

第11条（事業者がとるべき措置）

（事業者がとるべき措置）

- 第十一条 事業者は、第三条第一号及び第六条第一号に定める公益通報を受け、並びに当該公益通報に係る通報対象事実の調査をし、及びその是正に必要な措置をとる業務（次条において「公益通報対応業務」という。）に従事する者（次条において「公益通報対応業務従事者」という。）を定めなければならない。
- 2 事業者は、前項に定めるもののほか、公益通報者の保護を図るとともに、公益通報の内容の活用により国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わる法令の規定の遵守を図るため、第三条第一号及び第六条第一号に定める公益通報に応じ、適切に対応するために必要な体制の整備その他の必要な措置をとらなければならない。
- 3 常時使用する労働者の数が三百人以下の事業者については、第一項中「定めなければならない」とあるのは「定めるように努めなければならない」と、前項中「とらなければならない」とあるのは「とるように努めなければならない」とする。
- 4 内閣総理大臣は、第一項及び第二項（これらの規定を前項の規定により読み替えて適用する場合を含む。）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（以下この条において単に「指針」という。）を定めるものとする。
- 5 内閣総理大臣は、指針を定めようとするときは、あらかじめ、消費者委員会の意見を聴かななければならない。
- 6 内閣総理大臣は、指針を定めたときは、遅滞なく、これを公表するものとする。
- 7 前二項の規定は、指針の変更について準用する。

1 本条の概要

本条第1項は、事業者が、公益通報対応業務に従事する者を定めなければならない旨を規定するものである。

また、本条第2項は、事業者が、公益通報者の保護を図るとともに、公益通報の内容の活用により国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わる法令の規定の遵守を図るため、内部公益通報対応体制の整備その他の必要な措置をとらなければならない旨を規定するものである。

本条第3項は、常時使用する労働者の数が300人以下の事業者について、本条第1項及び第2項に定める義務を、努力義務とする旨を規定するものである。

その他、内閣総理大臣は、本条第1項及び第2項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法定指針を定めることとされ（本条第4項）、法定指針を定めようとするときは、あらかじめ、消費者委員会の意見を聴くものとされ（本条第5項）、法定指針を定めたときは、遅滞なく、これを公表するものとし（本条第6項）、法定指針の変更

についても同様とする（本条第7項）ことが規定されたものである。

2 本条の趣旨

(1) 背景

ア 原始法の概要

公益通報をされた事業者において、当該公益通報を活用し、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わる法令の規定の遵守を図るためには、事業者の自浄機能を発揮し、必要な調査を行い、当該公益通報に係る通報対象事実があるときは是正措置等をとることにより、不正行為を防止することが必要である。また、公益通報を活用する前提として、公益通報者を保護することにより、公益通報を促すことが必要である。

調査の実施については、原始法第3条第3号ニ（本法第3条第3号ホ）の規定により、事業者が書面による公益通報をしてから20日を経過しても、当該事業者から調査を行う旨の通知がない場合又は当該事業者が正当な理由がなくて調査を行わない場合には、報道機関等のその他の外部通報先に対する通報を保護することとされていた。公益通報をされた事業者においては、調査を実施する法的義務はないものの、報道機関等のその他の外部通報先に対する通報を回避するため、調査を実施するインセンティブが働くことが期待されたものである。

是正措置については、原始法第9条の規定により、書面により公益通報をされた事業者においては、調査・是正措置をとったときはその旨を、当該公益通報に係る通報対象事実がないときはその旨を、遅滞なく通知することが、努力義務とされている。公益通報をされた事業者においては、是正措置をとる法的義務はなく、当然考えられる必要最小限の努力義務として、公益通報者への通知のみが規定されていた。

公益通報者の保護については、原始法第3条から第5条までに、不利益な取扱いの禁止等の民事ルールが規定されているものの、事業者が積極的にとるべき措置については、特に規定されていない。

このように、事業者の自浄機能を発揮し、不正行為を防止するためにとるべき措置や、公益通報者の保護についてとるべき措置は、原始法において義務付けられておらず、具体的にどのような措置をとるかは、事業者の自主的な取組に委ねられており、特段の措置をとらない事業者であっても、原始法の規定により制裁を受けることとはならなかった。

イ 本条の必要性

原始法の施行後、消費者庁においては、公益通報を事業者において適切に取り扱うための指針として、「公益通報者保護法を踏まえた内部通報制度の整備・運用に関する民間事業者向けガイドライン」を策定し、特に以下の事項に重点を置いて、部署間横断的に通報を取り扱うよう、事業者による自主的な取組を推奨してきた。

- ① 公益通報を部署間横断的に取り扱うために必要な能力・適性を有する担当者の配置及び教育訓練の実施
- ② 公益通報を受け付ける窓口の設置及び制度の周知
- ③ 公益通報に基づく調査・是正措置
- ④ 公益通報を理由とした不利益な取扱いの禁止及び公益通報者に関する情報漏えいの防止並びに事後の措置

しかしながら、従業員数300人超の事業者に対する消費者庁のアンケート調査によると、

- ・ 公益通報を部署間横断的に取り扱う担当に人的・経済的資源を割いている事業者は約2割にとどまる
- ・ 9割超の事業者が窓口を設置している一方で、その周知に関する内規を整備している事業者は約5割にとどまる
- ・ 公益通報に基づく調査・是正措置に関する内規を整備している事業者は約5割にとどまる
- ・ 約9割の事業者が公益通報を理由とした不利益な取扱いの禁止に関し、約8割の事業者が公益通報者に関する情報漏えいの禁止に関し、内規を整備している一方で、実効性の担保（違反者への制裁等）に関する内規を整備している事業者は約5割にとどまる

という状況であった。

また、体制が整備されている場合であっても、

- ・ 各事業者において公益通報に対応する体制が一応は設けられていたものの、従業員に対する周知不足によりパワハラやセクハラ等の通報に限定されているとの誤解を受ける
- ・ 従業員からの信頼不足により通報を理由とした報復を懸念される
- ・ 組織立って事案を管理する仕組みが適切に整備されておらず不正行為を防止できなかった
- ・ 実際に通報を理由とした不利益な取扱いがなされる

といったように、当該体制が機能不全に陥っている状況がみられており、その結果、不正行為を認識していた従業員による上司への報告や窓口への通報が行われない事例や、従業員による通報を活用した調査・是正措置が行われない事例が発生した。

このように、事業者においては、原始法の制定時に期待された自主的な取組が適切に行われていないため、公益通報の活用により自浄機能を発揮し、不正行為を防止することが困難な状況にあるものと考えられた。

そこで、上記①から④までのように事業者がとるべき措置については、その自主的な取組に委ねるのではなく、部署間横断的な制度の適切な管理の下、公益通報を適切に取り扱うべきことについて、法の規定により義務又は努力義務を課すこととされた。

(2) 事業者がとるべき措置の義務（本条第1項及び第2項）

ア 公益通報対応業務従事者を定める義務

事業者は、公益通報対応業務に従事する者を定めなければならない（本条第1項）。

公益通報対応業務従事者としては、不正行為が発生しやすい現場を持つ業務執行部門とは一線を画すコンプライアンス部門や総務部門、人事部門等に所属する者のほか、社外取締役や監査役、公益通報対応業務の一部を外部委託する場合にその外部機関（社外法律事務所等）の者が想定される。法第11条第1項の規定により公益通報対応業務従事者を定め、同条第2項の規定により公益通報対応業務従事者に教育訓練を受けさせることで、公益通報への対応に長けた、利益相反になりにくい体制を確保し、重大な不正行為に対しても迅速かつ実効的な調査・是正措置をすることが可能となること、不正行為が重大であればあるほど、このような体制がなければ、自浄作用を発揮することがますます難しくなるものと考えられる。また、一般的に労働者にとって分かりにくい通報先が明確となり、このような体制に公益通報が集約される効果も期待できる。

このように、上記2(1)イの①から④までの事業者がとるべき措置の中でも、①の公益通報を部署間横断的に取り扱う担当者、すなわち、公益通報対応業務従事者は、②から④までの措置の中核的役割を果たす特に重要なものであることから、公益通報者対応業務従事者を定めることについて、特に義務付けがされた。

イ 内部公益通報対応体制の整備義務

事業者は、公益通報者の保護を図るとともに、公益通報の内容の活用により国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わる法令の規定の遵守を図るため、法第3条第1号及び第6条第1号に定める公益通報に応じ、適切に対応するために必要な体制（内部公益通報対応体制）の整備その他の必要な措置をとらなければならない（本条第2項）。

ウ 義務の主体

法第2条第1項の規定により、「事業者」は「法人その他の団体及び事業を行う個人」と定義されているところ、法第3条の規定による解雇の無効、法第4条の規定による労働者派遣契約の解除の無効、法第5条の規定による降格、減給その他不利益な取扱いの禁止については、いずれも「事業者」を主体とする規範として定められている。

事業者内部において、具体的にこれらの行為の主体となるのは、様々な立場や権限を有する役職員である。例えば、不利益な取扱いには嫌がらせも含まれるところ、職場の状況によっては、直属の上司だけでなく、同僚等が主体となることも想定される。また、調査・是正措置については、基本的には、コンプライアンス部門や総務部門、人事部門等のほか、社外取締役や監査役が主体となることが想定される。他方、通報対象事実が発生した部門はもとより、事案によっては、全社的な経理や生産管理を担当する部門の役職員が主体となることも想定される。このため、各事業者の状況や事案の内容にかかわらず、一律に「事業者」を単位として、規範の遵守を求めているものである。

上記2（1）イの①から④までのように事業者がとるべき措置についても、事業者内部で様々な立場や権限を有する役職員が主体となり得ることから、「事業者」を主体とする規範として定められたものである。

（3）事業者がとるべき措置の努力義務（本条第3項）

常時使用する労働者の数が300人以下の事業者は、公益通報対応業務従事者を定めるよう努めなければならない（本条第3項の規定により読み替えて適用する同条第1項）。

また、常時使用する労働者の数が300人以下の事業者は、公益通報者の保護を図るとともに、公益通報の内容の活用により国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わる法令の規定の遵守を図るため、法第3条第1号及び第6条第1号に定める内部公益通報対応体制の整備その他の必要な措置をとるよう努めなければならない（本条第3項の規定により読み替えて適用する同条第2項）。

事業者の規模によっては、公益通報への対応を含む法令遵守に関係する業務に従事する恒常的な人員が確保されているとは限らないため、その規模にかかわらず一律に義務を課すと過大な負担となるおそれがあることから、一定規模の事業者については、努力義務にとどめることとされた。

なお、「300人以下」については、例えば、中小企業基本法第2条第1項において、一部の業種を除き、資本金の額又は出資の総額が3億円以下の会社並びに常時使用する従業員の数が300人以下の会社及び個人を中小企業者と定義していることも参考としつつ、法令遵守に関係する業務を恒常的に実施する人員を確保する必要性に鑑み、資本の規模ではなく人員の規模に着目し、常時使用する労働者の数が300人以下の事業者を対象に、努力義務を課すこととされた。

○ 参照条文

〔参考〕中小企業基本法（昭和38年法律第154号）

（中小企業者の範囲及び用語の定義）

第二条 この法律に基づいて講ずる国の施策の対象とする中小企業者は、おおむね次の各号に掲げるものとし、その範囲は、これらの施策が次条の基本理念の実現を図るため効率的に実施されるように施策ごとに定めるものとする。

- 一 資本金の額又は出資の総額が三億円以下の会社並びに常時使用する従業員の数が三百人以下の会社及び個人であつて、製造業、建設業、運輸業その他の業種（次号から第四号までに掲げる業種を除く。）に属する事業を主たる事業として営むもの
- 二 資本金の額又は出資の総額が一億円以下の会社並びに常時使用する従業員の数が百人以下の会社及び個人であつて、卸売業に属する事業を主たる事業として営むもの
- 三 資本金の額又は出資の総額が五千万円以下の会社並びに常時使用する従業員の数が百人以下の会社及び個人であつて、サービス業に属する事業を主たる事業として営むもの
- 四 資本金の額又は出資の総額が五千万円以下の会社並びに常時使用する従業員の数が五十人以下の会社及び

第11条（事業者がとるべき措置）

個人であつて、小売業に属する事業を主たる事業として営むもの

2～5 （略）

○ 常時使用する従業員（労働者）の数が一定数以下の事業者に対し努力義務を規定している他法の例

〔参考〕女性の職業生活における活躍の推進に関する法律（平成27年法律第64号）

（一般事業主行動計画の策定等）

第八条 （略）

2～6 （略）

7 一般事業主であつて、常時雇用する労働者の数が百人以下のものは、事業主行動計画策定指針に即して、一般事業主行動計画を定め、厚生労働省令で定めるところにより、厚生労働大臣に届け出るよう努めなければならない。これを変更したときも、同様とする。

8 （略）

〔参考〕次世代育成支援対策推進法（平成15年法律第120号）

（一般事業主行動計画の策定等）

第十二条 （略）

2・3 （略）

4 一般事業主であつて、常時雇用する労働者の数が百人以下のものは、行動計画策定指針に即して、一般事業主行動計画を策定し、厚生労働省令で定めるところにより、厚生労働大臣にその旨を届け出るよう努めなければならない。これを変更したときも同様とする。

5・6 （略）

(4) 法定指針（本条第4項から第7項まで）

ア 指針を定めることとした趣旨

内閣総理大臣は、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を定めるものとする（本条第4項）。また、指針を定めようとするときは、あらかじめ、消費者委員会の意見を聴くものとし（本条第5項）、指針を定めたときは、遅滞なく、これを公表するものとし（本条第6項）、指針の変更についても同様とする（本条第7項）。

事業者がとるべき措置の具体的な内容については、各事業者の事業や組織の実情に応じて異なるものであるところ、法はあらゆる業種の事業者を対象としていることから、一律に定めることが困難である。

イ 内閣総理大臣が指針を定めることとした趣旨

内閣府及び消費者庁は、公益通報者の保護に関する事務を所掌しており（内閣府設置法第4条第3項第61号及び消費者庁及び消費者委員会設置法第4条第1項第22号）、本法についても所管している。

そこで、当該事務の主任の大臣である内閣総理大臣に、指針を策定する権限が付与された。

法第19条の規定により、内閣総理大臣は、政令で定めるものを除き、本法による権限を消費者庁長官に委任することとしているところ、指針については、事業者にとらせる措置の内容に関わるという性質のものであり重要性が高いことから、その策定する権限は、消費者庁長官に委任する権限から除外する旨が、同条の規定に基づく政令に規定された（公益通報者保護法第十九条の規定により消費者庁長官に委任されない権限を定める政令）。

○ 体制の整備その他の必要な措置義務の具体的内容を指針に定めている他法の例

[参考] 不当景品類及び不当表示防止法（昭和37年法律第134号）

（事業者が講ずべき景品類の提供及び表示の管理上の措置）

第二十六条 事業者は、自己の供給する商品又は役務の取引について、景品類の提供又は表示により不当に顧客を誘引し、一般消費者による自主的かつ合理的な選択を阻害することのないよう、景品類の価額の最高額、総額その他の景品類の提供に関する事項及び商品又は役務の品質、規格その他の内容に係る表示に関する事項を適正に管理するために必要な体制の整備その他の必要な措置を講じなければならない。

- 2 内閣総理大臣は、前項の規定に基づき事業者が講ずべき措置に関して、その適切かつ有効な実施を図るために必要な指針（以下この条において単に「指針」という。）を定めるものとする。
- 3 内閣総理大臣は、指針を定めようとするときは、あらかじめ、事業者の事業を所管する大臣及び公正取引委員会に協議するとともに、消費者委員会の意見を聴かなければならない。
- 4 内閣総理大臣は、指針を定めたときは、遅滞なく、これを公表するものとする。
- 5 前二項の規定は、指針の変更について準用する。

（指導及び助言）

第二十七条 内閣総理大臣は、前条第一項の規定に基づき事業者が講ずべき措置に関して、その適切かつ有効な実施を図るため必要があると認めるときは、当該事業者に対し、その措置について必要な指導及び助言をすることができる。

（勧告及び公表）

第二十八条 内閣総理大臣は、事業者が正当な理由がなくて第二十六条第一項の規定に基づき事業者が講ずべき措置を講じていないと認めるときは、当該事業者に対し、景品類の提供又は表示の管理上必要な措置を講ずべき旨の勧告をすることができる。

- 2 内閣総理大臣は、前項の規定による勧告を行つた場合において当該事業者がその勧告に従わないときは、その旨を公表することができる。

第二十九条 内閣総理大臣は、第七条第一項の規定による命令、課徴金納付命令又は前条第一項の規定による勧告を行うため必要があると認めるときは、当該事業者若しくはその者とその事業に関して関係のある事業者に対し、その業務若しくは財産に関して報告をさせ、若しくは帳簿書類その他の物件の提出を命じ、又はその職員に、当該事業者若しくはその者とその事業に関して関係のある事業者の事務所、事業所その他その事業を行う場所に立ち入り、帳簿書類その他の物件を検査させ、若しくは関係者に質問させることができる。

- 2 前項の規定により立入検査をする職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者に提示しなければならない。
- 3 第一項の規定による権限は、犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。

（権限の委任等）

第三十三条 内閣総理大臣は、この法律による権限（政令で定めるものを除く。）を消費者庁長官に委任する。

2～11 （略）

第三十七条 第二十九条第一項の規定による報告若しくは物件の提出をせず、若しくは虚偽の報告若しくは虚偽の物件の提出をし、又は同項の規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、若しくは同項の規定による質問に対して答弁をせず、若しくは虚偽の答弁をした者は、一年以下の懲役又は三百万円以下の罰金に処する。

〔参考〕 不当景品類及び不当表示防止法施行令（平成21年政令第218号）

（消費者庁長官に委任されない権限）

第十四条 法第三十三条第一項の政令で定める権限は、法第二条第三項及び第四項、第三条第一項（消費者委員会からの意見の聴取に係る部分に限る。）及び第二項、第四条、第五条第三号、第六条第一項（消費者委員会からの意見の聴取に係る部分に限る。）及び第二項、第二十六条第二項並びに同条第三項及び第四項（これらの規定を同条第五項において準用する場合を含む。）の規定による権限とする。

3 本条の解釈

(1) 「（公益通報対応業務従事者）を定めなければならない」

公益通報対応業務従事者を定めるよう求めることは、公益通報対応業務従事者以外の者が公益通報対応業務に従事することを禁止するものではない。すなわち、通常業務の一環として、労働者が身近な上司や同僚等に通報対象事実について通報した場合は、当該上司や同僚等が公益通報対応業務従事者として定められていない場合であっても、公益通報対応業務に含まれる公益通報を受ける業務に従事することは可能であり、当該通報者は公益通報者として保護されることとなる。

なお、ある人をある地位に就かせる行為を規定する際に「選任」を用いる例があるところ、一般的に事業者における「選任」は、事業者内部の役職員の中から選ばれる場合に用いられている。一方、公益通報対応業務従事者には、上記のとおり、外部機関である社外法律事務所等が含まれる場合があり、法第2条第1項柱書に規定する「役務提供先があらかじめ定めた者」にも社外法律事務所等が含まれることから、この規定ぶりに合わせ、公益通報対応業務従事者を「定めなければならない」と規定されたものである。

(2) 「公益通報の内容の活用により」

本条は、一般的なコンプライアンス体制の整備等を事業者に義務付けるものではない。これを明確化するために、「公益通報の内容の活用により」との限定が付されている。

4 法定指針

(1) 法定指針等の策定経緯

法第11条第4項の規定に基づき指針を策定するため、消費者庁に「公益通報者保護法に基づく

指針等に関する検討会」（以下「指針等検討会」という。）が設置され、令和2年10月から令和3年3月までに計5回にわたって会議が開催され、指針として定めるべき内容について検討が行われた。その検討結果は、「公益通報者保護法に基づく指針等に関する検討会報告書」（令和3年4月21日公表。以下「指針等検討会報告書」という。）として取りまとめられた。

指針等検討会報告書では、

- ・ 指針については同報告書の内容に沿って策定すること
- ・ 事業者が指針に沿った対応をとるに当たり参考となる考え方や、想定される具体的取組事項等を示す解説を作成すること
- ・ 同解説についても指針等検討会報告書の内容を十分に参酌して策定すること
- ・ 既存のガイドラインは同解説に統合するなど必要な整理をすること

などが提言された上、指針案及びその背景となる考え方が示された。

指針等検討会の提言を踏まえ、消費者庁は、指針等検討会報告書で示された指針案について、意見募集手続（令和3年4月28日から同年5月31日まで）を実施した。その後、法第11条第5項の規定に従い、消費者委員会に対し指針案を提示し、令和3年7月29日に同委員会から指針案について妥当との回答を得た。

以上の手続を経て、内閣総理大臣は、令和3年8月20日、法定指針を策定し、これを公表した。

また、消費者庁は、指針等検討会の提言を踏まえ、指針等検討会報告書の内容を基礎に、事業者のコンプライアンス経営への取組強化と社会経済全体の利益確保のために、本法を踏まえて事業者が自主的に取り組むことが推奨される事項を記載した「公益通報者保護法を踏まえた内部通報制度の整備・運用に関する民間事業者向けガイドライン」（平成28年12月9日公表）の規定を盛り込んだ指針の解説を令和3年10月13日に公表した。

(2) 法定指針及び指針の解説の概要

法定指針は、法第11条第1項に規定する公益通報対応業務従事者の定め及び同条第2項に規定する内部公益通報対応体制の整備その他の必要な措置に関して、その適切かつ有効な実施を図るために必要な事項を定めたものである。

本条第1項及び第2項に基づき事業者がとるべき措置の具体的な内容は、事業者の規模、組織形態、業態、法令違反行為が発生する可能性の程度、ステークホルダーの多寡、労働者等及び役員や退職者の内部公益通報対応体制の活用状況、その時々における社会背景等によって異なり得る。そのため、法定指針では、事業者がとるべき措置の個別具体的な内容ではなく、事業者がとるべき措置の大意が示されている。

事業者がとるべき措置の個別具体的な内容については、各事業者において、法定指針に沿った対応をとるためにいかなる取組等が必要であるかを、上記のような諸要素を踏まえて主体的に検討を行った上で、内部公益通報対応体制を整備・運用することが必要である。そこで、消費者庁

第11条（事業者がとるべき措置）

は、事業者におけるこのような検討を後押しするため、指針の解説を作成し、「指針を遵守するために参考となる考え方や指針が求める措置に関する具体的な取組例」を示すとともに、「指針を遵守するための取組を超えて、事業者が自主的に取り組むことが期待される推奨事項に関する考え方や具体例」についても示している。