

公益通報者保護制度検討会 報告書（案）

—制度の実効性向上による国民生活の安心と安全の確保に向けて—

令和6年12月●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.....	10
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.....	13
	(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.....	14
	(4) 公益通報の刑事免責.....	16
	(5) 濫用的通報者への対応.....	17
3	公益通報を理由とする不利益な取扱いの抑止・救済.....	18
	(1) 不利益な取扱いの抑止.....	18
	(2) 不利益な取扱いからの救済.....	24
	(3) 不利益な取扱いの範囲の明確化.....	29
4	その他の論点.....	30
	(1) 通報主体や保護される者の範囲拡大.....	30
	(2) 通報対象事実の範囲の見直し.....	32
	(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.....	33
IV	おわりに.....	35

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、国民生活の安心・安全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。

労働者は事業者内部の不正行為を最も早く知り得る立場にあるが、その事実を勤め先の事業者や上司の意に反して通報した場合、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、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、どのような内容の通報をどこへ行えば、労働者が不利益な取扱いから保護されるのかが明確化された。

原始法では、労働者が不正の目的でなく、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、公益通報が通報先に応じて定められた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、その他不利益な取扱いを禁止している。これにより、労働者の公益通報を促し、重大な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」に保護の要件を満たすが、2号通報には1号通報よりも厳しい要件が、報道機関等を想定した3号通報には更に厳しい要件を規定している。

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やその他の通報を受け付け、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、国民生活の安心と安全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

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。

付ける部署が通報した労働者に関する情報を漏洩し、不利益な取扱いに繋がった事案が発生した。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、保護要件が厳し過ぎるのではないか、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。）を課すこととなった²。事業者の体制整備のうち、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措置は、「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、「通報対象事実が生じ又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由」（真実相当性）を要件としていたが、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、思料する理由等を記載した書面を提出すれば、保護要件を満たすこととなった。3 号通報では、「通報対象事実が生じ又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由」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ことについて、真実相当性がある場合にも保護要件を満たすこととなった。

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がある。

³ 消費者庁長官に権限が委任されている。

また、公益通報の主体として、退職後1年以内の元労働者や、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の継続が最終的に過料につながる行為が加わった。

最後に、公益通報によって損害を受けたことを理由として、事業者が保護要件を満たす公益通報者に損害賠償請求することを制限する規定が追加された。

一方、公益通報を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、附則第5条(検討)⁴で、令和4年6月1日の施行後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、必要な措置を講ずることとされた。

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、この間、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。令和2年改正の附則第5条の検討規定に基づき、近年の国内外の動向を踏まえた我が国の公益通報者保護制度の課題と対応について検討を行うため、消費者庁に「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月から有識者による議論を進めてきた。

本報告書は、第1回から第9回までの議論を踏まえ、公益通報者保護制度の実効性を向上し、国民生活の安心と安全を確保するための制度の見直しの方向性を検討会の提言として取りまとめたものである。

⁴ 令和2年改正の附則第5条(検討)には、以下の規定がある。「政府は、この法律の施行後3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。」

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行為を目撃した場合、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・通報したら良いかが分からないこと、
- 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行われない懸念があること

と考えられ、このことは、令和5年度の消費者庁の実態調査で裏付けられている⁵。

令和2年改正では、新たに事業者の体制整備義務や従事者指定義務及び従事者の守秘義務が規定され、これにより、不正を相談・通報する先が明確化・集約されること、通報者の秘密が守られ、利益相反になりにくい体制が確保されて、労働者等が安心して公益通報できるようになること、結果として、従事者の専門性が向上し、公益通報に対する適切な対処が図られ、事業者の自浄機能の発揮につながることを期待された。

令和5年度の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%)上昇、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

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、勤務先で重大な法令違反を目撃したと仮定した場合、「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」で各回答者の31.7%、50.6%を占めた。また、同様の場合、勤務先に「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、全体の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)では、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調査報告書の内部通報制度に関する言及を踏まえ、「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懸念」や「通報者として特定され、不利益を被る懸念」が内部通報を妨げる主な心理的要因になっていると分析している。

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、消費者庁の実態調査に対する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傾向にあるといった回答者バイアスの可能性がある点に留意する必要がある。

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、「内部監査」や「上司による日常的な業務チェック」よりも多く、平成28年度(58.8%)と比べて18%ポイント上昇している。

- ▶ 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、半数超の年間受付件数が30件以下だった平成28年度よりも、件数が増加傾向にある。
- ▶ 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は63.6%だったが、令和5年度では、従業員数300人超の非上場事業者に限定しても、91.3%が法定指針において内部規程の策定が求められていることを「知っている」と回答している。

一方、事業者の体制整備の不徹底や実効性に関し、以下のような課題も認められる。

- ▶ 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、国民生活の安心と安全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。
- ▶ 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」を選択しており、義務を履行する意識が低い事業者が一定割合存在する。
- ▶ 内部通報制度を「導入している」と回答した事業者のうち、全体の約3割が、内部通報窓口の年間受付件数を「0件」と回答しており、内部通報窓口の利用は限定的である⁷。従業員数3,000人超の事業者であっても、全体の12.3%が、年間受付件数を「0件」又は「1～5件」又は「把握していない」と回答している。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調査報告書では、内部通報窓口の認知率の低さや通報件数の少なさが内部通報制度の実効性を阻害する課題として指摘されている。

⁷ 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投資家の関心は高く、我が国においても、ESG 評価機関や海外投資家、取引先の意向を受けて、内部通報の年間受付件数を公表している事業者が一定割合で存在する⁸。

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、「(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行うこと、(2)公益通報者のみ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、令和2年改正の附則第5条(検討)に基づく法の見直しで、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等、通報者保護を更に強化することを勧告している⁹。

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大阪サミットで採択された「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。)では、各国に対し、

- 契約関係の性質に関わらず、できる限り広範な人々を保護すること
- 公益通報を理由として不利益な取扱いを行った者に対する制裁を国内法で規定すること
- 不利益な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すること

等を求めており、こうした国際的な潮流と比べると、我が国の公益通報者の保護は依然として弱い状況である【下記図を参照】。

⁸ 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%。

⁹ 勧告内容の抜粋は以下のとおり。「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」

【図】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以上の事業者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、それ自身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

法は、令和2年に改正されたが、制度を巡る国内外の状況を踏まえると、公益通報者の保護や事業者の体制整備とその実効性に関し、引き続き課題が多く、国民の安心・安全を脅かすような不正の発生を防止し、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。

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労働者等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公益通報の実施状況や不利益な取扱いの実態に併せて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・財産その他の利益の保護が確実に図られるようにすべきである。

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を規定している一方、事業者の従事者指定義務違反には、刑事罰を規定しておらず、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が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¹⁰。

【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すべきである。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すべきである。

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べきである。

(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、内部通報制度が利用者に認知され、信頼されることが必要不可欠である¹¹。しかしながら、令和5年度の消費者庁の実態調査によ

¹⁰ 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もあった。

¹¹ 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。」との記載がある。

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いない¹²。

上述の実態調査で、勤務先で重大な法令違反を目撃したと仮定した場合、「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から」との回答が最も多く、体制が整備されていないことその他、体制が十分に認知されていないことが通報意欲の低下につながっていると認められる。

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調査報告書においても、内部通報窓口の存在について、多くの労働者が「知らない」と回答したことや「主としてハラスメント関連の窓口と認識」していたこと等、労働者の認識の欠如が実効性の課題として指摘されている¹³。

一方、内部通報制度の理解度が高いと考えられる就労者は、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であると回答しており、重大な法令違反を目撃したと仮定した場合の通報意欲が高く、実際に通報した経験も相対的に多い¹⁴。

このような結果から、事業者による内部通報制度の周知徹底により、労働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¹⁵¹⁶。

以上を踏まえ、内部通報制度の実効性向上に向けて、事業者による体制の周知を強化すべきとの意見があった。

また、事業者だけではなく、消費者庁においても、地方自治体と連携し、地方消費者行政強化交付金の活用等を通じて、事業者に対する制度についての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。

¹² 「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%。

¹³ 「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）

¹⁴ 制度を「よく知っている」と回答した人の 75.0%が「勤務先等における研修・周知」を制度を知ったきっかけとして選択。制度を「ある程度知っている人」と回答した人が選択した割合（54.6%）よりも多かった。

¹⁵ 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。

¹⁶ 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。

【対応】

事業者が整備した公益通報への対応体制について、現状、法定指針で事業者に求めている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、法律で周知義務を明示すべきである。

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、事業者が何を周知すべきかが明らかになるよう、法定指針で具体的に規定すべきである。

消費者庁においても、事業者における周知を支援するために、例えば、周知媒体（ポスター等）のひな形を作成することや、地方自治体による地方消費者行政強化交付金の活用の促進等を通じて、事業者に対する制度概要の周知を行うこと、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べきである。

（3）体制整備義務の対象となる事業者の範囲拡大

EU 指令は、労働者数 50 人以上の事業者に内部通報のための経路と手続きの策定を求めていること¹⁷を踏まえ、中小規模事業者の自浄機能の発揮・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¹⁸。

具体的には、次世代育成支援対策推進法（平成 15 年法律第 120 号）は、常時雇用する労働者の数が 101 人以上の事業主に対し、労働者の仕事と子育てに関する「一般事業主行動計画」の策定を義務付けており、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、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。

¹⁷ ただし、EU 指令には、「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」との規定がある（第 8 条）。

¹⁸ 令和 5 年度の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 53.1% が内部通報制度を「導入していない」と回答している。

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】

主要国の動向¹⁹を踏まえ、消費者庁は、努力義務対象事業者に対しても、窓口設置の必要性と重要性について一層の周知啓発を行い、その認識を高めた上で、義務の履行を支援する民間サービスの普及状況も踏まえ、義務対象事業者が常時使用する労働者数の段階的な引き下げや中小規模事業者が対応可能な措置について、引き続き検討すべきである。

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、体制整備義務の具体的措置として、法定指針に規定があるが、裁判事例などから、通報者の探索行為をすべきではないことが事業者には十分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の探索行為が行われることは、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、正当な理由なく、公益通報者を探索する行為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、公益通報を受けて事実確認のために通常実施する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や、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、禁止規定の実効性が損なわれることがないよう、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、不利益な取扱いにつな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。

¹⁹ EU加盟国のうち、フランス、ドイツでは、従業員数が50人以上の事業者には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、上場企業及び非上場の大会社（当該会社及び当該会社が支配する他の会社が、年間売上高合計5,000万豪ドル以上、総資産合計2,500万豪ドル以上、従業員数合計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。

【対応】

法律上、正当な理由がなく、労働者等に公益通報者である旨を明らかにすることを要求する行為等、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べきである²⁰。

正当な理由の例としては、通報者がどの部署に所属し、どのような局面で不正を認識したのか等を特定した上でなければ、通報内容の信憑性や具体性に疑義があり、必要性の高い調査が実施できない場合に従事者が通報者に対して詳細な情報を問う行為等が考えられる。ただし、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べきである。

なお、探索行為に対して罰則²¹を規定すべきとの意見もあったが、

- ▶ 不利益な取扱いを伴わない探索行為自体が、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、
- ▶ 従事者以外の職場の上司などが公益通報を受け付け、公益通報者を特定する情報を漏らした場合には、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²²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、今後、必要に応じて、慎重に検討すべきである²³。

²⁰ この場合、通報された違法行為の事実関係について調査するために、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。

²¹ 主要先進国の通報者保護制度においては、通報者の探索行為の禁止や違反に対する罰則を規定している例は見当たらない。

²² 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）の規定がある。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的に的確に対処するために規定がある。

²³ 通報者探索の防止措置（事業者内で公益通報者の探索行為をしてはいけないことを労働者等に周知すること等）については、法定指針の規定により、事業者の体制整備義務の具体的措置として行政措置の対象となっている。

(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²⁴において、法律上、これを禁止し、違反時の罰則を科したり、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、立法事実の蓄積が十分ではなくても、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。

【対応】

法において、事業者が、正当な理由なく、労働者等に公益通報を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べきである。

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適切な対応を行っている場合に、労働者等に対して、当該法令違反の事実を事業者外部に口外しないように求めることなどが考えられる²⁵²⁶。ただ

²⁴ 通報者保護制度において通報妨害の禁止規定がある主要先進国として、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、韓国がある。

²⁵ 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、当局に自主的に申告した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）、外部に情報が漏え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）。

²⁶ 事業者が適切に調査を行って事実関係を確認した上で是正に向けた対応を行おうとしている場合に、内部の労働者等が当該法令違反の事実を拙速・不用意に外部に漏えいすれば、無用の混乱を招きかねず、事業者にとっても社会にとっても望ましいことではない。もっとも、事業者が公益通報者に不利益な取扱いをしようとしている場合や、法令違反の事実の隠蔽や証拠の隠滅等をしようとしている場合などには、事業者において是正に向けた対応を行っているとは言えないため、労働者等に対し、法令違反の事実を口外しないように求めることは正当な理由に該当しない。

し、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べきである。

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、こうした行為について立法事実の蓄積が十分でないことから、今後の立法事実を踏まえて、必要に応じて検討すべきである。

(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不利益な取扱いの対象となるおそれがあり、そのことが公益通報を躊躇する要因になっているとの指摘がある²⁷。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る」と規定（第 21 条）しており、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^{28 29}。

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ため、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、以下のような理由から、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

²⁷ 裁判例において、通報のための資料持ち出し行為は、就業規則違反等、懲戒事由該当性が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処分無効となったものが複数ある。

²⁸ 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、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。

²⁹ イギリスの雇用権法では、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（第 43B 条第 3 項）。ドイツの内部通報者保護法では、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り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（第 35 条第 1 項）。フランスのサパン II 法では、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（第 10 条第 1 項、刑法 122-9 条）。

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、現状、整理すべき問題が非常に多く残されてい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持つかどうか問題となる。
- ▶ 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あっても、公益通報目的の資料持ち出しを理由として労働者を解雇することは不合理であるという評価があり得るため、刑事上免責されないこととの矛盾はないという整理は可能である。しかし、例えば、懲戒処分的一种である戒告について考えると、窃盗罪で処罰可能だが、戒告は禁止となれば、刑事法と懲戒処分の趣旨・波及効果の相違を考慮しても、均衡を失うおそれがある。

加えて、以下のような理由から、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号通報の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低下している。免責規定を設けた場合、企業情報の漏えいリスクが高まることが懸念されるため、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である。また、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があり、公益通報者の免責を検討する場合には、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。

【対応】

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一定の要件を満たせば、公益通報者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であることを踏まえ、公益通報のための資料収集・持ち出しの必要性を検討するとともに、行為の影響を分析し、具体的にどの

ような場合であれば、民事上及び刑事上免責することが許容されるか、検討する必要がある。

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、引き続き、検討すべきである。

(4) 公益通報の刑事免責

法では、通報行為の民事免責の規定があるものの、刑事免責の規定がなく、公益通報をしたことについて、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、刑事免責を規定することを検討してはどうかとの意見があった。

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、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ために刑事免責を規定することの許容性については、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意見があった。

【対応】

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、今後の立法事実を踏まえ、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べきである。

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(昭和22年法律第120号)第100条第1項や地方公務員法(昭和25年法律第261号)第34条第1項に規定する「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。また、公務員には刑事訴訟法(昭和23年法律第131号)第239条第2項によって犯罪の告発義務が課されている趣旨にも鑑みれば、公益通報をしても守秘義務に反しないと考えられ、むしろ公務員として積極的に法令違反の是正に協力すべきものと考えられる。消費者庁は、このような一般的な解釈について、公務員に対する周知に努めるべきである。

(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、公序良俗に反する形ではないものの、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が少なからずあるとの指摘³⁰がある。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、違法行為の是正が図られなくなるおそれがある。

EU 指令に、通報者が故意に虚偽の通報を行った場合の罰則規定があることも踏まえ、制度の悪用を適切に防止する観点から、濫用的通報に対し、罰則を設けるべきとの意見があった³¹。

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の通報については、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、事業者や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。上記④の通報については、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つながることを懸念されること、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。

³⁰ 事業者からのヒアリングでは、「自己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推測される通報も存在する」との指摘があった。

³¹ EU 指令には、「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（第 23 条第 2 項）。

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】

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、対応を検討すべきである。

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範囲

公益通報を理由とする不利益な取扱い（例：解雇、降格、減給、不利益な配置転換、嫌がらせ）は法で禁止されているが、近年の裁判においても、労働者に対する不利益な取扱いが、不正行為を通報したことに対する制裁を目的としたものと認定された事案が発生している。

不利益な取扱いについて、民事裁判を通じて事後的な救済を図る負担は大きく、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³²を踏まえ、これまで、民事上の禁止規定のみでは抑止力として不十分であるとの指摘がなされてきた。

以下のような理由から、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。

- 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。

³² 消費者庁の実態調査では、勤務先で重大な法令違反を目撃したと仮定した場合に、「相談・通報する」又は「たぶん相談・通報する」と回答した就労者（5,893人）のうち、「最初に通報する先」として勤務先を選択した就労者（3,799人）の62.6%（2,380人）が匿名通報を希望しており、その理由について、57.4%が「実名で通報すると勤務先から不利益な取扱いを受けおそれがあるから」と回答している。また、「最初に通報する先」として「勤務先以外」を選択した就労者（2,094人）に理由を聞いたところ、全体の48.9%が「勤務先に相談・通報しても適切な対応が期待できないから」、36.6%が「勤務先に相談・通報したことにより、不利益な取扱いを受けるおそれがあるから」と回答している。

- 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い³³。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たる制裁を科す」ことを求めており、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。

ただし、以下のような理由から、刑事罰の対象となる不利益な取扱いの範囲を解雇及び懲戒に限定することとし、例えば、懲戒に該当しない降格・減給や不利益な配置転換、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。

- 事業者が自らの対応を適切に判断できるよう、罰則の構成要件はできる限り明確化する必要がある。懲戒に該当しない降格・減給や配置転換は、対象者の能力や成果などに基づいて、使用者の裁量によって行うべきものであり、これらが刑事罰の対象に含まれると、企業の人事政策が過度に制約され、企業活動に悪影響を与えるおそれがある。
- 事業者が一般的に実施している配置転換が罰則対象になることの影響は大きく、慎重に検討すべき課題である。例えば、業務成績が芳しくない労働者が不利益な取扱いを避けるために、敢えて軽微な事実についての公益通報を行うことも想定される。こうしたことに対応する企業の負担等を考えると、全ての不利益な取扱いを罰則対象にすることは難しい。事業者としてもそれなりの手続きを踏んで対応する解雇や懲戒に限定すべきである。
- 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そのものに対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ハラスメントに限定して刑事罰の対象とすることの妥当性が問題になる。

一方、以下のような理由から、刑事罰の対象を解雇及び懲戒に限定せず、例えば、懲戒に該当しない降格・減給や不利益な配置転換、嫌がらせを含めるべきとの意見があった。

- 労働基準法³⁴などでは、法律又は法律に基づく命令に違反する事実がある場合に、当該事実を所管の行政機関に通報したことを理由とする不利益な取扱いに

³³ アメリカ、フランス、ドイツ、オーストラリア、韓国においては、法で保護される通報に対する報復行為に罰則が規定されている。

³⁴ 労働基準法は、労働時間や休暇、賃金など、労働についての最低基準を定め、労働者に対する強制労働や中間搾取、違約金支払いの強制、残業代未払い、予告なし解雇、法定労働時間を超えた労働をさせること、就業規則の未作成・届出違反等の多くの規定違反に対して刑事罰（直罰）を規定している。また、労働者が法律や法律に基づく命令に違反する事実を行政官庁又は労働基準監督官に申告したことを理由として、使用者が労働者に対して解雇その他不利益な取扱いを行うことを禁止し（第104条第2項）、違反した者に対する刑事罰を規定している（第119条第1号）。

罰則を規定しており、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労働委員会による認定が行われている。公益通報を理由とする場合にのみ、禁止される不利益な取扱いを一部のものに限定する必然性はない。

- ▶ 公益通報を理由として行われた不利益な取扱いについても、解雇や懲戒のような明確な形で対応がなされる事例ばかりではなく、解雇や懲戒のみに対象を限定することは適当でない。解雇の代わりに退職勧奨やハラスメントで退職に追い込む場合もある。また、公益通報者に降格をしたりする場合に、懲戒処分としての降格は罰則対象だが、人事上の降格は対象から外れることにもなる。不利益性の大きい措置や当罰性の高い行為が現場では様々な形で行われている中で、解雇及び懲戒に限定することは説得的ではなく、法の潜脱を招くおそれもある。

また、刑事法の観点から、以下の意見があった。

- ▶ 刑事罰の新設に当たり、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、包括的な条項を設ける場合には、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政策決断が含まれることになる。一方で、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、特に人事異動の自由への過剰介入という観点の問題になる。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である解雇と懲戒に限定する方向性には理由がある。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³⁵ため、不利益な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、会社との関係は雇用関係ではなく、委任関係である。公益通報を理由とする場合等、正当な理由がない解任について、役員は会社に対して損害賠償請求をすることができる。このように会社が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、問題があるとして、刑事罰の対象とすることには否定的な意見があった。

ただし、裁判例においては、役員でありながら労働者としての実態を持つ場合も散見され、法の解説などで、このような場合には労働者の通報と同様に扱われる余地を示す必要があるとの意見があった。

【対応】

公益通報を理由とする労働者等に対する不利益な取扱いは、法の趣旨を損なう加害行為であり、かつ、事業者内や更には社会全体において、不正を覚知した者が通報することに萎縮が生じてしまう点においても違法性が高い。

原始法制定以降も通報を理由として不利益な取扱いが行われていること、民事訴訟の負担が大きく、不利益な取扱いが依然として公益通報を躊躇する要因であること、また、国際的な潮流を踏まえると、法の禁止規定のみでは抑止として不十分である。

具体的には、公益通報に対する報復や不正を隠蔽する目的で、不利益な取扱いを行った事業者及びその意思決定に関与した個人に対する厳しい制裁を加えることで、労働者が躊躇せず公益通報をして、国民生活の安心・安全を損なう不正行為が早期に是正されるようにするとともに、公益通報者が職業人生や生活上の悪影響を受けることがないように確保することで、制度の実効性の向上を図る必要がある。

そこで、公益通報者保護制度に対する社会一般の信頼と公益通報をした個人の職業人生や生活の安定を保護法益として、禁止規定に違反した事業者及び個人に対して刑事罰を規定すべきである。

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

³⁵ 法の通報先は、行政機関に留まらず、事業者内部や報道機関等がある。また、対象法律は約500本あり、通報対象事実には違反が刑事罰の対象となる行為の他、行政命令等を挟んで違反する場合には刑事罰の対象となる行為、過料の対象となる行為等、様々なものがある。

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、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に限定することが考えられる³⁶。

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不利益性の大きい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³⁷や公益通報以外の事由³⁸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、引き続き対応を検討すべきである。

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、不利益な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べきである。

³⁶ 派遣労働者については、法第5条第2項で、公益通報をしたことを理由とする派遣先事業者による労働者派遣契約の解除、派遣元事業者に派遣労働者の交代を求めることその他不利益な取扱いを禁止しているが、派遣先事業者による労働者派遣契約の解除や派遣労働者の交代については、いずれも、派遣元事業者と派遣先事業者間の契約関係に関する問題である。厚生労働省職業安定局が策定した「労働者派遣事業関係業務取扱要領」では、労働者派遣事業の許可要件として、労働者派遣契約に関する就業規則又は労働契約に、「労働者派遣契約の終了のみを理由として解雇できる旨の規定がないこと」等が定められており、派遣労働者が公益通報をしたことを理由として派遣先事業者が労働者派遣契約を解除し、又は派遣労働者の交代を求めた場合であっても、派遣元事業者はそれを理由に派遣労働者を解雇することはできず、派遣労働者にとって、直ちに、解雇や懲戒に相当する不利益につながるものではない。このため、労働者への対応と平仄を取る観点から、上述の行為をした派遣先事業者を刑事罰の対象とすることは適当ではなく、派遣労働者が派遣先事業者に公益通報をしたことを理由として、派遣元事業者が派遣労働者の解雇及び懲戒を行った場合には、派遣元事業者が刑事罰の対象となり得る。

³⁷ 雇用慣行については、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・不定期の配置転換が実施されている。これに対し、アメリカやフランス、ドイツ、オーストラリア、韓国といった主要先進国においては、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。

³⁸ ハラスメントに罰則を規定している例として、フランスでは、刑法典等で職場のモラルハラスメントの加害者に罰則を規定している。また、韓国では、勤労基準法で「使用者または勤労者は職場での地位または関係などの優位を利用して、業務上適正な範囲を越えて他の勤労者に身体的・精神的苦痛を与えたり勤務環境を悪化させる行為」を職場内いじめとして禁止し、職場内いじめ発生事実を申告した勤労者および被害勤労者などに解雇やその他の不利な処遇をした者に罰則を規定している。「男女雇用平等と仕事・家庭両立支援に関する法律」で職場内セクハラが発生事実を申告した勤労者および被害勤労者などに対する解雇やその他の不利な処遇をした者に罰則を規定している。

なお、公益通報をしたことを理由として、労働者に対する解雇及び懲戒が行われた場合、事業者の他、公益通報を理由として、又は公益通報が理由であることを知って、これらの措置の意思決定に関与した者は処罰対象となり得る。これに加え、当該意思決定に関する直接的な権限を有していなくても、意思決定に関与した者は、刑法の共犯規定により処罰対象となり得る。

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。

【対応】

公益通報を理由とする不利益な取扱いは、法の趣旨を損なう加害行為であり、仮に、そのような行為が放置されれば、事業者内やさらには社会全体において、不正を覚知した者が公益通報をすることに萎縮が生じる。このように悪質性が高く社会的な影響の大きい行為である点を踏まえ、強い抑止力が求められていることから、行政命令を挟む間接罰ではなく、直罰方式が相当である。

ウ 法人重課について

以下のような理由から、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³⁹。

³⁹ 例えば、フランスでは、刑法典で、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ユーロの罰金を規定しているのに対して、法人に対しては22万5000ユーロの罰金を規定している。また、ドイツでは、内部通報者保護法で、通報に対する報復や未遂をした個人に対して、5万ユーロ以下の過料を規定しているのに対し、法人に対しては50万ユーロ以下の過料を規定している。

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、労働者派遣法及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、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、沿革的などころもあり、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、検討すべきとの意見があった。

【対応】

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、法人重課を採用すべきである。

(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、労働者は裁判において、「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⁴⁰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。民事訴訟における立証負担の重さは、労働者等が公益通報を躊躇する要因の一つにもなっている。

主要先進国^{41,42}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。

⁴⁰ 不利益な取扱いを受けた労働者等は、この他に、「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。

⁴¹ 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。

⁴² イギリスの雇用権法では、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と推定する (infer) ことができるとの規定がある (第 48 条第 2 項) が、推定することが義務にはなっていない。

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であるとの意見があったが、対象となる不利益な取扱いの範囲について、限定すべきではないとの意見と一定の範囲に限定すべきとの意見があった。

以下のような理由から、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。

- 情報の偏在を踏まえれば、立証責任を転換する対象については特段の制限を設けずに、事業者側が別の理由を立証して、報復を理由とするものではないという反証をする方がより合理的であり、制度の実効性の確保につながる。
- 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。

一方、以下のような理由から、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。

- 不利益な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。
- 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。
- 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妊娠・出産から1年以内の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の転換となる措置についても同様に限定すべきである。

また、上司等に1号通報を行い、その後、2号通報を行う場合には、事実上、2号通報を行った者が特定されるおそれがあることから、その後不利益な取扱いがなされた場合には、2号通報に対す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し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⁴³。

【対応】

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。

主要先進国の通報者保護制度においては、各国内の労働関係法規や労働実務と一定の平仄をとる形で立証責任を転換する措置が導入されている。

例えば、

- ▶ 性別等の事由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、正当な理由の立証責任を事業者に転換している国⁴⁴、
- ▶ 性別等の事由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

⁴³ EU 指令に「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。」との規定がある (第 21 条第 5 項)。

⁴⁴ 例えば、フランスにおいては、労働法典で、人種、障害、性別等の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、労働法で人種、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、その他の懲罰をしてはならない」と規定しており、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。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。

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⁴⁵

がある。

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、事実上、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すべきである。

一方、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、我が国の労働関係法規において、民事的な効果や適法性・違法性をめぐる立証責任の所在を明確に定めた規定はない。

また、配置転換については、我が国の多くの事業者は、メンバーシップ型雇用を採用しており、採用時に勤務地や職務内容が定まっておらず、労働者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・不定期に実施されている。裁判において、配置転換が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。事業者の中には公益通報者かどうかに関係なく人事運営が行われるよう徹底しているところもあるが、不利益な配置転換の理由の立証責任を事業者に転換した場合の影響について、人事異動に不満を持つ労働者によって制度が悪用され事業者内の円滑な人事運営や適切な通報への対応に支障が生じるとの懸念が根強い⁴⁶。

このため、不利益な配置転換や嫌がらせ等、解雇・懲戒以外の不利益な取扱いについては、立法事実を踏まえ、どのような場合に公益通報を理由とすることの立証責任の転換という例外的な措置を許容することができるか、より踏み込んだ検討が必要であり、我が国の労働関係法規における取扱いや雇用慣行、事業者の公益通報対応の実務、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、引き続き検討すべきである。

⁴⁵ 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（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）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（prima facie）証明責任を負っている。

⁴⁶ 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」でなければならず、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）。

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り、また、不利益な取扱いが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⁴⁷を参考にして、1年間の制限を設けることが妥当であり、公益通報から長期間経過した後に不利益な取扱いが行われた場合、それは公益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。

また、現時点の実態を基に適切な期間を設定し、その期間を超えて不利益な取扱いが行われた事例が多く出てくるようであれば、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、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、期間制限の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との意見があった。ただし、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、事業者がいつ認識したのかという事実を通報者が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。

【対応】

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、公益通報を理由とするものである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、「公益通報を理由とすること」の立証責任を転換すべきである。

⁴⁷ 「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、2号通報及び3号通報については、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」を起算点とすべきである。

加えて、立証責任を転換する場合の期間制限については、今後の立法事実の蓄積を踏まえて、必要に応じて、見直しを検討すべきである。

ウ 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・充実を求める意見があった。具体的には、専門性の高いADRや行政機関、弁護士会などが受け皿となり、事実認定と法的判断を行い、裁判前・裁判外で迅速に紛争を解決する仕組みを作ることが残された課題の一つであるとの意見があった。

また、公益通報をしたこと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。

【対応】

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、公益通報該当性や保護要件充足性の判断は容易ではなく、高い専門性が求められる場合もある。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、法の内容や解釈について、通報者及び事業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すべきである。

(3) 不利益な取扱いの範囲の明確化

公益通報をしたことを理由とする不利益な取扱い（例：解雇、降格、減給、不利益な配置転換、嫌がらせ）は、法で禁止されているが、法で例示される不利益な取扱いは、解雇、降格、減給、退職金の不支給に留まるため、配置転換やハラスメント等についても明記すべきという意見があった。

【対応】

我が国の法律において、禁止される不利益な取扱いとして配置転換やハラスメント等を例示した条文はなく、法律で例として明示するためには、それらの措置の定

義や射程等について更に検討が必要である。まずは、配置転換やハラスメント等が不利益な取扱いに含まれうることについて、法定指針で明記することを検討すべきである。

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 フリーランス・取引先事業者

働き方の多様化が進展し、従業員のい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について、最低限の規律を設けて規制し、保護を図っている。

また、同法では、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、適切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)、業務委託事業者が、特定受託事業者が上記の申出をしたことを理由として、当該特定受託事業者に対し、取引の数量の削減や取引の停止等の不利益な取扱いをすることを禁止している(同法第6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、取引先の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業務委託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。

【対応】

公益通報の主体に事業者と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べきである⁴⁸。

ただし、フリーランスと業務委託事業者との関係は、取引関係であり、雇用関係ではないことから、公益通報をしたことを理由とする取引関係上の不利益な取扱いについて刑事罰を規定することの要否については、今後の立法事実を踏まえ、必要に応じて、検討すべきである。

また、下請事業者など、自然人以外の法人の取引先を公益通報の主体⁴⁹や保護対象とすることについては、今後、必要に応じて、検討すべきである。

イ 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。

【対応】

公益通報者の親族、同僚、代理人、支援者を保護対象とすることについては、これらの者に対する不利益な取扱いの実態が明らかではないことから、その状況を注視し、今後、必要に応じて、検討すべきである。

ウ 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⁵⁰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。

⁴⁸ この場合、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」の「特定受託業務従事者」（第2条第2項）、保護対象は取引主体である「特定受託事業者」（第2条第1項）とする。

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。

⁵⁰ 主要先進国において、法律で保護される退職者について期間制限を設けている例は見当たらない。

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。

【対応】

退職後1年を超える元労働者等を公益通報の主体とすることについては、これらの者による通報の実施状況や通報をしたことを理由として受けた不利益な取扱いの実態が明らかではないことから、その状況を注視し、今後、必要に応じて、検討すべきである。

(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⁵¹。

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、労働者等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一方、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。

⁵¹ 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：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）もある。

【対応】

法は、消費者保護という観点に重点を置き、国民の生命、身体、財産その他の利益を保護することを直接の目的とする法律に違反する事実を通報対象事実としている。

直接の法目的による限定を外すことによって、公益通報と消費者の生活や利益との関連性が希薄となることの妥当性が問題となるため、このような限定を外すことについては、今後、必要に応じて、慎重に検討すべきである。

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、対象となる法律が不明瞭となり、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一層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、通報件数の増加によって、事業者及び行政機関の対応負担が大幅に増加し、消費者の生活や利益にとって真に重要な法令違反に対する適切な対応が困難となるおそれがあることから、今後、必要に応じて、慎重に検討すべきである。

(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

行政機関に対して書面で行う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には、匿名であっても、同様に保護対象とすべきとの意見があった。

【対応】

原始法では、2号通報の保護要件として、「通報対象事実が生じ若しくはまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由がある場合」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年改正で2号通報の保護要件を緩和した。このため、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なった。

このため、現状、法の2号通報の保護要件は、主要先進国の法制度と比べて緩やかなものとなっており⁵²、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、通報者が公益通報の主体に該当することの確認が困難となって、行

⁵² アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、オーストラリア、韓国の通報者保護制度においては、内部通報や行政機関に対する通報の保護要件として、違反の事実についての合理的な根拠や信ずるに足りる合理的な理由があることを規定している。

政機関の対応負担が増大する懸念があり、今後、必要に応じて、慎重に検討すべきである。

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おり、今後の実態調査⁵³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べきである。

⁵³ 消費者庁の実態調査では、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」又は「たぶん相談・通報する」と回答した就労者のうち、通報時に「匿名」を希望する割合は、62.6%に上ったが、これは、2号通報の場合に匿名を希望する割合ではない。

IV おわりに

公益通報者保護制度は、公益通報者の保護を通じて、労働者等の公益通報を促し、事業者の法令違反を早期に発見・調査し、その是正を図ることで、国民生活の安心と安全を守るための制度である。

制度の実効性を向上するため、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。

また、検討会では具体的な方向性が得られなかった論点については、国内の立法事実や主要国の動向等の実態調査を踏まえて、今後、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。

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、施行までの期間を適切に確保すべきである。

以上

(参考1)

委員名簿

やまもと 山本	りゅうじ 隆司 (座長)	東京大学大学院法学政治学研究科 教授
かきざき 柿崎	たまき 環 (座長代理)	明治大学法学部 教授
あかほり 赤堀	いっせい 一成	一般社団法人日本経済団体連合会 経済基盤本部 主幹
かたやま 片山	たかひと 銘人	日本労働組合総連合会 総合政策推進局 経済・社会政策局長
かわしま 川嶋	たかのり 隆憲	慶應義塾大学大学院法務研究科 教授
ごうの 郷野	ちさこ 智砂子	一般社団法人全国消費者団体連絡会 事務局長
しみず 志水	ふみよ 芙美代	弁護士 (池袋総合法律事務所)
どい 土井	かずお 和雄	全国商工会連合会 中小企業問題研究所 所長
ひぐち 樋口	りょうすけ 亮介	東京大学大学院法学政治学研究科 教授
みずまち 水町	ゆういちろう 勇一郎	早稲田大学法学学術院 教授
やまぐち 山口	としあき 利昭	弁護士 (山口利昭法律事務所)

(敬称略、五十音順、肩書は令和6年12月時点)

(参考2)

公益通報者保護制度検討会の検討経過

回	開催日	主な議題
第1回	5月7日	<ul style="list-style-type: none">・ 内部通報制度に関する意識調査（就労者1万人アンケート調査の結果）・ 民間事業者の内部通報対応についての実態調査結果・ 行政機関の施行状況調査結果・ 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
第2回	6月8日	<ul style="list-style-type: none">・ EU 通報者保護指令の概要・ 効果的な公益通報者保護のための G20 ハイレベル原則・ 主要先進国の公益通報者保護法・ 公益通報者保護法に関係する裁判例
第3回	7月8日	<ul style="list-style-type: none">・ 韓国の公益申告者保護制度・ 「公益通報を理由とする不利益取扱い」の立証責任
第4回	9月2日	<ul style="list-style-type: none">・ 中間論点整理（案）・ 公益通報の「不正の目的でないこと」の要件に関する整理
第5回	10月2日	関係団体ヒアリング
第6回	11月6日	<ul style="list-style-type: none">・ 資料収集・持出し行為の免責・ 通報行為の刑事免責・ 濫用的通報・ 通報者探索の禁止・ 公益通報を理由とする不利益取扱いに対する刑事罰
第7回	11月18日	<ul style="list-style-type: none">・ 公益通報者の立証責任の緩和・ 公益通報を理由とする不利益取扱いに対する法定刑・ 公益通報の妨害行為の禁止・ 資料収集・持出し行為の免責に関する裁判例
第8回	12月4日	<ul style="list-style-type: none">・ 公益通報を理由とする不利益取扱いに対する刑事罰について（具体的事案への適用に関する故意の問題）・ 中間論点整理以降の議論の経過について
第9回	12月24日	<ul style="list-style-type: none">・ 報告書（案）について