

公益通報者保護法見直しの第一歩

— 改正法の概要と今後の検討課題 —

柳瀬 翔央

(内閣委員会調査室)

1. はじめに
2. 改正法の概要
 - (1) 公益通報者の範囲の拡大
 - (2) 通報対象事実の範囲の拡大
 - (3) 外部通報の保護要件の緩和
 - (4) 通報体制整備義務の導入
 - (5) 守秘義務の導入
3. 今後の検討課題
 - (1) 行政処分等を含む不利益取扱いに対する行政措置・刑事罰の導入
 - (2) 立証責任の緩和
 - (3) 退職者の期間制限の在り方
 - (4) 通報対象事実の範囲
 - (5) 取引先等事業者による通報
 - (6) 証拠資料の収集・持ち出し行為に対する不利益取扱い
4. おわりに

1. はじめに

令和2年6月8日、「公益通報者保護法の一部を改正する法律」（令和2年法律第51号。以下「改正法」という。）が成立した（公布日は6月12日、施行期日は公布日から起算して2年を超えない範囲内において政令で定める日。）。

平成16年6月に制定、平成18年4月に施行された「公益通報者保護法」（平成16年法律第122号。以下、改正前の同法を指す場合は「改正前の法」という。）は、公益通報者の保護及び国民の生命、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のものである。改正前の法における「公益通報」は、労働者が、不正の目的でなく、労

務提供先の事業者等について、通報対象事実（２（２）参照）が生じ又はまさに生じようとする旨を、通報先に通報することとされていた。通報先に応じた保護要件（２（３）参照）を満たし、公益通報をした者（公益通報者）は、公益通報をしたことを理由とする解雇が無効となる等、保護の対象となる。

改正前の法の法案審査に際しては様々な課題が指摘され、衆参両院の内閣委員会の附帯決議において、附則第２条に基づく施行後５年を目途とする見直しは、「通報者の範囲」、「通報対象事実の範囲」、「外部通報の要件」及び「外部通報先の範囲」の再検討を含めて行うことが求められた。これを踏まえ消費者庁や消費者委員会において検討が行われてきたが、法改正に至らないまま、近年においても、企業不祥事において内部通報制度の機能不全が指摘された事例や、通報者が不利益取扱いを受けた事例などが発生していた。

こうした中、平成３０年１２月に消費者委員会の公益通報者保護専門調査会が報告書を取りまとめ、消費者委員会から内閣総理大臣に対し答申を行った。これを受け、消費者庁等において法改正に向けた検討が進められ¹、令和２年３月６日、「公益通報者保護法の一部を改正する法律案」（第２０１回国会閣法第４１号）が衆議院に提出された。

なお、同法律案の提出に至るまでに１４年を要した理由について、衛藤内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）は、「平成１８年の法施行以来、制度の実効性向上に必要な取組を行ってきた。また、法改正に向けた検討に際しては、論点によって積極的な立場と慎重な立場の意見の隔たりが大きく、関係者間で十分調整を行う必要があり、関係者の意見を丁寧に聞き、法制化に向けた調整を進めてきた結果である」旨答弁している²。

同法律案は、衆議院では本会議趣旨説明・質疑を経て、消費者問題に関する特別委員会において対政府質疑が行われた後、自民、立国社、公明、共産、維新の各会派共同提案による修正案³が提出され、５月２２日の本会議において全会一致で修正議決された。参議院では本会議趣旨説明・質疑を経て、地方創生及び消費者問題に関する特別委員会において通報経験者を含む参考人⁴に対する質疑及び対政府質疑が行われ、６月８日の本会議において全会一致で可決、成立した（改正前の法と改正法等の概要の比較は次頁の図表参照）。

¹ 法改正に向けた検討の経緯等は、岩波祐子「内閣・消費者問題分野における政策課題— 国家公務員定年の段階的引上げ、デジタル・ガバメント、食品ロス問題ほか—」『立法と調査』No. 408（平31.1）20～23頁、岩波祐子ほか「内閣・地方創生・消費者問題分野における主な政策課題— 独禁法特例、科学技術基本法、個人情報保護、「スーパーシティ」、公益通報者保護ほか—」『立法と調査』No. 421（令2.2）21～24頁を参照。

² 第201回国会参議院本会議録第21号（令2.6.3）

³ 修正案は、改正法附則第５条の検討規定に、検討対象として、公益通報者に対する不利益取扱いの「裁判手続における請求の取扱い」を明記するものであり、立証責任の転換に関する規定の創設も視野に入れて検討することを政府に義務付ける趣旨とされる（３（２）参照）。なお、与野党間の修正案に係る協議の過程については、青山大人衆議院議員（衆議院特別委員会理事）のホームページ<<https://www.aoyamayamato.net/2020/05/29018242/>>に記述がある。（以下、URLの最終アクセスはいずれも令和２年７月８日。）

⁴ 参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会においては、６月３日、東京大学社会科学研究所教授 田中亘君（元・消費者庁 公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会ワーキング・グループ委員）、全国消費者行政ウォッチねっと事務局長・弁護士 拝師徳彦君（元・消費者庁 公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会委員）及びオリンパス株式会社人事部門スーパーバイザー・最高裁勝訴内部通報訴訟経験者 濱田正晴君を参考人として招致し、質疑を行った。

なお、衆議院消費者問題に関する特別委員会においては、新型コロナウイルス感染症に係る緊急事態宣言が発出されていた状況に鑑み、参考人質疑に代わり、各会派から提出された有識者等の意見を取りまとめた資料を５月１９日の委員会に配付した。当該資料は同日の会議録の末尾に掲載されている。

図表 改正前の法、消費者委員会の答申及び改正法の概要の比較一覧

主な論点	改正前の法	消費者委員会の答申	改正法
公益通報者の範囲	労働者	退職者を通報者の範囲に含めるべき 退職者の範囲については期間制限を設けないことが望ましいが、退職後一定期間内の者に限定する場合、実態等に照らして合理的な期間を設定すべき	退職者（退職後1年以内）を追加
		役員等を通報者の範囲に含めるべき 原則として事業者内部で是正措置を前置することを外部通報の保護要件とすべき	役員を追加 原則として、事業者内部で調査是正措置に努めたことを外部通報の保護要件とする
		取引先等事業者については、今後、必要に応じて検討	改正なし
通報対象事実の範囲	対象法律に規定する「罪の犯罪行為の事実」（刑事罰の対象となる規制違反行為の事実）	以下を追加すべき ①行政罰の対象となる規制違反行為の事実 ②行政処分の対象となる規制違反行為の事実	対象法律に規定する「過料の理由とされている事実」（行政罰の対象となる規制違反行為の事実）を追加
外部通報の保護要件	【2号通報】 信ずるに足りる相当の理由（真実相当性）がある場合	真実相当性の要件を緩和すべきとのことで、おおむね合意	真実相当性がない場合でも、氏名等を記載した書面を提出する場合を追加
	【3号通報】 真実相当性があり、かつ、法に規定する特定事由に該当する場合	特定事由について、 ①事業者が内部通報体制の整備義務を履行していない場合につき、客観的・外形的に判断可能な要件を追加することで、おおむね合意 ②財産に対する危害のうち、例えば回復の困難性が認められるなど一定のものを追加すべき	特定事由として以下を追加 ①通報者を特定させる情報が漏れる可能性が高い場合 ②財産に対する損害（回復困難又は重大なもの）
通報体制の整備義務	【内部通報体制】 定めなし	民間事業者に内部通報体制の整備を義務付けるべき（労働者数が300人以下の民間事業者は努力義務とすべき） 内部通報体制の整備義務を履行していない事業者に対する行政措置を導入すべき 行政機関は、規模にかかわらず、内部通報体制の整備を義務付けるべき	事業者（行政機関を含む）に内部通報体制の整備を義務付け（労働者数が300人以下の事業者は努力義務）、内部通報体制の整備義務を履行していない事業者に対する行政措置を導入
	【外部通報体制】 定めなし	権限を有する行政機関に外部通報対応体制の整備を義務付けるべき	権限を有する行政機関に外部通報体制の整備を義務付け
守秘義務	定めなし	窓口担当者個人の守秘義務の法定については、今後、必要に応じて検討	公益通報対応業務従事者等に対し通報者を特定させる情報の守秘を義務付け、同義務違反に対する刑事罰（30万円以下の罰金）を導入
不利益取扱いに対する行政措置・刑事罰	定めなし	不利益取扱いをした事業者に対する行政措置（助言・指導、勧告及び勧告に従わない場合の公表）を導入すべき 命令制度まで導入すること、及びそれを前提とした刑事罰（間接罰）を導入することについては、今後、必要に応じて検討	改正なし （改正法の附則の検討規定に、「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」が検討対象として明記）
立証責任の緩和	定めなし	今後、必要に応じて検討	改正なし （改正法の附則の検討規定に、「裁判手続における請求の取扱い」が検討対象として明記）【衆議院修正】
証拠資料の収集・持ち出し行為	定めなし	裁判例を整理・分析し、収集行為に関する責任の有無についての実務上の運用の周知を進めるべき	改正なし

（出所）消費者委員会「答申書 別添『公益通報者保護専門調査会報告書』」（平30.12.27）、消費者庁「公益通報者保護法の一部を改正する法律案の概要」（令2.3.6）等より筆者作成

改正法の成立により公益通報者保護法の制定時から指摘されてきた課題の見直しが進んだ一方で、今後の検討課題として指摘される事項も複数残っている。衆参両院の特別委員会の附帯決議⁵においては、改正法附則第5条⁶に基づく施行後3年を目途とする見直しに当たり、「行政処分等を含む不利益取扱いに対する行政措置・刑事罰の導入」、「立証責任の緩和」、「退職者の期間制限の在り方」、「通報対象事実の範囲」、「取引先等事業者による通報」、「証拠資料の収集・持ち出し行為に対する不利益取扱い」等の検討を求めている。

本稿では、改正法の概要及び今後の検討課題について、主な国会論議を踏まえ紹介する。

2. 改正法の概要

(1) 公益通報者の範囲の拡大

ア 退職者

改正法により、公益通報者の範囲に、労働者であった者（以下「退職者」という。）が追加された。ただし、保護の対象となる範囲は、退職後1年以内の者に限られる。

1年以内の期間制限を設けた理由について、消費者庁は、「法令違反行為の早期是正を促す観点から、保護される通報を退職後一定の期間内の者に限定し、早期の通報を促す必要がある。また、実際に退職後の通報を理由として不利益取扱いを受けた事例のほとんどが退職後1年以内に通報された事案であり、退職後1年以内にされた通報を保護すれば、実際に不利益取扱いが想定される通報のほとんどを対象とすることができると考える。さらに、退職から長期間経過後の通報については、証拠の散逸等により通報を受けた事業者が適切に対応することが困難であるとの指摘もあった」旨答弁している⁷。

なお、現役の労働者の場合は通報対象事実の発生から通報に至るまでの期間に制限がないことについて、消費者庁は、「現役の労働者の場合、事案の発生から長期間が経過した場合であっても、それが断続的に継続しているか否か等、法令違反の現在の状況を適切に知り得ると考えられることから期間制限を設けていない」旨答弁している⁸。

このほか、退職者の期間制限の在り方に関する指摘については、**3（3）**参照。

イ 役員

改正法により、公益通報者の範囲に、役員⁹が追加された。

役員である公益通報者は、公益通報をしたことを理由として事業者から解任された場合には、当該事業者に対し、解任によって生じた損害の賠償を請求することができる。

⁵ 衆議院消費者問題に関する特別委員会では8項目の附帯決議<http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rc/home.nsf/html/rchome/Futai/shohisha52C984F14D82B8414925856F0021F822.htm>が、参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会では13項目の附帯決議<https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/201/f432_060501.pdf>がそれぞれ付されている。

⁶ 改正法附則第5条において、政府は、改正法の施行後3年を目途として、改正後の公益通報者保護法（新法）の施行状況を勘案し、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されている。（下線は衆議院修正により追加された部分。）

⁷ 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第6号7頁（令2.5.21）

⁸ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会議録第10号（令2.6.5）

⁹ 役員⁹の範囲は、法人の取締役、執行役、会計参与、監査役、理事、監事及び清算人並びにこれら以外の者で法令の規定に基づき法人の経営に従事している者（会計監査人を除く。）とされる。

事業者内部への公益通報の保護要件は労働者等と同じであるが、事業者外部への公益通報が保護されるためには、原則として、事業者内部で調査是正措置をとることに努めたことが求められる¹⁰。

調査是正措置の具体的な内容について、衛藤大臣は、「役員の種類や属性、担当する職務の内容等に応じてその内容は異なり、例えば、取締役会において適切に問題提起し、また、監査役に報告することでこの措置を履行したことになる場合もあり得ると考えられる」旨答弁している¹¹。

事業者外部への公益通報における調査是正措置の前置要件の例外として、「調査是正措置をとれば証拠隠滅等のおそれのある場合」を含めるべきではないかとの指摘に対し、消費者庁は、「役員は不正のおそれに気が付いた場合、自らその調査、是正に当たる義務を負っている。改正案では、個人の生命身体への危害や財産に対する重大な損害が生じる場合に限りこの調査是正措置の例外を設けており、このような例外は事案の緊急性に着目して設けたものである。これに対し、証拠隠滅等のおそれがある場合については、役員としては証拠隠滅等が生じないように注意して調査、是正に当たるべきであり、例外的な取扱いについては慎重な検討を要すると考え、調査是正措置を前置することとした」旨答弁している¹²。

調査是正措置の要件の解釈が厳格になされた場合、役員の保護範囲を狭めてしまう懸念が指摘されており、田中亘参考人は、「具体的な状況下において通常の役員であればとることが合理的に期待できるような措置に限られると解釈する必要がある」旨述べている¹³。この点について、衛藤大臣は、「役員が公益通報をしようとする際に過度に萎縮することのないよう、改正案の成立後、施行に向けて解釈を示したい」旨答弁している¹⁴。

(2) 通報対象事実の範囲の拡大

改正前の法における通報対象事実の範囲は、「国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わる法律として別表に掲げるもの（これらの法律に基づく命令を含む。）」（以下「対象法律」という。）に規定する「罪の犯罪行為の事実」（すなわち、刑事罰の対象となる規制違反行為の事実）等であった。対象法律は、令和2年6月9日現在、別表と政令に合わせて470本掲げられている。

改正法により、通報対象事実の範囲に、対象法律に規定する「過料の理由とされている事実」（すなわち、行政罰の対象となる規制違反行為の事実）が追加された。

これに伴う対象法律の追加について、消費者庁は、「それぞれの法律が公益通報者保護法に規定される国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わる法律であるか否かを慎

¹⁰ 例外的に、個人の生命若しくは身体に対する危害又は個人（事業を行う場合におけるものを除く。）の財産に対する損害（回復することができない損害又は著しく多数の個人における多額の損害であって、通報対象事実を直接の原因とするものに限る。）が発生する急迫した危険があると信ずるに足る相当の理由がある場合には、調査是正措置の前置要件は不要となる。

¹¹ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第10号（令2.6.5）

¹² 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第6号13～14頁（令2.5.21）

¹³ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第9号（令2.6.3）

¹⁴ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第10号（令2.6.5）

重に検討していく必要があるが、見込みとしては20本程度増加する。また、既に対象法律となっている法律において過料の対象となる行為も新たに通報対象事実となり、例えば、道路運送車両法で規制されている自動車会社が無資格者による完成検査を行う行為が新たに通報対象事実となることが想定される」旨答弁している¹⁵。

なお、消費者委員会の答申において追加すべきとされた「行政処分の対象となる規制違反行為の事実」を追加しなかった理由について、衛藤大臣は、「改正案においては、公益通報者の範囲の拡大や保護要件の緩和、守秘義務違反に対する罰則の導入などの大幅な見直しに対応するものとして、通報対象事実の範囲を検討し、行政罰への範囲拡大にとどめた。なお、消費者利益の擁護等に係る行政処分の対象となる違反行為のほとんどは刑事罰や行政罰の対象であるため、改正案により通報対象となると考える」旨答弁している¹⁶。

このほか、通報対象事実の範囲に関する指摘については、3(4)参照。

(3) 外部通報の保護要件の緩和

通報先については、事業者内部に対するもの（いわゆる「内部通報」のこと。以下「1号通報」という。）と事業者外部に対するもの（いわゆる「外部通報」のこと。）に区分され、さらに、外部通報は、「通報対象事実について処分又は勧告等をする権限を有する行政機関」に対するもの（以下「2号通報」という。）と、「通報対象事実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」（報道機関等）に対するもの（以下「3号通報」という。）に区分される。改正前の法では、2号通報及び3号通報の場合、保護要件として一律に「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」（以下「真実相当性」という。）¹⁷が必要とされていた。また、3号通報の場合、真実相当性に加えて、公益通報者保護法に規定する特定の事由（以下「特定事由」という。）¹⁸に該当する必要がある。

ア 2号通報の保護要件の緩和

改正法により、2号通報の保護要件として、真実相当性がない場合でも、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・住所、通報対象事実の内容等を記載した書面を提出する場合は追加された。

2号通報の保護要件を緩和する趣旨について、消費者庁は、「近年の企業不祥事においては事業者の通報制度が機能不全になっていることが指摘されているものが見られることから、事業者内での内部通報以外の通報先が確保されていることが重要であるが、通報者にとって真実相当性の有無の判断は難しく、通報をちゅうちょする要因になってい

¹⁵ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第10号（令2.6.5）

¹⁶ 第201回国会参議院本会議録第21号（令2.6.3）

¹⁷ 真実相当性とは、例えば、通報対象事実について、単なる憶測や伝聞等ではなく、通報内容を裏付ける内部資料等がある場合や関係者による信用性の高い供述がある場合など、相当の根拠がある場合をいう。（消費者庁消費者制度課『逐条解説 公益通報者保護法』（商事法務、平成28年）106頁）

なお、1号通報の場合、2号通報及び3号通報と異なり真実相当性は求められておらず、「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」であれば保護要件を満たすこととなる。

¹⁸ 特定事由として、改正前の法では、1号通報又は2号通報をすれば解雇その他不利益な取扱いを受けると信ずるに足りる相当の理由がある場合等5つの場合が定められていた。

るとの指摘がなされていた。そこで、行政機関に対する公益通報をより一層活用するため、氏名等を記載した書面の提出という手続に関する要件を満たした場合も保護することとした。なお、氏名の記載を求めることとしたのは、通報者への追加の聞き取りなど、追加調査を実施できるようにするためのものである」旨答弁している¹⁹。

イ 3号通報の保護要件の緩和

改正法により、3号通報の保護要件である特定事由に、次の2点が追加された。

- ① 1号通報をすれば、役務提供先の事業者が、当該公益通報者について知り得た事項を、当該公益通報者を特定させるものであることを知りながら、正当な理由がなく漏らすと信ずるに足りる相当の理由がある場合
- ② 個人（事業を行う場合におけるものを除く。）の財産に対する損害（回復することができない損害又は著しく多数の個人における多額の損害であって、通報対象事実を直接の原因とするものに限る。）が発生し、又は発生する急迫した危険があると信ずるに足りる相当の理由がある場合

消費者委員会の答申において特定事由として追加することがおおむね合意された「事業者が内部通報体制の整備義務を履行していない場合」ではなく、①を追加した理由について、消費者庁は、「内部通報体制の整備義務の内容として特に重要なものは、第一に通報者に対する不利益取扱いの禁止、第二に通報者に関する情報漏えいの禁止、第三に窓口に通報があった場合の適切な調査の実施の3点である。このうち、第一及び第三については現行法で既に特定事由として位置付けられているが、第二については位置付けられていないため、改正案により追加した。なお、これに該当する場合としては、例えば、過去に漏えい事案があり再発防止策が不十分な場合や、体制整備義務に関する指針のうち情報管理に関する定めが遵守されていない場合などが考えられる」旨答弁している²⁰。

(4) 通報体制整備義務の導入

ア 内部通報体制の整備義務（事業者・行政機関）

改正前の法では、事業者に対し内部通報体制の整備を義務付ける規定は設けられておらず、中小規模の民間事業者及び地方公共団体（市区町村）において、内部通報体制の整備が進んでいない状況にあった²¹。

このような実態を踏まえ、改正法により、次のとおり、事業者（行政機関を含む。）は、内部通報体制の整備が義務付けられた。

- ① 事業者は、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（以下「公益通報対応業務」という。）に従事

¹⁹ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第10号（令2.6.5）

²⁰ 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第5号14頁（令2.5.19）

²¹ 消費者庁の調査によると、内部通報制度の導入状況は、大企業の99%、国の行政機関及び都道府県の100%が導入済みである一方で、中小企業は40%、市区町村は54.8%の導入にとどまっている（消費者庁「公益通報者保護制度に関する民間事業者・労働者の実態調査の結果について」（平29.1.4）、消費者庁「平成30年度行政機関における公益通報者保護法の施行状況調査の結果について」（令2.3.27））。

する者（以下「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、①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、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300人以下の事業者については、①及び②は努力義務とする。
- ④ 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。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。
- ⑤ 内閣総理大臣は、①及び②の規定の施行に関し必要があると認めるときは、事業者に対して、報告を求め、又は助言、指導若しくは勧告をすることができる。

また、①及び②の規定に違反している事業者に対し勧告をした場合において、その勧告を受けた者がこれに従わなかったときは、その旨を公表することができる。

なお、⑤の規定は、国及び地方公共団体に適用しない。

事業者がとるべき措置に関する④の指針の内容について、消費者庁は、「指針では事業者が最低限実施すべき事項を定めることを想定しており、具体的な内容は今後関係者の意見も踏まえて検討するが、例えば、通報者に対する不利益取扱いを禁止すること、通報に関する情報の共有範囲を、窓口担当者、調査担当者等の公益通報に対応する担当者やそれらの管理責任者にとどめること、通報者に対する不利益取扱いをした者や情報を漏らした者への懲戒その他適切な措置や、漏えいの拡大防止及び再発防止に関する内規を定めるとともに運用すること等を想定している」旨答弁している²²。

内部通報体制の整備義務の履行を確保するための方策について、消費者庁は、「通報窓口の整備に関する端緒情報をしっかりと入手し、調査等に活用し、助言や指導をしていくことが重要と考えている。具体的には、消費者の安全、安心を損なう事業者の重大な不祥事については常に注視し、それらの事案に接した場合には、必要に応じ、法律上の権限も用いて事業者から報告を求めるなど、体制の在り方に問題がなかったかを確認していくこと、そのほか、消費者庁に設置する一元的相談窓口²³において、体制整備義務違反に関する端緒情報も受け付け、必要な情報収集を行っていくことを想定している。さらに、定例的な調査の実施、活用という観点からは、消費者庁が実施している労働者に対する制度の調査を活用し、勤務先の内部通報体制の整備状況に関する情報を収集するなどにより、幅広く情報収集することも検討していく」旨答弁している²⁴。

内部通報への適切な対応は事業者の規模を問わず行われるべきことであり、内部通報

²² 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第5号4頁（令2.5.19）

²³ 一元的相談窓口は、不利益取扱いを受けた者に対する情報提供や相談体制の充実など、消費者庁の既存の機能の強化を図るとともに、新たな機能として、権限を有する行政機関の特定が通報者にとって難しい通報事案について通報者に情報提供すること、通報の放置など不適切な対応について注意喚起するなど、行政機関に対して適切な対応を求めることなどを行うものとして、令和2年度内の設置が予定されている。

²⁴ 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第6号9頁（令2.5.21）

体制の整備が義務付けられる事業者の対象範囲の将来的な拡大の必要性が指摘された。衛藤大臣は、「改正案の施行後、中小事業者にも制度が普及するよう周知啓発に取り組み、その定着状況を定期的に調査する予定である。全ての事業者への義務の拡大については、中小事業者における制度の定着状況や実効性の状況等を注視し、それらの実態も踏まえつつ、関係者の意見も聞きながら検討したい」旨答弁している²⁵。また、内部通報体制の整備に向けた支援として、消費者庁は、「中小事業者団体との連携等を通じて中小事業者向けの説明会を開催するほか、企業規模に応じたモデル内規を作成するとともに、行政機関に対しては、特に中小規模の地方公共団体に配慮して、他の地方公共団体の取組事例や広域連携の取組なども紹介することを検討したい」旨答弁している²⁶。

イ 外部通報体制の整備義務（行政機関）

改正前の法では、行政機関に対し体制の整備など外部通報に対応するために必要な措置の実施を義務付ける規定は設けられておらず、中小規模の地方公共団体（市区町村）において、外部通報対応窓口の導入が進んでいない状況にあった²⁷。

このような実態を踏まえ、改正法により、通報対象事実について処分又は勧告等をする権限を有する行政機関（地方公共団体を含む。）は、2号通報に応じ、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ことが義務付けられた。

外部通報体制の整備義務の履行に向けた取組について、衛藤大臣は、「事業者の自浄作用が十分に機能しない場合には行政機関が不正の是正を図る必要があり、外部通報対応体制の整備は制度の実効性向上のために極めて重要である。今後、改正案を踏まえ、制度の周知に努めるとともに、国の行政機関に対しては、関係省庁連絡会議の場を活用し、国の行政機関向けガイドラインを見直し、地方公共団体に対しては、地方公共団体向けガイドラインの内容を見直すほか、地方消費者行政強化交付金を活用し、通報窓口の設置促進等を行うなどの取組によって、行政機関への通報の実効性向上に向けた取組を支援していく」旨答弁している²⁸。

（5）守秘義務の導入²⁹

改正前の法では、通報に関する守秘義務規定は設けられておらず、通報したことが知られるおそれがあることは、通報をためらう要因にもなっていた³⁰。

²⁵ 第201回国会参議院本会議録第21号（令2.6.3）

²⁶ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第10号（令2.6.5）

²⁷ 消費者庁の調査によると、外部通報対応窓口の導入状況は、国の行政機関及び都道府県の100%が導入済みである一方で、市区町村は35.4%の導入にとどまっている（消費者庁「平成30年度行政機関における公益通報者保護法の施行状況調査の結果について」（令2.3.27））。

²⁸ 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第6号6頁（令2.5.21）

²⁹ 守秘義務の導入については、消費者委員会の答申では「窓口担当者個人の守秘義務の法定については、今後、必要に応じて検討」とされたが、自由民主党の消費者問題調査会公益通報者保護に関するプロジェクトチームが令和2年2月に取りまとめ、衛藤大臣に提出した提言において、「通報窓口の従業員、役員に対し、情報漏えいへの刑事罰を含む罰則付きの守秘義務を課すこと」が盛り込まれた（『毎日新聞』（令2.2.4））。

³⁰ 消費者庁の調査によると、勤務先の不正を知った場合に「通報・相談しない」と回答した労働者の割合は48%であり、その理由（複数回答）として、通報したことが知られた場合に、「不利益取扱いを受けるおそれがある」と回答した割合が24.8%、「嫌がらせを受けるおそれがある」と回答した割合が21.8%となっている（消費者庁「平成28年度労働者における公益通報者保護制度に関する意識等のインターネット調査報告書」（平

このような実態を踏まえ、改正法により、公益通報対応業務従事者又は公益通報対応業務従事者であった者は、正当な理由がなく、その公益通報対応業務に関して知り得た事項であって公益通報者を特定させるものを漏らしてはならないとする守秘義務規定が新設された。当該守秘義務規定に違反した者は、30万円以下の罰金の対象となる。

公益通報対応業務従事者が行う業務に際し守秘義務が解除される「正当な理由」の内容について、消費者庁は、「守秘義務は公益通報者に対する不利益取扱いの契機を抑止するために重要である一方、法令遵守という公益通報者保護制度の本来の目的を達成するため、守秘義務によって必要な調査が過度に妨げられないようにすることが必要である。事業者において内部通報があった場合、一般的には、通報者本人から詳細を聴取する、聴取した情報に基づいて関係資料の精査、確認をするほか関係者からもヒアリングをする、必要に応じて権限のある行政機関に報告を行うなどのプロセスを踏むものと理解している。このような調査の過程で、公益通報者の保護を図りつつ法令遵守を促す観点から、「正当な理由」がある場合としては、公益通報者本人の同意がある場合や法令に基づく場合のほか、公益通報に関する調査等を担当する者の間での情報共有等、通報対応に当たって必要な場合などを想定している」旨答弁している³¹。

また、過失又は周辺状況からの推測等により通報者が特定されるような場合に処罰の対象となるのか否かについて、消費者庁は、「小規模の事業者で調査を実施する場合等には、情報共有の範囲を必要最小限にしているにもかかわらず、調査を実施していることが分かってしまうだけで通報者が推知されてしまうことも想定されるが、そのように調査を実施していることが知られてしまったとしても、その調査が通報に基づき実施されていることを伝えていない限り、それだけでは公益通報者を特定させる事項を漏らしたことにはならず、守秘義務違反には当たらないと考えられる。また、刑事罰は過失犯の規定がない限り故意犯が対象となるので、過失犯の規定を設けていない改正案では過失による漏えいは処罰の対象外となる」旨答弁している³²。なお、過失による漏えいも刑事罰の対象に含めることを検討すべきではないかとの指摘に対し、消費者庁は、「過失による漏えいが生じた場合には、必要に応じ、事業者における体制整備の不備について行政措置の対象とするなど、適切な対応を取りたいと考えている」旨答弁している³³。

刑事罰付きの守秘義務規定が設けられたことについて、濱田正晴参考人は、「公益通報者保護法を引き締める、本質的な法律の性質を変えるという意味で高く評価する」旨述べている³⁴。また、拝師徳彦参考人は、「守秘義務が解除される「正当な理由」の内容について、守秘義務が骨抜きにならないよう、通報者の安心確保を第一に考え、書面による本人の自発的な同意がある場合等極めて限定的な場合に限る必要がある」旨述べている³⁵。

29. 1. 4))。

³¹ 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第5号12～13頁(令2.5.19)

³² 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第5号13頁(令2.5.19)

³³ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会議録第10号(令2.6.5)

³⁴ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会議録第9号(令2.6.3)

³⁵ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会議録第9号(令2.6.3)

3. 今後の検討課題

(1) 行政処分等を含む不利益取扱いに対する行政措置・刑事罰の導入

消費者委員会の答申において、公益通報者保護法施行後も通報者が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抑止効果が不十分であるため、不利益取扱いに対する抑止の観点から、通報を理由として不利益取扱いをした事業者に対する行政措置（助言・指導、勧告及び勧告に従わない場合の公表）を導入すべきとされたが、改正法においては導入されず、附則第5条の検討規定に「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」が検討対象として明記されるにとどまった。

不利益取扱いに対する行政措置を導入しなかった理由について、衛藤大臣は、「不利益取扱いに対する行政措置を導入するには、事実認定や執行体制について更に検討が必要な課題があると考えている。特に、解雇その他の不利益取扱いが公益通報を理由とすることの因果関係に関する事実認定を行政機関が行うことが困難との課題は、執行の主体が消費者庁であっても厚生労働省であっても変わりはない。こうした点も踏まえ、現時点において不利益取扱いに対する行政措置を導入することは困難と判断した」旨答弁している³⁶。

不利益取扱いに対する行政措置の導入に向けた今後の取組について、消費者庁は、「将来的にその機能を十分に担うことのできる体制を整えるための組織的基盤の強化を図ること等の附帯決議が衆議院でなされている³⁷。施行後、守秘義務等の措置の運用状況の事例を収集、分析し、制度が実効的に運用されているか吟味した上で、附帯決議等を受け止め、関係者の意見も聞くなどしながら、施行後3年を目途に検討したい」旨答弁している³⁸。

不利益取扱いに対する行政措置の導入に当たっては、厚生労働省との緊密な連携が必要と指摘されている。これに対し、加藤厚生労働大臣は、「改正案の施行後、都道府県労働局などの窓口において公益通報の一層の周知や相談者に対する丁寧な説明を行うこと、都道府県労働局に設置している労働相談・個別労働紛争解決制度関係機関連絡協議会に消費者庁にも参加を求めた上で、公益通報者保護制度についても情報共有を行うことなどにより、消費者庁と連携し、制度の一層の実効性確保に努力していく」旨答弁している³⁹。

不利益取扱いをした事業者に対する制裁の必要性は各参考人からも共通して述べられた。田中参考人は、「不利益取扱いに対する適切な制裁措置を設けるべきであり、とりわけ、消費者委員会の答申で提案された、勧告及び公表の制度は検討に値する」旨述べている⁴⁰。拝師参考人は、「政府答弁における体制上の問題については本末転倒で、規制の必要があると判断している以上はそれに対応する体制を整えるべきであり、また、事実認定の問題については、立入調査等を通じて事業者の情報を入手して行政なりの判断をすべきである」旨述べている⁴¹。濱田参考人は、「不利益取扱いをした事業者に対する行政罰を導入する必要

³⁶ 第201回国会参議院本会議録第21号（令2.6.3）

³⁷ 参議院の特別委員会の附帯決議においても、消費者庁に対し、将来的に不利益取扱いをした事業者に対する行政措置を十分に担うことのできる体制を整えるため、外部の専門家の知見の活用も含め、組織的基盤の強化を図ることを求めている。

³⁸ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第10号（令2.6.5）

³⁹ 第201回国会参議院本会議録第21号（令2.6.3）

⁴⁰ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第9号（令2.6.3）

⁴¹ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第9号（令2.6.3）

がある。政府は事実認定の判断が困難などできない理由を答弁しているが、例えば第三者委員会を設置するなど、どうすればできるのかを議論すべきである」旨述べている⁴²。

また、不利益取扱いの抑止効果を高めるために、事業者に対する刑事罰の導入も検討すべきと指摘されている。これに対し、消費者庁は、「刑事罰の導入については積極的な立場と慎重な立場の意見の隔たりが大きく、消費者委員会の答申においても、「今後、必要に応じて検討を行うべき」とされていたことから、改正案には含めなかった。今後、改正案によって不利益取扱いを抑止する効果がどの程度高まったかを、施行後の実態も踏まえ検討したいと考えており、その際には刑事罰の要否についても検討したい」旨答弁している⁴³。

(2) 立証責任の緩和

消費者委員会の答申では、不利益取扱いが通報を理由とすることを通報者が立証することは困難であり負担が大きいことから、特に解雇が通報を理由とすることの立証責任を緩和することに賛成の意見が多く、通報から一定期間内に行われた解雇について、当該解雇が通報を理由とすることの立証責任を事業者側に転換することが考えられるが、結論としては、現時点で様々な意見があり、今後、必要に応じて検討を行うべきとされた。

立証責任の転換に関する規定を設けるべきとの指摘に対し、消費者庁は、「立証責任の転換については、悪意ある労働者に制度が利用される、無用な争いを避けるために通報者に対する措置を一時的に凍結するなど、円滑な労務管理等を阻害するとの懸念が示され、消費者委員会の答申においても今後の検討課題とされている。我が国の労働法一般に係る裁判実務においては、解雇の正当な理由や、配置転換や降格などの不利益取扱いの必要性について事業者が明らかにすることが求められており、実態としては、通報を行った労働者も含めて、不利益取扱いを受けた労働者側の立証の負担が一定程度軽減されている。こうした状況を踏まえて、立証責任の転換などの訴訟負担の軽減については改正案には盛り込まなかった。他方で、訴訟負担の軽減は重要な課題と考えており、改正案の附則第5条の規定も踏まえ、必要な検討を行いたい」旨答弁している⁴⁴。

この点については、衆議院修正により、改正法附則第5条の検討規定に、検討対象として、公益通報者に対する不利益取扱いの「裁判手続における請求の取扱い」が明記された。その趣旨について、修正案提出者は、「不利益取扱いに対する行政措置や裁判手続において通報者の負担を軽減するための立証責任の転換については法改正の対象とならなかったが、不利益取扱いを受けている通報者を救済する観点から、これらを法制化することが重要である。このうち、不利益取扱いに対する行政措置の導入については附則第5条の検討対象になることが文言上明確であるが、立証責任の転換についてはそれが必ずしも明確ではなかった。そこで、立証責任の転換に関する規定の創設も視野に入れて検討することを政府に義務付けるため、裁判手続における請求の取扱いを明記することとした」旨答弁してい

⁴² 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第9号(令2.6.3)

⁴³ 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第6号5～6頁(令2.5.21)

⁴⁴ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第10号(令2.6.5)

る⁴⁵。

(3) 退職者の期間制限の在り方

消費者委員会の答申では、保護対象とする退職者の範囲について、期間制限を設けないことが望ましいとされたが、改正法においては退職後1年以内に制限された。しかし、実際に通報を行うまでに時間を要する場合もあり、より通報しやすくする観点から、期間制限を設けるべきではない、又は、より長く設定すべきであると指摘された。これに対し、衛藤大臣は、改正案において退職後1年以内に制限した理由(2(1)ア参照)を述べた上で、「実際の運用を見ながら検討しなければならないと考えている」旨答弁している⁴⁶。

なお、保護対象とする退職者の範囲を、労働者名簿の保存期間⁴⁷に合わせるべきではないかとの指摘に対し、消費者庁は、「労働者名簿は労働者と事業者との間の紛争解決の際の証拠として利用できるよう、労働基準法上の保存期間が5年間、ただし、附則により当分の間3年間とされている。他方、今回は法令違反行為を早期に是正するという、労働者名簿の保存期間とは異なる観点から改正案を提出している。なお、退職者の保護期間を労働者名簿の保存期間と一致させた場合、将来の一定の時点で保護の期間が3年から5年に変更されることとなるが、このことは通報者の本法の適用に関する予見可能性を損ない、早期の適切な通報を妨げるおそれがあると考えている」旨答弁している⁴⁸。

(4) 通報対象事実の範囲

通報対象事実の範囲について、改正法により、対象法律に規定する「過料の理由とされている事実」が追加されたが、罰則規定のない法律は対象外となっている。また、「国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わる法律」という法目的による限定は維持され、これに該当しない法律も対象外となっている。これに伴い、対象法律を別表及び政令に列挙するいわゆる限定列挙方式は維持されている。

罰則規定による限定を解除し、公益通報者保護法の実効性を確保するため、条例などを含む法令全般を対象とすべきとの指摘に対し、衛藤大臣は、「どのような行為が通報対象事実として保護の対象になるかが、通報者と事業者双方にとって明確である必要がある。また、改正案により、保護要件の緩和、守秘義務違反に対する刑事罰の導入などの大幅な見直しが行われており、通報対象事実はそれに対応する必要があることから、刑事罰や行政罰で担保される行為を通報対象事実とした」旨答弁している⁴⁹。

また、法目的による限定を解除し、消費者庁が設置する公益通報者保護制度相談ダイヤ

⁴⁵ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第10号(令2.6.5)

なお、政府としては、原案で検討対象として規定している「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」には立証責任の転換も含む旨答弁しているが(第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第5号11頁(令2.5.19))、修正によりそれが明確化されたといえる。

⁴⁶ 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第6号17頁(令2.5.21)

⁴⁷ 令和2年3月27日に成立(4月1日施行)した労働基準法の一部を改正する法律により、労働者名簿の保存期間が3年から5年に延長されたが、経過措置として、当分の間は3年のままとされている。

⁴⁸ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第10号(令2.6.5)

⁴⁹ 第201回国会参議院本会議録第21号(令2.6.3)

ルにも相談が一定数寄せられている各種税法、補助金適正化法のほか、昨今の不祥事に鑑み、公文書管理法や国家公務員法、政治資金規正法などを対象法律に追加すべきとの指摘に対し、衛藤大臣は、「法目的の限定を外した場合、消費者委員会の議論でも、対象となる法律がどの程度広がるのか不明瞭であるという意見や、行政機関等の負担増大による体制面の懸念があるという意見があり、また、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。政府としては、今後、改正案成立後の施行状況等を分析しつつ、必要な対応を検討したい」旨答弁している⁵⁰。

この点について、田中参考人は、「限定列举方式を改め、少なくとも罰則のある法令は、国民の利益保護の観点から重要性が高いことから、通報対象事実を含めることが適切であると考え。その上で、行政処分の対象となる行為や、行政機関における公文書管理等の、制度上罰則は用意されていなくても国民の利益の観点から重要性の高い規定についても範囲を広げる可能性がないか検討する価値があると考え」旨、また、「次の改正において不利益取扱いに対する制裁を設けるとすれば、その制裁に相応するものであるかどうかというところで、おのずと通報対象事実の範囲が絞られていくのではないかと考える」旨述べられている⁵¹。

(5) 取引先等事業者による通報

消費者委員会の答申では、取引先等事業者が安心して通報できるようにすることの必要性が高まっているが、保護の対象範囲を画する合理的基準についても更に検討を要すること等から、取引先等事業者を通報者の範囲に追加することは、今後必要に応じて検討を行うべきとされた。一方で、取引先等事業者は相手方事業者の不正を知り得る可能性があることなどから、取引先等事業者を公益通報者の範囲に含める必要性が指摘された。

これに対し、消費者庁は、「取引先等事業者を公益通報者に含めることについては、積極的な立場と慎重な立場の意見の隔たりが大きく、消費者委員会の答申においても今後必要に応じて検討することとされた。具体的には、事業者間取引には、基本的に契約自由の原則が妥当する中で、契約解除等における不利益取扱いの判断や公益通報を理由とすることの判断が困難であること、保護の対象とする取引先事業者の範囲を画する合理的な基準を策定することなどが今後の課題であると指摘されている。政府としては、今後、改正案成立後の施行状況等を分析しつつ、必要な対応を検討したい」旨答弁している⁵²。

(6) 証拠資料の収集・持ち出し行為に対する不利益取扱い

消費者委員会の答申では、通報を裏付ける資料の収集行為を理由とする不利益取扱いから通報者を保護する規定を設けることについては、2号通報の要件を緩和することを前提に、法定化までは要しないという意見が多かったが、一方で、公益通報を行う際に、何らの裏付けなく通報をしても、通報の受け手を調査・是正措置に着手させることは難しく、

⁵⁰ 第201回国会参議院本会議録第21号(令2.6.3)

⁵¹ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第9号(令2.6.3)

⁵² 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第10号(令2.6.5)

通報者が通報を裏付ける資料を収集する必要性は高いとして、法定化すべきとの意見もあり、今後、必要に応じて検討を行うべきであるとされた。

通報を裏付ける証拠資料の収集・持ち出し行為の免責規定を設けるべきとの指摘に対し、消費者庁は、「通報を裏付ける資料の収集については、通報を受けた者が調査や是正措置に着手するために重要な位置付けを占める一方、内部資料の持ち出し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場合もあるため、これらのバランスをとることが必要である。このため、まずは、これまでに集積された通報を裏付ける資料の収集行為に関する裁判例を整理、分析し、当該収集行為に関する責任の有無についての実務上の運用の周知を進める取組を進めたい。具体的には、消費者庁が開催する説明会において解説を行うとともに、これまでの裁判例の概要を消費者庁のホームページに掲載することを予定している。政府としては、今後、改正案の成立後の施行状況等を分析しつつ、必要な対応を検討していく。なお、これまでの裁判例としては、問題となった収集行為が通報内容の立証のためになされたものであり、公益通報との間に因果関係が認められるとして通報者に責任はないとしたものがある一方、収集行為が不正行為とは無関係のものに対するものが多いこと等から通報者の責任を認定したものもあると承知している」旨答弁している⁵³。

なお、改正法により、公益通報によって事業者が損害を受けたことを理由とした損害賠償の請求について公益通報者の責任を免責する規定が設けられた。この免責規定の対象範囲について、消費者庁は、「通報を裏付ける資料の収集行為によって生じた損害についてまで必ずしも及ぶものではない」旨答弁している⁵⁴。

4. おわりに

公益通報者保護法の制定から 15 年余りが経過し、大企業を中心として内部通報制度の普及は一定程度進んできたものの、中小企業や労働者における認知度は必ずしも十分とは言えない状況にある。消費者委員会の答申では、法改正が実現した場合には、改正内容を、現行法の内容と共に、消費者、民間事業者及び行政機関に対して幅広く周知することが重要であるとされた。また、参議院の特別委員会の附帯決議においては、周知に当たり、公益通報者保護法の認知度が上がらなかった要因を分析し、それを解消する工夫を図ることを求めている。消費者庁においては、これらを踏まえ、改正法の施行に向けて周知を行うことが期待される。

また、今後の検討課題として残された事項については、これまで同様に関係者間の意見調整は丁寧に行いつつも、施行後 3 年を目途とする改正法附則第 5 条の検討規定や衆参両院の特別委員会の附帯決議などを踏まえ、速やかな対応が求められる。改正後の公益通報者保護法の施行状況と併せて、今後の検討課題への対応についても注視していきたい。

(やなせ しょお)

⁵³ 第 201 回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第 5 号 15 頁 (令 2.5.19)

⁵⁴ 同上