

公益通報者保護法の見直しに関する意見書

2011年（平成23年）2月18日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 公益通報者保護法を別紙のとおり改正すべきである。
- 2 公益通報者保護法の周知においては、同法のみならず他の法律や一般法理等で通報者が保護されること（公益通報者保護制度）を周知すべきである。
- 3 仮に、法施行5年を目処とした見直しにおいて改正に至らない場合、さらに3年後を目処として同法の見直しをすることを定めるべきである。

第2 意見の理由

- 1 公益通報者保護専門調査会報告とりまとめについて

公益通報者保護法（以下「法」という。）附則第2条に定める法の見直しのため、内閣府消費者委員会において公益通報者保護専門調査会（以下「調査会」という。）が設置され、調査会は、2011年1月25日、「『公益通報者保護専門調査会報告～公益通報者保護法の施行状況についての検討結果（仮題）～』（案）」をとりまとめた（以下「調査会報告」という。）。

それによると、調査会では、法の具体的課題の検討ができておらず、問題を先送りにしたに過ぎないと言わざるを得ない。

まず、法附則第2条に見直しが規定され、さらに法成立時の国会における附帯決議で通報者の範囲、通報対象事実の範囲、外部通報の要件及び外部通報先の範囲の再検討が指摘されたのは、法制定過程において、これらの要件が重きに過ぎるとの批判が強かったからである。この点については、当連合会が2004年2月20日に公表した「公益通報者保護法案に関する意見書」等でも指摘している。

したがって、調査会において法の見直しを検討するにあたっては、これらの問題点について具体的な調査、資料に基づき、議論を尽くす必要があった。

しかしながら、調査会では、大阪弁護士会公益通報者サポートセン

ターでの相談報告（以下「弁護士会報告」という。）において、前記の問題点に関連した公益通報の現状が報告されたものの、その他は法の周知状況についての調査結果、相談窓口設置状況の調査結果、事業者や行政機関等での通報窓口の運用実績等の報告であり、具体的な通報内容及び相談内容について、前記の問題点に関連して分析・調査・報告された資料はほとんど見あたらない。

つまり、法の見直しで必要とされる前記問題点の検討や議論、つまり、通報しようとする者にとって法が障害となっているか否かという観点からの検討や議論が全く不十分なままとりまとめがなされたと言わざるを得ない。

その結果、前記問題点については、各委員の意見を列挙するだけで大方の意見が一致しないとのとりまとめとなった。

また、見直しが規定された理由や目的への理解が不十分であるためか、十分な調査や議論もないままで法改正が必要な立法事実がない等の意見も示されている。法が障害となり公益通報に踏み切れなかったという事態は、事業者や行政機関の通報窓口の運用状況の報告に表れるはずもなく、前記弁護士会報告等の通報者を支援する立場からの調査結果により判断すべきであり、安易に立法事実がないなどと決めつけこれを前提に改正を見送ることは、明らかに法の見直しが規定された趣旨に反している。

以上のように、本来であれば、調査会で深く検討議論すべき法の具体的課題について、十分な調査、検討及び議論がなされていないことは極めて重大な問題である。

この点、調査会報告では、政府に求められる事項として、「公益通報者保護制度の実態について、きめ細やかな調査を行い、周知や普及が進まない具体的原因、法改正を必要とする課題の有無等を把握すべきである。」「各取組の結果を踏まえ、法改正について見直すべき課題がある場合には、改正を真摯に検討すべきである。」などとしているが、まさにかかる作業を今回の見直しで行わなければならないのであり、結局のところ、前記調査会報告は問題の先送りに他ならない。

調査会報告では、前記の通り、法の周知や啓発、通報窓口設置促進のための施策を積極的に実施すること等を求めているが、法の具体的課題を放置したまま法の周知や啓発等を図ることには問題がある。

特に、法の周知に関するアンケートにおいても、公益通報者保護制度の枠組みが正確に労働者や事業者理解されているかについては調査されていない。この点、法は通報者が保護される一部を明らかにしているに過ぎないこと、つまり法の正確な位置づけを含めて周知されなければ、法により保護されない公益通報は許されないとの反対解釈がなされかねず、かえって法により公益通報が制限される結果となるおそれがある。このことは、法制定時から指摘され、見直しが規定された理由のひとつであるにもかかわらず、これまでの公益通報者保護制度の周知において十分に説明されておらず、また、法の位置づけが周知されているかの調査もないのである。

そして、今回の調査会報告では、前記の通り、法の具体的課題について踏み込んだ議論ができず先送りとされている。かかる状況を踏まえれば、今後さらに法の周知等を進めるにあたっては、前記の法の位置づけを正確に周知し、法が公益通報を抑制する結果とならないように十分に配慮する必要がある。

また、法の周知等が不十分である理由について、法自体に問題があることを認識する必要がある。

法は、限られた通報について労働者の保護を図るが、その内容は労働契約法及びいわゆる労働者派遣法等による保護の範囲を超えるものではなく、法としての存在意義が極めて限定されている。

他方で、法の目的自体は労働者保護そのものではなく、これらを手段として公益の保護、国民生活上の利益等を広く保護することであり、つまり、大きな目的を実現するために既存の法律等で保護される労働者等の保護の一部を確認することを手段としているという構造的なミスマッチがあり、法がどのように役立つのかわかりにくくなっている。

特に法は保護される範囲を明確にするとの理由の下、詳細な要件等を設け、その結果、複雑で理解しがたい内容となり、他方で前記のようにその効果において新たに保護される範囲が拡大されるものでもなく、実務上利用するメリットがほとんど存在しないのである。

したがって、法の周知等を図るためにも、法の具体的問題点を改善し、法を実務上利用しやすくする必要があることを認識しなければならない。

さらに、小規模の事業者等において、通報窓口を設置し、ヘルプライン等を通して不正行為を是正するとの制度設計自体に無理があり、外部通報の要件を緩和すること、公益通報を促進する企業風土を醸成することを優先すべきである。

2 法改正について

前記法制定時の議論，これに基づく見直し規定の制定経過を踏まえ，法施行後の実情等を考慮すれば，以下のような改正が必要である。

(1) 目的について（法第1条）

改正すべき内容

国民の生命，身体，財産をはじめ，国民生活に影響する環境その他の国民の利益を保護し，これらに対する違法行為のみならず，危険を及ぼす行為の是正等を目的に含め，かつ，そのための事業者による自主的取組みや行政による監視とともに，国民への情報開示によって社会の透明性を確保し，国民の監視の下で違法行為等の早期の確実な是正を図ることを明らかにする必要がある。

理由

現行法の目的には，制度導入経緯で検討された，国民の利益の確保，公的監視機能を補完し違法行為等の早期是正を図るための社会的制度という意義が十分に反映されていない。

そもそも，公益通報者保護制度は，「21世紀型の消費者政策の在り方について」と題する報告書（以下「報告書」という。）の検討過程で議論が始まった。報告書では，「事業者に対する規制を中心とした政策手法から，消費者と事業者が市場において自由に公正な取引を行うためのツール（市場ルール）を整備し，市場メカニズムを活用する施策手法に重点をシフトする必要がある」とされ，消費者は，市場のプレイヤーとして，「必要な情報を収集し，合理的に判断・選択し行動」し，「事業者・行政への働きかけを行うことにより，消費者利益の確保に努める」という積極的な役割を果たすことを求められた（報告書10，13頁）。

そして，こうした消費者の主体的行動のためには，安全の確保，必要な情報を知ることができること，適切な選択を行えること，被害の救済が受けられること等が重要であるとされ，かかる消費者の主体的行動を基礎とした新たな消費者政策の実効性を確保

するための社会制度として公益通報者保護制度が検討され始めたのである。

かかる側面から，国民生活審議会消費者政策部会自主行動基準検討委員会の中間報告では，「消費者と事業者の間の情報力格差を埋めて，消費者が外部から入手しにくい情報を開示しやすくする通報者の存在は大きな意義を持つ」と指摘されていた。

さらに，公益通報によりもたらされる情報は，消費者利益の擁護のために必要な情報だけではなく，補助金不正受給や租税法違反等の不正行為に関するものもあり，様々な分野における公益に関する不正行為を是正し公正な社会を実現するためには，消費者利益に関する情報のみならず，広く公益に関する情報が国民に開示されることが必要となる。かかる点は，前記中間報告においても，消費者問題に絡む法令違反に限定されない，公的監視体制を補完する制度とすべきとされていた。

これらの検討経緯にかんがみれば，法の目的を国民の生命，身体，財産，その他の国民の利益の保護に関わる「法令の規定の遵守」に限定するのではなく，これらに対する違法行為のみならず，危険を及ぼす行為の是正等を目的に含め，かつ，そのための事業者による自主的取組みや行政による監視とともに，国民への情報開示によって社会の透明性を確保し，国民の監視の下で違法行為等の早期，確実な是正を図ることを明らかにする必要がある。

そして，かかる目的を達成するためには，現行法の定める公益通報の定義及び保護の内容では不十分であり，目的規定の改正とともに，以下に述べるようにこれらも改正すべきである。

(2) 「公益通報」の定義について（法第2条第1項）

改正すべき内容

ア 以下のように改正し，公益通報の定義を理解しやすいものとするべきである。

(ア) 通報者の主観的要件を「不正の目的でないこと」のみにとどめるべきである。

(イ) 通報対象事実の発生場所について要件を削除すべきである。

(ウ) 通報対象事実の発生時期を制限する「まさに」との要件は

削除すべきである。

- イ 通報先の行政機関を処分・勧告権限を有する行政機関に限定すべきではなく、消費者庁への通報制度を設けるべきである。
- ウ その他事業者外部への通報につき、通報対象事実の「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」かつ「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」との要件を削除すべきである。

理由

- ア 本法は、保護される公益通報の範囲につき、以下のように限定的かつ複雑な定義をし、公益通報を制限する結果となっている。

「公益通報とは」

(ア) 労働者が

(イ) 不正の利益を得る目的、他人に損害を加える目的その他不正の目的でなく

(ウ) その労務提供先（～の事業者）また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

当該労働者を自ら使用する事業者

当該労働者が派遣労働者である場合の派遣先事業者

当該労働者が事業に従事する前記、の取引先事業者

(イ) 通報対象事実が生じ、またはまさに生じようとしている旨を

(オ) 次のいずれかに通報すること

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

当該通報対象事実について処分若しくは勧告等をする権限を有する行政機関

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または受けるおそれのある者を含み、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。)

イ 主体（前記(ア)）について

後述のとおり（法第2条第2項について）。

ウ 主観的要件（前記(イ)）について

英国公益開示法においては、主観的要件として「誠実に」(in good faith) 通報するとされ、真摯で真面目な通報であればよいとされる。これは本法における「不正の目的でなく」と同様の要件と解される。しかしながら、本法では「不正の利益を得る目的」、「他人に損害を加える目的」との具体的内容が記載され、その結果、通報者がこれらの具体的な不正目的がないことを立証する必要があるかのように解釈されるおそれがある。

この点、法制定過程の、骨子案の段階では「不正の目的でなく」との要件であった。それでも当連合会は、2003年12月20日に公表した「公益通報者保護法案（仮称）の骨子（案）に対する意見書」のなかで、真摯で真面目な通報であれば保護すべきであり、不正の目的でないことを要件とする場合は通報者が立証責任を負わないように転換すべきとし、同要件が公益通報を制限することのないように意見を述べている。

また、公益を図る目的を有しながらも、当該通報により他人に損害が生じることを認識している場合も多いと考えられ、このような場合に通報を断念することなく、また通報した場合も保護されるように、つまり、不正な目的でないとの要件が不当に公益通報を制限しないように要件を設ける必要がある。

したがって、不正目的の具体的内容の記載は削除すべきである。

エ 通報対象事実（前記(ウ)、(イ)）について

(ア) 通報対象事実の範囲については、後述のとおりである（法第2条第3項について）。

(イ) 通報対象事実となる法令違反行為等の主体に要件が課され、複雑な条文となっている。

本法では、労務提供先として3つの類型を定め、これらの事業者及びその役員や従業員等において通報対象事実が生

じること公益通報の要件としている。

しかし、労務提供先との概念が一般的でなく、またその定義の内容も理解が難しく、このような規定ぶり自体が公益通報につき消極的に作用する。また、事業者内部への通報先についても同じ3つの類型の労務提供先とされているため、通報対象事実の行為主体の要件としての労務提供先と通報先としての要件である労務提供先の関係も不明確で複雑となっている。

したがって、公益通報自体の定義においては、通報対象事実の行為主体について要件を設けず、例えば「公益通報とは、労働者等が、真摯に、通報対象事実が生じ、又は生じようとしている旨を、使用者である事業者あるいは当該通報対象事実に関係する事業者、若しくはこれらの事業者があらかじめ定めた者、当該労働者等が当該通報対象事実について処分若しくは勧告等をする権限を有すると思料する行政機関あるいは消費者庁、その他の第三者に通報することをいう。」というように、何が公益通報であるかを理解しやすい文言とすべきである。

他方で、法第3条において、解雇無効等の個別の保護の対象となる公益通報について、さらに要件を定めているのであり、公益通報自体の定義において通報対象事実の発生場所を限定する必要はない。

(ウ) 通報対象事実の生じるおそれの時間的切迫性について

公益通報の定義においては、「通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしている」として、通報対象事実の発生時期を制限している。このように単に将来において生じる場合ではなく、「まさに生じようとしている場合」に限定することは、通報者にとってその要件該当性の判断が困難となり通報を制限する結果となることは明らかである。また、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も時間的切迫性を要件とすべきではない。

したがって、通報対象事実の発生時期を制限する「まさに」との要件は削除すべきである。

オ 通報先について（前記(オ)）

(ア) 行政機関への通報につき，通報先が処分・勧告権限を有する行政機関に限定されている。

しかしながら，通報者にとって処分・勧告権限を有する行政機関を特定することは容易でなく，また，監督行政機関と事業者間のなれ合い等の問題も指摘され，通報者自身が監督行政機関を信用しないケース，行政機関あるいはその担当者が公益通報者保護制度への理解が足りず，適切な対応がとられないケースも十分に想定される。

現実に，弁護士会報告においても，監督行政機関にあたる社会保険事務所への通報をアドバイスしても同行政機関では適切な対応してもらえないと相談者が回答した事例等も見受けられた。また，報道により，厚生労働省が自治労共済の自動車共済に関する公益通報につき，通報者の名前や通報内容を事業者に伝え，さらに通報を放置した事例も報告されている。

かかる実態を見れば，通報先の行政機関を処分・勧告権限を有する行政機関に限定すべきではなく，第三者機関等への通報制度を設けるべきである。

この観点から，消費者庁を通報先として，消費者庁が通報を受付け，違法行為等の是正を図る制度を導入すべきである。

通報対象事実が消費者庁の所管する法律に違反する場合は，消費者庁自らが調査し，違法行為の是正を図り，通報対象事実が他の行政機関の所管する法律に違反する場合は，当該通報対象事実が消費者利益に関するときは，消費者庁が当該法律を所管する行政機関とともに調査し，違法行為の是正を図り，消費者利益に関しない場合は，当該法律を所管する行政機関へ通知し，同行政機関が適正に通報処理をするかを監督するという制度を導入すべきである。

(イ) その他事業者外部への通報につき，通報対象事実の「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」かつ「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」との要件が設けられている。

この要件に関し、消費者団体、報道機関への通報に関しては、その他事業者外部に該当する旨の解説等がなされているが、消費者団体等への通報が通報対象事実の発生や被害拡大のために必要であることにつき通報者に立証責任を課すことはこれらへの通報を制限する結果となる。さらに、犯罪事実についての報道においてさえ、事業者が報道による名誉・信用毀損、正当な利益の侵害を理由として損害賠償を行うことがある中で、通報者が報道機関に通報することが事業者の正当な利益を侵害しないとの断定は困難となり、結局は報道機関への通報も制限される結果となる。

この点、弁護士会報告においても、相談担当の弁護士が報道機関への通報について積極的なアドバイスができた事例はほとんど存しないとのことであり、現実に報道機関への通報が制限されている。

そもそも、後述するように、その他事業者外部への公益通報について、解雇無効等の保護の対象となる公益通報が限定されていることを考慮すれば、通報先について制限を設ける必要はない。

同様に、法第8条の他人の正当な利益等の尊重との要件も削除すべきである。

(3) 「公益通報者」の定義について（法第2条第2項）

改正すべき内容

労働者のみならず、退職者、役員、取引先事業者等不正行為は違法行為等を知りうる立場にあるものを公益通報者に含め、通報者の類型ごとに保護の内容を定めるべきである。

理由

公益通報者につき、その主体を労働者に限定することは、本法による公益通報者保護の範囲を極めて限定することになる。

労働者のみならず、役員や取引先事業者も事業者内での不正行為や違法行為等を知りうる立場にあり、また通報により不利益な取扱いを受けるおそれがあり、公益通報の主体から除く理由はない。

また、同様に労働者には退職者も含めるべきである。

現実に、牛肉産地偽装事件の中には、取引先事業者の通報により違法行為が是正されるに至ったにもかかわらず、当該取引先事業者は契約解除等の不当な仕打ちを受けている事例が見受けられた。

弁護士会報告においても、保険金の不払いを保険会社の本部に通報したことに対する支社からの報復により代理店を廃業に追いやられたという事例が見受けられた。

また、同報告では、退職者以外の労働者からの相談が約47%、退職者からの相談が約15%、その他（不明を含む。）からの相談が約38%であり、退職者からの相談がかなりの割合を占めていた。勤務している間は通報することが困難であり、職場を離れて初めて通報できるケースが多いと思料される。

さらに、その他役員からの相談事例もあり、違法行為等の是正、消費者利益の確保、国民の利益の擁護という目的からはこれの通報も保護の対象とする制度設計をすべきである。

そして、通報者の類型ごとに具体的に保護の内容を定めるべきである。

(4) 「通報対象事実」の定義について（法第2条第3項）

改正すべき内容

通報対象事実を一部の法律の中での犯罪行為等に限定するのではなく、英国公益開示法にならい広く規定し、かつ、通報対象事実の発生する時期、時間的切迫性等の通報の障害となる要件を排除し、広く違法行為等の是正、被害発生や拡大の防止に役立つ制度とすべきである。

理由

現行法は、通報対象事実が限定列挙された法律に規定する犯罪行為、当該法律による処分に違反することが犯罪行為となる場合の処分の理由とされる事実等に限定されている。

そもそも、報告書においては、通報対象事実につき、「消費者利益の侵害、人の健康・安全への危険、環境への悪影響に関する規制違反や刑法犯などの法令違反」としていた。

当然に、消費者施策の実効性を確保するための社会的制度を造るためには、これらの規制違反や法令違反についての通報を促し、

かかる違法行為等を是正する必要があるとの認識に基づくものである。

しかしながら，本法では，前記のとおり，別表に記載する法律に規定する犯罪事実等に通報対象事実を限定した結果，本法の適用範囲は極めて限定され，また，通報者にとっては公益通報への大きな障害となっている。

このような限定の結果，政治資金規正法，公職選挙法，税法等の国民生活に大きな影響を及ぼす法律違反行為が通報対象事実から除外され，別表記載の法律違反についても処罰規定による裏付けのない法令違反の事実も通報対象事実から除外され，また，消費者利益の侵害や危険についても形式的に法令違反に該当しない場合は当然に通報対象事実から除外される。

例えば，外国で安全性の問題が指摘されながら日本では禁止されていない食品添加物の使用，外国で危険性が認識されて禁止されている医薬品の使用，総会屋対策と称してなされる反社会的勢力（株主でないもの）への利益供与，証券・先物取引等において「客殺し商法」としてなされる無意味な反復売買等，本法では公益通報の対象外とされる例は枚挙にいとまがない。

現実に，弁護士会報告においても，事業者の不正経理に関する相談も相当あり，その中には脱税等国民生活に影響するような事例もあった。

また，通報の対象となる行為，事実が，行政処分を経て最終的に刑罰で強制される規定違反に該当するか否かの判断は，法律の専門家であっても容易ではなく，ましてや通報者にとってその判断は至難の業であり，通報しようとする者にとって障害となっていることは明らかである。

弁護士会報告においても，電話相談を受けた弁護士が通報対象事実に関連するかどうかの判断をすぐにできないケースも見られ，このようなケースでは相談者は通報に消極的にならざるを得なかったものと思料される。

さらに，英国公益開示法では，通報対象事実につき，「犯罪事実」に限定せず，民事法を含めた「法的義務違反」，「個人の健康や安全に対する危険」，「環境破壊」さらに「これらの事項に関する

る情報の隠匿」を対象としている。

このように、通報の対象を広く捉えなければ、公益通報を国民の利益の擁護のために活かさないのである。

したがって、通報対象事実を一部の法律の中での犯罪行為等に限定するのではなく、英国公益開示法にならい、広く規定すべきである。そして、通報対象事実の発生する時期、時間的切迫性等の通報の障害となる要件を排除し、広く違法行為等の是正、被害発生や拡大の防止に役立つ制度とすべきである。

(5) 解雇無効について（【解雇が無効となる公益通報の保護要件】法第3条第1号，同条第2号，同条第3号）

改正すべき内容

ア 事業者内部への通報においても、「まさに」生じようとしているとの要件は削除すべきである。

イ 行政機関への通報については、通報対象事実が真実である場合、通報時において真実であると信じるに足りる合理的な理由がある場合に通報者を保護すべきである。

ウ その他事業者外部への通報につき、法第3条第3号イ～ホの要件は削除し、通報対象事実の内容・危険の程度、通報先、事業者や行政機関の対応、通報者が当該通報に至った事情等を総合的に考慮して、当該通報の相当性を判断するとの一般的保護要件を定めるべきである。仮に個別要件を規定するとしても、さらに一般的保護要件を付加し、その他事業者外部への公益通報を広く保護すべきである。

エ 本法違反についての罰則を導入する前提として、本条各号に該当する解雇を禁止すべきである。

理由

ア まず、規定ぶりとして、通報者の主観の要件ごとに通報先を定める形となっているが、通報を考えている者にとって理解しがたく、かつ、事業者外部への通報では通報者の主観的要件とその他の事業者の対応や通報対象事実の性質等要件を組合せており、統一性を欠いている。この点、各通報先に保護要件を定める規定の仕方の方がより明確でわかりやすい。

イ 事業者内部への通報については、情報が外部に通報されるも

のではなく、通報により事業者に対して損害や不利益を及ぼす可能性は少ない。他方で違法行為等が早期に是正されることは事業者にとっても必要なことであり、事業者内部への通報についてこれを制限すべき理由はない。

現実には、事業者内部に設置されているヘルプラインへの通報制度においても、通報対象事実を本法のように制限し、またその生じるおそれについての時間的切迫性等が要件とされているケースは少ないと思料される。

したがって、事業者内部への通報においても、「まさに」生じようとしているとの要件は削除すべきである。

なお、派遣契約や取引先での事業に従事する場合において、雇用主に労務提供先での違法行為等を通報することはきわめて正当な行為であり、事業者内部への通報として保護されることを明確に規定すべきである。

ウ 行政機関への通報については、真実相当性の立証負担が現実には大きな障害となることを考慮し、通報者の主観とは関係なく通報対象事実が真実である場合、通報時において真実であると信じるに足りる合理的な理由がある場合とすべきである。

エ その他事業者外部への通報については、保護要件が重きに過ぎ、公益通報を妨げる結果となっている。

(ア) 法第3条第3号イ～ホの要件は、訴訟等に至った場合、通報者にとっての立証が困難である。

例えば、通報対象事実が犯罪行為である場合、一般的、抽象的にはイ及びロに定める事態が生じる危険性は常に存在する。しかし、かかる危険性を具体的、個別的に立証することは極めて困難であり、通報者において「信ずるに足りる相当の理由」を立証することは極めて過大な負担となる。事業者がヘルプライン等の内部通報受付制度を設置さえすれば、それだけで不利益取扱いがなされると信じる相当の理由はないとも判断されるおそれがある。

これらの要件は、事業者外部への通報による事業者への影響、事業者内部への通報を促進させ、コンプライアンスを図るためと考えられるが、前記のとおり、本法の目的を公益通

報者の保護，社会の透明性の確保，違法行為等の是正，国民の利益の擁護と考える立場からは，特に事業者内部への通報と事業者外部への通報の要件に大きな違いを設ける必要はない。

また，現実には，公益通報者保護制度が事業者に浸透せず，通報窓口が設置されていても，相変わらず公益通報をすれば不利益取扱いを受けることが多く，弁護士会報告においても，行政機関への通報後に事業者内部で通報者捜しが行われ，特定されて不利益取扱い等を受けているとの事例が複数あった。

前記の自治労共済の事件においても，行政機関への通報後に特定され，解雇処分を受けている。

つまり，事業者内部への通報により違法行為等を是正し国民の利益の擁護を図るためには，事業者が公益通報者保護制度を理解し，制度趣旨に沿った取組を行い，労働者等が安心して通報できるシステムが構築されなければならないが，現実には，かかるシステムを構築できている事業者は少数にとどまり，通報者は公益通報することにより不利益取扱い等を受けることをおそれ，事業者内部にさえ通報できない状態にある。

したがって，そもそも不利益取扱いがなされることが例外的であるかのような社会実態を無視した保護要件の定め方は相当でなく，イ～ホの個別要件を満たす外部通報のみを保護する仕組みは改正しなければならない。

- (イ) 特に八の要件については，公益通報を妨害するような事業者が，このような態様で，あからさまに口止めをすることは極めてまれである。むしろ，陰湿な暗黙の圧力によって通報を躊躇わせることを防止する規定こそが必要である。八の要件の規定ぶりでは，却ってこのような暗黙の圧力を助長するおそれさえ認められ，このような規定は削除すべきである。
- (ウ) さらに二の要件については，多くの問題が指摘される。まず，事業者内部への通報後に事業者の対応が不十分な場合にだけ事業者外部への通報を認める形となっており，行政機関

への通報後に行政の対応が不十分な場合にはこれを理由としてその他事業者外部への通報が認められない仕組みとなっている。次に、事業者内部への通報においても、事業者が通報後20日を経過しても調査を行う旨の通知をしない場合又は正当な理由がなく調査を行わない場合に限定され、20日以内に調査を行うとの通知をしながらその後放置している場合や、不十分な調査で通報対象事実がないとの回答をした場合に事業者外部へ通報できる仕組みになっていない。

この点、報告書では、事業者内部や行政機関に通報した後、相当期間内に適切な措置がなされない場合には事業者外部への通報の道が開かれる制度設計がされており、改正する必要がある。また、法案の段階では2週間とされていた期間が20日と延ばされた点についても、公益通報者の保護の観点から少なくとも2週間に戻すべきである。

- (I) 公益通報者保護制度が、違法行為等の是正、社会の透明性の維持、消費者利益の確保、国民の利益の擁護等の目的を果たすためには、事業者内部への通報や行政機関への通報だけでなく、外部への通報を広く保護する必要がある。とりわけ、現在の企業風土の現状、行政機関の現状を考慮すれば、事業者外部への通報は広く保護されるシステムがあって初めて事業者内部や行政機関への通報に対する適切な対応が確保され、また、適切に監視することが可能となるのであり、特にマスコミへの通報が必要に応じて保護されることが不可欠である。

他方、事業者外部への通報であっても、事業者における自主的な是正を促す結果につながり、事業者内部への通報と同視すべき通報も存在する。

つまり、事業者外部への通報を、通報先や通報の内容等を考慮することなく、一律に過大な要件を課すことは公益通報者保護制度の趣旨に反し、公益通報を妨げる結果となり妥当でない。

この点、これまでの判例等においても、事業者外部への通報の相当性は、通報内容や通報先、通報態様等により総合的

に判断されている。にもかかわらず、現行法は、重い要件で一律に規定する形になっているため、結果的に、事業者外部への公益通報を制限する結果となっていることは明らかである。現実に、弁護士会報告では、事業者の粉飾決算につき、監査に入る監査法人に通報したいとの事例や民事再生における財産隠匿を監督委員や裁判所に通報したいとの事例があったが、このような場合も、その他事業者外部への通報としてイ～ホのいずれかの要件を満たさなければ通報者は本法では保護されないとのアドバイスしかできなかったとのことであった。

したがって、前記イ～ホの要件では公益通報への障害となるおそれが高く、これらの要件を削除し、通報対象事実の内容・危険の程度、通報先、事業者や行政機関の対応、通報者が当該通報に至った事情等を総合的に考慮し、当該事業者外部への通報が相当であること、又は通報時において相当であると信じるに足りる合理的理由がある場合には保護するとの一般的要件を定めるべきである。

また、仮に個別要件を規定するとしても、少なくともこれらの他に、一般的な保護要件を付加し、事業者外部への公益通報を広く保護すべきである。

(オ) そして、後述するように、本法違反についての罰則を導入する前提として、そもそも公益通報を理由とする解雇自体を禁止し、公益通報を理由とした解雇は無効とすべきである。

(6) 労働者派遣契約の解除の無効について（法第4条）

改正の内容

公益通報を理由とする継続的契約の解除は、労働者派遣契約のみならず他の継続的契約の解除を含め、禁止すべきである。

理由

前述のとおり（法第2条第2項について）、公益通報の主体については、労働者のみならず、役員や取引先事業者も事業者内の不正行為や違法行為を知りうる立場にあり、また通報により不利益な取扱いを受けるおそれがあり、公益通報の主体から除く理由はない。

したがって、これらの者を保護すべく、請負契約をはじめ、継続的契約において、契約の解除は禁止すべきである。

例えば、雪印食品牛肉産地偽装事件では、通報した事業者が契約を解除されて一旦廃業に追い込まれた。また、弁護士会報告においても、保険会社の代理店が保険金の不払いについて保険会社の本部に通報したところ保険会社の支店から嫌がらせを受けて廃業に追い込まれたという事例が見受けられた。このような現実を踏まえれば、公益通報をした者が、不利益を被らないように保護の内容を広く定めなければならない。

また、前記の労働者等の解雇の禁止、後述する不利益取扱いの禁止とともに、契約の解除も禁止し、これに対する違反への罰則を規定すべきである。

(7) 不利益取扱いの禁止について（法第5条）

改正の内容

- ア 人事上の措置，雇用環境等に関する事実上の措置を含め，一切の不利益取扱いをしてはならないことを明記すべきである。
- イ 不利益取扱いの禁止，民事・刑事上の免責について通報者の類型ごとに具体的に規定すべきである。

理由

- ア 現行法は禁止すべき不利益取扱いの内容が明確でない。本法制定後も、公益通報者保護の企業風土ないし社会的制度が浸透しているとは評価できず、組織内の密室において、通報者は、前記条文に記載された以外にも、様々な不利益取扱いを受けるおそれがあり、懲戒、不利益な配置転換、昇級・昇格差別等の人事上の措置、その他業務に従事させない、専ら雑役に従事させる、職場でのいじめ等雇用環境等に関する事実上の措置を含め、一切の不利益取扱いをしてはならないことを明記すべきである。
- イ 雇用主である事業者及び派遣先事業者からの不利益取扱いの禁止だけでは不十分である。不利益取扱いは、労働派遣契約において派遣労働者の交代を求める場合のみならず、請負契約において下請事業者の従業員の交代を求める場合等もあり、これらの取引先事業者やその従業員が不利益な取扱い等を受け

ることが想定され、かかる場合にも本法が定める公益通報により通報者が不利益取扱いを受けないことを明確に規定すべきである。

弁護士会報告においても、前記のように保険会社本部に通報した保険代理店が廃業に追い込まれたという事例が見受けられた。禁止される不利益取扱いの範囲を広く規定しなければ、このような公益通報者の保護は図れない。

ウ さらに、法第3条ないし第5条以外の公益通報者の保護としては、正当な通報に対する刑事上、民事上の免責を明記する必要がある。

弁護士会報告においても、通報することにより事業者から損害賠償請求を受けることを恐れている事例が相当数見受けられるとのことであった。守秘義務違反、名誉・信用毀損による損害賠償請求は、経済的に弱者の立場であることが多い通報者にとって、最大の障害と言っても過言ではない。つまり、公益通報者保護制度が社会に浸透せず、企業風土や意識の改革が進んでいない現状においては、民事上、刑事上の免責を規定し、公益通報が国民の利益の擁護に役立つもので保護が必要であるとの価値観を明確に示す必要がある。

以上の不利益取扱いの禁止、民事刑事上の免責について通報者の類型ごとに具体的に規定すべきである。

(8) 行政機関がとるべき措置（法第10条第1項）

改正の内容

公益通報を受けた行政機関が、相当期間内に調査し、措置をとることを明確に定めるべきである。

理由

弁護士会報告においても、行政機関に通報したが応答がないとの事例もあり、いつまでにどのような応答をするかを明記する必要がある。

また、前記の厚労省に対する自治労共済に関する公益通報でもこれが放置されており、法律で明確に応答期限等を定めなければ、行政機関の適切な対応は期待できない。

この点、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（情報公

開法)では開示決定の期限を原則30日以内とすること等が定められており、これを参考とすべきである。

(9) 罰則(新設)

改正の内容

本法に違反する解雇、契約の解除、不利益取扱いを行った者への罰則を定めるべきである。

理由

公益通報者保護法が施行され4年以上経過している現時点においても、公益通報者保護の理念に反する事業者の対応、行政機関の対応が後を絶たない。公益通報者保護の意識が事業者にも十分浸透せず、制度自体を知らない事業者も多数存する。このような現状の下では、公益通報者保護法違反に対し、罰則を定めなければ、法の実効性を確保することは困難であり、また、罰則を導入することにより、より一層公益通報者保護の意識が高まり、広く社会に浸透するものと思料する。

別 紙

- 1 目的（法第1条）につき，国民の生命，身体，財産をはじめ，国民生活に影響する環境その他の国民の利益を保護し，これらに対する違法行為等のみならず，危険を及ぼす行為の是正等を目的に含め，かつ，そのための事業者による自主的取組みや行政による監視とともに，国民への情報開示によって社会の透明性を確保し，国民の監視の下で違法行為等の早期，確実な是正を図ることを明らかにする必要がある。
- 2 「公益通報」の定義（法第2条第1項）について，
 - (1) 通報者の主観的要件を「不正の目的でないこと」のみにとどめるべきである。
 - (2) 通報対象事実となる法令違反行為等の主体について要件を削除すべきである。
 - (3) 通報対象事実の発生時期を制限する「まさに」との要件は削除すべきである。
 - (4) 通報先の行政機関を処分・勧告権限を有する行政機関に限定すべきではなく，消費者庁への通報制度を設けるべきである。
 - (5) その他事業者外部への通報につき，通報対象事実の「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」かつ「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」との要件を削除すべきである。
- 3 「公益通報者」の定義（法第2条第2項）について，労働者のみならず，退職者，役員，取引先事業者といった不正行為や違法行為等を知りうる立場にある者を公益通報者に含め，通報者の類型ごとに保護の内容を定めるべきである。
- 4 「通報対象事実」の定義（法第2条第3項）について，通報対象事実を一部の法律の中での犯罪行為等に限定するのではなく，英国公益開示法にならい広く規定し，かつ，通報対象事実の発生する時期，時間的切迫性等の通報の障害となる要件を排除し，広く違法行為等の是正，被害発生や拡大の防止に役立つ制度とすべきである。
- 5 解雇無効（法第3条）に関し，
 - (1) 事業者内部への通報について，「まさに」生じようとしているとの要件は削除すべきである。
 - (2) 行政機関への通報について，通報対象事実が真実である場合，通報

時において真実であると信じるに足りる合理的な理由がある場合に通報者を保護すべきである。

- (3) その他事業者外部への通報について，法第3条第3号イ～ホの要件は削除し，通報対象事実の内容・危険の程度，通報先，事業者や行政機関の対応，通報者が当該通報に至った事情等を総合的に考慮して，当該通報の相当性を判断するとの一般的保護要件を定めるべきである。仮に個別要件を規定するとしても，さらに一般的保護要件を付加し，その他事業者外部への公益通報を広く保護すべきである。
 - (4) 本法違反についての罰則を導入する前提として，本条各号に該当する解雇を禁止すべきである。
- 6 労働者派遣契約の解除の無効（法第4条）に関し，労働者派遣契約のみならず，他の継続的契約の解除も含め，これを禁止すべきである。
 - 7 不利益取扱いの禁止（法第5条）に関し，
 - (1) 人事上の措置，雇用環境等に関する事実上の措置を含め，一切の不利益取扱いをしてはならないことを明記すべきである。
 - (2) 不利益取扱いの禁止，民事・刑事上の免責について通報者の類型ごとに具体的に規定すべきである。
 - 8 行政機関がとるべき措置（法第10条第1項）について，公益通報を受けた行政機関が，相当期間内に調査し，措置をとることを明確に定めるべきである。
 - 9 本法に違反する解雇，契約の解除，不利益取扱いを行った者への罰則を定めるべきである。

以 上