

## 外部通報の保護要件等について

平成 30 年 4 月 18 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（平成十六年法律第百二十二号）＜下線は引用者＞

（解雇の無効）

第三条 公益通報者が次の各号に掲げる場合においてそれぞれ当該各号に定める 公益通報をしたことを理由として 前条第一項第一号に掲げる事業者が行った解雇は、無効とする。

- 一 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると思料する場合 当該労務提供先等に対する公益通報
- 二 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると 信ずるに足りる相当の理由がある場合 当該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
- 三 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由があり、かつ、次のいずれかに該当する場合 その者に対し当該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
- イ 前二号に定める公益通報をすれば解雇その他 不利益な取扱いを受けると信ずるに足りる相当の理由がある場合
- ロ 第一号に定める公益通報をすれば当該通報対象事実に係る 証拠が隠滅され、偽造され、又は変造されるおそれがある と信ずるに足りる相当の理由がある場合
- ハ 労務提供先から前二号に定める 公益通報をしないことを正当な理由がなくて要求された場合
- ニ 書面（電子的方式、磁気的方式その他の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録を含む。第九条において同じ。）により第一号に定める 公益通報をした日から二十日を経過しても、当該通報対象事実について、当該労務提供先等から 調査を行う旨の通知がない場合 又は当該労務提供先等が 正当な理由がなくて調査を行わない場合
- ホ 個人の生命又は身体に危害 が発生し、又は発生する急迫した危険がある と信ずるに足りる相当の理由がある場合

- 現行の公益通報者保護法（以下「法」という）は、処分又は勧告等をする 権限を有する行政機関への通報（以下「2号通報」という）は、「通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由がある場合」に保護される、と定めている。

- 通報対象事実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への通報（以下「3号通報」という）については、通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由（以下「真実相当性」という）のほかに、法3条3号イ～ホに列挙されている事由<sup>1</sup>（以下「特定事由」という）のいずれかに該当する場合に保護されると定めている。
- また、現行法では、「通報」を理由とした解雇その他の不利益取扱いは禁止されているものの、通報内容の裏付けや、通報の真実相当性の立証をするための「資料の収集行為」を理由とした不利益取扱いは禁止されていない（一般法理で保護される可能性はある）。

## 2. 立法時における考え方

### (1) 真実相当性について<sup>2</sup>

- 労務提供先等への公益通報（以下「1号通報」という）の場合と異なり、事業者外部への公益通報については、真実でない通報等によって労務提供先や従業員等の正当な利益が不当に害される可能性がある。これを避けるため、事業者外部への公益通報については、単なる憶測や伝聞等ではなく、通報内容を裏付ける内部資料等がある場合や関係者による信用性の高い供述がある場合など、相当の根拠が必要であるとされた。

### (2) 特定事由について<sup>3</sup>

- 労働者である公益通報者が 使用者に対して負う誠実義務との関係上、公益通報者は使用者の利益と密接に関わる 労務提供先の利益を不当に侵害しないよう配慮して行動する必要がある。
- 他方、労務提供先等（事業者内部）や権限を有する行政機関に 公益通報をすれば公益通報者が不当に解雇等の 不利益な取扱いを受けるおそれがある場合や 労務提供先等（事業者内部）に 公益通報をしても犯罪行為等の是正が期待し得ない場合には、誠実義務を履行することを要求しつつ犯罪行為等を是正することは困難と考えられる。
- 個人の 生命・身体に 危害が発生する 急迫した危険がある場合には、速やかに当該危険を排除する必要性が高い。
- 一般的な保護要件（包括条項）については、これが設けられると、個別の通報が保護されるのか否かについての予見可能性を害し、いたずらに紛争を惹起するおそれがあり、通報者の不利益となりかねないため、設けられなかった。

<sup>1</sup> 通報に対する不利益取扱い・証拠隠滅等の発生について信ずるに足りる相当の理由等や個人の生命又は身体に対する危害又は急迫した危険について信ずるに足りる相当の理由

<sup>2</sup> 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）逐条解説 105 頁

<sup>3</sup> 逐条解説 105 頁、111 頁、113～114 頁

- 事業者外部への通報のうち、2号通報は、法の適正な執行のために制度上当然に予定されているものであり、例外的な場合に限って保護されることとするのは適切でないと考えられたことから、3号通報よりも保護要件を緩和することとされた。

### (3) 裏付資料の収集等の責任について

- 当該 責任の減免は、諸般の事情の総合考慮に基づくもので、法で一律に定めるのは適当でないとされた<sup>4</sup>。

### (4) 法制定後の見直しについて

- 衆・参内閣委員会における附帯決議<sup>5</sup>では、法附則第2条の規定に基づく 本法の見直しに際して、外部通報の要件の再検討を含めて行うことが求められた。

## 3. 立法後に明らかとなった課題

### (1) 事業者外部への通報により不正が明らかになった事案の存在

- 大企業における不正会計や、医薬品が国の承認と異なる製造方法で製造されていたことなど、行政機関に通報がされることで問題が発覚した事案がみられる（参考資料1 1. (1) 参照）。
- 報道機関への通報等によって、事業者の不正が発覚した事案もみられる（参考資料1 1. (2) 参照）。

### (2) 事業者内部への通報が機能しなかったと考えられる事案の存在

- 組織ぐるみで不正が行われている、不正行為の隠蔽が行われているなど、事業者内部への通報を通じた不正の是正が困難と考えられる事案がみられる（参考資料1 2. (1) (2) 参照）。
- 事業者内部での是正を期待して、事業者内部に通報をしたところ、不利益取扱いを受けた事案もみられる（参考資料1 2. (3) 参照）。

### (3) 通報のための資料の収集行為を理由とした責任追及が行われた事案<sup>6</sup>の存在

- 通報を裏付けるために、内部資料を収集して通報を行ったところ、違法に解雇をさ

<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30～32頁

<sup>5</sup> ○平成16年5月21日衆議院内閣委員会附帯決議

一～八 (略)

九 附則第二条の規定に基づく本法の見直しは、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。

○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>6</sup> いずれの事案においても当該責任追及は認められなかった。

れたり、仕事を外されたりした事案がみられる（参考資料1 3. 参照）。

**（4）真実性、真実相当性を欠く通報によって事業者に損害が生じた事案の存在**

- 事実に反する通報がなされたことによって、事業者に名誉毀損、信用毀損、取引先との取引停止等の損害が生じた事案もみられる（参考資料1 4. 参照）

**（5）通報のために内部資料を持ち出した等の主張が認められなかった事案の存在**

- 内部資料の持出し等は不正行為の通報のためであるから、当該持出し等は正当化されるとの主張が通報者からなされたが、不正行為とは無関係の情報へのアクセスが多数見られること等から、通報者の上記主張が認められなかった事案も見られる（参考資料1 5. 参照）

**（6）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**

- 内部へ通報をしたところ、是正されなかった等として、外部に通報をしたい等の相談があった（参考資料1 6.（1）参照）。
- 行政機関に通報をしたところ、確たる証拠がないと調査ができないとして、調査がされなかった等の相談があった（参考資料1 6.（2）参照）。
- 通報のための資料の収集行為に関しては、行政機関に通報したところ証拠を求められた、証拠を確保したいが違法であるかどうか不安である等の相談があった（参考資料1 6.（3）参照）。

**（7）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>7</sup>においては、以下のような指摘がなされている。

- 内部へ通報することについて、誰が通報したかわかってしまう、不利益取扱いがされる懸念がある、社長に握りつぶされてしまう等の懸念を示す意見がみられた（参考資料1 7.（1）参照）。
- 行政機関への通報については、行政機関の職員が適切に対応してくれない等の不満を示す意見がみられた（参考資料1 7.（2）参照）。
- 外部通報の真実相当性や3号通報の特定事由該当性の要件については、このような要件があるため、通報を思いとどまる者がいるとの指摘がされている（参考資料1 7.（3）（4）8. 参照）。
- 通報のための資料の収集については、資料収集等について責任を問われるおそれがあるため、通報に消極的にならざるを得ない、通報しても、通報内容について証拠を提出しなければ、なかなか通報先は調査等を実施しないとの指摘がみられた（参

---

<sup>7</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。

考資料1 7. (5) 参照)。

- 事業者からは、安易に免責を認めれば、軽率な通報行為が増えるおそれがある、マスコミ等外部への通報は相応に厳しい方が適切である等の意見があった(参考資料1 7. (6) 参照)。

#### 4. ガイドラインによる措置

- 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>8</sup>、地方公共団体向けガイドライン<sup>9</sup>においては、通報への対応に関して、
  - ① 通報者の供述のみによっても真実相当性が認められ得ることを示す など、柔軟かつ適切に通報に対応すること
  - ② 真実相当性の有無が直ちに明らかでない場合であっても、個人の利益に重大な影響を及ぼす可能性が認められるときには、柔軟かつ適切に通報に対応することを規定している (第10回専門調査会「参考資料1」参照)。
- もっとも、同ガイドラインは、通報を受けた行政機関が必要な調査等を行う際の真実相当性等の判断について指針を示したものとどまる。

※裏付資料の収集等に関しては特に規定はない。

---

<sup>8</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) 3. (1) ⑥

<sup>9</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) 3. (1) ⑥

## 第2 本論点に関するこれまでの主な議論の整理<sup>10</sup>

### 1. 2号通報の保護要件（真実相当性）について

#### （1）真実相当性の要件を緩和することの是非について

##### ア 積極的な立場からの主な意見

- 組織において不正が常態化している場合や、経営陣が絡んだ案件などについては、内部通報が極めて困難であることや、匿名性を維持したい場合もあることから、通報者にとっては、行政機関も含めて外部の方が通報しやすい場合もある。
- 行政機関への通報は、監督権限がある行政機関に情報提供する行為にすぎず、通報を受ける職員も守秘義務を負うため、情報が公表されることを前提としていない。そのため、不特定多数人に情報が公表される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ない。
- 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。
- 多くの情報が行政機関に集まるようになれば、行政機関としてもより確度の高い情報に基づいて調査を行うことができるようになるため、風評被害のおそれは少ない。
- 制度間競争とは、最近、行政法学でよく使われる用語。利用する制度の選択肢があって、あまり実効性のないものはそもそも利用されなくなって、他の方に行ってしまうので、それは困るということになると、当然そちらを充実させようという意味でインセンティブが働くことになる。こういう観点からすると、外部通報の要件をもう少し緩和できないか。
- 真実相当性の立証のためには十分な証拠を収集しておく必要があるが、証拠収集行為は事業者の内部規程等に抵触しかねないため、通報者にとって、真実相当性の要件は通報をためらう大きな理由となっている。

##### イ 慎重な立場からの主な意見

- 真実相当性の要件が緩和された場合、「通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信じるに足る相当の理由」がない情報が安易に行政機関に対して通報されることが懸念される。こうした通報が増加した場合、行政機関の負担が大きくなることに加え、行政機関が報告徴求や立入検査を実施すれば、それらに応じる事業者の負担も大きくなり、また、調査をされることによる風評被害も生じ得る。
- 供述だけでも真実相当性が認められる場合もあり、真実相当性の要件は必ずしも厳格なものではない。

<sup>10</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。

(参考)

- 訴訟においては、通報者が録画や録音テープを証拠として確保していたものの、真実相当性の立証に至らなかった事案や、通報者の主張する通報内容がなかったとする事業者側の調査報告書を弾劾する公認会計士作成の意見書が提出されたものの、真実相当性の立証に至らなかった事案が存在する<sup>11</sup>。
- 他方、真実相当性の認定について、比較的緩やかに行われたと考えられる裁判例も存在する<sup>12</sup>。
- 保護の要件に関するものではないが、行政手続法第36条の3<sup>13</sup>は、行政通報に

<sup>11</sup> ○大阪地判平成17年4月27日(労判897号26頁)

労働者が、勤務先の動物園で飼育されていた動物の死因が、当該動物園の調教方法であること(ただし、通報者は、単に調教方法に問題があったことにとどまると主張。)について、テレビ局のインタビューに答えて放映されたところ、解雇された事案。労働者は、調教の状況を撮影したビデオテープや、調教が死因の可能性のある旨の大学教授による意見書を保有していたが、調教から死亡まで8ヶ月の期間が空いていること、意見書もあくまで調教が死因の可能性となっていることを指摘するものにすぎないとし、調教が動物の死亡の一因になっていると直ちに推認することはできないとして、真実相当性がないとされた。

○東京高判平成29年7月13日(原審：静岡地裁平成29年1月20日労判1155号77頁)

労働者による通報を妨げるため、勤務先の職員や理事等が、暴力団と繋がりがある等として脅迫したことが、強要罪に当たるとして、労働者が検察庁に対して告訴を行ったところ、懲戒解雇された事案。労働者は、職員から暴力団と知り合いがいる等の脅迫的な言辞があった場面について録音テープを保有していたが、裁判所は、告訴の重要な部分について真実性及び真実相当性がないとして、懲戒事由があるとした(懲戒処分相当性がないとして懲戒解雇は無効とされた)。

○東京高判平成28年8月24日(原審：東京地判平成28年1月14日)

労働者が、勤務先の海外関係会社において不適切な会計処理が行われていること、勤務先が独占禁止法違反行為を行っていること、勤務先の海外事業においてマネー・ロンダリングの犯罪要件が構成されていったこと等の事実について、勤務先の顧問(被通報者の社長・会長歴任者)に情報提供したところ、降格及び出向命令を受けた事案。

通報内容に関する証拠資料として、①市況に関する報道内容、被通報者の製品・原材料の価格等についての資料(被通報者の公表した利益見込みが客観的に過大であったことが示し得るにとどまるとされた。)、②被通報者に不正、事実の隠蔽、意図的な決算操作と考えられる事情等は確認されなかったとする調査報告書の信用性を弾劾する公認会計士作成の意見書等が存在したが、裁判所は、真実相当性がないとして、降格を有効とした(結論として、出向命令については無効とした。)

＜なお、上記の裁判例は、いずれも公益通報者保護法における真実相当性ではなく、通報者の保護に関する判例法理における真実相当性に関して判断したものである。＞

<sup>12</sup> ○東京地判平成27年1月14日(労経速2242号3頁)

労働者が、勤務先の店舗における不衛生な状況を、具体的事実を摘示して保健所に通報したところ、解雇された事案。立入検査の結果、通報者が摘示した事実の存在が認められず、通報内容に関する証拠資料として労働者本人の供述証拠があるほか、通報から1年以内に当該事業者の従業員に対する保健所の講習会が開かれていること等の事情があるにすぎなかったが、裁判所は、食品衛生に対する意識が低い点が通報の根幹部分であると評価した上で、その点について、全く虚偽と言い切れるか疑問であるとし、また、少なくとも真実相当性は認められるとした。

＜なお、上記の裁判例も、脚注11の裁判例と同じく、公益通報者保護法における真実相当性ではなく、通報者の保護に関する判例法理における真実相当性に関して判断したものである。＞

<sup>13</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。)がされていないと思量するときは、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

対する行政の調査措置義務の要件として、通報内容の真実性や真実相当性を求めている。

- サパン第2法（フランス。2016年制定）では、行政機関等への通報の保護要件として内部通報の前置（上司等への通報後相当期間経過後に行政機関等への通報が可能になる）が原則となっており、真実相当性は保護要件にはなっていない（参考資料1 12.（1）参照）。
- イギリスの公益開示法では、2号通報に相当する通報の保護要件の一つとして、通報者が開示される情報とそれに含まれる主張が本質的に真実であることを合理的に信じていることを設けている（参考資料1 12.（2）参照）。

## （2）仮に要件を緩和とした場合の、新たな要件について

### （主な意見）

- 行政通報の要件としては、「思料する」という要件でいい。そもそも思料すればどのような通報であっても許されるわけではなく、その他の公益通報者保護法の要件を満たすことが必要である。
- 行政手続法の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いない。このような規定の仕方は非常に参考になるのではないか。
- 通報対象事実をしていることを疑わせる事実がある場合とすることが考えられる。例えば、取締役の監視義務との関係でいうと、法令違反について差し挟むべき事情がある場合は、取締役が調査する必要があるため、このような要件で十分なのではないか。
- 通報対象事実が差し迫っている場合とすることが考えられる。例えば、児童虐待の場合も、「児童虐待を受けたと思われる」としている。
- 内部通報を行えば不利益取扱いを受けるおそれがある場合等の、3号通報の特定事由のうちいずれかに該当する場合には、真実相当性の要件を不要とすることが考えられるのではないか。

### （参考）

- 他人の犯罪行為の疑いを警察へ通報したことについて、通報の内容、方法の相当性を基準に当該通報者の民事責任を判断した裁判例や、刑事告発について、犯罪の嫌疑をかけることを相当とする客観的証拠を確認したか否かを基準に当該告発者の民事責任を判断した裁判例、弁護士懲戒請求について、弁護士懲戒請求制度の趣旨目的に照らし相当性を欠くか否かを基準に当該懲戒請求をした者の民事責任を判断した裁判例など、真実相当性とは別の判断基準で通報者の民事責

---

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。

任を判断したと考えられる裁判例も存在する（参考資料1 9. 参照）。

- 懲戒処分の有効性に関して判断した裁判例には、実質的に真実相当性に関する立証責任を事業者側に負担させているものも存在する（参考資料1 9. 参照）。

## 2. 3号通報の保護要件（真実相当性）について

### （1）真実相当性の要件を緩和することの是非について

#### ア 積極的な立場からの主な意見

- 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いる。
- 自らを様々なリスクにさらすことになる公益通報を行うに当たって、いい加減な気持ちで通報する人が多いか疑問。
- 制度間競争の観点からすると、外部通報の要件をもう少し緩和できないか。

#### イ 慎重な立場からの主な意見

- 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、事業者が倒産に至ることもある。近年においてはインターネットを介して情報が瞬時に拡散することを踏まえると、通報内容が虚偽であったり、結果として事実無根であったりしたとしても、報道がなされることによって、企業に深刻な被害（風評被害）をもたらすことは十分考えられる。
- 3号通報に関しては、3号通報の受け手が様々であり、受け手が行政機関の職員のように守秘義務を負っていない上、そのまま外部に公表される可能性も高い。
- 裁判所は、真実ではない情報を行政機関以外の事業者外部に開示した場合の責任について、厳しい判断をしている。

#### （参考）

- サパン第2法（フランス。2016年制定）では、行政機関等以外の事業者外部への通報の保護要件として内部通報及び行政機関等への通報の前置（①上司等への通報後②相当期間経過後に行政機関等への通報が可能になり、さらに③当該行政機関等が3ヶ月以内に対処しなければ、公表が可能になる。）が原則となっており、真実相当性は保護要件にはなっていない（参考資料1 12.（1）参照）。
- イギリスの公益開示法では、3号通報に相当する通報の保護要件の一つとして、通報者が開示される情報とそれに含まれる主張が本質的に真実であることを合理的に信じていることを設けている（参考資料1 12.（2）参照）。

### （2）仮に要件を緩和とした場合の、新たな要件について

前掲1.（2）参照

### 3. 3号通報の保護要件（特定事由）について

#### (1) 特定事由の要件を緩和することの是非について

##### ア 積極的な立場からの主な意見

- 行政機関に通報しても、適切に調査等の対応がされない場合があり、このような場合は行政機関以外の外部に通報する必要性がある。
- 現行の法第3条第3号イからホまでの事由は立証のハードルが高い。
- 名誉毀損の裁判では、真実相当性があれば保護されており、特定事由は保護のための要件となっていないことと比較して、過重な要件である。
- 特定事由を拡充することで1号通報の活性化が期待できる。

##### イ 慎重な立場からの主な意見

- 公益通報者は、誠実義務との関係で労務提供先の利益を不当に侵害しないよう行動する必要がある。
- 現行の特定事由の一つ一つの立証は、それほど無理な条件ではなく、実際には重い負担ではない。

#### (2) 仮に要件を緩和とした場合の、新たな要件について

##### (主な意見)

- 内部通報制度をきちんと作っている会社は内部通報に誘引され、そうでない会社については外部への保護が尽くされる方向性で考えるべきであり、社内で内部通報制度を整えていないことを特定事由該当性の一つに入れることが考えられる。
- 既に犯罪が発生してしまった場合については、内部に通報することを要求するのは無理があり、企業の外部に通報したとしても、企業の利益を不当に侵害したことにはならないことから、特定事由に加えるべきではないか。
- 内部による是正が期待できないということを一一般条項的な事由として特定事由に加えることが考えられる。
- 財産的な被害があり、それが重大な場合には、外部通報できるとすべきではないか。
- この要件について、行政に通報して行政が一定期間内に対応してくれないケースを書き加えるべきではないか。

##### (参考)

- 裁判例においては、行政機関以外の事業者外部への通報等に関する責任の判断に当たって、内部での是正の可能性を考慮要素の一つにしているのがみられる（参考資料1 10. 参照）。
- イギリスの公益開示法では、特定事由に相当する要件として、  
①使用者又は行政機関に対して通報を行った場合、使用者によって不利益な取扱いを受けると当該労働者が開示時において合理的に信じていること  
②使用者に対して通報した場合、通報内容に関する証拠隠蔽等がなされる可能性が

- 高いと当該労働者が合理的に信じていること
- ③以前に当該労働者が本質的に同様な情報を使用者又は行政機関に対して通報したことがあること
- のいずれかを満たすことを保護要件としている（参考資料1 12.（2）参照）。

#### 4. 裏付資料の収集等を理由とした不利益取扱いからの保護

##### （1）不利益取扱いから保護することの是非

###### ア 積極的な立場からの主な意見

- 何らの裏付けなく通報しても、通報の受け手を調査・是正措置に着手させることは難しい。
- 外部通報の場合、裏付資料がないと、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を抱える。
- 現行法の体制上、司法機関も、捜査機関も、監督官庁としての行政機関の場合も、「証拠」を求めており、公益通報をしようとした場合、必ず、証拠を持ってきてくださいと言われる。

###### イ 慎重な立場からの主な意見

- 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訳ではなく、一律に減免を認めるべきではない。
- 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。
- 企業秘密や顧客情報を含む内部資料の持出しを助長し、場合によっては、企業秘密の漏えい等による損害の発生も想定される。

###### （参考）

- 裁判例に照らすと、通報内容の真実相当性や通報に対する不利益取扱い・証拠隠滅等発生、個人の生命又は身体に対する危害又は急迫した危険について信ずるに足りる相当の理由は、それを裏付ける客観的な証拠や関係者の証言等がなくとも認められる可能性はあるが、一般的には、裏付資料があった方がより認められやすくなると考えられる。
- 他方、裏付資料の収集等については、当該資料が労務提供先の内部資料、秘密資料等である場合には、労務提供先に対する誠実義務、守秘義務や、就業規則等による規制に違反する可能性がある。

##### （2）仮に不利益取扱いから保護するとした場合の要件について

###### （主な意見）

- 切迫性があり、真実相当性に関連する資料であること、主観的に、公益通報の目

的に収集していることなどの、絞りが必要である。

- 通報と持ち出す資料の関連性の問題について、現実には厳密に必要かどうかというのは持ち出す時点では分からないため、持ち出すときに必要と信じたことに相当な理由があるという形で規定することが考えられる。
- 収集の手段については、社会通念上相当という要件を法律で規定し、具体的な判断基準は、裁判例の積み重ねに委ねることでいいのではないか。
- 目的外使用の点については、企業側からすると非常に気に掛かるところであり、収集した資料を目的外に使用した場合は保護されないというルールを明確にする必要はある。
- 持ち出した資料により、被通報者以外の第三者に損害を与えた場合にも保護されないとすべき。

#### (参考)

- 個人情報保護法においては、個人情報の取得に関し、不正の手段による取得が禁止されているほか（同法第17条第1項）、人種、信条、社会的身分、病歴、犯罪の経歴、犯罪により害を被った事実等の要配慮個人情報の取得に関しては、原則禁止とし、本人の事前の同意や公益上の理由がある場合等において例外が認められている<sup>14</sup>。
- 資料の収集を理由とする不利益取扱いが行われた事案において、裁判所では、資料収集の目的（通報のためか）、収集手段の相当性、収集した資料と通報内容との関連性、事業者に与える損害の程度（収集した資料の財産的価値、収集行為自体から実際に生じた損害の程度）等の要素を考慮して、不利益取扱いの適法性を判断している（参考資料1 11. 参照）。
- 不利益取扱いの禁止といった民事責任だけではなく、窃盗罪等の刑事責任を免責するという議論も考えられるが、消費者庁の検討会では、検察官の訴追裁量が及ぶ等

#### <sup>14</sup> ○個人情報保護法（平成十五年法律第五十七号）

第十七条 個人情報取扱事業者は、偽りその他不正の手段により個人情報を取得してはならない。

2 個人情報取扱事業者は、次に掲げる場合を除くほか、あらかじめ本人の同意を得ないで、要配慮個人情報を取得してはならない。

一 法令に基づく場合

二 人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき。

三 公衆衛生の向上又は児童の健全な育成の推進のために特に必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき。

四 国の機関若しくは地方公共団体又はその委託を受けた者が法令の定める事務を遂行することに対して協力する必要がある場合であって、本人の同意を得ることにより当該事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるとき。

五 当該要配慮個人情報が、本人、国の機関、地方公共団体、第七十六条第一項各号に掲げる者その他個人情報保護委員会規則で定める者により公開されている場合

六 その他前各号に掲げる場合に準ずるものとして政令で定める場合

の理由から、慎重に検討するものとされた<sup>15</sup>。

- サパン第2法（フランス。2016年制定）では、通報の際の秘密漏えいに関して、一定の場合について刑法上の責任を負わない旨の規定を置いている（参考資料1 12.（1）参照）。
- イギリスの公益開示法においては、裏付資料の収集等に関しては特に規定はない。

以上

---

<sup>15</sup> 「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」（平成28年12月 消費者庁）138頁