

公益通報者保護制度検討会
中間論点整理後の議論の経過について

令和 6 年 12 月 4 日

目次

I	はじめに.....	1
II	制度見直しの必要性.....	4
1	令和2年改正の効果と課題.....	4
2	制度を巡る国際的な動向.....	6
3	制度見直しに関する提言.....	7
III	個別論点.....	8
1	事業者における体制整備の徹底と実効性の向上.....	8
	（1）従事者指定義務の違反事業者への対応.....	8
	（2）体制整備の実効性向上のための対応.....	8
	（3）体制整備義務の対象となる事業者の範囲拡大.....	9
2	公益通報を阻害する要因への対処.....	11
	（1）公益通報者を探索する行為の禁止.....	11
	（2）公益通報を妨害する行為の禁止.....	12
	（3）公益通報のために必要な資料収集・持ち出し行為の免責.....	12
	（4）公益通報の刑事免責.....	14
	（5）濫用的通報者への対応.....	14
3	公益通報を理由とする不利益な取扱いの抑止・救済.....	17
	（1）不利益な取扱いの抑止.....	17
	（2）不利益な取扱いからの救済.....	21
	（3）不利益な取扱いの範囲の明確化.....	24
4	その他の論点.....	27
	（1）通報主体や保護される者の範囲拡大.....	27
	（2）通報対象事実の範囲の見直し.....	28
	（3）行政機関に対する公益通報（2号通報）の保護要件の転換.....	29
IV	おわりに.....	31

I はじめに

平成 12 年頃から、事業者による食品偽装やリコール隠しなど、国民生活の安全・安心を損なう事業者の不祥事が相次いだ。これらの不祥事の多くは、事業者内部の労働者やその他の関係者による外部への通報を契機として明らかになった。このように事業者内部の労働者は事業者における重大な不正行為で公益を害する事実を最も早く知り得る立場にある。その一方で、労働者が重大な不正行為について知り得た事実を事業者や上司の意に反して通報した場合、労働契約関係に基づく指揮命令違反や誠実義務違反を問われたり、上司の不興を買うなどして、解雇、懲戒、降格、減給、不利益な配置転換、嫌がらせといった様々な不利益な取扱いを一方的に受けるおそれがある。このため、どのような内容の通報をどこへ行えば、労働者がそうした不利益な取扱いから保護されるのかを明確化するため、平成 16 年 6 月、公益通報者保護法（平成 16 年法律第 122 号、以下「法」といい、後述の令和 2 年改正以前の法を「原始法」という。）が制定された。

原始法では、労働者が不正の目的ではなく、法の別表や政令に列挙された国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わる法律に違反する事業者の犯罪行為や違反状態の継続が最終的に刑事罰につながる行為（以下「通報対象事実」という。）を通報することを「公益通報」と定義し、公益通報が一定の要件を満たした場合には、公益通報を理由とする解雇を無効とし、不利益な取扱いを禁止することにより、労働者の公益通報を促し、不正行為を早期に発見・是正することで事業者の法令遵守を図ることとされた。

法で保護される公益通報には、通報先に応じて、事業者内部に対する公益通報（以下「1 号通報」という。）、権限を有する行政機関に対する公益通報（以下「2 号通報」という。）、「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又はこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者」に対する公益通報（以下「3 号通報」という。）があり、それぞれに異なる保護要件が定められている。1 号通報については、「通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると思料する場合」に保護されるが、2 号通報は 1 号通報よりも厳しい要件が、報道機関等を想定した 3 号通報は更に厳しい要件が規定されている。

原始法制定後、消費者庁では、公益通報を受け付けた場合の適切な対応について、民間事業者向けのガイドラインや国の行政機関向けのガイドラインを策定し、周知・啓発により、事業者や行政機関の自主的な取組みを促してきた。しかしながら、事業者が内部で公益通報等を受け付け、調査をし、その是正に必要な措置をとる、いわゆる「内部通報制度」が十分に機能せず、国民の安全・安心を大きく損なうような不祥

事が次々と発覚した¹。また、上場事業者において、内部通報を受け付ける部署が通報者に関する情報を漏洩し、通報者に対する不利益な取扱いに繋がった事案もあった。こうしたことから、事業者による公益通報への適切な対応を確保することが重要な課題となった。さらに、法の枠組みについても、適用範囲が狭く、保護要件が厳しすぎるのではないかと、民事的な効果だけでは不利益な取扱いの抑止に不十分なのではないかといった指摘がなされ、これらの課題への制度的な手当てを講ずることも求められた。

平成 30 年の消費者委員会「公益通報者保護専門調査会」における有識者による議論と取りまとめを踏まえ、令和 2 年 6 月、原始法制定から 16 年ぶりに法改正（令和 2 年法律第 51 号）が行われ、令和 4 年 6 月 1 日に施行された。令和 2 年改正では、主として、以下の措置が講じられた。

まず、国や地方自治体を含め、内部からの公益通報に関して事業者がとるべき措置については、その自主的な取組みに委ねるのではなく、常時使用する労働者の数が 300 人超の事業者に対しては、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とる義務（以下「体制整備義務」という。）を課することとなった²。体制整備のうち、内部からの公益通報を受け付け、調査をし、その是正に必要な措置をとる業務に従事する者（以下「従事者」という。）を定める義務（以下「従事者指定義務」という。）及び従事者の守秘義務については、体制整備の中核的な役割を果たすものとして、法律に明記されたが、体制整備義務の具体的な内容は、「公益通報者保護法第 11 条第 1 項及び第 2 項の規定に基づき事業者がとるべき措置に関して、その適切かつ有効な実施を図るために必要な指針」（令和 3 年内閣府告示第 118 号。以下「法定指針」という。）の規定に委任された。また、事業者の体制整備義務の適切な履行を促すため、内閣総理大臣の行政措置権限³が規定された他、従事者の守秘義務違反には 30 万円以下の罰金が規定された。

次に、事業者外部への公益通報である、2 号通報及び 3 号通報の保護要件の緩和を行った。2 号通報では、「信ずるに足る相当の理由」を要件として求めていたが、これがない場合であっても、通報対象事実が生じ又はまさに生じようとしていると思料し、かつ、氏名や住所、通報対象事実の内容、通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると思料する理由等を記載した書面を提出すれば、保護されるようになった。3 号通報では、「信ずるに足る相当の理由」があることを前提に、内部通報をすれば事業者が公益通報者を特定する情報を正当な理由なく漏らすと信ずるに足る相当の理由がある場合等にも保護されるようになった。

¹ 例えば、大企業による食品偽装、損失隠し、特別背任、不正請求、不正会計等の不祥事が発覚した。

² 常時使用する労働者の数が 300 人以下の事業者には努力義務。

³ 消費者庁長官に権限が委任されている。

さらに、保護される公益通報者の対象を拡大し、退職後１年以内の退職者や、役員が追加されたほか、通報対象事実として、過料対象行為や違反状態が最終的に過料につながる行為が加わった。

最後に、公益通報に伴う損害賠償責任を免除する規定が追加された。

一方、公益通報したことを理由とする公益通報者に対する不利益な取扱いの是正に関する措置や民事訴訟における立証責任のあり方等については、令和２年改正に向けた議論で方向性が得られず、附則第５条（検討）^４で、施行後３年を目途として、改正後の法の施行状況を勘案し、検討を加え、必要な措置を講じることが求められている。

平成３０年の消費者委員会の「公益通報者保護専門調査会」の取りまとめから一定期間が経過し、国際的に公益通報者の保護に関する大きな進展があったことに加え、上記の検討規定も踏まえて、近年の制度を巡る国内外の動向を踏まえた課題と対応について検討を行うため、有識者により構成される「公益通報者保護制度検討会」（以下「検討会」という。）が設置され、本年５月から議論を開始し、年内を目途に取りまとめを行うこととしている。

本報告書は、第１回から第７回までの議論を踏まえ、第４回の検討会で取りまとめた「中間論点整理」からの議論の経過を整理したものである。

^４ 「政府は、この法律の施行後三年を目途として、新法の施行の状況を勘案し、新法第二条第一項に規定する公益通報をしたことを理由とする同条第二項に規定する公益通報者に対する不利益な取扱いの是正に関する措置の在り方及び裁判手続における請求の取扱いその他新法の規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」との規定がある。

Ⅱ 制度見直しの必要性

1 令和2年改正の効果と課題

事業者内で重大な法令違反を目撃した場合、労働者等が公益通報を躊躇又は断念する主な要因は、

- 誰に相談・通報したら良いのか分からないこと
- 上司や同僚などに公益通報者の身元が特定され、不利益な取扱いを受ける懸念があること
- 公益通報をしても、利益相反のない独立した立場で適切な調査が実施されない懸念があること

であり、消費者庁の実態調査からもこのことが裏付けられている⁵。

令和2年改正では、新たに従事者指定義務及び従事者の守秘義務を規定したことにより、事業者内で利益相反になりにくい体制が確保され、不正を相談・通報する先が明確化・集約されることで、労働者が安心して公益通報をすることができるようになること、また、従事者の専門性が向上し、公益通報が適切に対処され、国民の生命、身体、財産等の被害の未然防止・拡大防止のための事業者の自浄機能の発揮につながることを期待された。

消費者庁の実態調査から、令和2年改正について以下のような効果が認められる⁶。

- 平成28年度の実態調査と比較して、事業者における内部通報制度の導入が進み、従業員数300人超の事業者の導入率は82.0%から9.5%ポイント(91.5%)、従業員数300人以下の事業者の導入率は26.3%から20.6%ポイント(46.9%)上昇している。
- 事業者において、内部通報の役割が一層認識されるようになり、内部通報制度を「導入している」と回答した事業者のうち、「不正発見の端緒」として、「(窓口や管理職等への)内部通報」を選択した割合は、76.8%と最多で、この割合は平成28年度(58.8%)と比べて18%ポイント上昇している。

⁵ 「内部通報制度に関する就労者1万人アンケート調査の結果について」(令和6年2月消費者庁公表)では、就労者が勤務先で重大な法令違反を目撃した場合、「たぶん相談・通報しない」、「絶対相談・通報しない」と回答した理由として最も多いものは「誰に相談・通報したら良いか分からないから」で回答者の31.7%、50.6%を占めた。また、「相談・通報する」、「たぶん相談・通報する」と回答した人のうち、通報時に「匿名」を希望する割合は、62.6%に上り、その理由について、57%が「人事異動などで不利益な取扱いを受けるおそれがあるから」、44%が「勤務先の窓口が信頼できたとしても、それ以外の関係者から自分が通報したことが上司等に漏れるおそれがあるから」と回答。「企業不祥事における内部通報制度の実効性に関する調査・分析」(令和6年3月消費者庁公表)においても、内部通報制度の実効性を阻害する心理的要因として、①通報者として特定され、不利益を被る懸念や、②不正行為に関与している者などが内部通報対応に従事しており、実効的な調査が行われないことを指摘している。

⁶ 「民間事業者の内部通報対応 - 実態調査結果概要」(令和6年4月消費者庁公表)。なお、当該実態調査への事業者の回答は任意であり、体制整備が図られている事業者ほど回答するといった回答者バイアスの懸念がある点に留意する必要がある。

- 特に、従業員数 3,000 人超の事業者における内部通報制度の活用が進み、その半数超が内部通報窓口の年間受付件数が 30 件超に上る等、平成 28 年度よりも増加している。
- 事業者における公益通報者保護制度の認知度が向上しており、平成 28 年度において、従業員数 300 人超の事業者の法及び事業者向けガイドラインの認知率が 63.6%だったが、令和 5 年度においては、従業員数 300 人超の非上場事業者に限定しても、法定指針が求める義務について、91.3%が「知っている」と回答している。

一方で、以下のような事案や消費者庁の実態調査から、事業者の体制整備の不徹底や運用上の課題も認められる。

- 従業員数が数千人を超える事業者においても、内部通報制度が十分に機能せず、外部通報によって、国民生活の安全・安心を脅かす重大な不祥事が発覚している。その中には、事業者が従事者指定義務や体制整備義務を一切履行せず、不正について内部で指摘があったものの、特段の対処をせず、是正までに時間を要した事案があった。
- 消費者庁の実態調査で、非上場の義務対象事業者の 1 割超（10.7%）は「（従事者指定の）義務を知っているが、担当者を指名していない」と回答し、その理由について、その約半数が「上司などに情報が共有されており、特段不都合もないため」を選択している。従事者指定義務の認知度は 9 割を超えている（92.3%）ものの、義務の履行は徹底されておらず、義務を履行する意識が低い事業者も一定割合存在することが明らかになった⁷。
- 直近 5 年以内に企業から公表された不祥事に関する第三者委員会等の報告書で内部通報制度についての指摘があった企業では、「内部通報窓口の通報件数が殆どない」、「従業員の多くが内部通報窓口の存在について知らない」といった課題があった⁸。消費者庁の実態調査で内部通報制度を「導入している」と回答した事業者においても、全体として、内部通報窓口の利用は限定的で、年間通報受付件数が「0 件」と回答した事業者が全体の約 3 割を占めている⁹。また、従業員数 3,000 人超の事業者であっても、内部通報窓口の年間受付件数が「0 件」、「1～5 件」又は「把握していない」と回答した事業者は、全体の 12.3%を占めている。

⁷ 「民間事業者の内部通報対応 - 実態調査結果概要」（令和 6 年 4 月消費者庁公表）

⁸ 「企業不祥事における内部通報制度の実効性に関する調査・分析」（令和 6 年 3 月消費者庁公表）

⁹ 内部通報制度を「導入している」と回答した民間事業者（2,448 者）の 65%が、年間の通報受付件数について、「0 件」、「1～5 件」又は「把握していない」と回答している。

2 制度を巡る国際的な動向

ガバナンスや人権尊重の観点から、企業の内部通報制度の実効性に関する関心は高く、我が国においても、ESG 評価機関や海外投資家、取引先等からの要請に応え、内部通報の年間受付件数を公表している事業者も多い¹⁰。

令和元年 8 月に公表された OECD 贈賄作業部会は、第 4 期対日審査報告書において、外国公務員贈賄の疑わしい行為を通報した公益通報者を差別的な扱い又は懲戒処分から保護するために、「(1) 法の条項に違反した企業に対して刑事又は行政上の制裁を与えること、(2) 専ら公益通報者が報復や差別を受けたことを証明する負担を負うことがないようにすること」を勧告している。

また、「国連ビジネスと人権の作業部会 (The UN Working Group on Business and Human Rights)」は、本年 5 月に公表した訪日調査報告書において、附則第 5 条 (検討) に基づく法の見直しにおいて、通報者に報復する企業に対する制裁の整備等、通報者保護を更に強化することを勧告している¹¹。

令和元年 12 月に施行した EU 通報者保護指令 (以下「EU 指令」という。) や同年 6 月の G20 大阪サミットにおいて、我が国が取りまとめ、採択された「効果的な公益通報者保護のためのハイレベル原則」 (以下「G20 ハイレベル原則」という。) にあるような国際的な潮流と比べると、我が国の公益通報者の保護は未だ弱い状況である¹²。

¹⁰ 内部通報窓口の年間受付件数を「把握している」と回答した事業者 (2,303 者) のうち、件数を一般に「公表している」と回答した事業者の割合は、18%。

¹¹ 国連人権高等弁務官事務所 (OHCHR) 及びその他の国連人権メカニズムがこれまでに発表した勧告及び指針に加え、作業部会は政府に対し、以下のことを勧告する：

(vi) 次の公益通報者保護法の見直しにおいて、同法を自営業者、請負業者、供給業者、労働者の家族及び弁護士に適用すること、公益通報者に報復する事業者に対する制裁措置を設けること、及び公益通報者に対する金銭的インセンティブ又は同様の報酬制度を提供することを含め、公益通報者保護を更に強化すること

¹² G20 ハイレベル原則や EU 通報者保護指令では、各国に対し、

イ 契約関係の性質にかかわらず、できる限り広範な公益通報者を保護すること

ロ 公益通報を理由として不利益な取扱いを行った事業者及び個人への制裁を国内法で規定すること

ハ 国内法で公益通報者の立証責任の転換措置を導入すること等を求めている。

＜参考＞公益通報者保護制度を巡る国際的な動向

- 欧州では、パナマ文書、ルクス・リークス事件など、内部告発により大企業の租税回避が明らかになった一方、告発者が有罪判決を受け、**2019年10月のEU通報者保護指令の成立**に繋がった。**全EU加盟国が国内法制化済**。
- 同年6月の**日本議長国下のG20大阪サミット**においても、公益通報者の保護がテーマとなり、「**効果的な公益通報者保護のためのG20ハイレベル原則**」を採択。
- 本年5月の**国連の「ビジネスと人権作業部会」**の訪日調査報告書では、**公益通報者保護法の課題を指摘**。

＜EU通報者保護指令＞



加盟国各国が遵守すべき通報者保護の最低基準が規定され、全27加盟国で国内法制化が完了。EU指令の主な内容は以下。

- ・ 従業員**50人以上の事業者**に内部通報窓口の設置義務
- ・ 公益通報を理由とする**不利益取扱いの禁止と違反時の罰則**（法人及び個人）
- ・ 通報妨害の禁止と違反時の罰則（法人及び個人）
- ・ 通報者を特定する情報の守秘と違反時の罰則（法人及び個人）
- ・ 不利益取扱いが通報を理由としていることについて、通報者の立証責任を事業者に転換
- ・ 通報者は、通報を行ったことによる、いかなる責任も負わず、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
- ・ 通報者が故意に虚偽の通報をした場合の罰則

＜効果的な公益通報者保護のためのG20ハイレベル原則＞



12の原則で構成されるが、主な内容は以下。

- 原則 2：保護対象となる通報範囲を**広範かつ明確に定義**すべき
- 原則 3：可能な限り**広範な通報者に保護**を提供すべき
- 原則 4：公益通報者に**通報経路を周知し**、十分な支援を提供すべき。契約上の義務が、通報を行うことを妨げたり、通報を行った者に罰を科したりしないことを確保すべき
- 原則 7：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
- 原則 8：報復行為を行った者に対し、**効果的で、相応かつ抑止力のある制裁を科す**べき
- 原則 9：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にすべき。故意に虚偽の通報をした者に対して制裁を検討**することができる

＜国連ビジネスと人権＞



2024年5月、国連人権理事会の「ビジネスと人権」作業部会の訪日調査最終報告書が公表。以下の指摘。

- ・ 次の公益通報者保護法の見直しにおいて、同法を**自営業者、労働者の家族、弁護士等に適用すること、公益通報者に報復する事業者に対する制裁措置を設けること、及び公益通報者に対する報奨制度を提供することを含め、公益通報者保護を更に強化すべき**

3 制度見直しに関する提言

【対応】

法は、令和2年に制定から16年ぶりに改正されたが、制度を巡る国内外の状況を踏まえると、引き続き課題が多く、我が国の企業が海外進出や投資などで悪影響を受けることがないように、可能な限り早期に課題に対処し、制度の高度化を図る必要があるのではないか。

具体的には、立法事実を踏まえ、①事業者における体制整備義務の履行の徹底や実効性向上を図ること、②労働者による公益通報を阻害する要因に適切に対処すること、③公益通報を理由とする不利益な取扱いを抑止し、救済措置を強化すること、④通報主体の範囲を拡大すること等が考えられ、公益通報者保護制度が実効的に機能し、不正が早期に発見・是正され、国民の生命・身体・財産等の保護が確実に図られるべきである。

Ⅲ 個別論点

1 事業者における体制整備の徹底と実効性の向上

(1) 従事者指定義務の違反事業者への対応

公益通報者を特定させる事項を伝達される者についての従事者指定義務は、事業者の体制整備の中核的役割を果たす特に重要なものであるとして、法定指針ではなく、法律に明記されている。

しかしながら、

- 従事者の守秘義務違反には刑事罰が規定されている一方、事業者の従事者指定義務違反には、刑事罰が規定されておらず、事業者の義務の履行に対するディスインセンティブになっていること、
- 消費者庁の実態調査等から、従事者指定義務の履行は徹底されておらず、義務を履行する意識が低い事業者も一定割合で存在することが明らかになったこと

を踏まえ、従事者指定義務の違反事業者に対する行政措置権限の強化を求める意見があった¹³。

(2) 体制整備の実効性向上のための対応

内部通報制度の実効性向上には、内部通報制度が従業員に認知され、信頼されることが必要不可欠である¹⁴。しかしながら、消費者庁の実態調査によると、従業員数 300 人超の事業者に勤める就労者のうち、内部通報制度を理解している割合や内部通報窓口を認知している割合は全体の半数に届いておらず、内部通報制度や体制についての周知は必ずしも徹底されていない¹⁵。

上記の実態調査では、仮に勤務先で重大な法令違反を目撃した場合、「たぶん相談・通報しない」又は「絶対相談・通報しない」と回答した通報意欲の低い就労者にその理由を尋ねたところ、「誰に相談・通報したら良いのか分からないこと」が

¹³ 事業者に対する罰則規定を設けることで不祥事の発生や不利益な取扱いを防止するのみならず、自浄機能を高める努力を行っている事業者の自主的な取組みを後押しする、あるいは、自浄機能が十分ではない事業者の体制整備を支援する発想が必要であるとの意見があった。

¹⁴ 国連の「ビジネスと人権に関する指導原則」の「非司法的苦情処理メカニズムの実効性の要件」の解説において、「苦情処理メカニズムは、対象となる人々がそれを認知し、信頼し、使用することができる場合にのみ、その目的を果たすことができる。」と記載されている。

¹⁵ 「内部通報制度に関する就労者 1 万人アンケート調査の結果について」（令和 6 年 2 月公表）では、従業員数 300 人超の事業者に勤める就労者 5,000 人のうち、内部通報制度を「よく知っている」又は「ある程度知っている」と回答した割合は、48.5%、内部通報窓口が「設置されていることを知っている」と回答した割合は、45.6%。

最も多いとの結果が出ている等、内部通報制度についての周知の不徹底が通報意欲の低下に繋がっている¹⁶。

直近5年以内に公表された企業不祥事に関する第三者委員会等の報告書で内部通報制度について言及があった企業においても、内部通報窓口の存在について、多くの従業員が知らないと回答した事例や主としてハラスメント関連の窓口と認識していたとの指摘があり、周知の不徹底が課題とされている¹⁷。

一方、内部通報制度の理解度が高い就労者は、その多くが勤務先における研修や周知が理解のきっかけと回答しており、重大な法令違反目撃時の通報意欲が高く、実際に通報した経験も相対的に多い。このため、事業者による周知徹底により、就労者の理解度が向上し、公益通報が促されるという効果が期待できる^{18 19}。

以上を踏まえ、内部通報制度の実効性向上に向けて、事業者の体制についての周知を徹底させるべきとの意見があった。

また、消費者庁においても、地方消費者行政強化交付金の活用等を通じて、地方自治体と連携して、事業者に対する一層の周知を行うことや事業者の取組みの好事例を収集し、それを広く周知することなど、制度の普及・浸透に向けた取組みを強化するよう求める意見があった。

(3) 体制整備義務の対象となる事業者の範囲拡大

EUの通報者保護指令では、従業員数50人以上の事業者に内部通報のための経路と手続きを定めることが求められていること²⁰等を踏まえ、中小規模事業者の自浄

¹⁶ 就労者1万人に対するアンケート調査で、もし勤務先で重大な法令違反を目撃しても、「絶対相談・通報しない」と回答した就労者(1,089人)の50.6%、「たぶん相談・通報しない」と回答した就労者(3,018人)の31.7%が「誰に相談・通報したら良いか分からないから」と回答している。

¹⁷ 「企業不祥事における内部通報制度の実効性に関する調査・分析」(令和6年3月公表)

¹⁸ 内部通報制度について「よく知っている」と回答した就労者の75.0%が「勤務先における研修・周知」が認知のきっかけであると回答している。また、「よく知っている」と回答した就労者が、勤務先で重大な法令違反を目撃した場合に「相談・通報する」と回答した割合、勤務先の法令違反行為や内部規程違反などについて実際に通報した割合はそれぞれ53.7%、18.3%であるのに対し、「知らない」と回答した就労者について、この割合はそれぞれ9.2%、1.8%にとどまる。

¹⁹ EU指令に倣い、内部通報のフォローアップ手続を設け、通報者に適切な対応がとられていることを示し、その心理的な安全性を確保することも実効性向上の観点から重要との意見もあった。

²⁰ ただし、労働者数が50人から249人までの民間部門の法人は、通報の受領及び実施される調査に関して資源を共有することができる(EU通報者保護指令第8条)。

機能の発揮・向上に向けて、体制整備義務の対象となる事業者の範囲を、常時使用する労働者の数が300人以下の事業者にも拡大すべきとの意見があった²¹。

具体的に、次世代育成支援対策推進法（平成15年法律第120号）では、常時雇用する労働者の数が101人以上の事業主は、労働者の仕事と子育てに関する「一般事業主行動計画」を策定することが義務付けられており、これに倣い、体制整備義務の対象を、常時使用する労働者の数が100人超300人以下の事業者にも広げることが考えられるとの提案があった。

一方、中小規模事業者における公益通報の件数は少ないことから、公益通報対応のノウハウを蓄積することは難しく、特に小規模事業者の場合には、守秘義務を遵守しても、意図せず公益通報者の身元が明らかになる可能性があり、実効的な体制整備を求めることは現実的ではないとの意見や内部通報窓口の導入支援を行う民間サービス等も少なく、義務対象事業者であっても義務を履行していない事業者がいる中で、中小規模事業者の対応のハードルが高いとの意見があった。

また、中小規模事業者の内部通報窓口の設置負担に鑑み、例えば、弁護士会などが主体となった通報窓口プラットフォームを整備することを検討してはどうかとの意見があった。

【対応】

（1）従事者指定義務の違反事業者への対応

- 従事者指定義務の履行徹底に向けて、消費者庁の行政措置権限を強化してはどうか。具体的には、現行法の報告徴収、指導・助言、勧告、勧告に従わない場合の公表に加え、勧告に従わない場合の命令権や立入検査権を規定し、事業者に対し、是正すべき旨の命令を行っても違反が是正されない場合には、刑事罰を科すこととしてはどうか。
- なお、命令違反時に刑事罰を規定することの副次的な効果として、従事者指定義務違反の事実が、法の通報対象事実となり、義務を履行していない事業者に関する内部の労働者等からの公益通報が増えることが見込まれ、これに適切に対応できるよう、消費者庁において十分な法執行体制を確保することが考えられる。

（2）体制整備の実効性向上のための対応

- 事業者が整備した公益通報への対応体制について、労働者及び派遣労働者に対する周知が徹底されるよう、体制整備義務の例示として、周知義務を法律上明示してはどうか。

²¹ 消費者庁の実態調査では、従業員数300人以下の事業者（1,488者）のうち、内部通報制度を導入していない事業者（790者）の半数近く（386者）が、その理由について、「努力義務にとどまるから」と回答している。

- 周知事項の具体的な内容としては、法定指針で必要な措置として既に定めがある、①部門横断的な内部通報窓口の設置（連絡先や連絡方法等を含む）、②調査における利益相反の排除の措置、③是正措置等の通知に関する措置、④不利益な取扱いの防止に関する措置、⑤範囲外共有の防止に関する措置等が考えられ、法定指針で具体的に明示してはどうか。
- 消費者庁においても、例えば、地方消費者行政強化交付金の活用等を通じて、地方自治体と連携して、事業者に対する周知を行うことや事業者の取組みの好事例を収集し、それを広く周知することなど、制度の普及・浸透に向けた取組みを強化することが考えられる。

（３）体制整備義務の対象となる事業者の範囲拡大

- 常時使用する労働者が 300 人以下の事業者については、現在、体制整備の努力義務があるが、義務対象とするかどうかについては、中小規模事業者における部門横断的な内部通報窓口設置の必要性や対応可能性について、義務の履行を支援する民間サービスの普及状況や主要国の動向²²を踏まえ、今後必要に応じて、検討することとしてはどうか。

２ 公益通報を阻害する要因への対処

（１）公益通報者を探索する行為の禁止

通報者探索の防止については、体制整備義務の一部として、法定指針に規定されているが、裁判事例などから、正当な理由なく、探索行為をすべきではないことが国民に十分に理解されていない懸念がある。

公益通報がなされた後、事業者内で公益通報者を特定することを目的とした調査などが行われることは、公益通報者自身が脅威に感じることはもちろん、公益通報を行うことを検討している他の労働者を萎縮させるなどの悪影響があり、公益通報を躊躇する要因になる。

このため、法律上、通報者探索を禁止する規定を設けるべきとの意見があった。

ただし、規定を設けるにあたっては、通常の調査行為が法令違反とならないよう、禁止される行為の範囲を明確かつ限定的に定めるべきといった意見、探索が許容される正当な理由を認める場合には、その存在によって潜脱的な行為が行われ、禁止

²² EU 加盟国のうち、フランス、ドイツでは、EU 指令第 8 条の規定を踏まえ、従業員数 50 人以上の事業者に内部通報窓口の設置や対応手続きの策定を義務付けている一方、アメリカでは、上場企業及びその子会社・関連会社、オーストラリアでは、上場企業や非上場の大会社（当該会社及び当該会社が支配する他の会社が、年間売上高が合計 5,000 万豪ドル以上、総資産が合計 2,500 万豪ドル以上、従業員が合計 100 名以上の要件のうち 2 つ以上を満たすものをいう。）に義務付けがある。

規定の実効性が損なわれることがないように、限定的な場合に留めるべきといった意見があった。

加えて、法律上明記するだけでなく、行政措置又は刑事罰を規定すべきとの意見もあったが、不利益な取扱いに繋がらない場合であっても、探索行為自体が法の中で最も重い違法性を備えたものとして、刑事罰の対象とすることができるかについては、検討を要する問題であるとの意見があった。

(2) 公益通報を妨害する行為の禁止

事業者が、誓約書や契約によって、労働者に公益通報をしないことを約束させたり、公益通報をした場合には不利益な取扱いを行うことを示唆するなど、公益通報を妨害する行為は、本法の趣旨に大きく反する行為であり、主要先進国²³において、法律上、これを禁止し、通報を妨害する合意等を無効とする規定がある。

我が国においても、労働者が事業者との間でそのような契約や合意を締結するよう要求された場合には、民法第 90 条により、公序良俗に反して無効になると考えられるが、労働者にとっては必ずしも明らかではなく、公益通報を躊躇するおそれがある。このため、こうした行為を禁止する明文規定を設けるべきとの意見があった。

また、違反時の刑事罰を規定することで、事業者への抑止となり、不正を見つけた通報者が安心して通報できる環境をつくることが重要との意見もあった。

一方、立法事実の蓄積はいかなる構成要件を設定するかについて検討する上での土台になるため、具体的な立法事実の蓄積がない中で罰則を導入することは、刑事罰の謙抑性の観点から問題があるとの意見があった。

(3) 公益通報のために必要な資料収集・持ち出し行為の免責

証拠となる資料がなければ、通報先に対して、公益通報者が見聞きした不正行為の存在を証明することができないが、公益通報のために必要な資料収集・持ち出し行為が事業者による解雇や懲戒等の対象となるかどうかは明らかでなく、公益通報を躊躇する要因になっているとの指摘がある²⁴。このため、公益通報のために必要で社会的相当性を逸脱せず、目的外で利用しない限り、資料収集・持ち出し行為が免責されるよう規定を設けるべきとの意見があった。

この点について、EU 指令第 21 条（報復からの保護措置）では、「通報のための証拠となる情報の取得又はアクセスは、それ自体が犯罪となる場合を除いて免責され

²³ アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、韓国など

²⁴ 通報のための資料持ち出し行為については、裁判例において、就業規則違反等、懲戒事由該当性については広く認められる傾向にある一方、処分相当性の判断の段階で通報者に有利な事情を斟酌するなどして結論として処分無効としたものが複数ある。

る」と規定されており、これと比較して、日本の公益通報者保護は十分ではないとの意見があった^{26 27}。

これに対し、所有権や占有侵害が私人の自己判断で行われることは事業者における情報管理や企業秩序に対して悪影響を及ぼす可能性があることから、窃盗罪、横領罪、背任罪、不正アクセス禁止法違反、建造物侵入罪、個人情報保護法違反などの犯罪の構成要件との関係を整理した上で、免責のための具体的な要件を検討する必要があるとの意見があった。

また、刑事免責ではなく、民事免責のみを規定すべきとの意見もあったが、以下の理由から、民事上許容される行為が刑事上の処罰対象になるとの解釈は難しく、民事免責について、どのような効果を念頭に置いているかを整理した上で、刑事免責との関わりについて整理する必要がある、整理すべき問題がかなり多く残されているという印象があるとの意見があった。

- 資料収集・持ち出し行為が窃盗罪の構成要件に該当する場合、違法性阻却が認められるかは、現状、事案次第であり、仮に民事免責として、資料持ち出しについて、損害賠償責任を否定するという条文を導入した場合、刑事責任を否定する効果を直接に持つかどうかが問題となる。
- 民事上の効果について、例えば、解雇を念頭に置くと、窃盗罪に該当する行為でも、公益通報目的の持ち出しに解雇まで行うことは行き過ぎという評価があり得、この場合は刑事免責されないこととの矛盾はないという整理は可能だが、例えば、戒告などの不利益取扱いについて考えると、窃盗罪で処罰可能だが、戒告は禁止となれば、刑事法との矛盾が避けられない。

加えて、以下の理由から、資料収集・持ち出し行為の民事上及び刑事上の免責規定を設けることについては、慎重に検討すべきとの意見があった。

- 令和2年改正で2号通報について真実相当性の要件が緩和されたため、証拠資料の収集行為について通報者の責任を減免する必要性は従来よりも低下している。免責規定を設けた場合、企業情報の漏えいのリスクが高まることが懸念

²⁶ 平成30年の消費者委員会・公益通報者保護制度専門調査会の議論では、通報を裏付ける資料の収集行為を理由とする不利益な取扱いから通報者を保護する規定を設けることについては、2号通報における真実相当性の要件を緩和することを前提に、法定化までは要しない（引き続き一般法理による総合判断に委ねる）という意見が多かった。

²⁷ イギリスの雇用権法（第43B条第3項）では、通報に伴い、何らかの刑事上の罪を犯した場合、刑事責任は免責されないとの規定がある。ドイツの内部通報者保護法（第35条第1項）では、情報の入手自体が犯罪を構成する場合を除き、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と規定され、通報者は通報または開示の過程で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る相当な理由があった場合に限り、情報開示の制限に違反せず、法的責任を問われないとの規定がある。フランスのサパンⅡ法（第10条第1項、刑法122-9条）では、保護される通報のために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、流用し隠匿した場合には刑事責任を負わないとの規定がある。

されるため、それが完全に払拭される厳格な要件を設定できない限り、免責規定の創設は見送るべき。社会的相当性を逸脱しない範囲で免責を認めるという提案は、その基準が曖昧で、企業と通報者の間で解釈が対立する。

- 企業としては機密等の漏えいが起こった段階で、何らかの対応をしなければならないが、漏えいの発生段階で真に公益通報目的の行為かどうかを判断することは非常に難しい。

さらに、仮に、公益通報者の資料収集・持ち出し行為が免責された場合、事業者が関係する顧客から損害賠償請求やクレームを受けたり、個人情報漏洩等により監督官庁から処分を受ける可能性もあり、公益通報者の免責のみならず、事業者の免責についても併せて検討する必要があるとの意見があった。

（４）公益通報の刑事免責

現行法では、通報行為の民事免責は規定されているものの、刑事免責が規定されておらず、公益通報を行ったことについて、あらゆる責任が免除されるのか予測可能性に欠けており、刑事免責の明文化を検討してはどうかとの意見があった。

具体的には、関係する刑罰として、刑法の秘密漏示罪、名誉毀損罪、信用毀損罪の他、特別法の守秘義務違反時の罰則等があり、これらの構成要件との関係を整理し、具体的な要件を検討する必要があるとの意見があった。

なお、刑事免責を規定することによって、一般職の国家公務員や地方公務員が法律上の守秘義務を理由として、公益通報を躊躇しないようにするという観点では、国の安全保障に関する情報等、公益通報のためであったとしても、なお、秘匿すべき秘密もあり得るのではないかととの意見があった。

（５）濫用的通報者への対応

内部通報対応の取組みが進んでいる事業者の内部通報窓口において、不正の目的ではないかと疑いがある通報が多数寄せられているが、不正の目的であることの判断は困難であり、従事者の業務の大半が、こうした通報への対応に奪われた場合、事業者にとって真に対応が必要な通報が見逃され、違法行為の早期是正が図られなくなるおそれがあるとの指摘がある。

EU 指令第 23 条では、通報者が故意に虚偽の通報を行った際の罰則が規定されていることも踏まえ、制度の濫用を適切に防止する観点から、濫用的通報又は虚偽通報に対し、罰則を設けるべきとの意見があった²⁸。

²⁸ EU 指令第 23 条（罰則）の第 2 項には、「加盟国は、報告者が故意に虚偽の情報を報告し、又は公開したことが立証された場合、報告者に関して適用される、効果的、比例的かつ抑止力のある罰則を定めるものとする。」との規定がある。

濫用的通報の例として、①「通報内容が虚偽であると知りながら行う通報」、②「既に是正され、解決した事案であることを知りながら、専ら自己の利益を実現するために行う通報」、③「軽微な事実を殊更誇張して繰り返し行う通報」、④「窓口担当者に対して威圧的な態度で行う通報」等がある。

上記①については、偽計業務妨害罪（刑法第 233 条後段）が成立し得る他、通報先が捜査機関等である場合には、虚偽告訴罪（刑法第 172 条）が成立し得る。また、事業者又は被通報者の社会的評価を低下させる内容であり、通報先について「公然」性がある場合には、名誉毀損罪（刑法第 230 条第 1 項）が成立し得る。④については、態様が深刻であれば、侮辱罪（刑法第 231 条）、威力業務妨害（刑法第 234 条）、脅迫罪（刑法第 222 条第 1 項）、強要罪（刑法第 223 条）が成立する可能性がある。

上記③の通報については、罰則に値する反社会的行為とまでは言えず、罰則を設けることで通報者の萎縮に繋がることが懸念されること、また、態様が深刻であれば、現在も刑事罰の対象になっていることを踏まえ、罰則の導入には慎重な意見があった。

これに対し、濫用的通報として考えられる行為について、刑法での犯罪成立には条件があり、濫用的通報に効果的に対応するには限界がある、濫用的通報を確実に抑止するために、別途、法の中に罰則規定を設けることは、引き続き検討に値するとの意見があった。

また、仮に罰則規定を設けることが難しいとしても、労働者などが内部通報制度を適切に利用するためには、濫用的通報を行った場合に、現行法でどのような犯罪が成立するのかについて、制度の利用者である通報者にも正確な理解が必要なため、消費者庁から通報者側に対する周知徹底を図ってもらいたいとの意見があった。

【対応】

（１）公益通報者を探索する行為の禁止

- 法律上、事業者に対して、正当な理由がなく、公益通報者である旨を明らかにすることを要求すること等の公益通報者を特定することを目的とする行為を禁止する規定を設けることとしてはどうか²⁹。
- 正当な理由の例としては、内部通報窓口において、通報者を特定した上でなければ必要性の高い調査が実施できないなどのやむを得ない場合等が考えられるが、正当な理由の存在によって、潜脱的な行為が行われ、禁止規定の実効性が損なわれることがないよう、正当な理由として解釈で認められる範囲は限定的な場合に留めることとしてはどうか。

²⁹ この場合、通報された違法行為を調査するために、社内外の関係者にヒアリングやアンケートを実施したり、関係資料を収集・閲覧したりすること自体は、「公益通報者を特定することを目的とする行為」に該当しない。

- なお、探索行為に罰則を規定すべきとの意見もあったが、
 - 公益通報を理由とする不利益な取扱いを伴わない探索行為自体について、罰則に値する反社会性の高い行為とまでは言えないこと、
 - 探索行為に罰則を規定した場合には、公益通報者を特定する情報を知って漏らした場合であっても、従事者以外の職場の上司などは罰則対象となっていないこととの均衡を保つことができないこと、
 - 公益通報者の探索行為は、不利益な取扱いの予備行為ともいえるが、我が国において、予備行為に罰則を規定している例は、基本犯が重大な犯罪である場合³⁰など極めて限定的であることとの均衡を保つことができないことを踏まえ、慎重に検討することとしてはどうか。

(2) 公益通報者を妨害する行為の禁止

- 法において、事業者が、正当な理由なく、労働者に公益通報しないことを約束させるなどの公益通報を妨害する行為を禁止するとともに、これに反する契約締結等の法律行為を無効とすることとしてはどうか。
- 正当な理由としては、例えば、事業者において、法令違反の事実の有無に関する調査や是正に向けた対応を行っている場合に、事業者外部に口外しないように求めること³¹などが考えられるが、正当な理由の存在によって、潜脱的な行為が行われ、禁止規定の実効性が損なわれることがないように、正当な理由として解釈で認められる範囲は限定的な場合に留めることとしてはどうか。
- なお、公益通報を妨害する行為に罰則を規定すべきとの意見もあったが、現状、こうした行為が深刻な問題となった立法事実は特段見当たらないことから、今後の立法事実を踏まえて、必要に応じて検討することとしてはどうか。

(3) 公益通報のために必要な資料収集・持ち出し行為の免責

- 令和2年改正で、2号通報の保護要件を緩和し、真実相当性がない場合であっても公益通報が保護されるようになったことや3号通報の保護要件が主要先進国と比べて緩やかなものとなっていることを踏まえ、公益通報のために必要な資料

³⁰ 重大な犯罪の予備として、刑法（明治40年法律第45号）では、内乱予備罪（同法第78条）、外患誘致予備罪・外患援助予備罪（同法第88条）、私戦予備罪（同法第93条）、放火予備罪（同法第113条）、殺人予備罪（同法第201条）、身の代金目的略取等予備罪（同法第228条の3）、強盗予備罪（同法第237条）が規定されている。また、支払用カード電磁的記録不正作出準備罪（同法第163条の4）は、支払用カードの不正作出には各段階において多数の関与者がいるという現実の的確に対処するために規定されている。

³¹ 例えば、独占禁止法（昭和22年法律第54号）ではカルテル等に対する課徴金について一定の場合に課徴金を減免する制度が設けられているところ（同法第7条の4、第7条の5）、外部に情報が漏れいすることにより同制度の適用を受けられなくなる可能性がある（同法第7条の6第6号）。

収集・持ち出し行為の影響や、具体的にどのような場合であれば、民事上及び刑事上で免責することが必要であり、かつ、許容できるか、更に検討する必要がある。

- このため、今後の立法事実を踏まえ、窃盗罪、横領罪、背任罪、不正アクセス禁止法違反、建造物侵入罪、個人情報保護法違反などの犯罪の構成要件との関係を整理し、免責のための具体的な要件や事業者の免責の必要性について、必要に応じて検討することとしてはどうか。

(4) 公益通報の刑事免責

- 現状、公益通報の刑事免責の具体的な要件を検討するために必要な立法事実の蓄積は十分でないことから、今後、必要に応じて、刑法の秘密漏示罪、名誉毀損罪、信用毀損罪の他、特別法の守秘義務違反時の罰則等の保護法益との関係を整理できるか検討することとしてはどうか。
- なお、一般論として、法の通報対象事実は、犯罪行為などの反社会性が明白な行為の事実であり、国家公務員法第 100 条第 1 項や地方公務員法第 60 条に規定する「秘密」として保護するに値せず、公務員が法第 3 条各号に定める公益通報をしたとしても、法律上の守秘義務に違反するものではないと考えられる。消費者庁は、このような一般的な解釈について、必要に応じ、公務員に対する周知に努めることとしてはどうか。

(5) 濫用的通報者への対応

- 公益通報者保護制度の健全な運営を確保する観点から、事業者の適切な内部通報対応を阻害したり、風評被害などの損害を生じさせるおそれがある濫用的通報の抑止が必要であり、消費者庁は、濫用的通報の実態を調査し、その結果を踏まえて、対応を検討することとしてはどうか。

3 公益通報を理由とする不利益な取扱いの抑止・救済

(1) 不利益な取扱いの抑止

ア 不利益な取扱いに対する罰則と対象となる範囲

原始法施行後も、労働者に対する不利益な取扱いが、法令違反等を通報したことを理由とするものと認定された事案が発生し、依然として、労働者が通報を躊躇する大きな要因となっていることから、民事上の禁止規定のみでは、抑止効果が不十分であるとの指摘がなされてきた。

上記に加え、主に以下の理由から、公益通報を理由とする不利益な取扱いに対する刑事罰が必要との意見があった。

- 民事裁判を通じた事後的な救済を図ることの負担を考えると、不利益な取扱いやそれにつながる可能性のある行為をいかにして未然に防ぐかという、予防的な観点が重要。
- 令和２年改正で、従事者の守秘義務違反には刑事罰が規定がされた一方、公益通報を理由とする不利益な取扱いをした個人や事業者には罰則がないことは不均衡であり、法益侵害の観点からの整合性がとれていない。
- 人権意識の高まりも背景に、主要先進国においては法で保護される通報を理由とする不利益な取扱いに罰則を設けている国が多く、G20 ハイレベル原則の原則８においても、「報復行為を行った者に対し、効果的で、相応かつ抑止力のある制裁を科す」ことを求めており、当時の議長国として G20 ハイレベル原則を取りまとめた我が国においても、この原則を実施する必要がある。

一方、以下の理由から、刑事罰の対象となる不利益な取扱いの範囲を解雇と懲戒に限定し、例えば、不利益な配置転換や嫌がらせ等については対象から除外すべきとの意見があった。

- 通報が「不正の目的」ではないこと、あるいは通報内容に真実相当性があることの判断は容易ではないことも多い。このため、罰則の対象となる不利益な取扱いの内容を明確に限定しなければ事業者にとって人事政策の予測可能性が低下し、企業の経営活動が過度に制約される恐れがある。
- 罰則は、企業側にとってインパクトがあり、慎重に検討すべき課題。例えば、業務成績が芳しくない方が不利益な取扱いを避けるために、あえて軽度の公益通報を行っておくということも想定される。全ての不利益な取扱いを罰則対象にすることは、企業の負担等を考えると難しい。解雇と懲戒はいろいろな規定等に基づいて、企業としてもそれなりの手続きを踏んで対応するので、このような範囲に限定すべき。降格・減給や配置転換等については、不祥事や業績不振の影響で行うこともあるところ、そのときに、例えば、公益通報を過去にしていたかどうかが問題になることもあり得、罰則を導入する場合、対象は限定して考えるべきではないか。
- 嫌がらせについては、我が国の労働関係法規において、いわゆるハラスメントを理由にして刑事罰を科している例はなく、公益通報を理由とするものに限って刑事罰の対象にするのかという問題が生じる。

以下の理由から、刑事罰の対象を解雇及び懲戒以外の不利益な取扱いである、例えば、配置転換及び嫌がらせを含めるべきとの意見があった。

- 労働基準法などでは、違反行為の行政機関への通報を理由とする不利益な取扱いに罰則が規定されており、その類型が限定されていない。また、我が国では、さまざまな態様で不利益な取扱いが行われており、不当労働行為については、

不利益な取扱いの内容にかかわらず認定が行われていることから、対象を限定すべきではない。

- 不利益な取扱いの範囲について、解雇や懲戒のようなわかりやすい事例は少なく、限定する必要はない。解雇の代わりに退職勧奨で追い出したり、降格をしたりする場合に、懲戒処分としての降格は罰則の対象だが、人事上の降格は対象から外れてしまう。不利益性の大きいことや当罰性の高い行為がたくさん現場で行われている中で、解雇や懲戒処分だけに限定することが当罰性の観点から説得的とは言えない。
- 現在、問題になっているのは配置転換と嫌がらせであり、そのような不利益な取扱いに対して、間接罰とするかどうか、何らかの対応を検討して欲しい。

また、刑事法の観点から、以下の意見があった。

- 刑事罰新設に当たり、例えばインサイダー取引規制のように、法の趣旨を害する行為を広く捕捉可能な条項を設けるような立法と、ストーカー規制法のように、行動の自由への過剰介入を回避するために、明確な行為態様を個別列挙する立法という二つのタイプがある。それぞれにメリット・デメリットがあり、包括的な条文を設ける場合には、法の趣旨を害する行為は広く処罰可能だが、一方で萎縮効果が生じる。インサイダー取引規制については、萎縮しても構わないというような政策決断が含まれることになる。一方で、そのようにいかず、萎縮効果の回避という観点から、法の趣旨を害する行為を一部放任することも飲み込まざるを得ないといったタイプの立法もある。ストーカー規制法は立法後に行為態様を追加する改正が行われており、公益通報者保護法も今回の議論で全てというわけではない。罰則新設後に立法事実を踏まえて、あらためて行為態様の追加を検討するのが一つの方向性として考えられるのではないか。
- 罰則新設に関しては、企業活動のうち、特に人事異動や配置転換についての自由への過剰介入という観点が問題になる。法の趣旨を踏まえ、労働者の生活に対する侵害の重大性や公益通報に与える萎縮効果の大きさ等の観点から、責任非難の対象として、事業主の意思決定の表れとして明確に把握可能な解雇と懲戒を限定的に取り上げる方向性には一つ理由がある。労働法規は行政機関の法執行の実効性の確保手段という特定の局面に対する罰則であるのに対し、本法は対象が非常に広範に及ぶため、不利益取扱い全般に刑事罰を設けることはあまりに影響が大きい。

なお、役員については、令和2年改正で通報主体に追加されたが、会社法上の取締役は善管注意義務を負っており、会社法上の役員と会社の関係は雇用関係ではなく、委任関係であるため、公益通報を理由とする場合等、正当な理由がない解任に

については、役員は会社に対して損害賠償請求ができる。民事責任しか負わない解任行為に刑事罰を科すことは、刑事法と民事法のバランス上、問題があるため、現段階では刑事罰の対象とするのは難しい、ただし、役員でありながら労働者としての実態を持つ場合も裁判例では散見され、この場合には従業員等の通報と同様に扱われる余地を解説などで示す必要があるとの意見があった。

イ 間接罰か、直罰かについて

行為の悪質性に鑑み、不利益な取扱いに対する直罰を想定した意見が多かった一方、不利益な取扱いを行った自然人及び法人の予測可能性を確保するため、直罰方式ではなく、行政による是正命令に違反するような場合にのみ、行政罰又は刑事罰が適用されるように措置すべきとの意見があった。

この点については、中間論点整理以降、刑事罰による直罰を想定した議論が行われた。

ウ 法人重課について

以下の理由から、法人重課を支持する意見があった。

- 法定刑は、資力格差や責任の重みを基礎に、予防的効果も斟酌して定めるべきであり、法人の犯罪の重みを表現して予防を達成するには、法人に対する罰金を重課することが要請されており、また、自然人に対して自由刑を選択するのであれば、法人に対しては自由刑が存在しないため、法人重課をすることは政策的に十分考えられる。
- 主要先進国の制度との比較では、当然にして法人重課を採用している³²。

一方、行政機関に対する申告を理由とする不利益な取扱いに対する刑事罰について、原子炉等規制法には法人重課の規定があるが、労働安全衛生法、労働基準法、労働者派遣法および外国人技能実習法といった労働法には法人重課の規定がなく、法においては、通報対象事実の法令が多く、通報先も1号通報から3号通報まで規定されていることを十分に考慮しながら、これらの法律の罰則と整合性を確保し、法人に対する量刑を定める必要があるとの意見があった。

上記意見に対し、法人重課については、沿革的なところもあり、労働法制については今まで規定がないが、原子炉等規制法に関しては、平成11年の改正時に規定が入っており、政策的には十分な理由があるため、検討したいとの意見があった。

³² 例えば、フランスでは、通報を理由として差別をした個人に対して、懲役3年及び4万5000ユーロの罰金が規定されているのに対して、法人に対しては22万5000ユーロの罰金が規定されている。また、ドイツでは、通報に対する報復や未遂をした個人に対しては5万ユーロ以下の過料が規定されているのに対し、法人に対しては50万ユーロ以下の過料が規定されている。

（２）不利益な取扱いからの救済

ア 公益通報者の立証責任の転換と対象となる不利益な取扱いの範囲

労働者が公益通報をしたことを理由として、解雇その他不利益な取扱いを受けた場合、その地位を回復するためには、労働者は、「不利益な取扱いが公益通報を理由として行われたこと」等³³について立証責任を負うが、「労働者が事業者の動機を直接に立証することはできないこと」、「事業者が通報以外の事情を不利益な取扱いの理由として主張することが多いこと」、「情報や証拠資料が事業者側に偏在していること」から、労働者は事業者の動機を立証するために様々な間接事実を立証しなければならず、立証負担が重いと言われている。

主要先進国^{34,35}においては、通報が法律の保護要件を満たし、事業者から不利益な取扱いを受けたことを立証することなど、一定の要件を満たしている場合には、不利益な取扱いをした理由の立証責任を事業者に転換している。また、G20 ハイレベル原則の原則 7 でも、解雇の場合も含め、立証責任を比例した方法で分配するメカニズムの導入の検討が求められているが、我が国においては導入していない。

このため、不利益な取扱いが公益通報を理由とすることの立証責任を事業者に転換し、公益通報者の立証負担を緩和すべきとの意見があったが、以下の理由から、その対象となる不利益な取扱いについては、解雇及び懲戒に限定し、不利益な配置転換や嫌がらせ等は含めるべきではないとの意見があった。

- 配置転換についても立証責任を転換すると、事業者の人事・労務管理への影響が非常に大きい。特に、事業者が従業員間のトラブルを解決するために通報者を別の部署に異動させることが効果的な場合があるが、立証責任が事業者に転換されると、事業者が適切な配置転換を控えざるを得なくなることが懸念される。また、人事上の取扱いに不満をもつ労働者の濫用的通報が懸念され、特に配置転換は経営活動の中で頻繁に行われるものであり、立証責任の転換によって、事業者の経営判断や人事・労務管理が制約されるおそれがある。

³³ 他に、「公益通報をしたこと」、「通報先ごとの保護要件該当性」、「不利益な取扱いを受けたこと」等について、立証責任がある。

³⁴ 例えば、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、オーストラリア、韓国がある。

³⁵ アメリカでは、不正解雇やその他の不当な扱いについて、労働者に立証責任があるが、サーベンス・オクスリー法、2010 年消費者金融保護法、FDA 食品安全近代化法等、通報が公共の福祉を保護する上で特に重要な役割を果たす業界を規制する 11 の連邦法で、通報者の立証負担を緩和している。ただし、通報者である労働者は、通報と不利益な取扱いの因果関係について一応の証明責任（prima facie）を負っている。また、イギリスの場合には、雇用主が通報者に対する不利益な取扱いについて正当な理由を立証できない場合、雇用審判所は当該不利益な取扱いが通報に起因するものであることを推定する（infer）ことができるの規定があるが、推定することが義務にはなっていない。

- 嫌がらせについては、男女雇用機会均等法において、マタニティハラスメントによる解雇に限定して立証責任が転換されていることから、公益通報者保護法における立証責任についても整合性を確保すべきである。

以下の理由から、立証責任の転換の対象となる不利益な取扱いの範囲を限定すべきではないとの意見があった。

- 公益通報者にとって、不利益な取扱いが公益通報を理由とすることの証明が困難である点に鑑み、制度の実効性を確保するという立法政策の観点から、立証責任の転換の導入の要否が検討されている。そのような立法政策上の要請は、基本的に公益通報者が公益通報を理由とする不利益な取扱いから司法上の救済を求めるという全てのケースにおいて同様に妥当すると考えられるため、立証責任を転換する対象については特段の制限を設けないとすることが立法目的や立法政策との関係では一貫している。
- 事業者側が別の理由を立証して、報復を理由とするわけではないという反証をすることの方がより合理的である。特に、不利益な取扱いが配置転換等において行われる実態が多いことに鑑みても、通報者を保護して、通報しやすくするという検討会における重要な視座から鑑みても、配置転換についても立証責任が転換されなければならない。
- 主要先進国において、通報者の立証負担が軽減される不利益な取扱いは、解雇・懲戒処分に限定されていない。解雇や懲戒のみではなく、さらに広い範囲で立証責任の転換を認めるような法改正の準備をしておくことは、今後、EU と取引関係を持つ企業のサプライチェーンに対して人権尊重責任を果たすことにもなる。今後、継続的・積極的に議論を重ねて欲しい。

また、1号通報を行い、かつ、2号通報を行う場合は匿名性が確保できなくなることから、その後不利益な取扱いがなされた場合には、公益通報による報復行為である蓋然性が高まり、このような一定の制約の下で立証責任を転換することが考えられるのではないかといった折衷案を求める意見もあった。

加えて、立証責任を転換する場合、因果関係の不存在の立証は事業者であっても困難な場合があるため、正当な理由の存在を証明させる EU 指令のモデルは一案であるとの意見もあった³⁸。

³⁸ EU 指令第 21 条第 5 項に「通報者が受けた不利益な取扱いに関する訴訟又はその他の当局の手続きにおいて、通報者が報告又は公開を行った事実及び不利益な取扱いを受けた事実を立証したことを条件として、不利益な取扱いは報告又は公開への報復として行われたものと推定（presume）される。この場合、不利益な取扱いの措置を行った者は、当該措置が正当な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。」と規定されている。

イ 立証責任を転換する場合の期間制限について

時間の経過とともに重要な証拠が散逸などし、事業者側の立証が困難になること、また、事業者内で行われた人事上の措置は公益通報とは別の理由である蓋然性が高くなることから、立証責任を事業者に転換する場合には、一定の時間的な区切りを設けることが適当との意見があった。

その上で、公益通報をしてからの期間について、男女雇用機会均等法におけるマタニティハラスメントの場合³⁹を参考にして、1年間の制限を設けることが妥当であり、通報から長期間経過した後に不利益取り扱いがあった場合、それは通報以外の理由によるものである可能性が高いため、そのような場合にまで立証責任を転換することは適切ではないとの意見があった。

一方、解雇及び懲戒であれば、事業者内でも慎重に手続きを進め、関係する重要な書類は、少なくとも法令で保管が義務付けられているものについては事業者内で保管されていることから、時間の経過に伴う立証の困難性という観点からは、立証責任の転換に関して特に短い期間を設ける必要性はそれほど高くないのではないかと、公益通報後の不利益な取扱いの実態に鑑みても、公益通報から1年間という期間はやや短過ぎるとの意見があった。

また、現状の実態を基に適切な期間を設定し、その期間よりも長い事例が出てくる事態になったら、さらに見直すことも必要になるとの意見があった。

さらに、2号通報や3号通報については、起算点を事業者が公益通報があったことを認識した時に設定することが考えられるが、その場合においては、仮に訴訟上、事業者が認識した事実そのものを否認する場合において、通報者側で事業者がいつ認識したのかという事実を立証することは困難なケースもあり得、通報者側は、公益通報を行った時点なのか、あるいは事業者が公益通報があったことを認識した時点なのか、いずれかを選択的に主張できるような形にしておかなければ、逆に「事業者が認識した時点」という通報者にとって立証困難な事情を立証する負担が別途生じ、それでは本末転倒であるとの意見があった。

イ その他

訴訟を起こすことの経済的・心理的負担は大きく、公益通報を理由とする不利益な取扱いであることの立証負担も大きいことを踏まえ、不利益な取扱いを受けた公益通報者が救済される手段として、訴訟以外の救済手段の整備を求める意見があった。具体的には、ADRによる仲介あっせんを通じた早期救済の仕組みづくりを求める意見があった。

³⁹ 「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律」で、妊娠中又は出産後1年以内の解雇を無効とし、解雇理由の立証責任を事業者に転換している。

また、公益通報を理由とする不利益な取扱いであると裁判上認定された場合の損害賠償額増額の仕組みづくりを求める意見があった。

さらに、行政当局が関与し、生成 AI を活用した公益通報該当性の判断の効率化等を通じて、公益通報者の支援を行うことを求める意見があった。

（３）不利益な取扱いの範囲の明確化

不利益な取扱いの具体例として、現行法上、解雇、降格、減給、退職金の不支給が明記されているが、配置転換についても明記すべきという意見があった。

【対応】

（１）不利益な取扱いの抑止

- 原始法制定以降の国内の立法事実や国際的潮流を踏まえると、現行法の公益通報を理由とする解雇無効や不利益な取扱い禁止規定のみでは不利益な取扱いの抑止として不十分であり、禁止規定に違反した法人及び個人に対して刑事罰を規定することとしてはどうか。
- ただし、刑事罰を導入するにあたっては、経済活動の過度な萎縮を防止する観点から、具体的にどのような場合に犯罪となるのか、その構成要件が明確でなければならず、また、刑事罰という制裁を加えることが相当とされる行為が対象でなければならない。このような構成要件の明確性及び当罰性の観点から、刑事罰の対象となる不利益な取扱いは、不利益であることが客観的に明確で、かつ、労働者の職業人生や雇用への影響の観点から不利益の程度が比較的大きく、事業者として慎重な判断が求められているものとして、労働者に対する解雇及び懲戒としてはどうか。
- また、法の通報対象事実には、直接罰の対象となる重大な犯罪もあれば、間接罰にとどまるもの、過料の対象事実もあることから、個別事案の刑事罰の適用にあたっては、不利益取扱いの態様の悪質性のほか、通報された事案の重大性も踏まえた量刑の判断がなされるよう、適切な法定刑が設定される必要がある。
- 加えて、法人に対する刑事罰については、自然人と比較した事業者の資力格差、不正発覚の遅れによって事業者が得る利益や社会的被害の大きさ、行為の悪質性・社会的な影響等を踏まえ、法人重課を採用してはどうか。
- 不利益な取扱いのうち、解雇及び懲戒を除く、例えば、不利益な配置転換や嫌がらせ等を罰則対象とすることについては、構成要件の明確性及び当罰性の観点から、具体的に罰則対象となる行為の範囲や定義について更に検討すること

が必要であり、我が国における今後の雇用慣行の変化⁴⁰や公益通報以外の要素⁴¹を理由とする不利益な取扱いを禁止する法律における罰則の導入状況等も注視しつつ、今後、引き続き検討することとしてはどうか。

（２）不利益な取扱いからの救済

ア 公益通報者の立証責任の転換

- 民事訴訟においては、自己に有利な法律効果の発生要件となる事実について立証責任を負うことが原則とされており、立証責任の転換は、立法政策に基づいて、その例外を設けるものである。
- 多くの主要先進国の通報者保護法においては、各国内の労働関係法規や労働実務と一定の平仄を取る形で、民事訴訟における労働者の立証責任を緩和している。例えば、
 - 性別等の要素を理由とする場合と同様に、事業者と労働者との情報格差を背景に、法で保護される通報をしたことを理由とする不利益な取扱いについて、客観的理由の立証責任を事業者に転換している国⁴²、
 - 性別等の要素を理由とする場合と同様に、通報したことを理由とする不利益な取扱いについても、一義的には労働者に事業者の動機の立証責任があるものの、公共の福祉の観点から特に重要な業界における法令違反に関す

⁴⁰ 業種・職種にもよるが、我が国においては、メンバーシップ型雇用が一般的であり、採用時に勤務地や職務内容が決まっておらず、従業員に様々な職業経験をさせ、その能力を最大限活用する観点、職場の人間関係の改善を図る観点などから、定期・不定期の配置転換実施されている。これに対し、通報に対する報復行為に罰則が規定されているアメリカ、フランス、ドイツ、オーストラリア、韓国の民間部門においては、一般的にジョブ型雇用が多いと言われており、採用時に勤務地や職務内容が決まっている。

⁴¹ 例えば、フランスは刑法典等で職場のモラルハラスメントに罰則を規定している。

⁴² フランスにおいては、労働法典で、差別による解雇その他不利益な取扱いについて、正当な理由の立証責任を事業者に転換しており、サパンⅡ法においても、通報者に対する報復措置が行われた場合には、その理由の立証責任を事業者に転換している。ドイツにおいては、人種、障害、性別による解雇その他不利益な取扱いについて、正当な理由の立証責任を事業者に転換しており、内部通報者保護法においても、労働者が通報したことを理由に不利益な取扱いを被ったと主張する場合、当該不利益な取扱いは通報に対する報復としてなされたものと推定する規定がある。オーストラリアにおいては、公正労働法において、職場の権利行使を理由とする不公正解雇や不当な扱いについて、その理由の立証責任を事業者に転換しており、2001年会社法において、通報を理由とする不利益な取扱いがなかったことの立証責任を事業者に転換している。韓国においては、勤労基準法に「使用者は勤労者に正当な理由なしに解雇、休職、停職、転職、減給、その他の懲罰（以下“不当解雇等”という）をしてはいけない」と規定されており、大法院は、解雇無効確認（民事）ないし不当解雇救済（行政）請求訴訟で、これを提起した労働者ではなく事業者がその正当性を立証しなければならず立証責任転換の効果を発生させていると判決している。また、「男女雇用平等及び仕事・家庭両立支援に関する法律」に関連した紛争解決での立証責任は事業主が負担することが規定されている。さらに、公益申告者保護法において、公益申告者等が一定の要件を満たす場合には、公益申告を理由に不利益措置を受けたものと推定される。

る通報に限定して、労働者が「不利益な取扱いが通報を理由とすること」の一応の証明に成功した場合には、通報行為がなかったとしても同様の取扱いをしたことの立証責任を事業者に転換している国⁴³

もある。

- 我が国においては、労働訴訟実務上、労働者が解雇無効（労働契約法第 16 条）や懲戒無効（同法第 15 条）を主張する場合には、解雇・懲戒事由について、事業者に重い立証負担がある。このことや情報の偏在、公益性を踏まえれば、解雇や懲戒について、「公益通報を理由とすること」の立証責任を事業者に転換し、労働契約法の取扱いと一定の連続性を持たせることが望ましい。
- ただし、我が国の労働関係法規において、立証責任を転換した規定例や、公益通報後、近接した時期に、解雇及び懲戒が公益通報者に対して行われた場合には、公益通報を理由として行われた蓋然性が高いことを踏まえ、公益通報をした日から 1 年以内の解雇及び懲戒に限定して、「公益通報をしたことを理由とすること」の立証責任を転換することとしてはどうか。また、2 号通報及び 3 号通報については、労働者が公益通報をした日と事業者が公益通報があったことを知った日にはタイムラグがあることを踏まえ、事業者が公益通報があったことを知って、不利益な取扱いが行われた場合には、当該「知った日」が起算点となるよう配慮することとしてはどうか。
- 不利益な取扱いのうち、解雇及び懲戒を除く、例えば、不利益な配置転換や嫌がらせ等については、我が国において、不利益な取扱いとして例示した法律の規定がなく、これらの措置の射程や外縁、その適法性・違法性をめぐる立証責任の所在が明確に定められているわけではない。また、配置転換が労働契約法上、権利濫用と認められるためには、労働者の立証負担は相応にある⁴⁵。このため、我が国の労働関係法規におけるこれらの措置の取扱いや雇用慣行、労働訴訟実務の変化も注視しつつ、立証責任の配分の在り方について、今後、改めて検討することとしてはどうか。

⁴³ アメリカにおいては、人種や性別、妊娠・出産、労働組合活動をしたこと等を理由とする解雇その他不利益な取扱いを受けた場合、労働者が立証責任を負っているが、通報については、公共の福祉の観点から 11 の連邦法に限定して、通報と不利益な取扱いの因果関係について、通報者の立証責任を緩和しているが、通報者である労働者は一応の証明責任（prima facie）を負っている（再掲）。

⁴⁵ 配置転換については、解雇及び懲戒とは異なり、労働契約法上の権利濫用（同法第 3 条第 5 項）と認められるためには、判例上、「①業務上の必要性が存しない場合又は業務上の必要性が存する場合であっても、当該転勤命令が②他の不当な動機・目的をもつてなされたものであるとき若しくは③労働者に対し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あるとき等、特段の事情の存する場合」でなければならない、①の業務上の必要性については、緩やかに解されている（最判昭和 61 年 7 月 14 日労判 477 号 6 頁。①～③の番号は引用時に付した。）。

イ 不利益な取扱いの範囲の明確化

- 我が国の法律において、配置転換を不利益な取扱いとして例示した条文はないことから、配置転換が不利益な取扱いに含まれる場合があることについて、法定指針で明記することを検討してはどうか。

(3) 行政機関による公益通報者の支援

- 公益通報の対象法律は約 500 本と多く、通報先ごとに保護要件が異なることにより、通報者による公益通報該当性や保護要件充足性の判断は容易ではない場合もある。消費者庁においては、「公益通報者保護制度相談ダイヤル」を設置し、法の解釈や通報の方法等について通報者からの相談を電話で受け付けているが、生成 AI 等の情報技術の進展を注視しつつ、公益通報者を支援するための更なる取組みを検討してはどうか。

4 その他の論点

(1) 通報主体や保護される者の範囲拡大

ア 退職者

令和 2 年改正で、退職後 1 年以内の元労働者が、保護される通報主体に追加された。退職後 1 年以内の者と 1 年超の者を区別する合理的な理由はなく、主要先進国の法制も参考に、退職後の期間制限を撤廃すべきとの意見があった。

一方、退職から長期間経過後の公益通報については、内部資料の散逸等により、事業者が元労働者であることの確認や現時点において継続している事案かどうかの確認が困難になるとの意見があった。

イ 取引先事業者・フリーランス

働き方の多様化が進展し、従業員のない個人事業者や一人社長など、いわゆるフリーランスという働き方が増えている。大部分のフリーランスにおいては特定の取引先と継続的な関係を持ちつつ、経済的に依存する傾向に陥りやすい。特にフリーランスとしての事業が主たる生計の手段である場合、発注事業者から指示を受け、役務を提供し、収入を依存する点で、その実質は、使用者と労働者との関係に類似するものとなっている。このため、「特定受託事業者に係る取引の適正化等に関する法律」(令和 5 年法律第 25 号)の制定により、フリーランスの保護が強化された。同法では、フリーランスを「特定受託事業者」と定義し、特定受託事業者の給付の内容その他の事項の明示等、発注事業者と特定受託事業者に係る取引全般に妥当する最低限の規律を設けて規制し、保護を図っている。同法は特定受託事業者が、同法の規定に違反する事実を公正取引委員会又は中小企業庁長官に申し出て、適当な

措置をとるべきことを求めることができることを規定した上で（同法第6条第1項）、特定受託事業者が申出をしたことを理由とする取引の数量の削減や取引の停止等の不利益な取扱いを禁止している（同条第3項）。

公益通報との関係においても、フリーランスは労働者と同様、事業に関連した不正を知り得る立場にあるが、労働者に準じる弱い立場にあることが多く、公益通報を理由とする契約の解除や取引の削減等の不利益な取扱いを受ける懸念があること、また、EU指令第4条やオーストラリア会社法1317AAA条において、法文上又は解釈上、保護される通報者にフリーランスが含まれていることを踏まえ、日本においても、保護される通報者の範囲にフリーランスを含めるべきとの意見があった。

さらに、下請事業者についても、元請事業者との関係で弱い立場に置かれているため、保護される通報者の範囲に含めるべきとの意見もあった。

ウ 公益通報者の家族等

フランスやドイツ、オーストラリアの通報者保護制度を踏まえ、公益通報者の親族や同僚、代理人を保護対象とすることや、複数の共同通報者によって保護要件を満たす場合も全員が保護の対象となるよう、例えば法第8条（解釈規定）や法定指針で明文化することが必要であるとの意見があった。

他方で、これらの者に対する不利益な取扱いの実態については、現状、十分に明らかとなっていない。

（2）通報対象事実の範囲の見直し

通報対象事実については、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護を直接的な目的とする法律の刑事罰・過料の対象行為や違反状態が最終的にこれらの罰則につながる行為に限定されており（法第2条第3項）、対象法律の規定方式は、別表及び政令で指定するポジティブリスト方式をとっている。

様々な法律の規定において、その保護法益や目的は多種多様な場合があり、別表や政令に列挙されていない法律の規定ではあるものの、国民の利益擁護の観点から重要な規定は存在⁴⁶しており、法律の限定列挙によって労働者の保護が左右されることに不合理な面があるとして、現在のポジティブリスト方式を改め、除外すべき

⁴⁶ 例として、補助金適正化法や税法、国家公務員法、地方公務員法、公職選挙法のほか、障害者虐待防止法や高齢者虐待防止法、海岸法や河川法、森林法、地球温暖化対策の推進に関する法律などが対象法律に含まれていないが、通報者は、これらの法律も、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わる、公益に関わるものと認識しているとの意見があった。

法律があれば、これを列挙するネガティブリスト方式を採用すべきとの意見があった⁴⁷。

一方、通報対象事実の範囲を見直すには、法目的そのものから抜本的に再検討する必要があるため、本検討会で年内に結論を得ることは難しいのではないかと、また、法目的による限定を維持したまま、対象法律を列挙しないネガティブリスト方式とした場合、通報者及び事業者にとって、通報が保護対象に含まれるか不明確となり、通報者が公益通報を躊躇し、事業者が通報対応の要否を適切に判断することが一層困難になるおそれがあるとの意見があった。

また、公益の観点から、犯罪行為や過料の対象として規定された違反行為の事実がそれ以外の法令違反の事実より常に重要であるとは言いがたく、刑事罰や過料による限定を外すべきとの意見があったが、これに対しては、刑事罰や過料による限定は、事業者が公益通報に対して適切に対応する基準を明確にする意味でも合理的であり、限定を外すことは企業活動に過度な負担を強いる懸念があるとの意見があった。

（３）行政機関に対する公益通報（２号通報）の保護要件の転換

消費者庁の実態調査で匿名通報を希望する就労者の割合が多かったこと⁴⁸を踏まえ、行政機関に対して書面とする公益通報の保護要件について、氏名に代えてメールアドレス等の継続的に連絡が取り合える連絡先を記載した場合や、弁護士である代理人を選任した場合も同様に保護対象とすべきとの意見があった。

【対応】

（１）通報主体の範囲拡大

ア 取引先であるフリーランス・下請け事業者

- 働き方の多様化を踏まえ、公益通報者の範囲に業務委託関係にあるフリーランス（法人成りしているフリーランスの場合はその役員である個人）及び業務委託関係が終了して１年以内のフリーランスを追加し、フリーランスが法第３条第１項各号に定める保護要件を満たす公益通報をしたことを理由として、事業者が当該フリーランスに対して、業務委託契約の解除、取引の数量の削減、取

⁴⁷ 主要先進国では、対象法律について、ポジティブリスト方式を採用している国（例：アメリカ、ドイツ、韓国）もあれば、ネガティブリスト方式を採用している国（例：イギリス、フランス）がある。

⁴⁸ 消費者庁の実態調査では、就労者が勤務先で重大な法令違反を目撃した場合、勤務先に対して「相談・通報する」、「たぶん相談・通報する」と回答した人のうち、通報時に「匿名」を希望する割合は、62.6%に上ったが、２号通報の場合の匿名希望率については実態を把握していない。

引の停止、報酬の減額その他の不利益な取扱いを行うことを禁止することとしてはどうか。

- なお、フリーランスの定義については、公益通報の主体は「特定受託事業者に係る取引の適正化等に関する法律」第2条第2項の「特定受託業務従事者」、保護対象は取引主体である「特定受託事業者」（同条第1項）とすることとしてはどうか。
- 下請事業者といった法人取引先を公益通報の主体⁴⁹や保護対象に含める必要性や影響等については、今後の立法事実を踏まえ、改めて検討することとしてはどうか。

イ 公益通報者の家族等

- 公益通報者の親族、同僚、代理人、支援者の保護の必要性については、これらの者に対する不利益な取扱いの状況を注視し、今後、必要に応じて、保護対象とすべきか検討することとしてはどうか。

ウ 退職者

- 退職後1年を超える元労働者等を公益通報者に追加する必要性については、立法事実を踏まえ、今後、必要に応じて、検討することとしてはどうか。

（2）通報対象事実の範囲の見直し

- 直接の法目的の限定を外すことについては、法目的そのものを見直す必要があり、十分に議論が必要となることから、今後、必要に応じて、慎重に検討することとしてはどうか。
- また、法目的による限定を維持したまま、対象法律を列挙しないネガティブリスト方式を採用した場合には、通報者及び事業者、行政機関にとって、公益通報該当性の判断が困難になるおそれがあること、また、刑事罰・過料による限定を外した場合には、事業者及び行政機関の対応負担が大幅に増加し、適切な対応が困難となるおそれがあることから、対象法律の規定方式の見直しや刑事罰・過料による限定を外すことについては、今後、必要に応じて、慎重に検討することとしてはどうか。

（3）権限のある行政機関に対する公益通報（2号通報）の保護要件の緩和

- 原始法では、2号通報の保護要件として、「信ずるに足りる相当の理由」のみが定められていたが、平成27年4月施行の改正行政手続法施行を受け、令和2

⁴⁹ 主要先進国の法においては、通報者は自然人とされている。

年改正で２号通報の保護要件を緩和し、単に「思料する」場合であっても、「公益通報者の氏名」や「通報対象事実の内容」等を記載した書面（電磁的方式を含む。）を提出した場合には、保護要件を満たすこととされた。

- 主要先進国の法制度と比べて、法の２号通報の保護要件は緩やかなものとなっていることから、これを更に緩和することは、信憑性に欠ける通報が増加するとともに、通報者が公益通報者として保護される者であるかの確認が困難となり、行政機関の対応負担が増大する懸念があり、慎重な判断が求められる。
- また、行政機関が公益通報者に関する情報を故意に漏らすことは、国家公務員法や地方公務員法上の守秘義務違反として罰則対象になっていることから、今後の実態調査において、通報時の行政機関による情報の取扱いや適切な対応について国民の不安が大きい場合には、その要因を分析し、不安が払拭されるよう、消費者庁において必要な対応を検討することとしてはどうか。

Ⅳ おわりに

【対応】

本報告書で提言された個別論点のうち、検討会で一定の具体的方向性が得られた事項については、法改正も含めた対応を早急に検討するよう、政府に要請することとしてはどうか。

また、検討会では具体的な方向性が得られず、引き続き検討を要する論点については、国内の立法事実や主要国の動向を踏まえて、今後、必要に応じて、更に検討を行うこととし、引き続き、公益通報者保護制度の高度化に努めるよう、政府に要請することとしてはどうか。

加えて、法改正が行われた場合には、その実効性を確保するため、速やかに法定指針を見直し、事業者や国民への周知のため、施行までの期間を十分に確保することが望ましい。

以上