

公益通報者保護専門調査会 中間整理

平成30年7月

消費者委員会 公益通報者保護専門調査会

目次

I	はじめに.....	3
II	個別論点.....	4
1	不利益取扱いから保護する通報者の範囲.....	4
	(1) 退職者.....	4
	(2) 役員等.....	4
	(3) 取引先等事業者.....	6
	(4) その他の通報者.....	6
2	行政による調査措置義務の対象となる通報者の範囲.....	6
3	通報対象事実の範囲.....	7
	(1) 刑事罰の担保による限定.....	7
	(2) 法目的による限定.....	7
	(3) 条例.....	8
	(4) 規定方式.....	8
4	切迫性の要件.....	9
5	外部通報の保護要件.....	9
	(1) 2号通報の保護要件.....	9
	(2) 3号通報の保護要件.....	10
	(3) 不利益取扱いから保護する通報者の範囲の拡大と外部通報の保護要件.....	11
6	通報を裏付ける資料の収集行為に関する責任.....	11
7	通報体制の整備.....	12
	(1) 事業者.....	12
	(2) 行政機関.....	14
8	守秘義務.....	14
	(1) 1号通報先.....	14
	(2) 2号通報先.....	16
	(3) 3号通報先.....	16
9	行政通報の一元的窓口の設置.....	17
	(1) 一元的窓口を設置することの是非.....	17
	(2) 一元的窓口の設置先.....	17
	(3) 一元的窓口が担う職務及びその実効性の担保.....	17
10	2号通報として保護の対象となる通報先の拡張.....	18
11	不利益取扱いに関する紛争解決手続.....	19
12	不利益取扱いをした事業者に対する行政措置、刑事罰.....	19

(1) 行政措置.....	19
(2) 刑事罰	20
1 3 不利益取扱いが通報を理由とすることの立証責任の緩和	21
(1) 解雇	21
(2) その他の不利益取扱い	21
1 4 その他の論点	22
(1) 通報行為に伴う損害賠償責任	22
(2) 通報行為に伴う刑事責任	22
(3) 通報者の探索及び通報妨害	22
(4) その他の論点	22
III おわりに	23
審議経過・委員名簿	

I はじめに

消費者委員会は、平成30年1月15日付けで、内閣総理大臣から「公益通報者保護法（平成16年法律第122号）について、同法の施行状況を踏まえ、事業者におけるコンプライアンス経営、国民の安全・安心の確保に向けた取組の重要性の高まりを始めとした社会経済状況の変化への対応等の観点から、公益通報者の保護及び国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わる法令の規定の遵守を図るため、規律の在り方や行政の果たすべき役割等に係る方策を検討すること」について諮問を受けた。

そこで、消費者委員会では、公益通報者保護専門調査会（以下「専門調査会」という。）の再開を決定し、平成30年1月から調査審議を行った。

再開後の専門調査会は、これまで8回開催され（第9回～第16回）、専門調査会において検討することとされた個別の論点について一通りの検討を行った。本中間整理は、これまでの審議を踏まえ、今後の検討に向けて、現時点において概ね方向性が示された事項及び検討課題として残されている事項を整理することを目的とするものである。

Ⅱ 個別論点

1 不利益取扱いから保護する通報者の範囲

(1) 退職者

ア 退職者を含めることの是非

新たに退職者を不利益取扱いから保護する通報者を含めるべきであるとの意見が多かった。

主な意見としては、退職者からの通報件数は、現行法で保護の対象となる労働者からの通報件数に次いで多いこと、不利益取扱いを受けて会社と争いになった場合に、在職しながら争うことは難しいため、退職後の方が通報しやすいと考えられること、現に退職した後に退職金や年金が支払われないといった不利益取扱いを受けおそれがあることなどから、新たに退職者を不利益取扱いから保護する通報者を含めるべきであるとするものがあった。

イ 退職後一定期間内の者に限定すること

不利益取扱いから保護する退職者を退職後一定期間内の者に限定するかどうかについては、様々な意見があった。

退職後一定期間内の者に限定することに積極的な意見としては、過去の不正行為等について通報があっても、現時点でも継続している事案かどうかを確認することや過去に遡って調査することが難しいとして、一定期間の経過により実効的な調査や事実認定が困難になるというものや、速やかに不正を是正するという公益通報者保護法の本旨に立ち返ると、退職後一定期間内の者に限定して早期の通報を促すことが法律の趣旨にも沿うとするものがあった。

他方、退職後一定期間内の者に限定することに消極的な意見としては、一定の期間が経過したとしても不利益取扱いを受けるおそれがあるのであれば等しく保護すべきであるとするものがあった。

以上を踏まえて、不利益取扱いから保護する退職者を退職後一定期間内の者に限定するかどうかについては、実態に照らして合理的な期間を設定することができるかどうかという点も考慮して、引き続き検討することとされた。

(2) 役員等

ア 役員等を含めることの是非

新たに役員等を不利益取扱いから保護する通報者を含めるべきであるとの意見が多かった。ただし、役員等は、事業者に対して善管注意義務・忠実義務を負っており、労働者と同様に考えることは難しいとの意見があった。

主な意見としては、役員等は事業者の内部事情をよく知り得る立場にあり、不利益取扱いから保護する通報者に含めることが事業者のコンプライアンス意識を高めることにも資すること、上層部を含む組織ぐるみでの不正も起きており、現実問題として役員会等で是正意見を受け入れて不正行為を正すかという点、必ずしもそうではないことなどから、新たに役員等を不利益取扱いから保護する通報者に含めるべきであるとするものがあった。

イ 事業者内部での是正措置の前置

役員等が事業者に対して善管注意義務・忠実義務を負っていることを踏まえて、役員等が外部に通報するに際しては、事業者内部での是正措置の前置を求めるべきであるとの意見が多かった。

主な意見としては、役員等は、労働者と異なり、事業者に対して善管注意義務・忠実義務を負っているため、事業者内部で不正やその兆候があれば、その義務の一環として、まずは事業者内部で是正するための努力をすべきであり、労働者と同じ要件で役員等に外部への通報を認めることには違和感があるとするものがあった。また、事業者内部で求められる是正措置は、規模、業種、状況等によって千差万別であるため、法律で形式的かつ画一的に規定することは適当でなく、法律上、例えば、「適切な是正措置を講じた上で」といった抽象的な規定を置き、適切な是正措置がなされたかどうかについては裁判所の解釈に委ねるべきであるとの意見もあった。

他方で、役員等であっても労働者としての性格が強い場合や、諸般の事情により是正措置が機能しない場合など、内部で是正措置を前置することが期待できない場合もあることから、内部での是正措置を必須とすることは適切ではないとの意見もあった。

このため、役員等が外部に通報する場合には内部で是正措置の前置を求めることを原則としつつも、実態を踏まえて、事業者内部での是正措置を前置しなくてもよいとする例外を適切に設定することができるかどうか、引き続き検討することとされた。

ウ 違反した場合の効果

違反した場合の効果のうち、解任によって生じた損害の賠償については、法律上手当をすべきであるとの意見が多かった。

主な意見としては、公益通報を行ったことが会社法第339条第2項に定める「正当な理由がある場合」には当たらないことを明文化し、通報した役員等が解任されたとしても、任期満了までの報酬相当額の損害賠償を受けることができるという保護を与えることが妥当であるとするものがあった。

他方、通報した役員等の解任を無効とする規定を置くことについては、引き続き検討することとされた。

主な意見としては、公益通報を行ったことを理由になされた解任は無効であるとする規定を置くと、会社法上株主総会による解任が自由とされていること（会社法第339条第1項）と抵触するおそれがあるとの意見や、仮に抵触しないと考えたとしても、民事上、通説的な見解としては、どのような理由であっても解任することができるため、公益通報を行った後に別の理由で解任された場合、その解任は正当なものとなり、公益通報者保護法で解任は無効であるとする規定を置く実効性は乏しいとするものがあった。

（３）取引先等事業者

新たに取引先等事業者を不利益取扱いから保護する通報者に含めることについては、様々な意見があった。

新たに取引先等事業者を不利益取扱いから保護する通報者に含めることに積極的な意見としては、下請取引など継続的な取引関係にある場合には、取引先等事業者が相手方事業者の違法行為を知り得る立場にあるため、不利益取扱いから保護する通報者に含める必要性があるとするものがあった。

他方、新たに取引先等事業者を不利益取扱いから保護する通報者に含めることに消極的な意見としては、契約自由の原則が直接的に適用される場面であり、契約を維持しないことが違法とされることに違和感があるとするものがあった。また、現実問題として、不利益取扱いから保護する対象となる取引先等事業者の範囲や、保護すべきものと、そうでないものを明確に区分することが法制的に可能かどうかは課題であるとの意見もあった。

以上のように、新たに取引先等事業者を不利益取扱いから保護する通報者に含めることについては、保護すべき場合もあるとの意見もあったが、引き続き検討することとされた。

（４）その他の通報者

労働者の家族や消費者など、その他の通報者を不利益取扱いから保護する通報者に含めることについては、「その他の通報者」として一括りに論じることは難しく、想定される通報者を具体的に整理するなど、引き続き検討することとされた。

２ 行政による調査措置義務の対象となる通報者の範囲

不利益取扱いから保護する通報者以外の者からの通報であっても、行政機関の調査措置義務の対象とすべきであるとの意見が多かった。

主な意見としては、既に行政手続法第36条の3において、何人からの申出であっても行政機関の調査措置義務の対象とされているとするものや、ある通報が行政機関の調査措置義務を生じさせることと、その通報者を不利益な取扱いから保護することは全く別の話であり、切り離して考えることは問題ないとするもの、不利益取扱いから保護される通報者以外の者からの通報であっても、行政機関において調査しなくてよいことにはならないはずであるとするものがあった。

3 通報対象事実の範囲

(1) 刑事罰の担保による限定

刑事罰の担保による通報対象事実の範囲の限定については、刑事罰の担保があるものに加えて、少なくとも明文の根拠のある行政処分等の行政措置の対象となっているものを通報対象事実の範囲に含めるべきであるとの意見が多かった。

まず、公益性の観点からは、公益性の強弱だけで刑事罰の有無が決まっているわけではなく（刑事罰規定の中には、例えば、国民や消費者といった不特定多数人の利益を保護しているのではなく、個人の法益を保護しているものもある。）、同じ法令違反であっても、犯罪として位置付けられると、当該法令が公益性を有するとの考えは結論の先取りであるとの意見があった。

また、明確性の観点からは、刑事罰がある場合、構成要件の明確性が検討され、それ以外の法令違反に比べて対象行為が明確になっていることは事実であるが、少なくとも明文の根拠のある行政処分等の行政措置の対象になっている法令違反については、法律上の根拠規定を置き、一定の要件を設け、実務上も基準を定めており、対象になるかどうかがおおよそ明確でないとはいえないのではないかとの意見があった。

以上に加えて、民法上の不法行為のように必ずしも明確性があるとはいえないものや、そもそも公益に関する事項かどうか明らかでないものについてどこまで通報対象事実の範囲に含めるかについては、引き続き検討することとされた。

(2) 法目的による限定

法目的による通報対象事実の範囲の限定（「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」との限定（公益通報者保護法第2条第3項第1号））については、この限定により現行法で保護されていない、税法、補助金適正化法等の違反に関する通報についても保護すべきとの意見や、法律の目的が何かということとは必ずしも自明でなく、法律の中でも規定によって目的が異なっていたり、主たる目的に加えて副次的な目的が含まれていたりする場合もあり、法目的を基準とし

た区別に合理性があるのか疑問であり、法目的による通報対象事実の範囲の限定を拡張すべきであるとの意見があった。

以上を踏まえて、法目的による通報対象事実の範囲の限定を拡張すべきかどうかについては、引き続き検討することとされた。

(3) 条例

新たに条例を通報対象事実の範囲に含めることについては、条例であるとしても通報対象事実の範囲から除外する理由はないとの意見が多かった。

主な意見としては、条例を通報対象事実の範囲に含めない根拠は全くないとするもの、条例に公益性がないとはいえないとするもの、条例であっても、例えば、刑事罰の対象となっているものや、明文の根拠のある行政処分等の行政措置の対象となっているものについては、明確性の観点で問題はないとするものがあった。

他方、条例の内容は多岐にわたることから、条例を法律と同様の基準で通報対象事実の範囲に含めることができるかどうかを具体的な条例を基に精査するなど、引き続き検討することとされた。

(4) 規定方式

対象となる法律をどのように規定するかについては、様々な意見があった。

規定方式としては、①現在の対象となる法律を列挙する方式、②対象となる法律を列挙する方式を維持しつつ、最後に「その他公益に重大な影響を及ぼす場合」といった包括条項を置く方式、③法目的による限定を設けず、対象となる法律を個別に列挙する方式を取りやめ、刑事罰及び行政処分等の行政措置の対象となる事実とすることで対象範囲を明確にする方式、④③の方式に加えて、除外するものを列挙する方式（ネガティブ・リスト）、の四通りが考えられるとされた。

対象となる法律を列挙する方式を取りやめることに積極的な意見としては、法律を列挙する方式には予見可能性がある一方、法律が全て網羅されているかという問題や、通報者が法律を特定する負担が生じる問題があるとするものがあった。

他方、対象となる法律を列挙する方式を取りやめることに消極的な意見としては、通報対象の予見可能性は必要であり、列挙をしないことによって対象となる法律の範囲が不明確になるとするものがあった。

以上を踏まえて、いずれの規定方式を選択するかについて、上記(1)及び(2)の各論点との関係で、どのように通報対象事実の範囲の明確性を確保することができるか、法制的にどのような規定ができるか等の観点から、引き続き検討することとされた。また、④の方式による場合には、除外する法律を選別する基準についても、公益通報者保護法の目的等を踏まえて検討することが必要とされた。

4 切迫性の要件

通報対象事実が「まさに生じようとしている」との要件（以下「切迫性の要件」という。）を外すことについては、様々な意見があり、切迫性の要件があるために保護されないと考えられる事例等がどこまであるかを踏まえて、引き続き検討することとされた。

切迫性の要件を外すことに積極的な意見としては、不祥事の未然防止や早期是正の観点から、早い段階で情報を収集することが求められるとするものや、濫用のおそれ以外の要件で抑制できるとするものがあった。もっとも、これらの意見においても、通報対象事実について一定の端緒があることが前提とされていた。

他方、切迫性の要件を外すことに消極的な意見としては、不正行為が現実起こり得ることの蓋然性はある程度担保される必要があるのではないかとするものがあった。

5 外部通報の保護要件

(1) 2号通報の保護要件

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（以下「2号通報」という。）の真実相当性の要件を緩和すべきであるとの意見が多かった。

主な意見としては、通報先により保護要件に一定の差を設けることには合理性があるが、現行法の2号通報の要件が厳格にすぎること事実であるとするもの、行政機関の職員は、公務員法の規定により刑事罰の付いた守秘義務を負っており、2号通報が行われたとしても、事業者の風評被害等の不利益が生じる情報が行政機関から漏れることは制度上予定されていないとするもの、行政手続法第36条の3（処分等の求め）では真実相当性が要求されていないが、現状でも行政機関は対応できており、真実相当性の要件を緩和したとしても支障はないはずであるとするものがあった。

また、緩和の方法については、労務提供先等に対する公益通報（以下「1号通報」という。）とは差を設けるべきであるとの意見が多かった。

主な意見としては、まず、1号通報の保護要件との比較の観点では、事業者内部で自浄作用を高めることを促すことが公益通報者保護法の趣旨であるとするれば、1号通報の保護要件と同じ要件で行政機関に通報してよいということになるとインセンティブが働かないとするものや、労働者が事業者に対して負う誠実義務とのバランスから、内部への通報である1号通報より、外部への通報である2号通報の要件が重いのは合理的であるとするものがあった。また、具体的な緩和の方法については、違法行為があると思料したが実際に何もなかった場合にまで不利益取扱いを禁止することは難しく、単なる憶測や伝聞では足りず、「疑わせる事実がある場合」

といった文言が考えられるとするものや、内部通報体制が整備されていない場合等、特定の事情がある場合に真実相当性を不要とするもの等があった。

以上を踏まえて、真実相当性の要件の具体的な緩和の方法について、より緩やかな文言を用いる、特定の事情がある場合に真実相当性を不要とすることなどを含め、引き続き検討することとされた。

(2) 3号通報の保護要件

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（以下「3号通報」という。）の保護要件については、真実相当性の要件を維持すべきであるとの意見が多かった。

主な意見としては、3号通報が行われると事業者の経営に与える影響が大きく、一旦風評被害が生じると倒産に直結する事態にもなりかねないため、真実相当性の要件は最低限必要であるとするもの、労働者が事業者に対して負う誠実義務とのバランスを考えた場合、要件の緩和には慎重であるべきであるとするもの、3号通報は、1号通報及び2号通報の場合とは区別して考える必要があるとの観点から、真実相当性の要件は維持すべきであるとするものがあった。

また、特定事由については、要件を緩和する方向で検討すべきであるとの意見が多かったが、特定事由の緩和の具体的方策については、様々な意見があった。

まず、事業者が内部通報体制の整備義務を課すとした場合に、事業者において内部通報体制を整備していないことを新たに特定事由に追加すべきであるとの意見が多かった。

次に、既存の特定事由に関しては、イ及びロについて、信じるに足る「相当の理由」という文言を、「合理的な理由」とすべきであるとの意見、ハについて、単に要求された場合ではなく、「明示的又は黙示的に」要求された場合と記載すべきであるとの意見、ホについて、生命又は身体に加えて、「財産に対する重大な侵害」を追加すべきであるとの意見があった。

なお、既存のニについて、書面で事業者内部への公益通報をした日から二十日間を経過しても、労務提供先等から調査を行う旨の通知がない場合等を定めていることに関連で、2号通報を行った後、行政機関が一定期間内に対応しない場合を特定事由に追加すべきであるとの意見もあったが、他方、行政機関の怠慢で一定期間が経過したことをもって3号通報ができるとすることは避けるべきで、行政機関において適切に対応できる体制の整備が必要であるとの意見や、事業者が対応しない場合は自らの責任によるものであるが、行政機関が対応しない場合については事情が異なるとの意見があった。

以上を踏まえて、特定事由の緩和の具体的方策について、引き続き検討することとされた。

(3) 不利益取扱いから保護する通報者の範囲の拡大と外部通報の保護要件

不利益取扱いから保護する通報者の範囲を拡大とした場合に、労働者とそれ以外の者で外部通報の保護要件に差を設けることに関しては、上記1(2)のとおり、役員等の善管注意義務・忠実義務と労働者の誠実義務との違いを踏まえ、役員等が2号通報又は3号通報をする場合には、原則として事業者内部での是正措置の前置を要件にすべきであるとの意見が多かった。また、事業者内部で求められる是正措置は、規模、業種、状況等によって千差万別であるため、法律で形式的かつ画一的に規定することは適当でないとの意見もあった。

他方で、退職者については、労働者と連続する立場にあること等を踏まえて、労働者との間で外部通報の保護要件に差を設けるべきであるかどうかについて、引き続き検討することとされた。

6 通報を裏付ける資料の収集行為に関する責任

通報を裏付ける資料の収集行為を理由とする不利益取扱いから通報者を保護することについては、様々な意見があった(本論点に関しては、まずは不利益取扱いからの保護の対象とすべきかどうかという民事効について議論することとされ、刑事責任の免責については慎重な検討が必要とされた)。

まず、事業者内部への通報である1号通報及び守秘義務を負っている行政機関への通報である2号通報については、直ちに情報が事業者外部の不特定多数の者に流布されるわけではないが、3号通報については、そのリスクが大きいことから、厳格に要件を課さなければならず、1号通報及び2号通報と3号通報とで要件を分けて考えるべきであるとの意見があった。また、不利益取扱いから保護する通報者の範囲を広げるとした場合に、例えば退職者については、退職前に資料を持ち出す場合と、退職後に部下を介するなどして資料を持ち出す場合が想定されることなどから、労働者とそれ以外の者で分けて要件を考える必要があるのではないかとの意見があった。

また、仮に通報を裏付ける資料の収集行為を理由とする不利益取扱いから通報者を保護する規定を設けるとした場合の要件については、①公益通報の他の要件を満たしていること、②通報対象事実と関連性があること、③目的外の使用でないこと、④手段が社会的相当性を有していること、を総合考慮して判断することが考えられるとの意見があった。

他方で、通報を裏付ける資料の収集行為を理由とする不利益取扱いから通報者を保護する規定を設けることについて消極的な意見(すなわち、通報を裏付ける資料の収集行為を理由とする不利益取扱いからの保護については、引き続き一般法理による総合判断に委ねるべきであるとする意見)としては、通報を裏付ける資料の収集行為の免責を明文で規定すると、機密情報や個人情報等の漏洩のリスクが高まり、場合によ

っては、事業者だけでなく、消費者等の第三者の利益を害することになるとするものや、真実相当性の要件を緩和することで、資料収集の必要性は低下するといったものがあった。

以上を踏まえて、法律に規定を置くとした場合にどのような規定を置くことができるかについて、引き続き検討することとされた。そのほか、これまでに集積された裁判例を整理し、分かりやすく示していく必要があるとの意見が多かった。

7 通報体制の整備

(1) 事業者

ア 内部通報体制の整備義務を課すことの是非

大規模の事業者と中規模・小規模の事業者とでは分けて考える必要があるが、事業者には内部通報体制の整備義務を課す方向で検討すべきであるとの意見が多かった。

主な意見としては、内部通報体制の整備・運用の在り方については消費者庁のガイドラインで示されているが、ガイドラインだけでは不十分であるとするもの、内部通報体制の整備を法律上の義務にすれば、その導入が促進され、事業者のコンプライアンス経営の推進にとっても望ましいとするもの、公益通報者保護制度に対する事業者の意識改革のためにも、内部通報体制の整備義務を課す必要があるとするものがあった。

イ 対象とする事業者の範囲

対象とする事業者の範囲について、少なくとも大規模の事業者には内部通報体制の整備義務を課すべきであるとの意見が多かった。

中規模・小規模の事業者については、内部通報体制を導入していない理由として、法律上の義務とされていないことが挙げられていることから、これらの事業者についても何らかの方策を採ることが必要であるとして、原則として全ての事業者に法律上の義務を課すべきであるとの意見があった。他方で、とりわけ小規模の事業者については、制度が導入されても形骸化し、ほぼ利用されないという可能性もあるので、実態に即して、中規模・小規模の事業者については努力義務にとどめることも考えられるとの意見もあった。

また、とりわけ小規模事業者の通報先については、行政機関（2号通報）にある程度役割を担わせることが現実的ではないかとの意見もあった。

なお、業界団体や守秘義務を負っている弁護士など、事業者の外部に通報窓口を設置することが考えられるとの意見もあったが、これに対しては、業界団体は競争相手となる他の事業者から出向している者が組織の運営を担っている場合も多く、外部への通報と同じ感覚であること、実際に通報の対象となった事業者の内部で何

が行われているかは外部からは分からないので、結局は当該事業者が調査をすることになること、業界団体も人員が少なく、対応に限界があることから、現実的でないとの意見があった。

以上を踏まえて、中規模・小規模の事業者にどのようなレベルで義務を課すかについて、引き続き検討することとされた。

ウ 履行すべき義務の内容

履行すべき義務の内容は事業者の規模や業種等によって様々であり、義務の内容を画一的に定めることは相当でなく、また、各事業者の実情に即した創意工夫による取組を抑制すべきでないとの意見が多かった。

主な意見としては、まず、履行すべき義務の内容については、通報窓口の設置、不利益取扱いの禁止、秘密保持等を内容とする規程の整備、制度の周知、担当者の配置等が考えられるとするもの、それらに加えて、担当者の教育についても求めるべきであるとするもの、単に制度の導入を求めるだけでなく、その実効性についても担保できる内容とすべきであるとするものがあった。

また、具体的な規定方式に関しては、法律で抽象的な規定を置き、詳細な部分についてはガイドライン等で手当をするなど、それぞれの事業者が規模等の実情に応じて実施するという形になるのではないかとの意見があった。

以上を踏まえて、義務の内容や、具体的な規定方式について、中規模・小規模の事業者にどのようなレベルで義務を課すか等に留意しつつ、引き続き検討することとされた。

エ 義務の履行を確保するための措置

義務の履行を確保するための措置に関しては、事業者において内部通報体制が整備されていない場合には、2号通報について「思料する」だけで通報できるようにすべきであるとの意見や、内部通報体制を整備していないことを3号通報の特定事由に追加することが考えられるとの意見があり、2号通報及び3号通報の要件緩和と結び付けていくべきであるとの意見が多かった。

義務の履行を確保するためのその他の措置としては、勧告・公表や行政処分のような行政措置を導入し、段階的に行っていくべきであるとの意見があり、これらの措置を導入することの是非について、引き続き検討することとされた。

そのほか、公共調達の際に加点する等のインセンティブを設けることが考えられるとの意見や、内部通報体制の整備・運用に関する認証制度と関連させて検討することも一つの方策であるとの意見もあった。

(2) 行政機関

行政機関における通報体制（内部通報体制・外部通報受付体制）の整備については、通報体制の整備義務を課す方向で検討すべきであるとの意見が多かった。

他方で、行政機関に通報体制の整備義務を課すことについては、地方自治法との関係や、関係機関との調整を踏まえて検討する必要があるとの意見があった。

8 守秘義務

(1) 1号通報先

ア 守秘義務を課すことの是非

1号通報先に守秘義務を課すべきであるとの意見が多かった。

主な意見としては、通報者においては、通報したことを理由として不利益取扱いを受けることに対する懸念が強く、事業者においては、通報があると犯人探しが行われることが多いといった現状を踏まえ、より安心して通報できる体制の整備を通じて事業者内部への通報を促進するために、内部通報に関する情報が秘密として保護されることを明示的に示すべきであるとするものや、通報に係る秘密を漏洩することは、民法上の不法行為に該当するなど、現在も一定の場合には一般法理により保護され得るが、それだけでは必ずしも明確でないため、守秘義務を明示的に定めることで、通報に係る秘密保持が徹底されることが期待できるとするものがあった。

イ 守秘義務の内容

守秘義務の対象となる情報の範囲については、「通報者個人を特定し得る情報」とすべきであるとの意見が多かった。

守秘義務を負わせる者の範囲については、通報に関する業務（通報窓口・調査）に従事する担当者とするべきであるとの意見が多かった。また、事業者にも守秘義務を負わせるべきであるとの意見もあったが、事業者にどのような義務を課し、違反したときにどのような効果とするかという問題があり、引き続き検討することとされた。

ウ 守秘義務が解除される例外

守秘義務が解除される例外については、様々な意見があった。

主な意見としては、調査の必要性とのバランスを考える必要があるとするものや、通報対象事実について実効的に調査をしようとする、どうしても一定程度個人が特定されるような形で情報を伝えざるを得ない場合があるとするものがあった。具体的には、通報者から同意を得ることが可能な状況で、同意が得られた場合には、当然に守秘義務が解除されるとして、通報者から応答がない場合や匿名の通報の場合であっても、事業者としては、事案の重大性等に鑑みて調査を実施し、不正行為

があったのであれば是正したいと考える場面が想定され、調査の必要性との関係で、守秘義務が解除される一定の例外を考えていく必要があるとの意見や、例えば一般の消費者等に対して危険が差し迫っているような場合に、通報者本人の同意が得られなかったために何も対処できなかったということは妥当でないとの意見があった。また、本来的には、不利益取扱いがあったかどうかは重要であり、守秘義務が解除されることによって通報者が不利益取扱いを受けたようなときは、事業者が相応の罰を受けるという制度にすべきであるとの意見もあった。さらに、実効的な調査を行うこととの関係では、現実に個人名を言わなくとも、その内容から通報者が誰であるかが明らかになってしまうことはあり得るし、通報者を特定し得る情報を誰にも言わずに調査することは困難であり、担当者としては身動きが取れなくなるとの意見があった。

以上のように、実効的な調査を行うこととの関係で、守秘義務に一定の例外を設けるべきであるとの意見が多く、調査の必要性や通報への適切な対応等に配慮して、守秘義務が解除される例外を適切に設定することができるか、引き続き検討することとされた。

エ 守秘義務に違反した場合の刑事罰

守秘義務に違反した場合に刑事罰を科すことについては慎重な意見が多かった。

通報者の立場から考えると、守秘義務が担保されることが望ましく、意図的に漏らしたような場合には刑事罰を科すべきであるとの意見もあったが、他方で、不利益取扱いに対してペナルティが科される場合はともかく、通報を受けた段階では、公益通報に該当するかが曖昧で、その段階で守秘義務が課され、更にペナルティがあるかもしれないとなると、窓口の担当者は萎縮してしまうとの意見があった。

また、労働安全衛生法でストレスチェックや健康診断の情報等に刑事罰付きの守秘義務が規定されていることとの比較では、労働安全衛生法上の当該情報は、情報の範囲が明確であり、情報の重要性からもその漏えいに刑事罰が科されているが、公益通報については、情報の範囲が曖昧であり、その内容も大きく異なるため、労働安全衛生法で法定されているからといって公益通報者保護法でも法定すべきであるとはいえないとの意見があった。

さらに、守秘義務を担保するための措置として刑事罰を置くのであれば、不利益取扱いをした場合は当然刑事罰がかかってこない、制度の趣旨からしておかしくなるので、不利益取扱いに対して刑事罰を科すかどうかという点と併せて検討する必要があるとの意見もあった。

以上のように、刑事罰を導入すべきであるとの意見もみられたが、刑事罰まで科すことに慎重な意見が多かった。

なお、刑事罰を科さないとした場合、義務の履行の担保は民事ルールに委ねることが考えられるとの意見があった。

オ 守秘義務の保護が及ぶ通報者の範囲

守秘義務による保護が及ぶ通報者の範囲については、守秘義務が規定される目的を、通報者が不利益取扱いを受けないようにするための事前の措置と捉える限りにおいては、不利益取扱いと連動して考えざるを得ず、不利益取扱いからの保護の対象となる通報者の範囲と一致するものとするのが自然であるとの意見があった。仮に守秘義務の目的を、法令遵守や法令違反の未然防止を図るところまで広げて捉えることができるとすれば、不利益取扱いから保護する対象となっていない者による通報であっても、それを契機として法令遵守が図られることもあり得るので、その通報が事実上の不利益取扱いによって妨げられることのないように守秘義務の対象とすることも考え得るとの意見もあったが、本論点については、守秘義務の目的との整理が必要であり、引き続き検討することとされた。

(2) 2号通報先

2号通報先については、既に公務員法上に罰則付きの守秘義務規定があるものの、公益通報者保護法でも守秘義務があることを明確化すべきであるとの意見が多かった。

主な意見としては、2号通報については、そもそも公務員法上の守秘義務規定があり、刑事罰も科されているものの、実際には通報に関する情報が漏えいした事例がみられ、その一因として、通報に関する情報が守秘義務の対象になることについての認識が欠如していることが挙げられるため、通報に関する情報についても当然に守秘義務がかかることを明確にするための規定を置くことは最低限必要であるとするものがあった。

他方で、刑事罰を上乗せすることについては、上記の整理から、まずは通報に関する情報が守秘義務の対象になることを確認的に定めることで足り、現時点では刑事罰の上乗せを行うだけの立法事実に欠けるとの意見を踏まえて、慎重な検討が必要とされた。

(3) 3号通報先

3号通報先については、積極的に守秘義務を課すべきであるとの意見はなく、守秘義務を一律に課すことは困難であるとの意見が多かった。

主な意見としては、3号通報先については、様々な通報先が想定され、報道機関との関係では、報道の自由（憲法第21条）との抵触も問題になり得るため、更に

特別な考慮を要することから、一律に守秘義務を課すことは慎重に検討すべきであるとするものがあつた。

9 行政通報の一元的窓口の設置

(1) 一元的窓口を設置することの是非

各行政機関の通報窓口（以下「個別窓口」という。）において引き続き通報を受け付けて対応する体制を維持しつつ、個別窓口を補完するものとして、行政通報の一元的窓口を設置すべきであるとの意見が多かつた。また、一元的窓口に寄せられた通報について、問題となっている法令違反の有無を一元的窓口が調査・判断するのではなく、権限を有する行政機関に回付し、当該行政機関において調査・判断すべきであるとの意見が多かつた。

主な意見としては、あくまで個別窓口において通報を適切に受け付け、対応する体制が整備されることが前提であるが、それが整備されたとしても、どの行政機関が権限を有するかが容易に分からないことも想定され、また、誤って他の行政機関に通報してしまった場合に、権限を有する行政機関の教示がなされないなど、通報が放置されてしまうこともあることを踏まえて、一元的窓口を設置することによって、より公益通報を行いやすい仕組みを通報を受け付ける段階から確保すべきであるとするものがあつた。

(2) 一元的窓口の設置先

一元的窓口の設置先については、公益通報者保護法を所管する消費者庁とすべきであるとの意見が多かつた。

なお、不正の内容が行政機関による監督が十分でなかつたことに関連するものであつた場合、その事実が明らかになることを恐れて通報を放置するなど、行政機関が通報先として機能しない場合や、一元的窓口が自ら調査・措置を行うことが適当な場合も想定されるため、一元的窓口の設置先は第三者機関とすることが望ましいとの意見もあつたが、第三者機関の設置には相当な調整を要すること等を踏まえて、消費者庁に設置することを念頭に検討することとされた。

(3) 一元的窓口が担う職務及びその実効性の担保

一元的窓口が担う職務及びその実効性の担保については、様々な意見があつた。

一元的窓口に期待される役割としては、主として、①一元的窓口に寄せられた通報（とりわけ、権限を有する行政機関の判断が難しい通報が想定される。）を各行政機関に回付する機能、②公益通報制度全般に共通する事項（通報窓口の整備、運用、通報に関する秘密保持等）に関する苦情を受け付けて、その情報を基に確認を行い、各行政機関において不適切な対応があれば、当該行政機関に対して適切な対

応を促す機能、③各行政機関から定期的に報告を受けるなどして、通報への対応状況を横断的な視点からモニタリングする機能、④②及び③の過程で問題があった場合に、現行の消費者庁及び消費者委員会設置法第5条に基づく資料の提出、説明その他必要な協力を求めること（以下「協力要請」という。）を超えて、公益通報者保護法違反への対応に限定して、各行政機関に対して是正要請等をする機能、⑤問題となっている法令違反について、法令を所管する行政機関が必要な措置を講じない場合に措置要求等を行う機能、が考えられるとの意見があった。

なお、④については、現在、消費者庁及び消費者委員会設置法第5条に基づき協力要請ができるところ、この協力要請をすれば当該行政機関が適切に対応することであればそれで足り、それでは不十分であれば、権限を強めていくことも考えられるとの意見もあった。

通報者へのフィードバックについては、通報が「公益通報」に当たり、受理されたかどうかや、調査が開始されたこと、調査結果、是正措置等の情報を通報者にフィードバックすることが望ましいとの意見があったが、一元的窓口に寄せられた全ての通報に対し、これらを実施することは現実的には困難であることから、一元的窓口においてフィードバックを行う通報の基準（例えば、複数の行政機関に跨る事案や関係する行政機関において不適切な対応がなされた事案など）を明確化した上で、各個別窓口から行った方が円滑に進むものについては、個別窓口に委ねることも考えられるとの意見があった。

さらに、一元的窓口を設置する場合でも、公益通報者保護制度そのものについて相談したいという場合に対応できる機能（現在の公益通報者保護制度相談ダイヤルに相当するもの）については引き続き保持すべきであるとの意見が多かった。

以上の機能に関して、仮に消費者庁に一元的窓口を設置するとした場合には、体制の整備が不可欠であり、また、他の行政機関との関係で新たな仕組みを設けるとした場合には、公益通報者保護法の中で手当をする必要があるため、現実的にどの範囲で対応が可能であるかについて、引き続き検討することとされた。

なお、都道府県や市区町村との関係では、現在、地方自治法上の技術的な助言・勧告や、自治事務であれば是正の要求、法定受託事務であれば是正の指示といった制度があるが、更にどのような制度が考えられるか等についても、引き続き検討することとされた。

10 2号通報として保護の対象となる通報先の拡張

一元的窓口への通報、誤って権限のない行政機関になされた通報及び行政機関が指定した者への通報について、2号通報先として保護の対象となる通報先に含めるべきであるとの意見が多かった。

1 1 不利益取扱いに関する紛争解決手続

事業者と労働者との間の不利益取扱いに関する紛争解決手続を充実・拡充させていくことが重要であるとの意見が多かったが、どのような手順で対応し、最終的な措置を採って解決を図っていくのか、また、行政機関の間でどのような連携を取ることができるのかを具体的に検討することとされた。

また、不利益取扱いから保護する通報者の範囲を広げるとした場合に、労働者以外の者に対しても紛争解決援助を行うことについては、引き続き検討することとされた。もっとも、これらの者に対しても、様々な形で情報提供を行っていくことが重要であるとの意見が多かった。

1 2 不利益取扱いをした事業者に対する行政措置、刑事罰

(1) 行政措置

ア 行政措置を導入することの是非

不利益取扱いを行った事業者に対する行政措置を導入する必要があるとの意見が多かった。ただし、上記1 1の紛争解決手続を整備した上で、その段階で話し合いにより迅速に解決できる事案については、紛争解決手続による解決に委ね、行政措置は重大かつ悪質な事案に限って考えるべきとの意見があった。

主な意見としては、現在の民事的な措置だけでは不利益取扱いに対する抑止力として不十分であり、もう一步進んで行政措置を導入することを検討すべきであるとするものがあった。

イ 行政措置の種類

行政措置の種類としては、是正を勧告し、事業者が従わない場合には公表をすべきであるとの意見が多かった。また、その前段階として、調査及び事実認定をしっかりと行った上で、助言や指導を繰り返し行って是正を促すなど、慎重な手続を踏むべきであるとの意見があった。

これに加えて、命令制度まで設けるべきであるとの意見もあったが、勧告・公表は、それ自体は処分性がないと考えられており、ある程度柔軟な制度設計が可能であるが、命令を行うに際しては、手続保障の観点から、勧告・公表と比べてより厳格な手続が求められるとする意見もあり、勧告・公表を超えて命令制度まで導入することについては、引き続き検討することとされた。

ウ 他の行政機関との連携等

他の行政機関との連携、その他の体制整備については、様々な意見があり、どの程度の件数のものが行政措置の対象として考えられるのか、どのような事案が典型的に行政措置の対象となるのかを検討した上で、それらの事案について行政措置を

行うために、各行政機関がどのような形で連携・協力することができるのかを具体的に検討することとされた。また、当該検討に際しては、公益通報者保護法を所管する消費者庁が中心となり、労働行政を所管する厚生労働省や通報対象事実について処分又は勧告等を行う権限を有する行政機関との協力体制についても検討すべきとされた。

主な意見としては、行政措置を採る場合、ある程度柔軟な事実認定が可能な紛争解決手続の場合と異なり、全ての要件を認定しなければならないが、いずれか一つの行政機関で全ての判断を行うことは難しく、関係行政機関相互の連携・協力が必要である（例えば、通報先ごとの保護要件への該当性等については消費者庁、問題となっている法令違反があったかどうか等、通報対象事実そのものの存否については権限を有する行政機関、労働問題に直接関わる部分（労働者性、不利益取扱いの有無等）については厚生労働省がそれぞれ最終的な判断を行うことが考えられる。）とするものがあつた。また、その前提として、現地に出向いて調査を実施することも必要になるため、体制の整備が必要であるとの意見や、消費者庁やその他関係行政機関からの調査依頼が錯綜し、二重、三重に対応しなければならないとすると事業者の負担が増えるため、一本の手続に整理してほしいとするものがあつた。

また、行政措置の導入の検討に際しては、行政措置の必要性と体制整備の実現可能性を同時並行的に議論することが重要であるとの意見もあつた。

エ 労働者以外の者に対して不利益取扱いがあつた場合の行政措置

不利益取扱いから保護する通報者の範囲を広げるとした場合に、労働者以外の者に対する不利益取扱いに関しても行政措置を導入することについては、引き続き検討することとされた。

(2) 刑事罰

公益通報を理由とした不利益取扱いに対する刑事罰を設けることについては、様々な意見があつた。

刑事罰を設けるとした場合の方向性としては、①命令制度を設けることを前提に、是正命令に違反した場合に刑事罰を科す（間接罰）、②事前抑止の観点から、是正されるかどうかを問わず、法律違反に対して刑事罰を科す（直罰）、という二通りが考えられるとの意見があつた。

このうち、②については、問題となっている法律違反に刑事罰が科されている場合には、その適用が別にあり、それによって法令遵守等の法益の保護は一定図られており、それを超えて、通報を理由とする不利益取扱いに対して刑事罰を科すこととした場合、可罰性が認められるかや、他の労働関係の法令との均衡等を慎重に検討する必要があるとの意見があつた。

また、刑事罰については、より構成要件の明確性が求められるとの意見や、十分な調査を実施しないと刑事告発等を行うことができず、行政措置の場合と同等か、それ以上の体制を整備しなければならないとの意見、刑事罰を設けた場合に実効性が認められるか、他の労働関係の法令における刑事罰の運用状況を踏まえて慎重に検討すべきとの意見もあり、これらの点に留意しつつ、引き続き検討することとされた。

1.3 不利益取扱いが通報を理由とするものの立証責任の緩和

(1) 解雇

解雇については、通報から一定期間内に行われた場合には、立証責任を事業者に転換すべきであるとの意見が多かった。

主な意見としては、通報者（労働者）と事業者では、通常、内部資料へのアクセスの面で格差があり、立証能力に差があることから、通報者の立証責任の負担を緩和することが考えられるところ、解雇については、それ自体非常に重い処分であり、不利益取扱いであることが明らかであり、また、先例として、雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律（以下「男女雇用機会均等法」という。）第9条第3項及び第4項の規定があることや、解雇については、訴訟実務上、事業者側に解雇の理由について十分な主張立証をすることが求められていることから、公益通報者保護法においても立証責任を転換すべきであるとするものがあった。

その場合の期間をどの程度とするかについては、男女雇用機会均等法第9条第4項を参考として、通報後1年とすることが考えられるが、公益通報について、実態に照らして合理的な期間設定ができるかどうかという点も勘案しつつ、引き続き検討することとされた。

(2) その他の不利益取扱い

解雇以外の不利益取扱い（降格、減給、配置転換、出向等）に関して、立証責任を転換することについては、引き続き検討することとされた。

主な意見としては、解雇以外の不利益取扱いについては、必ずしも不利益取扱いに該当するかが明らかでなく、事業者側で通報を理由とするものでないことを証明しない限り、当該不利益取扱いを違法としてしまうと、円滑な人事政策を阻害するのではないかとするものがあった。

また、本論点に限った問題ではないものの、不利益取扱いの具体的な内容について、逐条解説やガイドラインに加えて、省令、指針等で明確にすべきであるとの意見や、通報を理由とする不利益取扱いに該当する場合の効果について検討すべきであるとの意見もあった。

1.4 その他の論点

(1) 通報行為に伴う損害賠償責任

通報行為に対する損害賠償請求訴訟の提起を違法とすることについては、最高裁判例において、訴えの提起が違法となるのは、裁判制度の趣旨・目的に照らして著しく相当性を欠くような極めて例外的な場合に限られていることから、損害賠償請求訴訟の提起を一律に違法とすることは困難であり、憲法上の問題にもなり得るため、慎重な検討が必要とされた。

また、通報行為に伴う損害賠償責任を免責する規定を置くことの是非については、通報行為とそれに付随する行為（例えば、資料の収集行為など）を区別することが困難な場合もあるため、両者を一体として検討する必要があるとの意見があった。

(2) 通報行為に伴う刑事責任

通報行為に伴う刑事責任を免責する規定を置くことについては、正当行為（刑法第35条）等、違法性を阻却する一般的な規定が既に存在するため、このほかに新たに設ける必要はないとの意見があり、慎重な検討が必要とされた。

(3) 通報者の探索及び通報妨害

通報妨害があった場合、現行法では、公益通報者保護法第3条第3号ハの特定事由に当たり得るところ、2号通報についても、通報妨害があった場合には真実相当性の要件を不要とするなど、保護要件を緩和する方策を採るべきであるとの意見が多かった。

以上のほか、通報者の探索や通報妨害については、公益通報者保護法第5条との関係の整理や、一般的な禁止規定を置くとした場合にどのような法律効果を定めるか、明文化の必要性があるか等を含めて、引き続き検討することとされた。

(4) その他の論点

通報者へのフィードバックに関しては、まずは内部通報に関し、行政機関に義務を課すことを議論した上で、その後、事業者について議論すべきであるとの意見があり、引き続き検討することとされた。

それ以外の論点（通報の促進策、濫用的な通報への対応策、通報対応の迅速化）については、法改正によって対応するよりも、現在の制度の運用状況を十分に把握した上で、ガイドライン等において実務上の対応を行うことが考えられるとの意見があった。

Ⅲ おわりに

第9回から第16回までの専門調査会における各論点の検討状況は、以上のとおりである。

今後は、この中間整理を踏まえて関係団体等に対するヒアリングを行う予定であり、その結果等を踏まえて、中間整理において引き続き検討することが必要であるとされた論点を中心に、更に調査審議を行うこととする。

以上

審 議 経 過

		開催日	議 題
①	第 9 回	平成 30 年 1 月 26 日	<ul style="list-style-type: none"> ・公益通報者保護制度の概要及びこれまでの検討状況 ・今後の調査審議の進め方
②	第 10 回	平成 30 年 2 月 23 日	<ul style="list-style-type: none"> ・公益通報者保護制度の実効性向上に向けたこれまでの取組と課題 ・個別論点についての検討の進め方
③	第 11 回	平成 30 年 3 月 29 日	<ul style="list-style-type: none"> ・通報者の範囲 ・通報対象事実の範囲
④	第 12 回	平成 30 年 4 月 18 日	<ul style="list-style-type: none"> ・外部通報の保護要件 ・通報を裏付ける資料の収集行為に関する責任
⑤	第 13 回	平成 30 年 5 月 16 日	<ul style="list-style-type: none"> ・事業者等における通報体制の整備 ・通報に関する秘密の保護
⑥	第 14 回	平成 30 年 5 月 30 日	<ul style="list-style-type: none"> ・行政通報の一元的窓口
⑦	第 15 回	平成 30 年 6 月 13 日	<ul style="list-style-type: none"> ・通報を理由とする不利益取扱いに対する行政対応・刑事罰
⑧	第 16 回	平成 30 年 6 月 28 日	<ul style="list-style-type: none"> ・不利益取扱いが通報を理由とすることの立証責任の緩和 ・その他の論点
⑨	第 17 回	平成 30 年 7 月 18 日	<ul style="list-style-type: none"> ・中間的な論点整理案

委員名簿

(座長)	山本 隆司	東京大学大学院法学政治学研究科教授
(座長代理)	柿崎 環	明治大学法学部教授
	石井 淳子	川崎重工業株式会社社外監査役 三井住友海上火災保険株式会社社外監査役
	浦郷 由季	一般社団法人全国消費者団体連絡会事務局長
	亀井 将博	デロイトトーマツリスクサービス株式会社シニアマネジャー
	川出 敏裕	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	後藤 準	全国商工会連合会常務理事
	中村 美華	メタウォーター株式会社法務部長
	林 尚美	弁護士
	春田 雄一	日本労働組合総連合会総合政策局経済政策局長
	水町 勇一郎	東京大学社会科学研究所教授

以上 11 名 (敬称略)