

第1回公益通報者保護制度検討会の議事概要と各論点に関する近年の状況

資料 1

0. 制度全般

| 委員からの主な意見                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 平成 30 年消費者委員会・公益通報者保護専門調査会以降の状況                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>➤ 令和2年改正は、平成 16 年に法律が制定されてから長期間経過した後の改正で、今の法令改正の見直しスピードからすると異常なこと。今は社会情勢の変化や課題に合わせて、基本的な法令であっても頻繁に改正している。＜山本座長＞</p> <p>➤ 日本には国内人権機関の設置がまだないので、国の人権保護義務の一環として、公益通報者保護法の規定を更に充実させることによって、企業の人権尊重責任も果たしやすくなるのではないかと。グローバルな視点から見ても、日本の制度は遅れており、国連の指導原則なども活用しながら、公益通報者保護法のどこを改正していけばいいのか、検討していくことも一つ。＜柿崎委員＞</p> <p>➤ ガイドライン・指針を作って企業が自主規制によって引っ張っていく方向や、認証制度で良い制度を作っている企業に認証マークを与える等インセンティブ付与の取組等いろいろ頑張ってきたが、実効性が最も高いのは法改正ではないかということで、前回、法改正に向けて進み、一定の実効性があったとまでは言い切れないが、認知度を高めることにはそれなりに役に立った。今回は体制整備の部分を含めて、特に法改正を更に進めていただきたい。＜山口委員＞</p> <p>➤ 制度の実効性を阻害する主な要因として、①「体制整備の不徹底」と②「不利益取扱い禁止の不徹底」が挙げられる。事業者側の意識や努力の問題もあると思うが、詰まるところは、現行の法制度の不備、あるいは、不徹底に行き着く。＜川嶋委員＞</p> | <p>令和2年改正</p> <p>➤ 公益通報者保護専門調査会の報告書を踏まえ、16 年振りに法改正が行われ、事業者に対する内部通報に適切に対応するための必要な体制の整備の義務付けや公益通報者の範囲拡大、通報対象事実の拡大、行政機関への通報要件の緩和等が措置され、令和4年6月に施行された。</p> <p>国内外の環境変化や施行状況</p> <p>➤ 日本が議長国の 2019 年(令和元年)6 月の G20 大阪サミットにおいて、G20 各国が公益通報者保護のための効果的な制度を整備し、実施するための基盤をなすものとして、「効果的な公益通報者保護のためのハイレベル原則」が承認された。</p> <p>➤ 2019 年(令和元年)12 月に EU で公益通報者保護指令(以下、「EU 指令」という)が施行し、従業員数 50 人以上の事業者には内部通報経路や手続の確立義務や通報者に関する情報の守秘が義務付けられ、ほぼ全ての加盟国において、EU 指令を踏まえた法制化が行われた。</p> <p>➤ 令和5年度に消費者庁で実施した民間事業者に対する実態調査では、①公益通報者保護法が求める事項についての民間事業者の認知度が向上し、内部通報制度の導入が進んでいること、一方で、②法律や指針の義務を認知していても、制度を導入しない事業者や制度を導入していても内部通報窓口の活用が進んでいない事業者が一定割合存在することが明らかになった。</p> <p>➤ 令和 6 年 5 月、国連人権理事会(HRC)の「ビジネスと人権」作業部会が、昨年の訪日調査の最終報告書を公表し、6 月下旬に HRC に提出予定。公益通報者保護法の附則に基づく検討において、公益通報者の範囲拡大や報復措置に対する制裁の導入等、通報者保護の更なる強化を求めている。</p> |

1. 制度に関する新たな論点（※平成 30 年消費者委員会・公益通報者保護専門調査会において、十分に議論されなかった事項）

(1) 従事者指定や内部規程の策定など、事業者の体制整備の徹底

| 委員からの主な意見                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 平成 30 年消費者委員会・公益通報者保護専門調査会以降の状況                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>➤ 内部規程を策定していない、従事者を指定していないところが問題。法令遵守のコストを払わず不正が放置されることにより労働者や社会を不正のリスクにさらす事業者に対し、法令遵守のコストを払い、通報対応を内部化するように求めていく必要がある。体制整備義務違反が通報対象事実になっていないこともあり、法執行のケースは 24 件に留まっており、制度の実効性の観点から検討する状況にある。内部通報制度を導入していない事業者に対して、より踏み込んだ対応を刑事法の観点からも検討する価値がある。＜樋口委員＞</p> <p>➤ 体制整備に関するペナルティが一定程度は必要であり、そのためには、構成要件の明確化が必要。何らかの明確化を図ることができる形でペナルティを科すべき。声を上げることができる従業員の方に体制整備義務違反の公益通報を行ってほしい。現状は、体制整備義務違反に対して公益通報はできない。体制整備義務違反を通報対象事実にすることは有益。＜山口委員＞</p> | <p>令和2年改正</p> <p>➤ 公益通報者保護専門調査会の報告書を踏まえ、常時使用する労働者の数が 300 人超の事業者に対し、内部通報に適切に対応するために必要な体制の整備が義務付けられ、公益通報対応業務従事者(以下、「従事者」という)を定める義務、従事者の守秘義務、守秘義務違反時の刑事罰が規定された。</p> <p>国内外の環境変化や施行状況</p> <p>➤ 民間事業者に対する実態調査により、従業員数 300 人超の非上場の民間事業者は、</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 全体の 18%が従事者を指定していない(義務を知っているが、担当者を指名していない割合が、11%)</li><li>・ 全体の 23%が内部規程を策定していない(義務を知っているが内部規程の策定まではしてい</li></ul> |

| 委員からの主な意見                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 平成 30 年消費者委員会・公益通報者保護専門調査会以降の状況                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>➤ 義務であることを自覚しながら対応していないところもあることについては、体制整備義務が存在するだけでは足りず、むしろ、体制整備をしていくための動機付け、場合によっては、違反に対する規制権限の強化が必要。体制整備義務の肝となる部分について指針ではなく法令への明記が必要。加えて、消費者庁に現行法にはない立入検査権限を付与すること、是正命令や刑事罰によって担保すること(その結果、通報対象事実を含めること)を検討する必要がある。義務と努力義務の境界を段階的に引き下げること検討すべき。＜志水委員＞</p> <p>➤ 事業者への制裁規定を設けることで不祥事や不利益取扱いを防止するよりも、自浄作用を高める努力を行っている事業者の自主的な取組みを後推しする、あるいは、自浄機能が十分ではない事業者の体制構築を支援する発想が必要。通報件数の増加だけではなく、通報窓口のリソースで適切に対応することが重要。通報窓口において、企業にとって本当に対応が必要な通報が見過ごされないことに留意する必要。＜赤堀委員＞</p> | <p>ない割合が、15%)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 全体の 14%が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ことが明らかとなった。</li> </ul> <p>➤ 義務対象だが義務を履行していない事業者(161 社)に、その理由を聞いたところ、約4割が「どのように仕組みを整備すれば良いか分からない」、24%が「導入していなくても経営上・組織運営上の不利益がない」と回答した。</p> <p>➤ 努力義務対象事業者が内部通報制度を導入しない理由は、約5割弱が「努力義務にとどまるから」、45.3%が「経営上・組織運営上の不利益がないから」と回答した。</p> <p>➤ 消費者庁の行政指導の件数は、令和4年度にゼロ件、令和5年度に 24 件だった。</p> <p>➤ 令和 6 年 5 月の国連「ビジネスと人権」作業部会の訪日調査の最終報告書において、公益通報者保護法上、事業者による内部通報窓口の未設置に罰則が規定されていない点が課題として指摘されている。</p> |

## (2) 内部通報対応の実効性向上

| 委員からの主な意見                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 平成 30 年消費者委員会・公益通報者保護専門調査会以降の状況                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>➤ 内部通報は重要なガバナンスの手段。内部通報をコンプライアンス経営における仕組みの一つのツールとして位置づけ、効果的に活用していくことが重要。＜赤堀委員＞</p> <p>➤ 国連の「ビジネスと人権に関する指導原則」の中でも、どのような苦情処理メカニズムが有効なのかについて8つの要件を掲げており、これらの要件に照らして検討することも一案。世界中の国がそれに応じる形で法整備を行っている。例えば、アクセス可能性として、企業内の通報受付窓口の周知や匿名通報手段の確保、報復を受けないことの徹底が不十分。透明性の観点からは、通報後の処理プロセスや通報者に対する報告もうまくいっていない。さらに、苦情処理メカニズムの設計について、利用者と協議しながら策定しているかについてもチェックポイントの大きな要素になっている。グローバルな視点から日本の制度を見ても遅れている。＜柿崎委員＞</p> <p>➤ 就労者のまだ半数近くについて、制度がしっかりと認知されておらず、政府においても、周知に関しては徹底して頂きたい。「ビジネスと人権」の観点からも、公益通報制度は重要。＜片山委員＞</p> <p>➤ 就労者アンケートの回答で、内部通報制度を理解していない人は、従業員数が「300 人超 1,000 人以下」の場合 57.6%、「5,000 人超」の場合 47.7%となっている。通報を理由とする不利益取扱いの禁止に対する認知度は更に低い結果。就労者向けの制度についての教育が丁寧に行われていけば認知度も向上し、不正の防止につながる。内部通報制度の体制整備の中に就労者教育を位置づけ、国としてもその推進を事業者に働きかけることが必要。事業者が体制整備を進めるための施策の検討が重要。＜郷野委員＞</p> <p>➤ 昨年8月の国際連合における作業部会の報告においても、政府に対して人権指標を含めた ESG 要素に関する組織的な報告の義務化を要請している内容があるので、公益通報者保護法の規定をより充実したものとすることで、体制を整備し、実効的なものにすることで、これらの要請に対処していくことになる。＜柿崎委員＞</p> <p>➤ 匿名であれ、実名であれ、社内に通報してしまうと不利益処分を受けてしまう、もしくは、誰が通報したのか、通報者捜しをされてしまう。内部通報の体制整備の充実で、社内に通報が届くような体</p> | <p><b>令和2年改正</b></p> <p>➤ 法定指針において、事業者が内部通報に適切に対応するために必要な体制の具体的内容が示された。法定指針では、部門横断的な通報受付窓口の設置のほか、法及び内部通報の体制についての従業員等への教育・周知、調査・是正に関する措置、事案に係る者を内部通報対応の業務に関与させない措置、通報者に対する是正措置等の通知、記録の保管・運用実績の従業員等への開示等、さらに、これらの事項について内部規程において定めることを求めている。</p> <p><b>国内外の環境変化や施行状況</b></p> <p>➤ 令和5年度に実施した就労者アンケート調査では、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 「制度を良く知っている」と回答した人の 75%が勤務先の研修・周知が知ったきっかけであると回答。また内部通報窓口の設置を認知している人の約6割が、社内研修・説明会が知ったきっかけであると回答。勤務先での研修・周知が、就労者の制度の理解や窓口の認知に最も効果的である旨が明らかとなった。</li> <li>● 他方で、従業員数 300 人超の事業者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」、「勤務先の内部通報窓口の設置を認知している割合」、「通報を理由とする不利益取扱い禁止を認知している割合」は、それぞれ全体の半数を下回っている等、事業者内での周知・研修は必ずしも徹底されていない。</li> <li>● 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」、「たぶん相談・通報しない」と回答した人にその理由を聞いたところ、「誰に相談・通報したら良いか分からないから」が最多。また、内部通報制度を「良く知っている」と回答した人は、勤務先の重大な法令違反目撃時の通報意欲が高く、実際に通報を経験した割合や不正を目撃した割合が相対的に高い等、職場における制度の周知・教育の徹底により、内部通報制度の活用が進むことが期待される。</li> </ul> |

| 委員からの主な意見                                                                                                                                       | 平成 30 年消費者委員会・公益通報者保護専門調査会以降の状況                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>制とし、内部通報と外部通報との制度間競争を行っていかなければならない。＜山口委員＞</p> <p>➤ 就労者アンケートで、最も大きかった答えは通報した案件が是正されること。企業がしっかりと対応して是正されることが最も重要で、法律でこの部分はあまり書いていない。＜土井委員＞</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 民間事業者に対する実態調査では、内部通報制度を導入している民間事業者の3分の2が、年間の通報受付件数について、「0件」、又は、「1－5件」、又は「把握していない」と回答しており、内部通報窓口の活用は十分ではない状況にある。</li> <li>● 不祥事の原因や再発防止策について、企業が公表した外部委員会等の調査報告書においては、内部通報制度が実効的に機能しなかった要因について、内部通報窓口の利用実績がほとんどない、従業員の多くが内部通報窓口の存在を認知していない、窓口の利用頻度が極端に少ない状況であっても、何ら対策を取っていないといった指摘がある。</li> </ul> |

## 2. 制度に関する従来からの論点（※平成 30 年消費者委員会・公益通報者保護専門調査会において、様々な観点からの議論が行われた論点）

### （1） 通報を理由とする不利益取扱いの抑止・救済

| 委員からの主な意見                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 平成 30 年消費者委員会・公益通報者保護専門調査会以降の状況                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>（不利益取扱いの抑止）</p> <p>➤ 結局、不利益取扱いに罰則などの十分なサンクションがなく、通報者の心理的安全性が確保できないままの制度になっている。そのため、通報しても不利益は受けないという日本の企業文化の浸透を導くことができる法制度に工夫していくことが課題かと思う。＜柿崎委員＞</p> <p>➤ 通報者であることが漏れて、不利益取扱いをされるおそれの問題と、どうせ通報しても是正されないという事業者に対する不信の問題が背景にあることが多い。＜志水委員＞</p> <p>➤ 内部通報制度が存在していても、通報後の不利益な取扱いのおそれが十分に払拭されていないために、内部通報に踏み切れない状況がある。＜川嶋委員＞</p> <p>➤ 従事者の守秘義務違反には罰則が設けられているのに対し、不利益取扱いに罰則規定がないことについて、均衡が取れているかやや違和感がある。＜樋口委員＞</p> <p>（不利益取扱いからの救済）</p> <p>➤ 公益通報者を保護するためには、企業の不利益取扱いに対して、何らかの行政措置やペナルティが科されるべき。＜片山委員＞</p> <p>➤ 実際の通報後の相談においては、上司に通報、報告、相談を行って不利益取扱いを受けたという相談が多い。そういった守られない通報者を身近で目にする、見聞きすることに萎縮効果や風土形成についても著しく悪影響。＜志水委員＞不利益取扱いに対する行政措置については、早急に検討が必要。＜郷野委員、志水委員＞</p> <p>➤ 通報と不利益取扱いとの因果関係について行政機関において認定が困難である。＜赤堀委員＞</p> <p>➤ 立証責任の緩和は慎重に検討すべき。人事的取扱いに不満をもつ労働者の濫用的通報が懸念され、また通報があった場合に人事を凍結する必要が生じるなど労務管理に影響がある。＜赤堀委員＞</p> <p>➤ 不利益取扱いをされた場合、民事訴訟等で自ら救済手段をとる必要があり、就労者にとっては負担が大きい。また通報を理由とする不利益取扱いであることの立証負担も大きい。何らかの負担軽減策を検討するべき。＜川嶋委員＞</p> | <p><b>令和2年改正</b></p> <p>（不利益取扱いの抑止）</p> <p>➤ 公益通報者に関する情報漏洩防止のため、従事者の守秘義務、守秘義務違反時の刑事罰が規定された。</p> <p>（不利益取扱いからの救済）</p> <p>➤ 公益通報者保護専門調査会では、「通報を理由として通報者に不利益取扱いをした事業者に対する行政措置を導入すべき」との結論を得たが、事実認定や執行体制について多くの課題があるとして、不利益取扱いに対する行政措置の導入は見送られた。</p> <p>➤ 公益通報者保護専門調査会では、通報者の立証責任を緩和することについて、一部の委員から、「悪意ある労働者に制度が利用されたり、無用な争いを避けるために通報者に対する措置を一時凍結したりするなど、円滑な労務管理等を阻害する」との懸念が示されたことから、「今後、必要に応じて検討を行うべきである」と結論づけられ、令和2年改正法附則第5条に施行後3年を目処として必要な措置を講ずる検討事項として規定された。</p> <p><b>国内外の環境変化や施行状況</b></p> <p>（不利益取扱いの抑止）</p> <p>➤ 民間事業者に対する実態調査において、従業員数 300 人超の非上場事業者の 14%が通報を理由とする不利益取扱いの禁止について「特段周知していない」と回答している。</p> <p>➤ 就労者アンケートでは、従業員数 300 人超の事業者に勤めている就労者のうち、通報を理由とする不利益取扱いの禁止を認知している割合は 47%に留まる。</p> <p>➤ EU 指令第 23 条において、通報者への報復に対し、自然人及び法人に対する罰則を規定することが加盟国に求められている。</p> <p>➤ G20 の「効果的な公益通報者保護のためのハイレベル原則」の原則8において、報復行為や守秘義務に違反した者に対する抑止力のある制裁を科すべきことが記載されている。</p> <p>➤ 令和 6 年 5 月の国連「ビジネスと人権」作業部会の訪日調査の最終報告書において、公益通報者保護法上、事業者による報復措置に罰則が規定されていない点が課題として指摘されている。</p> |

| 委員からの主な意見 | 平成 30 年消費者委員会・公益通報者保護専門調査会以降の状況                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|           | <p>(不利益取扱いからの救済)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ EU 指令第 21 条において、通報者が受けた不利益取扱いに関する訴訟において、通報者が通報を行った事実及び不利益取扱いを受けた事実を立証すれば、当該取扱いは通報への報復として行われたと推定され、この場合、不利益取扱いの措置を行った者が、当該措置が通報以外の理由に基づくものであることを立証しなければならない旨が規定され、加盟各国において当該規定を法制化している。</li> <li>➤ G20 の「効果的な公益通報者保護のためのハイレベル原則」の原則6において、公益通報者に対する報復行為を包括的に定義すべきこと、原則7において、解雇の場合を含め、公益通報者を保護するために、比例的な方法で立証責任を負わせるメカニズムの導入を検討すべきことが記載されている。</li> </ul> |

(以 上)