

【平成15年意見書】

2003年（平成15年）8月5日

「21世紀型の消費者政策の在り方について」（平成15年5月）における
「第4節 公益通報者保護制度の整備」に対する意見書

大阪弁護士会

会長 高階 貞 男

昨今、わが国では企業利益を追求するあまり、安全対策を軽視し、適法性を無視して事業を行った結果、人の生命、身体、財産に対する深刻かつ大量の被害が発生する事例が頻発している。製品、サービスの安全性をめぐる事件、取引被害の事件のいずれにおいても同様である。

近時こうした事業者内部での違法行為等は、事業者内部の従業員等や事業者と取引のある者からの公益を目的とした内部情報の通報（いわゆる公益通報）を契機に発覚している。いまや、人の生命、身体、財産を脅かす事件や環境破壊、消費者利益や人の生命・身体・財産にかかわる国民生活上の利益（以下まとめて「消費者利益等」という。）に関する違法行為等が明らかになる過程で公益通報が関係しないものは皆無といっても過言ではない。こうした公益通報は、生命、身体、財産に対する危険を除去し、違法・不正行為の是正に繋がるもので、その公益性に鑑み、正当な行為として評価されるべきと考えられる。しかし他方で、民間の通報者支援団体には、これら通報者から、企業による違法行為などが真実と考えられる相当な理由があるにもかかわらず、外部通報したために職場で不利益な取り扱いを受けているとの相談が多数寄せられている。

公益通報者保護制度は、アメリカ、イギリス、オーストラリア、ニュージーランド、南アフリカ等において既に導入され、定着している。わが国においても、事業者外部から消費者が入手しにくい情報の公開を推進し、安全で公正な社会、環境に配慮した社会を築くうえで、人の生命、身体、財産や環境、消費者利益等に関わる分野につき公益通報者保護制度を導入し実施することは極めて意義深いことである。

こうした中、国民生活審議会消費者政策部会は、平成15年5月、報告書「21世紀型の消費者政策の在り方について」（以下「報告書」という。）の「第4節 公益通報者保護制度の整備」において、わが国における公益通報者保護制度の整備の必要性とその具体案を発表した。

しかしながら、今回の報告書が提言する公益通報者保護制度の内容は、公益通報を現在よりもむしろ制限するおそれが強いと懸念されるものとなっており、公益通報者の保護制度として極めて不十分なものと言わざるを得ない。以下報告書の論点にしたがって敷衍する。

第1 「1. 制度の目的・必要性」について

1. 報告書は、近年続発する企業不祥事をうけ、消費者利益等の擁護を図るため、公益通報者保護制度を整備する必要性があるとするものの、事業者のコンプライアンス

(法令遵守)への期待と、法令違反に対する行政の監視機能を強調するあまり、消費者利益を擁護するという目標達成の「手段」の一つに過ぎない事業者の法令遵守の確保や行政の監視機能の補完という効果にのみとられ、後述するように本制度により保護される公益通報の保護の範囲を極めて狭くしてしまうという重大な誤りを犯している。

事業者が消費者利益の擁護（事業者の消費者に対する安全な製品の供給、公正取引の実現、情報開示、損害賠償等）を凶ることは当然の責務であり、その実現のために、事業者が自主的取組をなすことは当然のこととして期待される。しかしながら、自主的取組を事業者外部から監視する実効的な仕組みが未だ構築されているとは言い難い現状において、努力義務に過ぎない事業者の自主的取組に消費者利益の擁護を委ねるだけでは、制度の実効性確保の点から大いに問題がある。

加えて、「消費者利益の擁護等を凶る」ためには、「事業者による法令遵守」すなわち「事業者による消費者利益に関する業法及び刑法の遵守」のみでは不十分であることの認識が必要である。コンプライアンス経営と称されるのも、本来「法令」さえ遵守すればよいというものではないという理解が広がってきている。

公益通報者保護制度の目的は消費者利益等の擁護にあり、その実効性確保の方策として、単に企業の自主的取組や努力義務に委ねるだけでなく、また、すべてに行政規制や刑事罰を課すのでもなく、従業員等や消費者などの関与を取り入れたしくみとして制度設計をしたうえで導入することが、行政規制中心から市場ルールを取り入れた新たな政策へと転換しようとする「21世紀型消費者政策」の方向性にも合致する。

しかしながら、報告書は逆に、規制行政と事業者の自主的取組に依存した従来型政策手法の範囲内でのみ労働者の関与を容認するという構造となっており、「21世紀型消費者政策のあり方」全体の方向性と矛盾している。

2. 本制度整備にあたり、「制度が悪用されることのないように配慮」するとの記述があるが、むしろ本制度が「公益通報を抑制することとならないように配慮」することが肝要である。確かに、専ら個人的利益を凶る目的によって通報を行った通報者は保護されるべきではないとの考え方もある。しかしながら、このような通報を排除できる仕組みとすることに配慮するあまり、本来必要な公益通報を封じることになっては、公益通報者保護制度を設けることの意義が失われることになる点にこそ留意すべきである。

3. なお、報告書は、「本制度の対象とならない通報については、一般法理に基づき、個々の事案ごとに、通報の公益性等に応じて通報者の保護が図られるべきであり、制度の導入により反対解釈がなされることがあってはならない。制度の実施にあたっては、この点について十分な周知を行うことが必要である」とする。

確かに、本制度の対象とならない通報について、通報者が保護を受ける余地がないという反対解釈が許されないことは言うまでもない。しかしながら、事業者は、本制度で保護の範囲が限定されていることを指摘して、本制度の対象とならない通報に対し保護対象ではないと主張することが想定され、本制度の内容が一般法理の適用に消極的な方向で影響を与えることも十分に懸念される。また、本制度によって保護される通報対象が法令違反に限定され、通報者の範囲が労働者に限られ、あるいは外部通

報の保護要件が厳格に設定されることによって、通報しようとする者を萎縮させ通報を断念させる懸念も大きく、反対解釈を禁じて、保護の範囲が現行よりも狭くなる危険性を孕んでいることに留意する必要がある。

4. 以上のような観点から、あるべき公益通報者保護制度の「目的・必要性」については次のように考える。

公益通報の対象となる機関としては、国、地方公共団体が含まれることは勿論のこと、あらゆる公法人、私法人を含むものとする必要がある。また、法人以外の団体、事業者も広く対象とする必要がある。

制度の目的は、国、地方公共団体、法人その他団体・事業者（以下これらを全て含めて「団体等」という。）の業務の執行に関して、人の生命・身体・財産及び環境を危険にさらし、その他消費者利益及び人の生命・身体・財産にかかわる国民生活上の利益（以下「消費者利益等」という。）を侵害する違法行為を消費者の前に明らかにして社会の透明性を確保し、危険を除去し違法行為等を是正させるために、これらの情報を通報した者の保護について定め、消費者利益等の擁護を図ることである。

第2 「2. 通報の範囲」について

1. 対象とする通報の範囲を、「消費者利益」を侵害する「法令違反」に限定すべきでない。事業者の以下の行為を保護される通報の対象とすべきである。

- ① 人の生命、身体、財産が危険にさらされたこと、さらされていること、あるいはさらされるおそれがあること。
- ② 環境が破壊されたか、されているか、されるおそれがあること。
- ③ その他、消費者利益又は人の生命、身体、財産に関わる国民生活上の利益に関する違法行為が行われたか、行われているか、行われるおそれがあること。
- ④ 前各号のいずれかに該当する事態についての情報が故意に隠匿されたか、されているか、されるおそれがあること。

なお、「消費者利益」には、生命、身体、財産の侵害に限らず、「安全が確保されること」、「必要な情報を知ることができること」、「適切な選択を行えること」、「被害の救済が受けられること」、「消費者教育が受けられること」、「消費者の意見が反映されること」等に関する利益も含むとすべきである（報告書11頁ではこれらを「消費者の権利」として位置づけている。）。

報告書は、基準の明確性を図るためとして、通報の対象になる情報を原則として「消費者利益（生命、身体、財産など）を侵害する法令違反」に限定し、「法令違反の範囲については、保護される通報の範囲を明確にする観点から、消費者利益の侵害、人の健康・安全への危険、環境への悪影響に関する規制違反や刑法犯などの法令違反とすることが考えられる」として規制違反と刑法犯に限定している。

しかしながら、消費者利益や人の生命、身体、財産を侵害し、あるいは危険にさらす行為は法令違反に限られるものではない。また、法令による規制が消費者利益等を侵害する新たな事件の発生を防止できず後追いで整備されてきた日本の現状に鑑みると、保護される通報の範囲を既存の法令違反に限定することは、現在及び将来の消費

者利益等の擁護のために必要とされる貴重な通報の多くが保護対象から除外される結果を招くことになる。人の生命・健康・財産を危険から守り、消費者利益を擁護するためには、規制違反・刑法違反の場合に限らず、実質的に人の生命・身体・財産を危険にさらす行為、及び、消費者利益や人の生命・身体・財産に関する国民生活上の利益に関する違法行為（規制違反・刑法違反に限らず、民事不法行為上の違法行為や、消費者契約法等民事ルールの違反及びそのおそれのある場合も含む）も対象とすべきである。

また、環境が人の生活に及ぼす影響の重要性に鑑み、規制違反に止まらず環境を破壊する行為（そのおそれのある場合を含む）も、消費者利益等の保護に密接に関連するものとして対象に含めるべきである。

第3 「3. 通報者の保護」について

1. 「（1）通報者保護の内容」について

通報者保護の内容については、報告書が保護される通報者の範囲を「労働者」に限定していることから、「労働者」以外の通報者の保護については全く触れられていない点に問題がある。また、「労働者」についても、「一定の要件の下で、通報を理由として解雇等の不利益な取扱いが行われないようにすべきであり、そのための民事ルールを設定する必要がある」とするのみで、通報者の民事責任、刑事責任からの免責について保護の内容に加えられていない点に問題がある。

したがって、2で述べるように、保護される通報者の範囲は拡大する必要があり、またその通報者ごとに3で述べるような保護がなされるべきである。

2. 「（2）通報者の範囲」について

当該団体等の職員や従業員が保護を受ける通報者に含まれること、及びこれらの者の中にパート労働者が含まれることは当然である。

また、次のような者も保護を受ける通報者に含むべきである。

まず、契約社員、派遣労働者、下請・協力事業者の労働者等、事実上団体等の指揮監督に服し、実質的に従業員と同様の立場の者も保護の対象とされる必要がある。

次に、当該団体等の役員はその団体等の情報を最もよく知りうる立場にあり、逆に公益通報をしたことによる団体等からの不利益も受けやすい立場にあるため、保護の対象とする必要がある。退職者も、退職金や退職年金の支給等において不利益を受けのおそれがあるので対象とすべきである。

第3に、その団体等との取引等によって対象となる情報を知った者も、不当な取引打ち切りなどの不利益を受けることが考えられるので、対象に含むべきである。

報告書は、原則として「事業者には雇用されている労働者」のみを保護対象とし、「元労働者、派遣労働者等の取扱いなど、対象となる労働者の範囲についてはさらに検討する必要がある。」とするのみであるが、これでは極めて保護の範囲は狭い。これまで具体的事件で現実になされた公益通報の多くが、元労働者、派遣労働者、下請企業の労働者などによるものであることに鑑みても、団体等の情報を公益のために通報する立場にあり、団体等により不利益を被るおそれのある者については、広く保護の対象としなければ、公益通報者保護の目的は達成できない。

3 あるべき通報者保護の内容について

保護の内容は保護を受ける通報の主体ごとに次のようなものとすべきである。

① 団体等の職員、労働者、パート労働者

公益通報を行ったことを理由とする、解雇、降格・減給等の懲戒処分、不利益な配置転換、賃金差別、昇格昇級差別その他の雇用条件等に関する一切の不利益な取扱いが許されないことは当然である。すなわち、解雇等の法律行為は無効とし、その他の不利益取扱いは禁止する必要がある。また、不利益には、法律上の不利益のみでなく、仕事を与えない等の事実上の不利益取扱いも含むものとする必要がある。

通報者保護の考え方が未だ浸透していない日本の企業文化ないしは社会的風土からすれば、通報者保護の制度が真に定着するまでの間に、通報者が組織内の密室においてこれらの不利益を受ける事例が多発することが懸念される。したがって、公益通報を理由とする不利益な取扱いが行われた場合には、当該団体等に対して、刑事罰によるサンクションを課すことにより、そのような行為を抑止する必要性が大きい。

また、通報者が、公益通報したことにより、刑事責任や民事上の損害賠償等の責任を問われるおそれがあれば、通報を事実上不可能にしてしまうため、後記本意見書第4記載の保護の要件を満たす公益通報は、刑事上、民事上の責任を問われないことを明記する必要がある（正当な争議行為を刑事的にも民事的にも免責する労働組合法の規定を参照）。

② 契約社員、派遣労働者、下請・協力事業者の労働者

公益通報を行ったことによる、契約社員との委託契約の解除、当該派遣労働者に関する派遣事業者との派遣契約の解除や派遣元による解雇、下請・協力事業者による当該労働者の解雇は無効とする必要がある。また、その他一切の不利益取扱いも禁止する必要がある。この場合、団体等のみでなく、通報者と労働契約を結んでいる、派遣事業者、下請・協力事業者による解雇や不利益取扱いの禁止、通報者が刑事上、民事上の責任を問われないことの明記も同様である。

③ 団体等の役員、退職者

団体等の役員や退職者については、公益通報を行ったことに関して一切の法律上、事実上の不利益な取扱いをしてはならない。したがって、退職者につき、退職金の支給や企業年金等において不利益な取扱いをすることは禁止される。また、上記①②と同様、通報者が刑事上、民事上の責任を問われないことの明記が必要である。

④ 団体等との取引等によって通報の対象となる情報を知った者

公益通報を行ったことによる取引等の契約解除は無効とする必要がある。通報者が刑事上、民事上の責任を問われてはならないことは同様である。

⑤ これらの保護に加えて、通報者が、法律上又は契約上守秘義務を負う場合であっても、本制度による通報を妨げないものとすべきである。通報したことが法律上又は契約上の守秘義務違反に該当するとしてその責任が問われるとすると、通報に抑止が働き、公益通報者保護制度は有名無実となる。そこで、本意見書記載

の保護要件を満たす場合には、公益通報に必要な範囲において、刑事上、民事上免責されることとすべきである。

しかし、職務の性質上高度の守秘義務があるため、刑法上の秘密漏示罪の主体とされる、弁護士、医師、薬剤師、公証人等一定の職業にある者又はこれらの職にあった者が、団体等との信頼関係に基づく取引において、職務上知った秘密については、公益通報者保護制度による刑事上、民事上の免責の対象からは除外すべきと考えられる。

第4 「4. 保護される通報先と保護要件」について

1. 報告書は、産業界などからの提案を受け、行政機関以外への事業者外部への通報の要件を極めて厳格なものとしているが、これでは団体等内部への通報であることを原則とし、例外的に行政機関への通報を認め、その他の団体等外部への通報については、ごく限られた場合に限り保護されることになる。しかしながら、公益通報者保護制度を、公益のために通報しようとする通報者が安心して通報できるような実効性のある制度にするためには、行政機関以外の外部への通報も広く保護の対象とする必要がある。したがって、報告書で示されている考え方は妥当でない。
2. 具体的には通報先ごとの保護要件を次のようにすべきである。

① 団体等内部への通報

団体等内部への通報は、情報が外部に通報されるのではなく、その団体等内部に留まるものであるから、通報により、その団体等に対し損害や不利益を及ぼすおそれは少ないと言える。したがって、通報が真摯になされたものである限り、他の要件は必要なく、広く保護の対象とされなければならない。これは、英国法が、団体等内部の通報につき「誠実性」（原文では「in good faith」とあり、隠された望ましくない目的、例えば、恐喝の達成のために明示的に開示を行う場合には、この要件を欠くとされる。）を備えた通報であれば保護の対象としているのと軌を一にする。

② 行政機関への通報

行政機関は、通常、その団体等に対する監督権限を有するものであり、通報者による通報を受けた行政機関が適切に指導、監督、是正することにより、人の生命、身体、財産、環境を害し、あるいは危険にさらす行為、又は消費者利益等を侵害する違法行為が予防され、あるいはその拡大が防止されることが期待される。この意味で、行政機関に対する通報も広く保護の対象とされる必要がある。

但し、根拠のない通報により団体等が不利益を受けるおそれがあるため、団体等内部への通報の保護要件である「通報が真摯になされたものであること」に加え、「通報の内容の根幹的部分が、真実であること又は通報時において真実であると信じるに足りる相当な理由があること」を要するものとすべきである。

③ 行政機関以外の外部への通報

公益通報者保護制度が有効に機能するためには、団体等内部や行政機関に対する通報だけでなく、行政機関以外の外部への通報も広く保護の対象とされる必要がある。行政機関以外の外部への通報の保護要件を厳しく制限すると、通報者は、

団体等内部や行政機関への通報の途しかなくなり、通報者が特定され、団体等から様々な不利益を受けることを懸念して、結局通報を断念せざるを得ないこととなりかねない。

したがって、行政機関以外への通報が保護の対象とされるための要件は、

- (i) 通報が真摯になされたものであること、及び通報の内容の根幹的部分が、真実であること又は通報時において真実であると信じるに足りる相当な理由があること、
- (ii) 専ら個人的利益を得る目的で通報したものではないこと、
- (iii) 通報の対象となった団体等の行為の内容、人の生命、身体、財産、環境、消費者利益等への侵害、危険の程度、通報先、通報者がその外部通報先に通報するに至った事情等を考慮し、当該外部通報先への通報が相当であること、又は通報時において相当であると信じるに足る合理的理由があることを要するものとすべきである。

3. 報告書は、行政機関以外の事業者外部への通報については、保護されるための要件として、①恐喝、加害などの不正の目的で行われてはならないこと及びその目的が主として個人的利益を図ることでないこと（誠実性）及び通報の内容が真実又は真実であると信じるに足る相当の理由があること（真実相当性）の要件を満たすこと。」②「事業者外部への通報が適切であること。」③「通報の対象となった事業者の行為によって発生し、又は発生するおそれのある被害の内容、程度等に応じて、被害の未然防止・拡大防止のために相当な通報先であること。」が必要とし、②の具体的場合として、(a) 通報時において、当該労働者が事業者内部又は行政機関に通報すれば事業者から不利益な取扱いを受けると信じるに足りる相当の理由がある場合、(b) 当該労働者が事業者内部に通報すれば証拠が隠滅されたり破壊されるおそれがあると信じるに足りる相当の理由がある場合、(c) 当該労働者が事業者内部又は行政機関に当該問題を通報した後、相当の期間内に通報の対象となった事業者の行為について適当な措置がなされない場合、(d) 通報の対象となった事業者の行為により、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場合、の4つを挙げている。

しかし、(a)については、事業者内部に内部通報の受付制度が作られれば、その制度が真に通報者を保護する実効性のある制度であるか否かを問わず、事業者から不利益な取扱いを受けると信じるに足りる相当の理由はないとして、外部への通報は保護要件を満たさないことになりかねない。(b)についても、通報者が証拠隠滅や破壊のおそれを具体的に立証することは極めて困難である。(c)の要件についても、事業者内部や行政機関に通報した後、相当期間、行政機関以外の外部への通報は保護されない。しかも、匿名で通報した場合はもとより顕名の場合でも、通報者に対し、事業者や行政機関が「相当の期間内に」「適当な措置がなされなかった」ことをどのように知らせるのか明らかでない。さらに(d)の要件も、人の生命、身体への危害に保護対象を限定し、かつ現に危害が発生しているか急迫した危険があることを必要としている点で極めて限定的である。

こうした報告書における外部への通報の保護要件は、結局、公益通報者によって提供される情報を事業者内部と行政機関のみに集中させるしくみである。しかし、日本

の企業風土の現状からすれば、事業者内部に通報をすれば事業者から有形無形の圧力を受けるおそれがあり、日本の行政システムの現状からしても、行政機関への通報に対して、行政が迅速適切に対応することを期待することは困難と言わざるを得ない。行政機関以外への外部への通報が保護されるシステムがあってはじめて、事業者内部や行政機関への通報に対する適切な対応が確保され、また適切に処理されるよう監視することが可能となるのであり、とりわけ、マスコミへの通報が必要に応じて保護されることが不可欠である。

報告書のように、行政機関以外の外部への通報の保護要件を具体的かつ限定的に規定し、要件を充たさない外部への通報が保護されないおそれのある制度を設けることは、むしろ公益通報者を萎縮させることにつながり、公益通報者保護制度を設ける制度目的に反するものである。

報告書は、本意見書上記第1、第3項で述べたとおり、「本制度の対象とならない通報」についての反対解釈がなされることがあってはならないとするが、報告書のように、行政機関以外への外部への通報の保護要件を具体的かつ限定的に列挙した場合には、かかる要件を満たさない外部通報を一般法理で保護することは困難となりかねない。

したがって、外部通報の保護要件としては、本意見書前項3(iii)のような、ある程度抽象的な要件（製造物責任法における「欠陥」の定義規定を参照）とし、上記諸事情を考慮して、個々の事例において個別に判断していくことが、保護される通報の範囲が不当に狭められないこととなり、相当である。

第5 その他

1. 従業員等に守秘義務を負わせる内容の契約等により、公益通報が妨げられることも予想される。そこで、守秘義務を負わせる契約等は、公益通報を妨げる限りにおいて無効とすべきである。
2. また、通報者の氏名、住所等通報者が特定される恐れのある情報の保護は特に重要である。法的保護制度を充実させても、通報者を特定しうるような情報が開示されると、いくらその他の保護制度が充実していても、事後的に嫌がらせや事実上の不利益取扱い等を受けることになりかねず、公益通報を行うことを極度に萎縮させることになる。そこで、匿名による通報であっても保護されることを明らかにし、通報者の氏名、住所等通報者が特定される恐れのある情報については、絶対的に保護されなければならない、情報公開法の非開示事由とする必要がある。
3. 加えて、公益通報の文化が未成熟のわが国においては、意識的に公的通報を奨励するのも一方策である。そのためには、通報者が、違法行為に加わっている場合において、本制度による通報をした場合には、情状により、行政処分の減免を可能とすることも検討されるべきである。

以上

【平成16年意見書】

2004年（平成16年）3月23日

公益通報者保護法案に関する意見書

大阪弁護士会
会長 高階 貞 男

第1 意見の趣旨

政府は本年3月9日、「公益通報者保護法案」（以下本法案という）を閣議決定し、今通常国会での立法化を目指している。しかしながら、本法案については、下記の点が修正されなければ、現在よりも公益通報者の保護水準を切り下げ、却って公益通報を抑制するおそれがあるので、この点を修正しなければ、反対せざるを得ない。

記

- 1 通報対象事実を本法案別表に限定列挙された法令（刑法など7法令及び政令で指定するもの）のうち最終的に罰則で強制される規定違反行為の事実が生じ、または、まさに生じようとしていること、に限定するのではなく、以下のように定めるべきである。
 - ① 人の生命・身体・財産が侵害され又は危険にさらされたこと、されていること、あるいは、されるおそれがあること。
 - ② 環境が破壊されたこと、破壊されていること、あるいは破壊されるおそれがあること。
 - ③ 前2号に掲げるもののほか、人の生命・身体・財産、消費者利益、環境の保全、公正な競争の確保、及び国家的又は社会的法益のいずれかに関する違法行為が行われたこと、行われていること、あるいは、行われるおそれがあること。
 - ④ 前各号のいずれかに該当する事態についての情報が故意に隠蔽されたこと、隠蔽されていること、あるいは隠蔽されるおそれがあること。
- 2 通報先を「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若しく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（当該通報対象事実により被害を受け又は受けるおそれがある者を含み、当該労務提供先の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある者を除く。）」と限定する点については、保護される外部通報の通報手続を次の3記載のように定めれば足り、通報先について一律にかかる限定をすべきではない。
- 3 保護される外部通報の通報手続について、定義規定（第2条）で「不正の利益を得る目的、他人に損害を加える目的その他の不正の目的でなく」という主観的要件を定め、さらに、以下の枠括弧内記載の各要件（第3条第3号）を課しているが、イ～ホの各要件は、あまりにも限定的であるので、これに付加して「へ イ～ホのほか、通報の対象となった事業者等の行為の内容、人の生命・身体・財産・消費者利益・環境の保全・公正な競争の確保その他の保護法益への侵害又は危険の程度、通報先、通報者がその外部通報先に通報するに至った事情等を考慮し、当該外部通報先への通報が

相当であること、又は通報時において相当であると信じるに足る合理的理由がある場合』という一般的保護要件を設けて、イ～ホ以外の場合にも保護される余地を残すべきである。

本法案第3条第3号

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2号に定める公益通報（労務提供先への通報、規制行政機関への通報）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る相当の理由がある場合

ロ 第1号に定める公益通報（労務提供先への通報）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る相当の理由がある場合

ハ 労務提供先から前2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。）により第1号に定める公益通報をした日から20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る相当の理由がある場合

第2 意見の理由

1 公益通報者保護制度自体は必要

民間事業者だけでなく公的部門においても、さまざまな不祥事が内部告発を契機に報道されることによって、社会的な関心事となり、是正が図られている。こうした公益に関する内部告発（公益通報）が公益の擁護を図り、国民の知る権利に応えるものとして社会に不可欠であることは、今日、広く社会的に認識されている。このような公益通報を理由とする解雇等不利益処分から通報者を保護する制度が必要とされ、国際的にも英国や米国などで制度化されている。

2 制度設計によっては却って公益通報を抑制するおそれ

しかし、同時に公益通報者保護制度は、2002年度国民生活審議会消費者政策部会や同部会の公益通報者保護制度検討委員会における審議でも明らかにされてきたように、その保護要件の制度設計によっては、これまでの保護のレベルを引き下げることもなりかねない。2003年5月に国民生活審議会消費者政策部会が発表した報告書「21世紀型の消費者政策の在り方について」（以下「報告書」という）においても、これに盛り込まれた公益通報者保護制度（以下「審議会案」という）の通報の対象や保護の要件が厳しいとの批判が相次いだことから、「本制度の対象とならな

い通報については、一般法理に基づき、個々の事案ごとに、通報の公益性等に応じて通報者の保護が図られるべきであり、制度の導入により反対解釈がなされることがあってはならない。」と付言された経緯がある。また、司法救済の結果だけでなく、本制度化の本来の趣旨に照らせば、公益通報をしようとする者への心理的影響にも十分配慮しなければならない。少なくとも、本法案による制度化によって公益のために意義ある通報をしようとする者を萎縮させることがあってはならない。

3 当会のこれまでの意見

当会は、2003年8月5日、上記報告書による審議会案に対し、公益通報を現在よりもむしろ制限する懸念が強く、公益通報者保護制度として極めて不十分であること等を指摘し、対案を示した意見書を策定し、さらに、同年12月12日に内閣府国民生活局が公表し意見募集を行った「公益通報者保護法案（仮称）の骨子（案）」（以下「本法案骨子」という）に対し、2004年1月13日、上記審議会案よりもさらに公益通報者保護にとって後退したものであること等を指摘する「公益通報者保護法案（仮称）の骨子（案）に対する意見書」を公表してきた。

4 本法案（政府案）の問題点

ところが本法案には、本法案骨子よりもさらに後退した点がみられ、上記当会意見書で指摘してきた多くの問題点を今なお抱えるものであるが、そのなかでも、最低限下記の3点が修正されなければ、現在よりも公益通報者の保護水準を切り下げ、却って公益通報を抑制するおそれがあるので、この点を十分検討すべきであり、拙速に本法案を成立させてはならない。

5 最低限修正すべき内容

(1) 通報対象事実について

審議会案では、保護される通報対象事実を「消費者利益の侵害、人の健康・安全への危険、環境への悪影響に関する規制違反や刑法犯などの法令違反」としていたが、本法案では、第2条第3項で「通報対象事実」の定義として「一 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して別表に掲げるもの（これらの法律に基づく命令を含む。次号において同じ。）に規定する罪の犯罪行為の事実」「二 別表に掲げる法律の規定に基づく処分に違反することが前号に掲げる事実となる場合における当該処分の理由とされている事実（当該処分の理由とされている事実が同表に掲げる法律の規定に基づく他の処分に違反し、又は勧告等に従わない事実である場合における当該他の処分又は勧告等の理由とされている事実を含む。）」と定め、別表に掲げられた法律は、刑法等7つの法律及び政令で定めるものとされている。これでは、限定的に列挙される法律のうち犯罪行為となるもの、及び、行政処分を経て最終的に刑罰で強制される規定の違反のみが対象とされ、極めて狭い範囲に限定されている点で大きな問題がある。当会は、審議会案が「規制違反や刑法犯などの法令違反」とするのも狭きに失するとして反対してきたが、本法案はこれをさらに処罰に結びつくものみに狭く限定したものとなっており、しかも、政治資金規正法、公職選挙法、税法等については、国民の生命、身体、財産の利益保護にかかわる法令ではないとのことで対象外とされてい

る。

本法案のような限定を加えれば、そもそも対象から外された法令の違反のほか、処罰規定による裏付けのない法令違反や、形式的には法令違反に該当しない国民の生命・身体・財産等への侵害や危険、民事不法行為上の違法行為等はいずれも本制度の対象外となる。例えば、雪印乳業事件で問題となった総合衛生管理製造過程の承認を受けた製造過程の無断変更、日本では禁止されていないが外国で安全性に問題があるとして禁止されている食品添加物の使用、外国で危険性が認識され禁止されている医薬品の使用（過去の例では薬害エイズ事件を発生させた血液製剤など）、株主総会対策として株主でない暴力団やその関連企業に対してなされる利益供与、商品取引員が委託者に対して組織的に無意味な反復売買を繰り返して損害を与えている場合等、本法案では公益通報の対象外とされる例は枚挙に暇がない。また、個々の通報対象事実が、行政処分を経て最終的に刑罰で強制される規定違反に該当するか否かの判断は、法律の専門家であっても容易ではなく、ましてや労働者にとってその判断は至難の業である。

本法案のように通報対象事実を限定すれば、本法案によって創設される公益通報者保護制度が公益の擁護に役に立たないだけでなく、これまで一般法理により保護されてきた通報対象の多くのものが本制度の対象外となることから、逆に意義のある通報を萎縮させることになり、「公益通報制限法」として機能するものと言わざるを得ない。

英国公益開示法では、「犯罪事実」に限定しないことはもとより、民事法も含めた「法的義務違反」、「個人の健康や安全に対する危険」、「環境破壊」さらに「これらの事項に関する情報の隠匿」を対象としているのは、そうでなければ公益通報を公益のために活かすことができないからである。わが国においても、この英国公益開示法にならい、通報の対象に、広く一般人が不正不当と考えるところを盛り込むべきである。

(2) 通報先について

第2に、本法案では、規制権限を有する行政機関以外の外部への通報について、保護対象となる通報先を限定している。通報対象が犯罪行為及び最終的に刑罰で強制される法令違反にかかる場合においてすら、「当該通報対象事実を通報することがその発生若しく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（当該通報対象事実により被害を受け又は受けるおそれがある者を含み、当該労務提供先の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある者を除く。）」（第2条、第3条第3号）としているのである。

報告書では「相当な通報先」とされていたが、本法案では、当該通報先への通報が「被害発生・拡大の防止に必要」であることを保護要件に加えている。内閣府の担当官は、本法案骨子の段階で「報道機関や消費者団体など、犯罪行為等の事実の内容等に応じて様々な主体が考えられる」と説明したが、一般的可能性を述べるに過ぎず、立法後、規制権限を有する行政機関以外の通報先が認められにくい方向で解釈される懸念がある。また、通報者に、当該通報先に通報することが被害の発生拡大の防止に必要であるということの立証負担を課すことになり、外部通報を極め

て限定する結果をもたらすので、極めて不当である。

また、通報先として除外される「当該労務提供先の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある者」は、審議会案にはなかった要件である。本法案骨子の段階での内閣府の担当官の話では、暴力団や競争会社は含まれるが、報道機関や消費者団体は含まれないとのことであるが、文言上広く解釈されるおそれがあり、要件としては削除すべきである。

なお、英国公益開示法では犯罪行為に限定しないことはもとより、問題が継続していること又は将来生じる可能性が高いことだけでなく、通報先や問題の重大性などをすべての事情を考慮して通報を保護するか否かを判断していることと比べても、本法案は保護される通報を極めて限定したもので、外部通報をほとんど認めないというに等しい。

(3) 外部通報の要件について

第3に、本法案は、外部通報の要件として、意見の趣旨記載のイ～ホの各要件のいずれかに該当する場合にのみ、保護されることとしている（第3条第3号）。

しかし、かかる限定をするのは次のとおり非常に問題である。

まず、犯罪行為等の場合においては、イ、ロの危険性は常にあるが、公益通報の正当性が訴訟で争われた際に、通報者において、通報時に将来不利益取扱いや証拠隠滅が行われたはずであると信ずるに足りる相当の理由があったことを立証することは極めて困難である。

ハの要件は、このような規定がある場合に、労務提供先があからさまに口止めをすることは考えられず、却って陰湿な暗黙の圧力が加えられることを助長するおそれがある。

ニの要件には多くの問題がある。①まず事業者内部へ通報した場合について定めるだけであり、行政機関への通報後にその取扱いの如何にかかわらず外部への通報への道が開かれていない。②事業者内部への通報においても、書面による顕名を要求されるため通報者には萎縮効果をもたらすことになる。③労務提供先において、一応調査する旨20日以内に回答してその後放置した場合には、通報者は外部へ通報できないことになる。この場合は一応「正当な理由がなくて調査を行わない場合」に該当する可能性があるが、本法案では通報を受けた事業者には調査状況や調査の結果を回答する法的義務はない（第9条は単なる努力義務にとどまり、通報の要件ともリンクしていない）ので、調査せずに放置されていても、通報者は、そのことを知ることはできず、結局通報できないことになる。また、一応調査したが犯罪事実等を確認できないと事業者が回答した場合も、外部への通報の道が開かれていない。審議会案では事業者内部や行政機関に通報した後相当期間内に通報の対象となった事業者の行為について適当な措置がなされない場合には外部通報の道が開かれていたことに比べて大きく後退しており、極めて問題である。

ホの要件は、人の生命・身体に急迫した危険がある場合というのであるから、極めて希少なケースである。

結局、本法案で限定的に列挙されている通報要件のもとでは、事実上、事業者内部または規制行政機関への通報以外にほとんど通報できないといわざるをえない。

本法案では犯罪行為等のみを通報対象事実としており、前記イ～ホの要件を課すことの不当性は一層明らかである。

公益通報者保護制度が、事業者のコンプライアンスの確保及び消費者の知る権利に資するという目的を果たすためには、事業者内部や行政機関に対する通報だけでなく、その他事業者外部への通報も広く保護の対象とされる必要がある。

本法案の外部通報の保護要件は、結局、公益通報者によって提供される情報を事業者内部と行政機関のみに集中させるしくみである。しかし、わが国の企業風土の現状からすれば、事業者内部に通報をすれば事業者から有形無形の圧力を受けるおそれがあり、わが国の行政システムの現状からしても、東京電力事件の例にみられるように、行政機関への通報に対して、行政が迅速適切に対応することを期待することは困難と言わざるを得ない。行政機関以外への外部への通報が保護されるシステムがあってはじめて、事業者内部や行政機関への通報に対する適切な対応が確保され、また適切に処理されるよう監視することが可能となるのであり、とりわけ、マスコミへの通報が必要に応じて保護されることが不可欠である。

本法案のように、行政機関以外の外部への通報の保護要件を具体的かつ限定的に規定し、要件を充たさない外部への通報が保護されない制度を設けることは、むしろ公益通報者を萎縮させることにつながり、公益通報者保護制度を設ける制度目的に反するものである。

したがって、外部通報の保護要件としては、上記イ～ホの要件の他に、これに付加して「イ～ホのほか、通報の対象となった事業者等の行為の内容、人の生命・身体・財産・消費者利益・環境の保全・公正な競争の確保その他の保護法益への侵害又は危険の程度、通報先、通報者がその外部通報先に通報するに至った事情等を考慮し、当該外部通報先への通報が相当であること、又は通報時において相当であると信じるに足る合理的理由がある場合」という一般的保護要件を設けて、イ～ホ以外の場合にも保護される余地を残すべきである。

6 最低限上記3点の修正がなければ、通報者保護にとって改悪である

審議会案においては、保護の対象・要件が狭く、このような要件のもとでは現行法のもとでの保護の水準を切り下げることになりかねないとの批判が相次いだことから、報告書には「なお、本制度の対象とならない通報については、一般法理に基づき、個々の事案ごとに、通報の公益性等に応じて通報者の保護が図るべきであり、制度の導入により反対解釈がなされることがあってはならない。」との記載が挿入されていた。本法案の第6条に解釈規定として「前三条の規定は、通報対象事実に係る通報をしたことを理由として労働者又は派遣労働者に対して解雇その他不利益な取り扱いをすることを禁止する他の法令の規定の適用を妨げるものではない」「第三条の規定は、労働基準法第一八条の二の規定の適用を妨げるものではない」という規定が置かれているのも、同様の趣旨である。

このような解釈規定は無いよりあった方がよいが、仮にこのような規定を置いたとしても、労働者が公益に関する事実を事業者外部に通報したことに対する解雇や不利益取扱いの有効性が争われた事案について、従来の裁判例は、真実相当性があれば保護するものから、それに加えて事業者内部での改善の努力を尽くしたこと等を要求す

るものまであり、また、個別事案によるところも大きいといえる。このような状況下で、今回の公益通報者保護法によって、通報対象事実が犯罪行為等であっても本法案のような限定された通報先に極めて限定的な要件のもとで通報した場合にのみ保護されることが法定されれば、通報内容が犯罪行為等に該当しない法令違反や、国民の生命・身体に危険を及ぼす行為であるが該当する法令を欠いている場合には、裁判所においても、上記限定要件と同様か、さらに厳しい要件を求められることになることが大いに懸念される。

したがって、従来的一般法理による保護の水準を切り下げないためにも、最低限、上記3点の修正は必要不可欠であり、この点を修正されなければ本法案には反対である。

以 上

【平成23年意見書】

2011年（平成23年）2月16日

内閣府消費者委員会

委員長 松本 恒雄 殿

大阪弁護士会

会長 金子 武嗣

公益通報者保護法の見直しについての意見書

公益通報者保護法（以下「法」という）は2011年（平成23年）3月末をもって施行5年を経過する。今般、法の見直しにあたり、当弁護士会はこれまでの相談活動をふまえ、以下の内容について法の改正を求める。

第1 意見の趣旨

- 1 保護されるべき通報者に、退職者、取締役等役員、取引事業者を追加すべきである。
- 2 通報対象事実を犯罪事実限定せず、国民生活にかかわる法令違反の事実、さらに法令違反のおそれのある事実を広く含めるべきである。
- 3 監査法人、株主、民事再生法の監督委員等企業の法令遵守を監督する立場にある者への通報は、外部者への通報ではなく、「労務提供先等」に対する通報ないしはこれに準ずる通報として扱うべきである。
- 4 行政機関に対する通報は、処分・勧告権限等のない行政機関への通報も可とすべきであり、そのために第三者機関を設置すべきである。
- 5 外部通報の保護要件を大幅に緩和し、かつ、一般的な保護要件の規定を付加すべきである。
- 6 保護を実効あるものとするために、通報者について民事免責及び刑事免責があることを明記し、また事業者に対しては、通報した者を特定するための調査等（犯人捜し）を禁止し、公益通報者保護法に違反する行為を行った事業者については罰則規定を設けて適用すべきである。
- 7 公益通報者保護法を定着させ、かつ、その適正な運用を図るため、民間事業者向けのガイドラインや外部通報先向けのガイドラインの内容を、ヒアリング等の調査の結果を踏まえ、より実務に即したものに充実させるべきである。

第2 意見の理由

- 1 経緯

- (1) 法は2006年(平成18年)4月1日に施行され、2011年(平成23年)3月31日をもって5年を経過する。法附則2条はいわゆる見直し規定であり、「政府は、この法律の施行後5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」としている。また、2004年(平成16年)5月21日の衆議院内閣委員会においては「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」見直しを行うことという附帯決議がなされ、同年6月11日の参議院内閣委員会においても同様の附帯決議がなされている。
- (2) 2009年(平成21年)年12月、内閣府消費者委員会は、公益通報者保護制度の現状と課題を整理し、法制度の在り方・見直しについて調査審議するため、「公益通報者保護専門調査会」(以下「調査会」という)を設置し、調査会は2010年(平成22年)6月から調査審議を開始し、2011年(平成23年)1月25日報告書を取りまとめた(以下「報告書」という)。
- (3) 大阪弁護士会は、準備期間を経て、2006年(平成18年)4月1日、公益通報者支援委員会(通称「公益通報者サポートセンター」。以下「サポートセンター」という)を設置した。サポートセンターは、「公益通報しようとする者及び公益通報したことにより不利益な取り扱いを受けた者に対する支援活動並びに公益通報に関する調査、研究活動等を行うこと」を目的とし、これまで①電話相談、②面接相談を実施してきた。
- (4) 本意見書は、サポートセンターのこれまでの活動から、法及びその運用の問題点を明らかにし、法施行後5年を経過した時点になされた報告書に関し、法の見直しについての意見を述べるものである。

2 サポートセンターの相談活動

(1) 相談体制

ア 電話相談

毎週月曜日正午から午後3時まで、2名の担当弁護士が待機し、かかってきた電話に対応する。

イ 面接相談

電話相談をした者が希望し、かつ、相談担当の弁護士が必要と認めたとき、及びサポートセンターが提供しているWEB投稿システムによって面接相談の申込みがあり、かつ、担当弁護士が必要と認めたときに、相談希望者と設定した日時に、弁護士会で行う。

ウ 実績

	電話相談	WEB投稿	面接相談	合計
2006年度	32	0	5	37
2007年度	28	2	5	35
2008年度	56	23	5	84
2009年度	99	33	6	138
2010年度	72	25	8	105

※WEB投稿の受付は2008年2月26日開始

※2010年度は2011年1月31日までの数字

エ 広報

2009年(平成21年)2月、大阪府下の各自治体、労働関係官署、労働組合、弁護士会(法律相談センター)へリーフレットを送付した(約1万7000部)。

大阪弁護士会のホームページにはWEB投稿システムによる相談受付のページを掲載している。

なお、相談を受ける弁護士向けに「公益通報相談マニュアル」を作成配布している。

(2) 相談内容

サポートセンターは、法が定める公益通報者に当たらない者からのもの、法が定める通報対象事実に当たらないようなものでも、それが明らかに相談者個人の被害救済を求める場合などを除き、広く違法、不正な行為にかかわる相談を受け付けている。

3 通報者の範囲について

(1) 報告書は、公益通報者の範囲について、以下のような意見があったとしている。

ア 現行法の「労働者」(労働基準法9条)に加え、下請等取引事業者、退職者、取締役等も通報者の範囲に含めるべきであるという意見があった。

イ 「通報者によって不利益取扱いを被らない者は対象とすべきでない」、「取引事業者については取引自由の原則への制限となるため慎重であるべき」、「取締役については、自ら法令違反行為を是正すべき立場であることから保護の必要はないのではないか」との意見もあった。

ウ 「退職者については、退職金未払いの場合等企業との雇用関係が終了しているとは言えない場合もあり、判例等を踏まえれば『労働者』の枠組みで保護されるのではないか」との意見もあった。

(2) 法2条は通報者を労働基準法9条の「労働者」に限定し、報告書もこれを見直す必要はないとしているが、違法行為等を通報しようとする者の実態に鑑み、通

報者を上記労働者に限定するのは狭きに失する。

ア 退職者が法で保護されるべき通報者に当たることを明記すべきである。

通報対象事実を通報した労働者に対しては、解雇その他の不利益取扱いによる報復のリスクが極めて高い。このため、労働者は退職を覚悟で通報するか、通報しないで種々の圧迫に耐えてそのまま在職するかの厳しい選択を迫られる場合が少なくない。

退職を覚悟して通報しようとする労働者にとっては、通報したあとに退職し、その後に報復されることがないのか、あるいは、退職後に通報し、その後に報復されることがないのかは、同じ問題である。前者の場合は現行法でも保護の対象になりうるが、後者の場合は保護の対象になりにくい。

サポートセンターの相談活動においては、通報したくても解雇が心配であるとか、退職後通報しようと思うが、これに対する報復について法による保護があるのかという内容の相談がある。相談を受ける弁護士の立場からは、通報による解雇の心配はない、あるいは、退職後に通報してなんらかの報復があったとしても法の保護が及ぶと説明したいところであるが、現状ではそのような説明はできない。

解雇については事後的に法によって保護されるとの説明は可能であり、そのような説明によって通報を決意する者もいる。同様に、退職後の通報についても保護されるとの説明ができるとしたら、それによって通報を決意する者も出てくるはずである。退職後の通報であるから、解雇や職場における不利益取扱いは考えにくい。しかし、守秘義務違反等を理由として損害賠償を請求される可能性はある。労働者にとってはそれが心配であるから、その心配を少しでも取り除くことができれば、通報の決意が容易になるはずである。

本来であれば、違法行為等を通報した労働者の在職を保障すべきであるが、退職のリスクを冒してでも通報する、あるいはしたいというというケースがあり、これを保護する必要性は極めて高い。

労働者が事業者の違法行為、不正行為をよく知りうる立場にあり、労働者の公益通報こそが、法の目的を達成する有力な手段であることを考慮すると、通報者には労働契約関係が存続する労働者だけではなく、労働契約関係が終了した退職者も含まれることを明記すべきである。

退職金未払いの場合において、退職者が加入した労働組合が企業と団体交渉を行う場面で、当該退職者がなお労働者であると判断されることもあるが、これは労働法の分野における「労働者」概念の問題である。公益通報を手段とする法の目的達成のためには、法独自の「労働者」の概念あるいは法独自の「通報者」の概念を設定して問題はない。

保護の対象となるかどうかを明記することによって、法の目的の達成がより容易になるのであるから、退職者も通報者の範囲に含めるべきである。

イ 取締役等役員が法で保護される通報者であることを明記すべきである。

取締役等事業者の役員が、自ら法令違反行為を是正する立場にあることはたしかである。しかし、役員間の力関係により自ら法令違反行為を是正することが困難な役員が存在していることも周知の事実である。また、会社法上の取締役であるが、使用人の立場を兼務する使用人兼務役員が存在する実態もある（法人税法34条5項）。

このような者は、違法行為等を知ることができ、かつ資料によってその裏付けをとることが比較的容易である。したがって、このような者についても法の保護を明示することが法の目的達成のためには有用である。

役員が企業内部から違法行為等を是正できなかったという歴史があり、現にそうであるという実態から公益通報の在り方を検討すべきである。役員が法令遵守義務を負うという建前を前面に出したのでは、法の目的達成は困難になるだけである。

ウ 取引事業者についても法で保護される通報者の範囲に含めるべきである。

取引事業者は、取引先事業者の違法行為等を知りうる立場にある。しかし、力関係において弱い取引事業者は、取引停止などの不利益を受けたくないため、通報を回避する途を選択することが多い。真実は通報を理由とする取引停止であったとしても、取引自由の範囲内で取引を停止したにすぎないと言われれば、それまでである。

サポートセンターへの相談においても、圧倒的に強い力関係を背景として取引事業者に対し違法な行為を要求していた事案があった。また、保険金の不払いを保険会社の本部に通報したところ、支社から代理店業務を廃業に追いやられたという事案もあった。

これらの行為は独占禁止法等の経済法によって禁止される行為に該当する可能性もある。しかし、取引事業者にとっては通報によって取引停止等の不利益な取扱いを受けるかどうか事業の存続にかかわる死活問題である。

そこで、取引事業者がある程度安心して取引先事業者の違法行為等を通報することを可能とするため、取引事業者も法の保護を受ける通報者の範囲に含めるべきである。

取引自由の原則はすでに多くの経済法によって相当程度制限されており、取引自由の原則を前面に出して、法の目的達成の手段を狭めてはならない。長年の違法な取引慣行を是正するために、取引事業者の通報を待たなければならない場合もある。違法な取引慣行の是正は、労働者よりも取引事業者に多くを期待できる。

4 通報対象事実の範囲について

(1) 報告書は、通報対象事実の範囲について、以下のような意見があったとしてい

る。

ア 「現行法の通報対象事実の範囲を広げるべき」、「限定列举である対象法律制度を廃止すべき」、「法令違反の『おそれ』を対象に含めるべき」との意見があった。

イ 具体的にどのように拡大すべきか、「社会や国民にとって不利益となるような問題の通報は対象とすべき」、「犯罪行為を広く含めるべき」、「刑事罰を伴うか否かに関わらず問題があると思った者が通報できるとすべき」、「法令違反ではなく不適正な部分も対象とすべき」等、様々な意見があった。

ウ 「(深刻な不正となる可能性が高い事案の放置を防ぐため)法令違反の『おそれ』を対象に含めるべき」との意見に対しては、「(通報者は慎重に考えて確かな信念をもって通報すべきであり)『おそれ』を対象に含めると安易な通報が激増することになり含めるべきではない」との意見があった。

(2) 法2条3項は、通報対象事実を最終的に刑罰により実効性が担保されている規定に違反する行為に限定し、しかも、運用においては租税関係法令、公職選挙法関係法令等が対象外とされている。報告書は現行法及びその運用の見直しは不要としている。しかし、通報内容の実態からみて上記は狭きに失する。

ア 租税関係法令違反の事実も通報対象事実に含まれるべきである。

サポートセンターには、税務署、地方自治体、会計事務所などに勤務している者からの違法な指導、徴収の意図的な懈怠、脱税の指導等の通報についての相談があった。また、企業の会計を担当する労働者から不正な経理に関する相談もあった。

納税は国民生活に重大な関わりをもつ。しかし、その仕組み等は複雑であり、ある程度の知識をもっていなければ、違法不当な徴税行為や会計処理がなされていることを告発することは難しい。そのような事情からサポートセンターには徴税や会計業務にかかわる職場の公務員や労働者からの相談が比較的多いと思われる。

相談されたケースにおいては単に税法違反の事実だけでなく、公務員法違反、税理士法違反にあたる事実、さらには刑法違反の事実が含まれている可能性がある。サポートセンターで相談を受ける弁護士としては、現行法の通報対象事実該当する事実があれば、その事実を通報すること、そしてその通報が法によって保護される旨の説明は可能である。しかし、相談者の主たる目的は税法違反の事実を通報し、それを是正したいという点にある。

現行法は税法関連法令違反の事実を通報対象事実としていないが、これを通報対象事実とすることに特段の支障はない。これを通報対象事実に含まれることによって、埋もれていた違法不当な徴税行為や会計処理が、徴税行為の現場にいる公務員あるいは企業の会計業務を担当する労働者等からの通報によって明らかとなる。

租税公平主義の原則を極力実現する見地からは、租税関連法令違反の事実を通報対象事実を含めるべきである。

イ 税法関連法令違反の事実だけでなく、国民生活にかかわる法令違反の事実や犯罪行為に該当しない事実、さらに法令違反のおそれのある事実も広く通報対象事実を含めるべきである。

サポートセンターには法令違反等の疑いはあるが、違反行為が犯罪事実ではないために通報対象事実ではない相談があった。たとえば、障害者雇用促進法43条1項は、障がい者の雇用義務を定めているが、その違反に対して罰則規定はない。このようなケースにおいては、法令を遵守しようとする労働者が法令違反行為を通報しても、通報対象事実には該当しないため、法の保護はなく、労働法にかかわる一般法理の保護によるほかない。

また、違法不当な行為と思われるが、それが通報対象事実には該当するかどうかの判断が困難な相談もある。たとえば、法2条3項2号は、行政処分が付されたにもかかわらず、さらにこれに違反した行為が犯罪になるような場合を規定しているが、通報しようとする行為がこれに該当するかどうかの判断は困難である。サポートセンターに対し、法2条3項2号に該当する旨を明示したうえでの相談はなかった。これは、上記判断が困難であるからと思われる。しかし、犯罪行為に限定せず、違法不当な行為や法令違反のおそれのある行為を通報した場合にも法による保護があるとなれば、もっと相談ないしは通報は増加するはずである。

法令違反のおそれのある行為の通報を保護の対象にすると、安易な通報が激増することになるとする向きもある。しかし、法令に反するという確信がなければ保護しないというのでは、法を制定した意義が半減する。

英国公開情報開示法は、「犯罪が行われたこと、行われていること、あるいは行われる可能性の高いこと」などの事項に該当すると、労働者が「合理的に信じている情報」の開示について保護されるとしている。これは、通報対象事実を「犯罪事実」に限定している法より広い範囲の情報の開示（通報）を保護するものである。日本においても、通報対象事実を広くするについて特段の支障はない。

5 通報先及び保護要件について

(1) 報告書は、外部通報先の範囲及び保護要件について、以下のような意見があったとしている。

ア 外部通報先として「第三者機関」を設けるべきとの意見があった。「第三者機関」の一案としては、「何か国の制度で『第三者機関』を設けることがよいのではないか」、「法に基づく認証を受けた機関が通報を受け付け、公益通報に関する相談を可能とすることが考えられる」との意見があった。

イ 一方、「第三者機関」を設けるのであれば当該機関に一定の調査・是正等に関する権限が与えられなければ、逆に通報者に高いリスクを負わせるのではない

か」, 「未だ対応できていない中小規模の行政機関や事業者への配慮が必要ではないか」との意見もあった。

ウ なお, 「調査権限の問題とは切り離して, 公益通報事実該当するかどうかの『相談』体制について, ワンストップ的な相談機関が必要ではないか」との意見もあった。

エ 「外部通報の要件が厳しい, 特にその他外部への通報の要件を緩和すべき」, 「その他の事情を総合的に考慮して合理的とみなされる場合等現行法に加えて保護されるべき要件(一般的保護要件)を設けるべき」との意見があった。

オ 一方, 「企業の内部での通報を優先して, そこで円満に解決することが労働者にとっても望ましいのではないか」, 「現行法は内部通報が機能していない場合に外部通報ができる要件として具体化されておりわかりやすいのでこのままでよい」との意見もあった。

(2) 法3条は, 通報先を「労務提供先(企業が設けたヘルプライン等を含む)」, 「処分権限等を有する行政機関」, 「その他の事業者外部」の3つに分け, それぞれに対する通報ごとに異なる保護要件を設けている。一般に「外部通報」といわれるのは上記3つのうち「その他の事業者外部」への通報を指している。報告書は, 現行法のままでよいとの意見もあったとしているが, サポートセンターにおける相談活動からみて, 以下のようにすべきである。

ア 処分・勧告権限等のある行政機関だけを通報先とするのは狭きに失する。処分・勧告権限がなくても通報を受け付ける機関(第三者機関)を設けるべきである。通報を受け付けた第三者機関において, 必要に応じ処分・勧告権限等のある他の行政機関と連携し, 違法行為等の是正を図る体制を構築すべきである。サポートセンターへの相談においては, 監督機関である社会保険事務所へ通報しても適切な対応がされなかった, 医療系の国家資格のための試験問題が漏洩している件について厚労省の出先機関に通報したが動いてくれない, 歯科医師法違反につき医道審議会に通報して果たして効果があるのか等のケースがあった。

これらは, 一般的な通報窓口である第三者機関を設置し, そこでしかるべき対応をとることで解決される問題である。行政機関が通報先とされていても, 実際に調査するなどの対応をしなければ, 違法行為等の是正の機会を見逃すだけである。

なお, 公益通報者保護法の所管官庁が消費者庁であることに鑑み, 上記第三者機関は消費者庁ないしはその外郭団体とするのが適当であると思われる。

イ 企業を担当する監査法人, 企業の株主, また民事再生手続中の監督委員及び裁判所に対する通報を「外部通報」とせず, 「労務提供先等」に対する通

報ないしはこれに準ずる通報として、その保護要件を緩和すべきである。

サポートセンターへの相談において、上場会社における会社ぐるみの粉飾決算を監査法人や株主等に通報したいというケースがあった。また、民事再生手続開始前に在庫商品を隠蔽した事実を申立代理人に通報してもとりあげてくれないという相談もあった。

決算が粉飾であるかどうかは専門的な知識を有する者が、適切な資料によって初めて判断できる事柄であり、また、在庫商品の隠蔽という事実も適切な資料によって判断できる事柄である。

他方、監査法人や株主、あるいは監督委員等は当該企業の法令遵守を監視監督する立場にある者である。そうであれば、このような立場にある監査法人等に対する通報は外部通報ではなく、労務提供先等に対する通報と同様の保護要件で保護されるとすべきである。

外部通報の場合は、「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」の存在が必要であるが、依拠した資料が必ずしも適切なものでなかった場合、「相当の理由」という保護要件が充足されていないとされる可能性がある。しかし、通報先が企業の法令遵守を監視監督する立場にある者である場合は、上記のような厳格な要件は不要とすべきである。

ウ 外部通報の保護要件そのものは厳格に過ぎ、これを緩和すべきである。法3条3号は、「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」があり、かつ、次のいずれかに該当する場合に保護されるとする。

- ① 「事業者あるいは行政機関に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」
- ② 「事業者へ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」
- ③ 「労務提供先から公益通報をしないことを正当な理由なく要求された場合」
- ④ 「書面により事業者へ公益通報した日から20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」
- ⑤ 「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」

しかし、通報をしようとする者が、上記①や②を立証することは極めて困難である。サポートセンターへの相談においても、相談者の持っている情報や資

料だけからでは、相談を受けている弁護士が上記①や②の存否を判断することが困難な例があった。

上記③についても、「正当な理由」であるかどうか通報をしようとする者が判断することは困難である。

上記④については、企業内部において実際に調査が開始されたかどうか、調査がいつまでになされる必要があるのかどうか不明な部分がある。調査をする旨の回答をしたまま放置したようなケースには対処できない。上記⑤の場合が保護されるのは当然であって、これに限るべきではない。

以上のとおり、現行法の保護要件には明確さを欠く部分があり、かつ、厳格に過ぎる。このため通報をしようとする者の保護されないのではないかとの不安を払拭することができず、結果的に通報それ自体を抑止することにつながっている。

そこで、現行法の外部通報の保護要件は、たとえば、「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、事業者あるいは行政機関以外に通報することが公益をはかるために有効であると信ずるに足りる相当の理由がある場合」などのような一般的な保護要件とすべきである。

6 保護の内容について

(1) 通報した労働者に対する保護の内容は、「公益通報をしたことを理由とする解雇は無効」とされること（法3条）、「派遣労働者が公益通報をしたことを理由とする派遣先企業の派遣元企業に対する派遣契約の解除は無効」とされること（法4条）、及び「公益通報をしたことを理由とする不利益取扱いをしてはならない」とされること（法5条）である。

これらの保護を実効性あるものとするため、通報した者の特定（犯人捜し）そのものを禁止することが必要である。

サポートセンターへの相談者の多くは、法の建前の説明は聞いても、不安を払拭することはできない。通報を理由とする解雇や不利益取扱いは現実に存在し、仮に訴訟で争っても時間がかかるからである。サポートセンターが相談を受けた法務局への通報を理由とする不利益取扱いのケースでは、不利益取扱い（2007年4月）から訴訟による解決（2009年10月）まで1年6か月かかっている。

また、サポートセンターへは、通報した者が自分であることを特定され配置転換を示唆されている、犯人捜しから身を守るにはどうしたらよいかなどの相談があった。法の保護に実効性を持たせるためには、このような犯人捜しそれ自体を禁止する必要がある。

(2) 通報を理由とする損害賠償請求責任を免れること（民事免責）、刑事責任を免れること（刑事免責）を規定すべきである。

サポートセンターへは、通報が守秘義務違反にあたる、名誉・信用毀損行為にあたる、資料の閲覧・持出しが窃盗にあたるという理由で民事上・刑事上の責任を追及されないかという相談が相当数あった。

現行法上、免責されるかどうかは個別事案ごとの判断に委ねられている。たとえば、サポートセンターが相談を受けて訴訟に至った事件（神戸司法書士事務所事件・神戸地裁平成20年11月10日・自由と正義60巻72頁）では、「何らの証拠資料もなしに公益通報を行うことは困難な場合が多いから、公益通報のために必要な証拠書類（又はその写し）の持出し行為も、公益通報に付随する行為として、同法による保護の対象となると解される」としている。しかし、この考え方を仮に他の事案に適用しようとしても、結局は当該、事案ごとの具体的事実に基づいて個別に判断するほかない。

そこで、公益通報をしようとする者の不安をできるだけ除去し、法の目的を達成させるためには、免責規定を設け、法の保護を実効性あるものにすることが必要である。

(3) 法違反行為に対する罰則規定を設けて、法の保護を確実にしめるべきである。

サポートセンターへの相談からは、法を知らない、法を無視する企業が多く存在することがうかがえる。国民生活に関わりのある法令を遵守させるために法が制定され、すでに5年が経過しようとしているにもかかわらず、法はいまだ十分に浸透せず、法を遵守する意識は弱いといわざるを得ない。

そこで、しかるべき内容の罰則規定を新設し、法の保護を実効あるものにすべきである。

7 ガイドラインについて

(1) 公益通報者保護法の施行に伴い、「公益通報者保護法に関する民間事業者向けのガイドライン（平成17年7月19日内閣府国民生活局）や「国の行政機関の通報処理ガイドライン（外部の労働者からの通報）」（平成17年7月19日関係省庁申合せ。以下併せて「ガイドライン」という）等が公表されている。

これらのガイドラインは、事業者内部での通報処理の仕組みを整備する指針として、あるいは外部の労働者からの法に基づく公益通報を適切に処理するために制定されたものであるが、法施行5年を迎え、さらに充実されるべきである。

(2) 事業者内部での通報処理の仕組みや行政機関の外部通報の仕組み等についての調査はすでに実施されている。さらに必要に応じ、ヘルプライン等の通報窓口を担当する者、また、行政機関の外部通報窓口を担当する者、その他の外部通報窓口を担当する者らのヒアリング等を実施し、現在運営されている通報処理の問題点や改善点を検討し、これをふまえてガイドラインの内容をより実態に即したものにすべきである。その際は、以下の点が検討されるべきである。

ア 外部専門家を通報窓口とする場合の取扱いに関する内容を付加すべきである。弁護士など外部の専門家が企業のヘルプラインの通報窓口となる場合、担当する専門家は企業とは相対的に独立しながらも、通報者と企業の間にあっては企業側の立場に立たざるを得ないことが多い。

たとえば、通報者が契約社員であった場合に相談内容が正社員との間で利益相反するとき、担当専門家としてどう対応するか、あるいは、通報者の通報内容が会社と明白に利益相反するとき、通報そのものを拒絶してよいかなどで悩むことになる。これは、通報担当専門家の立場の独立性が必ずしも確立していないことに一因があると思われる。

そこで、外部専門家を通報窓口とする場合の指針等をガイドラインに付加することが検討されるべきである。

なお、現行のガイドラインにおいては、「受付担当者、調査担当者その他通報処理に従事する者は、自らが関係する通報事案の処理に関与してはならない」とし利益相反案件を扱ってはならないとしているが、これは当然であって、外部専門家が通報窓口となった場合の対応の指針とはならない。

イ 匿名通報の扱いについてガイドラインを設けるべきである。

ガイドラインは、「調査の実施に当たっては、通報者の秘密を守るため、通報者が特定されないよう調査の方法に十分に配慮することが必要である」としている。

実際に通報窓口を担当している弁護士にあっては、通報者に対し、「最後まで匿名性が保障されることはないという了解を得ている。真剣に調査すれば通報者の実名はわかってくるがそれでもよいかという確認をとっている」、あるいは、「相談者の名前を会社に告知するには、相談者の同意を得ている」という対応をしている。

しかし、どこまで匿名性を保持すべきか、実名を企業に告知するための要件はなにか、どのような場合に実名を告知した通報担当弁護士の責任が免除されるかということは必ずしも明確ではない。

第二東京弁護士会は、2009年3月、トヨタ自動車販売店グループの社内通報窓口を担当する弁護士が、内部告発者の実名を会社に伝えたことが、弁護士の職務上の秘密保持義務に反し、弁護士の品位を失う非行にあたるとして「戒告処分」とした。この事案は、実名告知の承諾が通報者からあったかどうか争点となったものであるが、このような問題の発生をできるだけ回避するためにも通報窓口を担当する弁護士としては、「実名告知のガイドライン」が必要である。

ウ 企業規模に応じ公益通報に関するヘルプライン制度のモデルを策定し公表すべきである。

ガイドラインでは、通報に基づき調査する場合には、通報者の秘密を守るため、通報者が特定されないような方法に配慮することが必要であるとし、規模の大きい企業では、通報者が所属する部署以外の部署に所属する従業員も含めて調査の対象にするなどの工夫が行われている。しかし、小規模の企業ではそのような方法をとることが困難なところもあると史料される。

また、平成21年8月に内閣府国民生活局が公表した「公益通報者保護制度のあり方に関する懇談会における主な議論等」においては、「小規模事業者においては、制度そのものの存在に対する認知度が低く、事業者の内部の人間又は会社そのものを違法行為で訴える環境にはないとの指摘があった」とされる。

これらの事情を考慮すると、企業規模の違いによって適切なヘルプラインの制度内容は相当異なるものであるべきであり、企業規模に応じたヘルプラインのモデルを策定し、公表することによって、認知度が高まり、かつ、制度の利用が促進されると史料される。

エ 企業のトップの「公益通報」の意識を高めるようなガイドラインを設けるべきである。

社内通報窓口への通報を契機として、事業者のコンプライアンス経営が強化されることはたしかである。しかし、事業者の本質的な体質として、違法不当な行為は内部的に処理する傾向が強い。また、通報窓口を担当する弁護士の実感としては、通報を理由とする解雇や不利益取扱いは、巧妙になってきている。

他方、通報内容が明らかに虚偽である場合や、役員間の内部抗争の一環としての通報である場合などもあり、企業としてどこまで真摯に対応すべきか判断が困難なものもある。

通報した者を異分子扱いせず、通報内容の真偽を判断し、通報内容が真実であればしかるべき対応をするかどうか、すなわち事業者内部のヘルプラインが有効に機能するかどうかは、結局は通報制度に対するトップの本気度に左右される。そこで、ガイドラインのなかには、公益通報制度に対するトップの意識を高めるための具体的な施策を盛り込むべきである。

【平成29年意見書】

2017年（平成29年）2月21日

内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）

松本 純 殿

大阪弁護士会

会長 山口 健 一

「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」に対する意見書

消費者庁より意見募集（パブリックコメント）に付された「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「最終報告書」という。）に対する当会の意見は以下のとおりである。

なお、これまで当会は公益通報者保護制度に関して以下のとおり意見書を発しているの
で、それらにつきそれぞれ次のように引用する。また、公益通報者保護法（平成16年法律第122号）の条文は単に「法」として引用する。

- 1 2003年（平成15年）8月5日付【「21世紀型の消費者政策の在り方について」（平成15年5月）における「第4節 公益通報者保護制度の整備」に対する意見書】
→【15年意見書】として引用。
- 2 2004年（平成16年）3月23日付「公益通報者保護法案に関する意見書」
→【16年意見書】として引用。
- 3 2011年（平成23年）2月16日付「公益通報者保護法の見直しについての意見書」
→【23年意見書】として引用。

第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」
に関して

1 「第1. 通報者の範囲」に関して

(1) 意見の趣旨

退職者を通報者の範囲に含めることには賛成であり、役員等（会社役員や法人理事等）及び取引先事業者についても通報者の範囲に含めるべきである。

(2) 意見の理由

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（以下「WG報告書」という。）は、退職者については通報者の範囲に含めることが
適当と考えられるとしたうえ、役員等については通報者の範囲に加える方向で検討
する必要があるとし、取引先事業者については一定の要件を満たす取引先事業者を

【平成29年意見書】

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とする。

これらのうち、退職者については、通報者の範囲に含めることが適当とする点は、当会がこれまでに公表している意見書（【15年意見書】、【23年意見書】）にも沿うものであり、これに賛成する。

もっとも、WG報告書においては、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に対する検討が必要であるとされているが、通報を躊躇する事情や通報対象事実の真実性の確認の難易等は事案によって様々であること、退職時から期間の長短にかかわらず違法行為等がなされていればこれを是正すべきことから、このような制限を設けるべきではない。

次に、役員等や取引先事業者についても、違法行為等を知ることができ、かつ資料等によってその裏付けもとりやすい立場にある一方、公益通報をしたことによる不利益も受けやすい立場にあることから、当会の意見書（【15年意見書】、【23年意見書】）でも述べたように、通報者の範囲に含めその保護を図るべきである。

この点、WG報告書は、役員等の解任に対し会社法第339条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で主張立証の対象が明確となり、保護されることへの予見可能性が高まるとして通報者の範囲に含める必要性を指摘する一方で、保護の対象とするための具体的な要件や効果の在り方について労働者との違いを踏まえたうえで十分に検討する必要があるとしている。確かに、役員等に対する不利益取扱いの禁止は会社法との関係で問題になることから、法には公益通報を理由とする会社からの損害賠償請求等の民事上の責任追及に対する保護や刑事上の責任追及に対する保護の規定を定めるべきである。

また、取引先事業者について、WG報告書は、取引先事業者に対する不利益取扱いは一般法理で保護される可能性があるものの、一般法理の内容は明確ではないこと、法に規定して保護することで主張立証の対象が明確となり、保護されることへの予見可能性が高まるとして通報者の範囲に含める必要性を指摘する一方で、保護の対象とするための具体的な要件や効果の在り方について、事業者と労働者との違いや事業者間の契約の多様性を踏まえたうえで十分に検討する必要があるとする。しかし、この点は、【15年意見書】にあるように、公益通報を理由とする契約の解除を無効とし、民事上及び刑事上の責任追及に対する保護を定めるべきである。また、これまで当会の公益通報者サポートセンター（以下「サポートセンター」という。）に寄せられた相談（【23年意見書】参照）や実際に取引先事業者が契約を解除された事例等を踏まえ、継続的契約関係又は請負契約にある事業者又はこれらの関係にあった事業者に対する保護を図るべきである。

2 「第2. 通報対象事実の範囲」に関して

(1) 意見の趣旨

【平成29年意見書】

最終的に刑事罰の担保がある法律違反という限定や特定の目的の法律の違反という限定を外し、政令で法律を限定列挙する方式を廃止し、通報対象事実を「法令違反行為」とすべきである。

(2) 意見の理由

WG報告書は、通報対象事実について、特定の目的の法律違反という限定を外しても税法等の違反などの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、これらを追加するなど、通報対象事実を広げる方向で検討する必要があるとし、さらには係る場合には政令に列挙することも不要とすることが適当であるとするものの、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めることは公益性や明確性の問題からさらに検討する必要があるとし、また係る場合に政令限定列挙方式を廃止すれば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する。

通報対象事実を広げる方向でWG報告書が取りまとめられていることは評価できるが、検討の必要性の指摘にとどまっているのは問題であるし、その範囲が最終的に刑事罰の担保がある法律違反の事実に限定するのは妥当ではない。現実の通報事例やサポートセンターに寄せられた相談の中には、障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律（いわゆる障害者虐待防止法）違反などの事例、パワハラやセクハラで不法行為には該当するが刑事罰では担保されないような事例もあり、これら事例についても通報対象事実とすることが相当である。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かどうかを判断することは容易ではない。

この点、当会では、これまで通報対象事実が過度に限定され公益通報を制限する結果となっているとして、英国公益開示法にならい、広く違法、不当な行為を通報対象事実に含まるべきであるとの意見を述べてきたところである（【15年意見書】、【16年意見書】、【23年意見書】）。

したがって、特定の目的の法律の違反という限定を外して税法違反等の犯罪行為に関する事実を通報対象事実に含まることはもちろんのことであり、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、かつ政令で法律を限定列挙する方式を廃止し広く通報対象事実を定めるべきである。他方で、通報対象事実に求められる公益性や明確性を考慮し、通報対象事実を、条例違反を含め「法令違反行為」と定めるのが適当である。

なお、法令違反行為にあたらぬ不法行為についての通報行為については、一般法理による保護が図られることを解説等で周知すべきである。

3 「第3 切迫性の要件」に関して

(1) 意見の趣旨

【平成29年意見書】

切迫性の要件は削除すべきである。

(2) 意見の理由

WG報告書は、切迫性の要件による弊害が明確ではなく、具体的にどのような状況であれば保護されるのかについて逐条解説で具体的に示すことによって対応するのが適当であるとする。

しかしながら、通報者にとって「まさに通報対象事実が生じようとしている」との切迫性の要件は不明確であり、違法行為等の発生防止の観点からもこのような要件は削除すべきである。WG報告書では、具体的事例を逐条解説で具体的に示すのが適当とするが、限界的な具体的な事例を網羅的に示すことは困難である一方、明らかに切迫性が認められる事例のみ示されると却って保護すべき公益通報が制限される結果となりかねない。当会も限定された通報対象事実についてさらに切迫性の要件を加える定め方について、公益通報を抑制するおそれがあるとして「違法行為等のおそれがあること」との定めにするべきとの意見を述べている（【16年意見書】）。

したがって、切迫性の要件は削除すべきである。

なお、少なくとも、事業者内部への通報については、切迫性の要件を要求する合理的な理由がないことは明らかである。

4 「第4. 主観的要件」に関して

(1) 意見の趣旨

主観的要件を緩和すべきである。

(2) 意見の理由

WG報告書は、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、誠実義務違反を免責するためには主観的要件が要求されるとし、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のであるから主観的要件の削除や緩和の必要性は明らかでないとする。

しかしながら、公益通報行為自体を事業者に対する誠実義務違反と評価すること自体が適切ではなく、公益通報者を保護する目的、法の趣旨を正確に理解しないものである。

また、法の主観的要件の規定は、公序良俗違反の目的等でないこととは定められておらず、「不正の利益を得る目的、他人に損害を与える目的」等と定められていて、事業者から損害を与える目的である等の主張がなされやすい規定の仕方となっている。

したがって、公益通報者を保護するため、主観的要件を緩和し、まさに公序良俗違反目的の通報のみが制限されるように定めるべきである。

5 「第5. 不利益な取扱い」に関して

【平成29年意見書】

(1) 意見の趣旨

不当な損害賠償請求訴訟，通報者の探索・通報妨害，要注意者名簿の作成などの行為も「不利益取扱い」に含めることを明らかにすることに賛成である。通報者の類型ごとに，禁止される「不利益な取扱い」の内容を明確にすべきである。

(2) 意見の理由

WG報告書は，不利益な配転，懲戒処分，精神的苦痛を与える行為に加え，現行法の「不利益取扱い」の範囲に含まれているかが明確でない不当な損害賠償請求訴訟，通報者の探索・通報妨害，要注意者名簿の作成等の行為についても「不利益取扱い」に含まれることを明らかにするために，逐条解説やガイドライン等に新たに記載することが適当であるとする。

この点は，サポートセンターの相談において通報者探索がなされている事例があったことから通報者探索を禁止する必要があるとした当会の意見（【23年意見書】），懲戒処分，配置転換，賃金差別等の雇用条件等に関する不利益取扱い，法律上の不利益取扱いのみではなく，仕事を与えない等の事実上の不利益取扱いも含むものとする必要があるとした当会の意見（【15年意見書】）に沿うものであり，賛成する。

なお，通報者の範囲につき，労働者のみならず，退職者，役員等及び取引先事業者を加えるべきことからすれば，法あるいは逐条解説やガイドラインにおいて，通報者の類型ごとに禁止される不利益取扱いを具体的に記載し，通報者がいかなる保護を受けることができるかを明確に理解できるようにすべきである。

6 「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」に関して

(1) 意見の趣旨

保護される公益通報と不利益取扱いとの間の因果関係の立証責任を転換する規定を導入すべきである。

その際には，不利益取扱いが通報から一定期間内になされた場合に限定することには反対である。

(2) 意見の理由

現行法では，通報者が保護を求めるために，通報者自身において不利益な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，事業者には広範な人事裁量権が認められている一方，通報者がアクセスできる情報は極めて限られており，自分の行った通報について社内の誰がどの程度の情報を保有しているのかさえ知り得ないのが通常であることから，通報者においてその因果関係を証明することは極めて困難である。このような実情を踏まえれば，通報者の立証負担の軽減を図ることは最優先の課題の一つである。

例えば，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（いわゆる男女雇用機会均等法）第9条第4項は，妊娠中の女性労働者及び出産後1年

【平成29年意見書】

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うえ、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して、立証責任を転換している。法においても、同様の規定を導入することは可能であり、導入すべきである。

なお、事業者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、事業者が労働者に非違行為があることを理由として不利益処分を行う場合には、その処分が通報を理由とするものではないことを証明することは困難ではなく、このような規定を設けたとしても、事業者に過度の立証の負担を負わせるものではないし、事業者の人事権を過度に制約するものでもない。

また、人事異動等は数年に一度の頻度でしか行わない事業者も多いことから、通報から1～2年以内の不利益取扱いについてのみ立証責任を緩和することとすれば、その意義は相当程度失われかねない。これに対し、不利益取扱いが通報から相当期間経過してからなされた場合には、事業者側には不利益処分を行ったことについて別の理由があることが通常であると考えられ、事業者側に立証の負担を負わせたとしても、事業者に特段の不利益は生じない。

7 「第7. 外部通報の要件」の「1. 2号通報（真実相当性）」に関して

(1) 意見の趣旨

「1. 2号通報（真実相当性）」に関しては、真実相当性の要件を緩和し「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」とすべきである。

(2) 意見の理由

行政機関は、国家公務員法等に基づき守秘義務を負っているものであり、また事業者に対する処分等は証拠等に基づいて行わなければならないのであるから、行政機関に対する通報について真実相当性を要求しないこととしても、事業者の秘密が漏洩したり、根拠の薄弱な通報に基づいて処分等がなされたりして、事業者が不利益を被るおそれはない。この点は1号通報の場合と全く同様であり、他方、守秘義務を負わない通報先である3号通報の場合とは決定的に異なっている。このような観点からすれば、2号通報の場合に、1号通報の場合と比べて要件を加重し、真実相当性を要件とすることに合理的な理由はない。そもそも、法の適正な運用を図るためには、処分等の権限を有する行政機関に、より多くの違反に関する情報が集まるようにすることが重要なのであるから、2号通報の要件を緩和することは法の適正な運用に資するものである。

他方、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。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、証拠収集行為は刑罰法規や事業者の内部規程に抵触しかねないからである。

このような点を踏まえれば、通報者が安心して通報できるよう、2号通報の真実

【平成29年意見書】

相当性の要件を緩和し、1号通報と同じく「思料した場合」とすべきである。

なお、行政機関が調査に及ぶことによる風評被害等については、行政機関も相応の根拠がなければ表だって調査に及ぶことは困難であり、また要件を緩和することによって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のであるから、真実相当性を要件とすべき理由とはならない。また、行政機関の負担についても、通報者を保護するかどうかの要件と、行政機関の対応義務（法第10条第1項）の要件とを一致させる必要性はないのであるから、この点を理由として通報者の保護を限定することも妥当ではない。

8 「第7. 外部通報の要件」の「4. 3号通報（特定事由該当性）」に関して

(1) 意見の趣旨

法第3条第3号イ・ロの「信ずるに足りる相当の理由」を「信ずるに足りる合理的理由」とすべきである。

特定事由該当性として、「通報対象事実が既に生じている場合」を追加すべきである。

法第3条第3号ホを、「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。

(2) 意見の理由

法第3条第3号イ・ロについては、通報の時点において未だ発生していない事項が将来発生する可能性を要件としており、通報者の側で事前にそれを正確に予測することも、事後的に立証することも困難である。そのため、これらの条項が設けられた趣旨は首肯しうるものの、これらの条項を現実に活用することには困難が伴い、十分に機能していない。そこで、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」は、「信ずるに足りる合理的な理由」として、要件を緩和するとともに、より客観化すべきである。

そして、法第3条第3号イ・ロの典型的な場合として、「通報対象事実が既に生じている場合」には、類型的に事業者内部における是正は期待できず、また、被害が発生しているにも関わらずそれを事業者内部にとどめておくことが妥当でもないことから、この場合を特定事由該当性として法律上も明記し、通報者の予見可能性を高めるべきである。

また、法の改正により、労働契約法等による保護を上回る保護を与えることとするのであれば、少なくとも同法等により保護されている範囲については、外部通報先に対する通報についても法の保護を及ぼす必要がある。そこで、法第3条第3号

【平成29年意見書】

ホの範囲を拡張し、労働契約法等により保護される範囲とほぼ同程度の範囲に法の保護が及ぶようにすべきである。

第2 「Ⅱ その他の効果及びその要件について」に関して

1 「第1. 不利益取扱い等に対する行政措置」に関して

(1) 意見の趣旨

通報者に対する不利益取扱いに対する是正命令・勧告・公表等の行政措置を導入すべきである。

(2) 意見の理由

サポートセンターへの相談者の多くは、相談した結果、通報者の保護についての法の定めを聞いても、それが建前にとどまるのではないかと不安を払拭することはできていない。通報を理由とする解雇や不利益取扱いは現実に存在し、仮に訴訟で争っても解決までに時間がかかるからである（【23年意見書】）。また、内部通報を意識してサポートセンターへ相談し、弁護士との面接を経たケースであっても、在職者の場合には、実際の通報を実行するところまでいかない事案のほうが多いが、これは、通報後の不利益取扱いを恐れるためである。

したがって、通報者が迅速に救済され、なおかつ不利益取扱いに対する抑止的効果を及ぼしうる行政措置が必要である。具体的方策としては、命令・勧告・公表等の規制手法の導入を図るべきであり、労働局におけるあっせんや紛争解決センター、弁護士会の相談窓口等の活用の方法により、あっせん、調停、相談、指導助言等をより充実させる方向で制度を整備すべきである。

2 「第2. 不利益取扱いに対する刑事罰」に関して

(1) 意見の趣旨

法に違反する行為を行った事業者及び処分権者に対する罰則規定を設けて適用すべきである。

(2) 意見の理由

サポートセンターへの相談や、法施行後にも引き続いて発生している公益通報者に対する被通報事業者からの不利益取扱い事案の状況に鑑みると、法を知らず、法を無視する事業者が、今なお多く存在することがうかがえる。国民生活に関わりのある法令を遵守させるために法が制定され、10年以上が経過しているにもかかわらず、法はいまだ十分に浸透しておらず、事業者が法を遵守する意識は依然として弱いといわざるを得ない。

そこで、しかるべき内容の罰則規定を新設し、法の保護を実効あるものにすべきである。そのためには、行政措置に対する違反を刑事罰の対象とするとともに、事業者内部における法令遵守体制の整備確立を促進するために、事業者と処分権者両

【平成29年意見書】

方に対する両罰規定とすることが相当である。

3 「第3. 守秘義務」の「1. 1号通報先の守秘義務（刑事罰について）」に関して

(1) 意見の趣旨

刑事罰を導入することに賛成である。

(2) 意見の理由

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。現実に通報者の情報が漏洩し、通報者が不利益を被る事例は後を絶たない。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。

したがって、1号通報先の守秘義務を定め、その違反には刑事罰を導入すべきである。

4 「第3. 守秘義務」の「3. 3号通報先の守秘義務」に関して

(1) 意見の趣旨

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。

(2) 意見の理由

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の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等から、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。

5 「第4. 内部資料持出しに係る責任の減免」に関して

(1) 意見の趣旨

公益通報を目的とする内部資料の持出しに係る責任の減免を定めるべきである。

民事上の責任の減免については、公益通報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から通報者を保護する規定を設けるべきである。

刑事上の責任の減免については、公益通報を目的とする内部資料の持出しについて、違法性が阻却されることを定めるべきである。

(2) 意見の理由

違法行為を明確に指摘して公益通報をするためには、内部資料持出しにより証拠収集を行う必要がある。外部通報における真実相当性の立証のためにも、証拠収集は不可欠である。現実には真実相当性が立証できずに通報者が責任を負うケースが生じている。

【平成29年意見書】

したがって、公益通報を目的とする内部資料持出しに関し、民事あるいは刑事上の責任を問われないように通報者を保護する必要がある。

この点、資料持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指摘もあるが、そもそも企業の違法行為を是正するために内部通報を行うのであり、そのための資料持出しを近視眼的にとらえて違法あるいは企業秩序違反と評価すること自体が本末転倒であり誤っている。資料持出しを含めた通報行為により、違法を是正し、企業秩序を回復させるものと評価すべきであり、正当な目的に基づく行為というべきである。

また、一般的な正当化事由による違法性の阻却が認められることやどのような手段を用いても許されるというものではないことを理由に一律に減免を認めるべきではないとの意見もあるが、一般法理による事後的な救済による保護のみでは通報者は安心して公益通報をすることができないことは明らかである。

これまでの判例を見ても、内部資料の持出しを公益通報行為と同様に正当な行為であるとの視点で判断されたものがある一方(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】)、違法行為が是正された後の内部資料の収集について公益通報目的とは認められないとしてこれを理由とする解雇の効力を認めた判例(広島高判H25. 10. 23)、資料収集の方法や収集後の対応等から公益通報目的とは認められないとしてこれを理由とする解雇の効力を認めた判例(福井地判H28. 3. 30)もあり、通報者が事前にどのような証拠収集が許されるかを予見することは極めて困難である。

特に、証拠収集段階においてどこまでが公益通報あるいは後の真実相当性の立証に必要なかを正確に判断することは困難であり、公益通報における内部資料持出し行為の正当性・必要性を重視し、現実的な保護が図られる法改正が必要である。当会もこれまで繰り返し、公益通報に必要な範囲において、刑事上、民事上免責されるべきとの意見を述べている(【15年意見書】、【23年意見書】)。

具体的な責任の減免方法について、民事上の責任の減免においては、上記のとおり、公益通報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から通報者を保護する規定を設けるべきである。また、刑事上の責任の減免においては、公益通報を目的とする内部資料持出し行為が正当行為(刑法第35条)に該当し違法性が阻却されるとの規定を設けるべきである。

なお、公益通報を目的とする内部資料持出しを、公益通報の定義の中に含めることで、公益通報者に対する保護の枠内で責任の減免を図ることも可能であるから、仮に内部資料持出しに対する責任の減免の個別の規定を設けない場合は、法第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通報行為が法の保護の対象となることを確認すべきである。

【平成29年意見書】

6 「第5. 通報対象事実への関与に係る責任の減免」に関して

(1) 意見の趣旨

通報対象事実への関与に係る責任の減免（いわゆるリニエンシー制度）を定めるべきである。

(2) 意見の理由

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、他方で通報することにより自らもその違法行為について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。そこで、通報対象事実へ関与したことによる責任を減免する制度を新設すれば、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得るとともに、公益通報により違法行為を迅速に是正し、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早期に実現することも期待できる。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いてリニエンシー制度を導入することは極めて有益である。

第3 「Ⅲ その他の論点について」に関して

1 「第1. 通報に対する行政機関の調査措置義務（法第10条）」に関して

(1) 意見の趣旨

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。

(2) 意見の理由

前記第1. 7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、「思料する場合」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ままでもなく、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。

2 「第2. 内部通報制度等の整備」に関して

(1) 意見の趣旨

事業者の内部通報制度等の整備を法定すること及び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。

(2) 意見の理由

事業者において実効性のある内部通報制度を整備し運用することは、企業価値の

【平成29年意見書】

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。法の施行から10年以上が経過したが、依然として内部通報制度に関する認知度が低い現状に照らし、事業者には内部通報制度を整備する義務を法定し、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、例えば、まずは一定規模以上の事業者については法的義務とし、それを下回る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を促す方を併せて検討すべきである。さらに、事業者の規模に応じ公益通報に関するヘルプライン制度のモデルを策定し公表するような方策も考えられる（【23年意見書】）。

以上