

第3回公益通報者保護制度検討会 意見書

令和6年7月16日

弁護士 志水 芙美代

公益通報者保護法（以下「本法」）の改正に向けた検討・議論がされるべきと考える論点について、下記で意見を述べます。

その際、第3回公益通報者保護制度検討会（以下「第3回検討会」）の資料3「主要先進国の公益通報者保護法について」の項目番号及び項目名で関連箇所を適示しつつ、各論点の指摘をします。

記

1 保護される通報者の範囲について（資料3【4】「保護される者（通報者等）」）

（1）取引先事業者について

（意見）保護される通報者の範囲に、取引先事業者、特にフリーランスや下請事業者を含めるべきと考えます。

（理由）第3回検討会資料3【4】によると、主要先進国においても、EU指令に基づいて国内法を整備したフランス・ドイツや、オーストラリアにおいては、規程上または解釈上自然人たる取引先事業者が保護される通報者に含まれていると解されます。

フリーランスは事業に関連した不正を知り得る立場にありつつ労働者に準じるような弱い立場にあることが多く、我が国においても「特定受託事業者に係る取引の適正化等に関する法律」（フリーランス・事業者間取引適正化等法）の制定により保護が強化される流れとなっています。

同様に、元請・下請関係にある下請事業者も弱い立場に置かれています。

したがって、保護される通報者の範囲に、取引先事業者、特にフリーランスや下請事業者を含めるべきと考えます。

（2）退職者について

（意見）退職者についての1年の期間制限は撤廃すべきと考えます。

（理由）第3回検討会資料3【4】の主要先進国の制度では、退職者が保護される場合において特段の年限の定めは見られません。また、先の令和2年改正で退職後通報までの年限が1年に区切られた理由の一つとして、早期の通報を促すという観点があったところですが、退職後1年を超えた後に通報した場合に、他の公益通報の要件は満たしているにもかかわらず通報時期が1年を超過したからとして保護されないという結論には合理性が見出せません。

2 通報対象事実の範囲について（資料3【6】「通報対象事実」）

（1）刑事罰の担保による限定

（意見）刑事罰・過料の担保による限定を外し、通報対象事実の範囲を広げるべきと考えます。

（理由）現行法では、通報対象事実が刑事罰・過料によって担保された事実限定されており、極めて限定的な範囲の事実にとどめられています。

犯罪行為等として規定された事実が常にそれ以外の法令違反の事実より公益の観点から重要とは言い難く、刑事罰・過料による限定により通報対象事実が狭く限定されていることは合理性を欠きます。

他方で、明確性の観点から通報対象事実の範囲を画する必要性もあるため、範囲を拡張しつつ、適切な定め方を検討すべきと考えます。

（2）規定方式

（意見）法の直接の目的から対象法律を限定列挙する方式を改めるべきと考えます。

（理由）本法第1条は、法目的を「国民の生命、身体、財産その他の利益の保護」に限定した上で、それを直接の目的とする対象法律を別表・政令で指定する方式をとっています。

もともと、法の直接の目的とまではいえないとしても、様々な法律の規定において、その保護法益や目的は実は多種多様な場合があり、別表に列挙されていない法律の規定ではあるものの、国民の利益保護の観点から重要な規定は存在すると解されます。そうであるとすると、現在の限定列挙の方法に必ずしも合理性や一貫性があるとは解されず、それによって労働者保護ルールが左右されることに不合理な面があります。

また、現行法の限定列挙による規定方式は、通報対象事実該当性の判断が容易ではなく、通報に対する委縮効果があるとの指摘もあります。

そこで、法の直接の目的から対象法律を限定列挙する方式を改めるべきと考えます（その上で、法律の性質等に照らし、本法の対象から除外すべき分野の法律が例外的にどうしても残る場合においては、当該法律のみ列挙するネガティブリスト方式の採用を検討することも考えられます。ただし、本法の目的が公益を図ることにあることに照らすと、除外すべき分野に分類される法律は基本的には想定しがたいのではないかと考えます。）。

3 保護要件について（資料3【8】「保護要件（内部又は行政機関への通報）」）

（意見）本法3条2号の保護要件に関して、同号イ「公益通報者の氏名又は名

称及び住所又は居所」の要件に代えて、継続的に連絡が取り合える連絡先（電話番号、メールアドレス、住所等）を記載した場合や、連絡先窓口として弁護士を代理人として選任した場合にも保護されることとすべきと考えます。

（理由）第1回検討会資料4-1（就労者1万人アンケート調査の結果）によると、匿名通報を希望する割合が62.6%と多いところです（4頁右下図）。情報漏えいや報復の恐れから匿名通報のニーズが高くなっていると解されるため、一層の保護が求められます。

令和2年改正では行政機関への通報において、氏名等を記載した書面を提出して通報する場合において真実相当性の要件が緩和されたところです。同改正において氏名等の記載要件を定めた趣旨に配慮しつつ、匿名通報のニーズに更に応えるためには、例えば、継続的に連絡が取り合える連絡先（電話番号、メールアドレス、住所等）を記載した場合や、連絡先窓口として弁護士の代理人を選任した場合においては、氏名等を記載した場合と同様に保護されることとしてはいかがかと思えます。このような代替的な要件を充たす場合であれば、通報後の詳細確認や継続連絡に支障が生じることはないと考えられます。

4 不利益取扱いの具体的内容の例示列举について（資料3【9】「通報者の保護（禁止される報復行為）」）

（意見）不利益取扱いに該当し得る具体的行為について、法文上に例示列举すべきと考えます。

（理由）第3回検討会資料3によると、フランス、オーストラリアは不利益取扱いに該当する行為についてかなり具体的に例示列举がされており、禁止対象行為が明確にされています。韓国も同様です（第3回検討会資料1-3の2頁【9】）。

通報者・事業者共に不利益取扱いに該当する具体的行為が何かについて予め共通認識を持つことができれば、その抑止に一定の効果があると考えられるため、本法においても具体的な定めを設けるべきと考えます。

5 裁判外紛争解決制度の導入について（資料3【10】「通報者の地位・損害の回復・救済プロセスにおける行政当局の関与」）

（意見）通報者が不利益取扱いを受けたと主張する場合に利用できる専門的な裁判外紛争解決制度を創設すべきと考えます。

（理由）通報者が不利益取扱いを受けた場合に、裁判での救済を待つとなると、勝敗に関わらず時間・費用・労力の面で負担がとても重いところです。そのため、通報者の負担軽減のため、費用的手当てがされ、公益通報者保護法及び労働法に通じたあっせん人が担当するような専門の裁判外紛争解決手続（ADR）

の制度を創設して、通報者が早期救済を求められることとすべきと考えます。労働分野においては、既存の裁判外紛争解決制度が存在するところであり、公益通報に基づく不利益取扱いの事案においても既存の制度を利用できる場合があるとは思われますが、本法に基づく公益通報該当性の認定には専門性が伴うことや、本法により公益通報者の保護をより一層進めるとの観点からは、専門の制度を新しく創設することを検討すべきと考えます。

6 不利益取扱いを受けた場合の特別な賠償について（資料3【11】「民事訴訟を通じた不利益取扱いからの救済規定」）

（意見）公益通報に基づく不利益取扱いであると裁判上認められたような場合において、損害賠償額を割り増して命じることができる旨の明文規定を創設すべきと考えます。

（理由）現行法下において、通報者が不利益取扱いからの救済を求める裁判で勝訴した場合においても、補償されるのはバックペイ程度で、別途損害賠償が認められる事案でもわずかな慰謝料程度という実態があります。公益のための行為をした結果としてはあまりに割に合わないところであり、経済的補償を手厚くする必要があると考えます。その方法として、例えば、公益通報に基づく不利益取扱いであると裁判上認められたような場合には、損害賠償額を割り増して支払うような立法上の定めを設けることを検討すべきです。

主要先進国を見ても、アメリカ：「通報を理由とする不利益取扱いに関する訴訟で勝訴した被雇用者は原状回復に必要なすべての救済を受け取る権利がある」とされたり、イギリス：通常の不当解雇の場合との比較で補償が手厚くされていたり、フランス：雇用主に積立を命じることができたり、オーストラリア：懲罰的損害賠償があったり等、通報者の保護のための特別な救済規定が置かれているところです。我が国においても公益通報者に特別な保護を与えるべく、特別な賠償に関する規定や付加金制度を設けることなどが検討に値すると考えます。

当該論点は第3回検討会資料3【11】に関するところですが、特別な補償の制度設計次第では報奨金制度も含めた検討を要するところであり、資料3【21】（通報インセンティブの付与）にも関係する論点といえます。

7 立証責任の転換について（資料3【12】「通報者の立証責任の分配に関する規定」）

（意見）通報者が、訴訟上、通報を理由として不利益取扱いを受けたと主張する場合の立証責任の配分に関して、「理由として」（因果関係）の立証責任を事業者側に転換する規定を設けるべきと考えます。

(理由) 第3回検討会資料2, 資料3及び資料1-3によると、諸外国では因果関係の立証責任について通報者の立証負担が事業者側に転換され、または緩和されています。通報者を保護して法令遵守をはかり、もって国民生活の安定や社会経済の健全な発展に資するという本法の目的を実現するという観点に照らし、現状のように、本法による解雇無効の主張が、既存の裁判法理(解雇権濫用法理)より立証が難しく、裁判上主張や認定がされにくいという状況は、本法の存在意義が問われる事態です。通報者保護を進めるため、通報を「理由と」することについての立証責任を事業者側に転換することが必要であると考えます。

8 公益通報や公益通報に伴う資料収集行為等の免責について(資料3【13】「公益通報や公益通報に伴う行為についての責任の免除」)

(意見) 公益通報に伴う資料収集等の行為(守秘義務違反に形式的に該当する行為を含む。)について、通報者が損害賠償の支払義務を負わない旨の明文での免責規定を設けるべきと考えます。

また、公益通報や公益通報に伴う行為についての刑事免責の要件についても具体的に検討されるべきと考えます。

(理由) 通報を検討している者は、通報内容を裏付けるための資料収集をすることについて、そもそも委縮して慎重になる側面があります。他方で、資料が何もないければ自身が見聞きしたことについて証明ができず身を守れないという問題もあります。令和2年改正により一定の場合の行政通報の要件が緩和されたことを踏まえても、何も手元に資料が無いまま通報することは非常に不安が強く、通報を躊躇う要因となります。また、不利益取扱いとは別の観点で、通報しても何も手元資料が無い状況では取り合ってもらいにくいという側面もあります。

このような通報者を巡る実情を踏まえ、安心して通報を行なえるようにするため、例えば、通報のための資料収集等の行為は、それが通報のために必要で社会的相当性を逸脱しない限り責任が無いとするような定めを設けるべきと考えます。従前の議論においては、裁判例の集積により保護される範囲を明確にするべきとの考え方もありますが、通報者にとっての予測可能性が乏しいため、明文規定とすべきです。第3回検討会資料1-6のG20ハイレベル原則の原則9においても、「公益通報者が、通報行為に関連して責任を問われることがないよう確保する」とされているところです。

また、公益通報や公益通報に伴う行為について刑事責任を問われるとなると、通報者は安心して通報できないため、刑事免責についても具体的要件を検討して法定することが必要であると考えます。

9 通報妨害禁止（資料3【15】「通報妨害の禁止」）

（意見）通報妨害を禁じる明文規定を設けるべきと考えます。

（理由）第3回検討会資料3及び資料1-3によると、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、韓国において通報妨害に類する合意等の禁止規定が法定されています。

通報妨害は当該通報者の通報を断念させるだけでなく、他の労働者等の通報意欲も失わせ、通報できない企業風土の形成に寄与するという意味で本法の趣旨に大きく反する行為であるといえます。そのため、明文規定で禁じるべきと考えます。

10 内部通報対応体制整備義務（資料3【16】「内部通報対応の体制整備義務」）

（意見）内部通報対応体制整備義務の法的義務の対象基準を引き下げるべきと考えます。例えば、常時使用する労働者の数が100人超の事業者について、法的義務の対象とすることを検討すべきと考えます。

（理由）第1回検討会資料4-2の12頁によると、「内部通報制度を導入しない理由」として、努力義務の対象事業者において「努力義務にとどまるから」との理由を挙げる事業者が48.9%にもものぼっており、法的義務が課されていないことを理由に制度を導入していない事業者が多く見られるところです。

このような状況に照らすと、段階的に法的義務の対象事業者を画する基準を引き下げることが必要であり、例えば100人超の労働者を使用する事業者について法的義務の対象とすることを検討してはどうかと考えます。

11 行政措置・刑事罰の導入について（資料3【17】罰則（刑事罰・行政罰））

（1）内部通報対応体制整備義務違反について

（意見）体制整備義務に関して消費者庁に立入調査権限を付与するとともに、違反に対して是正命令及び是正命令に従わない場合の刑事罰を導入すべきと考えます。

（理由）第3回検討会資料3によると、体制整備義務違反への制裁としては、アメリカのSOX法、フランス、ドイツで定めがあり、また、オーストラリアでは内部通報規程整備義務違反に対して罰金の定めがあり、国際的にも、体制整備義務が重視される流れとなっていると解されます。

体制整備は通報者保護の要であること、体制整備義務違反それ自体が本法の通報対象事実に含まれるようにすべきこと等の観点からも、体制整備義務違反

に対して現行法の行政措置に加え、是正命令及び命令に従わない場合の刑事罰を設けるべきと考えます。その場合には、体制整備義務の肝となる部分（例えば、窓口の設置、不利益取扱いの禁止、範囲外共有の禁止、是正結果のフィードバック、周知など）については現在の指針ではなく、法文に明記することも検討が必要ではないかと考えます。

（２）不利益取扱い及び通報妨害

（意見）通報を理由とする不利益取扱い及び通報妨害に対して、刑事罰（直罰）を設けるべきと考えます。

（理由）第３回検討会資料３及び資料１－３によると、アメリカ、フランス、ドイツ、オーストラリア、韓国において、通報を理由とする不利益取扱いや通報妨害に対して、刑事罰や行政罰を定めているところです（ただし、オーストラリアは通報妨害に関する規定はない。）。事前抑止の意味でも、また、事後の早期救済の意味でも、通報を理由とする不利益取扱い及び通報妨害に対して、刑事罰を設けるべきと考えます。

１２ 通報者の探索について

（意見）通報者の探索を禁じる旨の規定を設けるべきと考えます。

（理由）通報者の探索禁止については、現在も体制整備義務についての指針の中で触れられていますが、体制整備義務が努力義務にとどまる事業者も多いところですので、指針とは別に、法律において、通報者の探索を禁じる旨の明文規定を設けるべきと考えます。

通報者の探索が行われると、通報者自身が脅威に感じることはもちろん、通報者以外の従業員にとっても悪影響があるため、明文上禁じることに意味があると考えます。

以上