

公益通報者保護制度の実効性の向上  
に関する検討会  
第 13 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13回）

1. 日時 平成28年11月16日（水） 16:00～18:00
2. 場所 中央合同庁舎第4号館4階共用第2特別会議室
3. 出席者  
(委員)  
宇賀座長、井手委員、川島委員、北城委員、串岡委員、光前委員、島田委員、  
土田委員、拝師委員、山口委員  
(消費者庁)  
小野審議官、加納課長、太田企画官、杉田課長補佐、川野政策企画専門官、  
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
    - ・ワーキング・グループ報告書について
    - ・消費者庁の役割について
    - ・最終報告書の取りまとめについて
  - (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・グループの概要
- ・資料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・グループ報告書
- ・資料3 追加的検討事項（消費者庁の役割について）
- ・参考1 WG等における委員の主な意見
- ・参考2 参照条文
- ・参考3 総務省の行政相談
- ・参考4 平成27年度行政機関における公益通報者保護法の施行状況調査の結果について
- ・参考5 消費者行政の体制における公益通報者保護制度

## 《 1. 開会 》

○宇賀座長 それでは、定刻でございますので、只今より第13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。

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。

委員の御出欠の状況であります。今野委員と水尾委員が御欠席と伺っております。それから、北城委員と光前委員が遅れられる御予定です。若杉委員につきましては、今のところお見えになっていないという状況であります。

それから、資料であります。議事次第の下に順に書いております。資料1としまして、ワーキング・グループの概要であります。それから、資料2が、ワーキング・グループ報告書の本体であります。それから、資料3としまして、追加的検討事項として、消費者庁の役割についてということでペーパーを用意いたしました。これは本日御議論いただきたいと考えているものであります。それから、参考として、ワーキング等における委員の主な意見など、資料をお付けしております。

それから、串岡委員から、本日の検討会に当たっての意見書というものを御提出いただきましたので、座長の御了解の下でお配りしております。

配付資料は以上でございます。不足等ありましたらお知らせいただければ幸いです。

○宇賀座長 資料のほうはよろしいでしょうか。

---

## 《 2. ワーキング・グループ報告書について 》

○宇賀座長 さて、4月から開催されておりましたワーキング・グループにおける検討が先日取りまとめられましたので、今回はまずその報告をお願いしたいと思います。

それでは、事務局からお願いします。

○太田企画官 資料1の裏面にワーキング・グループ報告書の概要というものをまとめてございますので、こちらに基づきまして御説明させていただきます。

まず、一番上の枠の概要のところでございますが、ワーキング・グループにおきましては、検討会第1次報告書において示された法改正に係る各論点につきまして、その方向性でありますとか課題等について御検討いただいたということでございまして、先ほど御紹介がありましたように、4月から11月までの計11回にわたりまして会議を開催いたしまして、先般、ワーキング・グループの報告書を取りまとめていただいたところでございます。

2番目のポツでございますが、法律の基本的な枠組みの在り方でありますとか、施行状況に関する評価というのが大きく分かれたということで、率直に申し上げますと、委員全員の共通認識を得るに至った論点というのは必ずしも多くなかったということでございます。しかしながら、そういった中で制度の実効性を向上するための法改正の方向性や課題について、可能な限り明らかにしていただいたということでございます。

その一方で、ワーキング・グループにおきましても、検討事項が公益通報者を保護するための要件・効果等について法律的・専門的な検討を行うものであるということで、今後の方向性でありますとか、その内容につきまして、多数決で単純に決めるということは適当ではないのではないかとというような御意見も頂戴したところでございます。

そういったことを受けまして、ワーキング・グループにおける少数意見等で指摘されたような法理論上の問題でありますとか運用上の課題も踏まえた上で、十分に検討することが必要ではないかという形でまとめていただいております。

さらに、ワーキング・グループにおきましては、第1次報告書で示された個別論点ごとに検討を行ってきたわけでございますが、やはり各論点の要件・効果というものは相互に関連しているということでございますので、法改正に向けた具体的な検討に際しましては、法の基本的な枠組み全体との関係ということに留意することが必要であろうと。場合によっては、法第1条の目的規定についても変更するといったことも念頭に置きつつ検討を進める必要があるのではないかとというような形でまとめていただいております。

以下、個別の論点について御説明させていただきますが、ワーキング・グループで出された主な意見につきましては、前回の検討会におきまして御紹介させていただいておりますので、今回は今後の方向性と課題の部分、(2)のところでございますが、こちらに絞って簡単に御説明させていただきます。

まず、1番目の通報者の範囲のところでございますが、ここにつきましては、法律で規定することによって一般法理よりも主張立証の対象が明確になる、予見可能性が向上するというので、通報者の範囲を広げるべきではないかといった御意見が全体として多かったということでございます。

それぞれ各主体別に見ていきますと、まず①の退職者につきましては、ここは比較的意見が一致しておりまして、含めることが適当ではないかという形でまとめていただいております。その一方で、保護すべき通報を退職後一定期間内に行われたものに限定すべきではないかというような意見も頂戴しておりまして、今後、その要否でありますとか、具体的な在り方について検討していく必要があるということでございます。

②の役員等につきましても、基本的には含める方向で検討してはどうかというこ

とでございます。他方におきまして、役員等につきましては、忠実義務を負うなど労働者と立場が異なるといった御意見もございまして、保護の対象とするための具体的な要件でありますとか効果の在り方といったことについて、今後検討が必要であるということでございます。

③の取引事業者でございますが、ここにつきましても、意見としては含めるべきではないかという意見が多かったわけでございますが、それに対する留意点といたしまして、どのような取引関係を保護の対象とするかといったことや、具体的な要件・効果の在り方につきましては、事業者と労働者の性質の違いでありますとか、事業者間の契約関係の多様性といったことを踏まえて、今後更に検討する必要があるということでございます。

④のその他の者、労働者の家族でありますとか個人事業主などが想定されるわけでございますが、こちらにつきましては、事業者によるどのような不利益取扱いから保護するのかといったことについて、労働者との性質の違いでありますとか、その主体の多様性といったことを踏まえて検討していく必要があるだろうという形にさせていただいております。

2番目の通報対象事実の範囲のところでございます。こちらにつきましては、①の法律の目的による限定のところでございますが、具体的な事例でありますとか裁判例の分析を行って、国民の生命、身体、財産の保護といった目的を図る上で、追加の必要性が高いものが認められるのであれば追加するといった形で、範囲を広げる方向で検討してはどうかという形でまとめていただいております。

他方、この法律の目的による限定を一律に外すということにつきましては、現行の位置付けが変化しないかといったことに留意が必要ではないかということでございます。

②の刑事罰の担保による限定のところでございますが、やはり公益通報者保護法というのが、公益通報を理由とする解雇を一律に無効とするという強い法律効果を持っているということ踏まえますと、やはり通報対象事実には一定の明確性でありますとか公益性といったことが必要なのではないかということでございます。

それから、③の条例につきましては、こちらを加えることについては理論的な障害というものはないわけでございますが、全国津々浦々の自治体の条例を調べて、それを政令に列挙するということが実務的に可能かどうかといったところについて、今後更に検討が必要だろうということでございます。

3番目の外部通報の要件のところでございますが、まず①の行政機関への通報、2号通報のところでございますが、ここにつきましては、守秘義務を負って監督権限を有する行政機関への情報提供ということでございますので、この実効性を向上させるためには、緩和する方向で検討するのが適当であろうということでございます。その際、どのような要件を備えていれば保護に値するのかということ十分に

検討する必要があるだろうということでございます。

さらに、②の行政機関以外の外部への通報、3号通報のところでございますが、ここにつきましては、真実相当性の要件につきましては、やはり維持する必要があるだろうということでございますが、他方におきまして、法3条の3号、イからホに掲げております特定事由、こちらにつきましては、その対象範囲の拡大でありますとか、新たな類型を追加するといったことによって緩和する方向で検討してはどうかという形でまとめていただいております。

右側の欄に移動しまして、4番目の行政措置・刑事罰のところでございます。

まず、行政措置につきましては、通報者に対する不利益取扱いの抑止でありますとか、不利益取扱いを受けた通報者の簡易・迅速な救済といった両方の観点から、やはり行政措置を導入することが必要ではないかという意見が出されたところがございます。これを踏まえまして、現行制度におきましても、労働審判等のいろいろ利用できる救済手段があるということもございますが、そういったことに加えて導入することの適切性でありますとか、救済手段としての相当性といったことに留意した上で、何らかの形で措置を設ける方向で検討したらどうかということで、行政措置の種類ごとに更に検討すべきであるというような形でまとめていただいております。

その行政措置の種類といたしまして、ワーキング・グループにおきましては、命令、勧告・公表、あっせん・調停などについて御検討いただいたということがございます。このうち、勧告・公表につきましては、不利益取扱い抑止に一定の効果が期待できる、でありますとか、あるいは労働分野におきまして広く採用されている、といったことで、行政肥大化等の問題点に留意しつつ制度を設ける方向で検討してはどうかということもございます。他方、事業者に対する信用毀損を懸念する御意見も出されておりますので、その導入の際には十分な手続保障への配慮ということも必要であろうということもございます。

それから、あっせん・調停等でございますが、こちらにつきましても、現在、厚生労働省の労働局などにおいていろいろ行われておりますが、そういった労働局との連携ということにも留意した上で導入する方向で検討したらどうかということもございます。その際、労働局におけるあっせん・調停等でございますが、対象となるのは基本的には労働者ということで、現在、公務員ですとか役員、取引先事業者については取り扱っていないということになりますので、そういったところについてどういった手当てをするのかということについては、併せて検討していく必要があるということもございます。

それから、②の刑事罰のところでございますが、ここにつきましては、保護法益の関係ですとか可罰性、他の法令との整合性といった面におきまして課題があるということで、慎重に検討すべきではないかというような結論になっております。現

状まだ行政措置が導入されておりませんので、まずは行政措置を導入した上で、その上で必要があれば改めて検討すべきではないかということでございます。

5番目の守秘義務のところでございますが、まず①の労務提供先に関する守秘義務でございますが、これにつきましては全ての委員から守秘義務を設けることに賛成をいただいております、これを導入することを前提として、具体的な要件でありますとか効果について更に検討していくべきであるということでございます。具体的には、守秘義務を負うべき主体をどうするか、それから守秘義務の対象となる情報をどう設定するか、例外についてどう取り扱うかといったことについて今後更に検討していく必要があるということでございます。他方、守秘義務違反に対して刑事罰を科すことにつきましては、消極的な意見が多かったということでございます。

②の行政機関以外の外部通報先に守秘義務を課すことについてでございますが、こちらについては通報先として非常に多様な主体があるということで、一律に守秘義務を課すことについては弊害が非常に大きいというような御意見が多かったということございまして、守秘義務を課すことは適当ではなく、一般法理による保護に任せるべきだといった結論となっております。

6番目のその他の論点のところでございますが、まず最初に、通報と不利益取扱いとの因果関係の立証責任の緩和等のところでございますが、ここにつきましても、通報と不利益取扱いの間の蓋然性が高いと、それから緩和等も行う必要性も高いのではないかということで、緩和等を行う方向で検討したらどうかというふうなまとめをいただいております。不利益取扱いの種類ごとに、今後詳細に検討すべきだということでございます。

②の資料の収集・持出行為の免責のところでございますが、現状といたしまして、やはり証拠の裏付けのない通報をしても調査に着手してもらえないでありますとか、保護されるかどうか分からないということで、通報を非常に躊躇させるということになりかねませんので、ある程度免責するということが必要なのではないかということでございます。その際に、裁判例等の分析を踏まえまして、免責が認められる事例というのをきちんと類型化を図った上で、しっかり要件を設定していく必要があるだろうということでございます。他方、刑事の免責につきましては、現在でも、緊急避難ですとか正当行為といった形で、一般的な正当化事由というものがございまして、改めて更にそれに追加して免責を行うということは不要であろうということでございます。

③のリニエンシーのところでございますが、これにつきましては、他の法令との平仄でありますとか、違法行為を助長するおそれがあるといったことで、慎重に検討する必要があるのではないかということでございます。

最後に④の内部通報制度の整備でございますが、法施行から10年が経過したにも

かかわらず、なかなか制度の認知度が上がっていないということも踏まえまして、対象者の範囲でありますとか、履行確保のための制度的担保に留意しつつ、こういった制度の整備等を法定する方向で検討すべきではないかというような形で御提言をいただいております。

概要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。それでは、只今説明のありましたワーキング・グループの報告書について、御意見や御質問等がございましたらお願いいたします。

井手委員、どうぞ。

○井手委員 まず、消費者庁さんに質問させていただきたい点があります。この検討会は、12月の次の回で終わりです。ワーキング・グループの方々がこれだけ細かい事項について、可能な限り論点を明確化されたということについて、私は敬意を表するところですが、それはそれとして、今どういう段階かということ、法律改正の登山口にやっと辿り着いたかなという感じがするわけです。本来でいえば、この検討会の目標としては、法案の骨子までは行かなくても、法律の基本的な考え方ぐらいは示したいと思っていたんですけども。

個別の意見は後から申し上げたいんですが、その前提として、委員の皆さん、恐らく同じ気持ちだと思うんですが、12月で検討会が終わった後、一体、消費者庁さんとしては、法改正に向けてどうやられていくのか。その考え方を伺いたいのです。

例えば、もう一回、この検討会みたいな場を作って、もっと細部にわたった議論をしていくことが必要なのか、あるいは、消費者庁内で一つ一つの論点について集中的に専門家と協議して詰めていくような方式が必要なのか、一体どういうふうにしてやっていかれるのかということを、教えていただきたいのです。今は、頭の中にあるだけでまだ決まっていないのかもしれませんが、そうした方針を踏まえて、皆さんが意見を言って、最終報告書を取りまとめるという立場をはっきりしないと、意見の方向性も違ってくるのではないかと考えていますので、よろしく願います。

○加納課長 井手委員の御指摘のとおり、登山口、何合目かは分からないんですが、まだ道のりは遠いのかなという認識は私どももしております。今、概要でざっと御覧いただきますと、何々することが適当というふうに書いているところと、更に検討というところと、慎重に検討ということで、これは文末にグラデーションがありまして、これが現在の客観的な状況であろうと思います。

要するに、何々することが適当というのは数が少ないわけでありまして、この時点で直ちに法改正というのは適当ではないのではないかとというふうに私どもとしては認識しております。そうではない、少ないところでもやるべきという御意見もあるかもしれませんが、更に検討すべきといったところについては検討を深める必要があるんじゃないかと。



問題は、その検討の深め方をどうするかということでありまして、そこは様々なやり方があるだろうということで、現時点でこうだという確たるものはございませんが、一つは、やはりいわゆる実態の把握とか、そういったことを更に詰めなくちゃいけないだろうし、省庁との連携とかそういったこともやらないといけないと。それから、事業者サイドにどういった影響が生じるのかということについては、やはり事業者サイドの御意見も何らか聞く必要があるんじゃないかというふうに考えておりまして、そういった手順を踏んだ上で、何らか案のようなものを示せるような段階になれば、そういったものをどこかの場で示していきたいというふうに考えております。

いずれにしても、引き続きの検討が必要であり、その検討の仕方としては、こういった検討会のようなものを改めて開くことも含めて更に検討していきたいという状況でございます。

○宇賀座長 井手委員、どうぞ。

○井手委員 ありがとうございます。では今、伺いました消費者庁さんの考え方を踏まえまして、ワーキング・グループの報告書についての私の見解を述べさせていただきます。

私は、このワーキング・グループ報告書の概要の左の1、2、3の項目と、右の4、5、6の項目では、色合いが違っていると思っています。1から6までの項目は、公益通報者保護制度の実効性を高める点では共通していますが、今までこの法で救えなかった人たち、今までの法の範囲からはこぼれている人たちをどうするかという論点が、1、2、3だと考えています。一方で、今までも法の範囲に入っているけれど、不利益取扱いを受けても裁判以外の方策がなくて、裁判でも十分に救えなかった人たちをどうするかという論点が4、5、6なのだとは区別しているんです。

そこで、1、2、3の論点と、4、5、6の論点の深度、どれだけ通報をする人の救済という面で果たせたのかということで見えていきますと、1、2、3の論点は、先ほど加納課長がおっしゃられましたように、残っている課題が多いと思いますが、まだしも対象を広げたり、法律の目的の限定を外そうとしたり、それから外部通報に対しても緩和されたりというような方向性が認められる気がして、今後の議論に期待をかけたいと思っています。ところが、4、5、6の論点の方は、全く進まなかったという気がしています。つまり、不利益取扱いが起こったときの制裁措置を導入しないと、今の不利益取扱いはとても収まらないんじゃないかという実態からの法改正の方向性に関しては、一向に進んでいないというのが私の印象です。

串岡委員が今日、意見書を出されていまして、まさにそこに書いてあるんですが、大きな問題は、やはり不利益取扱いへのペナルティの問題だと思っているんです。ワーキング・グループの報告書では、行政措置を導入されるような方向になってい

ます。その方向性がどうか言う前に、私は、前回のワーキング・グループの議論を聞いていてちょっとびっくりしたんですが、法律の専門家の方がそろっていらっしゃるのに、「勧告・公表」を行政指導と区別されるような議論があり、認識を疑いました。

「勧告・公表」というのは、行政手続上の行政処分でないことは明らかなわけです。あくまで行政指導だと私は捉えています。この点は、行政法の専門家の宇賀先生にまた確認させていただきたいのですが、行政指導の延長なわけであり、何ら法的な拘束力はありません。「公表」ということについても、ワーキング・グループでは、大変な制裁であるかのような御意見があったのですが、「公表」も法的な制裁ではなくて、社会的な制裁の一つです。私は報道機関にいるんですが、他の法律などに関して、行政機関が勧告して従わなかったときに公表したとしても報道機関は全部が全部報道しているわけではありません。それでも公表という措置を行政機関が行う以上は法律で定めたほうがいいのではないかということで定められているものだと捉えています。

ワーキング・グループの報告書では、行政措置を優先され、刑事罰の導入について、不利益取扱い抑止の手段としてほかに適当なものがないかを踏まえて、つまり、第一段階の行政措置を導入しても実効性が上がらなかった第二段階として、今後、検討していったらいいという理由で、否定されています。しかし、否定の理由としては、ちょっと弱いんじゃないかなという印象を持ちました。こういう意見がどうして出るのかというと、やはり、不利益取扱いが後を絶たない、今の実態について、そもそも認識が違うのだろうと痛感しました。

検討会が13回にもなって、こんなことを申し上げるのも恐縮ですが、串岡委員の意見書には、実際に公益通報をされて自殺未遂をされた方がいらっしゃったことも書いてあります。それから、公益通報の後に不利益取扱いをされて、その末に精神障害になられた人がいたとも書いてあるわけです。そういう実態に対して、居ても立っても居られず早急に是正しなければならないという認識を持つ方と、正直、こういうことを言ったら失礼に当たるかもしれませんが、法律には通じていらっしゃっても、公益通報者の方を見たことも会ったこともないという方とでは、議論を進めても、法改正の方向性はなかなか進まないんじゃないか、この認識の差はどうしようもないと感じました。

前回のワーキング・グループで、山口委員と光前委員から、法改正に当たっては、第1条の目的のところを、特に今の法律の枠組みからどれほど広げるんだという、そもそもの議論をすべきではないかの御意見がありました。後で消費者庁の役割のところでも議論になると思うんですが、消費者の利益擁護という法の目的をどれぐらい広げるんだという論点ですけど、そこの部分の論議が薄かったんじゃないかという気がしています。また、串岡委員と、私も発言してきましたが、現行法は、

内部通報の優先の法律であることは間違いありません。内部通報を優先するとしても、外部通報に対してもどれだけ保護を進めていくのか、これも法制定時の国民生活審議会のおきから話し合われてきた、そもそもの論点なんですけれど、これについても煮詰まっていなくて考えています。だから、登山口に入るのはいいいんですが、登山口に入るときの上り方としては、法律の枠組みであるとか、内部通報と外部通報とのバランスであるとか、そもそもの論点を十分に議論して認識を詰めないで、細部の論点の議論も煮詰まっていなくて、具体性が出てこないのではないかと、という意見です。

だから、ワーキング・グループの御意見や、それを踏まえた報告書を覆すようなつもりは全くありませんが、検討会の最終報告書では、今後の議論の方向性として、そもそもの法的な枠組みの検討を重視していただき、そうした表現を入れていただきたいと考えています。それから、実態ですね。法的な検討が柱だとは思いますが。しかし、先ほど加納課長のほうから実態把握という言葉がありました。まさに実態把握がもう一つの柱だと思うんです。そして、その実態把握のところでは、聞いていただきたい声というのは、一番は通報経験者の方なんです。通報経験者の方こそ、実態を一番知っていらっしゃると思います。今日、出されている串岡委員の意見書などを重視していただきたいんです。法的検討とともに、実態把握のその二本柱があって、登山口から上っていただきたいというのが私の意見です。

○宇賀座長 どうもありがとうございました。今、御質問いただいた点はそのとおりで、勧告というのはいわば正式な行政指導、フォーマルな行政指導なんですね。その前に通常インフォーマルな行政指導があるという、そういう位置付けになります。

○井手委員 ありがとうございます。

○宇賀座長 串岡委員、どうぞ。

○串岡委員 井手さんからいろいろお話を頂きましたけれど、この検討会の評価ということをおきに申し上げたいと思います。

5年前の5年後の見直しの規定は、8回やりまして10数時間でありました。今度はその優に4倍程度の時間を重ねておりますので、ずいぶんと進歩しているという印象を持っております。ですから、前回の5年前とははるかに違っています。そして前のおきは、消費者庁の方自身が調査会の途中で見解を出しておられるんですが、それは決して前向きじゃなくて、もう方向性分かるような、私がおきの議事録を讀んでみますと、もうそういう方向性分かって、改正の意欲はないというような判断になりました。立法事実がないとか、というようなわけで、もうはっきり分かりました。そういうことを踏まえれば、現在ここまで来たことは大変な進歩だという意味では評価しております。

また、加納課長がおき、言われましたように、これはいづれ法改正をしなければならん部分があると、国会を通らなければ、しかも衆参両議院を通らなければ、特に政

権党であります自民党の了解を得なきゃならんときに、しっかりと議論をして、いかなる質問があっても、それを突破して十分納得してもらう、あるいは経済界の人への説明があっても、これは是非経済界のためにも必要なんだという見地から説得できるだけの審議と内容を備えたものにしていくという自信を持った形にしていくためには、僕は更に検討が必要なんじゃないかと、そういうふうに思っているわけです。

そこで、皆さんで検討会で検討しました、そしてワーキング・グループで法律の専門家でも検討していただきましたのですが、今度はやはりまだ全体で検討していかなきゃならないじゃないかと思えます。やっぱり経済との密接な関連のある法律でありますから、そうしますと、やはり経済界の人にこの改正を強化したときに、それは経済界のために必要なんだというふうな内容のものでなければならないという思いもありまして、私はこの意見書の中にも書かせていただきましたが、OECDの経済界の取組というものを書きました。

それはなぜかと申しますと、ここにも書いておいたんですが、やはり日本は貿易で生きていかなきゃならないわけですが、国内では、例えば経済界の人からはこの法律では公益通報者は守られないから改正しなさいという強い意見が決して出てこない分野であります。しかし、目を世界に転じますと、外国で、特に東南アジアでも、企業が進出する場合、そこで賄賂とか何かを贈らなければ事業の展開ができないなんていう、そういうときに、内部告発というものは非常に有効な手段なんだということを知って、日本もそういうところに加盟しているわけですので、そういうことの見地から言えば、世界的に経済が自由で公正な競争が行われて、そこへ進出していくという場合には、公益通報、内部告発というのは極めて有効な手段であるということを知って、こういう点も経済界の人に納得してもらおうということが、僕は必要なんじゃないかという見地から、そういうことも書かせていただいたというわけがあります。

今後は、経済界の人にもやっぱり納得してもらうためには、ここにちょうど北城さんもおられまして、今回は今野さんもおられて経済界の代表もおられますから、そういう人も納得できるようにまで高めた改正案というものを作っていくなきゃならないんじゃないかと思えますので、今後引き続いて、検討と言われる限りにおいては検討する時間が必要でありますので、是非検討の時間を持って議論を深めてもらいたいというふうに思っております。

○宇賀座長 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。井手委員、どうぞ。

○井手委員 度々ですみませんが、内部通報制度の整備の論点で意見を申し上げます。ワーキング・グループの報告書で、内部通報の整備について法定化する方向で検討されるという結論については賛成をしており、異議はありません。

ただ、その中で、内部通報体制を促進するために、3号通報の特定事由該当性、今のイからホの要件に、「内部通報体制ができていない場合」を要件として加えたらどうかという御意見が出たと思うんですが、それには私は反対させていただきたいと思います。

なぜかという、今のイの要件、「公益通報をすれば解雇その他不利益な取扱いを受けると信ずるに足りる相当の理由がある場合」でも、そうした内部通報体制の不整備が含まれていると考えられるからです。逐条解説の解釈の中に入っていたと記憶しています。それなのに、わざわざ明記して立てるとどういうことになるかという、隠れ蓑に使う企業が現れると考えています。つまり、うちは内部通報体制を整備しているのだから、じゃあ外部通報をしないようにしてくれ、外部通報は守られないよというふうに使われるのではないかとこのことを恐れているのです。

公益通報者保護制度の改正を考えると、私は感じているのですけれども、なぜかこの議論は通報者側に立たないんです。通報者側に立たなくて、企業側、事業者サイドに立った議論が多いんです。事業者サイドから見ると、確かに内部通報の整備を進めるために、何がしかのインセンティブになるということで、3号通報の特定事由該当性に内部通報体制整備の要件を加えることは、非常にいい法改正のように映ります。でも、一人の通報者の心の内を考えてください。一人の通報者が今、通報をまさにしようとするときに、通報先を内部にするのか、行政機関にするのか、報道機関にするのか、どこにしようか迷っているわけです。そのときに、もし、内部通報制度の整備が3号通報の保護要件に付いていたら、どうでしょうか。通報者にとっては、会社の内部通報体制ができていたとしても、それが本当にきちんと運用されていて、通報者が信用できる内部通報体制になっているのか、それとも形だけのもので不利益取扱いにつながる恐れがあるのか、そうした区別を一人の通報者に見極めろといっても無理なんです。その内部通報体制の運用の不備をまた後で立証しろというのも無理なんです。

今、皆さんは御記憶に残っていると思いますが、この1年半に不祥事が起きたり不利益取扱いが発生したりした企業のほとんどは、内部通報制度は整備しているんです。制度を作っているけれども、明らかにそれを逸脱した運用をしているところばかりなんです。

私が言いたいのは、この検討会やワーキング・グループでの議論として常に出てくるのは、通報者に対しては濫用とか、「通報者性悪説」とまで申し上げませんが、制度の悪用をする人をどう防いだらいいのだということばかりが議論の主になっている点です。私は、通報者より、事業者のほうにこそ、そうした部分を感じます。串岡委員がいつも言われます。企業は、既遂の不祥事については絶対に守りにくると。私が、報道機関への情報提供を受け、取材した経験から言っても、当該企業は一生懸命、報道させないように手を尽くしてこられることが少なくありません。そ

ういう意味からいうと、是非、一人の通報者の目から見て、外部通報保護要件はどうあるべきか、というのを考え、要件を緩和していただきたいんです。そういう意味の議論を、ワーキング・グループの場で期待していたのですが、事業者サイドの目から見た議論が多く見受けられたということを言いたいのです。

それから、先ほど意見を申し上げました刑事罰について、もう少し、私の見解を付け加えます。串岡委員は意見書で、不利益取扱いに対する直罰方式を望む御意見を書かれています。ワーキング・グループでの議論にあったように、確かに、法理論上は不利益取扱いについて直接罰をするというのはなかなか難しいと思うんです。ですが、私は、過去の検討会の折から、間接罰としての導入の可能性を主張しています。例えば勧告について、先ほど宇賀先生がフォーマルな形での行政指導とおっしゃったんですが、私もそういうふうに捉えています。その行政指導の一環である勧告に実効性を伴わせるにはどうしたらいいのか、そのためには、是正の勧告をされた者が勧告に従わなかった場合は罰則を付けるというのは、他の法律でもよくあることですし、間接罰は、法理論上、十分通ると考えています。

公益通報者保護法については、いつも労働法との対比が出てきます。労働法が効力として意味があるのは、最近あった過労死みたいな問題に対しても、是正勧告だけでなく、書類送検という刑事手続があるから成り立っているのだと考えています。公益通報者保護法を改正して、ワーキング・グループの報告書のように行政措置を取り入れようとするならば、労働法の強制力との対比が出てこざるを得ません。何も罰則がない勧告・公表だけの公益通報者保護制度と、場合によっては企業への罰則までが見込まれている労働法上の措置が混在することが推測されます。これは、労働法の対象外の役員や取引先事業者など、法による救済範囲を広げた部分はどうなるかという問題があると思います。様々な立場の通報者の救済のあり方をよく見定めていただいて、間接罰の可能性を避けて通らず、探っていただくことを望んでいます。

長くなって申し訳ないのですが、第1次報告書での議論に立ち戻ると、罰則を導入すべきだという御意見は実は多かったと記憶しています。今日はいらっしやっていないですが、若杉委員や水尾委員からも罰則があるのは当然じゃないかという御意見がありました。それから、島田委員は、私が間接罰をとということで意見を申し上げたときに、直接罰は難しいけれど、間接罰については検討の余地があるということを検討会でおっしゃったことを記憶しております。したがって、間接罰の可能性というのは、更に検討されてもい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。

ほかはいかががでしょうか。島田委員、どうぞ。

○島田委員 最初のところの内部通報制度を設けるとのこととの関連で、3号のほうというのは、私が言ったことであるとするところとちょっと誤解があるので言っておきます

が、あれは、放置されたというときに、いつを起点とするかというのは今の場合は不明確なので、内部通報制度を整備すれば、そこに申し立てたときを起点として明確になるから明らかになるだろうと。そういう趣旨ですので、その点は誤解をなさらないでというふうに思います。

○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 ありがとうございます。今、根本の公益通報の問題について申し上げたいのですが、私もここに、私の意見書の2ページに太字で書いてあるんですが、上のほうから10行目ぐらいのところに、今、井手委員の話にもありましたが、内部通報制度があるかないかは、公益通報を決断するときに決定的に重要なこととは言えないわけです。公益通報する、特に自ら勤務する事業者に通報する場合は、基本的には絶対に不利益取扱いを受けないと通報者本人が確信できなければ、それは通報先にはなり得ないわけです。それは公益通報先ではないわけです。いささかでも不利益な取扱いを受けるとの心配をしたり疑念が生じれば、事業者を通報先にはできないわけです。その意味で、事業者は公益通報者に対してそういう制度があるということではなくして、絶対に不利益な取扱いをしないという確たる制度を設けない限りは信頼されないということを申し上げておきたいわけです。

ですから、その後、この法の性格ということでも私は書いているんですが、これは社会的立法たるべきものが公益通報者保護法だと思います。それも次のページに、極めて短くお話ししますと、公益通報者保護法というのは、国家の社会的任務の理論とか、国家の積極的な行動を示した法律でなければならないと考えるということ。民事ルールであっては守れないということでもあります。

それともう一つは、次にも書きましたように、労働基準法に対しては、特別労働基準法たるべきものが公益通報者保護法ではないかと思うんです。労働基準法の場合は、申告するのは当然、労働基準監督署でいいわけですので、それで労働基準監督官は司法警察官の役割をするということになりますから、これは民事ルールではありませんよね。そうすると、これは公益通報者を同じように労働基準法の理念を取り入れて国家の役割が強くなることによって、そこへ公益通報したことによって不利益を受けたということになれば、労働基準監督署へその旨訴えることができ、司法警察官の役割を果たして事業者に立ち入って一定の証拠などを集めるということが出来ます。

例えば交通事故がありますと、警察官が交通事故の整理をします。それで一定の証拠を集めまして、それでどちらの責任が重いかということを判断していくわけですので証拠集めができるんですが、今のままですと全く集められませんので、私は労働基準法の、公益通報者保護法というのは特別労働基準法的な役割を果たさなければ、両方の整合性は取れないんじゃないかというふうに思っているわけです。

労働基準法自身にも、刑法に対して特別法的なものは労働基準法の5条はそうなっているわけです。監禁とか隔離とか傷害罪とか、それから暴行、傷害ですね。隔離、監禁、そういうもので働かせるということになりますと、これは労働基準法は刑法のそれらに対して特別法的でありますから、特別法は一般法に優先するという原則がありますから、当然そういうふうにして、特別法的な役割を担っている法律があります。これが一番厳しい労働基準法の法律でありますし、労働基準法というのは労働組合法とか労働関係調整法とは全く違って、国家の関与を非常に強く介入しているというような法律でありますので、是非、私は、公益通報者保護法というのは、特別労働基準法たるというか、あるいは特別法的な意味を持った法律にして、民事ルールは考え直していただかないと、公益通報者は守れないというふうに思います。

○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 何度かお話ししているかと思うんですが、労働基準法に罰則が付いているのは事実なんですが、それは国が定めた最低基準というものに対して、それを破るということに対する罰則だと思うんです。電通事件なんかもまさにそういう仕組みの中で問われている。

じゃあ労働関係全部に罰則が付いているのかというと、そうではないわけで、例えば労働契約法というのは民事ルールで、解雇であるとか懲戒処分とか不利益な取扱いというのは、基本的には民事ルールでやっています。それから、労働組合にかかわっての不当労働行為制度、これは現在は行政処分という形でやっているわけです。ですから、労働関係も全てが罰則によって保っているということではないということです。

問題は、じゃあ解雇とかで罰則が付くというのがあるのかないのかという点でいうと、解雇について言えば労基法の3条ですよ、国籍、信条又は社会的身分を理由とする労働条件差別、この中には解雇の理由も含むとされていますから、これについては罰則が付いています。ただ、特別事由で禁止している、例えば男女雇用機会均等法とか、こうした一連の法律、あるいは育児休業・介護休業法とかありますが、これは解雇について罰則は付いていないわけです。ですから強行規定として民事でやっているわけです。

じゃあどこで差が出てくるのかというと、当該行為が刑事罰をもって確保すべき法益があるかどうかという、そこだと思うんですね。ワーキングの議論の中では、直罰はだめだというのは、少なくとも現時点において公益通報に対する不利益取扱いについて、なお直接に罰則を付ける段階にないという、こういう御判断ですから、だから労働基準法とはやはり区別して考えないといけない。

だから串岡さんのおっしゃる主張が成り立たないわけではなくて、公益通報とい



うのが、まさに国全体の中で公益通報に対する不利益取扱いをするということが直罰で罰すべきことなのだという事になれば、御主張のとおりだというふうに思います。

○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 私は島田先生とはちょっと考え方が違うんですが、やっぱりこの前申し上げましたように、労働基準法の中には両罰規定とか、あれは刑法の特別規定のようなものがある、あれは69年もの法律が制定しましたから、そういう刑罰というものを外していったいいものは確かにあると思うんです。

しかし、公益通報者保護法は、公益を実現する、回復するわけですから、その労働者が訴えて民事ルールでいいのかという問題は常にあるわけです。労働基準法は、とても細かく罰則が規定されているわけです。もちろん、今、言われたように民事ルールでいい部分が当然あるわけです。117条から120条まで4段階に分かれています。今一番厳しいといたら、労働基準法の5条でありまして、今、言ったような隔離・監禁のような条件下で労働をさせる、これが117条です。118条が1年以下の懲役ですし、119条が6か月以下の懲役です。120条が罰金のみというふうに、非常に細かく分かれています。

それで、私が申し上げるのは、そこのほうに、罰則じゃなしに、現に労働基準監督署に訴えた場合に、不利益な取扱いをしたときに罰則がかかるというのは、これは6か月以下の懲役、罰金はどのぐらいかはちょっと今、忘れましたが、3番目の罰則なんです。少なくともそれと同じ罰則を公益通報者保護法にもかけないと整合性が取れないんじゃないかと考えます。公益を害し、国民に大きな被害が出かねないような大きな違法行為を企業がやっていた場合に、誰も訴えられないじゃないかと思うわけです。民事ルールでいいんですかという、根底に私はその考え方がいつもあるわけです。

それともう一つ、佐伯先生の、ここにも詳しくは私のを読んでいただければ分かるんですが、原子力規制法というのに申告をした場合に、これも不利益取扱いをしたら罰則があります。これは佐伯先生だって特殊なものだと言っておられるんですが、特殊でも何でもないのでありまして、当然、労働基準法の申告者に罰則がかかるのと同じような意図から入れられているわけです。そうすると、公益通報者保護法に申告をした場合に罰則がないという、こちらのほうが私は特殊になってしまったのではないかというのが私の考えでありまして、そのような形で私はそこに書かせていただきました。

したがって、今、島田先生が言われたように、民事ルールでいいし、現に今の基準法でどんどん外していったいいものは確かにあると思いますが、公益通報者保護法は初めから民事ルールにしてしまったわけです。これでは公益の実現はできませ

ん。誰も、沈黙をしていればいいということになります。しっかりと通報をした人に対して不利益な取扱いをした場合は最終的に罰則があるようにすべきなのです。

罰則が設けられたからといって、全部罰則でいいという、罰則がそのままという、現に今の世の中で、労働基準法違反に対して、この法律があつて罰則がかかったという人は、年に何件か、そんな程度でありますから、でもこれがなかったら、なくていいのかという、原子力規制法に罰則があつても、その効果がなかった。それを基に信頼して申告した人がいなかったということです。2000年の原子力のひび割れ偽装事件でのことを度々申し上げますが、誰も言う者がいない。つまり、原子力規制法で申告者が守られるとしていても、そこで不利益をしたら罰則をかけるといつてあつても、誰もそれを信用しない、OBもです。だったら、結局国の法律を信用するより会社の報復が怖いということなんです。それは全ての労働者に僕は言えると思うんです。だから沈黙してればいいんだということになります。

もう一つついでに申し上げますと、会社法の点で、重役についても、これは損害賠償で守られると、それを会社法でして不当な解雇を受けたら損害賠償で裁判したら守られるといますが、これは僕は守られるとは言えないと思うんです。経営者なら、当然、経営に参画して、その経営でいろいろな意見を言って、この会社を大きくして発展してきたという立場が当然あるわけで、会社を辞めさせられた、それは損害賠償をもらった、それでいいというものではないと思うんです。

だから、経営者なら経営に参画していきたいと思う。だからそれは、会社法で株主総会でいつでも重役は辞めさせることができるんだということで、それで損害賠償請求ができる道が開かれているといつて、それで役員が保護されるのかというと、僕はそれは保護には値しないと思うんです。だから、そういうことをそもそも会社法が設立したときに、公益通報ということ想定していないわけです。社会経済の発展があつてできてきたこの法律ですから、そういう点も是非考え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。

ほかはいかがでしょうか。川島委員、どうぞ。

○川島委員 ありがとうございます。まず、ワーキング・グループの報告書全般についてありますが、専門家の皆様方の非常に度重なる議論の結果を取りまとめたものとして、おおむね妥当なものと受け止めております。これをベースに最終報告書の取りまとめをしていくという方向性についても異存ございません。

ただ1点申し上げますと、13ページ目の不利益取扱いにつきまして、私もこの場において、不利益取扱いの具体的な内容や、あるいは民事上の効果について、分かりやすいように法令上も明らかにするようにということを申し上げておりました。その点について、肯定的な意見もあつたし、否定的な意見もあつたと。結論としては、逐条解説やガイドラインでの記載を拡充するといった取りまとめになっており

ます。

確かに具体的な例やその効果を網羅的に明記することは困難であるという御意見はごもっともだと思っております、ただし、必要最小限の補強だとか、そうしたものを組み合わせることによって、この法律がより実効性を高めるといったような視点も重要ではないかと思っております、その点について、この検討会の場でも御検討いただけたらというように思っております。

それと、今後の進め方についてであります、方向性が明らかになったもの、更に検討が必要だといったものが幾つかある中で、これからまた優先順位を付けながら内容の細部を詰めていただく必要があると思っております。

その中で申し上げたいのは、今後の法改正における優先課題は、先ほど申し上げました不利益取扱いあるいは切迫性の要件、守秘義務など、何よりも通報者の保護、救済の強化だということを考えております。したがって、先ほど申し上げました今後の検討に当たりましては、通報者の保護・救済の強化につながる法改正、逐条解説やガイドラインの整備を優先的に進めたいということをおっしゃいます。以上です。

○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 遅れてきて申し訳ありません。もう既に議論が出たかもしれませんが、ワーキング・グループ報告書概要の、1の現行法の課題の役員等というところなんです、「役員」といった場合に、株式会社の取締役を言っているのか、あるいは執行役員のことなのかというのは、はっきりしておいたほうがいいと思います。執行役員は取締役会で任命されるので、基本的には従業員と同じ立場なので、その人を退職させるというようなことは、従業員と同じように守らなければならないと思います。

一方、取締役に関しては、不利益な扱いをしてはならないという方向性を述べるのはいいと思うのですが、解任をしてはならないというようなことになると、株主総会で次に選ばれる、選ばれないというのは、社長の一存だけでは決まらないこともたくさんあるわけで、やっぱり株主の意向を尊重すべきだと思います。その際に、確かに中小企業で社長が大株主の場合には再任されないということが起こると思うのですが、これが内部通報したから選ばれなかったのかどうかという判断は非常に難しいと思います。理念としては不利益な処分をしてはならないという考え方はいいんですが、具体的に取締役に関しては規定を作るのは難しいと思います。執行役員に関しては従業員と同じに扱うべきだと思います。

もう一つは、ワーキング・グループの報告書ではないんですが、前にもいろいろ議論したんですが、内部通報者に対して不利益な処分をしてはならないというのはそのとおりで、そのように規定すべきです。しかし、内部通報者の名前が知られることが一番の不利益なので、そういう意味で、社内に内部通報の窓口を作って調査

するのはもちろん必要なことなのですが、原則は外部の通報機関ないしは弁護士事務所のようなところを経由して、通報者の名前が知られない形で内部通報を扱うような仕組みを採ることにすべきです。内部通報者の名前が分からない限りは不利益な処分をすることも難しいので、原則は事業者内の内部通報窓口ではなくて、外部の窓口を経由して通報者の匿名性を守る形で調査が行われるということにすれば、かなりの問題が防げると思います。それでも社内調査の過程で何らかの形で本人が特定された場合にも不利益なことをしてはならないという立付けのほうがいいと思います。

○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 今、北城さんがおっしゃっていることは、非常に重要なことでありまして、ただ私は、それをもう少し発展させるといいますか、一つの例えを続けて申し上げたいと思うんです。

例えば、郵便配達の方が、絵はがきなんかを出しますと、名前の下にいろいろ感想とか書く、これは当然目に入ってしまうわけですが、当然守秘義務があります。これは見てもいいんだよということを、聞いた事があります。昔から郵便局、そのときは今ほど厳しいわけじゃないんですが、今はどうなっているのか、私確認しているわけじゃないんですが、自然と目に入ってしまうことがあります。また、中小企業とかですと、誰が通報したのかが自然と分かってしまうことがあるわけであり

ます。そこで大事なのは、あくまでも今、北城さんが言われたのは原理原則でありまして、それを守ってということになれば、こういう変更は僕は可能じゃないかと思っています。知ったとしても、知らなかった、匿名の状態であったときのままの人事評価とか、昇格とか、そういうものをしていかないといけないということです。その後の評価が低くなるという形にしておくといけないわけです。それで今、言われたことが、現実には、北城さんが言われたことが生きてくるんじゃないかというふうに思うわけです。

○宇賀座長 ありがとうございます。

ほかはいかがでしょうか。山口委員、どうぞ。

○山口委員 今日のいろいろな委員のお話を聞いておきますと、やはり法改正ということに関して焦点が当たっています。ただ、この委員会というのは、法改正だけじゃなくて、やっぱり実効性の向上をどうしたらいいかということについての検討という形で、例えば認証制度を採用するとか、それからそういった報奨といいますか、そういったことをやるとか、それから私なんか非常にやっぱり期待しているのは、民間事業者のガイドラインですね。民間事業者のガイドラインがどこまで企業に浸透できるかということも含めて、企業側から見ると、ガイドラインでやってくれた

らいいじゃないかと。ガイドラインでやってくれたら我々一生懸命やるから、別に法改正は必要ないのではないかと、こういう発想はあると思うんです。

だから、先ほど加納課長が、まだまだやらないといけないことがいろいろあるというふうにおっしゃっていましたが、いろいろ厳しい意見はあるけれども、それは自主的に民間事業者ガイドラインをいろいろ改定していただいて、それに沿った形で企業が一生懸命やりますといった意見もあるわけです。だからそれ以上に法改正がなぜ必要なのかと。その法改正がなぜ必要なのか、というところに、やっぱり5年前とは違って、今回は経済界においてもこういったものを真剣に、やはり法改正をやってそれが経済界においても役に立つのだというところを、もう少し今後掘り下げていく必要があるかなというふうに考えております。

特に、先ほど井手委員のほうからもいろいろ御意見がありました。私はやはり、実際に不祥事対応ということで、企業側不祥事が発生したときの事件関与と申しますか、そういったことに私自身が関与する中で、内部通報というのは実際には非常に役に立っている、内部告発じゃなくて内部通報自身が、やはりここ数年ヘルプラインをきちんと整備をして、それなりにやはり早い段階で、要するに公表するまでもなく会社の中で不正が発覚して、それを社内調査をやってということについて、企業の中で早期に不正を発見するという意味においては非常に役に立っている。ただ、それがたまたま外に出ていないから、別にマスコミの方々には公表されずに早期に解決していると、こういう事例が実際に増えているというのが実際だと思うのです。

それはやっぱり社会的には、御承知のとおり、今、いろいろな例えば海外カルテルとか、それから外国での贈賄の問題とか、それから日本における独禁法の問題とか、そういったところで当然リニエンシー、自社で早目に不正事実を知って、それをきちんと届出をするということでない、株主代表訴訟で訴えられる、役員が訴えられる、こういうことがはっきりと最近リスクが明確になってきている時代に変ってきているわけです。

それから、それ以外にも、例えば上場会社で言えば不祥事対応のプリンシプル、これは今年の3月に日本証券取引所から出ましたが、とにかく不正を早目に把握して、それに対する対応をきちんと自主的に採ることが、やはり証券取引所から指導があるし、いろいろな社内調査を早期にやることによるメリット、これは企業にとっては明らかになっている。これは5年前、10年前に比べても、企業がどうすれば自浄能力が発揮できたかということは、非常に企業の信用という意味においても優先順位が高まっていることは間違いないと思うのです。そういう中で、やはり内部通報制度ということは、やはりこれはきちんと形じゃなくて実質として整えるということは非常に大事なことであるということは、ある程度企業においても浸透はしているというふうに考えています。

ですから、単に今、民間ガイドラインだけじゃなくて、例えば内部通報制度についての整備に関してのいろいろな体制構築に関する一般条項を入れるとか、それから、今回いろいろワーキング・グループで出された提言、こういったものを整備して、最終的には、企業自身がいわゆるレポートライン、つまり上司と部下との間できちんと情報共有ができる体制、これを最終的に目指す。何も公益通報者保護法の体制作りが最終目標じゃなくて、企業はあくまでも最後はちゃんと普通のレポートラインが健全化する、このことのために公益通報者保護法をきちんと配慮するというような姿勢を企業に要求するということであれば、私は、やはり法改正自体が、今回いろいろ提言がありますが、こういったことが企業自身にも今後やはり役に立つといいですか、非常に実益のあるものだというふうに考えておりますので、その方向性は、是非とも今後、まだまだ山を登らなければいけない部分はあるとは思いますが、きちんと理屈を立てて説明できるように、もう少し詰めていく必要があるかなと、そういうふうに思っております。以上でございます。

○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 山口委員のほうから私の名前が出されましたので、先ほどの私が開陳した意見について、誤解があるといけないので、申し上げてさせていただきます。私は、企業の中で内部通報体制を整備する重要性について、否定しているわけではありません。特に山口委員がおっしゃられましたように海外に企業が出ていく場合における内部通報体制の整備に関しては、串岡委員も意見書で触れられていますが、グローバルスタンダードとして不可欠になってきたとの認識を持っています。また、企業御自身も随分、10年前とは変わっているという実態も存じていますし、私も、お付き合いさせていただいている企業の役員の方からも、この法律の改正の方向を前向きに捉えているという反応を頂いていることも一言付しておきます。

それから、先ほど、川島委員がおっしゃられました不利益取扱いについて具体的な行為を法で明記すべきだという御意見に私は賛成です。例えば、通報者の探索とか、要注意者の名簿作成とか、あるいは川島委員がよく挙げられておられる精神的な圧迫とかを法に明記することに意義を感じています。もちろん逐条解説とかガイドラインで触ればいいじゃないかという御意見もありますが、通報者や一般の国民に、やはり逐条解説とかガイドラインまで見てくれというのは、なかなか難しいわけです。法に明記するというのは、抑止的効果の上でもメッセージになりますので、川島委員の御意見が妥当だと考えます。

さらに、北城委員の御意見にも賛成です。基本的に守秘義務が公益通報者保護制度の「要」であり、守秘義務が曖昧だったからこそ不利益取扱いにつながると考えています。1号通報先の守秘義務についても刑事罰をかけるのがいいのかどうかという点は、私は、賛成、反対双方の意見に同調できるところがあり、自分としての

最終的な結論を決めかねているのですけれど、資料の中の御意見にもあるように、害意をもって通報者の情報を漏らすとか、明らかに不利益取扱いにつながるような漏らし方をした、そしてそれが通報者に大きなダメージを与えた不利益取扱いにつながってしまった、という事例をどうするのかという点については、通報者の一生にかかわることですし、このワーキング・グループの報告書で打切りにせず、今後の議論の中に論点として残しておいたほうがいいんじゃないかなと思っております。

○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 私も今、いろいろお話を伺っていて、山口委員のおっしゃるように、内部告発といいますか、内部通報制度は、それなりに、ここ5年で大変私も機能し始めていると思っています。

ただ、先ほど井手委員からもおっしゃられたように、不利益取扱いをされた方がどうやったら救済されるか、本人が不利益取扱いを受けているという実態がある以上は、それを内部通報制度では救済できないとなります。外部に通報できるシステム、いわゆる外部に救済を求めるシステムも一つ構築できるといいと思っております。

特に外部といいますと、行政の通報先ということです。行政に負担があるかと思いますが、それも含めて、外部の救済システムを構築すれば、企業も不利益取扱いをしないようにという一つの自制をすることになると思っています。検討されてはいかがかと思っています。以上です。

○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。拝師委員、どうぞ。

○拝師委員 刑事罰の件でいろいろ御意見が出ていると思うんですが、ワーキングの中ではすぐ刑事罰を導入するまでの立法事実がないのではないかと。ただ、論理的には刑事罰そのものが排斥されるわけではないというような議論だったと思います。私自身は、個人的には、刑事罰は導入すべきだろうと今でも思っていますし、ただ、まずはやるべきことを、行政措置等を導入して、やるべきことはやって、それでもだめだったら刑事罰という流れの中で、そういうまとめであればということでワーキングのまとめについて同意をしたという経過があります。

一方で、この検討会の中で、やはり立法事実についてはもっと切迫した状況で刑事罰を入れる必要性が高いんじゃないかという意見が強いのであれば、やっぱりその部分は尊重するべきだろうというふうに思っていますので、委員の皆さんの意見を、この点についてはよく確認をして、方向性を決めていただければというふうに思っています。

今の点も含めてなんですが、山口委員がおっしゃったように、企業のほうの通報の体制がそれなりに整ってきている、意識も高まってきているということはそのと

おりだと思えます。ただ他方で、やはり現に不利益な扱いを受けている苦勞されている通報者の方がいると。それに対して、きちんと法律で守り切れていないと。民事ルールの中で自分で救済を図っていかなくてはいけないということで非常に苦勞されているケースが現にあるという状況がある以上は、優良な企業だけを見るのではなくて、問題のある企業が不利益措置を行った場合についてどうするかということは、やっぱり法律としてきちんと対応できる手段を規定しておくべきだろうというふうに思えます。ですので、決して山口委員がおっしゃっていることと、きちんと法改正をしてそれなりに不利益取扱いを行った悪質な企業に対してペナルティを科していくという方向性については矛盾はないだろうというふうに思えます。その辺もきちんと確認し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。ほか、よろしいでしょうか。

それでは、本日頂きました御意見につきましては、本検討会の最終報告書に盛り込む方向で進めたいと存じます。

---

### 《 3. 消費者庁の役割について 》

○宇賀座長 では続きまして、消費者庁の役割の検討を行いたいと思えます。この点につきましては、第1次報告書において引き続きの検討事項としておりましたが、法技術的な面よりも政策的な面から検討すべき事項と考えられますので、本検討会において御議論いただきたいと存じます。

事務局には論点整理の資料を用意してもらいましたので、まずはその説明をお願いします。

○太田企画官 資料の3を御覧ください。追加的な検討事項といたしまして、消費者庁の役割について整理をしております。

先ほど御説明がありましたように、本論点は、第1次報告書において御提言を頂いておりまして、消費者庁における一元窓口の設置でありますとか、それに基づいていろいろモニタリングをするですとか、改善要請をしていったりするという形で御提案を頂いているということでございます。その内容につきましては、資料の四角の枠の中に書いてございますので、御確認いただければと思います。

まず、一番目といたしまして、通報でありますとか意見・苦情等についての一元窓口ということでございますが、これについて整理をさせていただきます。

(2)のほうに、現行制度における参考例ということで幾つか御紹介しておりますが、まず、最初の丸のところ、公益通報者保護制度相談ダイヤルについて記載してございます。これは消費者庁の消費者制度課に設置をさせていただきます。



員1名が日替わりで対応しているということでございます。制度の概要でありますとか解釈といったことについて、公益通報者保護制度全般について相談に応じているということでございます。ただし、個別事案に関する相談は、現状においては対象外としているということでございます。このダイヤルでございますが、法律の施行後10年間、27年度まででございますが、1万800件近くの御相談を頂いております、年間で均しますと1,000件前後の御相談を頂いているということでございます。

おめくりいただきまして、2ページ目でございますが、こちらの表に、相談ダイヤルに寄せられた相談の内訳をお示ししております。

その下の欄は相談内容別に見たものでございますが、左から3番目のところに教示先関係という欄に1,600件近くの相談が寄せられていることを示してございますが、やはり一般の方にとっては、何か問題があった場合に通報先がどこになるか分からないといった形で御相談をされる方が多いということございまして、こういったことを踏まえまして、消費者庁に一元的な受付窓口というものを設置して、通報を受け付けていくということに対して、一定のニーズが存在するのではないかということでございます。

さらに、他の参考例といたしまして、行政相談とございますが、これは総務省の行政評価局のほうで実施しているものでございます。

これにつきましては、国の行政全般についての苦情を幅広く受け付けて、それに基づいて調査を行ったり、所管省庁への通知でありますとか、要請・あっせんということを行っているということでございます。比較的やっていることが似ているということでございます。

他方におきまして、この行政相談でございますが、公益通報に限らず、行政全般を扱っているということもございまして、全国50か所の行政評価事務所に職員を配置しているということ、さらに、全国約5,000人の行政相談員を任命して相談を受け付けているということで、かなりのマンパワーを割いているということございまして、本格的にこういった相談・あっせんといったことをやろうということになると、それなりの行政資源が必要になってくるということかと思っております。

(3)の検討のところでございますが、まず通報の受付に関する窓口でございますが、受け付けることにつきましては、先ほど御説明いたしました相談ダイヤルを拡充することによって対応することが可能なのではないかとということでございます。そういった通報を受け付けまして、各省庁に割り振った上でモニタリングをしていくということでございますが、そのモニタリングにつきましては、一定期間ごとに定期的に御報告いただくでありますとか、案件への対応が終了した際に報告していただくといったことによって対応できるのではないかとということでございます。

こういった通報の一元窓口を設置するといったことにつきましては、消費者庁設置の際の参議院における附帯決議においても検討すべきだということを決議してい

ただいております、こういったことも踏まえまして、そのような仕組みを設けていくということが適当なのではないかというような形でまとめてございます。

なお書き以下でございますが、現行法におきましては、基本的には保護の対象になるのは、処分等を行う権限を有する行政庁への通報ということになりますので、この点につきましては、消費者庁にて通報を受け付けた場合においても同様に保護されるというような形の法改正を行う必要があるということでございます。

それから、3ページ目のイのところ、意見・苦情等の受付のところでございますが、これは単に通報を受け付けるということだけとは違いまして、所管省庁に対して適切な改善要請を行うにはそれなりに調査を行う必要があるということで、一定のマンパワーが必要だということでございます。さらに、各省庁が所管する個別の法令について、法執行の適正性を把握するということになると、調査の要否でありますとか、その手法の適否といったことについて、それなりの専門性が必要になってくるということでございます。

他方におきまして、次のポツでございますが、意見・苦情の内容が通報に関する秘密の保持といったような、通報全般に共通するような事項であれば、所管省庁の対応についての適否の検討についても、通報内容に固有の専門性を有していなくても可能な場合もあるのではないかとということでございます。

4ページをおめくりいただければと思います。それから、通報内容が消費者安全法上の「消費者事故等」の発生に関する情報ということになりますと、消費者安全法上の規定に基づきまして、関係行政機関の長に対して情報を提供したりでありますとか、法律の規定に基づいて措置の速やかな実施を関係省庁に求めていくというようなこともできるということでございます。

これにつきましては、参考5というものを後ろのほうにお付けしてございます。「消費者行政体制における公益通報者保護制度」というタイトルの紙でございますが、これは消費者行政の体制図に従業員等が公益通報を行う場合の情報の流れのイメージを重ねたものでございます。現行法上、行政機関に対する通報につきましては、通報対象事実について処分・勧告等を行う権限を有する行政機関が行うということが前提となっているわけでございますが、消費者庁に一元的な窓口を設けた場合には、消費者庁においてもその通報を受け付けることになり、消費者庁が受け付けた通報を各所管省庁に対して割り振りまして、モニタリングなどを行っていくということになります。仮に各省庁におきまして、不適切な通報対応があるといった場合に、どういった権限に基づいて消費者庁が要請を行うのかということが問題になるということでございます。

その場合に、この図に示しておりますように、消費者庁におきましては、消費者安全法の枠組みに基づきまして、消費者事故等に関する情報の集約でありますとか、消費者被害の発生・拡大防止のための関係省庁に対する措置要求、勧告などを行う

権限を有しているということでございまして、仮にその通報対応を巡って関係省庁に対してそういった要請を行うことが必要であるという場合には、消安法に基づく措置要求などを活用するといったことも考えられるのではないかと考えております。

資料の3に戻っていただければと思います。4ページのところでございまして、そういったことを踏まえまして、意見・苦情等の処理につきましては、消費者庁において一元的に受け付けるということで、消安法による枠組み等消費者庁の有する既存の行政資源により対応可能なものについては、消費者庁においてその内容について調査して、関係省庁に対して改善要請等を行っていくということが適当なのではないかという形でまとめてございます。

それから、2といたしまして、個別事案に対する調査等の実施についてでございます。これにつきましては、第1次報告書におきまして、消費者庁が通報を受理した場合におきまして、他の省庁が処分等の権限を有する場合においても、消費者庁が通報事案の調査を実施できる仕組みを作ってはどうかというような御提言を頂いております。併せてその際にとということで、他の行政機関が有する権限との関係、調査権限の内容、それからその専門性といったところについて、特に留意した上で検討を行うべきだというような御提言を頂いているところでございます。

本件を検討するに当たりましての参考例というのを、5ページの(2)のところにお示ししてございます。最初の丸でございますが、個人情報保護委員会の勧告・命令についてでございます。個人情報保護委員会におきまして、特定個人情報の取扱者である行政機関でありますとか事業者に対して、必要な指導・助言でありますとか調査といったことを行うような仕組みがございまして、これが参考になり得るのではないかと考えてございます。

ただし、括弧書きにございますように、対象は番号法違反に限られるということでございまして、所管官庁等有する規制権限全般ということではないということでございまして、その対象を通報対象事実全般に広げようとした場合には、かなり大がかりな仕組みが必要になってくるということかと思っております。

2番目の丸につきましては、消費者安全調査委員会ということで、消費者庁に設置されて宇賀先生に委員長を務めていただいているものですが、これにつきましては、事故の原因を調査するということでございまして、他の行政機関が調査を行っているものについてはそれらの評価を行って必要な意見を述べるほか、調査委員会の自らの判断で調査を実施することもできるということでございます。

ただし、これにつきましては、やはり調査に時間がかかるということで、発足から4年経過しておりますが、最終報告までに至った案件というのは9件に限られているということで、機動性にかける面があるということでございます。

(3)の検討のところでございまして、第1次報告書において、こういった御提

言を頂いた背景といたしまして、所管官庁が問題となる事案に関して当事者化しているといった場合に十分な調査が期待できないのではないかという問題意識がございました。これについてどう考えるかということですが、所管官庁の管轄事項に対してまで調査等を実施するということになりますと、やはり先ほど御紹介しましたような専門性を有する機関を新たに設立する必要があるといったことですか、関係省庁との権限行使に関する調整が必要になってくるといったことで、行政の肥大化といった懸念が出てくるということですが、このため、所管官庁がある場合には、先ほど御説明いたしましたとおり、基本的には消安法の措置要求等の権限を活用して要請を行っていくということが現実的なのではないかというふうに考えております。

さらに、6ページに行ってくださいまして、消費者庁が独自に調査等を実施する根拠として、他の法令の規定に基づく措置が存在しない場合、いわゆるすき間事案への対応といったことが考えられようかと思いますが、これにつきましても、消安法の仕組みといたしまして、「重大事故等」が起こった場合でありますとか、あるいは財産事案に関して「多数消費者財産被害事態」といったものが起こった場合であれば、関係する事業者に対して必要な勧告でありますとか、命令、調査などを行うといった仕組みがあるということですが、こういったことを踏まえますと、消安法に基づくこういった既存の枠組みの調査に加えて、消費者庁自らが個別の通報事案を調査する仕組みを導入するといったことについては、やはり慎重に検討する必要があるんじゃないかということですが、仮に第1次報告書の検討の際に御懸念のありました、所管官庁の関与が疑われるといった場合については、所管官庁等に措置要求等を行う際に、そういった当事者についてはその調査の担当とさせないように要請をするといった運用面で対応することが適当なのではないかというふうにまとめてございます。

最後、7ページ目でございますが、3といたしまして、通報対応状況についての集計・公表でございます。これにつきまして、第1次報告書におきまして、各行政機関の通報対応に係る意見・苦情の件数でありますとか、対応状況について調査・確認して公表することによって、間接的に適切な履行を促すことができるのではないかといった御提言を頂いております。

これにつきまして、(2)に参考例として、消費者庁において実施している、行政機関における施行状況調査を掲げております。これについては参考資料の4といたしまして、今年度の調査結果をお付けしてございます。

現在の調査内容といたしましては、主に窓口の設置に関するものでありますとか、通報対応状況の結果につきましても、受理件数ですとか是正措置の総数といった非常に限られた項目だけを調査しているわけですが、これを拡充することによって対応することができるのではないかということですが、

また、将来的に消費者庁に意見・苦情を受け付ける窓口を設置した場合においては、そこで寄せられた意見・苦情などを集計・公表することによっても、各省庁の履行を促すといったことができるのではないかとということで、今後、こういったことも含めて検討していくべきではないかというふうにまとめてございます。

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、只今の説明資料を基に、消費者庁の役割について御議論をお願いします。

井手委員、どうぞ。

○井手委員 この消費者庁の役割というのは、基本的に、そもそも、この公益通報者保護法が国民の公益を広く守るための法律なのか、それとも消費者問題に対処する法律なのか、そこがはっきり決まらなないと、消費者庁の役割というのを論じられないし、消費者庁がほかの省庁の業務に関してまで権限を振るって、御説明のあったような措置要求をするというのはなかなか難しいんじゃないかなと考えています。

ワーキング・グループの報告書の資料の11ページの「特定の目的の法律の限定を外すことについて」というところに、「特定の目的による限定を一律に外すこととした場合、消費者問題等に対処するための法律という現行法の位置付けに変化を伴うことにならないか検討する必要がある」という記載がありました。この部分は、実はワーキング・グループの委員の方々がおっしゃったんじゃないなくて、消費者庁さん側からこういう問題提起をされて、報告書にも入った経緯を承知しています。

実は、この法律の目的は、国民生活審議会ですら最初にこの法律を作ろうとしたときからのそもそもの論点でした。国民生活審議会の中間報告においては、「消費者問題に絡む法令違反等だけに限定されるわけではなく、我が国で公の利益をどのように捉え、どのような制度で通報者を保護していくかといった議論を」という記載があり、法の意義を広く捉えていたんです。

ところが、最終報告に進むにつれ、企業側、経済界側からまだ内部通報体制が整備されていない段階での広い範囲での法に対して懸念を示す声が出てきました。そうはいつても、早急に法律を作らなければならないことは確かでしたので、一応、最初は消費者問題に限定じゃないけれども、それを中心としてスタートしましょうということに落ち着いたんです。

だけれども、この法律をよく読むと、第1条にそういうことは書いてないんです。消費者の「消」の字も入ってないんです。消費者の利益擁護の目的が初めて出てくるのは、第2条の通報対象事実の定義のところの第1項で、消費者の利益の擁護というのが、ほかの目的を列挙する中の一つとして記載されているのです。これを言い出すとキリがないんですが、この問題を論じるには、消費者庁の成立にも触れざるを得ません。皆さん御承知のとおり、内閣府の国民生活局が持っていた仕事を切り分けて、消費者庁は始まりました。移管した業務で一番大きかったのは消費者

の利益擁護、消費者行政です。内閣府の国民生活局には、そのほかに三つ、消費者行政以外の業務がありました。一つは市民生活に基づくもの、NPOの関係なんです、NPO関係は真っ先に内閣府に残しましょうということになって、あとの二つの業務を消費者庁に連れてきたわけです。その二つが何かというと、一つは個人情報保護です。もう一つが公益通報保護なんです。個人情報保護は、この度の個人情報保護法の改正論議があって、消費者庁が持ったままより、もっと国全体で考えていくテーマだとして、個人情報保護委員会ができて、消費者庁の外に出したわけです。

私が何を言いたいかというと、消費者庁の中に消費者行政以外のもので、現在、唯一違うものがあるのがこの公益通報者保護制度なんです。これは本来でいえば、今すぐとは言いませんが、消費者庁から外に出すことを排除してほしくないんです。消費者庁の役割を検討する上で外に出すことも選択肢の一つに入れるべきだと考えています。諸外国を見てください。イギリス、アメリカ、韓国、そのほか、どこに消費者行政の担当官庁で公益通報なり国の公益を扱っているところがあるでしょうか。ないわけです。

だから、そもそも消費者庁さんの中で、国民の公益全体をもろに自分のところで引き受けて、御説明のあったような様々な権限の基に業務ができるのか、それとも、できないということなのか、法律の基本的な枠組みとともに、そこをはっきりすることが第一だと考えています。ワーキング・グループの報告書で導入の方向性が打ち出された、不利益取扱いに対する行政措置をするに当たっても、この問題が大きく影響します。例を出しますが、横浜の病院で連続中毒死が起きた件がありました。あの件も公益通報が横浜市に届いています。じゃあ、病院の中の患者さんの命に直結する事件ですが、消費生活にかかわるものかどうなのかというと、そうだと言いつける方がどれほどいらっしゃるでしょうか。非常に微妙です。この法律は、「国民の生命、身体、財産」という大きな公益の中に消費者の利益擁護が入るということで読み取っています。そうした拡大解釈のもとで来ている法律ですので、このそもそも論をどうかしない限り、では、他所の官庁の権限が及ぶところに出張っていった措置要求ができるのかとか、そういうことになりにくいのではないかと考えています。

私が今回の法改正でやってほしいと思っているのは、現行法でできる範囲内で、あるいは、その延長として、他官庁の施行状況調査とか、モニタリングとかを実施して、もうちょっとちゃんとやってくださいよと求めることのようなレベルの話ではないのです。行政通報を受けた官庁や自治体の問題というのは、まず、通報を放ったらかしにして何も調査をしない、それから、通報者の名前を利害関係者のところに平気で出す、そういう事態がまかり通っており、そういう問題に対しての是正のための措置です。確かに国家公務員法、地方公務員法はありますが、今はその所管官庁の中で終わるだけの話であり、国家公務員法も地方公務員法も役に立っていない

るとは言えません。

そんな実態に対して、今まで社会的に問うてきたのが報道機関です。報道機関に告発があって、それを報道機関が裏付けをとって記事を出して、何とか改善につながっているわけです。だけど、報道機関の報道の力による是正ばかりでいいのかと私は思っていますし、報道機関に言ってこられない方の場合は救えません。私は、消費者庁がすべての公益通報を、また、他の省庁が所管する法律に関する通報を調査する必要は全くないと考えています。各省庁で所管の法律があるわけですし、所管の省庁に通報に対する調査は任せればいいんです。問題は、公益通報を所管官庁が受け取った後、ちゃんと調査しているのか、通報者の情報の漏えいにつながる運用がなかったのか、それを見て、問題があれば指摘する機関が日本にはないことです。

私は、過去の検討会から申し上げているんですが、例えば総務省行政監察局みたいな制度があったらいいのではないかということです。行政的な権限を持って執行状況を調べ上げて、問題があれば是正を勧告するような制度があるべきで、そうじゃないと、公益通報に関する運用は通報者が安心できる改善には至らないと思っています。その制度に持っていくためには、今の消費者庁設置法や公益通報者保護法ではとても無理がありますので、この検討会終了後は、他の省庁の運用の問題を指摘できる権限を持てるのかどうかということから、そもそも、きちんと議論をしていただきたいと考えています。

その末に、どうしても、NPO法人の関係や、個人情報保護法のように消費者庁で管轄するよりは消費者庁以外に持っていった方が適当ではないか、内閣府や内閣官房にあるほうがふさわしいのではないか、あるいは、別に委員会が必要ではないかということであれば、そちらに行くというのが正解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。

拝師委員、どうぞ。

○拝師委員 まず大前提として、この消費者庁の役割を議論するとき、大きく二つ論点というかテーマがあると思っています。一つは、通報の受付そのものを消費者庁がすると。その通報された中身の調査をして、それを行政なり事業者にやらせる作用というのが一つあって、それはここで、資料3のほうで書かれている。もう一つは、先ほども議論があった、不利益措置がされた場合に、その不利益措置を行った企業に対して勧告・公表を行っていくという作用ですね。

今、井手委員からお話があったように、前者の話というのは非常に各省庁の権限にまたがる話で、消費者庁が今の段階で全部やるというのはとても不可能だと思うし、そもそも消費者庁がそういう権限を持つのがいいかどうかということも含めて非常に難しい議論があると思っています。

むしろ今の段階できちんと議論していただきたいのは後者のほうの話で、とにかくまずは公益通報者を守ることで企業不祥事等の情報をまず表にきちんと出させる

というところが一つは要だと思っていますので、出てきた情報をどう扱うかという、行政機関が放ったらかしにするとかしないとかという問題はちょっと別の問題だと思うんです。そちらの、消費者庁として勧告・公表の手続をどういう形で実効性を持って仕組みを作ってやっていくのかということについて、どういうふうに今後議論していくのかということについては、庁のほうの御意見をお伺いしたいと思います。

それから、前者のほうについては、私もいずれはきちんと独立した委員会のようなものを作って庁から出してやらないと多分無理だと思っています。現段階でできるのは、3号通報の特定事由該当性の要件で、行政が何もやらないときにマスコミなり外部に出せるというものを作っておくことで、間接的にそこを促すというぐらゐの対応で仕方がないのかなというふうに思っています。

それとあとは、情報を一元的に受け付けるということは非常に重要で、その通報の動向をきちんと把握して、次の政策提言に役立てていくということ自体は重要なので、窓口として受け付けるのはいいんですが、議論の中身を余りその先に消費者庁がどこまで省庁にやらせるかみたいな話になっちゃうと、ちょっと公益通報者保護法の次の議論に行きかねないので、そこは余り庁で全部やろうと思う必要は今の段階ではないのかなと私も思っています。

○宇賀座長 ありがとうございます。

○加納課長 今、井手委員と拝師委員からお話があって、実はこれはかなり大きな話でありまして、井手委員からは、この法律のできた経緯からいろいろとおっしゃっていただきまして、そもそもこの公益通報者保護法をなぜ消費者庁が所管しているのかという問題であります。

もともと消費者庁の前身は内閣府の国民生活局でありまして、国民生活局は消費者行政もやりますが、必ずしも消費者行政だけをやっていただけではなく、国民生活全般について取り扱うというものでありました。公益通報者保護法の目的規定を御覧いただきますと、最後に、「もって国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資することを目的とする」という、これでありまして、これがあるがゆえに国民生活局によって所管をし、こういった立法をしてきたというものであります。

ただ、そこで念頭に置かれておりましたのは、当時のリコール隠しでありますとか、偽装表示でありますとか、そういったいわゆる消費者問題に関して企業不祥事が多いと。そういったものについて、公益通報をしっかりと受け止めて、企業不祥事の防止、予防といいますか、是正につなげましょうということで、これは当時の国民生活審議会の消費者政策部会におきまして、当時、21世紀型消費者政策の在り方を考えるという議論がありましたが、その中で様々な政策提言がされておきまして、実は、例えば消費者団体訴訟制度なんていうのもその中で提言されたりしておきまして、それが制度化につながっておりますが、こういった公益通報者保護法に



つきましても、21世紀型の消費者政策の中の一つの施策として、公益通報者の保護というのが謳われ、それで国民生活審議会においてこの公益通報者保護制度の検討会が設けられ、その検討会の議論を踏まえて立法に至ったと、こういう経緯であります。

ですので、主として消費者問題を扱うと。主として、というのが実は悩ましい言い方でありまして、そこにちょっと若干の誤差があり得るということは正直認めざるを得ないのですが、それで、消費者庁が設立される際に、どの法律を移してどの法律を移さないかという議論もありまして、おっしゃるとおり、NPO法については移さないということになりましたが、公益通報者保護法については個人情報保護法とともに移すというふうになったものであります。個人情報保護法については、その後の経緯は井手委員が御説明になったとおりであります。

この公益通報者保護法は、私どもとしては消費者問題の解決にとって非常に重要な制度であるというふうに思っております、引き続き消費者庁としてはこの制度をしっかりと運用していきたいと。民事ルール中心の法律からどこまで発展させるかというのが検討会の課題としてあり、もうちょっと行政手法とか刑事罰も含めて広げたらどうですかという御意見があつて、いろいろ検討してきたというものであります。

ただ、その行政手法をやる場合に、どこの省庁がこれを担うのかということになるわけですが、現実的に機能するのかという問題も当然あるわけですが、仮にこれを行政的にやるとすると、これは消費者庁が所管をしておりますので、消費者庁がその役割を担うというのが一つの考え方であろうということで、私どもとしては消費者庁ができる範囲でその役割を担うものとしてどういうことができるのかという観点から検討して、今回の資料も出してきたというものであります。

それは不十分ではないかと、むしろ大きな行政組織を設けて、法律全体を見ると、これは私は考え方としてはあり得ると思います、個人的には。あり得ると思いますが、それを議論するのは、恐らく場を、消費者庁を超えて、もっと大きなところで議論しないと難しいと思います。そういったことができるのかというのは分からないところがありますが、現状においては、消費者庁がどこまでできるかという文脈の中で考えるしかないのではないかと、私どもでは今のところ認識をしているというところであります。ただ、井手委員の御指摘は正鵠を射たものというふうに私は思います。

拝師委員からの御指摘で、この消費者問題に関して消費者庁が役割を果たすということ以外に、要するに不利益取扱いを受けた従業員等の保護についてどうするかという点でありまして、これはまさに今回議論になった行政措置をどうするかと、勧告とか、あるいは是正命令みたいなものをやるかどうかというのは、不利益取扱いを受けた従業員に対してどういうふうに行政的に措置していくかということであ

りますので、その論点はワーキングにおいて議論されたものが今後の検討課題であると。

実際にそれをどういうふうに担っていくのかというのは、例えば従業員保護というのは労働者保護行政ということと重複するわけでありますから、そことどういうふうに分担するのかという調整をしっかりとやらないと、二重行政その他の問題が出てきますので、当然そこは大きな論点になってくると思います。だからそこは慎重な検討が必要だというふうに思いますが、そういった問題が生じない範囲内で消費者庁が果たせる役割というものもあるんじゃないかと。その分野について何らかの役割を果たすということはあってしかるべきかなと思いますので、そういった部分について検討していくということ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 ありがとうございます。私ももう消費者庁の創設のいきさつについて書いたレポートみたいなものを消費者庁にお出ししているんですが、この法律、まさに自民党政権だった、福田康夫さん、福田さんは二人総理大臣になっていますが後のほうの総理が、戦後の経済社会情勢への認識が非常に大きく、そしてそれが消費者庁の創設につながったということがあります。

それは戦後、高度経済成長をしまして、これだけ国民が豊かになってきたんだけど、事業者に対する経済一辺倒のほうに優先的だったんじゃないかという反省から、消費者庁が創設されたといういきさつがあります。そういう認識というのは福田さんが持っていたわけですね。それがゆえに、全力を尽くして消費者庁ができたわけです。

その当時は、どんどん、文部省と科学省が一緒になったり、通商産業省とか、ほかの省庁でも厚生省と労働省が一緒になったりとか、国土庁が合体したり、そういう合併をして縮小されていく中で新たに消費者庁が出てきたわけですから、それはやっぱり非常に大きな意味があったと思います。

ある代議士は、やっぱり、これも当時の自民党の代議士ですが、賞味期限が切れてしまうと、党のですね。これでは自民党は賞味期限が切れるという認識を持っていた。今のように巨大な政党にならないときの、十数年前はそういう認識を持っていたのが消費者庁の大きな創設につながっていったと思いますので、そこでこのそういう認識の下にこういう消費者庁ができていますから、現時点で、私もこれは厚生労働省も扱ってもいいとか、法務省が扱ってもいいとかいろいろ思いますが、やっぱり消費者庁が現時点で担われるのが適当じゃないかと思います。

というのは、私も労働者であったわけですが、労働者であるのは大体人生のうちの半分です。20年間は親に育てられ、そして今は年金生活をしていますが、人生の半分ですから、労働者、あるいは働いている経営者の方もそれを退かれる。だけ

ども、消費者であるということだけは、赤ん坊で生まれて死ぬまで消費者でありま  
すから、消費者から離れるということは誰もないわけですし、国民でないこともな  
いし、国家とのかかわりが途切れることもないわけですから、そういう意味では、  
やっぱり消費者庁が現時点で担われるのが当然、自然だというふうに思っています。

○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 今、串岡さんの話とは異なりますが、私は消費者庁は、井手さんと同じ意見  
で、この公益通報者保護法を本当に持っているのかと、常々思っています。

といいますのは、昨日、全国消団連の60周年の記念の行事がありました。そのと  
きに、いろいろな消費者団体の方、それから公益通報にも詳しい方にお話を伺いま  
した。公益通報って一体どこが所管したらいいのと質問しました。ある人は、コン  
プライアンス経営のことだから経産省でしょう。ある人は、労働者の問題だから厚  
生労働省でしょう。ある人は、いや、人権の問題だから法務省でしょう。こうい  
うばらばらな意見でした、皆さん、意見がばらばら。ということは、それだけ難しい  
法律ということは、私もよく分かりました。そうすると、この法律を本当に消費者  
庁で担っていったって耐えられるのでしょうか。私は、いずれは消費者庁の外に出す  
ということも否定できないと考えております。

ただ、今、加納さんがおっしゃられたように、現在の消費者庁ができることをや  
りたいというなお話があったので、私は、委員会形式で立入検査とか、それか  
ら指導、助言、勧告とか、そういう権限を持った、独立した3条委員会というよ  
うな形で消費者庁の中に何か設置できるといいのではないかと思います。不利益取扱  
いの方々や、それからほかの公益通報の諸問題に関して関心を持っている方が訴え  
られる委員会形式のものもできたらいいと思います。

それからあともう1点は、各地の総務省の行政相談員というのがいます。そこの  
活用ということも考えていただきたい。公益通報に余り認識がない方もおられるの  
で、是非消費者庁主導で研修をやっていただきたいと思っています。

といいますのは、各地の行政通報で、いろいろ先ほどもどなたかがおっしゃられ  
ておりますように、ほとんど解決まで至っていないという事例も多々あるような  
ので、事例を挙げて、消費者庁の公益通報の担当である皆さん方が、講師となって各  
地方に出向いて、公益通報の窓口を一つでも多くできるように活動していただき  
たいと思っています。以上です。

○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。井手委員どうぞ。

○井手委員 私は、加納課長がおっしゃられました、消費者庁さんができることをおやり  
になるということに対しても賛成します。先ほど、消費者庁から公益通報者保護法  
を外に持っていくことについて述べました意見と相反するように聞こえるかもしれ

ませんが、今の実態の問題を見ていると、やはり、法改正なり、運用の改善なりが喫緊の課題だと思っているからです。

いずれにせよ、これは、公益通報者保護法の問題にとどまらず、消費者庁設置法にもかかわる問題だと考えています。配布資料に総務省設置法が例示されていますが、消費者庁設置法で消費者庁に公益通報者保護法の運用で何らかの権限があるということを明記しない限り、なかなか、抜本的な役割に踏み出すことはできないんじゃないかなと思っています。それで、今後の議論の方向性としては、消費者庁の外に出すことを排除してほしいというのが一つ、それからもう一つは、消費者庁設置法を根本から見直すことにもなろうかと思っておりますので、その点も排除せずに、議論を進め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。

光前委員、どうぞ。

○光前委員 私は今回、このペーパーを読んで、非常に苦心して作られたものだなと思って感心していたんですが、親会での議論でも、当初から行政通報あるいは外部通報の窓口の一元化ということの要請は非常に強いということを主張してきました。要するに、その中で消費者庁が何ができるかということになるわけなんです。通報の実情とか、それから通報処理の内容についてのプラットフォーム的な役割を担っていただきたいんです。消費者庁が全部やれということではなくて、消費者庁がプラットフォームとなっていていろいろな機関を取りまとめて通報制度を良くしていくということをお願いしたいと思っています。

ですから、私は別に消費者庁にはできないからこれを将来的に出せとも考えておりませんし、そういう意見もないですし、やはり今までこれだけ消費者庁のほうで蓄積を持ってきたわけなので、これを生かして、各機関と連携してやることにおいて、消費者庁がどういうふうな役割を果たせるのかということから検討していただきたいなと思います。それが一番、今、大事なことじゃないかと思っています。

○宇賀座長 ありがとうございます。

---

#### 《 4. 最終報告書の取りまとめについて 》

○宇賀座長 それでは、続きまして本検討会の最終報告書の取りまとめに向けた検討を行いたいと思います。この点に関しまして、事務局から提案があるとのことですので、まずはそれについての説明をお願いします。

○太田企画官 説明資料のほうは特に御用意しておりません。12月前半に開催を予定して

おります次回の検討会におきまして、最終報告書の取りまとめを行っていただくことを予定しているところでございますが、それをどのような形で行うかについて、御提案をさせていただきたいと思っております。

本年の3月に、検討会としての第1次報告書を取りまとめさせていただいたと。それから今般、ワーキング・グループの報告書を取りまとめさせていただいたということをごさしまして、最終報告書の取りまとめに当たりまして、これらを再構成するということになりますと、少々時間がかかってまいりますので、基本的には第1次報告書とワーキング・グループの報告書をそのまま生かした形で、両者をつなぐような何か取りまとめのペーパーのようなものを作った上で、それを添付することによって、全体として最終報告書としていただいておりますというふうにごさいます。

まとめとなる文章ですが、盛り込むべき要素として、大きく4点ほどあろうかというふうにごさしております。

まず1点目といたしましては、これまでの検討会における検討の概要ということをごさしまして、第1次報告書におきまして民間事業者の取組促進でありますとか行政機関の取組促進といったことについて、ガイドラインの改正でありますとか認証制度の創設といったことについて、様々な御提言を頂いたということをごさいます。さらに、法改正が必要な事項ということで、今回、ワーキング・グループで検討を行っていただいたということをごさしまして、こういった検討会における経緯でありますとか成果といったことについて整理をして、第1次報告書とワーキング・グループ報告書をつなぐような文章を盛り込んだらどうかということをごさいます。

2点目といたしまして、今回取りまとめていただいたワーキング・グループ報告書に対する意見ということで、本日の検討会におきまして様々な御意見を頂戴しておりますので、その主なものについて盛り込む形で肉付けをしてはどうかということをごさいます。

3点目でございますが、消費者庁の役割に関する意見ということで、本日の議題においていろいろ様々な御意見を頂戴したものをに入れていくと。あるいは、先ほど拝師委員から御意見のあったような、行政措置を設ける場合にどういった役割を果たすのかといったことも含めまして、消費者庁の役割、司令塔的機能の発揮といった点について盛り込んでどうかということをごさいます。

4点目といたしまして、今後の取組についてということをごさいます。最終報告書の取りまとめを受けて、今後、制度の実効性向上に向けてどうやって進めていくかということをごさいます。ガイドラインの改正等の運用の改善でもって対応できるものと、法改正が必要なもの、両方あると思っておりますが、それを車の両輪として進めていくことによって、制度の実効性を図っていただくという内容でござ

ございます。

その際、法改正が必要な事項につきましては、今回、ワーキング・グループの報告書でその方向性についてはお示しいただきましたが、いろいろ細かな論点について詰めるべきことがございますので、こういったことを検討する際に、関係団体でありますとか一般国民に対して十分に周知、説明といったことを尽くした上で、意見を集約した上で、法改正に向けた機運といましようか、雰囲気作りというのをやっていくべきではないかといった趣旨のことを盛り込んでいただいております。

最後に、以上を踏まえまして、締めくくりといたしまして、最終報告書に基づいて速やかに取組を実施して、制度の実効性向上をしっかりと図っていくべきだといったような内容で取りまとめていただいております。

以上のような方針で御了解いただけましたら、宇賀座長と御相談させていただきながら事務局のほうで案を取りまとめさせていただきます。委員の皆様にもお諮りをさせていただいた上で、次回の検討会において取りまとめを行いたいというふうに考えております。

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、只今の説明を参考に、本検討会の最終報告書の取りまとめについて、御意見や御質問等がございましたらお願いいたします。

山口委員、どうぞ。

○山口委員 今日配られた資料の1というのは、これはワーキング・グループの概要と、裏に検討会の報告書の概要とあるんですが、こういうものも一応分かりやすい図として公表されるんですか。これはまた全然別なんですか。

○太田企画官 これも参考として、本日ここに出している時点で公表されておまして、最終報告書にも参考資料として添付しようと考えております。

○山口委員 なるほど。今日の議論の中で、是非とも申し上げたいと思って、機会がなかったのが最後にちょっとだけ申し上げます。

今回、ワーキング・グループで法改正について焦点を当てて議論され、非常にいろいろな意見があって、今日の資料1、特に裏側に記載されているような、1から6まで記載されていることですね。これはあくまでも法改正として、例えば両方の意見があるということにして、例えば民間の事業者がこれを読むと、自分の会社でガイドラインを参考にしよう、ヘルプラインを作ろうというときに、例えば役員等はどうか、取引先事業者は含めないほうがいいんだとか、何か誤解を招くようなことにはならないように示していただければありがたい。各事業者が、例えば取引先事業者や例えば親族を通報者に入れるかどうかは、これは各事業者の任意なんです。ですから、例えば今回のこの議論の取りまとめを読んで、これは例えば民間

事業者を含めることは妥当でないのだとか、そういうふうには誤解をしていただかないほうがいいのではないかということなので、取りまとめの中に、この辺の議論、もしワーキング・グループの意見をきちんとおまとめになるのであれば、その辺を少し工夫していただいて、民間の事業者の方々の誤解を招かないようなことになっていただきたいというふうに思いました。以上でございます。

○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 今の山口委員のお話と関連するんですが、消費者庁がお出しになった内部通報規定のガイドラインですね、あれはどういう取扱いになるのでしょうか。

○太田企画官 あちらにつきましては、パブリックコメントは終了したのですが、かなりたくさんの御意見が寄せられておまして、それを精査して、考え方を整理して、所要の調整などをおおしおまして、もうしばらくで最終的に確定できるというところでございます。

○光前委員 そうするとこの最終報告書には反映されないというか、最終報告書に添付するとか、そういうことは全く考えておられないということでしょうか。

○太田企画官 ちょっと民間事業者向けガイドラインだけということになってしまいますと、ほかにも国の行政機関向けガイドラインや地方公共団体向けガイドラインもございまして、それらは今まさに作業中でございますので、そういったことも考えますと、民間事業者向けガイドラインのみ掲載するのは適当ではないのではないかと思っております。

○光前委員 せっかくの力作なのでどこかに入れてもいいんじゃないかなど。

○太田企画官 消費者庁のホームページ等にはきちんと掲載させていただきます。

○宇賀座長 井手委員、どうぞ。

○井手委員 最終報告書に入れてほしい要素を何点か申し上げます。

1点目は、法改正が必要であるということを明記していただきたいということです。

どんな表現になるのかというのは、「法改正を目指すべきである」とか「目指す方向で一致した」とか、そういうことでも構いません。なぜ法改正の必要性を明記すべきか、といいますのは、第1次報告書の「おわりに」で、「消費者庁の果たすべき役割や法の改正が必要なもの（通報者保護に係る要件・効果等）に関しては」とあって、「法律の分野における学識経験者及び実務専門家による検討を引き続き行うこととし、その結果に基づいて、改めて本検討会において重ねて検討を加え、本検討会として最終的な報告書を取りまとめるものとする」と書いていることからです。つまり、第1次報告書では、法改正に関しては、更に検討を進めますよと言っています。それに対する答えを示さないのは、検討会の責任としてはあり得ないので、何らかの方向性が必要だと思うからです。

これは、山口委員が先ほど、民間事業者の考え方を紹介された御意見をおっしゃられましたけれど、この検討会の発足以来の議論から、各委員の皆様が少なくとも法改正が必要だということについては一致しておられるのではないかなと、私は受け止めています。是非法改正が必要であるという方向で、今後検討するんだという、その認識だけは書いていただきたいというのが1点目です。

それから2点目は、先ほど川島委員が、「今後の検討」ということでおっしゃられたポイントです。川島委員は、今後の法改正における優先課題は、不利益取扱いへの手だてなど、何よりも通報者の保護、救済の強化につながる整備だとされ、通報者の救済をメインに、と御発言されましたが、まさに私は賛同いたします。したがって、法改正をどういう方向で検討していくかという点を最終報告書に盛り込む際、是非、通報者の救済という一文を入れていただきたいと要望します。

それから3点目は、今後、法改正への具体的な検討作業を行う際に意見を汲み取る対象について、です。消費者庁さんの説明では、特に事業者サイドを意識して意見を聞かれるということでした。法改正されることになれば、当然、企業の方、事業者サイドに、より新たな規制をかけることになる可能性が非常に強いわけで、事業者サイドの意見を十分聞くという基本方針は理解できますし、最終報告書にそうした文言も必要だと思います。ただ、ほかにも広く意見を聞くという観点は不可欠です。一般の国民といった、そういう茫洋とした形ではなくて、まず、第一は、通報経験者の方々です。それから、私は内部通報先ではなく外部通報先の側の人間ですが、やはり、国民の身体、生命、財産を左右しかねない、大きな事柄には、報道機関を含めて外部通報が役割を担ってきたのは間違いないと自負しています。やはり、そういう外部通報先の人間の意見もよく聞いていただきたいと望みます。

検討会やワーキング・グループで法改正が議論の俎上に上がった、この間、意見書や要望書を出した団体はいろいろありました。経済界からは、この法律が制定されたときは、法律の中身を議論した国民生活審議会に、意見書を含め様々な意見がありました。それが、今度は割と静かに推移しています。その中で、日本新聞協会は、報道機関全体の意見とし要望書を提出しまして、私が紹介させていただきました。したがって、そういうところに属している人間であるとか、お隣の川島委員が代表されている労働界であるとか、先ほど土田委員から全国消団連の御紹介がありました。消費者利益につながる法律として消費者団体であるとか、そういう対象、関係者に広く意見を聞くべきだと考えています。それから、そうした関係者の意見を聞いたうえでの検討と同時に、この法律とその改正に対する国民世論を盛り上げる取組も必要です。本当に消費者の利益擁護を主にした法律であるべきかどうか、内部通報と外部通報のバランスをどうすべきか、そもそもの議論から含めて、もう少し世論をいろいろなところで喚起する必要性を痛感しています。

場合によっては消費者庁さんが主催されて、シンポジウムみたいな催しがあつて



もいいと思うんです。この法律をどうするのかというテーマですね。消費者庁さんは、行政機関を対象として、毎年、公益通報者保護制度の勉強会も開催されていますが、その場で是非、市町村の法改正に関する声を吸い上げていただきたいのです。それから、この検討会で特に負担の問題で議論が出ました中小企業も、意見を聞く対象のポイントだと考えます。事業者サイドという、すぐに経団連の方や経済同友会の方を思いつくのですが、中小企業にとって、本当にこの法律がどういうものであるべきなのかというのは、法改正に欠かせない要素です。法改正の場合、意見を吸い上げる過程も大事になりますので、そういう努力について、最終報告書にガチッと書けとまでは言いませんが、意見を聞く過程と努力を文面から窺わせ、次の登山口への行き方はこういう方向ですよというのが見えるような最終報告書にしていきたいというのが私の願いです。

○宇賀座長 ありがとうございました。

ほか、いかがでしょうか。串岡委員、どうぞ。

○串岡委員 もう時間も過ぎておりますが、私は、長い間、消費者連盟というところの薫陶を受けまして、当時、1970年頃は、竹内直一さんというのは、農林省を辞めて、男性として消費者運動を始めた人だったんですが、「矢文」といって、ラルフ・ネーダーと同じように企業名を挙げて徹底して告発運動をしてきたという人です。だから、私の原点はそこにあるわけなんです、それから長い間、この内部告発をして、それでも会社に残りまして、こういうふうな検討会に委員としていただいたわけですが、そろそろ最後でございますので申し上げますと、私が最も厳しい意見を持っているのは、皆さんは、恐らくそのとおりでらうと思います。それは拝師さんよりはるかに私のほうが厳しい意見を持っていると思います。

それから言えば、この法律は、目的のほうで公益通報者を守らなきゃならないって、実際は条文のほうで全く守れない法律にしてしまったという認識なのです。先生が言われるような制度間競争なんてまるでない形になってしまったわけですから、これは改正の方向しかないんだと、改正あるのみだというような、それぐらいの姿勢で臨まないと、やっぱり改正には至らないんじゃないかという気持ちを持っております。だから改正あるのみだと思います。それぐらいの意欲がないと、やっぱりいろいろなことを言われると思うんですが、それだけの強い意思を消費者庁には示してもらいたい。だから改正の方向はしっかり打ち出してもらいたいというのが私の意見であります。

○宇賀座長 ありがとうございました。ほかはよろしいでしょうか。

活発な御議論を頂きまして、どうもありがとうございました。

それでは、本日頂きました御意見に沿った形で、最終報告書の案の作成を事務局に行っていただきたいと思っております。

次回も引き続き、検討会の最終報告書の取りまとめについて御議論いただきたい

と思いますが、本日御議論いただきました点について更に御意見等がございましたら事前に事務局に連絡をしていただければと思います。

---

#### 《 5. 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。

○加納課長 本日もどうもありがとうございました。

次回の検討会の日程は既に調整を進めさせていただいておりますが、改めて後日、正式な開催案内をお送りいたしますので、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いただいた上で公開をさせていただきたいと思います。以上であります。

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。次回もよろしく願いいたします。

(以上)