

内閣府消費者委員会公益通報者保護専門調査会「中間整理」に対する意見書

2018年（平成30年）10月18日

日本弁護士連合会

はじめに

内閣府消費者委員会は、公益通報者保護専門調査会（以下「専門調査会」という。）において、公益通報者保護法の規律の在り方や行政の果たすべき役割等に係る方策を調査審議し、本年7月に「公益通報者保護専門調査会中間整理」（以下「中間整理」という。）を公表した。

当連合会は、2017年1月27日付け「『公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会最終報告書』に関する意見書」等で、これまで公表した意見等を踏まえて、中間整理について意見を述べる。

第1 総論

中間整理の「通報者の範囲の拡充」、「通報対象事実の範囲の拡充」、「通報要件の緩和」、「通報体制の整備」、「1号・2号通報先についての守秘義務規定の整備」、「行政通報の一元的窓口の設置」、「不利益取扱いを行った事業者に対する行政措置の導入」、「解雇についての立証責任の緩和」について積極的な方向性が示されたとする点は、最低限の到達点として評価できる。少なくともこれらの点については、速やかな法改正の実現に向け、最終取りまとめをすべきである。

他方で、通報者の通報を裏付ける資料の収集行為の刑事責任免責や、解雇以外の不利益取扱いについての立証責任の転換などの多くの論点については、引き続き検討すべきとされるにとどまっており、極めて不十分である。実効性のある通報者保護のためには、これらの点についても法改正が必要不可欠であり、今後の専門調査会の中で、法改正の実現に向けた検討を行うべきである。

第2 各論

1 「1 不利益取扱いから保護する通報者の範囲」について（4頁）

（1）退職者（4頁）

中間整理（概要）から引用（以下、枠囲みの中の記載について、同様である。）

【方向性が示されたもの】

- ・ 退職者を不利益取扱いから保護する通報者に含めるべき。

【今後の検討課題】

- ・不利益取扱いから保護する退職者を退職後一定期間内の者に限定するか、実態に照らして合理的な期間を設定することができるかという点も考慮して、引き続き検討。

① 意見の趣旨

退職者を通報者の範囲に含めることに賛成であるが、退職後一定期間内の者に限定することには反対である。

② 意見の理由

退職者からの通報件数は、労働者からの通報件数に次いで多く、退職後も退職金の不支給・再任用拒否・退職年金の支給差止等の不利益取扱いや損害賠償請求等の制裁的措置を受けるおそれがあり、退職者を保護する必要性は高い。

また、在職中の通報では通報対象事実の発生から一定期間内に通報することは要件となっていないこと、退職から一定期間内の通報に限定すると、その期間を超えて年金を受給していたり、通報対象事実について利害関係を有する第三者の法的救済が制約されかねないこと、過去の不正行為等の通報対象事実についての真実性の確認の難易も個別事案によって異なることから、退職者の場合に期間を制限する必要はない。

(2) 役員等（4頁）

【方向性が示されたもの】

- ・役員等を不利益取扱いから保護する通報者に含めるべき。
- ・原則として内部での是正措置の前置を求めるべきであるが、画一的に規定することは適当でない。

【今後の検討課題】

- ・実態を踏まえて、内部での是正措置を前置しなくてもよいとする例外を適切に設定することができるか、引き続き検討。

① 役員等を含めることの是非について（4頁）

ア 意見の趣旨

会社役員や法人理事等（以下「役員等」という。）を通報者に含めることに賛成であるが、加えて、役員等であった者も、通報者の範囲に含めるべきである。

イ 意見の理由

役員等は事業者の内部事情・不正行為を知り得る機会が多く、通報者に含めて保護することは、事業者のコンプライアンス体制を高めること

にも資する。

(3) 取引先等事業者（6頁）

【今後の検討課題】

- ・取引先等事業者を不利益取扱いから保護する通報者に含めることについて、引き続き検討。

① 意見の趣旨

取引先事業者のうち、継続的契約関係又は請負契約関係にあり、又はあった事業者については通報者の範囲に含めるべきである。

② 意見の理由

上記の者も相手方事業者の違法行為等を知り得る立場にあり、これらの者の通報が保護されることにより、公益通報が促され、違法行為を是正、抑止することが期待される。

2 「3 通報対象事実の範囲」について（7頁）

(1) 刑事罰の担保による限定（7頁）

【方向性が示されたもの】

- ・刑事罰の担保があるものに加えて、少なくとも明文の根拠のある行政処分等の行政措置の対象となっているものを通報対象事実の範囲に含めるべき。

① 意見の趣旨

刑事罰の担保による限定は外すべきである。

② 意見の理由

通報対象事実を刑事罰の担保による事実に限定することは、公益通報者にとってその範囲が分かりにくいことに加えて、極めて限定されてしまうことになり、公益通報への大きな障害となることから、限定を外すべきである。

(2) 法目的による限定（7頁）

【今後の検討課題】

- ・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る」との限定）を拡張すべきか、引き続き検討。

① 意見の趣旨

法目的により適用対象法律を指定して本法の適用範囲を限定すべきではない。

② 意見の理由

現行法の規定は、公益通報者にとってその範囲が分かりにくいだけでなく極めて限定されることになり、公益通報への大きな障害となっている。そこで、通報対象事実を端的に次の各号に掲げる事実のいずれかをいうとし、より広く、安全で公正な国民生活の実現に寄与するものとすべきである。

- 一 個人の生命若しくは身体に対する危害又は個人の財産に対する侵害が生じたこと、生じていること、又は生じるおそれがあること。
- 二 環境が破壊されたこと、破壊されていること、又は破壊されるおそれがあること。
- 三 前2号に掲げるもののほか、個人の生命、身体若しくは財産の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全又は公正な競争の確保に関する違法行為が行われたこと、行われていること、又は行われるおそれがあること。
- 四 前3号のいずれかに該当する事実についての情報が故意に隠蔽されたこと、隠蔽されていること、又は隠蔽されるおそれがあること。

(3) 条例（8頁）

【方向性が示されたもの】

- ・条例であるとしても通報対象事実から除外する理由はない。

【今後の検討課題】

- ・条例を法律と同様の基準で通報対象事実に含めることができるか、具体的な条例を基に精査するなど、引き続き検討。

① 意見の趣旨

条例も通報対象事実に含めることに賛成である。

② 意見の理由

通報対象事実の範囲から条例を除外する理由はなく、含めるべきである。

(4) 規定方式（8頁）

【今後の検討課題】

- ・前記(1)及び(2)の論点との関係で、どのように対象範囲の明確性を確保することができるか、法制的にどのような規定ができるか等の観点から、引き続き検討。

① 意見の趣旨

政令指定法律制を撤廃すべきである。

② 意見の理由

政令に列挙する方式により指定法律は多数に及ぶが、網羅されているとは言えず、通報者にとっては保護の対象が分かりにくい。公益通報者保護法の公益目的を踏まえた通報対象事実を条文に規定することによって適用対象事実の範囲は限定されるのであり、更に政令指定法律制により対象の限定を図る必要はない。

3 「4 切迫性の要件」について（9頁）

【今後の検討課題】

- ・切迫性の要件があるために保護されないと考えられる事例等がどこまであるかを踏まえて、引き続き検討。

(1) 意見の趣旨

切迫性の要件は削除すべきである。

(2) 意見の理由

通報者にとって「まさに通報対象事実が生じようとしている」との切迫性の要件を満たすか否かの判断は困難であり、国民生活の安定等のために必要な公益通報を抑制するものとなっており、削除すべきである。

この点、中間整理は、切迫性の要件があるために保護されないと考えられる事例等がどこまであるかを踏まえて、引き続き検討するとしているが、公益通報が抑制されるという問題は解決できず、削除すべきである。

4 「5 外部通報の保護要件」について

(1) 2号通報の保護要件（9頁）

【方向性が示されたもの】

- ・真実相当性の要件を緩和すべき。
- ・1号通報とは差を設けるべき。

【今後の検討課題】

- ・真実相当性の要件の具体的な緩和の方法について、別により緩やかな文言を用いる、特定の事情がある場合に真実相当性を不要とすることなどを含め、引き続き検討。

① 意見の趣旨

真実相当性の要件を緩和することに賛成であるが、労務提供先等に対する公益通報（以下「1号通報」という。）とは差を設けるべきとの点には反対であり、1号通報と同じ保護要件とすべきである。仮に、1号通報との保護要件に差を設ける場合は、「通報対象事実が生じ、又は生じようとして

いると思料したことが相当である場合」とすべきである。

② 意見の理由

現行法の真実相当性の要件は緩和すべきである。

中間整理は、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（以下「2号通報」という。）の真実相当性の要件を緩和すべきであるとの意見が多かったとしつつも、緩和の方法については、1号通報と差を設けるべきとの意見が多かったとし、具体的な緩和の方法について引き続き検討するとしている。

しかしながら、行政機関は、国家公務員法等に基づき守秘義務を負っているのであり、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。通報者が安心して通報できるよう、1号通報と差を設けず、「通報対象事実が生じ、又は生じようとしていると思料する場合」とすべきである。

仮に1号通報との差を設ける場合でも、真実相当性のようによる立証が通報者にとって重い負担とならないよう「通報対象事実が生じ、又は生じようとしていると思料したことが相当である場合」とすべきである。

（2）3号通報の保護要件（10頁）

【方向性が示されたもの】

- ・真実相当性の要件を維持すべき。
- ・特定事由については、要件を緩和する方向で検討すべき。
- ・事業者に内部通報体制の整備義務を課すとした場合、事業者において内部通報体制を整備していないことを特定事由に追加すべき。

【今後の検討課題】

- ・特定事由の緩和の具体的方策について、引き続き検討。

① 意見の趣旨

公益通報者保護法第3条第3号イ・ロの「信ずるに足りる相当の理由」を「信ずるに足りる合理的理由」とすべきである。

同号ニの要件につき、期間を「20日」から「14日」に短縮すべきである。

2号通報を行った後に行政機関が一定期間内に対応しない場合も特定事由に追加すべきである。

同号ホの要件を、「通報対象事実が重大で、個人の生命、身体、財産の保護、消費者利益の擁護、環境の保全、公正な競争への侵害及び危険の程度、通報を受けた事業者又は行政機関の措置、通報者が当該通報に至った事情

等を勘案し、当該公益通報が相当であると信ずるに足りる合理的理由がある場合」とすべきである。

② 意見の理由

中間整理は、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（以下「3号通報」という。）につき、真実相当性の要件は維持すべきとし、特定事由については要件の緩和の具体策について引き続き検討している。

しかしながら、1号通報や2号通報が機能するものとなるためには、その通報の後、相当な期間内に適当な措置がなされていない場合に外部への通報（3号通報）の道が開かれていることが重要である。この点、現行法の3号通報の保護要件は厳格に過ぎ、外部通報への道を塞ぎかねず、これを緩和しなければならず、行政機関が通報に対応しない場合にも外部への通報の道を開くべきである。

法第3条第3号イ・ロの要件である「信ずるに足りる相当な理由がある場合」に当たることを通報者において個別具体的に証明することは極めて困難である。したがって、より客観的に判断できる「信ずるに足りる合理的な理由がある場合」との要件に緩和すべきである。

同号二の期間については、法案提出時には14日とされており、事業者が対応しない場合に外部への通報の道を開くためにも14日の期間に戻すべきである。

2号通報を行った後に行政機関が一定期間内に対応しない場合についても、外部への通報の道を開くために特定事由に追加すべきである。

同号ホの要件についてもより緩和すべきである。中間整理では、生命又は身体に加えて「財産に対する重大な侵害」を加えるべきとの意見があつたとしているが、判例では、通報対象事実が重大で、個人の生命、身体、財産の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保等のために有益な情報であると信ずるに足りる合理的な理由がある場合には、その危険の程度、通報先事業者や行政機関の対応、通報に至る経緯等を総合的に勘案して、外部への通報の保護が図られるとされており、同号ホの要件も同様に規定すべきである。

5 「6 通報を裏付ける資料の収集行為に関する責任」について（11頁）

【方向性が示されたもの】

- ・これまでに集積された裁判例を整理し、分かりやすく示していく必要がある。
- ・刑事責任の免責は、慎重な検討が必要。

【今後の検討課題】

- ・法律に規定を置くとした場合にどのような規定を置くことができるかについて、引き続き検討。

(1) 意見の趣旨

通報を裏付ける資料の収集行為に係る民事上の責任については、保護される公益通報のための資料収集行為を理由とする不利益取扱いから通報者を保護する規定を設けるべきである。

通報を裏付ける資料の収集行為に係る刑事上の責任の減免については、保護される公益通報のための資料収集行為は刑法第35条にいう正当行為に該当し、違法性が阻却されることを明記した規定を設けるべきである。

(2) 意見の理由

公益通報を行うには、通報対象事実の具体的な内容やその違法性を指摘することが必要であり、これらを裏付ける資料として事業者の内部資料を持ち出す等の資料の収集行為が不可欠である。公益通報者の保護を図るために、通報を裏付ける資料の収集行為についても通報者を民事上あるいは刑事上の責任追及から保護する必要がある。

この点、中間整理は、刑事責任の免責については慎重な検討が必要とし、民事効について様々な意見を引用し、法律に規定を置くとした場合にどのような規定を置くことができるかについて、引き続き検討するとするにとどまっている。

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

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

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

なお、通報を裏付ける資料の収集行為を、公益通報の定義の中に含めることで、公益通報者に対する保護の枠内で責任の減免を図ることも可能であるから、通報を裏付ける資料の収集行為に対する責任の減免の個別の規定を設けない場合は、法第2条「公益通報の定義」の改正あるいは解釈において、証拠資料の収集から通報に係る一連の通報行為が法の保護の対象となることを確認すべきである。

6 「7 通報体制の整備」について（12頁）

（1）事業者（12頁）

【方向性が示されたもの】

- ・大規模の事業者と中規模・小規模の事業者とでは分けて考える必要があるが、事業者に内部通報体制の整備義務を課す方向で検討すべき。
- ・少なくとも大規模の事業者には内部通報体制の整備義務を課すべき。
- ・義務の履行を確保するための措置に関しては、事業者において内部通報体制が整備されていない場合、2号通報について「思料する」だけで通報できるようにする、内部通報体制を整備していないことを3号通報の特定事由に追加するなど、2号通報及び3号通報の要件緩和と結び付けていくべき。

【今後の検討課題】

- ・中規模・小規模の事業者にどのようなレベルで義務を課すかについて、引き続き検討。
- ・義務の内容や、具体的な規定方法について、引き続き検討。

① 意見の趣旨

内部通報体制の整備義務を課すことに対する賛成である。対象とする事業者の範囲については、内部通報制度の意義・役割は企業規模の大小によって異なるものではないが、中小零細企業にとっては負担が重いことも否定できないことから、まずは、一定規模の事業者については法的義務とし、中小零細規模の事業者については努力義務とすべきである。通報窓口の設置、不利益取扱いの禁止、秘密保持等を内容とする規定の整備、制度の周知、担当者の配置及び担当者の教育についても求めることに賛成である。また、2号通報について「思料する」だけで通報できるようにすることに賛成である。

② 意見の理由

事業者における内部通報制度の実効的な整備・運用は、企業価値の向上や事業者の持続的発展にも資するものであるとともに、社会経済全体の利益を確保する上でも重要な意義を有するものである。公益通報者保護法の施行から10年以上経過しても制度に関する認知度は低い現状に照らし、内部通報制度の整備義務を法定して事業者及び労働者に本制度の意義・役割の周知を図るとともに、事業者内に内部通報体制の整備義務を課す必要がある。

ただし、法律の規定としては一定規模の事業者については法的義務とし、中小零細規模の事業者については努力義務にとどめる一方で、事業者に内部通報制度の整備を促すために、積極的に取り組む事業者にメリットがあるような取組の促進の方策を併せて検討すべきである。

(2) 行政機関（14頁）

【方向性が示されたもの】

- ・通報体制（内部通報体制・外部通報受付体制）の整備義務を課す方向で検討すべき。

【今後の検討課題】

- ・通報体制の整備義務を課すことについて、地方自治法との関係を踏まえて、関係機関との調整を踏まえつつ検討。

① 意見の趣旨

行政機関における通報体制（内部通報体制・外部通報受付体制）の整備について、通報体制の整備義務を課すことについて賛成である。

② 意見の理由

下記9と関連するが、消費者庁がより司令塔的な機能を発揮していく必要があることから、消費者庁に通報や通報対応に関する意見・苦情等を受け付けるための一元的窓口を設けることも検討すべきである。

7 「8 守秘義務」について（14頁）

(1) 1号通報先

【方向性が示されたもの】

- ・1号通報先に守秘義務を課すべき
- ・守秘義務の対象とする情報の範囲は「通報者個人を特定し得る情報」とすべき。

・守秘義務を負わせる者の範囲は、通報に関する業務（通報窓口・調査）に従事する担当者とすべき。

・実効的な調査を行うこととの関係で、守秘義務に一定の例外を設けるべき。

守秘義務に違反した場合に刑罰を科すことは、慎重な検討が必要。

【今後の検討課題】

・調査の必要性や通報の適切な対応等に配慮して、守秘義務が解除される例外を適切に設定できるか、引き続き検討。

（2）2号通報先

【方向性が示されたもの】

・既に公務員法上に罰則付きの守秘義務規定があるものの、公益通報者保護法でも守秘義務があることを明確化すべき、刑事罰を上乗せすることは慎重な検討が必要。

（3）3号通報先

【方向性が示されたもの】

・守秘義務を一律に課すことは困難である。

（1）守秘義務（14頁）

① 意見の趣旨

1, 2号通報について守秘義務を課すべきである。その場合の守秘義務の対象とする情報の範囲は、通報者個人を特定し得る情報とし、守秘義務を負わせる者の範囲は、公益通報者から公益通報を受け、又はこれを取り扱う者（通報窓口・調査担当者）とすべきである。

② 意見の理由

通報を受け付けた者が公益通報者及び通報内容を当該公益通報対象事実を行っている者に漏えいし、結果として公益通報者が不利益取扱いを受けるという事例はこれまでにも相次いでいる（金沢大学病院の医療過誤事件〔通報を受けた厚生労働省医政局が刑事告発を受けた教授に漏えい〕、オリンパス不当配転事件〔通報をメールで受けた社内ヘルプラインが通報対象事実を行っている公益通報者の上司に通報メールを転送〕、島根自治労共済事件〔通報を受けた厚労省が公益通報者の氏名を共済側に漏えい〕など）。通報者の個人情報やそれを推測されるような情報が守られない中では、通報者は、通報したことを理由として不利益取扱いされることを懸念して通報をちゅうちょすることになりかねない。そこで、公益通報者が安心して通報できるように、1号通報について、「通報者個人を特定し得る情

報」について少なくとも通報窓口担当者に守秘義務を課すべきである。その上で、その違反に対しては刑事罰を導入すべきである。

また、2号通報については、公務員には、公務員法において守秘義務が法定されているが、これまでにも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していることから、実効性の担保が必要である。この点も、法律上守秘義務を規定すべきである。

他方で、3号通報については、殊に報道機関等の報道の自由を制約しかねないことなどから、守秘義務を課さないことに賛成である。

(2) 守秘義務が解除される例外（14頁）

① 意見の趣旨

通報者同意の場合に限定されるべきである。

② 意見の理由

中間整理においては、「実効的な調査を行うこととの関係で、守秘義務に一定の例外を設けるべきであるとの意見が多く、調査の必要性や通報への適切な対応等に配慮して、守秘義務が解除される例外を適切に設定することができるか、引き続き検討する」とされているが、通報者の同意以外の例外を設けることには反対である。開示による通報者の不利益は甚大であるのに対し、調査を実効的に行うという利益は限定的である。同意を得られない場合にも通報者に係る情報を開示する例外措置の正当性が認められる場合を明確に定義することは極めて困難であり、通報者の同意なくしてその情報を開示することができる例外を認めることは、通報者の秘密が保持されることへの信頼性を失わせることになりかねない。調査の必要性との調整は、通報を受領した時点において、あらかじめ情報開示範囲について通報者からの確認を得ることで対応できることである。

(3) 守秘義務に違反した場合の刑事罰（15頁）

① 意見の趣旨

刑事罰を導入すべきである。

② 意見の理由

情報漏えいにより通報者が被る不利益は甚大であり、民事上の賠償のみでは被害の回復を図れない。法律上の守秘義務違反については、刑事罰が定められることが通例であって、これと異なる制度とすべき特段の理由もない。

8 「9 行政通報の一元的窓口の設置」について（17頁）

【方向性が示されたもの】

- ・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、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設置すべき。
- ・問題となっている法令違反の有無を一元的窓口が調査・判断するのではなく、権限を有する行政機関に回付し、当該行政機関において調査・判断すべき。
- ・設置先は公益通報者保護法を所管する消費者庁とすべき。
- ・公益通報者保護制度そのものについて相談したいという場合に対応できる機能は引き続き保持すべき。

(1) 意見の趣旨

消費者庁に一元的窓口を設置することに賛成である。その上で、一元的窓口を担う消費者庁の職務については、今後の専門調査会の中で引き続き検討されることとなっているが、少なくとも以下の役割を担わせることが必要である。

- ① 一元的窓口として、受け付けた通報を調査・処分の権限を有する各府省庁に振り分け、適切な通報体制を促す体制を整備すること。
- ② 一定の場合には消費者庁自らが調査を実施し、本来の調査・処分権限を有する各府省庁に改善要請を行うことができる仕組みを設けること。

(2) 意見の理由

公益通報者保護制度の実効性を向上させるためには、行政機関が公益通報に対してより適切に対応することが重要であり、公益通報者保護法を所管する消費者庁が司令塔的な機能を発揮してこれを促すことが必要である。

9 「10 2号通報として保護の対象となる通報先の拡張」について（18頁）

【方向性が示されたもの】

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

(1) 意見の趣旨

行政の一元的窓口への通報、誤って権限のない行政機関に対してなされた通報、行政機関が指定した者などへの通報について、2号通報先として保護の対象となる通報先に含めることに賛成である。

(2) 意見の理由

2号通報の通報先として、現行法は処分・勧告権限等のある行政機関だけを通報先とし、それ以外の者に対して通報を行った場合については通報者は2号通報の要件の下では保護されないこととなり、通報者の保護が十分ではない。

通報を一元的に受け付ける窓口を設置するのであれば、当然、その一元的窓口に対しても処分・勧告権限のある行政機関と同様の保護を及ぼすべきであり、また、同様に、行政機関が通報窓口として外部の者を指定することも十分に想定されるが、その場合には、その者に対して行われた通報についても、行政機関への通報と同様に取り扱われるべきである。

また、通報者には、処分、勧告等の権限を有する行政機関の存否、どの行政機関かを容易に知り得ない場合は少なくない。そこで、誤って権限のない行政機関に対してなされた通報についても保護の対象とすべきである。

10 「11 不利益取扱いに関する紛争解決手続」について（19頁）

【方向性が示されたもの】

- ・事業者・労働者間の不利益取扱いに関する紛争解決手続きを充実・拡充させていくことが重要である。

（1）意見の趣旨

不利益取扱いに関する紛争解決手続を充実・拡充させていくことに賛成である。

（2）意見の理由

通報者が不利益取扱いからの救済を求めるに際して簡易に利用できる制度として、あっせん、調停、相談、指導助言の制度は有益である。労働局で実施されている個別労働紛争についてのあっせん、調停、相談、指導助言制度との連携を図ることで、制度導入も比較的容易であると考えられる。

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

11 「12 不利益取扱いをした事業者に対する行政措置、刑事罰」について（19頁）

（1）行政措置（19頁）

【方向性が示されたもの】

(1) 行政措置の導入

- ・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る必要がある。
- ・紛争解決手続を整備した上で、その段階で話し合いにより迅速に解決できる事案は、紛争解決手続による解決に委ね、行政措置は重大かつ悪質な事案に絞って考えるべき。

(2) 行政措置の種類

- ・是正を勧告し、事業者が従わない場合には公表をすべき。
- ・その前段階として、調査及び事実認定をしっかりと行い、助言や指導により是正を促すなど、慎重な手続を踏むべき。

【今後の検討課題】

- ・命令制度まで導入することは、引き続き検討。

① 意見の趣旨

通報者の迅速な救済及び不利益取扱いの抑止を目的として、通報者に対する不利益取扱いに対する是正命令・勧告・公表制度を設けるべきである。

② 意見の理由

公益通報は、不正を是正する契機となる公益に合致した行動であり、消費者が事業者を主体的に評価し、選択し、監視するという新しい消費者政策の実現に不可欠である。

現在、通報者は公益通報者保護法による不利益取扱いの禁止規定のほか、労働契約法や一般法理による保護を受けることが可能ではあるが、これらを前提とした訴訟による救済だけでは、通報者への不利益取扱いの抑止には不十分である。新たな行政措置制度が必要との提言は適切である。

不利益取扱いを抑止する上で、是正命令制度がもたらす効果は大きい。これを適切に機能させるためには、事実関係の調査を当事者対審の手続によって行うことが必要であるが、この制度の存在によって抜本的に不利益取扱いの抑止効果が期待できるものであるから、是正命令制度の導入に向けた積極的な検討がなされるべきである。

勧告・公表の制度によっても、是正命令と同様、不利益取扱いを抑止する効果が期待できる。また、勧告に先立って行われる行政による是正指導そのものが、通報者の保護救済につながるものと言える。

(2) 刑事罰（20頁）

【今後の検討課題】

- ・①命令制度を設けることを前提に、是正命令に違反した場合に刑事罰を科すこと、②事前抑止の観点から、是正されるかどうかを問わず、法律違反に対して直罰的に刑事罰を科すことについて、引き続き検討。

① 意見の趣旨

公益通報をしたことを理由に解雇等の不利益処分を行った事業者に対する是正命令に従わない事業者とその処分権者に刑事罰を導入すべきである。

② 意見の理由

公益通報をしたことを理由に解雇等の不利益処分が行われた場合、現行法は、民事効として、解雇等が無効とされるにとどまり、通報者は不利益処分の無効・取消しを求めて訴訟を提起しなければならず、勝訴しても、事業者が新たな不利益処分を行うことを防ぐことはできない（消費者庁検討会における串岡発言、2014年の通報経験者ヒアリングにおける濱田発言）。不利益処分の禁止や行政処分への順守を促し、不利益処分の禁止を実効あるものとするためには、勧告・命令・公表などの行政措置を規定し、それにも従わない場合には刑事罰を科すことができる仕組みとすることが適切である。具体的な刑罰の適用は、法令違反行為の犯罪性の軽重等を勘案して行われることになる。また、不利益処分を行った事業者だけでなく、処分権者も対象とすべきである（両罰規定）。

12 「13 不利益取扱いが通報を理由とする立証責任の緩和」について（21頁）

（1）解雇（21頁）

【方向性が示されたもの】

- ・解雇が通報から一定期間内に行われた場合、立証責任を事業者に転換すべき。

【今後の検討課題】

- ・実態に照らして合理的な期間設定について、引き続き検討。

① 意見の趣旨

立証責任を事業者に転換することに賛成であるが、通報から一定期間内に行われた場合に限定すべきではない。

② 意見の理由

現行法では、不利益な取扱いを受けた公益通報者が保護を求めるには、公益通報者において、当該取扱いが公益通報をしたことを理由としてなさ

れたことを証明しなければならない。しかしながら、事業者には人事裁量権が認められていることから、公益通報者において因果関係を証明することは容易ではない（オリンパス不当配転事件など）。このことが、公益通報者に公益通報をちゅうちょさせるものとなっている。公益通報者が実際に保護されるには、立証責任を転換して、事業者にて不利益取扱いが公益通報を理由とするものではないことを証明することが必要である。

男女雇用機会均等法第9条第4項では、妊娠中の女性労働者及び出産後1年を経過しない女性労働者に対してなされた解雇は無効とした上、ただし書で、事業者が、当該解雇が妊娠・出産を理由とする解雇でないことを証明した場合には解雇を有効とする、と規定されている。公益通報においても、公益通報行為と不利益処分との間が一定期間内である場合や、公益通報者を探索し又は公益通報の撤回を求めるなど、公益通報に対する不利益取扱いの準備行為を窺わせる一定の行為がある場合には、公益通報と不利益取扱いとの間の推定規定を設け、通報者の立証負担の軽減を図る必要がある。事業者は、通報者に非違行為があり、そのことを理由とする不利益処分を行うについては、当該労働者についての資料を保有しているはずであるから、その処分が合理的で裁量の範囲内であることを証明して推定を覆すことは困難ではなく、事業者に過度の負担を負わせるものではない。

(2) その他の不利益取扱い（21頁）

【今後の検討課題】

- ・解雇以外の不利益取扱い（降格、減給、配置転換、出向等）に関して、立証責任を転換することについては、引き続き検討。

① 意見の趣旨

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

② 意見の理由

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

立証責任の転換については、解雇の場合と同様に、公益通報者において

因果関係を証明することは容易ではない。よって、公益通報者が実際に保護されるには、立証責任を転換して、事業者にて不利益取扱いが公益通報を理由とするものではないことを証明することとすることが必要である。他方、事業者側にて、不利益取扱いが、合理的で裁量範囲内で実施されたことを証明して推定を覆すことは困難なことではない。

13 「14 その他の論点」について（22頁）

（1）通報行為に伴う損害賠償責任（22頁）

【今後の検討課題】

- ・通報行為に伴う損害賠償責任を免責する規定を置くことについて、引き続き検討。

① 意見の趣旨

第3条第1項各号に掲げる公益通報の通報対象事実に係る事業者は、不正の利益を得、他人に損害を与え、又はその他不正の利益を図る目的でない限り、当該公益通報者に対し、当該通報によって生じた損害の賠償を請求することができない旨の明文規定を設けるべきである。

② 意見の理由

公益通報者にとって公益通報をちゅうちょさせる要因として、当該公益通報によって違法行為等が公になり当該事業者に損害が生じたとして賠償請求を受けることへの懸念がある。公益通報をしようとする者は経済的弱者であることが多いことから、損害賠償請求を受けるおそれは、公益通報者にとって重大な通報の障害となっている。公益通報者保護制度が社会に浸透せず、企業文化や意識の改革が進んでいない現状においては、民事上の責任についても負わない旨の明文規定を導入し、公益通報を促すことが求められる。

（2）通報者の探索及び通報妨害（22頁）

【方向性が示されたもの】

- ・現行法では、3号通報の特定事由に当たり得るところ、2号通報についても、通報妨害があった場合には真実相当性の要件を不要とするなど、保護要件を緩和する方策を探るべき。

① 意見の趣旨

通報対象事実発生事業者及び通報対象事実発生事業者と請負契約又は継続的取引契約関係にあり、又はあった者が、公益通報者の探索等一定の行為を行った場合には、公益通報者に対する人事上又は事実上の取扱いが

不利益取扱いであると推定すべきである。

② 意見の理由

現行法においては、公益通報者は、不利益な取扱いが公益通報をしたことを理由としてなされた不利益取扱いであることを立証しなければならない。

しかし、事業者には判例上も柔軟な人事裁量権が認められているため、配置転換や昇給差別などの不利益な取扱いが公益通報をしたことを理由としてなされたことを、公益通報者が立証することは容易ではない。このことが、公益通報者に公益通報をちゅうちょさせるものとなっている。通報対象事実発生事業者と継続的取引関係にある取引先等が公益通報を理由として継続的契約を解除された場合も同様である。よって、公益通報を促すためには、公益通報を理由とする不利益取扱いを禁止するのみでは不十分であり、公益通報者を探索し又は公益通報の撤回を求めるなど、通報対象事実発生事業者等の一定の行為があったことを証明した場合には、不利益取扱いが公益通報を理由としてなされたものであると推定する規定を置くことで、不利益取扱いの禁止の実効性を高めるべきである。

以上