改正公益通報者保護法と実務対応

公益通報者保護法は、2004年に成立し（2006年4月1日施行）、様々な企業不祥事等の社会問題を経て改正がなされましたが、未だ通報者保護が不十分である等の問題があったため、2025年6月4日に改正公益通報者保護法が成立しました。この改正法は2026年12月1日から施行されます。

今回の改正は、通報者・事業者双方にとってインパクトのあるもので、実務上大きな影響が生じると考えられます。本特集では、改正公益通報者保護法の概要、論点をご紹介すると共に、実務対応における諸問題を紹介します。公益通報者保護の拡充は、弁護士業務だけでなく、国民生活の健全な発展にも重要と考えられますので、本特集は、弁護士の皆様には必見です！

公益通報者保護特別委員会

CONTENTS

1　改正公益通報者保護法の概要 …… 2頁
2　改正法による公益通報対応実務への影響 …… 5頁
3　座談会　改正公益通報者保護法と実務対応―企業・外部窓口・通報支援の現場から― …… 7頁

1 改正公益通報者保護法の概要

公益通報者保護特別委員会 委員　岩田 登希子（63期）



1　はじめに

2025年6月4日に公益通報者保護法の一部を改正する法律（令和7年法律第62号）が成立し、原則として、本年12月1日から施行される（以下「改正法」という）。

公益通報者保護法は、企業不祥事の多くが労働者等による外部への通報を契機として明らかになったものの、通報者の保護が十分になされていない状況を踏まえ、2004年6月に制定された。2020年改正で従業員300人超の事業者（以下本稿の3において「事業者」とは、常時使用する労働者の数が300人超の事業者を指す）に内部通報の体制整備を義務づける（なお、300人以下の事業者は努力義務と規定された）

と共に、窓口担当者（公益通報対応業務従事者。以下「従事者」という）に守秘義務を課す等したものの、通報者に対する保護が不十分である等の問題があったため、2025年の改正に至った。本稿は、以下のとおり改正法の概要を説明する。

2　改正の概要

改正の概要は以下の4点である。

① **体制整備の徹底と実効性の向上**
② **公益通報者の範囲拡大**
③ **公益通報を阻害する行為の禁止**
④ **不利益取扱いに関する救済強化**

3　体制整備の徹底と実効性の向上

⑴　従事者指定義務違反等の事業者に対する刑事罰の新設

公益通報対応業務従事者を定めない事業者に対し、勧告に従わない場合の命令権及び命令違反の際の刑事罰が新設された（15条の2第2項、21条2項1号、23条1項2号）。また、従事者指定義務に関し、事業者に対する立入検査権が新設され、報告懈怠・虚偽報告、検査拒否の場合の刑事罰が新設された（16条1項、21条2項2号、23条1項2号）。

⑵　公益通報体制に関する周知義務の明示（11条2項）

上記刑事罰の他、労働者等に対する事業者の公益通報体制の周知義務を明示的に規定した。

⑶　刑事罰新設の効果

上記のとおり刑事罰を新設することにより、事業者に対する従事者指定義務を含む公益通報の体制整備義務を強化し、公益通報をする環境がより整えられていくものと考えられる。

4　公益通報者の範囲拡大（2条1項3号、5条）

公益通報者の範囲に、フリーランス（特定受託事業者に係る取引の適正化等に関する法律2条2項）及び業務委託契約終了後1年以内のフリーランスを追加すると共に、公益通報をしたことを理由とした業務委託契約の解除等の不利益な取扱いの禁止を規定した。

公益通報者の範囲について、従前は、労働者、派遣労働者、退職者（退職日が通報の日前1年以内である者）及び役員のみであったところ、上記改正により、一般的に労働基準法等の適用がなく、特定受託事業者に係る取引の適正化等に関する法律によっても取引において立場が弱いとされるフリーランスからの通報を「公益通報者」として保護するものであり、通報がより広く行われることが期待されると考えられる。

5　公益通報を阻害する行為の禁止（11条の2、同条の3）

正当な理由がなく、公益通報をしない旨の合意をすることを求めること、公益通報をした場合に不利益な取扱いをすることを告げること等によって、公益通報を妨害する行為を禁止すると共に、当該合意等を無効とする規定が新設された（11条の2第1項、2項）。また、正当な理由がなく、通報者探索行為を行うことを禁止する規定も新設された（11条の3）。

これらの行為は、改正法以前においても禁止されていた行為と考えられるが、改正法により上記行為の禁止が明示された意味は大きいと考える。また、上記行為は、「正当な理由」がある場合は違法とはされないことも明記されているところ、通報妨害行為等が原則禁止とされる以上、この「正当な理由」は限定的に解される。「正当な理由」の具体例は消費者庁の「公益通報者保護制度Q&A」*1にも記載があるが、今後の判例の集積により具体的に明らかにされていくものと考える。

＊1：https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/whisleblower_protection_system/faq/assets/consumer_partnerships_cms205_260529_01.pdf

6　不利益取扱いに関する救済強化

⑴　民事訴訟上の立証責任の転換

通報後1年以内の解雇又は懲戒は、公益通報を理由としてされたものと推定される規定が新設された（3条3項）。

⑵　不利益取扱いを行った事業者への刑事罰

公益通報を理由として解雇又は懲戒を行った者に対し、直罰が新設された（21条1項）。また、この場合の法人に対する3000万円以下の罰金刑が新設された（23条1項1号）。

⑶　公務員に対する不利益取扱いの禁止及び刑事罰

公益通報を理由とした一般職の国家公務員等に対する不利益取扱いを公益通報者保護法において禁止し（従前は国家公務員法等の定めるところによるとされていた）、それによりこれに違反して分限免職又は懲戒処分がなされた場合、新設された直罰規定が適用される（9条、21条1項。ただし、法人に対する罰金刑の規定は国等には適用されない（23条2項））。

⑷　立証責任の転換等に関する効果

通報者において、不利益取扱いを回復させるために大きなハードルとなっていた（通報を躊躇する大きなハードルとなっていた）、通報と当該不利益取扱いとの因果関係の立証責任が、上記⑴の推定規定により、事業者に転換される。事業者は、上記推定を覆すために、当該取扱いが通報を理由としないことを立証する必要がある。この規定が通報者にとって大きな救済となることは、同様の推定規定（男女雇用機会均等法9条3項4項）がいわゆるマタハラ裁判（最高裁第一小法廷平成26年10月23日判決広島中央保健生活協同組合事件等）等においても労働者救済につながっていることに鑑みると明らかであり、通報促進につながることが期待できると考える。他方で、事業者は、通報がなされた場合、通報後の処分等については、慎重に判断する必要がある。ただし、立証責任の転換が図られるのは、解雇又は懲戒に限られ、その他の配置転換等には適用がないことに留意が必要である。また、この立証責任の転換は、民事訴訟のみであり、刑事裁判においては適用がないことは当然である。

さらに、解雇又は懲戒に限られるものの、不利益取扱いをした場合に、行政措置を挟まずに直ちに刑事罰を問える規定を新設したことは、不利益取扱いに対する早期救済につながるとともに、不利益取扱いに対する大きな抑止力になることが期待できると考える。

7　最後に

今回の改正法は、通報環境の整備を強化するとともに、通報者保護を拡大するものであり、通報促進に一定の効果が期待できる。ただし、体制整備義務を課す事業者の範囲が限定的であること、立証責任を転換する対象が解雇又は懲戒に限られていること等からすれば、通報者保護が十分になされているとは考えられない。また、今回の改正で通報対象事実が拡大されておらず、酒税の保全及び酒類業組合等に関する法律等の租税関係の法律、公職選挙法等国民生活に対する影響が大きい法令違反が含まれていないことも問題として残る。さらに、2号通報（通報対象事実について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公益通報）において、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信ずるに足りる相当の理由が認められない場合であっても、弁護士を代理人として選任した場合の匿名通報を保護対象として認めるべきと考えるがこれが認められていないことも問題として残る。このように、公益通報者保護法には、依然として課題が残っており、改正法で残された問題に関する立法事実の積み重ね、今後の改正に期待したい。

なお、公益通報者保護法の改正に当たり、法定指針、指針の解説及び消費者庁による公益通報者保護制度Q&Aが改定されており、実際の運用に当たっては、これらの資料が参考になるので、確認していただきたい。

2 改正法による公益通報対応実務への影響



公益通報者保護特別委員会 委員　中野　真（63期）

2025年6月に公布された「公益通報者保護法の一部を改正する法律」（以下「改正法」）が本年12月1日に施行される。本稿では、改正法のうち、事業者の公益通報対応の実務に影響が大きいと考えられるポイントについて紹介したい。なお、本稿において「法○条」と記載する場合の「法」は改正法により改正後の公益通報者保護法のことを指し、「法定指針」は2026年3月31日に改正後の令和3年内閣府告示第118号を指す。

1　特定受託業務従事者の公益通報者への追加

改正法では、特定受託業務従事者（いわゆるフリーランス）及び1年以内に同従事者であった者（以下「特定受託業務従事者等」）が、「公益通報」（法2条1項）の主体に含まれることとなった。この改正に伴い、特定受託業務従事者等による公益通報を理由とする不利益な取扱いが違法となるほか（法5条）、特定受託業務従事者等による公益通報につき受付・調査・是正措置等を採る義務（法11条2項、法定指針第4.1.(3)）、特定受託業務従事者等の通報者情報について秘匿する守秘義務（法12条）等が生じる。

弁護士業務との関係についていえば、弁護士も特定受託業務従事者に含まれ、公益通報の主体となり得る（2026年5月29日付　消費者庁「公益通報者保護制度Q&A」*1（以下「Q&A」）82頁参照）。ただし、法5条は民事上の規律にとどまり、行政上の責任、刑事責任等の民事責任以外の法的責任を免責するものではない。弁護士がクライアントの法令違反に関する情報を外部に開示することは、法5条が適用される場合でも、特別な事情がない限りは、弁護士法上の守秘義務との関係で、懲戒責任の対象となり得ると考えられる（日本弁護士連合会弁護士倫理委員会編著『解説　弁護士職務基本規程〔第4版〕』（2026）78～80頁参照）。

2　公益通報者保護法に違反する解雇又は懲戒に対する刑罰

改正法では、保護要件を満たす公益通報を理由として解雇又は懲戒を行った場合、行為者に刑罰が科されるとともに、法人にも刑罰が科されることとなった（法21条1項、法23条1項1号）。当該刑罰規定は、従事者指定義務や体制整備等義務（法11条1項及び2項）と異なり、従業員を1人でも使用している事業者には適用される。

ここで注意をする必要があるのは、「公益通報」には、上司への報告も含まれ得るということである（Q&A 14頁参照）。例えば、部下社員が、業務指示を行った上司に対し、当該業務指示に係る業務の違法性を指摘し、業務指示に従わなかったところ、当該部下社員に解雇又は懲戒処分を行うような場合も、刑罰の対象となり得る。「懲戒」については、戒告等の軽微な処分も含まれることを踏まえると（Q&A 5頁参照）、職場において公益通報者保護法の内容を適切に周知する義務（法定指針第4.3.(3)）を果たしていない場合などには、刑罰の適用対象となる解雇又は懲戒処分が行われるおそれがあるといえる。

3　解雇又は懲戒が公益通報を理由とすることの推定規定

改正法では、公益通報が行われた日から1年以内に

＊1：https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/whisleblower_protection_system/faq/assets/consumer_partnerships_cms205_260529_01.pdf

行われた解雇又は懲戒*2について、公益通報を理由とするものであると推定されることとなった（法3条3項）。当該推定規定も、従業員を1人でも使用している事業者には適用される。

法文上、事業者としては、解雇や懲戒処分を行った当時において、処分対象者が1年以内に公益通報をしたことを客観的に知らなかったとしても、処分対象者が1年以内に公益通報を行ったことを主張立証した場合には、当該解雇や懲戒処分が公益通報を理由に行われたものではないことを、積極的に主張立証しなければならない。当然ながら、解雇や懲戒処分を行った当時、事業者において処分対象者が公益通報を行ったことを知らなかったことを主張立証した場合には、反証が可能となるといえるが、「知らなかったこと」を立証することは必ずしも容易ではないといえる。

4　通報妨害・通報者探索の禁止

改正法では、公益通報を妨害する行為（通報妨害）、公益通報者を探索する行為（通報者探索）を禁止する規定が設けられた（法11条の2、11条の3）。これらの規定は、民事上の規律であり、当該規定に違反して通報妨害や通報者探索を行うことは、違法となるため、不法行為等に基づく損害賠償請求の対象となり得る。また、通報妨害が法律行為の場合（契約を締結した場合や就業規則に定めた場合等）は、当該行為が無効となる（法11条の2第2項）。当該規定も、従業員数にかかわらず適用される。

通報妨害・通報者探索禁止の対象は、単に「公益通報」とされており、行政機関やマスコミ等の外部への公益通報を含み、また、保護要件を満たさない公益通報を含む。「正当な理由」があれば違法ではないが、「正当な理由」は違法性阻却事由と解されるため、個別具体的な判断が必要であり、特定の事情があったからといって一律に通報妨害・通報者探索が適法となるものではないことに注意が必要である。

なお、事業者*3は、体制整備等義務（法11条2項）として、通報妨害・通報者探索を禁止する旨の就業規則を定めること等の措置をとるとともに、当該規定に違反した者に対しては懲戒処分等の措置を行うことが必要となる（法定指針第4.2.⑵ロからニ）。

5　組織の長その他幹部からの独立性確保措置等の適用範囲の拡大

法定指針では、これまで内部公益通報窓口経由の内部公益通報に限定されていた、公益通報対応業務（通報の受付・調査・是正に関する業務）に関する、組織の長その他幹部からの独立性の確保措置、是正措置の実効性確保措置、利益相反排除措置について、それ以外の公益通報（上司への報告、行政機関やマスコミなどの外部への告発）についても、義務付けられた（法11条2項、法定指針第4.1.⑵から⑷）。

これにより、事業者は、体制整備等義務（法11条2項）として、上司、行政機関、マスコミ等への公益通報がなされたこと（その可能性がある場合を含む）を認知し、かつ、通報対象事実についての調査及び是正等の対応が必要と判断される場合にも、独立性確保措置等をとる必要が生じる（Q&A 33頁参照）。

6　おわりに

改正法により規制が強化されたことにより、事業者の公益通報対応への負担が一定程度重くなることが予想される。他方で、規制の強化は、公益通報を通じた法令遵守という公益通報者保護法の目的に資するとともに、組織の自浄作用の発揮という点において事業者の利益にも資する。顧問先事業者等に対して、前向きに改正法への対応に取り組むよう、働き掛けていくことが重要といえよう。

＊2：外部への公益通報について事業者が知った上で解雇又は懲戒を行った場合には、外部への公益通報が行われたことを事業者が知った日から1年以内の解雇又は懲戒が対象となる。

＊3：常時使用する労働者数が300人を超えない事業者の体制整備等義務は努力義務にとどまる。



3 座談会 改正公益通報者保護法と実務対応
―企業・外部窓口・通報支援の現場から―

2026年7月3日開催

出席者

公益通報者保護特別委員会　委員長　川西　拓人（56期）
委員　渡邉有希子（61期）
委員　角田　篤紀（66期）
〈司会〉副委員長　林　大登（75期）

はじめに

林：本日は、「改正公益通報者保護法と実務対応―企業・外部窓口・通報支援の現場から―」というテーマで座談会を行います。参加者は、いずれも東弁の公益通報者保護特別委員会の委員であり、公益通報相談窓口での相談対応や通報支援に従事されている角田篤紀委員、企業において通報窓口の運用に携わってこられた渡邉有希子委員、企業の外部通報窓口も多数担当されている川西拓人委員長、そして司会を務めます副委員長の林大登です。

1　改正の概要と本座談会の視点

林：2025年6月に改正された公益通報者保護法は、本年12月1日に施行が予定されており、これに伴い、いわゆる「法定指針」及びその解説も改定されました。今般の改正では、従事者指定義務違反に対する行政庁による命令・刑事罰の新設、立入検査権限の付与、労働者等に対する周知義務の明示、いわゆる「フリーランス」の追加、通報妨害や正当な理由のない通報者探索の禁止の明文化、公益通報後1年以内の解雇又は懲戒処分への不利益取扱いに関する事業者への立証責任の転換など、制度の実効性の向上等が図られています。

角田：ただ、通報者側の実感としては、法律が改正されたからといって、直ちに「これで安心して通報できる」とはなっていないように感じています。通報者にとって大事なのは、自分が相談した後に、誰が情報を見るのか、情報がどこまで広がるのか、不利益な扱いを受けないか、調査がきちんと行われるのか、という具体的な運用の部分です。ですから、今回の座談会でも、条文の説明だけでなく、実際にどう動くべきか、どこに注意すべきかを中心に議論できればと思っています。

林：また、今般の改正内容は、通報者だけでなく、通報窓口担当者や人事部門、企業におけるグループ管理にも実務上の影響を与えることが予想されます。しかし、法改正や「法定指針」等の改定だけで、直ちに現場の悩みが解消されるわけではありません。また、改正法施行以前からの悩みも存在します。実務の現場では、誰を従事者として指定するのか、どこまで情報共有してよいのか、退職者やフリーランスにどう周知するのか、匿名希望の通報にどこまで



公益通報者保護特別委員会
委員長
川西 拓人（56期）

対応できるのか、職制上のレポートラインで相談を受けた管理職がどう動くべきかなど、多くの論点が具体的な運用の問題として現れてきます。

本日の座談会では、単なる制度解説にとどまらず、企業内で制度を運用する立場、企業の設置する外部窓口を担う立場、通報者を支援する立場から、それぞれの経験と問題意識を共有し、実務上の対応について検討したいと思います。それにより、「実務上どこで悩みが生じるのか」「その悩みにどのように対応すべきか」について示唆を得ることを目指したいと思います。

2　従事者指定義務の強化は、何を意味するか

林：ではまず、体制整備の徹底と実効性向上という観点から、従事者指定義務の強化について伺います。

渡邉：私は金融機関のグループの持株会社の立場からグループ全体の内部通報制度の企画・運用を担っていました。当グループでは、従事者指定を大きく常時指定と都度指定に分けて運用しています。常時指定されるのは、日常的に通報の受付、調査、是正対応に関与する方々で、コンプライアンス部門の方が中心です。他方、都度指定は、具体的な事案に応じて調査・対応に関与する方を、その度に指定する運用です。

改正法との関係では指定漏れのリスクを懸念しています。そもそも対象の案件が公益通報に該当するのかどうかを見落とすと、指定に至らないというリスクがあります。通報担当者が特別な教育を受けず、一時的な人事ローテーションで配置されていること等を背景として、公益通報該当性の判断が非常に難しいと思います。

また、グループには、子会社が多く存在して、各社に従事者指定を委ねる場合、子会社の通報担当者にはコンプライアンス業務の経験が十分ではない方も多いケースや入れ替わりも激しいケースがあるため、持株会社として、グループ全体で従事者指定が本当に機能しているのか、運用面まで含めて見ていく必要があると思います。私は、従事者指定の問題は「指定書を交付したか」で終わるものではなく、「指定された人が自分の役割とリスクを理解しているか」が核心だと思っています。この点、当社では、従事者指定時の対応として、通報制度の概要、あなたにどの場面で関与してもらうのか、守秘義務と違反時のサンクションがどういうものか、といったことを平易に説明するフォーマットを作っています。唯一の正解があるわけではありませんが、漏れや実効性といった面での問題がなさそうか、見直す必要があると思います。

林：特に企業グループ全体で通報制度を整備している場合、どこまで従事者指定の対象に含めるか、線引きが難しい場面もありそうです。

川西：私も、企業の外部窓口を担当したり、企業が受けた内部通報への支援に関わったりする中で、指定漏れの問題はまだ残っていると感じます。外部窓口を担当する弁護士や窓口業務の外部委託先の担当者についても漏れなく指定できているか、改めて確認が必要でしょう。

また、ハラスメント事案が公益通報に該当し得る場面では、人事部門の担当者が関与することがあります。そのとき、人事担当者が漏れなく従事者指定されているか、そして人事担当者ご自身が従事者であることを理解しているかが重要です。親会社の窓口に通報が来て、実際に調査を行うのが子会社やグループ会社の担当者になる場合も同じで、親会社は



公益通報者保護特別委員会
委員
渡邉 有希子（61期）

気をつけていても、子会社側で意識が薄く、指定のないまま情報が広がる危険があります。

林：体制整備の徹底というと、内部通報規程の改定や指定書の整備に意識が向きがちですが、むしろ運用面において、従事者指定をはじめとする通報制度の理解を浸透させることが重要なのだと感じます。

川西：基本的には、通報者特定情報を知る者、あるいは高い蓋然性で知り得る者は、漏れなく指定するという考え方になると思います。ヒアリング対象者のように、調査主体ではない人まで広げる必要はありませんが、線引きが難しい場合には、安全サイドで従事者指定をしておく方が無難です。

角田：通報支援の立場からすると、相談者の方々は、そもそも「従事者」とは何なのか、どのような規律なのか、といったことを質問される方もいらっしゃいます。相談にあたって、「通報したら周囲に知られるのではないか」、「守ってもらえる仕組みがあるのか」という漠然とした不安を持って相談に来られる方も多いです。そのような疑問や不安に対しては、従事者には守秘義務があり、違反には罰則もあることを説明して安心してもらっています。ただ、同時に、通報事実が発生した事業者側で、本当に適切に従事者指定がなされているか、制度が運用されているかは外からは分かりません。相談者の不安が完全には消えないのは、そのためだと思います。

3 「周知」は連絡先を掲示するだけでは足りない

林：また、事業者においては、労働者等に対する公益通報体制の周知等の必要な措置をとるべきことが明定されました。これは企業実務にとってどのような意味を持つのでしょうか。

渡邉：私が内部通報制度を担当し始めた2016年当時は、制度は存在していたものの担当者名を積極的に示さない、聞かれない限り制度の中身を説明しない、連絡先だけを掲示しておく、といったクローズドな状態でした。しかし、このままでは芳しくないと、「目に入る接点」を増やし、制度の透明化と積極的な周知に方向転換しました。

結果として、通報件数は確実に増えました。「何かあれば相談してよい」、「使ってよい制度なのだ」という感覚、文化が広がったことは確かだと思います。周知というと連絡先を掲示することに意識が向きがちですが、それだけでは足りず、通報者に「内部通報した方が安心だ」と思ってもらえるようなメッセージの打ち出し方が重要だと感じています。

林：周知の方法として、他社にも比較的導入しやすいものはありますか。

渡邉：掲示板等のイントラネット、ポスター・カード、エレベーターでの投影、社内SNS、返信による通報が可能なメール、動画、など、各社に応じて、活用可能な媒体は相応にあると思いますし、連絡先だけではなく、通報後の対応フロー、担当役員のメッセージ、通報制度に関するニュース、社内外の事例等、会社としてのスタンスが理解できる内容の発信を行うと効果的であると思います。重要なのは、年に一回のお知らせではなく、継続的に接点を持つことだと思います。たまたま、気になることがあったタイミングで、メルマガが来たからこれに返信して今相談しよう、と思うこともあるようです。また、普段から通報制度の情報を見聞きしていることが抵抗感の低減につながります。この点、先日、とある、300名超の職員を抱えるプライム市場上場企業の社員の方と会話をする機会があったのですが、「そう言えば、自分の勤める会社に内部通報制度があるのか、あっ



公益通報者保護特別委員会
委員
角田 篤紀（66期）

たとして、連絡先がどこにあるのか、全くわからないです。もし、不正を見聞きしたとしても、会社がどういう考えで、どう内部通報制度を運用しているかわからない中、自分が不利益を被るリスクしかないので、会社に通報しようという気持ちも湧かないと思います。一般人にとって通報するという行為には非常に大きな覚悟を要することだと思います」という率直な感覚をお伺い、とても印象的でした。内部通報制度が器として存在していたとしても、魂を込めて運用をしないと、結局、利用されず、会社のリスクがいきなり外部通報という形で露呈する可能性もある、という認識を新たにしました。もしかしたら、そういう企業が相当な割合で存在しているのかも知れません。

川西：私も、外部窓口を務める中で、顔と名前を出すことの効果は大きいと感じています。顔写真の掲載や周知動画への出演、あるいは「この弁護士が通報を受けます」と明示するだけで、相談が増えることがあります。通報する側にとって、「誰が受けるのか分からない窓口」より、「こういう人が受ける窓口」の方が安心しやすいのでしょう。

その一方で、今回の改正でより難しいのが、退職者やフリーランスへの周知です。現役社員であれば、イントラネットや掲示、社内メールなどで自然に接点があります。しかし、退職後の人や、社内システムにアクセスしない外部委託先については、どうやって継続的に周知するかが難しいと思います。

渡邉：退職者については、2022年に施行された前回の改正法で対象に含まれたこともあり、退職ガイドのような一式資料に通報制度の概要全体をアナウンスするマニュアルを含めていました。実際、退職直前や退職直後に通報してくる方はかなり多く、意を決して、連絡してきているのだろうと感じます。フリーランスの方については、契約締結時に交付する資料の中に、同様に、通報制度の同マニュアルを入れ込むくらいが現実的かもしれません。この点、会社にいらっしゃる方であれば、ポスター等との接点もありますが、例えば、完全リモートで業務に関与し、会社のイントラ等へのアクセスができない方には届きにくいので、なお工夫が必要です。

角田：「制度に対する心理的な距離を縮める」ことが必要だと思います。相談者の立場から見ると、制度があること自体より、「会社はこの制度をどう考えているのか」、「本当に使ってよいのか」、「通報しても守ってくれるのか」が気になると思います。周知は、単なる情報提供ではなく、組織の姿勢を見せる行為でもあると思います。例えば、顔を出す、繰り返し発信する、具体的な相談先を示す、といったことは、「制度が絵に描いた餅ではない」というメッセージになります。

川西：利用対象が広がる可能性がある中で、誰に、どのタイミングで、どの媒体で届かせるのかを考える必要があります。単に制度の存在を知らせるだけでは足りず、「自分がこの制度の対象である」こと、「相談しても大丈夫だ」という感覚まで作らなければならない。その意味で、周知義務は広報ではなく、制度運用の一部そのものだと言えるのかもしれません。

4　フリーランス追加は、制度設計全体を問い直す

林：今回の改正では、事業者と業務委託等の関係にあるいわゆる「フリーランス」、及びその関係が終了して1年以内の「フリーランス」が公益通報者に加えられました。通報支援の観点からどのような影響があるでしょうか。



〈司会〉
公益通報者保護特別委員会
副委員長
林　大登（75期）

角田：通報支援という立場から見ると、これは非常に大きな改正です。従前は、通報しようとする方がたとえ職場で違法行為に接していても、その方が事業者に雇用されているわけではなく、業務委託関係にあるフリーランスであったとしたら、公益通報者保護法の対象外という整理をせざるを得ませんでした。社内に常駐していても対象外というケースがあり、それは実感としてかなり不自然でした。今回、その点が見直されたのは大きいと思います。

もっとも、制度が変わったからといって、直ちに事業者側の意識が変わるわけではありません。労働者ではないのだから、契約を更新しない、今後は依頼しない、といった形で、不利益取扱いが誘発されるおそれはなおあります。フリーランスを法の保護対象に含めること自体は前進ですが、企業側に「フリーランスも保護される主体である」という感覚が根付かなければ、実務上は十分に機能しないと思います。

渡邉：窓口の整備状況は会社によって差がありますが、多くの企業では前回改正時に従事者指定や体制整備の大枠は整えた認識です。今回の改正対応としては、規程文言を修正するだけでなく、運用面を改めて見直すことが必要だと考えています。窓口利用者としてどこまで想定するのか、定めた利用者に何をいつどう周知するのか、人事部門だけでなく、フリーランスの方と協働している部門の方々とどう連携するのか、こうした具体的な設計が必要になるかと思います。企業においては、契約締結時の案内、契約終了時のフォロー、相談窓口の説明、関係部門間の連携など、「雇用されていない人に対する内部通報制度」をどう設計するかという、新しい課題が生まれているように思います。

川西：私が気になるのは、フリーランスだけを規程に追加して終わってしまう企業が出てくるのではないか、という点です。法律上は、取引先事業者の役員や従業員が通報主体になる場面がありますが、窓口利用者として、規程上そこが明示されていない会社はまだ多いように思います。今回、フリーランス新法対応の延長のような発想で「フリーランスだけ追加」とすると、むしろ全体の整合性を欠く可能性があります。

林：その意味では、今回の改正は、誰を保護対象として想定し、どこまで窓口を開くのかという制度設計思想そのものを問い直している、と言えそうですね。

川西：そう思います。窓口を設けていること自体が評価される段階から、誰が、どの経路で、どの程度利用し得るのかをきちんと設計しなければいけない段階に入っているのだと思います。フリーランス新法で既に整備されているハラスメント相談窓口との関係も問題になります。既にある仕組みの上に公益通報対応をどう重ねるのか、二つの制度を別々に管理するのか、窓口を統合するのか。実務上は、そうした設計の議論まで避けて通れません。

角田：通報支援の現場では、フリーランスの方が自分の問題を「契約関係のトラブル」として捉えるのか、「公益通報に伴う不利益取扱い」として捉えるのか、整理が難しいことがあります。労働問題に近い相談もありますし、いわゆるフリーランス法上の救済と重なる場合もある。その意味でも、保護対象に入ったこと自体は大きいですが、今後は制度間の整理も含めて、支援側に求められる知識が広がっていくと感じています。

5　取引先・子会社・外部窓口 ―― 広がる制度の射程

渡邉：金融機関ですと、取引先事業者の範囲が非常に

広いので、この論点はより難しいです。業務委託先のように、事業者の業務執行に近い方々は比較的イメージしやすいのですが、与信先や預金者のような存在まで含むのかとなると、それは違うという感覚がありますし、実際、そのような方々の通報には対応していません。ただ、ではなぜ違うのかを厳密に説明しようとすると、必ずしも容易ではないように思います。この点、職員以外からの通報はあまり想定できないのではないかと思われる方もいるかと思いますが、実際は、業務委託先の方から、職員による不適切な情報の管理について通報してくれたことがありました。そういう意味では、窓口利用者を増やすことは、単に負荷が増えるだけの話ではなく、事業者にとって重要な気づきをもたらすチャネルにもなり得ます。

6　通報妨害・通報者探索禁止をどう実効的なものにするか

林：今回の改正では、公益通報妨害行為の禁止や、正当な理由のない通報者探索行為の禁止が明文化されました。これは、通報者にとってはどのような意味を持つ改正でしょうか。

角田：相談を受けていると、やはり匿名を希望する方も多いです。事業者側に自分が誰か分からないようにしたい、探索されるのではないか、報復を受けるのではないかという不安が非常に強い方もいらっしゃいます。これは法改正前からある傾向でした。しかしながら、通報対象事実の性質上、事実を知り得る者が限られていて、匿名通報でもある程度通報者が誰か推測される場合もあります。その場合は、「推測される可能性はありますが、それでも進めますか」ということを説明し、納得していただいた上で通報につなげることもあります。

今回、通報者探索の禁止が明文化されたことには意義がありますが、現実には、調査の過程で被通報者から「お前が通報したんだろう」と言われるような事案もあります。条文を置いただけで、現場の意識がすぐ変わるわけではありません。調査に関与する人だけでなく、会社全体に対して、「通報者を詮索しない」、「そういう発言自体が問題なのだ」という理解を浸透させる必要があると思います。

渡邉：企業側から見ても、この点はかなり重要です。拠点長に調査・対応を求めた通報事案では、その拠点長が「我々は被害者なのだから、早く通報者を特定して処分すべきだ」という趣旨の発言をしたことがありました。また、別の事案では、開示可能な範囲を超え、通報内容の一部を通報者が望まない範囲の者に伝えてしまったということもありました。いずれにしても、現場の管理職や一般職員には通報者探索の危険性が十分に理解されていないことに驚きを感じました。

もう一つ悩ましいのは、職制上のレポートラインへの通報です。一般の管理職は公益通報に相当するような相談を日常的に受けるわけではありませんし、入口の公益通報該当性の判断も窓口担当者以上に難しいです。その人たちが本当に法令に則って、通報者保護を徹底した対応をできるのかという不安は大きいです。「管理者が適切にやってください」と言うだけでは足りず、管理職向けの研修や、窓口担当者と連携するための導線整備が必要だと思います。

川西：今回、通報妨害と通報者探索の禁止が法律上明示されたこと自体は、大きな前進です。ただ、問題は「正当な理由」の解釈です。消費者庁はかなり限定的に捉えている印象があり、事業者側は相当

センシティブに対応しなければならないと思います。例えば、匿名の通報が発生する部署で、部署長が所属員に「通報でなく、まずは上司に直接言いなさい」とメッセージを出すようなケースが想定されます。当該部署長から見れば「真相を知りたい」、「直接自分に言ってくれた方が改善に繋がる」という感覚での発言であっても、制度趣旨からすれば、それが通報の抑止に繋がる可能性がある。上記の事例が直ちに違法となるかはケースバイケースだと考えますが、公益通報者保護制度の趣旨にはそぐわないと考えられます。

この領域では、法律上の規律と現場の常識がかなりずれることがあります。現場から見れば「被害者として真相を知りたい」、「直接言ってくれた方が改善できる」という感覚があっても、制度の趣旨からすれば、それが通報抑止に繋がる可能性がある。だからこそ、条文を読むだけでなく、どのような行為が問題視されるのかを、具体例を通じて理解してもらう必要があるのだと思います。

林：事業者側としては、正当な理由のない探索行為の禁止が明文化されたことで、「通報者の特定に繋がる危険があるから何も訊いてはいけない」と過度に萎縮するのも違いますし、「管理上必要だからよいだろう」と安易に情報共有することも危険です。実務では、調査に必要な確認と、通報者の特定を目的とする行為をどう峻別するか、非常に繊細な運用が求められそうですね。

7　通報者の期待と制度の限界―「匿名のまま全て対応して欲しい」という要望―

林：関連して、通報者側の期待と制度上の限界について伺います。匿名性を維持しつつ、十分な調査もして欲しい、その結果も知りたい、関係者への対応もして欲しい、という希望は実務上よく聞かれるところですね。

角田：相談の場では、できるだけ事情を丁寧に聞きますが、その中で、匿名性の維持と調査の限界についてははっきり説明するようにしています。完全に匿名のままで、調査のために必要な情報や資料も共有できないと、調査に限界があることもありますし、情報が足りなければ確認できないこともあります。

そのため、「この情報しか出せないのであれば、この範囲までしか調査できない」、「完全匿名のままだと、会社が取れる措置には限界がある」ということを説明し、通報者に選択していただくことになります。それでも理解していただけない場合には、最終的に「制度上ここまでしかできません」と伝えるしかないこともあります。大事なのは、最初から過度な期待を抱かせないことだと思います。

林：その意味では、通報制度が通報者自身の希望をすべて実現するための制度だと誤解されると、かえって不満や対立を生みますね。

川西：そこは最近の大きな論点です。通報窓口の役割は、本来、通報を端緒に、事業者内部で法令違反や不正が起きていないかを調査し、必要な是正措置を取ることであり、通報者の不満や要求に対応するサービス窓口ではありません。ところが、制度の浸透とともに、通報者側の期待も高まり、「自分が言ったことを漏れなく調べ、短期間でフィードバックして欲しい」という要望が強くなることがあります。場合によっては、窓口担当者に対する過剰な要求や、短い期限での回答要求といった形で現れます。

渡邉：企業の担当者側から見ても、その負担は非常に大きいです。通報者に寄り添うことは必要ですが、制度の限界を曖昧にしたまま進めると、後で「思っ

た対応をしてもらえなかった」という不信に繋がり、社内に悪い評判が立つ恐れもあります。したがって、制度の趣旨、調査の限界、対応可能な範囲等を、できるだけ早い段階で共有することが重要だと思います。

林：制度の活性化と、窓口の持続可能性、そして利用者の納得感をどう両立させるか。ここも、実務では避けて通れないテーマだと感じます。

角田：通報支援の場面では、「自己の権利救済の制度」として理解して相談に来られる方もいます。もちろん、その面もありますが、法の目的の一つは不正を是正し法令遵守を図ることです。そこを丁寧に説明しないと、結果的に「自分のために動いてくれなかった」という評価になってしまう。通報制度への信頼を損なわないためにも、役割の整理は非常に大切だと思います。

川西：匿名を維持したいという希望自体は自然ですし、それを軽視するべきではありません。ただ、匿名性を高く保つほど、企業が動ける範囲は狭まることがある。そこを「制度上の限界」として突き放すのではなく、「こうすればある程度前に進める」、「ここまでなら共有してもらえると対応できる」といった形で橋渡しすることが、弁護士や窓口担当者の役割なのだろうと思います。

8　解雇・懲戒に関する立証責任転換の意義と限界

林：次に、不利益取扱いの抑止と救済の強化について伺います。今回の改正では、通報後1年以内の解雇又は懲戒について、公益通報を理由としてされたものと推定する規定が追加されました。これは、通報者保護の観点からどのような影響をもつでしょうか。

角田：通報者側から見れば、大きな影響のある改正です。従前は、通報を理由として解雇された、あるいは懲戒されたと主張する場合、通報者側がその因果関係を立証しなければなりませんでした。しかし、解雇理由の内部資料や検討過程は会社側が持っており、通報者がこれを把握するのは非常に難しい。その意味で、立証責任転換により、通報者の負担が軽減される意義は大きいと思います。

もっとも、問題は解雇や懲戒に限りません。配置転換、評価の低下、事実上の冷遇など、形式的には通常の人事に見える不利益取扱いもあり得ます。そこには今回の推定規定が及ばないため、保護としてなお不十分な面が残ります。また、退職者の保護期間が1年に限られている点も、実情に照らすと短すぎる場合があると感じます。

渡邉：人事部門がそもそも通報者であることを知らずに、別件で解雇や懲戒を進めてしまうリスクがあります。通報者情報を人事部門にどこまで共有するかは、会社によって考え方が分かれると思いますが、今回の改正後は、そのリスクを前提に設計を見直す必要があると思います。通報者保護と人事運用の適正さをどう両立するかは、難しいテーマだと思っています。

川西：私は、立証責任転換や刑事罰の導入自体は望ましいと思っていますが、一方で、自分に対する懲戒や解雇を回避するため、この制度を利用する通報者が生じるリスクも感じます。その場合に、事業者側が過度に萎縮し、通報後1年間は一律に解雇や懲戒を行わないとの運用に流れると、それは制度趣旨に反するでしょう。大事なのは、適切な手続を踏み、正当な処分理由と経緯を記録に残しておくことです。

事業者が、解雇や懲戒を避けようとするあまり、

配置転換など別の形の不利益取扱いに流れることも懸念されます。「推定規定がないから大丈夫」ではなく、別の形であっても通報を理由とする不利益取扱いは問題になるという理解を、企業側も持つ必要があると思います。

林：制度上の通報者保護を強めると、企業側は「どこまで慎重にすべきか」で悩み、通報者側は「保護がまだ足りない」と感じる。この緊張関係は今後も続くと思われます。ただ、少なくとも今回の改正で、事業者が「通報後であることを意識しないまま処分した」といった対応では済まされなくなるのは確かで、その意味で通報対応の管理と記録の重要性は一段と高まるように思います。

9　今後の課題 ――制度の実効性をどう高めるか

林：最後に、今後の課題について一言ずつ伺えればと思います。

角田：通報者保護の観点からは、まず立証責任転換の対象の拡大が課題だと思います。解雇・懲戒以外の不利益取扱いにも、より実効的な保護が必要です。また、退職者に関する1年という期間制限も、短すぎる場合があるのではないかと思います。退職後、すぐに通報できるとは限りませんし、退職後、時間をかけて事実を整理してから初めて通報に至る方もいます。さらに、体制整備義務が300人超の事業者に限られている点も、見直しの余地があると思います。通報者保護の必要性は企業規模によって変わるものではありません。

渡邉：企業実務の観点からは、ここまで述べてきた通り、人の良識等に委ねる対応ではなく、通報窓口が人事部門等、関係部と認識合わせをしながら、通報者保護を徹底化できる、具体的なフローに落とし込むことが当然に必要だと考えます。また、濫用的通報にどう向き合うかも大きな課題ではないかと考えています。通報活性化は重要ですが、現場の担当者の負担は非常に大きくなっています。例えば、同じような通報が繰り返される中で、どこまで対応し、どこで打ち切るかの判断に膨大な時間がかかる。そこに対する一定の整理や、担当者支援の視点も必要だと感じます。

川西：事業者にとって今後重要なのは、内部通報だけでなく、行政通報や外部通報があった場合の業務フロー整備です。内部通報については一定程度マニュアル化が進んでいても、行政や外部への通報にどう対応するかは、まだ整備途上の会社が多い印象です。また、職制上のレポートラインのように、正式窓口ではないところで相談を受けた場合の対応も大きな課題です。そこが法律の規律対象であることを、現場がどこまで理解できるかが重要と考えています。

林：本日の議論を踏まえると、今般の公益通報者保護法の改正は通報制度の実効性確保を図るものである一方で、通報者自身や通報制度を運用する事業者側の現場の悩みは依然として存在し、場合によってはむしろ増大しうるように感じました。今後、各事業者の運用例、行政解釈、裁判例の蓄積を通じて、より具体的な運用知見が形成されていくと思われます。

また、企業側に助言をする弁護士、外部窓口を担う弁護士、通報者を支援する弁護士のいずれにとっても、「条文を知っている」だけでは足りず、「どこで実際に問題が起きるのか」、「どこで運用に支障が出るのか」を具体的にイメージできることが重要になるのだと思います。本稿がそのイメージ形成の一助になればと考えています。