

ワーキング・グループにおける主な意見の概要¹²

目次

■検討の方向性等の総論的なご意見	2
Ⅰ 不利益取扱いを民事上違法とする効果（法3条、5条）の要件について	3
第1 通報者の範囲	3
1 退職者	3
2 役員等	4
3 取引先事業者	5
4 その他	7
第2 通報対象事実の範囲	7
第3 切迫性の要件	10
第4 主観的要件	11
第5 不利益取扱いの範囲	11
第6 通報と不利益取扱いとの因果関係についての立証責任の緩和等	11
第7 外部通報の要件	13
1 2号通報（真実相当性）	13
2 3号通報（真実相当性）	14
3 3号通報（特定事由該当性）	15
Ⅱ その他の効果及びその要件について	16
第1 不利益取扱い等に対する行政措置	16
第2 不利益取扱いに対する刑事罰	19
第3 守秘義務	21
1 1号通報の守秘義務	21
2 3号通報の守秘義務	23
第4 内部資料持出しに係る責任の減免	24
第5 通報対象事実への関与に係る責任の減免	25
Ⅲ その他の論点について	25
第1 通報に対する行政機関の調査措置義務（法10条）	25
第2 内部通報制度整備	26

¹ ワーキング・グループ（WG）第1回から第9回における意見を、簡潔に示したものである。具体的な意見の要約については、「参考 WG等における委員の主な意見」を参照。

² 各意見の記載内容については、暫定的なものであり、今後変更することもあり得る。

■検討の方向性等の総論的なご意見

(肯定的な意見)

- ・一般法理があるので公益通報保護法を改正する必要がないとの意見もあるが、法律が制定されて10年経過したのに、企業不祥事の実情は変わっておらず、これを変えなければならない。
- ・消費者庁のアンケート調査によれば、公益通報の事実を知ったときに実際に公益通報するかという質問に対して、多数の労働者は実際にしないと答えているが、一般的な常識として、公益通報の対象事実が分かれば、まず伝えなければならないというような社会になっていかなければならない。
- ・本来なされるべきでない通報が増大するというデメリットに対しては、公益通報をしたことを理由とする不利益取扱いか否かという要件や、裁判所による適切な判断によって歯止めができるのではないか。

(否定的な意見)

- ・通報する目的が公益通報の目的であっても、真実でない情報提供によって、通報を受けた側は事情によっては甚大な被害を生ずるおそれがあることを踏まえておくべきである。
- ・公益通報者保護法の全体の枠組み、目的、性格について、基本的に変更する必要はない。公益通報が社会的に有用である場合はあると考えているが、そうでない場合もあり、また、保護されないという弊害がどの程度あるかというのが実証されていない。しかも、英米法においては、基本的な枠組みについての変更はない。
- ・現実には、公益通報といっても、様々な動機、目的、経過の後に、虚偽が混ざった公益通報も行われており、このようなものが促進されると事業者の正当な利益を侵害するおそれがある。

I 不利益取扱いを民事上違法とする効果（法3条、5条）の要件について

第1 通報者の範囲

1 退職者（参考 I-第1-2参照）

（1）退職者を通報者の範囲に加えることについて

（肯定的な意見）

- ・在職中よりも退職した後の方が通報をしやすい一方で、退職者であっても、通報をしたことを理由に、損害賠償請求訴訟を起こされるケースもある。
- ・再就職をする際に妨害がある、退職金を不支給とされるなどの不利益がある、国家公務員の場合、勤続25年以上の者が退職後5年以内に再任用を申請したときに申請を拒否されるおそれがあることから、退職者についても、通報をしたことを理由とする不利益取扱いから保護すべき。
- ・保護の対象を法令で明確化し、この要件に合致すれば保護されるということを法律で明確に規定することにより、本来されるべき通報を奨励する意味がある。

（慎重・否定的な意見）

- ・退職者に不利益が生じたとしても、一般法理で保護される可能性があり、公益通報者保護法に規定して保護する必要性がない。
- ・保護されることを明確にするために規定をするというのは、最後の説明の言葉であり、説得的ではない。

（2）仮に退職者を通報者の範囲に加えた場合における個別の論点について

（ア）退職者の範囲を限定（退職後数年以内等）する必要性について

- ・会社を退職した後、いつまでも退職者として不利益取扱いから保護することについては違和感があり、保護すべき退職者の範囲を限定する必要がある。
- ・通報期間に関しては、通報制度の目的が不正行為の未然防止、初期段階での是正ということにあることを考えると、退職から1年程度で十分ではないか。
- ・退職者を保護すべき期間は、退職後相当な期間とし、具体的な運用は解釈に委ねることが適当である。

(イ) 退職者の1号通報先について

- ・退職した場合は、元の就業先は「労務提供先」にあたらないが、在職中の通報は困難ではあるものの、退職後であれば元勤務先への通報も可能という場合が考えられるため、元勤務先を通報先から除外する必要はない。

(ウ) 不利益取扱い禁止の民事的効力の内容について

- ・事業者からの損害賠償請求への対応方法について、公益通報を理由とする事業者からの損害賠償請求を法第5条の不利益取扱いの禁止の内容に含めることで対応すべき。

2 役員等（参考 I-第1-3参照）

(1) 役員等を通報者の範囲に加えることについて

(肯定的な意見)

- ・役員等であっても、通報をしたことを理由に、解任、再任拒否がなされるなどの不利益があることから、役員についても、通報をしたことを理由とする不利益取扱いから保護すべきである。
- ・日本の会社はほとんどが中小企業であり、経営者と株主とがほぼ合致している会社が多いため、役員がなかなか不正を追及できないケースも多々ある。
- ・取締役は自分の業務執行者としての監督権限にある行為であればその監督権限を行使して違法な行為を止めさせることができるが、監督権限がない場合には、取締役会に情報を伝えて、取締役会で対処してもらわなければならない。

(慎重・否定的な意見)

- ・取締役は覚悟と責任を持って就任しているため、労働者との関係で、手厚い保護が必要かどうかも問題となり、保護するとした場合の根拠はよく考えた方がよい。
- ・役員等に不利益が生じたとしても、会社法第339条第2項や一般法理で保護される可能性があり、法理論は既に判例によって相当程度明確になっているため、公益通報者保護法に規定して保護する必要性はない。
- ・役員は、自ら会社の組織、機関を通じて不正があれば是正すべき重要な義務を負っており、内部通報だとしても、内部通報の前にまず自らの職責を尽くすべきである。

(2) 仮に役員等を通報者の範囲に加えた場合における個別の論点について

(ア) 内部是正措置の前置を要件とするものの是非

- ・役員等は忠実義務を負い、職責として取締役会等で是正することが必要である点で、労働者とは異なるため、仮に役員等を保護するとしても、内部で是正措置をとったものの、不適切な対応しかなかった場合に限定すべきである。
- ・労働者の誠実義務と取締役の忠実義務に差はないことから、従業員との間で保護のための要件に差を設ける必要はない。そのため、内部で是正措置をとることを求める必要はない。
- ・取締役は、法令遵守義務を負っているところ、法令を遵守させるための方法としては、内部の是正措置に限られないことから適切な方法を選択する余地を認める必要がある。

(イ) 濫用のおそれへの配慮について

- ・経営権争いの手段として用いられるなど、通報者保護制度が濫用されるおそれについても配慮すべきである。
- ・濫用のおそれについては、公益目的の判断の中で考慮されると考えており、あえて別立ての要件を立てる等の必要はない。

(ウ) 不利益取扱い禁止の民事的効力の内容について

- ・解任決議は不利益処分の一つなので、これも法文中に明示することが妥当であるが、その他の不利益取扱いから保護については、一般法理に委ねることが妥当である。
- ・解任に伴う損害賠償の問題については、会社法上に規定があり、これは長い間の議論によって設けられている規定であるため、それを変更する理由は全くなく、会社法の問題は会社法に委ねるべきである。
- ・任期満了時に役員を退任させ、その後再任させないという問題もある。このような措置に対しては、任期が切れても再任したとみなすといった方法も考えられるが、これは、単にある行為を禁止するにとどまらず、新たな権利義務関係を発生させてしまうことになるため、明確に一般法理を超える保護を与えることになる。

3 取引先事業者（参考 I-第1-4参照）

(1) 取引先事業者を通報者の範囲に加えることについて

(肯定的な意見)

- ・取引先事業者が不正を告発することが企業コンプライアンスにとって

重要であることは認めざるを得ず、ある一定の範囲で取引先事業者も法制度として通報者に含める方向性で検討をした方が良い。

- ・取引先が一定の情報を得ることにより、契約を解除される、再契約を拒否されるといった嫌がらせを受ける可能性もあるため、保護する必要がある。実際に、取引を切られてかなり苦労したという事例が存在する。

(否定的な意見)

- ・継続的契約といってもその内容は、ほとんど類型化できないほど多種多様なものがあり、それを一律に取り扱うということ自体が不正義であるし、そのような保護をすれば、契約の内容を無視して競争力の点で非常に障害をもたらすおそれがある。
- ・取引先事業者が公益通報をした場合の保護のあり方については、諸般の事情で裁判所に判断を委ねれば良いため、一律に法律で規定することは非常に問題が多い。

(2) 仮に取引先事業者を通報者の範囲に加えた場合における個別の論点について

(ア) 保護すべき取引先事業者の範囲を限定する必要性について

- ・公益通報者保護法で保護しなければならない理由は、一定の事実上の力関係があるケースでは、公益通報をすると嫌がらせをされ、これにより通報を萎縮してしまうことから、法律が肩入れをすることにより、安心して通報できるようにするためである。そのため、事実上対等性の欠如があるかどうかという視点で見ることが必要である。
- ・裁判所は、一回的な契約にしても、継続的な契約にしても、不合理な一方的な破棄に対しては、これを無効としたり、損害賠償の対象としているため、力関係がある場合に保護を限定する必要性がない。

(イ) 不利益取扱い禁止の民事的効力の内容について

- ・取引先事業者の保護の内容について、一律に契約を存続させる効果は難しいため、行為規制という形で禁止行為を列挙することが考えられる。
- ・通報をした事業者に何らかの不利益が発生した場合、その不利益が保護されるかどうかは、解釈に委ねるしかないため、具体的に規定することは難しい。通報を理由とする不利益取扱いを禁止する抽象的な規定を定めることが考えられるのではないか。

4 その他（参考 I－第1－5参照）

（1）退職者、役員、取引先事業者以外の者の保護について

- ・場合によっては、状況を家族が見ているということがあるため、家族を通報者として入れても良いのではないか。
- ・保護対象を非常に広く捉えるような立法をすれば、公益通報の保護の対象者を決めた上で、「その者による、またはその者のために」通報がされた場合を法の適用対象にすることも考えられる。

（2）「何人も」と規定することについて

- ・「何人も」と規定する方法も、選択肢として排除すべきではない。通報者について、規定できる者をできるだけ規定していくことも一つの方向であるが、そうすると、規定した者以外は保護されないと解されるリスクが高まるのではないか。
- ・行政手続法第36条の3の規定を考えると、「何人も」という形で規定を設けることについては、かなり前向きに考えなければならない。
- ・行政手続法との関係で、「何人も」と規定することについてであるが、公益通報者保護法は、行政手続法と異なり、不利益取扱いから保護する性格の法律であり、限定が必要である。

（3）労働組合法の労働者の範囲に含まれる者について

- ・労働組合法の労働者の範囲に含まれるが、労働基準法の労働者の範囲に含まれない者（個人事業主、業務委託契約で就労している者、失業者など）についても保護の必要がある。
- ・労働者については、労働基準法上の労働者であるところに限り、労働組合法の労働者として救おうとした者については、取引業者を含めるかどうかという議論に吸収して考えることが適当である。

第2 通報対象事実の範囲（参考 I－第2参照）

1 通報対象事実の範囲を検討するに際しての考え方について

- ・この法律で考える公益とはどこまでを考えるかを整理していかないと、議論がしづらい。労働法規の中には、全て民事に委ねるというもの、公法的な規制ではあるが違反に対して調査等はしないもの、直罰はないものの、行政が監督するというもの、パワハラといった人格権の問題となるものがあるが、これら全てを含めるとすれば、何でも含まれることになりかねない。

- ・一般法理で保護されるための要件との比較で、公益通報者保護法の要件が適当かを検討する必要がある。
- ・立証責任の転換、行政罰、刑事罰といったことが問題となる場合には、当然、一定の絞り込んだ公益性の高いものにせざるを得ない。
- ・全く拡大の必要性がない。現行法は、通報対象事実を広く認めており、また、現在犯罪に該当しているという限定をせずに、通報対象事実としていくことから、十分広いのであって、それを拡大するということになる、あまりにも概念として漠然とし過ぎる。
- ・会社で不正と思われるような行為があった場合に、大企業を中心として、企業内の内部通報制度で対応している場合が多い。

2 最終的に刑事罰の担保がある法律違反という限定³を外すことについて (肯定的な意見)

- ・行政処分、民事ルール、自主規制によって公益の保護を図っている場合もあり、社会のコンプライアンスを高めるにあたり、犯罪行為違反の通報に限定する必要はない。

(慎重・否定的な意見)

- ・犯罪行為ということであれば、一定の公益性が推定できるため、この点で、一般の通報と公益通報の違いを示し、その結果、不利益取扱い禁止に違反した場合のペナルティーの違いも説明できるのではないか。
- ・何を持って法的義務違反があるかは、刑事、民事、行政で異なり、明確ではなく、簡単に判断はできない。他方、犯罪行為であれば、公益性があることは明らかであり、通報対象事実としての明確性もある。

3 行政処分の対象となる法律違反という限定⁴を外すことについて (肯定的な意見)

- ・実際の労働者からの通報は、ほとんどが、セクハラ、パワハラ、労働条件の違反に関する通報であり、民事上の違法行為についても、ある程度含めていく必要はある。
- ・セクハラ、パワハラという問題については、職場の安全配慮義務等が背後にあり、このような雇用の安全を守ることもある意味公益に近い。

³ この限定により、男女雇用機会均等法違反（罰則なし）等が、通報対象事実から排除されている。

⁴ この限定により、人格権侵害（セクハラ等）、条例違反等が通報対象事実から排除されている。

- 各地方自治体の条例によって、地域によって保護される通報の範囲に差が現に生じている。そのため、地域によって保護される通報の範囲に差が生じることは適当でないという、条例を通報対象事実の範囲外とする理由については、再検討する必要がある。
- 地方分権を進める中で、条例についても通報対象事実に含めるべきである。
- 法律違反の刑罰でも罰金を定めるにとどまるものがある一方、条例違反の刑罰でも懲役刑を定めるものもあるから、法律違反の方が条例違反よりも重大であるとは限らないし、条例は、その属地主義によって当該自治体内でのみ適用される。また、条例は、その及ぶ範囲においては、法律と比較して周知度や予見可能性が劣るともいえない。以上のように、条例違反の刑罰を対象外とする根拠は、関係条例を列記する実務上の困難性であって理論的必然性はなく、政令指定方式や刑罰の性格による限定をなくして、刑罰一般を対象にする場合には、条例違反も対象とすべきである。

(慎重・否定的な意見)

- セクハラについては、性的自己決定権、人格権の侵害の問題となるが、これを通報対象事実にするとなれば、明確性に問題が生じる。
- セクハラ、パワハラについては、内部通報という枠組みを超え、2号通報や3号通報を前提としたような公益通報の枠組みで考えることは広げ過ぎである。
- 民事の場合は原則相対の問題であり公益性はない。
- 法制定時においては、法律と条例との重大性に差があり、また、全国で現在制定、施行されている条例は、膨大な数があるため、列挙することはしないということであった。
- 条例違反を通報対象事実に含めるかどうかについては、公益通報で保護するに値する違法な行為といえるか、周知度、予見可能性、その地域に居住する者以外にも適用される可能性がある点等に留意すべきである。

4 特定の目的の法律という限定⁵を外すことについて

(肯定的な意見)

- ・通報をしようとする者が、法律違反にあたることはわかったとしても、それが特定の目的の法令として公益通報者保護法によって保護の対象になるかさらに調べなければならないとすれば、通報者の予見可能性を低める。
- ・公益性の高いものを含めていくということであれば、税法や国家公務員法などは、当然入るべきものではないか。
- ・法制度が犯罪行為としている場合、そこに高い公益性があるからこそ犯罪行為としていると見るべきと考えているため、ここに更に限定を課す理由を説明することは難しい。

(慎重・否定的な意見)

- ・現在、通報対象事実として相当数の法律が列挙されており、不足はない。

5 通報対象事実の規定の方式について

- ・通報をしようとする者が法律違反であろうと考えたことが全て含まれるということであれば、予見可能性は安定してくるため、ある程度抽象化した基準にした方がよい。
- ・現行の列挙方式は、457のものがずらっと並んでおり、これを見ても一般の方はわからない。自らが感じた問題が、どのような法令に関連するかを分かりやすくするため、現行の政令列挙方式を前提に、ガイドブックなどで一般の人に分かりやすくすることが適当である。
- ・刑法には生命、身体の保護以外を目的とする犯罪はたくさんあるため、目的ごとに分類されてしまうと、その目的以外の刑法の犯罪というのは入らないのかという疑問も出てくる。

第3 切迫性の要件（参考 I-第3参照）

○ 切迫性の要件を緩和することについて

- ・切迫性の要件は、経験上、あってもなくてもよく、削除しても構わない。

⁵ 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の違反であるという限定を指す。この限定により、税法、補助金適正化法、入管法、国家公務員法等の違反が通報対象事実から排除されている。

第4 主観的要件（参考 I-第4参照）

○ 主観的要件を緩和することについて

- ・公益通報者保護法は、行政手続法と異なり、通報者を保護する規定であり、3号通報のケース等を考えると、「不正の目的がなく」という要件は最低限必要ではないか。

第5 不利益取扱いの範囲⁶（参考 I-第5参照）

○ 不利益取扱いの範囲を広げることについて

- ・現行法5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、それから、裁判の提起その他の不利益な取扱いをしてはならないということで、「裁判の提起」という文言を挿入することが妥当である。

第6 通報と不利益取扱いとの因果関係についての立証責任の緩和等

1 立証責任を緩和等することについて

（肯定的な意見）

- ・因果関係が争われた場合、通報者が立証に苦勞するケースは現にある。
- ・適法な公益通報を行ったことの立証のほかに、通報と不利益取扱いとの因果関係についての立証まで通報者の負担とするのは酷である。
- ・非違行為に対する不利益処分を免れるために通報が悪用されるというが、そのような場合は、事業者が不利益処分の正当化理由を立証すればよいのであり、問題は小さい。
- ・立証責任の緩和等に当たっては、前提事実と推定等される事実との単純な蓋然性だけではなく、緩和等する必要性が非常に重要である。
会社法や金商法において立証責任が転換等されている例と比較しても、公益通報の場合は、事業者は通報されることを嫌がり、通報に対して不利益取扱いに及ぶ蓋然性は一定程度ある。また、事業者からの報復をおそれて内部通報をためらう傾向があることからすると、緩和等の必要性もある。
- ・通報者にとって通報は人生の中で1回あるかないかのことであるが、事業者側は通報を受けることも業務の一環であり、通報事案への対応に熟練していき、必要な証拠も残すはずである。そのような事業者側に立証

⁶ 退職者に対する損害賠償請求、役員への解任、事業者への契約解除など、在職中の労働者以外の者に対する不利益取扱いへの対応については、「第1」で紹介している。

責任を負担させても不公平とはいえない。

(慎重・否定的な意見)

- ・配置転換の有効性についての判例の判断枠組みでは、事業者側が配置転換の必要性を立証し、労働者側が不当な動機・目的があることを立証することになっており、そのような枠組みと因果関係の立証責任の緩和等が整合するかは慎重に検討する必要がある。そのため、立証責任の緩和等については不利益取扱いそれぞれのケースごとに考えていく必要がある。
- ・妊娠・出産から1年以内の解雇について立証責任の転換等をしている、男女雇用機会均等法の例を参考にした議論があるが、同法については、女性の活躍が阻害されている、特に出産を契機にしたものが極めて大きいということが共通認識となっている。また、妊娠・出産の有無については争いが生じることはほぼない。
これに対し、公益通報は、妊娠・出産と同程度に保護する必要があるかという点について検討の余地があると考えられるほか、公益通報の有無が争点となることも十分に想定される。
- ・実際の裁判においては、裁判官が事案の内容に応じて釈明権を行使して、当事者双方が立証活動をするようになるのが通常であり、片方だけが立証活動を行い、もう片方は何もしないということはない。労働者が不利益取扱いを争って訴訟になった場合についても、労働者側に主張・立証責任があるが、事業者側も不利益取扱いの経過や理由を立証していくことになる。
- ・立証責任の緩和等は、当事者間の著しい情報格差や前提事実と推定等される事実との蓋然性、緩和等する必要性等を考慮する必要があるが、いずれの観点からも立証責任を緩和等すべきでない。

2 仮に通報と不利益取扱いとの因果関係についての立証責任を緩和等する場合における個別の論点について

○ 時間的近接性の要件について

- ・不利益取扱いとの蓋然性を一定以上に高める必要があるため、通報から一定期間内（例えば通報から1年又は2年以内）の不利益取扱いに限定して、立証責任の緩和等を行うのが適当である。

第7 外部通報の要件

1 2号通報（真実相当性）（参考 I－第7参照）

（1）真実相当性の要件を緩和することについて

（肯定的な意見）

- ・ 裁判例をみると、真実相当性については、非常に厳しい判断がなされており、真実相当性の立証のハードルは高い。
- ・ 真実相当性については、かなり高度なものが要求されており、本人だけの供述で真実相当性を認めるのはかなり厳しい。
- ・ 2号通報は、職員が守秘義務を負い、監督権限がある行政機関に情報提供する行為であるため、犯罪行為である名誉毀損行為を免責する場合と同じ要件を設定することは妥当ではない。
- ・ 一つ一つの通報には根拠がなくとも、多数の通報が集まることで、不正行為が発覚するケースもあり、必ずしも根拠のない情報であっても集める必要性はある。
- ・ そもそも誠実義務の免責と真実相当性がつながるのか疑問である。

（慎重・否定的な意見）

- ・ 相当な理由が厳格であるという前提が誤りである。言葉の性質からいえば、「相当な」との文言は、他の「合理的な」等の文言と比較して、緩やかな要件であることを示している。
- ・ 実際に民事の裁判において、真実相当性の立証のハードルは高くはない。真実相当性が否定されているのは、思いつきで言ってしまうたり、報道機関の場合は、取材が非常に偏っている、杜撰であるといったものである。
- ・ 逐条解説に、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例示されているように、供述だけでも真実相当性が認められる場合もあり、立証は困難ではない。
- ・ 英米法も合理的な理由を要求しており、渉外的な観点からも既に要件が緩やかといえる。
- ・ 2号通報の要件は、名誉毀損行為を免責するものではなく、誠実義務違反を免責するというものであるところ、誠実義務違反を免責するための要件としては、自分は公益通報のつもりであったというだけでは足りず、何らかの客観的なものが必要である。
- ・ 虚偽の情報が行政に提供されることで、行政機関が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。

(2) 仮に何らかの措置を行うとした場合における個別の論点について

○ 仮に緩和する場合、具体的にどのように方法により行うべきか

- ・ 真実相当性の要件に代わる要件として、「思料する」という要件を用いるべき。行政手続法第 36 条の 3 は、真実性の要件については単に「思料」という言葉しか使っていない。
- ・ 通報対象事実が生じ、又は生じようとしていることを疑わせる事実とか、何らかの疑いがあるということを経験とすることも考えられる。

○ その他の措置の方法について

- ・ 2 号通報で要求すべき真実相当性というのはどういうものなのかについて、ガイドライン等で明示をすることが考えられる。

2 3号通報（真実相当性）（参考 I－第7参照）

○ 真実相当性の要件を緩和することについて

（肯定的な意見）

- ・ 公益通報で保護されたとしても、皆が受ける昇進等の利益処分を受けない、職場を退職しなければならないという現状があり、それでもあえて通報するという場合に、いい加減な気持ちで通報をする人がどれだけいるのかは疑問である。

（否定的な意見）

- ・ 3 号通報については、場合によってはすぐに公になるということもあり得るものである。
- ・ 虚偽の情報を外部に流されて倒産する事業者もいるのであり、虚偽の情報が外部に流されることによる事業者への被害は大きい。
- ・ 最初から何の根拠もなく通報をする場合もあり、仮に真実相当性の要件をなくせば、そのような通報が一般化する。
- ・ 真実ではない情報をその他外部に開示した場合について、裁判所はかなり厳しい判断をしており、その他外部への通報について真実相当性の要件を外すことは反対である。

3 3号通報（特定事由該当性）（参考 I-第8-2参照）

（1）特定事由該当性の要件を緩和することについて

（肯定的な意見）

- ・実際には、通報対象事実がそれなりに重要なものであれば、それだけで通報による会社からの不利益取扱いのおそれ、証拠隠滅のおそれ、暗黙の雰囲気での通報するなというプレッシャーがかかるといえるところ、それを更に立証しなければならないのはハードルが高い。
- ・名誉毀損の裁判ではイからホの事由は問題となっておらず、名誉毀損行為の違法性を阻却する要件との比較で加重である。

（慎重・否定的な意見）

- ・労働関係の法律違反があっても、労働基準監督署に申し立てる仕組みになっており、直ちに外部通報をされることは混乱を招くという前提になっている。
- ・イ、ロ、ハ、ニ、ホの全てに該当しなければならないわけではなく、一つに該当すればよいところ、一つ一つの事由は、それほど無理な条件ではない。

（考え方について）

- ・特定事由該当性が必要か否かを検討するに当たっては、通報対象事実が真実である場合に、追加的な要件を課す必要があるかを検討する必要がある。
- ・特定事由について検討するにあたっては、2号通報と3号通報との関係をどのように捉えるかを検討する必要がある。

（2）仮に特定事由該当性を緩和する場合における個別の論点について

○ 具体的にどのように緩和すべきか

- ・既に犯罪が発生してしまった場合については、特定事由該当性を不要とする。既に犯罪が発生したという以上に、追加的な要件を課す必要はない。
- ・法第3条第3号ニの要件⁷について、行政に通報して行政が対応してくれないケース特定事由として加える。

⁷ 公益通報者保護法第3条第3号ニ

書面（電子的方式、磁氣的方式その他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調査を行わない場合

- ・財産的な被害があり、それが重大な場合を特定事由として加える。
- ・是正が期待できないということを一般的な要件として特定事由に加える。

Ⅱ その他の効果及びその要件について

第1 不利益取扱い等に対する行政措置

1 命令

(1) 命令制度を設けることについて

(肯定的な意見)

- ・公益通報の場合、通報者は、自らの利益のためではなく社会・公共のために通報を行っているのであるから、そのような通報に対しては行政が簡易に救済を与えるべき。
- ・個々の被害救済を超えて公益通報制度そのものをきちんと機能させていくためには、不利益取扱いに対して最終的にペナルティを科すことが重要。
- ・企業にとって違法事実を隠しておくことが利益になるような場合、サンクションがないと十分な抑止ができないところがある。
- ・不利益取扱いを禁止するだけでは、実際には立証の問題があるので、場合によっては不利益取扱いのやり得となる可能性があり、通報者保護を通じて企業の法律遵守を促す、という法の目的が必ずしも達成できない。
- ・行政の肥大化につながるおそれが行政措置の懸念点として挙げられるが、行政措置を設けて通報制度を機能させることによって、行政の調査に関する負担を軽減する効果や不祥事自体を予防する効果が期待でき

る。行政の肥大化につながるかは、行政措置導入による負担増だけでなく、それにとまなう上記のような効果をも考慮した観点から見るべき。

(慎重・否定的な意見)

- ・行政命令は最終的には司法で争われることがあるため、簡易に事実認定をしていくわけにはいかない。しかし、慎重な事実認定を行うべく労働委員会のような組織を作るに当たっては、その必要性が相当高いものでないと難しい。
- ・実際には通報に係る違法行為はない場合に、真実相当性を有する通報に対して誤って不利益処分をしてしまったことに対して行政措置がなされることによって、当該事業者が通報に係る違法行為をしていたというような誤解が生じたり、会社の信用が毀損されてしまうおそれがある。
- ・不利益取扱いに対する行政措置を行うに当たっては、通報と不利益取扱いとの因果関係等を調査する必要があるが、係る調査を消費者庁なりが適切に行うことができるかという点には、疑問が残る。
- ・訴訟による救済は時間がかかるという意見があるが、それは通報事案に限ったものではないし、迅速性を図る制度として、労働関係の色々な制度や仮処分が用意されている。
- ・不利益取扱いの範囲は非常に広く解釈されるべきとの意見を前提とすると、行政措置の範囲が抽象的になるため、通報への対応力が高くない中小企業への過大な負担となる。
- ・不利益取扱いの範囲に事実上の差別等を含めるとの解釈を前提とすると、かかる事実上の差別に対しても行政措置を加える必要性があるのか、といった比例原則上の問題が生じる。

(2) 仮に命令制度を設けた場合における個別の論点について

○ 手続保障の程度（公開・当事者対審方式か、聴聞・弁明の機会の付与方式か）について

- ・（仮に命令制度を入れるとしても、）相手方の言い分を相当聞いて審理を進める必要があるので、基本的には対審構造的な手続にするのが相当。
- ・（仮に命令制度を設けるとしても、）不利益取扱いの有効性が争われる場合、その動機については、不正なものや正当なものが競合することが多く、そのどちらが決定的なものであるかを判断するには対審構造でないと難しい。

2 勧告・公表

(1) 勧告・公表制度を設けることについて

(肯定的ないし容認する意見)

※前記1(1)の肯定的な意見と同内容のものに加え、以下のもの

- ・事実関係を調査の上で勧告し、それに従わない企業に対して公表を行うという手法は、労働関係の法律で多く採られており、抑止的効果は高い。また、それによって非常に大きな問題が生じたということはこれまで聞いたことがない。
- ・公表制度を設けることによって、あまり公益通報に対して意識を持っていなかった中小企業に対して、通報制度の意義を周知することができる。

(慎重・否定的な意見)

※前記1(1)の慎重・否定的な意見の1番目以外のものと同内容のものに加え、以下のもの

- ・通報者は、通報を通じて事業者が健全化することは望んでいるが、通報に係る違法行為を公にすることまでは望んでいないことがある。そのような場合には勧告・公表をする必要はない。
- ・公表が行われた場合、通常はマスコミに取り上げられることになるので、信用毀損等の問題が生じ得る。特に中小企業は、そのような被害に耐え得るだけの体力・信用がなく、事業継続が困難になる場合も想定される。また、近年は、インターネットを介して情報が直ちに拡散するおそれがあることにも留意する必要がある。

(2) 仮に不利益取扱いに対する勧告・公表制度を設けた場合における個別の論点について

○ 通報内容に係る違法行為が認められる場合に限定すべきか

- ・このような限定をすると、通報内容が事実であるか否かという結果論で、保護が与えられるか否かが決まってしまう。
- ・(消費者庁なりが十分な調査をできるか疑問が残る点で、行政措置を設けることには否定的であるが、)このような限定をすると、通報内容に係る違法行為の存否についても調査を行う必要が出てくることになり、そのような調査を十分に行うことが、消費者庁なりでできるのか、より疑問が強まる。

○ 所轄機関等について

- ・男女雇用機会均等法、育児介護法等と同様に、労働局による制度とするこ

とを検討すべき。

- ・消費者安全調査委員会のように、消費者庁なり消費者委員会なりに所轄機関を設けるのが良い。
- ・(消費者庁を所轄機関とした場合でも、) 消費者庁の業務遂行能力上の限界の問題もあるので、パワハラなどの通報の場合など、一定の場合には、労働局に委託することも必要だろう。
- ・所轄する機関に対して、通報事案に関する情報の一元管理や紛争の解決に関する機能を持たせるべき。

3 あっせん、相談、指導助言

(あっせん、相談、指導助言制度を設けることに肯定的な意見)

- ・不利益取扱いからの救済を求めるに当たって通報者が利用できる制度は、訴訟しかないのが現状である。労働局では、個別労働紛争についてあっせん、相談、指導助言を行っており、和解率も高いので、公益通報についてもこのような制度を設けるべき。

(あっせん、相談、指導助言制度を設けることに慎重な意見)

- ・労働局では厳密な事実認定はやっておらず、和解が成立したとしても、その額はかなり低い額である。
- ・公益通報の場合は、通報が公益通報に当たるかといった点のほか、不利益取扱いが通報を理由としてなされたかといった点についても判断をしなければならない。
- ・労働局での手続では厳密な事実認定はしないので、真相解明がされない場合がほとんど。そのような解決が通報事案になじむかには疑問が残る。

第2 不利益取扱いに対する刑事罰

(1) 刑事罰を設けることについて

(肯定的ないし容認する意見)

- ・公益通報者保護法の要は、不利益措置に対して厳しい態度で臨んで、安心して通報できる環境を整えることにある。
- ・人の生命・身体に対する切迫した重大な危険に関するものであるとか、真実相当性を有する場合であるとか、更に限定をかけて、あまりにもひどい場合には刑事罰が有り得るとするのが良い。
- ・企業にとって違法事実を隠しておくことが利益になるような場合、一般法

理以上のサンクションを科す必要が高い。

- ・不利益取扱いを禁止するだけでは、実際には立証の問題があるので、場合によっては不利益取扱いのやり得となる可能性があり、通報者保護を通じて企業の法律遵守を促す、という法の目的が必ずしも達成できない。

(否定的な意見)

- ・不利益取扱い一般については特に刑事罰がないにもかかわらず、それが場合によっては刑事罰の対象となり得るということになると、労働関係においてかなりの混乱をもたらす。
- ・企業側にとっては、刑事罰があるということ自体が大きな脅威となる。
- ・不利益取扱い禁止の場合、そもそも不利益取扱いかどうか争われることが多いと考えられ、そのような事案に直罰を科すのが妥当かについては慎重な検討が必要。
- ・他の法律には、行政機関等に申告したことを理由とした不利益取扱いを禁止しているものの、それに対して刑事罰を設けていないものがあるので、それらに対する影響を考慮しなければならない。
- ・刑法の謙抑性という観点からすると、刑事罰は最後の手段であるので、刑事罰の導入は、行政措置等の他の手段による抑止が不十分だった際に検討するのが適当。
- ・不利益取扱いに対する刑事罰の可罰性は、社会的には認められない。

(2) 仮に刑事罰を設けた場合における個別の論点について

○ 保護法益について

- ・①通報内容に関して処分又は勧告等をする権限を有する行政機関の行政作用や②通報内容に関する法令の遵守のほか、③公益通報制度自体も保護法益の内容として考えられる。
- ・通報は一種の表現行為であるので、通報者の表現の自由も保護法益として考えられるのではないか。
- ・暴行・脅迫によるものが強要罪等になることはあるが、表現の自由の侵害自体が刑事罰の対象となることは従来の考え方からは考えにくい。

○ 禁止する行為の主体の範囲について

- ・労基法等の類例はあるとしても、処罰される責任者は、通報者の上司なのか、通報窓口の担当者なのか、それとも担当役員なのか、といった主体の範囲について不明確なところがある。

第3 守秘義務

1 1号通報の守秘義務（参考 II-第3参照）

(1) 1号通報先に守秘義務を課すことについて

- ・1号通報に守秘義務を課すべきとの立場を前提に、具体的な要件について議論がなされた。

(2) 仮に1号通報先に守秘義務を課す場合における個別の論点について

(ア) 民事的効力等の要件

(守秘義務を負う主体)

- ・守秘義務を負う主体について、通報を受領する者として想定される者の範囲は広いため、一定の限定をすべきである。
- ・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、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。
- ・従業員に業務の遂行にあたって厳しい義務を課すことは難しい。マイナンバー制度を外部に業務委託している例があるが、これは従業員に負担をかけないようにするためである。
- ・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。
- ・1号通報の事業者が、通報者個人を特定できる情報を漏らさない旨の規定にし、担当者がもらした場合は事業者が責任を負うとすればよいのではないか。
- ・事業者自身の内部通報の体制整備の問題として、守秘義務の問題を検討すれば良い。
- ・守秘義務違反があった場合に担当者への指導が適切になされていないようであれば、事業者への勧告なりを行うことで、守秘義務を徹底することが考えられる。

(保護の対象となる情報)

- ・守るべき秘密について、弁護士法第23条の対象には、業務上知ったというものだけではなく、知り得た秘密も含まれる。今回対象とすべき秘密についても、知ったということに限定されるのか、知り得たことも含むのか検討する必要がある。
- ・1号通報の事業者が、通報者個人を特定できる情報を漏らさない旨の規定にし、担当者がもらした場合は事業者が責任を負うとすればよいのではないか（再掲）。

(例外を認めることの是非、要件)

- ・例えば、調査のためなどには、情報を開示することが必要な場合もあるため、守秘義務については、例外を認める必要があり、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。
- ・本人が同意をした場合などについては、通報に係る情報を外部に出しても免責されるケースがあり得る。もっとも、同意が真意でない場合もあるため、守秘義務が解除される場合のルールについては、書面を要求するなどの措置をとる必要がある。
- ・たとえ調査に必要な情報であっても、監査役にも漏らさないで欲しいとの意思で通報することもあり得るため、調査に必要な場合でも守秘義務の解除にあたっては、同意を必要とすべき。

(「公益通報」要件の修正の是非)

- ・通報を受け付けた場合の守秘義務を守ることについては、通報対象事実を広げてもいい。

(イ) 刑事罰について

○ 導入について

(肯定的な意見)

- ・弁護士などが守秘義務に違反すれば、刑事罰の可能性があり、これらを統一的に検討する必要がある。
- ・純粹に情報を漏らしたことに対する民事上の損害、慰謝料については、微々たるものであり、民事ルールだけでは何の抑止効果にもならず、守秘義務を担保することは難しい。

(否定的な意見)

- ・従業員に負担がかかることを避けるため、刑事罰の導入には消極的であり、民事上の責任に留めるべきである。

○ 要件について

- ・刑事罰の範囲については、担当者に限定すべきであり、単なる故意ではなく、一定の害意があつて、それに基づき情報を流し、その結果、不利益措置の結果が生じた場合に縛りがかかることが必要である。

(ウ) 理念規定を設けるべきとの意見

- ・理念規定を設ける必要はあるが、それ以上に、個々の通報担当者を

ターゲットとした義務規定や、制度設計を求める規定を設ける必要はない。「通報の相談や通報を受けた事業主は、通報者の秘密をみだりに漏らしてはならず、従業員に通報者の秘密を守ることの重要性を十分に認識させなければならない」程度のものとし、民事・刑事の制裁規定も設けないことが適当である。

2 3号通報の守秘義務（参考 II-第3-2参照）

○ 3号通報先に守秘義務を課すことについて

（肯定的な意見）

- ・匿名性が守られないことによる被害は、事業者が漏えいしようとして第三者が漏えいしようと同じであって、保護の必要性は変わらない。そのため、3号通報先にも守秘義務を課すべきである。
- ・一般法理でも通報者に関する情報を漏らせば損害賠償義務を負う場合があり、それを法に規定して明確化すべきである。

（否定的な意見）

- ・3号通報の場合は、通報者の側で情報が漏れそうなところは避けることができ、守秘義務を課さなくとも安心して通報できるため、3号通報先に守秘義務を課す必要性が存在しない。
- ・3号通報先に守秘義務を課すことについては、情報が事業者に伝えられてそれによって不利益を受けたというような事象がなければ、設ける立法事実はないだろう。
- ・3号通報先には雑多なものが入ってくるところ、通報が来た場合に、守秘義務を守る体制ができていない中で、法的な義務が課されるのは酷である。
- ・法的に守秘義務をかけると、憲法21条で保障されたにおける報道の自由を侵害する。報道機関は、他の法規でも、配慮や特別扱いがなされているが、それは、「国民の知る権利」に奉仕する報道機関の役割を重視されているとのかかわりがあるからである。
- ・守秘義務違反を口実にこれまで追及されなかった責任を追及されるおそれがある。

第4 内部資料持出しに係る責任の減免

○ 内部資料持出しに係る責任の減免を法定することについて

(肯定的な意見)

- ・実際には、ある程度のルール違反を犯す様な手段でなければ十分な証拠は収集できず、通報制度が機能しない。
- ・この問題に関しては、保護される通報の範囲はどこまでであるか、ということの延長として考えるべき。
- ・公益通報自体が正当であれば、それを補完する資料の持出しというのは、当然正当なものである。そのことが条文化できるのであれば、条文化すべき。
- ・通報しただけでは、通報の受け手はなかなか動かないので、ある程度証拠収集に対する不利益取扱いを禁止しないと、現実的には通報を抑止することになってしまうおそれがある。

(慎重・否定的な意見)

- ・刑事責任については、現行法でも、個別の事情から行為の必要性や相当性を審査した上で、緊急避難や正当行為の規定で違法性の阻却が認められ得る。かかる刑法の一般的な正当化事由を超えて特別の正当化事由を規定することは難しい。また、検察官の訴追裁量によっても、適切な事案解決を図ることができる。
- ・目的は手段を正当化しない。正当な目的であればどんな情報であっても使ってよいというわけではなく、一律に減免を認めるべきではない。
- ・資料の持出しはある種の違法行為、事業者の文書管理規程等の企業秩序に対する違反行為であり、非常に例外的に免責されるべきであって、それを積極的に助長するような定めは難しい。
- ・持出しについての責任を否定的に判断している裁判例はあるが、持出行為だけを取り出してその有無を判断しているわけではなく、通報行為等と一体的に判断しているものが多く、かつ、その判断も通報者に下された懲戒処分の有効性を判断する一環でなされたものであることに留意が必要。
- ・資料収集の必要性や態様は事案ごとに千差万別で、要件の条文化は困難。そして、あいまいな要件での条文化には、従来正当と判断されていた態様のものが違法と判断される懸念がある。

(その他の意見)

- ・この点についての解決策として、逐条解説や解釈例規で適法、違法となる場合を具体的に示すことも考えられる。

第5 通報対象事実への関与に係る責任の減免

○ 通報対象事実への関与に係る責任の減免を法定することについて

(肯定的ないし容認する意見)

- ・いわゆるリニエンシー制度は有効な情報収集の手段としてわが国に浸透してきており、民事上の責任については難しいが、行政上・刑事上の責任については検討すべき。
- ・(行政措置に裁量がないものがあるとするれば、) 行政措置については、措置をとるか等の判断に当たり、通報したことにより違法状態が是正されたことなどを考慮することができる、とすることは考え得ると思われる。

(慎重・否定的な意見)

- ・個別法において法目的を実現するのであれば格別、一般的なりニエンシーを設けることは他の法令との平仄等の点で難しいところがある。
- ・刑事責任の実際の判断に当たっては、検察官の訴追裁量や裁判所の量刑裁量も及ぶところであり、これらによっても適切な解決を図ることができる。
- ・公益通報一般に導入すると、広範な犯罪行為が対象となってくるため、それについての減免を一つの基準で判断することは困難。
- ・リニエンシーは、直接にはサンクションを弱めることになり、違法行為の抑止の観点からはマイナスになる可能性がある。個別法ごとにそのメリット・デメリットを勘案して制度を作るのが適当であり、通報制度全般にリニエンシーを設けるのは、影響が大きすぎる。
- ・リニエンシーによる責任減免を目的とした通報が増え、通報目的の公益性に疑問が生じるおそれがある。

Ⅲ その他の論点について

第1 通報に対する行政機関の調査措置義務(法10条)

- ・行政手続法第36条の3において、真実相当性が要求されていないため、調査措置義務の要件として真実相当性は不要である。
- ・2号通報を理由とする不利益取扱い禁止(法第3、5条)の要件として真実相当性を不要としても、それとは別の効果である、行政の調査措置義務(法第10条)の要件としては、真実相当性を維持しても良いのではないか。
- ・2号通報で要求すべき真実相当性というのはどういうものなのかについて、ガイドライン等で明示をすることが考えられる(再掲)。

第2 内部通報制度整備

- どの範囲の事業者まで義務を課すかという点はあるが、1号通報を機能させるにあたってこのような義務を設けるべき。
- 不利益取扱いの禁止のような有事対応の定めだけでなく、基本的な体制整備の義務を設けることも有益。
- 義務の内容としては、義務違反があるときに外部通報を認めるというものが考えられる。
- 義務を設けるに当たっては、その義務や違反による効果の内容のほか、実効的な実施ができるか（消費者庁で担いきれるか）、という観点も重要。義務を設けても、それが形式的なものとなってしまうと、事態が悪化するおそれもある。

(以 上)