

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