

公益通報者保護制度の実効性の向上
に関する検討会
第6回議事録

消費者庁消費者制度課

公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会（第6回）

1. 日時 平成27年12月9日（水） 14:00～16:20

2. 場所 消費者庁61会議室

3. 出席者

（委員）

宇賀座長、升田座長代理、井手委員、川島委員、北城委員、串岡委員、光前委員、
今野委員、島田委員、土田委員、拝師委員、水尾委員、若杉委員

（消費者庁）

板東長官、加納課長、金谷企画官、大友課長補佐、佐藤政策企画専門官、
渡邊政策企画専門職

4. 議事

（1）開 会

（2）議 事

・通報者保護に係る要件・効果等について

（3）閉 会

<資料一覧>

資料1 公益通報者保護に係る要件・効果論点整理概要

資料2 公益通報者保護の効果

《 1. 開会 》

○宇賀座長 それでは、定刻でございますので第6回公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会を開催いたします。

今回から「通報者保護に係る要件・効果等」の検討に入る予定ですが、まず、事務局から委員の出欠状況の報告と資料の確認をお願いします。

○加納課長 それでは本日もよろしくお申し上げます。

委員の出欠状況でございますが、本日は山口委員が御欠席でございます。また、水尾委員は3時頃に御都合で御退席ということです。

それから、資料でございますが、議事次第の資料一覧に書いてございますとおり、資料1としまして「公益通報者保護に係る要件・効果論点整理概要」、それから資料2としまして「公益通報者保護の効果」をお配りしておりますので、今日はこちらに基づきまして、御議論いただくこととなります。

この他、串岡委員から資料を御提供いただきまして、ありがとうございます。

「公益者保護法はどのような法であるべきかについて」というペーパーになります。皆様御参考にとということでお配りしております。資料は以上でございます。

○宇賀座長 資料のほうはよろしいでしょうか。

それでは、冒頭のカメラ撮影はここまでとさせていただきますので、関係の方は御協力をお願いいたします。

《 2. 通報者保護に係る要件・効果等について 》

○宇賀座長 さて、今回の検討会から、「通報者保護に係る要件・効果等」についての検討に入る予定となっております。そこで消費者庁がこれまで行ってきました、有識者ヒアリング、実態調査などを踏まえまして、まずは保護に係る要件・効果に関する論点について事務局から整理をしてもらいましたので、事務局から説明をお願いしたいと思います。それではよろしくお願います。

○金谷企画官 それでは資料1につきましては、事務局の方から御説明させていただきたいと思っております。只今座長の方からお話ございましたとおり、本日から公益通報者保護に係る要件・効果について御議論いただければと思っております。資料1でございますが、論点整理概要案といたしまして、効果と要件についてそれぞれ書かせていただきました。第1といたしまして「効果」、それから2枚目第2の所で「要件」を書かせていただいておりますが、御覧いただければお分かりかと思っております、「効果」の方が論点として多く整理されております。このため今回は「効果」につきまして、まず御議論をいただきまして、次回「要件」を御議論いただくという形にしております。

す。今回、もし十分に御意見いただけない場合には、次回の方に「効果」の方も持ち越して御議論いただきたいと思っておりますので、その旨御承知おきいただければと思っております。

本日は、この効果の方ということで第1に基づきまして、御意見を頂戴したいと思っております。公益通報者保護の効果ということで、まず「禁止される行為について」といたしまして、通報を理由とした不利益取扱いについて、それから通報に関する秘密の保持について、通報妨害・通報者の探索について、ということで御議論いただきたい。それから2といたしまして、「通報者へ与える保護の内容」といたしまして、公益通報と不利益取扱いとの因果関係の推定等、あるいは公益通報行為自体に関する各種責任の減免についても御議論いただきたいと思っております。そのあとに「通報に対するインセンティブ等」といたしまして、通報者に対する通報結果の通知の義務化、あるいは通報者が通報対象事実に関与していた場合の通報者の通報対象事実に関する各種責任の減免、いわゆるリニエンシーの問題、最後に報償金制度についてということで整理させていただいております。

本日は、こちらについてまず御議論いただきまして、積み残しが出た場合には次回も引き続き御議論いただければと思っております。

事務局の方からは資料1につきましては以上でございます。

○宇賀座長 ありがとうございます。それでは、只今の資料1の説明につきまして、追加すべき論点や検討順序等に関する御指摘や御質問がありましたらお願いします。

島田委員どうぞ。

○島田委員 どこで議論されるべきか私も分からなかったのが今申し上げるのですが、公益通報者保護に関する効果ということからは問題がずれるのですが、公益通報があって、問題が起きて、その問題が解消されるというのが大事ですが、同時にそれによって職場自体が変わっていくことがより根本的に重要なのだと思うんです。ある事案が起きたときに、どうやって職場にフィードバックされていくのかと。そこら辺はどこで議論されたらいいのかとちょっと考えておまして、今日ということではないのですが、抽象的な言い方で申し訳ないのですが、事務局でも新たな論点といえますか、お考えいただきたい。

○金谷企画官 そのところにつきましては、持ち帰らせていただいて、次回にでも御議論いただけたらと思います。

○島田委員 はい、分かりました。

○宇賀座長 ありがとうございます。ほか、いかがでしょうか。光前委員、どうぞ。

○光前委員 各論の方に出てくると思うんですけど、今日の討論の中ではフォローアップ制度というのが論じられるはずだったと思うのですが、この目録の中には入っていないのですが、後に出てくるということで良かったでしょうか。

○金谷企画官 フォローアップにつきましては、3のインセンティブ等のところで御議論

いただきたいと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。ほか、いかがでしょうか。串岡委員、どうぞ。

○串岡委員 私が付けさせていただいた資料につきまして、「公益通報者保護法はどのような法であるべきかについて」を見ていただければと思います。なぜこれをお付けしたかという、長い話だと委員の皆様忙しいですし、時間を短縮するという意味で付けました。その中の「A 保護の範囲を広げる」について申し上げたいと思います。その後、公益通報者保護法はどのように保護されるべきかというのも時間がありましたら申し上げさせていただきたいと思います。まず、アメリカの「政府の説明責任を求める会」というのが、内部通報や保護法がどのような法であるべきかというものを出版しております、もう 20 年前からここに書いてあるようなことが言われるべきだと私は思っているのですが、まず①として申し上げておきたいのが、言論の保護に抜け穴があってはならないということです。「告発が法的に受け入れられる方法で行われるなら、言論の自由はどのような内容でも、適用すべきである。ただし法によって情報開示を特別に禁止している内容は除外されるが、法的に許容される範囲内であれば、形式、内容、対象は限定せずに保護すべきである。」とありますが、この考えをもとに、現行の公益通報者保護法の問題点を指摘したいと思います。事業者が違法行為を行っていた時は、私はその事実が発生した時点で国民には知る権利が発生していると思うわけです。違法行為を行っていない段階においては、これは常々申し上げておりますが、事前に会社にいうべきが原則である。しかしやはりコンプライアンス体制が確立していなければ会社に言えなくて違法行為がそのまま着手されてしまう。その時に違法行為や不正に着手しないようにするには、通報者が守られる法律でなければということを常々申し上げてきました。現行の公益通報者保護法はですね、どういうところが一番欠けているかと申しますと、違法行為や不正は公にしなければいけないという思想を後退させてしまっているというところなんです。もう一つは、国民の世論で、違法行為や不正をただしていくという理念がない、この二つが決定的に欠けてしまっていると思うわけです。その国民の世論が出るためには正確な情報を国民が得なければいけないわけですから、それはメディアが果たす役割が非常に大きいと思います。たまたま私、2011 年 10 月から 2012 年の 3 月まで 5 か月間の、オリンパスの新聞記事の情報を全部書き出してみました。これは読売新聞なんですけれども、5 か月の間に、これは全部表紙がついて見出しがありますけれども、90 回の報道をしております。ある時では朝夕刊で 5 箇所、6 箇所も報道している時もあります。これは読売新聞が突出しているのかということではなく、朝日新聞も調べましたけれど、日本経済新聞、毎日新聞と全部調べましたけれどもほぼ同様の傾向を示しております。それを全部私は残したわけなんですけれども、これだけの記事を書いているわけです。企業を正していくうえで、世論というのは必須なんだということをこれで物語っているのだらうと考えます。ですからそういうことが欠けていると。新聞の

自由とか言論の自由とかがなくなったら時は、それは、今大学の先生もおられますけれども、学問の自由もないはずですし、政治の自由もないはずですし、経済の自由もないはずです。我々の先輩はそういう時代を経験しているわけですから、特にそういうことを私は申し上げおきたいわけです。

その次に②としての現実に存在するテーマの範囲を広げるべきだということも、日本の公益通報者保護法は全く狭めてしまっています。また、労働者だけしか保護の対象でない。あるいは不正な行為を通報できない。それでいて公益通報者を守るための具体的措置は、民事ルールです。何一つありません。これでは一労働者が事業者の中で声をあげられるのか。沈黙して違法行為を通報しなければそこから何も進展もないわけですから、ますます違法行為が隠されるような社会になりかねない法律になってしまう。そういうことを私は総括として申し上げたいと思います。以上です。

○宇賀座長 ありがとうございます。水尾委員、どうぞ。

○水尾委員 公益通報者保護という意味で、その効果について、例えば組織論の視点から申し上げます。社会という視点から見れば、企業の評価が高まるということがあります。例えば透明性の高い会社であるとか、オープンな文化であるとか。それは最終的に企業の自己利益につながる。これは「啓発的自己利益」というのですが、自分の会社にとっての自己利益につながるというのもある意味で大きな効果になると思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。只今の点については、通報に対するインセンティブのところでは御議論いただければと思います。ほか、よろしいでしょうか。それでは只今いただきました職場へのフィードバックにつきましては、事務局で更に検討していただきまして、改めて御提示したいと思います。

それでは「資料2」の2ページ目の「禁止される行為について」、「通報を理由とした不利益取扱い等の禁止」から検討を進めていきたいと存じます。それでは、初めに、この論点の概要から資料をもとに事務局からお願いいたします。

○金谷企画官 それでは資料2につきまして、第1の公益通報者の保護の効果の1、通報を理由とした不利益取扱い等の禁止、及び当該禁止違反に対する制裁ということで、御説明をさせていただきます。御案内のとおり現在公益通報者保護法におきましては、通報を理由とした労働者に対する解雇ですとか、あるいは派遣契約を止めてしまうことは禁止ということになっておりますが、そのほか例えば役員の方に対する解任の問題ですとか、そうしたものについては、一切規定はしておりません。そこでまず役員の方の解任についてどう考えるか、まず御議論をいただきたいということでございます。もちろん役員の方につきましては、株主総会で選任、解任をしなければならないということもございますので、なかなか労働者と同じような扱いというわけにはいかないと考えてはおりますが、その点についてどう考えるかについて、まず御議論いただきたいということが一点でございます。

それから6ページに行きまして、継続的取引等の停止・解除ことで書かせていただ

いております。これは要するに取引先で違法行為があったことを公益通報した場合に、その結果、契約が取り消されてしまった、また取引がとり止めになってしまったという場合をどう考えるかということでございます。これも取引自由の原則と公益通報の促進といった観点の兼ね合いということになろうかと思いますが、そのあたりを御議論いただきたい。この場合につきまして、例えば同等の立場での契約を行っている場合と、例えばフランチャイズとか、親会社と下請会社のような上下の関係の取引といったものもあろうかと思っておりますので、そこらへんについても何か差を設けるべきであるというのであれば御意見をいただきたいと思っております。

さらに進みまして9ページでございますが、ここで、その他の行為ということで書かせていただいております。具体的に書かせていただいておりますのは、退職金の減額・没収の問題ですとか、あるいは有期雇用の雇止めの問題、これらにつきましては実は現在、法律あるいはガイドラインに規定がないという状況ですので、その点についても一言御意見をいただければと思っております。また、9ページの一番下のところから海外についても書いておりますが、いわゆるブラックリストの問題もあろうかと思っております。これを作ることを禁止すべきではないかという意見もいただいておりますので、そこについても御意見を頂戴したいと思っております。

それから11ページにまいりまして、違反行為の効力についてということで書かせていただいております。ここでは現在、法律においては通報を理由とした解雇、労働者派遣契約の解除については、これを無効というふうに書いておりますが、それ以外の不利益取扱いについては、その禁止を定めるのみで無効とは書いていないという状況でございます。判例などを見ておりますと例えば不相当な懲戒とか濫用的な降格・配転については無効、それから継続的契約の解除につきましても信頼関係の破壊等が生じていない場合には、その効力を否定している例もある、といったことございます。

その一方で役員の解任につきましては、正当な理由がなかったといたしましても解任そのものは有効といたしまして、その上で解任されました役員につきましては、損害賠償で被害回復を図る、といった例が多いようでございます。こうしたことを前提といたしまして、今現在の解雇・派遣契約の解除以外にも何か無効と書くべきか否かにつきまして御意見をいただければと考えております。

それからさらに進みまして13ページからでございますが、こちらは不利益取扱禁止違反への制裁ということでございます。今現在、公益通報を理由とした不利益取扱は禁止だということにはなっていますが、それでも実際には残念ながらそうした不利益取扱をするという企業もあるわけでございます。それに対してどうやって措置を図っていくべきか。一つには刑事罰があり、もう一つは行政庁による行政措置があるというふうに考えております。

14 ページのところでは刑事罰について書かせていただいておりますが、こちらの方

では例えば不正事実の進行等に関する不利益取扱いについて罰則を設けられている法令というのは数ありますが、そのほとんどが労働法制に関するものです。行政監督制度を実効的に機能させるため、要するに労働基準監督署がきちんと是正指導を徹底することができるようにするために、刑事罰についても併せて課しているという形になっているようでございます。

さらに進みまして17ページの所では、行政措置についてということで、例えば命令ですとか是正勧告ですとか、あるいはそれにも従わない場合は、企業名公表といったことも考えられるのかなというふうに書かせていただいております。アの(イ)につきまして、これを導入することについてどう考えるか。また前回の議論とかぶってくるんですけども、こうした措置を設ける場合に一体どこの行政庁がやるべきかということも大きな問題で、どこがマネジメントをするのかということについても、御意見があればお聞かせいただければと思っております。

とりあえず一旦ここまでということで御議論をお願いしたいということでございます。以上です。

○宇賀座長 ありがとうございます。それでは只今の説明や資料をもとに通報を理由とした不利益取扱いについて御議論をお願いいたします。御質問や意見がある方はお願いいたします。はい、井手委員どうぞ。

○井手委員 刑事罰、行政罰については後で話します。順番に沿って、まず、役員についての規定を入れるのかどうかということについてお話をしたいと思います。これは取引先も一緒なんですけれども、ぜひ、法の対象にしてほしいと思います。多いか少ないかは皆さんの判断に任せますけれども、私は、新聞社の業務を通じて、役員については三人の方から、内部告発を受けたことがあります。二人は株式会社、一人は法人です。一人については、告発者が誰なのか、その秘密を守り通しまして不利益取扱いは行われませんでした。しかし、あとの二人については、一人は、すでに解任された後でなんとか復権しようとしたのですが、無理でした。もう一人の方は、その後解任されてしまいました。いずれの方も告発された内容は事実で、報道につなげて改善がなされました。それだけに私は、通報者の地位を守れなかったことについて忸怩たる思いを感じています。メディアに属する者として、串岡委員のような従業員の方からの内部通報を受けた場合、役員と比べますとはるかに守りやすいです。後でも議題になり、話が出ると思うのですが、不利益取扱いと通報の因果関係について、通報をしたために不利益取扱いをしたのではないかと実際に記事に書いて世論を喚起して通報者を守ることも可能なのです。ところが役員というのは、この場にも北城委員や今野委員のように役員の方がいらっしゃるので、口幅ったいことは言えないのですが、非常に多岐にわたるお仕事をされているわけです。そういうお立場の役員を解任したという処分について、私たちメディアの人間が、公益通報をやったために役員を解任したのかどうかという、企業や法人の裁量権にまで踏み込んでまで、外側から判断す

るのは、なかなか出来ないことです。つまり、役員については、メディアの立場からもなんの守るすべがないわけです。せっかくきちんとした通報をされているのにと
いう思いがあります。実際に役員さんからの通報は、事実を解明するうえで、非常に
効果的なんです。役員であるから、その会社のことを知り尽くしておられます。従業
員の方からの通報の場合、こちらで裏付けをしなければならぬことがかなりあり
ます。それに比べると役員さんの場合は、ほとんどの内容が根幹をついています。公
益通報者保護法の目的を記した第一条の、国民の生命・身体・財産を守るという意味
で、役員の通報というのは欠かせないものだと思います。公益通報者保護法の範囲に
もかかると思うんですが、正義の訴えをする役員さんを守るということで、そういう
規定を入れていただきたいと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。ほか、いかがでしょうか。串岡委員、どうぞ。

○串岡委員 私はこの不利益取扱禁止違反への制裁の内容について刑事罰のこととかあり
ましたけれども、私は自ら裁判をやりましたのでそのことを申し上げたいと思いま
す。私がここに出している2ページの「一方内部告発者にとっても、法的に保護され
るためには、次の条件がある」の③ですが、「証明責任が転換されるべきである。」と
あります。本当に公益通報して不利益取扱いを受けた場合は、裁判をやる必要がある。
そして日本だと訴えた人が苛酷な立場で証明しなければならない。ですからこれに
も書いてありますが、アメリカの民事訴訟では訴えた側が証明しなければならない
という原則があるが、それを覆している1989年の連邦内部告発者保護法は、告発者
の権利を守るためにそれまで非現実的で不合理で時代遅れの立証責任の負担を見直
したということを言っております。そして内部告発者保護法にも一貫して採用され
ているのは、告発した事実の証拠が反対の証拠の優位にある、つまり告発者は51%
の証明ができればよいと、こういう形に変えていただかないと、内部告発した場合は
なかなか守られないと、守られても会社には色々な手段があります。最近の例を持っ
てまいりましたので、これは11月18日のマタハラ女性逆転勝訴というのにも非常
に関係があります。なぜこれを持ち出したかという、この方はマタハラによって降
格させられたことが違法だと訴えたわけですが、地方裁判所でも高等裁判所でも勝
てないのが日本の現実、最高裁がこれを救って差し戻してようやく女性逆転勝訴と
いう判例が出来て、最高裁の判例は拘束的な権威がありますから、これが今から通用
していくと思うのですが、これまでこういう判決が出ないという日本の現実があっ
たということなのです。これは私の知っている人もみんなこれにやられちゃうわけ
です。彼は異動とか降格に応じたじゃないか。これは会社の力でどっかに行けと命じ
られたら解雇されることを覚悟するか不本意ながら応じるかの選択肢しかありませ
ん。その応じたことをもって、裁判所がそのまま会社の言い分を認める傾向がありま
す。その判断を覆すのは大変な労力があるわけです。刑事罰というのはもちろんあり
ますけれども、証明責任が転換されるべきであると思います。それについては書いて

ありますので読んでいただければいいと思いますが、そういう気持ちであります。

○宇賀座長 ありがとうございます。拝師委員どうぞ。

○拝師委員 先ほど井手委員の方から、役員と継続的取引関係にある取引先の通報についてどう考えるべきかという話がありましたが、入れるべきということで、私もそう思っております。法律的には労働者の方がより手厚く保護されていて、役員の場合は資料に付けていただいたように、基本的にはいつでも解任ができて、その代わり正当な理由がなく解任された場合には損害賠償でカバーすると。そういった建付けになっていると。一つの考え方として、立場が弱いから法律で守らなくてもいいということもあり得なくはないのですが、むしろ私は弱いからこそ守らなければいけないと思います。なぜかという、この法律が目的としているのは個々の通報した人の地位の確保ということなんですよね。これを通じて守ろうとしていることの究極の価値というのはやはり情報の透明性、情報を透明化することで企業や行政のコンプライアンス体制を高めていくということです。非常に社会的に価値のある情報そのものが求められていると思います。ですから通報された方々の個々の地位の強弱ではなく、やはり情報の透明性を図るために必要なかという視点で見たときに、そこは労働者の方と同じかそれ以上に守らなければいけないという立場ですから、役員だとか取引先だとかを入れていくべきだと思っています。あとは細かい話なのですが、現行法で派遣労働者の話が規定されていまして、労働者そのものは確かに派遣先の契約解除無効ということで規定されているんですけど、派遣会社そのものが契約を拒否されることも想定するべきだろうと思っております、そのことをおもんばかって派遣労働者の方が通報できないということも想定できますので、派遣労働者御自身だけではなくて派遣会社そのものも、派遣労働者が通報したことによって契約を切られないということも入れておく建付けにしないといけないと思います。継続的取引関係の中に入ってくるのかもしれませんが。

○島田委員 それは、4条に労働者派遣契約の解除の無効という規定があるから大丈夫ではないか。

○拝師委員 個々の労働者の派遣契約ということではなく。

○加納課長 そこは島田委員のおっしゃるとおりです。

○宇賀座長 ありがとうございます。水尾委員、どうぞ。

○水尾委員 役員の不利益取扱いということについて、例えば有価証券報告書虚偽記載で長年にわたり利益の積み増しをしていた。そのことをある役員が知った。その時に、これは会社のためだから、過去からやってきたことだから黙っておこうとなれば、これは会社への本当の忠誠心にはなりません。いわゆる虚偽の忠誠心です。本当に会社のためそして社会のためだということであれば、そのことに対してその役員が知った事実をどこかで断ち切らなければいけないし、そういう勇気ある判断をした役員

は保護すべきだと思います。会社、あるいは社会のためという本来の忠誠心からの行為で企業の役員を解任されるべきではなく、保護しなければいけないと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。土田委員、どうぞ。

○土田委員 私も当初から公益通報に関しては、労働者だけでなく下請けの事業者それから役員であろうとも全て公益通報の保護の対象にすべきとっておりますので、是非そこは入れていただきたいと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。川島委員、どうぞ。

○川島委員 私の方からは、通報を理由とした不利益取扱いについて明記されている論点について、通報者の保護につながる、通報者の救済という視点からの法律ないしはガイドラインの補強という点については賛成いたします。そうした前提で、四点についてそれぞれ意見を申し上げたいと思います。まずは（１）のアの「（イ）継続的取引等の停止・解除」についても法やガイドラインに明記すべきだと考えております。その際にまず一つは取引先からの取引停止によって、通報者自身が所属する企業から不利益な取扱いを受けた場合の救済も担保すべきだと思います。また取引先や通報者の情報を第三者に開示することにより、通報者の所属する企業が不利益取扱いを受けることがないような仕組みを担保する必要があると考えております。

二点目はアの「（ウ）その他の行為」についてです。明示されているような退職金の減額・没収や有期契約労働者の雇止めのみではなく、不利益な取扱いについて逐条解説に書いてあるようなことも含めてガイドラインに明記すべきだと考えております。また今回例示されております要注意対象者名簿についてですが、そもそも我が国においてそういった事例があるのかどうか、その辺についても事務当局からお伺いしたいと思っておりますが、仮にそうした事実があるのであれば、その点についても法律やガイドラインに入れるべきだと思います。

三点目についてです。三点目はイの「違反行為の効力について」です。その効力については他の法律や判例によって、実際に掲載されている不利益取扱いについては少なくとも公益通報者保護法でも直接無効だと定めるべきだと考えております。

最後に、ウの「不利益取扱い禁止違反への制裁内容」についてです。これは労働者保護という観点から見ますと、刑事罰また行政措置についても実施していくべきと考えております。その時にはどういったものを対象とするのか、あるいは罰則の内容を見て、他の制度等との整合性を考慮して過大なものとならないように留意する必要もあると思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。升田委員、どうぞ。

○升田委員 まず分かりやすいところから申し上げたいんですけども、先ほどから継続的取引についての議論がありますが、多分継続的取引について御存知ないから一律に「継続的取引」という言葉で議論していると思いますが、それが事業者あるいは内容によって千差万別で、そもそも「継続的取引」という言葉を明確に使っていかど

うかというくらい疑問になっているわけですね。一例をあげますと、今国会に法案が出ております、民法の改正法案でもですね、もともと審議の段階では継続的取引の規律を設けようということであったわけですが、それが著しく困難であると。まずそれ自体が非常に困難であると。尽きない色々な問題があるんですけれども、御議論されるのであればきちっと実態を把握したうえで議論されないと、予想外の悪影響を及ぼすことになると思います。しかも契約の自由というのは、これは何人にも保障されている非常に社会的に重要な自由でありまして、軽々に議論をすること自体、もうちょっと慎重にすべきではないかと思えます。

二番目には役員の問題ですけれども、これは正直会社の経営機構そのものに関わることでして、これも軽々に公益通報うんぬんで大きな変更を加えていいかどうかという問題がありますし、それから先ほど御紹介がありましたように、会社の役員クラスの人が、そもそも役員と従業員では法的に違うんですけれども、役員の方が色々経営のためを思って行動される時に従業員と同じ取扱いでいいかどうかというのは疑問でありますし、取締役会あるいは取締役自体がコンプライアンスに沿った経営をしなければならぬというのはよく分かっていることですから、それは従業員と違った立場にあるというのは言わなければいけないと思えますし、株主の意思というのを会社の経営ではまず一番に重視すべきことで、株主の意思というものを無視した議論が果たしてどの程度合理性があるかということに疑問を感じます。それからそもそも解任は自由でありまして、不当な場合は損害賠償責任を負えばいいということですので、地位の問題に関わらず、救済の道は開かれているということですし、そんな通報した役員が未来永劫、ずっと役員としての地位を続けること自体が逆に悪影響を及ぼすという問題もあると思えます。刑事罰につきましては、先ほど議論しておられますようにそもそも全体的な理知的な要請というものの判断をどうするかというのも罰則を作るうえでの大前提にあるわけですので、そここの議論をもっと詰めないで、ここで皆で悪いんだと言ってそれが果たして社会的に妥当性があるのかどうか、仮にそうだとすると犯罪構成要件の問題で非常に厳格に理解しておりますので、そういったことを軽々に言うわけには、実質的に悪だからといってすぐに要件が書けるという問題ではないということで、そこも検討しなければならないと思えます。また、行政罰の方も誰がやるのかという問題もあると思えます。

その他に、これは全くの思いつきですけれども、もし違反行為があったらむしろ課徴金でも出していただいて社会に貢献する用途に使った方がもっと実効的ではないかと思えます。従来の枠組みにとらわれて、それを重くすることだけ考えるというのはやや違和感がある気がいたします。

○宇賀座長 ありがとうございました。若杉委員、どうぞ。

○若杉委員 これまで出た委員の意見に大体賛成なんですが、升田委員の意見には私自身は賛成しかねます。一つは役員の場合ですが、もっとも役員も労働者も同じですが、

そもそも不利益取扱いということ自体が曖昧な面があると思いますが、「みなし不利益取扱い」みたいな概念を入れて、例えば役員にしても労働者にしても通報をした後一年以内に地位の移動があった場合は不利益取扱いとみなすとするのです。そういうことをしないととても守り切れないのではないのでしょうか。ただし、必ず「みなす」ではなく「みなすことができる」とか、多少の幅は必要だと思います。

もう一つは刑事罰ですが、私も罰を重くすることには賛成です。私は、全体的に日本の罰は甘いという認識しています。罰が甘いので悪いことをする人が多いのだと思います。人が悪いことをするときには、そこから得られる利益と、それが見つかったときの罰をコストとして比較しているのだと思います。そのコストは、悪いことをしたことが見つかったときの罰とそれが見つかる確率との積、つまり期待罰です。したがって罰を重くし、かつ見つかる確率を高めれば期待罰であるコストが大きくなり悪いことがしづらくなります。内部通報の方は見つかる確率を高めているわけで予防策として有効です。もう一方で罪を重くし罰を大きくしないと内部通報の効果は薄れてしまいます。罪を重くすると、他の法律との兼ね合いがあるという議論が出ますが、何もできません。勇気をもってブレイクスルーをしなければならないと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。水尾委員、どうぞ。

○水尾委員 今の若杉委員の意見に私も賛成で、役員はそもそも善管注意義務とか忠実義務というのがあります。もし不法行為を知った時に黙っていたら今度は会社から訴えられるあるいは株主代表訴訟の対象にもなるわけで、逆に役員の地位も危うくなります。彼らにとってはそういうことも含めるとやっぱり言わなければいけないということで公益通報になると思いますので、そのことを踏まえるとやはり法の対象にするべきだと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。井手委員、どうぞ。

○井手委員 升田委員、若杉委員から刑事罰、行政罰の話が出ましたので、刑事罰、行政罰についての私の見解を述べさせていただきます。

刑事罰、行政罰は、是非入れていただきたいと思っています。なぜかという、一つは、この議論が行われている足下でも、不利益取扱いが起きているとの報道例が散見されていることです。消費者庁さんが用意された資料の28ページの一番下の欄に「内部資料を提示して通報した職員に対して守秘義務違反の責任を追及するために、通報者の探索が検討された事例（平成27年10月）」とあります。新聞報道によりますと、ある市の児童相談所に勤める男性職員が停職の懲戒処分になっていて、民間の児童養護施設の施設長が入所していた少女にみだらな行為をしたとして、児童福祉法違反で逮捕された事件に関連して、この職員が資料を持ち出したというのが、処分の理由ですが、資料は、母親から「子どもから施設長と外泊するというメールが届いて

いる」と相談があったという内容で、その資料に基づき、職員が市の公益通報窓口で調査の遅れを通報していたと報道されています。

それからもう一つ、資料の34ページの下の2段目の例に、通報に対し、「名誉毀損等を理由とした損害賠償が請求された事例（平成27年11月）」とあります。新聞報道によりますと、これは2件あったと指摘されており、損害賠償請求を起こされたのは、東日本と西日本の障害者の通所施設で利用者に対する虐待に気付いて、自治体に通報した職員です。うち1件は、自治体が監査に入って虐待の事実を認定されたと報道されていますが、通報した職員の方々は、施設側から一方には670万円、一方には110万円の損害賠償請求を起こされた、とされています。

こういう事例に対する報道が、前回の検討会から今回の検討会の間に2例あったということです。現行の法律は、不利益な取り扱いがあっても残念ながら何の手立ても打てないわけですから、是非、罰則を入れてほしいというのが第一です。

それからもう一つ、罰則を導入していただきたい理由は、ほかの法律の整備状況からです。公益通報者保護法が施行された2006年の時代とは違って、いまの法律の多くは、罰則が付与され、伝家の宝刀を持つという形になっていると言えます。例えば、宇賀座長が御専門で、宇賀座長に御説明いただきたいくらいなのですが、個人情報保護法です。この法律の施行は2005年なので、公益通報者保護法の一年前なのですが、個人情報の漏洩があった時には、主務大臣が勧告をして、改善が不十分と判断されると、個人にも法人にも両罰規定が設けられています。それから来年4月に施行される障害者差別解消法です。この法律も差別が是正されない場合は主務大臣が是正勧告をして、それでも従わない場合は、報告を求め、虚偽報告をしたり、未報告だった場合は、罰則があります。今の法律は、先ほど若杉委員や水尾委員がおっしゃったように、ある程度罰則を付けて強制力を持つという流れになっているわけです。ですから、是非、罰則を入れていただきたいと考えています。その場合の罰則は、伝家の宝刀だっていいと思っています。最初に行政措置があって、行政罰があって、命令勧告の公表みたいな段階があって、それにどうしても従わない、不利益取扱いを続けているというような事例に対して、それでは、ということで監督官庁なりが乗り出すということであれば、いきなり高いハードルの刑事罰を課するという法的組み立てより、一般にも理解を得られるのではないかと考えています。それから、先ほど、どこの行政庁がやるのか、どういうマネジメントをやるべきかという論点の質問がありましたが、これには、二つの考え方があると思うのです。ひとつは、主務大臣が責任を持って実施するという考え方です。例えば、資料で紹介されている原子力規制法なんかの場合がそうになっています。しかし、公益通報者保護法では、やはり担当官庁の消費者庁が前に乗り出して実施するという、もう一つの考え方でやるべきだと思います。私は、この検討会でずっと申し上げているのですが、消費者庁が啓発官庁から、真の意味の公益通報の監督官庁になっていただきたいわけです。不利益取扱いには、当該の行政機

関が絡む場合もあると思うので、主務大臣では難しいケースもないとはいえません。ですから、升田委員がおっしゃったように、刑事罰や行政罰は十分検討しなければいけないことですが、消費者庁が是非、伝家の宝刀と、それを実施できる組織・体制を兼ね備えていただきたいと思います。

それから資料9ページに不利益取扱いの一つとして出てくる要注意対象者名簿のブラックリストなるものが、そもそもあるのかという質問が、川島委員からありました。ブラックリストのようなものはないのかもしれませんが、それに関連した意見を述べます。資料9ページに紹介された事例の4番目に「内部告発を理由に解雇になった従業員が再就職しようとする時に同じ業界の場合、そこにあいつはこんなやつだといって流していったみたいなのはあります。」とありますが、実はこれは、私がヒアリングで申し上げたことです。内部告発をした人というのは先ほどの役員もそうなのですが、再就職まで阻まれる事例が多く見られます。役員の場合は、升田委員もおっしゃいましたが、覚悟して通報をされます。私が経験した三人のうち、地位を守れなかった二人の方も「それは結構です。私は覚悟してやっています。」とおっしゃいました。しかし、同じ業界に情報が流され、それによって、再び、別の企業で役員になるチャンスまで失うわけです。これは、従業員も同じで、ブラックリストまでもなくても、通報をした個人に関する情報を同業者や下請けに安易に流されるわけです。そういう行為をどれくらい法律の中で明記できるのか、技術的な課題がありますけれど、先ほど、川島委員からも意見があったように、明記する必要があると思っています。現行法での不利益取扱いは、人事的な処分だけになっていますが、こういう行為も予想されるという事例を法律かガイドラインで確実に抑えておかない限り、抜け穴をつかれて通報者の不利益が防げないのではないかと考えています。

○宇賀座長 ありがとうございます。光前委員、どうぞ。

○光前委員 今日の意見は非常にラジカルで弁護士会内の意見より激しくて頼もしいと思っ
ているのですが、一点だけ。升田委員から出た「継続的取引」についてですが、事業者からの相談では継続的取引という行為に限らず、契約の相手方の従業員が相手方の不正行為を認識して、これを言うと契約が切られてしまうということで心配する相談が何例かありました。ですから継続的ということにこだわる必要はなくて、通報したことによって契約を一方的に解消する行為を禁止するというのが絶対に必要なことで、今の法律というのは労働者派遣契約だけをよかれと思って規定しているのですが、労働者派遣契約だけを保護する必要はないわけで、他の同じような条件で契約や取引をしている業者の割合が高いと思いますし、むしろそういうところからの方が通報しやすい、取引先の相手方の従業員の方が通報しやすいという考えもあるわけですから、その点の保護というのを十分に図る必要があると思います。それから刑事罰については、弁護士会の方でも強く言っているのですが、私の個人的な考え方としては、企業の内部通報違反に対する刑事罰というのは大変ではないかと思

いますが、少なくとも、行政通報をしたことに対する不利益取扱いは、これは国が面目を潰されたわけですから、断固たる厳しい処置をする必要があるわけで行政通報に対する刑事処置は絶対に入れていただきたいと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。島田委員、どうぞ。

○島田委員 刑事罰の問題が出ていますが、先ほど井手委員がおっしゃったのと、升田委員が想定されて反対されたのはタイプが全然違って、どういうことをしたらそれ自体が犯罪になるのかというのは相当難しい。個人情報保護法にしてもそうですが、行政による指導、勧告、企業名公表、それでも聞かない場合には罰則ということもあるんで、それは検討の余地があると思います。ですから刑事罰を科すかどうかという時に、その議論を整理してやった方がいいのではないかと思います。

それから先ほどの光前委員の考えですが、何で労働者派遣契約だけをということですが、それはちょっと角度が違って、派遣労働者を保護するために、派遣労働者というのは派遣会社に雇われているわけですから、通報先とは直接関係がないわけですよ。ですから派遣労働者を保護するという観点から、保証しているということですので、しかも派遣労働者というのは直接指揮命令を受けているということなので、取引先といってもこれも千差万別で、具体的な委任を、業務委託を受けているということ、単なる取引先ということ、これは全く違うので、先ほど升田委員がおっしゃったように整理をしていかないと、抽象論ではまずいのではないかと思います。ですから継続的取引の例を挙げられましたけど、例外はありますけども一般的には効果は損害賠償ですよ。労働契約みたいに解雇を無効にしてそのまま契約の継続を強制するというパターンはそれほど多くないわけで、そこはどう考えているのかというポイントがあると思います。

もう一つ、役員についてなのですが、役員も保護されるべき、保護の可能性は全くないわけではないのかもしれませんが、役員は法律関係が委任であることから、特段委任の解除の理由はいらないので、それとの関係で何が理由になったかというのをどういうふうに考えていくのかというのはなかなか難しいと思います。このことがあったから、それではないということを立証するというのは、なんの理由でもいいというその仕組みを前提にして考えたときに、一体どういう形の方がいいのかというのはよく検討すべきではないかと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。北城委員どうぞ。

○北城委員 役員に関しては、まず執行役の役員の話と取締役と分けて考えた方がいいと思います。特に取締役は本来株主総会で選任されるのであって、解任されるのであれば株主総会で解任されるので、社長が解任するわけではありません。本来は取締役が社長を選ぶ立場なので、従って取締役が不正行為を見つけたら取締役会で問題を正すべきだし、株主にも意見を言う機会があるので、不利益で取締役を解任するのは難しいと思います。社長を解任するならばあり得ますが、取締役は、株主総会で

選任されるので、解任を認めないということは非常に難しいと思います。内部通報をしたことだけが理由なのか、他のことを含めるのかというのは、株主総会での議論の結果なので、それを一律に決めるのは少し難しいのではないかと思います。

それから通報者の同意なく通報者を第三者に開示する行為は、要注意対象者名簿があるかどうかは別として、法律やガイドライン等で禁止すべきだと思います。そうしないと通報者が他に漏れてしまうと思います。

刑事罰の問題については、よく議論したうえでやはり最終的には刑事罰もあるところまで踏み込んだ方がよいと思います。禁止をしたけれども刑事罰がないという形よりは、刑事罰がある方が抑止力があると思います。

それから20ページの通報を受けた者等の秘密保持義務については、秘密保持の義務があるということで、法律なりガイドラインなどで明記した方がいいと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。はい、土田委員どうぞ。

○土田委員 私もやはり、刑事罰については、刑事罰があるということが分かっているならば一定の抑止力があるかと思っています。これが全くなく、ただただ禁止事項だけというのは、効果がないと思っています。

それともう一点は行政措置ですが、この命令・勧告・公表について、伝家の宝刀とおっしゃいましたけれども、もしこれを消費者庁で持つとなると、余程の力仕事となります、おそらくこの命令や勧告をするとなると、それなりの人員とももちろん予算もつけないといけないし、いろんな課題があります。その前段階に、まず調査をどうするかということです。それも踏まえますと、これが消費者庁で本当に出来ればいいですが、もう少しいい方法がないかと。例えば第三者機関を作るとか、もっと幅広く御検討いただければと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。升田委員どうぞ。

○升田委員 議論がやはり込み入っているというか、公益通報の問題と、民商あるいは刑法の一般的な法理の問題が混線しているところがあると思います。先ほどから議論している問題の多くは、公益通報の問題というかこの法律だけでやらなくても、他で実はもう長年の運用で保護されている部分もあるわけですね。ですからそのところを紹介しないで、ここだけで全部盛り込もうというのは法律の制度として問題があると思います。先ほどの保護されるというのが、では実際にどのような保護があるのかとか、どのような問題があるのかというのを紹介しないと、全く保護されていないかのごとくに紹介されているので、議論がそういう方向に行ってしまうと思うんですね。ですからそこはきちんと区分けをして、背後にある一般の制度というのを御理解いただいてから運用いただきたいと思っています。

それから刑事罰の問題は、大体どこでも悪そうだから刑事罰の要件を作って処罰すればなんとか行けるのではないかと、軽々にお考えかと思うのですが、そもそも抑止力だけでそういう法律を作ること自体が本末転倒で、本来は実質的な違法性が認

められて初めて犯罪になるわけですから、それを十分認識したうえで、どういう構成要件が書けるかということをもまず検討すべきであって、悪いから使わないかもしれないけれども抑止力だけで法律を、刑法を作るといのは断固反対したいです。ですから先ほどおっしゃった色々な制度があって、行政的な処分をして、それに違反した場合は確かに他にも制度があって、それはそれなりに行政的な処分の実質的な正当性と違反した時の害悪というのが相互に考慮されているので、そこは先ほどから申し上げているように、作るか作らないか、あるいは何を対象にするかといったことは、刑罰ですので是非慎重に御判断いただきたいと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。串岡委員、どうぞ。

○串岡委員 刑罰の例で申し上げますと、原子力関係で、これも名前を出さざるを得ないのですが、東京電力の東北にある原子力発電所の原子炉ひび割れ偽装は、2年間隠していた。その前の茨城県の原子力村で事故があったように、公益通報者保護法にさきがけて、これは罰則付きの法律になっていたはずですが、ですからそういう例があるわけです。構成要件とかそういうことも当然考えられて、罰則を作る。事故が起きたときには国民が重大な被害を受けるということを考えて作られたんでしょう。他のものでそういうことがないのかということをおは問題にしたいわけです。私が言いたいのは、罰則付きであっても沈黙をせざるを得ないのが日本の企業風土だということです。誰も言わないわけです。ここが日本の一番悪いところだと思います。制度を作っても法律を作ってもそれが機能しない。何かあって裁判があって判決が出た時でないとそれが証明されないのだから皆さんが信用しない。だから企業の風土はそういう点でまだ変わっていない。ですから罰則すらなければ、労働者が意見を述べようと思ってもあまりにも弱い立場なので、今升田委員がおっしゃいましたけれども、やっぱり守られていないと言わざるを得ない現状です。あなたを守りますという強い意思を国家が示した法律ではなくて、民事ルールだとおっしゃっているわけですから、何らかの強制力、イギリスやアメリカのように課徴金に上限がないとか、あるいは裁判を国の労働局とかそういうところが代わってやってくれるというのならいいのですが、そこまでたどり着くのも大変なのに、裁判で勝ってもまた次裁判をやらなければいけないというのは、私も何人も知っているわけで、何度も何度も裁判をやらなければいけない。裁判では不利益な異動について言えば、判決は無効だと判決を下すだけです。そこで終わるわけです。損害賠償金額も差額を保証するだけです。時に、弁護士費用にも満たないことがあります。これはそういうものとバランスを考えたときに、罰則を付けてさえも日本では公益通報者は守られないかもしれないということに私は重きを置きたいと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。拝師委員どうぞ。

○拝師委員 まず、取締役等の役員と継続的取引にある取引先を入れるかどうかということなんですけれども、私がイメージしているのは、そういう人たちを公益通報者保護

法の保護の対象に入れていくからといって、じゃあ違反があれば取締役は解任できなくなる、継続的取引が切れなくなるというのを民事ルールでそこまでやるのは難しいかなと思っています。それについては効果とは少し別で、民事的な効果とは少し切り離して考えないと、解雇が無効だから全て取締役も解任が無効になってしまうというような建付けは少し厳しくなってしまうので、こちらの方は損害賠償が出来るという建付けの中で、立証責任の転換をすとか損害賠償をしやすい仕組みの中で、保護していくというのが民事的には現実的なのかなと思います。

もう一つは、行政処分の対象に含められるようにすることが重要で、民事・行政ルールとは区別して議論した方がいいと思います。

それから刑事罰の件に関しては、私も是非入れるべきだろうと思っています。色々課題があって議論すべき点があることは分かっているつもりなのですが、やはり公益通報者保護法が出来てもう10年が経とうとしていて、今の法律ではなかなか効果がない、通報者を守り切れないというのが分かっている中で、更に慎重に議論するというのはどうなのか。10年前の議論であればともかくとして、実際に法律をこれだけ使ってみて限界があるということが見えているわけですから、その辺はどうやって構成要件を明確にしていくとか、工夫すべき点があるかとは思いますが、ここは入れていただきたいと思います。当然、刑事罰を入れて、その抑止力だけでこの制度を担保しようとしているわけではなくて、インセンティブの話とか企業の自主努力等も含めて合わせ技で何とかやらなければいけないということは皆さん御理解されていて、それもずっと議論してきていると思います。決して刑事罰を入れるからそれだけで全てうまくいくという趣旨のことは言っていないのではないかというふうに思っています。それで、刑事罰には大きく二パターンあると思っています、一つは個々の禁止行為を明確にしておいて、誰がどういうことをやったから犯罪になりますよということ。もう一つは先ほどから出ているような行政処分をかけておいて、措置命令的にこれをしてはいけないということを行政として決めておいて、それでも違反した時に刑事罰という二段階でいくパターンがあるので、いずれのパターンも検討を詰めていく必要があるだろうと思います。そこは議論を深めていただきたいと思っています。

○宇賀座長 ありがとうございます。井手委員、どうぞ。

○井手委員 本来は、次回の第7回検討会で言うべきことなのかもしれませんが、刑事罰について反対される方も少なからず、おられると思って、それに対抗するために一つの論理を持ってきましたので紹介したいと思います。内部告発をめぐるメディアを中心とした外部通報の受付の激変の状況です。第1回検討会で少し申し上げましたが、一つは匿名告発サイトです。ソフトのやり取りで、通報者が匿名で告発できる受付方式を用意しているメディアがすでに国際的には存在しています。米国政府による情報収集活動について内部告発したエドワード・スノーデン事件以降なんですが、実際

にワシントン・ポストが導入しています。日本でも、どこかのメディアで導入される時代が待たなして来ていると感じています。それからもう一つは、時に世間を賑わせている内部告発サイトのウィキリークスです。私は、日本政府職員からの暴露がなかったのに、逆にほっとしているのですが、最近では、TPPの当該国政府職員を対象に賞金を出して、交渉途上の機密文書の提供を公募していました。一番最後に報奨金の議論もありますが、内部告発者が告発先を選べる時代が来ているわけであり、公益通報者保護法という世界は意外に小さくて、それ以外の世界の方がどんどん広がっている感を抱いています。そうした時に公益通報者保護法をどうしていったら、日本の安定した社会の秩序をどう守っていくかと、メディアに属する者がこんな偉そうなことを言うてはどうかとも思いますが、そういう視点から考えると、やはり、ここで公益通報者を保護するんだと、国が意思表示をしなければいけないと思っています。実は、前回第5回まで傍聴に来ていたマスコミ関係者に、この検討会のいままでの議論をどう受け止めていますか、と聞いたことがあります。いろんな努力が設けられるようですが、やはり、変わっていないですねと言われて、ものすごく、がっかりしました。企業へのインセンティブの話とか、色々生懸命、議論してきましたが、メディアの目から見たら、正直言って、刑事罰を設けるのか、ここがポイントなのです。要は、不利益取扱いをした人や、個人情報漏洩した人について何らかのペナルティがあるのかどうか、このポイントが全くないとなると、ほかにどんな法改正をしようが、何も変わっていないと見られざるを得ないと思います。そうした見方の上での行政措置、刑事罰についてですけど、これは法人を念頭に置くべきだと思います。不利益取扱いをするに当たって個人情報を漏洩するに当たって、組織が行っている行為です。そこを前提にして、検討していただきたい。それから行政措置を充実して重くして、逆に刑事罰を軽くするという手立てだと思っています。行政罰は、その業界での何らかのペナルティ、例えば、業務停止命令があったり、ガバナンスコードに関係して、市場からどういうふうには排除するかというものがあつたりとか、そういうものを組み合わせるという方法もあるのでしょうし、先ほど、升田委員がおっしゃった課徴金というのも一つの大きな手立てだと思っています。大手総合電機メーカーの場合はそれなりの課徴金を払うわけですから、課徴金によって、国には財源ができますし、課徴金が入るとしたら消費者庁に入るわけですから、この公益通報制度の啓発のためのお金に使えば、悪い法人から取ったものを逆に生かすということにもなります。行政罰も刑事罰も、両方、何もないとなると、通報者の方々も含めてやっぱり変わっていないという見方になるのだと思います。委員の一人として、それは絶対に避けなければならないという思いから申し上げております。よろしく願いいたします。

○升田委員 最後に。

○宇賀座長 はい、升田委員、どうぞ。

○升田委員 今、井手委員がおっしゃったところで、私もさっき言い忘れたのですが、刑事罰といいましても法人と個人と違うわけで、法人に懲役を科するというのはあり得ないわけで、ここでおっしゃっているのは重罰で、違反したらすぐ刑務所に行きそうな勢いなのですが、実際にそういう不利益な取扱いを行うのは主な対象となっているのは法人なわけで、せいぜい罰金止まりで、先ほどの原子力の話がありましたけれども、基本100万円なんです。ですからおっしゃっている抑止力がどのくらいあるか分かりませんが、もうちょっと厳密な議論をしないと雰囲気だけで刑事罰をしたらどうにかなりそうだというのは違うと思いますし、ここでは少数説ですが社会に出れば決してそうではないという気がしておりますので、そこは是非、この14ページの定義で記載されていることが明確に区分されていなくて、もう少し具体的に懲役を科せられる人は一体何をどうしたら懲役になるのかということが今一つ釈然としないところがあるということです。以上です。

○宇賀座長 ありがとうございます。

○加納課長 ありがとうございます。升田委員のお話を伺っていると、一体事務局はどういうつもりなのかということだと思いますので、申し上げますと、私達が今回資料に提示しておりますのは、公益通報者保護法に関して様々な課題が提起されている中で、それらを出来るだけ漏らさず拾いたいという観点で今回は資料を作成しております。役員の問題につきましても、継続的取引それから刑罰とか行政規制の問題も、かなり古典的論点といいましようか、従来から指摘されている論点でありまして、これを避けることは適切でないと考えたからであります。役員の場合は私が申し上げるまでもございませぬが、当然従業員と契約関係が異なっておりますので、そこは当然考える必要がございますし、継続的取引につきましても島田委員におっしゃっていただきましたように、現行制度では労働者派遣契約においては派遣労働者の雇用関係の終了につながることを前提として解除無効に規律を設けるという一定の絞り込みは既にされているわけです。刑罰規定も升田委員に御指摘されるまでもなく、当然ながら社会的な可罰性ないし違法性があるという構成要件を立てることが出来なければ措置は導入できませんので、私どももそこは認識をしたうえで行っています。他方でお聞きしていると、若杉委員や北城委員の観点からしても、やはり罰則の導入の必要性というのは支持する御意見であったかと思っておりますので、社会一般の法感情として、やはり罰則の導入というのは考えざるを得ないのではないかと認識をしております。升田委員のお眼鏡にかなうものが提示できるか分かりませんが、私どもとしては可罰性の議論を深めたうえで、要件を検討していきたいと思っております。また、行政規制についても土田委員がおっしゃったように、結局できるのかという問題がございます。甘くない話でありまして、まともにやろうとすると当然人員予算の問題もありますし、処分の対象になる証拠収集もどうやってやるのかも踏まえない

と、制度があっても実施がないうちに終わりますので、甘くないという認識がござい
ますので、また検討させていただければと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。今日いただいた御意見の中で、証明責任の問題とか、
課徴金の問題とか新たな論点も掲示されておりますので、そういった点についても
事務局の方で検討していただきたいと思います。それでは続きまして、「通報に関す
る秘密保持について」及び、「通報妨害・通報者の探索について」の議論に移りたい
と思います。概要についての説明を資料2をもとに事務局からお願いします。

○金谷企画官 説明させていただきます。資料の方は20ページからでございます。(2)と
いたしまして、「通報に関する秘密保持について」ということでございます。現行法
の定めにおきまして、公益通報者保護法では特段通報に係る秘密保持義務について
の規定はございません。もちろん行政通報の場合でしたら、国家公務員法なり地方公
務員法なりでかかっていくわけですが、その一方で民間企業における内部通報の場
合、通報を受け付ける従業員の方に何らかの守秘義務をかけるかどうかというのが
論点として挙げられると思います。そこについて御意見をいただきたいということ
で、20ページから21ページは書かせていただいております。

また23ページのところで「通報に関する秘密保持違反への制裁」ということで書い
てありますが、こちらの方も同様、公務員でしたら国家公務員法、地方公務員法で罰
則までついているわけでございますが、民間企業の窓口の方が秘密を漏らした場合、
何らかのサンクションを設けるべきかどうか、刑罰に限った話ではないのかもしれ
ませんが、例えばガイドラインに何らかのサンクションを設けるということも考え
られるのか。そういうことも踏まえて御意見をいただければと思います。

さらに進みまして、27ページのところで、通報妨害・通報者の探索について書かせ
ていただいております。公益通報者保護法が施行された以降につきましても、報道等
において通報者が公益通報をしようとしたときに、企業が妨害を企てたというよう
な事例、あるいは通報に対する報復を目的とされる事例が散見されています。前者に
つきましては企業の方で、違法行為のミスが発覚した場合には、誰が通報するかとい
うのをある程度予想しまして、被疑者リストを作り、リストの人に対し、契約を打ち
切るという脅しの様な事を行ったという事例があります。もう一件は報道によりま
すと、関西の方の児童相談所での違法行為を、市に内部資料を提示して通報したとこ
ろ、市役所が地方公務員法違反ということで調査を行ったということでございます。
このところも公益通報をするメリット、するべきだと促進する立場と、公務員とし
ての守秘義務がバッティングしている部分だということですので、挙げさせていた
だいております。資料の説明は以上でございます。

○宇賀座長 ありがとうございます。それでは只今の説明や資料をもとに、通報に関する
秘密保持及び通報妨害・通報者の探索について御議論をお願いいたします。

はい、川島委員どうぞ。

○川島委員 通報に関する秘密保持について、これまでの検討会でも重要性が指摘されていたという経緯がありまして、本日の議論の中にあっても論点として指摘されている内容については、秘密保持に資する法律あるいはガイドラインにおける義務化が必要だと考えております。具体的には20ページにある「秘密保持義務」というのは課すべきだと考えておりますし、また23ページ目にあります「通報に関する秘密保持違反への制裁」として刑事罰を設けることを検討するのは必要だと考えております。また27ページ目の「(3) 通報妨害・通報者の探索について」もですね、それらを禁止する旨を法あるいはガイドラインに明記すべきだと思います。またその上で先ほどの刑事罰の議論は、法人又は個人とかどういったものを対象に設定するのかわからないのかということですか、例えば企業においても秘密の漏えいを防止する規程や教育が十分でなかったかどうかですか、個人においては悪質性がどの程度あるのかわからないのか、きめ細かな議論が必要だとは思っておりますし、また、先ほども申し上げましたが、過度な制裁が科されることがないように留意も必要だと考えております。

一点質問なんですけれども、21ページ目のところの平成16年の衆議院の内閣委員会附帯決議の中で、「公益通報を受けた事業者及び行政機関は、公益通報の個人情報をもらすことがあってはならない」、また、「政府は本法の施行にあたり、次の事項について適切な措置を講ずべきである」とありますが、それから9年が経つわけですが、この附帯決議を踏まえて、ここまでどのような検討ですか対応がなされてきたのか、その結果として今どのような状況にあるのか、この辺についても教えていただきたいと思っております。といいますのも、この附帯決議がそのまま放置されているようなことがあるのであれば、この課題についてどのような乗り越えなくてはならない障害があるのかどうか、それについても理解を深めたいと思っておりますので教えていただきたいと思っております。

○宇賀座長 ありがとうございます。それでは今の点について、事務局からお願いします。

○金谷企画官 このところの秘密保持につきましては、民間企業向けのガイドラインと、行政機関向けのガイドラインのいずれにおきましても秘密保持についてしなければならぬと書いております。こちらのガイドラインを周知させるということでこの附帯決議に対応しているという形になります。

○川島委員 はい、ありがとうございます。

○宇賀座長 ありがとうございます。ほか、いかがでしょうか。土田委員どうぞ。

○土田委員 この秘密保持義務に関しまして、いわゆる通報の相談の窓口業務をやっている人に、もしこの秘密保持ということで刑事罰がかかるとなると、なり手がなくなるのではないかとこのことを危惧しております。あまり厳しくしてしまうと窓口受付担当者や相談員さんもいなくなるし、解決になればまた別途と思いますが、受け付けた段階で相談員同士や上司への報告・相談など様々なケースが考えられ、全て漏ら

したら刑事罰だとなりますと、それはちょっときついと私は思っております。刑事罰には両面がありまして、これはやはりあった方がいい場合とない方がいい場合と、それもケースケースによって分かりますし、事業体でも違ってくるので、一律に罰則をかけるのはいかなものかと思っております。

○宇賀座長 ありがとうございます。串岡委員どうぞ。

○串岡委員 秘密保持について常々言ってきましたけれども、結局は、内部に通報しても報復しないという企業風土を作る、というところにあると私は思います。第1回の検討会で議事録の30ページ、31ページで今野委員がいい例を出しているわけです。簡略に説明しますと、最初は匿名の通報であったけれども、そんな通報だったら会社から感謝されると思いますよということを時間をかけて言って、それなら名前を出してくださいと言ったという例です。こういう事例もかなりあるということなんです。評価をして、あなたの言っていることは確かだと。それで会社が救われたという例も確かにあるわけです。そうしますと、一切通報者の氏名は言わないというわけではないのです。座長は進行役で意見を言っていないので少し申し上げますと、制度間競争ということをしていっておられます。外部通報はちょっと厳しすぎるのではないかと申しておられます。私が内部告発した時は公益通報者保護法がありませんでした。企業が信用できるなら企業に訴える、行政機関に訴える、あるいはメディアに訴えるという選択肢は法律がないときは確実にあったわけです。ですが企業に訴える場合は企業が通報者に報復してきたからそこに訴えたらやはり報復を受けるのではないかと申してしまっているわけですよ、労働者は。そういう時に、そうではないのだと、こういう例が増えていくというのは、企業自身が努力をし、私のところに言ってきたら、むしろ評価しますという例を増やすことが大事だと思います。それで今野委員のように、名前を伝えたり表彰したりするのが結構だということに至るには、40代、50代の人には言えないけれども、我々のように人生経験を長く積んでくれば、そういうことも言えると思います。これは非常に判断の難しいところだと思います。長い間その会社を信頼して、しょっちゅう相談に出てくるのが多いところなら、その会社は熱心にやっているということを見計らったうえで、あなたはよく言ってくれたということでやれば、そうするとその会社の次の社員は、会社の内部へ言ってもいいし、外部の契約しているところへ言ってもいいんだと思う。その実績作りは企業が行うべきことだと思うのです。これを企業を訴えて下さいと法律家のところに持って行ったら、元の信頼がないところでは機能しないと私は思うのです。ですから最終的には分かっても報復しないということが大事です。企業に訴えた場合、誰かが知るわけです。その人が人に語るなどといって語れば、その人はまた人に語るなどといって人に語ってしまうようになるというのは、人間はそういうものではないのかと思います。通報者への報復に歯止めをかけるという意味で、報復しないという方向に持って行っていただきたいと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。井手委員どうぞ。

○井手委員 (3)の「通報妨害、通報者の探索について」なんですけども、これは是非、法かガイドラインに何らかの形で禁止を明記していただきたいと思っています。

なぜかというのですね、この不利益取扱いをするとき、通報者の探索というのは、セットの行為です。通報によって、事実が表面化したとき、法人なり、企業なりの多くがまず、とるのが通報者の探索なんです。私が通報を受けたり、取材したりしたケースのほとんどは、犯人捜しがありました。ここで、消費者庁さんが資料に例示されている児童相談所の事例でも、新聞報道が事実ですと、市議会議員の一人が市議会の場で具体的な情報を出して質問されたのがきっかけで、市が資料の出所を調査して男性職員の資料持ち出しが判明したようです。この市の事情は分かりませんが、公益通報によって事実が明らかになったときに、組織としてやるべきは、改善策や再発防止体制であって、通報者の探索ではないはずです。通報者の探索は、不利益取扱いにつながりますし、通報者の探索という元栓を閉めれば、確実に不利益取扱いにはいきません。だから、非常に有効な規定ですので、禁止規定を是非入れていただきたいと思います。

それから、資料28ページの下段に通報妨害の実例として、「内部通報により違法事実が公になるリスクへの対応策として、通報者の想定リストを作成し、通報をした場合には不利益な人事措置などをほのめかし、通報を断念するよう働きかけることが検討された可能性がある（平成27年3月）」と、不祥事が明るみに出た企業の例が紹介されています。常識では考えが及ばないような馬鹿げた対策としか思えませんし、こういう事例をあえて書かなければいけないというのは残念なことなんです。現実起こっているわけですから、法律やガイドラインに書き込まなければ、この検討会の結論としてはやむを得ないのではないかと思います。

それから最後に、通報に関する秘密保持違反への罰則の件です。これが一番私が迷った意見なのですが、と言いますのも、この検討会の委員の中で、これに問われるのに一番近いところにいるのは私なんです。それから今野委員のところの従業員の方だと思います。ですが、私は、あえて罰則を入れていただきたいという意見を述べます。私は、内部告発に関して、墓場まで持って行かなければいけない秘密をかなり、持っています。エドワード・スノーデン事件の時は、告発先になった英国の新聞社のガーディアン社に当局から機密書類の引き渡しが強く求められました。メディアに属する者は、仮にそういった事態になっても、通報者の秘密は守らねばならないし、秘密保持の手立ても事前に講じていなければならないと思っています。通報の秘密保持違反に刑事罰が設けられる時は、たぶん、「みだりに」という言葉が付くはずで、要するに、故意であったり、重大過失があったり、というケースが対象だということです。恐らく、この件に関しては、メディアの中では意見が分かれると思いますし、あくまで私個人の意見ではありますが、不利益取扱いの件で、他の企業や法人の

方に刑事罰を求めている以上、自分にだけ甘くするというわけにはいきませんので、罰則を入れていただきたいと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。島田委員どうぞ。

○島田委員 秘密保持義務については、企業の内部と行政と今話した第三者とそれぞれ違った規定が必要だろうと思っています。入れること自体はすでにガイドラインに入っていることですので、入れる可能性はあると思います。その場合、前の時に申し上げましたが、これからなるべく内部通報制度を企業で整備するというのを法の中に盛り込むことにするとすれば、その制度を作る際にこういう事項を決めなければいけないということ、例えば列挙事項の中に入れるのが、この制度を作る場合は通常の企業のやり方としては適正なのではないかと。その制裁としては刑事罰というのはあり得ないだろうと思います。それから行政はやはり、基本的に守秘義務がかかっているのもそれでいいと思いますが、マスコミ等第三者については、先ほど井手委員がおっしゃったようなことを考えるかどうかですね、それは検討の余地があると思いますが、慎重に考えた方がいいと思います。

通報妨害・通報者の探索についても、企業にはガイドラインという形で盛り込むことはあると思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。升田委員どうぞ。

○升田委員 守秘義務は、公益通報された場合処理の中で、色々な人が触れる可能性があるわけです。そうすると一体誰が負うかというのは相当明記しないと、予想外の責任を取られる恐れがある。ですから、これも要件をどう考えるかというのは相当慎重に書かなければいけないという気がいたします。他の事例というのは比較的単純で、分かりやすいと言いますか、複数の人が触れるということではないです。公益通報の場合やはり色々な人が情報に触れる可能性があることですから、どの程度触れたら守秘義務を負うかということが非常に重要で、偶然に知り得たところはどうするのかとか、その辺まで関わると思います。それから制裁のところですが、これは先ほどと雰囲気がいぶ違って、刑事罰を科すのはどうかという問題になって、これ自体、意地悪く言えばダブルスタンダードだと思いますが、私は基本的にはどちらも慎重に考えた方がいいと思いますが、確かに守秘義務というのは刑事罰が科される場合に事例として法令上あるわけですが、直ちに損害賠償責任を負うということもありますし、もう一度慎重に考えてもいいのではないかと思います。仮に規定を設けなくても、損害賠償責任を負うということは十分にあるわけです。ただ守秘義務というのは例えば弁護士法なんかでもありますが、弁護士がその守秘義務に違反した場合、それだけで損害賠償を誰が負うかというのは難しい問題がありまして、ですからこの場合も、誰に対してどういう規定で損害賠償責任を負うかということがあるんですが、そこを踏まえて検討しないといけないと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。拝師委員どうぞ。

○**拝師委員** 守秘義務の関係については、当然一般的な禁止規定は入れるべきだと思っています。刑事罰も例えば韓国法で言えば、通報者に対する嫌がらせをすれば刑事罰になるのですが、受け付けた人の秘密保持違反については刑罰としてはより重いわけです。窓口の信頼性を保つためには必要なルールだと考えてのことだと思っているので、刑事罰については入れるべきだと思っておりますが、やはり先ほどの皆さんの意見であるように、どういう形で守秘義務を課す人を絞るのかということに詰めた方がいいのかと思っております。極端な例を挙げると、例えばそういう窓口を受け付ける人については、あらかじめ行政に届け出を出させるとか、何々主事というような資格を持った人が漏えいした場合にはペナルティになるとか、工夫は必要だと思います。ただ一般的な禁止規定だけでは、窓口そのものの信頼性を維持するというのが難しいと思います。損害賠償でという話もありますが、やはり情報が漏れたときの損害って何なのか、因果関係としてどこまでの損害を含むのか。慰謝料でもその後の企業や同僚による嫌がらせとかによる被害額がいくらになるのかというのはすごく難しいところがあるので、なかなか民事ルールだけで担保しようというのはこのケースでは難しいのかと思います。

○**宇賀座長** ありがとうございます。若杉委員どうぞ。

○**若杉委員** 今の秘密保持の問題ですけれども、人が通報を受け付けるわけですが、それを紙に残したりすれば漏れるリスクが大きい。現代のITを活用して、システム的な対応をすべきです。そうすれば誰がインプットしたか、それを誰が見たかなどはすべて記録に残ります。システム的な対応は通報制度の大前提とすべきだと思います。

○**宇賀座長** ありがとうございます。北城委員どうぞ。

○**北城委員** 窓口の人の守秘義務ですけれども、正当な理由なくして開示してはならないという表現は止めるべきだと思います。正当な理由はないと思います。窓口の人は必ず秘密を守らなければならない。一人で受けたらその人しか知ってはならない。その上司は知ってはならないというふうにするべきです。なおかつガイドラインを作るときには、会社の人を窓口にした時に、その人は人事異動でどこかに移動する可能性があるわけで、そういう意味では人事異動で他に行く可能性のない人しか実は会社の中では窓口をやるべきではないということです。ガイドラインは出来るだけ窓口は第三者の外のところを使って、そこには秘密を守るという責任を持たせたうえで、名前を伏せて通報事実だけを会社に伝えるべきだと思います。ですから基本的には会社の中に最初の受付の窓口を作るとを推奨すべきではないと思います。内部に作った場合でも窓口の人は秘密を守ると共に、通報者の名前が外に漏れないように何らかの形を考えるべきだと思います。それから同じ部門の中で、何人かの窓口の人が通報者の名前を知るというのもまずいと思います。基本は一人でシステムの中に記録を残す。勿論その人に事故があった時に別の人が権限をもらってそれを見ること

は出来るという仕組みはいると思いますが、基本は通報者の名前を知る人は一人だというガイドラインにした方がいいです。

○宇賀座長 ありがとうございます。串岡委員どうぞ。

○串岡委員 秘密に関してもう一つは、逆のことを申し上げたいと思うのですが、私の資料の2ページの⑨ですが、「緘口令など、機密情報保持は禁止される」と。これは経営者が独自に決めた規則や機密事項であるということを禁止しなければ公益通報は出来なくなりますので、会社にとってはこれは絶対に秘密にして漏らされてはいけなくなりますから、これを決められていると社内で罰則を与える口実を与えることとなりますので、こちらもしっかり考えておいていただきたいと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。ほか、よろしいでしょうか。それでは時間も限られておりますが、続きまして、「通報者へ与える保護の内容」及び「通報に対するインセンティブ等」の検討に移りたいと思います。この論点に対する内容を資料2をもとに事務局からお願いします。

○金谷企画官 それでは、説明させていただきます。29ページのところからになります。「公益通報と不利益取扱いとの因果関係の推定等」ということで書かせていただいております。これは先ほど串岡委員からもございましたけれども、通報者の方が、公益通報と不利益取扱いの因果関係を裁判で立証しなければならぬということですが、立証責任を逆に事業者の側に、公益通報と不利益取扱いの因果関係がないことを立証させてはどうかという御意見をいただいております。これは御意見として書かせていただいております。

それから32ページのところでございます。「公益通報行為自体に関する各種責任の減免」について書かせていただいておりますが、このところで具体的には、公益通報にあたっての内部資料の持ち出しについて御意見をいただきたいということでございます。行政庁などに通報する場合、例えばどこかの企業で違法行為がありましたという際に、まずは証拠をお持ちでしょうかというところから入りますので、そこで内部資料を持ち出すケースがどうしてもある。しかし、通報者は業務先に対して守秘義務あるいは秘密保持義務を負っているということで、そのところでのバッティングをどう考えるかということで御意見をいただければと思っております。

それからさらに進みまして、36ページのところから「通報に対するインセンティブ等」について書かせていただいております。36ページのところは、「通報者に対する通報結果通知の義務化」ということでございまして、つまりはフィードバックのことについて書かせていただいております。今現在内部通報をした場合には、通報者に対するフィードバックが努力義務ということになっておりますが、更に義務化することは考えられないか。例えば全部が全部でなくても、申出があった場合には必ずフィードバックするというようなことも考えられるのではないかということで、御意見をいただけないかと思っております。

更に進みまして、38ページのところでございます。38ページのところでは、「通報者が通報対象事実、つまりは違法行為に関与していた場合の通報者の通報対象事実に関する各種責任の減免」ということで、いわゆるリネンシーをどう考えるかということでございます。リネンシーにつきましても、例えば社内リネンシーをガイドライン等で設けるといことも考えられるでしょうし、あるいは民事刑事的なこともリネンシーとしてはあり得るのかなということ、これについても御意見をいただきたいと思ひます。

それから最後41ページのところで、「報奨金」のことについても触れさせて頂いております。報奨金制度につきましても、現在我が国にはないわけですが、海外において報奨金制度について設けているところもございますので、ここでは記載をさせて頂いております。これについても我が国ではどう考えるべきか御意見をいただければと思ひます。以上でございます。

○宇賀座長 ありがとうございます。それでは只今の説明や資料をもとに「通報者へ与える保護の内容」及び「通報に対するインセンティブ等」につきましても御議論をお願いいたします。

はい、井手委員どうぞ。

○井手委員 この中で、私が一番重要と思ひていることは、資料の持ち出しについてです。

今年、大きな話題になった大手総合電機メーカーの不適切経営に関する公益通報を受け付けた証券取引等監視委員会の公益通報の規定をホームページから引っぱりました。公益通報窓口で受け付ける通報の要件を「通報対象となる事実が真実であると信じるに足りる相当の理由、証拠等があること」と決めているんですね。司法機関も、捜査機関も、監督官庁としての行政機関の場合も、「証拠」を求めています。現行法の体制の中でもそうなっているんです。つまり、捜査機関や行政機関に公益通報をしにいった場合、必ず、証拠を持ってきてくださいと言われるのです。証券取引等監視委員会は、経緯は言えないので、大手総合電機メーカーの事例では、どんな証拠が持ち込まれたのかは、分かりませんが、証券取引等監視委員会が大手総合電機メーカーに強く言えたということは、推測するに、公益通報をした社員の方が、それに耐えうる証拠を持っていったんだと思うんですね。大手総合電機メーカーの方は、今後も多分、資料持ち出しによる処分にはならないと思ひますけれども、実際に、懲戒処分の一歩手前までいった大きな例は、資料33ページから34ページにかけて消費者庁さんが出している海上自衛隊の例です。これは、護衛艦内であったいじめが原因で自殺した海士の御両親が国家賠償を請求した裁判で、海自が全乗員に対し、暴行や恐喝の有無を尋ねて実施したアンケートの公開を求めたときに起きた出来事です。海上自衛隊は、アンケートは破棄したとして、公開を拒否したのですが、担当の三佐が、勇気を奮って、「アンケートは残っている」との意見陳述書を裁判所に提出し、これがきっかけとなって、海上自衛隊もアンケートの存在を認めたわけです。ところ

が、その後、どうなったかという、海上自衛隊は、三佐がアンケートの関連書類を自宅に持ち帰り、保管していたことをとがめ、あなたは懲戒処分の対象ですと、懲戒処分手続きの開始を通告したのです。それが止まったのは、世論と当時の防衛大臣の判断です。世論に押されて、懲戒処分にするのはやはりまずいのではないかという声が高まり、逆に文書を破棄したと偽っていた側の上から下まで34人の処分をしたわけです。これが至極、当たり前判断だと思うのですが、そういう判断が今の法律では通らない状況になっているわけです。やはりここは、資料の持ち出しをしても、それが即ですね、不利益取扱いにつながるようなことは防ぐような規定を入れるべきではないのかなと思います。是非、それを入れていただきたいと思っております。

もう一つ、(1)に振り戻って、「公益通報と不利益取扱いとの因果関係の推定等」に関する意見を述べさせていただきます。企業や法人が、公益通報された方を懲戒処分にしようと思うと、通報したこと、その1点を懲戒の理由にすれば、必ず裁判で負けますから、わざわざ、別の懲戒理由を探します。その人間について何かがないかということで探し、私が知っている事例で言えば、日頃の態度が悪いとか、通報とは全く関係ない理由で懲戒退職にしたものもあります。私が担当した例の中には、ありもしないことをくっつけられたり、人への声のかけ方に注目してパワハラをしたとされたりして、懲戒処分を受けたケースもあります。どんな人でも叩けば、何らかの埃が出てくると考えているとしか思えません。そうしたあら探しによる懲戒処分を裁量権と称され、解雇されたりした人たちは、現行法下では、身分の回復には、長期間、裁判をする以外、道はありません。そうした人たちの救済のために、有効ではないかと感じたのは、資料30ページにある韓国の公益申告者保護法23条です。公益申告があつて2年以内に不利益取扱いをした場合は無効、すなわち、公益通報をした人は2年間は保護されるという規定になっています。それから、資料31ページに紹介されている男女雇用機会均等法の規定も参考にすべきです。妊娠中の女性および、出産後一年を経過しない人についてなされた解雇はマタハラですよということで、自動的に無効になる判断です。公益通報者保護法でも、通報後の一定期間は、通報者に対する不利益取扱いが無効になる規定が出来ないものかと考えます。そうした規定が出来ても、公益通報をした人に対して、無効期間が切れて1年か2年もたった後に、解雇や懲戒処分が検討されるかもしれませんが、当座の処分はどう考えても、通報と結び付けているとしか思えませんし、こういう規定はぜひ検討していただきたいと思えます。

○宇賀座長 ありがとうございます。拝師委員どうぞ。

○拝師委員 証拠や関係書類の持ち出しに関する免責というのは非常に必要だと思っております。それがないと井手委員がおっしゃったように結局是正したいと言っている事柄そのものが証明できなくて、行政の方も動けないということがあるわけです。そういう意味では非常に重要だと思う一方で、企業側からすると本当に機密情報、出

したくない情報を持ち出されてしまうと困るというのもあると思います。ですからバランスとしては、情報の持ち出し行為について免責をかけておいて、通報目的以外にその情報を使った場合とか他に公表してしまった場合には、その免責が解除されると。ですからこういう場合は就業規則違反とかいった危険にさらされるという建付けにして、通報目的の範囲で使う分には確実に免責されるような、リニエンシーは免責「できる」ということでいいと思いますが、この場合は確実に免責されるという建付けにしていただきたいと思います。

○宇賀座長 ありがとうございました。島田委員どうぞ。

○島田委員 少し整理をしなければいけないと思っているのが、今資料の持ち出しというのがありましたので言いますが、その資料の持ち出し行為というのは懲戒処分とか解雇処分に該当する可能性を常に持つわけです。労働者というのは忠実義務を負っているわけですから。公益通報者保護法が出来る以前から、当時は内部告発という言い方が多かったと思うのですが、その理由が正当である場合には免責するというのは、判例法理でこれまで積み上げてきたことだと思います。ですから不利益取扱いをしないというのは、公益通報が正当である場合にはそういう問題は一応含まれているわけです。ですからそれ以外に何か必要なかどうか議論しなければならないと思います。私の理解では、内部告発あるいは公益通報が単なる表現の自由の問題でないということは、この問題が伴うからであり、だからこそ免責という効果を与えてきたと思います。今の仕組みの中にも一応ある。ただ内部通報に関しては、そこまで要件を求めているわけではないわけです。ですからそれとの関連で、行政、第三者の場合はこの問題をどう考えるのかというのも整理をした方がいいのではないかと思います。

それから、雇用機会均等法の1年間の規定とかありますけれども、妊娠とか出産というのはかなり事実が明確なので、例えば公益通報したことというのはどういうことを指すのかとか、単に通報したら全てということになるのかとか、そうなると危なくなったらとりあえず通報すればということにもなりかねないので、そこら辺も少し検討しておかないと、本当に必要な規定ということにならなくなる危険性もあるので検討をお願いしたいと思います。

○宇賀座長 ありがとうございました。升田委員どうぞ。

○升田委員 免責の点も色々な問題があって一律に言えないというのもあって、情報を持ち出す手段とか形態、態様、内容、諸々いろいろあってですね、極めて悪質な持ち出しの手段もあれば、日常取り扱っている例えばコピーなんかを持って帰るということもあって、一律に免責すると極めて危険だということだけでなく、制度としてあり得ないだろうという気がいたします。では問題が違反行為があつたら一切免責されないかという今御紹介があつたように、過去の判例を調べたところによると正当な理由か相当な理由かは別として、それも含めて判断して行って、一律に何かイレギュラーなことがあつたからといって、解雇を有効としているというわけではない

のですね、無効にしている。むしろ裁判所の方は「諸事情を勘案して」という理屈で守ってきているわけです。ですから不利益取扱いではそういうことが言える。通報先で会社であればそういう問題は比較的明確なのですが、情報を取って本人はちゃんとしていたつもりでも、情報が漏れたときに、それでは情報を漏らされた人が、何の関係も自分はないのに、何ら責任追及が出来ないとか、非常に悪質な手段で持ち出しているのにそれが免責されるというのは、社会の規範意識を極めて損なう。なんでも手段が正当化されると受け取られかねない。そこまでやるには社会は寛容でない気がいたします。

もう一つ推定の問題は、島田委員がおっしゃったとおりで、妊娠の問題は比較的明確なのですが、公益通報は例えば居酒屋で先輩にこういうことがあるのですがどうですかと言ったり、先輩が止めておけと言ったらそれが妨害に当たるとか。のちにそれが公益通報にあたるような事例になった場合に、一切推定にされるといったこともいかなものかと思えますし、特にこの場合、法律上の推定ということで議論になっていると思えますが、その場合、どういった推定事実が書けるかといったことが重要で、妊娠の場合は1年と比較的明確なのに対して、公益通報は必ずしも明確でないということと、先ほどの様な弊害も想定されるわけですから。それからもう一つは裁判所も諸事情を勘案して自由心証主義ですから基本的結論を導き出せば労働者の保護の判断をするというのは、相当の確率で言えるのではないかと思います。全体的に見れば全て慎重に検討をした方がいいのではないかと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。今野委員どうぞ。

○今野委員 いろいろお話を伺いまして、中小やベンチャーの話も少ししなければならぬのではないかと思います。それから罰則規定とか報奨金とかの議論がありましたけれど、先ほどおっしゃいましたように、通報する人たちの意図、目的というものも本当に千差万別で、企業に愛を持って忠告したいのか、それとも別の意図をもって確信犯的なものも皆無ではありません。この27ページの第三条に書かれたことはとても大切なことだと思います。「通報対象事実を通報することがその発生又はこれによる被害の拡大を防止するために必要である」という公益通報の基本理念。そのことをもっと意識して考えなければならないと思います。この通報制度を作るにあたって私達の目指すもの、ビジョンみたいなものですがけれども、どんな企業社会そしてそのための環境を作ろうとしているのか、などをもっと議論した方がよいと自分に言い聞かせております。通報といっても企業とそれぞれ通報してくるステークホルダーの方々、従業員なのか役員なのか、取引先なのか顧客なのか、色々なステークホルダーの角度から、本当に千差万別であるということを最終的にはもう少しきめ細やかに、考えていただきたいと思っております。皆さんの素晴らしい御意見を伺いながら、その辺を最終的には盛り込んでいただければと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。串岡委員どうぞ。

○串岡委員 私の公益通報者保護の資料を持ち出しますが、1ページの③の「違法行為の情報提供は義務である」と。公益通報をする時は個人の意思ではなく、一般社会に対する義務である。証言することも義務であるという意識変革の手助けを法はすべきであると言っております。例えば会社の人事行為という総称したものはないとしても、人事配置権だとか査定権だとか、そういう諸々の人事に関係する権利はあると思いますが、労働者から見れば人事が公平になされるという権利も持っているわけです。それから違法行為であれば、それは企業の中で保護される対象であるべきでないということも、不勉強ですけれども、違法なものまで企業秘密で保護されるべき筋合いのものではないわけですから、これを外に出すということは許されるのは当然のことです。それこそ社会に対する義務です。これが全て閉じられて企業の全ては秘密であるということにはならない。これでは全く外に出せない。この法律で全く不正や着手していない案件は出せない。そういう意味では、升田委員の本意がたっていないと思ひ、こうなったらこうだという現実にあるのは、我々の実態であって、我々の報復を受けてきたという実態、それこそ経験においた実態がどうだったかということを中心に議論をして、それでこの法律が果たして公益通報者を守るものであるのかどうかということを検討していただきたいと思ひます。

もう一つ、④「法律を犯さない権利もある」のだということ、これは島田委員が人格権説をもっておられますが、こういうような違法行為を犯さないことの権利もあるのだということが私はとても大事なことだと思ひます。

○宇賀座長 ありがとうございます。北城委員どうぞ。

○北城委員 報奨金に関してですが、通報した事実に対して匿名性を確実に守る仕組みを作ったうえで、報奨金は必要ないと思ひます。要するに、社会正義のために通報するのであって、報奨金をもらうために通報するのではないということです。リスクが大きいのでインセンティブを出した方がいいという発想から、リスクを出来るだけなくすような制度を作成すべきで、報奨金は必要ないと思ひます。

○宇賀座長 ありがとうございます。川島委員どうぞ。

○川島委員 議論の前提としまして、今法律を変える変えないという議論ですので、全てにおいて慎重な議論が必要だと思ひます。私も先ほどいくつか発言させていただいた中で、今ある法関係がどうなっているのかですとか、メリット・デメリット、あるいは効果・副作用、そういった議論が必要だと思ひます。重要なことは、この検討会において、どういう方向付けをするのかということです。例えば29ページの因果関係についても、解雇の法律をそのまま持ってくるというのではなくて、現実問題、通報者が裁判を行うにあたって、因果関係の立証に大きな困難を抱えているわけであり、これを議論することによって、この困難に対してどのような解決策を提示していくのか、法的にどのような見直しで解決がなされるのかを示すことだと思ひますので、そのような観点から意見を申し上げたいと思ひます。

ここに書いてあります因果関係の推定について、推定をされるような仕組みの導入の検討が必要だと考えております。32ページ目でございます、「公益通報行為自体に関する各種責任の減免」についても設定する方向での議論が必要だと思っております。ただ一点、公益通報に必要な情報であるのかそうでないのかを通報する側で判断するのが難しいケースもあるのではないかと思います。また結果として公益通報には関係がないというような判断がされた場合には、通報者がそれによる責任を問われるといったことも想定されますので、そういったことがないような手立てや仕組みも必要ではないかと思いますので、そうした可能性も考慮したうえで、これも慎重な検討が必要だと考えております。

それと次のところで、36ページ目ですが、(1)の「通報者に対する通報結果通知の義務化」についても賛成であります。ただし、通報者がフィードバックを要しないことも可能性としてはあると思っておりますので、結果通知の希望有無を確認することも運用上必要だと考えております。

また、38ページ目の「通報者の通報対象事実に関する各種責任の減免」についても方向性については賛成するものです。ただし、企業の中の社内制度で、どのように規定するのかというのはそれぞれの企業で考え方もあると思っておりますので、企業においてそうした減免措置を規定することを促すような内容の事項を、例えばガイドラインに明記するということが現実的ではないのかと考えております。

最後に(3)の「報奨金の制度」についてですが、今回の検討の趣旨自体が、あるいは私が検討会に臨むにあたっての問題意識としてはやはり通報者をどう救済していくかということだと思っておりますので、そうしたことからすれば、報奨金について議論をする必要はないのではないかと、その前にもっと大きな議論をするべきではないかと考えております。以上です。

○宇賀座長 ありがとうございます。井手委員どうぞ。

○井手委員 通報者に関するリニエンシーと報奨金について意見を述べたいと思います。

まず、リニエンシーなんですが、是非、導入していただきたいと考えています。資料38ページに、通報にかかる違法行為への関与の責任を問われた事例として、「通報を行った倉庫業者が、通報にかかる違法行為への関与を理由に営業停止処分を受けた」と紹介されています。この事例に関しては、私自身が実際に取材しました。大手食品会社が肉の表示について偽装をして、それを受け付けておられた倉庫業者の方が、せっかく通報しながら、そういう偽装のものを置いた倉庫業法違反ということで、国土交通省から20日間の営業停止処分命令を受けました。それが大元になって、倉庫業者は取引業者を失い、結局、倒産に至ったという事例です。第1回の検討会から申し上げているのですが、公益通報の場合、一番、有益な通報というのは共犯者からの通報です。共犯者ないしは、違法行為のその現場にいらっしゃる方、その方が通報した場合、現行法下では、勤務先や取引先から不利益取扱いがされるだけではなくて、行政

処分も課されるというダブルでの不利益取扱いに苦しむ現状があります。もちろん升田委員が言われる、慎重な検討が前提になりますが、社内リニエンシーだけではなく、その関連法に係る行政処分ないしは刑事処分について、公益通報したことによって減免をする制度を是非導入して欲しいと思います。といいますのも、世の中の流れとして、司法取引というのが導入されようとしているわけです。犯罪をした被告人がもっと大きな犯罪を捜査機関に明かして、捜査に協力した場合、大元の犯罪を減免しようという制度です。司法取引に応じる被告人に比べたら、公益通報者の方が正義に基づいて通報していると考えるわけです。司法取引で犯罪の減免が許されて、公益通報者はそのままというのは、法制度のバランスの上から、いかがなものかと思いませんので、是非、民事、刑事の両面、行政処分についての導入をお願いします。

それから報奨金制度についてです。今回の検討会で今まで、議論された項目については全部導入して欲しいという立場での意見を申し上げましたけれども、ただこの一点だけについては導入するべきではないということで、北城委員、川島委員と同じ意見です。私は、内部告発、すなわち公益通報をずっと受けてきましたが、一度たりとも、その通報に対して何らかの報奨みみたいなものを支払ったことはありません。先ほど、例に挙げました、内部告発サイト、ウィキリークスの賞金のような例もあるとは聞いておりますが、こうした報奨金をやりだすと、どんどんすりあがっていただけだと感じます。北城委員、川島委員がおっしゃったように、報奨金を入れないからこそ、逆に保護規定を充実したものに改正しなければならないと考えています。不利益取扱いに対する刑事罰なり行政罰なりの制裁力や、通報行為に対するリニエンシー、不利益取扱いと通報との因果関係の推定などの規定を通報者の立場で整備することによって、報奨金とは違うインセンティブを与えられる、また、そうすべきではないか、という考え方です。なお、今回の検討会では、メディアの業務に触れる項目もかなりありました。第1回の検討会でも申し上げていますが、表明した意見は、マスコミ全体を代表したものでなく、あくまでも私個人の意見であることを最後に付け加えさせていただきます。

○宇賀座長 ありがとうございます。お時間の関係で今挙手をされている2名までとさせていただきます。では拝師委員どうぞ。

○拝師委員 証拠書類等の持ち出しの件なんです。先ほど升田委員、島田委員の方から判例でかなり保護されているのだからいいのではないかという意見があったのですが、裁判例そのものはそうなのですが、やはり通報する方の立場からすると事前に保護されることが明らかにされていないと、結果的に自分としては保護されていると思ったんだけどアウトだったということであれば、やはり不安なので、その辺の明確性というのが重要です。仮に裁判例でも保護されているということがあるのであればなおさら、法律に落とし込んで明確に保護されるようなスタイルにする必要があるだろうと思います。それから持ち出し方ももちろん色々で、例えば本来入ってはい

けないような時間帯に鍵を壊して入ったりするようなケースもあり得るんですが、その場合は住居侵入とか器物破損、損壊とか別の違反に該当するような場合は、こちらの方までの免責の必要はないのかなという気がしております、基本的には最低限企業側にも損害を与えないような平穏な方法で持ち出すというルール設定も勿論必要かと思えます。もう一点、推定規定の問題なのですが、これは非常に重要だと思っております、普通は企業の方が解雇にしても違う理由で解雇をやってくるので、なかなか通報が理由で解雇、処分されたというのが証明できない。こうした中で、やはり推定規定というのは重要だろうと思っております。先ほど御指摘があったのは、いつ通報したかというのも明確ではないではないかということですが、そこは立証の問題で、通報者の方がきちんと立証してこれは公益通報に関わる情報ですと書けばいいだけの話ですし、立ち話で話したことが通報にあたるかというのは、立証できればいいですし、立証出来なければそのいつの段階で通報になるのか、あるいは通報として認定されないのかそのリスクはありますけれども、それは法律で規定したうえで、その通報の事実の立証をどうするかという問題ですので、そこはルールとして問題はないと思えます。

○宇賀座長 ありがとうございます。それでは本日はここまでとしたいと思います。更に議論がございましたら、事務局に御連絡いただければと思います。活発な御議論ありがとうございました。本日御議論いただきまして、概ね認識が共有できたところもありますので、その部分につきましては報告書の案の作成ということで進めていただきたいと思えます。なお、意見が分かれるところや新しい意見もございましたので、その点につきましては事務局の方で検討を深めていただきたいと思えます。本日いただきました意見については事務局で整理をさせていただきます、なるべく報告書に入れる形で進めていきたいと思えます。報告書の案については検討会の最後で皆様に御覧いただきたいと思えますので宜しく願いいたします。

《 3. 閉会 》

○宇賀座長 それでは次回の件につきまして、事務局の方からお願いいたします。

○加納課長 いろいろと本日も精力的な御議論、どうもありがとうございました。色々論点が多岐にわたっております、公益通報を丁寧に取り扱って、社会の違法行為を是正していこうというところが出発点ではありますが、他方でリニエンシーの問題一つ取りましても、因果関係の立証の規定につきましても、民法、刑法、民事訴訟法などの基本的なところに波及する、一つ一つがかなり大きな論点でありまして、軽々に結論を出すべきでないという趣旨の御指摘は、私どもきちんと受け止めなければいけな

いと思っておりますので、きちんと議論を重ねていかなければいけないと思っております。色々と御議論いただきましてありがとうございます。

次回の検討会につきましては、後日改めに日時等正式に御案内させていただきたいと思っておりますので、宜しく願いいたします。年内は本日で最後となります。以上でございます。

○宇賀座長 それでは、本日はこれにて終了といたします。大変忙しいところお集まりいただきまして、どうもありがとうございました。

(以上)