

2003年5月6日

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
委員長 松本恒雄様

委員 片山登志子
委員 浅岡 美恵

公益通報者保護制度の具体的内容（平成15年5月2日案）に対する意見

はじめに

頭書委員会において、私たちは公益通報者保護制度の具体的内容について、4月21日検討委員会における事務局案に対する意見を書面で提出し、検討委員会においても意見を述べてきました。その後、5月7日に予定されている検討委員会に向けて、通報の範囲、通報先と保護要件を中心に若干の修正を加えた事務局案が提示されましたが、5月2日案においても、前に提起した基本的で重大な問題は解決されていないと考えざるを得ません。また、保護の対象、保護の内容についても、通報しようとする者にとっては極めて重要な問題を検討課題とし、あるいは問題を潜在化させて議論を回避しようとしています。その背後には事業者や関係省庁の明確な意思があり、そのためにこのような事務局案にとどまっているものと思われます。

このような現状では、本来期待される「公益通報者保護制度」として評価しえないだけでなく、むしろ事業者のセイフ・ハーバーともいふべき安全領域を明確にすることになっても、現在の一般法理による通報者保護を改善するものとはなりえず、逆にこれを減殺するものとなる深刻な懸念があります。

私たちは、事業者の従業者等によってなされる公益通報が消費者利益の擁護のために重要な役割を果たしており、かかる通報者が公益のための通報故に不利益を被ることがないように願うものであり、そのために資する法的制度の整備や支援制度を構築するために努力を惜しまないつもりです。しかしながら、現状での事務局案は「公益通報者保護」の名のもとに公益通報抑制の制度化を進めるもので、これに反対することが公益通報を擁護することになると考えざるを得ません。

このような観点から、本案の内容による公益通報者保護の制度を、「速やかに法制化を図るべきもの」とは考えません。

2. 制度の目的・必要性

国民生活審議会消費者政策部会は21世紀型消費者政策のあり方の検討において、必要

な情報を知ることができる権利を含め消費者の権利を位置づけ、「事業者に対する規制を中心とした政策手法から、消費者と事業者が市場において自由で公正な取引を行うためのルール(市場ルール)を整備し、市場メカニズムを活用する政策手法に重点をシフトする」(消費者政策部会4月25日資料1)としています。その実効性確保のための措置として検討されているのが公益通報者保護制度ですが、事務局案では、事業者の法令遵守や行政の監視機能の補完機能を第一に位置づけ、事業者内部や規制行政機関への通報の絞り込みを導こうとしています。しかし、ここで、公益通報保護の制度導入目的が、行政と事業者から消費者への一方向的な情報提供や、「行政への通報」を通しての行政の監視機能の補完というものに過ぎないのであれば、行政による事業者擁護政策のもとでの消費者保護という従前型枠組みから何ら変わっていないといわざるを得ません。むしろ、行政の裁量権限を拡大させるものというべきです。

3 通報の範囲

公益への侵害は法令違反と同義ではないことは改めて述べるまでもないと思います。最近の事例でも、強化眼鏡レンズに「強化」加工がされていなかった例、Tシャツへのプリント紙による転写での高濃度ホルムアルデヒドの検出など、法令違反とはいえ、しかし消費者の商品選択には極めて重要な問題がありました。

「公益擁護」のための制度の対象は公益を侵害する行為というべきであり、そこには違法行為だけでなく不正、不当な行為が含まれる必要があります。諸外国の立法例をみても、当然のことながら、「行政法違反と刑法犯」に限定している国はありません。事務局案では、本来自由に多様な意見を吸収するための事業者内部への通報制度にもこのような限定を付すこととなりますが、そのこっけいさをみれば、こうした制限を付す意図が公益通報の擁護とは別のものであることがわかります。

前記閣議決定の考え方によっても、通報の範囲を「法令違反」に限定する理由はどこにもないだけでなく、仮に「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、通報の公益性等に応じて通報者の保護が図られるべきである。」との文言が付記されたとしても、4月24日案では「一律に否定されると解釈されてはならない」との文言も付加されていたように、本制度の対象とならない通報の保護は基本的に否定されることの運用がなされるおそれは大であるといわねばなりません。

なお、本事務局案(3)項の記載によれば、法令違反に限定した原案に、人の生命・身体への危害を及ぼすおそれ及び財産への侵害のおそれを加えるべきとの意見もあったと記述が加えられていますが、単に意見があったと付記しているだけであり、対象を法令違反に制限する内容で制度化を図るとの原案の方針は変わりません。

4、通報者の保護

通報者の保護の内容で、保護される通報についての通報者への損害賠償請求や刑事処罰について、何ら触れるところがありません。しかし、通報に関連して民事責任や刑事責任を問われるか否かは、とりわけ日本の現状で通報しようとする者にとっては大変重大な問題です。平成14年11月5日国民生活審議会での検討項目に加えられていたものですが、本案でこの点に何も言及しないことは、通報者に責任を問う余地を広く残す意図が含まれると理解しなければなりません。

また、今後の検討課題とされているに過ぎない退職者や派遣労働者・契約社員などは、これまでの公益通報者の相当部分を占めていたものです。これらを除外し、保護対象から除外されたことによる波及効果を考えますと、公益のための通報は現状から大きく減殺されることになりかねません。損害賠償や刑事処罰の可能性を合わせて、退職者等の口封じの効果を狙ったものといえます。少なくとも退職者や派遣労働者、契約社員を保護対象に加える必要があります。

5．保護される通報先と保護要件

本事務局案では、一見して行政前置性が目立つものではなくはなっていますが、本来的に事業者内部通報前置、行政通報前置であることは、昨年12月17日案から変わっていません。実際、「通報すれば不利益を受けるおそれ」や「証拠隠滅のおそれ」を通報しようとする者が立証することは極めて困難です。このような制度化が図られるや、事業者は内部にヘルプラインや通報制度を設けるでしょう。「事業規模等の実情に応じつつ」とあるだけで、その中身は事業者の自由裁量のなかにあり、その実態を予め確認することはできません。しかし、かかる場を利用しなかったり、「相当な期間」を経過しないうちにその他に通報した場合は「本公益通報制度」の保護対象から制度的に除外できる幾重もの縛りが設けられています。

結局、本制度で、事業者内部と行政以外への通報が保護される場合として考えられるのは、「人の生命又は身体に危害が発生し、又は発生する急迫した危険がある場合」だけと言って過言でないでしょう。しかし、「急迫した危険」との要件によれば、前述のプリント転写紙からのホルムアルデヒド検出問題は除外され、しかも「財産の侵害」が対象とされていませんから、「混ぜものコシヒカリ」問題もこの対象から除外されるでしょう。しかも、「被害の未然防止・拡大防止のための通報先の相当性」を必要条件としているため、行政前置を事実上強制しようとしたものといわざるを得ません。日本の現在の社会において、そのことが内部への通報も外部への通報も抑止させることを導くであろうことを知らないものはないでしょう。法令違反で急迫した危険が迫っていれば、まず行政に通報すべきだとの考え方も強調されかねません。

事業者や行政機関は、「こうした通報を受けて自ら必要な情報を消費者に提供する」ということでしょう。これまで、日本では、事業者や行政によって加工された「情報」を、その裁量によって「提供」することで足りるとする考え方が横行し、そのことが「続発する企業不祥事」を招いたのです。

こうした考え方は今も変わっていないようです。5月5日京都新聞朝刊で、飼料用添加物の抗生物質12種類について効果を試験機関に委託した実験結果について、91年に作成された内部報告書がこれまで公表されてこなかったことが報道されていました。公表しなかった理由として、「報告書の目的は効果を調査することではない。他のデータで効果は証明されている」との同省のコメントが記載されていました。このようなデータ自体は生命身体に危害が発生し、又は急迫した危険があるとはいえないでしょう。しかし、消費者にとって大変重要な情報です。本案は、このような情報の開示を行政や事業者の裁量に委ねてしまうことになるでしょう。

6. このように、どのような場合にどのように保護されるのか、その範囲が社会的に妥当なものかを考えますと、本案が、あまりに狭い範囲についての「保護」制度でしかないこと、そのことが公益通報という行為全体を自主抑制させる効果をもたらすであろう危険性を看過することができません。

私たちは今、大変苦い経験をもっています。内閣府司法改革推進本部では、司法アクセス検討会で「司法へのアクセス拡大」の名のもとに、「弁護士報酬の敗訴者負担制度を原則的に導入」の前提で議事運営がなされています。消費者と事業者との間の訴訟についても適用される懸念が高まっています。このような訴訟事件の実情をよく知る消費者団体や弁護士から国民生活審議会消費者政策部会に対し、敗訴者負担制度は消費者の司法へのアクセスを阻害するとの意見が強く出されているにもかかわらず、消費者政策部会の報告書のとりまとめに際して、事務局案にはその言葉すら盛り込まれません。パブリックコメントとはこの程度のものであることを示しています。司法制度改革審議会中間報告において、消費者と事業者との紛争にもたらず敗訴者負担制度の影響の深刻さを検証することなく、基本的に敗訴者負担制度を導入するとしたことによって、中間報告に対する反対意見がわき起こり最終意見書で修正されたにもかかわらず、現在の消費者政策部会最終報告をも束縛し、さらにそのことによってアクセス検討会での今後の議論を縛る踏み台にされようとしているのが現実です。

私たちは、公益通報者保護の問題が今後の日本の社会において極めて重要な問題であることを認識するが故に、本事務局案による極めて限定的な保護制度は、将来に禍根を拡大することになると考えています。今後、消費者利益の擁護以外にも公益通報者保護制度と

命名された制度化がなされていくことが予想されますが、消費者利益についての公益通報者保護の内容や要件は、その先例となり、問題を拡大させていくことが予想されるからです。「公益通報者保護制度」という看板の法律に対する国民の期待は大きいのですから、その趣旨に相応しい後顧の憂いのない制度設計を行うために、国民や労働者等の関心を高め、広く意見を聞き、さらに検討を行うことを求めるものです。