

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

【概要版】

東京弁護士会

会長 上田 智司

第1 はじめに

消費者庁は、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。当会は、公益通報者保護法に関し、過去に意見を公表し、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」）の内容に沿って、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 意見の趣旨

1 「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

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) 体制整備の実効性向上のための対応

「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。

(3) 体制整備義務の対象となる事業者の範囲拡大

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 「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

「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) 公益通報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。

(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

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。

(4) 公益通報の刑事免責

「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。

(5) 濫用的通報者への対応

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。

3 「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

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ハラスメント、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ハラスメント、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) 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

「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。

(3) 不利益な取扱いの範囲の明確化

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。

4 「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

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) 通報対象事実の範囲の見直し

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る、結論において検討会の意見(報告書 33 頁)に賛成する。

(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

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のと保護すべきであり、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。

第3 意見の理由

1 「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) 従事者指定義務は体制整備の中核的要素であり、刑事罰により担保されることが適切である。命令権、立入検査権は、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。

(2) 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。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。

(3) 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く、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。

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、慎重な検討が必要である。

2 「公益通報を阻害する要因への対処」について

- (1) 通報者探索行為及び公益通報妨害行為は、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かねないため、厳格なペナルティを課することによって抑止が図られる必要がある。また、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・刑事罰等のいずれの方策を選択するにしても、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。
- (2) 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を理由に通報者に制裁を加える事例が発生している。公益通報の萎縮を防ぎ活性化させるため、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。民事免責についてはこれを認める裁判例もあり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。
- (3) 労働者等が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に、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。これにより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ため明文化することによる支障はないと考える。
- (4) 内部通報の実効性を高めるために、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。

3 「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) 現行法上、法に違反して通報者に対する不利益な取扱いを行った場合、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。公益通報をした場合の不利益な取扱いに関する労働者側の強い懸念が払しょくされているとは言い難い状況等に踏まえると、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こと等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。

刑事罰の対象となる不利益な取扱いには、刑事罰による制裁条項の実効性確保の観点から、解雇及び懲戒のみならず、配置転換等も含めるべきである。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からである。ただし、配置転換も刑事罰の対象とすべきだが、配置転換の全てを対象とすることは慎重にすべきである。

また、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と考えることから、刑事罰の対象となる不利益な取扱いの範囲を、解雇及び懲戒のみならず、配置転換等も含めることを前提に、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。

さらに、不利益な取扱いの禁止を実効性あるものとするためには、法人重課が相当と考える。

- (2) 通報者が解雇、懲戒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、当該懲戒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おり、これが事業者の不合理な不利益な取扱いを誘発する一因となっている。そこで、「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り、その期間は少なくとも、通報から1年以上とすべきである。そして、不利益な取扱いの認定が困難な配置転換等の一見正当な業務命令等に見える類型にこそ、推定規定が必要とされる状況に踏まえて、不利益な取扱いは解雇及び懲戒に限定せず、広範なものを対象とすべきである。
- (3) 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、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、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。そこで、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、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。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。

- (4) 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等を含めるべきことからすると、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。

4 「その他の論点」について

- (1) 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り、保護の対象とする必要性がある。また、保護の対象とする取引先事業者及びフリーランスについて、法人か個人か等特に範囲を絞る合理性はなく、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。

公益通報者の家族等については、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。

公益通報の対象となる退職者については、1年の期間制限を設ける合理的理由はない。退職者は、内部の不正情報を知り得る立場にあって、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ことに鑑みると、公益通報促進の観点から、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) 通報対象事実については、所得税法等国民生活に対する影響が大きい法令違反について、現行法では保護の対象とされていないため、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。もっとも、通報対象事実の広がりには、事業者に対する負担の増大が伴い、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公益通報体制の維持運用に困難が伴う。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、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。

- (3) 2号通報を活用する必要性がある一方、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から2号通報の要件である書面提出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ことに鑑みると、2号通報において、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。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。

2号通報においても、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。したがって、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