

公益通報者保護制度の実効性の向上
に関する検討会
第 11 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11回）

1. 日時 平成28年7月5日（火） 10:00～12:00

2. 場所 中央合同庁舎第4号館7階消費者庁庁議室

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、山口委員、若杉委員、河口氏

（消費者庁）

小野審議官、加納課長、太田企画官、大友課長補佐、佐藤政策企画専門官、
中野政策企画専門官

4. 議事

（1）開 会

（2）議 事

・公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会ワーキング・グループの検討状況に関する中間報告

・民間事業者向けガイドラインの改正について

（3）閉 会

<資料一覧>

- ・資料1 公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会ワーキング・グループ第1回から第4回までの御意見の概要
- ・資料2 「公益通報者保護法を踏まえた内部通報制度の整備・運用に関する民間事業者向けガイドライン」（素案）について
- ・参考1 通報者の範囲について
- ・参考2 第1回WGにおける意見の整理（通報者の範囲について）
- ・参考3 通報対象事実の範囲について
- ・参考4 不利益取扱禁止違反への行政措置・刑事罰
- ・参考5 第4回ワーキング・グループにおける検討項目の整理

《 1. 開会 》

○宇賀座長 それでは、定刻でございますので、只今から第 11 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。

初めに、事務局において異動がありましたので、後任者の方にお一言ずつ御挨拶をお願いしたいと存じます。

○小野審議官 先月着任いたしました小野と申します。よろしくお願いいたします。

○太田企画官 金谷の後任の太田でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

○宇賀座長 それでは、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いたします。

○太田企画官 まず、委員の出欠状況でございますが、経営倫理実践研究センター主席研究員の水尾委員におかれましては、本日御都合により御欠席ということでございまして、同センターの河口専務理事が代理としてお越しになっています。

それから、本日は、消費者庁の徳島県への試行的滞在の実施のため、加納課長につきましては、ウェブ会議システムを利用しまして徳島からの参加とさせていただきます。

また、ワーキング・グループのメンバーでございます佐伯委員と田中委員につきましては、本日は御都合がつかないということで、御欠席ということになっております。

次に、本日お配りしている資料を確認させていただきます。お手元の資料の「議事次第」の下に、順に「資料 1 公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会ワーキング・グループ中間報告資料」、「資料 2 公益通報者保護法を踏まえた内部通報制度の整備・運用に関する民間事業者向けガイドライン（素案）」がございました。

次に、中間報告の参考資料として、第 1 回から第 4 回までのワーキング・グループでお配りした主な資料を参考 1 から参考 5 としてお配りしております。

配布資料は以上でございますが、御確認いただきたいと思っております。不足等ございましたら、事務局までお申し付けください。

○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、報道関係者の方は御協力をお願いいたします。

《 2. 公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会ワーキング・グループの検討状況に関する中間報告 》

○宇賀座長 さて、今回は、本検討会の第1次報告書を受けまして、4月から開催されておりますワーキング・グループにつきまして、これまでの検討状況の報告を受ける予定となっております。事務局には、ワーキング・グループにおいてこれまで出されました意見の概要をまとめていただきましたので、まずは、それについて説明をしていただきたいと思います。

それではお願いいたします。

○加納課長 それでは、私のほうから、お手元の資料1に基づきまして御説明をしたいと思います。

冒頭申し上げましたように、徳島から、ウェブ会議にて参加させていただいております。音声の途切れ等、万が一ございましたら、適宜お申し付けいただければと思います。恐縮ですが、よろしくお願い申し上げます。

それでは、中身のほうでございしますが、まず、この資料1でありますけれども、これまで4回ワーキングを開催してまいりましたが、その主な論点に関する主な御意見について、抜粋して整理したものでございます。議事録が既にできているものは、その議事録に基づき、また、ないものにつきましては、主として速記録あるいは事務局のメモに基づきまして作成をしたものでございますので、不正確、あるいは御意見が必ずしも正確に反映されていないというところがあるかもしれません。その点は適宜、御指摘をいただければ幸いです。

それでは、中身のほうでございしますが、3ページからであります。まず、通報者の範囲に関する御意見でございます。第1としまして、通報者の範囲を広げる必要性というところから書いてございます。

まず、総論的に、必要性につきましては、必要性があるとする御意見と慎重な御意見が両方、両論あったという状況でございます。必要性があるとする御意見のほうを御紹介いたしますと、冒頭の丸のところでございますが、通報者が誰かによって公益通報の価値が変わることはないというふうな考えから、通報者はできるだけ幅広く捉えたほうがよいということでありまして、次の丸でありますけれども、現行法は労働者ということでありまして、公益通報制度が、なるべく広く情報を集めて、それを企業の不祥事の予防・是正につなげるということであれば、労働者に限る必要はないのではないか、こういった御指摘でございます。

他方で、慎重な御意見としましては、労働者でない者、具体的には退職者、役員などが想定されるわけでありましてけれども、一般法理で保護されているところ、保護の必要性が更にそれに加えてあるかどうかという点について、更に検討する必要があるのではないか、こういった御指摘があったかと思っております。

第2以下は、いわゆる各論であります。それぞれ退職者や役員等について、それぞれの主な論点を御紹介いたします。

まず、退職者につきまして、1の必要性というところでございますが、必要性があるとする御意見、丸印で書かせていただいております。慎重な御意見、どうい保護の必要があるかというところが一つ問題だということございまして、やはり退職者を保護の範囲として広げていく場合、どうい保護を与えていくかというところが検討課題ではないかというふうに思われるところであります。

4ページのほうであります、2の保護の具体的方法というところでもありますけれども、(1)事業者による損害賠償請求に対して、保護の必要性ということではありますが、一般法理でやっていけるということを御指摘する御意見もあったところでもあります。

(2)の退職金や年金の減額・不支給について、確認的な意味で立法の意味があるんじゃないかと、こういった御指摘がございました。

(3)の再任用の拒否というところでもありますけれども、これにつきましても検討の必要があるといった御指摘を新たに頂戴したところでもあります。

3の退職者の範囲の限定というところでもありますけれども、これもワーキングにおいて御指摘いただいたところでもあります、退職者に関して、年月が経ちますので、例えば、退職後、一定期間内の通報を公益通報として扱うといった限定も必要じゃないか、こういった御指摘もあったところでございます。

4の退職者の通報先という観点でありますけれども、仮に退職者を通報者の範囲として保護の対象として含めていくとした場合、現行の1号通報と同様に扱うかどうかというところにつきましては、更に検討が必要ではないか、こういった御指摘があったところでもあります。

以上が退職者でありまして、第3、役員等についてであります。

1の必要性のところでもありますけれども、必要性があるとする御意見、役員でも不利益に取り扱われることによって、通報を萎縮する可能性ということから、保護の必要性を指摘する御意見もありましたが、慎重な御意見としまして、現行の会社法339条第2項、これは役員の解任に関する損害賠償の規定でありますけれども、こういった規定による保護は相当程度可能ではないかといった御指摘があったところでございます。

2の保護の具体的方法というところでもありますけれども、(1)の解任というところでもあります、最初の丸印にありますように、株主総会決議との関係で、当該解任が違法であるということであれば、株主総会決議は無効になるのではないかと、このことを前提に、そういった公益通報を理由とする解任を無効とするということを示すということはあるのではないかと、こういった御指摘がございました。

(2) の退職慰労金の不支給の問題でございますが、総会決議の擬制というのはなかなか法制的には難しいんじゃないかという御指摘がございましたので、損害賠償による解決があり得るのではないかと。ただ、その損害賠償による解決をする際に、具体的な賠償額につきまして、会社の売上や利益などに応じた慰労金額を算定すると、一種の損害額の推定規定のようなものがあり得るのかというふうに思われるところでありまして、そういった御指摘もあつたところでございます。

3の内部の是正措置を前置させることでございます。最初の丸印にございますように、役員には忠実義務がありまして、当然、取締役会でそういった違法行為について直すというのが、むしろ職責という側面がございますので、そうだといたしますと、労働者と全く同じ前提ではなく、取締役会で是正措置などをしたけど達し得なかったというような場合に保護を限定する必要があるんじゃないかと、こういった御指摘もございました。やはり、労働者と違う役員の属性というところからこういった論点が出てくるものというふうに認識をしております。

ただ、それに対しましては、次の丸でございまして、会社法上の役員の法令遵守の義務、これはあるにしましても、その履行方法として、必ずしも会社の内部機関による是正といいますか、そういったものを通じて是正させるということ優先すべきかどうかという、必ずしもそうじゃないんじゃないかと。要するに、場合によってはいきなり外に通報するということもあり得るんじゃないかと、こういう趣旨の御指摘かと思いますが、そういった御指摘、両方あつたということかと認識をしております。

4番の濫用を防ぐ必要性でございまして、役員間の経営権争い的手段で用いられるおそれがあるという御指摘もございました。

5の営利会社以外の法人の役員といったところにつきましても、社会福祉法人などというふうに書いてございますが、検討の必要性があるという御指摘がございました。

退職した役員につきましても、保護を認める意義があるといった御指摘でございます。

続きまして、7ページ、第4、取引先事業者というところでございますが、取引先事業者につきましても、保護を必要とする御意見はございました。主として、そういった取引先からの情報を取得して公益を守ろうという観点かと思いますが、他方で、取引先選択の自由というのが事業者にとって非常に重要であるということから、取引先事業者を保護の対象に含めるというふうにしましても、やはり絞込みといいますか、一定の範囲内での絞込みといったものが必要じゃないかと、こういった御指摘がございました。

また、慎重な御意見としましては、やはり継続的契約といつても、その内容は非常に多種多様であるということから、一律に保護の対象とすることはかえって問題

であると、こういった御指摘もございました。

2の保護の具体的方法のところでございますけれども、まず、1つ目の丸でございますけれども、不利益行為を禁止する抽象的な規定を設けるといったことによる抑止効果があるんじゃないかと、こういった御指摘もございました。

他方で、2つ目の丸でございますけれども、取引先事業者の保護につきましては、基本的にケース・バイ・ケース、事案ごとの裁判所による適切な処理に委ねればよいのだということございまして、諸般の事情を考慮する必要があるという点をどう見るか、一律に法律で割り切った規定を設けるといったことの問題性という御指摘があったところでございます。

8ページであります、第5でその他の通報者ということで、労働者の家族、2番は労組法上の労働者、3番、同業者といったところについても御意見がございました。

労働者の家族につきましては、詳細は御覧いただければと思いますけれども、最後の丸であります、「その者による、またはその者のために」通報された場合を適用するというのも一つの考え方で、こういった御意見もあったところでございます。

労組法上の労働者でございますが、現行法上の公益通報者保護法は労働者、労働基準法上の労働者というふうにしておりますけれども、必ずしもそれではカバーされない部分もあるのではないかとといったところから、労働者類似ということで検討の余地があるのではないかと、こういった御指摘もございます。

同業者につきましては、ライバル業者を蹴落とす、そういった目的の通報というものについては慎重に考えるべきと、こういう御指摘かと思えます。

最後の「何人も」というのは、どちらかという立法の仕方というところでありますけれども、そういった規制体系も選択肢としてはあり得るんじゃないか、こういった御指摘もございました。

以上が通報者の範囲でございます。

続きまして、9ページであります、通報対象事実の範囲に関する御意見でございます。

まず、総論的なところでありますけれども、通報対象事実を広げる必要性があるとする御意見と、そうではないとする御意見がございました。あるとする御意見、やはり代表的な御意見としましては、その丸で最初に書いてあるとおりでありますけれども、何が公益通報に当たるかというのを、労働者が最初から分かるというのは非常に難しいのではないかとございまして。また、この現行制度がどこまで社会に浸透しているかということを考えますと、やはり、広く民事上の不当、違法な行為についても広げていくというふうにしていくことによってこの制度を浸透させていくということができないのではないかと、こういった御指摘であったかと思えます。

他方で、拡大の必要性はないという御意見もございました。現行法でそれなりにカバーされているはずであるということでございます。

また、法制定時の経緯から、いわゆる犯罪による担保がある行為ということでありますけれども、直接犯罪ではなくて、いわゆる行政処分の対象となる事実であって当該行政処分に違反した場合に罰則がかかるといった間接的なものについてもこの制度は保護の対象に含めておりますので、それなりに広げられているという経緯があるのだということでもあります。

2番の効果や通報先ごとに分けて規定する考え方というのがございました。これは、通報対象事実を仮に広げるということを検討する場合、一律に広げるのではなくて、民事的な効力の部分、それから行政措置あるいは刑事罰の対象となる通報の対象としての通報対象事実というふうに分けて考えてはどうかという御指摘がありましたので、ワーキングにおきましても、その御意見をもとに御議論をいただいたところでございます。

9ページの下にある、効果ごとに分けて考えるべきという御意見は、同じような御意見でありますけれども、今申し上げたような御意見でございます。

10ページのほうでございますが、3、通報対象事実の範囲を画するに際して、では、どういうふうに画するのかということでございますが、最初に書いてございますように、一般法理の要件との比較で通報対象事実の範囲を検討するという考え方ございました。

最初の丸でございますけれども、現行法において、公益通報の対象事実でない事実がどういった考慮要素のもとで保護されているかというのを考えた上で比較検討してはどうかという、こういう御指摘であります。

2つ目の丸であります。他方で、公益通報者保護法は、対象事実を限定することによって、一般法理より通報者の主観的要件を緩和していると、そういった側面はあります。そのため、あまり通報対象事実を広げるべきではないのではないかと、こういった御指摘もございました。

それから、これも総論的な御指摘ということになりますが、そもそも「公益」とは何かということについて、やはり議論を深める必要があるのではないかと、こういった御指摘もございました。この法律の前提として、通報の対象は公益に関する事実である必要があるということございまして、犯罪であれば、間違いなくそうなんですけれども、それ以外にどこまで公益か、公益には強弱があるが、この法律で考える公益とはどこまでを考えるかを整理していかないと、なかなか議論が進展しないのではないかと、こういう御指摘であります。

その他の論点として、幾つか御指摘もございました。

まず、法律に違反するか否かの判断、専門家でも完全に正確に判断するのは難しく、どうしても結果的に法律違反ではなかったということがあり得るわけであり

ますけれども、そういった場合にどこまで保護の対象にしていくかという問題が残っているのではないかと御指摘をいただきました。これは、更に検討を深めていくべき論点としての御指摘かというふうに思います。

11ページでありますけれども、通報の受領者が通報者となり得るという場合もあると。企業内でもそうだと思うんですけれども、通報が段階的に上がっていくというようなことを考えた場合、途中に介在する人は、通報を受ける立場でもありますし、通報をする立場でもあると。そういった場合に、じゃあこの人をどういうふうに保護の対象としていくのかと。通報対象事実当たるかどうか、不利益取扱いについてどうするかということについて検討する必要があるのではないかと、こういった御指摘もございました。

第2から、いわゆる各論的な論点でございます。現行法の通報対象事実、様々な要件がありますけれども、その主な要件ごとに論点を整理したものでございます。

まず、1の罰則担保ということでございますが、民事的効力につきましても、限定を外すということについて否定的な御意見というのもございました。

それから、2の行政処分の対象となる法律違反という限定につきましてでございますが、(1)民事的効力ということでございます。行政処分の対象にならない行為、主にセクハラ、パワハラなどを念頭にということで、これらにも広げてはどうかという御意見、これは先ほどの御意見を再掲したものでございますが、ございました。

他方で、慎重な御意見、先ほどの公益とは何かという御意見に通ずるものでございますが、セクハラというのは個人の性的自己決定権、人格権の侵害ということであって、一般法理の問題にすればよいのではないかと、こういった御意見かと思いません。公益性とは何かというのをよく考える必要があるんじゃないかという御指摘かと思いません。

次の丸も同じ趣旨の御指摘かと思いません。

ウの条例でございます。これはワーキングの中で、その法律による法律の違反というふうに現行法はなっていますけれども、条例による違反というのものもあるわけがあります。現行法は、それは保護の対象にはしておりません。現行法が保護の対象にしていないというのは地域の格差ということが理由とされておりますけれども、その点について、再検討の余地があるのではないかとこの観点からの御指摘がございました。慎重な御意見もあつたところでございます。

3の対象法律の目的による限定。現行法は、国民の生命、身体や財産の安全その他といった目的による限定がございまして、これにつきましても賛否両論あつたところでございます。

第3の通報対象事実の規定の方式。現行は、法律及び政令で非常にたくさんの法律を列挙しておりますけれども、こういった方式について、予測可能性の観点から

もう少し分かりやすくしたらどうかというような御指摘もございました。

2の抽象的な内容の規定とするということですが、ある程度、抽象化した規定ぶりとしてイギリスの公益開示法などが参照されましたけれども、抽象化した規定ぶりで通報対象事実を広げてはどうかと、こういった御指摘もございました。

14ページ以下は、もう一つの大きな論点であります。不利益取扱いに対する行政措置・刑事罰に関する御意見でございます。

まず第1、行政措置についてであります。行政措置について、導入が必要という御意見がございました。一つ目の丸にありますように、通報者は、何のために通報しているかという、これはあくまでも公益実現のためである、自らの利益のために通報しているわけじゃないということでございますので、そういった通報者に不利益を加えた場合には、公益の担い手である行政が積極的に救済などの措置を果たす、講ずるべきではないかと、こういう御意見だと思います。

また、問題の二つ目としましては、被害回復を図る方法が訴訟であると、現行法では最終的に訴訟ということでもありますけれども、簡易迅速な被害回復手段というのが別途要るのではないかと、こういう御指摘かと思えます。

それに対して、必要性がないという意見でございます。不利益取扱い、一言で申し上げても様々な内容のもの、代表的には解雇ということですが、それ以外にも、例えば、現行法の第5条の不利益取扱いといったものにつきましては、結構広めのもが含まれてくるというものでございます。軽微なものも含む、それら全てに対して行政措置をとる必要はないのではないかと、こういった御指摘でありますとか、何が行政措置の対象となる不利益取扱いに当たるかの判断が明確でないと、中小企業等においては困難が生じるのではないかと、こういう御指摘でございます。

2番からは、その具体的な行政措置の内容として、仮に考えられるものとしては、命令・勧告、それから、行政処分そのものではございませんが、3番の公表といったところがありますので、それぞれについて御議論がございました。

まず、命令・勧告の内容についてでありますけれども、どういった内容の命令・勧告を想定するかということですが、一つ目の丸にありますように、被害の救済、原状回復的な被害の救済を図る内容のほか、不利益取扱いをしてはならないという趣旨の予防を図るものというものもあるのではないかと、こういう御意見でございます。

行政措置の実施に当たって問題となるのは、不利益取扱いの存否に関する事実認定であると、こういった御指摘がございました。やはり、当該不利益取扱いの理由は何か、公益通報したことなのか、その他の事情によるものなのかというものの判断というのは、これは、実務的には極めて非常に難しいことが多いだろうというふうに想定されるところでありますけれども、そういった事実認定について、例えば、労働局の斡旋手続のようなものということを想定いたしますと、慎重な認定という

よりは、簡易な手続でやっていくということかと思いますが、そういったセクションを消費者庁に求めてやっていくということかと思いますが。

その狙いとしましては、そういった行政による不利益取扱いにつきましては、事業者の側で取消訴訟を起こすということで、事実上の立証責任の転換というような御意見もございましたけれども、そういうことを期待しての御意見かというふうに思います。

それに対しまして、次の丸でありますけれども、先ほど途中まで申し上げましたけれども、労働局の斡旋というのは、事実認定は厳格にはやっていないということでありまして、そういった中で是正命令等を出すのは難しいのではないかと、こういう御指摘がございました。これは、この行政措置に関しては、かなり本質的な議論といたしますか、その事実認定の困難さをどう考えるかということかと思いますが。

関連するのが、その15ページの事前の手続保障をどの程度するかということでございますが、しっかりやる必要があるだろうというような御指摘、公開・当事者対審構造の手続保障によるべきではないかと、こういう御指摘がございました。

命令と勧告のいずれが適切であるかということについて、当然、命令のような重たい処分になりますと、それだけのマンパワーが行政に必要ということになっていまして、肥大化ということが問題点として浮上するわけでありますけれども、その肥大化の捉え方について、命令発出についての事実認定の結果を他の官庁が流用するという発想で、逆に労力が減るといような観点もあるのではないかと御指摘もいただいたところでございます。

他方で、取消訴訟の対象となる命令などというふうなことを踏まえますと、勧告などのほうが現実性があるんじゃないかという御指摘もございました。

公表についてでございます。こういった措置についても必要性があるんじゃないかという御意見もございましたが、他方で、16ページ、企業の側から見ると、事実上のペナルティとして機能するということで、インパクトが大きいということから慎重に取り扱うべきではないかと、こういった御指摘もございました。

また、2つ目の丸でありますけど、通報に関しては、その通報に係る違法事実があったのかどうかと、実際にはなかったということもあり得るわけでございますけれども、公表による企業の風評といたしますか、レピュテーションリスクというものについて、やはり慎重に考えるべきと、こういう御指摘がございました。

17ページでございますけれど、刑事罰であります。必要性があるという御意見もございました。不利益取扱いに対する抑止効果ということだと思いますけれども、罰則付きのものを入れて、サンクションとして機能させる必要性があるという御意見もございましたが、他方で、慎重な御意見もあつたというところでございます。まず、直罰を科す妥当性がどこまであるのかといったことでもありますとか、2つ目の丸、児童福祉法のように、通報に関して不利益取扱いを禁止してはいるものの、罰

則がないといったものもございますので、そういったものとの平仄を慎重に検討する必要がある。

最後の丸、刑法の謙抑性の観点からの御指摘でございます。直ちに直罰規定を導入するのではなくて、まずは勧告・公表制度を導入し、それでも不利益取扱いの抑止が図れないときには懲罰規定を検討するというようなステップを踏むというのがよいのではないかと、こういった御意見がございました。

それから、18ページでございますが、最後のところ、構成要件の関係でございます。不利益取扱い禁止の名宛人は事業者ということになりますけれども、そういった場合に個人がどこまで処罰されるのかということについては、きちんとした検討が必要じゃないかといった御意見かと思えます。

以上、駆け足になって恐縮でございますけれども、主な論点と主な御意見の御紹介をさせていただきました。

○宇賀座長 ありがとうございます。

只今の御説明のとおり、これまで検討を行ってまいりました論点は、大きく分けますと、「①通報者の範囲」、「②通報対象事実の範囲」、「③不利益取扱いに対する行政措置・刑事罰」の三つになっておりますので、それぞれ個別に御意見をいただければと存じます。

それではまず、「通報者の範囲」につきまして、御質問や御意見などがありましたらお願いいたします。

升田委員、どうぞ。

○升田委員 個別の問題に入る前に、まず前提として、先ほど課長から説明がありましたけれども、漏れているところがあれば指摘してほしいということですが、これはもう前回のワーキング・グループの会合のときに冒頭申し上げましたけれども、それが必ずしも是正されていないようであります。

まず、前回6月29日に会合があったと思うんですけれども、6月28日に事務局の方が私のほうの事務所に御説明に来られまして、そのときに伺った内容では、私はそのときに第4回のワーキングで説明される内容というペーパーを拝見しましたし、それ以前のを拝見しますと、私のほうで発言したものが、まずほとんど取り上げられていない。まとめ方も、項目立ても非常に「前向き」といいますか、認める方向での記載になっているので、これは問題だという具合に申し上げましたところ、中野さんだと思いますけれども、中野さんの御発言では、「いや、そんなことはない」と、中立・公平な立場からまとめているんだということを何回もおっしゃって、太田さんもそれを肯定しておられる発言がありました。それはおかしいということで、第4回のワーキングのときに、そもそもどういったまとめ方をしているんだ、こういうことで基本的な問題提起をしたわけであります。

私の意見が取るに足らないということであれば、それはそれで一つの評価だとは

思います。ですけれども、せっかく意見を言っているのに取り上げないというのは、どういう基準で一体、取り上げているのか取り上げてないのか、という発言をしました。

それに対して、課長のほうで、前向きで価値のある、取り上げる価値のある指摘というのか意見であれば取り上げるということを説明されまして、私のほうで、前向きというのは、それじゃあ反対しているということは取り上げないのかということをお願いしたところ、そこははっきりしませんでした。価値のあるかないかというのはですね、そこもはっきりしないうちに、検討しましょうということで、今日に至っていると思っています。その今日、その検討の結果がこの資料1だ、こういう理解になるわけですけれども。

私が更に根本的に疑問に思うのは、6月28日に、先ほどもお話したように、説明に来られたときに、中野さんの御説明では、事務局のほうでは、もう法案の概要を作っているんだというお話がありました。そうすると、もう既にこの法案について、一定の方向性ありきの検討会であると、こういう具合に言わざるを得ないわけですね。ですから、取り上げるべきものでも取り上げない、もう価値がなきゃ取り上げないということになりますとですね、私など反対しているものですから、永遠に取り上げる可能性がないということを申し上げたわけですね。今回この「資料1」を拝見しますと、やはり取り上げられてないところもあるわけですね。

といいますのは、第1回のワーキング・グループ、私のほうの都合が悪くて欠席したわけですけれども、第2回にワーキング・グループに出席した折に、最初のこの第1回目の項目については不要であるということを申し上げたわけですけれども、そういうことは記載されていないわけですね。そうしますと、先ほどの基本的な姿勢がどこにあるのか分かりませんが、あまりにもまとめ方が偏頗過ぎるという感情を一層強くするわけでありまして。

だから、まとめ方にしても、先ほど来、慎重、慎重という具合におっしゃってましてですね。私の意見も慎重というふうに書いてあるところがあるんですけども、これは前回の検討会のときに、誤解のないように申し上げておきますけれども、「慎重」というのは「反対」という趣旨であるということをはっきり申し上げますのに、慎重という部類に入っている。

それから、よくよく読みますと、不要であるとか否定的であるとか慎重であるとか、それぞれ分類されているんですけども、前回までのワーキング・グループの諸委員のお話は、各項目にわたって相当膨大な意見をおっしゃってまして、これを簡単にまとめるっていったら、それ自体なかなか大変なことで、どれに分類するかというのも、これもなかなか大変なことかとは思っています。事務局としては、その中でこれだけでまとめられるって、本当に労力としては大変なことだとは思いますが、ですけれども、非常に重要な問題について、果たして「慎重」と書いてあるのが、そ

の委員が慎重なのか、もっと否定的なのか、ニュアンスを、そのときのお話の流れとか内容を見ると、慎重とはおっしゃっていますけれども、その場の雰囲気であまあということで、本当は反対なんだというような御指摘のように受け取られるところもあるわけですね。

ですから、その取りまとめ方がまだなお非常に不十分であると。今回これでもう一度考えてくれということであれば、もう一度見直さないといけないということになるんですけども、一事が万事ですね、前回は今回も、こういう発言を冒頭にせざるを得ないというのは、非常に時間の無駄のような気がしますし、一体そのまとめるに当たって意見をこういう具合に要約されるときの、やはり採取、どうやって取るかどうか、それからどういう内容で記載するかというのは非常に重要な問題だと思いますので、是非そこは再考されるべきだと思います。再考をされないということであれば、それはもうほとんど意見を言う必要はなくなると、こういう具合に思いますので、そこをまず。別に、これ意見を聞こうというつもりは全くないですけども、是非そういう議論があったことは御留意いただきたいと思います。

○宇賀座長 加納課長、どうぞ。

○加納課長 升田先生、御指摘いただきまして恐縮でございます。

まず、この「資料1」でございますけれども、できるだけ私どもとしては客観的な観点から書いたつもりでございますが、例えば、「慎重」というのではなく「反対」であるということだと思っておりますので、そこはもう「反対」であるというふうに書くとかですね、その辺の見直しは検討をしたいと思っております。

また、この検討会そのもののスタンスについてなんですけれども、私どもは、やはり公益通報者保護制度をできるだけ実効性の高いものにしていかなくちゃいけないという問題意識から検討をさせていただいておりますので、そういう観点から色々見直しについて御議論があると、御指摘、立法提起のあるところについては、幅広くそれについてどこまでできるのかというのを探してみたいという観点から取り上げさせていただいているものでありまして、それを前向きと見るか、あるいは一方的な偏りとするかということだと思っております。ただ、私どもは、実際に制度化をするに当たっては、単に前向きというだけでできるものではないということも認識をしておりますので、御指摘いただく、慎重な御指摘というのも当然踏まえながら検討を進めていくということでありまして、結論ありきということでは全くございません。

また、一部法案の概要ができていくような発言があったという御指摘もございましたけれども、その発言がどういうものかにもよりますが、法案の概要ができていくという事実はございません。

また、まとめ方についてでございますけれども、今回の資料もこれまでの御議論、4回のワーキングでかなり議論としては膨大なものでございます。正確性を期そう

とすれば、議事録をそのまま添付して御紹介するといったこともあり得るわけですが、それではやはり一般の方々からすると非常に分かりにくいでしょうし、この今回の検討会を詳細にフォローされていない委員の方もおられるわけですので、できるだけ簡潔に工夫をしてみたものでございますけれども、不十分なところにつきましては、できればそれぞれの論点のところにおいて、この点は不十分である、あるいは要約の仕方がおかしい、といった御指摘をしていただければ、議論としては充実していくのではないかというふうに思われますので、そういった形で御指摘いただければ大変ありがたいところでございます。

繰り返しになりますけど、升田委員の御指摘については、私どもは真摯に受けとめて、きちんとした対処をしていきたいつもりでございますので、どうぞ引き続き御指導いただければありがたいと思っております。以上でございます。

○宇賀座長 中野専門官、どうぞ。

○中野政策企画専門官 6月28日に事前に御説明させていただいた際に、事務局として法案を作成しているという発言をした事実はございません。前回の升田先生への御説明の際に、具体的に検討するに当たっては、法案を作成してシミュレーションを試みたらどうかという御提案がございましたので、それに沿って、私個人として色々と法案を法文上どうなるかというところを検討している次第でございます、その際におきましても、特定の方向性を持って作成しているということは一切ございません。

繰り返し申し上げますが、事務局として何か一定の方向性を持って法案を作成しているという事実は全くございませんので、そこについては強調させていただきたいと存じます。

資料のまとめ方につきましては、先ほど加納課長からもありましたとおり、今回の資料につきましては、なるべく簡潔に全体像を分かるようにするという観点から、肯定的な意見、否定的な意見をそれぞれ取り上げさせていただきまして、全ての御意見について網羅的に記載したものではありません。全ての御意見に関しまして御覧いただきたいということでしたら、それは議事録を御覧いただきたいと考えております。

また、最終の報告書を作成する際には、もちろん升田委員の意見も再度慎重に御検討させていただきまして、精査の上、反映させていただきたいと考えております。

また、意見の取捨選択に関しましては、意見の方向性、慎重な方向性、反対の方向性、また、例えば、通報対象事実を広げることにに関して肯定的な方向性等、一定の方向性の観点からどのような意見があるかということを取捨選択いたしまして、その観点から事務局のほうで判断させていただいております。

○宇賀座長 串岡委員、どうぞ。

○串岡委員 私は、今回が事実上の最後の意見を言える場だと思っております。そういう意

味で言えば、ワーキング・グループの委員の方は8回の意見を言えるわけです。

私が考える最も重要な点について、今日2時間の間に是非言わせていただきたいと思うわけです。

私は、やっぱりこの公益通報者保護法の検討をされたときから議論の本位が定まっていなかったと思うわけです。議論の本位が定まらなかった、その最大の理由は公益通報者の意見も聞いていなかったからです。また、公益通報者が最も信頼するメディアなどの意見も聞いていなかったがゆえに、こういうような法律になってしまったと言わざるを得ません。ですから、水谷さん、雪印食品の偽装疑惑を告発した人は、この法案が成立したとき、即廃案にすべき法律が成立した、とまで言いました。それで廃案にするために国会議員にまでなろうとした人です。私もこれは、全く公益通報者に勇気を与える法律ではなくて、逆に公益通報者を規制する方向にしか働かない法律だと、こう言ってきたわけです。私たち内部告発者の意見は、この種の政府の検討会まで一切取り上げられることはありませんでした。内部告発者はメディアには取り上げられて発言できても、こういう法律を作る場、検討会では全く発言の機会がなかったわけです。

まず申し上げなければならないのは、この法律、保護されるのは労働者に限定してしまっております。しかし、この点をどこから学んだかと言いますと、イギリスの公益開示法に学んでいることは間違いないわけですね。イギリスというのは、この前も申し上げましたけれど、第一次法源が判例法です。裁判所が法律を作ります。その判例体系というのは16世紀からずっと延々として続いてきているわけです。労働者に限って作るというのは一つの例外的、特別的な法律でありますから、その法律に労働者とあるからといって、日本が労働者だけ保護するなんていうようなことはあってはならない。やはりイギリスを学ぶのであったら、色々な判例の中で役員がどうなっているか、事業者がどうなっているかということも含めて学ばなければならなかったはずですよ。市民革命を16世紀から始めているような国ですし、産業革命も最も早く起っています。この間に労使関係の問題の解決もたくさん積み重なってきていますから、そういうところを学ばなければいけません。

それがゆえに、労働基準法との関係でいえば、労働法には三つ法律がありますけれども、労働基準法はほとんど罰則が付いております。ですから、この法律の中に、労働基準法が入っております。ちょっと変なことを言うかもしれませんが、公益通報者保護法には罰則がありません。民事ルールでありますから、この対象となる法律の中に公益通報者保護法自体が入っておりません。ですから、これで一般の民事ルールで公益通報した労働者が守られるなんていうことはあり得ないわけです。事業者は、この法律では、あれは間違っていると言えば、通報が正しくても、解雇できます。解雇しない、それが正しかったら、公益通報が正しかった場合、解雇できない場合は、やっぱり世間体というものがあるわけです。だから人事行為を行うわ

けですね、様々な人事行為を通じて公益通報者に不利益取扱いをいたします。

そうすると、その労働者はそこでどうなりますか。労働している場での労働人格の確立というのはあり得なくなってしまう。つまり、将来、生涯の人生を、生涯と言ったら大げさですけども、定年までの人生というものは完全に奪われてしまう。だから、解雇されないというような程度のことは、これで労働者が守られたというようなことはあり得ないんだということを是非申し上げておきたいわけです。

ですから、私は、この法律の当初からして、今、升田委員が色々言っておられましたけれども、我々はまだその前の段階で何も言えないのです。そして、今度もワーキング・グループでは何も言えなかったのです。そして、非常に、この法律の中には非常に後退してしまったところもあると言わざるを得ません。

もう一つ申し上げておきますと、通報先が三つありますね。事業者内部、事業者内部があたかも最も訴えやすいかのごとくこの法律に規定してあること自体が間違っているわけです。最初に事業者に訴えるのは一番難しいことです。公益の実現からしても最も遠いところなんです。そこをあたかも訴えやすいかのごとく法律に規定してしまうということが非常に間違っている。

事業者には内部通報制度ができたから、あるいは内部通報制度があるからといって、そこに即通報できると考えることなどできません。まだ通報して不利益取扱いを受けなかったとの実績がないからです。ですから、事業者内部制度があるというだけでは、公益に関わることは事業者内部に通報できるとは考えません。したがって事業者は内部通報制度を設けても、設けた時点では通報者に不利益な取扱いをしないという実績がゼロだと考えなければなりません。内部通報制度が本当に信頼できるとそこに働く労働者が受け取るまでには、通報された時に決して不利益取扱いをしないという実績を積み重ねなければなりません。労働者は当初から公益に関わる重大な違法行為を事業者内部に通報してしっかり受け止めてもらえるなどと信用しません。まずは通報できるとしても職場の人間関係への不満とか、セクハラ、マタハラというような個人的な問題を通報してみるでしょう。それも恐る恐る通報してみるという具合だと思います。このように、事業者が内部通報制度を設けたから、あるいは内部通報制度があるからといってそこで働く人が通報できるかというそれは違うということです。

この点について、当初も申し上げましたけれども、今野さんの会社は事業者の内部外部通報制度の役割を担っておられます。そうして色々ヒアリングのときから言っておられるわけですね。その中に、僕は非常に注目したことがありました。内部に訴えられない、内部に通報制度があったのかどうかは分かりませんが、今野さんのほうに相談に来られた。その相談を受けた内容を会社に知らせました。そのときに、会社の社長が、「よくぞ言ってくれた。」という反応でした。そこで今野さんは、この通報者の方は社内で不利益な処遇を受けるはずがないと確信のもと、「あ

なたの名前を告げてもいいですか。告げることで、会社に感謝されますよ。」という例を示されています。こういう事例がどんどん積み重なってこそ、その会社は内部通報が機能しているといえるわけです。事業者内部に言ってもいいんだと社員は信頼して行きます。そういう会社の社長であるならば、法律違反は決してしてはいけないという信条の方だと思います。同時に、もし会社が法律違反をやったとしたら、外部通報なり監督行政機関に通報されてもそれは止むを得ないことであると覚悟ができる経営者だと私は信じたいわけですね。そういうところが、まだ実績も経験も何も積み重なってないところが、あたかも一番信頼、信用できるところではないわけですよ。

逆に、メディア、新聞。新聞は150年の歴史があるわけです。人にどう言われようが、メディアは、我々内部告発者にとって報復を受けないところである、ということはあるわけですね。とりわけ新聞は、企業に何も違法行為や不正がなければ報道する必要がないわけですね。その意味で言えば、事業者に対しても内部告発者に対しても公平なわけですね。それから、違法行為や不正が事実であれば、報道しなければならない。ですから、我々は新聞を最も信頼する。メディアが最も信頼できる立場であるということは、はっきり申し上げておきたいと思うわけです。ちょっと長くなりました。

○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 私は、オブザーバーとしてワーキング・グループの会合の4回すべてに出席させていただきました。串岡委員、それから土田委員も同様に出席されました。オブザーバーというのは、訳してみれば、監視者あるいは立会人ということになっていると思います。それで、ほかの委員の方々、ワーキング・グループの会合に出席されていない方々に、状況を報告するというところから始めさせていただきます。

非常に真摯な討議が行われているという印象です。それは、一つは、消費者庁さんが、先ほど加納課長も御説明になられたように、これをもし制度を導入するとするならば、という前提で、こういう方法があるんじゃないかという選択肢をかなり詳細に、法的な検討をされた上で出されていることがあります。それに対して、委員の先生方は、会社法の先生と刑法の先生が新たに入られたわけですが、その方々が非常にニュートラルに意見を御自分の立場から申し上げられていると感じました。

それから、お名前を出して恐縮なんですけれど、宇賀先生が、例えば退職者の再任用の拒否の問題であるとか、公務員の問題であるとか、それから、条例の問題とか、座長の立場を超えて、現行法の課題を御指摘になったりして、非常に濃密な論議が行われているのかなという印象を持っております。

ただ、山口先生が検討会で、法律家というのは現実を見て対応するからというふうにおっしゃられたのを、私はすごく期待をしていたのですけれども、まだ残念な

がら、そこまでは達していないのかなと受け止めています。その達していない理由というのは、委員の皆様、やっぱり、そもそも法改正に反対であるとか、法改正を進めなきゃいけないという立場がおありになって、どうしても意見はその自分の立場から来ているのかなという印象を持ちました。できれば、今後は、消費者庁さんがお出しになった選択肢についてですね、法的にどうであるということをきちんと結論を出していただきたいと思います。その作業は、私のような法律の専門家ではない委員にはできないことなので、是非おやりになっていただきたいと望みます。

もう一つは、やっぱり、実態を、現実を見てほしいということです。もちろん、将来の懸念の問題と現実の問題というのを天秤にかけられて判断されると思うんですけども、現実や実態の重要性は看過してほしくはありません。

そういう観点から、通報者の範囲のことで意見を申し上げます。私は、2014年10月のヒアリングのときに、通報者の範囲について意見を開陳させていただきました。長官をはじめ、島田先生、拝師先生が立ち会いになりましたが、現行の要件では守られない実例を具体的に示しています。

それはどういう通報者かという、例えば病院の患者や、福祉施設における入所者、それからスポーツ選手です。例えば女子柔道の日本代表選手への体罰が内部告発され、問題になりましたが、体罰を受けた選手は、労働者ではありません。それから、大阪市立高校のバスケット部の体罰事件は、匿名の大人の女性が通報していますが、どうも内部の教職員とは思われません。今、論点の一つになっている労働者の家族ではないんですけども、生徒の保護者である可能性が強いわけです。こういう立場の人たちの通報をどう取り扱うかというのを、是非、ワーキング・グループの検討の中で行っていただきたいというのが一つです。

それから、先ほど串岡委員のほうから、大手食品会社の食品偽装を告発された冷凍倉庫会社の社長さんの例を出されました。この社長さんには、私も取材しました。特に問題だと思っておりますのは、単に大手食品会社から契約を打ち切られただけでなく、実は、国土交通省から共犯者ということで15日間の営業停止処分を受けたわけです。それが倒産につながり、その不利益はいまだに回復できていません。こういう行政処分などの問題をどうするのか、ということも検討していただきたいと思います。

私は、そういう意味では、「目からうろこが落ちた」ような印象を受けたのは、資料8ページの4です。「何人も通報対象としてはどうか」と、会社法の専門家である田中先生がおっしゃった意見です。どういう範囲を定めてもどこかで誰かが排除されるということになるんじゃないかという趣旨でおっしゃられたと記憶しています。だから、通報者の範囲について、「何人も」というのが一番いいのではないかと思うんですけども、こういう場合に必ず反対をする側の意見というのは、大きく2点あり、それについても私の意見を述べます。

一つは、これは、反対の委員の方が言われる意見ではなくて、消費者庁さんが自ら示されている見解です。このワーキング・グループの議論に入ったら、やたらと、この「行政機関の肥大」という用語が増えてきました。だけど、「行政機関の肥大」という問題は、ワーキング・グループで話して結論を下す問題なのではないでしょうか。法的な判断をするのに、もちろん重要な要素だというのは認めますけれども、最終判断をするのは、親会である検討会ではないのかと思っています。行政機関があまりにも肥大するのはよくないとは思いますが、行政機関の肥大を抑えつつも、どういうやり方があるのかとか、それでも必要な措置であれば、導入の判断を下すのかというのは、ワーキング・グループの議論には収まりきれないのではないかと、ワーキング・グループでの検討課題ではないのではないかとというのが1点目の意見です。

それから、細部の論点になりますけれど、6ページに、役員を通報者の範囲に入れるのであれば、「内部の是正措置を前置させることを要件とする」というのがあります。要するに、役員というのは、事前に取締役会に告発した人だけが保護の対象になるのだ、外部通報を保護する場合の条件として、まず、先に内部に通報した役員でないと駄目だと、保護要件を限定する考え方だと思います。でも、私の実務経験から言えば、全く、実情を踏まえていない要件だと指摘せざるを得ません。私は検討会で、これまでに3人の役員の方の通報を受けたということを申し上げましたが、このうち2人は実際に役員会なり内部で、不正を指摘し、改善について、発言になられ、是正をしようとされました。その結果、どうなったかという、2人とも解任されました。別に不思議な例ではないと思います。不正を内部で指摘する役員は、必ずそういうストーリーをたどるのではないのでしょうか。

私は、この検討会で、3号通報の保護要件の二の規定、事業者内部に通報をしても放置され20日を過ぎた外部通報であれば保護されるという要件について、申し上げた意見と、この場合も同じです。外部通報の保護要件を、内部通報をした後ということ的前提とすると、通報者が誰なのか、秘密を分からせ、不利益な取扱いをもたらすだけの結果になるのではないかと考えていますので、役員要件に、こうした要件を付けるのは実態から見ると、そぐわないという意見です。

○宇賀座長 ありがとうございます。ほかはいかがでしょう。よろしいでしょうか。

それでは、お時間の関係もございまして、次の項目に移らせていただきたいと思います。

続きまして、「通報対象事実の範囲」について、御質問や御意見などがありましたらお願いいたします。井手委員、どうぞ。

○井手委員 続けて申し訳ありません。

通報者の範囲と、通報対象事実の範囲、それから外部通報保護要件の問題というのは、法律ができたときに衆院、参院で法施行の状況を見て再度、検討するよう附

帯決議が付けられたものです。さらに、島田先生が座長を務められました法制定5年後の見直しの際の検討会では、この三つの論点を中心に論議がなされたと認識しております。したがって、この通報者の範囲と通報対象事実の範囲というのは、この法律が10年経って、この検討会で我々が一体どういうふうにするのかということのを結論付けなければならない問題だということによって重要視しています。

刑事罰、行政罰の問題が後で出てきますが、それは法制定後に現れた運用上の問題です。現状は、不利益取扱いが起こっていますから、それを防ぐ手だてを講じなければならないのはもちろんのことなんですけれども、この通報者の範囲、通報対象事実の範囲をどう解決するのか、指し示さなければ、その後の運用上の問題にも確たる結論を生み出しにくいと考えていまして、そういう意味で非常に重要な課題だと思っています。

その中で言わせていただきたい論点は二つあります。一つは、この資料にはないんですが、通報対象事実の範囲が、現行の約2,000本の法律のうちの457本の法律になっている点です。そういう法律の限定、今の範囲が十分なのか、これが国民の身体、生命、財産に係る法律を全部網羅しているのか、それとも、国民の生命、身体、財産に係る法律で欠けているものはないのか、そうした視点の論議は、残念ながらワーキング・グループではなかったと思うんです。お一人だけ田中先生が、どれか法律を外すのであれば、外す理由というのは何だということを明示しなきゃいけないんじゃないかという一般論の御意見をおっしゃったのは事実ですけども、まず、457本で十分なのかどうか、原点を論議していただきたいのです。升田先生は、十分であるという御意見をおっしゃってはいますが、もっと、個別、具体的に論議していただきたいと思っています。

私は、十分ではないと思っています。具体的に例示します。今、パナマ文書が明らかにされ、タックスヘイブン、租税回避地の問題が論議を呼んでいます。先進国の税制上、極めて重要な問題なんですけれども、公益通報者保護法の通報対象事実の457本の法律には、各国の税務当局が関心を示している税法が入っていません。ですから、日本でどなたかが、タックスヘイブンに関わる資料や、税法違反を示す証拠を仮に国税当局でも持っていかれても、保護の対象にならないわけです。それから8月6日からリオ・オリンピックが始まります。それで、今、ロシアのドーピングが大変な問題になっていますが、この発端は、陸上競技の女子選手と反ドーピング機関の元職員の御夫婦がドイツのテレビ番組に出演されて告発されたことからです。ロシアでは、本当に命の危険もありますから、勇気ある告発だったと思います。ところが、仮に、日本でそういうことが起こって、どこかへ告発されても、ドーピングに関しては、通報対象事実のどこにもないんで、通報者は守りようがないわけです。こういう現状で本当に十分なのかどうなのかということのを、是非、議論してほしいのです。

それから、もう一つは、13ページの「第3 通報対象事実の規定の方式について」に関する意見です。この中に、「一般の方が通報をする際に、個別の法律を見て、それに該当するかどうかという判断というのは非常に厳しくて、イギリスの公益開示法のように、ある程度抽象化した基準で通報対象事実を広げたほうがいい」という意見がありますが、賛成です。これに関連して、イギリスの公益開示法と日本の公益通報者保護法との関係についての私の見方も述べます。内部通報と外部通報の要件を変えるということで、公益通報者保護法が、イギリス法をもとにしたのは間違いないんですが、イギリス法の規定を全部とっているかということ、そうではなく、イギリス法とは似て非なるものができるというのが、私の見解です。その一番大きな違いというのが、この通報対象事実の問題です。通報対象事実について、イギリス法は非常に広くとっています。犯罪行為や法令違反だけではなくて、個人の健康安全に対する危険、環境破壊なども含めています。

イギリス法をとってくるのであれば、全部とるべきだし、そうでなければ、なぜ省いたのか、省いた項目ごとに説明が必要だと思います。通報対象事実になっている法律は、法制定当初が444本で、それが年々プラスされて、今は457本になっているのですか、どうやって決められたのか、という過程も重要だと考えています。一体どうやって457本を決めたんですかということを知ったら、主務官庁である消費者庁さんと、その法律の監督官庁との話し合いで決めていると言われました。そこに透明性はないわけです。

じゃあ、担当の役所が、通報対象事実に入れるのは面倒くさいと思われたら、どうなるのでしょうか。現行法のもとでは、新しい法律ができたなら、今年度もそうなのですが、それが国民の身体、生命、財産に関わるものなのかどうか、という協議をいちいちやって別表に入れるかどうか、決めているわけです。そこに恣意的な要素が出てこないと言い切れるのでしょうか。やっぱり、担当官庁にとっては、行政機関の肥大という要素はかなり考えていると思うんです。でも、国民の公益から考えると、そういう判断でいいのかと思います。

私は、内部通報制度について、企業の方とも話をする機会がありますが、常々、災害と思ってくださいと言っています。内部通報制度をきちんと作り上げていないと、災害が起こったとき困るでしょうということを申し上げています。通報対象事実における今の状態というのは、例えて言うのなら、地震の一部はブロックしているかもしれないけれども、じゃあ洪水や火山の噴火はブロックできていない、それと同じです。

それから、もう1点、先ほど言い忘れたことがあります。こういう要件の拡大に対して出てくる反対論は、行政機関の肥大に加えて、「濫用」という問題が必ず出てきます。濫用という言葉自体が、私は、内部通報を今からしようと考えている方にとって、非常に嫌な言葉だと思っています。私は、「悪用」というふうに言い換

えています。

「悪用」自体は、やっぱり、防がなければなりません。ワーキング・グループの議論を聞いていて感じたのはある方は、こういうことが濫用だとしてすごく濫用の範囲を広く考えられています。ある方は、これぐらいだと、狭い範囲で捉えられています。先ほど議論になった公益と一緒にです。

ただ、公益は、法制定から10年間を経ているので、これが公益だというのは、国民の中でも、あるいは有識者の中でも大体、固まっているものがあるのではと思います。しかし、濫用というのは法律上の問題なので、何が濫用の例なのかと、きちんと検討していただきたいと思います。その上で、現行法で濫用を防ぐ規定、つまり、真実相当性と主観要件の規定だと思うんですけども、その規定によって、濫用を防げているのかどうかということ、精査していただきたいのです。

通報者や通報対象事実の範囲を広げる場合、現行よりもっと濫用を防ぐ規定が必要なのかどうなのかと言えば、私自身はそう思っていないです。現実問題として、相当な真実相当性がかかっていますし、実際、真実の通報であっても、自分の出世のために通報したというのは、裁判で必ず負けるわけですね。私は、真実であれば、それだけで保護されるよう、要件として定めてもいいのではないかと考えています。現行法でも結構、濫用を防げるし、たとえ通報者や通報対象事実の範囲を一定程度広げたとして濫用は出て来ないのではないかと考えています。ただ、法律家の方々の間でも見解が分かれると思いますので、悪用防止について、論点として、きちんと検討していただきたいのです。

○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 今後の宿題みたいなことも多くおっしゃっていたので、それはそれでやりたいと思うんですけども、範囲について、議論していないというふうにおっしゃったんですけど…。

○井手委員 どういうことでしょうか。

○島田委員 私は、だから、この法律を守る公益とは何なのかということで、今日の資料にも出ていますが、お話ししたつもりです。

それで、犯罪に係わることという点では確定をされていて、この法律についても、直罰でない法律までは認めた。そこはいいんだけど、それを超えて、どこまで公益性というのを考えるのかということ、議論しなきゃいけないというわけで、これは決して解決している問題では、私はないと思っている。これから議論しなきゃいけないんじゃないかというふうに思っています。

だから、そこはもう解決しているというような御趣旨だったんで、ちょっとそこは見解が違いますし、これまでの議論との関連でもどうかな、というふうに思いました。

○宇賀座長 井手委員、どうぞ。

○井手委員 今、誤解があるようなので、もう少し説明します。

通報対象事実の範囲を御議論されていないということを言っているわけではありません。私が言っているのは、要するに、現行の通報対象事実の457本からこぼれた法律の問題です。例として挙げました税法の問題とか、あるいは補助金適正化法みたいな法律も外れています。新聞社で私が内部告発を受けていると、補助金を不正に流用しているという問題の告発はよくあるのですが、これは、457本には入っていないわけです。

だから、御議論していただきたいのは、通報対象事実の範囲を犯罪か犯罪じゃないかとか、行政罰があるのかどうかということの前に、そもそも、犯罪である法律がかなり、入っていないのが妥当なのかどうか、そういう法律を入れる必要があるのではないかということです。そして、今は外れている法律もやはり、入れる必要があるという判断になった場合、細かく一本一本入れていくという話になるのか、それとも、もっと違う方式で、大きく投網をかけていくのか、検討する必要があると考えています。

これは、宇賀先生が問題提起された条例の取扱いも同じだと思います。条例の中には、決して軽微なものじゃなくて、可罰性の高いものもあります。じゃあ、例えば、大阪府でそういう条例違反があるとして、大阪府の府民が通報した場合もこぼれているわけですね。そういう問題をどうするのかということについては、御議論はなかったのではないかと趣旨です。こういう御議論はなかったと思います。

○島田委員 分かりました。

○宇賀座長 串岡委員、どうぞ。

○串岡委員 今の議論を興味深く聞かせていただきましたが、通報対象事実を広くというふうになると、これもイギリスの法律になぜ学ばなかったのかという疑問が当然起きてくるわけですね。そこでなぜイギリスにできた、でも日本にはできない理由があるのかということを考えれば、色んなことができるわけです。法律に入れられたと思うんですよね。

日本の場合は、通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると思料するということが書いてある。これは、イギリスの場合は、生じたこと、生じつつあること、あるいは生じる可能性の高いこと、と三つの言葉になっていますよね。これはやっぱりイギリス法の成文法の特徴であって、同じような意味の言葉を繰り返すという特徴があります。それはなぜかということ、やっぱり狭く厳格に裁判所が解釈し、判断しなきゃならぬからです。日本は抽象的に広くおさめようとするからこうなっているわけです。けどここは、イギリスが非常に広いわけですから、イギリスを学ぶというのであれば、なぜこれを広くしてとらないのか。

逆に言えば、現在のこの法律、犯罪行為だけとなっておりますら、私が常々言

っておりますけれども、生じてしまったようなものは、これはもう事業者で解決できない。事業者で、その違法行為に突き進んでしまったわけですから。同時に、また違法行為をやる場合には、その企業の論理という組織の論理があつて、それを正当化する超法規的な論理があるわけです。それはもう一個人がどれだけ会社にとってみたって、組織の論理の前に押し潰されてしまうんだということから考えると、これはもう社内に言える状況ではない。もし、これをイギリスのように色んなものが入ってくるなら、懸念もあるんなら、そこの中に法律違反でもない、不正であるとか何かというものは入る余地がありますよね。

例えば、かつて、ある電力会社で公聴会を開いたときに、そこに社員をあたかも一般の市民かのごとく装って入れて質問をさせ、その電力会社に有利な質問をさせた事例があつたわけです。これは、何らかの法律に違反するわけじゃないんですけれども、非常にゆゆしき問題を含んでいると私は思います。ですから、そういう意味では、非常に公益性が高いわけですよね。この法律に不正というものも入れていくことが考えられます。現在の法律のように犯罪行為を、会社、事業者に通報してくださいというようなことでは、公益の実現、公益の確保という視点からは極めて問題です。私は、現在の法律のままにするのであれば、不正なもの等も通報できるようにする必要があると考えます。私は、まさに違法行為を行っていない段階、あるいは違法行為を行っていても、個人的な権利を侵害するような事案で、少なくとも国民や消費者への被害がないようなものは事業者に通報することが可能なケースがあり得ます。

会社は株主のものでありますから、株主だって、そんな違法行為を行われていることは速やかに知る必要があります。知る権利がそこで発生していると思いますので、事業者が違法行為に着手してしまっていたら、その時は国民や消費者や株主に知らせることを優先させなければなりません。そこはしっかり分けて考えていただきたいと思うわけです。

○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 先ほどの井手委員の御指摘なんですけど、この前おられたから、多分、御記憶がどこかにおありだと思うんですけれども。列举のところは結構、時間をかけて議論がありまして、そのときに、列举されている法律だけど、あまり関係なさそうなものもあるんじゃないか、というような御指摘があつて、そのときに事務局のほうでは、では、一度見てみましょうと、こういう話でおさまったのではないかという認識なんです。事務局の方がどういう認識なのかちょっと分かりませんが、

ですから、その問題は、そこで一応検討が続いているという理解なんですけれども、いかがでしょうか。

○井手委員 お答えしましょうか。

- 升田委員 いや、そういう理解でいいんじゃないんでしょうかというのがあります。
- 井手委員 確かにそういう御議論がありました。だけど、升田先生がおっしゃったように、現行の457本の中に不要なものもあるんじゃないかという視点だったと思うんです。私が申し上げたのは、全体の約2,000本から457本を引いたほうに、必要なものがあるのではないかという視点の議論です。それはなかったと記憶しています。
- 457本全体をどういうふうに見つめるかという御議論はあったとしても、犯罪行為である法律が外れたままでいいのか、について、力点を置かれた議論ではありませんでした。だから、是非、それを今後詰めていただきたい、そういう視点から判断をしていただきたいということです。
- 升田委員 いたずらに議論をしてもしょうがないんですけれども。
- 井手委員 それはそうだと思いますが。
- 升田委員 じゃあ、その前に、話としてはほかにもあるんじゃないんですかという御指摘があるわけですから、これは大体ペーパーをまとめるときには、一応網羅的に検討するというのが普通だと思いますから、そこはそういうことで検討が続いているという理解だったと思うんですけれど。
- 井手委員 その点は、了解しています。
- 宇賀座長 ほかいかがでしょうか。
- どうぞ、北城委員。
- 北城委員 今の意見を聞いていると、井手委員がおっしゃったことのほうが一般の人には分かりやすいと思います。要するに、通報の対象を広げることに関しては、労働者の方から通報することが法律の対象に当たるかどうかを理解するというのは非常に難しいので、できるだけ抽象的で幅広く通報できることで良いし、またそれを保護する方向でまとめていったほうが良いと思います。
- 実際に法律にまとめたところで、やっぱりそれでは問題があるというなら議論してもいいと思いますが、基本は通報の対象者も通報する事実も、広げる方向で考えていくべきです。実際に通報する人が、これが公益に当たるかどうか一々判断してから通報しろというのは、現実には無理だと思います。法律の専門家は分かっても、一般の人は分からないと思う。一般の人が分からない仕組みで広く社会の問題を解決しようという考え方は、無理があると思います。私は井手さんのおっしゃる意見に賛成です。
- 宇賀座長 ありがとうございます。ほかいかがでしょうか。
- よろしければ、お時間の関係もございまして、次の項目へ移らせていただきたいと存じます。
- 続きまして、「不利益な取扱いに対する行政措置・刑事罰」につきまして、御質問や御意見などがありましたらお願いいたします。
- 串岡委員、どうぞ。

○串岡委員 これも先ほど言いましたけれども、内部告発、公益通報した場合の不利益な取扱いというのは、生涯にわたって行われる、あるいは、そこに勤務する限り、ずっとついてくる可能性があるわけですので、それは、解雇されなければよい、というような問題ではない。

だから、どういうことが条件かといえば、やはり、そこにおいて、その人が昇進、昇格がある、仕事もちゃんとさせてもらえる。昇進、昇格があるという形で勤務ができて初めて、これが職場での労働人格の確立が期せられることになっていくわけです。そうすることによって、やっぱり、奥さんと一緒に働いていく必要がある時代であったとしても、家族を養っていけるわけであります。会社に人事権があるけれども、労働者のほうには人事権がないわけですね。それがどれだけ正しくても、報復される、不利益を行うことが可能であるというところにしっかり注目をしていたらかなければならない。

だから、内部にいる者が一番不正を知っていても何も言えないのは、勤務している限り、通報すればそこで全ての人格権のようなもの、人格というものが否定されて、剥奪されてしまって、事実上もうそこに勤務できないような状況に追い込まれる。私のように隔離・監禁されるような状態におくことは、どれだけでも可能なんだという点を是非分かっていただきたい。

そういう意味で、罰則というのは是非付けていただきたいと思うわけです。それはなぜかといいますと、先ほども言いましたように、労働基準法にはほとんど罰則が付いております。隔離・監禁なんていうのは最も、刑法から取ってきたような条文もあるということも申し上げましたように、そういうふうに厳しく罰則がついています。

労働組合法は、ここに組合の方もおられますけれど、戦後アメリカから、非常に占領下の厳しい時代に、進歩した労働法が入ってきたわけです。ちょっと島田先生、可罰的と言われたことがあって、可罰的な方向はやめて、中央労働委員会などで労使の関係で解決すると。これは自主的に解決できるようなところですし、国の関与が低くていい、労働者に任せておくべきところです。そして、労働組合の組織率も、世界は40%であったわけです。日本も戦後は30何%と高まってきたようなことを言っています。こういう点は、昭和21年から労働委員会の委員とは、それから25年から委員長を務めた中山伊知郎なんて人も、そういうことは強く言っておりますよね。

しかし、これは労働基準法については、もし、この労働基準法に罰則もなければ、労働基準監督署が司法警察官の役割もなく、給料が払われない場合、払ってくださいと裁判を行って取り戻しなさいなんて、そんなことだったらどうなりますか。公益通報者もそういう立場にあるわけですね。これに罰則も何もかけなくていいのかというようなことを私は申し上げている。

この前ワーキング・グループを聞いていましたら、刑法の先生が、罰則というの

は、究極の罰。それは、僕の友人もそういうことを言うわけです。もう他の法律では常に罰則を付けろということがあります。しかし、これには全然罰則がない。罰則が付いていても、罰則が錆付いてしまって、全然効力がなくなってしまう法律もあります。そうすると、みんな安心してしまいます。公益通報者保護法は、これは初めから罰則がないわけですから、労働基準法との整合性は全くとれていないと思うんですね。

それから、労働基準法の場合は、労働基準監督署へは直接言っていけばいいんです。労働基準法違反というのは、まず労働者個人の権利とかが主たる問題のことが多いのですから、必ずしも公益通報者保護法の対象となる法律に入れなくてもよい。公益、国民や消費者や、あるいは国家に対して大きな問題を起こすようなものではないということもあり得ますので、労働基準法の場合は、労働基準法で僕はいいんじゃないかと思うんですけども、そこを超えてこの法律が作られたということになりますと、全く労働基準法との整合性がとれていない。だから、これは勇気を持って言おうというものを促す法律にはなり得ていない。まして、こういう虚偽を言ったらどうするんだということの議論になりますと、内部告発者の中には、虚偽を言うようなものになりますと、これ議論の本位が定まっていないわけですから、また、ますますこれは内部告発者が出ない方向に向かうということに私はなると思うんですよ。

○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 串岡委員のおっしゃりたいところと、ちょっと違うところになっちゃって申し訳ないんですけど、労働基準法の例を出されましたので、ちょっとその点だけは申し上げておかないといけないと思っているんですが。

先ほどおっしゃった、例えば賃金を払っていないということについては、別に労働基準法では特段罰則もないですし、そういう仕組みではなくて、それは民事の問題です。それから、解雇もそうですし、それから、人事の問題もそうですね。ですから、公益通報者保護法で言っている解雇あるいはその他の不利益取扱いということについては、基本的にはその労働法体系の中でも罰則の問題については必ずしも考えていないので、一番おっしゃりたい趣旨はそこじゃないのはよく分かっているんですが、一応その点は誤解のないようにしていただきたいなということです。

ですから、罰則の問題で問題になったのは、要するに、例えば、基準法では罰則がないような解雇というのをしたときに、それがあの場合だけは、その直罰になるというのが適正なのかという、そこで多分、議論をしたというふうに思いますんで、御指摘の点は、もうちょっと可罰を強めたほうがいいという御意見は御意見として分かるんですが、そこを踏まえた上でも、必ずしもそう言えるかという点で議論したつもりでございます。

○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 まず行政措置の点で意見を申し上げます。

資料14ページにある、行政措置の方式について、です。この問題は、ワーキング・グループでも相当議論がありました。要するに、消費者庁さんが新しく組織みたいなものを設けて、調査をして、更に対審・公開のシステムで命令か勧告か、そういう措置を実施するのか、それとも別の方法として、今ある労働局の斡旋手続を利用して、現実にある労働委員会で斡旋の形をとるのがいいのか、という制度設計の問題でした。労働関係では、特に島田先生が詳しく、また、光前先生も斡旋の委員を務めておられ、斡旋の形では、厳密な事実認定はできないというような御意見も出たりして、一定の協議がありました。

私は、取材した例から、お話させていただきます。告発者が行政機関への通報をしたことから、勤務先が刑事事件になり行政処分を受けた例です。経営者は、告発に対して怒りを感じて、犯人捜しの末、告発者を解雇してしまいました。私は解雇された後に通報者に取材をしたんですけれども、その方は、訴訟ではなくて労働斡旋を選択されました。

私は、斡旋の道に行かれたのをこの1例しか知りませんが、不利益な取扱いをされた通報者にとって、訴訟を選ぶのは負担になりますから、斡旋に行かれている例は結構あるのではないかと推察しています。その上で、どうなったかという、斡旋ではなかなか解決がつかず、何とか和解的な形で決着がついたんですけれども、解雇は取り消されず、その間の賃金を8割ぐらい補償するみたいな形になりました。全額は補償されないままの決着でした。

さらに、その方は再就職を目指して同じ業界に就職しようとされたんですけれども、そういう内部告発をした人間だという噂が広がってしまって、結局は再就職はできていない、というような状況になったわけです。したがって、私は、斡旋では、根本的な解決には至らないおそれが拭えないと考えています。

やはり、不利益取扱いを救済するには、きちっとした機関が、きちっと判断をして、時間はかかるかもしれませんが、一定の結論を出して、命令なり勧告をして、それ自体が公表されて、それによって社会にきちっとメッセージを伝えなければならないのではないかと考えています。先ほどの方の例でも、和解なんで、条件を言ってはいけないという項目もあって、私が取材しても、賃金の補償も8割ぐらいだということを詰めるだけで、あとは限界でした。決してその決着に満足はされていないということで終わったことだけが分かりました。だから、斡旋ではどうなのかなと思っています。

それから、公表について、かなり論議がありました。公表は、企業に対して非常に大きなペナルティだという御意見がありました。行政機関が間違っただけで、

最高裁でも国が負けた判例や、風評被害の例も出されました。でも、私は、公表はやっぱり、しかるべき手段だという意見です。

というのは、今は、別にこの公益通報者保護法だけじゃなくて、公表を是正の手段にしている法律は色々あります。資料には、その一例として、障害者雇用促進法が書いてあります。勧告を受けて是正ができていない場合、公表されることになっています。勧告なのか、命令なのかは別として、公表は避けられないと考えています。

刑法が専門の佐伯先生の御意見で、行政処分で命令なり勧告なりで、それを受けて何らかの制裁がない行政措置というものはないんだということをおっしゃられていました。制裁が罰金になるのか公表になるのか、それは別として、行政措置には当然そういう制裁がセットで付くものですよ、というふうに意見を出されたのを記憶しています。なるほど、そうであるならば、行政措置の仕組みについては検討課題がたくさんあると思いますけれども、もし導入するということであれば、反対意見も存じていますけれども、公表も導入するのが通常ではないのかと思います。

行政措置を実施する組織の問題でも、やっぱり行政の肥大化という観点があると思います。一度ワーキング・グループで行政コストの問題や、それを抑えて実効性を上げる方法も現実的に詰められて、最終判断は検討会の場で決めたらどうかと考えています。行政の肥大化という問題は、法的な問題をクリアしたうえで、不利益取扱いが絶えない現実を解決するために必要なものだとするかの判断をするということがしかるべきではないかと思っています。

○宇賀座長 ありがとうございます。ほかいかがでしょうか。

拝師委員、どうぞ。

○拝師委員 今回の行政の肥大化ということについて、15 ページの真ん中辺に「命令と勧告のいずれが適切であるかについて」というところの1番目の丸のところに書いてあります。これ私の発言部分ではないかと思うんですけど、若干趣旨を正確に酌みとっていただけていないのかなということでは言わせていただきます。

要するに、公益通報者保護制度をきちんと機能させることで、より質の高い情報が行政のほうに入ってくると。それによって、一件一件の行政の調査の効率が上がって、そういうコストが節減されるようになります。それから、そういうふうに情報が透明化して、企業内部の問題情報がかなりな確率で指摘をされて、行政に上がってくるということになると、企業そのものも、そういう違法行為、問題行為を自ら控えるようになってくるだろうと。それによって、そういう行政権限の発動そのものをしなくていいようなことも増えてくると。

そう考えると、公益通報者保護制度全体をきちんと強化して機能させるということに、非常にメリットがある。それに対して、公益通報者保護制度を良くするための行政コストをかけると。費用対効果でいくと、それは行政の肥大化という、短期

的には多少は行政側のコストがかかるかもしれないけれど、長期的あるいは広い目で見ると、決して肥大化ではなく、費用対効果ではより優れているのではないかという発言をしたつもりです。そのように修正していただければと思っています。

それから、刑事罰については、ワーキングの中でも是非入れていただきたいということで申し上げました。刑法の先生もいらっしやって、色々議論をしていますけれども、いずれにしても、既に原子炉等規制法等で条文そのものは先例としてあって、刑事罰を入れても、刑法上の明確性の問題等は一応クリアできているんだらうという前提なんですね。そうすると、結局その刑事罰まで入れる必要性がどこまであるか、公表を超えて刑事罰を入れる必要性、立法事実がどうなるかという点がむしろ争点になってくるという意味では、もう議論の方向性を決めるのは、ワーキングというよりは、検討会の場で。そこまで刑事罰を入れる必要があるんだということを引きちと検討会で議論してお示しいただけるのであれば、またワーキングのほうで入れるという前提で考えたときに、どういう要件立てをすればいいのか、原子炉等規制法的な少し包括的な形がいいのか、あるいはもっと絞りをかけるのがいいのか、そういう話になると思います。刑事罰を入れるべきかどうかという点については、是非検討会のほうの御意見、検討会の皆さんの御意見を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。ほかいかがでしょうか。よろしいでしょうか。どうぞ、串岡委員。

○串岡委員 今、原子力の話とちょっと話は反れるかもしれませんが、刑事罰についてのことです。以前、原子力発電所の件について、私、申し上げたことがあると思うんです。原子力発電所に刑事罰が科されているという。だけれども、その刑事罰はほとんどを意味をなさない。2000年にあの原子炉のひび割れ偽装事件を告発して、2年ほど経っていましたが、その電力会社の社員から正直な話が出てきたかという、OBも含めて誰も言えない。だから、その国が決めた法律に罰則があるからといって、それを信用するよりも、企業の報復のほうはるかに何倍も怖いんだということをお願いしたつもりです。

だから、刑事罰があるかないか、それよりふさわしいものがあれば、それに越したことはないんですけども、まして刑事罰も何もないということになりますと、やっぱり国の法律よりも社の報復のほうは怖いんだということは是非分かっておいていただきたいと思って、このワーキング・グループの中でも議論していただければと思うわけです。

○宇賀座長 ありがとうございます。山口委員、どうぞ。

○山口委員 ワーキング・グループのほうで、井手委員も先ほど言われたように、一般の方の意見をできるだけ広くということで、通報対象者の範囲を広げるとか、それか

ら通報対象事実を広げるということに関しては、できるだけ法律家以外の方の意見も取り入れる方向で考えるべきというつもりで、私は意見を申し述べているつもりです。

ただ、このいわゆる公表の論点は、ちょっと前向きにはなかなか考えられないところがありまして、やはり、串岡委員のおっしゃっているように、会社が通報者に対して、実際はかなり威迫的言動をもって接するという、事実はあると思うんですね。

ただ、いかんせんその窓口を担当する人間というのは、継続して通報窓口をやっている人ではないんですね。皆さん、ちゃんと自分の本業の仕事があって、その中の一つとして、窓口業務というのを担当されている。その方も、普通のキャリアプランの中で、例えば、人事異動でその通報窓口を担当する社員の方は2年から3年で、また別のところに異動されて、今まで窓口なんてやったこともない人が、実際にその窓口担当となって、また人事異動で就任されると、これが実際のところなんですね。

掲げている目的はよく分かるんですけども、ではその窓口の担当者の方々の行動が、時としては、やはり法令から見れば不利益な取扱いに該当することがあると、そういうふうなケースも出てくるとなると、その全てをやはり会社自身の不利益な処分ということに結び付けるというのは、かなり無理があるんじゃないのかなというのが1点です。

それからもう一つ、私が公表措置ということに関して非常に懸念を持つのは、不利益な処分をやってしまったことと、それから、実態として通報事実となるような公益を害するようなことを企業がやったということは別なんですね。これは別であって、例えば、そういったことが公表されるとなると、今度は、さもそういうこと、公益を反するようなことを会社がやってしまったんじゃないか、ということを経営の方々が受け取ってしまう可能性は出てくるおそれがあるのではないのでしょうか。そのような懸念は、やはりその公表ということに、非常に大きなペナルティ的効果があるからです。しかも、そのことに関して、例えば匿名性が確保されるとか、それから通報者の氏名、実名はなかなか外には出ない。恐らくマスコミさんでも出さないのが当たり前だと思うんですけども。そうすると、企業として一方的に不利益な事実があったように思われている状況を、どうやってその信用を回復するかというのは非常にやっぱり難しい、企業側としては非常に難しい部分があって、ある意味、信用毀損とか名誉毀損ということの回復ということも非常に難しい部分があるのではないかという点です。今日議論されているうち、ここはなかなか賛同できない理由は、このあたりの懸念があるということをちょっと御理解いただけたらと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。ほかいかがでしょうか。よろしいでしょうか。

川島委員、どうぞ。

○川島委員 私、最初の通報者の範囲のところ、1点、発言し忘れた部分と、全体について1点、質問があるんですが、よろしいでしょうか。

○宇賀座長 はい。

○川島委員 まず、1点目ですが、通報者の範囲について、退職者、役員等の議論がされております。この議論の中で、これからの検討課題になりますが、通報に係る情報を外部に開示してはならない。すなわち、通報を受けた側における守秘義務といったものが今後確立された場合には、こういった対象者の通報促進につながるということが期待されていますので、今後、それらの議論の中で、併せて検討いただけたらと思います。

2点目ですが、最終報告書の取りまとめに向けて、現時点で事務局としてのお考えを確認しておきたいことが3点ございます。まず、一つは、ワーキング・グループで取り上げられていない項目の扱いについてです。例えば、第1次報告書の45ページ目のところでは、「禁止される不利益取扱いの内容」において、不利益取扱いの具体例については、法またはガイドラインに明記する方向で検討を進めるべきである。また、通報を理由とする不利益取扱いの効力を法に明記することについてもあわせて検討を進めるべきである、といった記述があります。非常に重要な点でございますが、今回ワーキング・グループで取り上げられないようなこの種の項目については、最終報告書では、第1次報告書にあった内容をより肉付けした形で取りまとめるといふことなのか、あるいは、議論はされていないので、今、記載されている内容で最終報告書に載せられるのか、というのが1点目であります。

それと、2点目は、本日は1回目から4回目までの意見の概要ということで資料が示されました。次回こうした形で検討会が開かれる場合には、5回目以降の意見の概要について一旦議論を行った上で、その後第2次報告書案あるいは最終報告書案について議論がなされるのかどうなのか、その辺の大体のイメージについてもお聞きできればと思います。

最後は、日程についてでありまして、最終報告書案といったものについて、この検討会で議論をする今後の大体の予定についてお伺いできればと思います。以上です。

○宇賀座長 分かりました。

それでは、事務局のほうから、お答えできる範囲でお答えをお願いします。

○中野政策企画専門官 取り上げていない項目に関しましても、法理論上、検討すべき項目等ございますので、こちらに関してもワーキング・グループでできる限り検討することを予定しております。

第5回目以降の報告に関しては、どのような形で報告させていただくかは、未定でございます。

また、最終的な報告書につきましては、このワーキングで報告書を作成するかどうかは未定でございますが、仮に第1次報告書に引き続く第2次報告書という形で検討会としての報告書を取りまとめるということであれば、これは、検討会に諮ることが自然であると考えておりますので、検討会に諮った上で報告書を取りまとめさせていただくという形になるかと思えます。

○宇賀座長 川島委員、よろしいでしょうか。

○川島委員 最後のスケジュールですが、いつ頃を目処にまとめられるかというのを教えてください。

○中野政策企画専門官 いつ頃を目処にということですが、一応予定といたしましては、8月末までということで予定はしておりますが、スケジュールとして進めさせていただいているものに関しては、あくまで案でございますので、ワーキング・グループの議論の状況を見つつ、日程に関しては今後検討させていただきたいと考えております。

○宇賀座長 よろしいでしょうか。

○川島委員 ありがとうございます。

○宇賀座長 土田委員、どうぞ。

○土田委員 すみません。私もワーキングにオブザーバー参加させていただいております。この間、色々専門家ということで、法律家の方に詳細な部分は御検討いただいておりますが、私たちが参加しているこの委員会で方向性が私は定まったのかと思っていましたが、その方向性も時として危ういことを感じることもありました。基本的に、そのワーキングというのは、検討会でお示しいただいた幾つかのところを御検討いただくということだったと思いますが、また元の検討会の検討を蒸し返すようなお話も時々見られております。

やはり、検討会で私たち、法律家ではなく、本当に素人が分かるようにこの法律を使いやすくするというのが、私はこの検討会の役目だと思っております。この公益通報の改正に向けて、検討を始めてもう何年にもなると思いますが、ここから何か一歩も、恐らく1年間かかって検討会をやったことも、それからワーキングに入ってから、ほとんど進んでいないような気がするときがあります。果たして、それで一般の方が公益通報者保護法に関して、会として検討しているのか、そして、改正の方向が見えているのかということが、時として疑問に思うことがあります。

これは、あくまでも事務局である、所管する消費者庁のほうで一定の方向性が見えていないのが、私は大きな一つの要因であるかと思えます。方向性が早く決まるのであれば、詳細な部分については法律家にお任せするとしても、方向性だけでも、常に両論併記であることは、私はもう必要ないと思っております。ところが常に両論併記で、どちらにもとれるというようなニュアンスの報告書で上がってくることで多いので、私は懸念をしております。4回のワーキングでとてもそれを感じていま

す。

○宇賀座長 ありがとうございます。

では、島田委員、どうぞ。

○島田委員 今回の土田委員の御発言ですけれど、この検討会でその一定の方向性は出ている部分とやっぱり出ていない部分があって、我々はそれを踏まえて議論をしています。検討会全体で一致していることは何なのかということについては、まだそんなに明確にされているわけではないので、我々ワーキングで議論したことが検討会のこれまでの議論を踏まえていないということではないという理解なんで、土田委員のお考えとは違うかもしれませんが、そこは御理解をいただきたいというふうに思います。

それから、時間もありませんので、今日、升田委員が冒頭でおっしゃっていた件については、私も若干似たような意見がございます。それで、今後なんですけれど、今回はちょっと日程的な関係もあって厳しかったかと思うんですが、やっぱりそのワーキングの意見の概要ということですので、一度事務局がまとめていただいた上で、やっぱりワーキングの委員の方には御覧いただいて御提出願えるようにしていただいたほうが効率的なんじゃないかというふうに思いますので、よろしく願いいたします。

○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 これまで実施されたワーキング・グループの1回目から4回目については、意見を申し上げたんですけれど、もしよろしければ、今後の5回目以降の論点について、こういうふうに検討していただきたいという意見がありますので、申し述べさせていただきます。

といいますのは、5回目以降の重要な論点として、私が先ほど、衆院、参院の附帯決議で見直しの検討に関して触れていると申し上げました外部通報の保護要件の緩和があります。私は、これも大変重要な課題だと思っております。外部通報の保護要件につきましては、やはり、イギリス法との関連が出てくると思います。イギリス法を事務局さんのほうで詳細に分析していただいて、特に日本の公益通報者保護法に取り入れたものと、取り入れなかったものとの違いを明らかにして、ここを十分にベースにした上で議論をしてほしいと考えています。

と言いますのが、イギリス法は、外部通報に確かに5要件を設けているんですけども、これは御存じだと思うんですが、重大な通報に対しては除外するという規定が入っています。

それから、イギリス法の場合は、通報者について、途中、国が法律的な相談の面倒を見る制度もありますし、それから、公益通報における損害賠償額を上限なしの懲罰的な損害賠償ができるような制度になっています。したがって、イギリス法で

は、私たち報道機関を含めた3号通報の要件が、どの通報でも一律に高くなっているわけではなくて、重大な通報については、1号通報、2号通報とほぼ、一緒になります。イギリス法のそうした配慮、工夫の面も含めて判断していただきたいというのが一つです。

それから、もう一つあります。第1次報告書がまとまって以来、私は、自社以外にも報道機関の関係者から、検討会における法改正の論議の状況について質問を受けるようになりました。それを受けて、私自身が第1次報告書の検討段階で述べた発言を修正する形で、申し上げたい意見があります。

ワーキング・グループで今後、協議されるということが確認をされている3号通報に関わる守秘義務の件です。私自身は、検討会で北城委員が情報を漏えいした者に対して、ある程度、罰則が必要じゃないかと力説されている意見に同感であります。それで、第1次報告書の検討の段階では、通報を漏らした者については、1号通報、2号通報、それから3号通報も同様に扱うよう、意見を申し上げたのですが、私は大学で「報道の自由」を教えている側面もあり、「報道の自由」から考えますと、3号通報先に守秘義務をかけるのは大変な危険があります。実際に、そうした懸念を多くの報道機関の関係者から聞いておりますので、それはこの場でしっかり伝えておかなければいけないと思いました。

「報道の自由」に関して、この検討会で民間業界のルールだとおっしゃる意見もありましたが、憲法21条で「表現の自由」「言論の自由」とともに保障されている権利であり、それを守るために、「情報源の秘匿」という高度な職業倫理があります。私たち報道機関は、「情報源の秘匿」に基づいて取材や報道をしており、一般法理を超えているものと認識しています。報道に対して、現在、規制している法律というのは、はっきり言って放送法しかありません。公平、公正な報道をしなければならないとされている放送法4条の規定です。ただ、この4条の規定そのものについても、総務大臣が放送事業者に3月以内の放送業務の停止を命じることができると規定した174条とリンクするのかりんくしないのかということで、昨今の国会などを通じて、大変な問題になっています。

また、個人情報保護法では、罰則が適用される個人情報取扱事業者の範囲から、報道機関の報道に供する情報は「報道の自由」を侵害するおそれがあるとして適用除外になり、罰則をかけられないことになっております。したがって、公益通報者保護法で守秘義務の規定を入れると、それに違反したのではないかと捜査機関や行政機関が報道機関に介入することとなり、「報道の自由」が脅かされるおそれが出てくるのではないかとと言えます。影響は多大で、別の問題が出てきます。

私は、通報者や通報対象事実の範囲の議論でも一貫して通報者の方を守る立場で発言しており、そういう気持ちからの発言でしたが、御迷惑をかけてはならないと思っておりますので、今後、ワーキング・グループで議論をされるときには、是非

「報道の自由」との関わりを踏まえていただきたいのです。3号通報先と言いますと、私たち報道機関だけでなく、例えば、川島委員が所属されている労働団体とか土田委員が所属されている消費者団体とかあるわけですが、そもそも、3号通報先自体に守秘義務をかけ規制できるのかという疑問もあります。

御承知のように、公益通報保護法第1条では、公益通報に関し、事業者及び行政機関がとるべき措置を定めるとなっています。3号通報先について、罰則をかけるということになりますと、1条の立て付け自体から変えなければならないということになります。労働団体にしても消費者団体にしても、私たち報道機関にしても、通報を受理しているのは、国から委託されている業務ではないわけです。

放送法で公平、公正な報道の規定があり、なぜ規制できるかということ、国が放送事業者に公共物である電波を配布して、免許行政だからある程度規制ができるわけであって、それも国の関与を抑えた極めて限定的な規定になっています。公益通報者保護法の立て付け自体の問題もありますし、「報道の自由」との関わりは重要な視点だと思いますし、法律家の先生方にこの「報道の自由」を言えば十分理解していただけたと思いますので、5回目以降にそうした視点を踏まえて慎重な御検討を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。

それでは、お時間の関係もございますので、ワーキング・グループの中間報告に関しましてはここまでとさせていただきますと存じます。活発な御議論をいただきまして、どうもありがとうございました。

本日いただきました御意見につきましては、次回のワーキング・グループにおいて報告をさせていただきますと存じます。

《 3. 民間事業者向けガイドラインの改正について 》

○宇賀座長 大分時間も押しておりますが、4月にまとめられました本検討会の第1次報告書を踏まえまして、消費者庁におきまして、公益通報者の保護に関するガイドラインの改正作業が進められておりましたが、このたび民間事業者向けのガイドラインについての素案がまとめられました。

今日お約束したのは12時までですので、この後、御予定のある方は途中で御退席いただいて結構でございますけれども、若干時間が超過してしまうかもしれませんが、その素案についての説明を消費者庁からいただきたいと思います。

それではよろしく申し上げます。

○大友課長補佐 よろしくお願ひいたします。お手元にお配りしている資料2の御説明に入らせていただきたいと思います。

こちらは、消費者庁が策定いたしました民間事業者向けガイドラインの素案でございます。簡単にガイドライン素案の背景と趣旨を御説明いたしますと、国民生活の安全・安心を脅かすような近時の企業不祥事におきまして、残念ながら、事業者の内部通報制度が機能せず、事業者の自浄作用が発揮されなかったといった事案が散見されることなどを踏まえまして、事業者のコンプライアンス経営の推進と、それから内部通報制度の実効性の向上に向けて、事業者が自主的に取り組むことが推奨される事項を具体化・明確化するという趣旨とするものでございます。

この素案の策定に当たりましては、昨年度の検討会におきまして、委員の皆様から御検討いただきました四つの視点というものを大いに参考にさせていただいております。四つの視点と申しますのは、具体的には、通報者の視点、それから経営者の視点、中小企業の視点、それから国民・消費者の視点という四つでございますけれども、本日はお時間の関係もございまして、簡単に概要を御説明させていただきたいと思います。

まず、通報者の視点、安心して通報ができる環境の整備でございますけれども、主なポイントの一つ目の、通報者の匿名性の確保の徹底につきましては、特に北城委員などから様々な御示唆を頂戴した部分でございますが、今回のガイドライン素案では、一つの項目を割いて、かなり厚い記載をさせていただいております。具体的には、資料2の9ページ以下にございますけれども、そこでは、そもそもなぜ通報に関する秘密保持を徹底することが重要なのかといった趣旨から始まりまして、様々な具体的な提案なども記載をしております。

さらに、11ページの(4)でございますが、そこでは、調査の実施に当たって、通報者が特定されることを困難にするための様々な具体的な工夫の数々についても盛り込んでございます。これは、先進的な実際の企業の取組みなどを参考にさせていただいております。

次に、通報者に対する不利益取扱いの禁止の徹底でございますが、それは資料2の11ページにございます。そこでは、通報者に対して不利益取扱いを行った者、それから通報者の個人情報等を漏らした者などに対しては、懲戒処分、社内的な処分でございますけれども、適切な措置をとっていただくということの必要性を記載しております。

また、自主的な通報者に対する懲戒処分等の減免、いわゆる社内リニエンシー制度と呼ばれるものでございますけれども、これにつきましても、多くの委員の皆様から積極的な御意見を頂戴した部分でございますが、11ページの下から12ページにかけて、この社内リニエンシー制度に関する記載もいたしております。

続きまして、経営者の視点、経営幹部の主導による実効性の高い内部通報制度の

整備・運用についてでございます。まず、経営幹部が果たすべき役割の明確化に関しましては、特に若杉委員、それから今野委員、北城委員などから御示唆を頂戴した部分でございますけれども、4ページ目のガイドラインの冒頭において、経営トップの責務という1項目を設けております。若杉先生のお言葉をお借りしますと統制環境ということだと思っておりますけれども、コンプライアンス経営の推進に対する経営トップの建前ではない姿勢を明確に示し、それを組織の隅々まで、その理念と決意をしっかりと行き渡らせていただくと、そういったことの重要性に関する記載を厚くしております。

それから、串岡委員から特に御指摘をいただいた点でございますけれども、この内部通報制度というものの意義は、問題の未然防止、早期発見にこそあるんだという御示唆をいただきましたので、この4ページ目の冒頭の1、2、3のあたりでは、未然防止の重要性であるとか、そして、それこそが企業自身の利益にもつながるといった趣旨を強調した記載をいたしております。

それから、先ほど経営トップの責務について御説明いたしましたけれども、他方で経営幹部からの独立性を有する通報ルートの必要性についての記載を6ページにいたしております。あってはならないことでございますけれども、万が一、経営幹部自身が不正に関与していた場合であっても、自浄作用を何とか発揮させるための一つの手段ということでございます。例えば、社外取締役ですとか監査役などへの通報ルートの必要性についての記載をいたしております。

それから、内部通報制度の継続的な評価・改善についても12ページに記載をいたしております。例えば、内部監査など、そういったことによってしっかりと制度の評価、点検をして、経営幹部の責任のもとでしっかりとPDCAサイクルを回していただくと、そういったことの必要性を記載しております。

続きまして、中小企業の視点、中小企業の取組みの促進についてでございますけれども、規模や業種等の実情に応じた適切な取組みの促進ということを5ページの上のほうに明確に記載をしております。これは、升田座長代理ですとか、それから山口委員などより御指摘を頂戴した部分だと記憶しておりますけれども、中小企業などにおいては、その企業規模や実情、実態に応じた各事業者における裁量を認めるものであると、そういった趣旨をガイドライン冒頭のガイドラインの目的と性格という項目の中で明確にいたしております。

次に、川島委員より積極的な御意見をいただいた部分でございますけれども、サプライチェーンなどの関係事業者全体における実効性の向上という記載を5ページ目の下から2段目に記載をしております。やはり、複数の事業者が有機的な連携のもとで取り組むことが関係事業者全体のコンプライアンス経営の推進につながるということだと思っておりますので、そういった記載もいたしております。

最後に、国民・消費者の視点でございますけれども、制度の適切な運用を通じた

企業の社会的責任の実践ということでございます。この点は特に井手委員、拝師委員、土田委員などから積極的な御示唆をいただいた部分でございますが、各事業者が通報を受付けるだけではなくて、寄せられた通報をしっかりと生かして自浄作用を発揮させていくと、そのことによって国民、消費者の安全・安心につなげていくこと、それが重要であるという趣旨の記載でございまして、7ページの下のほうに、それらに関する記載がございます。

なお、その中では、通報を受けたその先の調査の重要性についても検討会で御指摘いただきましたので、実効的な調査のために必要となるであろう担当部署における社内調査の権限、それから独立性、更に8ページ上から3段目の担当者の配置・育成という項目がございますが、必要な能力、適性を有する担当者を配置していただくと。そして、それから十分な教育研修を行っていただく、また、そういった担当者の貢献を積極的に評価していただくといったことの重要性についても記載をいたしております。

以上がガイドラインの主なポイントでございますけれども、今後の予定について簡単に御紹介させていただきますと、できれば、7月上旬にもこの素案に対するパブリックコメントを開始させていただきますと、1か月程度、国民の皆様からの御意見も募集いたしまして、更に精査を行った上で、できれば今年度の上半期中には新しいガイドラインを公表したいというふうに考えております。委員の皆様におかれまして、もしお気づきの点などがございましたら、本日はちょっとお時間が限られておりますので、後日、事務局宛てにでも、またパブリックコメントとしてでも結構でございますので、是非御意見、御指摘などをお聞かせいただければというふうに考えております。

私からの御説明は、以上でございます。

○宇賀座長 ありがとうございます。

只今の御説明や資料等に関しまして、御質問や御意見などがありましたらお願いします。

北城委員、どうぞ。

○北城委員 秘密保持の徹底、特に外部窓口の活用とか、調査実施における秘密保持とか、非常によくまとめていただいています。なお、外部窓口を使って通報者の匿名性を守っている場合にはいいんですが、外部窓口を使わずに、内部だけの通報窓口を作っている会社においては、その担当者が頻繁に人事異動をすると、通報者に関する情報を持った人が社内を次々と異動してしまうこととなります。外部窓口を使わないで内部だけで行うときには、これを扱う人の関与を最小限にするだけでなく、人事的にもあまり短期間に異動しないような方策が必要です。人事部の人で、通報者に関する情報を知った人が社内で異動してしまうと、あの人は嫌な人だと結果とし

て分かってしまうので、何か書き方を工夫していただきたいと思います。外部を使っていれば問題はないのですが。

○宇賀座長 ありがとうございます。

今の点、事務局で検討をお願いします。

○大友課長補佐 はい、ありがとうございます。

○宇賀座長 ほかよろしいでしょうか。川島委員、どうぞ。

○川島委員 先ほど事務局からは、後ほどお伝えするということなんですが、時間との関係で、この場での発言はどの程度までよろしいでしょうか。

○宇賀座長 そうですね、5分程度の延長はお許しいただきたいと思っておりますけれども。

○川島委員 いや、私、5分は使い切ってしまうので、後ほど4点についてメモをお渡しします。

○宇賀座長 ほかよろしいでしょうか。どうぞ。

○河口委員 本日は代理参加であり、時間も無いと思われるので長い発言は控え、場合によっては水尾委員を経由しあるいは直接に意見を申し上げようと考えております。

全体として今回のおまとめは非常に良くまとまっており、日頃ヘルプラインの運営に関わっている立場からすると、非常に示唆に富む方向性を感じておりますのでそのことを申し上げたく思いました。以上です。

○宇賀座長 今野委員、どうぞ。

○今野委員 今の御報告、最後まで伺って、とてもよくまとまっていると思えました。

言うまでもないのですが、このテーマはもともと非常に重いテーマですけれども、非常に希少な例かもしれませんが、社員の方がきちんと会社のために通報したことによって、とても救われたという事例もあると思いますので、むしろそちらのほうも呼びかけていただいて、新しい時代における新しい企業と働く人たちの文化、そういうものを作るきっかけになったらとても嬉しいなど。お互いに隠したり、罰則とか、そういうことばかりではなくて、串岡さんが経験されたように、そういうことを乗り越えて、新しい時代を作っていこうねという、そういう希望の礎石になればいいなと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。

それでは、時間の関係がございますので、色々御意見まだおありだと思いますので、事務局のほうにお寄せいただければと思います。

今日いただきました御意見と、それから今後事務局にお寄せいただくその御意見を事務局のほうで踏まえて、検討をお願いしたいと思います。

○光前委員 事務局に意見って、いつまでですか。

○宇賀座長 いつ頃までに事務局への意見をお出しすればいいでしょうか。

○大友課長補佐 8月上旬ぐらいまでに、いただければと思います。

○宇賀座長 よろしいでしょうか。

それでは、本日も大変多くの有益な御意見を頂戴いたしまして、ありがとうございました。

《 4. 閉会 》

○宇賀座長 最後に、事務局から事務連絡をお願いします。

○太田企画官 本日も活発な御議論をいただきましてありがとうございました。

次回の検討会の日程につきましては、ワーキング・グループでの議論の進捗状況に応じまして、改めて後日、正式な開催案内をお送りさせていただきますので、よろしく願いいたします。

また、本日の議事要旨につきましては、各委員の皆様に御確認をいただいた上で公開させていただきたいと思えます。

事務局からは以上でございます。

○宇賀座長 それでは、本日はこれにて閉会といたします。お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)