

消費者庁 公益通報者保護制度検討会 御中

委員意見書

第3回の公益通報者保護制度検討会において、私は下記のとおり意見を補足する。

2024年7月16日

公益通報者保護制度検討会委員 山口 利 昭

記

1 総論(法改正の必要性)

(1)企業規制の効率性の促進に向けて

経済安全保障に向けた諸施策の推進、企業の持続的成長に向けた証券市場の公正性確保や顧客本位の業務運営に向けた政府の金融監督、事業会社に対するグローバルな競争条件の確保、そして経済の好循環を実現するための中小事業者保護に向けた取引の公正性確保等、政府による企業規制の必要性は高まりつつある。

一方で、VUCA の時代と言われるように、経営環境の急激な変化があたりまえとなり、企業における事業活動は多様化・複雑化・グローバル化(ボーダレス化)が進んでいる。政府としては、どのような事業活動が規制の対象となるのか、外部から把握することはますます困難となっている。

したがって、企業自身が規制対象行為を把握して自助努力でこれを是正できる仕組みや社内情報を適宜適切に政府が把握して、これに政府が適切に対応できる仕組み、あるいは企業の規制対象行為を指摘しうる第三者に社内情報が集まる仕組みを構築することは、企業規制に必要な情報を、政府が多大な資源を投下することなく収集するためには有益である。つまり、政府目的を達成するために効率的な企業規制の手法として、公益通報者保護制度のさらなる活用が求められるところである。

(2)製薬会社の紅麹サブリ事案が示す「行政当局における情報収集のむずかしさ」

とりわけ国民の生命、身体、財産の安全を確保するために事業者の情報が監督官庁に適宜適切に集約されることの大切さを物語るのが、2024年3月に発覚した製薬会社の紅麹サブリ事案である。

当事案の調査は、現時点では監督官庁と製薬会社の協働によって行われているところであるが、機能性表示食品の安全性を監督すべき行政機関が早期に健康被害に関する情報を入手していたのであれば、被害の拡大を防止しただけでなく、

原因の早期解明にもつながった可能性がある。もちろん、本事案には公益通報事実が含まれていたとは言い難いが、国民の生命を守るために行政機関が果たすべき企業規制手法の実効性を高めるためには、必要な情報が企業もしくは企業の労働者から早期に届く必要性が高いことを示している。

2 各論(個別論点への意見)

第3回公益通報者保護制度検討会において、口頭で述べた意見とも重複するところがあるが、以下のとおり補足する。

(1) 不利益取扱いに対する行政措置、刑事罰の導入

第3回検討会において、私は現行法12条、同21条との関係により、不利益取扱いを行った自然人および法人に刑事罰を科す旨の定めを導入しなければ法益侵害の視点からの整合性がとれないと述べた。これに加えて、第3回検討会で事務局から説明がなされたEU公益通報者指令(資料1-2)によれば、その第23条の罰則規定にも不利益取扱いを行った者への効果的な制裁がなされるべき、とされていることから、これに平仄を合わせるべきと考える。

また、2019年G20大阪サミットで採択された「効果的な公益通報者保護のためのG20ハイレベル原則(資料1-5)では、原則8として「報復行為を行った者に対し、効果的で、相応かつ抑止力のある制裁を科す」ことが求められている。G20のとりまとめの主催国である日本において、このハイレベル原則を実施しないという選択肢はあり得ないと考える。

ただし、「通報者および通報対象事実の範囲のさらなる拡大」に関する議論との関係で、不利益取扱いを行った自然人および法人の予測可能性を確保することも重要であるため、直罰方式ではなく、行政による是正命令に違反するようなケースのみ行政罰、刑事罰が適用されるようにすべきである。

(2) 内部公益通報対応体制整備のための行政措置

近時、内部公益通報対応体制の整備義務違反については、事業者には報告徴収がなされたうえで指導、勧告等の行政措置がなされる事案がみられる。しかし、整備義務違反行為に過料の制裁がないために(過料の制裁があるのは行政機関からの報告徴収に対して不作為もしくは虚偽回答がなされた場合のみ)、そもそも内部公益通報対応体制の整備義務違反の事実が「公益通報事実」に該当しないものと解されている。

しかし、内部公益通報を行う意思を有する労働者であるがゆえに、事業者の内部公益通報対応体制の整備および運用上の瑕疵ある場合には、これを証明資料を

もとに的確に指摘し、さらには所管行政機関に通報する意欲も持ち合わせているものとする。これは事業者が日頃から内部公益通報対応体制を適切に整備・運用することのインセンティブになりうる。したがって、内部公益通報対応体制の整備義務違反行為についても事業者に過料を科すように、つまり事業者の公益通報対応体制の整備義務違反の事実も公益通報対象事実であることを明らかにするために罰則を加えるべきである。

(3) 証拠資料の収集および持ち出し行為に対する不利益取扱い

現行法上、通報に伴う行為の免責について、特段の規定は置かれていない。ただ、令和2年改正法成立時の参議院附帯決議では「改正法附則第5条に基づく検討にあたっては(中略)証拠資料の収集・持ち出し行為に対する不利益取扱い等について、諸外国における公益通報者保護に関する法制度の内容及び運用実態を踏まえつつ検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」とされ、本検討会においても十分な審議が必要と考える。

本論点は二つの面から検討する必要がある。ひとつは複数人の通報者によって役割を分担して、証拠の収集を担当する、実名で実際に公益通報を行う等、共同公益通報者をどのように扱うか、という問題である。これは「通報者」の範囲もしくは定義をどのように定めるか、という問題であり、海外諸国の公益通報者保護法比較(第3回検討会資料3)によれば、ドイツやフランスでは「通報者を支援する者」も保護対象とされている。したがって、複数の自然人によって公益通報を行うことも「通報者」に含まれることを明記することも考えられる。

もうひとつは公益通報者の通報行為に付随する行為として、証拠資料の収集や持ち出しに関する行為についても通報行為に含まれるか、という問題である。外部公益通報として通報者が保護されるためには、原則として当該通報事実の真実相当性の要件を満たす必要があるが、当該「真実相当性の要件」を立証できる資料がなければ安心して外部公益通報をなしえないし、通報先の協力も得られない。

また、EU公益通報者保護指令の概要(第3回検討会資料1-2)によれば、第21条(報復からの保護措置)において「②通報のための証拠となる情報の収集行為は、それ自体が犯罪となる場合を除いて免責される」とされている。したがって、公益通報者自身による証拠資料の収集および持ち出し行為が免責されることについては、第7条において「目的および手段が正当な場合には、真実相当性の立証に必要な資料の収集、持ち出し行為」についても損害賠償の制限があることを明記すべきである。

以上