

## 検討会等における主な意見

## 目次

第1	通報に係る情報の保護について	2
1	通報に係る情報の保護の必要性に関する主な意見	2
2	守秘義務を負う者の範囲に関する意見	2
3	刑事罰の導入の是非に関する主な意見	3
4	報道機関と守秘義務の関係に関する主な意見	3
5	守秘義務の要件に関する主な意見（WGにおけるもの）	4
第2	行政通報（2号通報）の要件について	4
1	真実相当性を緩和する必要性の有無に関する主な意見	4
2	真実相当性を緩和する許容性の有無に関する主な意見	6
3	真実相当性を緩和する具体的方法に関する主な意見	7
4	取締役が保護されるための要件に関する主な意見（WGにおけるもの）	8
第3	その他外部への通報（3号通報）の要件について	8
1	真実相当性を緩和する必要性の有無に関する主な意見	8
2	真実相当性を緩和する許容性の有無に関する主な意見（その他外部への通報に特有のもの）	8
3	特定事由該当性を緩和する必要性に関する主な意見	10
4	特定事由該当性を緩和する許容性の有無に関する主な意見	11

## 第1 通報に係る情報の保護について

### 1 通報に係る情報の保護の必要性に関する主な意見

- 通報したことを知られた者が不利益な対応を受けないようにということは盛んに議論されているが、まず、大前提として、とにかく名前が知られない仕組みをまずは作るべきである。万が一いろいろな理由で分かったときにもそれを明かしてはならないという形にすべきである。また、第三者機関においても守秘義務があるということを検討していただきたい（北城委員）。
- 守秘義務が守られた結果、通報者が誰であるのかがわからなければ、不利益処分は発生しないため、守秘義務は非常に重視すべきである（光前委員）。
- 通報したことそのものの情報をばらされてしまうとそれ自体が大きな不利益になる。それは現職の労働者だけでなく、退職した人もそうだし役員であってもそうだし、あるいは取引先であっても、この取引先が情報提供したということはできれば知られたくないと思うのは当然であって、通報者の名前等の秘密を守るということも保護法において規定することが必要である（弁護士委員）。
- 現在、例えば公務員、弁護士の場合には、取り扱った情報について秘密に該当するものについては、法律上守秘義務が負わされている。他方、そうでない者については、倫理等で秘密にすべきとはされているものの、法律上は守秘義務を課されていない。片方で、法律上義務を負わされて、片方では負わされていないというのでは、バランスを欠くため、守秘義務の統一という観点からも検討した方がよい（升田委員）。

### 2 守秘義務を負う者の範囲に関する意見

- 公益通報がなされた場合、通報経過の中で、様々な者が情報に触れる可能性があるため、守秘義務については、誰が負うかを相当明記しないと、予想外の責任を取らされるおそれがある。そのため、要件については、相当慎重に検討しなければならない（升田委員）。
- 守秘義務に違反した場合、仮に特別の規定を設けなくても、損害賠償責任を負う可能性は十分にあるが、損害賠償責任を誰が負うかは難しい問題があり、誰に対してどのような規定で損害賠償責任を負うかを踏まえて検討しなければならない（升田委員）。
- どのような形で守秘義務を課す者を絞るのかを検討すべきであり、極端な例ではあるが、例えば窓口を受け付ける人については、あらかじめ行政に届け出を出させるとか、何々主事というような資格を持った人が漏えい

した場合にはペナルティになるなどの、工夫が必要ではないか(拝師委員)

### 3 刑事罰の導入の是非に関する主な意見

#### イ) 導入に肯定的な意見

- 刑事罰は、窓口の信頼性を保つためには必要なルールであり、導入すべきである。損害賠償のみで守秘義務を担保することも考えられるが、情報が漏れた場合の損害は何であるのか、因果関係のある損害はどこまでを含むのか、仮に慰謝料であるとしても、その後の企業や同僚による嫌がらせ等による被害額の算定は困難なところがあるため、民事ルールだけで守秘義務を担保することは難しい(拝師委員)。

#### ロ) 慎重な検討が必要であるとの意見

- 「通報に関する秘密保持違反への制裁」として刑事罰を設けることを検討することは必要であるが、法人又は個人とかどういったものを対象に設定するのか、例えば企業においても秘密の漏えいを防止する規程や教育が十分でなかったかどうなのか、個人においては悪質性がどの程度あるのかないのか等、きめ細かな議論が必要であり、過度な制裁が科されることがないように留意も必要である(川島委員)。

#### ハ) 導入に否定的な意見

- 秘密保持義務について、いわゆる通報の相談の窓口業務担当者に、秘密保持違反で刑事罰がかかるとなると、なり手がなくなるのではないかと危惧している(土田委員)。
- 守秘義務違反に対する制裁として、刑事罰というのはいり得ないだろう(島田委員)。

### 4 報道機関と守秘義務の関係に関する主な意見

- 報道機関には、情報源の秘匿という非常に重い責務があり、その責務に違反した場合は、報道機関として成り立たないため、実名告発など特殊なケースを除いては、告発者の存在が判明すること自体が許されない(井手委員)。
- 報道機関には、法的な守秘義務はないものの、報道機関の世界で、通報者の漏えいがあれば、法律以前の問題として、情報源の秘匿という、非常に重い報道の倫理に反したとして、まず、間違いなく解雇処分になる(井手委員)。
- 報道の自由は、憲法上の保障されている言論の自由と相まった情報源の秘匿に基づいて認められているものであり、守秘義務の議論は、報道の自由との関係でも検討をする必要がある(井手委員)。

- 行政機関以外の第三者への通報が正当化されるための要件が限定されているのは、これらの者の守秘義務の問題と分けて考えられない関係がある。マスコミの倫理という話については、大半はそのとおりであるが、そうでない事例もまたあり、実際に裁判では取材源や取材経過の開示を求められている事例もある。そのため、倫理だけでいいのか、法律上の規制をかぶせるかということ踏まえて議論しなければならない。守秘義務がある程度共通になれば、通報先としての信頼性、信用は増す（升田委員）。

## 5 守秘義務の要件に関する主な意見（WGにおけるもの）

- 取引先事業者が通報した場合にも、その秘密は守らなければならない、不利益取扱い禁止の問題とは切り離して、少なくとも秘密保護の限度では保護法の対象に入れておく必要がある。その上で、不利益取扱い禁止の対象とする者をどこに絞るのかは、また別の検討を行うべきである（拝師委員）。
- 通報対象事実について、例えば不利益処分に対する刑事罰や行政措置などを検討する際は、一定の絞りをかけざるを得ない部分もあるだろうが、例えば通報を受けた者が、通報者の秘密を守るという最低限のルールは、広目に考える必要がある（拝師委員）。

## 第2 行政通報（2号通報）の要件について

### 1 真実相当性を緩和する必要性の有無に関する主な意見

#### 【緩和の必要性があるとする見解】

#### イ) 立証の困難さ、資料収集の必要性との関係を指摘する意見

- 証券取引等監視委員会が公益通報窓口で受け付ける通報の要件を「通報対象となる事実が真実であると信じるに足りる相当の理由、証拠等があること」と決めているように、司法機関、捜査機関、監督官庁としての行政機関の場合も、公益通報に際して根拠資料が求められる。そのため、公益通報をするためには、資料の持出しが必要となってしまう（井手委員）。
- 内部資料持ち出しについて、責任減免の手当てをしたとしても、常に必要な証拠が揃うとは限らないため、真実相当性の要件を緩和する必要性がないわけではない。真実相当性の要件を緩和して間口を広げることにより、様々な通報が行政機関に入ってくるのが考えられる（拝師委員）。

- 資料の持ち出しについては、非常にリスクがある。例えば、資料を持ち出す行為について、不正アクセス禁止法違反により刑事告訴され、懲戒解雇された事案もある（串岡委員）。
- 行政通報の真実相当性について、行政通報をしようとする者は、仕事をする中で、たまたま自分の職務上のテリトリーに入ってきた情報について、おかしいと考えて、監督機関への通報を考える場合がほとんどである。このような場合、通報者の話の内容自体から、おかしいと疑いを持つことに一定の合理性、説得力があることが多いが、真実相当性まで求めるとなると、更に別の証拠を探し出さなければならなくなる（光前委員）。
- 真実相当性の要件があると、通報をしようとする者が、条文を見たときに、それなりの資料を用意しなければ通報ができないのではないかと懸念して、思いとどまってしまう（拝師委員）。

**ロ) 広く通報を受け付けることによって情報の真実性が明らかになるとする意見**

- 資料はないものの、同じことを訴える社員が何名か出てきた場合、通報を受け付ける側にとっても真実相当性を判断する大きな材料となる。すなわち、一つ一つの通報だけを捉えれば、真実相当性があるとは言えない通報であっても、ハードルを下げることによって、複数の同様の通報を受け付けることができれば、通報を受け付ける側としては、真実相当性のある通報であるかを知ることができる（山口委員）。

**ハ) 真実相当性の緩和の必要性を示すその他の意見**

- 真実相当性の規定は、要件が現実に合致していないのみならず、弊害にもなっている。報道機関などの外部通報先に真実ではないことを告げたという理由で、裁判を起こされる例もある。私の経験からすると、通報者は、1つの通報事実のみを述べるわけではなく、様々な事柄を、経過も含めて述べる場合が多いが、通報者が告げた多くの事柄のうち、ごくごく一部の事実の相違を捉えて、名誉毀損であるとして裁判を起こされるケースがある。このような提訴を後押ししているのが、真実相当性の条文であると考えている（井手委員）。
- 通報者が弁護士のところ相談に来た場合に、「相当性」について説明をしても相談者はなかなか理解できず、通報を諦めてしまうのが現状であり、「相当性」に関する要件のハードルは、通報するかどうか検討している者の気持ちに大きな影響を及ぼすものである（山口委員）。
- 真実相当性という文言は極めて分かりにくい（串岡委員）。

- 申し出がすべて真実でなければ通報してはいけないという前提であれば、通報を萎縮させる大きな要因となる（土田委員）。
- 相談から入った後に、通報を行うという場合もあり、真実相当性の要件について、ハードルを高くすると、通報が減ってしまう（土田委員）。
- その他、有識者ヒアリングにおいては、制度間競争の観点から、外部通報の要件を緩和すべきとの意見も出されている<sup>1</sup>。

#### 【緩和の必要性がないとする見解】

- 法律用語として、「相当性」という要件は、極めて低く「合理性」のほうがむしろ高いという判断もあり得る。現在の相当性の要件で問題はない（升田委員）。
- 通報を受け付ける側からすれば、仮に資料がなかったとしても、本人の供述の迫真性、面前で話を聞く場合には、物腰、その他諸々により、何回も質問を繰り返すこと等により、真実性を相当程度判断できる場合もある（升田委員）。

## 2 真実相当性を緩和する許容性の有無に関する主な意見

### 【情報提供と行政機関の行動の間には行政機関の独自判断が介在するという意見】

- 行政機関への通報については、真実相当性の要件は緩和すべきである。そもそも行政機関は、通報があれば、いかなる場合も動くわけではなく、通報の内容に合理性があるのかどうか、あるいは裏付けがあるのかどうか、あるいは同種の通報があるのかどうか等を総合的に判断して動くものであり、通報があったからといって、行政が振り回されるということにはならない。通報の間口としてはやはり広げるべきであり、一応の根拠があるのであれば、まずは通報として認めていくのが良い（弁護士委員）。
- マスコミは社会的にそれなりに重要なものを優先的に取り上げるも

<sup>1</sup> 「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つて、他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、内部通報を第一次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。」（消費者庁「公益通報者保護制度に関する意見聴取（ヒアリング）」（平成 27 年 4 月）より）

のであり、報道をするか否かを判断するのはマスコミである。また、行政処分をかけるか否か、調査に入るか否かを判断するのも行政である。そのため、これらへの情報の流れを止める必要はない（拝師委員）。

- 真実を確認するのは行政機関であり、あるいは報道機関の責務である。外部通報を受け付けた側が適切に対応をすれば、企業等に風評被害などで迷惑をかけることはない（井手委員）。

#### 【悪質な通報者には別途対応が可能であるとの意見】

- 悪質なケースはあり得るが、殊さら事実でないことを分かっているから、行政に通報して困らせること意図するような場合は、不法行為や刑法の虚偽申告罪などで対処できる（拝師委員）
- 濫用的な通報が出てくることは企業側としても懸念をするところであるが、例えば不正の目的といった要件を、企業側が立証できるような形で運用すること等で対応することが考えられる（山口委員）。
- 悪意を持って誰かを攻撃しようとする通報者への対応は、別の問題として語るべきであって、分けて検討すべきである（今野委員）。

#### 【既存の法制度との整合性を指摘する見解】

- 真実性の要件を抜きに要件を決めるべきではない。全く根拠がないにもかかわらず、犯罪に該当する、犯罪に該当する蓋然性があるとして通報すれば、現在の制度の中では、刑事、民事問わず、様々な責任を負う建前になっているのであり、これを変えるのであれば、それ相当の理由が必要である（升田委員）。
- 情報提供者の保護に関する意見もあるが、情報提供者はどこに情報提供をするにせよ、根拠、目的、手段等々により、従来から民事、刑事で責任を負わされている（升田委員）。
- 労働者は労働契約上、企業の利益を守るという義務を負っており、企業の不利益となる情報を外部に出すということは、基本的には誠実義務違反になる。それを免責するというのが公益通報保護の仕組みであり、その免責の際に真実性ということが要件になっている（島田委員）。

### 3 真実相当性を緩和する具体的方法に関する主な意見

- 裁判所は事実の根幹部分について間違いがなければ、真実相当性を認めているが、それよりは低い要件でも良いのではないか。仮に事実の根幹部分について真実性が立証できなかったとしても、真実と考えることについて一定の合理性がある場合には、保護することが考えられる。裁判所が判断する真実相当性の要件よりもワンランク下げたものでも良いということを法文上明らかにすることが考えられる（光前委員）

#### 4 取締役が保護されるための要件に関する主な意見（WGにおけるもの）

- 役員等は忠実義務を負い、職責として取締役会で正すことが必要という点で労働者とは違う立場にあるため、仮に役員等について公益通報者の対象にするとしても、労働者と同じ前提ではなく、取締役会等で是正義務を果たしたが不適切な対応しかなかったというような場合に限定をすることが必要ではないか（島田委員）。
- 取締役は、たとえ法令違反を行う方が会社の利益になる場合でも、法令に違反してはならないという法令遵守義務を負っており、秘密裏に法令に違反することは、それが会社・株主の利益になる場合でも、許されない。そして、会社法上の役員の法令遵守義務の履行方法として会社の内部機関を通じて遵守させることを最優先するべきかということ、必ずしもそうは考えられていない（田中委員）。

### 第3 その他外部への通報（3号通報）の要件について

#### 1 真実相当性を緩和する必要性の有無に関する主な意見

第2-1（4頁）参照

#### 2 真実相当性を緩和する許容性の有無に関する主な意見（その他外部への通報に特有のもの）

##### 【情報提供と報道との間には、報道機関の独自判断が介在するとの意見】

- 誤報は、報道機関が絶対にやってはならない根幹の問題であり、万が一にでも、誤報があれば、その新聞社、その報道機関には、経営にも深刻な状況を与えかねず、名誉毀損で、刑事でも民事でも相当な処罰を下される。だからこそ、記事を紙面化する場合には、何重もの厳しいチェックがある（井手委員）。
- 報道機関が告発を受けた際は、報道機関独自の責任で、それを真実かどうか真偽を確かめ、さらにその真偽の確かめ方も、社会的に問題があるとそしりを受けるような手法ではできない。そういう報道機関のあり方を前提として、報道機関への民事訴訟や刑事責任の追及が頻繁に起きているというのは誤解である（井手委員）
- 内部告発をもとにした記事を紙面化する場合は、その支えが「新聞社の調べで分かった」ということしかないので、相当な裏付けを取らなければならないし、社内のハードルがかなり高い。また、報道機関が、事実を誤認して報道した場合には、名誉毀損という刑事、民事上の極めて



重い責任が問われるのであり、慎重な報道がなされる（井手委員）。

- マスコミは社会的にそれなりに重要なものを優先的に取り上げるものであり、報道をするか否かを判断するのはマスコミである。また、行政処分をかけるか否か、調査に入るか否かを判断するのも行政である。そのため、これらへの情報の流れを止める必要はない〔再掲〕（拝師委員）。
- 真実を確認するのは行政機関であり、あるいは報道機関の責務である。外部通報を受け付けた側が適切に対応をすれば、企業等に風評被害などで迷惑をかけることはない〔再掲〕（井手委員）。

**【悪質な通報者には別途対応が可能であるとの意見】**

第2-3（7頁）参照

**【既存の法制度との整合性を指摘する見解】**

第2-3（7頁）参照

**【3号通報は報道機関以外の者も通報先として想定しているとの意見】**

- マスコミといっても多種多様である上、3号通報にはマスコミ以外の第三者が含まれる（島田委員）。

**【その他外部への通報により事業者の正当な利益を侵害するおそれがあるとする意見】**

- マスコミの報道が全て是認されるかという点、そのようなことはなく、実際に様々な場面で報道被害として議論されており、深刻な実態というのは、過去、幾たびも生じているため、これが全て責任を免除されるという制度はまずあり得ない（升田委員）。
- 報道被害というのは相当ある。裁判例も沢山あり、事案によっては数百件に及ぶ訴訟が提起されて、最高裁まで行ったという事件もある。第三者通報で、マスコミに対して通報されそれが虚偽であるというような場合、あるいは真実でないというような場合には、相当な弊害が生じる（升田委員）。
- 企業の情報等について、虚偽の事実が含まれているということに対しては、極めて厳しい判断がこれまで確立してきている。特に第三者通報の場合には、その点が非常に重要である（島田委員）。
- 第三者へ通報を行い、通報内容が外部に公表された場合には、仮にそれが間違っていたとしても、企業等の業績というのは急激に悪化する事案が現実であり、このような被害の防止という観点からも要件をある程度厳格にしているという側面がある（島田委員）

### 3 特定事由該当性を緩和する必要性に関する主な意見

#### 【3号通報の要件を緩和する必要性があるとの意見】

- 行政機関が通報を受けても適切に対応しないケースが現にある。そうすると、3号通報のハードルを高くすることは問題であり、3号通報のハードルを一定程度下げていくしかない（拝師委員）。
- 行政機関は、真剣に通報をしている者の言い分を聞かずに、まず疑ってかかる場合がある。例えば、ミートホープの事例では、通報者が製品を持って行政機関に通報に行ったものの、行政機関は、自分で作ってきたのではないかなどと、通報者を信用して対処しようとしなかった。結局、通報者は、新聞社へ情報を持ち込んで、新聞社が検査機関で遺伝子情報を解析するなどした上、報道に踏み切った（串岡委員）。
- 法令違反行為が未だ行われておらず、事業者が独自で予防する余地がある場合と、既に法令違反行為が行われており、事業者が基本的には隠す方向に傾向として動く場合とは区別するべきであり、既に法令違反行為が行われている場合については、3号通報の要件を緩和して、基本的には外部に出せるようにするべきである（拝師委員）。

#### 【イからホの事由に対する評価】

- イの事由（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）を立証するためには、懲戒処分過去の事例を人事部に行き行って調べる必要があるとあり、このような行動をとれば、通報をこれからしようとする事疑われてしまうため、問題である（井手委員）。
- ロの事由（公益通報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な理由がある場合）については、勤務先において通報する事実が起きていることの証明だけではなく、それが組織ぐるみで隠蔽が行われていることや、組織ぐるみで証拠隠しをしようとしているといった事実まで調べなければならぬ。ここまでしなければ、通報者が守られないのは問題である（井手委員）。
- ロの事由については、信ずるに足りる相当な理由がある場合とは、額面どおりに受け取るとかなり厳しい要件である（光前委員）。
- ハの事由（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）については、通報しないことを要求されて通報するような者は通常おらず、実態に合わない要件である（井手委員）。
- ニの事由（書面により第一号に定める公益通報した日から二十日を経

過をしても、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労務提供先等が正当な理由がなく調査を行わない場合)については、報道機関が調査をして、事実が明らかになった場合に、事前に労務提供先に通報をした者が疑われ、通報者が誰であるかが判明してしまうため、不合理である(井手委員)。

- ホの事由(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な理由がある場合)については、公益通報者保護法が、生命、身体に危険がなくても、国民の利益、公益にかかわる通報を広く保護しているにもかかわらず、報道機関に通報をする者にだけ、生命、身体の危険に限るのは不合理である(井手委員)。
- ホの事由については、一般的に保護の対象となる中でも特にこういう問題があったとすれば、その他外部へ通報ができるというものであって、法の構造としてこの部分だけ厳しくなっているということでは決してない(島田委員)。

#### 4 特定事由該当性を緩和する許容性の有無に関する主な意見

##### 【情報提供と報道との間には、報道機関の独自判断が介在するとの意見】

第3-2(8頁)参照

##### 【守秘義務と外部通報の要件を関連付ける意見】

- 行政機関以外の第三者への通報が正当化されるための要件が限定されているのは、これらの者の守秘義務の問題と分けて考えられない関係がある。マスコミの倫理という話については、大半はそのとおりであるが、そうでない事例もまたあり、実際に裁判では取材源や取材経過の開示を求められている事例もある。そのため、倫理だけでいいのか、法律上の規制をかぶせるかということ踏まえて議論しなければならない。守秘義務がある程度共通になれば、通報先としての信頼性、信用は増す〔再掲〕(升田委員)。

(以上)