

# 第2回公益通報者保護制度検討会 議事録

消費者庁

## 第2回公益通報者保護制度検討会 議事次第

日時：令和6年6月7日（金） 14：30～16：30

場所：中央合同庁舎第4号館 共用1208 特別会議室

出席者：

（委員）

山本座長、柿崎座長代理、赤堀委員、片山委員、川嶋委員、郷野委員、  
志水委員、土井委員（オンライン）、樋口委員、水町委員、山口委員（オンライン）

（消費者庁）

吉岡次長、藤本政策立案総括審議官、黒木審議官、浪越参事官、安達企画官、  
消費者庁参事官（公益通報・協働担当）室担当者

議事：

1. 開 会

2. 議 事

①事務局からの説明

②意見交換

3. 閉 会

<<1. 開会>>

○山本座長 それでは定刻になりましたので、ただ今より、第2回公益通報者保護制度検討会を開催いたします。本日は、お忙しい中、ご参集いただきまして、ありがとうございます。本検討会は、対面とオンラインを併用して開催しております。ハウリングの防止のため、委員の皆さまにおかれましては、ご発言時以外は常にマイクオフにさせていただきますよう、お願いいたします。なお、本日は、土井委員と山口委員がオンライン参加です。

続きまして、配布資料の確認をさせていただきます。机上にお配りしております資料は、配布資料一覧に記載のとおりですので、もし、不足がございましたら事務局までお願いいたします。

今回の議事の進め方について申し上げます。まず、事務方から前回の議論の振り返りをさせていただいた後、主要国の公益通報者保護法の概要と近時の裁判例をそれぞれ説明する予定です。本日は、事務方からの説明にかなり時間を要しますので、それぞれ説明の後、まずは委員の皆さまからご質問のみをいただく時間を設けます。その後、ご意見につきまして、検討会の後半にまとめて頂戴する時間をいただく予定ですけれども、説明が全体として長くなりますので、意見をいただく時間が十分に取れない可能性がございます。このため本日の説明を踏まえまして、ご意見をいただくお時間を次回、第3回にも十分に確保し、議論を行う予定です。

それから、ご質問につきましても、本日は時間が十分に取れるか分かりませんので、本日の検討会終了後、来週13日の木曜日中、つまり1週間ということになりますが、事務局宛てに質問がさらにございましたら、来週13日、木曜日中を目処にご提出をいただくということも可能です。以上が全体の流れについてです。

## <<2. 議事>>

それでは議事に入ります。最初に前回検討会でいただいたご意見と平成 30 年の消費者委員会、公益通報者保護専門調査会以降の国内外の環境変化等につきまして、事務局から説明をお願いします。

○安達企画官 資料 1 に沿ってご説明いたします。前回、山本座長から、今まで消費者委員会専門調査会で議論をしてきたこと、また議論してこなかったこと、その後の事情を踏まえて、さらに議論を深めなくてはならないことを整理した上で、次回以降、議論を深めていきたいとのお言葉を賜りましたので、いただいたご意見を論点ごとに整理しております。

まず、ゼロポツの所に、制度全般についてのご意見がございます。社会情勢の変化や課題に合わせて制度を見直していくべきですとか、グローバルな視点で見ても日本の制度は遅れており、国連のビジネスと人権の指導原則も活用しながら見直していくべきとのご意見、また体制整備の不徹底や不利益取扱い禁止の不徹底は、詰まるところは現行法制度の不備ではないかといったご意見を頂いているところです。

右の欄には、制度に係る国内外の環境変化や施行状況を記載しております。まず、国内外の環境変化のご紹介として、2019 年 6 月に開催された G20 大阪サミットがございます。日本議長国下のサミットにおいて、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成すものとして「効果的な公益通報者保護のためのハイレベル原則」が承認されてございます。内容につきましては、後ほど、ご説明いたしますが、G20 において、このような原則が了承されたことは画期的なことなのではないかというふうに思います。

同じ年でございますが、2019 年 12 月には、EU で公益通報者保護指令が施行され、従業員数 50 人以上の事業者には内部通報への対応手続きの策定義務を課すこと、また、通報の妨害、通報者への報復、通報者の身元の守秘の主にこの三つの行為について、自然人および法人に対する罰則を国内法で規定するよう加盟各国に求めています。これを受け、ほぼ全ての加盟国において国内法制化が完了し、新法又は改正法が施行しています。

また、令和 5 年度の消費者庁の実態調査において、民間事業者の法や指針の認知度が向上しており、内部通報制度の導入が進んでいること、その一方で、法律や指針の義務を認知していても経営上の不利益がない等の理由で制度を導入していない事業者や制度を導入していても窓口への通報がほとんどなく、利用が進んでいない事業者が一定割合を占めていることが明らかになりました。

加えて、先月、5 月でございますが、国連人権理事会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ており、今月下旬に国連人権理事会に提出予定と聞いております。報告書では、公益通報者保護法の附則第 5 条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など通報者保護のさらなる強化を求めています。

次に 1 ポツでございます。制度に関する新たな論点、つまり、平成 30 年の消費者委員会

の専門調査会において議論がなされなかった事項に関するご意見をまとめております。(1)の従事者指定や内部規程の策定といった事業者の体制整備の徹底に関しては、体制整備の不徹底が見られ、一定程度のペナルティや消費者庁の権限強化が必要なのではないか、体制整備義務違反を通報対象事実とすべきといったご意見がございました。

右の欄のほうでございますが、令和2年改正で措置された体制整備義務の内容や令和5年度に実施された民間事業者に対する実態調査結果の概要、また、事業者の体制整備に関する当庁の行政指導の実施状況を掲載しております。さらに、先ほど御紹介した、国連のビジネスと人権作業部会の最終報告書において、事業者による内部通報窓口の未設置に関して、公益通報者保護法上、罰則が規定されてない点が指摘されています。

(2)の内部通報対応の実効性向上についてです。内部通報は重要なガバナンスの手段であり、内部通報をコンプライアンス経営における一つのツールとして位置付け、効果的に活用していくことが重要であるとのご意見、また、ビジネスと人権の観点からも重要であり、国連の指導原則に照らした検討が必要とのご意見がございました。

なお、国連のビジネスと人権の指導原則のうち、公益通報者保護法が求める内部通報制度と密接に関連する非司法的苦情処理メカニズムに関する原則の和訳抜粋を資料2として配布しております。

資料2の2ページ目の解説の冒頭1、2行目を読み上げますと、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、これらの要件は、1ページ目の8つの要件でございますが、非司法的苦情処理メカニズムを実際に使う中で、その実効性を確保する助けとなるために、設計、修正、または評価するための基準を提供するものである、というふうに記載をされておりますので、これらの8つの要件がご議論の参考になればと思います。

資料1に戻りまして、右の欄でございますが、令和5年度に実施した消費者庁の各種実態調査結果の概要として、内部通報制度についての従業員の認知度の状況、職場で重大な法令違反を目撃しても相談・通報しない主な理由として、誰に相談・通報したらいいかわからないとの回答が最も多かったこと、内部通報窓口への年間受付件数が少ない事業者が大半を占めていることなど、関連するデータを参考として記載しています。

次に2ポツでございます。制度に関する従来からの論点として、不利益取扱いの抑止・救済に関するご意見がございました。抑止の観点から不利益取扱いにサンクション、罰則が必要とのご意見、救済の観点からは行政措置が必要といったご意見や公益通報者の民事訴訟上の立証負担の軽減策を検討すべきとのご意見がございました。

これに対して右欄でございますが、令和2年改正では、不利益取扱いの抑止の観点から、事業者が、公益通報対応業務に従事する者、いわゆる従事者を定める義務、また、従事者の守秘義務、守秘義務違反時の刑事罰が規定されています。不利益取扱いからの救済に関しては、平成30年の消費者委員会の専門調査会の取りまとめにおいて、事業者に対する行政措置を導入すべきとありましたが、事実認定や施行体制について多くの課題があるとして、令

和 2 年改正での導入は見送られました。

通報者の立証責任を緩和することについては、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などから導入は見送られており、改正法附則第 5 条に定める検討事項になっています。

続いて、不利益取扱いの抑止に関する国内外の環境変化や施行状況です。消費者庁の実態調査において、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た事業者が一定割合を占めており、不利益取扱いの禁止についての就労者の認知も限定的であることが明らかとなりました。また、EU 指令や G20 のハイレベル原則では、報復行為を行った者や守秘義務違反者に対する抑止力のある制裁や罰則を科すべきこと、また先月公表された国連のビジネスと人権作業部会の報告書においても、通報者に対する報復措置に公益通報者保護法で罰則を科すことが求められているところです。

一方、不利益取扱いからの救済に関する国内外の環境変化として、EU 指令第 21 条には、通報者が通報を行った事実、また不利益取扱いを受けた事実の 2 点を立証すれば、当該不利益取扱いは通報への報復として行われたものと推定され、この場合には、不利益取扱いを行った者が当該不利益取扱いは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ています。加えて 2019 年の G20 ハイレベル原則では、通報者の立証責任の軽減に向けて、立証責任を比例的に配分するメカニズムの導入を検討すべきと記載されております。第 1 回検討会の模様については以上です。

○山本座長 ありがとうございます。続きまして、前回、途中退席をされた水町委員からご意見を頂戴したいと思います。よろしくお願いします。

○水町委員 ありがとうございます。少しだけお時間いただいて簡単にお話をさせていただきたいと思います。公益通報者保護法の核心部分っていうのは、労働者等に対する不利益取扱いの禁止って意味では、労働法制に密接に関わるところで、私、専門が労働法なので少しその観点からお話をさせていただきたいと思いますが、公益通報者保護法の二つの柱っていうのは不利益取扱いをきちんと禁止すること、もう一つは、外部通報・内部通報、合わせて、その通報体制をそれぞれのところでいかに整備していただくかっていうことで、これらが二つの大きなポイントになります。

ただし、改正法の施行状況を踏まえて見ても、前回お話がありましたように、まだ不利益取扱いが皆無というわけではなく、実際、不利益取扱いがなされている例っていうのが裁判例等でも見られていますし、また大きな社会的不祥事にしても、この制度は十分に機能していないという問題が今でもあると。

その中で、具体的に制度改正をするときに三つだけ簡単にお話をさせていただくと、一つは、公益通報体制、内部通報体制の制度についての認識を各労働者・従業員等に持っていた

だく、認知度を上げるっていうことが実際その実効性を確保するために大切ではないか。労働法では、実は周知という制度がすごく大切になっていまして、従業員に制度をきちんと周知して理解してもらおうと。その中で、例えば、労働基準法とか労働安全衛生法の中には、法制度の周知自体が事業者には義務付けられていて、罰則付きで義務付けられているところがあります。

そこを踏まえて公益通報者保護制度の中でも周知の義務付け、場合によっては、罰則による実効性確保が考えられないか。併せて周知の方法として最近の育児・介護休業法改正等によると、単に見ようと思えば見られるという形で周知をしたというだけではなくて、積極的でないいわゆるプッシュ型の周知、具体的にどういう制度を取っているのかという、研修、説明などを行って具体的に従業員にプッシュして知らせるという形の周知がある。情報が氾濫しているので、見ようと思えば探せば見られるよということよりも具体的に認識させるという周知が今の労働法制の新しい重要なポイントとなっていますので、そこを参考に周知制度をどう実効性のあるものとして制度化するかというのが一つ目です。

二つ目が、不利益取扱いの禁止ですが、これは先ほど説明あったように、前回も各委員から議論がありましたように、不利益取扱いの禁止については、罰則による抑止効果を高めるということと、さらには情報格差を考慮して通報者の立証責任をどう緩和していくかってことがポイントになると思いますが、これは国際的な動向の中で、グローバルスタンダードが、ある程度、見えてきているので、そこを参考にしながら制度化をしていくということが考えられるのではないかな。

もう一点だけ、日本の場合、罰則とか民事的な効果と合わせて行政上の実効性確保措置っていうのが労働法制上、極めて重要になります。この点を公益通報者保護制度の中で、どうするかというところですが、実は今の人的なリソース、例えば、消費者庁が所管の官庁であり続けるとすると、そのリソースが限定されている中で、どう実効性確保措置を取っていくかってことが重要なポイントになってきます。そういう意味で、限られた資源の中で、どういうふうの実効性を確保するための行政上の措置が考えられるかというのも併せて具体的に検討していくべきかと思います。以上です。

○山本座長 ありがとうございます。その他、委員の皆さまからのご意見は本日以降の検討会で議論をいただきたいというふうに思いますけれども、今の時点で、これだけはどうしてもというご意見が、もし、あれば、承りますが、よろしいでしょうか。

それでは次の議題に進みます。海外法制調査の結果説明です。事務局から説明をいたします。よろしくお願いします。

○安達企画官 本日は、まず、企業の内部通報制度の構築と密接に関連しているアメリカの制度をご紹介します、その後、EU の公益通報者保護指令、続いて、主要国の公益通報者保護法を順にご紹介いたします。最後に G20 のハイレベル原則についても簡単に触れたいと思い

ます。

まず、アメリカの制度ですが、資料 3-1、3-2 をご覧いただければと思います。上場・非上場、規模の大小を問わず、実際にアメリカ企業の内部通報制度の構築に大きな影響を与えているものとして連邦量刑ガイドラインがございます。アメリカにおいては、裁判所が企業に対する量刑を判断するに当たり、犯罪が発生した時点で企業が内部通報制度等の一定のレベルのコンプライアンス・プログラムを備えている場合には罰金の軽減を認めるという制度がございまして、この連邦量刑ガイドラインは裁判所が企業のコンプライアンス・プログラムを評価する際の指針になります。

本日、資料の 3-2 として原文の抜粋を消費者庁のほうで和訳をして、お配りをしております。まず、1 ページ目のセクション 8 の B の 2.1 の所でございますが、企業が有するべき効果的なコンプライアンスおよび倫理プログラムの条件として、小文字の (a) に組織は、(1)、犯罪行為を防止および発見するためにデューデリジェンスを実施すること、(2)、倫理的行動と法令順守への取り組みを奨励する組織文化を促進することと記載されています。

また、その次の文章になりますが、『このようなコンプライアンス及び倫理プログラムは、犯罪行為の防止及び発見において概して効果的なものとなるよう、合理的に設計、実装、及び実施しなければならない。差し迫った犯罪を防止又は発見できないことは、必ずしもプログラムが犯罪行為の防止及び発見に概して効果的ではないことを意味するわけではない』とも記載されています。

つまり同一の犯罪が起きたから企業のコンプライアンス・プログラムが、あまねく駄目であると、実効的ではないと評価するのではなくて、ガイドラインに沿って、その実効性を評価した上で、量刑の判断をする旨が記載されています。

この次に小文字の (b) に、下のほうでございますが、最低限、次のものが必要であるとして 3 ページ目の (5)、(c) において、黄色のマーカー、下線箇所ですが、組織の従業員や代理人が報復を恐れることなく、犯罪行為またはその可能性について通報することができるよう、匿名性および秘密保持を可能とする仕組みを含む通報制度を構築し、周知するとあり、匿名の内部通報制度の構築と、その周知が求められています。

さらに資料 4 をご覧いただければと思いますが、連邦量刑ガイドラインを踏まえ、アメリカ司法省が企業を刑事訴追するかどうかの判断に当たっても、企業のコンプライアンス・プログラムが犯罪発生時において有効であったかどうかを評価しています。その判断指針が公表されておりまして、アメリカ国内外の企業のコンプライアンス体制の構築に大きな影響を与えています。

資料 4 のアメリカ司法省刑事局の指針の抜粋をこちら消費者庁で和訳したものでございますが、企業のコンプライアンス・プログラムの評価基準には大きく三つありまして、1 ページ目の下段の 1 ポツにありますとおり、例えば、企業のコンプライアンス・プログラムは適切に設計されているかどうかを検査官が評価しています。

具体的な着眼点が次のページの大文字の A から F になりますが、3 ページに大文字 D とし



て、守秘された通報システムと調査プロセスというふうにあります。2 パラグラフ目に、『検察官は、企業の苦情処理プロセスに、報復の恐れがない職場の雰囲気を作るための積極的な措置、苦情を提出する適切なプロセス、及び内部通報者を保護するプロセスが含まれているかを評価すべきである』との記載がある他、4 パラグラフ目には、『守秘された通報の仕組みは、企業が、不正行為を効果的に検出し、防止することができるコーポレート・ガバナンスの仕組みを確立しているかについての高い証拠能力を有している』と記載されています。

このような司法省の評価ガイダンスおよび連邦量刑ガイドラインが企業の上場・非上場、大小、問わず、アメリカの企業において匿名性の高い内部通報制度を構築し、周知するインセンティブになっている点を制度の前提として、ご紹介をさせていただきました。

次に EU の公益通報者保護指令について、ご紹介いたします。まず、口頭のみで恐縮ですが、この指令成立の背景について簡単に触れます。EU 指令成立のきっかけとなった事件として、2014 年のルクセンブルク・リークス事件、2016 年のパナマ文書事件がありました。これらの事件では、内部告発によって企業の租税回避、マネーロンダリングといった重大な不正が明るみになり、首相の辞任に発展した国もあるなど一大事件となりました。通報者が大きな役割を果たしましたが、一方で、こうした通報者が窃盗などの有罪判決を受けるといったことがあり、ヨーロッパにおいて公益通報者の保護が社会的な関心を集めるきっかけになりました。

また不正による社会全体の経済的損失が強く認識されるようにもなりましたが、事件が起きた当時は加盟国のうち公益通報者に包括的な法的保護を規定している国は一部で、通報者の保護の範囲や程度が EU 域内加盟国で統一されていませんでした。労働、資金の移動など域内で単一市場化が進む中で、加盟国によって通報者保護の取扱いがばらばらであり、予測可能性がないといった状況を解消し、EU 全体において同一水準の公益通報者保護を図るために、この指令が成立しました。

資料 5 として、消費者庁において作成した EU 指令の和訳概要版をご覧くださいと思います。まず、第 2 条で適用範囲が規定されており、第 3 条で適用除外項目や各国裁量がある分野として、例えば、国防や安全保障に関わる違反などが記載されています。

また第 4 条および第 5 条の通報者の定義ですが、現在もしくは過去に業務関連の活動で入手した法の違反に関する情報であって、実際に発生し、もしくは発生する可能性の非常に高い違反についての合理的な疑いも含む情報を通報する自然人をいうと定義されています。第 4 条の下段には、各国において適切な場合には通報者を支援する者や通報者の親族等も保護の対象にしなければならないと規定されています。

第 7 条から第 9 条では、行政機関通報を外部通報と呼んでおりますが、外部通報よりも前に内部通報が奨励されること、50 人以上の労働者が抱える民間または公的法人が労使団体との協議および合意の後に内部通報の経路および手続きを定めなければならないと規定されています。

第 10 条から第 14 条では、通報者は内部通報を行わずに直接、外部通報を行うことも可能であること、外部通報の場合、3 カ月以内に通報者にフィードバックを行うことなどが規定されています。

第 15 条では、報道機関や SNS 等への公開の条件が規定されており、内部通報の後または直接に行政機関への通報を行ったにもかかわらず、所定の期間内に適切な措置が講じられなかった場合や公益に対する切迫した危険がある場合などに公益通報者が保護される旨が規定されています。

第 16 条には、通報者の身元についての守秘義務が規定されています。

第 19 条から 24 条は、公益通報者の保護の具体的な内容が規定されており、第 19 条には、禁止される報復の内容が例示列挙され、報復の他、報復の脅し、および報復の試みを禁止しています。

第 21 条には、通報者への報復以外の通報者の保護措置が詳細に書いてあります。

①でございます。通報者は違反を明らかにするために必要であると信じるに足りる合理的な理由がある場合には、情報の開示制限に違反したとは見なされず、いかなる種類の責任も負わないと規定されています。また②の所で、通報のための証拠となる情報の収集行為は、それ自体が犯罪となる場合を除いて免責されると規定されています。

一方で、次のページの 21 条、⑧をご覧くださいと思いますが、『報告または開示に無関係な、あるいは本指令に従った違反を明らかにするために必要でない作為または不作為に起因する、通報者のその他の責任の可能性は、引き続き、適用される欧州連合法または国内法に準拠するものとする』とも規定されています。

さらに戻りまして、21 条の④ですが、通報者が通報を行った事実および不利益取扱いを受けた事実、この 2 点を証明すれば当該不利益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、不利益取扱いが通報を理由とするものではないことの因果関係については、この事業者側に立証責任がある旨が規定されています。

⑥には、EU 公益通報者保護指令に適合する通報または公開であれば、未公開のノウハウおよびビジネス情報、つまり営業秘密の不法な取得、使用および開示に対する保護に関する EU 指令、いわゆる EU 営業秘密指令でございますが、EU の営業秘密指令上も適法と見なされるとの規定がございます。

第 22 条は、被通報者の保護について規定されています。

第 23 条の罰則規定でございますが、具体的な罰則の内容・水準については、加盟各国の国内法に委ねられているところですが、効果的で比例的、抑止効果のある自然人および法人に対する罰則というふうに両罰が規定されていまして、罰則の対象となる行為としては、通報妨害、通報者への報復、通報者への濫用的訴訟、通報者の身元に関する守秘義務違反が規定されています。加えて、故意に虚偽の通報を行った通報者に対しても罰則や損害賠償を規定することが求められています。

次に第 24 条ですが、いかなる雇用契約によっても通報者の権利および救済が放棄された

り、制限されたりすることがないようにしなければならないと規定されています。

第 26 条ですが、加盟国は、2021 年 12 月までに国内法規を施行することが義務付けられています。EU 加盟国は 27 カ国ございまして、現在、ポーランドとエストニア以外の 25 カ国で、既に国内法制化を完了し、施行しています。ご参考ですが、EU 指令を踏まえた EU 加盟国の国内法整備の状況は資料 6 を配布しておりますので、適宜、ご覧いただければと思います。EU 指令についてのご説明は以上です。

続いて資料 7 は一時スキップさせていただきまして、資料 8 の主要先進国の公益通報保護法について概要を各項目別にご説明いたします。

まず、アメリカですが、公益通報者保護を図るための単一の法典はアメリカには存在いたしません。証券法その他、労働安全衛生法、反マネロン法、大気汚染防止法、安全飲料水法など 20 本超の各連邦法に、それぞれ通報者保護の規定がございます。

例えば、証券関連法では、サーベンス・オクスリー法、SOX 法と呼びますが、SOX 法では、上場企業の経営者や監査人にグループ連結レベルでの内部統制の評価を求めています。2001 年、2002 年にエンロンやワールドコムなどの粉飾決算が通報によって発覚したことや、その際に内部告発者が事業者から不利益な取扱いを受けたことなども受け、通報を理由とする不利益な取扱いを禁止する規定や内部通報制度を構築し、周知する義務を規定しています。

また 2008 年の金融危機を踏まえて成立した 2010 年の Dodd-Frank 法ですが、金融市場の不正を早期に発見できるよう、SOX 法よりも通報者により手厚い保護を規定していき、さらに通報者に対して証券取引委員会、SEC が報奨金を支払う制度を創設しています。

イギリスでは、雇用権法で従業員の権利や雇用主の義務を規定していき、1998 年公益開示法で、これに修正を加え、法律上、保護される通報を行ったことを理由とする解雇、その他の不利益な取扱いを受けない権利を働く人に保証しています。なお、イギリスでは、通報者保護制度に関して改革を求める声が一部で上がっており、昨年 3 月末に制度の実効性を評価する旨がイギリス政府から公表されています。

フランスでは、企業の汚職、腐敗防止を目的に、2016 年にサパン II 法が成立して、包括的な内部通報者保護が規定されています。その後、EU 指令を受けまして 2022 年に法の一部を改正しています。

ドイツは、歴史的経緯がございまして、内部通報については、否定的な見方が根強くあり、EU 指令公布後も法制化が遅れていましたが、欧州委員会による提訴などもあり、昨年 5 月に内部通報者保護法がようやく公布されて 7 月に施行しております。

オーストラリアでは、公的セクターの通報者保護制度が先行して存在しましたが、民間セクターにおいても税務、企業、金融分野における犯罪や不正行為を撲滅するために、2019 年に会社法の一部改正がなされ、横断的な内部通報者保護が規定されています。2019 年会社法は、本年 7 月から見直しを行う予定と聞いております。

日本については、分野横断的に通報者を保護する法律として公益通報者保護法がござい

ますが、他に所管官庁に法令違反を申告した労働者の保護を規定した法律として、労働基準法、鉱山保安法、原子炉等規制法、労働安全衛生法などがございます。

「2」の法の目的ですが、一部の国では、公益通報者を保護するだけでなく、通報を奨励しています。まず、イギリスですが、通報者の保護のみならず、通報のメリットが認識され、雇用主や、その他の人々の行動変容、広範な文化的変化を支援するとしています。またオーストラリアでも同様に通報者が、職業上の懸念を表明することを奨励し、保護しています。アメリカでも証券不正を早期発見し、是正することを目的に、報奨金制度の導入などにより通報を奨励しています。

「3」の通報者の保護を規定した法律の所管官庁でございますが、アメリカですと 20 本超の法律にそれぞれ異なる所管官庁があり、通報を理由とする不利益取扱いについての申立ての受付け、調査、命令は、労働安全衛生庁という労働省の下位部局でございますが、この OSHA と呼ばれる組織で一元的に対処をしています。またアメリカの証券取引委員会、SEC でも証券法の違反を行政機関に申告したことによる不利益取扱いの申立ての受付け、調査、個人に対する民事制裁を行っています。

イギリスは、ビジネス・貿易省、DBT と呼びますが、雇用権法を所管しておりまして、企業の投資や成長および輸出ならびに雇用機会の創出を促すことを任務としています。法律を所管してはいますが、イギリスの公益開示法は、民事ルールのみですので、行政措置権限が DBT にあるわけではございません。

フランスには、憲法上の独立した機関として人権擁護庁、DDD がございまして、差別対策や平等の推進、子どもの権利の擁護等を任務としていましたが、サパン II 法により通報者の保護が新たなミッションとして追加されました。DDD は強力な調査権を持ち、通報したことを含め、差別を理由とする労働紛争の調停・和解案の提示や勧告を行っている他、裁判にオブザーバーとして参加し意見を述べることもできます。

また、フランスでは、2016 年のサパン II 法により汚職防止機構、AFA が設置されています。汚職防止機構では、従業員数 500 名以上かつ連結売上高が 1 億ユーロを超える公的または民間の大企業に対して、内部通報対応の体制整備を含めた汚職防止措置の指導監督を行っています。

ドイツは、連邦司法省が内部通報者保護法を所管しています。

オーストラリアは、ASIC という金融市場の監督や投資家保護を任務とする証券投資委員会が会社法を所管していますが、事業者の体制整備についての行政権限は有していません。一方で、例えば、事業者に対し、内部通報への対応について照会をかけ、内部規程を入手し、必要な指導を行う、事業者向けにガイダンスを公表するといったことをしています。

次に 2 ページの「4」の保護される者の範囲でございます。

アメリカの SOX 法では、上場会社および、その子会社・関連会社の従業員や請負業者、下請け業者の従業員などが保護される通報者に含まれます。なお、ここでいう従業員とは、現在または過去に該当する会社で働いていた個人や働くことを志願している者、それらの会

社が雇用に影響を与える可能性がある個人と広範に法律上、定義されています。一方、Dodd-Frank 法については、通報者の範囲は限定されていません。

イギリスについては、雇用権法の規定により雇用契約の有無は関係なく、従業員や役員、派遣労働者、契約社員、研修生や退職者などが保護される通報者に含まれています。

フランスは、EU 指令を受けまして、従業員、役員、元従業員、元役員、求職者の他、株主や取引先、その役職員、内部通報者を支援する個人または法人、家族などの関係者が保護される者に含まれます。

ドイツでは、保護対象が、包括的に職業上の活動に関連して違反に関する情報を入手した者や、その関係者と規定されています。

オーストラリアについても、フリーランスやボランティア、従業員等の家族などが保護対象に含まれています。

日本は、令和 2 年改正で役員や退職後 1 年以内の労働者が通報者として追加されました。

次に、「5」の保護対象となる通報先でございます。

アメリカの SOX 法では、従業員の上司や通報窓口、連邦政府機関、連邦議会の議員などが通報先ですが、他の連邦法も含め、報道機関は保護される通報先に含まれていません。

イギリスでは、雇用主や、その他の責任者、関係当局、外部メディア等が保護される通報先として規定されています。

フランスは、事業者内部と行政機関、公開の 3 種類の保護される通報先がありますが、内部通報の受け手は、直接または間接の上司または雇用主が指定した連絡先、つまり内部通報窓口に限定されています。

ドイツは、内部通報窓口への通報のみが保護される内部通報先と規定されています。上司などへの内部通報は保護される通報先になっていません。

オーストラリアについては、保護される内部通報の受け手が、適格受領者として定義され、事業者の取締役、役員、上級管理職、監査役、また事業者が指定する内部通報窓口が対象になっており、これらの先以外の内部通報は保護対象になっていません。

日本の場合には、内部通報先に法律上、特段の限定がない点、また報道機関など 3 号通報先については、その者に対し、当該通報対象事実を通報することが、その発生または、これによる被害拡大を防止するために必要であると認められる者と定義されている点が特徴です。

3 ページ、「6」の通報対象事実でございます。

アメリカの場合には、各連邦法規則の違反が通報対象事実になっています。

イギリスの場合には、法律を列挙する形ではございませんので、犯罪行為の他、法的義務への違反、個人の健康や安全を危険にさらす行為、環境を破壊する行為、または、それらを故意に隠蔽する行為が通報対象事実として規定されています。

フランスでは、犯罪行為や一般公益に対する脅威または危害、EU 法規制違反、国際公約の違反を隠蔽する企てなどが対象として規定されています。

ドイツは、日本の公益通報者保護法と比較的似ていまして、犯罪行為の他、生命、身体、健康等に関する法律の行政罰対象行為またマネロン防止や税法違反など特定分野のドイツ連邦法や州法違反、EU 条約法規則の違反が対象です。

オーストラリアについては、犯罪行為や違法行為の他にも企業または団体の不適切な状態または状況が、通報対象事実として規定されており、会社法および金融セクターに関する法律など特定の法律の違反や 12 カ月以上の懲役刑の対象となる犯罪行為、公衆または金融システムへの危害を含みます。

日本では、対象となる 500 本の法律が列挙されており、法律上、通報対象事実が明確に規定されています。

「7」の通報対象から除外されている事項でございますが、イギリスの場合には、雇用権法上、通報者の範囲として公務員のうち国防部門や情報機関等の職員は保護対象の労働者から除外されています。従いまして、これらの分野に関する情報は通報対象事実から除外されているということになります。

同様にフランス、ドイツにつきましても国防機密情報、情報機関、捜査の機密情報、弁護士、医師等の職業上の秘密の対象になる情報は通報対象事実から除外されています。

オーストラリアは、公務員である通報者の保護は別の法で規定されており、民間企業に適用される会社法上は個人的な業務に関する苦情が通報対象事実から除外されています。ここでいう個人的な苦情とは狭く解されており、公益に資するような苦情であれば通報対象事実に含まれることが規定されています。

日本については、税法や公職選挙法など国家の機能に関する法律ですとか、国民の生命、身体、財産等の利益を保護することを直接的な法目的としない法律の違反については通報対象事実から除外されています。

4 ページの「8」の保護要件でございます。内部通報や行政機関通報については、各国とも法令違反に関する情報が真実であると信じるに足りる合理的な理由があれば保護の対象になっています。

特徴的な規定として、アメリカは、連邦政府の調査に協力することも通報の一部であるとして保護対象に含まれます。

イギリスは、令和 2 年改正前の日本の公益通報者保護法と同様、行政機関への通報に真実相当性を求めており、他国よりも厳しい要件があります。

5 ページ、「9」の禁止される報復行為です。まず、日本の公益通報者保護法では、公益通報を理由とする解雇や契約解除は無効、降格や減給、退職金の不支給、その他、不利益取扱い禁止されています。

ドイツやイギリスでは、法文上、不利益取扱いの範囲は明確に規定されていません。EU 指令を受け、ドイツでは、通報を理由とする報復の他にも、報復の脅迫、報復の試みが禁止事項として規定されています。

イギリスでは、雇用権法で従業員が不公正に解雇されない権利を規定しており、通報を唯

一または主な理由とする解雇は不公正解雇と見なされること、また、労働者が不利益取扱いを受けない権利を有する旨を規定しています。不利益取扱いの内容は明確ではありませんが、雇用審判所の判断で、さまざまな事例が不利益取扱いと見なされており、例えば、通報後に調査が実施されなかったことが不利益取扱いと認定された判例があります。アメリカ、フランス、オーストラリアでは、法文上、禁止される不利益取扱いが例示列举されています。

フランス、ドイツは、EU 指令を踏まえ、取引先、サプライヤーも保護対象に含まれており、例えば、フランスでは、商品またはサービスに関する契約の早期解除または解約が禁止されています。

一方、オーストラリアについては、サプライヤーである個人のみが保護対象になりますので、フリーランスなどが保護の対象になっています。

6 ページ「10」の通報を理由とする不利益な取扱いからの救済プロセスにおける当局の関与、および 7 ページ「11」の救済内容に関する規定について併せてご説明をいたします。

「10」にございますとおり、アメリカ、イギリス、フランスでは、訴訟以外の方法による救済措置が法律上、規定されています。アメリカでは、通報したことを理由に不利益取扱いを受けた労働者は、180 日以内に労働省長官に不服申立てを行う必要があります。

労働省長官の権限は労働安全衛生庁、OSHA に委任されており、OSHA では、20 本超の連邦法、連邦規則の違反について上司や連邦政府当局に通報したことにより、不利益取扱いを受けたと主張する通報者からの申立てを受け付け、調査を行い、通報を理由とする不利益取扱いであると判断した場合には、雇用主に対して通報者の救済命令を出します。また OSHA が 180 日以内に最終決定を行わない場合には、通報者は連邦地裁に提訴することができると規定されています。

Dodd-Frank 法では、証券法違反を SEC に通報し、不利益取扱いを受けてから 6 年間、または訴訟提起のための重要な事実を知った日から 3 年以内に連邦地裁に訴訟提起することができると規定されています。

「11」の具体的な救済内容ですが、アメリカの SOX 法では、通報者が復職や未払い賃金の返済、訴訟費用、差別による特別損害の保障等を受ける権利が規定されています。Dodd-Frank 法では、通報を理由とする不利益取扱いを受けた人について、未払い賃金の 2 倍の金額、つまり、懲罰的賠償を規定しています。加えて、通報者の救済ということではないのかもしれませんが、アメリカでは、連邦司法省、SEC、商品取引委員会、内国歳入庁といった連邦政府機関において当局への通報者に対する報奨金制度を導入しています。

次にイギリスについて、6 ページ、「10」をご覧くださいと思いますが、戻りまして恐縮ですが、ビジネス・貿易省の下に Acas という公的な労働紛争助言あっせん機関があります。公益通報を理由とする不利益取扱いに限らず、労働者が雇用審判所に不服申立てを行う際には、事前に Acas の訴訟前調停手続きを行うことが法律上、義務付けられています。公益通報に伴う労働紛争の 3 割は、この Acas で解決がなされていると聞いております。

「11」のイギリスの米印の所をご覧くださいと思いますが、通常、イギリスにおいて

不当解雇の申立てには2年間の継続雇用の要件がございます。ただし、解雇が公益通報を理由とする場合、労働者は、2年間の継続勤務を待たずに雇用審判所に不当解雇の申し立てをすることができる旨、規定されています。さらに通常の不当解雇については、週に700ポンドなど補償金額の上限が定められているところですが、公益通報者への補償には、この上限がなく、イギリスでは、公益通報者を特別な形で救済していることが分かります。

6ページの「10」に戻りまして、フランスでは、DDDという人権擁護庁にサパンⅡ法で通報者への助言および保護という役割が与えられています。もともとDDDは差別等の被害者からの申立てを受け付けており、強力な調査権を持ち、調停・和解案の提示や勧告を行っています。裁判においても被害者を擁護するためにオブザーバーとして参加することができます。また、裁判所は職権や当事者の要求に基づき、DDDの見解を求めることもできますし、DDDは自らの見解を裁判所で述べることを要求することもできます。加えて、フランス全土のDDDの事務所等による通報者への金銭的、また精神的なサポートの提供もあります。

「11」ですが、フランスでは、通報したことにより雇用契約を解除された労働者は、労働審判所のレフェレ裁判、つまり仮処分命令を提起することができます。また通報を理由に不当解雇があった場合、解雇は無効であり、裁判所は不当解雇に基づく損害賠償および職場への復帰を命ずることができる旨規定されています。

ドイツでは、「11」にありますとおり、不利益取扱い禁止に違反した場合の事業者による通報者に対する損害賠償のみが規定されており、救済プロセスに行政機関の関与は規定されていません。

オーストラリアも通報者が勝訴した場合の裁判所の命令として、損失、損害に対する賠償金、同等の地位への復職、妨害行為の差し止め、謝罪等が規定されていますが、救済プロセスにおける行政機関の関与はありません。

7ページ下から8ページの「12」ですが、公益通報を理由として不利益取扱いが行われたことの立証責任の配分に関する各国の規定についてです。

アメリカは、不公正解雇や、その他、不利益な取扱いについての立証は労働者が一応の立証責任を負っています。他方で、SOX法違反など11本の連邦法違反に関する通報については、法律上、立証責任が緩和されています。通報者は、通報が不利益取扱いの一つの要因、何らかの形で通報が不利益取扱いに影響したことについて一応の証明責任をいったん負うものの、それが示されれば、雇用主側が明確かつ説得的な証拠を持って仮に通報者が通報を行わなかったとしても、不利益な取扱いを行ったということを証明しなければいけません。

また昨年10月の最高裁で弁論が行われたUBS証券と、その元従業員との訴訟においても、労働者は通報が不利益取扱いの一つの要因であり、報復的意図に基づくものである可能性を示せば足り、雇用主が報復的意図を持って労働者に対して不利益取扱いを行ったことまでは証明する必要はないと判示しています。このように、通報が不利益取扱いの一つの要因であることを示せば足りるという立証責任の緩和をContributing Factorといいますが、これを採用している連邦法が11本あります。



一方で、職場の安全衛生法ですとか大気汚染防止法など 9 本の連邦法につきましては、Motivating Factor を採用しており、この場合には、通報者は通報行為が不利益な取扱いの実質的な要因となったことを示さなければならず、事業者のほうは通報行為がなかったとしても同様の取り扱いをした可能性の方が高いことを示せば足り、明確かつ説得的な証拠までは求められていないとされています。

イギリスでは、公益通報も含め、不公正解雇については、雇用主が解雇の正当な理由についての立証責任を負っています。公益開示法では、通報者は保護される通報をしたこと、および不利益取扱いがあったことを立証する責任を負っていますが、これに対して雇用主は当該不利益取扱いの理由、根拠を立証する責任を負っています。

フランスでは、差別による解雇や不当な解雇については、雇用主が正当な理由の立証責任を負っており、公益通報者であることによる人事上の措置も差別に含まれています。

ドイツでは、通報者が法律で保護される通報をしたこと、また不利益取扱いを受けたことの 2 点を立証すれば、不利益取扱いは通報に対する報復としてなされたものと推定される旨の規定があります。

オーストラリアでは、通常の不公正解雇については、労働者が、因果関係の立証責任を負っていますが、その一方で、職場における苦情の申立てなど権利行使を理由とする解雇、その他の不利益取扱いについては、general protection といひまして、雇用主が因果関係を立証する責任を負います。公益通報についても同様の取扱いになっています。

日本では、公益通報者保護法には立証責任について特段の規定はございません。

続きまして、8 ページの「13」の通報行為や通報に伴う行為の免責規定についてです。

各国によって対応にばらつきがありますが、アメリカの場合は、法律上、通報の態様は合法的であることが保護要件となっており、免責規定は見当たりません。

イギリスの場合は、いかなる合意も保護される通報を妨げる限度で無効である、通報に伴い何らかの刑事上の罪を犯した場合には、刑事責任は免責されないと規定されています。また法律では明確に読み取れませんでした。米印の所にあるとおり、イギリスでは、コモン・ロー上、公益目的での社内情報の開示については、守秘義務違反の例外とする旨の原則がございます。また、通報に伴う社内文書の複写や持ち出しなどを理由に雇用主が通報者に対して解雇、その他の懲戒処分を行うことは認められないと考えられています。一方、雇用権法上、通報に伴い何らかの刑事上の罪を犯した場合、刑事免責はないことが明確に規定されています。

フランスですが、サパンⅡ法では、EU 指令を踏まえ、善意の通報者が法の要件を満たした通報を行うに当たり、営業秘密を取得し、利用し、または開示したとしても営業秘密侵害の責任を免責されると規定されています。また、刑法の規定により、法が守秘義務を定める場合であっても、公益のために必要な範囲で情報の開示がなされたときは刑事責任を負わない、また、合法的に知り得た情報を含む文書または、その他の媒体を持ち去り、流用し、隠蔽した場合にも刑事責任を負わないと、EU 指令の内容を超える免責規定があります。た

だし、フランスの場合も国家防衛機密、患者の機密情報、弁護士の守秘義務の対象となる依頼者に関する情報は免責の対象外になっています。

ドイツについては、情報の入手自体が犯罪を構成する場合を除いて、通報または開示した情報の取得またはアクセスに対して法的責任を負わないこと、また、通報者は通報または開示の過程でなされた情報の開示が犯罪の発見に必要であると信じるに足りる相当な理由があった場合に限り、開示の制限に違反せず、法的責任を問われないことが規定されています。

オーストラリアについては、通報行為自体については、民事免責、刑事免責、行政上の免責が規定されていますが、一方で、通報に伴う行為の免責については具体的な規定がありません。

日本においても、通報行為の民事免責の規定がありますが、刑事免責については、特段、規定がないですし、通報に必要な情報へのアクセス、持ち出しについては、特段、規定はございません。

続いて9ページ、「14」の通報者に関する情報漏洩の禁止についてです。

アメリカでは、守秘義務は規定されていませんが、SOX法上、会計監査に関する懸念を従業員が秘密裏かつ匿名で提出できる内部通報手続きを定める義務が規定されています。

イギリスでは、通報者を特定可能な情報を守秘する法的義務はありませんが、コモン・ロー上、雇用主は労働者に対して一般的な守秘義務を負っています。

フランス、ドイツについては、EU指令を受けて内部通報窓口の担当者などに対して守秘義務が課せられており、通報者に関する情報のみならず、被通報者を特定する情報についても守秘義務がございます。

ドイツの場合は、調査に必要な場合であり、かつ、通報者の同意がある場合には、通報窓口担当者以外にも開示することが可能と規定されています。

オーストラリアについても通報者を特定可能な情報の開示は犯罪であると規定されています。

日本には、令和2年改正で内部通報窓口の担当者など従事者に守秘義務が入り、守秘義務違反は刑事罰の対象になっています。

「15」の通報妨害についてです。

アメリカの連邦法では、いかなる合意や方針、雇用条件によっても通報を妨げることはできないと規定されています。

またイギリスでも、通報を妨害する趣旨の合意は無効と規定されています。

フランス、ドイツにつきましても、EU指令を受け、通報を妨害するような契約は無効である旨の規定がございます。

オーストラリアの場合には、特段の規定はないものの、通報の妨害は不利益取扱いや、その脅迫に該当する可能性があります。

次に9ページから10ページの「16」の内部通報対応の体制整備義務についてです。「17」の体制整備義務違反時の罰則と併せて、ご説明いたします。

日本では、令和2年改正で、事業者が内部通報に適切に対応するための体制整備義務が規定されましたが、違反時には罰則という形ではなく、指導、助言、勧告、勧告に従わない場合の公表が規定されています。

アメリカでは、先ほどご説明しました量刑ガイドラインや連邦司法省のガイダンスにより、内部通報制度の整備状況が量刑の判断や刑事訴追の判断の考慮事項となっています。この他、SOX法では、上場会社および、その子会社・関連会社に対して会計または監査の懸念を従業員が秘密裏かつ匿名で提出することができる手続きの策定および、その周知を義務付けており、これに違反した場合には行政罰の対象になります。

イギリスは、民事ルールのみです。

フランスは、従業員数50人以上の企業には、内部通報手続きの策定義務がある他、この内部通報の手続きについては、労働者の代表機関との事前協議が必要である旨が法律に規定されています。またフランスでは、従業員数が500名以上で、かつ連結売上高が1億ユーロを超える企業の場合は、その子会社も含め、内部通報制度を含めた汚職防止措置を講ずる義務があり、違反した場合には、汚職防止機構による警告・勧告等を経た後、法人およびに自然人に対する罰金が科される可能性があります。

ドイツにおいてもEU指令を踏まえて従業員数が50名以上の雇用主には、内部通報窓口の設置義務があり、違反時は過料の対象になります。なお、ドイツについては、法人に対して刑事罰を科すことができません。

オーストラリアにおいては、上場企業や従業員数100人以上等の要件を満たす非上場の大会社および金融機関等に内部通報規程の策定義務があり、違反時は法人および個人が罰金の対象になっています。内部規程に定める事項については、会社法に明記があり、通報者の保護の内容や通報の受け手、通報後の調査方法、内部規程の周知などについて記載することが求められています。

「17」の罰則でございます。

11ページをご覧ください、通報理由とする不利益取扱いについてですが、アメリカでは、連邦犯罪に関する真実の情報を法執行機関に提供することについて、故意に、または報復目的で個人の正当な雇用または生活を妨害した者は罰金または10年以下の懲役もしくは、その両方の対象になっています。また、Dodd-Frank法では、通報妨害をした個人または事業者に対して民事罰が科される可能性があり、多くはありませんが、実際に科された事例もあります。

イギリスは民事ルールのみです。

フランス、ドイツは、EU指令に従い、通報者に対する不利益取扱い、通報妨害、通報者を特定する情報の守秘義務違反に対して両罰の規定があります。またEU指令を受けて、悪意のある通報者に対する罰則もあり、フランスの場合には、悪意を持って通報を行った者は刑事罰、ドイツの場合には、故意に不正確な情報を外部メディア等へ開示した者は過料の対象になっています。

オーストラリアでは、通報を理由とする不利益取扱い、または、その脅迫に刑事罰が規定されています。

「18」の事業者に対する通報者への報告義務でございますが、アメリカは、SOX 法上、特段の規定はございませんし、イギリスにおいても民事ルールのみで事業者に内部通報制度の構築は義務付けられていないため規定はございません。

EU 指令を受けてフランスは政令で、ドイツは法律レベルで、通報の受領後、7 営業日以内に通報者に受領通知を行う義務や内部規程に通報者に調査結果を通知する旨、定める義務または通報者に調査結果を通知する義務などがございます。

オーストラリアのガイドラインや日本の法定指針においても通報者に対する是正措置等の伝達を求めているところです。

「19」の匿名通報の扱いですが、SOX 法では、匿名での通報を受け付ける内部通報手続きの策定と周知の義務があり、フランスでも匿名通報を受け付けられるようにし、通報者の秘密を保証することを求めています。

一方で、ドイツ法では、匿名通報を取り扱うべきだが、匿名通報が可能な窓口を用意する義務はないと規定しています。

オーストラリアでは、事業者が策定する内部規程に関するガイドラインで、通報者が匿名を選択できる旨規定すること、一方で、実務上は顕名での通報が推奨される旨を規定することを求めています。

また日本では、指針の解説で、匿名の内部公益通報を受け付けることは必要であると明記しています。

「20」の報道機関への外部通報、または、公開について、アメリカは、保護対象になっていません。また、EU 指令の規定を踏まえ、EU 諸国では、行政機関に通報して一定の期間が経過しても適切な処置が講じられない場合等には、公開が保護の対象になっています。

オーストラリアにおいても報道機関への通報は、行政機関に事前に通報し、一定期間経過していることが要件となっており、行政機関通報前置が規定されている点が日本の制度と異なる部分かと思います。

最後に、「21」でございますが、通報インセンティブの付与ということで、アメリカでは、報奨金制度があります。アメリカの SEC、IRS や CFTC などは事業者の法令違反に対する民事制裁金を原資としてプールして運用していき、制裁金の 1 から 3 割を事案の発掘に有益な情報を提供した通報者に提供する制度がございます。SEC の報奨金制度では、SEC に通報する前または同時に勤め先の内部通報窓口に通報を行っている場合には、通報者に対する報奨金を増額する要素としています。

主要国の制度についてのご説明は以上で、最後に資料 7 の G20 の原則について簡単に説明します。消費者庁で全文を和訳しております。繰り返しになりますが、この原則は、2019 年 6 月の G20 大阪サミットで了承されており、G20 各国において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成すものであると位置付けられています。4 ペ

ージ目以降の原則の内容ですが、7 ページの原則 7 に公益通報者に対して強固かつ包括的な保護を提供することを確保するとの記載があります。

その下ですが、G20 各国は解雇の場合を含め、公益通報者を保護するために比例した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であると記載されています。

8 ページの原則 8 では、報復行為を行った者に対して効果的で相応かつ抑止力のある制裁を科すと記載されています。

原則 9 は、通報行為に関連して、in connection with と書いてありますが、公益通報者が責任を問われることがないように確保する、原則 11 では、G20 諸国は公益通報者保護の枠組みを定期的に見直すことが奨励される、さらに原則 12 には、G20 諸国に期待されることとして、公益通報者保護を主導し、範を示すと書いてあります。長くなりましたが制度の説明は以上でございます。

○山本座長 ありがとうございます。それぞれの国の制度、あるいは国際的な文書等について説明をいただきまして、大変、盛りだくさんで、恐らく、これから個々の論点について検討する際に、また、それぞれ諸外国等ではどうなっているのか、国際的な文書等では、どのように言われているかということを確認しながら進めていくということになるかと思えます。

それぞれの国の制度は、それぞれの経緯から成立しているというところがあったり、あるいは公益通報者保護制度に限らない一般的な法制度として、どのような形の制度が取られているかというようなバックグラウンドもそれぞれ違うといったようなことがあります。本当に理解しようと思うと非常に難しいのですが、きょうは、いわば概観ということで、このようになっているというご説明を、まずは、いただいたということです。それでも非常に盛りだくさんで、なかなか一気に私も理解し切れていないところがあるのですが、何かご質問はございますでしょうか。よろしいですかね、何かこの場で、ぜひという質問はございますか。それでは、お願いします。

○志水委員 海外の法制とか、ちょっと分からないんですけども、EU の公開についての 15 条、資料の 5 なんですけども、確か 2 項か何かで表現の自由とか、情報の自由などのその国内法の規定に基づく報道機関への通報の場合は、この規定が適用されないみたいな、公開が一定の場合にこの規定以外が適用されるような報道機関への通報に関する規定があったように思うのですが、それを踏まえても今回の各国法の 20 番の報道機関等への外部通報と公開の要件というのは、特段違いがないということなのか、また、それは別の保護の話になるということなのか、というのも、わが国の 3 号通報の場合との考え方とところでどう関連してくるのかなというふうに思いまして、もし、分かれば教えていただければと思います。

○安達企画官 ありがとうございます。報道機関への通報も含めて、この公開ということで整理をされているというふうに理解しておりますが、念のため確認させていただきます。

○山本座長 ありがとうございます。その点は、また詳細に確認をしたいと思います。他にいかがでしょうか。よろしいでしょうか。またございましたら先ほど申しましたように、1週間以内をめどに事務局の方に質問を送っていただければというふうに思いますけども、それぞれの論点のところで、また何か出てくる可能性は、もちろんございますので、その都度いただければというふうに思います。

それでは、続きまして、近年の公益通報者保護法に関する裁判例について事務局が調査分析をしておりますので、こちらについて説明をお願いします。

○山内専門官 それでは資料 9 をご覧ください。公益通報者保護制度に関する近時の裁判例として、令和以降の裁判例を中心に調査をいたしました。この資料は 4 部構成としておりまして、第 1 では、公益通報者保護法の適用が争点となったもの。第 2 では、適用されたわけではありませんが趣旨が考慮されたもの。第 3 では、適用や趣旨の考慮には至らないものの言及があったもの。第 4 では、それ以外と整理をしております。

まず、全体の感想でございますが、平成 30 年の消費者委員会専門調査会の頃よりも公益通報者保護法が使われるようになってきていると感じております。それでは、まず、第 1 としまして、四つの裁判例をご紹介します。

まず、①は、公益通報者保護法が適用され、通報者の請求が認容された裁判例でございます。事実の概要に記載しておりますとおり、この事案は、パチンコ店の労働者の方がパチンコ台、遊戯くぎの調整行為、これは風営法違反の犯罪行為に当たりますが、これを警察に告発したところ減給処分を受け、その後、解雇されたという事案でございます。

裁判所の判断の所にありますが、裁判所は、通報内容が公益通報者保護法上の通報対象事実該当することですとか、警察への通報が公益通報に該当するということを認定し、通報を理由として解雇や減給等を行うことは許されないと判断をいたしました。その上で、B 社は、告発が不正の目的であったと主張したところですが、裁判所は、主要な目的が不正の目的であったとは言えないとして減給処分についても、普通解雇についても、いずれも無効と判断をいたしました。

次に②から④は、公益通報者保護法において保護を受けるための要件のいずれかが欠けるということで通報者の請求が棄却された裁判例でございます。

まず、②は、報道機関に対する情報提供について公益通報該当性が否定されたという事案です。通報者 A の方は、B 社の従業員の方でありまして、B 社の創業家の女性と婚姻をし、その後、離婚をしたのですが、離婚に関連する親族間のトラブルについて報道機関に情報提供を行ったところ、その後、解雇されたという事案です。

裁判所の判断としましては、出版社およびテレビ局に行った情報提供において通報され

た事実は、いかなる法令に基づく通報対象事実であるのか、具体的に主張・立証されていないとして通報対象事実の該当性を認めませんでした。また報道機関に対して情報提供を行うことが通報対象事実の発生および、これによる被害の拡大を防止するために必要であったとも解されないと判断しており、3号通報としての通報先に該当しないと判断しております。

次に③の事案です。これは懲戒解雇が通報を理由とするものかどうかが争点となった裁判例です。医療法人Bが従業員Aに対してリベートの受領などを理由として懲戒解雇の手続きをもともと進めていたところ、その手続きの途中でAが法人Bの診療報酬の返還を不正に免れているといった問題について通知をし、および、これに善処しない場合は、法人Bおよび社会保険診療報酬支払基金等に通報するということを通知したところ懲戒解雇されたという事案です。

裁判所の判断の箇所ですが、医療法人Bは、Aが本件公益通報通知をする約4カ月前の時点で既にAに対して懲戒処分のための弁明機会を付与する旨、通知していたと認定をしております。通報前から懲戒処分に向けた手続きが進行していたということから解雇は通報を理由とするものではないと判断をされました。

続きまして④ですが、これは通報が不正の目的かどうか争点となった裁判例です。通報者は平成19年に不要な物品が大量に発注されているということを内部通報しまして、当時、会社による調査が行われた後、それから4年ほどたった後に、前社長ですとか親会社の取締役にも複数回にわたってメールで通報したという事案です。

裁判所の判断の所ですが、自らの内部通報に理由がないことを知りつつ、かつ個人的目的の実現のために通報を行ったものであって、Aが主張するように社内のコンプライアンス維持のためにやむを得ない行為であったなどということはできないのであって、実質的に懲戒事由該当性がないということとはできないし、かつ公益通報者保護法2条にいう不正の目的に出た通報行為であると認めざるを得ないと判断をしました。

その他の参考裁判例として記載しているものも同じように、いずれかの要件が欠けるということで通報者の請求が棄却されたものでございますが、論点としては、ここまでご紹介した四つの裁判例と共通するものでございます。時間の関係で四つだけ、ご紹介させていただきましたが、必要ございましたら別途、準備してご紹介させていただきますので、ご指摘いただければと思います。

続いて第2ですけれども、公益通報者保護法が直接的に適用されたわけではないものの趣旨が考慮されたというものとして2件ご紹介させていただきます。

⑤の裁判例は、宗教法人の中において不動産売却につきまして代表者の背任行為であるなどとして理事に通報したところ懲戒処分を受けたという事案です。

裁判所の判断にありますとおり、判断の枠組みとしては、労働契約法の懲戒権の濫用に当たるか否かというものでしたが、裁判所は、公益通報者保護法の趣旨が考慮されるべきであると判断しまして、それを前提に具体的な判断を行いました。なお通報目的について法人側

は、多数派工作、いわばクーデターであって不正の目的であるということを主張しましたが、裁判所は、組織内部で代表者らの背任行為の疑いを通報して是正を求めることは困難であったため、理事、評議員らにおいて多数派を形成し、人事を一新することで、これを是正しようとしたものであり、不正の目的とは言えないというふうに判断をしました。

続きまして、⑥は、通報者探しの事案でございます。通報者は自身が従事している業務の実態は請負を装った労働者派遣、いわゆる偽装請負であるということを行政機関に申告したところ、社内で通報者探しのためのアンケート調査が実施されまして、これに回答しなかったことを理由の一つとして解雇されたという事案です。

労働者派遣法にも同法の違反を行政機関に申告したことを理由とする不利益取扱いの禁止規定がございますので、その規定に基づいて裁判所が判断をしたものですが、裁判所は、当時の公益通報者保護法に関する民間事業者向けガイドラインを参照しまして、申告者が申告を理由とする不利益な取扱いから実効的に保護されるためには申告者の秘密や個人情報も保護されることが重要で、みだりに申告者の意思に反して申告者を特定しようとする犯人探しの行為は相当でないとして、質問票の回答を拒否したことは解雇理由とすることはできないと判断しました。なお、結論としては、勤務態度不良などの解雇理由によって解雇は有効とされましたが、その際に裁判所は、決定的な動機を基準として判断をしました。

続きまして、第3は、趣旨が考慮されたとまでは言えないものの当事者の主張ですとか、裁判所の判断の中において公益通報者保護法に言及があった裁判例ということで2件ご紹介をいたします。

⑦は、通報の受け手である支社長が通報者の同僚に対して通報者を特定する情報を漏らした上で、通報者が秘密録音していたという虚偽の情報を伝達した結果、通報者が同僚から嫌がらせを受けたという事案です。通報者は、情報漏洩は公益通報者保護法に関する民間事業者向けガイドラインに反すると主張をしまして、これに対して支社長のほうは内部通報であるとの認識はなかったですとか、情報を秘匿する法的な義務はないと主張しました。

これに対して裁判所は、虚偽の情報を伝達したことは名誉毀損として不法行為に該当すると判断しました。ただし、公益通報者保護法には、特段、言及はしませんでしたし、また情報漏洩自体の違法性の有無は、特段、判断はしなかったということでした。

続きまして、⑧の事案です。これは通報のための情報持ち出しの事案です。通報者は、児童虐待事案について児童相談所が適切な対応を取っていないという内容の公益通報を2回にわたって行いましたが、その際に児童に関する記録データを自宅に持ち出すなどした行為について停職3日の懲戒処分を受けたという事案です。通報者は、データを自宅に持ち出した行為は2回目の通報を行う際に証拠として提出するためであったので正当な行為として違法性が阻却されると主張しました。

裁判所の判断ですが、一般論として、まず、違法性が阻却される可能性があること自体は否定しなかったものの、本件の事実関係については、記録をAの手元に保管しておく必要性



は大きく減じていた、セキュリティーの完備されていない自宅に同記録を保管する必要性があったと言い難いなどと評価し、2 回目の内部通報を行う上で、不可欠な行為であったとは言えないとして違法性阻却は認められないと判断しました。もっとも懲戒処分に関する裁量権の逸脱、濫用があるかという点の判断においては、通報目的であったことを通報者に有利に考慮し、停職 3 日の懲戒処分は重きに失すると判断をしました。

最後、第 4 としまして、公益通報者保護法に関する言及はなかったものの内部通報に関する事案を 1 件ご紹介させていただきます。

⑨でございます。この事案は通報者探しの事案です。全国的に事業を展開している会社、B 社ですけれども、この会社で、ある地域の支店長が同じ地域の別の支店長のコンプライアンス違反について本社に通報したところ、通報対象者、ここでいう C の父であり、その地区を統括する立場の、社内でそういった立場にあった D が通報者探しを行いまして、通報者に通報したことを認めるように問い詰めたりですとか、関係団体から除名するなどしたという事案です。

裁判所の判断ですが、内部通報した者を特定しようとすることは許されなかったというふうに判断して、そして通報者探しを行った D が人事に相当程度の影響力を有していたということも考慮して違法と判断しました。なお、この事案は、通報者であると認めさせようと問い詰めたという行為について刑事事件にもなっており、強要未遂罪の成立が認定されています。

また下の米印ですが、そもそも通報先の本社から情報が漏れたという経緯について B 社のプレスリリースによれば、コンプライアンス担当の常務執行役員が事情聴取を行った際に、周りの支店長ともめているようであると通報者が推測される内容を伝えていたようでして、これが契機になって通報者探しが行われたということでした。

最後、10 ページに事務局の分析として簡単なまとめを付けております。裁判実務での活用状況については、ある程度、活用されるようになってきているのではないかと感じております。通報者の請求が認容されたもの、棄却されたもの、それぞれございまして、これは具体的な事実関係次第ですが、公益通報者保護法における解雇無効規定ですとか、不利益取扱い禁止規定が判断枠組みとして利用され、あるいは他の判断枠組みの中で、趣旨が参照されるということが行われております。

不正の目的が争点となった事例ですとか、通報を理由とする不利益取扱いが争点となった事例もございました。通報を理由とする不利益取扱いについては、本日ご紹介したものの他、省略したものですとか、古い時期の裁判例なども踏まえると、ここに記載しているような要素を考慮して総合的に評価しているものと考えられます。

第 1 回検討会のご議論で、立証責任の緩和に関するご指摘がございましたが、現状の裁判実務においても原告・被告双方が具体的に主張・立証活動を行っているようであります。また、いわゆる濫用的通報に関する懸念も示されたところですが、そのような場合には不正の目的の要件が機能し、公益通報該当性が否定される可能性もあり得るところです。

資料収集、資料持ち出しについては、一般的な法理である正当行為による違法性阻却の可能性があり得るところであり、事案ごとに資料収集、持ち出しの目的ですか、必要性が検討されているようです。さらに情報漏洩や通報者探索が問題となった事例も見受けられたところです。

以上、駆け足でございますが、裁判例をご紹介させていただきました。事務局から以上となります。

○山本座長 ありがとうございます。それでは、ご質問等、もし、ございましたら、お願いします。いかがでしょうか。よろしいですか。

それでは、これで事務局の説明は終わりですけれども、ここから先は先ほどの海外制度調査と、それから裁判例の分析に関する説明を踏まえまして、皆さまからご意見をいただきたいというふうに思います。オンライン参加で、ご意見のある方は挙手機能をお使いください。裁判例の分析のところで一つ申し忘れましたけれども、以前に公益通報者保護法の議論をしたときには、この法が、裁判例等において、ほとんど使われていないという分析がされていたのですけれども、法改正以降、このように、この法律を直接、使うとか、あるいは直接これを決め手にしたわけではないけれども、それに言及するといったようなものが出てきているということでした。

それでは何かご意見はございますでしょうか。全体的な印象のようなものでも結構ですけれどもいかがでしょう。それでは水町委員、お願いします。

○水町委員 ありがとうございます。細かい議論は次回以降、恐らく出てくると思いますが、法の比較のところと日本の裁判例を全体を通して労働法、比較法の観点からのコメントなり、意見なり、印象なりというのを簡単にお伝えさせていただくと、諸外国、先進諸国の例で、これが、例えば、労働法として、どういうふうな位置付けが全体としてなされているかと。

立法の中で、例えば、人権を守るための立法なのか、それとも政策的に何か行わなきゃいけない政策立法なのかというふうな大きく仮に二つ分けられるとすると、この公益通報者を守るための法律っていうのは公益通報者の人権を守る、そして具体的な立て付けとしては、一種の差別、公益通報ということをやっている者に対して不利益に取り扱うのは差別なんだというので、政策的な民事法的な効力を課すということよりも、さらには刑事罰を科したり、立証責任の転換をするということも含めて、差別をどうやって禁止するのか、人権をどうやって守るのか。

例えば、フランスなんかでは人権擁護庁という *Défenseur des droits* という人権を守るため、差別を禁止するための省庁が、これを所管してやっているって所がある。その中で、差別をなくす、人権を守るためにどうするかというときに、一つは、ハードローとして、きちんと罰則を付けて、裁判になったときの立証責任も緩和して、どうやって実効的に守るか

ってことも必要なんです、実はハードローで罰則を厳しくして、裁判所、後押ししてあげれば人権、差別、人権が守られて、差別がなくなるかっていうと、いろんな法形式とか複雑な形態なので、実は見てみると、かなりきめの細かいハードローの線引きをしているってところが一つの特徴。

そしてハードローだけではなくて、ソフトローですね、併せて通報体制の整備義務みたいなものも諸外国で、そして、例えば、EU とかフランスなんかはそうですが、その内部通報体制整備をするときには労使で、きちんと話し合ってくださいと。現場の声を反映させた形で実効性のあるプロセスを重視したことをやってくださいという、その二つの観点から人権なり、差別を良くしようということがなされているのに対して、日本の今の改正公益通報者保護法が人権を守るため、差別禁止するための法律となっているかっていうと、諸外国と比べてみれば政策立法的な位置付けが強いのではないかと。

もう一度、今回、諸外国の情勢を見ながら日本の法制を考える上では、そのなんのためにこの公益通報者を保護しようとしているのか。そして、そのために、どういう立法措置を講じなきゃいけないのかっていう観点から見る必要があるかなという気がします。

併せて裁判例のところですが、先ほど山本座長からも事務局からも、かなり公益通報者保護法が裁判でも参照されるようになったっていう、確かに数としては増えていますが、公益通報者保護法を適用して保護した例っていうのは、まだほとんどない。①番は、そうなのですが、ずっと過去の公益通報者保護法ができる前からの状況を見てみると、こういう公益通報的なことをした人が裁判所で保護されてないかっていうと、これまで保護されてきたのですが、要は、これは解雇権乱用法理とか、懲戒処分法理とか、要は一般的な保護法理の中で保護されてきた。

その後で、この公益通報者保護法ができて公益通報者保護法が裁判でも使われるかっていうと、非常に形式的で政策立法のところが多くて、実際、裁判で使おうとしてみると要件を満たさないで、そもそも形式的なところから外れてしまって裁判所で適用するっていうのが、主張は必ずするのだけでも、なかなか、その適用がないし、否定するところでは公益通報者保護法には当たりませんっていった否定例がたくさん出てきているのは、主張してみても適用されなかったと、保護されなかったって例は出てきているけども、実際、適用されて保護するっていうのが少なくなってきた、逆にその中で、解雇権乱用法理とか懲戒権保護法理の中で、社会的相当性とか正当行為って判断されているのは、公益通報者保護法の趣旨は妥当するかもしれないけども、法理としては、公益通報者保護法そのものは使えないので一般法理で保護すると。

これは、なぜかと言うと、通報者保護法が形式的な要件とかが重視されている中で、本当は守られるべき人権があるのに公益通報者保護法の適用では守られないので、一般法理の中で、趣旨が生きているっていうので、その比較法的な中で、人権保護立法なのか、政策立法なのかっていうのも実は間接的に関わってきているような気がします。

このまま一般法理で守られ、裁判所、かつての一般法理を適用するときは、かなり通報者

の人権を守るような形で実際、社会的相当性を欠く懲戒処分だったとか、解雇であった、正当な行為として守られるべきだったってことを裁判所は個別の事案の中で、通報者の人権を守るような判断をした例ってというのは少なからずありますので、そういう意味で、実際に裁判になったときの対応と、今、制定法として定められている公益通報者保護法の立て付けが、うまくマッチしたものとなっているかってところも若干、気になるところで、これが次回以降の具体的な制度の検討において比較を見ながら、どういうふうに議論されるべきというのが労働法の観点から、今日は気になったところです。以上です。

○山本座長 ありがとうございます。他にいかがでしょうか。どうぞ遠慮しないで、お手を挙げてください。それでは、山口委員からお願いします。

○山口委員 ありがとうございます。委員の山口でございます。今、水町委員のほうからもお話があったところも非常に重要なポイントだと私も思いました。どちらかといいますと、私自身は、かなり政策的な意味合いでの法律、そういう意味での改正ということが必要とのイメージを持っておりますけども、きょう、私のほうからご質問をしておきたいことが1点ございます。

それは、きょう、ご説明をいただいた安達企画官にご質問したいのですが、今回の資料の中で、消費者庁が今回、和訳をされたのは資料7のこの大阪サミットのハイレベル原則でしたよね。これは消費者庁のほうで和訳をされたということだと思うのですが、これ、きょうの資料の中では、和訳をされたのはこれだけでしょうか。それとも他にも今回の資料のために和訳をされたものがありましたでしょうか。

○安達企画官 国連の指導原則の抜粋以外は消費者庁で和訳したものになります。資料の3-1、3-2、また資料4、資料の5、また資料の7につきましては、消費者庁において和訳をしたものになります。

○山口委員 特に資料の7あたりの和訳については、ちょっと日本語的にどういう意味なのかというのが、公益通報者保護法の要件を議論するに当たって、ちょっと理解しにくい部分も若干あるように見受けられました。例えば、今回、和訳の内容について、これどういう意味でしょうかと質問をしたら、それに対して、なにかお答えいただくとかって、そんな機会はいただけますでしょうかね。

○安達企画官 はい。いつでもご説明させていただきます。

○山口委員 例えば、その委員として文書で質問をして、その質問に対して消費者庁のほうでご回答いただく、こういう趣旨で間違いありませんとか、いや、それは趣旨が違いますと

か、その辺のやりとりみたいなものはできるということによろしいですかね。

○安達企画官 はい。対応させていただきます。

○山口委員 分かりました。あと今回、私のほうから意見として、いわゆる実際の法改正に向けた個々の論点に関しての議論については次回以降にさせていただきたいとは思っているのですが、きょう、見せていただいた資料7ですね。前回の改正に向けた、いろんな議論の中では、なかなか示されなかった、ある意味、政策的な改正の必要性を高めるような資料が今回出てきておりますし、また、きょうの資料の中には出ておりませんが、先日、今年の4月の23日ですか、今度の関西万博ですね、この関西万博に向けて協会のほうで人権方針が策定されて、これもリリースをされています。

そういう関西万博のそのリリースの中にもビジネスと人権の指導原則に基づいてグリーンバンスメカニズムの構築に関する宣言があるんですよね。ビジネスの人権という指導原則に基づいて各国、内部通報制度に関連するシステムをきちんと整備する、ということは今回の万博の指針の中にもきちんと入っておりますし、まさにこの大阪のサミットで、こういったハイレベル原則が公表されたことも併せて、これは日本としてでも、そういった見直しというか、EU 指令と平仄を合わせるような形で改正を進めていくと。そのような必要性は、相当、高まっている機運を私は感じております。私のほうから、きょうは以上でございます。ありがとうございます。

○山本座長 ありがとうございます。資料7に関する質問は、もし、今あれば、先ほど申しましたように、1週間以内をめどに文書で送っていただければ、それに対して事務局が次回までか、あるいは次回に間に合わなければ、その先になるかと思っておりますが、回答させていただきますので、ぜひ、それは文書の形で、もちろん結構ですというか、文書の形のほうが明確かと思っておりますので、お願いできればというふうに思います。それでは赤堀委員、お願いいたします。

○赤堀委員 安達企画官には詳細にご説明いただき、ありがとうございます。経団連としての考え申しあげます。まず、総論的な考えといたしまして、諸外国と日本の公益通報者保護制度を比較する際には、慣例する他の法制度や各制度、運用実態が国により異なっていることに留意する必要があると考えております。

例えば、解雇規制の在り方は国によって異なっており、特に日本の労働法制のもとでは、企業は従業員を容易に解雇することができません。そのため諸外国の制度の一部に着目して、それをそのまま日本に導入しても効果的に機能しない可能性があると考えております。日本に適した公益通報者保護制度の在り方を検討するに当たっては、関連する他の法制度や各制度の運用実態も含めて諸外国との違いを十分に踏まえた上で、議論することが重要

です。

今回の資料では、主要な先進国の制度の概要についてまとめていただきました。それに加えて、例えば、不利益取扱いに対する罰則規定がどのように運用されているか、どのような効果をもたらしているのか、それが企業の不祥事の減少にどれほど寄与しているかなど、各国における制度の運用の実態についても分析が必要であると考えております。

少し細かいところですが、資料 8 で、主要先進国の公益通報者保護法のアメリカとドイツについてコメントした上で、最後に EU についてもコメントしたいと思います。

アメリカの内部通報制度について、1 ページの通報者保護法を規定した法律【1】で、サーベンス・オクスリー法と Dodd-Frank 法の規定が紹介されておりますが、ご存じのとおり、これらの法律は主に証券規制への違反に関する内部通報を規定しているものであり、内部通報制度全般について規定しているわけではないと理解しております。

その上に、「20 本超の各連邦法において個別に内部通報者の保護規定が設けられている」とありまして、3 ページの通報対象事実【6】で、「その他の連邦法：対象法令に違反すると合理的に疑われる事実」とありますが、これも特定の法令違反に対するものです。一方、日本の公益通報者保護法は刑罰または過料につながる法令違反行為を広く対象としているため、米国の制度と単純には比較できないことに留意する必要があると考えております。

ドイツについて、10 ページから 11 ページにかけて罰則（刑事罰・行政罰）【17】について、ここは質問であります。ドイツでは違反者への過料、行政罰が認められておりますが、こちらにつきまして適正手続きの保障の観点から、どのような手続きが取られているかについて、より詳細な情報を示していただけるとありがたいと思います。

最後に EU につきまして、資料 5 で、EU 公益通報者保護指令の第 23 条（罰則）では、通報者が故意に虚偽の通報を行った場合の罰則を規定しなければならないとされております。日本においても主要先進国と制度を調和させるのであれば、日本の公益通報者保護法においても適切ではない通報を行った者に対する罰則規定の導入が検討に値するのではないかと考えております。

日本の大企業においては、公益通報窓口の従事者に多数の内部通報が寄せられておりますが、その多くが公益通報者保護法上の公益通報に該当しない通報であるのが運用の実態であります。

現場の従事者は、これらの通報が公益通報に該当するか否かを直ちに判断することが難しく、一つ一つの通報に丁寧に対応しておりますが、これが従事者にとって大きな負担となっており、本当に対応が必要な案件に十分な時間を割くことが難しくなっております。また、従事者の成り手が不足する原因となっております。以上のような実態を踏まえ、内部通報制度の適正な利用を促進する観点から、適切ではない通報を行った者に対する罰則を導入することも十分に考えられるのではないかと思います。私からの意見は以上です。

○山本座長 ありがとうございます。アメリカとドイツの制度については、もし、事務局

から、さらに補足があれば次回以降説明いただければと思いますし、この辺は専門家の先生がいらっしゃいますので、ご説明いただけるかと思います。ドイツについては、私も認識しているところでは、過料につきましては、一般的に Ordnungswidrigkeitengesetz という法律がありまして、その法律に基づく手続きが取られるのではないかというふうに思っております。この辺は確認をできればというふうに思います。この他いかがでしょうか、それでは順番にいきましょう。郷野委員、お願いします。

○郷野委員 ご説明ありがとうございました。私からは3点、申し上げたいと思います。

1点目は、内部通報窓口の設置が義務付けられているのに内部通報制度を導入していない事業者に対しては何らかのペナルティが必要だと考えます。主要先進国の例を見ても、ほとんどの国においてペナルティが設けられていたと思います。事業者の積極的な制度導入を期待したいところではあるのですが、そうではなかったということが現状というのが前回のアンケート調査で見えたところかと思います。

ただ一方、300人未満の事業者においては、体制整備に必要な情報や人員不足など課題も見えたと思います。国によるオンラインを活用した説明会や相談窓口の設置など内部通報制度導入のための丁寧な支援が必要ではないでしょうか。併せて地方消費者行政強化交付金事業メニューの中に、公益通報者保護制度の推進がありますけれども、これが民間事業者に対しても、こうした交付金制度があるのかということを1点、質問させていただきたいと思います。

それから2点目なのですが、主要先進国の例を見ても不利益取扱いについて罰則が必要だと考えます。禁止されていても罰則がなければ守られないこともあります。信頼性のある制度とするためには罰則も併せて考慮すべきだと考えております。立証責任につきましては、通報者が不利益取扱いについて立証することは、なかなか難しいことと考えます。主要先進国の例のように雇用主側に因果関係の立証責任を課すことも検討することが必要だと考えております。

3点目は、この制度の周知も重要だと考えます。内部通報制度の体制整備の中に就労者教育を位置付け、その推進を国から事業者に働き掛けることが必要だと考えます。経営トップによるメッセージの発信も周知においては、とても重要で、それがきちんと従業員に届くことが大切です。トップのメッセージを従業員の目に触れる場所に掲示する、あるいはメッセージとともに内部通報窓口の電話番号などを従業員一人一人に配布するなど、社内全体で意識を高めていくことが重要だと思います。

また、就労者1万人アンケートでは深掘りされなかった相談、通報してよかったと回答された方の理由の分析や、この制度の有意義な点など具体例を交えて情報発信し、共有しながら前向きに進めていくことも大切ではないでしょうか。ここのところ事業者の不正事案がたくさん報道されております。国際社会の中で、認められる日本の事業者となるためにも自ら汚職を防止するための制度として実効性のある内部通報制度を定着させ、それを順守し

ていくことが大切だと考えます。以上です。

○山本座長 ありがとうございます。1点は、質問された点がありましたかね。

○郷野委員 はい。回答は、また今度でも大丈夫ですが。

○安達企画官 ただいまご説明できますが、民間事業者に対する交付金があるのかどうかという点ですが、現状そういったものはございません。申し訳ありません。

○郷野委員 分かりました。

○山本座長 次は志水委員。

○志水委員 先ほど郷野委員からもお話ありましたが、最近、本当に通報のようなものを行った通報者、どこまでの要件を満たす通報者かどうか分からないですけれども、通報した方に対して何らかの懲戒処分ですとか、不利益な取扱いをされたということに関する報道が頻繁に出ているように思います。

もちろん、こういう検討会が開催されていることによって世の中の関心が高まっているという部分もあるかと思いますが、何らかの事実が存在しなければ報道されないというところで、そういう報道があったときの世の中のコメントですとか反応っていうのは、やっぱり通報にはリスクが伴うんだなという通報に対する恐れのような実感を述べるものですとか、あるいは通報者が守られないという自体に対して疑問や憤りを述べるような声、こういったものが挙げられているように思います。

そういう意味でも、もっと通報者を守って少しでも安心して通報できるような法律にしなければ必要な通報を促すことはできませんし、社会もそう見てはくれませんか、また、今日の資料 8 ございますけれども、国際社会の中での日本の在り方としても遅れを取ってしまっているのではないかというふうに思います。

特にその通報者目線というふうに考えますと、不利益取扱いに対して、ちゃんと制裁を持って臨まれているかという問題ですとか、立証責任の転換規定があるか、これは解雇がこれまでの検討会では、主に議論されてきた部分がウエートとしては大きいかと思いますけれども、配置転換だとか、通報者側、労働者側にとって立証が、だいぶ難しい部分もあったりしますので、解雇だけにとどまらない不利益取扱いに対して立証責任を転換するような、事業者側に因果関係の立証責任を負わせるような転換が必要ではないかということも検討が必要であろうというふうに思っております。

また資料を持ち出したことに関連する処分というのもよく見られるように思いますので、この辺りについても曖昧であると、どうしても抑止効果、萎縮効果が働いてしまいますので、



何らかの免責についての明文規定が必要ではないかというふうに思っております。

あとは、ちょっと視点が違うところでして、イギリスがあっせんによる解決があるというご紹介がありましたけれども、通報者を早期に救済するような裁判外の仕組み、紛争解決手続きの仕組みのようなものを新しく考えられないか、こういった視点も現実的な通報者の保護として重要ではないかと思っております。

今回、主要先進国のご紹介というところでいただいたんですけども、韓国のほうでも今回ご紹介いただいたような立証責任の問題ですとか、あるいは不利益取扱いに対する制裁の問題ですとか、規定があり、なおかつ小まめに改正をしているようなお話も聞いておりますので、できれば次回以降またご紹介いただけるとありがたいなというふうに思っております。以上でございます。

○山本座長 ありがとうございます。今、韓国の指摘がございました。山口委員から大阪万博に関するご指摘もございましたが、この辺は、また追って資料を補いたいと思います。樋口委員、お願いします。

○樋口委員 ここまで各委員から罰則に関連する発言が多数ございました。刑事法の研究者として何点かコメントさせていただきたいと思います。まず、頂いた比較法の資料の 10 ページ、11 ページに罰則のありようが整理されているかと思えますけれども、17 で示されていますように日本の現行法は、従事者の守秘義務違反の部分だけに罰則があり、公益通報制度を害する他の問題行為には罰則がありません。そのために指定された従事者のみに刑事責任が科される一方、事業者には刑事責任はないという形になっておりまして、これは、かなりの不均衡かなと感じるところです。

仮にこの不均衡を是正する罰則を検討する場合、比較法の表で EU に属するフランスとドイツの動向を参照してみますと、不利益取扱いについて両罰規定を入れるのが一案になり得るかと思えます。そして、両罰規定があれば自然人、法人の両方が処罰されることになるわけですが、事業者の責任の重さを考えますと、自然人に対する罰金よりも法人に対する罰金を引き上げる法人重課も検討に値するかと考えます。

なお、EU のうち、ドイツは刑罰ではなく行政制裁である過料になっていることをどう考えるかは問題になります。この点、既に諸外国との相違という指摘もありましたが、ドイツは法人処罰がそもそも存在しないという特性のある国ですし、刑事罰の場合に日本と異なっていて起訴法定主義になるといった背景の相違も踏まえて検討していくことが必要かと考えます。

次に志水委員からも刑事免責の話が出ておりましたが、比較表で言えば、13 番、8 ページの問題でございます。こちらは頂いた EU の資料 5 の 5 ページあたりも対応するかと思えますけれども 21 条の①、②、資料 8 で言えば、ドイツの情報の入手自体は犯罪を構成する場合を除き、通報または会社情報の取得またはアクセスに対して法的責任を負わないという規

定ぶりが注目されます。さらに、フランスではドイツより踏み込んでいる点が目を惹きます。フランス法では、合法的に知り得た情報を含む文書または、その他の媒体を持ち去っても刑事責任を負わないという形で、さらに犯罪不成立の範囲が広がる規定が導入されているところでございます。こういった規定を参照して同じような規定を設けて明確化するかは大きな検討の価値があると考えます。

これと関連するのは頂いた裁判例では 8 です。裁判例 8 の事案を見てまいりますとデータの複写、持ち出しということがありまして、刑法の観点からしますと情報を記載した有体物の持ち出しで窃盗に該当する可能性がありまして、窃盗罪の構成要件に該当しているけれども違法性阻却を認めるかという課題が生じます。これは周到な検討が必要な問題でして、検討を深めるためにドイツと異なってフランスがなぜ免責範囲を広くしているのかについて、事務当局に、もし、可能なら補ってもらえるとありがたいかなと思うところがございます。

赤堀委員から虚偽と分かっている悪意のある通報者に対する罰則という指摘がございましたけれども、比較表の 11 ページを見ますと、日本では刑法典上の信用毀損罪と偽計業務妨害罪、また表に記載がございませんが、事案次第では名誉毀損罪といった既存の刑法典上の犯罪が成立しうることも踏まえた検討が今後、求められてくると考えるところがございます。以上です。

○山本座長 ありがとうございます。赤堀委員の指摘の論点についても、また今後、検討ができればと思います。どうぞお願いします。

○柿崎座長代理 柿崎でございます。私からは視点を変えて企業法の観点のコメントと、あとは Dodd-Frank 法や SOX 法についても私の研究テーマですので、その点についても少し補足をさせていただきたいと思います。今、お話があったところですけれども、この令和 2 年の改正時からみれば内部通報制度を取り巻く世界の状況は大きく変化していると思います。

EU は、お話があったように、指令自体で報復行為に対して罰則規定を定めることを EU 加盟国に求めておりますので、既に多くの加盟国が国内法化を完了しております。もちろん、それについては、諸外国の法制度のバックボーンが違うので、横のものを縦にするということが必ずしも正しいわけではないのですが、これを他人事として受け止めてよいのかということを私は申し上げたいのです。特に本日、ご紹介があった G20 のハイレベル原則と、先月、公表されたビジネスと人権の作業部会の最終報告書の双方から、グローバルな視点で、既に日本の法制度上、報復行為の違反に対して罰則規定がないということについて問題点が指摘されております。今現在、この時点で国際的な圧力が日本にかかっているということ、もう少し直視する必要があるのではないかなと思います。

今後、日本の企業がグローバルに活躍していく際に、こうした内部通報を含む苦情処理メカニズムをより実効的に機能させるということが、日本の企業にとっての訴訟リスクを軽

減したり、その量刑を軽減するうえでも重要になるのではないかなと思います。

アメリカの例で言えば、今日、ご紹介ありましたけれども、司法省が出しているコンプライアンス・プログラムについては、例えば、アメリカ企業との取引を行う日本の企業が連邦証券取引法に違反した場合は、日本の企業にも域外適用されることがあります。一点、補足をさせて頂くと、SOX 法や Dodd-Frank 法は、連邦証券規制だから証券に関わることだけを扱っているというのは、若干、誤解があって、アメリカの企業法規制というのは連邦会社法がないため、連邦証券規制が州会社法を補う形で、連邦証券取引所法に多くの会社法的な要素を入れてきております。ですので、必ずしも連邦証券取引所法が証券だけの話をしているわけではないのです。

例えば、内部統制構築義務っていうのは SOX 法の中にありますけれども、その守備範囲は相当に広いです。日本の会社法上の内部統制の適用対象も広いのですけれども、SOX 法の内部統制義務違反には、ハラスメントなどの違反があったときも入ってきますので、極めて限られた証券の法規制になっているということではないと思います。それはそれとして、その域外適用について考えると、さきほどの連邦量刑ガイドラインの適用を受けることになりますので、コンプライアンス・プログラムを日本の企業もちゃんと整備しておかなければ、結局、域外適用されたときに莫大な罰金が科される可能性が出てきております。

そのコンプライアンス・プログラムのひとつの要素として、さきほどご紹介があったコンプライアンス・プログラムの改正にあるように、内部通報制度が実際に機能しているかどうかという点が入って参りましたので、それがなくなると、結局さっき言ったような莫大な罰金を科されてくるということになります。ですから、日本の企業も、そのコンプライアンス・プログラムを整備しやすくするために、国としてサポートしていく必要があるのではないのでしょうか。大企業は、それを自前で行う体力があるかもしれませんが、例えば、これから日本の中小の、とくに中規模の会社が海外に販路拡大していくといったときに、そういったリスクを伴いながら海外に出ていくというのは、これは、なかなか厳しいのではないかなと思います。

ですから、国連や G20 の要請に応えた、少なくともその要請に応えた公益通報者保護法の改正を、先ほど水町委員からの話もありましたけども、ソフトローとハードローのうまく組み合わせるということもあると思いますが、まずは法改正を行うことで日本の国力、つまり日本の企業全体の国際競争力を上げるためにも、この公益通報者保護法の改正を、良い方向につなげていくことが今まさに求められていることではないかなと思います。これは企業法の観点からの意見でございます。以上です。

○山本座長 ありがとうございます。オンラインでご参加の土井委員からお手が挙がっておりますので、お願いします。ちょっと時間が超えますけれども、もし、用件があれば、もちろん、ご退席いただいて結構ですので、土井委員、お願いします。

○土井委員 すいません、土井でございます。オンラインから参加で、しかも若干遅参いたしました。申し訳ございません。簡潔に2点だけ申し上げます。赤堀委員と、ほぼ同趣旨でございますが、本日、各国の制度をご紹介いただきまして、大変、勉強になりました。ありがとうございます。

ただ、座長も言われたように、各国の法律の成り立ち、それから立て付けが違っておりますので、他国の制度にルールがあるから日本も同じルールを入れなければいけないといったことではないのかなと思います。そんなに簡単に判断できるものではないと考えています。ルールを作ることも大事ですが、一番、大事なのは、きっちりと、公益通報の制度を回していくということだと思いますので、あくまでも他国の制度は参考にして、それをどのように運用しているのか、それをいかにうまく持ち込めば日本の制度がもっと良くなるとか、そういった観点で見るのがよいのかなと思っております。

もう一点、これは、ご質問とお願いです。次回以降の話になると思いますが、G20のハイレベル原則、出されたのが5年前ですので、これを受けて各国どのような対応したかといったことも、ぜひご紹介いただければと思います。以上でございます。

○山本座長 ありがとうございます。それは次回以降、補うこととさせていただきます。それでは、手短にお願いできればと思います。片山委員、お願いします。

○片山委員 連合の片山です。きょうの資料のご説明、聞いていて、諸外国と比較すると日本においては、公益通報者保護法が不十分かなというふうに感じているところでありまして、水町委員からもお話あったように、通報者の保護ですとか、立証責任とか、そういったところはグローバルなスタンダードみたいなものが、もうできているのかなと思っています。

そうしたところに、わが国の制度は達していないってなるとグローバルなビジネスですとか、あと諸外国からの投資を呼び込むといった際に日本の企業がマイナスの影響を受けるのではないかなというふうに危惧しておりますので、ぜひ不利益取扱いに対する刑事罰ですとか、あと不利益取扱いが通報を理由とすることの立証責任については、労働者ではなくて、労働者からの転換を図ることは、ぜひ今後、検討していく必要があるのではないかなと思っていますので、よろしくお願いします。

○山本座長 それでは川嶋委員、お願いします。

○川嶋委員 ありがとうございます。私からは裁判や手続きという観点から若干、申し上げます。まず、一つ目は、立証負担の軽減ですけれども、この点については、既に何人かの委員の方から指摘がされておりますように、本日ご紹介いただきました、国内外の環境の変化という観点からも、現行法の施行状況と課題という観点からも、立証負担の軽減ということは考えられてしかるべきとあらためて感じた次第です。

それ以外の点で、いくつか申し上げますと、一つは、本日はご紹介いただいた中でということになりますけれども、公的機関による通報者等への支援の仕組みの整備ということも検討に値するのではないかと考えております。例えば、EU 指令の 20 条という条文がありますけれども、こちらを見ますと、加盟国に対して、通報者が必要に応じて各種の支援措置を受けられるよう、体制を整備すべき旨が定められています。国によっては、例えば、フランスの状況について紹介いただきましたけれども、公的な機関が経済面や心理面で通報者を支援することができる仕組みを設けているところが見られます。

日本の現状は、公益通報の恩恵を受ける受益者は私たち市民や社会全体であると考えられる一方で、公益通報に伴う、さまざまなコストやリスクは通報者個人が負っているという構造になっています。こうしたことは非常にバランスを欠いたものであるように思われるところでして、公益通報という、広く社会全体の利益に関わる行動に出た個人のために、社会や公的機関の側から、どうサポートやバックアップができるかということは、これまでも検討されているかと思えますけれども、あらためて検討に値することではないかというのが一つです。

もう一つですけれども、これも EU 指令からの示唆になりますけれども、例えば、EU 指令の第 22 条ですけれども、基本的人権の保障という観点から、不正の関与が疑われる関係者、通報された側の適正な手続の保障が求められています。個人が特定されないように身元の保護を図るですとか、通報する側、される側、両方の保護に配慮していることが確認できます。公益通報者保護法の主眼は、もちろん主として通報者の保護にあるわけですけれども、その影に隠れて見落とされがちな相手方や関係者の保護ということにも相応の目配りの必要を感じた次第です。以上です。

### <<3. 閉会>>

○山本座長 ありがとうございます。私の不手際で時間超過してしまいまして申し訳ございませんが、今日も一通りご意見を伺うことができましたので、この辺りで、今日の会議は終わりたいというふうに思います。

各国のバックグラウンドということについて一言だけ申しますと、先ほどから少し言及のあるドイツは、これまで公益通報に関する法制度がゼロでした。それが、EU 法によってここまで一気に立法したという、そういうこともございますので、いろいろなバックグラウンドがあり、国際的な動向等を踏まえる必要もあるということでございます。

特に先ほど来、議論のあった、立証責任についてですけども、なかなか理解が難しいところがございます。それで、公益通報者保護法で規定することによって実態としてどのような効果があるのかということ、少し細かく分かりやすく事務局のほうで図解などして説明をしていただければというふうに思います。この点がはっきりしないと、議論が拡散してしまうとか、すれ違ってしまう可能性がありますので、事務局のほうでその点は説明をしていただきます。それでもなお、いろいろ議論があるかと思いますが、その前提として、説

明を補っていただければというふうに思いますので、お願いします。

次回ですが7月の8日、月曜日13時からを予定しております。委員の皆さまから本日の資料を踏まえて、さらにご意見をいただきたいというふうに思います。また本日の資料で気になる点など、もし、ございましたら冒頭、申し上げましたとおり、本日の検討会終了後、来週13日、木曜日中を締め切りに事務局宛てにご質問を提出いただくことも可能です。可能な範囲で事務局からご説明をさせていただく予定ですので、よろしく願いをいたします。それでは本日は、お忙しいところ、お集まりいただきまして、どうもありがとうございました。

(了)