

公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会
最終報告書の概要について

平成28年12月15日
消費者庁消費者制度課



「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」検討結果等の概要

<背景>

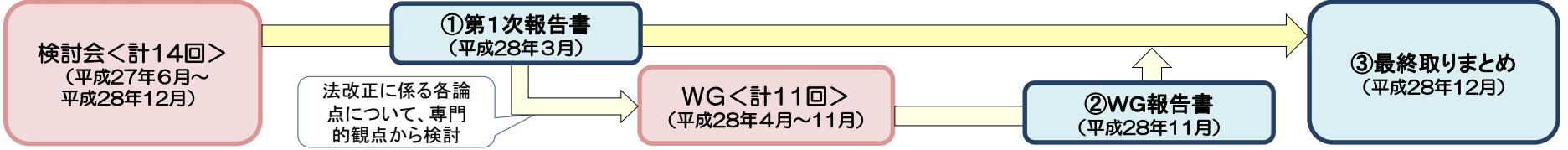
- ・公益通報者保護法の施行から10年余が経過したが、近年においても、企業の内部通報制度が機能せず、大きな不祥事に発展した事例や、通報を受けた行政機関において不適切な対応が行われた事例などが発生。
- ・公益通報として保護されるための要件や不利益取扱いを抑止するための効果の在り方等、同法の枠組みについても見直しを行うべきとの意見（平成26年度有識者ヒアリング等）。

<検討会・WGの開催>

- ・「消費者基本計画」（平成27年3月24日閣議決定）を踏まえて、制度の見直しを含む必要な措置の検討を行うため、平成27年6月に「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」を設置。
- ・第1次報告書において示された法改正に係る各論点について、専門的な観点からより精緻な検討を行うため、平成28年4月、検討会の下に「ワーキング・グループ」（WG）を設置。

<審議の経緯と成果>

※①、②、③を合わせて検討会「最終報告書」として取りまとめ。



検討会・WG委員一覧（◎=座長）（五十音順、敬称略）

検討会	WG	氏名	
○	—	井手裕彦	読売新聞大阪本社編集局編集委員、羽衣国際大学客員教授
◎	◎	宇賀克也	東京大学法学部・大学院法学政治学研究科教授
○	—	川島千裕	日本労働組合総連合会総合政策局長
○	—	北城恪太郎	経済同友会終身幹事、日本アイ・ビー・エム㈱相談役
○	—	串岡弘昭	通報経験者
○	○	光前幸一	弁護士
○	—	今野由梨	東京商工会議所特別顧問、ダイヤル・サービス㈱代表取締役社長
—	○	佐伯仁志	東京大学大学院法学政治学研究科教授
○	○	島田陽一	早稲田大学副総長・法学学術院教授
—	○	田中 亘	東京大学社会科学研究所教授
○	—	土田あつ子	日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会消費生活研究所主任研究員
○	○	拝師徳彦	全国消費者行政ウォッチねっと事務局長、弁護士
○	○	升田 純	中央大学大学院法務研究科教授 (検討会は第11回、WGは第8回まで)
○	—	水尾順一	経営倫理実践研究センター首席研究員、駿河台大経済経営学部教授
○	○	山口利昭	弁護士、日本内部統制研究会理事
○	—	若杉敬明	東京大学名誉教授、日本コーポレート・ガバナンス研究所所長

検討会「最終報告書」の概要

①第1次報告書(別紙1)

- 1 民間事業者の取組の促進
 - ①事業者向けガイドライン(GL)改正
 - ②事業者に対するインセンティブの導入（認証制度、公共調達での評価）等
- 2 行政機関の取組の促進
 - ①行政機関向けGL改正
 - ②地方公共団体向けGL策定
- 3 通報者保護の要件・効果
法改正に向けて検討すべき事項を整理

②WG報告書(別紙2)

- 法改正の方向性と課題
検討会第1次報告書において示された法改正に係る各論点(※)について検討を行い、制度の実効性を向上させるための法改正の方向性や課題について、可能な限り明確化
- (※)①通報者の範囲、②通報対象事実の範囲、③外部通報の要件、④不利益取扱いに対する行政措置・刑事罰、⑤守秘義務等

③最終取りまとめ

- 1 WG報告書の評価等
WG報告書に示された方向性に沿って、法改正に向けた具体的な検討を進めるべき。とりわけ、
①不利益取扱いからの保護・救済、通報に係る秘密保持の強化につきより充実した検討をすべき
②法の具体的な内容が、国民にとってより理解しやすいものとなるよう所要の措置を講ずべき
③通報者への不利益取扱い等に対する刑事罰についても、引き続き検討すべき
- 2 消費者庁が果たすべき役割等
 - ①行政措置等を設けるに当たっては、関係省庁との役割分担や協力関係構築等、必要な体制整備を行うべき
 - ②行政機関の適切な通報対応を促すため、消費者庁における一元窓口の設置、各行政機関の通報対応のモニタリング及び必要な改善要請等を行うべき等
- 3 公益通報者保護制度の実効性の向上に向けた今後の進め方
 - ①GLの改正・策定等、制度の運用改善により対応可能なものについては早期に実現を図るべき
 - ②法改正が必要なものについては、最終報告書の内容を広く周知して法改正に向けた議論を喚起するとともに、各関係団体や国民からの意見の集約を図り、できる限り早急に法改正の内容をより具体化していくべき

<背景>

平成12年～14年頃に相次いだ食品偽装やリコール隠し等の企業不祥事の多くが通報を契機に発覚したことから、公益通報者保護法が制定された（16年公布・18年施行）。

しかし、近年においても、企業の内部通報制度が機能せず、不祥事発生に至った事例が見られる。

また、通報を受けた行政機関における不適切な対応も見られる。

<検討会の開催>

左記の事情等を背景として、平成26年度に実施した有識者ヒアリングの結果等も踏まえて、公益通報者保護制度の実効性向上の方向性について検討会を開催。（平成27年6月～平成28年3月・合計10回）

WGを設置し引き続き要検討

民間事業者の取組の促進

通報者保護の要件・効果

※各論点について、問題の所在に対応した制度的手当の必要性及び内容について、**専門的観点からより精緻な検討**が必要

1 事業者が自主的に取り組むことが推奨される事項の具体化－事業者向けガイドライン改正

・内部通報制度が機能せず企業の自浄作用が発揮されなかった事案が見られる

・中小企業における内部通報制度の導入割合は、**40%**にとどまっている

- ① 従業員等が安心して通報・相談できる**内部通報制度の整備促進**（匿名性確保・外部窓口の活用、社内リエンサー制度の導入、経営幹部から独立した通報ルートなど）
 - ② 中小企業では、企業グループ、サプライチェーン等を通じた取組を促進
- ※ 地方消費者行政推進交付金も活用

1 通報者の範囲

現在は**労働者**のみ

※ 通報を受しなかった理由として退職者からの通報であることが考慮された可能性がある事例などあり

①退職者、②役員、③取引事業者を加えることについては、どのような法的効果を与えるべきかという観点も踏まえて検討すべき。

2 事業者の自主的な取組を促進するためのインセンティブの導入

従業員が安心して通報・相談できる環境を整備し、内部通報制度をコンプライアンス経営等に積極的に活用する企業を評価する**認証制度を設けることを検討**。また、国の行政機関、地方公共団体等に対し、**調達・契約等において積極的に評価**することを促す。

2 通報対象事実

現在は対象法律（国民の生命、身体、財産に関わるもの等）を**政令で列挙**

※ 対象事実該当性が一般的に分かりやすいとは言えないとの指摘あり

通報対象事実を広げることについては、**通報者が判断しやすいメルクマールを設定**する必要性等も踏まえて検討すべき。

3 内部通報制度の更なる導入・取組の促進

内部通報制度に係る事業者の体制の整備・運用について、制度的手当を検討。

3 不利益取扱い禁止に違反した場合の効果

現在の解雇の無効等**民事的な効果**のみでは不十分との指摘あり

※ 裁判には多大な時間・労力・費用がかかり負担が大きいとの指摘あり

抑止効を高める観点からは刑事罰・行政的措置を導入することも考えられるが、**刑事罰**については、可罰性や構成要件等を詳細に検討すべき。

行政的措置については、①いかなる機関が、②いかなる措置をとるのか等を検討すべき。

行政機関の取組の促進

4 その他

- 以下の事項についても、引き続き検討すべき。
- ・ 通報内容を裏付ける資料の収集・持出し行為の**免責**
 - ・ **外部通報の保護要件の緩和**（現在は、報道機関等の事業者外部への公益通報が保護されるためには、通報対象事実の真実相当性に加え、①通報したことを理由に不利益取扱いを受けるおそれ、又は、②証拠隠滅等のおそれ、等についての真実相当性も必要）
 - ・ 通報と不利益取扱いとの間の**因果関係の推定**
 - ・ 通報に係る情報に関する**守秘義務**を設けること、当該守秘義務を負う者の範囲等

1 通報者へのフィードバックと行政機関に対するモニタリング－行政機関向けガイドライン改正

<通報を受けた行政機関における過去の問題事例>

- ・ 通報の放置
- ・ 不適切な調査
- ・ 通報に係る秘密の漏洩

- ① **通報者へのフィードバック等の充実**
- ② 行政機関の**通報対応状況のモニタリング**
- ③ 行政機関の通報対応に対する意見・苦情等の受付体制の整備促進

※②③について、各省庁の通報窓口のほか消費者庁に通報窓口を設置すること等、**消費者庁が果たすべき役割**を検討

2 地方公共団体の窓口整備

市区町村における、外部の労働者からの通報・相談窓口の設置は、**29%**にとどまっている

消費者庁及び都道府県が市区町村の通報・相談窓口の整備を支援促進

※ **地方公共団体向けガイドラインの策定**

※ 地方消費者行政推進交付金も活用

○ 運用改善により対応可能なものについては、早急に着手・実行

(→ 事業者のコンプライアンス経営・消費者志向経営の推進、通報を受けた行政機関における適切な対応の確保によって、通報者保護・法令遵守が図られることを期待)

○ 制度的手当が必要な事項については、引き続き精緻な検討を行う

<概要>

- ・「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」第1次報告書（平成28年3月）において示された法改正に係る各論点について、法律の専門家からなるワーキング・グループ（WG）において、その方向性や課題等を検討。平成28年4月から11月までの計11回にわたって会議を開催し、WG報告書を取りまとめ。
- ・法の基本的な枠組みの在り方や施行状況等に関する評価は大きく分かれたが、制度の実効性を向上するための法改正の方向性や課題について、可能な限り明確化。
- ・今後、WGにおける意見において指摘された法理論上の問題や運用上の課題も踏まえて、十分に検討することが必要。
- ・また、各論点の要件・効果は相互に関連していることから、法改正に向けた具体的な検討に際しては、法の基本的な枠組み全体との関係に留意することが必要。

1 通報者の範囲

(1) 現行法の課題

現在は**労働者のみ**
⇒対象範囲が狭いと指摘あり

※①退職者、②役員等、③取引先事業者が通報をした結果、不利益取扱いを受けた事例あり。また、④その他の者（労働者の家族等）による通報も存在

(2) 今後の方向性・課題

- ①退職者は含めることが適当
- ②役員等は、労働者との性質の違い等に留意しつつ、含める方向で検討
- ③取引先事業者や④その他の者については、労働者との性質の違いやその多様性等を踏まえて、今後更に検討

2 通報対象事実の範囲

(1) 現行法の課題

現在は、対象法律（①国民の生命、身体、財産等の保護にかかわる法律で、②最終的に刑事罰の担保があるもの）を政令で列挙

⇒対象範囲が狭い、一般の人には分かりにくい、③条例が含まれない等の指摘あり

(2) 今後の方向性・課題

- ①法律の目的による限定については、事例分析等を通じて追加の必要性の高い法律が認められれば、新たに追加する方向で検討
- ②刑事罰の担保による限定や③条例については、公益性や明確性、実務上の観点等を踏まえて、今後更に検討

3 外部通報の要件

(1) 現行法の課題

現在は、①行政機関への通報が保護される要件として、**真実相当性が必要**

②行政機関以外の外部への通報が保護されるための要件として**真実相当性**に加えて、**法に定める特定事由に該当することが必要**（通報したことを理由に不利益取扱いを受けるおそれ等）

⇒要件が厳しいとの指摘あり

(2) 今後の方向性・課題

- ①行政機関への通報については、どのような要件を備えていれば保護に値するかを十分に検討した上で、**真実相当性の要件を緩和する方向で検討**
- ②行政機関以外の外部への通報については、**真実相当性の要件は維持するものの、特定事由の対象範囲の拡大や追加により緩和する方向で検討**

4 不利益取扱いに対する行政措置・刑事罰

(1) 現行法の課題

現在は、公益通報を理由とする不利益取扱いを民事上違法とする**民事ルールのみ規定**

⇒不利益取扱いの抑止効を高める観点から、①行政措置や②刑事罰を導入すべきとの指摘あり

(2) 今後の方向性・課題

- ①行政措置については、現行制度上利用できる救済手段に加えて導入することの適切性や救済手段としての相当性等に留意しつつ、**何らかの措置を設ける方向で検討**（行政措置の種類ごとに更に検討）
- ②刑事罰の導入については、不利益取扱い抑止の手段として他に適当なものがないか等の点を踏まえ、**慎重に検討**

5 守秘義務

(1) 現行法の課題

通報先のうち、行政機関は守秘義務を負っているものの、①労務提供先、②行政機関以外の外部通報先については、通報に関する情報の**守秘義務規定が存在しない**

⇒情報漏えいの不安から、安心して通報できないとの指摘あり

(2) 今後の方向性・課題

- ①労務提供先については、**守秘義務を設けることを前提に、具体的な要件や効果について更に検討**
- ②行政機関以外の外部通報先に**守秘義務を課すことは適当でない**（一般法理により保護）

6 その他の論点

①通報と不利益取扱いとの因果関係について立証責任の緩和等

⇒訴訟実務との整合性や他法令との平仄等に留意しつつ、**緩和等を行う方向で検討**

②通報内容を裏付ける資料の収集・持出行為の免責

⇒裁判例収集・分析を踏まえ、責任減免が認められる事例等の類型化を図った上で、**不利益取扱いから通報者を保護する方向で検討**（刑事免責については慎重に検討）

③通報対象事実への関与に係る責任の減免（リニエンシー）

⇒**慎重に検討**

④内部通報制度等の整備

⇒内部通報制度を整備すべき対象者の範囲や履行確保のための制度的担保に留意しつつ、**内部通報制度等の整備を法定する方向で検討**

など

(参考) 公益通報者保護法の概要

1. 公益通報者保護法の目的

食品偽装やリコール隠しなど、消費者の安全・安心を損なう企業不祥事が、事業者内部からの通報を契機として相次いで明らかに。

そこで、公益通報者の保護を図るとともに、国民の生命、身体、財産の保護に係る法令の遵守を図るため制定。

※平成16年6月公布、平成18年4月施行

2. 公益通報の対象

- ① 労働者（公務員を含む）が、
- ② 不正の目的でなく、
- ③ 労務提供先について、
- ④ 通報対象事実^(※)が、
- ⑤ 生じ又はまさに生じようとする旨を、
- ⑥ 所定の通報先に、
- ⑦ 所定の保護要件を満たして通報をした場合に、「公益通報者」として保護

(※) 刑法、食品衛生法、金融商品取引法、JAS法、大気汚染防止法、廃棄物処理法、個人情報保護法、その他政令で定める対象法律(28年12月1日現在459法律)に規定する刑罰規定違反

3. 公益通報者の保護

所定の要件に該当する公益通報を行った通報者を、解雇その他の不利益取扱いから保護。

- ・解雇の無効
- ・不利益取扱いの禁止
- ・労働者派遣契約の解除の無効

(3) その他外部への通報の保護要件

- ア 不正の目的の通報でないこと
- イ 通報内容に真実相当性があること
- ウ 以下のいずれかの要件を満たすこと

- ・内部通報では不利益な取扱いを受けると信ずるに足りる相当の理由がある場合
- ・内部通報では証拠隠滅のおそれがある場合
- ・生命・身体への危害が発生する場合 等

報道機関、消費者団体等
(被害の発生・防止等のために必要と認められる者)

公益通報
(報道機関等への通報)

事業者

内部窓口

(例: 社内のコンプライアンス窓口、社内のヘルプライン)

外部窓口

(例: 事業者が予め定めた民間専門機関、法律事務所)

公益通報
(事業者内部への通報)
※内部通報制度

(1) 内部通報の保護要件

- ア 不正の目的の通報でないこと

(2) 行政機関への通報の保護要件

- ア 不正の目的の通報でないこと
- イ 通報内容に真実相当性があること

公益通報者
(労働者)

公益通報
(行政機関への通報)

処分等の権限を有する行政機関