

2003年4月21日

「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

委員 浅岡美恵
委員 片山登志子
委員 神田敏子
委員 清水鳩子
委員 宮本一子

第1 はじめに

「21世紀型消費者政策のあり方」中間報告（平成14年12月26日）における公益通報者保護制度についてのとりまとめに至る経過で、平成14年12月17日の国民生活審議会事務局案では、同制度について、「事業者の法令遵守等を確保し、消費者利益を擁護する」ことを目的とし「事業者内部への通報を原則としつつ、一定の場合に、権限を有する主務大臣等に通報する仕組み」について検討するとされていた。同年12月24日案においても、「事業者自身の取組みを促進する観点からは、一定の場合を除き、事業者内部での手続きを経た上での通報を保護の対象とすることを検討すべきである。また、通報先としては、通報事実について調査し、事業者に対し処分等の是正措置を講ずる権限を有する主務大臣等について検討することが適当と考えられる。」とするものであった。

中間報告に至る消費者政策部会では、公益通報保護制度を必要とする社会問題が生じている領域を直視すれば、制度の対象を事業者の消費者利益の擁護に限定することは適切でないことに加えて、事業者外部への通報と事業者内部への通報との関係についての上記の考え方に強い批判が提起された。そのため中間報告においては、「事業者外部への公益通報の在り方については、事業者内部での手続との関係、通報先等について引き続き検討を行う必要がある」と指摘するにとどめられ、本検討委員会に引き継がれた経緯がある。

これまで4回にわたる本検討委員会や懇談会での審議において、本制度導入の目的は公益の擁護におかれるべきであること、対象を法令違反に限定すべきでないこと、事業者外部への通報先として主務大臣（行政機関）に限定すべきでないこと、事業者内部への通報を外部への通報の前置とすべきでないことの見解が多数出されてきた。その背景には、わが国における消費者保護に関する法制度の不備、欧米と比べて雇用の流動性が乏しいこと、事業者と行政との癒着の構造などがある。なかでも、英国公益開示法の外部への通報の保護要件を日本にそのまま適用することに賛成できないのは、行政機関に対する国民の不信を払拭しえないからである。

にもかかわらず、3月27日事務局案及び4月17日事務局案は、これらの基本的論点において、平成14年12月17日案から一歩も踏み出していないというほかないのは残

念である。

即ち、事務局案では保護の対象を事業者規制の法令違反に狭く限定されている。英国公益開示法では保護対象を法令違反に限定せず、現在の問題にも限定せず、よりひろくとらえているのと対照的である。法令違反に限定すれば、保護の対象となる通報に関して規制行政機関が存在しないという場合は考えられないことになる。

事務局案の「事業者外部への通報」の項目には「主務大臣」や「行政機関」の言葉はみられず、事業者外部への通報は「英国法を参考にしつつ」として行政機関に限定するものでないとの説明もなされてきたが、適用対象を法令違反に限定した上で、外部通報保護要件の部分のみに英国公益開示法を採用した場合には、事実上の規制行政機関通報前置となるだけでなく、通報先を規制行政機関に限定したに等しい結果が招来されることになる。事務局案が予定している「行政に通報することによる、法令違反に対する行政の監視機能を補完する仕組み」は、日本社会において公益を擁護することに資する仕組みとして不十分であるだけでなく、行政機関以外への通報を封じかねないものであり、このような「公益通報」制度は、内部告発による公益の擁護の要請に逆行するものと考えられる。

よって、4月17日案についても抜本的な見直しが必要である。以下、論点に従って敷衍する。

第2 「はじめに」について

1. 公益通報者保護の制度は、民間、行政部門を問わず、また、消費者利益の擁護に関わるかどうかを問わず、広範な領域で現代社会に必要な制度と考えられているが、本検討委員会では、当面の検討事項として、「消費者利益の擁護」を対象として検討を行ったものであることを明記しておくべきである。
 - ・ パブリックコメントでも多数の指摘がなされているように、公的部門を含む広範な領域で制度化が必要であることは国民一般の意見である。中間報告でもこの経過に一部言及されている。
 - ・ 本検討委員会では「消費者利益の擁護」について公益通報者保護のための制度設計の検討を行ったものであるが、「消費者利益」の範囲は広くとらえるべきである（後述）。
2. 本検討委員会のとりまとめにおいて、「政府において必要な法制化を含めて早急に所要の措置を講ずることを要請する」との結論を出すことには、現段階では反対である。公益通報者保護制度の法制化には、本検討委員会での議論・検討が主要な論点について十分になされ、合意に至ることが前提である。とりわけ、公益通報者保護の法制度は、従業者等の立場からの慎重な検討が必要である。保護される通報対象、保護の内容、通報先と内部通報との関係、関係法令との関係など具体的な事項についての検討委員会での合意形成が不可欠であるが、現時点ではその段階には至っていない。

第2 「制度の目的・必要性」について

1. 後述のとおり、目的を消費者利益の擁護に関する「法令遵守」に限定すべきでない。
2. 後述のとおり、保護対象を「労働者」に限定すべきでない。
3. 事業者が消費者利益の擁護（事業者の消費者に対する安全な製品の供給、公正取引の実現、情報開示、損害賠償等）を図ることは当然の責務であり、その実現のために、事業者が自主的取組をなすことは当然のこととして期待されるが、「それぞれの実情に応じ」てこれを行うというのであれば、本制度設計にあたって特段の意味を持つものではない。
4. 「消費者利益の擁護等を図る」ためには、「事業者による消費者利益に関する業法及び刑法の遵守」では不十分であることの認識が必要である。制度導入の目的は公益の擁護、消費者利益の擁護にあること、事業者の法令遵守の確保や行政の監視機能の補完は、その目標達成の手段の一つであり、それで十分ではないことを明確にすべきである。事業者の取組がその自主的取組に委ねられるというのであれば、消費者利益の擁護等のために、事業者外部からの監視について実効性を確保できる仕組みが、より一層必要となる。
 - ・ 公益通報に関する制度の目的は消費者利益の擁護にあり、その実効性確保の方策として、単に企業の自主的取組や努力義務に委ねるだけでなく、また、すべてに行政規制や刑事罰を課すのでもなく、従業者や消費者などの関与を取り入れた仕組として制度設計の上導入することが、行政規制中心から市場ルールを取り入れた流れへと転換しようとする「21世紀型消費者政策」の方向性にも合致する。
 - ・ しかしながら、本事務局案は逆に、規制行政と事業者の自主的取組に依存した従来型政策手法の範囲内でのみ、労働者の関与を容認するという構造であり、21世紀型消費者政策のあり方の方向性と矛盾している。
 - ・ 仮に、本制度を行政の監視機能を補完するものとして位置づけるとしても、通報者を現在雇用されている労働者に限定せず、事業者や監督官庁以外への通報も保護の対象とする制度設計は、この位置付けと何ら矛盾しない。
5. 本制度整備にあたって、「本制度を悪用されることのないように配慮」するとの記述を付加するのではなく、本制度が「公益通報を抑制することとならないように配慮」するとの記述が必要である。
 - ・ 専ら個人的利益を図る目的によって通報を行っても、通報者は保護されない。しかし、このような通報を排除できる仕組みとすることに配慮するあまり、本来必要な公益通報を封じることになっては、公益通報者保護制度を設けることの意義が失われることにこそ留意すべきである。

第3 「通報の範囲・内容」について

1. 対象とする通報の範囲を、「消費者利益」を侵害する「法令違反」に限定すべきでない。事業者の以下の行為を保護すべき通報の対象とすべきである。

犯罪が行われたこと、行われていること、あるいは行われる可能性の高いこと
事業者が遵守すべき法的義務に違反したこと、違反していること、あるいは違反する可能性の高いこと

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たこと、さらされていること、あるいはさらされる可能性の高いこと

事業者の行為によって環境が破壊されたこと、破壊されていること、破壊される可能性の高いこと

上記のいずれかに該当する事項を示すような情報が故意に隠蔽されたこと、隠蔽されていること、あるいは隠蔽される可能性の高いこと

(c f 英国公益開示法 43 条 B)

- ・ 事務局案は、保護すべき通報として、刑法および消費者利益の擁護あるいはこれに関連する業法違反事項に限定する考え方が示されているが、以下に例示するように、法制度整備が後追いであるというわが国の実態を省みないものである。これでは現在及び将来の消費者利益の擁護のために必要とされる通報の多くが保護の対象から除外されることになり、消費者利益の擁護にはほど遠い。

ア 自動車の隠れリコールや、リコール隠しは、現在では道路運送車両法によって違法となるが、後付装置については、一部の装置について、最近になってようやくリコール制度を取り入れたところである。このようなリコールが制度化されている製品は一部だけである。

イ 道路運送車両法では保安基準適合性やリコール勧告に必要な限度でのみ自動車製造業者に報告義務を課している。また事故情報等の報告義務が法定されている製品等は一部に過ぎない(食品、消費生活用製品等については法令で定める報告義務の範囲は非常に狭く、食品や消費生活用製品に起因して人の生命・身体に危害が発生した場合においても法令では報告義務は課されていない(ジェットバス事件など))。しかも、その報告義務違反は、「消費者利益を侵害する法令違反」ではないとされる恐れがある。

ウ 無許可医薬品の販売や添加物、農薬等の販売は違法であるが、海外では使用が禁止されているが、日本では未だ規制されていない医薬品や添加物(例えばHIVにおける非加熱製剤)についても、後日、製造等の許可自体が違法であるとされることがある。様々な薬害事件はその例である。環境公害訴訟においても、同じである。こうした問題に関する通報は、本制度の通報対象を「法令違反」に限定すれば、事実上保護の対象から除外される。

エ シックハウス被害についても社会的に問題とされ、ようやくホルムアルデヒドの室内濃度の許容基準が設けられたが、長年にわたって単なるガイドラインしか設けられていなかった。このようなガイドラインの違反行為を通報し

た場合も保護の対象とはされない。

オ 悪徳商法についても、刑法による詐欺として摘発、刑事処罰がなされるのは、被害が顕在化してからなお数年経過した後のことである。

カ 特定商取引法（訪問販売法）などが指定商品制度をとっているため、豊田商事事件でも訪問販売法の適用がなかった。その後、預託取引についての法制定がなされたが、同法も指定商品制をとっており、次々と新たな被害を生んだ。こうした法整備の欠陥は現在も何ら変わっていない。

キ 海外商品先物取引被害が横行したが、かつては規制する法がなかった。現在、「為替証拠金取引」による被害が多発しているが、これも現状では規制する法律がない領域である。このように法令による規制対象・規制事項は限定的で、被害防止に不十分である。

ク 医療ミスに業務上過失致死傷による刑事摘発がなされることは極めて稀である。病院ぐるみでカルテが改ざんされた例もある。

- ・ 事業者が製品事故の発生を隠蔽している事実を従業者が通報しても、法令違反に該当しなければ保護されないことになるのは不当である。

2. 本制度の保護対象を法令違反に限定した上で、「本制度の対象とならない通報については、一般法理に基づき、個々の事案ごとに通報者の保護について判断されるものである。」とするが、これで法令違反に限定した問題は解消されない。事業者は本制度で保護の範囲が消費者利益を侵害する法令違反に限定されたことを指摘して保護対象ではないと主張することが想定されるが、本制度の内容が一般法理の適用に消極的な方向で影響を与えることも十分に懸念される。また、本制度によって保護される通報対象が法令違反に限定されたことによって、通報しようとする者の通報を断念させる懸念も大である。

第4 「通報者の保護」について

1. 保護される通報者の範囲を「労働者」に限定すべきでない。「元労働者、派遣労働者等」も、「検討する必要がある」のではなく、「保護の対象とすることが必要」とすべきである。「契約社員」、「下請企業の労働者についても、保護の対象とすることが必要」とすべきである。

- ・ 公益通報者保護制度は、労働者等が消費者利益の擁護など公益を図るため事業者内部の情報を外部に通報した場合において、通報を理由とした解雇等の一切の不利益な取扱いが行われないようにするための制度である。

したがって、雇用契約による労働者のみならず、事業者内部の情報を外部に通報したことによって、解雇、降格、減給等の処分、配置転換命令等の法律行為、就労拒否等の事実行為を含めあらゆる不利益取扱いを受ける可能性のある通報者が保護の対象とされなければならない。

- ・ これまで現実になされている公益通報は、元労働者、派遣労働者、下請企業の労働者などによるものも多く、これらを除外することは実効性を欠く。
 - ・ 第2回検討委員会までは事務局の検討資料においても「従業者等」と記載され、現在の正規及びパート労働者よりも広い対象を前提として議論してきたが、3月27日事務局案ではじめて「労働者」に限定され、「元労働者」、「派遣社員」についても検討事項とされた経緯がある。
 - ・ 事業者に雇用されている労働者のみならず、元労働者（退職年金等で不利益を受ける可能性あり）、派遣労働者（派遣契約の解約、派遣条件の変更等で不利益を受ける可能性あり）、下請事業者の労働者（下請事業者の労働者が親事業者の内部情報を外部に通報した場合に、親事業者から下請事業者が不利益取扱いを受け、あるいはこれを回避するために下請事業者が労働者に対して解雇等の不利益を課す可能性あり）も含めて、不利益な取扱いをしてはならないこととすべきである。
 - ・ 役員・取引先についても、刑事上、民事上の免責規定との関係では保護の対象に含めるべきである。
2. 保護される場合の要件は、「一定の要件」とするのではなく、明確にすべきである。
 3. 通報者が法律上または契約上守秘義務を負う場合であっても、弁護士等一定の職業に就く者が事業者の依頼により職務上知った場合を除き、原則として本制度による通報を妨げず、刑事上も民事上も免責されることとすべきである。また、本法で保護される通報を行う目的で通報に必要な証拠物品等を入手したことについては窃盗罪、横領罪等に問われないこととすべきである。
 4. 通報者の民事責任、刑事責任についても、保護の内容に加えて検討すべきである。その場合には、役員、取引先についても、保護の対象として検討されるべきである。

第5 「保護される通報先と保護要件」について

1. 事業者外部への通報について、保護対象に「一定の要件」を課するのであれば、その要件を明らかにすべきである。とりわけ、事務局案でイメージ図として提起されたような事案では、事業者の刑法犯等、組織的法令違反事案であり、組織内部への通報によって通報者が不利益を受け、証拠が隠滅される恐れが大である。「特に重大な法令違反」については、外部への通報ルートがとりわけ重要であるが、外部への通報ルートの重要性は「特に重大な法令違反」の場合に限られるべきでない。外部への通報に対する要件こそが、本検討委員会での検討の課題であったのであり、「一定の要件」とするだけであれば、検討委員会の結論はないというに等しいことになる。
2. 内部への通報と外部への通報との関係については、日本の労働市場の流動性がいまだ乏しいことを考慮すれば、内部通報を実質的に前置させることは公益通報が期待される重大な公益侵害について労働者等からの通報を封じるに等しいことになりかねない。
3. 4月17日案でも、内部への通報と外部への通報との関係について、「英国公益開示法

の例も参考としつつ適切な保護要件を検討すべき」とするにとどまっている。事務局案では、英国公益開示法と異なり適用対象を法令違反に限定しているため、保護要件の部分についてだけ英国開示法を採用しても、保護される通報で規制行政機関が存在しない場合はないことになるのであるから、規制行政機関に通報することを前置とする制度としたに等しいことになる。規制行政機関と事業者との癒着体質が企業不祥事の温床ともなってきたことを踏まえると、規制行政機関前置とすべきでない。

- 4 . 事業者や規制行政機関への通報によって不利益を受け、又は証拠が隠滅される可能性について、その要件を「通報者が合理的に信じていること」としても、証明は極めて困難となる。
- 5 . 事務局案において、本制度による規制行政機関以外への外部への直接の通報の可能性は「特に重大な法令違反」に限られることになるが、報道の自由や国民の知る権利を侵害するおそれがある。
- 6 . これらを総合すれば、事務局案は、規制行政機関以外への通報は実質的に基本的に保護対象ではないとするに等しいもので、通報の保護の要件として不適當である。
- 7 . 保護される外部の通報先として、規制行政機関だけでなく、弁護士、民間の公益通報支援団体、警察、報道機関等が含まれるべきである。