

当方の意見要旨は、以下のとおりです。

第1 通報対象者の拡張

- 1 改正・施行された行政手続法 36 条の 3 の通報制度が、申告（通報）資格者を当該行政処分等を受けた者に限定せず、「何人」にまで拡張している先進性を考えると、公益通報者保護法も同様の拡張を検討すべきと考える。ちなみに、36 条の 3 申告と 2 号通報の要件、効果を対比してみた。

	2号通報	行政手続法（36条の3）
主観的要件	不正の目的なく	なし
対象事実	特定の法令の刑罰対象行為	法令上に処分や行政指導が根拠付けられている行為。ただし、処分の除外規定あり（法3条）
切迫性要件	通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしている場合	違反する事実がある場合
真実性要件	信ずるに足りる相当の理由	思料（但し、届出要式あり）。
届出要式	なし	以下の事項を記載した書面を提出。 (1) 申出をする者の氏名又は名称及び住所 (2) 法令に違反する事実の内容 (3) 当該処分又は行政指導の内容 (4) 当該処分又は行政指導の根拠となる法令の条項 (5) 当該処分又は行政指導がされるべきであると思料する理由 (6) その他参考となる事項 書面作成にあたっての援助規定あり (8条)

行政庁の措置義務	必要な措置を取らなければならない。	同左
通報者への報告	なし	努力義務規定あり（法9条）
通報者保護規定	解雇の無効、その他の不利益処分の禁止	なし

2 また、退職者、役員を通報対象者に加える必要性は高く、取引先は現行法の解釈においても通報対象者から除外することに合理性はない。なお、労組法上の労働者（主として、演奏家等の特別技能者、SE等の個人委託業者）は取引先に含めることで通報対象者に含まれる。

(1) 退職者

ア 退職者からの通報が多いという現実がある。また、通報者が抱く不安の最大のものは、非通報者からの訴訟提起である。これを防止し、通報者の不安を除去するには、公益通報者の対象者に含まれることを法律に明記することが重要。

イ ただし、通報期間については、公益通報制度の目的が、不正行為の未然防止、あるいは初期段階での是正ということにあることを考えると、1年程度で十分と考える。退職後、長期間を経過しての通報は、通報制度の活性化という観点からも意味がない。

ウ 通報先は、労働者と同様で可。在職中の通報は困難だったが、退職後であれば可能という場合も考えられ、元勤務先を除外する必要なし。

エ 不利益取扱いの民事的効力

正当な公益通報に対する報復的な提訴は、スラップ訴訟であり、不利益に該当する。通報者はこのリスクを最も危惧しているので、現行6条の「・・・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」を、「・・・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、「裁判の提起」その他不利益な取扱いをしてはならない」とする。その他の保護は、一般規定に委ねる。

(2) 役員

ア 退職者と同様に対象者とすることが必要。法律に明記すれば、通報が増えると予想される。

イ 内部是正の前置

必要なし。労働者と同様でよい。労働者は、労働契約により、条理上、会社の健全な

発展に尽くす誠実義務があるとされていることから、会社に不正があることを認識したとき、その是正措置として、まず、その旨を会社上層部に伝えることが求められ、これを、いきなり、外部に持ち出すのは誠実義務に反すると考えられている。しかし、現行の公益通報者保護法は、一定の公益事実に関しては、行政通報と内部通報に通報順位を設けず、行政通報には、真実相当性だけを求めている。その理由が、誠実義務解除の要件か、行政に通報事実の調査義務を課すための要件かは、別途、検討すべきだが、労働者の誠実義務と役員への会社に対する忠実義務に異別に考える必要はない。

ウ 正当な公益通報を理由とする解任決議は、不利益処分の一つとして例示するのが妥当。その他の保護は一般法理に委ねる。解任決議を無効とするのであれば、原行法の3条、5条のような規定が必要と考えるが、必要ない。

(3) 取引先

〈1〉消費者庁が頒布している「公益通報者保護法のハンドブック」によると、法2条の「労務提供先」について以下のように説明している。

「労務提供先」とは 労働者が労務を提供する事業者のことです。労働者の勤務形態に応じて以下の3通りあります。

- ①雇用元（勤務先）で働いている場合 ➡ 雇用元（勤務先）の事業者
- ②派遣労働者として派遣先で働いている場合 ➡ 派遣先の事業者
- ③雇用元の事業者と取引先の事業者の請負契約等に基づいて当該取引先で働いている場合 ➡ 取引先の事業者

〈2〉その結果、②の派遣労働者と③の労働者（その典型が請負人の労働者）の通報に関する解釈は、以下のようなものとなっている。

② 派遣労働者

ア 派遣労働者が派遣先に不正行為があると認識したとき、派遣先に1号通報が可能（2条1項2号）。☛派遣元が労務提供先でないとすると、雇用主たる派遣元への通報は3号通報として真実相当性等が要求されるのか？

イ 通報を受けた派遣先は通報を理由に派遣契約を解除できず（4条）、派遣労働者の交代やその他の不利益処分はできない（5条2項）。☛派遣元の自発的な解雇の有効性は一般法理に服するという事か？

ウ 派遣元が派遣労働者から通報を受け、派遣先に通報したときは、公益通報対象外

ということになり、派遣先が派遣契約を解除したり、派遣元に派遣労働者の解雇を要求することの当非も一般法理に服するということになるのか？

- エ 考え方としては、派遣労働者は派遣先への労務提供を通じて派遣元との雇用契約上の債務を履行（労務の提供）しているのであるから、派遣先、派遣元のいずれに対しても労務を提供していると考えられ、派遣元への通報も1号通報にあたり（派遣元の自発的解雇は3条1項で規制）、派遣労働者から通報を受けた派遣元がその事実を派遣先へ通報する行為は、派遣労働者の通報の代行、もしくは、独自の1号通報として保護すべき。

③ 請負人の労働者

- ア 請負人の労働者が発注元で労務を提供しているときに、発注元に不正行為があると認識したとき、発注元に1号通報が可能（2条1項3号）。☛この場合、請負人に対する通報は3号通報となるのか？

- イ 労働者から通報を受けた発注元は公益通報を理由とする不利益処分が禁止されており（3条1項）、この不利益処分の中には、請負契約の解除や、請負人に通報者の解雇を求めるような行為も含まれると考えられるが、請負人の自発的な解雇は規制対象外か？

- ウ 労働者から通報を受けた請負人が、発注元に通報した場合、公益通報の対象外として、請負契約の解除や、通報者の解雇要求は、一般法理でその有効性や是非が判断されるのか？

- エ 考え方としては、ここでも派遣労働者と同様、労働者は、発注元での労務提供を通じて請負人との雇用契約に基づく債務を履行（労務の提供）していると考え、請負人に対する通報も1号通報にあたり（請負人の自発的解雇は3条1項で規制）、労働者から通報を受けた請負人がその事実を発注元へ通報する行為は、労働者の通報の代行、もしくは、独自の1号通報として保護すべき。

第2 通報対象事実の範囲

行政手続法36条の3と平仄を合わせる必要があるが、公益通報者保護法は、36条の3の対象事項よりも公益性がより高い事項、すなわち、「特定法令の罰則対象行為」に関する通報なので、特別の保護規定も設けたということ。したがって、現行法の枠組みを維持すべき。

第3 切迫性の要件

不要と考える。この10年間の運用状況において、この文言の必要性を感じない。

第4 主観的範囲

行政手続法36条の3と平仄を合わせる必要があるが、保護規定の存在や、3号通報の存在を考えると、「不正の目的でなく」という保護要件は必要と考える。

第5 不利益取扱いの範囲

上記のとおり、不利益取扱いの例示として、公益通報を理由とする訴訟提起と解任を明記する必要はあるが、その他は不要。

第6 因果関係の立証責任の緩和

適法な公益通報という公益的行為を行ったことが立証されているにもかかわらず、これを契機としてなされた不利益処分との因果関係という2重の立証を通報者に求めるのは、余りにも酷なことである。

正当な公益通報であることが立証されたのであれば、その後2年以内になされた不利益処分は、公益通報を理由とするという推定規定を設けるべき。

第7 外部通報の要件

1 2号通報

- (1) 行政手続法36条の3と同程度に真実相当性を緩和すべき。現行法は、1号通報は「思料」、2号通報は「真実相当性」を要件とすることにより、1号通報への誘導を図っていると考えられなくもないが、36条の3がここまで踏み込んだ立法をしている以上、より公益性の高い事実に関する2号通報について、36条の3以上の真実相当性を求めるのは、公益通報者保護法の後進性を示すだけの結果となる。

そもそも、労働者の誠実義務と2号通報の関係を考えると、公益通報者保護法は、内部者からの情報提供が違法行為の是正、社会の健全化にとって有力な手段であり、これを活用すべきという政策的な判断から導入された立法である。そうであれば、この法律を運用するにあたり、労働者の使用者に対する誠実義務を過度に強調するのは、本末転倒であろう。公益通報においては、労働者の誠実義務の解除要件は緩和されるべきであり、少なくとも、名誉棄損の違法性阻却事由よりも、緩やかに認められるべきである。

(2) 行政通報の強化策

行政通報の処理を一元化する行政機関が是非とも必要である。現実的には、消費者庁しか適任機関はないが、消費者庁は、各行政機関とは別に、通報の総合受付窓口とし、受け付けた通報は、処分・勧告等の権限をもつ行政機関に回付し、その後の調査、是正の履行状況について、一定の指導、あるいは監視・監督権限を持つというものである。

(3) 通報者の保護（報復処分に対する救済）のため、特別の救済機関の創設

現在、雇用均等法、育児介護法、パート法に関する不利益処分に対する特別な行政救済制度として、各地方労働局の雇用均等室での調停制度が存在する。その運用状況についての評価は、率直なところ芳しくはないが、公益通報を理由とする使用者の不利益処分に対する簡易、柔軟な行政救済制度は不可欠である。

2 3号通報

真実相当性の要件は維持し、特別事由該当性は整理すべき。とくに、2号通報と3号通報の関係はどうするかについて慎重な検討が必要。今回の改正で、2号通報が一定のレベルで充実することになれば、3号通報は、2号通報でも是正が期待できないとき、もしくは秘密が守れないときと合理的に思料されるときを要件とすべきである。

具体的には、通報から6ヶ月程度で結果がでないときは、外部通報可能というような規定を設けることが必要。この期間設定は、通常の行政不服審査においても採用されている手法であり、違和感はない。

また、既に、重大な違法事実が発生しているときは、それまでの行政の監督権限が不十分であったことを示しており、もはや、2号通報による是正も期待できず、3号通報相当と考える。

以上

参考 行政手続法

第36条の3

何人も、法令に違反する事実がある場合において、その是正のためにされるべき処分又は行政指導（その根拠となる規定が法律に置かれているものに限る。）がされていないと思料するときは、当該処分をする権限を有する行政庁又は当該行政指導をする権限を有する行政機関に対し、その旨を申し出て、当該処分又は行政指導をすることを求めることができる。

2 前項の申出は、次に掲げる事項を記載した申出書を提出しなければならない。

- (1) 申出をする者の氏名又は名称及び住所
- (2) 法令に違反する事実の内容
- (3) 当該処分又は行政指導の内容
- (4) 当該処分又は行政指導の根拠となる法令の条項
- (5) 当該処分又は行政指導がされるべきであると思料する理由
- (6) その他参考となる事項

3 当該行政庁又は行政機関は、第1項の規定による申出があったときは、必要な調査を行い、その結果に基づき必要があると認めるときは、当該処分又は行政指導をしなければならない。

第46条

地方公共団体は、第3条第3項において第2章から前章までの規定を適用しないこととされた処分、行政指導及び届出並びに命令等を定める行為に関する手続について、この法律の規定の趣旨にのっとり、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図るため必要な措置を講ずるよう努めなければならない。