

公益通報者保護法の一部を改正する法律案
説明資料

令和2年3月
消費者庁消費者制度課

目次

第1	目的規定の見直し（新法第1条関係）	2
第2	2号通報先の見直し（新法第2条及び第3条関係）	3
第3	公益通報者の範囲の拡大（退職者等）（新法第2条及び第5条関係）	4
第4	公益通報者の範囲の拡大（役員）（新法第2条、第5条及び第6条関係）	13
第5	通報対象事実の範囲の拡大（新法第2条関係）	26
第6	行政機関に対する公益通報に係る保護対象の拡大（新法第3条関係）	35
第7	報道機関等に対する公益通報に係る保護対象の拡大（意図的な漏えい）（新法第3条関係）	45
第8	報道機関等に対する公益通報に係る保護対象の拡大（財産に対する損害）（新法第3条関係）	49
第9	公益通報によって損害を受けたことを理由とした賠償の免責（新法第7条関係）	55
第10	一般職の国家公務員等に対する取扱いに関する規定の見直し（新法第9条関係）	66
第11	事業者がとるべき措置の見直し（新法第11条関係）	68
第12	公益通報対応業務従事者の義務（新法第12条及び第21条関係）	80
第13	行政機関がとるべき措置の見直し（新法第13条関係）	85
第14	事業者がとるべき措置に係る義務等の履行の確保（新法第15条から第17条まで、第19条、第20条及び第22条関係）	88
第15	内閣総理大臣による情報の収集、整理及び提供（新法第18条関係）	98
第16	消費者庁及び消費者委員会設置法の一部改正（消費者庁及び消費者委員会設置法第4条第1項第22号及び第6条第2項第4号関係）	103
第17	改正後の公益通報者保護法における目次及び章区分	115
第18	附則関係	117

第1 目的規定の見直し（新法第1条関係）

1 現行の公益通報者保護法（平成16年法律第122号。以下「法」という。）は、公益通報者の保護を図るための規定として、

- ・ 解雇の無効（法第3条）
- ・ 労働者派遣契約の解除の無効（法第4条）
- ・ 不利益取扱いの禁止（法第5条）

を定めており、法第1条の目的規定においては、労働者にとって最もダメージが大きい解雇からの保護を例示して、「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」と表現している。

他方、第3及び第4のとおり、従来は労働者に限定されていた公益通報者の範囲を拡大し、退職者等及び役員を追加することとしているところ、これらの者については、解雇の対象とはならず、特に退職者等については、主として不利益な取扱いの禁止により保護されることとなる。

そこで、法第1条の目的規定について、改正法案による改正後の法（以下「新法」という。）の内容を適切に表すことができるよう、公益通報者の保護を図るための規定の例示として、「解雇の無効」の次に「及び不利益な取扱いの禁止」を追加することとするものである（新法第1条）。

なお、公益通報者の範囲の拡大後においても、労働者が公益通報者の大半を占めるものと見込まれるところ、解雇の無効については、引き続き、公益通報者の保護を図るための規定として最も重要なものであることから、例示として維持することとする。

2 また、第12のとおり、新法第12条において新法第3条第1号及び第6条第1号に定める公益通報を受け、並びに当該公益通報に係る通報対象事実の調査をし、及びその是正に必要な措置をとる業務（以下「公益通報対応業務」という。）に従事する者（以下「公益通報対応業務従事者」という。）の義務を定め、新法第21条において罰則を設けることとしているところ、これらの規定は、「事業者及び行政機関がとるべき措置」に含め難いものであることから、「事業者及び行政機関がとるべき措置」の次に「等」を追加することとするものである（新法第1条）。

第2 2号通報先の見直し（新法第2条及び第3条関係）

法第3条第1号に定める事業者に対する公益通報（以下「1号通報」という。）については、事業者の内部における通報であるところ、法第2条第1項に規定する役務提供先又は当該役務提供先があらかじめ定めた者（法律事務所等）を通報先としている。

他方、法第3条第2号に定める行政機関に対する公益通報（以下「2号通報」という。）については、行政機関に対する通報であるところ、行政機関があらかじめ定めた者を通報先を含む旨の明文の規定はない。

業務効率化等の観点から行政機関の事務の一部を外部に委託することは許容されており、2号通報についてのみ、行政機関があらかじめ定めた者に対する通報を保護の対象外と解するのは合理的でないものの、1号通報の規定ぶりとの対比により、そのように反対解釈されるおそれがある。

そこで、行政機関があらかじめ定めた者を含む「行政機関等」に対する通報についても、公益通報として保護されることとなるよう、明確に規定することとする（新法第2条第1項、第3条第2号及び第6条第2号）。

第3 公益通報者の範囲の拡大（退職者等）（新法第2条及び第5条関係）

1. 現行法の概要

勤務先を退職した者（以下「退職者」という。）は、通報をした時点で労働契約関係が終了しているため、通常、使用者であった事業者から解雇その他の不利益取扱いを受けることがないと考えられたことから、解雇その他の不利益取扱い（法第3条から第5条まで）からの保護の対象となる公益通報者（法第2条第2項）に含まれていない。

なお、通報の時点において労働者であったものの通報後に退職した者については、退職金の減額等の不利益取扱いが考えられるため、法第5条第1項の規定による保護の対象とされている（消費者庁消費者制度課「逐条解説・公益通報者保護法」（以下「消費者庁逐条解説」という。）50頁）（参考1）。

2 改正の必要性

（1）退職者による通報の有用性

退職者は、現在、公益通報者の範囲に含まれていないところ、退職から間もない者であれば、在職中に認識した通報対象事実（法第2条第3項）が継続している可能性が高く、その通報を活用して必要な調査を行い、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（以下「調査是正措置」という。）をとることが期待できる。

例えば、以下の事例では、10年以上の長期にわたって不正行為が行われていたところ、その間に退職した者の中には、法令に違反した方法で製品を製造していたことを認識していた者もいたはずであり、こうした者が通報をしていれば、より早期に調査是正措置をとることができたものと考えられる。

10年以上の長期にわたって行われていた不正行為により国民の生命、身体、財産その他の利益が害された事例

事例1 免震ゴム（地震の揺れを吸収するための建築材）の性能に係る虚偽の検査成績書を作成した事例。2000年から行われていたところ、通報窓口は存在したものの、その間に退職した、事情を知っていたと考えられる者からも、本件に関する通報がなされず、2013年になって初めて通報があり、発覚した。建築基準法違反として、免震材料適合認定が取り消され、不正競争防止法違反で役員が起訴され、有罪となった（東洋ゴム：平成27年報道、平成27年6月社外調査報告書）。

事例2 国の承認と異なる製法で血液製剤を製造していた事例。遅くとも1974年から不正行為が行われていたところ、通報窓口が存在したものの、その間に退職した、事情を知っていたと考えられる者からも、本件に関する通報がなされず、2015年に初めて通報があり、発覚した。医薬品医療機器法違反により、110日間の業務停止命令が課された（化学及血清療法研究所：平成27年報道、平成27年11月第三者委員会調査報告書）。

事例3 国の規制に違反して、無資格者が自動車の完成検査を実施していた事例。1989年頃から不正行為が行われていたところ、通報窓口は存在したものの、その間に退職した、事情を知っていたと考えられる者からも、本件に関する通報がなされず、2017年に初めて国土交通省への通報によ

り発覚した。株価の下落を招き、多数の投資家に損失を与えた上、国土交通省から改善指示を受けた後も一部の車で項目を抜かして検査を続けていたとして、道路運送車両法に基づき多額の過料が課された（日産自動車：平成 29 年報道、平成 29 年 11 月社外調査報告書）。

また、消費者庁の調査によると、労働者が勤務先の不正行為を知った場合に通報や相談をしない理由として、「労務提供先の業績の悪化や倒産を招き、自分も職を失ってしまう」ことや「労務提供先や上司、同僚等を裏切るようで後ろめたい」ことを挙げる者が多い（前者は 21.8%、後者は 12.8%）（消費者庁「平成 28 年度労働者における公益通報者保護制度に関する意識等のインターネット調査報告書」（以下「平成 28 年度労働者調査」という。))。

他方、退職者にとって、こうした事情は通報を躊躇させる事情とはなりにくく、在職中の労働者よりも通報をしやすい立場にある。

したがって、退職者による通報を促すことで、過去の勤務先における不正行為について、調査是正措置がとられることが期待できるものと考えられる。

（2）退職者による通報の状況

実際に、法の施行後において、以下のとおり、退職者が、過去の勤務先の不正行為について通報を行い、又は行おうとしている事例がみられる。

退職者による通報の事例

事例 1 医師が行うべき麻酔を歯科医が日常的に行っていること、腹腔鏡手術で死亡事故が相次いでいることについて、退職した医師が厚生労働省に通報したものの、退職者であることを理由に対応されなかった事例（千葉県がんセンター：平成 27 年 6 月報道）。

事例 2 退職した従業員が、元の勤務先で賞味期限切れの食品を扱っていることを保健所に通報したものの、わずか数分程度の立入調査しか行われなかった事例（ヒット仙台：平成 27 年 11 月報道）。

通報を行おうとする退職者の事例

事例 3 以前勤めていた会社では、基準に満たない製品を出荷しており、このことを通報したいが、どこに言えばよいか。会社を退職してからかなりの期間が経過したが、通報として受理してもらえるだろうか（相談ダイヤルにおける相談事例）。

また、平成 28 年度労働者調査によると、転退職の経験がある 2,080 人のうち、以前の勤務先の不正行為について通報や相談をしたことがある者が 130 人、通報や相談をすることを考えたことがあるものの実際にはしなかった者が 441 人であり、転退職経験者の 3 割弱が、実際に通報を行い、又は行おうとしている状況がうかがえる。

さらに、平成 25 年 1 月から平成 29 年 12 月までの間に、消費者庁の公益通報者保護制度相談ダイヤル（以下「相談ダイヤル」という。）において把握した通報・相談事例の

うち、労働者及び属性が不明な者以外の 666 人の属性を調べたところ、退職者が 38.7% (258 人) であった。

このように退職者は、過去の勤務先の不正行為について通報を行い、又は行おうとしている状況がみられる。

(3) 通報を理由とした退職者に対する不利益取扱いのおそれ

退職者については、法の制定時において、退職金支給制度がある場合等には、公益通報をした場合の不利益取扱いとして、退職金を減額されること等が考えられるとされており（消費者庁逐条解説 50 頁）^(参考1)、通報を理由とした不利益取扱いが行われるおそれがあることは前提とされていた。

そして、法の施行後、上記(2)のとおり、退職者による通報の事例が生じたことに伴い、このような退職後の通報を理由とした不利益取扱いが行われるおそれが顕在化しており、実際に、以下のとおり、退職者が過去の勤務先の不正行為について通報をしたことにより、損害賠償請求、嫌がらせ等の不利益取扱いを受けた事例がみられる。

通報を理由とした退職者に対する不利益取扱いの事例

事例 1 退職者が、元の勤務先が取引先に架空工事の請求をしていた事実について、東京国税局や取引先の代表者に告発したところ、元の勤務先が、退職者に対し損害賠償を請求した事例（東京地判平成 19 年 11 月 21 日判時 1994 号 59 頁）。

事例 2 在職中に把握した会社の犯罪行為（詐欺に当たり得る行為）について、退職後、会社に指摘し、所管官庁にも通報したが、会社から脅迫等の嫌がらせを受けた（相談ダイヤルにおける相談事例）。

また、平成 28 年度労働者調査によると、転退職後に元勤務先の不正行為について通報や相談をした経験があると回答した者 130 人のうち、57 人（退職金の不支給等の不利益取扱い 41 人、事実上の嫌がらせ 11 人、損害賠償請求 3 人、その他の不利益取扱い 8 人）が、不利益取扱いを受けたと回答している¹。

実際に、一定の非違行為を行ったことを理由に退職金の返還を求めることができる旨の就業規則の規定を定めている事業者も存在することから^(参考2)、退職金の受領後において、その返還を求められるおそれもある。

他方、法は退職者を公益通報者の範囲に含めていないことから、退職者が通報を理由とした不利益取扱いを受けたとしても、法による保護を受けることはできない。

そこで、過去の勤務先等の不正行為について通報をした退職者等を公益通報者の範囲に追加し、通報をしたことを理由とした退職者等に対する不利益取扱いを禁止することとするものである。

¹ 受けた不利益の種類については複数回答を可能としたため、受けた不利益の種類合計数と不利益を受けた者の合計数は一致しない。

3 改正の概要

(1) 労働者又は労働者であった者と使用者又は過去の使用者との関係（新法第2条第1項第1号及び第2項等関係）

ア 労働者（労働基準法（昭和22年法律第49号）第9条に規定する労働者をいう。以下同じ。）が使用者についての通報対象事実を認識して通報した場合、当該通報については調査是正措置の契機となり得るとの有用性が認められる一方で、当該通報をした者に対する不利益取扱い（例：使用者による減給、退職金の不支給等）が行われるおそれがあることから、現行の法第2条第1項第2号及び第2項の規定により、当該通報をした者は「公益通報者」に該当し、法による保護の対象とされている。

この点、労働者であった者が退職後に通報した場合についても、同様の有用性が認められ、かつ、同様の不利益取扱いが行われるおそれがあるものの、現行の法第2条第1項第2号は、労働者と使用者の関係のみを対象としており、当該労働者であった者は「公益通報者」に該当せず、法による保護の対象とならないこととなる。

そこで、当該労働者であった者を公益通報者の範囲に追加するものとする。

イ 通報対応体制を整備している事業者にヒアリングを行ったところ、通報者の属性を問わずに通報を受け付けているのが一般的であり、退職者を公益通報者の範囲に追加したとしても、過大な負担は生じないものと考えられる。

また、2号通報を受ける行政機関については、法第10条の規定により調査等の措置をとることが義務付けられているところ、具体的な措置の内容については、個別の事案に応じて裁量が認められていることから、退職者を公益通報者の範囲に追加したとしても、過大な負担は生じないものと考えられる。

ウ 他方、退職から長期間を経過する間に、在職中に把握した不正行為が是正されている場合もあり得るため、通報の有用性の観点から、法による保護の対象については、退職から一定の期間を経過していない者による通報に限定することが適当である。

具体的な期間について、平成28年度労働者調査において、転退職後に元勤務先の不正行為について通報や相談をした経験があり、かつ、不利益取扱いを受けたと回答した57名のうち、10名に対し、退職後どの程度の期間を空けて通報をしたか確認をしたところ、1年以内に通報をした者が9名（90%）であった。

また、上記2（3）で掲げた通報を理由とした退職者に対する不利益取扱いの事例においても、退職後1年以内に通報がされている。

よって、退職後1年以内にされた通報を保護すれば、実際に不利益取扱いが想定される通報の大半を対象とすることができるものと考えられることから、退職後1年以内に通報をした者に限定することが適当である。

なお、法において、労働者が通報した場合に、退職後の不利益取扱いから保護される期間を限定していないこととの均衡を図る必要があり、また、1年以内に通報をした退職者に対し1年を経過するのを待って不利益取扱いを行うような脱法事例を防

ぐ必要があることから、退職後1年以内に通報をした退職者に対しては、その後の不利益取扱いから保護される期間を限定しないこととする。

エ そこで、労働者又は労働者であった者については、当該労働者又は労働者であった者を自ら使用し、又は当該通報の日前1年以内に自ら使用していた事業者を「役務提供先」と定義するとともに、役務提供先又は当該役務提供先があらかじめ定めた者(以下「役務提供先等」という。)についての通報対象事実に係る一定の通報をした者を「公益通報者」と定義し、法による保護の対象とすることとするものである。

この点、例えば、事業者Aを退職後に事業者Bに勤務中のXが事業者Aについての通報対象事実に係る通報をした場合、Xは事業者Bに勤務中であるが、事業者Aとの関係では「労働者であった者」に該当し、事業者Aを退職後に失業中のYが事業者Aについての通報対象事実に係る通報をした場合、Yは失業中であるため「労働者であった者」に該当し、いずれも「公益通報者」に該当することとなる。

(2) 派遣労働者又は派遣労働者であった者と派遣先又は過去の派遣先との関係(新法第2条第1項第2号及び第2項等関係)

ア 労働者派遣契約に基づき派遣先において就労する派遣労働者(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60年法律第88号。以下「労働者派遣法」という。)第2条第2号に規定する派遣労働者をいう。以下同じ。)が、当該派遣先についての通報対象事実を認識して通報した場合、当該通報については調査是正措置の契機となり得るとの有用性が認められる一方で、当該通報をした者に対する不利益取扱い(例:派遣元による減給、退職金の不支給等)が行われるおそれがあることから、現行の法第2条第1項第2号及び第2項の規定により、当該通報をした者は「公益通報者」に該当し、法による保護の対象とされている。

この点、派遣労働者であった者が派遣終了後に通報した場合についても、同様の有用性が認められ、かつ、同様の不利益取扱いが行われるおそれがあるものの、現行の法第2条第1項第2号は、派遣労働者と派遣先との関係のみを対象としており、当該派遣労働者であった者は「公益通報者」に該当せず、法による保護の対象とならないこととなる。

他方、派遣から長期間を経過する間に、派遣中に把握した不正行為が是正されている場合もあり得るため、上記(1)イと同様に、通報の有用性の観点から、法による保護の対象については、派遣終了から1年を経過していない者による通報に限定することが適当である。

イ そこで、派遣労働者又は派遣労働者であった者については、当該派遣労働者又は派遣労働者であった者に係る労働者派遣の役務の提供を受け、又は当該通報の日前1年以内に受けていた事業者を「役務提供先」と定義するとともに、役務提供先等についての通報対象事実に係る一定の通報をした者を「公益通報者」と定義し、法による保

護の対象とすることとするものである。

この点、例えば、事業者Aへの派遣終了後に事業者Bに派遣中のXが事業者Aについての通報対象事実に係る通報をした場合、Xは事業者Bに派遣中であるが、事業者Aとの関係では「派遣労働者であった者」に該当し、事業者Aへの派遣終了後に待機中のYが事業者Aについての通報対象事実に係る通報をした場合、Yは待機中であるため「派遣労働者であった者」に該当し、いずれも「公益通報者」に該当することとなる。

なお、派遣先又は過去の派遣先は、その指揮命令の下に労働する「派遣労働者又は派遣労働者であった者」を「自ら使用し、又は当該通報の日前一年以内に自ら使用していた事業者」に該当し、「派遣労働者又は派遣労働者であった者」は、「労働者又は労働者であった者」に該当することから、重複を回避するため、新法第2条第1項第1号において、「当該労働者又は労働者であった者を自ら使用し、又は当該通報の日前一年以内に自ら使用していた事業者」から、派遣先又は過去の派遣先を除外することとする。

ウ ところで、現行の法第5条第2項の規定により、派遣先については、その指揮命令の下に労働する派遣労働者に対し、公益通報をしたことを理由として不利益取扱いをすることが禁止されている。

しかしながら、過去の派遣先による派遣労働者であった者に対する不利益取扱い（例：嫌がらせ等）については、消費者庁において具体的な事例を把握しておらず、これを禁止すべきとの意見や要望も承知していないところ、仮に損害賠償の支払の請求があったとしても、新法第7条の規定（第9参照）により免責されることから、特に禁止する必要はないものと考えられる。

(3) 労働者若しくは労働者であった者又は派遣労働者若しくは派遣労働者であった者と現に従事する事業の委託元又は過去に従事した事業の委託元との関係（新法第2条第1項第3号及び第2項等関係）

ア 使用者又は派遣先が請負契約等に基づき委託元から受託した事業を行う場合に、当該事業に従事する労働者又は派遣労働者が、委託元についての通報対象事実を認識して通報した場合、当該通報については調査是正措置の契機となり得るとの有用性が認められる一方で、当該通報をした者に対する不利益取扱い（例：使用者又は派遣元による減給、退職金の不支給等）が行われるおそれがあることから、現行の法第2条第1項第3号及び第2項の規定により、当該通報をした者は「公益通報者」に該当し、法による保護の対象とされている。

この点、労働者若しくは労働者であった者又は派遣労働者若しくは派遣労働者であった者が、当該事業への従事が終了した後に通報した場合についても、同様の有用性が認められ、かつ、同様の不利益取扱いが行われるおそれがあるものの、現行の法第2条第1項第3号は、派遣労働者を含む労働者が現に従事する事業の委託元との関係

のみを対象としており、過去に従事した事業の委託元についての通報対象事実に係る通報をしたとしても、「公益通報者」に該当せず、法による保護の対象とならないこととなる。

他方、当該事業への従事から長期間を経過する間に、従事中に把握した不正行為が是正されている場合もあり得るため、上記（１）ウと同様に、通報の有用性の観点から、法による保護の対象については、当該事業への従事終了から１年を経過していない者による通報に限定することが適当である。

イ そこで、労働者若しくは労働者であった者又は派遣労働者若しくは派遣労働者であった者については、使用者若しくは過去の使用者又は派遣先若しくは過去の派遣先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い、又は行っていた場合は、当該事業に従事し、又は当該通報の日前１年以内に従事していた事業の委託元である「他の事業者」を「役務提供先」と定義するとともに、役務提供先等についての通報対象事実に係る一定の通報をした者を「公益通報者」と定義し、法による保護の対象とすることとするものである。

ウ ところで、現行の法第５条において、委託元については、その委託した事業に従事する労働者（派遣労働者を含む。）に対し、公益通報をしたことを理由として不利益取扱いをすることが禁止されていない。

この点、現に従事する事業の委託元だけでなく、過去に従事した事業の委託元による不利益取扱い（例：嫌がらせ等）についても、消費者庁において具体的な事例を把握しておらず、これを禁止すべきとの意見や要望も承知していないところ、仮に損害賠償の支払の請求があったとしても、新法第７条の規定（第９参照）により免責されることから、特に禁止する必要はないものと考えられる。

(参考1)

消費者庁逐条解説 50 頁

本制度の対象は「労働者」であり、通報時点で既に退職していた者は含まれない。

これは、退職者については、労働契約関係が終了しているため、通常、使用者であった事業者から解雇その他の不利益な取扱いを受けることはないためである。

もっとも、通報の時点において労働者であった者が通報後に退職した場合については、退職金の減額等の不利益取扱いが考えられるため、本制度の対象となる（第5条の解説を参照。）。

(参考2)

東京地裁平成22年4月28日判タ 1396号331頁

※判決文中で、以下の就業規則の規定が存在することが認定されている。

第32条

- ② 会社は、退職者が在職中に行った背信行為が発覚した場合、あるいは退職者が退職後に会社の機密漏洩等の背信行為を行った場合、すでに支給した退職金・退職年金を返還させ、以後の退職年金の不支給または減額の措置をとることができる。

<参照条文>

○労働基準法（昭和二十二年法律第四十九号）（抄）

（定義）

第九条 この法律で「労働者」とは、職業の種類を問わず、事業又は事務所（以下「事業」という。）に使用される者で、賃金を支払われる者をいう。

○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）（抄）

（用語の意義）

第二条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

一 （略）

二 派遣労働者 事業主が雇用する労働者であつて、労働者派遣の対象となるものをいう。

三・四 （略）

第4 公益通報者の範囲の拡大（役員）（新法第2条、第5条及び第6条関係）

1 現行法の概要

理事、取締役、執行役その他の法人の役員（以下「役員」という。）は、法人に対し、労働者と比べて重い善管注意義務や忠実義務を負い（会社法（平成17年法律第86号）第355条等）^{（参考1）}、通報対象事実を認知した場合は自ら是正すべき立場にあり、また、その選任・解任は株主総会の決議等の法定手続（会社法第329条第1項、第339条第1項等）を経て行われるため^{（参考2）}、解雇その他の不利益取扱い（法第3条から第5条まで）からの保護の対象となる公益通報者（法第2条第2項）に含まれていない（消費者庁逐条解説43頁）。

2 改正の必要性

（1）役員による通報の有用性

役員は、業務執行、業務執行に対する監督、監査等を職務とし（会社法第348条第1項、第362条第2項、第381条第1項、第418条、第590条第1項、一般社団法人及び一般財団法人に関する法律（平成18年法律第48号）第76条第1項、第90条第2項、第99条第1項等）、その職務に適した権限を法令上付与されているため²^{（参考3）}、事業者の重大な意思決定や重大な財産に関する情報（機密情報を含む。）を知り得る立場にあり、事業者の業務の限られた部分を担務するにとどまる労働者以上に、事業者の重大な不正行為を知り得る蓋然性がある。

実際にも、以下のとおり、役員からの通報によって、事業者の重大な意思決定や重大な財産に関する不正行為の是正がなされた事案等がみられる。

役員による通報によって不正行為が是正された事例

事例1 株式会社の代表取締役が、他の取締役によるM&Aに関する粉飾決算の疑惑を社内で追及したが、是正されず、逆に代表取締役を解職されたため、当該疑惑を新聞社に通報した事例。その後、関与した経営陣の刑事訴追、有罪判決に至った（平成23年10月報道）。

役員が通報しようとした事例

事例2 ある団体の理事をしているが、この団体では、経理上の不正等、様々な違法行為を行っている。この点について、外部に告発をすべきかどうか迷っている（相談ダイヤルにおける相談事例）。

（2）役員による通報の困難性

近年発生した事案の中には、以下のとおり、役員が不正行為のおそれを取締役会に付議したり、監査役に報告したりして、事業者に通報し、調査・是正に向けた措置をとることが困難であったものがみられる。

² 使用人等への報告徴求権、事業者の業務・財産調査権（会社法第381条第2項、一般社団法人及び一般財団法人に関する法律第99条第2項等）等

役員による通報が困難であった事情がうかがわれる事例

○ 令和元年8月公表の(株)エフエム東京の不正会計に関する第三者委員会調査報告書

「2. 閉鎖的かつ風通しの悪い組織風土

本件問題行為を可能にした要因として、TFMにおいて、取締役会等のオフィシャルな会議体における議論を避けるという閉鎖的な組織風土や、経営トップの経営方針や決定事項に異を唱えることができないという風通しの悪い組織風土が存在したことが認められる。

(中略)

このような閉鎖的かつ風通しの悪い組織風土が醸成されたのは、富木田氏の代表取締役としての在任期間が長い(代表取締役社長として8年、代表取締役会長として6年)ことに加え、同人がTFM及びTFMグループ各社に対する役員人事権を掌握する等同人に権限が集中し、そのため同人及び同人の意に従って行動しているその他の経営陣の意向に対して、異を唱えることが困難な状況になっていたことも重要な要因の一つとなっていた。このことは、当委員会による関係者へのヒアリングにおいて本件について事実を積極的に供述しない者が相当数いたことから窺われる。」

○ 令和元年7月公表のすてきナイスグループ(株)の有価証券報告書の虚偽記載等に関する第三者委員会調査報告書

「5 創業家一族の影響力

(中略)

平田恒一郎氏は、創業者である平田周次氏の子であり、すてきナイスの個人筆頭株主であるとともに、平田周次氏が同法取締役社長を退任すると入れ替わりにすてきナイスの代表取締役社長に就任し、その後も長年にわたってすてきナイスのトップとして、ナイスグループの経営に従事するとともに、社内に対して強い影響力を有してきた。

「二 ザナック関連案件が実施された背景事情(間接的な原因)

(中略)

1 創業家の強い影響力

(中略)このような平田恒一郎氏の強い影響力が及んでいたことから、同氏の意向を踏まえたザナック関連案件の実施に対して、ナイスグループに属していた役職員は、ザナック関連案件が通常とは異なる取引であって、何か問題があるのではないかとの懸念を有したとしても、これを中止させるなどの対応ができなかった(牽制することができなかった)ものと判断される。」

○ 平成27年5月公表の(株)東芝の不正会計に関する第三者委員会調査報告書

「(5) 監査委員会による内部統制機能が働いていなかったこと

(中略)島岡聖也監査委員は、第3四半期決算に先立つ2015年1月26日、久保誠監査委員会委員長に対し、2014年9月18日に開催された取締役会において決議されたPC事業再編の件の会計処理(この中に密かにODM部品の押し込みの減少に伴う損失計上^が織り込まれていた)について不適切なものが含まれていないかどうか精査し、法律及び会計の専門家の意見を徴した上で、第3四半期の会計処理として問題ないことを確認してほしい旨を申し出た。しかし、久保誠監査委員会委員長は、当該申出を受け入れず、監査委員会が開催されることはなかった(なお、同年3月19日、島岡聖也監査委員は再度久保誠監査委員会委員長に対して同趣旨の申出を行っている。これに対しては、同年4月1日、前田恵造CFOから、PC事業再編の件の会計処理について不適切なものは含まれていない旨、Buy-Sellについては部品取引と完成品取引は独立した取引でありその会計処理は適正にされていた旨の回答がなされている。)

さらに、島岡聖也監査委員は、4月6日、久保誠監査委員会委員長らに対して、上記と同趣旨の申出を行っているところ、今ごろ事を荒立てると決算に間に合わなくなって最悪の事態になる等の意見が述べられ、具体的に同時点において何らかの対応がとられることはなかった。」

(3) 役員による通報を理由とする不利益取扱い

実際に、以下のとおり、不正行為を通報した役員に対して不利益取扱いがなされている事案もみられる。消費者庁が行った調査においても、役務提供先の不正行為について通報又は相談をしたことがあると回答した役員(従業員兼務を含む。)(7人)に対して、通報又は相談をした後に、不利益な取扱いを受けたことがあるかを尋ねたところ、うち5人が、解任・解職、事実上の嫌がらせ等の不利益を受けたと回答しており、役員が通報したことを理由として、解任、解職等の不利益取扱いを受けている状況がうかがえる(平成28年度労働者調査43頁)。

役員による通報を理由とする不利益取扱いの事例

事例1 株式会社の取締役が、同社の代表取締役による不正経理の事実を取引先銀行等に開示したところ、同社から解任された事例(東京地判平成22年1月26日)。

事例2 株式会社の代表取締役が、他の取締役に対して3～5年前のM&Aに関する粉飾決算の疑惑を追及したところ、当該代表取締役が代表取締役の地位を解職された事例(平成23年10月報道)。

そこで、役員を公益通報者の範囲に追加し、役員による通報についても保護の対象とすることにより、役員による不正行為の是正を促進し、法令の規定の遵守を図るといふ法の目的の達成を図ることとするものである。

3 改正の概要

(1) 保護の内容(新法第5条第3項及び第6条第1号関係)

上記2を踏まえ、役員を公益通報者の範囲に追加し、通報対象事実について公益通報をした役員に対する不利益取扱い(解任を除く。)を禁止することとする。また、公益通報をしたことを理由として役員を解任した事業者に対し、解任により生じた損害の賠償を請求することができることとする。

すなわち、法第5条の規定により公益通報者に対する不利益取扱いが禁じられているところ、公益通報者の範囲に役員を追加することにより、公益通報者である役員に対する不利益取扱いを禁止することとする。

なお、不利益取扱いの例示として規定する、新法第5条第3項の「報酬の減額」とは、報酬額が具体的に定められた後にその額を減ずるものを意味し、報酬額が具体的に定められていない場合は含まない。役員の報酬額は事業者側が自由に定めることができ、これを制限するのは適当ではないが、報酬額が具体的に定められた場合には、その報酬額は、事業者と役員間の契約内容となり、契約当事者である事業者と役員の双方を拘束することとなり³、公益通報をしたことはその減額を正当化する理由にはならないと考えられるからである。

³ 最判平成4年12月8日(民集46-9-3006)

また、取締役会招集通知の不送付や事実上の嫌がらせ等も、労働者についての法第5条第1項と同様に、新法第5条第3項によって禁止されることとなるが、退職慰労金の不支給については、退職慰労金は会社法上「報酬」に該当すると一般的に解されており⁴、「報酬の減額」に含まれると考えられるため、同項には明示しないものとする。

もっとも、役員は、法人との高度な信頼関係に基づく委任又は準委任の関係にあり、当該委任又は準委任の解除（解任）はいつでもできるものとされているところ（民法（明治29年法律第89号）第651条第1項、第656条）、理由の如何を問わず、役員と法人との信頼関係が失われているにもかかわらず、役員への委任又は準委任の関係を存続させることは適当でないため、法第5条の規定により禁止される不利益取扱いから役員の解任を除外することとする。

他方、役員の解任自体は禁止されないとしても、公益通報をしたことは解任の正当な理由には当たらず、解任により役員に生じた損害を当該役員に負担させることは適当でないことから、公益通報を理由とした解任により当該役員に生じた損害を、事業者に対して賠償請求できることとして、役員を保護することとする。

なお、役員を再任するかは事業者の裁量に委ねられており、再任されることを前提とした役員の利益というものは一般的に想定されないため、役員の不再任については、あえて除外するまでもなく、法第5条の規定により禁止される不利益取扱いには該当しないことから、損害賠償請求に関する規定は設けないこととする。

（2）役員 の 範 囲（新法第2条第1項関係）

役員 の 範 囲 は、法人の外部からは知ることが困難な事実について、労働者と同等以上に知る蓋然性の高い者に限定することが適当であるため、法人の業務の執行権又は監査権が与えられている者、すなわち、法人の取締役、執行役、会計参与、監査役、理事、監事及び清算人並びにこれら以外の者で法令の規定に基づき法人の経営に従事している者をいうものとするのが適当である。

この点、法人税法（昭和40年法律第34号）において、役員が法人と委任関係にあることに着目し、役員 の 給 与 と 使 用 人 の 給 与 と の 区 別 の た め、役員を定義しているところ（同法第2条第15号）、法においても、役員が法人と委任関係にあることに着目して保護の対象としていることから（委任関係から発生する善管注意義務等）、法人税法における役員 の 定 義（法人の経営に従事している者）を参考とするものである。

ただし、法人税法においては、同法第2条第15号の規定に基づく法人税法施行令（昭和40年政令第97号）第7条第1号に規定する法人の使用人以外の者でその法人の経営に従事しているものについて、相談役、顧問等も「役員」に含まれ得ると解釈されているところ（法人税法基本通達第9章第2節第1款9-2-1）、これらの者は事業者外部に位置付けられる場合もあり、法による保護の必要性は低いことから、これらの者を役員 の 範 囲 から 除 外 する ため、「法令の規定に基づき」法人の経営に従事している者（例：

⁴ 落合誠一編「会社法コンメンタール8－機関（2）」170頁～171頁

会社法第 591 条第 1 項に規定する業務を執行する社員、一般社団法人及び一般財団法人に関する法律第 170 条第 1 項に規定する評議員等) を役員として定義することとする。

また、会計監査人については、その資格が公認会計士又は監査法人に限定されており(会社法第 337 条第 1 項、一般社団法人及び一般財団法人に関する法律第 68 条等)^(参考 4)、事業者と対等の立場にあるため保護の必要性は低いことから、役員の範囲から除外することとする。

(3) 事業者の外部に対する公益通報に係る保護の対象(新法第 6 条第 2 号及び第 3 号関係)

法律上善管注意義務を負う役員については、事業者における不正行為を発見した場合、自ら積極的に法令等によって与えられた権限等を行って、その調査及び是正に当たるべき立場にある。

しかしながら、事業者に対する通報を行ったとしても不正行為を是正できない、又はその是正を期待できない場合、その是正を図るため、事業者の外部に対する通報をする必要がある。

したがって、法律上善管注意義務を負う役員については、取締役会への付議、監査役会への報告その他の善管注意義務の履行として行われるべき調査是正措置がとられている場合に限り、当該調査是正措置を行ったとしても不正行為を是正できない、又はその是正を期待できないため、事業者の外部に対する通報を保護の対象とすることとする。

ただし、個人の生命若しくは身体に対する危害又は個人(事業を行う場合におけるものを除く。)の財産に対する損害(回復することができない損害又は著しく多数の個人における多額の損害であって、通報対象事実を直接の原因とするものに限る。)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(新法第 3 条第 3 号へ)には、重大な利益の保護のため速やかに不正行為の是正を図る必要があるため、事業者の内部における調査是正措置がとられていないときであっても、保護の対象とすることとする。

また、役員による行政機関に対する公益通報については、法律上善管注意義務を負っている関係上、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」(法第 3 条第 2 号。以下「真実相当性」という。)の要件を維持し、公益通報者の氏名等一定の事項を記載した書面を提出する場合における保護要件の緩和(第 6 参照)をしないこととする。

(4) 役員を解任された場合の損害賠償請求に関する解釈規定の新設(新法第 8 条第 4 項関係)

ア 役員については、法人との高度な信頼関係に基づく委任又は準委任の関係にあり、当該委任又は準委任の解除、すなわち、解任は、いつでもできるものとされている(民法第 651 条第 1 項及び第 656 条)。他方、民法第 709 条の規定に基づく損害賠償責任が成立するためには違法性が、同法第 415 条の規定に基づく損害賠償責任が成立するためには債務者の責めに帰すべき事由が、それぞれ必要とされているところ、役員

の解任については、違法性及び委任者の責めに帰すべき事由を有することとはならず、これらの規定に基づく損害賠償責任は成立しないこととなる。

この点、株式会社の役員については、会社法（平成17年法律第86号）第339条第2項の規定により、その解任について「正当な理由」がある場合を除き、株式会社に対して、解任によって生じた損害の賠償を請求できることとされている。他の法令でも同様の規定が設けられている場合がある（一般社団法人及び一般財団法人に関する法律第70条等）。

しかしながら、法による保護を与えて通報を促す必要がある役員 of 全てについて、同様の規定が設けられているとは限らない。同様の規定が設けられている場合であっても、どのような場合に「正当な理由」が否定されるかの判断が容易でなく、役員が通報に消極的となるおそれがある。

そこで、新法第6条各号においては、公益通報をしたことを理由とした役員 of 解任について、これによって生じた損害 of 賠償を請求できることとする by ことで法による保護を与える必要がある場合として想定されるものを、できるだけ具体的に類型化することにより、通報が保護されるか否かの予測可能性を高め、役員による通報を促すこととしている。

イ 他方で、特殊な事情の存在や今後の事情の変化までを網羅して類型化することは困難であり、同条各号に掲げる場合に該当しない場合であっても、個別具体的な事情によっては「正当な理由」が否定されることも考えられる。また、事案によっては、関連する他の事情（例：株主総会の決議の有効性）と合わせて、個別の法令に基づく損害賠償請求を行う方が、通報者の保護に資する場合も考えられる。

そこで、新法第6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事業者から役員を解任された者が解任によって生じた損害 of 賠償を請求することができる旨の、他の法令の規定の適用を妨げないことを、新法第8条第4項において確認的に規定することとするものである。

この点、労働契約法（平成19年法律第128号）第16条の規定により、労働者の解雇は、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、無効とすることとされているところ、公益通報をしたことを理由とした労働者の解雇の無効について規定する新法第3条各号においては、法による保護を与える必要がある場合をできるだけ具体的に類型化し、労働者に通報を促すこととしている。その上で、新法第8条第2項において、新法第3条の規定は労働契約法第16条の規定の適用を妨げないことが、確認的に規定されている。労働者の解雇の無効とは異なり、役員を解任された者による損害賠償請求に関する規定は相当数に上ることから、不利益取扱いの禁止に係る新法第8条第1項に倣い、「他の法令の規定の適用を妨げるものではない」と規定することとする。

(参考1)

役員等の善管注意義務・忠実義務の根拠規定の例

○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。

（準委任）

第六百五十六条 この節の規定は、法律行為でない事務の委託について準用する。

○会社法（平成十七年法律第八十六号）（抄）

（株式会社と役員等との関係）

第三百三十条 株式会社と役員及び会計監査人との関係は、委任に関する規定に従う。

（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。

(参考2)

○会社法（平成十七年法律第八十六号）（抄）

（選任）

第三百二十九条 役員（取締役、会計参与及び監査役をいう。以下この節、第三百七十一条第四項及び第三百九十四条第三項において同じ。）及び会計監査人は、株主総会の決議によって選任する。

2・3 （略）

（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。

(参考3)

役員が有する調査権等の根拠規定の例

○会社法（平成十七年法律第八十六号）（抄）

（業務の執行）

第三百四十八条 取締役は、定款に別段の定めがある場合を除き、株式会社（取締役会設置会社を除く。以下この条において同じ。）の業務を執行する。

2～4 （略）

（取締役会の権限等）

第三百六十二条 （略）

2 取締役会は、次に掲げる職務を行う。

- 一 取締役会設置会社の業務執行の決定
- 二 取締役の職務の執行の監督
- 三 代表取締役の選定及び解職

3～5 （略）

（監査役の権限）

第三百八十一条 監査役は、取締役（会計参与設置会社にあつては、取締役及び会計参与）の職務の執行を監査する。この場合において、監査役は、法務省令で定めるところにより、監査報告を作成しなければならない。

2 監査役は、いつでも、取締役及び会計参与並びに支配人その他の使用人に対して事業の報告を求

め、又は監査役設置会社の業務及び財産の状況の調査をすることができる。

3 監査役は、その職務を行うため必要があるときは、監査役設置会社の子会社に対して事業の報告を求め、又はその子会社の業務及び財産の状況の調査をすることができる。

4 (略)

(執行役の権限)

第四百十八条 執行役は、次に掲げる職務を行う。

一 第四百十六条第四項の規定による取締役会の決議によって委任を受けた指名委員会等設置会社の業務の執行の決定

二 指名委員会等設置会社の業務の執行

(業務の執行)

第五百九十条 社員は、定款に別段の定めがある場合を除き、持分会社の業務を執行する。

2・3 (略)

(業務を執行する社員を定款で定めた場合)

第五百九十一条 業務を執行する社員を定款で定めた場合において、業務を執行する社員が二人以上あるときは、持分会社の業務は、定款に別段の定めがある場合を除き、業務を執行する社員の過半数をもって決定する。この場合における前条第三項の規定の適用については、同項中「社員」とあるのは、「業務を執行する社員」とする。

2～6 (略)

○一般社団法人及び一般財団法人に関する法律（平成十八年法律第四十八号）（抄）

(業務の執行)

第七十六条 理事は、定款に別段の定めがある場合を除き、一般社団法人（理事会設置一般社団法人を除く。以下この条において同じ。）の業務を執行する。

2～4 (略)

(理事会の権限等)

第九十条 理事会は、すべての理事で組織する。

2 理事会は、次に掲げる職務を行う。

一 理事会設置一般社団法人の業務執行の決定

二 理事の職務の執行の監督

三 代表理事の選定及び解職

3～5 (略)

(監事の権限)

第九十九条 監事は、理事の職務の執行を監査する。この場合において、監事は、法務省令で定めるところにより、監査報告を作成しなければならない。

2 監事は、いつでも、理事及び使用人に対して事業の報告を求め、又は監事設置一般社団法人の業務及び財産の状況の調査をすることができる。

3 監事は、その職務を行うため必要があるときは、監事設置一般社団法人の子法人に対して事業の報告を求め、又はその子法人の業務及び財産の状況の調査をすることができる。

4 (略)

(参考4)

○会社法（平成十七年法律第八十六号）（抄）

(会計監査人の資格等)

第三百三十七条 会計監査人は、公認会計士又は監査法人でなければならない。

2・3 (略)

○一般社団法人及び一般財団法人に関する法律（平成十八年法律第四十八号）（抄）

(会計監査人の資格等)

第六十八条 会計監査人は、公認会計士（外国公認会計士（公認会計士法（昭和二十三年法律第三百号）第十六条の二第五項に規定する外国公認会計士をいう。）を含む。以下同じ。）又は監査法人でなければならない。

2・3 （略）

<参照条文>

○民法（明治二十九年法律第八十九号）（抄）

（債務不履行による損害賠償）

第四百十五条 債務者がその債務の本旨に従った履行をしないときは、債権者は、これによって生じた損害の賠償を請求することができる。債務者の責めに帰すべき事由によって履行をすることができなくなったときも、同様とする。

（委任の解除）

第六百五十一条 委任は、各当事者がいつでもその解除をすることができる。

2 当事者の一方が相手方に不利な時期に委任の解除をしたときは、その当事者の一方は、相手方の損害を賠償しなければならない。ただし、やむを得ない事由があったときは、この限りでない。

（準委任）

第六百五十六条 この節の規定は、法律行為でない事務の委託について準用する。

（不法行為による損害賠償）

第七百九条 故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う。

○法人税法（昭和四十年法律第三十四号）（抄）

（定義）

第二条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

一～十四 （略）

十五 役員 法人の取締役、執行役、会計参与、監査役、理事、監事及び清算人並びにこれら以外の者で法人の経営に従事している者のうち政令で定めるものをいう。

十六～四十四 （略）

○法人税法施行令（昭和四十年政令第九十七号）（抄）

（役員）の範囲）

第七条 法第二条第十五号（役員）の意義）に規定する政令で定める者は、次に掲げる者とする。

一 法人の使用人（職制上使用人としての地位のみを有する者に限る。次号において同じ。）以外の者でその法人の経営に従事しているもの

二 同族会社の使用人のうち、第七十一条第一項第五号イからハまで（使用人兼務役員とされない役員）の規定中「役員」とあるのを「使用人」と読み替えた場合に同号イからハまでに掲げる要件のすべてを満たしている者で、その会社の経営に従事しているもの

（使用人兼務役員とされない役員）

第七十一条 法第三十四条第六項（役員給与の損金不算入）に規定する政令で定める役員は、次に掲げる役員とする。

- 一 代表取締役、代表執行役、代表理事及び清算人
 - 二 副社長、専務、常務その他これらに準ずる職制上の地位を有する役員
 - 三 合名会社、合資会社及び合同会社の業務を執行する社員
 - 四 取締役（指名委員会等設置会社の取締役及び監査等委員である取締役に限る。）、会計参与及び監査役並びに監事
 - 五 前各号に掲げるもののほか、同族会社の役員のうち次に掲げる要件の全てを満たしている者
 - イ 当該会社の株主グループにつきその所有割合が最も大きいものから順次その順位を付し、その第一順位の株主グループ（同順位の株主グループが二以上ある場合には、その全ての株主グループ。イにおいて同じ。）の所有割合を算定し、又はこれに順次第二順位及び第三順位の株主グループの所有割合を加算した場合において、当該役員が次に掲げる株主グループのいずれかに属していること。
 - (1) 第一順位の株主グループの所有割合が百分の五十を超える場合における当該株主グループ
 - (2) 第一順位及び第二順位の株主グループの所有割合を合計した場合にその所有割合がはじめて百分の五十を超えるときにおけるこれらの株主グループ
 - (3) 第一順位から第三順位までの株主グループの所有割合を合計した場合にその所有割合がはじめて百分の五十を超えるときにおけるこれらの株主グループ
 - ロ 当該役員の属する株主グループの当該会社に係る所有割合が百分の十を超えていること。
 - ハ 当該役員（その配偶者及びこれらの者の所有割合が百分の五十を超える場合における他の会社を含む。）の当該会社に係る所有割合が百分の五を超えていること。
- 2 前項第五号に規定する株主グループとは、その会社の一の株主等（その会社が自己の株式又は出資を有する場合のその会社を除く。）並びに当該株主等と法第二条第十号（定義）に規定する特殊の関係のある個人及び法人をいう。
- 3 第一項第五号に規定する所有割合とは、その会社がその株主等の有する株式又は出資の数又は金額による判定により同族会社に該当する場合にはその株主グループ（前項に規定する株主グループをいう。以下この項において同じ。）の有する株式の数又は出資の金額の合計額がその会社の発行済株式又は出資（その会社が有する自己の株式又は出資を除く。）の総数又は総額のうちに占める割合をいい、その会社が第四条第三項第二号イからニまで（同族関係者の範囲）に掲げる議決権による判定により同族会社に該当することとなる場合にはその株主グループの有する当該議決権の数がその会社の当該議決権の総数（当該議決権を行使することができない株主等が有する当該議決権の数を除く。）のうちに占める割合をいい、その会社が社員又は業務を執行する社員の数による判定により同族会社に該当する場合にはその株主グループに属する社員又は業務を執行する社員の数とその会社の社員又は業務を執行する社員の総数のうちに占める割合をいう。
- 4 （略）

○法人税法基本通達（直審（法）25（例規））

第9章 その他の損金

第2節 役員給与等

第1款 役員等の範囲

(役員等の範囲)

9-2-1 令第7条第1号《役員等の範囲》に規定する「使用人以外の者でその法人の経営に従事しているもの」には、相談役、顧問その他これらに類する者でその法人内における地位、その行う職務等からみて他の役員と同様に実質的に法人の経営に従事していると認められるものが含まれることに留意する。

○一般社団法人及び一般財団法人に関する法律（平成十八年法律第四十八号）（抄）

(機関の設置)

第七十条 一般財団法人は、評議員、評議員会、理事、理事会及び監事を置かなければならない。

2 (略)

○高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律（平成十七年法律第二百二十四号）（抄）

(養介護施設従事者等による高齢者虐待に係る通報等)

第二十一条 養介護施設従事者等は、当該養介護施設従事者等がその業務に従事している養介護施設又は養介護事業（当該養介護施設の設置者若しくは当該養介護事業を行う者が設置する養介護施設又はこれらの者が行う養介護事業を含む。）において業務に従事する養介護施設従事者等による高齢者虐待を受けたと思われる高齢者を発見した場合は、速やかに、これを市町村に通報しなければならない。

2 前項に定める場合のほか、養介護施設従事者等による高齢者虐待を受けたと思われる高齢者を発見した者は、当該高齢者の生命又は身体に重大な危険が生じている場合は、速やかに、これを市町村に通報しなければならない。

3 前二項に定める場合のほか、養介護施設従事者等による高齢者虐待を受けたと思われる高齢者を発見した者は、速やかに、これを市町村に通報するよう努めなければならない。

4～6 (略)

7 養介護施設従事者等は、第一項から第三項までの規定による通報をしたことを理由として、解雇その他不利益な取扱いを受けない。

○労働契約法（平成十九年法律第二百二十八号）（抄）

(出向)

第十四条 使用者が労働者に出向を命ずることができる場合において、当該出向の命令が、その必要性、対象労働者の選定に係る事情その他の事情に照らして、その権利を濫用したものと認められる場合には、当該命令は、無効とする。

(懲戒)

第十五条 使用者が労働者を懲戒することができる場合において、当該懲戒が、当該懲戒に係る労働者の行為の性質及び態様その他の事情に照らして、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認められ、当該懲戒は、無効とする。

(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。

〈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旨の他の法令の規定の例〉

○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。

（執行役の解任等）

第四百三条 執行役は、いつでも、取締役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執行役は、その解任について正当な理由がある場合を除き、指名委員会等設置会社に対し、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。

3 第四百一条第二項から第四項までの規定は、執行役が欠けた場合又は定款で定めた執行役の員数が欠けた場合について準用する。

○一般社団法人及び一般財団法人に関する法律（平成十八年法律第四十八号）（抄）

（解任）

第七十条 役員及び会計監査人は、いつでも、社員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、一般社団法人に対し、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。

○資産の流動化に関する法律（平成十年法律第五号）（抄）

（解任）

第七十四条 役員及び会計監査人は、いつでも、社員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、特定目的会社に対し、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。

3・4 （略）

○保険業法（平成七年法律第五号）（抄）

（解任）

第五十三条の八 相互会社の役員及び会計監査人は、いつでも、社員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、相互会社に対し、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。

（執行役の解任等）

第五十三条の二十七 執行役は、いつでも、取締役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執行役は、その解任について正当な理由がある場合を除き、指名委員会等設置会社に対し、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。

3 (略)

○中小企業団体の組織に関する法律（昭和三十二年法律第百八十五号）（抄）

（解任）

第五条の二十一 役員は、いつでも、総会の決議によつ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、協業組合に対し、解任によつて生じた損害の賠償を請求することができる。

○酒税の保全及び酒類業組合等に関する法律（昭和二十八年法律第七号）（抄）

（役員解任）

第二十四条の三 役員は、いつでも、総会の議決によつ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、酒類業組合に対し、解任によつて生じた損害の賠償を請求することができる。

○医療法（昭和二十三年法律第二百五号）（抄）

第四十六条の五の二 社団たる医療法人の役員は、いつでも、社員総会の決議によつ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、社団たる医療法人に対し、解任によつて生じた損害の賠償を請求することができる。

3～5 (略)

第5 通報対象事実の範囲の拡大（新法第2条関係）

1 現行法の概要

法は、解雇その他の不利益取扱い（法第3条から第5条まで）からの保護の要件となる通報対象事実（法第2条第3項）については、①国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わる法律に規定する罪の犯罪行為の事実及び②当該法律の規定に基づく行政処分の理由とされている事実（当該行政処分に違反することが刑事罰の対象とされているものに限る。）としている⁵（消費者庁逐条解説81頁（参考1）及び86頁（参考2））。

この根拠は、不正行為の中でも、刑事罰の対象となる行為については通報制度を通じて是正を図る必要性が高いという社会的コンセンサスがあり、また、そのように規定することで対象の明確化を図ることもできるからであった。

他方、過料といった刑罰以外の対象とされているものは、手続上の義務違反等の軽微な違反行為であるため、本制度の対象とはされなかったものである（消費者庁逐条解説87頁）。もっとも、法の制定時の政府答弁においても、通報対象事実については、法の施行後の状況等も見ながら検討を行っていく旨の答弁がされており、過料について、原理的に導入が否定されたわけではない（参考3）。

2 改正の必要性

（1）通報制度を通じて不正行為の是正を図る必要性についての社会的な意識の浸透

ア 法の施行後10年以上が経過し、事業者において、通報制度を通じて不正行為の是正を図ることが、法令遵守にとって有益であるとの意識が浸透してきた。

消費者庁の調査においても、通報対応体制を整備している民間事業者の約8割が刑事罰の対象となる不正行為以外の行為に関する通報についても、対応することとしている（消費者庁「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報告書」（以下「平成28年度民間事業者調査」という。））。

このことは、過料により担保されている不正行為（以下「過料対象行為」という。）のように、刑事罰で担保されていない不正行為を、通報制度の活用により是正する必要性についても、事業者の間で理解が広がっていることを示しているものと考えられる。

イ また、労働者において、刑事罰で担保されていない不正行為について、通報を通じて是正を図る必要があるとの意識が浸透している。

実際に、平成28年度労働者調査において、勤務先へ通報又は相談をすることを考えた法令違反の内容について尋ねたところ、「公益通報者保護法の通報対象外の法令違反行為」が17%であった（なお、「分からない」が45.8%と4割超を占めていた。）。

⁵ 許可の取消し等、命令以外の処分であっても、その違反行為（例：許可を受けずに営業をする行為等）が刑事罰の対象であれば、通報対象事実となる。

また、平成 28 年度民間事業者調査において、民間事業者の通報窓口に寄せられる通報の内容について尋ねたところ、法の対象外の法令違反行為が 9.9%であった（法の対象となる法令違反行為の割合は 16.8%であり、「分からない」が 34.5%であった。）。

ウ さらに、行政機関において、刑事罰で担保されていない不正行為についても、通報による是正を期待するようになった。

行政手続法（平成 5 年法律第 88 号）の平成 26 年改正により、行政機関が処分等の求めに対して調査措置義務を負う規定が置かれた（同法第 36 条の 3）。同条では、明文の規定により行政指導の対象となる法令違反行為について、何人も、処分又は行政指導の権限を有する行政機関に対し、処分又は行政指導を求めることができるとされ、当該申出を受けた行政機関は調査措置義務を負うとされている。同法では、一般に、法令に違反する事実がある場合には、当該法令違反を是正する権限を有する行政庁等は権限を適切に行使する責務を負っていることから、行政機関による調査措置義務の対象となる法令違反行為の範囲について、刑事罰で担保されている行為に限定していない（一般財団法人行政管理研究センター「逐条解説行政手続法 [27 年改訂版]」275 頁）。

エ このように、法の施行後、事業者、労働者及び行政機関において、過料対象行為のように、刑事罰で担保されていない不正行為についても、通報制度を通じて是正を図る必要があるという意識が浸透している。

（2）過料対象行為が重大な結果を生じさせるおそれ

ア 過料対象行為については、重大な結果を生じさせるおそれもある。実際に、以下のとおり、過料対象行為により、国民の生命、身体、財産その他の利益に重大な影響を与えた事例が発生している。

過料対象行為の事例

自動車会社が無資格者による完成検査を行ったことにより、国土交通省から改善指示を受けた後も、一部の車で、完成検査の一部を行っていなかったとして、3210 万円の過料が課された事例（道路運送車両法（昭和 26 年法律第 185 号）第 75 条第 4 項違反として過料の対象となった。平成 30 年 6 月報道）。

法の制定時にも、法令においては、法目的の達成に必要な範囲内で各条項が置かれており、各条項が一体となって法目的の達成のために機能しているという考え方がとられているところ（消費者庁逐条解説 87 頁）、刑事罰が科されていない規制であっても、その規制に違反することで、法目的を損なう事態に発展するおそれがあると考えられる。

例えば、上記事例についても、道路運送車両法は自動車の安全性の確保を目的とするところ、有資格者が検査しないことにより、自動車の不備が見逃されることにより十分な安全性が確保されない自動車が市場に出回り、国民の生命や身体に重大な被

害が生じるおそれがあるものと考えられる。

イ 過料により担保されている不正行為自体は軽微なものであるとしても、その結果、重大な被害につながることもあり得る。

例えば、立入検査の拒否、虚偽報告等の調査妨害が過料により担保されている場合に（空家等対策の推進に関する特別措置法（平成26年法律第127号。以下「空家法」という。）第16条第2項⁶等）、このような調査妨害を防止することができなければ、監督当局が国民の生命、身体、財産その他の利益に対する危害の原因となり得る不正行為を認知することができず、その結果、重大な被害が発生するおそれもある（例：空家の倒壊による通行人の生命身体への危害、近隣住民の家屋への財産被害等）。また、監督当局の処分への違反が過料により担保されている場合に（空家法第16条第1項等）、当該処分に違反する事業者は、法令を遵守する意識が低く、国民の生命、身体、財産その他の利益に対する危害の原因となり得る不正行為を行うおそれがある。

（3）通報対象事実の範囲の明確性

過料対象行為を新たに通報対象事実の範囲に含めることについては、明確性の観点からも支障はないと考えられる。

すなわち、過料については、一定の行為に対する行政上の秩序罰として課されるもの

⁶ ○空家等対策の推進に関する特別措置法（平成二十六年法律第二百二十七号）（抄）

（立入調査等）

第九条 市町村長は、当該市町村の区域内にある空家等の所在及び当該空家等の所有者等を把握するための調査その他空家等に関しこの法律の施行のために必要な調査を行うことができる。

2 市町村長は、第十四条第一項から第三項までの規定の施行に必要な限度において、当該職員又はその委任した者に、空家等と認められる場所に立ち入って調査をさせることができる。

3～5 （略）

（特定空家等に対する措置）

第十四条 市町村長は、特定空家等の所有者等に対し、当該特定空家等に関し、除却、修繕、立木竹の伐採その他周辺的生活環境の保全を図るために必要な措置（そのまま放置すれば倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態又は著しく衛生上有害となるおそれのある状態でない特定空家等については、建築物の除却を除く。次項において同じ。）をとるよう助言又は指導をすることができる。

2 市町村長は、前項の規定による助言又は指導をした場合において、なお当該特定空家等の状態が改善されないと認めるときは、当該助言又は指導を受けた者に対し、相当の猶予期限を付けて、除却、修繕、立木竹の伐採その他周辺的生活環境の保全を図るために必要な措置をとることを勧告することができる。

3 市町村長は、前項の規定による勧告を受けた者が正当な理由がなくてその勧告に係る措置をとらなかった場合において、特に必要があると認めるときは、その者に対し、相当の猶予期限を付けて、その勧告に係る措置をとることを命ずることができる。

4～15 （略）

（過料）

第十六条 第十四条第三項の規定による市町村長の命令に違反した者は、五十万円以下の過料に処する。

2 第九条第二項の規定による立入調査を拒み、妨げ、又は忌避した者は、二十万円以下の過料に処する。

であり、罰則としての性質を有しており、その要件が条文上明確に規定されているため、過料対象行為については、明確性があるものと考えられる。

(4) 事業者や行政機関の負担との関係

過料対象行為を通報対象事実の範囲に含めたとしても、事業者に過度な負担は生じないと考えられる。

すなわち、過料対象行為について、立法時においては、対象範囲が不明確であるという理由ではなく、違反行為が軽微であるという理由から対象とされなかったものであるため、過料対象行為について、通報対象事実の範囲に含めたとしても、事業者の予見可能性を損なうこととはならないものと考えられる。

また、事業者の多くは、通報対応体制において、刑事罰で担保されていない不正行為についても、幅広く対象としていることから、新たに下記3の過料対象行為を通報対象事実の範囲に加えたとしても、事業者に過度な負担は生じないものと考えられる。

さらに、法第3条各号の要件は、事業者の正当な利益が不当に害されることのないよう配慮されたものであり、当該要件を満たす公益通報の内容が過料対象行為であっても、事業者の正当な利益が不当に害されることにはならないものと考えられる。例えば、報道機関等に対する通報（以下「3号通報」という。）を理由とする不利益取扱いから保護されるためには、真実相当性の要件に加えて、法第3条第3号イからホまでに掲げる事由に該当することが求められており、単なる憶測等に基づく過料対象行為が報道機関等に通報された場合、保護の対象とはならない。

そして、行政機関においては、行政手続法第36条の3の規定により、下記3の過料対象行為も含めて情報を受け付けなければならないこととされており、また、自らが所管する過料対象行為に係る法令の違反について、必要な調査を行うことは当然であることから、行政機関にとって過度な負担とはならないものと考えられる。

むしろ、上記(1)ウのとおり、不正行為の事実について、事業者の内部で事情を知る者からの通報により情報を得ることは、行政運営の効率化にも資するものと考えられる。

(5) 小括

そこで、法律の規定に基づく過料の対象となる不正行為の事実について、通報対象事実の範囲に追加することとするものである。

3 改正の概要

(1) 法別表に掲げる法律に規定する過料の理由とされている事実(新法第2条第3項関係)

ア 法別表に掲げる法律に規定する罪の犯罪行為の事実と同様に、同表に掲げる法律に規定する過料の理由とされている事実についても、新法第2条第3項第1号の規定により、「通報対象事実」の範囲に追加することとする。

法律に規定する過料の理由とされている事実には、以下の2種類があるところ、当

該法律が同表又は同表第8号に基づく政令に規定された場合は、いずれも「通報対象事実」に該当することとなる。

- ① 法律の規定に違反する事実（犯罪被害者等給付金の支給等による犯罪被害者等の支援に関する法律（昭和55年法律第36号）第26条⁷、金融商品の販売等に関する法律（平成12年法律第101号）第10条⁸等）
- ② 法律の規定に基づく処分に違反する事実（空家法第16条第1項⁹等¹⁰）
例えば、空家法第14条第3項の規定による市町村長の命令（「処分」）に違反する

⁷ ○ 犯罪被害者等給付金の支給等による犯罪被害者等の支援に関する法律（昭和五十五年法律第三十六号）（抄）

（犯罪被害者等早期援助団体）

第二十三条（略）

2～6（略）

7 犯罪被害者等早期援助団体の役員若しくは職員又はこれらの職にあつた者は、第二項第二号から第四号までに掲げる業務に関して知り得た秘密を漏らし、又は同項各号に掲げる事業の目的以外の目的のために利用してはならない。

8・9（略）

（罰則）

第二十六条 第二十三条第七項の規定に違反した者は、二十万円以下の過料に処する。

⁸ ○ 金融商品の販売等に関する法律（平成十二年法律第一百号）（抄）

（勧誘方針の策定等）

第九条 金融商品販売業者等は、業として行う金融商品の販売等に係る勧誘をしようとするときは、あらかじめ、当該勧誘に関する方針（以下「勧誘方針」という。）を定めなければならない。ただし、当該金融商品販売業者等が、国、地方公共団体その他勧誘の適正を欠くおそれがないと認められる者として政令で定める者である場合又は特定顧客のみを顧客とする金融商品販売業者等である場合は、この限りでない。

2（略）

（過料）

第十条 前条第一項の規定に違反して勧誘方針を定めず、又は同条第三項の規定に違反してこれを公表しなかった金融商品販売業者等は、五十万円以下の過料に処する。

⁹ ○ 空家等対策の推進に関する特別措置法（平成二十六年法律第二百二十七号）（抄）

（特定空家等に対する措置）

第十四条 市町村長は、特定空家等の所有者等に対し、当該特定空家等に関し、除却、修繕、立木竹の伐採その他周辺の生活環境の保全を図るために必要な措置（そのまま放置すれば倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態又は著しく衛生上有害となるおそれのある状態にない特定空家等については、建築物の除却を除く。次項において同じ。）をとるよう助言又は指導をすることができる。

2 市町村長は、前項の規定による助言又は指導をした場合において、なお当該特定空家等の状態が改善されないと認めるときは、当該助言又は指導を受けた者に対し、相当の猶予期限を付けて、除却、修繕、立木竹の伐採その他周辺の生活環境の保全を図るために必要な措置をとることを勧告することができる。

3 市町村長は、前項の規定による勧告を受けた者が正当な理由がなくてその勧告に係る措置をとらなかった場合において、特に必要があると認めるときは、その者に対し、相当の猶予期限を付けて、その勧告に係る措置をとることを命ずることができる。

4～15（略）

（過料）

第十六条 第十四条第三項の規定による市町村長の命令に違反した者は、五十万円以下の過料に処する。

2（略）

¹⁰ 例えば、放置すれば倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態にある空家の所有者等に対し、除却、修繕、立木竹の伐採その他周辺の生活環境の保全を図るために必要な措置を命じたにもかかわらず、これに従わない行為が通報対象事実となる。

事実が、空家法第 16 条第 1 項に規定する過料の理由とされているところ、空家法が同表第 8 号に基づく政令に規定された場合は、当該命令に違反する事実が「通報対象事実」に該当することとなる。

イ 法別表に掲げる法律に規定する罪の犯罪行為の事実と同様に、同表に掲げる法律の規定に基づく処分に違反することが、当該法律に規定する過料の理由とされてい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についても、新法第 2 条第 3 項第 2 号の規定により、「通報対象事実」の範囲に追加することとする。

すなわち、上記ア②については、当該法律が同表又は同表第 8 号に基づく政令に規定された場合は、当該処分の理由とされている事実が「通報対象事実」に該当することとなる。

例えば、空家法第 14 条第 2 項の規定による勧告（「他の処分又は勧告等」）に従わない事実が、上記アの市町村長の命令（「処分」）の理由とされているところ、空家法が同表第 8 号に基づく政令に規定された場合は、当該勧告に従わない事実が「通報対象事実」に該当することとなる。

ウ 法別表に掲げる法律に規定する罪の犯罪行為の事実と同様に、同表に掲げる法律の規定に基づく処分に違反することが、当該法律に規定する過料の理由とされてい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であって、当該処分の理由とされている事実が当該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についても、新法第 2 条第 3 項第 2 号の括弧書きの規定により、「通報対象事実」の範囲に追加することとする。

すなわち、上記ア②については、当該法律が同表又は同表第 8 号に基づく政令に規定された場合は、当該処分の理由とされている事実が当該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が「通報対象事実」に該当することとなる。

例えば、特定空家等の状態が改善されない事実が、上記イの市町村長の勧告（「他の処分又は勧告等」）の理由とされているところ、空家法が同表第 8 号に基づく政令に規定された場合は、特定空家等の状態が改善されない事実が「通報対象事実」に該当することとなる。

(2) 通報対象事実に係る対象法律への公益通報者保護法の追加（新法第 2 条第 3 項第 1 号関係）

今回の改正により、新法第 12 条において公益通報対応業務従事者の義務を規定するとともに、当該違反に対して新法第 21 条の規定により刑事罰を科すこととしている。

また、新法第 15 条に内閣総理大臣の報告徴収権を規定するとともに、同条の規定による報告をせず、又は虚偽の報告をした者を、新法第 22 条の規定により過料に処する

こととしている。

法については、目的（法第1条）において「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」と規定されており、

- ・ 新法第12条の規定に違反して同条に規定する事項を漏らした事実
- ・ 新法第15条の規定による報告をせず、又は虚偽の報告をした事実

のそれぞれが、「通報対象事実」に該当することとなることから、法についても通報対象事実に係る対象法律に追加することとするものである。

なお、新法第2条第3項第1号の規定については、新法第21条に規定する罪の犯罪行為の事実又は新法第22条に規定する過料の理由とされている事実が対象となるものの、新法においては、一定の事実を理由として処分（命令、取消しその他の公権力の行使に当たる行為をいう。新法第2条第1項）をし、当該処分に違反することが犯罪行為の事実又は過料の理由とされる事実となる規定が設けられていないことから、新法第2条第3項第2号の規定について、新法を対象とする必要はない。また、別表に掲げる法律については、これらの法律に基づく命令を含むものとして定義されているものの（同項第1号）、新法第21条及び第22条については、命令委任事項がなく、新法に基づく命令を含むものとして定義する必要はない。

(参考1)

消費者庁逐条解説 81 頁

本制度における保護対象の通報とすることが考えられる事業者の違法・不当な行為としては、

- ① 犯罪行為
- ② 行政処分の対象となる違法行為
- ③ 民事法違反（公序良俗違反、不法行為、債務不履行など）
- ④ 不当な行為（各種基本法の努力義務違反など）

が考えられる。

このうち、「③ 民事法違反」や「④ 不当な行為」を公益通報の対象とすることについては、

- ・ 公序良俗違反や不法行為の範囲は抽象的なものとならざるを得ず、何が公益通報の対象となるのか、利益侵害の事実や因果関係があったのかどうか等について裁判所の判断を仰がなければならないケースが多いため、公益通報に関する予測可能性を害し、法的安定性を損なうと考えられること
- ・ 現行法で規制の対象とされず、努力義務等にとどまっている危険については、リスク評価をめぐって見解が分かれ、公益通報の対象範囲が不明確になること

から、対象範囲とされなかったものである。

(参考2)

消費者庁逐条解説 86 頁

イ 「犯罪行為の事実」

本項においては、対象法律に規定する罪の「犯罪行為」を本制度の公益通報の対象行為としている（本項第1号）。

これに該当する事実としては、

- ① 対象法律の規定に違反する事実で、直接刑罰の対象とされている事実
- ② 対象法律に規定する命令その他の行政処分に違反する事実で、直接刑罰の対象とされている事実

がある。

ウ 「処分の理由とされている事実」

公益通報の対象行為については、前記イのとおり、対象法律に規定する罪の犯罪行為（本項第1号）を規定するほか、対象法律において行政処分違反が犯罪行為となる場合において、当該行政処分を行う理由とされている事実であって直接刑罰が科されないもの（本項第2号）を規定している。

具体的には、本項第2号は、「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。）」と規定している。

これは、前記イ①②の事実に加え、以下の事実をも対象とするものである。

すなわち、公益通報の対象として、

- ③ 対象法律に規定する行政処分に違反する事実
- ④ 対象法律に規定する勧告等に従わない事実
- ⑤ 当該法律の規定に違反する事実、当該規定に基づいて定められた基準に適合しない等の事実
- ⑥ 当該法律に規定する行政処分又は勧告等の要件となっている事実（例えば、「生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認めるとき」、「〇〇のために必要と認めるとき」等。）

であって、前記イ②の行政処分の理由となりうる事実を含む（本項第2号）。

さらに、

- ⑦ 上記③～⑥の事実で、上記③の行政処分の理由となる事実
- ⑧ 上記③～⑥の事実で、上記④の勧告等の理由となる事実

をも含む（本項第2号括弧書き）ものである（例えば、対象法律の規定違反に対し勧告 → 当該勧告違反に対し命令 → 当該命令違反に対し刑罰、というように多重の行政処分等が含まれている場合。）。

（参考3）

＜平成16年6月10日 参議院・内閣委員会議事録（抜粋）＞

○政府参考人（永谷安賢君） これも何回も御答弁しておりますけれども、国民生活審議会の中でいろんな御議論がありました。通報の対象範囲として、法令違反に限らずもっと広くやればいいじゃないかという御議論もあったということであり、最終的にはそれがコンセンサスに至らなかったということでもあります。かつまた、その審議会の議論にも集約されていますように、日本においては、まだ、公益通報の対象範囲について広く全般的に、法令全般あるいは法令がないようなものについても不当にかかわるような問題についても対象に含めるべきというコンセンサスは確立しているとは言えないんじゃないかというふうに思っております。

（中略）

ただ、いずれにしても、この法案の附則の第二条でその制度の見直しの検討の規定を置いております。本制度の通報対象につきましては、法律施行後の状況等も見ながら検討を行っていきたいというふうに思っております。

＜参照条文＞

○行政手続法（平成五年法律第八十八号）（抄）

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。）がされていないと料するときは、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。

第6 行政機関に対する公益通報に係る保護対象の拡大（新法第3条関係）

1 現行法の概要

1号通報については、通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると「思料する場合」（法第3条第1号）が保護要件になっているのに対し、2号通報については、真実相当性（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」（法第3条第2号））が保護要件となっている。

これは、公益通報によって労務提供先の正当な利益が不当に害されないようにするため、事業者外部への公益通報については、単なる憶測や伝聞等では保護されるべきではないとの考え方によるものである（消費者庁逐条解説106頁）。

2 改正の必要性

(1) 1号通報のみで不正行為の是正を図ることの限界

ア 法の施行後に発覚した企業不祥事において、事業者に対する通報制度の機能不全が指摘されていることがあり、例えば、企業不祥事の原因究明等のため設立された第三者委員会等の調査報告書には以下のような記載がある。

企業不祥事の原因究明等のために設立された第三者委員会等の調査報告書の記載

- 平成27年5月公表の（株）東芝の不正会計に関する第三者委員会調査報告書
「8 内部通報制度が十分に活用されていなかったこと
東芝においては内部通報窓口が設置されており、毎事業年度数十件の通報が行われていたが、本案件に関係する事項は何ら通報されていなかった。東芝の規模を考慮した場合には、東芝の内部通報制度を利用した現状の通報件数は多いとは言えず、何らかの事情で内部通報制度が十分に活用されているとはいえないと推測される。
また、今回の工事進行基準案件に関する不適切な会計処理の問題が発覚することとなる端緒が、証券取引等監視委員会による開示検査であったとのことであり、東芝の内部通報制度等による自浄作用が働かなかったのは、会社のコンプライアンスに対する姿勢について、社員の信頼が得られていないことも一因であると思われる。」
- 平成27年6月公表の東洋ゴム工業（株）の免震ゴム認定不適合に関する社外調査チーム調査報告書
「7. 社内報告体制の不備
本件の問題行為の疑いについての端緒が乙Aにより認識されてから国土交通省に報告されるまでに約2年もの期間を要したことの原因として、社内報告体制の不備を指摘できる。
(中略)
本件のような重大な問題が認識された場合には、上司とは別にコンプライアンス担当部門に報告するなど、より直接的な経路で報告を行う等の方法により、直ちに経営陣に対する報告を行い、経営陣を含めた体制で、調査及び緊急的是正措置の可否等を検討することが必要となるが、TR及びCIにおいては、このような適切な社内報告体制が実効的にルール化されておらず、その結果、社内の報告に長期間を要してしまったものである。」
- 平成28年7月公表の東亜建設工業（株）の空港等の地盤改良工事におけるデータ改ざん等

についての社内調査委員会調査報告書

「多くの社員が不正を認識しながら上位者への報告を行わず通報等も行わなかったことについては、当社役員・社員のコンプライアンスに対する意識が低かったということであり、内部統制システムの整備とコンプライアンスの徹底を十分に行わなかった経営陣の責任は重い。」

- 平成 30 年 8 月公表のヤマトグループホールディングス（株）の不正請求についての調査報告書

「ヤマトグループ共通の内部通報制度は設けられていたが、YHCにおいては、内部通報がなされた際の具体的な処理方法等が定められておらず、本件内部告発についても、重大な案件として捉えられていなかったため、問題発生原因の深堀り、対応策の検討、それぞれの横展開ができていなかった。」

- 平成 30 年 9 月公表のスルガ銀行（株）の不正融資についての第三者委員会の調査報告書

「次に内部通報制度の立て直しが重要な課題である。（中略）また、利用しようと思ったけれども止めた者が 198 名も存在している。回答した行員 3,595 名のうち 198 名である。これらの者が適切に通報してくれていたなら、本事業もここまで拡大する前に発見、対処できたかもしれない。したがって、何故彼等が通報を中止したのかということが重要である。アンケート結果によると、通報したことが社内で判明してしまうことをおそれたものが多い。匿名性に対する信頼がないのである。（中略）また、回答の中に、通報すると上席者に分かってしまうと聞いたという回答が複数存在している。」

特に事業者の経営陣が不正行為に関与している場合には、事業者に対する通報がされたとしても、通報者に対して不利益取扱いがなされるなどして、事業者に対する通報制度が機能不全に陥るおそれが強く、自浄作用に期待することは難しいと考えられる。

経営陣の不正行為について事業者内部で是正措置を試みた者に対する不利益取扱いの事例

- 株式会社の代表取締役が、前代表取締役を含む役員数人が関与していた、過去の企業買収に関する不明朗な支出を追及したところ、代表取締役の地位を解職された事例（平成 23 年 10 月報道（オリンパス不正会計事件））

イ また、事業者に対する通報では、以下のとおり、誰が通報したかが判明してしまい、通報者に対して不利益取扱いがされる可能性があるなどとして、労働者が通報に対して消極的になっていると考えられるケースもみられる。

相談ダイヤルに寄せられた相談例

事例 1 勤務先の違法行為を通報したいが、勤務先の従業員は少なく、通報者がすぐ特定されてしまう状況である。今後どのように、この違法行為の是正を伝えていけばいいか知りたい。

事例 2 会社の内部の通報窓口の組織に不信感を持っているので、行政機関への通報を考えている。

事例 3 勤務先が行っている違法行為の是正を求めたいが、通報しても隠蔽されてしまうのではないかと不安である。行政機関が動かない場合はマスコミへの通報も考えている。その際に気を付けることはあるか。

企業不祥事の原因究明等のために設立された第三者委員会等の調査報告書の記載

○ 平成 30 年 9 月公表のスルガ銀行（株）の不正融資についての第三者委員会の調査報告書（再掲）

「次に内部通報制度の立て直しが重要な課題である。（中略）また、利用しようと思ったけれども止めた者が 198 名も存在している。回答した行員 3,595 名のうち 198 名である。これらの者が適切に通報してくれていたなら、本事案もここまで拡大する前に発見、対処できたかもしれない。したがって、何故彼等が通報を中止したのかということが重要である。アンケート結果によると、通報したことが社内で判明してしまうことをおそれたものが多い。匿名性に対する信頼がないのである。（中略）また、回答の中に、通報すると上司者に分かってしまうと聞いたという回答が複数存在している。」

ウ さらに、平成 28 年度労働者調査によると、違法行為を知った場合に通報又は相談をすると回答した者に対して、その際の最初の通報先を尋ねたところ、「労務提供先（上司を含む）」が 53.3%である一方、「行政機関」も 41.7%に上った。次に、まず労務提供先へ通報しない理由についても尋ねたところ（複数回答可）、「労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%）や「通報したことが上司や同僚等に知れた場合、職場内でいやがらせ等を受けるおそれがある」（20.9%）、「行政機関に通報した方が、しっかりと対応してもらえる」（24.9%）といった回答が多く寄せられた。

エ 事業者に対する通報については、上記のとおり、機能不全が指摘されたり、労働者からの信頼性が高くなかったりする場合もあることから、事業者に対する通報のみにより不正行為の是正を図ることには、一定の限界がある。

（2）2号通報の活用の必要性

ア 各行政機関にはその所掌する法令の遵守を図るべく調査及び是正のための権限が与えられているところ、こうした行政機関に対する通報は、当該法令の適正な執行のために制度上当然に予定されているものであって、行政機関に対する公益通報に基づいてなされた是正措置は、毎年 3,000 件以上把握されている（「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））。

具体的には、以下のような事案について、行政機関に対する通報に基づき、不正行為が判明している。

行政機関への通報を契機に不正行為が判明した主な事例

事例 1 保健所への通報により、①大腸菌群等が検出した販売済みのアイスクリーム菓子を回収せず（食品衛生法違反の疑い）、②売れ残り品の賞味期限を改ざんしていた事実（JAS法違反の疑い）が判明した事例（石屋製菓：平成 19 年報道。なお、通報者の属性は不明）。

事例 2 保健所への通報により、百貨店で販売する商品の賞味期限を改ざんしていた事実（JAS法違反の疑い）が判明した事例（赤福：平成 19 年報道。なお、通報者の属性は不明）。

事例 3 国土交通省への通報により、航空機座席の耐火性試験の改ざんが行われていた事実（航空法違反の疑い）が判明した事例（小糸工業：平成 21 年報道。なお、通報者の属性は不明）。

事例 4 証券取引等監視委員会への通報により、コストを少なく計上したり、損失を先送りし

たりする等の方法で、組織的な利益水増しを行っていた事実（金融商品取引法違反の疑い）が判明した事例（東芝：平成 27 年報道。なお、通報者の属性は不明）。

事例 5 国土交通省への通報により、航空機の整備ミスを放置して運航を続けたり、ミスを隠蔽するために整備記録を改ざんしていたりした事実（航空法違反の疑い）が判明した事例（アイベックスエアラインズ：平成 27 年報道。なお、通報者の属性は不明）。

事例 6 厚生労働省への通報により、医薬品が国の承認と異なる製造方法で製造されていた事実（医薬品医療機器法違反の疑い）が判明した事例（化学及血清療法研究所：平成 27 年報道。なお、通報者の属性は不明）。

事例 7 東京都への通報により、薬の売買資格がない業者にワクチンの販売を行っていた事実（医薬品医療機器法違反の疑い）が判明した事例（日生研：平成 28 年報道。なお、通報者の属性は不明）。

イ また、不正行為に関する情報の行政機関への提供という点で、行政機関に対する通報と関連する制度としては、平成 27 年 4 月に施行された、行政手続法の規定による処分等の求め（同法第 36 条の 3）を挙げることができる。平成 27 年度中、国の行政機関において 63 件、地方公共団体¹¹において 462 件について、処分等の求めに基づき何らかの措置が実施されている。

○行政手続法の施行状況に関する調査結果－国の行政機関－（平成 27 年度）（平成 29 年 3 月総務省）

表 12 処分等の求めへの対応状況等

（単位：件、％）

	処分等の求め件数						未処 理件 数
		処 理 件 数					
		求められた処分等を実施したもの (a)	求められた処分等とは別の措置を実施したもの (b)	何ら措置を実施しないこととしたもの (c)	(a) (b) (c)のうち、対応の結果を申出人に通知したもの		
本省等	60	25	3	0	22	4	35
地方支 分部局	85	38	23	0	15	26	47
合 計	145 (100.0)	63 (43.4)	26 (17.9)	0 (0.0)	37 (25.5)	30 (47.6)	82 (56.6)

¹¹ 熊本県及び熊本市を除く都道府県、政令指定都市及び県庁所在市

○行政手続法の施行状況に関する調査結果－地方公共団体－（平成27年度）（平成30年3月総務省）

表8 処分等の求めへの対応状況等

（単位：件、％）

	処分等の求め件数							
		処理件数					(a) (b) (c)のうち、対応の結果を申出人に通知したもの	未処理件数
求められた処分を実施したもの (a)		求められた処分とは別の措置を実施したもの (b)	何ら措置を実施しないこととしたもの (c)					
都道府県	171 (100.0)	163 (95.3)	40 (23.4)	32 (18.7)	91 (53.2)	31 (19.0)	8 (4.7)	
市	政令市	297 (100.0)	296 (99.7)	144 (48.5)	142 (47.8)	10 (3.4)	148 (50.0)	1 (0.3)
	県庁 所在市	3 (100.0)	3 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (100.0)	1 (33.3)	0 (0.0)
	計	300 (100.0)	299 (99.7)	144 (48.0)	142 (47.3)	13 (4.3)	149 (49.8)	1 (0.3)
合計	471 (100.0)	462 (98.1)	184 (39.1)	174 (36.9)	104 (22.1)	180 (39.0)	9 (1.9)	

ウ そして、行政機関に対する通報については、通報に対応する行政機関の職員が職務上の秘密保持義務を負っており、不特定多数の者に通報の内容が拡散して風評被害が生じるおそれは小さいため、事業者の外部への通報の中では、事業者に損害を与えるおそれが比較的小さい。

エ したがって、行政機関に対する通報は、法令の適正な執行のために制度上当然に予定されたものであるとともに、不正行為の是正について有効であり、かつ、事業者の外部に対する通報の中では比較的事業者に損害を与えるおそれも小さいことから、不正行為の是正を強化するためには、これまで以上に行政機関に対する通報を活用していくことが必要である。

(3) 真実相当性の要件の課題

ア 上記1のとおり、行政機関に対する通報については、単なる憶測や伝聞等では保護されるべきではないとの考え方から、真実相当性が要件とされている。

しかしながら、以下のとおり、通報者によっては、真実相当性の要件を満たすために、その裏付けとなる客観的な証拠・資料を持出す必要があり得るところ、事業者との関係で秘密保持義務違反となる可能性があり、これを理由として懲戒処分や損害賠償請求を受けるおそれがある。

相談ダイヤルに寄せられた相談例

事案1 勤務先の不正行為について行政機関に通報することを考えており、証拠もあるが、秘

密保持義務違反にならないか心配。

事案2 真実相当性を裏付ける資料を持ち出す場合は、勤務する会社から損害賠償請求や懲戒処分をされる場合はあるか。

イ さらに、真実相当性の要件は一定の抽象性を有しており、当該要件の該当性について、確定的に判断することが難しいために、行政機関に対する通報に消極的になったことがうかがわれる事案等がみられる。特に、不正行為の内容が専門技術に係る事案については、弁護士等の法律専門家に相談したとしても、真実相当性の要件の該当性を判断することが難しいものと考えられる。

真実相当性の要件のために行政機関に対する通報に消極的になったことがうかがわれる事例等

●公益通報者保護制度に関する実態調査（消費者庁。平成24年度実施）

＜弁護士への相談事例における実態＞

- 公益通報者保護法で保護されるための要件（通報内容を裏付ける真実相当性など）を説明すると、通報を思い止まる人もいる（弁護士A）。
- 民事・刑事の免責が得られるかどうかは、裁判になってみなければ分からないことを理由として公益通報を中止した事例がある（弁護士F、弁護士I）。
- 通報者は法律の専門家ではないため、「信ずるに足る相当の理由」としてどの程度求められているのかわからない場合が多いと思われる（報道機関C）。

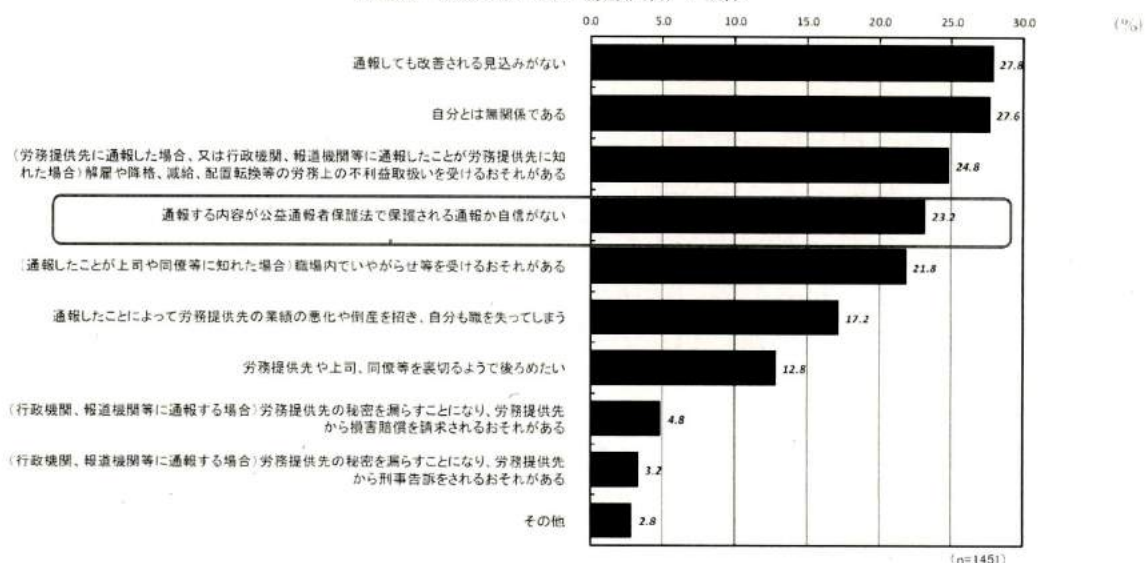
ウ また、事業者ぐるみで不正に関与していることが疑われるところ、関係資料の管理が厳しくなされているために真実相当性を立証する証拠の入手が困難である事案や、法令等で配置が要求されている人員が実際には配置されていないところ、それを裏付けるための証拠が限られている¹²事案がみられる。

こうした事案では、通報者が入手できる客観的証拠が限られるため、一定の抽象性を有する真実相当性の該当性を判断することは、特に困難になると考えられ、実際に行政機関に対する通報を断念する場合も多い。特に事業者ぐるみの不正の場合には、不正行為の規模が大きく、是正の必要性も大きいほか、是正に向けた他の労働者等の協力を得ることは難しく、事業者の自浄作用を期待し難いにもかかわらず、行政機関に対する通報が極めて難しいと考えられる。

¹² こうした事案では、当該事業者内の勤務実態を明らかにする必要があるが、その客観的証拠としては、一般的には賃金台帳のほかは想定し難いものと考えられる。

●平成 28 年度労働者調査

図表 39 通報しない理由（複数回答）／全体



エ 加えて、通報者が直接見聞きした事実ではない情報等に基づく、真実相当性を満たしているとは考えにくい通報であっても、これを端緒として労務管理上の問題等の不正行為が発覚し、是正がなされる事案もみられる。また、単体では調査是正措置につながりにくい断片的な情報であっても、その集積により、事案の全体像が明らかになったり、調査の必要性の高い事業者が明らかになったりすることが考えられる。

オ 以上のとおり、真実相当性の要件のために、行政機関に対する通報に消極的になっている者がいると考えられる事案のほか、真実相当性を満たさないと考えられる通報を端緒として不正行為が是正される事例がみられる。また、真実相当性を満たすために証拠・資料を持ち出すことにより、懲戒処分や損害賠償請求を受けるおそれもある。

そこで、上記 2 (2) のとおり行政機関に対する通報を活用するため、一定の客観性を有する要件を設けることにより、行政機関に対する通報について保護の対象を拡大することとするものである。

3 改正の概要

(1) 保護対象の拡大（新法第 3 条第 2 号）

現行の法第 3 条第 2 号に規定する「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」に加えて、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、かつ、次に掲げる事項を記載した書面を提出する場合における 2 号通報を、保護の対象に追加することとする（新法第 3 条第 2 号）。

- ① 公益通報者の氏名又は名称及び住所又は居所（同号イ）
- ② 当該通報対象事実の内容（同号ロ）
- ③ 当該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理由（同号

ハ)

- ④ 当該通報対象事実について法令に基づく措置その他適当な措置がとられるべきと思料する理由（同号二）

（２）行政手続法第 36 条の 3 第 1 項の規定による処分等の求めとの比較

ア 行政手続法第 36 条の 3 第 1 項の規定による処分等の求め（以下「処分等の求め」という。）については、まず、「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。）がされていないと思料する」ときに行うことができることとされており、真実相当性までは必要とされていないところ、上記（１）についても同様に、真実相当性までは求めないこととする。

なお、求めの対象となる行政指導については、その根拠となる規定が法律に置かれているものに限られている。法においても、2号通報の対象となる行政機関等については、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ものに限られており、当該処分又は勧告等については、各作用法又は組織法に基づき行われるものである。

イ 処分等の求めについては、行政手続法第 36 条の 3 第 2 項の規定により、一定の事項を記載した申出書を提出しなければならないこととされている。処分等の求めは、申出を受けた行政庁又は行政機関に必要な調査を行う義務を負わせるものであるので、申出のあった事実及び申出の内容を明確にしておくために、申出書の提出が必要とされている。

行政機関等において2号通報として受理するかどうかを含め通報に対してどのような対応をするかを検討するためには、通報内容が記録された書面を組織的に検討する必要があるところ、口頭でなされた通報を担当者が録取した上で通報内容を整理し、書面を作成するよりも、公益通報者が通報内容を整理した上で作成した書面を提出する方が、行政機関等の負担を軽減させることとなることから、上記（１）①から④までを記載した書面の提出を保護の要件とすることとする。

ウ 処分等の求めについては、申出を受けた行政庁又は行政機関が申出人に当該申出の内容を照会する場合等のため、申出をする者の氏名又は名称及び住所又は居所を申出書に記載することとされている（行政手続法第 36 条の 3 第 2 項第 1 号）。同様の観点から、通報内容の確認等のために公益通報者と連絡が取れるようにするために、上記（１）①のとおり、公益通報者の氏名又は名称及び住所又は居所の記載を保護の要件とすることとする。

エ 行政手続法第 36 条の 3 第 2 項第 2 号の「法令に違反する事実の内容」及び同項第 5 号の「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」については、当該申出を受けた行政庁又は行政機関が必要な調査を行う義務を負うことになるため、

合理的な根拠をもって客観的にその旨が考えられる理由が具体的に記載されている必要があるところ¹³、上記（１）②及び③についても同様に、合理的な根拠に基づく客観的かつ具体的な記載が求められることとなる。

仮に上記（１）②又は③について、合理的な根拠に基づき客観的かつ具体的に記載されていなかった場合は、当該通報を受けた行政機関は、上記（１）①により公益通報者と連絡を取り、補正を求めることができる。単なる憶測や伝聞のみに基づく通報については、こうした補正の求めを受けたとしても、通報対象事実の内容を抽象的に示すにとどまったり、当該通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると考える合理的な根拠を示すことができなかつたりするため、上記（１）②又は③に該当せず、２号通報としては保護されないこととなる。

オ 新法第 13 条第 1 項の規定により、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は、２号通報をされた場合には、必要な調査を行い、当該２号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る義務が課されている。２号通報を行う公益通報者は、行政機関において、国民の生命、身体、財産その他の利益が害されることを防止するために、当該法令に基づく措置その他適当な措置がとられることを期待しており、単なる憶測や伝聞のみに基づく通報でなければ、当該法令に基づく措置その他適当な措置がとられるべきと思料する理由についても、合理的な根拠をもって客観的に示すことができるものと考えられる。

そこで、上記（１）④のとおり、当該通報対象事実について法令に基づく措置その他適当な措置がとられるべきと思料する理由の記載を保護の要件とすることとする。

なお、通報対象事実に対してどのような措置をとるかについては、行政機関が判断すれば足りることから、具体的な処分等をする義務を行政庁等に負わせる処分等の求めとは異なり、行政手続法第 36 条の 3 第 2 項第 3 号及び第 4 号に規定する「当該処分又は行政指導の内容」及び「当該処分又は行政指導の根拠となる法令の条項」に相当する事項の記載を、保護の要件とする必要はないものと考えられる。

カ 役員については、法律上善管注意義務を負うとともに、その職務に適した権限を法令上付与されている関係上、真実相当性の要件を維持し、公益通報者の氏名等一定の事項を記載した書面を提出する場合における保護要件の緩和（第 4 参照）をしないこととする。

¹³ 「行政手続法の一部を改正する法律の施行について」 3（３）ウ（総管第 93 号 平成 26 年 11 月 28 日）

<参照条文>

○行政手続法（平成五年法律第八十八号）（抄）

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。）がされていないと思料するときは、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。

第7 報道機関等に対する公益通報に係る保護対象の拡大（意図的な漏えい）（新法第3条関係）

1 現行法の概要

労働者である公益通報者は、使用者に対して負う誠実義務との関係上、公益通報者は使用者の利益と密接に関わる役務提供先の利益を不当に侵害しないよう配慮して行動する必要があるところ、役務提供先等の事業者や権限を有する行政機関に公益通報をすれば公益通報者が不当に解雇等の不利益な取扱いを受けるおそれがある場合や、役務提供先等の事業者にも公益通報をしても不正行為の是正が期待し得ない場合には、誠実義務を履行することを要求しつつ不正行為を是正することは困難である。

したがって、このような場合には、「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」（報道機関等を想定）に公益通報することが相当と考えられるため、こうした場合を類型化した、法第3条第3号イからニまでの要件が設けられている（消費者庁逐条解説113頁）。

2 改正の必要性

消費者庁の調査によると、1号通報については、誰が通報したかが内部で広がることにより、周囲からの嫌がらせ等の不利益取扱いを受けることを懸念して、労働者が消極的になっている状況がうかがえる。実際に、以下のとおり、通報者に関する情報が漏えいした事例が発生している。

通報者に関する情報が通報を受けた者から漏えいした事例

事例1 地方公共団体の職員が、児童相談所の対応の遅れを当該地方公共団体の外部窓口担当の弁護士に通報したところ、当該職員の明確な了承なく、当該職員の氏名が当該地方公共団体に伝えられた事例（平成28年3月報道）。その後、通報者に対して停職の懲戒処分がなされたが、当該懲戒処分は違法とする1審裁判所の判決が出された（令和元年8月報道）。

事例2 会社の通報受付窓口が通報者の氏名等を通報者の上司に伝えたところ、通報者が不利益な配転命令を受けた事例（東京高判平成23年8月31日）。

事例3 会社の外部窓口担当の弁護士が、通報の内容を通報者の氏名も添えて会社に伝えたところ、通報者が自宅待機命令を受けた事例（平成20年3月報道）。

法第3条第3号イに規定する「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りる相当な理由がある場合」とは、例えば、ある不正行為について事業者内部に公益通報をした同僚が、その通報をしたことを理由に降格された場合など、公益通報をしたことを理由に公益通報者が不利益取扱いを受ける場合を意味し、労働者から公益通報を受けた事業者が、公益通報をしたことを理由として公益通報者を特定する情報（氏名等）を意図的に事業者内に漏えいする場合も、そのような漏えいの発生につき真実相当性があれば、同号イに規定する「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りる相当な理由がある場合」に該当し、3号通報が保護の対象となる。

他方、公益通報をしたことを理由としたものではないが、調査の過程等において、公益通報者を特定させる事項であることを知りながら（意図的に）、当該事項を漏らされることにより、公益通報者が特定され、嫌がらせ等の不利益取扱いの契機となるおそれがあるものの、この場合は、公益通報をしたことを理由としたものではないため、法第3条第3号イに定める場合に該当せず、報道機関等に対する通報は保護の対象とならない。

しかしながら、公益通報をしたことを理由としたものでなくても、公益通報者を特定させる事項であることを知りながら、当該事項を漏らすことにつき真実相当性がある場合には、労働者に対して誠実義務の履行を要求することは困難であることから、現行の法第3条第3号イから二までと同様に、報道機関等に対する通報を保護の対象とする必要がある。

3 改正の概要

新法第3条第3号ハの規定により、同条第一号に定める公益通報をすれば、役務提供先が、当該公益通報者について知り得た事項を、当該公益通報者を特定させるものであることを知りながら、正当な理由がなくて漏らすと信ずるに足りる相当の理由がある場合には、報道機関等に対する公益通報を保護の対象に追加することとする。

「公益通報をすれば」とは、同条第三号ロと同じく、「公益通報を契機として」との意味であり、例えば、公益通報を受け、それについて調査を行う場合等が含まれると考えられる。

「公益通報者を特定させる事項」とは、例えば、公益通報者の氏名や役務提供先での内線番号のほか、役務提供先での女性従業員が1人である場合には、公益通報者が女性であることも含まれると考えられる。

「公益通報者を特定させる事項であることを知りながら」とは、過失による漏えいを除外するために規定するものであり、「当該事項が公益通報者を特定させるものに該当することを認識していながら」という意味である¹⁴。例えば、ある部署の女性従業員が1人で

¹⁴ ・消費者契約法（平成12年法律第61号）第4条第3項第3号の「知りながら」の解釈について
「消費者が、社会生活上の経験が乏しいことから過大な不安を抱いている場合であっても、そのことを事業者が知らなかった場合には、当該事業者がそれにつけ込んで消費者契約を締結させたという典型的に不当性が高い行為とはいえないことから、消費者が過大な不安を抱いていることを「知りながら」ということを要件としている。」（消費者契約法逐条解説（平成31年2月）（消費者庁ウェブサイト）57頁）

○消費者契約法（平成十二年法律第六十一号）（抄）
（消費者契約の申込み又はその承諾の意思表示の取消し）

第四条（略）

2（略）

3 消費者は、事業者が消費者契約の締結について勧誘をするに際し、当該消費者に対して次に掲げる行為をしたことにより困惑し、それによって当該消費者契約の申込み又はその承諾の意思表示をしたときは、これを取り消すことができる。

一・二（略）

あることを認識していながら、当該部署の女性従業員から公益通報があったことを伝えた場合は、本要件に該当するものと考えられる。他方、ある部署における横領について公益通報があった場合に、当該部署の経理を担当する者は1人のみであり、同人しか当該横領が発生したことを知り得ないにもかかわらず、当該部署の経理担当が1人のみであることを知らなかったため、当該部署から横領についての公益通報があったことを伝えたときは、本要件に該当しないものと考えられる。

「正当な理由」がある場合とは、例えば、公益通報者本人の同意がある場合や法令に基づく場合、重大な不正行為について調査又は是正措置を実施するに当たってやむを得ない場合等が該当する。

「漏らす」とは、一般に知られていない事実を一般に知らしめること、又は知らしめるおそれのある行為をすることをいう。その漏らす方法については、文書であると口頭であるとを問わず、また、積極的な行為、すなわち作為であると漏えいの黙認、すなわち不作為であるとを問わない。さらに、公益通報者を特定させる事項を漏らす対象は、不特定多数の人々である場合はもちろん、特定の人を対象とした場合であっても、その者を通じて広く流布されるおそれがある以上、漏えいに該当することになる¹⁵。よって、上司、同僚等の他の労働者に知らせること等も、「漏らす」に該当することとなる。

また、3号通報に関しては、通報先が秘密保持義務を負っているとは限らず、その通報内容が瞬時に拡散してしまうおそれがあることから、その保護要件は一定程度客観性・明確性を有している必要があるため、漏えいのおそれについては、現行の法第3条第3号イ及びロと同様に、真実相当性を要件とすることとする。この場合における真実相当性は、個別の事案ごとに判断する必要がある一概に言えないものの、例えば、過去に不正行為の調査又は是正措置の過程で公益通報者の氏名等が正当な理由なくて当該調査又は是正措

三 当該消費者が、社会生活上の経験が乏しいことから、次に掲げる事項に対する願望の実現に過大な不安を抱いていることを知りながら、その不安をあおり、裏付けとなる合理的な根拠がある場合その他の正当な理由がある場合でないのに、物品、権利、役務その他の当該消費者契約の目的となるものが当該願望を実現するために必要である旨を告げること。

イ・ロ (略)

四～八 (略)

4～6 (略)

¹⁵ 国家公務員法（昭和22年法律第120号）第100条第1項に規定する「漏ら」すことについて、「秘密である事実を一般に知らしめること、または知らしめるおそれのある行為をすることをいう。その漏らす方法については、文書であると口頭であるとを問わず、また、積極的な行為、すなわち作為であると漏えいの黙認、すなわち不作為であるとを問わない。さらに、秘密を漏らす対象は、不特定多数の人びとである場合はもちろん、特定の人を対象とした場合であっても、その者を通じて広く流布されるおそれがある以上、漏えいに該当することになる。」とされている（森園幸男・吉田耕三・尾西雅博編「逐条解説国家公務員法〈全訂版〉」880頁）。

○国家公務員法（昭和二十二年法律第二十号）（抄）

（秘密を守る義務）

第百条 職員は、職務上知ることのできた秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後といえども同様とする。

②～⑤ (略)

置の対象者に伝えられた事案が実際に発生したにもかかわらず、適切な再発防止策がとられていない場合等は本要件に該当するものと考えられる。

なお、役員については、善管注意義務として、不当に役務提供先の利益を侵害しないよう行動する義務を負っているため、情報漏えいについて信ずるに足りる相当の理由がある場合、すなわち、解任や報酬の減額等の不利益な取扱いがなされる契機が生じるおそれがあるにとどまる場合であって、公益通報をすれば解任や不利益な取扱いを受けると信ずるに足りる相当な理由がある場合にまで至っていない場合は、3号通報として保護することは適当でない。

第8 報道機関等に対する公益通報に係る保護対象の拡大（財産に対する損害）（新法第3条関係）

1 現行法の概要

法第3条第3号ホは、「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」（報道機関等を想定）に対する公益通報が保護される要件として、個人の生命又は身体に対する危害の発生について信ずるに足りる相当の理由がある場合を定めている。この趣旨は、個人の生命又は身体への危害の防止は、事業者の正当な利益の保護と比較しても重大な公益であることにあ

る。他方、「財産の被害」は、生命・身体への危害と異なって一般的に回復し難い損害といえず、事業者の正当な利益の保護と比較して特に重大な公益とまではいえないと考えられたため、同号ホの要件には含まれないこととされたものである（消費者庁逐条解説121頁）。

2 改正の必要性

近年、以下のとおり事業者が破産したため、個人に回復することができない財産上の損害が生じた事案がみられるところ、このように事後の損害回復ができない事案は、その発生・拡大の防止の緊急性が高いものであるといえ、実際に、同種事案の再発防止策として通報制度の活用が提言され、業界団体に通報窓口が設けられた事案もある。

個人の財産に対して回復することができない損害が生じた近年の事例

事例1 事業者の財務状況が悪化し、旅行客から受け取った旅行代金を同人の旅行手配に使わず、他の運転資金に回す自転車操業状態に陥っており、破産は免れない状況であったにもかかわらず、さらに旅行客を募り続け、当該代理店業者の経営危機が報じられてから数日中に、破産手続の開始決定が出された時点では、当該代理店業者との契約を信頼して海外旅行中の者もいた事例（債権者数は1万5000人以上（当該業者の第3回債権者集会資料））。当該代理店業者の当時の社長及び当時の経理担当者については、詐欺罪で起訴され、同人らは起訴内容を認めている。なお、本事例と同種事案の再発防止のために設けられた観光庁の有識者検討会では、再発防止策の一つとして、第三者機関への通報窓口の設置が提言され、当該提言に沿って、業界団体に通報窓口が設けられた（平成29年、平成30年報道）。

事例2 加工食品等のオーナー募集等を行っていた通信販売会社とその関係会社が負債総額約1053億円（債権者数は合計3万3000人以上）を抱えて、破産手続開始決定を受けた事例。出資法違反の疑いで、当該通信販売会社の本社が警察により搜索された（平成30年、平成31年報道）。

また、消費者の財産に対する損害は、その損害について最終的に回復可能であったとしても、その者の生活にとっては無視できない影響を生じさせ得るものである。加えて、同種の損害が拡散的に多発するなどの状況に発展することがあり、社会全体に与える影響に

鑑みると、その規模等が著しいものは、その発生・拡大の防止の緊急性が高い。近年の消費生活相談の件数は年間約 90 万件と高水準で推移しており、以下のように著しく多数の個人に対して多額の財産的損害が生じた事例もみられるところ、こうした損害は、事業者と消費者との間の情報の格差等から、内部者からの情報がないと実態把握をすることが困難な場合もある。

よって、著しく多数の個人に対する多額の損害の端緒情報の獲得手段として、事業者内部の者からの通報を活用することが有効であると考えられる（実際に報道機関への通報によって損害の発生や拡大の防止がなされたもの等、行政機関以外の者への通報が有効と認められる事例もみられる。）。

著しく多数の個人の財産に対して多額の損害又はそのおそれが生じた近年の事例

事例 1 顧客が収益不動産のオーナーとなるための融資を、当該顧客に対して行うに当たって、当該顧客の通帳その他の自己資金確認資料や不動産の賃貸借条件等を偽装した事案。不正融資の件数は 981 件に上り、中には数億円の負債を負い、自己破産に陥った者もいる（令和元年被害弁護団声明）。

事例 2 保険契約の乗換えにおいて、保険料の二重払や一時的な無保険状態の発生等の不適切な販売が多数生じていることが、報道機関への通報で発覚した事例。顧客に不利益となったおそれがある契約が過去 5 年に 18 万 3000 件あり（うち約 6 万 8000 件について調査を進めたところ約 6000 件超で法令又は社内ルール違反が確認された）、中には乗り換えを繰り返した結果、保険の解約返戻金が合計 600 万円近く減少した事例もみられる（令和元年報道）。

そこで、報道機関等に対する通報を活用し、重大な財産的損害の未然防止及び拡大防止や適切な回復を強化するため、生命又は身体への危害と同様に、財産に対する一定の損害について、3号通報として保護することとするのが適当である。

3 改正の概要（新法第3条第3号へ並びに第6条第2号口（2）及び第3号口（2）関係）

個人の生命又は身体に対する危害に加えて、個人（事業を行う場合におけるものを除く。）の財産に対する損害（回復することができない損害又は著しく多数の個人における多額の損害であって、通報対象事実を直接の原因とするものに限る。）についても、当該損害が発生し、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、報道機関等に対する公益通報を3号通報として保護の対象に追加することとする。

（1）「事業を行う場合におけるものを除く。」

生命又は身体に対する危害とは異なり、財産に対する損害については、個人であっても事業を行う場合は、その案件に関する情報や交渉力を一定程度有しており、自ら訴えを提起するなどして損害回復を図ることが困難とはいえないことから、これを除外することとする。

(2) 「回復することができない損害」

「回復することができない損害」とは、事業者の賠償責任によってその損害が償われないような場合のほか、事業者との取引が海外を経由していたり、事業者の財産が海外にあったりするなどの事情により費用や手数等からみて回復が相当困難な場合も含むものと考えられる¹⁶。

(3) 「著しく多数の個人における多額の損害」

多数の個人における財産に対する損害に関しては、当該損害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への2号通報や、消費者安全法（平成21年法律第50号）に基づく多数消費者財産被害事態についての勧告・命令¹⁷等の制度が

¹⁶ ・会社法第360条第3項の「回復することができない」の解釈について

「学説において「回復することができない損害」の例として挙げられていたのは、取締役によって処分された財産を取り戻すことができず、しかも、その取締役の賠償責任によってその損害が償われないような場合等であり、費用・手数等から考えて回復が相当困難な場合を含むとされている」（落合誠一編「会社法コンメンタール8 一機関（2）」137頁）

○会社法（平成十七年法律第八十六号）（抄）

（株主による取締役の行為の差止め）

第三百六十条 六箇月（これを下回る期間を定款で定めた場合にあつては、その期間）前から引き続き株式を有する株主は、取締役が株式会社の目的の範囲外の行為その他法令若しくは定款に違反する行為をし、又はこれらの行為をするおそれがある場合において、当該行為によって当該株式会社に著しい損害が生ずるおそれがあるときは、当該取締役に対し、当該行為をやめることを請求することができる。

2 （略）

3 監査役設置会社、監査等委員会設置会社又は指名委員会等設置会社における第一項の規定の適用については、同項中「著しい損害」とあるのは、「回復することができない損害」とする。

¹⁷ ○消費者安全法（平成二十一年法律第五十号）（抄）

（定義）

第二条 （略）

2～4 （略）

5 この法律において「消費者事故等」とは、次に掲げる事故又は事態をいう。

一・二 （略）

三 前二号に掲げるもののほか、虚偽の又は誇大な広告その他の消費者の利益を不当に害し、又は消費者の自主的かつ合理的な選択を阻害するおそれがある行為であつて政令で定めるものが事業者により行われた事態

6・7 （略）

8 この法律において「多数消費者財産被害事態」とは、第五項第三号に掲げる事態のうち、同号に定める行為に係る取引であつて次の各号のいずれかに該当するものが事業者により行われることにより、多数の消費者の財産に被害を生じ、又は生じさせるおそれのあるものをいう。

一 消費者の財産上の利益を侵害することとなる不当な取引であつて、事業者が消費者に対して示す商品、役務、権利その他の取引の対象となるものの内容又は取引条件が実際のものとは著しく異なるもの

二 前号に掲げる取引のほか、消費者の財産上の利益を侵害することとなる不当な取引であつて、政令で定めるもの

（事業者に対する勧告及び命令）

第四十条 （略）

設けられており、安易に3号通報を認めるのは適当でないところ、損害の広がり及び大きさが著しいものについては、事業者の正当な利益と比較してもその発生・拡大の防止の緊急性が高いため、通報対象事実の発生・拡大の防止に資する手段を可能な限り幅広く認めることが適当である。

他方、著しく多数の個人の損害であっても、個々の個人の損害が少額にとどまる場合は、事後的な回復がなされれば消費者の生活に対して実質的な影響を与えないため、3号通報を認める必要性は小さい。「著しく多数」及び「多額」の意義については、こうした観点から、以下のとおり整理することとする¹⁸。

「著しく多数」とは、被害拡散型の不法行為を念頭に設けられた会社更生法（平成14年法律第154号）の職権選任制度において、1,000人単位に被害者数が及ぶ場合を想定して「著しく多数」の語が用いられている例を踏まえ、基本的には1,000人程度であれば該当すると考えられる¹⁹。

2・3 (略)

4 内閣総理大臣は、多数消費者財産被害事態が発生した場合（当該多数消費者財産被害事態による被害の拡大又は当該多数消費者財産被害事態と同種若しくは類似の多数消費者財産被害事態の発生（以下この条において「多数消費者財産被害事態による被害の発生又は拡大」という。）の防止を図るために実施し得る他の法律の規定に基づく措置がある場合を除く。）において、多数消費者財産被害事態による被害の発生又は拡大の防止を図るため必要があると認めるときは、当該多数消費者財産被害事態を発生させた事業者に対し、消費者の財産上の利益を侵害することとなる不当な取引の取りやめその他の必要な措置をとるべき旨を勧告することができる。

5 内閣総理大臣は、前項の規定による勧告を受けた事業者が、正当な理由がなくてその勧告に係る措置をとらなかった場合において、多数消費者財産被害事態による被害の発生又は拡大の防止を図るため特に必要があると認めるときは、当該事業者に対し、その勧告に係る措置をとるべきことを命ずることができる。

6～8 (略)

¹⁸・会社法第362条第4項第2号の「多額」の解釈について

「多額かどうかは、会社ごとにそれぞれ異なり得るから、当該事案の事実関係をもとに各種要素を考慮して総合的に判断されるべきもの」（落合誠一編「会社法コンメンタール8 一機関（2）」224頁）
○会社法（平成十七年法律第八十六号）（抄）

（取締役会の権限等）

第三百六十二条 (略)

2・3 (略)

4 取締役会は、次に掲げる事項その他の重要な業務執行の決定を取締役に委任することができない。

一 (略)

二 多額の借財

三～七 (略)

5 (略)

¹⁹・会社更生法（平成14年法律第154号）第123条及び民事再生法（平成11年法律第225号）第90条の2の「著しく多数」の解釈について

「旧会社更生法においても、更生債権者による代理委員の選任制度はあった（旧会更160①）が、（中略）更生債権者が自発的に選任しない場合の対処方法の用意はなかった。しかし、たとえば被害拡散型の不法行為（環境汚染、製造物責任、顧客データの目的外利用など）の被害者が更生債権者となる場合のように債権者が千人単位に上る場合もありうるし、ゴルフ場経営会社に対する預託金債権者のように、債権者数はそこまで多くはないが当該取引を業としない債権者が多数に上る場合も想定

「多額」とは、近年の一般労働者の男女計賃金が30万円程度であり²⁰、この程度の金額よりも低額であれば、事後的に回復がなされれば消費者の生活に対して与える実質的な影響は小さいと考えられることを踏まえ、数十万円程度であれば該当すると考えられる。

(4) 「通報対象事実を直接の原因とするもの」

①回復することのできない損害及び②著しく多数の個人における多額の損害については、「通報対象事実を直接の原因とするもの」に限ることとする。これは、特段の事象を介在させることなく、通報対象事実により財産に対する損害が生じる場合を意味するものである。

すなわち、様々な国民の利益に対する損害は、金銭的な評価が不可能ではないため、単に個人の財産に対する損害を特定事由とした場合には、ほぼあらゆる損害が個人の財産に対する損害に該当するとして、特定事由となるおそれがある。この場合、いたずらに事業者内部の情報が流出することになり、事業者の正当な利益の保護に欠けることとなることから、特段の事象を介在させることなく、通報対象事実により財産に対する損害が生じる場合に限ることとしたものである²¹。

される。このような場合に、更生債権者が個別に管財人と交渉することは、交渉力の違いから必ずしも適切とも言えないし、手続の複雑化・非効率化もまた明らかである。そこで、主として後者の公益への対処として、職権選任制度が新たに設けられた。

このような更生債権者の（債権者集会とは異なる）グループ化の必要性は、民事再生手続きにおいても共通している。」（園尾隆司・小林秀之編「条解民事再生法〔第3版〕」473頁）

○会社更生法（平成十四年法律第一百五十四号）（抄）

（裁判所による代理委員の選任）

第二百三十三条 裁判所は、共同の利益を有する更生債権者等又は株主が著しく多数である場合において、これらの者のうちに前条第二項の規定による勧告を受けたにもかかわらず同項の期間内に代理委員を選任しない者があり、かつ、代理委員の選任がなければ更生手続の進行に支障があると認めるときは、当該者のために、相当と認める者を代理委員に選任することができる。

○民事再生法（平成十一年法律第二百二十五号）（抄）

（裁判所による代理委員の選任）

第九十条の二 裁判所は、共同の利益を有する再生債権者が著しく多数である場合において、これらの者のうちに前条第二項の規定による勧告を受けたにもかかわらず同項の期間内に代理委員を選任しない者があり、かつ、代理委員の選任がなければ再生手続の進行に支障があると認めるときは、その者のために、相当と認める者を代理委員に選任することができる。

²⁰ 厚生労働省「平成30年賃金構造基本統計調査の概況」（令和2年1月10日閲覧）

<https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/chingin/kouzou/z2018/dl/13.pdf>

²¹ ・金融商品の販売等に関する法律第3条第1項第1号の「直接の原因として」の解釈について

「販売業者にとって変動要因を網羅的に説明することまで義務付けることとすると、そうした変動要因と元本割れが生ずるおそれとの因果関係が無限定に拡がるおそれがあり、販売業者にとって履行が困難となることも考えられる。また、顧客にとっても却って本質的な元本欠損の変動要因を理解することが困難となることも考えられる。

このため、本法案においては重要事項の要件の明確化を図るため、「直接の原因として」元本割れが生ずるおそれがある場合についてのみ説明義務があることとし、間接的な因果関係しかない場合は説明義務の対象から除外することとする。

例えば、表示と異なる劣悪な商品を提供している場合は、特段の事情を介在させることなく、表示から理解される商品の価値と実際の劣悪な商品の価値の間に差額が生じているため、保護の対象に該当することになる。また、様々な不祥事が発覚した際に生じる株主の株価の下落による損害等の全てについて、保護の対象とすることは適当でないものの、例えば、有価証券報告書の虚偽記載が発覚し株価が下落した場合は、投資家の株価判断の重要な前提となる株式に関する基本的な事項の記載を偽るものであるため、特段の事象を介在させることなく、株価の下落を招くことから、保護の対象に該当することになる。

他方、例えば、事業者の幹部が執務時間中に性的な暴行をしたことが発覚し、当該事業者の社会的な信用が低下し、株価が下落した場合は、社会的な評価の下落という特段の事情が介在した上で、株価の下落という財産に対する損害が生じたこととなるため、保護の対象に該当しないこととする。

なお、経営判断の誤りにより株価が下落した場合は、経営判断の誤りは法令違反ではなく通報対象事実に該当しないため、そもそも保護の対象となる余地はない。

例えば、輸出企業の株価は為替レートの影響を受けて上下するわけであるが、本法案においては、当該輸出企業の株価が変動することにより元本割れが生じるおそれがある旨の説明で足り、当該輸出企業の株価が為替レートの影響を受けることから、為替レートにより元本割れが生じるおそれがある旨の説明は不要となる。」（平成12年3月14日付け金融商品の販売等に関する法律案逐条解説）

○金融商品の販売等に関する法律（平成十二年法律第一百号）（抄）

（金融商品販売業者等の説明義務）

第三条 金融商品販売業者等は、金融商品の販売等を業として行おうとするときは、当該金融商品の販売等に係る金融商品の販売が行われるまでの間に、顧客に対し、次に掲げる事項（以下「重要事項」という。）について説明をしなければならない。

一 当該金融商品の販売について金利、通貨の価格、金融商品市場（金融商品取引法第二条第十四項に規定する金融商品市場をいう。以下この条において同じ。）における相場その他の指標に係る変動を直接の原因として元本欠損が生ずるおそれがあるときは、次に掲げる事項

イ～ハ （略）

二～七 （略）

2～7 （略）

第9 公益通報によって損害を受けたことを理由とした賠償の免責（新法第7条関係）

1 現行法の概要

例えば、公益通報により事業者の信用が毀損される場合や、公益通報により第三者の名誉が毀損される場合のように、公益通報によって損害が生じる場合について、法は、公益通報者の損害賠償責任を免ずる規定を置いていない。

これは、法の制定時、法における公益通報の対象は、犯罪行為や法令違反行為という反社会的な行為であり、また、法は通報先に応じた保護要件を定めていること等から、通常、法に定める要件を満たす公益通報をしたことによって民事責任を問われることはないと考えられていたためである（消費者庁逐条解説 30 頁。なお、当時の国会答弁は参考1）。

2 改正の必要性

消費者庁の調査によると、2号通報及び3号通報について、名誉毀損等を理由に事業者から損害賠償請求を受けることを懸念して、労働者が消極的になっている状況がうかがえる。

実際に、法の施行後、通報をしたことに伴い通報者が損害賠償請求を受けた事例が、以下のとおり発生している。

通報者が通報をしたことに伴い損害賠償請求を受けた事例

事例1 就労支援施設において、男性職員が知的障害のある男性利用者の裸の写真を撮影する等の行為している事実を、他の職員が市に通報し、市が虐待の事実を認定したところ、同施設から通報をした職員に対し、約700万円の損害賠償をを求める通知を行った事例（平成27年10月報道）。

事例2 労働者（医師）が、勤務先（病院）において医療ミスがあった旨の情報を報道機関に提供し、記者会見において当該情報に関する文書を配布した行為について、勤務先から、当該提供行為により名誉や信用が毀損されたとして、1億円の損害賠償を請求された事例。情報提供行為は不法行為に当たらない等として損害賠償請求が棄却された（学校法人日本医科大学事件：東京地裁平成16年7月26日判決）。

事例3 元労働者が、元の勤務先において顧客に対し表示している内容と異なる工程でクリーニングしている事実を、新聞社の記者に明らかにしたところ、元の勤務先から、当該情報提供により社会的評価及び信用が損なわれたとして5500万円の損害賠償を請求された事例。情報提供は違法ではないとして損害賠償請求が棄却された（福岡高判平成19年4月27日判タ1252号285頁）。

事例4 在職中に勤務先の内部書類を複写した上で、退職後に、東京国税局や取引先に情報提供したところ、元の勤務先から、当該情報提供により取引先との契約関係解消等の損害を被ったとして約4400万円の損害賠償を請求された事例。情報提供は違法ではないとして損害賠償請求が棄却された（東京地判平成19年11月21日判時1994号59頁）。

事例5 勤務先が経営する特別養護老人ホームにおいて入所者へ虐待行為が行われている旨を、行政機関や労働組合、新聞社に情報提供をし、報道されたところ、勤務先から、当該通報により信用及び名誉が損なわれたとして1000万円の損害賠償を請求された事例。情報提供は違法ではないと

して、損害賠償請求は棄却された（札幌市老人ホーム事件：札幌高判平成 20 年 5 月 16 日、上告審：最二小判平成 21 年 10 月 23 日判時 1494 号 1 頁、差戻審：札幌高判平成 22 年 5 月 25 日）。

事例 6 就労支援施設における虐待の事実を市に通報した男性が、施設から事実無根の中傷で名誉を毀損されたとして、約 100 万円の損害賠償を訴訟において請求された事例（平成 27 年 11 月報道）。

この点、現行の法第 5 条の規定により、法第 3 条各号に定める公益通報をしたことを理由として、公益通報者に対して「不利益な取扱い」をすることが禁止されているところ、損害賠償の支払の請求についても、「不利益な取扱い」に該当するものと解されているものの、法第 5 条の規定は、損害賠償の支払義務を免責する効果を有するものではない。

実際の裁判例においては、法に定める要件を満たす公益通報をしたことによって民事責任を問われることはないと考えられるものの、損害賠償の支払義務の免責を受けるために立証すべき事実が、実体法上明確にされていないため、労働者にとっては予測可能性が乏しく、上記のとおり通報に消極的になっているものと考えられる。

そこで、法において、公益通報をしたことによる損害賠償の支払義務の免責について、明文の規定を設けることとするものである。

3 改正の概要

(1) 概要（新法第 7 条関係）

新法第 2 条第 1 項各号に定める事業者は、新法第 3 条各号及び第 6 条各号に定める公益通報によって損害を受けたことを理由として、当該公益通報をした公益通報者に対し、賠償を請求することができないこととする。

(2) 損害賠償請求の要件との関係

事業者が公益通報をしたことを理由として公益通報者に対して損害賠償請求をする場合は、民法第 709 条及び第 415 条並びに会社法第 423 条第 1 項の規定を根拠とすることが想定されるところ、これらの規定に基づく損害賠償責任が成立するためには、

- ① 損害が発生していること。
- ② 加害行為、債務不履行又は任務懈怠（以下「加害行為等」という。）があること。
- ③ 加害行為等と損害との間に因果関係があること。
- ④ 加害行為等が違法性を有する行為であること。

が必要とされている（我妻・有泉『コンメンタール民法』[第 5 版] 1483 頁、江頭ら『論点体系 会社法 3』391 頁）（参考 2）。

公益通報をした結果、事業者の名誉毀損等が発生した場合は、上記①から③までを満たすこととなるところ、上記④との関係で、公益通報をする行為が違法性を有するか否かが論点となる。

(3) 裁判例との関係

上記2の事例は、いずれも民法第709条の規定に基づき不法行為による損害賠償請求がされたものであるところ、事例2から5までにおいて、裁判所は、損害賠償責任が成立しないためには、

- ① 公表内容が公共の利害に関する事実に関するものであること。
- ② 公表が公益目的によるものであること。
- ③ 公表内容の主要部分が真実である、又は真実であると信ずるに足りる相当の理由があること。
- ④ 公表の手段方法が社会的相当性を逸脱しないこと。【事例4のみ】

を判断基準とした上で、事実を当てはめ、いずれも損害賠償責任の成立を否定している。

これらの判断基準は、いずれも上記(2)④との関係で、行政機関や報道機関といった事業者の外部への通報を「公表」と捉え、当該公表をする行為が違法性を有するか否かを判断する上でのメルクマールを示したものと考えられる。

(4) 検討

ア 法の要件を満たす公益通報は、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通報するものであり(新法第2条第1項)、通報対象事実は、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わる法律に規定する罪の犯罪行為の事実等である(新法第2条第3項)。

よって、公益通報の内容である通報対象事実については、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護という公共の利害に関する事実に当たり、上記(3)①を満たすものと考えられる。

イ 法第3条各号に定める公益通報のうち、事業者の名誉毀損等が問題となるのは、2号通報及び3号通報である。

2号通報については、現行の法第3条第2号の規定により、通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていることにつき、真実相当性の要件が満たされる場合は、保護の対象とされている。今回の改正により、真実相当性の要件が満たされていない場合であっても、一定の事項を記載した書面を提出する場合は、保護の対象とすることとしている。すなわち、憶測や伝聞のみに基づき当該事項を記載することは困難であることから、当該書面を提出する場合は、真実相当性の要件が満たされている場合と同程度に、通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていることを客観的に示すことができているものと考えられることから、同様に保護することとしたものである。

3号通報については、現行の法第3条第3号の規定により、通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていることにつき、真実相当性の要件が満たされる場合は、保護の対象とされている。

よって、法第3条第2号又は第3号の要件を満たす公益通報については、その内容

である通報対象事実について、真実であると信ずるに足りる相当の理由がある、又はこれと同程度に客観的に示すことができているものであることから、上記（3）③を満たすものと考えられる。

ウ 法第3条第2号又は第3号の要件を満たす公益通報は、法定の通報先に対して、事業者の利益侵害のおそれの程度に配慮して加重された法定の要件を満たした上で、通報をする行為である。

よって、法第3条第2号又は第3号の要件を満たす公益通報については、公表の手段方法が社会的相当性を逸脱するとはいえないことから、上記（3）④を満たすものと考えられる。

エ 法の要件を満たす公益通報は、「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」でないことが必要とされている（新法第2条第1項）。刑法（明治40年法律第45号）の名誉毀損（刑法第230条及び第230条の2）が「目的が専ら公益を図ること」である場合に違法性を阻却することとしているのに対し、法が「不正の目的でないこと」を要件としているのは、

- ・ 名誉毀損が「公然と事実を摘示」する、すなわち、不特定多数の者が知り得ることができる状態にすることを要件としているのに対し、法は、通報先を、労務提供先等、権限を有する行政機関又は報道機関等に限定していること。
- ・ 報道機関等への通報については、通報の保護要件を加重していること（法第3条第3号）。
- ・ 法は、国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資するために、一定の犯罪行為等に限って公益通報を制度化したものであり、通報目的を必要以上に限定することはこの目的との関係上適当でないこと。
- ・ 公益通報をする者は様々な事情につき悩んだ末に通報をする 경우가多く、純粋に公益目的だけのために通報がされることを期待するのは非現実的と考えられること。

から、刑法の名誉毀損の違法性脱却の要件とされている「専ら公益を図る目的であること」のような厳格な限定は適当ではないと考えられたためである。

よって、法の要件を満たす公益通報については、上記アからウまでのとおり、上記（3）①、③及び④を満たすものと考えられるのに対し、上記（3）②を満たすとは限らないものと考えられる。

しかしながら、国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資するという法の目的に照らし、法の体系において公益通報の目的を公益目的に限定することは公益通報の促進上適当でないという立法者の意思が示されており、かつ、公益通報の目的が「不正の目的でないこと」に限定されていることを踏まえると、上記（3）②を満たしていないことのみをもって、法の要件を満たす公益通報をする行為について、違法性を有するものとして、損害賠償責任の成立を肯定することは適当でないものと考えられ

る。

(5) 類例

ア 特定商取引に関する法律（昭和 51 年法律第 57 号。以下「特定商取引法」という。）第 9 条第 1 項本文の規定により、訪問販売における契約の申込者等については、書面により申込の撤回等を行うことができることとされている。

同項の規定により、販売業者又は役務提供事業者は、債務不履行に基づく損害賠償（民法第 415 条）を請求できないこととなるものの、不法行為による損害賠償（民法第 709 条）や契約で定めた違約金を請求する余地がある。

そこで、特定商取引法第 9 条第 3 項の規定により、申込みの撤回等があった場合においては、販売業者又は役務提供事業者は、その申込みの撤回等に伴う損害賠償又は違約金の支払を請求することができないこととし、申込者等の保護の徹底を図っている。

公益通報による損害賠償からの免責についても、当該行為の主体の保護を徹底するためのものである点で、申込みの撤回等に伴う損害賠償又は違約金の支払義務の免責と類似しているものと考えられる。

イ また、労働組合法（昭和 24 年法律第 174 号）第 8 条の規定は、同盟罷業（ストライキ）、怠業、ピケッティング等の争議行為が、労働契約上の労働義務や誠実義務に抵触するものとして、債務不履行責任や不法行為責任等の責任追及を受けてきたことから、これらの争議行為の中で正当性の認められるものについて、一定の限界（正当性）を超えない限り、債務不履行や不法行為の成立要件である違法性を否定するものである²²。

ウ そこで、公益通報による損害賠償からの免責については、損害の原因となる行為の正当性に着目して当該行為の違法性を否定する点で、正当な争議行為による損害賠償からの免責と類似していることから、労働組合法第 8 条の規定振りを参考として規定することとする²³。

(6) 損害賠償の請求の主体

上記（1）のとおり、第 2 条第 1 項各号に定める事業者が賠償を請求することができないこととするものである。

この点、法では、法第 2 条第 1 項第 1 号の事業者²⁴（以下「1号事業者」という。）及

²² 菅野『労働法』[第 11 版] 31、905 頁

²³ 労働組合法第 8 条の規定の「ことの故をもつて」のうち「の故」の部分は、近年においては類似の例がないことから、「ことを理由として」と規定することとする。

²⁴ 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。）

び同項第2号の事業者²⁵（以下「2号事業者」という。）を主体とする不利益取扱いのみを禁止している（法第5条）。同項第3号の事業者²⁶（以下「3号事業者」という。）を不利益取扱いの主体としていない理由は、立法当時、主として指揮監督権限があることに伴い行われる不利益取扱いが念頭に置かれており、1号事業者及び2号事業者は、それぞれ、労働者及び派遣労働者に対し、指揮監督権限があり、指揮監督権限があることに伴う不利益取扱いを行うことが想定されるのに対し、3号事業者は労働者に対し指揮監督権限がなく、労働者に対し指揮監督権限があることに伴う不利益取扱いを行うことが想定されなかったことによるものと考えられる。

しかしながら、法の制定後、損害賠償請求という形で通報者が報復される事例がみられる。損害賠償請求については、債務不履行に基づく損害賠償請求（民法第415条等）だけではなく、不法行為に基づく損害賠償請求（民法第709条等）も想定されるどころ、不法行為に基づく損害賠償請求は、契約の当事者以外の者に対しても請求できることから²⁷、3号事業者や新法第2条第1項4号口の事業者（以下「4号口事業者」という。）との間で直接の契約関係も指揮監督関係もない公益通報者が、3号事業者や4号口事業者から不法行為に基づく損害賠償請求をされることが想定される。

例えば、事業者Aの従業員Bが、事業者Aと事業者Cとの間の請負契約に基づき、事業者Cに労務提供をしていた場合、事業者Cは法第2条第1項第3号の「他の事業者」として法第2条第1項本文の「労務提供先」に当たり、従業員Bが事業者Cにおいて生じた通報対象事実を通報することは、法第2条第1項本文の「公益通報」に当たる。この場合、実際に信用毀損により損害を被るのは、従業員Bの雇用主である事業者A（1号事業者）ではなく、事業者C（3号事業者）であることから、事業者Cが従業員Bに対して不法行為に基づき損害賠償請求を行うことが想定される。

そこで、1号事業者及び2号事業者による請求だけでなく、3号事業者及び4号口事業者による請求についても、免責の対象とすることとする。

なお、3号事業者及び4号口事業者が損害賠償請求という形で公益通報者に報復することを想定しつつも、損害賠償請求に関しては、新法第7条により免責されることで保護の効果が得られ、3号事業者及び4号口事業者からその他の不利益取扱いを受けるおそれはないと考えられることから、3号事業者及び4号口事業者による不利益取扱いについては、引き続き、法により禁止する必要はないものと考えられる。

²⁵ 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。第四条において「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

²⁶ 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

²⁷ 我妻・有泉『コンメンタール民法』[第5版] 1430頁

(7) 「公益通報によって損害を受けたことを理由として」

通報行為により損害を受けた事業者が、通報者に対して、債務不履行又は不法行為に基づく損害賠償責任を追及するためには、通報行為が債務不履行又は不法行為に該当すると主張した上、当該通報行為と損害について因果関係があると主張する必要がある。

「公益通報によって損害を受けたことを理由として」とは、このように事業者が被った損害と因果関係のあるとされる通報行為が公益通報に当たる場合に、新法第7条の規定による免責の対象となることを意味するものである。

例えば、事業者が、通報者による行政機関や報道機関への情報提供を理由に損害を受けたと主張して損害賠償を請求する場合、通報者においては、当該情報提供が「公益通報」(新法第2条第1項)に該当すると主張して、新法第7条の規定の適用を求めることとなる。

なお、損害賠償請求をするに当たり、公益通報と因果関係のある損害と共に、公益通報以外の事情により生じた損害についても主張されている場合には、公益通報と因果関係のある損害のみを免責するものである。損害が公益通報と因果関係があるかが争われた場合、その立証責任は通報者が負担することとなる。

(8) 「当該公益通報をした公益通報者に対して」

損害賠償の原因となる行為の違法性が否定される理由は、当該行為が法の要件を満たす公益通報であるためであり、公益通報者以外の者による行為の違法性まで否定される理由はないことから、公益通報による損害賠償からの免責の対象を、当該公益通報をした公益通報者に限定するものである。

(9) 「賠償を請求」

「賠償を請求」とは、不法行為に基づく損害賠償責任(民法第709条)や債務不履行に基づく損害賠償責任(民法第415条)等の、公益通報により被った損害の填補を求める性質の請求を指すものである。

(10) 「することができない」

本条の要件を満たす公益通報について違法性がないことにより、公益通報により生じた損害について、公益通報者が損害賠償責任を負わないことを明確にしている。

なお、公益通報者は、当該損害賠償責任を免れる結果、当該損害賠償責任を負うことを前提とする請求をも免れることになる。例えば、1号事業者である事業者Aに雇用される労働者Xが、3号事業者である事業者Bの通報対象事実について公益通報をしたところ、これにより事業者Bが損害を被り、当該損害を事業者Aが賠償したケースにおい

て²⁸、事業者Aが労働者Xに対して民法第715条第3項の規定を根拠に求償を求めた場合、新法第7条が適用される結果、労働者Xは事業者Aの行為によって責任を免れたという関係は生じないことから²⁹、事業者Aは労働者Xに対して当該求償権を請求できないこととなる。

²⁸ なお、事業者Bは民法第715条第1項に規定する使用者責任を根拠に事業者Aに対し損害賠償請求をし、これに応じて事業者Aが賠償することが考えられるが、同項の責任が認められるためには、労働者Xが不法行為の全ての要件を備えなければならないところ（我妻・有泉『コンメンタール民法』[第5版]1521頁）、新法第7条の適用により労働者Xが不法行為の要件を備えなければ、事業者Aは事業者Bに対し損害賠償責任を負わない。

²⁹ 労働者が民法第715条第3項の規定に基づき使用者の損失を補償する義務を負うためには、労働者が使用者の賠償によって責任を免れたという関係が必要である（我妻・有泉『コンメンタール民法』[第5版]1523頁）。

(参考1)

平成16年5月19日 衆議院・内閣委員会議事録(抜粋)

○山内委員 その因果関係のことも、また当然、主張立証責任が労働者にあるとすると、やはり随分、保護の内容としては不十分なものがあるんじゃないかなという気がしております。

それでは、その不利益な取り扱いの中で、午前中の参考人質疑でも出ていたんですが、損害賠償請求を通報者に提起するということによって、例えば、ある会社でそういう事例があって、損害賠償請求訴訟が通報者に、例えば何億円の裁判が起こされたというようなニュースが出るだけでも萎縮効果を生むと私は思うんですが、損害賠償請求も不利益取り扱いとして許さないというような書き方はできなかったんでしょうか。

○永谷政府参考人 この法案におきます公益通報の対象は、犯罪行為でありますとか法令違反行為という反社会的な行為でございます。したがって、通常、この法案で定める要件を満たす公益通報をしたことで、その損害賠償責任を問われるということはないというふうに思っております。

ただ、そういう場合でも、例えばその通報の際に窃盗罪などの他の犯罪行為を犯した場合、あるいは不正の目的で通報を行ったというような場合には、その通報者に損害賠償責任が発生するということが考えられますけれども、この公益通報者保護法、本制度においてそこを一律に免責するというのは適当ではないんじゃないかというふうに考えております。

○山内委員 しかし、公益通報として保護されるような通報を行った場合には、そういう損害賠償責任の違法性の部分というのは免除というか阻却されると考えていいんじゃないんですか。

○永谷政府参考人 今、山内先生おっしゃいましたことも、基本的にはそういう部分が確かにあろうと思いますけれども、ただ、いずれにしても、その通報に際して、ほかの犯罪を犯しているとか、あるいは不正の目的で通報して、それが原因で企業がつぶれちゃったというようなケースについては、その損害賠償責任まで一律に免除するというのは、それはやはり行き過ぎではないかというふうに思います。

(参考2)

我妻・有泉『コンメンタール民法』[第5版] 1483頁

いずれにしても、多数意見によれば、違法性は不法行為の本質的要素であるので、これをどこにどのように位置づけるかが問題であると考えられる。

江頭ら『論点体系 会社法3』391頁

一方、立法担当者は、任務懈怠と過失は別のものであるとし、「任務を怠った」というのは違法性を意味し、「責めに帰することができない事由によるものであること」が無過失を意味するとする

<参照条文>

○民法（明治二十九年法律第八十九号）（抄）

（債務不履行による損害賠償）

第四百十五條 債務者がその債務の本旨に従った履行をしないとき又は債務の履行が不能であるときは、債権者は、これによって生じた損害の賠償を請求することができる。ただし、その債務の不履行が契約その他の債務の発生原因及び取引上の社会通念に照らして債務者の責めに帰することができない事由によるものであるときは、この限りでない。

2 （略）

（不法行為による損害賠償）

第七百九條 故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う。

（使用者等の責任）

第七百十五條 ある事業のために他人を使用する者は、被用者がその事業の執行について第三者に加えた損害を賠償する責任を負う。ただし、使用者が被用者の選任及びその事業の監督について相当の注意をしたとき、又は相当の注意をしても損害が生ずべきであったときは、この限りでない。

2 （略）

3 前二項の規定は、使用者又は監督者から被用者に対する求償権の行使を妨げない。

（正当防衛及び緊急避難）

第七百二十條 他人の不法行為に対し、自己又は第三者の権利又は法律上保護される利益を防衛するため、やむを得ず加害行為をした者は、損害賠償の責任を負わない。ただし、被害者から不法行為をした者に対する損害賠償の請求を妨げない。

2 （略）

○会社法（平成十七年法律第八十六号）（抄）

（役員等の株式会社に対する損害賠償責任）

第四百二十三條 取締役、会計参与、監査役、執行役又は会計監査人（以下この節において「役員等」という。）は、その任務を怠ったときは、株式会社に対し、これによって生じた損害を賠償する責任を負う。

2～4 （略）

○特定商取引に関する法律（昭和五十一年法律第五十七号）（抄）

（訪問販売における契約の申込みの撤回等）

第九條 販売業者若しくは役務提供事業者が営業所等以外の場所において商品若しくは特定権利若しくは役務につき売買契約若しくは役務提供契約の申込みを受けた場合若しくは販売業者若しくは役務提供事業者が営業所等において特定顧客から商品若しくは特定権利若しくは役務につき売買契約

若しくは役務提供契約の申込みを受けた場合におけるその申込みをした者又は販売業者若しくは役務提供事業者が営業所等以外の場所において商品若しくは特定権利若しくは役務につき売買契約若しくは役務提供契約を締結した場合（営業所等において申込みを受け、営業所等以外の場所において売買契約又は役務提供契約を締結した場合を除く。）若しくは販売業者若しくは役務提供事業者が営業所等において特定顧客と商品若しくは特定権利若しくは役務につき売買契約若しくは役務提供契約を締結した場合におけるその購入者若しくは役務の提供を受ける者（以下この条から第九条の三までにおいて「申込者等」という。）は、書面によりその売買契約若しくは役務提供契約の申込みの撤回又はその売買契約若しくは役務提供契約の解除（以下この条において「申込みの撤回等」という。）を行うことができる。ただし、申込者等が第五条の書面を受領した日（その日前に第四条の書面を受領した場合にあつては、その書面を受領した日）から起算して八日を経過した場合（申込者等が、販売業者若しくは役務提供事業者が第六条第一項の規定に違反して申込みの撤回等に関する事項につき不実のことを告げる行為をしたことにより当該告げられた内容が事実であるとの誤認をし、又は販売業者若しくは役務提供事業者が同条第三項の規定に違反して威迫したことにより困惑し、これらによつて当該期間を経過するまでに申込みの撤回等を行わなかつた場合には、当該申込者等が、当該販売業者又は当該役務提供事業者が主務省令で定めるところにより当該売買契約又は当該役務提供契約の申込みの撤回等を行うことができる旨を記載して交付した書面を受領した日から起算して八日を経過した場合）においては、この限りでない。

2 （略）

3 申込みの撤回等があつた場合においては、販売業者又は役務提供事業者は、その申込みの撤回等に伴う損害賠償又は違約金の支払を請求することができない。

4～8 （略）

○労働組合法（昭和二十四年法律第七十四号）（抄）

（損害賠償）

第八条 使用者は、同盟罷業その他の争議行為であつて正当なものによつて損害を受けたことの故をもつて、労働組合又はその組合員に対し賠償を請求することができない。

第10 一般職の国家公務員等に対する取扱いに関する規定の見直し（新法第9条関係）

1 現行法の概要

現行の法第2条第1項の規定により、「事業者」は「法人その他の団体及び事業を行う個人」と定義されているところ、第3条の規定による解雇の無効、第4条の規定による労働者派遣契約の解除の無効、第5条の規定による降格、減給その他不利益取扱いの禁止及び第9条の規定による是正措置等の通知の努力義務については、いずれも「事業者」を主体とする規範として定められている。

「事業者」に含まれる「法人」は、自然人以外の法律上の権利義務の主体を意味するものであり、国、地方公共団体等の公法人も含まれるところ、株式会社等の民間法人と同様に、法人単位で「事業者」を主体とする規範に服することとなる。

ところで、一般職の国家公務員等については、現行の法第7条前段の規定により「事業者」を主体とする法第3条から第5条までの規定の適用が排除されている。その上で、法第7条後段の規定により、「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、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も免職その他不利益な取扱いがされることのないよう、国家公務員法（昭和22年法律第120号）等の規定を適用することが義務付けられている。

2 改正の必要性

「一般職の国家公務員等の任命権者」については、国という「事業者」の内部で免職等を行う権限を有しているにすぎず、「事業者」そのものではないものの、国家公務員法等に照らし、「事業者」の内部において免職その他の不利益な取扱いの主体となり得る者として、例示されているものと考えられる。

しかしながら、上記1のとおり、法において「事業者」を主体とする規範に服するのは、あくまで国、地方公共団体等の公法人であることから、この点を明確にするため、法第7条後段（新法第9条後段）の規定において、「一般職の国家公務員等の任命権者」を例示する部分を削除することとする。

3 備考（新法第3条柱書における限定を新法第9条に及ぼすこととする必要性）

一般職の国家公務員等が在職中に公益通報をした場合、在職中については、国家公務員法等の定めるところにより保護されるものの、退職後については、国家公務員法等による保護の対象とならないことから、現行の法第5条第1項の規定の適用を排除せず、同項の規定により保護することとされている。

この点、一般職の国家公務員等が退職後に公益通報をした場合についても、退職金の不支給等の不利益取扱いを受けるおそれがあるところ、退職後については、国家公務員法等による保護の対象とならないことから、新法第5条第1項の規定の適用を排除せず、同項の規定により保護することが必要である。

そこで、新法第2条第1項第1号に定める事業者を「当該労働者を自ら使用するもの」

に限る旨の新法第3条柱書における限定については、新法第9条にも及ぶこととしている。

なお、国家公務員が退職した場合に支給する退職手当の基準については、国家公務員退職手当法（昭和28年法律第182号）により定められており、退職手当の支給制限等の根拠についても規定されているところ（同法第4章）、同法は新法第9条の対象とされていないため、一般職の国家公務員等が在職中又は退職後に公益通報をした場合における退職金の不支給については、新法第5条第1項の規定により保護されることとなる。

第11 事業者がとるべき措置の見直し（新法第11条関係）

1 現行法の概要

公益通報をされた事業者において、当該公益通報を活用し、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には、事業者の自浄機能を発揮し、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きは是正措置をとることにより、不正行為を防止することが必要である。また、公益通報を活用する前提として、公益通報者を保護することにより、公益通報を促すことが必要である。

調査の実施については、現行の法第3条第3号二（改正後のホ）の規定により、事業者が書面による公益通報をしてから20日を経過しても、当該事業者から調査を行う旨の通知がない場合又は当該事業者が正当な理由がなくて調査を行わない場合には、報道機関等に対する通報を保護することとされている。公益通報をされた事業者においては、調査を実施する法的義務はないものの、報道機関等に対する通報を回避するため、調査を実施するインセンティブが働くことが期待されたものである。

是正措置については、現行の法第9条の規定により、書面により公益通報をされた事業者については、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、遅滞なく通知することが、努力義務とされている。公益通報をされた事業者においては、是正措置をとる法的義務はなく、当然考えられる必要最小限の努力義務として、公益通報者への通知のみが規定されている。

公益通報者の保護については、現行の法第3条から第5条までに、不利益取扱いの禁止等の民事ルールが規定されているものの、事業者が積極的にとるべき措置については、特に規定されていない。

このように、事業者の自浄機能を発揮し不正行為を防止するためにとるべき措置や、公益通報者の保護についてとるべき措置は、現行の法において義務付けられておらず、具体的にどのような措置をとるかは、事業者の自主的な取組に委ねられており、特段の措置をとらない事業者であっても、法の規定により制裁を受けることとはならない。

2 改正の必要性

法の施行後、内閣府（消費者庁）においては、公益通報を事業者において適切に取り扱うための指針として、「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」を策定し、特に以下の事項に重点を置いて、部署間横断的に通報を取り扱うよう、事業者による自主的な取組を推奨してきたところである。

- ① 公益通報を部署間横断的に取り扱うために必要な能力・適性を有する担当者の配置及び教育訓練の実施
- ② 公益通報を受け付ける窓口の設定及び制度の周知
- ③ 公益通報に基づく調査及び是正措置
- ④ 公益通報を理由とした不利益取扱いの禁止及び公益通報者に関する情報漏えいの防

止並びに事後の措置

しかしながら、従業員数 300 人超の事業者に対する消費者庁のアンケート調査^(参考1)によると、

- ・ 公益通報を部署間横断的に取り扱う担当に人的・経済的資源を割いている事業者は約 2 割にとどまる。
- ・ 9 割超の事業者が窓口を設定している一方で、その周知に関する内規を整備している事業者は約 5 割にとどまる。
- ・ 公益通報に基づく調査及び是正措置に関する内規を整備している事業者は約 5 割にとどまる。
- ・ 約 9 割の事業者が公益通報を理由とした不利益取扱いの禁止に関し、約 8 割の事業者が公益通報者に関する情報漏えいの禁止に関し、内規を整備している一方で、実効性の担保（違反者への制裁等）に関する内規を整備している事業者は約 5 割にとどまる。

のが現状である。

また、「通報が活用されていないと考えられる最近の事例」^(参考2)によると、各事業者において公益通報に対応する体制が一応は設けられていたものの、従業員に対する周知不足によりパワハラやセクハラの通報に限定されているとの誤解を受ける（事例 1 及び 2）、従業員からの信頼不足により通報を理由とした報復を懸念される（事例 2）、組織立って事案を管理する仕組みが適切に整備されておらず不正行為を防止できなかった（事例 3、4 及び 5）、実際に通報を理由とした不利益取扱いがなされる（事例 5）といったように、当該体制が機能不全に陥っている状況がみられており、その結果、不正行為を認識していた従業員による上司への報告や窓口への通報が行われない事例（事例 1 及び 2）や、従業員による通報を活用した調査及び是正措置が行われない事例（事例 3、4 及び 5）が現に発生している。

このように、事業者においては、法の制定時に期待された自主的な取組が適切に行われていないため、公益通報の活用により自浄機能を発揮し、不正行為を防止することが困難な状況にあるものと考えられる。

そこで、上記①から④までのように事業者がとるべき措置については、その自主的な取組に委ねるのではなく、部署間横断的な制度の適切な管理の下、公益通報を適切に取り扱うべきことについて、法の規定により義務又は努力義務を課すこととするものである。

3 改正の概要

(1) 事業者がとるべき措置の義務（新法第 11 条第 1 項及び第 2 項関係）

ア 事業者は、新法第 3 条第 1 号及び第 6 条第 1 号に定める公益通報を受け、並びに当該公益通報に係る通報対象事実の調査をし、及びその是正に必要な措置をとる業務（「公益通報対応業務」という。）に従事する者（「公益通報対応業務従事者」という。）を定めなければならないこととする（新法第 11 条第 1 項）。

公益通報対応業務従事者としては、不正行為が発生しやすい現場を持つ業務執行部門とは一線を画すコンプライアンス部門や総務部門、人事部門等に所属する者のほか、

社外取締役や監査役、公益通報対応業務の一部を外部委託する場合にその外部機関（社外法律事務所等）が想定される。新法第11条第1項の規定により公益通報対応業務従事者を定め、同条第2項の規定により公益通報対応業務従事者に教育訓練を受けさせることで、公益通報への対応に長けた、利益相反になりにくい体制を確保し、重大な不正行為に対しても迅速かつ実効的な調査及び是正措置をすることが可能となる。不正行為が重大であればあるほど、このような体制がなければ、自浄作用を発揮することがますます難しくなるものと考えられる。また、一般的に労働者にとって分かりにくい通報先が明確となり、このような体制に公益通報が集約される効果も期待できる。

このように、上記2①から④までの事業者がとるべき措置の中でも、上記①の公益通報を部署間横断的に取り扱う担当者、すなわち、公益通報対応業務従事者は、上記②から④までの措置の中核的役割を果たす特に重要なものであることから、公益通報者対応業務従事者を定めることについて、特に義務付けることとするものである。

他方、公益通報対応業務従事者を定めるよう求めることは、公益通報対応業務従事者以外の者が公益通報対応業務に従事することを禁止するものではない。すなわち、通常業務の一環として、労働者が身近な上司や同僚等に通報対象事実について通報した場合は、当該上司や同僚等が公益通報対応業務従事者として定められていない場合であっても、公益通報対応業務に含まれる公益通報を受ける業務に従事することは可能であり、当該通報者は公益通報者として保護されることとなる。

なお、ある人をある地位に就かせる行為を規定する際に「選任」を用いる例があるところ、一般的に事業者における「選任」は、内部の役職員の中から選ばれる場合に用いられている。一方、公益通報対応業務従事者には、上記のとおり、外部機関である社外法律事務所等が含まれる場合があり、法第2条第1項柱書に規定する「労務提供先があらかじめ定めた者」にも社外法律事務所等が含まれることから、この規定ぶりに合わせ、公益通報対応業務従事者を「定めなければならない」と規定するものである。

イ その上で、事業者は、公益通報者の保護を図るとともに、公益通報の内容の活用により国民の生命、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、新法第3条第1号及び第6条第1号に定める公益通報に応じ、適切に対応するために必要な体制の整備その他の必要な措置をとらなければならないこととする（新法第11条第2項）。

なお、「公益通報の内容の活用により」との限定については、一般的なコンプライアンス体制の整備等を事業者に義務付けるものではないことを明確化するために、法第1条の目的規定における表現に付加したものである。

ウ 現行の法第2条第1項の規定により、「事業者」は「法人その他の団体及び事業を行う個人」と定義されているところ、法第3条の規定による解雇の無効、法第4条の規

定による労働者派遣契約の解除の無効、法第5条の規定による降格、減給その他不利益取扱いの禁止及び法第9条の規定による是正措置等の通知の努力義務については、いずれも「事業者」を主体とする規範として定められている。

事業者の内部において、具体的にこれらの行為の主体となるのは、様々な立場や権限を有する役職員である。例えば、不利益取扱いには嫌がらせも含まれるところ、職場の状況によっては、直属の上司だけでなく、同僚等が主体となることも想定される。また、調査及び是正措置については、基本的には、コンプライアンス部門や総務部門、人事部門等のほか、社外取締役や監査役³⁰が主体となることが想定される。他方、通報対象事実が発生した部門はもとより、事案によっては、全社的な経理や生産管理を担当する部門の役職員が主体となることも想定される。このため、各事業者の状況や事案の内容にかかわらず、一律に「事業者」を単位として、規範の遵守を求めているものである。

上記2①から④までのように事業者がとるべき措置についても、事業者の内部で様々な立場や権限を有する役職員が主体となり得ることから、「事業者」を主体とする規範として定めることとする。

(2) 事業者がとるべき措置の努力義務（新法第11条第3項関係）

ア 常時使用する労働者の数が300人以下の事業者は、公益通報対応業務従事者を定めるよう努めなければならないこととする（新法第11条第3項の規定により読み替えて適用する同条第1項）。

イ また、常時使用する労働者の数が300人以下の事業者は、公益通報者の保護を図るとともに、公益通報の内容の活用により国民の生命、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、新法第3条第1号及び第6条第1号に定める公益通報に応じ、適切に対応するために必要な体制の整備その他の必要な措置をとるよう努めなければならないこととする（新法第11条第3項の規定により読み替えて適用する同条第2項）。

ウ 事業者の規模によっては、公益通報への対応を含む法令遵守に関係する業務に従事する恒常的な人員が確保されているとは限らないため、その規模にかかわらず一律に義務を課すと過大な負担となるおそれがあることから、一定規模の事業者については、
(1) ア及びイの措置について、努力義務にとどめることとする。

この点、中小企業基本法（昭和38年法律第154号）第2条第1項において、一部の業種を除き、資本金の額又は出資の総額が3億円以下の会社並びに常時使用する従

³⁰ 東京証券取引所コーポレートガバナンスコード（抜粋）

補充原則2-5① 上場会社は、内部通報に係る体制整備の一環として、経営陣から独立した窓口の設置（例えば、社外取締役と監査役による合議体を窓口とする等）を行うべきであり、また、情報提供者の秘匿と不利益取扱いの禁止に関する規律を整備すべきである。

業員の数が300人以下の会社及び個人を中小企業者と定義しているところ、これを参考としつつ、法令遵守に係る業務を恒常的に実施する人員を確保する必要性に鑑み、資本の規模ではなく人員の規模に着目し、常時使用する労働者の数が300人以下の事業者を対象に、努力義務を課すこととする。

(3) 内閣総理大臣の指針（新法第11条第4項から第7項まで関係）

ア 内閣総理大臣は、事業者がとるべき措置に関して、その適切かつ有効な実施を図るために必要な指針を定めるものとする（新法第11条第4項）。また、指針を定めようとするときは、あらかじめ、消費者委員会の意見を聴くものとし（同条第5項）、指針を定めたときは、遅滞なく、これを公表するものとし（同条第6項）、指針の変更についても同様とする（同条第7項）。

イ 事業者がとるべき措置の具体的な内容については、各事業者の事業や組織の実情に応じて異なるものであるところ、法はあらゆる業種の事業者を対象としていることから、一律に定めることが困難である。

この点、あらゆる業種の事業者を対象に、一定の措置を義務付けている類例としては、不当景品類及び不当表示防止法（昭和37年法律第134号。以下「景品表示法」という。）第26条の規定がある。同条第1項の規定により、事業者は、景品類の提供に関する事項及び商品又は役務の内容に係る表示に関する事項を適正に管理するために必要な体制の整備その他の必要な措置を講じなければならないこととされている。具体的に事業者がとるべき事項、目標とすべき事項、配慮すべき事項等については、同条第3項の規定により消費者委員会の意見を聴いた上で、同条第2項の規定により内閣総理大臣が策定する指針により示されている。

これを参考として、法においても、内閣総理大臣が消費者委員会の意見を聴いた上で策定する指針により、具体的に事業者がとるべき事項、目標とすべき事項、配慮すべき事項等について、柔軟に定めることとするものである。

ウ 内閣総理大臣が策定する指針に定める事項としては、現時点において、以下のものを想定している。

① 公益通報対応業務従事者の配置及び教育訓練の実施

- ・ 公益通報対応業務従事者として、事業者の実情に応じ、社外取締役、監査役、コンプライアンス部門、総務部門、人事部門、社外法律事務所等から適任者を選び、公益通報対応業務に従事させること。
- ・ 公益通報対応業務従事者が、公益通報対応業務を適切に実施することができるよう、必要な知識やスキルの向上を図るための教育訓練を実施すること。

② 公益通報を受け付ける窓口の設定及び制度の周知

- ・ 当該窓口における業務の実施要領に関する内規を定め、これに従い業務を実施すること。

- ・ 当該窓口を含む制度の周知の実施に関する内規を定め、これに従い周知を実施すること。
- ③ 公益通報に基づく調査及び是正措置等
- ・ 公益通報を受けた場合は、特段の事情がない限り³¹、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、その行為者の懲戒その他適当な措置並びに再発防止及び是正のために必要と認める措置（国及び地方公共団体の場合には国家公務員法、地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）等の規定に基づく措置その他適当な措置。以下「公務員法に基づく措置」という。）をとることに係る内規を定め、これに従い業務を実施すること。
 - ・ 公益通報を受けて実施した調査及び是正措置又はこれらを実施しない理由について、公益通報者に通知するよう努めることに係る内規を定め、これに従い通知すること。
 - ・ 上記の調査及び是正措置等の進捗を管理し、内規に基づき実施されていないことが確認された場合には監督指導（国及び地方公共団体の場合には公務員法に基づく措置）することに関する内規を定め、これに従い業務を実施すること。
- ④ 公益通報を理由とした不利益取扱いの禁止及び公益通報者に関する情報漏えいの防止並びに事後の措置
- ・ 公益通報を理由とした不利益取扱いの禁止、当該禁止に違反した者の懲戒その他適当な措置並びに当該不利益取扱いの再発防止及び是正に関する内規を定め、これに従い業務を実施すること。
 - ・ 公益通報者に関する情報の共有範囲を最小限（窓口担当者、調査担当者等公益通報に対応する担当者並びにそれらの管理責任者）にとどめ、その範囲から漏らした者の懲戒その他適当な措置（国及び地方公共団体の場合には公務員法に基づく措置）、漏えい拡大防止及び再発防止に関する内規を定め、これに従い業務を実施すること。
 - ・ 上記の不利益取扱い及び情報の漏えいが発生した旨の申出の受付、事実関係の調査並びに進捗管理及び監督指導については、上記②及び③に準じること。

エ 内閣府及び消費者庁は、公益通報者の保護に関する基本的な政策の企画及び立案並びに推進に関する事務を所掌しており（内閣府設置法（平成 11 年法律第 89 号）第 4 条第 3 項第 61 号及び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 4 条第 1 項第 22 号）、法についても所管している。

そこで、当該事務の主任の大臣である内閣総理大臣に、上記（1）アの指針を策定する権限を付与することとする。

³¹ 特段の事情としては、例えば、公益通報に係る調査結果に満足しない公益通報者が、その公益通報を自身が満足しない限り繰り返し行うような場合等が想定される。

なお、当該権限の付与に伴い、同号に規定する事務については、同法の一部改正により、公益通報者の保護に関する事務に改めることとしている（第 16 参照）。

オ 新法第 19 条の規定により、内閣総理大臣は、政令で定めるものを除き、この法律による権限を消費者庁長官に委任することとしているところ、上記（1）アの指針については、事業者にとらせる措置の内容に関わるという性質のものであり重要性が高いことから、その策定する権限は、消費者庁長官に委任する権限から除外する旨を、同条の規定に基づく政令に規定することを予定している。

この点、あらゆる業種の事業者を対象とする景品表示法においても、事業者が講ずべき景品類の提供及び表示の管理上の措置に関する指針の策定について、内閣総理大臣の権限（景品表示法第 26 条第 1 項）を消費者庁長官に委任しないこととしている（景品表示法第 33 条第 1 項及び不当景品類及び不当表示防止法施行令（平成 21 年政令第 218 号。以下「景品表示法施行令」という。）第 14 条）。

(参考1) 平成28年度民間事業者調査

公益通報への対応に関する内規を整備しているとする事業者の具体的な整備状況

主な内規一覧	従業員 300人以下 の事業者	従業員 300人超 の事業者
通報受付窓口の設置	95%	98%
内部通報制度の仕組みの社内への周知	45%	45%
通報の放置等を防止し、必要な調査等の実施を確保するための措置	53%	65%
是正措置・再発防止策の実施	54%	68%
是正措置・再発防止策が機能しているかのフォローアップ	20%	24%
通報や調査の妨害禁止	26%	26%
通報を理由とする労働契約上の不利益取扱いの禁止	75%	88%
通報を理由とする事実上の嫌がらせ等の禁止	62%	73%
通報者の秘密の保護（情報漏えいの禁止等）	88%	94%
通報者を特定する行為の禁止	36%	45%
内規違反行為者に対する懲戒処分等の措置	50%	54%
通報者が不利益取扱いや嫌がらせ等を受けていないかのフォローアップ	26%	32%
内部通報制度担当者に対するリソース（調査権限、独立性、人員・予算等）の付与	15%	19%

(参考2) 通報が活用されていないと考えられる最近の事例

事例1 「本件不備の発覚に伴い、監査役会が制度発足以来、2018年(平成30年)10月29日までの12年間の通報1,087件を調査したところ、施工不備に関する内部通報は存在しなかったとのことであり、GG氏も「界壁」等でキーワード検索してみたが、ヒットしなかったとのことである。しかしながら、本編の第4で述べたとおり、物件補修の費用申請稟議に当たっては、界壁未設置が法令違反であると指摘するものが複数存在していることからすると、レオパレス21の社員らにおいては、建築関係法令に関する法令違反について感知する者もある程度存在したことがうかがわれる。したがって、このような事項が通報として内部通報に寄せられなかったことは、内部通報制度の機能が完全とは言えないことを物語るものである。この点GG氏は、「社内でもともとパワハラが多く、内部通報制度がパワハラ対策として導入された経緯の影響で、内部通報制度を自分が被害を被っている状態打開するための道具という捉え方をする社員が多く、自分自身には特に被害はないが、会社のコンプライアンス上は問題である事項を正すための制度という意識が少ないのかもしれない」と述べている。そうだとすれば、まだ社員が内部通報制度の趣旨をきちんと理解しているとはいえず、今後更に啓発活動を強化していく必要があるであろう」(レオパレス21。令和元年5月社外調査報告書)。

事例2 無資格者が自動車の完成検査をしていたことが発覚した日産自動車につい

て、同事案の調査報告書では、以下のとおり、法令違反を認識していた従業員がいたものの、通報制度の対象となる事案であると認識しなかったこと等により、通報がされなかったことが指摘されている。

「多くの完成検査員は、補助検査員が完成検査に従事することが形式的には完成検査に関する法令や基準に違反するであろうことを認識していた。それにもかかわらず、当該事実を内部通報しなかった理由につき、多くの完成検査員は、「内部通報をしても是正されないと思った。」「目の前の仕事で精一杯なので、内部通報をする時間があれば、目の前の仕事をしたかった。」、「内部通報をすると、報復される可能性があると思った。」などと述べている。さらに、「内部通報とはパワハラやセクハラを通報する制度であり、今回の問題は関係がないと思った。」などと、制度自体を理解していない発言をする者も見受けられた」（日産自動車。平成 29 年 11 月社外調査報告書）。

事例 3 白い恋人を製造・販売する石屋製菓において、内部通報受付窓口等、内部通報制度が整備されておらず、匿名の労働者から通販申込用メールアドレス宛てに賞味期限の改ざんに関する内部通報がなされたが、必要な調査は行われず、約 1 か月後に同じ情報が札幌市保健所に入り改ざんが発覚した。

その後、石屋製菓は、法務コンプライアンス室を担当部署とし、具体的な運用手順を定めた内部通報制度を整備した（石屋製菓。平成 19 年 9 月の報道及び同年 11 月外部調査報告書）。

事例 4 I H I 航空機用部品製造工場において、航空機用部品を無資格者が検査している旨等の通報が社内ホットラインに寄せられたが、そのリスク情報は経営層まで共有されず、また、実態把握のための調査は現場の工場に委ねられ現場だけで実施され、必要な要因分析や再発防止策を講じていなかった（I H I。令和元年 5 月社内調査報告書）。

事例 5 労働者（麻酔科医）が、勤務先の千葉県がんセンターにおいて、医師が行うべき麻酔を歯科医が日常的に行っていること（医師法違反の疑い）やこの際に一時的に患者の呼吸状態を確認することができず、患者が低酸素状態となったと疑われるような出来事も生じていたことについて、直属の上司である手術管理部長を通さずにセンター長に是正を求めた。

同センターによれば、センター長が手術管理部長に本件につき違反がないか確認したが、一般的な確認にとどまり、具体的な問題点の確認をするまでのものではなかった。また、同センターは、是正する措置をとらない一方、手術管理部長は、この通報を理由として、病院において実施される一切の手術から当該通報者を麻酔担当から外した。（千葉県がんセンター：東京高判平成 26 年 5 月 21 日）。

<参照条文>

- 常時使用する従業員（労働者）の数が一定数以下の事業者に対し努力義務を規定している他法の例（以下2法律のみ）
 - ・ 女性の職業生活における活躍の推進に関する法律（平成二十七年法律第六十四号）（抄）
（一般事業主行動計画の策定等）
第八条（略）
2～6（略）
7 一般事業主であって、常時雇用する労働者の数が三百人以下のものは、事業主行動計画策定指針に即して、一般事業主行動計画を定め、厚生労働省令で定めるところにより、厚生労働大臣に届け出るよう努めなければならない。これを変更したときも、同様とする。
8（略）
 - ・ 次世代育成支援対策推進法（平成十五年法律第百二十号）（抄）
（一般事業主行動計画の策定等）
第十二条（略）
2・3（略）
4 一般事業主であって、常時雇用する労働者の数が百人以下のものは、行動計画策定指針に即して、一般事業主行動計画を策定し、厚生労働省令で定めるところにより、厚生労働大臣にその旨を届け出るよう努めなければならない。これを変更したときも同様とする。
5・6（略）
- 体制の整備その他の必要な措置義務の具体的内容を指針に定めている他法の例
 - ・ 景品表示法（抄）
（事業者が講ずべき景品類の提供及び表示の管理上の措置）
第二十六条 事業者は、自己の供給する商品又は役務の取引について、景品類の提供又は表示により不当に顧客を誘引し、一般消費者による自主的かつ合理的な選択を阻害することのないよう、景品類の価額の最高額、総額その他の景品類の提供に関する事項及び商品又は役務の品質、規格その他の内容に係る表示に関する事項を適正に管理するために必要な体制の整備その他の必要な措置を講じなければならない。
2 内閣総理大臣は、前項の規定に基づき事業者が講ずべき措置に関して、その適切かつ有効な実施を図るために必要な指針（以下この条において単に「指針」という。）を定めるものとする。
3 内閣総理大臣は、指針を定めようとするときは、あらかじめ、事業者の事業を所管する大臣及び公正取引委員会に協議するとともに、消費者委員会の意見を聴かななければならない。
4 内閣総理大臣は、指針を定めたときは、遅滞なく、これを公表するものとする。
5 前二項の規定は、指針の変更について準用する。
（指導及び助言）
第二十七条 内閣総理大臣は、前条第一項の規定に基づき事業者が講ずべき措置に関して、その適切かつ有効な実施を図るため必要があると認めるときは、当該事業者に対し、その措置について必要

な指導及び助言をすることができる。

(勧告及び公表)

第二十八条 内閣総理大臣は、事業者が正当な理由がなく第二十六条第一項の規定に基づき事業者が講ずべき措置を講じていないと認めるときは、当該事業者に対し、景品類の提供又は表示の管理上必要な措置を講ずべき旨の勧告をすることができる。

2 内閣総理大臣は、前項の規定による勧告を行つた場合において当該事業者がその勧告に従わないときは、その旨を公表することができる。

第五節 報告の徴収及び立入検査等

第二十九条 内閣総理大臣は、第七条第一項の規定による命令、課徴金納付命令又は前条第一項の規定による勧告を行うため必要があると認めるときは、当該事業者若しくはその者とその事業に関して関係のある事業者に対し、その業務若しくは財産に関して報告をさせ、若しくは帳簿書類その他の物件の提出を命じ、又はその職員に、当該事業者若しくはその者とその事業に関して関係のある事業者の事務所、事業所その他その事業を行う場所に立ち入り、帳簿書類その他の物件を検査させ、若しくは関係者に質問させることができる。

2 前項の規定により立入検査をする職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者に提示しなければならない。

3 第一項の規定による権限は、犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。

(権限の委任等)

第三十三条 内閣総理大臣は、この法律による権限(政令で定めるものを除く。)を消費者庁長官に委任する。

2～11 (略)

第三十七条 第二十九条第一項の規定による報告若しくは物件の提出をせず、若しくは虚偽の報告若しくは虚偽の物件の提出をし、又は同項の規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、若しくは同項の規定による質問に対して答弁をせず、若しくは虚偽の答弁をした者は、一年以下の懲役又は三百万円以下の罰金に処する。

・ 景品表示法施行令(抄)

(消費者庁長官に委任されない権限)

第十四条 法第三十三条第一項の政令で定める権限は、法第二条第三項及び第四項、第三条第一項(消費者委員会からの意見の聴取に係る部分に限る。)及び第二項、第四条、第五条第三号、第六条第一項(消費者委員会からの意見の聴取に係る部分に限る。)及び第二項、第二十六条第二項並びに同条第三項及び第四項(これらの規定を同条第五項において準用する場合を含む。)の規定による権限とする。

○ 事業者が講ずべき景品類の提供及び表示の管理上の措置についての指針(平成26年11月14日内閣府告示第276号)(抜粋)

「表示等の管理上の措置として、事業者は、その規模や業態、取り扱う商品又は役務の内容等に応じ、必要かつ適切な範囲で、次に示す事項に沿うような具体的な措置を講ずる必要がある。

なお、本指針で例示されているもの以外にも不当表示等を防止する措置は存在するところ、事業者がそれぞれの業務内容や社内体制に応じて、必要と考える独自の措置を講じることも重要である。」

○中小企業基本法（昭和三十八年法律第百五十四号）（抄）

（中小企業者の範囲及び用語の定義）

第二条 この法律に基づいて講ずる国の施策の対象とする中小企業者は、おおむね次の各号に掲げるものとし、その範囲は、これらの施策が次条の基本理念の実現を図るため効率的に実施されるように施策ごとに定めるものとする。

- 一 資本金の額又は出資の総額が三億円以下の会社並びに常時使用する従業員の数が三百人以下の会社及び個人であつて、製造業、建設業、運輸業その他の業種（次号から第四号までに掲げる業種を除く。）に属する事業を主たる事業として営むもの
- 二 資本金の額又は出資の総額が一億円以下の会社並びに常時使用する従業員の数が百人以下の会社及び個人であつて、卸売業に属する事業を主たる事業として営むもの
- 三 資本金の額又は出資の総額が五千万円以下の会社並びに常時使用する従業員の数が百人以下の会社及び個人であつて、サービス業に属する事業を主たる事業として営むもの
- 四 資本金の額又は出資の総額が五千万円以下の会社並びに常時使用する従業員の数が五十人以下の会社及び個人であつて、小売業に属する事業を主たる事業として営むもの

2～5 （略）

第 12 公益通報対応業務従事者の義務（新法第 12 条及び第 21 条関係）

1 現行法の概要

現行法は、主として公益通報者を保護するための民事ルールを規定しているため、公益通報者と労働契約関係にある事業者による解雇の無効や不利益取扱いの禁止を規定している。

そのため、事業者内の各担当者といった公益通報者と労働契約関係にない者については規定が設けられておらず、担当者による公益通報者に関する情報の漏えいについても規定が設けられていない。

2 改正の必要性

消費者庁の調査によると、1号通報については、誰が通報したかが内部で広がることにより、周囲からの嫌がらせ等の不利益取扱いを受けることを懸念して、労働者が消極的になっている状況がうかがえる。実際に、以下のとおり、通報者に関する情報が漏えいした事例が発生している。

通報者に関する情報が通報を受けた者から漏えいした事例

事例 1 地方公共団体の職員が、児童相談所の対応の遅れを当該地方公共団体の外部窓口担当の弁護士に通報したところ、当該職員の明確な了承なく、当該職員の氏名が当該地方公共団体に伝えられた事例（平成 28 年 3 月報道）。その後、通報者に対して停職の懲戒処分がなされたが、当該懲戒処分は違法とする 1 審裁判所の判決が出された（令和元年 8 月報道）。

事例 2 会社の通報受付窓口が通報者の氏名等を通報者の上司に伝えたところ、通報者が不利益な配転命令を受けた事例（東京高判平成 23 年 8 月 31 日）。

事例 3 会社の外部窓口担当の弁護士が、通報の内容を通報者の氏名も添えて会社に伝えたところ、通報者が自宅待機命令を受けた事例（平成 20 年 3 月報道）。

公益通報者が誰であるかが知られると、公益通報者が不利益取扱いを受ける可能性が生じるとともに、公益通報者であると特定されること自体が公益通報者を不安にさせることとなり、そのために 1 号通報を躊躇させ、法令遵守を図る機会が失われることにつながる。新法第 11 条の規定により、事業者に対し公益通報者に関する情報の漏えい防止も一内容とする事業者がとるべき措置を義務付けることとしているものの、事業者による個々の担当者に対する周知、研修等による実効性確保では限界がある。

そこで、公益通報対応業務に関して知り得た公益通報者に関する情報、具体的には公益通報者を特定させる事項の漏えい防止を確実に担保するため、個々の担当者に対し当該事項の漏えいを禁止する必要がある。

3 改正の概要

(1) 公益通報対応業務従事者の義務（新法第 12 条関係）

新法第 12 条の規定により、公益通報対応業務従事者又は公益通報対応業務従事者であった者は、正当な理由がなく、その公益通報対応業務に関して知り得た事項であって公益通報者を特定させるものを漏らしてはならないこととする。

(2) 主体

新法第 11 条第 2 項の規定により事業者が整備する、1 号通報に対応する体制において、公益通報対応業務従事者は、部署間横断的に 1 号通報を受け付けることにより、事業者内に潜在している重大な通報対象事実を掘り起こすとともに、業務執行部門から一定の独立性を確保して対処することにより、調査是正措置を適切に行うことが求められるものである。こうした立場にある公益通報対応業務従事者が、公益通報対応業務に関して知り得た公益通報者を特定させる事項を漏えいした場合は、従業員が公益通報対応業務従事者に対する 1 号通報を躊躇し、法令遵守を図る機会が失われることにつながる。

ところで、新法第 11 条第 1 項の規定は、公益通報対応業務従事者以外の者（以下「非公益通報対応業務従事者」という。）が公益通報対応業務に従事することを禁止するものではないため、従業員が（非公益通報対応業務従事者である）身近な上司や同僚等に不正行為について告げた場合であっても、（当該不正行為の是正を求める意思の有無にかかわらず、）1 号通報の要件を満たせば、当該従業員は公益通報者として保護されることとなる。

しかしながら、事業者により特に定められ、常に従業員から 1 号通報を受ける可能性があるとの意識を有することとなる公益通報対応業務従事者とは異なり、非公益通報対応業務従事者については、通常業務における報告、連絡、相談等の一環として不正行為を認知する可能性があり、かつ、1 号通報に該当する場合において、結果的に公益通報対応業務に従事したこととなるにとどまるものである。もとより、非公益通報対応業務従事者が公益通報対応業務に関して知り得た公益通報者を特定させる事項を漏えいした場合についても、1 号通報を躊躇させるおそれがあることは否定できないものの、当該漏えいを刑事罰の対象とした場合は、部下や同僚等からの報告、連絡、相談等の内容を第三者と共有することに萎縮効果が生じ、通常業務の実施に支障が生ずるおそれがある。

そこで、新法第 12 条の規定により義務を課す者については、公益通報対応業務従事者に限定することとし、非公益通報対応業務従事者による公益通報者を特定させる事項の漏えいについては、新法第 11 条第 2 項の規定による事業者の措置として懲戒その他適当な措置の対象とする旨の内規を定めさせること等により、その防止を図ることとするものである。

なお、業務執行部門の従業員のような非公益通報対応業務従事者であっても、例えば、調査是正措置に関与させる必要がある場合のように、恒常的に公益通報者を特定させる事項に接する機会を持たせるときは、新法第 11 条第 1 項の規定により当該従業員を公益通報対応業務従事者として定めることにより、新法第 12 条の規定による公益通報対応業務従事者の義務を課すことが適当であると考えられる。

(3) 客体

「公益通報対応業務に関して知り得た事項」については、公益通報対応業務を実施することにより知ることができた事項を意味するものであり、公益通報対応業務とは無関係に知ることができた事項（例：社員食堂等でたまたま見聞した事項）は該当しない³²。

「公益通報者を特定させるもの」については、当該事項を知った者（その者を通じて知った者を含む。）において、公益通報をした人物が誰であることを認識することができる事項を意味する。

公益通報者の氏名、社員番号等のように当該人物に固有の事項だけでなく、例えば、通報対象事実が生じた部門に女性従業員が1人しかいない場合は、性別のみでも「公益通報者を特定させるもの」に該当する。

公益通報の内容についても、例えば、直接の担当者である公益通報者以外に知り得ない事項である場合は、「公益通報者を特定させるもの」に該当する。

他方、例えば、当該人物の氏名等を含む情報を伝えた場合であっても、公益通報があったことを伝えていなければ、公益通報と当該人物を結び付けて認識することができないため、当該氏名は「公益通報者を特定させるもの」に該当しない。

(4) 行為

「漏らす」とは、一般に知られていない事実を一般に知らしめること、又は知らしめるおそれのある行為をすることをいう。その漏らす方法については、文書であると口頭であるとを問わず、また、積極的な行為、すなわち作為であると漏えいの黙認、すなわち不作為であるとを問わない。さらに、公益通報者を特定させる事項を漏らす対象は、不特定多数の人々である場合はもちろん、特定の人を対象とした場合であっても、その者を通じて広く流布されるおそれがある以上、漏えいに該当することになる³³。

³² 刑法（明治40年法律第45号）第134条第1項に規定する「その業務上取り扱ったことについて知り得た」について、「秘密は、Iで述べた本条の主体が、その業務上取り扱った事項について知り得た人の秘密でなければならない。業務と無関係に知り得た事項、例えば、隣家や飲食店等でたまたま見聞した事項はこれを漏らしても本罪を構成しない。」とされている（大塚仁・河上和雄・中山善房・古田佑紀「大コンメンタール刑法〈第3版〉」369頁）。

○刑法（明治四十年法律第四十五号）（抄）

（秘密漏示）

第三百四十四条 医師、薬剤師、医薬品販売業者、助産師、弁護士、弁護人、公証人又はこれらの職にあった者が、正当な理由がないのに、その業務上取り扱ったことについて知り得た人の秘密を漏らしたときは、六月以下の懲役又は十万円以下の罰金に処する。

2 （略）

³³ 国家公務員法（昭和22年法律第120号）第100条第1項に規定する「漏らす」ことについて、「秘密である事実を一般に知らしめること、または知らしめるおそれのある行為をすることをいう。その漏らす方法については、文書であると口頭であるとを問わず、また、積極的な行為、すなわち作為であると漏えいの黙認、すなわち不作為であるとを問わない。さらに、秘密を漏らす対象は、不特定多数の人びとである場合はもちろん、特定の人を対象とした場合であっても、その者を通じて広く流布されるおそれがある以上、漏えいに該当することになる。」とされている（森園幸男・吉田耕三・尾西雅博編「逐条解説

よって、上司、同僚等の他の労働者に知らせること等も、「漏らす」に該当することとなる。

(5) 「正当な理由」

新法第 12 条の規定により義務を課すとしても、公益通報者本人の同意がある場合や法令に基づく場合等の一定の場合には当該事項を漏らす行為には違法性がないとして許容する必要があるため、「正当な理由」がない漏えいのみを禁止することとする。

「正当な理由」とは、違法性がないと考えられる場合を意味し、例えば、上記の公益通報者本人の同意がある場合や法令に基づく場合が該当する。

また、公益通報対応業務従事者間で情報共有する場合も、「正当な理由」に該当する。

さらに、調査又は是正措置を実施するに当たり、非公益通報対応業務従事者（例：通報対象事実に係る業務執行部門の関係者）に対し、公益通報があったことも含めて公益通報者を特定させる事項を伝えなければ調査又は是正措置を実施させることができない場合も、「正当な理由」に該当する。

なお、非公益通報対応業務従事者に、公益通報があったことは伝えずに、公益通報者の氏名等を含む情報を提供して調査を依頼する場合は、上記（3）のとおり、そもそも公益通報者を特定させる事項を漏らしたことはない。

(6) 罰則（新法第 21 条関係）

新法第 12 条の実効性を担保するため、新法第 21 条において、罰則を規定することとする（保護を必要とする情報であって秘密以外のものの漏えいに対し罰則を定める例として、理学療法士及び作業療法士法（昭和 40 年法律第 137 号）がある。）。

法定刑について、いずれの事業者であっても当該業務を行う可能性があり、かつ、当該事業者のいずれの従業員であっても人事異動により当該業務に従事する可能性がある業務について、保護を必要とする情報を保持する義務が課せられている例を踏まえ、30 万円以下の罰金とする（職業安定法（昭和 22 年法律第 141 号）第 51 条第 1 項の規定は、求人者等の従業者等に秘密保持義務を課しており、当該義務に違反した場合は、同法第 66 条第 9 号の規定により 30 万円以下の罰金とされている。）。

国家公務員法（全訂版）880 頁。

○国家公務員法（昭和二十二年法律第二十号）（抄）

（秘密を守る義務）

第百条 職員は、職務上知ることのできた秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後といえども同様とする。

②～⑤ （略）

<参照条文>

○理学療法士及び作業療法士法（昭和四十年法律第百三十七号）（抄）

（試験事務担当者の不正行為の禁止）

第十九条 理学療法士作業療法士試験委員その他理学療法士国家試験又は作業療法士国家試験に関する事務をつかさどる者は、その事務の施行に当たつて厳正を保持し、不正の行為がないようにしなければならない。

第二十条 前条の規定に違反して、故意若しくは重大な過失により事前に試験問題を漏らし、又は故意に不正の採点をした者は、一年以下の懲役又は五十万円以下の罰金に処する。

○職業安定法（昭和二十二年法律第百四十一号）（抄）

（秘密を守る義務等）

第五十一条 職業紹介事業者、求人者、労働者の募集を行う者、募集受託者、労働者供給事業者及び労働者供給を受けようとする者（以下この条において「職業紹介事業者等」という。）並びにこれらの代理人、使用人その他の従業者は、正当な理由なく、その業務上取り扱つたことについて知り得た人の秘密を漏らしてはならない。職業紹介事業者等及びこれらの代理人、使用人その他の従業者でなくなつた後においても、同様とする。

2 （略）

第六十六条 次の各号のいずれかに該当する者は、これを三十万円以下の罰金に処する。

一～八 （略）

九 第五十一条第一項の規定に違反した者

第六十七条 法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関して、第六十三条から前条までの違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対しても、各本条の罰金刑を科する。

第13 行政機関がとるべき措置の見直し（新法第13条関係）

1 現行法の概要

2号通報をされた行政機関については、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ることが義務付けられている（現行の法第10条第1項）。

2号通報を端緒として活用し、行政機関による監視・是正機能の一層の発揮を期し、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こととしたものである。

他方、2号通報を活用して調査、是正等の措置を適切に実施する前提として、2号通報に適切に対応し、これを促すことが必要であるところ、2号通報にどのように対応するかについては、特に規定されておらず、行政機関の自主的な取組に委ねられている。

2 改正の必要性

法の施行後、内閣府（消費者庁）においては、国及び地方公共団体の行政機関向けガイドラインを策定し、2号通報を受け付ける窓口の設定及び2号通報に対応する仕組みの周知を行うとともに、公益通報者に関する情報を適切に管理しつつ調査等の措置をとるよう、各行政機関による自主的な取組を推奨してきた。

しかしながら、法の制定後15年余りが経過した現在においても、2号通報を受け付けるための窓口を設定し対外的に示していない行政機関が多くあり³⁴、また、行政機関が通報を受け付けたまま調査を行わなかった事例や、行政機関が事業者に通報者に関する情報を伝えたために不利益取扱いが行われた事例が、現に発生している。

このように、行政機関においては、法の制定時に期待された自主的な取組が適切に行われていないことから、2号通報を行おうとする者が行政機関の通報への対応に疑念や不安を抱き、通報に消極的になるおそれがあるため、行政機関が通報を端緒として監視・是正機能を発揮する機会が失われることが懸念される場所である。

そこで、2号通報を活用して調査等の措置を適切に実施する前提として、2号通報に適切に対応するために行政機関がとるべき措置については、行政機関の自主的な取組に委ねるのではなく、法の規定による義務を課すこととするものである。

3 改正の概要

（1）行政機関がとるべき措置の適切な実施を図るために必要な措置（新法第13条第2項関係）

ア 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（新法第2条第4項第1号に規定する職員を除く。）は、新法第13条第1項に規定する措置の適切な

³⁴ 平成29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の結果について（平成31年1月11日消費者庁）

実施を図るため、新法第3条第2号及び第6条第2号に定める公益通報に応じ、適切に対応するために必要な体制の整備その他の必要な措置をとらなければならないこととする（新法第13条第2項）。

イ 新法第3条第2号及び第6条第2号に定める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こととされている（新法第14条）。

このため、いずれの通報対象事実についても処分又は勧告等をする権限を有しない行政機関は、常に新法第14条の規定による教示をすることとなり、新法第13条第1項の規定による調査、是正等の措置をとることはない。

そこで、上記アの措置の主体を、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限定することとする。

ウ 法における「行政機関」には、国の各機関の「職員であって法律上独立に権限を行使することを認められた職員」も含まれており（新法第2条第4項第1号）、これに該当する職員（例：検察官、海上保安官等）についても、2号通報をされた場合は、当該権限の主体として、調査等の措置をとらなければならないこととなる（新法第13条第1項）。

しかしながら、通報窓口の設定のように、これらの職員に対する2号通報に適切に対応するためにとるべき措置については、これらの職員が属する機関において、これらの職員を監督しつつ実施すれば足りるものであり、個々の職員に直接に義務を課す必要はない。

そこで、上記アの措置の主体から、これらの職員（新法第2条第4項第1号に規定する職員）を除外することとする。

（2）法に基づく指針を策定しない理由

新法第11条の規定により事業者（行政機関を含む。以下同じ。）がとるべき措置については、①各事業者の事業や組織の実情が様々であるため柔軟性を確保しなければならないという要請がありつつも、②事業者がとるべき事項、目標とすべき事項、配慮すべき事項等に共通するものがあると考えられることから、指針の策定を内閣総理大臣に義務付けることとしている。

他方、行政機関がとるべき上記（1）アの措置については、通報対象事実に係る法律の処分又は勧告等の規定による権限の行使に関わるものであり、当該権限をどのように行使して、調査、是正等の措置をとることが適当であるかについては、当該法律の趣旨を踏まえ、一義的には当該権限を有する行政機関の責任で判断されるべき事項であることから、内閣府（消費者庁）の主任の大臣である内閣総理大臣として、各行政機関に対

して指針として示すことのできる事項は限定的なものにとどまるものと考えられる。

そこで、各行政機関がとるべき上記1（1）アの措置については、指針の策定を内閣総理大臣に義務付けないこととするものである。

（3）新法第13条第1項に規定する措置の主体の明確化

現行の法第10条第1項において、2号通報をされた行政機関を同項に規定する措置の主体として規定しているところ、2号通報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してなされるものであり（法第3条第2号）、当該権限を有する行政機関でなければ当該措置をとることができないことから、当該措置の主体については、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を指しているものと考えられる。

この点、新法第13条第2項において、通報対象事実について処分又は勧告等の権限を有する行政機関（新法第2条第4項第1号に規定する職員を除く。）を新法第13条第2項に規定する措置の主体として規定することから、同項との平仄を考慮し、同条第1項に規定する措置の主体についても、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であることを明確化することとする。

第 14 事業者がとるべき措置に係る義務等の履行の確保（新法第 15 条から第 17 条まで、第 19 条、第 20 条及び第 22 条関係）

1 現行法の概要

公益通報をされた事業者において、当該公益通報を活用し、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には、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きは是正措置をとることで、事業者の自浄機能を発揮し不正行為を防止することが必要である。また、公益通報を活用する前提として、公益通報者を保護することにより、公益通報を促すことが必要である。

しかしながら、事業者の自浄機能を発揮し不正行為を防止するためにとるべき措置や、公益通報者の保護についてとるべき措置は、現行の法において義務付けられておらず、具体的にどのような措置をとるかは、事業者の自主的な取組に委ねられており、特段の措置をとらない事業者であっても、法の規定により制裁を受けることとはならない。

2 改正の必要性

事業者においては、法の制定時に期待された自主的な取組が適切に行われていないため、公益通報の活用により自浄機能を発揮し、不正行為を防止することが困難な状況にあるものと考えられる。このため、今回の改正により、事業者については、公益通報対応業務従事者を定めることを義務付けるとともに、公益通報を活用して国民の生命、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、新法第 3 条第 1 号及び第 6 条第 1 号に定める公益通報に応じ、適切に対応するために必要な体制の整備その他の必要な措置をとる義務（中小事業者については、努力義務）（以下「公益通報対応義務等」という。）を課すこととされている（新法第 11 条第 1 項及び第 2 項（これらの規定を同条第 3 項の規定により読み替えて適用する場合を含む。））。

公益通報対応義務等の履行を確保するためには、監督当局が事業者の状況を調査した上で是正を促すとともに、これに従わない事業者に対して制裁を与えることが必要であると考えられる。

3 改正の概要

（1）報告の徴収及び罰則（新法第 15 条及び第 22 条関係）

ア 内閣総理大臣は、新法第 11 条第 1 項及び第 2 項（これらの規定を同条第 3 項の規定により読み替えて適用する場合を含む。）の規定の施行に関し必要があると認めるときは、事業者に対して、報告を求めることができることとする（新法第 15 条）。

また、新法第 15 条の規定による報告をせず、又は虚偽の報告をした者は、20 万円以下の過料に処することとする（新法第 22 条）。

イ 公益通報対応義務等の類例としては、雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律（昭和 47 年法律第 113 号。以下「男女雇用機会均等法」と

いう。)第11条及び第11条の2の規定並びに育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律(平成3年法律第76号。以下「育児・介護休業法」という。)第25条の規定による職場における性的な言動及び妊娠、出産等に関する言動並びに育児休業等に関する言動に起因する問題に関する雇用管理上の措置をとる義務がある。

これらの規定は、事業者の内部で生ずる問題に関する労働者からの相談に応じ、適切に対応するために必要な体制の整備等の措置を義務付ける点で、公益通報対応義務等と類似しているところ、事業主の状況を調査する手段として、厚生労働大臣の報告徴収権が規定されている(男女雇用機会均等法第29条第1項及び育児・介護休業法第56条)。

そこで、公益通報対応義務等についても、事業者の状況を調査する手段として、内閣総理大臣の報告徴収権を規定することとする。

なお、育児・介護休業法第56条の規定による厚生労働大臣の報告徴収権は、事業主の努力義務(育児・介護休業法第21条、第24条及び第27条)を対象としているところ、上記アの内閣総理大臣の報告徴収権についても、中小事業者の努力義務を対象とすることとする。

ウ 男女雇用機会均等法第29条第1項及び育児・介護休業法第56条の規定による厚生労働大臣の報告徴収権については、その実効性を確保するため、報告の懈怠又は虚偽の報告をした者に対する罰則として、20万円の過料が設けられている(男女雇用機会均等法第33条及び育児・介護休業法第66条)。

そこで、上記アの内閣総理大臣の報告徴収権についても、報告の懈怠又は虚偽の報告をした者に対する罰則として、20万円の過料を設けることとする。

(2) 助言、指導及び勧告(新法第15条関係)

ア 内閣総理大臣は、新法第11条第1項及び第2項(これらの規定を同条第3項の規定により読み替えて適用する場合を含む。)の規定の施行に関し必要があると認めるときは、事業者に対して、助言、指導又は勧告をすることができることとする(新法第15条)。

イ 上記(1)イのとおり、男女雇用機会均等法第11条及び第11条の2の規定並びに育児・介護休業法第25条の規定による義務は、公益通報対応義務等と類似しているところ、事業主には是正を促す手段として、厚生労働大臣の助言、指導及び勧告の権限が規定されている(男女雇用機会均等法第29条第1項及び育児・介護休業法第56条)。

そこで、公益通報対応義務等についても、事業者には是正を促す手段として、内閣総理大臣の助言、指導及び勧告の権限を規定することとする。

なお、上記(1)イのとおり、育児・介護休業法第56条の規定による厚生労働大臣の報告徴収権は、事業主の努力義務を対象としているところ、上記アの内閣総理大臣

の助言、指導及び勧告の権限についても、中小事業者の努力義務を対象とすることとする。

ウ 公益通報対応義務等として事業者がとるべき措置については、各事業者の事業や組織の実情に応じて異なるものであるところ、法はあらゆる業種の事業者を対象としていることから、一律に定めることが困難であるため、具体的に事業者がとるべき事項、目標とすべき事項、配慮すべき事項等について、内閣総理大臣が策定する指針により示すこととしている（新法第 11 条第 4 項）。

よって、公益通報対応義務等に違反した事業者に対し、一定の行為を命ずるのではなく、助言、指導及び勧告により、各事業者の事業や組織の実情に応じた是正を促すことが適当と考えられる。

この点、公益通報対応義務等と類似している、男女雇用機会均等法第 11 条及び第 11 条の 2 の規定並びに育児・介護休業法第 25 条の規定による義務に違反した事業者についても、厚生労働大臣の命令権は設けられておらず（男女雇用機会均等法第 29 条第 1 項及び育児・介護休業法第 56 条）、制裁の手段は下記（3）イの公表（男女雇用機会均等法第 30 条及び育児・介護休業法第 56 条の 2）に限られているものの、男女雇用機会均等法及び育児・介護休業法の施行状況調査によると、十分に履行が確保されているものと考えられる（参考 1）。

（3）公表（新法第 16 条関係）

ア 内閣総理大臣は、新法第 11 条第 1 項及び第 2 項の規定に違反している事業者に対し、新法第 15 条の規定による勧告をした場合において、その勧告を受けた者がこれに従わなかったときは、その旨を公表することができることとする（新法第 16 条）。

イ 上記（1）イのとおり、男女雇用機会均等法第 11 条及び第 11 条の 2 の規定並びに育児・介護休業法第 25 条の規定による義務は、公益通報対応義務等と類似しているところ、事業主に制裁を与える手段として、これらの規定による義務に違反して勧告を受けた者がこれに従わなかったときは、その旨を厚生労働大臣が公表する権限が規定されている（男女雇用機会均等法第 30 条及び育児・介護休業法第 56 条の 2）。

そこで、公益通報対応義務等についても、事業者に制裁を与える手段として、内閣総理大臣の公表の権限を規定することとする。

なお、育児・介護休業法第 56 条の 2 の規定による厚生労働大臣の公表の権限は、事業主の努力義務違反を対象としていないところ、上記アの内閣総理大臣の公表の権限についても、中小事業者の努力義務違反を対象としないこととする。

（4）権限の主体（新法第 15 条から第 17 条まで及び第 19 条関係）

ア 内閣府及び消費者庁は、公益通報者の保護に関する基本的な政策の企画及び立案並びに推進に関する事務を所掌しており（内閣府設置法第 4 条第 3 項第 61 号及び消費

者庁及び消費者委員会設置法第4条第1項第22号)、法についても所管している。

そこで、当該事務の主任の大臣である内閣総理大臣に、上記(1)ア、(2)ア及び(3)アの報告の徴収、助言、指導及び勧告並びに公表の権限を付与することとする。

なお、これらの権限の付与に伴い、同号に規定する事務については、同法の一部改正により、公益通報者の保護に関する事務に改めることとしている(第16参照)。

イ 上記(1)ア、(2)ア及び(3)アの報告の徴収、助言、指導及び勧告並びに公表の権限については、個別具体的な事案において行使されるものであり、公益通報者の保護に関する実務に精通した消費者庁に担わせることが適当であるため、内閣総理大臣の権限を消費者庁長官に委任することとする(新法第19条)。

(5) 関係行政機関への照会等(新法第17条関係)

公益通報対応義務等に違反する事業者については、通報対象事実に係る法令にも違反している可能性があるため、内閣総理大臣が、上記(1)ア、(2)ア及び(3)アの報告の徴収、助言、指導及び勧告並びに公表の権限を行使する際には、行政調査や行政措置の実施に際して、通報対象事実に係る法令について権限を有する行政機関と緊密に連携する必要がある。具体的には、通報対象事実の該当性を判断するために、当該法令を所管する行政機関に解釈を照会することが想定される。

そこで、内閣総理大臣は、この法律に基づく事務に関し、関係行政機関に対し、照会し、又は協力を求めることができることとする(新法第17条)。

この点、類例としては、使用済小型電子機器等の再資源化の促進に関する法律(平成24年法律第57号)³⁵がある。

(6) 適用除外(新法第20条関係)

現行の法第2条第1項の規定により、「事業者」は「法人その他の団体及び事業を行う個人」と定義されているところ、国及び地方公共団体については、「法人」に含まれるため、「事業者」として、新法第11条第1項及び第2項(これらの規定を同条第3項の規定により読み替えて適用する場合を含む。)の規定による公益通報対応義務等を負うこととなる。

国及び地方公共団体は、公益のために法令を制定し、又は公益のための秩序維持を図るものであり、その公益を自ら害することは通常想定し難く、仮に国及び地方公共団体において公益通報対応義務等に関係する職務に従事する職員が職務上の義務に違反し、又はその職務を怠った場合は、国家公務員法等の規定による監督措置がとられることとなる。

³⁵ 使用済小型電子機器等の再資源化の促進に関する法律においては、経済産業大臣又は環境大臣が小型家電リサイクル認定事業者の認定を行うに当たり欠格事由に該当し得る情報の収集をする際を始め、小型家電リサイクルの研究動向に係る情報収集をする場合等に、小型家電リサイクル法の規定に基づく事務に関し、幅広く照会・協力をすることが想定されている。

よって、国及び地方公共団体に係る公益通報対応義務等については、法において履行確保の手段を設ける必要性が低いため、国及び地方公共団体に対する新法第 15 条及び第 16 条の規定の適用を排除し、上記（１）ア、（２）ア及び（３）アの報告の徴収、助言、指導及び勧告並びに公表の対象から、国及び地方公共団体である事業者を除外することとするものである。

なお、国及び地方公共団体以外の公法人（独立行政法人等）については、利益だけを追い求めず公共性の高い事務・事業を行うことに特徴があるものの、事業として収益を上げている点で半ば民間法人の特徴を併せ持つため、上記（１）ア、（２）ア及び（３）アの報告の徴収、助言、指導及び勧告並びに公表の対象から除外しないこととする。

この点、公益通報対応義務等と類似している男女雇用機会均等法第 11 条及び第 11 条の 2 の規定による雇用管理上の措置義務については、男女雇用機会均等法第 32 条の規定により、一般職の国家公務員等に関しては適用を排除しているものの、地方公務員に関しては適用を排除していないところ、男女雇用機会均等法第 29 条及び第 30 条の規定による報告の徴収、助言、指導及び勧告並びに公表については、国家公務員及び地方公務員に関しては適用を排除している。すなわち、地方公務員についての事業主である地方公共団体には、雇用管理上の措置義務が課されており、かつ、当該義務の履行を確保するための規定は適用されていない。

(参考1) 体制の整備その他の必要な措置義務を規定している男女雇用機会均等法及び育児・介護休業法の施行状況調査(直近3か年度)によれば、助言、指導、勧告により必要なものは是正を図ることができており、結果として公表にまで至った事案はなかった。また、同様に体制の整備その他の必要な措置義務を規定している景品表示法においても、直近3か年度の施行状況をみると、助言及び指導により是正が図られており、結果として勧告や公表にまで至った事案はなかった。

他方で、上記他法の例のうち、男女雇用機会均等法については雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等のための労働省関係法律の整備に関する法律(平成9年法律第92号)により、育児・介護休業法については育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律及び雇用保険法の一部を改正する法律(平成21年法律第65号)により、従来の行政指導(助言、指導及び勧告)のみでは、これに従わない事業主が見受けられたため、行政指導の実効性を確保するために、勧告に従わない事業主を公表する規定が設けられた。これにより、上記のとおり近年の施行状況調査では、必要なものは是正が図られている。

<参照条文>

○ 体制の整備その他の必要な措置等に関する行政措置、行政調査及び罰則を規定している他法の例

・ 男女雇用機会均等法（抄）

（職場における性的な言動に起因する問題に関する雇用管理上の措置）

第十一条 事業主は、職場において行われる性的な言動に対するその雇用する労働者の対応により当該労働者がその労働条件につき不利益を受け、又は当該性的な言動により当該労働者の就業環境が害されることのないよう、当該労働者からの相談に応じ、適切に対応するために必要な体制の整備その他の雇用管理上必要な措置を講じなければならない。

2・3 （略）

（職場における妊娠、出産等に関する言動に起因する問題に関する雇用管理上の措置）

第十一条の二 事業主は、職場において行われるその雇用する女性労働者に対する当該女性労働者が妊娠したこと、出産したこと、労働基準法第六十五条第一項の規定による休業を請求し、又は同項若しくは同条第二項の規定による休業をしたことその他の妊娠又は出産に関する事由であつて厚生労働省令で定めるものに関する言動により当該女性労働者の就業環境が害されることのないよう、当該女性労働者からの相談に応じ、適切に対応するために必要な体制の整備その他の雇用管理上必要な措置を講じなければならない。

2・3 （略）

（報告の徴収並びに助言、指導及び勧告）

第二十九条 厚生労働大臣は、この法律の施行に関し必要があると認めるときは、事業主に対して、報告を求め、又は助言、指導若しくは勧告をすることができる。

2 （略）

（公表）

第三十条 厚生労働大臣は、第五条から第七条まで、第九条第一項から第三項まで、第十一条第一項、第十一条の二第一項、第十二条及び第十三条第一項の規定に違反している事業主に対し、前条第一項の規定による勧告をした場合において、その勧告を受けた者がこれに従わなかつたときは、その旨を公表することができる。

（適用除外）

第三十二条 第二章第一節及び第三節、前章、第二十九条並びに第三十条の規定は、国家公務員及び地方公務員に、第二章第二節の規定は、一般職の国家公務員（行政執行法人の労働関係に関する法律（昭和二十三年法律第二百五十七号）第二条第二号の職員を除く。）、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及び自衛隊法（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に関しては適用しない。

第五章 罰則

第三十三条 第二十九条第一項の規定による報告をせず、又は虚偽の報告をした者は、二十万円以下の過料に処する。

・ 育児・介護休業法（抄）

（育児休業等に関する定め等の周知等の措置）

第二十一条 事業主は、育児休業及び介護休業に関して、あらかじめ、次に掲げる事項を定めるとともに、これを労働者に周知させるための措置（労働者若しくはその配偶者が妊娠し、若しくは出産したこと又は労働者が対象家族を介護していることを知ったときに、当該労働者に対し知らせる措置を含む。）を講ずるよう努めなければならない。

一～三 （略）

2 事業主は、労働者が育児休業申出又は介護休業申出をしたときは、厚生労働省令で定めるところにより、当該労働者に対し、前項各号に掲げる事項に関する当該労働者に係る取扱いを明示するよう努めなければならない。

（小学校就学の始期に達するまでの子を養育する労働者等に関する措置）

第二十四条 事業主は、その雇用する労働者のうち、その小学校就学の始期に達するまでの子を養育する労働者に関して、労働者の申出に基づく育児に関する目的のために利用することができる休暇（子の看護休暇、介護休暇及び労働基準法第三十九条の規定による年次有給休暇として与えられるものを除き、出産後の養育について出産前において準備することができる休暇を含む。）を与えるための措置及び次の各号に掲げる当該労働者の区分に応じ当該各号に定める制度又は措置に準じて、それぞれ必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

一～三 （略）

2 事業主は、その雇用する労働者のうち、その家族を介護する労働者に関して、介護休業若しくは介護休暇に関する制度又は介護のための所定労働時間の短縮等の措置に準じて、その介護を必要とする期間、回数等に配慮した必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

（再雇用特別措置等）

第二十七条 事業主は、妊娠、出産若しくは育児又は介護を理由として退職した者（以下「育児等退職者」という。）について、必要に応じ、再雇用特別措置（育児等退職者であって、その退職の際に、その就業が可能となったときに当該退職に係る事業の事業主に再び雇用されることの希望を有する旨の申出をしていたものについて、当該事業主が、労働者の募集又は採用に当たって特別の配慮をする措置をいう。第三十条において同じ。）その他これに準ずる措置を実施するよう努めなければならない。

（職場における育児休業等に関する言動に起因する問題に関する雇用管理上の措置）

第二十五条 事業主は、職場において行われるその雇用する労働者に対する育児休業、介護休業その他の子の養育又は家族の介護に関する厚生労働省令で定める制度又は措置の利用に関する言動により当該労働者の就業環境が害されることのないよう、当該労働者からの相談に応じ、適切に対応するために必要な体制の整備その他の雇用管理上必要な措置を講じなければならない。

（報告の徴収並びに助言、指導及び勧告）

第五十六条 厚生労働大臣は、この法律の施行に関し必要があると認めるときは、事業主に対して、報告を求め、又は助言、指導若しくは勧告をすることができる。

（公表）

第五十六条の二 厚生労働大臣は、第六条第一項（第十二条第二項、第十六条の三第二項及び第十六

条の六第二項において準用する場合を含む。)、第十条(第十六条、第十六条の四及び第十六条の七において準用する場合を含む。)、第十二条第一項、第十六条の三第一項、第十六条の六第一項、第十六条の八第一項(第十六条の九第一項において準用する場合を含む。)、第十六条の十、第十七条第一項(第十八条第一項において準用する場合を含む。)、第十八条の二、第十九条第一項(第二十条第一項において準用する場合を含む。)、第二十条の二、第二十三条第一項から第三項まで、第二十三条の二、第二十五条、第二十六条又は第五十二条の四第二項(第五十二条の五第二項において準用する場合を含む。)の規定に違反している事業主に対し、前条の規定による勧告をした場合において、その勧告を受けた者がこれに従わなかったときは、その旨を公表することができる。

第十三章 罰則

第六十六条 第五十六条の規定による報告をせず、又は虚偽の報告をした者は、二十万円以下の過料に処する。

- ・ 育児休業等に関する法律の一部を改正する法律案関係国会答弁資料(第132回通常国会)(平成7年3月労働省婦人局)(抜粋)

(問282) 努力規定について助言、指導又は勧告を行っている例はあるのか。その場合の行政法上の効果如何。

(答)

- 1 現行育児休業法第12条は、努力義務に対し、指針を定め、この指針に従い助言、指導又は勧告を行うこととなっている。
- 2 男女雇用機会均等法第12条、第33条は、努力義務に対し、指針を定め、法律上その指針に関する事項を含めて助言、指導又は勧告を行うこととなっており、これらの規定に基づき実際の助言、指導等が行われている。
- 3 努力義務規定について勧告を行うことについても高年齢者雇用安定法等にその例がある(高年齢者雇用安定法第4条の6)。
- 4 助言、指導及び勧告は、いずれも行政指導の措置であって、罰則等の制裁を伴うものではなく、事業主の自発的な行為を促し、これに期待するものである。

- 関係行政機関との連携・協力について規定している他法の例

- ・ 使用済小型電子機器等の再資源化の促進に関する法律(抄)

(関係行政機関への照会等)

第十八条 主務大臣は、この法律の規定に基づく事務に関し、関係行政機関又は関係地方公共団体に対し、照会し、又は協力を求めることができる。

- 体制の整備その他の必要な措置義務に関する指針の内閣総理大臣による制定改廃権を除き、消費者庁長官に権限委任することとしている他法の例

- ・ 景品表示法(抄)

(事業者が講ずべき景品類の提供及び表示の管理上の措置)

第二十六条 事業者は、自己の供給する商品又は役務の取引について、景品類の提供又は表示により不当に顧客を誘引し、一般消費者による自主的かつ合理的な選択を阻害することのないよう、景品類の価額の最高額、総額その他の景品類の提供に関する事項及び商品又は役務の品質、規格その他の内容に係る表示に関する事項を適正に管理するために必要な体制の整備その他の必要な措置を講じなければならない。

2 内閣総理大臣は、前項の規定に基づき事業者が講ずべき措置に関して、その適切かつ有効な実施を図るために必要な指針（以下この条において単に「指針」という。）を定めるものとする。

3 内閣総理大臣は、指針を定めようとするときは、あらかじめ、事業者の事業を所管する大臣及び公正取引委員会に協議するとともに、消費者委員会の意見を聴かななければならない。

4 内閣総理大臣は、指針を定めたときは、遅滞なく、これを公表するものとする。

5 前二項の規定は、指針の変更について準用する。

（権限の委任等）

第三十三条 内閣総理大臣は、この法律による権限（政令で定めるものを除く。）を消費者庁長官に委任する。

2～11 （略）

・ 景品表示法施行令（抄）

（消費者庁長官に委任されない権限）

第十四条 法第三十三条第一項の政令で定める権限は、法第二条第三項及び第四項、第三条第一項（消費者委員会からの意見の聴取に係る部分に限る。）及び第二項、第四条、第五条第三号、第六条第一項（消費者委員会からの意見の聴取に係る部分に限る。）及び第二項、第二十六条第二項並びに同条第三項及び第四項（これらの規定を同条第五項において準用する場合を含む。）の規定による権限とする。

第 15 内閣総理大臣による情報の収集、整理及び提供（新法第 18 条関係）

1 現行法の概要

公益通報がどのように活用されているかや、公益通報者がどのように保護されているかといった、法の運用状況等に関する情報提供については、現行の法には特段の規定は設けられておらず、内閣府（消費者庁）がその所掌事務を行う上で必要と判断する場合に行われてきたものである（内閣府設置法第 4 条第 3 項第 61 号及び消費者庁及び消費者委員会設置法第 4 条第 1 項第 22 号）。

2 通報対象事実を知った者に対して法の運用状況等に関する情報の提供等を行う必要性

消費者庁の調査によると、労働者が違法行為を知っても通報しない理由（複数回答）として、①通報しても改善される見込みがない（27.8%）、②自分とは無関係である（27.6%）、③労務上の不利益取扱いを受けるおそれがある（24.8%）、④通報する内容が法で保護される通報か自信がない（23.2%）、⑤職場内で嫌がらせ等を受けるおそれがある（21.8%）等が上位を占めている（平成 28 年度労働者調査）。

こうした認識の根本にあるのは、法の内容及びその運用状況が適切に理解されていないことにあるものと考えられる。実際に、労働者における法の認知度は、「ある程度知っている」（14.2%）、「よく知っている」（4.0%）と、極めて低いところである（平成 28 年度労働者調査）。

このため、通報対象事実を知った者にとって参考となる、法の運用状況等に関する情報の提供等を適切に行うことにより、公益通報を促す必要がある。具体的には、法の内容はもとより、公益通報の内容の活用により通報対象事実の調査及び是正が行われた事例、公益通報をしたことを理由とする解雇や不利益な取扱いを受けた公益通報者が法の適用により保護された裁判例等について、新法第 15 条の規定による報告の徴収、新法第 17 条の規定による関係行政機関への照会、事業者や弁護士会へのヒアリング、裁判例の調査等を行うとともに、一般の労働者等に分かりやすい形で整理し、提供する必要があるものと考えられる。

3 事業者に対して法の運用状況等に関する情報の提供等を行う必要性

消費者庁の調査によると、事業者における法の認知度については、全体では 60%が、従業員数 50 人以下では 30.5%が、「知っている」としており、従業員数が少なくなるほど低下する傾向にある（平成 28 年度民間事業者調査）。

法は、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及び不利益な取扱いの禁止等を定めることにより、事業者が公益通報者の保護を図ることを期待している。そして、事業者が公益通報の内容を活用し、通報対象事実の調査及び是正を行い、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ことを期待している。

しかしながら、事業者が法の内容及びその運用状況を適切に理解していなければ、公益通報者の解雇や不利益な取扱いを差し控えることや、通報対象事実の調査及び是正を行う

ことも期待し難いところである。

このため、事業者にとって参考となる、法の運用状況等に関する情報の提供等を適切に行うことにより、法の期待する行動を促す必要がある。具体的には、法の内容はもとより、公益通報の内容の活用により通報対象事実が適切に是正され、企業価値が保たれた事例（逆に、通報対象事実が適切に是正されず、企業価値が損なわれた事例）、公益通報をしたことを理由とする公益通報者の解雇や不利益な取扱いの事実が認定されて事業者が敗訴した裁判例等について、新法第 15 条の規定による報告の徴収、新法第 17 条の規定による関係行政機関への照会、事業者や弁護士会へのヒアリング、裁判例の調査等を行うとともに、中小事業者にも分かりやすい形で整理し、提供する必要があるものと考えられる。

4 内閣総理大臣による情報の収集、整理及び提供に関する規定を設ける必要性

上記 2 及び 3 のとおり、通報対象事実を知った者や事業者に対し、法の運用状況等に関する情報の提供等を行い、法の期待する行動を促すことにより、法が目的とする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必要があるものの、上記 1 のとおり、現行の法には特段の規定が設けられていないことから、こうした情報の提供等を行うか否かは、内閣府（消費者庁）の裁量に委ねられている。

そこで、こうした情報の収集、整理及び提供について、内閣総理大臣に努力義務を課すことにより、その適切な実施を確保することとするものである。また、こうした規定を設けることにより、事業者等から任意に情報を収集する場合において、その必要性について相手方の理解が得られやすくなることも期待できる。

この点、特定の施策の対象となる事項の状況のように、その普及が当該施策の促進に資することとなる情報の収集、整理及び提供について、主任の大臣に努力義務を課す例として、容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律（平成 7 年法律第 112 号）第 7 条の 3 第 1 項の規定が挙げられる。こうした例に倣いつつ、公益通報の状況（例：公益通報が適切に活用された事例）や公益通報者の状況（例：公益通報者が保護された裁判例）を例示として、次のように規定することとする。

（内閣総理大臣による情報の収集、整理及び提供）

第十八条 内閣総理大臣は、公益通報及び公益通報者の状況に関する情報その他その普及が公益通報者の保護及び公益通報の内容の活用による国民の生命、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に資することとなる情報の収集、整理及び提供に努めなければならない。

5 備考

上記 2 及び 3 のとおり、内閣総理大臣による情報の収集の手段として、新法第 15 条の規定による報告の徴収及び新法第 17 条の規定による関係行政機関への照会が含まれ得ることから、新法第 17 条の次に第 18 条として、規定を設けるとともに、これらの規定と同様に、改正法の施行の日から施行することとする。

<参照条文>

○内閣府設置法（平成 11 年法律第 89 号）（抄）

（所掌事務）

第四条（略）

2（略）

3 前二項に定めるもののほか、内閣府は、前条第二項の任務を達成するため、次に掲げる事務をつかさどる。

一～六十（略）

六十一 消費者庁及び消費者委員会設置法（平成二十一年法律第四十八号）第四条第一項及び第六条第二項に規定する事務

六十二（略）

○消費者庁及び消費者委員会設置法（平成 21 年法律第 48 号）（抄）

（所掌事務）

第四条 消費者庁は、前条第一項の任務を達成するため、次に掲げる事務（第六条第二項に規定する事務を除く。）をつかさどる。

一～二十一（略）

二十二 公益通報者（公益通報者保護法（平成十六年法律第百二十二号）第二条第二項に規定するものをいう。第六条第二項第一号ホにおいて同じ。）の保護に関する基本的な政策の企画及び立案並びに推進に関すること。

二十三～二十六（略）

2・3（略）

○容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律（平成 7 年法律第 112 号）（抄）

（目的）

第一条 この法律は、容器包装廃棄物の排出の抑制並びにその分別収集及びこれにより得られた分別基準適合物の再商品化を促進するための措置を講ずること等により、一般廃棄物の減量及び再生資源の十分な利用等を通じて、廃棄物の適正な処理及び資源の有効な利用の確保を図り、もって生活環境の保全及び国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。

（環境大臣による情報の収集、整理及び提供等）

第七条の三 環境大臣は、前条第二項第二号の規定により容器包装廃棄物排出抑制推進員が行う調査により得られた情報その他その普及が容器包装廃棄物の排出の抑制に資することとなる情報の収集、整理及び提供に努めなければならない。

2 環境大臣は、容器包装廃棄物の排出の抑制を促進するための基礎資料として、毎年度、容器包装廃棄物の排出量等を調査し、その結果を公表しなければならない。

(参考)

○容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律（平成7年法律第112号）（抄）

（容器包装廃棄物排出抑制推進員）

第七条の二 環境大臣は、容器包装廃棄物の排出を抑制するための活動の推進に熱意と識見を有する者のうちから、容器包装廃棄物排出抑制推進員を委嘱することができる。

2 容器包装廃棄物排出抑制推進員は、次に掲げる活動を行う。

一 容器包装廃棄物の排出の状況及び事業者と消費者との連携による容器包装廃棄物の排出を抑制するための取組の重要性について啓発をすること。

二 容器包装廃棄物の排出の状況及び排出を抑制するための取組に関する調査を行い、消費者に対し、その求めに応じ当該調査に基づく指導及び助言をすること。

三 容器包装廃棄物の排出の抑制を促進するために国又は地方公共団体が行う施策に必要な協力をすること。

3 環境大臣は、容器包装廃棄物排出抑制推進員が実施する容器包装廃棄物の排出を抑制するための活動を支援するため、情報の提供その他の必要な措置を講ずるように努めるものとする。

○公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（平成12年法律第127号）（抄）

（目的）

第一条 この法律は、国、特殊法人等及び地方公共団体が行う公共工事の入札及び契約について、その適正化の基本となるべき事項を定めるとともに、情報の公表、不正行為等に対する措置、適正な金額での契約の締結等のための措置及び施工体制の適正化の措置を講じ、併せて適正化指針の策定等の制度を整備すること等により、公共工事に対する国民の信頼の確保とこれを請け負う建設業の健全な発達を図ることを目的とする。

（国による情報の収集、整理及び提供）

第二十一条 国土交通大臣、総務大臣及び財務大臣は、第二章の規定により公表された情報その他その普及が公共工事の入札及び契約の適正化の促進に資することとなる情報の収集、整理及び提供に努めなければならない。

(参考)

○公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（平成12年法律第127号）（抄）

第二章 情報の公表

（国による情報の公表）

第四条 各省各庁の長は、政令で定めるところにより、毎年度、当該年度の公共工事の発注の見通しに関する事項で政令で定めるものを公表しなければならない。

2 各省各庁の長は、前項の見通しに関する事項を変更したときは、政令で定めるところにより、変更後の当該事項を公表しなければならない。

第五条 各省各庁の長は、政令で定めるところにより、次に掲げる事項を公表しなければならない。

一 入札者の商号又は名称及び入札金額、落札者の商号又は名称及び落札金額、入札の参加者の資格を定めた場合における当該資格、指名競争入札における指名した者の商号又は名称その他の政令で定

める公共工事の入札及び契約の過程に関する事項

二 契約の相手方の商号又は名称、契約金額その他の政令で定める公共工事の契約の内容に関する事項

(特殊法人等による情報の公表)

第六条 特殊法人等の代表者（当該特殊法人等が独立行政法人である場合にあっては、その長。以下同じ。）は、前二条の規定に準じて、公共工事の入札及び契約に関する情報を公表するため必要な措置を講じなければならない。

(地方公共団体による情報の公表)

第七条 地方公共団体の長は、政令で定めるところにより、毎年度、当該年度の公共工事の発注の見通しに関する事項で政令で定めるものを公表しなければならない。

2 地方公共団体の長は、前項の見通しに関する事項を変更したときは、政令で定めるところにより、変更後の当該事項を公表しなければならない。

第八条 地方公共団体の長は、政令で定めるところにより、次に掲げる事項を公表しなければならない。

一 入札者の商号又は名称及び入札金額、落札者の商号又は名称及び落札金額、入札の参加者の資格を定めた場合における当該資格、指名競争入札における指名した者の商号又は名称その他の政令で定める公共工事の入札及び契約の過程に関する事項

二 契約の相手方の商号又は名称、契約金額その他の政令で定める公共工事の契約の内容に関する事項

第九条 前二条の規定は、地方公共団体が、前二条に規定する事項以外の公共工事の入札及び契約に関する情報の公表に関し、条例で必要な規定を定めることを妨げるものではない。

第 16 消費者庁及び消費者委員会設置法の一部改正（消費者庁及び消費者委員会設置法第 4 条第 1 項第 22 号及び第 6 条第 2 項第 4 号関係）

1 現行法の概要

消費者庁は、公益通報者の保護に関する基本的な政策の企画及び立案並びに推進に関する事務を所掌しており（消費者庁及び消費者委員会設置法第 4 条第 1 項第 22 号）、法についても所管している。

また、消費者委員会は、公益通報者の保護に関する基本的な政策に関する重要事項に関して、自ら調査審議し、必要と認められる事項を内閣総理大臣等に建議することができることとされているほか（同法第 6 条第 2 項第 1 号ホ）、個別法の規定によりその権限に属せられた事項を処理することを所掌としている（同項第 4 号）。

そして、内閣府は、消費者庁及び消費者委員会設置法第 4 条第 1 項及び第 6 条第 2 項に規定する事務を所掌している（内閣府設置法第 4 条第 3 項第 61 号）。

2 改正の必要性

（1）消費者庁の所掌事務に関する改正の必要性

今回の改正により、内閣総理大臣は、公益通報対応義務等（新法第 11 条第 1 項から第 3 項まで）についての指針の策定（同条第 4 項等）、報告の徴収並びに助言、指導及び勧告（新法第 15 条）、公表（新法第 16 条）の権限を有し、一部を除き消費者庁長官に委任することとなる（新法第 19 条）（第 11 及び第 14 参照）。

現行の法は、公益通報者の保護に関する民事ルールを定めるものであるところ、消費者庁及び消費者委員会設置法逐条解説（参考¹）によると、①公益通報者保護制度の円滑な施行及び通報体制の整備促進、②公益通報者保護制度に関する情報提供及び普及啓発活動、③相談体制の整備促進並びに④公益通報者保護制度の運用及び見直しに関する情報収集及び調査研究が、消費者庁の関与する事務として想定されており、法に規定する義務に違反する者に対する行政調査や行政措置までは想定されていなかったものと考えられる。

また、中央省庁等改革推進本部事務局の手引書（所掌事務に関する規定の立案作業の手引書（平成 11 年 4 月 27 日版））（参考²）によると、「基本的な政策の企画及び立案並びに推進に関すること」の文言は「他の府省が所掌する事務に関し、府省横断的に、任務達成のため、基本政策の提示、調整等を行う事務」に用いられるものであり、このような行政調査や行政措置を行う事務を読み込むことはできないものと考えられる。

そこで、内閣府及び消費者庁において、今回の改正により内閣総理大臣及び消費者庁長官が有することとなる権限に関する事務を所掌することを明確化するため、消費者庁及び消費者委員会設置法第 4 条第 1 項第 22 号の規定を改正する必要がある。

（2）消費者委員会の所掌事務に関する改正の必要性

今回の改正により、内閣総理大臣は、通報対応体制整備等措置義務についての指針の

策定に際し、あらかじめ、消費者委員会の意見を聴かなければならないこととなる（新法第11条第5項）。

このような意見を聴かれることになる事務は、自ら調査審議し建議する事務とは異なるため、消費者庁及び消費者委員会設置法第6条第2項第1号ホに含まれると考えることはできない。

そこで、個別法の規定によりその権限に属せられた事項の処理と考える必要があるところ、これについて規定した同項第4号において列挙されている個別法には、法が含まれていない。そのため、同項第4号の規定を改正する必要がある。

3 改正の概要

(1) 消費者庁の所掌事務に関する改正の概要

所掌事務に関する規定の立案作業の手引書（平成11年4月27日版）^{（参考2）}によると、所掌事務を規定するに当たっては、「イ 地方分権、官民分担、国民の権利義務等との関係で国の役割を限定する必要がある場合」、「ロ 他の府省の所掌事務との整理の必要上、自らの事務に限定をかける必要がある場合」以外のものについては、「（対象）に関すること。」の表現を用いることとするとされている。

そこで、消費者庁及び消費者委員会設置法第4条第1項第22号の規定について、「公益通報者（公益通報者保護法（平成十六年法律第百二十二号）第二条第二項に規定するものをいう。）の保護に関すること。」に改めることとする。

この点、男女雇用機会均等法及び育児・介護休業法に規定する者に対する行政調査や行政措置に関する事務については、厚生労働省設置法（平成11年法律第97号）第4条第1項第67号及び第68号において、「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保に関すること。」及び「育児又は家族介護を行う労働者の福祉の増進その他の労働者の家族問題に関すること。」と規定されている。

(2) 消費者委員会の所掌事務に関する改正の概要

消費者委員会の所掌事務を規定する消費者庁及び消費者委員会設置法第6条第2項第4号に規定されている個別法は、消費者庁の所掌事務を規定する同法第4条第1項各号に規定されている順に列挙されているところ、同項第19号に規定されている住宅の品質確保の促進等に関する法律（平成11年法律第81号）の次に、同項第21号に規定する「物価に関する基本的な政策の企画及び立案並びに推進」に関するものとして、国民生活安定緊急措置法（昭和48年法律第121号）が規定されているところ、法は、同項第22号に規定されていることから、消費者庁及び消費者委員会設置法第6条第2項第4号末尾に、法を追加することとする。

(3) その他

内閣府は、消費者庁及び消費者委員会設置法第4条第1項及び第6条第2項に規定する事務を所掌しているところ、内閣府設置法第4条第3項第61号は、消費者庁及び消

費者委員会設置法第4条第1項及び第6条第2項を引用しているため、これらの規定を改正すれば、当然に内閣府の所掌についても改められることになることから、内閣府設置法の改正は不要である。

<参照条文>

○消費者庁及び消費者委員会設置法（平成二十一年法律第四十八号）（抄）

（所掌事務）

第四条 消費者庁は、前条第一項の任務を達成するため、次に掲げる事務（第六条第二項に規定する事務を除く。）をつかさどる。

一～十八 （略）

十九 住宅の品質確保の促進等に関する法律（平成十一年法律第八十一号）第二条第三項に規定する日本住宅性能表示基準に関する事（個人である住宅購入者等（同条第四項に規定するものをいう。）の利益の保護に係るものに限る。）。

二十 （略）

二十一 物価に関する基本的な政策の企画及び立案並びに推進に関する事。

二十二 公益通報者（公益通報者保護法（平成十六年法律第二百二十二号）第二条第二項に規定するものをいう。第六条第二項第一号ホにおいて同じ。）の保護に関する基本的な政策の企画及び立案並びに推進に関する事。

二十三～二十六 （略）

2・3 （略）

（設置）

第六条 内閣府に、消費者委員会（以下この章において「委員会」という。）を置く。

2 委員会は、次に掲げる事務をつかさどる。

一 次に掲げる重要事項に関し、自ら調査審議し、必要と認められる事項を内閣総理大臣、関係各大臣又は長官に建議すること。

イ～ニ （略）

ホ 公益通報者の保護に関する基本的な政策に関する重要事項

ヘ （略）

二・三 （略）

四 消費者基本法、消費者安全法（第四十三条を除く。）、割賦販売法、特定商取引に関する法律、特定商品等の預託等取引契約に関する法律、食品安全基本法、消費者教育の推進に関する法律、不当景品類及び不当表示防止法、食品表示法、食品衛生法、日本農林規格等に関する法律、家庭用品品質表示法、住宅の品質確保の促進等に関する法律及び国民生活安定緊急措置法（昭和四十八年法律第二百一十一号）の規定によりその権限に属させられた事項を処理すること。

○厚生労働省設置法（平成十一年法律第九十七号）（抄）

（所掌事務）

第四条 厚生労働省は、前条第一項及び第二項の任務を達成するため、次に掲げる事務をつかさどる。

一～六十六 （略）

六十七 雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保に関する事。

六十八 育児又は家族介護を行う労働者の福祉の増進その他の労働者の家族問題に関する事。

六十九～百十一 （略）

2・3 (略)

○内閣府設置法（平成十一年法律第八十九号）（抄）

（所掌事務）

第四条（略）

2（略）

3 前二項に定めるもののほか、内閣府は、前条第二項の任務を達成するため、次に掲げる事務をつかさどる。

一～六十（略）

六十一 消費者庁及び消費者委員会設置法（平成二十一年法律第四十八号）第四条第一項及び第六条第二項に規定する事務

六十二（略）

第四条 所掌事務

二十二 公益通報者(公益通報者保護法(平成十六年法律第百二十二号)第二条第二項に定するものをいう。第六条第二項第一号ホにおいて同じ。)の保護に関する基本的な政の企画及び立案並びに推進に関すること。

1. 趣旨

本号は、内閣府設置法第四条第三項第三十五号を根拠に内閣府国民生活局が所掌する公益通報者の保護に関する基本的な政策の企画及び立案並びに推進に関する事務を消費者庁に移管することに伴い、規定するものである。

2. 意義

(1) 公益通報者保護法は、公益通報をしたことを理由とする公益通報者の解雇等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について規定するものである。

近年、食品産業や製紙メーカー各社による偽装問題など、消費者の利益を損なう企業不祥事が続発しているが、これらの多くが内部告発を発端として問題が表面化しているのが現状である。

公益通報者保護制度は、上記のとおり直接的には労働者保護を目的とするものであるが、制度の普及を通じて健全な社会・市場環境等の整備が促進されることにより、消費者・生活者利益の擁護及び増進など国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に大きく資するものと考えられる。

公益通報者保護法が定める権利義務関係は労働契約関係に係る側面が中心であるものの、消費生活を脅かす違法行為についての通報を通じ直接的に消費者の利益に資するだけでなく、たとえ消費者との関連の薄い行為についての通報であったとしても、そのことを通じて健全な市場の形成を促し、遵法意識の低い事業者が存続することによる潜在的な消費者被害を防ぐ大きな手立てとなる。そのため、同法については、消費者庁が所掌することが相応しいと考えられ、消費者庁に移管する。

(2) 具体的には、消費者庁は以下のように関与する。

①制度の円滑な施行、通報体制の整備促進

- ・通報処理の仕組みを整備した行政機関での適切な運用を促進するため、ガイドライン等の必要な情報提供を行う。
- ・関係省庁連絡会議を開催することにより、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おける適切な対応の促進を図る。

②制度に関する情報提供・普及啓発活動

- ・公益通報者保護制度に関して、事業者や労働者等の理解を深めるため、広報（パンフレット、説明会、シンポジウム、ホームページ等）を行う。

③相談体制の整備促進

- ・労働者や事業者からの相談に応じる総合窓口（相談ダイヤル）を適切に運用する。
- ・行政機関の担当者を対象に、制度に関する意見交換、情報共有等を目的とした研修会を実施することで、制度の円滑な運用を図る。

④制度の運用・見直しに関する情報収集・調査研究

- ・事業者や労働者に対し法の認知度や制度の理解等に関するアンケートを実施するほか、行政機関に対して通報制度の施行状況調査を実施する。
- ・公益通報者保護法の見直しに向け、制度の円滑かつ実効性のある運用のあり方を検討し、制度の普及のための具体的方策、諸外国の立法動向や運用状況の詳細な分析等についての調査研究を行う。

(参考2) 所掌事務に関する規定の立案作業の手引書(平成11年4月27日版)(抄)

2. 立案の手順

(3) 個別の所掌事務を規定するに当たっては、行政が経済社会情勢の変化に柔軟に対応し得る弾力性等を確保するため、明確性を確保しつつ、できるだけ簡潔な表現を用いることとする。

① 所掌事務を規定するに当たっては、

イ 地方分権、官民分担、国民の権利義務等との関係で国の役割を限定する必要がある場合

ロ 他の府省の所掌事務との整理の必要上、自らの事務に限定をかける必要がある場合には、

○「(対象) + (作用) に関すること。」

との表現を用いることとし、「作用」については、所掌する事務の範囲を明確に画定するために必要最小限の範囲で規定することとする(※)。

【イの場合の例】

(a) 地方分権との関係で国の役割が限定される場合

「地方公共団体の○○に関する制度の企画及び立案に関すること。」

(b) 官民分担との関係で国の役割が限定される場合

「○○の認証を行うこと。」

「○○の振興に関し、企画し、及び援助と助言を与えること。」

(c) 国民の権利義務との関係で国の役割が限定される場合

「○○の振興に関すること。」

(※) 1 「(対象) + (作用) に関すること。」との表現を用いた場合には、当該作用に関連する事務も当該所掌事務規定であわせて読むこととする。

2 当該作用しか行わないことを示す必要がある場合に、「(対象) + (作用) に関すること」の表現を用いることを妨げるものではない。

3 対象及び作用を表現する場合、「等」は用いないこととする。(4による時は、この限りでない。)

4 対象、作用に作用法で定義されている用語をその定義されている意味で用いる場合には、その熟度に照らし、当該作用法の定義を引用するかどうかを判断することとする。

作用法を引用して用語を定義する場合には、定義しようとする用語にまぎれがない限りにおいて「～法に規定する××」「××(～法に規定する××をいう。)」のいずれの方式によることも可とする。なお、作用法を引用する場合には、「～法に基づく」など「基づく(基づき)」ではなく、「～法の規定による」など「規定する(による、により)」を用いることを基本とする。

条項まで引用しなければ特定ができない場合には、条項まで引用することとする。

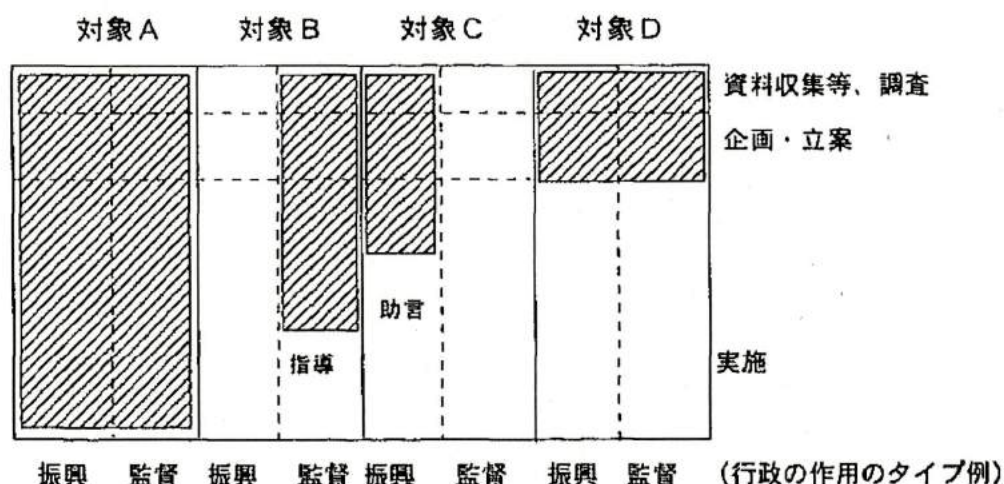
- 5 国民との関係で行政の関与を限定する又は他の府省との所掌事務と整理を行う必要がある場合を除き、個別の許認可を読み込めるように幹となる所掌事務規定を立て、個別の許認可は其中で読むこととする。
- 6 外国企業、外国人に対する行政の作用が日本企業、邦人に対するものと異なる場合には、外国企業、外国人に対する行政を別途規定することとする。なお、条約、国際的取決め等の国内における実施事務については、当該事務型の所掌事務で読める場合には既定しないこととする。

② ①のイ及びロに掲げるもの以外のものについては、

○「(対象) に関すること。」

の表現を用いることとする。

〔①及び②関係概念図〕



(※) 対象 A に係る所掌事務は、「(対象 A) に関すること。」

対象 B に係る所掌事務は、「(対象 B) の指導に関すること。」

対象 C に係る所掌事務は、「(対象 C) の振興に関する助言に関すること。」

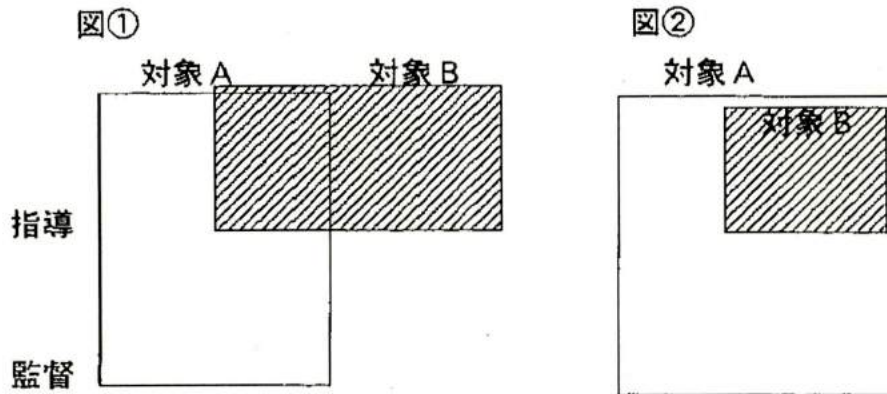
対象 D に係る所掌事務は、「(対象 D) の企画及び立案に関すること。」

③ 各号の立て方については、①及び②に示すとおり、対象ごとにその作用の限界を明らかにしつつ規定を置くことを基本とする。この場合において、他の所掌事務と重複しないように規定できる場合にはそのように規定することとし、他の所掌事務との重複を排除でき

ない場合であっても、ある号の事務が他の所掌事務に全て含まれる形で規定することはしないこととする（図1参照）。

（図1）

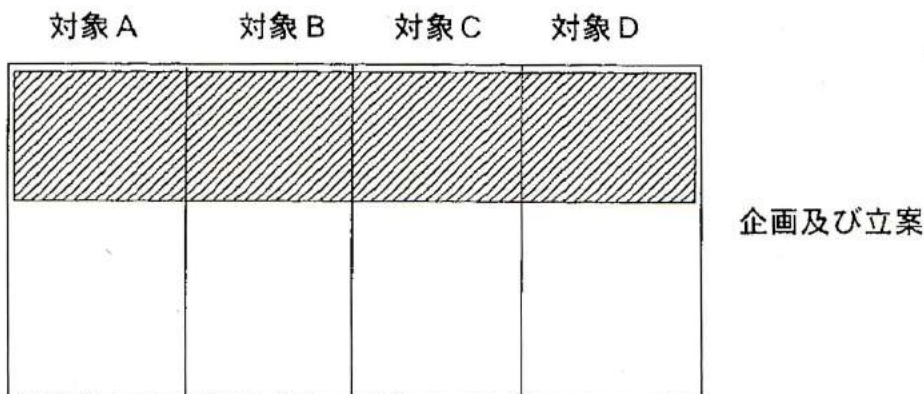
- 対象Aについては指導及び監督をし、対象Bについては指導をする場合においては、対象Aと対象Bの関係が、
 - ① 図①のとおりである場合には、所掌事務規定は、「(対象A)の監督に関すること。」「(対象B)の監督に関すること。」と規定する。
 - ② 図②のとおりである場合には、所掌事務規定は「(対象A)の監督に関すること。」とのみ規定し、「(対象B)の指導に関すること。」は規定しない。



また、所掌事務の範囲を画定する上で必要不可欠な場合を除き、「企画」等の作用に着目して分野横断的に規定することはしないこととする。

（図2）

- 対象A、対象B、対象C及び対象Dについて、企画及び立案から実施までの事務ができる場合には、所掌事務規定に、「(対象A)に関すること。」「(対象B)に関すること。」「(対象C)に関すること。」「(対象D)に関すること。」と規定することとし、「(対象A、B、C及びD)に関する企画及び立案に関すること。」とは規定しない。



（中略）

6. 個別の事務の規定例

(2) 府省横断的業務

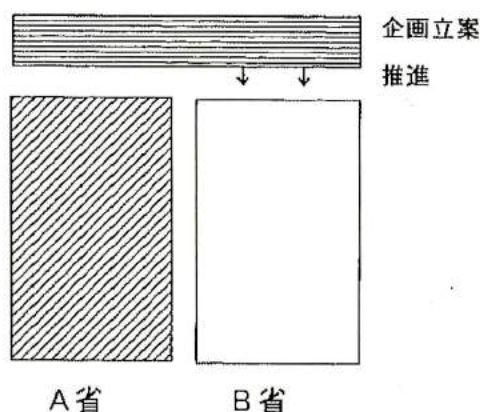
他の府省が所掌する業務に関し、府省横断的に、任務達成のため、基本政策の提示、調整等を行う業務は、他の所掌業務からは独立した別の業務であり、以下の表現を基本として規定することとする(※)。

なお、自ら所掌する業務の範囲内において、分野横断的に基本政策の企画及び立案等を行う業務は、他の所掌業務に含まれるものであり、別に規定しないこととする。

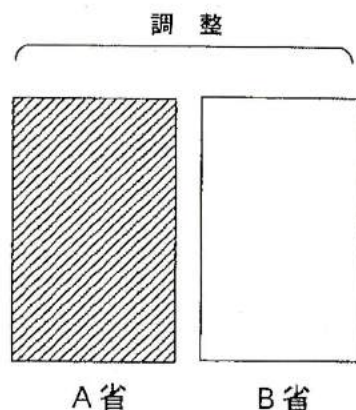
①「〇〇に関する(総合的かつ)基本的な政策(及び計画)の企画及び立案並びに推進に関すること。」(図3参照)

②「〇〇に関する関係行政機関の業務の調整に関すること。」(図4参照)

(図3)



(図4)



(※) 1 ①の業務は、当該基本的な政策の内容の具体化(実施)が他の主体によって担われることを前提として、その基本的な政策の企画及び立案を行い、当該企画及び立案した基本的な政策がこれを実施する主体(国の行政機関、地方公共団体、一般国民の別を問わない。)により行われることを促すために行う業務を意味することとする。

この場合、「推進」業務には、当該主体に対して働きかけ調整する業務及び促すため支援を行う業務の双方が含まれるが、あくまでも他の主体がその具体化を担うことを前提とし、その業務の範囲はこれを補完する限度に止まるものとする。

2 「基本的な政策」は当該政策分野の基本的な部分に関する政策を意味し、具体的な実施に係るものは含まない(図2参照)。

3 「総合的な政策」は自らを含み2以上の府省にわたる政策であり、その関係分野全体を対象としこれを総合する観点から形成する政策のことを意味するものとする。

4 「政策及び計画」の表現は「計画」が政策事項に関するものでない場合のみ規定することとし、これ以外は単に「政策」と表現する。

- 5 ②の事務は、1) 基本的な政策の企画及び立案の事務を持ち、その立案した政策の内容を実施するために関係行政機関に働きかけ調整する事務及び2) 基本的な政策の企画及び立案の事務を持たずにその任務達成のために必要な関係行政機関への働きかけ調整を行う事務のことを意味するものとする。

(以下略)

第17 改正後の公益通報者保護法における目次及び章区分

1 改正の必要性

法は、本則の条文数が全11条であり、制定当時「条文の数が少ないため目次、章を設ける必要はない」と整理されたものである。

しかしながら、改正法により本則の条文数が全22条となり、おおむね、総則的な規定、公益通報者の保護に関する規定、行政措置や調査権限に関する規定などが設けられることとなる。このような性質の異なる条文が規定されるため、その内容の理解や条文の検索といった観点からすると、章区分をした方が便宜的である。

また、近年の内閣提出法案についてみると、本則中の条文数が15前後を超えるものに章が設けられている³⁶と考えられる。

したがって、今回の改正に際しては、法において、章区分を設けるとともに、目次を付けることとする³⁷。

2 改正の概要

法令に章を設ける場合は、「第一章を総則として、法令の目的、当該法令で用いられる用語の定義その他通則的な規定を置き、第二章以下において、当該法令の主要な部分である実体規定を置き、次いで、雑則規定の章を設け、最後に罰則規定の章を設けるのが通例³⁸」とされている（法制執務研究会編「新訂ワークブック法制執務第2版」）。

そこで、法においても以下のとおり章区分を設けることとする。

第一章 総則（第一条・第二条）

第二章 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及び不利益な取扱いの禁止等（第三条—第十条）

第三章 事業者がとるべき措置等（第十一条—第十四条）

第四章 雑則（第十五条—第二十条）

第五章 罰則（第二十一条・第二十二条）

すなわち、第1章として「総則」を設け、目的を規定する新法第1条及び定義を規定す

³⁶ 条文数14の専門的知識等を有する有期雇用労働者等に関する特別措置法（平成26年法律第137号）及び条文数15の農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律（平成26年法律第78号）には章は設けられていないが、条文数18の都市農地の貸借の円滑化に関する法律（平成30年法律第68号）及び条文数15の原子力損害の補完的な補償に関する条約の実施に伴う原子力損害賠償資金の補助等に関する法律（平成26年法律第133号）には章が設けられている。

³⁷ 法制執務研究会編「新訂ワークブック法制執務第2版」によると、「古くから条文数の多い法令は、章・節等に区分することが行われ、法令の内容の理解と規定の検索、引用の便宜を図っている。」（184頁）、「現在では、章・節等の区分をする場合には、必ず目次を付けることとされている。」（178頁）と記載されている。

³⁸ 法制執務研究会編「新訂ワークブック法制執務第2版」185頁

る新法第2条を含めることとする。

また、法における主要な実体規定は、①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及び不利益な取扱いの禁止等に関連する規定と②事業者がとるべき措置等に関連する規定に大別される。このため、第2章として「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及び不利益な取扱いの禁止等」を設け、新法第3条から第10条までを含めることとするとともに、第3章として「事業者がとるべき措置等」を設け、新法第11条から第14条までを含めることとする。

そして、行政措置や調査権限等についての規定に関して、第4章として「雑則」を設け、新法第15条から第20条までを含めることとする。

最後に、第5章として「罰則」を設け、新法第21条及び第22条を含めることとする。

第18 附則関係

1 施行期日（附則第1条関係）

法は、営利企業、行政機関、各種の非営利団体等、あらゆる事業者を対象とする制度であるところ、今回の改正事項は多岐にわたるものであるため、改正内容の周知、法定指針の策定等に十分な準備期間を設ける必要がある。

この点、法の制定時においても、あらゆる事業者を対象に制度の周知を図り、下位法令を制定する等の必要があったため、公布の日から施行する経過措置等に関する規定を除き、公布の日から起算して2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こととされていたことから（法原始附則第1条）、これと同様の施行期日とすることとする。

2 適用関係に係る経過措置（附則第2条関係）

法の制定時において、法の施行前に行われた公益通報を理由として、施行後になされた不利益取扱い等に法を適用することについては、施行前に駆け込みで不利益取扱い等がなされる懸念があること、受付前の体制が整っていない可能性があること等の理由により適当でないと考えられたことから、法の施行後にされた公益通報について適用することとされたところである（法原始附則第1条）。そこで、新法についても、これと同様に、改正法の施行後にされる公益通報について適用するとともに、改正法の施行前にされた公益通報についてはなお従前の例によることとする。

なお、改正法の施行前に生じた通報対象事実についても、公益通報が施行後にされたものであれば、新法が適用されることとなるところ、具体的な適用関係は以下のとおりである。

① 新法第2条（公益通報の定義）の適用

改正法の施行前にした公益通報については、改正前の法の要件を満たさない限り公益通報に該当しないこととなるところ、例えば、過料の対象となる行為について改正法の施行前に労働者が通報をした場合や、改正法の施行前に退職者や役員が通報をした場合、当該通報は公益通報として保護されないこととなる。

② 新法第3条から第5条まで（解雇その他の不利益取扱い等）の適用

改正法の施行前にされた公益通報を理由とした解雇その他の不利益取扱い又は労働者派遣契約の解除については、改正法の施行前になされたものか否かにかかわらず、改正前の法の要件を満たさない限り、保護の対象とならないところ、例えば、改正法の施行前に2号通報をした者は、新法第3条第2号に規定する書面を提出する場合であって、真実相当性の要件を満たさない限り保護されないこととなる。

③ 新法第7条（損害賠償請求の制限）の適用

改正法の施行前にされた公益通報を理由として、改正法の施行後にされた損害賠償請

求については、新法第7条の規定は適用されない。

3 指針に係る経過措置（附則第3条関係）

内閣総理大臣は、新法第11条第4項の規定に基づき指針を策定する必要があるところ、新法第11条第1項及び第2項（これらの規定を同条第3項の規定により読み替えて適用する場合を含む。）の規定により求められる措置を事業者及び行政機関が円滑に遂行するため、当該指針については、改正法の施行の前に定める必要があることから、附則第3条第1項の規定により、改正法の施行前に当該指針を定めることができることとするものである。

また、指針を改正法の施行前に定めた場合、新法第11条第4項の規定は当該指針の策定時に効力を生じていないことから、当該指針がこれらの規定に基づくものとするため、その旨を示す別の根拠規定を附則第3条第2項に定めるものである。

この点、指針策定の根拠を定める新法第11条第4項の規定は、改正法の施行まで効力が生じないことから、同項の規定の例により定められた指針について、改正法の施行の日において同項の規定により定められたものとみなすことにより、この策定根拠を明確化するものであり、実際に策定されたのは、あくまで同項の規定の例により定められた施行前の時点である。

よって、同条第6項の規定の例による公表については、改正法の施行後ではなく、同条第4項の規定の例により指針を定めたときは遅滞なく行い、当該指針の内容を早急に周知する必要がある。

また、同項の規定の例により指針を定めた後にこれを変更する必要がある場合は、改正法の施行前においても、同条第7項の規定の例により変更することができる。

なお、附則第3条の規定振りの参考とした不当景品類及び不当表示防止法等の一部を改正する等の法律（平成26年法律第71号。以下「改正景品表示法」という。）附則第2条の実際の運用については、以下のとおり、改正景品表示法の施行前に消費者委員会からの意見聴取を行った上で指針の策定及び公表が行われている。

平成26年6月6日	改正景品表示法の成立
同年10月14日	消費者委員会からの意見聴取
同年11月14日	指針の策定及び公表
同年12月1日	改正景品表示法の施行

4 経過措置の政令委任（附則第4条関係）

新法第11条第4項の規定に基づき指針を策定する必要があるところ、当該指針の内容によっては、新法第11条の規定による義務及び新法第15条及び第16条の規定による措置について、経過規定を設ける必要があることから、附則第4条に経過措置の政令委任規定を設けるものである。

5 検討（附則第5条関係）

平成30年12月に消費者委員会が内閣総理大臣に提出した答申「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についての答申について」においては、公益通報者の範囲の拡充（取引先事業者等）、不利益取扱いに対する行政措置等の検討課題が示されており、「政府において、今後の検討課題とし、その時々状況をみながら、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」されている。

法の制定時においては、施行後3年程度の運用状況を把握した上で、その状況を踏まえて、4年目から5年目に各分野の有識者や専門家の意見を聴き、必要があれば法改正等を行うことが適当と考えられたことから、法の施行後5年を目途として検討を加えることとされた（法原始附則第2条）。

この点、法の制定時においては、新規立法であるが故に参考とすべきものが乏しく、上記のとおり、運用状況の把握を含め5年程度を要するものと見込まれていたところ、今回は法の一部改正であり、現行法の運用状況も参考としつつ、より短い期間で必要な検討を行うことが可能と見込まれることから、施行後3年を目途として、新法の運用状況等を踏まえ、検討を加えることとするものである。

また、不利益な取扱いに対する行政措置については、新法第11条の規定に違反する事業者に対する勧告及び公表（新法第15条及び第16条）により不利益な取扱いを抑止できると考えられること、消費者庁による事実認定が困難であること、執行体制の確保が困難であること等を踏まえ、新法では導入しなかった。

もっとも、不利益な取扱いに対する行政措置は、その抑止を図ることで公益通報を促すに当たり有用であり、当該行政措置の導入を求める意見は依然として強いことから、当該行政措置やこれに代わる方策の在り方について、特に検討をする必要がある。

そこで、公益通報をしたことを理由とする公益通報者に対する不利益な取扱いの是正に関する措置の在り方について、検討事項として例示することとするものである。

<参照条文>

- 不当景品類及び不当表示防止法等の一部を改正する等の法律（平成 26 年法律第 71 号）（抄）

附 則

（不当景品類及び不当表示防止法の一部改正に伴う経過措置）

第二条 内閣総理大臣は、この法律の施行前においても、第一条の規定による改正後の不当景品類及び不当表示防止法第七条の規定の例により、事業者が講ずべき景品類の提供及び表示の管理上必要な措置に関する指針を定めることができる。

- 2 前項の規定により定められた指針は、この法律の施行の日において第一条の規定による改正後の不当景品類及び不当表示防止法第七条第二項の規定により定められたものとみなす。

- 不当景品類及び不当表示防止法等の一部を改正する等の法律（平成 26 年法律第 71 号）による改正後の不当景品類及び不当表示防止法（昭和 37 年法律第 134 号）（抄）（当時）

（事業者が講ずべき景品類の提供及び表示の管理上の措置）

第七条 事業者は、自己の供給する商品又は役務の取引について、景品類の提供又は表示により不当に顧客を誘引し、一般消費者による自主的かつ合理的な選択を阻害することのないよう、景品類の価額の最高額、総額その他の景品類の提供に関する事項及び商品又は役務の品質、規格その他の内容に係る表示に関する事項を適正に管理するために必要な体制の整備その他の必要な措置を講じなければならない。

- 2 内閣総理大臣は、前項の規定に基づき事業者が講ずべき措置に関して、その適切かつ有効な実施を図るために必要な指針（以下この条において単に「指針」という。）を定めるものとする。
- 3 内閣総理大臣は、指針を定めようとするときは、あらかじめ、事業者の事業を所管する大臣及び公正取引委員会に協議するとともに、消費者委員会の意見を聴かなければならない。
- 4 内閣総理大臣は、指針を定めたときは、遅滞なく、これを公表するものとする。
- 5 前二項の規定は、指針の変更について準用する。