

前回(第5回)までの専門調査会で出された意見等

1. 制度の目的・在り方	P. 2
(1) 立法事実	
(2) 制度の目的・在り方	
2. 通報者の範囲	P. 5
3. 通報対象事実の範囲	P. 6
4. 外部通報の要件	P. 8
5. 外部通報先の範囲	P. 9
6. 民間事業者・行政機関がとるべき措置	P. 11
7. 効果	P. 14
8. 運用	P. 15
9. その他	P. 17

附帯決議に基づく
具体的課題

公益通報者保護専門調査会

2010.11.24

消費者委員会事務局

1. 制度の目的・在り方

審議事項項目	公益通報者保護専門調査会で出された意見等
(1)立法事実	<p>法律は制定時の相応の議論の成果。改正の検討にあたっては、施行後の具体的事実を基に特定の問題を把握した上で、当該問題を解消するためにいかなる改正をすべきか、という議論が必須である。すなわち、具体的事実なくして法制定時になされた議論を繰り返しても、改正には至らない。法改正の検討を要する「具体的事実を基にした特定の問題」は指摘されていない。</p> <p>日弁連の相談窓口寄せられた相談が法によってケアすべきものなのか否かは判断できないが、この法律の窮屈なところを少し緩め、少し敷居を下げることによって、大きなコストをかけることなく、もう少し日本全体のコンプライアンスの雰囲気をもるものにする余地があるのではないかと。どちらが立法事実を証明するのかを言い出すと何もできない。</p> <p>実際に問題になっているのは、ルートに則って通報したが是正してくれなかった。監督官庁もやってくれなかった。それで仕方なくマスコミ等の外部に通報して、それが表沙汰になって初めて是正されたケース。その場合でも解雇や不利益扱いを受けたりする事例が大半。今の法律の三段階式の通報対象の分け方がいいのかどうか、検討されるべき部分だと思う。今、実際に日本の社会で起こっている、立法事実がそこにある。</p> <p>解雇された通報者による訴訟は長期化することが多く、また、たとえ勝訴したとしても労働者は多大な負担を乗り越える必要がある。 裁判で出てきた議論をこの場で議論できれば。</p>
(2)制度の目的・在り方 A. 目的	<p>公益通報者保護制度が全体として企業のコンプライアンスのための制度としての位置づけなのか、公益のための通報、特に消費者保護の観点からどの程度の意味を持つのか。</p> <p>目的は自浄作用。外部、行政、マスコミ等に通報をする前に社内で早く発見して、できるだけ小さいうちに問題を解決したい。</p> <p>ルールのレベルでは不当な解雇、不利益扱いを無効にすることが定められ、他方、プリンシプル(=目的)のレベルで法律が目指しているのは、通報対象事実をなるべく早い段階で食い止め、なるべく社会的に低いコストでコンプライアンスを実現すること。したがって、具体的なルールと、法律が達成しようとしているプリンシプル間に距離があり、イメージがつかみにくいのではないかと。コンプライアンス等をこの法律ですべてやるうというわけでは勿論ない。</p> <p>本法は労働者保護のための法律だと思う。労働法の一環という側面が濃厚。 公益通報者保護法の1条を何回読んでも、この法律が労働者保護を目的としているとは思えない。それは手段であり、国民の利益の保護に係る法令の規定の遵守の方が目的だと思う。</p> <p>消費者利益の確保、施策の実効性を確保するための社会的制度といった意義と、公的監視機能の補完ということも、もう一度、目的で確認すべき。</p>

第5回の議論を「 ~ 」と青字で追加。なお、修正箇所も青字で示している。以下、次頁以降も同様に記載。

審議事項項目	公益通報者保護専門調査会で出された意見等
<p>(2) 制度の目的・在り方(続き) B. 在り方</p>	<p>なるべく早い段階で、信頼関係が壊れないところで処置できる方がよい。</p> <p>労働者の保護が十分行われていないのではないかと、このおそれから、公益通報しないという通報制度の信頼性が問われる結果も出ている。</p> <p>通報によって自分の身が守られるのかということが最大の気がかり。そういったことに対する安心を与える工夫、制度自体の改革も必要ではないか。</p> <p>公益通報者保護法自体は制度の一部だけ、少なくとも安全地帯を示すものであって、ガイドライン等で補完していった全体的な制度づくりがある。</p> <p>この制度を生かすためには、役員、退職者、取引先事業者等、不正行為を把握できる人も広くとらえて、それぞれの通報者の類型毎に、どういう保護が可能か検討すべき。</p> <p>取引先、下請け、元従業員の方の不満が数多く日弁連の相談窓口寄せられている。もう少し広い外部者による通報について何も書いていないのが、この法律を弱くしている可能性がある。通報を理由とする不利益扱いをしない等、裁判規範ではなく、努力義務的な訓示規定等を置くことをしないと意味がないのではないかと。</p> <p>法で解雇が無効とされる場合は、判例よりかえって狭いぐらいで、何をやっているかよくわからない法律である。労働法的な側面は確かにあるが、公益通報に対して一定の範囲で保護し、企業、官庁等の組織の法令遵守、それもなるべく早い段階で、かつ、ローコストでやるという方が究極的な法の目的で、労働者の保護、特に解雇無効というのは、やや手段的な位置づけである。仮にこの点を論じることが、付託された範囲を明瞭に超えないのだとすると、訓示規定を置く選択肢を今は排除しないでほしい。</p> <p>通報を考えている人にとって無用の障壁は課すべきでない。企業が外部に通報されなくて済むようなものを中に設ける方が絶対がいい。</p> <p>(保護対象の通報が刑事罰を伴う違法行為、かつ別表掲載のもの) 特別なものが保護される通報範囲というのは、通報する人に通報していいものかどうかの判断を迷わせる可能性がある。刑事罰を伴うような問題だけというメッセージが伝わっても問題ではないか。公益通報者保護制度が何を促進する制度なのかをもう一度考える必要がある。</p> <p>通報者から相談を受けたときに、この法律がうまく使えない。法律が通報をエンカレッジ(支援・勇気付ける)できない。</p> <p>運用等のソフト面は、先を見据えた積極的な取組みが制度の推進につながるので、多様な課題改善に有効な施策の提示は非常に有益である。</p> <p>制度や法律を整備しても、できる範囲は限られる。最終的には職場や風土等。法律を作ったからといって解決に向かうものでもないということを頭に入れて議論すべき。</p>

審議事項項目	公益通報者保護専門調査会で出された意見等
(2) 制度の目的・在り方(続き)	<p>通報事実を労働者の保護という観点から外れてどう扱うか、議論しておくべき。 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のであれば、通報者が「労働者」であるか否かで情報の取扱いが異なるべきではない。 公益通報の要件を満たさなくても、法令違反や重大な問題である場合は、情報提供として受け付けられているという理解でよい。</p> <p>公益通報該当要件を満たさない通報の中に労基法のもう一つの違反の申告がある場合、署内でのフィードバックやそちらに重点を置いた処理は予定されているか。 公益通報で受理した場合と情報提供で受理した場合のフローに違いはあるのか。</p> <p>行政機関の対応について制度化するとなると法の目的やコンセプト全体を大きく変えることになり、多くの他の法令や制度との整合性の検討も必須になる。また、公益通報以外の通報に対する行政機関の対応は、消費者委員会からの付託事項の範囲外にあると考える。 行政機関向けガイドライン等の中で、行政機関は、従業者である職員以外の一般市民等からの通報も一定の範囲で受け付ける形にしてはどうか。保護とセットとはならないが、住民による行政の法的統制を補完するという機能として期待できる。 通報者の保護がこの法律の目的。行政機関に対する住民の監視機能として、申立てや意見を聞くのは、それぞれの行政機関や省庁で大いにやってもらいたい。その問題とこの法律と一緒に議論できないと思う。法制度の枠でやる話ではないし、行政に対することは、公益通報者保護法以外で検討されている。</p> <p>現在の公益通報制度の中ではない通常の通報を、公益通報と同様に行政側が対応しなさいということであれば、別のところで考えていった方がいい。</p>

3. 通報対象事実の範囲(附帯決議に基づく具体的課題事項)

審議事項項目	公益通報者保護専門調査会で出された意見等
(1)対象事実の拡大	<p>対象法律制度よりも定義の中に書かれている犯罪行為の事実や、そのような縛りを引き続き残すのかどうかを、まず、最初に議論しなければいけないのではないかと。</p> <p>公益通報の対象となる範囲が狭い。 脱税事案、公金横領事案の相談があったことから、公益のための通報を一般市民がどう受け取るかという観点から、広く含めるようにしていかないと、この制度自身も根づいていかないのではないかと。</p> <p>できれば通報範囲はなるべく幅広くして、特に内部通報に関しては刑事罰を伴うか否かに関わらず問題があると思っただけものが通報し、それによって不利益を受けないという枠組みにすべき。 大阪市の場合は、法令違反だけでなく、その法令違反も単に刑法や犯罪行為以外の一般的な法規違反も入っているし、その他不適正な行為として、法違反ではないが不適正な行為を広く受け付けている。法令違反のみではなく、不適正な部分等も対象とすべき。</p> <p>通報対象事実の範囲を拡大すると、法の定義に当てはまる公益通報と、具体的な保護の対象となる公益通報とにすき間が出てくる可能性がある。現在も、法の対象となる公益通報であっても、事業者外部への通報についてはすべてが保護されるわけではなく、他の要件が課されて保護されることから、法で定義される公益通報と保護を受ける公益通報の間にギャップが出ている。この点は恐らく、行政機関でも出てくる可能性があるため、その部分をどうするかということも含めて、ガイドラインの活用等で、明確に、行政機関が通報を受けた場合の対応について示していくことが必要になるのではないかと。</p> <p>弁護士会の相談窓口の対応の報告の中で、以下のような事例の報告があった。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・通報対象事実に含まれない通報に関する相談が多い。 ・国民生活の安全に大きな影響を与える通報もある。 ・脱税事案。公金横領、補助金不正受給が通報相談では結構あるが、脱税については法の通報対象事実に含まれない。 ・保護の内容が限定されているので、相談された方の保護には保護法は直接適用されないという例も多い。 ・法律が非常に難しく、相談現場で弁護士が適切なアドバイスができない。通報対象事実に入るのかどうか判断を電話相談ではできにくい。 ・通報対象事実への該当性の判断等が難しく、現実の訴訟で違法行為について立証することが容易でないため、不正行為の通報であれば損害賠償についても大丈夫と弁護士として相談時にアドバイスしにくい。結果的に通報者に(通報を思い止まらせる)マイナス方向に働くことになってしまう。 ・保護法がなければかえって公取委への通報や相談が積極的に進んでいた事例もある。

審議事項項目	公益通報者保護専門調査会で出された意見等
(2) 対象法律制度	<p>現在の法制執務としてなるべく具体的に書くという理由があるのかもしれない。具体的に四百数十本の法律を書くことのメリットとしては、企業側に自分の会社であれば、どのような法令が関わり得るということを明らかにすることが考えられる。</p> <p>公益通報者保護法で指定している400余りの法律があるが、法律に違反しているかどうかを個人の社員が判断することが非常に難しい。そこを要求するのも非常に難しい。</p> <p>刑事罰を伴う違法行為で、しかも別表に掲載されているものが保護される公益通報の内容になるということで、刑事罰を伴うような特別なものが保護される通報範囲になるというのは、通報する人にとっては通報をするか否かの判断を迷わせる可能性がある。</p> <p>法律の場合は別表等で限定した刑法等の法律の犯罪行為に限定されているので、これ(範囲)が国民にとっては非常にわかりにくい。</p> <p>通報対象事実について、明確性を要すると言われているが、通報者から見れば対象法律を細かく書いていて、逆に明確性がなくわからない。矛盾を感じる。</p> <p>イギリス法でも、これほど細かい限定列举を挙げておらず、見直すべき。</p> <p>恐らく、具体的に四百数十本の法律を書くことのメリットよりデメリットの方が大きいのではないかと。限定列举していることは余り合理的ではないと思っている方は多いと思う。</p> <p>解雇された方のため、法の対象になるかどうかを調べようとしたが、参照すべき法律、規則、政令等が多過ぎて、時間切れでわからなかった。通報しようとしている本人がすると非常に酷だと思った。対象法律制度は、法律自体の実効性を逆に弱めてしまう意味合いを持っているのかと身にしみて感じた。見直しの検討対象としてほしい。</p> <p>本法の制定の際、公益通報者保護制度検討委員会における審議では、限定列举ではなく、個人の生命、身体に関わるような法令という議論をしていた。</p>
(3) 法令違反の「おそれ」	<p>だれかが不正をしていることを通報するのは、通報者として慎重に考えて確かな信念を持って行うべきものである。おそれも含めてしまうと安易な形での通報が激増することになり、実際に対応しきれないのではないかと。そんなにハードルを高くせずに通報できる制度、周知は大事であるが、通報する側にそれなりの準備や確認をした上でのアクションをさせるためには、安易に「おそれ」を対象に入れることは避けるべきではないか。</p> <p>弁護士会の公益通報者サポートセンターでは、公益通報と言っても、保護法上の公益通報を指すというのではなく、広く公益を侵害し、または侵害するおそれのある違法行為が行われ、また行われようとしていることに關する通報を含むという形にしている。</p> <p>保護される通報の範囲の中に法律違反の「おそれ」を含めるべきではないか。現在はまさに法令違反が行われる場合の通報は保護されるが、法令違反のおそれは対象としていない。深刻な不正となる可能性が高い事案が放置されることのないよう、対象範囲の拡大を図るべき。</p> <p>3条の真実相当性の解釈で読み込むことができれば、今回、おそれという形で更に広げることは、それほど重要な問題ではないのではないかと。軽率な錯誤ではなく、法解釈であれ事実の認識であれ、無理もないようなもの。結果的に違法行為はないとしても、信じたことにある程度理由があれば、勘違いをした部分が事実認識にかかるものであれ法令解釈にかかるものであれ、保護すべきだと思う。</p>

4. 外部通報の要件(附帯決議に基づく具体的課題事項)

審議事項項目	公益通報者保護専門調査会で出された意見等
(1)外部通報の要件の緩和	<p>公益通報をしたことが本人にとって望ましいのかということ、必ずしもそうはならない可能性も高いということから、企業の内部での通報を優先して、そこで円満に解決することが労働者にとっても望ましいのではないか。</p> <p>この法律の要件は、労働者保護と企業の利益の調整の結果、内部通報をまずやってもらいたいというルートを促し、行政機関、事業者外部の通報が最後のルートと想定している。その場合、イ～ホはかなり具体的。内部通報がどうにも機能していない場合との解釈は可能と思うので、それなりに具体化されていてわかりやすい。これでいいのではないかという認識を持っている。</p> <p>企業は、問題が大きくならないうちに自浄作用を発揮させたい。それは企業のためだけでなく全ての関係者のために、小さいうちに芽を摘んでいこうと日々努力している。制度のPRも一生懸命やっているが、社員の半分は「なかなか通報できない」というのが本音。だから、通報だけで全て不正がなくなるわけでは決してなく、制度の運営を一生懸命やっても、半分くらいは通報できない。実際の不正は、通報よりも監査や職制ラインの中で見つけ、大きな問題はそこから出てくる。法律を変える等の改善を行うと、急に制度が全部うまく回り出すものではないと思う。</p> <p>民事再生申立に際して、民事再生法違反を従業員が通報する場合、監督委員や裁判所が監督行政機関以外の外部になる。要件を重く科すことが相当かという点で考えれば、外部通報の要件というのを重く設定し過ぎていてのではないか。</p> <p>上場企業の粉飾決算。会社が監査法人を通報先に指定していない場合、法律に当てはめると行政機関以外の外部通報という形になり、要件に該当しないと保護されないという枠組みになる。外部への通報の要件はもう少し緩和される、もしくは幅を持った運用ができるような指定の仕方というのが必要ではないか。</p> <p>現状では外部通報は内部通報に比べ保護要件が厳しく制限されている。一方でマスコミへの匿名メール、通報等は激増していると言われ、ゆがんだ状況をもたらすことが懸念される。判例なども参考に、外部通報の保護要件の緩和を検討すべき。</p>
(2)一般的保護要件	<p>行政機関以外の第三者への通報の要件も限定されていて、もう少し、「その他の事情を総合的に考慮して合理的とみなされる場合」などの保護を定めていくことが必要。</p> <p>基本的に外部通報でいろいろな要件を課すということは、それなりに相当な理由があることは理解できる。ただし、一般的保護要件を入れるだけで、随分安心感が違ってくる。報道機関への通報に対する保護が図られるかどうかは一般的保護要件に基づき検討されているわけで、保護要件を設けること自体、何らデメリットもないし、法律を推進していく中では非常に重要なことだと考えている。</p> <p>3号にプラスアルファする部分として、当該通報先を通報する相手として選んでいることに相当性がある等、具体的な事実に照らして、少し膨らむようなことがあってもいいのではないか。この点は是非検討課題にしたい。</p> <p>要件が厳しい。</p> <p>実際に問題になっているのは、ルートに則って通報したが是正してくれなかった。監督官庁もやってくれなかった。それで仕方なくマスコミ等の外部に通報して、それが表沙汰になって初めて是正されたケース。その場合でも解雇や不利益扱いを受けたりする事例が大半。今の法律の三段階式の通報対象の分け方がいいのかどうか、検討されるべき部分だと思う。今、実際に日本の社会で起こっている、立法事実がそこにある。(前掲)</p>

5. 外部通報先の範囲(附帯決議に基づく具体的課題事項)

審議事項項目	公益通報者保護専門調査会で出された意見等
(1) 第三者機関の設置	<p>大阪市では全部局で受け付け、プラス独自に外部専門家による委員会でも通報を受けられる。職員であっても上司に知られることなく通報できるという点。匿名での通報についても非常に広く受け付けているので、それによって改善された例が多い。</p> <p>内部に通報するにしても、通報先は第三者のところ、あるいは、第三者の方が判断するという仕組みを導入されてはどうか。費用・コストの問題もあるが、実際に運用した実績から言って非常に有効な方法と確信している。労働者の保護が十分行われていないのではないかとのおそれを少しでも解消するためにも、通報先として新たな専門の第三者機関を設けるべきではないか。</p> <p>外部通報先を民間と行政の場合で区別することはあり得るのではないか。大きな団体であればそういった機関を設けることも負担ではないが、多くの小規模な自治体では負担の問題と効率性の問題もある。新たに設けることを考えた場合、新しく任意の機関としてつくることと、従来の法制度を利用する観点から、自治法上は「機関の共同設置」ということも制度的にはある。</p> <p>専門の窓口についても現実的に考えないといけない。</p> <p>中小企業の場合、規模が小さい、資金力の問題で、個々の企業が個別に窓口を設けることが難しいと思うので、何か国の制度で第三者機関を設けることがよいのではないか。</p> <p>通報した相手が適切に取り扱うか、調査も含めてきちっとできることが重要。そうすると、一般的な広い意味での第三者機関がどうなのかというイメージがわからない。行政の第三者機関に通報すると、行政は職務範囲の中の何らかの権限によって調査等を行うことになると思うが、完全に民間等の場合、どのような第三者機関ということが考えられるのか。外部でも、行政機関としてどういう権限等があるのかがイメージできない。</p> <p>大きな自治体では第三者機関は必要かと思うが、小規模な自治体の50%がまだ制度を導入していない中で、導入できていない小規模な団体のことも議論の中で考えてほしい。</p> <p>通報先がわかりにくい。</p> <p>内部通報の仕組みを整えさせるためにも、外部への通報の道筋をきちんと付けておくことが必要。</p>

審議事項項目	公益通報者保護専門調査会で出された意見等
(2)通報と相談	<p>公益通報事実該当かどうかのアドバイスを気軽に相談できるような機関を公の機関として設置できれば、かなり公益通報の周知・普及に役立つのではないかと。</p> <p>通報ではなく相談と想定していても、この法律上は通報に当たる場合が結構ある。通報したいという強い意欲があるわけではなく、自分にはどういうオプションがあるのか等、相談をしたいニーズがある時に、クオリティの高い民間の相談窓口が、通報の段階に至っていない相談を扱うことが推奨されるのか、ということに関して簡単なガイドラインがあると、それが法解釈に反映する可能性がある。早い段階で安心して相談できるのはよいことではないかと。</p> <p>企業では、受付段階ではワンストップサービスの的に相談を含め全部受け入れて、整理して次の段階に進めることをやっているが、その機能を外部通報のレベルでもつくってはどうかという示唆なのかなと思う。</p> <p>法律や国の政策としてつくる、補助金を出すということも考えられるが、クオリティの高い消費者センターや消費者保護団体のようなところが行っているものについて、法解釈上、勿論、企業の利益が害されない範囲でという手続とか配慮は必要だと思うが、一定のプロシーチャー、その機関における取扱いの手順が合理的に定められていれば、外部通報の適法性要件のようなものが原則としてみなされる、という整理をしたい。</p> <p>法律導入時に、相談なのか、通報なのか、通報者にわかりにくいという議論があった。弁護士相談は、守秘義務等があるので大丈夫だろうが、例えば一定の立場の人に対する相談は、通報ではないという扱いが法律の中で書けるのであれば、検討の要素と思う。相談した後に内部通報して、不利益を受けないようにしたい。</p> <p>相談相手は守秘義務がある相手。免責をするのであれば、ある程度相手の立場を絞る必要はあると思う。一定の立場、例えば守秘義務のある弁護士等に対して相談した場合は、具体的な事実まで含めて述べた場合でも外部通報には当たらない等、法律に書くか、それとも別の形にするのかはわからないが、通報しやすくするという意味で大事かなと思う。</p> <p>法律制定前に、大阪に民間の公益通報支援センターがあり、弁護士等がメンバーになって、相談を受ける活動をしていたが、この法律ができた途端、活動をほとんどしていない。理由は形式的に外部通報になり、外部通報の要件が重くなっている、どうしても反対解釈をされるというおそれの中で、外部通報の要件を満たさない限り、相談を理由に解雇されてしまう。その場合、公益通報者保護法の公益通報に当たらないから保護されないという、悪循環を生んでしまうということが根本的な問題としてある。そういう意味で反対解釈を許さない、これまでの制度の確認のような規定をしっかりと置いておくことによって、そういった不利益や反対解釈に対する敏感な反応とかそういうものがなくなっていくのではないかと。</p>

6. 民間事業者・行政機関がとるべき措置

審議事項項目	公益通報者保護専門調査会で出された意見等
<p>(1) 通報を受けた民間事業者・行政機関がとるべき措置の具体化</p>	<p>〔行政機関〕 (弁護士会の相談窓口にあった相談では) 行政機関に通報したが反応がない。しっかりと調査しない、動いてくれないという相談は結構あり、内部通報のうえ行政機関に通報したが動かないものもあった。行政機関に伝えた場合にどういう流れで本人に情報が返ってくるか全く通報者はわからない。法律上も定めがない。 最近の報道記事で、行政機関が公益通報を放置し、事業者に対して通報者の名前や通報内容を伝えていたという記事が載っていた。行政機関がとるべき対応について法文に明記することが必要ではないか。例えば情報公開法には30日で対応する、差し支える事情があったら更に30日延期できるといった規定がある。 公益通報に該当した場合には法律10条によって、行政は適切な措置を取らなければならないと書いてあるのに、何が適切な措置であるかについては曖昧さは残るが、この場合には行政庁には裁量の余地がない、あるいは裁量が相当に制約されている、という理解でよいか。 行政機関への通報について、これに対する義務が、規定でただ、適切な処置を取らなければならないとあるだけ。その点を具体的にどれ位の期間内に処理する等、ある程度の縛りというか、法律などでかけていくことも必要ではないか。 行政機関がとるべき措置を10条で定めている。この条文ではどちらかといえば裁量は広いのだろうと思う。ただ、そこを補うような形で国のレベルではガイドラインが定められている。実体要件、すなわち通報対象事実に該当するか否かの判断に関してガイドラインで定めている手続きに関するルール、具体的には、標準処理期間や措置をとらない理由の提示等といったものについては、運用上この5年間で問題がないということがわかっていけば、10条の内容をもう少し具体化してもいいのではないか。実際に同様の規定は、行政手続法や自治法の中にもあるので、比較的導入しやすいものは、書き加えることが考えられてもいいのではないか。 通報があった場合、行政機関が法人等に特別の調査を行うことは、当該法人にとってはダメージになりうるのでどうしても慎重になる。通報対象事実との関連もあるが、これが果たして、当該法律で規定する罰則をもって行っている行為に当たるかどうかの判断が難しいという点が、実際問題として運用の現場ではある。10条に、通報があった場合は「行政機関は必要な調査を行い」とあるが、その調査の範囲や基準等をもう少し明確にしてもらえれば実際の調査がやりやすくなる。 通報対象事実の範囲を拡大すると、法の定義に当てはまる公益通報と、具体的な保護の対象となる公益通報とにすき間が出てくる可能性がある。現在も、法の対象となる公益通報であっても、事業者外部への通報についてはすべてが保護されるわけではなく、他の要件が課されて保護されることから、法で定義される公益通報と保護を受ける公益通報の間にギャップが出ている。この点は恐らく、行政機関でも出てくる可能性がある。その部分をどうするかということも含めて、ガイドラインの活用等で、明確に、行政機関が通報を受けた場合の対応について示していくことが必要になるのではないか。(前掲) 通報する人が主観的に求めているものと、行政府が実際になし得ること、なすべきことの間には、実はかなりギャップがある。 通報してきた人の主観的な満足が得られるというのを目的にしてしまうと、あまり現実的ではないのではないか。 あの企業は悪いことをしているから行政処分してくれというのに対して、官庁ができることにはしよせん限界があるというの、その人たちには気の毒ではあるが、我々が議論をするときには共通の認識を持っておいたほうがいい。</p>

審議事項項目	公益通報者保護専門調査会で出された意見等
<p>(1) 通報を受けた民間事業者・行政機関がとるべき措置の具体化(続き)</p>	<p>【民間事業者】 通報者が通報等をしたことを理由に不利益な取扱いを受けることなく、通報者の職場環境が悪化することのないよう処置を講じている。通報者に対して不利益な取扱いや嫌がらせ等を行う者に対しては、直ちに当該行為の中止命令等の処置を講じている。 公益通報、その他の通報も含めて、通報者が不利益な扱いを受けていないかチェックする仕組みを持っている。通報したときの職場と位置、通報した案件が解決した半年後と1年後にどのような職場、どのような位置にいるか、企業倫理委員会に報告している。 ホットラインに寄せられた声は全て個人名を秘匿した上で、企業倫理委員会(取締役会の諮問機関。大半が社外の人間で構成)に報告され、対応状況、対応の良否も含めて意見を言うことができることになっている。 余り多いのも問題だが、地下に潜ってしまう方がもっと心配。そのため、「こんなことまで」ということでも丁寧に答えて、「何でも言ってい」というスタンスをPRし、できるだけ「何でも言ってみよう」という気になってもらおうとしている。垣根を低くし、ホットラインに電話してみようと気軽に通報ができる仕組みを心がけた。大まかな分類だが件数等のデータはすべて公表している。 周知徹底と利用促進のため、解決した通報内容を抽象化して年2回公表し、CSR報告書でも内容別の数字を公開している。相談の処理状況をわかってもらう努力をしている。 ホットラインを利用しようというキャンペーンをやる。周知徹底が大事で、新入社員が入ってくると毎年研修でやってはいるが、やはりキャンペーンをやらないと意識が薄れていく。キャンペーンをやると数は増える。 倫理とかコンプライアンスは、日常的にやっていかないといけないもの。とは言いながら、どこかで何かイベントがあった方がきっかけになる。まずは、ポスターをつくってCEOからメッセージを出す。全社共通の行事は各部署で5人～15人ぐらいの単位で必ず何らかの倫理関係の研修をやる。そのためのツールとしてケーススタディ教材を提供している。結果は職制を通じてまとめられ、何人の社員が参加したかを、毎年1月にチェックしている。 企業倫理アンケートを社員の10%に実施する。企業倫理、コンプライアンス、CSRに関するe-Learningの希望者を募るといものがメインになる。</p> <p>(労働組合としては)この制度では法は解雇の禁止などのみを規定しており、具体的な手続や労働者の救済などは法的拘束力のないガイドラインに委ねられていると認識している。したがって、現行制度の下では、企業がガイドラインの内容に沿った制度とするよう強く求めることとなる。 「適切な通報処理の実現」の観点から、労働組合は企業へのヘルプラインが適切に処理されているか否かをチェックし、通報された事実を速やかに確認し、不正があれば直ちに解決すること、守秘義務の遵守など、通報した労働者の保護を徹底するよう求める。</p>

審議事項項目	公益通報者保護専門調査会で出された意見等
<p>(2)内部通報制度の導入、通報窓口設置の義務化</p>	<p>公益通報が本人にとって望ましいのかという点、必ずしもそうはならない可能性が高いことから、企業内部での通報を優先して、そこで円満に解決することが望ましいのではないとの観点から、内部通報の仕組みをもっと実現可能なものとして整備する必要がある。</p> <p>通報窓口には企業のヘルプラインなどに加えて、弁護士事務所あるいは労働組合を指定することで制度の実効性が高められる。</p> <p>ガイドライン等で内部での窓口対応というものが難しいのであれば、外部のそういった窓口もあるというようなサジェスションも含めて、何か制度として盛り込めないか。</p> <p>内部通報窓口の設置が進んでいないので、法律の中で強制的な義務の規定にまでするのは難しいかとは思いますが、現行よりももう一段トーンを上げて努力義務といった条項を設けることも検討してはいかがか。</p> <p>法律の中にガイドラインへの端緒をつくるのであれば、テクニカルな議論になるが「設置を努力する義務」よりは「設置を検討する義務」はどうか。中小企業であっても窓口を設置することがいいとそこまでの強いメッセージは出さなくていいのではないか。ただ、「検討する」義務は、中小企業であっても認められてしかるべきではないか。</p> <p>現在、内部通報制度のガイドラインが非常に重要な役割を果たしている中で、法律に何らかの内部通報制度を根拠付けるような規定を置くべきではないか。</p>
<p>(3)中小規模の機関への配慮</p>	<p>中小企業や小規模自治体では、費用、コスト、人員面でそれだけの余裕がない。必要性やメリットが見えないということ。地方公務員法に遵法義務が定められ、刑事訴訟法に告発義務が定められている中で、公益通報条例が必要なのかという職員もいる。</p> <p>内部通報の仕組みを中小企業でも拡大するための枠組みというか、それを促進できるような方策を考えていけたらよい。</p> <p>大企業だけを視野に入れるのではなく、中小企業の実態を十分に踏まえて、より実効性の上がるような施策になるように、是非議論を進めていただきたい。</p> <p>民間の場合も、小さいところになると不十分。そもそも法が定めているやり方が合っているのかどうか。スケールに合った公益通報の体制の議論が必要。</p> <p>中小企業への普及・促進のため、例えば内部通報制度が設置できないような企業には、外部通報の要件を引き下げたり、現在のガイドラインの実効性を高めたりすることの検討も必要ではないか。</p> <p>手続に関する法の規定(の整備が必要)。中小零細事業所ではガイドラインに記されている相談受付窓口の設置に始まる手続の実施が大きく遅れている。拘束力のない任意のガイドラインのみで対応することには限界があるのではないか。</p> <p>(中小企業や中小官庁に)ガイドラインで促すことにも限界があるのではないか。</p> <p>中小企業・中小規模の行政機関が意味のある通報窓口をつくるのは難しいのではないか。また、中小企業が単体でつくるのではなく、共同でつくるというのめかなり難しく、もし、中小企業のための共同の通報窓口のようなものがあるとすれば、実は行政機関に通報するイメージがそれに近いと思うので、通報窓口という形にこだわらなくてもいいと思う。</p> <p>中小規模な組織については、外部窓口の設置を促したとしても限界があるようにも思う。仮に内部通報制度の設置を義務付けるとしても、企業規模等に応じた適用除外という議論も必要ではないか。</p>

7. 効果

審議事項項目	公益通報者保護専門調査会で出された意見等
(1) 罰則	<p>一般企業への罰則の制定といった検討。 通報者特定や通報者への懲戒行為に対する罰則の必要性。 公益通報をしている人に不利益処分をするような企業については個別企業名を公表するといったような措置も選択肢としては考えられる。 勧告に従わない場合の企業名の公表という手法はあるとは思いますが。</p>
(2) 通報者に対する救済制度	<p>処分を受けた通報者に対する救済制度の制定といった検討。</p>
(3) 刑事免責・民事免責	<p>いろいろな類型ごとに保護を定める一つの保護の方法として、民事免責、刑事免責を念頭に置いている。保護のしようがないというわけではなくて、そういったダイナミックな展開までするかどうか。</p> <p>事後的に事業者から損害賠償されることが通報の壁になる。民事での損害賠償に対して、救済というか、損害賠償を制限する民事免責は、この制度を実効化するためには必要なものであり、諸外国の法令でもあるような刑事免責までも検討できたらよい。 民事免責は刑事免責以上に難しい。先ほど言った通報対象者の範囲と密接にかかわる問題だと思う。</p>

8. 運用

審議事項項目	公益通報者保護専門調査会で出された意見等
(1) 制度の周知	<p>一番必要なものが制度の周知である。周知というものは単にお金をかけてテレビコマーシャルを打てばいいというだけではなくて、この法律の趣旨・目的が難しく伝わりにくいという点について、議論し整理することが必要。</p> <p>法律を読みやすくというか、一般の素人にわかりやすくするとともに、そういった方法での広報とかガイドラインとかを見直すべきではないか。</p> <p>市内の民間事業者に公益通報者保護制度の説明をしたが、公益通報という言葉を理解してもらえなかった。「公益通報」というネーミングが、末端のところではぴんと来ない。説明の中で公益通報と言ってもわからないし、内部通報と言ってもわからない。内部告発と言うと、ああ、チクリかと。そこでやっと理解をしていただける。</p> <p>法律とか制度自体の周知徹底が十分になされていない。官庁職員に取組みの広報をしたと聞いたが不十分では。</p> <p>某官庁の相談窓口を担当しているが、1年弱ではあるけれども相談は0件。他官庁の相談の報告を受けているが、官庁によって多少差があるものの、0件という官庁が結構あり、通報すべきような事実が全く発生していないということではないと思う。</p> <p>都道府県レベルでは100%の対応が仕組みとしてはでき上がっている。実際にどれだけ使われているかは別として。</p> <p>公益通報者保護法自体を知らないという職員が多い。これは我々のPRが足りないところだが、また、中にはこの法の対象が製造業、特に食品関係がメインだという偏ったイメージを持っている職員がいる。</p> <p>中小企業のほとんどの企業が、こうした法律があることを知らないし、自分の会社が制度を整備する必要があること認識していない。</p> <p>まずは制度の周知徹底、普及という観点が必要。中小企業の組織への周知と徹底が不十分である。</p> <p>中小企業の制度の認知度が非常に低いことに危機感を持っている。むしろ労働組合のない中小企業においてこそ制度の普及が重要と考えている。</p>
(2) 「通報」に対するマイナスイメージの払拭	<p>通報に対するイメージや概念を変えていく必要がある。余りにもマイナスイメージに見過ぎていて、むしろ小さなことでも通報できるような環境を持っている職場が社会的にも評価されるくらいに考えていけば、対象や範囲を広げていけるのではないか。</p> <p>内部通報というものに対する組織内のマイナスイメージを払拭して、むしろポジティブな評価をしていく。これは周知徹底して、理解を促して、研修なり何なりをしていけばそうなるのか。それとも、この法律の中にそうしたものを、概念やイメージを変えていくようなものを盛り込めるのか、そうした議論も必要。</p> <p>社会の公益を守るための活動をした人は相応の保護を受けられるということについて、明確なメッセージを法律とか周知の過程で出さないといけない。</p> <p>日本は組織における同調圧力が強い社会。この法律をつくり、今回、場合によっては改正するという事は、同調圧力を生じてしまう、そういう日本の文化を必要な範囲では変える、必要があれば文化すら変えるのだという意気込みの部分の部分が大事。</p> <p>実際には組織内部の論理が優先し、正しい指摘をした労働者が不当な解雇や配転、あるいは労働条件を切り下げられる事例が後を絶たない。特にマスコミなど外部への通報は、今であると裏切りというような形で受けとめられる恐れもあって、解雇を含む懲戒処分に付される事例も少なくない。</p> <p>事業者が通報者捜しを行っている。通報者が特定されて不利益をこうむっているという通報後の相談というものが多くあり、事業者の意識改革が進んでいない。</p>

審議事項項目	公益通報者保護専門調査会で出された意見等
(3) 制度での対応が困難な事象	<p>職場内の調和を乱すことに対する無言の圧力みたいなものがあったり、何とも言いようがないいじめみたいなものがあったりして、それでなかなか表に出てこない。 現実の職場内では、形に見える報復よりも、むしろ仲間内での、仲間外れにしたり、いじめたりという定義のしようのないものが多い。これをどうすれば変えていけるのか、議論すべき。</p> <p>通報されること、異論を唱える声が出てくること自体が、職場の管理者として能力がないみたいな見られ方をされる傾向の改善が必要。</p> <p>雇用関係があると保護されるとは言いながら、どうしても心理的に通報しにくい。解雇まではされなくても、実際上の不利益を受けるのではないかというおそれがあるのだと思う。</p> <p>制度とか法律を整備しても、実際に運営しますと、それでできる範囲は限られると思う。最終的には職場とか風土とか、そこに行く必要がある。法律をつくったからと言って解決に向かうものでもないということを頭に入れて議論すべき。</p>
(4) 今後必要な調査・実態の把握	<p>市町村レベルが半分未整備である。市町村は住民に最も身近な基礎的な団体はず。体制が未整備の団体の分析。現場の声などの拝聴ができれば。</p> <p>(労働者向けインターネット調査) アンケートにおいて、公益通報者が企業なり何なりに通報をしたときに、不利益を被ったかどうかというのが余り書かれていないということに若干不満が残った。通報したことで不利益を被った事例があるかどうか聞かせてほしい。</p> <p>通報があったもののうち法令違反の割合。例えば公益通報者保護制度で守られる対象となったものがどの程度あるのか。そういったデータは把握されているか。</p> <p>公益通報として受理した件数に対して、公益通報として申告があったものの要件を満たさなかったために公益通報としてではなく、情報提供として受け付けたものの件数。</p> <p>公益通報に関する労使協定について、実際に実績があるか。また、公益通報に絡んで労使交渉に入ったような例があるか知りたい。</p> <p>(オーストラリアとニュージーランドの) 刑事責任・民事責任の免責についてどのような議論があったのかということを知りたい。</p>

9. その他

審議事項項目	公益通報者保護専門調査会で出された意見等
(1)法文の分かりやすさ	<p>法律の趣旨・目的が難しく伝わりにくいという点について、議論して整理することが必要。 公益通報者保護法の規定は読み方が非常に難解で、素人の方がさっと一読してどういった事柄が公益通報に当たるか、自分が通報しようと思っている内容はどこへ通報すれば適法になるのかについてなかなか理解が難しいのではないかと。 法律を読みやすくというか、一般素人の方にわかりやすくするとともに、ガイドラインを見直すことも一案である。</p> <p>行為規範が明確になっているか。</p>
(2)手続規定	<p>法律の禁止行為が実際に行われた場合に、労働者が事実上の不利益な取扱いについて、裁判で争っても結局、訴訟技術的な理由によってはねられてしまう。結果として損害賠償というような形でしか救済されないのが現状。</p>
(3)国際化	<p>公益通報者保護法が国際化という課題についても検討を行う必要がある。</p>
(4)消費者庁の位置付け	<p>公益通報者保護の枠組みの中で、消費者庁をどう位置付けるか。 個別の官庁以外に消費者庁に通報できる制度がうまく機能するのかしないのか。</p>