

消費者委員会 公益通報者保護専門調査会
第16回議事録

内閣府消費者委員会事務局

消費者委員会 第16回公益通報者保護専門調査会
議事次第

日 時：平成30年6月28日（木）16:30～18:50

場 所：消費者委員会会議室

出席者：

（委員）

山本座長、柿崎座長代理、石井委員、亀井委員、川出委員、後藤委員、
中村委員、林委員、春田委員、水町委員

（オブザーバー）

消費者委員会 高委員長、池本委員長代理、樋口委員

（消費者庁）

井内政策立案総括審議官、廣瀬消費者制度課長、太田消費者制度課企画官、
消費者制度課担当者

（内閣府）

幸田内閣府審議官

（事務局）

黒木事務局長、丸山参事官、友行企画官

議 事：

1. 開会
2. 不利益取扱いが通報を理由とすることの立証責任の緩和
3. その他の論点
4. 閉会

《 1. 開会 》

○柿崎座長代理 本日は事情により座長の到着が遅れておりますので、その間、私が座長の職務を代理いたします。

それでは、皆様、本日はお忙しいところをお集まりいただき、ありがとうございます。ただいまから第16回「公益通報者保護専門調査会」を開催いたします。

最初に、配付資料の確認をさせていただきます。お配りしております資料は、配付資料一覧のとおりになっております。不足がございましたら事務局までお願いいたします。

《 2. 不利益取扱いが通報を理由とすることの立証責任の緩和 》

○柿崎座長代理 それでは、本日の議題に入りたいと思います。

では、まず事務局から、本日の御議論いただきたい議論の概要について、資料1の説明をお願いいたします。

○友行企画官 それでは、資料1を御覧いただけますでしょうか。御議論いただきたい論点の概要を整理しております。

まず、論点の「1. 不利益取扱いが通報を理由とすることの立証責任の緩和」というところがございます。問題の所在でございますが、現行法では、通報者が保護を受けることができるのは「公益通報をしたことを理由として」解雇、不利益取扱いを受けた場合でございますが、こうした事実の立証責任の所在につきまして、特段の定めは置かれていないというところがございます。そのため、民事訴訟等におきましては、不利益取扱いが「公益通報をしたことを理由として」行われたことについては、通報者側が立証する必要があるということになっております。

論点の1つ目でございますけれども、立証責任の緩和を法律上規定することの是非、それから、立証責任を緩和する規定を設けるとした場合の内容ということでございます。さらに細かなところといたしましては、立証責任の転換、また、通報者から不利益取扱いまでの期間の考慮、これは例えば通報から一定期間内に限定するといったこととございますとか、次の不利益取扱いの種類、これは解雇のように特定の不利益取扱いに限定するといったこととございますとか、また、不利益取扱いの兆候の考慮というところにつきましては、例えば通報者の探索や公益通報の撤回を求めるなどの一定の行為がある場合に、どういった考慮をするかといったところでございます。

「2. その他の論点」ということで置いてございまして（1）から（7）までございます。最初のところは、通報行為に伴う損害賠償責任というところとございまして、例えば公益通報に正当な目的がある場合には、公益通報したことに關して損害賠償請求を制限することも検討することが必

要ではないかというところがございます。具体的には、例えば損害賠償請求訴訟の提起を制限する
であるとか、損害賠償責任を負わないこととすることなどといったことが考えられます。

(2) 通報行為に伴う刑事責任というところがございます、公益通報したことに関する通報者
の責任の減免についてどう考えるのかといったところがございます。

(3) 通報者の探索及び通報妨害といったところがございます、通報妨害、通報者の探索を禁
止する規定を設けるべきではないかといったようなところがございます。

(4) 通報の促進策といったところがございます、問題行為を発見したときに通報することを
義務化する、もしくは努力義務とするといった論点もあり得るのではないかといたところござ
います。

(5) 濫用的な通報へ対応策というところがございます、通報制度を濫用する者が出てくると、
通報制度自体が使われなくなるリスクがあるといったことが挙げられております。

(6) 通報対応の迅速化といった観点でございます、例えば海外などでは、適時性、タイムリ
ーな対応が求められている。日本の公益通報者保護法にはそういった視点が必要ではないか、適時
性の観点からの議論が必要ではないかといったようなことでございます。

(7) 通報者へのフィードバックというところがございます、通報者本人の希望も確認した上
でということになりますが、フィードバックを義務化するといったことも検討してはどうかとい
ったところがございます。

以上でございます。

○柿崎座長代理 ただいまの御説明につきまして、御質問等はございますでしょうか。

それでは、まず、不利益取扱いが通報を理由とすることの立証責任の緩和につきまして、消費
者庁から資料2の御説明をお願いしたいと思います。

○太田消費者庁消費者制度課企画官 消費者庁でございます。

資料2に基づきまして、立証責任の緩和に関する論点につきまして詳しく御説明申し上げます。

資料の構成は前回までと同様でございます、「第1 問題の所在」のところ、現行法の考え
方ですとか課題などを整理してございまして、第2でこれまでの検討で出された主な御意見を論点ご
とに整理してございます。

1 ページ目、「第1 問題の所在」でございますが、現行法の規定ということで枠内に示してお
りますけれども、主に現行法の3条から5条に関わるということでございまして、通報者が法第3
条から第5条に定める保護を受けることができるのは、公益通報したことを理由として解雇等の不
利益取扱いを受けた場合に限られるということでございまして、その際の証明責任の所在について、
特段の定めを置いていないということでございます。

2 ページ目ですが、こういったことを受けまして、仮に訴訟でこうしたことを争うことになった
場合、民事訴訟における証明責任の分配の原則に従いまして、不利益取扱いが「公益通報をしたこ
とを理由として」といったところにつきましては、通報者側が立証する必要があるということござ
います。

2. といたしまして、立法時になぜこのような建付けにしたのかという考え方を示しております

けれども、法の制定時は民事訴訟の原則というものに従いまして、保護を受けようとする労働者がこういった責任を負うべきだとされたという経緯がございます。ただし、実際の労働関係の裁判におきましては、労働者と事業者の間に立証能力の格差があるということがございますので、適切な立証責任の分配が行われているというようなことがございますので、公益通報者保護法に関する裁判におきましても、同様の取扱いがされるのではないかという説明がなされていたところでございます。

3. といたしまして、立法後に明らかになった課題についてお示ししております。(1)にございますように、通報を理由として不利益取扱いが行われたと考えられるにもかかわらず、通報を理由としたものではないというような主張が事業者側からなされるといった事案が存在しているということでございます。裁判を行った結果、不利益取扱いが通報を理由とするものだと認定されたような事案におきましても、事業者側は不利益取扱いは通報を理由としたものではないというような主張を行う例が見られているということでございます。

また、その下の●にございますように、不利益取扱いが通報を理由としたものであることについて、第一審と控訴審で正反対の認定がなされるような事案も存在しているということでございまして、通報者側の立証が中心となりますと、通報と不利益取扱いの因果関係の判断も難しいことと思われまますし、そういった場合に、裁判が長期間に及ぶこともあるということでございまして、通報者側の負担が重すぎるのではないかという指摘がなされているところでございます。

(2)に当庁の相談ダイヤルに寄せられた相談例をお示ししてございますけれども、不利益取扱いの理由として、通報とは別の事情を主張されたといったような御相談が寄せられておりますし、次の(3)にヒアリングの結果などをお示ししておりますけれども、通報をする側からは、通報と不利益取扱いの間の因果関係を立証するためのハードルが高いといった御意見ですとか、弱い立場の労働者には非常に負担になるといった御意見があるところでございます。

他方、事業者側からのヒアリング結果といたしまして、こういった人事関係の紛争はいろいろな考慮要素があるということでございまして、通報をしたことを理由とした対応かどうかを判断するのは非常に難しいのではないかという御意見も頂戴しているところでございます。

4 ページ目、第2といたしまして、これまでの主な議論について整理を行っております。まず1.といたしまして、立証責任の緩和を法律上規定することの是非についての論点でございますが、積極的なお立場からの御意見といたしまして、1つ目の●にございますように、内部資料について十分アクセスできない通報者の側で、不利益取扱いが通報を理由とするといったことを証明することは困難ではないかといったこと。さらに、その次の●にございますように、事業者側は、労働者に関する資料を持っているということでございますので、仮にそういった立証責任を緩和する規定を設けたとしても、過度な負担を負わせるということにはならないのではないかという御意見が出されているところでございます。

他方、イに慎重な立場からの御意見をお示ししておりますけれども、実際に訴訟になった場合に、実務上は事業者側が解雇に正当な理由があるといったことですとか、配転に業務上の必要性があったということを積極的に立証することになるということでございますので、特にこういった負担の

緩和ということをしなくても支障はないのではないかといった御意見でありますとか、あるいは、その次の●にございますように、不当労働行為については、こういった立証責任の緩和がなされていないということでございますので、通報を行った労働者の立証責任を緩和するといったことについては、こういった取扱いとのバランスを逸するのではないかといったこと。さらに、その次の●にございますように、仮に立証責任が緩和された場合、不利益取扱いを免れることを目的とした通報が増加するという一方で、労務管理ですとか内部通報制度の運営に支障を来すのではないかという御意見も出されているところでございます。

その下の参考のところ、御議論いただく上で御参照いただきたいことについて幾つかお示ししております。労働契約法上の解雇権の濫用が争われるといった場合におきましても、実務上は、労働者側から概括的な主張があれば足りるとされており、使用者側に解雇の理由を主張立証させることが実務として定着しているということでございます。訴訟実務上、この立証責任の分配というものはある程度考慮されているという点があるということでございます。

5 ページ目でございますが、他方、配転命令の権利濫用が争われる場合は若干事情が違ってまいりまして、業務上の必要性を基礎付ける事実について、事業者側が主張立証しなければならないということでございますけれども、こういったことに合理的な点が認められるといった限りにおいては、業務上の必要性を肯定すべきとされているというような運用がなされているところでございます。不当な目的があるかでありまして、生活上の著しい不利益があるかといったことについては、労働者側が立証する必要があるという違いがございます。

次の●は、慎重な御意見の中で、不当労働行為では立証責任が緩和されていないのではないかという御指摘との関連についてお示ししたものでございますけれども、不当労働行為などの労働紛争の場合、基本的には労働者の権利を守ることが中心となるわけでございますけれども、公益通報に係る紛争については、こういった労働者の利益の保護ほか、通報に係る法令の遵守についても目的としているといったような違いもあるということをございます。

次の●に、慎重な御意見の中で、濫用のおそれがあるのではないかというような御指摘に対する考え方をお示ししてございますけれども、濫用があったとしても「不正の目的」を理由とした通報は公益通報には当たらないということでございますので、こういった濫用的な通報に対して懲戒処分等をしたとしても、本法に違反することにはならないと考えられようかと思っております。こういった濫用事例は不正の目的の通報に該当するのだということをより明確化していくことによって対処していくということも考えられるということでございます。

最後の●のところでございますが、今、通報者の範囲について、役員ですとか、事業者ですとか、広げるかどうかといった御議論をしていただいておりますけれども、仮にこういった労働者以外の通報者に対しても保護の範囲を広げていくといった場合には、こういった広げた範囲についても立証責任を緩和すべきかどうかといったことについても、論点となり得るということでございます。

さらに、2. でございますが、仮に立証責任を緩和する場合の内容についてということでございます。まず、アのところに、仮に立証責任を緩和したとして、その効果をどうするのかという論点

がございますけれども、これまでの御意見といたしましては、立証責任の転換を図るということで、事業者側に不利益取扱いが通報とは別の理由に基づくということを証明させるというやり方があるのではないかとこのような御意見が出されているところでございます。

それから、イ以下、要件に関わる部分でございますけれども、通報と不利益取扱いの期間の考慮に関するものということで、通報を行った後であればいつでも立証転換がなされるということになりますと、様々な弊害が生じてくるということでございますので、通報と不利益取扱いとの蓋然性を一定程度に高めるといった観点からは、通報から一定期間内の不利益取扱いに限定をして、そういった緩和を図っていくことが適当なのではないかということでございます。その期間として、1年とか2年とか、いろいろ御意見をいただいておりますけれども、この一定期間をどの程度にするのが合理的なのかといったところも論点になろうかということでございます。

ウのところでございますが、対象となる不利益取扱いの種類に関する論点でございますが、これまでの御意見として、解雇のように特定の不利益取扱いのみに限定するなど、一律ではない慎重な検討を行うべきであるといった御意見もあるところでございます。さらに、配転についてでございますけれども、配転については不利益取扱いであるかどうかの判断がなかなか難しいということでございまして、ここについては非常に慎重な対応が必要なのではないかという御意見もいただいているところでございます。

6 ページ目、エといたしまして、不利益取扱いの兆候の考慮をどうかということでございますが、立証責任の緩和を図るための要件として、公益通報者を探索しその撤回を求めるなど、通報者に対する不利益取扱いの準備行為をうかがわせるような一定の行為があった場合に限定すべきではないかといった御意見も頂戴しているところでございます。

以下、参考のところ、以上の論点について御議論いただく際に御参照していただきたい情報を幾つかお示ししております。まず、1つ目の●でございますけれども、これまでの裁判例において、不利益取扱いが通報を理由とするか否かを判断するに当たって、どういった点が考慮されているのかというのをお示ししております。以下お示ししておりますように、不利益取扱いの内容でありますとか必要性、それから、不利益の程度、使用者が通報を知った時期、通報と不利益取扱いの間の時間的接着性といった要素が考慮されている傾向があるということでございます。

さらに、その次の●のところでございますが、不利益取扱いの理由について立証責任の転換を図っている他の法律の類例ということでございますが、男女雇用機会均等法の第9条第4項があるということでございます。これは下の脚注のところ、条文を引いておりますけれども、9条の4項のところ、これは労働者の妊娠・出産に関わる解雇についての規定でございますけれども、「妊娠中の女性労働者及び出産後一年を経過しない女性労働者に対してなされた解雇は、無効とする」というような規定を置いた上で、ただし書きにおいて、事業主が妊娠・出産を理由とする解雇ではないということを証明したときには、この限りではないという規定を置いてございまして、このような類例を参考とするということも考えられるということでございます。

ただし、この規定におきましては、立証責任が転換される場合を解雇に限定しているということでございまして、その点が論点になり得るということでございます。さらにその期間につきまして

も、妊娠中及び出産後1年以内に限定しているということをごさいます、この点についても公益通報の場合どうなのかということが論点になろうかと思ひます。

さらに、次の●でごさいます、立証責任の転換を行うに当たりまして、一定の経験則が見られることが必要であるとした場合に、通報等を理由に不利益取扱いが行われることは経験則として成り立ち得るのかということも論点となり得るということをごさいます、妊娠・出産につきましては、ある程度そういったことが経験則として成り立つのではないかという共通認識があるかと思ひますが、通報事案ではどうなのかといったところについても論点になり得るということをごさいます。

さらに、最後の●にごさいますように、現状におきまして、解雇につきましては、事業者側が解雇に相当する理由を主張立証するということが一般的であるということをごさいます、配転等の人事権の行使について、労働者側の主張立証の負担が重いということをごさいますので、こういったところについて立証責任を転換する規定を設けた場合に、労働者の負担がかなり軽減されるというような効果があるということをごさいます。

ただし、解雇のみならず、配転等についても立証責任を緩和するということになりますと、現行の裁判実務上の慣行ですとか、他の労働法制よりもかなり踏み込んだ措置となるということをごさいます、仮に入れるとした場合は、公益通報に関する事案について、なぜこのような措置が必要なのかということについても十分な根拠を示していくことが必要と考えられるところをごさいます。

立証責任の緩和の論点に関する御説明は以上でごさいます。

○柿崎座長代理 ありがとうございます。

それでは、議論に入りたいと思ひます。不利益取扱いが通報を理由とするものの立証責任の緩和につきまして、立証責任の緩和を法律上規定することの是非、それから、立証責任を緩和する規定を設けるとした場合の内容について御議論いただきます。

規定を設けるとした場合の内容につきましては、規定の効果やその規定の要件として、通報から不利益取扱いまでの期間の考慮、対象とする不利益取扱いの種類、不利益取扱いの兆候の考慮などの論点をごさいます。資料2では、4ページから6ページ、第2から最後までとなっております。

最初に、本日御欠席の浦郷委員から意見書が出ておりますので、事務局からまず御説明をお願いします。

○友行企画官 それでは、お配りしております資料4を御覧いただけますでしょうか。浦郷委員にかわりまして、御説明いたします。

意見書でごさいます、まず、関連する「1. 不利益取扱いが通報を理由とするものの立証責任の緩和」のところにつきまして、1つ目の○のところでごさいます、立証責任の緩和を法律上規定することに賛成しますということをごさいます、通報者が不利益取扱いの無効などを理由に裁判を起こした場合に、企業側が通報以外の理由による処分であると主張して裁判が長引いたり、通報者が立証に苦勞するなどの事象が現に存在しています、通報者の負担を軽くするため、立証責任の転換は不可欠だと思ひますということをごさいます。

2つ目の○でございますが、企業側には、不利益取扱いに関する情報・証拠が十分にあると考えられるのに対し、通報者側にはそのような資料がほとんどないのが通常ですから、企業側に不利ということにはならず、公平の理念にもかなっていると思いますというところでございます。

3つ目の○でございますが、個別の労働紛争について、立証責任が緩和されていないこととのバランスを欠くとの意見もあるようですが、公益通報の個々の労働者の利益を超えて広く社会に影響を与えるものですので、バランスを欠くことにはならないと思いますというところでございます。

4つ目の○でございますが、対象とする不利益取扱いの種類については、配置転換に関しての不利益取扱い事例が多く見受けられることも踏まえ、解雇だけにとどまらず、不利益取扱い全般について立証責任の転換がなされるべきですと。

以上でございます。

○柿崎座長代理 ありがとうございます。

それでは、御意見のある方、御発言をお願いいたします。

林委員、お願いします。

○林委員 今の浦郷委員の御意見にほぼ賛成するのですが、立証責任の問題につきましては、どちらが立証責任を負うかというのは、裁判では非常に重要な問題になってくるのです。労働紛争に関しましては、解雇の理由があるかどうかという点に関しては、労働者側と事業者側で比較しますと、武器が対等ではないというのがあります。誰でも従業員の方というのはたたけばほこりが出てくるもので、解雇の理由はあるといろいろな理由を出してることが事業者側は可能になります。それに対して雇われている労働者側については、理由を立証しなければその裁判では勝てないという不利益を被ってしまう。それが立証責任ということになるわけですが、それを負わせるのは武器対等ではない裁判では不合理ではないかということで、立証責任は転換すべきであると考えます。

先ほど御紹介のあった平成23年8月31日の事件ですけれども、あれはオリンパスの事件なのですが、一審と二審では全く逆の判断になってしまっている。しかも、4年もかかって判断がされているということで、通報をして不利益を受けた人の負担がいかに重たいかがよくわかる事案であると思うのです。こんなに争わなくてはいけないような事案になってしまうのでは本末転倒ではないかと思しますので、この裁判例を見ても、こちらの立証責任を転換すべきであるということになろうと思います。

裁判例の蓄積で、解雇権の濫用というものに関しては、立証責任を転換しましょうという話にはなっているのですが、配置転換等につきましては、そこまで至っていないという現状があります。配置転換をするというような事案に関して、今までの中では保護されていないのだから、バランスとして立証責任の転換するのは行き過ぎではないかという御意見もあるのですが、公益通報者保護という観点からの法律であるということを考えますと、公益通報をすることによって得られる法令遵守であるとか国民の生命安全保障するところが全く違う趣旨になっていますので、解雇までしなくても配置転換をして嫌がらせをする、不利益を与えるということはしばしばある事例であると思しますので、そのあたりも不利益の事実の一つに含めるべきであると思

ます。不利益という内容が何になるのかということも条文できっちり定めるべきだと思いますので、解雇等とかというくくりではなくて、解雇だけではなくて配置転換とか、そういう具体的な不利益の事実についても条文で挙げていただけたらと思っています。

○柿崎座長代理 ありがとうございます。

○山本座長 非常に申し訳ございませんでした。

それでは、今、立証責任の問題から入っていると思いますけれども、これは御専門なので水町委員にまず聞いてみるのがよろしいのではないかと思いましたが。

○水町委員 これまでお話がありましたように、立証責任の転換というのは非常に重要なことだと思います。問題はどこまで広げるか、かつ期間をどうするかということとの関係で、既に現行法で、先ほどもありましたように、男女雇用機会均等法の9条3項、4項という規定があるので、今回立証責任の転換を立法化するというのであれば、これに類するような規定を置くということになるのではないかと思います。3項で原則として理由とする不利益取扱いをしてはならないとここでは書いてあって、4項でこういう労働者に対してなされた解雇は無効とする、ただし、事業主がそうではない理由を証明したときは、この限りではないというときに、解雇について、ここでは1年間は立証責任を転換するということが規定されています。今回どうするのかは、これを参考にしながら考えられると思います。

他方で、ここで解雇だけではなくて、配置転換を含めた場合にどうなるのかということ、公益通報をした人の配置転換は無効とする。ただし、配置転換について、業務上の必要性とか、公益通報を理由としたものではない理由を事業主が立証した場合には、配置転換は無効ではないという規定になる。そうすると、公益通報をした人に対して、この期間内は配置転換が事実上凍結されてしまうということになる可能性がある。そうすると、公正な形で行われる配転を含めた人事権の行使に対する抑制的な効果が強過ぎるのではないかという気がします。

ですから、少なくとも解雇について、期間は出産の場合1年ですが、公益通報の場合、1年よりも長くすべきという合理的な理由があれば、もう少し長くすることも考えられるかもしれませんが、男女雇用機会均等法で立証責任を転換するというときもいろいろな議論をしてこの1年にしたということであれば、これよりもさらに立法事実として、公益通報のときに長くする理由があるのかどうかを慎重に検討しなければいけないですし、解雇について1年間は立証責任を転換することは公益通報についても十分考えられると思います。

○山本座長 石井委員はこの法律のときに担当されていたという。

○石井委員 実はこの法律は、私は改正のときの担当課長でございまして、ここの条文は非常に苦労したものですから、思い入れもあって、愛情を持って見つめている条文なのですけれども、先ほど水町委員のおっしゃったように、この3項で不利益取扱いを広げたわけです。それまでは妊娠・出産の解雇だけしか理由として禁止していなかったのを、不利益取扱い全般に広げるということとあわせて無効かつ挙証責任の転換を4項を設けて行ったわけなのですが、この4項ができましたのは、かねてから労働基準法19条の中で、既に長年にわたって妊娠中、それから産後1年間の解雇が禁止をされていたということがありましたので、そういう意味で、ここはもうこれだけ少子化も進

んでいる中で妊娠を理由とする解雇というようなことについては、これだけひどいペナルティーはないでしょうということで説得に努め、かつこれは法制局との関係もかなり苦勞した条文でございますが、ようように入れることができたという経過がございます。

その辺の経過を肌身を持って感じているものですから、オリンパスの事案も私も本も読みまして、本当にお気の毒だったと思うのですが、解雇を超えて広げるというのはなかなか難しさがあるのではないかという感じを持っております。なおかつ、その期間の関係で、この均等法で保護している産後1年間というのは、産後というのを1年間という形で基準法の中で定めているものですから、それですぱっと切れている、体力の回復ということから見ましても大体物理的なものとして推定がきくということで割り切りができていますのですが、公益通報の場合に1年でいいのかというのは、おっしゃるとおり、論点だと思います。ただ、もしそれが経験則で大体このぐらいまで過去に起こっているという割り切りができるのであれば、そういう1年以外の数字を持っていくことも可能だろうと思います。

続けて2点申し上げさせていただきたいのですが、よろしゅうございますか。

○山本座長 お願いします。

○石井委員 先ほど林委員が最後におっしゃったのですが、私は不利益取扱いの中身について、もっときちんと条文を、それは法律ではなくて省令、指針を含めてなのですが、明確にしておくことが極めて重要ではないかと思えます。これは挙証責任をどちらが負うにしても、特に解雇以外のものにつきましては、解説本では書いてあるのですけれども、例えば次の論点のところでは損害賠償請求を行うことも不利益取扱いなのだということも解釈としてお示しになってはいますが、そこまでのものとは通常思わないかもしれないところです。一体何が不利益取扱いに当たるのか、それは指針、省令でいきますとかなり明確に示すことができまして、これは法律が求めているものの予見可能性を高めるとともに、前回の議論でしたが、恐らく行政措置を導入するときにも安定的な法の運用というものができる、そういうものにつながる可能性があるだろうと思います。

妊娠・出産については、実は妊娠をしますと、往々にして労働能力が低下することを伴いまして、それに伴う処遇だとか、あるいは配置転換というものをどう考えるか、そういう具体的などころまで踏み込んでかなり書き込んだことがございます。例えば、私が想定できると思えますのが、公益通報の場合、公益通報をして配置転換を受けたとします。通常、同僚の同じような経験年数とか同じような資質を持っている方が到底行かないようなところに配置転換されたというのは、恐らく不利益取扱いとみなすことができると思うのですが、それは想定され得るもの、賃金とか労働時間とか、特に処遇も変わらないという場合に、それが不利益取扱いと言えるのかどうか等そのあたりももうちょっとかみ砕いて議論をして定めて示していくということが重要だろうと思います。

もう一つの点なのでございますが、ここは分からないので、あるいは事務局に教えていただきたいということになるのかもしれませんが、妊娠・出産の場合、客観的事実であります。解雇も客観的事実であります。そこは明々白々なのですが、仮に解雇に絞ったとして、公益通報なのですが、保護要件が絡んでいるのがこの法律の建付けではないかと思うのです。不当な目的ではないということもありますし、例えば事案を見ますと、事業者内部への通報に限らず、2号通報、3号通報と

いうのもありますね。ですから、2号通報、3号通報になりますと、立証が事業者から見たら難し
そうなものも含まれているように思います。例えば事業者内部に公益通報をすれば証拠が隠滅され、
偽造されたと思うに相当の理由があるとか、通報対象事実が生じ、生じようとするに足りる、信じ
るに足りる相当の理由、この辺ももしかしたら難しさを伴うかもしれない。そういう射程というの
でしょうか。一体どこまでが事業者に挙証責任を転換することが可能なのかという、そのほうも議
論しておかないと実際のところはワークしない可能性もあるのではないかという感じがいたして
おります。

以上でございます。

○山本座長 事務局に若干の質問がありましたけれども、いかがでしょうか。

○消費者庁消費者制度課担当者 消費者庁からお答えさせていただきます。

本論点はあくまで通報を理由とした不利益取扱いか否か、すなわち不利益取扱いが通報を理由と
しているかどうかという点について、立証責任の緩和規定を設けるかどうかという問題でございま
して、そのほかの要件について、例えば、今、御指摘された2号通報の真実相当性の要件ですとか、
3号通報の特定事由該当性の要件、これらの要件について立証責任を転換するということは、少な
くとも本論点の検討対象ではございません。ただ、御指摘のとおり、3号通報の特定事由等に関し
ても、立証責任を転換、緩和を図ることはどうかというのは論点の一つとして考え得るところかと
は存じます。

○山本座長 よろしいですか。

あと、期間について、男女雇用機会均等法の場合、1年ということだったのですけれども、こち
らの公益通報者保護法の場合に何か想定されるような年数というのは考えられますか。

○消費者庁消費者制度課担当者 お答えさせていただきます。

想定される年数につきましては、1年という意見もあれば2年という意見もあります。もしくは、
そういった期間の定めを設けるべきではないという意見、様々あるところでございますが、具体的
にこの年数がいいのではないかというものについては、特に想定してはいないところでございます。

他方で、類例である男女雇用機会均等法においては1年の期間が定められておりますので、それ
が一つの参考にはなるとは考えられるところでございます。

○山本座長 ありがとうございます。

そのほかはいかがでしょうか。

では、まず中村委員、その次に林委員、お願いします。

○中村委員 ありがとうございます。

事業者の立場としましては、不利益取扱いが通報を理由とするものの立証の責任の緩和というこ
とについては否定的な考えが強いという状況でございまして、一般に不利益取扱いとされる解雇、
降格、配置転換等は不当労働行為として争われることが多いわけでありまして、そこで転換され
ていない部分について緩和されるというのは、バランスを逸するという、資料にも書かれている意
見が強いということでございます。

また、民事訴訟の原則を覆すほどの立法事実があるかどうかというところについても考える必要

があると考えておりました、立法事実の考え方の中に、基本的には一定の法律効果を主張する者が立証責任を負うのが民事訴訟の原則であると記載がございまして、不利益取扱いが通報を理由とするものかどうかというのは、労使間での意見が食い違うということが掲げられているところであります。食い違いがあるということは、確かにそういうことだと思いのですけれども、そのことが立法事実として立証責任の緩和の理由となるかどうかということが、腑に落ちないというところがございます。

仮に緩和をするということになった場合については、先ほど来御意見がありましたように、解雇に限って適用するということであるべきではないかと考えております。降格、減給、配置転換、出向など、様々な事情や通常の人事評価を踏まえて実施するものですので、正当な人事政策との境界が曖昧になると思います。特に例えば配置転換、出向等、あるいは減給にしても、減給処分というようなものと、いわゆる懲戒とかそういう人事上の処分としてされるものと、そうではなくて一般的な、例えば業績についての悪化に伴うものであるとか、いわゆる非違行為に対してされるものとそうではないものがございます。そういう非違行為でないものについて、会社としてやったことに対して、それがそもそも会社としてはそれを証明しなければいけないものだという形では認識をしておりますので、そこで企業側にとってその立証が容易であるというのは、必ずしも当たらないのではないかとも思うところでございます。

以上でございます。

○山本座長 林委員、お願いします。

○林委員 一番最初に日弁連の改正試案というものをお配りさせていただきました、その6条の2項に、公益通報をして1年以内に不利益な取扱いがあった場合には、公益通報を理由として不利益な取扱いがあったものと推定するというような規定を置いてはどうかというのを出しています。韓国には公益申告者保護法という法律があるのですが、その法律の23条では、通報があつてから2年以内に不利益措置を受けた場合には、その不利益な措置というのは公益通報に基づくものと推定するという規定になっているのです。そこでは2年と規定されているのですが、大体企業の人事異動が2年ごとになされているというのが多いことから考えて2年にされているのかなと私は考えているのですが、その人事異動があるときに、配置転換で不利益なことをするとか、あるいは減給処分をするとかというのもあり得る話ではないかと思しますので、その期間を1年に限定するのは狭過ぎるのではないかと思うのです。そこで、2年というのが相当かどうかは分かりませんが、そこも御議論いただきたいと思います。

○山本座長 韓国の法律では、解雇以外の不利益取扱いも全部含めて2年ということですね。人事異動のお話があつたので、それを想定して2年ということなのですね。

○林委員 不利益措置とはどういうものを指すかということをきっちり細かく規定をしまして、そこには罷免、解任、懲戒処分であるとか、人事措置とか配転とかというものも入っています。今回の日本の法律の改正の話ですけれども、労働者を主体にするのではなくて、通報する人を広げるという話が出ていますので、そうすると、解雇だけを問題にするというのは狭過ぎるのではないかと思うのです。ほかにも継続的な取引相手であったり、役員であったり、いろいろな人たちを入

れていくという考え方であれば、そのあたりに措置をすべきではないかと考えます。

○山本座長 そのほかにいかがでしょうか。

春田委員、お願いします。

○春田委員 皆さんの御意見の繰り返しになるかもしれませんが、労働者、働く者の立場からも、この不利益取扱いの立証をするというのは非常に難しいと思います。そういう意味では、立証責任の転換というのは賛成していきたいと思っているところでございます。

先ほど来、話がある配置転換の部分に関しましても、不利益取扱いの中で配置転換が非常に多いというところで、公益通報をする側の立場からすると、解雇のみならず、そういった様々な不利益取扱いの不安を持っているというのが実際のところでございます。そういう意味では、ぜひとも解雇だけにとどまらず、配置転換等々を含め、不利益取扱い全般についての立証責任の転換をされるべきではないかと思っておりますし、そのためには、先ほど来話があるとおり、不利益取扱いの内容をもう少し明確にしていくべきではないかと思っているところでございます。

以上です。

○山本座長 ありがとうございます。

そのほか、いかがでしょうか。

お願いします。

○柿崎座長代理 私も立証責任の転換の必要性につきましては林委員と浦郷委員と同じ意見であります。

今、問題となっているのは、立証責任の転換の対象となる範囲をどこまで広げるのかという問題とその期間の制限の点だと思いますけれども、解雇のみならず配置転換について、それを広げるだけの立法事実があるのかという点は、たしかに事業者の人事権、裁量権の保護という点も考慮しなければいけないと思います。

ただ、そのときに、1号通報の場合は通報の正当な理由があれば、「思料する」というだけでつまり、思っただけで、通報の要件は満たされるわけですね。これに対して、2号、3号通報で要件とされる「真実相当性」については通報者の方で証明しなければいけない。この真実相当性についての要件を少し緩和しようという議論は以前あったのですが、それはまた今後、詰めていくということで、現行法上、真実相当性が要求されていますので、それは証拠を示せということになりますから、それが立証できた上で2号通報、3号通報がほかの要件とあわせて正当な通報ということになるわけです。

そこで、これも一つのアイデアなのですが、真実相当性の部分を通報者のほうで証明したのであれば、それだけ通報内容は公益性の保護の観点から重要であることが明らかになっていますから、2号、3号通報に関しては、事業者のほうに不利益取扱いについての立証責任を転換するというのも、保護法益とのバランスからいってそれほどおかしいことではないのではないかと思います。ただ、1号通報の場合は、通報者に真実相当性の要件が課されていない以上、事業者の人事権の裁量、円滑な遂行ということもありますので、そのバランスを少し考えたらどうかというのが私からの意見です。

○山本座長 そのほかにいかがでしょうか。

水町委員、お願いします。

○水町委員 不利益取扱いの中身をどういうものにするのかということ、立証責任の転換というのは、少し分けて議論したほうがいいと思います。実際上はそこは関わり合ってくるのですが、例えば不利益取扱いの中で、不当労働行為のときもそうなのですが、配置転換をするときに昇進という形をとり、賃金も上げるのだけれども、遠方に配置転換をする。これが不利益取扱いに当たるかということ、格付けも上がっているし、賃金も上がっているけれども、これが例えば組合活動に影響があるとか、精神的に打撃を与えようという場合には、不利益取扱いに当たると解釈されています。なので、不利益取扱いは、実は経済的なものとか外形的なものではなくて、いろいろなものが含まれ得る。かつ、そこには、労働者に対する人事措置だけではなくて、取引先との関係とか、取締役ももしかしたら入ってくるかもしれないというところで、そこは少し整理をして、法の趣旨に沿った形で、不利益取扱いの中身を広げていくことは必要かもしれません。

立証責任の転換のところは何でもかんでも不利益取扱いを入れてしまうと、有利な側面もある措置を原則として無効とするという条文にできるかという問題があるので、不利益取扱いの中身は柔軟に個別事案に応じて判断するけれども、立証責任については、そのコアになる不利益性が明確で、期間も一定期間に限って、明確な形で立証責任を転換して、情報格差の是正をしましょうと。これは法の趣旨からも、立証責任の転換を均等法に続けてこの法律でもやりましょうということとは十分考えられると思います。しかし、そこに何でもかんでも入れてしまうと、不利益取扱いの中身自体に縛りがかかってくるか、立証すべき事実が複雑になっていく可能性があるので、立証責任の転換はある程度明確な形で射程を絞り、あとは一般則の中で、例えば、業務上の必要性については、規範的要件として事業主に実質的に立証責任の転換をするという解釈がなされていますので、それらの点も考慮しながら、法律上、原則として無効とするという不利益取扱いの範囲をどこまでにするかを検討したほうがいいのかと私は思います。

○山本座長 可能性として、解雇というのは、一番典型的な不利益取扱いで定型的に取り扱える場面かと思いますが、そのほかに何か考えられるものはあるのですか。今のうちに、本当に不利益取扱いなのかどうかということからかなり細かく認定していかなければいけないものというのはなかなか立法化するのは難しいということだと思っておりますけれども、ほかに何か立法化できるカテゴリーとして考えられるものはありますか。

○水町委員 タイプとして、不利益性が明確なものと、いろいろな事情が複雑に絡み合うものの2つが考えられます。例えば降格とか減給というのは、かなり不利益性が明確なものだと思います。ただ、配置転換になると、これは有利なのか、不利なのか、いろいろなものが絡み合うので複雑で、実は減給も先ほど中村委員がおっしゃったようにその真ん中ぐらいいあって、減給というのは明らかに不利益なのですが、背景にいろいろなものが絡み合うとその中間的なものになってきますので、立証責任で原則として無効とするという効果まで与えるということについては、どこまで広げられるのかという問題になります。

○山本座長 そのほかにございますでしょうか。

今の立証責任の転換の話につきましては、現在、男女雇用機会均等法において立法化されている解雇については、おおむね賛同があったのではないかと思います。若干慎重な意見もございましたけれども、ただ、これは一般則からいっても、解雇の場合には実質的にはかなり雇用主側に証明責任が実際上転換されているというようなことがあると思います。これは今日の資料の中にも出てきておりますけれども、4ページの一番下のところにありますように、実際上、かなり労働者の側の立証責任が緩和されていますので、解雇については立法化することが考えられるのではないかと思います。

期間については、男女雇用機会均等法の場合には、先ほど石井委員の説明にありましたような事情から1年ということだったのですけれども、公益通報の場合に、どの程度の期間にするのがいいのかということについては、さらに検討が必要かと思えます。同じというのが先例踏襲という意味では一番簡単ではあるのですけれども、実態に照らしてもう少し別の期間の考え方があるのかということ、これは実態をもう少し調べていただいた上で整理をしていただければと思います。

それ以外の部分についても、確かにいろいろ問題があるところで、証明責任の転換をすべきだという意見もあったところではあるのですけれども、まず、そもそも不利益取扱いとは何かということからはっきりしない。はっきりしないものについて明確に証明責任を転換するというのはなかなか難しいのではないかという意見が強かったと思えますし、実際に立法化しようとする、そこまで広げることにはかなり説明を要するのではないかと思います。

細かいことで、2号通報、3号通報等々の要件との関係で、それらの証明責任との関係でこの問題をどう考えるのかということがありましたけれども、2号通報、3号通報の要件については、既に議論しているところではあります、まだ完全にこうだという具体的なところまでは固まっていませんので、あるいはそこまで考えた段階で、不利益取扱いが行われた場合の証明のあり方がどのようになるのかということ、これを少し検討してみて、もし何らかの措置が必要であるということであれば考えるということでもよろしいのではないかと思います。したがって、これは2号通報、3号通報等の要件をもう少し具体的に考えた上で、実際上のシミュレーションをしてみるとということではないかと思います。

それから、そもそも先ほどの不利益取扱いとは何ぞやということももう少し明確にすべきではないかという御意見もございまして、これは後の損害賠償の請求等との関係でも、法令のレベルで明確にすべきだという話もあると思えますし、法令で明確にするのは難しいにしても、手引等々でいろいろな例を挙げたりして明確化を図るという措置のとり方もあるかと思えますけれども、その点は今後さらに検討していければと思います。

よろしいでしょうか。

《 3. その他の論点 》

それでは、その次のところに入ります。その他の論点です。これについて、資料3の説明をお願いいたします。

○太田消費者庁消費者制度課企画官 消費者庁でございます。

資料3につきましては、その他の論点ということで、今までの専門調査会の御議論の中で委員の皆様から御指摘があったもので主なものを集めたものでございます。性質の違うものもまじっておりますので、簡単にポイントをかいつまんで御説明させていただきます。

まず、「第1 通報行為に伴う損害賠償責任について」につきまして、御指摘の趣旨でございますけれども、1. にございますように、正当な目的がある場合には、公益通報をしたことに関して損害賠償請求を制限するようなことも必要ではないかといった御意見でございます。2. の問題の所在のところに現行法の規定について記載しておりますけれども、現行法で禁止になっていますのはあくまでも労働契約関係に伴う措置を無効ないし違法とする限度において民事責任を免責するというところでございまして、通報行為に伴う損害賠償責任を負わないとする規定は設けていないということでございます。他方、第5条で定めております不利益取扱いの内容でございまして、仮に裁判外におきまして、公益通報を理由として損害賠償請求を行うといったことは違法になり得るということでございますし、そういった請求が訴訟を通じて行われた場合に、それが「不当な場合」ということでございますけれども、違法となり得るということでございます。

(2) 立法時における考え方でございますが、通報によって他人の正当な利益を害した場合など、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あるわけでございますけれども、本法によってそのような責任を一律に免責することは適当ではないといった判断から、そういった規定は設けられなかったということでございます。2ページ目ですが、他方、通常本法に定める要件を満たすような公益通報をしたことによって民事責任を問われることはないという説明がなされてきたところでございます。

(3) 立法後の課題でございまして、実際に通報理由として損害賠償請求を受ける事案は多数起こっているということでございまして、参考資料2に事例をいろいろお示しさせていただいております。当庁の相談ダイヤルにも様々な不利益取扱いの御相談をいただいておりますけれども、その中には損害賠償請求という形で不利益取扱いを受けたという御相談も頂戴しているところでございます。さらに、ヒアリングにおきましても、通報者の相談を受ける弁護士の方の御意見として、損害賠償請求を起こされるリスクがあるといった御説明をすると通報に消極的になる方もいらっしゃるという御指摘がなされているところでございます。

こういったことを踏まえまして、ガイドラインにおきまして、その不利益取扱いの内容としまして、公益通報等を理由とする、すなわち正当な通報に対して損害賠償請求をすることも含まれるということをお示ししているところでございます。

3ページ目、3. にこれまでの主な議論を整理してございまして、大きく2つの論点に分かれるということでございます。まず、(1) は訴訟の提起自体を違法とするかどうかということでございまして、さらに(2) は公益通報に伴い損害賠償請求責任を負わないことについてどう考えるかということ、以上大きく2つの論点に分かれるということでございます。

まず、(1) の訴訟の提起自体を違法とするかどうかという論点でございまして、積極的

なお立場からは、こういった正当な公益通報に対する報復的な提訴は、スラップ訴訟という言われ方もしますが、不利益取扱いに該当するのではないかということで、そういった裁判提起をしてはならないとすることが妥当なのではないかということでございますとか、公益通報者保護法において、公益通報を理由に損害賠償請求をすることは、理由のない訴えと位置付けることがいいのではないかという御意見を頂戴しております。他方、慎重な立場からは、そもそも損害賠償請求訴訟の提起は正当な権利であるということございまして、こういった通報者に対する損害賠償請求について一律に禁止することになりますと、提訴すらできなくなるということございまして、裁判を受ける権利という憲法上の権利にも抵触するというところで問題ではないかという御意見がされているところでございます。

その下の（参考）のところにいる論点を示しておりますけれども、最高裁判所の判例におきましても、訴訟の提起は法治国家の根幹に関わる重要なことであるということございまして、訴えの提起が違法となるのは、そういった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いった場合に限定されているということになってございます。さらに、裁判例におきましても、事業者が通報者に対して損害賠償請求訴訟を提起した際に、損害賠償責任を負わないけれども、訴訟の提起自体は違法行為には当たらないという裁判例もあるところでございます。

4 ページ目、2 つ目の論点といたしまして、通報行為に伴う損害賠償責任を負わないとすることについてでございますが、下の（参考）のところにお示しておりますけれども、そもそも「公益通報」としての要件を満たす通報は正当な行為でございますので、解雇等に相当する誠実義務違反の違法性はないということでございますので、これに伴いまして損害賠償責任に相当する違法性もないということで、その場合の責任を負わないということも論点として考えられるのではなかろうかということでございます。裁判例におきましても、損害賠償請求を提起したものの、告発行為が正当であるということで、そういった責任を負わないとする裁判例もあるところでございます。さらに、損害賠償請求責任の対象となる行為について、免責する法律の例といたしまして、民法上の正当防衛ですとか、労組法上の損害賠償責任の免責の規定といったものがあるということでございます。

5 ページ目、「第 2 通報行為に伴う刑事責任について」をどう考えるかということでございませうけれども、この点につきまして、委員からは、正当な目的がある場合には、通報者の刑事責任を減免するといったことも必要ではないかという御意見をいただいているところでございます。

これに関する現行法の規定を下にお示しておりますけれども、あくまでも現行法は民事上の責任を免責するというところございまして、通報した場合に、それに伴って、名誉棄損ですとか、守秘義務違反ですとか、刑事責任というものも生じ得るわけでございますけれども、こういった刑事責任を免責する規定は、現行法上設けられていないということでございます。

こういった形になった立法当時の考え方でございませうけれども、通報に際して刑事上の責任が発生することもあり得るわけでございますけれども、本法によって、こういった責任を一律に免責することは適当ではないといった判断から、こういった規定は設けられなかったということでございます。さらに、次の●にございませうように、通常、公益通報の要件を満たすような通報について刑

事責任が問われることはないのではないかという説明もなされてきたところでございます。

3. においてこれまでの主な議論を整理しておりますけれども、刑事責任の減免に積極的なお立場としましては、刑事罰を受ける可能性は通報をさらに委縮させるということでございますので、こういったものも法定をすべきではないかといった御意見をいただいております。6ページ目でございますが、それに対し、慎重なお立場からの御意見といたしまして、現行制度でも、刑法の緊急避難ですとか正当行為の規定に当てはまるといった場合であれば、違法性が阻却されるということでございますので、こういった刑法の規定を超えて、公益通報者保護法にそういったものを規定することはなかなか難しいのではないかとといった御意見、さらに、仮にそういった刑法上適法とまでは言えないような場合でも、検察官の訴追裁量などが働くということでございますので、不必要な処罰を避けることはできるのではないかといたしております。

(参考) のところに、刑事免責の規定の例といたしまして、刑法の正当行為、正当防衛、緊急避難といったものをお示ししております。さらに、こういった一般的な規定とは別に、本法上、そういった免責規定を設けるとなると、相当の必要性を示すことが必要なのではないかということに記載させていただいております。

7ページ目でございますが、「第3 通報者の探索や通報妨害について」どう考えるかということございまして、本件に関しての委員からの御意見といたしまして、通報妨害・探索の禁止の定めを設けて刑事罰・行政措置の対象とすべきであるといった御指摘をいただいております。

現行法においてこういったことを禁止する明示の規定はございませんが、こういったことが公益通報を理由として行われた場合には、本法第5条の規定により違法となり得るということでございます。

(2) に立法後に明らかになった課題についてお示ししておりますけれども、不正行為が発生した後に通報しないように口どめをされた事案ですとか、通報者探しが行われたといった事案も実際に見られているところでございます。当庁の相談ダイヤルにおいても、犯人探しが行われたですとか、箝口令が出されたといった御相談もいただいているところでございます。

ガイドライン上も、通報に係る秘密保持の徹底といった観点から、こういった通報者の探索をしないということを明確化すべきだという規定を置いているところでございます。

3. においてこれまでの主な議論について整理してございますけれども、8ページ目、実際、通報が行われた後、犯人探しですとか、通報者の想定リストを作成したといった通報妨害の事例も多数見られるということでございますので、法律やガイドラインに書き込むべきではないかといった御意見もいただいているところでございます。

その下の(参考)に、御検討いただく際の留意点ということでお示ししておりますけれども、現行法上、こういったことは不利益取扱いに当たり得るということになっているわけでございますが、保護の対象となるのはあくまでも通報が行われた後でございますので、通報を行う前にもこういったことが起こり得るということございまして、そのような場合にどうするかということについても検討する必要があるのではないかといたしております。その下の●のところ、通報妨害について、法第3条第3号通報の特定事由の一つとして、労務提供先から正当な理由なく通報しないこ

とを要求された場合といった規定が置かれておりますけれども、こういった規定が一定の抑止力となっているということをごさいますして、仮に、今後、2号通報の要件緩和などを御議論いただく際の一つの例でございますけれども、2号通報の特定事由としてこういった通報の妨害があった場合には、真実相当性の要件を不要とするといった形で、この2号通報の要件緩和のところと絡めて御議論いただくという方法もあり得るのではないかとごさいます。

9ページ目でございますが、「第4 その他の御指摘について」としてまとめてお示しさせていただきます。1つ目は通報の促進策ということで、通報を行うことについて何らかの努力義務のようなものを入れていくことも必要なのではないかという御意見をいただいたところでございますけれども、この下の(参考)のところにごさいますように、現行法上、従業員等が通報を行うためのインセンティブは特に設けられていないということをごさいますして、そういった中で通報を促進するための方策としてどういったことがとり得るのかということをご検討いただきたいということをごさいますけれども、例えばということで、その下の●にお示ししておりますけれども、通報の義務化を法律自体に位置付けることが難しいとしても、各事業者が、必要に応じて、自主的に、そういった報告義務に関する規定を就業規則などに設けるといったこととすとか、重大な違法行為について報告しなかったことを懲戒事由として規定するといったこととあれば、考え得るのではないかとごさいますして、こういったことも踏まえて御議論いただきたいということをごさいます。

10ページ目でございますが、2. 濫用的な通報への対応策についてどう考えるかということをごさいますして、通報の濫用が出てきますと社内の通報の仕組みが使われなくなってしまうリスクがあるということで、こういった濫用対策を議論する必要があるのではないかとごさいます。さらに、これに関連いたしまして、濫用的な通報とは具体的などのようなものを指しているのか、そういったものを具体的に定義付け、想定した上で議論を行うべきではないかという御意見もいただいているところをごさいます。

これを御議論いただくに際しての参考といたしまして下のところにお示しておりますけれども、現行法におきまして、「不正の目的」による通報は「公益通報」には該当しない、保護の対象にはならないということをごさいますので、こういった不正の目的の通報であれば、懲戒処分を行うことは妨げられないということをごさいますして、これは既に一定の抑止力になっているのではないかと考えられるわけをごさいますけれども、こういったことに加えて、どういった対策、濫用防止策が考えられるのかということについて、御意見を頂戴できればということをごさいます。

11ページ目でございますが、3. 通報対応の迅速化という論点でございます。委員からの御指摘といたしまして、アメリカの内部告発制度を踏まえたものをごさいます。できるだけ行政機関の窓口迅速に通報が届くように工夫されている。さらに、その後の対応についても迅速性が求められているということで、こういったことも参考にした上で本法のあり方を考えるべきではないかという趣旨の御意見をいただいているところをごさいます。

(参考)のところ、これに関わる規定といたしまして、現行法上も、法第3条第3号ニというところに、書面により事業所内部に公益通報をした日から20日を経過しても調査を行う通知がない

場合などにおきまして、3号通報の特定事由を満たすという規定がございまして、これが一つそういった迅速化への対応になっているということでございまして、さらに、行政機関向けのガイドラインにおきまして、これは行政機関の対応の迅速化という観点でございまして、通報の受理から通報対応の終了に要する標準的な期間を定めて、通報者に通知するといった規定も置いているところとございまして、こういった現行の制度を前提とした上で、さらにどのようなことがとり得るかということで、御意見を頂戴できればと思います。

最後、4. 通報者へのフィードバックでございまして、通報者への調査結果の通知を義務化すべきではないかという御意見でございまして。

下の(参考)にございまして、現行法の9条におきまして、内部通報を受けた事業者に対する努力義務ということでございまして、通報を受けて是正措置などを行ったことについて、通報者に通知するよう努めなければならないという規定は置いているということでございまして。

さらに、12ページ目でございますが、民間事業者向けガイドライン、行政機関向けガイドラインにおいても、通報対応の各段階において、支障のない範囲で通報者に対してそういった状況を通知することが求められているところとございまして、これら以外にどのようなことが方策として考えられるのかといったことについて御意見をいただければと思います。

消費者庁からの御説明は以上でございます。

○山本座長 ありがとうございます。

最初に、通報行為に伴う損害賠償責任についてという論点で、資料3では、1ページから4ページ、第1の部分がこれに該当いたしますが、浦郷委員から意見書が出ておりますので、事務局から説明をお願いいたします。

○友行企画官 それでは、資料4を再び御覧いただけますでしょうか。

「2. その他の論点」につきまして、幾つか意見をいただいておりますので、まとめて最初に御説明したいと思います。

最初に、通報行為に関する損害賠償責任のところとございまして、公益通報をしたことによって、民事責任を問われることはないと考えられることなど、逐条解説やガイドラインに示されているにもかかわらず、損害賠償請求の事例が絶えないということでございまして、いわゆるスラップ訴訟を許せば、怖くて通報をためらってしまうと思いますので、損害賠償請求訴訟自体を禁止し、仮にそのような裁判を起こしたら逆に通報者から企業側に対し損害賠償請求できるようにしていただければと思いますということでございまして。少なくとも現にこうした恫喝的な訴訟がある以上、通報者は通報を理由とした損害賠償責任を負わないことを法律に明記していただきたいということが1つ目でございます。

その次のところもあわせての説明ですが、通報妨害及び通報者の探索の禁止というところとございまして、通報妨害や通報者の探索自体が通報者への精神的プレッシャーとなり嫌がらせ行為と捉えられることもございまして、不利益取扱いの一つとして例示してはどうかというところとございまして。また、通報妨害は、公益通報がなされる前段階に行われることが多く、現行法の規定では対応できていないケースもあるといったところで、特に法律で禁止することが必要だという御意見

でございます。

濫用的な通報の対応策のところにつきましては、具体的にあったケースや実際に想定されるケースをもとに議論しないと、実のある議論にならないのではないのでしょうかという御提起でございます。公益目的が全く存在しない場合に通報をするケースが想定されているとすると、もともと保護法の対象にはならないわけですから、濫用の例としてはふさわしくない。また、通報される前から人事処分を検討していたところ先回りして通報されたような場合には、通報を理由として処分ではないことを比較的容易に証明できるといったことございまして、濫用を懸念される立場の方からは、真に問題になりそうなケースを御提示いただければと思いますといった御意見でございます。

通報者に対するフィードバックのところにつきましては、通報を活性化するためには、通報者へのフィードバックも重要だと思いますというところございまして、真摯な通報に対しては、真摯に応答をしてあげることが通報の促進につながるという御意見でございます。参考例として、新宿区においては、通報者への通知義務が定められているというところで、御参考として例示が挙がっているところでございます。

以上でございます。

○山本座長 ありがとうございます。

先ほどの証明責任について、林委員から韓国の立法例の御紹介がございましたので、その点は調べていただけますか。どのような背景でどのような趣旨でそのような規定が設けられたかというあたりは参考になる可能性がありますので、可能な範囲で調べていただければと思います。

○太田消費者庁消費者制度課企画官 承知いたしました。

○山本座長 先ほど言い忘れましたので、すみません。

それでは、御意見のある方、お願いいたしたいと思います。

今、浦郷委員の意見については全部の論点についてまとめてお話しいただきましたけれども、順番に、まず、ここでは1ページから4ページ目の損害賠償責任についてというところから始めたいと思いますが、いかがでしょうか。

事務局の資料で申しますと、3ページの(1)損害賠償請求訴訟の提起自体を違法として、例えば、これは不法行為としてそういう訴訟を提起すると損害賠償請求ができるのか、そういうことが想定されているのかと思いますけれども、資料にもありますように、これはかなりハードルが高いですね。(参考)のところ、最高裁でかなり例外的な場合にはそういうことがあり得ることが認められてはいるのですけれども、しかし、一般的な立法例はないところですし、そもそも憲法問題になるところがありますので、これはちょっと難しいかなと思います。

他方で、4ページの(2)損害賠償責任を負わないという点については、これは結論として負わないということ自体は恐らく異論はないのですが、ただ、そのことが現行法上は明文で特に定められているわけではない。先ほどの御指摘にもありましたように、不利益取扱い等々という形で規定されているわけではないので、その辺を何らかの形で措置すべきかという問題かと思いますが、いかがでしょうか。

中村委員、お願いします。

○中村委員 ありがとうございます。

今、御指摘もありましたとおり、そもそも裁判の提起ができないということ自体は、裁判を受ける権利の問題があるので、それはちょっと難しいのではないかとということで反対でございます。損害賠償請求の結果のところに関して、通報行為ということ自体に対して損害賠償責任を負わないことはそれほど反対ではないのですけれども、問題になってくるのは、次の刑事のところにも関わりがありますが、通報に伴っての行為として、例えば、営業機密を持ち出したりというときに、そもそも損害賠償責任を必ず負わないということにしているかどうかということがあるかと思っております。その際に、特に企業として心配するところとしては、個人情報を多数保有しているような会社で、そういうことを理由ということで大量に持ち出すということになると、非常に会社としても大きな問題になるので、要は、結論的に申し上げますと、一律に付随する行為も含めて損害賠償責任を負わないというのは難しいのではないかと。個別の事案によって比較衡量ということで、裁判所に判断していただくことになるのではないかと考えるところです。

以上です。

○山本座長 ありがとうございます。

今の御指摘は、適法な通報行為自体によって損害賠償責任を負わないということについては、これはそうなのだけれども、通報行為に伴って何らかの違法行為が行われたときに、それを理由に損害賠償請求をすることはあり得る。それはそのようなことかと思っておりますが、そのほかにいかがでしょうか。

それでは、春田委員、お願いします。

○春田委員 「(2) 通報行為に伴う損害賠償責任を負わないとすることについて」で、通報者が、労務提供先に対して、守秘義務とか、名誉、信用保持義務を負っているということが非常に多いということもございまして、どうしても通報に消極的にならざるを得ない状況があるということ、それから、通報を行った際の通報者の判断が事後的に誤りだったと評価される場合も考えられるということもございまして、したがって、対象となる損害賠償の程度とか内容にもよるのですけれども、正当な目的がある場合は、通報者の責任を減免することも妥当かと思っております。公益通報に基づく責任についての免責制度の導入を法律に定めるべきではないかと思っております。

○山本座長 そのほかにいかがでしょうか。

お願いします。

○柿崎座長代理 私も、基本的に春田委員と意見は同じです。

ただ、その決め方について、まず、先ほどの中村委員からお話しのあった企業秘密の持ち出しの場合の損害と、その公益通報自体による会社の損害は、あわせてということではなくて、そこは分けて考えていかなければいけないのかなと思っております。その上で、一般規定として、言葉の定義の仕方は難しいのですけれども、公益通報に正当な目的がある場合に、損害賠償責任の減免とするのか、違法性の阻却とするのか、そこはまた一つ議論しなければいけないのですけれども、少なくともそれは正当行為なのだということを明文化しておいたほうがいいのではないかと思います。

現時点でも公益通報にあたれば、正当行為として解釈されてはいるようですが、それが曖昧であることが、現状では大きな問題になっているので、最低でもそこは明文化するべきではないかと思えます。適法で正当な目的がある公益通報は、正当行為として違法性が阻却されるということです。

○山本座長 先ほどの石井委員の御意見の中にも、不利益取扱いの具体的な内容をもう少しはっきりさせるべきではないかという御意見もありましたけれども、そういう観点からしても、もしこれが現実にいろいろな点で問題になっているとすれば、これを明文化する意味はあるのではないかと思います。現行法としては、4ページに挙げられているように、労働組合法の例がある。これぐらいだということでしょうか。

○消費者庁消費者制度課担当者 労働組合法の例があるほか、民法にも正当防衛の規定がございます。そういったところで保護され得るところとは存じます。また、4ページの（参考）の2つ目の●のところに裁判例が記載してございますけれども、このように一般法理によって損害賠償責任を負わないとされる場合もあるということがございます。

○山本座長 正当行為として違法性が阻却されるということなのでしょうね。先ほどの柿崎座長代理の分類でいくと、恐らくそれが普通なのではないかと思えますが、そのほかにいかがでしょうか。

それでは、林委員、お願いします。

○林委員 今の公益通報に関する周知がまだ徹底されていない、あるいは、企業の風土としてそういうおかしな現状があっても誰も見ないふりをして通報しないという現状がありますので、その中で、通報したことに対して損害賠償請求をするというのもよくある話なのですね。そうであれば、ここは明文で損害賠償請求をすることはできないとしてしまったほうがすっきりするのではないかと思うのです。

○山本座長 この場でも、通報行為を理由とする通報行為自体を理由とする損害賠償責任を負わないということを明文化することについて、明確に反対であるという意見はなかったと思えます。通報行為に伴う行為に何らかの違法性があって、それによって損害賠償請求がされることがあるということは、それは確かにそうなのですが、通報行為それ自体によって損害賠償責任を負うことはないという点については異論がなかったと思えますし、また、それをむしろ明文化すべきでないかという御意見があり、それに反対する御意見も特になかったと思えます。

あとは、法制上、ここについて特に書けるだろうかというところの1点にかかっていると思えます。それについてさらに事務局で検討していただけないでしょうか。例が余りないのです。

それでは、お願いします。

○水町委員 今、労働事件で何か労働者が正当な主張をした場合に会社が損害賠償請求をするという事件がかなり増えていまして、そういう意味で、一般法理であれば損害賠償責任を負わないけれども、立法としてこうやって明確に損害賠償責任を負いませんよということを規定することのアナウンス効果は非常に大きくて、そのこと自体は大変重要だと思います。しかしそこで、通報行為自体とそれに付随する行為を分けられるかどうかという点が、理論的にはそう明確ではないと思えます。組合活動が民事免責・刑事免責を受けるときの正当性判断のときには、組合活動とそれに付随するもろもろの行為を全体として一括して考えて、一体のものとして正当なものかどうかを判断し

ています。この公益通報についても、一般法理として、正当な公益通報なので懲戒処分は無効ですよというこれまでの判例法理においても、例えば、これは手段の相当性というので、情報収集でやや相当性を欠く点があったとしても、全体としては正当な行為といえるので、違法性阻却に近い考え方で、処分は無効となると考えていて、これまでの一般法理では、その公益通報行為と情報収集の正当性を一体として判断しています。そのなかで果たして、この法律上、不正ではない保護対象となる公益通報行為と言われているものが、通報行為自体と情報収集とを切り離して、情報収集は別に不法行為損害賠償請求ができますが、通報行為自体だけは損害賠償責任を免責しますよという考え方に立って、整理したり、立法化することが妥当かについては、もうちょっときちんと検討しなければいけない。両者はそう簡単に切り離せないのではないかと、私は思います。

○山本座長 事務局のほうで、その点について、過去の裁判例等を分析された結果として言えることが、現時点でありますか。

○消費者庁消費者制度課担当者 今、水町委員から御指摘がありました点につきまして、公益通報者保護法が適用された裁判例には、通報に伴う持ち出し行為についても公益通報に付随する行為であるとして、当該持ち出し行為を理由とした不利益取扱いを違法としたものもあるところでございます（大阪高判平成21年10月16日）。このように、裁判においては、公益通報を理由とする不利益取扱いだけでなく、場合によっては、公益通報のための持ち出し行為を理由とする不利益取扱いについても違法とされ得るところとは存じます。公益通報のための持ち出し行為を理由とする損害賠償責任についても、場合によっては、一般法理によって免責され得るところと存じます。

○山本座長 その点は、どのように考えるかということなのでしょうけれども、仮に通報行為自体を理由とする損害賠償責任を負わないという形で立法化されたときに、それ以外の場合については負うと反対解釈をされてしまうと、確かにそれは問題だということかと思いますが、他方で、通報行為自体を理由として損害賠償責任を負わないということが明確になれば、そのことによって、一般法理として総合的にもろもろの事情を勘案するということにも、一つ立法上の手がかりが得られるようになると、つまり、通報行為自体を理由とする損害賠償責任はこれを負わないというところの考慮事項が一つ明確になるという効果はありそうな気もするのですけれども、どうなのでしょう。

これは水町委員が御専門だから。

○水町委員 私は、これまでの議論を、一般法理であっても、この法律の解釈であっても、裁判例をきちんと分析して、切り離すのではなくて、むしろ不可欠な一体となった行為については一体となったものとして違法性阻却で民事免責をする。それを確認した上でそれを立法化するというほうが適切で、不可欠な一体のもの以外のものについてはもちろん別ですけれども、通報行為と情報収集とを切り離さないで、これまでの議論をもとに一体としたものとして違法性阻却、民事免責ということを明確にすることが、理論の筋としては正しいと思います。

○山本座長 立法化する場合、もう少し細かい要件を立てるべきだということになるのですかね。

○水町委員 今までこの法律で正当だと考えられた不正ではないと考えられていたものを、中身をきちんと明確にして、それはもちろん民事免責の対象にこれまでもなってきたし、立法上、それを

明確にする、その際に、このような手段・方法で情報収集をすることは正当ではなく免責の対象にはならないですよということも明確にする、ということをやればいいのではないかと思います。組合活動の正当性の判断においても、手段・方法の正当性も含めて議論が整理されています。

○山本座長 林委員、お願いします。

○林委員 付随する行為という規定の仕方でいいと思うのですが、その辺の解釈の仕方が問題になってくるのかなと思います。持ち出し行為もいろいろな形態があると思うのですね。先ほどおっしゃっていたような、ごそっと個人情報が入っているようなものを持っていかれてしまったという場合にまで免責していいのかということも議論されると思いますので、そこははっきりさせる必要があるかと思います。

それと、民事責任の問題とまた区別して、会社では懲戒処分というものもあると思うのですね。規定の中に、就業規則の中に、持ち出しはいけないとかということも必ず書かれていると思うので、その懲戒処分に関しての免責をするかどうかということについても、これとはまた別に議論をしなければいけないのではないかと思います。

○山本座長 ありがとうございます。

それでは、石井委員、お願いします。

○石井委員 今のお話を聞きながら、私も昔の実体験からすると、これは相当法制局との関係での詰め議論が想定されるように思います。新しい規定を設けようということになりますが、それほどまだ裁判例として数多くあるわけではない中で、これをかいくぐっていくのはなかなか大変かもしれないなという感じがいたします。感想的で誠に恐縮でございますけれども。

○山本座長 ありがとうございます。

それでは、それほど多くはないかとは思いますが、もう少し従来の裁判例を見て、一般的にある程度こういう場合には損害賠償責任を負わないということが言えるような要件を立てられるかということを検討していただいて、それでそれを何らかの形で法文化することができるかということをも第2ステップとして検討していただくことになるのではないかと思います。

第1段階の作業は、立法化するにしてもあるいは立法化しないにしてもどちらにしても、これまでの裁判例を明確化する作業は必要なことだと思いますので、それはやっていただいた上で、第2段階のところは、確かに非常に技術的な問題が関わってきてしまいますので、そこはさらに法制局との関係も最終的には出てくるかと思いますが、事務局においてさらに何らかの方策がとれそうかどうかということを検討していただきたいと思います。

お願いします。

○柿崎座長代理 この証拠の持ち出し等に関しては、結局、2号通報、3号通報のところ、真実相当性の証明のために証拠を持ち出さないと、それが適法な通報だと証明できないというところから必要になっていたと思うので、前の議論のところでも、とくに2号通報については、1号通報と差別化はするけれども、少し要件を緩和するという方向でお話があったかと思います。

そうすると中間整理のところでは、2号通報についてこれまでの要件を少し緩和しようというのであれば、証拠の持ち出しに対する配慮ということが、どの程度必要になってくるのかということ

もあわせて検討する必要があると思いました。

○山本座長 証拠の持ち出しについては既に検討していたところですので、そことの関係も考える必要があろうかと思います。

そのほか、いかがでしょうか。

よろしいですか。

その次に、刑事責任についてというところですが、5ページの通報行為に伴う刑事責任についてということですが、これは川出委員の御専門なので、まず、川出委員に伺ってよろしいですか。

○川出委員 刑事責任につきましても、ここまで議論してきた損害賠償責任と共通の問題があると思います。通報行為に伴う刑事責任として考えられるものとしては、資料3の5ページに挙がっていますように、名誉棄損とか国家公務員法上の守秘義務違反、さらには、その下の窃盗等があります。このうち、守秘義務違反について言えば、公益通報を正当なものとして認めておきながら、公益通報したこと自体を守秘義務違反として処罰するというのは明らかに矛盾していますので、守秘義務違反は成立しないということになると思います。他方で、窃盗について言いますと、これは通報のための資料等の持ち出し行為を想定していると思いますが、先ほども議論があったように、公益通報を目的とするからといって何をやってもいいというものではないでしょうから、一律に刑事責任を問わないという話にはならないだろうと思います。そのように、一口に刑事責任が問題となる場面といっても、様々であることを考えますと、通報ないしそれに付随する行為については刑事責任を問わないといった規定を置くのは難しく、資料にも書かれていますように、正当行為を初めとする既存の一般規定に基づき、事案ごとに個別の事情を考慮して処罰するかどうかを決めるという方法が、事案の処理として妥当ではないかと思います。

以上です。

○山本座長 ありがとうございます。

そのほか、いかがでしょうか。

林委員、お願いします。

○林委員 刑事責任に関しては、独禁法でリニエンシーという考え方がありまして、早期の違反の自己申告者に対する課徴金の減免であったり、刑事告発の免除をする制度を取り入れていて、それが成功しているということですので、公益通報においてもこのリニエンシーというものを考えてはいかがかと思っています。

○山本座長 ありがとうございます。

そのほか、いかがでしょうか。

今、リニエンシーの話がちょっとありましたが、川出委員、この点についてはいかがですか。

○川出委員 公益通報の場面でリニエンシーを考えるというのは、誰がリニエンシーを受けることを想定されているのでしょうか。通報した人でしょうか、あるいは、法令違反をした人でしょうか。

○林委員 特に通報した人が自分も違法行為に関わっているような場合に、ちゅうちょしてしまうということがあるので、そういう人たちに、自分で通報できるということで、リニエンシーというものは考えられないかなということなのですが。

○山本座長 自分が関わっていた場合ですね。

○林委員 特に本人が関わっていてよく分かっているという場合に、それは自分が違法なことをやっているのだけれども、どうしたらいいのだろうか悩んでいるという方もいらっしゃるということを想定して、今、話をしています。

○川出委員 制度としてはあり得る話かとは思いますが、ただ、それは、本来は、公益通報者保護の問題というよりは、それぞれの法律違反について考えるべき話のように思いますが、それを、法横断的に公益通報者保護法の中に一般的に取り入れるということですね。

○林委員 そういうことは考えられないかなということですね。

○川出委員 独禁法のリニエンシーは、もともとカルテル等の違反が発覚しにくいという事情を考慮して導入されたものですので、同じことがあらゆる法律について妥当するのかなという問題があると思います。また、リニエンシーを導入して刑事責任を問わないという点についていえば、独禁法も、刑事告発の免除を明文で定めているわけではなく、課徴金が減免される一定の場合に、運用上公取委が告発しないとしているだけです。その意味では、直接に刑事責任を問わないリニエンシーというのは、現行法上は存在していませんので、そのような制度を公益通報の場合に一般的に導入するのは、やはり難しいのではないかと思います。

○山本座長 それでは、中村委員、お願いします。

○中村委員 今の御説明に異論はないのですが、特に、まずは刑事の責任ということに関しては、通報に付随する行為の問題がございますので、先ほど申し上げたように、安易な企業機密や個人情報の持ち出しというところの懸念もございますので、一律に減免ということではなく、個別に対処はできるのではないかと考えるところであります。

加えまして、今のリニエンシーのところにつきましては、現実問題、企業としてやっている行為と現場でやっている行為とがあって、現場で企業のルールに反して自分がやっていると、そのことを外に言えばリニエンシーを受けられるというのは、仮にですけれども、逆に経営側は知らなかったということもあり得るわけがございますので、そこのところはなかなか難しいのではないかと思います。

以上です。

○山本座長 ありがとうございます。

刑事免責の話については、ここでテーマにされている適法な公益通報を行ったことによって刑事責任を問われないということは、現行法のもとでもそうである。ただ、それを明文化するとなると、刑事法体系全体との関係を考えなくてはいけないということがありますので、それを考えた場合にはなかなか難しいのではないかと御意見だったのではないかと思います。

他方で、リニエンシーの問題が出てきましたけれども、これは公益通報者保護法の範囲をかなり超える部分がありますし、今、中村委員のお話もありましたように、現実にはそれが必要になる場合あるいは有益な場合としてどのような事案が考えられて、どういうふうにならそれが活用できるかということがありますので、もう少し具体的に想定できるような場合を考えた上で、これはこの場だけで議論できる問題でもないと思いますので、もし必要であれば、問題提起をこの場ですること

になると思いますが、まずはそれが必要になる場合あるいは有益な場合としてどういうものが想定できるかということを検討していただけないでしょうか。

その次に、通報者の探索及び通報妨害の問題で、資料3では7ページから8ページの部分ですが、ここについてはいかがでしょうか。

どうぞ。

○春田委員 この件については、最初のこの会で論点として加えてくれと言ったところでございますけれども、今、不利益取扱いの話もございましたが、未然防止の観点または抑止の観点からも、この通報妨害や通報者の探索の禁止ということについては、通報者保護のために、定めを設けて、その違反については刑事罰や行政処分の対象とするべきではないかと考えているところでございます。

○山本座長 お願いします。

○柿崎座長代理 アメリカの例でお示いたしますと、SECに対する通報を規定したドッド・フランク法に基づいて、企業が外部に通報しないことを事前に雇用者と約束を取り交わすような契約は、Pre-retaliation、これは「事前の報復行為」という造語ですけれども、事前の報復行為もしくは事前の不利益行為の禁止という形で、そういう契約をした場合には、これを無効とするという判決がございます。もちろん、これは、アメリカの一つの例ですけれども、我が国においても、この通報妨害というものは、不利益取扱いの中に一例として具体的に示す必要があるかと思えます。先ほど石井委員からお話もありましたように、例えば、ガイドラインにするか明文で定めるかという点は検討の余地がございますけれども、これが事前であるからといって不利益取扱いにはならないということではないのではないかと考えております。

○山本座長 そのほかにいかがでしょうか。

それでは、中村委員、お願いします。

○中村委員 私としても、不利益取扱いにつながる目的での通報者の探索であったり通報妨害ということについては、当然にガイドラインに記載がございますし、やってはいけないこと、当然禁止されることだとは思っておりますけれども、他方で、それを一般化して条文化したときに、以前にも御説明しましたけれども、その通報の内容を明らかにしたいというときに、例えば、店の名前等を言わないで、こんな問題がありますというような通報があったときに、どこのお店なのかということを一生涯懸命調べるという、通報者のほうから見ると通報者の探索と見られるかもしれないような事実を明らかにするための調査は、それはあり得る話だと思っております、その部分の区別をどうつけるか。そもそも公益通報者保護法の目的は、公益のために問題があるときに明らかにすることが目的でありますので、その部分を阻害するような形で規定が入るところについて若干懸念するところでございます。

通報妨害のところについても、会社として、通報は事実でないとか、あるいは問題ないということではないかと考えたときに、例えば、それを外に言うということを通報者の方が言われていて、それはちょっと待ってください、まずはちょっと調査をさせてくださいということはあるのかなと思っておりますので、そういうところも正当な範囲の行為が禁止されることがないような形で考えて

いただきたいと思います。基本的にはガイドラインをまずは周知するところのほうが妥当なのではないかと考えるところでございます。

以上です。

○山本座長 ありがとうございます。

そのほかはいかがでしょうか。

それでは、林委員、お願いします。

○林委員 先ほど浦郷委員が言っておられた東洋ゴムの話ですけれども、東洋ゴムの免震偽装があったということで、内部で公表するかどうかと検討したときに、公表しないときに内部通報をされたらどうしようかということを検討されて、その通報しそうな人を一覧表にしたということがあったということなのですね。そういうふう企業では誰が言いそうなのかということを経営にしているところもあります。これは結構ショッキングな話だと思うのですが、必ず内部通報があった場合には誰が言ったんだというのを探すというのが基本になっているようなところがありますので、通報者が誰なのかと探索するための目的のためのという限定をすることで、通報があったかどうかというのを調査するのは別に条文でしっかり規定されれば、そういう弊害はないと思いますので、探索は禁止するとしっかり明文で書くべきであると考えます。

○山本座長 ありがとうございます。

そのほかはいかがでしょうか。

それでは、石井委員、お願いします。

○石井委員 事務局が御提案といたしましょうか、（参考）の中に記載されておられます、2号通報の真実相当性を不要とするもの、いわゆる2号通報の要件緩和に加えるというアイデアはいいのではないかと感じます。既に3号通報の中で加わっているものが2号通報に入るとことは、敷居を下げるとともに、特に重要な問題について行政機関に届けやすくなる。それによって問題の早期解決にもつながり得ると思いますので、これは一つ考えてもいいかと思えます。

今、既に問題とされている通報妨害とか、あるいは探索について、ガイドラインの中にもあるわけですが、それをさらに法律の中に格上げするかどうか。それは本当に判断だろうと思えます。ただ、おっしゃるように、恐らくどういう状態になっても匿名通報は残ると思えますので、匿名通報で第一報の情報が不十分だった、そのときに次のアクセスがとれずどうしようと思っ、探索とか、調査をする行為自体が探索と捉えられる。そういう懸念もよく分かりますので、これこれこういう場合は、それは探索に当たらないということもガイドラインに書き込むとか、そういうきめ細かな対応はあわせて措置すべきではないかと考えます。

○山本座長 そのほかはいかがでしょうか。

それでは、水町委員、お願いします。

○水町委員 今、8ページの（参考）の2つ目の●の話ですが、その一つ上の（参考）の1つ目の●のところ、通報を行う前に通報の妨害があった場合には、現行の不利益取扱いには該当しないというところは、今の法律のもとでガイドラインを充実させても対象になつてこないの、そもそも通報をしないような人だけと契約をすとか、通報がある前にリストを作って通報させないよう

にするということについては、この法律の趣旨に反することは明らかなので、そういうことについてもきちんと法律上対応して未然に防止することが重要なのではないか。現行法の解釈とかガイドライン以外にもやるべきことはあるのではないかと思います。

○山本座長 そのほかにいかがでしょうか。

今まで出た意見では、事業者側が正当な調査を行う目的で行った行為が探索ととられてしまうという場合に、それを探索として不利益取扱いとすべきではないと。その点は確かにそのとおりかと思いますが、それは考えなくてはいけないことで、探索とか通報妨害といったときに、ここで想定している問題のある探索とか通報妨害とは何かということ、今の正当な調査との関係で明らかにすべきだということがまず一つはあろうかと思いますが、それは、ガイドラインのレベルでやることも考えられますし、あるいは、法律でももう少し明確に書くことも考えられようかと思いますが。

その上で、そういった正当な調査等に付随する探索と見られる行為のようなものを除いた探索とか通報妨害に関してどのような措置をとるかということですが、8ページに挙がっている（参考）の2つ目の●のところにある2号通報の要件の部分で考慮する。これは1つ考えられるかと思いますが、これは、さらに2号通報についての要件を細かく検討する中で、あわせて検討できればと思います。

ただ、それだけではなく、いろいろな態様の通報妨害等があることを考えると、これだけで十分なのだろうかという問題が、今、御指摘のようにありますので、この点については、先ほどのアメリカ法の例とかもありましたけれども、具体的に通報妨害と解される行為があったときにどういう効果を認めるかということと関わっているかと思いますが。例えば、アメリカの場合は、禁止をして、先ほど契約を結んでということと言われましたよね。その場合に契約を無効にするということになるわけですね。

○柿崎座長代理 これは民事の話ですけれども、最初に企業が雇用契約をする際に、会社の内部のことをSECに通報すること自体、そもそもやめてくださいという内容の契約を結ぶことがありますが、これは事前の報復行為だという理由で、契約無効という判決が出ています。

○山本座長 イギリス法の例がここにありますが、イギリス法のところには合意を無効とする規定があるというのは、法律上、契約は無効だと書いてあるということですね。あるいは、その次のフランス法の場合は刑事罰を科すということなのですね。ここまでいきますと、かなり厳しいですね。

そういたしますと、2号通報の要件の中で検討する必要があるという点までは恐らく合意が得られるのではないかと思いますけれども、そこから先、どのような規定の仕方をするか。その場合には、仮にそういった通報妨害があったときにどのような具体的な法律効果を定めるかということと関わってくると思いますので、その点も検討して、さらに明文化の必要性等を検討できればと思います。

一般的に禁止するとだけ書いておいて、効果の面は全部裁判例等に任せるというやり方もあろうかと思いますが、具体的にどういう効果を認めるかということまで想定しないと、立法化をするのも難しいのではないかと思いますので、その点をさらに検討していただければと思います。

その次に、その他の部分でございますが、資料3では9ページから12ページの部分でございます。ここについては、いろいろな問題が、議論をし始めますと切りがないところもあるのですが、差し当たって、制度上、対応しなくてはいけないこととしてどのようなものがあるかという観点からお話しただけだと思います。実務上、どのように対応するかという点については、促進策とか、濫用的な通報への対応策としていろいろなことが考えられると思いますし、これから時間を見つけてさらに議論ができればと思いますが、ここでは差し当たり制度的に対応しなくてはいけないこととしてどのようなものがあるかという観点から御議論いただければと思いますが、いかがでしょうか。

それでは、中村委員、お願いします。

○中村委員 ほかに皆さんの御意見があればまた追加したいのですが、先ほど浦郷委員からフィードバックのところの御意見があったと思いますので、その点だけ指摘をさせていただきますと、これもそもそも公益通報として設けている窓口に、どういう通報というか、どういうことが挙がってくるかということの中で、何度もお話ししておりますように、いろいろなものが入ってきて、いわゆる公益通報というカテゴリーではないけれども、いろいろな意味での不平不満ということも含めて声が上がってくるわけでございまして、そういった際に、フィードバックというのも、そもそも要らないという方もいらっしゃいますし、ちょっと意見を言いたかったのだという方もいらっしゃいますし、他の方の評価に関わることで違う方に言うわけにはいかないというような配慮のある部分とか、いろいろな事例がありますので、一律のものとしてそれを義務化というのは少し実態に合わないような気がしております。現行も努力義務としては入っていると思いますので、そこを義務化というのは踏み込み過ぎではないかと考えているところです。

以上です。

○山本座長 ありがとうございます。

そのほかにいかがでしょうか。

それでは、春田委員、お願いします。

○春田委員 今の御意見もあろうかと思うのですが、通報者に通報結果通知というものをフィードバックというのは非常に重要だと捉えておまして、そういった意味で、浦郷委員の文書の中にありますけれども、真摯な対応が非常に重要だと認識しています。

ただ、何が何でもということではなくて、本人、通報者の通報結果通知の希望の有無を必ず確認して、希望がある場合はフィードバックをするべきだということを義務化すべきではないかと考えているところであります。

以上です。

○山本座長 そのほかにいかがでしょうか。

それでは、林委員、お願いします。

○林委員 通報してから1年ぐらい放置されていたという事件はざらにある話でして、そういうことから考えると、いつまでにちゃんと調査をして報告をしなければいけないかということ、まず、期間を限定すべきであるということと、通報する人は、これがどうなっているのかということがす

ごく気になるわけですね。なのに、調査した結果を教えられないということでは不満足になってしまふところもあると思いますので、調査をする期限を切って、その報告を必ずすると規定すべきであると思います。ここはガイドラインではなくて法律でちゃんと決めないと、努力するという義務だけでは誰も実行しないと思いますので、そこは法文化すべきだと思います。

○山本座長 そのほかにかがでしょうか。

それでは、後藤委員、お願いします。

○後藤委員 今回のフィードバックの件について、趣旨は十分理解できるのですが、現実問題として法律に規定しても体制上、全ての通報に対してフィードバックをできる体制にあるのかという点が問題になるかと思えます。繰り返し申し上げますが、今回の検討の趣旨に反対するものでは全くありませんけれども、今の状況ですと、前から申し上げているとおり、現場でこれだけの案件が上がってくる中、果たして真摯に対応できるのかどうかを懸念しており、不十分な対応になってしまうと、かえって逆効果になるのではないかという懸念も持っています。

○林委員 その点なのですけれども、まず、公益通報かどうかというところで、対象になるかどうかということが区切りになると思うのですね。対象ではありませんということであれば対象でないという回答をすればいいのであって、調査をしなければならぬという事案に関してはどのぐらいで期限を切るのかという問題になると思いますので、そんなに作業として大変ではないと思います。

先ほど言い忘れましたけれども、期限なのですけれども、今、一応、ある法律としては、情報開示法というので、情報開示を決定するまでの間をたしか30日間と決めていたと思うのですけれども、そのあたりの期限の区切り方も参考にして法制度を作っていく方がいいのではないかと考えています。

○山本座長 そのほかにかがでしょうか。

それでは、お願いします。

○柿崎座長代理 通報対応の迅速化のところ、今のお話とも絡むのですけれども、確かに3.の(参考)のところ、現状では、3条の3号通報につきましては、公益通報をした日から20日を経過しても調査を行う通知がない場合、これが3号通報の特定事由に該当するというので、ここで一定の通報対応の迅速化が図られることになると思います。

ただ、2号通報につきましては行政機関等のガイドラインによって示してはいるのですけれども、それでも依然として、たらい回しという実態が現状ではある以上、これに対しては単なる努力義務では足りないのではないかと考えております。特に2号通報に関して一元的窓口を消費者庁で作ることになっておりますので、所轄官庁による通報受領後の対応が著しく遅滞している事案に対しては、消費者庁の方で指導する義務を、一元的窓口を作るときの制度の中にきちんと義務付けていくことも一つ重要なのではないかと思います。

○山本座長 ありがとうございます。

そのほかにかがでしょうか。

今の通報対応の迅速化と通報者へのフィードバックについては、事業者の問題と2号通報等を受

ける行政の問題とに分けて考える必要が当然ながらあるかと思えます。行政側について言えば、これから特に2号通報の範囲をかなり広げていくことを想定すると、しっかりとそこはやっていただかないと困る、行政側が迅速に対応していただかないと困るということがあろうかと思えます。

その上で言えば、現在はガイドラインの形でこれを規定しているわけですね。これが現実にどのように運用されているのか、これが徹底して運用されているのかどうかということについてはいかがなんでしょうか。

○太田消費者庁消費者制度課企画官 ガイドラインの規定を踏まえて各行政機関において適切に御対応いただくこととなっておりますが、具体的にどの程度徹底して行っているかというところについては十分に把握し切れていないところがございます。通報対応の迅速化につきましては、標準的な対応期間を定めていただくこととなっておりますが、かなり個別事案に応じて対応期間が変わってくるようなところもございますので、個別事案ごとにどれぐらいかかりそうかといった見通しをお伝えしていくという運用が多いのではないかと考えております。また、フィードバックについても同様であると考えております。

○山本座長 できれば、現在どのように運用されているかということを少し調べていただけないでしょうか。

○太田消費者庁消費者制度課企画官 承知いたしました。

○山本座長 その上で、それが不十分であるということであれば、何らかの形で制度化をすることも考えざるを得ないのではないかと思います。

その場合に、現在のもろもろの仕組みにおいて迅速化とかフィードバックの仕組みが定められている例がここにも幾つか挙がっていますので、そういったものを少し参考にしていただいて、どのようなものが考えられるかということを検討していければと思います。

例えば、ここに挙がっている例で言うと、迅速化に関して言えば、行政手続法の6条に標準処理期間の定めがあって、これは期間をこれだけと決めているわけではないのですけれども、各行政機関において各処分の性質に応じて標準処理期間を定めるように、ただ、これは努めるようにということなので、実は努力義務にとどまっているということがあります。

ですから、その中で公益通報者保護法においてそれに上乘せをしてさらにそれを義務化していくことができるのかということ、法制化をする場合には考えなくてはいけないことになろうかと思えます。

そのほかにも、行政不服審査においても非常に対応が遅いということが問題になって、近時の行政不服審査法の改正において審議の迅速化について若干の定めが新たに加えられたという事情もありますので、そういったことも参考にしていただければと思います。

あるいは、先ほどの行政機関情報公開法の例においては、30日という期間が定められていて、超過する事案が実際には複雑な事案などであるわけですが、超過する場合には、請求者に対して理由を示して通知をするようにという定めが設けられていますので、あるいは、その辺のことは見て検討していければと思います。

フィードバックの点に関しても、行政機関の場合で言うと、ここに挙がっている独占禁止法と消

費者安全法は通知をすることが定められている例なのですけれども、例えば、行政手続法における処分等の求めの規定においては、通知義務は定められていないといったことがありますので、少しそういった例を挙げていただいた上で、作るとすればどういった制度が考えられるのか、あるいは、法制上、どこまでの制度であればほかの制度との関係で公益通報者保護法に取り入れることができるのかということを検討していただければと思います。

まず、それがあった上で、恐らく事業者の義務という話になるのではないかと思います。つまり、行政機関について、それが全然ない状態で、事業者だけに義務付けるというのは考えられないことだと思いますので、したがって、行政機関についてまずは見ていただいた上で、それでは、事業者についてはどうなのだろうかと議論ができればと思います。事業者に義務付ける場合は、行政機関以上に難しくなってくるだろうと思います。

それから、前半のほうの促進策と濫用防止策については特に御意見はございませんでしたが、何かございますか。

お願いします。

○柿崎座長代理 促進策につきましては、以前お話があった認証制度の中で、どういう事項があればそれを高く評価して認証するかという項目の中に幾つか入れていけばいいと思うのですが、ただ、それを自主的な就業規則の中に、例えば、不正行為を発見したときに従業員に報告義務を定めるとか、懲戒事由を自主的に定めているという形にすることが考えられますが、それはどちらかというところ「アメとムチ」のムチのほうだと思うのです。

そうではなくて、私はこれが公益通報の対象事実だけには限らないと思うのですけれども、できるだけ事前に、早い段階で、まだ不正になるかならないか分からない違和感のあるような不正の芽の段階で、できるだけ早く企業内で情報共有する、つまり通報ではなくて報告とか相談をするという体制が企業の中にきちんと整備されているところをプラスに評価してあげる仕組みを作っておくことが、最終的に不正を事前に抑止するということにつながっていくと思います。ペナルティの方ばかりにフォーカスして制度を設計するのは、特に中小企業の中で通報を促進していくには難しいかなと考えております。

○山本座長 どのようなやり方をとるかということとはまた企業ごとにもいろいろな考え方があるかと思いますが、なかなか一律に制度としてどうしろということは言えないような気がいたします。いろいろな工夫の仕方があるということを紹介していただいてそれぞれの企業で取り組んでいただくことは有益かと思いますが、なかなか一律にこれが絶対だということは確かに難しい感じがいたしますが、ほかにいかがでしょうか。

それでは、石井委員、お願いします。

○石井委員 一つの方策として、やるべきということまで申し上げるつもりはないのですが、例えば、次世代育成推進法とか女性活躍推進法では、まさに良い取組をしている企業を認証、認定する制度がございます。ですから、今、設計を考えている第三者認証というものを同様に法律の中で位置付けるというやり方も考えられなくはないかなという感じがいたしました。中身的には、柿崎座長代理がおっしゃったとおり、本当は一番望ましいのは通常のレポートラインで上がってくる姿で

ありまして、その次に内部通報で吸い上げることができるという順序だと思います。企業風土にも関わりますし、各企業によってどれが一番効果的か。そこは自由度があったほうがいいという感じがしますので、大枠としていろいろ具体的な設計ができる形でいいほうに促していくというほうが、この面では妥当なのかなという感じを持っております。

○山本座長 それでは、後藤委員、お願いします。

○後藤委員 促進策という訳ではありませんが、我々がよく分からないのは、一体何が公益通報として保護されるのかという点です。例えば、損害賠償請求の話で、先ほど水町委員から付随的な部分も総合的に判断して、それが損害賠償請求の対象になるかを決めるということがお話の中であって、個人的には大変興味深い話だと思っているのですけれども、訴える側は、ここまでの行為等までいってしまうと保護の対象から外れてしまう線引きが不明確なため若干の懸念があるのかなと思います。その辺のところをもう少し明確にPRしていけば、実態の効果も上がるのではないかと。企業側も、これ以上やってはまずいという明確な線引きのところはどうもよく分からない。つまり、双方にとってそこを明確にすることがこの制度を効果的なものにしていくのではないかと考えています。

○山本座長 ありがとうございます。

先ほど従来の裁判例も整理して示していただければということをお願いしましたがけれども、ほかのところでも随所にそういったことがございましたので、今回の検討のアウトプットそれ自体とはまた別にといいますか、それに加えて、検討した際にもとにした資料のようなものをまとめて、今後、新しい制度を運用していく上で参考にさせていただくことができれば、それは非常に有益なことだと思います。

そのほかにかがでしょうか。

今、認証制度の話も少し出まして、これは少し前の2号通報とか3号通報のところでも少し認証の話が出ていたかと思いますが、これから検討していく中で、現在の認証制度の位置付けをもう少し法制上明確化したほうがいいということであれば、そのことも検討する必要があるかと思いますが、これは恐らく制度全体の建付けとの問題になろうかと思いますが、少し全体の制度の枠組みを明確化した段階で、それを法制化することが有益かどうかということを中心に検討できればと思います。

《 4. 閉会 》

○山本座長 そのほかにかがでしょうか。

よろしいでしょうか。

少し延長してしましまして、申し訳ございませんでした。それから、私の声等にお聞き苦しいところはかなりあったのではないかと思います、その点も御容赦いただきたいと思います。もちろ

ん私自身が遅参したことに关しましてもおわびを申し上げます。

それでは、以上をもちまして、本日は閉会とさせていただきます。お忙しいところ、お集まりいただきまして、どうもありがとうございました。

以 上