

公益通報者保護制度検討会
中間論点整理
(案)

令和 6 年 9 月 2 日

目次

I	はじめに	1
II	制度見直しの必要性.....	4
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	10
(1)	公益通報者を探索する行為の禁止.....	10
(2)	公益通報を妨害する行為の禁止	11
(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.....	11
(4)	公益通報の刑事免責.....	11
(5)	濫用的通報者への対応.....	12
3	公益通報を理由とする不利益取扱い（報復）の抑止・救済	12
(1)	不利益取扱いの抑止.....	12
(2)	不利益取扱いからの救済	13
(3)	不利益取扱いの範囲の明確化	15
4	その他の論点.....	15
(1)	通報主体や保護される者の範囲拡大	15
(2)	通報対象事実の範囲の見直し	16
(3)	行政機関に対する公益通報（2号通報）の保護要件の緩和.....	17
IV	おわりに	17

I はじめに

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

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

公益通報者保護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」には保護されるが、2 号通報は 1 号通報よりも厳しい要件が、報道機関等を想定した 3 号通報は更に厳しい要件が規定されている。これにより、事業者内部での公益通報の活用が進み、事業者の自浄機能が向上し、国民の生命、身体、財産等の被害の未然防止・拡大防止につながる効果が期待された。

平成 16 年の法制定後、消費者庁では、公益通報を受け付けた場合の適切な対応について、民間事業者向けのガイドラインや国の行政機関向けのガイドラインを策定し、周知・啓発により、事業者や行政機関の自主的な取組みを促してきた。しかしながら、事業者が内部で公益通報等を受け付け、調査をし、その是正に必要な措置をとる、いわゆる「内部通報制度」が十分に機能せず、国民の安全・安心を大きく損なうような不祥事に発展した事案が次々と発生した。また、上場事業者において、内部通報を受け付ける部署が通報者に関する情報を漏洩し、通報者に対する不利益取扱いに繋がつ

た事案もあった。こうしたことから、事業者による公益通報への適切な対応を確保することが重要な課題となった。さらに、法の枠組みについても、公益通報者保護法は適用範囲が狭く、保護要件が厳しすぎるのではないか、民事的な効果だけでは不利益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、法制定から 16 年ぶりに公益通報者保護法が改正され（令和 2 年法律第 51 号。以下「改正法」という。）、令和 4 年 6 月 1 日に施行された。改正法では、大きく 3 つの点が手当てされた。

1 点目として、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（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。）。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。）を定める義務及び従事者の守秘義務については、体制整備の中核的な役割を果たすものとして法律に明記されたが、体制整備義務の具体的な内容は、「公益通報者保護法第 11 条第 1 項及び第 2 項の規定に基づき事業者がとるべき措置に関して、その適切かつ有効な実施を図るために必要な指針」（令和 3 年内閣府告示第 118 号。以下「法定指針」という。）に規定された。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（消費者庁長官に権限委任）が規定された。

2 点目として、事業者外部への公益通報である、2 号通報及び 3 号通報の保護要件の緩和を行った。2 号通報では、「信ずるに足りる相当の理由」を要件として求めていたが、これがない場合であっても、通報対象事実が生じ又はまさに生じようとしていると思料し、かつ、氏名等を記載した書面を提出すれば、保護されるようになった。3 号通報では、「信ずるに足りる相当の理由」があることを前提に、内部通報をすれば通報者を特定する情報が漏洩すると信ずるに足りる相当の理由がある場合等も保護されるようになった。

3 点目として、保護される公益通報者の対象を拡大し、退職後 1 年以内の退職者や、役員が追加されたほか、通報対象事実に過料対象行為や違反状態が最終的に過料につながる行為が加わった。さらに、公益通報に伴う損害賠償責任を免除する規定が追加された。

一方、公益通報したことを理由とする公益通報者に対する不利益取扱いのは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、様々な意見があり、改

正法附則第5条（検討）¹で、施行後3年を目途として、改正後の公益通報者保護法の施行状況を勘案し、検討を加え、必要な措置を講じることが求められている。

平成30年の消費者委員会の「公益通報者保護専門調査会」の取りまとめから一定期間が経過し、国際的にも、公益通報者の保護に関する大きな進展があった。このような国際的な動向や改正法の施行状況を踏まえた課題と対応について検討を行うため、有識者により構成される「公益通報者保護制度検討会」（以下「検討会」という。）が設置され、議論を開始しており、令和6年中を目途に取りまとめを行うこととしている。

検討会は、これまで、令和6年5月から7月にかけて計3回開催され、一通りの意見交換が行われた。この中間論点整理は、今後の検討課題を明確化することを目的に、これまでの検討会で提示された論点と意見を整理したものである。

¹ 「政府は、この法律の施行後三年を目途として、新法の施行の状況を勘案し、新法第二条第一項に規定する公益通報をしたことを理由とする同条第二項に規定する公益通報者に対する不利益な取扱いの是正に関する措置の在り方及び裁判手続における請求の取扱いその他新法の規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」との規定がある。

II 制度見直しの必要性

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

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

であり、令和5年度の消費者庁の各種実態調査結果からもこのことが裏付けられている²。

このため、令和2年改正では、事業者に対して、従事者を定める義務（以下、従事者を定めることを「従事者指定」といい、従事者を定める義務を「従事者指定義務」という。）の他、体制整備義務を課すとともに、従事者には公益通報者を特定させる事項に関する守秘義務が課された³。

従事者指定義務及び従事者の守秘義務により、事業者内で利益相反になりにくい体制が確保され、不正を相談・通報する先が明確化・集約されることで、労働者が安心して公益通報をできるようになること、また、従事者の専門性が向上し、公益通報が適切に対処され、国民の生命、身体、財産等の被害の未然防止・拡大防止

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

³ 従事者としては、主に、不正行為が発生しやすい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）の者で通報者の氏名などを伝達される者が想定されている。法定指針では、「事業者は、内部公益通報受付窓口において受け付ける内部公益通報に関する公益通報対応業務を行う者であり、かつ、当該業務に関する公益通報者を特定させる事項を伝達される者を、従事者として定めなければならない。」とされ、さらに、「公益通報者保護法に基づく指針（令和3年内閣府告示第118号）の解説」では、「内部公益通報の受付、調査、是正に必要な措置の全て又はいずれかを主体的に行う業務及び当該業務の重要な部分について関与する業務を行う場合に、「公益通報対応業務」に該当する。」とされている。

のための事業者の自浄機能の發揮につながることが期待された。

令和 2 年改正については、令和 5 年度の消費者庁の民間事業者に対する実態調査から、以下のような効果が認められる⁴。

- 平成 28 年度に消費者庁が実施した実態調査結果と比較して、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 91.5%、従業員数 300 人以下の事業者の導入率は 26.3%から 46.9%に上昇している。
- 従業員数 3,000 人超の事業者における内部通報制度の活用が進み、その半数超が内部通報窓口の年間受付件数が 30 件超に上る等、平成 28 年度よりも増加している。
- 事業者において、内部通報の役割が一層認識されるようになり、内部通報制度を「導入している」と回答した事業者のうち、「不正発見の端緒」として、「(窓口や管理職等への) 内部通報」を選択した割合は、76.8%と最多で、「内部監査」や「上司による業務チェック」を上回っており、この割合は平成 28 年度と比べて 18% ポイント上昇している。
- 事業者における公益通報者保護制度の認知度が向上しており、平成 28 年度は、従業員数 300 人超の事業者の法及び事業者向けガイドラインの認知率が 63.6% だったが、令和 5 年度は、従業員数 300 人超の非上場事業者に限定されるが、法の指針が求める義務について、91.3% が「知っている」と回答している。

一方で、以下のような事象や実態調査結果から、事業者の体制整備の不徹底や運用上の課題も認められる。

- 内部通報制度が十分に機能せず、外部通報によって、国民生活の安全・安心を脅かすような不祥事が発覚しており、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、重大な不正について内部で指摘があったものの、特段の対処をしなかった事案があった。
- 民間事業者に対する実態調査で、非上場の義務対象事業者の 1 割超 (10.7%) は「(従事者指定の) 義務を知っているが、担当者を指名していない」と回答し、その理由について、その約半数が「上司などに情報が共有されており、特段不都合もないため」を選択している。従事者指定義務の認知度は 9 割を超えている (92.3%) ものの、一部の事業者においては、従事者を指定しなくても、部下から情報が共有されると考え、義務が履行されない状況にある。

⁴ 「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 月公表) を参照。なお、当該実態調査への事業者の回答は任意であり、体制整備が図られている事業者ほど回答するといった回答者バイアスの懸念がある点に留意する必要がある。

- 直近5年以内に企業から公表された不祥事に関する第三者委員会等の報告書で内部通報制度についての指摘があった企業では、「内部通報窓口の通報件数が殆どない」、「従業員の多くが内部通報窓口の存在について知らない」といった課題があった⁵。民間事業者に対する実態調査で内部通報制度を「導入している」と回答した事業者においても、全体として、内部通報窓口の利用は限定的である⁶。従業員数3,000人超の事業者であっても、内部通報窓口の年間受付件数が「0件」、「1—5件」又は「把握していない」と回答した事業者は、全体の12.3%を占めている。

このような状況を踏まえ、更なる法改正を通じて、事業者の体制整備の徹底や実効性向上を図るとともに、公益通報に対する国民の不安を払拭することを支持する意見が多かった⁷。

なお、制度の見直しを検討するにあたっては、従業員数3,000人超など、大規模な事業者では、既に内部通報窓口が大いに活用されており、通報窓口のリソースを踏まえ、企業にとって本当に対応が必要な通報が見過ごされないように留意する必要があるとの意見もあった。

また、ガバナンスや人権尊重の観点から、日本企業の内部通報制度の実効性に対する国外の関心は高く、ESG評価機関や海外投資家、取引先等からの要請に応え、内部通報の年間受付件数を公表している事業者も多い⁸。本年5月には、「国連ビジネスと人権の作業部会 (The UN Working Group on Business and Human Rights)」(以下「ビジネスと人権作業部会」という。)から、通報に対する報復に罰則がないことなど、公益通報者保護制度の課題について、改正法附則第5条(検討)に基づく法の見直しで改善するよう勧告を受けている⁹。

さらに、近年、諸外国では公益通報者保護の強化が進んでおり、EU通報者保護指令(以下「EU指令」という。)や2019年のG20大阪サミットで承認された「効果的な

⁵ 「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)

⁶ 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、「ゼロ件」、「1—5件」又は「把握していない」と回答している。

⁷ 近年においては、社会情勢の変化や課題に合わせて、基本的な法令であっても頻繁に改正がなされており、平成16年の法制定から長期間経過した後の令和2年改正は、最近の法令改正の見直しのスピードからすると異常なことであるとの意見もあった。

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 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

公益通報者保護のためのハイレベル原則」（以下「G20 ハイレベル原則」という。）にあるような国際的潮流と比べて、日本における公益通報者の保護は強化されているとは言えない状況にある。

以上を踏まえ、日本の企業が海外進出や投資などで悪影響を受けないよう、法改正によって、ガバナンスや人権尊重に対する国際的な要請に応えていく必要があるとの意見が多かった¹⁰。

¹⁰ これに対し、法律の成り立ちは、国によってそれぞれ背景が異なる中で、諸外国の法律をそのまま日本に導入しても機能しないおそれがあることから、諸外国の運用状況も見て慎重に検討する必要があるとの意見があつた一方、日本の実情を踏まえた検討が必要になることは確かだが、国際的に共通の最低基準を導入できないほどに日本の事情が特殊な事情と言えるかどうかについては、個別の論点ごとに丁寧な検討が必要との意見もあつた。

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、

- 民間事業者に対する実態調査において、非上場の義務対象事業者のうち、「(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」と回答した事業者が回答者全体の1割超を占めていること
- 従事者の守秘義務違反には刑事罰が規定されている一方、事業者の従事者指定義務違反には、特段の罰則が規定されていないこと

を踏まえ、従事者指定義務の履行徹底に向けて、行政措置権限の強化を支持する意見が多かった。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、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、刑事罰を科すべきとの提案があった。

また、命令を行っても違反状態が解消しない事業者に対し、罰則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、公益通報者保護法の通報対象事実となることにより、消費者庁の法執行の実効性向上が期待できるとの意見もあった。

加えて、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。

(2) 体制整備の実効性向上のための対応

内部通報制度の実効性向上には、内部通報制度が従業員に認知され、信頼されることが必要不可欠である¹¹。事業者の労働者等及び役員・退職者に対する法及び体制の教育・周知については、体制整備義務の一部として、法定指針に規定されているが、民間事業者に対する実態調査において、通報を理由とする不利益取扱いの禁

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。」と記載されている。

止について、「特段周知していない」と回答した事業者が、非上場の義務対象事業者の1割超（13.7%）を占めている。また、就労者に対するアンケート調査では、従業員数300人超の事業者に勤める就労者のうち、内部通報制度を理解している割合や内部通報窓口を認知している割合は全体の半数に届いておらず、内部通報制度や体制についての周知は必ずしも徹底されていない¹²。

直近5年以内に公表された企業不祥事に関する第三者委員会等の報告書で内部通報制度について指摘があった企業においても、内部通報窓口の存在について、多くの従業員が知らないと回答した事例や主としてハラスメント関連の窓口と認識されていた事例があり、事業者による周知の不徹底が、内部通報制度が機能しない一因になっている¹³。

加えて、内部通報制度の理解度が低い就労者は、相対的に高い割合で、SNSやインターネット上のウェブサイトを「最も通報しやすい先」として認識しており、SNSへの行き過ぎた投稿や内部告発により、事業者のレビューが需要以上に損なわれる事態に発展する等、公益通報者保護法の通報先に応じた保護要件が労働者等に正しく理解されていない状況がある¹⁴。

一方、内部通報制度の理解度が高い就労者は、その多くが勤務先における研修や周知が理解のきっかけと回答しており、重大な法令違反目撃時の通報意欲が高く、実際に通報した経験も相対的に多い。このため、事業者による周知の徹底により、就労者の理解度が向上し、保護要件を満たす形で適切な公益通報が促されるという効果が期待できる¹⁵。

以上を踏まえ、内部通報制度の実効性向上と適切な形での公益通報の促進に向けて、通報先に応じた保護要件や公益通報を理由とする不利益取扱いの禁止、事業者の体制整備義務や従事者の守秘義務等、事業者による法令の概要の周知を法律上の義務として規定し、徹底させることを支持する意見が多かった。

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 内部通報制度について「知らない」と回答した就労者の22.2%が、「インターネット上のウェブサイト、SNS等」を「一番通報しやすい先」として選択している。

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撲した場合に「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。

加えて、その他の意見として、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。

（3）体制整備義務の対象となる事業者の範囲拡大

令和 5 年度の消費者庁の実態調査から、従業員数 300 人以下の事業者（1,488 者）のうち、内部通報制度を導入していない事業者（790 者）の半数近く（386 者）が、その理由について、「努力義務にとどまるから」と回答している。こうした状況を踏まえ、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もあった。

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

一方、中小規模事業者における公益通報の件数は少ないとから、公益通報対応のノウハウを蓄積することは難しく、特に小規模事業者の場合には、守秘義務を遵守しても、意図せず公益通報者の身元が明らかになる可能性があり、実効的な体制整備を求める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、中小規模事業者の対応のハードルが高いとの意見もあった。

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

2 公益通報を阻害する要因への対処

（1）公益通報者を探索する行為の禁止

通報者探索の防止については、体制整備義務の一部として、法定指針に規定されているが、公益通報がなされた後、事業者内で公益通報者を特定することを目的とした調査などが行われることは、公益通報者自身が脅威に感じることはもちろん、公益通報を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、法律上、通報者探索を禁止する明文規定を設けるべきとの意見もあった。

また、法律上明記するだけではなく、通報者を探索する行為に対し、行政措置又は刑事罰を規定すべきとの意見もあった。

（2）公益通報を妨害する行為の禁止

労働者に公益通報しないことを約束させるなど、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、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、韓国などにおいて、法律上、禁止されている他、通報を妨害する合意等を無効とする規定がある。日本においても、こうした行為を禁止する明文規定を設けるとともに、違反時の行政措置又は刑事罰を規定すべきとの意見があった。

（3）公益通報のために必要な資料収集・持ち出し行為の免責

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

この点について、EU 指令第 21 条（報復からの保護措置）では、「通報のための証拠となる情報の取得又はアクセスは、それ自体が犯罪となる場合を除いて免責される」と規定されている他、G20 ハイレベル原則の原則 9 においても、「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確保する」と記載されており、これらに照らして、日本の公益通報者保護は十分ではないとの意見もあった。

加えて、公益通報に伴う資料収集・持ち出し行為について、刑事責任を問われる可能性があれば、安心して公益通報ができないため、民事免責のみならず、刑事免責についても具体的要件を検討して法定する必要があるとの意見もあった。具体的検討にあたっては、窃盗罪、横領罪、背任罪及び不正競争防止法上の営業秘密侵害罪等に該当する可能性も踏まえ、各犯罪の構成要件との関係を整理する必要があるとの提案があった。

（4）公益通報の刑事免責

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

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

（5）濫用的通報者への対応

日本の大企業の内部通報窓口には、公益通報には該当しない通報が多数なされており、従事者の負担が非常に大きく、重要な内部通報が見逃されないようにする必要があること、また、EU 指令第 23 条には、通報者が故意に虚偽の通報を行った際の罰則が規定されていることを踏まえ、濫用的通報や虚偽通報に対し、罰則を設けるべきとの意見があつた¹⁷。

上記意見について、悪性の強さが明らかで、公益通報者保護制度を害するような行為を明確に処罰対象とすることは、制度の健全性を保つ上でメリットになる一方、新設した罰則の存在自体によって、公益通報をしようとする労働者が萎縮するというデメリットが生じるということもあり得、メリットとデメリットの両方について今後更に検討する必要があるとの提案があつた。また、刑法には、虚偽告訴罪、名誉毀損罪及び偽計業務妨害罪があることから、これらの犯罪規定との関係を整理する必要があるとの提案もあつた。

3 公益通報を理由とする不利益取扱い（報復）の抑止・救済

（1）不利益取扱いの抑止

ア 不利益取扱いに対する罰則と対象となる不利益取扱いの範囲

平成 18 年 4 月の公益通報者保護法施行後、通報者が公益通報をしたことを理由に不利益取扱いを受けた事案が多数生じており、現行の民事ルールだけでは、不利益取扱いに対する抑止の効果が不十分であるとの指摘がなされてきた。以下の理由から、公益通報を理由とする不利益取扱いに対する刑事罰が必要との意見が多かつた。

- 従事者の守秘義務違反に対して刑事罰がある一方、公益通報を理由とする不利益取扱いを行った事業者及び個人には罰則がないことは不均衡であり、法益侵害の視点からの整合性がとれない。
- 事業者内に内部通報制度が存在していても、通報後の不利益取扱いのおそれが十分に払拭されていないため、不正を発見しても内部通報に踏み切れない状況がある。
- EU 指令を含め、諸外国においては法で保護される通報を理由とする不利益取扱いに罰則を設けている国が多い。
- 日本議長国下のサミットで承認された G20 ハイレベル原則の原則 8 で、「報復行為を行った者に対し、効果的で、相応かつ抑止力のある制裁を科す」ことが

¹⁷ EU 指令第 23 条（罰則）の第 2 項には、「加盟国は、報告者が故意に虚偽の情報を報告し、又は公開したことが立証された場合、報告者に関して適用される、効果的、比例的かつ抑止力のある罰則を定めるものとする。」との規定がある。

求められており、G20 ハイレベル原則を取りまとめた日本においても、この原則を実施する必要がある。

- 「ビジネスと人権作業部会」から、公益通報者保護法の見直しの検討において、公益通報者に報復した事業者に罰則を導入するよう勧告を受けており、人権尊重の観点からも国際的な要請に応える必要がある。

一方、留意すべき事項として、以下の意見があった。

- 配置転換については、公益通報との因果関係を客観的に判断できず、刑事罰の導入によって企業の人事・労務管理に支障を来すおそれがあるため、守秘義務違反の場合と同列に扱うべきではない。
- 人権保護の重要性に国による違いはなくとも、各国の雇用形態には違いがあり、それを意識した制度設計が必要。特に解雇は万国共通だが、配置転換は異なり、罰則を検討するにあたっては、分けて検討する必要がある。
- 公益通報の基本的価値を毀損するような悪質な行為を取り上げ、事業活動を不當に萎縮させない要件を規定する必要があり、例えば、現行法の要件のうち、「不正の目的」の内容を明らかにできるかを議論すべき。

イ 間接罰か、直罰かについて

行為の悪質性に鑑み、不利益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。

(2) 不利益取扱いからの救済

ア 公益通報者の立証責任緩和と対象となる不利益取扱いの範囲

通報者が解雇その他の不利益取扱いを受けた場合、公益通報者保護法で保護されるには、当該解雇その他の不利益取扱いが通報を理由とすることの立証を通報者が行わなければならない。しかしながら、情報や証拠資料が事業者側に偏在していることなどから、その立証が困難な場合もあり、通報者にとって大きな負担となっているとの指摘がある。以下の理由から、不利益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、公益通報者の立証責任を緩和すべきとの意見が多かった。

- 公益通報の受益者は企業の他、市民や社会である一方、日本においては、公益通報に伴うコストやリスクは公益通報者である個人だけが負っている構図となってバランスを欠いており、公益通報を躊躇する一因になっている。

- EU諸国やアメリカ、韓国等では、法律上、保護要件を満たす通報者の立証責任を緩和しており、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、日本だけが導入していない。
- 労働者・企業間の情報量の格差や実務上、企業側に立証責任がある労働契約法（平成19年法律第128号）上の解雇権濫用法理との平仄の観点から、解雇が公益通報をしたことを理由としてなされたことの立証責任は事業者に転換されるべき。

一方、立証責任の緩和に慎重な意見として、以下があった。

- 解雇については、一般の労働紛争において、公益通報を行った労働者も含め、労働者側の立証負担が一定程度軽減されている。このため、公益通報者保護法で新たに立証責任を緩和する規定を設ける必要があるかについては慎重に検討する必要がある。
- 解雇権濫用と公益通報を理由とする解雇で、どちらで提訴・認定されるかには様々な判断があり、公益通報者が地位回復を目指す場合には、両者の効果には違いがない。
- 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。

上記意見に対して、以下の反論があった。

- 解雇権濫用法理があるから公益通報者保護法上の立証責任の緩和は不要とすると、公益通報者保護法の存在意義が問題となる。解雇について、労働契約法上の解雇権濫用における評価根拠事実・評価障害事実と、公益通報者保護法上の公益通報を理由とした不利益取扱いであるという因果関係の評価根拠事実・評価障害事実は、必ずしも重ならない部分もあるために、解雇についても公益通報者保護法に立証責任緩和の規定を設けることには意味がある。
- 通報者にとって不利益取扱いを受けたことの精神的苦痛は大きく、公益通報者保護法上の立証責任の緩和によって、労働契約法上の解雇権濫用法理の適用では通常、認められない慰謝料が認められやすくなるという導入効果は重要。
- 制度が悪用されるおそれがあるとの意見について、現行法は「不正な目的」がある場合は公益通報ではないとして、保護しない制度になっており、この目的要件が悪意ある濫用的通報者への一定の歯止めとなる。
- 公益通報を躊躇させないという法の趣旨を貫徹させるには、解雇のみならず、配置転換も含めた不利益取扱いについて、立証責任の緩和が必要。

- 無用な争いを避けるために通報者に対する措置を一時凍結するなど、人事・労務管理上の支障を生じるとの懸念があるが、正当な理由があれば解雇や懲戒、配置転換は可能であり、当該労働者が公益通報を行ったことによって妨げられるものではない。このような制度の仕組みが、あらかじめ労働者・事業者の双方で明確になっていることで、無用な争いは少なくすることができる。
- 事業者は人事プロセスを客観化する必要があり、事業者の窓口負担が重く、制度を悪用する通報者がいるというだけでは、公益通報を理由とする立証責任の転換に反対する理由にはならない。

加えて、立証責任を緩和する場合の具体的な規定振りについて、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提案があった¹⁹。

イ その他

訴訟を起こすことの経済的・心理的負担は大きく、公益通報を理由とする不利益取扱いであることの立証負担も大きいことを踏まえ、不利益取扱いを受けた公益通報者が救済される手段として、訴訟以外の救済手段の整備を求める意見があった。

具体的には、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や、ADRによる仲介あっせんを通じた早期救済の仕組みづくりを求める意見があった。

また、公益通報を理由とする不利益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もあった。

（3）不利益取扱いの範囲の明確化

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

4 他の論点

（1）通報主体や保護される者の範囲拡大

ア 退職者

¹⁹ EU指令第21条第5項に「通報者が受けた不利益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、不利益取扱いの措置を行った者は、当該措置が正当な理由に基づくものであることを立証しなければならない。」と規定されている。

令和2年改正で、退職後1年以内の労働者と役員が、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、海外法制も参考に、退職後の期間制限を撤廃すべきとの意見があった。

イ 取引先事業者・フリーランス

働き方の多様化が進展し、従業員の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。

公益通報との関係においても、フリーランスは労働者と同様、事業に関連した不正を知り得る立場にあるが、労働者に準じる弱い立場にあることが多く、公益通報を理由とする契約の解除や取引の削減等の不利益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から、保護される通報者の範囲に含めるべきとの意見もあった。

ウ その他

上記の他、親族や同僚、代理人を保護の対象とすることや、複数人が共同して公益通報が行われるなど、複数の共同通報者によって通報要件を満たす場合も全員が保護の対象となるよう、例えば公益通報者保護法第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。

(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、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²⁰。

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もあった。

（3）行政機関に対する公益通報（2号通報）の保護要件の緩和

行政機関に対して書面でする公益通報の保護要件について、氏名に代えてメールアドレス等の継続的に連絡が取り合える連絡先を記載した場合や、弁護士である代理人を選任した場合も同様に保護対象とすべきとの意見があった。

IV おわりに

第1回から第3回までの検討会における各論点の検討状況は、以上のとおりである。今後は、この中間論点整理を踏まえ、更に検討を行うこととする。

以上

²⁰ 諸外国では、対象法律について、ポジティブリスト方式を採用している国（例：アメリカ、ドイツ、韓国）もあれば、ネガティブリスト方式を採用している国（例：イギリス、フランス）がある。

委員名簿

山本	やまもと 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
柿崎	かきざき たまき	環 (座長代理)	明治大学法学部 教授
赤堀	あかほり 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
片山	かたやま 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
川嶋	かわしま たかのり	隆憲	慶應義塾大学大学院法務研究科 教授
郷野	ごうの 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
志水	しみず ふみよ	芙美代	弁護士 (池袋総合法律事務所)
土井	どい かずお	和雄	全国商工会連合会 中小企業問題研究所 所長
樋口	ひぐち りょうすけ	亮介	東京大学大学院法学政治学研究科 教授
水町	みずまち ゆういちろう	勇一郎	早稲田大学法学学術院 教授
山口	やまぐち 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8月時点)