

三会公益通報者保護協議会シンポジウム

ガバナンスとしての公益通報システムの課題

～公益通報者保護法改正の視点と論点、弁護士の役割～

日 時：２０２０年２月７日（金）１８：００～２０：００

場 所：弁護士会館３階３０１会議室

司 会：岩垂章弁護士（第一東京弁護士会、東京三弁護士会公益通報者保護協議会議長）

- １ 開会挨拶 鈴木啓文弁護士（第一東京弁護士会副会長）
- ２ 第１部 基調講演 公益通報者保護制度：その意義およびガバナンスとの関係
田中亘氏（東京大学社会科学研究所教授）
- ３ 第２部 パネルディスカッション

パネリスト

田中亘氏（東京大学社会科学研究所教授）

小畑良晴氏（日本経済団体連合会、経済基盤本部長）

林尚美弁護士（大阪弁護士会、公益通報者保護専門調査会委員）

コーディネーター

樋口千鶴弁護士（東京弁護士会、東京三弁護士会公益通報者保護協議会委員）

- ４ 閉会挨拶 岩垂章弁護士

主催 東京三弁護士会公益通報者保護協議会

配布資料 目次

【資料 1】 講師プロフィール P1～

【資料 2】 基調講演 公益通報者保護制度：その意義およびガバナンスとの関係 P2～

【資料 3】 消費者委員会 公益通報者保護専門調査会 報告書（概要） P14～
https://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2018/houkoku/1227_koueki_houkoku.html

【資料 4】 公益通報者保護専門調査会報告書
平成 30 年 12 月 消費者委員会 公益通報者保護専門調査会 P19～
https://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2018/houkoku/1227_koueki_houkoku.html

【資料 5】 現代消費者法 No.43
公益通報者保護 EU 指令－公益通報者保護法のあり方－ 弁護士 林尚美 P45～

【資料 6】 LIBRA2019 年 9 月号
グループ会社共通の内部通報制度と親会社の責任 イビデン事件 P53～

【資料 7】 公益通報者保護法を踏まえた内部通報制度の整備・運用に関する
民間事業者向けガイドラインの概要 P55～

【資料 8】 現行法 条文 P56～

講師プロフィール

■田中 亘（たなか わたる）

東京大学社会科学研究所教授。博士（法学）（東京大学）。

1996年東京大学法学部卒業後、同学大学院法学政治学研究科助手、成蹊大学法学部准教授、東京大学社会科学研究所准教授等を経て、2015年4月より現職。2010年シカゴ大学ロースクール客員准教授。

過去に、法制審議会会社法制部会幹事、企業会計審議会監査部会臨時委員、法制審議会会社法制（企業統治等関係）部会幹事等を務める。

2016年に公益通報者保護法の実効性の向上に関する検討会ワーキング・グループ委員。

主著に、『企業買収と防衛策』（商事法務）、『会社法（第2版）』（東京大学出版会）、『数字でわかる会社法』（編著、有斐閣）等がある。

■小畑 良晴（おばた よしはる）

東京大学法学部卒業（1990年3月）、（社）経済団体連合会事務局入局（1990年4月）（統合により（社）日本経済団体連合会（2002年5月））、経済法制グループ長 兼 税制・会計グループ副長（2006年4月）、同経済基盤本部主幹（2009年4月）（（一社）日本経済団体連合会に改組（2012年3月））、同経済基盤本部統括主幹（2014年4月）、同経済基盤本部本部長（2015年4月～現在）

（ご参考）経済基盤本部の業務内容

経済関連法制（会社法、競争法など）、消費者関連法制（公益通報者保護法、消費者契約法など）、税制、企業会計基準等に係る改正議論や制度設計にあたり、経済界としての意見の取り纏めや関係者との対話を行う。

■林 尚美（はやし なおみ）

大阪弁護士会会員

日弁連消費者問題対策委員会副委員長（2016年～2017年度）

大阪弁護士会公益通報者支援委員会委員長（2018～2019年度）

内閣府消費者委員会公益通報者保護専門調査会委員（2018～2019年）

公益通報者保護制度： その意義および ガバナンスとの関係

東京三会公益通報者保護協議会シンポジウム

2020年2月7日

東京大学社会科学研究所教授

田中 亘

2020/2/7

1

題目

1. 公益通報者保護法の概要とその存在意義
2. 法改正の議論
3. 公益通報者保護とガバナンスの関係：特に内部通報制度について

2020/2/7

2

公益通報者保護法の概要

●公益通報：労働者が、不正の目的でなく、労務提供先についての通報対象事実を、一定の通報先に通報すること（法2条1項）

※通報対象事実：一定の法令に規定する犯罪行為の事実（法2条3項、限定列举）

↓

●公益通報が一定の保護要件を満たす場合、解雇その他の不利益取扱いを禁止（法3～5条）

※保護要件：内部通報（1号通報）・行政機関への通報（2号通報）・行政機関以外への外部通報（3号通報）それぞれにつき異なる要件（法3条）

※他の法律による保護（労働契約法の解雇規制等）を否定するものではない（法6条）

●保護要件を満たす2号通報がされた場合、行政機関に調査の義務が生じる（法10条1項）

2020/2/7

3

公益通報者保護法の存在意義

- ・ 法令違反は内部者の通報により発覚するが多い
- ・ 法令違反が公になることは、通常、公益（社会全体の利益）にかなう
- ・ 半面、事業者には不利益が生じるが多い

※名声・評判の考慮等から、長期的には、法令違反を隠すよりも公にするほうが事業者の利益になる場合もある。しかし、常にそうであるとまではいえない

※事業者にとっては公にした方が（長期的に）利益になるが、経営陣にとってはそうでない場合もある

⇒事業者（or その経営陣）が通報者に対し不利益取扱いをするおそれがある

- ・ 法が正当な通報を行った通報者を保護することにより、正当な通報が促され、ひいては事業者による法令遵守を促進することにつながる

2020/2/7

4

公益通報者保護法の改正論議

2015.3 消費者基本計画（平成27年3月24日閣議決定）

公益通報者保護制度の「見直しを含む必要な措置の検討」

2015.6 公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会

16.3 第1次報告書

16.3 ワーキンググループでの法律問題の検討（～2016.11）

16.12 最終報告書（以下「検討会最終報告書」）

2018.1 内閣総理大臣⇒消費者委員会に対する諮問

公益通報者保護専門調査会の再開

2018.12 公益通報者保護専門調査会報告書（以下「専門調査会報告書」）

2020.1 自民党消費者問題調査会 公益通報者保護制度に関するPT

法改正案の論点整理

※通常国会に提出の方針との報道（日経2020.1.17朝刊4面等）

2020/2/7

5

公益通報者保護法の改正論議：背景

- 平成18年4月に公益通報者保護法（以下「法」という。）が施行されてから10年余が経過したが、この間、大企業等を中心に内部通報制度の整備が進み、コンプライアンス経営・消費者志向経営への取組が強化されるなど、一定の成果を挙げてきた。他方、中小企業等における整備状況や労働者等における法の認知度はいまだ不十分であるほか、近年においても、企業の内部通報制度が十分に機能せず、国民生活の安全・安心を大きく損なう不祥事に発展した事例や、通報を受けた行政機関において不適切な対応が行われた事例が発生するなど、公益通報者保護制度の実効性の向上を図ることが重要な課題となっている。
- また、法の枠組みについても、法の適用範囲が狭く、保護の対象となるための要件も厳しすぎるのではないかと、民事的な効果だけでは不利益取扱いを抑止するための効果が不十分なのではないかと、といった指摘がなされており、これらの課題への制度的な手当てを講じることも求められている。
- （検討会最終報告書1頁）

2020/2/7

6

公益通報者保護法の改正論議：背景

- 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に関するインターネット調査」
- 勤務先の不正を知った場合に通報・相談しないと回答した労働者の割合は、約半数（48%）である
- 通報・相談しない理由として、「通報しても改善される見込みがない」（27.8%）、「不利益取扱いを受けるおそれがある」（24.8%）、「保護される通報か自信がない」（23.2%）、「嫌がらせを受けるおそれがある」（21.8%）
- （専門調査会報告書10頁）

2020/2/7

7

主な改正検討事項：専門調査会報告書において改正支持が多数意見と解される事項（反対意見が記されているものを含む）

論点	専門調査会報告の多数意見
保護する通報者の範囲	退職者・役員等（取締役・監査役ら）も含める
通報対象事実の範囲	①行政罰・行政処分の対象行為を含める、②限定列举方式をやめネガティブ・リスト方式にする
外部通報の保護要件	①2号通報について真実相当性要件を緩和する、②3号通報について特定事由（真実相当性に加えて保護されるための事由）を追加する（事業者の内部通報整備義務の未履行等）
内部通報体制の整備	従業者300人超の民間事業者・行政機関に内部通報体制の整備を義務づけ（従業者300人以下の事業者は努力義務）

2020/2/7

8

主な改正検討事項：専門調査会報告書において改正支持が多数意見であるとされる事項（反対意見が記されているものを含む）

論点	専門調査会報告の多数意見
担当者の守秘義務	専門調査会では賛成意見が多数とされるも「必要に応じて検討」⇒自民党PTの取りまとめでは罰則付きの守秘義務を創設（日経2020/2/4朝刊4面）
行政通報の一元的窓口の設置	消費者庁に行政通報の一元的窓口を設置
不利益取扱いをした事業者に対する行政措置、刑事罰	行政措置の導入（指導、助言のほか、勧告を行い、勧告に従わない事業者は公表できるものとする）
不利益取扱いが通報によることの立証責任の緩和	解雇については立証責任を緩和する（賛否両論がある）
通報行為に伴う損害賠償責任	保護要件を満たす通報者は通報を理由に損害賠償責任を負わない旨の明文規定を設ける

2020/2/7

9

公益通報者保護法改正の議論 保護要件について

- 現行法は、通報先によって保護要件を変えている（法3条）
- 1号通報：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」していること
- 2号通報：上記※があると信じるに足りる相当な理由（真実相当性）
- 3号通報：真実相当性＋追加的な保護要件（特定事由）

2020/2/7

10

公益通報者保護法改正の議論 保護要件について

- 外部通報の保護要件を緩和すべきか？

- 積極論：

不利益取扱いの恐れから通報者が内部通報をためらうことが少なくない（専門調査会報告書10頁のアンケート調査参照）

⇒外部通報の保護要件が厳格だと通報自体が行われなくなるおそれ

事業者が内部通報体制を整備する動機を与えるためにも、外部通報の選択肢を用意しておくべき

- 消極論：

- 外部通報は、虚偽/誇張された通報がされたときに事業者が生じる損害が大きくなる
←2号通報（行政機関への通報）の場合、保護要件の緩和はより支持しやすい？

2020/2/7

11

公益通報者保護制度とガバナンスの関係 内部通報体制

- 専門調査会報告書では、
従業者300人超の民間事業者
+ 行政機関
に内部通報体制の整備を義務づけ
（従業者300人以下の事業者は努力義務）

+

- 内部通報制度認証の制度
- 自己宣言登録制度：公益社団法人商事法務研究会が登録指定機関となり2020年1月に開始
- 第三者認証制度の導入も予定

2020/2/7

12

公益通報者保護制度とガバナンスの関係 内部通報体制の会社法上の位置づけ

- 取締役（指名委員会等設置会社の場合は執行役も。以下同じ）には法令遵守義務がある（会社法355条）
- 取締役の善管注意義務・忠実義務の内容として、内部統制システム（リスク管理体制）の整備義務が認められる（大阪地判平成12・9・20判時1721号3頁[大和銀行事件]、最判平成21・7・9判時2055号147頁[日本システム技術事件]）
- 会社法は、大会社と委員会型の株式会社に対し、内部統制システムの整備の決定を義務づけ（会社法348条3項4号・4項、362条4項6号・5項、399条の13第1項1号ロハ、416条1項1号ロホ）

2020/2/7

13

公益通報者保護制度とガバナンスの関係 内部通報体制の会社法上の位置づけ

- 内部通報体制は、会社業務が法令等に適合するように行われることを確保する体制の一つであり、内部統制システムの一内容と解される（会社法362条4項6号・同施行規則100条4号）
- 現行法のもとでも、取締役は善管注意義務の一内容として内部通報体制の整備が求められる可能性はある（特に大規模な会社）。ただし、善管注意義務の解釈には不確実性が残る
- ⇒公益通報者保護法の改正により、従業者300人超の事業者に内部通報体制の整備が義務づけられた場合、対象となる株式会社では、取締役に内部通報体制の整備義務があることが明確になる

2020/2/7

14

公益通報者保護制度とガバナンスの関係 企業グループにおける内部通報体制

- 平成26年会社法改正審議では、親会社取締役の子会社に対する監視・監督義務を規定することが検討されたが、実現せず
- しかし、親会社取締役の親会社に対する善管注意義務の内容として、相当な範囲で子会社業務を監視・監督する義務を負うと解する見解が有力

（船津浩司『「グループ経営」の義務と責任』（商事法務、2010）155頁・230頁、岩原紳作「銀行持株会社による子会社管理に関する銀行法と会社法の交錯」松嶋英機＝伊藤眞＝福田剛久編『門口正人判事退官記念・新しい時代の民事司法』（2011、商事法務）440-441頁、神作裕之「親子会社とグループ経営」江頭憲治郎編『株式会社法体系』（有斐閣、2013）101頁、齊藤真紀「企業集団内部統制」神田秀樹編『論点詳解平成26年改正会社法』（商事法務、2015）133頁等）

- もっとも、監視・監督の具体的な内容については、親会社取締役に広範な裁量が認められる

2020/2/7

15

公益通報者保護制度とガバナンスの関係 企業グループにおける内部通報体制

- 会社法では、内部統制システムは「株式会社並びに当該株式会社及びその子会社から成る企業集団の業務の適性を確保するため」の体制と定義されている。親会社取締役は子会社について一定の監視・監督義務を負うことが前提になっていると解することが可能
- 経産省のグループ・ガバナンス・システムに関する実務指針（グループガイドライン、2019年6月28日）69頁

「親会社の取締役会は、グループ全体の内部統制システムの構築に関する基本方針を決定し、子会社を含めたその構築・運用状況を監視・監督する責務を負う。」

2020/2/7

16

公益通報者保護制度とガバナンスの関係 企業グループにおける内部通報体制

- 親会社取締役（会）は、自ら子会社の内部統制システムを決定する権限があるわけではなく、その義務もない
- ⇒グループガイドラインにあるように、グループ内部統制システムの基本方針を定め、その方針どおり子会社で内部統制システムが構築・運用されているかについて監視・監督するのが、親会社取締役会の責務
- もっとも、グループ内部統制システムとしてどのようなものを整備するかについては、取締役に広い裁量の余地がある。
⇒その裁量に基づく判断として、親会社の関与の度合いの強い内部統制システムを構築することも可能である。そのような内部統制システムの一内容として、グループにおける内部通報を親会社が受け付け、対応する仕組みを設けることも可能

2020/2/7

17

公益通報者保護制度とガバナンスの関係 企業グループにおける内部通報体制

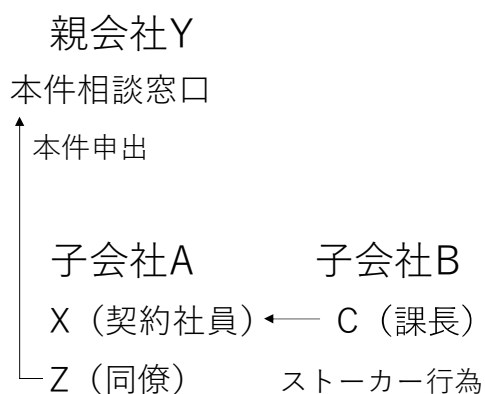
- グループガイドライン78頁
- 「不祥事が発生した場合の社会的損害やグループとしてのレピュテーションダメージを最小化するためには、早期発見・早期対応が基本である。そのための仕組みとして、不祥事の端緒を把握するための実効的な内部通報制度の整備が重要であり、グループ本社が主導してグループ全体として取り組むことが検討されるべきである。その際、子会社における不祥事についても、グループ本社の内部通報窓口（担当部門）や監査役等で直接受け付ける体制とすることも有効である。」
- ←親会社（グループ本社）に統一的な窓口を設けることが義務であるという趣旨ではなく、親会社の取締役の裁量判断としてそのような仕組みを作ることできる、という趣旨と解される。

2020/2/7

18

グループ相談窓口を設けていた親会社の責任が争われた事例

最判平成30・2・15判時2383号15頁（イビデン事件）



- XとCは、ともにY事業場内にある工場・事務所で勤務している間に交際を始める。その後、CはXにストーカー行為を働く
- Xの同僚Zが、Y社のグループ相談窓口（本件相談窓口）にCの行為について申出
- Y社は、A社・B社に依頼しCその他の関係者に聞き取り調査を行わせる
- ⇒申出事実は存在しなかったとの報告を受け、その旨Zに回答。Zが求めていたXへの事実確認は行わなかった

2020/2/7

19

グループ相談窓口を設けていた親会社の責任が争われた事例

最判平成30・2・15判時2383号15頁（イビデン事件）

- 原審は、Y社のXに対する損害賠償責任を肯定
- 本件の事情の下では「使用者が就業環境に関して労働者からの相談に応じて適切に対応すべき義務（「本件付随義務」）」をY社も負っており、Y社はそれを怠ったと認める
- ⇒本判決：破棄、Y社の責任を否定

2020/2/7

20

グループ相談窓口を設けていた親会社の責任が争われた事例

最判平成30・2・15判時2383号15頁（イビデン事件）

- 判旨
- （１）XはY社と雇用関係になく、Y社に労務を提供していた事実もないため「Yは、…本件付随義務を履行する義務を負うものということとはでき」ない、
- （２）本件相談窓口を設けた趣旨が「本件グループ会社から成る企業集団の業務の適正の確保等を目的として、本件相談窓口における相談への対応を通じて、本件グループ会社の業務に関して生じる可能性がある法令等に違反する行為（以下「法令等違反行為」という。）を予防し、又は現に生じた法令等違反行為に対処することにある」ことからすると、
- 「法令等違反行為によって被害を受けた従業員等が、本件相談窓口に対しその旨の相談の申出をすれば、上告人は、相応の対応をするよう努めることが想定されていたものといえ、上記申出の具体的状況いかんによっては、当該申出をした者に対し、当該申出を受け、体制として整備された仕組みの内容、当該申出に係る相談の内容等に応じて適切に対応すべき信義則上の義務を負う場合があると解される」

2020/2/7

21

グループ相談窓口を設けていた親会社の責任が争われた事例

最判平成30・2・15判時2383号15頁（イビデン事件）

- （３）次の事情の下では、Y社に信義則上の義務の違反はない
- ①本件法令遵守体制の仕組みの具体的内容が、Y社において本件相談窓口に対する相談の申出をした者の求める対応をすべきとするものであったとわがわれない
- ②本件申出は、Xが退職した後に本件グループ会社の事業場外で行われた行為に関するもので、Cの職務執行に直接関係するものではない
- ③本件申出の当時、Xは、既にCと同じ職場では就労しておらず、申出の対象になったCのストーカー行為が行われてから8箇月以上経過していた

2020/2/7

22

グループ相談窓口を設けていた親会社の責任が争われた事例 最判平成30・2・15判時2383号15頁（イビデン事件）

- 本判決についての私見
- 判旨の（３）①について⇒通報に対して親会社がどう対応すべきかは、親会社がどのような内容の体制を作ったか次第である、といているように読まれる可能性がある
- しかし、グループ内部通報体制は、親会社取締役の子会社に対する監視・監督義務を基礎にするものであり、その体制の内容（通報を受けた場合にどういう対応をとるべきかも含む）は、取締役の善管注意義務にかなうものでなければならぬ。体制の内容については親会社取締役の裁量が認められるべきではあるが、まったく任意に決められると解すべきではない
- 本件では、子会社に調査させ報告を受けたことにより親会社には義務違反はないとされたが、これは、判旨（３）②③のような事情が考慮されたためと考えられる。子会社自身による重大な法令違反行為が疑われるといった事案では、この程度の対応では足りないと判断されることもあると解すべき

通報者の範囲	(1) 退職者 p13	・退職者を不利益取扱いから保護する通報者の範囲に含めるべき。 ・保護の対象とする退職者の範囲については、期間制限を設けないことが望ましいが、退職後一定期間内の者に限定する場合には、<u>法制的・法技術的な観点から整理を行い、実態等に照らして合理的な期間を設定すべき。</u>
	(2) 役員等 p14	・役員等を不利益取扱いから保護する通報者の範囲に含めるべき。 ・保護の対象とする役員等の範囲について、<u>法制的・法技術的な観点から整理を行い、合理的な範囲の役員等を不利益取扱いから保護する通報者の範囲に含めるべき。</u> ・役員等の解任については、例えば会社法上の役員のように、根拠法において解任に理由が必要とされている例もあり、一律に公益通報を理由とする解任を不利益取扱いとして位置付けることは、<u>今後、必要に応じて検討。</u> ・他の法令で正当な理由のない解任に対して損害賠償請求が予定されている場合には、公益通報を理由とする解任に対し、<u>損害賠償を請求することができるとすべき。</u>
	(3) 取引先等 事業者 p15	・<u>今後、必要に応じて検討。</u>
	(4) 役員等、 取引先等 事業者で あった者 p16	・過去に役員等であった者については、どのような保護要件を課すのかという点も踏まえ、<u>今後、必要に応じて検討。</u> ・過去に取引先等事業者であった者については、更なる立憲事実の蓄積を待って、<u>今後、必要に応じて検討。</u>
	(5) その他の 通報者 p16	・更なる立憲事実の蓄積を待って、<u>今後、必要に応じて検討。</u>
通報対象事実の範囲	(1) 刑事罰の 担保による 限定 p16	・<u>最終的に刑事罰の対象とならない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については、通報対象事実の範囲に追加すべき。(※1)</u>
	(2) 法目的による 限定 p17	・法目的による限定を外すことに賛成する意見が多かった。 ・現行法でも「その他の利益」という広範な文言を含んでおり、実質的な限定として機能しているのか明らかでなく、まずは法目的による限定がどのような意味を有するのかを精査した上で、<u>法制的・法技術的な観点から整理を行うべき。</u>
	(3) 規定の 方式 p18	・対象となる法律を特定目的の法律に限定しない場合には、対象となる法律を列挙する方式を取りやめるべき。(※1) ・<u>法制的・法技術的な観点から整理を行い、一定の分野の法律について、その性質等から公益通報者保護法の対象外とする必要性があると考えられる場合には、対象外となる法律のみを列挙する方式(ネガティブ・リスト)を採用すべき。</u>
	(4) 条例 p18	・更なる立憲事実の蓄積を待って、<u>今後、必要に応じて検討。</u>

外部通報の保護要件	(1) 2号通報 P19	・2号通報における真実相当性の要件を緩和すべきとのこと、おおむね合意。(※1) ・1号通報の保護要件との差を維持しつつ、真実相当性の要件を他の要件に置き換えるか、又は一定の事由に該当する場合には真実相当性を不要とすることで、おおむね合意。(※2) ・具体的な緩和の方法については、法制的・法技術的な観点から整理を行うべき。
	(2) 3号通報 P20	○ 真実相当性の要件 ・現時点では、真実相当性の要件を維持。 ○ 特定事由 ・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につき、客観的・外形的に判断可能な要件について法制的・法技術的な観点から整理を行い、当該要件を特定事由に追加することで、おおむね合意。 ・財産に対する危害のうち、例えば回復の困難性が認められるなど、一定のものについて、法制的・法技術的な観点から整理を行い、第3条第3号ホにおいて保護の対象とすべき。 ・現時点では、権限を有する行政機関に対する通報後一定期間が経過したにもかかわらず、当該行政機関が通報に対応しない場合を追加する必要はない。
	(3) 通報者の範囲の拡大 P22	○ 退職者 ・労働者のものよりも保護要件を加重する必要はない。 ○ 役員等 ・原則として事業者の内部では正措置を前置することを保護要件とすべき。 ・第3条第3号ホに該当する事由が存する場合には、例外的に内部での正措置の前置を不要とすべき。 ・同号ロに該当する事由が存する場合にも、内部での正措置の前置を不要とすべきとの意見もあり、法制的・法技術的な観点から整理を行い、適切に例外を定めるべき。
通報を裏付ける資料の収集行為 P23	・これまでに集積された通報を裏付けける資料の収集行為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の実務上の運用の周知を進めるべき。	
切迫性の要件 P23	・現時点では、切迫性の要件を維持。 ・緩和について、今後、必要に応じて検討。	

2

通報体制の整備	(1) 内部通報体制 P24	○ 民間事業者 ・民間事業者に内部通報体制の整備を義務付けるべき。但し、常時雇用する労働者の数が300人以下の民間事業者については、事務負担等を勘案し、努力義務とすべき。 ・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が機能するような体制の整備を求めるべき。 ・新たに公益通報者保護法に基づき指針を策定することとし、当該指針の中で、上記①から④が機能する体制として考えられる具体例を示すとともに、その組織ごとの事情に応じて柔軟な体制を取り得ることを示すべき。 ・内部通報体制の整備義務を履行していない事業者に対する行政措置を導入すべき。 ・通報を理由として通報者に不利益取扱いをした事業者に対する行政措置と一体的に運用されることが想定されることに鑑み、行政措置の種類は、同様に、助言、指導、勧告及び公表とすべき。(※1) ○ 行政機関 ・規模にかかわらず、内部通報体制の整備を義務付けるべき。
	(2) 外部通報対応体制 P28	・規模にかかわらず、外部通報対応体制の整備を義務付けるべき。 ・①外部通報受付窓口の設置など、外部通報を受け付ける運用、②外部通報受付窓口を対外的に周知する運用、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が機能するような体制の整備を求めるべき。 ・新たに公益通報者保護法に基づき指針を策定することとし、当該指針の中で、上記①から③が機能する体制として考えられる具体例を示すとともに、各行政機関ごとの事情に応じて柔軟な体制を取り得ることを示すべき。
守秘義務	(1) 1号通報先 P29	・通報窓口の担当者その他通報対応に関する業務に携わる者に守秘義務を課すことについては、現時点で様々な意見があるが、まずは事業者における内部通報体制の整備義務として、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を求めること(事業者としての守秘義務)とし、担当者個人の守秘義務の法定については、今後、必要に応じて検討。 (参考) ・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ることが考えられる。 ・守秘義務を課すとしても、調査の必要性等との関係で適切に例外を設定することが考えられる。 ・守秘義務違反に対して行政措置を行う仕組みや、刑事罰を規定することについては、実効性の確保等の観点から、今後、必要に応じて検討。
	(2) 2号通報先 P31	・公益通報に関する秘密や個人情報情報の漏えいが、公務員法上の守秘義務等、既に講じられている法律上の措置に抵触し得ることを周知。 ・公益通報者保護法でも守秘義務を課すことについては、更なる立法事実の蓄積を待って、今後、必要に応じて検討。
	(3) 3号通報先 P31	・現時点では、一律に守秘義務を負わせる必要はない。

一元的窓口 P32	・各行政機関の通報窓口において引き続き通報を受け付けて対応する体制を維持しつつ、当該窓口を補完するものとして、行政通報の一元的窓口を消費者庁に設置すべき。 ・体制整備を図りつつ、以下の機能を担うべき。 (1) 消費者庁の既存の事務であり、今後、機能を拡充するもの ① 公益通報に関する一般的な情報提供や相談対応については、これまでの公益通報者保護制度相談ダイヤルにおける対応の一層の充実を図る。 ② 引き続き、法の施行状況調査を実施し、地方自治体も含む通報件数や通報への対応状況を把握するほか、全府省庁の幹部級職員を構成員とする連絡会議の枠組みを活用しつつ、体制整備や職員への周知等の取組のフォローアップを行う。 ③ 公益通報を理由とする不利益取扱いを受けた者に対する情報提供や相談体制の充実を図るほか、公益通報者のニーズに沿った紛争の解決に適した手続を説明する。 (2) 一元的窓口として新たな機能を付与するもの ① 今後、権限を有する行政機関の特定が通報者にとって難しい通報事案については、通報者からの相談がなされた場合に、一元的窓口が各行政機関と連携しつつ、権限を有する行政機関を特定し、通報者に教示する。 ② 今後、行政機関の不適切な対応（不当に通報を受理又は教示しない場合、明白に通報を放置された場合、秘密情報を漏洩された場合等）があった旨の通報者の苦情を受け付け、当該行政機関に事実関係を個別に確認するなどした上で、必要があると思われる場合、当該行政機関に注意喚起するなどして適切な対応を求める。
2号通報として 保護の対象となる 通報先の拡張 P33	・2号通報の通報先を一元的窓口や権限を有しない行政機関へ拡張することは、今後、必要に応じて検討。 ・外部通報対応体制の整備の具体的な方策も踏まえ、現行法の規定の範囲内で対応できるかどうかについて法制的・法的的な観点から整理を行い、対応できない場合には、権限を有する行政機関があらかじめ指定した者を通報先に加えるべき。
不利益取扱いに対する 行政措置 P34	・不利益取扱いに対する抑止の観点から、通報を理由として通報者に不利益取扱いをした事業者に対する行政措置を導入すべき。 ・行政措置の種類としては、助言、指導を行うほか、重大かつ悪質な事案を対象に勧告を行い、勧告に従わない場合には公表を行うことができることとすべき。(※1) ・命令制度まで導入することについては、今後、必要に応じて検討。
不利益取扱いに対する 刑事罰 P35	・命令制度の導入を前提とした刑事罰（間接罰）を導入することについては、今後、必要に応じて検討。
不利益取扱いに関する 紛争解決手続 P35	・現時点では、限られた行政資源の中で、一元的窓口における相談体制、情報提供の充実を図り、既存のADRの活用等によって対応を図っていくべき。

立証責任の緩和	(1) 解雇 P35	・通報から一定期間内に行われた解雇につき、当該解雇が通報を理由とすることの立証責任を事業者側に転換することについては、現時点で様々な意見があり、今後、必要に応じて検討。
	(2) その他の不利益取扱い P36	・労務管理実務への影響の内容、程度等について、更なる検討が必要であり、今後、必要に応じて検討。
通報行為に伴う損害賠償責任 P36		・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規定を設けるべき。
通報行為に伴う刑事責任 P37		・必要性や規定の内容について、更なる検討が必要であり、現時点では、通報行為に伴う刑事責任を免責する規定を設ける必要はない。
その他の論点	(1) 調査措置義務の対象 P37	・行政機関の負担の程度や、その負担に見合うだけの法令の遵守が図られるか等も踏まえ、今後、必要に応じて検討。
	(2) 通報者の探索及び通報妨害 P37	・通報者の探索や通報妨害に関して別途規定を設けることについて、今後、必要に応じて検討。
	(3) 通報者へのフィードバック P38	・通報者への通知を法的義務とすることについて、今後、必要に応じて検討。

※1については、反対意見あり。※2については、一定条件を前提に合意する意見あり。詳細は、本文参照。

公益通報者保護専門調査会
報告書

平成30年12月
消費者委員会 公益通報者保護専門調査会

目次

はじめに.....	3
I 公益通報の現状等	4
II 個別論点.....	13
1 不利益取扱いから保護する通報者の範囲	13
(1) 退職者	13
(2) 役員等	14
(3) 取引先等事業者	15
(4) 役員等であった者、取引先等事業者であった者	16
(5) その他の通報者	16
2 通報対象事集の範囲	16
(1) 刑事罰の担保による限定	16
(2) 法目的による限定	17
(3) 規定の方式	18
(4) 条例	18
3 外部通報の保護要件	19
(1) 2号通報の保護要件	19
(2) 3号通報の保護要件	20
(3) 不利益取扱いから保護する通報者の範囲の拡大と外部通報の保護要件	22
4 通報を裏付ける資料の収集行為に関する責任	23
5 切迫性の要件	23
6 通報体制の整備	24
(1) 内部通報体制	24
(2) 外部通報対応体制	28
7 守秘義務	29
(1) 1号通報先	29
(2) 2号通報先	31
(3) 3号通報先	31
8 行政通報の一元的窓口の設置	32
9 2号通報として保護の対象となる通報先の拡張	33
(1) 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	33
(2) 権限を有する行政機関が指定した者への拡張	33
10 不利益取扱いをした事業者に対する行政措置、刑事罰	34

(1) 行政措置	34
(2) 刑事罰	35
1 1 不利益取扱いに関する紛争解決手続	35
1 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	35
(1) 解雇	35
(2) その他の不利益取扱い	36
1 3 通報行為に伴う損害賠償責任	36
1 4 通報行為に伴う刑事責任	37
1 5 その他の論点	37
(1) 行政による調査措置義務の対象となる通報者の範囲	37
(2) 通報者の探索及び通報妨害	37
(3) 通報者へのフィードバック	38
おわりに	39

(参考資料 1)	諮問書
(参考資料 2)	消費者委員会 公益通報者保護専門調査会設置・運営規程
(参考資料 3)	審議経過
(参考資料 4)	委員名簿
(参考資料 5)	関係法令

はじめに

公益通報者保護法(平成16年法律第122号)は、食品偽装やリコール隠しなど、消費者の安全・安心を損なう事業者の不祥事が、組織の内部からの通報を契機として相次いで明らかになっていくことを受け、事業者の法令遵守を推進し、国民の安全・安心を確保するために、平成16年に制定され、平成18年4月に施行された法律である。

かかる公益通報者保護法について、平成30年1月、内閣総理大臣から消費者委員会に対し、「同法の施行状況を踏まえ、事業者におけるコンプライアンス経営、国民の安全・安心の確保に向けた取組の重要性の高まりを始めとした社会経済状況の変化への対応等の観点から、公益通報者の保護及び国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わる法令の遵守を図るため、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すること」について諮問がなされたことを受け、消費者委員会は、公益通報者保護専門調査会(以下「本専門調査会」という。)の再開を決定した。

公益通報者保護法に関する検討事項は多岐にわたるが、本専門調査会では、まず、①公益通報者保護法を使いやすいものにする、②通報を受ける側における体制整備、③公益通報者の保護救済の充実及び不利益取扱いの抑止という3つのテーマに沿って論点を整理し、審議を行った。そして、一通りの検討を終えた段階で、それまでの審議を踏まえ、各論点について、おおむね方向性が示された事項と、今後の検討課題として残されている事項に振り分ける形で中間的な整理を行い、同年7月に、「中間整理」として公表した。

また、同年9月には、これまでの審議の内容や中間整理を踏まえ、各関係団体等から意見を聞くためのヒアリングを実施し、関係団体等から意見を聴取した。そして、同年10月からは、かかるヒアリングの結果等も踏まえ、各論点について更なる審議を行ったものである。

このように、再開後、同年12月までに合計16回の専門調査会を開催し、審議を重ねたものであり、本報告書は、こうした審議内容をもとに、措置すべき内容等について現時点での方向性を取りまとめたものである。

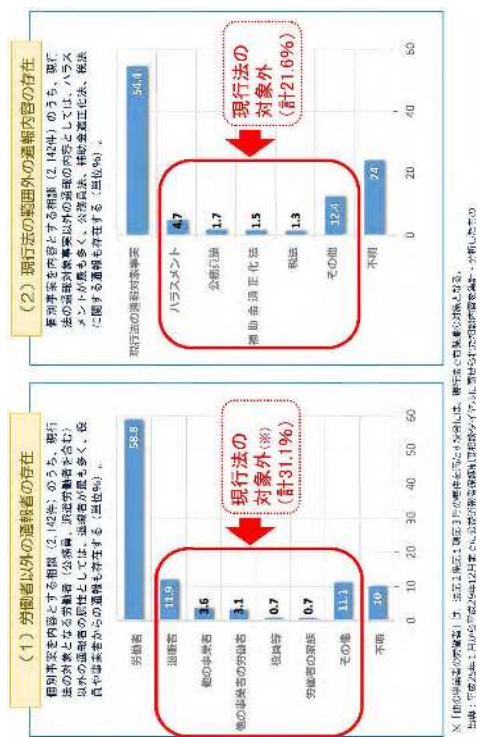
I 公益通報の現状

公益通報者保護法は、平成18年4月から施行されたが、消費者庁が実施した実態調査等によれば、その後の運用において、おおむね以下のような問題が発生している。

1 通報相談の内容

消費者庁に設置する公益通報者保護制度相談ダイヤルには、現行法による保護の対象の範囲外の者からの通報相談が寄せられている。

具体的には、平成25年1月から平成29年12月までに公益通報者保護制度相談ダイヤルに寄せられた個別事案とすると通報相談（2142件）のうち、現行法で保護の対象となる労働者（公務員、派遣労働者を含む）以外の者からの通報相談の割合は、退職者からの通報相談が労働者に次いで多く、役員等や取引先等事業者からの通報相談も存在している【図1】。



【図1】 出典：第10回公益通報者保護専門調査会 資料1 29頁（抜粋）

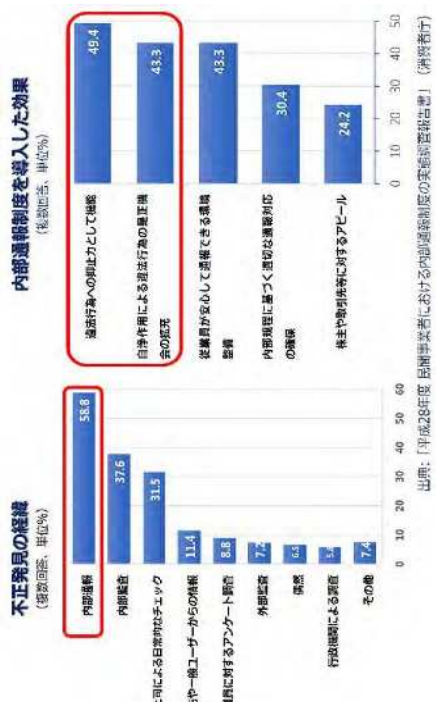
また、現行法による保護の対象の範囲外の内容の通報相談も存在する。

上記期間に公益通報者保護制度相談ダイヤルに寄せられた個別事案とすると通報相談（2142件）のうち、現行法の通報対象事実以外の内容の通報相談としては、ハラスメントが最も多く、公務員法、補助金適正化法、税法等に関する通報相談も存在している【図1】。

2 通報体制の整備状況

(1) 民間事業者

消費者庁が平成28年度に実施した民間事業者に係る実態調査¹⁾によれば、事業者における不正の発見の端緒の第1位は、内部通報である（58.8%）。また、実際に内部通報制度を導入した事業者では、導入の効果として、違法行為の抑止（49.4%）や自浄作用の向上による違法行為の是正機会の拡充（43.3%）を挙げる事業者が多い【図2】。



【図2】 出典：第9回公益通報者保護専門調査会 資料2 11頁（抜粋）

もともと、現行法では、内部通報制度等を設けることについて法律上の義務とされてはいない。消費者庁が平成28年度に実施した実態調査によれば、内部通報制度を導入している事業者は全体の46.3%である。

従業員数別の導入割合では、従業員数が多い事業者ほど内部通報制度を導入している割合が高く、1000人を超える事業者では9割超が導入しているが、301人から1000人の事業者では70.5%であり、101人から300人では40.2%、51人から100人では24.5%、50人以下では9.3%にとどまる。

1 「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」(消費者庁)

内部通報制度を導入していない理由としては、「どのような制度なのか分からない」が30.5%と最も多く、次いで「導入の方法が分からない」、「法律上の義務とはされていない」がいずれも25.7%であった【図3】。

このように、主に中規模・小規模の事業者において内部通報制度の導入が進んでおらず、また、内部通報制度を導入している事業者においても、重要な事項を社内規程で定めていない場合がある【図3】。



【図3】 出典：第10回公益通報者保護法施行状況調査（消費者庁）

資料1 25頁（抜粋・一部修正）

(2) 行政機関

ア 内部通報体制

消費者庁が平成28年度に実施した行政機関に係る施行状況調査²によれば、内部の職員等からの通報・相談窓口の設置状況は、府省庁及び都道府県では100%であるが、市区町村では52.4%にとどまる【図4】。より詳細には、指定都市や中核市、特別区といった比較的規模の大きな市区では整備が進んでいるものの、町村のように規模が小さくなるにつれて設置率が低下する傾向にある。



【図4】 出典：第10回公益通報者保護法施行状況調査（平成28年11月 消費者庁）

未設置の理由（複数回答）としては、「人手が足りない」（38.0%）、「同規模の市区町村も設置していない」（34.9%）の割合が高いほか、「（規模・組織の状況等からみて）通報者の秘密を守れない」（22.8%）、「効果が期待できない」（16.3%）、「どのようなようにして設置すればよいかわからない」（13.1%）、「予算の手当てがない」（7.0%）といった回答もあった【図5】。

平成28年度行政機関調査		
内部通報受付窓口を設置していない理由		
項目	理由の分布	
人手が足りない	38.0%	
同規模の市区町村も設置していない	34.9%	
（規模・組織の状況等からみて）通報者の秘密が守れない	22.8%	
効果が期待できない	16.3%	
どのようなようにして設置すればよいかわからない	13.1%	
職員間の不和の元となる	8.1%	
予算の手当てがない	7.0%	
どのような制度かわからない	4.1%	
必要性を感じない	2.7%	
その他	11.4%	

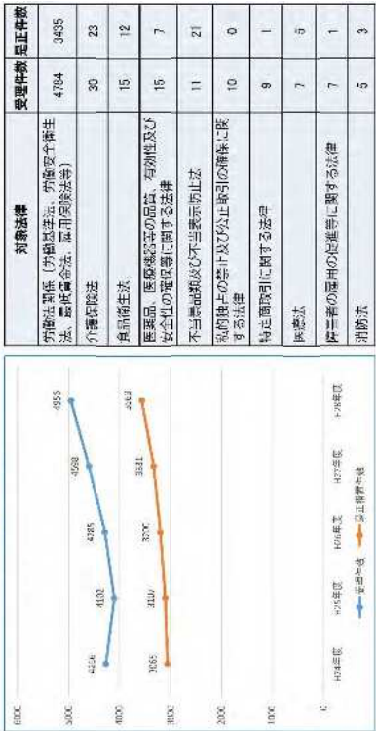
【図5】 出典：第20回公益通報者保護法施行状況調査（消費者庁）

² 「平成28年度 行政機関における公益通報者保護法の施行状況調査」（消費者庁）

イ 外部通報対応体制

消費者庁が平成28年度に実施した行政機関に係る施行状況調査によれば、行政機関に対する外部の労働者からの公益通報の受理件数・是正措置件数は、毎年一定の水準で推移しており、事業者内の不正を知り得る立場にある労働者等からの通報は、行政機関の法執行力の向上を通じて、事業者の法令遵守の確保に資するものである【図6】。

外部の労働者からの公益通報の受理件数・
是正措置件数の推移



【図6】出典：第13回公益通報者保護専門調査会 参考資料3 4頁（抜粋）

外部の労働者からの通報窓口の設置率は、府省庁では100%、都道府県では95.7%であるが、市区町村では31.8%にとどまる【図4】。より詳細には、内部通報窓口の設置率と同様に、比較的規模の大きな市区では整備が進んでいるものの、規模が小さくなるにつれて設置率が低下する傾向にある。

未設置の理由（複数回答）としては、「人手が足りない」（36.7%）、「同規模の市区町村も設置していない」（35.5%）の割合が高いほか、「各所管法令担当部署で通報対応しているのだから特に必要性を感じない」（21.6%）との回答もあった【図7】。

平成28年度行政機関調査 外部通報受付窓口を設置していない理由		
項目	理由の分布	
人手が足りない		36.7%
同規模の市区町村も設置していない		35.5%
各所管法令担当部署で通報対応しているので特に必要性を感じない		21.6%
必要性を感じない		18.8%
どのようにして設置すればよいか分からない		15.9%
予算の手当てがない		5.5%
どのような制度か分からない		4.6%
その他		6.1%

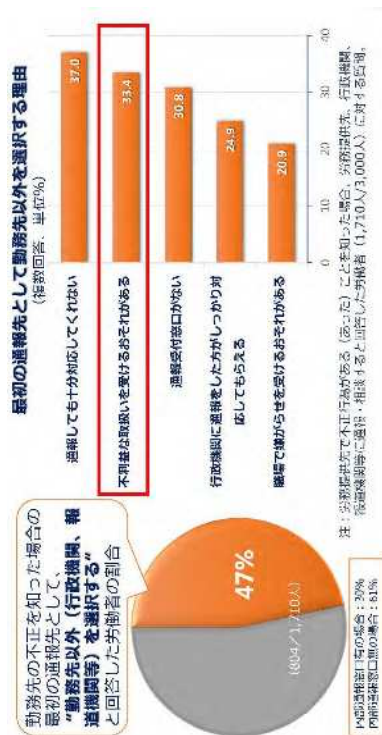
【図7】出典：第20回公益通報者保護専門調査会 資料1 8頁（抜粋）

3 不利益取扱いへの懸念

消費者庁が平成28年度に実施した労働者に対する意識調査³によれば、労働者が、勤務先（勤務提供先）の不正について、最初の通報先として勤務先以外（行政機関や報道機関等）を選択する割合は、約半数である。

その理由としては、「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%）に次いで、「勤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%）との回答が多かった【図8】。

³ 「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」（消費者庁）



【図8】出典：第15回公益通報者保護専門調査会 参考資料3 4頁（抜粋）

また、勤務先の不正を知った場合に通報・相談しないと回答した労働者の割合は、約半数である。

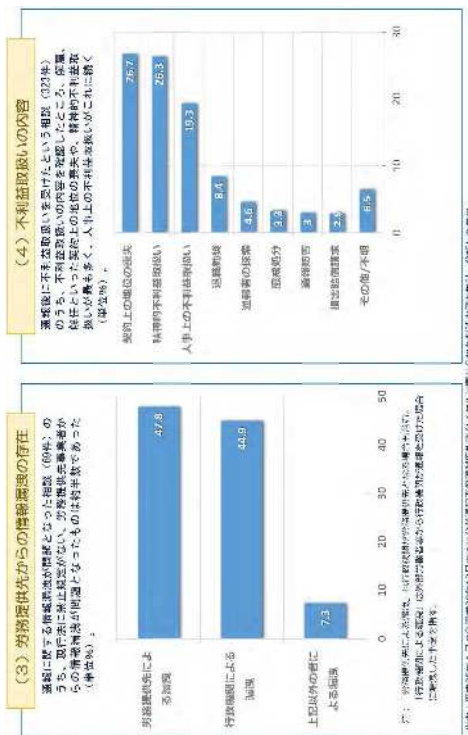
その理由としては、「通報しても改善される見込みがない」（27.8%）、「自分とは無関係である」（27.6%）といったもののほか、「通報したことが知られた場合不利益取扱いを受けるおそれがある」（24.8%）、「通報したことが知られた場合嫌がらせを受けるおそれがある」（21.8%）など、通報を理由として解雇その他の不利益取扱いを受けることを懸念する回答があった【図9】。



【図9】出典：第10回公益通報者保護専門調査会 資料1 23頁（抜粋）

さらに、通報・相談したことがあると回答した者（労働者：56人、役員等：7人）に対する、通報・相談した後に解雇されるなどの不利益な取扱いを受けたことがあるかどうかの調査では、労働者では、「労働上の不利益な取扱いを受けた」が12人、「事実上の嫌がらせを受けた」が11人、「解雇された」が4人であった。また、役員等でも、「事実上の嫌がらせを受けた」と「解任、解雇された」が各2人、「解雇された（従業員兼務役員の場合）」が1人という結果であった。

なお、平成25年1月から平成29年12月までに公益通報者保護制度相談ダイヤルに寄せられた通報相談のうち、不利益取扱いを受けたことを内容とするものは323件であった。当該不利益取扱いの内容は、解雇、解任等の契約上の地位の喪失（26.7%）、精神的な不利益取扱い（26.3%）が最も多く、人事上の不利益取扱い（19.3%）が続く結果であった【図10】。



【図10】出典：第10回公益通報者保護専門調査会 資料1 30頁（抜粋）

4 公益通報に関する情報の漏えい

勤務先の不正を知った場合に通報・相談しないと回答した労働者の中には、通報したことが知られ、不利益取扱いを受けてしまうことをおそれて通報しないとする者も多く【図9】、通報に関する秘密保持に対する懸念が、通報をちゅうちょさせていることがうかがわれる。

実際に、平成25年1月から平成29年12月までに公益通報者保護制度相談ダイヤルに寄せられた、通報に関する情報漏えいが問題となった相談（69件）のうち、現行法に禁止規定がない労務提供先事業者からの情報漏えいが問題となったものは、47.8%であった。

他方で、国家公務員法及び地方公務員法上に罰則付きの守秘義務が定められている行政機関からの情報漏えいが問題となった案件も44.9%あり、公益通報に関する秘密や個人情報情報の漏えいが公務員法上の守秘義務の対象となることの理解が徹底されていないことがうかがわれる【図10】。

Ⅱ 個別論点

1 不利益取扱いから保護する通報者の範囲

(1) 退職者

ア 退職者を不利益取扱いから保護することの是非

退職者を不利益取扱いから保護する通報者の範囲に含めるべきである。

〔説明〕

消費者庁において実施した実態調査によれば、退職者からの通報は、労働者に次いで件数が多い。また、退職者が通報を理由として、退職金の不支給等の不利益取扱いを受ける事例も生じている。

イ 保護の対象とする退職者の範囲

保護の対象とする退職者の範囲については、期間制限を設けないことが望ましいが、退職後一定期間内の者に限定する場合には、法制的・法技術的な観点から整理を行い、実態等に照らして合理的な期間を設定すべきである。

〔説明〕

退職金の不支給については、退職金制度がない、あるいは退職金制度があっても全額を受領済みである場合には、不利益取扱いのおそれはない。もともと、特に期間を定めず、退職後であっても一定の非違行為を行ったことを理由に退職金の返還を定めることができる旨の規定が就業規則等で置かれている場合には、通報を理由として、労務提供先から退職金の返還請求を受けるおそれがある。また、脅迫や損害賠償請求、再就職妨害等の不利益取扱いについては、期間を問わず、通報を理由に行われるおそれがある。

他方で、過去の不正行為等について通報があっても、現時点において継続している事実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など、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の意見や、速やかに不正を是正するという公益通報者保護法の本旨に立ち返ると、保護の対象を退職後一定期間内の者に限定し、早期の通報を促すことが法律の趣旨に合うとの意見があった。

退職者の範囲を画する基準としては、労働基準法第109条で、労働者名簿の保存期間を8年と定めており、同期間内であれば退職者であることの確認が容易であることから、退職後3年以内とすることも考えられる⁴。

⁴ 期間制限のほか、通報対象事実を、当該退職者の在職期間中に行われた不正に限定すべきとの意見があった。

(2) 役員等

ア 役員等を不利取扱いから保護することの是非

役員等を不利取扱いから保護する通報者の範囲に含めるべきである。

[説明]

役員等は、事業者の内部事情をよく知り得る立場にあり、実際に役員等からの通報により不正の是正がなされている実態がある。また、役員等が公益通報を理由として、解任、損害賠償請求等の不利取扱いを受ける事例も生じている。

イ 保護の対象とする役員等の範囲

保護の対象とする役員等の範囲について、法制的・法技術的な観点から整理を行い、合理的な範囲の役員等を不利取扱いから保護する通報者の範囲に含めるべきである。

[説明]

法人の役員等は様々であり、各法人の設立根拠法において法人の役員として掲げられている者（取締役、監査役、会計参与、理事長、理事、監事等）のほか、持分会社等の業務執行社員や株式会社等の執行役、会計監査人等、役員とは位置付けられていないものの、役員に準ずる立場にある者もいる⁵。

そのため、公益通報者保護法で保護の対象とする役員等の範囲について、他の法令等も参考に、法制的・法技術的な観点から整理を行い、合理的な範囲の役員等を不利取扱いから保護する通報者の範囲に含めるべきである。

ウ 保護の内容

役員等の解任については、例えば会社法上の役員のように、根拠法において解任に理由が不要とされている例もあり、一律に公益通報を理由とする解任を不利取扱いとして位置付けることは、今後、必要に応じて検討を行うべきである。

また、他の法令で正当な理由のない解任に対して損害賠償請求が予定されている場合には、公益通報を理由とする解任に対し、損害賠償を請求することができるとすべきである。

⁵ この点について、各法人の設立根拠法において法人の役員として掲げられている者に限定すべきとの意見や、役員に準ずる者を含めるとしても、会計監査人については、金融商品取引法等の個別法で別途義務が定められており、役員等の範囲から除外すべきとの意見もあった。

[説明]

公益通報者に含まれた者については、不利取扱いが禁止されることが原則である。もっとも、役員等と事業者（法人）との関係は、信頼関係を基礎としており、例えば会社法上の役員のように、根拠法において解任が自由とされ、解任に理由が不要とされている例もある。そのため、あらゆる種類の役員について、一律に公益通報を理由とする解任を不利取扱いとして位置付け、解任を違法と評価することについては、各設立根拠法等との関係を更に整理する必要がある。

そこで、公益通報を理由とする役員等の解任については、現時点では一律に違法とは扱わず、その適法性の評価は引き続き一般法理に委ねることとし、今後、必要に応じて検討を行うべきである。

他方で、例えば会社法第339条第2項のように、他の法令で正当な理由のない解任に対して損害賠償請求が予定されている場合には、公益通報を理由とする解任が正当な理由のない解任に当たり、損害賠償請求の対象となることを明確化し、公益通報を行った役員等を保護すべきである。

(3) 取引先等事業者

継続的な取引関係にある取引先等事業者は、相手方事業者の不正を知り得る立場にあり、実際に取引先等事業者からの通報により相手方事業者の法令違反が是正された案が存在すること、取引先等事業者は、通報を理由として、契約の解除や更迭拒絶、取引の数量を減じる等の不利取扱いを受けるおそれがあることなどから、取引先等事業者が安心して通報ができるようにすることの必要性が高まっている。

他方で、取引先等事業者との関係では、基本的に契約自由の原則が妥当するとの意見や、契約の解除等の措置が不利取扱いに当たるかどうかや、不利取扱いが公益通報を理由とするかどうかは、極めて難しい判断になるとの意見があった。

また、保護の対象とする事業者の範囲について、被通報者が通報を行う事業者との関係で一定の優越する地位に立つとは言えない場合には、不利取扱いのおそれ相対的に低い。そのため、保護の対象は、被通報者が通報を行う取引先等事業者との関係で一定の優越する地位に立つ場合に限定することが考えられるが、その範囲を面する合理的な基準についても、更なる検討を要する状況である⁶。

したがって、取引先等事業者を不利取扱いから保護する通報者の範囲に含めることについては、今後、必要に応じて検討を行うべきである。

⁶ 例えば、下請代金支払遅延等防止法において、対象となる取引の範囲を取引の内容及び資本金区分により限定していることに鑑み、公益通報者保護法においても、資本金区分を参考に取引先等事業者の範囲を画することが考えられるが、これに対しては、必ずしも資本金区分だけでは優越性を適切に判断することはできないとの意見があった。

(4) 役員等であった者、取引先等事業者であった者

役員等は事業者の内部事情をよく知り得る立場にあり、過去に役員等であった者についても通報者として保護することが法令の遵守を図る上で重要であると考えられるが、他方で、下記3(3)イのとおり、在任中の役員等には内部での是正措置の前置が求められることとの関係で、退任後の役員等についてどのような保護要件を課すのかという問題もある。そのため、過去に役員等であった者については、これらの点も踏まえ、今後、必要に応じて検討を行うべきである。

また、過去に取引先等事業者であった者については、取引先等事業者を不利益取扱いから保護する通報者の範囲に含めるか否かの検討結果や、更なる立法事実の蓄積を待って、今後、必要に応じて検討を行うべきである。

(5) その他の通報者

現状、労働者、退職者、役員等、取引先等事業者以外の者（以下「その他の通報者」という。）からの公益通報も一定数存在するが、その他の通報者の中で典型的に不利益取扱いのおそれが高い者がいると言えるかや、実際にどのような不利益取扱いを受けているかは、現時点で明らかでない。

したがって、その他の通報者を不利益取扱いから保護する通報者の範囲に含めるかどうかは、更なる立法事実の蓄積を待って、今後、必要に応じて検討を行うべきである。

2 通報対象事実の範囲

(1) 刑事罰の担保による限定

最終的に刑事罰の対象とならない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については、通報対象事実の範囲に追加すべきである⁷。

[説明]

公益通報者保護法の施行後、最終的に刑事罰の対象とならない規制違反行為であっても、軽微でない影響を与えた事実があり、こうしたものについても通報を促す必要性が高まっている。そのことは、行政手続法第36条の3が、その対象を犯罪行為に限定していないことから伺える。

また、対象の明確性という観点では、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

⁷ これに対し、どのような規制違反行為が含まれるのかが一覽的に提示されない限り、曖昧なものが含まれるおそれ払拭できないとして、上記①及び②を通報対象事実の範囲に追加することに反対する意見もあった。

となる規制違反行為の事実については、一定の行為規範に違反する行為であり、その要件も法律で規定されている。そのため、民事法に違反する行為等と異なり、その範囲が明確である。

したがって、これらの規制違反行為の事実については、通報対象事実の範囲に追加すべきである⁷。

なお、法律の規定に基づく行政指導の対象となる規制違反行為の事実については、行政指導の対象となる行為の中には努力義務にとどまるものも存在することや、行政官の裁量が比較的広範に認められることを指摘する意見があったが、法令に違反する行為の是正を求める法定の行政指導（行政手続法第36条の2第1項）に絞って通報対象事実の範囲に追加することも考えられる。法律の規定に基づく行政指導の対象となる規制違反行為の事実をも通報対象事実の範囲に追加することは、これらを踏まえ、今後、必要に応じて検討を行うべきである。

(2) 法目的による限定

法目的による通報対象事実の範囲の限定（「個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる」との限定（公益通報者保護法第2条第3項第1号））については、この限定により現行法で保護されていない説法、補助金適正化法等の違反に関する通報についても保護の対象とすべきとの意見や、法律の目的が何かということは必ずしも自明でなく、法律の中でも規定によって目的が異なっていたり、主たる目的に加えて副次的な目的が含まれていたたりする場合もあり、法目的を基準とした区別に合理性があるのか疑問であるとの意見があり、法目的による通報対象事実の範囲の限定を拡張することが考えられ⁸、本専門調査会では、これに賛成する意見が多かった。

他方で、法目的による限定を拡張することで、対象となる法律がどの程度広がるかが不明瞭であるとの意見や、通報対象事実について処分又は報告等をする権限を有する行政機関に対する公益通報（以下「2号通報」という。）の件数が増加し、権限を有する行政機関等の負担が増大することが想定され、体制面を懸念する意見もあった。

もつとも、現行法でも「その他の利益」という広範な文言を含んでおり、実質的な限定として機能しているのか明らかでない。そのため、まずは法目的による限定がどのような意味を有するのかを精査した上で、法制的・法技術的な観点から整理を行うべきである。

⁸ 行政手続法においても、特定目的の法律に限定せず調査の対象とする規定が新設された（行政手続法第36条の3）。

(3) 規定の方式

対象となる法律を特定目的の法律に限定しない場合には、対象となる法律を列挙する方式を取りやめるべきである⁹。

その上で、法制的・法技術的な観点から整理を行い、一定の分野の法律について、その性質等から公益通報者保護法の対象外とする必要性があると考えられる場合には、対象外となる法律のみを列挙する方式（ネガティブ・リスト）を採用すべきである。

[説明]

対象法律を列挙する方式は、一定の予見可能性があるものの、公益通報の対象とすべき法律が網羅されていないおそれがある、通報者が法令に違反する行為を発見したとしても、列挙されている約470本の法律と照合し、公益通報者保護法の対象となるかどうかを確認する負担が生じるなどの問題がある。また、対象となる法律を特定目的の法律に限定しない場合には、あえて対象法律を列挙する方式を採る合理的な必要性はなく、その場合でも、刑事罰等の担保による限定があることで、通報対象事実の予見可能性は確保されている⁹。

他方で、法制的・法技術的な観点から整理を行い、一定の分野の法律について、その性質等から公益通報者保護法の対象とすることがふさわしくないと考えられる場合には、対象外となる法律のみを列挙する方式（ネガティブ・リスト）を採用すべきである。

(4) 条例

事業者には、法律と同様に条例の遵守が求められ、公益通報者保護法において、条例に違反する行為についての通報に保護を与え、通報を促す必要性がある。

もつとも、条例に違反する行為について通報された事実や、通報を理由とした不利益取扱いに関する立法事実が現時点で十分に蓄積されたといえるかは、必ずしも明らかでない。また、あえて法律で一律に条例を通報対象事実とする必要性があるかや、公益通報者保護条例を定める地方公共団体に与える影響、対象となる条例違反行為の範囲の明確性を確保できるかどうか等について、更なる検討が必要である。

したがって、通報対象事実の範囲に条例に違反する行為を追加することについては、更なる立法事実の蓄積を待って、今後、必要に応じて検討を行うべきである。

⁹ これに対し、明確性の観点から対象法律を限定的に列挙する方式を維持すべきであるとして、列挙方式を取りやめることに反対する意見もあった。

3 外部通報の保護要件

(1) 2号通報の保護要件

ア 要件を緩和することの是非

2号通報における「通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由がある場合」（以下「真実相当性」という。）との要件を緩和すべきとのことで、おおむね合意した。

[説明]

事業者内部への通報では、誰が通報したかが分かってしまい、不利益取扱いを受けるおそれがあるなど、現状、通報者が事業者内部への通報に対して消極的になっていることがうかがわれる。また、これまでの事業者の不祥事案において、内部通報制度の機能不全が指摘されるなど、事業者内部への通報のみで不正の是正を図ることには一定の限界がある。さらに、中小規模の事業者では、事務負担等の観点から内部通報体制の整備が難しく、権限を有する行政機関が通報の主たる受け皿となることが期待されるため、当該行政機関への通報体制を充実させることが現実的であるとの意見もあった（その場合、行政機関における外部通報対応体制が適切に整備されることが重要である）。

以上のように、権限を有する行政機関への公益通報の更なる活用を促進することが求められるが、現行法における真実相当性の要件は厳格にすぎるため、同要件を緩和することで、おおむね合意した。これに対し、事業者に内部通報体制の整備義務を課すことが検討されており、まずはこれによって事業者の自浄作用を高めることで対応すべきであるとして、2号通報の保護要件を緩和することに反対する意見もあった¹⁰。

イ 具体的な緩和の方法

労務提供先等に対する公益通報（以下「1号通報」という。）の保護要件との差を維持しつつ、真実相当性の要件を他の要件に置き換えるか、又は一定の事由に該当する場合には真実相当性を不要とすることで、おおむね合意した¹¹。

具体的な緩和の方法については、法制的・法技術的な観点から整理を行うべきである。

¹⁰ このほか、2号通報の保護要件を緩和した場合に、2号通報の件数が増え、権限を有する行政機関が適切に対応できなくなってしまうことを懸念する意見もあった。

¹¹ この点について、予見可能性があり、合理的な緩和方法を見出せる前提で合意する意見もあった。

〔説明〕

事業者内部で自浄作用を高めることを促すことが公益通報者保護法の趣旨であることとすれば、内部への通報と同じ要件で権限を有する行政機関に通報してよいということになる。インセンティブが働かないこと、労働者が事業者に対して負う誠実義務とのバランスから、内部への通報より、外部への通報である2号通報の要件が重いのは合理的であることなどから、事業者内部への通報と同様に、単に「思料する」だけで権限を有する行政機関に通報ができるようにすることは妥当でなく、要件に一定の差を設けることが望ましい。

もともと、真実相当性の要件を他の要件に置き換えるとしても、こうした要件の差をどのように法文上で表現できるかという点については、法制的・法技術的な観点から整理が必要である。

また、第3条第3号イからニに該当する事由がある場合や、事業者において内部通報体制が整備されていないと客観的・外形的に判断される場合(下記(2)イ(ア)参照)には、事業者内部への通報によって不正の是正が図られると期待することは難しく、外部への通報を促す必要があるため、これらの事由がある場合には、真実相当性がなくとも当該通報を保護することが考えられる¹²⁾。

(2) 3号通報の保護要件

ア 真実相当性

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必要であると認められる者に対する公益通報(以下「3号通報」という。)については、2号通報と異なり、その通報先に秘密保持義務が課されていない。また、情報化が進んだ現在においては情報が瞬時に拡散してしまうおそれがあり、通報が事実でなかった場合の風評被害は回復が著しく困難なものである。

したがって、現時点では、3号通報の真実相当性の要件を維持すべきである。

イ 特定事由

(ア) 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を追加すること

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につき、客観的・外形的に判断可能な要件について法制的・法技術的な観点から整理を行い、当該要件を第3条第3号イからホとして規定されている事由(以下「特定事由」という。)に追加することで、おおむね合意した。

〔説明〕

事業者が内部通報体制の整備義務を課す場合には、当該義務が履行されていないことを特定事由に追加することが考えられる。

もともと、下記6(1)ウのとおり、事業者において履行すべき内部通報体制の整備義務の内容は、指針を策定し、各事業者の事情に応じて柔軟な体制を取り得ることを示すことが検討されているところ、基準が曖昧では、通報者が事業者の内部通報への対応に不満を抱いている場合に、内部通報体制が整備されていないとして外部への通報に及び、事業者が不必要な対応を強いられることが容易に考えられるとの反対意見もあった。

そのため、内部通報体制の整備義務の内容をもとに、客観的・外形的に判断することが可能な要件について、法制的・法技術的な観点から整理を行い、当該要件を特定事由に追加することで、おおむね合意した¹³⁾。

(イ) 財産に対する危害を追加すること

財産に対する危害のうち、例えば回復の困難性が認められるなど、一定のものについて、法制的・法技術的な観点から整理を行い、第3条第3号ホに追加すべきである。

〔説明〕

財産的な被害にとどまる事案でも、3号通報先への公益通報を促し、社会に広く周知するなど、不正の速やかな是正を図ることが求められる場合がある。他方で、現行法の第3条第3号ホにおいて、個人の生命又は身体への危害が挙げられているのは、その回復の困難性が考慮されたためであるが、財産的な被害については、その多寡は様々であり、回復が一律に困難であるとはいえない。

また、財産的な被害については、回復の困難性のほか、消費者安全法等の消費者関係法令を参考に、被害の多数性も併せて考慮すべきであるとの意見もあった¹⁴⁾。

これらを踏まえ、財産に対する危害のうち、例えば回復の困難性が認められるなど、一定のものについて、法制的・法技術的な観点から整理を行い、第3条第3項ホにおいて保護の対象とすべきである。

¹³⁾ この点について、退職者への周知等を行うことが難しい場合も想定されることに配慮すべきであるとの意見もあった。

¹⁴⁾ この点について、被害の多数性のみを考慮要素とした場合、一般消費者向けの取引を行う事業では、あらゆる事案が対象になってしまうことを懸念する意見もあった。

(ウ) 権限を有する行政機関に対する通報後一定期間が経過したにもかかわらず、当該行政機関が通報に対応しない場合を追加すること

通報された事業者側に過失がないにもかかわらず、行政機関の過失によって当該事業者側に負担を負わせるのは必ずしも適当でなく、現時点では、当該事由を特定事由に追加する必要はない。

(3) 不利益取扱いから保護する通報者の範囲の拡大と外部通報の保護要件

ア 退職者

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場合が考えられるが、その義務は、一般的に在職中に事業者に対して負う誠実義務等よりも厳格なものではない。

したがって、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。

イ 役員等

役員等による事業者外部への公益通報については、原則として事業者の内部では措置を前置することを保護要件とすべきである。

但し、第3条第3号ホに該当する事由が存する場合には、例外的に内部での是正措置の前置を不要とすべきである。

また、同号ロに該当する事由が存する場合にも、内部での是正措置の前置を不要とすべきとの意見もあり、法制的・法技術的な観点から整理を行い、適切に例外を定めるべきである。

[説明]

役員等は、事業者に対して善管注意義務（民法第644条）・忠実義務（会社法第355条）を負っており、事業者内部で不正やその兆候を発見した場合、当該義務の一環として、法令等によって与えられた権限等を行使し、自らその是正に努めるのが原則である。そのため、労働者と同じ要件で役員等に外部への通報を認めることは相当でなく、役員等による事業者外部への公益通報については、原則として事業者の内部では正措置を前置することを求めるべきである。

もともと、個人の生命や身体等の特に重大な法益に危害が発生し、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は、その利益を保護する重要性に鑑みると、法令違反を可及的速やかに是正することが求められる。そこで、第3条第3号ホに該当する事由が存する場合には、例外的に内部での是正措置の前置を不要とすべきである。

また、内部での是正措置を講ずれば通報対象事実に係る証拠が隠滅され、偽装され、又は変造されるおそれがあると言わざるに足りる相当の理由がある場合には、内部での是正措置が奏功しないばかりか、証拠の隠滅等によって実態の解明、法令違反の是正が困難になりかねない。そのため、同号ロに該当する事由が存する場合にも、内部での是正措置の前置を不要とすべきとの意見もあり¹⁵、法制的・法技術的な観点から整理を行い、適切に例外を定めるべきである。

4 通報を裏付ける資料の収集行為に関する責任

これまでに集積された通報を裏付ける資料の収集行為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の実務上の運用の周知を進めるべきである。

[説明]

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ことについては、2号通報における真実相当性の要件を緩和するということを前提に、法定化までは要しない（引き続き一般法理による総合判断に委ねる）という意見が多かった¹⁶。

もともと、これまでに集積された通報を裏付ける資料の収集行為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の実務上の運用の周知を進めることで、通報者の理解を深めていくことは必要である。

なお、公益通報を行う際に、何らの裏付けなく通報をしても、通報の受け手を調査・是正措置に着手させることは難しく、通報者が通報を裏付ける資料を収集する必要性は高いとして、法定化すべきとの意見もあり、今後、必要に応じて検討を行うべきである。

5 切迫性の要件

通報対象事実が「まさに」生じようとしているとの要件（以下「切迫性の要件」という。）について、早期の通報を促し、不祥事の芽を早期に摘む必要がある等の理由から、切迫性の要件を削除し、「生ずるおそれ」とするか、「高度の蓋然性」など、より緩やかな文言とすべきとの意見があった。

¹⁵ これに対し、証拠隠滅等のおそれがあると信ずるに足りる相当の理由がある場合でも、役員等の善管注意義務・忠実義務からすれば、まずは内部で是正措置を行うべきであるとして、第3条第3号ロに該当する事由が存する場合を例外とすることに反対する意見もあった。

¹⁶ 通報を裏付ける資料の収集行為の免責を明文で規定すると、当該規定が濫用的に用いられる懸念もあり、事業者における情報管理や企業秩序に対して悪影響を及ぼすとして、積極的に反対する意見もあった。

もっとも、切迫性の要件を削除し、単に「生ずるおそれ」とした場合、その内容が不明確となり、通報者と事業者の間で事実認識に相違を生む可能性があることや、通報者の主観による合理的でない通報が外部に対してされることで、事業者に不当な損害が発生する可能性がある。また、より緩やかな文言とすることで、現行の切迫性の要件があることで通報者が通報できなかった事案や、保護されなかった事案の有無、現在の切迫性の要件でどこまでの事案を解釈として読み込むことができるか等について、更なる検討が必要である。

したがって、現時点では、切迫性の要件を維持すべきであるが、その緩和について、今後、必要に応じて検討を行うべきである。

6 通報体制の整備

(1) 内部通報体制

ア 内部通報体制の整備義務を課すことの是非
民間事業者及び行政機関に対し、内部通報体制の整備を義務付けるべきである。

〔説明〕

消費者庁において実施した実態調査によれば、一部の民間事業者及び行政機関では、内部通報を受け付け、通報者の保護を図りつつ、適切な調査、是正及び再発防止策を講じる仕組みが整備されていないことが明らかとなり、その理由として、当該仕組みの整備が法律上の義務でないこと、同規模の民間事業者や行政機関でも当該仕組みが導入されていないこと、人手が不足していること等が挙げられていた。このように、内部通報受付窓口が設置されていないこと、内部通報受付窓口が設置されていても、組織内で十分に周知されていないこと、内部通報受付窓口に通報したとしても適切に対応されていないことにより、労働者は、労務提供先で通報対象事実を発見したとしても、内部に通報することをちゅうちょしていることがうかがわれる。

内部通報体制は、リスク情報の早期の把握や不正行為の未然防止、早期の是正を図る上で極めて有用な仕組みであり、事業者における法令の遵守、ひいては公益の実現という法目的の達成に向けて、以上のような事態を改善すべく、民間事業者及び行政機関における内部通報体制の整備義務について、法制度上の手当をすべきである。

イ 対象とする民間事業者及び行政機関の範囲

(ア) 民間事業者

民間事業者に内部通報体制の整備を義務付けるべきである。但し、常時雇用する労働者の数が300人以下の民間事業者については、事務負担等を勘案し、努力義務とすべきである。

〔説明〕

内部通報窓口の設置についてみれば、大規模の事業者では、その大半で設置が完了しており、従業員数の規模が小さくなるにつれて設置率が低下する（特に従業員数300人以下の民間事業者ではその傾向が顕著になる）傾向にある。もっとも、内部通報に適切に対応されない事案は、事業者の規模に関わらず生じており、内部通報への適切な対応は、本来全ての事業者において行われるべきものである。

他方で、中規模・小規模の民間事業者に対して内部通報体制の整備義務を課したとしても、人手不足等の理由から、形骸化し、実際には機能しないということも懸念される。

そこで、大規模の民間事業者には、内部通報体制の整備を義務付けることとしつつ、中規模・小規模の民間事業者については、事務負担等を勘案し、まずは努力義務として内部通報体制の整備を求めるべきである。

その場合の区分については、女性の職業生活における活躍の推進に関する法律、次世代育成支援対策推進法¹⁷等も参考にしつつ、常時雇用する労働者の数が300人を超える民間事業者に対して内部通報体制の整備を義務付け、常時雇用する労働者の数が300人以下の民間事業者については、努力義務とすべきである。もっとも、これらの民間事業者に対しても、体制整備の必要性に対する理解を促す情報提供を行う、難形や好事例を示すなどして、整備率を高みに押し上げるような支援を行うことが必要である。

なお、公益通報制度の社会への浸透度や、その時々の実情等も踏まえ、将来的には義務付けの対象となる範囲を拡大していくことが期待される。

¹⁷ いずれの法律でも、女性活躍や仕事と子育ての両立を図るための行動計画の策定等について、立法時には、中小企業の事務負担等を勘案し、常時雇用する労働者の数が300人を超える一般事業主に義務を課す一方で、本来は企業規模を問わず全ての事業主において行われるべきものであることから、常時雇用する労働者の数が300人以下の一般事業主についても努力義務としている。なお、次世代育成支援対策推進法では、後に義務付けの範囲を拡大し、現在は常時雇用する労働者の数が100人を超える一般事業主に対して義務を課している。

(イ) 行政機関

行政機関については、民間事業者に対して率先垂範する観点から、規模にかかわらず、内部通報体制の整備を義務付けるべきである。

〔説明〕

消費者庁において実施した実態調査によれば、行政機関については、各府省庁や都道府県、政令指定都市では内部通報窓口の設置が完了しており、中核市や特別区のように比較的規模の大きな市区でも設置がおおよそ完了しているが、町村のように規模が小さくなるにつれて内部通報窓口の設置率が低下する傾向にある。また、内部通報窓口が設置されていない理由として、人手が足りないことや、同規模の市区町村でも設置されていないこと等が挙げられており、特に小規模の自治体では、事務負担が増加すること等への懸念もあるものと考えられる。

もつとも、行政機関は、基本的に民間事業者に対して率先垂範する立場にある。そのため、女性の職業生活における活躍の推進に関する法律、次世代育成支援政策推進法においても、国及び地方公共団体に係る行動計画については、努力義務にとどめることなく、法律上の義務とされ、当該取組を着実に進めることに大きな意義があるとされている。

これらを踏まえ、公益通報者保護法においても、行政機関については、民間事業者に対して率先垂範する観点から、その規模を問わず、内部通報体制の整備を義務付けるべきである。

ウ 履行すべき義務の内容

- 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
- が機能するような体制の整備を求めるべきである。

また、新たに公益通報者保護法に基づき指針を策定することとし、当該指針の中で、上記①から④が機能する体制として考えられる具体例を示すとともに、その組織ごとの事情に応じて柔軟な体制を取り得ることを示すべきである。

〔説明〕

上記6（１）アで指摘したような状況を改善するために、民間事業者及び行政機関において履行すべき義務の内容としては、上記①から④がそれぞれ機能するような体制を整備すべきである¹⁸。

もつとも、これらの運用が機能する体制は、その組織ごとの事情や規模等により様々であると考えられ、法文上にその全てを規定することは難しい。また、現在においても、各事業者は、その実情等に応じた取組を行っているものと考えられ、内部通報体制の整備義務を課すとしても、各事業者の創意工夫による取組を抑制してしまうことは望ましくない。

そこで、履行すべき義務の内容について、新たに法律に基づき指針を策定することとし、当該指針の中で、上記①から④の運用が機能する体制として考えられる具体例を示すとともに、その組織ごとの事情に応じて柔軟な体制を取り得ることを示すべきである¹⁹。

なお、新たに法律に基づく指針を策定するに当たっては、既に取組を行っている事業者から意見を聴くなどし、事業者における公益通報制度の運用実態も踏まえた指針となるように配慮すること、当該指針が各民間事業者及び各行政機関において備えるべき最低限度の体制を規定するものであることを明確にすることが求められる。また、当該指針と、公益通報者保護法を踏まえた内部通報制度の整備・運用に関する民間事業者向けガイドライン等の各種ガイドライン、及び消費者庁で現在検討している認証制度との関係を分かりやすく整理することも必要である。

エ 義務の履行を確保するための措置

内部通報体制の整備義務を履行していない事業者に対する行政措置を導入すべきである。

通報を理由として通報者に不利益取扱いをした事業者に対する行政措置と一体的に運用されることが想定されることに鑑み、行政措置の種類は、同様に、助言、指導、勧告及び公表とすべきである²⁰。

〔説明〕

内部通報体制の整備義務を導入することから、当該義務の履行を確保するための措置として、義務を履行していない事業者に対する行政措置を導入すべきである。

¹⁸ これに加えて、担当者のスキルを向上させる仕組みの重要性を指摘する意見もあった。
¹⁹ 内部通報体制の整備に関して、実効性の確保や、その要件を客観的・外形的に判断する必要があることなどから、開示の重要性を指摘する意見もあった。
²⁰ これに対し、執行体制の実態等に照らして合理的な措置内容とすべきであるとして、公表まで導入することに反対する意見もあった。

もともと、消費者庁は地方支分部局を有さず、公益通報者保護法や労働関係法令に関する執行実績もない。そのため、こうした行政措置を導入するに当たっては、適正で円滑な執行に向けた体制（関係行政機関との連携・協力を含む）を構築していくことが不可欠である。

（２）外部通報対応体制

ア 外部通報対応体制の整備義務を課すことの是非

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べきである。

〔説明〕

権限を有する行政機関における外部通報受付窓口の設置状況は、行政機関における内部通報窓口の設置状況とほぼ同じ傾向にあり、各府省庁や都道府県、比較的規模の大きな市区では設置が進んでいるが、規模が小さくなるにつれて設置率が低下する傾向にある。また、権限を有する行政機関に通報することについて、労働者からは、通報したことが労務提供先に伝わることで、通報したとしても適切に対応されないこと等を懸念する指摘があった。そのため、労務提供先で通報対象事実を発見したとしても、権限を有する行政機関に通報することをちゅうちょしていることがうかがわれる。

さらに、常時雇用する労働者の数が３００人以下の民間事業者については、内部通報体制の整備を努力義務にとどめることが検討されており、当該民間事業者との関係では、権限を有する行政機関が通報の受け皿となることが期待される。かかる観点からも、権限を有する行政機関には、外部通報に対応する体制を適切に整備することが求められる。

これらを踏まえ、権限を有する行政機関に対し、外部通報に対応する体制の整備を義務付けるべきである。

イ 対象とする行政機関の範囲

権限を有する行政機関については、規模にかかわらず、外部通報対応体制の整備を義務付けるべきである。

〔説明〕

上記で述べた理由に加え、行政機関の規模によって法令違反行為の通報対応に差が生じることは適当でないという理由から、外部通報に対応する体制の整備は、規模の小さい自治体であっても努力義務にとどめることなく、権限を有する行政機関にはすべからず当該体制の整備を義務付けるべきである。

他方で、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義務を課したとしても、特に規模の小さい自治体においては、人手不足等の理由から、形骸化し、実際には機能しないということも懸念される。そこで、行政機関の規模等の制約から、自ら単独で窓口を整備することが困難な地方公共団体では、一つの方策として、地方自治法の広域連携の仕組みである「協議会の設置」（同法第２５２条の２）、「機関等の共同設置」（同法第２５２条の７）、「事務の委託」（同法第２５２条の１４）、「事務の代替執行」（同法第２５２条の１６の２）等を活用して窓口を整備し、当該窓口を通報先として指定することが考えられる。

ウ 履行すべき義務の内容

① 外部通報受付窓口の設置など、外部通報を受け付ける運用

② 外部通報受付窓口を対外的に周知する運用

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が機能するような体制の整備を求めるべきである。

また、新たに公益通報者保護法に基づき指針を策定することとし、当該指針の中で、上記①から③が機能する体制として考えられる具体例を示すとともに、各行政機関ごとの事情に応じて柔軟な体制を取り得ることを示すべきである。

〔説明〕

上記の状況を改善するために、権限を有する行政機関において履行すべき義務の内容としては、上記①から③がそれぞれ機能するような体制を整備すべきである。

もともと、これらの運用が機能する体制は、各行政機関ごとの事情や規模等により様々であると考えられ、法文上にその全てを規定することは難しい。そこで、履行すべき義務の内容について、新たに法律に基づき指針を策定することとし、当該指針の中で、上記①から③の運用が機能する体制として考えられる具体例を示すとともに、その組織ごとの事情に応じて柔軟な体制を取り得ることを示すべきである。

なお、新たに法律に基づく指針を策定する場合には、当該指針と、公益通報者保護法を踏まえた国の行政機関の通報対応に関するガイドライン（外部の労働者等からの通報）等の各種ガイドラインとの関係を分かりやすく整理することも必要である。

７ 守秘義務

（１）１号通報先

ア 守秘義務を課すことの是非

労働者等は、公益通報に際して、情報が漏えいし、解雇その他不利益な取扱いや嫌がらせ等を受けるおそれがあることを強く懸念しており、実際に、内部通報を受

付けけた者による情報漏えいにより通報者が特定され、被害を受けた事案も生じている。そのため、通報者がより安心して通報できる体制を確保し、内部通報を促進するという観点から、通報窓口の担当者その他通報対応に関する業務に携わる者に守秘義務を課すことが考えられ、本専門調査会では、これに賛成する意見が多かつた²¹。

その場合、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ることが考えられる。

他方で、担当者個人に守秘義務を課してしまうと、個人の責任が追及されやすくなるなど、萎縮効果が働くこと、秘密の保護は事業者の体制の問題であることなどから、担当者個人に守秘義務を課することに反対する意見もあった。

以上のように、通報窓口の担当者その他通報対応に関する業務に携わる者に守秘義務を課すことについては、現時点で様々な意見があるが、まずは事業者における内部通報体制の整備義務として、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を求めること（事業者としての守秘義務）とし（上記6（1）ウ参照）、担当者個人の守秘義務の法定については、今後、必要に応じて検討を行うべきである。

イ 守秘義務に関連する論点

以下の論点は、守秘義務を法制化することを前提に議論されたものであるが、現時点で法制化しないとしても、今後法制化の検討の必要が生じた場合に参考になるほか、一般法理の解釈・適用を考える上でも参考になり得るため、本報告書に記載するものである。

（ア）守秘義務が解除される例外

公益通報制度は、公益通報を契機として事業者において不正が是正され、法令遵守が図られることを目的とするが、仮に担当者個人に守秘義務が課された場合に、実効的な調査の遂行に支障を来し、不正の是正等につなげていくことが困難になるおそれがある。そのため、仮に守秘義務を課すとしても、調査の必要性等との関係で適切に例外を設定することが考えられる。

具体的には、まず、通報者から同意が得られている場合がある。また、通報者の同意がない場合であっても、通報対象事実が発生し、重大な事態に至る蓋然性が高い場合、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、法令に基づく情報の

²¹ 行政機関の職員については、既に国家公務員法及び地方公務員法上に罰則付きの守秘義務が定められており、まずは公益通報に関する秘密や個人情報漏えいが、公務員法上の守秘義務等、既に講じられている措置に抵触し得ることを周知することが先決である。

開示を行う場合、権限を有する行政機関に対して申告する場合や、調査等を行うために弁護士などの法律に基づき秘密保持義務を負う者に対して開示する場合等、正当な理由がある場合を守秘義務の例外とすることが考えられる。これに対し、守秘義務が解除される例外を定めるのであれば、調査や不正の是正に必要な場合などと明記し、必要な調査等との関係では通報者の同意は不要であることを明確化すべきであるとの意見もあった。

但し、これらの場合でも全ての事由を網羅的に法定することは難いため、逐条解説等に代表例を記載するなど、可能な限り予見可能性の確保を図ることが考えられる。

（イ）守秘義務に違反した場合の行政措置及び刑事罰

内部通報の担当者は、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、通常の人事異動等により配置されることが想定される。このような者を対象とする行政措置や刑事罰を規定することとした場合、刑事責任等を問われることをおそれて、担当者としての活動が萎縮してしまい、内部通報制度の機能が発揮されなかつたり、そもそも内部通報に関する業務に配置されることを拒んだりする事態となかなかねない。

仮に担当者に守秘義務を課すこととする場合に、守秘義務違反に対して行政措置を行う仕組みや、刑事罰を規定することについては、以上のような課題があるが、実効性の確保等の観点から、今後、必要に応じて検討を行うべきである。

（2）2号通報先

行政機関の職員については、1号通報先としての行政機関の場合（附注21参照）と同様に、まずは公益通報に関する秘密や個人情報漏えいが、公務員法上の守秘義務等、既に講じられている法律上の措置に抵触し得ることを周知することが先決である。

したがって、行政機関の職員に対して公益通報者保護法でも守秘義務を課すことについては、更なる立法事実の蓄積を待って、今後、必要に応じて検討を行うべきである。

（3）3号通報先

3号通報は、報道機関や消費者団体等、通報先が様々であり、現時点では、これらの者に一律に守秘義務を負わせる必要はない。

8 行政通報の一元的窓口の設置

権限を有する行政機関の通報窓口（以下「個別窓口」という。）において引き続き通報を受け付け対応する体制を維持しつつ、個別窓口を補完するものとして、行政通報の一元的窓口を消費者庁に設置すべきである。

具体的には、消費者庁における体制の整備を図りつつ、以下の機能を担うべきである。

- (1) 消費者庁の既存の事務であり、今後、機能を拡充するもの
- ① 公益通報に関する一般的な情報提供や相談対応については、これまでの公益通報者保護制度相談ダイヤルにおける対応の一層の充実を図る。
- ② 引き続き、法の施行状況調査を実施し、地方公共団体も含む通報件数や通報への対応状況を把握するほか、全府省庁の幹部級職員を構成員とする連絡会議の枠組みを活用しつつ、体制整備や職員への周知等の取組のフォローアップを行う。
- ③ 公益通報を理由とする不利益取扱いを受けた者に対する情報提供や相談体制の充実を図るほか、公益通報者のニーズに沿った紛争の解決に適した手続を説明する。
- (2) 一元的窓口として新たな機能を付与するもの
- ① 今後、権限を有する行政機関の特定が通報者にとって難しい通報事案については、通報者からの相談がなされた場合に、一元的窓口が各行政機関と連携しつつ、権限を有する行政機関を特定し、通報者に教示する。
- ② 今後、行政機関の不適切な対応（不当に通報を受理又は教示しない場合、明白に通報を放置された場合、秘密情報を漏洩された場合等）があった旨の通報者の苦情を受け付け、当該行政機関に事実関係を個別に確認するなどした上で、必要があると思われる場合、当該行政機関に注意喚起するなどして適切な対応を求める。

[説明]

あくまで権限を有する行政機関の個別窓口において通報を適切に受け付け、対応する体制が整備されることが前提であるが、それが整備されたとしても、どの行政機関が権限を有するかが容易に分らないことも想定される。そこで、一元的窓口

を設置し、上記の機能を担わせることによって、通報を受け付けける段階から、より公益通報を行いやすい仕組みを確保することが求められる^{22,23,24}。

但し、一元的窓口を実効的に運用するに当たっては、消費者庁における体制の整備が不可欠である。

9 2号通報として保護の対象となる通報先の拡張

(1) 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

2号通報の通報先が処分又は勧告等の権限を有する行政機関となされたのは、事案の調査及び円滑な是正のためには、当該行政機関が通報者から直接通報を受け付けることが適当であるとの考えに基づく。

他方、一元的窓口や権限を有しない行政機関への通報は、権限を有する行政機関の教示がなされるものの、通報対象事実の調査・是正に直結するものではない。また、誤って権限を有しない行政機関になされた通報に対して不利益取扱いがなされた事案はこれまで把握されていない。

そのため、2号通報の通報先を一元的窓口や権限を有しない行政機関へ拡張することは、今後、必要に応じて検討を行うべきである。

(2) 権限を有する行政機関が指定した者への拡張

上記6(2)イのとおり、権限を有する行政機関にすべからず外部通報対応体制の整備を義務付けた場合、行政機関の規模等の制約から、自ら単独で窓口を整備することが困難な地方公共団体では、一つの方策として、地方自治法の広域連携の仕組みである「協議会の設置」(同法第252条の2の2)、「機関等の共同設置」(同法第252条の7)、「事務の委託」(同法第252条の14)、「事務の代替執行」(同法第252条の16の2)等を活用して窓口を整備し、当該窓口を通報先として指定することが考えられる。

²² 一元的窓口に寄せられた通報を各行政機関に直接回付する機能を持たせるべきとの意見もあった。通報対象事実を是正するためには、権限を有する行政機関が通報者から直接事情を聴取するため、通報者や当該行政機関の負担も考慮すると、一元的窓口が当該行政機関に直接回付することは必ずしも適当でないという課題があるが、今後、必要に応じて検討を行うべきである。

²³ 各行政機関から定期的に報告を受けるなどして、通報への対応状況や体制整備の状況を横断的な視点から定期的にモニタリングする機能を持たせるべきとの意見もあった。調査の機密性等の観点から、行政機関の個別事案に係る調査状況を他の行政機関である消費者庁に共有することは必ずしも適当でないという課題があるが、今後、必要に応じて検討を行うべきである。

²⁴ 上記の機能を前提とすれば、都道府県や市区町村との関係においても、地方自治法上の技術的な助言・勧告等により対応することが可能であると考えられる。

そのため、外部通報対応体制の整備の具体的な方策も踏まえ、現行法の規定の範囲内で対応できるかどうかについて法制的・法技術的な観点から整理を行い、対応できない場合には、権限を有する行政機関があらかじめ指定した者を通報先に加えるべきである。

10 不利益取扱いをした事業者に対する行政措置、刑事罰

(1) 行政措置

不利益取扱いに対する抑止の観点から、通報を理由として通報者に不利益取扱いをした事業者に対する行政措置を導入すべきである。

行政措置の種類としては、助言、指導を行うほか、勧告を行い、勧告に従わない場合には公表を行うことができることとすべきである²⁶。

[説明]

公益通報者保護法の施行後、通報者が公益通報をしたことを理由に不利益取扱いを受けた事業者が多数生じており、現行の民事ルールだけでは、不利益取扱いに対する抑止の効果が不十分である。したがって、不利益取扱いに対する抑止の観点から、通報を理由として不利益取扱いを行った事業者に対する行政措置を導入すべきである。

行政措置の種類については、現時点で過大な行政措置を導入することは適当ではなく、事業者による自主的な措置を促していくことが必要である。そのため、まずは助言、指導を行い、任意での是正を促すべきであり、その上で、重大かつ悪質な事案を対象に、勧告を行うべきである。また、勧告に従わなかった場合には公表を行うことができることとすべきであり²⁶、それにより、速やかには是正を求める指導、勧告の効果を高めるとともに、不利益取扱いを行った事業者に対する制裁的効果や、他の事業者に対する抑止効果も期待することができる。以上の前段階として、調査及び事実認定をしつかり行うなど、慎重な手続を踏むことが求められる。

もともと、当該調査や事実認定は困難性を伴う一方、消費者庁は地方支分部局を有さず、公益通報者保護法や労働関係法令に関する執行実績もない。そのため、こうした行政措置を導入するに当たっては、適正で円滑な執行に向けた体制（関係行政機関との連携・協力を含む）を構築していくことが不可欠である。

なお、命令制度まで導入すべきであるとの意見もあった。命令制度まで導入することについては、今後、必要に応じて検討を行うべきである。

²⁶ これに対し、執行体制の実態等に照らして合理的な措置内容とすべきであるとして、公表まで導入することには反対する意見もあった。

(2) 刑事罰

上記10(1)のとおり、行政措置を導入するとしても、まずは助言、指導、勧告及び勧告に従わない場合の公表により是正を図っていくことが適当であり、命令制度の導入、ひいてはそれを前提とした刑事罰（間接罰）を導入することについては、今後、必要に応じて検討を行うべきである。

11 不利益取扱いに関する紛争解決手続

公益通報を理由とした不利益取扱いが疑われたとしても行政措置が実施されない場合や、通報者が行政措置を待たずに事業者との紛争解決を求める場合など、行政措置とは別に、それぞれの事情に即した柔軟な解決が図られるよう、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が望ましい。もともと、現時点では、限られた行政資源の中で、一元的窓口における相談体制、情報提供の充実を図り、既存のADRの活用等によって対応を図っていくべきである。

12 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

(1) 解雇

通報者が解雇その他の不利益取扱いを受けた場合、公益通報者保護法で保護されるには、当該解雇その他の不利益取扱いが通報を理由とすることの立証を通報者が行わなければならないが、情報や証拠資料が事業者側に偏在していることから、その立証が困難な場合もあり、通報者にとって大きな負担となっている。

特に解雇は重大な影響を与える不利益取扱いであることから、通報者の立証の負担を軽減し、法令遵守のための適切な通報を安心してできるようにするために、解雇が通報を理由とすることの立証責任を緩和することが考えられ、本専門調査会では、これに賛成する意見が多かった。

緩和の具体的な方法としては、過去の事案において、通報後おおむね1年以内に通報を理由として解雇が行われていることに鑑み、公益通報後1年以内に行われた解雇について、当該解雇が通報を理由とすることの立証責任を事業者側に転換する（事業者において、公益通報とは別の理由により解雇をしたことを証明しない限り、公益通報後1年以内に行われた解雇を無効とする）ことが考えられる。

こうした考え方に対しては、一方で、立証責任を事業者側に転換することで、悪意ある労働者に制度が利用されたり、無用な争いを避けるために通報者に対する措置を一時凍結するなど、円滑な労務管理等を阻害するとの懸念が示された。他方で、一定期間内の解雇に限定した場合、当該期間が経過した直後に解雇が行われるおそれがあることから、通報後一定期間内に行われた場合に限定することなく、すべからず立証責任を転換すべきであるとの積極的な意見もあった。

以上のように、通報から一定期間内に行われた解雇につき、当該解雇が通報を理由とすることの立証責任を事業者側に転換することについては、現時点で様々な意見があり、今後、必要に応じて検討を行うべきである。

なお、現在でも実務上は、労働者が不当に解雇をされた場合、通常、労働者側において、労働契約法第16条に違反している旨の主張を行うところ、労働者側から何ら落ち度なく勤務してきた等の概括的な主張があれば、同条の解雇権濫用の評価根拠事実の主張があったものとして、使用者側において、解雇の理由を解雇権濫用の評価障害事実として主張立証しなければならぬとされている。立証責任の緩和について、現時点で法律上の措置を講じないとしても、こうした実務上の運用についての周知を進めることが有益である。

(2) その他の不利益取扱い

解雇以外の不利益取扱いについても、情報や証拠資料が事業者側に偏していることなどから、その立証が通報者にとって大きな負担となっており、不利益取扱いが通報を理由とすることの立証責任を事業者側に転換すべきとの意見があった。

もともと、公益通報者保護法が禁止する「不利益な取扱い」の範囲は広く、配置転換等、使用者側に広い裁量が認められているものもある。このような配置転換等の違法性を争う場合、実務上は、原則として労働者側に立証責任が課されているところ、同法において、解雇以外の不利益取扱いについて立証責任を転換する規定を置くことは、こうした一般法理を超える効果を定めることとなり、労務管理実務への影響の内容、程度等について、更なる検討が必要である²⁶。

したがって、解雇以外の不利益取扱いについても、立証責任を事業者側に転換することについては、今後、必要に応じて検討を行うべきである。

13 通報行為に伴う損害賠償責任

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規定を設けるべきである。

〔説明〕

公益通報者保護法では、「不利益な取扱い」の内容に損害賠償請求が含まれると解されており、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が、訴えの提起が違法行為となるのは、裁判制度の趣旨目的に照らして著しく相当性を欠くと認められるときに限られている。

²⁶ 配置転換等は、そもそも「不利益な取扱い」に該当するかどうかが明らかでない場合もあることから、本論点に限った問題ではないものの、不利益取扱いの具体的な内容について明確にすべきとの意見もあった。

そこで、通報者がより安心して通報することができるよう、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規定を設けるべきである。

なお、当該規定を設けたとしても、事業者の営業機密を漏らしたり、関係者の名誉を棄損したりするなど、公益通報とは無関係に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ことを定めるものではない。

14 通報行為に伴う刑事責任

公益通報の対象は犯罪行為や法令違反行為等の反社会的な行為であり、通報先に応じた保護要件を定めていることなどから、通常、公益通報をしたことにより刑事責任を問われることはないと考えられる。もともと、通報を目的とするからといって、一律にどのような行為でも刑事責任を問わないとすることは困難であり、正当行為(刑法第35条)等、違法性を阻却する一般的な規定が既に存在する中で、通報行為やそれに伴う行為について刑事責任に問わないという規定を置くことについては、その必要性や規定の内容について、更なる検討が必要である。

したがって、現時点では、通報行為に伴う刑事責任を免責する規定を設ける必要はないが、今後、必要に応じて検討を行うべきである。

15 その他の論点

(1) 行政による調査措置義務の対象となる通報者の範囲

公益通報者保護制度の周知等を背景として、労働者、退職者、役員等、取引先等事業者以外の者が、彼通報者の不正を知り、内部で改善を求めたり、行政機関や報道機関等の外部に通報をしたりする事案がみられる。また、行政手続法第36条の3では、行政機関が処分等の求めに対して調査措置義務を負うことが規定されているが、同条では、行政機関による調査措置義務の対象となる主体の範囲について限定を設けていない。

そこで、「公益通報者」以外の者からの通報についても調査措置義務の対象とすることも考えられるが、その場合の行政機関の負担の程度や、その負担に見合うだけの法令の遵守が図られるか等も踏まえ、今後、必要に応じて検討を行うべきである。

(2) 通報者の探索及び通報妨害

公益通報者保護法には、通報者の探索や通報妨害を禁止する明示的な規定はないが、通報者の探索が通報を理由として行われた場合には、同法第5条により違法となり得る。

また、通報妨害があった場合、同法第3条第3号ハ（労務提供先から正当な理由なく公益通報しないことを要求された場合）に該当するとされている。
これらを踏まえ、通報者の探索や通報妨害に関して別途規定を設けることについては、今後、必要に応じて検討を行うべきである。

（3）通報者へのフィードバック

公益通報者保護法第9条は、事業者に通報者に対する通知の努力義務を課しているが、かかる通報者への通知を法的義務とすべきとの意見があった。
もつとも、第9条の努力義務のほか、消費者庁が策定する公益通報者保護法を踏まえた内部通報制度の整備・運用に関する民間事業者向けガイドライン等の各種ガイドラインにおいても、通報者に対するフィードバックについて記載されており、また、通報者への通知を法的義務とした場合には、事業者、行政機関の事務負担の増加等も懸念される。そのため、通報者への通知を法的義務とすることについては、これらの点も踏まえ、今後、必要に応じて検討を行うべきである。

おわりに

本報告書の提言内容は、本専門調査会における約1年にわたる真摯な議論を取りまとめたものであり、政府においては、本報告書で提言された事項について、その実現に向けてできる限りの努力を行うよう期待したい。

なお、提言の中には、法制的・法技術的な観点から整理を行うべき事項、民間事業者及び行政機関の負担の増加を伴う事項も含まれており、今後、政府においては、必要に応じて関係者から意見を聴く機会を設け、法改正も視野に更なる検討を行うことを求める。また、提言では、行政機関における適切な執行体制の構築を求めているが、政府においては、提言の内容をできる限り尊重した対応を求める。

消費者庁においては、これらの事項を含め、提言された内容の実現に向けて更に具体的に検討を行い、その結果について消費者委員会に報告があり、当該報告を受けた消費者委員会から本専門調査会に要請がなされた場合には、本専門調査会において、必要に応じて更に検討を深めることとする。

法改正が実現した場合には、改正内容を、現行法の内容と共に、消費者、民間事業者及び行政機関に対して幅広く周知することが重要である。その際、本専門調査会における審議の状況等も踏まえ、法令の解釈や具体的な事例等について逐条解説等で明確化を図ることも求められる。

方向性が示されなかった論点についても、政府において、今後の検討課題とし、その時々の状況をみながら、必要に応じて更なる調査・分析を行った上で、検討を深めていくことが期待される。

なお、本専門調査会における審議の中で、事業者における公益通報制度の運用上、公益通報と、公益通報以外の通報相談（個人的な悩みの相談など）のそれぞれについて、通報者・相談者の理解を得ながら適切に対応することの難しさを指摘する意見もあった。事業者において公益通報制度を実効的に運用し、また、社会に向けて公益通報制度の重要性を示していくために、政府において、情報提供その他の方法により、こうした実務運用上の課題にも対処することを期待したい。

以上



(参考資料1)

消 制 度 第 216 号
平成 30 年 1 月 15 日

消費者委員会
委員長 高 蔵 殿

内閣総理大臣臨時代理
国務大臣 麻生 太郎



諮 問 書

消費者庁及び消費者委員会設置法（平成 21 年法律第 48 号）第 6 条第 2 項第 2 号の規定に基づき、下記の事項について、貴委員会の意見を求めます。

記

公益通報者保護法（平成 16 年法律第 122 号）について、同法の施行状況を踏まえ、事業者におけるコンプライアンス経営、国民の安全・安心の確保に向けた取組の重要性の高まりを始めとした社会経済状況の変化への対応等の観点から、公益通報者の保護及び国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わる法令の規定の遵守を図るため、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すること。

以上



(参考資料2)

消費者委員会 公益通報者保護専門調査会 設置・運営規程

平成 21 年 12 月 14 日
消費者委員会 決定
最終改正 平成 30 年 1 月 17 日

消費者委員会令（平成 21 年政令第 216 号）第四条の規定に基づき、この規程を定める。

(総則)

第一条 消費者委員会（以下「委員会」という。）の公益通報者保護専門調査会の設置、所掌事務、議事録の作成、会議等については、この規程の定めるところによる。

(専門調査会の設置)

第二条 委員会に公益通報者保護専門調査会（以下「専門調査会」という。）を置く。

2 専門調査会に属すべき構成員は、委員長が委員、臨時委員及び専門委員のうちから指名する。

3 専門調査会には座長を置き、専門調査会に属する構成員から委員長が指名し、座長は、専門調査会の事務を掌理する。

4 座長に事故があるときは、専門調査会に属する構成員のうちから座長があらかじめ指名する者が、その職務を代理する。

(専門調査会の所掌)

第三条 専門調査会は、次に掲げる事項について、委員会の求めに応じて、調査審議する。

- 一 公益通報者の保護に関する基本的な政策に関する事項
- 二 平成 30 年 1 月 15 日付消制度第 216 号をもって内閣総理大臣より委員会に諮問のあった、公益通報者保護法（平成 16 年法律第 122 号）における規律の在り方や行政の果たすべき役割等に係る方策に関する事項

(調査会の設置)

第四条 座長は、必要に応じて、委員会の同意を得て専門調査会に調査会を置くことができる。

2 調査会は、専門調査会が行う調査審議に関し、必要な専門的事項を調査審議し又は検討する。

3 調査会に属すべき構成員は、委員長が委員、臨時委員及び専門委員のう

ちから指名する。

- 4 調査会には座長を置き、当該調査会に属する構成員から委員長が指名し、座長は、当該調査会の事務を掌理する。
- 5 調査会の座長に事故があるときは、当該調査会に属する構成員のうちから調査会の座長があらかじめ指名する者が、その職務を代理する。

(議事録の作成)

第五条 専門調査会の議事については、次の事項を記載した議事録を作成する。

- 一 会議の日時及び場所
- 二 出席者の氏名等及びこのうちテレビ会議システム（ウェブ会議システムを含む。以下同じ。）を利用して出席した者の氏名等
- 三 議題となった事項
- 四 審議経過
- 五 審議結果

(審議の公開)

第六条 専門調査会の開催予定に関する日時・開催場所等については、公開する。

- 2 専門調査会は、会議を公開することにより、当事者若しくは第三者の権利若しくは利益又は公共の利益を害するおそれがある場合その他座長が非公開とすることを必要と認めた場合を除き、公開する。非公開とすべき事由が終了したときは、公開するものとする。

- 3 前項の規定により座長が会議を非公開とすることを認めた場合は、専門調査会はその理由を公表する。

- 4 会議の議事録については、第2項の規定により座長が会議を非公開とすることを必要と認めた場合を除き、公開する。

- 5 第2項の規定により座長が会議を非公開とすることを必要と認めた場合は、議事要旨をすみやかに作成し、公表するものとする。

(専門調査会の会議)

- 第七条 座長（座長に事故があるときはその職務を代理する者。以下同じ。）は、専門調査会の会議を招集し、その議長となる。

- 2 専門調査会の会議への出席には、会議の開催場所への参集のほか、座長が必要と認めるときには、テレビ会議システムを利用した会議への参加を含めるものとする。

- 3 専門調査会に属さない委員は、あらかじめ座長に届け出ることにより、専門調査会にオブザーバーとして出席することができる。

- 4 座長は、必要により、専門調査会に属さない臨時委員若しくは専門委員、行政機関職員又は調査審議事項に関して識見を有する者をオブザーバーとして会議に出席させることができる。

- 5 座長は、各回ごとの調査審議事項及びこれに関係する事項に関する意見又は説明を得る必要があると認める場合には、専門調査会に属さない臨時委員若しくは専門委員、行政機関職員又は当該調査審議事項に関して識見を有する者を参考人として会議に出席させることができる。

(消費者庁の協力)

第八条 専門調査会は、調査審議に当たって、必要に応じ消費者庁の協力を得ることができる。

(雑則)

第九条 この規程に定めるもののほか、専門調査会の運営に関し必要な事項は、座長が委員会に諮って定める。

(準用)

第十条 第五条から前条までの規定は、調査会について準用する。この場合において、これらの規定中「専門調査会」とあるのは「調査会」と読み替えるものとする。

附 則

この規程は、平成21年12月14日から施行する。

附 則

この規程は、平成30年1月17日から施行する。

審 議 経 過

		開催日	議 題
①	第 9 回	平成 30 年 1 月 26 日	・公益通報者保護制度の概要及びこれまでの検討状況 ・今後の検討の進め方
②	第 10 回	平成 30 年 2 月 23 日	・公益通報者保護制度の実効性向上に向けたこれまでの取組と課題 ・個別論点についての検討の進め方
③	第 11 回	平成 30 年 3 月 29 日	・通報者の範囲 ・通報対象事実の範囲
④	第 12 回	平成 30 年 4 月 18 日	・外部通報の保護要件 ・通報を裏付ける資料の収集行為に関する責任
⑤	第 13 回	平成 30 年 5 月 16 日	・事業者等における通報体制の整備 ・通報に関する秘密の保護
⑥	第 14 回	平成 30 年 5 月 30 日	・行政通報の一元的窓口
⑦	第 15 回	平成 30 年 6 月 13 日	・通報を理由とする不利益取扱いに対する行政対応・刑事罰
⑧	第 16 回	平成 30 年 6 月 28 日	・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 ・その他の論点
⑨	第 17 回	平成 30 年 7 月 18 日	・中間的な論点整理
⑩	第 18 回	平成 30 年 9 月 5 日	・関係団体等からのヒアリング (1)
⑪	第 19 回	平成 30 年 9 月 19 日	・関係団体等からのヒアリング (2)
⑫	第 20 回	平成 30 年 10 月 25 日	・事業者等における通報体制の整備 ・守秘義務
⑬	第 21 回	平成 30 年 11 月 6 日	・不利益取扱いから保護する通報者の範囲 ・通報対象事実の範囲 ・外部通報の保護要件等

⑭	第 22 回	平成 30 年 11 月 22 日	・不利益取扱い等に対する行政措置等 ・立証責任の緩和 ・通報行為に伴う損害賠償責任 ・その他の論点
⑮	第 23 回	平成 30 年 12 月 18 日	・取りまとめに向けた検討 (1)
⑯	第 24 回	平成 30 年 12 月 26 日	・取りまとめに向けた検討 (2)

委員名簿

関係法令

(座長)	山本 隆司	東京大学大学院法学政治学研究科教授
(座長代理)	柿崎 環	明治大学法学部教授
	石井 淳子	川崎重工業株式会社社外監査役 三井住友海上火災保険株式会社社外監査役
	浦郷 由季	一般社団法人全国消費者団体連絡会事務局長
	亀井 将博	デロイトトーマツリスクサービス株式会社シニアマネジャー
	川出 敏裕	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	後藤 準	全国商工会連合会常務理事
	中村 美華	メタウォーター株式会社法務部長
	林 尚美	弁護士
	春田 雄一	日本労働組合総連合会総合政策局経済政策局長
	水町 勇一郎	東京大学社会科学研究所教授

以上 11 名 (敬称略)

○ 労働基準法 (昭和二十二年法律第四十九号) (抄)

(記録の保存)

第百九条 使用者は、労働者名簿、賃金台帳及び雇入、解雇、災害補償、賃金その他労働関係に関する重要な書類を三年間保存しなければならない。

○ 会社法 (平成十七年法律第八十六号) (抄)

(解任)

第三百三十九条 役員及び会計監査人は、いつでも、株主総会の決議によって解任することができる。

2 前項の規定により解任された者は、その解任について正当な理由がある場合を除き、株式会社に対し、解任によって生じた損害の賠償を請求することができる。

(忠実義務)

第三百五十五条 取締役は、法令及び定款並びに株主総会の決議を遵守し、株式会社のため忠実にその職務を行わなければならない。

○ 行政手続法 (平成五年法律第八十八号) (抄)

(行政指導の中止等の求め)

第三十六条の二 法令に違反する行為の是正を求める行政指導(その根拠となる規定が法令に置かれているものに限る。)の相手方は、当該行政指導が当該法律に規定する要件に適合しないと思考するときは、当該行政指導をした行政機関に対し、その旨を申し出て、当該行政指導の中止その他必要な措置をとることを求めることができる。ただし、当該行政指導がその相手方について弁明その他意見陳述のための手続を経てされたものであるときは、この限りでない。

2 前項の申出は、次に掲げる事項を記載した申出書を提出してしなければならない。

- 一 申出をする者の氏名又は名称及び住所又は居所
- 二 当該行政指導の内容
- 三 当該行政指導がその根拠とする法律の条項
- 四 前号の条項に規定する要件
- 五 当該行政指導が前号の要件に適合しないと思考する理由
- 六 その他参考となる事項

- 3 当該行政機関は、第一項の規定による申出があったときは、必要な調査を行い、当該行政指導が当該法律に規定する要件に適合しないと認めるときは、当該行政指導の中止その他必要な措置をとらなければならない。

第四章の二 処分の求め

第三十六条の三 何人も、法令に違反する事実がある場合において、その是正のためにされるべき処分又は行政指導（その根拠となる規定が法律に置かれているものに限る。）がなされていないと思考するときは、当該処分をする権限を有する行政庁又は当該行政指導をする権限を有する行政機関に対し、その旨を申し出て、当該処分又は行政指導をすることを求めることができる。

- 2 前項の申出は、次に掲げる事項を記載した申出書を提出してしなければならない。

- 一 申出をする者の氏名又は名称及び住所又は居所
- 二 法令に違反する事実の内容
- 三 当該処分又は行政指導の内容
- 四 当該処分又は行政指導の根拠となる法令の条項
- 五 当該処分又は行政指導がされるべきであると思料する理由
- 六 その他参考となる事項

- 3 当該行政庁又は行政機関は、第一項の規定による申出があったときは、必要な調査を行い、その結果に基づき必要があると認めるときは、当該処分又は行政指導をしなければならない。

〇 民法（明治二十九年法律第八十九号）（抄）

（受任者の注意義務）

第六百四十四条 受任者は、委任の本旨に従い、善良な管理者の注意をもって、委任事務を処理する義務を負う。

〇 地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）（抄）

（協議会の設置）

第二百五十二条の二 普通地方公共団体は、普通地方公共団体の事務の一部を共同して管理し及び執行し、若しくは普通地方公共団体の事務の管理及び執行について連絡調整を図り、又は広域にわたる総合的な計画を共同して作成するため、協議により規約を定め、普通地方公共団体の協議会を設けることができる。

- 2 普通地方公共団体は、協議会を設けたときは、その旨及び規約を告示するとともに、都道府県に届け出なければならない。

- 3 第一項の協議については、関係普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない。ただし、普通地方公共団体の事務の管理及び執行について連絡調整を図るため普通地方公共団体の協議会を設ける場合は、この限りでない。

- 4 公益上必要がある場合においては、都道府県への加入するものについては総務大臣、その他のものについては都道府県知事は、関係のある普通地方公共団体に対し、普通地方公共団体の協議会を設けるべきことを勧告することができる。

- 5 普通地方公共団体の協議会が広域にわたる総合的な計画を作成したときは、関係普通地方公共団体は、当該計画に基づいて、その事務を処理するようになければならない。

- 6 普通地方公共団体の協議会は、必要があると認めるときは、関係のある公の機関の長に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができる。

（機関等の共同設置）

第二百五十二条の七 普通地方公共団体は、協議により規約を定め、共同して、第二百三十八条第一項若しくは第二項に規定する事務局若しくはその内部組織（次項及び第二百五十二条の十三において「議会事務局」という。）、第二百三十八条の四第一項に規定する委員会若しくは委員、同条第三項に規定する附属機関、第二百十六条第一項に規定する行政機関、第二百五十八条第一項に規定する内部組織、委員会若しくは委員の事務局若しくはその内部組織（次項及び第二百五十二条の十三において「委員会事務局」という。）、普通地方公共団体の議会、長、委員会若しくは委員の事務を補助する職員、第七十四条第一項に規定する専門委員又は第二百条の二第一項に規定する監査専門委員を置くことができる。ただし、政令で定める委員会については、この限りでない。

- 2 前項の規定による議会事務局、執行機関、附属機関、行政機関、内部組織、委員会事務局若しくは職員を共同設置する普通地方公共団体の数を増減し、若しくはこれらの議会事務局、執行機関、附属機関、行政機関、委員会事務局、執行局若しくは職員の共同設置に関する規約を変更し、又はこれらの議会事務局、執行機関、附属機関、内部組織、委員会事務局若しくは職員の共同設置を廃止しようとするときは、関係普通地方公共団体は、同項の例により、協議してこれを行わなければならない。

- 3 第二百五十二条の二の第二項及び第三項本文の規定は前二項の場合について、同条第四項の規定は第一項の場合について、それぞれ準用する。

(事務の委託)

第二百五十二条の十四 普通地方公共団体は、協議により規約を定め、普通地方公共団体の事務の一部を、他の普通地方公共団体に委託して、当該他の普通地方公共団体の長又は同種の委員会若しくは委員会をして管理し及び執行させることができる。

2 前項の規定により委託した事務を変更し、又はその事務の委託を廃止しようとするときは、関係普通地方公共団体は、同項の例により、協議してこれを行わなければならない。

3 第二百五十二条の二の二第二項及び第三項本文の規定は前二項の規定により普通地方公共団体の事務を委託し、又は委託した事務を変更し、若しくはその事務の委託を廃止する場合に、同条第四項の規定は第一項の場合にこれを準用する。

(事務の代替執行)

第二百五十二条の十六の二 普通地方公共団体は、他の普通地方公共団体の求めに応じて、協議により規約を定め、当該他の普通地方公共団体の事務の一部を、当該他の普通地方公共団体又は当該他の普通地方公共団体の長若しくは同種の委員会若しくは委員の名において管理し及び執行すること（以下この条及び次条において「事務の代替執行」という。）ができる。

2 前項の規定により事務の代替執行をする事務（以下この款において「代替執行事務」という。）を変更し、又は事務の代替執行を廃止しようとするときは、関係普通地方公共団体は、同項の例により、協議してこれを行わなければならない。

3 第二百五十二条の二の二第二項及び第三項本文の規定は前二項の規定により事務の代替執行をし、又は代替執行事務を変更し、若しくは事務の代替執行を廃止する場合に、同条第四項の規定は第一項の場合に準用する。

○ 労働契約法（平成十九年法律第二百二十八号）（抄）

(解雇)

第十六条 解雇は、客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上相当であると認められない場合は、その権利を濫用したものとして、無効とする。

○ 刑法（明治四十年法律第四十五号）（抄）

(正当行為)

第三十五条 法令又は正当な業務による行為は、罰しない。

論説・解説

公益通報者保護EU指令

——公益通報者保護法のあり方——

弁護士 林 尚 美

1 はじめに

2019年4月16日、EU公益通報者保護指令(以下、「本指令」という)が採択された。欧州議会および欧州連合(EU)理事会での議論を経て正式に承認され、法律として成立する見込みである。

わが国においても、長年にわたり企業による不祥事が繰り返されていることから、公益通報者保護法(以下、「法」という)を改正する機運が高まり、通報しやすくするための改正を念頭に内閣府消費者委員会公益通報者保護専門調査会(以下、単に「専門調査会」ということがある)が開催され、2018年12月に最終報告書(以下、「専門調査会報告書」という)が出された。

本稿では、正式に承認されると見込まれる本指令を、法および専門調査会報告書と比較しつつ紹介したい。

2 本指令制定の経緯

EUは、加盟国28カ国からなり、EU理事会および欧州議会は立法権限を、欧州委員会は法案提出権限を有している。EUの法律には、規則と指令があり、規則はそのまま国内法として各加盟国で直接適用されるのに対し、指令はそれが採択さ

れると各加盟国は当該法律の国内法整備または既存の法律の改正を求められることになる。

EU加盟国で、公益通報者保護に関する法制度を、国内法として包括的な法的保護を規定しているのは10カ国¹のみで、加盟国間で細分化され政策分野間で不均一であり、EU加盟国における統一法が設けられていなかった。

ルクセンブルク情報漏洩事件²、パナマ文書事件³などのスキャンダルは、通報者による連合法違反の啓示がいかに公益および社会福祉に重要であるかを示すとともに内部通報者保護の欠如が当該加盟国のみならずEU全体に影響を及ぼす可能性があることを知らしめた。そこで、EU理事会から政治家レベルでの要請により、骨子ができ上がり、これをもとに欧州委員会が法案化したものが本指令である。

3 目的規定

(1) 本指令の内容——1条

連合法に違反する行為を最初に知りうる者が「公益通報する」ことは、違反を防止することにつながり、社会の福祉を保護するという重大な役割を有している。しかし、通報者の中には、報復を恐れて懸念や疑いの通報を躊躇する傾向がみら

1 フランス、ハンガリー、アイルランド、イタリア、リトアニア、マルタ、オランダ、スロバキア、スウェーデン、イギリス。

2 ルクセンブルクが課税優遇制度を設け税金逃れを援助していたことを告発したところ、証拠文書を流出させた元職員および同文書を受け取ったジャーナリストが窃盗罪および企業秘密の暴露などで起訴されるに至った事件。

3 パナマの法律事務所「モサック・フォンセカ」から流出した膨大な量の内部文書が、世界各国の首脳や富豪が、英領バージン諸島、パナマ、バハマなど租税回避地を利用した金融取引で資産を隠した可能性を示すもので、同文書をもとに政府を追及していた女性ジャーナリストが自動車に仕掛けられた爆弾で殺害された。

れる。また、国境を越える事件では、連合法違反は、ある加盟国における不十分な通報者保護が当該加盟国におけるEU政策の機能に悪影響を及ぼすだけでなく、全体として他の加盟国およびEUにも波及する可能性がある。そこで、本指令では、効果的に公益通報者を保護することにより、連合法と政策の執行を強化するための共通の最低基準を定めることを目的規定とした。

(2) 法の内容

法は、公益通報を理由とする解雇の無効等並びに公益通報に関し事業者および行政機関がとるべき措置を定めることにより、公益通報者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わる法令の規定の遵守を図り、もって国民生活の安定および社会経済の健全な発展に資することを目的とする(1条)。

本指令と法は、いずれも公益通報者を保護することにより法令遵守を図ることを目的とする点で共通している。

4 対象範囲

(1) 本指令の内容——2条1項

EU指令は、EU条約や人権法といった一次法との関係上制約があり、欧州の一次法で定められた範囲内で制定されなければならない。したがって、おのずと発動できる分野に限られ、分野を特定せずに一般的に通報者を保護する規定とすることができない。

本指令は、本指令附属書I・IIに定める、公共調達、金融サービス、商品および市場並びにマネーロンダリング防止、テロ資金供与、製品安全、運輸安全、環境保護、放射線防護および原子力安全、食品および飼料の安全、動物の健康および福祉、公衆衛生、消費者保護、プライバシーと個人データ保護、ネットワークと情報システムのセキュリティなどの分野の範囲内の違反を対象とする。本指令は効果的な内部告発者保護を確保することから、加盟国はそれぞれの国内法で包括的かつ首尾一貫した枠組みを確保するため、公益通報者保護の分野を他に拡大することができる。

(2) 法の内容

法は、通報対象事実を①国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律として別表に掲げる刑法、食品衛生法、金融商品取引法、日本農林規格等に関する法律(JAS法)、大気汚染防止法、廃棄物の処理及び清掃に関する法律(廃棄物処理法)、個人情報保護に関する法律(個人情報保護法)、その他政令で定める法律に規定する犯罪行為の事実、②別表に掲げる法律の規定に基づく処分に違反することが①の事実となる場合における当該処分の理由とされている事実等としている(2条3項)。通報しようとする者にとって、通報しようとする事実が法により保護される対象か否かが直ちにわかりづらく、このことがわが国で公益通報を躊躇させる要因になっている。

専門調査会では、法目的による限定を外すことに賛成する意見も多数あった。しかし、最終的に専門調査会報告書は「法制的・法技術的な観点から整理を行うべき」とし(専門調査会報告書17頁・19頁)、刑事罰の担保による限定について、「最終的に刑事罰の対象とならない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については、通報対象事実の範囲に追加すべきである」とした(同報告書16頁)。しかし、通報しようとする者は、法で保護されるために、行政罰あるいは強制処分の対象となるか否かについて確認しなければならず、このまま立法化されたとしても、通報者が通報しやすくなるとはいえない。

5 通報者として保護される人的範囲

(1) 本指令の内容——4条

本指令は、職務に関連して通報することが公衆の利益となり、通報したことにより報復を受ける可能性がある違反に関する情報提供者を保護すべきとの観点から、広い意味で違反が発生した組織に関連する者を保護すべきとする。すなわち、①公務員を含む、「労働者」(パートタイム労働者や有期契約労働者だけでなく、雇用や一時的な機関との雇用関係をもつ者を含む非正規雇用労働者を

いう)、②「自営業者」の地位を有する者、③非執行メンバーを含む株主および事業の運営・管理・監督機関に属する者、ボランティアおよび有給・無給の研修生、④請負業者、下請業者、サービス提供者および供給業者の監督および指示の下働いている者、さらに、⑤職務上の関係が終了した者、⑥求職中または契約交渉中の者、⑦ファシリテーター（職務に関連して通報者を支援する自然人をいう〔本指令6条〕）、⑧通報者の同僚や親族で報復を受けるおそれのある者も保護されるべきとする。

人的範囲を、労働者でない②～⑦の者に拡大した理由は、次のとおりである。④サービスを提供する自営業者、フリーランス、請負業者、下請業者および供給業者などのサプライヤーは、不公正で非合法的な製造物の輸入・流通などの発生源の近くにおいて、当該違反を目撃しうる地位にあるが、他方でサービスの早期終了または取消し、ライセンス・許可・事業の喪失、収入の喪失、強要、脅迫または嫌がらせ、ブラックリストに掲載され評判を傷つけるなど報復の対象となりうる。また、⑧同様に違反を目撃しうる地位にある④株主および事業の運営機関に属する者等も、金銭的条件での脅迫や嫌がらせ、ブラックリストに掲載され評判を傷つけられる、⑥職務上の関係が終了した者、求職中または契約交渉中の者も、雇用について否定的な言及をされ、また、ブラックリストに掲載され評判を傷つけられるなど報復の対象となりうる。③経済的に依存していないボランティアや有給・無給の研修生についても、彼らのサービスの提供を受けない、将来の雇用について否定的な言及をされる、評判やキャリアの見通しを失うなど報復の対象となりうる。このように、違反を目撃し得て、報復される可能性のある者を広く人的範囲に含めている。

(2) 法の内容

法2条1項は人的範囲を「労働者」⁴とするのみで狭きに失する。

専門調査会では、退職者、役員等を通報者の範

囲に含めるべきとする意見が多数であった。しかし、専門調査会報告書では、退職後一定期間内の者に限定する場合には、「法制的・法技術的な観点から整理を行」う必要があるとするにとどめている（専門調査会報告書13頁）。さらに、取引先等事業者については、「今後、必要に応じて検討」とするのみであった（同報告書15頁）。このまま立法化したとすれば、人的範囲は極めて限定されたものになりかねない。

6 通報者保護の要件

(1) 本指令の内容——5条・7条・10条および15条

本指令では、公的または民間の事業者に対しその違反に関する情報提供をすることを「内部通報」、所管当局に対し違反に関する情報提供をすることを「外部通報」、パブリックドメインで利用可能な違反に関する情報を作成することを「公開（public disclosure）」、通報ないし公開をする者を「通報者」と定義している（本指令6条）。通報者の保護要件を、①通報者が、通報時において当該事実が真実であり、その情報が本指令の範囲内であると信じる合理的な理由があること、②内部通報、外部通報、公開それぞれの要件を満たしたこととしている。

そして、通報または公開の順序について、連合法違反の効果的な発見と予防のために、関連情報の原因に最も近い者に迅速に到達し、可能な限り調査し、それを改善する権限をもっていることが重要であるとして、原則として内部通報をすべきであり、通報が内部で効果的に処理されず、報復されるリスクがある場合には、外部通報や公開をすることができるとする。すなわち、①内部通報を原則として、②内部通報をしていたのでは効果的に処理されないまたは報復のおそれがあるときには、直接外部通報をすることができ、③内部または外部通報をしたが、その合理的期間内に通報に対して適切な措置が講じられなかった場合、または、④違反により緊急事態または不可逆的な損

4 労働基準法9条の労働者、公務員（法7条）、パートタイム労働者や派遣社員をいう。

害が発生する危険性がある場合など、公共のために差し迫ったまたは明白な危険を構成する場合、
 ⑥外部通報した場合に、証拠が隠滅され破壊される可能性がある、あるいは所管当局が加害者と共謀しているかあるいは権限を濫用しているなど事件の特定の状況により、報復されるリスクがあるか、違反が効果的に対処されている可能性が低いと信じたことに合理的な理由がある場合には、公開することができるとする。

(2) 法の内容

法3条は、事業者内部に通報する「1号通報」、通報対象事実について処分または勧告等をする権限を有する行政機関に通報する「2号通報」、マスメディア、消費者団体、事業者団体およびオンブズマン等の事業者外部に通報する「3号通報」に分け、1号通報の保護要件は、「通報対象事実が生じ、または生じようとしていると思料する場合」として、2号通報については「通報対象事実が生じ、または生じようとするに足る相当の理由がある場合」(真実相当性)として1号通報より厳格なものとし、その立証責任を通報者に負わせている。さらに、3号通報は、2号通報の真実相当性の要件に加えて、証拠隠滅のおそれがあること、内部通報後20日以内に調査を行う旨の通知がないこと、人の生命・身体への危害が発生する急迫した危険があること等の要件をさらに充足する必要があるとしてより厳格なものとなっている。法は、いずれの通報を最初にすべきとの規定はおいていないものの、1号通報の保護要件を緩和することにより、まず1号通報をするように仕向ける制度設計になっている。

専門調査会は、真実相当性の要件が厳格にすぎることが、通報者が通報を躊躇する要因の一つであるとして、2号通報の真実相当性の要件を緩和すべきこととおおむね合意していた。しかし、専門調査会報告書では、具体的な緩和方法は、「法制的・法技術的な観点から整理が必要」とするにとどめている(専門調査会報告書19頁・20頁)。行政機関は、国家公務員法等に基づき守秘義務を負っており、行政機関への通報は公表を前提としたものではなく、行政機関への通報により直ちに

企業に不利益が生じるおそれはないことから、1号通報と2号通報との間に差を設ける必要性はない。また、通報者保護の観点から、その保護要件を異にする理由はない。

7 内部通報

(1) 本指令の内容

(A) 通報者へのフォローアップ——本指令8条

フォローアップとは、「通報の受領者または所管当局が、通報に記載されている申立ての正当性を評価し、該当する場合は通報内容について内部調査、捜査、起訴、資金回収のための処置および終結を含む違反に対処するための措置」と定義し、フィードバックとは、「通報のフォローアップとして想定されたまたはフォローアップの理由に関する情報を通報者に提供すること」と定義している(本指令6条)。

(a) 内部通報経路策定義務

民間および公共の事業者は、通報および通報のフォローアップをするために、内部通報経路を策定する義務がある。

事業者は、従業員(employees)が通報できるように内部通報経路を策定しなければならない。さらに、事業者は、職務に関連して接触する関係にある自営業者、非執行メンバーを含む株主、事業の運営機関に属する者、ボランティア、有給・無給の研修生、請負業者、下請業者、サービス提供者、供給業者の監督および指示の下で働いている者なども、通報が可能となるよう通報経路を策定することができる。

(b) 民間事業者の経路策定義務

50名以上の従業員を有するすべての民間事業者は、内部通報経路を策定する義務がある。付属書I BおよびIIに記載されている連合法の分野において、すでに内部通報経路を策定することが義務づけられている民間事業者には、かかる免責は与えられない。なお、50名未満の従業員を有する事業者であっても、通報またはフォローアップのための内部通報経路を策定する可能性を否定するものではない。

(c) 公共の事業者の経路策定義務

公的に所有し運営されるものも含むすべての公共の事業者は、内部通報経路を策定する義務がある。ただし、人口1万人未満である場合、従業員が50名未満の場合にはその義務を免除することができる。

(B) フォローアップのための手順——本指令9条

本指令は、内部通報の過程において、法的に可能な限り最も包括的な方法で、フォローアップについて通報者に知らせることが、内部通報システム全体の有効性に対する信頼を築くために極めて重要であり、不必要な通報や公開を減らすことができるとして、フォローアップの手順として、①通報者および通報書に記載されている第三者の身元の機密性を確保すること、②権限のないスタッフによるアクセスを防止する安全な方法で設計、設定および運用された通報受付経路であること、③通報を受領して7日以内に通報者に対し受領したことを通知すること、④フォローアップする人または部署は、通報受領者と同一でもよく、必要に応じて通報者にさらなる情報提供を求め、あるいはフィードバックをすること、⑤フォローアップする者として指定された人または部署は通報を慎重にフォローアップすること、⑥匿名通報について国内法で規定しているときは慎重にフォローアップをすべきであること、⑦通報の受領確認時から3カ月以内の合理的期間内にフィードバックしなければならないこと、⑧通報を受領したことの通知がなされなかったときは、その後7日間満了時からフィードバックするまでの合理的期間内に通報者にフィードバックすること、⑨所管当局あるいは関連する連合機関、事務所に外部通報するための条件および手順に関する明確かつアクセス可能な情報を提供することを求めている。

(2) 法の内容

法に、内部通報体制整備義務の規定はない。

専門調査会報告書では、常時雇用する労働者の数が300名以上の民間事業者およびすべての行政機関は、内部通報体制整備を義務づけるべきであるとし、①窓口設置、②窓口の周知、③通報者の

情報共有をできるだけ最小限度の範囲にとどめ、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が機能するような体制の整備を求めるべきとする（専門調査会報告書24頁～26頁）。しかし、対象となる事業者が限定されていること、通報者および第三者の身元の機密保持が明示されておらず、通報者へのフィードバックについては「今後、必要に応じて検討」するにとどまっており不十分である（同報告書38頁）。

8 外部通報

(1) 本指令の内容

(A) 通報者へのフォローアップ——本指令11条

本指令は、加盟国において、通報を受け、フィードバックを与えまたはフォローアップをする権限を有する「所管当局」を指定し、それに適切な情報を提供しなければならないとし、所管当局は、①通報者から提供された情報を受け取り、取り扱うための、独立した自律的な外部通報経路を策定すること、②通報者が明示的に別の方法を要求した場合や所管当局が通報を承認することが通報者の身元の保護を危うくすると合理的に信じる場合を除き、通報後7日以内に速やかに承認すること、③通報を慎重にフォローアップすること、④通報から3カ月以内または正当な理由があるときは6カ月の合理的期間内に通報者にフィードバックしなければならないこと、⑤通報に含まれる情報が、連合法または国内法に基づき提供されているときは、さらなる調査のため、必要に応じてEUの管轄機関、団体、事務所に伝えることとする。

さらに、本指令は、多数の通報が寄せられる場合、所管当局が「重大」な違反、または本指令の範囲内に含まれる重要な規定に違反している旨の通報を優先して取り扱うことができる一方で、所管当局が検討した結果、当該通報で指摘された違反が「明らかに軽微」であるときや、すでに終了した通報と比較して新たな意味が含まれていない「繰り返される通報」については、さらなるフォローアップ措置を講じる必要がないと決定することができ、同決定とその根拠を通報者に通知しな

なければならないとして、通報者の信頼を構築するとともに効率的な公益通報者保護制度を策定することを可能とする。

さらに、本指令は、通報を受けたものの、当局が当該違反に対処する権限を有しないときは、確実に、遅滞なく、相当な期間内に安全な方法でそれを所管当局に伝え、通報者にその旨を通知しなければならないとする。

(B) 外部通報経路の設計——本指令12条

外部通報経路が独立した自律的経路とみなされるためには、①情報の完全性、安全性、機密性が保証されており、権限のないスタッフへのアクセスを防止する設計、設定および運用をすること、②さらなる調査を可能にするため耐久性のある情報の保存を可能としていることの基準を満たす必要がある。

また、所管当局は、通報受付を担当するために、④通報の手續に関する情報を関係者に提供する、⑤通報を受けフォローアップする、⑥フィードバックすることを目的として通報者との連絡を維持し必要に応じてさらなる情報提供を求めることについて責任を負う専任スタッフを確保しなければならない。当該専任スタッフは、通報を取り扱う目的で特定の訓練を受けなければならない。

(2) 法の内容

法では、誤って、権限のない行政機関に通報したときは、権限を有する行政機関を「教示」すれば足りるとするのみであり、不十分である（法11条）。

専門調査会報告書では、①外部通報受付窓口の設置など外部通報を受け付ける運用、②外部通報受付窓口を対外的に周知すること、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が機能するよう体制整備を求めるべきとし、新たに指針を策定し上記①～③が機能する体制を整備するとする（専門調査会報告書29頁）。しかし、通報受付の承認、フォローアップ、通報受付専任スタッフについての定めがなく、フィードバックについても「今後、必要に応じて検討」とするにとどまり（同報告書38頁）不十分である。

9 守秘義務

(1) 本指令の内容——16条・23条1項(d)

本指令は、通報過程および追跡調査中に、通報者の身元（identity）の機密性を保護することは、報復を防ぐための必須の事前対策であるとし、内部および外部の通報経路のいずれにおいても、通報を受領する権限およびフォローアップする権限を有するスタッフ以外に、通報者の身元および通報者の身元が直接的または間接的に推定される可能性があるその他の情報が、明示的な同意なしに開示されないとして、通報受領権限およびフォローアップする権限を有する者の守秘義務について規定している。通報者の身元は、当局による捜査または司法手続の観点から、特に関係者の防御の権利を保護するために連合法または国内法で要求される必要かつ比例的な義務である場合にのみ開示されるとする。

そして、通報者の身元について守秘義務違反がある場合には、効果的、比例的で抑止効果のある罰則（penalties）を課さなければならないとして通報者保護を図っている。

(2) 法の規定

法には、守秘義務についての規定はない。

専門調査会では、通報受付担当者に守秘義務を負わせるべきであるとの意見が多数あった。しかし、通報受付担当者に守秘義務を負わせると、萎縮効果が働くとして否定的な見解が出され、専門調査会報告書は、「今後、必要に応じて検討」とするにとどまっている（専門調査会報告書29頁・30頁）。守秘義務が、報復を事前防止するため必須であることからして、守秘義務について明文規定をおくとともに罰則規定を入れるべきである。

10 報復禁止および報復に対する保護のための措置

(1) 本指令の内容

(A) 報復禁止——本指令19条

通報者に対する報復が何らの処置もなされないままでは、通報しようとする者に対して萎縮効果をもたらすことになる。そこで、本指令は、直接・

間接を問わず、脅迫および報復の試みを含むあらゆる形態での報復、特に次の報復を明文で禁止した。

- ① 停職、一時帰休、解雇または同等の措置
- ② 降格または昇進保留
- ③ 配置転換、転勤、減給、就業時間の変更
- ④ 研修保留
- ⑤ 業績評価または雇用推薦状での否定的評価
- ⑥ 金銭的不利益を含む、あらゆる懲戒、けん責その他の不利益を課すこと
- ⑦ 強制、脅迫、嫌がらせ、村八分
- ⑧ 差別、不利または不公平な扱い
- ⑨ 臨時雇用契約を恒久雇用に変更しないこと
- ⑩ 臨時雇用契約の更新または早期終了をしないこと
- ⑪ 事業上の損害や収入源を含め、評判や経済的損失を含む損害賠償
- ⑫ 将来、その部門や業界で雇用を見つけるために必要な、その業界の非公式または公式のブラックリストに掲載すること（それは将来その部門または業界で職が見つからないことを意味する）
- ⑬ 本指令に基づく通報による商品またはサービス契約の早期終了または解消
- ⑭ 許認可の取消し
- ⑮ セキュリティ許可の一時停止または取消し
- ⑯ 精神医学的な紹介

(B) 報復に対する保護のための措置および

罰則——本指令21条・23条1項(a)(b)(c)

本指令は、通報者保護要件を満たしている通報者を報復から保護するため、①関連情報の取得またはアクセスが独立して刑事犯罪を構成しない限り、その刑事責任を負わない、②通報者が被った損害について賠償請求をする訴訟において、不利益処分を行った事業者側に当該措置が正当な理由に基づいてなされたことの立証責任を負わせる（立証責任の転換）、③通報者およびファシリテーターは、国内の枠組みにより、訴訟継続中、暫定的救済を求め、報復に対する適切な是正措置を受けることができる、④名誉毀損、著作権侵害、秘密の侵害、データ保護規則違反、企業秘密の開示

または、私的、公的もしくは集団労働法に基づく賠償請求を含む司法手続において、通報者は、通報または開示を信じる合理的な理由がある限り、いかなる種類の責任も負わず、訴訟の却下を求める権利を有するものとし、本指令に従って違反を明らかとするために必要な企業秘密は、本指令の範囲内にある違反に関する通報または開示をする場合、合法であるとみなされるなどの保護措置を定めるべきとする。

また、通報妨害をしようとしたまたは妨害する行為、通報者保護に対し報復をしあるいは濫用的な訴訟を提起する行為に対して、実効的、比例的で抑止効果のある罰則（penalties）を科さなければならないとして通報者保護を図っている。

(2) 法の内容

法は、解雇や労働契約の解除以外に、「降格、減給その他不利益な取扱い」を「不利益処分」とするだけであり、通報者に対する保護として不十分である。

専門調査会では、解雇について立証責任の転換をすべきとの意見が多数あった（専門調査会報告書35頁）。専門調査会報告書は、通報行為に伴う損害賠償責任については、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規定を設けるべきとした（同報告書36頁）点で一歩前進であった。しかし、解雇についての立証責任を転換することおよび通報妨害に関して別途規定を設けることについて「今後、必要に応じて検討」する（同報告書36頁・38頁）、刑事責任の免責については「規定を設ける必要はないが、今後、必要に応じて検討を行うべき」（同報告書37頁）とされ、通報者保護が後退した内容になっている。

11 支援の取組み——本指令20条

本指令は、通報者の人的範囲にある者が、①報復からの保護手続と救済措置の情報と助言を無償で利用できること、②所管当局から効果的な援助を受けることができること、③通報者に対する刑事および国境を越えた民事訴訟における司法支

援の提供および通報者に対し、訴訟手続においてさらなる法的および心理的サポートを含めた経済的支援措置をとることができること、かかる支援は必要に応じて、情報センターまたは単一の明確に識別された独立行政機関によって提供されること、アクセス権を確保しなければならないことを規定している。

法に、かかる規定はない。

12 まとめ

以上のとおり、EU指令は、公益通報者として保護される人的範囲を広げ、独立性・自律性を有する内部・外部の通報経路策定を求め、通報者の身元の機密性を保護し、事業者からの報復を禁じ、通報者を支援し、報復から保護措置、罰則規定をおくことにより通報者がより通報しやすい制度設計をしている点進歩的であり、法の改正において、参考とすべき点が多数存在している。

他方で、「関係者」（通報または開示の中で違反に関与したものまたは関与したとされる自然人な

いし法人）の身元の機密性保護、誤った情報提供により関係者が直接・間接に損害を被った場合の補償、故意に虚偽であることが証明された通報または開示がなされたときは、当該通報者に対して罰則を与えるなど、悪意ある通報を阻止することについても規定し、通報者と関係者とのバランスを図り、システムの信頼を確保しようとしている。

法の改正において、本指令を参考にして、より通報しやすい制度設計をすべきである。

（はやし・なおみ）

■知的財産・バイオ・環境・情報・科学技術と法を結ぶ専門情報誌■

Law & Technology

（B 5判・季刊・予価2200円＋税・年間購読料7620円＋税）

定期購読者限定 電子版 配信中！

——No.84（'19年6月発刊）の主な内容——

【座談会】ブロックチェーンは社会・経済を変えるか
——現状の課題と将来の展望

岩下直行（京都大学）／齊藤賢爾（慶應義塾大学）
／田中大輔（野村総合研究所）／肥後彰秀（株式会社TRUSTDOCK）／松尾元信（金融庁）／岩倉正和（一橋大学・弁護士）【司会】

【論説・解説】

・検索事業者に対する削除請求決定
大塚直（早稲田大学） ほか

（最新刊）知的財産紛争の最前線No.4

——裁判所との意見交換・最新論説——

（Law & Technology別冊）

（B 5判・109頁・3200円＋税）

■日本執行官連盟・編集■

新民事執行実務

（B 5判・年1回発行・1500円～2900円＋税）

——No.17（'19年3月発行）の主な内容——

特集 執行現場における現状と課題

- ① 執行官制度の過去、現在、未来
一橋大学教授 山本 和彦
- ② 執行官実務における占有認定をめぐるいくつかの問題
東京大学教授 垣内 秀介
- ③ 民事執行における対処方法の社会心理学的検討
慶應義塾大学教授 今井 芳昭
- ④ 【講演録】福祉の専門家から見た執行現場における障害者等に対する対応
障がい者就業・雇用支援センター理事長 秦 政
- ⑤ 【座談会】建物（土地）明渡・引渡執行等全般の諸問題——過酷執行、障害者配慮、執行妨害等——

論説・解説

・建物の合体、付合の判断基準

仙台地方裁判所判事 市野井 哲也

〒160-0013 東京都渋谷区恵比寿3-7-16

発行 民事法研究会

☎（編集）03（5798）7277 FAX03（5798）7278

☎（営業）03（5798）7257 FAX03（5798）7258

Part 5

グループ会社共通の内部通報制度と親会社の責任

—最高裁平成30年2月15日第一小法廷判決（イビデン事件, 判時2383-15）—

公益通報者保護特別委員会委員 角田 篤紀 (66 期)

1 事案の概要

- (1) 株式会社Yは、自社と子会社A、B等グループ会社の本件法令遵守体制を整備し、グループ会社の従業員等に対する本件相談窓口を設けていた。

Xは、2008年11月から、Aの契約社員としてY事業場内にある工場で、AがBから請け負っている業務に従事していた。

- (2) Xは、Bの課長C（上記Y事業場内にあるB事務所等で就労）と交際を始めたが、2010年7月末頃までに、関係を解消したい旨の手紙を手渡した。Cは、同年8月以降、就労中のXに交際を求めたり、Xの自宅に押し掛けたりした（本件行為1）。Xは、同年10月12日、Aを退職した（その後派遣会社を介しYの別の事業場内における業務に従事）。Cは、同年10月下旬頃や2011年1月頃にもXの自宅付近に数回自動車を停車させた（本件行為2）。

Aの契約社員Zは、Xから話を聞き、同年10月、本件相談窓口に対し、X・Cに対する事実確認等の対応を求める本件申出をした。

Yは、B、AにC等の聞き取り調査を行わせたが、Xに対する事実確認は行わず、同年11月、Zに「本件申出に係る事実は確認できなかった」旨伝えた。

- (3) Xが、C、B、A、Yに対してそれぞれ損害賠償請求（慰謝料300万円等支払請求）。1審は本件行為1・2を認めず、Xの請求を棄却。原審は、本件行為1・2を認め、C、B、A、Yに対する損害賠償請求を一部認容。Yが上告受理申立。最高裁は原判決中Y敗訴部分破棄。

2 裁判所の判断

- (1) AのXに対する雇用契約上の付随義務不履行と、Yの責任

Yは、本件当時、本件法令遵守体制を整備していたものの、①Xに対し指揮監督権を行使したり、Xから実質的に労務の提供を受けたりする関係にはなかった。②本件法令遵守体制の具体的内容が、Aの負う付随義務をY自らが履行し又はYの指揮監督の下でAに履行させるものであったとの事情もない。

以上、Yは、自ら又はAを通じて本件付随義務（「使用者が就業環境に関して労働者からの相談に応じて適切に対応すべき義務」）を履行する義務を負わない。

(2) 本件申出への対応義務

ア Yが本件法令遵守体制の一環として本件相談窓口制度を設けた趣旨は、企業集団の業務の適正の確保等を目的とした、相談対応を通じた法令等違反行為の予防・対処にあると解される。Yには、相談申出に対し相応の対応をするよう努めることが想定されていたものといえ、申出の具体的状況いかによっては、Yは、申出者に対し、相談の内容等に応じて適切に対応すべき信義則上の義務を負う場合がある。

イ 本件申出について

①本件法令遵守体制の具体的内容は、相談申出者の求める対応をYがすべきとするものではない。②本件申出の内容も、X退職後に事業場外で行われた行為に関するものであり、Cの職務執行に直接関係しない。③本件申出当時、XはCと同じ職場で就労しておらず、本件行為2から8箇月以上経過していた。

したがって、Yが本件申出の際に求められた対応をしなかったことをもって、Yの義務違反があったとはいえない。

- (3) Yは、Xに対し、本件行為につき、債務不履行又は不法行為に基づく損害賠償責任を負わない。

3 本判決の検討

(1) グループ会社全体の法令遵守体制の整備と親会社の責任

職場におけるセクハラにつき、Xに対し雇用契約上の義務（職場環境配慮義務等）を負うのはAであり、親会社Yは直接の雇用関係にないXに対して義務を負わない。しかし、最高裁は、AのXに対する同義務の不履行につき、①YがXに対し指揮監督権を行使したり、Xから実質的に労務の提供を受ける関係にあった場合、または②本件法令遵守体制の具体的内容が、Aの負う付随義務をY自らが履行し又はYの指揮監督の下でAに履行させるものであった場合（上記2、(1)①②のファクターが肯定された場合）に、Yが義務を負う余地があることを明らかにした。

①は、元請企業の下請企業労働者に対する安全配慮義務を認めた三菱重工事件（最判平3・4・11、判時1391-3）に沿うものと考ええる。

②は、グループ会社全体の法令遵守体制の仕組みの内容が親会社の責任の有無・程度に直結する旨を示したもののといえ、実務に大きく影響を与えうる重要な判断である。すなわち、内部通報窓口設置義務自体は法定されていないものの、会社法2014年改正では、「株式会社及びその子会社から成る企業集団の業務の適正を確保するため」の体制の整備についての規定が法定された（会社法348条3項4号、362条4項6号等）。また、親会社取締役は、善管注意義務（会社法330条、民法644条）の一内容として、適切な内部統制システムを構築・運用し監視する義務を負う。東京証券取引所策定の「コーポレートガバナンス・コード」では、上場会社に対し、「内部通報に係る適切な体制整備を行うべき」とする（原則2-5）。消費者庁「公益通報者保護法を踏まえた内部通報制度の整備・運用に関する民間事業者向けガイドライン」（2016年12月）でも、事業者が「グループ企業共通の一元的な窓口」を設置し、経営上のリスク情報を把握する機会の拡充に努めることが適当とされる（Ⅱ1(1)（通報窓口の拡充））。

このように、親会社は、自らの企業集団の規模、構成に応じ、適切な法令遵守体制を構築する必要がある。

したがって、本判決が示す損害賠償責任のリスクを回避することを目的として、例えば子会社を排除した法令遵守体制を整備する等は適切でない。

(2) 本件申出に対するYの対応義務

ア 本判決は、「申出の具体的状況いかんによっては」、Yが、信義則上、子会社労働者による相談窓口への申出への対応義務を負うとした。

イ 考慮要素 (2)(2)イ①～③)

(ア) 本件法令遵守体制の具体的内容 (①)

親会社が企業集団にとって適切な体制を構築した以上、これに則った対応が求められるとしたものと理解できる。

(イ) 申出内容の重要性、緊急性 (②)

本件行為2が事業場内で行われ、またはCの職務執行に直接関係する行為であれば、Yに本件申出への対応義務が生じた可能性が示唆されている。申出内容が、Cによる検査データ偽装行為等、一般消費者等に影響が及び、会社の存続に関わる行為であれば、Yによる対応義務が肯定されたのではないか。

(ウ) 通報者、被害者への影響 (③)

行為から申出までの期間について、實際上、通報者は、申出に伴う有形無形の不利益を考慮して通報を躊躇することがありえ^{*36}、期間経過による親会社の義務否定には疑問がないわけではない（ただし、本件ではXがCと同じ事業場にいないことも考慮されたと考えられる）。通報対象行為の重大性や継続性等によっては異なる判断となるのではないか。

ウ 以上、親会社の対応義務は、各企業集団の規模や構成等によって適切なものとして整備された体制の具体的仕組み、及び通報内容に応じて定まるものといえる。

(3) 本判決の意義等

本判決により、グループ会社全体の法令遵守体制・通報窓口整備と親会社の責任の一部が明らかにされた。今後は、本判決の趣旨に即した法令遵守体制の構築が望まれる。

* 36：公益通報者保護法上、通報者に対する不利益取扱いは禁止される（3条～7条）ものの、不利益取扱いを理由とした訴訟は後を絶たない。本件行為は、同法の保護対象外（同法2条3項に定める「通報対象事実」に該当しない）とも考えられ、さらに申出のハードルは上がるのではない。

「公益通報者保護法を踏まえた内部通報制度の整備・運用に関する 民間事業者向けガイドライン」の概要

1. ガイドラインの趣旨

- 公益通報者保護法（平成16年6月公布、平成18年4月施行）を踏まえ、事業者のコンプライアンス経営への取組を強化するため、従業員等からの法令違反等に関する通報を事業者内において適切に取り扱うための指針を示すもの。
- 国会の附帯決議等において、コンプライアンス経営についての事業者の取組を積極的に促進すること等が求められていること等を踏まえ、有識者検討会において検討し、平成17年7月に内閣府国民生活局（当時）が公表。

2. 改正の経緯

- 法律の制定後も、企業の内部通報制度が機能せず、大きな不祥事に発展した事例が発生したこと等を背景として、「消費者基本計画」（平成27年3月24日閣議決定）に、公益通報者保護制度の見直しを含む必要な措置の検討を早急に行うこと等が決定されたことを踏まえ、「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」（座長 宇賀克也 東京大学法学部教授）を開催。
- 検討会第1次報告書（平成28年3月）を踏まえ消費者庁においてガイドラインの改定案を策定。パブリック・コメント実施の後、所要の調整を経て、平成28年12月9日に公表。

3. 主な改正の内容

- 事業者のコンプライアンス経営を促進するため、検討会報告書の提言を踏まえ、主に以下の4つの視点からガイドラインを見直し、内部通報制度の実効性の向上に向け、事業者が取り組むことが推奨される事項を具体化・明確化。

① 通報者の視点

- <安心して通報ができる環境の整備>
- 通報に係る秘密保持の徹底
- 通報者に対する不利益な取扱いの禁止の徹底
- 自主的な通報者に対する懲戒処分等の減免

② 経営者の視点

- <経営幹部の主導による実効性の高い通報制度の整備・運用>
- 経営幹部が果たすべき役割の明確化
- 経営幹部からも独立性を有する通報ルートを整備
- 内部通報制度の継続的な評価・改善

③ 中小事業者の視点

- <中小事業者の取組の促進>
- 規模や業種等の実情に応じた適切な取組の促進
- 関係事業者全体における実効性の向上

④ 国民・消費者の視点

- <制度の適切な運用を通じた企業の社会的責任の実践>
- 法令違反等に対する社内調査・是正措置の実効性の向上

4. 今後の予定

消費者庁は、今後、

- 民間事業者向け説明会を実施するなど、本ガイドラインの内容等について積極的に周知広報
- 平成29年度以降、各事業者において、本ガイドラインを踏まえた内部通報制度の整備・改善を順次進めていただくよう働き掛け。

【資料8】

平成十六年法律第百二十二号

公益通報者保護法

(目的)

第一条 この法律は、公益通報をしたことを理由とする公益通報者の解雇の無効等並びに公益通報に関し事業者及び行政機関がとるべき措置を定めることにより、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わ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。

(定義)

第二条 この法律において「公益通報」とは、労働者（労働基準法（昭和二十二年法律第四十九号）[第九條](#)に規定する労働者をいう。以下同じ。）が、不正の利益を得る目的、他人に損害を加える目的その他の不正の目的でなく、その労務提供先（次のいずれかに掲げる事業者（法人その他の団体及び事業を行う個人をいう。以下同じ。）をいう。以下同じ。）又は当該労務提供先の事業に従事する場合におけるその役員、従業員、代理人その他の者について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、当該労務提供先若しくは当該労務提供先があらかじめ定めた者（以下「労務提供先等」という。）、当該通報対象事実について処分（命令、取消しその他公権力の行使に当たる行為をいう。以下同じ。）若しくは勧告等（勧告その他処分に当たらない行為をいう。以下同じ。）をする権限を有する行政機関又は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若しく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（当該通報対象事実により被害を受け又は受けるおそれがある者を含み、当該労務提供先の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある者を除く。次条第三号において同じ。）に通報することをいう。

一 当該労働者を自ら使用する事業者（次号に掲げる事業者を除く。）

二 当該労働者が派遣労働者（労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律（昭和六十年法律第八十八号）[第四條](#)において「労働者派遣法」という。）第二条第二号に規定する派遣労働者をいう。以下同じ。）である場合において、当該派遣労働者に係る労働者派遣（同条第一号に規定する労働者派遣をいう。第五条第二項において同じ。）の役務の提供を受ける事業者

三 前二号に掲げる事業者が他の事業者との請負契約その他の契約に基づいて事業を行う場合において、当該労働者が当該事業に従事するときにおける当該他の事業者

2 この法律において「公益通報者」とは、公益通報をした労働者をいう。

3 この法律において「通報対象事実」とは、次のいずれかの事実をいう。

一 個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律として別表に掲げるもの（これらの法律に基づく命令を含む。次号において同じ。）に規定する罪の犯罪行為の事実

二 別表に掲げる法律の規定に基づく処分に違反することが前号に掲げる事実となる場合における当該処分の理由とされている事実（当該処分の理由とされている事実が同表に掲げる法律の規定に基づく他の処分に違反し、又は勧告等に従わない事実である場合における当該他の処分又は勧告等の理由とされている事実を含む。）

4 この法律において「行政機関」とは、次に掲げる機関をいう。

一 内閣府、宮内庁、[内閣府設置法](#)（平成十一年法律第八十九号）[第四十九條第一項](#)若しくは第二項に規定する機関、国家行政組織法（昭和二十三年法律第百二十号）[第三條第二項](#)に規定する機関、法律の規定に基づき内閣の所轄の下に置かれる機関若しくはこれらに置かれる機関又はこれらの機関の職員であつて法律上独立に権限を行使することを認められた職員

二 地方公共団体の機関（議会を除く。）

(解雇の無効)

第三条 公益通報者が次の各号に掲げる場合においてそれぞれ当該各号に定める公益通報をしたことを理由として前条第一項第一号に掲げる事業者が行った解雇は、無効とする。

一 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 当該労務提供先等に対する公益通報

二 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足る相当の理由がある場合 当該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

三 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足る相当の理由があり、かつ、次のいずれかに該当する場合 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

イ 前二号に定める公益通報をすれば解雇その他不利益な取扱いを受けると信ずるに足る相当の理由がある場合

ロ 第一号に定める公益通報をすれば当該通報対象事実に係る証拠が隠滅され、偽造され、又は変造されるおそれがあると信ずるに足る相当の理由がある場合

ハ 労務提供先から前二号に定める公益通報をしないことを正当な理由がなくて要求された場合

ニ 書面（電子的方式、磁気的方式その他の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録を含む。第九条において同じ。）により第一号に定める公益通報をした日から二十日を経過しても、当該通報対象事実について、当該労務提供先等から調査を行う旨の通知がない場合又は当該労務提供先等が正当な理由がなくて調査を行わない場合

ホ 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る相当の理由がある場合

(労働者派遣契約の解除の無効)

第四条 第二条第一項第二号に掲げる事業者の指揮命令の下に労働する派遣労働者である公益通報者が前条各号に定める公益通報をしたことを理由として同項第二号に掲げる事業者が行った労働者派遣契約（労働者派遣法第二十六条第一項に規定する労働者派遣契約をいう。）の解除は、無効とする。

(不利益取扱いの禁止)

第五条 第三条に規定するもののほか、第二条第一項第一号に掲げる事業者は、その使用し、又は使用していた公益通報者が第三条各号に定める公益通報をしたことを理由として、当該公益通報者に対して、降格、減給その他不利益な取扱いをしてはならない。

2 前条に規定するもののほか、第二条第一項第二号に掲げる事業者は、その指揮命令の下に労働する派遣労働者である公益通報者が第三条各号に定める公益通報をしたことを理由として、当該公益通報者に対して、当該公益通報者に係る労働者派遣をする事業者に派遣労働者の交代を求めることその他不利益な取扱いをしてはならない。

(解釈規定)

第六条 前三条の規定は、通報対象事実に係る通報をしたことを理由として労働者又は派遣労働者に対して解雇その他不利益な取扱いをすることを禁止する他の法令（法律及び法律に基づく命令をいう。第十条第一項において同じ。）の規定の適用を妨げるものではない。

2 第三条の規定は、[労働契約法](#)（平成十九年法律第百二十八号）[第十六條](#)の規定の適用を妨げるものではない。

3 前条第一項の規定は、[労働契約法第十四條](#)及び[第十五條](#)の規定の適用を妨げるものではない。

(一般職の国家公務員等に対する取扱い)

第七条 第三条各号に定める公益通報をしたことを理由とする一般職の国家公務員、[裁判所職員臨時措置法](#)（昭和二十六年法律第二百九十九号）の適用を受ける裁判所職員、[国会職員法](#)（昭和二十二年法律第八十五号）の適用を受ける国会職員、[自衛隊法](#)（昭和二十九年法律第百六十五号）[第二条第五項](#)に規定する隊員及び一般職の地方公務員（以下この条において「一般職の国家公務員等」という。）に対する免職その他不利益な取扱いの禁止については、[第三条](#)から[第五条](#)までの規定にかかわらず、[国家公務員法](#)（昭和二十二年法律第二百十号）、[裁判所職員臨時措置法](#)において準用する場合を含む。）、[国会職員法](#)、[自衛隊法](#)及び[地方公務員法](#)（昭和二十五年法律第二百六十一号）の定めるところによる。この場合において、一般職の国家公務員等の任命権者その他の第二条第一項第一号に掲げる事業者は、第三条各号に定める公益通報をしたことを理由として一般職の国家公務員等に対して免職その他不利益な取扱いがされることのないよう、これらの法律の規定を適用しなければならない。

（他人の正当な利益等の尊重）

第八条 第三条各号に定める公益通報をする労働者は、他人の正当な利益又は公共の利益を害することのないよう努めなければならない。

（是正措置等の通知）

第九条 書面により公益通報者から第三条第一号に定める公益通報をされた事業者は、当該公益通報に係る通報対象事実の中止その他是正のために必要と認める措置をとったときはその旨を、当該公益通報に係る通報対象事実がないときはその旨を、当該公益通報者に対し、遅滞なく、通知するよう努めなければならない。

（行政機関がとるべき措置）

第十条 公益通報者から第三条第二号に定める公益通報をされた行政機関は、必要な調査を行い、当該公益通報に係る通報対象事実があると認めるときは、[法令](#)に基づく措置その他適当な措置をとらなければならない。

2 前項の公益通報が第二条第三項第一号に掲げる犯罪行為の事実を内容とする場合における当該犯罪の捜査及び公訴については、前項の規定にかかわらず、[刑事訴訟法](#)（昭和二十三年法律第三十一号）の定めるところによる。

（教示）

第十一条 前条第一項の公益通報が誤って当該公益通報に係る通報対象事実について処分又は勧告等をする権限を有しない行政機関に対してされたときは、当該行政機関は、当該公益通報者に対し、当該公益通報に係る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を教示しなければならない。

附 則

（施行期日）

第一条 この法律は、公布の日から起算して二年を超えない範囲内において政令で定める日から施行し、この法律の施行後にされた公益通報について適用する。

（検討）

第二条 政府は、この法律の施行後五年を目途として、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

附 則 （平成一十八年六月一四日法律第六六号） 抄

この法律は、平成十八年証券取引法改正法の施行の日から施行する。

附 則 （平成一九年一二月五日法律第一二八号） 抄

（施行期日）

第一条 この法律は、公布の日から起算して三月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

附 則 （平成二四年四月六日法律第二七号） 抄

（施行期日）

第一条 この法律は、公布の日から起算して六月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

附 則 （平成二五年六月二八日法律第七〇号） 抄

（施行期日）

第一条 この法律は、公布の日から起算して二年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

附 則 （平成二九年六月二三日法律第七〇号） 抄

（施行期日）

第一条 この法律は、公布の日から起算して一年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

（罰則に関する経過措置）

第七条 この法律の施行前にした行為に対する罰則の適用については、なお従前の例による。

別表（第二条関係）

一 刑法（明治四十年法律第四十五号）

二 食品衛生法（昭和二十二年法律第二百三十三号）

三 金融商品取引法（昭和二十三年法律第二十五号）

四 日本農林規格等に関する法律（昭和二十五年法律第七十五号）

五 大気汚染防止法（昭和四十三年法律第九十七号）

六 廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和四十五年法律第三十七号）

七 個人情報保護に関する法律（平成十五年法律第五十七号）

八 前各号に掲げるもののほか、個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律として政令で定めるもの