

**消費者委員会 公益通報者保護専門調査会「中間整理」への意見**

2018年（平成30年）9月19日

特定非営利活動法人 消費者機構日本

当機構は、消費者団体訴訟制度の適格消費者団体として活動しており、まれに事業者に雇用されている者からの公益通報を受ける場合がありますが、通報者は不利益な取り扱いを受けることをおそれ、匿名での通報にとどまっています。匿名の通報では、追加のヒアリング等も行えず、団体として調査権限を有するわけでもなく、対応が困難であるのが実情です。

通報者が安心して顕名で通報できるように公益通報者保護法の実効性を確保することが重要であり、そのような観点から以下意見を申し述べます。

**1. 不利益取扱いから保護する通報者の範囲**

- (1) 退職者を不利益取扱いから保護する通報者に含めるべきとの意見に賛成です。

（理由・付記意見）

勤務先の不当な行為を見聞き、退職の意思を固めたうえで通報を行う者がいることは想像に難くありません。退職者に対してどのような不利益取り扱いが行われうるか具体的に想定し、禁止すべき不利益取扱いについて例示することが必要と考えます。そして、禁止すべき不利益取扱いの内容に従って、保護の必要な期間を限定するか否か、限定するとした場合にはどの程度にするかについて検討をすすめてください。

- (2) 役員等を不利益取扱いから保護する通報者に含めるべきとの意見に賛成です。

（理由）

役員等は事業者の内部事情をよく知り得る立場にあり、保護する通報者に含める必要性はあると考えます。

- (3) 取引先等事業者を不利益取扱いから保護する通報者に含めるべきです。

（理由・付記意見）

取引先等事業者も契約関係の中で、事業者の不当な行為を見聞きする可能性があり、また不当な行為を強要された事例もあります。効果的な公益通報が行われた事例が過去にあることもふまえ、保護の対象とする必要性は高いと考えます。取引先等事業者が公益通報を行った場合に、その通報の対象となる行為を行っていた事業者から不利益取扱いを受けることに加え、取引先等事業者がその他の取引先からさらに不利益取扱いを受けた事例もあります。公益通報は奨励されるべきであり、その

他の取引先も不利益な取り扱いをしてはならないとの社会的コンセンサスを広げる意味でも、まずは取引先等事業者を保護の対象とすることが肝要かと考えます。

- (4) その他の通報者（労働者の家族や消費者など）については、現段階で被る可能性のある不利益取扱いの内容として例示できているものについて、対応できるよう措置することを求めます。そのうえで、網羅的な検討については引き続きすすめていくべきと考えます。

（理由・付記意見）

その他の通報者について、具体的にどのような保護が必要であるのか、網羅的な検討がまだ進展していないようですが、「被る可能性のある不利益取扱いの内容」として消費者庁より示されている下記の内容について、まずは対応できるよう措置すべきと考えます。

- ① 労働者の家族の通報により、労働者に解雇その他の不利益取扱いを行う。
- ② 学生の通報により、学生に嫌がらせや退学処分を行う。
- ③ 介護施設入所者の通報により、入所者に嫌がらせやサービス利用契約の解除等を行う。

これら例示の他にも、公益通報により、消費者が当該事業者から迷惑行為を行われる事例はあります。これに対し、たとえば東京都では、行政指導の端緒となった情報を提供した消費者が、相手方事業者に特定されてしまい、迷惑行為を行われた場合の支援措置を「行政処分に係る協力消費者支援プログラム」として定めています。

これら先行して設けられている制度も参考に、通報者の種類ごとにどのような保護が効果的か網羅的な検討が引き続き必要と考えます。

## 2. 行政による調査措置義務の対象となる通報者の範囲について

法令の適正な執行を行うために、不利益取扱いから保護する通報者以外の者からの通報であっても、行政機関の調査措置義務の対象とすることは、当然と考えます。

## 3. 通報対象事実の範囲

- (1) 通報対象事実の範囲については、刑事罰の担保による限定を見直し、明文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についても含めることに賛成です。中間整理にもあるように、公益性の強弱がすなわち刑事罰の規定の有無と連結しているわけではないと考えますので、賛成します。
- (2) 法目的による通報対象事実の範囲の限定により、税法、補助金適正化法等の違反に関する通報をした者が保護の対象とならないことは、不要に範囲を限定しており改善すべき点であると考えます。通報者からすれば、法目的で限定が行われていることまで理解して通報にいたることは考えにくく、ある意味不意打ち的に保護の対象

とならないことになるおそれのある規定であり、この限定ははずすべきです。

- (3) 条例を通報対象事実の範囲に含めることに賛成します。たとえば東京都の消費生活条例では不適正な取引行為を具体的に定めており（参考1）、これら規定に反する事業者の行為について、通報した者が保護されるのは当然と考えます。すべての条例の内容は多岐に渡るところから確認に時間を要するとしても、内容を早期に把握できる消費生活条例については、先行して条例違反行為についての公益通報をした者を保護するなどの対応は可能と考えます。
- (4) 規定の方式としては、対象となる法律・条令を列記しつつ、最後に「その他公益に重大な影響を及ぼす場合」とすることが適当と考えます。
- （理由）公益通報を行う者にとっての予見性の確保が期待でき、かつ法令に定めは  
いまだないものの、公益性の観点から社会的対処が必要な事案についても対応できる  
余地をもたせるためです。

## 5. 外部通報の保護要件

- (1) 2号通報の保護要件について、真実相当性の要件の緩和に賛成します。守秘義務を負った行政機関が通報窓口であり、風評被害の心配は生じません。また、行政機関は所管の事業者に対し調査権限を有していることが多く、真実か否かの検証を行える立場と言えます。
- (2) 3号通報の保護要件について、真実相当性の要件を維持することに賛成します。特定事由の緩和については、次の内容での緩和の検討をすすめていただきたく要望します。
- ① 事業者において内部通報体制を整備していないことを特定事由に追加することに賛成します。この事由を追加することで、内部通報体制の整備の促進がはかれると考えます。
  - ② 法第3条3号イ、ロの「相当の理由」を「合理的な理由」とし、通報者の立証の負担を軽減することに賛成します。
  - ③ ハについて、黙示の要求も含まれる旨明示することに賛成します。
  - ④ ホについて、「財産に対する重大な侵害」を追加することに賛成します。
- (3) 役員等が2号、3号通報をする場合、内部での是正措置の努力がどのように行われたかについても不利益取扱いの無効を判断する際の考慮要素とはなると思いますが、画一的に法規定とすることは適当ではないとの方向性に賛成します。

- 6. 通報を裏付ける資料の収集行為に関する免責については、どのような規定を置くことができるか引き続き検討をすることに賛成します。裁判例の収集、整理をすすめてください。**

## 7. 通報体制の整備

- (1) 事業者に通報体制の整備義務を課すことについて賛成します。ただし、小規模事業者については、努力義務とするこもやむを得ないことと考えます。なお、通報窓口については、社内での体制が取れない場合であっても、守秘義務を負っている弁護士などと契約して通報窓口とするこも可能であるこなども示し、可能な限り設置をすすめるようにすべきです。
- (2) 行政機関についても、通報体制の整備義務を課すこに賛成します。

## 8. 守秘義務

- (1) 1号通報先に「通報者個人を特定しうる情報」について守秘義務を課すこ、ただし実効的な調査の為に守秘義務が解除されうる場合を検討するこに賛成します。
- (2) 2号通報先について、公務員法上の守秘義務規定があるものの、公益通報者保護法でも守秘義務があるこを明確化するとの意見に賛成します。
- (3) 3号通報先について、一律に守秘義務を課すこは困難と考えます。

## 9. 行政通報の一元的窓口の設置

各行政機関の通報窓口（個別窓口）で受け付ける体制を維持するこを前提に、消費者庁に行政通報の一元的窓口を設置するこに賛成します。

- (理由) 通報者は、通報する事実がどの法令に反するか正確に把握するこは困難であり、一元的窓口では、情報の内容を精査し、該当する法令を所管する行政機関の通報窓口を紹介、または本人に説明の上、配点するこが必要です。さらに配点した事案について個別窓口において適切な処理がされたかどうかの確認、適切な処理がされなかつた場合の当該個別窓口への助言・勧告等ができるようにすべきです。

また、中間整理に記述されている意見のように、各行政機関の通報の対応状況をモニタリングし、その結果問題があつた場合に各行政機関から資料提出等を受け適切な措置を求めるこができるようにするこも検討すべきです。

## 10. 2号通報として保護の対象となる通報先の拡張

一元的窓口への通報、誤って権限のない行政機関になされた通報及び行政機関が指定した者への通報について、2号通報先として保護の対象となる通報先に含めるべきとの方向性に賛成します。

## 11. 不利益取扱いに関する紛争解決手続

事業者と労働者間の不利益取扱いに関する紛争解決手続を充実・拡充させていくこが重要との整理に賛成します。早急に検討をすすめてください。労働者以外の者に対する紛争解決手続の方法についても、引き続き検討をすすめてください。

## 1 2. 不利益取扱いをした事業者に対する行政措置、刑事罰

### (1) 行政措置

不利益取扱いを行った事業者に対し、上記1 1で拡充された紛争解決手続に応じないとか、その結果を正当な理由なく応諾しないといった悪質な事案について、行政措置を導入することに賛成です。その内容としては、是正勧告とそれに従わない者についての公表に加え、是正勧告に従わない者への命令もできるよう制度検討を行うべきです。

なお、事業者と労働者間の紛争であることから、所管は厚生労働省と消費者庁の共管として、厚生労働省の出先機関においても調査や行政措置等が行えるようにすることが適切と考えます。さらに通報対象事実について処分等の権限を有する行政機関からの協力もえられるようにする必要があります。

労働者以外の者に対する不利益取扱いについての行政措置については、消費者庁が所管することも含め、引き続き検討をすすめてください。

### (2) 刑事罰

上記行政措置に命令を含めることを前提に、命令に違反した場合の刑事罰(間接罰)を規定するべきと考えます。引き続きの検討をお願いします。

## 1 3. 不利益取扱いが通報を理由とすることの立証責任の緩和

- (1) 解雇が通報から一定期間内に行われた場合に、立証責任を事業者に転換するとの方向性に賛成です。
- (2) 解雇以外の不利益取扱いについても、情報が事業者側に偏在しており、通報者側が立証することは困難であることから、立証責任の転換を含め、通報者の負担が軽減される制度について検討をすすめてください。

## 1 4. その他の論点

- (1) 通報妨害が行われた場合については、現行法では3号通報の特定事由に当たり得るため通報者が保護の対象となりうることをふまえ、2号通報についても保護要件を緩和することについて賛成します。
- (2) 通報者へのフィードバックについては、行政機関、事業者いずれにおいても義務を課す方向で検討をすすめてください。現に新宿区においては、通報者に対し公益通報保護委員が、次の事項を通知することとされています。
  - ①公益通報保護委員が調査するか否かを検討した結果
  - ②公益通報保護委員が区長に対し行った勧告内容と区長が講じた措置についての報告内容

以上

**参考 1****東京都消費生活条例より抜粋**

(不適正な取引行為の禁止)

第二十五条 知事は、事業者が消費者との間で行う取引(商品の購入、交換等を業として営む事業者が、消費者を相手方として商品の購入、交換等をする取引を含む。以下同じ。)に関して、次のいずれかに該当する行為を、不適正な取引行為として規則で定めることができる。

一 消費者を訪問し又は電話機、ファクシミリ装置その他の通信機器若しくは情報処理の用に供する機器を利用して広告宣伝等を行うことにより、消費者の意に反して、又は消費者にとって不適當な契約と認められるにもかかわらず若しくは消費者の判断力不足に乗じることにより、契約の締結を勧誘し、又は契約を締結させること。

二 法令又はこの条例に定める書面(当該書面に記載すべき事項を記録した電磁的記録を含む。)を消費者に交付する義務、広告における表示義務その他事業者が消費者に情報を提供する義務に違反して、契約の締結を勧誘し、又は契約を締結させること。

三 消費者に対し、取引の意図を隠し、商品若しくはサービスの品質、安全性、内容、取引条件、取引の仕組み等に関する重要な情報であって、事業者が保有し、若しくは保有し得るものを提供せず、若しくは誤信を招く情報を提供し、又は将来における不確実な事項について断定的判断を提供して、契約の締結を勧誘し、又は契約を締結させること。

四 消費者を威迫して困惑させ、又は迷惑を覚えさせるような方法で、若しくは消費者を心理的に不安な状態若しくは正常な判断ができない状態に陥らせ、契約の締結を勧誘し、又は契約を締結させること。

五 取引における信義誠実の原則に反し、消費者に不当な不利益をもたらすこととなる内容の契約を締結させること。

六 消費者又はその関係人を欺き、威迫して困惑させる等不当な手段を用いて、消費者又はその関係人に契約(契約の成立又はその内容について当事者間で争いのあるものを含む。)に基づく債務の履行を迫り、又は当該債務の履行をさせること。

七 契約若しくは法律の規定に基づく債務の完全な履行がない旨の消費者からの苦情に対し、適切な処理をせず、履行を不当に拒否し、若しくはいたずらに遅延させ、又は継続的取引において、正当な理由なく取引条件を一方的に変更し、若しくは消費者への事前の通知をすることなく履行を中止すること。

八 消費者の正当な根拠に基づく契約の申込みの撤回、契約の解除若しくは取消しの申出若しくは契約の無効の主張に際し、これらを妨げて、契約の成立若しくは存続を強要し、又は契約の申込みの撤回、契約の解除若しくは取消し若しくは契約の無効の主張が有効に行われたにもかかわらず、これらによって生じた債務の履行を不当に拒否し、又はいたずらに遅延させること。

九 商品若しくはサービスに係る取引を行う事業者又はその取次店等実質的な取引行為を行う者からの商品又はサービスに係る取引を条件又は原因として信用の供与をする契約若しくは保証を受託する契約(以下「与信契約等」という。)について、消費者の利益を不当に害することが明白であるにもかかわらず、その締結を勧誘し、若しくは締結させ、又は消費者の利益を不当に害する方法で与信契約等に基づく債務の履行を迫り、若しくは債務の履行をさせること。

2 事業者は、消費者と取引を行うに当たり、前項の規定により定められた不適正な取引行為を行ってはならない。