

目次

第2 公益通報者保護の要件	2
1 「公益通報者」の範囲	2
(1) 役員について	3
(2) 取引事業者について	4
(3) 退職者・退任者その他の者について	5
2 通報対象事実について	6
(1) 通報内容による限定について	6
(2) 切迫性の要件について	11
3 通報先について	12
(1) 労務提供先等への通報について	12
(2) 行政機関への通報について	18
ア 通報対象事実の発生ないしその切迫性について信ずるに足りる相 当の理由（以下「真実相当性」という。）の維持の適否	18
イ 権限を有しない行政機関への誤った通報を保護の対象に含めるこ とについて	20
(3) 労務提供先等及び行政機関以外への通報について	22
ア 通報対象事実についての真実相当性の維持の適否	23
イ 法3条3号イ～ホの5要件緩和の適否	25
ウ 通報対象事実「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」との限定について	34
4 主観要件（不正の目的でないこと）について	35
第3 補遺	
・通報により不正が是正された場合の職場等へのフィードバックについて	37

※本資料で紹介している各種事例等は、報道やヒアリング結果等を出典とするものであり、消費者庁として事実関係を確認したものではありません。

第2 公益通報者保護の要件

1 「公益通報者」の範囲

【現行法の定め】

(定義)

第二条 (略)

2 この法律において「公益通報者」とは、公益通報をした労働者をいう。

3及び4 (略)

(不利益取扱いの禁止)

第五条 第三条に規定するもののほか、(中略)事業者は、その使用し、又は使用していた公益通報者が第三条各号に定める公益通報をしたことを理由として、当該公益通報者に対して、降格、減給その他不利益な取扱いをしてはならない。

2 (略)

(下線は引用者)

【問題の所在】

現行の公益通報者保護法(以下単に「法」ということがある。)は、保護を与える「公益通報者」を通報時に労働者である者に限っている(法2条2項、5条1項)。

しかし、通報対象事実の発生ないしそのおそれは労働者に限らず、取締役等の役員や下請事業者等の取引事業者、退職者等も知り得るものであるから、公益通報者の範囲を労働者から広げて、通報を促進するべきであるとの意見¹が

-
- 1・「公益通報は労働者に特有の行為ではない以上、公益通報者保護法によって保護される対象を労働者としていることは狭すぎる。」(「公益通報者保護制度に関する意見聴取(ヒアリング)」の主な意見)(以下「ヒアリング」という。)8ページ意見24)
- ・「広く情報収集し、幅広く調査し事前には是正することを目的としていることから、誰からの通報・情報提供であろうとも、法令違反の疑いがあるものを受け付けることが重要。したがって、取引業者や退職者等から通報も受け付けている。」(「公益通報者保護制度に関する実態調査報告書」(以下「実態調査」という。)49ページ大規模行政機関E意見)
- ・「退職者や会社役員など、法律上の公益通報者には該当しない者からの、公益性が高いと思われる内部告発が多数寄せられている。」(実態調査50ページ報道機関B報告)
- ・「多くの大企業では、法制度よりも範囲を広げた通報処理制度を自発的に整備済みである。」「労働者に限らず退職者や取引先等も通報者の範囲に含めているところもある。」

出されている。

他方、労働者以外の者についての保護の方法については、労働者についてのものと別途検討を要するとの意見²も出されている。そこで、以下、通報者のタイプごとに検討を加える。

(1) 役員について

役員は事業者に対して忠実義務を負い（会社法 355 条）、自ら発見した通報対象事実を是正する立場にあることや、その選・解任は株主総会の決議によるものであることから、現行法において役員は公益通報者の範囲に含まれないものとされているところ³、前回の検討会において、役員の解任を無効とすることは会社法制や委任契約の法的性格との関係上の困難があることが指摘されている一方⁴、解任を無効としないまでも、解任による損害の賠償請求を容易にする等の保護を与えるべきである、との意見も出されている⁵。

また、罰則制定の是非を別として、通報に関する秘密保持についても、その重要性に特段の異論はみられなかったところ⁶、通報に関する秘密は、役員からの通報と労働者からの通報とでその保護内容に差を設ける理由は特に考えられない。

さらに、役員からの通報についても、これを適切に受け付け、必要があれば調査等を実施し、通報結果について通知すべきものと考えられる。

以上を前提に、公益通報者の範囲に役員を加えることについてどう考えるか。

(実態調査 49～50 ページ通報受付専門会社C 報告)

- ・「実際に運用を始めると、契約業者等の従業員からの相談・通報などが結構あり、この相談・通報を受けて区の契約関連の制度改正等につながった実績も幾つもある。」（ヒアリング9ページ意見 31）
- 2. 「もともと労働者保護という枠組みの中で作られた法律なので、（労働者以外の者の保護については）、どういう保護の仕方があるのかということ別途考えていかないと、なかなか現行の制度の延長線上というのは難しいのではないか。」（ヒアリング9ページ意見 35）
- 3 公益通報者保護法逐条解説（以下「逐条解説」という。）16～17 ページ「③「取締役」を本制度の対象外とする理由」
- 4 本検討会第6回議事録 10～11 ページ升田委員発言、同 15 ページ島田委員発言
- 5 本検討会第6回議事録 17～18 ページ押師委員発言
- 6 本検討会第6回議事録 21～27 ページ

(2) 取引事業者について

事業者間の取引関係を保護することは取引自由の原則との整合性が問題となることから、現行法において取引事業者は公益通報者の範囲に含まれていないところ、取引先からの通報によって不正行為が発覚することが多いため、取引事業者も公益通報者の範囲に含めるべきであるとの意見が出されている⁷。この点については役員と同様に前回の検討会において、取引の停止・解除を無効とすることは取引自由の原則との関係上の困難があることが指摘されている一方⁸、停止・解除を無効としないまでも、それによる損害の賠償請求を容易にする等の保護を与えるべきであるとの意見が出されている⁹。

通報に関する秘密保持についても、その重要性について特段の異論はみられなかったところ¹⁰、通報に関する秘密は、取引事業者からの通報と労働者からの通報とでその保護内容に差を設ける理由は特に考えられない。

通報を適切に受け付け、必要があれば調査等を実施し、通報結果について通知すべきことも、取引事業者からの通報についても妥当すると考えられる。

以上を前提に、公益通報者の範囲に取引事業者を加えることについてどう考えるか。

7・「通報対象者を労働者以外の例えば取引先の社長や経営者、下請の従業員、孫請の従業員まで広げていくことはできないか。特に食品の不正問題などは、下請、孫請の企業からの内部通報が非常に大きく関与している。」(ヒアリング8ページ意見23)

8 本検討会第6回議事録10～11ページ升田委員発言、同15ページ島田委員発言

9 本検討会第6回議事録17～18ページ拝師委員発言

10 本検討会第6回議事録21～27ページ

(3) 退職者・退任者その他の者について

現行法においては、通報時に労働者であれば、その後に退職したとしても法の定める公益通報者となり得るものと考えられるが、通報時において既に退職していた場合は公益通報者に該当しない（法2条2項、5条1項）。

しかし、多くの通報が退職者・退任者から寄せられており、その内容も相当程度有用なものである、との報告がなされている¹¹。

また、前回の検討会においても通報に関する秘密保持について、その重要性について特段の異論はみられなかったところ¹²、通報に関する秘密は、退職者・退任者からの通報と労働者からの通報とでその保護内容に差を設ける理由は特に考えられない。裁判例においても、契約切替えの際に採用を不当に拒否されたとする通報に関する事例ではあるが、通報者の氏名や通報内容の秘匿義務違反を理由とした慰謝料請求を認容したものがある¹³。

また、退職者・退任者からの通報についても、これを適切に受け付け、必要があれば調査等を実施し、通報結果について通知すべきものと考えられる。

以上を前提に、公益通報者の範囲に退職者・退任者を加えることについてどう考えるか。さらに、役員・取引事業者・退職者・退任者以外にも公益通報者の範囲に加えるべき者はないか、ひいては公益通報者の範囲に関して、そのタイプによる限定を設けないことについてどう考えるか。

11・「在職中に見聞きした社内の問題につき、退職者から通報されるケースがあるが、これに対応していくことでコンプライアンス経営を推進することができる。」（大企業G）
（実態調査（全体版）49ページ大企業G意見）

・「元従業員、退職して1年以内の内部通報制度の活用例も非常に多い。退職前には言えなかった社内事情について、外部窓口等へ通報するケースが多い。」（ヒアリング7ページ意見20）

12 本検討会第6回議事録21～27ページ

13・大阪高判 H24.6.15（判例集未掲載）

（フランチャイズ店舗から直営店舗への切替えに当たって、切替え後の雇用を拒否されたことを社内の通報窓口へ通報したところ、窓口担当者が会社に通報者の氏名や通報内容を伝えた事例。判決では、通報者の氏名や通報内容を秘匿する義務違反による慰謝料30万円が認容された。）

2 通報対象事実について

【現行法の定め】

(定義)

第二条 この法律において「公益通報」とは、労働者（中略）が、（中略）通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしている旨を、（中略）通報することをいう。

一～三 （略）

2 （略）

3 この法律において「通報対象事実」とは、次のいずれかの事実をいう。

一 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の国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律として別表に掲げるもの（これらの法律に基づく命令を含む。次号において同じ。）に規定する罪の犯罪行為の事実

二 別表に掲げる法律の規定に基づく処分に違反することが前号に掲げる事実となる場合における当該処分の理由とされている事実（当該処分の理由とされている事実が同表に掲げる法律の規定に基づく他の処分に違反し、又は勧告等に従わない事実である場合における当該他の処分又は勧告等の理由とされている事実を含む。）

4 （略）

【問題の所在】

(1) 通報内容による限定について

法は、通報対象事実を、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別表指定されている法律において、直接ないし間接的に犯罪行為に該当すると定められている事実に限定している（法2条3項1号及び2号）。そして、当該別表での法律の指定は、大部分が政令による指定に委ねられており、この政令指定の法律は現在450本以上に及んでいる。

かかる限定が加えられた趣旨は、①国民の生命、身体、財産等に被害を及ぼす違法行為は、その性質上、被害が広範囲に及んだり、回復し難い被害が生じるおそれがあるため、当該違法行為抑止の必要性があること¹⁴及び②何が公益通報の対象となるのかを明確にし、公益通報に関する予測可能性（被

¹⁴ 逐条解説 31～33 ページ「2. 対象範囲の広さ ～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～ (1)(2)」

通報者にとってのものを含む。)を確保する必要があること¹⁵にあると考えられる。

以上の通報対象事実の範囲の限定については、法が「国民生活の発展や社会経済の健全な発展」(法1条)を目的としていること等を考慮すれば、通報対象事実の範囲を国民や消費者の利益保護に関するもの以外にも広げる必要がある、とする意見¹⁶がある。民間事業者における通報に関する規程では、通報対象事実の範囲を法令違反行為全般、なかには内規違反や倫理違反をも含めるものがある¹⁷。

¹⁵ 逐条解説 38～40 ページ「7. 対象範囲の深さ ～犯罪行為及びこれに関連する規制違反」

¹⁶・「コンプライアンスの促進という観点を強調すれば、法益を限定しないことが本来求められている。消費者や国民の利益の擁護のためにだけコンプライアンスを促進する、それ以外はコンプライアンスを無視してもいいというような立法は非常におかしな話。」(ヒアリング 11～12 ページ意見 44)

・「コンプライアンスを促進するという観点からは、少なくとも内部通報については、罰則担保のない規定違反の場合や、ルール違反、又は企業の内規違反、そういったものも通報対象事実に加えてもいい。行政機関に対する通報については、監督指針とかガイドライン違反についても加えてもいい。」(ヒアリング 12 ページ意見 45)

¹⁷・「第3条 役職員が、当社役職員の法令違反その他次の各号に掲げる行為を発見した場合、本規程に定めるところにより通報または相談(以下「通報等」という)をすることができる。ただし、通常の業務遂行上の手段方法により容易に改善できる場合はこの限りではない。なお、就業規則その他に定める守秘義務に関する規程は、本規程の定めに基づいて行われる通報等に適用しない。

(1) 役職員、取引先、消費者、その他利害関係者の安全、健康に対して危険を及ぼす行為またはそのおそれのある行為

(2) 地域の環境の悪化もしくは破壊を招く行為またはそのおそれのある行為

(3) 就業規則その他社内規程に違反する行為

(4) 当社倫理綱領、行動指針等に反する行為

(5) 前各号の行為の隠蔽、証拠隠滅、情報漏洩等の行為

(6) その他、当社のお名前または社会的信用を毀損するおそれのある行為

2～4 (略) 」(消費者庁消費者制度課「民間事業者における内部通報制度に係る規程集」(以下「規程集」という。) 14 ページ)

・「第4条 (通報義務)

従業員は、次の事実(以下、「違反行為」という。)を知ったときは、すみやかに通報窓口を通じて通報しなければならない。

(1) 自己または他の従業員の法令に違反する行為

(2) 自己または他の従業員の社内規程または社内規則に違反する行為

(3) 自己または他の従業員の重大な企業倫理違反と認められる行為

2. (略) 」(規程集 25 ページ)

・「(法令違反行為等)

第2条 法令違反行為等とは以下に示す規範類に違反する行為を言う。

(1) 法令

(2) 社内規程

(3) コンプライアンス行動基準

また、上記のとおり、現行法は通報対象事実となる法律を各個列記する方式をとっており、その数が450以上にも及んでいるため、通報者にとって自らの通報内容が通報対象事実にあたるかを確認することは困難である、との指摘もなされている¹⁸。

さらに、通報者は法令や内規等の何らかのルールに反する不正な事実であるか否かを基準に通報するかどうかの判断をするのが自然な発想であって、その通報内容が刑罰に当たる事実であるか否かまでは注意を払わないのが通常であるから、刑事罰の担保の有無による限定は緩和すべきとする意見がある。なお、かかる意見の中には、通報対象事実の範囲を行政手続法上の不利益処分にあまで広げることが考えられる、とするものがある¹⁹。裁判例においても、刑事罰の対象とはなっていない行為に関する通報を保護したものがある²⁰。

他方で、通報に対する各種保護を与えるに値するかを判断するに当たって、刑罰という究極の制裁を科すに値する悪質な行為であるかを基準とすることは合理性があるとみることにもできる、とする意見も出されているところで

(通報・相談)

第3条 従業員、当社の指揮・監督の下で就業する派遣労働者及びアルバイト（以下、「従業員等」という）は、法令違反行為等に関する事実の通報（以下「通報」という）及び通報の仕組みに関する相談（以下「相談」という）を会社に対して行うことができる。」（規程集 66 ページ）

- 18・「制度の目的を「国民生活の利益の保護」や「公正で持続可能な社会の形成」にウェイトを置く場合、通報対象事実の範囲は、より広く、分かりやすくする必要がある。「通報対象事実」の定義は、正直言って分かりにくい。通報者が442本の法律に該当するかを確認することは、まずない。」（ヒアリング 11 ページ意見 40）
- 19・「通報対象事実が刑罰を伴う犯罪行為にあたるかどうかも判断に苦しむ。例えば、建材メーカーの試験データの改ざんの事例で考えてみると、当時の建築基準法（昭和二十五年法律第二百一十号）には試験データの改ざんに関して罰則規定はなかった。広く定義すれば、すぐに通報しなければいけない案件だ、ということが社員にも分かるようになる。」（ヒアリング 11 ページ意見 41）
- ・「通報対象範囲は狭い。特に内部通報の場合で、外部への通報と異なり、将来まさに起ころうとしていることを思料すれば足りるとの緩和があるが、将来、刑法（明治四十年法律第四十五号）とか犯罪、勧告が入る具体的行為を予測してそれを通報するということは、普通のサラリーマンには無理。」（ヒアリング 11 ページ意見 42）
- ・「違反に対する罰則の規程はないが、行政処分の対象になっているという類型があるが、不利益処分の要件は法令に規定されるので、かなり要件が明確。通報対象事実を不利益処分にまで広げることが次の段階としては考えられるのではないか」（ヒアリング 13 ページ意見 50）
- 20・東京地判 H21.6.12（判時 2066-135、判タ 1319-94、労判 991-64、労経速 2046-3）
（パワーハラスメントに関する内部通報を行ったが、会社が対応せず、むしろ報復人事に及んだため外部通報にあまで至ったこと等を理由に懲戒解雇がなされたが、当該懲戒解雇は懲戒事由に対して重きに失するものであり無効であるとされた事例）

ある²¹。

以上を前提に、通報対象事実の範囲を広げること及び広げるとした場合どこまで広げるのが適当であるか、並びに対象となる法規の指定方式を変更することについてどう考えるか。

【参考】

- ・公益通報者保護法に対する衆議院内閣委員会附帯決議（H16.5.21）

「政府は、本法施行に当たっては、次の諸点について適切な措置を講ずべきである。

一～八 （略）

九 附則第二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。」

- ・公益通報者保護法に対する参議院内閣委員会附帯決議（H16.6.11）

「政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずべきである。

一～五 （略）

六 附則第二条の規定に基づく本法の見直しは、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。」

- ・行政手続法

第二条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

一～三 （略）

四 不利益処分 行政庁が、法令に基づき、特定の者を名あて人として、直接に、これに義務を課し、又はその権利を制限する処分をいう。ただし、次のいずれかに該当するものを除く。

イ 事実上の行為及び事実上の行為をするに当たりその範囲、時期等を明らかにするために法令上必要とされている手続としての処分

ロ 申請により求められた許認可等を拒否する処分その他申請に基づき当該申請をした者を名あて人としてされる処分

ハ 名あて人となるべき者の同意の下にすることとされている処分

ニ 許認可等の効力を失わせる処分であって、当該許認可等の基礎と

²¹ ・「法令順守という観点からは通報対象事実を間接罰や直罰が定められている場合に限定する必然性はない。しかし、立法政策として、違反行為が犯罪とされていることを要件とすることは、刑罰という究極の制裁を科すに値する悪質な行為への限定といえるので、限定の仕方としては、一つの合理性があるとみることもできる。」（ヒアリング 15 ページ意見 49）

なった事実が消滅した旨の届出があったことを理由としてされるもの

五～八 (略)

(2) 切迫性の要件について

現行法は、通報の保護要件として、「通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしている旨」が通報内容であることを定めており、発生前の通報対象事実についてはその切迫性を保護要件としている。なお、「まさに生じようとしている」とは、その発生が切迫しており、発生する蓋然性が高い場合を指す²²。

かかる切迫性を要件とする趣旨は、単に通報対象事実発生のおそれがあるのみで当該通報への保護が与えられるとした場合、上記おそれの有無について事業者と通報者の見解の相違が生じる可能性があるため、そのような弊害を防ぐことにあるところ²³、他方で、切迫性の要件は個別具体的な事情をもとにその有無を判断するものであり、その判断は一般的な通報者にとって容易でない点があるため、切迫性の要件は削除するべきであるとの意見もある²⁴。

そこで、切迫性の要件を維持することについてどう考えるか。

【参考例】

・公益通報者保護法日弁連改正試案

第2条 この法律において「公益通報」とは、公益通報者が、通報対象事実が生じ、又は生じようとしている旨を、(中略) 通報することをいう。

2～5 (略)

²² 逐条解説 26 ページ「(4) ② 通報対象事実が「まさに生じようとしている」について」)

²³ 「○永谷政府参考人 (中略)

通報対象事実が生ずるおそれでは、労働者の主観による合理的でない思い込みが含まれることなどによって、事業者と労働者の当事者間で事実認識に差異というか紛れが生ずる可能性があるということでありまして、そういう意味で、「まさに生じようとしている」というふうに規定したということであります。」(第百五十九回国会衆議院内閣委員会議録第十三号9ページ第2段)

²⁴ 「所定の法律違反以外の不当な行為はいろいろあり得るが、刑罰を受けないような規則違反だったり、内規違反、業界の自主ルール、いろいろなパターンがあるから、そもそもこの峻別そのものが一般の労働者にできるかどうかという問題もある。例えば、「生じようとしていると思料する場合」という、これから起きようとする予防的な評価の側面であっても、やはりちょっと分かりにくいし、通報事実発生前ということプラス、この表現からすると切迫性のようなもの、あるいはかなり具体的にどういふことが起きようとしているのかを通報者の方がある程度確定させないとできないようなものになっているのかなということ、その辺も少し使い勝手が悪いかと思う。」(ヒアリング 12 ページ意見 48)

3 通報先について

(1) 労務提供先等への通報について

【現行法の定め】

(定義)

第二条 この法律において「公益通報」とは、(中略) その労務提供先(次のいずれかに掲げる事業者(法人その他の団体及び事業を行う個人をいう。以下同じ。))をいう。以下同じ。)又は当該労務提供先の事業に従事する場合におけるその役員、従業員、代理人その他の者について通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしている旨を、当該労務提供先若しくは当該労務提供先があらかじめ定めた者(以下「労務提供先等」という。)(中略)に通報することをいう。

一 当該労働者を自ら使用する事業者(次号に掲げる事業者を除く。)

二 当該労働者が派遣労働者(中略)である場合において、当該派遣労働者に係る労働者派遣(中略)の役務の提供を受ける事業者

三 前二号に掲げる事業者が他の事業者との請負契約その他の契約に基づいて事業を行う場合において、当該労働者が当該事業に従事するときにおける当該他の事業者

2～4 (略)

(解雇の無効)

第三条 公益通報者が次の各号に掲げる場合においてそれぞれ当該各号に定める公益通報をしたことを理由として前条第一項第一号に掲げる事業者が行った解雇は、無効とする。

一 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると思料する場合
当該労務提供先等に対する公益通報

二及び三 (略)

【問題の所在】

現行法においては、ある事業者の取引相手についての不正行為に関する通報を、当該事業者の労働者が当該取引相手に対して行うことは、法3条1号に定める通報(以下「1号通報」という。)に該当する。しかし、取引相手との取引に関する不正であっても、当該不正が取引相手又はその役員・従業員等についてのものとはいえず、当該事業者についてのものである場合には、当該不正を取引相手に対して通報することは1号通報に当たらず、法3条3号に定める通報(以下「3号通報」という。)としての保護を与えることを検討することになる。この

ことは親子会社間の取引であっても同様であり、子会社の従業員が子会社の役員等についての不正行為を親会社に通報した場合であっても、原則、当該通報は1号通報には当たらず、法による保護を受けるためには3号通報の厳格な要件を満たす必要がある²⁵。

しかし、民間事業者の通報受付窓口への通報は、当該事業者自体からよりもそのグループ会社からの通報の方が多く、それらの通報によって不正が明るみになる場合もある、といった報告がなされており、グループ会社に関する通報は1号通報として扱うべきとする意見が出されている²⁶。

そこで、1号通報の範囲にグループ会社についての通報を含めることについてどう考えるか。

²⁵ 逐条解説 61～62 ページ「6. 労務提供先と通報先との間に資本関係がある場合について」

²⁶ ・「最近の会社法の改正の動向などから、企業集団内部統制の一環として、グループ企業としての内部統制システムの整備を促進するということも検討してはどうか。特に子会社の経営者に近い人たちの不正というのは、なかなか子会社だけでは早期発見は難しい。子会社の従業員が親会社に通報することによって、子会社のトップの不正が明るみになるという事例もある。」（ヒアリング 14 ページ意見 53）

・「内部通報の通報先としては、グループ会社における親会社なども加えた方がいい。親会社の範囲というのは、高年齢者雇用安定法（昭和四十六年法律第六十八号）の継続雇用をする場合に、関連子会社がどこまで継続雇用の対象として認められるかという規定が参考になる。」（ヒアリング 14 ページ意見 54）

・「グループ会社の通報窓口をやっていると、グループ会社、子会社、孫会社からの通報のほうが圧倒的に多い。なぜかというと、当然、そっちにリスクがあるから。実は地方や遠いところでこそ、そういう意識が低かったりして、事件は起きる。ここ数年の著しい傾向だが、本体会社の不祥事よりはグループ会社の不祥事で本社の株価ががた落ちになるというパターンがとても多い。」（ヒアリング 43 ページ意見 200）

・「大きなコンプライアンスの空白地帯がある。地方自治体、大学研究機関、中小企業、又は上場会社の関連会社が、実は内部通報制度の空白地帯であり、外部告発をするか、握りつぶすしかないような大変な状態に置かれている。立法論もさることながら、こういった空白地帯にリスク管理の内部通報制度をどう浸透させていくのかというところを考えてみたい。」（ヒアリング 43 ページ意見 201）

【不正行為が発注元で行われている場合】



【不正行為が委託先で行われている場合】



【参考】

・高年齢者等の雇用の安定等に関する法律

第九条 定年（六十五歳未満のものに限る。以下この条において同じ。）の定めをしている事業主は、その雇用する高年齢者の六十五歳までの安定した雇用を確保するため、次の各号に掲げる措置（以下「高年齢者雇用確保措置」という。）のいずれかを講じなければな

らない。

一 (略)

二 継続雇用制度（現に雇用している高年齢者が希望するときは、当該高年齢者をその定年後も引き続いて雇用する制度をいう。以下同じ。）の導入

三 (略)

2 継続雇用制度には、事業主が、特殊関係事業主（当該事業主の経営を実質的に支配することが可能となる関係にある事業主その他の当該事業主と特殊の関係のある事業主として厚生労働省令で定める事業主をいう。以下この項において同じ。）との間で、当該事業主の雇用する高年齢者であつてその定年後に雇用されることを希望するものをその定年後に当該特殊関係事業主が引き続いて雇用することを約する契約を締結し、当該契約に基づき当該高年齢者の雇用を確保する制度が含まれるものとする。

3及び4 (略)

・高年齢者等の雇用の安定等に関する法律施行規則

第四条の三 法第九条第二項に規定する厚生労働省令で定める事業主は、次の各号に掲げる者とする。

一 当該事業主の子法人等

二 当該事業主を子法人等とする親法人等

三 当該事業主を子法人等とする親法人等の子法人等（当該事業主及び前二号に掲げる者を除く。）

四 当該事業主の関連法人等

五 当該事業主を子法人等とする親法人等の関連法人等（前号に掲げる者を除く。）

2 前項に規定する「親法人等」とは、次の各号に掲げる法人等（会社、組合その他これらに準ずる事業体（外国におけるこれらに相当するものを含む。）をいう。以下同じ。）とする。ただし、財務上又は営業上若しくは事業上の関係からみて他の法人等の財務及び営業又は事業の方針を決定する機関（株主総会その他これに準ずる機関をいう。以下「意思決定機関」という。）を支配していないことが明らかであると認められるときは、この限りでない。

一 他の法人等（破産手続開始の決定、再生手続開始の決定又は更生手続開始の決定を受けた他の法人等その他これらに準ずる他の法人等であつて、有効な支配従属関係が存在しないと認められるものを除く。以下この項において同じ。）の議決権の過半数を自己の計算において所有している法人等

二 他の法人等の議決権の百分の四十以上、百分の五十以下を自己の計算において所有している法人等であつて、次に掲げるいずれかの要件に該当するもの

イ 当該法人等が自己の計算において所有している議決権と当該法人等と出資、人事、資金、技術、取引等において緊密な関係があることにより当該法人等の意思と同一

の内容の議決権を行使すると認められる者及び当該法人等の意思と同一の内容の議決権を行使することに同意している者が所有している議決権とを合わせて、当該他の法人等の議決権の過半数を占めていること。

ロ 当該法人等の役員、業務を執行する社員若しくは使用人である者、又はこれらであつた者であつて当該法人等が当該他の法人等の財務及び営業又は事業の方針の決定に関して影響を与えることができるものが、当該他の法人等の取締役会その他これに準ずる機関の構成員の過半数を占めていること。

ハ 当該法人等と当該他の法人等との間に当該他の法人等の重要な財務及び営業又は事業の方針の決定を支配する契約等が存在すること。

ニ 当該他の法人等の資金調達額（貸借対照表の負債の部に計上されているものに限る。）の総額の過半について当該法人等が融資（債務の保証及び担保の提供を含む。以下同じ。）を行つていること（当該法人等と出資、人事、資金、技術、取引等において緊密な関係のある者が行う融資の額を合わせて資金調達額の総額の過半となる場合を含む。）。

ホ その他当該法人等が当該他の法人等の意思決定機関を支配していることが推測される事実が存在すること。

三 法人等が自己の計算において所有している議決権と当該法人等と出資、人事、資金、技術、取引等において緊密な関係があることにより当該法人等の意思と同一の内容の議決権を行使すると認められる者及び当該法人等の意思と同一の内容の議決権を行使することに同意している者が所有している議決権とを合わせて、他の法人等の議決権の過半数を占めている場合（当該法人等が自己の計算において議決権を所有していない場合を含む。）における当該法人等であつて、前号ロからホまでに掲げるいずれかの要件に該当するもの

3 第一項に規定する「子法人等」とは、親法人等によりその意思決定機関を支配されている他の法人等をいう。この場合において、親法人等及び子法人等又は子法人等が他の法人等の意思決定機関を支配している場合における当該他の法人等は、その親法人等の子法人等とみなす。

4 第一項に規定する「関連法人等」とは、次の各号に掲げるものとする。ただし、財務上又は営業上若しくは事業上の関係からみて法人等（当該法人等の子法人等を含む。）が子法人等以外の他の法人等の財務及び営業又は事業の方針の決定に対して重要な影響を与えることができないことが明らかであると認められるときは、この限りでない。

一 法人等（当該法人等の子法人等を含む。）が子法人等以外の他の法人等（破産手続開始の決定、再生手続開始の決定又は更生手続開始の決定を受けた子法人等以外の他の法人等その他これらに準ずる子法人等以外の他の法人等であつて、当該法人等がその財務及び営業又は事業の方針の決定に対して重要な影響を与えることができないと認められるものを除く。以下同じ。）の議決権の百分の二十以上を自己の計算において所

有している場合における当該子法人等以外の他の法人等

- 二 法人等（当該法人等の子法人等を含む。）が子法人等以外の他の法人等の議決権の百分の十五以上、百分の二十未満を自己の計算において所有している場合における当該子法人等以外の他の法人等であつて、次に掲げるいずれかの要件に該当するもの
 - イ 当該法人等の役員、業務を執行する社員若しくは使用人である者、又はこれらであつた者であつて当該法人等がその財務及び営業又は事業の方針の決定に関して影響を与えることができるものが、その代表取締役、取締役又はこれらに準ずる役職に就任していること。
 - ロ 当該法人等から重要な融資を受けていること。
 - ハ 当該法人等から重要な技術の提供を受けていること。
 - ニ 当該法人等との間に重要な販売、仕入れその他の営業上又は事業上の取引があること。
 - ホ その他当該法人等がその財務及び営業又は事業の方針の決定に対して重要な影響を与えることができることが推測される事実が存在すること。
- 三 法人等（当該法人等の子法人等を含む。）が自己の計算において所有している議決権と当該法人等と出資、人事、資金、技術、取引等において緊密な関係があることにより当該法人等の意思と同一の内容の議決権を行使すると認められる者及び当該法人等の意思と同一の内容の議決権を行使することに同意している者が所有している議決権とを合わせて、子法人等以外の他の法人等の議決権の百分の二十以上を占めている場合（当該法人等が自己の計算において議決権を所有していない場合を含む。）における当該子法人等以外の他の法人等であつて、前号イからホまでに掲げるいずれかの要件に該当するもの

(2) 行政機関への通報について

ア 通報対象事実の発生ないしその切迫性について信ずるに足りる相当の理由（以下「真実相当性」という。）の維持の適否

【現行法の定め】

<p>(解雇の無効)</p> <p>第三条 公益通報者が次の各号に掲げる場合においてそれぞれ当該各号に定める公益通報をしたことを理由として前条第一項第一号に掲げる事業者が行った解雇は、無効とする。</p> <p>一 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると思料する場合 当該労務提供先等に対する公益通報</p> <p>二 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由がある場合 当該通報対象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に対する公益通報</p> <p>三 (略)</p>
--

【問題の所在】

現行法では法3条に基づき、労務提供先等に対する通報は「通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると思料する場合」であれば保護が及ぶのに対し（法3条1号）、処分又は勧告等をする権限を有する行政機関に対する通報（以下「2号通報」という。）は「通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由がある場合」に限り保護が与えられるものとされている（法3条2号）。かかる1号通報と2号通報との要件の違いは、2号通報が事業者外部への通報であるため、通報内容が真実でなかった場合に当該通報によって事業者の正当な利益が不当に害されないよう、通報者の誤信に相当の資料や根拠が必要となるとの考え方によるものである²⁷。

しかし、外部への通報には通報対象事実発生についての真実相当性等が必要であるために通報を思いとどまる人もいるとの指摘もあり²⁸、現状では、通報

²⁷・逐条解説 54 ページ「4. 行政機関への公益通報について「真実相当性」を要件とする理由（下線部分）」

・なお、「行政機関は労務提供先である事業者にとっては外部者であることから、誤った通報がなされた場合に労務提供先が被る不利益（問い合わせや調査等への対応に関する負担の発生や監督官庁からの信頼関係の喪失など）は内部通報の場合よりも大きなものとなると考えられます。」（松本恒雄編著「Q&A公益通報者保護法解説」74 ページ）とするものもある。

²⁸・「公益通報者保護法で保護されるための要件（通報内容を裏付ける真実相当性など）を

対象事実発生についての真実相当性を得るにまで至っていないとして通報を萎縮させてしまう可能性があると考えられる。

かかる通報を萎縮させないためには、真実相当性の要件を緩和する方法と、真実相当性の要件を適法に満たせるよう、通報者の内部資料持出しに関する責任を減免する方法とが考えられる。前者の方法に関しては、2号通報を受け付ける公務員は刑事罰で担保されている守秘義務を負っており、通報内容が通報窓口担当者等以外に拡散するおそれは比較的小さく、一般的な名誉毀損に関する事例で問題となる事実の公表と2号通報とは異なるという点が挙げられる。また、刑事告発は誰であっても犯罪があると思料するときにはできるものとされており、真実相当性等は要件となっていない。

他方で、2号通報であっても事業者外部への通報であるから、一定の真実相当性が必要となることは理解できる、との意見も出されている²⁹。

以上を前提に、2号通報についての真実相当性の要件を緩和することに関して、どう考えるか。

【参考例】

・ 刑事訴訟法

第二百三十九条 何人でも、犯罪があると思料するときは、告発をすることができる。

2 官吏又は公吏は、その職務を行うことにより犯罪があると思料するときは、告発をしなければならない。

説明すると、通報を思い止まる人もいる。」(実態調査 63 ページ弁護士Aコメント)

²⁹・「会社外部への通報の場合には、会社にとって不利益になり得ることを外部に対していうわけだから、間違ったことをいってはいけないということで、一定の真実相当性が要求されるということも理解できる。」(実態調査 63 ページ 通報経験者I意見)

イ 権限を有しない行政機関への誤った通報を保護の対象に含めることについて

【現行法の定め】

(教示)

第十一条 前条第一項の公益通報が誤って当該公益通報に係る通報対象事実について処分又は勧告等をする権限を有しない行政機関に対してされたときは、当該行政機関は、当該公益通報者に対し、当該公益通報に係る通報対象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を教示しなければならない。

【問題の所在】

通報者が誤って処分又は勧告等をする権限を有しない行政機関に対して通報をした場合、現行法では、通報者に対して正しい通報先が教示されることになる(法11条)。しかし、教示に基づいて権限ある行政機関に対して通報がなされる前に、通報先を誤った通報をしたことについて不利益取扱いがなされた場合、当該通報者が法による保護の対象に含まれるかは明らかではない。

この点に関し、通報対象事実について処分、勧告等の権限を有する行政機関の判別は一般的な通報者にとって負担であり、その判別を誤ったことによる不利益を通報者に負わせるのは相当ではないとして、上記のような通報先を誤った行政機関への通報についても、2号通報と同様に保護が与えられるとする見解が出されている³⁰。

そこで、権限を有しない行政機関への誤った通報が保護の対象となることを明確に法で定めることについて、どう考えるか。

【参考例】

・公益通報者保護法日弁連改正試案

第2条 この法律において「公益通報」とは、公益通報者が、(中略)当該通報対象事実について処分、勧告等の権限を有すると思料する行政機関(中略)に、真摯に通報する

³⁰・「労働者が誤った行政機関に対する通報を行ったとしても、当該行政機関からの教示に従って適切な行政機関に対する通報を行う場合は、一連の通報過程を経て保護要件を満たした行政機関通報が行われたものと考えられます。すなわち、当初の誤った通報がなされたことを理由として、事業者が当該労働者に対して解雇その他の不利益取扱いを行うことは禁止される(3条、5条)ものと考えられます。」(松本恒雄編著「Q&A公益通報者保護法解説」78～79ページ)

ことをいう。
2～5 (略)

(3) 労務提供先等及び行政機関以外への通報について
【現行法の定め】

(解雇の無効)

第三条 公益通報者が次の各号に掲げる場合においてそれぞれ当該各号に定める公益通報をしたことを理由として前条第一項第一号に掲げる事業者が行った解雇は、無効とする。

- 一 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると思料する場合 当該労務提供先等に対する公益通報
- 二 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由がある場合 当該通報対象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に対する公益通報
- 三 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由があり、かつ、次のいずれかに該当する場合 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対する公益通報
 - イ 前二号に定める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 第一号に定める公益通報をすれば当該通報対象事実に係る証拠が隠滅され、偽造され、又は変造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
 - ハ 労務提供先から前二号に定める公益通報をしないことを正当な理由がなくて要求された場合
 - ニ 書面（電子的方式、磁氣的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られる 記録を含む。第九条において同じ。）により第一号に定める公益通報をした日から二十日を経過しても、当該通報対象事実について、当該労務提供先等から調査を行う旨の通知がない場合又は当該労務提供先等が正当な理由がなくて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

【問題の所在】

ア 通報対象事実についての真実相当性維持の適否

現行法において、3号通報は、2号通報と同じく通報対象事実発生についての真実相当性が要件とされている。この3号通報の真実相当性の要件も前記(2)アのとおり、3号通報が事業者外部への通報であるため、通報内容が真実でなかった場合に当該通報によって事業者の社会的評価・信用等の正当な利益が不当に害されないよう、通報者の誤信に相当の資料や根拠が必要となるとの考え方によるものである³¹。

しかし、2号通報と同様に、外部への通報には通報対象事実発生についての真実相当性等が必要であるために通報を思いとどまる人もいるとの指摘があり³²、現状では、通報対象事実発生についての真実相当性を得るにまで至っていないとして通報を萎縮させてしまう可能性があると考えられる。

かかる通報を萎縮させないためには、2号通報の場合と同様、真実相当性の要件を緩和する方法と通報者の内部資料持ち出しに関する責任を減免する方法が考えられるが、2号通報の場合と異なり、3号通報の通報先には必ずしも刑事罰で担保される守秘義務が課されているわけではない。

他方で、事業者外部への通報であるから、一定の真実相当性が必要となることは理解できる、との意見も出されている³³。

なお、裁判例においては、通報に基づく報道によって社会的評価の低下等の損害が生じていたとしても、通報者は当該報道内容のチェック等をしていないのであるから、上記損害について通報者に不法行為が成立するものということとはできない、として通報者の真実相当性を検討することなく、通報に関する責任を否定したものもある³⁴。

以上を前提に、3号通報についての真実相当性の要件を緩和することに関

³¹ 逐条解説 56 ページ「2 (1)「信ずるに足りる相当の理由」(通報内容の真実相当性)」

³² ・「公益通報者保護法で保護されるための要件(通報内容を裏付ける真実相当性など)を説明すると、通報を思い止まる人もいる。」(実態調査 63 ページ弁護士Aコメント)

³³ ・「会社外部への通報の場合には、会社にとって不利益になり得ることを外部に対していうわけだから、間違っただけをいってはいけないということで、一定の真実相当性が要求されるということも理解できる。」(実態調査 63 ページ 通報経験者I意見)

³⁴ ・福岡高判H19.4.27(判タ1252-285)

(虚偽の内容を記載したノート等を用いて通報をしたとして、通報者に対する不法行為責任が追及された事例。判決では、通報者は記事のゲラチェック等をしていないと認められないため、被通報者の社会的評価の低下等について、通報者の不法行為が成立するものということとはできず、また、通報者は記者に対して、自ら見聞きしたことを伝えたり、同様の体験をした者を紹介したに過ぎないともいい得る、として、通報者に対する損害賠償請求を棄却した。)

して、どう考えるか。

【参考例】

・刑事訴訟法

第二百三十九条 何人でも、犯罪があると思料するときは、告発をすることができる。

2 官吏又は公吏は、その職務を行うことにより犯罪があると思料するときは、告発をしなければならない。

イ 法3条3号イ～ホの5要件緩和の適否

現行法において、3号通報に該当するには、2号通報と異なり真実相当性の要件のほかに、通報に対する不利益措置・証拠隠滅等がなされると信ずるに足りる相当な理由等があるため1号通報ないし2号通報をしても不正の是正が期待し得ない場合の類型を定める法3条3号イないしニ、及び事業者の正当な利益と比較しても特に重大な法益への被害の未然防止・拡大防止を図る必要がある場合の類型を定める同号ホの5要件のうちいずれかを満たす必要がある³⁵。かかる5要件が定められたのは、本法制定に当たって、通報先に応じて保護要件に違いを設けていた当時の英国の公益開示法が参考とされたこと、及びどのような場合に保護が与えられるのかを明確にして、公益通報者保護制度の予見可能性を高めることによるものと考えられる³⁶。

³⁵ 逐条解説 57～60 ページ「(2)「次のいずれかに該当する場合」(外部通報の相当性)」

³⁶ ・「通報が保護されるための要件としては、英国公益開示法を参考としつつ、通報先に応じて以下のような保護要件を設けることが考えられる。

ア. 行政機関への通報 (略)

イ. その他の事業者外部への通報

次の要件をいずれも満たすこと。

○「誠実性」及び「真実相当性」の要件を満たすこと。

○事業者外部への通報が適切であること。具体的には次のような場合が考えられる。

(a)通報時において、当該労働者が事業者内部又は行政機関に通報すれば事業者から不利益な取扱いを受けると信じるに足りる相当な理由がある場合

(b)当該労働者が事業者内部に通報すれば証拠が隠滅されたり破壊されるおそれがあると信じるに足りる相当な理由がある場合

(c)当該労働者が事業者内部又は行政機関に当該問題を通報した後、相当の期間内に通報の対象となった事業者の行為について適当な措置がなされない場合

(d)通報の対象となった事業者の行為により、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場合

○通報の対象となった事業者の行為によって発生し、又は発生するおそれのある被害の内容、程度等に応じて、被害の未然防止・拡大防止のために相当な通報先であること。」(国民生活審議会消費者政策部会公益通報者保護制度検討委員会報告書6ページ(2)②)

・「○政府参考人(永谷安賢君) (中略) その他外部通報が適当と認められる場合という規定をこの条項(引用者注:法3条3号)の中に入れたときにはまた全く同じ問題が起こってきまして、何がその外部通報が適当であるかどうかというのが個人の主観によって判断が食い違ってくる可能性が出てきますよね。そこはやっぱり、その制度の予見可能性を高めるといことで、ここではイからホに掲げる五つの明確な場合に外部通報ができますという形で要件を定めさせていただいておまして、むしろ制度の実際上の運用に当たっては、このイからホでほとんどのケースというのは尽くされているんじゃないかなというような気もしておまして、あえて一般条項を設けてその法律関係を不安定にするよりも、この形のほうがいいと私は思っております。」(第百五十九回国会参議院内閣委員会会議録第十八号27ページ第2

しかし、上記の3号通報の保護要件は複雑で分かりづらく、これによって通報を諦めてしまう効果を生じさせているため、3号通報の保護要件を緩和すべき、との意見が出されている。また、報道機関への通報については、通報だけを元にして報道することはなく、報道機関における綿密な裏付調査を経た上で報道がなされるのであるから、2号通報と同様の保護要件とするべき、との意見も出されている³⁷。なお、名誉毀損に関する損害賠償請求については、判例上、真実相当性があるときには、当該行為には故意又は過失がなく、不法行為は成立しないとされており、法3条3号の5要件のような限定はされていない³⁸。

他方、制度間競争の観点から内部通報制度の充実を促進するべく、3号通報の要件を緩和したり、内部通報制度の整備状況に不備がある場合等に3号通報を認めるというような保護要件を設けたりするべきであるとする意見もある³⁹。なお、会社法においては、大会社である監査役設置会社、監査等委員会

～3段)

- 37・「現在の保護法では通報先が、企業内部、行政機関、その他外部に向かうに従ってハードルが高くなっており、その他外部への通報の要件が複雑で分かりづらく、通報しようとしている人がこれを読むだけであきらめてしまう。要件を分かりやすく、少なくとも行政機関への通報と同じにすべき。」(ヒアリング19ページ意見79)
- ・「ちゃんとした記者やちゃんとした報道機関への内部告発の結果として、根拠のない風評がばらまかれて不当な被害が生じる、ということは極めてまれ。通常、ちゃんとした調査報道記者への通報ならば、行政機関への通報に比べて、むしろ、総合的に見て、リスクは小さいと思う。」(ヒアリング20ページ意見84)
- ・「元々、調査報道については、新聞社の調べで分かったということで、何の支えもないので、社内でも相当のチェックの場をクリアしなければ、記事にすることは無理。」(ヒアリング20ページ意見85)
- 38・「民事上の不法行為たる名誉毀損については、その行為が公共の利害に関する事実に係りもっぱら公益を図る目的に出た場合(中略)右事実が真実であることが証明されなくても、その行為者においてその事実を真実と信ずるについて相当の理由があるときには、右行為には故意もしくは過失がなく、結局、不法行為は成立しないものと解するのが相当である」(最判S41.6.23 民集20-5-1118、集民83-889、判時453-29、判タ194-83)
- 39・「適切な内部通報規定を設けて、それを運用する。そういうことによって、健全な運用体制の構築に努めて、通報の外部化を防ぐということが必要。外部通報の要件を緩和すると、外部通報が増加することを懸念されるかもしれないが、外部通報の要件を緩和することによって、内部通報制度を充実させる。それによって外部通報が少なくなるという、そういう関係にあるのではないか。外部通報の要件を緩和して、それを内部通報を充実させる契機にしたほうがいい。」(ヒアリング17ページ意見70)
- ・「制度間競争とは、最近、行政法学でよく使われる用語。利用する制度の選択肢があって、ほかの制度を利用する障壁が低ければ、当然、実効性が乏しい制度又は利用に危険の伴う制度は選択されなくなる。こういう観点からすると、事業所内部、行政機関の通報処理体制を充実させる有効な方法は、他の制度の障壁を低くすること。そうすると余り実効性のないものはそもそも利用されなくなって、他の方に行ってしまうので、それは困るということになると、当然そちらを充実させようという意味でインセ

設置会社及び指名委員会等設置会社については、いわゆる内部統制システムの整備が義務付けられており、この内部統制システムには、監査役、監査等委員会又は監査委員会への報告体制及び上記報告を理由とした不利益取扱いを受けないことを確保する体制が含まれるものとされている。コーポレートガバナンス・コードにおいても、上場会社に対して内部通報に係る適切な体制の整備が要請されている。

また、法施行後、行政機関へ通報がなされるも当該行政機関が通報内容や通報者の氏名等を被通報先に伝えたり、通報を放置する等、行政機関への通報が不正の是正につながらなかつた事例⁴⁰が散見されることに照らせば、法3条3

ンティブが働くことになる。内部通報によるコンプライアンスの確立を基本的な目的とする公益通報者保護法の場合には、内部通報を第一的な通報先とすることは理解できるが、制度間競争という観点からすると、外部通報の要件をもう少し緩和できないか。」（ヒアリング18ページ意見75）

- ・「(公益通報者保護法第3条第3号)「イ」～「ニ」の内容は、組織内公益通報制度が備えなければならない要件とした方が、分かりやすい。また、有効な組織内通報制度の要件を備えていないと通報者が感じる合理的理由があれば、行政通報や外部通報を認めるという作りにする方が、通報者も企業側も分かりやすい。」（ヒアリング17ページ意見69）
 - ・「外部通報の保護要件の中に、企業側の内部通報制度の整備状況に不備があるということを確認に要件化して行って、保護要件をもう少し緩やかに認める工夫を検討すべき。つまり、社内ではなくて第三者に対して情報提供をせざるを得ない状況というのは、まさに企業自身が自分で作り出した結果として、そういうものが合法化されていくというところをもう少し明確にした方がいい。」（ヒアリング18ページ意見72）
 - ・「会社法やコーポレートガバナンス・コード等の影響を受けて、内部通報制度、特に今年4月から5月にかけて、会社法の改正を受けて多くの上場会社が内部統制システムの基本方針の見直しをリリースされましたけれども、そのほとんどの会社でやはり内部通報制度の見直しということをやっているわけですね。そうなってくると、やはりもうそろそろある一定の規模の会社においてはこういった通報制度を作っていたこと、もしくは作っていなかったことが例えば第三者への通報の保護要件に影響するとかですね、そういった形で何か法改正につなげていく必要があるんじゃないかなと、そんなふうに考えております。」（本検討会第2回議事録31ページ山口委員発言）
- 40・通報者の個人情報等が記載された通報にかかるメールがそのまま転送された事例（平成26年2月）
（電子メールによる通報を受けた行政機関担当者が、当該電子メールを個人情報を削除せずそのまま被通報者へ転送した事例。）
- ・監督官庁への通報がなされたものの、不適切な調査や通報の放置がなされた事例（平成22年3月）
（共済組合の職員が、共済保険における不適切な契約に関する通報を監督官庁に対して行ったが、かかる通報に対して当該官庁は、簡単な事実関係の確認を当該共済組合に対して行ったのみで、実際に不正が是正されたのは通報の約1年4ヵ月後であった事例。なお、当該官庁は、上記事実関係の確認の際に、当該共済組合に通報者の氏名及び通報内容を伝えており、その翌年、通報者に対して内部資料の不正取得を理由に解雇処分がなされた。）

号ロ及びニの適用範囲を1号通報だけでなく2号通報の場合にも拡大することが考えられる。ただし、法3条3号ニを2号通報についても適用を拡大させるとした場合、行政機関の通報の放置によって、当該放置に関与していない事業者へ損害を与える可能性がある3号通報が認められることになる、という弊害が生じることが考えられる。

以上に加えて、環境保全など早期に対応しなければ回復不可能な法益への危害発生ないしその急迫性について信ずるに足りる相当な理由がある場合についても、生命・身体と同様に、その被害発生未然防止・拡大防止を図るべく、3号通報を可能とすることも考えられる。

さらに、3号通報と異なり、2号通報に法3条3号イないしホの要件が設けられていないのは、①行政機関は守秘義務を負っていること及び②通報内容について法的な調査権限を有しており、通報内容が事実でない場合には通常その内容が外部に公開されることはないことによるものであること⁴¹に照らすと、行政機関以外への外部通報であっても、①通報に関する守秘義務及び②通報内容に関する法的な調査権限を有する団体への通報であれば、法3条3号イないしホの要件を緩和することが考えられる。なお、この点に関しては、認証を受けた一定の団体において外部通報先のハードルを下げる事が考えられるとの意見⁴²が出されているところである。

以上を前提に、3号通報の保護要件を現行法の3条3号イないしホの5要件から緩和すること、新たな保護要件を追加すること又は一定の団体に限り上記5要件を緩和することについて、どう考えるか。

【参考】

・会社法

第三百四十八条 (略)

2 (略)

3 前項の場合(引用者注:取締役が二人以上ある場合)には、取締役は、次に掲げる事項についての決定を各取締役に委任することができない。

一 ないし三 (略)

四 取締役の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制その他株式会社の業務並びに当該株式会社及びその子会社から成る企業集団の業務の適正を確保するために必要なものとして法務省令で定める体制の整備

⁴¹ 逐条解説 53 ページ「3. 行政機関への公益通報(本号)の保護要件をその他の事業者外部への公益通報(第3号)の保護要件と比べて緩和する理由」

⁴² 公益通報者保護専門調査会報告 27 ページ「5.(2)【第三者機関の必要性と権限】」

五 (略)

4 大会社においては、取締役は、前項第四号に掲げる事項を決定しなければならない。

・会社法施行規則

第九十八条 法第三百四十八条第三項第四号に規定する法務省令で定める体制は、当該株式会社における次に掲げる体制とする。

一ないし五 (略)

2及び3 (略)

4 監査役設置会社（監査役の監査の範囲を会計に関するものに限定する旨の定款の定めがある株式会社を含む。）である場合には、第一項に規定する体制には、次に掲げる体制を含むものとする。

一ないし三 (略)

四 次に掲げる体制その他の当該監査役設置会社の監査役への報告に関する体制

イ 当該監査役設置会社の取締役及び会計参与並びに使用人が当該監査役設置会社の監査役に報告をするための体制

ロ 当該監査役設置会社の子会社の取締役、会計参与、監査役、執行役、業務を執行する社員、法第五百九十八条第一項の職務を行うべき者その他これらの者に相当する者及び使用人又はこれらの者から報告を受けた者が当該監査役設置会社の監査役に報告をするための体制

五 前号の報告をした者が当該報告をしたことを理由として不利な取扱いを受けないことを確保するための体制

六及び七 (略)

・会社法

第三百六十二条 (略)

2及び3 (略)

4 取締役会は、次に掲げる事項その他の重要な業務執行の決定を取締役に委任することができない。

一ないし五 (略)

六 取締役の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制その他株式会社の業務並びに当該株式会社及びその子会社から成る企業集団の業務の適正を確保するために必要なものとして法務省令で定める体制の整備

七 (略)

5 大会社である取締役会設置会社においては、取締役会は、前項第六号に掲げる事項を決定しなければならない。

・会社法施行規則

第百条 法第三百六十二条第四項第六号に規定する法務省令で定める体制は、当該株式会社における次に掲げる体制とする。

一 ないし五 (略)

2 (略)

3 監査役設置会社（監査役の監査の範囲を会計に関するものに限定する旨の定款の定めがある株式会社を含む。）である場合には、第一項に規定する体制には、次に掲げる体制を含むものとする。

一 ないし三 (略)

四 次に掲げる体制その他の当該監査役設置会社の監査役への報告に関する体制

イ 当該監査役設置会社の取締役及び会計参与並びに使用人が当該監査役設置会社の監査役に報告をするための体制

ロ 当該監査役設置会社の子会社の取締役、会計参与、監査役、執行役、業務を執行する社員、法第五百九十八条第一項の職務を行うべき者（引用者注：法人が業務を執行する社員である場合における当該法人の職務を行う個人。以下同じ）その他これらの者に相当する者及び使用人又はこれらの者から報告を受けた者が当該監査役設置会社の監査役に報告をするための体制

五 前号の報告をした者が当該報告をしたことを理由として不利な取扱いを受けないことを確保するための体制

六及び七 (略)

・会社法

第三百九十九条の十三 監査等委員会設置会社の取締役会は、第三百六十二条の規定にかかわらず、次に掲げる職務を行う。

一 次に掲げる事項その他監査等委員会設置会社の業務執行の決定

イ (略)

ロ 監査等委員会の職務の執行のため必要なものとして法務省令で定める事項

ハ 取締役の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制その他株式会社の業務並びに当該株式会社及びその子会社から成る企業集団の業務の適正を確保するために必要なものとして法務省令で定める体制の整備

二及び三 (略)

2 監査等委員会設置会社の取締役会は、前項第一号イからハまでに掲げる事項を決定しなければならない。

3 ないし 6 (略)

・会社法施行規則

第一百十条の四 法第三百九十九条の十三第一項第一号ロに規定する法務省令で定めるものは、次に掲げるものとする。

一 ないし三 (略)

四 次に掲げる体制その他の当該株式会社の監査等委員会への報告に関する体制

イ 当該株式会社の取締役（監査等委員である取締役を除く。）及び会計参与並びに使用人が当該株式会社の監査等委員会に報告をするための体制

ロ 当該株式会社の子会社の取締役、会計参与、監査役、執行役、業務を執行する社員、法第五百九十八条第一項の職務を行うべき者その他これらの者に相当する者及び使用人又はこれらの者から報告を受けた者が当該株式会社の監査等委員会に報告をするための体制

五 前号の報告をした者が当該報告をしたことを理由として不利な取扱いを受けないことを確保するための体制

六及び七 (略)

2 法第三百九十九条の十三第一項第一号 ハに規定する法務省令で定める体制は、当該株式会社における次に掲げる体制とする。

一 ないし四 (略)

五 次に掲げる体制その他の当該株式会社並びにその親会社及び子会社から成る企業集団における業務の適正を確保するための体制

イ 当該株式会社の子会社の取締役、執行役、業務を執行する社員、法第五百九十八条第一項の職務を行うべき者その他これらの者に相当する者（中略）の職務の執行に係る事項の当該株式会社への報告に関する体制

ロ ないしニ (略)

・会社法

第四百十六条 指名委員会等設置会社の取締役会は、第三百六十二条の規定にかかわらず、次に掲げる職務を行う。

一 次に掲げる事項その他指名委員会等設置会社の業務執行の決定

イ (略)

ロ 監査委員会の職務の執行のため必要なものとして法務省令で定める事項

ハ及びニ (略)

ホ 執行役の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制その他の株式会社の業務並びに当該株式会社及びその子会社から成る企業集団の業務の適正を確保するために必要なものとして法務省令で定める体制の整備

二 (略)

2 指名委員会等設置会社の取締役会は、前項第一号イからホまでに掲げる事項を決定し

なければならない。

3及び4 (略)

・会社法施行規則

第百十二条 法第四百十六條第一項第一号ロに規定する法務省令で定めるものは、次に掲げるものとする。

一ないし三 (略)

四 次に掲げる体制その他の当該株式会社の監査委員会への報告に関する体制

イ 当該株式会社の取締役(監査委員である取締役を除く。)、執行役員及び会計参与並びに使用人が当該株式会社の監査委員会に報告をするための体制

ロ 当該株式会社の子会社の取締役、会計参与、監査役、執行役、業務を執行する社員、法第五百九十八條第一項の職務を行うべき者その他これらの者に相当する者及び使用人又はこれらの者から報告を受けた者が当該株式会社の監査委員会に報告をするための体制

五 前号の報告をした者が当該報告をしたことを理由として不利な取扱いを受けないことを確保するための体制

六及び七 (略)

2 法第四百十六條第一項第一号ホに規定する法務省令で定める体制は、当該株式会社における次に掲げる体制とする。

一ないし四 (略)

五 次に掲げる体制その他の当該株式会社並びにその親会社及び子会社から成る企業集団における業務の適正を確保するための体制

イ 当該株式会社の子会社の取締役、執行役、業務を執行する社員、法第五百九十八條第一項の職務を行うべき者その他これらの者に相当する者(中略)の職務の執行に係る事項の当該株式会社への報告に関する体制

ロないし二 (略)

・コーポレートガバナンス・コード

【原則2-5. 内部通報】

上場会社は、その従業員等が、不利益を被る危険を懸念することなく、違法または不適切な行為・情報開示に関する情報や真摯な疑念を伝えることができるよう、また、伝えられた情報や疑念が客観的に検証され適切に活用されるよう、内部通報に係る適切な体制整備を行うべきである。取締役会は、こうした体制整備を実現する責務を負うとともに、その運用状況を監督すべきである。

補充原則

2-5① 上場会社は、内部通報に係る体制整備の一環として、経営陣から独立した窓口の

設置（例えば、社外取締役と監査役による合議体を窓口とする等）を行うべきであり、また、情報提供者の秘匿と不利益取扱の禁止に関する規律を整備すべきである。

・「コーポレートガバナンス・コード原案」序文

11. また、本コード（原案）は、法令とは異なり法的拘束力を有する規範ではなく、その実施に当たっては、いわゆる「コンプライ・オア・エクスプレイン」（原則を実施するか、実施しない場合には、その理由を説明するか）の手法を採用している。すなわち、本コード（原案）の各原則（基本原則・原則・補充原則）の中に、自らの個別事情に照らして実施することが適切でないと考えられる原則があれば、それを「実施しない理由」を十分に説明することにより、一部の原則を実施しないことも想定している。

ウ 通報対象事実「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」との限定について

現行法において、1号通報及び2号通報以外で保護されるのは、通報対象事実の「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」（法2条1項柱書、3条3号）への通報に限定されている。

かかる通報先の限定に関しては、上記の要件についての主張立証責任は通報者側が負うことになり、その負担が報道機関等への通報を抑制することになっているため、かかる要件は緩和又は削除すべきであるとの意見が出されている⁴³。

そこで、3号通報の範囲を通報対象事実「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」と限定することの妥当性について、どう考えるか。

⁴³・「外部通報先の範囲について、現行法では、「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対する公益通報」としているが、「必要である」というのが少し限定し過ぎ。「有益である」とか、「効果的である」とかいった言葉に置き換えてもいい。」（ヒアリング15ページ意見63）

・「当該通報先への通報が被害の拡大を防止するために必要であること等を、公益通報者において主張・立証すべきことになり、これらの通報先への公益通報を抑制するものとなっている。弁護士会に寄せられた相談においても、報道機関への通報についての確なアドバイスができた事例がほとんど存しなかったが、この要件によるところが大きい。」（公益通報者保護法日弁連改正試案6ページ④）

4 主観要件（不正目的でないこと）について 【現行法の定め】

（定義）

第二条 この法律において「公益通報」とは、労働者（中略）が、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なく、（中略）通報することをいう。

一～三 （略）

2～4 （略）

【問題の所在】

現行法においては、公益通報者保護の要件として、不正の目的でないことが定められている（法2条1項柱書）。そして、この要件の主張立証責任は、問題となる通報が公益通報に該当しないと主張する側が負担すると考えられる⁴⁴。

かかる主観要件に関しては、通報に至るには何らかの不满があるのが一般的であるので、上記のような主観要件は削除すべきであるとの意見が出されている⁴⁵。他方、裁判例においては、通報に関する責任の判断に当たって、通報内容の真実性ないし真実相当性及び通報の態様とともに通報の目的が主要な考慮要素とされるのが一般的であり⁴⁶、この判断枠組みに従って、通報者に不正な目的があること等を理由として通報者に対する懲戒処分が有効とされたものがある⁴⁷。

⁴⁴ 逐条解説 20 ページ「(2) ①ア」

⁴⁵ ・「公益通報者の主観的要件の問題だが、公益通報の状況をみていると、かなり感情的な恨みつらみも含めて入っている方も多いので、むしろそれは原則と捉えた方がいい。公益通報を余り純潔なもののように捉え過ぎると、結局、社会的に損をする。個々の通報の動機そのものに懐疑的になるものが多少混じっていたとしても、社会的にプラスになるのであれば、それは保護の対象とする方が社会的な知恵としてはいいと思う。」（ヒアリング 16 ページ意見 64）

・「待遇の不满などから組織の不正を暴露する人や、自分が関与してきた悪事を退職してから告発する人、また、自らの責任で退職させられた腹いせの告発等の動機に基づく内部告発であっても、その内容が真に公益であれば評価されるべきである。」（ヒアリング 16 ページ意見 65）

⁴⁶ 「労働法（第十版）」菅野和夫著 485～486 ページ

⁴⁷ ・最判H27.3.26、広島高裁松江支判H25.10.23、松江地判H23.2.2（判例集未登載）（通報に当たっての内部データの収集が問題とされた事例。地裁では、内部情報取得の必要性や、通報に当たっての情報取得の公益目的を認めたが、高裁ではこれらを否定し、通報者の懲戒解雇を有効とした。最高裁においても高裁の判断が維持された。）

・東京高判H16.10.14（労判 885-26、労経速 1899-3）、東京地判H16.5.14（労判 878-49、労経速 1899-7）

（勤務先の財団法人から探偵による尾行を受けたことについて当該法人に対して説明・

以上を前提に、公益通報者保護の要件から主観要件を削除することについて、
どう考えるか。

謝罪を求めたところ、当該法人から、探偵への依頼に特に問題はないとの回答があったため、上記対応の不当性を当該法人の非常勤理事、監事等に文書で訴えたが、その文書送付について停職3日間の懲戒処分が下された事例。裁判では当該処分の有効性が争われ、地裁では、上記文書送付の目的・態様は相当なものであるとして、懲戒処分は無効とされたが、高裁では、理事等の圧力を利用して自らに有利な解決を図ろうとすることは当該法人の組織上予定されていないものであること等を理由に、懲戒処分の有効性が肯定された。）

第3 補遺

- ・通報により不正が是正された場合の職場等へのフィードバックについて
【現行法の定め】

*違法状態の是正についての職場等へのフィードバックに関する定めはない。

【問題の所在】

通報は不正な状態の是正を目的として行われるものであり、通報によってその是正がなされた場合、当該是正結果は、通報者の職場等へフィードバックされ、共有されるのが望ましい。ただし、そのようなフィードバックに関する定めは、民間事業者向けガイドラインを除いて、法やガイドライン等には特に定められていない。

かかる不正状態是正のフィードバックに関しては、独占禁止法違反に対する排除措置命令において、違反行為を取りやめたことの当該事業者の従業員への周知徹底や、違反行為の再発防止措置（独占禁止法に関する定期的な研修・監査等）を命じるものがある。

そこで、通報による是正結果のフィードバックに関する定めを法やガイドライン等に設けること、及び設けるとした場合、どのような内容のフィードバックを定めるべきかについて、どう考えるか。

【参考例】

- ・公益通報者保護法に関する民間事業者向けガイドライン

7. フォローアップ

(フォローアップ)

- 事業者は、通報処理終了後、法令違反等が再発していないか、是正措置及び再発防止策が十分に機能しているかを確認するとともに、必要に応じ、通報処理の仕組みを改善すること、新たな是正措置及び再発防止策を講じることが必要である。また、通報者に対し、通報したことを理由とした不利益取扱いや職場内で嫌がらせが行われたりしていないか等を確認するなど、通報者保護に係る十分なフォローアップを行うことが必要である。

- ・独占禁止法

第七条 第三条又は前条の規定に違反する行為（引用者注：私的独占、不当な取引制限又

は不当な取引制限若しくは不公正な取引方法を内容とする国際的協定又は国際的契約があるときは、公正取引委員会は、(中略)事業者に対し、当該行為の差止め、事業の一部の譲渡その他これらの規定に違反する行為を排除するために必要な措置を命ずることができる。

2 公正取引委員会は、第三条又は前条の規定に違反する行為が既になくなっている場合においても、特に必要があると認めるときは、(中略)次に掲げる者に対し、当該行為が既になくなっている旨の周知措置その他当該行為が排除されたことを確保するために必要な措置を命ずることができる。ただし、当該行為がなくなつた日から五年を経過したときは、この限りでない。

- 一 当該行為をした事業者
- 二 当該行為をした事業者が法人である場合において、当該法人が合併により消滅したときにおける合併後存続し、又は合併により設立された法人
- 三 当該行為をした事業者が法人である場合において、当該法人から分割により当該行為に係る事業の全部又は一部を承継した法人
- 四 当該行為をした事業者から当該行為に係る事業の全部又は一部を譲り受けた事業者

・独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構が発注する北陸新幹線消融雪設備工事の入札参加業者らに対する排除措置命令及び課徴金納付命令について (H27.10.9 公正取引委員会)

3 排除措置命令の概要

(1) 11社は、それぞれ、次の事項を、取締役会において決議しなければならない。

ア 前記2の合意(引用者注:談合の合意)が消滅していることを確認すること。

イ 今後、相互の間において、又は他の事業者と共同して、鉄道・運輸機構が北陸新幹線の軌道上における雪害対策を目的として発注する融雪基地機械設備工事及び消雪基地機械設備工事(これらの工事が併せて発注されるもの及びこれらの工事以外の工事が併せて発注されるものを含む。)について、受注予定者を決定せず、各社がそれぞれ自主的に受注活動を行うこと。

(2) 11社は、それぞれ、前記(1)に基づいて採った措置を、自社を除く10社及び鉄道・運輸機構に通知し、かつ、自社の従業員に周知徹底しなければならない。

(3) (略)

(4) 11社のうちA社、B社、C社、D社及びE社を除く6社は、次のアからエまでの事項を行うために必要な措置を、A社、C社及びD社は、次のア、イ及びエの事項を行うために必要な措置を、B社及びE社は、次のア及びイの事項を行うために必要な措置を、それぞれ、講じなければならない。

ア 官公需の受注に関する独占禁止法の遵守についての行動指針の自社の従業員に

対する周知徹底（F社にあつては当該行動指針の作成及び自社の従業員に対する周知徹底，A社にあつては当該行動指針の改定及び自社の従業員に対する周知徹底）

イ 官公需の受注に関する独占禁止法の遵守についての，前記(1)イ記載の工事の営業担当者に対する定期的な研修及び法務担当者による定期的な監査

ウ 独占禁止法違反行為に関与した役員及び従業員に対する処分に関する規程の作成又は改定

エ 独占禁止法違反行為に係る通報又は調査への協力を行った者に対する適切な取扱いを定める規程の作成又は改定