

守秘義務について

平成 30 年 10 月 25 日
消 費 者 庁

第 1 公益通報者保護専門調査会における審議の中間整理

平成 30 年 7 月 18 日に開催された第 17 回公益通報者保護専門調査会においては、これまでの審議を踏まえた今後の検討に向けて、当該時点において概ね方向性が示された事項及び検討課題として残されている事項が中間的に整理された。

守秘義務に係る事項の「中間整理（概要）」を抜粋して示すと以下のとおりである。^{【参考 1】}

1. 1号通報先

(1) 守秘義務を課すことの是非

- ・ 1号通報先に守秘義務を課すべき。

(2) 守秘義務の内容

- ・ 守秘義務の対象とする情報の範囲は、「通報者個人を特定し得る情報」とすべき。
- ・ 守秘義務を負わせる者の範囲は、通報に関する業務（通報窓口・調査）に従事する担当者とするべき。
- ・ 事業者にどのような義務を課し、違反したときにどのような効果とするかという問題があり、引き続き検討。

(3) 守秘義務が解除される例外

- ・ 実効的な調査を行うこととの関係で、守秘義務に一定の例外を設けるべき。
- ・ 調査の必要性や通報への適切な対応等に配慮して、守秘義務が解除される例外を適切に設定できるか、引き続き検討。

(4) 守秘義務に違反した場合の刑事罰

- ・ 守秘義務に違反した場合に刑事罰を科すことは、慎重な検討が必要。

(5) 守秘義務の保護が及ぶ通報者の範囲

- ・ 守秘義務による保護が及ぶ通報者の範囲は、守秘義務の目的との整理が必要であり、引き続き検討。

2. 2号通報先

- ・ 既に公務員法上に罰則付きの守秘義務規定があるものの、公益通報者保護法でも守秘義務があることを明確化すべき。
- ・ 刑事罰を上乗せすることは、慎重な検討が必要。

3. 3号通報先

- ・ 守秘義務を一律に課すことは困難である。

第2 中間整理に対する関係団体等・関係省庁の意見

1. 関係団体等の意見

平成30年9月5日に開催された第18回公益通報者保護専門調査会及び同月19日に開催された第19回公益通報者保護専門調査会においては、関係団体等から上記第1の中間整理に対する意見を聞くためのヒアリングが行われた。

守秘義務についての意見を要約すると以下のとおりである。

(1) 一般社団法人日本経済団体連合会¹

- ・ 1号通報先の守秘義務を法律に設けることに、反対する。
- ・ 限られた人間関係や特徴的な事実関係のもとで発生した通報事案によっては、どれほど通報者の秘匿性に配慮しても、通報者個人が特定されてしまうことがある。
- ・ このような場合に窓口担当者や調査担当者は、自らになんら責任がなくても、通報者から、「法令上の守秘義務違反行為あり」と責任を問われる可能性がある。
- ・ このような事態を避けるために、窓口担当者や調査担当者は、調査や未然防止活動を自制したり、徹底的に行わないなど、萎縮する可能性が高い。
- ・ 結果、内部通報制度の目的に照らしその実効性を低下させるおそれが高い。罰則が入ればなおさらである。

(2) 公益社団法人日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会¹

- ・ 1号通報先の守秘義務は必要であるが、通報窓口担当者の萎縮を招きかねないため、刑事罰までは課す必要はない。

(3) 特定非営利活動法人消費者機構日本²

- ・ 1号通報先に「通報者個人を特定しうる情報」について守秘義務を課すこと、ただし実効的な調査の為に守秘義務が解除されうる場合を検討することに賛成。
- ・ 2号通報先について、公務員法上の守秘義務規定があるものの、公益通報者保護法でも守秘義務があることを明確化するとの意見に賛成。
- ・ 3号通報先について、一律に守秘義務を課すことは困難と考える。

(4) 岡山県総社市²

- ・ 2号通報先について、通報を受けた職員は、公益通報であるか否かにかかわらず、地方公務員法第34条に基づき、守秘義務を守った対応とすることが十分に想定されるため、公益通報者保護法で改めて守秘義務を明確化する必要性はないのではないか。

¹ 平成30年9月5日 第18回公益通報者保護専門調査会

² 平成30年9月19日 第19回公益通報者保護専門調査会

- ・ また、既に地方公務員法第 60 条において、守秘義務に係る罰則が規定されていることから、刑事罰を上乗せする必要はないのではないか。

2. 関係省庁の意見

守秘義務に係る関係省庁の意見を要約して示すと以下のとおりである。

- ・ 公務員の守秘義務については既に法令において罰則が設けられており、新たに罰則付の守秘義務を設ける必要性は乏しいのではないか。

第3 事実関係

1. 立法時の考え方

- (1) 労務提供先等への通報に関する秘密及び当該通報者の個人情報の保護に関する考え方
公益通報者保護法（以下「法」という。）は、内部通報に関する秘密や内部通報者の個人情報の保護について、特段の定めを置いていない。

法の制定時においては、内部通報を受けた労務提供先が通報者の氏名等の個人情報を漏えいすることは、通報者の就業環境を著しく害するため、第 5 条に規定されている通報者に対する不利益取扱いに該当すると解されている。^{【参考2】}

また、行政機関においては、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成 11 年法律第 42 号）や行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律第 58 号）、公務員の秘密保持義務を定めた国家公務員法（昭和 22 年法律第 120 号）及び地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）などにより、内部通報に関する秘密や個人情報が保護されると解されている。^{【参考3】}

- (2) 権限ある行政機関への通報に関する秘密及び当該通報者の個人情報の保護に関する考え方

法は、外部通報に関する秘密や外部通報者の個人情報の保護について、特段の定めを置いていないが、内部通報と同様、公務員法などにより、外部通報に関する秘密や個人情報が保護されると解されている。

- (3) 衆・参内閣委員会における附帯決議

衆・参内閣委員会の附帯決議においては、公益通報を受けた者が公益通報者の個人情報の保護に万全を期するよう、政府において適切に措置すること等が求められた。^{【参考4】}

これを受けて、法制定後に策定された各種ガイドラインにおいては、民間事業者や行政機関に対して通報に関する秘密の保護の重要性を示した上、秘密の保護のためにとるべき措置について、具体的な指針を定めている。

2. 立法後に明らかとなった問題

(1) 内部通報に適切に対応されないことによる問題

消費者庁の平成 28 年度労働者における公益通報者保護制度に関する意識等のインターネット調査（以下「平成 28 年度労働者調査」という。）において、労務提供先で不正行為に関する内部通報受付窓口が整備されていると回答した者のうち、さらに、通報することを考えたが実際にはしなかったと回答した者にその理由を尋ねたところ、通報したことが労務提供先や上司・同僚等に知られると人事上の不利益や嫌がらせ等を受けるおそれがあることなどが挙げられた。

平成 28 年度労働者調査

内部通報受付窓口があると回答した者のうち、通報をすることを考えたが実際にはしなかった回答者の理由

理由	分布
自分とは無関係である	22.0%
(通報したことが労務提供先に知れた場合)解雇や降格、減給、配置転換等の労務上の不利益取扱いを受けるおそれがある	20.0%
通報しようとする内容の真偽に確証がつかめなかった	19.2%
(通報したことが上司や同僚等に知れた場合)職場内で嫌がらせ等を受けるおそれがある	19.1%
通報しても改善される見込みがない	14.0%
通報する内容が公益通報者保護法で保護される通報か自信がない	10.1%
労務提供先や上司、同僚等を裏切るようで後ろめたい	5.5%
通報したことによって労務提供先の業績の悪化や倒産を招き、自分も職を失ってしまう	4.9%
自らも不正行為に関わっており、通報することによって当該不正行為についての責任を問われるおそれがある	1.1%
その他	21.7%

なお、同調査において、通報する場合、まず労務提供先へ通報しないと回答した者にその理由を尋ねたところ、労務提供先や上司・同僚等から人事上の不利益や嫌がらせ等を受けるおそれがあることなどが挙げられた。

平成 28 年度労働者調査

通報する場合、まず労務提供先へ通報しない理由

理由	分布
通報しても十分に対応してくれないと思う(あるいは過去通報したが十分に対応してくれなかった)	37.0%
労務提供先から解雇や不利益な取扱いを受けるおそれがある	33.4%
通報を受け付ける窓口がない	30.8%
行政機関に通報した方が、しっかりと対応してもらえる	24.9%
通報したことが上司や同僚等に知れた場合、職場内で嫌がらせ等を受けるおそれがある	20.9%
その他外部(報道機関等)に通報した方が、多くの人に関心を持ってもらえる	5.3%
その他	1.0%

現実の問題として、法制定後においても、内部通報者が組織内で特定されてしまった事例がみられ、消費者庁に設置した相談ダイヤルには、直近5か年(2013～2018年)で確認できるもので、少なくとも、労務提供先からの情報漏えいに関する相談33件、通報後に不利益取扱いに関する相談323件が寄せられている。

内部通報を受けた者による不適切な対応により内部通報者が特定されてしまった事案例

事例1 行政機関内部の職員から組織外受付窓口宛てにメールでなされた通報が、同窓口から公益通報担当課に転送された。転送されたメールの本文(通報内容)では通報者が特定される情報は伏せられていたが、当該情報を記載したファイルが添付されていた。公益通報担当課が同添付ファイルの内容を十分確認しないまま関係部局に転送した結果、関係課の所属職員が通報者名等を知るところとなった(平成30年9月の当該行政機関公表資料を抽象化して引用)。

事例2 会社の相談窓口の担当者が、相談者の氏名や雇用問題についての相談内容を相談の対象となった店舗に伝えたことで、氏名や相談の内容を秘匿してもらえないことについての法的利益を侵害され、精神的苦痛を被ったことを認めることができるとされた事案(大阪高判平成24年6月15日)。

事例3 会社の通報受付窓口が通報者の氏名等を通報者の上司に伝えたところ、通報者が不利益な配転命令を受けた事案(東京高判平成23年8月31日)。

事例4 勤務先が設けている社外通報窓口に通報したが、調査を行う際に、通報窓口が、私が通報したという事実を私の上司に伝えてしまった(相談ダイヤルに寄せられた相談例)。

事例5 勤務先の職員の不正行為について、勤務先が設けている通報窓口に通報したところ、私が通報したことを公の場で明らかにされてしまった(相談ダイヤルに寄せられた相談例)。

事例6 勤務する会社で行われている不正行為について、社内窓口に通報したが、担当者

が被通報者に私の名前を伝えてしまったことで居づらくなり、自ら退職を願い出た（相談ダイヤルに寄せられた相談例）。

事例7 管理職の不正について勤務先の内部通報窓口に通報したが、私の上司にそのことが伝わってしまい、現在、組織を裏切ったような目で見られている（相談ダイヤルに寄せられた相談例）。

以上を整理すると、労働者は、通報者を特定可能な情報が漏えいしたり、通報を理由に解雇その他不利益な取扱いを受けることを懸念しているが、実際、このような懸念が現実のものとなってしまっている事実がみられ、内部通報をしようと考えた労働者が、このような事実を目の当たりにすれば、内部通報することを躊躇しかねないと考えられる。

（2）外部通報に適切に対応されないことによる問題

上記（1）で示したように、平成28年度労働者調査において、通報する場合、まず労務提供先へ通報しないと回答した者の24.9%が、行政機関に通報した方がしっかりと対応してもらえると答えているが、さらに行政機関や報道機関等に通報する場合の不安について尋ねたところ、自分が通報したということが労務提供先や上司・同僚等に知られてしまうのではないかな等の回答が挙げられた。

平成28年度労働者調査

まず労務提供先に通報しないと回答した者の、行政機関や報道機関に通報する場合の不安

不安な点	分布
自分が通報したということが労務提供先や上司、同僚等に知れてしまうのではないかな	35.2%
通報しても対応してくれないのではないかな	28.0%
特に不安はない	21.7%
通報したことによって労務提供先や上司、同僚等に迷惑をかけるのではないかな	8.6%
通報したことによって労務提供先の業績の悪化や倒産を招き、自分も職を失ってしまうのではないかな	6.3%
その他	0.3%

現実の問題として、法制定後においても、行政機関に通報した外部通報者が組織内で特定されてしまった報道例がみられ、相談ダイヤルには、直近5か年（2013～2018年）で、少なくとも、行政機関からの情報漏えいに関する相談31件が寄せられた。

外部通報を受けた行政機関による不適切な対応により外部通報者が特定されてしまった事案例

事例 1 所管区域内の会社の従業員からファクスやメールで寄せられた産業廃棄物の処理に関する内部告発について、行政機関職員が当該会社に事実関係を確認する際に、当該会社が告発者名を既に把握していると誤信し、当該会社に告発者名などの個人情報漏えいした事案（平成 29 年 7 月の当該行政機関公表資料を抽象化して引用）。

事例 2 通報を受けた行政機関の職員が、被通報事業者に対する講習会の際に、通報者の氏名を明らかにしたところ、これが違法と判断された事案（東京地判平成 29 年 5 月 24 日）。

事例 3 大学病院の医療過誤に関して行政機関の職員に通報したところ、通報を受けた職員が、通報者の氏名、所属について、大学病院側に伝えた事案（平成 26 年 12 月報道）。

事例 4 研究プロジェクトのメンバーが、同プロジェクトにおいて、研究データが改ざんされた事実を行政機関にメールで告発したものの、告発を受領した職員が、当該メールを研究チームの責任者に転送した事案（平成 26 年 1 月報道）。

事例 5 勤務している事業所の不正について、行政機関の担当部署に通報した。私の名前は出さないでほしいと念を押して、実名で通報し、事業所は先日、行政機関の調査を受けた。もし、私が通報したことが分かってしまったら不利益取扱いを受けるのではないかと不安である（相談ダイヤルに寄せられた相談例）。

事例 6 ある施設の関係者が不正を行っていることを市に通報した際、通報者であることを特定されてしまうので、施設側には伝えないでほしいと伝えたのに、市が施設側に伝えてしまった。これを機に施設側から民事訴訟を起こされている（相談ダイヤルに寄せられた相談例）。

不安を抱えた労働者が、このような行政機関からの情報漏えい等の懸念を現実のものとして目の当たりにすれば、外部通報することを躊躇しかねないと考えられる。

第 4 検討及び結論

1. 1号通報先

(1) 守秘義務を課すことの是非

現行法の下では、通報者の氏名等の個人情報については、法第 5 条に規定する不利益取扱いの禁止規定により保護し得ると解釈されているが、担当者個人による情報漏えいなどについては、法第 5 条の不利益取扱いに該当せず、これにより保護することができない。

実際、この保護の範囲外となる情報漏えいにより、通報者本人が被害を被った事例が生じており、また、こうした情報漏えいへの懸念が通報を妨げる要因となっていることが明らかとなっている。

このため、現行法の解釈による保護の範囲では足りないこと踏まえ、上記の事例における通報者も保護し、より通報をしやすい環境となるよう、法第 3 条第 1 号の通報先に関して、守秘義務を課すべきとの考えについて、どうか。

(2) 守秘義務の内容

① 守秘義務の対象となる情報の範囲

通報者を特定可能な情報が漏えいしてしまうことで、当該通報者が不利益を被るこ

とが懸念されるので、守秘義務の対象となる情報の範囲については、通報者個人を特定し得る情報を含む秘密とすべきとの考えについて、どうか。

② 守秘義務を負わせる者の範囲

通報窓口担当者から情報漏えいした可能性を示す事実がみられることから、守秘義務を負わせる者の範囲は、通報窓口の担当者その他の通報対応に関する業務に携わる者（担当であった者も含む。以下「内部通報担当者」という。）とすべきとの考えについて、どうか。

なお、事業者としての行政機関職員については、既に公務員の守秘義務を定めた公務員法などにより、内部通報に関する秘密や個人情報が保護される旨の解釈^{【参考2】}を明らかにしており、既に法律上の措置は講じられている。すなわち、法に新たに守秘義務を規定しなければ救済することができないのではないため、まずは、こうした情報漏えいが、既に講じられている法律上の措置（すなわち公務員法の守秘義務等）に抵触し得ることを周知することが先決であるとの考えもできるが、どうか。

(3) 守秘義務が解除される例外

消費者庁の平成 28 年度民間事業者における内部通報制度の実態調査（以下「平成 28 年度民間事業者調査」という。）において、内部通報受付窓口に内部通報が寄せられても調査を行わない場合を尋ねたところ、通報者が特定されない形で調査を行うことが困難であることなどが挙げられた。

項目	分布
匿名等の通報の場合、連絡先が不明で通報内容の詳細について確認できない	34.0%
受付後、既に解決済みの案件と判明した	28.0%
通報内容を裏付ける根拠が乏しい	22.7%
通報者が特定されない形で調査を行うことが困難である	20.2%
規程で定める通報内容に含まれない	14.6%
規程で定める通報者の範囲に含まれない	12.1%
その他	6.7%
調査を行わないケースはない	33.0%
無回答	1.8%

新たに守秘義務を規定することで、通報者が安心して通報することができるようになったとしても、労務提供先等において、通報者が特定されない形で調査を行うことが困

難であるとして、必要な調査・措置等を講じることができないのでは、守秘義務を規定する意味を成さない。このため、

- ・ 必要な調査に際して、通報者を特定可能な情報を調査先に開示し得ること、及び開示し得る情報の内容について、通報者からの同意が得られている場合
- ・ 通報者を特定可能な情報は調査先に開示しないが、規模・組織の状況等から、通報対象事実に関する調査を実施すること自体が、通報者の特定につながってしまうときで、そうであっても調査を実施することについて、通報者からの同意が得られている場合
- ・ 通報対象事実が発生し、又は既に発生していて重大な事態に至る蓋然性が高いが、上記の同意を得ることができない場合
- ・ 通報対象事実を権限を有する行政機関職員に申告したり、通報対象事実の調査等を行うために行政機関の職員、弁護士などの法律に基づく秘密保持義務が課せられている者に開示する場合
- ・ 裁判所による文書提出命令や捜査機関による捜査関係事項照会に応じて開示するなど、法令に基づく情報の開示を行う場合
- ・ 通報者を特定可能な情報の共有を必要最小限の範囲にとどめる運用が徹底された部署内・部署間において情報を共有する場合
- ・ 行政機関等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ときであって、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場合

など、正当な理由がある場合は守秘義務の例外とすべきとの考えについて、どうか。

また、上記には正当な理由として考えられる代表例を列記したが、これらの他にも考えられるものがあるか。

これらの正当な理由は、労務提供先等や通報者それぞれの事情により様々な理由があり得ると考えられ、これらをの全てを網羅的に法定することは難しいため、逐条解説等によりこれら代表例を明記し周知をすることとし、でき得る限りの予見可能性の確保を図るべきとの考えについて、どうか。

(4) 守秘義務に違反した場合の行政措置や刑事罰

内部通報担当者は、業務上、秘密の保持に最大限留意することなどが求められるものの、基本的には特別の資格や能力を有した者である必要はなく、通常の社内人事異動等により配置されることが想定される³。このような者に行政措置や罰則のある守秘義務を課すとした場合、刑事責任等を負うことを恐れて、この業務に人事配置されることを拒みかねない。

また、配置されたとしても、内部通報担当者の業務に携われば携わるほど刑事責任等

³ 特別の資格や能力を有している者でなければ内部通報担当者になれないとすると、内部通報担当者になれる者が極めて限られてしまい、労務提供先等において内部通報担当者を配置することが困難になってしまう。

を負うリスクが高まることを恐れ、内部通報担当者としての活動が萎縮するため、本来果たすべき内部通報制度の機能が発揮されないおそれがある。このため、内部通報担当者に課す守秘義務には行政措置や罰則を規定すべきではないとの考えもできるが、どうか⁴。

なお、守秘義務に違反して、例えば、民事上の損害賠償が提起された場合には、当該義務違反が不法行為の認定根拠になり得ると考えられる。^{【参考9】}

(5) 守秘義務の保護が及ぶ通報者の範囲

上記(1)で示したとおり、現行法の下では、担当者個人の故意による情報漏えいなど、労務提供先として行ったものではない情報漏えいについては、法第5条の不利益取扱いに該当せず、法第5条により保護することができないが、実際、この保護の範囲外となる情報漏えいにより、通報者本人が被害を被った事例が生じており、また、こうした情報漏えいへの懸念が通報を妨げる要因となっていることが明らかとなっている。そこで、現行法の解釈による法第5条の保護の範囲では足りず、上記の事例における通報者も保護するため、守秘義務を課すことが必要と考えられるが、このように考える以上、守秘義務の保護が及ぶ通報者の範囲は不利益取扱いから保護される通報者の範囲と一致させることが自然であるが、どうか⁵。

2. 2号通報先

法第3条第2号の通報先である行政機関の職員については、上記1(2)②で示したとおり、既に公務員の守秘義務を定めた公務員法などにより、内部通報に関する秘密や個人情報保護される旨の解釈^{【参考2】}を明らかにしており、まずは、こうした情報漏えいが、既に講じられている法律上の措置(すなわち公務員法の守秘義務等)に抵触し得ることを周知することが先決であるとの考えもできるが、どうか。

3. 3号通報先

法第3条第3号については、報道機関など通報先が様々であり、これらに義務を負わせ

⁴ 守秘義務に罰則を規定しない他の法律の例として、

- ・災害対策基本法(昭和36年法律第223号)第49条の13^{【参考5】}
- ・銃砲刀剣類所持等取締法(昭和33年法律第6号)第28条の2第4項^{【参考6】}
- ・日本年金機構法(平成19年法律第109号)第30条第4項^{【参考7】}
- ・消費者安全法(平成21年法律第50号)第11条の8^{【参考8】}

等が挙げられる。これらは、法目的を達するために民間の団体や個人等に一定の役割を担わせる場合で、これらの者が機密性の高い情報を扱うことを予定しているために守秘義務を課すこととしているが、当該義務に罰則を規定することで、かえって、これらの者の活動が萎縮し、仕組みが機能しなくなり、結果としてその目的が達成されなくなるおそれがあるため、罰則を規定しないとされており、この考え方は内部通報担当者にも当てはまると考えられる。

⁵ 仮に公益通報者以外の通報者からの通報についても法が規定する守秘義務が及ぶとした場合、法の「公益通報者の保護を図る」という目的と整合的ではなくなるきらいがあり、法を様々な通報を促進させるための法律に近いものとして理解することになる。このような法の目的・位置づけを大きく変更させることは困難と考えられるが、どうか。

ることは適当ではないと考えられる。

以 上

【参考 1】

○公益通報者保護専門調査会 中間整理（平成 30 年 7 月 消費者委員会 公益通報者保護専門調査会）

（抜粋）

II 個別論点

8 守秘義務

（1）1号通報先

ア 守秘義務を課すことの是非

1号通報先に守秘義務を課すべきであるとの意見が多かった。

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

イ 守秘義務の内容

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

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

ウ 守秘義務が解除される例外

守秘義務が解除される例外については、様々な意見があった。

主な意見としては、調査の必要性とのバランスを考えると、どうしても一定程度個人が特定されるような形で情報を伝えざるを得ない場合があるとするものがあった。具体的には、通報者から同意を得ることが可能な状況で、同意が得られた場合には、当然に守秘義務が解除されるとして、通報者から応答がない場合や匿名の通報の場合であっても、事業者としては、事案の重大性等に鑑みて調査を実施し、不正行為があったのであれば是正したいと考える場面が想定され、調査の必要性との関係で、守秘義務が解除される一定の例外を考えていく必要があるとの意見や、例えば一般の消費者等に対して危険が差し迫っているような場合に、通報者本人の同意が得られなかったために何も対処できなかったということは妥当でないとの意見があった。また、本来的には、不利益取扱いがあったかどうか重要であり、守秘義務が解除されることによって通報者が不利益取扱いを受けたようなときは、

事業者が相応の罰を受けるという制度にすべきであるとの意見もあった。さらに、実効的な調査を行うこととの関係では、現実に個人名を言わなくとも、その内容から通報者が誰であるかが明らかになってしまうことはあり得るし、通報者を特定し得る情報を誰にも言わずに調査することは困難であり、担当者としては身動きが取れなくなるとの意見があった。

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

エ 守秘義務に違反した場合の刑事罰

守秘義務に違反した場合に刑事罰を科すことについては慎重な意見が多かった。

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

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

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

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

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

オ 守秘義務の保護が及ぶ通報者の範囲

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

(2) 2号通報先

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

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

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

(3) 3号通報先

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

主な意見としては、3号通報先については、様々な通報先が想定され、報道機関との関係では、報道の自由（憲法第21条）との抵触も問題になり得るため、更に特別な考慮を要することから、一律に守秘義務を課すことは慎重に検討すべきであるとするものがあった。

【参考2】

○平成16年6月10日参議院内閣委員会における政府答弁

黒岩宇洋君・・・衆院での附帯決議では公益通報者の個人情報に漏えいしてはいけないというものが盛り込まれていますが、私は、むしろこの法案本体、真っ先に個人情報の漏えいを禁止し、かつそこに罰則規定を設け、なおかつ、このことによって事実上でも不利益な取扱いを受けた方の、公益通報者の救済規定を盛り込む、私はこのことが大変重要だと思っているんですけど、竹中大臣、いかがでしょうか。

国務大臣（竹中平蔵君）・・・通報を受けた事業者がこの通報者の氏名等の個人情報を漏らすというような行為は、これは、通報者の就業環境を著しく害するというところにこれはもう明らかになるんだと思います。このため、この法案では公益通報を理由とした不利益な取扱いを禁止している、正にこれは不利益な取扱いそのものであるというふうに思います。そうした意味で、個人の情報の問題はその条項、第五条の中でしっかりと書かれているというふうに考えております。

【参考3】

○逐条解説 公益通報者保護法（消費者庁消費者制度課編）（抜粋）

第2章 総論

4 通報に関する秘密及び通報者の個人情報の保護

本法は、通報に関する秘密や通報者の個人情報の保護について、特段の定めを置いていない。

もっとも、行政機関については、通報に関する秘密や個人情報（例えば、行政機関に通報した者の氏名、通報内容など）を当該行政機関が保護すべきことについては、行政機関の保有する情報の公開に関する法律や行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律、公務員の守秘義務を定めた国家公務員法などからして当然のことである。

また、国会での法案審議の際、衆・参双方の内閣委員会において本法に対する附帯決議が行われ、いずれの決議でも、事業者及び行政機関による公益通報者の個人情報の保護が求められたところであり、各ガイドラインにおいて、通報の処理に当たっては通報に関する秘密及び通報者の個人情報の保護について定められている。

【参考4】

○平成16年5月21日衆議院内閣委員会附帯決議

- 一 (略)
- 二 公益通報を受けた事業者及び行政機関は、公益通報者の個人情報を漏らすことがあってはならないこと。
- 三～九 (略)

○平成16年6月11日参議院内閣委員会附帯決議

- 一・二 (略)
- 三 公益通報者の氏名等個人情報の漏えいが、公益通報者に対する不利益な取扱いにつながるおそれがあることの重大性にかんがみ、公益通報を受けた者が、公益通報者の個人情報の保護に万全を期するよう措置すること。
- 四～六 (略)

【参考5】

○災害対策基本法（昭和三十六年法律第二百二十三号）（抄）

（秘密保持義務）

第四十九条の十三 第四十九条の十一第二項若しくは第三項の規定により名簿情報の提供を受けた者（その者が法人である場合にあつては、その役員）若しくはその職員その他の当該名簿情報を利用して避難支援等の実施に携わる者又はこれらの者であつた者は、正当な理由がなく、当該名簿情報に係る避難行動要支援者に関して知り得た秘密を漏らしてはならない。

【参考6】

○銃砲刀剣類所持等取締法（昭和三十三年法律第六号）（抄）

（猟銃安全指導委員）

第二十八条の二 (略)

- 2・3 (略)
- 4 猟銃安全指導委員又は猟銃安全指導委員であつた者は、その職務に関して知り得た秘密を漏らしてはならない。
- 5～8 (略)

【参考7】

○日本年金機構法（平成十九年法律第九号）（抄）

（年金委員）

第三十条（略）

2・3（略）

4 年金委員は、その職務に関して知り得た秘密を他に漏らしてはならない。年金委員でなくなった後においても、同様とする。

5～7（略）

【参考8】

○消費者安全法（平成二十一年法律第五十号）（抄）

（秘密保持義務）

第十一条の八 消費生活協力団体の役員若しくは職員若しくは消費生活協力員又はこれらの者であった者は、前条第二項各号に掲げる活動に関して知り得た秘密を漏らしてはならない。

【参考9】

○民法（明治二十九年法律第八十九号）（抄）

（不法行為による損害賠償）

第七百九条 故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う。