

規制の事前評価書

法令案の名称： 公益通報者保護法の一部を改正する法律案

規制の名称： 事業者の周知義務の明示、事業者の従事者指定義務違反に対する行政措置の強化・罰則の新設等

規制の区分： ☒新設 ☐拡充 ☐緩和 ☐廃止

担当部局： 消費者庁参事官（公益通報・協働担当）

評価実施時期： 令和 7 年 2 月

1 規制の必要性・有効性

【新設・拡充】

<法令案の要旨>

- ・ 最近における国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わる法令に違反する事実の発生状況等に鑑み、これらの法令の規定の遵守を図るため、公益通報者の範囲を拡大するとともに、公益通報者をしたことを理由とする不利益取扱いの禁止等の措置を強化するほか、公益通報に適切に対応するために事業者がとるべき措置の充実強化を図るための措置を講ずる。

<規制を新設・拡充する背景、発生している課題とその原因>

① 事業者の周知義務の明示

内部通報制度の実効性向上には、当該制度が従業員に認知され、信頼されることが必要不可欠であり、「公益通報者保護法第 11 条第 1 項及び第 2 項の規定に基づき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」（令和 3 年内閣府告示第 118 号。以下「法定指針」という。）の規定により、事業者の体制について労働者等に対する周知が求められている¹。しかしながら、消費者庁が実施した「内部通報制度に関する意識調査-就労者 1 万人アンケート調査の結果-」（令和 6 年 2 月公表。以下「就労者 1 万人アンケート調査」という。）によると、公益通報者保護法（平成 16 年法律第 122 号。以下「法」という。）第 11 条第 2 項に定める体制整備義務の対象である従業員数 300 人超の事業者（以下「義務対象事業者」という。）に勤める就労者のうち、内部通報制度を理解している割合や内部通報窓口を認知している割合は全体の半数に届いておらず、内部通報制度や体制についての周知は必ずしも徹底されていない²。

また、就労者 1 万人アンケート調査では、仮に勤務先で重大な法令違反を目撃した場合、「たぶん相談・通報しない」又は「絶対相談・通報しない」と回答した通報意欲の低い就労者にその理由を尋ねたところ、「誰に相談・通報したら良いのか分からないこと」が最も多いとの結果が出ている等、内部通報制度についての周知の不徹底が通報意欲の低さに繋がっている³。

¹ 国連の「ビジネスと人権に関する指導原則」の「非司法的苦情処理メカニズムの実効性の要件」の解説において、「苦情処理メカニズムは、対象となる人々がそれを認知し、信頼し、使用することができる場合にのみ、その目的を果たすことができる。」と記載されている。

² 就労者 1 万人アンケート調査では、従業員数 300 人超の事業者に勤める就労者 5,000 人のうち、内部通報制度を「よく知っている」又は「ある程度知っている」と回答した割合は、48.5%、内部通報窓口が「設置されていることを知っている」と回答した割合は、45.6%であった。

³ 就労者 1 万人アンケート調査では、もし勤務先で重大な法令違反を目撃しても、「絶対相談・通報しない」と回答した就労者（1,089 人）の 50.6%、「たぶん相談・通報しない」と回答した就労者（3,018 人）の 31.7%が「誰に相談・通報したら良いか分からないから」と回答している。

さらに、消費者庁が実施した「企業不祥事における内部通報制度の実効性に関する調査・分析-不正の早期発見・是正に向けた経営トップに対する提言-」（令和6年3月公表）では、直近5年以内に公表された企業不祥事に関する第三者委員会等の報告書で内部通報制度について言及があった企業においても、内部通報窓口の存在について、多くの従業員が知らないと回答した事例や主としてハラスメント関連の窓口と認識していたとの指摘があり、周知の不徹底が課題とされている。

一方、就労者1万人アンケート調査によると、内部通報制度の理解度が高い就労者は、その多くが勤務先における研修や周知が理解のきっかけと回答しており、重大な法令違反目撃時の通報意欲が高く、実際に通報した経験も相対的に多い。このため、事業者による周知徹底により、就労者の理解度が向上し、公益通報が促されるという効果が期待できる^{4 5}。

② 事業者の従事者指定義務違反に対する行政措置の強化・罰則の新設

事業者は、公益通報対応業務に従事する者（以下「従事者」という。）を指定する義務（以下「従事者指定義務」という。）を負い、従事者は、公益通報者を特定させる情報について、守秘義務を負う。従事者指定義務は、事業者の体制整備の中核的役割を果たす特に重要なものであるとして、法定指針ではなく、法律に明記されている。

しかしながら、従事者の守秘義務違反には刑事罰が規定されている一方、事業者の従事者指定義務違反にはそれが規定されておらず、事業者の義務の履行に対するディスインセンティブになっており、消費者庁が実施した「民間事業者の内部通報対応-実態調査結果概要-」（令和6年4月公表。以下「事業者調査」という。）からも、当該義務を履行する意識が低い事業者が一定割合で存在し、履行が徹底されていないことが明らかになった。

③ 公益通報者を探索する行為の禁止

通報者探索の防止については、体制整備義務の一部として、法定指針に規定されているが、裁判事例などから、正当な理由なく、探索行為をすべきではないことが国民に十分に理解されていない懸念がある。公益通報がなされた後、事業者内で公益通報者を特定することを目的とした調査などが行われることは、公益通報者自身が脅威に感じることはもちろん、公益通報を行うことを検討している他の労働者を萎縮させるなどの悪影響があり、公益通報を躊躇する要因になっている。

④ 公益通報を妨害する行為の禁止

事業者が、誓約書や契約によって、労働者に公益通報をしないことを約束させたり、公益通報をした場合には不利益な取扱いを行うことを示唆するなど、公益通報を妨害する行為は、法の趣旨に大きく反する行為であり、主要先進国⁶において、法律上、これを禁止し、通報を妨害する合意等を無効とする規定がある。我が国においても、労働者が事業者との間でそのような契約や合意を締結するよう要求された場合には、民法（明治29年法律第89号）第90条の規定により、公序良俗に反して無効になると考えられるが、労働者にとってはそのことが必ずしも明らかではなく、公益通報を躊躇するおそれがある。

<必要となる規制新設・拡充の内容>

① 事業者の周知義務の明示

法定指針の規定により、事業者には、体制整備義務の具体的内容として、公益通報対応のための体制を労働者等に対して周知することが求められている。労働者及び派遣労働者の理解向上を図り、1号通報（法第

⁴ 就労者1万人アンケート調査では、内部通報制度について「よく知っている」と回答した就労者の75.0%が「勤務先における研修・周知」が認知のきっかけであると回答している。また、「よく知っている」と回答した就労者が、勤務先で重大な法令違反を目撃した場合に「相談・通報する」と回答した割合、勤務先の法令違反行為や内部規程違反などについて実際に通報した割合はそれぞれ53.7%、18.3%であるのに対し、「知らない」と回答した就労者について、この割合はそれぞれ9.2%、1.8%にとどまる。

⁵ EU指令に倣い、内部通報のフォローアップ手続を設け、通報者に適切な対応がとられていることを示し、その心理的な安全性を確保することも実効性向上の観点から重要との意見もあった。

⁶ アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、韓国など

3条第1号及び第6条第1号に定める通報をいう。以下同じ。)を促進するため、法第11条第2項が定める1号通報に応じ、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の例示として、法律において、事業者が整備した体制を労働者及び派遣労働者に対して周知する義務を規定する。

② 事業者の従事者指定義務違反に対する行政措置の強化・罰則の新設

ア. 上記<規制を新設・拡充する背景、発生している課題とその原因>②のとおり、事業者の従事者指定義務の履行が徹底されていないことを踏まえ、法においては、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、勧告に従わない場合に公表をすることができる(義務対象事業者に限る。)とされているのを、勧告に従わない場合には命令をするとともにその旨を公表することができる(義務対象事業者に限る。)こととする。

イ. 内閣総理大臣は、従事者指定義務の規定を施行する限度において必要な範囲で、事業者(義務対象事業者に限る。)に対し立入検査をすることができることとする。

ウ. 以下の違反に係る罰則を新設する(事業者に同額で両罰規定。)

(ア) 上記アに記載の命令に違反(30万円以下の罰金)

(イ) 上記イに記載の検査の拒否等(30万円以下の罰金)

③ 公益通報者を探索する行為の禁止

事業者が、正当な理由なく、公益通報者である旨を明らかにすることを要求することその他の公益通報者を特定することを目的とする行為をしてはならないこととする。

④ 公益通報を妨害する行為の禁止

ア. 事業者が、公益通報をすることができる者(労働者、派遣労働者若しくはフリーランス(1年以内にこれらであった者を含む。))又は役員)に対し、正当な理由なく、公益通報をしない旨の合意をすることを求めること、公益通報をした場合に不利益な取扱いをすることを告げることその他の行為によって、公益通報を妨げてはならないこととする。

イ. 上記アに違反してされた合意その他の法律行為は、無効とする*。

※ 公益通報をしない旨の合意が無効となるほか、例えば、組織的な違法行為を行っている事業者がその労働者に対し当該違法行為を口外しない旨の誓約書を提出させた場合に、当該誓約書に係る誓約は本規定により無効となる。

2 規制の妥当性(その他の手段との比較検証)

【新設・拡充】

<その他の規制手段の検討状況>

☒検討した ☐検討しなかった

(検討した内容・結果又は検討しなかった理由)

- ・ 事業者に周知義務があることについては、法定指針に規定されているところ⁷、上記「規制を新設・拡充する背景、発生している課題とその原因」記載の状況が認められることから、これを明確にするために法律上明示する。
- ・ 事業者の従事者指定義務については、法第11条第1項に規定されているところ、上記「規制を新設・拡充する背景、発生している課題とその原因」記載の状況が認められることから、当該義務の履行を徹底させるために行政措置の強化・罰則を新設する。
- ・ 公益通報者を探索する行為の禁止については、法定指針に規定されているところ⁸、上記「規制を新設・拡充

⁷ 指針第4 3に事業者がとらなければならない措置として、労働者等及び役員並びに退職者に対する教育・周知に関する措置を定めている。

⁸ 指針第4 2に事業者がとらなければならない措置として、通報者の探索を行うことを防ぐための措置を定めている。

充する背景、発生している課題とその原因」記載の状況が認められることから、実効性を確保するために法定化する。

- ・ 事業者が、誓約書や契約によって、労働者に公益通報をしないことを約束させたり、公益通報をした場合には不利益な取扱いを行うことを示唆するなど、公益通報を妨害する行為は、法の趣旨に大きく反する行為であり、主要先進国⁹において、法律上、これを禁止し、通報を妨害する合意等を無効とする規定があることから、公益通報者が不利益な取扱いを受けるおそれがないよう法定化する。

＜その他非規制手段の検討状況＞

- ☐ 非規制手段を全く導入しておらず、今回初めて検討した
 - ☒ 非規制手段を全く導入しておらず、今回も検討しなかった
 - ☐ 非規制手段を既に導入しているが、別途の非規制手段も検討した
 - ☐ 非規制手段を既に導入しているため、検討しなかった
- (検討した内容・結果又は検討しなかった理由、既に導入済みの非規制手段の内容)
- ・ 同上。

3 効果（課題の解消・予防）の把握

【新設・拡充】

- ・ 事業者調査によると、法定指針に定める「法の教育・周知」¹⁰について、通報を理由とする不利益取扱いの禁止を「特段、周知していない」と回答した事業者が全体の14%（従業員数300人超の非上場事業者2,248者が回答し、そのうち308者が該当）を占めている。こうした者が周知を行い、従業員が認知することにより、公益通報件数が増加し、事業者の法令遵守の確保につながる。
- ・ 事業者調査によると、法が求める内部通報体制の従事者の指定義務について、「知っているが、担当者を指名していない」と回答した事業者が全体の11%（従業員数300人超の非上場事業者2,373者が回答し、そのうち261者が該当）を占めている。こうした者が従事者指定を行い、従業員が認知することにより、公益通報件数が増加し、事業者の法令遵守の確保につながる。
- ・ 事業者や経営幹部が、業務上の権限を背景に通報者を特定しようと、従業員に対するヒアリングやアンケートを実施する行為は、裁判例にもあり、通報者が脅威に感じていると考えられるところ、公益通報者を探索する行為を法律上明確に禁止することで解消に向かう。
- ・ 公益通報がされないことによって事業者の不正が放置され、不正による被害が拡大するおそれがあるところ、公益通報を妨害する行為を禁止し、それに違反してされた法律行為を無効とすることで解消に向かう。

4 負担の把握

【新設・拡充】

＜遵守費用＞

- ・ 周知事項の具体的な内容としては、法定指針で必要な措置として定める、①部門横断的な内部通報窓口の設置（連絡先や連絡方法等を含む。）、②調査における利益相反の排除の措置、③是正措置等の通知に関する措置、④不利益な取扱いの防止に関する措置、⑤範囲外共有の防止に関する措置等を想定しており、事業者においては、これら5項目の内容を定め、事業者内に周知することが想定されているが、その費用を算出することは各事業者個別の事由があり困難である。

⁹ アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、韓国など

¹⁰ 指針第4 3に事業者がとらなければならない措置として、労働者等及び役員並びに退職者に対する教育・周知に関する措置を定めている。

- ・ 従事者指定義務の履行徹底としては、現行法の報告徴収、指導・助言、勧告及び勧告に従わない場合の公表に加え、勧告に従わない場合の命令権や立入検査権を規定し、事業者に対し、是正すべき旨の命令を行っても違反が是正されない場合には、刑事罰を科すこととしているが、事業者が対応する場合の費用を算出することは各事業者個別の事由があり困難である。
- ・ 公益通報者を探索する行為の禁止としては、事業者に対し、正当な理由なく、公益通報者である旨を明らかにすることを要求することその他の公益通報者を特定することを目的とする行為をしてはならないことを課すこととしているが、その費用を算出することは各事業者個別の事由があり困難である。
- ・ 公益通報を妨害する行為の禁止としては、事業者に対し、公益通報をすることができる者（労働者、派遣労働者若しくはフリーランス（１年以内にこれらであった者を含む。）又は役員）に対し、正当な理由なく、公益通報をしない旨の合意をすることを求め、又は公益通報をした場合に不利益な取扱いをすることを告げることによって、公益通報を妨げてはならないことを課すこととしているが、その費用を算出することは各事業者個別の事由があり困難である。

＜行政費用＞

- ・ 令和７年度予算要求において、就労者・事業者に対する公益通報者保護制度の周知・啓発等に係る経費として、０．６億円の新規要求を行っている。
- ・ 令和７年度定員要求において、内部公益通報の体制整備に不備のある事業者に対して適切に調査・行政措置を行うため、２名の新規要求を行っている。

＜その他の負担＞

- ・ 特に想定していない。

５ 利害関係者からの意見聴取

【新設・拡充、緩和・廃止】

☒意見聴取した ☐意見聴取しなかった

＜主な意見内容と今後調整を要する論点＞

- ・ 消費者庁の公益通報者保護制度検討会では、事業者の周知義務の明示及び事業者の従事者指定義務違反に対する行政措置の強化・罰則の新設を含め議論していたところ、不利益取扱いの対象に「配置転換」を含めるべきかなどの論点について委員間で意見が分かれていたが、令和６年１２月４日に開催された第８回公益通報者保護制度検討会において、概ねの一致を図ることができ、同月２７日に検討会はこれらの議論を踏まえた提言として報告書を取りまとめ、公表した。よって、今後、大きな調整論点はない。

＜関連する会合の名称、開催日＞

- ・ 公益通報者保護制度検討会（令和６年５月～同年１２月まで計９回開催）

＜関連する会合の議事録の公表＞

- ・ https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/meeting_materials/review_meeting_004/

６ 事後評価の実施時期

【新設・拡充、緩和・廃止】

＜見直し条項がある法令案＞

- ・ 見直し条項（期限５年）を踏まえた事後評価の実施時期は、令和７年６月成立・同８年１２月施行を前提とすると、令和１３年度であり、それまでに事後評価を実施予定。

＜上記以外の法令案＞

- ・ なし