

2018年（平成30年）10月18日

内閣府

特命担当大臣（消費者及び食品安全） 宮腰光寛様

内閣府消費者委員会

委員長 高巖様

内閣府消費者委員会 公益通報者保護専門調査会

座長 山本隆司様

第二東京弁護士会

会長 笠井直人

「公益通報者保護専門調査会 中間整理」に対する意見書

第1 はじめに

内閣府消費者委員会公益通報者保護専門調査会は、内閣総理大臣からの平成30年1月15日付け諮問を受け、「公益通報者保護法の規律の在り方や行政の果たすべき役割等に係る方策を検討」し、7月に「中間整理」（以下「本件中間整理」という。）をまとめ公表した。

公益通報者保護法（以下「法」という。）については、かねてから、日本弁護士連合会（以下「日弁連」という。）等により、保護の対象とされる通報者や通報対象事実の範囲が狭い、行政機関などへの通報の要件が厳しすぎる、不利益取扱いに対する抑止効果が乏しいなどの問題点が指摘されてきたところである。

このような中、平成28年12月15日、消費者庁に設置された「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」の最終報告書において、法改正の方向性が相当程度示された。当該報告書は通報者の保護を拡大する方向を示しており、かかる方向性については賛成するものである。

本件中間整理においても、通報者の範囲の拡充、通報対象事実の範囲の拡充、通報要件

の緩和、通報体制の整備、1号・2号通報先についての守秘義務規定の整備、行政通報の一元的窓口の設置、不利益取扱いを行った事業者に対する行政措置の導入、解雇についての立証責任の緩和など、通報者の保護を拡大する方向性については賛成する。

以上を踏まえ、本件中間整理における各個別論点に関する方向性について、当会の意見を述べる。

第2 本件中間整理「II 個別論点」について

1 「不利益取扱いから保護する通報者の範囲」について

(1) 意見の趣旨

- ①通報者の範囲に退職者を含めるべきであり、また、不利益取扱いから保護する退職者を退職後一定期間内の者に限定すべきでない。
- ②通報者の範囲に役員等を含めるべきであり、また、役員等について、不利益取扱いから保護するための要件として事業者内部での是正措置を求めるべきでない。
- ③通報者の範囲に、その特性に応じて、取引先事業者及びその労働者を含める方向で検討するべきである。

(2) 意見の理由

ア これらの者を保護する必要性について

平成25年1月から同29年12月までの間に消費者庁の公益通報者保護制度相談ダイヤルにおいて把握した通報・相談事案における通報者のうち、退職者による通報が3.6%、他の事業者による通報が3.6%、他の事業者の労働者による通報が3.1%、役員等による通報が0.7%であった¹。また、東京三弁護士会の平成22年度から平成27年度の公益通報面接相談合計154件のうち、25件が退職者、2件が役員、9件が取引先であった²。

このように、退職者、役員等、取引先事業者及びその労働者は、事業者による法令違反について知りうる立場にあるという意味で、労働者に準じた情報源になりえる。

他方、通報を行った者のうち、退職者については損害賠償請求や退職金不支給、役員等については解任、取引先等事業者については契約打ち切りやフランチャイズ契約の解除などの不利益が課された事案が存在している。

また、消費者庁が労働者3000人に対して行った調査において、転退職後に以前の

¹ 平成30年3月29日 第11回公益通報者保護専門調査会参考資料2

² 公益通報相談統計 (<https://www.toben.or.jp/know/iinkai/koueki/pdf/toukei1.pdf>)

勤務先の不正行為について通報・相談したことがある者が 4.3% (130 人), 通報・相談することを考えたことはあるが実際にしなかった者が 14.7% (441 人), 転退職の経験なしと回答した者が 30.7% (920 人) であった。さらに, 通報・相談しなかった者 (441 人) の挙げた理由としては, 「元の労務提供先が, 自分が通報者であることを流布させるおそれがある」が 28.6% (126 人), 「労務提供先が退職金の支給を止めるおそれがある」が 13.6%, 「労務提供先から刑事告訴されるおそれがある」が 8.6%, 「労務提供先から損害賠償を請求されるおそれがある」が 5.9% であった³。これに対し, 通報・相談の経験があると回答した者 (130 人) のうち, 「退職金が支給されない等不利益な取扱いを受けた」が 31.5% (41 人), 「事実上の嫌がらせを受けた」が 8.5% (11 人) であった。

また, 同調査において, 3000 人のうち, 取引先の不正行為等について「通報・相談したことがある」は 2.4% (72 人), 「通報・相談することを考えたことはあるが, 実際にはしなかった」は 16.3% (490 人) であった。さらに, 取引先の不正行為に關して通報・相談したことが「ある」と回答した者 (72 人) のうち, 「労務提供先から解雇された」が 29.2% (21 人), 「労務提供先から嫌がらせや不利益な取り扱いを受けた」が 22.2% (16 人), 「取引先から嫌がらせや不利益な取り扱いを受けた」が 15.3% (11 人) となっている⁴。

以上から, 転退職の経験のある者や取引先の労働者のうち相当割合が, 通報・相談することを考えていながら通報を思いとどまっていること, 通報を思いとどまる理由として, 通報に対する報復等の不利益取扱いが大きいことがわかる。

なお, 消費者庁による平成 28 年度のインターネット調査は 3000 人の労働者を対象として行われたものに過ぎず, 現実には多数の労働者が通報を思いとどまっていることが強く推認される。

以上から, 退職者, 役員等, 取引先事業者及びその労働者は, 事業者による法令違反について知りえる立場にあるという意味で, 労働者に準じた情報源になりえるにもかかわらず, 通報したことにより不利益を被る事案や, 不利益をおそれて通報を思いとどまる事案が存在している。これらの者に保護の範囲を拡大し, 通報を容易にすることで, 事業者の法令遵守を促進することが必要である。

イ 通報者として保護される退職者の範囲について

通報者として保護される退職者の範囲を退職後一定期間内の者に限定することに積極的な意見は, 過去の不正行為等について通報があったとしても実効的な調査や

³ 消費者庁「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報告書」, 49~51 頁

⁴ 消費者庁「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報告書」, 51~53 頁

事実認定が困難になるということ等を根拠とする。

しかし、退職後一定期間が経過していたとしても、法令違反行為が継続している場合はこれを是正すべきであって、通報者を保護する必要性が低下するものではない。

時間経過による調査や事実認定の困難性については、調査等の対応をとる必要性の問題として考えるべきであり、通報者を保護しない理由にはならないというべきである。

ウ 役員等が通報者として保護される場合の要件について

役員等が通報を行って法令違反行為等の解消・是正を図ることは、公益通報者保護法の趣旨に適うものであるため、事前に内部で解決を図る努力をしたことを、役員等を保護の対象とするための要件にすべきではない。

役員等を保護の対象に含める場合に、事前に内部で解決を図る努力をしたことを要件とすべきとする見解は、役員等は事業者に対して善管注意義務・忠実義務を負っているため、事業者内部で不正やその兆候があれば、その義務の一環として、まずは事業者内部で是正するための努力をすべきであることを根拠とする。

確かに、役員等が通報を行ったことをもって、直ちに事業者内部で問題を是正すべき善管注意義務を果たしたと評価できるとはいえない。

しかし、かかる場合においても、役員等に対し、通報したことを理由として不利益取扱いを行うことが、当然に正当化されるわけではない。とりわけ事業者内部における通報や行政機関への通報について、通報したことを理由として役員等に不利益取扱いを行うことが不合理であることは明らかである。

さらに、法令違反行為が経営陣の主導ないし黙認のもとに組織的に行われている場合や、グループ会社における子会社の役員等が実質的に親会社の意向に支配されている傾向が強い場合など、役員等の権限の行使による解決が実効的でない状況は少なくない。このような事情があるかの判断は微妙であり、役員等が原則として事前に通報以外の方法によって問題を是正する努力をしなければならぬとすれば、役員等による通報をいたずらに妨げ、ひいては問題発見を困難にすることになりかねない。

エ 通報者の範囲に取引先及びその労働者を含めることについて

取引先及びその労働者を通報者として保護すべき必要性があることについては上述のとおりである。

このうち取引先事業者については契約自由の原則との関係に配慮する必要性があるものの、フランチャイズ契約やフリーランス等の個人事業者等、事業者間に一定の力関係のあるケースがあることなどに鑑みれば、契約自由の原則を考慮しても、

濫用的な契約解除、損害賠償請求、事実上の嫌がらせなどを防ぐ必要がある。

2 「行政による調査措置義務の対象となる通報者の範囲」について

(1) 意見の趣旨

不利益取扱いから保護する通報者以外の者からの通報であっても、行政機関の調査措置義務の対象とすべきである。

(2) 意見の理由

匿名通報についても調査措置が必要であることを明確化する一方、実質的に行政手続法第36条の3の義務を再確認するものであり、事業者及び行政機関に不利益はない。

3 「通報対象事実の範囲」について

(1) 意見の趣旨

通報対象事実の範囲については、刑事罰の担保のある法令違反にとどまらず、刑事罰の担保のある条例違反、明文の根拠のある行政処分等の対象となっている法令違反・条例違反を含めるべきである。また、法目的による限定は外すべきである。

さらに、例えば個人の生命・身体への危険など、一定の類型の事実について、法令違反の有無にかかわらず通報対象事実の範囲に含めるべきである⁵。

(2) 意見の理由

事業者はそもそも法令を遵守する義務を負っているのであって、通報対象事実の範囲を刑事罰の担保のある法令違反に限らず、刑事罰の担保のある条例違反、明文の根拠のある行政処分等の対象となっている法令・条例違反に拡大したとしても事業者に酷とはいえない。

同様に、法目的による限定がなくとも事業者に酷とはいえない。また、法目的によって通報対象事実の範囲が限定され、通報者の保護に欠ける事態となることは、いたずらに保護される通報対象事実の範囲を狭め、通報者に不意打ちを与えるおそれがある。実際、通報経験者等へのヒアリングにおける指摘事項として、不正経理など刑法犯の成立の疎明が困難なものがあると指摘されているほか⁶、東京三弁護士会の公益通報相談統計においても、平成22年度～平成29年度において実施された相談のうち、別表の法律違反の有無について、「あり」とされたものが81件、「不明」とされたものが61件、「なし」とされたものが72件あり⁷、弁護士の関与する相談であっても、事実認定の困難や法令の解釈のため、刑法犯の成立の疎明が困難であることがわかる。

⁵ 平成27年9月11日日本弁護士連合会「公益通報者保護法日弁連改正試案」参照

⁶ 平成30年3月29日 第11回公益通報者保護専門調査会 参考資料3

⁷ 公益通報相談統計 (<https://www.toben.or.jp/know/iinkai/koueki/pdf/toukei1.pdf>)

さらに、例えば、インフラ設備の不備や損耗、医療事故等により個人の生命及び身体に対する危険が発生しても、当該危険が法令違反と評価されない場合がありえる。このような場合において、当該危険についての通報を行った通報者が保護されないのでは、公益通報者保護法の趣旨にそぐわない。

また、上記のような一定の類型の事実について通報対象事実に含めたとしても、適切な類型が設定されている限り、予見可能性がないとはいえない。

4 「切迫性の要件」について

(1) 意見の趣旨

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。

(2) 意見の理由

不祥事の未然防止や早期解決の観点から、早い段階で情報を収集する必要性が高く、また濫用的通報の抑制は他の要件によって図ることが可能であると考えられる。その反面、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」か否かの判断は困難であり、いたずらに通報を抑制することになりかねない。

5 「外部通報の保護要件」について

(1) 2号通報の保護要件について

ア 意見の趣旨

通報対象事実について処分又は勧告等をする権限を有する行政機関に対する公益通報（2号通報）の真実相当性の要件は、より緩やかな文言を用いて緩和すべきである。また、内部通報体制が整備されていない場合等の特定の事情がある場合には真実相当性の要件を不要とすべきである。

イ 意見の理由

公務員には守秘義務があり、2号通報によって事業者に不当な負担が課されるとはいえない一方、通報者にとって通報を基礎づける資料の収集は容易とはいえないためである。これは、資料収集行為についての違法性阻却を明文化しない場合はもちろん、明文化する場合であっても、同様である。

この点について、真実相当性の要件が緩和された場合に、信用性の低い通報が行政に届き、行政のキャパシティで対応ができなくなるのではないか、との見解もある。しかし、そもそも公益通報者保護法は、第1条において、「この法律は、…（中略）…公益通報者の保護を図るとともに、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかる法令の規定の遵守を図り、もって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を目的とする。」と規定しており、通報を抑止するための法律ではない。したがって、行政のキャパシティの問題は、2号通報の要件を定めるに当たって重視すべき事由ではない。

(2) 3号通報の保護要件について

ア 意見の趣旨

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（3号通報）の特定事由について、要件、とりわけ不利益取扱い等についての相当性の要件を緩和する方向で検討を進めるべきである。

イ 意見の理由

3号通報は内部通報及び2号通報が機能しない場合に、いわば最後の砦としての重要な機能を有するものである。実際、3号通報により事業者の法令違反の問題が発覚し、問題の解決につながることは少なくなく、3号通報も現実的な選択肢として確保される必要がある。

現在、通報対象事実の真実相当性に加え、内部通報及び2号通報によっては不利益な取り扱いを受けると信ずるに足りる相当の理由がある場合などの特定事由があることが要件とされているが、要件が厳しいために通報者が特定事由を立証することは容易でなく、公益通報を妨げることになりかねない。

6 「通報を裏付ける資料の収集行為に関する責任」について

(1) 意見の趣旨

通報を裏付ける資料の収集行為（社会的相当性等の要件を満たすもの）を理由とする不利益取扱いから通報者を保護することについて明文化すべきである。

(2) 意見の理由

公益通報を行うに当たり資料収集が必要ないし有益となる場合があることに鑑み、一定の場合に資料収集行為が保護されることを明文化し、その正当性を明らかにすべきである。

なお、これについて消極的な意見として、機密情報や個人情報等の漏洩のリスクを懸念するものがある。しかし、資料の目的外使用や外部への漏洩については収集行為とは別途違法性を検討すべきである。また、現行法の下でも一般法理により資料収集行為を行った通報者を保護することが可能と考えられており、これを明文化してもただちに漏洩のリスクが高まるとはいえない。

7 「通報体制の整備」について

(1) 意見の趣旨

- ①一定以上の規模の事業者及び当該事業者と同一の者によって支配される企業集団において、肯定すべきである。
- ②行政機関について、通報体制の整備義務を課すべきである。

(2) 意見の理由

内部通報体制の整備は法令遵守のために重要である一方、小規模な事業者においては同体制を整備することが現実的でない場合があることから、少なくとも一定以上の規模の事業者等について内部通報体制の整備義務を定めるべきである。

また、行政機関はその公益性及び役割に鑑み、内部通報・外部通報を受け付けて対応しなければならないことから、通報体制の整備義務を課すべきである。

8 「守秘義務」について

(1) 意見の趣旨

守秘義務については、調査の実効性の確保に配慮しつつ、1号通報及び2号通報において、肯定すべきである。ただし担当者個人に法的責任を負わせることについては別途検討を要する。

(2) 意見の理由

通報者が安心して通報を行うためには、通報先が守秘義務を負うことが不可欠である。もっとも、実務上、調査の過程で通報者の特定が可能となってしまう場合があることは否めないため、この点には配慮すべきである。

9 「行政通報の一元的窓口の設置」について

(1) 意見の趣旨

消費者庁に行政通報の一元的窓口を設置することに賛成する。

(2) 意見の理由

行政機関に対する通報への対応が適切に行われるよう、公益通報者保護法を所管する消費者庁が一元的窓口を担うことが望ましい。

10 「2号通報として保護の対象となる通報先の拡張」について

(1) 意見の趣旨

一元的窓口への通報、誤って権限のない行政機関になされた通報及び行政機関が指定した者への通報について、2号通報先として保護の対象となる通報先に含めるべきで

ある。

(2) 意見の理由

上記の場合は結局行政機関への通報であり、これらの場合に 2 号通報として通報者を保護する必要性が高い一方、事業者にとっても不都合があるとは考え難い。

1 1 「不利益取扱いに関する紛争解決手続」について

事業者と労働者との間の不利益取扱いに関する紛争解決手続を充実・拡充させていく方向で検討することに賛成する。

1 2 「不利益取扱いをした事業者に対する行政措置、刑事罰」について

(1) 意見の趣旨

不利益取扱いを行った事業者に対し、勧告及び勧告に従わなかった場合の公表を行うべきである。また、勧告に従わなかった場合の措置命令及び措置命令に従わなかつた場合の刑事罰についても積極的に検討すべきである。

(2) 意見の理由

不利益取扱いについての私法上の法律効果を否定するだけでは抑止効果が乏しく、通報者の保護に不十分である。

もっとも、通報者の保護は広く行うべきである一方、罪刑法定主義に鑑み、すべての不利益取扱いに直罰規定を設けることは困難であり、公表や措置命令についても要件の明確性が問題となる。

そこで、勧告を前置し、これに従わない事業者について順次厳しい措置をとる制度とすべきである。

1 3 「不利益取扱いが通報を理由とする立証責任の緩和」について

(1) 意見の趣旨

解雇を含む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いては、何らかの形で規定すべきである。

(2) 意見の理由

解雇以外の不利益取扱いについては、必ずしも不利益取扱いに該当するかが明らかでないことを根拠に、立証責任の緩和に消極的な見解がある。しかし、降格や減給といった取扱いについては、通常、不利益取扱いと評価されるものであり、また、配置転換や出向等については、通報者において、それが不利益取扱いであること及びその根拠を主張・立証することになるため、かかる見解は当を得ない。

また、事業者が労働者に対して解雇や懲戒処分を行うに当たっては、そもそも客観的に合理的な理由が必要であり（労働契約法 15 条、16 条）、その他の不利益取扱いについても権利の濫用が許されない以上、相応の合理的な理由があつて然るべきである。したがって、不利益取扱いが通報を理由とする立証責任を緩和すべきである。

1.4 「その他の論点」について

(1) 通報行為に伴う損害賠償責任について

通報行為に伴う損害賠償責任を免責する規定を置くべきである。

(2) 通報行為に伴う刑事責任について

通報行為に伴う刑事責任を免責する規定を置くことについて積極的に検討すべきである。

(3) 通報者の探索及び通報妨害について

通報者の探索については不利益取扱いに当たることを明確にするとともに、通報妨害と合わせ、一般的な禁止規定を置くべきである。また、保護要件の緩和との関係も積極的に検討すべきである。

(4) 通報者へのフィードバックについて

通報者へのフィードバックについては、積極的に検討すべきである。ただし、匿名その他の事情により通報者への連絡が困難になる場合もあることにも配慮する必要がある。

第3 終わりに

以上のような次第であるから、当会は、公益通報者保護専門調査会に対し、通報者の保護を拡大する方向での法改正に向けた最終報告を速やかに取りまとめることを、国に対し、通報者の保護を拡大する方向での法改正を速やかに実施することを、要望するものである。

以上