

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3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

ワーキング・グループ（第3回）

1. 日時 平成28年6月14日（火） 10:00～12:00
2. 場所 中央合同庁舎第4号館2階共用第3特別会議室
3. 出席者
(委員)
宇賀座長、升田座長代理、光前委員、佐伯委員、島田委員、田中委員、拝師委員、山口委員
(オブザーバー)
井手委員、串岡委員、土田委員
(消費者庁)
板東長官、井内審議官、加納課長、金谷企画官、大友課長補佐、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、渡邊政策企画専門職
4. 議事
 - (1) 開 会
 - (2) 議 事
 - ・ 通報対象事実の範囲等について
 - ・ 不利益取扱禁止違反への行政措置・刑事罰
 - (3) 閉 会

<資料一覧>

- ・ 資料1 通報対象事実の範囲について
- ・ 資料2 不利益取扱禁止違反への行政措置・刑事罰
- ・ 参考1 資料1に関する参考事案
- ・ 参考2 公益通報者保護法逐条解説（抜粋）
- ・ 参考3 通報対象となる法律一覧

《 1. 開会 》

○宇賀座長 定刻より少し早いですけれども、全員お揃いですので、只今より第3回「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」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 おはようございます。どうぞ本日もよろしくお願い申し上げます。

本日は、ワーキングの委員には全員御出席いただいております。また、検討会の委員からは、井手委員、串岡委員、土田委員がオブザーバーとして御参加でございます。

資料のほうでありますけれども、議事次第の後に書いてあるとおりでございますが、資料1としまして、「通報対象事実の範囲等について」。これは、前回、前々回までパワーポイントの横長の資料で用意しておりましたものを縦長に組み替えただけのものであります、内容は前回、前々回と同じであります。

資料2は今回新たに準備をしたものでございますが、「不利益取扱禁止違反への行政措置・刑事罰」というものでございます。

参考1としまして「資料1に関する参考事案」、参考2としまして「公益通報者保護法逐条解説（抜粋）」、参考3としまして「通報対象となる法律一覧」と、本日の通報対象事実に関係する資料でございます。

それから、光前委員から御意見を頂戴いたしました。どうもありがとうございました。机上の配付物として皆様にお配りしております。

資料等は以上でございます。不足等がございましたら、事務局まで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. 通報対象事実の範囲等について 》

○宇賀座長 それでは、今回は、まず、通報対象事実の範囲についての検討に入りたいと思います。

事務局には検討項目を整理していただきましたので、まずはそれについての説明を事務局からしていただきたいと思います。それでは、よろしくお願いします。

○金谷企画官 それでは、事務局から、資料1につきまして説明をさせていただきます。

資料1、1ページをお開きいただきまして、2ページのところから御覧いただければと思います。

「第1 はじめに」として、現行法の規定内容について整理をさせていただいています。

現行法においては、公益通報として保護される通報対象事実につきましては、法律違反であること、それから当該法律が個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わるものであること、それから、当該法律が別表若しくは政令に決められていること、当該法律の違反が犯罪行為又は犯罪行為となり得る規定違反であること、という要件を課しています。

この点につきまして、検討会では、現行法で通報対象事実とされていない通報を理由とする不利益取扱いについても保護するべきであるという意見があった一方で、広げると保護されるか否かについて予見可能性が確保されないのではないかと、あるいは通報対象事実を広げるのであれば、主観的要件をもう少し厳格にするべきではないかという御意見もいただきました。

3 ページに行きまして、検討会の第1 次報告書の抜粋ですが、検討会では、通報対象事実を広げるとしても、通報対象事実に該当するか通報者が判断しやすいメルクマールを設定する必要がある、また、通報対象事実を広げることにより通報が濫用されることのないよう、主観的要件の在り方と併せて検討すべきである、というまとめになっています。

3 ページの中ほどから、通報の実態ということで、消費者庁で平成24年度に行いました調査結果につきまして簡単に抜粋をしています。

まず、上のほうですが、こちらは労働者向けの調査です。労務提供先へ通報したことがある、あるいは相談したことがあるという回答をされた方42名に対しまして、それがどのような法令違反に関するものだったかを尋ねてみたところ、通報対象となる法令違反行為が42.9%、通報対象外の法令違反行為というのが26.2%、そもそも通報対象事実なのかどうか分からないという回答も31%ありました。

それに対して、下のほうは事業者のほうの回答です。内部通報制度を導入していると回答した企業に対して、通報窓口寄せられた通報が法令違反に関するものである場合、どのような法令に関するものが多いかを尋ねたところ、公益通報者保護法の対象となる法令違反が20.2%、対象外の法令違反というのが19.8%、また、把握していないという回答も18.2%ありました。これを見る限りですと、労働者の方、あるいは事業者の方、どちらにつきましても、必ずしも通報対象事実に限っているわけではないということが見てとれるかと思われまます。

それから、更に進んでいただきまして4 ページのところ、下のところで、「5 通報者及び行政機関が判断しやすいメルクマールについての考え方(案)」ということで書かせていただいておりますが、以上のようなことを踏まえまして、事務局としては2 つ考え方があると考えます。

一つが、政令指定方式を維持した上で、判断しやすいメルクマールを検討する。例えば目的ごとに法令をまとめる。例えば今、450幾つの法律を政令で列挙していますが、それをある程度カテゴライズするといえますか、目的ごとに法令をまとめてはどうか。消費者の利益の擁護ですとか環境の保全であるとか、ある程度カテゴライズしてまとめるという考え方が一つあり得ると思っております。

それからもう一つが、政令指定方式を廃止した上で判断しやすい法文を検討するという考え方です。このところでは、5ページのところで英国の公益開示法を一応参照させていただいていますが、必ずしもこういう形でなくてもいいのかもしれませんが。例えばこんな形が考えられるのかなということで整理をしたものでございます。

5ページの中ほどの※のところですが、「いずれの場合も行政機関の調査措置義務との関係に留意」と書いています。公益通報者保護法では行政機関の調査措置義務を課していますが、仮に通報対象事実を広げるということになると、当然、調査措置義務の範囲も広がるということが考えられる。仮に広げた場合に、行政庁が果たしてその全てについて適切に対応し切れるか、ヒューマンリソースの問題もありますので、留意が必要になると考えています。

なお、行政機関の調査措置義務につきましては、行政手続法36条の3の1にも同様の規定がございますが、こちらのほうでは行政の措置義務の対象となる事実につきましては措置等の限定を付していないということは併せて申し上げます。

とりあえず資料1につきましては以上です。

○宇賀座長 ありがとうございます。

それでは、只今の説明や資料をもとに、通報対象事実の範囲についての御議論をお願いしたいと思います。御質問や御意見のある方。

拝師委員、どうぞ。

○拝師委員 結論から申し上げますと、やはり通報する人の立場から考えると、個別の法律を見て、それで該当するかどうかという判断というのは、僕は非常に厳しいと思いますので、例えば英国公益開示法にあるような形で、ある程度抽象化した要件に振替えるのがいいのではないかというふうに思います。

他方で、今、最後に御説明があった行政機関の調査措置義務の関係ですけれども、当然、行政権限が及ばないものについても公益通報の対象が広がるとなると、そこは権限がないものについて措置義務というのはやはり観念できないと思います。行政機関の調査措置義務のほうは行政権限のあるものに一定絞る。ダブルスタンダードのような形になるかと思っておりますけれども、これは絞っておいて、他方で公益通報者保護法の対象自体は、なるべく通報者の人の感覚に合ったようなスタイルに変えるのがいいのかなというふうに思っています。

現在、457の法律が対象になっているわけですけれども、当然、今後それが増えた

り減ったりということもありますし、それから個々の条文が少し、行政処分的なものも含めて変わるわけですね。それを全部追っかけていないと危ないというのはちょっと困る。それから検討会の中の御指摘で、通報対象事実を広げると予見可能性の低下が懸念されるというような御指摘があったかと思うんですけども、これは要するに457を例えば500とか600に広げると余計に分かりにくくなるというのは、それはそのとおりだと思います。しかしイギリスの法律のように逆にかなり抽象化してしまえば、大体おかしいなど、法律上おかしいんじゃないかと思ったことが全部入ってくるということであれば、そういう意味での予見可能性というのは安定してくるのかなというふうに思いますので、その部分は、広げたから分かりにくくなるという批判は当たらないのかなというふうに思っています。以上です。

○宇賀座長 はい、ありがとうございました。

ほか、いかがでしょうか。山口委員、どうぞ。

○山口委員 広げるという方向性については、私も賛成ですけれども、改めてちょっと確認だけしておきたい点があります。組織内部に対する通報であっても、それから組織の外、第三者に対する通報であっても、何か割とそこで完結するような。例えば通報者がどこか窓口に通報する、その通報されたものが保護されるかどうかということが一般的に想定されて議論されているんですけども、例えば労働者が労働者に、例えば自分の上司に対して通報したことも保護されるのかどうか。例えば公益通報というものに当たるかどうかというときに、例えばその組織の中のいわゆる自分に対する指揮命令権のある人に対して通報すると。これもやはり公益通報の労務提供先に対する通報であるとか。そうすると、その受けた人も、また通報者の立場でもあるし、また通報を受領した立場にもあるような、比較的幾つかの層が重なって、組織のトップにも公益通報に関する情報が届くと。そういったことも含めて通報対象事実当たるかどうかとか、不利益処分を取扱いをどうするかと、そういうことも想定したうえで議論をしていく必要があるのではないかと考えております。

確か現行法でも、一応、労務提供先というのはある意味、同僚では難しいことも自分の上司に対して通報した場合はやはり通報に当たる、というような解釈が通説ではないかなと思いますので、そういった問題も想定した上での議論を望みたいということで、あらかじめ申し上げたいところでございます。

○宇賀座長 ありがとうございます。

升田委員、どうぞ。

○升田委員 今、山口委員の御指摘の提供先はそのとおりの解釈だと思いますが、そもそも先ほど御紹介の前回というか検討会で予見可能性がないという理由だけを申し上げているわけではなくて、そもそも拡大の必要性がないんだという意見も申し上げたと思うんですね。

そもそも違法な行為は何かといいますと、現在法律で規定されている犯罪に該当

するというのは違法であるわけですがけれども、公益通報はそれを拡大しているわけですね。将来的に行われるというか、切迫性のところの要件の問題はありますけれども、別に現在犯罪に該当、それぞれの法律に該当する違反行為であるという限定はないわけですね。それで十分であり、それを拡大するということになりまして、今度は法律の要件を超えて公益通報、つまりこういう意味では自主的に違法な行為であるということをお認めわけですがけれども、それはあまりにも概念として漠然とし過ぎるということになるだろうと思いますし、そういった問題もあるということになります。

それから、突然、英国の法律を根拠に御説明があったわけですがけれども、どうも前回までの議論を伺っていると、そもそも公益通報ですね、最初に制定されたときの幾つかの立法事実があって、私なんぞはイギリス法について、その後全く改正がないのに日本で改正する必要はないと言ってお話をしたところ、突然とイギリス法を引用されるというのは、やや違和感が残るということもありますけれども。

もうちょっと具体的に申し上げますと、今日御紹介の、これの要件を見て、そもそもイギリスにおける犯罪と日本における犯罪というのが同じかどうかという問題があるわけですね。例えば個人の健康や安全が危険にさらされていることという場合に、これが日本の法律で犯罪にならないと、それぞれの法律に該当しないということが言えるかどうか必ずしも検証されていないということと、環境が破壊されたこと、破壊されていることについても、ちょっと日本の法律に照らしてどうかということもあるわけですね。

ですから、引用されるのは別に構いませんけれども、きちんと制度の違いを前提として、向こうの違法行為と日本における違法行為というものをやはりきちっと把握して考えなければ、突然とこういうのがあるからいいじゃないかという具合にはいかないという気がするわけでありまして。

それから、もう一つ申し上げれば、色々な会社で不満がある、あるいは不正だと思われるような行為があったという場合に、現在、多くの、大企業を中心としてだろうと思いますけれども、それは企業内の内部通報制度でこれは対応しているところが多いと思いますので、そういったことも背景事情としてやはり考慮すべきではないかと思えます。以上です。

○宇賀座長 ありがとうございます。

田中委員、どうぞ。

○田中委員 通報対象事実については、この法律の効果との関係で考えるべきかなと思います。内部通報者保護という観点からしますと、この2条3項1号、2号の一般的な要件に該当した上で、更にその中で法令を列挙する理由はそれほどないのではないかと考えております。例えば、個人の生命又は身体の保護に規定する犯罪行為の事実であるけれども、政令列挙にない法令に違反している場合は内部通報者は保護

されなくて、列挙されていれば保護されるという理屈はそれほどないように思います。ただ、それに対して、不利益取扱いに対して行政措置、あるいは特に罰則を設けるということになりますと、通報者の予見可能性というよりも、むしろ事業者側の予見可能性の観点から、何に対して不利益措置をとったら処罰されるかということについては明確にする必要があるから、その観点から絞ると。そういうことが考えられると思います。

これは、この法律の立て付けをどういうものにするかということに関わってくると思いますが、この法律がなくても一般法理によって内部通報者に対する不利益取扱いを違法とすることはできる中で、あえてこのような法律を持つ根拠として、不利益取扱いに対して一般法理ではできないようなサンクションを科すというところにこの法律の意義があると考えて、その観点から、通報対象事実を絞っていくというのが、私にはすっきりするような感じがします。ただ、これに対して、もしも今回の改正では一般法理以上のサンクションは特に科さないとする、先ほど申しましたように、必ずしも限定的に列挙している理由はないように思えます。もし仮に、一般法理以上のサンクションは科さず、しかも限定列挙を残すとすれば、その理由としては、これは内部通報者に対するセーフハーバーとして残すという意味であって、この法令に列挙していない法令であっても内部通報者は保護されることはもちろんあるんだけど、ある種のセーフハーバーとして考えると、そういうような機能になっていくんじゃないかと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。

佐伯委員、どうぞ。

○佐伯委員 田中委員の御発言の繰り返しになりますけれども、後で検討されます刑事罰の問題として、もし仮に不利益取扱いに対して刑事罰を科すということになれば、報告書で指摘されている予見可能性の低下は罪刑法定主義に関わる問題になりますので、かなり慎重に検討する必要があるように思います。

それからもう一つは、対象事実を犯罪行為、あるいは犯罪行為になり得る行為以外まで広げますと、犯罪行為でない行為を是正するために刑罰を科すという、資料で指摘されています逆転現象が起こりますので、その点も検討する必要があると思います。

ただ、この点は、対象事実を広げた上で刑罰の対象となる事実は限定するというように分けて規定するということが可能であると思います。また、そもそも刑事罰を科すことが適切かという問題自体がありますので、刑事罰を科さないということであれば、今言った問題は解消します。

それからもう一つ、これは刑事罰とは関係ない問題ですけれども、目的ごとに法令をまとめて規定することにした場合、注釈では、刑法は生命、身体を保護する法律であるとされているんですけども、刑法の中にはそれ以外の犯罪もたくさんあ

りますので、刑法を生命、身体を保護する法律として規定すると、それ以外の犯罪はどうなるのかが問題になると思います。今は目的を特定しないで漠然と規定されているので、それほど違和感がないんですけども、目的を特定してどこかに入れてしまうと、その目的以外の刑法の犯罪は入らないんだろうかという疑問が出てきますので、その点も検討が必要かと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。

升田委員、どうぞ。

○升田委員 検討会のお話したかどうか、お話したような気もするんですけども、現在の日本の中で一体法律が何本あるかということと、その法律の中で今回問題になっているような法律が一体幾つあるのか、それがどの程度カバーしているのかというのを、一度検証していただきたいという気がしてまして、ほぼ2,000前後あるんだろうと思うんですけど、法律の立て付けは基本的にはほぼ同じで、最後のところに罰則が来て雑則が来ると、こういう立て付けになっていて罰則が定められているものが結構多いんですけども、この罰則の中で今回の目的と関わらないのもそこそこあるんですけども、相当数の法律が列挙されていて、日本の社会で違法だと思われるのは広くカバーしているわけですね。だから、それが日本の社会で違法だと考えられているということは重要であるという具合に考えますので、そこはやはり前提として御検討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。

通報対象事実は最終的に犯罪になるものに限定するという、それを前提としたとしても、現在、条例に基づく刑罰の場合は対象外になっているわけですね。これは、立法時には地域によって保護される通報の範囲に差が生じることは適当でないからということですが、そもそも地方自治法で条例による罰則制定権を認めているということは、地域によって何が犯罪になるかということについて差があるということ認めている、それは地方自治だということで認めているわけですね。ですから、地域によって差が出るから条例は対象外というこの制定時の理由については、ちょっと再検討が必要じゃないかなという気がしております。

条例によって差が出るということを法律のほうで受けとめているものというのは幾つかありまして、例えば行政事件訴訟法にしても行政不服審査法にしても、法律に基づく処分だけでなく条例に基づく処分というのも対象になっているわけですね。そうすると、地域によって行政不服審査法による救済が受けられるか、行政事件訴訟法による救済が受けられるかということについては、差が生じるわけです。しかし、それは条例でそのような行政処分というものを設ける権利を認めた以上、それは地域によってそういう差が出ることは地方自治、地方分権の中にあっては当然だという前提でできているわけですから、単に地域によって差が生じることは望ましくないということで条例による刑罰を対象外にするということは、ちよっ

ともう一度考えてみる必要があるのかなという気がしております。

升田委員、どうぞ。

○**升田委員** 条例も法令の一部であることはそのとおりですけれども、全国で現在制定、施行されている条例は、これは物すごい数がありまして、その中で一体どういう条例において罰則が定められているのか。要は単に形式的な問題ではなくて、やはり公益通報で保護するに値する違法な行為、あるいはそれに準ずる程度かという議論になろうと思いますけれども、私らの意見では、違法な行為だという前提に立ちますと、それが違法な行為と言えるかどうかについて、全国の条例で必ずしも一致していないということがあるわけですね。ですから、たくさんあって、それを前提として誰も分析され、あるいは紹介していただいたことはないわけですね。ですから、もしそういう御意見があるのであれば、全国の条例を是非分類していただいて、先ほどおっしゃいましたように法律も既に分類して議論をしているわけですから、全国の実情をきちっと把握した上で議論を進める必要があると思います。

○**宇賀座長** 今の点は、つまり地方公共団体が条例で、ある行為を犯罪として決める場合には、もちろん、条例制定過程でちゃんと犯罪構成要件を定めているわけですよ。しかも御存じのとおり、条例制定過程では今、検察協議というのが行われています、実務上。つまり国のほうから見てこれは問題ないかどうかということをチェックした上で、罰則を設けるときには必ず検察協議をやっているわけですよ。その上で、犯罪構成要件としても明確かどうかということを決めた上でその条例は制定されていますので、そこで犯罪とされたものについて一つ一つ、これは本当に犯罪にするのが妥当かどうかということをチェックする必要は、私はないと思います。

○**升田委員** 全国に地方自治体があって、1,000を超える数あって、今、座長の御指摘のように、条例が定められていてチェックされているというのはそのとおりなんですけれども、じゃあその全国1,000の中で果たして、一つだけ、一つの地方自治体が定めていることを全国的に公益通報の対象とする必要があるかどうかというのは、これはまた別の問題だと思います。

○**宇賀座長** いえ、全国的にということじゃなくて、要するにその自治体で条例でこれを罰則としているとしますよね。そうすると、他のところではないわけですから、要するにその自治体でその条例で規制権限を持っているところに例えば通報があったとか、あるいはその条例で、その自治体の中で内部通報があったときには、その自治体では保護されるということです。つまりこの公益通報者保護法の保護の制度はその自治体については係りますけれども、その犯罪が全国一律に公益通報者保護法の対象になるという意味ではないんです。

○**升田委員** 2人で議論していてもしょうがないと思うんですけれども。一度、座長のおっしゃることの理屈は分かるんですけれども、法律は法律で、おっしゃるようにきちっと地域的な限定のもとにという具合に必ずしもいかないところがありますし、

今やっている議論は、法律、条例の規定に限らず、もうちょっと拡大させるという議論だと思いますから、そのときにはまた別の問題があるわけで、法令違反だという問題では、条例を入れるかどうかというのはそれは別の問題だと思うんですね。ですから、問題をちょっと分けて検討していただきたいと思います。

○宇賀座長 はい。

光前委員、どうぞ。

○光前委員 この問題はやっぱり効果論とリンクしてくるもので、非常に発言しづらいんですけども、現行法では2つの規制をかけているんですね。一つは特定の法令という規制と、それからもう一つは犯罪行為という、2つの規制をかけているわけですね。

私は、この2つの規制のうち特定の法令というのは取っ払ってもいいんじゃないかなと。犯罪行為というところで一定の公共性、あるいは公益性というものが推定できるわけなので、そこで一般の通報と公益通報とは違うんだよというところを表現して、その結果、それに違反した場合のペナルティも違ってきますということにできると思うんです。

ただ、そういうふうにすると、この法律の読みかえとしては、個人の生命又は身体の保護云々に関する法令に関わる犯罪行為の事実ということで、法令を全く制限しないものになるんですが、そうしてしまうと、通報を受け付けた、例えば行政機関のほうで、当該行為がどの法令に該当するのかどうかということ識別することになるわけで、消費者庁が統一の窓口になった場合には、大変な作業になるんじゃないかと思うもんですから、その辺の苦労はあるかもしれませんが、通報者の便宜ということ考えると、特定の法令という要件は取っ払ってもいいのかな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。

佐伯委員、どうぞ。

○佐伯委員 別表に規定しないようにした場合、国民の生命、身体、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保はある程度分かるんですけども、今の規定には「その他の利益の保護」というのもございまして、その他の利益の保護に関わる法律にどこまで含まれるのか。全て含まれるということになるかもしれないのですが、それでいいのかという問題があると思います。

○宇賀座長 島田委員、どうぞ。

○島田委員 光前委員がおっしゃった点なんですけど、犯罪行為であるということに限定するんだということに一致しているという理解でよろしいのでしょうか。あとは、要するに列挙するのかもしれないのかという。

○宇賀座長 その点は、まだ決まったということではないので、そこも御自由に御発言いただいていいと思います。

○島田委員 はい、分かりました。

私は、今日判例で出されている、通報者の主張が正当と認められた例を、これは多分公益通報というよりは、そうではなくて、主張に正当性があるので秘密保持義務に違反しないとか、あるいは正当性があるということで規定に反する行為が免責される、こういう一般法理が少なくとも労働関係についてはありますんで、公益通報についてはそれと別に考えるとすれば、やはり犯罪行為といいますか、単なる法令違反ではなくて犯罪行為という限定は必要があるのではないかというふうに思います。

そうやる意味がどこにあるのかというのはなかなか難しいんですけど、前も議論しましたが、公益通報者保護法は、少なくとも労働関係で見ると割と確認的な意義があるということなので、公益通報者保護法の範囲としては犯罪行為という枠の中で考えたらいいと思います。あとは、今おっしゃられたような点で、列挙方式が適当かどうかという点を考えればいいんじゃないかというふうに思います。

いかんせん今の法令のありようですと、457のものがずらっと並んでいますので、一般的に見るとこれはちょっと取っ付きにくいというのは、よく分かります。そういう意味では、やはり自らがお感じになった問題というのが、どういう法令に関連をするかというようなことを分かりやすく示すというふうなことで対応することもできる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。

拝師委員、どうぞ。

○拝師委員 私が先ほど申し上げたように、公益通報者保護法の対象については刑事罰に限る必要はないというふうに思っています。

今の法体系というか、法律全体を見てみると、一定の法益を守るために、もちろん刑事罰というのが一番厳しくて一定効果があるということで、刑事罰導入という手法を用いていることももちろんありますけれども、そこに至らなくても様々な行政処分であるとか民事ルールであるとか、場合によっては自主規制のようなものを業界のほうに作らせて、それと行政措置のようなものをミックスさせるような形で公益の保護という手法も結構あるわけですね。

そういう中で刑事罰だけを取り出して社会のコンプライアンス全体を上げていくというのは、やっぱりちょっと偏っているかなというふうに思っています、やはりそこは、まず間口としては、そういう様々な手法を用いて公益を守ろうとすることについての一定の、一般の方からの情報提供という捉え方をすると、刑事罰とそれ以外のものとを区別するという必然性はないだろうというふうに思っています。

他方で、先ほどお話があったように、例えば不利益処分に対する刑事罰とか行政罰なんかを考えると、やはりそこは一定絞りをかけざるを得ない部分もあるだろうというふうに思っています。そこは後半の議論でしていただければいいと思う

んですけども。例えば通報を受けた人が、その通報した人の秘密を守らなきゃいけないとかいう最低限のルールは、ここは広目にとっておいて網をかけておく必要があるかなというふうに思っています。

あと参考までに、去年の12月5日に京都市で児童相談所の記録が流出したということで、市のほうが通報者を氏名不詳で告発したというケースがありました。報道ベースで見ると、そのケースの場合は、そもそも児童虐待防止法は通報対象法律に入っていないし、それから児童福祉法という法律は入ってはいるんだけど、児童相談所職員の対応が遅れたというだけでは罰則にならないというケースなんです。ただ、実際のやっぱり通報した人の立場からすると、非常に児童の権利が侵害されるような中で一刻も早く行政に対応してほしいという思いで通報されたと思うんですけども、それが逆に情報漏えいということで告発されるということになると、通報した人の思いと、それに対する、行政サイドですけども、そちらの対応がずれてきてしまっている。行政のほうも公益通報に当たるかどうかという検討をした上で、当たらないという前提でどうも告発に踏み切ったようなので、こういうことでは困るので、実際の例として刑事罰がなくてもやはり公益通報として受けとめる必要があるケースというのは実際にあるんだろうというふうに思いますので、そこは是非御配慮いただきたいと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。ほか、いかがでしょうか。

升田委員、どうぞ。

○升田委員 もともと法律制定のときには、法令を列挙するという議論の中に、もう一つ、この検討会ないしワーキングで出ていない議論というのは、そもそも企業が労働者を保護するという前に、労働者に対して、その企業の各種の法令違反というものがなないように、コンプライアンスをできるだけ徹底されているはずだと。したがって、ある程度の法律については知り、あるいは知り得るはずだという前提があったわけです。

もう一つ付け加えますと、今回、法律が確かにたくさん数えられているわけですけども、それぞれ違反するかどうかという判断に当たっては、専門家であっても明確に違反すると断言できるという場合はそう多くはないわけですね。そういう意味では、そうでない人がそこを判断するというのは困難な、といいますか、そう容易でないことはあり得るわけですね。

そのときに、公益通報される方が何でも言っちゃえということではなくて、該当するかどうかぐらいのある程度のやはり慎重さが必要だと思うんですけど、そのときに、一つは法律専門家に聞くという、助言を得るというのもありますし、もう一つは、判断のずれが結果として必ずしも正しくなかったと、該当するとは言えなかったというときもないわけではないですね。そこをどうするかという問題は一つ残っているという具合に思います。

ですから、該当するか、非常に要件が明確になっているから誰でも簡単に判断できるといっても、それは必ずしもそうではないところがあるわけで、その判断について相当な理由があるのか、あるいは合理的な理由があるのか、そういうのは結果として見れば誤ってはいけるけれども保護の対象になるのか、あるいはそれ以外の論理として保護の対象になるのかというのは一つの問題だとは思いますが。

○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 列挙方式がいいのかどうかということについては、先ほど言った、今、升田委員がおっしゃったような、分かりづらさを分かりやすくするというのがポイントの一つだと思うんですが、他方で、今、列挙されている中でも、その法律の中の全く本質的じゃない部分について、部分的に確かに罰則があるというんで上がっているような法令も多く、私の知るところでは結構あるんで、労働関係の。こういうのは適当なのかなとも思っております。

それから、例えば前から言っているように、労働基準法のように労働基準行政の中で刑事罰としても完結しているような法令も全部上がっているんですが、こういうのは果たして、この公益通報という中で考える必要があるのかなというような気もします。したがって、何か列挙方式を残すにしても、少し、今のような、ただ罰則があるから並べるというのが適当なのかということも検討の余地があるんじゃないかなと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。

田中委員、どうぞ。

○田中委員 この法令の限定列挙というのは、必ずしも、通報者に対する予見可能性を提供するという点でも余り役立っていないのではないかという印象もあります。

と申しますのは、企業、特に大企業でコンプライアンス教育などもやられるようになってきて、自分が事業活動をしていく中でどの法令に違反する、抵触するおそれがあるかということは、かなり分かっている従業員が多いのではないかと思います。ところが、現行法のもとでは、自己はこの法律に違反しそうだ分かっているんだけど、その違反しそうな法律はこの公益通報者保護法によって保護の対象になる通報対象事実かどうかを二重に調べなければならなくなっているわけです。多くのケースでは、それは従業員に対しては二度手間になって、予見可能性を高めるよりは、むしろ低めるんじゃないかなという気がします。

企業にとっては、例えば自治体の条例だって、当然、当該自治体の領域で事業をしていけば守らなければならないわけですから、従業員は自治体の犯罪事実に該当するなということは分かると思うんですけど、そのときに自治体の条例はそもそも公益通報者保護法の対象になるかと探してみてもないわけですけど、ないということを見つけることも難しい、大変だと思うわけです。

そういったようなことがありますから、純粋に通報者保護の範囲を画すという面からいうと、犯罪行為の事実と行政処分の対象になる事実というふうに限定しておいて、更に、保護の対象となる法令を政令で限定列挙する理由はないように思います。

他方、犯罪事実又は行政処分の対象となる事実、という要件まで外すべきか、というのは、これはちょっと議論の余地があるかと思います。これを外して英国みたいに法的義務に違反するというような限定だけにしますと、例えば一般違法行為の対象になる行為は全部入ることになるし、それから取締役の善管注意義務みたいなことも全部入ることになる可能性がありますから、そこまで入れるという形で、この法律の適用対象を拡大するか、それともそういった問題については一般法理が適用され得るということを前提にして、この法律は、少なくとも犯罪事実又は行政処分の対象となる事実を通報した場合は保護されるんだよ、というようなセーフハーバーの意味合いがあると理解するか、そういうところで議論の対象になるかなと思います。

○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 法律家の意見として、ここで議論するとき、対象事実を絞るということに関しては合理性はあると思うんですが、実際5年経って検討会で結局改正されずに、もう施行されて10年経っているわけですね。実務に携わる者として、我々が実際一番問題になるのは、通報者が一体この法律が使えるかどうか分からない。それから、内部通報システムを作る会社の人たちも、例えば実態として見れば、当社の「公益通報者保護規程」と規定している会社もあれば、「内部通報規程」というふうに規定している会社もあると。要するに運用する側も結局公益通報と自分の会社の内部通報システムがどういう関係にあるのかということもよく分からない。一番分からない原因はどこにあるかといえば、この通報対象事実というものをどう捉えるかというところが一番よく分からないということがあるので、ここはやはり抜本的な改革というのは必要になってくるんじゃないかなというふうに私は考えます。

それともう一つは、先ほど私が発言したことと関連しますけれども、例えば消費者庁でヒアリングもさせていただいた〇社のHさん。Hさんの事件、あの事件は世間で大きく取り上げられましたけれども、どこを取り上げて皆様方の記憶にあるかというと、やはりHさんが上司から嫌がらせを受け、パワハラを受け、それに対する損害賠償の請求を上司と会社に対して行ったということが、非常に皆様方の御記憶にあると思います。ただ、Hさんが一体最初はなぜ通報したのかと。いわゆる不正競争防止法違反の疑いがあるかないかと、そこまで御存じの方はほとんどいらっしゃらないわけですね。

現場の人たちは、どういう事実があって通報を上司に対して行うか、それはもう

漠然としています。漠然としていますけれども、パワハラを受けた、セクハラを受けた、このことを保護せずして一体何で不正競争防止法の問題を取り上げられるか、会社自身が通報対象事実に該当するかどうかということを取り上げられるか。それは、通報窓口がきちんとしていて、そこに通報がなければ、そもそも公益として保護されない、こういう立て付けなら分かりますけれども、基本的に公益通報者保護は上司に対して行ってもそれは公益通報に当たるといふのであれば、そもそも発端として、よく分からないけれども、会社の中でそういったパワハラ問題があると。その問題を保護するかどうかということも含めて議論をしていかないと、そもそもこの法律が一般の方々に浸透しないというように考えています。

○宇賀座長 ありがとうございます。

それでは、この問題、これから取扱います不利益取扱禁止違反への行政措置とか刑事罰の問題とも密接に関連しますので、一応この議論は今日はここまでとさせていただいて、次のほうに移りたいと思います。

なお、先ほど英国公益開示法のお話が出ましたが、割と重要な改正がされていますので、次回で結構ですけれども、その改正の資料を出していただければと思います。

《 3. 不利益取扱禁止違反への行政措置・刑事罰 》

○宇賀座長 それでは、続きまして、不利益取扱禁止違反への行政措置の検討のほうに移りたいと思います。

この論点の概要についての説明を、資料2をもとに事務局からお願いします。

○金谷企画官 それでは、資料2の「第1 行政措置について」の御説明をさせていただきます。資料2の3ページからです。

背景ということで書かせていただいておりますが、現行法におきましては、通報に対する不利益取扱いを違法とはしておりますが、これは民事法で、行政措置あるいは刑事罰は定められていません。しかし、本法施行後も通報を理由とした解雇その他の不利益取扱いがなされた事案が施行前と同様に発生しており、不利益取扱いを抑止するためには、刑事罰や行政処分が必要であるという御意見も頂戴しています。

4ページの中ほどのところで、第1次報告書の抜粋を出していますが、行政措置につきましては、検討会委員の皆様方、おおむね意見の一致が見られました。ただし行政の肥大化を回避しつつ実効的なあり方を検討するべきである、具体的には、どの機関がどんな措置をするのかということについて検討すべきであるというこ

とになっています。

次のページですが、検討する内容ということで、そもそも行政措置の目的について、まず考えてみる必要があるのではないかと。不利益取扱いに対する行政措置を設ける目的として、まず不利益取扱いによる通報者の被害の迅速な救済を図ることが考えられます。もう一つが、不利益取扱いを抑止することです。これが目的として2つ考えられるのではないかと考えております。

被害の迅速な救済という目的から考えますと、行政措置の内容として事業者に対する命令、勧告、指導、助言などが考えられます。その一方で、不利益取扱いの抑止ということで考えますと、事実の公表、あるいは課徴金制度の導入が考えられます。

まず、不利益取扱いによる被害救済を目的とした行政命令については、例として労働委員会による不当労働行為の救済命令を書かせていただいています。

これは労働組合法において規定されている制度で、労働組合からの団体交渉の申出に対しまして企業が団体交渉を拒絶するとか、あるいは労働組合によって差別的な取扱いを行うといったことに対し、労働組合が労働委員会に申立てをしたところ、労働委員会が救済命令を出す、という制度です。

ただし、この行政命令は事業者に対して一定の義務を課すものですので、その発出に当たり相手方の手続保障を十分に図る必要があるものと考えられています。この点につきましては、労働委員会の救済命令発出に当たりまして、慎重な審問等を経て行われているものと承知しております。

また、それとも関わる話ですが、命令発出に当たっての事実関係の調査も当然必要になってきます。事実関係が適切に認定できないことには、適切な命令を発出することは困難ですので、調査の必要性が極めて高くなります。そうしますと、やはり一定の行政資源、人員面ですとか、あるいは予算面を要することになる点について、御留意をいただければと思います。

それからもう一つが、救済実現の迅速性ですが、労働委員会の例で申し上げますと、救済命令を発出するまで大体1年から1年半ぐらいかかると伺っております。厳正な手続の保障の観点と、それから迅速性の二律背反的な部分があると思われるところです。

その一方で、行政手法の中でも例えば勧告、指導、助言といったものも考えられます。これらは行政命令と異なり必ずしも義務を課すものではないため、厳格な手続保障というところまでは必要ないと考えられます。ただ、もちろん事業者に対していい加減な調査で勧告や指導を行うということがあってはならないことです。

その次が公表ですが、行政手法として公表を用いるのは不利益措置があった場合、あるいは不利益取扱い是正の命令、勧告、指導若しくは助言があった場合に、それぞれの事項を事業者名とともに公表するものというのが、一つの考え方です。

もう一つが、行政庁が命令や勧告あるいは指導などを事業者に対して行ったにも関わらず事業者がそれに従わなかった場合に、初めて公表するという手法もあります。

それから、更にお進みいただきまして、課徴金ですが、課徴金は現在では独占禁止法等で見られる制度ですが、これらの法律におきまして課徴金制度が設けられましたのは、違法行為によって得られる経済的利益相当額を基準とした経済的負担を課すことによって違法行為の抑止を図るためと解釈されています。

この課徴金制度を公益通報者保護法で適用すると考えてみますと、通報に対して不利益取扱いといいますのは、不利益取扱いによりまして被通報者が直接得られる経済的利益というのが、なかなか観念しづらいように思われます。もちろん事業者が解雇や、あるいは減給等の不利益取扱いをすることによって賃金相当額の利益を得ているのかもしれませんが、果たしてその分を課徴金として課すことによって何か効果があるのかと言われると、難しいのではないかと。このところは、少なくとも既存の独禁法等の課徴金制度の考え方をそのまま導入することはかなり難しいと考えています。

それから、最後の行政措置違反に対する刑事罰についてです。行政命令が何らから発出されまして、それに事業者が違反した場合に刑事罰を科するという事例は見られましたが、行政庁が勧告や指導、助言などを発出して、それに従わなかったことを理由として刑事罰を定めるという法律は見当たりません。これは義務等を課しているものではないからということだと思われそうですが、そうしたものはないということです。

そうしますと、なかなかこのような義務違反に当たらない行為について刑事罰を科すことは問題が大きいと考えられます。

とりあえず行政措置については以上でございます。

○宇賀座長 ありがとうございます。

それでは、只今の説明や資料等をもとに、不利益取扱禁止違反への行政措置についての御議論をお願いいたします。

拝師委員、どうぞ。

○拝師委員 4ページの検討1のところの整理なんですけれども、行政措置の目的として、「①不利益取扱いによる被害の迅速な救済」というのが、それから「②不利益取扱いの抑止」というのがもう一つあるという整理はいいと思うんですけれども、私のほうの理解としては、その下のところで、不利益取扱いによる被害の迅速な救済として命令、勧告、指導、助言というふうにあるんですけれども、この命令、勧告、指導、助言については、中身によっては不利益取扱いの抑止のほうにも入ってくるんじゃないかというふうに思っています。

例えばある企業が、報復措置として従前から違法な配転命令なんかをやるような

ことが現にあるような場合には、その人が通報して嫌がらせをすれば配転命令をかけるんじゃないかというようなものが見えていたり、あるいはケースによっては、上司から呼び出されて少し示唆をされる。「あなた、この前の通報はちょっと問題なんじゃないか」と。「会社としては重く受けとめているよ」みたいな形で示唆を事前にされるようなケースもありますし。そういう状況の中で、やはり一定その企業に対して、こういうことをしちゃだめだよ、というような助言とか指導とか勧告、それは当然あり得るというふうに思っています。

そういう前提で、あるべき行政措置について考えると、やはり最終的には命令に違反した場合の刑事罰というのは是非入れていただきたいというふうに思っています。当然、①の被害救済については迅速性というのが要求されるので、手続的に重くなると慎重に検討せざるを得ない部分というのがあるのでしょうか。しかし逆に予防的な形での勧告、指導、助言、それから命令というのは、とりあえず一定の不利益措置を行うような蓋然性がある場合に勧告、指導、助言を行っておいて、しばらく様子を見ると。その上で、それでも企業のほうが、いや、それは正しいという前提で、不利益措置でも何でもなくて、それなりの正当な理由があつてやるということであれば、それを行政に説明して、命令までには至らないということもあるでしょうし、正当な理由がなく無理やり不法な不利益措置をやるということであれば、命令に至る。その命令に従わなければ刑事罰。そこにやっぱりステップがあるわけで、その間に実質的な手続保障というのを図ることができるのではないかと思います。被害救済のほうは迅速性の要請から色々制約があるのかもしれませんが、予防的な場合には勧告、指導、助言、それから命令、そして刑事罰というステップで、一定、重い手続があつたとしても、抑止になればいいわけですから、その迅速性というのは逆にそれほど要求されないのかなというふうに思いますので、そういった手続を是非検討していただきたいなというふうに思います。

○宇賀座長 加納課長どうぞ。

○加納課長 拝師委員の、今の4ページのところでありますけれども、要するに命令ないし勧告の内容によるということだと思いますので、ちょっと検討してみたいと思いますけれども、まず一つ思いましたのは、要するに何らかの予防的命令を発出した場合の担保措置としての罰金というのは、もしやるとすれば、一種の間接強制みたいな立て付けになるのではないかという気もいたしました。罰金ではない、別の間接強制のような立て付けになるんじゃないかと。

それともう一つ、そもそもこの①、②の書き方なんですけど、私のほうが事前にこの資料を作成するに当たりまして思っておりましたのは、典型的に想定される不利益取扱い、つまり解雇とか配置転換、あるいは降格とか減給などがあつた場合に、行政が何らかの命令を発出した場合に、やはりできるだけ当事者の原状回復ではないかという気がしておりました。そうすると、原状回復というのは結局救済措置そ

のものということですね。それで、後ほど労働委員会の関係の制度を御紹介させていただきたいんですけども、類似の制度との兼ね合いで言いますと、行政が何か手当を講ずるその内容というのは、かなり原状回復的なものを中心になるのではないかという気がしましたので、こういうふうにしたということでございます。

そこは、拝師委員の御指摘ですと、原状回復じゃない予防的な命令というのを検討してはどうかということが御示唆の内容だと思えますけれど、そこは検討してみた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 勸告、指導、助言という手法については結構だと思っているんですが、この命令といって、特に労働委員会が例に挙がっていたんで、ちょっと難しいかなと思っています。

その理由は、幾つかあって、一つは、労働委員会というのは公・労・使の三者構成でやっていて、全体としては最終的な命令は担保されていますけれど、非常に調整的な機関だと思うんですね。基本的には、全体の中でも最終的には6割から7割近くは和解で終結をする。それは、将来の労使関係の安定という指標で行きますんで、その限りにおいてはそこで時間がかかっているというか。だから、さっき1年、1年半とおっしゃいましたけれど、判定機能だけでやっているんじゃないで、間にやっぱり和解の期日を相当入れますんで。しかもそれは労使の外での、労働委員会外での紛争と非常に密接に関連して動いています。

したがって、そういう仕組みなんで、確かにこの法律だけ見るとかなり労働委員会が例えば証拠を提出させるという規定がありますが、労使の信頼関係というのを前提としているので、実際には発動しないでやっています。その意味で公益通報的事案の解決とは馴染まない制度ではないのかなと思います。

それからもう一つは、先ほど言った原状回復になると、結局命じることは事実行為なんですけれど、行政命令なんで、最終的にはやっぱり司法で争うということになるんですよ。そうすると、そんなに簡単に確定をしていくわけではないんで、もしそこまで考えるとすると、相当必要性が高いものでないと、なかなか労働委員会のような組織を作るのは難しいんじゃないかというような感じがするんです。

労働事件だけだったら労働審判とか通常の裁判とかでもあると思うんですが、これが広がったときはどうなのか、ちょっと分かりませんが。そういう意味で、ちょっと、勸告、指導、助言という流れと、今あるような労働委員会命令みたいなものというのは大分距離があるのかなという印象を持ちます。

○宇賀座長 ありがとうございます。

今おっしゃられたとおり、行政手続法ができたときに、事前の意見陳述手続として聴聞と弁明の機会の付与という手続類型を設けていますが、本来ですとこのよう

な命令は、弁明の機会の付与でも足りるんですよ。ただ、労働組合法で行政手続法の第2章と第3章を適用除外にして、こういう特別な手続を置いたということは、今まさに島田委員がおっしゃられたような労働委員会に労使双方が入って色んな調整をするという、そういう特殊性に配慮したのかなと思います。

山口委員、どうぞ。

○山口委員 この議論の前提としての今回の整理についての質問ですが、例えば今回のこの助言とか指導とか勧告ということと、公表ということと出てきますけれども、助言、勧告ということであれば、ある意味、それはもうおっしゃるとおりで、被害回復といえますか原状回復といえますか、そういうことに向けた措置だと思うんですけども、公表ということになると、やはりここにも少し出てきますけれども、一般的な企業の側から見ると非常に大きなペナルティだというふうに、最近の労働法違反の色んな事件がありますけれども、極めて重大な問題なんですよ。これは御承知のとおりだと思いますけれども。

これはどういう立て付けになるのか。ある意味、例えば助言をした、勧告をしたというときにもう既に公表されちゃうのか、それとも何かそういうことが、ステップの中でそういう公表措置に至るのかと。ここは企業側に見たらものすごく大きな問題で、例えばこの公益通報はある意味、どこまで正しいものか分からないかもしれないけれども、これに対してやはり行政がそういった適正化のために動くということが公表されるとなると、企業側からすれば非常に大きなペナルティを科せられたのも同じようなことになってしまうということが、何かちょっと懸念される場所がございまして、その辺の抑止と被害回復とか原状回復ということの、その関係をちょっと、どういうふうに事務局のほうでお考えになっておられるのか、そこだけちょっと事前にお聴きしたいのですけれども。

○加納課長 まず、やはりこの行政的措置を検討するに当たりまして、行政的措置で何をしたいのかということをやっとイメージを固めないといけないというふうに、私どもとしては思っていて、先ほどちょっと私が補足的に申し上げましたけれども、個別の通報者保護と、今、典型的なものとしては労働者というのを念頭に置きつつ、それを役員とかに広げるかどうかというのはちょっと置いておいて、少なくとも現行法で対象になっている労働者というのは今後も行政措置を入れた場合には対象になるわけですから、それを念頭に置いた場合、通報者の保護ということになりますと、やはり個別労働関係の分野にどうしても踏み込むということになるのではないかと、そういうふうに思いました。

そこで、労働委員会制度などを参考に検討するというのを一つ案としてお示しをしたわけでありまして、ただ、島田先生から御指摘があったように、労使の問題というのにどこまで踏み込むのが適切かというのは、よく考えなければならぬというふうに思っております。

他方で、先ほどの通報対象事実の範囲のお話も実は相通ずるんじゃないかと私は思っているんですけど、結局この公益通報者保護法という、通報者保護と言いながら公益を維持するというような独特の立て付けをとっているわけでありまして、労働者保護を基準としながらも、要するに公益を図るためのツールとしてそういう通報者を保護して通報をもっと活用しましょうというような発想の法律であり、消費者庁が所管している法律としてはそこに恐らく意味があって、この制度を伸ばしていくにしても、そういったところを切り口としていくのがよいのではないかと。

そうしますと、要するに、ある企業なり事業者において違法行為があるかもしれないということで通報するわけでありまして。その通報者に対して隠蔽工作のようなことが行われる場合は非常に良くないということでありましてけれども、それによって保護されるべきものとして、直接には通報者の利益なんですけれども、その背景にある公益というものを保護していくということ、やはりこの法律を考える視点としては要るだろうと。

そうしますと、やはり広く何か公表するとか、公益に何か還元するといいますが、そういった発想がこの法律の世界ではあるのではないかとこのように考えまして、公表というツールも十分あり得ると。

山口先生がおっしゃるように、公表というのは企業にとってかなり打撃になりますので、そこは慎重に考える必要があると思いますけれども、類例などを見ますと、勧告をして従わない場合に公表する、これは既に類例としてありますので、幾つかの法規において。ですので、法制的にはそれほどハードルというわけではないんじゃないかというふうにも思っておりますので。その公表というのはサンクションなのか、あるいはいわゆる社会一般に対する情報提供なのかと、これは公表に関してかなり奥深い議論が行政法の世界であると思いますけれども、そこまでちょっと今の時点で踏み込んでいるわけではありませんが、こと、この公益通報者保護法の世界においては公表というツールがあり得るんじゃないかというふうに思っております。

○山口委員 はい、分かりました。

○宇賀座長 田中委員、どうぞ。

○田中委員 行政手続について不案内ですので、余り意味のあるコメントを申し上げられないのですが、何らかの形で民事責任以外のサンクション、行政処分あるいは刑事罰によるサンクションを考えていくということは、ぜひ前向きに検討をしていただきたいと思います。

私の研究領域においても、会社法のルールなどもサンクションがないと余り守られないということがありまして、特に、企業にとっては、違法事実は隠しておくことが利益になるような場合、やっぱりサンクションがないと十分な抑止ができないようなところもあると思います。身近な例でいいますと、総会屋に対する利益供与

なども、昭和56年改正で禁止する条文を設けただけでは総会屋はなくなっていけないで、はっきり刑事罰を法定して、更に総会屋に利益を供与した役員が個人で責任を問われて代表訴訟の対象になるということがはっきりすると、ようやく鎮静化していったというようなこともあります。

ただ法律で不利益取扱いをしてはいけないと規定するだけですと、企業というか、企業の経営者にとってみると、不利益取扱いをしてはいけないとされたことの効果が結局不利益な取扱いをやめるということだけだとすると、実際には立証の問題がありますから、場合によっては不利益取扱いのやり得ということになる可能性もあり、この法律の目的である、通報者保護を通じて企業の法律遵守を促すという目的が、必ずしも達成できないと思います。それはそういう意味では、もちろん手続保障を十分にした上ということかと思えますけれども、何らかのサンクションを考えていただきたいと思えます。

その上で、私の乏しい知識で申し上げますと、例えば金融商品取引法の監督規制ですと、例えば金融商品取引業者とか、あるいは金融商品取引所とか、監督官庁である金融庁の直接の規制対象になっているものに対しては、直接その業務改善命令とかその他の処分ができることになっていて、それ以外の人に対しては、監督官庁が裁判所に差止めを訴えていくという、そういう立て付けになっています（金融商品取引法192条）。

公益通報者保護法の場合、内部通報者に対して不利益を課した事業者がどこかの監督庁の監督に服している場合とそうでない場合があります、監督の対象になっているのであれば、所轄監督官庁による行政処分の制度を利用することができるようにも思います。他方で、どこの官庁の監督にも服していない事業者がどの程度あるかちょっと分かりませんが、少なくともそういう事業者に対しては、一定の手続保障をした上で処分をする仕組みを新たに考えていく必要があると思います。先ほど説明した金融商品取引法の、裁判所に訴えるというのは、あれはアメリカ法をそのままとってきたところがあって、ちょっと日本に適合的なのかどうかは分かりませんが、例えばそういった仕組みがあるということで、少し情報提供させていただきます。

○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、少なくとも行政処分は絶対必要だと思っていて、できれば公表する、その次の是正までのシステムを設けていただきたいと思っています。

ただ、その場合に一番問題となるのは、やはり手続保障の関係で、特に不利益行為があったかどうかの事実認定をどこがやるかということになると思うんですね。

一番求められるのは迅速な救済なので、どこがどういうシステムを用いて事実認定をするかということが一番の問題なんですけれども、現在の労働局の斡旋手続で

すとか、ああいう特別のセクションを設けて、公益通報違反を理由とする不利益問題についての相談、斡旋等々の機関を設けて、そこでできる限り早い迅速な認定をしていただいて救済手続をとる。場合によっては、その是正命令までです。不利益行為を認定された企業は、行政庁に対して訴えを起こすという形で、不利益救済についてできる限り通報者に負担をかけないシステムを用意していただきたい。

ただ、その場合一番問題なのは、事実認定の適正がどこまで担保されるかということになると思うんで、そこは少し知恵を絞らなくちゃいけないんですけども、とにかくそういうシステムを作ることによって不利益行為に対する予防的な機能を持たせるということは絶対に必要だと思っています。

○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 今、労働局の斡旋のお話が出ましたけれど、あれは一回しかやらないで、事実認定はやっていないです。ですから、事実認定をやろうと思うと、やっぱりそれなりの対審的な保障をしていかないとできませんし、そういう仕組みをあえてこの問題について作るのかどうかという話だと思うんですね。

ですから、さっき出ていた勧告、指導、助言。是正、勧告まで含めて、そこに対して企業名の公表とかという形があると相当、それに罰則を付けるかどうかというのはまた御議論はあると思うんですけど、そういう行政的レベルで考えるんだったら、そっちの系列のほうが現実性があるのかなという感じがします。

○宇賀座長 升田委員、どうぞ。

○升田委員 色々議論はあるとは思いますが、御紹介の色々な制度、既存の制度の実情をまず把握しないといけないと思うんですけども、労働委員会による救済命令などにつきましては、これは島田委員に伺ったほうが早いんですけども、当否は別として、労働者保護にバイアスがかかっているという認識の弁護士も多いわけですね。そうしますと、いくら命令が出て、もう最初から、いや、もう争いますと、訴訟に行きますという姿勢の場面もあるわけですね。ですから、本当に機能しているかどうかというのは、また別の問題だと思います。

逆に行政手続法で不利益処分を科すときに、どの程度手続がきちっとされているかということ、これは各省庁の実際を見ないといけないですし、私も実際に関与したことがあって、それを前提にお話しすることはできないんですけども、まちまちであるという具合に言わざるを得なくて、その手続が果たして関係者、特に不利益を受けるというのは法律上は現状は労働者ですけど、これがやられることによる不利益というのは事業者側が受けるとなると、その事業者側の意見をどの程度聞き、かつ、立証といいますか証拠をどの程度提供できるのか、あるいは関係者の証言まで求めることができるかということ、それはそんな手続にはなっていないと。認定したらバサッとやるという言葉は悪いですが、そういうところがあるということで

あります。

結局手続は、何か制裁を加えるときには手続保障というのは非常に重要で、問題は行政手続法でいくか、それ以上に厚い手当てを設けるべきか、というところに尽きるわけですが、やはりある程度厚い手当てのほうが望ましいとは思いますが、それは結局この命令なり何なりの措置に対して違反したときの制裁にも関わってくるわけですね。

先ほど御紹介の刑罰まで加えるというのは私は反対ではありますが、刑罰を加えるということになりますと、今度は命令の当否はきちっと判断してもらわないとそれは困るということと、もう一つは、ちょっと私、この条文自体を正確に知っているわけではないんですけれども、12ページで御紹介の救済命令の違反について、違反があったときは、その行為をした者は云々と書いてあって、この行為をした者というのは、これは一体、事業者が法人である場合の法人も含むのか、あるいは自然人だけなのかですね。法人を含むというものではない場合には両罰規定が別にあるのか、その辺の内容はどうなっているのか。これは本筋に関係のないエピソードで恐縮なんですけれども、それはまた何かのときに教えていただきたいと思いません。以上です。

○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、升田委員が言われた手続上の問題のことですけれども、例えば労働局の斡旋でも、出頭が強制ではないので出頭を拒む事業者も多いんですが、少なくとも出頭した事件については60%以上の和解が成立しているというのが統計上ははっきりしているんですね。そういう意味で、斡旋の調整機能というのは非常に高い。しかも1回の手続でそれぐらいの成立があるということなものですから、そこに力を入れてやっていけば、この公益通報を理由とする不利益問題についての迅速救済の解決というのはある程度図れるんじゃないかと思っています。

また、公益通報事件でそういう不利益事件が発生した場合、一番の問題となるのは、事業者と通報者との話し合いの場がなくなってしまっていることなんですね。そういうときに専門の斡旋機関があるということであれば、それは通報者にとっても非常に魅力がありますし、また、そういう制度があるということが事業者による不利益行為の抑止効果にもなると思います。これを、やっていただくのは消費者庁しかないんですけれども、消費者庁が専門的な機関を設けていただいて、少し強力な権限を持った認定、それに基づいた形での指導、助言、勧告、最終的には是正みたいな形の権限を持つようなシステムを作っていただければなと思っています。

○加納課長 光前委員に御質問をさせていただきたいんですけど、光前委員が念頭に置いておられるのは、いわゆるADRみたいなものなのか、それともそれとは別に、あくまで行政が何らかの勧告をするものなのかという点はいかがですか。

○光前委員 私は、行政ですね。行政機関とか、消費者庁に期待しているんですが。

○宇賀座長 島田委員、どうぞ。

○島田委員 やっぱりさっき労働局の斡旋で60%が和解という数字が出ました。確かにそうなんですけれど、和解の成立といってもすごく低いレベルで、本当に事実認定もしているわけではないんで、かなり低い額で和解しているというのが実態なんで、大きな機能を果たしていると思うんですけれど、そこから発展して是正命令とか、そういうふうにもものに耐える制度ではないということは確認しておいたほうがいいんじゃないかと思いました。

先ほど労働委員会のお話が出たんで、そういう声はあったんですが、私もかつて公益委員をやっていたんで、労働委員会側も相当、労使の信頼ということに留意して、今は大分変わって、信頼度が変わってきているということはお伝えをしておかなきゃいけないなと思います。

それと、先ほどの労組法の質問ですけれど、名宛人は基本的には法人ないし行為者である場合もあります。ですから、両方あり得ます。

○宇賀座長 佐伯委員、どうぞ。

○佐伯委員 後でも出てきますけれど、今の点は、非常に技術的な話なんですけれども、行政命令の名宛人が法人である場合、それが通例だと思いますが、その場合には、命令違反に対する刑罰を自然人に科すためには特別の規定が必要だとされていて、両罰規定は法人を処罰する規定であると同時に、法人が名宛人の場合の自然人を処罰する特別の規定でもあるというのが判例通説です。

○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 島田委員から最近が変わっているんだというお話もありましたが、もう一つは、実は労働委員会の審理というのは非常に、これも私の知っているときから変わっているのかもしれませんが、非常に丁寧で、私の受けた印象では裁判所よりもむしろ丁寧で、記録の作成も非常に丁寧というか豊富であるような印象を受けます。

それを前提としますと、先ほどそれを前提として事実認定とか検討とかを行われているわけですが、そうしますと、事務量の負担が非常に大変なものであると思います。他方、行政手続法のほうはさほどのものではなくて、その開きが相当あるということは参考資料として御検討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 私は東京都の現役の公益委員をやっていますのでお話しさせていただきますと、労働委員会の事件といえますのは全国的に非常に少ないわけです。東京都の労働委員会事件というのは年間100件ちょっとありますけれども、それでも個別労働紛争的なものが多くて、率直に言って全国的には非常に少ない現状があって、だから

非常に丁寧になっちゃっているんですね。それこそ地方に行けば年間1件か2件かしか事件がないなんてところもありまして、そういう意味での状況ですので、別にそれは、事件数に応じてやり方は当然変わってくるので、この公益通報の事件での行政機関の審理が、今の労働委員会がやっているようなバカ丁寧なことをやれ、なんてことは全然必要はないわけで、その辺はもう問題にはならないと思います。

それから、あと私は東京都の労働局で斡旋委員も4年間ぐらいやらせていただいたんですけども、その経験では、やはりあそこでは社労士さんとか専門家がついていて、そこで専門的なアドバイスをすることによって、労働法に余り知識のない事業者、理解がない事業者も説得するというような機能はかなりあるんですね。それで斡旋に参加した事件については60%の和解ができていたというのが実状だったと思うので、専門家がきちっと関与して事件の実態を見て迅速に解決するという方針をとれば、それなりの効果はあると思うので、やってみる価値はあるんじゃないかと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。

拝師委員、どうぞ。

○拝師委員 公益通報者保護法の要は、やはり通報者を不利益措置から守ることが中心ですので、ぜひ不利益措置に対してはペナルティを科して、きちんと法として毅然な態度で臨むんだということを明確にする。この意味でも、最終的には罰則付きのものを入れていただきたいというふうに思っています。

先ほど公表の話が出まして、公表については企業にとって非常にダメージが大きいので慎重にということですが、もちろん手続的には色々あり得るんでしょうけれども、やはり市場環境によっては公表しても余りダメージを受けないような企業も現にあるようです。ですので、そこのところは公表で終わりにするのではなくて最後は罰則の担保というのがないと、本当の予防にならないのかなというふうに思っています。そこは公表どまりにしないでいただきたいと思っています。

あと若干記憶が曖昧なので、可能であれば次回に御報告いただければと思うんですけども、韓国では行政のほうで解雇等の不利益措置に対して救済命令のようなものをかけて、それによって通報した人の地位を保障するような制度があったと思います。それができた当初は、行政処分的一种であるために、行政手続上の不服申立てをされると効力が確定しないということで、救済がその間できなかった。これが、やっぱり不都合だということで最近改正されて、仮の効力のようなものを与えるようなふうになっていたと思いますので、仮に救済制度を、行政の処分として救済命令等をおけるのであれば、そういう保全的な措置についても検討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。

それでは、今日は不利益取扱禁止違反への刑事罰の検討もしていただきたいと思

いますので、そちらのほうに移りたいと思います。

この論点の概要についての説明を、資料2をもとに事務局からお願いします。

○金谷企画官 それでは、資料2の「第2 刑事罰について」です。

刑事罰につきましては、また報告ないし報告書の抜粋を同じく出させていただきます。

刑事罰を導入するのであれば、行為の可罰性を十分に検討することが必要である。また、どのような行為を刑事罰の対象とするのか、直罰方式とするか両罰規定を設けるかなど、構成要件については詳細な検討をすることが必要であるということを書かせていただいていた。

その下ですが、検討ということで、まず類似の刑事罰を見てみました。

(1)で、通報、申告に対する不利益取扱いという行為類型から探してみたものですが、この類型といたしましては、労働法制に関するもの、あるいは原子炉等規制法のものも上げられます。

労働法制に関するものといっても色々ありますが、ここに書きました労働基準法では、申告者の労働者としての地位、労働条件、あるいは労働者全般に関する最低限の労働条件の確保、それから行政監督制度の実効的な機能の確保といったものが保護法益として考えられます。それから、構成要件として、申告したことを理由とした解雇その他不利益取扱いの禁止に違反するということが考えられます。

次のページの一番下のほうで原子炉等規制法がありますが、こちらも、申告者の労働者としての地位保全、それから国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全及び我が国の安全保障といったものが保護法益となっています。構成要件については、申告をしたことを理由とする解雇その他不利益な取扱いの禁止に対する違反ということで、労働法制と同じです。

次のページですが、今度は社会的、国家的法益の観点からということで考えてみたものが以下のとおりです。

現行法では、違法な不利益取扱いを行ったとしても、民事上無効となり得るものの、刑事罰の対象となっていません。通報に対する不利益取扱いに対して刑事罰を設けるとした場合、現行法では処罰対象ではない不利益取扱いのうち、なぜ通報に対するものを特に保護すべきかについての理由が必要だろうと考えています。

この点について、通報者に対する不利益取扱いがなされると通報が抑制されることになり、その結果、行政機関による調査、それからその結果に基づく処分等の行政作用が阻害されることも考えられます。こうした違法行為が是正されないまま放置されてしまうことを防止するといった考え方もあるのではないかと考えます。

このところで類例として、証人等威迫が考えられます。証人等威迫罪ですと、保護法益が証人等の個人的平穏ないし自由、刑事司法作用といったものが保護法益となります。構成要件として、自己若しくは他人の刑事事件の捜査若しくは審判に

必要な知識を有すると認められる者又はその親族に対する正当の理由のない面会の強請又は強談威迫といったものが考えられます。

海外立法を見ますと、類例としてSOX法が一番近いと思いますが、SOX法ですと、連邦犯罪又はそれに該当するおそれのある行為に関して信用できる情報を捜査当局に提供したことに対して、故意に、報復を目的として、雇用関係や生活等に危害を加える行為を行った者は、罰金若しくは10年以下の禁錮刑に処し、またこれらを併科するという事になっています。

こうしたことを前提としまして、公益通報者保護法における刑事罰の概要を考えてみますと、まず一つが、保護法益につきましては個人の法益に関するもの（通報者の労働者としての地位、労働条件）を保護する。それからもう一つの考え方が、社会的法益ないし国家的法益に関するものを保護するといった考え方があると考えています。

次のページに行ってくださいまして、通報対象事実に関してですが、不利益取扱いに対する刑事罰の保護法益として、違法行為是正に向けた行政機関の処分等の行政作用というものが考えられるのではないかと先ほど申し上げましたが、そうしたことを考えますと、保護すべき通報は行政機関の処分等の発動を求めるものに限ることが適当であると考えられます。

他方で、この通報対象事実に関しまして、これを違法行為全般にまで広げるということにしますと、公益通報の保護法益が広く法令全般の遵守に近づいてきます。そうすると、公益通報への不利益取扱いに対して刑事罰を設けるとした場合、通報内容そのものについては刑事罰が科されないにもかかわらず、通報に対して不利益を加えると刑事罰が科されるということになり、一種の逆転現象ということが発生することも考えられるため、慎重な議論が必要と考えています。

それから、行政作用の発動が目的と考えますと、これは公益通報者保護法の中でも2号通報に該当すると考えざるを得ない。そうすると、1号通報や3号通報の場合はどうするかがポイントと思っています。

構成要件につきましては、基本的には通報者に対する、通報を理由とした解雇その他不利益な取扱いの禁止と考えています。

最後の両罰規定ですが、労働基準法などの労働関係法制、それから原子炉等規制法につきましては両罰規定が定められているということをつけ加えさせていただきます。

とりあえず以上でございます。

○宇賀座長 ありがとうございます。

それでは、只今の説明や資料等をもとに、不利益取扱い禁止違反への刑事罰について御議論をお願いいたします。

山口委員、どうぞ。

○山口委員 これは、今まで議論されたこととも関連するんですけど、検討委員会の中で特に北城委員を中心に非常に問題とされていたのが、通報者の匿名性をどうやって維持していくかと。この公益通報の実効性を確保するために、匿名性を守らなきゃだめでしょうということを盛んに議論されていて、かなりこの検討会でも一つの議論があったと思うんですけども。要するに会社にとって匿名であっても、途中からそれが会社から見て実名が分かれば、それはやはり公益通報の対象になるんだという解釈をとられていると思うんですけども、そういった本人の匿名性が確保されなかったような場合の何かそういったペナルティといいますか、そういったことは不利益取扱いという概念の中に入るのかどうか、その辺の少し議論をしないと、委員の方は、多くは匿名性は必ず確保しなければ、やはりこの実効性は確保できないという意見があったので、そこを例えば行政罰とか行政措置とか、この刑事罰の中でどう位置付けるのかということころは、少し議論をいただけたらなと思うんですけども。

○宇賀座長 ありがとうございます。

○加納課長 どうもありがとうございます。

その観点は今回のペーパーには入っておりませんで、今回のペーパーとしては、不利益取扱いに関する罰則規定という観点から構成しております。

匿名性の確保といいますか、典型的には守秘義務違反みたいな形で出てくるのではないかと思いますけれども、そこはまた別途の回で議論をさせていただいて。

今の御示唆だと、その場合にとる罰則なんかも含めて検討すべきという御意見ですかね。

○山口委員 その御議論は、恐らく検討委員会の委員の皆様はかなりの部分でそれは検討しなきゃいけないのではないかとといった意見があったと理解をしております。

○加納課長 分かりました。

ちょっと検討してみて、一般的には守秘義務みたいな形で、罰則までいけるのが妥当かどうかというのは、よく議論する必要があると思うんですね。検討してみます。

○山口委員 お願いいたします。

○宇賀座長 升田委員、どうぞ。

○升田委員 今の点ですけども、これは検討会で発言したこともあるんですけども、現在、公益通報された受付あるいは担当の方の守秘義務が必ずしも同じではないところをまずどうするかということと、それに違反したときに制裁、山口委員がおっしゃった制裁で、刑事罰も含めてやはり検討すべきであると。

なぜなら、例えば弁護士などの場合には、場合によったら刑事罰の可能性があるので、やはりそこは統一的に検討したらどうかということ推移していたと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。ほか、いかがでしょうか。

拝師委員、どうぞ。

○拝師委員 先ほども申し上げましたけれども、とにかく公益通報者保護法の要は、不利益措置に対して厳しい態度で臨んで、安心して通報できるような環境を整えるということですので、刑事罰については是非導入していただきたいというふうに思っています。

それで、19ページのところに表を作っていたいただいて、保護法益等の整理をさせていただいているんですけれども、この①、②というのももちろんあると思うんですけれども、やはり公益通報者保護法ができて、当時、そういう公益通報システムというのを法的にもきちんと価値を認めて推進していこうということで10年やってきて、それがなかなかうまくいってないと。更にそれをきちんとした社会的な制度として確立させようというのが今回の法改正の大きな目標だと思っています。

そういう意味では、当時よりも更に踏み込んで、保護法益としてはトータルな公益通報システムそのものを確立し守るんだということで、これを保護法益に入れられないかということですね。

それからもう一つは、特に通報した人個人の保護法益なんですけれども、当然、労働者の場合には労働者としての地位、労働条件と、ここに書いてあるようなものももちろんそうなんですけれども、もう少し広く言うと、通報する人というのは通報に係る事実を伝え、それを是正するという表現行為をやっているということになります。その方法として公益通報という方法を選択しているんでしょうけれども、広い意味では表現の自由の一形態ではないかというふうに思います。それを企業側が不利益措置を加えて妨害するという事は、表現の自由の妨害になるのかなど。

ですから、現行法の刑法のルールでいくと、強要罪の一形態に当たるような可能性があるのかなというふうに思いますので、保護法益として表現の自由というもの入れられないかどうか、ここを少し検討いただければと思います。

そういうトータルな公益通報システムとか、あるいは表現の自由ということが広目に保護法益としてはあって、それらに対する侵害行為を直ちに全部刑事罰の対象とできるかどうかは、それはまた別の議論なんですけれども、当然、構成要件の明確性等の中で絞りをかけなきゃいけないんでしょうけれども、広くそういう保護法益があり、更にここに載っているような①、②のようなものが更に加重されて、プラスの保護法益としてあるんだと、そういう理解で議論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。

佐伯委員、どうぞ。

○佐伯委員 刑事罰の導入という場合には、先ほどからお話が出ています、行政命令を出

して、その違反に対して刑事罰を科す間接罰の場合と、ここで出ています不利益取扱いの禁止の違反に対して直罰を科す場合とは、明確に区別して議論すべきかと思えます。

命令違反の場合ですと、命令自体の妥当性の問題はあるとしても、明確性の問題はないんですけども、不利益取扱い禁止の場合には、そもそも不利益取扱いかどうかということが争われることが多いように思いますので、そのような事例について直罰を科すのが妥当かということについては慎重な検討が必要ではないかと思えます。

とはいえ、現に直罰規定が設けられている法律はあるんですけども、それは専ら労働法制の分野に限られていまして、他には、資料で原子炉等規制法が紹介されていまして、私が調べた限りでは、労働法以外ではこれだけだろうと思えます。この原子炉等規制法は、お配りいただいた資料の14ページには、保護法益として「申告者の労働者としての地位・労働条件」があがっていて、注に同法第1条が紹介されているんですけども、(中略)になっている部分に、「公共の安全を図るために」という文言が入っておりますので、これは明らかに原子炉事故の被害の甚大さを考慮して、公共の安全を図るために設けられた規定であり、間接的に労働者の地位も保護されることにはなると思いますが、原子炉等規制法の保護法益として労働者の地位、労働条件は考えられていないのではないかと思えます。

そういう意味で原子炉等規制法の規定は非常に特殊な例でして、より一般的に公益通報者保護法に刑罰を設けるといふことの参考にはならないと思えます。

それからもう一つは、他の法律にも行政機関等に申告したことを理由に不利益取扱いをすることを禁止している規定は幾つもあるわけですけども、もし公益通報者保護法に刑罰規定を設けるとなると、その波及効果は非常に大きいものがあると思えますので、他にどういう規定があつて、ここに規定するとどういふ影響を与えるのかということについても検討が必要だと思えます。そういう意味では、なかなかここだけでは決められないのかなという印象を持っております。

○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 この問題については、佐伯委員のおっしゃっている御意見をクリアできなければ、なかなか前に進めないような気はします。

私も、例えば企業側から内部通報制度をどう構築するかということについての色んな相談を受けて、最近の公表されている各会社の内部通報制度を見ても、会社の窓口の方々はやはり公益通報に当たらないためにはどうするかと。当たっちゃったら色んな不利益が、負担が来るので、例えば公益通報と相談に分けるとか、公益通報と苦情に分けるとか、そういう分類を実際にやっているわけですね。また、実際に公益通報に当たるかどうかというときに、要する通報を受けたときにはもう既に他の人から通報を受けて、社内的には全ての関係者の処分まで終わっていると。も

う全て会社の中で自浄作用を發揮したにも関わらず、その後に出てきた通報に対してどういうふうに対応するのか、これは公益通報としてそれなりに対応しなければいけないのかどうかとか。やはり会社の中で色々難しい問題が出てきて、また、公益通報に当たるかどうか、保護されるべき問題、責任者は例えば上司なのか、窓口の担当者なのか、それともその担当役員なのか。その方々によって、ある意味法的なレベルといいますか、知見のレベルは変わってくるわけですね。そこに刑事罰というものを持ち込むということに関しては、かなり違和感を感じるころがありまして、挿師委員が、それなりに厳しい事案に厳格な適用をやるべきだとおっしゃいましたけれども、適用問題は別として、刑事罰であるということ自体が非常にやはり大きな、企業側にとっては脅威になるというふうに私自身は考えますし、その辺りがなかなかちょっと私自身としては、刑事罰を導入することに関して賛成をしかねる部分はあるということだけ申し上げたいと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。

升田委員、どうぞ。

○升田委員 前回に引き続き、刑事罰の導入には反対であります。

まず、これを刑事罰とすべき可罰性というのは、社会的に認められないとは思いますが。今日、佐伯委員がおられるところで恐縮なんですけれども、このワーキング・グループないし検討会で仮に可罰性があるという意見が出ても、それが果たして社会的な相当性を持つかどうかについても、疑問を感じます。

それからちょっと別の問題なんですけれども、原子炉等規制法を引用しておられるんですが、まず、15ページの条文の中で、「原子力安全委員会に申告することができる」と。これ現在も「原子力安全委員会」でしょうか。条文が古いという気がしますけれども。

ということもありまして、この法律自身、これはもう御承知のとおりでありまして、原子力発電所その他関連する施設における事故というものが前提となっておりまして、公益通報とは目的も社会的な重大性も全く異なる制度でありまして、これは御承知のとおり諸外国でも同様な考え方に立っているところもあるわけですし、これが認められるからといって公益通報に認められるという論理は、やはり論理の飛躍があるという具合に考えます。

なお、これはあまり参考にならないんですけど、私たまたまこの数年間、この法律の申告に関わる事務をやっているところがありまして、やはりそれはだいぶん制度が違うという認識は持っております。以上です。

○宇賀座長 ありがとうございます。ほか、いかがでしょうか。

田中委員、どうぞ。

○田中委員 もちろん刑事罰についても不案内ではありますが、今回、事務局の方が用意してくださった法律を見ると、私が考えていた以上に、むしろ通報したことによる不

利益取扱いを刑事罰の目的にしている法律はあるんだなというのが、私の実感で、以前から、不利益な取扱いということで処罰するのは、まさに先ほど御指摘がありました、例えば実名を公表するというのも不利益になるかとか、そういったものも考えていくと、かなり不明確ですから、本当に罪刑法定主義に従って許されるのかというところを思っていたんですけども、実際に示されてみると現にそういった法律があるので、ちょっと不利益な取扱いをしてはならないというような作り方ができないとは言いにくくなったなという感じを受けています。

それから、もちろん現在の法律は内部通報全て、内部通報に対する不利益取扱いを全て禁止しているわけではなくて、特定の法律なんですけれども、その中でも原子炉の規制に関する法律は、確かに公益の観点から絶対に申告してもらわなければならないから、申告に対する不利益取扱いは刑事罰をもって抑止しなくちゃならないから、そういう意味で他とは違うと言えると思いますが、労働者派遣事業法ですと、この法律違反の申告に対する不利益取扱いを刑事罰で禁止するというのは、他にたくさんある刑事罰に対する申告よりもこれが何かものすごく公益的な必要性が高いとも言えないので、そういう意味では、不利益取扱いを刑事罰で禁止するのはタブーだということには、ちょっと現在の法律においても言いにくいのかなという感じを受けております。

もちろん、現実には単なる苦情と公益内部通報を区別することも難しいような場合もあるかと思ひまして、その中でどういうふうに処罰範囲を画していくかというのは問題ですけども、ただ、例えば行政に対する申告に限るという形で処罰範囲を限定すれば、例えば、上司に申告したらその上司から不利益な取扱いを受けた場合に法人も処罰するののかといった問題は避けることができます。刑事罰については、私は強い意見はないですが、先ほど申し上げた一般法理以上のサンクションを科す必要性という観点からしますと、刑事罰の可能性も頭から排除しない方がいいのではないかと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。

佐伯委員、どうぞ。

○佐伯委員 確かに法律の数という意味では結構あるんですけども、全て労働法関連ばかりでして、多分最初にある法律ができて…。

○島田委員 労働基準法が出発で、その派生と考えるべきだと思います。

○佐伯委員 ですから、これは一つと考えるべきかだと思います。

労働法以外の分野になりますと、例えば児童福祉法には被虐待児童の通告をしたことを理由とする施設の職員等に対する不利益取扱いを禁止する規定がありますけれども、その違反に対しては罰則は付いていません。

○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して、本日の議論はここまでとさせていただきます。

できます。

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。更に御意見等がございましたら、事務局に御連絡いただければと存じます。

次回も、今回出されました御意見を踏まえまして、引き続き通報対象事実の範囲、不利益取扱禁止違反に対する行政措置及び刑事罰についての検討を続けたいと思いますので、事務局は意見の整理等、次回の準備を進めてください。

《 4. 閉会 》

○宇賀座長 それでは、最後に事務局から事務連絡をお願いします。

○加納課長 どうも本日も御議論をいただきまして、ありがとうございました。

今、座長から御案内いただきましたように、次回もこのテーマで、もう一回議論をさせていただければと思いますので、よろしく願いいたします。

日程でございますけれど、後日、正式な開催案内をお送りさせていただきたいと思います。

また、本日の議事録につきましては、皆様に御確認いただいた上で公表をさせていただきたいと思います。以上でございます。

○宇賀座長 それでは、本日はこれにて閉会といたします。

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)