者内部への通報に対して応答しなかったというような状況下においては、規制行政機関への通報内容のすべてが真実である必要はないというような判決が出てございます。

2 つ目の になっておりますのは、雇用控訴審判所の判決でございます。様々な事案に応じて通報の事実に基づく正確性を評価するということは、合理的に信じただかどうかを決定する重要な手段であるという判決がございます。

2 ページ目に参りまして、43 条 G ( 1 ) ( c ) でございますが、個人的利益を得る目的という部分でございますが、ここについては適当な判決が見当たりませんでしたけれども、Public Concern at Work の資料によりますと、個人的利益 ( personal gain ) という言葉でございますが、例えば、小切手ジャーナリズムといったものを標的にした条文であるという解説がございます。

その次の ( e ) の部分でございますけれども、すべての事情から見て当該労働者が通報を行うことが合理的であることとあり、この条文につきましては、更に解釈規定が 43 の G の ( 3 ) がございます。この合理性の判断については、そこに ( a ) から ( d ) までであるような事項を考慮しなければならないという規定でございます。「 ( a ) 通報先はいかなる者であるか」「 ( b ) 当該問題の重大性」「 ( c ) 当該問題は現在も継続しているか、あるいは、将来生じる可能性が高いか」「 ( d ) 当該通報は使用者が第三者に対して負っている守秘義務の違反となるか」といったことを踏まえて合理性を判断しなさいという規定がございます。

これに関連する判決が右側の方にございますけれども、最初の ですけれども、事業者内部に通報してから 10 日後に未指定の規制行政機関、これは事業者外部への通報と扱われるわけですけれども、これに対して行った通報は合理的であるというような判決が出ております。

2 つ目は、消費者法に違反する事実を消費者に告げるのは合理的であるというもの。

3 つ目は、修道服を着用した修道女が精神病患者に会うことは危険だと精神科医

が通報したようでございますけれども、必ずしも危険性がないのではないかと  
ことで、メディアへ通報したことは合理的とは言えないという判決が出ております。

4つ目でございますが、これは病院での高齢者向けの患者ベッドの不足といった  
問題ですけれども、内部へ通報した後、地元新聞に通報したということですが、  
事業者による改善が期待できず、内容が重要な公共の利害に関わるということ  
を踏まえれば、この通報は合理性があるというふうに言われております。

次は、乳癌治療の質の問題について、職員がテレビのインタビューに応じたこと  
について合理性があるとの判決がございます。

イギリスについては、具体的な通報先を法律上は明らかにしてないわけござい  
ますが、その次の にございますように、Public Concern at Workの資料によります  
と、ここは考えられる通報先の範囲というのは幅広く、警察とか専門家団体、未  
指定の規制行政機関、労働組合職員、議員、患者の家族、権利が害されている契約  
関係者、株主、メディアなど、非常に幅広く、いろいろな合理性のある通報先が考  
えられるという解釈がございます。

次のページでございますけれども、43条G(1)(d)でございます。(2)項  
に規定するいずれかの条件が満たされていることという条件で、2項が(a)(b)  
(c)と3つございます。

まず(a)は、使用者あるいは規制行政機関に通報すれば不利益な取扱いを受け  
るという場合でございます。

右側に1つ判決がございますけれども、事業者内部へ通報することをその時に思  
いつかず、未指定の規制行政機関に直接通報してしまったと、これは保護要件には  
該当しないという判決が出てございます。

(b)の要件でございますけれども、規制行政機関が指定されていない場合にお  
いて、使用者に通報すれば、証拠が隠滅されたり破壊されたりする可能性が高いと  
当該労働者が合理的に信じているという場合でございます。ここは判決が見当たり  
ませんでしたけれども、右側のPublic Concern at Workの資料によりますと、規制  
行政機関が指定されている場合には、特に重大な性質でない限り、これは直接外へ  
出してもいいわけでございますが、そうでない限り、事業者外部の前に規制行政機  
関へ行う通報が保護されるということになっております。

(c)は、既にもう使用者あるいは規制行政機関に通報したことがあることとい  
う要件でございます。ここについても、解釈規定がございまして、43条Gの(3)

項の（ e ）でございますが、まず、これは通報の結果として使用者が行動を取ったか、あるいは行動を取ることが期待されるかという要件でございます。

ここについては右側でございますように、使用者が通報について調査し、あるいは適切な措置を講じたにもかかわらず、通報者にそれを知らせなかったといった場合には、適切な措置が講じられていないと合理的に信じる可能性があるというような解説がございます。（ f ）のところでございますけれども、もう一つの要件としまして、逆に今度は労働者が使用者によって認められた手続きを重視していたかという問題でございます。

のところでございますが、1つは事業者と外部のテレフォン・サポート・センターと契約をしていた場合の通報については、使用者が認める手続きに当たるといような判決がございます。

2つ目の は、ケア・ホームの事例でございますが、内部の通報手続きで地方自治体への通報が認められており、これに従った通報というものは、使用者が認めた手続きによる通報に当たるといような判決がございます。

最後に 43 条 H、特に重大な問題の通報ということでございますけれども、（ a ）から（ c ）の要件は先ほどと同じでございますけれども、（ d ）が特に重大な性質のものであることということ、それから（ e ）に通報が合理的であることという要件がございます、その解釈規定として 43 条の H の（ 2 ）項に、合理的であるか否かの判断に際しては、通報先がいかなる者であるかが特に考慮されなければならないという規定がございます、判決が見当たりませんでしたけれども、ケア・ワーカーが、例えば児童の性的虐待について通報するような事例というのは、特に重大な性質のものに当たるのではないかと解説にあります。例えば、人の生命、身体に関わるような事案が重大な性質のものと考えられているのではないかというふうに思われます。

資料 4 の説明は以上でございます、あとは資料 2 でございます。これも前回お配りしたのものから、若干の変更を加えてございますけれども、変わった部分だけ御紹介いたします。

まず 4 ページに、3 月 28 日に閣議決定をされております「 3 . 規制改革推進 3 年計画（再改定）」というものがございます。総合規制改革会議でも事後チェックルールの整備という観点から情報公開の推進等について議論がされておまして、閣議決定されました中で、国民の健康・安全に関わる事案、環境破壊等の事案につ

いて国民に周知し、被害等の未然・拡大防止を図ることが重要であるという観点から、国民生活審議会における検討を踏まえて内部の通報者の保護制度といったものについて所要の措置を講ずるようという閣議決定がなされております。

12 ページでございますが、これは「英国公益開示法の制定経緯と施行後の運用状況」という1枚紙を挿入させていただいております。制定の経緯としまして、イギリスでは鉄道事故とかフェリー事故とか、様々な事故があった中で、内部の詐欺行為といったことに気づきながら通報がされなかった、あるいは、通報しても無視されたということをきっかけに検討が始まったという経緯を簡単に紹介しております。

施行後の運用状況につきましては、まず、雇用審判所への申立て件数が施行後3年間で1,200件ほどある。ただ、大部分は和解によって解決しているようでございまして、100件程度が判決に至っているということでございます。これは全体に占める割合とすれば、0.35%程度のものでございます。

(2) は規制当局への通報の件数でございますが、例えばということで、金融サービス局への通報件数につきましては2001年度で見ますと96件という件数になっております。

(3) は労働者がどういうところへ通報しているかということでございますが、Public Concern at Workのヘルプラインへの相談のあった方々へのアンケート調査によりますと、使用者に既に通報しているというのが89%、規制当局に通報しているというのが10%、事業者外部、その他のメディア等に通報したというのは1%という割合になっているということでございます。

あとは27ページ以降に、前回御紹介いたしました国民生活モニターのアンケート調査結果をこの参考資料には加えてございます。

資料の御説明は以上でございます。

松本委員長 それでは、ただいまの御説明を踏まえて議論を進めていきたいと思っております。なお、前回の委員会でも申し上げましたとおり、本委員会のスケジュールといたしましては、本日の審議で報告書のとりまとめを行うことを一応の目標としております。このため、報告書の案文につきましては合意できる部分は逐次確定していきたいと思っております。したがって、御意見につきましては修正箇所と修正案をできるだけ具体的にコメントしていただくようお願いをいたします。

なお、席上に既に2つの意見書が出されておりますので、それぞれにつきまして簡単に御説明をお願いしたいと思います。まず、連名の意見書につきまして、浅岡

委員の方からお願いいたします。

浅岡委員 機会を与えていただきましてありがとうございます。

3月27日の案につきましても、私たちは前もって別途意見を申し上げたのですが、4月17日に新たな案をいただきましたので、それにできるだけ合うような形にいたしまして、提出いたしました。それが資料5とされております。

私たちの意見の基本のところは、本日、資料の4ページで規制改革推進3か年計画というところの該当部分の引用をいただいておりますけれども、これは21世紀型消費者政策の在り方に関する議論の中の事後チェックルールの整備の一環といたしまして、特に公益性の高い事案、国民の健康・安全にかかる事案、環境破壊等については速やかに国民に周知し、被害等の未然・拡大防止を図ることが重要であることから、内部通報者等がそれを理由とした不利益を被ることのないような仕組みの構築とされたことになっていることを拝見いたしました。報告書案がこの趣旨にそぐわないものになっているのではないかと、そういう意識であります。意見書に書いてありますので、詳細はそれをごらんいただきたいと思いますが、ポイントだけ申し上げますと、冒頭「第1 はじめに」と書きましたところは、そもそもこの検討委員会に係りません議論の経過についてです。昨年12月に消費者政策部会で事務局から提案されたものは事業者内部への通報を前置とし、更に外部といたしましては規制権限を持つ主務大臣への通報以外は考えられていないと読めるものでありますので、それに対して各方面からの異論が出ました。また、消費者利益に関するものという制約についても意見が出されました。

そこで今検討委員会での議論になっているわけでありましてけれども、後で申し上げますようにその後の事務局案を考えますと、昨年12月末に議論されました事務局案のたたき台とほとんど変わらないと読めてしまうわけでありまして。

この委員会での議論の中では、かなり広範な議論がなされ、多様な意見も出されましたが、決して現在の報告書案のようなものではなかったと思います。この検討委員会の議論が反映されていないという側面とともに、また、今のとりまとめでは余りにも不明確な部分、あるいはここで議論が結局尽くされなかった部分が多過ぎまして、意見として整理をつけられないということになるのではないかと考えられます。

最後まで議論の論点になりますのは、結局この行政機関への通報です。今の案では前置のようになっており、これは英国公益開示法の外部への通報要件がそのよう

になっているという説明が先ほどもありましたけれども、日本におきまして、この通報制度を検討しようという議論の中で、行政機関に通報するということをもって後の手続きが信頼できると国民は考えているのではないというのが現実であります。この議論の中で例となっている東京電力の事例でもそういう事件があったのであります。これを踏まえて、私たちも考えざるを得ないということを申し上げております。

意見のまとめの案につきましてですが、まず、「はじめに」につきましては、こうした議論の経過がより詳細に加えられるべきであると考えます。加えて、最後のパラグラフの部分であります、「以下のとおり取りまとめを行ったので報告をする」となっておりますが、基本的に先ほどの総合規制改革会議の中でも、15年度の制定対象にする事項とされていることから見ますと、当国民生活審議会が5月末で終わるわけですから、今回の取りまとめが、ほとんどそのまま最終報告になることが予定されていて、その後の措置は政府内に委ねられるというものであると考えておりますし、前回そういう説明でございました。そういう位置付けのものとして賛成することはできないということを申し上げております。より具体的な議論を詰めてから、最後のパラグラフについては、とりわけ意見を申し上げたいと思います。

それから「制度の目的・必要性」に関しますところで、横断的に出てまいりますのが法令遵守、そして法令違反に対する措置ですが、これに対して、それでは狭過ぎるということを申し上げなければいけないと思います。

それから保護対象を「労働者」としてありますが、後の議論であります、これは狭過ぎるということです。

それから、「制度の目的・必要性」の本文の(4)のところで、事業者の自主的な取組みにつきまして、それ自体を私どもはやってくださることを歓迎したいと思っておりますが、ここに「それぞれの実情に応じた自主的な取組み」と記述されましたことは、ほとんど法的意味を持たないことを前提にして、これからの議論をしなければならないと思います。

それから(5)のところですが「制度が悪用されることのないよう配慮しつつ」という言葉が特に加わりますことについては、むしろ、公益通報を抑制することにならないように配慮すると加えることが必要だと思えます。

次に「通報の範囲」についてですが、(1)は法令違反に限定することになっております。英国公益開示法を後々も議論するわけでありませけれども、まず、対象

が過去、現在、未来についての危険との視点を持っていること。そして、法令違反に限るのではなく、人の生命、身体、健康、財産等が被害に侵害されているという事実について注目したものであること。そうしたことに関連する情報が隠匿される、また、その可能性が高いことという点が重要であると考えて、着目しております。

これに対して、今回の図示されました資料3を拝見しましても、法令違反に限っているわけでありませけれども、特に消費者法分野、消費者の利益に関連する分野と言いますものは、日本においては法整備が大変に遅れておりまして、諸般に関連する法律でもアメリカやヨーロッパに比べまして、20年30年と整備が遅れていることを、今追いかけているのが21世紀型消費者政策の議論でもあります。

様々な分野で法律がない。行政上の指導であるとか、ガイドラインでも追いついていない部分も多い。そんな形でやりくりされてきたということがあります。

こうした現状の中で見ますと、今回の報告書案では、法令違反、それも行政上の規制法に保護の範囲を限る、刑法犯を含むということですが、この刑法犯を含むという意味をどう理解したらいいのかと思われるところがあります。刑法自身は消費者利益を擁護するということが目的というわけではないでしょうから、行政規制上の刑事犯はつながるかもしれないが、詐欺はどうなるのでしょうか。いずれにしましても、非常に整備の遅れている部分であります。

だからこそ、こうした公益通報の形で社会に問題提起し、後追いの行政によって被害が拡大していかないように期待してこの制度を見るわけでありませ。この制度は、被害の未然防止、拡大防止という観点から必要だと思われませけれども、それがすっかり抜け落ちてしまうということ。

また、どのような法律違反なのかを具体的に指摘し、それなりの妥当性をもって説明をしていかなければいけないということが大変、通報を制約することになるだろうと思われませ。

実際どんなことが法令違反とすることから外れるのかということですが、リコール制度のない領域がほとんどではないかとか、シックハウスなどは最近規制されつつある典型ではないかとか、取引被害につきましては、指定商品制度そのものが被害の後追いでありませし、これを改めるということは今併せて議論するのであればまだしも、それもまだ今のところないという状況でありませ。

それから、取引が詐欺であるとか医療過誤において刑事摘発をされるとか、こうしたことがどれほど例外的なことかは申すまでもなく、それも何年も経って、特に

取引被害などは破綻に至ってようやく捜査が動くというのが現状であります。

こういうことの例をさまざまに問題を指摘することができます。いずれにしましても、我が国で法令違反に限定した制度をつくるということは、この事務局案の3ページの(3)という文言がつけ加えられるということでカバーできるものではないというふうに思います。

何を対象とすべきかという点については、消費者利益を侵害する、そういう行為を対象とすべきです、そう信じたことに一定の合理性を必要とすることは、理解できますけれども、法令違反に飛んでいってしまうと期待される通報との間に余りに大きなギャップがあると思います。

次に「通報者の保護」について、4ページであります。先ほどの消費者利益もそうですが「法令違反等」となっていましたのが、「等」がこの最終案ではすっかり取れてしまっております。

次の通報者のところも、もともとは「従業者」と記載されていまして、かなり広い範囲の議論をしておりましたところ、事務局案では「労働者」ということになりまして、それも現在の労働者に限ってしまっております。元労働者については今後の検討課題ということにされたわけではありますが、「検討課題」というのは当面、対応しないということと行政用語ではなっているわけでありますから、これでは現実の消費者利益の擁護、消費者利益の侵害からの回復が非常に大きく減殺されると思います。

元労働者、派遣等様々な立場については、それぞれの要件が議論されることはあるかもしれませんが、その議論を尽くさないまま、議論がないからここでは外すということであれば、もっと議論をしてからの方がよろしいのではないかと思います。

特に、民事責任、刑事責任について議論がありましたけれども、報告書の中から全く抜けています。ということは、労働者が保護される通報であっても、民事責任、損害賠償責任を負う場合もあるのかもしれない。あるいは、刑事責任を問われることがあるのかもしれないと、こういう趣旨なのだろうと思われるわけでありますが、もしそうであれば、もっと具体的に議論しなければ保護と読めるかどうか大変心配であります。仮に流用されるかもしれないとしましても、元労働者といいますが、退職者の場合などは損害賠償請求を受けるということで、退職金をまた取り戻される危険も生じてくることになります。また、刑事責任も、匿名で告発した人について氏名不詳で告発すると事業者から言われている人も現におります。そういう問題

もここに含まれていますので、これは何も意見を述べないという形では終わらないと思います。

「保護される通報先と保護要件」について、これが一番重要なところです。議論がいつも終わりになりまして、私どもも検討を詰め切れずにありますが、現在の事務局案を前提にいたしますと、法令違反を対象といたしますから、規制官庁がないということはないわけでありますので、すべて主務官庁にまず通報することになり、自動的に行政通報前置ということに結果的にはなってしまうのではないかと思います。英国公益開示法を参考としつつ、英国開示法を更に拡大して、外部への保護を拡大しようということであれば、その点の議論をしておいていただかないと思いますし、法令違反の範囲内でしか保護しないということであれば、まさに行政通報前置ということに自動的に読めることとなります。事業者内部や行政機関に通報することによって不利益を受ける恐れがある場合も、いや、不利益を受ける恐れはなかったと言われるのは目に見えているわけであります。通報者がこうしたことを立証することは非常に困難でありましょう。東電の事件でも、行政に通報して、その通報が通報者名も含めて東電に通知されていたわけでありますけれども、同じことが起こるのではないかと申し上げても、将来のことについて裁判所が、この東電のように皆さんがしますよと議論することは大変難しいと懸念いたします。

証拠の隠滅に関しましては、主務官庁がある限りは、この英国公益開示法の考え方によれば証拠隠滅の恐れの場合は、内部の通報以外出てこないこととなりますし、これらも立証が極めて困難なのが現実ではないかと思います。

最後に残りますところが、「当該問題が特に重大な性質のものであること」という部分でありますけれども、これも法令違反に限り、それが特に重大な性質のものであるということとするという点では、「特に重大な」というのはどんなものなのでしょう。先ほどの議論では、英国の例でもまだ十分説明できるというものではないということのようでしたが、私は常識的にかなり広く解釈されていると思います。我が国において、ここに「特に」と書くことによって何が起こるのかということと考えますと、大変狭くなってしまふ懸念が感じられます。

総じて問題は、法令違反に限ったことに加えて、事業者前置、あるいはこれに変わる形として行政前置という仕組みが設けられてしまうことになっていること。これらが相乗的に起こしている問題ではないかということです。この問題を解決することが、こうした制度が本当に国民から信頼をされ、政府の対応に対しても信頼を

得られる要件です。

それから外部の通報先として、最後に幾つか挙げましたけれども、ちょっと明記するのを忘れましたが、例えば、前も申し上げました原子力問題で、関連するN G O等に通報しながら行政にも通報しているという事例も私どももよく聞いております。そうしたN G O等もこの中に加えた上で議論をしていくべきですが、同時に通報できる場は限定されています。

松本委員長 大杉委員の意見書の御説明をしていただく前に、岩田委員が早めに退席されますので、先に御意見を伺いたいと思います。

岩田委員 ちょっと気になるのは、今、浅岡委員の方からも出たんですが、3ページ「2. 通報の範囲」で、法令違反に限るというふうに読めるんですが、最初です。私自身そんなに広くする必要はないと思っておりますが、やはり法令違反と、まだ法律ができていなくても消費者の生命とか身体に害を及ぼす恐れのあるものは、やはり入れておかなければいけないんじゃないかなと思います。

今、お話にもあったように、まだまだ法律というのが追いついていなくて、その時には法律ができていなくて法令違反にはなっていないけれども、実質的にやはり生命とか身体に害を及ぼす、そういう可能性のある事態というのも考えられると思いますので、その辺を入れておいた方がいいんじゃないかなというふうに思っております。

あとは、全体的にまだまだ不十分なところはあると思うんですけれども、まず、こういった制度は日本ではまだないわけですから、作っていくという意味で不十分なところはいずれきちっと検証して改めるところでスタートするというのも1つの方法ではないかと思えます。

松本委員長 それでは、大杉委員お願いします。

大杉委員 最初に幸田さんに確認をさせていただきたいんですけれども、先週の半ばに委員に案が送られてきたのと、今日皆様のお手元にある案とは中身は全く同じものでしょうか。

幸田課長 2か所違って 있습니다。1か所は「はじめに」の部分の最後の段落が落ちているということ、それから、もう一つは4ページ目の3(1)③のところの表現が若干変わっております。これは事務局の中の検討過程で落ちたものです。あとは先週末にお送りしたものと同じです。

大杉委員 わかりました。ありがとうございます。

私が出しましたものは昨日出したものでしたので、正式な資料ということではなくて、参考ということで皆様のお手元に２ページのホチキス止めの参考資料がいつているかと思えます。

そして、先週の中ごろに委員に送られてきたものは、本日お手元の資料１で示されているものとほとんど同じということのようですので、資料１に沿ってお話したいと思えます。資料１もある意味ではたたき台なのかもしれませんが、私の案も更にたたいていただくというものですし、私個人の意見というよりは、これまでにいろいろ出てきた意見をなるべくまとめるようにしようとしたつもりです。

まず、資料１の３ページに「２．通報の範囲」というものが出てまして、その（１）にある「食品の偽装表示事件や」という第１段落はそのままで第２段落の「このため、中間報告では」と書かれました部分も中ほどまではそのまま、第２段落の５行目の「公益通報者保護制度を」の後をお手元の下線部分のようにいじって、「公益通報者制度を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が必要であるとしている」として以下を削除します。

そして（２）に進みまして、私の参考資料を読み上げますが、「事業者の活動においては、商品・サービスの提供による被害に関連した通報は、中間報告にいう消費者利益の擁護のための通報に該当する。また、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であっても、国民生活に関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る。」そして、３月２８日に閣議決定されまして、資料２の４ページに掲載されております、「規制改革推進３か年計画も指摘するように、このように特に公益性の高い事案については、国民への周知、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、通報の対象に含めることが必要だ」ということで、（１）で狭い意味の消費者利益、（２）で閣議決定にも照らして、それを少し広げるということで、本日事務局から提示された資料３のイメージというのを整理して文言化したつもりです。

次に（３）というのが、「通報の対象となる違法行為には、まず事業者に具体的な義務や禁止を課した法令への違反が含まれるが、多岐にわたる法令上の義務、禁止の内容を通報者が把握、理解することはしばしば困難であることから、仮に通報の対象となった事業者の行為が具体的な法令違反に該当しない場合であっても、通

報者において法令違反と信じたことが相当であった場合には保護を図ることが必要である。」というものを挿入しております。

これは前回に出てきた議論ですけれども、先ほど岩田委員がおっしゃっていた、生命、身体であれば法令に限らず加えるということも、この(3)に私が今日入れた文章とはやや違うんですけれども、更につけ加えることが考えられようかと思えます。

これによって法令違反というのが余りに狭いとか、偶然によって左右されるというふうな事情をもう少し広げてカバーしようというものです。

そして(4)は事務局案の(3)そのままですが、事務局案の(3)は、「なお、本制度の対象とならない通報については、一般法理に基づき判断する」ということです。ここは考え方が異なり得るのかもしれないんですけれども、できることからまとめるとか、消費者政策部会、いわゆる親部会からの我々がいただいたミッションからまずこなすということで、例えば、派遣労働ですとか取引先などが、今回の資料では落ちるかもしれないんですけれども、少なくとも今回落ちるということは、そういう人は保護しないという意味では全くなくて、そういう漏れる部分については一般法理論で別途考えていくということで、今回はできることから始めるというふうなまとめ方が1つ考えられるのではないかと思いました。これが2番です。

次に4番というのは、資料1の5ページの中ほどから始まるんですが、4.の「(3) 両者関係と通報先に応じた保護要件」については、今回の事務局案では英国法をより正確に記載していただいているんですけれども、むしろここまで議論してきたことを踏まえて、英国法の内容は日本法の要件、用語、そしてこの会議で出てきたようなものに置き換えるということで、私の手元の資料では括弧の中、あるいは「単に」と書きましたように、「下記のように通報先に応じた保護要件を設けることが望ましい」として、そして元の事務局案で「① 事業者内部への通報」というのがありましたが、これはその上の(1)でカバーされていますので、①を落として②、③を順次繰り上げます。私のレジюмеでは、下から2行目の「行政機関への通報」というのが①になります。

そして、直前の(1)の内部、(2)の外部への通報の場所で使われていた言葉にそのまま依拠をして、行政機関への通報は誠実性と真実相当性が要件ということ。

その次に、ページをめくりまして、②のその他の外部ということで、イギリス法

の概念をなるべく日本法でそのまま通報しやすい言葉に仮に置き換えてみたもので、ちょっと急いだもので、余り練れていないかもしれませんが、1つのたたき台として提供した次第です。

松本委員長 ありがとうございます。残りの時間を使いまして、これから御意見を各自からお伺いしたいと思いますが、全体を2つに分けたいと思います。

まず、1ページの「はじめに」から3ページの「2. 通報の範囲」までを検討して、その後で4ページ以降及び全体について御議論いただきたいと思います。

その前に、今の3人の御意見の共通の問題として、事務局案では法令違反というふうに表現しておりますが、ちょっと狭いのではないかと、生命・身体は最低入れるべきではないかという御意見がありました。資料3を見ますと、犯罪行為に関わる部分については生命・身体は入ってくる。いわゆる犯罪行為というのが、法令違反とどういう関係があるのか、それから犯罪行為にはならない、法令違反でもない、生命・身体への危害の恐れについては完全に落ちるのかについて、少し事務局の方から説明をお願いします。

幸田課長 今、委員長の方からお話がありました犯罪行為、特に刑法犯に係ってくるとは思います。詐欺とか業務上過失致死傷の問題でございますけれども、ここをどういう形で消費者利益と関係のある、そういった詐欺なり、業務上過失致死傷というのが取り出せるかという問題がありますけれども、例えば一つの考え方として、商品・サービスの提供に当たって行われたような詐欺、あるいは業務上過失致死傷については、この法令違反としてとらえるといった考え方があるのではないかとこのように考えております。

その際に、もしそういうふうな形で犯罪行為を取り出せれば、今、生命とか身体への危害といった部分について、実際にその被害が発生してくれば、そういったものは生命・身体への危害といったものも対象として考えていけるのではないかと、あるいは規制法がない分野でも、例えば詐欺といったような行為が商品・サービスの提供に当たって行われれば、そういったものを対象にしていければ、実際にはかなりの事例については救っていけるのではないかとこのように考えております。

ただ、浅岡委員から御指摘があったように、確かにそういった刑法犯の詐欺とか業務上過失致死傷といったところを仮に拾えたとしても、そういう被害が実際に起こっていない恐れみたいな部分というのは、法令違反というような形では救えない部分が残るのは確かだろうというふうに思います。

もう一点、浅岡委員の方からの御指摘で、実質上行政機関前置になるのではないかと、仮に英国公益開示法を参考にしても、という御指摘がございましたけれども、その部分については、必ずしも規制行政機関が存在しない場合というのは、例えば豊田商事事件のように規制がまだない場合というのはございますし、それから英国公益開示法を参考にするとすれば、特に重大な事案については外部へいきなり出してもよいということになりますので、実質的に行政機関前置ということになるということではないのではないかと事務局としては考えております。

松本委員長 それでは、御意見をお出しください。

大村委員 岩田委員、それから大杉委員がおっしゃったことの幾つかに基本的には賛成です。

今、事務局からもお話ございましたけれども、生命・身体などに関わるものをどう扱うかというのが、大きな1つのポイントだと思います。前回の会議でも私は申し上げましたけれども、この制度について国民の期待が非常に高いというのは、健康・安全、生命・身体、どちらの言い方でもいいんですけれども、そうしたものに関わるところについて、とにかく実効的な制度をつくってほしいということだろうというふうに思います。ですから、そのところにポイントがあるといことを明確に示すようなつくりにするということが必要なのではないかと思っています。

例えば、これも前回申し上げましたけれども、「2. 通報の範囲」の(1)の3番目のパラグラフに「本委員会としても、まず、消費者利益を侵害する法令違反を」とありまして、その中に「生命、身体、財産など」というふうに書いております。これは中身を挙げていただいた方がいいというのは、前回申し上げたところなんですけれども、「生命、身体、財産など」と書きますと、消費者利益はほとんど入って、「など」は何なんだろうと思うんですけれども、この中を例えば「とりわけ生命、身体など」というふうにして、趣旨として生命・身体などについて特に重く見ているんだということをまず明らかにするのがいいのではないかというふうに思います。

その上で、大杉委員の御提案にありました「2. 通報の範囲」というところの(3)を新たに追加するという話なんですけれども、どういうふうを書くのかというのは問題があると思いますけれども、法令違反と信じたことが相当である場合には、通報者の保護を図ることが必要であるというのは、どこかに入れる必要があるのではないかと私も思います。

大杉委員は、これに生命・身体というのを足してもいいんだというふうにおっしゃったかと思えますけれども、それでも結構かもしれませんけれども、生命・身体に関わるようなものについては、法令違反があったと信じるのが相当であるというふうな、みなし規定と言ったら強過ぎるんですけれども、そういうふうに国民は生命・身体に危害が生ずるようなことについては、これは法令違反だろうと思うのはもっともだと、それは保護するんだということをどこかに書き込むというのも1つの解決策かなというふうに思います。

それから、委員長がおっしゃった議論の仕切りから少し外れるんですけれども、大杉委員のペーパーをめぐっていただきまして、最後のところに重大性のところに関する説明を加えられているところがありますけれども、「特に人の健康・安全や環境に関わるもので特に重大であったり」というのが出ております。これも私は必要なことではなのではないかと思えます。単に、特に重大であるということになりますと、特に重大とは何かということ、これは通報を抑止するようなものともなりかねないという危惧もよくわかりますので、人の健康・安全などにかかわるものについては、特に重大なんだということを明示するという、全体として人の健康・安全、あるいは生命・身体に関わるものについては、特にこの制度で重視されているということを打ち出した方がよろしいのではないかというふうに思います。

升田委員 通報の範囲の点なんですけれども、私はむしろ事務局案の「法令」という概念で区切るのが一番いいのではないかと思うわけです。

と言いますのは、勿論事業者でもいろいろ消費者に損害を与える場合もあり得るわけですが、憲法上やはり事業者にも営業の自由というのがあるわけでありまして、法律の規定がなく、それをこういった形で制約するというのは憲法上の疑義の問題も含めて、更に適用の妥当性といいますか、合理性といったものを担保するために、やはり法令という概念を基本的に採用すべきではないかという考えです。

ただし、物事には原則もあれば、常に例外もあるわけでありまして、その例外的な場合を、今申し上げたような営業の自由を損なわない程度にどの程度配慮できるかという点は一つの議論だろうと思うんですけれども、ただ、そういう議論をどの程度クリアできるのかというのは、十分に検討していただきたいという気がします。

遠藤委員 通報の範囲を法令違反に限定することにつきまして、今回の制度化は、公益通報に対するルールを明確化することが第一の目的であるので、あいまいさの残るような規定は避けた方が良くと思います。

生命・身体に及ぼす影響ということが今言われていますけれども、例えば環境ホルモンなどの当、不当の判断については見解が分かれており、そのような当、不当の判断に委ねられるようなものは排除すべきだろうと考えております。

それから、前に戻って恐縮ですが「はじめに」のところ、前回に出ておりました最後の2行の文章を削除するということが言われたわけですが、削除して結局どうということになるのかがよくわからない。早急な法制化というようなことが含意されていたと思いますが、本当に早急な法制化へのニーズがあるのだろうかと考えるわけです。

これまで何回も指摘してまいりましたように、企業内での色々な努力にもっと目を向けるべきであるというのが私の意見でございますが、先ほども指摘がありましたけれども、審議会委員の任期だとか、役所の人事の都合などで拙速に議論を進めるべきではないと思います。

それから、報告書（案）についてはパブリックコメントなどで広く意見を聞き、デュープロセスを進めていくべきであると考えております。もし、本制度を導入するとしても、導入時期の検討が十分なされるべきであると考えております。

もう一点「はじめに」のところ指摘したい点は、第2パラグラフのところ「行政による監視体制を補完して」云々と書いてございますけれども、21世紀型の消費者政策では、こういうことを言っているのではなく、企業の自主的なコンプライアンスへの取組を促していくことが目的であり、これは全く方向性が逆ではないかなと考えております。

人見委員 私は大村委員の意見に賛成です。仮に現行の規制法あるいは刑法違反にならないような場合でも、できるだけ通報の範囲に含めるように何か方法はないかと思ひまして、大杉委員がおっしゃったような枠組みも考えられますし、生命、身体、財産をこういう形で構成するのが一番かなと思います。

それから前に、やはりこの委員会で議論していたのは、民法上の不法行為に該当するケースです。多分、生命・身体ですと、行政取締法規違反にならなくても民事の不法行為が成立することがあり得る。ただ、どういう場合に成立するかというのは、なかなか裁判になって、判決が出てみないとわからないということだったわけですが、そういうあいまいさは残りますが、法令違反のほかに民事法上の不法行為を成立すると思われる、そういう具合に考えられるような事案についても法令違反の他に生命・身体に関わるようなものはカバーできるような要件をなんとか工夫できれ

ばなというふうに思います。

宮本委員 私は消費者代表委員あるいは浅岡委員等々とともにコメントを出しましたので、スタンスは皆さん御理解いただけるとは思いますが、この趣旨というのは、いわゆる消費者利益を侵害することに関する公益のための通報を奨励することというのが、この法律の目的として1つあると思うんです。

それに対して、通報者に対して保護をするということであれば、この法令違反というがちがちのところと区切られると、一般市民あるいは労働者という従業員に対して、なかなか公益通報ができないという形になるのではないかとというふうに思います。

だから、先ほどから御議論がありました、重大な事柄に関するところで、大杉委員がお書きになったようなことを入れていただけるとありがたいなというふうに思います。

それから、企業の方がいろいろやっているんだ、それを信頼してほしいというふうにおっしゃるのは、これは当然かと思いますが、かつてこの法律が必要だということになった経過を考えれば、企業がこれからどうだということではなくて、やはりまだまだこういう不正とか違法とか、そういうことが行われるだろうと私たち消費者は思いますから、そういうことに関しての情報を提供していただける従業員を保護してほしいということであって、もし、企業の方がもう二度とやらないということであれば、こういう法律を恐れることは何もなくて、そんなにこの法律が有効にならないというだけのことであって、余りセンシティブにおなりになることはないんじゃないかとというふうに思います。

勿論、企業の努力というのは、これから私たちは見ていきたいと思えますけれども、いかなる企業であっても不正の芽はあるんだということが、よくいろんなところで書かれています。そういうスタンスで企業は努力するからいいんだというのは、ちょっと私たちには合点がいかない。どんな人でもどんな組織でも不正の芽はある、だからこそ、こういう法律が必要であるという、そういう謙虚な気持ちで受け止めていただきたいと思えます。

片山委員 通報の範囲のところですが、大杉委員の方でいろいろと広げる工夫をしていただいたことには感謝したいと思います。

ただ、法令違反と信じたことが相当であるというふうに加えたとしても、なおやはり狭いのではないかとというふうに思います。

私たちの意見書の中で、法令違反とした場合にどのようなものが除外されるのかという例を幾つか挙げておりますが、その中には法律、法令の整備が必要だと長らく言われながら、なかなか整備がされないというものがかなりあります。そういうものについては、法令が整備されていないということは、従業者、消費者みんなが周知していることで、その分野であってもなお生命・身体に対して重大な危害が生じるということで通報したような場合には、法令が存在しないということは周知しているわけですから、法令違反だと信じたというふうにはなかなか言いがたいものがある。そういうものを救済するためには、やはり端的に消費者の生命、身体、財産等に重大な危害が及ぶような場合についての通報を保護するという趣旨を、端的に明確に入れていただくことが必要だろうというふうに思います。

遠藤委員 先ほどの続きでございますけれども、企業内での努力を十分見てほしいという観点から、これまでも企業内部への通報を前置とすべきであると主張してまいったわけですがけれども、この案によりますと英国公益開示法に準じたような形になっておりまして、我々の意見はとり入れられていないわけで、是非、内部前置主義をとっていただきたい。

それとの関連で「1. 制度の目的・必要性」のところ、この制度化が必要だという論旨について、1つには今後ともこのような通報は続くかもしれないということと、もう一つには民間の通報者支援団体に相談が寄せられているという論旨になっているわけですがけれども、こういう論旨では非常に弱いのではないかという気がしております。

ここで述べるべきは、最近の判例などを踏まえて、こういったルールの明確化が必要であるとか、そういう必要性を書かないと、何でこのルールの明確が必要なのかということにつながっていかないのではないかというふうに思うわけでございます。

それで(4)のところでございますけれども、これも先ほどから主張しているように「自主的な取組みを進めることが求められる」ではなく、企業は現にこうした取組を進めているわけですが、進めているということを前提において、このような努力を踏まえた上でルールの明確化を図っていく。企業のコンプライアンスの充実に資することを第一として進めていくという論旨に是非変えていただきたいと思います。

高濱委員 私も遠藤委員の御意見に基本的に賛成できるところが多いんですけれ

ども、2点御意見を申し上げます。

「はじめに」の第2パラグラフのところで、中間報告を引用しているんですが、その中で「行政による」云々とありまして、「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)と記述されているんですけども、参考資料2ページを見ていただけるとお分かりのように、実は中間報告では公益通報者保護制度の概念として、「従業者の保護」のみならず「事業者が公益通報への適切な対応を図ることとする等の制度」という形で幅広くとらえているのではないかと思います。

ところが、「はじめに」の第2パラグラフでは「事業者が公益通報への適切な対応を図る」というところをあえて落として引用されているのですが、事業者に対し、ヘルプラインや相談窓口をきちんと整備してほしいとか、こういうヘルプラインや相談窓口であってほしいか、そういうメッセージをもっとこの報告書の中には盛り込むべきではないかと思えます。全体としては従業者の保護に少し偏り過ぎているのではないかなと、そういう感じがするわけでございます。

それから、先ほど遠藤委員もおっしゃったんですけども、「1. 制度の目的・必要性」のルールの明確化のところでは、現在でも判例で、解雇権濫用の法理と言いましょうか、それによって公益通報者に対し一定の保護が行われて全く保護されないということではないわけでございます。保護される場合もあるけれども、それを更に明確化し、確実なものにするとか、予見可能性のあるものにする事で、制度化するのだということを書くべきであると考えます。このような記述がないと3ページの「2. 通報の範囲」の(3)の「本制度の対象とならない通報については」云々という記述は、これだけでは何か唐突のような感じがいたしますので、現在でも公益通報者に対し一定の保護が行われているんだけれどもその明確化を図るために、制度化、法制化の検討が行われるんだというふうな趣旨を盛り込んでいただいた方がいいのではないかと考えております。

渡邊委員 考える場合に、現状がどうなのかをまず考えなければならないと思うんです。そういう意味でコンプライアンスを徹底すべきだとか、あるいは企業の中で前置でいくんだといっても、やはり現状の中では、例えばコンプライアンスの問題でいっても、残業代が払われていないとか、諸々の法令違反もあるわけでありまして、そういう意味ではそれぞれの実情に応じという部分で、一方ではその部分はまだできていないところだというふうに許容しつつ、あいまいにってしまうとい

うのはよくないんじゃないかと思うんです。

そういう意味で5名の方が出されたようなスタンスというのが、やはり通報者保護という意味では必要になってくるんだろうと思っています。

稲岡委員 やはり、この制度の担い手というのは事業者であろうかと思います。そうした場合、圧倒的に多数の事業者は中小零細事業者でございますので、やはり中小零細事業者の実情に応じたという配慮はどうしても必要なのかなと、そこから始めなければいけないのかなと考えてます。

やはり、事業者にインセンティブを与えると、コンプライアンスに対するインセンティブを与えるという書きぶりにしていただきたいと考えています。自主的な取り組みを進めることを求められるというのではなく、既に幾つか努力しているわけでございますし、そうしたものを前向きに促進する書きぶりにしていただきたいと思っています。

それから通報の範囲でございますけれども、やはり判例等も確立しておりますので、予測可能性、予見可能性の高いものである制度であるべきだと考えます。事業者の立場からしますと、そういうものでなければ安心して運用することができないと思いますので、法令違反というふうに書いていただきたいと考えております。

渡邊委員 やはり法律というのは、余りあいまいさというのを残してはいけないんじゃないかと、そういう面では、法令化されていない事柄というのは、極めて見解が大きく分かれるようなものであるというふうに思いますので、そういう面では法律の対象外にすべきではないかというふうに思います。

また、このような公益通報者保護制度ができれば、いろんな通報というのを考え方に適用して、保護については適正な判断がされるんじゃないかというふうに思います。

また、法律義務という面で、企業というのは、今、本当に真剣に法令違反をしないというような形で努力をしていると思います。特に法令違反して消費者離れをしたら、最近でも数社はやはり倒産に追い込まれるというようなことでございますので、真剣に会社としても対応しているということを御理解していただきたいと思います。

また、通報者保護という面で、元労働者の保護というのが、どのような形で保護されるのかというのも少し理解できないので、その辺のところをお答えいただければ幸いです。

松本委員長 いろいろ御意見をお出しいただきまして、かなりの御意見については、文章上の表現を書き加える等で対応可能かと考えますが、一番重要な対象の部分につきまして、特に法令違反という扱いの部分の対立点を少しはっきりさせたいと思います。

事務局案としては、具体的な法令違反プラス刑法違反であると、犯罪行為すなわち刑法犯であると、刑法違反という場合には、恐れではだめであるということだから、業務上過失という犯罪行為が実際に行われた、詐欺が行われたという実態が必要だということになります。

他方、浅岡委員を始め、5人の意見書の4ページでは、その点はもっと広く、犯罪については行われる可能性のあることとか、あるいは③では事業者の行為によって人の生命、健康、財産が危険にさらされる可能性の高いことというような、将来の部分も含めるという御趣旨です。

大杉委員、大村委員、人見委員の御意見のうち、生命、身体をもっと強調すべきであるという御意見は、事務局案的な意味での刑法犯に至ればという趣旨なのか、その前段階も含める形に文言をはっきりとさせるべきであると、生命、身体への危害の恐れまで含むべきという御意見なのかについて、少し明らかにしていただきたいと思うんですが、どなたでもそれぞれ意見が違うんでしたら結構ですが。では、大村委員どうぞ。

大村委員 ほかの方々の御意見はわかりませんが、私自身は、生命、身体を制約的な要件として更に加えるということではなくて、生命、身体については少し緩やかに取り込むように要件を考えられないかということです。

ただ、法令違反という枠自体は、差し当たりこれは残してもいいのではないかと、それを前提にした上で、生命、身体については法令違反と絡めない形で別途加えるか、あるいは先ほど申し上げたように、法令違反と絡めて処理するかということを考えております。

大杉委員 生命、身体に関しては、刑法に必ずしもこだわらず、危険、恐れというものを含むという趣旨です。

環境もそこに入るかもしれません。生命、身体と、環境を害する、あるいはその恐れがあるということでありませう。

そして、少し整理しますと、私の考えは、具体的な法令違反がある場合が第1。第2に、実は具体的な法令には反していないんだけど、反しているというふう

に相当の理由で信じた場合というのがあって、第3類型として生命、身体、環境を害する、あるいはその恐れがあるという場合は、もう法令とか故意、過失というものと関係なくという第3類型を設けることになるだろうということです。

先ほどの大村委員のお話と大体同じなのかなという印象を抱いております。

人見委員 行政取締法規違反に関しては、現実には違反があったということによるしいかと思えます。

それ以外に生命、身体を侵害しているというような場合も、すなわち行政取締法規あるいは刑罰法規でカバーできないような民事不法行為で被害が発生しているというような場合は、通報者の保護する範囲に含めていいと思えます。

さっき申し上げませんでしたけれども、生命、身体に関しては恐れでも含めるべきではないかというふうに思います。

松本委員長 それでは、後半部分の御議論に進みたいと思えます。

ではどうぞ、後半部分について御意見をお出してください。

遠藤委員 4ページの(1)の①のところに事業者と出てくるわけですがけれども、この事業者の範囲が判然としないわけでごさいます。2行目を見ますと「事業者は、企業秩序維持の観点から」ということで、企業のことを言っているような気もするわけですがけれども、特殊法人でありますとか、組合でありますとか、色々な団体でありますとか、幅広く捉えているのか、その点をクリアにしていきたい。

前回、公務員についても保護の対象とすべきであると意見を申し上げたんですけれども、ここでは十分な周知を図ることが望ましいということで片付けられているが、本当に十分な周知で足りるのかどうか。

最近、ある地方自治体では、制度化を図る動きが出ているようですけれども、その動きを当局としてどう見ておられるのか、これは事務当局にお伺いしたいと思います。

幸田課長 公務員の部分でごさいますけれども、確かに野党の方から公務員が犯す様々な違法行為についての内部告発者の保護法みたいなものを提出しようという動きがあることは承知をしております。

ただ、行政機関の行政運営の適正化のために検討する法制度ということであれば、それはここの国民生活審議会というよりは、別途の行政改革等の観点から検討が行われるべきだろうというふうに考えております。

ここの国民生活審議会での議論は、官民バランスを考えて、同じように通報者の

保護がなされるような制度を基本的に考えるべきではないかという御趣旨だったかというふうに思います。

その際に、事業者の範囲について、これは企業に限るとかそういうことでは当然ないんだろうというふうに思います。様々な法人とか団体とかが入ってくるということでございますけれども、その中で働いている労働者と言われている方々に関しては、通報した場合に不利益を被る可能性があるんだとすれば、そこは保護しなければいけないと。

ただ、公務員に関して言えば、現行法上の身分保障とか、分限とか懲戒事由が個別に法定されておりますので、そこに関してさらなる保護措置というものをあえて規定しなくても、こういう通報であれば十分保護されるというのが政府の見解、人事当局の見解でございます。そうだとすれば通報ができるんだという趣旨を明確にして、十分な周知を図るということが望ましいんじゃないかという考え方です。

清水委員 通報者の保護と、それから通報先の箇所に、いずれも一定の要件の下においてというふうな記述があるわけですが、この一定の要件の具体的な内容については、一体だれがどこでどういうふうに決めるのか、そういうあいまいな表現でこの報告書がまとめられておりますけれども、そのところは非常に制度の重要な論点だと思うので、明らかにどこの段階でだれがするのかということを明確にさせていただきたいと思うんですけれども。

幸田課長 まさにその一定の要件というものが、最後の5ページ、6ページになってきますけれども、どういう要件の下に通報を保護するかということを、この委員会の中でどこまで具体的に合意できるかという部分だろうというふうに考えております。

清水委員 そうすると、その場合に、消費者政策部会はまだ議論がされておられませんけれども、一応この検討会とすれば中身は詰められないので、要するにこの内容を政府に一任するという形になるんですか。

幸田課長 できるだけ詰められるところまでは、ここの委員会で詰めて、それで部会の方に御報告をいただいて、例えばイギリスのこういった保護要件にまさに準じてというか、そういう形でいいんじゃないかということで合意できれば、あとはそれを踏まえる形で日本の法制下において、どういう規定ぶりが考えられるかというのは、また政府の方で検討させていただくということだと思います。いずれその制度化がなされるということであれば、当然その前にはさまざま御意見を聞いたり、

パブリックコメントというような手続が別途また出てくると思いますけれども、どういう方向で制度化について考えていけばいいのかということについて、方向性をお示しいただければと考えております。それがこの委員会でのミッションと言うことではないかというふうに思っております。

清水委員 今のにちょっと追加で、せっかく短い期間でしたけれども議論をしているわけですから、やはり一番大事なところなんですね、運用のところの物差しと言うのか、視点というのを明確にされないと、文章というのはどっちにでも解釈できるので、そういうことのないようにしていただきたいと思っております。

升田委員 基本的な考え方としては、事務局案を支持したいと思うんですが、ただ幾つかの点について御検討をいただければと思うわけです。

と言いますのは、現在検討中の案は、基本的には通報者である労働者を不当な取り扱いから保護するというような趣旨だろうと思うんですけれども、しかし、この制度ができますと、やはりそれなりの機能を果たす、あるいは役割を果たして、それによる影響も非常に広範だろうと思うわけです。

その中で、先ほど来議論されておりますような、コンプライアンスの一層の向上ということが図られるというのは非常に喜ばしいことだと思うんですけれども、しかし、第三者と言いますか、外部に対して通報することができるという制度になっていて、その外部の範囲といのは必ずしも明確になっていないわけです。通報された第三者がその情報をどう利用するかということの検証もなく、この問題を第三者はとにかく制限なく通報していいんだという具合にまとめていいのかどうかという点が問題があるんじゃないかと思うわけです。

第三者というのは定義がないわけでありましてけれども、考えてみますと、広くは国民全体に対して通報できるというのも第三者でしょうし、それから事業者が株式会社であれば株主に対して通報するというのもあるでしょうし、あるいは消費者に通報するという方法もあるでしょうし、あるいは被害者団体と言われる人を通報するというのもあるでしょうし、あるいは契約をしている、取引の相手方に対して通報するというのもあるでしょうし、あるいはマスコミに対しても通報するというのがあるわけですが、一体そういう人たちは、こういう情報を受け取った場合、一体何をするのかということが極めて問題になるわけでありまして。

例えば、この検討会では余り議論になりませんでしたけれども、マスコミに対して通報したという場合に、マスコミに通報すれば、当然それは何らかの形で報道さ

れる、あるいは雑誌等に掲載されるということになると思うんですけれども、そういったものが本来の趣旨なのかどうなのか、あるいは実態などを見ますと、マスコミの報道が必ずしも誠実に行われていない事例というのは多々あるわけでありまして、そういった実態を軽視していいのかという問題もあるわけでありまして。

それから通報の方法について議論されていないわけですが、例えば通報の方法としてインターネットで通報したり、あるいはビラなどで通報するという方法が許されるのかどうなのか、そういった問題もあるだろうと思いますし、それから外部を広く解すると、通報と言っではいるんですけれども、公表と同じだろうと思うんです。通報と公表が同じであるという具合に言い切ってしまうのかどうなのか、そういったところも問題になるのではないかと思うわけでありまして。

それは勿論法律の規定ぶりという問題もあるんですけれども、後々の運用に当たって、そういう点をどう配慮するのかということも問題になるだろうと思います。

それから、先ほど事業者の範囲について御指摘がありましたけれども、実は事業者と労働者というのは、多分事業者が雇用契約上の優越的地位にあるというような点が非常に重視されているんだと思うんですけれども、しかし、同様の事例は、例えば加盟強制が行われている団体において同様の事例もありまして、例えば強制されているにもかかわらず除名等、あるいは何らかの制裁を受けるというような場合にも似た状況があります。そうしますと、事業者というのが先ほどお話にありましたような定義でいいのかどうなのかという点も問題になるだろうと思います。

それからこういう制度ができますと、やはり勿論目的とか趣旨とか、あるいは規定ぶりといったことが重要であるわけですが、やはり社会における機能という視点も重要だろうと思うわけです。

こういう制度ができますと、例えば本来解雇される、あるいは本来何らかの形で懲戒処分を受けるといったような労働者がいた場合に、根拠のない告発であっても、これを繰り返すことによって、本来受けるべき処分を免れるということをや非常に容易にするという点も無視できないという点もあります。そういった歯止めが法律上どうできるかどうかということは、なかなか難しい点だとは思いますが、是非この段階の案として、ほかに論ずればいろいろあるとは思いますが、先ほど御説明の第1段階の民事ルールを明確にするという点で、早期の立法が必要だという具合に考えますので、こういった内容で、また後の見直しも検討するという留保を付けながら実現されたいんではないかという具合に考えるものです。

稲岡委員 説得力のある御議論を幾つか聞いておりまして、そのとおりだと思うのですが、現段階で、部会から与えられた使命を果たすには、この事務局の書きぶりかと思うわけですが、ただ私も2つほど基本的な疑問を持っておりまして、そういった基本的な理念の議論を抜かしたままここまで来ているところがあるんじゃないかと思っております。

1つは、升田先生がおっしゃいましたように、通報という定義を明確に書くべきではなからうかと。不特定多数に対するインターネット、ピラ等によるものは、やはり通報とは見られないということをはっきり書くべきではないかと考えております。

もう一つは、私も事業者という言葉を読みながら、一種の居心地の悪さを感じておりまして、事業者の定義を書いていただくべきではないかと思っております。

また、公務員についても、法定されているので不利益な取り扱いを受けることはなく、十分な周知を図ることが望ましいと書かれているわけでありましてけれども、私は公務員の方々について申し上げる立場にありませんけれども、公益通報者の保護と消費者利益のためにも、公益通報者の保護という観点から考えますと、公務員についても、上の(1)の②では「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」というふうに細かく書いてございますけれども、こういった書きぶりをしていただいて、公務員の皆様方についても民間と同じレベルに考えていただきたいなと考えております。

荒木委員 最初の3ページまでの議論と、後の議論とどちらで申し上げようかと思ったんですけれども、何人もの方から、この立法はルールの明確化を図るものであるという発言がございました。

この原案の立場を少し確認したいと思います。労働者が通報を行った結果解雇される、それからの保護が必要であるというのが中心的な論点として議論されてきております。前の部会で提言されたときは、勿論解雇権濫用法理は、判例法理でございまして制定法ではありません。その意味でルールの明確化するための立法というのはあり得ると思うんですけれども、現在、資料2の7ページにございますように、国会に解雇権濫用法理を明文化する提案がなされております。7ページのイ、18条の2というところです。

そうすると、事務局で提案されている内容は、どういう趣旨のものなのか。仮に労

働基準法が改正された場合にはもう必要がないということになるのか、それともこの労基法改正ができるかどうか大変な議論になっておりますので、労基法改正がなされなかった場合も考えて明確化を図るといふことなのか。あるいは仮に18条の2が制定された場合も、18条の2には2つの部分がありまして、「この法律または他の法律の規定によりその使用する労働者の解雇に関する権利が制限されている場合を除いて解雇できる」という使用者の解雇権がそもそも他の法律で制限されている場合を、この新しい法律で作ろうということなのか。あるいは、同条の但書は、この法律上の禁止に該当しない場合であっても一般的に解雇権濫用法理というのはあるんだということを書いていますけれども、ここでの提案は、そういうものとして解釈をすることを確認する、あるいは一般国民の理解を高めるといふ趣旨の提案なのか、そういう点を少し確認させていただきたいと思います。

幸田課長　なかなか難しい質問なんです、労働基準法の改正案の18条の2との関係で申し上げれば、18条の2は、この法律または他の法律の規定により解雇が制限されている場合を除き解雇することができるということ。ただしという形になっているわけですがけれども、こちらの委員会で検討している制度が、もし法律化されるということになれば、それについては他の法律による解雇の制限の一種、例えば育児休業法とか、様々なこういう法律がございますけれども、それと同じような位置付けになるかなというふうには考えております。

荒木委員　多分、これが立法化されますと、今、御説明があったとおり、他の法律の規定によって解雇権が制限されている場合にあたる。そういう立法をしようとしていることだと私も理解します。

このほかにも意味があるといえますと、1つはこの条文は解雇だけですので、解雇以外も事実上の不利益取り扱いに対する保護があるということをはっきりさせる。

それから、今日、何人かの委員から提案がありましたとおり、労働者に限らない立法にするとすれば、その点で新しい保護を設定するということになります。

労働者以外ということになりますと、今日の5人の委員からのもので、6ページ、後から2枚目ですけれども、その中ほどに下請業者などが注文者から圧力を受けて通報した自分の労働者を解雇するということがある、ということからの保護ということが提案されております。しかし、これを入れるとしますと、事業者と通報した下請業者の労働者の間に、下請業者という別の事業者が入ってきておりまして、今までは事業者と労働者の関係で考えてきておりましたが、それを根本的に組み直

す必要が出てくるのではないかという気がいたしまして、ここでまとめれば結構ですが、まとまらないとすると、とりあえずは直接の雇用関係の労働者を対象とするというのが、立法のステップとしては1つあり得る手段かなという気がしました。もう一つは、全体に関わりますが、先ほどの一定の要件についても議論がございましたように、新しく立法することによってルールが明確になるというためには、従来、解雇権濫用法理によって判断するよりも、これに該当すれば、この労働者は保護されるということが簡単にわかればルールの明確化の意味があるんですが、新しい制度がこれに該当するかどうかの複雑な判断をしないとわからない、逆に言いますと、今までの解雇権濫用法理で言えば、法令違反に該当するかどうかを議論することなく、このような事由で解雇するのは不当であるとして保護されて済んだかもしれないんですが、新しいルールによると、法令違反に該当するかとか、どういうステップを踏んだかというのが非常に繁雑になりますと、ルールの明確化に貢献したことになるのかどうかという点がございまして。その意味では、最初の生命、身体、その恐れ等とも関係しますけれども、一定の要件の下に、内部ではなくて、外部に対しても通報できる、その辺の要件が固まらないと、なかなかルールの明確化という趣旨が徹底しないことになるのではないかと、若干そういう懸念を覚えております。

玉木委員 具体的内容の案でございますが、基本的には私としては賛成でございます。ただ、観点を改めて少し考えてみたらどうのだろうかという見方を申し上げたいんですが、これは消費者利益の擁護を図るということで、通報保護制度というのがつくられることになるのだろうと思うのですが、公益通報を奨励するという意味があるのかどうなのか、しかし、先ほどから何度も議論に出ておりますように、国民の健康とか安全とか、そういう問題を侵す恐れがあるとか、侵しておるということを通報することは、これは非常に意味があることで、それが隠蔽されるということは大変な問題であると。

そういうような意味では、公益通報を奨励してもよろしいのではないかとこの気もするわけです。

そこで観点を変えた議論が1つあるわけですが、今、御案内のように食の安全問題で食品安全基本法ができた、厚生労働省では食品衛生法の全面改正ということをやったりしておるわけですが、そこで改めて責務の問題が出ております。いわゆる国とか都道府県の責務、それから事業者の責務、こういうものが出ておるわけで

すが、この場合ここでいわゆる事業者の責務、従事者の責務、通報を受けたものの責務、それから行政担当の責務、こういうことを少し触れることができるかどうかということであります。

事業者の責務は、先ほどから何度もおっしゃっておられますように、いわゆる企業倫理、ヘルプライン、こういうものを一生懸命やっているんだということを言われております。これを十二分に評価すべきではないかというのが、この問題は何度か議論にも出ました、いわゆる性善説です。企業側がヘルプラインをつくって、消費者利益の保護に当たろうとしているんだと、こういうのを高く評価するというのは性善説だろうと思います。

ところが、企業というのは、本来、業の進展を求める、利益を求めるという点から考えると、そこには何らかの企業利益にならない企業活動というものもあるんだと、これは性悪説になってくると思います。

そういう見方から見て、事業者の場合は一応性善説、企業のヘルプラインというものを構築して企業活動をやってくださいということを求めるという在り方が1つあると思います。

それから従業員におきまして、これは労働者と言っていいのかどうかよくわかりませんが、自分の所属する企業のいろんな問題点がある程度公益に反する場合には告発すると、通報するという義務があるということをするのかどうか、これは非常に大きな問題になると思いますが、この点は義務化するということ、奨励するということも大変難しいことかもしれません。そういう問題が1つあると思います。

もう一つは、通報を受けた者、通報を受けた者はどういう責務があるんだろうかということになると思います。

先ほどから何度かおっしゃっておられますが、マスコミだとか何とかというものが一番外部通報を受けやすい。その場合にマスコミがすぐにそれを記事にすることは私はあり得ないと思います。これは特に大きな社会的責任を持っているマスメディアはすぐにそのとおり通報することはあり得ない、何らかの形で、それがまさにそのとおりであるかどうか、真実性があるかどうか、こういうことをチェックすると思うんです。その結果の問題です。

その結果彼らは、勿論メディアを通じて国民に知らせるということもあるでしょうが、それとともに行政機関の責任というのを追及します。ですから、新聞報道が

されるよりも前ぐらいに行政機関にはその情報が入る、こういうような密告と言うと変ですが、通報があったと、行政はどう考えるかというのが必ず来るはずです。そういうものが通報を受けた者の責務ということになるのかどうか、これはちょっとわかりません。

その次の行政の姿勢の問題ですが、先ほど少し触れられましたが、この法律ができた結果、うまく運用できるのかどうなのか、この法律は単なる絵に描いた餅にはならないか、公益者を保護する保護すると言ったって、それを基本的に決めるのは行政ではないかという考え方があると思うんです。行政と言うべきか、警察権力と言いますか、警察担当と言いますか、そういうところが白か黒かというのを付けない限りにおいては、この結果をだれが判断するのかという問題が出てまいります。

ですから、行政サイドの責務というものが、この中でも非常に重要ではないかと、このように考えます。

ただ、行政が監査をしたり、監督をしたり、いろんな責任を持っている行政機関がたくさんあると思うんですが、基本的には、私も県の行政をやってきて、厚生労働省の行政もやってきましたわけですが、その辺りからながめてみると、行政が通報を受けてすぐにその企業に入り、白か黒か決着を付けるような対応ができる行政機関は非常に少ないと私は思っております。

我田引水で申し訳ないんですが、厚生労働省の場合の食品衛生関係は、これは7,000人以上の人間が都道府県にありますから、少なくとも情報が入れば、ほとんど1週間以内と言うべきでしょうか、2、3日以内と言うべきでしょうか、その企業に入っていくことができます。入った結果、すぐにそれに白、黒ということをつけることはできないわけですが、少なくとも入っていける。

ところが、そのほか経産関係にしても農水関係にしても、言われたからといってすぐに入れるだけの人的要件が備わっているのかどうなのかというところが、この中で今まで一切議論されなかったわけですが、それは関係なしとしてよろしいのか。

ですから、公取関係と言いますか、多くこういう問題にタッチするところは、古い名前で言えば、経済企画庁辺りはほとんど手足がないわけです。ないが大変立派な法律をお持ちであると。農水省も今度JAS法関係でいろんなことをされておりますし、以前は3万から5万人の食糧庁の職員がいたわけですが、それが現在、7,000人から8,000人ぐらいになっています。その中の800人ぐらいをJAS法関係のチェックに回すんだということを法律改正でされようとしております。

そのように後追いながら行政対応をするところもありますし、一切そういう問題には関知しない行政もあるわけでありまして、この際、行政の責務のようなものがない限りにおいては、この法律は全く機能しないのではないかと、このような危惧が考えられるということを示し上げます。

遠藤委員 まず、保護要件の(3)のところですが、英国の公益開示法を参考としつつということになっているわけですが、英国ではこの法律が施行されて3年経っても社会に浸透していないということが言われております。これまで、この委員会で幾つかの資料を出していただいておりますけれども、それで私どもは十分な評価ができると思っておりますので、必ずしも参考にならないというのが私の結論でございます。その上で申し上げますが、6ページに4つ要件が並んでおり、前の文章でいくと、相当の理由とか、重大な性質のものであるなどの要件が掲げられているわけですが、こういったあいまいな要件で、その他外部者への通報が認められるということになりますと、場合によっては企業に相当のダメージを与えることがあり得るわけでありまして、裁判の結果、企業の方が損害賠償を要求できるということになったとしても too late になる場合が相当あり得るのではないかと、このように思います。このように思います。

浅岡委員 前にも申し上げましたように、前半と後半というのは、密接不可分でありまして、結局相互に非常に絡み合うことになっていきますので、どちらを議論するかということになっていきますので、前半にもわたる意見を申し上げます。本日の資料の4ページに、3月28日閣議決定とありますところの「公益性の高い事案について、速やかに国民に周知し、被害等の未然・拡大防止を図ることが重要であることから、こうした検討を踏まえて所要の措置を講ずる」ということを閣議決定されたということになっております。

私は大変よい指摘をされたと思いますし、事務局として御努力されたんだろうと思いますので、それは感謝したいと思います。速やかに国民に周知をする、被害の未然防止拡大を図るというために何が必要なのかという視点が、残念ながら升田委員からも遠藤委員からも聞かれないということでもあります。

確かに御指摘のように事業者に甚大な損害が生じることもあるかもしれないという懸念はあり得ると思いますし、それに対してどう配慮するのかという点も議論すべきだと思います。今申し上げた視点が全く欠けている点が最大の問題だと思います。

す。

どういう事案が対象になるのかという点について、私はこれだとすべて行政規制違反になるので、行政機関への通報前置と読む以外に針の穴ぐらいしかあいていないのではないかと申上げました。事務局からは、例えば詐欺のケースがありますというふうに言われますが、例えば、豊田商事で詐欺で摘発されたのは昭和62年です。倒産に至ったのは60年でありまして、我々が告発や告訴をしていたマスコミ等にも詐欺的であると問題提起をしたのは、昭和56年、57年ぐらいであります。その過程で2,000億円という被害も生まれただけです。刑法上の詐欺であるとして有罪判決を受ける、あるいは起訴される、あるいは警察が動くというためには相当の証拠が必要でありまして、詐欺と詐欺的との間には、被害の救済や、被害の拡大を防止していくという観点からみますと恐るべき断絶があるわけです。これが現実の被害であります。そういう中で日本では、詐欺的、欺瞞的と言う取引方法が非常に横行しましたし、その欺瞞的取引方法の一環として不正な虚偽表示等、全くの法令違反すら起こってくるということになってきたわけです。そうしたことが許される社会だからこそ、こうしたことが起こっているという認識を踏まえていただく必要があります。刑法犯は過去のものであっても1例、2例の事案で警察が動く担保措置があれば考えようがあると思えますけれども、先ほど行政庁には動く手足もないだろうと言われましたが、警察でこうした消費者関連刑事について部署が設けられてはきましたけれども、ほとんど動かず、今のヤミ金融ですら摘発できない。破産宣告書とともにヤミ金融業者から山と通知が出ているようなことが起こっているのも警察が追い付かないということがあからなんです。

そういう状況を踏まえた上で、どうすれば速やかに国民に問題を周知し、被害の拡大を防ぐことができるのか、そのためにはどんな制度が必要なのかという視点から議論をすることが、今回の議論の最大の理由だろうと思えます。

そういう意味で、我々は、事業者内部で対応できることはどうぞやってくださいと言っているわけです。内部で対応することが難しい、まさに組織的に行われているような問題、事業者と行政との間の組織的連携の深い関係の中で行われてきた問題、今回、いろいろ表面化した事案というのは、多大にそういう面があるわけです。そうしたものに対して、どんな措置が取られるのかということ、この制度がつけられることの評価基準として考えて当たり前だろうと思えます。

そういう意味で、升田委員からは、法令違反とすべきだ、営業の自由があるから

だと言われましたけれども、先ほど人見委員がおっしゃいましたように、民事不法行為というのを加えるだけでも、私は大変改善になると思いますが、民事不法行為について、通常裁判所がまとめの言葉として書きますことは、社会通念上許容されない行為であると、だから不法行為だと、こういうふうにするわけです。それは営業の自由とはほど遠い話であるということになるわけでありませう。

そうしたことを加えると、生命、身体に影響を及ぼすような問題、その問題の重大性のある問題、それは生命、身体だけではなくて、日本の場合はとりわけ財産ということを入れなければ、その詐欺的なこと、詐欺的行為を装って詐欺師が横行するというものに対して全く無力であろうと感じますので、とりわけ財産ということを入れるということが必要だと思ひます。少なくともそうした問題が起こっているということを通報することは、将来のことは置いても、それができるとすることが必要でありますし、その前提で通報の保護要件との関連を見ますと、行政規制権限のあるところは、そこに通報することを除けば、問題が特に重大な性質のものであることに当たるかどうかになってきます。

この関係と、前後との関係が実際にどんなものになるのか、大杉委員から修正案を具体的に出されたことを踏まえて、私たちが検討したいと思ひますけれども、この関係が具体的にどうなるのかということが見えなければ、意見を申し上げようもないと言ひましょうか、事が決まらないと言ひましょうか、そういう意味で(3)の記述では何も解決はしないと。明確化以前の問題として、意見の趣旨が明らかにならないということが言えます。

明確化という観点では、確かにこうした議論をして法制化をしていくことによってルールが明確になっていくと一般論として言われるときはよろしいんですけども、本日、いろいろな委員から言われた明確化という言葉は、保護する範囲を明確にするという趣旨で強調されておりました、それは逆に言えば、保護しない範囲を明確にするということを言いたいということでありましょう。そういうことで事務局案に賛成するという趣旨を言われているんだと思ひますが、我々はそうしたニュアンスを踏まえた上で、それでは何のためにこうした制度をつくるのか懸念が残ることを申し上げます。

松本委員長 10分ほど休憩をとりたいので、神田委員、最後手短にお願ひします。

神田委員 では、今の浅岡委員と、私たちの意見書で言い尽くされてはいると思

いますけれども、消費者利益の擁護を図るという視点を、やはりはっきり考えるべきではないかということを変更して強調したいというふうに思いました。事業者の保護に余りにも偏り過ぎているのではないかというような印象を持ったものですから、その辺を変更して強調させていただきたいと思います。

通報者の範囲、労働者、それから対象も法令違反と刑法では、やはり未然防止、それから被害拡大の視点ということから考えましても、余りにも狭過ぎるというふうに思います。ルールづくりと言いましても、やはり余りにも狭め過ぎますと、通報しないことにつながってしまうのではないかと、消費者利益の擁護と言うからには、通報者が通報しやすいルールづくりにしなければならないのではないかとこのように思いますので、余り狭めることには賛成できないというふうに思っております。

もう一つ、一定の要件のところの関係ですけれども、英国の公益開示法についての訳を原文に忠実にしましたということで今回変わりました。前の提案の文を見ますと、例えば信じるに足る相当の理由があることというのが、今回は実質的に真実であることを合理的に信じていることというふうになっています。こちらが原文に忠実に訳したということになると思いますけれども、そういった関係からしますと、4の(2)の外部への通報の②のところにあります、信じるに足る相当の理由という表現がありますけれども、これはこの訳との関係では関わりがないのでしょうか。もしあるとすれば、原文に忠実な訳の方にすべきではないかというふうに思ったんですけれども、それはいかがでしょうか。

松本委員長 (3)はイギリス法の忠実な訳ですが、(1)(2)は日本法のタームにおける言葉ですから、恐らく日本語では合理的理由なんていう法律用語はございませんので、日本語に置き換えれば相当性とかになるという趣旨だろうと思います。イギリス法をモデルにするにしても、それを日本法に落としていくとイギリス法とは違ったような言い回しになるということはやむを得ないことだろうと思います。

大村委員どうぞ。

大村委員 中断するということだったんですが、私、12時に退席させていただきまますので、一言だけ今の英国法との関連について質問と言うか、意見を述べておきたいんですけれども、日本の法令用語に直すときに同じ用語になるは限らないという松本委員長のお話はそのとおりだと思うんですけれども、ただ、現在のような形で、(1)(2)というのと(3)については英国の公益開示法を参照するんだと

いう形を出していますと、これを読む人たちは(1)(2)と(3)の関係というのを必ず意識することになると思うんです。その対応関係を少なくとももう少し明確になるようにしておかないと、この先がどうなるかわからないという危惧には応えられないのではないかと私は思います。

事業者の方に有利になるのか、消費者の方に有利になるのかわかりませんが、例えば1つの例として申し上げますと、今の4の(1)の②のところで「その目的が主として個人的利益を図ることでないこと(誠実性)」というふうに出てまいります。これは、その目的が主として個人的利益を図ることでないことというのを誠実性という言葉で言い直しているという御趣旨なのかと思いますけれども(3)の英国の方を見ますと、例えば③の中で通報が誠実に行われたことというのと、個人的利益を得る目的で通報したものではないことというのが並列で出てきます。並列で出てくるといえるのは、概念としては別だということだと思うんです。こういうことがほかにもあるのではないかと思います。ですからそこを少し詰めておくということは最低限必要ではないかと思います。

松本委員長 それでは、10分ほど休憩させていただいて、今後のとりまとめのやり方について事務局と打ち合わせをして、その後再開して短時間で終わる予定でございますので、もう少しお待ち願います。

( 休 憩 )

松本委員長 時間の関係で退席された方もいらっしゃると思いますが、それでは再開させていただきます。

休憩時間中に事務局と相談いたしまして、今回の事務局案ではまだ合意は無理であろうということで、次回にもう一度改めて案を御審議いただくことにしたいと思います。その場合に、かなりの部分で、大きな対立のない部分につきましては、文言上、より丁寧にそれぞれの方の考えをうまく反映するような形で修正するとして、大きな対立がございました、保護の範囲、法令違反の扱いにつきましては、事務局原案の法令違反プラス刑法犯という立場、それから5委員の出されたより広い、様々な恐れの部分も入れるという立場、それから学者の先生の比較的共通の考えであります生命・身体については恐れの部分についても入れると、大きく3つぐらゐの考え方があると思いますので、この辺を現段階ではどれか1つに絞ることは

でませんから、一応併記するというような形で次回にお出しいただくということ。

もう一つ大きな争点であります、保護の要件につきまして、事務局原案ではイギリスの法律を参考にしてやってくださいという、ややお任せ的な感じもいたしますので、その点、イギリス法を参考にして日本的な文脈で書き下ろせば、例えばこういうふうになるというような案を、大杉委員の提言を参考にして書き下ろしてみようという内容でお出しして御意見を伺うということにしたいと思います。大きな部分としてはその2点。その他の様々な点についても手直しをしていただいた上で、次回にもう一度御審議いただきたいと思います。

そういう形によろしいでしょうか、大杉委員。

大杉委員 本日、通報という概念は何かとか、インターネットに掲載するとか、消費者に対する、あるいはマスコミに対する通報というのは保護されるのかどうかとか、いろいろ問題が提起されて、また特に外部への通報に関しては要件が出ていないという御指摘が多々あったと思います。

もともと事務局案ですと、5ページの一冊下から6ページにかけて、私が少しだけ手を入れてやや日本語らしくしたのは、私の2枚組の2枚目に入っていたところなんですけれども、基本的には元の案も、私の案も非常にあいまいと言いますか、保護される場合と、そうではない場合をなるべく明確にするという趣旨では明確になっていないと自ら認めております。

そして、例えばマスコミに通報するのがいいのか悪いのかというのは、実はケース・バイ・ケースで決まってくるのではないかと、国民全般とか、社会的なコンセンサスが得られるようなマスコミへの通報と、そうではないような通報というのは、例えばマスコミと一口と言ってもいろいろありますし、また消費者に対する通報と言っても、本当にそこで言うところの事業者の違法な行為というのがどういう態様のものなのかというふうな場合によって、なるべく企業のコストは小さい方がいいんですけれども、企業にとっての不用意なコストは避けつつ、消費者、国民の利益をタイムリーにきちんと保護してくれるような通報の在り方というのはケース・バイ・ケースで変わってきますので、今日出てきた議論はなるべく法律を明確にという話であったんですけれども、明確にすればそれは保護する範囲が非常に狭いか、非常に広いか、あるいはある場合は保護すべきではないものまで保護しているのに、こちらになると保護すべきものが保護されないといった齟齬が結果的に生じるのではないかと恐れています。

つまり、法律の明確さというのは、それによって犠牲になるものが余りなければ勿論明確の方が絶対にいいに決まっているんですけども、明確であること自体を優先させますと結論がおかしくなるのではないかという危惧を非常に大きく抱いていますので、私はあえてあいまいなまま出した次第です。

ただし、私が出したものに関して、文言ですとか、ニュアンスに関しては多々訂正したりとか、あるいはもっとシンプルな要件を立てるとか、そういうことはいろいろ考え得ると思いますので、まとめますと、法律関係の明確性ということだけを余り強調することに対して私は疑問を持っているということと、私の原案ができが悪いと思いましたがどんどんたたいていただければという希望を、時間をいただきましたけれどもお伝えしたいと思います。

松本委員長 通報先について特定の者ではなくて、不特定の者に対してはどうかという点ですが、イギリスの法律のタイトルはディスクロージャー・アクトですから、特定の者に対するよりも広いという印象を持ちます。

イギリス法をモデルにするとすれば、5ページの一番下の③の一番最後に、通報先がいかなる者であるかも含め、すべての事情から見て通報を行うことについて合理的な理由があることという、恐らくこの要件でいきなりインターネットで匿名で何かやるというのが許されるかどうかというような点が評価として入ってくるんだろうと思います。

そういう意味では、あいまいと言えあいまい、柔軟性があると言え柔軟性がある、民事ルールですから、必ずこうすればアウトとかセーフとかというのを、一義的に明確にするというのはかなり難しいだろうと思います。そういう意味で大杉委員のおっしゃった柔軟な書きぶりにならざるを得ないと思うんですが、特にインターネット等については、一律保護対象とすべきではないという厳しい立場もあり得るかと思いますが、イギリス法を参考にという限りでは、特にそこを排除する必要性はなくて、要件の方で恐らく適切な対応が可能かだと思います。

それでは、次回の日程につきまして、事務局からお願いします。

幸田課長 次回の日程でございますが、今のところ一応5月7日水曜日10時からを考えております。しかし、再度事務局から別途委員の皆様の御都合を確認させていただいた上で、正式には御連絡をさせていただきたいと思います。

松本委員長 それでは、本日は予定よりやや超過いたしましたけれども、熱心に御討議いただきましてありがとうございました。これで終了させていただきます。