

「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」ワーキング・グループ
報告書（素案）

目次

I 不利益取扱いを民事上違法とする効果（法第3条、5条）の要件について	3
第1 通報者の範囲.....	3
1 退職者.....	3
2 役員等.....	3
3 取引先事業者.....	5
4 その他.....	5
第2 通報対象事実の範囲.....	6
1 最終的に刑事罰の担保がある法律違反という限定を外すことについて.....	6
2 特定の目的の法律という限定を外すことについて.....	8
3 条例について.....	8
4 通報対象事実の規定の方式について.....	9
第3 切迫性の要件.....	10
第4 主観的要件.....	10
第5 不利益取扱い.....	11
1 不利益取扱いの範囲.....	11
2 その他.....	11
第6 通報と不利益取扱いとの因果関係についての立証責任の緩和等.....	11
第7 外部通報の要件.....	13
1 2号通報（真実相当性）.....	13
2 2号通報（その他）.....	13
3 3号通報（真実相当性）.....	14
4 3号通報（特定事由該当性）.....	14
II その他の効果及びその要件について	16
第1 不利益取扱い等に対する行政措置.....	16
1 行政措置を設けること自体について.....	16
2 命令.....	17
3 勧告・公表.....	18
4 あっせん、相談、指導助言.....	19

第2	不利益取扱いに対する刑事罰.....	19
第3	守秘義務	21
1	1号通報先の守秘義務（刑事罰以外）	21
2	1号通報先の守秘義務（刑事罰について）	22
3	3号通報の守秘義務.....	22
第4	内部資料持出しに係る責任の減免.....	23
第5	通報対象事実への関与に係る責任の減免.....	25
Ⅲ	その他の論点について	26
第1	通報に対する行政機関の調査措置義務（法第10条）	26
第2	内部通報制度の整備.....	26

I 不利益取扱いを民事上違法とする効果（法第3条、5条¹）の要件について

第1 通報者の範囲

1 退職者

(1) ワーキング・グループにおける主な意見

在職中よりも退職した後の方が通報をしやすい一方で、退職者であっても、通報をしたことを理由に、損害賠償請求訴訟を起こされる、再就職をする際に妨害がある、退職金を不支給とされる等の不利益取扱いを受けることがあり、このようなおそれが本来なされるべき通報を妨げている可能性があるとして、通報をしたことを理由とする不利益取扱いから保護するため、退職者を通報者の範囲に含めることについて肯定的な意見が出された。

他方、退職者が不利益取扱いを受けたとしても、一般法理で保護される可能性があり、公益通報者保護法に規定して保護する必要性がないとの意見もあった。これに対しては、退職者についても特定の要件に合致すれば保護されるということを法律で明確に規定する必要があるとの意見もあった。

(2) 今後の方向性及び検討課題

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

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

また、退職者の1号通報先については、元の就業先とすることが適当と考えられる。

2 役員等

(1) ワーキング・グループにおける主な意見

役員等は事業者内における不正行為を知りうる立場にある一方で、通報

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

をしたことを理由に、解任、再任拒否がなされる等の不利益取扱いを受けることがあり、このようなおそれが本来なされるべき通報を妨げている可能性があるとして、通報をしたことを理由とする不利益取扱いから保護するため、役員等を通報者の範囲に含めることについて肯定的な意見が出された。

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

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

さらに、経営権争いの手段として用いられるなど、通報者保護制度が濫用されるおそれについても配慮すべきとの意見があった。これに対しては、濫用のおそれは主観的要件の中で考慮されるため、あえて別立ての要件を立てる等の必要はないとの意見もあった。

(2) 今後の方向性及び検討課題

取締役の解任に対しては会社法上第 339 条第 2 項による保護があるとはいえ、公益通報者保護法で規定することによって、主張立証の対象が明確となり、通報をしようとする役員等の予見可能性が高まることが考えられる。このため、役員等を通報者の範囲に加えることについて、今後さらに検討する必要がある。

その際、保護の対象とするための具体的な要件やその効果のあり方については、役員等と労働者の性質上の違いに十分留意した上で検討を行うことが必要である。

² 会社法第 339 条

1 役員及び会計監査人は、いつでも、株主総会の決議によって解任することができる。

2 前項の規定により解任された者は、その解任について正当な理由がある場合を除き、株式会社に対し、解任によって生じた損害の賠償を請求することができる。

3 取引先事業者

(1) ワーキング・グループにおける主な意見

取引先事業者が不正を発見した場合に通報を行うことが、企業コンプライアンスにとって重要である一方で、取引先事業者が通報をしたことを理由に、契約を解除される、再契約を拒否されるといった不利益取扱いを受けることがあり、このようなおそれが本来なされるべき通報を妨げている可能性があるとして、通報をしたことを理由とする不利益取扱いから保護するため、取引先事業者を通報者の範囲に含めることについて肯定的な意見が出された。

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

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

(2) 今後の方向性及び検討課題

取引先事業者に対する不利益取扱いについては、一般法理によって保護される可能性があるが、一般法理の内容は必ずしも一義的に明確ではないことから、公益通報者保護法で規定することによって、主張立証の対象が明確となり、通報をしようとする取引先事業者の予見可能性が高まることが考えられる。このため、取引先事業者を通報者の範囲に加えることについて、今後さらに検討する必要がある。

この際、保護の対象とするための具体的な要件やその効果のあり方については、事業者と労働者の性質上の違いや事業者間の契約は多種多様であることに十分留意した上で検討を行うことが必要である。

4 その他

(1) ワーキング・グループにおける主な意見

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

また、労働組合法上の労働者の範囲に含まれるが、労働基準法上の労働者の範囲に含まれない者（個人事業主、業務委託契約で就労している者、失業者等）についても保護の必要があるとの意見があった。これに対しては、保護の対象となる「労働者」は現行のまま労働基準法上の労

働者に限定し、労働組合法上の労働者として救おうとした者については、取引先事業者を含めるかどうかの議論に吸収して考えることが適当であるとの意見もあった。

さらに、保護の対象となる通報者を限定列挙する方式について、法律に規定された者以外は保護されないと解される可能性があること、行政手続法第 36 条の 3³に「何人も」と規定していること等の理由から、「何人も」という形で、通報者の範囲を限定しないことも検討すべきとの意見が出された。これに対しては、公益通報者保護法は、行政手続法と異なり、通報者を不利益取扱いから保護する性格の法律であり、限定が必要であるとの意見もあった。

(2) 今後の方向性及び検討課題

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

その際、保護の対象とする場合における具体的な要件やその効果のあり方については、労働者との性質上の違い、通報者として想定される者が多種多様であることに十分留意した上で検討を行うことが必要である。

第 2 通報対象事実の範囲

1 最終的に刑事罰の担保がある法律違反という限定⁴を外すことについて

(1) ワーキング・グループにおける主な意見

³ 行政手続法第 36 条の 3

1 何人も、法令に違反する事実がある場合において、その是正のためにされるべき処分又は行政指導（その根拠となる規定が法律に置かれているものに限る。）がされていないと思料するときは、当該処分をする権限を有する行政庁又は当該行政指導をする権限を有する行政機関に対し、その旨を申し出て、当該処分又は行政指導をすることを求めることができる。

2 （略）

3 当該行政庁又は行政機関は、第一項の規定による申出があったときは、必要な調査を行い、その結果に基づき必要があると認めるときは、当該処分又は行政指導をしなければならない。

⁴ この限定により、男女雇用機会均等法違反（罰則なし）、パワハラ・セクハラ等で問題となる一般不法行為責任等が、通報対象事実から排除されている。

⁵ 現行法は、犯罪行為だけでなく、犯罪行為となり得る規制違反行為（規定違反に対し行政処分が用意されており、かつ、当該行政処分に違反することが罪となる行為である場合における当該規定に違反する行為）も通報対象事実を含めている。

刑事罰だけではなく、行政処分、民事ルール、自主規制によって公益の保護を図っている場合もあり、社会のコンプライアンスを高めるにあたり、犯罪行為違反の通報に限定する必要はないとして、保護すべき通報を最終的に刑事罰の担保がある法律違反に限定する必要はないとの意見が出された。

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

また、最終的に刑事罰の担保がある法律違反に関する通報以外の通報をどこまで含めるかについて、実際の労働者からの通報は、ほとんどがセクハラ、パワハラ、労働条件の違反に関する通報であることから、民事上の違法行為についてもある程度含めていく必要があるとの意見があった。

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

(2) 今後の方向性及び検討課題について

公益通報者保護法において、公益通報を理由とする解雇を一律に無効とするという強い法律効果が定められている理由としては、通報内容が一定の公益性を伴っているものであるからと考えられる。また、一般法理で保護されているにもかかわらず、公益通報者保護法で規定することが認められる理由としては、主張立証の対象を明確化することによって、予見可能性を高める点にあると考えられ、通報対象事実にには一定の明確性も必要と考えられる。このため、通報対象事実を最終的に刑事罰の担保がある法律違反以外の事実にまで広げることについては、当該事実に公益性や明確性があるかに十分留意した上で、今後さらに検討する必要がある。

2 特定の目的の法律という限定⁶を外すことについて

(1) ワーキング・グループにおける主な意見

税法や国家公務員法等に関する通報についても公益性があること、犯罪行為であるならば、その法律の目的の如何を問わず、通報することに公益性があること、通報をしようとする者が、法律違反にあたるかと判断したとしても、それが特定の目的の法令に該当するかをさらに調べなければならぬとすれば、通報者の予見可能性を低めること等を理由として、通報対象事実を「個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律」という特定の目的の保護にかかわる法律の違反に限定しないことについて肯定的な意見が出された。

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

(2) 今後の方向性及び検討課題について

現在、「個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律」の対象とされていない税法や国家公務員法等への違反であっても、犯罪行為に関する事実であれば、公益性や明確性があると考えられる。このため、これらの目的による限定を外すことについて、通報対象事実を拡大する必要性や拡大することによる弊害等に十分留意した上で、今後さらに検討する必要がある。

なお、これらの目的による限定を外すことは、消費者問題等に対処するための法律という現行法の位置付けの転換を伴うことに留意する必要がある。

3 条例について

(1) ワーキング・グループにおける主な意見

現行法の通報対象事実には、各地方自治体の定める条例が含まれていないが、コンプライアンス条例等の制定により、現状においても地域によって保護される通報の範囲に差が生じている以上、地域によって保護される通報の範囲に差が生じることは適当でないという、条例を通報対

⁶ 法第2条第3項の個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律の違反であるという限定を指す。この限定により、税法、補助金適正化法、入管法、国家公務員法等の違反が通報対象事実から排除されている。

象事実の範囲外とする理由については再検討する必要があるとの意見や、地方分権を進める中で、条例についても通報対象事実を含めるべきであるとの意見があった。

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

(2) 今後の方向性及び検討課題について

条例を通報対象事実を含めることについては、仮に通報対象事実の根拠となる法令を政令で列挙する方式を今後も維持するとした場合、全国の地方自治体で定められている多岐に渡る条例を調査して、適時適切に政令に加えることが現実的に可能であるかどうか等に十分留意した上で、今後さらに検討する必要がある。

4 通報対象事実の規定の方式について

(1) ワーキング・グループにおける主な意見

通報をしようとする者が法律違反であろうと考えたことが全て含まれるということであれば、予見可能性は安定してくるため、ある程度抽象化した基準にした方が良いとの意見がある一方、現行の政令列挙方式を前提に、ガイドブックなどで一般の人にわかりやすくすることが適当であるとの意見もあった。

(2) 今後の方向性及び検討課題について

「個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律」との限定を維持するのであれば、政令列挙方式を廃した場合に、通報対象事実の範囲の明確性を確保することは困難であると考えられるため、慎重に検討する必要がある。

他方、上記目的による限定を維持しないのであれば、政令に列挙しなくとも、通報対象事実の明確性は確保できることから、政令に列挙することを不要とする方向で検討することが適当である。⁷

⁷ ただし、前述の通り、消費者問題等に対処するための法律という現行法の位置付けの転換を伴うことに留意が必要である。

第3 切迫性の要件

1 ワーキング・グループにおける主な意見

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

2 今後の方向性及び検討課題について

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

第4 主観的要件

1 ワーキング・グループにおける主な意見

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

2 今後の方向性及び検討課題

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

第5 不利益取扱い

1 不利益取扱いの範囲

(1) ワーキング・グループにおける主な意見

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

(2) 今後の方向性及び検討課題

通報者に対する不利益取扱いとして、現在、逐条解説に記載されているもの以外に対応が必要なものがある場合には、これらが保護の対象となることを逐条解説等において明確化することが適当である。

2 その他

【P 不利益取扱いの具体的内容や効力を公益通報者保護法に明記すべきかを検討】

第6 通報と不利益取扱いとの因果関係についての立証責任の緩和等

1 ワーキング・グループにおける主な意見

訴訟において通報と不利益取扱いの因果関係が争われた場合、通報者はその立証に苦勞するケースは現にあることや、適法な公益通報を行ったことの立証の他に、通報と不利益取扱いとの因果関係についての立証まで通報者の負担とするのは酷であること、非違行為に対する不利益処分を免れるために通報が悪用された場合は、事業者が不利益処分の正当化理由を立証すればよいこと、他の法律において立証責任が転換等されている例と比較しても、公益通報の場合、事業者が通報されることを嫌がり、通報者に対して不利益取扱いに及ぶ蓋然性は一定程度あり、また、事業者からの報復をおそれて内部通報をためらう傾向があることからすると、緩和等の必要性もあると考えられること、事業者側は通報を受けることも業務の一環であり、通報事案への対応に熟練していき、必要な証拠も残すはずであって、立証責任を負担させても不公平とはいえないこと等を理由として、通報と不利益取扱いとの因果関係についての立証責任を緩和等することについて肯定的な意見が出された。

なお、仮に立証責任を緩和等する際には、通報と不利益取扱いとの蓋然性を一定以上に高めるべく、通報から一定期間内（例えば通報から1年又は2年以内）の不利益取扱いに限定して、立証責任の緩和等を行うのが適当であるとする意見も出された。

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

2 今後の方向性及び検討課題

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

他方、労務上の不利益取扱いの有効性が争われる訴訟においては、使用者側も、法令上は立証責任を負わない事項についても、実務上は何らかの立証活動を行うことが必要になっている。したがって、通報と不利益取扱いとの因果関係についての立証責任を緩和等するかについては、引き続き、裁判例や立証責任の転換等に関する法規の類例を収集・分析し、上記蓋然性及び必要性について検討を行うべきである。

なお、当該検討に当たっては、男女雇用機会均等法第9条第4項⁸で立証責任が転換されているのは解雇にとどまっていること等を踏まえ、不利益取扱いの種類ごとに検討を行うべきである。

⁸ 男女雇用機会均等法第9条第4項

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

第7 外部通報の要件

1 2号通報（真実相当性）

（1）ワーキング・グループにおける主な意見

裁判所においては、真実相当性の認定について相当厳しい判断がなされており、通報者本人だけの供述で真実相当性を認められる場合はかなり限定的であること、2号通報は、通報を受ける職員が守秘義務を負い、監督権限がある行政機関に情報提供する行為であるため、犯罪行為である名誉毀損行為を免責する場合と同じ要件を設定することは妥当ではないと考えられること、一つ一つの通報には十分な根拠がなくとも、多数の通報が集まることで不正行為が発覚するケースもあり、根拠が不十分な情報であっても集める必要性はあること等を理由として、2号通報の真実相当性の要件を緩和することに肯定的な意見が出された。

また、真実相当性を緩和する場合の具体的な方法として、1号通報と同様に「思料する」ことや、「通報対象事実が生じ又は生じようとしていることを疑わせる事実がある」ことを要件とすべき等の意見が出された。

他方、「相当な」との文言は、他の「合理的な」等の文言よりも緩やかな要件であること、関係者による信用性の高い供述がある場合等、供述だけでも真実相当性が認められる場合もあること、虚偽の情報が行政に提供されることで、行政機関が調査権限を行使した場合の調査対応の負担や、調査をされることによる風評損害も生じ得る等の理由から、2号通報の真実相当性の要件を緩和することに否定的な意見も出された。

（2）今後の方向性及び検討課題

真実相当性の要件を緩和することについて、現行の「相当な」という文言により、どのような事案において通報者の保護に支障が生じているのかについての実態を明らかにした上で、今後さらに検討する必要がある。

なお、検討に際しては、行政通報を行ったことによる誠実義務違反を免責する一般法理や、名誉毀損行為の違法性阻却事由との対比、緩和することによる弊害等についても、合わせて検討することが必要である。

2 2号通報（その他）

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

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

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

3 3号通報（真実相当性）

（1）ワーキング・グループにおける主な意見

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

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

（2）今後の方向性及び検討課題

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

4 3号通報（特定事由該当性）

（1）ワーキング・グループにおける主な意見

現行の法第3条3号イからホの事由については、立証のハードルが高い、名誉毀損の裁判では特定事由は問題となっておらず、名誉毀損行為

の違法性を阻却する要件との比較で加重であるとして、特定事由該当性を緩和することについて肯定的な意見が出された。また、特定事由該当性を緩和するための具体的な要件として、既に犯罪が発生してしまった場合、行政機関に通報したものの一定期間行政機関が対応しない場合、財産的な被害があり、それが重大な場合、内部による是正が期待できない場合等について意見が出された。

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

(2) 今後の方向性及び検討課題

3号通報の保護要件として特定事由該当性が求められている理由は、事業者の正当な利益に配慮する点にあると考えられることから、事業者の正当な利益を侵害しないと考えられる事案の類型について、具体的な事例や裁判例等の分析を通じて明らかにすることが必要である。その上で、どのような類型を特定事由として追加するかについて、加えた場合における弊害等についても十分留意した上で、今後さらに検討をする必要がある。

Ⅱ その他の効果及びその要件について

第1 不利益取扱い等に対する行政措置

1 行政措置を設けること自体について

(1) ワーキング・グループにおける主な意見

公益通報の場合、通報者は自らの利益のためではなく、社会・公共のために通報を行っているのであるから、そのような通報に対しては、訴訟による救済の他に、行政が簡易・迅速に救済を与えるべきとの理由や、不利益取扱いを禁止するだけでは、実際には立証の問題があるので、場合によっては不利益取扱いのやり得となる可能性があり、不利益取扱いが十分に抑止できないとの理由等から、不利益取扱いに対する行政措置を設けることに肯定的な意見が出された。

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

他方、実際には通報に係る違法行為が存在しない場合に、真実相当性を有する通報に誤って不利益処分を行ったことに対して行政措置がなされることにより、当該事業者が通報に係る違法行為をしていたというような誤解が生じたり、会社の信用が毀損されたりするおそれがあることや、行政措置発出に当たっては事実関係の調査が必要であり、かかる調査を実効的に行うには一定の行政資源が必要となるところ、消費者庁においてそのような調査を適切に行えるか疑問であること、訴訟による救済は時間がかかるのは通報事案に限ったものではなく、また、迅速な被害救済を図る制度として労働関係の各種制度や裁判所の仮処分命令が用意されていること、不利益取扱いの範囲を非常に広く捉える解釈を前提とすると、行政措置の範囲が抽象的になるため、通報への対応力が高くない中小企業への過大な負担となること、不利益取扱いの範囲に事実上の差別等を含めるとの解釈を前提とすると、かかる事実上の差別に対しても行政措置を加える必要性があるのかという比例原則上の問題が生じること等を理由として、不利益取扱いに対する行政措置を設けることに否定的な意見も出された。

(2) 今後の方向性及び検討課題

不利益取扱いに対する行政措置は、主に通報者の迅速な救済及び不利益取扱いの抑止を目的としたものであると考えられるところ、労務上の

不利益取扱いによる被害の救済を迅速に図るための制度として、労働審判や仮処分命令等がすでに設けられている。また、不利益取扱いの範囲に事実上の差別等を含めるとの解釈を前提とすると、かかる事実上の差別に対しても行政措置を加える必要性があるのかといった比例原則上の問題も生じる。さらに、行政措置を発出するに当たっては事実関係の調査が必要であり、かかる調査を実効的に行うには一定の行政資源が必要となる。

以上を踏まえると、不利益取扱いに対する行政措置を設けるに当たっては、労働審判等の現行制度上利用できる救済手段に加えて当該行政措置をもって通報者を保護することについての必要性や、当該行政措置が不利益取扱い抑止のための手法として相当であるか等について、今後、行政措置の種類ごとにさらに検討する必要がある。

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

2 命令

(1) ワーキング・グループにおける主な意見

個々の被害救済を超えて公益通報制度そのものをきちんと機能させていくためには、不利益取扱いから通報者を救済することが重要であるとの理由から、不利益取扱いに対する命令制度を設けることに肯定的な意見が出された。

他方、行政命令は最終的には司法で争われることがあるため、慎重な事実認定を行うべく労働委員会のような組織を作るのが望ましいが、そのような厳格な制度を設けるには必要性が相当程度高いものでないと難しいとして、命令制度を設けることに慎重・否定的な意見も出された。

なお、仮に命令制度を設けた場合、命令発出に当たっての手續保障を、行政手続法に定めのある聴聞又は弁明の機会の付与によって行うことも考えられるところであるが、この点については、不利益取扱いの有効性が争われる場合、その動機については、不正なものと正当なものが競合することが多く、そのどちらが決定的なものであるかを判断するには、相手方を含めた当事者双方の言い分を聞く当事者対審の手續によらないと難しい、とする意見が出された。

(2) 今後の方向性及び検討課題

通報者を不利益取扱いから保護するため、不利益取扱いの是正命令を設けることが考えられるところ、そのような命令の発出に当たっては、

当該不利益取扱いの内容や通報と不利益取扱いとの因果関係等、事実関係についての調査が必要であり、かかる調査は相手方の言い分も聴取する当事者対審の手続によって行うのが望ましい。

ただし、そのように手続を厳格なものとする、命令制度が目的とする通報者の迅速な救済が困難となり、労働審判や仮処分命令による救済よりも時間がかかるおそれが生じる。また、不利益取扱いには、暴行・脅迫にわたらないハラスメントも含まれるところ、そのようなハラスメントに対しても行政命令を出すことが相当であるかといった比例原則上の問題も生じる。

したがって、不利益取扱いに対する命令については、その制度を設ける必要があるかを含めて、不利益取扱いによる被害の状況等を踏まえた上で、今後さらに検討する必要がある。

3 勧告・公表

(1) ワーキング・グループにおける主な意見

勧告・公表制度は労働関係の法律で多く採用されており、抑止効果が高く、また、それによって非常に大きな問題が生じたこともないとの理由や、公表制度を設けることによって、これまで公益通報に対してあまり高い意識を持っていなかった中小企業に対して、通報制度の意義を周知することができるとの理由から、不利益取扱いに対する勧告・公表制度を設けることに肯定的な意見が出された。

他方、公表が行われた場合、通常はマスコミに取り上げられ、信用毀損等の問題が生じ得ることになり、特に中小企業は、そのような被害に耐え得るだけの体力・信用がなく、事業継続が困難になる場合も想定されることや、近年はインターネットを介して情報が直ちに拡散するおそれがあること等を理由として、勧告・公表制度を設けることに否定的な意見も出された。

(2) 今後の方向性及び検討課題

勧告・公表は、命令と異なり対象者に義務を課すものではなく、労働関係をはじめとして他の分野でも広く採られている手法である。したがって、勧告・公表制度を設けることについて、今後さらに検討する必要がある。

ただし、行政庁が通報者を保護する手段という点では勧告・公表と命令は共通しており、その点に照らすと、上記検討に当たっては、命令と同様に、労働審判等の現行制度上利用できる救済手段に加えて、行政庁

が勧告・公表を通じて通報者を保護する必要性について十分に検討する必要がある。

また、勧告・公表による信用毀損に対する懸念も示されていることから、勧告・公表の要件・手続保障の策定に当たっては、他の制度における勧告・公表の要件や運用実態等を踏まえた検討を行う必要がある。

4 あっせん、相談、指導助言

(1) ワーキング・グループにおける主な意見

不利益取扱いからの救済を求めるに当たって、通報者が利用できる制度は非常に限られており、はじめから裁判に訴えざるを得ないのが現状であるところ、労働局では、個別労働紛争についてあっせん、相談、指導助言を行っており、和解率も高いので、公益通報についても、訴訟の前に利用できるこのような制度を整備すべきとの意見が出された。

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

(2) 今後の方向性及び検討課題

あっせん、相談、指導助言は、紛争解決を当事者間で図ることを促進するものであり、その実施に当たり必要となる行政資源は多くはない点において有用といえる。ただし、あくまで当事者による紛争解決を図る制度にとどまるため、通報内容に係る違法行為の是正が重要と考えられる通報に関する事案に対して、あっせん、相談、指導助言による手続で適切な解決をもたらすことができるか、懸念が生じるところでもある。

したがって、制度導入により十分な効果が確保できるかについて留意した上で、不利益取扱いに関する事案へのあっせん、相談、指導助言の制度を設けることについて、今後さらに検討する必要がある。

第2 不利益取扱いに対する刑事罰

1 ワーキング・グループにおける主な意見

公益通報者保護法の要は、不利益措置に対して厳しい態度で臨んで、安心して通報できる環境を整えることにあり、人の生命・身体に対する切迫

した重大な危険に関する場合や真実相当性を有する場合等の限定をさらにかけて、あまりにもひどい場合には刑事罰が有り得るとするのがよいとして、不利益取扱いに対する刑事罰を法定することに肯定的な意見が出された。

他方、不利益取扱い一般については特に刑事罰がないにもかかわらず、それが場合によっては刑事罰の対象となり得るということになると、労働関係においてかなりの混乱をもたらすこと、通報に対する不利益取扱いかどうか争われた場合はその認定は難しいことを考慮すると、そのような事例に刑事罰を科す妥当性に疑問点があること、行政機関等に申告したことを理由とした不利益取扱いを禁止しているものの、それに対して刑事罰を設けていない他の法令との整合性、刑法の謙抑性といった観点からは、刑事罰は最後の手段であり、刑事罰の導入は行政措置等の他の手段による抑止が不十分だった際に検討するのが適当であること等を理由に、刑事罰を法定することに否定的な意見も出された。

なお、仮に刑事罰を設けた場合、その保護法益としては、通報内容に関して処分又は勧告等をする権限を有する行政機関の行政作用や通報内容に関する法令の遵守のほか、公益通報者保護制度自体も保護法益の内容として考えられるとの意見が出された。

また、処罰される具体的な個人は、通報窓口の担当者なのか、それとも担当役員なのか、といった主体の範囲について不明確なところがあるとする意見も出された。

2 今後の方向性及び検討課題

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

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

第3 守秘義務

1 1号通報先の守秘義務（刑事罰以外）

（1）ワーキング・グループにおける主な意見

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

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

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

守秘義務の例外については、調査のためなどには、情報を開示することが必要な場合もあり、正当な理由がなく漏らしてはならないといった要件にすべきとする意見があった。他方、調査に必要な情報であっても、監査役にも漏らさないで欲しいとの意思で通報することもあり得るため、調査に必要な場合でも守秘義務の解除にあたっては、同意を必要とすべきとの意見や、同意が真意でない場合もあるため、書面を要求するなどの措置をとるべき等の意見もあった。

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

（2）今後の方向性及び検討課題

1号通報先については、守秘義務を設けるという前提で、今後具体的な要件について検討を進めることが適当である。

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

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

守秘義務の例外については、実効的な調査を行うために情報を開示す

る場合等もあることから、一定の例外を認める必要がある。他方、例外を定めるにあたっては、同意なくして守秘義務を解除する必要性及び解除されることによる弊害の有無、常に同意を必要とすることによる実務上の問題点の有無を踏まえて、今後さらに検討する必要がある。

2 1号通報先の守秘義務（刑事罰について）

（1）ワーキング・グループにおける主な意見

弁護士等が守秘義務に違反すれば、刑事罰の可能性があるのであり、これらを統一的に検討する必要がある、純粹に情報を漏らしたことに対する民事上の損害、慰謝料については、微々たるものであり、民事ルールだけでは何の抑止効果にもならず、守秘義務を担保することは難しい等の理由から、1号通報先の守秘義務違反に罰則を課すべきとの意見があった。

他方、従業員に負担がかかることを避けるため、刑事罰の導入には消極的であり、民事上の責任に留めるべきであるとの意見、制裁を定めない理念規定にすべきとの意見もあった。

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

（2）今後の方向性及び検討課題

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

他方、一定の資格を持たない者に刑事罰を課すことについては、可罰性の観点から慎重に検討する必要がある。そのため、守秘義務違反に対し刑事罰を課すこと及びその要件については、可罰性の有無等に十分留意した上で、今後さらに検討する必要がある。

3 3号通報の守秘義務

（1）ワーキング・グループにおける主な意見

匿名性が守られないことによる被害は、事業者が漏えいしようとして第三者が漏えいしようと同じであって、保護の必要性は変わらないとして、3号通報先にも守秘義務を課すことについて、肯定的な意見があった。

他方、3号通報の場合は、通報者の側で情報が漏れそうなどころへの通報は避けることができ、守秘義務を課さなくとも安心して通報できるため、3号通報先に守秘義務を課す必要性は存在しないこと、3号通報先には多種多様な主体が存在するところ、通報を受けた場合に守秘義務を遵守する体制ができていない中で、法的な義務が課されるのは酷であること、報道機関に対して法的に守秘義務をかけると、憲法第21条で保障された報道の自由を侵害するおそれがある等の理由により、3号通報先に守秘義務を課すことについて否定的な意見もあった。

(2) 今後の方向性及び検討課題

3号通報先が通報者に関する情報を漏らすことにより、通報者に被害が生じる可能性はあるが、3号通報の場合には、秘密が保持される適切な通報先を通報者が自ら選択することができること、3号通報先の種類は多岐に渡り、一律に守秘義務を課すことには弊害が大きいことから、3号通報先が通報者に関する情報を漏らすことによる不利益取扱いについては、一般法理による保護に委ねることが適当である。このため、3号通報先に守秘義務を課すことについては、慎重に検討する必要がある。

第4 内部資料持出しに係る責任の減免

1 ワーキング・グループにおける主な意見

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

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

2 今後の方向性及び検討課題

(1) 民事上の責任

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

ただし、適法な通報に付随するような態様での資料の持出しに関する責任を減免する裁判例がある一方、資料持出しにかかる目的や手段に関する不当性や悪質性等を理由に、当該持出しに関する責任を肯定した裁判例も存在しているところであり、かかる持出しに関する責任の減免についての判断に当たっては、各事案の個別事情を総合的に考慮せざるを得ないと考えられる。

したがって、内部資料の持出しを理由とした不利益取扱いからの保護については、さらなる裁判例の収集・分析を踏まえ、その法定について引き続き検討を行うとともに、上記分析の結果を逐条解説や消費者庁のホームページ等において紹介し、周知を図ることが適当である。

(2) 刑事上の責任

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

第5 通報対象事実への関与に係る責任の減免

1 ワーキング・グループにおける主な意見

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

他方で、個別法における法目的を実現する限りものであれば格別、一般的なリニエンシーを設けることは他の法令との平仄や違法行為の抑止を弱めること等の問題があるため、減免を一つの基準で判断することは困難であることや、リニエンシーによる責任減免を目的とした通報が増え、通報目的の公益性に疑問が生じるおそれがあること等を理由として、通報対象事実への関与に係る責任の減免を法定することに否定的な意見も出された。

2 今後の方向性及び検討課題

いわゆるリニエンシー制度は有効な情報収集手段となり得るものであるが、公益通報全般についてリニエンシー制度を設けることについては、他の法令との平仄や違法行為を助長するおそれ、通報目的の公益性低下のおそれ等の問題点がある。したがって、通報対象事実への関与に係る責任の減免を法定することについては、かかる減免制度の問題点に対する手当てについて十分に考慮した上で、慎重に検討を行うべきである。

Ⅲ その他の論点について

第1 通報に対する行政機関の調査措置義務（法第10条）

1 ワーキング・グループにおける主な意見

2号通報を理由とする不利益取扱い禁止（法第3、5条）の要件として真実相当性を不要としても、それとは別の効果である、行政の調査措置義務（法第10条）の要件としては、真実相当性を維持しても良いとする意見がある一方、行政手続法第36条の3において、真実相当性が要求されていないため、調査措置義務の要件として真実相当性は不要であるという意見もあった。

また、2号通報で要求すべき真実相当性というのはどういうものなのかについて、逐条解説やガイドライン等で明示をすることが考えられるとの意見もあった。

2 今後の方向性及び検討課題

事業者の法令遵守を確保するにあたっては、通報に対して、行政がより適切に対応することが必要であるところ、行政機関による適切な対応を促すための方法の一つとして、通報に対する調査措置義務を定める法第10条の要件を緩和することも考えられる。そのため、行政機関に過度の負担をもたらすことによる弊害等に十分に留意した上で、法第10条の調査措置義務の要件である真実相当性を緩和することについて、今後さらに検討する必要がある。

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

第2 内部通報制度の整備

1 ワーキング・グループにおける主な意見

事業者における内部通報の活性化を図る必要性等を理由として、事業者に対して内部通報制度の整備義務を負わせることについて肯定的な意見が出された。また、当該義務の内容として、義務違反があるときに行われたその他外部への通報に対して、3号通報としての保護を与えるとする意見も出さ

れた。

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

2 今後の方向性及び検討課題

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

ただし、事業者には、個人事業主や従業員が1～2人程度の零細企業等、内部通報制度の必要性が必ずしも高くはない者も含まれるため、上記検討に当たっては、その対象者の範囲についても合わせて検討する必要がある。また、当該定めの内容として仮に内部通報制度に関する認証制度を設けることとした場合、その認証付与の判断が形式的なものになってしまうと、3号通報の保護が得られにくくなる等の弊害も考えられることから、上記検討に当たっては、当該定めの内容やその履行確保に当たっての制度的担保についても合わせて検討する必要がある。

(以 上)