

公益通報者保護専門調査会で出された意見等 に対する消費者庁の考え方

平成22年11月
消費者庁

目次

× 1. 制度の目的・在り方	..... 3
× 2. 通報者の範囲	..... 4
× 3. 通報対象事実の範囲	..... 6
× 4. 外部通報の要件	..... 8
× 5. 外部通報先の範囲	..... 9
× 6. 民間事業者・行政機関がとるべき措置	.....10
× 7. 効果	.....12
× 8. 運用	.....14
× 9. その他	.....15
× 10. 消費者庁の考え方（まとめ）	.....16

1. 制度の目的・在り方

公益通報者保護専門調査会で出された意見等(消費者庁の整理)

〔目的・在り方〕

- 法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。具体的事実がなければ法改正には至らないところ、現時点で当該事実は指摘されていない。
- 改正を主張する側が立法事実を証明しなければならないとすれば、何もできない
- コンプライアンス等をこの法律ですべてやろうというわけではない
- 公益通報者保護法は制度の一部だけ、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がある
- 公的監視機能の補完という視点を、目的で確認すべき
- 労働者保護は手段であり、国民の利益の保護に係る法令の規定の遵守が目的
- 制度や法律でできる範囲は限られており、最終的には職場や風土等による。法律をつく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入念に入れて議論すべき。

〔現行法の「公益通報」に該当しない通報に対する行政機関の対応〕

- 通報者が誰かということで情報の取扱いが異なるべきではない
- 公益通報者保護法の範囲内で具体的に何か対応ができるかという点と難しいと思う。ただ、公益通報の対象事実となるような事柄について、労働者以外から通報があった場合について、ガイドライン等の中で基本的には準ずるといような形で扱うことを検討すべき。
- 現行法の公益通報ではない通報を、公益通報と同様に行政側が対応しなさいという課題は、別のところで考えたほうがよい

消費者庁の考え方

- 公益通報者保護法は、通報者保護に関する制度的なルールを明確にするべく、(下記を含めた諸論点について)国民生活審議会・国会での議論を経て制定された
↓
本法を改正することについて国民のコンセンサスを得るためには、法改正を必要とする具体的事実・理由が必要
↓
現時点では、当該具体的事実・理由は十分には確認されていないのではないかと
- 法令遵守を目的とする他の法令・施策との関係で、公益通報者保護制度をいかに位置づけるかについての検討が必要ではないか
- 現行法の「公益通報」に該当しない通報に対する行政機関の対応について、公益通報者保護法で制度化することは法の目的やコンセプト全体を大きく変えるもの。行政運営に関する他の法令との関係にかんがみても、本法の改正によって対応すべきかについての検討が必要ではないか。

2. 通報者の範囲

公益通報者保護専門調査会で出された意見等(消費者庁の整理)

〔通報者の範囲の拡大〕

【国民一般】

- 国民(全体)に広げてはどうか
- 外部者に対しても通報を理由とする不利益取扱いをしてはならない、というような努力義務的な訓示規定を置くことは検討に値する
- 少なくとも行政機関や一定の大企業に関しては、労働者以外に通報者の範囲を拡大する方向性も考えられる
- 労働者以外をどう保護するのかというのが現実的に見えてこない。労働者に限らざるを得ないのではないか。

【退職者】

- 退職者からの通報・相談の件数が非常に多い
- (退職者について)考えられる保護というのはなかなか法律に書けない

【下請け等取引事業者】

- 継続的契約関係について、裁判例で解除が無効とされている(ので、取引事業者を通報者の範囲に含めることは可能)
- 解除の理由が通報か否かを、どうやって判断するのか
- (理由の判断は)解雇についても同じように難しい。したがって、これだけを理由に保護の方法がないとはいえない。
- 解雇については伝統的に無効構成をとっており法律上明確に定まっている。契約関係を解雇と同レベルで議論するのは難しい。
- 事業者に対する規制は、取引の自由との関係でかなり厳しい

消費者庁の考え方

- 具体的にいかなる不利益が考えられるか、またいかなる保護が可能であるかについての議論が必要ではないか
(←「労働者」については、解雇その他の不利益が考えられ、これらからの保護が可能)
- (退職者が、通報したことを理由とした不利益取扱いから保護されなかった実例などの)具体的事実・理由は十分には確認されていないのではないか
- 法制定時においては、事業者間の取引関係に保護を加えることは、取引自由の原則から慎重に検討すべきとの判断から、「通報者」に含められなかった
↓
この結論に変更を加えるとすれば、何らかの具体的事実・理由が必要ではないか

公益通報者保護専門調査会で出された意見等(消費者庁の整理)

【取締役】

- 役員はそもそも、不正があれば正す義務がある。上が怖くて対応ができないということ自体がおかしな話。

〔匿名通報者の取扱い〕

- 匿名(通報)を制度として取り込むのはかなり難しい
- 匿名通報者は保護できないので、この法律の議論とはあまり関係がないのではないか
- 匿名性を保ったまま、不正は是正したいという需要に応えるための法的な整備・システムの構築が必要

消費者庁の考え方

- 法制定時においては、取締役は忠実義務を負っている立場であり、また選任・解任権は会社法に基づき原則として株主総会にあることから、「通報者」に含められなかった
↓
この結論に変更を加える場合、まず会社法との関係をどのように整理するかの検討が必要ではないか

- 匿名通報者に対しては、不利益取扱いが想定されず、保護の必要がないのではないか

3. 通報対象事実の範囲

公益通報者保護専門調査会が出された意見等(消費者庁の整理)

〔対象事実の拡大〕

- 公益通報の対象となる範囲が狭い
- 公益のための通報というのを一般市民がどう受け取るかということを考へても、犯罪行為を広く含めるということにしていかないと、制度が根付かないのではないか
- 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つた者が通報し、それによつて不利益を受けないという枠組みにすべき
- 法令違反のみではなく、不適正な部分等も対象とすべき

〔対象法律制度〕

- (範囲が) 非常に分かりにくい
- 通報をするか否かの判断を迷わせる可能性がある
- 法律の実効性を逆に弱めてしまう
- メリットよりもデメリットの方が大きい
- 明確性を求めるあまり逆に通報者から見て明確性がない
- イギリス法でも、本法ほど細かい限定列挙をしていない

消費者庁の考え方

- 法制定時においては、
 - 民事法違反を対象とすると、予測可能性を害し、法的安定性を損なうと考えられること
 - 不当な行為を対象とすると、リスク評価をめぐつて見解が分かれ、対象範囲が不明確になることから、対象とされなかつた
↓
この結論に変更を加えんとすれば、何らかの具体的事実・理由が必要ではないか
- 法制定の経緯(従前より一般法理等によつて保護されてきた通報のうち、一定の要件に該当する「公益通報」について、保護の対象となることを「明確化」したもの)への留意が必要ではないか
- (拡大した通報対象事実に係る通報について)公益通報を受けた事業者や行政機関がとるべき措置の実効性を維持できるかについての検討が必要ではないか

公益通報者保護専門調査会で出された意見等(消費者庁の整理)

〔法令違反の「おそれ」〕

- 法令違反の「おそれ」を対象に含めるべき
- (通報者は) 慎重に考えて確かな信念を持って通報すべき。「おそれ」を含めてしまうと安易な形での通報が激増する。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。
- 3条の真実相当性の解釈で読み込むことができれば、「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

消費者庁の考え方

- 法制定時においては、保護される範囲を明確にするため、また、蓋然性が低い状態で通報がなされた場合には事業者の正当な利益を害することがあることから、「まさに生じようとしている」とされた
↓
この結論に変更を加えるとすれば、何らかの具体的事実・理由が必要ではないか
また、主観的な「おそれ」のみによる、根拠のない通報を対象外とする必要があるのではないか

4. 外部通報の要件

公益通報者保護専門調査会が出された意見等(消費者庁の整理)

〔外部通報の要件の緩和〕

- (外部通報の)要件が厳しい
- 三段階式の通報先の分け方がいいのかどうか、検討されるべき
- 外部通報でいろいろな要件を課すことは、それなりに相当な理由がある
- 企業の利益と従業員の利益の調和の線引きが少し従業員に不親切ではないか
- 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と、必ずしもそうはならない可能性も高い。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労働者にとっても望ましいのではないか。
- (外部通報の)要件は、労働者保護と企業の利益の調整の結果。(第3条第3号)イ～ホはかなり具体的であり、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。

〔一般的保護要件〕

- 「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」などの一般的な保護要件を設けるべき
- 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、少し保護される場合が拡がることもいい
- 一般的な保護要件を設けることに何らの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

消費者庁の考え方

- 労働者が事業者に対して負う誠実義務との関係上、(形式的には当該義務違反となる)外部通報は、一定の要件を満たした場合に限って認められている
↓
この点にかんがみれば、内部通報よりも厳格な要件を課すべきではないか
- 法制定時においては、法令違反を通報することによる公益の実現と、事業者の正当な利益の保護のバランスを通報の保護要件に差を設ける形で図った
↓
この結論に変更を加えるとすれば、何らかの具体的事実・理由が必要ではないか
- 法制定時においては、個別の通報が保護されるのか否かについての予測可能性を害し、通報者保護にはつながらないとして、一般的な保護要件は設けられなかった
↓
この結論に変更を加えるとすれば、何らかの具体的事実・理由が必要ではないか

5. 外部通報先の範囲

公益通報者保護専門調査会で出された意見等(消費者庁の整理)

消費者庁の考え方

〔第三者機関の設置〕

- 通報先として新たな専門の第三者機関を設けるべき
- 国の制度で第三者機関を設けるべき
- 地方自治法の「機関の共同設置」による設置を検討してはどうか
- 第三者が判断する(公益通報の内容を調査・措置する)仕組みを導入してはどうか
- 通報対象事実に該当するかどうか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、周知・普及に役立つのではないか
- 例えば行政機関への通報は何らかの権限によって調査等を行うことになるが、(権限との関係で)どのような第三者機関が考えられるのかイメージがわからない
- 小規模自治体のおよそ50%がまだ制度を導入していない状況で、そういった未だ対応できないでいる団体についても考慮すべき

- 第三者機関の属性、役割、権限、実効性、行政コストの問題等について、更なる検討が必要ではないか

〔通報と相談〕

- 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とすることが、通報しやすくするという意味で大事
- 通報の段階に至らない相談を、クオリティの高い民間の相談窓口がどう扱うことが推奨されるのかに関するガイドラインがあるといい
- 当該機関(相談窓口)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が原則としてあったものとみなされるという整理ができないか
- 外部通報の要件を満たさない限り、相談してしまうとそれを理由に解雇されてしまうという反対解釈のおそれをなくすことが必要

- (「一定の立場」「クオリティの高い民間の相談窓口」「一定の取扱いの手順」などについて)法で一律に制度化することが適切か。運用面での対応を検討すべきはないか。

6. 民間事業者・行政機関がとるべき措置

公益通報者保護専門調査会が出された意見等(消費者庁の整理)

消費者庁の考え方

〔民間事業者・行政機関がとるべき措置の具体化〕

- 法第10条の義務の内容が曖昧であり、処理期間等について、具体化が必要
- 法第10条に、調査の範囲や基準等が明確に規定されれば実際の調査がやりやすい
- ガイドラインで定めている手続に関するルールについて、運用上この5年間で問題がないのであれば、法第10条の内容をもう少し具体化してもいいのではないかと
- 通報する人が主観的に求めているものと、行政府が実際なし得ること、なすべきこととの間には、かなりギャップがある。通報者の主観的な満足が得られることを目的とするのは現実的ではない。
- 手続に関する法の規定(の整備が必要)。中小の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と。

- とるべき措置の具体的内容について(“適切な(標準的な)処理”として、いかなる事態を想定してどのように設定するのか、小規模自治体の対応能力への配慮など)、更なる検討が必要ではないか
- 事案によって背景事情・複雑性が様々である中で、法で一律に制度化することが適切か。運用面での対応を検討すべきはないか。

公益通報者保護専門調査会が出された意見等(消費者庁の整理)

〔内部通報制度の導入、通報窓口設置の義務化〕

- 法に内部通報制度を根拠付ける規定を置くべきではないか
- 窓口の設置について法律上の努力義務又は「検討する」義務を設けることを検討すべき
- 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、それを促進できる方策を考えるべき
- 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、実効性のある施策について議論すべき
- スケールに見合った体制を議論すべき
- 中小企業や小規模自治体においては、費用、コスト、人員面でそれだけの余裕がない
- 中小企業や中小規模の行政機関において意味のある通報窓口をつくるのはかなり難しいのではないか
- 中小規模の組織については、外部窓口の設置を促したとしても秘密が守れないことについては解消できず、内在的な限界があるように思う。したがって、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の議論も必要ではないか。
- 例えば内部通報制度が設置できないような企業については、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も必要なのではないか
- 公務員については、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、必要性やメリットがみえない

消費者庁の考え方

- 内部通報制度の導入が進まない具体的原因の把握が不十分ではないか
- 把握した具体的原因を踏まえた上で、内部通報制度の導入について何らかの制度化・義務化をするにあたっては、
 - ・ 「内部通報制度」「窓口」の定義、内容
 - ・ 中小企業・小規模行政機関の対応能力への配慮
 - ・ 適用除外基準設置の可否、可能である場合の具体的基準
 - ・ 事業規模等別の施策の可否、可能である場合の具体的分類基準
- などについて更なる検討が必要ではないか
- 法で定めるのではなく、ガイドラインの見直し、導入モデルや事例集の提供等の取組による方が細やかかつ適切な対応が可能ではないか

7. 効果

公益通報者保護専門調査会が出された意見等(消費者庁の整理)

〔罰則〕

- 罰則を設けるべき
- 個別企業名を公表するという措置も選択肢となりうる

消費者庁の考え方

- 法制定時においては、
 - ・ 罰則を設けるかどうかは、その規定によって行おうとする強制の程度等を勘案して決すべき
 - ・ 罰則の必要性については、個別法令の実効性確保の観点から個別法令ごとに検討が行われるべきことから、罰則は設けられなかった
↓
この結論に変更を加えるとすれば、何らかの具体的事実・理由が必要ではないか
- 刑罰の対象としうるだけの構成要件の明確性が確保されているかについての検討が必要ではないか
- (公表措置について)「通報したことを理由に」の判断を、通報対象事実につき処分等の権限を有する行政機関が行うことの実効性の有無について検討が必要ではないか

公益通報者保護専門調査会で出された意見等(消費者庁の整理)

〔通報者に対する救済制度〕

- 不利益取扱いを受けた通報者に対する救済制度・救済に関する法の規定を設けるべき

〔刑事免責・民事免責〕

- (様々な種類の通報者に対する) 保護の方法として、民事免責・刑事免責を検討してはどうか
- 通報者にとっての一番の壁は後で事業者から損害賠償されること。したがって、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必要。
- 諸外国の法令にもあるような刑事免責も検討すべき
- 民事免責は刑事免責以上に難しい

消費者庁の考え方

- 具体的な救済制度の内容、実効性などについて更なる検討が必要ではないか

- 法で一律に制度化することが適切か
- (取引事業者間の通報に対する保護として民事免責・刑事免責を定めることは)取引自由の原則に対する制限を定めることとなるため、慎重な検討が必要ではないか
※ 契約一般の当事者間の行為について刑事免責・民事免責を定めた法令は見あたらない

8. 運用

公益通報者保護専門調査会で出された意見等(消費者庁の整理)

〔制度の周知〕

- 周知徹底が十分になされていない
- 一番大きな問題は、中小企業において保護制度の認知度が非常に低いということ
- 「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。
- 中小企業のほとんどが、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を認識していない

〔「通報」に対するマイナスイメージの払拭〕

- 通報というものに対するイメージや概念をもっと変えていく必要がある
- 法律の中に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についての議論が必要

〔制度での対応が困難な事象〕

- 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、仲間はずれにしたり、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。
- 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。

消費者庁の考え方

- 更なる制度の周知普及の促進が必要と考えられるため、効果的な方法を検討の上、積極的に取り組んでまいりたい
- 周知普及の促進に向けた取組を実施する中で中長期的に対応する必要があると考えている

9. その他

公益通報者保護専門調査会が出された意見等(消費者庁の整理)

〔法文の分かりやすさ〕

- 公益通報者保護法の規定の読み方が非常に難解であるので、法律を読みやすくするとともに、広報・ガイドラインを見直すべき
- 行為規範が明確になっているか
- 法の趣旨・目的が難しく伝わりにくい

〔手続〕

- 事実上の不利益取扱いについては、「法律上の争訟性」の要件を満たさないため、訴訟の対象となり得ず、是正措置を求めることができない(結果として損害賠償の形でしか救済がされない)

〔国際化〕

- 公益通報者保護制度の国際化についても検討を行う必要がある

〔消費者庁の位置付け〕

- 公益通報者保護の枠組みの中で、消費者庁を、どう位置付けしていくか
- (行政機関への公益通報について) 例えば消費者庁に通報するような制度設計も考えられる

消費者庁の考え方

- 周知普及の促進・運用の充実に向けた取組に際して、十分に留意してまいりたい

- 訴訟制度の在り方の問題であり、公益通報者保護制度の見直しによる解決は困難ではないか

- 国際私法の問題であり、公益通報者保護制度の見直しによる解決は困難ではないか

- 通報内容について法的な権限に基づく調査を行い、事実の有無を確認し、その是正を行うことが可能でなければ、当該公益通報に対処することができないことから、「処分又は勧告等をする権限を有する行政機関」へ直接通報することとした方が、通報者の保護に資するのではないか

- 行政機関同士の連携の強化等運用の充実に向けた取組は必要と考えられるため、関係省庁と検討してまいりたい

10. 消費者庁の考え方(まとめ)

現状

- 制度の周知普及の促進・運用の充実の必要性が認められる
- もっとも、直ちに法改正によって制度を見直すべき具体的事実・理由は十分に確認できていない
- 本専門調査会においても、各論点について、法改正の要否を含め、様々な御意見が出されている状況にある



まず、必要性が明らかとなっている課題に取り組み、右記のとおり、段階的に対応することが適切と考えられる

当面

- 制度の周知普及の促進に向けた取組を実施
- 制度の運用の充実に向けた取組を実施(ガイドラインの見直し、導入モデルや事例集の提供等)
- 並行して、更なる実態調査を行うことで、詳細を把握し、
 - ①周知普及が進まない具体的原因
 - ②運用の充実のポイント
 - ③法改正を必要とする具体的事実・理由の有無などを把握する

中期的に

- 制度の周知普及の促進・運用の充実に向けた取組の実施状況・更なる実態調査の結果を踏まえ、改めて法改正によって制度を見直すべき具体的事実・理由の有無を精査



当該具体的事実・理由が認められた場合には、法改正を視野に入れた検討を行う