

第 5 回公益通報者保護制度検討会 議事録

消費者庁

第5回公益通報者保護制度検討会 議事次第

日時：令和6年10月2日（月） 10：00～12：30

場所：中央合同庁舎4号館4階 共用第4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、樋口委員、水町委員（オンライン）、山口委員

（消費者庁）

藤本政策立案総括審議官、安達企画官

消費者庁参事官（公益通報・協働担当）室担当者

（ヒアリング対象者）

株式会社三菱UFJ銀行 コンプライアンス統括部長 片山様

日本製鉄株式会社 法務部国内法務室コーポレート法務課主幹 松本様

日本弁護士連合会 消費者問題対策委員 藤田先生

日本弁護士連合会 事務次長 妹尾先生

議事：

1. 開 会

2. 議 事

①関係団体ヒアリング

②意見交換

3. 閉 会

<<1. 開会>>

○山本座長 定刻となりましたので、ただ今より第 5 回公益通報者保護制度検討会を開催します。本日はお忙しい中、ご参集いただき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います。ハウリング防止のため、発言時以外は常にマイクをオフにしてもらいますようお願いいたします。本日は水町委員がオンラインで参加しています。配布資料を確認します。机上に配布している資料は、配布資料一覧に記載のとおりです。もし不足があれば事務局までお願いいたします。本日は、通常の検討会より 30 分延長し、12 時半に終了予定です。よろしくお願いいたします。

<<2. 議事>>

○山本座長 本日は、前回のご案内どおり、日本経済団体連合会の主要企業および日本弁護士連合会をお呼びしています。両者からは先月、本検討会にて取りまとめた中間論点整理、公益通報者保護制度の見直しに対する率直なご意見をいただきたいと考えています。前半は、株式会社三菱 UFJ 銀行コンプライアンス統括部長の片山様、日本製鉄株式会社法務部国内法務室コーポレート法務課主幹の松本様からご意見をいただきます。片山様と松本様、お忙しい中、本検討会にお越しいただきありがとうございます。これから片山様、松本様から実務に携わる立場から、中間論点整理に対する御意見をそれぞれ頂いた後、まとめて質疑応答を行います。それでは片山様からお願いします。

○片山様 三菱 UFJ フィナンシャルグループ、三菱 UFJ 銀行でコンプライアンス統括部長をしている片山です。本日は、実務の観点から本検討会でコメントをする機会をいただきありがとうございます。画面に投影している資料に基づき、私たちがどのような形で内部通報制度を運用しているかを説明した後、それを前提に中間論点整理に関する実務からのコメントを述べたいと考えています。

会社の概要です。弊社は、知ってのとおり、銀行業です。従業員数は約3万人います。本日、説明する制度は、その上にある持ち株会社の三菱 UFJ フィナンシャルグループの制度も一部、カバーするものです。グループの中には、銀行、信託銀行、証券会社、クレジットカード会社などがあります。全体像に書いてあるとおり、銀行の通報の窓口としては、私が所管しているコンプライアンス統括部、外部弁護士事務所、執行から切り離された監査等委員会に設置しています。持ち株会社については、外部弁護士事務所と執行から切り離された監査委員会に窓口を設けています。

社内には、通報窓口の他にもハラスメントに関して受け付ける行員相談窓口、心の健康に関する相談を受け付ける健康相談窓口を設置しています。通報窓口は、公益通報か否かで分けてはいません。仮にコンプライアンス統括部にハラスメント、人間関係に関わる相談をもらった場合も本人の了承を得て連携をすることはありますが、基本的に相談を受けた所が対応する形にして、その選別等はしていません。

通報チャネルは、できる限り通報しやすくする観点から社内のポータルサイト、メール、電話、郵便での通報を可能としています。社内のポータルサイトとは、社員であれば出勤後に関くものです。そのトップページからワンクリックで通報の専用フォームが開き、そこに必要事項を入力すれば、送信ボタンを押すだけで通報ができます。郵便については、必要事項を記入し、二つ折りにして、ホチキス留めをして、そのまま投函できる用紙を全行員に配布しています。その他、通報窓口の一覧が記載された携帯可能サイズのカードも全行員に配布しています。この態勢を整えた前提として、恥ずかしながら7、8年前に社内です一定の問題が起きた際に問題を検知できなかった反省を踏まえて、取り組んでいます。

4 ページに掲載しているツールを案内ツールとして社内に掲示しています。問題事象の発

見から始まり、その下に窓口の案内を記載しています。Click と書いてある部分を選択すると、そのまま送れるメールフォーマットが出てきます。少しでも利便性が良いように、使いにくさから通報を避けることがないように整備しています。

5 ページは、社内でのメッセージの観点から、社内に掲示しているグループ行動規範の小冊子です。これは毎年、改訂しています。その冒頭に掲載している社長のメッセージでは、左下のように書いてあるように、おかしいと思うことがあったら声を上げてください、声を上げることは皆さんの責務です、声を上げてくれた場合には真摯に対応します、誠実な報告に対する報復措置は、経営者の責任として許しませんと明言しています。

右側にあるとおり、行動規範の一項目として、問題事象の報告と相談は、従業員の責務であることを前提に窓口の存在を開示しています。このグループ行動規範自体は、弊社のホームページにも掲載しており、外部の方も閲覧できます。各種開示についてもガバナンス機能の一環として、ホームページで内部通報制度の説明をしている他、左下にある各種報告書でも内部通報制度について取り上げています。その中で、右上の吹き出しに書いてあるとおり、通報件数についてもグループベースの数字を開示しています。

次のページは、参考です。前回の、公益通報者保護制度の改正の際に、日本経済新聞や専門誌で取り上げてもらう機会がありました。左側の写真に写っている黄土色の封筒は、私たちが専用封筒と呼んでいるものです。少し見づらいですが、右上にあるヘルプライン通信を半年に1回、発行しています。元の通報内容が分からないようにデフォルメした上で、どのような通報があったか、どのような改善が図られたかを紹介し、皆さんの声をお待ちしていますと呼び掛けています。

私たちに、より良いものにしていきたいと真剣に取り組んでいるつもりではありますが、毎年、従業員に行っている意識調査の際に、あなたはいざというときに内部通報制度を利用しますかと問い掛けてみると、残念ながら 100 パーセントの信頼は得られていません。数割の方からは、まだ信頼を得られていない中で、改善に取り組んでいる状況です。そのために以前にあった認証制度なども活用して、社内の安心感、信頼感の醸成に努めています。

以上を前提に中間論点整理に関して、実務の観点から4点ほど述べます。1点目は、公益通報のために必要な資料収集、持ち出し行為の免責です。私たちが銀行として課されている守秘義務を考えると、通報者による持ち出しが免責された場合、事業者も免責されるか否かが非常に気になります。もう少し分かりやすい例で言うと、私たち銀行は、皆さんのような、個人のかたがたの預金残高、住宅ローン残高などの情報を厳格に管理しています。企業向けの融資の残高も同様です。これらの情報が公益通報のためとはいえ持ち出され、3号通報され、あるときに皆さんの預金残高などのセンシティブ情報がインターネットに出るようなことが起きたときにどうなるかを懸念しています。

私たち事業者は、個人情報保護法などの法令により罰せられます。通報者が免責される場合、私たちは免責されるのか。一般的に情報漏えい事故が発生した場合、私たちは金融庁な

どの監督官庁から態勢面の不備として厳しく指導を受けるわけですが、持ち出した通報者が免責されるとなると、私たちに対する扱いはどうなるのか。漏えいした情報は、非常に重要な事項を含むため、個人や企業のお客さまから損害賠償請求を受けることが容易に想像できますが、従業員が公益通報のために持ち出した情報である場合、私たちは免責されるのか。仮に民事上の責任は逃れたとしても、自身の情報が漏えいされた個人のかたがたが、公益通報のためだから仕方がないと許してくれるのか。この辺りは非常に気になります。

この点を考慮した場合、持ち出した行為の免責の導入については、慎重な検討をお願いします。仮に導入される場合には、事業者側の免責に関すること、即公表につながる可能性のある 3 号通報、守秘義務が課されていない行政機関に対する 2 号通報は対象にしないことなどについても検討してもらえると、ありがたいです。

2 点目は、濫用的通報についてです。濫用的通報の主なものには、不正な目的による通報があります。不正な目的については、公序良俗に反する形で、自己または他人の利益を図る目的などと現行では整理されています。実務の観点から言うと、公序良俗に反する形ではなく、自己の利益を図る目的ではないかと考えられるような通報者は、少なからず存在する気がします。私たちが実際に通報を受けた場合、通報者の目的について吟味はしませんし、その目的を推測して、対応を変えることも全くありませんが、仮にその点を分析すると、それが半数近くは含まれているのではないかと実務の肌感覚として持っています。

その思いがあったとしても、会社を良くするために真摯に向き合うのが私たちの日々の苦しみでもあります。例えば、あくまで推測ではありますが、自分の人事上の処遇を有利にする目的、自分が楽なように業務フローを変更させる目的、自分がしたくない仕事をしなくて済むようにする目的、自分が嫌な人を異動させたい、自分が快適なように職場環境を変更させる目的、会社に不満を述べることで自身のストレスを発散させる目的、自分の主張を認めさせることで自己承認欲求を満たす目的などではないかと考えたいような通報も存在します。これらは当然ながら会社として法令順守等の観点で是正すべき状況が生じているという趣旨で通報されるものなので、私たちがどのように感じようとも対応自体は全く変えていないことは強調しておきます。

消費者庁の見解としては、単に事業者に対する反感などの公益を図る目的以外の目的が併存しているだけでは不正な目的とは言えない、誇張した通報であっても虚偽でない限り、直ちに犯罪には該当しないと整理しています。先ほど言ったとおり、従業員からなかなか 100 パーセントの信頼を得られていない弊社の実態に照らすと、濫用的通報に罰則が導入された場合、労働者を萎縮させてしまうデメリットが生じることは理解できます。一方で、この後に述べる不利益取り扱いの抑止、救済では、例に挙げたような通報者のかたがたが通報した事実のみをもって保護されることになると、実務として釈然としない思いがします。

3 点目は、不利益取り扱いの抑止、救済についてです。現状の労働法制、労働慣行でも、不当な解雇、降格、減給等については一定の救済を申し立て得ることは理解しています。これが仮に通報したことをもって配置転換にまで幅広く範囲が広がるとなると、事業者の円

滑な人事運営に支障を来すのではないかと懸念しています。

円滑な人事運営の観点について少し補足をすると、例えば弊社では、配置転換は一般的に実施されています。私も入社してから32年間で、11個の部署を経験しています。10回の配置転換を経験しているわけですが、弊行の場合では、特に珍しいケースではありません。余談になりますが、これまでの配置転換が全て私自身の希望どおりだったかという点、必ずしも希望どおりではありませんでした。幸いなことにいずれの配置転換も前向きに受け止めたのですが、人の感じ方によっては、不利益な異動ではないかと受け止める方もいるかもしれないような配置転換を経験してきたことも事実です。

配置転換は、雇用保障が強い本邦の労働慣行で、責任を持って雇用した従業員を育成し、その能力を最大限に活かす観点から一定の経営権の範囲として認められている人材活用手法だと理解しています。その中で、通報した事実があれば本人が不利益と感じた配置転換について救済を申し立てることが可能となった場合、仮に企業側が説明責任を負う形になると、こうした人事運営に支障を来すのではないかと懸念しています。

不利益取り扱いの抑止、救済は、実際に抑止、救済されるかのみならず、抑止、救済されることを知らしめ、安心して通報することを促す効果を期待するものと理解しています。先ほど説明したとおり、弊行では、公益通報か否かで窓口や対応を分けていません。通報を考える従業員にも、公益通報に該当するかどうか考えるようにとは、特に言っていません。その状況の中で、この罰則規定が導入された場合、私たちは公益通報かどうかにかかわらず、不利益な取り扱いをするつもりは毛頭ありませんが、従業員側が公益通報か否かにかかわらず保護されるという認識に基づいて、会社に対して不利益取り扱いを訴えるケースが増加することを懸念します。

仮に不利益取り扱いの訴えがあったとしても、元の通報が公益通報に該当しなければ事業者として罰を受けることはなく、争って、不利益取り扱いではないことを証明すればよいのかかもしれませんが、そもそも公益通報に該当しないような不要な訴え、紛争が生じること自体が事業者、通報者間のみならず、通報者以外の従業員からの事業者、内部通報制度に対する信頼を損ねることにもなりかねません。

先ほどから言っているとおり、現在、私たちは公益通報か否かで対応に差異は設けていません。今後、仮に罰則が導入された場合、公益通報ではないと考えられるものは受け付けない、公益通報ではないものとして扱うので、公益通報者保護法上の保護は受けられないとあらかじめ通報者に伝えるなど、声を上げてほしいと考えている私たちからすると、決して本意ではない対応をすることも考えざるを得ません。

私たちは、これまでも半年をめぐりに通報のフォローアップを実施しています。その中で、通報したタイミングで異動発令を受けて、これは通報したことによる不利益取り扱いではないかと照会を受けることがあります。これまでは通報を契機とした異動発令ではないことを私たちが責任を持って人事部に確認し、回答していました。仮に今後、私たちに立証責任が課されることになると、あなたの評価が低いから異動になった、もともとの業務に適性

がないから異動になったなど、場合によっては本人に理由を説明せざるを得なくなることを懸念しています。

それが果たして事業者と従業員がすべきコミュニケーションなのかについては、多少の疑問を覚えます。立証責任の緩和の対象は、不利益性が明確なものに絞られるべきだと考えています。先ほど私の配置転換の例で言ったように、人によって不利益と感じられる、感じられないものについて、事業者がその不利益性の説明の責任を負うことは実務上、難しいです。

4点目は、通報主体や保護される者の範囲拡大についてです。弊行では、先ほど言ったように、ホームページに一定の窓口を公表しています。今回、範囲拡大が検討されているようなかたがた向けではないとはいえ、そのかたがたからも実際に通報を受けることがあります。そのかたがたに対してもあなたは対象外ですと言うのではなく、調査し得る、是正を検討すべき事実がある場合には対応しており、今回の範囲拡大の議論についても理解し得なくはありません。

その上で、このかたがたに対する周知義務の度合いについては、慎重な検討をお願いします。そもそも対象範囲として特定することが容易ではない可能性があるかたがたについて、ホームページへの公表などを超える能動的な対応が求められた場合、現実には対応が難しいです。周知の範囲、取り組みを広げると、いたずら通報的なものもそれだけ増える点についても考慮してもらえれば幸いです。

○山本座長 松本様、お願いします。

○松本様 日本製鉄株式会社の法務部国内法務室コーポレート法務課に所属している松本です。本日は、本検討会で発言する機会を頂きありがとうございます。三菱UFJ銀行様のような資料を用意できずに恐縮ですが、私からも弊社の内部通報制度について簡単に紹介した後、中間論点整理に対する弊社の意見、コメントを述べたいと考えています。

弊社の内部通報制度は、基本的に当社グループの役員、社員、その家族などを対象とし、通報や相談を受け付ける内部通報窓口を設定しています。受け付ける対象としては、三菱UFJ銀行様と同様に公益通報に限ったものではなく、就業規則などについても含まれます。業務遂行上のリスクに関する通報、相談を広く受け付けて、事故や法令違反の未然防止、業務改善等を図り、コンプライアンスや業務の適正化に努めています。2023年度の通報、相談実績は、441件です。

中間論点整理を踏まえた弊社のコメントに移ります。事業者の体制整備の徹底と実効性の向上についてです。その中に法の概要周知があります。弊社の実態から説明すると、指針にも規定があることから、現行法の概要については常時閲覧可能な社内のイントラサイトに掲載しています。公益通報を含む内部通報窓口については、社内のイントラサイトに掲載するとともに、各職場の目立つ箇所にポスターを貼り付けて、周知を図っています。指針ベ

ースでは、事業者として必要な対応を行っているとは認識しています。本来的には、法の概要の周知自体は行政側で負担すべきと考えています。そこに対して、仮に事業者側に法定の義務を課すのであれば、周知の方法や内容について過度な負担とならないように丁寧な議論をお願いします。

公益通報を阻害する要因への対応についてです。その中で、探索行為の禁止について議論がされています。通報者の探索を防止する措置については、指針で規定もあるので、弊社でも社内規程を整備した上で、通報者の探索を禁止しています。こちらも事業者として必要な対応を行っているとは認識していますが、仮に法定の義務を課し、違反に対して行政措置や罰則を導入するのであれば、事業者にとっていかなる行為が探索に該当するかの解釈を、指針等の形で明確化することを求めます。

それに加えて、通報を受ければ事業者として調査、是正をする活動に移ることになるので、その調査活動を萎縮させることがないように丁寧な議論をお願いします。例えば、弊社にも非常に小規模な職場があります。極端な例でいえば、2人しか在籍していない職場で、そのうちの1人から内部通報があったとします。もう一人の方に聞き取り調査をする際に、探索防止措置として、調査の契機は内部通報であることを伝えなかったとしても、聞き取り調査を受けた側は、もう一人が内部通報をしたのではないかと特定できてしまう可能性があります。それに加えて、守秘義務のある従事者としては、調査をすること自体に少し躊躇を覚えることは容易に想像できます。探索防止措置を採るかぎり、事業者、従事者が責めを負うことがないように丁寧な議論をお願いします。

公益通報を妨害する行為の禁止についてです。こちらも探索禁止と同様に、社内規程を整備しており、妨害行為が生じないように努めています。事業者として必要な対応を行っているとは認識していますが、仮に法定の義務を事業者に課するのであれば、いかなる行為が妨害に該当するかの解釈を明確化することを求めます。弊社の事例で言うと、法令違反の可能性のある事案を部下がつかんで、上司に報告するケースがあります。上司側は、妨害の意図は全くなく、法令違反の重要性を認識した上で、自ら事案を引き取って、部下に対しては大変な話だから守秘を徹底してほしい、この話は自分が引き取るから関わらなくて大丈夫だと伝えることは実際にあるケースです。上司が部下の報告をもみ消すようなことがあれば全く別の問題ですが、調査や是正に必要な業務上の指示は、妨害と見なされることがないように丁寧な議論をお願いします。

資料収集、持ち出し行為の免責についてです。こちらも日本経済団体連合会を通じて発信されている意見と基本的に同じで、この行為の免責を設けた場合に、企業情報の漏えいのリスクが高まることを懸念しています。持ち出された資料が第三者の手に渡れば、事業者が拡散を抑制することは、基本的に不可能です。金銭で回復し難い重大な損害を被る恐れがあると認識しています。特に取引先の個人情報、機密情報が漏えいした場合には、取引先にも損害が及ぶ可能性があると考えています。

弊社は、メーカーであり、多くのお客さまと取引をしています。その中で、お客さまの図

面や守秘義務を課されている技術情報もたくさん扱っています。仮に通報者が製品の品質不正の通報を行うためにお客さまから守秘義務を課されている図面、技術情報を持ち出し、特に 3 号通報先に提供した場合、弊社がお客さまから守秘義務違反を理由に損害賠償を求められるケースも想定されます。この免責規定を導入するのであれば、資料の目的外使用を行った通報者に対する何らかの措置や罰則、特に 3 号通報先に対する目的外使用の禁止、秘密保持義務、その義務に違反した場合の何らかの制裁、罰則についても議論頂くようお願いします。

その前提として許容される資料の収集、持ち出しの範囲については、公益通報に必要な範囲に限られるべきだと考えています。具体的な部分は、後半の検討会でも議論がされると認識しています。特に考え得るポイントとしては、関連する刑罰との関係です。例えば、刑法の窃盗罪、不正競争防止法上の営業秘密侵害罪との関係の中で、既存の刑罰において違法性阻却が認められる場合に比べて、公益通報を理由とすれば容易に資料収集、持ち出しが許容されることがないように議論頂ければと考えています。

濫用的通報者の対応についてです。どのような通報者を濫用的と捉えるべきかについては、非常に悩ましい問題ではありますが、弊社の実態からお伝えします。弊社が濫用的と捉えているのは、通報の対象事実の未然防止、是正を一応の目的として公益通報の形は整えているものの、少なくとも事業者から見て、必要性を大きく逸脱している、通報窓口の効率性の低下につながっている、被通報者を疲弊させる、苦痛を与えることが目的だと推察できるものです。

例えば、同一人物と考えられる匿名の通報者から年間数十件にわたり、弊社の通勤車両のスピード違反、速度超過違反の通報を受けたケースがあります。それは対象事実にあたると捉えて、調査をするわけですが、非常に膨大な工数を割かれました。調査の結果、車両自体は全て実在することが確認されたので、虚偽だと即断はできませんが、実際にスピード違反があったかの確証まで必ずしもは得られません。

その他にも勤務態度が不良で、上司から指導を受けた社員や懲戒処分を受けた社員が、その上司や人事部の社員に関する通報を繰り返すケースもあります。調査を受ける側は、繰り返しの聞き取り調査によって疲労をため、精神的な不調を来すような状況も見受けられました。仕返し目的であることが推察されますが、通報者側も仕返しだと窓口で言うことはないので、窓口担当者も受け付けない、といった態度は取れません。

罰則の必要性や課題も非常に悩ましい論点だと理解しています。この点をどのように議論するかについては、事業者側から言うのは難しい部分ではありますが、事業者による不利益取り扱いに対する抑止を主な目的として罰則導入の議論がされていると認識しています。抑止目的であることを念頭に罰則について議論するのであれば、濫用的通報に対する抑止としての罰則の議論も継続して頂きたいと考えています。

公益通報を理由とする不利益取り扱いの抑止、救済についてです。この中で、立証責任の緩和については、弊社からも少し申し述べさせていただきます。特に立証責任を緩和する対象と

なる不利益の取り扱いの範囲は、非常に悩ましい部分です。こちらも弊社の実態感を説明します。例えば、懲戒処分については、弊社でも慎重な審議を経ていきます。懲戒処分者に対して、抵触した就業規則の伝達も行われます。公益通報に対する報復ではないことは、実態としても手続き的にも担保できるのではないかと考えています。

他方で、懲戒処分を伴わない一般の配置転換も含めた人事については、懲戒処分と同程度の審議を経ることはありません。仮に人事について不利益取り扱いではないことの立証責任が転換されることになると、立証の困難さが人事の実務にそのままつながってくるので、企業の裁量のある人事まで躊躇してしまう恐れがあります。

例えば、他の従業員との関係や職務の適正にアンマッチがある従業員がいる場合、その方を本人の適正に合った形で他の職場、業務に配置転換することが、職場・本人双方の利益となるケースがあります。仮にそうした従業員が公益通報者でもあり、配置転換を報復と捉えられてしまう可能性を踏まえると、立証責任が転換された場合には、事業者としては立証の負担を懸念して、配置転換も慎重に検討せざるを得なくなってしまうと考えています。結果として、早期のアクションがとれず、職場・本人双方にとって良い結果にならないことを懸念しています。

その他の大きな論点として通報主体、保護される者の範囲拡大があります。保護対象については、いくつか具体的に挙がっています。特にフリーランス、下請事業者については、労働者と同様の立場にあると認められる限り、保護対象に入ってくることについては、異存はありません。こちらも前半で述べたことと近いですが、仮に保護対象とするのであれば、どのような場合に労働者と同様の立場と見なすかの解釈は、指針などによって明確化してほしいと考えています。一方で、1年超の退職者、親族、代理人、公益通報を支援する者、については、一般的に事業者との間に契約関係はないので、そもそも労働者と同様の立場にはなり得ず、保護対象に加える必要性は乏しいと考えています。

通報主体については、広範な範囲や客観的ではない範囲が定められてしまうと、通報件数が増加することは容易に想像できます。それに加えて、通報主体の属性に応じて調査対応の方法も変化させる必要があるので、工数やコストが増えることも懸念しています。弊社では、実際に代理人弁護士を立てた通報のケースがあり、内部通報として受け付ける対応を取っています。弁護士を立てるとなると、通報者の方が係争準備をしている可能性もあるので、法律の専門家ではない内部通報窓口の担当者のみでは対応せずに弊社も弁護士を起用して、その意見を取得しながら対応を進めることもあります。特に申し上げたいのは、事業者のリソースも限られていることです。工数やコストが増えれば、より優先して是正が必要な通報への対応が全体的に遅れてしまうことを懸念しています。

通報対象事実の範囲の見直しについても同様の議論があてはまると考えています。刑事罰の過料の限定を外すこと、ネガティブリストに変更するという議論があると認識しています。実態感としては、現行のポジティブリスト方式でも法律の専門家ではない内部通報窓口の担当者からすれば、通報を受け付けた時点で通報対象事実の当たりを付けられません。

調査を実施する中で、それが明らかになるケースがあるのが実態です。

懸念点としては、刑事罰や過料の限定を外すこと、ネガティブリストに変更することによって、通報対象事実が際限なく拡大し、一つ一つの調査に要する期間、負担がさらに拡大することです。繰り返しになりますが、事業者のリソースも限られています。その中で優先すべきは、刑事罰や過料の対象である違反行為の是正ではないかと考えます。そうした考えもあることを加味して、丁寧に議論して頂ければ幸いです。総括的かつ足早で恐縮ですが、弊社からのコメントは以上です。ありがとうございました。

○山本座長 質疑に移ります。お二人にご質問のある委員は、挙手にてお願いします。いかがでしょうか。郷野委員、お願いします。

○郷野委員 説明ありがとうございました。非常によく制度に取り組まれていることが分かりました。私からは、4点ほど質問があります。三菱UFJファイナンシャルグループの資料に基づいて質問します。1点目の質問です。3ページにある通報チャネルの取り組みなどは、従業員への配慮が感じられ、非常に通報しやすいシステムだと感じました。そのまま投函できる用紙、通報窓口が一覧で記載されたカードを全員に配布していると説明がありました。この配布の対象には、受け入れ中の派遣労働者、常駐する委託先の方、フリーランス、取引先なども含まれているのでしょうか。先ほどの説明の中で、周知義務の範囲については慎重にと言われていたので、現時点でどの辺りまで配布しているのか教えてください。それと併せて、カードの内容を周知するための取り組みとして、例えばeラーニングのような研修をしているなどがあれば教えてください。

2点目の質問です。4ページの問題事象の報告、相談の中に速やかに上長に相談とあり、内部通報制度と業務ラインでの報告、相談の二つの流れが設定されていると理解しました。この問題事象の取り扱い方、報告者や通報者の保護については、どちらも同様に行われているのでしょうか。業務ラインでの報告が内部通報制度と同じ扱いである場合、窓口になる管理職の役割は、非常に大きいと思います。管理職に対して、どのように対応方法などの周知を図っているのか教えてください。

3点目は、5ページについてです。トップのメッセージは、素晴らしいと感じながら拝見しました。信頼される企業であるためには、内部通報制度は必要なものです。その体制整備を広げていくことは、国際社会の中での日本の企業価値を上げることに資すると考えています。その辺りについて何か考えがあれば、日本製鉄株式会社も含めて教えてください。

4点目の質問です。昨今、通報者の探索が行われ、通報者に不利益が生じているというニュースを耳にします。通報があった場合の守秘義務、通報者の探索禁止など、通報者の保護については、どのような対応をしていますか。先ほど日本製鉄株式会社からは説明がありましたが、匿名での通報については、認めているのか教えてください。以上の4点について、回答をお願いします。

○片山様 1点目の、携帯可能サイズのカードの配布については、従業員に当たる人だけに限られています。先ほど言ったとおり、社内ポータル等での通報も可能となっているので、会社に常駐して、ポータルサイトを見られる人であれば同様に通報が可能です。それに加えて、先ほど紹介した冊子は、ホームページでも公表しているので、それを見れば通報ができるようになっています。その周知については、先ほど紹介した行動規範を年に1回、改定し、年度当初にeラーニングを実施しています。その中では、内部通報制度についても必ず取り上げ、必要なときは利用してくださいと呼び掛けています。

2点目の上司経由の通報と内部通報制度については、基本的に職場で起きた問題は職場でのコミュニケーションで解決してほしいと考えています。上司が職場環境を整えて、オープンなコミュニケーションを図れるようにするのがあるべき姿です。上司に問題がある、なかなか言いにくいなど、何らかの事情により言いにくいケースのために内部通報制度を用意しています。声を上げることが従業員の責務という意味では、いずれも同じです。

その上で、上司が報告を受けた場合の対応については、公益通報者保護法が改正された際に、皆さんも受け得る立場にあること、その場合の守秘義務等は注意する必要があることを伝えて、一定の教育はしています。ただ、どうしても専門家ではないので、理解に限界があるのは否めません。それ故に悩ましいケースは、速やかにコンプライアンス統括部と連携するように教育しています。

3点目の国際社会に向けた対応については、先ほど通報件数の開示をしていると言いました。これはさまざまなガバナンス関連での外部的な評価を受ける中で、制度に対する取り組みの姿勢を示すことが重要だと気づき、公表するようになりました。国際社会での日本の位置付けについて語る立場ではありませんが、その辺りも含めてガバナンスの重要な一つだと認識しているので、真摯に取り組んで整備していくことは、日本企業として取るべき対応だと考えています。

4点目の通報者の探索が行われたことは、報道等で目にしました。実務をしている感覚でいうと、探索の禁止が明示的に入るかどうにかかわらず、通報者の探索をしないこと、守秘義務を果たすことは当然のことです。これはガイドラインだから守らない、法律だから守るものではありません。通報者の探索行為に関する報道が出ていることについては、言い方を恐れずに言うと、この業務に携わる者として憤りを覚えます。

非常に難しいのは、そもそも探索行為をしてしまう人がいるときに、禁止されているから探索をしないという感覚で取り組む制度なのかと感じます。いかにしてより良くするかの感覚で取り組んでいる側からすると、仮に禁止されていないなら行う、禁止されているから行わないような事業者がいた場合、制度の目的を理解しているのかと感じます。禁止行為として拡充させていくこともあるのかかもしれませんが、周知や、かつてあった認証のように本制度をポジティブに捉えて、いかに良くしていくかの流れもあるとよいです。

○松本様 3点目については、弊社に対する質問でもあったので、回答します。弊社も国際社会での日本企業の位置づけといったことを強く意識して取り組んでいるわけではありませんが、冒頭に申し上げた弊社の通報制度の考え方については、社内のガバナンス体制の中で非常に重要な位置付けをしています。この辺りは英訳も含めて、対外的に開示しています。グローバルカンパニーを目指す弊社としては、内部通報制度が重要であることは引き続き、発信していく姿勢を持っています。

○山本座長 よろしいですか。

○郷野委員 内部通報制度が実効性のある制度となるためには、体制整備の強化が必要です。体制整備の義務を果たさない事業者に対しては、ペナルティーも含めた検討が必要だとこれまでも言っておりますが、それとは別にきちんと取り組まれている企業の好事例を共有すること、手本になってもらい、内部通報制度によって企業自らが不正を正していく企業風土が事業者全体に広がる必要があると考えています。

○山本座長 柿崎委員、お願いします。

○柿崎座長代理 貴重な説明ありがとうございました。私からは郷野委員から話があった3点目についてです。お二人とも日本を代表する上場企業のコンプライアンス、内部通報に関わる御立場なので、会社を代表するのではなく、率直な感想としてご意見を聞かせてください。昨今、「ビジネスと人権」をキーワードに企業が人権尊重責任を果たすべきであるといわれています。古くは、2011年に国際連合から「ビジネスと人権に関する指導原則」が公表され、それに基づいた取り組みがグローバルに行われています。

最近で言うと、本年7月にEUのコーポレート・サステナビリティ・デューデリジェンス指令が発効され、EU加盟国では、あと2年以内に国内法化しなければならないことになっています。この指令は非常に範囲が広く、たとえ日本に親会社があってもEU域内で取引をしている子会社や支店がある一定の場合も、親会社にコーポレート・サステナビリティ・デューデリジェンス指令を国内法化した規定が適用されます。

コーポレート・サステナビリティ・デューデリジェンス指令の中には、苦情処理メカニズムが含まれ、つまり内部通報制度をきちんと整備させる義務をそれぞれの加盟国が国内法化しなければなりません。その対象として、売上高基準等がありますが、日本の会社も適用を受ける状況が待ったなしの段階まできています。こうしたことから公益通報者保護法だけの観点で考えるのではなく、広く国際的な人権とビジネスの観点で考えていかなければならないのではないかと、常々、感じています。

最近、人権とビジネスの領域でもレベル・プレーイング・フィールド、つまり「公正な競争環境の確保」がよくいわれています。例えば、企業が一生懸命に自助努力で内部通報制度

の整備をしながら製品を作ると、当然コストが高くなります。それを義務付けられていないからといって行わないで製品を作る企業と比べると、取引の際の公正な競争環境は確保されていきません。自助努力に任せるのではなく、それぞれの国の責任で公益通報者保護制度の充実化を試みて、レベルアップをしていくような時代になってきています。EU がまさに良い例です。アメリカも法律は違いますが、キャッチアップをしています。

先ほども話に出た立証責任の転換については、本検討会でも議論は尽くしていますが、例えばEUのコーポレート・サステナビリティ・デューデリジェンス指令、公益通報者保護指令の内容は、加盟国が定める必要最低限のものだといわれています。そこに立証責任の転換の規定も含まれています。日本では日本固有の労務慣行があることは検討会でも話に出っていますが、EU加盟国全てが守ることができる指令と比較して、日本がそこまでいけない固有の事情とは何なのかと常々、不思議に感じています。グローバルな観点からは、無制限ではありませんが、そろそろこの辺りでEUが示す最低限のレベルのものは追加し、公益通報者保護法をもう少し底上げしていかないと、これから日本企業が世界に出ていくときの足かせになってしまうのではないかと考えています。この点に関して、何か見解や感想があれば教えてもらえると、非常にありがたいです。

○片山様 私たちもグローバルに展開している金融グループなので、その潮流については意識をするべき立場にいます。その観点から諸外国の流れに合った体制整備、法制整備が必要なことは理解できます。先ほども言ったように、行わなければならないから行う部分もありつつ、それが果たして本制度の本質なのか考えると、実効的なものができるか、実際にできるかどうかの部分は、兼ね合わせて慎重な議論が必要だと考えています。

本日は、その意味で実務者として呼ばれたと理解しています。私たちは自分たちなりに一生懸命に取り組んでいるつもりではありますが、3万人の従業員がいて、そこにかけ得るリソースが割けるからこそできている部分もあります。同じことを規模の小さな会社でも行うべきかといえば、現実的ではありません。方向感としては理解しますが、現実的に実効的なものができるかどうかの観点を兼ね合わせた検討をお願いします。

○松本様 完全に個人の意見になりますが、ビジネスと人権という大きな潮流については、弊社でも認識しています。弊社グループでも本年4月に人権指針を制定し、対外的にも公表しています。他方で、まだスタート地点に立ったばかりで、人権デューデリジェンスの仕組みなどグローバルスタンダードを意識しつつも、何ができるかについては非常に悩みながら取り組んでいるのが実態です。私たちにできるのは、本検討会も含めて、議論の中で私たちの実態を伝えることだと考えています。規制が一足飛びに先行して、企業が受け止められずに罰則だけが適用されてしまうことになると、企業としてのレピュテーションリスクもあります。個人の意見も含みますが、企業側としては、性急な議論の中でも企業側の実態を加味して頂きたいと感じています。質問に回答できているか分かりませんが、以上です。

○柿崎座長代理 それぞれの企業で体力は違うので、リソースも違います。EU のコーポレート・サステナビリティ・デューデリジェンス指令が結実した背景には、法整備があることでやらされ感はあるかもしれませんが、法律がなければどうなのかといったときに、果たして全ての企業が自主的にできるものかという問題がありました。これからはある程度のレベルまで社会規範が浸透してきたら、一律にお尻をたたく制度も必要です。特に人権に関しては、もう待ったなしの状況までグローバルの意識が醸成している感じがします。これは決して詳細なガイドラインの基準を設けて、全ての企業が一律に守らなければならないものと考えているわけではありませんが、いずれにしても慎重に議論を進めていきたいと考えています。

○山本座長 川嶋委員、お願いします。

○川嶋委員 本日は、貴重なコメント等をありがとうございました。私からは証明責任の転換について少しお聞きします。これまでの検討会の議論では、証明責任の転換を図るとして、どのようなケースまで含めるかが検討課題の一つになっていました。本日のコメントの中でも不利益取り扱いからの救済が争われるケースで、配置転換が争われた場合の証明責任の転換に関しては、影響が大きいのではないかと指摘がありました。

本人が望まない配置転換を見越して、公益通報をしていると疑われるようなケースもあるのではないかというお話もあったかと思いますが、そうした望ましくない人事を避けるために公益通報をしていると考えられるケースに対して、現状はどのような対処をしているのか教えてください。配置転換を望まない従業員が事前に公益通報をした場合、過去に公益通報をした人に対しては配置転換をしない扱いをしているのか、過去に公益通報をした人であっても通常の企業活動のルーティンとして配置転換をしているのでしょうか。

○片山様 現状は、通報したことによって配置転換を受けて、不利益だと訴えた場合に事業者が罰則を受けると明示されているわけではないので、配置転換させられないように通報していると考えられるケースは厳密に吟味していませんが、現時点では見当たらないように思う。一方で、仮に今後、通報したことによって不利益取り扱いを受けた場合、事業者が罰則を受けることが定められ、法律が周知されると、現在の部署から異動したくないので、異動したときに不利益だと訴えられるように公益通報をしておこうと考える人が出てくることは容易に想像されます。

現状の配置転換では、通報した事実と過去に通報した事実は一切、結び付けていません。通報については、私たちコンプライアンス統括部で扱っていますが、配置転換の決定をしているのは人事部です。人事部に調査を依頼した場合は、人事部がその情報を知り得ることもありますが、内部通報した事実をコンプライアンス統括部だけが認識しているケースもあ

るので、その点をひも付けることは全くしていません。

○松本様 人事異動の方法やステップは、各社で千差万別です。参考になるか分かりませんが、弊社の配置転換については合理的な理由なくすることはなく、また、通報を理由とした配置転換は行わないことは社内規程上も担保されています。立証責任が転換された場合に何を危惧するかというと、通報者の主観によるものが新たな要素として入ってきてしまうことです。配置転換を考えると、これまで考えていなかったことを考える必要が出てくるので、実務に影響がありそうだと懸念しています。内部通報窓口と人事部門を切り離して公益通報への報復としての人事が起きないようにする仕組み的な担保に関する議論があると認識しています。弊社にもグループ会社に小さな会社があり、内部通報窓口や人事などの機能を全て総務部が持っている場合もあります。人事部門と切り離した扱いが全ての会社で一律にできるかというと、難しい気がします。

○山本座長 樋口委員、お願いします。

○樋口委員 本日は、お忙しい中、貴重な説明ありがとうございました。配置転換に罰則が入ることには非常に問題があると認識されているのはよく分かりました。1点だけ質問です。仮に、公益通報の報復としての解雇に対する罰則を入れた場合には、事業者として負担や懸念点はありますか。配置転換に対する懸念はよく理解できたので、解雇の場合について教えてください。

○片山様 弊社の場合は、報復的な解雇をするつもりが全くありません。現状でも解雇については、日本固有の労働慣行の中で、懲戒解雇については、しかるべき機関決定をして、合理的な説明ができるようにした状態で実施していますが、普通解雇は極めて抑制的に行うのか、それを選択肢としていません。説明し難い解雇を行っていない観点からすると、弊社の場合は、仮に通報の報復としての解雇に対して罰則が入ったとしても、特に気になることはありません。別に通報したかどうかではなく、きちんと説明できるようにした上で行われて、それが不利益に行われた場合に不当解雇として訴えられることは、既に確立されていることです。その中で、あえて、通報したことをもってという取り扱いを追加する必要があるかについては分かりません。

○松本様 弊社も三菱 UFJ 銀行様が言われたこととほぼ完全に一致しています。普通解雇については、労働法制で事実上できないと言うと差し支えがあるかもしれませんが、現実的にほとんどない中で、あえて報復的な解雇を普通解雇で考えるかというと、肌感覚的にほとんどない気がします。

○山本座長 他によろしいでしょうか。時間を超過していますが、せっかくの機会ですので、もしあればご発言ください。柿崎委員、お願いします。

○柿崎座長代理 先ほどの説明の中で、匿名通報の話がありました。匿名通報の様式も見て、なるほどと感じました。匿名での通報の場合も調査をして、是正措置を行うと思いますが、守秘義務の範囲内でどのように継続的な共有を図っているのでしょうか。例えば、連絡の取れるアドレスを書いてもらうなど、実務の上で何か工夫があれば教えてください。

○片山様 先ほど質問を受けていたにもかかわらず、回答し忘れてしまい、申し訳ありません。現状は、事実確認をする観点からもできるだけ名前を出す形での通報をお願いしていますが、声を上げてほしいという観点から匿名での通報も公平に扱うようにしています。匿名での通報のパターンは、さまざまです。先ほど説明した専用封筒での通報の場合は、どこの誰かも分からない状態であることもあります。それ以上の事実確認はできないとしても、得られた情報をもって、できる範囲の調査はします。

プライベートのメールアドレスを用いて、自分の名前が分からないような形で送ってくる方もいます。その場合は、メールアドレスを通じて連絡します。仮にどのような目的か推測されても基本的に通報者の意向に沿って、その中でできる範囲の調査をすることを心掛けています。できる限り顕名での通報をお願いしながらも匿名での通報を拒否することはありません。

○山本座長 松本様から何か補足はございますか。

○松本様 三菱 UFJ 銀行様が言われたとおりで、弊社も基本的に指針に書いてあることを守りながら対応しています。調査結果のフィードバックをするので、なるべく連絡を取れるようにお願いしていますが、通報頂いた方からの返事がないことも多々ありますし、匿名のままでもいいことも想定して、通報者の意向に沿って対応することを基本としています。

○片山様 補足です。弊社は、外部にも窓口を設けているので、弁護士事務所には顕名ですが、会社には言わないでくださいと希望するケースもあります。その場合は、連絡や調査に必要な情報は得られやすいです。その点も踏まえ、複数の窓口やチャネルを用意しています。

○山本座長 志水委員、お願いします。

○志水委員 説明ありがとうございます。三菱 UFJ 銀行では毎年、従業員の方に意識調査を行っていて、その際に、いざというときに通報制度を利用するかを聞いているとのことでした。利用しないと回答している方がいて、100 パーセントの信頼を得られていないとのこ

とですが、その理由については聞き取っているのでしょうか。もし日本製鉄株式会社様も同様の意識調査をしているのであれば、窓口に対する信頼はどのような回答になっているのか教えてください。

○片山様 補足的に理由も聞いていますが、通報した情報が自分の人事などに不利益に働かないか確信が持てない、自分の部署に伝えないでほしいと望んだことが本当に尊重されるのか、本当に報復されないのか確信が持てないなど、非常に残念な回答でした。私たちとしては、そのつもりは全くなく、実情を伝えてはいますが、なかなか信頼が得られません。悩ましい部分ではありますが、信頼を得られていない理由は、つかめている状況です。

○松本様 弊社でも定期的に社員に意識調査を行っています。さまざまな意見がありますが、通報件数自体は、制度を導入してから右肩上がりの状況です。通報窓口の懸命な努力もあってか、客観的な数字として表れているものとしては、一定の信頼は得られているように感じます。

○山本座長 他にいかがでしょうか。片山様と松本様、ありがとうございました。タイムキーピングを考えて、後ほど書面による質問と回答をお願いする形も想定していましたが、この場で率直にやりとりをすることが重要と感じましたので、時間を少しオーバーして、全ての質問に回答していただきました。時間を超過しましたが、実務の感覚がよく分かり、非常に有益でした。片山様と松本様は、ここで退出されます。本日は、ありがとうございました。

○山本座長 日本弁護士連合会のご説明に入ります。消費者問題対策委員の藤田先生、日本弁護士連合会事務次長の妹尾先生のお二人にお越しいただいています。本日は、お忙しい中、本検討会にお越しいただきありがとうございます。時間を超過して、お待たせしてしまい、申し訳ございません。ご説明をお願いいたします。

○藤田様 日本弁護士連合会から来た、弁護士の藤田裕です。本日は、意見を述べる貴重な機会をいただきありがとうございます。私から日本弁護士連合会で発出した意見書に基づいて、補足的な意見を述べるとともに、弁護士会で集計した公益通報相談に関するデータを参照しながら説明したいと考えています。よろしくお願いします。

日本弁護士連合会は、本年 8 月 22 日に公益通報者保護法の更なる改正と制度の充実を求める意見書を発出しました。これは消費者庁の中間論点整理が公表される前の段階で、日本弁護士連合会が実際に携わっている法律相談、実際の労働事件などをベースにして、過去の日本弁護士連合会の意見書に基づいた、ないしは付加して新たに意見を述べたものになります。今回は、時間が限られているので、全てを詳細に説明しませんが、この 8 項目の意見を一つ一つ見てもらい、今後の検討の対象にしてもらえればと考えています。私たちとしては、実務に携わるとともに、実際に公益通報を行う、通報を行った人からの相談を受けているので、それを基本としながら説明します。

私たち弁護士会では、公益通報に関する法律相談を実施しています。前回の改正後の 2022 年 9 月 1 日から 2024 年 3 月 31 日までの集計に基づいて、データを作成しています。これは弁護士会の法律相談で対応しているものをまとめています。これは通報窓口ではなく、あくまで公益通報に関する相談なので、公益通報を行おうとしている方、既に公益通報を行って、不利益な取り扱いを受けた方の法律相談です。集計の方法は、極めて秘匿性の高い情報に関わるので、チェック項目を作成し、具体的な内容に立ち入らない形で集計しています。

私からポイントを絞って、不利益な取り扱いに関して意見を述べたいと考えています。具体的に言うと、今回の日本弁護士連合会の意見書 1、2 で述べられている不利益な取り扱いに関する点です。集計資料の 12 ページをご覧ください。通報後に受けた不利益取り扱いの内容がまとめられており、その他を除くと、事実上の嫌がらせが最も多いことが分かります。次点は、配置転換です。解雇は、それと比べるとやや少ない結果となっています。

13 ページは、不利益取り扱いの有無と通報先との比較のデータです。不利益取り扱いを受けた相談者の通報先については、監督権限を有する行政機関である監督官庁に通報している場合が多いです。監督官庁に通報した場合、被通報者は通報の存在を知り得ないことが想定されますが、監督官庁による処分や勧告が行われた後に不利益な取り扱いを受けていることが分かります。

この場合には、通報後に調査、処分、不利益取り扱いという経過をたどる関係で、時間の経過が想定されます。立証責任の転換の議論にも絡みますが、公益通報を行ってから不利益な取り扱いまでの間に期間制限を設けた場合、この期間を短くしてしまうと、監督官庁に 2

号通報した後、監督官庁による処分が下された被通報者による報復的な不利益取り扱いが行われたときに救済できないことが危惧されます。その不都合が生じないように対応することが必要だと考えています。

労働事件では解雇権濫用法理が確立されており、労働契約法第 16 条が具現化しています。集計資料で相談件数が多かった配置転換などの不利益取り扱いについては、権利の濫用の有無が問題となります。労働者に対して通常、甘受すべき程度を著しく超える不利益を負わせるものではないという裁判所の判断によって権利濫用が認定されず、救済されない場合などが裁判例にもあります。集計資料で解雇よりも配置転換などの不利益取り扱いが多いのは、実際の現場を反映しているものと考えられます。

以上から配置転換も不利益取り扱いとして法律上、明記するとともに、2024 年の日本弁護士連合会の意見書 2 で述べているとおり、公益通報と不利益取り扱いとの因果関係の立証責任の転換の規定を新設することが公益通報者の保護につながり、公益通報もしやすくなる効果が期待できます。立証責任の転換は、具体的に訴訟の場で問題となることです。配置転換が具体的な現場で行われることを想定して配置転換の理由を述べる、といったことは、私たちの意見の範囲ではないです。

公益通報のための資料の収集、持ち出し行為の免責について、実務に即して意見を述べます。集計資料の 14 ページは、根拠となる資料、情報媒体の有無のデータです。法律相談の場では、35 パーセントが根拠となる資料を有しており、53 パーセントが資料の有無が不明であることが分かります。私たちも相談を受ける際に、資料はありますか、と確認しますが、資料が手元にある場合があります。12 パーセントがないことも本データで示されています。

15 ページは、具体的に証拠資料が存在する場合に持ち出しているかを示しています。このデータによると、55 パーセントが持ち出しており、半数以上が証拠を持ち出していることが分かります。最近、報道などで話題になっている事案のように、真実相当性を基礎付ける証拠の存在を理由に安易に公益通報ではないと認定され、懲罰されてしまう事態があります。この対応をされてしまうと、公益通報者の保護にならないのは明白です。

具体的な訴訟の場で原告である公益通報者が請求を立てたときに、事業者側からその事実があるか分からない、その事実はないと不知・否認されてしまうと、公益通報者に立証責任が課せられてしまいます。仮に証拠がない場合、証拠によって認定される裁判実務では敗訴する結果となり、公益通報者が保護されない可能性が生じます。

通報対象事実を立証しようとする資料であれば、刑事罰などの証拠となるものも含まれているので、違法な内容が含まれている場合は、その証拠自体が保護に値するののかの問題もあります。公益通報以外の目的で使用されていないのであれば、事業者にとっても不都合ではないことも考えられます。この考えもあり、今回の日本弁護士連合会の意見書では、3 で述べているとおり、保護される公益通報のための資料収集行為を理由とした損害賠償請求を、一定の要件で制限する明文規定を設けるべきだと考えています。

公益通報を探索する行為の禁止についてです。今回の日本弁護士連合会の意見書では、明

確には意見を述べていませんが、5の事業者の体制整備義務違反に対する是正命令および同命令違反に対する刑事罰を設けるべきであるという意見に関連して、多くの相談の場で直面する公益通報者の探索について意見を述べます。私たちが法律相談を受ける際には、さまざまな事案に直面します。マスコミに通報したのはあなたではないかと露骨に通報者を探索行為が平然と行われているケースが非常に多いです。

中には、通報者の探索が禁止されていること自体を事業者が知らない相談もありました。こちら側が主張すると、文章で明言するわけではありませんが、知らなかったと平然と言われます。この事態が起きている理由としては、公益通報者保護法ではなく、事業者が取るべき措置として定められている指針の中に記載されているために周知されていないことが挙げられるのではないかと考えています。公益通報者を探索する行為の禁止は、非常に重要なことなので、法律上に明記することが必要です。

集計資料の16ページ、17ページの全体のまとめを読み上げます。弁護士会の法律相談として受けている公益通報の相談は、通報前の相談が45パーセント、通報後の相談が55パーセントです。通報の前後を通じて、法的アドバイスのニーズがあることが本結果からも分かります。通報者および通報予定者である相談者の属性は、労働者が69.4パーセント、退職者が15.6パーセントの順に多く、多様な相談者が存在します。

相談の通報対象事実は、労働関係法令の割合がやや多いですが、多様であると言えます。脱税などの、本法の対象法令外のものが含まれていることが特徴的です。相談担当弁護士が通報対象事実の該当性や切迫性などの要件について、相談時に判断ができないケースが相当の割合で存在します。そのために相談者側も公益通報者保護法により保護されるのか、適切なアドバイスが受けられない場合があることも考えられています。通報対象事実の判断の難しさが指摘できます。例えば、別表で表示するのか、刑事罰や行政罰の対象事実のみと限定するのかなどについても今回、検討をしてもらえればと考えています。

行政通報をした相談者については、書面要件を満たさない相談が30パーセントあり、匿名通報のニーズを裏付けています。氏名を書かないと保護されないのではないかという問題がありますが、顕名による通報以外の手段も取り得るかもしれません。具体的に言うと、今回の日本弁護士連合会の意見書でも述べているように、代理人弁護士が携わっている場合は保護すべきではないかと考えているので、その辺りも検討してもらえれば幸いです。

不利益取り扱いに関する相談には、降格、昇格させない、配置転換、事実上の嫌がらせなどの不利益取り扱いの有無から問題となり得る相談内容が多いことが分かります。不利益取り扱いを受けた相談者の通報先は、内部通報が33件と多いです。監督官庁のみ通報した相談者が不利益取り扱いを受けた相談も8件あり、監督官庁が守秘義務を貫徹していると仮定すると、通報者の探索などが背景に見て取れます。それに加えて、裏付け資料が存在するものの持ち出していない、持ち出せないと相談しているケースが45パーセントあり、持ち出しに相当のハードルがあることが分かります。

実際の相談の現場では、相談担当弁護士が公益通報者保護法の使いにくい点、救済されに

くい点を実感しています。実際に不利益取り扱いがされた場合には、労働事件となるので、弁護士費用などの負担のリスクを告知すると、通報すること自体を断念するケースに多く接することがあります。相談担当弁護士としては、リスクの告知をせざるを得ないわけですが、その説明をしなければならない法律であること、通報を推奨すること自体に引け目を感じてしまうような法律であると言えると、実務を担当する弁護士として常に感じています。

法改正の視点として、通報しやすい環境を整えることに着目するべきだと考えています。その方策としては、公益通報者の保護を手厚くする、通報を推奨する制度、具体的には報奨金制度などの制度を導入することが考えられます。これは日本弁護士連合会の意見書の8項目で述べており、本検討会でも今後の検討を期待している点です。証拠の提出がないことを理由に真実相当性がないと言わせないためにも、公益通報に付随する記録の持ち出しは法の保護が及ぶようにするべきだと考えています。このままでは通報者にリスクが大きく、得られるメリットが少ない法律になってしまいます。

公益通報者保護法は、裏切り者を保護するための制度ではありません。第1条に記載されているように、公益通報自体を保護することによって、国民の生命、身体、財産、その他の利益の保護に関わる法令規定の順守を図り、国民生活の安定および社会経済の健全な発展に資することを目的としています。公益通報者の保護要件を充実させることに対して、躊躇してはならないと考えています。経済界では、本法律の目的や公益通報者の保護に賛同する経営者も多く存在していることは、顧問弁護士や実際に相談を受けている弁護士の立場から認知しています。不祥事によって国民のみならず、企業も被害を受けます。それを未然に防ぐためにも、公益通報者保護法のさらなる充実を図る法改正に取り組んでももらえればと考えています。私からは以上です。

○山本座長 質疑に移ります。日本弁護士連合会様に対して、質問のある方は挙手をお願いします。いかがでしょうか。山口委員、お願いします。

○山口委員 説明ありがとうございました。私から2点ほど質問です。1点目は、本検討会でも特に論点として挙げられている、通報者の探索の問題、通報事実に対する妨害行為についてです。先ほどの説明の中で、法定指針の中に探索行為や妨害行為を禁止することを明文化するべきではないかという話もありました。既に2022年6月から施行されている公益通報者保護法第12条では、通報者を特定し得る情報を対応業務従事者が正当な理由なく漏えいすることに対して、刑事罰が定められております。例えば、探索行為や妨害行為と同じように漏えい行為もやや抽象的な言葉だと感じています。

質問としては、これまでの相談の中に正当な理由なく自身の情報を漏えいされたなど、公益通報者保護法第12条に関連するような困り事の相談が具体的にあったか、もし相談があったとすれば抽象的で構わないので、どのような相談だったか教えてください。2点目は、意見書の8項目に日本でも通報者に対して、報奨金制度を入れるべきではないかという提

案がありました。昨今、例えばアメリカでもDOJが期限付きの報奨金制度を導入すると報道されていました。この報奨金制度は、そもそも日本でも実効性があるのか、その辺りの検証や研究を日本弁護士連合会で行っているかについて教えてください。

○藤田様 探索行為、妨害行為に関する公益通報者保護法第12条の具体的な事例については、従事者が情報を漏らしてしまったことによる相談に直面したことは、個人的にありません。それを推認させるような形で、上司から探索される事例は、個人的な感覚として多々あります。具体的な事例でいうと、3号通報して報道されて、事業者内で調査が始まったときに調査の一環として探索も始まります。その中で、誰が通報したのか、君が通報したのではないかと平然と聞く上司もいます。

相談者から、どこから知ったのか分からない、と相談されるケースもあります。報道を見て、あなたが通報したのか、と言ってくるのかかもしれませんが、内部通報後にも従事者ではないものの、その関係者というか、上司からあなたが通報したのではないかと探索される、聞かれることに対する相談は受けています。結論から言うと、従事者からの漏えいについて具体的な相談があるかは分かりませんが、通報者が上司から探索されたと相談を受けるケースはあります。

報奨金制度については、私たちもSECなどのアメリカの制度を研究の対象にして、教授や学識経験者の意見を聞きながら情報収集をしています。日本で報奨金制度が根付くかについては、制度が導入されないと分からないのが本音です。日本弁護士連合会では、韓国の制度についても調査をしています。韓国の場合は、行政が委員会をつくって対応しており、国の制度として行われています。実際に通報者を保護する制度です。先日、韓国の担当者と意見交換をしたときに、日本との違いを聞いてみると、風土だと言われました。韓国ではうまくいっている例がありますし、アメリカでもSECの運用がされています。日本でも今後、制度を導入することを検討すること自体は真摯に対応していくべきではないかと考えて、日本弁護士連合会で研究を進めています。

○山口委員 本日の説明を聞いて、秘密の漏えい、範囲外共有の問題、妨害行為や探索行為などが相互に関係していることがよく分かったので、参考にします。ありがとうございました。

○山本座長 土井委員、お願いします。

○土井委員 本日は、説明ありがとうございました。私からは2点ほど質問させていただきます。1点目は、立証責任の緩和についてです。日本弁護士連合会の意見書では、4ページを中心に立証責任の緩和について述べられていました。考え方としては理解できますが、私も裁判の実務に詳しいわけではないので、具体的に裁判になった場合に、立証責任が訴える

側の従業員側にあると、どのようなことが難しいのでしょうか。一般人にも分かるように教えてください。解雇や懲戒処分など、ある程度の理由が付けられた処分と、配置転換のように、理由をあまり告げられずに行われるものと何か違いがあるのでしょうか。一般的な労働争議との比較も含めて、詳しく説明してもらえればありがたいです。

2点目は、中間論点整理をしている中で、中小規模の事業者では体制整備がなかなか難しく、弁護士会などが通報の受け皿のプラットフォームになり得るのではないかという意見が一部にあります。その点について、弁護士会としてどのように考えているか、実現可能性があるかどうか教えてください。以上の2点についてご説明をお願いします。

○藤田様 立証責任の転換、緩和について回答します。解雇については法律上、条文が定められています。それは過去に裁判所が形成してきた解雇権濫用の法理に基づいて、具体化したものです。解雇については、理由を付されるわけですが、その理由の相当性や妥当性の議論が裁判で行われます。私たちが実務で最も困っているのは、配置転換です。先ほども言ったとおり、統計としても出てきていますが、配置転換の理由に対しては、私たちは分かり得ない部分があります。

具体的な問題点としては、証拠がなければ立証がなかなか難しいことが挙げられます。私が相談を受けた方でいうと、これまでの人事評価は非常に優秀でした。その方は、証拠の持ち出しではありませんが、自分で自分の成績も分かっていて、確かに優秀な評価だったにもかかわらず、通報者はあなたかと言われて、それを原因と思われる配置転換がなされました。時期的にも配置転換が行われる時期でもありませんでした。

配置転換の時期でないにもかかわらず、この時期になぜ配置転換を行わなければならないのかは裁判でも争点として問題となるかもしれません。事情がない場合や人事評価に関する資料を持っていない場合はどのように証明していくのか、実務を担当する弁護士としては悩ましいです。配置転換された方は、手元の資料がありません。それを持っているのは誰かという、事業者です。具体的には、その人を雇っている方の評価です。日本弁護士連合会の意見書にも書いてあるように、証拠が偏在化している状況の中で最も問題となっているのは、配置転換ではないかと感じています。

解雇は、ペナルティーが非常に大きいです。そのペナルティーを受けるだけの事案なのかどうかで裁判所も認定しやすいのかもしれませんが、配置転換の場合、裁量権の範囲内で行う、あなたは配置転換に関して甘受すべきであるという裁判例が具体的に存在します。その場合、保護がされないわけなので、証拠の偏在化、それに基づく立証責任の転換を図るべきと述べているのは、その実態を踏まえての意見となっています。私たち実務の感覚としては、その辺りの違いがあります。

2点目の質問もなかなか悩ましいです。弁護士会がプラットフォームの受け皿になり得るかについては今後、弁護士会が検討すべきことだと考えます。個人的な意見としては、行政から委託を受けて、弁護士会で行うことはあり得る気がします。これは弁護士会の問題に

なりますが、相談窓口を設置している弁護士会がまだ十しかない状況の中で、実際に機能するのかの話もあります。弁護士会としては、その辺りも前向きに検討するべきだと個人的には考えています。

○山本座長 よろしいですか。

○土井委員 感想めいた話だけさせてください。立証責任の転換について、詳細な説明をありがとうございます。特に配置転換は、実務でも苦労していることが理解できます。事業者側の立場から言うと、理解はできるものの、配置転換に関しては、懲戒処分のような理由となる資料を事業者も用意していないのが現状では一般的です。これは大手から中小まで同様な気がするので、仮に立証責任が転換された場合、配置転換を考えるのに当たって相当な準備が必要になるのではないかと感じました。

○山本座長 郷野委員、お願いします。

○郷野委員 説明ありがとうございました。重なる部分もありますが、私からも2点ほど質問です。資料 2-2 の全体のまとめで、匿名通報のニーズを裏付けていると述べられています。前回の検討会でも発言しましたが、通報者にとっては身元が判明して、不利益取り扱いを受けるかもしれないという不安が非常に大きいため、匿名での通報や代理人を選任して、通報できることは、公益通報者の後押しになると考えています。この点についてどのように考えているか、他にも考えられる匿名通報のニーズやメリットがあれば教えてください。

2点目は、資料の持ち出しについてです。先ほど詳細な説明があったので理解できましたが、証拠資料は、不正是正のための公益通報の根拠となります。目的外利用を禁止した上で持ち出し行為の免責をするべきだと考えていますが、この点について追加でコメントがあればお願いします。

○藤田様 今回の日本弁護士連合会の意見書でも述べているように、2号通報の場合に氏名を記載することが保護要件とされたことに関しては、あたかも匿名通報が禁止されているかのような解釈が及ぶ可能性もあるので、改正の際に明確化してほしいと考えています。これまでの解釈として、匿名通報が保護されることについては、争いはないと思います。

実際に通報した方が誰か分かってしまうことが多々あります。従事者は、守秘義務を負っていますが、規模が小さい会社や職場の場合、誰が通報したか分かっしまいます。匿名通報のメリットとしては、上司から通報したのではないかなと言われない形になり、通報者の保護、通報しやすい環境がつくられることです。そのためにも匿名による通報が保護の対象となることを明確化したほうがよいのではないかと考えています。実際に具体的な事案の中で、匿名通報の相談を受けることもあります。匿名による通報も保護になると回答している

ので、実際に匿名通報は多いです。通報者の保護をする、心理的なハードルを下げる意味で、匿名による通報を公に認めること、代理人を立てて、通報する制度を設けることも一つの対応ではないかと考えています。

資料の持ち出しについては、目的外使用を明文化するかどうかの問題はありますが、資料を範囲外使用しないことに対するルール作りは必要かもしれません。資料の持ち出し自体は、公益通報者保護法以外のさまざまな法律に抵触する可能性がある行為です。例えば、民事免責、刑事免責、刑事でいえば正当行為としての刑法第35条の適用によって判断されますが、抵触する可能性があります。それを公益通報者保護法の中に明確に記載することについては、法律との調整によって機能する部分もあるので、法改正の中で検討、規定していくことも必要だと個人的に考えています。

○山本座長 赤堀委員、お願いします。

○赤堀委員 説明ありがとうございます。資料2-2の16ページによると、弁護士が通報対象事実の該当性や切迫性などの要件について相談時に判断できないケースが相当数、存在しており、結果として相談者に的確にアドバイスが提供されていないと解されているとあります。企業側としては、法的なアドバイスの不確実性により公益通報に該当しない通報が発生しやすくなることが懸念されます。それと同様に、企業の公益通報窓口でも通報が公益通報に該当するか否かの判断が難しく、調査や対応に過剰なリソースを割かざるを得ないのが現状です。この状況を改善し、企業の過剰な負担を軽減するために日本弁護士連合会はどのような対策や改善策を検討しているのでしょうか。経済界としては、公益通報制度がより実効的に機能することを目指し、法曹界と共に取り組むべき課題だと考えているので、意見をもらえれば幸いです。

○藤田様 全体のまとめに記載している点は、相談時に判断ができないケースを書いています。相談をしたときに概括的な事案に触れるわけですが、どの法律に反しているか、その事実に対して別表のどれに該当するかなど、その場で直ちに判断できないこともあります。その場合の弁護士会の対応としては、継続相談の形をとります。資料等があれば下さいと弁護士に交付してもらい、資料に基づいた上でどの法律に触れるかを確認するなど、フォローアップの形で相談後も継続的に対応しています。その形で該当する、該当しないという一応の見解を示した上で対応しているので、そのまま放置しているわけではありません。適切と言ってよいかわかりませんが、公益通報が行われるように弁護士会としても工夫しています。

○山本座長 他にいかがでしょうか。川嶋委員、お願いします。

○川嶋委員 本日は、説明ありがとうございました。中間論点整理の意見の中で、訴訟を起こすことに対する経済的、心理的な負担を考えると、訴訟以外の救済手段の整備を求める意見があったとまとめられています。現状は、訴訟以外の紛争解決手段として、例えば弁護士会で調停を行っているなど、何か事例はありますか。既存の枠組みの中で、紛争を解決する上での問題点などもあれば教えてください。

○藤田様 私たち弁護士の感覚から言うと、訴訟になってしまうケースがほとんどという気がします。私も調停や労働審判を経由した上で、訴訟になるケースに多く触れています。それ以外の紛争解決機能によって解決しているケースには、あまり触れる機会がありません。例えばADRは、事実を認定して、事実の評価をした上で裁定をする経過をたどる制度ではないので、公益通報に対する真実相当性の要件が具体的に吟味されているかという点、吟味できないと感じます。それに基づいて、仲裁を行うことにどこまで実効性があるかについては、問題点として指摘できるのではないかと考えています。

労働審判のように、裁判官等の法律家がある程度関わって、裁定できる中で解決する制度ができるとよいかもしれません。それを弁護士会がプラットフォームとして担っていくかの論点も出てくる可能性はありますが、仲裁を行うことに対して、現状の制度では機能しているものがないと感じるのが、実務に携わる者としての見解です。訴訟沙汰になってしまうケースが大半な気がします。

○川嶋委員 ADRについては、調停のような調整型のものと、仲裁のように一定の判断を下す裁定型のものがありますが、法律家が関与する裁定型のADRはまだ機能していないのが現状でしょうか。

○藤田様 日本弁護士連合会として機能しているかどうかの評価をしていないので、直接的な回答はできませんが、実務に直面している私としては、その事案に直面したこともなく、それを利用して進めたこともありません。以上が私の経験を踏まえての感想という点、回答です。

○山本座長 他にいかがでしょうか。樋口委員、お願いします。

○樋口委員 意見書1について質問です。不利益取り扱いをすることに対して直接の刑事罰を設けることを検討するべきだとありますが、罪刑法定主義のうち、明確性の問題についてどのような意見を持っているか教えてください。

○藤田様 その点が一番の論点だと弁護士としても感じます。明確性がなければ予測可能性が生じないので、その解釈で運用がどのようにされるかについては、なかなか難しいです。

それ故に検討するべきであるという意見にとどめています。

○山本座長 水町委員、お願いします。

○水町委員 質問ではありませんが、本日の議論の中で、労働法の観点から 1 点ほど確認させてください。企業側に配置転換に関する立証責任を転換すると、急に配置転換の具体的な理由を説明しなければならないようなニュアンスの発言が何回かありました。配置転換自体は、日常的に人事ローテーションとして、特段の理由なしに行われているのが一般的です。現在、配置転換命令権の権利濫用法理の中では、権利濫用を主張する労働者側に権利濫用であることの立証責任が課されています。例えば、業務上の必要性がある、必要性がない配置転換だったのか、甘受するべき程度を超えるような著しい不利益を課するような配置転換だったのかを立証することを、最高裁判所が労働者側に課しています。

その場合の、業務上の必要性の有無は、具体的な業務上の必要性の理由が必要なのではなく、通常の人事ローテーションの中で行われていて、特に不当な動機や目的で行われているかを問うています。仮に立証責任が転換されて、企業側が立証責任を果たしなさいと言われる場合も日常的に人事ローテーションとして行っていて、今回も人事ローテーションとして行ったと言えばよいので、公益通報者から訴えられたから急に合理的な理由を説明しなさいという実態法的な要件等の変更が行われることにはなりません。

これまでも通報者かどうかにかかわらず、通常の人事ローテーションの中で配置転換を行ってきているわけなので、仮に配置転換に関する立証責任が転換されたとしても特に不当な動機や目的ではなく、人事ローテーションとして行っていることを立証すれば問題ないはずです。その意味で、ニュアンスが少し違うような発言があったので、確認しておきたいと感じました。

○山本座長 先ほどの土井委員のご質問と関連しますが、解雇や懲戒処分の場合の立証責任の転換については、どの辺りに公益通報者保護法の中で制度化することの意義があるとお考えでしょうか。

○藤田様 私たちの検討の中でも労働契約法第 16 条など、明文化されているものがある中で、新たに公益通報者保護法に明文化する必要性があるのかについては議論になっています。例えば、再抗弁のようなものを公益通報者保護法の中に規定することに対しては、私たちは意義があると考えています。再抗弁の形で、抗弁事由が増えることにも意義があります。公益通報を行う者が法律上、明文化されていると、心理的なハードルも下がります。現状として法制度がある、配置転換に関しても実務上の運用はあるかもしれませんが、それを公益通報者保護法の中に規定することに対しては、先ほど言ったような意義があると私たちの検討でも議論となっているので、今回の意見を述べました。

○山本座長 他にいかがでしょうか。本日は、藤田先生と妹尾先生から非常に貴重な意見をいただきました。時間が超過してしまい、申し訳ございませんでした。非常に有益な意見交換をすることができました。本日は、ありがとうございました。

○山本座長 ここからは、前回の検討会で委員から提示されたご意見やご質問を踏まえて、事務局から簡単にご説明いただいた後、質疑応答を行います。残りの時間で全ては無理ですので、資料 3-1 の公益通報者保護制度に関する消費者庁の周知活動の状況、資料 3-2 の周知義務について検討すべき論点、資料 3-3 の公益通報者の探索行為および公益通報の妨害行為の禁止について、資料 3-4 の不利益取り扱いを理由とすることが争点となった裁判例、以上について、事務局から説明をお願いします。

○安達企画官 時間も限られているので、手短に説明します。第 4 回検討会の際に、土井委員から体制整備が徹底されていない要因として、体制整備に関するマニュアル類の少なさ、指針や指針の解説、公益通報のハンドブック以外によりどころとなるものがあまりないので、その辺りの整備から始めるべきとの指摘がありました。参考までに近年の消費者庁による事業者への周知啓発の取り組みを紹介します。

資料 3-1 を御覧ください。1 ページは、公益通報のハンドブックです。これは令和 2 年の改正後に公表したもので、ホームページにも全文が掲載されています。最初の 39 ページを使って、イラスト入りの制度の解説、よく受ける質問への回答を掲載し、40 ページから法律の条文、法定指針、法定指針の解説、国の行政機関、地方公共団体向けのものとして内部職員からの公益通報への対応、外部の方からの公益通報の対応に関するガイドラインを掲載しています。

このハンドブック自体は、115 ページもあり、字も多いので、人によっては、とっつきにくい面もあると考えています。このため、2 ページにあるとおり、消費者庁のホームページでは、内部通報制度を未導入の事業者をターゲットに、「はじめての公益通報者保護法」のページを開設しています。このページでは「経営者向けの 5 分で分かる公益通報者保護法」の動画、全 10 ページの経営者向けパンフレット、従業員向けの研修で利用できるような就労者向け 5 分動画、通報対応の内部規程のサンプル、従事者指定書のサンプル、従事者向け研修動画、従事者が通報を受け付けた際に使える受付票のサンプルを掲載しています。全てまとめたものを内部通報制度導入支援キットと名づけ、消費者庁が実施した民間事業者向けの実態調査を通じて、全国の事業者 1 万 8,000 社にリンク先を案内しています。

3 ページの経営者向けパンフレットでは、内部通報制度の導入手順、運用時の留意点を説明しています。4 ページの就労者向けのリーフレットは、両面一枚紙に公益通報者保護制度の概要が簡素にまとめられており、事業者内での制度周知にも活用できます。6 ページの経営者向けの動画は、直近で YouTube の再生回数が 10 万回を超え、就労者向けの動画も 11 万回超に達しています。8 ページの内部通報対応の従事者向けの動画については、1 時間のやや長い動画ではありますが、直近の再生回数が 1.1 万回を超えており、社会的な関心の高さが伺えます。

9 ページの周知活動については、主だったものだけ掲載しています。内部通報制度導入支援キットについては、消費者庁が全国の事業者 1 万 8,000 社に対して実施した、実態調査

のアンケート票の送付時に御案内している他、政府広報、各種メディア、日本経済団体連合会や全国労働基準関係団体連合会などの各団体を通じて、周知活動を実施しています。また、厚生労働省とも連携し、全国の221万の事業者に送付する労働保険の更新用申請書に公益通報者保護制度に関するリーフレットを同封しています。

10 ページは、就労者をターゲットにしたデジタルサイネージ広告の写真です。これ以外にも国土交通省と連携し、全国の鉄道各駅、空港に公益通報者保護制度のポスターを掲示しています。11 ページと12 ページは、ウェブ広告や政府広報、新聞広告で利用したバナーを掲載しています。最後のページは、国の行政機関や地方自治体への研修の状況です。国や地方自治体に対しては要望を受けて研修を実施することもあれば、行政機関に対する実態調査も定期的に実施しているので、取り組みが進んでいないと考えられる地域には当庁からアプローチをし、説明会を実施しています。直近でも国や自治体から研修依頼があり、随時、対応しています。

資料3-2を御覧ください。法令の周知義務について、論点を整理しています。中間論点整理では、これまでの実態調査結果を踏まえて、就労者の法令の概要の認知度を高める観点から法令の概要の周知を法律上の事業者の義務として規定し、徹底させることを支持する意見が多かったです。これに対して、事務局から従事者指定の義務に加えて、法令の概要の周知を体制整備義務の中核的事項として位置付け、法律で義務付けた上で、違反時の行政措置の強化、具体的には現行法の指導、助言、勧告、勧告に従わない場合の公表、命令権や命令違反時の刑事罰の対象としてはどうかという提案をしました。

この提案に対しては、周知義務違反の定義が明確でない場合、企業のコンプライアンス体制に過度な負担を強いるおそれがある、事業者によって労働者との連絡手段が多様化しているので、実務の現状を踏まえた規定にする必要があるなどの意見がありました。本日は、これらの意見を踏まえて、周知義務の内容、具体的には事業者に周知を求めるべき事項、周知先、周知の方法について議論して頂きたいと考え、事務局案を示しています。

2 ポツの周知すべき事項の範囲については、案として①から⑤をリストアップしています。①として公益通報として受け付ける内容、②、事業者が設置した内部通報窓口の連絡先や連絡方法、③、従事者の法律上の守秘義務、④、従事者指定の範囲、つまり、通報者を特定する情報の共有の範囲、⑤、公益通報をしたことを理由とする不利益な取り扱いの禁止や通報者探索の禁止が考えられます。どれも基本的な事項かと思われそうですが、特に⑤については、事業者内部のみならず、2号通報、3号通報した場合にも法律上の要件を満たせば保護されることの周知を図ることによって、外部通報も含めた公益通報者の探索防止、公益通報を理由とする不利益取り扱いの禁止が徹底されるといった効果が期待できると考えています。この点について委員の皆様から御意見をいただければと存じます。

3 ポツの周知方法です。周知事項についての、ポスター等の職場への掲示、備え付け書面の交付、メール送付、社内イントラネット、ウェブサイトなど、さまざまな方法が考えられます。昨今の事業者と就労者の間の連絡手段の多様化を踏まえて、さらに加えるべき方法が

あれば御提案をお願いします。4 ポツの周知先については、ミニマムとして労働者、派遣労働者、役員が対象として考えられます。1 年以内の退職者や取引先の労働者、派遣労働者、退職者、役員の他、通報主体に追加する場合には、フリーランスなども対象として考えられますが、この辺りは事業者の既存インフラを活用した周知が難しいのではないかと考えています。

5 ポツですが、仮に、周知義務が導入された場合には、事業者による適切かつ円滑な履行が確保されるよう、消費者庁としても最大限支援いたします。そのためにも周知事項を記載したポスター、文書のひな型を作成することを考えています。例えば、周知すべき事項のうち、事業者が設置した内部通報窓口の連絡先、公益通報として受け付ける事実の例示を穴埋め方式にして、事業者が各自で記入できるようにします。それを就労者が容易に確認できる場所に掲示すれば周知義務を履行したものを見なす旨、消費者庁から具体的な解釈を示すことが考えられます。

資料 3-3 を見てください。通報者探索の禁止については、前回の検討会で山口委員から法令で禁止されているのかどうかという質問、山本座長から体制整備義務との関連を整理するように宿題がございましたので、現行の制度を整理しました。事業者に対する体制整備義務については、公益通報者保護法第 11 条第 2 項の規定により、第 3 条第 1 号および第 6 条第 1 号に定める公益通報に応じ、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を取らなければならないと書いてあります。

必要な体制の整備、その他の必要な措置の具体的な内容については、法律の委任を受けた指針に定めがあり、こちらは内閣府の告示となるので、法令に当たります。この法定指針では、事業者に必要な措置として、2 ページ上段の(2)の下線にあるとおり、通報者の探索を防ぐための措置が求められています。ここでいう通報者の探索とは、1 ページ下段の、第 2 の用語の説明に記載があるとおり、公益通報者を特定しようとする行為を指しており、2 号通報者、3 号通報者への適切な対応が求められています。これは少し分かりにくい面もあるので、探索行為の禁止を法律で規定することも考えられるかと思います。

公益通報を妨害する行為については、公益通報者保護法上、3 号通報の要件の一つとして、間接的に妨害行為を抑止していますが、主要先進国のように、通報妨害を禁止する法律上の規定、これに違反する合意や契約等を無効とする規定は設けられていないので、これらを規定することが考えられます。

次に、土井委員から、立証責任の転換については実際の裁判例を基に、立証責任のどの部分が苦しいのか示してほしいとの御要望がありましたので、資料 3-4 で整理をしています。平成 30 年の、消費者委員会の専門調査会の報告書を見ると、理由とすることの立証が大きな負担になっているとまとめられています。これは EU 指令前文、アメリカの最高裁判所判決でも同様の理由から立証責任緩和の枠組みを導入したことが解説されています。

2 ポツ以下では、実際に不利益取り扱いの理由が争点となった裁判例を挙げています。事例 1 から 8 は、通報者が勝訴した事例です。事例 1 では、事業者が労働者に適切な業務が確

保できず、その見通しも暗いとして労働者を解雇していますが、実際は労働者が労働局に行政指導を求めたことを嫌悪して行ったものだと認定されています。3 ページの後段からは、通報を理由とするという部分で一審と二審で判断が分かれた事案を掲載しています。最終的には、二審で通報者が敗訴しており、判断が難しかったところではないかと推測しています。5 ページの3 ポツを御覧ください。通報理由として解雇されたと認定された事例について、通報から解雇までの期間を測定し、整理した表です。1 年超のものもありますが、多くは1 年以内に解雇されています。説明は以上です。

○山本座長 ただ今の事務局の説明について、ご質問やご意見のある方はお願いします。いかがでしょうか。赤堀委員、お願いします。

○赤堀委員 丁寧な説明ありがとうございます。2 点ほど意見を述べます。1 点目は、資料 3-2 の周知義務についてです。事業者に公益通報者保護制度に関する周知義務を課す場合、罰則付きの義務ではなく、努力義務にとどめることを検討してほしいと考えています。既に多くの大企業では、企業の特性や社会情勢に応じて、効果的な内部通報体制が構築され、従業員に対する周知が自主的に行われています。

罰則付きの周知義務の導入は、法律が定める最低限の周知義務さえ果たせばよいものだと捉えられる可能性があり、企業のコンプライアンス強化の自主的な取り組みを阻害しかねないと考えています。仮に罰則を導入するのであれば、構成要件として周知義務の内容を具体的かつ明確に定義する必要があります。周知すべき事項や適用範囲が不明確であると、企業は過剰な対応を強いられ、コンプライアンス体制に過度な負担を強いる恐れがあります。

2 ポツの周知すべき事項の範囲についてです。⑤の事業者には外部通報の2 号通報、3 号通報の保護要件まで周知義務を課すのは、企業に過大な負担を強いることになります。企業が優先すべきことは、内部通報体制の整備と効果的な運用です。外部機関への通報に対する保護要件を詳細に把握し、従業員などに適切に周知するのは実務上、困難であり、現実的な対応策ではないと考えています。

4 ポツの周知先についてです。取引先の労働者、派遣労働者、退職者、役員は、対象から除外するべきだと考えています。取引先の労働者等まで対応に含めると、対象者の数は膨大になり、企業が対象者全てを把握して、確実に周知をするのは実務上、困難です。取引先の労働者に対する周知義務は、取引先に対しても大きな負担を強いることになります。例えば、事業者が取引先にポスターの掲示、メールの送付などを依頼する場合、取引先が数十社～数百社の複数の事業者から同様の依頼を受け、対応に追われることが想定されます。仮に事業者から取引先の労働者などに直接、周知をする場合、複数の事業者から同様の情報が送られ、大量の情報で周知の効果が薄れることが懸念されます。

2 点目は、資料 3-3 の公益通報者の探索行為や公益通報の妨害行為の禁止についてです。

例えば、内部通報が匿名で行われた場合、事業者が広く情報を集めるためにアンケートを実施することがあります。このアンケートは、通報者を特定するためではなく、事実関係を正確に把握するために行われるものです。アンケートの実施により内部通報ではなく、アンケートによって不正が申告されたかのように装うことも可能なため、結果的に通報者の保護にも資することになります。

仮にこのような正当な調査行為も探索行為に該当するのであれば、企業が自主的かつ適正に社内調査を実施することが困難になる恐れがあります。通常の調査行為が法令違反とならないように、禁止される行為の範囲を明確化かつ限定的に定めるべきだと考えています。通報者の保護と企業が適切に調査権限を行使して自主的に事案を処理することの適切なバランスを図ることが求められます。私からの発言は以上です。

○山本座長 他にいかがでしょうか。たくさん手が挙がっていますので、可能な限り簡潔にお願いします。

○柿崎座長代理 ただ今、赤堀委員からお話があった、資料 3-2 の 3 ポツの周知方法についてです。安達企画官からご説明があったように、体制整備義務の中の中核的な最低限の要素を挙げて、それを周知させることは重要です。周知していない企業では、公益通報があまり活発に行われていないことを示す調査結果も踏まえて、最低限のレベルの底上げをするためにも企業にとって負担のない範囲の周知義務を課し、罰則等を付けていく必要があると考えています。

資料 3-3 の探索行為と妨害行為については、範囲が広く、あいまいになる恐れがあり、労務管理として行った場合とでなかなかうまく区別がつかないことは理解できます。しかし、本日の日本弁護士連合会のお話にもあったように、探索行為はその後の不利益取り扱いにつながる可能性が高く、その禁止は通報者保護の入り口になります。正当な理由のない事業者の探索行為は禁止するべきであり、探索行為の目的を禁止行為の判断基準に入れるべきです。仮に事業者が、正当な労務管理の一環としての探索行為だと主張したとしても、探索行為の後、通報者のプライバシーを漏らしたり、不利益取り扱いを行ったような場合には、正当な目的ではない探索行為と推定されて、事業者がこれを覆す立証責任を負う形で規定するのも一つの方法です。

この重要性から考えると、不利益取り扱いの罰則を規定した場合でも探索行為に罰則を付けるべきだと考えています。なぜなら不利益取り扱いにつながらなかったとしても事業者の探索行為の結果、プライバシー侵害で通報が漏えいしてしまう恐れがあるからです。従事者の守秘義務違反について刑事罰が付けられているので、そのバランスからいっても事業者が正当ではない理由で探索行為をした場合には、罰則が必要です。その意味で、不利益取り扱いとは別の規制をしたほうがよいと考えています。海外では、通報者保護の観点からその立て付けになっているのは既に指摘のあったとおりです。

通報妨害について、少し情報提供です。昨年、アメリカでは、雇用契約や退職契約に内部告発を禁止するような条項を含めていた会社があったところ、ドッド・フランク法違反により 1000 万ドルの罰金が科されました。先月の 9 月 27 日にも SEC が投資顧問会社に同様の秘密保持契約を行った企業に対して 50 万ドルの制裁金を科すなど、アメリカでも積極的に対応しています。国によって状況や制度は違いますが、この点も制度改正の重要なポイントだと考えています。

不利益取り扱いの裁判例についてです。先ほど水町委員からもお話があったように、立証責任の転換をするときに企業側で何を立証するのかということ、自主的な配置転換の理由ではなく、通常のローテーションの中で行われた配置転換であること、かつ、それが不正な目的ではないことを示せばよい気がします。先ほど日本弁護士連合会からもあったように、証拠の偏在を考えると、配置転換についても立証責任の転換は行われるべきだと考えています。

○山本座長 片山委員、お願いします。

○片山委員 本日は、いろいろと話を聞かせてもらい、ありがとうございました。探索行為については、法律の中にきちんと明記するべきだと感じます。日本弁護士連合会の資料を見ると、不利益取り扱いで最も多いのは、事実上の嫌がらせです。これは通報した事実によって、職場内で調査が始まります。通報があった事実を受け止めて、調査をする中で、漏えいは禁止されていますが、誰が通報したのかと探索が行われます。その探索行為の結果、通報者が特定されて、嫌がらせを受けることが懸念されます。そのため、そうした行為を防ぐためにも探索行為そのものを禁止することを法律の中に明記することが重要だと考えています。

○山本座長 郷野委員、お願いします。

○郷野委員 私からは 2 点ほど意見を述べます。ただ今の、探索行為の禁止を法律上、明文規定してほしいという意見に対しては、私も賛成です。資料 3-2 の 5 ポツ、周知義務が導入された場合の消費者庁による支援については、事業者が取り組みやすいような形で進めることが重要であるとともに、周知義務が適切かつ円滑に履行されているかを定期的に評価することも必要だと考えています。好事例を広めて、社会全体に周知していくことも必要ですので、よろしくお願いします。

○山本座長 志水委員、お願いします。

○志水委員 周知義務について検討すべき論点についてです。2 ポツの周知すべき事項の

範囲については、さらに2点ほど深められたらよいのではないかと考えています。1点目は、従事者指定の範囲に関して、従事者に被通報者自身や利害関係の大きいものが含まれる場合、当該人物は外れて、中立的な調査が行われることをどこかに入れておかなければ安心して通報できないのではないかと思います。

2点目は、本日のヒアリングでもあったように、公益通報者保護法の対象事実以外にもさまざまなことを受け付けている企業も多いです。その際に保護要件が違うことを知っておかなければ、結局裁判などになったときには主張されてしまうことになるので、保護要件の違いもきちんと周知する必要があります。それと関連して、周知すべき事項の⑤の、法律上の保護要件を満たす公益通報をしたことを理由とするという部分については、保護要件の中身も一緒に分かるようにしておかなければ意味が分からないのではないかと思います。その点も含めて、周知の対象とすべきです。その場合に事業者がどのように周知すればよいハードルが高くなるかと思いますので、消費者庁が周知のサンプルを示したほうがよいのではないかと考えています。

周知の方法については、次のいずれかの方法によって義務付けることが考えられるとありますが、これはいずれかの方法を採用さえすればよいわけではなく、当該事業者の勤務等の実態に照らして、実効的な方法であることが評価的な要件として入るべきです。例えば、完全在宅ワークの事業者の場合、事業者内で掲示をしていますといっても意味がありません。入社の際に書面やメールで伝えて、周知が済んでいるといっても入職してから10年目の人が内容を覚えているかという、そうではないと思います。その意味で、実効的な方法であることが評価要件として必要です。

この資料の中にあるものではありませんが、体制整備義務違反に対して、行政命令を経た上で、間接罰の形で刑事罰を科すことが検討されています。国の機関や地方自治体の体制整備義務違反については、現行法でも報告聴取等入っていません。仮に今回、法改正が実現したとしても国の機関や地方自治体については同様に外されてしまうのであれば、周知義務が設けられて、体制整備義務が充実しても実効的な是正命令等ができないということになりますし、公益通報者保護法による通報対象事実にもならない状況が続きます。他方で、本検討会が始まってから大きく報道された事案の中には、地方自治体での通報事案もそれなりの件数があると認識しています。その意味で、地方自治体や国の機関での、体制整備義務の履行確保について、どのように考えているかを教えてください。

不利益取り扱いが通報を理由とすることが争点になった裁判例についてです。冒頭でも件数として1年を超えるものは少ないとの評価的な話がありましたが、あくまで一部、チョイスした中での比較なので、ここに挙がっている以外にも1年を超えている裁判例は、世の中にあると思います。勝訴事例のみ挙げられていますが、敗訴事例にも1年を超えてから処分されたと通報者側が主張しているものもあります。ここにあるものだけを捉えて、件数が少ない、立法事実がないような評価をするのは違うのではないかと思います。

2号通報、3号通報の場合、通報してから、通報を事業者が覚知するまでに必ずタイムラ

グがあります。事業者が覚知してからではないと不利益処分に向けた動きは起こり得ないので、起こり得ない間の空白期間も含めて、期限制限の話として捉えるのは、少し矛盾する気がします。その点についても検討をお願いします。

○山本座長 土井委員、お願いします。

○土井委員 私の意見に対して、多くの資料を用意していただき、ありがとうございます。周知義務については、消費者庁の現在の対応に関して、不十分であると言っているつもりはありませんが、実務では、公益通報者保護法だけを見て、企業が内部通報の体制を考えればよいわけではないことはご理解ください。本日の三菱 UFJ ファイナンシャルグループの方の話が最も分かりやすかったですが、内容が本法律の対象かどうか分からない段階でも窓口として対応していかなければなりません。

通報した段階では、法律上の公益通報に該当するかどうかは判断がつきません。それも踏まえて、周知の内容について整備をしていく必要があると思いますが、既存のツールは、本法律の解説から始まって、本法律にのっとった対応がメインとなっています。企業にとって最も重要なのは、事前に不正等が分かり、その対応ができることです。本法律の枠内だけ対応していればよいわけではないので、その点を周知に当たっても念頭に置いて、取り組んでいただければと思います。

周知義務を課していく場合は、同じような窓口整備や周知の義務が企業ある法律等に合わせてもらえればと考えています。例えば、労働施策総合推進法、セクシュアルハラスメントやパワーハラスメントの窓口体制も同様の窓口設置と周知の枠組みになっています。本日、説明された二つの企業レベルであれば、窓口を対応する法律に分けて運用することも可能ですが、中小規模の企業の場合は、相談窓口などは一括的に運用されるケースが非常に多いと思います。その点を踏まえて、同種の法律と周知ぶり、義務の範囲を合わせてもらうように検討してもらえると、導入がしやすいとともに、効果の検証もしやすいと考えます。

探索行為、妨害行為の禁止についてです。探索行為は、指針にも明確に書いてあるので、禁止にそこまで反対するわけではありませんが、探索行為を禁止することが調査に影響しないのかは気になります。日本弁護士連合会から話があったように、通報したのは君かと聞くのは論外ですが、通報内容を確認するため必要な調査はしなければなりません。通報があった場合、さまざまな方と面談して、調査をしなければならないので、それといわゆる「探索行為」とをどのように切り分けられるかは検討する必要があります。事業者としては、調査はしなければなりません、探索行為と捉えられることはしてはならないので、調査が中途半端にならないような枠組みを検討してもらうようお願いします。

不利益取り扱いについては、立証責任の転換に関する裁判例の資料も用意していただき、ありがとうございます。この資料と日本弁護士連合会の説明と質問、山本座長からも補足の質問があったので、何となく理解できたかと思います。ただ、立証責任の転換を配置転換ま

で広げることに關しては、慎重にならざるを得ないと思います。

水町委員と柿崎委員から通常のジョブローテーションだと言えば大丈夫という発言もありましたが、現在の企業は、従業員ニーズの変化などから配置転換に相当な苦勞をしています。例えば、介護休業などに合わせて、臨時の配置転換も行わざるを得ない状況もあります。その中で、企業としてはリスクになり得る立証責任の転換が行われた場合、これまでどおり全く負担なくいけるかという、いろいろと考えなければなりません。企業側としては、その意味で負担が重いと感ずます。私からは以上です。

○山本座長 樋口委員、お願いします。

○樋口委員 罰則に關連する発言について、できるだけ簡潔に発言します。周知義務の罰則に關して、反対する意見がありました。今回、配布されたペーパーを見る限り、現時点で明確化が徹底されているかが課題となるのは、指摘のとおりです。ただ、現在、既存の刑事罰では、義務内容が事細かに書き込めていなければ罰則を作ることが許されないとは考えられていません。例えば、刑法典上の過失致死罪については、取り立てて内容が書いてあるわけではなく、生命侵害の恐れがある状況下で、通常人が順守するような危険回避措置を行っていればよいという抽象指針のもと、先例の積み上げの中で、通常人の生命への危険を回避するための振る舞いを義務内容に取り込むことは、個別事案では許されています。

本法律について言えば、第1条の趣旨に書いてある公益通報者を保護し、法律順守を図ることと、事業体にとって過剰負担にならない程度の義務付け抽象指針から、望ましい周知義務の範囲を図っていくことになるでしょう。ただ、刑法典のような古い法律には先例がありますが、本法律は違います。本日、大企業からお手本のような周知方法の話がありましたが、通常の事業者にとっての最低ラインを消費者庁が意識した行政措置を採ることを前提に、直接罰ではなく間接罰の限度にとどめて、不明確性の問題を回避するのが一つあり得る方法です。

探索の罰則に対する発言についてです。探索に關しては、問題になる事例が報道されていることもあり、検討の必要性があることは理解できます。ただ、不利益取り扱いの罰則に關して、直接罰方式が支持されるのは、本法律の趣旨を最も害する違法性の重さです。その上で事業者にとっての萎縮効果を回避する要件立てが、既存の法律の要件に沿って検討をしていくのがよいのではないかと考えています。例えば不正の目的についても事務当局に検討していただいたとおりです。探索に關する罰則の導入に賛成される方々からは、必ずしも不利益取り扱いにつながらずともプライバシーの侵害がある、事実上の嫌がらせが起きることが懸念されると指摘がありました。問題状況は分かりますが、それが本法律の最も重い違法性を備えたものとして刑事罰の対象にするかに關しては検討を要する問題だと感ずます。比較法に關して見ると、妨害に關しては当局から立派な比較法の整理をもらいましたが、探索に關しては比較法的に知見が得られる状況にはないように感ずます。この点でも現時

点で罰則導入に関しては、検討を要する点が多々あるのではないかと考えています。

○山本座長 他にいかがでしょうか。

○安達企画官 志水委員からの御質問に対する回答をさせていただきます。国や地方公共団体の体制整備義務について、消費者庁はどのように義務の履行を確保していくのかについてです。国や地方公共団体という利益を追い求めない、もっぱら公共性の高い業務を行う事業者については、当然のこととして、自ら法令順守を図り、義務を履行することが期待されています。また、国会や県議会等が国や地方自治体の各事業が適正かつ効率的に行われているかどうかを調査するような監視機能を有していることから消費者庁の行政措置の対象外にしていると理解しています。それに加えて、地方公共団体に対する行政権限等を法律上、手当てすることは、地方自治の理念、法制的な観点から慎重な検討が必要だと考えています。

そもそも公益通報者保護法は、事業者が過度に利益を追求して、法令順守を軽視した結果、食品偽装事件や自動車のリコール隠しなど、国民生活の安心安全を損なうような不祥事につながったことを踏まえて、法令違反の未然防止、拡大防止を図るべく制定されました。このため、通報対象も国民の生命、身体、財産等の保護を直接の目的とする法律の違反に限定されています。

他方で、我々は何もしないのかというと、違います。民間事業者と異なり、国の行政機関や地方自治体については、消費者庁が全ての先にコンタクトをとり、体制整備の状況を確認できる状況になっています。定期的にアンケートも実施していますし、体制整備の状況を実態調査の形で確認しています。その結果、体制面で不備があると考えられる地方自治体については、技術的な助言をして、支援することとしています。説明は以上です。

<<3. 閉会>>

○山本座長 他にいかがでしょうか。時間が非常に超過していますので、以上で終了します。次回は、11月6日の水曜日、10時からの開催を予定しています。報告書の取りまとめに向けて、詰めるべき論点について事務局から説明があります。今回、少し積み残した論点もありますので、それも含めて議論ができればと考えています。11月は、6日の他、18日にも開催し、同じく報告書案について議論をする予定です。本日は、お忙しい中、お集まりいただきありがとうございました。これにて終了します。

(了)