

2025（令和7）年1月9日

公益通報者保護法の適切な改正を求める意見書

東京弁護士会

会 長 上田 智司

目次

| | | |
|----|---|----|
| 第1 | はじめに | 3 |
| 第2 | 「事業者における体制整備の徹底と実効性の向上」について | 3 |
| 1 | 従事者指定義務の違反事業者への対応..... | 3 |
| 2 | 体制整備の実効性向上のための対応 | 4 |
| 3 | 体制整備義務の対象となる事業者の範囲拡大..... | 4 |
| 第3 | 「公益通報を阻害する要因への対処」について | 5 |
| 1 | 公益通報者を探索する行為の禁止..... | 5 |
| 2 | 公益通報を妨害する行為の禁止 | 6 |
| 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 | 7 |
| 4 | 公益通報の刑事免責..... | 7 |
| 5 | 濫用的通報者への対応 | 8 |
| 第4 | 「公益通報を理由とする不利益な取扱い（報復）の抑止・救済」について | 8 |
| 1 | 不利益な取扱いの抑止 | 8 |
| 2 | 不利益な取扱いからの救済..... | 11 |
| 3 | 不利益な取扱いの範囲の明確化 | 14 |
| 第5 | 「その他の論点」について | 14 |
| 1 | 通報主体や保護される者の範囲拡大 | 14 |
| 2 | 通報対象事実の範囲の見直し | 16 |
| 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 | 18 |

第1 はじめに

公益通報者保護法（以下「法」という。）は、2004（平成16）年に成立し、更に同制度の実効性強化のために、2020（令和2）年に改正が行われた。

消費者庁は、その後一定期間が経過したことから、その間の運用状況の実態と社会情勢の変化等を踏まえ、2025年の通常国会への改正法案提出を目指して「公益通報者保護制度検討会」（以下「検討会」という。）を設置し、検討会は2024年5月7日以降検討を開始し、同年9月2日付で「公益通報者保護制度検討会中間論点整理」を公表し、同年12月27日付で「公益通報者保護制度検討会報告書」（以下「報告書」という。）を公表している。

今後は、報告書によって集約された問題点、方向性を踏まえて、消費者庁は2025年の通常国会へ改正法案を提出する流れになると想定される。

当会は、公益通報者保護法に関し、過去に①2003年9月24日付「公益通報者保護制度に関する意見」、②2018年9月18日付「公益通報者保護法の改正に向けた意見書」（以下「2018年意見書」という。）、③2019年3月20日付「公益通報者保護法専門調査会報告書パブリックコメント意見書」（以下「2019年意見書」という。）を公表し、継続して同制度の実効性強化を求めてきたことから、次期改正法案の内容が現時点において可能な限り有効・適切なものとなることを求めて、本意見書を公表する。

なお、以下の意見については報告書（「Ⅲ 個別論点」）に沿って、多岐に亘る各論点を分別した形で、それぞれ「意見の趣旨」と「意見の理由」を記載する。

第2 「事業者における体制整備の徹底と実効性の向上」について

1 従事者指定義務の違反事業者への対応

(1) 意見の趣旨

従事者指定義務の履行徹底のため、違反した事業者に対して「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」（報告書8頁）との検討会の意見に賛成である。ただし、上記に加えて、従事者指定義務のみならず、それ以外の体制整備義務についても、刑事罰の対象とはしないものの、命令権、立入検査権の対象とはすべきである。

(2) 意見の理由

従事者指定義務は体制整備の中核的要素であり、刑事罰により実効性が担保される必要がある。消費者庁調査（令和6年4月消費者庁「民間事業者における公益通報者保護法に関する認知度調査」3頁¹）においても従業員数300人超の非上場事業者にお

¹https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/whistleblower_protection_system/research/assets/research_240418_0003.pdf

いて「知っているが、担当者を指名していない」との回答が全体（2,373 者）の 11%を占めており、特に非上場事業者において従事者指定義務は十分に履行されているとはいえない。

命令権、立入検査権も、制度の実効性強化の観点で設けられることが適切であるが、従事者指定義務のみならず、体制整備義務についても対象となるものとすべきである。

ただし、罰則を設けるにあたっては、それに先立ち、人的・物的資源が十分でない事業者が義務を履行するにあたり、現状よりも手厚い側面支援の充実が必要である。また、「いかなる場合に」、「誰が」、「どのような刑罰を受けることになるのか」を慎重に検討すべきであり、これを明確化することが必要である。特に体制整備義務を 100 人超の事業者に課すべきことを前提として（第 2 の 3）、対象となる事業者に対して一律に同内容の義務を課すことは現実的ではないことを考慮すると、上記につき慎重な検討が必要になると考える。

2 体制整備の実効性向上のための対応

(1) 意見の趣旨

「体制整備義務の例示として、法律で周知義務を明文化すべき」（報告書 10 頁）との検討会の意見に賛成である。

(2) 意見の理由

内部通報制度の実効性向上のためには制度の周知・理解の充実は必要不可欠である。消費者庁の就労者 1 万人アンケート調査の結果でも、『内部通報制度を理解していない人は、従業員数が「300 人超 1,000 人以下」の場合は 57.6%、「5,000 人超」の場合は 47.7%。勤務先で通報を理由とする解雇等の不利益な取扱いが禁止されていることを知っている人は、各 39.5%、53.5%』との結果が出ており（令和 6 年 2 月 29 日消費者庁「内部通報制度に関する意識調査－就労 1 万人アンケート調査の結果－〈全体版〉」（以下「意識調査」という。）²⁴ 頁、34 頁）、現状の制度の周知・理解の状況は十分とはいえない。

周知の在り方については、職階や担当職務ごとに必要な周知内容や対応の留意点は異なるものであり、この点も踏まえた周知義務の設定が必要と考える。法の周知は既に法定指針で体制整備義務の一環として求められており、法律上義務として明文化することに特段の支障は想定されない。

3 体制整備義務の対象となる事業者の範囲拡大

(1) 意見の趣旨

検討会は、義務対象事業者が常時使用する労働者数の段階的な引き下げや中小規模

²⁴https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/whistleblower_protection_system/research/assets/research_240229_0002.pdf

事業者が対応可能な措置について、引き続き検討すべきとしているが、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である。具体的には常時使用する労働者の数が 100 人超の事業者までを少なくとも義務の対象とすべきと考える。

(2) 意見の理由

国内の事業者は中小企業者(中小企業基本法第 2 条第 1 項で定義される。以下同じ。)が大多数を占めており(中小企業庁の調査によれば、2021 年時点では中小企業が企業数の 99.7%を占める。)、中小企業における体制整備義務の履行は、制度の実効性向上、通報者保護の確保の観点から重要性が高い。

消費者庁の実態調査では、従業員数 300 人以下の事業者が、制度を導入していない理由として回答する理由は「努力義務にとどまるから」が最も多く、全体の約半数を占めており(令和 6 年 4 月消費者庁「令和 5 年度 民間事業者等における内部通報制度の実態調査 報告書³」21~22 頁)、義務拡大の必要性は高いと考えられる。

他方、事業者の人的・物的資源の状況等に鑑みれば、小規模な事業者にまで体制整備義務を課すことにはなお慎重であるべきであり、常時使用労働者数が 100 人超の事業者までを少なくとも義務の対象とすべきと考える。なお、100 人超の事業者といっても現実的に資金規模、人的資源等事業者により格差があることから、事業者の規模により最低限必要な体制整備の内容を検討するというとも考えられる。

弁護士会の通報窓口プラットフォーム整備は有力な選択肢である。ただし、費用負担や窓口で複数事業者の通報に対応する場合に各社の社内ルールへの対応や窓口の業務範囲(情報伝達に留まるのか、各事業者への指導助言まで含むのか)について、公益通報制度の実効性確保の観点から慎重な検討が必要である。

第 3 「公益通報を阻害する要因への対処」について

1 公益通報者を探索する行為の禁止

(1) 意見の趣旨

「法律上、正当な理由がなく、労働者等に公益通報者である旨を明らかにすることを要求する行為等、公益通報者を特定することを目的とする行為を禁止する規定を設けるべき」(報告書 12 頁)との検討会の意見に賛成である。ただし、検討会は罰則の規定は慎重に検討すべきとしているところ、これには反対である。通報者探索行為は、行政措置又は刑事罰の導入により厳格な抑止が図られるべきである。

(2) 意見の理由

通報者探索行為は、公益通報に向けた労働者等の動因を萎縮させると共に、公益通報

³https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/whistleblower_protection_system/research/assets/research_240418_0002.pdf

を通じた真実解明と違法状態是正の目的を阻害することに繋がりにかぬない。

実際、通報する場合は、通報者の多くが匿名通報を選択するとし、その理由の大半が、公益通報による不利益な取扱いや自分が通報したことが上司等に知られることを懸念したものであり（意識調査 17 頁～20 頁）、通報者が特定されずに通報者の通報対象事業者内部における匿名性を守ることは、公益通報促進のために必須といえる。また、通報したことを後悔している理由の一つとして、同僚に相談・通報したことが知られてしまい職場に居づらくなったことを挙げている人が 24.1%もいることからすると（意識調査 45 頁）、通報者の特定は、通報者にとって、その後の職場環境に影響を与えるために大きな懸念材料の一つであり、通報者探索行為は公益通報の機能を阻害する一大要因といえる。裁判所の判断においても「みだりに申告者の意思に反して申告者を特定しようとする『犯人捜し』の行為は相当でない。」（東京地方裁判所平成 28 年 10 月 7 日 労判 1155 号 54 頁）として、通報者探索行為は厳しく批判されているところである。

これらの事情を踏まえると、この通報者探索行為については、厳格なペナルティを課することによってその抑止が図られる必要がある。

また、事業者等の体制整備義務の一環として従事者として指定された個人の守秘義務違反に対しては直罰規定が置かれているのに対し、法人・団体としての事業者等には何らのペナルティが課されていない現状は不均衡であると共に、究極的には公益通報者保護法の目的達成を阻害することに繋がりにかぬない。

そこで、通報者探索行為を抑止するためのペナルティとして、行政措置・刑事罰等が考えられるが、いずれの方策を選択するにしても、ペナルティを課する以上は、禁止行為としての要件の明確性、違法行為と不利益な取扱いとの間の権衡等に留意し、要件・効果について慎重に検討される必要がある。

ただし、とりわけ刑事罰に関しては、対象者の権利に与える影響が大きく、罪刑法定主義の観点からも、不明確又は過度に広範な解釈がなされるおそれがないよう、構成要件の明確性について慎重に検討される必要がある。通報者探索行為に対する刑事罰を規定する場合、所管官庁である消費者庁において、対象となる通報者探索行為を法や法定指針に例示列挙するなど、明確性を確保するための法制的な整理を行い、立案に対応することが求められる。

2 公益通報を妨害する行為の禁止

(1) 意見の趣旨

「法において、事業者が、正当な理由なく、労働者等に公益通報をしないことを約束させるなどの公益通報を妨害する行為を禁止するとともに、これに反する契約締結等の法律行為を無効とすべき」（報告書 13 頁）との検討会の意見に賛成である。ただし、罰則規定の導入について、今後の立法事実を踏まえて必要に応じて検討すべきとの検討会の意見には反対する。公益通報妨害行為は行政措置または刑事罰の導入により厳

格な抑止が図られるべきである。

(2) 意見の理由

公益通報者妨害行為の禁止に関する意見の理由は、公益通報者探索行為の禁止に関する内容と同様である。なお、妨害行為に対する刑事罰を規定する場合、対象となる妨害行為について明確性を確保するための法制的な整理を行い、立案に対応すべきことは通報者探索行為同様である。

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

(1) 意見の趣旨

公益通報のために必要な資料収集・持ち出し行為について、「具体的にどのような場合であれば、民事上及び刑事上免責することが許容されるか、検討する必要がある」(報告書 15 頁) との内容にとどまる検討会の意見に反対する。現時点において、同行為免責規定は直ちに新設されるべきである。民事免責は規定すべきであり、刑事免責については、公益通報の為に必要な資料収集・持ち出し行為が刑法第 35 条の正当行為に該当することを注意的に明文化して規定すべきである。

(2) 意見の理由

公益通報による違法行為の事前抑止・早期是正を可能とするには、通報事実の存在を裏付ける客観的な資料を添えた通報が有用であることは言うまでもない。公益通報の動機・目的が真摯なものであればあるほど、通報者は通報事実の真実性を確認するための資料収集に駆られる。

ところが、現実の通報事案では、公益通報に不満を抱いた被通報者が、無断で資料を収集したこと(資料の持ち出しや複写)を理由に通報者に制裁を加える事例が少なからず発生している。実効性のある公益通報のための資料収集につき、通報者の責任が追及される事態の発生は、公益通報の活性化の大きなマイナス要因となっていることから、公益通報に必要な資料収集・持ち出し行為が正当行為であり、免責されることを法に明記する必要がある。これにより、公益通報への萎縮を防ぎ通報制度を真に活性化させることが可能になると考える。

民事免責については、これを認める裁判例もあり(大阪地方裁判所堺支部平成 15 年 6 月 18 日労判 855 号 22 頁大阪いずみ市民生協事件、東京地方裁判所平成 19 年 11 月 21 日 TKC28140716)、明文化による支障はないと考える。なお、免責規定を設ける以上、免責の対象となる行為、要件を明確に規定すべきことは言うまでもない。

4 公益通報の刑事免責

(1) 意見の趣旨

「今後の立法事実を踏まえ、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べきである」(報告書 16 頁) との内容にとどまる検討会の意見に反対する。現時点に

において直ちに、公益通報者保護法に基づく適正な「公益通報」（法第2条第1項）行為は、刑法第35条の正当行為に該当することを注意的に明文化して規定すべきである。

(2) 意見の理由

通報行為が秘密漏示罪、名誉毀損罪、信用毀損罪・偽計業務妨害罪、背任罪、個人情報保護法違反等の刑事責任に問われるとすると、公益通報に向けた労働者等の動因を著しく萎縮させてしまい、公益通報を通じた真実解明と違法状態是正の目的を阻害することに繋がりがねない。刑事責任を問われるリスクを懸念することにより通報行為を躊躇することがないよう、公益通報行為については、公益通報制度促進の観点から広く免責を認めるべきと考える。

特に、公益通報は民間のみならず、公官庁（行政府、立法府及び司法府）においてもなされるべきと考えられるところ、国家公務員法との抵触が問題となっている事例等を考慮しても、公益通報行為が正当行為に該当して違法性阻却されることを明文化することで、これまで公益通報の例が少なかった公官庁等の組織からの通報も安心して行うことができ、通報制度利用活性化につながると考える。

現行においても、適切な公益通報行為は、正当行為（刑法第35条）として、違法性阻却がされると判断されていると考えられるため、これを明文化することによる支障もないと考える。

5 濫用的通報者への対応

(1) 意見の趣旨

検討会は、消費者庁は濫用的通報の実態を調査し、その結果を踏まえて対応を検討すべきとしているが、濫用的通報者や虚偽通報に対する罰則を設ける必要は無い。

(2) 意見の理由

前記意識調査の結果が示唆するとおり、労働者等が通報により被る不利益リスクを意識して通報を差し控えることが多い現状を前提とする限り、内部通報を活性化してその実効性を高めるためには公益通報の件数を増やすことが先決であり、逆に広く公益通報を促すべきであって、濫用的通報者や虚偽通報に対する罰則を設けることによる公益通報に対する萎縮的效果を生じさせるべきではない。

第4 「公益通報を理由とする不利益な取扱い（報復）の抑止・救済」について

1 不利益な取扱いの抑止

(1) 意見の趣旨

ア 不利益な取扱いに対する罰則と対象範囲

公益通報を理由とする不利益な取扱いの禁止規定に違反した場合に、それに「違反した事業者及び個人に対する刑事罰を規定すべき」（報告書21頁）とする検討会の意見に賛成する。ただし、刑事罰の対象となる不利益な取扱いの範囲を解雇及び懲戒に限定

するとの検討会の意見には反対する。刑事罰の対象となる「不利益な取扱い」には、解雇及び懲戒のみならず、配置転換、人格権侵害と評価しうる程度の上昇、退職勧奨等も含めるものとして検討されるべきである。

イ 間接罰か、直罰かについて

刑事罰の対象となる「不利益な取扱い」の範囲には、配置転換、人格権侵害と評価しうる程度の上昇、退職勧奨等も含めることを前提に、間接罰方式が相当である。

ウ 法人重課について

法人に対する刑事罰について、法人重課を採用すべきとする検討会の意見に賛成する。

(2) 意見の理由

ア 不利益な取扱いに対する罰則と対象範囲

(ア) 差止制度の新設及び間接罰方式としての刑事罰

現行法上、公益通報を受けた事業者は、通報者に対する不利益な取扱いを行うことは禁じられているが(法第3条、第5条)、これらに違反した事業者に対する差止措置や、不利益な取扱いをしたこと自体に対する直接的な行政措置や刑事罰などのペナルティは設けられていない。事業者が通報者に対して不利益な取扱いをした場合、法第11条第2項が規定する「…(内部)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」をとる義務に違反することになる(法定指針 第4. 2(1)イ、ロ)。この違反の効果として、消費者庁は法第15条に基づき、「事業者に対して、報告を求め、又は助言、指導若しくは勧告をすることができる」とされており、現にこの権限は一定程度活用されているものの(消費者庁令和6(2024)年4月15日付け公表「公益通報者保護法に基づく是正指導の件数について」参照)、労働者側で不利益な取扱いへの懸念が払しょくされているとは言い難い。

この点、勤務先で重大な法令違反を知った場合、「最初に通報する先」として「勤務先以外」を選ぶ割合は、全体(5,893人)中35.5%であり、その理由は、最も多いものが「勤務先に相談・通報しても適切な対応が期待できない」(回答者全体(2,094人)の48.9%)、「不利益な取扱いを受けるおそれ」が36.6%であった(意識調査10頁-11頁)。また、通報意欲が変わる可能性についての質問について、「勤務先で重大な法令違反を知った場合に「たぶん相談・通報しない」と回答した人(3,018人)のうち49.2%は、「ルールが変更されても通報しない」と回答、通報意欲が変わる可能性について、「不利益な取扱いをした勤務先に罰則が科されるようになった場合」が、21.4%「勤務先が人事上良い評価を与えたり、行政機関が報奨金を付与したりするようになった場合」が21.3%であった(同調査15頁)。

このような現状を鑑み、まずもって、現行法で定められている行政措置権限を拡充し、「不利益な取扱い」それ自体を行った事業者に対する報告の徴収並びに助言、指導及び勧告権限を定め、これに加えて是正命令権限まで定めるべきである。

また、不利益な取扱いにより通報者に与える被害の甚大さ、従事者の守秘義務違反は刑事罰の対象となる（法第 21 条）ことなどとの均衡などからすれば、是正命令を発令してもなお是正されない場合のサンクションとして、刑事罰を定めることが適当と考えられる。なお、刑事罰導入に当たっては、「いかなる場合に」、「誰が」、「どのような刑罰を受けることになるのか」を慎重に検討すべきであり、これを明確化することが必要であることはいうまでもない。

このような多面的な側面から、事業者の違法行為の抑止として機能し得る公益通報が真摯に行われる環境の醸成が実現するよう、事業者の自律的な体制整備を促し、違反する事業者にはサンクションを適切に行使できるよう、被害発生の事前抑止・実効性確保（エンフォースメント）の観点から、事業者に対する是正・差止などを命ずる新たな制度の導入を検討する必要がある。

（イ）刑事罰の対象となる不利益な取扱いの範囲

刑事罰の対象となる不利益な取扱いには、解雇及び懲戒のみならず、配置転換、人格権侵害と評価しうる程度のアラシメント、退職勧奨等も含めるべきである。そのように規定しなければ、刑事罰による制裁条項の実効性が失われてしまう。

なぜなら、公益通報に起因する不利益な取扱いが問題となった実際の訴訟事案（例えば、トナミ運輸事件・オリンパス事件・大塚食品事件等）では、配置転換が問題となっており、「不利益な取扱い」は解雇及び懲戒に限られない。現に、意識調査 47 頁にもあるとおり、勤務先の法令違反行為などについて、勤務先や外部に相談・通報し、「勤め先から人事異動・評価・待遇面などで不利益な取扱いを受けた」と回答した人（61 人）の具体的な不利益の内容は、回答の多い順に「上司や同僚からの嫌がらせ」が 49%、「人事評価上の減点」が 43%、「不利益な配置転換」が 38%と、配置転換が一定の割合を占めている。

ただし、配置転換のすべてを刑事罰の対象となる「不利益な取扱い」に含めることは事業者が生じ得る萎縮効果に鑑み、慎重に検討する必要がある。「不利益な取扱い」が配転命令である場合であって行政庁がその不利益性を認定する場合、「不利益な取扱い」の事実認定に支障がないよう、事実認定が可能となるような体制を消費者庁において整える必要がある。

イ 間接罰か、直罰かについて

刑事罰の対象となる不利益な取扱いの範囲を、広く配置転換、人格権侵害と評価しうる程度のアラシメント、退職勧奨等も含めるべきであるところ、不利益な取扱いの内容には様々なものがあるため、全ての場合に直接罰を科すことが適切とは言い難い。また、直接罰とすることにより、不利益な取扱いの禁止規定の実効性が特に担保される訳ではないと考える。直接罰方式は、特に慎重な事実認定と運用が求められるところ、事業者には直接罰のペナルティを課したところで、早急な救済が必要な労働者等を保護することが困難な事例が考えられる。そのため、早急に行政による措置を行って労働者の保

護を試み、それでも事業者が不利益な取扱いを強行し救済が困難となる場合に刑事罰を科して、不利益な取扱いの禁止規定の実効性を図るべきである。

したがって、不利益な取扱いの禁止規定に違反した場合の刑事罰は間接罰方式が相当と考える。

ウ 法人重課について

公益通報を理由とした不利益な取扱い抑止のためには、法人に対するある程度重いペナルティは必要と考えられ、個人との資力等の格差に鑑みると個人（行為者）に比して重いペナルティにしないと抑止力は十分機能しないと考える。

2 不利益な取扱いからの救済

(1) 意見の趣旨

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

「公益通報を理由とすること」の立証責任を事業者に転換すべきとの検討会の意見に賛成するが、この立証責任転換の対象となる不利益な取扱いを解雇及び懲戒に限り、その他は引き続き検討すべきとの検討会の意見（報告書 27 頁）には反対する。立証責任転換の対象となる不利益な取扱いには、解雇及び懲戒のみならず、配置転換、人格権侵害と評価しうる程度のハラスメント、退職勧奨等を含めるべきである。

イ 立証責任を転換する場合の期間制限について

立証責任転換の対象となる不利益な取扱いに解雇及び懲戒のみならず、配置転換、人格権侵害と評価しうる程度のハラスメント、退職勧奨等を含めることを前提に、検討会の示す公益通報をした日から 1 年間の制限を設けること（報告書 28 頁）に賛成する。また、2 号通報及び 3 号通報については、事業者が、公益通報があったことを知った日を起算点とすべきとの検討会の意見に賛成する。

ウ その他

消費者庁が公益通報者を支援するための更なる取り組みを検討すべき（報告書 29 頁）との意見に賛成すると共に、通報者の早期の救済措置として、ADR（裁判外紛争解決手続）の創設等も含めて検討すべきである。

(2) 意見の理由

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

(ア) 因果関係の推定

通報者が解雇その他の不利益な取扱いを受けた場合、公益通報者保護法で保護されるためには、「当該解雇その他の不利益な取扱いが通報を理由とすること」の主張・立証を通報者が行わなければならない。他方、情報や証拠資料が事業者側に偏在していることなどから、その立証が困難な場合もあり、通報者にとって大きな負担になっている（平成 30 年「公益通報者保護専門調査会 報告書」消費者委員会（公益通報者保護専門

調査会) ⁴ 35 頁)。

実務上、通報者に対する不利益な取扱いに関して、そもそも事業者の行為が「不利益な取扱い」と評価されるか、という点や、「不利益な取扱い」だとして通報と不利益な取扱いとの因果関係の有無(通報への報復として行われたのかどうか)につき、通報者と事業者との間で争いとなることが多い。

通報者と事業者との認識が一致せず、訴訟に発展する場合、通報者は裁判を起こすかどうか検討し、実際に裁判を起こし、主張立証のために苦心し、場合によると職場・元職場から何らかの圧力を受け、精神的にも金銭的にも苦しい思いをすることになる。勝訴して「不利益な取扱いは、公益通報者保護法に違反する、違法な行為だったのだ」という結論を導くことができるとしても、そこに至るまでに、非常に多大な負担を負っているのが現実である。このような現状を踏まえ、通報をしようとする人の中には、通報をためらう人、断念する人も存在し、そのことによって、通報によって防げたかもしれない重大な被害を見過ごしたり、黙認してしまったりしている可能性がある。にもかかわらず、現行法では、その全てについて、通報者に厳格な立証責任を負わせており、これが、事業者の不合理的な不利益な取扱いを誘発する一因となっている。

したがって、「公益通報を理由とすること」の立証責任を事業者に転換すべきである。

(イ) 対象となる不利益な取扱いの範囲

そして、かかる推定の対象となる「不利益な取扱い」の内容は、解雇及び懲戒に限定せず、例えば通報を行った労働者等に対して不当な配置転換を行う、無意味な業務を押し付ける、社会通念上、許容されないパワーハラスメントの繰り返し等、広汎な不利益な取扱いが対象とされるべきである。

なぜなら、公益通報に起因する不利益な取扱いが問題となった実際の訴訟事案(例えば、トナミ運輸事件・オリンパス事件・金沢大学准教授事件等)から浮かび上がってくる経験則として、通報に起因する不利益な取扱いであるとの推認がしやすい解雇及び懲戒による不利益な取扱いがなされることは稀で、むしろ、一見、正当な業務命令や業務遂行上の評価の名の下に手練手管の技巧を凝らして通報者を不利益に取扱う事例が多く想定されるからである。すなわち、通報に起因する不利益な取扱いの認定が困難な類型にこそ、推定規定が必要とされ、その真価が発揮されると考えられる。

イ 立証責任を転換する場合の期間制限について

(ア) 期間制限について

立証責任を転換する場合の期間制限については、立証責任転換の対象となる不利益な取扱いを解雇及び懲戒に限定しないことを前提に、少なくとも通報から1年間以上とすべきである。

(イ) 当会の2018年意見書及び2019年意見書について

⁴https://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/20181227_koueki_houkoku.pdf

この点、当会の2018年意見書(16頁)及び2019年意見書(17頁)では、通報から「3年」以内のものについては通報を理由とする不利益な取扱いと推定する旨の規定を設けるべきとしていたが、男女雇用機会均等法第9条第4項の規定ぶり(平成18年6月15日、「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及び労働基準法の一部を改正する法律」成立、平成19年4月1日施行)、育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律第10条(厚生労働省「妊娠・出産・育児休業等を契機とする不利益な取扱いに係るQ&A問1」)の規定ぶりや、これらに基づく裁判実務の積み重ねなども参考とし、推定規定の早期導入を優先する観点から2018年意見を修正するものである。また、裁判例上、通報から1年経過後に不利益な取扱いをされている事例も複数見られること等の指摘はあるものの、立証責任転換の対象となる不利益な取扱いの対象を広く認めるべきとの観点から期間制限を1年とする意見を表明する。

なお、現時点では、現行法に推定規定すらないという状況を鑑み上記意見とするが、所管省庁である消費者庁においては運用実態や立法事実を引き続き丁寧に把握し、改正後の運用実態に照らし、1年間の推定ではなお足りないという状況が見られる場合には、将来的には3年以内又はそれ以上の年限にまで拡大するなどの改正に向けた検討を引き続き行うべきである。

ウ その他(早期の救済措置の創設)

上記アのとおり、公益通報により不利益な取扱いを受けた場合の被害回復手段として、訴訟については公益通報に対する報復措置としての不利益な取扱いからの救済に際し、そもそもの立証負担の重さだけでなく、相当の時間・労力・経済的負担を余儀なくされる。労働審判その他の短期かつ柔軟な解決手段も存在するが、これらは基本的特性として一般的な労働契約関係を前提とした紛争解決手段と位置付けられ、公益通報制度による公益目的達成に資する事実関係の解明に必ずしも適しているとは言えない。

そこで、消費者庁により公益通報者を支援するための更なる取り組みがなされるべきであることは言うまでもないが、公益通報者に対する不利益な取扱い事案の解決に特化して、比較的短期間に公益通報者と雇用主等である通報対象事業者の双方から公平かつ客観的な立場で事情を聴取すると共に、証拠提出を求めて事案解明を行い、公益通報制度の目的である違法状態の是正と公益通報者の法的利益の保護を図るADR制度の創設が有効な手段と考えられる。

他の分野におけるモデルケースとしては、例えば金融商品取引紛争の解決に関し、東京三弁護士会(東京弁護士会・第一東京弁護士会・第二東京弁護士会)の仲裁センター・紛争解決センターが、金融商品取引法に基づいて実施している「金融ADR」の制度(紛争事案に利害関係を有しない若干名の弁護士があっせん人を担当する。)、あるいは消費者事件に関して独立行政法人国民生活センターが実施している紛争解決委員会によるADR(弁護士若干名と消費生活相談員若干名が事業者・消費者間の紛争解決を仲介

する。)等が存在するので、これらをモデルとするような ADR を弁護士会等に取りあえずは試験的に設置して運用を開始することも一案である。

このような ADR による早期救済の方途が存在すれば、それは公益通報を検討している労働者等に心理的な安心感を与え、制度活性化のための 1 つの呼び水になると考えられる。

3 不利益な取扱いの範囲の明確化

(1) 意見の趣旨

禁止される不利益な取扱いとして配置転換やハラスメント等が含まれることを法律で明記すべきであり、これを「法定指針で明記することを検討すべき」(報告書 30 頁)との検討会の意見に反対する。

(2) 意見の理由

配置転換、人格権侵害と評価しうる程度のハラスメント、退職勧奨等の具体的内容(射程等)を明確化することは可能であり、これらを禁止される不利益な取扱いとして法律で明記することは可能である。また、刑事罰の対象及び立証責任転換の対象となる不利益な取扱いに配置転換、人格権侵害と評価しうる程度のハラスメント、退職勧奨等を含めるべきであることからすると、これらを禁止される不利益な取扱いとして法律で規定することは必要である。

第5 「その他の論点」について

1 通報主体や保護される者の範囲拡大

(1) 意見の趣旨

ア フリーランス・取引事業者

公益通報の主体に事業者と業務委託関係にあるフリーランス(法人成りしているフリーランスの場合はその役員である個人)及び業務委託関係が終了して1年以内のフリーランス(以下両者を併せて「フリーランス」という。)に対する公益通報を理由とした不利益な取扱いを禁止すべきとの検討会の意見に賛成する。ただし、これに対する刑事罰の規定及び自然人以外の法人の取引先を保護対象とすることは、必要に応じて検討すべきとの内容にとどまる検討会の意見(報告書 31 頁)に反対する。現時点において直ちに、フリーランスに対する不利益な取扱いについても刑事罰を導入すべきであり、また法人の取引先も保護対象とすべきである。

イ 公益通報者の家族等

公益通報者の親族、同僚、代理人、支援者を保護対象とすることについて、今後必要に応じて検討すべきとの検討会の意見(報告書 31 頁)に賛成する。

ウ 退職者

退職後1年を超える元労働者等を公益通報の主体とすることについて、必要に応じ

て検討すべきとの内容にとどまる検討会の意見（報告書 32 頁）に反対する。退職者に係る 1 年との期間制限を撤廃し、全ての退職者を保護対象とすべきである。

(2) 意見の理由

ア フリーランス・取引事業者

取引先等事業者は、相手方事業者の違法行為を知り得る立場にある一方、通報することで契約を解除され、再契約を拒否されるなどの不利益な取扱いを受けるおそれがある。フリーランスやクラウドワーカーなど雇用によらない働き方が増大しつつある今日、取引先を公益通報者の対象に含める必要性は著しく高い。

この点、事業者間取引には基本的に契約自由の原則が妥当するため、当該措置が不利益な取扱いに該当するか及び当該措置が公益通報を理由とするものであるかの判断の困難性や、保護対象とする取引先事業者の範囲を画する合理的な基準を策定することの困難性が指摘されている（前掲第 201 回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会第 6 号会議録、前掲「公益通報者保護専門調査会報告書」15 頁）。しかし、不利益な取扱いの該当性及び因果関係に係る各判断の困難性に関しては、現状の裁判実務に照らせば、従前の取引経緯や当該措置に至った経緯等に照らして事実認定をすることは可能と考えられるのであり、取引先等事業者を保護対象から外す理由として合理性を有するものとはいい難い。

また、保護対象とする取引先等事業者の範囲については、公益通報を促す観点及び保護対象とする必要があるか否かの観点からは、取引先等事業者の地位や取引頻度等に照らして制限を加えるのは相当ではない。法人か個人かにより、保護の必要性は変わらない。

したがって、取引先事業者及びフリーランスについては、特に範囲を絞る等することなく、法人か個人かの別によらずに全て保護対象に含めるべきである、これらの者に対する公益通報を理由とした不利益な取扱いを禁止すべきである。

さらに、取引事業者及びフリーランスに対する公益通報を理由とした不利益な取扱いは、これを実効性を持って抑止する必要がある、この禁止規定に違反した場合の罰則規定を設けるべきである。

イ 公益通報者の家族等

検討会が示すとおり、これらの者に対する不利益な取扱いの実態は明らかにされていないと考える。そのため、公益通報者の家族等を保護対象とすることについては、その必要性等を検討し、今後検討すべきと考える。

ウ 退職者について

退職者は、内部の不正情報を知り得る立場にあつて、しかも、現役従業員に比べ、通報による不利益を被るおそれが小さいことから、公益通報活性化の重要な担い手となり得る存在である。実際、弁護士会における公益通報相談件数をみると、退職者による相談件数は全体の 15.6%を占めており、労働者（69.4%）に次いで多い（検討会第 5 回

(2024年10月2日)資料2-2「弁護士会における公益通報相談」5頁⁵⁾。

一方、退職者が通報により退職金の不支給、再任用拒否、退職年金の支給差止め、損害賠償請求等の不利益な取扱いを受けるおそれがあることは否定できず、このことは退職後の経過年数によって変わるものではない(退職金の不支給については、全額支払い済みの場合は不利益な取扱いのおそれがなくなっているものの、就業規則において期間を定めずに一定の非違行為を行ったことを理由に退職金の返還を求めることができる旨の規定が置かれている場合には、退職金の返還請求を受けるおそれがある。また、上記の再任用拒否等については、期間を問わず、通報を理由に行われるおそれがある(前掲「公益通報者保護専門調査会報告書」13頁)。

この点、2020(令和2)年の法改正において退職者につき1年との期間制限が設けられたのは、主として、①法令違反行為の早期是正を促すこと、②実際に退職後の通報を理由として不利益な取扱いを受けた事例の大半が、退職後1年以内に通報がなされた事案であったこと、及び、③証拠の散逸等により、通報を受けた事業者が適切に対応することが困難であるとの指摘がなされたことなどを踏まえたものであるところ(第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会第6号(2020年5月21日)会議録⁶⁾、上記①及び上記③は、労働者等に関しても同様であり、労働者等による通報について期間制限が設けられていないことに鑑みると、退職者に限って期間制限を加えることに合理性があるとはいえない。また、上記②について、退職後1年を超えて通報がなされた事案においても不利益な取扱いがなされることはあり得るのであり、そのような通報者を保護対象から外す合理的な理由はなく、むしろ保護すべきである。

以上からすれば、期間制限を設けることなく全退職者を保護対象とするのが相当である。

2 通報対象事実の範囲の見直し

(1) 意見の趣旨

通報対象事実を広げるべきであると考えますが、現時点で直ちにネガティブリスト方式にするのが相当とはいえず、通報対象事実の範囲に係る具体的な内容については慎重に検討する必要があり、結論において検討会の意見(報告書33頁)に賛成する。

(2) 意見の理由

ア 通報対象事実の範囲

通報対象事実については、例えば、制裁的行政処分の対象となる事実は、事業者にとって通報による是正の必要性は高いものと考えられ、また、所得税法など租税関係

⁵ https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/meeting_materials/assets/consumer_partnerships_cms205_241001_04.pdf

⁶ https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/019720120200521006.htm

の法律、公職選挙法、政治資金規正法など政治活動に関わる法律、公文書管理法といった公的機関の活動の適正さの検証に関する法令、出入国管理及び難民認定法、外国為替及び外国貿易法、森林法・港湾法など国土利用に関する法律、省エネ法などエネルギーに関する法律などは、国民生活に対する影響が大きいにもかかわらず、現行法では保護の対象とされていないため（2019年意見書10頁）、これらを通報対象事実を含めるなど、その範囲を広げるのが相当であると考えます。

もっとも、ネガティブリスト方式とすることについては、通報対象事実が広がることに伴う事業者側の負担等とのバランスの観点から、現時点で直ちにネガティブリスト方式にするのが相当とはいえない。すなわち、前述のとおり、事業者に対しては、体制整備義務の対象となる事業者の範囲を100人超の事業者にまで拡大すること、行政措置または刑事罰の導入、不利益な取扱いに係る立証責任の転換を図ること等が相当との意見を申し述べたことを前提として、通報対象事実の範囲が広がることにより従事者の通報対応件数が増大するとともに、人事権の行使に当たって不利益な取扱いであるとして争われる頻度も上がることが想定され、それによる行政庁対応や訴訟等における立証等の準備を強いられる可能性も高まること等の負担を強いられることになる。この負担は、300人以下などといった比較的小規模な事業者にとっては大きな負担といえ、公益通報体制の維持運用に困難が伴うことが予想される。

また、通報対象事実の拡大により、濫用的な通報や個人的な不満等といった本来の意味での公益に該当しない通報等が増加するおそれは否定できず、かえって公益通報制度のパフォーマンスを低下させる懸念がある。

以上からすれば、現時点では、通報対象事実の範囲を広げる必要はあるものの、ネガティブリスト方式を導入するのではなく、いかなる事実を通報対象事実とするかを慎重に検討すべきである。

イ 当会の2018年意見書及び2019年意見書について

当会の2018年意見書（3頁）及び2019年意見書（9ないし11頁）では、「公益通報の内容が国民の生命、身体、財産その他の利益に関する法令（法律の他、法律に基づく命令及び条例を含む。）に違反する事実」とすべきである旨及び単に「法令違反行為」とすべきである旨記載した。現時点においても、2019年意見書（10頁）に例示したような法律に係る事実が通報対象事実となっていないことは相当でないとの意見に変わりはなく、前記アのとおり、それらの法律などを含めた通報対象事実の拡張の検討は必要と考えている。

もっとも、上記各意見書では、体制整備義務の対象事業者の範囲の拡大及び従事者指定義務の不履行に対する刑事罰の導入に関しては言及していない。前記第2のとおり、その後の消費者庁の調査結果を踏まえた体制整備義務の対象事業者の範囲を拡大の必要性に鑑み、まずは、比較的小規模な事業者を含めた幅広い範囲の対象事業者に体制を整備させることが優先的な課題と考える。そのため、体制整備実効性確保

のため、事業者への負担抑制に配慮し、少なくとも現時点では、通報対象事実については、本意見書の意見の限度で拡張するのが相当と考える。

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

(1) 意見の趣旨

ア 2号通報の要件として、メールアドレス等といった連絡先の記載のみで足りるとすることは相当ではなく、慎重に検討すべきとする検討会の意見に賛成する。

イ 弁護士を代理人として選任した場合には、匿名による通報でも2号通報の要件を満たしたもものとして保護すべきであり、必要な対応を検討すべきとの内容にとどまる検討会の意見（報告書33頁）に反対する。

(2) 意見の理由

ア メールアドレス等といった連絡先の記載のみでは足りないこと

2号通報においては、その保護要件として、真実相当性がある場合のほか、真実相当性がない場合でも、通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると思料し、かつ、氏名、住所、通報対象事実の内容等を記載した書面を提出した場合であることが規定されている。

2号通報が事業者内部の公益通報（1号通報）とは異なり真実相当性が必要とされているのは、行政機関であっても事業者外部の主体であることから、真実でない通報等によって事業者の正当な利益が不当に害されないようにするため、単なる憶測や伝聞等ではなく、誤信したことについての相当の資料や根拠が必要との考えによるものである（消費者庁サイト「逐条解説」第3条・10及び11頁⁷）。一方、2020（令和2）年の法改正では、行政機関への公益通報を活用する必要性が高まっていることや、真実相当性の要件が一定の抽象性を有しているために、行政機関への通報に消極的になっている者がいると考えられる事例等がみられたことから、2号通報の要件を緩和して、真実相当性がある場合のみならず、上記書面の提出によっても保護されることとされた（前掲「逐条解説」第3条・12頁）。

このように、行政機関への通報を活用する必要性がある一方、前記のとおり事業者の正当な利益が不当に害されないようにする必要性があることに変わりはなく、上記書面は真実相当性に代わる保護要件として定められたものであるから、単に連絡が取ればよいと解されるものではなく、現行法で求められている氏名や住所等の通報者要件を確認する必要は依然としてあると考える。

したがって、2号通報の要件（法第3条2号イに替わる要件）として氏名や住所等に代えてメールアドレス等の記載のみで足りるとすることは相当ではない。

なお、消費者庁が令和3年10月に発出した「公益通報者保護法に基づく指針（令

⁷https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/whistleblower_protection_system/overview/annotations/index.html

和3年内閣府告示台118号)の解説」においては、「匿名の通報であっても、法第3条第1項及び第6条第1項に定める要件を満たす通報は、内部公益通報に含まれる。」

(同解説10頁脚注19)と記載されているが、この記載は1号通報に関するものであり、2号通報については上記のとおり1号通報より厳しい要件が必要とされることから、法第3条2号イに替わる要件としてメールアドレス等では足りないとした本意見書の上記結論は、上記指針の解説の内容と矛盾するものではない。

イ 弁護士を代理人として選任した場合には、匿名による通報でも保護すべきこと

前記アのとおり、2号通報においては、現行法で定められた通報者要件が必要と考えられるところ、匿名通報であっても、弁護士を代理人として選任した場合には、弁護士が通報者要件を確認することが可能であり、行政機関と通報者との連絡も弁護士を介して行うことが可能であるから、弁護士を代理人として選任した場合の匿名通報については、保護対象に含めるべきである。

以上