

内閣府消費者委員会
委員長 高 巖殿
消費者委員会公益通報専門調査会
座長 山本 隆司殿
座長代理 柿崎 環殿
委員 各位 殿

意見書（1）

串 岡 弘 昭

公益通報者保護法の改正への動き

消費者庁は平成25年6月「公益通報者保護制度に関する実態調査報告書」を公表しています。現行法の改正への具体的な動きとなると、消費者庁自身が平成26年5月から始めた、公益通報者保護制度に関する意見聴取、といえるでしょう。

平成27年から28年にかけて消費者庁が「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」を発足させました。その後、この検討会の下に、「ワーキンググループ」を立ち上げ、引き続き検討がなされました。

私は検討会に初めて内部告発者として委員に就任しました。平成14年に内閣府国民生活局で公益通報者保護法の審議が始まりました。その後、法案が平成16年4月、5月、と衆議院、6月に参議院で審議されました。そして、6月14日に公益通報者保護法が成立しました。その後、法律の施行後五年を目途としての検討、消費者庁に公益通報者保護専門調査会での審議が平成22年6月から始まりました。

私が、27年に消費者庁での検討会の委員に就任するまで、内閣府でも、委員会でも内部告発者が意見を聞かれたことはなかったし、意見を述べる場もありませんでした。そもそも、内部告発者から直接意見を聞く、ましてや委員になってもらうなどという発想自体がなかった、としか思えないわけです。

その後、検討会の下に置かれたワーキンググループには、内部告発者が入りませんでした。そして、現に審議されている消費者委員会公益通報専門調査会にも内部告発者だった人、あるいは内部告発者の人が委員としては入っていません。メディアの人も委員に入っていません。

中間整理には、大学教授、企業、消費者団体、労働組合、弁護士の方々の名があります。そしてその方たちはこれまでも意見が言えましたし、現に意見が反映されています。しかし、内部告発者の意見、メディアの意見は再び言えなくなっています。中間整理にも当然にして内部告発者の発言はありません。

内部告発をめぐる直接の当事者は事業者と内部告発者です。

今回、私は内部告発者としての意見を述べることに感謝しつつも、常に内部告発者の意見を聞いてもらいたいとの思いがあります。

現行公益通報者保護法成立過程の問題点

現行法は内部告発者の声を聞いて成立してはいません。雪印食品の牛肉偽装を告発した水谷洋一氏は、現行法を内部告発者規制法だと称しました。私は、現行法を企業秘密漏洩防止法、ないしは事業者利益優先保護法だと言っておりました。

現行法が成立していく過程、当時の内閣府での論議、国会での審議においても誰一人として内部告発者は意見を述べていません。メディアも意見を述べていません。意見を述べる機会が与えられませんでした。

現行法を信頼して公益通報できるかといえば、私は、出来るはずがない、と言わざるを得ません。それは、私の知っている限りの内部告発者に共通する認識です。このような現行法であるからこそ、私は、(朝日新聞 2006年3月25日(土曜日)私の視点)で、現行法の施行前に改正しなければならない、と訴えていたわけです。

私は現行法が成立したことに、功の部分があることを認めるものです。それは、内部告発が密告と同一視された時代に終止符を打ったからです。しかしながら、公益の実現という一点に絞って考えたとしたら、現行法はない方がよい、と言わざるを得ません。なぜなら現行法がない時は、内部告発者が通報先を自らの判断で決めることができたからです。

内部告発者の意見を聞いていないがゆえに成立した法律であることは、その通報先と保護要件に端的に表れています。つまり、現行法は、通報者にとって事業者内部への通報が最もしやすいという認識を持った、あるいは事業者内部への通報を行政機関やその他の事業者外部への通報に優先させています。誠にこのことは、内部告発者の声が全く現行法に反映されていないことを物語っています。

事業者内部に通報した内部告発者は全て例外なく報復を受けた、現行法で言えば、解雇を含め不利益な取扱いを受けた、受けているという現実をしっかりと認識しなければならなかったはずです。そのような不利益取扱いを受けた内部告発者の声を聞いていれば、事業者内部への通報は最も危険であることが認識できたはずです。

内部告発者が最も信頼できる通報先は、メディアです。メディアは通報者に報復はしません。メディアが存在するための生命線は取材源の秘匿ですから、通報者の氏名がメディアから洩れる心配はありません。

現行法は、違法行為であっても最初にメディアに通報してほしくはない、という法律です。メディアの関係者にとっては、承服できないはずで

事業者が氏名を知られれば報復の危険がある、しかし、公益の回復だけは何としても実現しなければならないと考える人は、メディアに通報するのは至極当然です。氏名は分かってもいい、その覚悟はしている、しかし、事業者の違法行為の解消による公益の回復はぜひとも実現しなければならない、と決意した人もまたメディアに通報することになります。

このようなことから内部告発者はメディアに通報したことを、内部告発者から意見を聞いて法案に反映されなければならなかったはずで

公益通報ハンドブック 8頁 ポイント「対象となる法律に違反する犯罪行為又は最終的に刑罰につながる行為」が保護を受けることができる通報対象事実です。

この点で申し上げたいのは、個人の犯罪と事業者の違法行為とに違いがあつてはならないということです。個人の犯罪が発生していれば、例えば暴行、傷害事件が発生すれば、その事件を目撃した人は警察に通報するはずで

何ゆえに、通報対象事実が生じているにもかかわらず、事業者の犯罪だったら事業者への通報を行政機関や事業者外部への通報に優先させるのか、あつてはならないことである。

公益通報者保護法を成立させるのであれば、内部告発をしようと思つていたら、事業者への通報は最も注意をすべきです、という規程を入れるべきであつたはずで

事業者が通報したら事業者はあなたに報復しないと確信できますか、あるいは違法行為はこのまま継続させるようあなたに圧力を加えないと確信できますか、という注意を喚起し、せつかく公益通報をしなければならないと決断したのなら、その決意を最も生かせる通報先である、メディアへ通報と行政機関へ通報すべきです、という理念を入れた法律にするべきだつたのです。

以上、公益通報に対する私の考えから、法に基づく保護を受けるための要件の中で、通報対象事実が生じている場合と通報対象事実に着手である場合について言及したい。

以下において公益通報者保護法についての問題点について具体的に論じていきます。

通報対象事実が生じている場合
通報対象事実が生じている場合は、事業者内部に最初に通報することは危険である。違法行為を継続したり、内々に解消したりするからである。このこと

は、過去の企業不祥事を見れば分かるはずである。

公益の実現を考えた場合、違法行為と知っている場合に、敢えて違法行為と通報する必要はないはずである。それでも内部通報するとすれば以下の確信、確証が必要である。

違法行為を行っている事業者へ公益通報する場合に確信、確証が必要な要件

- イ 公益通報をすれば解雇その他不利益な取扱いを受けないと確信できる制度がある場合
- ロ 公益通報をすれば当該対象事実に係る証拠を隠滅しない、偽造しない、又は変造しないと信ずる理由がある場合
- ハ 労務提供先から行政機関、事業者外部への通報をしないようにとの要求がないと確信、確認できる場合
- ニ 通報者の生命又は身体の安全が確保され、危害が発生する危険がないと確信できる場合
- ホ 事業者が違法行為を認めた場合、担当行政機関に自主的に全容を正確に報告すると確信できる場合
- ヘ 事業者が違法行為を認めた場合、新聞等のメディアを通じて国民、消費者に知らせると確信できる場合
- ト 企業が違法行為を認めた場合、国民、消費者の批判や非難に謙虚に応じ、その世論に対応した改善ができると確信できる場合

以上のイからトに至る要件が確信できない限り、事業者に通報することは危険であり、内部通報はすべきでない。これが内部告発者である、私の意見である。現行法に内部通報がいかに関係があるかが全く認識されていないのである。

そもそも違法行為を行っている事業者内部に通報することは、公益通報とは言い難い。それは、単に違法行為であることを指摘したに過ぎないのである。

通報対象事実に未着手である場合

違法行為に着手する前の段階、つまり現行法にある、又まさに生じようとしている段階は、唯一、事業者が内部通報をすべきであります。しかし、内部通報しようにも、事業者から不利益な取扱いを受けると少しでも懸念があれば、内部通報はできません。内部通報をした結果、不利益な取扱いを受けてしまったから後悔したのでは遅いからです。

通報対象事実まさに生じようとしている、とは、事業者が経営者主導で意識的、計画的、組織的に違法行為を行うことを実施できるにあると判断しなければなりません。

上記の例は全く内部告発者への理解を欠いた表記であると言わざるを得ない。

以前、同僚が内部通報したところ、それを理由として解雇された例がある場合、ということになると、そのような事業者は現在の日本ではほとんど皆無であるといっても決して言い過ぎではない。このような例を挙げる以上、事実上内部通報を優先させるべきと言っているに等しい。

解雇された例がない、解雇された例が確認されなければ外部通報をするべきでないと言っていることになる。

事業者は内部通報によって解雇したとしても決して内部通報による解雇と認めることはない。そうであれば、内部通報者が内部通報による解雇だと裁判で争い、その解雇が裁判で認められ、最高裁まで争われれば、内部通報による解雇だとの判決が確定しなければならない。このような確定判決があった事業者でのみ、次の通報者となる人が、最初から外部通報できることとなる。解雇された例がない事業者には、最初から外部通報はできないこととなる。

- (ロ) 事業者内部（労務提供先等）に公益通報すれば当該通報対象事実に係る証拠が隠滅され、偽造され、又は変造されるおそれがあると信ずるに足りる相当の理由がある場合

例：事業者ぐるみで法令違反が行われている場合

「対象となる法律に違反する犯罪行為又は最終的に刑罰につながる行為」となっている以上、そのような法律に違反する行為を行っている事業者は、当然にして、そのような違法行為を行おうとする計画段階からして、証拠の隠滅、証拠の偽造、証拠の変造が可能であるかを検討していると思わなければならない。最終的に刑罰につながるような行為を、一個人でなく、組織としての事業者が行う場合、証拠の隠滅、証拠の偽造、証拠の変造が可能であるから犯罪行為を実行できているのである。

事業者ぐるみで法令違反が行われている場合は、警察、検察が判断し、裁判所が最終的に結論を下すような事項について、通報者に事業者ぐるみであるのか、ないのかの要件を課すなどは、事業者の違法行為を見逃すことになると同時に長く隠ぺいを可能にするものである。

- (ハ) 労務提供先から事業者内部（労務提供等）又は行政機関に公益通報しないことを正当な理由がなくて要求された場合

例：誰にも言わないように上司から口止めされた場合

上記の例もまた、現実の組織の実態を知らないがゆえに言える例えである。そもそも違法行為に着手していること自体から、誰も言えない、誰にも言わ

ない組織だと判断できるのである。改めて上司に言うまでもなく、上司だけでなく、経営のトップが、すなわち経営者主導で、意識的、計画的、組織的に実行している違法行為を上司に言ったとしたら、即その時点で、上司は経営者などに伝え、外部に通報しないよう圧力を掛けると判断しておかなければならないのである。したがって、上司だけでなく、経営者のトップに言ったとして、それを改める可能性があるかないかは、言う前に判断をしておかなければならないのである。また、上司に言うまでもなく、日頃の言動から上司が口止めするかどうかを判断しておかなければならない。つまり、違法行為に走っている組織では、そこに通報すれば、誰にも言わないよう上司は口止めするものだという認識をもっていなければならないのである。

上司が口止めしないというのは例外中の例外であるとの認識の下、口止めしないとの確信がない以上は、上司は口止めするものと受け止めておかなければならないのである。

(二) 書面（紙文書以外に、電子メールなど電子媒体への表示も含まれます。）

により事業者内部（労務提供先）に公益通報した日から20日を経過しても、当該通報対象事実について、当該提供先から調査を行う旨の通知がない場合又は当該労務提供先等が正当な理由がなく調査を行わない場合
例：勤務先に書面で通報して20日を経過しても何の連絡もない場合

事業者内部にいる者が誰よりも内部で行われていることが分かるのである。この自明のことが、この(二)は表れていない。

私に言わせれば、外部に通報する場合は、事業者内部で行われている違法行為が行われていることを確信しているし、確認できる証拠を持っている（口頭での証明であるか、映像、物証での証拠であるかは別として）段階である。当該労務提供先に調査を申し入れる必要などない。ましてや、公益通報した日から20日を以下の文言などは必要ない。この20日間の猶予は、事業者に証拠の隠滅や証拠隠しの時間を与えるに等しい。

また内部の調査では、正確な事実を通報者に伝えることなどない、と考えなければならない。これは、過去の事件を検証すれば明らかなことであるが、疑惑の段階で真実を述べることがないのは、人間のごく普通の行動である。まだ、違法行為が外部に知られていない段階、すなわち内部通報の段階で全ての真実を述べることなどない。

調査を行ったということを根拠に、そのことが外部通報しない理由にはならないということである。調査を行ったということが重要なのではなく、その調査の内容こそが重要なのである。

ウの5頁

違法行為に着手して知る段階に至っていて、なおかつ内部是正措置などとは、内部告発をするべきでないと言っているに等しいものです。内部是正の措置は、違法行為や不正行為の着手前にのみ行えば違法行為や不正行為を阻止できる可能性があります。その段階が最も違法行為や不正の実行を阻止できる可能性がある段階です。

違法行為や不正行為に未着手の段階は、国民、消費者への被害の発生はありません。事業者にとってもまた未着手の時に実行への阻止努力をすれば、国民、消費者に被害を与えません。しかし、違法行為に着手段階は、内部での是正措置が著しく困難な段階に達しているから見なさなければなりません。そもそも違法行為に走るのには、内部での違法行為を行ってはいけませんという、是正の努力が通らない、あるいはそのような意見を出しにくい組織風土があるからです。違法行為に着手するということは、その時点で隠蔽可能だから違法行為に着手できるのです。

(ホ) 個人の生命又は身体に危害が発生し、または発生する急迫した危険があると信ずるに足りる相当の理由がある場合

例：安全規制に違反して健康被害が発生する急迫した危険のある食品が消費者に販売されている場合

上記の例も極めて問題である。犯罪行為を行っていただけでは外部に通報できないのである。犯罪行為を行っていて、その上に（ホ）の条件をなぜつけなければいけないのか。

このような条件をつけることは、そこまで犯罪行為を行っている事業者を守る必要があるのか、と言わざるをえない。そのことは同時に、犯罪行為による国民や消費者の不利益や犠牲を考えているのか、ということになる。

どこに通報するかを制約するかのような規定を設けるべきでないとの見地から、アメリカの例をあげる事で、内部告発と言論の自由について述べたい。

言論の自由と公益通報

アメリカの「政府の説明責任を求める会」は内部告発者保護法が「どのような法であるか」のモデルを2000年頃に出している。

アメリカの「政府の説明責任を求める会」(GAP)は長年内部告発運動を行っている。その経験を踏まえて、同団体の弁護士が効果的な保護法のチェックリストを作成している。

その最初に出てくるのは

- ① 言論の自由に抜け穴があってはならない、です。そして、告発が法的に受け入れられる方法で行われるなら、言論の自由はどのような内容でも、適用すべきである、とし、さらに続けてただし法によって情報開示を特別に禁止している内容は除外されるが、法的に許容される範囲内であれば、形式、内容、対象は限定せずに保護すべきである。
- ② 現実に存在するテーマの範囲を広げる。違法行為、莫大な無駄使い、監理ミス、権力の乱用、公衆の健康や安全の危機、法の執行や実効妨害など、いかなる情報も含む。
- ③ 違法行為の情報提供は義務である。内部告発をすることは個人の意志ではなく、一般社会に対する義務である。また証言をすることも義務であるという意識変革の手助けを、法はすべきである。
- ④ 法律を犯さない権利もある。たとえ組織が違法行為に浸っているときでも、個人が法律を侵さない権利を主張できる条項があれば、不正の既成事実を絶つことができる。あえて、内部告発をする必要性もなくなる。従業員は非合法であるという根拠で、命令を拒否しても、危険を引き受けなくなる。

⑤以下は割愛しますが、⑩まであります。また、一方内部告発者にとっても、法的に保護されるためには、次の条件がある、と続いています。①から⑩まであります。その中で、私が重要だと思われる所を抜粋します。

- ① 最も重要なことは、適正手続きによる裁判を受けることであるが、陪審裁判を受けることができる国では、陪審裁判がよい。市民を守るための、市民による裁判で評決されるべきである。
- ③ 証明責任が転換されるべきである。
- ⑤ 勝てば全面的に救済する。もし内部告発者が勝利すれば、救済は直接、間接、将来の報復までのすべてに適用すべきである。
- ⑨ 組織の中で個人的に内部告発者に報復行為をした場合にも、組織に責任がある。繰り返される報復行為をやめさせるために、内部告発者に対する報復行為には、組織の責任者に申し開きをする義務を課すべきである。
報復を防ぐ最も効果的な方法は、報復をした個人に懲罰的損害賠償の責任を課すことである。

アメリカで内部告発が内部通報を優先させるがごとき思想など皆無なのは明らかです。

1980年に朝日新聞が不自由経済 内部告発は裏切りかの記事を大きく載

せています。その中でコロンビア大学のA・ウェスティン教授が、企業内からの告発が活発なのはなぜだろう、という記者の質問に「欠陥商品を発表したり、有害なものを捨てたりする企業の行動が、社会に及ぼす影響が過去に比べて極めて大きくなったことが第一。消費者運動の影響で従業員が自分の会社の行動に目を光らせるようになったこと、ウォーターゲート事件のあと、不正を知ったらそれを公にするのが義務だ、と米国民が従来より強く考えるようになったことも原因だ」と答えています。

以上のように、不正を知ったら先ず内部に通報すべきだ、などとする考えは全くないことが分かります。公にするのが義務だ、です。

読売新聞の2002年のLOOKにつぼん、の投書記事です。

アメリカの経営大学院で学んだ方ですが、「あなたが働く企業内部で不正や反社会的な行為があるのを見た時、一人の市民として黙ってはいけい。それは『組織人としての倫理』を超えた人間としての義務だ」ということでした。内部告発は裏切り行為ではなく、社会正義だと教わったのです。私は、将来の企業幹部が集まる授業で、このようなことを教えることに驚きました。

以上述べたように、違法行為や不正を公にする内部告発は社会人として、人間としての義務であるという考えである。

まとめると、現行の公益通報者保護法には下記1, 2, 3のことが言える。

そして、5, 6の立法理念が入らなければならないと考える。

- 1 憲法に保障された言論の自由が尊重されていない
- 2 どのような組織にしろとも、人は法律を犯さない権利がある、との認識がない
- 3 違法行為の情報提供は国民の義務である、との認識がない
- 4 現実に存在するテーマの範囲が狭すぎる。不正にまで範囲を拡げるべき
- 5 公益通報者保護法は、社会政策立法でなければならないと考えるのであり、その意味で公益通報者を保護するという国家の強い意志が必要である。
- 6 通報先は一箇所でよいとしている公益通報者保護法では、違法行為の解消、公益の回復は困難である。実際には、行政機関、メディア等への同時通報が必要である。行政機関も一省庁でなく、国会、検察、警察、公正取引委員会、会計検査院など関係ある省庁等複数への通報が考慮されなければならない。