

第 6 回ワーキング・グループにおける主な検討項目の整理

目次

第 1	通報に係る情報の保護	2
1	総論	2
	(1) 守秘義務導入の必要性について	2
	(2) 通報先ごとに分けて考える必要性について.....	2
2	守秘義務を負う者の範囲	2
	(1) 労務提供先等（第 1 号）への課し方について.....	2
	(2) その他の外部通報先（第 3 号）への課し方について.....	3
3	守秘義務が生じる情報の範囲等	4
4	守秘義務違反の効果	5
	(1) 民事的效果について	5
	(2) 刑事罰について	5
5	報道機関と守秘義務の関係	6
第 2	外部通報（第 2 号通報）の要件	7
1	真実相当性の緩和の必要性	7
	(1) 要件の主張立証の難易について	7
	(2) 名誉毀損の違法性阻却事由の要件との対比について.....	8
2	真実相当性の緩和の許容性	8
3	真実相当性の要件を緩和するための方法	9
第 3	外部通報（第 3 号通報）の要件	10
1	真実相当性の緩和の必要性	10
2	特定事由該当性の緩和の必要性	11
	(1) 要件緩和の検討について	11
	(2) 真実相当性の要件を緩和するための方法について.....	12

第1 通報に係る情報の保護

1 総論

(1) 守秘義務導入の必要性について

【前回WGにおける主な意見】

- 通報者の秘密を守ることが、公益通報をしやすくする上での重要なポイントとなる。法律では是非入れていただきたい。
- 何らかの守秘義務を設けないと、制度の信頼性が損なわれるおそれがある。

(2) 通報先ごとに分けて考える必要性について

【前回WGにおける主な意見】

- 1号通報と3号通報の守秘義務については、分けて考えることが必要ではないか。
- 3種の通報先について、細かく分けて検討する可能性もあるのではないか。

⇒以下、通報先ごとの違いを踏まえつつ、守秘義務を負う者の範囲、守秘義務が生じる情報の範囲、守秘義務違反の効果等について検討。

2 守秘義務を負う者の範囲

(1) 労務提供先等（第1号）への課し方について

【前回WGにおける主な意見】

◆通報対応業務の担当者等に限定すべきとの意見

- 仮に今回の法律の中で内部通報に関する機関を書き加えた場合、その機関の構成員に対して義務を設けることが考えられる。少なくとも、内部通報制度を設けた中での問題として扱わないと実効性がない。
- 内部通報処理規定を設けている場合に、通報を担当する職員や機関が秘密を漏らしてはならないということで限定をすべき。実際には調査を行う過程で情報が漏れてしまうケースもあるため、調査を担当する職員についても義務を課さなければならない。

◆事業者等を責任主体とすべきとの意見

- 守秘義務の責任主体については、事業者とすることが考えられる。調査を行うに際して、事業者内部の人員に情報を伝えなければ調査ができない場合もあるが、担当者各人が責任を負うとなると不都合が生じる。
- 通報を知った者が全て責任を負うのは行き過ぎである。守秘義務を確保できるようなシステムが整っていれば、それを前提に、個人が情報を漏洩した場合には組織で責任を持つということも考えられる。

【さらにご議論いただきたい論点】

- 以上のような議論を踏まえると、1号通報への守秘義務の課し方としては、大きく以下のような方法が考えられるのではないか。立法技術や法制度としての実効性等

の観点から見た場合、どの方法がより適切であるといえるか。

① 個人（通報対応業務の担当者等）に守秘義務を課す方法

(例)・法律で内部通報機関の設置を義務付け、当該機関の構成員等に守秘義務を負わせる。
・内部通報機関の有無にかかわらず、職務として通報対応業務を担当する者に守秘義務を負わせる。

② 事業者に守秘義務を課す方法

(例)・通報対応業務の担当者による行為により（あるいは、そうであるかどうかにかかわらず）、秘密の漏えいにより通報者に不利益が生じた場合には、事業者が守秘義務違反の責任を負う。

- その他に考慮すべき点として、どのようなことが考えられるか。

(2) その他の外部通報先（第3号）への課し方について

【前回のWGにおける主な意見】

- 報道機関等のその他外部通報先には通報を受理する義務はないので、法律で守秘義務を課すと問題が出てくるのではないかと。3号通報の場合は、通報先が調査をするに当たり、どのような範囲や形で秘密を守るのかについて通報者と協議を行い、合意をした上で秘密を守ることとすべきではないかと。
- 報道機関は民間事業であり、通報対応について国から委託を受けているわけではないのであるから、守秘義務を課すことはできないのではないかと。

【さらにご議論いただきたい論点】

- その他の外部通報先としては、報道機関（後記「5 報道機関と守秘義務の関係」で検討）のみならず、消費者団体、事業者団体、弁護士会、被害を受けるおそれのある購入者・周辺住民等、様々な主体が考えられる。その他の外部通報先の多様性を踏まえて、その他の外部通報先への守秘義務の課し方について、よりきめ細かく検討を行うことが必要ではないかと。
- 前回のWGにおいて出された、通報者と通報先との合意により守秘義務を課すとの考え方について、実効性等の観点からどのように評価すべきか（例えば、業務として通報受付を行っている通報先においては有効である可能性がある一方、その他の通報先については必ずしも実際的ではないのではないかと）。
- 通報に対応する義務を負っておらず、通報者との間に特定の法律関係もないその他の外部通報先に対して、どのような根拠で守秘義務を負わせるのかを検討することが必要ではないかと。
- 一定の要件を備えた通報先を協力団体等として認定・委嘱等し、当該団体に守秘義務を課すこと等も考えられるのではないかと（認定・委嘱等を受けて守秘義務を負うことを前提に、外部通報の保護要件を緩和するなどの方法も考えられる）。

3 守秘義務が生じる情報の範囲等

(1) 原則的に守秘義務の対象となる情報の範囲について

【前回のWGにおける主な意見】

○外部通報の要件を緩和することとの関係で、守秘義務を課すことが検討されているが、守秘義務の対象となる情報の範囲を、通報者を特定する情報のみに限定するとすれば、事業者には風評被害が発生するおそれがあるため、守秘義務を課したとしても、その他外部への通報の要件を緩和することにつながらないのではないか。

【さらにご議論いただきたい論点】

- 労務提供先等（第1号）への通報については、外部に情報が漏れることはないほか、当該労務提供先等における調査・是正措置を講じる際に一定の情報の共有が必要となることから、守秘義務の範囲を「通報者を特定しうる情報」に限定することが考えられるのではないか。
- 他方、その他外部通報先（第3号）への通報については、違法行為是正のための手段として通報内容を外部に開示することが予定されている場合があるという観点からは、守秘義務の範囲を「通報者を特定しうる情報」に限定することが必要と考えられる一方、外部通報の要件緩和の観点からは、守秘義務の範囲をより広げることが必要とも考えられる。それぞれの観点からの要請を踏まえて、どのように守秘義務の範囲を画すべきか。

(2) 例外を認めることについて

【前回のWGにおける主な意見】

○通報に係る秘密が漏れたとしても、本人が同意をした場合などについては、免責されるケースもあり得る。もっとも、そそのかしのよう誘導されて同意をしたケースなど、同意が真意でない場合もあるため、書面による同意を要件とするなど、守秘義務が解除される場合のルールについても確認しておく必要がある。

○守秘義務については、例外を認める必要がある。正当な理由がなく漏らしてはならないというような要件にすべきである。また、通報者の真意による承諾があれば、守秘義務を解除しても良い。

【さらにご議論いただきたい論点】

- 実効性のある調査を行うために真に必要な場合や、少なくとも本人の真意による同意がある場合には、情報を開示しても問題ないと考えられることから、守秘義務の例外を認めること自体については差し支えないのではないか。
- 守秘義務の例外を規定する方法としては、「正当な理由なく～を漏らしてはならない」といった一般的な規定を設けることや、「本人による書面の同意がある場合を除き～」などの例外規定を設けることなどが考えられるが、どのような方法で行うべきか。

4 守秘義務違反の効果

(1) 民事的效果について

【前回のWGにおける主な意見】

- 守秘義務に対する制裁としては、法的な制裁以外に、倫理的な部分がある。守秘義務をどのように担保するかが問題であるが、倫理だけでは実効性がなく、処理できない場合が多い。
- 故意に情報を漏らした場合には、制裁を加えるべきだが、それ以外の場合は法的な効果を設けることは問題である。また、故意に近い重過失についても、責任を課す必要がある。
- 民事的な責任については、公益通報であることを認識せずに、善意で別の上司に漏らした場合などには、過失が認定されないなどの手当てが必要ではないか。
- 3号の通報先については、通報を受理する義務はなく、調査についても受理した側の任意の判断で行う。通報者と通報先の関係は無償の委任行為であり、このような点を踏まえて検討すべき。

【さらにご議論いただきたい論点】

- 労務提供先等（第1号通報）の守秘義務規定について、倫理規定とするにとどまらず、民事的な効力（守秘義務規定に違反した場合を民事上違法とする効力）を持たせることについてどのように考えるか。
- 仮に民事的な効力を持たせる場合、これまでの議論を踏まえると、以下のような方法が考えられるのではないか。他の法律との整合性や法制度としての実効性等の観点から見た場合、どの方法がより適切であるといえるか。
 - ① 故意が必要（過失を除外）
 - ② 故意又は重過失が必要（軽過失を除外）
 - ③ 故意又は過失があれば足りるが、公益通報であることを認識せずに、善意で別の上司に漏らした等の場合には過失が認定されないなどの手当てをする。
- その他の外部通報先（第3号通報）の守秘義務規定について、民事的な効力を持たせることの要否についてどのように考えるか。

(2) 刑事罰について

【前回のWGにおける主な意見】

◆刑事罰の導入に肯定的な意見

- 1号通報、2号通報において、一定の悪質なケースについては、刑事罰を入れるべきである。どのような対象に対して刑事罰付きの義務を課すか検討が必要であるが、悪意をもって通報をした事実を漏洩したケースに対しては、毅然としたルールを設けることが必要である（他方、3号通報については刑事罰までは不要である）。

◆刑事罰の導入に慎重・否定的な意見

○刑事罰を導入することは、消極的である。

【さらにご議論いただきたい論点】

- 仮に刑事罰を科す場合、民事的な効力では足りずに刑事罰を科さなくてはならない理由について、さらに具体的に示す必要があるのではないか。
- 事業者に守秘義務を課すのか、事業者内の通報対応業務の担当者等に守秘義務を課すのかによって、対応方法が異なるのではないか。

5 報道機関と守秘義務の関係

【前回のWGにおける主な意見】

◆報道機関に守秘義務を課すことに肯定的な意見

- 取材源を秘匿することは、守秘義務と同じ方向を向いているとも考えられる。
- 守秘義務について、民事ルールだけで担保することとし、その内容についても通報者の氏名等を言わないことだけとした場合、報道機関に対して捜査当局や行政が介入するおそれはないのではないか。
- 守秘義務について、自己を防御するために取材源を明らかにしても良いといった例外規定を設けた場合に、報道機関ということで例外の上乗せまでする必要があるのであるのか疑問である。

◆報道機関に守秘義務を課すことに慎重・否定的な意見

- 法的に守秘義務をかけると、憲法における報道の自由を侵害する。報道機関は、個人情報保護法等で特別扱いをされているが、それは国民の知る権利とのかかわりがあるからである。
- 報道機関には通報受理義務はないため、法律で守秘義務を課すと問題が出てくるのではないか。

【さらにご議論いただきたい論点】

- 仮に報道機関を守秘義務の例外とする場合、そのような取扱いが必要となる根拠をより明確に示すことが必要ではないか。
- 仮に報道機関を守秘義務の例外とする場合、報道機関に対する外部通報の要件を緩和しにくくなると考えられるがどうか。

第2 外部通報（第2号通報）の要件

1 真実相当性の緩和の必要性

（1）要件の主張立証の難易について

【前回のWGにおける主な意見】

◆立証の難易度が高いとの意見

- 真実相当性の要件のハードルは高い。裁判例にはかなりばらつきがあると思っているが、録画映像や意見書までつけて裏づけをとっていても後になって駄目ですよといわれると、怖くて通報ができない。通報する側からすると予見可能性を損なって、通報を萎縮してしまうことが問題であり、ハードルは下げるべき。
- 通報したい人は、何かの資料をそろえて相談に来ることはまずない。行政通報をする場合、証拠としては、供述が具体的な内容で詳細であるというのが限界である。真実相当性については、かなり高度なものが要求されている。本人だけの供述で真実相当性が認められるのはかなり厳しい。
- 真実相当性の要件はあまりにも加重である。仮に真実相当性を緩和しても、通報者にとっては重い負担がある。真実相当性を緩和しても、バランスとしてはおかしいものにはならない。

◆立証の難易度は高くないとの意見

- 相当な理由が厳格という前提が誤りである。「相当な」のほかに、立法として、正当な理由、合理的な理由とあるが、言葉の性質からいえば、こちらの方がレベルが高い。英米法も合理的な理由を要求しており、他国と比較しても既に要件が緩やかといえる。また、立法当時における考え方に、相当な根拠がある場合として、関係者による信用性の高い供述がある場合と明記されている。供述だけでも良い場合もあり、立証は困難ではない。
- 裁判においては事案に即してそれなりの判断をしているともいえる。裁判例の実態を精査した上で、必要性が高いか否かを議論することが必要ではないか。

【さらにご議論いただきたい論点】

- 真実相当性の要件の緩和が必要とされる根拠について、より具体的に示すことが必要ではないか。
- 裁判例の分析等を通じて、真実相当性を立証する上でどのような点において難易度が高いのか、予見可能性を高めるためにどのようなことを明確化すべきかを具体的に検討する必要があるのではないか。

(2) 名誉毀損の違法性阻却事由の要件との対比について

【前回のWGにおける主な意見】

◆立証の難易度が高いとの意見

- 真実相当性の要件は、名誉毀損の違法性阻却事由の要件として裁判例が積み重ねられてきたが、原則として犯罪行為に該当するような名誉毀損行為を正当付けるようなもの。他方で、行政通報は、守秘義務があり、監督権限がある行政機関に対して情報提供する行為であり、これを犯罪行為である名誉毀損行為と同じに考えることに無理がある。
- 名誉毀損の要件として、公然と事実を摘示することが必要とされているが、行政通報の場合、守秘義務を負っている行政機関に情報を提供する趣旨で行うものであるため、名誉毀損とは異なる。また、名誉毀損は摘示した事実が真実か否かが問題となるが、公益通報者保護法の場合、法令に違反にしているということを真実に足る相当な理由をもって立証することが必要であり、名誉毀損よりもある意味で厳しいのではないかと。

◆立証の難易度は高くないとの意見

- 名誉毀損の違法性阻却事由の要件は、名誉毀損から免責される場合の要件であり、通報の場面とは趣が違ふ。真実相当性については、法律問題の趣旨に照らして判断されている。
- 労働契約上の義務として、使用者の利益を不当に侵害してはならないという誠実義務がある。他方で、公益通報の場合、公益であるがゆえに、誠実義務違反が免責をされるという効果がある。真実相当性が厳しすぎるかについては議論の余地があるかもしれないが、2号通報の要件を非常に緩めるとするのは、企業に対する義務との関係で適切ではない。企業における労働契約上の義務とのバランスで考えないと結論は出てこない。

【さらにご議論いただきたい論点】

- 名誉毀損の違法性阻却の要件との対比により誠実義務の違法性阻却の要件の難易度の高さを判断することについてどのように考えるか。企業における労働契約上の義務とのバランスの問題についても考慮することが必要ではない。

2 真実相当性の緩和の許容性

■行政通報による被通報者への被害発生の可能性について

【前回のWGにおける主な意見】

◆真実相当性の緩和に肯定的な意見

- 2号通報は要件を緩和しても良い。公務員は守秘義務を負っているし、権限のある機関が調査をするきっかけになるだけであり、例えば、報道機関が報道をする場合とは違ふ。

◆真実相当性の緩和に慎重・否定的な意見

○虚偽や結果として正確ではない情報が開示された場合、された方には被害が生じる。行政機関が違法行為があるということで調査権限を行使した場合、調査をされる方にとっては負担であり、調査をされることによる風評損害もある。仮に結果として虚偽であったとしても、相当な負担を強いられる。

◆その他

○労務提供先の正当な利益が害されるおそれがあることとの関係で、真実相当性が要求されている。立法事実として行政の通報により、どのような正当な利益が害されたのかということがわかれば、もう少し詳細な議論ができる。

【さらにご議論いただきたい論点】

- 行政機関への通報を行ったことにより事業者の正当な利益が侵害される事案として、どのようなものが想定されるか。このような被害が生じるリスクとのバランスで、真実相当性の要件緩和の可否についてどのように考えるべきか。

3 真実相当性の要件を緩和するための方法

【前回のWGにおける主な意見】

- 行政通報の要件としては、「思料した」でも良い。証拠の持ち出し免責をルール化することで、それなりの裏づけのある通報が増えるのではないか。
- 「思料した」という程度まで認めてしまうと、軽率な通報により行政庁の負担が大きくなる。一応の根拠があるという程度の規定にして、3号通報よりは緩やかに、1号通報よりはやや厳しくという内容が良いと思う。
- 仮に通報対象事実を変えないのであれば、通報対象事実をしていることを疑わせる事実とすることが考えられる。そうすることで、全く無責任な通報により会社が迷惑を受けることは防ぐことはできる。その上で、行政機関が調査義務を負う通報については、要件をもう少し厳格にすることも考えられる。
- 真実相当性に代わる要件としては、通報対象事実が差し迫っている場合にすることが考えられる（例えば、児童虐待防止法の場合も、「児童虐待を受けたと思われる」としている）。

【さらにご議論いただきたい論点】

- 企業に対する労働契約上の義務とのバランスや、これまでの裁判例で示された基準との整合性等の観点から見た場合、上記のような方法についてどのように評価すべきか。
- 上記の観点を踏まえた上で、通報者にとっての予見可能性を高めるための方法としてどのようなものが考えられるか。

第3 外部通報（第3号通報）の要件

1 真実相当性の緩和の必要性

【前回のWGにおける主な意見】

◆真実相当性の緩和に肯定的な意見

- 様々な受け手があり得る中で、「思料した」という要件では難しいと思うが、真実相当性の要件は通報する側からするとハードルが高い。2号通報よりは高めだが、真実相当性よりは少し緩めたようなラインで緩和できれば良い。
- 事業者としても、要件が同じであれば、内部通報体制を整備するインセンティブになっていく。通報者と通報受領先との協力で不正を早期に発見する機能を重視するという方向性も検討するとすれば、真実相当性については2号と同じように緩和することも考えられる。
- 公益通報の場合には、通報対象事実は犯罪に限定されているほか、不正の目的による通報は保護されない。真実相当性の要件は、名誉毀損よりは若干レベルを下げて良いのではないか。

◆真実相当性の緩和に慎重・否定的な意見

- 解雇事件において、裁判所は、真実でない事実を外部に出したことについては、かなり厳しい判断をしていて、最高裁でも2件確定している。それとのバランスを考えるべき。その他外部への通報において、真実相当性を外すのは反対である。労働関係の法律違反、労基法違反があったときは、労基署に申し立てる仕組みになっており、何でも外部通報をしてよいということにはなっていない。犯罪事実があれば、外部に通報をしても良いとはならない。
- 外部通報の要件を緩和することとの関係で、守秘義務を課することが検討されているが、守秘義務の対象となる情報の範囲を、通報者を特定する情報のみに範囲を限定するとすれば、風評被害が発生してしまうおそれがあるので、守秘義務を課したとしても、その他外部への通報の要件緩和を基礎づけることはできないのではないか。
- 法施行後10年間の経過を考えると、インターネットにおける情報の提供・交換が当時とは比較にならないほど発展している。インターネット上の問題を併せて議論をするとすれば、より慎重に真実性、正当性等を議論する必要がある。

【さらにご議論いただきたい論点】

- 2号通報と同様に、真実相当性の要件の緩和が必要とされる根拠や、真実相当性を立証する上で何が障害となっているのかについて、より具体的に示すことが必要ではないか。
- 行政機関への通報と比べて、その他の外部通報先として想定される主体が多様であること、事業者の正当な利益を侵害する度合いが非常に大きくなる可能性があること等を踏まえて検討することが必要ではないか。
- 仮に3号通報先に守秘義務を課すとしても、守秘義務の範囲が個人を特定しうる情

報等に限定された場合、事業者への風評被害が生じ得るので、3号通報の要件緩和を行うための根拠とはならないとの指摘についてどのように考えるか。

2 特定事由該当性の緩和の必要性

(1) 要件緩和の検討について

【前回のWGにおける主な意見】

◆特定事由該当性の緩和に肯定的な意見

- 報道機関で実際に通報を受け付けている経験からすれば、イからホの事由で守れたケースはない。英国公益開示法は、重大な案件については特定事由該当性の要件を除外している。また、特定事由についても、行政へ先に通報したことが保護されるし、一定の期間が経過しなければ保護されないということにはなっていない。実際に既遂の犯罪の場合は、内部に持っていても自浄能力が出るのかという疑問がある。イの経営者の関与についても、経営者の多数が関与している場合はまだしも、そうでない場合には通報者が調べなければならない。通報対象事実以外も調べなければならない。
- 名誉毀損関係の裁判例においては、真実相当性があれば保護されており、3号イからホまでの事由は独立の要件になっていない。通報対象事実それ自体に公益性があるものなので、通報者の側で不正な目的がない限り保護されるはずであり、イからホまでの要件がなぜ更に追加されるのか理解し難い。企業は犯罪に対しては、真実であった場合には、公にしないことについては正当な理由はない。報道されても仕方がない。

◆特定事由該当性の緩和に慎重・否定的な意見

- 1号、2号を設けていることとの関係で、3号に一定の要件を課しているという理解である。整理されているかという問題は残るかと思うが、一般の名誉毀損の場合とは違う。労働関係の法律については、行政の監督の下で改善をしていくことが求められている。直ちに外部通報をされるということは、むしろ混乱をするということが前提になって作られている。

【さらにご議論いただきたい論点】

- 立法当時における国民生活審議会公益通報者保護制度検討委員会における議論においては、行政機関以外の事業者外部への通報の保護要件について、①事業者内部への通報を前置することが原則必要とする意見や、②そのような前置ではなく、英国法のように、内部・規制当局・その他外部という順序で要件を厳しくした上で、これらを並列して認めるのが適当であるとする意見等が出された。これらの意見を踏まえ、報告書では、行政機関以外の事業者外部への通報の保護要件に関し、事業者内部への通報の前置を要求することとせず、その具体的内容については英国法を参考にすることが提言された（参考1参照）。本件については、このような経緯も踏まえた上で議論を行うことが必要ではないか。
- 特定事由該当性の要件の緩和が必要とされる根拠について、より具体的に示すこと

が必要ではないか。例えば、最近、実際に発生した主要な事案に即して3号イからホに該当することを立証しようとした場合に、どのような点が問題となるのかを具体的に示していくといった方法も考えられるのではないかと（参考2参照）。

（2）特定事由該当性の要件を緩和するための方法について

【前回のWGにおける主な意見】

- ニの要件について、行政に通報しても行政が対応してくれないケースを書き加えるべきではないか。また、財産的な被害があり、それが重大な場合には、外部通報できるとすべきではないか。
- 特定事由該当性について、既に発生してしまった犯罪については要件を緩めるべき。一般の常識からしても、既に発生した犯罪について、内部に通報することを要求するのは無理がある。
- これから発生しそうなものの事前防止のためには、まず内部が必要かもしれないが、既に犯罪事実が発生した違法行為の是正を求める場合については、外部通報できると捉えても良いのではないかと。行政通報を優先させるということであれば、考え方を変えなければならないが、そこまでは考えていない。

【さらにご議論いただきたい論点】

- 仮に特定事由該当性の要件を緩和する場合、特定事由をイからホ以外にも増やしていく方法が考えられるのではないかと。具体的にどのような事由を追加することが考えられるか。
 - (ご意見としてあげられたものの例)
 - ・「ニ」の事由について、行政通報したものの一定期間経過しても行政機関が対応しない場合を加える。
 - ・「ホ」の事由について、財産的な被害が重大な場合を加える。
 - ・既に犯罪事実が発生した違法行為を通告する場合を、新たな事由として加える。
- さらに、守秘義務を課すなどの一定の要件を前提に、特定事由該当性の要件を緩和する方法などが考えられるのではないかと。

(以 上)