

第5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5月7日(水)10:00~12:20

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、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。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

- ・ 本制度は、消費者利益の擁護を図る観点から検討されてきた経緯を踏まえ、「はじめに」の最後の段落の「本委員会は、公益通報者保護制度の基本的な考え方について、以下のとおり取りまとめを行った」の部分には、その趣旨を正確に記述すべき。
- ・ 今回の報告書は制度の基本的な枠組みを示すもので、具体的な制度化にあたっては更に検討すべき事項があることから、3ページ(5)の2段落にその趣旨を追記していただきたい。
検討すべき事項としては、例えば、4ページの通報者保護の内容に関して、公益通報と秘密保持義務との調整の問題、通報と不利益取扱いとの因果関係の立証責任の明確化、6ページの保護要件に関して通報者側にどの程度の証明を求めるのかについて、基準のようなものが必要ではないか。

(2)「2. 通報の範囲」について

- ・ 報告書案には、法令違反に限定する合理的な説明がなされていないのではないかと。これまで法令違反に限るべきではないという様々な意見があったが、それらの意見がどのように取りまとめに反映されたかわからない。
委員会においては、人の生命・身体に危害を及ぼすおそれなど、法令違反以外を通報対象に加えると通報範囲が不明確になり、運用にあたって混乱が生じることも考えられるため、利益侵害のおそれの事実は通報対象にすべきではないとの意見や、他方、対象にすべきとの意見もあった。報告書案の取りまとめとしては、これらの様々な意見を踏まえ、いわば最低限合意できる内容として記述したものである。
また、法令違反に限ることの理由として、2.(3)で「保護される通報の範囲を明確にする観点から」と述べたところである。
- ・ 法令違反に限定するべきではないとの意見に関して、法令違反以外の通報内容とは、公益を害するとの情報であると思うが、公益という概念は非常にあいまい、かつ、流動的である。
- ・ 人の生命・身体に危害を及ぼすおそれのある事実については、必ずしも法令の有無を問う必要はないと考えられる。4ページ(3)の2段落記述の末尾は、「通報の対象に含めることが適切である」といった表現にできないか。

- ・ 通報対象は、結局、法令違反の「事実」であり、具体的な法令の条項まで特定して通報するわけではない。また、全ての従業者が、関係している法令に熟知しているわけではないことを考慮した場合、人の生命・身体に危害を及ぼすおそれのある事実については、通報対象に含める必要があると考えられる。
- ・ 報告書案については妥当性がある。通報対象について、例えば、食用肉から抗生物質が検出された場合、市場での販売は禁止されており、法令違反に該当することから、軽重を問わず法令違反を前提にしなければならないのではないかと。仮に、消費者にとって単に不利益であるといった問題を行政機関に通報されても、行政機関は当該問題に対応できないが、法令違反であれば規制官庁は動かざるを得ないのでないか。
- ・ 4 ページ(4)は、制度で対象とされない通報が権利濫用法理で十分保護される余地があることを示しており、反対解釈すべきでないということを確認する意味で非常に重要な記述であると思う。
- ・ 基本的には報告書案に賛成である。法令違反以外の内容は見解の相違が非常に大きいと考えられるため、ある程度法令違反に限定すべきと考えるが、人の生命・身体に危害を及ぼすおそれのある問題については、法令の整備をすべきであり、それでも隙間が生じる場合は、本制度の運用でカバーすべき。
- ・ 通報の範囲については、保護される範囲を明確化する観点から、法令違反については最低限含めるべきとの合意は得られていると考えられ、その他の意見については意見の表明として記述すればよいのではないかと。

(3)「3. 通報者の保護」について

- ・ 5 ページ(2)の において、元労働者、派遣労働者については、通報対象に含めるかについて今後の検討の必要性が提示されているが、当該検討を行うことが本委員会の役割ではないか。
- ・ 労働者の範囲については、元労働者、派遣労働者を含めて今後の検討対象とする記述にとどめてよいのか、具体的にどのようにするのか含めて考慮していただきたい。

(4)「4. 保護される通報先と保護要件」について

- ・ 通報対象を法令違反に限定した場合、6 ページ(2)イの3つめの の「相当な通報先」は、行政機関に限定されるおそれがある。6 ページ(2)イの(a)、(b)についても実際に立証することは非常に困難であり、立証責任の転換について議論すべき。
また、(c)も、事業者に通報後、相当期間内に適当な措置がない場合としているが、具体的にどの程度の期間を相当というのか明確ではない。結局、(d)のみが実質的な事業者外部への通報の保護要件と考えているが、これについても、財産に対する侵害は除外されており、極めて限定されたケースしか想定され得ない。法制化に向けて報告書案の形で進むのであれば反対であり、多くの意見を聞き、様々な検討を加える必要があるのではないかと。
- ・ 6 ページ(2)イの3つめの の「相当な通報先」について、例えば、報道機関は相当な通報先から除外されるかなど、具体的に説明いただきたい。
英国公益開示法においては、例えば、消費者法に反している場合には当該消費者への通報が、福祉施設における生命・身体に影響を及ぼすような違法行為に関しては被害者の家族やオンブズマンへの通報が、広く被害が及ぶ場合は報道機関への通報などがそれぞれ合理的な通報先とされている。つまり、事案ごとに、社会通念上相当な通報先は様々で多岐にわたるといのが英国公益開示法の考え方である。

- ・ 6ページ(2)イの3つめの「相当な通報先」は、ケースバイケースであり、消費者、国民のどういった利益が害されているのか、その切迫性や保護法益の度合いに応じて、どこに通報することが適切かは変わってくるのではないかと。
- ・ 通報対象が法令違反に限定されるのであれば、6ページ(2)イの(d)についても、法令違反に限定されるということか。そもそも通報者は、法令違反か否かの知識がないと考えられ、あまりきつく縛る必要はないのではないかと。
6ページ(2)イの(d)についても、法令違反に限定されることになると考える。しかし、4ページ(3)に記述しているとおり、「通報者が通報時に法令違反であると信じるに足りる相当の理由があった場合には、通報者の保護がなされるよう配慮すべき」と考えている。
- ・ 6ページ(2)イの(a)~(d)の要件は、実際には非常に限定的であり、特に「人の生命又は身体に危害が発生する急迫した危険」という(d)の要件には、財産の侵害も含めるべきである。なお、当該要件の設定に際しては、具体的なケースを想定して、どのようなケースがどのように通報されることが望ましいかを検討する必要がある。
- ・ 6ページ(2)イの(a)~(d)の要件を立証するのは非常に困難であり、通報者が萎縮することが懸念されるなど、実際にはこの制度は機能しないのではないかと。事業者外部への保護要件が何らか必要だということはわかるが、必ずしも日本の現状にふさわしい適切な保護制度の骨格を示すものにはなっていないと考えられることから、この報告書案には賛成できない。
- ・ 6ページ(2)イの(a)~(d)の要件は、いわば例示であり、仮に裁判になれば、必ずしも従業員がこれらの要件全てを立証する必要はなく、問題の切迫性等外部に通報したことの適切性について総合的に判断されるものではないかと。また、(a)の判断には、事業者内の相談窓口の有無など形式だけではなく、当該窓口が機能しているか、従業員に安心して相談してくださいといった明確なメッセージが寄せられているかなども重要な要素ではないかと。
確かに、(a)の要件について、英国公益開示法では、形式だけではなく、過去に通報した結果、不利益取扱いを被った場合なども当該要件を判断する際に考慮すべきとしている。
- ・ 保護される通報先と保護要件については、できれば事業者内部前置を打ち出していきたい。
- ・ 通報の保護要件については、リストラを回避するための通報や、会社に対する個人的感情からの通報などは保護すべきではないと考えることから、ある程度の縛りは必要である。

(5) その他

- ・ さらに検討すべきとの意見もあったが、今後、本テーマについて、何らかの議論する場を設けることを考えているのか。また、今回の報告書案の取りまとめに対し、反対意見があった場合でも、報告書として消費者政策部に報告することになるのか。
消費者政策部会においては、今月中にも「21世紀型消費者政策の在り方」に関する最終報告書の取りまとめを行うこととしており、当該報告書に本検討委員会の報告内容を盛り込むためには、本日取りまとめでいただいた上で、今月中旬に行われる予定の消費者政策部会に報告するというのがぎりぎりのタイミングである。消費者政策部会の最終報告書に制度化の方向性が盛り込まれることになれば、政府として法制化の作業に入ることを考えており、制度化を図る過程で、様々な形で関係者の方々から意見を伺うことや、パブリックコメントにより広く意見をお伺いすることを考えている。
また、次期国民生活審議会において、従来と同様な形で消費者政策部会が設置されること

になれば、適切な時期に制度化の検討状況等について報告し、検討いただく機会を設けたいと考えている。

なお、本日の当委員会の取りまとめ方法については、報告書案に対する各委員の意見をうかがった上で、委員長と相談し判断することとしている。

- ・ 商品の安全に関する規制法において、消費者の生命・身体に危害を及ぼす事実を通報した者に対する差別禁止条項を設けることを検討してほしい。

また、行政に代わる通報先として、中立的な第三者機関の設置、また、通報者が受けた不利益取扱いの紛争処理を特化して行う裁判外紛争処理機関の設置について検討いただきたい。

- ・ 企業においては、いわゆる情報攻撃を受けている現状から、制度化にあたっては必要性ばかりではなく、制度の濫用・弊害防止の観点も考慮する必要がある、この観点を考慮して整理された報告書案を支持したい。なお、報告書が取りまとめられ、立法化の作業を行う場合、立法技術的な観点から、制度の趣旨が的確に満たされるような要件・効果の設定について留意していただきたい。

また、法令違反の判断が通報者にとって困難であるとの意見もあるが、制度における通報者とは、単なる素人ではなく、事業を行うにあたって法令を遵守しなければならない従業者であり、御指摘の問題はさほど生じないといえるのではないかと。

なお、英国公益開示法を参考として制度化するとした場合でも、日本の社会の慣行、意識は英国とは異なることから、制度運用後、日本社会に合致するよう検証していただきたい。

- ・ 立法趣旨が明確でなければ運用に当たって混乱を来すことになるのではないかと懸念があることから、新たな制度である以上、立法趣旨が明確であることを求めたい。
- ・ 消費者政策の在り方として議論していることから、一般国民の期待に半歩でも近づいた内容にしていただきたい。また、本制度だけで完結するわけではないことから、周辺の制度整備も必要である。
- ・ 全体としてバランスのとれた議論が展開されたと考えられ、報告書案に賛成である。公益通報者の保護に関して、一定のルールが明確化されることは一歩前進ではないかと思う。ただし、制度化に際しては、各方面と調整していただき、検討を進めていただきたい。
- ・ 通報によって企業自体の存立が危ぶまれる事態も現にあり、企業と同様、通報者も全て性善説で判断できるとはいかない。
- ・ 消費者利益の擁護の観点からだけみれば、違法行為を行う事業者は市場から撤退すべきであるとも考えられるが、当該事業者に従事する従業員を考えた場合、社会全体としてはなるべくコストを少なくして違法行為を防止することが望ましく、報告書案は、違法行為の防止と当該事業者の従業員の雇用の確保という観点から納得できる内容であると思う。
- ・ 今国会で改正労働基準法に盛り込むこととしている解雇権濫用の法理は、国民全体に対して解雇権を濫用してはならないという旨を周知する意味でアナウンス効果が非常に大きいといえ、同様の観点から、制度が立法化されることによって、公益通報者は保護されるというアナウンス効果が期待できるのではないかと。
- ・ 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最近の事例は法令違反とはいえない。通報内容は、法令に違反する「事実」あるいは、問題があるとされる「事実」であり、事実の摘示として国民は何を知るべきかという意味で、本制度は、国民の知る権利や報道の自由とも表裏一体の関係にあるのではないかと。
- ・ 最も懸念されるのは、6ページ(2)の事業者外部への通報要件のうち、イの(d)であり、当該部分は英国公益開示法では問題が重大である場合ということしか規定されていない

が、報告書案では全く違う内容であり、報告書案の記述には反対である。

- ・ 6ページの事業者外部への保護要件の対象にならない通報者に対して、一般法理による救済は考えられないのではないかと。つまり、手続きとして一定の要件を満たした通報者だけを保護するという場合、その要件を満たさない通報者に対して一般法理による救済は困難ではないか。こうした通報者に対して、現行の裁判による保護の実情よりも後退することのないような保護要件の仕組みを十分に配慮して検討していただきたい。

- ・ 4ページ(4)の記述に関して、制度の対象ではない公益通報者について反対解釈されるものではないというのは、通報対象について言及しているだけである。制度の対象外の通報についても一般法理により救済されるということであるが、事業者外部への通報の保護要件としての6ページ(2)イの(a)~(d)の要件については、これが特別法理になるという趣旨か。

6ページ(2)イの(a)~(d)の要件は、これで法案として確定するものではなく、実際の立法化に際しては、限定的に列挙するのか、あるいは、裁判所の判断に委ねるような漠然とした適切性、相当性といった一般条項とするかについては、この場で決めるべき内容ではないと考える。反対解釈されるべきではないという観点からは、本制度によって、従来から保護される部分を明確化するという趣旨である。

(6) 結論

- ・ 多くの委員の意見として、報告書案で保護されるべきとしている部分については当然保護されるべき、あるいはやむを得ないという点で、最低限反対はない内容と考えられる。

しかし、一部の委員からは、報告書案の形で法制化がなされた場合、制度対象から除外される通報者には不利益取扱いをしてもいい、あるいは、制度対象外の通報をしてはいけないといった反対解釈がなされ、現状よりもむしろ逆行するのではないかと危惧を示す意見がだされている。

しかしながら、それでも、一步前進であるという意見の方が大勢であったと考えられることから、委員から意見のあった点について、以下のような趣旨の修正を加えた上で、一致できる部分については報告し、それ以外の部分については附記する形の原案の骨格は維持することとしたい。

- ・ なお、強い危惧が表明されていた点については、本報告書を消費者政策部会に報告する際に、併せて報告させていただくこととしたい。

< 修正箇所と修文の趣旨 >

1ページの最後の段落の「公益通報者保護制度の基本的な考え方について」の前に、「消費者利益の擁護のための」という趣旨を追加する。

3ページ(5)の2つ目の段落に、「制度化の過程において、各方面の意見を積極的に聴取して」といった趣旨の文言を追加する。

4ページ(3)の最初の段落2行目の「消費者利益の侵害等」という部分に、環境等に関する趣旨も入るよう明確化する。

4ページ(3)の2つ目の段落の「人の生命又は身体に危害を及ぼすおそれがある場合」についての意見については、「人の生命・身体」が重要な法益であるという趣旨の文言を追加する。

4ページ(4)については、マイナスのアナウンス効果を防ぐという意味から、反対解釈されてはならないということを明記するとともに、そのようなマイナスのアナウンス効

果が生じないよう政府として本制度の啓発活動に積極的に取り組む必要があるという趣旨の文言を追加する。

- ・ 一部の委員からは、報告書案のとおり立法化がなされた場合、マイナスの作用が大きいと考えられ慎重に結論を出すべきとの意見が出されたが、他の施策や立法措置と絡めて、全体として消費者利益の擁護が図られればよいとの意見もあるとおり、本制度で全ての問題が解決されるわけではない。

また、制度設計にあたって、性善説か性悪説かのいずれに立つべきかについては、最も悪質な者、又はそうでない者のいずれに照準を当てるかによって、制度の在り方が異なることを踏まえる必要がある。

本制度は、比較的性善説に立っている。本制度と事業者の取組みが十分に機能することを通じて、消費者利益の擁護は図られるものであり、最初から悪質行為を行おうとする事業者への対応については本制度ではなく、他の施策により対応せざるを得ないのではないかと考えられる。

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。