

公益通報者保護制度の実効性の向上  
に関する検討会  
ワーキング・グループ  
第8回議事録

消費者庁消費者制度課

# 公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会

## ワーキング・グループ（第8回）

1. 日時 平成28年9月20日（火） 10:00～12:00
2. 場所 中央合同庁舎第4号館4階共用第2特別会議室
3. 出席者  
(委員)  
宇賀座長、升田座長代理、光前委員、佐伯委員、島田委員、田中委員、拝師委員、山口委員  
(オブザーバー)  
井手委員、串岡委員、土田委員  
(消費者庁)  
小野審議官、加納課長、太田企画官、杉田課長補佐、佐藤政策企画専門官、中野政策企画専門官、渡邊政策企画専門職
4. 議事
  - (1) 開 会
  - (2) 議 事
    - ・不利益取扱いを民事上違法とする効果（法3条、5条）の要件について
  - (3) 閉 会

### <資料一覧>

- ・資料 第8、9回ワーキング・グループにおける主な検討項目
- ・参考1 WG等における委員の主な意見（暫定版）
- ・参考2 公益通報相談統計（2010年度～2015年度）
- ・参考3 東京弁護士会公益通報無料電話相談の内訳統計表

## 《 1. 開会 》

○宇賀座長 定刻前でございますが、委員の方が全員お揃いですので、只今より第8回「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会ワーキング・グループ」を開催させていただきます。

まず、事務局から本日の委員の出欠状況の報告と資料の確認をお願いします。

○太田企画官 事務局の太田でございます。本日もどうぞよろしくお願いいたします。

委員の出欠状況でございますが、本日は全委員に御出席を頂いております。

また、検討会の委員につきましても、井手委員、串岡委員及び土田委員に引き続きオブザーバーとして御参加いただいております。

お手元の議事次第の下に資料を付けておりますが、順番に、資料といたしまして「第8、9回ワーキング・グループにおける主な検討項目」、参考1といたしまして「WG等における委員の主な意見」、これは第8回、第9回ワーキングでの議論の参考とするために、暫定的に取りまとめたものでございます。

それから、参考2といたしまして「公益通報相談統計」、参考3といたしまして、「東京弁護士会公益通報無料電話相談の内訳統計表」をお配りしております。

この参考2と3につきましては、東京の各弁護士会で行っている公益通報に関する面接相談、電話相談の件数を内容別に集計したものを御提供いただいたものでございまして、議論の参考としていただくためにお配りしているものでございます。

加えて、光前委員から、本日検討する各論点につきましても、委員限りの資料といたしまして資料を御提供いただいておりますので、座長の御了解の下、こちらにつきましても合わせてお配りしております。

資料は以上でございますが、不足等ございましたらお申し付けいただければと思います。

以上でございます。

○宇賀座長 資料のほうはよろしいでしょうか。

---

## 《 2. 不利益取扱いを民事上違法とする効果（法3条、5条）の要件について 》

○宇賀座長 さて、今回と次回の2回にわたって、これまでのワーキング・グループで出されました意見を踏まえた再検討を行っていきたくと思います。

事務局には、これまで出されました意見及び検討項目について整理をしてもらいましたので、まずは保護要件の部分についての説明を事務局からしてもらいたくと思います。

それでは、よろしくお願いいたします。

○太田企画官 それでは、説明資料のほうを御覧ください。目次にⅠ、Ⅱ、Ⅲと大きくございますが、本日は、再検討の第1回目といたしまして、Ⅰの「不利益取扱いを民事上違法とする効果（法第3条、第5条）の要件について」を御議論いただきたいと考えております。

ⅡとⅢにつきましては、次回のワーキング・グループにおいて御議論いただく予定でございます。

それでは、2ページ目を御覧ください。これまでワーキング・グループで御議論いただきました論点について、見直しに肯定的な意見と、慎重・否定的な意見といった形でそれぞれ整理を行っているということでございます。

それを踏まえまして、ワーキング・グループとしましての取りまとめの方向性の考え方について御提示させていただくとともに、更に御意見を頂きたい論点について追加的にお示ししているということでございます。

お時間の関係上、取りまとめの方向性のところと、更に御意見を頂きたい論点を中心に、ポイントを御説明させていただきます。

まず、第1、「通報者の範囲」でございますが、1番目といたしまして、退職者でございます。

こちらにつきましては、一般法理で保護されているため、法において保護する必要はないという意見がございましたが、退職者が労働者と同じ要件で保護されることを明確化するために、法に規定して保護すべきだという意見も有力であったところでございます。

退職者は元々労働者であったと、それから、退職した後に通報することも多いというような指摘もございますので、退職者を通報者の範囲に含める方向で検討するのが適当ではないかと考えられようかと思います。

それを前提に、派生的な論点として、以下お示ししてございます。

(2)のところでございますが、まず①といたしまして、退職者の範囲を限定する必要性でございます。

ワーキング・グループにおきましては、会社を退職した後、いつまでも保護するというのは違和感があるといった御意見がございまして、範囲を限定する必要があるのではないかとございまして。

これに対して、退職後ある程度経った後も不利益取扱いはあるということでございますので、不利益取扱いがある限り保護するということが適当ではないかというふうにも考えられますが、この点について御意見をいただきたいということでございます。

②といたしまして、退職者の1号通報先でございます。

退職した場合は、元の就業先は「労務提供先」に当たらないわけでございますが、

労働者の場合と同様に、1号通報の要件で保護することが適当ではないかというふうに考えられるわけですが、この点について御意見を頂きたいということでございます。

③といたしまして、不利益取扱い禁止の民事的効力の内容について、でございます。

まず、(ア)の損害賠償請求のところでございますが、事業者からの損害賠償請求を法5条の不利益取扱いの禁止の内容に含めるべきだといった御意見がございました。

他方、一律に不利益取扱いに含めて禁止をするということになりますと、裁判を受ける権利を侵害するということにもなりかねませんので、民法における正当防衛類似の要件を満たした場合に免責するといったことが考えられないか、といったことについて御意見を頂きたいということでございます。

それから、(イ)の損害賠償請求以外の不利益取扱いについてでございますが、退職金の不支給や再就職妨害など、その他の不利益取扱いについて具体的にどのように保護すべきかということで、現行法と同様に不利益な取扱いを禁止する旨の包括的な規定を置いた上で、個々の事案に応じて裁判所の判断に委ねるというような方法が考えられようかと思いますが、この点についても御意見を頂きたいということでございます。

4ページにまいりまして、2番目の役員等でございます。

こちらにつきましても、一般法理で保護されているために、法で保護する必要はないのではないかという御意見もあったわけですが、役員等が労働者と同じ要件で保護されるということを明確化するために、法に規定して保護すべきという意見も有力であったということで、引き続き検討する必要があるのではないかということでございます。

その上で、派生的な論点でございますが、まず、①といたしまして、内部是正措置の前置を要件とすることの是非、でございます。

ワーキング・グループにおきましても、役員等につきましては忠実義務を負っている、職責として取締役会等で是正することが必要であるということで、労働者とは異なるのではないかといった御意見がございました。

こういったことを受けて、役員を通報者の範囲に含めるとした場合に、通報に先立ち内部で是正措置をとることを要件とするべきか否かといったことについて御意見を頂ければと思います。

②といたしまして、濫用のおそれへの配慮、でございます。制度が濫用されるおそれについても配慮すべきだといった御意見もございました。

これにつきましても、法には不正の目的の要件がございますので、これにより排除できるということも考えられますが、これによって排除できない場合としてどういったことがあるのか、どういった対応が必要かについて御意見を頂ければと思います。

③といたしまして、民事的効力の内容、でございます。

役員につきましても、解任、再任拒否、退職慰労金の不支給等々、いろいろな不利益取扱いがありうるわけですが、これについてどのように保護すべきか、ということでございます。

現行法と同様に、一般的な規定を置いた上で、個々の事案に応じて裁判所の判断を仰ぐということも考えられますが、この点についても御意見を頂ければということでございます。

④といたしまして、会社法第830条第2項に規定されている決議無効確認の訴えとの関係、でございます。

公益通報者保護法におきまして、役員に対する解任は無効ということを明確に規定するのであれば、こういった決議無効確認の訴えを経ることなく、解任の無効を主張できると考えられるわけでありますが、単に法に不利益取扱いを禁止する旨の一般的な条項を設けた場合、解任を行うことが規定の法令に違反するというに該当し、解任決議が無効となるのかどうかといったことについて御確認を頂ければと思います。

それから、3番目の取引事業者のところでございます。

こちらにつきましても、一律に扱うことはできないでありますとか、一般法理で保護されている、法に規定して保護する必要はないという意見もございましたが、コンプライアンスを確保するために法で保護すべきだという意見も有力であったということで、引き続き検討する必要があるのではないかとというふうに考えられようかと思えます。

その上で、(2)の派生的な論点のところでございますが、①としまして、保護すべき取引先事業者の範囲をどのように考えるかということでございます。

ワーキング・グループにおきましては、対等性の欠如がある場合に限って保護すべきだといったような意見もございましたが、保護すべき取引事業者の範囲を限定するか否かにつきまして御意見を頂きたいということでございます。

②といたしまして、民事的効力の内容のところでございますが、取引先事業者への不利益取扱いの例として、契約解除ですとか、再契約の拒否等々挙げられているわけですが、これを具体的にどのように保護すべきか、といったことについて御意見を頂ければと思います。

7ページにまいりまして、4番目のその他のところでございますが、ワーキング・グループにおきましては、これまで御紹介したものの以外にも、労働者の家族、労働組合法上の労働者の範囲に含まれる者についても保護すべきだといったような意見もございました。

こういったことを受けまして、今後更に検討していくということでございますが、本件に関する派生的論点といたしまして、まず①といたしまして、「何人も」という

ような規定を使うことにしてはどうかというような御意見がございました。

これに対しては、受け付ける行政機関の負担が過大になるのではないかとというような御懸念も示されたわけですが、他方で、行政手続法におきましては、申出者の範囲を限定していないというような例もございますので、これとの関係を含めて御意見を頂ければということでございます。

それから、②でございますが、労働組合法の労働者の範囲に含まれるものの、労働基準法の労働者の範囲には含まれない者といたしまして、個人事業主でありますとか、業務委託契約で就労している方といったものがあるわけですが、こういった方々について保護する必要があるのではないかとという意見でございます。

仮にこれらの者を含めるとした場合に、どのような方法で行うことが適当なのかということについて御意見を頂ければと思います。

8ページ目でございます。第2といたしまして、「通報対象事実の範囲」についてまとめてございます。

こちらにつきましても、通報対象事実の範囲は全く広げる必要はないというような意見もある一方で、何らかの形で広げるべきだという意見も有力であったということで、今後更に検討の必要があるのではないかとということでございます。

これについて、9ページの派生的な論点のところでございますが、まず、①といたしまして、仮に通報対象事実の範囲を広げるということであれば、その考え方についてある程度整理をする必要があるのではないかとということでございます。

ワーキング・グループにおきましては、その考え方といたしまして、公益性の有無や程度といった観点、それから、一般法理における要件との比較というような視点が示されたということで、このようなことを踏まえて範囲を検討するべきではないかということでございます。

それにあたりましては、法におきまして、因果関係の推定などの強い機能を持たせるとした場合に、通報対象事実の要件については、ある程度公益性の高いものに絞っていくことが必要ではないかといった観点でありますとか、あるいは、予見可能性を高めるといった観点からは、一定の明確性が必要なのではないかとというような考え方もあろうかと思っておりますので、これも踏まえた上で御議論いただければということでございます。

その上で、10ページ目でございますが、②といたしまして、具体的にどのような広げ方があるのだろうか、ということでございます。

現在は、罰則担保のある法令違反ということがメルクマールになっているわけですが、これを例えばですが、行政処分の対象となる法律違反ということに広げることにしてどのように考えるかといったこと。

あるいは、現在、国民の生命、身体等の保護を目的とする法律という限定があるわけですが、これを外して、その他の法律についても通報対象事実に入れることについ

てどのような支障があるかどうかといったこと。

あるいは、目的による限定を維持するとしても、税法ですとか、補助金適正化法ですとか、いろいろ個別に御指摘がございましたが、こういった公益性が大きいと思われる法令について、解釈を変更することにより個別に入れていくといったことはできないのかどうかといったことについて御意見を頂ければということでございます。

それから、③の規定の方式のところでございますが、仮に目的による限定を維持するというですと、その上で、通報対象事実に明確性を要求していくということになりますと、やはりここは引き続き政令で列挙する方式を維持せざるを得ないのではないかというふうに考えられますが、この点についても御意見を頂ければということでございます。

第3から第5につきましては、ワーキング・グループにおきましてはまだ検討されていないわけでございますが、今回合わせて御意見を頂きたいということでございます。

第3につきましては、「切迫性の要件」ということございまして、検討会においては、不正行為を早期に発見、是正するために、切迫性の要件を外すべきではないかという御意見があったところでございますが、他方で、切迫性の要件を外すと、通報対象事実が際限なく拡大するおそれがあるのではないかといった御指摘もあったところでございます。

これにつきまして、具体的にどのような状況であれば保護され得るのかということを検討した上で、逐条解説等で明確にするといったことによつて対応が可能なのではないかと考えられようかと思いますが、この点についても御意見を頂ければということでございます。

第4の「主観的要件」のところでございます。ここにつきましても、検討会におきまして、通報対象事実が客観的に存在すれば保護すべきという意見もあったわけでございますが、やはりこの法律は誠実義務違反を免責する効果を有しているということで、一般法理において誠実義務違反を免責するために主観的な要件が要求されているということを考えますと、これを不要とするということはなかなか難しいのではないかと考えられますが、この点についても御意見を頂ければということでございます。

12ページ目でございます。第5といたしまして、「不利益取扱いの範囲」についてでございます。ワーキング・グループにおきまして、通報妨害でありますとか、通報者の探索、あるいは、スラップ訴訟といった形で、現行法が規定していない労務関係以外の不利益取扱いについても対応する必要があるのではないかというような意見がございました。

現在は、逐条解説に労務上の不利益取扱いについてのみ記載しているわけでございますが、これらにつきましても保護の対象になり得るとということが明確になるよ



うに、逐条解説において明らかにすることも考えられるのではないかと考えています。

それから、第6の「通報と不利益取扱いとの因果関係についての立証責任の緩和等」でございます。こちらにつきまして、ワーキング・グループにおきまして緩和に否定的な意見も出されているわけですが、他の法令と比較しても、緩和する必要性ですとか、前提事実と推定される事実との蓋然性が十分に認められるのではないかと考えて、肯定的な意見も有力であったと聞いています。

こういったことを受けまして、今後更に検討してはどうかということですが、派生論点といたしまして、まず、13ページの2の(1)で示しておりますが、通報対象事実との関連ということでございます。

現行法上、公益通報は公益性が一定程度高いものに限定されているということですが、こういった高い公共性を有する公益通報については要保護性が高く、立証責任の緩和を行う必要がある程度あるのではないかと考えています。

また、それだけで仮に不十分だということであれば、通報対象事実を現行法よりも更に公益性の高いものに限定して、その公益性が高まった内容の通報に限ってそういった緩和を行っていくということも考えられないかとも思われますが、この点についても御意見を頂きたいと考えています。

(2)といたしまして、時間的近接性等の要件でございます。男女雇用機会均等法と同様に、通報から一定期間内の不利益取扱いに限定して立証責任の緩和等を行ってはどうかといった御意見、それから、通報を契機とした不利益取扱いを対象とすべきといった御意見が出されておりますが、この点についてどのように考えるか御意見を頂ければと思います。

14ページ目でございます。第7といたしまして、「外部通報の要件」の問題でございますが、その最初といたしまして、2号通報（真実相当性）の要件について御意見を頂きたいと思っております。

本件につきましては、ワーキング・グループにおきましても、立証は容易であるといった御意見と、そうではないといった意見も両方出されていたわけですが、2号通報につきましては、職員が守秘義務を負っている行政機関への情報提供であるといった意味で3号通報とは性質上の差異が大きいということで、これを緩和することについて、今後更に検討する必要があるのではないかと考えられようかと思っております。

その上で(2)の派生的論点でございますが、①といたしまして、一般法理との関係のある程度整理する必要があるのではないかと考えて、ワーキング・グループにおきましては、名誉毀損行為との比較で、誠実義務違反を免責するための要件の在り方についていろいろ御意見があったわけですが、この点についてももう少し議論を深めていただければどうかと考えています。

15ページに参りまして、②といたしまして、そういった考え方の下に、具体的にどのような方法によって要件の緩和を行うべきかと、いうところですが、②の「例えば」以下のところで幾つか具体的に例示させていただいておりました、最初に、真実相当性を前提として立証責任の転換を行うといった方法。あるいは、二つ目といたしまして、合理的な資料の確認を怠った場合でありますとか、虚偽であることを知っていた場合、虚偽であることを重過失により知らなかった場合などを除いて保護するといった方法があり得るのではないかとといったこと。3番目といたしまして、本人の供述でも真実相当性が認められることはあり得るといった解釈を、逐条解説でありますとか、あるいはガイドラインなどで明確化を図っていくということがあるのではないかとということでございまして、これらを含めてどういった方法があるかということにつきまして御意見を頂きたいというふうに考えております。

2番目といたしまして、2号通報（その他）の部分でございまして。1号通報の場合につきましては、労務提供先があらかじめ指定した者が1号通報先となって、1号通報の要件で保護されるということでございまして、行政機関についてはこのような規定が存在していないということでございまして。

このような中で、行政機関においても、法律事務所などを外部窓口として指定するといったケースが見られるといったこともございまして、あるいは、小規模な自治体が他の自治体と共同して外部窓口を設けたいというような要望も具体的に出てきているというような状況にございまして、行政機関があらかじめ指定した窓口を2号通報先として通報を保護するといったことについてどのように考えるか、御意見を頂きたいと思っております。

16ページ目でございます。3といたしまして、3号通報の真実相当性についてでございます。ここにつきましても、ワーキング・グループで、緩和する必要があるといった御意見もあったわけでございまして、やはり事業者の正当な利益を侵害するおそれにおいて、2号通報と同等に考えるというのはなかなか難しいのではないかとということで、ここについては慎重に検討する必要があるのではないかとといった方向性を示させていただいております。

それから、4番目といたしまして、3号通報の特定事由該当性についてでございますが、ここにつきましては、現在のイからホの事由と同等のものを新たに特定事由として加えることによって緩和を行うことも可能かと思われまので、今後更にそういった方向で検討していただければどうかということでございまして。

それを前提とした上で、派生的な論点についてでございますが、①といたしまして、一般法理との関係の整理でございます。

一般法理におきましては、真実相当性だけでは足りず、手段・方法の相当性についても求めているということで、手段・方法の相当性のところにつきまして、イからホ以外に一般法理において保護すべき場合があれば、それを同様に特定事由として加

えていくことが考えられるかと思いますが、この点について御意見を頂きたいということでございます。

それから、②といたしまして、具体的な緩和の方法でございますが、ワーキング・グループにおきましてもいろいろ御提案がありまして、行政が対応してくれないケースでありますとか、財産被害で重大な場合がありますとか、あるいは、既に犯罪が発生してしまった場合といった御提案があったところでございますが、それ以外に何か考えられるかということについて、更に御意見いただければということでございます。

なお、このうち、既に犯罪が起こってしまった場合につきましては、例えば、規模が大きい事業所などにおいて、一部の部署のみで犯罪行為を行ったといったような場合につきましては、必ずしも是正の見込みがないとまでは言えないのではないかなというような観点もあろうかと思しますので、この点についても御意見を頂ければということでございます。

それから、18ページ、最後のところでございますが、仮に事業者内部通報体制の整備を義務付けるといったような措置をとった場合に、自らの労務提供先がこのような体制を十分にとっていないといったことを特定事由として追加するということが考えられるかと思しますので、もちろん中小事業者の負担との兼ね合いもあるわけでございますが、こういったことが取り得るのかどうかといったことについても御意見を頂ければと考えております。

事務局からの御説明は以上でございます。

○宇賀座長 ありがとうございます。

それでは、只今の説明や資料を基に、まず、通報者及び通報対象事実の範囲について御意見を頂きたいと思います。

なお、論点が多岐に亘りますため、まず初めに、各委員からそれぞれ5分程度で重要とお考えになる論点について御意見を頂いた上で、その後、自由に御議論いただきたいと思います。

それでは、光前委員からお願いいたします。

○光前委員 5分というのは、メールでは、Iの第1から第7について5分で、ということと理解したのですが、今の座長の御発言は。

○太田企画官 とりあえず今は、第1の通報者の範囲と第2の通報対象事実の範囲について、5分でお願いできればと思います。第3以降については後ほど改めて御発言をいただければと思います。

○光前委員 分かりました。簡単なペーパーを用意させていただきました。

まず、通報者の範囲の関係ですが、今回の消費者庁のペーパーでも御指摘いただいています、行政手続法第36条の3の規定ですね。これを考えると、やはり「何人も」という形で拡張することは、前向きに考えなければいけないのではないかと考えて

おります。

私のペーパーで、2号通報と行政手続法第36条3の要件の対比をしているのですが、これを御覧いただくと、最終的には、行政手続法第36条の3というのは、保護措置について何ら定めていないですが、それ以外については非常に2号通報の要件を考えるに当たっては有益なものだと思っています。

公益通報の場合には、1号通報、2号通報、3号通報があるわけで、総じて「何人も」という形で規定を設けることについては、行政手続法がここまで先進的なものである以上、公益通報者保護法が後れを取るというのはどうかなという考えを持っております。

個別の論点としての退職者と役員と契約者の関係ですが、退職者については、私のペーパーの2ページになりますが、退職者、役員を通報対象者に加える必要性は高く、取引先は現行法の解釈においても通報対象者から除外する合理性はないと考えております。

労組法の労働者に関しては、判例法上は、演奏家などの特別技能者とかSE等の個人委託業者が主に問題になると思うのですが、取引先に含めることで通報対象者に包含されると考えております。

退職者を対象者に含める理由は、まず、退職者からの通報が多いという現実、これは無視できないと思っています。また、通報者が抱く不安の最大のものは、通報された側からの訴訟提起なんですね。何らかの訴訟提起がされるのではないかということが一番不安に思っています。これを防止して、通報者の不安を除去するには、公益通報者の対象に含まれるということを法律に明記することが重要だと考えております。

ただ、通報期間に関しては、通報制度の目的が不正行為の未然防止、あるいは、初期段階での是正ということにあることを考えると、退職から1年程度で十分と考えています。退職後、長期間を経過した後の通報は、通報制度の活性化という観点からも余り意味がないのではないかと考えております。

通報先は労働者と同様で構わないと思っています。在職中の通報は困難であったけれども、退職後であれば元勤務先への通報も可能という場合が考えられますので、元勤務先を除外する必要はないと考えております。

不利益取扱いの民事的効力ですが、正当な公益通報に対する報復的な提訴はまさにスラップ訴訟であり、「不利益」に該当します。通報者はこのリスクを最も危惧しているので、現行法6条の各号に定める公益通報をしたことを理由として、当該公益通報者に対して降格、減給、それから、裁判の提起その他の不利益な取扱いをしてはならないということで、「裁判の提起」という文言を挿入することを提案させていただきたいと思います。

役員についても、退職者と同様に対象者とする必要で、法律に明記すれば、

現在はそれほど役員からの通報というのは多くないですが、通報が増えると予想されます。

内部是正措置の前置については、労働者と別に考える必要はないと考えておりません。

正当な公益通報を理由とする解任決議、これは不利益処分の一つなので、これも法文中に例示するのが妥当ではないかと考えています。

その他の点の保護については、一般法理に委ねるということでいいのではないかと考えております。

取引先ですが、ここはかなり議論が混乱しているのではないかと思います。現行法の解釈として、消費者庁が提示しているもの、これは公益通報者保護法のハンドブックにあります。労務提供先については以下のような説明をしております。

雇用元で働いている場合の「労務提供先」というのは、当然、雇用元の事業者。派遣労働者として派遣先で働いている場合については、派遣先の事業者。それから、雇用元の事業者と取引先の事業者の請負契約等に基づいて当該取引先で働いている場合、これは取引先の事業者が「労務提供先」という説明をしております。

これを前提に、派遣労働者の場合で考えてみますと、派遣労働者が、派遣先に不正行為があると認識したときは、派遣先に1号通報が可能となります。これが2条1項2号に規定しているわけです。では、こういう場合に、派遣労働者が派遣元に通報するのは労務提供先ではないから3号通報になってしまうのかという問題がありますが、恐らく、こういう考え方というのはかなり不合理というか、現実にそぐわないものだと思います。

それから、その次の問題ですが、通報を受けた派遣先は、通報を理由に派遣契約を解除できず、これは4条の規定ですが、派遣労働者の交代やその他の不利益処分はできない、これは5条2項ですが、こういう規定があります。

そうすると、こういうふうな通報があったときに、派遣元が自発的に解雇するということは一般法理に委ねるしかないのかという問題が出てきます。

それから、3番目の問題として、派遣元が派遣労働者から通報を受け、それに基づいて派遣先に再通報したとき、この通報というのは公益通報対象外になってしまうのかという問題が出てきます。

もし対象外ということになりますと、その結果、派遣先が派遣契約を解除したり、派遣元に派遣労働者の解雇を要求することも一般法理に服するしかないということになってしまいますが、これも非常に非現実的なことだと思います。

実際に、派遣労働者が派遣先に不正行為があるというふうに考えたとき、まず最初に通報するのは派遣元でしょうから、それが3号通報になるというのは非常に不自然です。派遣元が更に派遣先にこういう問題があるということを通報した際に、それを理由に派遣契約が解約、解除された場合に、これは一般法理に服するしかない

いうのでは、通報制度の意味というのは全くなくなると思います。

そうすると、考え方としては、派遣労働者は、派遣先への労務提供を通じて、派遣元との雇用契約上の債務を履行している、いわゆる労務の提供をしているわけですから、こういう場合には、派遣先、それから派遣元のいずれに対しても労務を提供していると考えられ、派遣先、派遣元、いずれの提供も1号通報に当たると考えるべきではないかと考えております。

そして、労働者から通報を受けた派遣元が派遣先に通報する行為というのは、派遣労働者の通報の代行、もしくは独自の1号通報として保護すべきだと考えます。

こういうことを考えますと、いわゆる契約先というのは、独自に1号通報の対象者と考えられると思いますので、今の法律の体裁からしても、契約先を通報対象者から除外する理由はないと考えております。

ですから、この辺の解釈が不明であれば、契約者も通報対象者に入るということを明記すべきではないと思います。

請負労働者も全く同じような関係になるので、発注先と請負元はいずれも労務提供先で、契約先というのは通報対象者に含めるべきではないかと考えます。

通報対象事実の範囲ですが、これは現行法のまま、通報事実のうち特に公益性の高いものに限定したものだという枠組みを維持すべきではないかと思えます。その結果、特別の民事上の保護も受けられる、それから、秘密保護も受けられるという形にすることで公益通報者保護法の活性化にも資するものと思えます。

行政手続法第36条の3と2号通報の一番の相違は、先ほど言ったとおり、通報者保護規定があるかないかということなのですが、この辺の違いというものやはり通報事実、対象事実の公益性の違いから説明するのが一番理解しやすいのではないかと考えています。

○宇賀座長 ありがとうございます。

それでは、佐伯委員、お願いいたします。

○佐伯委員 第1と第2の点につきまして、拡張すべきかどうかということについては、特に意見はございません。

ただ、不利益取扱いに対して仮に刑事罰を設けるとすると、私自身は刑事罰を設けることに反対ですが、仮に設けるとすると、対象の明確性を確保するということが特に重要になるということを申し上げたいと思います。以上です。

○宇賀座長 ありがとうございます。

では、島田委員、お願いいたします。

○島田委員 既に光前委員から議論がありましたが、退職者については、私も、現役労働者に準ずるものとして認めていくということについては賛成ですし、期間を区切るということ、不利益取扱いの可能性のある限り保護するという点は適正だろうと思えます。

労組法の労働者というのは、これも光前委員が既におっしゃったのですが、今、例えばコンビニエンスストアの店主も含まれるのかというようなことも、現実に都道府県労働委員会での命令も出ているところですので、かなり範囲が確定できませんので、これは労働基準法上の労働者であるところに限り、労組法の労働者として救おうとしたのは、取引業者を含めるかどうかという議論に吸収して考えるのが適当だろうというふうに考えております。

それから、役員につきましては、やはり役員の基本的な役割として、まず、会社内部で何らかの内部での努力をするということが求められるのではないかと。

この法律全体をどう考えるかということになるのですが、私はやはり企業の内部で問題を解決するというところに最優先を置くべきであろうというふうに考えますので、後でまた議論になるでしょうが、内部通報制度が整備されてきたときに、企業内部における是正努力ということは、やはり重視されてしかるべきだろうというふうに思っております。

通報事実の範囲のところですが、刑事罰以外について広げることについては、慎重に考えたほうが良いというふうに考えております。

ここではセクハラ、パワハラとか、労働条件違反の通報、こういうことが出ていますが、それはあくまでも民事上ないし労働基準法上の紛争であって、労働関係については、そうしたことに対する対応は、行政との関係では個別労働関係紛争解決促進法とか、あるいは労働基準監督署等が整備をされておりますし、こうしたことがあるからといって余り範囲を広げるのは適切ではないだろう。人格権という権利だといいますが、これですとかなり広過ぎてしまうだろうというふうに考えております。

また、私の場合、労働関係を念頭に置くと、実は刑罰法規がついていない様々な法律がありますが、それらの解決なりということについて、果たしてこの制度を使うということが適切なのかという点については、再三申し上げているように、かなり問題があるだろうというふうに思っておりますので、この点については慎重に考えていただければと。

刑事罰をメインとして、どうしても消費者保護等で公益性の高い法律があれば、それを加えていくということを排除するものではありません。

列挙方式もここに入っているのですね。列挙方式については、条件としては、前から申し上げているように、分かりづらさというものを、ここに出しておりますが、一般の方々に分かりやすくするという措置をとることを前提として、やはり何が通報対象たり得るのかということの明確性を維持するために、維持するというのが適切だろうというふうに思います。以上です。

○宇賀座長 ありがとうございました。

では、田中委員、お願いします。

○田中委員 論点は多岐にわたりますが、私の専門領域と関連するか、あるいは特に強い意

見を持っている部分に限ってお話しさせていただければと思います。

まず、通報者の範囲についてですが、退職者も入れるという形で改正するのがよいと思います。退職者は公益通報の候補者として最もあり得る者であり、これを保護対象にすることを明確化することによって、公益通報が促される効果を期待できると思います。

それと、3ページ目の③、不利益取扱い禁止において、損害賠償請求も含めるかどうかですが、損害賠償請求されるというおそれから公益通報をためらうということが大いに想定されますので、これも含めるのがよいと思います。

この関係で、裁判を受ける権利の侵害にならないかという論点があるわけですが、最高裁の判例によれば、訴えに理由がないことを知り又は容易に知り得るときに訴えを起こすなど、民事訴訟の制度を濫用するような場合は訴えも違法行為になることが明らかにされており、そして、訴えに理由がないかどうかは、実定法が決めることであります。

したがって、公益通報者保護法において、公益通報をしたことを理由に損害賠償請求することは許されない旨を法律で明らかにすれば、そのような訴えは理由がないこととなり、そのことを事業者が知り又は容易に知り得るのに訴えを起こせば、最高裁判例に従い、民事訴訟の濫用として訴えは違法行為になると解されます。このように、公益通報を理由とした損害賠償は違法である旨を公益通報者保護法で規定すれば、裁判所はそれに従って、訴えが不当訴訟として不法行為になるかを判断するはずであるから、公益通報者保護法にそのように規定することが、裁判を受ける権利の侵害になるといった批判は当たらないと考えます。

次に、役員等に関してですが、私も役員等は通報者の範囲に加えるべきであると考えております。役員等も、公益通報をしたことを理由とする解任、それから降格、役職を外されるとか、あるいは損害賠償請求を起こされるという危険が十分ありますので、そのような危険から役員等を守ることによって、公益通報を促す効果が期待できると思います。

そのうえで、役員等を保護の対象とするに当たり、内部是正措置の前置を要件とするかどうかということですが、これは非常に慎重に検討されたほうがいいのではないかと思います。

会社法の規定および判例上、役員等、少なくとも取締役・執行役は、法令遵守義務があることが認められているわけですが、これは、役員とは法令を遵守して経営しなければならないということであって、違法な経営の是正を内部でする、あるいはしなければならないというようなことを法が求めているわけではないと理解しています。むしろ、役員等は、法令を遵守させるために適切な方法を選択する裁量の余地を認める必要があると考えます。公益通報者保護法の規定により、役員等は法令違反行為をまず内部で是正することを前提とし、内部の是正を図らない（外部に通報する）場合



には、その必要性を証明しなければならないというような法律を作りますと、現実的には、会社から損害賠償請求を提起されることへのおそれから、外部の通報もしないし、また、内部通報も現実的には報復のおそれがありますからそれもしないということになり、いずれにせよ公益通報がされないという非常に悪い事態が起きるおそれが強いと思っております。

そのほか、決議無効確認の訴えとの関係に関しては、解任が違法であれば解任決議も違法、無効になるということになりますので、法制上問題ないであろうということは、以前に述べたとおりであります。以上でございます。

○宇賀座長 ありがとうございます。

では、拝師委員、お願いいたします。

○拝師委員 今日是一通りの論点の議論が終わって、振り返りの二周目の議論ということなので、冒頭で若干一般的なことについても触れさせていただきたいと思えます。

これまでの議論を聞いていて、改正そのものにかなりネガティブな意見をお持ちの委員もいらっしゃるというふうに認識しております。

主な理由が、一般法理があるので公益通報保護法を改正する必要がないというような論調が基本的な御意見なのかなというふうに思っているのですが、この法律を作った当時からいろいろな企業不祥事が起きていて、何とかしなくてはいけないということでいろいろ議論をして、この法律ができて、この法律を作って10年間やってきて、それでもやはり企業不祥事の状況というのは全然変わっていないというふうに認識をしています。

一般法理でそれが是正されるのであれば、もうとっくに変わっているはずで、それが変わらないからどうしたらいいかという議論をここでしなくてはいけないだろうというふうに思っております。ですので、仮に、もし改正の必要がないのであれば、ではどうすればそういう企業不祥事が予防、是正できるのかという対案をきちんと示していただかなければ、やはり説得力がないのかなというふうに思っています。これは一般論です。

それで、個別の、今の第1、第2のところについて少し触れさせていただきます。まず、退職者のところについては、やはり不利益取扱いがされて、それによって通報をためらうというおそれがある以上は、退職者も対象に入れていくべきだろうというふうに思います。その中で、不利益取扱い禁止の民事的効力の内容、特に損害賠償請求について、光前委員、田中委員のほうから意見が出ておりますが、私のほうも全く同じ考えで、やはり損害賠償については、不利益取扱いの具体的な例としてやはり挙げるべきだろうというふうに思っております。

いただいた資料の3ページの③(ア)のところに、損害賠償請求についての説明が書いてありますが、「例えば」というところで、民法第720条第1項の正当防衛類似の要件云々という記載があります。結論から申し上げますと、正当防衛類似の要件を満た

した場合に免責ということについては反対です。この下の脚注のところに具体的な正当防衛の要件、条文が書いてありますが、これ、「やむを得ず加害行為をした者は」という要件があるんですね。これを入れてしまうと非常にハードルが高くなってしまふ。そもそも法的な位置付けで考えると、公益通報という行為は「正当防衛」ではなくて、「正当行為」に類似する行為だろうというふうに思っておりますので、公益通報者保護法の一定の要件を満たすということであれば、基本的には正当行為に当たるんだということで、ちょっと正当防衛とは違うのかなということです。ですので、やはりここはストレートに、損害賠償については不利益取扱いに当たるんだということで、禁止行為の一つに入れていただきたいと思います。

それから、役員についてですが、その必要性については、これまでのワーキングの中でも何度も私自身も指摘をしてきました。その上で、内部是正措置をとるかどうかについてですが、やはり通報したいと思う役員の側からすると、もう役員間のパワーバランス上、自分が内部でこれを是正しようと思っても、やはりそれが妨害されてしまふ、場合によっては自分が解任されてしまうということが分かり切っているようなケースというののもかなりあると思われまふ。だから行政通報なり外部通報という選択をするわけです。そういう実態から見ると、やはり先に内部の是正措置をとらなくてはいけないというのはちょっと酷かなと。考え方としては、では、原則的には内部是正措置を課しておいて、内部是正措置をとっても無理だと分かっているような場合には、例外的に、いきなり外に出してもいいよと、そういう要件立ても考えられなくはないですが、そもそも、そういう役員間のパワーバランスの問題とか、内部で是正しようとしたら不利益を受けるという可能性。これは内部にいれば雰囲気その他で分かるんでしょうけれども、それを客観的に立証しろということになると、非常にそこは難しく、現実的には立証が難しく、やはり外部に出すのは断念するということになりかねませんので、その要件はやはり不要とするべきだろうというふうに思います。ロジックとしては、先ほど田中委員がおっしゃられたようなこととか、あるいは、光前委員がおっしゃられた誠実義務との比較の問題とか、法的な論理上も説明が付くと思いますので、内部是正措置については要件とするべきではないというふうに思います。

それから、役員を通報者の範囲に入れた場合に、経営権争い的手段として用いられる等の濫用のおそれという指摘があったかと思ひます。これについては、やはり労働者についての今までの裁判例を見てみると、公益目的そのものをかなりいろいろな客観的な事情を踏まえて判断しているケースが多いわけですね。ですから、かなり些細な、会社全体からするとそれほど重要ではないと思われるようなことについて、しかも、経営権争いが現にあるようなケースで通報した場合には、場合によっては濫用であるという認定がされる可能性もあると思ひし、そもそも公益目的ではないというふうに認定される可能性も十分あると思ひます。そういう意味では、公益目的とい

う要件というのは、純粋に主観的なものだけで判断しているわけではないというそもその前提がありますので、この濫用のおそれというのもそういう個別の公益目的の認定の中で吸収されてくるのかなというふうに思います。ですので、あえて別立ての要件を立てる等の必要はないかなというふうに思っております。

それから、取引先事業者についてですが、基本的には、私としては幅広く認めていただければいいかなと思っておりますが、確かに、立証責任の転換とか、様々な効果を強めようと一方で考えたときには、ある程度、取りあえず今回の改正をするのであれば、限定的にせざるを得ない部分もあるのかなというふうに思っております。具体的には、従前も指摘したように、労働関係類似のケース、下請の場合であるとか、フランチャイズの場合ですね、フランチャイジーのほうの保護ということは考えてもいいのかなというふうに思います。

これらについては、既に、そういう立場を考慮して、一定の法的保護を与えるような立法例であったり、取扱いがされているというふうに認識しております。まず、下請事業者については、下請代金支払遅延等防止法という法律があって、この中で明確に下請業者、下請事業者の定義付けがされております。それから、フランチャイズのほうですが、これは公正取引委員会が「フランチャイズ・システムに関する独占禁止法上の考え方について」というものをかなり前に出しておりまして、フランチャイズ・システムについての一定の定義付けを出しています。

さらに、これは具体的な分野に絞ってということですが、中小小売商業振興法という法律がありまして、その法律の11条1項というところに、特定連鎖化事業という定義付けの言葉があります。これがフランチャイズ・システムに関する具体的な定義ということだと思いますので、立法技術的にも一定絞りかけた上で定義付けをしてこの対象範囲に入れていくということは十分可能だろうというふうに思っていますので、参考にいただければと思います。

それから、通報対象事実の範囲の問題ですが、恐らく、私のほうは、以前言ったように、イギリス法のように広げればいいのかということをおっしゃりますが、具体的な効果との関係で考えたときは、ほかの委員が考えていらっしゃるのとそんなには変わらないかなというふうに思っています。私のほうが広げればいいのかと言っている範囲は、具体的には、通報を受け付けた場合の守秘義務を守る、そういうものについては広げてもいいのかなと思っておりますが、立証責任の転換の問題であるとか、行政罰、刑事罰みたいな話が出てきたときには、当然、一定の絞り込んだ公益性の高いものにせざるを得ないということは同じ認識を持っておりますので、その部分での違いというのは余り出てこないかなというふうに思っております。

今のところはそこまでです。

○宇賀座長 ありがとうございます。

では、升田委員、お願いします。

○升田委員 意見を述べる前に、誠に恐縮で、毎回申し上げていてなんですが、幾つか質問がありまして。

前回、意見の要約の仕方について意見を申し上げて、前回の会議が終わりました後、ちょうど加納課長がおいでになりましたが、「まとめ方については反映できるように善処したい」と、こういうお話でありましたが、やはり、反映されていないといえますか、非常に省略されていてですね。

それは「資料」というペーパーと、「参考1」の両方について言えるわけですね。

例えば、1ページなどを見ますと、否定的な意見のところ「一般法理で保護される可能性がある」、非常に広い表現ですが、これは事案によって、保護されるべき場合は保護されるし、そうでない場合があって、それで十分であると、こういう意見を述べていて、「可能性がある」というと、そういう意味を含めた非常に広い意味ではあるのですが、非常にニュアンスが違います。

4ページにも同じ表現がありまして、そこら辺。

これに加えて、対象的に、賛成、肯定的な意見のほうを見ますと、非常に臨場感あふれる具体的な意見として集約しておられる。

これは並べ方が、今日、企画官の御説明にあったように、「一方これこれだが、他方これこれが通説である」とか「有力な説である」というような表現に結びつきやすいわけで、最終的に意見の取りまとめの段階で、多分、この資料というのはベースになるといいますか、大体こんなものが予想されるわけですが。

そういうことで、今日は賛成派の立場に立って議論しましょう、こういうざっくりやらんに言えばお話だろうと思いますが。そうすると、もう意見を申し上げることはない。こういうことになってしまうわけですが。そうしますと、検討項目の取りまとめ方がこれでいいのかということと。

参考1のほうでも、いろいろな意見として、何々委員という形でそれなりの要約はあるのですが、最初から申し上げていますように、私個人としては、今回の法律、公益通報者保護法の全体の枠組み、目的、性格、基本的に変更する必要はない、こういう意見を持っていて、それで、その論拠をいろいろ申し上げているわけですね。それは一切取り上げられていない。今回の検討ペーパーにも取り上げられていない。

一つは、当時のことを思い起こしますと、英米法をベースに、比較法的にどうだということとか、保護の必要性と要件とか、弊害について議論がされていて、今日の法律になっているわけですね。先ほど、消極的な意見の論拠として要約していただいたということもありますが、これは全く人の意見を聞いてないという悪しき要約、こういうことになるわけですね。

いろいろな意見を申し上げているわけで、公益通報が社会的に有用である場合はある、これはそのとおりだと思います。ただし、そうでない場合もあるし、保護されないという弊害がどの程度あるかというのが実証されていない。

しかも、英米法においては、基本的な枠組みについての変更は全くないわけでありますから、そういった点をどう考えるのか、きちんと説明されたらどうかということも、きちんと説明されたことはないということでもあります。

したがって、この要約の仕方の中でも、一定の方向性を向いて、必ずしも出た意見をより正確に反映しているとは到底言い難いわけでもありますね。

しかも、今回こういうことを申し上げるのは3回目になるわけですね。しかも前回、課長自らそういう対応をしていただいて、今回は果たしてどういうものが一体登場するかということに、ある程度の期待を持っていたわけですが、先ほどの要約した意見以上の意味がないわけで、そうしますと、私なんか、ここにいて、ただひたすら傍観するということにもなりますし。

それから、前回のことでありますが、私、何回も手を挙げていても、残念ながら、座長のほうでは私のほうを見向きもしないでスルーされる事態もありまして、いささか発言の機会も失ったということもありまして。

こういう会を催す場合、もちろん賛否両論、いろいろな意見があるということは当然の前提だと思いますが、少数であるからといって、あるいは、弁護士委員が弁護士にあるまじき、少数意見をあたかも反省せよと言わんかのごとき意見をこの公開の場で開陳されるなど、いささか常軌を逸しているとしたら言いようがない検討状況については、私は非常に疑問だと感じています。

私もいろいろな会議、もちろん出たこともありますし、座長やら何やら仰せつかったこともありますし、少なくとも、議論というのはフェアに行われるべきで、意見はもちろん賛否両論あっても、どの程度配慮するかは別として、いたずらに一定の方向を向いて議論を進めるというのは非常に稀有な事例でありますので、合わせてそこをこの際発言させていただきたいと思います。

ですから、内容につきましては、先ほど最初にも申し上げましたが、枠組み、これはどなたか申し上げていましたが、基本的にはこの法律の枠組みとか目的とか性格をどうするかということ、ある程度の共通認識がなければ、いろいろな論点について抽象的な意見を言っても、それはなかなか説得力を持たないのかなという気がします。

ただし、枠組みとか目的とか性格、これは内容にも反映するわけですが、概ねの了解といいますか、認識はなかなか持ち得る状況ではない。それは現状としてやむを得ないのかなとは思いますが。それにしても、やはり議論していただくときには、「そうじゃない」という意見もあるわけですから、それでは、そういうところをどうしましょうとか、従前積み残しになっていたと思いますが、若干御紹介いただいた英国の法律なども、あるいはアメリカの法律などの実情も紹介させていただきたいと思えますし。

それから、日本だけ特に公益通報者が差別されて問題になっているというような

状況が、果たして世界的にそうであるのかどうかということにも、やはり配慮しながらやっていく必要があるのではないか。ここでの議論だけで進めて、果たして社会的な概ねの理解が得られるかどうかについてもやや疑問を感じていますので、そのことを合わせてお話しておきたいと思います。

以上です。

○宇賀座長 ありがとうございます。

1点、ちょっと誤解があるようなので申し上げますと、私は、ここで手を挙げた方で指さなかったことは一度もありません。ただ、その場所から見えないと思いますが、ほかの方が先に手を挙げているときは、手を挙げた順に指しています。委員の皆さんの発言を尽くすことを前提としていますので、私自身の発言の時間は、ほとんどとれません。しかし、自分自身の意見を述べる機会がなくても、手を挙げた方を指さなかったことは一度もありませんので、その点は誤解のないように。

○升田委員 全く誤解をしていませんで、実は、こんなことを座長と私が言い合ってもしょうがないのですが、そこまでおっしゃるのであれば申し上げますが、ずっと向こうの、私のほうから右側の委員があつて、私は手を挙げていましたが、私のところを見向きもしないで山口委員をお当てになったことがあつたことは事実であります。

○宇賀座長 それは、同一のテーマについて、前に発言されていて、二度目のときには、そのテーマでまだ御発言の機会がなかった方を優先するということはありますし、他の方が升田委員よりも先に手を挙げていたときに、そのテーマでは升田委員が、初めての御発言になるので、後から手を挙げた升田委員に先に発言していただいたこともございます。しかし、前後は別として、手を挙げている方を当てないということは決してありませんので、その点は御了解いただきたいと思います。

では、山口委員、お願いします。

○山口委員 私は意見書を読んでおまして、しっかりまとめられていると思えました。こういった議論というのは、現行法をよしとする意見と、これを改定すべしとする意見が半々なら、ボクシングではないですが、それは現行維持ということになると思うのです。

また法律論だけではなくて、それを後押しする、何と申しますか、国民の力と申しますか、声と申しますか、そういったものが伝わらなければ、基本的にやはり改正には結びつかないとは思っております。そういう視点からいうと、私は、非常によく、いろいろと検討するに当たっては非常によく書かれているなというふうに思います。

それと、やはり平成18年以降、この法律ができて、何か公益通報者保護法が、ある意味、事業者と労働者の対立の中の構図でいろいろと法律論も展開され、また実際にもそういう意識で見られている部分があると思いますが、私は第三者委員会の委員とかをやつて、それから最近のいろいろな企業不祥事を見ていると、どの報告書を読んでも必ず出てくるのが、内部通報制度が機能しなかったと、ほとんどの報告書に原

因として出てくるし、再発防止策として、これからは内部通報制度を健全化しますということが出てきます。

これはやはり、不祥事という点を考えるならば、やはりそれは事業者と労働者のいわゆる共同作業がなかったら、必ずこれはもう自浄能力を発揮することができないと思えます。そのような意味においては、やはり公益通報者保護法というのも、ただただ対立の構図だけで検討するような法律ではないというふうに考えますし、いろいろな実務として、企業の内部通報制度を構築する担当の方々とお話をするたびに思うのは、決して、内部通報制度が増える、公益通報が増えることを各企業とも歓迎はしていないわけですね。歓迎しているのは、そういったものが充実することによって、情報共有体制、つまり、通常のレポート体制が健全化することをどこの会社も願っているわけですね。

ですから、そういうことに向けた公益通報者保護法の在り方として、現状どうかということについて、ここで検討する必要があるのではないかと考えます。

それと、もう一つ、例えば、升田委員の過去に執筆された「裁判からみた内部告発の法理と実務」なども私、拝読しています。拝読していて、私もそうだなと思うのは、例えば、こういった、何と申しますか、現場で起きていることを、例えば、マスコミや事業者トップが早めに知る、早期にこれを認知するというのをどうやって促進していくかというのは、ハードローの面と、それからソフトローの面と、二つあると思うんですね。

ですから、例えば、公益通報者保護法というのを変えなくたって、例えば、ソフトローでその分が補完できるのであれば、それはそれで一つの考え方かもしれません。例えば、不祥事が多い、どうしたらいいかということの抜本的な対策として、ハードローをいじりましょうということになれば、この改正の問題になるだろうし、いや、ハードローでは、例えば、この法律の外でいろいろなことが動くんだから、法律を動かさなくたって、ここが動くんだから十分機能するではないかと、こういうふうな考え方がもし可能であるならば、それも一つの考え方だと思います。

やはり、この実効性の検討に関する委員会の中で、公益通報者保護法を改正しなければいけないのかどうか、それはあえて、ガイドラインというものが機能すればそれでいいのではないのと、そういったソフトローが機能するのであれば、そちらに任せればいいのではないかとか、表彰制度とか認証制度が機能すれば、それでもいいのではないかとかですね、そういったところとの兼ね合いで検討するというのも、一つの進むべき方向かなというふうに思います。

そのような前提において、私は、議論になっている通報者の範囲の問題と、通報対象範囲の問題については、どちらかというふうに広めに改正すべきだというふうな意見でございます。

2点ほど申し上げたいのは、取引先事業者を含めるかどうかということ。これはや

は、この法律を作られた方々が考えていたところを、やはり一步踏み出す一つの論点ではないでしょうか。これをやはり、取引先事業者ということを広く認めるという方向性になれば、効果の考え方にもよりますが、やはりいわゆる民民の取引ですね、取引の契約自由の原則にこういった法律が関与するということ認めることになるわけですから、これはやはり大きな論点になるかなというふうに思います。

私自身は、前にも意見を述べたとおりで、下請事業者を含めて、ある一定の制限はかかりますが、継続的取引を行っている事業者、これはやはり下請事業者として通報対象者に含めるべきだと考えます。

これは、最近の不祥事を見ている、取引先、グループ会社、こういったところから現場の声が届くと、そのことによって、本社、親会社のトップが動くという事例はたくさん見受けられるところございまして、こういった方々の声というのは、やはり法的にルールとして保護するということが一つ考えられるかなというふうに思います。おそらくソフトローではなかなか解決できない問題だと捉えています。

もう一点、取引対象事実の範囲の問題ですが、これは、かつて島田委員のほうから、これは公益通報者保護法なんだから、「公益」というのは一体何だということの議論が必要なのではないかという意見が出されて、私もまさに対象事実を考えたときには、公益性、その事実に公益性が高いのかどうかというところについては、やはりこれは私も検討しなければいけないなと考えました。

ですから、以前、セクハラ、パワハラは、先ほども御意見がありましたが、セクハラ、パワハラ、それから、民事上の被害回復、こういったことを、消費者契約法違反とか、こういった問題に関して果たして対象事実になるのかどうかということは一つの論点になると思います。

以前申し上げたのと同じですが、10月1日から消費者裁判手続特例法が施行される、あれなんかはどちらかというと被害回復、民事上の被害回復を集団的に行うこと自体が公益に近いという発想で、手続法ではありますが、やはりそういった適格消費者団体みたいなものが今度、申請後できたとした場合に、そこにやはり通報が来るというのは、ある意味やはり法的な保護にも値するようなものではないのかなというふうにも考えますし。

また、セクハラとかパワハラという問題も、確かに、民事的に考えれば、人格権侵害という形で、人の人格権の問題までこういう公益通報で挙げるのはどうかとは思いますが。ただやはり、今、労働事件についても、当事者間ではそういった人格権侵害かもしれませんが、やはり労働者の側の原告側に立たれる先生方、弁護士の方々は、やはりその背後にある安全配慮義務ですね、職場の安全配慮義務とか、職場の環境保全、こういったものをそこでやはり、債務不履行責任の根拠として問われるということがかなり多くなっているというようなことがありますから。

そういったことも、雇用といいますか、雇用の安全ということを守るというのもあ



る意味公益に近い問題ではないかというふうにも思いますし、私自身は、やはりこう  
いった広く捉えるということは、一つ妥当ではないかなというふうに思います。

以上でございます。

○宇賀座長 ありがとうございます。

それでは、只今頂きました御意見に追加あるいは補足等のある方は御発言をお願いいたします。

島田委員、どうぞ。

○島田委員 今の山口委員の意見ですが、労働関係の様々なセクハラ、パワハラという問題  
というのは、実際に企業で多くやられているように、内部通報という枠組みの中で、  
公益通報を超えて、様々な申立てを窓口一本でやる。これは大変結構だし、それはそ  
れでいいと思うのですが。

それと、それを2号通報や3号通報を前提としたような公益通報の枠組みで考え  
ていくというのはちょっと広げ過ぎだろうという趣旨ですので、その点は御理解い  
ただければというふうに思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。

ほかいかがでしょうか。升田委員、どうぞ。

○升田委員 12ページの、これは前回、別のペーパーにも載っていたと思いますが、スラッ  
プ訴訟という概念をここで取り上げられていて、これはどなたがそういうことをお  
っしゃったのかよく分かりませんが。

注で紹介してあるのですが、これ、アメリカでもごく一部の州で問題になっている  
タイプの訴訟で、その州では法律が制定されているところもあると聞いてはいる  
のですが、日本で多分、こういう具合に公の場で、あるいは、どこかで広く議論され  
たというのは初めてなのですが、スラップ訴訟というものをここに書く必要がある  
のかどうなのかということと、それから、定義が、日本で議論するとき、こういう  
問題で果たして妥当するのかとか。

先ほど紹介ありましたように、不当訴訟の定義については、最高裁の判決がありま  
して、それを前提にしている、それとは別にスラップ訴訟が認められる可能性がある  
とは思いませんが。

今、太田企画官が中野専門官に「紹介しろよ」と多分おっしゃっている判決は、判  
決を読むと、判決の内容には一切スラップ訴訟なることは書いてないですが、紹介さ  
れている判例雑誌には、なぜか仰々しく、スラップ訴訟が認められたかの事例のよう  
に書いてあってですね、そこで引用されている文献というのは、多分、そういうこと  
を提唱しておられる方々の、まあまあ、機関誌のような雑誌が引用されていて、極め  
て異質な紹介のされ方をしている。ちなみに、その雑誌というのは、判例時報誌であ  
りますが。

ですから、日本の裁判実務においても、これを認めた事例はないと言わざるを得な

いと思います。

別に、今、御返事をいただくとか、そんなことは考えていませんが、お載せになるのであれば、やはりきちんと検討してお載せいただきたいと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。

ほかいかがでしょうか。どうぞ。

○中野政策企画専門官 スラップ訴訟に関しては、ヒアリングや検討会において、通報を理由とする事業者からの損害賠償請求が問題であるという御意見がございましたので、これに沿って何らかの手当てが必要ではないかということで挙げさせていただいた次第でございます。

具体的に何がスラップ訴訟、つまり、制約すべき不当な損害賠償請求に当たるかどうかに関しては、今後議論していく必要があると考えておりまして、必ずしもこちらで掲げた定義をそのまま法律化すべきという、そういう御趣旨の資料ではございません。

○宇賀座長 ほかいかがでしょうか。

田中委員、どうぞ。

○田中委員 通報対象事実の範囲に関しましては、犯罪行為の事実は全て通報対象事実に入れるという方向での改正を是非御検討いただけないかと思います。

私も広げる方向性に賛成しているわけですが、明確性を維持しながら、どのように対象を広げるかを考えたときに、この方法が、最も実効性が高く、また、明確性も維持できるのではないかと思います。

現行の法律は、確かに、犯罪行為の事実に更に公益を目的とするという趣旨の限定をかぶせているというふうに一般的には説明されているかもしれませんが、現行法の条文の文言を見ても、2条3項1号の最後に「国民の…その他の利益の保護にかかわる法律」と包括的な規定がされており、現実的には何ら限定されていないと思います。

そしてまた、現行法において政令指定されておらず、通報対象事実から除外されている法令についても、例えば税法などが入っていることから明らかなように、公益性が低いからという理由で除外されているというふうには説明の付きにくいものが多々あるかなと思います。

一般的には、法制度が犯罪行為としている以上は、そこに高い公益性があるからこそ犯罪行為としていると解すべきであり、ここに更に限定を課す理由を説明することは難しいのではないかと思います。

そして、明確性に関しては、これは以前も申し上げましたが、現行法では、通報しようと思っている行為が犯罪行為であることを確認しても、そこから更に限定列挙されている法令に当たるかどうかを調べなければならないので、実際上手間がかかるという意味で、余り明確性に資していないと思います。

事業者としては、限定列举されている法令に入っていなければ、取りあえず公益通報の対象にはならないという意味で明確性があるのかもしれませんが、事業者としては別に限定列举されている法令でなくても、犯罪行為は当然やってはならないわけですから、そのような事実が公益通報の対象事実から外されていることによって、事実上どのような利益が確保されているのか必ずしもはっきりしないと思います。

ですので、可能であれば、犯罪行為に関しては、もはや、犯罪行為という以上の限定を課さないでいいのではないかと。犯罪行為については、政令による限定列举をやめるべきではないかと考えます。

ただ、もしこのような見解が、消極論も強く、難しいのであれば、限定列举されている法令に公益性の高いものを含めていくことが考えられます。税法や国家公務員法などは、私の感覚では当然入るべきものではないかなと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。

ほかいかがでしょうか。光前委員、どうぞ。

○光前委員 今の点ですが、私は、公益性について、明確な定義規定を設けることは不可能だと思うんですね。ですから、法律の明確性を担保するという意味では、今のよう形で、列举された法律に関するものが公益なんです、ということで運用しないと、かえって通報者は戸惑いを覚えるのではないかと思います。

もちろん法律の文言は一応検討する必要があると思いますが、あくまでも限定列举にして、これはまさに公益に関するものなんですというような規定の法律にしたほうがいいのではないかと思います。

現在、四百数十の法律が対象になっているのですが、確かにこの四百数十の法律でいいかどうかという点については、消費者庁のほうできちんと検討していただいて、本来対象になるべき法律がドロップされているのであれば、それは速やかに入れていただきたいと思います。

それと、取引先を通報対象者に含めるべきかどうかということに関しては、これは逐条解説でもっときちんと説明を入れていただければいいと思うのですが、先ほど言ったとおり、例えば、派遣労働者の関係で、派遣労働者が派遣先に何らかの不正行為があるというふうに感じた場合、まずそのことを通報するのは、労務提供先である派遣先ではなくて、雇用主である派遣元であるはずなんです。

それを聞いた派遣元がそのことを派遣先に連絡するというのは、これもまた当然のこと、そういう経路で違法事実が派遣先に行った場合に、これは公益通報ではないということで、例えば、契約の解除とか、派遣労働者の解雇という問題が発生した場合に、これを一般法理でやるというのはいかにも問題ではないかなと思います。

その辺、解釈できちんと補えるのであればいいのですが、もし補えないのであれば、やはり契約先というのはきちんと通報対象先に入れたほうが、私はいいのではないかと思います。

契約先の労働者は通報対象者になって、労働者の雇用主は通報対象者にならないというのは、どう考えてもバランスを失っているのではないかなと思っております。以上です。

○宇賀座長 ありがとうございます。

では、拝師委員、どうぞ。

○拝師委員 通報対象事実の範囲の件で、私のほうは、二段構えで行けばいいのではないという話なのですが。特に強い効果と結びつくような狭いほうの範囲のやり方については、消費者庁作成の資料の10ページのところにあるように、現行、刑事罰に結びつくものに限定されているということについては、一つは行政処分の対象となる法律違反に広げるということは賛成です。

それから、そもそも、今、限定列挙されている法令の中に、やはり税法等のものが抜けていると。企業会計上の問題に関する事柄とか、税法に関する事柄等、あと、補助金の適正化の問題とか、そういうものが抜けているということは確かですので、これについて限定列挙の中に加えていくということも必要だろうというふうに思っています。

○宇賀座長 ありがとうございます。

ほかいかがでしょうか。島田委員、どうぞ。

○島田委員 2点ですが。光前委員のほうで、行政手続法との関係で、「何人も」ということの検討なのですが、私は、公益通報者保護法というのは、公益通報をした者に対する不利益取扱いというものを保護するという性格の法律だと思っていますので、「何人も」ということになると、別に不利益取扱いされていない人まで含むということになるので、そこは限定が必要だろうということと。

それから、今、拝師委員がおっしゃった点、行政処分というのは極めて広い概念なので、行政処分一般と言われても全く限定性がなくなってしまうので、もし御検討いただくんだったら、先ほど言いましたように、列挙方式の法令の中に、この公益通報者保護法で保護すべき内容を持っている法令を加えていくという方向で考えていただきたいと思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。

ほかはいかがでしょうか。よろしいでしょうか。

それでは、続きまして、通報者及び通報対象事実の範囲以外の保護要件の検討に移りたいと思います。

先ほどと同様に、まず初めに、各委員からそれぞれ5分程度で重要とお考えになる論点について御意見いただいた上で、その後、自由に御議論いただければと思います。

では、光前委員からお願いいたします。

○光前委員 切迫性の要件ですが、この文言がどこまで生かされているのかというのは、ちょっと私、私の経験からすると、あってもなくてもいいような文言かなと思っている

のですが。そういう意味では、この文言自体を削除しても私は構わないのではないかなと思っています。

それから、主観的要件のところについてですが、これは、先ほど御紹介した行政手続法第36条の3というのは、そのような要件をもう取っ払ってしまっているのですが、公益通報者保護法の場合には、通報者を保護するということが非常に重要なポイントになっているわけなので。

それと、3号通報の存在等々を考えますと、やはり、「不正の目的がなく」という要件は最低限必要ではないかと思っております。

それから、因果関係のところですが、因果関係の立証の緩和については、これは何らかの規定が必要であると思っております。

適法な公益通報という公益行為を行ったことが立証されているにも関わらず、これを契機としてなされた不利益処分の因果関係ということの立証、その立証まで、二重の立証を通報者に求めるというのは、余りにも酷ではないかと思えます。

適法な公益通報ということが立証されたのであれば、それを契機としてなされた不利益処分、これは一定の因果関係があるという推定規定を働かせても十分合理性があると思っております。

それでは、どういう形の推定規定を設けるかということになると思うのですが、提案としては、公益通報が行われてから2年以内とか1年以内とか、そういう期間を区切って、そういう期間内に行われた不利益処分については、公益通報を理由としたものとするという推定規定を働かせ、もしそれが違うということであれば、企業側にきちんとした反証を求めるといった規定が必要であると思えます。

先ほど言ったとおり、二重の立証負担を課すというのは、公益通報を活性化というか、公益通報がなかなか活性化しない一つの理由になるのではないかと思っております。

外部通報の要件ですが、ここが一番重要だと思いますが、まず、2号通報と3号通報を分けて話させていただきます。

2号通報の一番のポイントは、真実性の要件をどこまで緩和するかということだと思います。これについては、かなり緩和して構わないのではないかと思っております。

それは、行政手続法第36条の3との関係からもいえるのではないかと思います。36条の3は、真実性の要件については単に「思料」という言葉しか使っておりません。そのかわり、届出様式の中で細かなことを規定して、ここである程度真実性を担保するという形になっていますので、こういうふうな規定の仕方というのは非常に参考になるのではないかと思います。

それから、3号通報の関係ですが、これは2号通報と3号通報の関係をどういうふうに捉えるかということも一つのポイントになると思いますが、まず、真実性の要件

について、やはり外部への事実の公表ということで、名誉毀損と同じ程度の真実性はどうしても必要になるのではないかと考えています。

それに加えて、特別要件ですね、これは2号通報と3号通報をどういうふうにかえるかということで考え方が変わってくると思います。

私は、2号通報が今まで以上に充実するというのであれば、2号通報がだめなときに3号通報だという順序立てといたしますか、そういうふうな序列はある程度設ける必要があるのではないかと考えています。

そうすると、特別要件を全く取っ払うというのは問題で、考え方としては、2号通報をしても是正されない場合、あるいは、2号通報では是正が期待できないような場合ということで、3号通報の特別要件をもう一回きちんと整理すべきではないかと考えています。

今の3号通報の特別要件の規定の仕方というのは、イからホの内容が2号通報との関係が非常に分かりづらくしていますので、もし今回の改正で2号通報が充実されるということであれば、2号通報は3号通報に優先するといいますか、順序としては優先するものとして、2号通報がだめなときに3号通報という形で。

例えば、これはよく行政手続であるのですが、行政機関に通報したけれども、何か月間ぐらい放置されたとか、何か月間ぐらいの間に結論が出ないとか、そういうふうな条件を付けて、3号通報ということを考えてらいいのではないかと考えております。

以上です。

○宇賀座長 ありがとうございます。

佐伯委員、お願いします。

○佐伯委員 外部通報の要件につきまして、2号通報については現在よりも緩和したほうがよいのではないかと考えておりますが、その他の点については、特に意見はございません。

○宇賀座長 ありがとうございます。

島田委員、お願いします。

○島田委員 立証のところですが、一つ、雇用機会均等法の規定、あるいは行政解釈として「契機とした」ということが議論になっているのですが、この点について若干明確にしたいのですが。

一つは男女雇用機会均等法、例えば、出産というのは事実として極めて明白な事実であって、公益通報であったかどうか、というようなことがないという意味で非常に明白であると。なので、いわば紛れがない事実が存在するというのが1点と。

それから、こうしたことについてかなり厳しい制約を課す、あるいは、行政当局関連も厳しいというのは、やはり現在の日本の雇用慣行の中で、女性の活躍が非常に阻害されている。それが特に出産を契機としているというのが極めて大きいというこ

とが共通認識となっている中で、かなり厳しい解釈が採られているということがあ  
ると思います。

したがって、公益通報にこうしたことを考えると、一つは、それだけ国民が支持す  
る女性の活躍と同じようなレベルにこの公益通報というのが考えられるのかという、  
この点が一つ検討の余地がある。

また、公益通報であるかどうかということというのが、それ自体が争いになるわけ  
で、通報したということだけで措置を取れないということではなくて、あくまでも公  
益通報したということが条件になるとすると、一体それはどこでどう認定をされて  
いくのかというと、民事になるわけですから、結局は、なかなかそういうふうにはな  
らないのではないかと思います。

それと、不利益措置についても、前も申し上げたように、常に不利益になるかどう  
か分からないような転勤というのは、一般の人事上の活用の仕組みの中のことを考  
えるときには、結局、会社側が、いや、それは公益通報を理由としているのではない  
んだというときには、結局は業務上の必要性を立証するということになりますし。

あるいは、不利益という場合、例えば解雇でも、結局は、それとは別に解雇の正当  
な理由があるんだということについては、結局、現状では、実務では会社側が立証す  
るというふうになっていますので。そういうことを諸々考えますと、相当慎重な検討  
が必要ではないかというふうに思います。

それから、真実相当性の問題ですが、私も基本的には、今回もし改正を行うのであ  
れば、2号通報というものに対して非常に信頼性の高い仕組みにするということは、  
内部通報制度を充実させる上でも非常に重要だと。この点はやはり3号通報という  
のとは大分違いただろうというふうに考えております。

ただ、問題は、真実相当性というのを外してしまうと、要するに、不正な目的でな  
いということを、全てが2号通報だということになると、行政手続法とは変わって、  
2号通報との関係ではやはり不利益取扱いを禁止するという、保護するという側面  
がありますので、これを完全に外すというのはどうなのかというふうに思います。

ただ、この問題、実は後のほうの論点で、ではどの程度のことを立証しなければい  
けないのかということの問題になってまいりますので、ちょっとそこに踏み込んで  
しまうような部分があることをお許し願いたいのですが、やはり、2号通報で要求す  
べき真実相当性というのはどういうものなのかということは、きちんとガイドライ  
ン等で明示をして、何かいわば労働者が成立義務を違反するような資料の持出しを  
しないと取り上げないというようなのは、これは何か、行政が公益通報のために、い  
わば労働者に非常に負担をかける、あるいは違法行為を助長するようなことになり  
かねませんので、この2号通報の仕組みというのをどう考えるかが、非常に大きな、  
この議論での鍵になるのではないだろうかというふうに思います。

以上でございます。

○宇賀座長 ありがとうございます。

田中委員、お願いします。

○田中委員 個々の論点に行きます前に、法改正の必要性に関して、私見を述べたいと思います。私は、親検討会の委員でなく、ワーキング・グループの段階から初めて参加させていただいていますので、ほかの委員と比べてちょっとスタートが遅れているのでありますが。

私が、これまで事務局に御用意いただいた資料の中で一番衝撃的であったのは、公益通報の事実を知ったときに実際に公益通報するかという質問に対して、多数の労働者は実際にしないというふうに答えているということです。正確な数字は忘れましたが、半分かそれ以上の回答者がそう回答しているということだったと思います。

それが私にとって衝撃的だったというのは、これは決して不可避のことではなくて、変えられるものではないかと思うからです。

例えば、自分のことを申し上げますと、私自身は、自分の所属大学が犯罪行為に手を染めているとすれば、それを知ったら一も二もなく通報するのではないかと思います。

これはまあ、割と自分は楽観的で、自分の地位は比較的安泰だと信じているということ、および自分の組織はそれほど酷いものではないだろうという、ある程度楽観的な見通しがあるからそうだとしたことなのですが。しかし、多くの組織あるいは多くの従業員の立場は、そうではないという事実が厳然としてあるのであって、そこで、多くの人々の意識として、やはり公益通報はできないよねというのが常識になっているのだと思います。

そういった風土が、幾度となく繰り返されている企業の犯罪行為が長期にわたって発覚せずに継続してしまうという、そういう事件が頻発する風土になっているのではないかと考えております。

やはり、一般的な常識として、犯罪行為を初めこの法律で規定しているような公益通報の対象事実について知った場合には、それはまず伝えなければならない、むしろ伝えないほうが自分の身が危ないんだというように当然思うという社会になっていけないといけないと思っております。現行法のもとでそのような意識改革が進んでいないという点で、現行法は、やはり大いに改善の必要があるのではないかという意識を持っております。

今回審議されている個々の改正提案が、どの程度そうした効果を持つかというのは、必ずしも十分な確信は持てないものもありますが、やはり社会全般の意識を変えていくという観点から、複数の改善点を検討していくことに意義があるのではないかと思います。

そう申し上げた上で、個々の論点に関して意見を述べさせていただきますと、多くは既に申し上げたことですので簡単に申し上げますが、まず立証責任の転換に関し



ては、公益通報をして一定期間、例えば1年以内に行われた不利益処分は公益通報による不利益処分であると推定するといった規定を設けるということは、十分検討に値するかと思います。会社法や金商法の中に既に存在する推定規定と比較しても、十分な合理性が認められるのではないかと思います。

それから、真実相当性に関してですが、以前も申しあげましたように、少なくとも2号要件に関しては、真実相当性は不要とすべきだと考えます。行政機関に対する通報は、それが真実であるかについて行政が更に調査したうえで必要な措置を行うことを予定してなされるものですから、この段階で真実相当性を要求する理由がないと思います。

ただ、全く理由のない通報により行政の資源が割かれるという危険をもし重視するのであれば、例えば、通報対象事実が生じ又は生じようとしていることを疑わせる事実とか、何らかの疑いがあるということをや要件とするということは考えられるかと思いますが。

一方、3号要件については、場合によっては通報したことがすぐに公になるというようなこともあり得るものですので、名誉毀損のルールと同様、真実相当性は必要と思います。問題は、更にここに特定事由該当性を含めるかどうかなのですが、私自身は、既にこの場で他の委員から御意見として何度か出てきましたが、そもそも、通報対象事実が真実である場合、とりわけ犯罪行為が現に生じているという場合に、この事実を外部通報するに当たって、更に追加的な要件を課す必要があるのかということを考える必要があるかと思いますが。企業は、現に犯罪行為が行われているという事実を隠すことに正当な利益はないように思うからであります。

したがって、少なくとも、現に犯罪行為が行われていることが立証された場合には、もうこれは別枠であって、その場合はもう特定事由該当性を更に云々する必要はないのではないかと考えております。

ただ、もちろん、そのような見解が多数であるとも限りませんし、また、現に犯罪行為が生じていることが立証されない場合もありますので、そのような場合には、一定の特定事由該当性は必要と思います。そのうえで、特定事由該当性の中に、1号通報または2号通報では是正が期待できないという一般的な事由を設けること、またそれに加えて、行政機関に通報してみたけれどもある一定期間内に措置がなされなかったというようなより具体的な事由を設けることが考えられると思います（この事由は、現行法では、1号通報だけに設けられていますが（3条3号ニ）、2号通報についても同様の規定を設けない理由はないと考えます）。

以上です。

○宇賀座長 ありがとうございます。

拝師委員、どうぞ。

○拝師委員 まず、立証責任の転換については、今回の法改正、なるべく通報者に対する不

利益取扱いがされないように、予防的な面を重視して改正してほしいとは思っているのですが、ただ、そうは言っても実際に不利益取扱いが行われてしまった場合に、やはり通報者の裁判の負担を軽減するという方策も入れることというのはすごく重要なことだと思いますので、是非立証責任の転換規定については入れていただきたいというふうに思っています。

その上で、この資料の13ページの2(1)のところにあるような通報対象事実との関連でいうと、現行法の限定列挙されている通報対象事実、かなり公益性の高いものに限られていると思いますので、それ以上に絞る必要はないだろうというふうに思うというのが1点です。

それから、(2)の時間的近接性の要件については、光前委員がおっしゃるように、私も2年ぐらいの期間のものに限ったほうが、逆に、その期間中にされたものであれば、公益通報を理由とする不利益取扱いであるという蓋然性がより高いというふうな説明もできるかと思しますので、そういう意味でも、時間的近接性の要件というのは入れてもいいのかなというふうに思っています。

それから、外部通報の点については、やはり2号通報の真実相当性の要件を緩和するということが非常に重要だというふうに思っております。

前から名誉毀損との比較ということで指摘をしておりますが、名誉毀損の行為が、不特定多数の者に対して、しかもダイレクトに外部的名誉を低下させる行為であるという性格を持っているのに対して、外部通報の場合は、守秘義務を持った特定の行政機関である。そこに対して通報しても、それ自体が企業の不利益に繋がるものではないんですよね。

行政サイドが一定の調査をした上で、一定の見込みがあると思えば、立入調査その他の手続に入っていくわけですが、やはりそこでワンクッションあるというところは非常に大きな違いだろうというふうに思っています。

しかも、そもそも一定の公益があるものについて、その違法性を正していくという義務は、一義的には行政機関が負っているという性格がありますので、それを、真実相当性というのを公益通報者に要件を課して、真実探求義務的なものまで通報者に負担を負わせるというのはやはりちょっと重いのかなというふうに思っておりますので、これについては是非緩和をすべきだろうというふうに思います。

基本的には「思料する」という要件でいいのかなというふうに思っていますが、まあそれに近いようなもので、それほど通報者にとって負担がないといういいアイデアがあるのであれば、それはあり得るのかなというふうに思っています。ちょっと具体的にどういうところがいいのかなというところまでは、私のほうも詰め切れておりませんので、できれば「思料する」というような要件にするのがすっきりするかなと思っています。

それから、3号通報については、真実相当性の要件については、大幅に緩めるとい

うのはちょっと難しいかなと。前にも議論しましたが、3号通報の受け手がやはり様々で、一応は、多くの場合には受けた側も守秘義務を課されるという意味では、ストレートに出した情報が外部に公表されるというものではないにしても、そこはやはりちょっと区別をする必要があるのかなというふうには思っています。ただ、今のままではやはり高過ぎるなという感覚はあります。

そして、特定事由該当性については、通報当事者の方がおっしゃっているように、今のままだとかなりリスクを負って、まずは内部でチャレンジしないと外部に出せないというものと、事実上やはり泣き寝入りせざるを得ないのかなというふうに思いますので、17ページの資料の(2)②のところにあるような、行政に通報しても行政が対応してくれないケースであるとか、財産的な被害があつてそれが重大な場合、それから既に犯罪が発生している場合、そういう場合も加えるべきだろうというふうに思います。

この資料によると、既に犯罪が発生した場合については、一部の部署において犯罪行為を行ったものの、他の部署は犯罪行為に関わっていないようなケースは是正の見込みがないとは言えないのではないかなというふうにあります。基本的には、既遂のケースですから、それ自体の是正というのはそもそも観念できないはずで、それを更に予防するためにどうかということはあるのですが、既に起きてしまった犯罪行為について、企業が自分から自首をしてやるということがどこまで期待できるかというのにはちょっと疑問ですので、こういう限定付けをする必要があるのかどうかということについては、慎重に考えるべきだろうというふうに思います。

以上です。

○宇賀座長 ありがとうございます。

升田委員、どうぞ。

○升田委員 時間が余りありませんので要約していきたいのですが。

基本的な立場、意見というのは今日も申し上げましたし、今回の後半の部分についてもワーキング・グループでも何回かお話ししましたし、検討会でもお話ししましたので、是非それを正確に反映していただきたいと思います。

一つ二つお話ししたいのは、まず、今、名誉毀損について、不特定多数が要件であるかの御意見を開陳されましたが、大審院判例によると、特定の者に対して告知した場合にもこれは名誉毀損が成立するというものがありますので、前提が誤っているということになるかと思えます。

それから、こういう1号、2号、3号という区分けをしましたのは、これも解説書にも書いてありますが、基本的には、企業内部のやはりそういう自助努力に期待しているというのが大意でありまして、これは現在でも変わらないと思います。

特に権限を有する行政庁については、これは何も公益通報でなければ発動できないということではなくて、これは職権でもできますし、この要件はこれでいいと思

ます。

先ほど来議論しておられます真実性の判断についても、解説書にもありますが、これは御本人の供述が信頼できるという場合には、これは当然、認められる場合もあるということです。多くは運用の問題としてきちんとやれば何とかやっつけていけるはずでありまして、従前いろいろ証拠も確たるものがなければだめだというのは、それは法律の趣旨を、あるいは解釈を誤解しておられるということになろうかと思えます。

したがいまして、立証責任の転換についても、前回、前々回、詳細にお話ししましたが、やはりこれは非常に問題の多い提案でありまして、やはりこれは採用すべきではないと考えております。

今回のいろいろな検討項目、次回に予定されています検討項目をざくっと見ますと、これがもし実現されますと、現実には、公益通報といいましても、様々な動機、目的、経過の後に、虚実取り混ざった公益通報が行われていて、こういった公益通報が今後法律の改正によって促進される、あるいは、どなたか推奨すべきだと、こういうお話もありましたが、もしそういう事態になりますと、「公益通報栄えて企業が滅ぶ」、こういう社会も到来するおそれ無きにしも非ず、ということで、極めて憂慮しているということを最後に付け加えたいと思います。

以上です。

○宇賀座長 ありがとうございます。

では、山口委員、どうぞ。

○山口委員 今の升田委員の最後の意見は全く逆で、私は、ある程度公益通報がきちんとできる企業こそ、これから企業の品位、企業の品位が守られるということがグローバルで競争していく上ではまず大前提、ESG投資が盛んな現在においての大前提だというふうに理解しておりますので、ESGを重視した経営の一環であるにもかかわらず公益通報制度が余りにも機能していないということをまず申し上げたいと思います。

一つやはり、立証責任の転換に関する問題というのが出てまいります。事業者は、こういった平成18年以降、公益通報制度がある、内部通報制度まである会社はまだまだ少ない、それほど小さな事業者では少ないと思いますが、こういった通報制度の運用は、いわばもう業務の一環なわけですね。通報があったときにはどういうふうに対応して、どういうふうに対応していくかということについては、もう業務の一環として、企業としてもそういった業務として存在すると思うのです。

片や通報者というのは、一生のうちに1回あるかないか、いわゆる不正事実を通報するという事実は、自分の労働者人生の中で1回あるかないか。

片や業務、片や1回あるかないか、この2人の間で何か紛争があったときに、どちらのほうが適正な公益通報があったかどうかということを示せる書類を出せるかと

例えば、当然、企業に決まっているわけで、そのような状況の中であれば、私は立証責任を転換してやっとな実質的な公平が図れるようになると考えますし、細かいところの、時間的近接性の問題等についてはもちろん限定しなければいけません、そういった問題に関しての前提になるところは、やはり先ほど申し上げたとおり、法律で定めなければ、これはやはり実質的な公正を図れないだろうというところの根拠としては、やはり一つ挙げたいと思います。

それから、もう一つ、この点では私は当委員会では孤立しておりますが、真実相当性の問題というのは、私は非常に懐疑的で、何か当たり前のように、これは真実相当性があるのが当たり前のように今まで10年間、法律の中で語られてきましたが、何で必要なのかなと疑念を抱くところなのです。この委員会でも、きちんと説得的な意見が出てきたことはないように思います。

まず、真実相当性で争われた判例がこの10年存在するのだろうか。公益通報に当たるかどうかのところ、真実相当性を争点として何か判断が下された裁判例があれば教えていただきたいですし、現実に私もいろいろ見ましたが、余り見当たらないように思うのです。

要するに、公益通報目的があるかどうかということで、公益通報ではないというふうに判断されるケースは最近の事例でもたくさんありますが、真実相当性の点において問題があって公益通報ではないというふうに言われた判例はどこにあるのか、それはちょっとやはり知りたいというのがまず1点ですね。

そもそも誠実義務と真実相当性という要件が対比する話が当たり前のようにされていますが、そもそも誠実義務、誠実義務の免責ということで真実相当性と繋がるのかどうか。

例えば、升田先生の本に書かれた先ほどの「内部告発の法理と実務」でも、一番最後に大変いいことが書かれていて、やはり公益通報をやったって、ここで保護されたって、通報者はいろいろなところではかかるところで不利益を受けているんだよ、そういうことを全部考えた上でこの法律を考えなきゃだめよということは、升田委員が本の中でも書かれていて、本当そのとおりだなと私は思います。

通報者というのは、例えば、真実相当性の要件を強調せずに、例えば、公益通報で保護されたって、不利益処分は受けないかもしれないけれども、みんなが受ける利益処分は結果的に受けられない現実があると思うのです。

利益、みんなが受ける昇進を自分はもう昇進できないということは、何人かヒアリングした方を聞いていれば分かりましたし、職場を退職しなければいけないという現状もよく分かりました。

個人の労務の愚痴といったことではなく、重大な企業不正を通報することを考えますと、あえて通報するというのが、やはり、果たして、いい加減な気持ちでそういった通報をやるという人がどれだけいるのでしょうか。

その点と、田中委員が先ほどおっしゃったように、やはりこういう制度があるんだけれども、一般の人たちは、いや、俺だけ貧乏くじ引きたくないよ、という形でやはり通報をためらうという現状は、通報をやるというのはよくよくの気持ちがないとやはり通報はできないと思うのですね。

そういう意味においては、濫用ということの意味を、真実相当性ということと繋げて考えるということが、非常に私からすると納得できない部分があるということなんです。

例えば、ほかに、今回、論点整理の中で余り議論されませんでした、先ほども御紹介になった、例えば主観的要件の問題とか、切迫性の要件とか。

要するに、例えば、こいつ、これ公益通報目的ではないよと、例えば、何か自分の会社に対する損害、害意があってやっているんだとか、自分の利益のためにやっているんだとか、何か恨みを晴らすためにやっているのだと、そういうふうな通報であるかどうかというところは、別に真実相当性を必ず議論しなくたって、例えば、主観的要件の問題とか、切迫性の要件とか、いわゆる公益通報であるかどうか全般を議論する中で、十分対応できるのではなかろうかということもあります。

最後に一つ申し上げたいのは、余り時間がないからあれですが、この公益通報者保護制度の色付けというか、制度といいますか、これはやはり、まずは企業の中で内部通報制度をきちんと機能させることが優先だよねと、まずは従業員に社内通報を優先させるべきだよねという方向性で考えるのであれば、やはりちょっと真実相当性というのもある意味、私も必要性があるものと納得できるものもあるのですが、どちらの方向に向かうのか。

やはり内部通報も、こういった第三者への情報提供も、同じように保護していくほうが、コンプライアンスの問題とか、それから、消費者がこういった自分たちの生命、身体、財産の安全を消費者庁に委ねて守っていくという方向性としては正しいのではないか、この辺の方向付けともこの問題は関わってくるのかなというふうにも感じております。

○宇賀座長 ありがとうございます。

升田委員、どうぞ。

○升田委員 すみません、誤解があるようでしたらあれですが、私は何も適正な公益通報の問題だけを論じているわけではなくて、そうではない、いろいろ有象無象の公益通報があるという前提でお話ししているのと。

それから、私の著書について引用していただきましたが、別に読んでいただきたいという希望は全くありませんが、いろいろな観点から、事実上の不利益とか、そういうことはいろいろ確か書いた記憶はありますので、別にそのこと自体、その文脈で述べたとはちょっと思えないですが、そういう経過をちょっと御紹介させていただきました。

○宇賀座長 ありがとうございます。

一応今日予定している時刻は12時までなのですが、もし今日、是非追加の御意見を述べたいという方がおられましたら若干時間を延長しますが、いかがでしょうか。

では、拝師委員、どうぞ。

○拝師委員 先ほどの名誉毀損と2号通報との違いのところ、升田委員が、名誉毀損は不特定多数ではなくて特定の者に対する告知であっても名誉毀損に当たるという御指摘があったのですが、正確には、大審院判例を次回までに少し確認をしてお伝えしようと思いますが、基本的には、特定で、しかも、その人たちが守秘義務を負っている場合に名誉毀損になるということではなくて、あくまでも伝播可能性ということで、その特定の人たちが他にまた伝える可能性というのがあって、それを認識した、期待まであったかどうかちょっと覚えていませんが、そういう、名誉毀損した毀損内容が外部に伝わっていくという前提で認めている裁判例だというふうに思っておりますので、そこはちょっと誤解があるのかなというふうに思います。

○宇賀座長 ありがとうございます。

では、光前委員、どうぞ。

○光前委員 私も基本的なところで山口委員に賛成なのですが、真実相当性が問題になった外部通報の事件はないというのは、ちょっと不正確ではないかと思います。何件か私が知るところでも存在します。

それから、私が今回のテーマで重要なのはやはり立証責任の問題だと思っています。立証責任というのは裁判の場で問題になるのですが、公益通報に関する裁判というのは二つのタイプがあると思います。

一つは、公益通報したところ、それが名誉毀損だ、あるいは会社の信用毀損だということで会社から訴えを起こされる場合です。

この場合、公益通報をしたほうは、この公益通報が正当な公益通報だということを立証しなければなりません。その立証ができれば、その裁判は請求棄却ということになります。

もう一つのパターンというのは、公益通報をしたことによって例えば配転された、降格されたということに対して、公益通報をした者が訴えを起こす場合です。配転とか降格が不利益処分だということで訴えを起こす場合です。

この場合でも、まず公益通報者が、公益通報が正当な公益通報であるということをまず立証する必要があります。それともう一つ、不利益処分がなされたという不利益処分の事実も立証する必要がありますが、更に因果関係まで立証させなくてはいけないのか、ということがこの問題であって、それは余りにも酷なのではないかというのが私の意見です。

先ほど島田委員のほうから、妊娠、出産の場合には、妊娠、出産という厳然たる事実があって、それを前提とした因果関係の推定規定なのだということを言われたの

ですが、公益通報の場合も全く同じで、公益通報者はまず、裁判において、実際に自分が行った通報が正当な公益通報だということが立証されなければ、因果関係の推定の問題に入っていないんですね。ですから、その問題状況は全く同じだと思います。

しかも、公益通報の場合については、不利益処分がなされるという蓋然性というのは残念ながら非常に高いという問題があるわけなので、現時点で推定規定を設ける必要は非常に高いと思っております。

以上です。

○宇賀座長 ありがとうございます。

島田委員、どうぞ。

○島田委員 特に、第三者通報のときの真実相当性というのを要求されるということとの関係では、現在の最高裁判例では、事実に基づかない企業の情報について、これを外部に出したというのについては、解雇は正当であるというのが、二つの最高裁判例が出ていますので、それとの関連を考えると、それらの行為の免責というのには、やはり真実相当性というのが必要だろうということです。

それから、多分議論になっちゃうのであれですが、光前委員との関係でいうと、私が申し上げたのは、妊娠、出産とかというのは、一応、立証はさせるでしょうけれども、事実なので、そこに争いはないわけですね。

公益通報かどうかというときには、そこがまさに争いになることなので、その点を前提としたときに、どういう局面での立証を相互に課していくのか。

前者の訴訟のことは確かに余りよく考えていなかったのですが、後者の場合は、結局は会社にとってみると、公益通報があったかなかったかということは別にして、そうではなくて、例えば、解雇であれば、それとは無関係に正当な理由があったんだ、あるいは、配転であれば、業務上の必要性があったんだということを多分立証することになるので、推定規定がどこでどう働いているのかというのが、もう一つよく分からないという印象を持っているということです。

○光前委員 その辺は、島田委員が御専門の不当労働行為の認定に非常に近いのではないかと思います。あれは、いわゆる不利益処分が行われたときに、それが反組合的な意思のもとで行われたかどうかということが最大の争点になってくるわけですが、そこでの認定の手法と、公益通報を理由とする不利益処分がなされたかどうか認定するのは全く同じだと私は思っています。

その場合に、まず労働者のほうは、自分が行った公益通報が正当な公益通報であるということの立証というのは大前提になるわけですから、そこができなければ裁判所はもう、因果関係がどうのこうの、不利益処分がどうのこうのなんてことの判断に入る前に労働者のほうを負かせるわけなので、あくまでも因果関係の推定の問題が発生するのは、正当な公益通報であるということが認定された後のことなんですね。



そうだとすると、議論になってしまいますが。

○島田委員 不当労働行為のことをおっしゃったのですが、不当労働行為の場合は事実認定の問題なので、立証責任の問題ではないと思うのですが、よく、動機の競合という形で我々は議論していますが。

実際どうなっているかという、例えば、解雇が不当労働行為かどうかというときにも、結局、解雇が客観的合理的理由があるということになると、結局、その不当労働行為性というのは否定されるというのが基本的なこれまでの判例なんですよね。ですから、それと同じような問題ではないかというのが、まさに思っていたところで。

それと、裁判、それは先生のほうが御専門でよく御存知だと思いますが、結局、今の例えば解雇であれば、解雇の理由を証明したときに、いや、それはこういう動機があるんだということが反証で出されると、それはやはりそこで議論になるわけで、必ずしもまず公益通報の正当性があつたかどうかということの審理が終わって、それ以降は一切入らないというのは、私ちょっと想像つかなかつたので、ちょっと申し上げたのです。

○宇賀座長 ありがとうございます。

ほかよろしいでしょうか。どうぞ。

○中野政策企画専門官 先ほど資料に関して御意見がございましたので、若干補足させていただきます。

今回の「資料 第8、9回ワーキング・グループにおける主な検討項目」では、意見については、説明のしやすさという観点から、非常に簡潔に要約して記載してございます。

委員の方々の具体的な御意見を要約したものにつきましては、「参考1 ワーキング・グループ等における委員の主な意見（暫定版）」において、ある程度網羅的に記載してございます。

公益通報者保護制度の在り方全般に関する御意見に関しまして記載されていないとの御指摘がございましたが、こちらの「参考1 ワーキング・グループ等における委員の主な意見（暫定版）」では、個々の具体的な論点における委員の方々の御意見に関して要約して記載しており、この中で、否定的な意見に関してもある程度網羅的に記載しているという認識でございます。

具体的な論点に関する御意見の内容に、通報制度の在り方に関する御意見も、ある程度反映されるのではないかという考えで作成したものでございます。

不備があるかどうかに関して、再度検討の上、改めて資料を作成したいと考えております。

○宇賀座長 ありがとうございます。

### 《 3. 閉会 》

○宇賀座長 それでは、予定の時刻も過ぎておりますので、本日の議論はここまでとさせていただきますと存じます。活発な御議論を頂きまして、どうもありがとうございました。

更に御意見などがございましたら、事務局に連絡をしていただければと思います。

次回は、通報者保護の効果を中心に再検討を進めたいと思いますので、事務局は意見の整理等、次回の準備を進めてください。

最後に、事務局から事務連絡をお願いします。

○加納課長 本日もどうも活発な御議論を頂きまして、ありがとうございました。

次回の検討会の日程であります。既に調整を進めさせていただいておりますが、改めて後日、正式な開催案内をお送りさせていただきますので、よろしく願いいたします。

また、本日の議事要旨につきましては、各委員の皆様に御確認いただいた上で公開をさせていただきたいというふうに思っております。

以上であります。

○宇賀座長 それでは、本日はこれにて閉会といたします。お忙しいところお集まりいただきまして、どうもありがとうございました。次回もよろしく願いいたします。

(以上)