

「公益通報者保護法案」をめぐる 国会の議論について

平田 大祐

民主党政調査会事務局

はじめに

「公益通報」という言葉を耳にしたとき、多くの方は、あまり馴染みのない用語だから、自分には関係のないことだと思ってしまうかもしれません。しかし実際は、今年の通常国会（159回通常国会）で議論された「公益通報者の保護に関する法律案」（通称：公益通報者保護法案）は、我々の生活を左右するくらい重要な法案だと言っても過言ではないと思われます。「公益通報者保護法案」の政府案は、与党の賛成多数により可決されましたが、今後、より望ましい法制度を構築していくために、なにが争点になったのかを整理しておくことは大変有益です。そこで外国における公益通報者保護法制の現状を紹介しつつ、「公益通報者保護法案」をめぐる与野党の議論の主要点について以下ふれたいと思います。

なぜ公益通報者保護が必要なのか

三菱自動車工業のリコール隠し、雪印食品による肉の偽装表示など、消費者の信頼を裏切る企業不祥事や、警察による不正経理疑惑など国民の信頼を裏切る公務員の不祥事が、続発しています。

不祥事はあってはならないことです。しかし、起こってしまったときには、不祥事による被害な

どを最小限に食い止める必要があります。被害などを食い止めるのに有効な方法のひとつとして、異常などに気付いた人から通報してもらうことが考えられます。その中でも、一番事情に詳しい内部の関係者から声をあげてもらうことが、被害などを最小限に食い止める最善の方法の一つではないでしょうか。でも、労働者であれば、解雇や減給などの不利益な取扱い、下請事業者などであれば、契約解除などの不利益な取扱いを受けるのが怖くて、なかなか声をあげられないというのが現実です。

そこで、公共の利益（以下、公益）に資する通報をした、労働者や下請事業者などに関しては、保護する法制度が必要となるのです。

諸外国ではどうなっているのか

このような法制度は、決して珍しいものではありません。アメリカの場合、連邦政府職員については、「内部告発者保護法 (whistleblower protection statutes)」という、包括的な法制度があります。なお、民間の労働者については、連邦レベルでは包括的な法制度はありませんが、個別の規制法規のなかに内部告発者保護規定が置かれています。アメリカでは伝統的に解雇自由の原則がとられてきました。にもかかわらず、こういった法制度を導入しなければならなくなった背景とし

ては、公益を促進することにおいては、通報者への報復措置としての解雇などを制約することが極めて重要な意味を持つとの価値判断があると考えられます。

イギリスの場合、「公益開示法（The Public Interest Disclosure Act 1998）」という、包括的な公益通報者保護法制があります。同法は、公的部門だけではなく、民間部門も対象としている点が特徴的です。また、同法は、企業内部に問題解決機構の創設を奨励したり、外部通報する前に、使用者または指定機関に通報することを求めたりしていますが、これは公益のみを重視したのではなく、労使間における信頼関係や、外部通報による企業への長期的な影響などにも配慮しているためです。政府案にしろ、民主党案にしろ、この点については、イギリスの法制度を大いに参考にしており、「内部通報原則」とでも言うべき考えを下敷きに、法制度を設計しています。ただし、この原則と公益の促進とは、相反する部分もあることは事実であり、また日本とイギリスとの文化や法体系の違いもあるので、日本における法制度の設計にあたっては、慎重な議論を要する部分であると考えられます。

● 密告社会を作る悪法？

国民生活審議会での議論を受けて政府が出してきた当初案については、公益通報を認める社会を作る一里塚として認めるべきではないかとの声も多く、必ずしも否定できる内容ではありませんでした。しかし、ここで思わぬ横槍が入りました。新聞報道などによれば、自民党の政調審議会にて「内部告発は日本の文化にそぐわない」など、一部議員から根強い反対があつて修正を余儀なくされたとのことです。結局、政府が出してきた法案は、当初案と比べ、内容が大幅に後退し、「公益通報者保護法案」というよりは、「公益通報抑制法案」ともいうべき法案になってしまいました。

上で申し上げたとおり、公益通報者保護法案は、不祥事などの被害を未然に防ぐために、公共の利益に資する通報を行った者だけを守ろうといった発想の法案です。確かに、定め方が悪いと、誰かをおとしめようとする人がでてきたり、些細なことに対する通報が大量になされ、無用な混乱を起こしたりしてしまうおそれがあります。ただし、それは慎重に定めれば良いだけであつて、法案の必要性自体を否定できるものではありません。定め方に細心の注意を払いつつ、公益通報を最大限促進する法制度を構築することで、国民の身体・生命・財産を守るのが、国会の使命なのではないかと思われます。

● 不祥事を防ぐには三位一体の 枠組みが必要

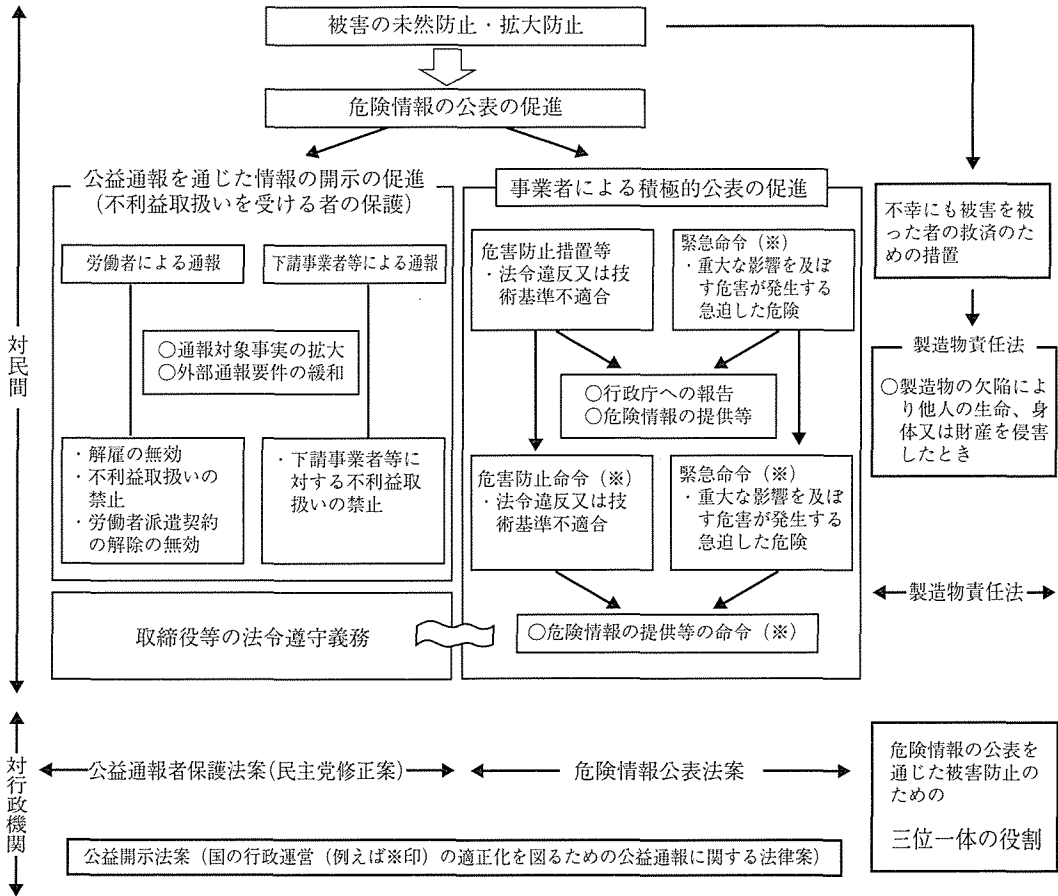
話は少し逸れますが、不祥事や不祥事による被害などを防ぐには、「公益通報者保護法」だけでは不十分です。

まず、公務員に関しては、公務員版「公益通報者保護法」ともいうべき法律が必要であると思われます。それは、公務員は、国民のみなさんの血税を預かる身であり、もっとも不祥事を起こしてはならない身であるからです。

この考えにもとづいて、民主党は、159回通常国会に3野党共同で公務員を対象にした「国の行政運営の適正化を図るための公益通報に関する法律案（公益開示法案）」を参議院に提出しました。この法案では、通報先として「行政適正化委員会」を設置する、「会計経理に関し明らかに不当であると認められる事項がある事実」まで、通報の対象を含めるなどしています。

また、「公益通報者保護法」は、不利益な取扱いを受けるおそれのある労働者などを保護するものであり、不祥事を知りうる立場にある経営者などに、不祥事を公表する義務を課するものではありません。そこで民主党は、2001年に消費生活

図1 公益通報者保護法案（民主党修正案）、危険情報公表法案、公益開示法案の関係



用製品について、安全基準に適合しないことが判明した場合や急迫した危険がある場合について、事業者に、危険情報の提供や行政庁への報告を義務付け、また行政庁による危険情報の提供命令等を規定する、「消費生活用製品に係る危険情報の提供を促進する等のための食品衛生法等の一部を改正する法律案（消費生活用製品の危険情報公表法案）」を作成し、国会に提出しました。しかし、この法案では、昨今問題となった、自動回転扉や公園遊具による事故まではカバーしきれいていません。そこで、食品、電気用品など、個別の法律で規定する枠組みに加え、一般的・包括規定により、

自動回転扉や公園遊具などについても、国民生活センターの情報などを活用しながら、政令で指定することとした「消費生活用製品等及び特定生活関連物品に係る危険情報の提供の促進等に関する法律案（危険情報公表法案）」として再構成し、159回通常国会に提出しました。

このように、民主党は「公益通報者保護法」だけでなく、「公益開示法」、「危険情報公表法」と併せて、三位一体で、事故隠しなどの不祥事を未然に防ぎ、たとえ起きたとしても被害拡大を防げるような枠組みを作ることを考えています（図1参照）。



政府案と民主党案の比較 1

—実際の事例に即して

さて、本題の公益通報者保護法案に話を戻します。先程、政府案は、「公益通報抑制法案」だと述べましたが、レッテルを貼るだけでは良くないので、政府案と民主党案の違いに具体的に言及していきたいと思います。

まず、民主党案と政府案を実際の事件に当てはめたら、どうなるのでしょうか。それを表にしたのが表1です。同表を見れば民主党案と政府案の

違いは、一目瞭然です。民主党案ではすべての事件において、通報者が保護されるのに対し、政府案では半数は保護されません。

しかも、あとで詳しく述べますが、政府案では、事件発生間近まで通報できないので、通報を受けての対応も遅れ、被害を防止できなかつたり、被害の拡大を防げなかつたりするおそれが高いと言えます。

これに対し、民主党案では、外部通報先の範囲を拡大するとともに、外部通報要件を適切な範囲で拡大しています。

表1 法案と通報関連の主な不祥事例との該当性について

事業社名 (時期)	通報者	通報先	事案の概要	違反法令	政府案			民主党の 修正案		
					通報者	法令【注1】	該当性【注2】	通報者	法令	該当性
三菱自動車工業(株) (2000年6月)	社員と思われる 匿名の通報	行政機関 (旧運輸省)	リコール隠し	道路運送車両法	○ ?	×	×	○ ?	○	○ ?
東京女子医科大学 (2001年12月)	内部からと見られる 通報文書	内部(理事長) 外部(患者の両親)	医療ミス	刑法	○ ?	○	○ ?	○ ?	○	○ ?
			カルテ改竄	刑法	○	○	○	○	○	
雪印食品(株) (2002年5月)	取引業者 (倉庫会社)社長	外部 (新聞社)	肉の偽装表示(対消費者)	JAS法、景表法	×	○、×	×	○	○	○
			(対BSE保管対策事業)	刑法	○	○	○	○	○	
(株)ダスキン (2002年5月)	社員と思われる 匿名の通報	行政機関 (農水省)	食品衛生法上認められない物質を使用	食品衛生法	○ ?	○	○ ?	○ ?	○	○ ?
日本ハム(株) (2002年8月)	関係者?からの 通報	行政機関(農水省 近畿農政局)	肉の偽装表示 (対BSE保管対策事業)	刑法	○ ?	○	○ ?	○ ?	○	○ ?
東京電力 (2002年9月)	検査請負業社の 元社員	行政機関 (旧通産省)	検査記録の改竄	電気事業法 原子炉等規制法	○	×	×	○	○	○
浅田農産船井農場 (2004年2月)	匿名の通報	行政機関 (保健所)	鶏の大量死を通報せず、生きた鶏を出荷	家畜伝染病予防法	○ ?	×	×	○ ?	○	○ ?
北海道警察 (2004年2月)	元道警幹部	外部 (マスコミ)	組織的な裏金作り	刑法?	○	○ ?	○ ?	○	○	○

【注1】 政令で定めなければ対象法令となり得ないものも×とした。

【注2】 政令で対象法令が定められても、通報者が要件外のものは××とした。

【注3】 新聞報道をもとに該当性を判断したため、該当するか、しないか、言いきれないものについては、「?」をつけた。

● 政府案と民主党案の比較 2

一条文に即して

政府案では、保護される公益通報者の範囲を「労働者（労働基準法第9条に該当する労働者をいう。）」に限定するとともに、その公益通報者に対する保護を、「解雇、降格、減給等の禁止」といった雇用上の不利益取扱いの禁止に限定しています。これでは、例えば雪印乳業の牛肉偽装事件を告発した西宮冷蔵のような下請け事業者からの通報を抑制しかねません。

これに対し、民主党案では、下請等事業者（他の事業者と請負契約等を締結している場合において、その請負契約等の相手方に対して取引上優越した地位にある事業者の当該請負契約等の相手方である事業者をいう。）を保護対象に含めるため、「下請等事業者公益通報」という、政府案にはない、新しい概念を導入し、雪印乳業のようなケースであっても、通報者が保護の対象になるようにしています。

政府案では、通報の対象となる事実の範囲を別表に掲げるわずか7本の法律（刑法、食品衛生法、証券取引法、JAS法、大気汚染防止法、廃棄物処理法、個人情報保護法）に限定をしています。その批判をかわすためか、別途政令で法令を指定できる（「個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律として政令で定めるもの」とはしていますが、一般通常人にとって、公益通報する際に当該行為が政令に指定されているか否かは、判断しにくいのではないのでしょうか。

これに対し、民主党案では、法令違反一般（「法令に違反し、又は違反するおそれがある事実」）、さらには実質的公益侵害（「個人の生命又は身体に重大な影響を与えるおそれがある事実」）まで通報対象事実の範囲を拡大しています。

また、政府案では、通報対象事実が「まさに生じようとしている旨」、つまり、切迫している状況ではないと、公益通報として認めない仕組みになっています。これでは、被害などが発生するぎりぎりの段階まで通報を抑制し、対処が間に合わない可能性が高いと言えます。

これに対し、民主党案では、未然に被害を防ぐ観点などから、通報対象事実が「生ずるおそれがある旨」、つまり、切迫している状況ではなくても、公益通報として認める仕組みになっています。

政府案では、内部通報、行政機関への通報、外部通報の順に、要件を高く設定していますが、この形を民主党も踏襲しています。民主党案では、通報対象事実を法令違反一般にとどまらず、実質的公益侵害まで拡大しているため、外部通報を内部通報や行政機関と同様な取扱いにしまうと、些細なことに対する通報が大量になされ、無用な混乱を起こしたりしてしまうおそれがあること、事業者内部の自浄作用を第一に期待していること、などがその理由です。

ただし、政府案では、外部通報先の範囲が狭く、また、外部通報要件が高く設定されすぎており、公益通報を抑制しかねません。民主党案では、外部通報先の範囲を拡大するとともに、外部通報要件を適切な範囲で拡大しています。

具体的には、政府案では、外部通報先について、「通報対象事実を通報することがその発生又はこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者」としておりましたが、これでは、例えば国民生活センターや弁護士に相談をした場合などは、保護の対象とはならないと思われます。

これに対し、民主党案では、「必要である」ではなく「資する」とし、外部通報先の範囲を拡大しています。

外部通報要件について、政府案では、「20日」を経過しても、事業者が「正当な理由がなくて調査を行わない場合」は通報してよいとされていますが、調査結果に関する通知義務がありません

(是正措置等の通知に関する努力義務規定はある)。これでは、通報者からは正当な理由の有無が必ずしもわからず、正当な理由がなくて事業者が調査を行っていないと思って通報したら、正当な理由があって調査を行っていないことが後からわかり、保護の対象にならないケースが生じかねません。

これに対し、民主党案では、「2週間」を経過しても、事業者から「調査を行う旨の通知がない場合」または「調査を行わない場合」(事業者が調査を行わないことに正当な理由があり、その理由を公益通報者に通知した場合を除く)と規定することで、このような問題が生じないような仕組みにしています。

また、政府案には、「個人の生命又は身体に危害が発生し、又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」という要件もありますが、これは前述の「まさに生じようとしている旨」という規定同様、急迫性を要件としているため、被害の未然防止などの足枷になる可能性があります。

これに対し、民主党案では、急迫性の要件を除き、そのうえ、要件を幅広にとつて、「個人の生命、身体若しくは財産に危害が発生し、若しくは発生する危険があると信ずるに足りる相当の理由がある場合又は公共の利益が著しく阻害され若しくは阻害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」と規定しています。

他人の正当な利益等の尊重については、公益通報の定義において、「不正の利益を得る目的、他人に損害を加える目的その他の不正の目的ではなく」とされており、十分担保されています。にもかかわらず、政府案では、さらに通報者に「他人の利益又は公共の利益を害することのないようつとめなければならない」としており、公益通報を萎縮させる可能性があります。

政府案は、公益通報者の責務を謳いながら、経営者の責務については何ら規定していません。

これに対し、民主党案では、商法の法令遵守義務規定の精神に則り、「取締役、監査役その他事業者の経営を担当する者」については、コンプライアンス経営に努めるべきこと、通報対象事実を発見したときは誠実に対応すべきことなどを規定しています。

政府案は公布から2年以内に施行、見直しは施行後5年後に行うこととなっており、見直しまでの時間があまりにも長すぎます。

これに対し、民主党案は、公布から1年以内に施行、見直しは施行後3年以内に行うこととしております。

以上が、政府案と民主党案の違いです。

● おわりに

このたび、政府案は、消費者、法曹界、マスコミ、野党などから多大な批判を浴びながらも、与党の賛成多数により成立してしまいました。

民主党としては、真の「公益通報者保護法」にすべく、抜本改正へ向けた努力を続けるとともに、前述の通り、「公益開示法」、「危険情報公表法」の成立も目指し、これら三位一体の法律で、事故隠しなどの不祥事を未然に防ぎ、たとえ起きたとしても被害拡大を防ぐことで、国民の皆様の生命・財産を守っていきたいと考えております。■

《参考文献》

山川隆一、アメリカ合衆国における「内部告発 (whistleblowing)」の法的保護、労働旬報1552号、2003.5.25

国民生活審議会消費者政策部会、21世紀型の消費者政策の在り方について、2003.5

國武英生、イギリスの公益情報開示法、労働法律旬報1545号、2003.2.10

柏尾哲哉、英国における公益通報者保護の現状と課題、自由と正義 vol.55、2004年4月号