

通報行為に伴う損害賠償責任について

平成30年11月22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。

通報行為に伴う損害賠償責任に係る事項の「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】}

- ・ 損害賠償請求訴訟の提起を一律に違法とすることは困難であり、憲法上の問題にもなり得るため、慎重な検討が必要。
- ・ 通報行為に伴う損害賠償責任を免責する規定を置くことについて、引き続き検討。

第2 中間整理等に対する関係団体等の意見

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。

通報行為に伴う損害賠償責任についてあった意見を要約すると以下のとおりである。

- 一般社団法人日本経済団体連合会¹
 - ・ 通報者が通報行為それ自体によって損害賠償責任を負わないという点については大きく反対しないが、安易な機密情報・個人情報の持ち出し等が増加することを防ぐため、通報付随行為について損害賠償責任を免責することには反対である。

¹ 平成30年9月5日 第18回公益通報者保護専門調査会

第3 事実関係

1. 立法時の考え方

法における民事ルールとしては、公益通報を理由とした解雇を無効とし、その他の不利益取扱いを違法とする規定があるのみであり、公益通報者が通報行為に伴って生じた損害（例えば、通報による信用毀損による売上げの減少等の損害が考えられる。）を賠償する責任を負わないとする規定は設けられていない。

これは、法の制定時においては、通報に際して事業者の営業秘密を漏らしたり、関係者の名誉を毀損したりするなど、他人の正当な利益を害した場合などには、場合によっては通報者に民事上の責任が発生することも考えられるが、このような責任を一律に免責することは適当でないとの判断されたからである（平成16年5月14日衆議院内閣委員会における政府答弁、消費者庁逐条解説30頁）。

2. 損害賠償責任を免責する必要性

他方、法の施行後、不正を知った者が通報をしたところ、損害賠償請求という形で、通報者が不利益を受けた事例がみられる。

通報者が損害賠償請求を受けた事例

事例1 勤務先が経営する特別養護老人ホームにおいて入所者へ虐待行為が行われている旨を、行政機関や労働組合、新聞社に情報提供をし、報道されたところ、1000万円の損害賠償を請求された事例（札幌高判平成20年5月16日、上告審：最二小判平成21年10月23日判時1494号1頁、差戻審：札幌高判平成22年5月25日）。

事例2 在職中に勤務先の内部書類を複製した上で、退職後に、東京国税局や取引先に情報提供したところ、元の勤務先から約4400万円の損害賠償を請求された事例（東京地判平成19年11月21日判時1994号59頁）。

事例3 元労働者が、元の勤務先において顧客に対し表示している内容と異なる工程でクリーニングしている事実を、新聞社の記者に明らかにしたところ、元の勤務先から5500万円の損害賠償を請求された事例（福岡高判平成19年4月27日判タ1252号285頁）。

事例4 就労支援施設における虐待の事実を市に通報した男性が、施設から事実無根の中傷で名誉を毀損されたとして、約100万円の損害賠償を訴訟において請求された事例（平成27年11月報道）。

事例5 就労支援施設において、男性職員が、知的障害のある男性利用者の裸の写真を撮影し、職場の共用パソコンに保存したりするなどの行為している事実を、職員が市に通報し、市は虐待の事実を認定したが、施設が通報した職員に対し、約700万円の損害賠償を求める通知を行った事例（平成27年10月報道）。

これらの事例では、結論として、通報が適法であるとして、損害賠償責任を負わないとされたが、法においては、どのような場合に通報に起因する損害賠償責任を負わないのか

が明確にされていないことから、不正を発見した者が、損害賠償責任を負うことを懸念して、通報を躊躇するおそれがあると考えられる。

3. 法における保護との関係

法では、「不利益な取扱い」（法第5条）の内容に損害賠償請求²が含まれると考えられるとされていることから、公益通報者に対し、公益通報を理由として損害賠償請求を行うことは違法となり得る（消費者庁逐条解説 126 頁）。

他方で、判例によると、裁判所に紛争の解決を求めることが法治国家の根幹に関わる重要な事柄であることに鑑み、訴訟の提起が違法行為となるのは、訴えの提起が裁判制度の趣旨目的に照らして著しく相当性を欠くと認められるときに限られている（最三小昭和 63 年 1 月 26 日民集 42 卷 1 号 1 頁）。そうすると、公益通報を理由とする損害賠償請求が訴訟を通じて行われた場合には、当該訴訟の提起が常に違法とされるわけではないことから、公益通報者を法第5条により保護することができない。

第4 検討及び結論

1. 立法時の考え方との関係

立法時には、事業者の営業秘密を漏らしたり、関係者の名誉を毀損したりするなど、他人の正当な利益を害した場合などには、一律に免責することは適当ではないとの判断から、損害賠償責任を免責する規定を設けなかった。他方で、事業者において発生した通報対象事実に係る「公益通報³」に起因する損害について賠償義務を免責する規定を設けるのであれば、「公益通報」以外の行為に起因する損害や、他人の正当な利益を害した場合の損害について、一律に免責をする規定を設けるものではないことから、立法時の考え方には反しないと考えられる。

2. 一般法理との関係について

公益通報をしたことに限定してこのような規定を設けたとしても、一般法理による帰結と差異が生じないと考えられる。すなわち、民法第 709 条等の一般法理において損害賠償責任が成立するためには、損害が違法性を有する行為に基づいて生じたことが必要であるところ（我妻・有泉『コンメンタール民法』[第5版]1480 頁、江頭ら『論点体系 会社法 3』391 頁）、法第3条ないし第5条の要件を満たした公益通報は適法行為であると考えられることから、一般法理においても、当該適法行為を理由として、損害賠償責任を負わないと考えられる。

² 訴訟外において、公益通報を行ったことに対して、損害金や罰金を支払わせる場合等が考えられる。

³ 「公益通報」は「通報すること」を要素とするものであるが（法第2条第1項）、「通報」とは、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所定の通報先に知らせる行為を指す（消費者庁逐条解説 68 頁）。

3. ヒアリングにおける指摘事項について

ヒアリングにおいては、安易な機密情報・個人情報の持ち出し等が増加することを防ぐため、通報付随行為について損害賠償責任を免責することには反対であるとの意見があった。他方、公益通報を理由として損害賠償責任を負わないとする規定を設けた場合、賠償責任が免責される損害は、あくまで公益通報に起因する損害に限られており、それ以外の行為に起因する損害について、賠償責任を免責することを定めるものではなく、公益通報行為以外の行為によって損害を受けた事業者が、その損害の賠償を公益通報者に請求することが制限されるものではない。

4. 結論

以上を踏まえて、公益通報者が、不利益取扱いから保護される要件を満たした場合、公益通報をしたことを理由として損害賠償責任を負わないとする規定を設けることの是非はどうか⁴。

以 上

⁴ 本来違法であるとして損害賠償責任の対象となり得る行為を、一定の要件の下で適法とする類似の規定例としては、民法第 720 条、特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律第 3 条等がある【参考 2】

【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

1.4 その他の論点

（1）通報行為に伴う損害賠償責任

通報行為に対する損害賠償請求訴訟の提起を違法とすることについては、最高裁判例において、訴えの提起が違法となるのは、裁判制度の趣旨・目的に照らして著しく相当性を欠くような極めて例外的な場合に限られていることから、損害賠償請求訴訟の提起を一律に違法とすることは困難であり、憲法上の問題にもなり得るため、慎重な検討が必要とされた。

また、通報行為に伴う損害賠償責任を免責する規定を置くことの是非については、通報行為とそれに付随する行為（例えば、資料の収集行為など）を区別することが困難な場合もあるため、両者を一体として検討する必要があるとの意見があった。

【参考2】

○民法（明治二十九年法律第八十九号）（抄）

（正当防衛及び緊急避難）

第七百二十条 他人の不法行為に対し、自己又は第三者の権利又は法律上保護される利益を防衛するため、やむを得ず加害行為をした者は、損害賠償の責任を負わない。ただし、被害者から不法行為をした者に対する損害賠償の請求を妨げない。

○特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律（平成十三年法律第百三十七号）（抄）

（損害賠償責任の制限）

第三条 特定電気通信による情報の流通により他人の権利が侵害されたときは、当該特定電気通信の用に供される特定電気通信設備を用いる特定電気通信役務提供者（以下この項において「関係役務提供者」という。）は、これによって生じた損害については、権利を侵害した情報の不特定の者に対する送信を防止する措置を講ずることが技術的に可能な場合であつて、次の各号のいずれかに該当するときでなければ、賠償の責めに任じない。ただし、当該関係役務提供者が当該権利を侵害した情報の発信者である場合は、この限りでない。

一 当該関係役務提供者が当該特定電気通信による情報の流通によって他人の権利が侵害されていることを知っていたとき。

- 二 当該関係役務提供者が、当該特定電気通信による情報の流通を知っていた場合であって、当該特定電気通信による情報の流通によって他人の権利が侵害されていることを知ることができたと認めるに足りる相当の理由があるとき。
- 2 特定電気通信役務提供者は、特定電気通信による情報の送信を防止する措置を講じた場合において、当該措置により送信を防止された情報の発信者に生じた損害については、当該措置が当該情報の不特定の者に対する送信を防止するために必要な限度において行われたものである場合であつて、次の各号のいずれかに該当するときは、賠償の責めに任じない。
 - 一 当該特定電気通信役務提供者が当該特定電気通信による情報の流通によって他人の権利が不当に侵害されていると信じるに足りる相当の理由があつたとき。
 - 二 特定電気通信による情報の流通によって自己の権利を侵害されたとする者から、当該権利を侵害したとする情報（以下この号及び第四条において「侵害情報」という。）、侵害されたとする権利及び権利が侵害されたとする理由（以下この号において「侵害情報等」という。）を示して当該特定電気通信役務提供者に対し侵害情報の送信を防止する措置（以下この号において「送信防止措置」という。）を講ずるよう申出があつた場合に、当該特定電気通信役務提供者が、当該侵害情報の発信者に対し当該侵害情報等を示して当該送信防止措置を講ずることに同意するかどうかを照会した場合において、当該発信者が当該照会を受けた日から七日を経過しても当該発信者から当該送信防止措置を講ずることに同意しない旨の申出がなかつたとき。