

## 通報者の範囲

平成 30 年 3 月 29 日

消 費 者 庁

## 第 1 問題の所在

## 1. 関連する現行法の規定等

## ○公益通報者保護法（平成十六年法律第二百二十二号）＜下線は引用者＞

第 2 条 この法律において「公益通報」とは、労働者（労働基準法（昭和二十二年法律第四十九号）第九条に規定する労働者をいう。以下同じ。）が、・・・（中略）・・・その労務提供先（次のいずれかに掲げる事業者・・・（中略）・・・）・・・（中略）・・・について通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしている旨を、・・・（中略）・・・当該労務提供先若しくは・・・（中略）・・・に通報することをいう。

- 一 当該労働者を自ら使用する事業者（次号に掲げる事業者を除く。）
- 二 当該労働者が派遣労働者・・・（中略）・・・である場合において、当該派遣労働者に係る労働者派遣・・・（中略）・・・の役務の提供を受ける事業者
- 三 前二号に掲げる事業者が他の事業者との請負契約その他の契約に基づいて事業を行う場合において、当該労働者が当該事業に従事するときにおける当該他の事業者

2 この法律において「公益通報者」とは、公益通報をした労働者をいう。

3 （略）

4 （略）

現行の公益通報者保護法（以下「法」という）においては、その通報が「公益通報」（法第 2 条）として扱われる<sup>1</sup>通報者の範囲は、在職中の労働者（労働基準法第 9 条<sup>2</sup>）、派遣労働者等、法第 2 条第 1 項各号に定める事業者に労務を提供する労働者とされている。また、一般職の公務員についても、法第 7 条の規定により、本法の定める公益通報をしたことを理由として不利益取扱いをすることが禁止される。

他方、退職者、役員等、取引先等事業者（フリーランス等の個人事業主を含む）等は保護の対象とならないほか、労働者であっても法第 2 条第 1 項各号に定める事業者以外に労務を提供する者は保護の対象とならない。また、消費者その他の主体も保護の対象とはならない。

<sup>1</sup> 通報が「公益通報」として扱われた場合、通報を理由とする不利益取扱いから保護され（法第 3 条から第 5 条）、行政機関が通報に対して調査措置義務を負う（法第 10 条）といった効果が生じる。

<sup>2</sup> ○労働基準法（昭和二十二年法律第四十九号）

第九条 この法律で「労働者」とは、職業の種類を問わず、事業又は事務所（以下「事業」という。）に使用される者で、賃金を支払われる者をいう。

## 2. 立法時における考え方

### (1) 労働者以外の者を通報者の範囲に含めていない理由

- 退職者については、不利益を受けることは通常はないため、保護の対象に含めないとされた。他方で、退職者が事業者から退職年金を差し止められたといった例もあり、そのようなケースを念頭において、退職前に通報していた退職者については、保護の対象とされた<sup>3</sup>。
- 役員等については、法律上忠実義務が課されており、事業者の違法行為について自ら是正すべき立場にあることや、委任契約であることなどを考慮して、保護の対象に含めないとされた<sup>4</sup>。
- 取引先等事業者については、国民生活審議会の中で含めるべきとの意見もあったものの、取引自由の原則との関係や、対象となる事業者の範囲、取引の定義づけの観点から慎重な意見もあり、意見の一致をみななかったことから、慎重な検討が必要との判断により、保護の対象に含めないとされた<sup>5</sup>。

### (2) 一般法理で保護されるにもかかわらず法で保護する理由

- 法の制定以前においても、一般法（旧労働基準法第18条の2）や判例法理による通報者の保護は存在していた。
- しかし、一般法や判例法理の内容は抽象的であることから、主張立証の対象が不明確であり、保護されるか否かの予見可能性が高くはない。
- そこで、通報を理由とする不利益取扱いから保護されるための要件やその効果を明確化することで、法に規定する要件を満たす通報をすれば保護されることについての予見可能性を極力高め、これにより躊躇せずに必要な通報が行われることを企図した<sup>6</sup>。

### (3) 法制定後の見直しについて

- 参議院内閣委員会における附帯決議<sup>7</sup>では、法附則第2条<sup>8</sup>の規定に基づく本法の見直しに際して、通報者の範囲の再検討を含めて行うことが求められた。

<sup>3</sup> 平成16年6月10日参議院内閣委員会における政府答弁、消費者庁『逐条解説・公益通報者保護法』（以下「逐条解説」という）50頁

<sup>4</sup> 平成16年5月14日衆議院内閣委員会における政府答弁、逐条解説42頁

<sup>5</sup> 平成16年5月21日衆議院内閣委員会における政府答弁、逐条解説44頁

<sup>6</sup> 平成16年5月14日衆議院内閣委員会における政府答弁、逐条解説7頁37頁

<sup>7</sup> ○平成16年6月11日参議院内閣委員会附帯決議

一～五（略）

六 附則第二条の規定に基づく本法の見直しは、通報者の範囲、通報対象事実の範囲、外部通報の要件及び外部通報先の範囲の再検討を含めて行うこと。

<sup>8</sup> ○公益通報者保護法（平成十六年法律第百二十二号）

附則第二条 政府は、この法律の施行後五年を目途として、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

### 3. 立法後に明らかとなった課題

#### (1) 労働者以外の者が不正行為を認知し、通報を行った事案の存在

- 退職者、役員等、取引先等事業者、その他の者が、被通報事業者の違法行為を知り、内部で改善を求めたり、行政機関やマスコミ等の外部に通報をしたりするといった事案がみられる（参考資料2 1. (1)～(4) 参照）。
- 消費者庁の公益通報者保護制度相談ダイヤルや、弁護士会の電話相談・面談相談においても、労働者以外の者からの通報相談が多数寄せられており、また、消費者庁が労働者に対して行った調査においても、労働者が転退職をした後に通報がされていること等が確認できる（参考資料2 1. (5) 参照）。

#### (2) 労働者以外の者が通報したことを理由として不利益取扱いを受けた事案の存在

- 退職者については、在職中に知った不正行為を退職後に通報したところ、事業者から損害賠償を請求されたという事案がみられる。また、在職中に通報をしたところ、違法に退職金を不支給とされた事案もあり、退職後、退職金の支給前に通報をした場合に退職金を不支給とされたり、既に支給した退職金の返還を請求されたりするおそれもある（参考資料2 2. (1) 参照）。
- 役員等についても、株式会社の取締役が取引先に情報提供したところ、解任されたといった事案や、代表取締役が違法行為の是正を内部（取締役会）で求めた結果解職されたといった事案がみられる（参考資料2 2. (2) 参照）。
- 取引先等事業者についても、食品偽装等の取引先の違法行為を知って通報をしたところ、契約の解除といった不利益を受けたといった事案がみられる（参考資料2 2. (3) 参照）。

#### (3) 公益通報者保護制度相談ダイヤルに寄せられた相談の例

- 退職者については、会社を退職してから期間がかなり経過しているため通報として受理してもらえないかわからないという相談、退職後に通報したところ脅迫等の事実上の嫌がらせを受けたといった相談、在職中ではなく辞めてから通報をしたいという相談等がみられた（参考資料2 3. (1) 参照）。
- 役員等については、組織内部の不正行為を外部に告発すべきか迷っているという相談や、過半数の株式を保有する会長に法令違反行為を止めるよう求めたところ、解任されたといった相談等がみられた（参考資料2 3. (2) 参照）。
- 取引先等事業者については、取引をしている相手方の違法行為を通報したいといった相談や、通報をしたところ、仕事の発注がなされない等の不利益を受けたといった相談等がみられた（参考資料2 3. (3) 参照）。
- その他の者については、元請会社の違法行為について孫請会社の従業員から通報があったとの相談、労働組合の組合員から労働組合の違法行為に関する通報があったとの相談、ボランティアとして就労している先の違法行為について通報したいとの相談、労働者の家族が通報したところ通報が受け付けられなかったといった相談等

がみられた（参考資料2 3.（4）参照）。

#### （4）通報経験者等へのヒアリングにおける指摘事項や事業者等の通報実態に関する意見

消費者庁が、平成24年以降、通報経験者や弁護士、事業者等、通報事案の当事者や通報実務に携わる当事者に対して行ったヒアリング<sup>9</sup>においては、以下のような指摘がなされている。

- 通報する側からは、退職者であることを理由に通報に対応してもらえなかった、退職後に通報したところ事実上の不利益を受けた、取引先の法令違反を告げようとする取引停止をほのめかされたといった体験談があった（参考資料2 4.（1）参照）。
- 他方、通報を受け付ける事業者側からは、通報者保護という観点からは措くとして、広く情報収集し、幅広く調査し事前に是正するという観点から、誰からの通報・情報提供であろうとも、法令違反の疑いがあるものを受け付けることが重要であるという意見や、そのような幅広い通報を受け付ける制度を既に整備済みであるとの意見があった（参考資料2 4.（2）参照）。

#### 4. ガイドラインによる措置

- 民間事業者向けガイドライン<sup>10</sup>では、コンプライアンス経営の推進やリスク情報の早期把握の観点からは、通報窓口の利用者の範囲については幅広く設定することが適当とされ、役員、子会社・取引先の従業員、退職者等を受付の対象とすることを推奨している（第10回専門調査会「参考資料1」参照）。
- また、外部の労働者等からの通報に関する国の行政機関向けガイドライン<sup>11</sup>、地方公共団体向けガイドライン<sup>12</sup>においても、外部の労働者のほか、各事業者の法令遵守を確保する上で必要と認められる者（退職者、役員等、取引先等事業者等）にも通報者の範囲を拡大することが求められている（同専門調査会「参考資料2～5」参照）。
- もっとも、ガイドラインはあくまで任意の指針（または関係省庁間の申合せ）であり、柔軟な運用が可能である一方、法的な拘束力を持たない。
- また、ガイドラインで範囲を拡大している事項についても、現行法が定める要件を満たさないものについては、本法による保護の対象とはならない（一般法理による保護の対象となる可能性はあるが、予見可能性が相対的に低い）。

<sup>9</sup> 「公益通報者保護制度に関する実態調査報告書」（平成25年6月 消費者庁）、「公益通報者保護制度に関する意見聴取（ヒアリング）における主な意見」（平成27年4月 消費者庁）等に依拠している。

<sup>10</sup> 「公益通報者保護法を踏まえた内部通報制度の整備・運用に関する民間事業者向けガイドライン」（平成28年12月 消費者庁）

<sup>11</sup> 「公益通報者保護法を踏まえた国の行政機関の通報対応に関するガイドライン（外部の労働者等からの通報）」（平成29年3月一部改正 関係省庁申合せ）

<sup>12</sup> 「公益通報者保護法を踏まえた地方公共団体の通報対応に関するガイドライン（外部の労働者等からの通報）」（平成29年7月 消費者庁）

## 第2 本論点に関するこれまでの主な議論の整理<sup>13)</sup>

### 1. 不利益取扱いから保護される通報者の範囲を広げることについての是非

#### (1) 退職者

##### ① 通報者の範囲に含めることについて

###### ア 積極的な立場からの主な意見

- 一般的に、在職中の労働者が会社を相手にして争うことは非常に難しく、退職をしてから争うことが多い。法は労働者のみを保護の対象としているが、そもそも労働者にそこまでアクションを起こすということが期待できるか検討する必要がある。
- 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される、退職金を不支給とされる、勤続25年以上の国家公務員が退職後5年以内に行った再任用申請が拒否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。
- 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、法で規定することによって、一般法理よりも、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にとって、保護されることへ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。

###### イ 慎重な立場からの主な意見

- 退職者を通報者の範囲に含めることを検討する場合には、具体的にどのような不利益取扱いが想定されるのかを明確にすべきである。

#### (参考)

- 法の制定以前においても、一般法（旧労働基準法第18条の2）や判例法理による通報者の保護は存在していたが、そのような中で法が定められた趣旨は、保護される通報を明確にすることにより、通報を容易にする点に求められる<sup>14)</sup>。

##### ② 退職から一定期間内に行われた通報のみを保護することについて

###### ア 一定期間内に限定することに積極的な立場からの主な意見

- 通報を受理する機関側の事務の煩瑣を考えれば、例えば、退職後一定期間内の通

<sup>13)</sup> 「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」（消費者庁）において示された意見（同検討会第13回「参考1」参照）や、同検討会最終報告書（第9回専門調査会「参考資料7」）における提言内容、同報告書に対するパブリックコメントに寄せられた意見（同専門調査会「参考資料8」）等を整理して紹介しているものである。

<sup>14)</sup> 平成16年5月14日衆議院内閣委員会における政府答弁

報のみを公益通報として扱うなどの限定も必要ではないか。

#### イ 一定期間内に限定することに慎重な立場からの主な意見

- 保護の対象を退職から一定期間の通報に限定すると、例えば、その期間を超えて年金を受給している者が通報をしたところ、年金不支給とされた場合に、その年金不支給という不利益取扱いから保護されないという事態が生じる。
- 退職前の通報であれば、通常対象事実の発生から通報に至るまでの期間の制限は存在しないにもかかわらず、退職者に対してのみ一定期間という制限を設け、両者の取扱いを差別化することに合理的根拠は見出せない。

#### (参考)

- 現行法では、公訴時効が成立している事案についても、通報が法の施行後にされたものであれば、公益通報として保護の対象となることから<sup>15</sup>、仮に退職者を通報者の範囲に含めた場合に、退職者が相当過去の事実を通報する場合でも、本法による保護の対象となるとの考え方もあり得る。

### (2) 役員等

#### ① 通報者の範囲に含めることについて

##### ア 積極的な立場からの主な意見

- 役員等は事業者内における不正行為を知り得る立場にある一方で、通報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。
- 役員等の解任に対しては会社法第 339 条第 2 項等による保護があるとはいえ、法に規定して保護することによって、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にとって、保護されることへの予見可能性が高まることが考えられる。
- 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。

##### イ 慎重な立場からの主な意見

- 役員等は、法律上忠実義務を負い、また、会社との関係が委任関係であるなど、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。
- 役員等にとって、不正行為等の適正化は、本来の義務であり、職責である。
- 監査役、会計監査人等は、解任の議案に関して、株主総会で意見を述べる権限があり、会計監査人については、解任議案を監査役が決定するとされている等、法人の役員等は、その職責に応じた権限・義務や選任・解任の方法等が規定されて

<sup>15</sup> 逐条解説 177 頁

おり、これらの規定を踏まえ慎重な検討を行うべき。

(参考)

- 会社法、一般社団法人・財団法人法においては、役員等が解任された場合、解任について正当な理由がある場合を除き、役員等は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とされている（会社法第 339 条第 2 項<sup>16</sup>、一般社団法人・財団法人法第 70 条第 2 項<sup>17</sup>）。
- 民法（平成 29 年改正法）においては、委任関係にある者が不利な時期に委任を解除された場合、やむを得ない事由がある場合を除き、相手方は損害賠償義務を負うとされている（民法第 651 条第 2 項第 1 号<sup>18</sup>）。
- 取締役が違法行為を知ったにもかかわらず、中止または是正の措置をとらないことについては、善管注意義務違反として違法となる（会社法第 423 条等）。東京地判平成 29 年 4 月 27 日<sup>19</sup>では、是正行為の方法について、「他の取締役等に進言するなどの行為」が例示されている。
- 法令違反行為を取締役が認識した場合、事実を公表しないことが、会社の信用失墜に繋がり、善管注意義務違反となることも考えられる<sup>20</sup>。
- 会社法施行規則第 100 条第 3 項第 5 号<sup>21</sup>では、大会社である取締役会設置会社か

<sup>16</sup> ○会社法（平成十七年法律第八十六号）

第三百三十九条 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。

<sup>17</sup> ○一般社団法人及び一般財団法人に関する法律（平成十八年法律第四十八号）

第七十条 役員及び会計監査人は、いつでも、社員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、一般社団法人に対し、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。

<sup>18</sup> ○民法（明治二十九年法律第八十九号 ※平成 29 年改正法）

第六百五十一条 委任は、各当事者がいつでもその解除をすることができる。

2 前項の規定により委任の解除をした者は、次に掲げる場合には、相手方の損害を賠償しなければならない。ただし、やむを得ない事由があったときは、この限りでない。

一 相手方に不利な時期に委任を解除したとき。

二 （略）

<sup>19</sup> ○東京地判平成 29 年 4 月 27 日

損失隠しについて、適切な中止又は是正のための措置をとらず、会社に損害を与えたことにつき、当時の取締役が会社法第 423 条に基づき約 546 億円の損害賠償義務が認められた事案。

<sup>20</sup> ○大阪高判平成 19 年 1 月 18 日判時 1973 号 135 頁

販売している肉まんに無認可添加物が混入していることを認識したにもかかわらず、販売中止、回収、事実の公表等の会社の信用失墜の防止と消費者の信頼回復のために努力をせず、会社に損害を与えたことが善管注意義務違反にあたるとして、当時の取締役に旧商法 266 条 1 項（現会社法第 423 条）に基づき約 53 億円の損害賠償義務が認められた事案。

<sup>21</sup> ○会社法施行規則（平成十八年法務省令第十二号）

第百条 法第三百六十二条第四項第六号に規定する法務省令で定める体制は、当該株式会社における次に掲げる体制とする。

一～五 （略）

つ監査役設置会社において、取締役（子会社の取締役を含む）等が監査役に報告をしたことを理由として不利な取扱いを受けないことを確保するための体制の整備について決定することを求めている（会社法第362条第4項第6号、第5項）。

- 東京証券取引所が策定した「コーポレートガバナンス・コード」（平成27年6月1日）は、経営陣・取締役に対する実効性のある監督を行うことを、取締役会の主要な役割・責務の一つとして位置づけた上で（基本原則4、原則4-3）、監査役等が能動的・積極的に権限を行使し、取締役会等において適切に意見を述べること（原則4-4）、独立社外取締役が取締役会の重要な意思決定を通じて経営の監督を行うこと（原則4-7）等を求めている。
- 日本取引所自主規制法人が平成30年2月21日に策定した「『上場会社における不祥事予防のプリンシプル』（案）」（第10回専門調査会「資料5」）は、原則2-2において、監査・監督機関は、不祥事発生につながる要因がないかを能動的に調査し、コンプライアンス違反の予兆があれば、使命感を持って対処することを求めている。

## ② 外部への通報に先立って内部での是正措置を講じることを要件とすることについて

### ア 積極的な立場からの主な意見

- 労働者と異なり、役員等は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、内部で是正措置を採ったものの、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。

### イ 慎重な立場からの主な意見

- 役員等の法令遵守義務の履行方法としては、内部で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。

### (参考)

- 金融商品取引法では、公認会計士又は監査法人が是正措置等をとるべき旨を事業者に通知をし、一定期間経過後も是正措置がとられない場合等に、法令違反等に

2 (略)

3 監査役設置会社（監査役の監査の範囲を会計に関するものに限定する旨の定款の定めがある株式会社を含む。）である場合には、第一項に規定する体制には、次に掲げる体制を含むものとする。

一～三 (略)

四 次に掲げる体制その他の当該監査役設置会社の監査役への報告に関する体制

イ 当該監査役設置会社の取締役及び会計参与並びに使用人が当該監査役設置会社の監査役に報告をするための体制

ロ 当該監査役設置会社の子会社の取締役、会計参与、監査役、執行役、業務を執行する社員、法第五百九十八条第一項の職務を行うべき者その他これらの者に相当する者及び使用人又はこれらの者から報告を受けた者が当該監査役設置会社の監査役に報告をするための体制

五 前号の報告をした者が当該報告をしたことを理由として不利な取扱いを受けないことを確保するための体制

六～七 (略)



関する意見を内閣総理大臣に申し出なければならないとされている（金融商品取引法第 193 条の 3 第 2 項 22）。

- 取締役が外部へ情報開示を行う前に、内部での是正措置を求めた裁判例もある 23。

### ③ 保護の内容について

#### ア 積極的な立場からの主な意見

- 任期途中の解任は一番想定される不利益行為であり、正当な公益通報を理由とする解任については、具体的な禁止行為として法文中に明示すべき。
- 違法な内容の株主総会決議は無効であり、法律で解任を無効であると明文で規定している場合には、会社法上は解釈の余地がなくなり、法令違反で無効とせざるを得ない。

#### イ 慎重な立場からの主な意見

- 会社法上、解任の有効性について理由の正当性が求められていないこと（会社法第 339 条第 1 項に「いつでも」と規定されている）のほか、仮に無効と規定すると、代表取締役の決定や取締役会決議まで無効となる上、各役員等との委任契約にも影響を与え、取引の安全を害するおそれがある。
- 退職慰労金については、株主総会で決議しないと、役員等には何の権利もない。そのため、退職慰労金を給付しないことについて、原則的には、理由はいらぬことになっている。
- 再任に関する問題は、明文の規定を設けず、不利益取扱いの禁止という一般条項の中で、事案によって、裁判所の解釈により損害賠償等の可能性を認めるという方向が良いのではないか。

#### 22 ○金融商品取引法（昭和三十二年法律第二十五号）

第百九十三条の三 公認会計士又は監査法人が、前条第一項の監査証明を行うに当たって、特定発行者における法令に違反する事実その他の財務計算に関する書類の適正性の確保に影響を及ぼすおそれがある事実（次項第一号において「法令違反等事実」という。）を発見したときは、当該事実の内容及び当該事実に係る法令違反の是正その他の適切な措置をとるべき旨を、遅滞なく、内閣府令で定めるところにより、当該特定発行者に書面で通知しなければならない。

2 前項の規定による通知を行った公認会計士又は監査法人は、当該通知を行った日から政令で定める期間が経過した日後なお次に掲げる事項のすべてがあると認める場合において、第一号に規定する重大な影響を防止するために必要があると認めるときは、内閣府令で定めるところにより、当該事項に関する意見を内閣総理大臣に申し出なければならない。この場合において、当該公認会計士又は監査法人は、あらかじめ、内閣総理大臣に申出をする旨を当該特定発行者に書面で通知しなければならない。

一 法令違反等事実が、特定発行者の財務計算に関する書類の適正性の確保に重大な影響を及ぼすおそれがあること。

二 前項の規定による通知を受けた特定発行者が、同項に規定する適切な措置をとらないこと。

3 前項の規定による申出を行った公認会計士又は監査法人は、当該特定発行者に対して当該申出を行った旨及びその内容を書面で通知しなければならない。

23 東京地判平成 26 年 12 月 18 日判時 2253 号 64 頁

### (3) 取引先等事業者

#### ① 通報者の範囲に含めることについて

##### ア 積極的な立場からの主な意見

- 不正行為を行っている事業者と取引関係にある事業者が、不正を発見した場合に通報をすることが企業コンプライアンスにとって重要である。
- 取引先等の事業者やその従業員等が通報したことを理由に、当該事業者が契約を解除される、再契約を拒否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。
- 取引先等の事業者に対する不利益取扱いについては、一般法理で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、法に規定して保護することによって、主張立証の対象が明確となり、通報をしようとする事業者にとって、保護されることへの予見可能性が高まることが考えられる。
- 現在の判例法理において、契約期間が終わったときに更新拒絶することは全く自由とされているわけではなく、裁判例において、特に継続的取引先関係の場合は、必ずしも、いつでも自由に解消できるわけではなくと解されている。そのため、更新拒絶について何も規制ができないと考える必要はない。

##### イ 慎重な立場からの主な意見

- 事業者間の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。
- 通報した場合の保護の在り方については、個々の事情に応じて裁判所に判断を委ねれば良いことから、一律に法律で規定することは不相当である。
- 取引先事業者を通報者の範囲に加えた場合に禁止される不利益取扱いとして、契約の解除や再契約の拒否に制限が課されることが想定されるが、通報以外の合理的な理由（例えば、価格が他の事業者より高い、提供する商品・サービスの質が他の事業者より低い等）があっても契約の解除等ができなくなるおそれがあり、また、契約継続を目的として、通報制度が濫用・悪用されることも懸念される。
- 取引先事業者は多数に上るため、実効的・効率的な内部通報制度の運営を阻害する可能性もある。そのため、取引先事業者を通報者の範囲に含めることについては、極めて慎重に検討すべきである。また、仮に通報者の範囲に含めるのであれば、対象となる取引先事業者の範囲や禁止する不利益取扱いについて適切に限定すべきである。

#### (参考)

- 事業者間の契約であっても、一方当事者に債務不履行等がない限り、契約関係を解消することができないのが原則であるため、事業者間の契約の解除について問題となるのは、当事者間の特約で解除権が留保されている場合、個別法に特別に無留保の解除権が規定されている契約類型の場合（委任契約等）、契約期間が終

了した後の再契約（契約の更新）の場合等であると考えられる。

- 事業者を他の事業者による不利益取扱いから保護している類別として、独占禁止法（第19条<sup>24</sup>等）、下請代金支払遅延等防止法（第4条<sup>25</sup>等）、消費税転嫁対策特別措置法（第3条<sup>26</sup>等）がある。
- 事業者間の契約の更新拒絶の適法性が問題となった事案において、更新拒絶される側の事業者は、契約が更新されて継続すると期待する合理的な理由があり、やむを得ない事由がない限り、更新を拒絶することは許されないとして、更新拒絶をしたことにつき損害賠償義務が認められた裁判例もある<sup>27</sup>。

## ② 保護すべき対象範囲を限定することについて

### ア 保護すべき対象範囲を限定することに積極的な立場からの主な意見

- 一定の事実上の力関係があるケースについて、法による保護の対象とし、安心して通報できるようにする必要がある。
- 取引先の形態には様々なものがあり、あえて法で保護する必要までないケースも多いと思われる（零細企業の不祥事を大企業が行政に通報するケースなど）ため、まずは労働関係類似の力関係が存在するケースに限って対象とするのが妥当で

---

#### 24 ○私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和二十二年法律第五十四号）

第一九条 事業者は、不公正な取引方法を用いてはならない。

#### 25 ○下請代金支払遅延等防止法（昭和三十一年法律第二百十号）

第四条 親事業者は、下請事業者に対し製造委託等をした場合は、次の各号（役務提供委託をした場合にあつては、第一号及び第四号を除く。）に掲げる行為をしてはならない。

一～六（略）

七 親事業者が第一号若しくは第二号に掲げる行為をしている場合若しくは第三号から前号までに掲げる行為をした場合又は親事業者について次項各号の一に該当する事実があると認められる場合に下請事業者が公正取引委員会又は中小企業庁長官に対しその事実を知らせたことを理由として、取引の数量を減じ、取引を停止し、その他不利益な取扱いをすること。

2（略）

#### 26 ○消費税の円滑かつ適正な転嫁の確保のための消費税の転嫁を阻害する行為の是正等に関する特別措置法（平成二十五年法律第四十一号）

第三条 特定事業者は、平成二十六年四月一日以後に特定供給事業者から受ける商品又は役務の供給に関して、次に掲げる行為をしてはならない。

一～三（略）

四 前三号に掲げる行為があるとして特定供給事業者が公正取引委員会、主務大臣又は中小企業庁長官に対しその事実を知らせたことを理由として、取引の数量を減じ、取引を停止し、その他不利益な取扱いをすること。

#### 27 ○東京地裁平成24年1月30日

持ち帰り弁当販売事業を営むフランチャイズチェーンのサブフランチャイザーであるXが、マスターフランチャイザーであるYからフランチャイズ契約の更新を拒絶されたため、債務不履行又は不法行為に基づく損害賠償を請求した事案である。裁判所は、Xに、フランチャイズ契約が契約期間が満了しても、更新されて継続すると期待する合理的な理由があり、このような期待は法的に保護されるため、Yは、やむを得ない事由がない限り、更新を拒絶することは許されないとして、Xの請求を一部認容した（なお、控訴審（東京高判平成25年6月27日）では更新拒絶が適法とされているが、控訴審も「更新拒絶が有効なものとなるためには、信義則上もこれを相当と判断するに足りる正当事由の存在を要するものと解するべき」という判断枠組み自体は維持している）。

ある。

- どのような取引を対象とし、どのような不利益取扱いから保護を行うのかを明確にしなければ、通報が濫用され、通常の事業活動に支障を来たすおそれがある。

#### イ 保護すべき対象範囲を限定することに慎重な立場からの主な意見

- この問題は、不合理な契約破棄の中に公益通報を理由とする破棄を入れるかどうかの問題であり、力関係があつて、立場の弱い事業者の通報だけを保護すべきという理論を立てる必要はない。

#### ウ その他の意見

- 保護すべき対象範囲について具体的に規定するのではなく、抽象的な文言で規定をすることが考えられるのではないか。

#### (参考)

- 事業者間の取引上の地位の格差を規定する例として、独占禁止法第2条第9項第5号<sup>28</sup>（「自己の取引上の地位が相手方に優越している」と規定）、下請代金支払遅延防止法第2条第7項第8項<sup>29</sup>（資本金の額によって親事業者と下請事業者に分類）がある。
- 日本取引所自主規制法人が平成30年2月21日に策定した「『上場会社における

---

<sup>28</sup> ○私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和二十二年法律第五十四号）

第二条（略）

2～8（略）

9 この法律において「不公正な取引方法」とは、次の各号のいずれかに該当する行為をいう。

一～四（略）

五 自己の取引上の地位が相手方に優越していることを利用して、正常な商慣習に照らして不当に、次のいずれかに該当する行為をすること。

イ 継続して取引する相手方（新たに継続して取引しようとする相手方を含む。ロにおいて同じ。）に対して、当該取引に係る商品又は役務以外の商品又は役務を購入させること。

ロ～ハ（略）

六（略）

<sup>29</sup> ○下請代金支払遅延等防止法（昭和三十一年法律第二百十号）

第二条（略）

2～6（略）

7 この法律で「親事業者」とは、次の各号のいずれかに該当する者をいう。

一 資本金の額又は出資の総額が三億円を超える法人たる事業者（・・・（中略）・・・）であつて、個人又は資本金の額若しくは出資の総額が三億円以下の法人たる事業者に対し製造委託等（・・・（中略）・・・）をするもの

二～四（略）

8 この法律で「下請事業者」とは、次の各号のいずれかに該当する者をいう。

一 個人又は資本金の額若しくは出資の総額が三億円以下の法人たる事業者であつて、前項第一号に規定する親事業者から製造委託等を受けるもの

二～四（略）

9～10（略）

不祥事予防のプリンシプル』(案)」(第10回専門調査会「資料5」)の原則5-1では、不祥事は、グループ会社で発生したものも含め、企業価値に甚大な影響を及ぼすことから、子会社・孫会社等をカバーするレポーティング・ラインや指揮命令系統が確実に機能し、監査機能が発揮される体制を、本プリンシプルを踏まえ適切に構築することが重要であるとしている。

#### (4) その他の者を通報者の範囲に含めることについて

##### ア 積極的な立場からの主な意見

- 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(フリーランス等の個人事業主や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。
- 公益通報の範囲について、一定の要件を満たすグループ会社に関する通報も検討の内容に入れていただきたい。
- 不正行為を行っている事業者の取引先事業者の従業員が通報を行った場合、現行法においても、事業者間に継続的な取引がある場合(法第2条第1項第3号<sup>30</sup>)には、当該従業員は、所属する事業者による不利益取扱いから保護されるものの、このような場合以外についても、保護を検討することが必要である。
- 労働者の家族が事業者の不正行為を知り得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。
- 「何人も」と規定する方法も、選択肢として排除すべきではない。保護対象に入れられるものはできるだけ入れていくことも一つの方向であるが、そうすると、ここに挙げた者以外は保護されないと解されるリスクが高まるのではないか。

##### イ 慎重な立場からの主な意見

- 労働組合法では対象とされるものの、労働契約法では対象とされない者に対し、仮に労働契約法と同様の要件で契約の存続という効果を与えるとすると、一般法を超える効果を与えることになる。
- 法は、行政手続法と異なり、通報者を事業者による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。
- 公益通報をしたことを理由とする不利益取扱いを禁止する法の趣旨からすれば、不

<sup>30</sup> ○公益通報者保護法(平成十六年法律第二百二十二号)〈下線は引用者〉

第2条 この法律において「公益通報」とは、労働者・・(中略)・・が、・・(中略)・・その労務提供先(次のいずれかに掲げる事業者・・(中略)・・)・・(中略)・・について通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしている旨を、当該労務提供先若しくは・・(中略)・・に通報することをいう。

一 当該労働者を自ら使用する事業者(次号に掲げる事業者を除く。)

二 当該労働者が派遣労働者・・(中略)・・である場合において、当該派遣労働者に係る労働者派遣・・(中略)・・の役務の提供を受ける事業者

三 前二号に掲げる事業者が他の事業者との請負契約その他の契約に基づいて事業を行う場合において、当該労働者が当該事業に従事するときにおける当該他の事業者

利益取扱いを受ける可能性がない者まで通報者の範囲に含める必要はない。

(参考)

- 不利益取扱いからの保護の対象として「何人も」と規定する類例として、運輸安全委員会設置法第 30 条<sup>31</sup>、消費者安全法第 37 条<sup>32</sup>がある。

## 2. 通報が行政機関の調査措置義務等の対象となる通報者の範囲を広げることの是非

(主な意見)

- 行政手続法第 36 条の 3<sup>33</sup>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。
- 不利益取扱いの問題と切り離して、通報者の秘密を守るという点では通報者の範囲に含めることも考えられるのではないか。
- 法第 10 条に規定する行政機関による調査措置の義務に関しては、行政機関に通報した通報者を保護する要件と分けて考えることができるのではないか。

(参考)

- 不利益取扱いからの保護についてはその対象となる通報者の範囲を限定列挙する一方、法第 10 条に規定する行政機関による調査措置義務や通報の秘密保持については、通報者の範囲を限定しないことも考えられる。
- 通報を受けた行政機関が調査措置義務を負う場合の、通報者の範囲について「何人も」と規定する類例として、前掲行政手続法第 36 条の 3 のほか、特定商取引法第 60 条<sup>34</sup>、食品表示法第 12 条<sup>35</sup>、J A S 法第 21 条<sup>36</sup>等がある。

### <sup>31</sup> ○運輸安全委員会設置法（昭和四十八年法律第百十三号）

第三十条 何人も、第十八条第二項若しくは第三項又は第二十二条第二項若しくは第四項の規定による処分に応ずる行為をしたことを理由として、解雇その他の不利益な取扱いを受けない。

### <sup>32</sup> ○消費者安全法（平成二十一年法律第五十号）

第三十七条 何人も、第二十三条第二項若しくは第三項若しくは第二十七条第二項若しくは第四項の規定による処分に応ずる行為をしたこと又は第二十八条第一項の規定による申出をしたことを理由として、解雇その他の不利益な取扱いを受けない。

### <sup>33</sup> ○行政手続法（平成五年法律第八十八号）

第三十六条の三 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。）がされていないと認料するときは、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つたときは、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。

### <sup>34</sup> ○特定商取引法（昭和五十一年法律第五十七号）

第六十条 何人も、特定商取引の公正及び購入者等の利益が害されるおそれがあると認めるときは、主務大臣に対し、その旨を申し出て、適当な措置をとるべきことを求めることができる。

2 主務大臣は、前項の規定による申出があつたときは、必要な調査を行い、その申出の内容が事実であると認めるときは、この法律に基づく措置その他適当な措置をとらなければならない。

### <sup>35</sup> ○食品表示法（平成二十五年法律第七十号）

---

第十二条 何人も、販売の用に供する食品（酒類を除く。以下この項において同じ。）に関する表示が適正でないため一般消費者の利益が害されていると認めるときは、内閣府令・農林水産省令で定める手続に従い、その旨を内閣総理大臣又は農林水産大臣（当該食品に関する表示が適正でないことが第六条第一項の内閣府令・農林水産省令で定める表示事項又は遵守事項のみに係るものである場合にあつては、内閣総理大臣）に申し出て適切な措置をとるべきことを求めることができる。

2 （略）

3 内閣総理大臣、農林水産大臣又は財務大臣は、前二項の規定による申出があつた場合には、必要な調査を行い、その申出の内容が事実であると認めるときは、第四条又は第六条の規定による措置その他の適切な措置をとらなければならない。

**36 ○農林物資の規格化等に関する法律（昭和二十五年法律第百七十五号）**

第二十一条 何人も、次に掲げる場合には、農林水産省令で定める手続に従い、その旨を農林水産大臣に申し出て適切な措置をとるべきことを求めることができる。

(略) 2 農林水産大臣は、前項の規定による申出があつたときは、必要な調査を行い、その申出の内容が事実であると認めるときは、第十九条の二（第十九条の六第三項において準用する場合を含む。）、第十九条の十五及び第十九条の十六に規定する措置その他の適切な措置をとらなければならない。