

**「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」
第1回ワーキング・グループ資料**

「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」
第1回ワーキング・グループにおける検討事項

検討すべき論点(第1回)

1. 不利益取扱いから保護すべき通報者の範囲・・・3頁
 - 退職者に係る検討項目・・・・・・・・・・・・・・・・・・4頁
 - 役員等に係る検討項目・・・・・・・・・・・・・・・・・・6頁
 - 取引先事業者に係る検討項目・・・・・・・・・・・・・・・・8頁
 - その他の通報者に係る検討項目・・・・・・・・・・・・10頁
2. 通報対象事実の範囲・・・・・・・・・・・・・・・・・・11頁

1. 不利益取扱いから保護すべき通報者の範囲について

関連する現行法の規定

■公益通報者保護法第2条

第二条 この法律において「公益通報」とは、労働者（労働基準法（昭和二十二年法律第四十九号）第九条に規定する労働者をいう。以下同じ。）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、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。）、当該通報対象事実について処分（命令、取消しその他公権力の行使に当たる行為をいう。以下同じ。）若しくは勧告等（勧告その他処分当たらない行為をいう。以下同じ。）をする権限を有する行政機関又は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若しく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（当該通報対象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。次条第三号において同じ。）に通報することをいう。

（第1号から第3号までは略）

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。

（現行法の規定内容）

現行の公益通報者保護法（以下「法」という）においては、上記のとおり、不利益取扱いから保護の対象となる通報者の範囲を、在職中の労働者に限定している。

（検討会における意見の概要）

実際に法令違反行為を知り、通報を行う者は、在職中の労働者に限らず、既に退職した労働者、会社役員や法人理事、取引先事業者などが通報を行ったところ、これらの者が不利益措置を受けた事案も存在することから、これら現行法で保護されていない者を通報者の範囲に含めるべきとの意見がある一方、対象に含めた場合の関係法令との整合性に疑問を示す意見や、法で保護しなくとも一般法理で保護すれば足りるとの意見もあった。

検討会第1次報告書（抜粋）

①退職者

ウ 今後の方向性及び検討課題

今後、退職者に対する具体的な不利益措置としてどのようなものがあるかを検討し、また、それに対してどのような法的保護を与えるべきかについて、具体的に検討をし、その上で退職者を「公益通報者」に含めるか判断すべきである。

① 退職者に対する具体的な不利益

- ・退職者に対する損害賠償請求（退職者が通報したところ被通報事業者から数千万円の損害賠償が請求された事案：「参考1」第1-1-①、②）
- ・その他想定し得る不利益取扱い：退職後の通報を理由として退職金が支払われない
※退職前に通報したが退職後に不利益を受けたケースは、労働者による通報として保護され得る。

■消費者庁「平成24年度公益通報者保護制度に関する労働者向けインターネット調査報告書」46頁

(3) 転退職後の通報・相談を理由とした嫌がらせの経験

転退職後の元労務提供先に通報・相談の経験があると回答した者(94人)に対して、通報・相談を理由とした嫌がらせの経験を尋ねた。「嫌がらせや不利益を受けたことはない」が58.5%(55人)、「事実上の嫌がらせを受けた」が27.7%(26人)、「退職金が支給されない等不利益な取扱いを受けた」が20.2%(19人)となった。

② 一般法理ではなく公益通報者保護法により保護する必要性の有無

③ 考えられる保護の具体的方法(案-1)

- ・通報者(退職者)に対する損害賠償請求の制限

cf) 会社法第847条第1項(株主による責任追及等の訴え)

「六箇月(これを下回る期間を定款で定めた場合にあつては、その期間)前から引き続き株式を有する株主…は、株式会社に対し、書面その他の法務省令で定める方法により、発起人、設立時取締役、設立時監査役、役員等…の責任を追及する訴え…(以下この節において「責任追及等の訴え」という。)の提起を請求することができる。ただし、責任追及等の訴えが当該株主若しくは第三者の不正な利益を図り又は当該株式会社に損害を加えることを目的とする場合は、この限りでない。」

③ 考えられる保護の具体的方法(案-2)

・通報者(退職者)の損害賠償義務の免責

cf) 労働組合法第8条(損害賠償)

「使用者は、同盟罷業その他の争議行為であつて正当なものによつて損害を受けたことの故をもつて、労働組合又はその組合員に対し賠償を請求することができない。」

cf) 民法第720条(正当防衛)

「他人の不法行為に対し、自己又は第三者の権利又は法律上保護される利益を防衛するため、やむを得ず加害行為をした者は、損害賠償の責任を負わない。ただし、被害者から不法行為をした者に対する損害賠償の請求を妨げない。」

・損害賠償請求を違法とする(公益通報者保護法第5条の「不利益取扱いの禁止」に加える)

■ 消費者庁「公益通報者保護法逐条解説」(商事法務) 128頁

(3) 「してはならない」

本項に違反して不利益な取扱いをした場合には、これらの行為の効力までを直接否定するものではないが、本項でこれらの行為の違法性を明確化することにより、公益通報者は、本項違反を理由として不法行為に基づく損害賠償請求をすることが可能となる。

解雇に関する第3条の規定がその効力を「無効」としているのに対し、本項が禁止規定になっているのは、

- ・ 本項においては、法律行為のみならず事実行為も対象としていること
- ・ 解雇については、その重大性に鑑み、復職を前提とする「無効」が適当と考えられるのに対し、不利益取扱いについては、一律にその効力を否定するよりも損害賠償請求の対象とした方が公益通報者の利益となる場合(例えば、不利益取扱いが戒告処分にとどまった場合など)があると考えられること

によるものである。

なお、本項に違反して不利益な取扱いをした場合、労働契約法第14条、第15条によって当該出向命令や当該懲戒処分が無効となりうるほか、本項は強行法規であることから、権利濫用(民法第1条第3項、労働契約法第3条第5項)・公序良俗(民法第90条)に反するものとしても、無効となる余地がある。

検討会第1次報告書（抜粋）

①役員等

ウ 今後の方向性及び検討課題

役員等に対する不利益措置として考えられる解職、解任について、役員等（とりわけ執行役）の解任、解職を無効とする（役員等の地位を存続させる）ことや、役員等（取締役を含む。）の解任、解職を無効としないまでも損害賠償請求に反映させることなどが考えられるが、会社法などの既存の法制との整合性を検討した上で、こうした対応が可能かを今後検討する必要がある。その上で、役員等を「公益通報者」に含めるべきか判断すべきである。

① 通報を理由とする役員等の解任等の状況

・取締役兼従業員が会社法違反の事実等を行政機関や週刊誌に告発したところ、取締役を解任された事案（「参考1」第1-2-①）

※取締役兼従業員の場合、従業員としての地位については、労働者による通報として保護され得る。

・代表取締役が粉飾決算を行った役員に辞任を促したところ、逆に代表取締役を解職された事案（「参考1」第1-1-①参考）

② 役員等の解任等が株主総会等の決議で行われることとの関係

・株主総会による解任・・・取締役（会社法第339条第1項）

・取締役会による解職等・・・代表取締役（会社法第362条第2項第3号）、執行役（会社法第403条）

③ 役員等の忠実義務との関係

保護する必要がある

役員等は公益通報によらずとも職責に基づき不正行為を是正することができる。

（第6回、第7回検討会意見）



自分が取締役を勤める会社上層部の人間が会社を私物化している。取締役一人の力ではどうにもならない。（公益通報ダイヤルへの相談例）

④ 一般法理ではなく公益通報者保護法により保護する必要性の有無

⑤ 考えられる保護の具体的方法(案)

- ・執行役等についてのみ解任を無効として地位を存続させる(公益通報者保護法第3条の「無効」に加える)
- ・取締役を含む役員全てについて解任を無効として地位を存続させる
(公益通報者保護法第3条の「無効」に加える)
- ・解任を無効と規定しないまでも、違法とする(公益通報者保護法第5条の「不利益取扱いの禁止」に加える)

会社法第830条第2項(株主総会等の決議の不存在又は無効の確認の訴え)

「株主総会等の決議については、決議の内容が法令に違反することを理由として、決議が無効であること
の確認を、訴えをもって請求することができる。」

- ・役員等に対する損害賠償請求への対応(退職者に係る検討[4、5頁]参照)

⑥ 会社(営利法人)以外の法人の役員保護について

- ・学校法人の理事が元県議会議員に対して理事長の職務遂行上の問題点を示す書面を交付した
ところ、理事を解任された事案(「参考1」第1-2-②)

※学校法人の理事の選任・解任には必ずしも上位機関の決議は必要ではない(私立学校法第38条)

cf) 私立学校法第38条(役員を選任)

「第三十八条 理事となる者は、次の各号に掲げる者とする。

- 一 当該学校法人の設置する私立学校の校長(学長及び園長を含む。以下同じ。)
- 二 当該学校法人の評議員のうちから、寄附行為の定めるところにより選任された者(寄附行為をも
つて定められた者を含む。次号及び第四十四条第一項において同じ。)
- 三 前二号に規定する者のほか、寄附行為の定めるところにより選任された者」

(参考)

一般社団法人…理事の解任には社員総会の決議が必要(一般社団・財団法人法第70条)
独立行政法人…理事長及び監事は主務大臣が解任し、理事は理事長が解任することが
できる(独立行政法人通則法第23条)

検討会第1次報告書（抜粋）

③取引先事業者

ウ 今後の方向性及び検討課題

取引先事業者に対する不利益措置として考えられる契約の解除について、契約の解除を無効とする（契約上の地位を存続させる）ことや、無効としないまでも損害賠償請求に反映させることなどが考えられるが、一律の規制の是非及び既存の法制との整合性を検討した上で、対応が可能かを今後検討する必要がある。その上で、取引先事業者を「公益通報者」に含めるべきか判断すべきである。

① 取引先事業者の不利益の状況

- ・フランチャイズ加盟店のオーナーが、本部社員の不正について本部に詳しい説明を求めた後、本部からフランチャイズ契約を解除された事案（「参考1」第1-3-②）

■消費者庁「平成24年度公益通報者保護制度に関する労働者向けインターネット調査報告書」47頁

(2) 取引先の法令違反等に関する通報・相談を理由とした嫌がらせ等の経験

取引先の法令違反等に関して通報・相談したことが「ある」と回答した者(61人)に対して、通報・相談を理由とした嫌がらせ等の経験を尋ねた。「嫌がらせや不利益な取扱いを受けたことはない」が39.3%(24人)、「労務提供先から嫌がらせや不利益な取扱いを受けた」が36.1%(22人)、「取引先から嫌がらせや不利益な取扱いを受けた」が18.0%(11人)、「労務提供先から解雇された」が14.8%(9人)、「労務提供先が、取引先から契約を打ち切られる等の不利益な取扱いを受けた」が8.2%(5人)となっている。

② 保護の要否を検討すべきと考えられる取引関係の種類

- ・フランチャイズ
- ・下請け
- ・その他

③ 一般法理ではなく公益通報者保護法により保護する必要性について

④ 考えられる保護の具体的方法(案)

- ・契約打ち切り(契約解除、更新拒絶)を無効として契約関係を存続させる(公益通報者保護法第3条の「無効」に加える)
※更新拒絶については、契約自由の原則との関係に留意
- ・契約打ち切りを無効と規定しないまでも、違法とする(公益通報者保護法第5条の「不利益取扱いの禁止」に加える)

cf) 下請代金支払遅延等防止法第4条(親事業者の遵守事項)

「親事業者は、下請事業者に対し製造委託等をした場合は、次の各号(中略)に掲げる行為をしてはならない。

七 親事業者が第一号若しくは第二号に掲げる行為をしている場合若しくは第三号から前号までに掲げる行為をした場合又は親事業者について次項各号の一に該当する事実があると認められる場合に下請事業者が公正取引委員会又は中小企業庁長官に対しその事実を知らせたことを理由として、取引の数量を減じ、取引を停止し、その他不利益な取扱いをすること。」

cf) 消費税の円滑かつ適正な転嫁の確保のための消費税の転嫁を阻害する行為の是正等に関する特別措置法第3条(特定事業者の遵守事項)

「特定事業者は、平成二十六年四月一日以後に特定供給事業者から受ける商品又は役務の供給に関して、次に掲げる行為をしてはならない。

四 前三号に掲げる行為があるとして特定供給事業者が公正取引委員会、主務大臣又は中小企業庁長官に対しその事実を知らせたことを理由として、取引の数量を減じ、取引を停止し、その他不利益な取扱いをすること。」

- ・取引先事業者に対する損害賠償請求への対応(退職者に係る検討[4、5頁]参照)

検討会第1次報告書（抜粋）

④その他の通報者

退職者、役員等、取引先事業者が主に検討されたが、法令違反行為を知る者の属性は、これらに限られるものではない。委員からは、通報者の家族からの通報についても、例えば、配偶者、直系親族に限るなど、何らかの限定を加えた上で保護すべきとの意見も出されたところであり、これらについても「公益通報者」に含めるべきか検討すべきである（この場合、保護の仕方としては、①通報者の家族である労働者を保護する、②労働者の家族である通報者自身を保護することが考えられる。）。

① その他の者による通報の実態について

- ・同業者
- ・通報者の家族（通報者の家族が被通報事業者に雇用されている場合等）
- ・その他

② 通報者の範囲の限定について

- ・家族による通報の場合（配偶者、同居の親族など）

③ 一般法理ではなく公益通報者保護法により保護する必要性について

④ 考えられる保護の具体的方法（案）

- ・通報者の家族である労働者を保護する（家族からの通報を理由とする労働者等への不利益取扱いを禁止する）
 - ex) 妻が夫の会社で労働基準法違反がある旨を労働基準監督署に通報したところ、夫が会社を降格された。
- ・労働者の家族である通報者自身を保護する（家族などの公益通報者に対する不利益取扱いを公益通報者保護法第5条の「不利益取扱いの禁止」に加える）
 - ex) 妻が夫の会社で労働基準法違反がある旨を労働基準監督署に通報したところ、社宅において仲間外れにされた。

cf) 消費者安全法第37条（不利益取扱いの禁止）

「何人も、第二十三条第二項若しくは第三項若しくは第二十七条第二項若しくは第四項の規定による処分に応ずる行為をしたこと又は第二十八条第一項の規定による申出をしたことを理由として、解雇その他の不利益な取扱いを受けない。」

- ・その他の通報者に対する損害賠償請求への対応（退職者に係る検討〔4、5頁〕参照）

2. 通報対象事実の範囲について

関連する現行法の規定

■公益通報者保護法第2条

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。)

(現行法の規定内容)

現行法においては、上記のとおり、公益通報として保護される「通報対象事実」について、以下の限定がされている。

- ・法律違反であること。
- ・当該法律が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ものであること。
- ・当該法律が別表若しくは政令に掲げられていること。
- ・当該法律の違反が、犯罪行為又は犯罪行為となり得る規制違反行為であること。

(検討会における意見の概要)

現行法で通報対象事実とされていない通報を理由とする不利益取扱いについても保護すべきとの意見がある一方、広げると保護されるか否かについて予見可能性が確保されないのではないかとの意見、対象事実を広げるのであれば、主観的要件をもう少し厳格なものにしないと濫用の危険があるとの意見もあった。

通報対象事実に係る検討項目

検討会第1次報告書（抜粋）

（2）通報対象事実

③今後の方向性及び検討課題

通報対象事実を広げることによって予見可能性の低下が懸念されることも指摘されたことから、通報対象事実を広げるとして、通報対象事実に該当するか通報者が判断しやすいメルクマールを設定する必要がある。また、通報対象事実を広げることにより、通報が濫用されることのないよう、後述の主観的要件の在り方と併せて検討すべきである。

① 通報の実態（現在通報対象事実となっていないもの）

■消費者庁「平成24年度公益通報者保護制度に関する労働者向けインターネット調査報告書」41頁

また、労務提供先へ「通報したことがある」又は「相談したことがある」と回答した者（42人）に対して、それはどのような法令違反に関するものであったかを尋ねた。

「公益通報者保護法の通報対象となる法令違反行為」が42.9%（18人）、「公益通報者保護法の通報対象外の法令違反行為」が26.2%（11人）であり、合わせると約7割（69.0%）であった。一方、「わからない」は31.0%（13人）であった。

■消費者庁「平成24年度民間事業者における通報処理制度の実態調査報告書」50頁

（2）通報窓口寄せられた通報と関係する法令違反

内部通報制度を「導入している」と回答した事業者（n=1,677）に対し、通報窓口（社内・社外）に寄せられる通報が、法令違反に関するものである場合、どのような法令に関するものが多いかを尋ねた。

「公益通報者保護法の対象となる法令違反行為」が20.2%と最も高く、「公益通報者保護法の対象外の法令違反行為」は19.8%であった。また、「把握していない」は18.2%であった。

- ・財団法人の総務部長が、事務局長による職員に対するセクハラ行為等（男女雇用機会均等法に関連）について、理事長に対し、是正を求めたところ、降格処分、諭旨解雇処分を受けた事案（「参考1」第2-2-②）
- ・大学院の准教授が、別の候補者の教授選における業績詐称疑惑について、電子メールで関係者や新聞社に対して知らせたところ、診療停止命令を受けた事案（「参考1」第2-2-③）

② 一般法理ではなく公益通報者保護法により保護する必要性について

③ 通報対象事実該当するの判断しにくいとの意見

■「通報者が通報する場合、自分が通報していることは何の法律に抵触しているのか全く分からない。通報者は不正だと思った時に通報するんです。450本の法律を、どのような方々がこれを理解して通報するのかという非常に疑問に思っております。」(第7回検討会委員意見)

■「通報対象事実を広げることについては、通報者の立場からしますと、該当しているか、いないのかを考える必要がございませんので、通報の促進という意味ではプラスになると思うんですね。ただ、何事もプラスもあればマイナスの副作用もあると思いますので、その点の議論も必要だと思っております。具体的に言いますと、この6ページ目の一番最後の行にあります「公益通報に関する予測可能性を確保する必要がある」ということでこのような限定がされているという記述がございます。公益通報に関する予測可能性を確保することができるのか、できないのか。あるいはそもそも確保することが必要なのか、必要でないのか、その点も御専門の方から御意見等をいただいた方がよろしいのではないかと思います。」(第7回検討会委員意見)

④ 通報者及び行政機関が判断しやすいメルクマールについての考え方(案)

・政令指定方式を維持した上で、判断しやすいメルクマールを検討する

ex) 目的ごとに法令をまとめる(消費者の利益の擁護、環境の保全 …etc、「資料2」17頁参照)

・政令指定方式を廃した上で、判断しやすい法文を検討する

cf) 英国公益開示法43条B(保護適格性を有する開示)

「(1) 本編における「適格性ある開示」とは、開示を行う労働者が合理的に信ずるところによれば、公益に資する以下に該当する事項の少なくとも一つ以上を示すような情報の開示を意味する。

(a) 犯罪が行われたこと、行われていること、あるいは行われる可能性の高いこと

(b) ある者が遵守すべき法的義務に違反したこと、違反していること、あるいは違反する可能性の高いこと

(c) 裁判の誤りが生じたこと、生じつつあること、あるいは生じる可能性の高いこと

(d) 個人の健康や安全が危険にさらされたこと、さらされていること、あるいはさらされる可能性の高いこと

(e) 環境が破壊されたこと、破壊されていること、あるいは破壊される可能性の高いこと

(f) 上記のいずれかに該当する事項を示すような情報が故意に隠蔽されたこと、隠蔽されていること、あるいは隠蔽される可能性の高いこと」

※いずれの場合も行政機関の調査措置義務(10条)との関係に留意