

公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会
ワーキング・グループ報告書

平成 28 年 11 月

公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会
ワーキング・グループ

(目 次)

はじめに	4
I 不利益取扱いを民事上違法とする効果（法第3条、第5条）の要件について.....	5
第1 通報者の範囲	5
1 退職者	5
2 役員等	6
3 取引先事業者	7
4 その他	8
第2 通報対象事実の範囲	9
1 最終的に刑事罰の担保がある法律違反という限定を外すことについて.....	9
2 特定の目的の法律という限定を外すことについて.....	10
3 条例について	11
4 通報対象事実の規定の方式について.....	11
第3 切迫性の要件	12
第4 主観的要件.....	13
第5 不利益な取扱い.....	13
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.....	14
第7 外部通報の要件.....	15
1 2号通報（真実相当性）	15
2 2号通報（その他）	16
3 3号通報（真実相当性）	17
4 3号通報（特定事由該当性）	18
II その他の効果及びその要件について	19
第1 不利益取扱い等に対する行政措置	19
1 行政措置を設けること自体について.....	19
2 命令	20
3 勧告・公表	21
4 あっせん、調停、相談、指導助言.....	22
第2 不利益取扱いに対する刑事罰.....	23
第3 守秘義務	24
1 1号通報先の守秘義務（刑事罰以外）	24
2 1号通報先の守秘義務（刑事罰について）	25
3 3号通報の守秘義務.....	26

第4	内部資料持出しに係る責任の減免	27
第5	通報対象事実への関与に係る責任の減免	28
Ⅲ	その他の論点について	30
第1	通報に対する行政機関の調査措置義務（法第10条）	30
第2	内部通報制度等の整備.....	30

はじめに

公益通報者保護制度については、「消費者基本計画」（平成 27 年 3 月 24 日閣議決定）において、「制度の見直しを含む必要な措置の検討を早急に行った上で、検討結果を踏まえ必要な措置を実施する」とこととされたことを受けて、平成 27 年 6 月から「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」が開催され、平成 28 年 3 月に第 1 次報告書が取りまとめられた。第 1 次報告書では、制度の実効性向上に必要な各種取組の方向性と課題が提示され、運用改善により対応可能なものについては早急に着手・実行することとされたが、制度的手当が必要な事項については、検討会の下に法律の専門家からなるワーキング・グループを設置し、更に精緻な検討を行うこととされた。

これを受けて、本ワーキング・グループでは、平成 28 年 4 月から 11 月までの計 11 回にわたって会議を開催し、第 1 次報告書において示された法改正に係る各論点について、その方向性や課題等に関する検討を行い、今般、その検討結果をワーキング・グループ報告書として取りまとめるものである。

本ワーキング・グループでの検討においては、公益通報者保護法の基本的な枠組みのあり方や同法の施行状況等についての評価が大きく相違し、共通認識を得るに至った論点は必ずしも多くはなかったが、制度の実効性を向上するための法改正の方向性や課題について、可能な限り明確化するよう努めた。

なお、本ワーキング・グループでは、公益通報者を保護するための要件・効果等に関し、法律的・専門的な観点から検討を行ったものであり、少数意見であっても、法理論上の問題や運用上の課題を指摘するものであって、その内容が合理的なものについては、本報告書に記載している。今後の検討においては、こうした問題ないし課題も踏まえて十分に検討する必要がある。

また、本ワーキング・グループでは、法改正に係る各論点について個別に検討を行ったが、各々の要件・効果は相互に関連していることから、今後、法改正に向けた具体的な検討を進めるに当たっては、公益通報者保護法の基本的な枠組み全体との関係に留意する必要があるとあり、その結果を踏まえ、必要に応じ、同法第 1 条の目的規定を見直すことも念頭に置く必要がある。

検討会におかれては、本報告書の内容を参酌した上で、最終報告書を取りまとめられることを要望する。

I 不利益取扱いを民事上違法とする効果（法第3条、第5条¹）の要件について

第1 通報者の範囲

1 退職者

(1) ワーキング・グループにおける主な意見

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、再就職をする際に妨害される、退職金を不支給とされる、勤続25年以上の国家公務員が退職後5年以内に行った再任用申請が拒否される等の不利益取扱いを受けることがあり、このようなおそれが本来なされるべき通報を妨げている可能性があるとして、通報をしたことを理由とする不利益取扱いから保護するため、退職者を通報者の範囲に含めることについて肯定的な意見が多かった。

他方、退職者が不利益取扱いを受けたとしても、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との意見もあった。これに対しては、退職者についても特定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必要があるとの意見もあった。

(2) 今後の方向性及び検討課題

退職者への不利益取扱いに対しては、一般法理による保護の可能性があるとはいえ、一般法理による保護の要件は必ずしも明確ではなく、公益通報者保護法で規定することによって、一般法理よりも、主張立証の対象が明確となり、通報をしようとする退職者にとって、保護されることについての予見可能性が高まることが期待される。退職者は、元々は労働者であり、現行法で保護の対象とされている労働者と同様に保護する必要性が高いことを踏まえると、退職者を通報者の範囲に含めることが適当と考えられる。

なお、退職者を通報者の範囲に含めた場合に、保護すべき通報を退職後一定期間内に行われたものに限定する必要があるとの意見もあったことから、その要否や具体的な在り方について、十分に検討する必要がある。

また、どこに通報すれば退職者の通報が法第3条第1号に定める通報（以下「1号通報」という。）に当たるかについては、元の労務提供先又

¹ 以下単に「法第〇条」と表記する場合は、公益通報者保護法上の条文を指すこととする。

は当該労務提供先があらかじめ定めた者とするのが適当と考えられる。

2 役員等

(1) ワーキング・グループにおける主な意見

役員等は事業者内における不正行為を知り得る立場にある一方で、通報をしたことを理由に、解任、再任拒否がなされる等の不利益取扱いを受けることがあり、このようなおそれが本来なされるべき通報を妨げている可能性があるとして、通報をしたことを理由とする不利益取扱いから保護するため、役員等を通報者の範囲に含めることについて肯定的な意見が多かった。

他方、役員等は労働者とは立場が異なることから、手厚い保護が必要かどうか検討の必要がある、役員等に不利益取扱いが行われたとしても、会社法第 339 条第 2 項²や一般法理で保護される可能性があること等を理由として、公益通報者保護法に規定して保護する必要性はないとの指摘もあった。

また、仮に役員等を通報者の範囲に含めるとしても、労働者と異なり、役員等は忠実義務を負うことから、役員等を保護するための要件としては、内部で是正措置を採ったものの、不適切な対応しかなされなかった場合に限定すべきであるとの意見があった。これに対しては、取締役の法令遵守義務の履行方法としては、内部の是正措置に限らず、適切な方法を選択する余地を認める必要があるとの意見もあった。

さらに、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との意見があった。これに対しては、濫用のおそれは主観的要件の中で考慮されるため、あえて別立ての要件を立てる等の必要はないとの意見もあった。

(2) 今後の方向性及び検討課題

役員等の解任に対しては会社法第 339 条第 2 項等による保護があるとはいえ、公益通報者保護法に規定して保護することによって、主張立証の対象が明確となり、通報をしようとする役員等にとって、保護されることについての予見可能性が高まることが考えられる。このため、役員等を通報者の範囲に加える方向で検討する必要がある。

² 会社法第 339 条

1 役員及び会計監査人は、いつでも、株主総会の決議によって解任することができる。
2 前項の規定により解任された者は、その解任について正当な理由がある場合を除き、株式会社に対し、解任によって生じた損害の賠償を請求することができる。

この際、保護の対象とするための具体的な要件や、効果の在り方については、役員等と労働者の性質上の違いを踏まえた上で、十分に検討する必要がある。

3 取引先事業者

(1) ワーキング・グループにおける主な意見

不正行為を行っている事業者と取引関係にある事業者（以下「取引先事業者」という。）が、不正を発見した場合に通報をすることが企業コンプライアンスにとって重要である一方で、取引先事業者が通報したことを理由に、契約を解除される、再契約を拒否される等の不利益取扱いを受けることがあり、このようなおそれが本来なされるべき通報を妨げている可能性があるとして、通報したことを理由とする不利益取扱いから保護するため、取引先事業者を通報者の範囲に含めることについて肯定的な意見が多かった。

他方、継続的契約は多種多様であり、一律に取り扱うことは、企業の競争力等に悪影響をもたらすおそれがあること、通報した場合の保護の在り方については、個々の事情に応じて裁判所に判断を委ねれば良いことから、一律に法律で規定することは不相当であるとの意見もあった。

また、仮に取引先事業者を通報者として保護するとしても、対等性の欠如がある場合に限定すべきとの意見があった一方、立場が対等ではない場合に保護を限定する必要性はないとの意見もあった。

さらに、取引先事業者を通報者の範囲に含めるか否かを検討するに当たっての前提として、どのような取引関係を保護の対象とするかを明確にする必要があるとの意見もあった。

(2) 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取扱いについては、一般法理で保護される可能性があるが、一般法理の内容は必ずしも一義的に明確ではないことから、公益通報者保護法に規定して保護することによって、主張立証の対象が明確となり、通報をしようとする取引先事業者にとって、保護されることについての予見可能性が高まることが考えられる。このため、一定の要件を満たす取引先事業者を通報者の範囲に加えることについて、今後更に検討する必要がある。

この際、どのような取引関係を保護の対象とするかといった具体的な要件や、効果の在り方については、事業者と労働者の性質上の違いや事業者間の契約は多種多様であることを踏まえた上で、十分に検討する必

要がある。

4 その他

(1) ワーキング・グループにおける主な意見

労働者の家族が事業者の不正行為を知り得る場合もあることから、家族を通報者の範囲に含めてもよいのではないかとの意見があった。

また、労働組合法上の労働者の範囲に含まれるが、労働基準法上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、失業者等）についても保護の必要があるとの意見があった。これに対しては、保護の対象となる「労働者」は現行のまま労働基準法上の労働者に限定し、労働組合法上の労働者として救おうとする者については、取引先事業者を含めるかどうかの議論に吸収して考えることが適当であるとの意見もあった。

また、不正行為を行っている事業者の取引先事業者の従業員が通報を行った場合、現行法においても、法第2条第1項第3号³に定める関係が認められる場合には、当該従業員は、所属する事業者による不利益取扱いから保護されるものの、このような場合以外についても、保護を検討することが必要であるとの意見もあった。

さらに、保護の対象となる通報者を限定列挙する方式について、法律に規定された者以外は保護されないと解される可能性があること、行政手続法第36条の3⁴に「何人も」と規定していること等の理由から、「何人も」という形で、通報者の範囲を限定しないことも検討すべきとの意見があった。これに対しては、公益通報者保護法は、行政手続法と異なり、通報者を事業者による不利益取扱いから保護する性格の法律であり、限定が必要であるとの意見もあった。

³ 公益通報者保護法第2条第1項第3号

前二号に掲げる事業者が他の事業者との請負契約その他の契約に基づいて事業を行う場合において、当該労働者が当該事業に従事するときにおける当該他の事業者

⁴ 行政手続法第36条の3

1 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 （略）

3 当該行政庁又は行政機関は、第一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。

(2) 今後の方向性及び検討課題

労働者、退職者、役員等、取引先事業者以外の者による通報も存在する一方で、通報を契機としてこれらの者が不利益取扱いを受ける可能性もあることから、保護の対象とすべき通報者の範囲やその効果について、「何人も」と規定することも含めて、今後更に検討する必要がある。

この際、上記の公益通報者保護法の性格を踏まえて、事業者によるどのような不利益取扱いから通報者を保護するのかを明らかにすることが必要である。また、保護の対象とする場合における具体的な要件やその効果のあり方については、労働者との性質上の違い、通報者として想定される者が多種多様であることを踏まえた上で、十分に検討する必要がある。

第2 通報対象事実の範囲

1 最終的に刑事罰の担保がある法律違反という限定⁵を外すことについて⁶

(1) ワーキング・グループにおける主な意見

刑事罰だけではなく、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当たり、保護すべき通報を最終的に刑事罰の担保がある法律違反に限定する必要はないとの意見があった。

他方、公益通報者保護法に強い効力を持たせるためには、公益性のある事実についての通報であることが必要であるところ、犯罪行為であれば、それを通報することに公益性があることは明らかであること、民事的な義務や行政的な義務への違反については、明確に判断できない場合があるものの、刑事罰であれば明確性があること等の理由から、保護すべき通報を最終的に刑事罰の担保がある法律違反に限定すべきとの意見もあった。

また、最終的に刑事罰の担保がある法律違反に関する通報以外の通報をどこまで含めるかについて、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ることから、民事上の違法行為についてもある程度含めていく必要があるとの意見があった。

⁵ この限定により、男女雇用機会均等法違反（罰則なし）、パワハラ・セクハラ等で問題となる一般不法行為責任等が、通報対象事実から排除されている。

⁶ 現行法は、犯罪行為だけではなく、犯罪行為となり得る規制違反行為（規定違反に対し行政処分が用意されており、かつ、当該行政処分に違反することが罪となる行為である場合における当該規定に違反する行為）も通報対象事実に含まれている。

他方、民事上の違法行為には公益性がない、明確性に問題が生じる等との理由から、民事上の違法行為を通報対象事実に含めることについて、否定的な意見もあった。

(2) 今後の方向性及び検討課題

公益通報者保護法において、公益通報を理由とする解雇を一律に無効とするという強い法律効果が定められている理由としては、通報内容が一定の公益性を伴っているものであるからと考えられる。また、一般法理で保護されているにもかかわらず、公益通報者保護法に規定して保護することが認められる理由としては、主張立証の対象を明確化することによって、予見可能性を高める点にあると考えられ、通報対象事実に一定の明確性も必要と考えられる。このため、通報対象事実を最終的に刑事罰の担保がある法律違反以外の事実にまで広げることについては、当該事実に公益性や明確性があるかを踏まえた上で、今後更に検討する必要がある。

2 特定の目的の法律という限定⁷を外すことについて

(1) ワーキング・グループにおける主な意見

現行法上、通報対象事実は「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」という特定の目的の保護にかかわる法律の違反に限定されているが、現在、通報対象事実の範囲に含まれていない税法や国家公務員法等に関する通報についても公益性があり得ること、犯罪行為であるならば、その法律の目的の如何を問わず、通報することに公益性があること、通報をしようとする者が、法律違反に当たると判断したとしても、それが特定の目的の法令に該当するかを更に調べなければならないとすれば、通報者の予見可能性が低下すること等を理由として、通報対象事実を特定の目的の保護にかかわる法律への違反に限定しないことについて肯定的な意見があった。

他方、現在でも通報対象事実として相当数の法律が列挙されており、不足はなく、広げる必要はないとの意見もあった。

⁷ 法第2条第3項の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。

(2) 今後の方向性及び検討課題

現在、通報対象事実の範囲に含まれていない税法や国家公務員法等への違反であっても、犯罪行為に関する事実であれば、公益性や明確性があると考えられる。このため、具体的な事例や裁判例等の収集・分析を行った上で、上記の目的を保護する上で必要性の高いものが認められるのであれば、これを追加するなど、通報対象事実の範囲を広げる方向で検討する必要がある。

なお、特定の目的による限定を一律に外すこととした場合、消費者問題等に対処するための法律という現行法の位置付けに変化を伴うことにならないかについて検討する必要がある。

3 条例について

(1) ワーキング・グループにおける主な意見

現行法の通報対象事実には、各地方自治体の定める条例は含まれていないが、コンプライアンス条例等の制定により、現状においても地域によって保護される通報の範囲に差が生じている以上、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との意見や、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との意見があった。

他方、条例は、膨大な数があるため、政令で列挙することは実務的に困難であるとの指摘もあった。

(2) 今後の方向性及び検討課題

条例を通報対象事実に含めることについては、理論的な障害はないものの、仮に通報対象事実の根拠となる法令を政令で列挙する方式を今後も維持するとした場合、全国の地方自治体で定められている多岐にわたる条例を調査して、適時適切に政令に加えることが現実的に可能であるかどうか等を踏まえた上で、今後更に検討する必要がある。

4 通報対象事実の規定の方式について

(1) ワーキング・グループにおける主な意見

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良いとの意見がある一方、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

あるとの意見もあった。

(2) 今後の方向性及び検討課題

「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」との限定を維持するのであれば、政令列举方式を廃した場合に、通報対象事実の範囲の明確性を確保することは困難であると考えられるため、慎重に検討する必要がある。

他方、上記目的による限定を維持せずに、通報対象事実の範囲を最終的に刑事罰の担保がある全ての法令違反とするのであれば、政令に列举しなくとも通報対象事実の明確性は確保できることから、政令に列举することを不要とすることが適当である⁸。

第3 切迫性の要件⁹

1 ワーキング・グループにおける主な意見

ワーキング・グループにおいては、切迫性の要件は、経験上、削除しても構わないとの意見があった。他方、検討会においては、切迫性の要件は、対象範囲を、通報対象事実が現に発生している場合以外に拡張したものであり、これ以上広げることは適当ではないとの意見も出されている。

2 今後の方向性及び検討課題

切迫性の要件については、判断が難しいという意見があるものの、当該要件が存在することによって、具体的にどのような弊害があるのかは必ずしも明確ではない。そこで、切迫性の要件が求める内容を明確化するため、通報対象事実が発生する以前の段階において、具体的にどのような状況であれば保護されるかについて、逐条解説等で具体的に示すことによって対応することが適当と考えられる。

⁸ ただし、前述の通り、消費者問題等に対処するための法律という現行法の位置付けを維持できるかについて検討が必要である。

⁹ 公益通報の要件として法第2条第1項柱書きにおいて規定されている、通報対象事実が「生じ、又はまさに生じようとしている」状況を示す。

第4 主観的要件

1 ワーキング・グループにおける主な意見

公益通報者保護法は、行政手続法と異なり、通報者を保護するための法律であり、外部への通報についても保護され得ること等を踏まえると、「不正の目的がなく」という要件は最低限必要であるとの意見があった。

2 今後の方向性及び検討課題

公益通報者保護法は、労働者の事業者に対する誠実義務違反を免責するための法律であるところ、一般法理においては、通常、誠実義務違反を免責するために、主観的要件が要求されていると考えられること、また、現行法の主観的要件は、公序良俗違反の目的等ではないことを求めるにとどまるものであるほか、名誉毀損行為の違法性阻却事由として求められる「専ら公益を図る目的」より相当緩和されたものであり、かつ、その立証責任は事業者側にあることなども踏まえると、主観的要件を不要とすることや、緩和することについては、その必要性が明らかではなく、慎重に検討する必要がある。

第5 不利益な取扱い

1 ワーキング・グループにおける主な意見

ワーキング・グループでは、通報を理由とする損害賠償請求訴訟への対応として、「不利益な取扱い」（法第5条）の範囲について、「裁判の提起」という文言を挿入することが妥当であるとの意見があった。また、検討会においては、通報の妨害や通報者の探索、要注意者名簿の作成といった、現行法が明示的に規定していない不利益取扱いについて、対応を求める意見があった。

また、一般の人にも分かりやすくするため、「不利益な取扱い」の具体的な内容やその民事的な効果を法律に明記することに肯定的な意見もあったが、多種多様な「不利益な取扱い」の具体例やその効果について網羅的に明記することは困難であること、他法令との平仄上の問題が生じること等の理由から、否定的な意見もあった。

2 今後の方向性及び検討課題

不利益な配転、懲戒処分、精神的苦痛を与える行為など、現行法の「不利益な取扱い」の範囲に含まれていると解されている行為や、その民事上の効果については、その解釈を巡って通報者が躊躇することがないように、逐条

解説やガイドライン等における記載を拡充することにより、より一層の明確化を図ることが適当である。

また、不当な損害賠償請求訴訟、通報者の探索・通報妨害、要注意者名簿の作成など、現行法の「不利益な取扱い」の範囲に含まれるかどうか明確ではない行為については、これらの行為も「不利益な取扱い」に含まれることを明らかにするため、逐条解説やガイドライン等に新たに記載することが適当である。

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 ワーキング・グループにおける主な意見

訴訟において通報と不利益取扱いの因果関係が争われた場合、現に通報者がその立証に苦勞するケースがあることや、適法な公益通報を行ったことの立証の他に、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こと、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た場合は、事業者が不利益処分の正当化理由を立証すればよいこと、他の法律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、事業者が通報されることを嫌がり、通報者に対して不利益取扱いに及ぶ蓋然性は一定程度あり、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と考えられること、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って、立証責任を負担させても不公平とはいえないこと等を理由として、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ことについて肯定的な意見が多かった。

なお、仮に立証責任を緩和等する際には、通報と不利益取扱いとの蓋然性を一定以上に高めるべく、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とする意見もあった。

他方、配置転換については、その有効性についての判例の判断枠組みとの整合性について検討する必要があること等から、立証責任の緩和等については不利益取扱いの種類ごとに考えていく必要があるとする意見や、労働者が不利益取扱いを争って訴訟になった場合も、事業者側は実際には不利益取扱いの経過や理由を立証していくことになるので、緩和等する必要はないとする意見もあった。

2 今後の方向性及び検討課題

立証責任の緩和等に当たっては、前提となる事実と推定等される事実との蓋然性や緩和等を行う必要性が重要であるところ、通報に対する報復として不利益取扱いがなされることへのおそれが現状でも強く、そのために不利益取扱いからの保護を強化するべく、立証責任を緩和等することが考えられる。また、通報内容が重大であれば、事業者は、その隠蔽のため通報者に対して不利益取扱いに及ぶ蓋然性があると考えられるところ、現在の公益通報の通報対象事実は、最終的に刑事罰の担保がある違法行為に限定されており、一定程度重大なものとなっている。したがって、通報と不利益取扱いとの因果関係についての通報者の立証責任については、緩和等を行う方向で検討する必要がある。

ただし、労務上の不利益取扱いの有効性が争われる訴訟においては、使用者側が多く証拠を有しているのが通常であるため、使用者側も、立証責任を負わない事項について、当該事案の具体的事情¹⁰に応じて何らかの立証活動を行うことが実務上必要になっている。また、公益通報者保護法と同様に不利益取扱いを禁止している男女雇用機会均等法の規定では、立証責任が転換されているのは解雇にとどまっている¹¹。そのため、上記検討に当たっては、問題となる不利益取扱いの種類ごとに検討を行うべきである。

第7 外部通報の要件

1 2号通報（真実相当性¹²）

（1）ワーキング・グループにおける主な意見

裁判所においては、真実相当性の認定について相当厳しい判断がなされており、通報者本人だけの供述で真実相当性を認められる場合はかなり限定的であること、法第3条第2号に定める通報（以下「2号通報」という。）は、通報を受ける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と考えられること、

¹⁰ 問題となる不利益取扱いの種類やその正当化理由等。

¹¹ 男女雇用機会均等法第9条第4項

妊娠中の女性労働者及び出産後一年を経過しない女性労働者に対してなされた解雇は、無効とする。ただし、事業主が当該解雇が前項に規定する事由を理由とする解雇でないことを証明したときは、この限りでない。

¹² 事業者の外部に公益通報をしたことを理由とする不利益取扱いから保護されるための要件として法第3条第2号第3号に規定されている、「通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由」のことを示す。

一つ一つの通報には十分な根拠がなくとも、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、根拠が不十分な情報であっても集める必要性はあること等を理由として、2号通報の真実相当性の要件を緩和することに肯定的な意見が多かった。

また、真実相当性を緩和する場合の具体的な方法として、1号通報と同様に「思料する」ことや、「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がある」ことを要件とすべき等の意見があった。

他方、「相当な」との文言は、他の「合理的な」等の文言よりも緩やかな要件であること、関係者による信用性の高い供述がある場合等、供述だけでも真実相当性が認められる場合もあること、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の調査対応の負担や、調査をされることによる風評損害も生じ得る等の理由から、2号通報の真実相当性の要件を緩和することに否定的な意見もあった。

(2) 今後の方向性及び検討課題

2号通報は、守秘義務を負い、監督権限を有する行政機関への情報提供であり、事業者の正当な利益を侵害されるおそれは法第3条第3号に定める通報（以下「3号通報」という。）よりも相対的に少ないと考えられる。行政機関への通報の実効性をより向上させるため、2号通報の真実相当性の要件については、緩和する方向で検討する必要がある。

この際、どのような要件を備えていれば保護に値することとするのかについては、行政通報を行ったことによる誠実義務違反を免責する一般法理との比較や緩和することによる弊害等も踏まえた上で、十分に検討を行う必要がある。

また、上記の検討の結果、仮に真実相当性の要件を維持することとなった場合においても、真実相当性の要件が通報内容を裏付ける内部資料等の存在のみならず、通報者本人による供述内容の具体性や迫真性等によっても認められ得ることを逐条解説等において明確化するなど、裁判所がより柔軟かつ適切な判断をすることを促すための措置を講ずることが適当である。

2 2号通報（その他）

1号通報の場合には、労務提供先があらかじめ指定した者が、労務提供先とは別に1号通報先となり、当該通報先に通報したことを理由に不利益取扱いを受けた場合には、1号通報の要件で保護される。他方、行政機関については、このような規定が存在しないものの、法律事務所など行政機

関以外の者を外部窓口として指定しているケースがあるほか、比較的小規模な自治体が費用負担を軽減するために、他の自治体と共同して外部窓口を設けることの必要性も指摘されている。

検討会の第1次報告書（30頁）において、「通報の受付など通報対応に専門性を有する法律事務所や民間の通報受付専門機関等を活用することができるよう、外部通報の通報先として、『権限を有する行政機関』のほか、法第2条を改正し、『権限を有する行政機関』が『あらかじめ定めた者』を規定すること」が指摘されているが、行政機関が特に通報先として指定した窓口に対する通報も、2号通報の要件で保護することが適当である。

3 3号通報（真実相当性）

（1）ワーキング・グループにおける主な意見

2号通報と同様に真実相当性の立証のハードルが高いこと、自らを様々なリスクにさらすことになる公益通報を行うに当たって、いい加減な気持ちで通報をする人が多いかは疑問であること等を理由として、3号通報の真実相当性の要件を緩和することに肯定的な意見があった。

他方、3号通報については、2号通報と異なり、場合によっては通報内容がすぐに公になり、これにより事業者が倒産に至ることもあること、最初から何の根拠もなく通報する場合もあり、仮に真実相当性の要件をなくせば、そのような通報が大幅に増えるおそれがあること、裁判所は、真実ではない情報をその他外部通報先に開示した通報者に対しては、厳しい判断をしていること等を理由として、3号通報の真実相当性を緩和することに否定的な意見が多かった。

（2）今後の方向性及び検討課題

3号通報先には、多種多様な主体が含まれるため、2号通報先と異なり、必ずしも通報先の職員等が守秘義務を負っているとは限らないほか、通報内容がそのまま外部に公表される可能性も相対的に高いと考えられる。このため、3号通報の要件として真実相当性を緩和することについては、慎重に検討する必要がある。

4 3号通報（特定事由¹³該当性）

（1）ワーキング・グループにおける主な意見

現行の法第3条3号イからホの事由については、立証のハードルが高いこと、名誉毀損の裁判では特定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過重であること、特定事由を拡充することにより1号通報を活性化する効果が期待されること等を理由として、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が多かった。

また、特定事由該当性を緩和するための具体的な要件として、既に犯罪が発生してしまった場合、行政機関に通報したものの一定期間行政機関が対応しない場合、財産的な被害があり、それが重大な場合、内部による是正が期待できない場合、内部通報体制の整備義務を課すことを前提に、その義務が履行されていない場合等について意見があった。

他方、直ちに外部通報をされることは混乱を招く、イからホの一つ一つの事由は、それほど無理な条件ではなく、立証の負担は重くはないとして、特定事由該当性を緩和することについて慎重な意見もあった。

（2）今後の方向性及び検討課題

3号通報の保護要件として、真実相当性に加えて特定事由該当性が求められている理由は、事業者の正当な利益に配慮する点にあると考えられるが、既存の法第3条第3号イからホの事由の適用対象を広げることや、それ以外の類型を新たな特定事由として追加することにより、保護要件の緩和を図ることができる。このため、事業者の正当な利益を侵害しないと考えられる事案の類型について、検討会や本ワーキング・グループにおいて出された案も含めて検証を行い、特定事由による保護要件を緩和する方向で検討する必要がある。

この際、それぞれの特定事由が、通報に際して通報者や事業者が直面する実態に即した内容となるよう、具体的な事例や裁判例等の収集・分析を踏まえた上で、十分に検討を行うことが必要である。

¹³ 3号通報先に公益通報をしたことを理由とする不利益取扱いから保護されるための要件として、真実相当性に加えて、法第3条第3号のイからホとして規定されている各事由のことを示す。

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 行政措置を設けること自体について

(1) ワーキング・グループにおける主な意見

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、訴訟による救済のほかに、行政が簡易・迅速に救済を与えるべきとの理由や、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、不利益取扱いが十分に抑止できない等の理由から、不利益取扱いに対する行政措置を設けることに肯定的な意見があった。

なお、仮に行政措置を設ける場合、その所管機関としては、男女雇用機会均等法や育児・介護休業法等と同様に労働局とするとの意見や、消費者安全調査委員会のように消費者庁とする、又は内閣府消費者委員会とするべきとの意見もあった。

他方、実際には通報に係る違法行為が存在しない場合に、真実相当性を有する通報に誤って不利益処分を行ったことに対して行政措置がなされることにより、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たりするおそれがあることや、行政措置発出に当たっては事実関係の調査が必要であり、かかる調査を実効的に行うには一定の行政資源が必要となるところ、消費者庁においてそのような調査を適切に行えるか疑問であること、訴訟による救済に時間がかかるのは通報事案に限ったものではなく、また、迅速な被害救済を図る制度として労働関係の各種制度や裁判所の仮処分命令が用意されていること、不利益取扱いの範囲を非常に広く捉える解釈を前提とすると、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こと、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う比例原則上の問題が生じること等を理由として、不利益取扱いに対する行政措置を設けることに否定的な意見もあった。

(2) 今後の方向性及び検討課題

公益通報は必ずしも通報者自らの利益をその目的としていないため、不利益取扱いを十分に抑止できない場合や、通報に対する不利益取扱い

からの保護が十分になされない場合、通報者が通報に対して消極的になるおそれが強く、ひいては公益通報制度が機能不全に陥り、違法行為の是正が不十分なものになってしまうおそれがある。このため、かかる弊害を防止するべく、主に通報者の迅速な救済及び不利益取扱いの抑止を目的として、行政が何らかの形で不利益取扱いからの保護を与える方向で検討する必要がある。

ただし、現行法上、労務上の不利益取扱いによる被害の救済を迅速に図るための制度として、労働審判や仮処分命令等が既に設けられている。また、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も生じる。さらに、行政措置を発出するに当たっては事実関係の調査が必要であり、かかる調査を実効的に行うには一定の行政資源が必要となる。

以上を踏まえると、不利益取扱いに対する行政措置を設けるに当たっては、労働審判等の現行制度上利用できる救済手段に加えて当該行政措置をもって通報者を保護することが適切であるかといった点や、当該行政措置が問題となる不利益取扱い抑止のための手法として相当であるかといった点等について、今後、行政措置の種類ごとに更に検討する必要がある。

なお、かかる検討に当たっては、他の法令等において設けられている労働行政上の制度との連携についても考慮すべきである。

2 命令

(1) ワーキング・グループにおける主な意見

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、不利益取扱いから通報者を救済することが重要であるとの理由から、不利益取扱いに対する命令制度を設けることに肯定的な意見があった。

他方、行政命令は最終的には司法で争われることがあるため、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のが望ましいが、そのような厳格な制度を設けるには必要性が相当程度高いものでないと難しいとして、命令制度を設けることに慎重・否定的な意見もあった。

なお、仮に命令制度を設けた場合、命令発出に当たっての手續保障を、行政手続法に定めのある聴聞又は弁明の機会の付与によって行うことも考えられるところであるが、この点については、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、不正なものと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、相手方を含めた当事者双方の言い分を聞く当事者対審の手續によらないと難しい、とする意見があった。

(2) 今後の方向性及び検討課題

通報者を不利益取扱いから保護するため、不利益取扱いの是正命令を設けることが考えられるところ、そのような命令の発出に当たっては、当該不利益取扱いの内容や通報と不利益取扱いとの因果関係等、事実関係についての調査が必要であり、かかる調査は相手方の言い分も聴取する当事者対審の手續によって行うのが望ましい。

ただし、そのように手續を厳格なものとする、命令制度が目的とする通報者の迅速な救済が困難となり、労働審判や仮処分命令による救済よりも時間が掛かるおそれが生じるほか、制度の導入・運用に当たって多くの行政資源が必要となる。また、不利益取扱いには、暴行・脅迫に当たらないハラスメントも含まれるところ、そのようなハラスメントに対しても行政命令を出すことが相当であるか、といった比例原則上の問題も生じる。

したがって、不利益取扱いに対する命令については、かかる制度を設けることが適切であるかといった点を含めて、不利益取扱いによる被害の状況等を踏まえた上で、今後更に検討する必要がある。

3 勧告・公表

(1) ワーキング・グループにおける主な意見

勧告・公表制度は労働関係の法律で多く採用されており、抑止効果が高く、また、それによって非常に大きな問題が生じたこともないとの理由や、公表制度を設けることによって、これまで公益通報に対してあまり高い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との理由から、不利益取扱いに対する勧告・公表制度を設けることに肯定的な意見が多かった。

他方、公表が行われた場合、通常はマスコミに取り上げられ、信用毀損等の問題が生じ得ることになり、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ことや、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等を理由として、勧告・公表制度を設けることに否定的な意見もあった。

(2) 今後の方向性及び検討課題

勧告・公表は、命令と異なり対象者に義務を課すものではないが、通報に対する不利益取扱いを抑止する上で一定の効果が期待できることや、労働関係をはじめとして他の分野でも広く採られている手法であること等から、勧告・公表制度を設ける方向で検討する必要がある。

ただし、行政措置発出に当たり事実関係の調査が必要な点では勧告・公表と命令は共通しているため、行政の肥大化防止等の命令と同様の問題点について留意する必要がある。

また、勧告・公表による信用毀損に対する懸念も示されているため、勧告・公表の要件・手続保障等の策定やその運用に当たっては、他の制度における勧告・公表の類例やその運用実態等を踏まえ、勧告を出すに当たっては、事業者に対して十分な指導を行い、それでも是正がされない場合に勧告・公表を行うこととするなど、事業者には是正の機会を与える運用とするなどの配慮をすることを検討する必要がある。

4 あっせん、調停、相談、指導助言

(1) ワーキング・グループにおける主な意見

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非常に限られており、初めから裁判に訴えざるを得ないのが現状であるところ、労働局では、個別労働紛争についてあっせん、調停¹⁴、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、訴訟の前に利用できるこれらの制度を整備すべきとの意見があった。また、相談、指導助言については、被通報者となる事業者側からのニーズも高いとの意見もあった。

他方、労働局でのあっせん、調停手続では厳密な事実認定をしていないため、和解が成立したとしてもその額はかなり低い額となることや、事案の事実関係の調査に困難が生じることが予想されること、真相解明がなされない解決は通報事案の解決として適当であるか疑問であること等を理由に、労働局での手続を参考にあっせん、調停、相談、指導助言の手続を通報事案に設けることに慎重な意見もあった。

(2) 今後の方向性及び検討課題

あっせん、調停、相談、指導助言は、紛争解決を当事者間で図ること

¹⁴ 男女雇用機会均等法、育児・介護休業法及びパートタイム労働法違反事由のうち一定の範囲内の事由に関するものに限定されている。

を促進するものであり、その実施に当たり必要となる行政資源は多くはない点で有用といえることから、これらの制度を導入する方向で検討する必要がある。この際、既にこれらの制度を設け、運用している労働局との連携についても検討を行うことが適当である。

ただし、上記各制度は、あくまで当事者による紛争解決を図る制度にとどまるため、通報内容に係る違法行為の是正が重要と考えられる通報に関する事案に対して、これらの制度による手続で適切な解決をもたらすことができるか、検討が必要である。また、現行法上、労働局における上記各制度では、公務員に関する事案や、役員・取引先事業者等に関する事案¹⁵に対応できないことに留意が必要である。

第2 不利益取扱いに対する刑事罰

1 ワーキング・グループにおける主な意見

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り、人の生命・身体に対する切迫した重大な危険に関する場合や真実相当性を有する場合等の限定を更にかけて、あまりにもひどい場合には刑事罰があり得るとするのがよいとして、不利益取扱いに対する刑事罰を法定することに肯定的な意見があった。

他方、一般的に不利益取扱い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こと、通報に対する不利益取扱いかどうか争われた場合はその認定は難しいことを考慮すると、そのような事例に刑事罰を科す妥当性に疑問点があること、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他の法令との整合性、刑法の謙抑性といった観点からは、刑事罰は最後の手段であり、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であること等を理由に、刑事罰を法定することに否定的な意見が多かった。

なお、仮に刑事罰を設けた場合、その保護法益としては、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通報内容に関する法令の遵守のほかに、公益通報者保護制度自体も保護法益の内容として考えられるとの意見があった。

また、処罰される具体的な個人は、通報窓口の担当者なのか、それとも

¹⁵ 通報者の範囲をこれらの者についても広げた場合に問題となる。

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とする意見もあった。

2 今後の方向性及び検討課題

刑事罰には違法行為を抑止する機能を期待することができる。しかし、刑事罰は、極めて重大な不利益を科すものであり、その法定に当たっては、保護法益や可罰性、通報対象事実の範囲内の法令であり、かつ、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する条項を規定するものであっても、当該条項への違反に対して刑事罰を設けていない法令が見られることとの整合性や、違法行為抑止に当たり他の適当な手段がないかといった点についても解決を図らなければならないところ、不利益取扱いに対する行政措置も導入されていない現時点においては、刑事罰を設けなければ不利益取扱いの抑止が十分に図れないとは言い難い。

したがって、不利益取扱いに対する刑事罰を設けることについては、その保護法益や可罰性、他の法令との整合性、違法行為抑止に当たり行政措置等の他の適当な手段がないかといった点を踏まえた上で、慎重に検討する必要がある。

第3 守秘義務

1 1号通報先の守秘義務（刑事罰以外）

(1) ワーキング・グループにおける主な意見

通報に関する情報の漏洩によって、通報者が特定され、不利益取扱いを受けることを防ぐため、1号通報先に守秘義務を課す必要があるとの立場を前提として、具体的な要件について意見があった。

守秘義務を負う主体については、通報を受領する者として想定される者の範囲は広く、情報を知った者が全て責任を負うことは酷であり、一定の限定をすべきであるとする意見があり、具体的な限定の方法としては、個々の通報担当者を対象とした義務規定を設ける必要はない、事業者には義務を課し、個人が情報を漏洩した場合の責任を事業者を負わせるべき等の意見があった。

保護の対象とすべき情報については、通報者個人を特定できる情報を漏らさない旨の規定が適当であるとの意見があった。

守秘義務の例外については、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り、正当な理由がなく漏らしてはならないといった要件にすべきとする意見があった。他方、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当たっては、同意を必要とすべきとの意見や、同意が真意でない場合もあるため、同意に際して書面を要求するなどの措置を採るべき等の意見もあった。

また、不利益取扱いから保護すべき通報者の範囲に含まれない者についても、通報を受け付けた場合には守秘義務の対象とすべきであるとの意見もあった。

(2) 今後の方向性及び検討課題

1号通報先については、守秘義務を設けるとの前提で、具体的な要件のあり方について、更に検討を進めることが適当である。

守秘義務を負うべき主体については、担当者個人に責任を負わせることによる担当者の負担の大きさや、事業者のみに責任を負わせることによって守秘義務の実効性を担保できるか等を踏まえた上で、十分に検討する必要がある。

保護の対象となる情報については、守秘義務の必要性が、通報者が特定されることによる不利益取扱いを防止する点にあることを踏まえて、通報者個人を特定し得る情報とすることが適当である。

守秘義務の例外については、通報対象事実に関する実効的な調査を行うために情報を開示することが必要な場合等もあることから、一定の例外を認める必要がある。例外の具体的な在り方については、同意なくして守秘義務を解除する必要性及び解除されることによる弊害の有無、常に同意を必要とすることによる実務上の問題点の有無を踏まえた上で、十分に検討する必要がある。

2 1号通報先の守秘義務（刑事罰について）

(1) ワーキング・グループにおける主な意見

弁護士等が守秘義務に違反すれば、刑事罰の可能性があると踏まえて、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等の理由から、1号通報先の守秘義務違反に罰則を課すべきとの意見があった。

他方、従業員に負担が掛かることを避けるため、民事上の責任にとどめるべきである、制裁を定めない理念規定にすべきである等として、刑事罰の導入に消極的な意見が多かった。

また、仮に担当者に刑事罰を課すとした場合、要件としては、単なる故意ではなく、一定の害意に基づき情報を流し、その結果、不利益取扱いが生じた場合に限定することが必要であるとの意見もあった。

(2) 今後の方向性及び検討課題

守秘義務の実効性を確保するためには、守秘義務に違反することによる何らかのペナルティが必要であると考えられるところ、民事的な責任を負うだけでは十分なペナルティとならないおそれもある。また、国家公務員法など、守秘義務を定める法律においては、その違反に対して刑事罰が定められている場合が多い。

他方、一定の資格を持たない者に刑事罰を課すことについて、可罰性の観点からも十分検討する必要がある。

このため、守秘義務違反に対し刑事罰を課すこと及びその要件については、可罰性の有無等に十分留意した上で、今後更に検討する必要がある。

3 3号通報先の守秘義務

(1) ワーキング・グループにおける主な意見

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する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として、3号通報先にも守秘義務を課すことについて、肯定的な意見があった。

他方、3号通報の場合は、通報者の側で情報が漏れそうところへの通報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は存在しないこと、3号通報先には多種多様な主体が存在するところ、通報を受けた場合に守秘義務を遵守す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こと、報道機関に対して法的に守秘義務を課すと、憲法第21条で保障された報道の自由を侵害するおそれがある等の理由により、3号通報先に守秘義務を課すことについて否定的な意見が多かった。

(2) 今後の方向性及び検討課題

3号通報先が通報者に関する情報を漏らすことにより、通報者に被害が生じる可能性はあるが、3号通報の場合には、秘密が保持される適切な通報先を通報者が自ら選択することができること、3号通報先の種類は多岐にわたり、一律に守秘義務を課すことには弊害が大きいことから、3号通報先に守秘義務を課すことは適当ではなく、3号通報先が通報者

に関する情報を漏らすことによる不利益取扱いについては、一般法理による保護に委ねることが適当である。

第4 内部資料持出しに係る責任の減免

1 ワーキング・グループにおける主な意見

実際には、ある程度の内部資料を持ち出さなければ十分な証拠は収集できず、通報の受け手は調査・是正措置に着手しないため、通報制度は機能せず、本来なされるべき通報を妨げる可能性があることや、公益通報自体が正当であれば、それに付随する資料の持出しについても正当なものと判断されること等を理由として、内部資料の持出しに係る責任の減免を法定することに肯定的な意見があった。

他方で、刑事責任については、現行法でも、緊急避難や正当行為といった刑法の一般的な正当化事由による違法性の阻却が認められ得ることや、正当な目的であればどんな手段を用いて情報を取得・使用しても構わないという訳ではなく、一律に減免を認めるべきではないこと、資料の持出しはある種の違法行為、企業秩序の違反行為であり、非常に例外的に免責されるべきこと等を理由として、責任減免の法定について否定的な意見もあった。

2 今後の方向性及び検討課題

(1) 民事上の責任

何らの裏付けなく通報をしても、通報の受け手を調査・是正措置に着手させることは難しく、また、行政機関への通報やその他外部への通報の場合には、真実相当性を満たしていないとして、不利益取扱いから保護されないリスクも抱えることになるため、通報者としては、通報に当たって裏付けとなる資料の収集を検討するものと考えられる。しかし、通報行為とは別に、かかる資料の持出しについての責任を問われ得るとすれば、通報者は持出しを断念するとともに、通報自体も諦めるおそれがあると考えられる。さらに、労働者が通報をためらう主な理由は事業者からの不利益取扱いであることをも考慮すると、内部資料持出しに対する不利益取扱いから通報者を保護する必要性は一定程度あると考えられる。また、裁判例においても、適法な通報に付随するような態様での資料持出しに関する責任を減免するものがある。したがって、内部資料の持出しを理由とした不利益取扱いから通報者を保護する方向で検討する必要がある。

ただし、上記のとおり資料持出しに関する責任を減免する裁判例がある一方、資料持出しに係る目的や手段に関する不当性や悪質性等を理由に、

当該持出しに関する責任を肯定した裁判例も存在しているところであり、かかる持出しに関する責任の減免についての判断に当たっては、各事案の個別事情を総合的に考慮せざるを得ないと考えられる。したがって、上記の検討に当たっては、更なる裁判例の収集・分析を踏まえて、責任減免が認められる事例又は認められない事例の類型化を図るとともに、上記分析の結果を逐条解説や消費者庁のホームページ等において紹介し、周知を図ることが適当である。

(2) 刑事上の責任

刑事上の責任の減免については、緊急避難や正当行為といった一般的な正当化事由による違法性阻却が認められ得るところであるほか、実際の責任の有無の判断に当たっては、検察官の訴追裁量も及ぶところである。また、上記の一般的な正当化事由のほかに、通報に関する事案に特有の正当化事由を法定するに当たっては、かかる事由によって、通常は犯罪に当たる事実の要素を類型化した構成要件に該当する事実の違法性が阻却されるかを、厳格に判断する必要がある。したがって、内部資料の持出しに係る刑事上の責任の減免については、慎重に検討する必要がある。

第5 通報対象事実への関与に係る責任の減免

1 ワーキング・グループにおける主な意見

いわゆるリニエンシー制度¹⁶が有効な情報収集の手段として我が国に浸透してきていることから、行政上・刑事上の責任についての導入を検討すべきとする意見があった。

他方で、個別法における法目的を実現する限りものであれば格別、一般的なリニエンシー制度を設けることは他の法令との平仄や違法行為の抑止を弱めること等の問題があるため、減免を一つの基準で判断することは困難であることや、リニエンシー制度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こと等を理由として、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否定的な意見もあった。

2 今後の方向性及び検討課題

リニエンシー制度は有効な情報収集手段となり得るものであるが、公益

¹⁶ 違法行為を自主的に申告した場合に責任が減免される制度を指す。

通報全般についてリネンシー制度を設けることについては、他の法令との平仄や違法行為を助長するおそれ、通報目的の公益性低下のおそれ等の問題点がある。したがって、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は、かかる減免制度の問題点に対する手当てについて十分に考慮した上で、慎重に検討する必要がある。

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（法第10条）

1 ワーキング・グループにおける主な意見

2号通報を理由とする不利益取扱い禁止（法第3条、第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）については、より厳しい要件が必要であるとの意見がある一方、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という意見もあった。

また、2号通報で要求すべき真実相当性はどのようなものかについて、逐条解説やガイドライン等で明示をすることが考えられるとの意見もあった。

2 今後の方向性及び検討課題

事業者の法令遵守を確保するに当たっては、通報に対して、行政がより適切に対応することが必要であるところ、行政機関による適切な対応を促すための方法の一つとして、通報に対する調査措置義務を定める法第10条の要件を緩和することも考えられる。そのため、行政機関に過度の負担をもたらすことによる弊害等に十分に留意した上で、法第10条の調査措置義務の要件である真実相当性を緩和することについて、今後更に検討する必要がある。この際、2号通報が不利益取扱いから保護されるための要件としての真実相当性と、法第10条の調査措置義務の要件としての真実相当性を分けて検討することも考えられる。

また、上記の検討の結果、仮に真実相当性の要件を維持する場合においても、行政機関向けのガイドライン等において、真実相当性の要件が通報内容を裏付ける内部資料等の存在のみならず、通報者本人による供述内容の具体性や迫真性等によっても認められ得ること、また、通報が真実相当性の要件を満たしているかどうか直ちに明らかでない場合であっても、必要な場合には、所要の調査等を行うべきことを明確化するなど、運用面において、行政機関がより適切に対応することを促すための措置を講ずることが適当である。

第2 内部通報制度等の整備

1 ワーキング・グループにおける主な意見

事業者における内部通報の活性化を図る必要性等を理由として、事業者に対して内部通報制度の整備義務を負わせることについて肯定的な意見が多

かった。また、当該義務の内容については、内部通報制度の整備ではなく、景品表示法¹⁷と同様に、法が事業者に対して課している義務の履行確保に必要な体制の整備とすることが適当との意見もあった。さらに、義務の効果・対象に関しては、義務違反があるときに行われたその他外部への通報に対して、3号通報としての保護を与えるものとし、義務の対象は一定の規模以上の事業者に限らず、事業者全般とするのが適当であるとの意見もあった。

他方、当該義務が形式的なものになってしまった場合にはかえって弊害が生じるおそれもあるところ、制度の実効性を確保するための監督体制が不十分であることを理由として、上記義務の法定に慎重な意見もあった。

また、仮にかかる定めを設けるとした場合、その対象者や内容については、事業者の規模に応じて段階的に拡充していくことが適当であるとの意見もあった。

2 今後の方向性及び検討課題

公益通報者保護法の施行から10年以上が経過しているにもかかわらず、制度に関する認知度は必ずしも高いものではないことを考慮すると、内部通報制度等の整備に関する義務を法定してその周知を図るとともに、通報の活性化を図る必要性は一定程度あると考えられる。したがって、事業者が内部通報制度等を整備することに関する定めを法に設ける方向で検討を行う必要がある。

ただし、事業者には、個人事業主や従業員が1～2人程度の零細企業等、内部通報制度の必要性が必ずしも高くはない者も含まれるため、上記検討に当たっては、その対象者の範囲についても合わせて検討する必要がある。その際、できるだけ多くの事業者を対象とできるよう、内部通報制度等の整備・運用の方法に関する情報提供等、特に中小企業における取組を促進する方策についても合わせて検討すべきである。

なお、上記定めを設けることによって、事業者が設けた内部通報制度が形式的なものであっても、当該事業者による内部通報への対応が適当なものとして判断され、外部通報への保護が認められにくくなることのないように、

¹⁷ 不当景品類及び不当表示防止法第26条第1項

事業者は、自己の供給する商品又は役務の取引について、景品類の提供又は表示により不当に顧客を誘引し、一般消費者による自主的かつ合理的な選択を阻害することのないよう、景品類の価額の最高額、総額その他の景品類の提供に関する事項及び商品又は役務の品質、規格その他の内容に係る表示に関する事項を適正に管理するために必要な体制の整備その他の必要な措置を講じなければならない。

上記定めの内容やその履行確保のための制度的担保についても留意する必要がある。

(以 上)

「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」
ワーキング・グループ委員名簿

〔敬称略、五十音順、座長：◎〕

- ◎ うが かつや
宇賀 克也 東京大学法学部・大学院法学政治学研究科教授
- こうぜん こういち
光前 幸一 弁護士
- さえき ひとし
佐伯 仁志 東京大学法学部・大学院法学政治学研究科教授
- しまだ よういち
島田 陽一 早稲田大学副総長・法学学術院教授
- たなか わたる
田中 亘 東京大学社会科学研究所教授
- はいし のりひこ
拝師 徳彦 全国消費者行政ウォッチねっと事務局長、弁護士
- ますだ じゅん
升田 純 中央大学大学院法務研究科教授（第8回まで）
- やまぐち としあき
山口 利昭 弁護士、日本内部統制研究学会理事

「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」
ワーキング・グループ開催経緯

開催日程	主な検討事項
第1回（平成28年4月28日） 第2回（平成28年5月24日）	<ul style="list-style-type: none"> ・通報者の範囲
第3回（平成28年6月14日） 第4回（平成28年6月29日）	<ul style="list-style-type: none"> ・通報対象事実の範囲 ・不利益取扱い禁止違反への刑事罰及び行政措置
第5回（平成28年7月28日） 第6回（平成28年8月4日）	<ul style="list-style-type: none"> ・通報に係る情報の保護 ・事業者外部への通報の要件
第7回（平成28年8月30日）	<ul style="list-style-type: none"> ・内部資料の持出しに係る責任の減免 ・通報対象事実への関与に係る責任の減免 ・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
第8回（平成28年9月20日） 第9回（平成28年10月6日）	<ul style="list-style-type: none"> ・これまでの論点の再検討
第10回（平成28年10月19日） 第11回（平成28年11月4日）	<ul style="list-style-type: none"> ・取りまとめ