

2003年(平成15年)8月5日

「21世紀型の消費者政策の在り方について」(平成15年5月)における  
「第4節 公益通報者保護制度の整備」に対する意見書

大阪弁護士会

会長 高階 貞 男

昨今、わが国では企業利益を追求するあまり、安全対策を軽視し、適法性を無視して事業を行った結果、人の生命、身体、財産に対する深刻かつ大量の被害が発生する事例が頻発している。製品、サービスの安全性をめぐる事件、取引被害の事件のいずれにおいても同様である。

近時こうした事業者内部での違法行為等は、事業者内部の従業員等や事業者と取引のある者からの公益を目的とした内部情報の通報(いわゆる公益通報)を契機に発覚している。いまや、人の生命、身体、財産を脅かす事件や環境破壊、消費者利益や人の生命・身体・財産にかかわる国民生活上の利益(以下まとめて「消費者利益等」という。)に関する違法行為等が明らかになる過程で公益通報が関係しないものは皆無といっても過言ではない。こうした公益通報は、生命、身体、財産に対する危険を除去し、違法・不正行為の是正に繋がるもので、その公益性に鑑み、正当な行為として評価されるべきと考えられる。しかし他方で、民間の通報者支援団体には、これら通報者から、企業による違法行為などが真実と考えられる相当な理由があるにもかかわらず、外部通報したために職場で不利益な取り扱いを受けているとの相談が多数寄せられている。

公益通報者保護制度は、アメリカ、イギリス、オーストラリア、ニュージーランド、南アフリカ等において既に導入され、定着している。わが国においても、事業者外部から消費者が入手しにくい情報の公開を推進し、安全で公正な社会、環境に配慮した社会を築くうえで、人の生命、身体、財産や環境、消費者利益等に関わる分野につき公益通報者保護制度を導入し実施することは極めて意義深いことである。

こうした中、国民生活審議会消費者政策部会は、平成15年5月、報告書「21世紀型の消費者政策の在り方について」(以下「報告書」という。)の「第4節 公益通報者保護制度の整備」において、わが国における公益通報者保護制度の整備の必要性とその具体案を発表した。

しかしながら、今回の報告書が提言する公益通報者保護制度の内容は、公益通報を現在よりもむしろ制限するおそれが強いと懸念されるものとなっており、公益通報者の保護制度として極めて不十分なものと言わざるを得ない。以下報告書の論点にしたがって敷衍する。

第1 「1. 制度の目的・必要性」について

1. 報告書は、近年続発する企業不祥事をうけ、消費者利益等の擁護を図るため、公益通報者保護制度を整備する必要性があるとするものの、事業者のコンプライアンス

（法令遵守）への期待と、法令違反に対する行政の監視機能を強調するあまり、消費者利益を擁護するという目標達成の「手段」の一つに過ぎない事業者の法令遵守の確保や行政の監視機能の補完という効果にのみとられ、後述するように本制度により保護される公益通報の保護の範囲を極めて狭くしてしまうという重大な誤りを犯している。

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。しかしながら、自主的取組を事業者外部から監視する実効的な仕組みが未だ構築されているとは言い難い現状において、努力義務に過ぎない事業者の自主的取組に消費者利益の擁護を委ねるだけでは、制度の実効性確保の点から大いに問題がある。

加えて、「消費者利益の擁護等を図る」ためには、「事業者による法令遵守」すなわち「事業者による消費者利益に関する業法及び刑法の遵守」のみでは不十分であることの認識が必要である。コンプライアンス経営と称されるのも、本来「法令」さえ遵守すればよいというものではないという理解が広がってきている。

公益通報者保護制度の目的は消費者利益等の擁護にあり、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、従業員等や消費者などの関与を取り入れたしくみとして制度設計をしたうえで導入することが、行政規制中心から市場ルールを取り入れた新たな政策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、報告書は逆に、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となっており、「21世紀型消費者政策のあり方」全体の方向性と矛盾している。

2．本制度整備にあたり、「制度が悪用されることのないように配慮」するとの記述があるが、むしろ本制度が「公益通報を抑制することとならないように配慮」することが肝要である。確かに、専ら個人的利益を図る目的によって通報を行った通報者は保護されるべきではないとの考え方もある。しかしながら、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なる点にこそ留意すべきである。

3．なお、報告書は、「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り、制度の導入により反対解釈がなされることがあってはならない。制度の実施にあたっては、この点について十分な周知を行うことが必要である」とする。

確かに、本制度の対象とならない通報について、通報者が保護を受ける余地がないという反対解釈が許されないことは言うまでもない。しかしながら、事業者は、本制度で保護の範囲が限定されていることを指摘して、本制度の対象とならない通報に対し保護対象ではないと主張することが想定され、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、通報者の範囲が労働者に限られ、あるいは外部通

報の保護要件が厳格に設定されることによって、通報しようとする者を萎縮させ通報を断念させる懸念も大きく、反対解釈を禁じて、保護の範囲が現行よりも狭くなる危険性を孕んでいることに留意する必要がある。

4．以上のような観点から、あるべき公益通報者保護制度の「目的・必要性」については次のように考える。

公益通報の対象となる機関としては、国、地方公共団体が含まれることは勿論のこと、あらゆる公法人、私法人を含むものとする必要がある。また、法人以外の団体、事業者も広く対象とする必要がある。

制度の目的は、国、地方公共団体、法人その他団体・事業者（以下これらを全て含めて「団体等」という。）の業務の執行に関して、人の生命・身体・財産及び環境を危険にさらし、その他消費者利益及び人の生命・身体・財産にかかわる国民生活上の利益（以下「消費者利益等」という。）を侵害する違法行為を消費者の前に明らかにして社会の透明性を確保し、危険を除去し違法行為等を是正させるために、これらの情報を通報した者の保護について定め、消費者利益等の擁護を図ることである。

## 第2 「2．通報の範囲」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される通報の対象とすべきである。

人の生命、身体、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おそれがあること。

環境が破壊されたか、されているか、されるおそれがあること。

その他、消費者利益又は人の生命、身体、財産に関わる国民生活上の利益に関する違法行為が行われたか、行われているか、行われるおそれがあること。

前各号のいずれかに該当する事態についての情報が故意に隠匿されたか、されているか、されるおそれがあること。

なお、「消費者利益」には、生命、身体、財産の侵害に限らず、「安全が確保されること」、「必要な情報を知ることができること」、「適切な選択を行えること」、「被害の救済が受けられること」、「消費者教育が受けられること」、「消費者の意見が反映されること」等に関する利益も含むとすべきである（報告書11頁ではこれらを「消費者の権利」として位置づけている。）。

報告書は、基準の明確性を図るためとして、通報の対象になる情報を原則として「消費者利益（生命、身体、財産など）を侵害する法令違反」に限定し、「法令違反の範囲については、保護される通報の範囲を明確にする観点から、消費者利益の侵害、人の健康・安全への危険、環境への悪影響に関する規制違反や刑法犯などの法令違反とすることが考えられる」として規制違反と刑法犯に限定している。

しかしながら、消費者利益や人の生命、身体、財産を侵害し、あるいは危険にさらす行為は法令違反に限られるものではない。また、法令による規制が消費者利益等を侵害する新たな事件の発生を防止できず後追いで整備されてきた日本の現状に鑑みると、保護される通報の範囲を既存の法令違反に限定することは、現在及び将来の消費

者利益等の擁護のために必要とされる貴重な通報の多くが保護対象から除外される結果を招くことになる。人の生命・健康・財産を危険から守り、消費者利益を擁護するためには、規制違反・刑法違反の場合に限らず、実質的に人の生命・身体・財産を危険にさらす行為、及び、消費者利益や人の生命・身体・財産に関する国民生活上の利益に関する違法行為（規制違反・刑法違反に限らず、民事不法行為上の違法行為や、消費者契約法等民事ルールの違反及びそのおそれのある場合も含む）も対象とすべきである。

また、環境が人の生活に及ぼす影響の重要性に鑑み、規制違反に止まらず環境を破壊する行為（そのおそれのある場合を含む）も、消費者利益等の保護に密接に関連するものとして対象に含めるべきである。

### 第3 「3. 通報者の保護」について

#### 1. 「(1) 通報者保護の内容」について

通報者保護の内容については、報告書が保護される通報者の範囲を「労働者」に限定していることから、「労働者」以外の通報者の保護については全く触れられていない点に問題がある。また、「労働者」についても、「一定の要件の下で、通報を理由として解雇等の不利益な取扱いが行われないようにすべきであり、そのための民事ルールを設定する必要がある」とするのみで、通報者の民事責任、刑事責任からの免責について保護の内容に加えられていない点に問題がある。

したがって、2で述べるように、保護される通報者の範囲は拡大する必要があり、またその通報者ごとに3で述べるような保護がなされるべきである。

#### 2. 「(2) 通報者の範囲」について

当該団体等の職員や従業員が保護を受ける通報者に含まれること、及びこれらの者の中にパート労働者が含まれることは当然である。

また、次のような者も保護を受ける通報者に含むべきである。

まず、契約社員、派遣労働者、下請・協力事業者の労働者等、事実上団体等の指揮監督に服し、実質的に従業員と同様の立場の者も保護の対象とされる必要がある。

次に、当該団体等の役員はその団体等の情報を最もよく知りうる立場にあり、逆に公益通報をしたことによる団体等からの不利益も受けやすい立場にあるため、保護の対象とする必要がある。退職者も、退職金や退職年金の支給等において不利益を受けおそれがあるので対象とすべきである。

第3に、その団体等との取引等によって対象となる情報を知った者も、不当な取引打ち切りなどの不利益を受けることが考えられるので、対象に含むべきである。

報告書は、原則として「事業者に雇用されている労働者」のみを保護対象とし、「元労働者、派遣労働者等の取扱いなど、対象となる労働者の範囲についてはさらに検討する必要がある。」とするのみであるが、これでは極めて保護の範囲は狭い。これまで具体的事件で現実になされた公益通報の多くが、元労働者、派遣労働者、下請企業の労働者などによるものであることに鑑みても、団体等の情報を公益のために通報する立場にあり、団体等により不利益を被るおそれのある者については、広く保護の対象としなければ、公益通報者保護の目的は達成できない。

### 3 あるべき通報者保護の内容について

保護の内容は保護を受ける通報の主体ごとに次のようなものとすべきである。

#### 団体等の職員、労働者、パート労働者

公益通報を行ったことを理由とする、解雇、降格・減給等の懲戒処分、不利益な配置転換、賃金差別、昇格昇級差別その他の雇用条件等に関する一切の不利益な取扱いが許されないことは当然である。すなわち、解雇等の法律行為は無効とし、その他の不利益取扱いは禁止する必要がある。また、不利益には、法律上の不利益のみでなく、仕事を与えない等の事実上の不利益取扱いも含むものとする必要がある。

通報者保護の考え方が未だ浸透していない日本の企業文化ないしは社会的風土からすれば、通報者保護の制度が真に定着するまでの間に、通報者が組織内の密室においてこれらの不利益を受ける事例が多発することが懸念される。したがって、公益通報を理由とする不利益な取扱いが行われた場合には、当該団体等に対して、刑事罰によるサンクションを課すことにより、そのような行為を抑止する必要性が大きい。

また、通報者が、公益通報したことにより、刑事責任や民事上の損害賠償等の責任を問われるおそれがあれば、通報を事実上不可能にしてしまうため、後記本意見書第4記載の保護の要件を満たす公益通報は、刑事上、民事上の責任を問われないことを明記する必要がある（正当な争議行為を刑事的にも民事的にも免責する労働組合法の規定を参照）。

#### 契約社員、派遣労働者、下請・協力事業者の労働者

公益通報を行ったことによる、契約社員との委託契約の解除、当該派遣労働者に関する派遣事業者との派遣契約の解除や派遣元による解雇、下請・協力事業者による当該労働者の解雇は無効とする必要がある。また、その他一切の不利益取扱いも禁止する必要がある。この場合、団体等のみでなく、通報者と労働契約を結んでいる、派遣事業者、下請・協力事業者による解雇や不利益取扱いの禁止、通報者が刑事上、民事上の責任を問われないことの明記も同様である。

#### 団体等の役員、退職者

団体等の役員や退職者については、公益通報を行ったことに関して一切の法律上、事実上の不利益な取扱いをしてはならない。したがって、退職者につき、退職金の支給や企業年金等において不利益な取扱いをすることは禁止される。また、上記と同様、通報者が刑事上、民事上の責任を問われないことの明記が必要である。

#### 団体等との取引等によって通報の対象となる情報を知った者

公益通報を行ったことによる取引等の契約解除は無効とする必要がある。通報者が刑事上、民事上の責任を問われてはならないことは同様である。

これらの保護に加えて、通報者が、法律上又は契約上守秘義務を負う場合であっても、本制度による通報を妨げないものとすべきである。通報したことが法律上又は契約上の守秘義務違反に該当するとしてその責任が問われるとすると、通報に抑止が働き、公益通報者保護制度は有名無実となる。そこで、本意見書記載

の保護要件を満たす場合には、公益通報に必要な範囲において、刑事上、民事上免責されることとすべきである。

しかし、職務の性質上高度の守秘義務があるため、刑法上の秘密漏示罪の主体とされる、弁護士、医師、薬剤師、公証人等一定の職業にある者又はこれらの職にあった者が、団体等との信頼関係に基づく取引において、職務上知った秘密については、公益通報者保護制度による刑事上、民事上の免責の対象からは除外すべきと考えられる。

#### 第4 「4．保護される通報先と保護要件」について

- 1．報告書は、産業界などからの提案を受け、行政機関以外への事業者外部への通報の要件を極めて厳格なものとしているが、これでは団体等内部への通報であることを原則とし、例外的に行政機関への通報を認め、その他の団体等外部への通報については、ごく限られた場合に限り保護されることになる。しかしながら、公益通報者保護制度を、公益のために通報しようとする通報者が安心して通報できるような実効性のある制度にするためには、行政機関以外の外部への通報も広く保護の対象とする必要がある。したがって、報告書で示されている考え方は妥当でない。
- 2．具体的には通報先ごとの保護要件を次のようにすべきである。

##### 団体等内部への通報

団体等内部への通報は、情報が外部に通報されるのではなく、その団体等内部に留まるものであるから、通報により、その団体等に対し損害や不利益を及ぼすおそれは少ないと言える。したがって、通報が真摯になされたものである限り、他の要件は必要なく、広く保護の対象とされなければならない。これは、英国法が、団体等内部の通報につき「誠実性」(原文では「in good faith」とあり、隠された望ましくない目的、例えば、恐喝の達成のために明示的に開示を行う場合には、この要件を欠くとされる。)を備えた通報であれば保護の対象としているのと軌を一にする。

##### 行政機関への通報

行政機関は、通常、その団体等に対する監督権限を有するものであり、通報者による通報を受けた行政機関が適切に指導、監督、是正することにより、人の生命、身体、財産、環境を害し、あるいは危険にさらす行為、又は消費者利益等を侵害する違法行為が予防され、あるいはその拡大が防止されることが期待される。この意味で、行政機関に対する通報も広く保護の対象とされる必要がある。

但し、根拠のない通報により団体等が不利益を受けるおそれがあるため、団体等内部への通報の保護要件である「通報が真摯になされたものであること」に加え、「通報の内容の根幹的部分が、真実であること又は通報時において真実であると信じるに足りる相当な理由があること」を要するものとすべきである。

##### 行政機関以外の外部への通報

公益通報者保護制度が有効に機能するためには、団体等内部や行政機関に対する通報だけでなく、行政機関以外の外部への通報も広く保護の対象とされる必要がある。行政機関以外の外部への通報の保護要件を厳しく制限すると、通報者は、

団体等内部や行政機関への通報の途しなくなり、通報者が特定され、団体等から様々な不利益を受けることを懸念して、結局通報を断念せざるを得ないこととなりかねない。

したがって、行政機関以外への通報が保護の対象とされるための要件は、

- ( ) 通報が真摯になされたものであること、及び通報の内容の根幹的部分が、真実であること又は通報時において真実であると信じるに足る相当な理由があること、
- ( ) 専ら個人的利益を得る目的で通報したものではないこと、
- ( ) 通報の対象となった団体等の行為の内容、人の生命、身体、財産、環境、消費者利益等への侵害、危険の程度、通報先、通報者がその外部通報先に通報するに至った事情等を考慮し、当該外部通報先への通報が相当であること、又は通報時において相当であると信じるに足る合理的理由があることを要するものとすべきである。

3．報告書は、行政機関以外の事業者外部への通報については、保護されるための要件として、恐喝、加害などの不正の目的で行われてはならないこと及び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）及び通報の内容が真実又は真実であると信じるに足る相当の理由があること（真実相当性）の要件を満たすこと。」

「事業者外部への通報が適切であること。」 「通報の対象となった事業者の行為によって発生し、又は発生するおそれのある被害の内容、程度等に応じて、被害の未然防止・拡大防止のために相当な通報先であること。」が必要とし、の具体的場合として、(a) 通報時において、当該労働者が事業者内部又は行政機関に通報すれば事業者から不利益な取扱いを受けると信じるに足る相当の理由がある場合、(b) 当該労働者が事業者内部に通報すれば証拠が隠滅されたり破壊されるおそれがあると信じるに足る相当の理由がある場合、(c) 当該労働者が事業者内部又は行政機関に当該問題を通報した後、相当の期間内に通報の対象となった事業者の行為について適当な措置がなされない場合、(d) 通報の対象となった事業者の行為により、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、の4つを挙げている。

しかし、(a)については、事業者内部に内部通報の受付制度が作られれば、その制度が真に通報者を保護する実効性のある制度であるか否かを問わず、事業者から不利益な取扱いを受けると信じるに足る相当の理由はないとして、外部への通報は保護要件を満たさないことになりかねない。(b)についても、通報者が証拠隠滅や破壊のおそれを具体的に立証することは極めて困難である。(c)の要件についても、事業者内部や行政機関に通報した後、相当期間、行政機関以外の外部への通報は保護されない。しかも、匿名で通報した場合はもとより顕名の場合でも、通報者に対し、事業者や行政機関が「相当の期間内に」「適当な措置がなされなかった」ことをどのように知らせるのか明らかでない。さらに(d)の要件も、人の生命、身体への危害に保護対象を限定し、かつ現に危害が発生しているか急迫した危険があることを必要としている点で極めて限定的である。

こうした報告書における外部への通報の保護要件は、結局、公益通報者によって提供される情報を事業者内部と行政機関のみに集中させるしくみである。しかし、日本

の企業風土の現状からすれば、事業者内部に通報をすれば事業者から有形無形の圧力を受けるおそれがあり、日本の行政システムの現状からしても、行政機関への通報に対して、行政が迅速適切に対応することを期待することは困難と言わざるを得ない。行政機関以外への外部への通報が保護されるシステムがあってはじめて、事業者内部や行政機関への通報に対する適切な対応が確保され、また適切に処理されるよう監視することが可能となるのであり、とりわけ、マスコミへの通報が必要に応じて保護されることが不可欠である。

報告書のように、行政機関以外の外部への通報の保護要件を具体的かつ限定的に規定し、要件を充たさない外部への通報が保護されないおそれのある制度を設けることは、むしろ公益通報者を萎縮させることにつながり、公益通報者保護制度を設ける制度目的に反するものである。

報告書は、本意見書上記第1、第3項で述べたとおり、「本制度の対象とならない通報」についての反対解釈がなされることがあってはならないとするが、報告書のように、行政機関以外への外部への通報の保護要件を具体的かつ限定的に列挙した場合には、かかる要件を満たさない外部通報を一般法理で保護することは困難となりかねない。

したがって、外部通報の保護要件としては、本意見書前項3( )のような、ある程度抽象的な要件（製造物責任法における「欠陥」の定義規定を参照）とし、上記諸事情を考慮して、個々の事例において個別に判断していくことが、保護される通報の範囲が不当に狭められないこととなり、相当である。

## 第5 その他

1. 従業員等に守秘義務を負わせる内容の契約等により、公益通報が妨げられることも予想される。そこで、守秘義務を負わせる契約等は、公益通報を妨げる限りにおいて無効とすべきである。
2. また、通報者の氏名、住所等通報者が特定される恐れのある情報の保護は特に重要である。法的保護制度を充実させても、通報者を特定しうるような情報が開示されると、いくらその他の保護制度が充実していても、事後的に嫌がらせや事実上の不利益取扱い等を受けることになりかねず、公益通報を行うことを極度に萎縮させることになる。そこで、匿名による通報であっても保護されることを明らかにし、通報者の氏名、住所等通報者が特定される恐れのある情報については、絶対的に保護されなければならない、情報公開法の非開示事由とする必要がある。
3. 加えて、公益通報の文化が未成熟のわが国においては、意識的に公的通報を奨励するのも一方策である。そのためには、通報者が、違法行為に加わっている場合において、本制度による通報をした場合には、情状により、行政処分の減免を可能とすることも検討されるべきである。

以上