

第4回公益通報者保護制度検討会 議事録

消費者庁

第4回公益通報者保護制度検討会 議事次第

日時：令和6年9月2日（月） 14：00～16：00

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、川嶋委員（オンライン）、
郷野委員、志水委員、土井委員、樋口委員、水町委員、山口委員（オンライン）

（消費者庁）

新井長官、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中間論点整理(案)について

②「不正の目的」について

③各論点に関する議論

3. 閉 会

<<1. 開会>>

○山本座長 定刻より 30 秒ほど早いですが、ただ今から第 4 回公益通報者保護制度検討会を開催いたします。本日はお忙しい中をご参集いただき、ありがとうございます。本日は対面とオンラインを併用して会議を開催しています。ハウリング防止のため、委員の皆さまは、ご発言時以外は常にマイクをオフにしてください。

本日、柿崎委員、川嶋委員、山口委員がオンラインで参加しています。他の委員はこの場にいます。

続いて配布資料を確認します。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、お知らせください。本日は冒頭に消費者庁の新井長官からあいさつをいただきます。それでは、長官、お願いします。

○新井長官 皆さま、こんにちは。お忙しい中、お集まりいただきありがとうございます。公益通報者保護制度の検討会は今回 4 回目ですが、過去 3 回の議論の中で、大変精力的に意見をいただき、厚く御礼申し上げます。

公益通報者保護制度はまさに公益通報をした人を保護する制度ですから、今の法体系の中でこの本旨に従った運用がしっかりとできているかどうか、これをさらに進めるためにどうすればよいか、これらについて皆さんに議論していただけてきました。

残念ながらという言い方が適切かどうかは分かりませんが、昨今、さまざまな所で公益通報をしたにもかかわらず、その保護制度、あるいはそれに基づく改善が適切に行われていなかったという事例が多く出ています。

これには、制度に内在しているものと、それを動かしている人々に内在しているものなど、さまざまなものがあると思いますが、いずれにしてもこの制度がしっかりできることによって、日本社会の多くの矛盾が解決されることが重要だと考えています。

今回は、中間論点整理ということで皆さまからいただいたご意見を、事務局が整理しました。ポイントとしては、事業者の体制整備の徹底と実効性の向上、公益通報を阻害する要因への対処、公益通報を理由とする不利益取り扱いの抑止と救済、その他、通報主体の範囲などがあります。

中間論点整理でも示していますが、これから詰めていくべき論点がたくさん残っています。これからも年内の取りまとめに向けて、より踏み込んだ具体的な意見をいただきたいと思います。今後、取りまとめの結果を踏まえて、消費者庁としては、来年の通常国会への法案提出の可能性も視野に入れながら、対応を検討していきます。皆さまの協力をお願いします。以上です。

<<2. 議事>>

○山本座長 前回の案内どおり、第3回までに皆さまからいただいた論点を、中間論点整理案として整理しています。事務局から内容について説明します。

○安達企画官 資料1の『中間論点整理(案)』と資料3の『御議論頂きたい事項』について、併せて説明します。まず、『中間論点整理(案)』の位置付けについてです。これは、これまで、第1回から第3回の検討会で委員の皆様からいただいた制度の見直しのために検討すべき論点や意見を網羅的に整理し、さらに議論を深めていくためのものです。まだ意見をいただいているのみで、十分な議論がなされていない論点や論点の詳細が必ずしも明確になっていないものも含まれています。

次に『中間論点整理(案)』の内容について説明します。1ページから3ページの『はじめに』の箇所です。こちらは、公益通報者保護法の制定の経緯や、令和2年改正で措置された事項について記載しているものなので、この場では割愛します。

次に4ページ、『制度見直しの必要性』について整理しています。冒頭に消費者庁の実態調査でも裏付けられた、労働者等が公益通報を躊躇、断念する要因を整理しています。主に三つの要因があります。

一つ目は、重大な法令違反を目撃しても誰に相談・通報したらいいのか分からないということがあります。二つ目は、通報したことが周囲に知られてしまい、不利益な取扱いを受ける懸念があることです。三つ目は、公益通報しても利益相反が生じ、適切な調査がなされないのではないかとといった懸念があることです。

令和2年の法改正では、事業者の従事者指定義務と従事者の守秘義務、また従事者指定以外の体制整備義務を規定し、通報者に関する情報が漏れることへの就労者の懸念を払拭すること、従事者という形で通報対応を明確化、集約し、その専門性を向上させること、また従事者の専門性向上によって、事業者において適切な対応が図られることを期待しました。

5ページの最初のパラグラフです。消費者庁の各種実態調査から認められる、令和2年改正の効果について記載しています。一方で、5ページ後段で記載のとおり、従業員数300人超の義務対象事業者における体制整備の不徹底や運用上の課題も認められているところです。

一つ目として、法改正以降も引き続き、内部通報制度が十分に機能せず、外部通報によって国民生活の安全・安心を脅かすような不祥事が発覚しています。その中には、事業者が従事者指定義務や体制整備義務を一切履行せず、重大な不正について内部で指摘があったものの、特段対処しなかった事案もありました。

二つ目として、従事者を指定していなくても何かあれば部下から情報が共有されと考えて、従事者指定義務を履行しないという事業者が、非上場事業者のうちの一定程度占めています。

三つ目として、6ページですが、全体としては内部通報窓口の受付数がほとんどないとい

った事業者が多い状況です。従業員数 3,000 人超の事業者では、内部通報窓口の活用が進んではいますが、それでも従業員数 3,000 人超の事業者の、10 パーセント超の事業者で、年間の通報受付件数が 0 件、または 1 から 5 件以下、または件数を把握していないと回答しています。

6 ページの中段です。昨今の不祥事や、実態調査結果を踏まえて、さらなる法改正を通じ、事業者の体制整備の徹底や実効性向上を図るとともに、公益通報に対する国民の不安を払拭することを支持する御意見が多かったところです。

なお、制度の見直しを検討するに当たっては、通報窓口のリソースを踏まえ、企業にとって本当に対応が必要な通報が見過ごされないように留意する必要があるとの御意見もありました。

6 ページ後段です。海外では不正の発見と対処が遅れることによる社会的損失の大きさが認識されており、ガバナンスや人権尊重の観点からも、企業の内部通報制度の実効性や公益通報者保護制度に対する国際的な関心が高いこと、また EU 指令や G20 ハイレベル原則といった、国際的な潮流と比べても、日本の制度では十分に手当てされているとは言えない事項があることを踏まえ、日本の企業が海外進出や投資などで悪影響を受けないよう、法改正によって国際的な要請に応えていく必要があるとの御意見が多くありました。

なお、本日、参考として配布していますが、令和元年 8 月 27 日に公表された、OECD 贈賄作業部会第 4 期対日審査報告書の勧告においても、下線 3b の箇所にあるように、公益通報者保護制度の改善、具体的には不利益取扱いをした企業に対する制裁や通報者の立証責任の緩和が求められているところです。

8 ページからは『個別論点』を紹介します。1(1)の従事者指定義務の違反事業者への対応です。従事者指定義務、従事者の守秘義務は、事業者の体制整備の中核的役割を果たす、特に重要なものであるとして、令和 2 年改正では、法定指針の中ではなく、法律に明記されているところです。

しかしながら、非上場の義務対象事業者を中心に、従事者指定義務を認知しながら、担当者を指名していない事業者が一定割合を占めていること、従事者の守秘義務違反には刑事罰が規定されている一方で、事業者の従事者指定義務違反には特段の罰則が規定されていないということなどを踏まえて、義務の徹底履行に向けて行政措置権限の強化を支持する意見が多くありました。

具体的には、現行法の報告・聴取、指導・助言・勧告に従わない場合の公表に加えて、勧告に従わない場合の命令権や立入検査権を規定し、是正すべき旨の命令を行っても違反が是正されないような場合には、刑事罰の対象とすべきではないかという提案がありました。

また罰則を規定することの副次的な効果として、従事者指定義務違反の事実が、公益通報者保護法上の通報対象事実となり、消費者庁の法執行の実効性向上は期待できるとの意見もありました。

加えて、事業者に対する罰則規定を設けるのみならず、自浄機能を高める努力を行ってい

る事業者の、自主的な取組みを後押しするような発想が必要であるとの意見もありました。

次に(2)の体制整備の実効性向上のための対応です。ビジネスと人権に関する指導原則においても、実効性向上には、制度が従業員に認知され、信頼されることが不可欠であるとの記載があります。

一方で、従業員数 300 人超の事業者に勤めている方であっても、制度を理解している割合や窓口の存在を認知している割合は、全体の半数に届いていないという状況です。また非上場の義務対象事業者の一定割合が、通報を理由とする不利益取扱いの禁止について、特段周知をしていないと回答しているなど、制度の周知は必ずしもされていないという実態があります。

一方、9 ページですが、内部通報制度の理解度が高い就労者は、その多くが勤務先における研修・周知が理解のきっかけであると回答しており、通報意欲も高く、実際に通報した経験も相対的に多いという結果が出ています。事業者による周知徹底によって、公益通報を理由とする不利益取扱い禁止が徹底され、保護要件を満たす形での、適切な公益通報が促されるという効果が期待されるところです。

9 ページ後段です。このような実態調査結果を踏まえ、公益通報者保護法の概要について周知することを法律上の義務、事業者の義務として徹底させることを支持する意見が多くあったところであり、従事者指定義務と法の概要の周知義務を体制整備の中核的役割を果たす措置として位置付け、行政権限強化の対象とすることが考えられると思います。

10 ページの(3)の体制整備義務の対象となる事業者の範囲拡大です。例として、次世代育成支援推進法で労働者の仕事と子育てに関する、一般事業主行動計画の策定が、常時雇用する労働者が 100 人超の事業者には義務付けられていることを踏まえて、義務対象の事業者を現在の従業員数 300 人超の事業者から 100 人超にしようかとの意見がありました。

1 の項目については、例えば資料 3 のブレットポイントに記載があるような論点について御意見をいただきたいと思います。

次に、『中間論点整理(案)』の 10 ページの 2、公益通報を阻害する要因への対処についてです。(1)として、通報者探索を禁止すべきであるとの意見や、法律上の禁止を明記するだけでなく、行政措置または刑事罰を規定すべきとの意見がありました。

11 ページの(2)として、労働者に公益通報しないことを約束させることなど、諸外国においては公益通報を妨害する行為を禁止し、違反時の刑事罰を規定しているので、日本でもこうした規定を設けるべきであるとの意見、通報を妨害するような合意は無効とすることを検討すべきであるという意見がありました。

(3)として、証拠となる資料がなければ、通報先に対して不正行為の存在を証明できないので、資料の収集・持ち出し行為について、民事免責の規定を設けてほしいという意見がありました。また、民事免責のみならず、刑事免責を規定しなければ、安心して通報できないという意見もあり、まずは窃盗罪、横領罪、背任罪及び不正競争防止法上の営業秘密侵害罪等の構成要件との関係を整理する必要があるのではないかとの提案がありました。

続いて(4)です。公益通報の刑事免責について公益通報者保護法では特段の規定がなく、公益通報者にとって予測可能性に欠けていることから検討が必要であるとの御意見があり、まずは公務員法上の守秘義務や、刑法の秘密漏示罪、名誉毀損罪、信用毀損罪の構成要件との関係を整理する必要があるとの提案がありました。

12 ページ(5)の濫用的通報者への対応については、現状、従事者の負担が大きいということやEU 指令でも通報者が故意に虚偽の通報を行った際の罰則が規定されていることを踏まえ、濫用的通報や虚偽通報に対して罰則を設けるべきという意見がありました。こちらについては虚偽告訴罪や名誉毀損罪及び偽計業務妨害罪との関係について整理する必要があるとの提案がありました。

2 の項目については、例えば資料3 のブレットポイントにあるような論点について、意見をいただきたいと思います。例えば、どのような通報者を濫用的通報者として位置付けるべきかという論点があると思います。

次に、『中間論点整理(案)』の12 ページの3 の公益通報を理由とする報復の抑止・救済です。(1)の不利益取扱いの抑止についてです。アとして、不利益取扱いに対する罰則と対象となる不利益取扱いの範囲が議論になりました。

刑事罰の導入を支持する意見が多くあり、具体的な理由は12 ページから13 ページにかけて記載しています。13 ページ上段に『一方』とありますが、検討に当たって留意すべき事項として、配置転換については公益通報との因果関係を客観的に判断できず、企業の人事・労務管理に支障を来すおそれがあるため、守秘義務違反と同列に扱うべきではない、解雇は万国共通だが、各国の雇用形態は違いがあり、それを意識した制度設計が必要であるという意見がありました。

また、事業活動を不当に萎縮させないよう要件を規定する必要があり、公益通報の、不正の目的の内容を明らかにできるか議論すべきという意見もありました。こちらについては、後ほど資料2 を用いて説明します。さらに、不利益取扱いを行った自然人および法人の予測可能性を確保するため、刑事罰を規定する場合には直罰方式ではなく、間接罰方式とし、行政による是正命令に違反するような場合にのみ、刑事罰または行政罰が適用されるようにすべきとの意見がありました。

資料3 に記載があるとおり、不利益取扱いの範囲は非常に広範で、法律上例示列举されている解雇や降格、減給、退職金の不支給の他にも、配置転換や懲戒などの人事上の措置、研修を受講させないというような事実上の嫌がらせも含めて、さまざまなものがあります。

罰則の是非の他、全ての不利益取扱いを罰則の対象とするのか、もしくは特に労働者への影響が大きいほうに限定するのかなどについても意見をいただきたいと思います。また解雇や降格、減給、配置転換等は全て労働者を想定した人事上の措置ですが、派遣労働者であれば、派遣契約の解除や派遣の交代を求めること、役員であれば、解任や報酬減額などの不利益の取扱いがあり、これらを全て罰則の対象とするのかどうかといった論点もあると思います。

次に、『中間論点整理(案)』の13ページ後段の(2)不利益取扱いからの救済についてです。アの箇所ですが、公益通報者の立証責任を緩和し、公益通報と不利益取扱いの因果関係の立証責任を事業者側に転換することを支持する意見が多くありました。理由については、矢羽で記載しています。

一方で、異なる意見として、14ページ中段にあるとおり、解雇については一般の労働紛争で立証負担が既に一定程度緩和されているので、公益通報者保護法で手当てする必要性については慎重に検討する必要がある、また地位回復を目指す場合には、解雇権濫用法理が適用されるようが、公益通報者保護法が適用されようが、効果には違いがないのではないかという意見がありました。

また立証責任を緩和すると、人事上の取り扱いに不満を持つ労働者による濫用的通報が懸念され、特に配置転換は経営活動の中で頻繁に行われるものであり、事業者の経営判断や労務管理に支障を来すという意見がありました。これらの意見に対する反論も数多くあり、14ページの後段に記載しています。

さらに立証責任を緩和する場合の具体的な規定ぶりについては、ないことの立証は事業者であっても困難な場合があるため、正当な理由の存在を証明するEU指令のモデルが一案であるとの提案がありました。

今後さらに議論を深めるべき点としては、立証責任緩和の是非の他にも、緩和の対象となる不利益取扱いの範囲が論点になっています。また労働者以外の派遣労働者や役員の報酬の減額などの場合の、立証責任の緩和についてどのように考えるかといった論点もあると思います。

さらに通報から一定期間内に行われた不利益取扱いを立証責任緩和の対象とするのか、もしくは無制限に対象にするのかという論点もあるので、この辺りについても議論して頂きたいと思います。

『中間論点整理(案)』の、15ページの(3)として、不利益取扱いの範囲を明確化し、配置転換も例示列举すべきとの意見もありました。こちらについても後ほど、背景等を含めて意見をいただきたいと思います。

15ページの4、その他の論点についてです。(1)として、通報主体や保護される者の範囲拡大があります。アとして、令和2年改正で、1年以内の退職者については、通報主体に含まれることになりましたが、海外法制では特段の期間制限を設けていないことから、1年以内という期間制限を撤廃すべきとの意見がありました。

16ページのイです。下請け事業者やフリーランスを通報主体に追加すべきとの意見もありました。ウのその他として、家族や同僚、代理人も保護対象にすべきである、複数人が共同して通報しているような場合も全体が保護対象となるよう、法や指針で明確化すべきである、などの意見があったので、この辺りは具体的な背景等につき、をさらにご意見を頂ければと思います。

16ページ下段(2)の通報対象事実の範囲の見直しについてです。公益通報者保護法はその

制定経緯から、通報対象事実が、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護を目的とする法律の刑事罰・過料の対象行為や、違反状態が最終的にこれらの罰則につながる行為に限定されていますが、法目的の限定や罰則による限定を外すこと、また規定方式については現状の対象法律を列挙するポジティブリスト方式をやめて、ネガティブリスト方式にすべきとの意見がありました。

加えて(3)で、行政機関に対する公益通報について保護要件の緩和を求める意見がありました。令和2年改正で、信ずるに足りる相当の理由がなくても、通報対象事実が生じ、まさに生じようとしていると思料している場合には、氏名など、法律上の要件を満たす書面を提出すれば、公益通報として保護されるようになりましたが、メールアドレスなど、継続的に連絡が取れる連絡先が記載されている場合や、弁護士である代理人を選任した場合には、本人の氏名がなくても保護対象にすべきとの意見がありました。資料1および資料3の説明は以上です。

○山本座長 中間論点整理案として、これまで第1回から第3回までに発言のあった論点について、反映させているつもりですが、反映漏れ等があれば指摘をお願いしたいと思いますが、いかがですか。よろしいですか。ありがとうございます。それでは、中間論点整理はこれで確定とします。ここからより具体的に、この後、議論していきたいと思います。

続いて、前回、樋口委員から、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とすると、不正の目的の内容を明らかにする必要があるという発言がありました。そこで、事務局が、公益通報の不正の目的でないことという要件について整理しました。これについて説明します。

○山内専門官 事務局から、「不正の目的ではないこと」の要件について説明します。公益通報者保護法上、公益通報に該当するためには、通報が不正の目的ではないことという要件を満たす必要があります。条文の記載としては、「不正の利益を得る目的、他人に損害を加える目的その他の不正の目的でなく」という表現になっています。前に書いてある、「不正の利益を得る目的」と「他人に損害を加える目的」が例示になっており、「その他の不正の目的」とバスケット的な表現になっています。

消費者庁の逐条解説においては、このスライドの下半分にあるとおり、「不正の利益を得る目的」と「他人に不正の損害を加える目的」について、この青字にあるような説明があります。これらを包含する、不正の目的全体についての一般論としては、「公序良俗に反する目的」や「社会通念上違法性が高い通報」という抽象的な記載になっています。

この不正の目的がどのような経緯で立法されているかについて、振り返って説明します。刑法の名誉毀損罪が違法性阻却される場合の要件として、「目的が専ら公益を図ること」というものがありますが、これと比較して緩やかな表現として、「不正な目的」という要件になっています。その趣旨については、ここに4点記載してあります。まず、通報先が限定さ

れていることがあります。また、3号通報の場合には、保護要件が特に加重されています。三つ目に、通報対象事実も限定されています。これらのことから、「専ら公益を図る目的」と比べて、そこまで厳格な要件にはなっていません。

不正な目的でないことというためには、例示されているような「不正の利益を得る目的」や「他人に不正の損害を加える目的」というところまで認められなければ足りるということで、専ら公益を図る目的である必要はないと考えられています。

したがって例えば、公益を図る目的以外の目的が併存しているというだけでは、不正の目的であるといえないと考えられています。

このようなことを踏まえて、不正の目的による通報というものがどのような目的かということ整理しています。そもそも公益通報者保護法が事業者における一定の犯罪行為や法令違反について通報した労働者を保護している目的は、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わる、法令規定の遵守を図ることにあります。これが公益通報者保護法第1条に書かれている法律の目的です。

このような法目的があることや通報の対象事実や通報先などが限定されていることから、先ほどのスライドにあったように、不正の目的でないことというのは刑法の名誉毀損罪の違法性阻却の要件である、専ら公益を図る目的よりも緩やかな要件とされています。

そこで、不正の目的による通報というのは、「国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わる法令規定の遵守」という法目的、すなわち事業者における通報対象事実の未然防止や是正という法目的に適合しない通報を指すものと考えられます。

具体的な例として、裁判例に表れているものを示します。例えば、一度決着をみた通報内容について、長期間経過した後に専ら他の目的を実現するために再度通報した事案や、嫌がらせの目的で違法行為の解決にきっかけを与える目的とはいえないものなどが挙げられています。

裁判例については、参考として後ろに載せているので、適宜参照してください。事務局からの説明は以上です。

○山本座長 ただ今の説明について、質問はありますか。よろしいですか。

○山口委員 山口からよろしいですか。

○山本座長 どうぞ。お願いします。

○山口委員 説明ありがとうございます。今回、不正の目的についての要件整理が行われたわけですが、先ほどの消費者庁長官もおっしゃっていたとおり、昨今、公益通報に当たるかどうか世間で議論されるような事件がいくつかありました。その事件の中で、事業者側が公益通報には当たらないから、このような行動を取ってもよいという場合に、その理由とし

て使われるものの一つが、この不正の目的があるというもので、体制整備義務を尽くすことなく外部調査を行ったことは問題ない、と主張するケースがありました。また真実相当性の要件を満たさないで公益通報ではなく、それ故に自分たちは体制整備義務を尽くさずとも調査をして問題ないのだ、と主張することがあります。

不正の目的にせよ、真実相当性の要件にせよ、今回話題になっている濫用的通報者の問題にせよ、対応を誤ると正当な目的もなく外部調査が適正であるという主張を事業者側にさせてしまう大きな要因になると思います。

ですからその点には十分に配慮した上で、法定指針の中にも不利益処分を行ってはいけない、通報者捜しをしてはいけないなどの、いわゆる外部通報に対する調査体制については規定されていますが、独立性を持った調査をしなければならないということは、内部公益通報に対する対処については書かれていても、外部通報に関しては書かれていません。

そのようなところも含めて、今回の、この不正の目的ではないことというところの基準については明確にしたほうがよいと思います。もし明確にできないのであれば、例えば外部公益通報がなされた場合に、事業者側で勝手に調査を行い、不正の目的である、真実相当性の要件を満たさないなどということがあってはならないと思っています。その辺りに対する対処についても、この検討会の中で整理をしておく必要があると思いました。以上です。

○山本座長 ただ今の点について何か発言はありますか。よろしいですか。先ほど指摘のあった点、特に不正の目的による通報とは何かという点は、確かにさまざまな所で問題になっているので、本日のこの機会に、どのようなものがこの不正の目的に当たるのかをかなり明らかにしています。今回整理する中において、最終的にも、この点については注意していく必要があると思っています。

ですから、この場でなくても結構ですが、この点についてさらに注意すべき点があれば指摘してほしいと思います。ありがとうございます。

ここから先は、中間論点整理を踏まえて意見をいただきたいと思います。これまであまり議論が尽くされていない論点について、特により詳細な意見をいただきたいと思います。資料3に、四つの論点を挙げています。今後議論を深めていくべき点について、事務局がブレットポイントでリストアップしています。これだけでもかなり多数にわたっているので、本日全てを網羅的に扱うわけにはいかないかもしれませんが、できるだけ意見を伺いたいと考えています。

一つ目です。事業者における体制整備の徹底と実効性の向上についてです。こちらについて、資料3では、(1)から(3)に分けていますが、いずれに対する意見でも構わないので、挙手の上で発言をしてください。この点についていかがですか。郷野委員からお願いします。

○郷野委員 事業者における体制整備の徹底と実効性向上についての(3)です。体制整備義務の対象となる事業者の範囲について、意見を述べます。従業員が安心して働くことができ

る労働環境のためには、体制整備義務の範囲を広げる必要があると考えます。中小規模事業者における公益通報の件数は少ないとのことですが、そもそもこの制度が知られていないということに起因しているように思います。

体制整備義務の範囲を広げることは公益通報制度の認知度を上げ、実効性向上のためには100人超の事業者を体制整備義務の対象と位置付けることが必要だと考えます。

しかし中小規模事業者にとって対応のハードルが高いとの意見は理解します。地方消費者行政強化交付金の自治体の活用メニューとして、(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の中に、②として、公益通報者保護制度の推進があります。中小規模事業者に対してはこちらを活用し、地方自治体と連携して進めることを検討してください。以上です。

○山本座長 赤堀委員、お願いします。

○赤堀委員 ご説明いただき、ありがとうございます。『中間論点整理(案)』について、私からこれまで発言した内容も十分に盛り込まれたと認識しています。まず総論的な考えから述べます。『中間論点整理(案)』で示された論点については、全体的に通報者の保護を強化する内容であり、その意図は理解しています。しかし、全ての法改正が実現すると企業活動に対する影響が非常に大きいと考えています。公益通報者保護法の趣旨に沿いながら、通報者の保護のみならず、企業の健全な事業活動の確保についても十分に考慮していただきたいと考えています。

そこで、全ての項目について本年中に結論を出すのか、優先順位を明確にしてほしいと思います。法改正が実現した場合、企業にどのような影響を与えるかを慎重に検討し、段階的にバランスの取れた対応を望みます。

加えて、EUなどのグローバルな法整備の動向を踏まえて日本の法改正を検討することの重要性は認識していますが、日本企業の実情に即して実効的に機能する法制度を構築する必要があると考えています。

個別の論点について、1の(2)について述べます。公益通報者保護制度に関する周知義務およびその違反に対する罰則の導入については、引き続き慎重に検討すべきであると考えています。企業活動への影響を最小限に抑えつつ、経済活動の自由を確保することが必要です。

特に周知義務違反に対する罰則の導入については、周知義務違反の定義が明確でない場合、企業の内部通報体制やコンプライアンス体制に過度の負担を強いる恐れがあります。労働者への周知は重要ですが、罰則による強制ではなく、企業が自主的に周知活動を行うよう促進する方法も検討すべきだと考えています。私からの発言は以上です。

○山本座長 他にいかがですか。では、志水委員、お願いします。

○志水委員 周知に関しては、やはり義務付けた上で罰則を付けるべきであると考えています。その際に、これまで、通報者が通報した後で不利益取扱いを受ける、あるいは通報後に事業者側の考え方や法の体系を知って初めて、公益通報者保護法の保護要件はこれほど狭かったと気づき、不意打ち的に苦しい思いをするという例がかなり出てきているように思います。ですから、この窓口でどの範囲の通報者を通報者として受け付けるのか、保護要件はどうなっているのか、などを含めて、分かりやすく周知することが極めて重要だと思っています。以上です。

○山本座長 では土井委員、お願いします。

○土井委員 1. 内部通報対応の徹底と実効性の向上についてまとめて話をします。従事者指定義務の違反事業者への対応の所です。第1回の時の資料で、消費者庁が実施した調査の概要を示していただきましたが、私たち企業側としても、義務がありながら対応できていない事業者が十数パーセントあるという事実は重大であると認識しています。

また、あまり触れられてはいませんが、地方自治体についても義務がありながら対応していない所があります。これについては逆に言えば、企業側よりも重要であると思っています。

体制整備が進まない要因がどこにあるのかというと、他の制度に比べて、この体制整備に関するマニュアル類の少なさに起因するところが大きいと思っています。現在、指針また指針の解説、公益通報のハンドブックなどが、公的に出されている主だった資料だと思いますが、私の組織においても義務ではありませんが、本年、窓口の体制整備を図ったときに、どのように体制整備を行うのかについてのよりどころとなるものがあまりありませんでした。ですから、このようなところの整備をまず進めるべきではないかと思っています。

同じように窓口の体制整備を行うことが義務付けられている、パワハラなどに比べると、企業の実務担当者が見て、どのように進めるかを判断するための材料が少な過ぎると感じています。そのようなことが体制整備を行わない言い訳の一つになっているのではないかと感じます。ですから、罰則等を設ける前に、指導の基になるようなマニュアル等をもっと整備することが重要だと思っています。

その上で、指導に従わない事業者について何らかの制裁をするということについては特段の異論はありませんが、今の指針や解説だけを読んで、300人程度の事業者で法務部門もないような事業者の担当者が体制整備に対応するのは難しいのではないかと感じています。ですから、マニュアル等の整備をもう少し強化するべきではないでしょうか。

また、実効性向上のもう一つの核として挙げられている周知について述べます。現在の指針の解説にも、さまざまな方法での周知ということが書いてあるので、仮に、これを義務化する場合に、どのようなものを義務付けるのかについては、企業によって体制や従業員への周知・連絡手段がかなり多様化しているので、企業の状況に応じて対応できると読めるよう

な規定ぶりにしてもらいたいと思います。

また周知に関しては企業側でコントロールできる体制整備とは異なり、受け取り手の側の問題というものがあります。企業側としては周知を尽くしたつもりでも、受け取り手が認識しなかったということは往々にしてあるので、これに関して罰則を導入するというはかなり難しいと考えています。

最後に、体制整備義務の対象となる事業者の範囲についてです。論点整理では、一般事業主行動計画の策定が義務付けられている企業規模を引用して 100 人という提案を出しています。一般事業主行動計画をご存じの方がいらっしゃると思いますが、ひな型が示されており、その中に自社の取り組みを埋めていくというタイプの計画であり、公益通報者保護制度の体制整備とは全く異なるものであり、比べることには疑問を感じています。

また、一般事業主行動計画は、十分な期間をとって、規模要件を狭めてきていると思うので、令和 2 年の法改正が今、徐々に浸透しつつあると段階の公益通報者保護制度の企業規模を、現段階でこれを引き下げるのは適当ではないと思っています。中小事業主の負担については既に書かれているとおりなので割愛しますが、大手企業でもなかなか運用に苦慮している状況で、中小企業にまで適用するのは適当ではないと思っています。以上です。

○山本座長 樋口委員、お願いします。

○樋口委員 ここまでで罰則についての意見が出てきたので、刑事法の観点から意見を述べます。事業者の体制整備と一口に言っても、その義務内容は多岐にわたり得ます。事務局から、従事者指定と法概要の周知の二つを中核と位置付けるという提案がありました。

このうち、第 1 点の従事者指定に関しては、従事者の守秘義務違反に罰則が科されていることとのバランスに鑑みれば、刑事罰を導入することには理由があると思います。

第 2 点の、法の概要の周知に関しては、『中間論点整理(案)』の 8 ページから 9 ページあたりに整理がなされています。体制整備の中では、例えば、範囲外共有の防止措置など、企業として望ましい体制の内容が多岐にわたりますが、整理案に記載されている調査結果を踏まえるとやはり内部通報制度の理解度が低いということが大きな問題ということが判明しており、これが刑事罰導入の立法事実ということになるでしょう。内部通報制度の理解度が高い就労者に関しては適切な公益通報が促されるという効果が期待できるという点からみても、多岐にわたる体制整備義務のうち、周知義務を中核と位置づけることは理解できます。この周知義務に一定の法執行を可能にすべきであり、基本的には命令権を整備しますが、間接罰の限りでは刑事罰で担保するという提案には理由があると考えてよいと思います。

ここまでの議論で、企業側の方から、萎縮の問題、義務内容が分からないという点についての指摘もありました。こちらにもかなり理由があるように思います。

労働基準法や労働安全衛生法を見ると周知義務があり、それには直罰があります。これらの規定と、今回検討している間接罰の違いをどう見るかという整理ができると思います。

『中間論点整理(案)』の委員から既に意見も出ていますが、『中間論点整理(案)』の注 3 の所でも、誰を従事者にするのかという点には分かりにくい部分もあります。法の概要の周知に関しても企業体ごとによりかなり違うのではないかという指摘がなされています。

そうすると、まずは命令権という行政措置を行い、それにさえ従わない事業者に限って、刑事罰の対象にするということであれば、萎縮の問題を回避できるということもあり、刑事法の観点から十分な合理性が担保されると考えます。以上です。

○山本座長 オンラインの柿崎委員、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。おおよそ議論も尽くされた感じがしますが、1 の(1)について述べます。先ほどの樋口委員からの話がありましたように、前回の改正により、指定された従事者の守秘義務違反に刑事罰が科されているので、そこでの平仄を合わせるという意味でも、この従事者指定義務に対する違反事業者への対応については、何らかの刑事罰ないしは少なくとも行政罰をもって対応しなければならないと考えるのは他の委員と同じです。

8 月に行われた国連の「ビジネスと人権の作業部会」による日本訪問調査の最終報告でもこの点は指摘されており、やはりグローバルにも対応が求められていると思います。二つ目の(2)の所ですが、先ほど話があったとおり、体制整備事務の範疇がかなり広い中で、中核的な役割を果たす義務の一つとして、守秘義務違反には刑事罰を伴う従事者についての指定義務に絞り込んでいくというのは問題ないと思います。これは樋口委員の言うとおりで

す。

ただ一方で、周知義務についても、最初に安達企画官からも話があったように、従業員が「知らない」という状況が、現状の公益通報者保護法が機能不全に陥っている一つの重要な要因だと思います。ですから、まずはその入り口の所での事業体による「周知義務違反」に対して行政措置などを付して、自主的な取組みに任せるということではない形で図っていく必要があると思います。

事業体の適用範囲についてですが、従業員の人数をもう少し下げる必要があるかどうかという問題があります。EU との関連を見ると、EU の公益通報者保護指令では、従業員数 50 名以上をラインにしています。そこまではいなくても、先ほどの 100 名程度まで下げるとは、グローバル対応として少なくとも必要ではないかと思います。

確かに中小企業には余力がないという話がありましたが、例えば、従事者指定については中小企業が自ら設置しなくても、親会社に置かれた通報窓口に従事者指定を依頼することができます。また指針解説にもあるように、共同の外部事業者に通報窓口を委託することも許容されているので、必ずしも全て自前で整える必要はないと思います。また、周知義務についても、その内容はきちんとガイドラインを出して明確化を図れば、行政罰を付けた形で、今回導入してもそれほど問題ないと思います。

それについて一生懸命周知したのに相手が知らないという場合があるという話がありましたが、合理的な範囲で周知義務を尽くしていれば、相手が知らなかったからといって周知義務違反にはならないはずであり、それは相手方の問題ではないと思います。この点を一言だけ添えておきます。以上です。

○山本座長 他にいかがですか。よろしいですか。特に周知義務について議論がありました。前提として、この論点整理においては、既に先ほど指摘があったように、8 ページの項目に関しては、直罰ではなく、行政処分、命令を行っても違反が是正されない場合に刑事罰を適用することが想定されていることを確認しておきます。

その上で、周知義務に関しては、あらかじめ内容を明らかにすべきという意見がありました。この点は当然検討していかなければならないと思います。行政処分で不利益処分の場合でも、行政手続法上は処分基準をあらかじめ明確にすべきという努力義務があります。その観点からも、その内容は明らかにしていくべきと思います。

全体的に、どの範囲で、どのようなスピードで検討していくかという話がありました。この点について、前回の法改正の際に3年後に見直しを行うことになっていましたので、そのスピード感が必要です。3年後ですから来年になります。また現在さまざまな問題が発生しています。法改正後もさまざまな課題が指摘されています。今回のアンケートもかなり大規模に行いました。また、国際的な動向がかなり進んでいるということもあります。以上のことを鑑みるとスピード感をもって行う必要があるといえます。

ただその際に、全ての項目について同じように見直しができるわけではないので、優先順位があると思います。国際的な動向から見て、明らかに日本でも措置すべきという事項があります。また、現状で問題が発生している、調査をして問題が明らかになっている、というようなところから優先的に考えていくことになると思います。よろしいでしょうか。

では次の項目です。先ほどの資料3の2、公益通報を阻害する要因への対応についてという所です。こちらは、(1)から(5)までとかなり多岐にわたっています。これについて、意見をいただきたいと思います。意見のある方は挙手をお願いします。赤堀委員、お願いします。

○赤堀委員 まず2の(1)についてです。通報者を探索する行為に対する行政措置または刑事罰を設けることについてはやはり慎重に検討すべきであると考えています。既に通報者を特定できる情報を漏えいした従事者に対する刑事罰が導入されており、それで通報者保護の目的は十分に達成されていると考えます。

(2)の公益通報を妨害する行為の禁止についてです。通報妨害する合意等を無効とする規定を設けることには異存ありません。他方、違反時の行政措置を設ける場合には、適正手続きの保障を徹底し、法執行の適正さと透明性を確保する必要があります。直罰規定を設ける場合、明確な構成要件を定義することが難しいと考えられるため、慎重な検討が求められます。

(3) 公益通報のために必要な資料収集および持ち出し行為に対する民事上および刑事上の免責規定の創設については、慎重に検討すべきであると考えています。まず、前回の法改正で行政機関への通報、いわゆる 2 号通報について真実相当性の要件が緩和されたため、証拠資料の収集行為について通報者の責任を減免する必要性は従来よりも低下していると認識しています。

次に免責規定を設けた場合、企業情報の漏えいのリスクが高まることが懸念されます。一度外部に持ち出された情報が第三者の手に渡ると、事業者がその情報の流通を制御することは困難となり、金銭で回復し難い重大な損害を被るリスクが高まります。

特に顧客の個人情報や取引先の機密情報が漏えいした場合、顧客や取引先にも被害が及ぶ恐れがあり、このような事態は回避しなければなりません。さらに通報者が証拠資料の原本を持ち出した場合、事業者が必要な法的手続きを行う際に、裁判での主張や立証が極めて困難になる可能性があります。これにより事業者の防御権が著しく損なわれることが懸念されます。

これらの懸念が完全に払拭される厳格な要件を設定できない限り、免責規定の創設は見送るべきと考えます。仮に免責規定を導入する場合、収集した情報の目的外使用を厳格に防止するため、目的外使用を行った通報者への刑事罰の導入や、2 号通報や 3 号通報の通報先における機密情報管理の徹底などの効果的な対策を併せて検討する必要があります。

(4) ですが、公益通報を行ったことについて刑事責任の免責規定を設けることに異存はありません。他方、刑法一般の違法性阻却事由と比較して、公益通報に基づく刑事免責が容易に認められることがないよう、慎重に検討すべきであると考えています。

(5) 濫用的通報者への対応について、公益通報者保護制度が適切に機能するためには、制度の濫用を防ぎ、企業が法令違反に的確に対応できることが必要です。特に EU の基準を日本の制度に合わせることを検討するのであれば、通報者の保護を強化することに加え、濫用防止措置として濫用的通報者に対する罰則も同時に検討するべきであると考えています。

EU 公益通報者保護指令においても、虚偽の通報者に対する罰則の規定はメリットとデメリットを考慮して設けられたと理解しています。EU 諸国の法制化の検討経緯も参考にしつつ、日本の制度に適合した形での対応を求めたいです。

本日の資料 2 の 4 ページでは、この点、不正の目的による通報とは公益通報者保護法の目的に適合しない通報を指すと整理されています。この基準を基に濫用的通報とされる事例を明確化し、企業が適切に対応できる基準を示すことが重要です。

また、公益通報窓口に公益通報に該当しない通報が多数寄せられることで、重大な違法行為を見逃すリスクを高めており、企業の健全な事業活動を阻害しています。罰則の導入を検討するには濫用的通報が企業に与える影響を考慮した制度設計を求めたいと思います。私からの発言は以上です。

○山本座長 片山委員、お願いします。

○片山委員 (1)と(2)の通報者の探索とその妨害に対する行為の禁止についてです。昨今の事例で、告発された人が通報者を特定し、通報妨害して告発されることを何とか逃れようとするというケースが実際に生じています。今般、そのようなケースが社会的な課題として大きく報道されているということもあります。

このために、今後公益通報をしようとする人がますます萎縮するのではないかと危惧しています。今後、このようなケースを防ぐためにも、通報者を探索する行為は禁止すべきであり、罰則も検討すべきだと思います。妨害についても同様だと思うので、検討をお願いします。以上です。

○山本座長 郷野委員、お願いします。

○郷野委員 二つの意見を述べます。(1)通報者を探索する行為の禁止について、法律上明文規定を設けるべきだと思います。これまでの防止規定だけでは、犯人探しのようなことが行われてしまうこともあり、公益通報を阻害する大きな要因だと思います。ペナルティーも含めて検討し、抑止効果にもつなげるべきだと思います。

(3)公益通報のために必要な資料収集・持ち出し行為の免責については、持ち出した資料は不正是正のための公益通報の根拠となるものとして必要であると考えます。目的外の利用を禁止した上で持ち出し行為を免責するべきだと思います。以上です。

○山本座長 志水委員、お願いします。

○志水委員 まず(1)の公益通報者を探索する行為の禁止については、これまでに他の委員からも意見があったように、実際に公然と探索が行われるという事案が起きてしまっているので、明文規定ではっきり禁じることが必要だと思います。

また(2)の公益通報を妨害する行為の禁止についても、先進諸国の例ではそのような規定があるという紹介がありました。そのようなことをしてはならないということを明文規定で設ける必要があると思っています。またこれについては刑事罰も必要ではないかと思っています。要件の明確化が難しいのはそのとおりだと思いますが、主体が事業者なのか、従事者なのかという辺りで、ある程度限定することができるのではないかと考えています。今後検討していければと思っています。

次に、公益通報のために必要な資料の収集や持ち出し行為の免責についてです。資料がなければ受け付けてもらえないということがあります。また昨今の例を見ても、資料を手元に持っていない、示していないということをもって、真実相当性がないというような主張をされているという実情もあります。そのため、通報者として自分の身を守り、自分の話が本当のことであるということをつかってもらうためには、資料収集が必須であると考えて

しまうと思います。

ですから、資料収集と資料の持ち出しに関して、公益通報に付随する行為であること、また手段が社会的相当性を逸脱しないこと、この二つの要件に加え、先ほど郷野委員の話にあったような、公益通報以外への目的外利用の禁止ということで、民事免責を認める明文規定を設けてはどうかと思っています。

次に(4)の刑事免責です。こちらでも刑事的に責任が問われるということになると、やはり通報者は萎縮して通報ができないということになると思います。これについて、これまでは、公益通報の他の要件への該当性が認められる場合においては、基本的には刑事責任を問われることはないだろうと考えられてきた部分はあると思いますが、現実には刑事的な責任を問われる例もあります。また公務員が最も通報しにくいという状況になると思います。

しかし公務員は、逆に国民の権利や利益の保護という観点からすれば、公益通報すべき事情があった場合はぜひ通報していただきたい存在でもあります。ですから、刑事免責をきちんと受けられることについて、この法律の中で正当行為に該当し違法性が阻却される旨を明文規定として設けるべきではないかと考えます。

最後の(5)濫用的通報者への対応です。仮に、あえて故意に虚偽の通報をするという通報者があった場合においては、既存の刑法に規定されているような業務妨害や名誉毀損、信用毀損等に対応できるものではないかと思っています。この法律は公益通報者を保護する法律であって、その中に濫用的通報者を刑事罰の対象にするということを入れる必要はないと思います。萎縮効果が大きいと思っています。以上です。

○山本委員 他にいかがですか。樋口委員、お願いします。

○樋口委員 この2番についても、刑事罰に関してかなりの意見が出ていますので、刑事法の観点から意見を述べます。(1)と(2)の探索及び妨害についてですが、こちらは『中間論点整理(案)』10、11 ページを拝見する限り、具体的な要件がイメージ喚起される段階にはないように思われ、1番の体制整備に間接罰を導入する議論とは異なり、現時点で具体的な議論を進めるのは困難ではないかという印象を得ました。

次に(3)資料持ち出しの問題です。これに関しては、現行法でも解釈論として自救行為について違法性阻却があり得ると解されており、そちらとの対比で公益通報のためでも違法性阻却の余地はあり得ると思います。ただ立法論となるとかなり難問だと考えます。

既に論じられているとおり、資料の持ち出しは公益通報に必須であるという指摘は十分に理解できるところである一方、所有権や占有侵害が私人の自己判断で行われることが拡散していくことは財産秩序維持の点でかなりのデメリットになり得ます。メリットとデメリットを考えるとともに、そもそもいかなる構成要件に該当し得るのかも踏まえてさらに整理しなければならない問題だと考えています。

(4)の刑事免責について、ここまでの議論を伺っていると規定してもいいのではないかと

感じるところではありますが、よく考えてみると波及効果があり得るのではないのでしょうか。その点の検討が必要だと考えます。確かに国家公務員法や地方公務員法の守秘義務に関する免責は考えられると思いますが、例えば安全保障に関する機密漏えいの場合、特定秘密保護法上の刑事責任まで免責してもよいのかという問題もあり得ます。

公益通報の実現は非常に正当な目的ではありますが、なお秘匿すべき秘密もあり得るのではないかという問題です。

他にも、守秘義務を要求する法律は多岐にわたります。例えば、私も所属する国立大学法人の役職員等には守秘義務がありますが、入試問題の作成プロセスの漏示まで免責するかという問題があります。具体例を考えてみるとそれほど明確ではない部分がなお残っていると考えられるところです。

最後に(5)の濫用的通報者への対応です。既に論じられていますが、一言で濫用的通報といっても、何を問題とするのでしょうか。EU 指令も引き合いに出されていますが、故意の虚偽通報は既に偽計業務妨害や名誉毀損罪に該当する可能性があるわけで、それ以上の対応が必要かという点に関しては検討が必要だと考えます。以上です。

○山本座長 他にいかがでしょうか。どうぞ、お願いします。

○山口委員 山口です。一言コメントします。先ほどの樋口委員の、刑事法の観点からの意見を踏まえた上での意見です。この公益通報を阻害する要因への対応で、例えば探索行為や妨害行為がありますが、これは現在でも法定指針の中には体制整備義務の一環としては入っています。何かをしたときにはそのようなことを回復する措置を取らなければなりません。

そのような形で法定指針の中には入っているのです。これは山本座長の専門だと思いますが、法定指針と法律はどのように違うのか、どこに法源があるのかについては、私は行政法の素人なのであまり分かりません。私は、法律の一部だとは思っていますが、見つけにくく重要性を理解してもらえないところがあります。

もし改正するのであれば、公益通報者保護法の本文の中で、このような探索行為や範囲外共有の問題、通報を妨害する行為の禁止などを含めて規定してほしいと思います。また冒頭で述べたとおり、私などは不正調査を本業としており、内部通報の調査は当然、公益通報の対応体制に基づいて行っていますが、外部通報の調査を行うことはよくあります。なぜ外部通報の調査をするのかと申しますと、メディアから会社取材を受けて、それが事実かどうかについて会社としてきちんと調査をする必要があるからです。また 2 号通報が行われた場合に、監督官庁から 1 カ月以内にきちんと調査して報告するようと言われます。そのような場合に、事業者は第三者委員会のようなものをつくって調査します。それで私のような第三者が調査することになります。

それ以外で、外部通報を会社が調査することにはどのような正当な目的があるのかにつ

いては、私もよく分かりません。しかし昨今問題になっている事案は、全て外部公益通報のようなものに対しての任意の調査が行われています。そのような調査自身もやはり体制整備としてきちんと含まれるということは、法律の中できちんと明記しておくべきです。さもないと今回のような悲惨な問題がまた起きると思います。

ダイレクトに刑事法にするというのは難しいですが、体制整備の中にこのようなことをきちんと入れ込むことができます。先ほどの座長からの説明にもありましたが、間接罰など何らかの形でそのようなものに規制をかけることができるような道筋を考える必要があると思っています。以上です。

○山本座長 他にはいかがでしょうか。よろしいでしょうか。この部分は、これから具体的に詰めていかなければなりません。現在の刑事法上の取り扱いとの関係を確認する必要があります。また山口委員からも指摘がありましたが、体制整備義務との関係も確認する必要があります。

その上で具体的な要件立てとしてどのようなものが考えられるのかということも少し検討しなければなりません。そうしないと、本当に実現できるかがはっきりしません。ですから定めとして具体的にどのようなものが考えられるかについて詰める必要があります。ここは法制的な事柄を詰める場ではないので、細かい点についてどこまで詰めるかという問題がありますが、少しイメージしていく必要はあると思います。

また制度上可能だとしても、波及効果や萎縮効果なども政策上は考えなければならないので、検討が必要です。いくつかのレベルのことを具体的にここで検討する必要があります。次回以降、事務局にさらなる整理をお願いして議論できればと思います。

3 番目です。公益通報を理由とする不利益取扱い(報復)の抑止・救済という所です。こちらについては資料 3 に(1)から(3)までが挙げられています。いずれでも構わないので、意見をお願いします。いかがですか。挙手をお願いします。水町委員からお願いします。

○水町委員 不利益取扱いについては、刑事罰の対象となるものの範囲と立証責任緩和の範囲があり、(1)と(2)の双方で、どの範囲で不利益取扱いを対象とするかが問題になっています。この点についてですが、私は、基本的には不利益取扱いを一部限定して規定するのではなく、不利益取扱い全般を対象とすべきではないかと思います。理由は三つあります。

一つは、既に立法例として、刑事罰について労働基準法や原子炉規制法に通報理由とする不利益取扱いの禁止が罰則付きで定められていますが、いずれにおいても特に不利益取扱いの類型が限定されずに一般的な形で禁止されていることです。

二つ目は日本の人事の実態です。特に欧米先進諸国と比較して日本の人事は契約に基づいて雇用の管理をするというよりは、契約にはそれほど多くのことは書かれず、就業規則に基づいて行っています。就業規則も業務上の必要性や包括的な規定で、実態としては人事権に基づいて雇用管理が行われている中で、不利益な取扱いがさまざまな態様で行われてい

ます。

解雇や懲戒処分は分かりやすいですが、仕事から外すなどのこともあります。実際に紛争になりやすいのは、雇い止めや再雇用拒否です。ハラスメントにもさまざまな態様のものがあります。これらのある所に限定してしまうと、どの措置を取るか、どのような形で不利益を与えようかと考える場合に、使用者側が選別することが可能になります。こちらなら罰則の適用になりますが、こちらでは罰則の適用にならないということがあります。また、この不利益な取扱いであれば立証責任が相手側に課されるままなので、立証は難しいだろうというような、恣意的な選別を生みやすい構造になります。日本の人事の実態も含めて、人為的にどこかで限定するということは運用上の問題になるのではないかと思います。

三つ目は法実務です。労働法研究者の中には、労働委員会の公益委員として不当労働行為の認定を行っている者が少なからずいます。例えばそこで、正当な組合活動を理由とする不利益取扱いの禁止や、労働委員会に申告したことを理由とする、不利益取扱いの禁止の認定を行っています。解雇された、懲戒処分をされた、あるいは仕事外しをされた、左遷された、配置転換されたなど、さまざまな態様のものが上がってきますが、その中で、因果関係などの立証が難しいものとそうでないものの区別はそれほどありません。

つまり、どのような証拠で立証されるかという対象よりも証拠の問題です。例えば、配置転換になると、必ずしも立証や認定が急に難しくなるということにはなっていません。逆に、雇い止めや再雇用拒否などの契約の帰趨に関わる所では、どのような理由でその取り扱いがなされたのが問題になることが多いです。

しかし実際には、日本では、どの態様のものであっても、立証上特に不明確で難しいということはないまま、人事や雇用管理が非常に多様な形また抽象的な形で行われるので、それに合った法解釈をこれまでに積み上げてきています。

そのような、これまでの実務の積み上げからすれば、もしも法律上で規定したとしても、その経験に基づく判断ができるのではないかと思います。

では、実際にはどのように規定するのでしょうか。私たちのこれまでの実務経験からすれば、EU 指令が決定的な規定だと思います。公益通報をしたという事実と不利益な措置を受けたという事実を通報者が立証し、会社側には通報とは関係なく正当な理由に基づく措置であることを立証してもらうことによって、法違反があったかどうかを判定します。

日本の人事や法実務との関係でも、そのような形で規定して運用することができるのではないかと思います。以上です。

○山本座長 志水委員、お願いします

○志水委員 先ほどの水町委員の話とも重なりますが、立法例についてはそのとおりだと思っています。幾つか同じような規定が既にあるので、それを参考にすることができます。また通報者からの相談を受ける立場からすると、実際に不利益取扱いを受けたという相談

において、具体的な不利益取扱いの中身として解雇されたというような分かりやすい事例は少ないです。

むしろ、降格を伴わない配置転換をされましたが、1人の部署で部下がつかないようになってしまった、これまでのキャリアが全く生かせない職種に配置転換されてしまった、他の皆が昇格するタイミングで、自分だけがなぜか昇格できていない、人事評価で思いもよらない不当な悪い評価をされてしまった、など、かなりじわりとした分かりにくいことが多く、懲戒処分というような分かりやすい不利益処分ではありません。

ですから、解雇だけなどに限定してしまうと、実務の救済にはほとんど生かせないと思います。

今の点は、不利益取扱いに対する刑事罰、立証責任の転換のいずれについても同じことが言えると思いますが、立証責任の転換に関して言えば、以前の資料で、立証責任の転換がなされた場合の実益の報告がありました。やはり実際の実益が大きい部分は、まさに配置転換などの場合なので、その意味でも、不利益取扱いを狭めるのではなく、全体に対して入れていただきたいと思っています。

通報からの期間制限をすべきかどうかという論点があったと思います。通報からの期間を制限する必要性というところですが、これについては、1年や2年などのように、明文の期間制限をすべきではないと思っています。さまざまな理由で、通報から不利益処分までに時間がかかってしまうケースが想定されるからです。

具体的には、調査をした後に処分するケースが考えられます。調査の結果、真実が認められなかったという意味で、真実ではない通報をしたということになり、そのために不利益処分をされることもあり得ます。しかし、真実相当性があって本来は保護されなければならないというケースもあります。

あるいは適当な是正をする、また適当にもみ消すような形で調査をした後に不利益処分をするようなケースもあります。通報対象事実について放置をしていたという事情がなかったという言い訳のために先に是正をしてしまうようなケースもあります。そのような理由から、調査完了後に処分をするケースではかなり時間が空くということが想定されます。

また、3号通報の場合に特に言えると思いますが、調査報道を丁寧にする報道機関などに通報した場合においては、報道という形で事業者には何らかの通報があったということが明らかになるまでに、相当期間、場合によっては年単位で期間がかかることも考えられると思います。

その場合に通報から1年や2年で切って、保護されるか、されないかということを定めるのはナンセンスです。むしろ通報から5年などの長い期間が経っているということの一つの間接事実としてどのように評価するのかの問題であり、形式的に切ることには意味がないのではないかと考えています。以上です。

○山本座長 赤堀委員、お願いします。

○赤堀委員 (1) 公益通報を理由とする不利益取扱いに対する罰則の導入については、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、配置転換が不利益取扱いに該当するか否かの判断は主観的な要素が含まれるため、非常に難しいです。配置転換が報復行為と見なされる可能性がある場合、企業が正当な人事の裁量を行使することが制約され、人事労務管理に深刻な影響が及ぶ恐れがあります。国際基準の遵守は重要ですが、日本独自の労働環境や雇用形態に配慮した制度設計が重要です。

EU 指令や G20 サミットで承認されたハイレベル原則において、通報者への報復行為に対する罰則が設けられていますが、これをそのまま日本国内に導入することは、企業の人事裁量に過度な制約を課し、企業活動に悪影響を与える恐れがあります。日本の企業では配置転換が一般的な慣行として行われており、これを報復行為として罰則の対象とすることは企業の経営判断に制約を加えることになります。

次に、守秘義務違反に対して刑事罰がある一方で、不利益取扱いに対する罰則がないことはバランスを欠くという指摘は理解しています。しかし守秘義務違反は客観的に判断が可能であるのに対して、不利益取扱いには主観的な判断に依存する部分が多いです。企業の事業活動を過度に制約しないために、構成要件を厳密に定められない場合は刑事罰の導入を見送るべきであると考えています。

また不利益取扱いに対する罰則について、直罰と間接罰のいずれを選択するかについても慎重に検討すべきであると考えています。行政罰や刑事罰を導入するのであれば、行政措置の恣意的な運用を避けるために、適正手続きの保障と法執行の透明性を確保するための制度整備が必要です。

(2) についてです。不利益取扱いの立証責任の転換についても慎重に検討する必要があると考えています。企業の適正な経営判断を妨げないよう、人事上の措置においては企業側の裁量を尊重しつつ、公益通報者の保護という法の趣旨を実現するためのバランスの取れた対応が必要であると考えています。

事業者が従業員間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ることが効果的な場合がありますが、立証責任が事業者に転換されると適切な人事異動が制約される恐れがあります。

公益通報が関与しない場合、事業者は配置転換について広範な裁量を有しており、解雇や懲戒処分ほど厳密な手続きを経ないことが一般的です。他方、公益通報が関与する場合に企業側が立証責任を負うことになると、配置転換について解雇や懲戒処分と同程度の内部審査が必要になり、迅速な経営判断や機動的な配置転換が困難になる恐れがあります。

解雇や懲戒処分の場合は、公益通報がない場合でも事業者が具体的な理由の立証責任を負っています。通常、これらの処分は内部で厳格な審査を行い、十分な根拠をそろえた上で実施されます。ただし、第3回検討会の資料2で記載されているように、解雇や懲戒処分において、立証負担を緩和した場合でも民事訴訟の結論には影響を与えないとされている点

を踏まえた検討が必要であると考えています。

また降格や減給は、従業員の勤務態度や勤務成績などに基づいて行われることが多く、配置転換と同様に厳密な内部手続きを経ることは少ないです。これらの処分についても事業者側に立証責任が転換されることは過度な負担となり得ます。

『中間論点整理(案)』では、慰謝料が認められやすくなるという導入効果は重要であると記載されていますが、第3回検討会の資料2においても、慰謝料が認められやすくなる可能性があるとし記載されておらず、あくまでも可能性にすぎないことに留意すべきです。不確実な効果に基づいて立証責任の転換を行うことは、企業にとって過度な負担となる可能性があると考えています。以上です。

○山本座長 柿崎委員、オンラインからお願いします。

○柿崎座長代理 追加として触れられていない点を述べます。3の(1)の三つ目のブレットポイントです。役員の報酬減額といった不利益取扱いの抑止についてどのように考えるかという検討ポイントがあります。役員の報酬減額については、黙示の同意があると認定されれば、現在の判例でも認められています。ただし、正当な公益通報を行ったことで報酬減額されることに事前の黙示の同意があるかといえ、そのように解釈できる余地は極めて少ないので、これは当然不利益取扱いに当たると考えてよいと思います。

また立証責任の転換については、今回の改正に向けた議論の中では優先順位の高い項目だと考えています。これまでもお話があったように、EUや国連の「ビジネスと人権に関する指導原則」に基づいたさまざまな動きを見ても、この点に関する立証責任の転換は世界的にみても、通報者の救済のためには、もはや所与のものとして扱われていると言わざるを得ません。日本の労働環境の特殊性については、前回と前々回の中でも発言があったと思いますが、グローバルな基準に対応できないほどの日本の特殊性を説明することは難しいと思います。ですから、立証責任の緩和については優先順位を持って検討していく必要があると思います。

また配置転換については大きな問題だと思っています。水町委員が述べたように、不利益取扱いの一般条項の中に入れ込むことで、開かれた構成要件という形で持っていくのも一つの考え方だと思います。あるいは、公益通報の訴訟実態をみても、経営側には広範な労務管理上の裁量権があるため、通報者側がそれを不利益取扱いであると立証していくことが難しく、不当な配置転換をされて苦しんでいる通報者が多い状況に鑑みれば、現在の例示形式をそのまま維持するとしても、本文の例示の中に明文で配置転換を入れ込む必要があると考えます。そうすることで立証責任の緩和とあわせて、配置転換が通報行為とは無関係であることを経営側に立証を求めることとなりますので、より通報者の救済に貢献できると考えます。

ただ、そうすると労務管理において不当な配置転換であるかどうかの立証を経営側に課

すこととなりますので、経営側での労務管理資料の保管などに制約が出てくる可能性があります。実務の方に日本の現状を聞いてみなければよく分かりませんが、各国の対応を見ても、訴えの期間制限に関してはかなりの多様性がありますので、この点については日本固有の事情を考慮してもよいと思います。先ほどからの話にもあるように、解雇に関しては適切な解雇理由を明示する義務がありますから企業側の立証はさほど難しくないと思いますが、配置転換に不当性はなかったということを企業側が立証するのは必ずしも容易ではなく、時間がたつてしまえばさらに難しくなります。そのため、この点に関しては検討する余地があると思いますが、それも立証責任が転換されることを前提とした上で配慮していく必要があるということです。以上です。

○山本座長 樋口委員、お願いします。

○樋口委員 この3の項目についても、刑事罰に関連する点として、(1)に関して意見を述べます。ここまであまり議論が出なかった点ですが、不利益取扱いの抑止に対する刑事罰に関しては直罰方式になるのではないかと考えます。1番の論点の所では間接罰を支持しましたが、不利益取扱いは公益通報を実際にした方を害することに加えて、将来的に公益通報を萎縮させるもので、本法の目的に正面から反するという点で違法性が非常に高いと考えます。

一方で、直罰方式にする場合、既に指摘がありましたが、自由な企業活動に対する萎縮効果という問題が生じます。これについては前回も一般論で論じるのではなく、要件ごとに論じるべきであるという指摘をしています。その指摘を受けて今回、事務当局には慎重な検討をしていただき、別のペーパーを作成してくださいました。感謝します。

こちらの4ページです。私が危惧していたのは、公序良俗違反などで刑事罰を科すのは難しいのではないかとということです。4ページには本法の目的に照らして、事業者における通報対象事実の未然防止や是正といった、法目的に適合しないような通報を指すという提案が載せられています。

冒頭で山口委員から、不正な目的要件が都合よく使われるリスクがあるのではないかと話がありましたが、この点について考えてみます。不利益処分を行う人がその主観において問題の通報不正な目的なので、公益通報には不該当であり、不利益処分しても構わないと言われても、判断権者が事後的にみて不正の目的ではないと判断した場合、不利益処分を行った人の評価の誤りは故意を否定するものではないとの理解に立てば刑事罰の対象になります。

この理解からすると、不利益取扱いをするかどうかの判断をする際に、誰の目から見ても法目的に適合しないような通報であり、公益通報の要件を満たさないものであることを説明できることが必要ということになるでしょう。

「不正の目的」は抽象的な要件ではありますが、誰の目から見ても不正の目的だと判断さ

れるようなものだという客観的な評価ができる場合にしか使えない条文ということになります。その意味では、法目的には適合しない、あまりにもひどい通報のみが、不正目的に該当する、公益通報不該当として、不利益取扱いをしてもいいということになります。そのような限定的機能を果たすと思います。

このように考えれば、不正の目的要件を例外要件として位置付けておくことができ、刑事罰の観点から見て合理化を図ることができると思います。

一方で、ここまでの議論で出てきている、不利益取扱いというのも評価的な要件です。これについても、不正の目的と同じような議論が可能かどうかについては、これから議論すべきであると考えます。

労働法については素人ですが、ここまでに出了た具体例として解雇に関しては以前から慎重であり、刑事罰の導入によって解雇が慎重になることについて企業活動の自由を過度に害するものとは評価されないであろうというふうに拝聴しました。

一方で、配置転換についてみますと、悲惨な実情があると伺いました。確かに違法性の高いものもあるでしょう。しかし刑事罰の対象にするということは、そのような悲惨な扱いではないにもかかわらず、周囲から誤認されて事件化されるリスクを生じさせるものです。したがって、過剰な萎縮という問題はやはり残り得ると思います。

このように考えてくると、不利益という包括要件でよいのか、あるいは悪質なものを適切に切り分けて、不利益な取扱いの範囲に関しては、明確な要件立てを行うかについて、少なくとも刑事罰の観点では慎重であるべきです。立証責任の転換の問題に関しては異なる議論があり得ると思いますが、刑事罰に関しては、さらにこの場で検討を深めていきたい問題であると考えます。

最後に、簡単に指摘しておきます。あまり論じられてこなかった点になりますが、公益通報を行う主体は、労働者以外に、役員やフリーランスなどさまざまです。これらに関して一律に同じ制度設計の刑事罰にするのか、それとも役員に関しては法要件が相違するので刑事罰を異なった取り扱いにするのかなどがあります。これから刑事罰を入れるのであれば、細かい要件立てに関して事務当局で検討を進めてほしいと考えます。以上です。

○山本座長 他にはいかがですか。土井委員、お願いします。

○土井委員 これまで既に議論になっていますが、配置転換については非常に主観的な要素が強いと思っています。実際に報道がある配置転換の名を借りた事例の中にひどいと感じるものがあることは事実です。しかしそれをもって配置転換全てということにしてしまうと影響があまりにも大き過ぎます。また、本日の資料でいただいた、不正の目的の資料の中にも、配置転換を求めて、公益通報を悪用するという事例もあります。

そのようなことも勘案したときに、配置転換を刑事罰の対象にすることについては慎重に考える必要があると思っています。

また、立証責任の転換については前回も述べましたが、皆さんのイメージの中でどの程度の効果や必要性があるのかが定まっていないまま議論が行われていると思っています。ですから、実際の裁判例を基に、どこの立証が難しいのかという辺りをさらに説明してもらいながら議論を進めたいと思っています。この点については引き続きよろしくお願いします。

○山本座長 他はよろしいですか。川嶋委員、お願いします。

○川嶋委員 訴訟法的な観点から少し述べます。3の(2)不利益取扱いからの救済の所です。一つ目です。立証責任を緩和する対象となる範囲については、既に何人かの方から意見が出ているように、訴訟法の観点からすれば、不利益取扱いの態様を問わず、立証責任を転換するという考え方になるかと思います。

立証責任が問題となるケースとしては、解雇が問題になるケースや、それ以外の不利益取扱いが問題になるケースなど、不利益取扱いの中にも種々のものがあります。いずれのケースにおいても、通報者の側では、通報と不利益取扱いとの間の因果関係を立証する手段に乏しいという面がある一方で、会社側は、自ら行った行為がどのような理由に基づいて行われたものであるのかを把握できる立場にあるということが言えます。訴訟法上、証明責任の分配を考える場合には、立証の難易や証拠との距離等を考えます。そうした立証の難易や証拠との距離等を考えた場合には、不利益取扱いの種類を問わず、その証明責任は企業側に負わせることが公平にかなうという考え方があると思います。

またもう一つあります。本日の資料の中では、立証責任の転換を図るとして期間を設けるかどうかということも今後の検討課題になると思います。既にこの会議でも、資料等で海外の事例が紹介されていますが、両方あり得ると思います。

韓国の例では通報から2年という期間を設けている条文がありました。他方でEU指令を見ると、立証責任の転換が図られる特段の期間制限は設けられていません。今日における海外の立法例としては、両方があり得ると思います。日本でどちらの考え方を採用するかについては、今後検討することになると思いますが、本日の議論を聞いていると、通報から長期間を経過した後の不利益取扱いを受けるという実態がどれほどあるかということなどが鍵になってくるのではないかと考えています。

訴訟法上、証明責任の分配を考えると時の視点としては、先ほど述べたような証拠との距離や立証の難易という観点がありますが、さらに事実の蓋然性という観点もあります。ある事実の蓋然性が高い場合には、それを否定しようとする側に証明責任を負わせるのが公平にかなうという考え方です。

今の公益通報の問題で言えば、通報から長期間を経過してから不利益取扱いを受けることがおよそないという実態があれば、公益通報を理由とする不利益取扱いだと主張するほうに証明責任を負わせるのが公平にかなうとも言えます。

しかし日本ではそうではなく、通報から長期間を経てもなお、不利益取扱いが行われる事

例が少なからずあるということであれば、証明責任を労働者の側に負わせるには足りないということが言えようかと思います。立証の難易等の観点と併せて、事実の蓋然性という観点も加味して検討する必要があるかと考えています。以上です。

○山本座長 他にいかがですか。よろしいでしょうか。ありがとうございます。この部分については、大きな方向として、現実の問題や国際的な動向などから見て、特に優先的に検討する必要があると思います。

その具体的な中身として、一つは、解雇や配置転換、あるいは日本の雇用慣行によるさまざまな措置などに対する考え方を具体的に検討することがあります。それは実態を見ながら行うことになります。

川嶋委員もかなり詳しく検討していましたが、期間の問題についても実態を踏まえながら具体的に検討する必要があります。ですから、事務局にはさらに整理していただき、検討を進めたいと思います。

立証責任の転換によって実際に発生する効果については、前々回に事務局がまとめたものもあります。そこからさらに補足するべきものがあれば、指摘していただく形で検討を深めていきたいと思います。

最後に4のその他の論点です。資料3の4の部分です。(1)から(3)まであります。こちらについての意見をいただきたいと思います。いかがですか。赤堀委員、お願いします。

○赤堀委員 4の(1)、1年超の退職者についてコメントします。公益通報者の範囲に含める退職者について、退職を1年超のものにまで拡大することについては慎重に検討すべきであると考えています。前回の法改正のときに、退職後の通報を理由として不利益取扱いを受けた事例のほとんどが、退職後1年以内に通報された事案であったと認識しています。まず、法改正後にその状況に変化があったかどうかを検証する必要があります。

また、退職後に長期間が経過した者からの通報に対して、企業が事実確認や是正措置を講じることが現実的に可能であるかについても懸念があります。証拠の散逸などにより、的確な対応が困難になる可能性が高く、企業に過剰な負担を強いる結果になることが予想されます。

次に(2)の通報対象事実の範囲の見直しについてです。総論として通報対象事実の範囲を見直すのであれば、公益通報者保護法の目的そのものから抜本的に再検討する必要があるため、本検討会で年内に結論を得ることは難しいのではないかと考えています。

まず、犯罪行為または過料の対象となる行為という限定を外すべきとの意見については慎重に検討すべきです。公益通報者保護法における事業者の体制整備義務違反に対する行政措置や、守秘義務違反に対する刑事罰の起点とのバランスを保つことが必要です。

通報対象事実を刑事罰や行政罰で担保される行為に限定することは、事業者が通報に対して適切に対応する基準を明確にする意味でも合理的であり、これを変更することは企業

活動に過度な負担を強いる恐れがあります。

また、通報対象事実をポジティブリスト方式からネガティブリスト方式に変更すべきとの意見についても、慎重に検討すべきです。現在の制度においても対象法令の中から公益通報に該当するか否かを即時に判断するのは難しいです。通報対象事実が客観的に判断可能なものに限定されず、主観的な要素が強まる場合、事業者が通報対応の要否を適切に判断することが一層困難になる恐れがあります。以上です。

○山本座長 片山委員、お願いします。

○片山委員 (1)の中のフリーランスについても保護対象とすべきだと思っています。フリーランスは企業から業務委託を受けて仕事をするということで、意図せずに企業の内情を知ることもあります。そのため、法の趣旨からすると公益通報の保護対象とすべきです。フリーランスはかなり弱い立場にあるということで保護制度も作られているので、その観点からも保護対象として守る必要があると思っています。よろしくお願いします。

○山本座長 郷野委員、お願いします。

○郷野委員 通報主体や保護される者の範囲拡大について、令和2年の改正において、退職後1年以内の労働者および役員に限定する期限制限が入りましたが、通報に必要な証拠集めなどに時間を要する、または在職したままでは通報の準備に支障が生じるなど、さまざまな状況を想定すると、退職後1年以内という期限は短いのではないかと考えます。

前の議題に戻ってしまっただけで申し訳ありませんが、先ほどの志水委員の話にもあったように、不利益取扱いからの救済の期限についても同様に、1年という期限制限は短いのではないかと感じました。公益のための通報であるのならば、期限制限を撤廃あるいは合理的な理由のある延長が必要だと考えます。

また派遣労働者が派遣先で不正に気付くこともあり得ます。その場合、派遣先の通報窓口でなく、人材派遣会社に申し出る場合もあると考えます。通報主体に、下請け事業者に加えて人材派遣会社を加えるべきだと考えます。

(2)の通報対象事実の範囲の見直しについては、現在は通報対象となる法律を列挙していますが、不正に気付いた本人が個別の法律に熟知しているわけではありません。迅速な通報が必要な場合もあり、より分かりやすい制度とするために通報対象とならない法律は何かということを明記する、ネガティブリストに変えるべきだと考えます。

(3)行政機関に対する公益通報の保護要件の、行政機関に対して書面で行う公益通報については氏名に替えて、継続的に連絡が取り合える連絡先の記載がある場合、または弁護士である代理人を選任した場合も保護の対象とするべきだと考えます。通報者にとっては、身元が判明して不利益取扱いを受けるかもしれないという不安は大きいと思います。匿名での

通報や代理人を選任して通報できることは公益通報者の後押しになると考えます。以上です。

○山本座長 次は志水委員、お願いします。

○志水委員 この部分の論点については従前も意見を述べているので、それに付け加える部分について述べます。

通報対象事実の範囲の見直しという部分ですが、例えば今、対象法令に入っていない法律として、相談の現場や報道されているような事案などで出てくることが多いものに補助金適正化法や税法、地方公務員法、公職選挙法があります。また意外なところとして、障害者虐待防止法や高齢者虐待防止法、その他にも海岸法や河川法、森林法、地球温暖化対策の推進に関する法律なども入っていません。

しかし、通報する方や通報しようとする方は、これらの法律も、当然、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わる、公益に関わるものだとは認識しています。海岸法などは国土の保全に資することが目的の法律である、直接の目的はそこにあるということで外されているのだと思いますが、実際は、その背後に集中している人命や財産を災害から守ることが目的なので、まさに国民の生命、身体、財産を守るという法律だと思います。また障害者虐待防止法などについても、深刻な虐待が起きそうな場合の立入調査拒否や虚偽報告等の場合の罰則が入っている法律なので、まさに人権に関わる法律であろうと思います。

これらのものが入っていないということは通報の実態と反していますし、この法律の目的で実現しようとしていることからみてもずれていると思います。ですから、直接の目的に限定してリスト化しているという現状は少しずれているのではないかと思います。

次に(3)です。これも前回述べているので、補足的に述べます。弁護士が代理人として通報する場合に、頭名の書面で通報した場合と同じように保護されないということには理解し難いところがあります。弁護士が本人確認をして、どのような資料があるのか、誰から情報を見聞きしたのかという辺りを聴取し、この法の要件も検討した上で、慎重に通報します。それを考えれば同じように保護されるべきではないかと考えています。以上です。

○山本座長 オンライン参加の方からありますか。どうぞ。今どなたが発言しましたか。

○柿崎座長代理 柿崎です。

○山本座長 柿崎委員、お願いします。

○柿崎座長代理 私が述べたいのは(1)です。先ほど志水委員からも話がありましたが、通報者を支援する方に範囲を拡大するかどうかについてです。繰り返しになりますが、EU 指

令でも、通報者の同意を得た上でのことですが、これらの支援者の通報主体としての適格性を認めている条文が既にあります。

EU だけではなく、アメリカの SOX 法やドットフランク法、イギリスの公益開示法、カナダとオーストラリアの公益通報者保護法においても、一定の手続きを踏んだ上ではありますが、公益通報者を支援する者を通報主体として認めています。これらを勘案すると、日本の公益通報者保護法には、弱点の一つとして、通報者に対するサポート体制が十分ではないという点があると思います。

ですから、先ほど志水委員から話があったように、ここについては、弁護士が代理人になるような場合にこれを否定する理由はないと思います。

また行政機関に対する公益通報の保護要件として、匿名通報を認めるか否かについて述べます。もちろん 2 号通報の公務員にも守秘義務があり、1 号通報も指定従事者は刑事罰をもって守秘義務を課されていますが、2 号通報の場合に公務員が守秘義務を守らないことが全くないとはいえません。いったん漏えいしてしまうと、通報者のプライバシーが危険にさらされ、事業体から不利益取扱いを受ける恐れは 1 号通報と同等にあると思います。

ですから、2 号通報の場合も、1 号通報の指針解説にあるように、例えば、IT を利用して受け付けた際の、個人が特定できないメールアドレスを利用するなどの、さまざまな方法で通報者の心理的安全性を確保する必要があると思います。指針解説にはチャット等の専用システムが利用可能だということも書かれています。2 号通報の場合にも同様に、これらの工夫を取り入れていくべきであり、2 号通報に際して、不心得な者の通報を防止するためには、書面による氏名の開示がなければ絶対に駄目だということではないと思います。つまり一定の工夫があれば、匿名性への信頼の欠如を懸念しなくてもよいのではないかと思います。特に弁護士に関しては、このような通報者のサポート体制についてイニシアチブを取って推進していく大事な主体になると思うので、その点も考慮してほしいと思います。以上です。

○山本座長 他にいかがですか。山口委員、お願いします。

○山口委員 時間の関係で一言だけコメントします。前回述べた、(1)の通報主体や保護される者の範囲の拡大の中の、公益通報者を支援する者についてです。当事者としては、非常に漠然とした書きぶりになってしまいましたが、体制整備に関する法定指針の解説の中では、公益通報に協力するものをできるだけ保護することが望ましいとなっています。望ましいという内容で含まれていますが、これを保護するという形で格上げをしてほしいという意味で、論点に挙げています。

もう一つあります。先ほど志水委員と柿崎委員の話にありましたが、行政機関に対する公益通報の保護要件です。これを考えるに当たっては、行政手続法 36 条の 3 との関係を考えなければならないと思っています。何人も法に基づく行政庁の権限行使を促すことができ

るという、行政手続法 36 条の 3 には、実名による書面申し立てということが書いてあります。この条文との関係で言えば、公益通報者の保護要件として実名を外すことには少し抵抗があると言えそうです。

ただ、弁護士は法律事務を本人に代わって行うという特殊な資格を持っているので、本人が匿名であっても、何人もという文言からすれば、行政手続法 36 条の 3 との関係から言っても、弁護士が代理人となって公益通報をするのであれば、本人が匿名でも可能ではないかとも思います。その辺りは改定を検討してほしいと思っています。以上です。

<<閉 会>>

○山本座長 他にありますか。ありがとうございました。本日は多岐にわたる論点について、一通りの議論をほぼ時間どおりに行うことができました。コンパクトで的確なご発言のおかげです。ありがとうございました。

今後もさらに検討が必要ですが、この過程において、特に具体的な事例や実態等について、さらに先生がたから伺う必要があります。また現在の法制との関係などについても問題があり、それについては専門の先生に伺うことが必要になってまいりますので、協力をお願いします。

冒頭の山口委員の発言と、議論の最中の、樋口委員の発言で、資料2の不正の目的でないことの要件に関する指摘がありました。先ほども少し述べましたが、資料4の4ページで、不正の目的とは、一般的に法目的に適合しない通報を言うことがあります。さらに具体的には、通報の客観的な態様によって不正の目的であることが明らかな場合とされています。それに限定されることが示されたと思います。

今後取りまとめに向けて、さらに議論があれば伺うこととし、この要件を拡張的に解釈されることがないようにすることが重要であると思います。先ほども述べましたが、これは重要な点ですので付け加えておきます。

本日は以上をもって閉会とします。次回は10月2日水曜日の10時からの開始です。経団連の主要企業と日弁連からのヒアリングを行い、中間論点整理にある、個別の論点について、実務の立場から意見をいただき、議論をさらに深めたいと思います。

本日は、お忙しいところをお集まりいただき、ありがとうございました。オンラインの方もありがとうございました。

(了)