

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	消費者行政の主な課題
著者 / 所属	山越 伸浩 / 第二特別調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	473号
刊行日	2025-2-27
頁	193-216
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20250227.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

消費者行政の主な課題

山越 伸浩

(第二特別調査室)

1. 消費者法制度のパラダイムシフトと今後の具体的検討
 - (1) 消費者法制度のパラダイムシフト
 - (2) 今後の消費者法制の具体的検討課題
2. 地方の消費者行政の充実・強化
 - (1) 地方消費者行政体制と地方公共団体間における差
 - (2) 地方消費者行政への財政的支援
 - (3) 「地方消費者行政強化作戦2020」のその後をどうするのか
3. 公益通報者保護制度の更なる改正
 - (1) 公益通報者保護制度の概要・経緯
 - (2) 公益通報者保護制度検討会による法改正の提言
 - (3) 制度検討会報告書で示された主な検討課題等

平成21年9月、各府省庁縦割りになっている消費者行政を一元的に推進するため、消費者行政の司令塔として消費者庁が、消費者庁を含む各府省庁の消費者行政全般に対する監視を担う第三者機関として内閣府本府に消費者委員会が設置された。

それから約15年が経過し、消費者の保護等のために様々な法律が制定され¹、それに基づいた様々な政策が実施されている。

しかし、消費者被害・トラブル額は、令和2年以降急増しており、同5年には同2年の

¹ 消費者庁及び消費者委員会設置法(平成21年法律第48号)の成立以降に成立した消費者庁所管(他省庁との共管含む。)の新法は、①消費者安全法(平成21年法律第50号)、②消費者教育の推進に関する法律(平成24年法律第61号)、③消費税の円滑かつ適正な転嫁の確保のための消費税の転嫁を阻害する行為の是正等に関する特別措置法(平成25年法律第41号)(令和3年3月31日失効。)、④食品表示法(平成25年法律第70号)、⑤消費者の財産的被害等の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律(平成25年法律第96号)、⑥特定興行入場券の不正転売の禁止等による興行入場券の適正な流通の確保に関する法律(平成30年法律第103号)、⑦食品ロスの削減の推進に関する法律(令和元年法律第19号)、⑧取引デジタルプラットフォームを利用する消費者の利益の保護に関する法律(令和3年法律第32号)、⑨法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律(令和4年法律第105号)である。また、このほかに特定商取引に関する法律(昭和51年法律第57号)、消費者契約法(平成12年法律第61号)、公益通報者保護法(平成16年法律第122号)などの改正も行われている。

約2倍となっている（図表1参照）。

図表1 消費者被害・トラブル額の推計結果

	2019年	2020年	2021年	2022年	2023年
契約購入金額	約6.6兆円	約5.0兆円	約7.3兆円	約8.4兆円	約10.6兆円
既支払額（信用供与を含む。）	約5.1兆円	約3.8兆円	約5.9兆円	約6.5兆円	約8.8兆円

（注1）消費者被害・トラブル額とは、消費者被害・トラブルに関する商品・サービスへの支出総額を指す。

（注2）「既支払額（信用供与を含む。）」とは、既に支払った金額にクレジットカード等による将来の支払を加えたものである。

（出所）消費者庁『令和6年版消費者白書』41頁

高齢化の急速な進展により、65歳以上の高齢者の消費生活相談件数も、平成30年の約35.8万件から令和3年には約25.5万件に減ったものの、同5年には約27.7万件へと増加しつつある²。高齢者の消費生活相談については、高齢者全体では本人からの相談が約8割であるのに対し、認知症等の高齢者では約2割にとどまる。本人が十分に判断できず、訪問販売や電話勧誘販売の被害に遭いやすいとされる所以である。障害者等³の消費生活相談についても、本人からの相談が約5割にとどまるとされ、消費生活相談件数も平成28年の2万件弱から令和5年には2.5万件弱へと一貫して増加傾向にあって、認知症等の高齢者も障害者等も見守りが重要とされる⁴。

また、デジタル社会の進展は、インターネットを介していつでもどこでも消費を可能とし、SNSを通じた連絡手段を確立するなど消費者の利便性を飛躍的に向上させる一方、偽物の送り付け、解約困難な定期購入などの消費トラブルを招いている。

インターネット通販に関する消費生活相談件数は、令和元年約21.6万件、同2年約27.7万件、同3年約23.5万件、同4年約25.5万件、同5年約27.2万件と増減しているが高止まり傾向にあると言える⁵。また、通信販売における定期購入の消費生活相談件数は同元年の約4.5万件から同5年の9.8万件へと倍以上⁶、SNSが関係する消費生活相談件数は同元年の約2.5万件から同5年の約8万件と3倍以上に急増している⁷。

こうした社会変化に対応するため、消費者法制のパラダイムシフトが必要とされている。

一方、消費者に直接向き合う地方の消費生活相談体制については、消費生活相談員（以下「相談員」という。）⁸がいない市町村が全市町村の4割に上るなど課題を抱えており、地方の消費者行政の強化は、道半ばの状況にある。

このほか、公益通報者保護制度（後述）については、同制度の更なる実効性の確保が必

² 消費者庁『令和6年版消費者白書』24頁

³ トラブルの当事者に心身障害がある又は判断能力が不十分な方々であると消費生活センター等が判断した者（『令和6年版消費者白書』（前掲脚注2）26頁）

⁴ 『令和6年版消費者白書』（前掲脚注2）26～27頁

⁵ 『令和6年版消費者白書』（前掲脚注2）31頁

⁶ 『令和6年版消費者白書』（前掲脚注2）32頁

⁷ 『令和6年版消費者白書』（前掲脚注2）35頁

⁸ 消費生活相談員資格試験に合格した者又はこれと同等以上の専門的な知識及び技術を有すると都道府県知事若しくは市町村長が認める者であることを要する（消費者安全法第10条の3第1項）。

要とされ、事業者による公益通報者（後述）への懲戒・解雇を命令権や罰則の対象とし、当該懲戒・解雇の立証責任を事業者に転換するなどの公益通報者保護法の改正法案が第217回国会（令和7年常会）に提出される見込みとなっている。

本稿では、消費者行政の課題として、これら3点に絞って紹介し、その主な課題等を挙げていくこととしたい。

1. 消費者法制度のパラダイムシフトと今後の具体的検討

（1）消費者法制度のパラダイムシフト

令和4年、衆参のそれぞれの消費者問題に関する特別委員会で、「消費者契約法及び消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律の一部を改正する法律案に対する附帯決議」（以下「消費者契約法等附帯決議」という。）が行われた。そして、その中で、「既存の枠組みに捉われない抜本的かつ網羅的なルール設定の在り方について検討を開始し、必要な措置を講ずること」とされた⁹。これを踏まえ、超高齢化やデジタル化の進展等消費者を取り巻く取引環境の変化に対応するため、消費者の脆弱性への対策を基軸とし、生活者としての消費者が関わる取引を幅広く規律する消費者法制度のパラダイムシフトについて検討することの諮問¹⁰が、同5年11月、岸田文雄内閣総理大臣（当時）から内閣府消費者委員会（以下「消費者委員会」という。）に対し行われた。そして、同月、消費者委員会の下に「消費者法制度のパラダイムシフトに関する専門調査会」（以下、「パラダイムシフト専門調査会」という。）が設置された。

パラダイムシフト専門調査会は、令和6年10月に「消費者法制度のパラダイムシフトに関する専門調査会 中間整理」（以下「中間整理」という。）を取りまとめ、公表している。

パラダイムシフト専門調査会は、諮問に基づき、①「消費者が関わる取引を幅広く規律する消費者取引全体の法制度の在り方」、②「デジタル化による技術の進展が消費者の関わる取引環境に与える影響についての基本的な考え方」、③「ハードロー的手法とソフトロー的手法、民事・行政・刑事法規定など種々の手法をコーディネートした実効性の高い規律の在り方」の三つの検討テーマにそって検討を進め、このうち①、②に関する調査審議の状況を整理・確認するため中間整理を取りまとめたとしている¹¹。

そして、中間整理の内容については、次期消費者基本計画である「第5期消費者基本計

⁹ 参議院消費者問題に関する特別委員会の消費者契約法等附帯決議の該当項目の本文は、「法改正後直ちに、諸外国における法整備の動向を踏まえ、消費者契約法が消費者契約全般に適用される包括的な民事ルールであることの意義や同法の消費者法令における役割を多角的な見地から整理し直した上で、判断力の低下等の個々の消費者の多様な事情に応じて消費者契約の申込み又はその承諾の意思表示を取り消すことができる制度の創設、損害賠償請求の導入、契約締結時以外への適用場面の拡大等既存の枠組みに捉われない抜本的かつ網羅的なルール設定の在り方について検討を開始し、必要な措置を講ずること」である。ただし、衆議院消費者問題に関する特別委員会の消費者契約法等附帯決議の該当項目の文末部分は、「・・・ルール設定の在り方について検討を開始すること」となっている。

¹⁰ 諮問では、「具体的には、消費者が関わる取引を幅広く規律する消費者取引全体の法制度の在り方、ハードロー的手法とソフトロー的手法、民事・行政・刑事法規定など種々の手法をコーディネートした実効性の高い規律の在り方、デジタル化による技術の進展が消費者の関わる取引環境に与える影響についての基本的な考え方等を検討すること」とされている。

¹¹ 中間整理1頁

画」(以下「第5期計画」という。)の閣議決定(令和7年3月予定)に向けて¹²、消費者庁が開催している「第5期消費者基本計画の策定に向けた有識者懇談会」において同6年11月26日に公表された「第5期消費者基本計画(素案)【未定稿】」に反映されている。同素案は、多少の修正を加えられ、改めて、同年12月25日から同7年1月23日まで実施された消費者庁によるパブリックコメントにおいて同名で公表された(本稿では、パブリックコメントで公表されたものを以下「第5期素案」という。)

第5期素案に盛り込まれた「本計画における消費者政策の基本的な方向性～求められるパラダイムシフト～」に示された基本的な考え方とは、次のとおりである¹³。

- 一定のモデルとして「一般的・平均的・合理的消費者像」を念頭に置いて「消費者と事業者間の情報の質・量、交渉力の格差」の是正を図ることのみではなく、現実の消費者が様々な脆弱性を有するという認識を消費者政策や消費者法制度の基礎に置き、そのような多様な消費者が安心して安全に取引に参画することを可能にする環境の整備を図ること。
- 全ての消費者が有する多様な「消費者の脆弱性」に着目すべきであって、一部の「脆弱な消費者」に例外的に着目すればよいわけではなく、認知機能の低下等によって「配慮を要する消費者」は多様な消費者の脆弱性の一類型であること。
- 他者の介入を排除し消費者が独立して自由に意思決定をすることができさえすれば良いとするのではなく、消費者が他者との適切な関係性の中で自らの価値観に基づく「自分自身の選択」であると納得できるような決定を可能とし、また、一定の脆弱性があることで深刻な許容しがたい結果に陥ることを回避可能とする環境の整備を図ること。
- 従来のように主に消費者が対価として金銭を支払う狭義の「消費」行動のみを念頭に置くのではなく、消費者が情報、時間、関心・アテンションを提供する場合も、「消費者取引」として消費者政策や消費者法制度において自覚的に捉えていくこと¹⁴。
- 「消費者」を、自然人が生活領域における非事業的な活動として(それゆえ「弱さ」を持

¹² 消費者基本計画は、消費者政策の計画的な推進を図るため、消費者基本法(昭和43年法律第78号)第9条において、長期的に講ずべき消費者政策の大綱、その他消費者政策の計画的な推進を図るために必要な事項を定めるものとされている。また、内閣総理大臣には、同計画の案について閣議決定を求め、決定後は、遅滞なく、公表することが義務付けられている。

なお、消費者基本計画については、平成17年から5年ごとに閣議決定されてきており、令和7年3月には、同7年度から同11年度を計画期間とする第5期計画の閣議決定が予定されている。

¹³ 第5期素案12～13頁

¹⁴ インターネットの普及による情報過多社会では、人々が払える関心・アテンションや消費時間が情報量に対して圧倒的に希少となるため、これらが経済的価値を持って取引されているが、アテンション・エコノミーと呼ばれている。アテンション・エコノミーの特徴としては、①より多くの関心・アテンションを得ようとする事業者により、個人の情報をAI等の技術によって収集・分析(プロファイリング)し、最も強く反応するコンテンツを予測し、レコメンデーションやターゲティング広告等を行うという手法が用いられていること、②従来は非商業的であった時間を含む個人の全ての時間が商業的アクターによる競争の対象となっていること、③プラットフォーム提供事業者や情報を取得・管理・処理する者等の事業者が複層化しており、情報や関心・アテンションの受け手となる者が複数存在することにもつながっていること、④「刺激の競争」が激化することにより、偽・誤情報の拡散の助長にもつながっていること等が挙げられるとしている。また、アテンション・エコノミーにおいて、個人は、取引の仕組み、提供している情報等の価値やその用途、同意の範囲・条件等について必ずしも十分に理解しないまま、情報、時間、関心・アテンションを提供している可能性があるとする(中間整理7～8頁)。

つ主体として)、(そのような「弱さ」を持たない)事業者との間であるいは事業者を介して金銭や物・サービス、情報、時間、関心・アテンションをやりとりしている者として捉えること。

- デジタル取引の様々な特徴、とりわけイノベーションが取引環境に急激な変化をもたらすことを踏まえ、包括的な視野に立った適切な対応の在り方を検討すること。その際、技術革新は消費者の利便性や生活の質の向上のみならず、社会課題の解決や経済成長にも寄与するものであることにも配慮する必要があること。
- 施策の手法について、既存の枠組みに捉われることなく、悪質かつ深刻な被害をもたらす行為に対する厳正な対処と健全な事業活動の評価・促進の組合せといったグラデーション、法律により強制力をもって介入するハードな手法とインセンティブの活用や公私協働の仕組み等のソフトな手法、技術といった様々な手法のコーディネートなど、広い視野で実効性のある手法を検討すること。
- 消費者と事業者の関係を相対峙するものとしてだけでなく、健全で自律的な取引社会を共創・協働するパートナーとしても構築すること。その際、取引基盤を提供するプラットフォーム提供事業者、決済機能提供事業者及び情報・広告提供者の果たすべき役割が重要であるとともに、消費者団体・専門家組織・事業者団体の相互連携及び行政との連携や役割分担に係る枠組みを整理し整備していくことが有益であること。

そして、第5期素案では、こうした考え方を踏まえ、消費者行政における消費者法制度の現状を検証しつつ、将来の在り方を以下のように検討するとしている¹⁵。

- 規律の検討に当たっては、強制力をもって直接介入するハードな法制度だけでなく、事業者に対するインセンティブの活用や公私協働の仕組みを組み込んだソフトな法制度、更にはAI等の技術の活用を含めた広義の「消費者法制度」を捉え、様々な手法をコーディネートする視点が重要である。
- 消費者トラブルの複雑化・多様化のほか、デジタル技術特有の加速度的な可変性を踏まえると、事案の形態は今後も変化することが予測され、悪質な事案や現行法令による規律が困難な形態の事案等について、個別具体的な消費者被害を把握してそれに対処するための措置を講ずるといふ、これまでの後追い・規制一律型の対処では必ずしも十分とはいえない。このため、現行の消費者諸制度の効果を検証し、必要に応じて包括的な規制や予防・救済の観点を含めた対策の在り方を検討していく。
- その際、消費者契約法等に基づく消費者団体訴訟制度(CoCoLiS¹⁶(ココリス))や適格消費者団体及び特定適格消費者団体¹⁷に期待される役割が十分に果たされるよう、当該制度の普及・促進を図るとともに、消費者の取引環境の変化等に応じた新たな役割を担う

¹⁵ 第5期素案13～14頁

¹⁶ Consumer Organization Collective Litigation System

¹⁷ 「適格消費者団体」とは、不特定かつ多数の消費者の利益のために差止請求権を行使する業務等を行うために必要な適格性(消費者契約法第13条第3項参照。)を有する消費者団体として内閣総理大臣の認定を受けた法人であり、全国で26団体が認定されている。また、「特定適格消費者団体」とは、適格消費者団体のうちから、被害回復裁判手続に関する業務等の「被害回復関係業務」を行うために更に必要な適格性(消費者の財産的被害等の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律第71条第4項参照。)を満たす内閣総理大臣の特定認定を受けた法人であり、全国で4団体が認定されている。

体制を構築していく。

- ・また、事業者団体等による自主規制、消費者のリテラシー向上に資する取組等のソフトロー的対応の重要性も踏まえ、デジタル社会の進展に対応する消費者取引の在り方について、関係機関と連携して検討する。
- ・なお、消費者取引の実務の観点からは、行政機関による対応に加えて、事業者団体等による自主規制や消費者力の向上等を推進するための方策の検討も重要である。

(2) 今後の消費者法制の具体的検討課題

第5期素案において、消費者法制度の見直しに関しては、消費者契約法が消費者契約全般に適用される包括的な民事ルールであることの意義や同法の消費者法令における役割を多角的な見地から整理するとともに、既存の枠組みに捉われない抜本的かつ網羅的な規律設定の在り方を検討し、見直しを図ることが挙げられている¹⁸。

仮に、今後、「消費者法制度のパラダイムシフト」として、消費者法制度を具体的に検討するとすれば、どのようなものが考えられるであろうか。

まずは、消費者契約法等附帯決議において、消費者契約法に関し、「判断力の低下等の個々の消費者の多様な事情に応じて消費者契約の申込み又はその承諾の意思表示を取り消すことができる制度の創設、損害賠償請求の導入、契約締結時以外への適用場面の拡大等」が示されていることから、これらの制度改正が具体的に検討されることが望まれる。

また、消費者が脆弱であることを正面から捉えるのであるならば、消費者の被害回復が迅速に図られることが重要である。そのため、消費者庁及び消費者委員会設置法附則第6項における「加害者の財産の隠匿又は散逸の防止に関する制度を含め多数の消費者に被害を生じさせた者の不当な収益をなく奪し、被害者を救済するための制度」の創設に向けて、具体的に動き出した方が良いのではないかと思われる。

この制度については、消費者裁判手続特例法で既に対応がなされているとする考え方がある一方、例えば、消費者委員会に設置された「消費者法分野におけるルール形成の在り方等検討ワーキング・グループ」（以下「ルール形成検討WG」という。）では、令和4年8月、「消費者法分野におけるルール形成の在り方等検討ワーキング・グループ中間取りまとめ」を公表し、消費者裁判手続特例法について、次のような評価を行っている¹⁹。

- ・悪質商法への対応という観点からは、消費者裁判手続特例法においては、特定適格消費者団体による仮差押えがあり、実際に利息制限法等に違反する貸付を行っていた事業者に対して利用もされている。また、特定適格消費者団体に行政処分に関して作成した書類を提供することができることとし（令和3年改正）、悪質商法を念頭に被告適格を拡大する等の改正がなされたところである（同4年改正）から、これらの法改正も踏まえて更なる活用が期待される。

¹⁸ 第5期素案43頁。第5期素案では、その際、解約料に係る課題や消費者取引による被害を実効的に予防・救済する観点からの検討も併せて進めるとしている。

¹⁹ ルール形成検討WG「消費者法分野におけるルール形成の在り方等検討ワーキング・グループ中間取りまとめ」（令4.8）19頁

- ・一方で、特定適格消費者団体からは、特に回収可能性への不安から取りあげることを断念する事案が多いとの意見が述べられたところであり、改正法の運用状況を踏まえつつ、本制度による対応には限界のある事案については、別途検討が必要と考えられる。

その上で、ルール形成検討WGは、令和5年8月、「消費者法分野におけるルール形成の在り方等検討ワーキング・グループ報告書～「破綻必至商法」を市場から排除して消費者被害を救済するために～」を取りまとめ、「破綻必至商法に該当する取引がなかった状態への原状回復を内容とする違法収益の返金計画措置命令と、当該措置命令に従わない場合又は従う見込みがない場合の行政型没収の制度を創設する。また、財産保全のため権利移転せずに事業者の財産を凍結する制度も併せて創設する。加えて、繰り返しの違反行為を抑止するため、違法収益額に一定割合を乗じた額を加算金として納付させる制度を創設する」として、「違法収益はく奪のための行政手法の創設」を提言している²⁰。

図表1で見たように、消費者被害・トラブル額は、近年、急増している。今後、インターネットを介した消費活動において、生成AIが消費者の行動決定に非常に大きな役割を果たすようになることも想定される。そういう意味でも、悪質事業者による生成AIを通じた大規模な消費者被害などの発生を想定し、その抑止と被害の早期回復を図るため、「違法収益はく奪のための行政手法の創設」についての法制度の整備は、早急になされるべき課題ではないかと思われる²¹。

2. 地方消費者行政の充実・強化

国の消費者行政と同様、地方消費者行政も、超高齢化社会やデジタル社会の進展により地域の消費者が大きな影響を受ける中で、その存在意義を増している。地方公共団体の相談員が受ける消費生活相談の件数は、平成21年度以降100万件前後で推移しており、令和5年度における相談件数については、100万5,836件となっている²²。また、地方消費者行政は消費者からの相談対応のほか、消費者教育、法執行、商品テスト等、様々な機能を担う一方、多くの地域が人口減少局面を迎え、相談員や事務職員など地方消費者行政を担当する人材の確保・育成は困難さを増しつつあり、地方消費者行政の在り方は岐路に立っている。

(1) 地方消費者行政体制と地方公共団体間における差

消費者安全法において、消費生活相談、苦情処理のあっせん、情報提供等の実施は、地

²⁰ ルール形成検討WG「消費者法分野におけるルール形成の在り方等検討ワーキング・グループ報告書～「破綻必至商法」を市場から排除して消費者被害を救済するために～」(令5.8)18頁

²¹ 内閣府のAI戦略会議では、令和6年12月26日に示した「中間とりまとめ(案)」において、「イノベーション促進とリスクへの対応の両立を図るため、広く一般的に使われるAIを対象とする指針を政府が整備などを行い、透明性・適正性の確保が事業者主導で進むよう促しつつも、生命・身体の安全や安全保障の確保は当然の前提として、AIの開発、利用等の実態を含めた様々なリスクへの対応状況を政府が調査・把握し、重大な問題が生じた場合、あるいは生じる可能性が高い場合には、既存の法令等に基づく対応や、必要なサポートを講じるべきである」としている(AI戦略会議・AI制度研究会「中間とりまとめ(案)」(AI戦略会議(第12回)・AI制度研究会(第6回)資料1、令6.12.26)18頁)

²² 消費者庁「地方消費者行政の現況「令和6年度 地方消費者行政の現況調査」(令6.10)86頁。このうち「あっせん件数」は99,225件で、「あっせんの割合」は9.9%となっている。そして、同5年度における相談員一人当たりの相談対応件数は、平均300.3件/人となっている(同92頁)。

方公共団体が担うべき事務とされており、全ての地方公共団体には消費生活に関する相談窓口が設置されている。相談窓口のうち、消費者問題に関して豊富な知識や経験を有する相談員を配置する消費生活センターの設置数は、858を数える²³。

地方の消費者行政担当職員は、令和6年4月1日現在、事務職員は5,134人、相談員は3,349人、商品テスト職員は64人、消費者教育・啓発員は728人となっている²⁴。

このうち、3,349人の相談員の採用形態については、「定数外（非常勤職員）」が2,768人（82.7%）となっている²⁵。相談員（「定数内（常勤職員）」以外²⁶）の報酬形態は、令和6年4月1日現在、「月額払い」が57.1%と最も多く、次いで「時給払い」24.6%、「日額払い」18.2%となっている。また、報酬額（1時間当たりの報酬単価）の全体平均は2,071円（前年度比+203円）となっている（地方公共団体別の平均値を見ると、都道府県平均が2,138円（前年度比+303円）、政令市平均が2,317円（前年度比+262円）、市が1,991円（前年度比+199円）、区²⁷が3,068円（前年度比+270円）、町が1,773円（前年度比▲51円）、村が1,673円（前年度比+99円）である）²⁸。

なお、図表2は、平成31年4月1日と令和6年4月1日における相談員報酬額の比較である。都道府県平均、政令市平均、区平均は全体平均を上昇額、上昇率ともに上回るが、市、町、村は全体平均を下回っている。特に村平均は、平成31年には全体平均を上回っていたが、令和6年では報酬額が最も安価になっている。

報酬額の引上げについては、都道府県と政令市が高くなっているが、これについては、地方公共団体の財政規模のほかに、全相談者に占める資格²⁹を保有する相談者（以下「有資格相談員」という。）の割合もある程度関係しているとも思われる。都道府県では、相談員588人のうち557人（約95%）、政令市で258人のうち256人（約99%）が有資格相談員である一方、市区町村等（政令市を除く。）³⁰では相談員2,503人のうち有資格相談員は1,946人（約

²³ 令和6年4月1日時点の数字。消費者安全法において、消費生活センターの設置については、都道府県に義務が課される一方、市町村には努力義務が課されている。都道府県の設置数は84（うちサブセンターは37。）であり、政令市は26（うちサブセンターは6。）、市町村等（政令市を除く。）は736、広域連合及び一部事務組合は12となっている。また、消費生活センターの設置を行っている地方公共団体は、47都道府県、20政令市のほかは、1,132市町村（消費生活センターの設置については、広域連携が行われているため。）である（「令和6年度 地方消費者行政の現況調査」（前掲脚注22）1頁）。

²⁴ 事務職員は、平成12年には1万296人いたが、同16年に1万人を切った後、同21年には5,190人へとほぼ半減し、5,200人前後で推移している。消費生活相談員は、同12年には2,676人であったが、同18年の3,732人をピークに、同21年には2,794人へと減ったが、同23年には3,313人となり、それ以降、3,300～3,400人前後となっている。商品テスト職員は同12年の202人から3分の1以下の人数となっている。消費者教育・啓発員は、同27年に472人が配属されて以来、おおむね増加している（「令和6年度 地方消費者行政の現況調査」（前掲脚注22）17頁）。

²⁵ 「令和6年度 地方消費者行政の現況調査」（前掲脚注22）37頁

²⁶ 「定数内（常勤職員）」以外とは、定数外（非常勤職員）2,768人とその他（法人委託、個人委託）512人を指す。ちなみに、定数内は、69人である（「令和6年度 地方消費者行政の現況調査」（前掲脚注22）37頁）。

²⁷ 本稿では「区」は、特別区を指す。

²⁸ 「令和6年度 地方消費者行政の現況調査」（前掲脚注22）38頁

²⁹ ここでいう資格とは、以下を示す（「令和6年度 地方消費者行政の現況調査」（前掲脚注22）25頁）。

- ① 独立行政法人国民生活センターが付与する消費生活専門相談員の資格
- ② 一般財団法人日本産業協会が付与する消費生活アドバイザーの資格
- ③ 一般財団法人日本消費者協会が付与する消費生活コンサルタントの資格
- ④ 登録試験機関が実施する消費生活相談員資格試験合格者

³⁰ 本稿での「市区町村等」の「等」は、広域連合及び一部事務組合を指す。

図表2 平成31年4月1日と令和6年4月1日における相談員報酬額の比較

	全体平均	都道府県平均	政令市平均	市平均	区平均	町平均	村平均
R6.4.1	2,071円	2,138円	2,317円	1,991円	3,068円	1,773円	1,673円
H31.4.1	1,574円	1,516円	1,654円	1,536円	2,297円	1,501円	1,634円
上昇額	+497円	+622円	+663円	+455円	+771円	+272円	+39円
上昇率	+32%	+41%	+40%	+30%	+34%	+18%	+2%

(出所)「令和6年度 地方消費者行政の現況調査」(前掲脚注22) 38頁より作成

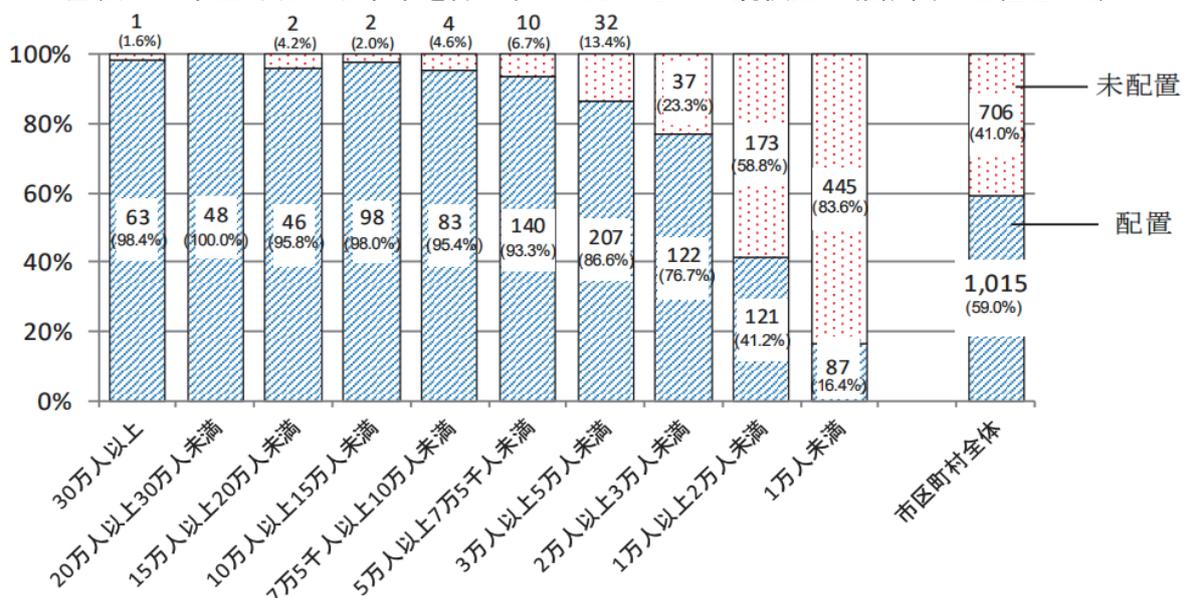
78%) となっているからである³¹。

また、図表3は、市区町村(政令市を除く。)における人口規模別の相談員の配置窓口数であるが、人口規模の小さな地方公共団体ほど、相談員が未配置となる割合が高くなり、全体では約41%の706団体となっているが、相談窓口相談員が未配置となっている地方公共団体は、人口1万人以上2万人未満の地方公共団体で約6割、人口1万人未満の地方公共団体では8割を超える状況となっている。

消費者行政を担当する事務職員についても、都道府県の職員は956人でうち736人(約77%)が専任、政令市の職員は217人でうち188人(約87%)が専任である。一方、市区町村等(政令市を除く。)の職員は3,961人でうち専任は411人(約10%)に過ぎない。特に、市区町村等(政令市を除く。)の事務職員の約9割を占める兼務職員のうち約半数の1,839人(51.8%)が兼務の中での消費者行政の事務ウェイトは10%であるとしている³²。

このように、地方消費者行政の質と量は、地方公共団体の規模とほぼ比例関係にある可能性が高い。第5期素案でも、「人口減少等により、人口規模が小さい地方公共団体等で、

図表3 市区町村(政令市を除く。)における人口規模別の相談員の配置窓口数



(注) 広域連合、一部事務組合又は広域的連携により消費生活相談窓口(消費生活センターを含む。)を設置している管内自治体については、未配置自治体として整理されている。

(出所)「令和6年度 地方消費者行政の現況調査」(前掲脚注22) 27頁

³¹ 「令和6年度 地方消費者行政の現況調査」(前掲脚注22) 22頁

³² 「令和6年度 地方消費者行政の現況調査」(前掲脚注22) 26頁

行政需要に対して提供できる行政サービスが追い付かなくなる状況が顕在化しつつある」と指摘している³³。

すなわち、人口規模が小さい地方公共団体等に対する効果的な人的、財政的支援が課題となっていると思われる。

(2) 地方消費者行政への財政的支援

全地方公共団体の令和6年度の消費者行政予算(当初)は、約170億(同5年度最終予算は約158億円)である³⁴。このうち自主財源は約143億円(自主財源率84.3%)となっており、自主財源率は同元年度の77.2%から一貫して上昇しつつある³⁵。

現行の地方消費者行政への財政的支援は、地方交付税措置(国から地方に交付される普通交付税(単位費用)における消費者行政経費)³⁶のほか、平成30年度に創設された「地方消費者行政強化交付金」(以下「強化交付金」という。)によって実施されている³⁷。

強化交付金は、都道府県及び市区町村等の消費者行政の強化及び推進のために必要な経費として、①国として取り組むべき重要な消費者政策の推進のため、積極的に取り組む地方公共団体を支援する事業(以下「強化事業」という。)と、②消費生活相談体制の維持・充実(消費生活センター等の整備、消費生活相談員の確保・増員や処遇改善、消費生活相談の質の向上を図るための取組等)、消費者問題解決力の高い地域社会作り(地域の見守りネットワークの推進、地域のリーダー育成、消費者教育・啓発の推進等)等による消費者行政推進に向けた地方公共団体の取組(以下「推進事業」という。)³⁸を支援するための交

³³ 第5期素案23頁

³⁴ ここでの予算は、消費者行政本課及び消費生活センターにおける狭義の地方消費者行政予算である(「令和6年度 地方消費者行政の現況調査」(前掲脚注22)47頁)。これに、関連部局における消費者行政に関する予算を加えた広義の地方消費者行政予算の額は約208億円である(同48頁)。

³⁵ 「令和6年度 地方消費者行政の現況調査」(前掲脚注22)49頁。広義の地方消費者行政予算約208億円のうち自主財源は約178億円(自主財源率85.8%)であり、その自主財源率も令和元年から一貫して上昇している(「令和6年度 地方消費者行政の現況調査」(前掲脚注22)50頁)。

³⁶ 平成20年度の90億円から、消費者庁が設置された同21年度には184億円に増額された。同24年度には約3倍の277億円となり、その後は270億円台の水準で推移した。令和元年度は262億円、同2年度は256億円、同3年度は264億円、同4年度は257億円、同5年度は259億円となっている。

³⁷ 強化交付金は、令和5年度当初予算に17.5億円(強化事業0.5億円、推進事業17億円)、同5年度補正予算に15.0億円(強化事業のみ)、同6年度予算に16.5億円(強化事業0.5億円、推進事業16億円)、同6年度補正予算に16.0億円(強化事業のみ)、同7年度予算案に15.5億円(強化事業0.5億円、推進事業15億円)が計上されている。

³⁸ 推進事業は、平成29年度までに「地方消費者行政推進交付金」(以下「推進交付金」という。)等を活用して整備されてきた消費生活相談体制の維持・充実等による消費者行政推進に向けた地方公共団体の取組である。

推進交付金は、「経済財政運営と改革の基本方針2014」(平成26年6月24日閣議決定)の中で、「基金は、利点もある一方で、執行管理の困難さも指摘されていることから、その創設や既存基金への積み増しについては、財政規律の観点から、厳に抑制する」(同閣議決定32頁)などとされたことを踏まえ、平成20年度より「地方消費者行政活性化交付金」を原資に各都道府県で造成されていた「地方消費者行政活性化基金」が見直され、単年度交付金化されて、同26年度補正予算から創設・実施された交付金であった。推進交付金を活用した新規事業の開始期限は、同29年度までとされ、推進交付金による支援が同年度末で一つの区切りを迎えることとされたことから、同30年度以降の地方消費者行政の充実・強化に向けた支援の在り方等について、消費者庁の「地方消費者行政の充実・強化に向けた今後の支援のあり方等に関する検討会」で検討が行われ、同29年7月に報告書が取りまとめられた。同報告書では、国による支援について、「推進交付金等を通じて地方への財政支援を行ってきた結果、消費生活センターや消費生活相談員の充実・強化などの地方消費者行政の基盤整備がなされてきたところであるが、今後、その体制維持をしつつ、更なる地方消費者行政の充実を目指

付金である。

推進事業のうち、①消費生活相談対応力強化のための専門家の活用、②製品関連事故等の原因究明等のための機能強化、③地方苦情処理委員会の開催・あっせん等の強化、④消費生活相談員養成事業、⑤消費生活相談員等レベルアップ事業、⑥地域社会における消費者問題解決力の強化に関する事業については、原則7年間（㉞人口5万人未満かつ財政力指数0.4未満の市町村は2年延長、㉟交付金等活用期間経過後において、交付金等を活用して整備した体制を維持又は更に強化することを対外的に表明する地方公共団体は2年延長（㉞、㉟とも満たすと最大11年間））することとされ、定額補助が行われている³⁹。

上記①～⑥の推進事業の期限が令和6年度末となっている地方公共団体数が256、同7年度末が529、同8年度末が41、同9年度末が155とされる（全部で981団体）⁴⁰。

前述した定額補助による推進事業の期限の到来が控えており、地方の消費者行政予算の拡充と財源確保は引き続き大きな課題となっている⁴¹。

（3）「地方消費者行政強化作戦2020」のその後をどうするのか

「地方消費者行政強化作戦」は、「第3期消費者基本計画」（平成27年3月24日）におい

すためには、地方の財源の確保を促す必要がある」、「さらに、意欲ある地方公共団体による、地域の課題解決に向けた創造的な取組に対しては、引き続き支援を行い、消費者行政の推進を図っていくことが重要である」（同報告書13頁）などとされた。

³⁹ 「地方消費者行政強化交付金交付要綱」（平成30年3月28日消教地第73号、最終改正 令和6年3月28日消地協第33号）13頁、「地方消費者行政強化事業及び推進事業実施要領」（平成30年3月28日消教地第74号、最終改正 令和6年3月28日消地協第33号）19～20頁

⁴⁰ 『日本消費経済新聞』（令7.1.1）

⁴¹ 第5期素案で、令和8年度にPIO-NET（全国消費生活情報ネットワークシステム、「Practical Living Information Online Network System」の略称。）の新システムに円滑に移行することが最優先とされたことから（同25頁）、令和7年度に限り、①地方公共団体が国民生活センターに返却する予定のPIO-NET接続端末の代替品として購入するパソコンで相談員が使用するものにつき1台12万円、②セキュリティソフト1本4万円の定額補助が新設される。また、相談業務と執務環境の整備を法人に委託されている消費生活センターの場合、③新システムに接続し、かつ、相談員が使用するパソコンの購入は5台まで100万円、6台以上は1台につき20万円、④セキュリティ対策経費は上限800万円の定額補助が新設される（『日本消費経済新聞』（令7.1.15））。ちなみに、PIO-NETとは、国民生活センターと全国の消費生活センターをネットワークで結び、消費者から消費生活センターに寄せられる消費生活に関する苦情相談情報（消費生活相談情報）の収集を行っているシステムであるが、同8年度に、PIO-NETについては、従来の専用回線・専用端末による接続ではなく、インターネット回線でパブリッククラウドに接続する新システムの導入が予定されている（新井消費者庁長官記者会見要旨（令6.9.12））。新システムへの接続方式の検討状況は、消費生活相談を委託せずに自治体直営で実施している約1,000の地方公共団体のうち、LGWAN-ASPを利用する方向で準備・検討を進めているものが約6割、インターネット回線で接続する方向で準備・検討を進めているものが約4割となっている。また、相談業務を委託している約100の地方公共団体のうち、執務環境を自治体が用意しているものが約80あり、それらにおいてインターネット回線で接続の予定が約5割、LGWAN-ASPの利用が約4割となっている。また、執務環境の整備も含めて民間に委託している18自治体は、インターネット回線で接続することになるとしている（新井消費者庁長官記者会見要旨（令6.11.14））。

なお、LGWAN（Local Government Wide Area Network の略）とは、地方公共団体の組織内ネットワーク（庁内LAN）を相互に接続し、地方公共団体間のコミュニケーションの円滑化、情報の共有による情報の高度利用等を図ることを目的とした、高度なセキュリティを維持した行政専用のネットワーク（インターネットから切り離された閉域ネットワーク）であり、LGWAN-ASP（LGWAN-Application Service Provider）とは、地方公共団体が品質及びサービスレベルの高いアプリケーションを共同利用することにより、地方公共団体間のデジタル格差を軽減するとともに、地方公共団体のデジタル化を促進することを目的としたものである（地方公共団体情報システム機構総合行政ネットワーク全国センターシステム部「LGWAN-ASP 参入セミナー」（令6.10.9）4、11頁）。

て、同計画の期間中、相談体制の空白地域解消、消費生活センター設立促進、消費生活相談員の配置促進、資格保有率の向上、研修参加率の向上を目指して、地方公共団体の取組を支援するものとして位置づけられた。そして、「第4期消費者基本計画」（令和2年3月31日閣議決定、同3年6月15日改定）（以下「第4期計画」という。）では、「引き続き、どこに住んでいても質の高い相談・救済を受けられ、消費者の安全・安心が確保される地域体制を全国的に維持・拡充すること」を目指し、同計画を踏まえて、地方消費者行政強化作戦が改定され、同2年4月1日、「地方消費者行政強化作戦2020」（以下「強化作戦2020」という。）が策定された（対象期間は同2年度から同6年度までの5年間）。

強化作戦2020では、地方消費者行政の充実・強化を通じて、消費者のより豊かで安全・安心な生活を実現するため、地方消費者行政の充実・強化のための交付金等を通じた「当面の政策目標」として七つの政策目標が設けられ、個別の取組の数値目標等が設定された（図表4参照）。

また、強化作戦2020の推進に当たっては、第4期計画を推進するための枠組みを活用して、毎年度、進捗状況の検証・評価を行うとともに、必要に応じて強化作戦2020の改定を行うなど、PDCAによる進捗管理を徹底するものとした。

これを受け、消費者庁は、これまで政策目標ごとの進捗状況を調査している。例えば、令和5年度現況調査では、①消費生活センターの「設置市区町村の都道府県内人口カバー

図表4 強化作戦2020の概要

地方消費者行政強化作戦2020		令和2年4月 消費者庁
趣旨		
<ul style="list-style-type: none"> ➤ 第4期消費者基本計画（令和2年3月31日閣議決定）を踏まえ、どこに住んでいても質の高い相談・救済を受けられ、消費者の安全・安心が確保される地域体制を全国的に維持・拡充することを目指し策定（対象期間は、令和2～6年度） ➤ 地方の自主性・自立性が十分発揮されることに留意しつつ、地方消費者行政の充実・強化のための交付金等を通じて、地方における計画的・安定的な取組を支援 ➤ 毎年度、進捗状況の検証・評価を行うなど、PDCAによる進捗管理を徹底 		
政策目標 都道府県ごとに以下の目標を達成することを目指し、地方公共団体の取組を支援		
<p><政策目標1>消費生活相談体制の強化 【消費生活センターの設置促進】</p> <p>1-1 設置市区町村の都道府県内人口カバー率90%以上</p> <p><政策目標2>消費生活相談の質の向上 【消費生活相談員の配置・レベルアップの促進】</p> <p>2-1 配置市区町村の都道府県内人口カバー率90%以上</p> <p>2-2 相談員資格保有率75%以上</p> <p>2-3 相談員の研修参加率100%（各年度）</p> <p>2-4 指定消費生活相談員を配置（全都道府県）</p> <p><政策目標3>消費者教育の推進等 【若年者の消費者教育の推進】</p> <p>3-1 消費者教育教材「社会への扉」等を活用した全国での実践的な消費者教育の実施</p> <p>3-2 若年者の消費者ホットライン188の認知度30%以上（全国）</p> <p>3-3 若年者の消費生活センターの認知度75%以上（全国）</p> <p>【地域における消費者教育推進体制の確保】</p> <p>3-4 消費者教育コーディネーターの配置の推進（全都道府県、政令市）</p> <p>3-5 消費者教育推進地域協議会の設置、消費者教育推進計画の策定（都道府県内の政令市及び中核市の対応済みの割合50%以上）</p>	<p>3-6 講習等（出前講座を含む）の実施市区町村割合75%以上</p> <p>【SDGsへの取組】</p> <p>3-7 エシカル消費の推進（全都道府県、政令市）</p> <p>3-8 消費者志向経営の普及・推進（全都道府県）</p> <p>3-9 食品ロス削減の取組の推進（全都道府県、政令市）</p> <p><政策目標4>高齢者等の消費者被害防止のための見守り活動の充実 【消費者安全確保地域協議会の設置】</p> <p>4-1 設置市区町村の都道府県内人口カバー率50%以上</p> <p>【地域の見守り活動の充実】</p> <p>4-2 地域の見守り活動に消費生活協力員・協力団体を活用する市区町村の都道府県内人口カバー率50%以上</p> <p>4-3 見守り活動を通じた消費者被害の未然防止、拡大防止</p> <p><政策目標5>特定適格消費者団体、適格消費者団体、消費者団体の活動の充実 【政策目標6>法執行体制の充実（全都道府県）</p> <p><政策目標7>地方における消費者政策推進のための体制強化 【地方版消費者基本計画】</p> <p>7-1 地方版消費者基本計画の策定（全都道府県、政令市）</p> <p>【消費者行政職員】</p> <p>7-2 消費者行政職員の研修参加率80%以上（各年度）</p>	

（出所）消費者庁ウェブサイト<https://www.caa.go.jp/policies/policy/local_cooperation/local_consumer_administration/pdf/local_cooperation_cms201_200331_01.pdf>（URLの最終アクセス日は、令和7年2月3日。以下同じ）

率90%以上」(政策目標1関係)について28都道府県が達成済み、②消費生活相談員の「配置市区町村の都道府県内人口カバー率90%以上」(政策目標2関係)について43都道府県が達成済みとなっている一方、③「相談員の研修参加率100%(各年度)」(政策目標2関係)は4県での達成にとどまる。また、④「消費者行政職員の研修参加率80%以上」(政策目標7関係)を達成したのは、徳島県のみとなっている⁴²。

一方、第5期素案では、第2章中に「目指すべき社会の姿」として、消費者が信頼できる公正な取引環境の確保、全ての世代における消費者力の実践などについて、「第5期計画期間中の目標」、「2040年に向けた目標」がそれぞれ提示されているが、強化作戦2020のような細かい数値目標は設定されておらず、地方消費者行政の進捗状況を毎年把握することも記載されていない。また、第5期計画の決定から3年目を目処に中間点検を行うとしており、取組については不断の見直しを行っていくとしている⁴³ものの、強化作戦2020の後継の作戦については、特に触れられていない。また、第4期計画のように毎年度進捗状況を検証・評価する取組も明記されていない。

そのため、中間点検で強化作戦2020のようなきめ細やかな進捗状況の把握・公表が可能なのかどうか今後の課題と言える。

特に、先述したように、認知症の高齢者や障害者の消費相談・トラブルが増加傾向にあって見守り活動が重要になっている。平成26年の消費者安全法の改正では、国及び地方公共団体の機関、病院、教育機関等によって消費者安全確保地域協議会(以下「見守りネットワーク」という。)を組織できることとされたが、令和6年12月末現在、見守りネットワークを設置している地方公共団体(広域連携による設置を含む)は1,788団体中530団体(都道府県は47団体中28団体、5万人以上の団体は517団体中222団体、5万人未満の団体は1,224団体中280団体)となっている⁴⁴。

なお、第4期計画では、「見守りネットワークについて、人口規模にかかわらず、より多くの高齢者等の消費者が見守られる体制を構築するとともに、地域の見守り活動の充実を図ることを目指して、強化作戦2020に基づき、地方公共団体を支援する」とされた⁴⁵。強化作戦2020では、「政策目標4 高齢者等の消費者被害防止のための見守り活動の充実」が設けられており、「設置市区町村の都道府県内人口カバー率50%以上」の目標については、令和6年4月末現在で20府県が目標を達成している一方(兵庫県、徳島県及び香川県は100%)、沖縄県が0.04%、京都府が1%などとなっている⁴⁶。

第5期素案では、見守りネットワークの活性化や見守り活動の充実を地域の実情に応じ

⁴² 消費者庁ウェブサイト「地方消費者行政強化作戦2020 政策目標ごとの現状(令和5年度現況調査 R5.4.1時点)」1、2、4、14頁<https://www.caa.go.jp/policies/policy/local_cooperation/local_consumer_administration/assets/consumer_cooperation_cms201_240514_01.pdf>

⁴³ 第5期素案1～2頁

⁴⁴ 消費者庁ウェブサイト「消費者安全確保地域協議会(見守りネットワーク)設置自治体一覧」<https://www.caa.go.jp/policies/policy/local_cooperation/system_improvement/network/assets/local_cooperation_cms205_250106_03.pdf>

⁴⁵ 第4期計画41頁

⁴⁶ 消費者庁ウェブサイト「地方消費者行政強化作戦2020 政策目標ごとの現状(令和5年度現況調査 R5.4.1時点)」11頁<https://www.caa.go.jp/policies/policy/local_cooperation/local_consumer_administration/assets/consumer_cooperation_cms201_240514_01.pdf>

て促進する旨を記載しているが⁴⁷、第4期計画のように、より具体的な実施手段を描くべきではないかと思われる。

3. 公益通報者保護制度の更なる改正

(1) 公益通報者保護制度の概要・経緯

公益通報とは、労働者、派遣労働者、取引関係にある事業者の労働者（いずれも1年以内の退職者も含む。）、役員など（公益通報者保護法第2条第1項第1号から第4号参照。）が、不正の目的でなく、事業者（役務提供先）又は当該役務提供先の事業に従事する場合におけるその役員、従業員、代理人その他の者について、通報対象事実⁴⁸が生じ、又はまさに生じようとしている旨を、①当該役務提供先若しくは当該役務提供先があらかじめ定めた者（以下「役務提供先等」という。）、②当該通報対象事実について処分若しくは勧告等をする権限を有する行政機関若しくは当該行政機関があらかじめ定めた者、又は③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若しく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、それぞれ通報することである⁴⁹。

公益通報者保護法は、公益通報者の保護を図るとともに、事業者の法令遵守を図ること等を目的として制定された法律で、平成18年4月から施行されている。

しかし、①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「内部通報制度」が十分に機能せず、国民生活の安心と安全を大きく損なうような不祥事が次々と発覚したこと、②上場事業者において内部通報を受け付ける部署が通報した労働者に関する情報を漏洩し、不利益な取扱いに繋がった事案が発生したこと、③公益通報者保護法の枠組みについても適用範囲が狭く、保護要件が厳し過ぎるのではないか、民

⁴⁷ 第5期素案25頁

⁴⁸ 「通報対象事実」とは、①公益通報者保護法及び個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の生命、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。）に規定する罪の犯罪行為の事実又はこの法律及び同表に掲げる法律に規定する過料の理由とされている事実と、②別表に掲げる法律の規定に基づく処分に違反することが①に掲げる事実となる場合における当該処分の理由とされている事実（当該処分の理由とされている事実が同表に掲げる法律の規定に基づく他の処分に違反し、又は勧告等に従わない事実である場合における当該他の処分又は勧告等の理由とされている事実を含む。）である。

（※）公益通報者保護法の別表には、以下のように掲げられている。

- ① 刑法（明治40年法律第45号）
- ② 食品衛生法（昭和22年法律第232号）
- ③ 金融商品取引法（昭和23年法律第25号）
- ④ 日本農林規格等に関する法律（昭和25年法律第175号）
- ⑤ 大気汚染防止法（昭和43年法律第97号）
- ⑥ 廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号）
- ⑦ 個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号）
- ⑧ ①～⑦に掲げるもののほか、個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わる法律として政令で定めるもの

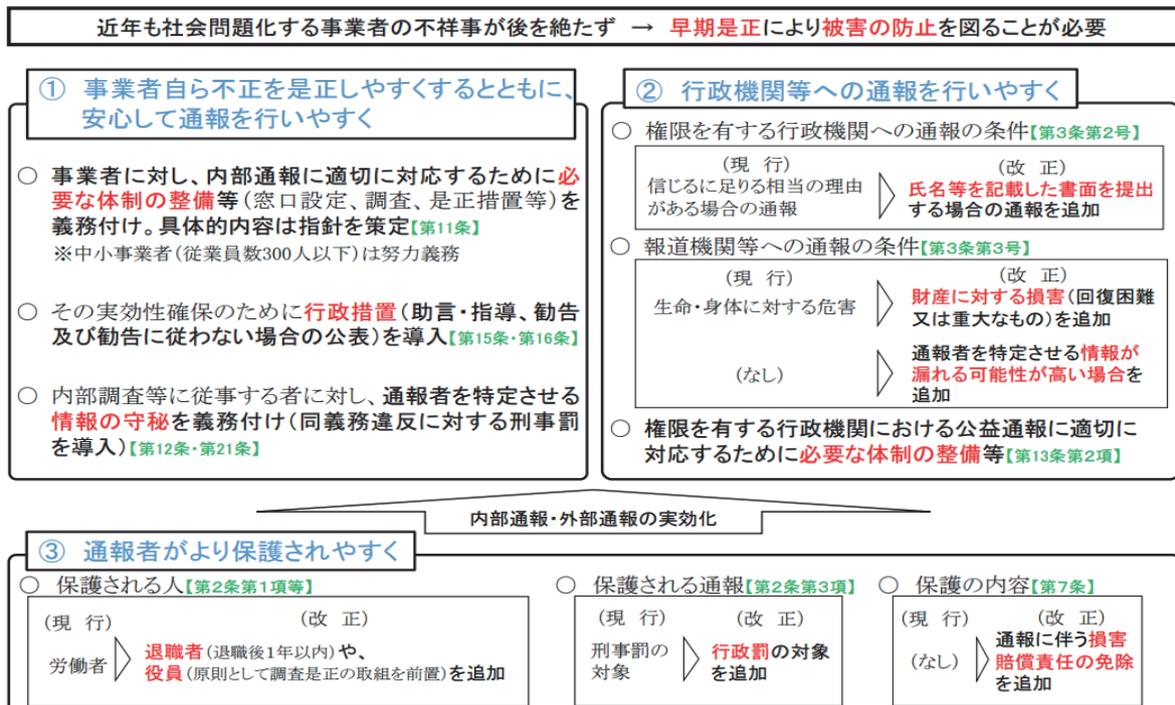
なお、通報対象となる法律数は、504である（消費者庁「通報対象となる法律一覧(504本)」（令7.2.3）<https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/whistleblower_protection_system/overview/subject/assets/consumer_partnerships_cms205_250203_01.pdf>）。

⁴⁹ ①への公益通報を「1号通報」、②への公益通報を「2号通報」、③への公益通報を「3号通報」という。また、これらの公益通報を行った者を「公益通報者」という。

事的な効果だけでは不利益な取扱いの抑止に不十分なのではないかといった指摘がなされ、これらの課題への制度的な手当てを講ずることも求められたことなどを背景に、令和2年の法改正につながった⁵⁰。

令和2年の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「令和2年改正法」という。）は、公益通報者保護制度の実効性を高めるため、①事業者自ら不正を是正しやすくするとともに、安心して公益通報を行いやすくすること、②行政機関等への通報を行いやすくすること、③通報者がより保護されやすくなることの三つの観点から公益通報者保護法を改正したものである（図表5参照）。

図表5 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）の概要



（注）施行日は令和4年6月1日。法定指針は、令和3年8月20日に公表（告示）。

（出所）消費者庁ウェブサイト<https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/whistleblower_protection_system/overview/assets/consumer_partnerships_230725_02.pdf>より抜粋・加工

①の観点からは、②従業員数が300人超の役務提供先等（以下「義務対象事業者」という。）に対する内部通報に適切に対応するために必要な体制（窓口設定、調査、是正措置等）の整備（以下「体制整備」という。）の義務付け（以下「体制整備義務」という。）（第11条関係）⁵¹、①②の実効性確保のための行政措置（助言・指導、勧告及び勧告に従わない場合の公表）の導入（第15条、第16条関係）、③内部調査等に従事する者（公益通報対応業務従事者）に対して通報者を特定させる情報の守秘義務化（違反時は刑事罰）（第12条、第21条関

⁵⁰ 公益通報者保護制度検討会「公益通報者保護制度検討会 報告書—制度の実効性向上による国民生活の安心と安全の確保に向けて—」（令6.12.27）1～2頁

⁵¹ 300人以下の事業者（以下「努力義務対象事業者」という。）に対しては、体制整備について努力義務とされている。

係)がなされた。

②の観点からは、2号通報について、㊦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る場合の通報の追加(第3条第2号関係)、㊧2号通報に適切に対応するために必要な体制の整備等の明記(第13条第2項関係)がなされた。また、3号通報について、㊨1号通報を行っても役務提供先が通報者を特定できる情報を正当な理由がなく漏洩すると信ずるに足りる相当の理由がある場合の追加、㊩通報対象事実への個人の財産に対する損害が発生するものの追加(第3条第3号)がなされた。

③の観点からは、㊪保護対象となる公益通報者への役員と退職から1年以内の労働者の追加(第2条第1項関係)、㊫公益通報による損害を理由とした公益通報者に対する損害賠償請求の制限(第7条関係)、㊬通報対象事実への公益通報者保護法及び同法別表に掲げる法律(脚注48(※)参照)の過料の理由とされている事実の追加(第2条第3項関係)がなされた。

令和2年改正法は、同4年6月1日に施行されたが、その後も、公益通報者保護制度については、次のような課題が指摘されている。

- ・従業員数300人超の事業者に勤める者のうち過半数が、内部通報制度を理解していない、内部通報の窓口の設置を認知していないと回答するなど、事業者による就労者への周知・研修が徹底されていないこと⁵²。
- ・内部通報制度を「導入している」と回答した事業者(2,448者)のうち、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65%で、通報窓口の活用は十分な状況ではないこと⁵³。
- ・「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)(以下「法定指針」という。)が求める通報対応のための内部規程の策定義務については、回答事業者(2,373者)の91%が「知っている」と回答する一方、そのうち15%は、「知っているが、内部規程の策定まではしていない」と回答していること⁵⁴。
- ・法定指針が求める「法の教育・周知」について、通報を理由とする不利益取扱いの禁止を「特段、周知していない」との回答が全体(2,248者)の14%を占めること⁵⁵。

(2) 公益通報者保護制度検討会による法改正の提言

令和2年改正法附則第5条において、政府は、同法施行後3年を目途として、新法の施行の状況を勘案し、新法の規定について検討を加え、その結果に基づき、必要な措置を講ずることとしていたことから、前述の課題等に対応するため、同6年5月、消費者庁において、公益通報者保護制度検討会(以下「制度検討会」という。)が設置された。

⁵² 消費者庁「【概要版】内部通報制度に関する意識調査(就労者1万人アンケート調査)結果」(第1回公益通報者保護制度検討会資料4-1、令6.5.7)2頁

⁵³ 消費者庁「民間事業者の内部通報対応—実態調査結果概要—」(第1回公益通報者保護制度検討会資料4-2、令6.5.7)3頁

⁵⁴ 「民間事業者の内部通報対応」(前掲脚注53)8頁

⁵⁵ 同上

制度検討会は、9回の会議を経て、令和6年12月27日、「公益通報者保護制度検討会 報告書—制度の実効性向上による国民生活の安心と安全の確保に向けて—」（以下「制度検討会報告書」という。）を取りまとめている。

制度検討会報告書は、令和2年の改正以後の公益通報者保護制度を巡る国内外の状況を踏まえると（国際的な動向については、図表6参照。）、公益通報者の保護や事業者の体制整備とその実効性に関し、引き続き課題が多く、国民の安心・安全を脅かすような不正の発生を防止し、我が国の企業が海外進出や投資などで悪影響を受けることがないように、可能な限り早期に課題に対処し、制度の高度化を図る必要があるとしている⁵⁶。

図表6 公益通報者保護制度を巡る国際的な動向

<p>○ 欧州では、パナマ文書、ルクス・リークス事件など、内部告発により大企業の租税回避が明らかになった一方、告発者が有罪判決を受け、2019年10月のEU通報者保護指令の成立に繋がった。</p> <p>○ 同年6月の日本議長国下のG20大阪サミットにおいても、公益通報者の保護がテーマとなり、「効果的な公益通報者保護のためのG20ハイレベル原則」を採択。</p> <p>○ 本年5月の国連の「ビジネスと人権作業部会」の訪日調査報告書では、公益通報者保護法の課題を指摘。</p>	
<p><EU通報者保護指令></p> <p>加盟国各国が遵守すべき通報者保護の最低基準が規定され、全27加盟国で国内法制化が完了。EU指令の主な内容は以下。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 従業員50人以上の事業者内部通報窓口の設置義務 ・ 公益通報を理由とする不利益取扱いの禁止と違反時の罰則（法人及び個人） ・ 通報妨害の禁止と違反時の罰則（法人及び個人） ・ 通報者を特定する情報の守秘と違反時の罰則（法人及び個人） ・ 不利益取扱いが通報を理由としていることについて、通報者の立証責任を事業者に転換 ・ 通報者は、通報を行ったことによる、いかなる責任も負わず、通報のための証拠となる情報の収集行為は、それ自体が犯罪となる場合を除いて免責 ・ 通報者が故意に虚偽の通報をした場合の罰則 	<p><効果的な公益通報者保護のためのG20ハイレベル原則></p> <p>12の原則で構成されるが、主な内容は以下。</p> <ul style="list-style-type: none"> 原則2：保護対象となる通報範囲を広範かつ明確に定義すべき 原則3：可能な限り広範な通報者に保護を提供すべき 原則4：公益通報者に通報経路を周知し、十分な支援を提供すべき。契約上の義務が、通報を行うことを妨げたり、通報を行った者に罰を科したりしないことを確保すべき 原則7：公益通報者を保護するために、比例した方法で立証責任を負わせるメカニズムの導入を検討すべき 原則8：報復行為を行った者に対し、効果的で、相応かつ抑止力のある制裁を科すべき 原則9：公益通報者が、通報行為に関連して責任を問われることがないようにすべき。故意に虚偽の通報をした者に対して制裁を検討することができる
<p><国連ビジネスと人権></p> <p>2024年5月、国連人権理事会の「ビジネスと人権」作業部会の訪日調査最終報告書が公表。以下の指摘。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 次の公益通報者保護法の見直しにおいて、同法を自営業者、労働者の家族、弁護士等に適用すること、公益通報者に報復する事業者に対する制裁措置を設けること、及び公益通報者に対する報奨制度を提供することを含め、公益通報者保護を更に強化すべき 	

（出所）制度検討会報告書7頁より抜粋

制度検討会報告書は、主に以下のような対応を提言しており、公益通報保護法の改正案が提出された場合、これらの内容が法案に盛り込まれることが想定される。

ア 事業者における体制整備の徹底と実効性の向上

従事者指定義務⁵⁷の履行徹底に向けて、同義務の違反事業者に対する消費者庁の行政措置権限を強化すべきであるとしている。具体的には、現行法の報告徴収、指導・助言、勧告、勧告に従わない場合の公表に加え、立入検査権や勧告に従わない場合の命令権を

⁵⁶ 制度検討会報告書7頁

⁵⁷ 公益通報者保護法第11条第1項において事業者（300人超）に課せられた、同法第3条第1号及び第6条第1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（公益通報対応業務）に従事する者（公益通報対応業務従事者）を指定する義務をいう。

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、刑事罰を科すべきであるとしている⁵⁸。また、消費者庁において十分な法執行体制を確保すべきであるとしている⁵⁹。さらに、事業者が整備した公益通報への対応体制について、現状、法定指針で事業者に求めている労働者及び派遣労働者に対する周知が徹底されるよう、体制整備義務の例示として、法律で周知義務を明示すべきであるとしている⁶⁰。

イ 公益通報を阻害する要因への対処

公益通報者を探索する行為の禁止として、法律上、正当な理由⁶¹がなく、労働者等に公益通報者である旨を明らかにすることを要求する行為等、公益通報者を特定することを目的とする行為を禁止する規定を設けるべきであるとしている⁶²。

なお、探索行為に対する罰則の規定については、不利益な取扱いを伴わない探索行為自体が、罰則に値する反社会性の高い行為とまでは言えないこと等を踏まえ、今後の検討事項として整理されている⁶³。

公益通報を妨害する行為の禁止として、事業者が正当な理由なく、労働者等に公益通報をしないことを約束させるなどの公益通報を妨害する行為を禁止するとともに、これに反する契約締結等の法律行為を無効とすべきであるとしている⁶⁴。

ウ 公益通報を理由とする不利益な取扱いの抑止・救済

① 不利益な取扱いの抑止（公益通報を理由とする解雇・懲戒の禁止）

制度検討会報告書は、公益通報を理由とする労働者等に対する不利益な取扱いは、法の趣旨を損なう加害行為であり、かつ、事業者内や更には社会全体において、不正を覚知した者が通報することに萎縮が生じてしまう点においても違法性が高いとしている⁶⁵。

そして、公益通報に対する報復や不正を隠蔽する目的で、不利益な取扱いを行った事業者及びその意思決定に関与した個人に対する厳しい制裁を加えることで、労働者が躊躇せず公益通報をして、国民生活の安心・安全を損なう不正行為が早期に是正されるようにするとともに、公益通報者が職業人生や生活上の悪影響を受けないよう確保することで、制度の実効性の向上を図る必要があるとしている⁶⁶。

⁵⁸ 制度検討会報告書8頁

⁵⁹ 同上

⁶⁰ 制度検討会報告書10頁。また、周知事項の具体的な内容としては、法定指針で必要な措置として既に定めがある、①部門横断的な内部通報窓口の設置（連絡先や連絡方法等を含む）、②調査における利益相反の排除の措置、③是正措置等の通知に関する措置、④不利益な取扱いの防止に関する措置、⑤範囲外共有の防止に関する措置等が考えられ、事業者が何を周知すべきかが明らかになるよう、法定指針で具体的に規定すべきであるとしている。

⁶¹ 正当な理由の例としては、通報者がどの部署に所属し、どのような局面で不正を認識したのか等を特定した上でなければ、通報内容の信憑性や具体性に疑義があり、必要性の高い調査が実施できない場合に公益通報対応業務従事者が通報者に対して詳細な情報を問う行為等が考えられる。ただし、潜脱的な行為が行われ、禁止規定の実効性が損なわれることがないように、正当な理由として解釈で認められる範囲は限定的な場合に留めるべきであるとしている（制度検討会報告書12頁）。

⁶² 制度検討会報告書12頁

⁶³ 制度検討会報告書12～13頁

⁶⁴ 制度検討会報告書13頁

⁶⁵ 制度検討会報告書22頁

⁶⁶ 同上

そこで、公益通報者保護制度に対する社会一般の信頼と公益通報をした個人の職業人生や生活の安定を保護法益として、禁止規定に違反した事業者及び個人に対して刑事罰を規定すべきであるとしている。ただし、刑事罰を導入するにあたっては、経済活動の過度な萎縮を防止する観点から、犯罪の構成要件が明確でなければならず（構成要件の明確性）、刑事罰を加えることが相当とされる行為が対象でなければならぬ（当罰性）。このような観点から、刑事罰の対象となる不利益な取扱いは、労働者に対する解雇・懲戒に限定することが考えられるとしている。また、公益通報を理由として、労働者に対する解雇・懲戒が行われた場合、事業者のほか、これらの措置の意思決定に関与した者も処罰対象となり得るとしている。これに加え、当該意思決定に関する直接的な権限を有していなくても、意思決定に関与した者は、刑法（明治40年法律第45号）の共犯規定により処罰対象となり得るともしている⁶⁷。

刑事罰の在り方については、公益通報を理由とする不利益な取扱いは、悪質性の高さや社会的な影響の大きさを踏まえ、強い抑止力が求められていることから、行政命令を挟む間接罰ではなく、直罰方式が相当である⁶⁸とする一方、個別事案の刑事罰の適用にあたっては、不利益な取扱いの態様の悪質性のほか、通報された事案の重大性も踏まえた量刑の判断がなされるよう、適切な法定刑が設定されるべきとしている⁶⁹。

法人重課については、自然人と比較した事業者の資力格差、不正発覚の遅れによって事業者が得る利益や社会的被害の大きさ、行為の悪質性・社会的な影響等を踏まえ、採用すべきであるとしている⁷⁰。

② 不利益な取扱いからの救済（立証責任の事業者への転換）

制度検討会報告書は、我が国においては、労働訴訟実務上、労働者が解雇無効（労働契約法（平成19年法律第128号）第16条）や懲戒無効（同法第15条）を主張する場合には、解雇・懲戒事由について、事実上、事業者に重い立証負担があることや、情報の偏在、公益性を踏まえれば、解雇や懲戒について、「公益通報を理由とすること」の立証責任を事業者に転換（立証責任の転換）すべきであるとしている⁷¹。

また、立証責任の転換の範囲としては、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・懲戒が公益通報者に対して行われた場合には、公益通報を理由とするものである蓋然性が高いことを踏まえ、公益通報をした日から1年以内の解雇・懲戒に限定して、「公益通報を理由とすること」の立証責任を転換すべきであるとしている⁷²。

エ 通報主体や保護される者の範囲拡大（フリーランスの追加）

制度検討会報告書は、公益通報者の主体に、事業者と業務委託関係にあるフリーランス（法人成りしているフリーランスの場合はその役員である個人）及び業務委託関係が

⁶⁷ 制度検討会報告書22～23頁

⁶⁸ 制度検討会報告書23～24頁

⁶⁹ 制度検討会報告書23頁

⁷⁰ 制度検討会報告書24頁

⁷¹ 制度検討会報告書27頁

⁷² 制度検討会報告書29頁

終了して1年以内のフリーランスを追加し、フリーランスが公益通報をしたことを理由として、事業者が当該フリーランスに対して、業務委託契約の解除、取引の数量の削減、取引の停止、報酬の減額その他の不利益な取扱いを行うことを禁止すべきであるとしている⁷³。

(3) 制度検討会報告書で示された主な検討課題等

ア 内部通報体制の整備を義務化すべき対象事業者の範囲拡大について

前述したとおり、公益通報者保護法では、従業者数が300人超の事業者（以下「義務対象事業者」という。）に対しては、従事者指定義務や体制整備義務が課される一方、300人以下の事業者（以下「努力義務対象事業者」という。）に対しては、公益通報対応業務従事者の指定と体制整備について努力義務が課されている⁷⁴。

制度検討会報告書では、制度検討会において、EU通報者保護指令（以下「EU指令」という。）において労働者数50人以上の事業者⁷⁵に内部通報のための経路と手続きの策定を求めていることを踏まえ、中小規模事業者⁷⁶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、努力義務対象事業者にも拡大すべき旨の意見がなされた一方で、慎重論として「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は高い」との意見が出されたとしている。その上で、「主要国の動向⁷⁷を踏まえ、消費者庁は、努力義務対象事業者に対しても、窓口設置の必要性と重要性について一層の周知啓発を行い、その認識を高めた上で、義務

⁷³ 制度検討会報告書31頁

⁷⁴ 「令和3年経済センサスー活動調査 企業等に関する集計 産業横断的集計 企業等数、従業者数」における「企業産業（中分類）、経営組織（5区分）、企業常用雇用者規模（11区分）別企業等数、事業所数、男女別従業者数及び常用雇用者数ー全国」によると、同3年の全国の企業等の総数は368万4,049であり、その常用雇用者の総数は4,989万1,596人である。一方、300人以上の企業等の数は1万9,320で企業等の総数に占める割合は約0.5%となる一方、300人以上の企業等の常用雇用者の総数は2,407万2,008人で常用雇用者の総数に占める割合は約48.2%である。

⁷⁵ 仮に、EU指令を参考に50人以上の事業者を対象として、「令和3年経済センサス」（前掲脚注74）に基づき計算すると、同3年の対象となる企業数は12万5,623で企業数等の総数に占める割合は約3.4%となる一方、50人以上の企業等の常用雇用者の総数は3,566万2,453人で常用雇用者の総数に占める割合は約71.5%である。

⁷⁶ 中小規模事業者の定義については、法律や制度によって「中小企業」として扱われている範囲が異なるとされている（中小企業庁ウェブサイト<<https://www.chusho.meti.go.jp/soshiki/teigi.html>>）。中小企業基本法（昭和38年法律第154号）第2条では、「中小企業者」について①製造業、建設業、運輸業その他の業種では、資本金の額又は出資の総額が3億円以下の会社又は常時使用する従業員の数が300人以下の会社及び個人、②卸売業では、資本金の額又は出資の総額が1億円以下の会社又は常時使用する従業員の数が100人以下の会社及び個人、③小売業では、資本金の額又は出資の総額が5千万円以下の会社又は常時使用する従業員の数が50人以下の会社及び個人、④サービス業では、資本金の額又は出資の総額が5千万円以下の会社又は常時使用する従業員の数が100人以下の会社及び個人と定められている。このほか、中小企業信用保険法施行令（昭和25年政令第350号）では、「中小企業者」について①ゴム製品製造業（自動車又は航空機用タイヤ及びチューブ製造業並びに工業用ベルト製造業を除く。）は資本金3億円以下または従業員900人以下、②ソフトウェア業又は情報処理サービス業は資本金3億円以下または従業員300人以下を、③旅館業は資本金5千万円以下または従業員200人以下としている。

⁷⁷ EU加盟国のうち、フランス、ドイツでは、従業員数が50人以上の事業者に内部通報窓口の設置や対応手続きの策定を義務付けがなされる一方、アメリカでは、上場企業及びその子会社・関連会社、オーストラリアでは、上場企業及び非上場の大会社（当該会社及び当該会社が支配する他の会社が、年間売上高合計5,000万豪ドル以上、総資産合計2,500万豪ドル以上、従業員数合計100名以上の要件のうちの二つ以上を満たすものをいう。）にそれぞれ義務付けがなされている（制度検討会報告書11頁）。

の履行を支援する民間サービスの普及状況も踏まえ、義務対象事業者が常時使用する労働者数の段階的な引き下げや中小規模事業者が対応可能な措置について、引き続き検討すべきである」と提言している⁷⁸。

しかし、一方では、体制整備を履行しない事業者に対する命令権とそれに違反する場合の罰則の導入を提言しているのであるから、命令権や罰則の新設によって義務対象者に義務の履行を徹底させた上で、義務対象者の段階的な引下げについて検討する旨の方向性を出した方が良かったのではないかと思われる。

国会においても義務対象事業者の範囲について改めて議論されることが望まれる。

イ 公益通報を理由とする解雇・懲戒の立証責任の転換について

制度検討会報告書は、公益通報を理由とする解雇・懲戒を法律で禁止し、罰則を設けるとともに、その立証責任を事業者に転換する法改正を行うことを提言している。

しかし、立証責任の転換については、いつまでも行われ続ける訳ではなく、公益通報を行った日（2号通報、3号通報の場合は、公益通報が行われたことを事業者が知った日）から1年以内の解雇と懲戒に限定するとしていることに留意する必要がある⁷⁹。

公益通報を理由とする解雇・懲戒について立証責任を転換する期間が1年以内とされているのは、制度検討会において、①時間の経過とともに重要な証拠が散逸などし、事業者側の立証が困難になり、不利益な取扱いが公益通報とは別の理由である蓋然性が高くなることから、立証責任を事業者に転換する場合には、一定の時間的な区切りを設けることが適当とする意見、②公益通報をしてからの期間について、男女雇用機会均等法⁸⁰におけるマタニティハラスメントの場合⁸¹を参考にして、1年間の制限を設けることが妥当であり、公益通報から長期間経過した後に不利益な取扱いが行われた場合、それは公益通報以外の理由によるものである可能性が高いため、そのような場合にまで立証責任を転換することは適切ではないとの意見があったことによる⁸²。

しかし、メンバーシップ型雇用⁸³が多く採用されている我が国において、公益通報者に対する解雇・懲戒を行うことについての事業者側の裁量の余地は大きい。公益通報者保護法が今回の提言どおり改正されても、公益通報から1年経過すれば事業者側に立証責任がなくなる。仮に処分を先延ばし、立証責任を負わなくなった直後、経営上の人員整

⁷⁸ 制度検討会報告書10～11頁

⁷⁹ 制度検討会報告書29頁

⁸⁰ 雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律（昭和47年法律第113号）

⁸¹ 「妊娠中の女性労働者及び出産後1年を経過しない女性労働者に対してなされた解雇は、無効とする。ただし、事業主が当該解雇が前項に規定する事由を理由とする解雇でないことを証明したときは、この限りでない。」（雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律（昭和47年法律第113号）第9条第4項）

⁸² 制度検討会報告書28頁

⁸³ メンバーシップ型雇用とは、日本で多く採用される従来型の終身雇用である。①「入職時に仕事を限定しない」、②「実際に行っている仕事と賃金とのリンクはそれほど強くない」、③「現在行っている仕事なくなっても雇用は維持される」という特徴を持つとされる（太田聡一「「ジョブ型雇用」と新卒一括採用」『月刊D I O 連合総研レポート（No. 368）』（令3.8）15～16頁）。これに対して、欧米諸国で多く見られるジョブ型雇用がある。①「入職時には特定の職務につく契約を結ぶ（そこから大きくは逸脱しない）」、②「賃金水準の大部分は実際に行っている仕事によって決まる」、③「何らかの事情で当該の仕事がなくなれば、雇用も失われる」という特徴を持つとされる（同16頁）。

理などの理由を付して解雇を実施しても、労働者側が解雇の原因を公益通報に対する報復措置であると立証するのは、従来と同様に困難となろう。メンバーシップ型雇用においては、終身雇用されている公益通報者への解雇・懲戒について、立証責任の転換を1年以内とするのは不十分なように思われる。

なお、制度検討会において、現時点の実態を基に適切な期間を設定し、その期間を超えて不利益な取扱いが行われた事例が多く出てくるようであれば、さらに見直すことも必要になるとの意見があり、制度検討会報告書でも、立証責任を転換する場合の期間制限について、今後の立法事実の蓄積を踏まえて、必要に応じて、見直しを検討すべきとしている⁸⁴ことから、今後、国会においてもこの期間を1年以内とすることが妥当かどうか更に議論が深まることが望ましい。

ウ 解雇・懲戒以外の不利益な取扱いの範囲とその立証責任の在り方

制度検討会においては、法律で禁止されているとはいえ、法で例示される不利益な取扱いは、解雇、降格、減給、退職金の不支給に留まるため、配置転換やハラスメント等についても明記すべきという意見がなされたが、制度検討会報告書では、我が国の法律において、禁止される不利益な取扱いとして配置転換やハラスメント等を例示した条文はなく、法律で例として明示するためには、それらの措置の定義や射程等について更に検討が必要と提言している⁸⁵。ただし、配置転換やハラスメント等が禁止される不利益な取扱いに含まれることについて、まずは法定指針で明記することを検討すべきとも提言している⁸⁶。

また、解雇・懲戒以外の不利益な取扱いを罰則対象とするかどうかについては、構成要件の明確性及び当罰性の観点から、具体的に罰則対象となる不利益性の大きい行為の範囲や定義について更に検討することが必要であるとしている⁸⁷。

さらに、立証責任の転換についても、不利益な配置転換や嫌がらせ等の解雇・懲戒以外の不利益な取扱いについて、我が国の労働関係法規において、民事的な効果や適法性・違法性を巡る立証責任の所在を定めた規定はないとしている⁸⁸。不利益な配置転換や嫌がらせ等の解雇・懲戒以外の不利益な取扱いについては、立法事実を踏まえ、どのような場合に公益通報を理由とするものの立証責任の転換という例外的な措置を許容することができるか、より踏み込んだ検討が必要であり、我が国の労働関係法規における取扱いや雇用慣行、事業者の公益通報対応の実務、労働訴訟実務の変化も注視しつつ、立証責任の配分の在り方について、今後、引き続き検討すべきであるとしている⁸⁹。

しかし、多くの事業者がメンバーシップ型雇用を採用していることは、公益通報者保護制度の実効性の確保を困難にしている側面があると思われる。メンバーシップ型雇用

⁸⁴ 制度検討会報告書29頁

⁸⁵ 制度検討会報告書30頁

⁸⁶ 同上

⁸⁷ 制度検討会報告書22～23頁。加えて、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事由を理由とする不利益な取扱いを禁止する法律における罰則の導入状況等も注視しつつ、今後、引き続き対応を検討すべきとしている。

⁸⁸ 制度検討会報告書27頁

⁸⁹ 制度検討会報告書28頁

においては、採用時に勤務地や職務内容が定まっておらず、労働者に様々な職業経験をさせ、その能力を最大限活用する観点、職場の人間関係の改善を図る観点などから、配置転換が定期・不定期に実施されている。そのため、裁判において、配置転換が事業者による権利の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している⁹⁰。しかし、例えば、業績評価を故意に低くし、昇給停止を長期的かつ継続的に実施したり、他の雇用者の通常の配置転換に混ぜて不利益な配置転換を行うなど、事業者側の裁量の範囲内で不利益な取扱いを行う方法はいくらかでもあり、そのような場合、労働者側が不利益な取扱いを受けたことを立証するのはかなり厳しいのではないかと思われる。

従って、公益通報者保護制度の浸透を図ることを主眼とすれば、公益通報をしたことがその後のキャリア形成の中において解雇・懲戒以外の不利益な配置転換や嫌がらせ等の不利益な取扱いがなされていたことについても検証でき、それに対する遡及的な救済が施されるような仕組みでもない限り、メンバーシップ型雇用で採用されている労働者について、制度検討会報告書が問題視しているような不正を覚知した者が通報することに萎縮が生じてしまう点を改善することは引き続き困難なのではないか。

一方、制度検討会報告書では、人事異動に不満を持つ労働者によって制度が悪用され、事業者内の円滑な人事運営や適切な通報への対応に支障が生じるとの懸念が根強いとしている⁹¹。そのような懸念を踏まえると、不利益な取扱いの立証責任を事業者に転換する範囲を今後更に拡大する場合には、それと引き換えに濫用的通報者に厳しく対応できる仕組みの導入などの一定の配慮が必要となってくるのではなかろうか。

エ 濫用的通報者への対応について

制度検討会報告書は、濫用的通報の例について、①「通報内容が虚偽であると知りながら行う通報」、②「既に是正され、解決した事案であることを知りながら、専ら自己の利益を実現するために行う通報」、③「軽微な事実を殊更誇張して繰り返し行う通報」、④「窓口担当者に対して威圧的な態度で行う通報」等が挙げられるとしている⁹²。

上記①の通報については⑦偽計業務妨害罪（刑法第233条後段）が、④通報先が捜査機関等である場合には虚偽告訴罪（刑法第172条）が、また、⑦事業者や被通報者の社会的評価を低下させる内容で通報先について公然性がある場合には名誉毀損罪（刑法第230条第1項）が、それぞれ成立し得るとしている⁹³。

また、上記④の通報については、態様が深刻であれば、侮辱罪（刑法第231条）、威力業務妨害罪（刑法第234条）、脅迫罪（刑法第222条第1項）、強要罪（刑法第223条）が成

⁹⁰ 制度検討会報告書28頁。配置転換については、解雇及び懲戒とは異なり、労働契約法上の権利濫用（第3条第5項）と認められるためには、判例上、「①業務上の必要性が存しない場合又は業務上の必要性が存する場合であつても、当該転勤命令が②他の不当な動機・目的をもってなされたものであるとき若しくは③労働者に対し通常甘受すべき程度を著しく超える不利益を負わせるものであるとき等、特段の事情の存する場合」でなければならない、①の業務上の必要性については、緩やかに解されている（最判昭和61年7月14日労判477号6頁）としている（同28頁）。

⁹¹ 制度検討会報告書28頁

⁹² 制度検討会報告書18頁

⁹³ 同上

立し得るとしている⁹⁴。

一方、上記③の通報については、罰則に値する反社会的行為とまでは言えず、罰則を設けることで公益通報者の萎縮につながる懸念があること、また、態様が深刻であれば、現在も刑事罰の対象になっていることを踏まえ、罰則の導入には慎重な意見があったとしている⁹⁵。

しかしながら、制度検討会においては、濫用的通報として考えられる行為について、刑法での犯罪成立には条件があり、濫用的通報に効果的に対応するには限界があるとの意見や、EU指令に通報者が故意に虚偽の通報を行った場合の罰則規定があることなどを踏まえ、制度の悪用を適切に防止する観点から、濫用的通報に対し、罰則を設けるべきとの意見があったとしている⁹⁶。

そのため、公益通報者保護制度の健全な運営を確保する観点から、事業者の適切な内部通報対応を阻害したり、風評被害などの損害を生じさせるおそれがある濫用的通報の抑止が必要であり、消費者庁は、濫用的通報の実態を調査し、その結果を踏まえて、対応を検討すべきであるとしている⁹⁷。

また、仮に罰則規定を設けることが難しいとしても、労働者などが内部通報制度を適切に利用するためには、濫用的通報を行った場合に、現行法でどのような犯罪が成立するのかについて、制度の利用者である通報者にも正確な理解が必要なため、消費者庁から通報者に対する周知徹底を図ってもらいたいとの意見があったとしている⁹⁸。

消費者庁は、①公益通報者保護法の解釈や公益通報制度についての質問(通報方法、通報者の保護要件、各種ガイドライン等)、②通報を行う際に想定される行政機関の照会、③通報に関する不適切な対応等に関する相談を受け付けるため、電話による相談窓口として、公益通報者保護制度相談ダイヤルを設置しており、令和4年度3,174件、同5年度3,738件の相談を受け付けている⁹⁹。

公益通報をしようとする者が、安易に濫用的通報を行わないよう、今後、公益通報者保護制度相談ダイヤル等を通じた取組が重要となるのではないかと思われる。

国会でも、濫用的通報を効果的に抑止するための方策や、罰則規定の検討などについて、議論されることが望ましい。

(やまごし のぶひろ)

⁹⁴ 制度検討会報告書18頁

⁹⁵ 同上

⁹⁶ 同上

⁹⁷ 同上

⁹⁸ 同上

⁹⁹ 消費者庁ウェブサイト<https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/whistleblower_protection_system/contact/>及び消費者庁プレスリリース「公益通報者保護制度相談ダイヤルへの相談件数について」(令6.4.15)