

内閣府国民生活局・公益通報者保護法（仮称）骨子（案）に対する意見

2004年1月21日

自治労連全国弁護士

弁護士 船尾 徹

弁護士 豊川義明

弁護士 中尾 誠

弁護士 小部正治

弁護士 鈴木幸子

弁護士 福井悦子

弁護士 城塚健之

弁護士 尾林芳匡

1 はじめに

2003年12月10日、内閣府国民生活局は、公益通報者保護法（仮称）の骨子（案）（以下、骨子案という）を発表した。

私たちは、日本自治体労働組合総連合（自治労連）の顧問弁護士団として、すべての自治体労働者及び自治体労働組合の権利を擁護・前進させるとともに、人権、民主主義、平和などの憲法的価値を基礎とするあらゆる国民、住民の生活に関わる利益を擁護することを目的として活動しているものであるが、このような立場から、公益通報者の保護は重要な課題であると考えます。

しかしながら、骨子案をみると、国民、住民の有する憲法的価値の実現という観点からも、また労働者の保護という観点からも、不十分であるばかりか、むしろ現行法やこれまでの裁判例が前提としていた救済範囲よりも後退してしまうのではないかと危惧を抱かざるをえない。

以下、当弁護士団の意見を述べる。

2 骨子案の基本的問題点

(1) 「市場」における利益の保護に重点を置いている点

骨子案は、保護法益を「公益通報者の保護」と「国民の生命、身体、財産その他の利益の保護」においている（目的）。この文言それ自体は正当であるとしても、具体的に保護される公益通報の対象は、刑法、独占禁止法、食品衛生法、証券取引法、農林規格品質表示法、大気汚染防止法、廃棄物処理法等上の各犯罪行為（行政命令違反が処罰される場合には前提となる違反行為）と、きわめて限定され、かつ偏ったものになっている（定義）。

これは、骨子案が、「消費者利益等」の保護という観点から出発しているからにはほかならない。それは、骨子案が国民生活審議会消費者政策部会の議論を経て登場した経過を反映しているからかもしれないが、一部に公害や廃棄物に関わる事項にまで拡張されているとはいえ、「公益」というにはあまりにも不十分といわざるをえない。そして、他方で、アメリカ政府の要求に従い、株主利益を保護するために証券取引法を個別法として取り入れているのを見ると、骨子案は、主として「市場」を念頭において、そこで問題となる株主や消費者の利益等を中心に保護すれば足りるとしているように見える。

しかしながら、そもそも、この社会には、市場外にも、「外部不経済」と総称される重

要な利益が広範に存するのである。国民の基本的な人権全般や民主主義、平和主義といった憲法的価値にかかわる利益、医療、教育、福祉のように市場原理にはなじまない利益、地球環境のように、人類の生存そのものにかかわるような利益などがそうである。骨子案ではこれらの利益は保護されないおそれがある。このように公益を市場内部のものに限定して捉えるのは、市場原理主義的発想に基づくものであり、支持できない。

また、公務員についていえば、国民、住民の基本的な人権全般を保障するために存在するものである。公務員と国民、住民との関係は、単なるサービスの送り手と受け手（消費者）という関係にとどまるものではなく、双方向にフィードバックしあう関係にあるべきであり、「消費者」という概念にはなじまない。そして、その政策決定や遂行は、民主主義の観点から、積極的に情報公開がなされ、国民や住民の批判を受けることによって、国民や住民にとってより豊かなものとしてフィードバックされていくことが必要である。特に、地方自治体については、その任務は、住民の安全や福祉をはじめ、住民生活全般に及ぶものである。したがって、公益通報の対象として保護される利益をいっそう広範に捉える必要がある。

しかも、国民の生命、身体、安全に影響がある可能性があっても、何の法的規制も受けていない領域は、これまでもあったし、今後もありうることである。それが次第に社会問題化され、法的規制に発展していくものであることは、たとえば公害規制をめぐる歴史を振り返れば明らかであろう。その過程で、社会の構成員が問題意識を共有する上で公益通報は大きな役割を果たし、社会的公正、公共の利益が擁護・実現されていった。したがって、こうした利益に関わる通報は広く公益通報として保護されなければならない。

ちなみに、イギリス公益情報開示法において保護される情報の範囲は、(a) 犯罪行為、(b) 法律義務違反行為、(c) 誤審を発生させる可能性のある行為、(d) 個人の健康と安全に対する侵害行為、(e) 環境を破壊する行為、(f) 前記の項目に該当する情報の隠蔽行為とされている。また、東京都千代田区の「千代田区職員等公益通報条例」(平成15年7月2日 条例第13号)では、公益を「区政の適法かつ公正な執行を通じて実現される社会一般の利益」(2条2号)と定義している。

骨子案がこれらよりも保護範囲を狭めていることは失当である。

## (2) 労働者の位置づけについて

骨子案は、「目的」に「公益通報者の保護」を掲げ、労働者の保護を図っているように見える。しかしながら、これまで労働者が使用者を批判して解雇、懲戒処分、損害賠償その他さまざまな不利益を受け、これを裁判で争った事案を見ると、そこで問題とされているのは公益通報（事実の通報）だけではない。その内容は、人間らしい労働条件を求めるものであったり、不当労働行為を批判するものであったりと、きわめて広範に及ぶものであるし、また、そこには事実の摘示だけではなく、労働者の使用者に対する批判（評価的言論）が必ずと言っていいほど含まれている。そして何よりも、そこでは、労働者個人あるいは労働組合が企業等を批判する「主体」として行動しているのである。

しかるに、骨子案は、保護の対象を公益通報（事実の通報）に限定している。そして、通報先を限定し、企業等における違法不当状態の是正は当該企業ないし第三者の所定の機関に委ねさせているところをみると、骨子案は、公益通報者をあくまで情報提供の「手段」

として位置づけ、この「手段」を確保するために保護を図っているのではないかと思われる。すなわち、労働者を批判の「主体」としては捉えていないのではないかということである。

しかしながら、労働者は、この社会の構成員として、また表現の自由の享有主体として、公益に反する行動をとっている企業をみずから批判する主体である。のみならず、労働者には、労働者の立場から使用者を批判する自由が大きく保障されなければならない。労働組合についても同様である。そして、これまでの歴史をふり返っても、こうした労働者、労働組合の批判的言論が社会進歩の原動力となってきたことは明らかである。

したがって、骨子案が、こうした労働者や労働組合の主体性を尊重するのであれば、保護の対象は、本来は労働者の企業批判活動全般にも向けられなければならない。骨子案の立場は不十分というほかない。

もっとも、国民生活審議会消費者政策部会の審議では、今回の法案は最低限保護される公益通報を明確化したもので、解雇権濫用等の一般法理による保護は従前通りであるとされて、今回の骨子案になったとも伝えられる。

それならば、法案においても、少なくともこの点を明文で規定し、骨子案に規定されていない労働者の企業批判についても一般法理により保護されるものであることを宣言すべきである。

### 3 各論的にみても保護範囲が狭い

#### (1) 保護対象が「労働者」に限られている点

骨子案は、派遣労働者や下請業者のもとで働く労働者を含めた「労働者」を保護対象としているが、下請業者については適用除外としている。

しかしながら、企業や地方自治体がアウトソーシングや多様な雇用形態の活用を進めている今日の状況のもとで、請負契約等との限界が問題となるような契約形態のもとで働く労働者が増えている。この点、骨子案は、「労基法上の労働者」はすべて包含する趣旨と考えられるが、まさにこの「労基法上の労働者」の該当性が裁判で争われることが多いのであり、当事者にとってはその区別自体が不明確であることが多いのである。したがって、保護の対象を「労働者」に限定した場合、これらの限界に位置する労働者にとって萎縮効果を招くことになる。

また、公益の観点から見れば、下請業者の経営者とそこで働く労働者を区別することに積極的意義があるとは思われない。そして、これらの下請業者が公益通報を行った場合、企業や地方自治体からの発注停止などの不利益が十分予想されることからすれば、これらも広く保護の対象とすべきである。

#### (2) 通報対象が一部の犯罪行為に限られている点

骨子案は、公益通報の対象を一部の犯罪行為等に限定している。このため、政治過程の民主化にとって重要な位置を占める政治資金規正法、公職選挙法の違反や、労働者の最低限の労働基準・条件を定める労基法の違反等については含まれないことになるし、社会的に不相当な行為でありながら刑事罰が法定されていない行為は初めから通報対象から除外されている。

しかしながら、そもそも刑事罰とは、社会的に不相当な行為のうち、特に強度の違法性を持つものに限定して規定されているものであり（謙抑性）、公務員については犯罪の告発義務まで法定されているのであって、こうしたものを通報するのにあれこれ要件を付すこと自体がおかしいというべきである。

そして、2（1）で述べたように、刑罰の対象外でも、社会的に不相当で批判されるべきものは多数存するのであり、これらを通報対象から除外することは妥当ではない。

骨子案が、犯罪行為のみを保護すべき公益通報の対象としたのは、罰則がないものは市場における「自己責任」で対処すべきものと考えているからだとすれば、それは大きな誤りである。

したがって、ここでは通報対象を、「広く公益に関する事実」と定義すべきである。

### （3）通報先を限定している点

骨子案は次のとおり通報先を限定列挙している。

当該労務提供先又は当該労務提供先があらかじめ定めた者（内部通報）

当該犯罪行為等の事実について処分又は勧告等をする権限を有する行政機関（行政機関への通報）

その者に対し当該犯罪行為等の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（当該犯罪行為等の事実により被害を受け又は受けるおそれがある者を含み、当該労務提供先の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある者を除く）（外部通報）

そうすると、たとえば、（行政機関への通報）について、処分または勧告する権限を有していない行政機関に対し、権限があると考えて通報した場合、保護されないという結果になるが、これは不当である。将来的に、公益通報を一括して受け付ける独立した第三者機関が設立されたような場合なら格別、現状の縦割り行政制度を前提とした場合、こうした限定を付すべきではない。

（外部通報）についても、「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」ではないのに、そうであると信じて通報した場合も同様に保護されないことになるが、これも不当である。

そもそも、この限定は問題である。骨子案は、「報道機関や消費者団体など、犯罪行為等の事実の内容等に応じて様々な主体が考えられる」と注釈を加えているが、このほかに、労働組合、市民団体、住民団体、法律家団体、出版社、フリージャーナリスト、議員、その他公益通報を受け取ることで、公権力の濫用、公金の不正・不当支出などの違法不当な行為を批判できる主体はいくらでも想定しうる。それどころか、民主主義の観点からは、すべての国民がこうした公益通報に接することで当該行為を批判しうる立場に置かれるべきなのである。こうした者に対する通報が保護されないとすれば、それは公益通報の萎縮効果を招くだけであろう。

また、「その発生またはこれによる被害の拡大を防止するため」という要件を付した場合、過去の違法行為については問題とすることができない可能性があり、この点も妥当でない。

結局、この問題は、公益性の程度、労働者の表現の自由と、企業ないし政府・自治体の

持つ利益との調整という問題に帰着するものであるから、公益通報を一括して受け付ける独立した第三者機関を設ける場合であれば格別、そうでないのであれば、こうした通報先の限定は不要であり、多くの裁判例が基準としているように、当該事実の真実性とあわせて、通報目的、公益性の程度、通報態様の社会的相当性等を総合判断し、不当な通報のみを保護の対象外とすることで足りるというべきである。

(4) 通報先により要件が限定されている点

( ) 行政機関への通報、外部通報の要件

骨子案は、前述の (行政機関への通報)、 (外部通報) の場合には、当該犯罪行為等の事実(それが生ずるおそれも含む)が「あると信ずるに足りる相当の理由がある場合」に限定して保護されるものとしている。

これは現行の名誉毀損にかかわる判例法理にならったものであろうが、この「あると信ずるに足りる相当の理由がある場合」が、当該労働者がそう信じたことに無過失を要求するものだとすれば、厳格にすぎるものといわなければならない。これらの通報が必ずしも常に名誉毀損に該当するものとは限らないし、労働者が企業等の内部の不正行為に関する情報にアクセスできる程度は、その担当職務や置かれた具体的状況によって千差万別であって、犯罪行為等(のおそれ)があると信じたすべての場合に無過失を要求すれば、結局は萎縮的效果を招くだけだからである。ことに当該公益通報が、国民や住民の生命や健康に対して重大な影響を及ぼす可能性がある場合、その不当性は明らかであろう。労働者が軽過失によって真実と誤信した場合は保護されるべきである。

ちなみに、千代田区条例では、区長その他の区の機関又は行政観察員に対して公益通報を行う場合の責務として「確実な資料に基づき誠実に行うよう務めなければならない」(4条)と定めているが、少なくとも (行政機関への通報) の場合であれば、これで十分というべきであろう。

( ) 外部通報の加重要件

次に、骨子案は、前述の (外部通報) の場合には、さらに以下のイ～ホのいずれかの要件を満たすことを求めている。

イ. (内部通報) 又は (行政機関への通報) の公益通報をすれば解雇その他不利益な取扱いを受けると信ずるに足りる相当の理由がある場合

ロ. の公益通報をすれば当該犯罪行為等の事実に係る証拠の隠滅等のおそれがあると信ずるに足りる相当の理由がある場合

ハ. 労務提供先から 又は の公益通報をしないことを正当な理由がなく要求された場合

ニ. 書面(電磁的記録を含む).により の公益通報をした日から2週間を経過しても、当該労務提供先等から当該犯罪行為等の事実について、調査を行う旨の通知がない場合又は正当な理由がなく調査を行わない場合

ホ. 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

これらの要件はきわめて制限的であり、賛成できない。

すなわち、イについては、労働者にとって、内部通報や行政機関への通報をすれば使用者から様々な不利益を受けるかもしれないと考えることはむしろ通常のことである。しか

も、そうした不利益を受けると信じる相当の理由があったことを労働者が証明するよう求めるとすることは、労働者にたいへんな負担を課すものであり、労働者の萎縮効果は著しい。したがって、この要件は削除されるべきである。

ロについても、これまで多くの事件で企業（薬害エイズ事件においては国ですら）証拠隠しを行ってきたことからすれば、労働者にとって、証拠隠滅のおそれがあると考えerことは通常のことであり、同様に削除されるべきである。

ハ～ホについて、外部通報が保護されるべきは当然であるが、これを要件とした場合、保護範囲を著しく狭めてしまうことになり、失当である。

特にホについて言えば、BSEその他食品の問題や環境問題などは、目に見える危険が差し迫っていなくても中長期的には致命的な害悪をもたらさう場合があるのであって、こうした場合の通報を保護しないというのはきわめて問題である。

結局、骨子案の掲げる外部通報の加重要件は、いずれも不要であるのみならず有害であって、すべて削除されるべきである。そして、（3）で述べたように、当該事実の真实性とあわせて、通報目的、公益性の程度、通報態様の社会的相当性等を総合判断し、不当な通報のみを保護の対象外とすることで十分というべきである。

#### （5）保護内容が解雇等に限定されている点

骨子案は、公益通報者の保護内容について、解雇の無効、労働者派遣契約の解除の無効、降格、減給その他の不利益取扱禁止を掲げるが、これだけでは不十分であり、民事免責（使用者の労働者に対する損害賠償請求が許されない）や刑事免責（名誉毀損罪や信用毀損罪、守秘義務違反等に問われない）も規定すべきである。

なお、千代田区条例では、「正当な公益通報をしたことを理由として不利益通報を受けた通報者は、その旨を第7条に規定する行政監察員に通報することができる。この場合において、正当な公益通報をした者がそれ以後に受けた不利益取扱は、特段の事由がない限り、当該公益通報をしたことを理由としてされたものと推定する」（5条2項）と定めているが、この後段にあるような保護のための推定規定も設けるべきである。

#### （6）公益通報を受付する行政機関の責務について

通報を受けた行政機関が使用者に通報者にかかわる情報を開示したため、それを理由に解雇された事例がある。このような事態を避けるためにも、通報を受けた行政機関は、公益通報者が匿名を希望した場合はそれを保護すべき義務を明記すべきである。

## 4 結論

以上述べたとおり、骨子案には数多くの問題点があり、上記の観点から、保護範囲の拡大の方向で抜本的な見直しがされない限り、これが法案化されることに対しては強く反対せざるをえない。

特に、2（2）で述べたように、労働者及び労働組合（多数派労組内の少数派の活動を含む）が、社会的存在である企業活動のあり方を公益的見地、あるいは労働者や労働組合の立場から批判することは当然であり、これらは労働者の言論の自由、労働組合活動の自由として広く保障されなければならない。

骨子案が、公益保護という観点からこうした企業批判の自由を拡大しようという立場に立つのであれば、少なくともこれまでの判例法理等で築かれてきた保護の範囲よりも後退させるべきではなく、その判例法理の到達点を明文化する方向で見直されるべきである。

以上