

第4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4月21日(月)9:30~12:10
2. 場 所 中央合同庁舎第四号館 共用第四特別会議室
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、神田委員、清水委員、高濱委員、玉木委員、人見委員、升田委員、宮本委員、渡邊(和)委員、渡邊(佳)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。続いて、提出資料に基づいて、浅岡委員、大杉委員より説明。その後、論点ごとに大要以下の議論がなされた。

(1)「はじめに」及び「1. 制度の目的・必要性」について

- ・ 早急な法制化の必要が本当にあるのか疑問である。企業内での努力を見守ることが必要であり、拙速な法制化を進めることには反対である。現在、検討している報告書案については、パブリックコメントで広く意見を募る手続が必要であり、また、仮に導入するにしても導入時期の検討が必要である。
- ・ 「はじめに」の第2段落では、「行政による監視体制を補完して事業者による法令遵守等を確保し」となっているが、21世紀型の消費者政策の在り方では、事業者の自主的なコンプライアンスを高めていくことを指向しているのであって、本報告書案の記述は全く逆の方向性をとっている。
- ・ 「はじめに」の第2段落にある公益通報者保護制度の説明では、消費者政策部会の中間報告が引用されているが、「事業者が公益通報への適切な対応を図ること」という部分が中間報告から抜けている。事業者に対して、相談窓口を整備する等のメッセージを入れることが必要ではないか。従業員の保護に片寄りすぎている気がする。
- ・ 今後ともこのような通報が続く可能性があり、民間の通報者支援団体にも相談が寄せられていることを理由として制度の必要性が述べられているが、制度の必要性の根拠としては弱い。ここでは、最近の判例等からどのようなルールの明確化が必要かを書くべきではないか。
- ・ 1.(4)において、事業者の自主的な取組を進めることが求められるとあるが、既に事業者はヘルプラインの整備などを進めている状況にあるので、このような努力を踏まえた上でのルールの明確化をはかるといふ論旨にしてほしい。
- ・ 消費者の信頼を失ったために倒産するケースもある。事業者の法令遵守への真剣な取組を現に行っていることを重視するべきである。
- ・ 3ページ2.(3)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判断されるとするのは唐突である。本制度の目的は、判例上、解雇権濫用の法理により一定の保護がなされている現状よりも、さらにルールを明確化すること、また、予見可能性を高めるため制度が必要とされるという記述を、制度の目的・必要性の部分に入れるべきである。

- ・ 企業が不正な行為をしないのであればこの法律は必要ないが、これまでの事例を考えると、いかなる企業であっても不正の芽はあるという受け取り方をせざるを得ない。したがって、企業努力を見守るだけでなく、本制度が実際に必要であるということを謙虚に受け止めてほしい。
- ・ それぞれの実情に応じた自主的な取組みを進めることが必要となっているが、事業者内での制度ができていないことを許容するような曖昧さが残るのは好ましくない。通報者保護の観点からは、それぞれの実情に応じた取組みでは制度化する意味はない。
- ・ 圧倒的に多い中小企業の立場から見て、コンプライアンスにインセンティブを与えるような書き振りに修正してほしい。
- ・ 本制度は従来からある解雇権濫用法理に加えて、保護される場合の要件を新たに付加するものにとらえることができる。したがって、その一定の要件が固まらないうちは、保護されるかどうかの判断は従来よりも煩雑になるため、「ルールの特化」という趣旨は徹底しなくなるのではないか。
- ・ ルールを明確化するということは、保護する範囲を明確にすると同時に保護されない範囲も明確にすることであるため「ルールの特化」という言葉には懸念がある。
- ・ 本報告書は、通報者の保護の側面に片寄りすぎである。むしろ、目的となっている消費者利益の擁護の視点を強調するものにしてほしい。

(2)「2. 通報の範囲」について

- ・ 通報の範囲については、最初から広くする必要はなく、制度を作った上で、不十分なところは後から補えばよい。現在の案は、消費者利益を侵害する法令違反を制度の対象にしているが、人の生命・身体にかかるものについては、法令違反でなくても最低限入れるべきである。
- ・ 「生命・身体に危険が及ぶような場合」は、通報の範囲に加えるべき対象として、国民の期待が高い分野であり、生命・身体への扱いを、特に重視していることが明らかになることが望ましい。
- ・ 「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、通報者の保護をはかることが必要である」と追加することに賛成である。
- ・ 通報の範囲を法令違反で区切っている事務局案に賛成である。憲法には営業の自由があり、法律の規定がないところを含めて、事業者の活動を制限するような通報範囲とすることは、憲法上の疑義がある。また、本制度を適用することの合理性を担保するためには、法令という概念を基本的に採用するべきである。しかし、例外的な場合もあり、その場合に、実際に営業の自由を損なわないための配慮をどの程度措置できるかは検討の余地がある。
- ・ 曖昧さの残る規定はやめるべきである。環境ホルモンのように、法令化されていない部分については大きく見解が分かれるところであり、正当か不当かの判断を要するものについては、制度の対象外とするべきである。
- ・ 刑法と行政法違反以外のものを通報範囲に含めることに加えて、「生命・身体に危害が及ぶような場合」については、民事上の不法行為が成立する場合もあるので、そうした事案を対象に含める要件を工夫することができればと思う。すなわち、行政取締法規違反については現実に違反があったことを対象とする。それ以外に、人の生命・身体に危害が及ぶ場合について、刑罰法規、行政取締法規でカバーできない民事不法行為で、既に被害が発生しているものも保護の範囲に含めるべきである。さらにこの場合には、おそれも含めるべきである。
- ・ 法令違反と信じたことが相当である場合を通報対象に含めたとしても、通報の範囲はなお狭

い。そもそも法令がなかなか整備されない分野が多く、そういった分野では従業員の側で法令整備がなされていないことは周知されているはずである。そうした場合であっても、人の生命・身体に重大な危害を及ぼすのだからということで通報したものについては、法令違反であると信じたと主張することは難しい。そういう通報を救済するためには、端的に「消費者の生命・身体・財産に重大な危害が及ぶような通報」とするべきである。

- ・ 事業者の立場からは、保護される通報であるかどうかの予見可能性を高めるため、通報の範囲は法令違反と明確にしてほしい。
- ・ 規制緩和推進3か年計画にあるように「速やかに国民に周知し、被害の未然防止を図る」という視点が本報告書では欠けている。法整備が後追いになる実態を踏まえると、速やかに国民に周知し、被害の未然防止を図るためには、法令違反に限定することや、生命・身体に関する民事上の不法行為のみを通報の対象とするだけでは不十分である。
- ・ 被害の未然防止の観点からすると、法令違反のみを通報の範囲とするのは狭すぎる。ルール作りといっても範囲を狭めてしまうと、かえって通報しないことにつながってしまう。消費者利益を擁護するためには通報者が通報しやすいようにする必要があり、保護される通報の範囲を狭めることには賛成できない。

(3) 「3. 通報者の保護」について

- ・ 事業者の範囲が判然としないことから、特殊法人、組合、団体等を含めるかをはっきりさせることを含めて、その範囲を明らかにするべきである。
- ・ 公務員も制度の対象として含めるべきとの意見に対し、現行法において通報を理由として不利益な取扱いを受けることは許容されないことを十分に周知するだけで足りるのか疑問である。民間事業者と同様の書きぶりとするべきである。

国民生活審議会の議論では、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考えるべきとのことであった。事業者の範囲は企業に限ることではなく、さまざまな法人、団体等を含めて、通報により不利益を受けた労働者を保護するものと考えている。他方、公務員については、現行法上、身分保障や分限、懲戒事由が法定されているので、さらなる保護措置をあえて規定しなくても十分このような通報をしても保護されるとの人事当局の見解がある。そうだとすれば、通報ができ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。

- ・ 事業者と労働者の関係では、事業者が雇用契約上、優越的地位にあることが重視されているだろう。しかしながら、加盟が強制されている団体においても団体構成員の除名等の制裁を行う状況があり得る。したがって、事業者の定義に団体等を含めることでよいのか問題がある。
- ・ 本制度は従業者が本来受けるべき解雇や懲戒を免れることを容易にする面があることから、第一段階の民事ルールを明確化する上で早期立法は必要だとしても、後に見直しを行っていくことも視野に入れるべきである。

(4) 「保護される通報先」について

- ・ その他の事業者外部への通報の要件で、「人の健康・安全や環境にかかわるなど特に重大である場合」とされているとおり、人の健康・安全を特に重視していることを明示するべきである。
- ・ 企業努力を評価し、内部前置主義をとってほしい。
- ・ 「一定の要件」を明確にするべきであり、制度の実現化に際し、どの段階で誰がこの要件を

明確化していくのかはっきりしてほしい。

委員会で検討し合意を得ることが望ましい。方向性の合意を踏まえた上で部会に報告し、政府で検討することになると考えられる。なお、法制化する前には別途、パブリックコメントの機会を設けることも考えられる。

- ・ 通報を受ける事業者外部の第三者の定義がない。その第三者が通報をどう利用するのか、情報を受け取ったものがそれをどう扱うかについて検討すべきなのではないか。
- ・ インターネットを通じての告発や、街頭でのピラ活動を通じての告発を通報として認めるのは問題であり、通報の定義を明確にするべきである。
- ・ 労働者が解雇等の不利益な取扱いを受けることのないようルールを明確化していくことが必要とあるが、解雇権濫用法理を明文化するべく労働基準法が改正され、第 18 条の 2 が制定された場合には、本制度は必要ないのか。改正労働基準法第 18 条の 2 では、事業者の解雇権が他の法律で制限されている場合には解雇ができないこととなっているが、本制度はこの「他の法律で解雇が制限されている」ものを念頭に置いているものなのか、あるいは、それには該当せず一般的に解雇権濫用法理の解釈についての国民の理解を容易にするためのものなのか。

本制度は育児休業法と同様、他の法律で解雇制限されている部分について改めて保護することを明確にする趣旨のものである。

- ・ 改正労働基準法で保護されるのは解雇だけだが、本制度では解雇以外の不利益も保護しようとしているところに意義がある。
- ・ 下請事業者が注文主から圧力を受けて、通報した自分の労働者を解雇する場合も保護しようとする、下請事業者の概念が介在し、事業者の概念を組み直す必要があるため、まずは直接の労働関係にある労働者を対象とすることも選択肢なのではないか。
- ・ 企業に従事する労働者に対し、通報をするべきとの責務を課すことになるのか。一方、通報を受けた、事業者、行政機関、その他事業者外部の責務も検討すべきではないか。中でも行政機関の責務は重要だと思うが、現実問題として、マンパワーが十分揃っていない行政機関もあることから、通報に迅速に対応できる行政機関は少ないと思う。
- ・ 英国公益開示法は施行後 3 年を経ただけで、制度が浸透しているとまで言えない状況にあることから参考にはならない。公益開示法の規定を踏まえた、外部への通報要件の 4 つについても曖昧である。この要件にはずれた、外部への通報があった場合、企業は損害賠償できるとしても、企業は相当のダメージを受けることになり曖昧な要件を認めることは避けてもらいたい。
- ・ 要件のところは 4 . (1) (2) と (3) の関係を明確化するべきである。

(5) 以上の委員からの意見を踏まえ、必要な修文を行った上で再度、報告書のとりまとめに向けて審議することとされた。

次回開催日程は未定 (議題 : 委員会報告 (案) 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。