

平成30年7月17日

内閣府消費者委員会

公益通報者保護専門調査会 御中

意見書

消費者委員会専門委員

弁護士 林 尚 美

1 通報者の範囲について

現行法よりも広く通報者として保護される範囲を広げるべきである。

(1) 退職者について

退職後一定期間内の者に限定すべきであるかについて、最近明らかとなっている不祥事が、長年に亘り、企業内で継続的に繰り返されていた事案が目立っていることから、退職後何年経過しても、法令違反行為が存在しているときは、公益通報することにより、「法令の規定の遵守を図」ることができ、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」と考えられる。従って、退職者について、通報時期を限定すべきでない。期間限定することにより、メリットを享受するのは不正を継続している事業者側だけである。

(2) 役員等について

役員等はその立場上、一般の労働者以上に事業内の内部事情・不正行為を知り得る機会が多いので、役員等を主体に含めて保護を図るべきである。そして、その要件として、基本的には是正措置をとったことを前提とすべきであるが、通報内容に照らして是正措置が期待できないときは、2号通報をすることは正当行為にあたり、2号通報の要件も満たすとすべきである。また、会社法339条1項等の解任を無効とするなど法律の手当をすべきである。

(3) 取引先事業者等について

取引先事業者は、より違法行為を知り得る立場にあり、かつ、通報したこ

との報復として契約を打ち切られ、営業の継続すら困難となる事案も多く、特に継続的契約関係又は請負契約関係にあるなど事業者との取引により違法行為を知り得る関係にあり、通報者の範囲に含めるべきである。

(4) その他の通報者について

請負契約関係で労務を提供する一人親方、フリーランスなど、実質的に労働者に類似した契約のもとにある者も、違法行為を知り得る立場にあり、通報により契約解除などの不利益を受けることがあることから、通報者の範囲に含めるべきである。

2 通報対象事実の範囲について

明確性を損なわない範囲で広げるべきである。

(1) 刑事罰の担保による限定

明確性の観点から、明文の根拠のある行政処分等の行政措置の対象となっているものは通報対象事実の範囲に含めるべきである。

(2) 法目的による限定を外すこと

現在、通報対象事実の範囲に含まれていない税法や国家公務員法等への違反であっても、公益性や明確性があると考えらこれらについても対象とすべきである。

(3) 条例を通報対象事実に含まれること

明確性の観点から、法律と条令を同等に、刑事罰ないし行政処分等の行政措置の対象となっているものは通報対象事実の範囲に含めるべきである。

(4) 規定の方式について

通報者が通報しやすいためにも、通報対象事実ではない法令を列挙する方式をとるのが合理的である。

3 外部通報の要件について

(1) 2号通報（真実相当性）

真実相当性の要件を緩和して「思料した場合」とすべきである。

犯罪行為である名誉毀損行為が免責される場合と同じ要件を設定するのは、通報者にとって重い負担となっており、他方、行政機関には守秘義務があり、公表を前提としていないので、直ちに企業に風評被害など不利益は生じないはずであるから、要件を加重する理由がない。むしろ、法令違反が疑われる場合に行政機関が調査を行うのは当然のことである。

(2) 3号通報（特定事由該当性）

特定事由該当性の要件を緩和すべきである。

その要件は、客観的に分かり易い要件とすべきであり、①内部通報をしたが相当期間（具体的に日数を定めるべき）内に適切な措置が取られなかった②内部通報制度がないことあるいは通報者が認識できなかったことなどの規定をすべきである。

(3) 通報者の範囲の拡大と外部通報の保護要件について

より通報しやすい、分かり易い制度設計を考えるべきであり、それぞれの通報者により保護要件を異にすることにより、法律自体を複雑にすべきではないと思料する。

4 通報を裏付ける資料の収集行為に関する責任について

真実相当性などの要件が維持される限り証拠が必要であり、そのためには通報者は証拠を持出す必要がある。他方で、持出行為が違法とされると、公益通報をすること自体が許されない行為となり、本法の趣旨を没却する。

これらの観点からは、収集行為が違法行為として処分されないことを明文で規定すべきである。

5 通報体制の整備について

内部通報制度を義務化することは、事業者にとっては、2号通報・3号通報に先立ち、内部通報を受け付けることができるようになり、自浄作用を高めることに資する。従って、内部通報制度をとることを法律上の義務とすべきである。ただし、小規模の事業者では、誰が通報したかが直ぐに分かってしまい、

不利益取扱いをおそれるあまり、通報できないという事態も予測される。そこで、従業員50名以上の事業者あるいは年間売上2億円未満の法人など具体的に「小規模の事業者」を定義づけして例外的に法的義務を課さないこととし、その上で、内部通報制度を導入していない事業者については、2号及び3号通報の要件を緩和することにして、内部通報制度の導入を進めるべきである。

6 守秘義務について

(1) 守秘義務を課すべきである

通報者は、通報したことを理由として不利益取扱いされることを懸念して通報を躊躇することがある。そこで、内部通報については、守秘義務を課すべきである。

また、2号通報については、公務員には、職務上守秘義務があるが明文化して明らかにすべきである。

3号通報については、殊にマスコミについては報道の自由があり、一律に守秘義務を課すことまではしないとしつつ、「本人の承諾を得た上で掲載することができる」という条項にするなど工夫をすべきである。

(2) 守秘義務の内容

通報者個人を特定し得る情報であり、守秘の対象者は、当該通報を受け付けた窓口、調査をした者になる。

7 一元窓口の設置について

(1) 設置の可否及び設置先について

公益通報をしようとする者は、その通報がどの行政機関が権限を有しているかが分からないことが多いために通報自体を躊躇したり、あるいは、誤って異なる行政機関に通報する可能性があること、誤って異なる行政機関に通報して不利益を受けることがあることから、一元窓口を設置すべきである。

一元的な窓口のある機関としては、新たに機関を作のではなく、公益通報

者保護法を所管している消費者庁にすべきである。

(2) 一元窓口の担う職務及び実効性の担保について

①消費者庁は、一元的な窓口となって、公益通報を受け付ける。

②当該行政機関に回付する

③フォローアップまでの期間を限定し（法制度化すべきである）、それがなされていない場合に、各行政機関に適切な対応を促し、問題がある場合に対応する

④各通報者に対して、フィードバックする（法制度化すべきである）

など、既に実施されている内部通報制度での窓口の実施方法を参考にして法制度化すべきである。

8 不利益取扱い等に対する行政措置について

(1) 行政措置を設けること自体

通報者の迅速な救済及び不利益取扱いの抑止を目的として、行政が何らかの形で不利益取扱いからの保護を与えるべく、行政措置を導入して、事業者に対するサンクションとなるようにすべきである。

(2) 導入する場合の行政措置の種類及び制度の在り方

助言・指導、あっせん手続を非公式で行い、それでも改善されない場合に、勧告、公表、命令と順を追って強度が増すような行政措置が取られるべきである。事業者側は、行政措置により風評被害が発生することを危惧するが、通報にかかる事実が存在しなければ、通報対象事実の調査は開始されることはなく、調査を開始して初めて不利益取扱いがなされたことを問題視することになるので、風評被害が発生することはない。

(3) 不利益取扱いに対する刑事罰について

その保護法益や可罰性、他の法令との整合性、違法行為抑止に当たり行政措置等の他の適当な手段がないかという点を踏まえ検討する。

9 立証責任の緩和について

労使関係においては、事業者側が労働者に関する情報を持っており、武器対等でない現状において、立証責任の転換する必要がある。労働契約法 16 条は「解雇は、客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上相当であると認められない場合は、その権利を濫用したものとして、無効とする。」とあり、立証責任の転換がはかられている。公益通報者保護法は、「公益通報者の保護を図るとともに、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法令の規定の遵守を図り、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」としていることから、一層、通報者を保護すべきである。

通報者として保護すべき者を「労働者」以外の者、役員、取引先事業者等に広げていくのであれば、尚更、通報者保護、法令遵守及び国民生活の安定にするため、通報者の立証責任を緩和すべきである。

具体的には、①公益通報を行ってから 2 年以内に公益通報者に対して不利益措置をとった場合、②不利益取扱措置を禁じる措置を受けたにもかかわらず不利益措置をとった場合、通報者が公益通報を理由として不利益を受けたと推定するとの規定にすべきである。

10 通報妨害について

東洋ゴム工業株式会社の免震偽装事件における社外調査チームの「最終調査報告書」で、出荷済みの免震ゴムの回収や公表を検討した際に、公表しない場合に内部通報されることをデメリットとして捉え、内部通報を行うおそれのある関係者のリストを作成し、免震偽装されたことが分かっても、内部通報をさせまいとする対策が検討されていた。企業文化や意識の改革が進んでいない現状において、通報の探索を禁止する必要性が大きい。

そこで、通報者を探索しようとした場合や通報妨害があった場合、公益通報の撤回を求められた場合には、公益通報者が当該通報行為を理由として不利益な取扱を受けたものと推定する等の規定をすべきである。 以上