

第 8 回公益通報者保護制度検討会  
議事録

消費者庁

## 第8回公益通報者保護制度検討会

### 議事次第

日時：令和6年12月4日（水） 10：00～12：00

場所：中央合同庁舎4号館12階 共用1208 特別会議室

出席者：

（委員）

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

（消費者庁）

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

議事：

1. 開会

2. 議事

①公益通報を理由とする不利益な取り扱いに対する刑事罰について

②中間論点整理後の議論の経過について

3. 閉会

<<1. 開会>>

○山本座長 定刻になりましたので、ただいまより第8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ましてありがとうございます。本検討会は、対面とオンラインを併用して開催しています。ハウリング防止のため、委員の皆さまにおかれましては、ご発言時以外は常にマイクをオフにさせていただきますようお願いいたします。なお、本日は水町委員と山口委員がオンラインでご出席です。

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

本日の議事進行についてご説明します。本日は前回までの議論で、一部の委員の方から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、故意論との関係が問題となる旨の指摘がありましたので、事務局から説明し、質疑応答を行います。その後、中間論点整理後の議論の経過について事務局から説明し、皆さまからご意見を頂きたいと思っております。

## <<2. 議事>>

○山本座長 それではまず、資料 1 につきまして、事務局より説明をお願いします。

○山内専門官 それでは、資料 1 につきまして、事務局からご説明をさせていただきます。これまでの検討会におきまして、委員の皆さまから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きまして、故意論が問題になるということ、特に真実相当性についての事業者の判断が問題になるという旨のご指摘がありましたので、この点について整理する目的で資料を作成しています。

保護要件を満たす公益通報をしたことを理由とする不利益な取扱いについて刑事罰が規定される場合には、その構成要件要素に次のような評価的な要件が含まれることとなります。すなわち、不正の目的でないこと、真実相当性、また、3号通報の場合には、保護要件の中に「何々と信じるに足りる相当の理由」というものが含まれています。また、通報対象事実となる各法律の規定について、その要件にも評価的な要件が含まれる場合があります。

不利益な取扱いに対する刑事罰を規定する場合に、過失犯処罰規定を設けない限りは、構成要件該当事実に対する故意があるということが犯罪成立の要件となります。

そこで、不利益な取扱いをした者において、これらの要件について、要件を充足しないと判断して不利益取扱いをした場合に、犯罪の成否をどのように考えるかということが問題となります。

今述べましたように、幾つかの要件が問題になるのですけれども、ここでは真実相当性を例に取って検討してまいります。

まず、前提というところですが、真実相当性があるということを知りながら不利益取扱いを行えば、これは真実相当性に関する故意が認められるということが当然の帰結となります。また、真実相当性があるかもしれないと知りながら、それでもよいと考えて不利益取扱いを行った場合には、未必の故意と呼ばれまして、真実相当性に関する故意が認められることとなります。

その上で問題となるのは、①、②と記載していますけれども、真実相当性を基礎付ける具体的事実について勘違い、錯誤があった場合（すなわち、実際の事実とは異なる事実を認識していた場合）や、真実相当性を基礎付ける具体的事実は認識していても当該事実をもって真実相当性ありと評価されるかどうかという点に勘違い、錯誤があった場合（すなわち、裁判所によって当該事実をもって真実相当性ありと認定されるのにもかかわらず、不利益取扱いを行う行為者は当該事実をもって真実相当性ありとは評価されないだろうと考えていた場合）に、故意を認めるかどうかということが問題となります。

具体的な例を見ながら検討してまいりたいと思います。次のページの a. という事例からご説明します。まず、この事例は架空の想定事例ですが、営業担当者 A が、その部署で競合他社と談合を行っており問題ではないかということを上司に問題提起したところ、上司が取り合わなかったため、報道機関に対して談合が行われているという事実を、詳細な

情報とともに情報提供したと。そうしたところ、これらの情報を伴う談合の事実が報道されたことを受けて、会社内で社内調査、事実確認を行ったところ、報道のとおり的事実が確認されけれども、社長の指示によって対外的には談合の事実はなかったと公表した上で、過去に上司に問題提起をしていた A が通報者だろうと判断して、会社の価値を毀損（きそん）したということで、A を懲戒解雇したという事例を想定します。

この事例の社長について、真実相当性に関する故意が認められるかどうかということを検討します。

まず、通報内容が真実であるということを知っている者が、それを隠蔽（いんぺい）し、かつ報復するために不利益取扱いを行うということは、公益通報を理由とする不利益取扱いの中でも最も悪質であり、責任非難の程度も高いだろうと考えられます。

ただ、公益通報者保護法では、真実相当性が保護要件となっている場合、すなわち 3 号通報や 2 号通報の一部のことですけれども、この場合には、真実であるということ自体が要件になっているわけではなく、あくまで通報者が通報ときに真実相当性、すなわち真実であると信じるに足る相当の理由を有していたかどうか、この点が要件となっています。かつ刑事罰との関係では、この点に関して、不利益取扱いの行為者において、通報者の真実相当性に対する故意を有しているということが要件になりますけれども、真実であるということを行為者が認識している状況で、通常、通報者の真実相当性について未必の故意すら認められないという状況は想定し難いと思われま

す。この事例では、社長は通報内容が真実であるということを知っています。その上で、通報者は談合が行われていた部署、営業部の担当者、従業員で、上司に問題提起していたというようなことを社長が認識していれば、社長において通報者の真実相当性について故意が認められるのではないかと考えられます。

また、この事例とは異なり、通報者が全く別の部署の従業員であったとしても、ある程度具体的な通報がなされ、その内容が真実であったという場合には、行為者としても相応の根拠があって通報されたのだろうと考えるのが通常だと思われま

す。なお、「通報内容は真実だけれども、通報者は根拠なく通報して、それが偶然真実だったにすぎないだろう」と考えていた者がいた場合に、この者について故意を認めることができるかということについては、今後における実務の運用を踏まえた課題になるだろうと考えています。

続きまして b. の事例は、実際にあった民事の裁判例を参考に、同じことが刑事で問題になったらどうなるかということ想定した事例です。宗教団体の職員が、同団体の代表者らが背任行為を行っている。不動産を不当に安く売却しているという背任行為を通報したところ、懲戒解雇を受けたという事案です。裁判所は、まずこの背任が真実かどうかという点については、不動産売買価格が一般的な取引価格よりも相当低額であったという事実や、売買価格の根拠となった鑑定書よりも相当高く評価する評価書が存在していたという事実

は認めつつ、ただ、同団体の代表者らはこれらの事実を知っていたとは認められないということで、背任行為までは認定できないと判断しました。一方で、ただこれらの事実からすると、通報者には主たる事実について真実と信じるに足りる相当な理由があったと認定しました。

この事例の代表者について、真実相当性に関する故意を認めることができるかということを考えます。

まず、公益通報に対する不利益取扱いについて問題となる故意は、不利益取扱いを行う時点における故意であるということが前提として注意を要することかと思えます。先ほどの事例では、不動産を売却した時点では、代表者らは真実相当性を基礎付ける (i) (ii) のような事実を知らなかったという前提で判断されていますけれども、仮にその後、不利益取扱いを行うまでの間にそれらの事実や通報者がそれらを知っていたという事実を認識していれば、真実相当性を基礎付ける具体的事実を認識して不利益取扱いを行ったということになりますので、それらの事実の評価の誤りの問題ということになります。その場合にどう考えるかですけれども、真実相当性は、訴訟の中では、各当事者が主張立証を尽くした上で、裁判所が諸事情を総合考慮して判断するものですが、これを行為者自身が行為時に判断するというにはある程度困難を伴うところでして、この評価を誤ったことを理由に故意ありと認定できるかは慎重に考える必要があるのだろうと思われます。従って、行為者が認識した事実を前提にした時に、真実相当性ありと評価されることがどの程度明白かという点も踏まえて慎重に判断される必要があると考えられます。

一方で、先ほどの事例で取引の後、不利益取扱いを行った時点においても真実相当性の前提となる事実や、それを通報者が知っていたという事実を不利益取扱いの行為者が認識していなければ、真実相当性を基礎付ける具体的事実を認識せずに不利益取扱いを行ったということになりますので、この場合は事実の認識がないということで、故意はないということになるかと思われます。

なお、不利益取扱いを行うに当たり、事業者として、通報者が保護要件を満たす公益通報者に該当するかないかということ適切に調査しなかったために事実を認識しなかったという場合をどのように考えるかということが問題になるかと思われます。この適切に調査しなかったというのは、何ら確認しなかった場合や、利益相反のある調査をした場合などが考えられるかと思われますが、この点については適切な調査をしなかったという事実そのものが直ちに故意を基礎付けるわけではなく、あくまで行為者の心理状態として未必の故意が認定できるか否かによって判断される必要があるだろうと考えられます。

次の c. の事例も民事裁判例を参考にしたものですけれども、司法書士事務所に雇用されている労働者が、同事務所において非弁行為を行っているという旨を行政機関に通報したというものです。非弁行為というのは弁護士法違反でして、司法書士の場合には 140 万円までの価額の紛争については取り扱うことができますが、それを超えているので違法だということを通報したというものです。この紛争の目的の価額の算定方法については見解

が分かれています。司法書士実務で採用されている考え方によれば、この事案では140万円を超えず非弁行為に該当しないが、別の考え方によれば140万円を超えていて、この事案でも違法になるということが前提でした。裁判所は、この司法書士事務所での業務は非弁行為に該当しないと。すなわち、ここで言うA説のほうを取って該当しないと判断しましたが、ただ、通報者には非弁行為がなされたと信じるに足りる相当の理由があったと判断しました。

この事例では、事実を前提に評価に関する錯誤があった場合の中でも、通報対象事実の法解釈に関する認識の相違があった事例と位置付けることができるかと思われます。行為者が依拠した考え方と通報者が依拠した考え方の関係にもよると思われますが、例えば、行為者はA説が確立した実務であり、B説は採用の余地がないと認識していた場合には、通報者に真実相当性が認められるとしても、真実相当性についての行為者側の故意まで認識することには極めて慎重である必要があるだろうと考えられます。

この資料では3つの事例を想定してご説明させていただきました。全ての事例を想定して検討するという事はなかなか難しいところですが、刑事罰を導入するに当たって、どれくらいの事例について故意を認めるべきか、あるいは認めるべきでないかといったところをどこまで貫徹する必要があるかというあたりの感覚も含めて、ご議論いただく素材としていただければと思います。資料1についてのご説明は以上となります。

○山本座長 ありがとうございます。それでは、ただいまの事務局の説明につきまして、ご意見・ご質問のある方は挙手にてお願いしたいと思います。いかがでしょうか。どうぞ、山口委員、お願いします。

○山口委員 ご説明ありがとうございます。前回の質問についてお調べいただきまして、どうもありがとうございます。消費者庁の事務局のほうで調べていただいたのを読ませていただいて、具体的に刑事罰が問題になる場面というのは、やはり故意、特に未必の故意が認められるかどうかということがかかなり問題になる場面があるかなと理解しました。

特にbの事案でご説明いただいておりますが、結局これは主観的な要件ですから、その主観的な要件を認定するに当たっては、やはり具体的な事実を積み重ねて故意があったかどうかということ判断することになるかと思っております。これは一つ要望といいますか、今回想定されている刑事罰の導入ということについては故意犯のみであって、いわゆる過失犯はないということですから、例えば公益通報に対するいろいろな体制整備をしなかったから故意が認められなかったという流れになることはまずいのではないかなと思います。できれば体制整備をきちんとやっていけば故意犯は認められにくいと。ずさんな体制整備しかしていなかったがゆえに犯罪が認められにくくなるという方向性には流れないように、今後、体制整備の運用等についても、恐らく指針等も一応これから改定されると思いますが、そのあたりにも影響が及ぶのではないかなと私自身は考えました。以上です。

○山本座長 ありがとうございます。他にいかがでしょうか。どうぞ、樋口委員、お願いします。

○樋口委員 事務局におかれましては、想定事例を3つおまとめいただき、大変ありがとうございました。刑事法の観点から簡単にコメントしておきたいと思います。

まず、当罰性の高い典型例に位置付け可能と思われる事例 a.を提供していただきました。事務局の2ページの整理の冒頭のとおりですけれども、真実と知りつつ隠蔽、報復のために不利益取扱いを行うことが最も悪質で、責任非難の程度が高く当罰性があるというのは、恐らく委員の方々に共有していただけるかと思えます。やや技術的な話になってしまいますけれども、犯罪の客観的要件のほうで公益通報該当性が前提となっており、公益通報に該当する要件として、真実性ではなく真実相当性が定められていることが故意論にそのまま反映され、真実相当性の故意が要求されます。そのため、真実と知っているだけで直ちに故意ありとはならない条文になっていますが、通常は真実を知っていれば真実相当性に関する認識もあるという整理で問題ないのではないかと思います。

今、山口委員からご指摘いただいた事例 b.のほうも局面に分けて整理してくださっているとところです。3ページの「一方で」で始まる段落の部分です。「すなわち前記2①の状況」ということですが、真実相当性を基礎付けるような具体的事実の認識がなく、真実相当であるとの評価の認識もない場合に故意がなく、故意犯は処罰に限られていますので、不処罰という帰結になるでしょう。

山口委員がやや懸念を示された点と関わるかと思うのですが、なお書きの部分で、適切な調査をしなかったことの結果、事実の認識がない場合はどうかということですが、問題であるという山口委員のご指摘は理解できる一方で、今回の罰則で予定されているのは手続き違反の処罰ではありません。故意も手続き違反それ自体で充足されるわけではないということです。この帰結が問題を生まないかに関しては、体制整備の周知徹底といったことを通じて解決されていくのか、今後の運用の問題かと存じます。

これに対して、3ページの上のほうの一番上の段落「前記2②の状況となる」と整理している部分についてですが、具体的事実を認識しつつ評価に錯誤がある場合の故意論は難題であり、将来的には裁判所の判断に委ねられますけれども、この検討会では、本法律の趣旨に沿った検討がポイントになるように思われます。罰則の新設に際して、ここまで当罰性の観点と企業活動の自由の保障という観点、2つの観点が出て、客観要件の限定が論じられてきたところですが、この議論は主観的要件にも妥当するというのが一つの考え方かと存じます。

真実相当性という評価の錯誤にまで処罰を及ぼすとしますと、公益通報に該当しないと判断した企業の対応が制約されることになるわけです。現在出ている案で、処罰対象は解雇・懲戒に限定するという案が出ていることに鑑みますと、そのような制約もまたやむなし

という考え方があるかもしれません。しかし、企業として公益通報に該当しない問題行動であると判断した後、本来は濫用に当たらないのであれば解雇・懲戒というのも選択肢に入ってくるわけですが、評価の錯誤になる場合まで罰則を及ぼしますと、選択肢が制限されることになるので、自由の制約が過度ではないかという観点からの配慮が必要ではないかと考えます。そういう意味で、やや事実認定なのか実体法解釈なのか難しい問題ですが、慎重に判断すべきだという事務局の指摘は理解できると思います。

最後の事例 c.です。公益通報に該当するかに関して、法律関係に争いがあるような複雑な事案ということになります。注 3 に挙がっている高裁判例ですけれども、客観要件として、裁判所が結果として採用しなくてもあり得る法解釈に基づいた通報を保護対象にすると。これが客観要件として前提になるところです。問題はこれを主観要件にどう反映していくかという解釈論的な問題になると思いますが、採用の余地がない法解釈に基づく通報であって、このようなものは公益通報として保護されるはずがないと事業者が評価した場合、そのような評価を基に不利益取扱いを行った場合に、当罰性は低いでしょうし、解雇や懲戒という選択肢を取り得なくなるというのは事例 b.と同様の問題状況でして、これに故意を認めることには極めて慎重であるべきという事務局の指摘には理由があると考えます。以上です。

○山本座長 ありがとうございます。他にいかがでしょうか。よろしいでしょうか。

確かに具体的な事案になりますと、なかなか判断が微妙な場合が出てくるのではないかと。とりわけ未必の故意の場合をどのぐらい認めるかは微妙な問題になるかと思いますが、いずれにしても刑事罰を科すとなりますと、やはり要件をある程度厳しく認定して慎重にすべきかと思います。もちろん事業者の側が公益通報を受けてどの程度調査をしなくてはいけないかといった調査義務の問題、あるいは不利益取扱いが違法であるかという民事法上の問題はまた別であります。刑事罰が科されないので、当然事業者側の行動に問題がなかったというわけではないのですが、刑事罰を科す場合には、慎重な判断を要するということかと思います。

では続きまして、資料 2 の中間論点整理後の議論の経過につきまして、事務局から説明します。お願いします。

○安達企画官 資料 2 をご覧いただければと思います。「はじめに」のところですが、3 ページの最後の文章のところ「本報告書は」ということで、この報告書の位置付けが記載されています。こちらは第 1 回から第 7 回までの議論を踏まえて、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す。4 つの大きな論点がありますが、方向性について事務局の案をお示ししていますので、こちらについて皆さまにご議論いただくためのものです。

4 ページをご覧いただければと思います。CHAPTER II で制度見直しの必要性について整理しています。セクション 1 の令和 2 年改正の効果と課題につきましては、消費者庁の実態調査の結果を整理したものです。第 1 回に実態調査の結果をご説明し、その結果をまと

めたものですので、割愛させていただきます。

6 ページのセクション 2 ですが、制度を巡る国際的な動向について整理しています。こちらは第 2 回、第 3 回でご説明したものでして、概要につきましては 7 ページの参考のところでもまとめています。

7 ページのセクション 3、制度見直しに関する提言ということですが、セクション 1、セクション 2 の公益通報者保護制度を巡る国内外の動向も踏まえて、事務方で考えている対応案をお示ししています。読み上げますと、「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、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」と記載していますが、このあたりの改正に関するスピード感につきましては、委員の皆さままでいろいろとご意見があるところかと思っておりますので、後ほど頂ければと存じます。

8 ページですが、個別論点について整理しています。セクション 1 の事業者における体制整備の徹底と実効性の向上の (1) 従事者指定義務の違反事業者への対応です。公益通報者を特定させる事項を伝達される者につきましては、従事者として指定する義務が令和 2 年改正で措置されたというところにして、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まして、法定指針ではなく、法律に明記されたという経緯があります。

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と。一方で、事業者の従事者指定義務違反には刑事罰が規定されていないということで、事業者の従事者指定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といった課題があります。

また、消費者庁の実態調査などからも、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ています。

こうしたことを踏まえまして、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りました。10 ページにページが移動しますが、対応案としましては、従事者指定義務の履行の徹底に向けて、現行法の消費者庁の報告徴収、指導・助言、勧告、勧告に従わない場合の公表に加えて、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と。

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などからの公益通報が増えることが見込まれますので、これに対応できるよう、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ます。

ページが前後して恐縮ですが、8 ページの (2) 体制整備の実効性向上のための対応です。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、信頼される必要があります。しかしながら、消費者庁の実態調査によりますと、従業員数 300 人超の事業者に勤

める就労者であっても、内部通報制度を理解している割合、内部通報の窓口を認知している割合は、全体の半数にも届いていないという状況でして、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ということで、制度の実効性を損ねていると考えられます。

ページ移りまして、10 ページの (2) の対応ですが、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。

また、周知事項の具体的な内容につきましては、法定指針で必要な措置として事業者に求められている部門横断的な内部通報窓口の設置や、その連絡先、連絡方法など、②として調査における利益相反の排除の措置、③として是正措置等の通知に関する措置、④として不利益な取扱いの防止に関する措置、⑤として範囲外共有の防止に関する措置などが考えられ、法定指針で周知すべき旨を具体的に明示してはどうか。

消費者庁においても、事業者の体制整備義務を強化するのみならず、例えば地方消費者行政強化交付金の活用なども通じて、地方自治体とも連携し、事業者に対する周知を行うことや事業者の取り組みの好事例も収集し、それを広く周知するということなど、制度の普及・浸透に向けた取り組みを強化することが考えられるかと思えます。

9 ページに戻りまして、(3) の体制整備義務の対象となる事業者の範囲拡大です。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をつくり、手続きを定めるといったことが求められていることなどを踏まえて、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いったご意見がありました。

一方、中小規模事業者における公益通報の件数は少ないということから、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高く、実効的な体制整備を求めることは現実的ではないといったご意見や、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いったご意見もありました。

11 ページに戻りますが、(3) として、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かけられているところですが、義務対象を拡大するかどうかにつきましては、まずは 300 人超の事業者の義務の履行の徹底を図り、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。

また、主要国の動向ということで脚注の 22 をご覧いただければと思いますが、EU 加盟国においては従業員数 50 人以上の事業者に義務付けがあるという一方、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に義務付けがあります。オーストラリアの非上場大会社とは、企業グループの規模として年間売上高が

合計 5,000 万豪ドル以上、総資産の要件、従業員数の要件がありまして、このうちの 2 つ以上を満たすものが非上場の大会社と位置付けられています。

次に、セクション 2 に移ります。公益通報を阻害する要因への対処です。(1) 公益通報者を探索する行為の禁止です。通報者の探索防止につきましては、現在、体制整備義務の一部として、法定指針に規定されていますが、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といった懸念があります。

15 ページに移ります。対応案として (1) ですが、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など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。

脚注 29 ですが、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」には該当しないものと考えられます。

また、正当な理由の例として、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などが考えられますが、正当な理由の存在によって、潜脱的な行為が行われて、禁止規定の実効性が損なわれることがないよう、この解釈で認められる範囲は限定的な場合にとどめることとしてはどうかとしています。

16 ページです。なお、探索行為に罰則を規定すべきとのご意見もあったところですが、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そのものについて、罰則に値する反社会性の高い行為とまでは必ずしも言えないこと、また、探索行為に仮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、また、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ますが、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て、慎重に検討することとしてはどうかとしています。

次に、12 ページに移ります。(2) 公益通報を妨害する行為の禁止です。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したりするなど、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、主要先進国においては、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ります。

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ますが、ただ、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恐れもあるところですので、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ご意見がありました。

16 ページに移ります。(2) の対応案ですが、法において、事業者が、正当な理由なく、

労働者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求めることなどが考えられます。

脚注 31 です。例えば、独禁法ではカルテル等に対する課徴金について、当局に自主的に報告した場合には課徴金を減免するといった制度が設けられているところですが、外部に情報が漏えいすることにより、こうした制度の適用を受けられなくなるといった可能性もあります。

こういった場合などが考えられますが、逆に正当な理由の存在によって潜脱的な行為が行われて禁止規定の実効性が損なわれるといったことが起きないように、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とどめることとしてはどうかと。

なお、公益通報を妨害する行為に罰則を規定すべきといったご意見もありましたが、現状、こうした妨害行為が深刻な問題となった立法事実は十分には見当たらないという中で罰則を規定することは困難と考えていますので、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としています。

12 ページの (3) に移ります。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。証拠となる資料がなければ、通報先に対して、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のかどうかは明らかではなく、通報を躊躇する要因になっているとの指摘があります。

これにつきましては脚注 24 にありますとおり、裁判例においては、不正な目的ではない通報のための資料持ち出し行為については、就業規則違反など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は処分無効としたものが複数あるというところです。

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は、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ご意見がありました。

この点について、EU 指令では、「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る」と規定されており、これと比べると、日本の公益通報者保護は十分ではないといったご意見があったところです。

一方、脚注 27 にもありますとおり、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には、刑事責任は免責されないとの規定がある国もあります。

免責規定を設けるべきとのご意見に対しては、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など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御趣旨のご意見がありました。

また、刑事免責ではなく、民事免責のみを規定すべきとのご意見もありましたが、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、民事免責において、どのような効果を念頭に置いているのかを整理した上で、刑事免責との関わりについて整理する必要があります。整理すべき課題がかなり多く残されているという印象があるとのご意見もありました。

16 ページに移りますが、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ということがあります。これはページ前後しますが、13 ページの脚注 26 にありますとおり、平成 30 年の消費者委員会の公益通報者保護制度専門調査会の議論で、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といった議論がありましたが、当時の議論としては、2 号通報における真実相当性の要件を緩和するというを前提に、法定化までは要しないとの結論になりました。つまり、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ところです。こういった議論があつて、令和 2 年改正では 2 号通報の保護要件を緩和しています。このような経緯や、また、3 号通報について、我が国の場合は主要先進国と比べて緩やかなものになっているということを押まえると、公益通報のために必要な資料収集・持ち出し行為によってどのような影響が具体的に起こるかといったところや、また、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、許容できるのかといったところをさらに検討する必要があると考えています。

このため、今後の立法事実を押まえて、窃盗罪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も、必要に応じて検討することとしてはどうかとしています。

なお、事業者の免責につきましては、14 ページに戻って恐縮ですが、ここは意見として、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には、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、個人情報漏えい等により監督官庁から処分を受けるといった可能性もありますので、公益通報者の免責のみならず、事業者の免責についても仮に免責する場合には併せて検討する必要があるといったご意見があったところです。

次に、14 ページですが、(4) 公益通報の刑事免責です。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いないので、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いったご意見がありました。

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などがあり、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ご意見でした。

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

する情報など、公益通報のためであっても、なお、秘匿すべき秘密もあり得るのではないかとのご意見もありました。

17 ページですが、(4)、現状、公益通報の刑事免責の具体的要件を検討するために必要な立法事実の蓄積というのは十分でないところですので、今後、必要に応じて刑法の秘密漏示罪など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としています。

なお、一般論ではありますが、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、国家公務員法や地方公務員法に規定する「秘密」として保護するに値せず、公務員が 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ますので、消費者庁においては、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こととしてはどうかとしています。

次に、14 ページに戻りまして (5) 濫用的通報者への対応です。内部通報対応の取り組みが進んでいる事業者の内部通報窓口においては、不正の目的ではないかとの疑いがある通報が多数寄せられており、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には、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恐れがあるといった指摘があります。

EU 指令では、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ということも踏まえて、制度の濫用を適切に防止するという観点から、濫用的通報または虚偽通報に対して、罰則を設けるべきとのご意見がありました。

また、15 ページの一番下のところですが、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趣旨徹底を図ってほしいとのご意見もありました。

17 ページの (5) の対応案ですが、公益通報者保護制度の健全な運営を確保する観点から、濫用的通報の抑止が必要と考えられ、消費者庁は、濫用的通報の実態をまず調査し、その結果を踏まえて、必要な対応を検討することとしてはどうかとしています。

次に、セクション 3 の公益通報を理由とする不利益な取扱いの抑止・救済です。(1) 不利益な取扱いの抑止ですが、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であるといった認識は、おおむね共有されていたと考えています。

一方、18 ページにありますとおり、刑事罰の対象となる不利益な取扱いの範囲については、解雇と懲戒に限定すべきといったご意見もあれば、解雇及び懲戒以外の不利益な取扱い、例えば不利益な配置転換や嫌がらせを含めるべきといったご意見もありました。

また、19 ページですが、刑事法の観点からもご意見を頂いているところです。

24 ページに飛びますが、対応としましては、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て、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、禁止規定に違反して公益通報者に対して厳しい報復行為を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当たっては、経済活動の過度な萎縮を防止するという観点から、具体的にどのような場合に犯罪となるのか、犯罪が成立するのか、その構成要件が明確である必要があり、また、刑事罰という制裁を加える以上は、それに相当な行為が対象となる必要があります。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、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行為もあれば、間接罰にとどまるもの、過料の対象事実もさまざまありますので、個別事案の刑事罰の適用に当たっては、不利益取扱いの態様の悪質性の他、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のではないかと。

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や、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、社会的な影響なども踏まえて、法人重課を採用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など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さらに検討が必要であり、我が国における今後の雇用慣行の変化や公益通報以外の要素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なども注視しつつ、今後、引き続き検討することとしてはどうか。

なお、雇用慣行の変化ということで、脚注 40 で、現在の我が国における雇用慣行、海外の雇用慣行を記載していますが、我が国においては、メンバーシップ型雇用が多いということでありまして、採用時に勤務地や職種の内容などが必ずしも決まっていない。従業員にさまざまな職業経験をさせて、その能力を最大限活用する観点、職場の人間関係の正常化を図る観点などから、定期・不定期の配置転換が頻繁に実施されているというところです。これに対して、通報に対する報復行為に罰則が規定されているようなアメリカ、フランス、オーストラリア、韓国の民間部門の雇用慣行を調べてみますと、一般的にはジョブ型雇用が多いといわれていまして、採用時に勤務地や職務内容が決まっているといった特徴があります。

また、公益通報以外の要素を理由とする不利益な取扱いを禁止する法律や罰則の導入状況ということですが、例えば脚注 41 にはフランスの例があります。フランスは、刑法典で職場のモラルハラスメントに罰則を規定しているところです。

また、前回、志水委員から、オーストラリアの制度が表に含まれていないといったご指摘を受けまして、改めて本日参考 1 として、刑事罰の各国比較表を配布しています。例えばオーストラリアや韓国につきましては、不利益取扱いの範囲を特段制限せずに、あらゆる不利益取扱いに対して罰則を規定しています。韓国につきましてはハラスメントに関しての立法がかなり進んでいると考えていまして、今回改めて調べてみました。例えば労務基準法と

というのが韓国にあり、日本でいう労基法のようなものと考えますが、職場内いじめに罰則を規定しているところです。使用者または勤労者が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超えて他の勤労者に身体的・精神的な苦痛を与えたり、勤務環境を悪化させたりする行為も職場内いじめとして禁止していきまして、使用者が職場内いじめ発生事実を申告した勤労者に対して、解雇やその他の不利な処遇というのをした場合には3年以下の懲役や罰金に処されることが規定されています。

また、男女雇用平等と仕事、いわゆる日本でいう男女雇用機会均等法のような法律では、韓国では事業主はセクハラの発生事実を申告した勤労者などに不利な処遇をしてはならないといったことが規定されていきまして、これに違反する場合には、事業主に対して3年以下の懲役や3,000万ウォン以下の罰金といった刑罰が規定をされているところです。

通報者保護の制度として、オーストラリアでは会社法、韓国では通報者の公益申告者保護法というのがありますが、こちらではあらゆる不利益取扱いに対して罰則が規定されています。

続きまして、(2)の不利益な取扱いからの救済ですが、ページで申し上げますと21ページをご覧くださいと思います。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についてです。公益通報者は、労働者が事業者の動機を直接に立証することができないとか、あと情報の偏在があるといったことで、不利益な取扱いが通報を理由とするところの立証負担が特に重いといわれています。

主要先進国を見ますと、通報が法律の保護要件を満たして、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ところです。また、G20でもハイレベル原則の中で、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ということがありますが、我が国においては導入がなされていないところです。

このため、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いったご意見があったところですが、ここにつきましてもその対象となる不利益な取扱いについて、解雇及び懲戒に限定すべきといったご意見と、不利益な配置転換や嫌がらせなども含めるべきであるといったご意見に分かれていたところです。

25ページの(2)の対応ですが、民事訴訟においては原則として、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とされており、この立証責任を転換するということは、立法政策に基づいてその例外を設けるものです。

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(ひょうそく)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ます。

例えば、性別等の要素を理由とする場合と同様に、事業者と労働者の情報格差を背景として、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、客観的な理由の立証責任を事業者に転換している国があります。

脚注42ですが、フランスですと、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、通報者保護法でも同様に転換しています。ドイツについては、人種や障害や性別による解雇その他の不利益な取扱いについて、立証責任を事業者に転換しており、内部通報者保護法でも、推定規定を入れています。オーストラリアについては、公正労働法、Fair Work Act というものがあり、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います。同様に、会社法においても立証責任を転換しています。また、韓国についても、勤労基準法で解雇等その他の不利益な取扱い、不当解雇等と言いますが、正当な理由がなく不当解雇等をしてはならないと規定されています。これは明文規定で立証責任を転換しているというよりは、韓国の大法院において解雇無効確認ないし不当解雇等の救済請求訴訟で、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ないという立証責任転換の効果を発生させていると判決していますし、韓国の雇用機会均等法においてもこの法律に関連した紛争解決でも、立証責任は事業主が負担するということが規定されています。つまり、セクハラなどで被害があった場合においても、韓国においては、立証責任は事業者のほうに転換されているということで、あらゆる不利益取扱いが対象になると考えています。

また、先ほどオーストラリアの刑事罰のところでもオーストラリアの法制についての説明を失念しましたが、オーストラリアにおいても公正労働法において、差別などを理由とする不利益取扱いやハラスメントなどが禁止されており、労働当局による命令に違反した場合には刑事罰が規定されています。オーストラリアでも、会社法で不利益取扱い全般に対して罰則が規定されているところですが、こちらも労働法上の取扱いとある程度の平仄を取っているのではないかと考えています。

立証責任の転換に戻ります。25 ページの矢羽根の 2 つ目です。1 つ目の矢羽根の国もあれば、2 つ目の矢羽根として、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出発点があるという立て付けになっている国もあります。これはアメリカですが、一義的には労働者に立証責任がありますけれど、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、11 の連邦法があります。これらの法令違反に関する通報に限定して、26 ページですが、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出発点を事業者に転換している国もあります。

我が国においては、労働訴訟実務上、労働者が解雇無効や懲戒無効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ところです。こうしたことや情報の偏在、また、公益性を踏まえれば、解雇や懲戒について、理由とすることの出発点を事業者に転換して、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と考えられます。

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（がいぜん）性が高いといったことを踏まえて、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、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号通報につきましては、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ということがありますので、事業者が公益通報があったことを知って、不利益な取扱いを受けたという場合には、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。

また、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などについては、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・違法性を巡る立証責任の所在が明確には定められていないところです。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ところです。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も、今後、改めて検討することとしてはどうか。

次、27 ページのイですが、不利益な取扱いの範囲の明確化ということで、これは配置転換が禁止される不利益な取扱いに含まれていることが分かるよう、法律に例示してはどうかといったご意見を頂いたところですけれども、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ありません。このため、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、例えば法定指針で明記してはどうかということを考えています。

(3) の行政機関による公益通報者の支援についての対応ですが、通報者による公益通報該当性や保護要件充足性の判断をサポートする観点から、例えば生成 AI の活用など、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取り組みも検討してはどうか。

次に、4 の「その他の論点」です。順番が前後して恐縮ですが、イの取引先事業者・フリーランスです。働き方の多様化が進展して、従業員のいない個人事業主や一人社長など、いわゆるフリーランスという働き方が増えていますが、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って、経済的に依存する傾向に陥りやすいといった特徴があります。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ような場合には、発注事業者とフリーランスの関係の実質的なところが、使用者と労働者との関係に従事するものになっているといったことがあります。このため、令和 5 年の法律でフリーランス法、「特定受託事業者に係る取引の適正化等に関する法律」というのが成立しまして、フリーランスの保護が強化されたところです。具体的には、フリーランスを「特定受託事業者」と定義しまして、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発注事業者を規制し、その保護を図っています。この法律では特定受託事業者が、この法律の規定に違反する事実を公正取引委員会や中小企業庁長官に申し出て、措置を取るべきことを求めることができることを規定した上で、この申し出をしたことを理由としてフリーランスの方が取引数量の削減や取引の停止などの不利益な取扱いを受けるとすることを

禁止しています。

29 ページですが、こういったことも踏まえ、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て、フリーランスが保護要件を満たす公益通報をしたことを理由として、事業者が業務委託契約の解除や取引数量の削減といった不利益な取扱いを行うことを禁止してはどうか。

また、この検討会の場では、下請け事業者も通報主体に含めるべきといったご意見もありましたが、各国の制度を見ますと、通報者、通報主体は自然人に限定されているところですが、フリーランスは法人であっても労働者性があるということで、労働者に近い存在と整理していますが、下請け事業者というもまた法人ということですので、こういった法人を公益通報の主体や保護対象に含める必要性やその影響については、今後の立法事実を踏まえて、改めて検討することとしてはどうかとしています。

イの公益通報者の家族等です。親族、同僚、代理人、支援者などを保護対象にすべきといったご意見もありましたが、現状こういった方々に対する不利益な取扱いの実態を十分に把握できていませんので、その状況を注視して、今後、必要に応じて、保護対象に含めるべきかどうかを検討してはどうかとしています。

また、ウの退職者ですが、令和 2 年改正で、退職後 1 年以内の元労働者の方を公益通報者に追加したところですが、退職後 1 年を超える元労働者に対する、通報したことを理由とする不利益な取扱いの実態については、十分に把握していないところですので、今後、必要に応じて、立法事実を踏まえて検討することとしてはどうかとしています。

(2) の通報対象事実の範囲の見直しですが、直接の法目的の限定を外すといったご提案がありました。具体的には 28 ページをご覧くださいと思いますが、通報対象事実については、現在、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います。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取っています。さまざまな法律の規定において、こういった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というのは存在しているので、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いったご意見で、現在のポジティブリスト方式を改めて、ネガティブリスト方式を採用するべきといったご意見がありました。

一方、通報対象事実の範囲を見直すとなると、法目的そのものから抜本的に再検討する必要がありますので、この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てしまうと、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になるということで、通報者が公益通報を躊躇したり、事業者が通報対応に困ったり、一層対応が困難になる恐れがあるといったご意見もありました。

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

外の法律違反の事実より常に重要であるとは言い難いので、この刑事罰・過料の限定を外すべきといったご意見もあったところです。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ことご意見もありました。

以上を踏まえまして 30 ページの (2) の対応です。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ますので、より十分な議論が必要となります。今後、必要に応じて慎重に検討することとしてはどうかとしております。

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取るといった場合には、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恐れがあります。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て、適切な対応が困難になる恐れがありますので、こ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としています。

(3) ですが、行政機関に対する公益通報 (2 号通報) の保護要件をさらに緩和してほしいといったご意見がありました。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を踏まえて、行政機関に対して書面とする公益通報について、通報対象事実について思料する場合、氏名等を記載した書面を提出すれば現状、保護されますが、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いったご意見がありました。

これについては、30 ページですが、2 号通報の保護要件というのは、もともとは「信じるに足りる相当の理由」のみが定められていましたけれども、令和 2 年改正でこれを緩和して、「思料する」場合でも保護されるようになりました。ただし、氏名等を記載した書面を提出する必要があるとされています。

主要先進国の法制度と比べると、この 2 号通報の保護要件というのはやや緩やかなものになっています。これをさらに緩和するということは、信ぴょう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ものであるかの実在性の確認が困難になって、行政機関の対応負担が増大する懸念がありますので、慎重な判断が求められるかと思えます。

また、消費者庁の実態調査では、匿名通報を希望する方が多かったとのことご意見もあったのですが、この実態調査につきましては、就労者が勤務先で重大な法令違反を目撃した場合に、勤務先に対して匿名で通報したいかどうかを調べたものですので、行政機関に対する通報について匿名を希望するかどうかといった調査はしていません。いずれにしても、行政機関が公益通報者に関する情報を故意に漏らした場合には、公務員法上の守秘義務違反として罰則対象になっていますので、今後の実態調査において、公務員の情報の取扱いについて国民の不安が大きい場合には、まずはその要因を分析して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していくこととしてはどうかと考えております。

最後になりますが、「おわりに」のところにありますとおり、この報告書で提言された個別論点、方向性が得られた個別論点については、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と。

また、検討会で具体的な方向性について得られず、引き続き検討を要するような論点については、立法事実や主要国の動向も踏まえて、今後、必要に応じてさらに検討を行うということで、引き続き、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と。

また、法改正が行われた場合には、施行までに十分な期間を確保することが望ましいと。また、速やかに法定指針を見直すことが望ましいとしています。このあたりの法改正に向けたスピード感については、委員の皆さまはいろいろご意見がおありになるかと思っておりますので、ぜひご議論いただければと思います。

長くなりましたが、説明は以上です。

○山本座長 ありがとうございます。それでは、ただいまの説明につきまして、ご意見・ご質問のある方はお願いしたいと思いますが、いかがでしょうか。それでは、川嶋委員、お願いします。

○川嶋委員 ありがとうございます。私からは限定的な部分になりますけれども、資料 2 のⅢ、個別論点のうちの 24 ページ以下にまとめられています対応に関しまして、若干のコメントを申し上げます。

資料の 25 ページの (2) の不利益な取扱いからの救済のア、公益通報者の立証責任の転換という部分に関しまして、本日もご提案いただきましたように、公益通報を理由とする解雇・懲戒との関係では、通報から一定の期間を区切って立証責任を企業側に転換することとし、解雇・懲戒を除くものについては、今後の変化を注視しつつ、今後、改めて検討するということは、比較的無理のないご提案であると思料しますが、若干の疑問点や課題などもあられるように思いますので、以下コメントします。

まず、公益通報後の解雇・懲戒を争うケースにおいて、1年間という期間を区切って立証責任を転換するということに関しましては、ご提案のように、まずは1年という期間で区切ることにしまして、その上で、今後の事例の集積を待って、必要に応じてさらに見直しをするということが適当ではないかと考えます。公益通報者保護法違反を理由とする裁判例はこれまで非常に少ないというご紹介もありましたけれども、今回の検討に際して参照することのできた裁判例というものも限られたものであったと理解しています。今回の見直しを経まして、公益通報者保護法違反を理由として争う裁判例の集積が進むことにより、裁判例の分析を通じた実態把握もより精度の高いものになることが期待されます。まずは1年間という区切りを設けまして、実態がこれよりも長いものとなればさらに見直しということが相当であると考えます。

次に、立証責任の転換の対象となる事案類型に関しましてです。これまで EU 指令など

参考とした考え方などがあるということなど、この検討会の中でも取り上げていただいたところでしたけれども、配置転換のケースを含めて一律全面的に証明責任を変更した場合の事業者側の不安や懸念が十分に払拭されないということであると、今回の見直しにおいては、本日のご提案のように、差し当たり、解雇・懲戒以外の人事上の措置については立証責任の転換からは外すこととし、我が国の雇用慣行や労働訴訟の実務の変化を注視しつつ、立証責任の配分の在り方について、今後、改めて検討するということが、差し当たって比較的無理のないものであるように思います。もっとも、公益通報に対する報復行為が配置転換という姿形を取って行われるという事象が今後も後を絶たず、司法による救済も困難な状況が依然として続くということになりますと、日本型の雇用慣行などを前提としてもなおさらに踏み込んだ立法が必要になると考えます。

また、今回の見直しの結果が、日本企業の海外進出や投資などとの関係でマイナスの影響が生じていないかという点を踏まえて、さらなる見直しが必要となることもあろうかと思えます。今後の推移を見ながら、必要に応じて適切な対応を図ることができるよう、見直しの可能性は将来に向けて開かれているということが重要であると考えます。

今後の見直しに関しましての本日のご提案は、他の労働関係法規との平仄などから、今後の見直しの可能性や時期をやや絞り込んでいるようにも思われますけれども、例えば他の労働関係法規との足並みをそろえることに重きを置き過ぎますと、公益通報の特質や実態に即した見直しの足かせにならないかということが懸念されます。公益通報者保護法は、労働法と関わりの深い法律であるとしても、消費者の安全や国民一般の利益擁護といった労働法とは異なる性格も持ち合わせている法律だと思えますし、立証責任の転換というここでの議論が、他の労働関係法規に当然には及ばないと考えられますのも、公益通報者保護法という法律の特質ゆえであろうと思えます。そうした公益通報者保護法の特質などに鑑みまして、今後の見直しの可能性や時期が過度に絞り込まれるということがないよう、慎重な判断が求められると考えます。

次に、イの不利益取扱いの範囲の明確化という点に関しましてですが、今回の見直し案のように、いわゆる報復人事としての配置転換が刑事罰の対象からも立証責任の転換の対象からも外れるということになりますと、不当な行為に対する制裁や救済という事後的な対応には不安を残す形になりますので、それをカバーする意味でも、そもそも報復人事はしない、させないという法の趣旨を、体制整備に係る法定指針などにおいてより一層明確にしておくことは意義のあることであると考えます。

それから、(3)の行政機関による公益通報者の支援という部分に関しましてですが、以前、生成AIを活用した対応への期待を述べさせていただきましたけれども、本日のご提案のように、公益通報者を支援するためのさらなる取り組みが検討されることを期待します。生成AI等の利用を通じて、公益通報該当性や保護要件該当性等の複雑な法的判断を高い精度で出力できるシステムというものが利用できるようなれば、通報をする側にとっても通報を受ける側にとっても不安や負担の軽減につながると思えますし、法に対する誤解あるい

は法の恣意（しい）的な解釈や運用から生じる無用なトラブルを減らすことにも大きく貢献できると思います。

最後に、この部分と関連しまして、ADRの整備・充実ということについても一言付言しますと、先日の団体ヒアリングにおいて、通報を理由とする不利益な取扱いに関する争いのほとんどが訴訟になってしまっているというご指摘がありました。公益通報を理由とする不利益取扱い等から生じる紛争の解決においては、専門的知識を基に事実認定と法的判断を行うことのできる紛争解決の枠組みというものが必要になると考えられますところ、現状としては、そうした紛争解決の受け皿となり得るADRがないか、または極めて限られているというのが実情であろうかと思えます。そうした専門性の高いADRを、今後、司法機関が担うのか、消費者庁などの行政機関が担うのか、あるいは弁護士会その他の民間機関が担うのかといったことは、それ自体議論のある問題であると思えますけれども、訴訟による紛争解決の道のりの険しさということを考えますと、裁判前・裁判外における簡易・迅速な紛争解決枠組みの整備・充実ということも残された課題の一つであると考えます。以上です。

○山本座長 ありがとうございます。他にいかがでしょうか。土井委員、お願いします。

○土井委員 ありがとうございます。主に2点申し上げたいと思えます。

1つ目が、事業者における体制整備の徹底と実効性の向上ということで、ページでいうと10ページ以降のところです。今回おまとめいただいた対応に関して、特段、異論というのはありません。ただ、特に今回の案でいくと、事業者に周知義務を法律上義務付けるということになっています。周知義務自体は今も指針のほうにありますので、それについて違和感はありませんが、やはり法的義務ということになると、事業者としてはどうすれば義務を満たしている状況であるのかといったことを明確にしていきたいと思えます。周知事項の具体的なものとして記載していただいているのですが、この周知事項を具体的にどのような方法で従業員のほうに周知していったらいいのか、例えば今の指針の解説などでは階層別研修などを書いてありますけれども、それ以外の様々な手段も含めてどのようなやり方でやっていけば義務を満たしているのかといった点について、法律なのか指針なのかこの段階でそれを入れるのかにもよると思えますが、しっかり分かるようにしていきたいなと思っています。

その延長として、体制整備義務の対象になる事業者の範囲については、現行のままでという案がしめされていますが、誤解を招かないということでもありますけれども、300人以下の企業だからといって、公益通報に対応しなくていいということではありません。むしろ従業員からの通報に対して、きちんと対応しなければ、3号通報をされやすくなるリスクも非常に大きいので、努力義務の範囲といっても、企業の規模や体制にあった対応しなければいけません。

ただ、そのような状況でも、体制整備について努力義務となっているのは、法定指針に書

かかれている体制整備について、かなり幅広くフルスペックのものになっているなど思っており、なかなか中小規模ではそこまでの対応が難しいということで、指針通りの体制をとるという義務は免れているのかなと思っています。ただ、しっかりと通報を受け付けていたり、調査したり、その上で処分してきっちりと通報者に対応すると。そういったところについては、中小規模の事業者でも対応しなければいけないということは間違いありませんので、ここでは消費者庁の交付金の活用などを通じてのいろいろな取り組みについても書いていただいています。こちらをしっかりとやっていただく。あるいは中小規模の事業者が取り組みやすい例を示していただいて、全体としてこの制度が普及するような体制というのを取っていただければと思っています。1点目は以上です。

2点目は、不利益取扱いの抑止・救済の部分の対応についてというところで、ページでいうと23ページです。ここの焦点というのは、先ほど川嶋委員のほうからご発言がありましたとおり、配置転換等、いわゆる解雇・懲戒以外の人事上の措置についてどのように考えるのかということです。われわれ事業者側としても、一部の配置転換の名を借りた制裁的・懲罰的な事例があるということは承知していますし、そういった事例をなくすといったことは必要であると考えています。

ただ、配置転換というのは非常に一般的なものですので、配置転換における不利益ということについては、あまりにも範囲が広過ぎるなどと思っています。なかなか例がないと分かりにくいかなと思いますけれども、あまり出たくはないですが、例えば私の商工会という職場を取りますと、考えてみれば世間一般から見ると不利益取扱いではないかという人事異動が、必要性に迫られて実はたくさん出てくるということです。われわれの組織というのは全国に1,600の拠点があります。行政上の区分でありますけれども、竹島も尖閣諸島も商工会の設置地域です。ですので、離島や中山間地域、なかなか人があまり行きたくないと感じるようなところを所管していますので、そこで全国1万人の職員を、県単位での異動になりますけれども、県内の異動で回していると。そうすると当然、例えば離島だと、あまり長くは行きたくないというニーズがありますので、3年ぐらいで回していくと。そうすると前の人を戻さなければいけないから、誰かにまた行ってもらうということです。そのところで、やはり世間一般、東京で仕事をされている方からすると、なかなかそのようなところへ行くのは大変でしょう。それは不利な措置ではないのと思われるかもしれませんが、そういったところをいろいろご説明したりして回しています。

ただ、そうは言ってもやはりそれが嫌だという方がいます。もちろん労働契約や、あるいはその採用の時には、当然こういう異動がありますよというご説明はしているのですが、いざとなるとやはり嫌だといったことがたくさんあって、お辞めになる方もいますし、何とか配慮して別の方に対応していただくといったことがあります。

こういった極端な事例だけでなく、多くの企業がいろいろな形で工夫して、あるいは個人の事情をいろいろ勘案した上で、何とか人事を回しているといったところですし、不利益の感じ方というのは全く同じ異動だったとしても、それを受けた方の感じ方はそれ

ぞれ違ってくるということです。われわれの懸念とすると、こういった一般的に行われている人事異動について、公益通報の名を借りて悪用することがあり得るのではないかと思っています。

企業とすると、例えば配置転換したことによって刑事罰の対象になる恐れがありますということは、非常にインパクトが大きいと思っています。通常、当たり前のようにやられている行為が刑事罰の対象になるかもしれないということです。そうすると、裁判事例としてご紹介いただいた中にもありますが、人事の希望をかなえるために公益通報を悪用したといった事例もありました。そういう中で、公益通報の中で配置転換に刑事罰を入れるということが、人事カードとしての悪用をするのではないかといった懸念もありますし、そういったリスクを避けるために人事上の理由を整備するなどの対応するための労力というところも非常に大きくなるかなと思っています。

もう一点、言い忘れましたが、われわれ商工会というのは、どちらかという雇用形態としてはジョブ型です。職種で動きますので、別に業務が変わるわけではありません。異動についてもそれだけ気を使ってやっているといったことですので、われわれとしては今回ご整理いただいたように、配置転換については罰則の対象からも除くといったことと、人によって感じ方の差があるということです。立証責任の転換についても、やはりなぜそれが不利益と感ずるのかといったところについては、従業員の側に証明いただきたいなと考えています。

最後に、そうは言っても最初に申し上げたように、一部の配置転換に名を借りたひどい処分というのがあることは事実ですので、そういったことを防ぐ意味で、法定指針に明記するといったことについて異論はありませんが、記載ぶりについて不利益な配置転換ということだけで、どのような配置転換が不利益取扱に該当する恐れがあるのかといったところがなかなか分かりにくいということが実際です。その点については工夫する必要があるかなと考えています。以上です。

○山本座長 ありがとうございます。それでは、志水委員、次に郷野委員、お願いします。

○志水委員 ご説明ありがとうございます。幾つかありますが、時間も限られているので手短かに。まず、11 ページの (3) の体制整備義務の対象となる事業者の範囲拡大について、書きぶりについてというところですが、今回の最終的な報告書において、基準となる従業員数の引き下げまで提言することは難しいとしましても、将来に向けた方向性としましては、法的義務の対象事業者を広げていくということかと思えます。日本は中小企業が非常に多いということに照らしても、ずっと現状のままというわけにはいかないと思っています。そう見た場合に、ここに記載された「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を踏まえ」と今後必要に応じて検討する場合の背景が書かれていますけれども、この表現はやや第三者任ぜ的に思われます。先ほど口頭でもご紹介いただいて脚注に

もありますように、既に主要先進国、EU やここにあるオーストラリアなどは、人数基準に関しては既に 50 人や 100 人になっているわけですので、それを踏まえというのはやや矛盾するようにも思います。このあたりはもう少し積極的に書いていただけないかと。民間サービスを普及させていく背景としても、将来的には対象拡大が要請されているという前提が重要だと思われまますので、消費者庁において努力義務対象事業者に対しても周知・啓発をして、窓口設置の必要性・重要性についての認識を高めて、将来的に段階的引き下げができるようにといった方向性を書いていただければと。ご検討をお願いしたいと思います。

次に、14 ページの (5) の濫用的通報者への対応です。これはこれまでの検討会の議論の中で出てきた意見の引用の記載だと思いますので、コメントを申し上げる部分とは違うかなとは思っていますが、少し気になりましたので、一応簡単に申し上げさせていただきます。1 行目、2 行目のところで、「不正の目的ではないかとの疑いがある通報が多数寄せられているが」と記載されています。私もいろいろと過去の検討会の議事録で検索をかけてみたのですが、具体的にこれがどの時のどのご発言を引用なさったものなのか、こちらの問題でびったりくるものを探すことができませんでした。もしかするとヒアリングの方のコメントを意識されたものかなとは思ったのですが、ここで通報者の方の目的というのが、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が少なからずあるといったようなご指摘はありましたけれども、不正の目的ではないかとの疑いがある通報というような表現は、私が見たところではなかったかなと思っています。この不正の目的がどのように解釈されるのかということについては、本検討会でも詳細にご説明いただいたところで、結構厳密な用語の使い方が難しい部分もありますので、引用された元のご発言の意味を再度ご確認ください。このままですと不正の目的の疑いがある通報というのが世の中に立法事実としてたくさんあるというように指摘されているように読めてしまう部分もあるので、少しご検討いただきたいと思っています。

次に、15 ページですけれども、対応のところの (1) 公益通報者を探索する行為の禁止です。これは前回の時にも私のほうで申し上げさせていただいた 2 つ目の丸のところですが、限定的な解釈を示す必要があるというところについては非常に大事なことですので、このようなご指摘をしていただきたいと思っています。ただ、ここの「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」という表現自体が、正直これだけを読んだ場合にどういう場面を想定しているのかが分かりづらいので、もう少し言葉を続けて、そういったやむを得ない場合に窓口担当者が通報者に対して詳細情報を問う行為とか問う場合とか、何を指しているかということが読めるように記載いただきたいと思っています。

続きまして、16 ページです。これも記載ぶりについてのコメントですけれども、(2) の 3 つ目の丸の 2 行目のところ、「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」というようなご指摘を頂いています。これは何をもって深刻な問題と呼ぶかにもよるところですけれども、後ほどご参照いただければと思うのですが、かつて

の公益通報者保護専門調査会の第16回の参考資料2には、報道ベースの情報として、2件の通報妨害の事例が紹介されていました。具体的な団体の公金流用の疑いを告発した職員に口止めして配置替えを命じた事案や、内部通報されることを懸念した取締役らが通報を行う恐れのある関係者リストを作成して事前説明をしようとした事案などが紹介されました。こういったものというのは一種の立法事実であると思いますので、「深刻な問題となった立法事実の特段見当たらない」とまで書くのはやや危ういのではないかと。少し表現を「まだ集積が十分ではない」くらいに緩めていただいたほうがよいのではないかと考えています。

続きまして、17ページ(4)の公益通報の刑事免責の2つ目の丸のところです。記載いただいた、消費者庁のほうで公務員の方々に対する周知に努めていただくという内容はとても重要なことですので、この記載があることが必要であると思っています。加えまして、公務員につきましては、刑事訴訟法239条2項で犯罪事実の告発義務が定められており、そういった義務を負うところになりますので、守秘義務を理由に躊躇することがないように、安心して通報できるような解釈を示していただきたいと思っています。

続きまして、24ページ、25ページの不利益取扱いの抑止に関する刑事罰の部分と立証責任の部分に関しまして、まとめて意見を申し上げさせていただきます。まず、刑事罰の観点につきまして、当罰性や明確性の高いものに限定していくという方向で方向性が示されています。これについて私の意見については従前より申し上げているところではありますが、仮に一定限定していく方向とする場合においても、例えば減給を伴う配置転換、降格や、人格権侵害と評価できるほどのハラスメント、退職勧奨については、当罰性・明確性の観点からも、不利益性というのは明確かなと思います。こういったものに関して刑事罰の対象にするということは改めて検討できないかという点や、あと立証責任の転換についても同様のところでした、減給を伴うなど労働者側の不利益性が明確な配置転換、降格、先ほど同様、人格権侵害というほどのハラスメントなどについては、これは不利益性が明らかで、立証責任の転換の対象に入れられないかといったような折衷的な考え方もできるのではないかと考えていますので、ご検討いただきたいと思います。

次に、26ページのところです。これは書きぶりの意味のご質問というところですが、26ページの上から2つ目の丸の最後のところです。2号通報、3号通報について、タイムラグを踏まえた上で、「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」と。この配慮するというのはどういったことを想定しておられるのかというのが、読んだだけではよく分からないなと考えました。一応個別の意見としては今申し上げたとおりです。

最後に、先ほどの31ページの「おわりに」のところや、あるいは7ページの冒頭に関わる場所で先ほどご説明いただいた際にも、スピード感についてどう考えるかというような問い掛けも頂きましたので、あえて申し上げておきたいと思っています。この検討会の中で完全には一致していない意見の部分や、ここで示された意見と申し上げている意見が若干異

なっている部分もありはしますけれども、かなりいろいろと検討いただいて前進している部分というのがあると思いますので、早急に法改正を実現していただきたいと思っています。次の通常国会で乗るように、法改正が進むようにというところで、そこは強く望んでいるということを申し上げさせていただきたいです。以上です。

○山本座長 ありがとうございます。それでは、郷野委員、お願いします。

○郷野委員 ご説明ありがとうございます。まずは公益通報者保護制度を通報者にとって安心して通報できる制度としていくためには、法改正は必要不可欠だと考えています。この検討会においては、各委員からそれぞれの立場でさまざまな意見が出されましたが、公益通報制度が社会にとっても事業者にとっても有益であり、体制整備を進めていくこと、通報者にとって安心して通報できる制度としていくことという点では、共通認識があったと考えています。今回ご説明いただいた議論の経過についての報告書において、今後の検討課題を残しつつも、一定の具体的方向性が得られたということは、評価できるのではないかと考えています。その上で、2点ほど意見を申し上げたいと思います。

まず、11 ページの体制整備の実効性向上のための対応というところですが、先ほど土井委員からもありましたが、「消費者庁においても」というところについて、体制整備をしたくてもなかなかできない事業者への対応や支援の強化は必要だと考えています。これまで以上にご尽力いただきたいと思います。これが1点目です。

2点目は、「おわりに」のところに書かれています。31 ページでしょうか。「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、今後、必要に応じて、更に検討を行う」とありますけれども、今回の検討会で具体的な方向性が得られなかった論点については、今後、具体的な方向性を得られるようにさらに検討していくべき点であると考えますので、「必要に応じて」という文言は、削除してはどうかと思いました。併せまして、今後検討していくための実態調査は引き続き必要だと考えます。以上です。

○山本座長 ありがとうございます。赤堀委員、お願いします。

○赤堀委員 まず、全体的なコメントからします。資料2は各論点について経済界の意見を網羅的に記述していただき、中立的かつ丁寧に議論を整理していることに感謝を申し上げます。提案されている対応は、企業活動への過度な影響を抑えつつ、公益通報者の保護の強化を図る内容となっており、いずれも妥当であると考えています。このため、基本的にはこの報告書案の内容に基づいて最終的な報告書が取りまとめられることを期待しています。

幾つかコメントします。まず、17 ページの濫用的通報者への対応につきまして、本検討会の結論としては、濫用的通報の実態を調査し、その結果を踏まえて、対応を検討するという方針に異存はありません。

その次に、先ほど志水委員から指摘がありました、不正の目的が疑われる通報という点についてですが、こちらは第 5 回検討会での事業者ヒアリングにおいて説明されたことを念頭に置いています。多くの企業において、不正の目的が疑われる通報が多数寄せられており、通報窓口が真に対応すべき案件に注力するのが困難になっているのが現状であるというのは繰り返し述べているとおりです。通報を契機として、通報窓口で対応する従事者に加えて、いわれのない通報をされた者も精神的に疲弊するといった事態も重視すべきであります。

そこで、消費者庁において、濫用的通報の実態調査を速やかに行っていただき、公益通報窓口が直面している課題の実態を明らかにすることを求めたいと思います。また、通報窓口の適正な利用を促進するための周知活動にも取り組んでいただきたいと思います。以前申し上げたとおり、例えば現行の刑法で成立する犯罪に該当するケースについて周知活動を行い、制度の適正な運用を促進することが求められます。

また、濫用的通報への対応策も引き続き検討することが重要であります。濫用的通報に対する罰則については EU 指令において導入されていることから、国際的な動向を参考にしつつ、中長期的な課題として検討すべきであると考えます。

続きまして、24 ページ、不利益取扱いの抑止についてです。先ほど志水委員より降格や減給についてご発言がありましたので、コメントします。

こちらにつきましては、懲戒に該当しない降格及び減給は、不利益取扱いに対する刑事罰の対象から除外すべきであると考えています。降格及び減給は、一般的に対象者の能力や成果などに基づき合理的な人事政策の一環として行われているものであり、使用者の裁量によって行われるべきものであります。降格や減給を刑事罰の対象にすることは、企業の人事政策に過度な制約を課し、企業活動に深刻な影響を与える恐れがあります。

また、降格及び減給は、解雇や懲戒と比較して、労働者の職業人生や雇用に与える影響は限定的であり、不利益の程度を客観的に明確化することが困難であります。例えば、組織やポストの再編に伴い、役職者が役職を解かれ、これに付随する手当が廃止される結果として給与が下がる場合があります。このような人事措置は、全体的な組織運営の観点から合理的に行われるものでありますが、役職を解かれた本人は、主観的に不利益取扱いであると捉える可能性があります。

さらに、降格や減給を刑事罰の対象に含むことで、濫用的通報の増加を助長し、企業の通報窓口に過度な負担を課し、本来の通報制度の趣旨が損なわれることが懸念される点も考慮すべきであると考えます。従って、降格及び減給は、刑事罰の対象から除外すべきであると考えています。

次に、25 から 26 ページの不利益取扱いからの救済についてです。こちらは立証責任についてであります。懲戒に該当しない降格や減給については、立証責任の事業者側に転換すべきではないと考えます。降格や減給は、従業員の勤務態度や勤務成績などに基づいて行われることが多く、厳密な内部手続きを経ない場合も多いです。これらの処分についても事業者側に立証責任が転換されると、解雇や懲戒と同程度の内部審査が必要になり、企業の人

事政策に深刻な影響が及ぶことが懸念されます。

また、立証責任の転換については、労働法や労働実務との整合性も考慮する必要があります。懲戒に該当しない降格や減給について、立証責任の転換を許容する労働法や労働実務の前提はないと認識しています。仮に降格や減給について立証責任が事業者側に転換された場合、事業者は訴訟において原告の勤務態度や勤務成績が良好でなかったことを証明する責任を負うこととなります。このような対応は、事業者と従業員の信頼関係を損ねる恐れがあり、両者のコミュニケーションの在り方として適切とは言い難いと考えます。私からは以上です。

○山本座長 ありがとうございます。片山委員、お願いします。

○片山委員 24 ページのところの不利益な取扱いの抑止ということで、私も明らかな不利益な取扱いということで、降格や減給を伴う配置転換については対象に含めていただきたいと思いますが、最後のところ「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」ということになっていますので、そういった事例を今後調査していただいて、対象にさせていただくようにお願いしたいと思います。よろしくお願いします。

○山本座長 ありがとうございます。樋口委員、お願いします。

○樋口委員 おまとめいただいたものは適切にまとめられると思いますけれども、刑事法の観点から1点、補足が可能であればお願いしたいのは、24 ページの罰則の新設部分です。1つ目の丸において刑事罰導入の提案があり、2つ目の丸以降において構成要件の明確性と当罰性の観点ということになっていますが、刑法としては保護法益の確認がどこかでなされれば大変ありがたいなと思うところです。1つ目の丸の後ろあたりか、2つ目の丸の間に1つ設けるかになるかと思うのですが、不利益取扱いが行われることによって公益通報が躊躇されるという風潮を招くことの防止という社会的法益に該当するであろう部分が主たる法益であると同時に、既に何度か議論に出ているところですが、不利益対処を現に受けた労働者の方の職業人生や雇用に与える影響という個人的法益が副次的に保護されたことになるのかなと思います。少し事務局のほうで検討していただけますと幸いです。法益の観点は、例えば罪数が裁判例で問題になった際のように、周辺的な部分の解釈論まで規律するものですから、検討会のところで確認していくことが必要と考える次第です。

それから、ここまでの議論で出た罰則の対象になお追加の余地があるとの指摘についてもコメントします。まず、片山委員や志水委員から出ました降格や減給を伴う配置転換という話に関しては、赤堀委員のほうから既に人事政策に関わるものであるとの指摘がなされました。今回の改正で人事政策を侵害するようなことは避けるべきという観点から限定がなされていますので、降格や減給を伴う配置転換を罰則の対象に入れるのはここまでの議論

に沿わないように思います。

もう一つ、志水委員のほうから人格権侵害を伴うほどのハラスメントというご提案もありました。人格権侵害を伴うほどのハラスメントというのは単体で見れば明確かというところ、そこまで明確ではないと思うのですが、例えば刑罰的にも侮辱罪の侮辱というのはそれほど明確ではなくても規定されていますので、直ちに不当であるとは思いません。

しかし、ここまでの議論で出てまいりました懲戒解雇というのは、非常に明確であると同時に職業人生や雇用に与える影響という形での当罰性にも関わると言えるわけです。これに対して、人格権侵害を伴うハラスメントという提案は、相対的には不明確であると同時に、当罰性の観点、あるいはさきほど申し上げた法益論の観点がやや異なっております。法益に人格権侵害という部分も入れていいということかもしれませんけれども、職業人生に与える影響とは内容に相違があるように思われるところです。

志水委員のご提案は、人格権侵害を伴うほどのハラスメントであれば、もはや人事政策という枠を超えており、なお刑事罪の対象にし得るのではないかというご指摘だとすれば一定の理由があるかと思いますが、法益論からみてこれまでの議論からはみ出る部分がありますので、今後の事態調査を踏まえた一つの案として位置付けることが適切ではないかと考えます。以上です。

○山本座長 ありがとうございます。他に。では、柿崎委員、お願いします。

○柿崎座長代理 もう時間もないので、私からは一言だけお願いします。今まで議論を尽くしていただいたのですが、やはり私は、現状での公益通報者保護法の一番の問題点は、通報者の心理的安全性が確保されていないという点に尽きるかなと思います。それが確保されていなければ、だれも安心して公益通報はできないということで、結果的にこの法律によって公益は実現されていないということになります。この公益通報者保護法は何のための法律かということを改めて確認したいと思います。今回の検討会で、これからそれを改めて審議してほしいという意味ではなく、次の議論に続ける際に、留意してほしいということです。今回の議論の中では、労働法制との整合性、平仄について配慮いただいたのですが、日本の労働法制の成熟度や進捗（しんちょく）状況を待つて公益通報者保護法を改正するという形では、もはやグローバルな要請には追いついていかないだろうと思います。

改正がなされた後も継続してさらに改正のための検討会が開催される場合には、その点も踏まえて、議論を進めていくべきだと思います。例えば最近の例で恐縮ですが、既にアメリカではSECが連邦証券規制違反に対する内部告発について報奨金を与えています。今年8月には司法省のほうも、司法省に内部告発がなされた場合には、一定の条件を満たした個人に対して報奨金を与える実務が開始されており、これは域外適用されますので、日本の企業に対しても大きな影響を与えてくると思います。このように、アメリカも欧州も、方向性は異なりますが、こういった通報制度に関して、通報者が通報を行いやすくす

る法政策を取っていますので、このことを日本でも真摯（しんし）に受け止めて、改正後の議論の深化にもつなげていくことが必要なのではないかと思います。私からは以上です。

○山本座長 ありがとうございます。オンラインで出席の山口委員、何かありますでしょうか。お願いします。

○山口委員 一言だけ。全体の検討事項の内容については、おおむね異存はありません。ただ、「おわりに」というところで、私は早急に法改正を検討するよう政府に要請していただきたいという気持ちが大変強いです。私が知っている限りで、ことし公益通報が論点になった刑事事件で通報者に有罪判決が出たものは 2 つありますし、それから今現在、百条委員会や調査委員会で公益通報に当たるかどうかということが議論されている大きな事案もあります。そういう意味においては、通報する側において何が公益通報に当たるかというところをもう少しきちんと明確にしていく制度がないと、萎縮効果が高いなというのが 1 点です。

それからもう一つ、ことしは日本を代表する大きな企業の不祥事が大変多かったと認識しています。昨年からことしにかけて、消費者庁が指導した自動車メーカーの問題が一つ契機になって、親会社の役員に裁判が起こされるというものもありますし、また、昨日あたりの報道を見ても、監督官庁や世間に対する公表・相談が遅延したということで、また役員に対して大変大きな提訴請求がなされたというような報道もありました。企業が自浄作用を発揮しないと、敗訴までは行かないかもしれないけれども、提訴されるリスクというのは非常に高い時代になってきたなという印象を持っています。そういった自浄作用を発揮するためにも、公益通報者保護法をより良いものにしていかなければいけないというところがあります。

また、これは昨今グループガバナンスやサプライチェーンのコンプライアンスということが叫ばれていますので、親会社だけでなくグループ会社、そしてまた、下請け先、取引先、そういったところも、たとえ上場していなくてもこういった自浄作用を発揮することの必要性は高まっていると思っています。そういったことから、法改正の作業を早急にやっていただきたいというところを、「おわりに」の中で強調していただければなと考えています。以上です。

### <<3. 閉会>>

○山本座長 ありがとうございます。それでは、よろしいでしょうか。

ひととおりご意見を頂いているかと思いますが、全体的には今回、記載の大きな方向性についてはご同意いただけたのではないかと思います。ただ、その中で、書きぶりの問題や、あるいは付け加えるべき問題、それから将来に向けてさらに検討すべき課題、あるいはその際にも時間を置いてではなく早急に課題をさらに調査し、あるいは検討すべきであるといった点について、いろいろご指摘いただきましたので、この点を反映させる形で、最終的な取りまとめを行いたいと思います。

スピードにつきましては、今申し上げたことのいわば裏側ですけれども、ここに書かれた内容については早急に法改正をしていただきたいということと思います。そのように事務局のほうにはお願いしたいと思います。

きょうはもう時間が過ぎていきますので、さらに細かい点のご指摘につきましては、来週の10日の火曜日中をめどに、メールで事務局までお送りいただければと思います。できるだけ早ければ早いほどいいのですが、遅くとも10日の火曜日までにメールでお送りいただければと思います。

それでは、以上をもちまして、本日は、閉会とさせていただきます。

本検討会につきましては、もう1回程度、開催させていただきたいと思いますので、日程につきましては委員の皆様にご追ってご連絡いたします。

本日は、お忙しいところお集まりいただきまして、ありがとうございました。

(了)