

2019年（平成31年）3月22日

消費者庁 消費者制度課

公益通報者保護制度担当 御中

大阪弁護士会

会長 竹岡 富美男

### 公益通報者保護専門調査会報告書に関する意見書

平成30年12月内閣府消費者委員会「公益通報者保護専門調査会報告書」（以下「本件報告書」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ため、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』に関する意見書」→【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
- 4 2017年（平成29年）2月21日付「『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」→【29年意見書】として引用
- 5 2018年（平成30年）9月19日付「『公益通報者保護専門調査会中間整理』に対する意見書」→【30年意見書】として引用

## 1 「Ⅱ 1. (1)」に対する意見

### 【内容】

退職者を通報者の範囲に含めることには賛成である。

ただし、退職後一定期間内に限定すべきとするには反対である。

### 【理由】

退職者を通報者の範囲に含めることについては、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】、【29年意見書】、【30年意見書】）にも沿うものであり、これに賛成する。

なお、不利益取扱いを受けた労働者が、在職しながら会社と争うことが難しいことはもっと強調されるべきである。

在職中に、通報対象事実を認知し、しかるべき通報先に通報し、これが発覚した場合、不利益取扱いを受けることは必至である。この場合、通報したことを理由として不利益取扱いをされる場合もあるが、多くは通報したことではなく別の理由で、あるいは何ら理由を告げられずに不利益取扱いをされることもある。理由の分からない報復的な不利益取扱いが予測されることが、通報しようとする労働者を不安にさせる。その結果、悩みつつも、在職中は通報しないとする実態がある。このような労働者が退職後通報したとして、それにはもはや公益通報者保護法の保護が及ばないというのでは、公益通報者保護法の目的が達成されない。

これに対し、退職後一定期間内の退職者に限定する理由として、過去の不正行為等について通報があっても、現時点でも継続している事案かどうかを確認することや過去に遡って調査することが難しいとして、一定期間の経過により実効的な調査や事実認定が困難になるという意見がある。しかし、これらは運用における事実上の問題であって、公益通報者保護法の目的、すなわち「国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資すること」という目的の前には引き受けるべき問題である。上記目的のためには、退職者を退職後一定期間内の者に限定すべきではない。

## 2 「Ⅱ 1. (2)」に対する意見

### 【内容】

役員等を通報者の範囲に含めることには賛成である。

事業者内部での是正措置を必須とすることは適切ではない。

公益通報を行ったことを理由とする解任によって生じた損害については、会社に対して損害賠償請求を行うことができることを法律に明文化すべきである。

公益通報を行ったことを理由とする解任を無効であるとする規定を置くべきである。

### 【理由】

役員等を通報者の範囲に含めることについては、当会のこれまでの意見書（【15年意見書】、【23年意見書】、【29年意見書】、【30年意見書】）にも沿うものであり、これに賛成する。

事業者内部での是正措置を前置とすることについては適切でないと考える。役員等が事業者内部での是正措置をとらず、公益通報を行う背景としては、是正措置をとることが困難な事情があるものと推測される。そのような場合には是正措置の前置がないとして保護しないというのでは、公益通報者保護法を制定した目的が達せられない。

公益通報を行ったことを理由とする解任によって生じた損害は賠償されるべきである。公益通報を行ったことは会社法第339条第2項に定める「正当な理由がある場合」には当たらないとし、任期満了までの報酬相当額の損害賠償を受けることができるという保護を与えることが妥当である。

公益通報を行ったことを理由とする解任を無効であるとする規定を置くことの実際上の効果は大きいと考えられる。すなわち、会社法第339条第1項により解任は自由であるとしても、株主総会で公益通報を行ったことを理由とする解任案を前にして、株主は会社の利益を優先すべきか、公益にも配慮すべきかを検討せざるを得ない。そのような状態に置くことで、上記解任案の成立を抑止する効果はあると考えられる。

### 3 「Ⅱ 1. (3)」に対する意見

#### 【内容】

通報者の範囲に含めるべきである。

#### 【理由】

取引先事業者については、当会のこれまでの意見書（【15年意見書】、【23年意見書】、【29年意見書】、【30年意見書】）でも述べたように、相手方事業者の違法行為を知り得る立場にある一方、通報することで契約を打ち切られるなど不利益を受けるおそれがあるため、通報者の範囲に含めその保護を図るべきである。

これに対しては、契約自由の原則が直接的に適用される場面であり、契約を維持しないことが違法とされることに違和感があるとする意見を紹介している。また、現実問題として、不利益取扱いから保護する対象となる取引先等事業者の範囲や、保護すべきものと、そうでないものを明確に区分することが法制的に可能かどうかは課題であるとの意見もあったとされている。

この点は、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。

### 4 「Ⅱ 1. (4)」に対する意見

#### 【内容】

役員等であった者、取引先等事業者であった者も保護する通報者の範囲に含めるべきである。

#### 【理由】

元役員や元取引先等事業者についても、通報者として保護することで通報を促すことが公益通報を促進して健全な企業活動を実現することにつながる。

## 5 「Ⅱ 2」に対する意見

### 【内容】

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。

また、条例を法律と同様の基準で通報対象事実の範囲に含めるべきである。

### 【理由】

【29年意見書】【30年意見書】でも述べたことであるが、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。意見書は、対象の明確性の観点から規制違反行為のうち①法律の規定に基づく行政罰の対象となる規制違反行為の事実、②法律の規定に基づく行政処分の対象となる規制違反行為の事実という限定をするが、①②に該当するかの事実認定をすること自体が難しい。また、ネガティブ・リスト方式も当該法律に該当するかどうかの判断が必要となり、結果的に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る。そこで、当会は、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め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】、【29年意見書】【30年意見書】）。

## 6 「Ⅱ 3. (1)」に対する意見

### 【内容】

真実相当性の要件を緩和すべきとすることに賛成である。保護要件としては、「通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると思料する場合」とすべ

きである。

**【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、事業者の秘密が漏えいしたり、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。また、従業員300名以下の事業所について内部通報体制の整備を努力義務に留めることになるとした場合、2号通報の果たす役割が大きいことからしても、1号通報との差は限りなく少なくすべきである。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（【29年意見書】、【30年意見書】）。

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（【30年意見書】）。

## 7 「II 3. (2)」に対する意見

### 【内容】

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。

また、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（【30年意見書】同旨）。

さらに、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」を追加すべきであり（【29年意見書】）、少なくとも、本報告書が提言するように、3号通報の特定事由として、事業者が内部通報体制の整備義務を履行していない場合や財産に対する危害を追加すべきである。

### 【理由】

公益通報を機能させるためには、労務提供先等に対する公益通報（以下「1号通報」という。）や2号通報だけではなく、外部への通報（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をいう。以下「3号通報」という。）の道が開かれていることが重要である。

しかし、現行法の3号通報の保護要件は厳格に過ぎ、その道を塞ぎかねない。

まず、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、少なくとも労働契約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号ホの範囲を「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」に限定せず、「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」まで拡張し、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。

さらには、事業者が内部通報体制の整備義務を履行していない場合や、財産に対する危害のうち回復の困難性や多数性など一定の要件が認められる場合には、通報者に対して1号ないし2号通報を経ることを求めるべきではないから、少なくとも、これらの場合を特定事由に追加すべきである。

## 8 「Ⅱ 3. (3)」に対する意見

### 【内容】

退職者については、労働者が通報する場合よりも要件を加重しないことに賛成である。役員等については前述のとおり。



## 【理由】

退職者は、在職期間中に知り得た秘密に関する守秘義務等、一定の義務を事業者に対して負うとしても、その義務は一般的に在職中に事業者に対して負っていた誠実義務等よりも厳格なものではないから、退職者については、事業者外部への公益通報について労働者のものよりも保護要件を加重する必要はない。

## 9 「Ⅱ 4」に対する意見

### 【内容】

通報を裏付ける資料の収集行為にかか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、保護される公益通報のための資料収集行為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、保護される公益通報のための資料収集行為について、違法性が阻却されることを明記した規定を設けるべきである。

### 【理由】

公益通報を行うには、通報対象事実の具体的な内容やその違法性を指摘することが必要であり、通報対象事実が真実であることを裏付ける資料として内部資料を持ち出す等の資料の収集行為が必要となる。事業者等が公益通報に係る事実を争い、通報対象事実の真実相当性を立証できなければ、通報者自身が不利益取扱いから保護されないこととなるからである。したがって、通報を裏付ける資料の収集行為についても通報者を民事上あるいは刑事上の責任追及から保護する必要がある。

この点、公益通報のための資料収集行為は正当な目的に基づく行為であり、そもそも公益通報の一環の中の行為と言えるものである。裁判例では、一般法理等により資料収集行為の違法性が阻却された事案もあるが、通報者が事前に、真実相当性等の立証のためにどこまでの証拠が必要であり、どのような収集方法が許されるのかを予見することは困難であり、一般法理により事後的に救済される可能性があるというだけでは通報者が安心して公益通報に及ぶことは期待し得な

いことから、明文規定による保護が必要である。

したがって、通報を裏付ける資料収集に係る民事上の責任については、公益通報者保護法等により保護される公益通報のためになされた資料収集行為を理由とする不利益取扱いを禁止する規定を設けて、通報者の保護を図るべきである。

そして、通報を裏付ける資料収集に係る刑事上の責任についても、正当行為に該当し、違法性が阻却されることを明記した規定を設けるべきである。

なお、通報を裏付ける資料の収集行為を、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、通報を裏付ける資料の収集行為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。

本報告書では、通報を裏付ける資料の収集行為に関する責任について、これに関する裁判例を整理・分析し、当該収集行為に関する責任の有無について実務上の運用の周知を進めるべきであるとし、責任の減免に関する規程を設けることには消極的である。

しかしながら、上記のとおり、違法行為を明確に指摘して公益通報をするためには、通報を裏付ける内部資料持出しによる証拠収集は不可欠である。

したがって、通報を裏付ける資料の収集行為に関し、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。

また、本報告書は、一般法理による保護にとどめるべきとの意見に沿うものであると解されるが、一般法理による救済の基準を明確に示すことは困難であり、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。特に、中間整理においては、①公益通報の他の要件を満たしていること、②通報対象事実と関連性があること、③目的外の使用でないこと、④手段が社会的相当性を有していることを総合的に考慮して判断するという意見が記載されており、本報告書は中間整理よりも後退している。

なお、これまでの判例を見ても、通報を裏付ける資料の収集行為を公益通報行

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，通報を裏付ける資料の収集行為の正当性・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】，【30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，通報を裏付ける資料の収集行為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，通報を裏付ける資料の収集行為が正当行為（刑法第35条）に該当し違法性が阻却されとの規定を設けるべきである。

さらに，本報告書では，2号通報について真実相当性の要件を緩和する方向性が示されているが，3号通報では真実相当性の要件が維持され，また2号通報の要件を緩和する場合においても1号通報との差を維持すべきとの考え方が示されていることから，依然として通報者が真実相当性等についての立証の負担を負う可能性が残る。したがって，仮に2号通報の要件が緩和される場合においても，通報のための資料収集行為についての免責の必要性は否定されない。

## 10 「II 5」に対する意見

### 【内容】

通報対象事実が「まさに」生じようとしているとの要件（切迫性の要件）は削除すべきである。

#### 【理由】

早期に違法行為等を是正し国民の利益を擁護するためには、切迫性を要件とすべきではない。

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、法律の専門家でさえ切迫性の要件を満たすか否かの判断は困難である。例えば、虚偽報告の罪が通報対象事実となっている場合、現に行政から調査権行使されていない段階であっても、虚偽報告が「まさに」生じようとしているといえるかどうかは、事業者内部の状況や行政の対処次第で大きく判断が変わる可能性がある。この判断を躊躇して、通報を自己抑制する結果、現に行政が調査に入る時点では、必要資料の廃棄等によって、虚偽報告そのものの立証すら困難になるという事態が起きる危険があり、切迫性要件は有害である。

客観的事実を伴わない主観的・非合理的通報による事業者側にとっての弊害は、通報対象事実の範囲の定め要件や、通報の真摯性（日弁連試案第2条第1項）により回避できるものであり、切迫性要件はもっぱら通報の時期を遅らせ、通報を抑制する作用しかもたらさないものである。

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。（【16年意見書】、【29年意見書】）

#### 1.1 「II 6. (1)」に対する意見

##### 【内容】

民間事業者及び行政機関に対し、内部通報体制の整備義務を義務付けること、その場合の履行すべき義務の内容を①内部通報受付窓口の設置など、内部通報を受け付ける運用、②内部通報受付窓口を組織内で周知する運用、③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、④公益通報をしたことを理由に解雇その他不利益な取扱いを禁止する運用とすることに賛成である。

内部通報体制の整備義務を履行していない事業者に対して行政措置を導入することに賛成である。

**【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。

なお、例えばまず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も考えられるが、その基準を定めるに際しては、経営陣の目が届く人数には限界があり、数百人規模の従業員に目を配ることは現実には不可能であること、EUが現在検討中のEU指令案は従業員50人以上の場合又は年間売上若しくは総資産が1000万ユーロ以上の場合に体制整備義務を課していること（4条）なども踏まえて検討すべきである。

12 「II 6. (2)」に対する意見

**【内容】**

権限を有する行政機関に対して、外部通報対応体制の整備を義務付けることに賛成である。

**【理由】**

公益通報者保護法の実効化の役割を行政機関が率先して担うべく、全ての行政機関に対して内部・外部通報体制の整備義務を課すべきである。

13 「II 7」に対する意見

**【内容】**

1号通報先及び2号通報先には、刑事罰を伴う守秘義務を導入すべきである。他方、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（【30年意見書】同旨）。

#### 【理由】

1号通報先については、情報漏えい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上、現実にも通報者の情報が漏えいし、通報者が不利益を被る事例は後を絶たないこと及び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り、これと異なる制度とすべき特段の理由はないことから、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。2号通報先については、既に公務員法に罰則付きの守秘義務規定があるものの、現実には2号通報先として通報を受けたにもかかわらず守秘義務の対象となることについて思い至らず漏えいしてしまった例が散見されることから、公益通報者保護法でも守秘義務があることを定めるべきである。

他方、3号通報先については、通報者の側で通報先を自ら選択することができるため、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及び保護の対象となる情報の定め方によっては通報を受けた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すべきではない。

#### 1.4 「Ⅱ8」に対する意見

##### 【内容】

消費者庁に一元的窓口を設置することに賛成である。その上で、一元的窓口を担う消費者庁の職務については、少なくとも以下の役割を担わせることが必要である。

- ・一元的窓口として、受け付けた通報を調査・処分の権限を有する各府省庁に振

り分け，適切な通報体制を促す体制を整備すること。

- ・一定の場合には消費者庁自らが調査を実施し，本来の調査・処分権限を有する各府省庁に改善要請を行うことができる仕組みを設けること。

#### 【理由】

公益通報をしようとする者は，その通報についてどの行政機関が権限を有しているのか分からないことが多いために通報自体を躊躇したり，あるいは誤って異なる行政機関に通報したりする可能性がある。仮に，通報者が通報先を誤って通報した場合は，その通報を受けた行政機関は正しい通報先を教示すべきであるが（法第11条），当会が開設しているサポートセンターに寄せられる相談の中には，この教示義務が果たされずいわゆるたらい回しにされていると思われる事例が散見される。そこで，通報者が誤って異なる行政機関に通報したことにより不利益を受けるおそれのないよう，一元的な窓口を設置すべきである（【30年意見書】）。

その一元的な窓口の機関としては，既に同法を所管し公益通報者保護制度にも精通している消費者庁とすべきである（【23年意見書】）。これに加えて，同制度の実効性を向上させるためには，各行政機関が公益通報に対してより適切に対応するとともに，同法を所管する同庁が司令塔的な機能を発揮してこれを促すことが必要であるから，通報者にとって同制度を分かりやすく信頼できるものとし，安心して通報することができるようにするために，同庁に通報の一元的な窓口を設けた上，専門的な訓練を受けた担当者により受付からフィードバックまでの通報者対応を担当させることが望まれる。

### 1.5 「II 9」に対する意見

#### 【内容】

行政の一元的な窓口への通報，誤って権限のない行政機関に対してなされた通報について，2号通報として保護の対象となるよう通報先を拡張すべきである。

#### 【理由】

本報告書では、立法事実が見当たらないとして、今後必要に応じて検討を行うとするにとどめている。

しかしながら、中間整理では、行政の一元的窓口への通報，誤って権限のない行政機関に対してなされた通報について2号通報先として保護の対象となる通報先に含まるべきであるという意見が多かったとされるように、その保護の必要性は明らかである。

特に、通報に関する一元的窓口を設置するのであれば、当然、その窓口への通報に対しても処分・勧告権限のある行政機関と同様の保護を及ぼすべきである。通報者の立場に照らすと、一元的窓口である以上は、そこへの通報は当然に保護されると信頼するはずであるからである。

また、通報者には、処分、勧告等の権限を有する行政機関の存否、どの行政機関かを容易に知り得ない場合は少なくない。通報者が誤って権限のない行政機関に対して通報した場合と、権限のある行政機関に通報した場合で、通報者の保護に差異を設ける合理的理由もなく、誤って権限のない行政機関に対してなされた通報についても保護の対象とすべきである。

## 16 「II 10. (1)」に対する意見

### 【内容】

公益通報者保護法違反の行為を行った事業者に対する、助言、指導、勧告及び勧告に従わない場合の公表、改善命令等の行政措置を規定すべきである。

### 【理由】

公益通報制度を実効あるものとするためには、通報者に対する不利益取扱いの禁止を実効あるものとするのが不可欠である。

しかるに、通報者は、通報による不利益取扱いを強く懸念しており、サポートセンターへの相談者の多くも、弁護士に相談し、公益通報者保護法の保護内容の説明を受けた後でも、実際の通報を実行するところまで行かない事案が多い。これは、通報後の不利益取扱いの懸念を現行法が払拭できていないことの表れであ



る。

また、事業者による公益通報者保護法違反の行為に対して、解雇無効のサンクションしかない現状では、事業者側が、自己の利益と、公益通報者に対する不利益取扱いをした場合の不利益との比較考量によって、経済合理性の観点から通報者を犠牲にする不利益取扱いの方向性を選択することを避けられない。さらに、事業者が人事裁量権を理由に、配置転換や昇給差別などの不利益な取扱いは公益通報が理由ではないと主張した場合、通報者がこれに反証することは容易ではない。

事業者側に一定の行政措置が課せられることになっていれば、通報者に対する不利益取扱いを抑制する方向付ができ、禁止を実効あるものにできる。そして、事業者に対する抑止効果を十分にするためには、法文上は、勧告が前置されたかどうか、事業者が勧告に従わなかったかどうかにかかわらず、公表できるようにすべきである。

さらに、勧告・公表だけでは十分な抑止効果を得られない場合もある。そのため、行政措置としては、勧告・公表だけでなく、命令までできるようにする必要がある。（【30年意見書】）

## 17 「II 10. (2)」に対する意見

### 【内容】

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。

### 【理由】

公益通報者保護法が施行された後も、通報者に対する不利益取扱いはなくなることがなく、サポートセンターへの相談からは、法を知らない、あるいは法を無視する企業が依然として多く存在することがうかがえる。

アメリカにおける内部告発者保護法や、企業改革法（いわゆるSOX法）では、不利益取扱い等をした者に対する懲戒処分あるいは罰則が定められ、韓国におけ

る公益通報者保護法（2011年施行）では不利益措置の禁止違反に対し刑事罰が設けられ、さらには不利益措置の推定規定まで設けられている。

違反を抑止し、法の保護を実効あるものにするためには、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、法人である事業者に対しても刑事罰を科す両罰規定とすることが相当である（【23年意見書】，【29年意見書】）。

また、命令に違反した場合に刑事罰を科すだけでは十分な抑止効果が得られないから、直罰規定を設ける必要がある（【30年意見書】）。

#### 18 「II 1 1」に対する意見

##### 【内容】

不利益取扱いに関する紛争解決手続を充実・拡充させていくことに賛成である。

##### 【理由】

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り、事業者と通報者との間の不利益取扱いに関する紛争解決について、通報者が簡易に利用できる制度を活用できるようにすることは、通報者の救済にとって有益である。

当会は、これまでも、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とする意見を出しているところである（【29年意見書】）。

そして、行政機関の間でどのような連携を取ることができるのか、労働者以外の者に対する紛争解決援助についてどうするのか、などの具体的な方策については、これまで十分に議論がなされてきたとはいえ、今後十分に検討されなければならない。

#### 19 「II 1 2 (1)」に対する意見

## 【内容】

立証責任を事業者に転換すべきである。

## 【理由】

現行法では、不利益な取扱いを受けた公益通報者が保護を求めるには、公益通報者において当該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。しかしながら、事業者には人事裁量権が認められていることから、公益通報者において因果関係を証明することは容易ではない（オリンパス不当配転事件など）。このことが、公益通報者に公益通報を躊躇させるものとなっている。公益通報者が実際に保護されるには、立証責任を転換して、事業者にて不利益取扱いが公益通報を理由とするものではないことを証明することとすることが必要である。

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（男女雇用機会均等法）第9条第4項では、妊娠中の女性労働者及び出産後1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した上、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、と規定されている。公益通報においても、公益通報行為と不利益処分との間が一定期間内の場合や、公益通報者を探索した公益通報の撤回を求めるなど、公益通報に対する不利益取扱いの準備行為を窺わせる一定の行為がある場合には、公益通報と不利益取扱いとの間の推定規定を設け、通報者の立証負担の軽減を図る必要がある。事業者は通報者に非違行為があり、そのことを理由とする不利益処分を行うについては、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、その処分が合理的で裁量の範囲内であることを証明して推定を覆すことは困難ではなく、事業者に過度の負担を負わせるものではない（【29年意見書】、【30年意見書】）。

なお、通報から一定期間内に行われた解雇に限定して立証責任を転換することとした場合、事業者側が一定期間経過を待って当該通報者を解雇することが考えられる。期間制限をすべきではない。

## 20 「II 1 2 (2)」に対する意見

### 【内容】

解雇以外の不利益取扱い（降格，減給，配置転換，出向等）に関して，立証責任を転換すべきである。

### 【理由】

現行法の「不利益な取扱い」の範囲については「降格，減給」が例示として規定されているだけであることから，公益通報を促すためには「不利益な取扱い」とされる場合を「配置転換，出向，仕事を与えない」など具体的に明確化すべきである。さらに，現行法における「公益通報者」に「退職者」，「役員等」，「取引先事業者」等を加えることを想定しているのであるから，その場合の「不利益な取扱い」についても例えば「継続的契約の解除」など具体的に示すべきである。

立証責任の転換については，解雇の場合と同様に，公益通報者において因果関係を証明することは容易ではない。よって，公益通報者が実際に保護されるには，立証責任を転換して，事業者にて不利益取扱いが公益通報を理由とするものではないことを証明することとすることが必要である。他方，事業者側にて，不利益取扱いが，合理的で裁量範囲内で実施されたことを証明して推定を覆すことは困難なことではない（【29年意見書】，【30年意見書】）。

## 21 「II 1 3」に対する意見

### 【内容】

通報者が，不利益取扱いから保護される要件を満たしている場合，通報したことを理由として損害賠償責任を負わないとする明文規定を設けることに賛成である。

### 【理由】

公益通報者が公益通報を躊躇させる要因のひとつに，当該公益通報によって違法行為等が公になり当該事業者に損害が生じたとして賠償請求を受ける可能性

が否定できないことが挙げられる。公益通報者保護制度が社会に浸透せず、企業文化や意識の改革が進んでいない現状において、通報者が、不利益取扱いから保護される要件を満たす場合には、本法による保護のみならず、損害賠償責任も負わない旨を明文で規定することにより、通報者が安心して通報することが可能となる。

## 2.2 「II 1.4」に対する意見

### 【内容】

通報対象事実への関与にかかる責任の減免を定めるべきである。

具体的には、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り、刑事上の責任の減免については違法性が阻却されることを定めるべきである。

### 【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、通報によって自らもその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。こうして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、公益通報により違法行為を是正し、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実現することになる。

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、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。具体的には、公益通報を目的とする内部資料持出し行為は正当行為(刑法第35条)に該当し違法性が阻却されるところの規定を設けるべきである。

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、通報対象事実への関与にかかる責任の減免を定める、いわゆるリニエーション制度を導入すべきである。事業者の自主的対応の機会をより早期に得ることにかかる仕組みとして、公益通報者保護におけるリニエーション制度の導入は

極めて有益である（【30年意見書】）。

### 23 「II 15. (1)」に対する意見

#### 【内容】

行政機関は、行政手続法第36条の3により、公益通報者以外からの通報に関しても調査措置義務を負う。

#### 【理由】

本報告書では、行政手続法第36条の3において、行政による調査措置義務の対象となる通報者の範囲に限定がないことから公益通報者以外のものからの通報について、調査措置義務を負うかについて必要に応じて検討するとされている。

しかしながら、行政手続法第36条の3の要件を満たせば、同規定により行政機関が調査措置義務を負うことに議論の余地はなく、公益通報者以外からの通報による調査措置義務を検討する必要もない。なお、行政手続法第36条の3の主体を公益通報者に限定することは、公益通報者の範囲を限定しかねず、公益通報者の範囲を拡大すべきとする中間整理や本報告書の内容とも相容れないものである。

### 24 「II 15. (2)」に対する意見

#### 【内容】

事業者が公益通報者の探索や通報妨害等の一定の行為を行うことを禁止すべきである。

#### 【理由】

公益通報を促すためには、公益通報を理由とする不利益取扱いを禁止するのみでは不十分であり、不利益取扱いの端緒となる通報者の探索や公益通報撤回を求めるなどの通報妨害を禁止すべきである。通報者が特定された場合、事業者には判例上も柔軟な人事裁量権が認められているため、通報者が配置転換や昇給差別などの不利益な取扱いについて公益通報を理由としてなされたことを立証する

ことは容易ではない。また公益通報の撤回を求められた場合に通報者がこれを拒否することも容易ではない。

また、取引先等が公益通報を理由として継続的契約を解除された場合も同様である。

よって、公益通報者を探索し又は公益通報の撤回を求めるなどの一定の行為を禁止すべきである（【23年意見書】，【30年意見書】）。

中間整理においては、どのような法律効果を定めるか等を引き続き検討するとされるにとどまり、本報告書でも必要に応じて検討するとされるが、公益通報者の探索等一定の行為を禁止し、かかる行為があった場合には、公益通報者に対する人事上又は事実上の取扱いが不利益取扱いであると推定する規定を設けるべきである。

## 25 「II 15. (3)」に対する意見

### 【内容】

事業者及び行政機関において、通報者に対するフィードバックを義務付けるべきである。

### 【理由】

現行法においては、事業者においては通報者への通知は努力義務とされ、行政機関においてはとるべき措置は何ら定められていない。

しかしながら、公益通報を促すためには、通報者が安心して通報できる仕組みを構築することが不可欠であり、通報後の通報者へのフィードバックは重要である。

この点、本報告書では各種ガイドラインでの定めや事業者及び行政機関の事務負担の増加への懸念を理由に規程を設けることに消極的であるが、ガイドラインではその実効性が不十分であり、実際に行政機関への公益通報についてもフィードバックがなされない例も生じている。また、公益通報を適切に取り扱うシステムが構築されている場合に、通報者へのフィードバックが過大な負担となること

はない。

したがって、通報者へのフィードバックを義務付けるべきである。

なお、日弁連改正試案においては、行政機関が通報対象事実について処分又は勧告等の権限を有する場合には相当期間内に調査及び措置を行い、その結果等を通報者に通知することを内容とする行政機関がとるべき義務を定めている。

以上