

公益通報者保護専門調査会報告
～公益通報者保護法の施行状況についての検討結果～

平成23年2月18日

消費者委員会 公益通報者保護専門調査会

— 目次 —

目次	p. 1
1. 公益通報者保護専門調査会の審議経過	p. 2
2. 公益通報者保護法施行後の状況	p. 3
3. 公益通報者保護法の具体的課題	p. 5
(1) 通報者の範囲	(p. 6)
(2) 通報対象事実の範囲	(p. 7)
(3) 外部通報の要件	(p. 9)
(4) 外部通報先の範囲	(p. 10)
(5) その他の事項についての専門調査会における論議	(p. 11)
4. 政府に求められる事項	p. 1 2
5. 参考資料	p. 1 3
(1) 消費者委員会 公益通報者保護専門調査会委員名簿	(p. 13)
(2) 公益通報者保護専門調査会における調査審議経過	(p. 14)
6. 別添資料	p. 1 5

1. 公益通報者保護専門調査会の審議経過

公益通報者保護法（以下「法」という。）（平成16年法律第122号）は、公益通報をしたことを理由とする公益通報者の解雇の無効等並びに公益通報に関し事業者及び行政機関がとるべき措置を定めることにより、公益通報者の保護を図るとともに、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法令の規定の遵守を図り、もって国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資することを目的に、平成16年6月に公布され、平成18年4月に施行された。

法附則第2条においては、「政府は、この法律の施行後5年を目途として、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」とされている。また、「消費者基本計画」（平成22年3月閣議決定）では、担当省庁である消費者庁が「公益通報者保護法について、説明会の実施等による法の周知・啓発を引き続き図り、事業者や行政機関における公益通報窓口の整備等を促進」することを継続的に実施し、また、平成23年4月を目途として、「消費者委員会における検討を踏まえ、公益通報者保護法附則第2条の規定に従い、公益通報者保護の視点から、公益通報者保護法の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講じ」ることとされている。

消費者委員会では、平成21年12月14日の第10回消費者委員会で公益通報者保護専門調査会の設置を決定し、平成22年6月9日に第1回の公益通報者保護専門調査会を開催した。以降、公益通報者の保護に関する基本的な政策に関する事項に関して、事業者、労働組合、地方自治体、弁護士等の委員、関係省庁から法や通報処理制度に関する運営の状況等に関するヒアリングを行うなど、これまでに合計8回にわたって専門調査会を開催し、調査審議を進めてきた。

これまでの調査審議を経て、本専門調査会は、法成立時の国会における附帯決議において検討すべきとされた具体的な課題等について、以下のとおり取りまとめを行ったので、消費者委員会に報告する。

2. 公益通報者保護法施行後の状況

(1) 労働者の意識及び事業者や行政機関の取組状況等¹

法施行後の労働者の意識及び事業者・行政機関の取組状況等についての調査結果は以下のとおりとなっている。

ア. 労働者の意識

「平成 22 年度公益通報者保護制度に関する労働者向けインターネット調査」（調査期間：平成 22 年 10 月 22 日～10 月 26 日 消費者庁）によると、法について、「よく知っている」又は「ある程度知っている」を合わせた『知っている』と回答した者は、14.2%、これに「名前は聞いたことがある」（20.6%）も合わせると 34.8%、「知らない」と回答した者が 65.2%となっている。

また、労務提供先で法令違反行為等がなされていることを知った場合に、「通報する」と回答した者は 10.4%、「原則として通報する」（45.8%）も合わせた『通報する』と回答した者は 56.2%となっている。

イ. 事業者の取組状況等²

「平成 22 年度民間事業者における通報処理制度の実態調査」（調査期間：平成 22 年 10 月 1 日～11 月 4 日 消費者庁）によると、内部通報制度を「導入している」事業者は、46.2%、「検討中」が 13.8%、「導入する予定なし」が 39.1%であった。

従業員数別にみると、従業員数が多い事業者ほど「導入している」と回答した割合が高く、従業員数が 1,000 人超の事業者では「導入している」と回答した割合が 9 割超に達しているのに対し、50 人以下の事業者では約 1 割（10.2%）となっている。一方、「導入する予定なし」は、50 人以下の事業者では 73.7%となっている。

ウ. 行政機関の取組状況等

「行政機関における公益通報者保護法の施行状況調査等」（調査期間：平成 22 年 3 月

¹ 第 1 回～第 7 回の専門調査会においては、労働者の意識については「平成 20 年度公益通報者保護制度に関する労働者向けインターネット調査」（調査期間：平成 21 年 1 月 22 日～1 月 26 日 内閣府旧国民生活局）、事業者の取組状況等については「平成 20 年度民間事業者における通報処理制度の実態調査」（調査期間：平成 21 年 1 月 20 日～2 月 16 日 内閣府旧国民生活局）の各調査結果を前提に論議したが、本報告書においては、調査結果に大きな変動が見られなかったこともあり、報告書作成時点における最新の調査結果を掲載している。

² 東京商工会議所が東京 23 区に拠点のある中小企業を対象に実施した「公益通報者保護制度に関するアンケート調査結果」（調査期間：平成 22 年 8 月 25 日～9 月 1 日）によると、「公益通報者保護制度の認知状況」について尋ねたところ、「制度の内容も含めてある程度知っている」と回答した会社が 16.1%、「制度の名前は知っているが、内容はよく知らない」と回答した会社が 29.0%、「殆ど聞いたことがない」と回答した会社が 27.4%、「初めて知った」と回答した会社が 24.1%となっており、「殆ど聞いたことがない」又は「初めて知った」と回答した会社で過半数（51.5%）を超えている。また、「公益通報者保護制度についての望ましい見直しの方向」について尋ねたところ、「見直しより周知広報」と回答した会社が 60.1%、「分からない」と回答した会社が 26.8%、「使いづらいため簡素化すべき」と回答した会社が 12.3%の順となっている。

31日時点 消費者庁)によると、内部の職員等からの通報・相談窓口の設置について、府省庁と都道府県では「設置している」が100%、市区町村では44.7%となっている。なお、未設置の市区町村については、「設置する予定である」が8.0%、「設置するか否かを検討中である」が30.4%、「設置する予定はなく、検討もしていない」が16.9%となっている。

外部窓口の整備に係る状況については、35府省庁(外局を含む)中、32府省庁が外部窓口を設置している。

また、平成21年度中の外部の労働者からの公益通報の受理件数等については、1年間に外部の労働者から全行政機関で受け付けた公益通報の受理件数が4,669件、調査に着手した件数4,271件、措置を講じた件数は3,398件となっている。このうち、労働基準法、労働安全衛生法等労働基準監督署が通報先となる法律に係る公益通報の受理件数が4,346件、調査に着手した件数3,979件、是正措置等を講じた件数が3,174件と大半を占めている。

(2) 調査結果を踏まえた小括

これらの調査結果より、労働者に対する法の周知、中小規模の事業者や行政機関における通報処理制度・窓口の導入が伸び悩んでいる状況が認められる。

(3) 専門調査会における意見等

本専門調査会においても、委員ヒアリング³等を通じて、事業者や行政機関等の取組状況の確認を行った。ヒアリング等を踏まえ、「(法制定後の5年間で)大企業や行政機関における通報処理制度の導入や窓口の設置が図られたことで成果があった」との意見があった一方で、「労働者等に対する周知徹底がまず必要である」、「一番大きな問題は制度の認知度が非常に低いことである」、「中小企業のほとんどが法の存在を知らず制度を整備する必要性を認識していない」等、法の周知や啓発、そして通報窓口の設置促進が必要との意見が多く出された。

■ 国等の施策の状況について

法は、労働者が労務提供先の法令違反行為について、①事業者内部、②行政機関、③事業者外部に対し、それぞれ所定の要件を満たして公益通報を行った場合において、公益通報者に対する「解雇の無効」、「その他の不利益な取扱いの禁止」及び公益通報を受けた事業者や行政機関が「とるべき措置」を規定している。

国においては、公益通報が適切に処理され、法の実効性が高められるよう法の施行に先立ち、「国の行政機関の通報処理ガイドライン(内部の職員等からの通報)」、「国の行政機関の通報処理ガイドライン(外部の労働者からの通報)」、「公益通報者保護法に関する民間事業者向けガイドライン」の3つを設け、運用の指針としているほか、「公益通報者保護法パンフレット」「公益通報ハンドブック」「公益通報者保護制度ウェブサイト」「公益通報シンポジウム」「公益通報者保護法説明会」等による周知啓発、公益通報者保護制度相談ダイヤルによる情報提供・相談、さらに、法の施行状況や制度の実態等を把握するための上記(1)のア.～ウ.に示した各種調査、制度の課題の抽出や改善のための方策を議論するための検討会・研究会・懇談会を開催してきている。

³ 委員ヒアリングの実施状況については、「5.参考資料」のP.14「(2)公益通報者保護専門調査会における調査審議経過」を参照。なお、委員ヒアリングにおいて出された指摘・意見等については、別添資料1「専門調査会で出された意見等」の中で、項目毎に掲載を行っている。

3. 公益通報者保護法の具体的課題

法案に対する附帯決議⁴では、法附則第2条に基づく見直しに際しては、「通報者の範囲」、「通報対象事実の範囲」、「外部通報の要件」、「外部通報先の範囲」の4項目の再検討を含めて行うこととされている。

よって、本専門調査会では、4項目を法の具体的課題として調査審議を行ってきた。

本専門調査会の審議の結果、法の具体的課題については、以下に記載するような意見が示されたが、大方が一致する結論を得るには至らなかった。すなわち、「現行法を改正すべき」との意見と、「このままでよい」又は「変更は慎重であるべき」との意見の両論があり一致に至らなかった。また、現行法にはない新たな制度や効果の提案がなされたが、その採用の適否や具体的内容の詳細な検討にまで立ち入れなかった。

⁴ 公益通報者保護法案に対する附帯決議（平成16年5月21日衆議院内閣委員会。別添資料6参照）では「附則第2条の規定に基づく本法の見直しは、通報対象事実の範囲、外部通報の要件及び外部通報先の範囲の再検討を含めて行うこと」が、公益通報者保護法案に対する附帯決議（平成16年6月11日参議院内閣委員会。別添資料7参照）では「附則第2条の規定に基づく本法の見直しは、通報者の範囲、通報対象事実の範囲、外部通報の要件及び外部通報先の範囲の再検討を含めて行うこと」が求められている。

(1) 通報者の範囲⁵

ア. 現状

- 通報者については、法第2条第1項において、定義規定が置かれており、「この法律において「公益通報」とは、労働者（労働基準法（昭和22年法律第49号）第9条に規定する労働者⁶をいう。以下同じ。）が、…通報することをいう。」、また、同条第2項に「この法律において「公益通報者」とは、公益通報をした労働者をいう。」とされている。

イ. 専門調査会における論議

- 現行法の「労働者」に加え、下請け等取引事業者、退職者、取締役等も通報者の範囲に含めるべきとの意見があった。
- 一方、「通報によって不利益取扱いを被らない者は対象とすべきでない」、「取引事業者については取引自由の原則への制限となるため慎重であるべき」、「取締役については、自ら法令違反行為を是正すべき立場であることから保護の必要はないのではないか」との意見もあった。
- また、「退職者については、退職金未払いの場合等企業との雇用関係が終了しているとは言えない場合もあり、判例等を踏まえれば「労働者」の枠組みで保護されるのではないかと」の意見もあった。

⁵ 通報者の範囲を巡る論議については、別添資料1「専門調査会で出された意見等」のP.5「2. 通報者の範囲（附帯決議に基づく具体的課題事項）」を参照。

⁶ 労働基準法第9条では、「・・・「労働者」とは、職業の種類を問わず、事業又は事務所・・・に使用される者で、賃金を支払われる者をいう。」とされている。

(2) 通報対象事実の範囲⁷

ア. 現状

- 通報対象事実については、法第2条第3項において、定義規定が置かれており、「この法律において「通報対象事実」とは、次のいずれかの事実をいう」とされている。この「いずれかの事実」については、
 - ・ 個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律として別表に掲げるもの（これらの法律に基づく命令を含む。）に規定する罪の犯罪行為の事実
 - ・ 別表に掲げる法律の規定に基づく処分に違反することが前号に掲げる事実となる場合における当該処分の理由とされている事実（当該処分の理由とされている事実が同表に掲げる法律の規定に基づく他の処分に違反し、又は勧告等に従わない事実である場合における当該他の処分又は勧告等の理由とされている事実を含む。）と規定されている。
- なお、別表には、次の法律が掲げられている。
 - 一 刑法（明治四十年法律第四十五号）
 - 二 食品衛生法（昭和二十二年法律第二百三十三号）
 - 三 証券取引法（昭和二十三年法律第二十五号）
 - 四 農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律（昭和二十五年法律第七十五号）
 - 五 大気汚染防止法（昭和四十三年法律第九十七号）
 - 六 廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和四十五年法律第三十七号）
 - 七 個人情報保護に関する法律（平成十五年法律第五十七号）
 - 八 前各号に掲げるもののほか、個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律として政令⁸で定めるもの

イ. 専門調査会における論議

- 「現行法の通報対象事実の範囲を広げるべき」、「限定列举である対象法律制度⁹を廃止するべき」、「法令違反の「おそれ」を対象に含めるべき」との意見があった。
- 具体的にどのように拡大すべきかについては、「社会や国民にとって不利益となるような問題の通報は対象とすべき」、「犯罪行為を広く含めるべき」、「刑事罰を伴うか否かに関わらず問題があると思っただけ者が通報できるとすべき」、「法令違反のみではなく不適正な部分も対象とすべき」等、様々な意見があった。
- また、限定列举である対象法律制度について、「国民にとってわかりにくい」、「合理的でない」という意見があった一方で、「企業側に、どういう法令が関わり得ると

⁷ 通報対象事実の範囲を巡る論議については、別添資料1「専門調査会で出された意見等」のP.7「3. 通報対象事実の範囲（附帯決議に基づく具体的課題事項）」を参照。

⁸ 平成23年1月1日現在、対象法律として426法律を定めている。

⁹ 法第2条第3項による、通報対象事実を一定の法律に規定する罪の犯罪行為の事実等とする定め方を指す。

いうことを明らかにするメリットがある」等、様々な意見があった。

- 「（深刻な不正となる可能性が高い事案の放置を防ぐため）法令違反の「おそれ」を対象に含めるべき」との意見に対しては、「「おそれ」を対象に含めると安易な通報が増加することになり含めるべきではない」との意見があった。

(3) 外部通報の要件¹⁰

ア. 現状

- 通報要件については、法第3条において、以下のように通報先に応じた通報要件が規定されている。

<p>① 事業者内部（労務提供先、労務提供先があらかじめ定めた者） 通報対象が生じ、又はまさに生じようとしていると思料する場合</p>
<p>② 行政機関（通報内容について命令、勧告等の権限を有する行政機関） 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足る相当の理由がある場合</p>
<p>③ 事業者外部（違法行為の発生や被害の拡大を防止するために必要と認められる者） 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足る相当の理由があり、かつ次のいずれかに該当する場合</p> <ul style="list-style-type: none">■ 事業者内部や行政機関に通報すると不利益な取扱いを受けると信ずるに足る相当の理由がある場合■ 事業者内部へ通報すると証拠が隠滅されるなどのおそれがあると信ずるに足る相当の理由がある場合■ 事業者から事業者内部又は行政機関に通報しないことを正当な理由がなく要求された場合■ 書面により事業者内部へ通報してから20日を経過しても調査を行う旨の通知がない場合又は正当な理由なく調査を行わない場合■ 個人の生命・身体への危害が発生し、又は発生する急迫した危険があると信ずるに足る相当の理由がある場合

イ. 専門調査会における論議

- 「外部通報の要件が厳しい、特にその他外部への通報の要件を緩和すべき」、「その他の事情を総合的に考慮して合理的とみなされる場合等現行法に加えて保護されるべき要件（一般的保護要件）を設けるべき」との意見があった。
- 一方、「企業の内部での通報を優先して、そこで円満に解決することが労働者にとっても望ましいのではないか」、「（組織内部への通報と違い）外部通報の場合には、後に事実ではないことが判明した場合、その間に回復不可能かつ甚大な風評被害が生じてしまう。したがって、ある程度のハードルが必要ではないか」、「現行法は内部通報が機能していない場合に外部通報ができる要件として具体化されておりわかりやすいのでこのままでよい」との意見もあった。

¹⁰ 外部通報の要件を巡る論議については、別添資料1「専門調査会で出された意見等」のP.10「4. 外部通報の要件（附帯決議に基づく具体的課題事項）」を参照。

(4) 外部通報先の範囲¹¹

ア. 現状

- 通報先については、法第2条第1項において、次のように定義規定が置かれている。

<p>事業者内部 <u>労務提供先、労務提供先があらかじめ定めた者</u></p>
<p>行政機関 <u>通報対象事実について処分（命令、取消しその他公権力の行使に当たる行為）又は勧告等（勧告その他処分に当たらない行為）をする権限を有する行政機関</u></p>
<p>事業者外部 <u>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</u> (当該通報対象事実により被害を受け又は受けるおそれがある者を含み、当該労務提供先の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある者を除く。)</p>

イ. 専門調査会における論議

- 「外部通報先」として「「第三者機関」¹²を設けるべき」との意見があった。「第三者機関」の一案としては、「何か国の制度で「第三者機関」を設けることがよいのではないか」、「法に基づく認証を受けた機関（民間事業者・団体）を外部通報先とすることも考えられる」との意見があった。
- 一方、「「第三者機関」を設けるのであれば当該機関に一定の調査・是正等に関する権限が与えられなければ、逆に通報者に高いリスクを負わせるのではないか」、「未だ対応できていない中小規模の行政機関や事業者への配慮が必要ではないか」との意見もあった。

¹¹ 外部通報先の範囲を巡る論議については、別添資料1「専門調査会で出された意見等」のP.12「5. 外部通報先の範囲（附帯決議に基づく具体的課題事項）」を参照。

¹² なお、「事業者内部への通報先」として第三者が関与することは、現行法においても「労務提供先があらかじめ定めた者」（法第2条第1項）として、例えば、労務提供先が法律事務所等に委託する、労働組合を指定する、グループ企業においてグループ共通の一元的な通報窓口を設置するなどの方法により可能である（「公益通報者保護法に関する民間事業者向けガイドライン」を参照）。

(5) その他の事項についての専門調査会における論議

- 法の「条文が複雑で理解しにくい」との意見があった。
- 目的・在り方について、「法で法令遵守のすべてを実現するわけではない」、「法は安全地帯を示すものでありガイドライン等で補完していった全体的な制度がある」、「制度や法律でできる範囲は限られており法律を作ったからといって解決に向かうものでもない」との意見があった一方で、「通報者保護は手段であり法令遵守が目的である」、「公的監視機能の補完という視点を目的で確認するべきである」との意見もあった。
- 現行法の「公益通報」に該当しない通報に対する行政機関の対応について、「通報者が労働者か否かで取扱いが異なるべきではなく、ガイドライン等の中で原則として「公益通報」に準じて取り扱おうとすべき」との意見があった。
- また、「匿名性を保ちつつ通報により改善したいとの労働者のニーズに応えるための運用の検討も考慮されるべきではないか」との意見もあった。
- 通報に対する行政機関・事業者のとるべき対応・措置に関して、「法第10条の行政機関がとるべき措置の内容を具体化して義務付けるべき」、「事業者に内部通報制度の導入等についての努力義務、導入を検討する義務等を課すべき」との意見があった。
- 法に違反して解雇その他不利益取扱いをした「事業者に対する罰則や公表措置を設けるべき」との意見があった。
- 通報者に対する保護の方法として「刑事免責・民事免責を検討すべき」との意見があった。
- 「公益通報に関する事項について、外部通報に該当すると評価されることなく安心して相談できる体制作りが必要」、「一部の企業で実施されている、ワンストップサービシ的に相談を含めすべて受け付け、整理して次の段階に進めるという機能が、外部通報のレベルにおいても作られるとよいのではないか」との意見があった。
- 消費者庁に、通報先である行政機関における個別の通報処理事例についての調査権限がないのは問題であり、適切な法の運用のためにはそのような権限も必要ではないかとの意見があった。

4. 政府に求められる事項

- 政府においては、まず、法の周知、特に労働者、中小規模の事業者や行政機関に対する積極的、かつ、効果的な周知や啓発が求められる。また、中小規模の事業者や行政機関の通報窓口の設置促進のための施策を、積極的に実施することが求められる。
- 上記施策の一環として、また法及びその趣旨に反する不適切な対応を防止するため、既存の制度が十分機能しているかについて検証した上、ガイドラインの改訂等による運用の充実も、速やかかつ具体的に図っていく必要がある。
- 法や通報処理制度の実態について、アンケート調査にとどまらずきめ細やかな調査を行い、外部の労働者からの行政機関に対する公益通報において労働関係法令以外の法令に違反する事実を内容とする公益通報が少ない要因、労働者への周知及び中小規模の事業者や行政機関における普及が進まない具体的原因、外部における相談窓口の実態、制度の運用状況の詳細、法改正を必要とする課題の有無等を把握すべきである。
- 上記の各取組の結果を踏まえ、法改正によって見直すべき課題がある場合には、当該課題を解決するための法の改正を、真摯に検討すべきである。
- 各行政機関は、現行法の「公益通報」に該当しない通報についても、適切に対処すべきである。

以 上