

# シンポジウム「いま公益通報制度に問われていること ～近時の事例を基にして～」 報告書

日時 2024年12月13日(金)午後6時～午後8時

場所 弁護士会館17階1701会議室又はZoomウェビナーによるオンライン開催

主催 日本弁護士連合会

※本報告書は、シンポジウムにおける報告者及び各パネリストの発言内容をまとめたものであり、日弁連の公式な見解を示すものではありません。

パネルディスカッションの記録は日弁連の判断により自治体及び人名について匿名で記載しております。

## 進行次第

第1 開会挨拶 大神 昌憲 日本弁護士連合会副会長

第2 基調報告 藤田 裕 日弁連消費者問題対策委員会委員

「日弁連意見書の趣旨及び弁護士会における法律相談による分析について」

第3 基調講演 奥山 俊宏 上智大学文学部新聞学科教授

「なぜ、公益通報者の保護が必要なのか」

第4 パネルディスカッション

パネリスト

奥山 俊宏 上智大学文学部新聞学科教授

日野 勝吾 淑徳大学コミュニティ政策学部コミュニティ政策学科教授

志水 芙美代 日弁連消費者問題対策委員会幹事

コーディネーター

林 尚美 日弁連消費者問題対策委員会委員

添付資料

- 1 公益通報者保護法の更なる改正と制度の充実を求める意見書
- 2 弁護士会における公益通報相談2022年9月1日～2024年3月31日集計
- 3 パネリストプロフィール
- 4 公益通報者保護制度検討会中間論点整理後の議論の経過について(消費者庁)
- 5 内閣衆質一九三第四〇九号国会答弁書
- 6 地方公共団体向け内部規程例(林弁護士)

## 第1 開会挨拶

大神 昌憲 日本弁護士連合会副会長

皆様、こんばんは。日弁連消費者問題対策委員会を担当しています副会長の大神昌憲と申します。本日は、シンポジウム「いま公益通報制度に問われていること～近時の事例を基にして～」に御参加いただきまして、誠にありがとうございます。

2022年、公益通報者保護法の一部を改正する法律が施行されました。その施行後3年をめぐ

とした更なる検討を行うための公益通報者保護制度検討会が、今年5月から消費者庁において開催されており、年内をめぐりに取りまとめが行われる見通しです。

この動きに連動しまして、日弁連は、本年8月22日に、「公益通報者保護法の更なる改正と制度の充実を求める意見書」を公表いたしました。同意見書におきまして日弁連は、これまで積み残された論点及びこれまでの議論状況を踏まえて、法改正及び制度の充実を求める意見を述べております。

具体的に幾つか意見の趣旨の項目を紹介させていただきますと、通報者に対する不利益取扱いをしたことに対する行政措置及び同行政措置に従わない場合の刑事罰を設けるべきであること、公益通報をしたことを理由として行った解雇その他不利益な取扱いについて、因果関係の立証責任を事業者に転換する法律上の規定を設けるべきであること、保護される公益通報のための資料収集行為を理由とした損害賠償請求を一定の要件の下で制限する明文規定を設けるべきであること、などでございます。

ところで、近時の公益通報関連事件におきまして、公益通報者の探索が行われたり、通報対象事実該当性や真実相当性の認定が問題となったり、公務員の守秘義務と公益通報との関係等が社会的問題となっております。当シンポジウムでは、改めて公益通報者保護法の具体的な課題及び改正論点について議論し、問題提起することを目的としております。

基調講演やパネルディスカッションで御登壇いただきます奥山俊宏上智大学教授、日野勝吾淑徳大学教授におかれましては、本日は、お忙しいところ、誠にありがとうございます。

本日のシンポジウムが有意義なものとなることを祈念いたしまして、甚だ簡単ではございますが、開会の御挨拶とさせていただきます。最後まで、どうぞよろしくお願い申し上げます。

## 第2 基調報告「日弁連意見書の趣旨及び弁護士会における法律相談による分析について」

藤田 裕 日弁連消費者問題対策委員会委員

日弁連消費者問題対策委員会のPL・公益通報部会の委員をしております、弁護士の藤田でございます。本日は、私から日弁連が発出した意見書の趣旨と法律相談における分析について、報

告させていただきます。

本シンポジウムのタイトルは「いま公益通報制度に問われていること～近時の事例を基にして～」となっております。現在、消費者庁では、公益通報者保護制度の検討会が開催されており、2020年の法改正で積み残された論点、具体的な事案から明らかになった改正点などが、今、審議されております。

公益通報者保護法は、2004年に制定され、2006年に施行されましたが、一般的には、さほど知られている制度ではなかったかと思います。しかし、最近では、具体的な事例を通じて公益通報者保護法が注目を集めています。

日弁連では、2024年8月22日、「公益通報者保護法の更なる改正と制度の充実を求める意見書」を発出しております。日弁連では、添付しました意見書を8月22日に発出しました。

本意見書の作成に着手した時点では、株式会社ビッグモーターによる不適切な保険金請求や旧株式会社ジャニーズ事務所における性被害の事件が広く報道されていまして。

2020年の法改正では、内部通報をしやすいことを目的として、内部通報に適切に対応するために必要な体制を整備する義務、いわゆる内部公益通報体制整備義務や内部調査に従事する者の守秘義務などが定められ、その適切かつ有効な実施を図るために必要な項目を定めた公益通報者保護法に基づく指針及びその解説が公表されております。

しかし、先に挙げた事例では、内部通報窓口を設置していなかったか、あるいは、設置していても法改正後に形だけ設置したにすぎないことが、明らかになっております。また、適正手続を無視した降格処分の頻発、コンプライアンス意識の鈍麻、経営陣に盲従してそんたくするいびつな企業風土、告発のみ消しというような事象が指摘されるなど、通報した場合の報復などを恐れる事情が存在し、通報を行うことのリスク、障壁が大きく、これを覚悟して通報するメリットを見いだせない、あるいは、通報しても握り潰されるという問題が認められております。

このような事態を踏まえると、法がより機能するためには、通報者を保護する視点から法体制が更に整備されなければなりません。日弁連では、これまでに多数の公益通報者保護法に関する意見書を発出してきましたが、このような視点で2024年8月22日の意見書では、特に重要と思われる点について述べております。ただ、近時では、具体的な事例において、通報者の探索や通報内容の漏えい、公務員の守秘義務と公益通報者保護法との関係などが問題となっており、更なる法改正において検討すべき課題が出てきております。

本日のパネルディスカッションでは、大学教授2名と公益通報者保護制度検討会のメンバーも含め、具体的な事案を題材として議論していただくことになっておりますので、御期待いただければと思います。

それに先立ち、私から先に紹介しました日弁連の意見書の内容について簡単ではありますが、概要の報告をさせていただきます。

「第1」というところの、意見の趣旨を御覧ください。項目としては、八つあります。一つ一

つを説明すると時間がないので、ポイントを絞って解説させていただきます。

まず、1ですが、「通報者に対する不利益取扱いをしたことに対する行政措置及び行政措置に従わない場合の刑事罰を設けるべきであり、また、「不利益取扱いをしたことに対する直接の刑事罰を設けることを検討すべきである」という意見を出させていただいております。

公益通報したことに対し、それを理由として不利益取扱いを行った場合には、行政措置や刑事罰を科すことを提案しております。公益通報者保護法では、解雇や降格、減給、退職金の不支給などが不利益取扱いとして例示されてはありますが、これらを行った場合に指導、監督、是正命令などの行政措置を行うこと、そして、その行政措置、いわゆる是正命令などが出された場合に、それにもかかわらず不利益取扱いを撤回しないなどの是正措置を講じない場合については、それに対して刑事罰を科すことができる法改正が必要であるという意見を述べています。

また、「不利益取扱いを行ったことに対して即時に適用される罰則を設けることも検討すべき」という意見を出させていただいております。

公益通報をしたことによって不利益な取扱いを受ける場合は多々あるわけですが、そのような環境では公益通報者は安心して通報ができません。それを抑止する意味でも直接的な刑事罰を科すなど、「行政措置及び刑事罰の導入」を提言させていただいているところです。

次に2ですが、「公益通報をしたことを理由として行った解雇その他不利益な取扱いについて、因果関係の立証責任を事業者に転換する法律上の規定を設けるべきである」という意見を出させていただいております。行政措置や刑事罰のみならず、民事訴訟の場において公益通報者の立証責任の負担を緩和する措置をとるべきであるという意見になっています。ここでは、解雇のみならず不利益取扱いの中に配置転換を加え、解雇のみならず配置転換においても立証責任を転換すべきであるという意見を出しています。訴訟リスクにさらされている公益通報者にその負担軽減を図る制度の導入を求めています。

続いて3ですが、「保護される公益通報のための資料収集行為を理由とした損害賠償請求を一定の要件の下で制限する明文規定を設けるべきである」という意見を出させていただいております。近時の事例でも「真実相当性」という言葉が多く使用されておりますが、真実相当性を根拠付ける資料の収集行為について一定の要件の下に正当行為として認め、民事及び刑事での免責を求める内容となっております。

その他、「フリーランスなどを含め、取引先事業者を保護対象に含めるべき」、「体制整備義務違反に対する是正命令や同命令違反に対する刑事罰を導入すべき」あるいは「外部公益通報受付窓口の設置を推奨すべきである」、はたまた「行政機関への通報がよりしやすくなる方向での法改正を行うべき」というような意見を述べさせていただいております。

そして八つ目ですが、「報奨金制度などを導入すべき」という意見を挙げております。諸外国では通報者に通報することへのインセンティブを与えることもあり、今後の検討としては、そのような制度の導入を推奨していくべきであるという意見を述べさせていただいているところで

す。

続きまして、弁護士会における公益通報相談について報告させていただきます。全国の弁護士会のうち、複数の弁護士会で公益通報相談を実施しております。資料に書いてある弁護士会において実際に行われておりますが、前回の改正後の2022年9月1日から2024年3月31日までの集計に基づいて公益通報相談に関するデータをまとめたものが、皆さんに配付されております。

いろいろと書いてありますが、割愛させていただき、12ページを御覧ください。Dの「不利益取扱い」というところです。通報後に受けた不利益取扱いの内容について触れられています。これを見ていただきますと、「その他」を除くところで「事実上の嫌がらせ」が最も多いことが分かります。次に多いものが「配置転換」となっています。先ほど言いましたように「解雇」などは法文上不利益な取扱いとして挙がってはいますが、「配置転換」も相談事例としては、とても多いことが分かります。

続きまして13ページを御覧ください。ここでも不利益取扱いの有無と通報先の比較のデータが挙がっています。不利益取扱いを受けた相談者の通報先については、監督権限を有する行政機関である監督官庁に通報している場合が多いことが分かります。監督官庁に通報した場合、通報された方、すなわち、被通報者が通報時に通報の存在を知り得ないことが想定されますが、監督官庁による処分や勧告が行われた後、通報が発覚し、不利益取扱いを受けたことについて相談を受けていることが分かります。

続きまして、14ページに移ります。公益通報の根拠となる資料、通報媒体の有無のデータについて書かれています。法律相談の場で、35%が根拠となる資料を有しており、53%は資料の有無が不明であることが分かります。私たちも相談を受ける際に「資料はありますか」と確認していますが、資料が手元にある場合があります。12%はないことも、本データでは示されています。

続きまして、15ページに移ります。具体的に証拠資料が存在する場合に持ち出しているかを示したグラフになっています。このデータによると55%が持ち出しており、半数以上が証拠を持ち出していることが分かります。

最後に、この16ページから17ページにかけて、分析の結果が挙がっています。

私からの報告は以上ですが、今回、配置転換についての法改正がなされるべきことは、この日弁連の意見書にも書いてあるとおりです。期待しているところではありますが、なかなかそこがうまくいっていない、要するに、消費者庁の検討会でも「配置転換については、今回は除外しようか」という議論があるようにも聞いております。そうではなく、配置転換も含めた法改正、特に因果関係の立証責任の転換を、今回の改正で何とか実現したいということが日弁連としての意見となっております。

私からの報告は以上です。

### 第3 基調講演（省略）

### 第4 パネルディスカッション

パネリスト

奥山 俊宏 上智大学文学部新聞学科教授

日野 勝吾 淑徳大学コミュニティ政策学部コミュニティ政策学科教授

志水 芙美代 日弁連消費者問題対策委員会幹事

コーディネーター

林 尚美 日弁連消費者問題対策委員会委員

※パネルディスカッションの記録は日弁連の判断により自治体及び人名について匿名で記載しております。

林 それでは、パネルディスカッションを行いたいと思います。

本日のパネルディスカッションのコーディネーターを務めさせていただきます、林です。よろしくお願いいたします。

本日のパネリストの方々の御経歴等は、お配りしている資料の中に、その詳細について書いております。志水さんについては、検討会の状況について、お話ししていただきたいと思っております。奥山さんには、元記者としての視点も踏まえつつ、お話ししていただきたいと思っております。また、日野さんには、海外の状況も含めて労働法の視点にも言及しつつ、お話をしていただきたいと思っております。よろしくお願いいたします。

まず、公益通報についてですが、通報しやすくするために、令和2年の改正によりまして従事者に対する守秘義務が課されたのですが、実際には通報されやすくなっているとは言えない状況なのではないかと思うのです。志水さん、現在の検討会での状況を踏まえて、お話ししていただけますか。

志水 はい。志水と申します。よろしくお願いいたします。

公益通報者保護制度検討会が、この5月から開催されておりまして、議論も大分終盤になってきておるところでございます。先ほど林さんから話を投げいただきました「通報しやすくなっているのか」という問題でございますが、今年になってから、いろいろな公益通報関連報道がなされておりまして、その中には、通報者がなかなかつらい立場に置かれているような状況も、たくさん出てきているところです。

そのような報道を見る中で、どうしても通報者としては「自分が仮に通報をしたとしても不利益な取扱いを受けるのではないか」という萎縮効果を持つことはもちろんですし、就業者に

対するアンケートなどでも、「実際に自分が不正を目撃したりしたときに通報するか」については、「通報を少しちゅうちょしてしまう」というような結果が出ている部分もございます。そのような通報を妨げる要因に対して、どのように通報者を守っていくのかということに関して、現在の検討会では、例えば、次のような論点が議論されております。

1点目は、公益通報者に不利益取扱いをした事業者に対して刑事罰を創設することの是非。また、通報者が不利益取扱いを受けたことを裁判上で主張した場合に、通報と不利益取扱い、この間の因果関係の立証責任を事業者側に転換することの是非。あとは、通報者を探索すること、この行為について既に法定指針の中で、その禁止措置をとらなければならないことは定められておるのですが、更に法文上で明記すること、そのような法文上の明文規定を設けることの是非。さらに、通報妨害を禁止することを法文上で明記することの是非。

この辺りについて議論されているところでございます。

林 ありがとうございます。

それでは、日野さん、検討会で議論されている論点について、海外の状況も踏まえて、お考えを教えてください。

日野 はい。淑徳大学の日野でございます。

資料3の2にも付いておりますが、今回の消費者庁の公益通報者保護制度検討会での中間論点整理がお手元にあると思います。論点整理後の議論状況がまとめられていると思いますが、消費者庁は、法の附則第5条に基づいて改正時に指摘された附帯決議内容を中心にして、改正後の施行状況を踏まえながら、行政措置の実例、例えばビッグモーターの件などを念頭に置いて、検討が進められています。この報告書には「公益通報者保護制度の高度化」と明示されていますが、私が着目しているところは「高度化」という言葉です。これまでは、言葉として「実効性」が出ておりましたけれども、より高く、やはりハイレベルな形で制度化していきたいという意思が現れているのではないかと考えております。また、法改正を含めた対応を早急に検討するという事で、この姿勢は非常に評価できると思います。

この整理後の議論の状況を大きく見てみますと、3点あると思います。一つは、例えば内部公益通報体制整備義務の例示、範囲外共有や探索行為など、法定指針に掲げられている、この辺りを法律に盛り込んでいくというような点です。二つ目は、一部の法律違反です。例えば従事者指定義務違反や解雇や懲戒に関する不利益取扱いなどの刑事罰化を、より強化していくことです。3点目は、例えばフリーランスを対象化していくなどです。このような3点が、今回のポイントではないかと思います。全体を見ますと、やはり良い方向でマイナーチェンジしているのではないかと思います。

諸外国の状況を見ますと、例えばフランスやドイツであれば、一定の要件の下で公益通報を



理由とした情報開示を法的免責、すなわち、刑事免責及び民事免責をしております。あと、アメリカの場合だと、2024年に出了た最高裁の判例では「報復的意思を立証する責任は、通報者ではなく、事業者側にある」と判示したものもあります。

このような潮流を踏まえますと、やはり証拠書類の持ち出しや立証責任の転換などは、より積極的な検討をすべきでした。文言の中には、例えばG20のハイレベル原則、もう一方では、いわゆるビジネスと人権、国連の指導原則も指摘されつつも、まだまだグローバルスタンダードには届いていないのではないかという点は少し残念でした。

1号通報については、指定義務違反の罰則化が明記されておりますが、やはり通報体制整備義務違反に対する罰則化が求められますし、先ほど御指摘のあった、弁護士会の意見書にも出ておりましたが、やはり罰則がなければ、公益通報を理由とする不利益取扱いの未然予防に資する効力は及ぼさないと思います。

このように、やはり全体を見ながら罰則化をしていくこと、あとは、罰則化とともに、今は休止している認証制度も、例えば企業向けに第三者認証制度を再構築する、このような点も気になるところでした。

以上です。

林 はい。一旦、なくしているといいますか、休止している第三者の認証制度についても、通報制度が体制整備できないのだったら、これも押し出していったほうがいいと、そのようなお考えということですね。ありがとうございます。

では、奥山さん、内部通報した人が保護されない事例について御紹介していただけないでしょうか。

奥山 はい。自治体A警察の事例は、外部のジャーナリストに告発文書を送ったというものです。自治体Bの元局長の事例は、警察と報道に告発文書を送ったというものです。ですので、これらは2号通報、3号通報であろうと思います。元局長は、その後に1号通報である内部通報もしています。

私が、今問題となっている事例で1号通報（内部通報）の典型例に当たっているものは、自治体Cにある自治体Iの事例です。自治体Iは自治体C市内から車で30分ほど自治体D側に向かって北上した辺りにある自治体です。そこの企業版のふるさと納税です。「ふるさと納税」と言いますと個人が寄附をするイメージだと思うのですが、会社が寄附をする制度があります。自治体Iは、ある特定の業者に対して、その寄附に対する見返りとして便宜供与を行っていたことが問題となっており、内閣府が先月の22日に、自治体Iの地域再生計画の認定を取り消すという非常に異例のことがありました。

それについて、実は、その自治体Iの幹部職員が問題として取り上げて、自治体の監査委員

事務局に、その事業に関する資料を提供していました。そのことに対して、自治体は、今年の3月に、その職員を懲戒減給処分としました。「職務外のデータを職務上の権限を利用して取得し、それらの事業について内部通報との名のもとに監査委員会事務局へデータを送付して」ということが、その処分理由の冒頭に書かれています。

監査委員は自治体の執行機関の一部ですし、自治体の財務に関する事務の執行を監査する役割を地方自治法に基づいて担っている機関です。そこに何らかの不正と思われるような情報を提供したことはまかりならんとして懲戒処分の対象にしたことは、驚きといいますか、これは、正に内部公益通報そのものですので、そのような処分はあってはならないことです。なのに、それを理由として懲戒処分することがまかり通っている現実が、あります。

林 はい、ありがとうございます。

つまり、監査委員に通報したら逆に懲戒処分されてしまったと。それは通報だと認めてもらえなかった、ということなのですね。

奥山 自治体の長としては、「法令に触れる事実はない」、だから、「公益通報には当たらない」という言い分だったそうです。

林 正しいことをするために言ってあげたのに処分されてしまったのですね。

奥山 そうです。

林 それに対して不服の申立てなどは、されているのですか。

奥山 自治体の人事委員会に審査請求を出しているそうですが、それは今も続いているそうです。

林 ありがとうございます。

せっかく通報したのに処分されてしまうのでは、次に通報しようとする人がいなくなってしまうかねないです。このような1号通報の問題について具体的に考えていきたいと思うのですが、今問題になっているトップが不祥事を起こしているときや不正が組織的に行われているときに、独立した機関が通報を受け付ける体制が整っていなければ、1号通報は、やっても無駄で、機能しないことになると思いますけれども、志水さん、その点について、どうでしょうか。

志水 1号通報の機能に関して、御質問の直接の答えではないかもしれませんが、まず、内

部通報が機能しない可能性が高い類型は、一定程度あると思うのです。一つには、組織的に不正が行われている類型で、これはビッグモーターの事案が、正にそうであったのではないかと思います。

ビッグモーターの事案については、第三者委員会報告書が公表されております。基調報告の中で藤田弁護士からも引用的な御報告が若干ありましたが、不合理な目標値の設定や適正手続を無視した降格処分が、それ以前に頻発していたり、処分される側の人に対して弁明の機会が与えられずに、ある日、突然、降格処分がなされるというように異常な人事が行われたり、経営陣に盲従してそんたくするいびつな企業風土があったり、過去の告発がもみ消されたなど、組織的な企業風土が形成されている環境下においては、「通報しようかな」と思った人が通報できるはずがない状況と言えようかと思います。このような類型では、1号通報は、なかなか機能しづらいです。

それ以外に、組織的なもの以外で言いますと、事業者の幹部、トップが不正に関与しているケースで、このようなケースでも、なかなか1号通報は機能しづらいです。

御質問の部分についてですが、そのような状況ですと、仮に内部通報規定が存在し、なおかつ内部通報窓口が整備されているとしても、それが形式的に整っているのみでは、なかなか通報することは難しく、むしろ実質的に通報者が保護されるような仕組みとして整っていなければ、内部通報は機能しにくいのではないかと。そのようなケースでは、やはり外部通報の重要性が、より増していくのではないかと思います。

林 ありがとうございます。やはり、実質的に機能できるような通報体制でなければ駄目だということです。

そうすると外部通報が重要になってくるわけですが、日野さん、この辺り、どのように考えますか。

日野 先ほど志水さんがおっしゃったとおりで、内部通報窓口に出すことは、やはり様々な事情があって、ちゅうちょしてしまいがちです。窓口でスムーズに対応できるケースと、そうでないケースが、やはり、あると思います。正にビッグモーターの件は、経営層が関与していたケースですから、そのような意味では、独立性、中立性及び第三者性、この三つの性格を持つ外部窓口化が必要になってくるものと思います。昨今、外部窓口を置いている事業者も多いのですが、通報窓口の機能だけでなく、やはり調査の部分も独立性を担保する形の体制が望ましいと思います。

このような独立性を担保した外部窓口は、安心感を与えます。また、内部窓口の匿名通報であっても、どうしても名前が明らかにされてしまう可能性もあります。今回の自治体B知事の件もそうですが、やはり外部窓口をしっかりと機能させていくことが必要になってくるものと

思います。

外部窓口化を推奨するにせよ、外部窓口をどこに委託するかは、非常に大きな論点だと思います。例えば民間事業者であれば、顧問弁護士に依頼をするとなると、当然、従業員は、関係性を踏まえて声を出しづらい可能性も出てきます。ですので、そのような関係先を除外する形で透明化を図る必要があるのではないかと考えています。

例えば、日本郵政グループでは、社外通報窓口を設置して、受付から調査までスムーズに進めていると伺っております。設置のところで通報制度を検証した弁護士事務所が、そのまま社外通報の窓口を担当しており、現場とのコミュニケーション不足が指摘されているとの報道に接しておりますが、やはり、通報者とのエンゲージメント、信頼関係が構築できているという前提で、このような社外通報窓口が出来上がるのではないかと考えています。

また、内部公益通報窓口とハラスメント防止の体制整備を兼ねているような窓口も多くあると思いますが、公益通報者保護法は法定指針等の内容にのっとって進めていかなければいけませんので、従事する方、窓口対応の方、調査を行う方は、やはり、ハラスメントとのすみ分けをしっかりとさせていただくことが重要だと思います。

さらに、このような外部窓口を置くにせよ、やはりマンパワー、あとは費用面が気掛かりなところだと思います。中小企業あるいは地方自治体においては、その課題があるわけでありまして、民間事業者の場合は、連合会など、上部団体と連携しながら横断的な窓口の設置が非常に重要なアイデアだと思います。行政機関であれば、例えば各上部団体である市町村会なども受付可能な形での設置などが非常にいいのではないかと考えています。

例えば、自治体Eの場合は、消費者情報センターが通報相談窓口となって、自治体が市町村に代わって通報受付ができるというような協定を結んでいるとお伺いしております。また、その自治体E内の経済団体、具体的に言うと経営者協会さんが取りまとめて、傘下の会員に共通の通報窓口を協会が置いていると聞いておりますので、全国的にこのような仕組みも参考になるのではないかと考えております。

林 ありがとうございます。

今のお話について、2、3点お聞きします。「委託先との関わりが大事だ」という中で、外部窓口を誰が担当しているのかということは、働いている人たちに常にオープンにしておかなければいけないですね。

日野 そうですね。やはり、透明性確保、声の出しやすさということであれば、私は「第三者性」と言っておりますが、第三者で中立な立場の方が受けていることを見せるという「見える化」も必要だと思います。

林 はい、ありがとうございます。

それと、「ハラスメントの窓口と分けるべきだ」ということですが、ハラスメントと公益通報は、やはり性質が違うので、別の窓口にした方が、通報しようとする人も混乱しないで済むということもあるのでしょうか。

日野 そうですね。やはり、現実的には共通で受けることもあるでしょうけれども、制度上は対象法律に当たるかどうか、受ける違法行為の射程をはっきりと従事者が理解しているかどうか、この点が非常に重要だと思います。

林 小さい自治体などの問題で、自治体Eの取組のお話を伺ったのですが、経営者協会が相談を受けるという取組をされているということで、これが全国に広がったらいいと思っているのですけれども、全国的には広がっていないのですか。

日野 そうですね。消費者庁のバックアップもあって、現在、自治体Eを中心に進めているとお伺いしておりますが、四国以外にもこのような取組を広げていくことが、ひいては通報者の安心感にもつながると思います。

林 ありがとうございます。

そのような外部窓口、安心できる窓口を設けて、相談できる体制を作っていくことも大切になってくるということです。

さて、トップが不祥事に関わっているときの事例について検討したいと思います。自治体B知事の事例について具体的に教えていただければと思います。奥山さん、お願いします。

奥山 はい。今年（2024年）3月末で退職する予定だった60歳の自治体Bの部長級の幹部職員が、3月12日付けで文書を作り、「H知事の違法行為等について」というタイトルで、そこには「贈答品の山」や「パワーハラスメント」などの7項目の様々な疑惑が4ページにわたってつづられていました。それが匿名で、警察の捜査2課、自治体議員、報道機関に送られました。

H知事は、どのようなルートか定かではないのですが、3月20日に、この文書の存在を把握し、翌日、副知事や総務部長らを集めて「誰が、どういう目的で、この文書を作ったのか、徹底的に調査せよ」と指示を出したとされています。

その結果、通報者が元局長だった60歳の職員であることが判明し、3月27日に、その職員を局長から解職して総務部付に異動させ、記者会見でそのことを明らかにしました。

H知事は、記者会見で「うそ八百を含めて文書を作って流す行為は、公務員としては失格」

などと強い言葉で、その男性職員を非難しました。

3月末の退職と再就職が決まっていたのに、それを取りやめさせて自治体職員を留めおいた上で、5月7日に停職3か月の懲戒処分としました。男性職員は、7月7日に「一死をもって抗議をする」とのメッセージを残して自殺しました。

この件については、知事や副知事や総務部長が、その告発文書の中で、良くないことをした当人だ、というように、いろいろと書かれていたものですから、「告発された当人である知事や副知事や総務部長らが、そのようなことを調査していいものだろうか」と疑問視されました。

実は、これは百条委員会の調査の中で分かってきたことですが、総務部長が教育次長だった頃に「教育委員会の場合、いじめの重大事案の場合は、すぐに第三者委員会を立ち上げて対応する」という経験を持っており、知事に対して「第三者委員会を立ち上げて対応するというやり方もありますよね」と進言したといういきさつがあったそうです。けれども、そのようにはならず、知事は懲戒処分に突き進みました。

それを受けて、自治体議会としては百条委員会を設けることになりまして、今も、その調査が続いている状況です。

多くの人が一致して指摘していることは、知事当人が、知事当人を告発した相手の処分や告発の内容の正しさ、真偽について判断することは、良くないのではないかとということです。

林 はい、ありがとうございます。「自分のことを自分で調査するというのは、どう考えてもだめだろう」と思うわけです。

私が令和2年（2020年）の改正の時に地方自治体向けの内部規程例を作りまして、第3条第2項②に「対象事実が本市市長その他本市幹部職員に関係する場合、これらの者からの独立性を確保する措置をとること」ということで、通報対応責任者は、通報体制整備として、「幹部が関わっているときには独立した機関でやらなければならない」という条文をわざわざ作って「これにのっとって作ってくださいね」としていたわけですが、自治体Bではどのようになっていたのでしょうか。私の文章を見てくれたら、「本市は」というところが、「自治体Bは」、「知事は」というようになっていたと思うのですが、どのようになっていたのでしょうか。

奥山 自治体Bの事例は、報道機関や警察や自治体議員に対する内部告発ですので、しゃくし定規に見れば、「内部通報としての対応が自治体に義務付けられているわけではなかった」とも言うことができると思います。

ただし、この元局長の男性は、この件で記者会見という公の場で知事から「公務員失格」と言われたことを受けて、4月に入って、自治体の内部通報制度を利用して、ほぼ同じ事実関係について内部通報も重ねる形でしていました。

その内部通報の扱いがどのようになっているのかということで、私、同自治体の情報公開条例を使って内部通報制度の実施要綱を送ってもらいました。

私がこれを見て「あっ」と少し驚いたことの一つは、第5条です。第5条を読みましたら、窓口で受けた通報について「知事は、公益通報の内容について、調査の必要性の有無を検討し、調査の有無及び調査着手時期等を・・・通報者に通知するものとする」と書いてあります。あるいは、その第2項に「知事は、調査が必要であると判断したときは、関係する職に調査を命じ」と書いてあります。また、第6条第3項を見ていただければ分かりますが、「知事は、受理した公益通報を・・・公益通報委員会へ報告するとともに対応案について委員会に意見聴取するものとする」と書いてあります。公益通報委員会は主に有識者で構成されていますが、元局長の通報があった当時、告発の対象だった副知事が委員に入っていました。

これを見ると、通報を実際に調査するかどうか、あるいは、調査した結果、どのような対応を取るかについては、知事が決めることになっているのだと思いました。そのように読まざるを得ない条文になっていて、そして実は、この要綱には「独立性」の「独立」という文字が見当たらないのです。

次のページを見ていただくと、第9条には「秘密保持の徹底」や「利益相反関係の排除」が書いてあって、ここは、恐らく、改正公益通報者保護法の指針に基づいて「利益相反関係の排除」を入れてあるのですが、先ほどお話がありましたように、指針には、この場合の組織の長である知事その他の幹部からの独立性の確保に関する措置が、正に義務付けられているにもかかわらず、その部分が、この自治体Bの内部通報制度の実施要綱を見ても、どこにも反映されていません。「ああ、こりゃダメだ」と思いました。

林 「この要綱に問題があったのだ」ということですね。

奥山 はい。

林 はい、ありがとうございます。

皆さんも御存じだと思うのですが、ついおとといでしたか、今回の件について、同自治体財務部の発表として、今回の調査ではパワハラと認められる事案があったとの確証までは得られなかったという文言と、外部窓口を設置しますということ、それから、「物品受領ルール明確化」でガイドラインを作りましたということで、「一応、是正措置がとられた」という報道がなされているのです。この調査は、百条委員会ではないですね。これは、どのような手続ですか。

奥山 これは、正に内部通報を受けて調査した結果として発表されたものです。恐らくは、先

ほど御紹介しました、この実施要綱に従って、知事の下で、そのようになったものではないかと思われます。

林 はい。要綱の第4条を見ますと、「知事は財務部改革課に」窓口を設け、とありますので、ここが判断した、財務部の公益通報の部署がこのような意見を出したということですが、自治体Bでは、他にも調査している部署があると思うので、それを御紹介いただいてもよろしいですか。

奥山 はい。自治体議会から知事に対して「第三者機関で、この告発文書の中身について調査すべし」と申し入れました。知事は、それまでずっと第三者機関を拒否していたのですが、自治体議会の申し入れを受けて、それを作ることを表明し、監査委員の下で自治体B弁護士会の推薦を得た弁護士さんたち3人で第三者調査委員会を作って、今、調査が行われているはずです。来年3月ぐらいに結論を出すと聞いております。

林 今の話は、第三者委員会ですね。

奥山 はい。第三者機関として作るということで、これは知事がずっと嫌がっていたのですが、自治体議会が申し入れて、そのようになったものです。

林 はい、ありがとうございます。そうすると、財務部による公益通報の窓口としての調査、百条委員会の調査、それから第三者委員会の調査、その3本が並行しているということですね。

奥山 そうです。大まかに言うと、財務部の調査が1号通報に基づく調査で、第三者調査委員会による調査は自治体議会議員に対する通報が端緒となっていると言ってよいかと思いますので、そのような意味では3号通報です。百条委員会も、まさに自治体議会議員に対する通報が端緒になっているので、3号通報に当たるのではないかと思います。

林 ありがとうございます。

先ほどの話の中で、公益通報者保護を機能させるためには、規定があるだけでは駄目で、実質的に機能すること、窓口を設置する義務のある事業者だけではなくて、通報しようとする人に正しい知識を持っていただく必要があるということだったと思うので、2号通報が大事になってくると思うのです。

その中では、「1号の通報ができない場合の2号」という捉え方になるのではないかと思います。令和2年の改正で、書面提出による通報が認められて要件が緩和されたと言われている



のですが、実は、これは匿名通報ができないことになっています。連絡できるツールがあれば、結局、その人から事情聴取することはできるので匿名でも構わないと思うのですが、志水さん、この件で2号通報についての検討会での状況や問題点について、お話しいただけますか。

志水 はい。今お話がありましたが、まず、前提として、令和2年の改正で、2号通報、行政機関に対する通報の保護要件が、かなり緩和されました。具体的には、以前は真実相当性が必ず必要だったのですが、真実相当性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する場合」、真実相当性よりも主観要件のハードルが下がっている場合であっても、書面で住所や名前など、法律でいろいろと決まっている事項を記載して通報すれば保護される形で間口が広がりました。

ですが、氏名・住所を書かなければいけないことから、匿名での通報の場合は、この緩和規定は必然的に適用されません。ですので、通報者側は、匿名で通報しようと思うと、従前どおり真実相当性という厳しい要件があり、一体どのような場合に認められるのか判断が難しい要件が課されています。

これが前提ですが、今、検討会の中で、特に私が「入れてほしい」と主張している部分は、例えば「弁護士に代理人をしてもらって通報するような場合であれば、匿名であったとしても、まず、その弁護士に依頼して、弁護士が事情聴取をして証拠をそろえれば、本人性の確認もして、事実の深掘りもかなりするので、書面での通報の場合と同程度に保護していいのではないか」、「通報した先との連絡も、その後もずっと取り合えるので、書面で名前と住所を明かして通報する場合と、弁護士に代理を依頼して匿名で通報する場合とで、要件を変える必要はないのではないかと提案しているわけです。しかし、その辺り、「行政機関側はそもそも守秘義務を負っているところもあるので、匿名性を必要とする前提がないのではないかと」というようなことを指摘されたりしています。

ただ、今日の資料「弁護士会における公益通報相談」のスライド11ページ、行政通報した相談者について書面要件を満たす相談が多かったのかどうかの集計では、満たさなかったものが3割はありました。令和2年の法改正後においても、まだ行政通報を匿名でやっている方は一定数いらっしゃるので、やはり、ここが保護される仕組みは必要なのではないかと考えております。

林 ありがとうございます。匿名で2号通報ができるようになればいいということですが、日野さん、2号通報のその他の問題について教えていただけますか。

日野 はい。本日の資料の「公益通報者保護制度検討会中間論点整理後の議論の経過について」の29ページが、先ほどの論点のポイントではないかと思います。対応については31ページ

に書いてありますので、こちらも御覧いただきながら、お聞きください。

正に今回の検討会で2号通報に具体的に触れているところは、29ページ、31ページの辺りです。先ほど志水さんからお話がありましたが、書面とする通報要件として名前に代えてメールアドレスがあります。頭名でなければいけないのかと言いますと、必ずしも必要とは言えないのではないかと考えます。要するに、後で連絡が取れる状況を作ることが、やはり重要なポイントですので、例えば代理人のお名前でも、それは要件具備として認めるべきだと私は思っています。

31ページに書いてありますが、行政機関の負担増大をもってメールアドレスなどについては難しいという書きぶりです。ですが、やはり行政通報、すなわち2号通報の情報は、法執行力の強化にもつながるわけですし、貴重な情報です。執行の観点で公益通報は相当な力を発揮する情報ですから、行政機関側として、2号通報をより促進していく仕組み作りが重要だと思います。

改正法の元々の趣旨は、2号通報と1号通報の制度間競争であります。要するに、1号通報の体制整備が難しい状況で不備がある場合には、シームレスに2号通報に移行できることだったわけです。したがって、そのような意味では、その結果として、統計資料などでも2号通報が増えていることも出ておりますので、そのような意味での評価はできます。

ですが、私がこれまで行政機関などにヒアリングなどをした中では、例えば、内部で総務課に通報総合窓口を置いている状態であっても、結局は、権限ある部署に通報が回ったり、一般の住民が権限ある所管課にダイレクトに連絡をされます。そうしたときに、対応される方や電話を取られる方に公益通報の理解があれば、「これは、対象法律や通報対象事実に当たる」という判断ができますが、なかなか普段慣れてらっしゃらない職員の方々だと、相談で終わらせたり、情報提供や苦情、クレームの形で処理されたりするケースもあるのではないかと思います。ですので、やはり全庁を挙げて公益通報に関する理解、通報者保護は徹底する研修や周知が必要ではないかと思います。

そのような意味では、行政通報、2号通報は、今は第13条で行政通報体制整備義務が法定化されており、ガイドラインで柔軟に運用をしておりますが、今後は通報者の保護を念頭に置いて、法律上の規律を検討していく時期にも来ているのではないかと感じているところです。以上です。

林 はい、ありがとうございます。

行政側に通報したい人は、直接所管に行ってしまうのです。そうすると、「あ、苦情だ」ということで漏れてしまう可能性があります。窓口が総務課にあることを知らない人は行かないこともありますし、その辺り、いろいろなことを、公務員の皆さんが「通報窓口とは一体どのようなものなのか」、「公益通報とは何なのか」ということを理解していただく必要があると

いうことですね。

日野 そうですね。まずは、「どれが対象法律か」ということを、自治体Eのように一覧化している自治体もあるのですが、自分たちの仕事が、公益通報の保護範囲、対象法律の中で、どのようなところが該当するのかを理解した上で業務に当たっていただきたいと思いますので、一覧表で「自分たちの所管課では、この法律に抵触したものは通報対象になる」という意識を高めるためにも改めて周知すべきですし、そのような対象法律と所管課が一元的に把握できる一覧表があれば非常にありがたいと思います。

林 はい。自治体Fの自治体Gでも、そのような一覧表があります。見れば立ち所に「あ、うちの所管だ」と分かるようになっているのです。そのようなものを、どんどん広めていってほしいと思います。

では、次に3号通報に行きたいと思います。1号、2号と見てきたのですが、いずれも功を奏しない場合には、やはり3号が一番大事になってくるということです。奥山さん、3号通報で成功した事例があれば、教えてください。

奥山 はい。多々あります。3号通報は、典型的には報道機関で、例えば「週刊文春」ということもあるかもしれませんが、そうした先に内部の人から情報が寄せられるケースは、多々あります。

その場合、記事の中で「これは、内部の人から寄せられた情報、すなわち内部告発に基づいて分かったことだ」とは書かないのが通例です。そのようにすると、逆に、犯人探し、内部告発者探しを誘発しかねませんので、内部から情報を得たことは、できるだけ秘密にして、どこか別のところ、例えば警察や検察から得たようなふうを装って取材していったケースもかつてはあったと思います。そのように、情報提供者と言いますか、告発者の秘密を守ることに、とても神経を使っているところが報道の現場だと思います。

今日御紹介したいと思っていますのは、いわゆる「パナマ文書」に基づく取材・報道です。タックスヘイブン、租税回避地で会社や法人、パートナーシップなどを作ることを専門に扱っていたパナマの法律事務所「モサック・フォンセカ」で扱っていた、およそ2.6テラバイトの様々な電子ファイルが、何者かによってドイツのミュンヘンにある南ドイツ新聞の記者に提供されました。

南ドイツ新聞は、自らの記者がそのメンバーとなっていた国際調査報道ジャーナリスト連合とそのファイルを共有しました。国際調査報道ジャーナリスト連合は、信頼を置けると判断した世界各国の記者や報道機関に限定して、その資料をデータベース化して検索可能にした上で共有しました。

私もそのうちの一人でした。元々私は国際調査報道ジャーナリスト連合の創設者の下で学んだ経験があり、元々そのメンバーになっていました。

私たちとしては、それまではよく分からなかったタックスヘイブン利用の実情の一端を把握できる貴重な取材資料を見ることができ、それを分析や取材の対象にするのに大きな意義を感じました。他方、その大部分は個人情報の塊であり、営業秘密と見られる情報もありましたので、扱いには非常に神経を使いました。自分たちから漏れたら本当に恥ずかしいと言いますか、そのようなことが間違っても起きないようにしようということで、非常に神経を使って扱いました。

その莫大な資料の中に、世の中に公表すべきこと、公共の関心事と言えるようなことがないかどうかを一生懸命に探しました。政治家や大企業、税逃れと言えるようなこと、あるいは脱税など、それを報じることが公益目的となるようなものを、一生懸命、砂の山から砂金を探すような作業を続けました。幾つか探し当てたものについて、当事者に直接取材をして、確認、裏付けを取って、2016年4月3日に、全世界で各報道機関が一斉に報道を始めました。

これは、非常に大きな影響があって、アメリカ政府のオバマ大統領は、すぐに記者会見をして、パナマ文書について「この税逃れが、いかにグローバルで大きな問題かを思い起こさせるものだ」と述べました。欧州連合は、「このような問題をハイライトしてくれたホイッスルブロワー、内部告発者を保護する方策を、より強化しなければならない」と発表しました。

ということで、ヨーロッパでは、これを契機として欧州連合が公益通報者保護指令を2019年に制定し、加盟国は、これに従って、公益通報者保護法の制定を進めていきました。最も遅れていたドイツも、昨年、公益通報者保護法を初めて制定しました。そのような動きの契機となる取材・報道だったということでも特別な意味があるのではないかと思います、パナマ文書の事例をここで御紹介させていただきました。

林 パナマ文書がEU指令につながっていったということで、2019年10月23日に採択されたのですが、実は、私たち日弁連の有志もイギリスとブリュッセルに行きまして、EU指令がどのようなものになるのかを調査させていただき、報告もさせていただきました。

それは置くとして、3号通報は最後のとりでのようなものに当たるわけですが、ここでは「真実相当性」という要件が必要になるので、ここが、かなり壁になっていると思うのです。資料「弁護士会における公益通報相談」の中でも、「資料の持ち出しをしているか」ということで、55%が「持ち出しをした」と、スライド15ページに上がっています。

真実相当性の要件を満たすためには証拠が必要であって、持ち出しをしなければいけないことになっているけれども、今までの判例では、「それが社会的相当性の範囲内であれば認められる」という神戸司法書士事件がある一方で、「過剰な持ち出しは保護されない」というような福井信用金庫事件もあります。

志水さん、資料の持ち出しに関する問題点について、検討会では、どのような状況になっていますか。

志水 検討会においても、通報を裏付ける資料の収集、持ち出し行為について、まず、民事上の責任を免責できるかどうか、免責するような規定を設けるかどうかという点、あとは、民事ではなく刑事上の責任を免責するような規定を設けることができるかどうかということが、一つの論点として議論されてきております。

その議論の中での課題としましては、いろいろな刑事犯罪、個別の犯罪類型が想定できるわけですが、その犯罪類型との関係で、「どのような行為態様であれば免責し得るのか」という点の具体的な整理が、まだ十分にできていない、あるいは、通報者が資料に関する責任を免責されたとして、当該情報について守秘等の義務を負う事業者側の漏えい責任はどのようなものか、免責されるのか、されないのかという辺りの整理が十分に検討できていないところが、課題として出てきております。

林 ありがとうございます。免責の基準を明確にするのかが問題だと思うのですが、日野さん、この公益通報を目的とした証拠の持ち出しについては、「民事のみならず刑事免責もすべきだ」ということと、「不利益取扱いの一つとして配置転換がなされたときに罰則を設けるべきではないか」という点について、お考えを聞かせてください。

日野 はい、ありがとうございます。

先ほど志水さんがおっしゃった論点も重なるわけでして、かなり難題なのです。労働法制との関わりもあります。その上でですが、公益通報のために必要な証拠資料を持ち出す、収集する、あとは組織内での権限外の資料閲覧も含まれると思うのですが、法律上、真実相当性の要件が課せられている以上、一定程度許容されなければ、声を出しづらい状況は続くのではないかと思います。そのために何らかの免責的な効果を及ぼすべきだと思います。

改正法によって2号通報の要件が緩和され、真実相当性要件は不要にはなったのですが、先ほど出ておりますけれども、今なお3号通報は真実相当性の要件を定めていますし、また、法人の役員も2号・3号通報では真実相当性が必要になっています。こちらについては、EU各国で刑事免責や民事免責は、フランスとドイツでそれぞれ免責を一定の要件でしていますので、これは参考にすべきだと思います。

あと、労働法制の観点で見れば、2022年の改正法によって、1年以内の退職者に法人の役員も含めておりますので、もはや労働法制というよりも、非常に幅広いといえますか、会社法や消費者法を含めてハイブリッドな通報者保護立法になったものと、私は思っています。したがって、労働法制の枠組みだけではなくて、幅広い法領域の中での公益通報者保護法を考え

ていくべきだと思います。

その上で、労働法で判例法理は非常に一般規範としては重要なのですが、「公益通報者保護法は労働法の特別法だ」という位置付けを、もう一度再確認をすべきですし、いわゆる労働契約上の人事権濫用のところは、法理としては当然重要なのですが、公益通報は、例えば職務不適切、職務の適格性欠如や業務命令違反のような一般的な人事権濫用とは別で、差別的取扱いの事案であって次元が異なるわけです。公益通報は、正に組織への寄与度、また、社会的利益、公益性に資する声を上げた方が不利益取扱いを受けるわけですから、そのレベル感が違うことを、今一度、再認識し、その上で、考え直す必要があると思います。

したがって、「公益通報者の保護を優先する」という価値判断と言いますか、判断基準の辺りを、しっかりと考えていく必要があると思います。公益通報を理由とする解雇や配置転換は差別的な取扱い事案であるという理解、正にアメリカ法がそうなのですが、雇用差別の一類型として公益通報を位置付けていくといった観点も必要になってくるのではないかと思います。

以上です。

林 ありがとうございます。「労働法とは次元が違う法律である」、「通報者を保護する法律である」というところに重点を置くべきだということですね。

志水さん、検討会で「解雇や懲戒処分以外で刑罰を科すべきではないか」という議論はされていると思うのですが、その検討状況をお願いします。

志水 はい。まず、検討会では、今お話があったような「公益通報を理由として解雇や懲戒処分をされたとき、それに対して刑事罰を科すべきである」ということに関しては、およそ意見の方向性としては一致を見ておりまして、そのようになりそうな状況ではあります。

他方で、配置転換については、委員間でも大きく意見が分かれている状況でございます。日本の場合、雇用慣行としてメンバーシップ型の雇用が広く行われていて、配置転換も、2、3年で定期的に実施している事業者さんも多いということで、配置転換に対して刑事罰を科するような法制度にした場合、事業者の人事や労務の管理に与える影響が大きいというような観点、あるいは、刑事罰を科す場合には当罰性や構成要件の明確性の観点がありますので、その観点から配置転換を入れることに対して抵抗感と言いますか、反対意見も出ています。ここは、基調報告でもあったように、実務においては配置転換が不利益取扱いとして行われるケースが多く見られるわけですが、他方で、今申し上げたような別の意味での弊害などが指摘されて、意見が対立と言いますか、分かれているような状況でございます。

林 配置転換、解職について、奥山さん、先ほどの話では、「やはり罰則があったほうがいい」とお考えだということでしたね。

奥山 はい。自治体Bの事例に即して考えますと、まずは、解職、局長の職を解かれて総務部付に異動、配置転換させられて、退職の発令を撤回されたということがあります。その上で懲戒処分になりましたので、懲戒処分のところだけを捉えれば、もし今回、この改正が実現すれば、場合によっては刑事罰による抑止が及ぶことになるだろうと思うのですが、一連の経緯の全体像を捉える観点からすると、そのようなことでいいのだろうか。局長の職を解いたことについては、非常に乱暴な人事だったと思うのですけれども、それを看過していいのだろうか、という疑問を覚えます。

林 ありがとうございます。次に行きます。

自治体B知事の件を見ていくと、知事に「あなたが通報されてますよ」と伝わっている時点で、「3号通報は本当に機能するのだろうか」という疑問があります。情報が本当に守られるのか、3号通報は受け皿の幅が広いので、そのようなところに通報したときに、通報者は保護されるのでしょうか。通報されているという情報が漏れているこの事案からすると、とても危惧感があるのですが、奥山さん、この事例は、どのような点に問題があったと思われますか。

奥山 知事は、「3月20日に民間の方から告発文書を入手した」と、百条委員会で説明しています。「議会関係やマスコミ関係ではない」とも説明しています。誰から入手したのかは定かではありません。既に申し上げましたように、この告発文書は警察にも送られましたので、その部分は2号通報です。議員あるいは報道機関に対して送ったのは3号通報です。それらのどこから知事の手元に流れたのかについては、まだ把握できていません。でも、結果的に流れてしまったことは事実です。

私は、記者を長年やっていた立場から言わせていただくと、報道機関の記者から知事に渡った可能性は、まずないだろうと思います。記者の習性として、やはり情報源を守らなければならない、秘匿しなければならないことは、職業倫理として持っています。匿名の文書なので、文書を見ただけでは情報源は分からないでしょう。とはいえ、そこは、癖といいますか職業倫理として「知事に文書を渡してはいけない」という感覚はあるはずです。なので、マスコミの記者ではないのではないかと、希望的に観測しています。

議員については、議員の皆さんには申し訳ない見立てではあるのですが、そこまでの規範は及んでいないのではないかとと思うので、若干、ラフに文書を扱って、どこから間接的に渡った可能性はあるのではないかと考えています。

ある議員と9月5日に百条委員会で話した時には、「何をしていればよかったか、何ができたかなっていうのは常にあるんです」と、おっしゃっていました。その議員は、自民党の会派に属しているので、「第三者委員会を作るべし」と自治体に申し入れたり、百条委員会を立ち

上げたり、そのようなことを会派の中で主張したとおっしゃっていて、そのような意味では、あの文書が議員に対する通報として受け止められて生かされた、と言っても過言ではないと思います。

林 なかなか難しいですが、結局、知事のところに行ってしまった、知事が「誰が文書を作ったのか調査しろ」と言ったということは、探索行為をさせたということですね。

奥山 そうです。これは、正しく最初から「これは自治体職員が作った文書であろう。中でも人事畑が長かった局長が作った文書であろう」と、最初から疑って、目星を付けて探索を始めていましたので、「これは公益通報だ」という認識を基礎付ける事実関係は認識できていたと思います。そのような意味では、故意もあつたことになるのではないかと思います。

林 日野さん、3号通報も1号と同じで、従事者には守秘義務が当然あると考えてよろしいですね。

日野 はい。ここは、明らかになっていない点も多いのですが、何らかの事情で知ったということなのでしょうね。もちろん内容を確認されたわけですから、自身に対する告発内容であると知った段階で、「自分は一切関与しない」という判断をすべきだったし、人事課も絡まずに独立した調査をしていく、まずは第三者委員会を立ち上げて徹底して事実関係を明らかにして再発防止を進めていく、という選択をすべきだったのではないかと思います。先ほど奥山さんがおっしゃったとおり、この点の誤りがあつたのではないのでしょうか。そこから犯人探しが始まったので、公益通報者保護法の趣旨や具体的規定内容の理解を、しっかりと持つべきでした。

これは、3号通報の受け手も同じで、やはり、報道機関、メディアも多種多様ですし、3号通報の要件である通報先は「被害の発生や拡大防止に必要と認められるもの」ということで非常に広いので、消費者団体、労働組合など様々なのです。そのような意味では、受理してから守秘義務の部分や扱い方について、一定程度の規範性を置いておく必要があるのではないかと思います。通報者にとっては3号通報が最後のよりどころにもなりますから、しっかりと通報者を守る姿勢を持つべきですし、その規範が求められるのではないのでしょうか。

例えば、3号通報先のテレビ報道で取材内容が放映されたことを契機に通報先の身元が職場内で分かってしまったケースがありました。実際に、BPO、放送倫理・番組向上機構では、「放送倫理の観点で報道に対して取材源の秘匿を一貫できなかった、放送倫理違反があつた」との結論が出ているものもありますので、やはり、公益通報者の支援や救済申立機関の設置など、今後、具体的に検討する必要があるだろうと考えています。



林　ありがとうございます。イギリスにはプロテクトという機関があって、そこが通報を受け付けたりすることもあるのですが、そのような機関があったらいいということでしょうか。

時間が少し押し迫ってまいりました。自治体Aの事例についても、3号通報者が誰であるのかという情報が漏れてしまった事案ですが、奥山さん、この事案について、どのような問題点があるとお考えでしょうか。

奥山　漏れたことは事実なのですが、別件の事件の関連で報道機関の事務所に警察の家宅搜索、搜索差押えが入って、パソコンが押収され、そのパソコンをよく調べてみたら、自分の自治体の警察の内部文書のPDFファイルが入っていた。それを端緒に調べたところ、その自治体警察本部の前生活安全部長という最高幹部の警視正だった人が、その報道機関に原稿を寄稿することがあるフリーのジャーナリストに、その文書、手紙を匿名で提供していたことが判明し、それが国家公務員法違反、守秘義務違反の罪に問われて逮捕、起訴されたものです。

報道機関側からすると、これは、正に取材源の秘匿を権力によって破られたという事例です。取材源の秘匿は守られなければならない、憲法上の価値があるものだと、一般に考えられています。それを破られたことは、憲法第21条の取材の自由、報道の自由、表現の自由を侵害されたものと考えるべきだと思っています。これまでは、実際にそのようにあからさまで探索的な搜索差押えが報道機関に対してなされた前例は、1件もありませんでした。事物を特定して差し押さえた事例は、憲法判例となっている有名な事件が幾つかありますが、特定した事物ではなく、全く別件のものを、ついでに差し押さえ、そこから別の事件を立てていくというやり方で取材源に累が及んだことは、本当に前代未聞です。

もし、このようなことがまかり通ると、権力機関の内部から報道機関に告発することが、もうできなくなってしまう。報道機関にいつ家宅搜索が入るか分からないとなると、報道機関に内部告発を寄せることができなくなります。その萎縮効果は絶大ですので、これを前例にしてはなりません。

林　はい。現に、今、訴訟といいますか、刑事訴追されている件ですね。

奥山　そのとおりです。まだ第1回公判が始まっていないという状況のようです。

林　表現の自由、取材源の秘匿と公益通報が絡んだ事件だと思います。これは、本当に憲法上の表現の自由の問題ですので、厳しくやっていただきたいと思います。

日野さん、公務員の守秘義務と公益通報との関係が、ここで、また問題になっているのですが、この点については法律上も明らかでないように思うのですが、いかがですか。

日野 はい。今日の配付資料（内閣衆質193第409号国会答弁書）を御覧いただければと思います。政府答弁として出ているものであり、公務員の守秘義務で公益通報をする場合との関係性を答弁されていて、通報対象事実、明らかな反社会性を帯びる行為についての情報開示は、公益性を優先するという一方で、秘密の価値がないと明記がされて、また、公務員法の違反行為に当たらないという趣旨だと理解しています。

そもそも刑事訴訟法第239条については、「職務を行うことにより犯罪があると思料するときは、告発をしなければならない」と、告発義務が公務員には課せられているわけです。また、公務員は、身分保障されている以上は、職務に対する事実上の行為を含めて免職、不利益取扱いが禁止されていることからすれば、正に全体の奉仕者ですから、そのような意味での公益性を追及する側として守秘義務は、当然、適用除外をしていく、正当な公益通報であれば、それについては、きちんと保護していくというスタンスが、まずは前提になります。

こうした前提を踏まえ、公益通報者保護法第9条については、念入りに、公務員も含めて公益通報者保護をするという形にしています。

問題は、公益通報者保護法第2条の公益通報者に当たるかどうかというところだと思います。そこが分岐点になっていくわけですから、やはり、公益通報に当たるかどうかの判断、あとは、公益通報者保護法の刑事免責までを現行法では規定していませんので、この辺り、自治体A警察の件を踏まえながら、刑事的な免責も含めて検討すべき時期に来ていると思います。

また、3号通報のネックは、先ほど来、出ています「真実相当性」です。真実相当性の要件に値することを裏付ける資料の持ち出し行為と、かなり論点が連動していると言いますか、パラレルになっているわけですし、公益通報のために必要な証拠書類の持ち出し行為、収集行為についても、やはり、民事・刑事両面での免責が必要になってくる一つの証左ではないかと思っています。

以上です。

林 ありがとうございます。これもパラレルに考えられるということですね。

公益通報者保護法が、結構、漠然と書いてあるものだから争いになってしまうところもあるのではないかと思います。公務員の守秘義務も、なかなか、このような問題になってくると、公益通報をしたら、また罰せられるということがあって、通報しやすい制度には、なかなかないように思えます。

ということで、本日用意していたお話は、ここまでです。それでは、お一人ずつ、本日のまとめのお話をしていただきたいと思いますと思いますが、よろしいですか。

志水 今日は、長時間にわたりお話を聞いていただき、誠にありがとうございました。

今、公益通報者保護制度検討会の委員として出ているのですが、検討会の最終回が今月の24日で、これでもう最終報告になるのではないかと予定されているところであります。年内に報告書がまとまりますので、皆さんには「どういう報告書になったのか」について、また関心を持っていただいて、この法律が、より良い法律になるように見守っていただきたいと思いますので、是非、よろしくお願いいたします。

日野 ありがとうございます。

本当にいろいろな論点があつて、正にこのシンポもそうした論点を共有して考える企画と思うのですが、世間の耳目を集めた事案を契機にして、今正に、公益通報者保護制度の高度化に向けたプロセスに入っていると思います。

解雇など様々な不利益を受けるきっかけは、「特定された」ことなのです。通報者が分かってしまい、そこから不利益が始まっていくということですから、やはり、そこを断ち切らなければいけない。特定をさせないための法政策としての罰則化であることを、まず理解すべきです。

通報の受け手側からすると、「誰が通報したか」ではなくて、「何を通報したか」にシフトしていかなければいけません。「誰が」ということになれば犯人探しに近づいてしまいますので、「何を通報したのか」ということです。仮に、通報が公益通報に当たらない場合であっても、声を上げたことに対する評価、賞賛を、しっかりとすべきであり、そのような社会を作っていくべきだと考えています。

以上です。

奥山 英語に「Don't shoot the messenger」ということわざがあります。「情報の伝え手を撃つな」という和訳になるのではないかと思います。「情報を伝える人を攻撃するな」あるいは「報復するな」ということだろうと思います。そのようなことわざがわざわざあるということは、もしかしたら、逆に、そのようになりがちである側面が、人間の性（さが）として、どうしてもあるのかもしれない。僕たちには、そのような心の嫌なところを理性で何とか規制していく、そのための規範として公益通報者保護法が発展していくほしいと思います。

林 はい、ありがとうございます。

本日は、いろいろなお話をさせていただいたのですが、まず、1号通報として、トップが不祥事を起こしたときに独立した機関が調査をしなければいけない、窓口にならなければいけない、ということを改めて認識したのではないかと思います。

通報体制整備についても、整備義務があるけれども、制度さえ作ってしまえばいいというこ

とではなく、実質的に機能するような通報体制整備をしなければなりません。

また、2号通報についても、「書面による通報は、匿名では駄目だ」という考えではなくて、通報した人とやり取りができるようなツールがあれば機能すると思います。ですので、2号通報についても、通報しやすくする制度を考えていただけたらと思っています。

そして、この公益通報制度は、指針ができてから、もう4年もたったのですが、まだ皆さんが知らないということは、とても問題だと思います。しかも、先ほどの知事や、公益通報の窓口にならなければいけないような偉い人たちが知らないことは、非常に問題であると思いますので、単に「周知しろ」と言うのではなくて、皆が分かるようにしていかなければならないのではないかと思います。

そして、真実相当性の立証が難しいことに関してですが、この壁を乗り越えるためには、真実相当性が分かるようにするための手続を、何とか立証責任の転換でしていただきたいですし、免責の規定についても明文化していただければと思っています。今、消費者庁が中間論点の整理をして、この12月24日以降に、恐らく報告書を出されると思うのですが、通報しやすくなるような、より良い制度になるような報告書になることを期待して、私の終わりの挨拶に代えさせていただきたいと思います。

ありがとうございました。

## 公益通報者保護法の更なる改正と制度の充実を求める意見書

2024年（令和6年）8月22日

日本弁護士連合会

## 第1 意見の趣旨

公益通報者保護法（以下「法」という。）について、以下のとおり更なる改正及び制度の充実を図ることを求める。

- 1 通報者に対する不利益取扱いをしたことに対する行政措置及び同行政措置に従わない場合の刑事罰を設けるべきであり、さらに、不利益取扱いをしたことに対する直接の刑事罰を設けることを検討すべきである。
- 2 公益通報をしたことを理由として行った解雇その他不利益な取扱いについて、因果関係の立証責任を事業者に転換する法律上の規定を設けるべきである。
- 3 保護される公益通報のための資料収集行為を理由とした損害賠償請求を一定の要件の下で制限する明文規定を設けるべきである。
- 4 通報者として保護される対象として「取引先事業者」を含めるべきである。
- 5 事業者の体制整備義務（法第11条第2項）違反に対する是正命令及び同命令違反に対する刑事罰を設けるべきである。
- 6 外部公益通報受付窓口の設置を推奨すべきである。
- 7 行政機関への通報（法第3条第2号。以下「2号通報」という。）について、以下のとおり政策面での対応及び改正をすべきである。
  - (1) 労働者等にとって身近で有用な制度として事業者及びその従業員らに対し周知・啓発を図る政策をより一層充実させるべきである。
  - (2) 法第3条第2号イが定める「公益通報者の氏名又は名称及び住所又は居所」の記載をしなければならないとの要件に代えて「継続的に連絡を取り合うことのできる連絡先」と規定し、匿名による通報も保護するよう改正すべきである。
- 8 報奨金制度等の公益通報にインセンティブを付与する制度を導入すべきである。

## 第2 意見の理由

2020年6月8日、公益通報者保護法の一部を改正する法律が成立し、2022年6月1日に施行された（以下「令和2年改正」という。）。

令和2年改正では、内部通報をしやすくすることを目的として、内部通報に適

切に対応するために必要な体制を整備する義務(内部公益通報対応体制整備義務)及び内部調査に従事する者の守秘義務等が定められ、その適切かつ有効な実施を図るために必要な項目を定めた「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)及びその解説が公表された。

しかし、株式会社ビッグモーターによる不適切な保険金請求等の事件(以下「ビッグモーター事件」という。)や旧株式会社ジャニーズ事務所における性被害事件等の著名企業における不祥事の発生に鑑みても、上記改正法の目的が未だ達成されていないといわざるを得ない。両事件の報告書によれば、内部通報制度を設置していなかったか、あるいは設置していても法改正後に形だけ設置したにすぎないことが明らかになっており、また、適正手続を無視した降格処分の頻発、コンプライアンス意識の鈍麻、経営陣に盲従して付度する歪な企業風土、告発のみ消しといった事情が指摘されるなど、通報した場合の報復等を恐れる事情が存在し、通報を行うことのリスク・障壁が大きく、それを覚悟して通報するメリットを見出せない、あるいは通報しても握りつぶされるという問題が認められている。このような事態を踏まえると、法がより機能するためには、通報者を保護する法体制が整備されなければならない。

令和2年改正の附則第5条(令和2年6月12日法律第51号)で明記された、施行後3年を目途とした更なる検討を行うための検討会が本年5月から開催されている。そこでは、衆議院ないし参議院の附帯決議で検討が明記された、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について、諸外国における公益通報者保護に関する法制度の内容及び運用実態を踏まえつつ検討される見通しであるが、本意見書は、これらの積み残された論点及びこれまでの議論状況を踏まえて法改正及び制度の充実を求めて意見を述べるものである。

- 1 通報者に対する不利益取扱いをしたことに対する行政措置及び行政措置に従わない場合の刑事罰を設けるべきであり、さらに、不利益取扱いをしたことに対する直接の刑事罰を設けることを検討すべきであること

令和2年改正においては、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が、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た場合における刑事罰(法第12条、第21条)が導入された。

公益通報対応業務従事者等に対して守秘義務を課したのは、公益通報者が特定されることを回避し、もって公益通報しやすくすることにある。しかし、公

公益通報者が特定されるのは、必ずしも公益通報対応業務従事者等が公益通報者を特定させる情報を漏洩させた場合に限らない。公益通報の対象となった当該不正を知り得る立場にある者が少ない場合には、事実上、公益通報があったという事実のみをもって公益通報者が特定されてしまうことがあり得る。そのため、守秘義務違反のみを刑罰をもって抑止しても公益通報者保護としては不十分である。

また、公益通報を理由とした不利益取扱いを受けた場合の救済としては、現行法下では公益通報者自らが裁判による救済を求めるしか方法がないが、時間的・経済的負担が重い上に敗訴リスクも抱えるため、救済のハードルが著しく高く、このことが公益通報を断念する大きな要因となっている。したがって、新たに行政措置の制度を設けて不利益取扱いの事前抑止及び早期の事後的救済をする必要性は高い。

そこで、新たに行政措置（指導・勧告・是正命令）の制度を設け、是正命令が出されたにもかかわらず、不利益取扱いの撤回等の是正を講じなかった場合においては、事業者と行為者（不利益取扱いを行った者）に刑事罰を科すことができるようにすべきである（２０１９年３月７日付け「公益通報者保護専門調査会報告書」に関する意見募集に対する意見書（以下「２０１９年意見書」という。）。このような、不利益取扱いに対する行政措置を導入するに当たっては、消費者庁からは、消費者庁自身の判断能力に限界があること、リソースの問題もある等、行政措置等が十分に行えない可能性があるという懸念が示されているが、このような執行体制の問題をもって、不利益取扱いに対する制裁措置の創設を断念するのは本末転倒である。既存の労働行政担当部局の協力を得ることが専門人材・組織構成の観点からも有用であるため、制度創設に当たっては消費者庁及び厚生労働省が協働すべきである。

さらに、全ての違反に対して行政措置を講じることは現実的には不可能であること及び行政措置のみでは抑止効果は薄いことから、不利益取扱いを行った場合に、事業者とその行為者（不利益取扱いを行った者）が不利益取扱いを行ったことに対して即時に適用される罰則（直罰）を設けることを検討すべきである（２０１５年９月１１日付け「公益通報者保護法日弁連改正試案」第１５、１６条）。労働法令でも、法令違反行為の監督機関への申告を理由とした不利益取扱い禁止違反について刑罰をもって定める例は見られるところである（労働基準法第１０４条第２項違反に対して同法第１１９条第１号等）。

- 2 公益通報をしたことを理由として行った解雇その他不利益な取扱いについて、因果関係の立証責任を事業者に転換する法律上の規定を設けるべきであること

令和2年改正の附則第5条（令和2年6月12日法律第51号）及び衆議院ないし参議院の附帯決議で検討が明記された、解雇その他不利益取扱いに対する立証責任の緩和は、積み残された論点として、更なる改正の重要課題であり、当連合会では2017年1月27日付け「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会最終報告書」に関する意見書（以下「2017年意見書」という。）及び2019年意見書を公表しているところであるが、以下の意見はこれを補充するものである。

問題の所在は、法第3条から法第5条では、「公益通報をしたことを理由として」行った解雇及び労働者派遣契約の解除の無効並びにその他不利益取扱いの禁止を規定しているが、不利益な取扱いがなされた場合、現行法の規定では、民事訴訟における証明責任分配の原則に従って、公益通報者が「公益通報をしたことを理由として」不利益取扱いが行われたことを立証する必要がある点にある。しかし、不利益取扱いを行った動機といった事業者の内心に留まる事柄を、公益通報者が証明することは極めて困難であること、また、事業者は、公益通報をしたこと以外の理由（通報者の成績不振や勤務態度不良、適所への配置転換といった事情）を挙げて反論することになるが、それらの事情を基礎づける証拠は事業者が専ら有していること（証拠の偏在）からすれば、それらの情報や証拠にアクセスできない公益通報者に証明責任を課すことは公平ではなく、公益通報者が事業者に対する再反論を必要かつ十分に行うことは、やはり困難を極めている。

法第8条第1項は「解雇その他不利益な取扱いをすることを禁止する他の法令の規定の適用を妨げるものではない。」と定めているが、労働法制による救済では不十分である。

例えば、解雇権濫用の法理では、労働者側が何らの落ち度もなく勤務してきたこと等を概括的に主張すれば解雇権濫用の評価根拠事実の主張があったものとして、使用者側に解雇の理由を解雇権濫用の評価障害事実として主張立証させることとなっており、労働者の立証責任の緩和が図られている。公益通報者保護法は、労働法制の特別法であるにもかかわらず、このような立証責任の緩和が一切なされていないことは不合理といわざるを得ない。裁判等では、労働契約法第16条の主張のみがなされて公益通報者保護法の主張をしないことや、公益通報者保護法の主張があっても判断されない場合もあり（東京地判平成27年1月14日・労働経済判例速報2242号3頁、和歌山地判平成30年10月30日・平成28年（ワ）182号）、その存在意義が問われるところである。



加えて、配置転換等が不利益取扱いとして権利濫用にあたるとして争われる場合には、公益通報者が不利益取扱いに該当するか、それが公益通報をしたことを理由としてなされたのか、といったことを立証することは、証拠偏在の現状では極めて困難であり、その反面、労働者の適正配置や業務運営の円滑化等の事業者の合理的運営に寄与するといった業務上の必要性については事業者で主張立証することは比較的容易である。

したがって、現行法における公益通報者の立証の困難性を解消し、公益通報がしやすい法体系を構築すべきである。

そこで、通報者が法第2条第1項に定める公益通報であることを主張立証した場合には、事業者は、解雇その他の不利益取扱いが公益通報以外の理由によるものであることを主張立証しなければならない、といった立証責任を転換する法律上の規定を設ける必要がある（雇用機会均等法第9条第4項参照。ただし、同法では1年の期間制限が設けられているが、公益通報の場合は法の趣旨に鑑みると期間制限を設ける合理性はない。）。

立証責任を緩和することについては、不利益取扱いを免れることを目的として公益通報が増加することが懸念される、円滑な労働管理及び内部通報制度の運営に支障を来す可能性がある、といった消極的意見もあるが、法第2条第1項では「不正な目的」が排除されていること、既述のように事業者は労働者に関する資料を保有しているため、処分が労働者の非違行為に基づくものであって、不利益取扱いを正当化すること及び通報を理由としてなされたものではないことを証明することは困難ではない。したがって、次の更なる法改正では立証責任を緩和する規定を設けなければならない。

### 3 保護される公益通報のための資料収集行為を理由とした損害賠償請求を一定の要件の下で制限する明文規定を設けるべきこと

令和2年改正において、公益通報によって損害を受けたことを理由として公益通報者に損害賠償を請求することができない旨の明文規定が設けられた（法第7条）。

ただし、公益通報を行うには、通報対象事実の具体的な内容やその違法性を指摘することが必要であり、これらを裏付ける資料として事業者の内部資料を持ち出す等の資料の収集行為が不可欠である。

そのため、公益通報者の保護を図るためには、公益通報それ自体についての損害賠償請求の制限規定だけでなく、公益通報を裏付ける資料の収集行為について、その責任追及から保護する規定が必要である。

この点、裁判例では、一般法理等により資料収集行為の違法性を阻却するも

のもあるが（東京地判平成19年11月21日・判時1994号59頁、大阪地堺支判平成15年6月18日・労働判例855号22頁等）、真実相当性等の立証のためにどこまでの証拠が必要十分であるか、どのような収集方法が相当性を認められるのかを、通報者が事前に予見することは困難であるため、一般法理により事後的に救済される可能性があるというだけでは安心して公益通報を行うことは期待できない。

したがって、保護されるべき資料収集行為の要件を明確にした上で、通報を裏付ける資料収集を理由とした損害賠償請求を制限する明文規定を設けるべきである。

なお、2019年意見書では、上記の通報を裏付ける資料の収集行為に係る民事上の責任制限のみならず、通報を裏付ける資料の収集行為に係る刑事上の責任についても、保護される公益通報のための資料収集行為は刑法第35条にいう正当行為に該当し、違法性が阻却されることを明記した規定を設けるべきである、との意見を述べているが、上記はこれを補充するものであり、令和2年改正で新設された損害賠償請求の制限規定（令和2年改正法第7条）の対象を拡張することを求めるものである。

#### 4 公益通報の主体に「取引先事業者」を含めるべきであること

令和2年改正においても、公益通報者として保護される主体に、取引先の事業者（業務委託やフリーランスで働いている者等を含む）は含まれなかった。

2018年12月に内閣府消費者委員会が取りまとめた公益通報者保護専門調査会報告書では、不利益取扱いから保護する通報者の範囲について、「継続的な取引関係にある取引先事業者は、相手方事業者の不正を知り得る立場にあり、実際に取引先事業者からの通報により相手方事業者の法令違反が是正された事案が存在すること、取引先事業者は、通報を理由として、契約の解除や更新拒絶、取引の数量を減じる等の不利益取扱いを受けるおそれがあることなどから、取引先事業者が安心して通報ができるようにすることの必要性が高まっている。」としつつ、「取引先事業者との関係では、基本的に契約自由の原則が妥当するとの意見や、契約の解除等の措置が不利益取扱いに当たるかどうかや、不利益取扱いが公益通報を理由とするかどうかは、極めて難しい判断になる」、「保護の対象とする事業者の範囲について、被通報者が通報を行う事業者との関係で一定の優越する地位に立つとは言えない場合には、不利益取扱いのおそれが相対的に低い。」、「保護の対象は、被通報者が通報を行う取引先事業者との関係で一定の優越する地位に立つ場合に限定することが考えられるが、その範囲を画する合理的な基準についても、更なる検討を要する状況である。」として、

令和2年の法改正時には「取引先事業者」は保護の対象とされなかった。

しかし、継続的な取引関係にあるフリーランスや自営業者等の取引先事業者を保護の対象とすべきである。すなわち、相手方事業者の不正を知り、通報しようとする者が、雇用契約がないことから「労働者等」に該当せず、公益通報をしたとしても保護されないことになるため、相手方事業者からの不利益取扱いを恐れて、告発することができなかったという事案は多く存在する。相手方事業者との関係を、雇用関係あるいは役員という地位に限定して解釈するのであれば、通報者として保護される者の範囲が狭まり、その結果として、不祥事発覚を遅らせることになりかねない。通報者の範囲は、通報することにより不利益な取扱いを受けるか否かにより判断されるべきである。

EU公益通報者保護指令（以下「EU指令」という。）では、業務に関連して違法な事実に関する情報を取得した個人事業主、ボランティア、請負業者・下請業者等の監督と指示で働く者等に適用されるとし（EU指令第4条第1項）、さらに、採用プロセス又はその他契約前の交渉中に違反が取得された場合で業務上の関係が開始されていない者も保護の対象としている（同条第3項）。我が国においてもEU指令のように通報者として保護の対象とすべき範囲は拡大されるべきであり、通報により現に不利益な取扱いを受けるおそれのある継続的な取引関係にある自営業者等の取引先事業者も含めるべきである（2017年意見書）。

## 5 事業者の体制整備義務違反に対する是正命令及び同命令違反に対する刑事罰を導入すべきこと

令和2年改正において、常時使用する労働者の数が300人超の事業者について、内部公益通報体制整備が法的に義務付けられた。もっとも、消費者庁が本年4月に公表した「民間事業者等における内部通報制度の実態調査報告書」によると、非上場事業者を中心に、法的義務の対象とされながら内部通報規程の策定をしていない事業者が未だ多く存在しており、特に、法的義務の対象であることを自覚しながら策定していない事業者の割合も少なくないとのことである。このような状況に照らすと、体制整備義務の履行を促進するための対応策の検討が急務であるところ、現行法下では、消費者庁には報告徴収、助言、指導、勧告、公表の権限しかなく、是正命令制度は規定されていない。

また、体制整備義務違反に対して刑事罰による担保がないことから、仮に労働者等が事業者内部で、あるいは消費者庁等に対し、体制整備義務違反の事実を通報した場合であっても、通報者が法により保護されない事態が生じるが、これでは法的義務とした意義が減退し、不合理である。

現行法では、体制整備義務の履行が十分に促進されないことから、事業者の体制整備義務違反に対し、新たに是正命令制度を規定し、是正命令に従わない場合の刑事罰の規定を設けるべきである。

## 6 外部公益通報受付窓口の設置を推奨すべきであること

令和2年改正では、「公益通報者の保護を図る」（法第11条第2項）ことを一つの目的とし、内部公益通報対応体制整備義務を定め、同条第4項では内閣総理大臣が事業者がとるべき措置に関する指針を定めることとし、それに基づき「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）及びその解説が策定されている。内部公益通報対応体制整備義務は、内部公益通報（1号通報）に関するものであり、事業者内部への通報を前提としている。

しかし、事業者内部への通報は、小規模事業者内では通報窓口の従事者が顔見知りであったり、人的関係から通報者が容易に知られてしまう可能性もあり、安心して通報することが困難な場合が多く、公益通報の障壁となる事態が想定される。

そこで、内部公益通報受付窓口を、事業者の外部（外部委託先、親会社等）に設置することを推奨すべきである（外部公益通報受付窓口の設置）。

この点に関し、上記指針の解説では、「内部公益通報受付窓口については、事業者内の部署に設置するのではなく、事業者外部（外部委託先、親会社等）に設置することや、事業者の内部と外部の双方に設置することも可能である。」、

「中小企業の場合には、何社かが共同して事業者の外部（例えば、法律事務所や民間の専門機関等）に内部公益通報受付窓口を委託すること」等の記載があるが、例示として挙げられているのみで、外部公益通報受付窓口の設置を推奨しているわけではない。令和2年改正によっても、内部公益通報が安心して通報できない状況が生じ易いことから、事業者がとるべき措置に関して定めた指針及びその解説において、外部公益通報受付窓口の設置を推奨すべきである。

## 7 行政機関への通報（2号通報）の政策面での対応及び改正を行うべきであること

### (1) 労働者等へのより一層の周知・啓発の必要性について

令和2年改正によって、行政機関への通報（2号通報）は、法第3条第2号で掲げるイないしニの事項を記載した書面を提出すれば、通報者が「通報対象事実が生じ、若しくはまさに生じようとしていると思料」している場合には保護されることになった（通報者の保護要件緩和）。

しかし、令和2年改正後においても、既述のビッグモーター事件等から分かるとおり、行政機関への通報（2号通報）が十分活用されているとはい

難しいのが実態である。組織全体の不正や組織のトップによる不正の場合には、内部公益通報（１号通報）による自浄作用を期待できないため、行政機関への通報（２号通報）の重要性はより高まる。それにもかかわらず利用が進まない背景としては、労働者等に対する制度の周知が行き渡っていないか、情報としては見聞きしていても、身近な制度として理解・信頼されていないと考えられる。

したがって、一人一人の労働者にとって身近で有用な制度とすべく、事業者は当然として、特にその従業員らに対し、行政機関への通報（２号通報）の存在及び保護要件等について、周知・啓発を図る政策をより一層進めるべきである。

## (2) 匿名等による通報の保護（法第３条第２号イ）

上記(1)で述べたとおり、行政機関への通報（２号通報）は、令和２年改正によって、法第３条第２号で掲げるイないしニの事項を記載した書面を提出すれば、通報者が「通報対象事実が生じ、若しくはまさに生じようとしていると思料」している場合には保護されることになった（通報者の保護要件緩和）。

もっとも、イに掲げる事項は「公益通報者の氏名又は名称及び住所又は居所」となっており、氏名や名称、住所等の記載がない場合には文言上要件を満たさないことになり保護されないことになる。

しかし、「公益通報」（法第２条）では、その要件として顕名は求められておらず、匿名での通報も「公益通報」に該当すると解釈されている。また、法第３条第２号イで氏名等の記載を求めた趣旨は、通報内容の確認等のために通報者と連絡がとれるようにするためであることからすれば、連絡先の記載があれば本趣旨に適う。そもそも、弁護士が代理人となって匿名通報を行う場合にまで「公益通報」に該当するものを保護の範囲外とすることは法の目的に反するであろう。通報者の心理状態として、顕名での通報は個人情報漏洩のリスクを考えると、心理的障壁が高い。

そこで、法第３条第２号イに掲げる事項は、「継続的に連絡を取り合うことのできる連絡先」を記載した場合も含まれると改正すべきである。

## 8 報奨金制度等の公益通報にインセンティブを付与する制度を導入すべきであること

公益通報者保護法は、保護要件を満たす公益通報をした者を不利益取扱い等から保護する規定を置いている。

しかし、通報者は、たとえ保護が及ぶ場合であっても、実際に不利益取扱い

を受けてしまった場合には、訴訟を提起するなどしなければならず、その場合の金銭的・時間的・精神的負担は極めて大きい。そして、仮に勝訴したとしても、基本的には不利益取扱いが是正されて元に戻るだけであり、弁護士費用などに支出した費用すら回復されない。

その結果、通報者としては、リスクを考えれば、公益通報を行うことは経済的には何のメリットもなく、むしろマイナスでしかないということになる。このような問題から、組織内の不正を認識しても公益通報をしないという者は相当程度存在しており、実際の相談事例をみても、当初は公益通報を希望していた者が、リスク等の説明を受けた後に公益通報を断念するといった例は珍しくない。

このような状況が改善されない限りは、公益通報は必要以上に抑制されることになり、有益な公益通報が大きく増加することは見込めない。現状を改善するためには、公益通報者の経済的ディスインセンティブを解消し、経済的インセンティブを付与する制度を導入し、公益通報者に負担が過度に偏った現状を是正することが求められる。

具体的には、いくつかの方策が考えられる。

一つ目は、労働基準法に定められている付加金制度(労働基準法第114条)を参考に、公益通報に関して同趣旨の制度を設けることである。例えば、公益通報を理由とする不利益取扱いを理由とする解雇・降格・減給などがなされ、それが無効とされた結果、未払賃金が発生した場合に、未払賃金に加えて付加金の支払も命じることができるということが考えられる。その場合には、公益通報が公益に資する行為であることに鑑み、付加金の額を未払賃金の2倍もしくは3倍にするなどして通常の未払賃金の場合よりも多くすることや、付加金の支払を必要的にすることなども考えられる。

二つ目は、報奨金制度である。これは、有益な公益通報を行った公益通報者に対して国が報償金を支払うという制度である。諸外国においては、このような制度を導入する国も増えてきているが、その類型は大きく二つに分かれる。一つは有益な公益通報がなされた場合に、その結果、国に歳入があったかどうかにかかわらず、公益通報者に一定の報償金を支払うというものであり、韓国などにおいて導入されている。もう一つは、公益通報の結果、事業者に罰金や制裁金などの支払が命じられて国庫に入った場合に、その一定割合を公益通報者に報償金という形で分配するというものであり、アメリカ合衆国などにおいて導入されている。いずれの類型にせよ、その要件設定や規模によっては、公益通報することについての強い経済的インセンティブとなり得るであろうし、

公益通報を大きく促進する可能性がある。

三つ目は、公益通報を理由とする不利益取扱いを受けた者に対して、国が補償を行ったり、裁判費用を援助したりするような制度を導入することであり、韓国などにおいて導入されている。

これらの諸制度についてはこれまで十分な検討がされてこなかったことから、早急に検討を開始した上で、公益通報にインセンティブを付与する制度を導入すべきである。

以上

# 弁護士会における 公益通報相談

2022年9月1日～2024年3月31日集計

日本弁護士連合会（消費者問題対策委員会作成）

1

## はじめに

2020年に公益通報者保護法が一部改正され、2022年6月から施行された。その後、同改正法の施行から一定期間が経過した2024年5月より、消費者庁において公益通報者保護制度検討会が開催されているところであり、日弁連消費者問題対策委員会では、引き続き同法の更なる改正と制度の充実に向けて検討を行っている。

本統計資料は、公益通報に関する法改正に向けた取組として立法事実の収集・分析を行うために、全国の弁護士会、特に公益通報の相談窓口を設けている弁護士会による相談件数の集計情報を元に、日弁連消費者問題対策委員会において作成したものである。

2



# 本相談集計の前提条件

## 1 期間

2022年9月1日から2024年3月31日までの1年7か月間

## 2 1の期間内に公益通報に関する相談を実施し、 集計を行った弁護士会

東京弁護士会、第一東京弁護士会、第二東京弁護士会  
千葉県弁護士会、群馬弁護士会、大阪弁護士会、  
京都弁護士会の7弁護士会（一部集計期間が短い弁護士会あり）

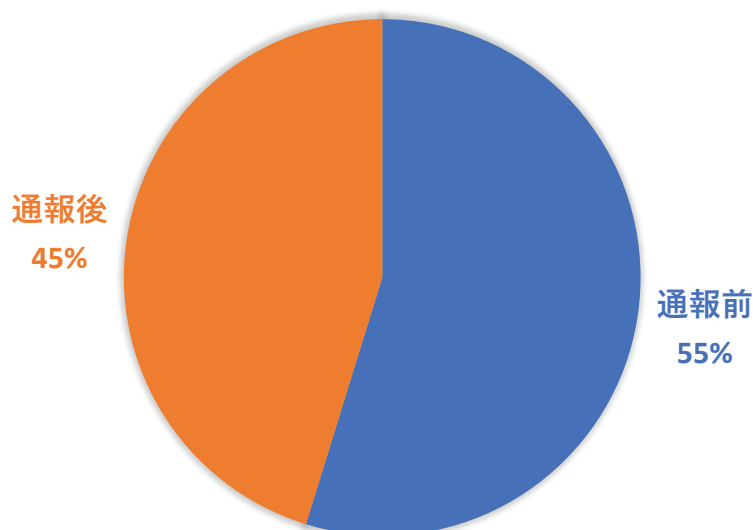
## 3 実施方法

2の弁護士会で実施した公益通報相談に際して、相談担当  
弁護士が相談記録用紙でのチェック項目に沿って入力した  
内容を集計したもの。

3

### 【 通報前の相談か、通報後の相談か 】

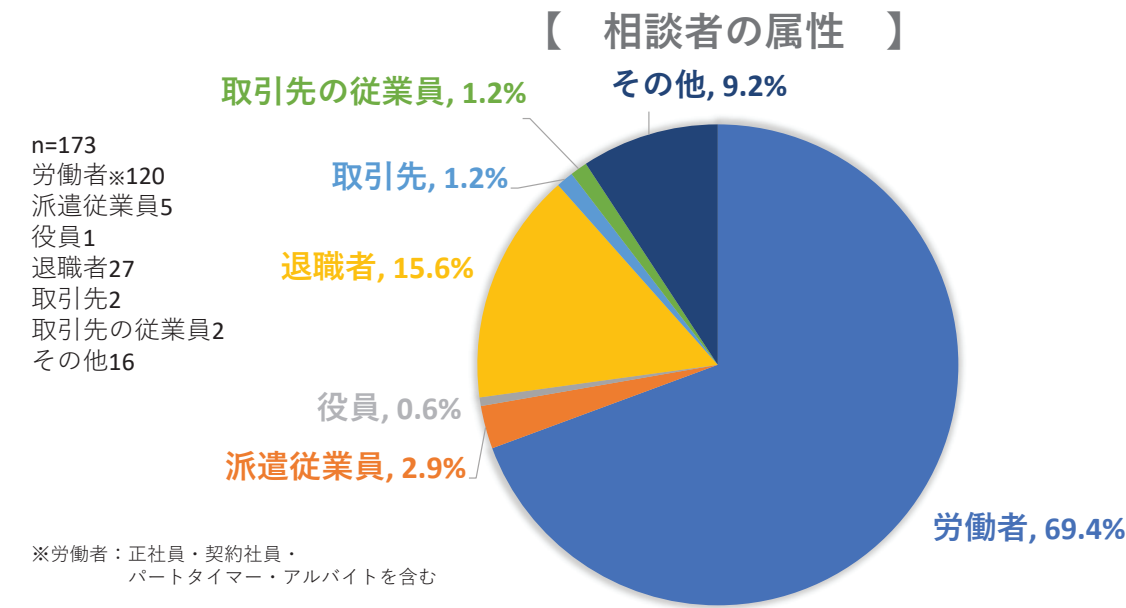
n=157件  
通報前86件  
通報後71件



通報前、通報後いずれの相談も同程度あるが、通報前の相談の方がやや多い。

4

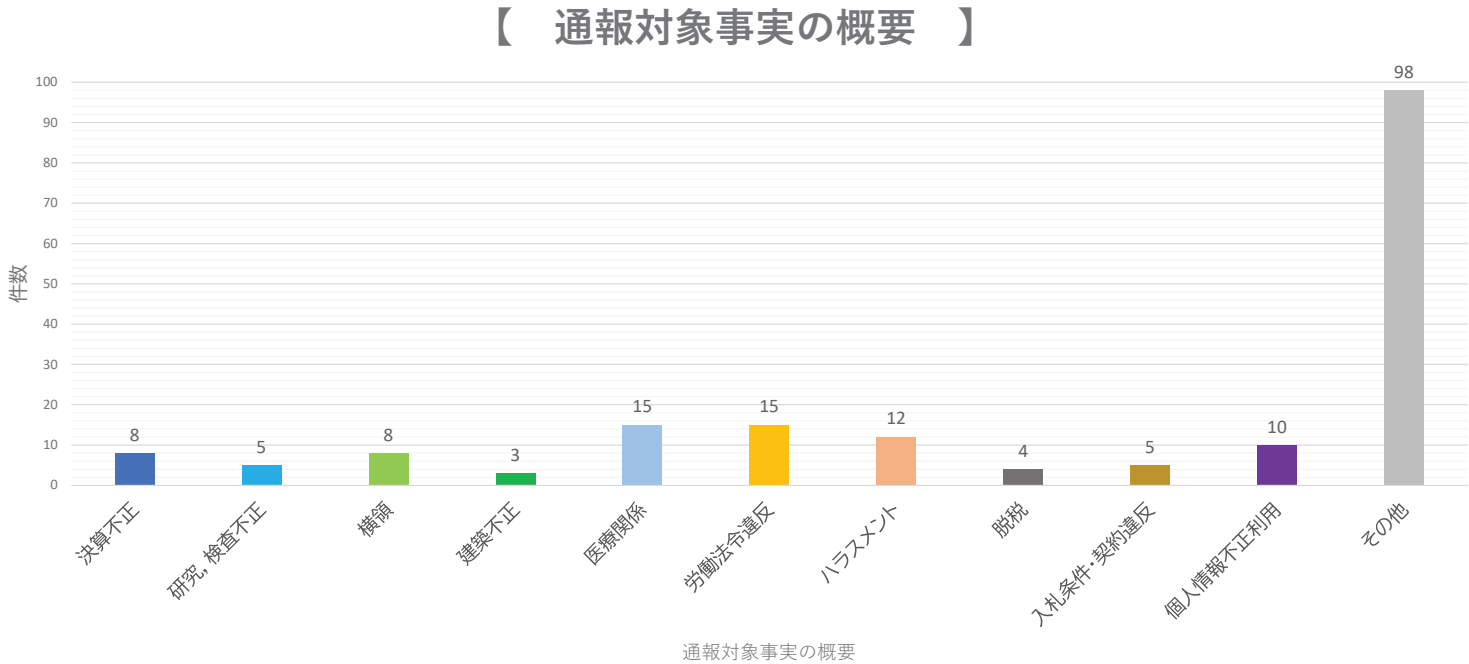
A 主体（公益通報者性）



相談者の 7 割超が労働者・派遣従業員からの通報であり、次いで退職者からの相談が 1 6 % と多い。数は少ないが取引先関係者からの相談もみられる。

5

B 通報対象事実該当性



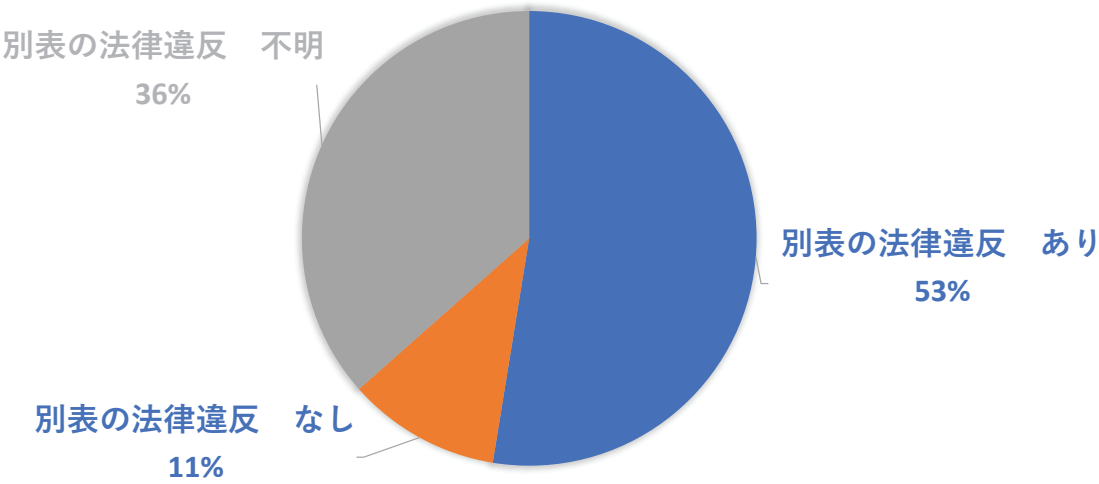
相談内容における通報対象事実の概要は、労働分野等が多いといえるが、幅広い。

6

B 通報対象事実該当性

【 公益通報者保護法の別表の法律違反の有無 】

n=156  
有82  
無17  
不明57



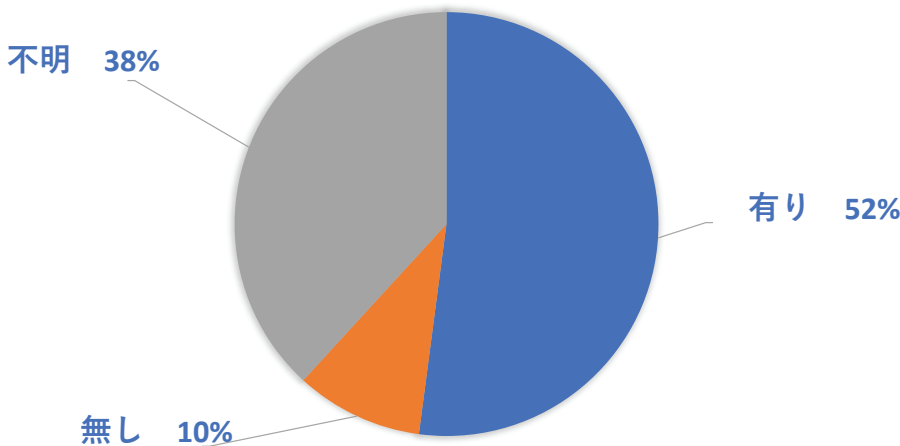
別表の法律違反についての相談が半数超の53%。  
36%は相談担当弁護士が相談時点で別表の法律違反の有無が判断できなかった。

7

B 通報対象事実該当性

【 刑事罰・過料、その他行政処分につながる違反の有無 】

n=144  
有75  
無14  
不明55



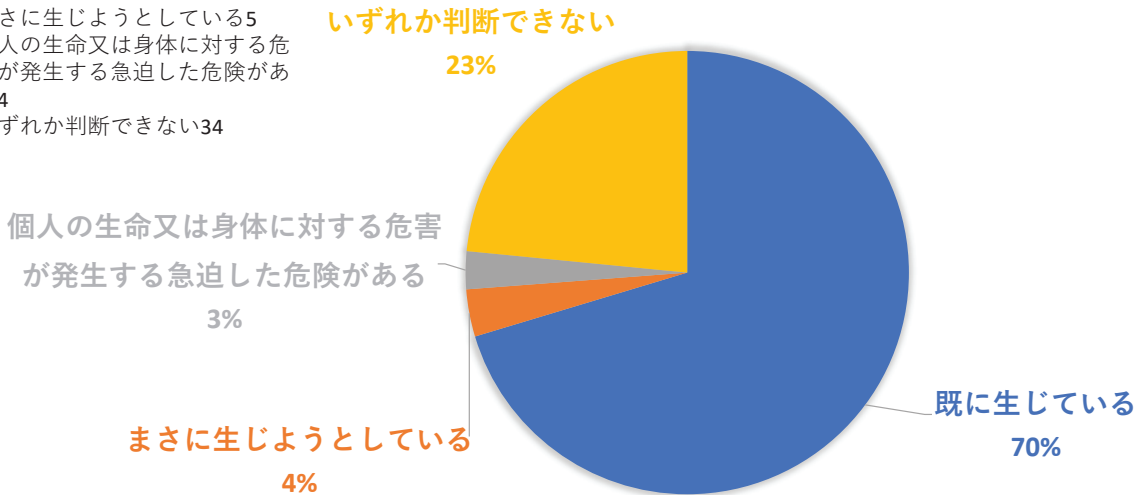
刑事罰・過料、その他行政処分の対象事実に関する相談が半数超の52%。  
38%は相談担当弁護士が相談時点で刑事罰・過料、その他行政処分の対象事実か否かが判断できなかった。

8

C 保護要件

【 切迫性等の要件該当性 】

n=145  
既に生じている102  
まさに生じようとしている5  
個人の生命又は身体に対する危害が発生する急迫した危険がある4  
いずれか判断できない34



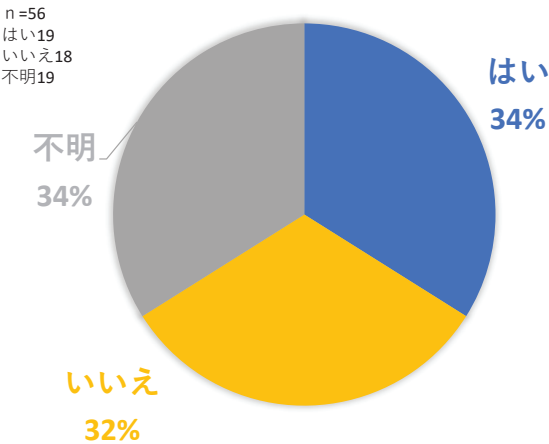
既に生じている事実についての通報が70%と多い。  
「個人の生命又は身体に対する危害が発生する急迫した危険性がある」相談も件数は多くはないものの含まれている。

9

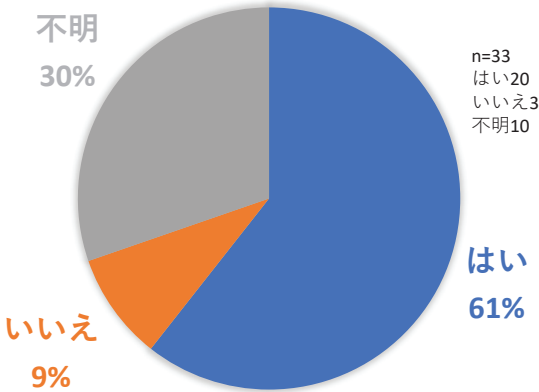
C 保護要件

内部通報をした相談者について、通報後20日経過したか否か

【内部通報後20日経過したか】



【参考：行政通報後20日経過したか】

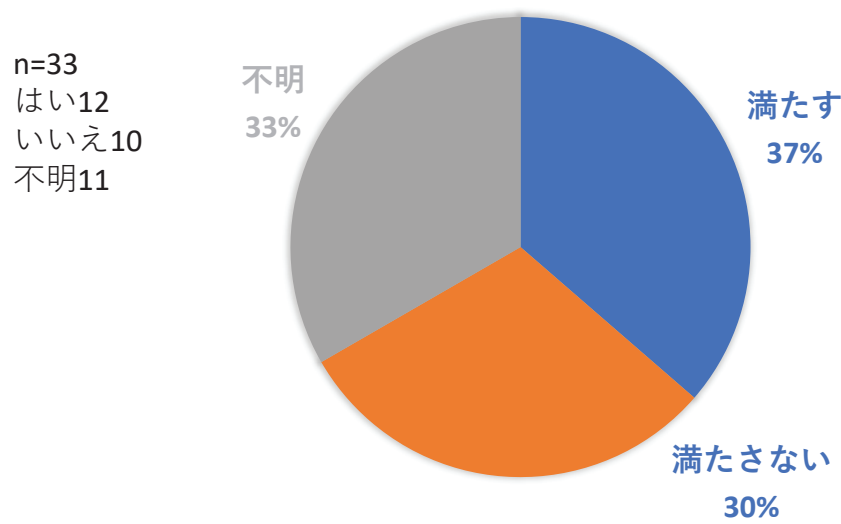


内部通報した相談者について、通報から20日経過の保護要件を満たす者と満たさない者が同数であった。なお、行政通報後20日経過の有無を問う質問には経過したとの回答割合が多く、行政通報の方が初動対応に時間がかかる割合が多いことが伺える。

10

C 保護要件

【（行政通報をした相談者） 書面要件を満たすか】

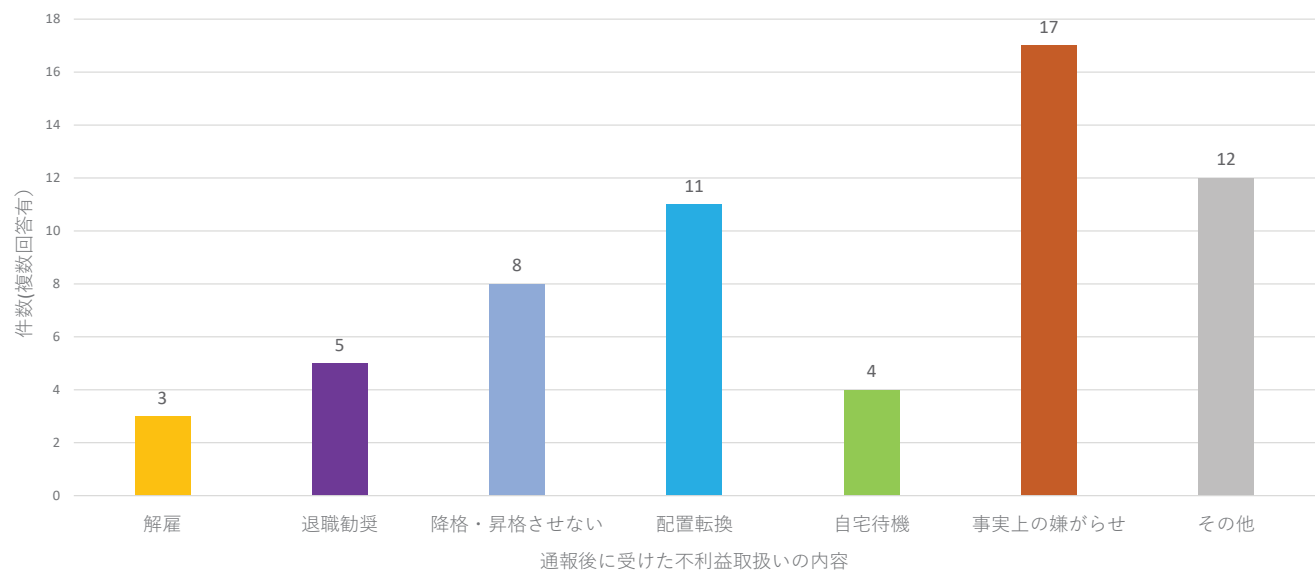


行政通報をした相談者について、書面による保護要件を満たす者が37%で満たさない者が30%であった。

11

D 不利益取扱い

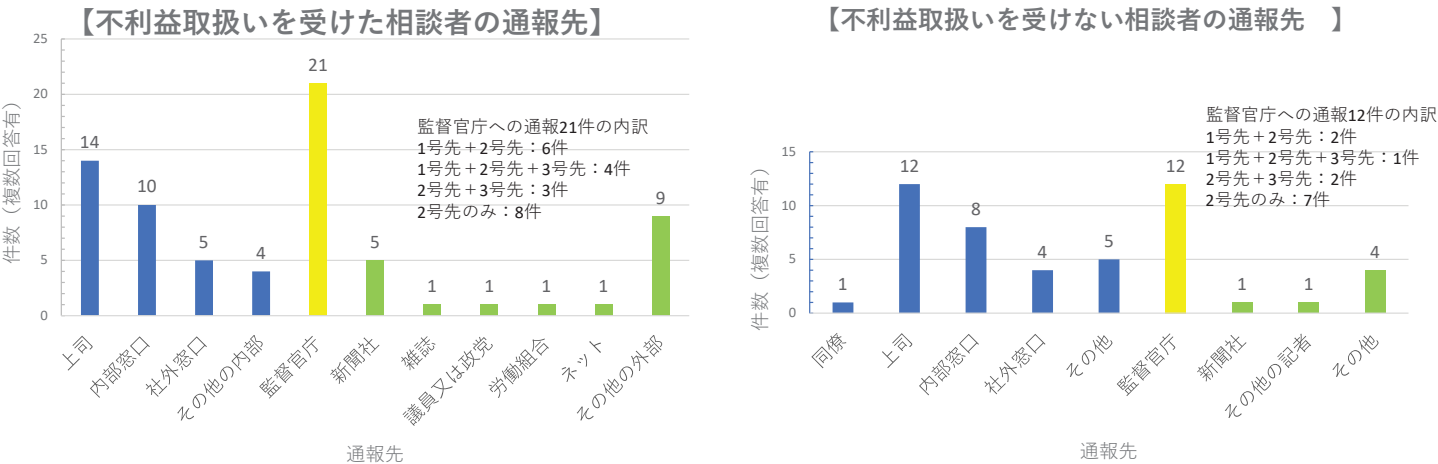
【 通報後に受けた不利益取扱いの内容 】



懲戒処分等の不利益性が明確な相談も一定数あるが、降格・昇格させない／配置転換／事実上の嫌がらせ等の“不利益取扱いの有無”から問題となり得る相談内容が多い。

12

D 不利益取扱い 不利益取扱いの有無と通報先の比較



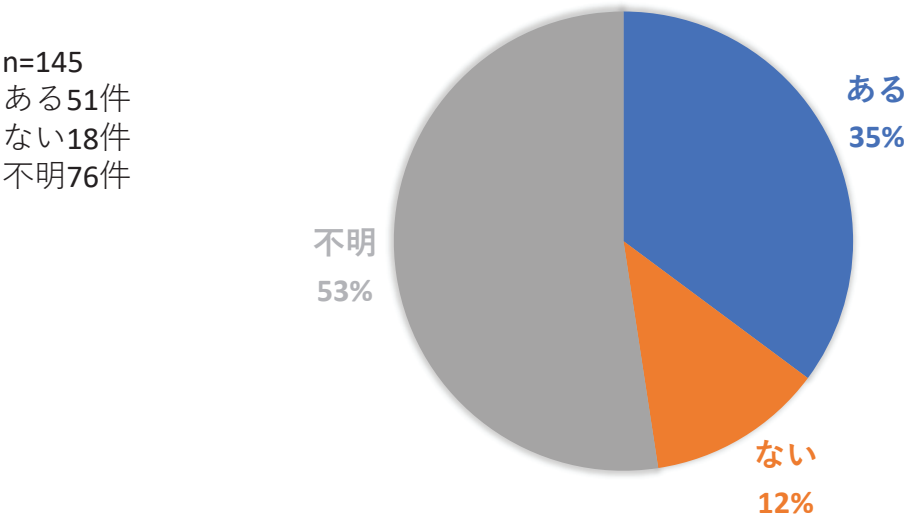
内部 33 件、行政 21 件、外部 18 件  
1・2 号通報先は不利益取扱いの有／無は同程度。3 号通報先は不利益取扱いを受ける件数が多い。  
内部通報者の通報先は上司への通報が多い（不利益取扱いを受けた場合、受けていない場合ともに）

内部 30 件、行政 12 件、外部 6 件

※ 1 号通報：当該役務提供先等に対する公益通報  
2 号通報：処分又は勧告等をする権限を有する行政機関等に対する通報  
3 号通報：その他の外部通報先への公益通報

E 裏付資料

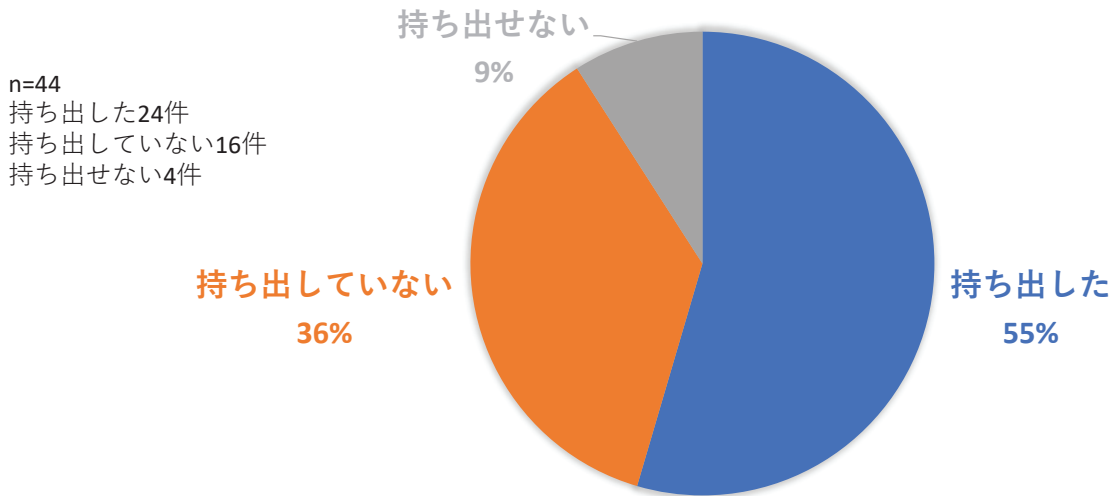
【 根拠となる資料・情報媒体の有無等 】



相談段階では証拠資料の有無が不明な場合が多いものの、35%では証拠資料が存在する状況で相談をしている。

## E 裏付資料

### 【（証拠資料が存在する場合）持出しの有無】



証拠資料が存在するケースでは、半数強が証拠資料を持ち出しているが、持ち出していない相談者も36%いる。

15

## 全体のまとめ（1／2）

- 弁護士会公益通報相談窓口への相談は、**通報前相談45%**と**通報後相談55%**であり、通報前後を通じた法的アドバイスのニーズがある。
- 相談者（通報者及び通報予定者）の属性は**労働者69.4%**、**退職者15.6%**の順に多いが、多様である。
- 相談における通報対象事実は労働関係法令の割合がやや多いものの多様であり、脱税等の本法の対象法令外のものも含まれる。
- 相談担当弁護士が通報対象事実該当性や切迫性等要件について相談時に判断ができないケースが相当割合ある（そのため、相談者側も本法により保護されるかどうかの的確なアドバイスが受けられていないと解される。）。
- 行政通報をした相談者について、書面要件を満たさない通報が**30%**あり、匿名通報のニーズを裏付けている。

16

## 全体のまとめ（2／2）

- 不利益取扱いに関する相談には、降格・昇格させない／配置転換／事実上の嫌がらせ等の“不利益取扱いの有無”から問題となり得る相談内容が多い。
- 不利益取扱いを受けたという相談者の通報先は内部通報が多い（33件）。監督官庁のみに通報した相談者が不利益取扱いされたとの相談も8件あり、監督官庁が守秘義務を貫徹していると仮定すると、通報者の探索等の背景が伺われる。
- 裏付資料が存在するものの持ち出していない・持ち出せないとの相談が45%あり、持ち出しに相当のハードルがある。



パネリストプロフィール

奥山 俊宏（おくやま としひろ）

上智大学文学部新聞学科 教授

専門分野はジャーナリズム、メディア論。元朝日新聞編集委員

日野 勝吾（ひの しょうご）

淑徳大学コミュニティ政策学部コミュニティ政策学科 教授

専門分野は社会法(労働法、社会保障法)、消費者法

志水 芙美代（しみず ふみよ）

日弁連消費者問題対策委員会 幹事

消費者庁益通報者保護制度検討会 委員

公益通報者保護制度検討会  
中間論点整理後の議論の経過について

令和6年12月4日

## 目次

I	はじめに.....	1
II	制度見直しの必要性.....	4
1	令和2年改正の効果と課題.....	4
2	制度を巡る国際的な動向.....	6
3	制度見直しに関する提言.....	7
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.....	9
2	公益通報を阻害する要因への対処.....	11
	（1）公益通報者を探索する行為の禁止.....	11
	（2）公益通報を妨害する行為の禁止.....	12
	（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.....	12
	（4）公益通報の刑事免責.....	14
	（5）濫用的通報者への対応.....	14
3	公益通報を理由とする不利益な取扱いの抑止・救済.....	17
	（1）不利益な取扱いの抑止.....	17
	（2）不利益な取扱いからの救済.....	21
	（3）不利益な取扱いの範囲の明確化.....	24
4	その他の論点.....	27
	（1）通報主体や保護される者の範囲拡大.....	27
	（2）通報対象事実の範囲の見直し.....	28
	（3）行政機関に対する公益通報（2号通報）の保護要件の転換.....	29
IV	おわりに.....	31

## **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。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おけ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、懲戒、降格、減給、不利益な配置転換、嫌がらせといった様々な不利益な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な取扱いから保護されるのかを明確化するため、平成 16 年 6 月、公益通報者保護法（平成 16 年法律第 122 号、以下「法」といい、後述の令和 2 年改正以前の法を「原始法」という。）が制定された。

原始法では、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わ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、不利益な取扱いを禁止することにより、労働者の公益通報を促し、不正行為を早期に発見・是正することで事業者の法令遵守を図ることとされた。

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。

原始法制定後、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

事が次々と発覚した<sup>1</sup>。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な取扱いに繋がった事案もあった。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、適用範囲が狭く、保護要件が厳しすぎるのではないかと、民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。

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、原始法制定から 16 年ぶりに法改正（令和 2 年法律第 51 号）が行われ、令和 4 年 6 月 1 日に施行された。令和 2 年改正では、主として、以下の措置が講じられた。

まず、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<sup>2</sup>。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（以下「従事者指定義務」という。）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。）の規定に委任された。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<sup>3</sup>が規定された他、従事者の守秘義務違反には 30 万円以下の罰金が規定された。

次に、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、氏名や住所、通報対象事実の内容、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理由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、内部通報をすれば事業者が公益通報者を特定する情報を正当な理由なく漏らすと信ずるに足りる相当の理由がある場合等にも保護されるようになった。

---

<sup>1</sup> 例えば、大企業による食品偽装、損失隠し、特別背任、不正請求、不正会計等の不祥事が発覚した。

<sup>2</sup> 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。

<sup>3</sup> 消費者庁長官に権限が委任されている。

さらに、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、通報対象事実として、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。

最後に、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な取扱いの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、令和2年改正に向けた議論で方向性が得られず、附則第5条（検討）<sup>4</sup>で、施行後3年を目途として、改正後の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、国際的に公益通報者の保護に関する大きな進展があったことに加え、上記の検討規定も踏まえて、近年の制度を巡る国内外の動向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、本年5月から議論を開始し、年内を目途に取りまとめを行うこととしている。

本報告書は、第1回から第7回までの議論を踏まえ、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ある。

---

<sup>4</sup> 「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

### 1 令和2年改正の効果と課題

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、不利益な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、消費者庁の実態調査からもこのことが裏付けられている<sup>5</sup>。

令和2年改正では、新たに従事者指定義務及び従事者の守秘義務を規定したことにより、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することが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・拡大防止のための事業者の自浄機能の発揮につながることを期待された。

消費者庁の実態調査から、令和2年改正について以下のような効果が認められる<sup>6</sup>。

- 平成28年度の実態調査と比較して、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9.5%ポイント(91.5%)、従業員数300人以下の事業者の導入率は26.3%から20.6%ポイント(46.9%)上昇している。
- 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、この割合は平成28年度(58.8%)と比べて18%ポイント上昇している。

<sup>5</sup> 「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月消費者庁公表)では、就労者が勤務先で重大な法令違反を目撃した場合、「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月消費者庁公表)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。

<sup>6</sup> 「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月消費者庁公表)。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。



- 特に、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 年度において、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 年度においては、従業員数 300 人超の非上場事業者に限定しても、法定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、以下のような事案や消費者庁の実態調査から、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。

- 従業員数が数千人を超える事業者においても、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・安心を脅かす重大な不祥事が発覚している。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、不正について内部で指摘があったものの、特段の対処をせず、是正までに時間を要した事案があった。
- 消費者庁の実態調査で、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、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存在することが明らかになった<sup>7</sup>。
- 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<sup>8</sup>。消費者庁の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、年間通報受付件数が「0 件」と回答した事業者が全体の約 3 割を占めている<sup>9</sup>。また、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。

<sup>7</sup> 「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 月消費者庁公表）

<sup>8</sup> 「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 月消費者庁公表）

<sup>9</sup> 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、「0 件」、「1～5 件」又は「把握していない」と回答している。



## 2 制度を巡る国際的な動向

ガバナンスや人権尊重の観点から、企業の内部通報制度の実効性に関する関心は高く、我が国においても、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<sup>10</sup>。

令和元年 8 月に公表された OECD 贈賄作業部会は、第 4 期対日審査報告書において、外国公務員贈賄の疑わしい行為を通報した公益通報者を差別的な扱い又は懲戒処分から保護するために、「(1) 法の条項に違反した企業に対して刑事又は行政上の制裁を与えること、(2) 専ら公益通報者が報復や差別を受けたことを証明する負担を負うことがないようにすること」を勧告している。

また、「国連ビジネスと人権の作業部会 (The UN Working Group on Business and Human Rights)」は、本年 5 月に公表した訪日調査報告書において、附則第 5 条 (検討) に基づく法の見直しにおいて、通報者に報復する企業に対する制裁の整備等、通報者保護を更に強化することを勧告している<sup>11</sup>。

令和元年 12 月に施行した EU 通報者保護指令 (以下「EU 指令」という。) や同年 6 月の G20 大阪サミットにおいて、我が国が取りまとめ、採択された「効果的な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な潮流と比べると、我が国の公益通報者の保護は未だ弱い状況である<sup>12</sup>。

<sup>10</sup> 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%。

<sup>11</sup> 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

<sup>12</sup> G20 ハイレベル原則や EU 通報者保護指令では、各国に対し、

イ 契約関係の性質にかかわらず、できる限り広範な公益通報者を保護すること

ロ 公益通報を理由として不利益な取扱いを行った事業者及び個人への制裁を国内法で規定すること

ハ 国内法で公益通報者の立証責任の転換措置を導入すること等を求めている。

## ＜参考＞公益通報者保護制度を巡る国際的な動向

- 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。全EU加盟国が国内法制化済。
- 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。
- 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。

### ＜EU通報者保護指令＞



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。

- ・ 従業員50以上の事業者に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

### ＜効果的な公益通報者保護のためのG20ハイレベル原則＞



12の原則で構成されるが、主な内容は以下。

- 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

### ＜国連ビジネスと人権＞



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。

- ・ 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

## 3 制度見直しに関する提言

### 【対応】

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のではないか。

具体的には、立法事実を踏まえ、①事業者における体制整備義務の履行の徹底や実効性向上を図ること、②労働者による公益通報を阻害する要因に適切に対処すること、③公益通報を理由とする不利益な取扱いを抑止し、救済措置を強化すること、④通報主体の範囲を拡大すること等が考えられ、公益通報者保護制度が実効的に機能し、不正が早期に発見・是正され、国民の生命・身体・財産等の保護が確実に図られるべきである。

### 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、

- 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、刑事罰が規定されておらず、事業者の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こと、
- 消費者庁の実態調査等から、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たこと

を踏まえ、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った<sup>13</sup>。

##### (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<sup>14</sup>。しかしながら、消費者庁の実態調査によると、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<sup>15</sup>。

上記の実態調査では、仮に勤務先で重大な法令違反を目撃した場合、「たぶん相談・通報しない」又は「絶対相談・通報しない」と回答した通報意欲の低い就労者にその理由を尋ねたところ、「誰に相談・通報したら良いのか分からないこと」が

---

<sup>13</sup> 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な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があった。

<sup>14</sup> 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。

<sup>15</sup> 「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%。

最も多いとの結果が出ている等、内部通報制度についての周知の不徹底が通報意欲の低下に繋がっている<sup>16</sup>。

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言及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していたとの指摘があり、周知の不徹底が課題とされている<sup>17</sup>。

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、事業者による周知徹底により、就労者の理解度が向上し、公益通報が促されるという効果が期待できる<sup>18 19</sup>。

以上を踏まえ、内部通報制度の実効性向上に向けて、事業者の体制についての周知を徹底させるべきとの意見があった。

また、消費者庁においても、地方消費者行政強化交付金の活用等を通じて、地方自治体と連携して、事業者に対する一層の周知を行うことや事業者の取組みの好事例を収集し、それを広く周知することなど、制度の普及・浸透に向けた取組みを強化するよう求める意見があった。

### (3) 体制整備義務の対象となる事業者の範囲拡大

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と手続きを定めることが求められていること<sup>20</sup>等を踏まえ、中小規模事業者の自浄

---

<sup>16</sup> 就労者1万人に対するアンケート調査で、もし勤務先で重大な法令違反を目撃しても、「絶対相談・通報しない」と回答した就労者(1,089人)の50.6%、「たぶん相談・通報しない」と回答した就労者(3,018人)の31.7%が「誰に相談・通報したら良いか分からないから」と回答している。

<sup>17</sup> 「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)

<sup>18</sup> 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撃した場合に「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。

<sup>19</sup> 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。

<sup>20</sup> ただし、労働者数が50人から249人までの民間部門の法人は、通報の受領及び実施される調査に関して資源を共有することができる(EU通報者保護指令第8条)。



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の意見があった<sup>21</sup>。

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があった。

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あり、実効的な体制整備を求め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、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の意見があった。

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があった。

## 【対応】

### （1）従事者指定義務の違反事業者への対応

- 従事者指定義務の履行徹底に向けて、消費者庁の行政措置権限を強化してはどうか。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、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。
- 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等からの公益通報が増えることが見込まれ、これに適切に対応できるよう、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る。

### （2）体制整備の実効性向上のための対応

- 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。

---

<sup>21</sup> 消費者庁の実態調査では、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。

- 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、法定指針で具体的に明示してはどうか。
- 消費者庁においても、例えば、地方消費者行政強化交付金の活用等を通じて、地方自治体と連携して、事業者に対する周知を行うことや事業者の取組みの好事例を収集し、それを広く周知することなど、制度の普及・浸透に向けた取組みを強化することが考えられる。

### （３）体制整備義務の対象となる事業者の範囲拡大

- 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あるが、義務対象とするかどうかについては、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<sup>22</sup>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。

## 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、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懸念がある。

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、公益通報を行うこと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、公益通報を躊躇する要因になる。

このため、法律上、通報者探索を禁止する規定を設けるべきとの意見があった。

ただし、規定を設けるにあたっては、通常の調査行為が法令違反とならないよう、禁止される行為の範囲を明確かつ限定的に定めるべきといった意見、探索が許容される正当な理由を認める場合には、その存在によって潜脱的な行為が行われ、禁止

<sup>22</sup> EU 加盟国のうち、フランス、ドイツでは、EU 指令第 8 条の規定を踏まえ、従業員数 50 人以上の事業者には内部通報窓口の設置や対応手続きの策定を義務付けている一方、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、上場企業や非上場の大会社（当該会社及び当該会社が支配する他の会社が、年間売上高が合計 5,000 万豪ドル以上、総資産が合計 2,500 万豪ドル以上、従業員が合計 100 名以上の要件のうち 2 つ以上を満たすものをいう。）に義務付けがある。

規定の実効性が損なわれることがないように、限定的な場合に留めるべきといった意見があった。

加えて、法律上明記するだけでなく、行政措置又は刑事罰を規定すべきとの意見もあったが、不利益な取扱いに繋がらない場合であっても、探索行為自体が法の中で最も重い違法性を備えたものとして、刑事罰の対象とすることができるかについては、検討を要する問題であるとの意見があった。

## (2) 公益通報を妨害する行為の禁止

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<sup>23</sup>において、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る。

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るが、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おそれがある。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意見があった。

また、違反時の刑事罰を規定することで、事業者への抑止となり、不正を見つけた通報者が安心して通報できる環境をつくることが重要との意見もあった。

一方、立法事実の蓄積はいかなる構成要件を設定するかについて検討する上での土台になるため、具体的な立法事実の蓄積がない中で罰則を導入することは、刑事罰の謙抑性の観点から問題があるとの意見があった。

## (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かどうかは明らかでなく、公益通報を躊躇する要因になっているとの指摘がある<sup>24</sup>。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、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

<sup>23</sup> アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、韓国など

<sup>24</sup> 通報のための資料持ち出し行為については、裁判例において、就業規則違反等、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処分無効としたものが複数ある。

る」と規定されており、これと比較して、日本の公益通報者保護は十分ではないとの意見があった<sup>26 27</sup>。

これに対し、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意見があった。

また、刑事免責ではなく、民事免責のみを規定すべきとの意見もあったが、以下の理由から、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、民事免責について、どのような効果を念頭に置いているかを整理した上で、刑事免責との関わりについて整理する必要がある、整理すべき問題がかなり多く残されているという印象があるとの意見があった。

- 資料収集・持ち出し行為が窃盗罪の構成要件に該当する場合、違法性阻却が認められるかは、現状、事案次第であり、仮に民事免責として、資料持ち出しについて、損害賠償責任を否定するという条文を導入した場合、刑事責任を否定する効果を直接に持つかどうかが問題となる。
- 民事上の効果について、例えば、解雇を念頭に置くと、窃盗罪に該当する行為でも、公益通報目的の持ち出しに解雇まで行うことは行き過ぎという評価があり得、この場合は刑事免責されないこととの矛盾はないという整理は可能だが、例えば、戒告などの不利益取扱いについて考えると、窃盗罪で処罰可能だが、戒告は禁止となれば、刑事法との矛盾が避けられない。

加えて、以下の理由から、資料収集・持ち出し行為の民事上及び刑事上の免責規定を設けることについては、慎重に検討すべきとの意見があった。

- 令和2年改正で2号通報について真実相当性の要件が緩和されたため、証拠資料の収集行為について通報者の責任を減免する必要性は従来よりも低下している。免責規定を設けた場合、企業情報の漏えいのリスクが高まることが懸念

---

<sup>26</sup> 平成30年の消費者委員会・公益通報者保護制度専門調査会の議論では、通報を裏付ける資料の収集行為を理由とする不利益な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号通報における真実相当性の要件を緩和することを前提に、法定化までは要しない（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。

<sup>27</sup> イギリスの雇用権法（第43B条第3項）では、通報に伴い、何らかの刑事上の罪を犯した場合、刑事責任は免責されないとの規定がある。ドイツの内部通報者保護法（第35条第1項）では、情報の入手自体が犯罪を構成する場合を除き、通報または開示した情報の取得、またはアクセスに対して法的責任を負わないと規定され、通報者は通報または開示の過程でされた情報の開示が犯罪の発見に必要であると信じるに足る相当な理由があった場合に限り、情報開示の制限に違反せず、法的責任を問われないとの規定がある。フランスのサパンⅡ法（第10条第1項、刑法122-9条）では、保護される通報のために合法的に知り得た情報を含む文書、またはその他の媒体を持ち去り、流用し隠匿した場合には刑事責任を負わないとの規定がある。



されるため、それが完全に払拭される厳格な要件を設定できない限り、免責規定の創設は見送るべき。社会的相当性を逸脱しない範囲で免責を認めるという提案は、その基準が曖昧で、企業と通報者の間で解釈が対立する。

- 企業としては機密等の漏えいが起こった段階で、何らかの対応をしなければならないが、漏えいの発生段階で真に公益通報目的の行為かどうかを判断することは非常に難しい。

さらに、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、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、個人情報漏洩等により監督官庁から処分を受ける可能性もあり、公益通報者の免責のみならず、事業者の免責についても併せて検討する必要があるとの意見があった。

#### （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おり、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し、具体的な要件を検討する必要があるとの意見があった。

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等、公益通報のためであったとしても、なお、秘匿すべき秘密もあり得るのではないかととの意見があった。

#### （５）濫用的通報者への対応

内部通報対応の取組みが進んでいる事業者の内部通報窓口において、不正の目的ではないかと疑いがある通報が多数寄せられているが、不正の目的であることの判断は困難であり、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、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おそれがあるとの指摘がある。

EU 指令第 23 条では、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ことも踏まえ、制度の濫用を適切に防止する観点から、濫用的通報又は虚偽通報に対し、罰則を設けるべきとの意見があった<sup>28</sup>。

---

<sup>28</sup> 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。

濫用的通報の例として、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」等がある。

上記①については、偽計業務妨害罪（刑法第 233 条後段）が成立し得る他、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）が成立し得る。また、事業者又は被通報者の社会的評価を低下させる内容であり、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）が成立し得る。④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（刑法第 234 条）、脅迫罪（刑法第 222 条第 1 項）、強要罪（刑法第 223 条）が成立する可能性がある。

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通報者の萎縮に繋がることが懸念されること、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。

これに対し、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、濫用的通報を確実に抑止するために、別途、法の中に罰則規定を設けることは、引き続き検討に値するとの意見があった。

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側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。

## 【対応】

### （１）公益通報者を探索する行為の禁止

- 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等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<sup>29</sup>。
- 正当な理由の例としては、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等が考えられるが、正当な理由の存在によって、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、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こととしてはどうか。

---

<sup>29</sup> 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」に該当しない。

- なお、探索行為に罰則を規定すべきとの意見もあったが、
  - 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自体について、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、
  - 探索行為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、
  - 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るが、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<sup>30</sup>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、慎重に検討することとしてはどうか。

## （２）公益通報者を妨害する行為の禁止

- 法において、事業者が、正当な理由なく、労働者に公益通報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に求めること<sup>31</sup>などが考えられるが、正当な理由の存在によって、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こととしてはどうか。
- なお、公益通報を妨害する行為に罰則を規定すべきとの意見もあったが、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、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。

## （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

- 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ことや３号通報の保護要件が主要先進国と比べて緩やかなものとなっていることを踏まえ、公益通報のために必要な資料

<sup>30</sup> 重大な犯罪の予備として、刑法（明治４０年法律第４５号）では、内乱予備罪（同法第７８条）、外患誘致予備罪・外患援助予備罪（同法第８８条）、私戦予備罪（同法第９３条）、放火予備罪（同法第１１３条）、殺人予備罪（同法第２０１条）、身の代金目的略取等予備罪（同法第２２８条の３）、強盗予備罪（同法第２３７条）が規定されている。また、支払用カード電磁的記録不正作出準備罪（同法第１６３条の４）は、支払用カードの不正作出には各段階において多数の関与者がいるという現実的に的確に対処するために規定されている。

<sup>31</sup> 例えば、独占禁止法（昭和２２年法律第５４号）ではカルテル等に対する課徴金について一定の場合に課徴金を減免する制度が設けられているところ（同法第７条の４、第７条の５）、外部に情報が漏れいすることにより同制度の適用を受けられなくなる可能性がある（同法第７条の６第６号）。

収集・持ち出し行為の影響や、具体的に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、許容できるか、更に検討する必要がある。

- このため、今後の立法事実を踏まえ、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、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、必要に応じて検討することとしてはどうか。

#### (4) 公益通報の刑事免責

- 現状、公益通報の刑事免責の具体的な要件を検討するために必要な立法事実の蓄積は十分でないことから、今後、必要に応じて、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。
- なお、一般論として、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、国家公務員法第 100 条第 1 項や地方公務員法第 60 条に規定する「秘密」として保護するに値せず、公務員が法第 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る。消費者庁は、このような一般的な解釈について、必要に応じ、公務員に対する周知に努めることとしてはどうか。

#### (5) 濫用的通報者への対応

- 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、対応を検討することとしてはどうか。

### 3 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

##### ア 不利益な取扱いに対する罰則と対象となる範囲

原始法施行後も、労働者に対する不利益な取扱いが、法令違反等を通報したことを理由とするものと認定された事案が発生し、依然として、労働者が通報を躊躇する大きな要因となっていることから、民事上の禁止規定のみでは、抑止効果が不十分であるとの指摘がなされてきた。

上記に加え、主に以下の理由から、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との意見があった。

- 民事裁判を通じた事後的な救済を図ることの負担を考えると、不利益な取扱いやそれにつながる可能性のある行為をいかにして未然に防ぐかという、予防的な観点が重要。
- 令和2年改正で、従事者の守秘義務違反には刑事罰が規定がされた一方、公益通報を理由とする不利益な取扱いをした個人や事業者には罰則がないことは不均衡であり、法益侵害の観点からの整合性がとれていない。
- 人権意識の高まりも背景に、主要先進国においては法で保護される通報を理由とする不利益な取扱いに罰則を設けている国が多く、G20 ハイレベル原則の原則8においても、「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」ことを求めており、当時の議長国として G20 ハイレベル原則を取りまとめた我が国においても、この原則を実施する必要がある。

一方、以下の理由から、刑事罰の対象となる不利益な取扱いの範囲を解雇と懲戒に限定し、例えば、不利益な配置転換や嫌がらせ等については対象から除外すべきとの意見があった。

- 通報が「不正の目的」ではないこと、あるいは通報内容に真実相当性があることの判断は容易ではないことも多い。このため、罰則の対象となる不利益な取扱いの内容を明確に限定しなければ事業者にとって人事政策の予測可能性が低下し、企業の経営活動が過度に制約される恐れがある。
- 罰則は、企業側にとってインパクトがあり、慎重に検討すべき課題。例えば、業務成績が芳しくない方が不利益な取扱いを避けるために、あえて軽度の公益通報を行っておくということも想定される。全ての不利益な取扱いを罰則対象にすることは、企業の負担等を考えると難しい。解雇と懲戒はいろいろな規定等に基づいて、企業としてもそれなりの手続きを踏んで対応するので、このような範囲に限定すべき。降格・減給や配置転換等については、不祥事や業績不振の影響で行うこともあるところ、そのときに、例えば、公益通報を過去にしていたかどうかが問題になることもあり得、罰則を導入する場合、対象は限定して考えるべきではないか。
- 嫌がらせについては、我が国の労働関係法規において、いわゆるハラスメントを理由にして刑事罰を科している例はなく、公益通報を理由とするものに限って刑事罰の対象にするのかという問題が生じる。

以下の理由から、刑事罰の対象を解雇及び懲戒以外の不利益な取扱いである、例えば、配置転換及び嫌がらせを含めるべきとの意見があった。

- 労働基準法などでは、違反行為の行政機関への通報を理由とする不利益な取扱いに罰則が規定されており、その類型が限定されていない。また、我が国では、さまざまな態様で不利益な取扱いが行われており、不当労働行為については、



不利益な取扱いの内容にかかわらず認定が行われていることから、対象を限定すべきではない。

- 不利益な取扱いの範囲について、解雇や懲戒のようなわかりやすい事例は少なく、限定する必要はない。解雇の代わりに退職勧奨で追い出したり、降格をしたりする場合に、懲戒処分としての降格は罰則の対象だが、人事上の降格は対象から外れてしまう。不利益性の大きいことや当罰性の高い行為がたくさん現場で行われている中で、解雇や懲戒処分だけに限定することが当罰性の観点から説得的とは言えない。
- 現在、問題になっているのは配置転換と嫌がらせであり、そのような不利益な取扱いに対して、間接罰とするかどうか、何らかの対応を検討して欲しい。

また、刑事法の観点から、以下の意見があった。

- 刑事罰新設に当たり、例えばインサイダー取引規制のように、法の趣旨を害する行為を広く捕捉可能な条項を設けるような立法と、ストーカー規制法のように、行動の自由への過剰介入を回避するために、明確な行為態様を個別列挙する立法という二つのタイプがある。それぞれにメリット・デメリットがあり、包括的な条文を設ける場合には、法の趣旨を害する行為は広く処罰可能だが、一方で萎縮効果が生じる。インサイダー取引規制については、萎縮しても構わないというような政策決断が含まれることになる。一方で、そのようにいかず、萎縮効果の回避という観点から、法の趣旨を害する行為を一部放任することも飲み込まざるを得ないといったタイプの立法もある。ストーカー規制法は立法後に行為態様を追加する改正が行われており、公益通報者保護法も今回の議論で全てというわけではない。罰則新設後に立法事実を踏まえて、あらためて行為態様の追加を検討するのが一つの方向性として考えられるのではないか。
- 罰則新設に関しては、企業活動のうち、特に人事異動や配置転換についての自由への過剰介入という観点が問題になる。法の趣旨を踏まえ、労働者の生活に対する侵害の重大性や公益通報に与える萎縮効果の大きさ等の観点から、責任非難の対象として、事業主の意思決定の表れとして明確に把握可能な解雇と懲戒を限定的に取り上げる方向性には一つ理由がある。労働法規は行政機関の法執行の実効性の確保手段という特定の局面に対する罰則であるのに対し、本法は対象が非常に広範に及ぶため、不利益取扱い全般に刑事罰を設けることはあまりに影響が大きい。

なお、役員については、令和2年改正で通報主体に追加されたが、会社法上の取締役は善管注意義務を負っており、会社法上の役員と会社の関係は雇用関係ではなく、委任関係であるため、公益通報を理由とする場合等、正当な理由がない解任に

については、役員は会社に対して損害賠償請求ができる。民事責任しか負わない解任行為に刑事罰を科すことは、刑事法と民事法のバランス上、問題があるため、現段階では刑事罰の対象とするのは難しい、ただし、役員でありながら労働者としての実態を持つ場合も裁判例では散見され、この場合には従業員等の通報と同様に扱われる余地を解説などで示す必要があるとの意見があった。

#### イ 間接罰か、直罰かについて

行為の悪質性に鑑み、不利益な取扱いに対する直罰を想定した意見が多かった一方、不利益な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。

この点については、中間論点整理以降、刑事罰による直罰を想定した議論が行われた。

#### ウ 法人重課について

以下の理由から、法人重課を支持する意見があった。

- 法定刑は、資力格差や責任の重みを基礎に、予防的効果も斟酌して定めるべきであり、法人の犯罪の重みを表現して予防を達成するには、法人に対する罰金を重課することが要請されており、また、自然人に対して自由刑を選択するのであれば、法人に対しては自由刑が存在しないため、法人重課をすることは政策的に十分考えられる。
- 主要先進国の制度との比較では、当然にして法人重課を採用している<sup>32</sup>。

一方、行政機関に対する申告を理由とする不利益な取扱いに対する刑事罰について、原子炉等規制法には法人重課の規定があるが、労働安全衛生法、労働基準法、労働者派遣法および外国人技能実習法といった労働法には法人重課の規定がなく、法においては、通報対象事実の法令が多く、通報先も1号通報から3号通報まで規定されていることを十分に考慮しながら、これらの法律の罰則と整合性を確保し、法人に対する量刑を定める必要があるとの意見があった。

上記意見に対し、法人重課については、沿革的なところもあり、労働法制については今まで規定がないが、原子炉等規制法に関しては、平成11年の改正時に規定が入っており、政策的には十分な理由があるため、検討したいとの意見があった。

---

<sup>32</sup> 例えば、フランスでは、通報を理由として差別をした個人に対して、懲役3年及び4万5000ユーロの罰金が規定されているのに対して、法人に対しては22万5000ユーロの罰金が規定されている。また、ドイツでは、通報に対する報復や未遂をした個人に対しては5万ユーロ以下の過料が規定されているのに対し、法人に対しては50万ユーロ以下の過料が規定されている。

## （２）不利益な取扱いからの救済

### 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

労働者が公益通報をしたことを理由として、解雇その他不利益な取扱いを受けた場合、その地位を回復するためには、労働者は、「不利益な取扱いが公益通報を理由として行われたこと」等<sup>33</sup>について立証責任を負うが、「労働者が事業者の動機を直接に立証することはできないこと」、「事業者が通報以外の事情を不利益な取扱いの理由として主張することが多いこと」、「情報や証拠資料が事業者側に偏在していること」から、労働者は事業者の動機を立証するために様々な間接事実を立証しなければならず、立証負担が重いと言われている。

主要先進国<sup>34,35</sup>においては、通報が法律の保護要件を満たし、事業者から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。また、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、我が国においては導入していない。

このため、不利益な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、公益通報者の立証負担を緩和すべきとの意見があったが、以下の理由から、その対象となる不利益な取扱いについては、解雇及び懲戒に限定し、不利益な配置転換や嫌がらせ等は含めるべきではないとの意見があった。

- 配置転換についても立証責任を転換すると、事業者の人事・労務管理への影響が非常に大きい。特に、事業者が従業員間のトラブルを解決するために通報者を別の部署に異動させることが効果的な場合があるが、立証責任が事業者に転換されると、事業者が適切な配置転換を控えざるを得なくなることが懸念される。また、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。

<sup>33</sup> 他に、「公益通報をしたこと」、「通報先ごとの保護要件該当性」、「不利益な取扱いを受けたこと」等について、立証責任がある。

<sup>34</sup> 例えば、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、オーストラリア、韓国がある。

<sup>35</sup> アメリカでは、不公正解雇やその他の不当な扱いについて、労働者に立証責任があるが、サーベンス・オクスリー法、2010 年消費者金融保護法、FDA 食品安全近代化法等、通報が公共の福祉を保護する上で特に重要な役割を果たす業界を規制する 11 の連邦法で、通報者の立証負担を緩和している。ただし、通報者である労働者は、通報と不利益な取扱いの因果関係について一応の証明責任（prima facie）を負っている。また、イギリスの場合には、雇用主が通報者に対する不利益な取扱いについて正当な理由を立証できない場合、雇用審判所は当該不利益な取扱いが通報に起因するものであることを推定する（infer）ことができるの規定があるが、推定することが義務にはなっていない。



- 嫌がらせについては、男女雇用機会均等法において、マタニティハラスメントによる解雇に限定して立証責任が転換されていることから、公益通報者保護法における立証責任についても整合性を確保すべきである。

以下の理由から、立証責任の転換の対象となる不利益な取扱いの範囲を限定すべきではないとの意見があった。

- 公益通報者にとって、不利益な取扱いが公益通報を理由とすることの証明が困難である点に鑑み、制度の実効性を確保するという立法政策の観点から、立証責任の転換の導入の要否が検討されている。そのような立法政策上の要請は、基本的に公益通報者が公益通報を理由とする不利益な取扱いから司法上の救済を求めるという全てのケースにおいて同様に妥当すると考えられるため、立証責任を転換する対象については特段の制限を設けないとすることが立法目的や立法政策との関係では一貫している。
- 事業者側が別の理由を立証して、報復を理由とするわけではないという反証をすることの方がより合理的である。特に、不利益な取扱いが配置転換等において行われる実態が多いことに鑑みても、通報者を保護して、通報しやすくするという検討会における重要な視座から鑑みても、配置転換についても立証責任が転換されなければならない。
- 主要先進国において、通報者の立証負担が軽減される不利益な取扱いは、解雇・懲戒処分に限定されていない。解雇や懲戒のみではなく、さらに広い範囲で立証責任の転換を認めるような法改正の準備をしておくことは、今後、EU と取引関係を持つ企業のサプライチェーンに対して人権尊重責任を果たすことにもなる。今後、継続的・積極的に議論を重ねて欲しい。

また、1号通報を行い、かつ、2号通報を行う場合は匿名性が確保できなくなることから、その後に不利益な取扱いがなされた場合には、公益通報による報復行為である蓋然性が高まり、このような一定の制約の下で立証責任を転換することが考えられるのではないかといった折衷案を求める意見もあった。

加えて、立証責任を転換する場合、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意見もあった<sup>38</sup>。

---

<sup>38</sup> EU 指令第 21 条第 5 項に「通報者が受けた不利益な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な取扱いを受けた事実を立証したことを条件として、不利益な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、不利益な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。

#### イ 立証責任を転換する場合の期間制限について

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ること、また、事業者内で行われた人事上の措置は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の意見があった。

その上で、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におけるマタニティハラスメントの場合<sup>39</sup>を参考にして、1年間の制限を設けることが妥当であり、通報から長期間経過した後に不利益取り扱いがあった場合、それは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。

一方、解雇及び懲戒であれば、事業者内でも慎重に手続きを進め、関係する重要な書類は、少なくとも法令で保管が義務付けられているものについては事業者内で保管されていることから、時間の経過に伴う立証の困難性という観点からは、立証責任の転換に関して特に短い期間を設ける必要性はそれほど高くないのではないかと、公益通報後の不利益な取扱いの実態に鑑みても、公益通報から1年間という期間はやや短過ぎるとの意見があった。

また、現状の実態を基に適切な期間を設定し、その期間よりも長い事例が出てくる事態になったら、さらに見直すことも必要になるとの意見があった。

さらに、2号通報や3号通報については、起算点を事業者が公益通報があったことを認識した時に設定することが考えられるが、その場合においては、仮に訴訟上、事業者が認識した事実そのものを否認する場合において、通報者側で事業者がいつ認識したのかという事実を立証することは困難なケースもあり得、通報者側は、公益通報を行った時点なのか、あるいは事業者が公益通報があったことを認識した時点なのか、いずれかを選択的に主張できるような形にしておかなければ、逆に「事業者が認識した時点」という通報者にとって立証困難な事情を立証する負担が別途生じ、それでは本末転倒であるとの意見があった。

#### 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な取扱いであることの立証負担も大きいことを踏まえ、不利益な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、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。

---

<sup>39</sup> 「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」で、妊娠中又は出産後1年以内の解雇を無効とし、解雇理由の立証責任を事業者に転換している。

また、公益通報を理由とする不利益な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があった。

さらに、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を求める意見があった。

### （３）不利益な取扱いの範囲の明確化

不利益な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。

## 【対応】

### （１）不利益な取扱いの抑止

- 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ると、現行法の公益通報を理由とする解雇無効や不利益な取扱い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あたっては、経済活動の過度な萎縮を防止する観点から、具体的にどのような場合に犯罪となるのか、その構成要件が明確でなければならず、また、刑事罰という制裁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ない。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で、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もあれば、間接罰にとどまるもの、過料の対象事実もあることから、個別事案の刑事罰の適用にあたっては、不利益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必要がある。
- 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、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、法人重課を採用してはどうか。
- 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等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更に検討すること

が必要であり、我が国における今後の雇用慣行の変化<sup>40</sup>や公益通報以外の要素<sup>41</sup>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、引き続き検討することとしてはどうか。

## （２）不利益な取扱いからの救済

### ア 公益通報者の立証責任の転換

- 民事訴訟においては、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が原則とされており、立証責任の転換は、立法政策に基づいて、その例外を設けるものである。
- 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る。例えば、
  - 性別等の要素を理由とする場合と同様に、事業者と労働者との情報格差を背景に、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、客観的理由の立証責任を事業者に転換している国<sup>42</sup>、
  - 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立証責任があるものの、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に関す

---

<sup>40</sup> 業種・職種にもよるが、我が国においては、メンバーシップ型雇用が一般的であり、採用時に勤務地や職務内容が決まっておらず、従業員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、定期・不定期の配置転換実施されている。これに対し、通報に対する報復行為に罰則が規定されているアメリカ、フランス、ドイツ、オーストラリア、韓国の民間部門においては、一般的にジョブ型雇用が多いと言われており、採用時に勤務地や職務内容が決まっている。

<sup>41</sup> 例えば、フランスは刑法典等で職場のモラルハラスメントに罰則を規定している。

<sup>42</sup> フランスにおいては、労働法典で、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ており、サパンⅡ法においても、通報者に対する報復措置が行われた場合には、その理由の立証責任を事業者に転換している。ドイツにおいては、人種、障害、性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ており、内部通報者保護法においても、労働者が通報したことを理由に不利益な取扱いを被ったと主張する場合、当該不利益な取扱いは通報に対する報復としてなされたものと推定する規定がある。オーストラリアにおいては、公正労働法において、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おり、2001年会社法において、通報を理由とする不利益な取扱いがなかったことの立証責任を事業者に転換している。韓国においては、勤労基準法に「使用者は勤労者に正当な理由なしに解雇、休職、停職、転職、減給、その他の懲罰（以下“不当解雇等”という）をしてはいけない」と規定されており、大法院は、解雇無効確認（民事）ないし不当解雇救済（行政）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ず立証責任転換の効果を発生させていると判決している。また、「男女雇用平等及び仕事・家庭両立支援に関する法律」に関連した紛争解決での立証責任は事業主が負担することが規定されている。さらに、公益申告者保護法において、公益申告者等が一定の要件を満たす場合には、公益申告を理由に不利益措置を受けたものと推定される。



る通報に限定して、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立証責任を事業者に転換している国<sup>43</sup>

もある。

- 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、事業者に重い立証負担がある。このことや情報の偏在、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し、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。
- 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 年以内の解雇及び懲戒に限定して、「公益通報をしたことを理由とすること」の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 号通報については、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ことを踏まえ、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。
- 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等については、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・違法性をめぐる立証責任の所在が明確に定められているわけではない。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<sup>45</sup>。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、今後、改めて検討することとしてはどうか。

<sup>43</sup> アメリカにおいては、人種や性別、妊娠・出産、労働組合活動をしたこと等を理由とする解雇その他不利益な取扱いを受けた場合、労働者が立証責任を負っているが、通報については、公共の福祉の観点から 11 の連邦法に限定して、通報と不利益な取扱いの因果関係について、通報者の立証責任を緩和しているが、通報者である労働者は一応の証明責任（prima facie）を負っている（再掲）。

<sup>45</sup> 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（同法第 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っても、当該転勤命令が②他の不当な動機・目的をもつ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」でなければならず、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。①～③の番号は引用時に付した。）。

#### イ 不利益な取扱いの範囲の明確化

- 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ないことから、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、法定指針で明記することを検討してはどうか。

### (3) 行政機関による公益通報者の支援

- 公益通報の対象法律は約 500 本と多く、通報先ごとに保護要件が異なることにより、通報者による公益通報該当性や保護要件充足性の判断は容易ではない場合もある。消費者庁においては、「公益通報者保護制度相談ダイヤル」を設置し、法の解釈や通報の方法等について通報者からの相談を電話で受け付けているが、生成 AI 等の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更なる取組みを検討してはどうか。

## 4 その他の論点

### (1) 通報主体や保護される者の範囲拡大

#### ア 退職者

令和 2 年改正で、退職後 1 年以内の元労働者が、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、主要先進国の法制も参考に、退職後の期間制限を撤廃すべきとの意見があった。

一方、退職から長期間経過後の公益通報については、内部資料の散逸等により、事業者が元労働者であることの確認や現時点において継続している事案かどうかの確認が困難になるとの意見があった。

#### 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。同法では、フリーランスを「特定受託事業者」と定義し、特定受託事業者の給付の内容その他の事項の明示等、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規制し、保護を図っている。同法は特定受託事業者が、同法の規定に違反する事実を公正取引委員会又は中小企業庁長官に申し出て、適当な

措置をとるべきことを求めることができることを規定した上で（同法第6条第1項）、特定受託事業者が申出をしたことを理由とする取引の数量の削減や取引の停止等の不利益な取扱いを禁止している（同条第3項）。

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な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ため、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 公益通報者の家族等

フランスやドイツ、オーストラリアの通報者保護制度を踏まえ、公益通報者の親族や同僚、代理人を保護対象とすることや、複数の共同通報者によって保護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。

他方で、これらの者に対する不利益な取扱いの実態については、現状、十分に明らかとなっていない。

### （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（法第2条第3項）、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<sup>46</sup>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

---

<sup>46</sup> 例として、補助金適正化法や税法、国家公務員法、地方公務員法、公職選挙法のほか、障害者虐待防止法や高齢者虐待防止法、海岸法や河川法、森林法、地球温暖化対策の推進に関する法律などが対象法律に含まれていないが、通報者は、これらの法律も、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わる、公益に関わるものと認識しているとの意見があった。

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<sup>47</sup>。

一方、通報対象事実の範囲を見直すには、法目的そのものから抜本的に再検討する必要があるため、本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た場合、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となり、通報者が公益通報を躊躇し、事業者が通報対応の要否を適切に判断することが一層困難になるおそれがあるとの意見があった。

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があったが、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意見があった。

### （３）行政機関に対する公益通報（２号通報）の保護要件の転換

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<sup>48</sup>を踏まえ、行政機関に対して書面と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。

## 【対応】

### （１）通報主体の範囲拡大

#### ア 取引先であるフリーランス・下請け事業者

- 働き方の多様化を踏まえ、公益通報者の範囲に業務委託関係にあるフリーランス（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、フリーランスが法第３条第１項各号に定める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

<sup>47</sup> 主要先進国では、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。

<sup>48</sup> 消費者庁の実態調査では、就労者が勤務先で重大な法令違反を目撃した場合、勤務先に対して「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%に上ったが、２号通報の場合の匿名希望率については実態を把握していない。



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ることとしてはどうか。

- なお、フリーランスの定義については、公益通報の主体は「特定受託事業者に係る取引の適正化等に関する法律」第2条第2項の「特定受託業務従事者」、保護対象は取引主体である「特定受託事業者」（同条第1項）とすることとしてはどうか。
- 下請事業者といった法人取引先を公益通報の主体<sup>49</sup>や保護対象に含める必要性や影響等については、今後の立法事実を踏まえ、改めて検討することとしてはどうか。

#### イ 公益通報者の家族等

- 公益通報者の親族、同僚、代理人、支援者の保護の必要性については、これらの者に対する不利益な取扱いの状況を注視し、今後、必要に応じて、保護対象とすべきか検討することとしてはどうか。

#### ウ 退職者

- 退職後1年を超える元労働者等を公益通報者に追加する必要性については、立法事実を踏まえ、今後、必要に応じて、検討することとしてはどうか。

### （2）通報対象事実の範囲の見直し

- 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、十分に議論が必要となることから、今後、必要に応じて、慎重に検討することとしてはどうか。
- 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採用した場合には、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おそれがあること、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、適切な対応が困難となるおそれがあることから、対象法律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。

### （3）権限のある行政機関に対する公益通報（2号通報）の保護要件の緩和

- 原始法では、2号通報の保護要件として、「信ずるに足りる相当の理由」のみが定められていたが、平成27年4月施行の改正行政手続法施行を受け、令和2

---

<sup>49</sup> 主要先進国の法においては、通報者は自然人とされている。

年改正で2号通報の保護要件を緩和し、単に「思料する」場合であっても、「公益通報者の氏名」や「通報対象事実の内容」等を記載した書面（電磁的方式を含む。）を提出した場合には、保護要件を満たすこととされた。

- 主要先進国の法制度と比べて、法の2号通報の保護要件は緩やかなものとなっていることから、これを更に緩和することは、信憑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者であるかの確認が困難となり、行政機関の対応負担が増大する懸念があり、慎重な判断が求められる。
- また、行政機関が公益通報者に関する情報を故意に漏らすことは、国家公務員法や地方公務員法上の守秘義務違反として罰則対象になっていることから、今後の実態調査において、通報時の行政機関による情報の取扱いや適切な対応について国民の不安が大きい場合には、その要因を分析し、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することとしてはどうか。

#### **IV おわりに**

##### **【対応】**

本報告書で提言された個別論点のうち、検討会で一定の具体的方向性が得られた事項については、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。

また、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、国内の立法事実や主要国の動向を踏まえて、今後、必要に応じて、更に検討を行うこととし、引き続き、公益通報者保護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。

加えて、法改正が行われた場合には、その実効性を確保するため、速やかに法定指針を見直し、事業者や国民への周知のため、施行までの期間を十分に確保することが望ましい。

以上

平成二十九年六月二十七日受領  
答 弁 第 四 〇 九 号

内閣衆質一九三第四〇九号

平成二十九年六月二十七日

内閣総理大臣 安倍 晋 三

衆議院議長 大 島 理 森 殿

衆議院議員逢坂誠二君提出政府職員の通報が公益通報保護制度の対象になるか否かの基準に関する質問に  
対し、別紙答弁書を送付する。

衆議院議員逢坂誠二君提出政府職員の通報が公益通報保護制度の対象になるか否かの基準に関する質

問に対する答弁書

一について

公益通報者保護法（平成十六年法律第二百二十二号）は、国家公務員法（昭和二十二年法律第二十号）第百条第一項の規定により課される守秘義務を解除するものではないが、公益通報者保護法第二条第三項に規定する通報対象事実（以下「通報対象事実」という。）は、犯罪行為などの反社会性が明白な行為の事実であり、国家公務員法第百条第一項に規定する「秘密」として保護するに値しないと考えられるため、そもそも、通報対象事実について、国家公務員法第二条に規定する一般職に属する職員（以下「職員」という。）が公益通報者保護法第三条各号に定める公益通報をしたとしても、国家公務員法第百条第一項の規定に違反するものではないと考えられる。

二について

一についてでお答えしたとおり、通報対象事実について、職員が公益通報者保護法第三条各号に定める公益通報をしたとしても、国家公務員法第百条第一項の規定に違反するものではないと考えられるところ

であり、御指摘の「国家公務員法上の守秘義務違反を免責される事例の具体的な指針」に当たるものは存在していない。

### 三及び四について

国家公務員法第百条第一項に規定する「秘密」とは、一般に知られていない事実であって、他に知られないことについて相当の利益を有するもの、すなわち、非公知性及び秘匿の必要性の二つの要素を具備している事実をいうところ、具体的な事実が当該「秘密」に該当するかどうかは、事案に即して個別具体的に判断すべきものであるため、一概にお答えすることは困難である。

### 五について

三及び四についてでお答えしたとおり、具体的な事実が国家公務員法第百条第一項に規定する「秘密」に該当するかどうかは、事案に即して個別具体的に判断すべきものであるが、当該事実が当該「秘密」に該当する場合であっても、これを漏らす行為が刑法（明治四十年法律第四十五号）第三十五条から第三十七条までのいずれかに該当する場合は、違法性が阻却されると考えられる。

### 六及び七について

御指摘の「国民の知る権利に資すること」の具体的に意味するところが必ずしも明らかではないが、一についてでお答えしたとおり、通報対象事実について、職員が公益通報者保護法第三条各号に定める公益通報をしたとしても、国家公務員法第百条第一項の規定に違反するものではないと考えられる。

なお、国家公務員法第百条第一項に規定する「秘密」に該当する事実であっても、他の法益との権衡上、これを公表しなければならない場合があることから、同条第二項において、職員又は退職者が法令による証人、鑑定人等となり、職務上の秘密に属する事項を発表するには、所轄庁の長（退職者については、その退職した官職又はこれに相当する官職の所轄庁の長）の許可を要する旨を定め、守秘義務を解除し得ることとされているところである。

## 地方公共団体向け内部規程例

### (内部の職員等からの通報用)

2022 年 2 月

眞砂法律事務所      弁護士   林   尚   美

本規程例は、内部通報制度を導入するに当たりどのような規程を制定すれば良いのか分からないという事業者の声を踏まえ、著者が、消費者庁主催の地方公共団体向け研修会において、著者による説明資料の補助資料として作成したものである。

本規程例は、指針の解説に記載されている推奨事項の一部を盛り込んだ内部規程の一例であり、消費者庁として公式に認定したものではない。事業者は、各事業者の実情等を踏まえ、本規程例と異なる独自の定めを置いて差し支えない。

## 地方公共団体向け内部規程例

### 第1条（目的）

本規程は、公益通報者保護法(平成 16 年法律 122 号)及び公益通報者保護法の一部を改正する法律(令和 2 年法律 51 号)を踏まえ、●●市<sup>1</sup>（以下「本市」という。）、本市職員等、委託先事業者及び委託先事業者の役職員等の法令違反行為等に関する、本市職員等及び委託先事業者の役職員等からの通報等に対応する仕組みを整備し運用することにより、通報等をした者及び調査協力者（以下「通報等をした者等」という。）を保護するとともに、本市組織の自浄作用の向上に寄与することにより本市の法令遵守を図り、もって市民の信頼を確保することを目的とする。

### 第2条（定義）

1 本規程において「本市職員等」とは、次の者をいう。

①本市の職にある者<sup>2</sup>

②①であった者<sup>3</sup>

2 本規程において「委託先事業者の役職員等<sup>4</sup>」とは、次の者をいう。

---

<sup>1</sup> 本規程例は市を想定した記載としているところ、県町村においては、網掛け箇所を中心として、これを読み替えるものとする。

<sup>2</sup> 職員のほか、市長、副市長、地方自治法第 138 条の 4 第 1 項に規定する委員並びに同 3 項に規定する附属機関の構成員及び本市の機関の事務を補助する職員を含む。また、雇用形態を問わない（臨時職員、非常勤嘱託職員等を含む）。

<sup>3</sup> 本規程例では、公益通報者保護法の範囲を超えて、退職後 1 年以内の者に限らない文例を記載しているが、公益通報者保護法の範囲に基づき退職後 1 年以内の退職者に限定することも認められる。

<sup>4</sup> 実務上は、外部者である委託先事業者の役職員等に対する当該規定の実効性を確保するため、行政機関と委託取引先との契約において本規定例に定める義務事項を盛り込むことも考えられる。



①本市の事務又は事業を本市以外の者に委託し又は請け負わせている事業者並びに地方自治法第 244 条の 2 第 3 項により公の施設の管理を同項に規定する指定管理者に行わせている事業者<sup>5</sup>の役員及びその従業員

②①であった者

3 本規程において「法令違反行為等」とは、次のいずれかの行為をいう。

①本市及び本市職員等の職務の執行について、法令(法律、法律による命令、条例、本市が定める各種規則その他の規程<sup>6</sup>を含む。)以下同じ。)に違反する行為及びその他不適正な行為

②委託先事業者及び委託先事業者の役職員等の職務の執行について、法令に違反する行為及びその他不適正な行為

4 本規程において「通報」とは、法令違反行為等が生じ、又はまさに生じようとしていると思料して、その旨を知らせることをいい、「相談」とは、内部通報に先立ち又は関連して必要な助言を受けることをいう。通報又は相談を併せて「通報等」という。

5 本規程において「内部通報」とは、法令違反行為等が生じ、又はまさに生じようとしていることを通報窓口又は職制上の上司に通報することをいう。

6 本規程において「通報窓口」とは、本市組織内に設置した、利用対象者が通報等をするための窓口（以下「内部窓口」という。）及び本市組織外に設置した、利用対象者が通報等をするための窓口（以下「外部窓口」という。）の総称をいう。

7 本規程において「利用対象者」とは、通報窓口を利用することができる者のことであり、本市職員等及び委託先事業者の役職員等をいう。

---

<sup>5</sup> その他法令等の規定により本市の事務又は事業を本市以外の者に委託事務等を行わせている事業者がある場合は当該者も含まれるものとする。

<sup>6</sup> 地方自治法 138 条の 4 第 2 項に基づき定める規程及び地方公営企業法第 10 条に基づき定める管理規程を含む。

- 8 本規程において「対象事案」とは、通報窓口に対して内部通報された事案をいう。
- 9 本規程において「通報対応業務」とは、通報等を受け、並びに対象事案を調査をし、及び対象事案の是正措置等を検討・実行する業務をいう。なお、かかる業務の全部又は一部を実行する場合のいずれであっても「通報対応業務」を行っているものといえる。
- 10 本規程において「通報窓口担当者」とは、通報窓口において通報等を受け付ける者をいう。
- 11 本規程において「調査担当者」とは、対象事案の調査に関与する者をいう。
- 12 本規程において「通報等をした者を特定させる事項」とは、通報等をした者又は調査協力者が誰であるか認識することができる事項をいう。
- 13 本規程において「従事者」とは、通報窓口において受け付ける内部通報に関して通報対応業務を行う者であり、かつ、通報等をした者を特定させる事項を伝達される者をいう。
- 14 本規程において「調査協力者」とは、対象事案に関する調査に協力した者をいう。
- 15 本規程において「被通報者」とは、法令違反行為等を行った、行っている又は行おうとしているとして通報された者をいう。
- 16 本規程において「範囲外共有」とは、通報等をした者を特定させる事項を必要最小限度の範囲を超えて共有する行為をいう。
- 17 本規程において「通報等をした者等の探索」とは、通報等をした者等を特定しようとする行為をいう。
- 18 本規程において「処分等」とは、法令等に定める懲戒処分、口頭での指導や注意を含め、本市が行うことができる一切の措置をいう。
- 19 本規程において「不利益な取扱い」とは、通報等をしたこと又は対象事案に関する調査に協力したことを理由とする本市、本市職員等、委託先事業者又は委託先事業者の役職員等から

の、懲戒処分その他の不利益な取扱い<sup>7</sup>をいう。

20 本規程において「発生部署」とは法令違反行為等が生じ、又はまさに生じようとしている部署をいう。

21 本規程において「是正措置等」とは是正に必要な措置及び再発防止策を併せたものをいう。

### 第3条（内部通報の体制整備）

1 本市は、本市職員等及び委託先事業者の役職員等からの通報等に対応する仕組みを整備し、通報対応業務を統括する通報対応責任者を置くこととし、総務部長<sup>8</sup>をもってこれにあてる。

2 通報対応責任者は、通報対応業務を適切に行うため、次に掲げる内部通報対応体制<sup>9</sup>を整備し、運用する。

①通報窓口の設置をすること

②対象事案が、本市市長その他本市幹部職員に関係する場合、これらの者からの独立性を確保する措置をとること

③通報窓口において、 i 通報により調査中の対象事案と同種案件であるもの、 ii 既に対象事案に関する調査又は是正措置等がとられ解決済みであるもの、 iii 内部通報をした者と連

---

<sup>7</sup> 職員たる地位の得喪に関する行為（免職、辞職の強要、任期の更新拒否、本採用・再任用の拒否、休職等）、人事上の取り扱いに関する行為（降格、降任、不利益な配置換・転任・長期出張等の命令、昇進・昇格における不利益な取扱い、懲戒処分等）、経済待遇上の取り扱いに関する行為（減給その他手当等における不利益な取扱い、不当な損害賠償請求等）、精神上又は生活上の取り扱いに関する行為（事実上の嫌がらせ等）をさす。

<sup>8</sup> 通報対応責任者は、当該地方公共団体全体に対して指揮・監督権限を有する幹部職員（市区町村長、副市区町村長、総務部長等）とすることが考えられる。本規程では「総務部長」とした。

<sup>9</sup> 本規程例では、「内部通報」を「法令違反行為等が生じ、又はまさに生じようとしていることを通報窓口又は職制上の上司に通報することをいう。」と定義しており、公益通報者保護法上の通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていることに限定していない。そのため、指針にある「内部公益通報対応体制」ではなく、「内部通報対応体制」との文言を使用している。

絡が取れず事実確認が取れないもの等，正当な理由がある場合を除いて，必要な調査を実施すること

④③の調査の結果，対象事案について法令違反行為等が明らかになった場合，是正措置等をとること

⑤④の是正措置等をとった後，当該是正措置等が適切に機能しているかを確認し機能していない場合，改めて是正措置等をとること

⑥通報対応業務において利益相反を排除すること

⑦不利益な取扱いが行われることを防止すること

⑧範囲外共有を防止すること

⑨通報等をした者等の探索を行うことを防止すること

⑩公益通報者保護法及び本市内部通報対応体制について，本市職員等及び委託先事業者の役職員等に対して教育・周知を行うこと

⑪従事者に対しては，通報等をした者を特定させる事項の取扱いについて特に十分な教育を行うこと

⑫通報窓口は，利用対象者から寄せられる内部通報及び相談に対応すること

⑬通報窓口において，文書による内部通報を受け付けた場合，当該内部通報に係る法令違反行為等の中止その他是正に必要な措置をとったときはその旨を，当該内部通報に係る法令違反行為等がないときはその旨を，適正な業務の遂行及び利害関係人の秘密，信用，名誉，プライバシー等の保護に支障がない範囲において，当該内部通報をした者に対し，速やかに通知すること

⑭通報窓口に寄せられた内部通報への対応に関する記録を作成し，適切な期間保管すること

⑮内部通報対応体制の定期的な評価・点検を実施し必要に応じて内部通報対応体制の改善を行うこと

⑯通報窓口に寄せられた内部通報に関する運用実績の概要を適切な業務の遂行及び利害関係人の秘密、名誉、プライバシー等の保護に支障のない範囲において利用対象者に開示すること

3 通報対応責任者は、前項に規定する事務を総務部コンプライアンス課<sup>10</sup>に行わせることができる。

#### 第4条（通報窓口）

1 本市において通報等を受け付けるため、次の通報窓口を設置し、次に掲げる者を通報窓口担当者として定め、通報等の受け付けを担当させ、通報対応責任者がこれを統括する。

①内部窓口 総務部コンプライアンス課の担当者

②外部窓口<sup>11</sup>

i X法律事務所の担当弁護士

ii Y社の担当者

iii 外部弁護士等の第三者により構成されるコンプライアンス委員会や第三者委員会等（以下「第三者委員会等」という）の委員

2 前項に定める通報窓口担当者であって通報等をした者を特定させる事項を伝達される者は、「従事者」として指定される。

---

<sup>10</sup> 通報等への適切な対応が可能な法務部、総務部、コンプライアンス課等が担当することが考えられる。本規程では「総務部コンプライアンス課」とした。

<sup>11</sup> 通報等を行う者が窓口を利用しやすくするため匿名性が保たれた外部窓口として、i 法律事務所の弁護士、ii 外部委託会社、iii 第三者委員会等が考えられる。いずれの場合も、本市の業務に関わる者を指定することは利益相反となる可能性が高く適切ではない。

- 3 第7条第3項に定める調査担当者であって通報等をした者を特定させる事項を伝達される者は、「従事者」として指定される。
- 4 第8条第4項に定める対象事案の是正措置等を検討又は実行する者であって通報等をした者を特定させる事項を伝達される者は「従事者」として指定される。
- 5 通報対応責任者は、前3項の規定により指定される従事者に対し、従事者の地位に就くことが当該者自身に明らかとなる方法により伝達する。

- 1 利用対象者は、通報窓口に対し、次の各号に定める事項を、電話、電子メール、FAX、郵送又は面談の方法により知らせることで、内部通報をすることができる。

- ②法令違反行為等が生じ、又はまさに生じようとしていると思料する理由

## 第6条（情報を共有する者の範囲）

- ①内部窓口が利用された場合
- 通報対応責任者、通報窓口担当課長及び通報  
窓口担当者

- |     |                 |               |
|-----|-----------------|---------------|
| i   | X 法律事務所が利用された場合 | X 法律事務所の担当弁護士 |
| ii  | Y 社が利用された場合     | Y 社の担当者       |
| iii | 第三者委員会等が設置された場合 | 第三者委員会等の委員    |

することとし、原則として通報窓口担当者、調査担当者、対象事案の是正措置等を検討又は実行する者に限り共有し、不当な目的に利用してはならない。但し、当該通報等をした者が予め明示的に同意した場合又はその他正当な理由があると客観的に判断される場合は、この限りではない。

3 対象事案に関する調査により得られた情報のうち調査協力者を特定させる事項は、調査担当者に限り共有する。但し、当該調査協力者が予め明示的に同意した場合又はその他正当な理由がある場合は、この限りではない。

4 調査協力者から得られた調査協力者を特定させる事項以外の情報は、調査担当者に限り共有する。但し、調査協力者が予め明示的に同意した場合又はその他正当な理由がある場合は、この限りではない。

5 本市は、前4項に違反した者に対して適切な処分等を課す<sup>12</sup>。

## 第7条（調査）

1 通報対応責任者は、通報の調査を統括し、i 通報により調査中の対象事案と同種案件であるもの、ii 既に対象事案に関する調査又は是正措置等がとられ解決済みであるもの、iii 内部通報をした者と連絡が取れず事実確認が取れないもの等、正当な理由がある場合を除いて、直ちに必要な調査を実施する。

2 通報対応責任者は、本市市長その他本市幹部職員が関与する法令等違反が明らかになった場合、調査に関する独立性を確保するため、外部弁護士又は第三者委員会のモニタリングを受けながら調査する。

3 通報対応責任者は、対象事案について、次に掲げる者を調査担当者として定め、調査を担

---

<sup>12</sup> 本規定に従い適切な処分等を行うためには、賞罰規程等において根拠規定が必要になると考えられるため、賞罰規程等にも同様の規定を設けることも併せて検討。「処分等を課す」とある規定について、以下同じ。

当させる。

①内部窓口が利用された場合                      当該通報窓口担当者又は発生部署で法令等遵守について担当する者（以下「法令等遵守担当者」という。）

②外部窓口が利用された場合

i X法律事務所が利用された場合                      X法律事務所の担当弁護士又は発生部署の法令等遵守担当者

ii Y社が利用された場合                                      Y社の担当者又は発生部署の法令等遵守担当者

iii 第三者委員会等が設置された場合                      第三者委員会等の委員，当該通報窓口担当者又は発生部署の法令等遵守担当者

## 第8条（是正措置等）

1 調査担当者は，調査の結果法令違反行為等が明らかとなった場合，その旨を通報対応責任者に報告する。

2 通報対応責任者は，対象事案の是正措置等の検討及び実行を統括し，前項による報告を受けたときは，速やかに自ら又は第三者をして是正措置等の検討及び実行をする。

3 通報対応責任者は，次に掲げる者を対象事案の是正措置等を検討又は実行する者として定め，是正措置等の検討又は実行を担当させることができる。

①内部窓口が利用された場合                      当該通報窓口担当者又は発生部署の法令等遵守担当者

②外部窓口が利用された場合

i X法律事務所が利用された

場合    X法律事務所の担当弁護士又は発生部署の法令等遵守担当者



ii Y社が利用された場合 Y社の担当者又は発生部署の法令等遵守  
担当者

iii 第三者委員会等が設置された場合 第三者委員会等の委員，当該通報窓口担当者又は発生部署の法令等遵守担当者

4 通報対応責任者は、本市市長その他本市幹部職員が関与する法令等違反が明らかになった場合、是正措置の検討及び実行に関する独立性を確保するため、外部弁護士又は第三者委員会のモニタリングを受けながら是正措置を検討及び実行する。

5 通報対応責任者は、法令違反行為等の是正措置等が適切に機能しているかを検証し、適切に機能していないことが判明した場合、追加の是正措置等を講ずる。

## 第9条（処分等）

第7条による調査の結果、法令違反行為等が明らかになった場合には、本市は、当該法令違反行為等に関与した者に対して適切な処分等を課す。

## 第10条（記録）

通報対応責任者は、通報窓口に寄せられた内部通報への対応に関する記録を作成し、少なくとも対応終了後10年間<sup>13</sup>、保管する。

## 第11条（協力義務）

1 本市職員等及び委託先事業者の役職員等は、通報対応責任者が行う調査に協力する。

2 本市職員等及び委託先事業者の役職員等は、調査を受ける場合には、これに誠実に応じなければならない、虚偽を述べてはならない。

3 前2項に違反した本市職員等及び委託先事業者の役職員等に対して適切な処分等を課すことができる。

---

<sup>13</sup> 文書管理規程等においても同様の定めを置くことが考えられる。

## 第 12 条（通報等をした者等の保護）

- 1 本市、本市職員等及び委託先事業者の役職員等は、通報等をした者に対して、通報等をしたことを理由として、不利益な取扱いを行ってはならない。
- 2 本市職員等及び委託先事業者の役職員等は、調査協力者に対して、対象事案に関する調査に協力したことを理由として、不利益な取扱いを行ってはならない。
- 3 本市は、第 1 項又は 2 項に違反した者に対して適切な処分等を課す。
- 4 第 1 項又は第 2 項に定める不利益な取扱いが行われた場合には、本市は、当該不利益な取扱いを受けた者に対して適切な救済及び回復のための措置を講ずる。

## 第 13 条（通報等をした者等の探索の禁止）

- 1 本市職員等及び委託先事業者の役職員等は、通報等をした者等の探索をしてはならない。
- 2 本市は、前項に違反した者に対して適切な処分等を課す。

## 第 14 条（秘密保持）

- 1 本市職員等及び委託先事業者の役職員等は、本規程に定める場合のほか、法令に基づく場合等の正当な理由がない限り、対象事案に関する情報を開示してはならず、当該情報について秘密を保持しなければならない。
- 2 本市職員等及び委託先事業者の役職員等は、本規程に定める場合のほか、法令に基づく場合等の正当な理由がない限り、対象事案に関する情報を目的外に使用してはならない。
- 3 前 2 項に違反する行為が行われた場合には、本市は、当該者に対して適切な処分等を課す。

## 第 15 条（利益相反の排除）

- 1 次の各号のいずれかに該当する場合、対象事案の通報窓口担当者、調査担当者又は是正措置等の検討若しくは実行に関与する者となることができない。

- ① 法令違反行為等の発覚や調査の結果により実質的に不利益を受ける者

② 内部通報をした者又は被通報者と親族関係にある者

③ 公正な対象事案に関する調査や法令違反行為等の是正措置等の検討又は実施を阻害しうる者

2 通報窓口担当者は、自らが前項各号のいずれかに該当する内部通報を受け付けた場合、他の通報窓口担当者に引き継ぐ。

3 調査担当者又は是正措置等の検討若しくは実行に関与する者は、それぞれ業務に着手する時点で、第1項各号のいずれにも該当しないことを確認し、そのいずれかに該当する場合、通報対応責任者に報告する。

4 前項の報告を受けた通報対応責任者は、前項の報告をした者を対象事案に関与させてはならない。

5 本市は、第1項各号のいずれかに該当することを報告することなく通報対応業務に関与した者に対し、処分等を課す。

## 第16条（通知等）

1 通報窓口担当者は、内部通報をした者の連絡先の分からない場合を除いて、当該者に対して、当該内部通報を受け付けた旨を、当該内部通報の日から20日以内<sup>14</sup>に通知しなければならない。

2 通報窓口担当者は、内部通報をした者の連絡先の分からない場合を除いて、当該者に対して、対象事案に関する調査の結果及び是正措置等について、適正な業務の遂行及び利害関係人の秘密、信用、名誉、プライバシー等の保護に支障がない範囲において、速やかに通知しなければならない。

3 通報窓口担当者は、内部通報をした者の連絡先の分からない場合を除いて、対象事案に関

---

<sup>14</sup> 2号通報ができる場合とあわせた。

する調査開始後は是正措置完了までの間、必要に応じて、第12条第1項に規定する不利益な取扱いを受けていないか確認しなければならない。

- 4 調査担当者は、調査協力者に対して、対象事案に関する調査開始後は是正措置完了までの間、必要に応じて、第12条第2項により禁止される不利益な取扱いを受けていないか確認をする。

#### **第17条（職制上の上司への通報）**

- 1 本市職員等及び委託先事業者の役職員等は、職制上の上司に対して内部通報をすることができる。
- 2 前項の内部通報を受けた者は、事案の内容等に応じて、自ら事実確認を行い是正する、通報窓口担当者に法令違反行為等が生じ、又はまさに生じようとしている旨を伝える、自らの上長等に対して当該内部通報に係る事実を伝える、内部通報をした者の秘密に配慮しつつ調査を担当する部署等に情報共有する等の方法により、調査や是正に必要な措置を速やかに実施するなど、必要な措置を講ずる。
- 3 職制上の上司への通報も、内部通報として次のとおり保護する。
  - ①本市、本市職員等、委託先事業者及び委託先事業者の役職員等は、職制上の上司に対して内部通報をした者に対して、内部通報をしたことを理由として、不利益な取扱いを行ってはならない。
  - ②本市職員等及び委託先事業者の役職員等は、内部通報をした者を特定させる事項を範囲外共有してはならない。
  - ③本市職員等及び委託先事業者の役職員等は、職制上の上司へ内部通報をした者を特定しようとしてはならない。
- 4 本市は、前項に違反する行為が行われた場合、当該違反者に対して適切な処分等を課す。

#### **第18条（公益通報者保護法第3条2号又は3号通報を行った者の保護等）**

- 1 本市、本市職員等、委託先事業者及び委託先事業者の役職員等は、公益通報者保護法第3条第2号及び第3号に定める保護要件を満たす公益通報をした者に対して、当該通報をしたことを理由として、不利益な取扱いを行ってはならない。
- 2 本市職員等及び委託先事業者の役職員等は、前項に定める公益通報をした者を特定させる事項を範囲外共有してはならない。
- 3 本市職員等及び委託先事業者の役職員等は、第1項に定める公益通報をした者を特定しようとしてはならない。
- 4 本市は、前3項に違反する行為が行われた場合、当該違反者に対して適切な処分等を課す。

#### **第19条（不正の目的による通報等の禁止）**

- 1 本市職員等及び委託先事業者の役職員等は、虚偽の通報等や、他人を誹謗中傷する目的の通報等その他の不正の目的の通報等をしてはならない。
- 2 本市は、前項に違反している可能性が高いと認められる場合には、前項の違反の有無を調査した上で、当該違反者に対して適切な処分等を課することができる。

#### **第20条（留意事項）**

- 1 通報等をした者は、通報等をした情報が拡散することにより自らが不利益な取扱いを受ける可能性が高いことに鑑み、当該情報の管理に留意する。
- 2 調査協力者は、調査に関する情報が拡散することにより自ら及び通報等をした者が不利益な取扱いを受ける可能性が高いことに鑑み、当該情報の管理に留意する。

#### **第21条（リニエンシー）**

本市は、法令違反行為等に関与した本市職員等及び委託先事業者の役職員等が自主的に内部通報した場合や調査に協力した場合、処分等を減免することがある。

#### **第22条（通報に対する評価）**

本市は、重大な法令違反行為等の発見及び是正に寄与した通報等をした者等に対して、積極的な評価<sup>15</sup>を行う。

### 第 23 条（教育・周知）

- 1 通報対応責任者は、個人情報等の保護に配慮した上で、通報窓口の運用実績について本市職員等及び委託先事業者の役職員等に対して周知する。
- 2 通報対応責任者は、本市市長その他本市幹部職員を含む全ての本市職員等及び委託先事業者の役職員等に対して、定期的に公益通報者保護法及び本市内部通報対応体制に関する教育・周知を行う。
- 3 通報対応責任者は、通報窓口担当者及び調査担当者、並びにそれらの担当者となる可能性の高い本市職員等及び委託先事業者の役職員等に対して、本規程の適切な運用を確保するため、定期的に教育及び研修を行うこととし、通報等をした者を特定させる事項の取扱いについて十分に教育を行う。

### 第 24 条（本規程に基づく体制の整備、運用及び改善等）

- 1 通報対応責任者は、利用対象者の利便性を高めるため、利用対象者の意見を聴取した上で、本規程に基づく体制の整備、運用及びその改善に努める。
- 2 通報対応責任者は、本市市長に対して、本規程に基づく体制の整備及び運用状況等について定期的に報告する。
- 3 通報対応責任者は、本規程に基づく体制の整備及び運用状況等について、定期的に客観的かつ公正な方法による評価、点検等を行い、必要に応じて改善策を講ずる。
- 4 通報対応責任者は、通報窓口に寄せられた内部通報に関する運用実績の概要を適切な業務

---

<sup>15</sup> 本規定に従い適切な処分等を行うためには、賞罰規程等において根拠規定が必要になると考えられるため、賞罰規程等にも同様の規定を設けることも併せて検討。

の遂行及び利害関係人の秘密、名誉、プライバシー等の保護に支障のない範囲において、各年度の終了後、速やかに公表する。

## **第 25 条（所管）**

本規程の所管は、総務部とする。