

第3回公益通報者保護制度検討会
議事録

消費者庁

第3回公益通報者保護制度検討会 議事次第

日時：令和6年7月8日（月） 13：00～15：00

場所：中央合同庁舎4号館4階 共用第4会議室

出席者：

（委員）

山本座長、柿崎座長代理(オンライン)、赤堀委員、片山委員(オンライン)、川嶋委員、郷野委員、志水委員、土井委員、樋口委員、山口委員

（消費者庁）

吉岡次長、藤本政策立案総括審議官、黒木審議官、浪越参事官、安達企画官、消費者庁参事官（公益通報・協働担当）室担当者

議事：

1. 開会

2. 議事

①前回の質問への回答について

②立証責任の分配について

③各論点に関する皆様からのご意見について

3. 閉会

<<1. 開会>>

○山本座長 定刻になりましたので、ただ今から第3回公益通報者保護制度検討会を開催します。本日はお忙しい中、また大変暑い中、参集いただきありがとうございます。本検討会は対面とオンラインを併用して開催しています。ハウリング防止のため、委員の皆さまは、発言時以外は常にマイクをオフにしてください。本日は片山委員と柿崎委員がオンラインで参加です。片山委員は所要により、1時間で退席されます。続いて、配布資料の確認です。机上に配布している資料は、配布資料一覧に記載のとおりです。不足があれば事務局までお知らせください。

今回の議事の進め方について申し上げます。本日は前回と異なり、比較的、時間に余裕があります。まずは事務局から、前回受け付けた各委員からの質問に回答します。その後、立証責任の配分や、関連する話題として、各国の労働法制について事務局から説明します。最後に、前回説明した主要国の海外法制度、あるいは裁判例を踏まえ、皆さまから意見を頂戴したいと思います。第2回でいただいた意見については、参考として資料配布していますので、適宜御確認ください。なお、次回の9月2日月曜日には、第1回から今回まで皆さまからいただいた意見を基に論点を整理して、提示する予定なので、この機会に忌憚なくご意見をお願いします。まずは前回いただいた質問の回答を事務局からお願いします。

<<2. 議事>>

○安達企画官 EU 指令についての御質問に回答いたします。資料 1-1 をご覧ください。まず最初に、川嶋委員からの質問です。Q1 です。EU は加盟国の拡大に伴って、加盟国間の政治・経済・文化的相違も拡大しているが、EU 指令の諸規定は、国ごとの事情の違いがあるにもかかわらず、全加盟国において達成しなければならない、最低到達ラインとして定められたものとして見てよいかとあります。資料 1-2 で EU 指令の概要を再配布していますが、第 1 条（目的）に『EU 法違反を通報する者を保護する EU 共通の最低基準を定めることにより、EU 法の執行を強化することを目的とする。』、第 25 条に『加盟国は、公益通報者保護指令に定める規定を上回る保護を通報者に与えることができる』とあり、これらの規定から EU 指令は最低基準であると分かります。

二つ目の質問です。EU 指令第 20 条の通報者への支援措置について、各国が具体的にどのようなことをしているのか教えてくださいとあります。例えばフランスでは DDD、人権擁護庁が、行政機関向けの通報について、通報者に適切な通報先を案内しています。また、DDD では、通報がサパン II 法の保護要件を満たす場合には、通報者に認定証を発行しており、通報者は当該認定証を裁判所や使用者に提出することができます。加えて、DDD では通報者への一時的な経済的支援や心理カウンセリングも実施しています。ドイツにおいても、ドイツ司法省に一元的な窓口が設置されており、通報者からの相談に応じて、通報が保護要件を満たしているかどうかのアドバイス、適切な通報先の案内、司法省からの情報を関係機関に回付することなどを行っているようです。また参考ですが、通報者などに対する無料相談については、消費者庁でも公益通報者保護制度相談ダイヤルを運用しています。相談員が常時配置され、平日の月曜日から金曜日まで毎日、対応しています。

なお、赤堀委員や土井委員から、主要先進国の規制の運用状況に関する御意見・御質問がありましたので、御参考に EU 指令の実行性担保措置について少し御説明します。加盟各国が EU 指令を順守して、適切に国内法制化を行っているかどうか、また適切に実効性を確保しているかどうかについては、欧州委員会がさまざまな手段で情報収集を行い、加盟国の状況を監視しています。例えばある加盟国で民間企業が内部通報窓口設置などのコンプライアンス確保を怠っている、もしくは裁判所が義務の履行を執行していないという事実を入手した場合は、当該加盟国に対して、欧州委員会が違反調査手続きを開始することができます。このため、仮に特定の加盟国の国内法制化が適切ではない、もしくは実施上問題がある場合には、欧州委員会の違反調査手続きが開始され、欧州委員会が正式な通知書を加盟国に送って回答を求め、その回答に満足できなければ理由付きの意見書を送ります。それでも満足できなければ訴訟を提起し、裁判所が結論を下すことになっています。また、加盟国が判決に従わない場合は、欧州委員会は加盟国に罰金を科すように求めることができます。

前回説明した 27 加盟国のうち、3 月末時点で国内法制化が未対応だったエストニア、ポーランドの 2 カ国も、対応が遅れていることで欧州委員会に訴えられていました。直近の情報によるとエストニアは 5 月 15 日、ポーランドは 6 月 14 日に EU 指令を踏まえた国内法が

成立しました。つまり、EU では加盟する 27 カ国全てで EU 指令を受けた国内法制化が完了したため、第 2 回の事務局説明を訂正します。なお、欧州委員会による加盟国全体に対する国内法の実効性の監視はこれからと聞いています。理由についてですが、ドイツもそうですが、一部の加盟国における国内法の本格施行は、昨年 12 月に始まったばかりであるためです。EU 指令では 50 人以上の事業者に対して、内部通報窓口等の構築義務を課すことが最低ラインとなっていますが、50 人以上から 249 人までの事業者の義務の施行時期は、昨年 12 月まで延期することができる旨、EU 指令第 26 条に規定されています。赤字の箇所です。

さらに、実効性担保措置に関連する規定として、EU 指令第 27 条をご覧ください。赤字でハイライトしているとおり、欧州委員会では昨年末の 2023 年 12 月 17 日までに、加盟各国から提出された報告書や加盟国の統計などを考慮し、欧州議会および理事会に対して、EU 指令を適用する国内法の影響を評価する報告書を提出しなければならないとされています。また、この EU 指令の影響評価に関する報告書では、EU 指令がどのように機能しているのかについて評価を行い、適切な場合には、EU 指令の適用範囲をさらに広げるための改正を含む、追加措置の必要性を検討すると規定されています。つまり、欧州委員会は加盟各国からの情報や統計データその他、さまざまな情報を勘案して、EU 指令の実効性を評価し、必要がある場合に指令の適用範囲の拡大も含め検討することとなっています。まとめると、EU はパナマ文書事件やルクセンブルク事件などを踏まえて公益通報者の社会的役割を認識し、域内での通報者の保護を統一的に強化するために EU 指令をつくり、欧州委員会が加盟各国の法制化の状況、およびその実効性の状況を監視・検証し、その上で EU 指令を見直すかどうかを検討するという PDCA を回す仕組みを整備していると言えるかと思います。

次に志水委員から質問いただいたので紹介します。EU 指令に関するものです。一つは、EU 指令の 15 条 2 項で、赤字の箇所です。EU 指令の公開の要件は、表現や情報の自由との関係で保護を受けられる制度を構築する国の特別規定に従って、通報者が直接情報を開示した場合には適用されないという規定があります。この点について、国によって報道機関への通報が保護される要件と、EU 指令に基づく報道機関も含めた公開の要件に違いがあるのかについて質問をいただきました。調べたところ、EU 指令第 15 条 2 項は、スウェーデン 1 カ国のみを念頭に置いて規定されたようです。スウェーデンでは表現と情報の自由の尊重を目的とした憲法上の制度として、一定の条件下において、報道機関に直接情報開示を行う公務員に対して保護を提供しています。スウェーデンがこのような公務員のための制度を維持するために、第 15 条 2 項が規定されたと聞いています。

また、志水委員から、韓国の制度紹介のリクエストをいただいています。資料 1-3 をご覧ください。韓国は通報ではなくて申告という言葉を使っており、公益申告者保護法があります。2011 年にこの法律が成立し、直近までに 10 回以上の改正を行っている聞いています。国民権益委員会がこの法律を所管しており、腐敗防止や国民の権利の擁護をミッションとしています。特徴的なところのみを紹介します。【4】の保護される者についてですが、公的機関、民間企業に勤める者や契約により業務に従事している者の他に、公益申告者および公

益申告に対する調査・捜査・訴訟などで陳述・証言する者や資料を提供した者なども、公益申告者等として法律に基づく保護を受けることができるとされています。【5】、保護対象となる通報先に報道機関は含まれていません。

【6】、申告対象事実についてです。国民の健康と安全、環境、消費者の利益および公正な競争を侵害する行為であって、本法の別表に列挙されている法律に基づき、懲役刑等の罰則、許認可の取り消し処分、停止処分等の行政処分の対象となる行為が対象です。本法の別表ですが、491本の対象法律が列挙されています。【7】です。韓国の法令では申告対象事実の範囲から、特定の項目を除外することは行っていないようです。つまり、軍事・医療などに関する法令も対象法律に含まれています。【9】、禁止される報復行為ですが、こちらも詳細に規定されています。例えばケ.にあるとおり、物品契約または役務契約の解約、その他経済的不利益を与える措置といった、取引契約に関する措置も含まれています。【10】、不利益取り扱いからの救済についてです。国民権益委員会が不利益取り扱いに対する申し立てを受け付け、調査を行い、不利益取り扱いと認められる場合には、原状回復措置、差別的に支払われた報酬等の支払い、不利益処分の取り消しなどを実施しています。

また、特徴的なものとして身辺保護措置があります。公益申告者等とその親族、または同居人は、公益申告等を理由に、生命・身体に重大な危害を受けた、または受ける恐れがある場合には、国民権益委員会に身辺保護に必要な措置を講ずるよう要請することができます。また、人事措置の優先的考慮に関する規定もあります。公益申告者等の使用者または人事権者は、公益申告者等が転勤、転出・転入、派遣勤務など、人事に関する措置を要求した場合には、その要求内容を妥当と認めるとき、これを優先的に考慮しなければならないと規定されています。さらに、公益申告者に対する経済的なサポートとして、救助金の制度があります。身体的・精神的な治療に要した費用や、転勤、派遣勤務などに要した転居費用などの支給を、国民権益委員会に支給するよう要請できると規定されています。懲罰的な損害賠償の規定もあります。公益申告者等に不利益な取り扱いをした者は、公益申告者等に発生した損害に対して、損害額の3倍以下で賠償責任を負う規定もあります。

【12】、訴訟における公益申告者の立証責任の緩和についてです。韓国の法律では、公益申告者等が法律に定める一定の要件を満たす事実を証明した場合の因果関係の推定規定があります。例えば1番目の公益申告者等を探索するような場合、公益申告等を妨害しようとした場合、2番目の公益申告をした日から2年以内に、公益申告者等に対して不利益な措置を行った場合などです。これらの場合には、公益申告等を理由とする不利益な措置を行っていないことの立証責任が、不利益措置を行った者に転換される効果が生じます。【13】です。こちらは公益申告行為、公益申告に伴う行為についての免責が規定されています。公益申告者等が犯罪行為や違法行為をした場合の刑事処罰、懲戒処分を減免するリニエンシーの制度が規定されています。また、損害賠償の禁止規定、さらに職務上の秘密遵守義務の排除などが規定されています。【15】では、通報妨害の禁止が規定されています。【16】ですが、韓国では内部通報制度の体制整備義務は特段規定されていません。

【17】の罰則規定ですが、公益申告者等の人的事項や公益申告者等であることが推知できる事実を他人に知らせた、公開した、報道した者は、5年以下の懲役または5,000万ウォン以下の罰金が規定されています。公益申告書等に対して罷免・解任などの、身分上の不利益措置を行った者は、3年以下の懲役または3,000万ウォン以下の罰金です。公益申告書等に対して、不当な懲戒処分などの人事措置、賃金などの差別的取り扱いなどの不利益措置を行った者は、2年以下の懲役または2000万ウォン以下の罰金の対象となる旨が規定されています。これらは両罰規定であり、法人の代表者や従業員等が違反行為をした場合、その行為者を処罰する他、法人または個人にも当該条文が規定する罰金刑が課されます。ただし、法人または個人がその違反行為を防止するために、当該業務に関して相当の注意と監督を怠らなかつた場合には、この限りではないと規定されています。

【18】です。公益申告を受けた代表者等は、公益侵害行為の状況および業法のための措置案を準備して実施し、措置結果を公益申告者に通知しなければならない規定があります。

【19】、匿名通報の扱いについてですが、韓国では匿名通報は認められていません。一方で、弁護士を代理として、弁護士の名前で公益申告をすることができます。最後に【21】です。通報のインセンティブ付与のために報酬金制度が設けられています。韓国に制度についての説明は以上です。韓国では財閥企業の力が強いこともあり、不正について声を上げにくい企業風土であることから、通報者の保護を手厚くすることで、国としての腐敗防止に努めているのであろうと推察しています。

続いて、G20のハイレベル原則について、山口委員と土井委員から質問をいただいています。山口委員からは、ハイレベル原則の和訳の解釈について質問をいただきました。事務局の解釈ですが、本日は資料1-4として配布しています。適宜参考にしてください。

加えて、土井委員からの質問です。第2回の検討会において、G20のハイレベル原則がまとめられたのが5年前であり、これを受けて各国がどのような対応をしたのかについて、紹介いただきたいとの話がありました。G20のメンバー国全ての状況を網羅するのは困難ですが、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、オーストラリア、韓国については、資料が比較的そろっているため、資料1-6として、原則の内容と各国の対応表を作成しています。

第2回の主要国による公益通報者保護法の資料、第3回の韓国の資料を各項目番号で照らし合わせてください。これらの国々に限って言えば、フランス、ドイツはEU指令も踏まえて、2022年、2023年に法改正や新法が施行しています。オーストラリアも2019年に会社法を改正し、公益通報者の保護を強化しています。韓国についても法改正を重ね、G20の原則に記載されている事項は法律に明文規定があることが確認できます。また、配布を入れている通報者の支援や検問活動に係る原則で、法改正にはなじまないような項目についても、各所管官庁においてそれぞれで実施していることを確認しています。

もう少し踏み込んで説明します。原則4の秘密保持契約や退職合意などの雇用契約を含む契約上、あるいは公務員の守秘義務が、保護対象となる通報を行うことを妨げたり、通報を行った者に罰を科さないように確保すべきと記載があります。主要国の制度の表の【15】

や【13】にもあるとおり、多くの国で公益通報については、これらの契約を無効とする規定や刑事免責の規定があります。また、原則 7 の立証責任の比例した方法での配分については、日本以外の主要先進国では、通報者の立証責任に一定の緩和規定が入っています。

続いて、資料 3 の主要国の公益通報者保護法についての質問に回答します。まずは、赤堀委員からいただいたコメントです。資料の【17】の罰則に関連して、ドイツの過料手続きの確保について調べてほしいとの要望がありました。資料 1-7 として概要説明と関連条文をまとめています。こちらの資料に記載があるとおり、ドイツでは秩序違反法があります。第 55 条では、過料決定の事前手続きとして、相手方に対する聴聞を定めており、手続きを中止する場合や相手方に対して既に警告金が課されている場合を除き、あらかじめ聴聞を実施すべきとされています。また、ドイツは昨年 12 月に内部通報者保護法が完全施行されたばかりなので、公益通報者保護法違反で過料を課した事例はまだないと聞いています。

次に樋口委員から【13】の通報に伴う行為に関して、フランスでは EU 指令よりも免責範囲を広くしている理由についての質問がありました。具体的に、フランスでは、公益通報のために、合法的に知り得た情報を含んでいる文書、またはその他の媒体を持ち去り、流用し、隠匿した場合にも、刑事責任を負わない旨を規定していますが、なぜ EU 指令よりも踏み込んだ規定になっているのかを補ってほしいとの要望をいただいています。EU 指令第 21 条を見ると、通報のための証拠となる情報の収集行為は、それ自体が犯罪となる場合を除いて免責されると規定されていますが、資料の持ち出し行為については明文の規定がありません。2022 年のサパン II 法改正で資料持ち出しの免責規定が追加される前は、フランスでは保護対象の通報行為のみに刑事免責を規定していました。しかし、2021 年 7 月にフランス議会に提出されたサパン II 法の評価報告書があり、この中で、内部通報者は警告を発するために必要な文書を削除すること、コピーすること、情報内容を別の媒体に複製すること、ダウンロードすることなどが要求される可能性があると指摘しています。また、警告を発する目的で機密情報を保管した場合、秘密保持義務違反や窃盗・盗品受領の罪で起訴される可能性があり、刑事免責の範囲が不十分であるとの指摘もあり、公益通報のための資料持ち出しについても、刑事免責を明示的に規定することになったという経緯があるようです。

加えて、赤堀委員からの質問です。日本の公益通報者保護法においても、適切ではない通報を行った者に対する、罰則規定の導入が検討に値するのではないかという意見をいただいています。この意見を踏まえて、もう少し各国の制度を調べました。通報者に対する罰則があるフランスでは、サパン II 法自体には通報者が故意に虚偽通報を行った際の罰則は規定されていないことが分かりました。フランス刑法 226-10 条で、上司に対する虚偽申告も処罰対象になっていますが、この規定自体はサパン II 法の制定前から存在するもので、直接に公益通報を念頭に置いたものではないことが分かりました。

一方で、ドイツには内部通報者保護法第 40 条に、通報者に対する固有の制裁、つまり、過料が規定されています。故意に不正確な情報を外部メディア等に開示した場合ということで、対象は非常に絞られていますが、このような場合には過料の対象になる旨が規定され

ています。この趣旨についてはドイツ語で法の解説書が出ていました。この解説書によると、この規定は EU 指令の第 23 条第 2 項、つまり通報者が故意に虚偽の通報や公開を行った場合の罰則規定を、国内で実施するものであると書いてあります。また、犯罪に関する故意に不正確な情報の開示を制裁することは、虚偽の情報の野放図な流布や公表を防ぐために重要であるとしています。

他方で、虚偽告発や名誉毀損などに対する損害賠償や、刑事責任の可能性については、刑法に一定の規定が既にあるため、現行法の法的手段は通常十分であるとしています。しかし、故意に虚偽の情報を開示した場合、その影響を受ける人々にとって、特に深刻な結果をもたらす可能性があるため、法律が対象とする犯罪について、故意に虚偽の情報開示を行った全てのケースを捕捉するために、過料による通報者に対する罰則を規定しているとの説明があります。つまり、通常は刑法の規定で十分にカバーされると考えているようでした。仮に日本においても罰則規定を検討するのであれば、名誉毀損罪や偽計業務妨害罪、信用毀損罪といった、既にある刑法の規定との関係を十分に整理する必要があると考えています。

また、同じく赤堀委員からの質問です。アメリカでは 20 本超の連邦法でのみ、通報者保護が規定されているのに対し、日本は 500 本と対象法律が多いのではないかという意見がありました。その後、柿崎委員からも指摘がありましたが、アメリカは州ごとに会社法や労働法があり、その中で通報者保護や立証責任の緩和などがそれぞれ規定されています。また、連邦法についても刑事罰、過料対象行為のみならず、法律の違反行為の全てが通報対象ベースになっているといった相違があるため、apple to apple の比較は難しいようです。

最後に、赤堀委員から解雇規制についても意見をいただきました。具体的には解雇規制の在り方が国によって異なっており、日本の労働法制の下では、企業は従業員を容易に解雇することができないため、関連する他の法制度も含めて、諸外国との違いを十分に踏まえた上で、議論することが重要であるとの意見をいただきました。各国の労働法について、資料 1-8、資料 1-9 に沿って説明します。

○岩田専門官 日本と主要先進国の労働法制の比較について、私から法制面および国際的な指標に関して説明します。まずは資料 1-8 をご覧ください。こちらは各国労働法の専門家の先生がたにヒアリングを行った上で、主要先進国の労働法制、特に解雇に関する部分について比較したものです。結論として、解雇に至るまでの手続き面と各国に違いはあるものの、少なくとも日本と同程度に解雇規制を設けている国が多いと考えます。内容について簡単に説明します。1 ページのかっこ 1 において、各国の労働法制の概要、特徴について紹介しています。主要先進国の中では、アメリカが解雇自由の原則を採っており、やや特殊な例ですが、その他の国においてはいずれも解雇規制が設けられています。解雇規制の具体的な内容は、2 ページ目以下に記載しています。かっこ 3 をご覧ください。イギリスからオーストラリアまでは不公正解雇があり、日本でいう普通解雇に関する規制があります。かつ、整理解雇や法律上で禁止された解雇に、事由による解雇に関する規制が定められています。解雇

に至る手続きについては、フランスやドイツのように解雇前に社会経済委員会、ワークスカウンシルへの情報提供が必要という要件を設けている国もあります。

また、解雇の要件について、一例として公正解雇に該当しない場合の要件についてかっこ3の丸2を紹介します。フランスでの要件として、現実かつ重大な事由が必要です。ドイツについても、社会的に正当な事由が必要とされています。日本の解雇権濫用法理の要件である客観的合理性、社会相当性と類似する概念が判断基準となっていると言えます。法制上、普通解雇が無効とされた場合の効果についてもまとめています。日本と同様に逸失賃金の支払い等の規定が法律上で定められていました。また、整理解雇についてかっこ3の丸4でまとめています。解雇回避努力をしたのかどうかについて、日本と同様の要件が設けられている国が多くありました。また、法律上で禁止される事由による解雇についても、かっこ4丸1でまとめているとおおり、日本と同様に各国もそれぞれ規制を設けています。

立証責任に関して、6ページのかっこ6以下でまとめているので、簡単に紹介します。イギリス、フランスは立証責任が使用者にあることを、条文上で明記しています。ドイツについても、立証責任の緩和を図っています。他方で、立証責任が労働者にあるとした国の中でも、例えばアメリカでは差別的取り扱いの法理を使用して、事業者のほう而立証責任を多く負担しています。また、オーストラリアのように、職場での権利行使等に対する不利益取り扱いに対して立証責任を使用者に定めている国など、立証責任の負担に関して、各国考慮していることが分かりました。労働法制についての説明は以上です。

続いて、国際的な指標について紹介します。今度は資料1-9を確認ください。こちらは解雇法制に関する国際的な指標の一つとして、OECDが公表している解雇規制の厳格性に関する説明です。2ページ目以降に、どのような指標に基づいて評価されたのかを記載しています。こちらの指標は加盟国37カ国について、解雇通知前の手続きや不当解雇に関する規制等について、各国からの回答内容等を踏まえ数値化したものです。0から6の範囲で数値化を行い、6に近いほど労働者の保護の程度が高いとされます。具体的な各国の数値は3ページ以下で紹介しており、数値を37カ国で比べたグラフを4ページに引用しています。37カ国のスコアの比較で見ると、日本は下から11番目の位置となり、主要先進国の中ではオーストラリアやイギリスに近い数値です。主要先進国における指標ごとの細かなスコアについては、5ページ目以下にまとめています。青は労働者保護の程度が高いスコアが出された所で、ピンクが労働者保護の程度が低いスコアが出された所です。日本が特にスコアが低くなった部分は、退職金の額や不当解雇後の復職の可能性に関する項目です。労働法制および国際的な指標に関する紹介は以上です。

○山本座長 ただ今の回答について、さらに何か質問があればお願いします。解雇規制の話がありました。EU諸国の法律などで規定されている、公益通報の場合の立証責任に関する特別な規定についてです。先ほどの話では、日本だけそこが欠けているということでした。前回に私は事務局に対して、立証責任の分配について、図解などで分かりやすく説明をして

いただき、議論の前提部分を共有したいと申し上げました。その点について事務局から説明いただき、その後に質問があればさらに意見を伺っていきます。お願いします。

○安達企画官 資料2をご覧ください。2ページです。本件が議論になっている背景を簡単に記載しています。現状の公益通報を理由とする不利益取り扱いに関する民事訴訟においては、不利益取り扱いが公益通報を理由とするものであることについて、通報者が立証を負っていますが、公益通報と不利益取り扱いの因果関係については、情報や証拠資料が事業者側に偏在していることなどから、立証が困難な場合もあり、通報者にとって大きな負担となっているとの指摘があります。平成30年の消費者委員会の専門調査会では、公益通報者に対する1年以内の解雇に限り解雇を無効とし、通報者の立証責任を緩和することに賛成する意見が多くありました。一方で、解雇に限定した場合であっても、悪意ある労働者に制度が利用され、無用な争いを避けるために、通報者に対する解雇の措置を一時凍結するなど、円滑な労務管理等を阻害するとの懸念が示され、令和2年改正法附則第5条に基づき、引き続き検討する事項とされています。

3ページをご覧ください。EU指令の第21条で、公益通報と不利益取り扱いに因果関係がないことの立証を、事業者側に転換する旨が規定されています。指令の前文のパラグラフ93で、なぜ転換が必要なのか、説明があります。仮訳の箇所を読み上げると、『報復は通報以外の理由で正当化されるように提示される可能性が高く、通報者が通報と報復との関連を証明することは非常に困難である。一方で、報復の加害者は取った行動とその理由を文書化するより大きな権限と資源を持っているだろう。このため、通報者がEU指令に従って違反行為を通報したこと、または公開したこと、そして不利益を受けたことを疎明した時点で、立証責任は不利益を行った者に転換されるべきである』と記載されています。

次に4ページです。アメリカではちょうど今年2月に、使用者の報復の意図を通報者が立証する責任があるのかどうか争われた事案についての最高裁判決がありました。これはUBS証券の元社員が起こした訴訟で、彼は、顧客向けのリサーチリポートを書いていた方が、トレーディングデスクからリサーチリポートの内容を変えるようにプレッシャーを受けました。これは調査の独立性の観点から問題がある行為ですが、この件について彼が上司に苦情を述べたところ、概して良い業績評価を得ていたにもかかわらず、その後すぐに、2012年2月に解雇されました。この解雇は報復によるものであり、Sarbanes-Oxley法違反であると主張して争ったものでした。最高裁では、Sarbanes-Oxley、SOX法では立証責任が緩和されており、不利益取り扱いに通報行為が何らから寄与したことを立証すればよいと判決しています。つまり、通報者は報復の意図までを立証する必要はなく、従業員の通報行為がなかったとしても、使用者が同じ不利益取り扱いを行ったであろうことを、明白で説得的な証拠をもって証明しなければならないと判示しています。

なぜ立証責任の緩和が必要なのかについて、この判決文の中に記載があります。仮訳をご覧ください。『この立証責任緩和の枠組みは、Sarbanes-Oxley法などに特有のものではない。

ももとは1989年公益通報者保護法、公務員のための内部通報者保護法があり、これに端を発している。この立証責任緩和の枠組みは、内部通報を行った従業員が、通報行為が人事上の不利益処分の重要、支配的な要因であったことを示すという過度に重い負担を負っており、これを軽減することを意図していた。その後、連邦議会では、要件を満たすことが容易な立証責任緩和の枠組みを、Sarbanes-Oxley 法等を含む、通報が公共の福祉を保護する上で特に重要な役割を果たす業界において、公務員ではない民間の職員を保護する類似の通報者を保護する法律に組み込むこととした』と書いてあります。

この2月の最高裁判決は、アメリカでニュースとして多く取り上げられており、判決のインプリケーションなどについて記載した記事もありました。少しだけ紹介します。記事の中では、通報者の立証責任の緩和によって、制度が悪用されるリスクもあると指摘しています。使用者は制度が悪用されるリスクを削減するために、不利益取り扱いの禁止を会社の内部規定に盛り込むこと、通報対応ポリシーを詳細に規定しておくこと、通報対応について定期的に管理職に研修をしておくこと、研修で報復と見なされる行為は避けるように教育すること、解雇等の手続きを再評価して、不利益取り扱いの理由に報復的なことを含まないように文書化をしておくことなど、企業に対するさまざまなアドバイスが記載されている点が印象的でした。

5ページも海外の話です。ここにある全ての国で、公益通報者の立証責任を一部緩和している他、立証責任の緩和以外にも法律上で公益通報者に特別な保護措置を規定しています。例えばアメリカでは、ドット・フランク法で報奨金の制度があります。イギリスでは不公正解雇の申し立て要件として、2年以上は同じ勤務先で働いていたことが必要ですが、公益通報者はこの2年の要件が適用されない、通常適用される補償の上限額がないなど、例外措置が規定されています。フランスでも立証責任を緩和している他、法律上の守秘義務がある場合でも、公益のために必要な範囲の情報漏洩であれば、刑事責任を免責しています。ドイツでは労働法で推定規定を入れることは一般的ではないようですが、ドイツ内部通報者保護法では、通報者が法に基づく通報した結果、不利益取り扱いを受けたと主張する場合には、通報に対する報復と推定するとの推定規定が入っています。オーストラリアでも立証責任を緩和している他、通報行為に刑事・民事・行政上の免責が規定されており、また、訴訟コストの負担が免除されています。

本題の立証責任について、以降でさらに詳しく説明をします

○山内専門官 まずは立証責任の概念について説明します。書いているとおり、立証責任は訴訟において要件事実の立証が十分にできなかった場合、真偽不明の場合に自己に有利な法律効果が認められない立場を表す概念です。通常、どちら側の当事者が立証責任を負うのかの配分については、自己に有利な法律効果の要件となる事実について立証責任を負うのが一般的な配分です。証明責任という言葉が用いられることもありますが、これも立証責任と同義です。立証責任を負う場合にどのレベルまで証明しなければいけないのかについて

は、昭和 50 年の最高裁判決があり、高度の蓋然性と表現されています。四角のところですが、立証責任を負う側の当事者は、立証責任を負う事実を高度の蓋然性をもって証明する必要があり、これが本証と呼ばれています。反対に立証責任を負わない側の当事者は、真偽不明まで持ち込めば立証成功ということで、これは反証と呼ばれています。

立証責任、証明責任の転換がどのような場合に行われるのかについて、民事訴訟法に関する一般的な書籍でどのように記載されているかについて、2 点引用しています。『特定の状況が典型的に存在する場合において、通常の証明責任の分配に従うことが不公平であるとの判断が、立法によって示されたものである』。また、『一定の立法政策に基づいて、証明責任の分配の一般原則に特別な規整を加える法技術である』。このように説明されており、立法政策の問題であるということです。

次のスライドです。公益通報をしたことを理由として不利益な取り扱いを受けた事案の場合に、どのような訴訟があり得るのかを考えると、ここに記載しているようなものが想定されます。まずは地位確認請求です。解雇、懲戒処分、あるいは配置転換などの無効を主張して、解雇無効であれば今も労働者の地位にあることを確認するという請求です。2 点目です。解雇や減給があった場合は、本来、その期間に得ることができるはずであった賃金の支払いを請求することが想定されます。さらに、不法行為に基づく損害賠償請求も想定されます。いずれの類型においても、主な争点は当該不利益な取り扱いが有効か、無効かという点であろうと考えられます。

有効か、無効かをどのような枠組みで判断するのかについて、次ページ以降で整理しています。このページは普通解雇について記載しています。A と B で大きく二つの枠を記載しています。左側の A は解雇権濫用という労働契約法 16 条の構成です。ここでは濫用であることが要件です。濫用かどうかは評価的な概念で、一般に規範的要件と呼ばれることがあります。規範的要件の場合ですが、ここでは通報者・労働者が濫用であることを基礎付ける具体的な事実について主張・立証します。濫用ではないと主張する側、ここでは事業者・使用者が濫用との評価を障害する事実、言い換えれば、濫用ではないことを基礎付ける具体的な事実について、主張・立証することになります。ただし、労働契約法 16 条の解雇権濫用においては、通報者・労働者は実務上、問題なく就労していた等の概括的な主張をすれば、具体的な事実が主張されたものとして扱われます。むしろ、事業者・使用者側において、濫用ではないことを基礎付ける具体的な事実を主張・立証するものとして扱われています。したがって、解雇権濫用の枠組みでは、事業者・使用者側が相応の立証負担を負っているということです。

これに対して右側、B の公益通報者保護法の枠組みによる場合です。現行法が真ん中の列です。黄色のマーカー部分が立証責任を負っていて、本証が必要な要件です。丸 1、公益通報をしたことです。丸 2、通報先ごとの保護要件該当性です。丸 3、『理由として』です。これが通報者側において立証責任を負っている要件です。なお、公益通報の定義の中に、『不正の目的でなく』ということが条文上に書いてあります。これについては右上に四角囲みで

注意書きをしています。大阪高等裁判所の判決で、不正の目的であったことは事業者側に立証責任があると判断されています。この資料では説明上、この判決の考え方に従って整理を行い、不正の目的は丸4として事業者側に立証責任があるという整理にしています。現行法はこのような枠組みになっています。

EUと同様に、丸3の『理由として』で通報者の立証負担を軽減して、事業者側に立証責任があるとした場合は、矢印の先にある右側のようになります。ただし、下の吹き出しにあるとおり、通常は立証責任の所在にかかわらず、自分に有利な事実を十分に主張・立証することが、当事者の目から見た立証活動だと思われるため、当事者の訴訟活動は変わらないだろうと考えられます。むしろ、裁判所の事実認定の局面において、高度の蓋然性まで証明できたのかどうかという、ハードルの高さが変わることで結論が分かれる可能性があります。

次のスライドです。こちらは裁判官の心証を要件ごとに図示したものです。丸1から丸3について、現行法では通報者に立証責任があるため、1から3のいずれについても、高度の蓋然性を超えるレベルまで立証する必要があります。丸4で事業者側に立証責任があるとなれば、事業者側から見た高度の蓋然性なので、通報者はそれを超えればよいという形です。丸3の立証責任を事業者に分配した場合は、通報者から見ると、右側のように丸3のハードルが下がるということです。

次です。こちらは懲戒処分の場合です。左側のAの枠組みは、労働契約法15条の懲戒権の濫用です。これは通報者・労働者が、濫用であることを基礎付ける具体的な事実を主張・立証し、事業者・使用者が濫用ではないことを基礎付ける具体的な事実を主張・立証することになります。右側のB、公益通報者保護法の枠組みの場合は、先ほどの解雇の場合と同じです。丸3の『理由として』が現行法で通報者側にあるものが、転換すると右側のように事業者側に移るということです。裁判官の心証を図示した図についても、解雇の場合と同じです。

次に13ページ、配置転換命令の場合についてです。左側のAは、権利濫用の構成の場合です。こちらの前提として、次のページを先に説明します。14ページです。昭和61年の最高裁判決、東亜ペイント事件があります。冒頭に『使用者は業務上の必要に応じ、その裁量により労働者の勤務場所を決定することができる』とあります。配置転換については、基本的に事業者・使用者に裁量があるとされています。ただし、これが権利濫用として無効になる場合があるということで、丸1から丸3の三つが類型として挙げられています。丸1が『業務上の必要性が存しない場合』、丸2が『不当な動機・目的をもってなされたものであるとき』、丸3が『労働者に対し通常甘受すべき程度を著しく超える不利益を負わせるものであるとき』です。これらは相関的に判断されていると指摘されています。このうち、特に丸1について、判決の2段落目にあるとおり、『業務上の必要性についても、当該転勤先への異動が余人をもつては容易に替え難いといった高度の必要性に限定することは相当でなく』、『企業の合理的運営に寄与する点が認められる限りは、業務上の必要性の存在を肯定すべきである』とされています。

先ほどの13ページに戻ります。したがって、左側のA、権利濫用の構成で見ると、通報者・労働者が権利濫用だと主張したときに、これが認められるのはハードルが高いということです。右側のB、公益通報者保護法の場合です。丸1、丸2は解雇や懲戒処分の場合と同じですが、丸3が加わっています。配置転換はそれ自体が直ちに不利益なのかどうかは分からないので、当該配置転換が不利益な取り扱いであることを主張・立証する必要があるということで、ハードルが一つ増えています。ただし、EU指令においても、丸3の不利益性の立証責任を転換するところまでは行っていないようです。従前の議論でも、丸4の『理由として』の転換が議論されていたと理解しています。丸4の『理由として』を転換した場合が右側です。

15ページ目の立証責任の分配イメージで、裁判官の心証の図です。丸3の不利益性が要件として加わっていること以外は、これまでと同じです。16ページ目です。『理由として』の立証責任を、事業者に分配する変更を行った場合の影響についてまとめています。この内容は当庁が弁護士、研究者、裁判官経験者にヒアリングした結果をまとめています。まずは1です。わが国の労働法では、解雇や懲戒処分の場合について、実務上、事業者側の立証負担が既に相応に重いです。したがって、公益通報者保護法において、『理由とする』の通報者の立証負担を緩和した場合でも、民事訴訟の結論に影響を与えないと考えられるという指摘がありました。また、通常は立証責任の所在に関わりなく、当事者は自分に有利な事実を十分に主張・立証すると考えられるため、各当事者の訴訟活動は変わらないと考えられるという指摘がありました。

一方で、立証負担を緩和した場合に、変わると思われる点についてです。丸1です。労働法の一般法理で判断される場合について、解雇権や懲戒権の濫用という労働法の一般原則で判断されるとしても、公益通報者保護法で立法者の意思が示されると、それによって裁判官の心証に影響する可能性自体はあるのではないかと指摘がありました。丸2です。解雇や懲戒処分が解雇権濫用や懲戒権濫用という形で無効だと判断されても、通常はバックペイ、賃金相当額以外に慰謝料まで認められることはなかなかないようです。公益通報を『理由とする』と認められれば、違法性の高さから慰謝料が認められやすくなる可能性があるのではないかと指摘がありました。

3番は配置転換の話です。わが国では一般的にジェネラリスト採用ということで、配置転換は頻繁に行われており、労働法上で権利濫用と認められるのはハードルが高いです。公益通報者保護法において『理由とする』の立証負担が緩和されると、公益通報を理由とする不利益取り扱いの民事訴訟の結論に、影響する可能性があるだろうという指摘がありました。

4番です。事業者が公益通報を理由とする不利益取り扱いではないことの立証責任を負う場合、事業者は従業員研修、特に管理職の研修などにおいて、公益通報を理由とする不利益取り扱い禁止の周知を徹底することや、解雇その他不利益取り扱いの意思決定過程や人事評価・業績評価を明確に文書化するなど、内部通報の体制整備を強化し、人事プロセスを一層客観化することで、インセンティブの向上が期待できるのではないかと指摘もあり

ました。

最後の17ページは、関連する制度として妊娠・出産を理由とする解雇についてです。男女雇用機会均等法第9条4項があります。これは『理由とする』の立証責任を転換した形で規定しているもので、参考として付けています。適宜ご覧ください。立証責任についての事務局からの説明は以上です。

○山本座長 ありがとうございます。ここまで非常に丁寧に説明いただきました。何か質問はありますか。質問を受けた後に、それぞれの委員から意見を賜りたいと思っています。まずは今の事務局からの説明そのものについて、何か質問はありますか。後に意見の中で確認していただいても構いません。ここから先は、前回に説明のあった海外法制度調査、近時の裁判例、今回の補足説明、それから立証責任に関する資料、あるいは、自身の経験からでも構いませんが、資料あるいは知見等を踏まえてご意見をいただきます。ご都合により、まずは片山委員から意見をいただけますか。

○片山委員 日本労働組合総連合会の片山です。ご配慮、ありがとうございます。私は意見書を出していますが、手元にありますか。

○山本座長 すみません。今から配布するとのことですので、時間のことがあるので、お願いします。

○片山委員 かいつまんで話します。公益通報を理由とする不利益取り扱いの立証責任について、事務局から説明がありました。私としては、三つの理由から事業者に転換されるべきであると考えています。一つ目です。通報者の有する情報量が、事業者など不利益取り扱いを行った者の有する情報量よりはるかに少ないということで、立証することが極めて困難であるということです。二つ目です。英国ならびにEU諸国において、立証責任は雇用主側にあるということです。そこは日本も同様な制度とするべきではないかと思えます。三つ目は、労働法制との関係です。労働契約法では、事業者側が解雇は客観的・合理的な理由であることを立証します。これらを考慮すると、現行の公益通報者保護法では、バランスを欠いているため、是正する必要があると思っています。

資料には書いていませんが、他にも意見を述べます。一つは、通報窓口の守秘義務も法定すべきだと考えています。また、不利益取り扱いに関しては、刑事罰を設けるべきだと思います。加えて、通報者の探索や通報妨害にも禁止措置を設けて、行政措置や刑事罰の対象とすべきではないかと思っています。駆け足になりましたが、私の意見は以上です。よろしくをお願いします。ありがとうございました。

○山本座長 ありがとうございます。それでは意見をいただきますが、若干の説明を申し

上げます。これまでも既に意見を伺っています。本日の事務局の説明を踏まえて、さらに意見をいただきたいと思います。先進国の公益通報者保護法について、資料 3 があります。2 ページの【4】から【7】にかけて、保護される者、保護対象となる通報先、通報対象事実、通報対象に含まれないもの、とあります。それから【8】の保護要件です。これまでは、例えば公益通報者保護法の内部通報体制整備義務を対象に含めるべきという意見はありましたが、それ以外についてはまだあまり意見を伺っていません。この辺りについて意見があればお伺いしたいと思います。

今、片山委員からも話がありました。例えば【13】の公益通報に伴う行為の責任の免責、【15】の通報妨害の禁止、【14】の通報者に関する情報漏えいの禁止、通報者探しの防止などについて、これまでに若干の意見はいただいています。まだそれほど意見をいただいているとは思いません。意見があれば伺いたいと思います。片山委員が言われた不利益取扱いに対する措置、立証責任など、これまでにさまざまな意見をいただいているところについても、もちろん意見をいただきたいと思います。

まずは、1 人ずつ意見をいただいて、その後に追加で議論が必要な場合はさらに意見をいただく形にします。各国の制度について、それぞれの国の固有の事情があり、単純な比較はできない面があります。他方で、全体的に国際的に要求される水準が高くなっています。日本もサミットで自分が議長国のときに、国際的に音頭を取ったということもあります。その水準の実現が難しい場合は、それ相応の理由が説明できなければ、国際的に通用しないということもあり、ぜひ意見をいただきたいと思います。各国の制度で共通に規定されているもので、特にまだ日本で明文の規定がないものとしては、先ほど申し上げたところ、あるいは匿名通報の扱いです。12 ページの【19】の部分だと思います。通報を妨害する契約の無効に関する規定も、9 ページの【15】、通報妨害の禁止のところに入っています。そのようなものもあるので、ぜひ意見をいただきたいと思います。

今、片山委員からいただいたので、柿崎委員からいただきます。次は赤堀委員から五十音順をお願いします。柿崎委員、お願いします。

○柿崎座長代理 ご指名、ありがとうございます。聞こえていますか。

○山本座長 はい。聞こえています。

○柿崎座長代理 私からは、先ほどお話があった改正の方向性として、G20 ハイレベル原則による要請との関連などについて、まず申し上げたいと思います。あとは、国際連合の「ビジネスと人権」作業部会による日本に対する調査の最終報告が先月に提出されたと思いますが、非常に厳しい提言が出されています。そこには公益通報者保護法の改正についても、今後、考えて頂きたい論点がいくつか含まれていたと思います。これは山口委員も取り上げられるかと思いますが、それらを考慮すると、私は EU の公益通報者保護指令のレベルまで

は、日本も今回の改正で最低限上げていく必要があるという意見を持っています。ただし、その中でも特にここはというものについてのみ、駆け足になります。指摘させていただきます。

1 番目は、EU 指令第 4 条の人的適用範囲についてです。前回の日本の公益通報者保護法改正では、役員等が、適用対象に入ってきました。さらに退職後の従業員も入ってきました。しかし、EU 指令第 4 条の人的適用範囲には、請負や下請け企業者等の指揮下にある者も含まれています。あとは、通報に際して、通報者を援助する者とありますが、私はここに弁護士も含まれると思います。そのような者や通報者の同僚・親族が示されています。日本も、そろそろその辺りまで通報保護対象者の範囲を広げる必要があるのではないかと思います。公益を保護するのが本法の趣旨である以上、それを侵害する事実を見聞きした者からの通報であれば、もはや従業員に限定する理由はないということです。そこは検討する必要があると思います。

2 番目です。EU 指令第 5 条の定義にある、報復の具体的な例について申し上げます。現行法では、配置転換、転勤については明文規定がありませんが、私はこれも不利益取扱いの現状からみて、日本にも入れていく必要があると思います。

3 番目は、EU 指令第 9 条にある内部通報のフォローアップ手続きについてです。その中には、通報受領後、9 日以内の受領通知が必要とあります。通報受領通知から 3 カ月以内の通報者へのフィードバックを含めて、通報者に対して通報後に適切に対応が行われているという時間的な目安を明示し、通報者の心理的な安全性を確保することが示されていると思います。前回の改正ではここまで行うことは時期尚早だったと思いますが、そろそろ日本でもこのような対応は可能なのではないかと思います。

4 番目は、EU 指令第 21 条に規定されている立証責任の転換というか、通報者の立証責任の軽減についてです。これには全く賛成ということで、片山委員と同意見です。

5 番目は、EU 指令第 21 条 5 項についてです。通報者の名誉毀損や秘密保持違反、企業秘密開示、損害賠償を含む司法手続きにおいて、通報を行ったことについていかなる責任も負わず、当該訴訟の却下を求める権利を有するという書きぶりになっています。この規定についても、検討する論点として取り上げて頂きたいです。

6 番目は、EU 指令第 22 条の関係者保護のための措置についてです。先ほど韓国のお話にもありましたが、通報調査中の関係者の身元保護です。日本は通報後の通報者に寄り添う体制の整備が欠けていると思うので、その点の議論もして頂きたいです。

7 番目は、EU 指令第 23 条の罰則についてです。これも片山委員と同様の意見です。先ほど通報妨害について指摘ありましたが、それらをひとまとめにして報復に対する罰則導入の検討が必要だと思います。ただし、この場合について、韓国のお話がありましたように、例えば法人・個人が十分な監督を怠らなかった場合には、減免の余地があるという、ただし書きを付けることも、もしかすると検討対象になると思います。他方で、EU 指令第 23 条の後段にある、通報者が故意に虚偽の通報や公開を行った場合です。日本の場合には、これは 3 号通報にあたると思いますが、その場合の罰則についても、何らかのペナルティーを考え

たほうが良いと思います。赤堀委員からもお話があるかもしれませんが、現状では公益通報対応業務従事者の過剰な負担が問題となっているようです。その点も勘案すると、これを抑止するような規定もそろそろ必要だと思います。

あとは、EU 指令第 26 条の後段にあるように、労働者 50 人以上 249 人以下の民間部門の内部通報経路の確立についての検討です。日本の現行法では、300 人以下の事業体に関しては努力義務を課しているだけですが、EU との人数比較を考えても、そろそろ 300 人基準をもう一回見直す必要があるのではないかと思います。

今回、私が一番申し上げたかったのは、立証責任の緩和と、不利益取り扱いへの罰則の導入の点です。それに対しては、悪質な通報者への対処も併せて検討が必要だと思います。立証責任の緩和については、先ほどアメリカの最高裁判決のインプリケーションについても事務局から説明がありましたように、通報者の立証責任の緩和を改正に盛り込むことで、事業体には人事プロセスを客観化するインセンティブを向上させる効果が期待できると思います。それは、最終的には、健全な社内管理体制の構築、ひいてはガバナンスの向上にもつながっていくため、これを否定する必要はないと思います。それでも通報窓口従事者への負担が懸念される場合には、公益通報対応業務従事者を外部の機関に委託するなどの工夫が考えられると思います。これは法律に定めるということではなくて、単なる個人的な意見ですが、例えば各県の弁護士会が主体になって、県ごとの公益通報窓口プラットフォームを構築するなどの工夫を行ってはいかががかと思います。各県に所属する弁護士に登録してもらい、交代で通報窓口の公益通報対応業務に当たります。現在は、企業が個別に外部窓口を設けている例がみられますが、これを顧問弁護士が担うことが結構多いそうです。その場合には、利益相反性が高くなる問題がありますが、私は県の弁護士会が主体になって、こうした共通の公益通報窓口を作ることで、大企業だけでなく、中小の企業の従業員に対しても公正な通報窓口を提供することができると思っています。そうすれば個別企業の公益通報業務対応従事者の負担は相当に軽くなると思います。そこに参加する各県の企業から負担金を集めると、それなりにペイすると思いますので、そのような取組みや工夫を重ねることで、これらの課題は克服できる可能性があり、通報窓口の負担が重い、悪質な通報者がいることだけをもって、通報者の挙証責任の転換、緩和を認めないのはどうなのかなと今は思っています。

最後に、先ほどもお話があったと思いますが、通報体制構築義務の違反は、現在、公益通報者保護法の通報対象事実になっていないというアイロニカルな状況になっています。ここは指導・勧告・公表を行っても是正されない場合は、罰則を科す方向で検討することで、公益通報体制構築義務違反についても、公益通報者保護法の適用対象とすべきだと思います。最後にもう一つだけ付け加えると、監督官庁が処分を行った場合には、最終的にそれらの情報が消費者庁に集約されるような体制を検討してみてもどうかという点です。今後、継続的に消費者庁が、公益通報者保護法の改正を進めていくのであれば、そのような情報収集機能なども検討されるべきだと思います。これは先ほど申し上げた、国際連合のビジネスと

人権の作業部会の最終報告でも指摘があったところです。長くなりましたが、以上が私の意見です。

○山本座長 ありがとうございます。赤堀委員、お願いします。

○赤堀委員 説明いただき、ありがとうございました。私からいくつかコメントします。まずは不利益取り扱いに対する行政措置、刑事罰の導入についてコメントします。資料 1-7 で、ドイツの過料制裁について整理していただいたことに感謝申し上げます。

1 ページの第 5 段落のとおり、ドイツ秩序維持法 55 条は、過料決定の事前手続きとして、相手方に対する聴聞を定めています。また、第 2 段落のとおり、行政官庁による過料の裁定に対しては、地区裁判所への提訴が可能とされていることが参考になると考えています。第 1 回検討会でも申し上げたとおり、不利益取り扱いを行った事業者に対する行政措置や刑事罰を導入することについては、引き続き慎重に検討すべきであると考えています。まずは、新たな制度の導入を議論する前に、令和 2 年の法改正が違法行為の抑止にどれほど効果があったのかを検証する必要があります。第 1 回検討会において、各種実態調査の結果を説明いただきました。例えば従事者に対する刑事罰のある守秘義務の創設や、2 号通報および 3 号通報の保護要件の緩和などに違法行為の抑止があったのか、また、通報者と事業者の双方において、どのような影響を与えたのかを詳細に検証する必要があります。

不利益取り扱いに対して過料の制裁を課すのであれば、適正手続きの保障が確保されることが重要です。適正手続きの保障の制度を整備し、行政措置が恣意的に運用されることを防ぎ、法執行の適正と透明性を確保することが求められます。

刑事罰についてです。守秘義務違反の場合は、従事者が情報を漏らしたのか否かは客観的に判断できます。一方で、例えば通報者が他部署に異動させられた場合、それが不利益取り扱いであるのか否かは内容に主観的な要素も含まれたため、的確に判断することは難しいです。このため、不利益取り扱いに対する刑事罰を導入することで、事業者が正当な人事異動や配置転換を行う際に過度に慎重になる可能性があるため、守秘義務違反と同列に扱うことは適切ではないと考えています。不利益取り扱いに対して適切な措置を講じることは重要ですが、刑事罰の導入が適切であるのかについては、企業活動に及ぼす影響を総合的に考慮する必要があると考えています。

続いて、立証責任の緩和についてコメントします。前回の検討会における私の発言を踏まえ、資料 1-8 および 1-9 を作成していただき感謝申し上げます。世界各国の法制度を踏まえ、わが国の公益通報者保護制度の最適な在り方の検討を進めるに当たり、とても参考になるものだと評価しています。

その上で、公益通報を理由とする不利益取り扱いの立証責任を緩和する規定を設けることについては、引き続き慎重に検討する必要があると考えています。まず、わが国の公益通報者保護制度の運用における大きな問題として、令和 2 年の法改正で、従業員が 300 人以上

の事業者に内部通報体制の整備が義務づけられたものの、内部通報体制の整備に積極的に取り組んでいる事業者が多数ある一方で、体制整備が進んでいない事業者も見受けられます。この状況において仮に立証責任を緩和しても、それによって、もともと体制整備を行っていなかった事業者が積極的に取り組むようになるとは考えにくいです。むしろ、既に体制整備に取り組んでいる事業者において、経営判断に制約が生じることが懸念されます。従って、内部通報制度における体制整備義務の効果検証と立証責任の緩和の検討については、別個の問題として扱うべきです。以上が総論的な考えです。

続いて、解雇および懲戒処分についてです。資料2の15ページに記載のとおり、実務上、事業者側に厳格な立証負担があります。特に解雇は労働者の生活に重大な影響を与えるため、慎重な取り扱いが求められますが、既に一般の労働紛争において、通報を行った労働者も含めて、労働者側の立証の負担が一定程度は軽減されています。従って、公益通報者保護法で新たに立証責任を緩和する規定を設ける必要があるのかについては、慎重に検討されるべきであると考えています。

一方で、配置転換については、通常の経営活動の一環として頻繁に行われる措置であり、立証責任の緩和によって適正な経営判断が損なわれることが懸念されます。例えば、事業者が人間関係のトラブルを解決するために、通報者を別の部署に異動させた場合、その異動が通報を理由とするものでないことを事業者側が立証することが困難になる可能性があります。その結果、事業者側が適切な人事異動を通じて、問題の解決を図ることが制約される恐れがあります。

今後の検討では、公益通報者保護の強化と、事業者の適正な経営判断のバランスを考慮した制度設計が重要です。既存の労働法制や実務上の運用との整合性を保つことで、過度な負担が事業者に課されないようにすることが必要です。不利益取り扱いに対する立証責任の緩和が公益通報者保護の趣旨に沿うことは認識していますが、一方で事業者側における適正な経営活動を制約しないことが重要です。

最後に、内部通報体制整備義務についてコメントします。まずは、体制整備義務違反に対する罰則についても、引き続き慎重に検討すべきであると考えています。現行法においても、体制整備義務に違反している事業者に対して、消費者庁が是正指導、具体的には助言、指導および勧告をすることが認められています。こちらは公益通報者保護法第15条です。しかし、令和4年度は0件、令和5年度は24件にとどまっています。過料や刑事罰を科す前に、まずは消費者庁において法執行を強化していただき、その効果を把握すべきであると考えています。法執行の強化により、現行の是正指導がどの程度の実効性を持つのかを確認することが重要です。その上で、必要に応じて罰則の強化を検討することが適切であると考えています。

続いて、先ほど柿崎委員から指摘があった、従業員数300人をどうするかのところです。従業員数300人以下の事業者に対して、内部通報体制の整備を義務づけることは慎重に検討していただきたいと思います。理由としては、小規模な事業者では内部通報があったとし

ても通報の頻度が非常に低く、従事者がノウハウを蓄積することが難しいです。例えば 2、3 年に 1 件程度の通報しか発生しないことがあります。また、小規模な事業者では従業員同士の距離が近いこと、従事者が守秘義務を厳守しても、誰が通報したのかが容易に分かってしまうリスクがあります。このような環境では、通報者の保護が十分に図られない可能性があります。このような理由から、小規模な事業者に実効的な内部通報体制の整備を求めることは現実的ではなく、努力義務のままですとどめていただきたいと思います。これにより小規模な事業者の負担を軽減しつつ、通報制度の実効性を確保するための現実的な対応が可能になると考えています。

最後に、悪意のある通報者への罰則についてコメントします。こちらは前回に申し上げたことと同様に、公益通報者保護法に、悪意のある通報者に対する罰則の導入を検討することが必要であると考えています。先ほど説明いただいたように、現行の刑法には信用毀損罪、偽計業務妨害罪、名誉毀損罪という規定があり、悪意のある通報行為に対して適用される可能性があることは認識しています。しかし、公益通報者保護法に明確な罰則を設けることにより、悪意のある通報者に対する抑止効果をさらに高めることができると考えています。事業者と通報者の両者にとって罰則の対象となる行為が明確になることで、内部通報制度の適正な運用が図られることを期待します。通報者が正当な目的で通報を行うことを奨励し、悪意のある通報者による制度の濫用が防止されれば、内部通報制度の信頼性の向上につながるかと考えています。私からの発言は以上です。

○山本座長 ありがとうございます。川嶋委員、お願いします。

○川嶋委員 私からは資料 1-1 の Q1、Q2 の質問に対する回答部分と、資料 2 の証明責任の転換に関する部分について若干のコメントをします。質問への回答に関して、二つコメントします。

まず、一つ目の質問への回答についてです。説明をありがとうございました。EU 公益通報者保護指令が EU 域内の最低到達ラインを定めたものである旨、理解しました。EU は加盟国の拡大に伴って、国ごとの社会的・制度的な背景の相違も拡大していると思いますが、EU 公益通報者保護指令は、国ごとの事情にかかわらず、どの国であっても導入すべきことについてのコンセンサスが得られているルールであることは、特筆に値すべきと見ています。先ほど山本座長や柿崎委員が言われたことと重なりますが、海外の制度を日本で参考するに当たって、日本の実情を踏まえた検討が必要になることは確かですが、国際的に共通の最低基準と言われるルールを導入できないほどに日本の事情が特殊な事情と言えるかどうかについては、個別の論点ごとに丁寧な検討が必要になると考えています。

次に、2 点目の質問への回答に関してです。EU 公益通報者保護指令の第 20 条の制定経緯や、これまでの状況などを紹介いただきありがとうございました。また、日本の運用として、公益通報者保護制度相談ダイヤルの運用状況などについても、併せて教示いただきありが

とうございました。この質問の趣旨ですが、EU 指令第 20 条 1 項の規定を見ると、各国に対して、行政当局に通報者支援の新たな枠組みの創設を義務づけているように見えます。行政当局の権限や職掌、それから人的・物的リソースも国によってさまざまである中で、各国はどのように対応しているのかに疑問、関心を持って質問しました。EU 指令第 20 条 1 項の (b) に定められているように、通報者が保護を受ける資格を有する事実の証明ができる制度や、これに類似したような制度があれば、公益通報を行った後に生じ得るさまざまな紛争を未然に防止することにつながると考えられる点で、裁判などによる事後的な救済を通じて地位の回復を図るよりも、そのメリットは大きいように思います。このような制度についてはフランスが先んじているようです。本日、紹介いただいた韓国の取り組みも進んでいるように見受けられます。日本においても、海外の動向なども踏まえて、通報者支援に対する行政機関の関与や支援の在り方について、継続的に考えていく必要があると考えています。

日本におけるサポート体制として、現状では、公益通報者保護制度相談ダイヤルがあることを紹介いただきました。今後、公益通報者保護制度の社会的な認知度の向上や、通報対象事実の拡大などに伴い、相談対応もより量的・質的に増大することが予想されます。この点で生成 AI の技術は、特にカスタマーサポートの領域で特に強みを発揮していると言われており、公益通報に対する相談対応においても、AI 技術は大いに活用が期待できると思います。立法論というよりは運用論になると思いますが、AI 等のデジタル技術の活用による消費者の相談業務の一層の高度化についても、公益通報者保護制度の円滑な運用のために重要なファクターになると考えています。

続いて、資料 2 の証明責任の転換に関する説明について、若干のコメントです。まずは公益通報を理由とする不利益取り扱いの立証責任に関して、非常に詳細かつ丁寧な資料の作成と説明をいただきありがとうございました。これに関して、4 点ほどコメントします。まずは 1 点目です。今回の検討会では、特に国内外の環境の変化や現行法の施行状況を基に検討するとされています。このうち海外の動向として、資料 2 では EU の動向とアメリカの動向を紹介いただきました。本日、質問への回答として補足いただいたように、2019 年 6 月に日本が議長国となって取りまとめた G20 ハイレベル原則の原則 7 において、G20 諸国は解雇の場合を含め、公益通報者を保護するために、比例的な方法で立証責任を分配するメカニズムの導入を検討するものとしていることについても、あらためて確認しておきたいですし、G20 ハイレベル原則を受けて、今日までに主要国においてこれを反映した法整備が進んでいることについても、あらためて確認しておきたいと思います。

2 点目です。立証責任の軽減を図るために、どのような方法を考えることができるのかについては、いくつかのバリエーションがあり得ると思います。一案としては、本日の資料でも参考とされていたように、EU 公益通報者保護指令の 21 条 5 項をモデルにした立法例を考えることができると思います。同条は、通報者が「通報を行ったこと」と「不利益取り扱いを受けたこと」を証明すれば、通報と不利益取り扱いの因果関係が推定される旨の規定を置くとともに、併せて、事業者側は「正当な理由」の存在について証明責任を負う旨の規定を

置いています。因果関係の証明責任を転換した場合、今度は事業者のほうで因果関係の不存在について証明責任を負うこととなりますが、その場合に、通報と不利益取り扱いとの間に一切の関連性がないことについてまで事業者側で証明しなければ勝訴できないことになってしまうと、今度は事業者側に過度の負担を強いることにもなりかねません。この点、EU 指令においては、事業者側が証明責任を負う対象を「正当な理由」と定める形で事業者側の証明主題の明確化が計られています。このような立証責任の分配手法は、G20 ハイレベル原則の原則 7 でも言われる、「比例的な方法」の一例として参考になると考えています。

3 点目です。証明責任を転換した場合に指摘されている懸念に関してです。平成 30 年の消費者委員会・公益通報者保護法専門調査会では、証明責任の転換に賛成する意見が多かったとされる一方で、証明責任を事業者側に転換することで、悪意ある労働者に制度が利用されることや、無用な争いを避けるために通報者に対する措置を一時凍結するなど、円滑な労務管理を阻害するなどの一定の懸念も示されてきたことに留意が必要であると考えています。この点に関しては今後も検討会の中で引き続き議論が予定されていると思いますが、差し当たって若干付言しますと、これまでに言われている懸念のうち、悪意ある労働者に制度が利用されるとの懸念については、公益通報者保護法は、制度上、通報が不正の目的で行われた場合は保護しない建て付けとなっており、公益通報者保護制度の濫用のおそれに対しては、公益通報の目的要件が一定の歯止めとして機能していると言ってよいと思います。前回の検討会でも、現行法下での裁判例を紹介いただきましたが、その裁判例の中にも、通報者の個人的な目的のために理由のない通報がされたケースにおいて、不正の目的による通報であるとして、原告の請求を棄却する例が紹介されていました。このような裁判例の存在からも、不正の目的ではないという公益通報の目的要件は、制度の濫用のおそれに対する歯止めとして、現実に機能していると言ってよいと思われま。

また、無用な争いを避けるために通報者に対する措置を一時凍結するなど、労務管理上の支障が生じるという懸念については、どのようなケースで「無用な争い」が生じるかの理解にも関連しますが、「無用な争い」の一部は公益通報者保護制度に対する通報者・事業者双方の誤解や認識の不一致から生じるように思います。本日の資料 2 の 9 ページ、11 ページ、13 ページなどでも示されていますが、公益通報者であるか否かにかかわらず、事業者は、正当な理由がある場合には解雇・懲戒・配置転換等を行うことが可能であり、当該労働者が公益通報者であることによって妨げられるものではないと考えられます。事業者側に正当な理由がある場合には、公益通報を行ったというだけで解雇等を免れることはできない、という制度の趣旨が労働者・事業者の双方にあらかじめ明確となっていることで、労働者・事業者間の無用な争いは少なくすることができると考えています。

4 点目です。本日の資料では解雇のケースだけではなく、解雇以外の不利益取り扱いのケースも対象に、証明責任の分配を変更した場合の例を示していただきました。公益通報者保護法の趣旨を貫徹させるためには、解雇のケースだけではなく、解雇以外の不利益取り扱いのケースも含めて、通報者の証明負担の軽減を図ることが重要であると考えています。公益

通報者保護制度の主眼は、企業や組織の構成員等が、通報を理由に不利益な扱いを受けることを恐れて通報を躊躇することがないように、通報者の保護を図ることにあると言えます。公益通報を理由に解雇された場合の保護は手厚いけれど、解雇以外の不利益取り扱いがされた場合の保護が手薄いとなると、企業内や組織内の不正に気付いた場合にそれを通報するかどうかがなおためらわれる状況を生じます。公益通報をしようとする者が不利益取り扱いを恐れて不正の通報を躊躇することがないようにし、それによって私たち市民の生命・身体・財産等を保護しようとする法の趣旨は、解雇を争う場合のみ証明責任を転換するのでは不十分であり、解雇以外の不利益取り扱いを争うケースでも同等の扱いとすることで初めて実現されると考えます。以上です。

○山本座長 ありがとうございます。本日は余裕があると申しましたが、時間の管理の問題があるので、5分以内をお願いします。実はそれでも少し終了予定時刻を超えてしましますが、できれば5分以内をお願いします。大変申し訳ありません。さらに意見がある場合は、この会議が終わった後に書面でいただくことにいたします。郷野委員、お願いします。

○郷野委員 公益通報者の保護は国民生活の安定や、社会経済の健全な発展に資するものであり、制度の実効性の確保を求めます。そのためにはこの制度が広く周知されること、また、通報しやすい支援や制度が必要だと考えています。所属組織の不正に対して声を上げて通報する場合の動機は、所属する組織がより良くあってほしい点が大きいと考えます。通報しなくても職場の不正や不具合を正すことのできる職場づくり、組織風土ができていれば問題はありません。組織風土づくりの過程として、従業員が自らの組織とその先の消費者の利益、そして社会への貢献を考えて、安心して通報できるような制度が必要です。通報を妨げるような点を改め、手続きの分かりやすさなど、通報する側の視点に立った制度改正が必要だと考えます。国々の風土や法の成り立ちは異なり、わが国の制度にそのまま持ち込むのは困難という意見もありますが、公益通報者保護について通報者の人権を守る観点からすると、基本的人権が国によって異なるとは考え難いと思います。不正を改めるための制度をコストと考えず、「業務品質」を向上させる制度と見るべきです。内部通報は経営者にとって組織の不正がそれ以上に拡大することや、組織風土の問題点を明らかにしてくれる観点で、通報者の行動は感謝すべきことだと思います。そのことを踏まえて3点申し上げます。

まずは、内部通報制度の実行性確保に向けては、内部通報制度窓口の徹底、および通報者の保護も含めて広い周知が必要です。内部通報窓口の設置の徹底で、既に導入が義務づけられている事業者においては、窓口の未設置について何らかのペナルティーも含めた制度を検討し、確実に進めていくことが必要です。併せて、300人未満の事業者においては、オンラインなどを活用した、国による分かりやすい説明会や相談窓口の設置などを進めるべきです。相談会実施については、商工会との連携なども必要です。また、消費者庁の進める地

方消費者行政強化交付金の中で、(5)法執行体制の強化、事業者のコンプライアンス確保への取り組みとして、公益通報者保護制度の推進が位置付けられており、地方自治体に働きかけて、この交付金を活用して、相談会や事例普及などの中小事業者支援も必要な取り組みだと考えています。

また、内部通報制度構築のために、定期的に就労者向けの教育を位置付けること、経営トップ自らが内部通報の重要性を組織内に発信し、決して通報者の不利益扱いはしないと強いメッセージを、常に発信し続けることが重要です。メッセージは階層別教育や全役職員を対象とした定期的な教育に盛り込み、トップメッセージを従業員目に触れる場所に掲示する、通報窓口の電話番号などを従業員一人一人に配布するなど、組織風土構築に向けた取り組みとして、各事業者が取り組みを強めるよう国が働き掛けることが必要ではないかと考えます。このような組織風土をつくり上げて、実際の場面で事業や行動に反映されている組織は、国内のみならず国際社会の中でも、企業価値が高く評価されると考えます。

2点目です。公益通報者に対する不利益取り扱いの禁止についてです。実効性のある制度とするためには、罰則も併せて検討するべきだと考えます。悪質な事業者などでは、不利益取り扱いが禁止されていても、不当な解雇や配置転換、嫌がらせなど、従業員の人権が守られないことがあります。そのような行為の抑止力としても罰則などの検討が必要だと考えます。不利益取り扱いを受けたとして、通報者自らがそれを立証することは難しいと考えます。立証責任の分配を変更し、雇用主側に因果関係の立証責任を課すこと、通報者側の立証責任を緩和することや、不利益取り扱いを受けた場合の具体的手続きなどの支援の検討が必要です。裁判となった場合の通報者の負担はとて大きいと考えます。通報者の負担を軽減し、国によって人権がしっかりと守られ、安心して通報できる制度にする必要があると考えます。

3点目です。立証責任の分配を変更した場合の影響についてです。解雇された従業員が本来、受けるべきであった給料を後から補償すること以外の損害賠償についても検討が必要です。通報者は公益のために勇気を持って声を上げています。通報を理由に不利益な取り扱いを受けた方にとっては、給与収入のカットなどの直接的な面のみならず、精神的な苦痛も大変大きいと考えます。通報者の保護と同時に、不利益を受けた際の補償や賠償についても検討が必要だと考えます。以上です。

○山本座長 ありがとうございます。志水委員、お願いします。

○志水委員 時間があまりないということでした。これまでに申し上げていない部分については、理由も含めて述べます。これまでに述べたところについては、結論のみを伝えたいと思います。

今回、配布されている資料3の番号に沿って申し上げます。まずは4、保護される者です。保護される通報者の範囲に取引先事業者、特にフリーランスを含むべきであると考えます。

また、退職者についての期間制限は撤廃すべきであると考えます。主要先進国においてもフランス、ドイツ、オーストラリアなどは、規定上または解釈上、フリーランスが保護される通報者に含まれ得るのではないかと思います。フリーランスは事業に関連した不正を知り得る立場にありつつ、労働者に準じるような弱い立場にあります。わが国においてもフリーランスの保護の法律ができて、保護がより一層推進されている流れもあるため、保護される者の中にぜひ入れていただきたいと考えています。退職者の期間制限は令和 2 年改正で入ったものです。その趣旨として、年限を区切って早期の通報を促す観点があったと思いますが、1年を超えて通報した場合に、他の公益通報の要件は満たすけれど、1年を超えている理由で保護されないのは合理的とは考えられないので、期間制限は撤廃すべきだと考えています。

次に 6 番、通報対象事実です。現行法の法目的は国民の生命・身体・財産・その他の利益の保護に限定した上で、それを直接の目的とする対象法律を別表・政令で指定する方式を採っています。他方で、法の直接の目的とまでは言えないとしても、さまざまな法律上の規定において、その保護法益は実は多種多様ではないのかとも思われ、別表に列記されていないものの、国民利益の保護の観点から重要な規定が存在すると思います。そうであるとする、現在の規定の方式は必ずしも合理性があるとは思えず、それによって労働者保護ルールが左右されるのは不合理な側面もあります。せめて、対象から除外される法律を限定列挙するようなネガティブリスト方式にすることを検討いただきたいと思います。

次に 8 番、保護要件です。これは従前申し上げたところですが、少し追加します。令和 2 年改正で、行政通報で氏名等を記載した署名を提出した場合に、保護要件が緩和されたところです。この氏名に代えて、継続的に連絡を取り合えるメールアドレスや住所、電話番号などを記載した場合、あるいは韓国法のように、窓口として弁護士を選任して継続的に連絡を取ることができるようにした場合などは、同様の要件で保護されるようにしてはどうかと思っています。

次に 9 番、禁止される報復行為についてです。主要先進国を見ると、フランスやオーストラリアなどは禁止対象行為がとても具体的に明確化されている関係で、通報者・事業者共に不利益取り扱いとは何かについて、あらかじめ共通認識を持てるようになっていると思います。これについては先ほど柿崎委員から、報復に配置転換を加えるというご意見もありましたが、そのようなご意見も是非参考にするべきだと考えています。具体的な定めを設けることを検討していただきたいと思っています。また、不利益取扱いとやや異なる面もありますが、通報を理由として通報者の探索が行われた場合についてです。態様によっては不利益取扱いになる場合もありますが、そうではない場合もあると思います。別の観点として、通報者の探索を禁じるような訓示規定を入れてはどうかと思っています。

次に 10 番、通報者の地位や損害の回復・救済プロセスにおける行政当局の関与です。これは前回も申し上げたので、結論のみを申し上げます。費用的手当がされ、公益通報者保護法や労働法に通じたあっせん人が担当するような、専門の ADR、裁判外紛争解決機関を創設

して、通報者が早期に救済されるような仕組みを創設してはどうかと思っています。

次に 11 番、民事訴訟を通じた不利益取扱いからの救済規定です。先ほど郷野委員のご意見にもありましたが、現行法下では不利益取扱いに対する裁判に勝訴した場合においても、補償されるのはバックペイのみです。別途、損害賠償が認められる事案でも、わずかな慰謝料程度です。公益のための行為なのに、あまりにも割に合わないと思うので、公益通報に基づく不利益取扱いであることが裁判上で認められた場合は、損害賠償額を割り増しで支払うような立法上の定めを検討していただきたいと思います。論点 11 で申し上げましたが、特別な補償という意味では、韓国などの規定例も参照して、項目 21 の通報インセンティブの付与にも関係し得る部分なので、論点として残していただきたいと思っています。

次に 12 番、立証責任の分配です。通報を理由として不利益取扱いを受けたと主張する場合に、『理由として』という部分の因果関係の立証責任を、事業者側に転換する規定を設けるべきであると考えています。資料 2 の 15 ページですが、解雇の場合は判断の結論自体にあまり影響はしないのではないかという見解が示されていましたが、これまでに出された裁判例などを見ると、通報者・労働者側から、これは報復目的の通報であると主張された場合に、解雇の効力の判示において、必ずしもその点の判断がされないことがあります。別途、慰謝料の請求がされている場合に、目的の認定がされている場合はありますが、必ずしも判断されていないのではないかと思います。また、解雇権濫用法理における評価根拠事実・評価障害事実と公益通報者保護法による『理由として』の部分の評価根拠事実は、重なり合わない部分もあると思います。したがって、解雇の場合も転換の規定を設けることに意味があると思っています。既存の労働裁判における判例法理があるので必要ないという意見もありますが、それですと公益通報者保護法という公益通報者をあえて強く保護するための法律の存在意義が問われてしまうので、立証責任の緩和、転換の規定が必要であると思っています。

次に 13 番、公益通報に伴う行為についての責任の免除です。これは前回も申し上げたので、簡単に述べます。通報のための資料収集行為は、それが通報のために必要で、社会的相当性を逸脱しない限り、責任がない旨を明記すべきであると考えています。

次は 15 番、通報妨害の禁止についてです。現状、わが国では規定がないので、通報妨害を禁じる明文規定を設けるべきであると考えています。

16 番、内部通報体制の整備義務についてです。第 1 回検討会で申し上げたように、法的義務の対象基準を例えば 100 人超にすることです。類例として、次世代育成支援対策推進法が途中で 300 人から 100 人に下げた立法例があると思います。それらも参照しながら、法的義務の対象を少し広げてはどうかと思っています。また、体制整備義務において消費者庁に立ち入り調査権限を付与するとともに、違反に対して是正命令、是正命令に従わない場合の刑事罰を導入すべきであると考えています。さらに、不利益取扱いに対しても刑事罰を設けるべきであると考えています。ここは通報妨害も併せて、刑事罰を設けるべきだと考えています。大変早口で恐縮ですが、時間の関係があるのでこれで終了します。

○山本座長 ありがとうございます。土井委員、お願いします。

○土井委員 時間もありませんので、ポイントを絞って申し上げます。体制整備については、令和2年改正で300人超が義務、300人以下が努力義務となりました。義務になった部分についても、まだ、体制整備や法の趣旨を踏まえた運用が進んでいない部分があるので、現行規定でしっかりとこの制度を普及させていくことが重要だと思っています。また、本来であればこの制度が義務になった瞬間に、例えば通報窓口の民間サービス、あるいはどのように窓口を運営していくのかのマニュアル本など、そのようなものがもう少し世に出てもいいと思いますが、実際に探すとまだ非常に少なく、企業が取り組んでみようということで外部のリソースを使ってでも進めようとしても、まだハードルは高いと思います。もう少し制度の普及を待つべきだと思っています。また、規模の小さい企業でこの制度を導入しにくい所については、先ほど赤堀委員から指摘があったとおりです。

続いて、立証責任の転換について申し上げます。いろいろと意見があると思いますが、これは逐条解説に詳しくなぜ現行このようになっているのかが書いてあります。それによれば、公益通報者保護法の立て付けとしては、通報対象事実や保護要件などを明確にすることによって、そもそも立証負担の軽減を図っているとなっております。それに加えて実際の裁判では、裁判所がどのように立証責任を分配するのかの指揮をしています。そこも逐条解説で、通常の労働の裁判と同じ形の立証責任で済むだろうと書いてあります。立証責任の転換の意見が多いということは、実際の裁判の実務では、その立証に苦労されている部分があるのかなと思っています。そのご苦労が判例の少なさによるものなのか、あるいは制度特有の証明が難しいところなのかは、もう少し実際の裁判例による事例をご提供いただきつつ、検討が必要だと思っています。

また、裁判事例を示していただいた中で、通常の解雇と公益通報者保護法の不利益取り扱いによる解雇のどちらを認定するのかを含めて、さまざまな判断があると思います。先ほど慰謝料の話がありましたが、地位回復の確認であれば効果は同じなので、その辺りをどう考えていくのかの話はあると思います。

次に、不利益取り扱いについてです。先ほど立証責任の転換のところ、アメリカの最高裁の判例を説明いただいたときに思ったことです。雇用形態の違いについてですが、人権に変わりはないと言っても、運用として国によって雇用形態が違ふことは意識して制度を組み立てなければいけないと思っています。その意味では、解雇という事実は万国共通だと思いますが、配置転換の多寡などについては、国の雇用形態によって変わると思います。立証責任の転換、あるいは不利益取り扱いの罰則のようなものを検討していく上では、そのようなことも含めて考えていく必要があると思っています。

あとは、先ほども少し対象範囲の拡充でフリーランスの話が出ました。フリーランス新法ができましたが、それに加えて、現在、厚生労働省で雇用類似の方等について、フリーラン

ス等の労働者性の議論が行われています。それによってこの取り扱いも変わると思うので指摘しておきます。私からは以上です。

○山本座長 ありがとうございます。樋口委員、お願いします。

○樋口委員 刑事罰に関連する点について、できるだけ手短かに3点を指摘します。1点目ですが、不利益取り扱いに対する刑事罰について、賛否が割れている状況にあると思います。こちらは単なる賛否だけで議論するよりは、要件と連動させて議論することが有意義だと考えます。刑事罰が正当化されるには、公益通報制度の基本的な価値を毀損するような悪質な行為を取り上げ、それと同時に刑事罰の対象になり得る事業者を不当に萎縮させない、そのような要件立てができることが課題になってくると考えます。例えば現在の公益通報者保護法の定める要件に依拠して、刑事罰の要件立てを考えていくのだとすると、不正の目的が犯罪の正否を分けますが、適切にその内容を明らかにできるか課題になるでしょう。このような具体的な課題を立てて議論していくのが一つの案だと考えます。

二つ目です。濫用的通報に対する刑事罰の問題です。故意の虚偽通報に対して、罰則があってもいいのではないかということです。この点は事務局からフランス、ドイツについて説明していただきました。フランスの虚偽告訴罪は既に説明していただいたとおりですが、民間会社における上司への虚偽申告も処罰しているようです。日本では刑事・懲戒処分目的という規定がありますが、懲戒については公務員等に限定されると解されている関係で、フランスのほうが広い点だと思います。ドイツでは、公開に関して一律で過料対象にしている新法があると紹介いただきましたが、基本的には名誉毀損などで対応できると言われています。日本と異なり、ドイツは名誉毀損罪に公然性要件がないので、幅広く名誉の侵害を捕捉できる条文になっています。

日本では虚偽告訴罪が狭く、名誉毀損罪に公然性要件という限定がかかっている、使える場面は事案次第です。最も汎用性が高い条文は偽計業務妨害だと思いますが、偽計要件が必ずしも明らかではないこともあります。これらの現状を踏まえて、何らかの条文を新設するのが一つ課題になると思います。悪性の強さが明らかで、公益通報者保護制度を害するようなことを明確に処罰対象とすることも、公益通報制度の健全さを保つ点でメリットになるという理由があると思います。一方で、新設した罰則の存在自体によって、適切な公益通報が萎縮するデメリットが生じるという意見もあると思うので、これから検討していくべき課題だと考えます。

3点目です。通報者の免責に関しても既に議論が出ていますが、刑事法の理屈で多少の整理をしておきます。通報行為それ自体と通報の根拠になる資料の持ち出しを区分し、それぞれでいかなる罪名の適用可能性があるのかを明らかにし、その上で免責の問題を考える、という順序に整理しておくことが必要だと考えます。通報行為に関しては、刑法典の秘密漏示、特別法の守秘義務違反、名誉毀損、信用毀損等、いくつかの構成要件を考えることができま

す。国家公務員法の守秘義務に関しては、要保護性を欠けば秘密不該当という最高裁判例はありますが、これが通報者からの予測可能性に欠けるのではないかという見地から、免責の明文化は検討に値すると考えます。

一方で、資料の持ち出しに関して、日本で考えうるのは窃盗、横領、あるいは横領に近接する罪として背任などでしょうが、他にも問題になる構成要件は考えられるでしょう。いずれにせよ、公益通報の促進を図る見地から、公益通報の要件を満たすという証明を可能にするための資料の持ち出しまで免責することを考えるのかは、これからの課題だと考えます。以上です。

○山本座長 ありがとうございます。山口委員、お願いします。

○山口委員 ありがとうございます。時間が来たので、個別の意見は意見書で出します。ただし、2点だけどうしても話をしたいことがあります。一つ目です。本日の立証責任の転換についての議論は、労働契約法上の紛争事例を前提に議論がなされていると思います。通報によって不利益処分を行われたときです。その因果関係について、例えば不利益処分に対する刑事罰や行政措置などを新設する場合にも一つ問題になり得ると思います。既に現行法で、公益通報への対応業務従事者に刑事罰が定められています。要するに、通報者を特定できる情報を故意に漏えいしたということは、ある意味、既に具体的な法益の侵害が起きたということです。具体的な法益侵害が起きたときは刑事罰だと規定されている法律の中に、不利益処分を行ったときにも同様に具体的な法益侵害が起きているのに行政処分も刑事罰もないのは、私は明らかに法律の瑕疵だと思います。法律の不備だと思います。単に対応業務従事者は身分犯だからでは済まないはずで、こちらで刑事罰であれば当然、不利益処分を行った人間も刑事罰が科されるべきです。もしくは、今の秘密漏えい者への刑事罰をなくすかです。どちらかに収束させないと、現行法に不備があると私は考えています。この私の考え方が誤っている、ということであれば、この委員会の中でぜひ聞かせていただきたいというのが1点です。

もう一つです。本日も出ましたが、会社の中にあるさまざまな情報を持ち出すことについて、保護要件との関係で真実相当性に関する証明ができなければ、通報者は保護されないという規定もあるので、当然、弁護士の支援を得ることやマスコミに相談を行うことが想定されます。そのときに、手ぶらで真実相当性の要件該当性があるのか、ないのかを判断しなければならないとなれば、全く無力なわけです。例えば現行法に解釈規定の第8条がありますが、この中に第2条第2項の公益通報者は、複数の自然人による通報を妨げるものではない、とか、通報要件を3人、4人の共同通報者によって満たすこともありうるなど、現実にはそのような案件がたくさんありますので、そのような場合にも、複数の共同通報者でも保護されることを、解釈指針の中で明らかにすべきですし、さらには、正当な目的による資料の持ち出し行為も適正である、違法性が阻却されることをはっきりと明文化する必要がある

と思っています。他のことについてもたくさんありますが、意見書に書くので本日はここまでにしておきます。ありがとうございました。

<<閉 会>>

○山本座長 ありがとうございます。私の進行の不幸で既に時間を超過しておりますので、本日はここまでで終了します。先ほど申しましたが、特に後半の委員につきましては、時間の制約が発生してしまいました。ご意見があれば書面でいただきたいと思いますが、1週間ぐらいですか。あらためて事務局から連絡します。他の委員の意見を伺って、それに対して意見を言いたいという場合もあると思います。それも併せてお願いします。これから論点整理を行います。まだ論点整理のレベルではありますが、伺ったご意見について、論点整理をする過程で、私あるいは事務局から追加の説明をいただくことがあるかもしれませんが、その場合は照会させていただきます。本日もう少し時間を取ることができればよかったのですが、時間がありませんので、論点整理の取りまとめの過程で、私か事務局から質問させていただき、さらに意見を明確にさせていただくことがあるかもしれません。その点もご了承ください。

次回は9月2日の月曜日、14時から開始します。これまでにいただいた意見を基に、論点整理を提示したいと思います。本日はお忙しいところお集まりいただき有り難うございました。また、時間を10分ほど超過してしまい申し訳ありませんでした。これで終了します。

(了)