

第5回ワーキング・グループにおける主な検討項目の整理

目次

■通報に係る情報の保護についての主な検討項目	3
第1 概要	3
1 関連する現行法の規定	3
2 問題の所在	3
3 検討会において示された方向性	3
第2 守秘義務導入の必要性についての検討	3
1 立法時における考え方	3
2 立法後に明らかとなった課題	4
3 検討会における意見の概要	5
第3 個別論点についての検討	5
1 守秘義務を負う者の範囲	5
2 守秘義務が生じる情報の範囲	6
3 守秘義務違反の効果	7
4 報道機関と守秘義務の関係	8
5 その他（守秘義務を課すとした場合の要件について）	10
■外部通報の要件（2号通報）に係る主な検討項目	11
第1 概要	11
1 関連する現行法の規定	11
2 問題の所在	11
3 検討会において示された方向性	11
第2 真実相当性の要件緩和の必要性に関する検討	11
1 立法時における考え方	11
2 立法後に明らかとなった課題	12
3 検討会における意見の概要	12
4 真実相当性に関して判断を行った裁判例	13
5 ご議論いただく際の論点	14

■外部通報の要件（3号通報）に係る主な検討項目	16
第1 概要	16
1 現行の公益通報者保護法上の規定	16
2 問題の所在	16
3 検討会において示された方向性	17
第2 真実相当性の要件緩和の必要性に関する検討	17
第3 特定事由該当性の要件緩和の必要性に関する検討	18
1 立法時における考え方	18
2 立法後に明らかとなった課題	18
3 検討会における意見の概要	18
4 3号イからホの事由が想定する事案についてのシミュレーション	19
5 ご議論いただく際の論点	20
第4 その他（取締役による外部通報の要件について）	21

通報に係る情報の保護についての主な検討項目

第1 概要

1 関連する現行法の規定

本法は、通報に関する秘密や通報者の個人情報の保護について、特段の定めを置いていない。

2 問題の所在

- 所轄官公庁に対する通報の場合（2号通報）であれば、国家公務員法及び地方公務員法上の守秘義務規定により、通報に係る情報の保護が法律上担保されているといえる。
- 他方、勤務先の会社（1号通報）、報道機関や消費者団体等（3号通報）といった民間主体に対する通報の場合には、通報に係る情報について、法律上の守秘義務規定が存在しないため、通報に係る情報の保護が、各民間主体の自主的措置に委ねられ、法律上担保されていない。
- また、行政機関以外の外部通報先（以下「その他の外部通報先」）への通報を保護するための要件緩和を検討するに当たっては、その他の外部通報先に守秘義務を課すことについてもあわせて検討を行うことが必要。

3 検討会において示された方向性

検討会第1次報告書（抜粋<下線は引用者>）

（3）今後の方向性及び検討課題

通報に係る情報については、不利益措置につながるおそれがあるなど、通報者にとっては他人に知られたくない情報であることから、外部窓口に匿名通報ができるような仕組み作りを進めるとともに、情報が漏えいする場合に備えて通報先に法律上の守秘義務を導入する方向で検討を進めるべきである。

もっとも、実際に導入をするに当たっては、守秘義務を負う者の範囲や守秘義務が生じる情報の範囲をどのように設定するか、守秘義務が解除される例外を認めるか、守秘義務違反の場合の効果（民事上の損害賠償の対象とするか、刑事罰まで科すか）について具体的に検討をすることが必要である。

第2 守秘義務導入の必要性についての検討

1 立法時における考え方

（1）衆・参内閣委員会における政府答弁（参考1 第1-1参照）

- 内部通報を受けた事業者が通報者の氏名等の個人情報を漏らすことは、通報者の就業環境を著しく害する行為であり、法第5条の通報者に対する不利益取扱いに該当する旨を答弁¹。

¹（引用者注）：ただし、法5条は労務提供先による不利益取扱いを禁止するものであり、責任を負う主

- 他方、法5条の効果については、あくまで民事ルールの枠組みの中で考えるべき問題であり、刑事罰については設けない旨を答弁。

(2) 衆・参内閣委員会による附帯決議（参考3〔3～5頁〕参照）

- 衆・参内閣委員会において本法に対する附帯決議が行われ、公益通報を受けた者が公益通報者の個人情報の保護に万全を期するよう、政府において適切に措置すること等が求められた。
- これを受けて、民間事業者向け及び国の行政機関向けのガイドラインが策定され、通報処理に当たっての通報に関する秘密及び通報者の個人情報保護のあり方について規定している。

2 立法後に明らかとなった課題

(1) 通報に係る情報の保護が問題となった主な事案（参考1 第1-2参照）

法の施行後においても、通報者に関する情報の漏洩が問題となる事案が多数発生している。

主な報道事例

- ・会社の通報窓口が通報者の実名を会社に連絡した後、通報者が自宅待機命令を受けた事案。
- ・内部告発のメールを受領した行政機関が、当該メールを通報の対象となった者に送付した事案。
- ・市の通報窓口が、通報者の氏名を市に伝えたが、通報者としては氏名を市に伝えることを同意していなかったと主張した事案。

主な裁判例

- ・通報受付窓口が通報者が誰であるかを、通報者の上司に漏らしたところ、通報者が不利益な配転命令を受けた事案。（東京高判平成23年8月31日）
- ・相談窓口の担当者が、相談者の相談内容を相談の対象となった店舗に伝え、その後、相談者が、相談の対象となった店舗での就労を拒否された事案。（大阪高判平成24年6月15日）

(2) 公益通報に関する労働者の意識（参考1 第1-3参照）

通報に係る情報の保護が十分ではないことが、労働者に公益通報を行うことを躊躇させている可能性がある。

消費者庁「平成24年度公益通報者保護制度に関する労働者向けインターネット調査報告書」32頁（下線は引用者）

労務提供先で法令違反行為等がなされていることを知った場合、「通報しない」又は「原則として通報しない」と回答した者（47.2% 1,417人）に対して、通報しない理由を尋ねたところ、「（労務提供先に通報した場合、又は行政機関、報道機関等に通報したことが労務提供先に知れた場合、）

体は労務提供先に限定されており、労務提供先以外の第三者が通報を受けた後、個人情報を漏洩した場合には、法第5条は適用されないと考えられる。

解雇や不利益な取扱いを受けるおそれがある」が34.4%と最も高く、次いで「通報しても改善される見込みがない」(22.3%)、「(通報したことが上司や同僚等に知れた場合、)職場内でいやがらせ等を受けるおそれがある」(21.1%)などが続く。

3 検討会における意見の概要（参考2 第1参照）

- 検討会においては、民間事業者においても通報に係る守秘義務を課す必要性について認める意見が多くみられたほか、1号通報、2号通報又は3号通報のいずれの通報であってもそれに関する守秘義務を統一して考えるべきであるとの意見もあった。
- また、守秘義務を負う通報者の範囲や守秘義務が生じる情報の範囲をどのように設定するか、守秘義務が解除される例外を認めるか、守秘義務違反の場合の効果はどうするか（民事上の損害賠償の対象とするか、刑事罰まで科すか）について意見が示された。

第3 個別論点についての検討

1 守秘義務を負う者の範囲

(1) 検討事項

仮に通報に係る情報について法律上の守秘義務を課す場合に、守秘義務を負う者の範囲をどのように画すべきか。

検討会第1次報告書（抜粋<下線は引用者>）

① 守秘義務を負う通報先の範囲

公益通報がされた場合、通報を調査する過程で色々な人が情報に触れる可能性があるため、どの範囲の者が守秘義務を負うのかについて明記しないと、情報を知った者が予想外の責任を取らされるおそれがあるとの意見が示された。

(2) 守秘義務を負う者の範囲に関する類例（参考1 第1-4参照）

① 事業者に義務を負わせる類例

- ・ 個人情報保護法

② 職員（公務員）に守秘義務を負わせる類例

- ・ 国家公務員法第100条（秘密を守る義務）

②-2 通報等を受けた機関の職員（公務員）等に守秘義務を負わせる類例

- ・ 障害者虐待防止法第8条（養護者による障害者虐待に係る通報等）
- ・ 高齢者虐待防止法第8条（養護者による高齢者虐待に係る通報等）
- ・ 児童虐待防止法第7条（児童虐待に係る通告）
- ・ 児童福祉法第33条の13（被措置児童等虐待の防止等）

③民間団体の役職員に守秘義務を負わせる類例

- ・消費者安全法第 11 条の 8（秘密保持義務）
- ・消費者契約法第 25 条（秘密保持義務）

④事業者及び従業員に守秘義務を負わせる類例

- ・職業安定法第 51 条（秘密を守る義務等）
- ・労働者派遣法第 24 条の 4（秘密を守る義務）

⑤情報を得た者に義務を負わせる類例

- ・不正競争防止法

(3) ご議論いただく際の論点

ご議論いただく際の論点としては以下のようなものが考えられるのではないかと。

- 守秘義務を負う者の範囲の画し方について、例えば、通報を契機として職員が守秘義務を負う類例という観点からは、②-2が参考となると考えられるがどうか。
- 他方、②-2は公務員が守秘義務を負う旨の規定であり、民間事業者において通報関連の業務を担当する従業員等に守秘義務を負わせるとすれば、更なる限定が必要ではないか。
- 他に考慮すべき観点として、どのようなことが考えられるか。

2 守秘義務が生じる情報の範囲

(1) 検討事項

仮に通報に係る情報について法律上の守秘義務を課す場合に、守秘義務の対象となる情報の範囲をどのように画すべきか。

検討会第 1 次報告書（抜粋<下線は引用者>）

② 守秘義務が生じる情報の範囲

守秘義務の対象となる情報としては、通報内容のみならず、通報者の氏名及び連絡先などが考えられるが、場合によっては、通報がなされたことが判明しただけで通報者が絞られてしまうという意見もあった。

(2) 守秘義務が生じる情報の範囲に関する類例（参考 1 第 1-4 参照）

①個人を特定される情報の漏洩等を禁止する類例

- ・障害者虐待防止法第 8 条（養護者による障害者虐待に係る通報等）
- ・高齢者虐待防止法第 8 条（養護者による高齢者虐待に係る通報等）
- ・児童虐待防止法第 7 条（児童虐待に係る通告）
- ・児童福祉法第 33 条の 13（被措置児童等虐待の防止等）

②守秘義務の対象となる情報の範囲を画していない類例

- ・探偵業法第10条（秘密の保持等）
- ・弁護士法第23条（秘密保持の権利及び義務）
- ・国家公務員法第100条（秘密を守る義務）
- ・消費者契約法第25条（秘密保持義務）
- ・消費者安全法第11条の8（秘密保持義務）
- ・職業安定法第51条（秘密を守る義務等）
- ・女性活躍推進法第18条（職業指導等の措置等）
- ・労働者派遣法第24条の4（秘密を守る義務）

（3）ご議論いただく際の論点

ご議論いただく際の論点としては以下のようなものが考えられるのではないかと。

- 守秘義務の対象となる情報の範囲の画し方について、例えば、通報を契機として職員が守秘義務を負う類例という観点からは、①が参考になると考えられるがどうか。
- 他に考慮すべき観点として、どのようなことが考えられるか。
- 仮に、通報に関するあらゆる事項を守秘義務の対象にするとしたら、例えば、通報された内容そのものを報道することについて、守秘義務違反の問題が生じ、報道の自由に抵触するおそれがあるのではないかと（「4」と関連）

3 守秘義務違反の効果

（1）検討事項

仮に通報に係る情報について法律上の守秘義務を課す場合に、守秘義務違反に対し刑事罰を科すことの必要性やその要件についてどのように考えるか。

検討会第1次報告書（抜粋<下線は引用者>）

④ 守秘義務違反の効果

守秘義務違反の効果について、仮に規定を設けなくとも、損害賠償責任が認められる場合はあるものの、規定違反だけで損害賠償責任を直ちに負うことにはつながらないケースもあるため、誰に対してどのような規定で損害賠償責任を負うかということ踏まえて検討しなければならないとの意見があった。また、守秘義務違反と因果関係のある損害としては、どの程度のもので含むのかが不明確であるとの意見もあった。

また、守秘義務違反に民事上の効果を超えて刑事罰まで科すことについては、故意の場合に限り導入の必要性を示す意見がある一方、窓口担当者のなり手がなくなるのではないかと懸念も示された。

（2）守秘義務違反の効果に関する類例（参考1 第1-4参照）

①守秘義務違反に対する罰則を規定している類例

- ・不正競争防止法第21条（罰則）
- ・女性活躍推進法第30条（罰則）

- ・職業安定法第 51 条（秘密を守る義務等）
- ・国家公務員法第 100 条（秘密を守る義務）
- ・消費者契約法第 25 条（秘密保持義務）

②守秘義務違反に対する罰則を規定していない類例

- ・弁護士法第 23 条（秘密保持の権利及び義務）²
- ・労働者派遣法第 24 条の 4（秘密を守る義務）
- ・探偵業法第 10 条（秘密の保持等）
- ・消費者安全法第 11 条の 8（秘密保持義務）

（備考）海外法令の例

イギリスの公益開示法には守秘義務の規定は存在しないが、例えば、ドッド＝フランク法、オーストラリア公益開示法、欧州評議会の勧告には、通報に対する守秘義務に関する規定が存在する（参考 1 第 1-5）。

（3）ご議論いただく際の論点

ご議論いただく際の論点としては以下のようなものが考えられるのではないかと。

- 仮に守秘義務規定を設けた場合、特に効果を明記しなくとも、守秘義務規定の違反があれば、民事上の不法行為責任の対象となるのではないかと。それでは足りず、罰則を科さなければならない理由について検討する必要があるのではないかと。
- 守秘義務違反に対する罰則を科す場合、どのような場合に、どのような方法で科すことが適当かと。

4 報道機関と守秘義務の関係

（1）検討事項

仮に通報に係る情報について法律上の守秘義務を課す場合に、報道機関の報道の自由や取材源秘匿ルール等との関係をどのように考えるべきかと。

検討会における主な意見（下線は引用者）

- 行政機関以外の第三者への通報が正当化されるための要件が限定されているのは、これらの者の守秘義務の問題と分けて考えられない関係がある。マスコミの倫理という話については、大半はそのとおりであるが、そうでない事例もまたあり、実際に裁判では取材源とか取材の経過の開示を求められている事例もある。そのため、倫理だけでいいのか、法律上の規制をかぶせるかということ踏まえて議論しなければならない。守秘義務がある程度共通になれば、通報先としての信頼性、信用は増す。（第 8 回検討会 升田委員意見）
- 報道の自由は、憲法上の保障されている言論の自由と相まった情報源の秘匿に基づいて認められているものであり、守秘義務の議論は、報道の自由との関係でも検討をする必要がある。（第 11 回検討会 井手委員意見）

² ただし、弁護士による守秘義務違反については、刑法第 134 条第 1 項に罰則がある。

(2) 想定される考え方（例）

① 報道機関にも守秘義務を課すことに肯定的な考え方

- 外部通報の要件緩和を検討するに際しては、外部通報先が守秘義務を負うか否かが重要となるため、守秘義務を負わないとすれば、報道機関への外部通報の要件を緩和することは困難ではないか。
- 報道機関の取材源秘匿ルールは、通報者を特定される情報を保護するという点において守秘義務と同様の効果を持つものであり、矛盾しないのではないか。
- 守秘義務の対象を通報者を特定しうる情報のみに限定すれば、報道の自由の妨げにはならないのではないか。

② 報道機関に守秘義務を課すことに慎重・否定的な考え方

- 公益通報者保護法が規定しているものよりもはるかに広い情報提供が報道機関に対して行われている中で、仮に守秘義務が課された場合、自由な取材報道活動の妨げになる可能性があるのではないか。
- 取材源の秘匿という倫理を守秘義務という形で法律により規律し、刑事罰を科せば、報道機関に対し捜査当局や行政当局の介入を招く可能性があるのではないか。
- 守秘義務の対象となる情報の範囲が広い場合、思い通りの報道をしてもらえなかった通報者が守秘義務違反を理由に報道機関を訴えたり、事業者等が情報を漏洩した責任を報道機関に転嫁したりするなどの混乱を招く可能性があるのではないか。

(3) 報道機関への配慮を行っている類例（参考1 第1-4参照）

① 報道機関を適用除外とする類例

- ・ 個人情報保護法第66条（適用除外）

② 法律の適用に当たり報道機関に十分な配慮を義務づける類例

- ・ 特定秘密保護法第22条（この法律の解釈適用）

(4) ご議論いただく際の論点

ご議論いただく際の論点としては以下のようなものが考えられるのではないか。

- その他の外部通報先に守秘義務を課す場合、報道機関の取材・報道の自由を阻害しないための方法としてはどのようなことが考えられるか。

5 その他（守秘義務を課すとした場合の要件について）

○ 検討事項

仮に通報に係る情報について法律上の守秘義務を課す場合に、その要件として設定すべき通報者の範囲、通報対象事実の範囲については、どのように考えるべきか。

WGにおける委員の意見の概要

通報者の範囲、通報対象事実については、守秘義務の関係でも議論をすべきである。

（第1回、第3回WG 弁護士委員意見）

（以上）

外部通報の要件（2号通報）に係る主な検討項目

第1 概要

1 関連する現行法の規定

(解雇の無効)

第三条 公益通報者が次の各号に掲げる場合においてそれぞれ当該各号に定める公益通報をしたことを理由として前条第一項第一号に掲げる事業者が行った解雇は、無効とする。

一 (略)

二 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がある場合 当該通報対象事実について処分又は勧告等をする権限を有する行政機関に対する公益通報

三 (略)

2 問題の所在

- 現行法において、処分又は勧告等をする権限を有する行政機関に対する通報（2号通報）については、「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がある場合」（真実相当性）に限り保護が与えられている。
- しかし、法で保護されるために真実相当性の要件を満たすことが必要であることを説明すると、通報を思いとどまる人もいるとの指摘がなされている。

3 検討会において示された方向性

検討会第1次報告書（抜粋<下線は引用者>）

ウ 今後の方向性及び検討課題

真実相当性の緩和については、裁判例において、どのような場合に真実相当性が認定されているのか実態を精査し、真実相当性の要件を緩和する必要性を検討した上で、必要性が高いのであれば、改正を含めて検討すべきである。

第2 真実相当性の要件緩和の必要性に関する検討

1 立法時における考え方

- 労務提供先等への公益通報（1号通報）の場合と異なり、事業者外部への公益通報については、真実でない通報等によって労務提供先や従業員等の正当な利益が不当に害される可能性がある。これを避けるため、事業者外部への公益通報については、単なる憶測や伝聞等ではなく、通報内容を裏付ける内部資料等がある場合や関係者による信用性の高い供述がある場合など、相当の根拠が必要であるとされた。
- このうち、権限を有する行政機関に対する公益通報（2号通報）は、法の適正な執行のために制度上当然に予定されているものであり、例外的な場合に限って保護されることとするのは適切でないと考えられたことから、その他の外部通報先への

通報（3号通報）よりも保護要件を緩和することとされた。

2 立法後に明らかとなった課題

真実相当性のハードルが高いことが通報を過度に躊躇させている可能性が指摘されている。

消費者庁公益通報者保護制度に関する実態調査報告書（平成25年6月）より

- ・公益通報者保護法で保護されるための要件（通報内容を裏付ける真実相当性など）を説明すると、通報を思い止まる人もいる。（弁護士A）
- ・証拠資料等が十分に確認できなかったため、外部通報には消極的なアドバイスをした事例がある。（弁護士F）
- ・通報者は法律の専門家ではないため、「信ずるに足る相当の理由」としてどの程度求められているのか分からない場合が多いと思われる。（報道機関C）

3 検討会における意見の概要（参考2 第2参照）

①真実相当性の要件緩和に対して肯定的な意見

- 真実相当性を必要とすれば、通報者が実際に通報に及ぶことに対して萎縮してしまうとの理由や、真実相当性がないとの主張に基づく通報者に対する損害賠償請求を誘発してしまうとの理由、通報内容が真実であるか否かを確認するのは通報を受けた行政機関の責務であり、行政機関が真実相当性を適切に調査すれば事業者が損害を負うことはないなどの理由から、真実相当性の要件を削除ないし緩和すべきとの意見があった。
- また、事業者が違法行為に着手した後は、事業者が不正行為の是正措置ではなく通報者への不利益措置に及ぶ可能性が高まることから、事業者が違法行為に着手した時点で、内部通報ではなく外部通報をしやすくする制度設計が必要であるとの意見もあった。

②真実相当性の要件緩和に対して慎重・否定的な意見

- 事業者の内部情報を外部に開示することは基本的には労働契約上の誠実義務違反であり、これを免責する要件として真実相当性が求められているところ、裁判所も、虚偽の情報を外部に開示した者には厳しい対応をとっていることや、物証がなく通報者の供述だけであっても、一定の能力を有する者が質問をすれば真実相当性はある程度判断できること、真実相当性の要件が設けられたのは、真実でない通報によって労務提供先の正当な利益（名誉・信用など）が不当に害される可能性があるためであることなどから、真実相当性の要件を削除ないし緩和することについて反対であるとの意見もあった。

4 真実相当性に関して判断を行った裁判例（参考4参照）

（○：真実相当性肯定事例　×：真実相当性否定事例）

① 大阪地堺支判平成15年6月18日（判タ1136号265頁）　○

⇒主な通報内容：生協副理事長による生協資産の私物化・横領・背任
主な証拠：大阪府による指導検査結果、税務署による税務調査結果

② 大阪地判平成17年4月27日（労判897号26頁）　×

⇒主な通報内容：問題となるゾウの死亡が、当該ゾウに対する虐待が原因であること
主な証拠：当該ゾウの死亡の8ヶ月前に行われた、当該ゾウに対する厳しい調教の録画映像

③ 東京地判平成17年9月15日（労判905号37頁）　×

⇒主な通報内容：感染研の設備に不備があり、病原体等が漏出して生物災害が発生する具体的な可能性や危険性があること
主な証拠：感染研から病原体等が漏出する可能性・危険性が否定し得ないことを示す資料・意見書

④ 大阪高判平成21年10月16日　○

⇒主な通報内容：非弁行為
主な証拠：当時の日弁連解釈、当事者本人の供述証拠、内部資料（ただし、通報後に取得）

⑤ 東京地判平成23年6月21日　×

⇒主な通報内容：製品の原料に腐敗卵が使用されていること
主な証拠：原料として6ヶ月程度保管された卵が使用されることがあること
原料として割卵したところ、腐敗が明らかとなった卵の写真

⑥ 東京地判平成25年11月12日（判時2216号81頁）　×

⇒主な通報内容：ハラスメントや年齢・容姿等の外見的な理由による人事処分がなされていること
従業員に対する自社商品の購入強制
主な証拠：社内メール、当事者本人の尋問結果、陳述書

⑦ 東京地判平成 26 年 9 月 4 日 ×

⇒主な通報内容：違法な一括下請け工事、有資格者の現場への配置違反、横領・背任、
工事監理（原状回復工事）の差別的取扱い、職権濫用、パワハラ等
主な証拠：被通報者の支店関係者供述（ただし、被通報者と対立関係にあった）、
請求書、発注書

⑧ 東京地判平成 27 年 1 月 14 日（労経速 2242 号 3 頁） ○

⇒主な通報内容：店舗の衛生管理が不十分で、食中毒の危険があること
従業員の食品衛生に対する意識が低いこと
主な証拠：当事者本人の供述証拠
1 年以内に当該事業者の従業員に対する保健所の講習会が開かれている
こと

⑨ 東京地判平成 28 年 1 月 14 日 ×

⇒主な通報内容：被通報者が不適切な会計処理をしていること
被通報者が独占禁止法違反行為を行っていること
被通報者の海外事業においてマネー・ロンダリングの犯罪要件が構
成されていったこと等
主な証拠：当事者本人の尋問結果、陳述書

5 ご議論いただく際の論点

ご議論いただく際の論点としては以下のようなものが考えられるのではないかと。

- 2号通報について、真実相当性の要件緩和を行うべき立法事実として、具体的にどのようなものが考えられるか。
- 「4」のような裁判例をみると、通報者が一定の資料を保持した上で真実と信じたとしても真実相当性が否定される事案がある一方、真実相当性の立証が容易と考えられる事案もある。このような中で、真実相当性を緩和しなければならない理由について、どのようなことがいえるか。
- 検討会における委員からも、外部通報の要件と守秘義務の関連を指摘する意見があり、立法時においても、行政機関については、守秘義務があることから、2号通報の要件が緩和されている旨が指摘されている（参考1 第2-1）。また、3号通報の事案ではあるが、裁判例においては、守秘義務を負う弁護士に情報を開示したことをもって、当該開示者が秘密保持義務に違反しないとしたものもある（参考1 第2-2）。そのため、真実相当性の要件の緩和を検討するにあたっては、行政機関が守秘義務を負っている事実を踏まえて検討すべきではないか。
- 検討会においては、行政機関は、情報提供があったからといって直ちに動くわけではなく、情報提供と行政機関による事業者へのアプローチとの間には行政機関との独自判断が介在する旨の意見があった。また、裁判例においても、直接公然と名誉

を毀損していない情報提供者に直ちに損害賠償義務を認めているわけではなく、相当因果関係を要求している（第2-3）。そこで、真実相当性の要件の緩和を検討するにあたっては、行政機関の独自の判断が介在するという点を踏まえて検討すべきではないか。

- 現行法は、第10条において、「第三条第二号に定める公益通報をされた行政機関は」と規定することで、行政の調査措置義務の対象とする公益通報の範囲と、不利益取扱いから保護すべき通報者の範囲（法3条2号）を一致させ、その結果、真実相当性がある公益通報のみ、調査措置義務の対象としている。この法律上の要件をそのまま、通報受付の要件としている行政機関も存在するため（参考1 第2-4）、仮に、真実相当性を緩和するとすれば、根拠がない事実無根の通報についても、行政機関による調査措置義務の対象となり、その結果、行政の肥大化を招く懸念も考えられるが、この点を踏まえて検討する必要があるのではないか（他方、公益通報に対する対応ではないものの、行政機関が調査の着手にあたり真実相当性を求めない類例もある（行政手続法第36条の3〔参考1 第2-5〕）
- その他、行政機関に対する通報について真実相当性の要件を緩和することのメリット、デメリットについてどのように評価すべきか（公益通報の促進、通報者の保護、事業者の正当な利益への影響との関係等）。
- 仮に行政機関に対する通報について真実相当性の要件を緩和する場合、どのような方法で行うことが適当か。それにより生じ得る弊害にどのように対処すべきか。
⇒緩やかな判断基準を用いたと考えられる裁判例（参考1 第2-6）
⇒その他、原則として真実相当性の要件を必要とするものの、3号通報の特定事由に該当する場合には、真実相当性の要件を不要とすることも考えられるのではないか（例えば、内部通報をした日から20日経過しても事業者が正当な理由なく調査をしない場合には、真実相当性の要件を不要とする等）

（備考）海外法令の例（参考1 第2-9参照）

英国の公益開示法、米国のSOX法、欧州評議会閣僚委員会から加盟各国への勧告のいずれにおいても、通報者が真実であると誤信したことについての、合理的な理由を要求している。

（以上）

³ ■公益通報者保護法第10条

公益通報者から第三条第二号に定める公益通報をされた行政機関は、必要な調査を行い、当該公益通報に係る通報対象事実があると認めるときは、法令に基づく措置その他適当な措置をとらなければならない。

外部通報の要件（3号通報）に係る主な検討項目

第1 概要

1 関連する現行法の規定

(解雇の無効)

第三条 公益通報者が次の各号に掲げる場合においてそれぞれ当該各号に定める公益通報をしたことを理由として前条第一項第一号に掲げる事業者が行った解雇は、無効とする。

一 (略)

二 (略)

三 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があり、かつ、次のいずれかに該当する場合 その者に対し当該通報対象事実を通報することがその発生又はこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者に対する公益通報

イ 前二号に定める公益通報をすれば解雇その他不利益な取扱いを受けると信ずるに足りる相当の理由がある場合

ロ 第一号に定める公益通報をすれば当該通報対象事実に係る証拠が隠滅され、偽造され、又は変造されるおそれがあると信ずるに足りる相当の理由がある場合

ハ 労務提供先から前二号に定める公益通報をしないことを正当な理由がなくて要求された場合

ニ 書面（電子的方式、磁氣的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録を含む。第九条において同じ。）により第一号に定める公益通報をした日から二十日を経過しても、当該通報対象事実について、当該労務提供先等から調査を行う旨の通知がない場合又は当該労務提供先等が正当な理由がなくて調査を行わない場合

ホ 個人の生命又は身体に危害が発生し、又は発生する急迫した危険があると信ずるに足りる相当の理由がある場合

2 問題の所在

(1) 真実相当性について

- 現行法において、その者に対し当該通報対象事実を通報することがその発生又はこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者（以下「その他の外部通報者」）に対する公益通報（3号通報）は、2号通報と同じく通報対象事実発生についての真実相当性が要件とされており、真実相当性の要件を満たすことが必要であることを説明すると、通報を思いとどまる人もいるとの指摘がある。

(2) 特定事由該当性について

- 現行法において、3号通報に該当するためには、2号通報と異なり、真実相当性の

要件のほかに、通報に対する不利益措置・証拠隠滅等がなされると信ずるに足りる相当な理由等があるため1号通報又は2号通報をしても不正の是正が期待し得ない場合の類型を定める法第3条第3号イからニまで、及び事業者の正当な利益と比較しても特に重大な法益への被害の未然防止・拡大防止を図る必要がある場合の類型を定める同号ホの5事由（以下「特定事由」）のうちいずれかを満たす必要がある。

- しかし、上記の3号通報の保護要件は複雑で分かりづらく、これによって通報を諦めてしまう効果を生じさせており、また、報道機関が適切な調査をした上で報道するのであれば、事業者にとって根拠のない風評被害が生じるリスクは小さいことを理由として3号通報の保護要件を緩和すべきとの指摘がある。

3 検討会において示された方向性

(1) 真実相当性について

検討会第1次報告書（抜粋<下線は引用者>）

ウ 今後の方向性及び検討課題

真実相当性の緩和については、裁判例において、どのような場合に真実相当性が認定されているのか実態を精査し、真実相当性の要件を緩和する必要性を検討した上で、必要性が高いのであれば、改正を含めて検討すべきである。

(2) 特定事由該当性について

検討会第1次報告書（抜粋<下線は引用者>）

ウ 今後の方向性及び検討課題

2号通報と3号通報で通報の要件に差異を設けるべきではないとの意見が示されたところであり、3号イからホまでが想定する事案について、具体的なシミュレーションを行った上で、当該差異の必要性や、3号イからホまでの要件が当該差異を正当化する合理的な内容であるかを引き続き検討すべきである。

第2 真実相当性の要件緩和の必要性に関する検討

○ ご議論いただく際の論点

ご議論いただく際の論点としては、以下のようなものが考えられるのではないかと。

- 3号通報に係る真実相当性の要件緩和の検討については、先の2号通報における真実相当性の検討と重なるところが多いと考えられるが、情報提供と事業者の損害発生との因果関係の経路の差異、通報先についての守秘義務の有無、事業者への損害発生おそれの程度といった2号通報とは異なる点を踏まえた場合、どのように評価することが適当か。

第3 特定事由該当性の要件緩和の必要性に関する検討

1 立法時における考え方

労働者である公益通報者が使用者に対して負う誠実義務との関係上、公益通報者は使用者の利益と密接に関わる労務提供先の利益を不当に侵害しないよう配慮して行動する必要がある。しかし、労務提供先等（事業者内部）や権限を有する行政機関に公益通報をすれば公益通報者が不当に解雇等の不利益な取扱いを受けるおそれがある場合や労務提供先等（事業者内部）に公益通報をしても犯罪行為等の是正が期待し得ない場合には、誠実義務を履行することを要求しつつ犯罪行為等を是正することは困難であり、その他の外部通報先に公益通報をすることを許容することが相当と考えられたため、イから二の要件を満たす場合には、その他の外部通報先への公益通報が認められた。また、個人の生命・身体に危害が発生する急迫した危険がある場合には、速やかに当該危険を排除する必要性が高いことから、ホの要件を満たす場合には、その他の外部通報先に公益通報をすることが認められた。

2 立法後に明らかとなった課題

その他の外部通報先への通報のハードルが高いことが通報を過度に躊躇させている可能性が指摘されている。

消費者庁「公益通報者保護制度に関する意見聴取（ヒアリング）」における主な意見（平成27年4月）

現在の保護法では通報先が、企業内部、行政機関、その他外部に向かうに従ってハードルが高くなっており、その他外部への通報の要件が複雑で分かりづらく、通報しようとしている人がこれを読むだけであきらめてしまう。要件を分かりやすく、その他外部への通報の要件も少なくとも行政機関への通報と同じにすべき。

3 検討会における意見の概要（参考2 「検討会における主な意見」参照）

①特定事由該当性の要件緩和に対して肯定的な意見

- イからホまでの事由は、通報者の実態とは乖離しており、これらの事由を通報者が立証しなければならないとすると、通報をこれから行うことや、通報を既に行ったことが事業者にも明らかになってしまうとして、イからホまでの事由への該当性要件は削除すべきとの意見があった。
- また、3号通報の真実相当性のハードルは行政機関への通報よりも高めるべきだが、イからホまでの事由への該当性要件は削除すべきとの意見もあった。

②特定事由該当性の要件緩和に対して慎重・否定的な意見

- 3号通報が予定する通報先は報道機関だけではないこと、また、報道をされることで企業の社会的信用が失われ、損害が発生するおそれが高い点で行政機関への通報とは同一に考えることはできないとの意見もあった。

4 3号イからホの事由が想定する事案についてのシミュレーション

- 以上のように、3号イからホまでの要件の合理性については意見が分かれることから、それぞれが想定する事案について具体的なシミュレーションを行った上で、その合理性について判断することが必要。
- そのための一つの方法として、3号イからホの要件が想定する事案として逐条解説に記載されたもの⁴について、①通報の実態に合っているのか否か、②主張立証が容易か否かを検討することが考えられる。

イ 前二号に定める公益通報をすれば解雇その他不利益な取扱いを受けると信ずるに足りる相当の理由がある場合

■評価の対象とする事案

- ・過去に不祥事について労務提供先等に通報をした従業員が不利益な取扱いを受けたケースが実際にあった場合
- ・社内規程に通報者に対する不利益取扱いの禁止や通報者の秘密の保護について明記されていないなど、「公益通報者保護法に関する民間事業者向けガイドライン」等に準拠した、実効性のある内部通報制度が整備・運用されていない場合
- ・犯罪行為や法令違反行為の実行又は放置について経営者の関与がうかがわれる場合
- ・社内の多数の者が犯罪行為や法令違反行為に関与している場合
- ・既に発生している犯罪行為や法令違反行為が重大であるため、それが明らかとなることによって経営陣の処分につながるなどの事業者に対する極めて大きな影響がある場合

ロ 第一号に定める公益通報をすれば当該通報対象事実に係る証拠が隠滅され、偽造され、又は変造されるおそれがあると信ずるに足りる相当の理由がある場合

■評価の対象とする事案

- ・過去に労務提供先等になされた通報について、証拠が隠滅されたケースが実際にあった場合
- ・犯罪行為や法令違反行為の実行又は放置について証拠を保有している者や経営者の関与がうかがわれる場合
- ・社内の多数の者が犯罪行為や法令違反行為に関与している場合
- ・既に発生している犯罪行為や法令違反行為が重大であるため、それが明らかとなることによって経営陣の処分につながるなどの事業者に対する極めて大きな影響がある場合

⁴ 逐条解説 113 頁以下に記載されている事案である。

ハ 労務提供先から前二号に定める公益通報をしないことを正当な理由がなくて要求された場合

■評価の対象とする事案

- ・ 上司から、労務提供先の通報対象事実について、正当な理由がなくて、労務提供先等の通報窓口又は権限を有する行政機関へ通報をすることを口止めされた場合
- ・ 社内規程で権限を有する行政機関を含む事業者外部への通報が一律に禁止されている場合
- ・ 社内調査によって通報対象事実の存在が明らかになったにもかかわらず、正当な理由がなくて、会社の方針として権限を有する行政機関への報告及び公表を行わないことを決定した場合

ニ 書面（電子的方式、磁氣的方式その他の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録を含む。第九条において同じ。）により第一号に定める公益通報をした日から二十日を経過しても、当該通報対象事実について、当該労務提供先等から調査を行う旨の通知がない場合又は当該労務提供先等が正当な理由がなくて調査を行わない場合

ホ 個人の生命又は身体に危害が発生し、又は発生する急迫した危険があると信ずるに足りる相当の理由がある場合

■評価の対象とする事案

例えば、安全基準を満たさないことを示すデータがある場合や、基準違反による欠陥が原因で実際に危害事故が生じた場合などが考えられる。

5 ご議論いただく際の論点

ご議論いただく際の論点としては以下のようなものが考えられるのではないかと。

- 3号通報について、真実相当性や特定事由該当性の要件緩和を行うべき立法事実として、具体的にどのようなものが考えられるか。
- 「4」のシミュレーションの結果として、3号イからホまでの要件のどのような点に問題があるといえるか。
- 検討会における委員からも、外部通報の要件と守秘義務の関連を指摘する意見があり、立法時においても、行政機関については、守秘義務があることから、2号通報の要件が緩和されている旨が指摘されている（参考1 第2-1）。また、裁判例においては、守秘義務を負う弁護士に情報を開示したことをもって、当該開示者が秘密保持義務に違反しないとしたものもある（参考1 第2-2）。そのため、特定事由該当性の要件の緩和を検討するにあたっては、守秘義務を負っている者への通報か否かを踏まえて検討する必要があるのではないかと。
- 検討会においては、報道機関は、情報提供があったからといって直ちに動くわけで

はなく、情報提供と、報道機関による報道との間には、報道機関の独自判断が介在する旨の意見があった。また、裁判例においても、直接公然と名誉を毀損していない情報提供者に直ちに損害賠償義務を認めているわけではなく、相当因果関係を要求している（参考1 第2-3）。そこで、特定事由該当性の要件の緩和を検討するにあたっては、情報提供と報道との間に、報道機関の独自の判断が介在するという点を踏まえて検討すべきではないか。

- その他、特定事由該当性の要件を緩和することのメリット、デメリットについてどのように評価すべきか（公益通報の促進、通報者の保護、事業者の正当な利益への影響との関係等）。
- 仮にその他の外部通報先に対する通報について特定事由該当性の要件を緩和する場合、どのような方法で行うことが適当か。それにより生じ得る弊害にどのように対処すべきか。

⇒現行法では、真実相当性に加えて、特定事由該当性のどれか一つに該当すれば、3号通報を理由とする不利益取扱いが違法となる。そのため、特定事由をイからホ以外にも増やすことによって、要件が緩和されると考えられるのではないか。仮に増やすとして、どのような特定事由が想定されるか。

第4 その他（取締役による外部通報の要件について）

1 検討事項

仮に取締役を不利益取扱いから保護される通報者の範囲に含めるとした場合、内部通報をせずに、通報を行った者を保護すべきか。

WGにおける委員の意見の概要

- ・ 仮に取締役を不利益取扱いから保護される通報者の範囲に含めるとした場合であっても、忠実義務の観点から、事業者内部において是正を試みずにと取締役が行った外部通報を保護すべきではない。（第1回WG 島田委員意見）。
- ・ 取締役の法令遵守義務を果たすためには、内部における是正を試みる必要はない。（第2回WG 田中委員意見）。

2 関連裁判例

- ・ 内部での是正を求めずに外部に通報したことを違法とした裁判例（参考1 第2-8（1））
- ・ 法令違反行為について取締役が外部に開示しないことを違法とした裁判例（参考1 第2-8（2））
- ・ 内部規範に優先する法令の遵守が求められている場合には、内部で是正をせずに外部に開示できるとした裁判例（参考1 第2-8（3））

（以上）