

平成 23 年 10 月 11 日

公益通報者保護法は見直されるのか！？

弁護士法人ほくと総合法律事務所
代表パートナー 弁護士 中原 健 夫

1 公益通報者保護法は、平成 18 年 4 月 1 日に施行されました。

そして、同法附則第 2 条によれば、「政府はこの法律の施行後 5 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。」と定められていました。

この点、消費者庁が公表する同法の逐条解説では、同法附則第 2 条について、次のような解説がなされています。

- (1) 公益通報者保護制度は、近年の企業不祥事の続発等を踏まえ、国民生活にとって優先度の高い分野を対象として整備するものである。
- (2) また、平成 15 年 5 月の国民生活審議会の提言においても、「制度化後の運用状況を踏まえ、必要な見直しについて検討を行っていく必要がある。」と指摘されたところである。
- (3) これらのことから、本法施行後 5 年を目途に、施行後の企業不祥事の発生状況、本制度の運用状況等を踏まえ、必要な見直しを行う旨の規定が置かれたものである。
- (4) 本法施行後検討を加えるまでの期間については、
 - ① 施行後 3 年程度の運用状況を把握した上で、その状況を踏まえて、4 年目から 5 年目に各分野の有識者や専門家の意見を聞き、必要があれば法改正等を行うことが適当と考えられること
 - ② 同様の民事ルールである消費者契約法の附帯決議においても、法施行の 5 年後の見直しが規定されていることから、5 年を目途として検討を加えることとされたものである。
- (5) なお、国会での法案審議の際、衆・参双方の内閣委員会において本法に対する附帯決議が行われ、いずれの決議でも、本条の規定に基づく本法の見直しについて指摘があったところである。

したがって、公益通報者保護法が見直されるとすれば、同法の施行から 5 年を経過する平成 23 年 4 月が目途と考えられていました。

なお、同法の成立に当たり、衆議院の附帯決議では、「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、また、参議院の附帯決議では、「本法の見直しは、通報者の範囲、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。」とされていたので、公益通報者保護法が見直されるとすれば、その中心となる論点は、通報者の範囲、通報対象事実の範囲、外部通報の要件、外部通報先の範囲の 4 つとなることが見込まれてい

ました。

2 しかしながら、次に述べるような経過をたどった結果、平成 23 年 4 月の段階では、公益通報者保護法は見直されず、見直しに関する議論は、いわば「先送り」されることになりました。

3 消費者委員会は、平成 21 年 12 月 14 日の第 10 回消費者委員会で公益通報者保護専門調査会の設置を決定し、平成 22 年 6 月 9 日に第 1 回の同専門調査会を開催し、合計 8 回にわたり同専門調査会を開催し、調査審議を進めてきました。しかしながら、同専門調査会において上記 4 つの見直し項目が審議された結果、平成 23 年 2 月 18 日、同専門調査会は、「公益通報者保護専門調査会報告～公益通報者保護法の施行状況についての検討結果～」と題する報告書（以下「専門調査会報告書」といいます。）を作成・提出したのですが、その中で、「現行法を改正すべき」との意見と、「このままでよい」又は「変更は慎重であるべき」との意見の両論があり、一致に至らなかった旨を記載するとともに、以下のとおり、「政府に求められる事項」を記載するにとどまったのです。

- 政府においては、まず、法の周知、特に労働者、中小規模の事業者や行政機関に対する積極的、かつ、効果的な周知や啓発が求められる。また、中小規模の事業者や行政機関の通報窓口の設置促進のための施策を、積極的に実施することが求められる。
- 上記施策の一環として、また法及びその趣旨に反する不適切な対応を防止するため、既存の制度が十分機能しているかについて検証した上で、ガイドラインの改訂等による運用の充実も、速やかかつ具体的に図っていく必要がある。
- 法や通報処理制度の実態について、アンケート調査にとどまらずきめ細やかな調査を行い、外部の労働者からの行政機関に対する公益通報において労働関係法令以外の法令に違反する事実を内容とする公益通報が少ない要因、労働者への周知及び中小規模の事業者や行政機関における普及が進まない具体的原因、外部における相談窓口の実施、制度や運用状況の評価、法改正を必要とする課題の有無等を把握すべきである。
- 上記の各取組の結果を踏まえ、法改正によって見直すべき課題がある場合には、当該課題を解決するための方の改正を、真摯に検討すべきである。
- 各行政機関は、現行法の「公益通報」に該当しない通報についても、適切に対処すべきである。

4 では、今後、公益通報者保護法は見直されることになるのでしょうか。

現状、公益通報者保護法を見直さなければならないだけの立法事実が存在しているとは思えないので、個人的には、同法の見直しが「先送り」されたことは妥当であると考えています。しかしながら、専門調査会報告書に記載された「きめ細やかな調査」の結果、同法を見直さなければならないだけの立法事実が認められるようになれば、同法が見直される可能性はあります。そこで、将来的にいかなる見直しが行われる可能性があ

るかを予想するために、公益通報者保護専門調査会における審議の過程で、通報者の範囲、通報対象事実の範囲、外部通報の要件、外部通報先の範囲という上記 4 つの見直し項目について、見直すべきという方向性の意見として挙げられた内容を確認しておきたいと思います [1]。

(1) 通報者の範囲

現行法の「労働者」に加え、下請け等取引事業者、退職者、取締役等も通報者の範囲に含めるべき。

(2) 通報対象事実の範囲

現行法の通報対象事実の範囲を広げるべき。

限定列挙である対象法律制度 [2] を廃止するべき。

法令違反の「おそれ」を対象に含めるべき。

社会や国民にとって不利益となるような問題の通報は対象とすべき。

犯罪行為を広く含めるべき。

刑事罰を伴うか否かに関わらず問題があると思った者が通報できるとすべき。

法令違反のみではなく不適正な部分も対象とすべき。

限定列挙である対象法律制度は、国民にとってわかりにくい。

(3) 外部通報の要件

外部通報の要件が厳しい、特にその他外部への通報の要件を緩和するべき。

その他の事情を総合的に考慮して合理的とみなされる場合等現行法に加えて保護されるべき要件（一般的要件）を設けるべき。

(4) 外部通報先の範囲

外部通報先として「第三者機関」を設けるべき。

「第三者機関」の一案としては、何か国の制度で「第三者機関」を設けることがよいのではないかと、法に基づく認証を受けた機関（民間事業者・団体）を外部通報先とすることも考えられるのではないかと。

5 こうしてみると、いかに「通報対象事実の範囲」について見直すべきという方向性の意見が多く挙げられていたかがわかると思います。

この点、公益通報者保護法の目的との兼ね合いにもよりますが、個人的には、同法の目的を、広く労働者の保護を図りつつ、社会全般にコンプライアンス意識を醸成することにあると捉えた上で、現行法が採用する限定列挙の対象法律制度を廃止し、全ての法令違反を対象とすべきであると考えています [3]。内部通報制度を導入している企業において、通報対象を同法の対象法律制度と一致させている企業は皆無と思われますし、同法の施行後、消費者庁は（以前は内閣府が）、何度も通報対象の法律一覧表を更新してい

¹ 4項目以外にも、法第10条の行政機関がとるべき措置の内容を具体化して義務づけるべき、事業者に対する罰則や公表措置を設けるべき、通報者に対する保護の方法として刑事免責・民事免責を検討すべき、などの意見も挙げられています。

² 法第2条第3項による、通報対象事実を一定の法律に規定する罪の犯罪行為の事実等とする定め方を指します。

³ 但し、要件の明確性を担保するという観点から、法令ではないガイドライン等を対象とすることは反対ですし、法令違反のおそれを対象とすることも反対です。

るのですが、それを見るたびに「不毛な作業だなあ」という印象を受けています。また、近時のオリンパス事件（東京高裁平成 23 年 8 月 31 日判決、東京地裁平成 22 年 1 月 15 日判決 [4]）では、同法が対象法律制度を採用していたが故に、労働者による通報内容が同法に定める通報対象事実に該当するか否かという論点が争われることになりましたが、同事件の本質からすれば、有益な論点であったようには思えません。こうした現象は、限定列举の対象法律制度を廃止し、全ての法令違反を対象とするという通報対象事実に関する範囲の見直しが行われれば、生じないこととなります。

これに対して、その他の 3 つの項目は、余程のことがない限り、見直されることはないのではないかと考えています。特に、外部通報の要件については、コンプライアンスに真面目に取り組む企業等に対してインセンティブが働くような制度設計を採用すべきとの意見を持っていますので [5]、コンプライアンスに真面目に取り組む、内部通報に対して真摯に解決している企業等との関係では外部通報が保護されやすく、コンプライアンスに真面目に取り組まず、内部通報に対して杜撰な対応をする企業等との関係では外部通報が保護されやすいと解される現行法の制度設計は、ある程度評価できるものと考えています。また、外部通報先として第三者機関を設けるべきという意見については、公益通報者保護法第 3 条第 3 号に定める「その者に対し当該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」に該当すると解される第三者機関の制度設計を施しさえすれば足り、現行法を見直すまでの必要はないと考えています。

最近、当職が所属する弁護士会では、弁護士を対象として、内部告発（公益通報）に関するアンケートを実施していましたが、これも専門調査会報告書に記載された「きめ細やかな調査」の一環と思われます。現時点で、いかなる見直しが行われるかを正確に予測することは困難ですが、引き続き、見直しに関する動向を注視していきたいと思えます。

以上

4 オリンパス事件の東京地裁判決を受けた当職の解説記事は、ビジネス法務（中央経済社）2010 年 5 月号に掲載されています。なお、オリンパス事件の東京高裁判決を受けた解説記事は、後日、インテグレックスホットプレスにおいて配信させていただきます。

5 当職の私見については、「公益通報者保護法が企業を変える～内部通報システムの戦略的構築と専門家の活用」「内部通報システムをつくろう～10 の課題と 111 の対策」（いずれも社団法人金融財政事情研究会）をご参照ください。

著者略歴

平成 5 年 3 月 早稲田大学法学部 卒業（奥島孝康ゼミ（会社法）所属）
平成 8 年 4 月 司法研修所 入所（司法修習期 50 期）
平成 10 年 4 月 第一東京弁護士会 入会
原田・尾崎・服部法律事務所（現在は尾崎法律事務所）入所
平成 14 年 4 月 アブラック（アメリカンファミリー生命保険会社）入社
平成 17 年 9 月 あさひ・狛法律事務所（現在は西村あさひ法律事務所）入所
平成 19 年 3 月 のぞみ総合法律事務所 入所
平成 20 年 5 月 弁護士法人はくと総合法律事務所を設立、代表パートナー就任

なお、「保険業務のコンプライアンス」「内部通報システムをつくろう～10 の課題と 111 の対策」「公益通報者保護法が企業を変える～内部通報システムの戦略的構築と専門家の活用」「製品事故にみる企業コンプライアンス態勢の実践」「個人情報保護と民暴対策」等の著書や論稿多数。

主要取扱分野

コンプライアンスを含む会社法務全般、危機管理対応、
保険業務、不動産関係業務、事業再生・倒産、M&A、訴訟案件など

筆者への問合せ先

〒102-0083 東京都千代田区麹町 2-3 麹町プレイス 9 階
電話：03-3221-9873
FAX：03-3221-9874
Email：tkn@hslo.jp

掲載日：平成 23 年 11 月 1 日