

公益通報者保護制度に関する意見書

—消費者庁の「公益通報者保護制度に関する実態調査報告書」を受けて—

2013年（平成25年）11月21日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

消費者庁は、早急に、公益通報者保護法の改正に取り組むべきである。

同法の改正にあたっては、特に以下の検討を行うべきである。

- 1 公益通報者保護法附則第2条及び附帯決議で求められている通報対象事実の範囲、外部通報の要件及び外部通報先の範囲の再検討
- 2 公益通報を理由とする不利益取扱いを行った事業者等に対する罰則、公益通報者に対する民事責任及び刑事責任の免除等の保護する制度、通報を受け付けた行政機関の通報処理についての規定、の導入の検討

第2 意見の理由

1 はじめに

消費者庁は、2013年6月25日に「公益通報者保護制度に関する実態調査報告書」（以下「本報告書」という。）を公表した。

公益通報者保護法（2006年4月1日施行。以下「保護法」という。）は、附則第2条において「法律の施行後五年を目途として、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」と定め、衆議院内閣委員会附帯決議において、「附則第2条の規定に基づく本法の見直しは、通報対象事実の範囲、外部通報の要件及び外部通報先の範囲の再検討を含めて行うこと」とされていた。法制定過程において、これらの要件が重きに過ぎ、むしろ、公益通報を萎縮させるのではないかとの批判が強かったからである。

これらを受け、2009年12月に消費者委員会に公益通報者保護専門調査会（以下「専門調査会」という。）が設置され、2011年2月に専門調査会の取りまとめがなされた。そこでは、政府に、法の周知、運用の充実及び法や通報制度の実態調査、法改正を必要とする課題の有無等の把握の上、法改正によって見直すべき課題がある場合は、真摯に検討すべきこと等を求めたのみで、法改正についてはその要否の両論併記に止まった。

そこで、消費者委員会は同年3月、消費者庁に対し、「①労働相談窓口、労働

委員会，裁判所，弁護士会，行政機関，マスコミ，公益通報事案の当事者から，労働相談・労働紛争・労働裁判等の中に存在する，公益通報に関連する紛争の実情・実態を調査し，傾向・問題点を洗い出すこと。②また，公益通報者保護の法制度の周知が進まない原因をさらに調査探索すること。」と具体的に調査の内容・観点を指摘して，保護法や通報処理制度の十分な実態調査を求めた（注1）。その趣旨は，前記附則及び附帯決議に示された法改正の要否と改正のあり方を検討するための調査というべきである。

当連合会は，2011年2月18日，「公益通報者保護法の見直しに関する意見書」（以下「日弁連意見書」という。（注2））を消費者庁長官及び消費者委員会に提出し，改正すべき点を具体的に指摘している。

本報告書は，このような経緯の下に，公益通報者保護制度に関する実情・実態を把握し，今後における政策立案の検討に資することを目的としてアンケート調査，ヒアリング調査，裁判例等の調査を行い，その結果を取りまとめたと思われるものである。

しかしながら，以下に述べるとおり，本報告書は上記経緯を踏まえたものとは言えないので，さらに消費者庁において追加の実態調査を行い，保護法に内在する問題点を明確にして，法改正の検討に踏み出すべきである。

2 本報告書の問題点

(1) 法改正の視点を欠いた実態調査

本報告書によれば，今回の調査の趣旨は，「民間事業者及び行政機関における通報処理制度の運用の状況並びに通報経験者及び労働者の公益通報に関する経験・意識等に関する調査を行うことにより，公益通報者保護制度に係る実情・実態を把握し，制度の実効性の向上，運用の更なる充実及び効果的な普及啓発等に向けた検討に資すること」にあるとされ，そもそも，法改正の視点を欠いたものであった。そのため，調査の内容も制度の普及に関するものや事業者における内部通報制度の導入等の取組が中心であり，調査結果の取りまとめにおいても，通報者の範囲及び通報対象事実の範囲が限定され，外部通報の要件が厳しいこと等，保護法自体の問題点に踏み込んでいない。公益通報者保護の考え方は，いまだ日本社会に根付いているとは評価できず，通報者が保護されない事例も相次いでおり，かかる意味での実態調査を行うことも重要であるが，本調査に至る上記経緯に照らせば，法改正の要否，内容にかかる調査こそが求められていたものである。

(2) 不十分な調査結果の掘り下げ

アンケート調査結果においては、通報者が通報するにあたって不利益を受けるのではないかとの大きな不安があること、匿名での通報を考える者が大多数であること、不利益な取扱いや嫌がらせを受けたとする者が4割にも及ぶことが窺えるが、その要因が分析されていない。ヒアリング調査による通報経験者や労働者の公益通報に関する経験・意識等の調査、弁護士への相談事例における実態調査等の結果も、通報後どのような不利益を受けたかという点のみが、ごく簡単に記載された事例が列記されているだけであり、続けて不利益を受けなかった事例も羅列的に掲げられるなど、問題意識を浮かび上がらせるものとなっていない。通報内容を裏付ける資料の収集等や弁護士への相談事例における実態についての調査結果は、現行制度では公益通報を萎縮させているとの懸念を窺わせるものであるが、保護法自体の問題について検討がなされていない。制度の周知や相談窓口、通報の仕組み作りが遅れている実態も、保護法における通報者保護の要件や保護内容が限定されていることに原因があるのではないかとの視点も見当たらない。

保護法による保護の内容は、解雇の無効や不利益取扱いの禁止等に限定されており、これらは労働契約法等の他の法律でも図られ得るものである。実際、保護法を利用して通報者が保護され、国民の利益が図られた事例が報じられることも乏しいため、保護法制定による社会の変化が感じられていないというのが実態というべきであるが、本報告書ではこのような視点での分析は全くなされていない。

3 本報告書から浮かび上がった保護法の問題点と必要な措置

本報告書における調査結果は、上記のとおり不十分と言わざるを得ないが、消費者委員会の「公益通報者保護制度に関する意見～消費者庁の実態調査を踏まえた今後の取組について～」(2013年7月23日)でも指摘されているように、調査結果を掘り下げることによって、少なくとも、以下のような保護法改正の必要性を裏付ける事実を確認することができる。保護法施行後、既に7年を経過しており、速やかに法改正が図られる必要がある。そもそも本調査は、法改正のための調査と位置付けられていないものであるため、追加の調査を行うべきである。

- (1) ヒアリング調査の結果として、公益通報後に受けた不利益の内容等が列挙されている。公益通報制度を実効あるものとするためには、公益通報者に対する不利益取扱いの禁止を実効あるものとするのが不可欠である。アメリカにおける内部告発者保護法や、企業改革法(いわゆるSOX法)では、不

利益取扱い等をした者に対する懲戒処分あるいは罰則が定められ、韓国における公益通報者保護法（2011年施行）では不利益措置の禁止違反に対し刑事罰が設けられ、さらには不利益措置の推定規定まで設けられている。日本においても、保護法改正のポイントとして、事業者の不利益取扱いの禁止違反に対する罰則の導入等を検討すべきである。

(2) 通報内容を裏付ける資料の収集等に関する通報経験者の実態、弁護士への相談事例によれば、事業者からの損害賠償請求、資料収集に関する刑事責任や懲戒処分等を受けるおそれから通報を諦めるケース、保護法で保護される要件を説明すると相談者が通報を思いとどまったケースの存在が認められる。オーストラリア、ニュージーランドにおける公益通報者保護制度では、民事上・刑事上の免責が定められ、韓国における公益通報者保護法では、秘密保持義務の解除を含めた民事上・刑事上の責任の減免が定められているが、保護法においても、このような民事上・刑事上の責任追及から公益通報者を保護する制度の導入が検討されるべきである。

(3) 行政機関への通報の実態に関する記載によれば、通報を受けた行政機関が適時に十分な対応を行うことができていないことが窺われる。

保護法において、公益通報を受けた行政機関が相当期間内に調査し措置をとるべきことを明確に定める等、通報を受け付けた行政機関の通報処理に関する規定の導入を検討すべきである。また、消費者庁自身が行政機関への通報窓口となることを検討するべきである。

4 結語

保護法の施行後も、事業者の規模の大小を問わず、公益通報によって被害の防止あるいは再発防止が図られることが期待される出来事が生じている。消費者庁においては、早急に、保護法の改正という視点から、追加の実態調査を行い、少なくとも、今回の実態調査の結果を基に保護法の改正という視点から実態を分析し、あらためて法改正に向けて取りまとめを行い、早急に保護法の改正に取り組むべきである。

当連合会は、2011年2月18日、前記日弁連意見書を消費者庁長官及び消費者委員会に提出しており、引き続き保護法の改正を求めるものであるが、特に、不利益取扱いの禁止違反に対する罰則の導入、民事上・刑事上の責任追及から公益通報者を保護する制度の導入、通報を受け付けた行政機関の通報処理についての規定の導入、そして、保護法附則第2条及び附帯決議で求められている通報対象事実の範囲、外部通報の要件及び外部通報先の範囲の再検討に

ついて、早急にこれを進めるよう求めるものである。

(注1) 2011年3月11日「公益通報者保護制度の見直しについての意見」
http://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2011/__icsFiles/afieldfile/2011/04/04/20110311_kaiken_shiryoul.pdf

(注2) 2011年2月17日「公益通報者保護法の見直しに関する意見書」
<http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2011.html>