

公益通報者保護法の改正に向けた意見書

2018年9月18日

東京弁護士会

会長 安井 規雄

目次

第1 序	3
第2 意見の趣旨	3
1 通報者の範囲について	3
2 通報対象事実の範囲について	3
3 外部通報の保護要件について	4
4 公益通報目的での資料収集の許容性について	4
5 守秘義務規定の新設	4
6 不利益な取扱いの差止及びペナルティ条項の新設	4
7 通報から一定期間内の不利益な取扱いにつき、因果関係の推定規定の新設	4
8 報奨金制度新設について	5
9 一元的窓口について	5
10 改正法の条項案について	5
第3 意見の理由	5
1 はじめに（本意見書の目的）	5
(1) 公益通報者保護法を巡る過去の動向	5
(2) 本法改正に向けた当会の基本的見解	6
2 通報者の範囲について	7
(1) 「通報者の範囲」に係る基本的な考え方（通報者範囲の拡大）	7
(2) 補論～役員による通報の際、内部通報の前置を要求すべきではないこと	8
3 通報対象事実の範囲について	8
(1) 政令指定方式による制限の撤廃	8
(2) 「条例」違反の追加	9
(3) 時間的切迫性要件の削除	9
(4) 公益通報制度濫用の懸念について	10
4 外部通報の保護要件について	10
(1) 2号通報の要件	10
(2) 3号通報の要件	11
5 公益通報目的での資料収集の許容性について	12
(1) 通報者による資料収集の重大性	12
(2) 公益通報における資料収集の許容性に係る判例法理の動向	12
(3) 資料収集の許容性の要件の明文化	13
6 守秘義務規定の新設について	13
(1) 通報窓口等における守秘義務の重要性	13
(2) 守秘義務規定の対象範囲	13
(3) 守秘義務履行の措置義務規定の新設及び刑罰を科すべきでないこと	14
7 不利益な取扱いの差止及びペナルティ条項の新設	14
(1) 不利益な取扱いに対する差止とペナルティ条項の必要性	14
(2) ペナルティの具体的内容と要件	15
8 通報と不利益な取扱いとの因果関係の推定	16
9 報奨金制度の新設について	17
(1) 報奨金制度の必要性	17
(2) 報奨金制度の問題性および公益通報のボーダレス化	17
(3) 具体的な制度設計	18
(4) 補論～救助金制度	19
10 消費者庁一元的窓口	19
(1) 消費者庁に一元的窓口を設置する必要性	19
(2) 一元的窓口として必要不可欠な権限	20
別紙（本法の改正条項案）	21

第1 序

内閣府消費者委員会に設置された「公益通報者保護専門調査会」（以下「専門調査会」という。）において、公益通報者保護法（以下単に「本法」あるいは「現行法」という。）の改正に向けた審議が2018年1月に再開され、同年7月には「中間整理」が公表された。

今後、同調査会においては、この中間整理をベースに検討を重ね、消費者委員会へ最終報告書が提出される見通しである。

そこで、同調査会の中間整理の内容を踏まえ、最終報告書及び今後の改正作業の在るべき方向性に関し当会の意見を下記のとおり述べる。

第2 意見の趣旨

1 通報者の範囲について

通報者の範囲として、現行法の労働者に加えて、退職者、役員（親子会社の役員含む。）、元役員（親子会社の元役員含む。）、取引先事業者、元取引先事業者を明記するとともに、通報することで被通報者から不利益取扱いを受け、又は受けるおそれのある者も包括的に本法の保護対象とする条項を設けるべきである。

2 通報対象事実の範囲について

- (1) 通報対象事実とは、特定の法令に限定する現行法2条3項所定の別表指定と「犯罪行為の事実」に限定する規定（2条3項1号）に代え、「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。
- (2) 現行法2条1項本文の「通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしている旨」といういわゆる時間的切迫性の要件を緩和し、「通報対象事実が生じ、又は通報対象事実が生じるおそれがある旨」とすべきである。

3 外部通報の保護要件について

- (1) 本法3条2号所定の通報（行政通報。以下「2号通報」という。）につき、通報事実の存在を「信ずるに足りる相当の理由」（以下「真実相当性」という。）との保護要件を緩和し、同条1号所定の通報（内部通報。以下「1号通報」という。）と同様、「思料した」ことのみで足りるとすべきである。
- (2) 本法3条3号所定の通報（外部通報。以下「3号通報」という。）の要件のうち、現行の同号イからホまでに掲記の特別要件の一部を緩和すべきである。

4 公益通報目的での資料収集の許容性について

「公益通報を目的とした資料の収集は、明らかにその必要がないと認められる場合又は被通報者や第三者の利益を不当に損なう場合でない限り、これを理由として通報者に不利益を課してはならない」との条項を新設すべきである。

5 守秘義務規定の新設

1号通報における通報者保護のための守秘義務に関する規定を新設すべきである。

6 不利益な取扱いの差止及びペナルティ条項の新設

- (1) 1号通報における通報者に対して、被通報事業者内部で通報との因果関係が疑われる不利益な取扱いが行われていると認められる場合には、消費者庁がその差止を命ずる措置命令を発する制度を新設すべきである。
- (2) 前項の措置命令に違背し、被通報事業者において通報者に対する不利益な取扱いが継続された場合に適用する罰則の導入が検討されるべきである。

7 通報から一定期間内の不利益な取扱いにつき、因果関係の推定規定の新設

通報者が、通報後に被通報者から不利益な取扱いを受けている場合、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であるとの推定規定を設けるべきである。

8 報奨金制度新設について

内部通報制度を設けていない大手事業者又は通報制度が機能していない大手事業者の不正行為を 2 号通報し、その通報により、国又自治体に一定額以上の利益（不当利得の返還もしくは罰金、課徴金）をもたらした場合、当該利益の一定割合を報奨金として支払う制度の導入を検討すべきである。

9 一元的窓口について

消費者庁に公益通報を受け付ける一元的窓口を設置すべきである。

また、消費者庁に調査権限を付与するとともに、公益通報対象事実に関して、所管行政機関が適切な行政措置を講ずるよう改善要請する権限も付与すべきである。

10 改正法の条項案について

改正条項案は、別紙のとおりである。

第3 意見の理由

1 はじめに（本意見書の目的）

(1) 公益通報者保護法を巡る過去の動向

ア 本法は、2004 年 6 月の制定（内閣府が所管）から既に 14 年が経過しているが、当会は、本法の制定に当たり、通報制度の実効性を高めるため、「公益通報者保護制度に対する意見書」（2003 年 9 月 24 日）と「公益通報者保護法（仮称）の骨子（案）に対する意見書」（2004 年 1 月 13 日）を公表した。

イ しかし、本法の制定に当たっては、通報制度の濫用や密告社会の招来を危惧する事業者側から消極的な意見が出され、当初案から様々な妥協的修正が加えられた。そのため、同法の附則には、制度の運用実態を踏まえての「5 年後の見直し」が明記された。

ウ この附則に基づき、2010年より内閣府消費者委員会に本法の運用実態を調査、分析する「公益通報者保護専門調査会」が設置され、2011年2月18日には、調査結果報告書が公表された。

消費者庁(2009年9月に発足し、本法が内閣府から移管される)はこの報告書を受け、2015年6月より「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」を設置し、2016年12月15日には、「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」を公表し、実効性を向上させる法改正の課題を示した。

エ このような過程を経て、2018年1月、内閣総理大臣からの諮問により、同月26日から「公益通報者保護専門調査会」による審議が再開された。現在、同調査会において、法改正に関する活発な議論が展開されているところ、同年7月に中間整理が公表され、近々、消費者委員会に対し最終報告書が提出される見込みである。

(2) 本法改正に向けた当会の基本的見解

ア 当会は、上記のとおり、本法制定に当たり2通の意見書を公表したが、通報制度の現状は、同意見書が指摘していたとおり、制度の実効性に疑問を抱かせる様々な問題が露呈している。

イ 近年の企業や行政機関の不祥事(例えば、神戸製鋼、三菱マテリアルや東レの品質データ改ざん、日産やスバルの無資格者による完成検査や三菱やスズキの燃費データ偽装、商工中金の書類改ざんによる不正融資といった大企業による不祥事、行政機関にあっては、厚生労働省の裁量労働制に関する不適切データ使用、防衛省の日報隠蔽疑惑、文部科学省や財務省の資料隠蔽疑惑など)を見ても、事情を知る内部の者がいち早く公益通報していれば早期に不正を是正して行政機関や国会の混乱も防ぐことができた可能性があり、内部通報制度が十分に機能していないことが不祥事拡大の一因となっていると言わざるをえない。

ウ 本法制定後、大手企業や行政機関の多くは、組織内にヘルプラインな

ど公益通報窓口を設置した。しかし、上記の現状は、この法律の趣旨が企業にも行政機関にも国民の間にも十分浸透しておらず、通報窓口が設置されても必ずしも有効に機能していないことを物語っている。

エ その最大の理由は、公益通報の社会的価値が十分に認識されておらず、また、通報者の法的保護も著しく不十分だからである。すなわち、違法行為（またはその疑い）を発見しても、通報するとなれば、勤務先等から何らかの不利益を受けるおそれがあることを覚悟する必要があるが、公益通報へのインセンティブは、通報者の強靱な正義感に依存している。

オ 現に、無警戒なまま通報した者が、思いもかけない解雇、左遷などの不利益な取扱いを受ける事案は後を絶たない。通報制度の実効性を向上させるには、通報者の保護を徹底し、他方、通報者に不利益を課した企業や団体には、何らかのペナルティを課す制度を設けることが喫緊の課題となっている。

カ そこで、人権擁護と社会正義の実現を使命とする弁護士及び弁護士法人を構成員とする当会は、中間整理の内容を踏まえ、消費者委員会の最終答申の内容とその後想定される同法改正の内容が、公益通報者保護制度を真に実効性あるものとすることを実現すべく、この意見を述べる。

2 通報者の範囲について

(1) 「通報者の範囲」に係る基本的な考え方（通報者範囲の拡大）

ア 現行法は、通報者保護の要件として、「不正の目的なく」という主観的要件の他に、①通報主体については「労働者」（2条2項）という制限、②通報事実の範囲については別表指定方式による制限（2条3項）、③通報事実の存在については、「通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしている旨」という時間的切迫性の要件（2条1項本文）を課している。すなわち、公益通報の要件として、不正の目的がないこと

に加え、三重の縛りを設け、保護の範囲を狭めている。

- イ しかし、法の目的が「国民の生命、身体、財産その他の利益の保護」であること（1条）を直視すれば、不正の目的のない通報について、「通報者」の範囲を「労働者」に限定する合理的根拠はなく、このような通報者の範囲の限定は、通報制度活用の大きな阻害要因となっている。
- ウ 不正の目的なく、法令違反行為の是正を目的として通報したにもかかわらず、通報を理由に通報者に不利益を課すことは、一般法理に照らしても許されないことである。法令違反行為を知りうる可能性があり、その違法行為を通報することで何らかの不利益を被る可能性のある典型例が、労働者、退職者、役員（親子会社の役員含む。）、元役員（親子会社の元役員含む。）、取引先事業者、元取引先事業者等であるが、必ずしもこれらに限定されるわけではない（例えば、研修先の法令違反行為を知りうる研修生など）。
- エ そこで、通報者の範囲として、現行法の労働者に加えて、退職者、役員（親子会社の役員含む。）、元役員（親子会社の元役員含む。）、取引先事業者、元取引先事業者を明記するとともに、通報することで被通報者から不利益取扱いを受け、又は受けるおそれのある者も包括的に本法の保護対象とする条項を設けるべきである。

- (2) 補論～役員による通報の際、内部通報の前置を要求すべきではないこと**
- なお、役員等の通報について、役員の会社等に対する委任契約上の職責から、1号通報の前置を求める意見があるが、保護要件として1号通報の前置まで要求するのは、役員通報を困難にするおそれがあり妥当でない。

3 通報対象事実の範囲について

(1) 政令指定方式による制限の撤廃

- ア 現行法では、通報対象事実、特定の法令（平成30年6月15日現在467本）の罰則が課される違反行為に限定されている。

イ しかし、ある不正行為が、特定の法令に違反した通報対象事実か否かの検索は弁護士においても容易でなく、当該法令違反が通報対象事実から除外されていることに合理性が乏しいものもあり、新設される法令をフォローしきれてもいない。公益通報の目的（国民の生命、身体、財産その他の利益の保護）を重視すれば、通報対象事実を刑罰対象行為に限定する必要はないので、通報対象事実は「国民の生命、身体、財産その他の利益に関する法令に違反する事実」とすべきである。

(2) 「条例」違反の追加

ア また、現行法では、公益通報の対象となるのは別表指定の「法律」（これらの法律に基づく命令を含む。）に限定され（法２条３項１号、２号）、「条例」違反は通報対象事実とされていない。

イ しかし、条例は、各地方自治体の議会で制定される自主法であり、かつ、憲法上、「法律の範囲内」において制定され（憲法９４条）、地域住民の生命、身体、財産その他の利益の保護を目的としているものが無数に存在する。このような条例の規定に抵触する違法行為を通報対象から除外している現行法は、公益通報の目的の達成を大きく阻害している。

ウ 従って、国民の生命、身体、財産その他の利益に関する条例違反行為を、通報対象事実に含めるべきである。

(3) 時間的切迫性要件の削除

ア 現行法２条１項本文は、公益通報の定義として、「通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしている旨」と規定し、全ての公益通報につき、通報対象事実が「既に発生」しているか、「まさに発生する」状態という時間的切迫性を求めている。

イ このような不正事実の時間的切迫性要件は、「不正の目的なく」と同様に、濫用的な通報を抑制する意図に出たものと理解される。しかし、違法行為が目前には切迫していないことから、現在の事態を黙認・放置したために、腐ったリンゴの例えではないが、気付いた時には、重大

な違法行為に発展してしまっていたという事態も想定される。通報制度は、違法行為の未然防止ないしは初期消火に最も多くの効果を期待すべきものであるから、かかる過度な時間的切迫性の要件、さらには要件充足の判断を通報者に負わせるような規定は通報制度の活性化を著しく阻害するもので相当でない。

ウ 従って、時間的切迫性の要件は削除し、単に「対象事実の発生のおそれ」があれば通報可能として通報制度を活性化すべきである。

(4) 公益通報制度濫用の懸念について

ア 通報主体に加えて対象事実を拡張する意見に対しては、制度濫用の懸念が指摘されることがある。

イ しかし、そもそも如何なる濫用が懸念されるのか、現状において濫用はあるのか等、濫用の内容や実情を具体化した上での十分な検討がなされているとは言い難い。仮に公益通報と称した事実に基づかない、あるいは専ら私益を図ることを意図した通報が寄せられた場合を想定しても、このような不当な通報は、不正目的による通報として抑止されうるし、そのような通報を繰り返す場合、民事の不法行為法理によって、差止あるいは損害賠償の対象にもなりうる。

ウ また、元々、公益通報制度とは、不特定多数人から無数に寄せられる玉石混交の膨大な情報の中から、違法実態を疑わせる重要な情報をスクリーニングし、違法行為の早期発見・是正に役立てることを本旨とするものであるから、公益通報の件数増大による負担の増加を通報制限の理由とするのは、角を矯めて牛を殺すような結果をもたらすもので妥当でない。

4 外部通報の保護要件について

(1) 2号通報の要件

ア 2号通報や3号通報において、通報事実 zu 真実相当性を求めるのは、「公益通報によって労務提供先等の正当な利益が不当に害されない

ようにするため、事業者外部への公益通報については、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」との考え方によるものである（「逐条解説公益通報者保護法」（消費者庁消費者制度課・編）106頁）。

イ しかし、守秘義務を負う公務員（国家公務員法100条1項，地方公務員法34条1項）が，真実相当性に欠ける通報を受けたとき，濫りにこれを外部に公表するとは考えられないし，行政機関が他に根拠もないのに真実相当性を欠く通報だけを理由として当該事業者に不利益を課すことも考えがたい。従って，2号通報の場合には真実相当性を要求しなくてもそのことで事業者が不当に害されることもない以上，上記の考え方によっても真実相当性を要求する必要はないことになる。むしろ，不正の目的のない2号通報に真実相当性まで要求するのは，行政機関の調査，判断能力を軽視し，通報の活性化を阻害する要因となっている。

ウ ちなみに，2014年の「行政手続法」改正より新設された行政庁に他者の法令違反行為の是正処分等を求める申出制度（「処分等の求め」。同法36条の3）は，申出事実につき真実相当性まで求めることなく申出の活性化を促している。同制度との比較からも，2号通報に真実相当性まで要求する合理性はない。

(2) 3号通報の要件

ア 現行法は，1号通報による不正の自浄を優先し，3号通報に関しては，通報事実の真実相当性と1号通報または2号通報では通報目的が実現できない事情（イ.不利益取扱い，ロ.証拠の湮滅，ハ.通報しないことの要求，ニ.通報の無視，ホ.個人の利益保護の特別の緊急性）のいずれかの存在とその立証（信ずるに足りる相当な理由など）を特別要件として求めている。

イ 1号通報を充実させ，事業者の自浄作用の発揮を第一義とする公益通報制度においては，通報事実の真実相当性のみで3号通報が可能とな

れば、1号通報制度を充実させる事業者のインセンティブが働きにくくなることが懸念される。他方、3号通報の特別要件を全て厳格なものとするれば、逆に、3号通報の困難さが事業者による1号通報制度の充実を怠らせる要因になる。1号通報と3号通報の妥当な相互牽制作用をどのような要件により調整するかは困難な問題ではあるが、現行の3号通報の特別要件はやや厳格に過ぎ、少なくとも、イ、ロ及びホについては、その存在を「疑うに足りる一応の理由がある場合」と緩和すべきである。

5 公益通報目的での資料収集の許容性について

(1) 通報者による資料収集の重大性

- ア 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。
- イ 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。
- ウ 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。

(2) 公益通報における資料収集の許容性に係る判例法理の動向

- ア しかし、被通報者側における企業機密、行政情報、個人情報等の保護の必要性を考慮すると、収集（持ち出し）資料の内容、範囲、方法と収集後の利用方法によっては、それが社会的相当性を逸脱し違法性を帯びることとなる。
- イ 裁判所は、公益通報を目的とした関係資料の収集がどこまで許される

かについて、多数の考慮要素（通報内容の公益性、資料収集の必要性、資料収集方法の相当性、資料収集が関係者や第三者に及ぼす不利益の程度、収集資料の利用方法の相当性等）を総合（利益衡量）して判断しているが、公益通報に正当性を認める場合は、その資料収集行為の違法性を否定する傾向にある。

(3) 資料収集の許容性の要件の明文化

そこで、適正な通報行為に伴う資料の収集行為は、原則として違法性がないことと、例外的に違法となる要件をできる限り明文化すべきである。これにより過度な資料収集を抑制するとともに、原則として適法な資料収集に対する制裁措置を防止して、公益通報への萎縮を防ぎ、通報制度を真に活性化する必要がある。

6 守秘義務規定の新設について

(1) 通報窓口等における守秘義務の重要性

- ア 公益通報を受理する窓口（内部窓口・外部窓口）及びこれを受けて調査を実施すべき管理部門等が通報者個人を特定しうる情報を漏らしてしまうと、通報者が不利益な取扱いを受ける可能性があり、現にそのような事例が訴訟案件等においても発生している。
- イ 公益通報は公益に向けられたポジティブな行為であり、本来、公益通報の処理がオープンになされるのが理想である。もっとも、通報者への不利益取扱いが後を絶たない現状では、公益通報を安心して行うための条件整備として、特に労働者等に内部情報の提供を求める1号通報の事業者等には、通報者を特定しうる情報についての守秘義務を課す必要性が高い。

(2) 守秘義務規定の対象範囲

- ア これに対して、2号通報の行政機関については、元々、個々の公務員には守秘義務が課せられている（国家公務員法100条1項、地方公務員法34条1項）。また、3号通報の通報先については、通報者との

個別合意により提供される情報の取扱い方法が決定されるから、通報者が任意に選択した情報提供先に対し、わざわざ法律で守秘義務を課す必要性は乏しい。

イ 従って、1号通報における通報者との関係においてのみ、通報窓口関係者及び通報受理後、内部調査の実施に当たる関係機関に対して守秘義務を課す規定を新設すべきである。

(3) 守秘義務履行の措置義務規定の新設及び刑罰を科すべきでないこと

守秘義務規定の実効性確保の観点から、従業員教育等の守秘義務の履行に関する措置義務規定を新設すべきである。なお、守秘義務違反につき、ペナルティとして刑事罰まで導入することの要否については、守秘義務違反となる事実の外延が不分明であり、調査担当部門を萎縮させかねないことから不要と考える。

7 不利益な取扱いの差止及びペナルティ条項の新設

(1) 不利益な取扱いに対する差止とペナルティ条項の必要性

ア 現行法上、1号通報を受けた被通報事業者は、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（5条）、同条の違反に対する差止措置やペナルティは何ら設けられていない。かかる現状の下では、通報先事業者における通報者に対する不利益な取扱いを抑止することは困難である。

イ 他方、現状においても、勤務先等において解雇その他の実際の不利益を被った通報者には、労働審判、民事訴訟等の民事手続によって不利益な取扱いに対する被害回復を図る方途は一応存在する。しかし、かかる手続の遂行は、不利益な取扱いを受けた通報者に多大な労力・時間・経済的負担を課するものであり、加えて上記手続で請求が認められたとしても、発生した被害の完全な回復にはほど遠い結果となることが多い。

ウ 従って、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、新たな制度の導入を検討する必要がある。

(2) ペナルティの具体的内容と要件

- ア 具体的には、被通報事業者内部における通報者への不利益な取扱い（又はその疑い）が発見された場合の消費者庁による当該不利益な取扱いに対する差止を命ずる措置命令の制度と、措置命令違反に対する刑事罰の制度を設けることが必要である。
- イ もっとも、通報に対する被通報事業者からの報復としての不利益な取扱いは、現実によく多くの事案で発生している事態であるが、当該不利益な取扱いが通報への報復か否かの確実な認定は労働訴訟等においても困難を伴う問題である。よって、不利益な取扱いが認定された場合、直ちに刑事罰を課すことは行き過ぎである。
- ウ そこで、1号通報との関連性が強く疑われるような客観的状況が認められる場合に限り、消費者庁が、不利益な取扱いの差止を命ずる措置命令を発することとする建付が適切である。
- エ かかる措置命令に際しては、①通報と不利益な取扱いとの時間的近接性、②通報後、不利益な取扱い開始に至るまでの事実経過、③当該不利益な取扱いにつき、社会通念からの逸脱の程度等の諸般の事情が総合考慮されるべきである。
- オ 次いで、かかる措置命令による差止に違背して、当該事業者が引き続き通報者に対する不利益な取扱いを反復継続したと認められる場合には、刑事罰による制裁を科すことによって上記措置命令の実効性を確保すべきである。
- カ 確かに、通常であれば、措置命令だけでも不利益な取扱いの解消が十分期待できる。しかし、事業者等の規模、実態、違法行為の態様・重大性等によっては、措置命令を意に介さず、むしろ公益通報に対する報復を徹底し、或いはさらなる深刻な違法行為が明るみに出ることを避けるために公益通報を圧殺すべく不利益な取扱いを継続する例外的事案がないとはいえない。かかる例外的事案に対応するための、

より強度なサンクションとして刑事罰による制裁を用意しておく必要がある。

8 通報と不利益な取扱いとの因果関係の推定

- (1) 通報者に対する不利益な取扱いに関して、①不利益な取扱いと②通報と不利益な取扱いとの因果関係(通報への報復)の有無につき争いとなることが多い。しかし、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処分を誘発する一因となっている。
- (2) そこで、通報制度の活性化、通報者の保護、事業者の違法行為の抑制にあたっては、この点についてのテコ入れも不可欠であり、少なくとも、通報から3年以内の不利益な取扱いが認定された場合、通報と不利益な取扱いの因果関係(通報への報復)を推定する規定を設けるべきである。
- (3) 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」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処分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。
- (4) なお、別紙条項案において、「通報後3年内」の不利益な取扱いとした根拠は、①公益通報後、調査結果が出るまでの間、1年以上の期間を要するケースもあり、調査結果判明後になされる不利益な取扱いの類型を

想定し、推定期間に余裕をみておいたほうがよいこと、②通報と近接した時期（例えば6ヶ月以内）に不利益な取扱いを受けた場合には、法律上の推定規定がなくとも、不利益な取扱いであると事実上推定されうるので、通報から半年内に限った推定規定では必ずしも実効性が十分とはいえないこと、③通報後、近接した時期に受ける不利益な取扱いに特有の前記事実上の推定を回避するために、通報から一定の期間を置いてから不利益処分を課す被通報事業者等も少なくないことが挙げられる。

9 報奨金制度の新設について

(1) 報奨金制度の必要性

- ア 企業秘密の保護が重視される今日、企業の不正も内部からの通報がなければ摘発しにくくなっている。他方、内部通報制度の充実が叫ばれてはいるものの、報復被害の懸念は容易に払拭し難く、通報制度の大きな障壁となっている。
- イ 報奨金制度は、報復被害を補てん、あるいは軽減させるものとして、通報者保護の促進及び不活発な通報制度の活性化策となるとともに、事業者内部通報制度の充実を促す一手段となる。
- ウ そこで、①内部通報制度を導入していない大手事業者又は②それが機能していない大手事業者の不正を、③2号通報（行政通報）し、④その通報により、国又は自治体に一定額以上の利益（不当利得の返還、罰金又は課徴金）をもたらした場合、⑤当該利益の一定割合を報奨金として支払う制度の導入を検討すべきである。

(2) 報奨金制度の問題性および公益通報のボーダレス化

- ア 公益通報に対する報奨金制度の導入については、否定的な意見も多い。その理由としては、報奨金制度は、「通報者の保護」を超えた「通報奨励」策であり、わが国において、そこまでして事業者等の不正を抑止する社会的事実や必要性が存在するとは言えない、最初から報奨金目当ての不誠実な動機による社会的に是認されない濫用的な通報を誘

発する等が挙げられる。

- イ しかし、前掲(1)ウ記載のとおり、内部通報制度が機能していない場合に限局して、報奨金制度を運用していく形をとれば、濫用的な通報を誘発する懸念は乏しい。また、通報者への社会的評価として、報奨金目当てとの偏見にさらされるおそれも乏しい。
- ウ この点、米国は、通報により、政府に利得（不当利得の返還や罰金徴収）をもたらした場合、利得の一定割合を通報者に還元する報奨金制度を、多くの個別法で設けており、韓国も公益通報者保護に関する法令中に報奨金の規定を設け、通報制度の濫用に配慮しつつ、公益通報による不正摘発の実効性向上に努めている。
- エ また、ビジネスが国境を越えている今、国内事業者の海外での何らかの違法行為が、報奨金制度のある海外で告発されるという事態は現実の問題となっている（例えば、米国の「自動車安全公益通報者保護法」に基づく「タカタ」のエアバッグ不正に関する通報）。従って、わが国においても、特定の公益通報については、報奨金制度の導入を検討すべきである。

(3) 具体的な制度設計

- ア 前記①～⑤の要件は、別途慎重に検討する必要があるが、さしあたり、例えば以下のような制度設計が考えられる。
 - ①の「大手事業者」とは、会社法上の大規模会社である。
 - ②「機能していない」については、現在の公益通報者保護法の3号通報要件に準拠して、その類型を明文化する。
 - ④の利益は1000万円以上とする。
 - ⑤の割合は、10%以上30%以下とする。
- イ なお、通報奨励策の報奨金制度としては、2007年に警察庁が導入した「捜査特別報奨金制度」（民法529条、同532条に基づく懸賞制度で、警察庁が指定・広告した重要事件について捜査協力を求めるもので、報奨金は300万から1000万円）がある（現在の指定件

数は15件前後)。

(4) 補論～救助金制度

韓国では、報奨金制度とは別に救助金制度があり、不利益な取扱いの是正のための復職等の原状回復関連訴訟手続きにかかった費用、不利益な取扱いによる解雇や配転等による給与減収分の填補、公益通報に起因してその他重大な経済的損害を被った場合、所管官庁に対し、救助金の支給を申請することができる。かかる制度は、通報者救済の観点で有益である一方、支払原資の確保は必ずしも容易でないという難点がある。すなわち、報奨金では、違法行為の是正による不当利得の返還や罰金、課徴金の徴収により支払原資を確保できるが、救助金では、固有の予算を確保しなければならず財政上の課題を伴う。もっとも、通報者の保護の観点から、報奨金制度にとどまらず、救助金制度も含めて、多角的な検討がなされるべきである。

10 消費者庁一元的窓口

(1) 消費者庁に一元的窓口を設置する必要性

1号通報（内部通報）を充実させるには、2号通報（行政通報）の充実による1号通報の監視、牽制機能の強化が不可欠である。しかし、2号通報の現状は、通報事実ごとに受付行政機関が異なることから、通報者は、複雑な行政機構を前にして、通報先の選定、判断に戸惑い、あるいは行政機関から通報先のたらい回しに遭って通報を断念することがあり、また、受付行政機関においては、通報制度への基本的な理解や知識が欠けるために通報を放置したり、通報者の秘密を不用意に漏洩する事例が後を絶たない。さらに、通報事実、行政機関の監視・監督の不備が原因となって発生している場合もあり、管轄行政機関による調査は、自らの失態を明らかにする利益相反行為となる側面もあって、調査が不十分なまま終了し、事業者との不適切な関係を勘ぐられてしまうだけの結果に終わることもある。従って、2号通報が、1号通報に対する十分な牽制機能を果たすには、現在の通報受付先の他に、2号通報を第三者の立場で受け付け、これを管轄行政機関に移送し、その後の処理を監視、監督し、場合によっては自ら調査に乗り出

す行政機関が必要である。

そのような観点から、本法を所轄する消費者庁が一元的窓口として対応する制度を設計すべきである。

(2) 一元的窓口として必要不可欠な権限

しかし、消費者庁において2号通報を受付さえすれば、2号通報処理が万全にいくかといえば、決してそうではなく、上記した各行政機関の通報処理の不完全性を補うには、消費者庁固有の調査権限や所管行政機関による行政処分等の措置を促すための改善要請の権限も付与する必要がある。

そこで、一元的窓口体制とする際、①消費者庁に一元的窓口を設けること、②受け付けた通報事案について、通報事実に関する法令を所管する行政機関のみならず消費者庁においても直接調査することのできる権限を付与すること、③通報事実に関する法令を所管する行政機関による何らかの行政措置を講じるよう、消費者庁から所管行政機関に対し、必要な改善要請を行う権限を付与することを含めた役割を法定することが適切であり、そのために必要な体制整備を行うべきである。

以 上

別紙（本法の改正条項案）

1. 通報者の範囲（※現行法2条2項の改正）

2 この法律において『公益通報者』とは、次の各号に掲げる者のうち公益通報をした者その他公益通報したことによって不利益な取扱いを受けた者又は公益通報したことによって不利益な取扱いを受けるおそれのある者をいう。

- 一 通報対象事実発生事業者の労働者
- 二 通報対象事実発生事業者と請負契約その他の継続的取引契約に基づいて事業を行い、又は行っていた事業者の労働者で、通報対象事実発生事業者の事業に従事した者
- 三 第一号又は第二号の労働者であった者
- 四 通報対象事実発生事業者の役員又は役員であった者
- 五 通報対象事実発生事業者と労働者派遣契約、請負契約その他の継続的取引契約に基づいて事業を行い、行っていた事業者の役員若しくは役員であった者又は事業を行う個人
- 六 通報対象事実発生事業者の親会社の役員又は役員であった者
- 七 通報対象事実発生事業者の子会社の役員又は役員であった者

2. 通報対象事実の範囲（※現行法2条3項の改正・4項を新設し以下繰下）

3 この法律において『通報対象事実』とは、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。）に違反する事実をいう。

4 この法律において『通報対象事実発生事業者』とは、次に掲げる者をいう。

- 一 通報対象事実が生じた法人その他の団体及び事業を行う個人
- 二 その役員、従業員、代理人その他の者について通報対象事実が生じた法人その他の団体及び事業を行う個人

3. 外部通報の保護要件（※現行法3条3号の改正）

通報対象事実が生じ、又は生ずるおそれがあると信ずるに足りる相当の理由があり、かつ、次のいずれかに該当する場合 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

イ 前二号の公益通報をすれば解雇その他の不利益な取扱いを受けると疑うに足りる一応の理由がある場合

ロ 第一号に定める公益通報をすれば当該通報対象事実に係る証拠が隠滅され、偽造され、又は変造されるおそれがあると疑うに足りる一応の理由がある場合

ハ 労務提供先から前二号に定める公益通報をしないことを正当な理由がなく要求された場合

ニ 書面（電子的方式、磁気的方式その他の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録を含む。第九条において同じ。）により第一号に定める公益通報をした日から二十日を経過しても、当該通報対象事実について、当該労務提供先等から調査を行う旨の通知がない場合又は当該労務提供先等が正当な理由がなく調査を行わない場合

ホ 個人の生命又は身体に危害が発生し、又は発生する急迫した危険があると疑うに足りる一応の理由がある場合

4. 公益通報目的での資料収集の許容性（※新設）

公益通報を目的とした資料の収集は、明らかにその必要がないと認められる場合又は被通報者や第三者の利益を不当に損なう場合でない限り、当該資料収集行為を理由として通報者に不利益を課してはならない。

5. 守秘義務・ペナルティ条項・通報と不利益な取扱いとの因果関係の推定

【守秘義務】（※新設）

第三条第一号通報を受けた窓口及び当該通報情報の引き継ぎを受けて通報案件の調査に当たる機関に所属する者は、方法の如何を問わず、当該通報者及び当該事案の関係者を識別し、又はそのおそれのある個人情報等を正当な理由なく漏えいしてはならない。

事業者は、内部通報制度を設けるに当たり、通報者の秘密が安易に漏えいしたり、通報者に対し不利益な取扱いがなされないよう従業員を教育する他、そのような事態の発生を防止するための適切な措置を講じなければならない。

【不利益な取扱いに対するペナルティ条項】（※新設）

内閣総理大臣は、被通報者である当該事業者等において、第三条第一号通報の結果として当該事業者に対し、第三条乃至第五条に定める不利益な取扱いが行われた場合、その行為の差止またはその行為が再び行われることを防止するために必要な事項、更にこれらの実施に関連する公示その他必要な事項に関する措置を命ずることができる。

内閣総理大臣は、前項の措置命令を受けた事業者等が当該不利益な取扱いをその後も反復継続した場合には、六月以下の懲役又は三十万円以下の罰金に処する。

【通報と不利益な取扱いとの因果関係の推定】（※新設）

通報者が通報後三年内に被通報者から第三条乃至第五条に定める不利益な取扱いを受けたとしてその救済を求めたときは、前条の措置命令及び民事手続いずれの関係においても、当該不利益な取扱いと通報との間に因果関係があるものと推定する。

＊不利益な取扱いの存在は、通報者が証明しなければならない。

6. 報奨金制度（※新設）

第三条第二号の通報により、国その他の公共機関に経済的利益をもたらした通報者は、当該公共機関から報奨金を受け取ることができる。

報奨金を受け取ることができる要件及び報奨金の額は、別途、政令で定める。

7. 一元的窓口(※新設)

- 1 消費者庁は、第三条第二号に定める公益通報を受け付けることができる。
- 2 消費者庁が前項の公益通報を受け付ける場合、公益通報者に対し、公益通報の要件の具備の有無を判断し、又は通報内容を特定するために必要な事項を確認することができる。
- 3 消費者庁は、前項の事項に関する真偽を確認するために必要な範囲で、公益通報者に資料の提出を要請することができる。
- 4 消費者庁は、第二項による判断又は確認を終えた後、速やかに所管行政機関に回付して、その旨を公益通報者に通知しなければならない。
- 5 前項の規定により公益通報を回付された所管行政機関は、調査をし、調査結果を消費者庁に通知しなければならない。この場合、消費者庁は、調査結果の要旨を公益通報者に通知しなければならない。
- 6 消費者庁は、必要があると認めるときは、第四項の回付先の行政機関の長に対し、公益通報に関する調査の実施、法令違反行為の是正等の勧告をすることができる。
- 7 消費者庁は、必要と認める場合、第四項の回付先の行政機関の長に対し、当該行政機関による調査等の関連資料の提出及び説明を求め、又は回付先の行政機関の所管業務について公益通報事実に関する調査をすることができる。
- 8 第一項の公益通報が犯罪行為の事実を内容とする場合における当該犯罪の捜査及び公訴については、前三項の規定にかかわらず、刑事訴訟法(昭和二十三 2 3 年法律第百三十一号)の定めるところによる。