

平成 30 年 2 月 22 日

意 見 書

消費者委員会専門委員

弁護士 林 尚 美

1 本専門調査会では、「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会最終報告書」を踏まえて論点ごとに議論を進めるべきであると思料いたします。公益通報者保護法の改正について、日本弁護士連合会の見解は、添付の 2017 年 1 月 27 日付け「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会最終報告書」に関する意見書記載のとおりで、私の見解も同意見書とほぼ同じではありますが、全く同一ではありません。本専門調査会での私の発言は一個人のものとして捉えていただければ幸甚です。

2 検討事項のメリハリについて

「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会最終報告書」では、①肯定的見解が多い、②双方の意見がある、③消極的あるいは否定的な意見が多いとの分類がなされ、さらに①については a「適当」、b「～の方向で検討」あるいは c「十分に検討」する必要があるのに対し、②③については d「今後更に検討」、e「慎重に検討」など方策が記されています。

①aについては、改正の方向で「適当」であり検討に時間をかけるべきではないと思料します。①bについては報告書記載の「～の方向で検討」とありますので、報告書に記載されている「方向」で検討を進めるべきと思料いたします。①cについては、「十分に検討」、②d③dについては「更に検討」、②③dについては「慎重に検討」とあり、その程度に従ってメリハリ付けをした検討を進めるべきと思料します。

3 検討事項について

「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会最終報告書」に記載されている具体的方策は次のとおりです。

(1) 「通報者」について

(ア) 退職者

- ①退職者を通報者の範囲に含めることにつき肯定的意見が多く「適当」である。
- ②退職してから一定期間に限定する必要があるか、具体的なあり方について「十分検討」する必要がある。
- ③1号通報にあたるかについては、当該労務提供先があらかじめ定めた者とするのが「適当」である。

(イ) 役員等

- ①役員等を通報者の範囲に含める意見が多かった。
- ②「役員等を通報者の範囲に加える方向で検討」する必要がある。
- ③具体的要件や効果の在り方については、役員等と労働者の性質上の違いを踏まえた上で「十分検討」する必要がある。

(ウ) 取引先事業者

- ①取引先事業者を通報者の範囲に含めることに肯定的な意見が多かった。
- ②一定の要件を充たす取引先事業者を通報者の範囲に加えることについて、「今後更に検討」する必要がある。
- ③どのような取引関係を保護の対象とするかといった具体的な要件や、効果の在り方については、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を踏まえた上で、「十分検討」する必要がある。

(エ) その他

- ①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、「今後更に検討」する必要がある。

(2) 「通報対象事実の範囲」について

(ア) 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

①双方の意見がある。当該事実の公益性や明確性があるかを踏まえた上で、「今後更に検討」する必要がある。

(イ) 特定の目的の法律という限定を外すこと

①現在、通報対象事実の範囲に含ま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、具体的な事例や裁判例等の収集・分析を行った上で、「個人の生命又は身体の保護・・・にかかわる法律」という特定の目的を保護する上で必要性の高いものが認められるのであれば、これを追加するなど、通報対象事実の範囲を「広げる方向で検討」する必要がある。

(ウ) 条例を通報対象事実に含めること

理論的な障害はないものの、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わたる条例を調査して、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を踏まえた上で、「今後更に検討」する必要がある。

(エ) 通報対象事実の規定の方式について

特定の目的の法律という限定を維持するのであれば、政令列挙方式を配した場合に、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せずに、通報対象事実の範囲を最終的に刑事罰の担保があるすべての法令違反とするのであれば、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ことが「適

当」である。

(3) 「切迫性の要件」について

逐条解説等で具体的に示すことにより対応することが「適当」である。

(4) 「主観的要件」について

「慎重に検討」する必要がある。

(5) 「不利益な取扱い」について

逐条解説やガイドライン等における記載を拡充することにより、より一層の明確化を図ることが「適当」である。

(6) 「通報と不利益取扱いと因果関係についての立証責任の緩和等」について

肯定的な意見が多かった。通報と不利益取扱いと因果関係についての通報者の立証責任については、「緩和等を行う方向で検討」する必要がある。

(7) 「外部通報の要件」について

(ア) 2号通報（真実相当性）

真実相当性の要件を緩和することに肯定的な意見が多かった。2号通報は、守秘義務を負い監督権限を有する行政機関への情報提供であり、事業者の正当な利益を害されるおそれは、3号通報よりも相対的に少ないと考えられるので、行政機関への通報の実効性をより向上させるため、2号通報の真実相当性の要件については、「緩和する方向で検討」する必要がある。

(イ) 2号通報（その他）

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ことが「適当」である。

(ウ) 3号通報（真実相当性）

3号通報の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。

(エ) 3号通報（特定事由該当性）

特定事由該当性の要件を緩和することについて肯定的な意見が多かった。

「特定事由による保護要件を緩和する方向で検討」する必要がある。この際、それぞれの特定事由が、通報に際して通報者や事業者が直面する実態に即した内容となるよう、具体的な事例や裁判例等の収集・分析を踏まえた上で、「十分に検討」を行うことが必要である。

(8) 「不利益取扱い等に対する行政措置」について

(ア) 行政措置を設けること自体

① 「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て、行政が何らかの形で不利益取扱いからの保護を与える方向で検討」する必要がある。

② 今後、行政措置の種類ごとに「更に検討する」必要がある。

(イ) 命令

不利益取扱いに対する命令については、かかる制度を設けることが適切であるかといった点も含めて、不利益取扱いによる被害の状況等も踏まえた上で、「今後更に検討」する必要がある。

(ウ) 勧告・公表

① 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に意見が多かった。他方で、否定的な意見もあった。不利益取扱いに対する勧告・公表は、命令と異なり対象者に義務を課すものではないが、通報に対する不利益取扱いを抑止する上で一定の効果が期待できることや、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こと等から、「勧告・公表制度を設ける方向で検討」する必要がある。

② 行政の肥大防止の問題に留意する必要がある。また、勧告・公表による信用棄損に対する懸念も示されており、事業者には是正の機会を与える運用となるなどの配慮をすることを検討する必要がある。

(エ) あっせん、調停、相談、指導助言

「導入する方向」で検討する必要がある。

(9) 「不利益取扱いに対する刑事罰」について

双方の意見があった。「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行政措置等の他の適当な手段がないかという点を踏まえた上で、「慎重に検討」する必要がある。

(10) 「守秘義務」について

(ア) 1号通報先の守秘義務（刑事罰以外）

① 1号通報については、守秘義務を設けるとの前提で、具体的な要件の在り方について、「更に検討」を進めることが適当である。

② 守秘義務を負うべき主体については、「十分に検討」する必要がある。

③ 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を踏まえて、通報者個人を特定し得る情報とするのが「適当」である。

④ 守秘義務の例外については、「十分に検討」する必要がある。

(イ) 1号通報先の守秘義務（刑事罰）

① 刑事罰導入に消極的な意見が多かった。

② 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、「今後更に検討」する必要がある。

(ウ) 3号通報先の守秘義務

① 否定的な意見が多かった。

② 3号通報先の種類は多岐にわたり、一律に守秘義務を課すことは適当ではなく、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。

(11) 「内部資料持出しに係る責任の軽減」について

(ア) 民事上の責任

① 双方の意見があった。

② 検討に当たっては、更なる裁判例の収集・分析を踏まえて、責任減免が

認められる事例又は認められない事例の類型化を図るとともに、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。

(イ) 刑事上の責任

内部資料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」する必要がある。

(12) 「通報対象事実への関与に係る責任の減免」について

リエンシー制度の問題点に対する手当について十分考慮した上で、「慎重に検討」する必要がある。

(13) 「通報に対する行政機関の調査措置義務（法 10 条）」について

①双方の意見があった。

②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、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、「今後更に検討」する必要がある。

③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。

(14) 「内部通報制度等の整備」について

①整備義務を負わせることに肯定的な意見が多い。

②「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方向で検討」を行う必要がある。

以上

「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会最終報告書」に関する意見書

2017年（平成29年）1月27日

日本弁護士連合会

はじめに

2015年6月、消費者庁に公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会（以下「検討会」という。）が設置され、同検討会及びそのもとに設置されたワーキング・グループの審議を経て、2016年12月に「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会最終報告書」（以下「報告書」という。）が公表された。当連合会は2015年9月に「公益通報者保護法日弁連改正試案」を公表してきたが、今般、取りまとめられた報告書について、以下のとおり意見を述べる。

第1 「公益通報者保護法の実効性の向上に関する検討会最終取りまとめ」についての意見

1 「2 最終取りまとめに当たっての検討会意見」について

(1) 「(1) ワーキング・グループ報告書の評価等」について

消費者庁は、ワーキング・グループ報告書において示された方向性に沿って、具体的改正時期を定め、速やかに法改正に取り組むべきである。

(理由)

公益通報者保護法の制度的手当の必要性は検討会最終取りまとめにおいても確認されているところである。その提言内容の実施に当たり、制度の運用改善により早期に対応可能なものについては、早急にその実現を図るべきである。他方、法改正が必要なものについては、これまでの検討により既に相当程度明確になってきているのであるから、具体的改正時期を目標として定め、可能なところから速やかに改正を進めるべきである。

(2) 「(2) 消費者庁が果たすべき役割等」について

公益通報者保護制度の実効性を向上させるために、消費者庁がより司令塔的な役割を發揮していく必要があること、消費者庁に一元窓口を設け、調査し、当該行政機関に対して必要な改善要請等を行うことが適当との点は賛成である。実現に向けた検討を速やかに開始すべきである。

(理由)

公益通報者保護制度の実効性を向上させるためには、行政機関が公益通報

に対してより適切に対応することが重要であり、消費者庁が司令塔的な機能を発揮してこれを促すことが必要との認識は適切である。具体的に、消費者庁に一元窓口を設けること、受け付けた情報について直接調査をし、当該行政機関に必要な改善要請を行うことを含めた役割を担っていくことは適切であり、そのために必要な体制整備を行うべきである。

消費者庁において実施している「行政機関における公益通報者保護法の施行状況調査」の調査項目の拡充等は今年から行うべきである。

(3) 「(3) 公益通報者保護制度の実効性の向上に向けた今後の進め方」について

法改正の実現の工程を消費者基本計画工程表に明確に位置付け、可能などころから改正を進めるべきである。

(理由)

法制定後、現在までに顕在化している現行制度の問題点は、既に検討会でも議論されてきており、速やかに改正作業を進める段階に入るべきである。消費者基本計画工程表（平成27年3月24日消費者政策会議決定（平成28年7月19日改定））においては、平成28年度以降平成30年度半ばまでの期間を、「法改正」を含めた「検討結果を踏まえた必要な措置の実施」とするにとどまっているが、平成29年度の計画改定において法改正への具体的なスケジュールを示すべきである。

法改正に向けて、通報に関する事案の実態の更なる具体的把握・提示があげられているが、問題の実情は既に、消費者庁で実施している「公益通報者保護制度に関する意見聴取（以下「ヒアリング」という。）」等で明らかにされており、問題の性質上、量的に把握をすることが元々困難なものである。速やかに法改正に取り組むべきである。

第2 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・グループ報告書についての意見

1 「I 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 第1. 通報者の範囲」について

(1) 「1. 退職者」について

退職者を通報者の範囲に含めることに賛成である。その場合、保護される退職者の通報について、退職後一定期間内に行われたものに限定すべきでない。

(理由)

弁護士会における公益通報に関する法律相談や2015年4月15日付け

消費者庁の「公益通報者保護制度に関する意見聴取（ヒアリング）」の主な意見（7頁意見20）等でも、在職中に見聞きした違法行為を退職後に通報しようとしたケースが少なくない。退職者についても、退職金不支給・再任用拒否・退職年金の支給差止め等の不利益取扱いや損害賠償請求等の制裁的措置を受けおそれがあり、これを保護する必要性は高いため、退職者を通報者の範囲に含めることが妥当である。

在職中の通報では通報対象事実の発生から一定期間内に通報することは要件となっていない。通報を躊躇する事情は事案によって異なる上、通報対象事実の真実性の確認の難易も個別事案によって異なる。退職から一定期間の通報に限定すると、その期間を超えて年金を受給していたり、通報対象事実につき利害関係をもつ第三者がある場合にその法的救済が制約されることにもなりかねない。よって、退職後一定期間内に行われた通報に保護の対象を限定すべきではない。

(2) 「2. 役員等」について

会社役員や法人理事等及び役員等（以下「役員等」という。）であった者を通報者の範囲に含めるべきである。

（理由）

役員等はその立場上、一般の労働者以上に事業者内の内部事情・不正行為を知り得る機会が多く、これを通報者の範囲に含めて保護を図ることは、企業等のコンプライアンスの体制を高めることに資する。また、役員等の地位を退いた者についても、通報者の範囲に含めることが妥当である。

役員等の解任については会社法第339条第2項で損害賠償請求が認められているが、残任期間の報酬分にとどまる。また、役員等を通報者の範囲に含めることによって、当該公益通報が「解任について正当な理由」（同項）に当たらないことが明確になり、会社等から損害賠償請求される等の不利益取扱いからも保護が図られることになる。

なお、役員等を通報者の範囲に含めると経営権争いの手段として用いられる等の濫用の懸念は、保護の対象となる通報についての「不正の目的でないこと」の要件で防ぐことができる。

(3) 「3. 取引先事業者」について

取引先事業者のうち、継続的契約関係又は請負契約関係にあり、又はあった事業者については通報者の範囲に含めるべきである。

（理由）

ヒアリングで「特に食品の不正問題などは、下請、孫請の企業からの内部通

報が非常に大きく関与している」（ヒアリング8頁意見23）と報告されている。他方で、取引先事業者は、通報により被通報事業者から契約を打ち切られるおそれがあり、実際に不正行為を通報した後に契約を解除され、営業継続が困難となった事案も複数存在している（フランチャイズ加盟店オーナーが、本部社員の横領を加盟店店長集会で指摘した後にフランチャイズ契約を解除された事案等）。よって、取引先事業者についても通報者の範囲に含め、その契約上の地位を保護すべきである。

(4) 「4. その他」について

「労働者」の定義については、「労働契約のみならず労働契約に類似した契約関係に基づき、賃金・給料その他これに準ずる支払いがなされる者」とすることが相当である。

(理由)

現行法は保護の対象を労働基準法上の労働者に限定している。しかし、請負契約関係で労務を提供する一人親方など、実質的には労働関係に類似した契約の下にある者についても本法による保護が図られる必要がある。よって、上記の者に保護を及ぼす観点から、労働組合法上の労働者の定義等に鑑み、労働者の定義規定を改定することが相当である。

2 「第2. 通報対象事実の範囲」について

(1) 「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」及び「3 条例について」について

通報対象事実について、「最終的に刑事罰の担保がある法律違反」という限定を外し、単に「法令違反行為」とすべきである。

(理由)

最終的に刑事罰の担保が付されていない法律違反もあり、通報事例の中に障害者虐待防止法やパートタイム労働法違反などで軽微とはいえ事例や、パワハラやセクハラなど、業法においては違法との規定はないが、民事不法行為を構成するとされる行為もある。また、通報者において通報しようとする事実が犯罪行為となる法律違反かどうかを判別することは容易でない上、行政処分に違反したことが罪となる行為も含まれることから、一層困難である。また、条例を対象に加えることについて理論的な障害はないとされている。公益通報をより促していくためには、少なくとも、「最終的に刑事罰で担保された」との要件を削除し、条例も含め、「法令違反行為」とすべきである。なお、民事不法行為については、当面は一般法理によって救済を図ることとし、その趣旨

を解説等で周知させるべきである。

(2) 「4. 通報対象事実の規定の方式」について

政令に列挙する方式（政令による列挙方式）を廃止すべきである。

（理由）

現行法は、個人の生命または身体の保護、消費者利益の擁護、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して、別表に1号から7号までの具体的な法律を規定するほか、8号において「政令で定めるもの」と規定して政令指定方式を採用している。指定法律は多数に及ぶが、網羅されているとはいえず、通報者にとって保護の対象が分かりにくい。

現行法では消費者庁の所管を踏まえ「特定の目的の法律」に限定しており、これによって適用対象事実の範囲は限定されているところ、さらに、政令指定法律制により対象の限定を図る必要はない。

3 「第5. 不利益な取扱い」について

法第5条第1項及び第2項の「その他不利益な取扱い」の内容を明確化すべきである。

（理由）

現行法の「不利益な取扱い」の範囲については「降格，減給」が例示として規定されているだけであるが、公益通報を促すためには「不利益な取扱い」とされる場合をより具体的に明確化すべきである。少なくとも「不利益な配置転換」，「昇給差別，昇格差別等の人事上の不利益な措置」，「雇用環境等に関する事実上の不利益な措置」，「裁判の提起」を加えるとともに、解説等で明示すべきである。

さらに、現行法における「公益通報者」に「退職者」，「役員等」，「取引先事業者」を加えることについて、その場合の「不利益な取扱い」を具体的に示すべきである。

4 「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」について

保護される公益通報と不利益取扱いとの間の因果関係を推定する規定を導入すべきである。

（理由）

現行法では、不利益な取扱いを受けた公益通報者が保護を求めるには、公益

通報者において当該取扱いが公益通報をしたことを理由としてなされたことを証明しなければならない。しかしながら、事業者には人事裁量権が認められていることから、公益通報者において因果関係を証明することは容易ではない(オリンパス不当配転事件など)。

公益通報行為と不利益処分との間が一定期間内の場合や、公益通報者を探索し公益通報の撤回を求めるなど、通報者に対する不利益取扱いの準備行為を窺わせる一定の行為がある場合には、公益通報と不利益取扱いとの間の推定規定を設け、通報者の立証負担の軽減を図る必要がある¹。

なお、事業者は通報者に非違行為があり、そのことを理由とする不利益処分を行うについては、当該労働者についての資料を保有しているはずであるから、その処分が合理的で裁量の範囲内であることを証明して推定を覆すことは困難ではなく、事業者に過度の負担を負わせるものではない。

5 「第7. 外部通報への要件」について

(1) 「1. 2号通報（真実相当性）」について

行政機関への通報（2号通報）において、法第3条第2号の真実相当性の要件（通報対象事実が生じ、又は生じようとしていると信じるに足る相当の理由が存する場合）を、1号通報と同等とするか、少なくとも、「通報対象事実が生じ、又は生じようとしていると思料したことが相当である場合」に緩和すべきである。

（理由）

通報者が行政機関に通報する場合は、行政機関において調査を行い、違法行為の是正を期待するからである。しかし、現行法の真実相当性の要件は、一般に公表することを前提とする名誉棄損の違法性阻却事由の要件として裁判例が積み上げられたものと同じ水準を求めるものとなっており、裁判例においても、通報者にとって真実相当性の要件の立証は重い負担となっている。とりわけ2号通報先の行政機関には守秘義務が課されており、公表を前提としたものではなく、直ちに企業に不利益が生じる懸念もない。通報者が安心して通報できるよう、1号通報と同じく「思料した場合」か、少なくとも、「思料したことが相当である場合」としてその要件を緩和すべきである。

なお、行政機関が調査に及んだ場合の風評被害等を懸念する意見があるが、

¹ 男女雇用機会均等法第9条第4項では、妊娠中の女性労働者及び出産後1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した上、ただし書で事業者が、当該解雇が妊娠・出産を理由とする解雇でないことを証明した場合には解雇を有効とする、と規定されている。

公益通報は行政機関にとっても法執行を適正に行う端緒となるものであり、法令違反が疑われる場合に行政機関が調査を行うのは当然の措置である。

また、公益通報として保護されるためには、主観的要件や通報対象事実等の要件が必要であり、真実性の要件を緩和したとしても、行政機関の負担が不当に大きくなるとはいえない。

(2) 「2. 2号通報（その他）」について

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されることを法文で明確にすることは適切である。

（理由）

行政機関への通報についても、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は適切な対応である。通報先として指定した窓口に対する通報が2号通報として保護されるのは当然である。

(3) 「4. 3号通報（特定事由該当性）」について

3号通報の柱書及びイ～ハについて、「信じるに足りる相当の理由」との定めを「信じるに足りる合理的理由」とし、3号通報のニの要件について、1号通報「をした日から14日を経過しても調査を行う旨の通知がない場合又は正当な理由がなく調査を行わない場合」とし、3号通報のホの要件について、「通報対象事実が重大で、個人の生命、身体、財産の保護、消費者利益の擁護、環境の保全、公正な競争への侵害及び危険の程度、通報を受けた事業者又は行政機関の措置、通報者が当該通報に至った事情等を勘案し、当該公益通報が相当であると信ずるに足りる合理的理由がある場合」とすべきである。

（理由）

事業者内部や行政機関に通報が機能するものとなるためには、その通報の後、相当期間内に適切な措置がなされない場合には外部への通報の道が開かれていることが肝要である。行政機関以外の外部への通報（3号通報）の特定事由該当性の要件の「信ずるに足りる相当の理由」を、「合理的な理由」として判断をより客観化し、ニの期間を「14日」に短縮すべきである。

判例では、通報対象事実が重大で、個人の生命、身体、財産の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保等のために有益な情報であると信ずるに足りる合理的理由がある場合には、その危険の程度、通報先事業者や行政機関の対応、通報者が当該通報に至った事情等を総合的に勘案して、事業者外部への通報が認められている。通報者がより安心して通報できるために、現行法のホの要件をこのように改定すべきである。

6 「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」について

(1) 「1. 行政措置を設けること自体について」について

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て、通報者に対する不利益取扱いに対する行政措置を導入すべきである。

(理由)

公益通報は、不正を是正する契機となる公益に合致した行動であり、消費者が事業者を主体的に評価し、選択し、監視するという新しい消費者政策の実現に不可欠である。

現在、通報者は公益通報者保護法による不利益取扱いの禁止規定のほか、労働契約法等の規定、更には一般法理による保護を受けることが可能ではあるが、これらを前提とした訴訟による救済だけでは、通報者への不利益取扱いの抑止には不十分であり、通報者が簡易に利用でき、かつ確実に保護され迅速に救済を受けられる新たな行政措置制度が必要との提言は適切である。

(2) 「2. 命令」について

不利益取扱いに対する是正命令制度を設けるべきである。

(理由)

不利益取扱いを抑止する上で、是正命令制度がもたらす効果は大きい。これを適切に機能させるためには、事実関係の調査を当事者対審の手続によって行うことが必要であり、必ずしも迅速な救済につながらない可能性はあるが、この制度の存在によって抜本的に不利益取扱いの抑止効果が期待できるものであり、是正命令制度を設けるべきである。

(3) 「3. 勧告・公表」について

不利益取扱いに対する勧告・公表制度を設けるべきである。

(理由)

勧告・公表の制度によっても、是正命令と同様、不利益取扱いを抑止する効果が期待できる。勧告・公表による事業者の信用毀損への懸念が示されているが、勧告を出すに当たっては事実関係の調査が実施され、事業者に対して十分な指導を行った上で行う制度設計にすることで対応可能である。

また、勧告に先立って行われる行政による是正指導そのものが、通報者の保護救済につながるものといえる。

(4) 「4. あっせん、調停、相談、指導助言」について

通報者が不利益取扱いからの救済を求めるに当たって利用できるよう、あっせん、調停、相談、指導助言の制度を設けるべきである。

(理由)

通報者が不利益取扱いからの救済を求めるに際して簡易に利用できる制度として、あっせん、調停、相談、指導助言の制度は有益である。労働局で実施されている個別労働紛争についてのあっせん、調停、相談、指導助言制度との連携を図ることで（この場合、救済対象が通報者が労働者の場合に限定されることにはなるが）、制度導入も比較的容易であると考えられる。

7 「第2. 不利益取扱いに対する刑事罰」について

公益通報をしたことを理由に解雇等の不利益処分を行った事業者に対する是正命令に従わない事業者とその処分権者に刑事罰を導入すべきである。

(理由)

公益通報をしたことを理由に、解雇等の不利益処分が行われた場合、現行法は、民事効として、解雇等が無効とされるにとどまる。その場合も、通報者は不利益処分の無効・取消しを求めて訴訟を提起し、保護の要件を立証しなければならず、勝訴しても、事業者は新たな不利益処分を行い、二次提訴を余儀なくされた例もある（消費者庁検討会における串岡発言、2014年の通報経験者ヒアリングにおける濱田発言）。不利益処分の禁止や行政処分への順守を促し、不利益処分の禁止を実効あるものとするために、勧告・命令・公表などの行政措置を規定し、それにも従わない場合には刑事罰を科すことができる仕組みとすることが適切である。具体的な刑罰の適用は、法令違反行為の犯罪性の軽重等を勘案して行われることになる。また、不利益処分を行った事業者だけでなく、処分権者も対象とすべきである（両罰規定）。

8 「第3. 守秘義務」について

(1) 「1号通報先の守秘義務（刑事罰以外）」について

1号通報先について、通報者個人を特定し得る情報の守秘義務を設けることに賛成である。通報窓口担当者に加えて守秘義務を負うべき主体については更に検討が必要であるが、守秘義務の例外を認めることは、反対である。

(理由)

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例が実際にも散見されることから、このようなことを防ぐため、通報先に守秘義務を課す必要性が高く、守秘義務を設けるべきである。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の漏洩が問題なのであるから、これを保護の対象となる情報とすることに賛成である。

守秘義務を負うべき主体については、通報窓口担当者から情報が漏洩される例が散見されることから、通報窓口担当者を含めるべきである。それ以上にどの範囲まで広げるべきかについて、今後更に検討を行うとすることに賛成である。

なお、「通報対象事実に関する実効的な調査を行うために情報を開示することが必要な場合等もあることから、一定の例外を認める必要がある」とされているが、通報者の同意以外の例外を設けることには反対である。開示による通報者のリスクは甚大であるのに対し、調査を実効的に行うという利益は限定的である。同意を得られない場合にも通報者に係る情報を開示する例外措置の正当性が認められる場合を明確に定義することは極めて困難であり通報者の同意なくしてその情報を開示することができる例外を認めることは、通報者の秘密が保持されることへの信頼性を失わせることになりかねない。実際には、通報を受領した時点において、あらかじめ情報開示範囲について通報者からの確認を得ることで対応できることである。

また、報告書では2号通報の守秘義務に関する記載がないが、最終取りまとめにおいても「通報を受けた行政機関において不適切な対応が行われた事例が発生」していることが指摘されている。2号通報については公務員法において守秘義務が法定されているが、実効性の担保のために、行政機関向けガイドラインで適正な運用を明記すべきである。

- (2) 「2. 1号通報先の守秘義務（刑事罰について）」について
刑事罰を導入することに賛成である。

（理由）

情報漏洩によって通報者が被る不利益は甚大であって、民事上の賠償のみでは被害の回復を図ることはできない。法律上の守秘義務違反については、刑事罰が定められることが通例であって、これと異なる制度とすべき特段の理由はない。

- (3) 「3. 3号通報先の守秘義務」について

3号通報先の守秘義務については、これを課さないことに賛成である。

（理由）

3号通報の場合は、通報者の側で通報先を自ら選択することができることから、3号通報先に一律に守秘義務を課す必要性は低いこと、3号通報先には多種多様な主体が存在し、また、情報通信技術の発達によって、場合によっては相当多数の者が通報を受領者となることも考えられること、保護の対

象となる情報の定め方によっては、報道機関等の報道の自由を制約しかねないことなどから、3号通報先については守秘義務を課さないことに賛成である。

9 「第4. 内部資料の持出しに係る責任の減免」について

(1) 「(1) 民事上の責任」について

公益通報を目的とする内部資料の持ち出しに係る民事上の責任については、保護される通報のための内部資料の持出し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べきである。

(理由)

公益通報を行うには、通報対象事実の違法性を指摘することが必要であり、通報対象事実の真実性を裏付ける資料として、内部資料の持ち出し等が必要となる。事業者等が公益通報に係る事実を争い、真実相当性の立証ができなければ通報者が不利益を受けることになりかねないからである。

公益通報のための内部資料の持ち出しは正当な目的に基づく行為であり、そもそも公益通報行為の一環の中の行為といえるものである。これまでも一般法理によって文書の持ち出し等の証拠収集行為の違法性が阻却されたケースもあるが²、通報者が事前に、公益通報の真実性の立証のために、どのような証拠がどこまで収集が必要か、許されるのかを予見することは極めて困難である。一般法理によって事後的に救済される可能性があるというだけでは通報者が安心して公益通報に及ぶことは期待し得ない。そこで、保護される公益通報の真実性の立証を目的とする内部資料の持出しを理由とする不利益取扱いを禁止する規定を設けて、通報者の保護を図るべきである。

資料の持ち出しがある種の違法行為、企業秩序の違反行為であるとの意見もあるが、持出行為を法律違反としてこれを封じることが、公益通報制度自体を否定することとあって過言でない。

なお、公益通報の定義の中に公益通報を目的とする内部資料の持ち出しを含めることで、公益通報者に対する保護を図ることも可能である。この場合は、第2条「公益通報の定義」の改正あるいは解釈において、証拠資料の収集から通報に係る一連の行為が公益通報者保護法の保護の対象となることを明記すべきである。

(2) 「(2) 刑事上の責任」について

² 内田洋行事件（東京地判 H19. 11. 21）、司法書士事件（大阪高判 H21. 10. 16）など

保護される公益通報を目的とする内部資料の持出行為は刑法第35条にいう正当行為に該当し、違法性が阻却されることを明記した規定を設けるべきである。

(理由)

公益通報の目的での証拠の持出行為の必要性は民事上の責任について述べたところと共通であり、刑事罰を受ける可能性はより一層、通報を委縮させるものであり、その免責の規定の必要性も共通である。

公益通報の定義に公益通報を目的とする内部資料の持ち出しを含めると解することもでき、少なくとも、法第6条の趣旨による解釈を示し、刑事上の責任を追及されるおそれから公益通報を断念することがないように、周知を図るべきである。

- 1 0 「第5. 通報対象事実への関与に係る責任の減免」について
通報対象事実への関与に係る責任の減免を定めるべきである。

(理由)

通報対象事実に関与していた者は違法行為の事実を最もよく知る者であるが、通報によって自らもその責任を問われる可能性があることから、通報をためらうこととなりがちである。通報対象事実への関与に係る責任の減免により、法令違反等の違法行為が是正されない事態が継続することを回避し、公益通報により違法行為を是正し、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に係わる法令の規定の遵守を図るという法の目的を実現することが期待できる。また、今日、企業不祥事への迅速・適切な対応は事業者にとって極めて重要な課題であり、事業者の自主的対応の機会をより早期に得ることに係る仕組みとして、公益通報者保護におけるリニエンシー制度の導入は極めて有益である。

- 1 1 「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）」について

法第10条の行政機関の調査措置に係る要件としての法第3条第2項の真実相当性の要件は緩和されるべきである。

(理由)

前記5（1）で述べたとおり、行政機関への通報についての法第3条第2項の真実相当性の要件は、少なくとも、「思料したことが相当である場合」に緩和されるべきである。

なお、事業者の法令遵守を担保するためには、公益通報に対して、まず行政機

関が迅速かつ適切に調査に着手することが不可欠であることはいうまでもなく、そのためには現行法の下でも、行政機関向けガイドライン等において、運用面において、行政機関は通報対象事実の真実相当性の評価・判断を理由に調査を先送りすることなく、迅速かつ適切に対応することを促す措置を講ずべきである。

1 2 「第2. 内部通報制度等の整備」について

事業者の内部通報制度等の整備を法定すること、その場合に、中小企業における取組を促進する方策を取り入れることに賛成である。

(理由)

事業者における内部通報制度の実効的な整備・運用は、企業価値の向上や事業者の持続的発展にも資するものであるとともに、社会経済全体の利益を確保する上でも重要な意義を有するものである。公益通報者保護法の施行から10年以上経過しても制度に関する認知度は低い現状に照らし、内部通報制度の整備義務を法定して事業者及び労働者に本制度の意義・役割の周知を図るとともに、通報しやすい環境整備を図ることが必要である。

内部通報制度の意義・役割は企業規模の大小によって異なるものではないが、中小零細企業にとっては負担が重いことも否定できないことから、まずは、一定規模の事業者については法的義務とし、中小零細規模の事業者については努力義務とすることが考えられる。また、事業者に内部通報制度の整備を促すために、積極的に取り組む事業者にメリットがあるような取組の促進的方策を併せて検討すべきである。

以上