

公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会  
第1次報告書

平成28年3月

公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会

## (目次)

はじめに	2
第1 民間事業者の取組の促進	3
1 事業者が自主的に取り組むことが推奨される事項の具体化・明確化	6
2 事業者の自主的な取組を促進するためのインセンティブの導入	11
3 内部通報制度の更なる導入・取組の促進	14
4 公益通報者保護制度の意義等についての更なる周知啓発の推進	19
5 通報者保護の徹底	21
第2 行政機関の取組の促進	22
1 通報への適切な対応の確保	24
(1) 行政機関がとるべき措置の具体化等	24
(2) 行政機関の通報対応の進捗状況の透明性の向上	25
(3) 通報対応に係る意見・苦情等の受付・対応体制の整備促進	27
(4) 行政機関における制度の周知及び通報制度を担う職員の通報対応スキルの向上	28
(5) 地方公共団体における通報窓口の整備促進	29
2 通報者保護の徹底	31
・通報に係る秘密及び個人情報の漏えい等の防止の更なる徹底	31
第3 通報者保護の要件・効果等	32
1 不利益取扱い禁止に係る要件	32
2 不利益取扱い禁止の効果	44
3 現行法が規定していない不利益措置からの保護	46
4 資料の収集行為を理由とした不利益取扱いからの保護	47
5 通報に係る情報の保護	49
6 通報を促進するための通報者に対するインセンティブ	50
7 通報先の対応義務	52
おわりに	54

## はじめに

リコール隠しや食品偽装など消費者の信頼を裏切る不祥事の多くが、事業者内部からの通報を契機として明らかになったことから、通報者の保護を図るとともに、事業者等の法令遵守を図り、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として、公益通報者保護法（平成 16 年法律第 122 号。以下「法」ということがある。）が制定された（平成 16 年 6 月公布、平成 18 年 4 月施行）。

事業者内部を始め、様々な通報先における適切な通報受付・対応体制の整備・運用が進むことは、組織の自浄作用の向上やコンプライアンス経営の推進にも寄与するとともに、消費者の安全・安心の確保など社会全体の利益を図る上でも重要な意義を有している。また、消費者が安心して消費できる環境を整備することは、国内総生産（GDP）の約 6 割を占める消費の拡大、更には経済の好循環の実現にとって大前提となるものである<sup>1</sup>。

しかし、労働者における公益通報者保護制度の認知度は 10.5%に止まるなど制度の認知度は十分とはいえず、国民生活の安全・安心を損なう近時の企業不祥事においても内部通報制度が機能せず事業者の自浄作用が発揮されなかった事案が見られるほか、内部通報等の行為に反感を抱いて業務上の必要性とは無関係に配転を行った事案など通報に係る紛争等も発生している状況にある<sup>2</sup>。

また、「消費者基本計画」（平成 27 年 3 月 24 日閣議決定）において、「制度の見直しを含む必要な措置の検討を早急に行った上で、検討結果を踏まえ必要な措置を実施する」こととされている。

本検討会では、これらを背景に、消費者庁がこれまで実施してきた有識者ヒアリング<sup>3</sup>の結果等を踏まえつつ、公益通報者保護制度の実効性向上のための方策について、平成 27 年 6 月から本年 3 月まで検討を重ねてきた。今般、その結果を、第 1 次報告書として取りまとめたので、これを公表する。

---

<sup>1</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針 2015」（平成 27 年 6 月 30 日閣議決定）

第 2 章 経済の好循環の拡大と中長期の発展に向けた重点課題

4. 安心・安全な暮らしと持続可能な経済社会の基盤確保

“消費者の安全・安心の確保は、消費の拡大、更には経済の好循環の実現にとって大前提となる。  
「消費者基本計画」に基づき、(略)公益通報者保護制度(略)等を推進する。”

<sup>2</sup> 詳細は、次頁及び脚注 4 ないし 9 参照。

<sup>3</sup> 「公益通報者保護制度に関する意見聴取(ヒアリング)」（平成 27 年 4 月）、「公益通報者保護制度に関する実態調査」（平成 25 年 6 月）等

## 第1．民間事業者の取組の促進

### 実効性のある内部通報制度の整備・運用の促進の必要性と課題解決の方向性

「はじめに」にも掲げたとおり、事業者における適切な内部通報制度の整備・運用が進むことは、組織の自浄作用の向上やコンプライアンス経営の推進に寄与し、事業者自身の利益や企業価値の向上につながるのみならず、国民生活の安全・安心の向上にも資するなど、社会経済全体の利益を図る上でも重要な意義を有する。

しかし、労働者における公益通報者保護制度の認知度は、「よく知っている」「ある程度知っている」は10.5%に止まり、「名前は聞いたことがある」を含めても計30.9%に止まるなど、十分とはいえない状況にある（実態調査4頁参照）。

また、国民生活の安全・安心を大きく損なうような近時の企業不祥事において、

- ・ 約1年間、経営陣への情報の伝達が遅れており、その間、複数の従業員が問題行為の疑いについて把握していたにもかかわらず、内部通報制度を利用した者はいなかった事案<sup>4</sup>
- ・ 会社のコンプライアンスに対する姿勢について、社員の信頼が得られていないこと等から内部通報制度による自浄作用が働かなかった事案<sup>5</sup>
- ・ 経営層自身が隠ぺいを指示又は承認するという状況で、内部通報制度が機能せず、不正が継続していた事案<sup>6</sup>

など内部通報制度が機能せず事業者内部に通報しても問題の是正が期待できないと思われる事案が散見される。

---

<sup>4</sup> 東洋ゴム工業(株) 免震積層ゴムの認定不適合に関する社外調査チーム「調査報告書」(平成27年6月19日)(抜粋)

- ・ 「約1年間、上位の幹部及び経営陣への情報の伝達が遅れており、その間、複数の従業員が本件の問題行為の疑いについて把握していたにもかかわらず、内部通報制度を利用した者はいなかった」
- ・ 「リコールしない場合のリスクとして、内部通報により本件が公になることを挙げつつ、その対応策として、通報者の想定リストを作成し、「事前説明」を行うこと、及び内部通報があった場合の対応シナリオを策定しておくことが提案された」
- ・ 「内部通報制度についても、十分に機能が果たされなかったという反省の上で、活性化のための大幅な見直しが必要」

<sup>5</sup> (株)東芝 第三者委員会「調査報告書」(平成27年7月20日)(抜粋)

- ・ 「経営トップ(中略)の意向によって不適切な会計処理が行われている案件については、(中略)内部統制は全く機能していなかった」
- ・ 「内部通報窓口が設置されていたが、本案件に係る事項は何ら通報されていなかった」、「内部通報制度等による自浄作用が働かなかったのは、会社のコンプライアンスに対する姿勢について、社員の信頼が得られていないことも一因」
- ・ 「内部通報制度は、内部統制制度の最後の砦ともいわれるものであり、通報者が信頼し、安心して意見を言える制度を見直して、十分活用すべき」

<sup>6</sup> (一財)化学及血清療法研究所 第三者委員会「調査結果報告書」(平成27年11月25日)(抜粋)

- ・ 「前理事長をはじめとする経営層自身が不整合や隠ぺいを指示又は承認するという状況では、内部監査や内部通報制度等の内部統制システムは無力であり、このような誤ったトップダウンが血漿分画部門全体に広がりかつ継続する不整合や隠ぺいの原因」
- ・ 「「化血研ヘルプライン」に(中略)情報が寄せられなかったことを踏まえ、役職員が通報窓口に対して通報した場合に、秘密が確実に守られ、後に人事上の不利益を被らないという安心感や、迅速かつ的確に対応してもらえるという期待感を抱くことができる通報制度に改善する必要がある」

さらに、

- ・ 公益通報をしたことを理由として、仕事を一切与えないなど職場から排除しようとした事案<sup>7</sup>
- ・ 行政機関への申告に対する報復等の動機によって作業を命じた事案<sup>8</sup>
- ・ 内部通報等の行為に反感を抱いて業務上の必要性とは無関係に配転を行った事案<sup>9</sup>

など通報に係る紛争等も発生している状況にある。

また、「消費者基本計画」及び「消費者基本計画工程表」において、「公益通報者保護制度について、消費者の安全・安心に資するものであり、制度の実効性を向上させていくことは社会全体の利益を図る上で有用であるという意義を踏まえ、消費者教育の場も活用して周知・啓発を行う」とともに、「事業者・行政機関における通報・相談窓口の整備等を促進し、コンプライアンス（法令遵守）に係る取組の強化を図る」こととされている<sup>10</sup>。さらに、近時の改正会社法<sup>11</sup>やコーポレートガバナンス・コード<sup>12</sup>においても、従業員等からの報告・通報に係る適切な内部統制システムの構築が求められている。

このように、内部通報制度は、企業経営を支える基本的なシステムである内部統制の重要な要素であり、従業員等の視点から企業の健全な事業遂行や法令遵守の確保を図る上で必要不可欠であることから、事業者における実効性のある内部通報制度の整備・運用の促進は重要な課題といえる。そして、これまで消費者庁が実施してきた有

- 
- <sup>7</sup> 労働契約上の地位確認等請求事件(神戸司法書士事務所事件 神戸地判平成 20 年 11 月 10 日)  
<判旨> 公益通報をしたことを理由として、YがXに仕事を一切与えないなど職場から排除しようとすることや、退職に当たり損害賠償債権の放棄をさせたことは、公益通報者保護法が禁じる不利益取扱いに当たるとした。
- <sup>8</sup> 労働契約上の地位確認等請求事件(松下プラズマディスプレイ事件 最二小判平成 21 年 12 月 18 日(民集 63 卷 10 号 2754 頁、判時 2067 号 152 頁、判タ 1316 号 121 頁))  
<判旨> Xをリペア作業へ従事させたことは、それまで行っていなかったリペア作業をあえてXのみに行わせたものであり、労働局への申告に対する報復等の動機によって命じたものと推認するのが相当であり、YのXに対する不法行為に当たるとした。
- <sup>9</sup> 労働契約上の義務不存在確認等請求事件(オリンパス事件 東京高判平成 23 年 8 月 31 日(判時 2127 号 124 頁、労判 1035 号 42 頁))  
<判旨> 本件配転命令は、Xの本件内部通報等の行為に反感を抱いて、本来の業務上の必要性とは無関係にしたものであって、その動機において不当なもので、内部通報による不利益取扱を禁止したY社の運用規定にも反するものであって、人事権の濫用に当たるとした。
- <sup>10</sup> 消費者基本計画工程表(平成 27 年 3 月 24 日消費者政策会議決定)のKPI(重要業績評価指標)には、公益通報者保護制度の認知度、内部通報制度導入事業者の割合、ガイドラインへの準拠状況を更に向上させる旨が掲げられている。
- <sup>11</sup> 平成 26 年改正会社法第 362 条第 4 項第 6 号・同法施行規則第 100 条第 3 項第 4 号イは、「取締役の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制その他株式会社の業務並びに当該株式会社及びその子会社から成る企業集団の業務の適正を確保するために必要なものとして法務省令で定める体制の整備」・「取締役及び会計参与並びに使用人が当該監査役設置会社の監査役に報告をするための体制」について規定。
- <sup>12</sup> コーポレートガバナンス・コード(平成 27 年 6 月 1 日東京証券取引所)(原則 2 - 5 . 内部通報)  
「上場会社は、その従業員等が、不利益を被る危険を懸念することなく、違法または不適切な行為・情報開示等に関する情報や真摯な疑念を伝えることができるよう、また、伝えられた情報や疑念が客観的に検証され適切に活用されるよう、内部通報に係る適切な体制整備を行うべきである。」

識者ヒアリングの結果等を踏まえ検討した結果、課題解決のために今後取り組むべき方策としては、

- 1．事業者が自主的に取り組むことが推奨される事項の具体化・明確化
- 2．事業者の自主的な取組を促進するためのインセンティブの導入
- 3．内部通報制度の更なる導入・取組の促進（法制度上の手当ての検討）
- 4．公益通報者保護制度の意義等についての更なる周知啓発
- 5．通報者保護の徹底

を積極的に推進することにより、事業者の取組を促進していくことが適当である。

## 1. 事業者が自主的に取り組むことが推奨される事項の具体化・明確化

内部通報制度の整備・運用の指針となる、より具体的なガイドライン等の必要性が指摘されていることから<sup>13</sup>、「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」の改正や、事業者が自主的に取り組むことが推奨される事項をより具体化・明確化したガイドライン細則・手引き等を策定し、事業者の自主的な取組を促進することが適当である。

見直しに当たっては、事業者の自主的な取組を促進・支援し、通報者が安心して通報することができる環境を整備するため、「通報者の視点」、「経営者の視点」、「中小事業者の視点」、「国民・消費者の視点」からガイドライン等の具体化・明確化を図ることとする。なお、事業者は規模や業態等が様々であるため、各事業者は、規模、業態、取り扱う商品、役務の内容等に応じた適切な措置を講じることが必要である。

### (1) 通報者の視点（安心して相談・通報ができる環境の整備促進）

内部通報制度は、組織内部の問題に関する従業員等からの警鐘を早期に把握することでコンプライアンス経営の推進を図るものである。また、内部通報制度の実効性の向上は、組織に良い意味での緊張感をもたらし、通常のレポート・ライン（組織内で業務報告や意思疎通を行う際の通常の報告・連絡・相談の系統）の健全化にも資するものである。

このため、以下のような観点から、従業員等がより安心して相談・通報ができる環境整備を促進していくことが適当である。

#### 通報者の匿名性の確保、個人情報保護の徹底

通報者の氏名等の漏えいが、通報者に対する不利益な取扱いにつながるおそれがあることの重大性に鑑み、通報者の匿名性の確保を徹底するための仕組みの整備が必要である（具体的な内容のポイントは、後掲〔主なポイント〕参照。以下～について同じ。）

なお、匿名性確保の手段の一つとして、通報の受付は第三者による外部窓口で行うこととし、事業者は、通報者の個人情報をそもそも外部窓口から受け取らない仕組み等の導入を企業規模等の実情に応じ推奨すべきである。

#### 〔主なポイント〕

- ・ 通報対応担当者等に対する守秘義務、通報者を特定する行為の禁止、通報に関する情報を共有する範囲の限定、ITを活用した情報管理の徹底、違反者に対する社内処分等の措置
- ・ 匿名性確保のための第三者による外部窓口の活用 等

#### 解雇、不利益取扱いの禁止の徹底

<sup>13</sup> 消費者委員会意見（「内部通報制度に関するマニュアル等の周知・提供のあり方について、アクセス・入手のしやすさや掲載内容、使い勝手等を利用者の目線で検証し、見直しを検討されたい。」、「ガイドライン等により、内部通報制度において社外窓口の導入を推奨することを検討されたい。」（平成25年7月23日消費者委員会意見））や有識者ヒアリング等において、内部通報制度の整備・運用の参考となる、より具体的なガイドライン等の必要性が指摘されている。（詳細は、第4回検討会資料「参考1」4頁参照）

内部通報制度の実効性を高めるため、通報者保護を徹底し、通報者へのフォローアップ等を効果的に行う仕組みの整備が必要である。

〔主なポイント〕

- ・ 通報者に対し不利益な取扱いを行った者に対する社内処分等の措置
- ・ 不利益な取扱いを受けた者に対する救済・回復措置
- ・ 通報者のフォローアップ・ケアの充実 等

#### 社内リニエンシー制度の導入

内部通報制度を有効に機能させるために、自らが関与した不正を自主的に申告した通報者や調査協力者等については、社内処分の減免を行う仕組み(社内リニエンシー制度)を整備することも効果的である。

〔主なポイント〕

- ・ 内部通報制度を使って自らの不正を申告した通報者・調査協力者等に対する社内処分の減免措置 等

#### 通報の促進

消費者の安全・安心を害する不正等を、未然防止・早期発見するため、事業者内における通報を促進していくことが必要である。

〔主なポイント〕

- ・ 社内規程の整備(例：通報の奨励、不利益取扱いの禁止の徹底など)
- ・ 法令違反等の未然防止・早期発見に資する通報を行った者には、積極的な人事評価等を与える措置
- ・ 匿名性確保や通報者保護が徹底されていない事業者もあることと通報の促進との関係への留意 等

#### 通報者・通報対象事実の範囲の拡大

内部通報制度の実効性を高め、コンプライアンス経営を推進するため、内部通報制度の対象範囲をより広げていくことが必要である。

〔主なポイント〕

- ・ 内部通報制度における通報者の範囲の拡大(例：役員、子会社・取引先の従業員、退職者など)
- ・ 内部通報制度における通報対象事実の範囲の拡大(例：法令違反全般、社内規程違反など) 等

#### 通報者への是正結果等の通知

内部通報制度の信頼性を高めるため、調査・是正結果に係る通報者への通知が、効果的に行われることが必要である。

〔主なポイント〕

- ・ 効果的な通知の実践(例：適時適切な通知、経営幹部からの感謝状など)
- ・ 通知に当たっての関係者の名誉・プライバシー保護への十分な配慮 等

#### 外部窓口等の活用

通報者の選択肢を増やすと同時に、事業者のリスク情報に係る端緒把握の機会を拡充するため、第三者による外部窓口、グループ会社共通窓口等、様々な通報ルートを整備することが有用である。なお、匿名性確保を徹底するため、外部窓口等の信頼性を担保する方策を検討していくことも必要である。

〔主なポイント〕

- ・外部窓口等の適切かつ効果的な活用
- ・外部窓口等の信頼性の担保（例：外部窓口担当者に対する守秘義務など） 等

利益相反関係の排除

内部通報制度の実効性を高めるため、通報対応における利益相反関係の排除を徹底するための仕組みを整備することが必要である。

〔主なポイント〕

- ・利益相反関係排除の効果的な方策の実践（例：通報の受付、調査、是正等それぞれの段階における利益相反関係の確認、外部窓口や第三者機関の活用など）
- ・外部窓口業務や不正に係る調査等には、中立性・独立性に疑義が生じるおそれがある専門家の起用は、通報窓口の信頼性・実効性維持の観点から、できる限り避けるべきこと 等

## （２）経営者の視点（経営幹部の主導による充実した内部通報制度の整備促進）

従業員が発する警鐘を受け止め、調査・是正を適切に行い、コンプライアンス経営を推進するためには、経営幹部のリーダーシップやコミットメントが不可欠である。また、コーポレートガバナンス・コード<sup>14</sup>においても、「内部通報に係る適切な体制整備」が求められている。このため、以下のような観点から、経営幹部の主導による、より充実した内部通報制度の整備を促進していくことが適当である。

経営幹部を責任者とする通報対応の仕組みの整備

内部通報制度を機能させるためには、経営幹部の強いリーダーシップとコミットメントが必要である。他方で、コンプライアンス経営の徹底を図るため、経営幹部からも独立した通報ルートを整備することも重要である。

〔主なポイント〕

- ・経営幹部のリーダーシップやコミットメントを引き出す仕組みの整備（例：内部通報制度における経営幹部の役割の明文化など）
- ・経営幹部から独立した通報ルートの整備（例：社外取締役や監査役などへの通報ルートの整備、労働組合又は従業員過半数の代表者との協議等を通じた制度の実効性の確保など）
- ・内部通報制度担当者のコンプライアンス経営推進に対する功績・貢献を正に

<sup>14</sup> コーポレートガバナンス・コード(平成 27 年6月1日東京証券取引所)(原則2 - 5 . 内部通報)

「上場会社は、その従業員等が、不利益を被る危険を懸念することなく、違法または不適切な行為・情報開示等に関する情報や真摯な疑念を伝えることができるよう、また、伝えられた情報や疑念が客観的に検証され適切に活用されるよう、内部通報に係る適切な体制整備を行うべきである。」

評価し、意欲・士気を高める人事評価制度の整備 等

#### 社内への制度の周知・研修

内部通報制度の実効性を高めるため、経営幹部のリーダーシップの下、制度の意義や仕組みの社内への周知徹底や、通報対応担当者等への十分な研修を実施することが必要である。

〔主なポイント〕

- ・内部通報制度の適切な整備・運用は、コンプライアンス経営・消費者志向経営を推進し、企業の社会的責任（CSR）を果たしていく上でも必要不可欠であるという意識の徹底
- ・内部通報制度及び法令遵守の意義・重要性等に係る効果的な周知・研修の実施
- ・周知・研修の効果の客観的な把握 等

#### 内部通報制度の評価・改善

内部通報制度の実効性を高めるため、経営幹部のリーダーシップの下で、内部通報制度の整備・運用状況について適切な点検を定期的実施するとともに、その結果を踏まえた不断の改善を図ることが必要である。また、ステークホルダーが整備・運用状況を把握できるよう、CSR報告書等への記載を促すことなども考えられる。

〔主なポイント〕

- ・評価主体の工夫（例：監査役、社外取締役、第三者機関など）
- ・評価結果の開示（例：従業員への提示、CSR報告書等への記載など）
- ・評価方法の工夫（例：内部通報制度に対する従業員の意見の反映など） 等

### （３）中小事業者の視点（中小事業者の取組の促進）

中小事業者においては、内部通報制度の導入が進んでいないが（導入割合：約40%（平成24年度））、コンプライアンス経営推進の観点から、中小事業者においても通報に適切に対応する環境の整備は原則必要であることを前提に、企業規模等に応じた取組や企業グループ・サプライチェーン等を通じた取組を促進していくことが適当である<sup>15</sup>。

#### 中小事業者の取組の促進

〔主なポイント〕

- ・企業規模等に応じた適切な取組の促進（例：外部窓口等を積極的に活用したり、共同窓口を整備するなど。また、経営者自身が通報・相談窓口を兼任するなど。）
- ・企業グループ・サプライチェーン等を通じた内部通報制度の整備促進・支援 等

### （４）国民・消費者の視点（制度の適切な運用を通じた社会的責任の実践の促進）

公益通報者保護制度の目的である、「国民の生命、身体、財産その他の利益の保

<sup>15</sup> 検討会では、小規模事業者について、商店街や組合等を活用した共同窓口整備の可能性が指摘された。

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」(法第1条)の実現を図るため、内部通報を受けた事業者が行う調査・是正措置の実効性を高めていくことが必要である。

また、「社内への制度の周知・研修」(前掲 )に当たっては、内部通報制度の適切な整備・運用によって消費者に安全・安心な製品・サービスを提供していくことは、消費者志向経営を推進し、企業の社会的責任(CSR)を果たしていく上で必要不可欠であり、消費者との信頼関係の構築に資する取組であるという意識の徹底を図っていくことが必要である。また、内部通報制度に係る取組状況の透明性を高めるため、CSR報告書等への記載を促進することが必要である。

社内への制度の周知、研修〔再掲〕

法令違反等に対する社内調査・是正措置の実効性の向上

〔主なポイント〕

- ・社内担当部署による調査・是正等を実効的なものとするための仕組の整備(例：担当部署への調査権限の付与、関係者の調査協力の促進・義務化など) 等

## 2. 事業者の自主的な取組を促進するためのインセンティブの導入

実効性のある内部通報制度の整備・運用の促進を図るため<sup>16</sup>、ガイドライン等にとった適切な取組を行う事業者を認証等<sup>17</sup>、消費者、取引先、株主等のステークホルダーからの評価・信頼の向上につなげることによって、事業者のインセンティブを高め、自主的な取組を促進することが有効である。

あわせて、従業員が安心して通報を行うことができる環境を整備し、コンプライアンス経営の推進やリスク管理に積極的に活用するなど、実効性のある内部通報制度を整備・運用している事業者が高く評価され、消費者・取引先からの信頼、企業ブランドの向上、金融市場からの評価、公共調達における評価、優秀な人材の確保等につなげていくことができる社会経済環境を醸成していくことが必要である。

### (1) 評価の基準

「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」等を基に、認証等の評価基準を策定する。

内部通報制度は、形だけの整備ではなく、実効性が確保されることが重要であるため、社内規程や通報窓口の整備状況等のみならず、従業員からの制度への信頼性、従業員の意見を取り入れた制度運用の有無、社内周知・研修の状況といった面も評価対象とすることが必要である。

経営者が内部通報制度の意義・有用性を十分に認識することが重要であり、担当部門だけの問題に矮小化されることを防ぐため、取組方針等について代表者へのヒアリング等を行い代表者のコミットメントの程度を評価すること等の工夫が考えられる<sup>18</sup>。

内部通報制度の運用においては、担当者のスキルや情報管理等が重要であるため、担当者の能力や配置状況等についても評価対象とすることが適当である<sup>19</sup>。また、内部通報制度を支える担当者等の個人の能力・功績を評価し、担当者等の意欲・士気を高める方策を検討していくことも考えられる。

なお、内部通報制度の整備・運用に関する知識・経験を有し、制度の適切な整備・運用、事業者に対する指導・助言、ガイドラインへの適合状況の評価等を適切に実施し得る人材・専門家を育成していくことも重要である。

### (2) 評価の方法

<sup>16</sup> ガイドラインは、参照するか否かは各事業者の任意であり、遵守を促すための仕組みはない。このため、消費者委員会意見(「内部通報制度を導入するインセンティブとして、規格・認証制度を利用すること(中略)新たな規格・認証制度を整備して内部通報制度導入の促進を図ることも検討してはどうか」(平成25年7月23日消費者委員会意見))や有識者ヒアリング等において、内部通報制度の整備・運用に関し、事業者の取組を促進するためのインセンティブの必要性が指摘されている。(詳細は第4回検討会資料「参考1」9頁参照)

<sup>17</sup> 認証等の制度は、自社の取組を対外的にアピールしたり、客観的に自社の取組レベルを把握すること等を希望する事業者が、必要に応じ活用できるツールとして提供していくことが適当である。

<sup>18</sup> プライバシーマークの現地審査では、代表者へのインタビューが必須とされている。

<sup>19</sup> プライバシーマークでは、個人情報保護管理者・監査責任者の配置が求められている。

事業者が自己評価をするための手段を用意したり、中立公正な第三者機関が事業者からの申請に応じ評価を行うこと等が考えられるが、評価結果の信頼性を担保するため、各評価項目の裏付けとなる資料等の確認や必要に応じた実地確認等により実効性のある評価を行うことが必要である。

認証等に係る申請内容を偽ったり、内部通報制度の不適切な運用等が認められた場合には、認証の取消・公表等により信頼性を担保していくことが必要である。また、経営体制や経営環境等の変化に鑑み、認証等には一定の有効期間を設けることが適当である<sup>20</sup>。

事業者全体のレベルを引き上げるには、底上げを図る「ボトムアップ」<sup>21</sup>のためのインセンティブと、優良事業者の更なるレベルの向上を図る「プルアップ」<sup>22</sup>のためのインセンティブの両輪を用意することが効果的である。

### (3) 評価結果の活用

内部通報制度の整備に関し積極的な取組を行う企業を前向きに評価する認証等の制度の全国的な普及を図るため、全国の関係機関とも連携をし、

- ・消費者庁や関係機関のウェブサイト等に優良企業名を掲載する
- ・国の行政機関、地方公共団体及び事業者に対し、調達・契約等において、通報・相談窓口の設置や内部規程の整備など、一定以上の取組を行う企業を積極的に評価することを促す

ことなどが考えられる。なお、公共調達等の委託先企業において、適切な内部通報制度が整備されていることは、委託事業に係る不正等の未然防止・早期発見に資することを関係機関に対し十分に周知していくことが重要である<sup>23</sup>。

認証等を受けた事業者においては、

- ・実効性の高い内部通報制度の整備・運用を通じたコンプライアンス経営やリスク管理を実践する企業として認められていることを、消費者、取引先、株主・投資家、行政機関、地域社会等に積極的にPRする
- ・従業員の声を真摯に受け止める姿勢を有し、風通しの良い職場環境であることを、従業員や就職活動中の学生等にアピールする

ことなどにより、社会的評価の向上につなげていくことが考えられる。

<sup>20</sup> プライバシーマーク、エコアクション、グリーン経営認証などでは、有効期間は2年(更新可)とされている。

<sup>21</sup> 一定の実効性のある内部通報制度を整備している事業者を認証し、広く周知等することで、事業者のインセンティブを高め、幅広い事業者の取組の促進(ボトムアップ)を図ることが考えられる。

<sup>22</sup> 例えば、一定以上の取組を行っている事業者のうち、他の事業者の範となる一層充実したグッドプラクティスを行っている事業者を顕彰等し、広く周知等することで、優良事業者のインセンティブを高め、更なるレベルの向上(プルアップ)を図ることが考えられる。

<sup>23</sup> 防衛省は、三菱電機(株)、住友重機械工業(株)及びその関係会社5社による計341億円の過大請求事案を受けた再発防止策を平成24年12月に公表し、「社内の不正防止及び法令遵守に関する体制」として、「通報窓口・通報手続が、防衛関連事業に従事する全職員に適切に周知されている」こと等が「適切に具現化されているか、契約締結にあたって文書により確認を求める」こととしている。(出典:「三菱電機等による過大請求事案の概要及び再発防止策について」平成24年12月21日)

経営者が内部通報制度の意義・重要性を十分に認識することが重要であることから、評価結果と、経営上の重要な指標等（例：消費者からの信頼、企業ブランドの向上、金融市場からの評価<sup>24</sup>、公共調達における評価、優秀な人材の確保等）との連関を図っていくことが効果的である。

実効性のある内部通報制度を整備・運用している事業者では、従業員等からの警鐘が早期に経営陣に届き、自浄作用により問題が未然防止・早期発見され得るため、当該事業者が消費者に提供する製品・サービスは安全・安心である可能性が高い。このため、各事業者における内部通報制度に係る取組状況は、国民の消費生活にも関わる重要な情報であり、消費者がこれを容易に認識できるよう、優良事業者に標章・マーク等を付与することや取組状況の公表の促進等による見える化を図ることが必要である<sup>25</sup>。

優良企業における先進的な取組や工夫は、他の事業者にとっても大いに参考になるため、認証等に当たっては、グッドプラクティスの収集・整理も行い、広く共有を図ることが有益である。また、グッドプラクティスの社会への還元積極的に事業者については、その点を高く評価していただくことも考えられる。

#### （４）中小事業者の取組の促進・支援

中小事業者においても、コンプライアンス経営推進の観点から、通報に適切に対応する環境の整備が必要であり、企業規模等に応じた取組を促進するため、中小事業者<sup>26</sup>も取り組みやすい段階的な認証基準を設けることや、従業員からの制度への信頼性、従業員の意見を取り入れた制度運用の有無、社内周知・研修の状況等を中心に評価することなどが考えられる<sup>27</sup>。

また、企業グループやサプライチェーンなど、中小事業者を含む複数の企業において一体的な内部通報制度を構築し実効性の向上を図ること等を、認証等において高く評価していくことが考えられる。

さらに、内部通報制度の整備促進に向けた事業者の取組を支援するため、国の行政機関及び地方公共団体を含む関係機関においては、地方消費者行政推進交付金<sup>28</sup>なども活用し、認証等の取得に係る助成や情報提供・研修を行うなど、事業者の取組を積極的に支援していくことが必要である。

---

<sup>24</sup> 内部通報制度は、内部統制の重要な一要素を構成すると考えられるが、近時、年金積立金管理運用独立行政法人(GPIF)や民間金融機関において、ESG(環境、社会問題、企業統治)を重視して投融資先を選別する動きも広がっている(平成27年9月1日付け、9月28日付け、11月31日付け日本経済新聞参照)。

<sup>25</sup> CSR報告書等を活用した積極的な情報発信の枠組みについて、関係者と検討を進めることが考えられる。

<sup>26</sup> 検討会では、中小の企業だけでなく、病院、介護施設、社団・財団法人等の事業者においても、認証等の仕組みを活用し、実効性のある内部通報制度の整備を積極的に促進していく必要性が指摘された。

<sup>27</sup> 「プライバシーマーク」取得事業者数14,353(平成27年11月現在)のうち約8割が中小事業者。「エコアクション21」取得事業者数7,554(平成27年10月現在)のうち約9割が中小事業者である。

<sup>28</sup> 地方消費者行政推進交付金・平成27年度先駆的プログラムでは、「地域での事業者等のコンプライアンス強化に向けた取組の促進」の一環として、事業者の内部通報制度の整備等も支援の対象とされている。

### 3. 内部通報制度の更なる導入・取組の促進

前掲のとおり、国民生活の安全・安心を大きく損なうような近時の企業不祥事において、

- ・ 約1年間、経営陣への情報の伝達が遅れており、その間、複数の従業員が問題行為の疑いについて把握していたにもかかわらず、内部通報制度を利用した者はいなかった事案<sup>29</sup>
- ・ 会社のコンプライアンスに対する姿勢について、社員の信頼が得られていないこと等から内部通報制度による自浄作用が働かなかった事案<sup>30</sup>
- ・ 経営層自身が隠ぺいを指示又は承認するという状況で、内部通報制度が機能せず、不正が継続していた事案<sup>31</sup>

など、事業者内部に通報しても問題の是正が期待できないと思われる事案が散見され、これらに対処して内部通報に適切に対応するための体制の整備を促進する方策を講じなければならない。

具体的には、「事業者内部に公益通報をしても犯罪行為等の是正が期待し得ない」（逐条解説）と認められる場合等には、国民の生命、身体、財産その他の重大な利益が害されるおそれがあるため、適切な内部通報制度を運用する前提となる重要な事項（例：内部通報に適切に対応するための体制の整備、関連法令等の社内への周知、一定の知識・能力等を有する責任者の配置）については、法制度上の手当ても検討し<sup>32</sup>、事業者の内部通報制度に係る更なる取組の促進を図ることが適当である<sup>33</sup>。

#### （1）内部通報に適切に対応するための体制の整備

検討会等においては、内部通報に適切に対応するための体制の整備に関し、以下のような指摘があった。

- ・ ガイドラインをきちんと活かすために、その前提となる内部通報制度を置くべき根拠を法の中に取り入れておくことが必要（第2回検討会意見参照）
- ・ 本法では、内部通報に関し何も規定がないので、内部通報の然るべき前提や仕組みを法律で担保すべき（第3回検討会意見参照）
- ・ 男女雇用機会均等法の、事業主がセクハラを我が社は許さないという方針を表明する、通報窓口を設ける、問題が起きたときには迅速な解決をする、と

<sup>29</sup> 東洋ゴム工業（株）免震積層ゴムの認定不適合に関する社外調査チーム「調査報告書」（平成27年6月19日）（詳細は、前掲脚注4参照）

<sup>30</sup> （株）東芝 第三者委員会「調査報告書」（平成27年7月20日）（詳細は、前掲脚注5参照）

<sup>31</sup> （一財）化学及血清療法研究所 第三者委員会「調査結果報告書」（平成27年11月25日）（詳細は、前掲脚注6参照）

<sup>32</sup> 現行の公益通報者保護法には、事業者における内部通報制度の整備等を求める規定はなく、このため、有識者ヒアリング等においても、内部通報制度の更なる導入促進についての法制度上の手当ての必要性が指摘されている。（詳細は、第4回検討会資料「参考1」14～27頁参照）

<sup>33</sup> 内部統制は企業経営を支える基本的なシステムである。例えば、会社法は対株主との観点から、金融商品取引法は対投資家の観点から内部統制の在り方を定めているが、公益通報者保護法を踏まえた内部通報制度は、従業員等の視点から企業の健全な事業遂行を確保し、関係者の生命、身体、財産等の保護に係る法令の遵守を図るための仕組みとして内部統制の重要な構成要素といえる。内部通報制度については、更なる実効性の向上が求められており、政策的な対応や法制度上の手当ても検討していくことが必要である。

いった仕組に学んで、事業主に対しても一定の義務付けを行っていくことも考えられていい（ヒアリング 35 頁・No.162 参照）

また、調査結果によれば、内部通報制度が適切に整備・運用されていない場合には、事業者内部の自浄作用が発揮されない可能性が高いといえる。

- ・事業者内部の違法行為等を知った場合に、行政機関や報道機関等に通報する割合は、労務提供先で内部通報窓口が「設置されている」場合には 28.2%であるが、「設置されていない」場合には 61.8%に上る（労働者調査 22 頁参照）
- ・労務提供先に通報後、誠実な対応がなされない等の場合、さらに行政機関や報道機関等に通報しようと思うかを尋ねたところ、「通報する」、「原則として通報する」割合は 77.6%に上る（労働者調査 25 頁参照）

このように、従業員からの通報に適切に対応するための内部通報制度が整備されていることが制度運用の前提となることから、事業者における内部通報制度に係る体制の適切な整備について、法制度上の手当ても検討し（詳細は後掲（4）参照）更なる取組の促進を図ることが適当である。なお、事業者は規模・業態等が様々であるため、各事業者は、規模、業態、取り扱う商品、役務の内容等に応じて適切な措置を講じることが必要である<sup>34</sup>。

## （2）内部通報制度・関連法令等の周知

検討会等においては、内部通報制度・関連法令等の周知に関し、以下のような指摘があった。

- ・内部通報制度のみならず、公益通報者保護制度自体の周知を従業員に対して義務付けるといいう仕組みを検討すべき（第3回検討会意見参照）
- ・内部通報制度に係る従業員への周知に関し、積極的な取組をしている企業はリスク情報が上がって来やすく、自浄作用を発揮しやすい（ヒアリング 47 頁・No.221 参照）
- ・不正を早期に見出し自浄作用を働かせるという制度の趣旨・目的を、機会があるごとに会社トップが自らの言葉で従業員に周知徹底することが重要（実態調査 39 頁参照）
- ・通報というものは悪いことではなくて、いいことなのだという企業風土をきちっと育成しないと、通報者が分かってしまった場合に、通報者がつらい思いをする（ヒアリング 45 頁・No.208 参照）
- ・労使関係においては関係法令を労働者が知っているということを前提にしながらはいけないのだが、放っておくとなかなか労働者に周知されない<sup>35</sup>（ヒアリング 36 頁・No.166 参照）

<sup>34</sup> 「小規模事業者やその他の中小企業者においては、その規模や業態等に応じて、不当表示等を未然に防止するために十分な措置を講じていけば、必ずしも大企業と同等の措置が求められる訳ではない。」（「事業者が講ずべき景品類の提供及び表示の管理上の措置についての指針」（平成 26 年 11 月 14 日内閣府告示第 276 号）参照）

<sup>35</sup> 消費者庁が実施した調査によれば、労働者における公益通報者保護制度の認知度は、「よく知っている」、「ある程度知っている」は 10.5%、「名前は聞いたことがある」を含めても計 30.9%に止まる。（実態調査 4 頁）

また、調査結果によれば、以下のとおり、法の認知度が高い方が、内部通報制度の整備・運用が進んでいる傾向が見られる。

- ・法の認知度が高い事業者の方が、内部通報制度に係る規程の内容が充実し、外部窓口の設置率も高く、対象とする通報者・通報対象事実の範囲が広い(民間事業者調査 26 頁、29 頁、36 頁、39 頁参照)
- ・法の認知度が高い労働者の方が、法令違反等を知った場合に「通報する」という割合、通報に当たって「特に不安はない」という割合、同僚が法令違反等を通報することを「望ましい」と考える割合がいずれも高い(労働者調査 12 頁、30 頁、36 頁参照)
- ・法の認知度が高い労働者の勤務先では、事業者内で研修等の周知活動が積極的に行われている割合が高い(労働者調査 51 頁参照)

このように、従業員等が、公益通報者保護法を始めとする関連法令等の内容を十分に認識していることが実効性の高い内部通報制度の整備・運用の前提となることから、関連法令等の事業者内への周知に関し、法制度上の手当ても検討し(詳細は後掲(4)参照)、更なる取組の促進を図ることが適当である。

### (3) 一定の知識・能力等を有する担当者の配置

検討会等においては、一定の知識・能力等を有する担当者の配置に関し、以下のような指摘があった。

- ・通報受付後の担当者による調査が重要であり、その調査結果を遵守して改善策を執行するのが経営者の責任。その一連のサイクルが機能してこそその内部統制であって、一定の知識・能力等を有する担当者の配置は必要不可欠(第3回検討会意見参照)
- ・通報が不正事実に向けられたものなのか、会社に対する単なる不満等なのか、その辺りをきちんと聞き取るための窓口担当者のコミュニケーション能力が必要(ヒアリング 49 頁・No.232 参照)
- ・調査能力というものがとても重要。主張事実を整理して、証拠で認定して、イエス・ノーを決めるという作業は、普通の企業の人には慣れていない。そういう調査ができる人を育てていくことが制度にとって非常に大事な問題(ヒアリング 50 頁・No.236 参照)
- ・窓口は設けているが、担当者に理解がないため、通報がきちんと処理されず、通報した人がかえって二次的被害を受けるという事例が多い(実態調査 43 頁参照)

また、調査結果によれば、通報先として事業者内部を選択せず、行政機関や報道機関等に通報をするのは、内部窓口担当者を含む事業者の信頼性が低いためであることがうかがわれる。

- ・法令違反行為等を知った場合に、まず行政機関や報道機関に通報すると回答した者に、事業者内部に通報しない理由を尋ねたところ、「解雇や不利益な取扱いを受けるおそれがある」(43.3%)や「通報しても十分に対応してくれな

いと思う」(42.6%)の割合が高い(労働者調査 27 頁参照)

このように、担当者が通報を適切に取り扱うことが内部通報制度の運用の前提となることから、担当者の配置等に関し、法制度上の手当も検討し(詳細は後掲(4)参照)、更なる取組の促進を図ることが適当である。

#### (4) 適切な体制整備等の状況と公益通報者の保護要件等との関係について

検討会等においては、適切な体制整備等の状況と公益通報者の保護要件等との関係に関し、以下のような指摘があった。

- ・ 内部統制構築義務を法の中に取り入れて、積極的に取り組む事業者が有利な効果を得られるような法制度が必要(第3回検討会意見参照)
- ・ 社内ではなくて第三者に対して情報提供をせざるを得ない状況というのは、まさに企業自身が自分で作り出した結果として、そういうものが合法化されていくというところをもう少し明確にした方がいい(ヒアリング 18 頁・No.72 参照)
- ・ (法第3条第3号)「イ」から「ニ」までの内容は、組織内公益通報制度が備えなければならない要件とした方が、また、有効な組織内通報制度の要件を備えていないと通報者が感じる合理的理由があれば、行政通報や外部通報を認めるという作りをする方が、通報者も企業側も分かりやすい(ヒアリング 17 頁・No.69 参照)

このように、前記(1)から(3)までに掲げたような、内部通報に適切に対応する体制が整備・運用されていない事業者では、「事業者内部に公益通報をしても犯罪行為等の是正が期待し得ない」(逐条解説。次頁〔参考〕参照。)場合に該当する旨を、事業者外部への公益通報の保護要件においてより明確化すること等により、法令遵守に係る事業者の取組及び公益の実現を一層推進していくことが適当である。

また、「事業者内部に公益通報をしても犯罪行為等の是正が期待し得ない」場合等には、国民の生命、身体、財産その他の重大な利益が害されるおそれがあり、ひいては、国民生活の安定及び社会経済の健全な発展が阻害され得ることから、前記(1)から(3)までに掲げた事項に関し、不適切な取扱いが認められた者に対する調査・指導・勧告等の行政的措置の整備を検討していくことも考えられる。

なお、外形的に内部通報制度が整備されていても、それが実質的に機能していない場合には、「事業者内部に公益通報をしても犯罪行為等の是正が期待し得ない」場合に該当し、事業者外部への公益通報が保護されることを明確にすることが必要である。

〔参考〕公益通報者保護法第3条第3号イ・ロに定める保護要件と体制整備等の関係

- ・「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若しく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」（法第2条第1項柱書）への公益通報は、例えば、以下の要件を満たす場合に保護される（法第3条第3号イ・ロ）。

イ 事業者内部等に通報をすれば解雇その他不利益な取扱いを受けると信ずるに足りる相当の理由がある場合

ロ 事業者内部に通報をすれば証拠隠滅等のおそれがあると信ずるに足りる相当の理由がある場合<sup>36</sup>

- ・逐条解説では、上記イの要件の例として「ある不祥事について事業者内部に通報をした同僚が左遷された場合」、ロの要件の例として「犯罪行為等が事業者ぐるみで行われている場合」・「以前に事業者内部に通報があったが、証拠が隠滅されたというケースが実際にあった場合」を挙げているが、上記イ・ロは、事業者内で適切な内部通報制度が整備・運用されていない場合に、結果的に生じる不適切な事象を例示したものに過ぎないと考えられる。

- ・そうすると、一般に、ガイドライン等にのっとり適切な内部通報制度が整備・運用されていない場合にも、本号の趣旨である「事業者内部に公益通報をしても犯罪行為等の是正が期待し得ない」（逐条解説）場合に該当するといえるため、イ・ロのような結果的に生じ得る不適切な事象を包括する要件を設けること等により、事業者内部への公益通報が機能しない場合における公益の実現をより一層図っていくとともに、事業者における適切な体制の整備・運用を促進していくことが有益であると考えられる<sup>3738</sup>。

<sup>36</sup> なお、法第3条第3号イ又はロに該当しない場合であっても、同号ハ、ニ又はホに該当する場合（例：個人の生命・身体に危害が発生する急迫した危険があると信ずるに足りる相当の理由がある場合、労務提供先から事業者内部・行政機関への公益通報をしないことを正当な理由がなくて要求された場合等）には、「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若しく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」（法第2条第1項柱書）への公益通報が保護される。

<sup>37</sup> 会社法では、大会社等に内部統制システム構築義務が課され、その内容は監査役による監査対象となっており、金融商品取引法では、上場会社等に内部統制報告書の作成義務が課され、その内容は公認会計士又は監査法人による監査対象となっている。しかし、いずれも対象は一部の大企業であり、また、公益通報者保護法等を踏まえた適切な通報対応のあり方等を具体的に定めているわけではない。そのため、公益通報者保護制度において、内部通報制度に関し事業者が自主的に取り組むべき事項を具体的・詳細に明らかにしつつ、中小企業を含む広範な事業者を対象に取組促進を図っていく必要性があると考えられる。

<sup>38</sup> 会社法上の内部統制システム構築の対象となる大会社は約1万社、金融商品取引法上の内部統制報告書提出の対象となる上場会社は約3,900社、株式会社の総数は約250万社（出典：金融庁企業会計審議会総会第24回監査部会合同会合資料12、8頁）であることからすると、会社法・金融商品取引法の内部統制に係る規律の対象となる企業は、株式会社全体の1%以下であり、大部分の中小企業は対象ではない。

## 4. 公益通報者保護制度の意義等についての更なる周知啓発の推進

公益通報者保護制度の意義・重要性について、事業者・労働者を始め社会全体に向けた効果的な周知啓発を、より一層積極的に推進していくことが重要である。

### (1) 事業者・労働者への周知啓発

公益通報者保護制度の社会的意義や重要性とともに、リスク管理、企業価値の向上、風通しが良く働きやすい職場環境の整備等にも資するといった経営上のメリットを、関係機関とも協力し、全国の事業者に積極的に周知することが必要である。また、内部通報制度の適切な整備・運用によって消費者に安全・安心な製品・サービスを提供していくことは、消費者志向経営を推進し、企業の社会的責任(CSR)を果たしていく上でも必要不可欠であり、消費者との信頼関係の構築に資する取組であるという意識の徹底を図っていくことが重要である。

労働者に対しては、一定の要件を満たす通報は公益に資する正しい行いであり、違法行為等の抑止・是正のために有益である旨を積極的に周知していくべきである<sup>39</sup>。他面で、不正目的の悪質な通報によって、事業者の真摯な取組を挫くような事態は避けるべきであり<sup>40</sup>、制度趣旨についての丁寧な説明を行っていくことが必要である。

また、通報の受付や調査を行う担当者の育成に資するテキストや研修マニュアルの作成、社外での研修機会の提供といった環境整備の推進も重要であり、関係行政機関が、積極的な支援を行うべきである。

### (2) 社会全体への周知啓発

従業員等が安心して通報を行うことができる環境を整備し、コンプライアンス経営やリスク管理に積極的に活用する等、実効性のある内部通報制度を整備・運用している事業者においては、従業員等からの警鐘が早期に経営陣等に届き、自浄作用により問題が未然防止・早期発見される可能性が高いといえる。この

<sup>39</sup> 「内部通報が会社の危機を救ってくれたということがあり得る(中略)。究極は、企業の中で自由にものが言えるような風土を作ることが、違法行為を事前に抑止する効果になる」(第4回検討会意見参照)、「内部通報に対して抵抗感があるというのは、日本人の中で内部通報は卑怯なことだ、告げ口だとか、そういう価値観があるから(中略)それをなくすということが大事(中略)それには経営者が、不正を見逃すことこそ悪いことだということを、従業員に徹底して教育することが大事」(第4回検討会意見参照)、「公益通報者保護法は、国として、一定の要件に当てはまる内部告発は公益のためになる正しい行いなのだということを宣言している(中略)良心から内部告発をしようと思っている人にとっては大きな精神的なバックアップになっている」(ヒアリング3頁・No.1参照)、「公益通報者保護法案が国会で成立した当時は、内部告発といえば、密告、組織への裏切り行為という疑念を抱いている方が多くいた(中略)が、今は違う。もはや内部告発と密告との違いを説明する必要はない。内部告発をめぐる国の気風は変わった。公益通報者保護法が成立した功の部分、その点。」(ヒアリング4頁・No.7参照)

<sup>40</sup> 「通報制度の趣旨に反する悪質通報も実際にはある。会社側が合理的な対応をとっても、些細な問題を幾度となく指摘する、こういった行為というのは、なぜ問題なのかというと、企業側の真摯な取組を挫いて公益通報制度を機能不全に陥れるから。」(ヒアリング37頁・No.171参照)

ため、当該事業者では、消費者や取引先に提供される製品・サービスは安全・安心である可能性が高く、不祥事に起因する経営不振等も生じ難いといえる。

このように、各事業者における内部通報制度の整備・運用の状況は、国民生活にも関わる重要な情報であるとともに、社会経済全体にとっても有益な情報であるため、制度の意義・重要性等に関し、消費者教育の場等も積極的に活用し、広く社会に周知していくことが重要である<sup>41</sup>。

また、実効性のある内部通報制度を整備・運用している事業者が、社会から高く評価され、消費者・取引先からの信頼、企業ブランドの向上、金融市場からの評価、公共調達における評価、優秀な人材の確保等につなげていくことができる社会経済環境を醸成していくことが必要である。

---

<sup>41</sup> 検討会では、高等学校や大学等の学校教育の場において、企業倫理や公益通報者保護制度の意義等に係る教育を推進していくことが重要である旨の指摘があった。

## 5 . 通報者保護の徹底

(通報者の個人情報の漏えいその他の不利益な取扱いの防止の徹底)

通報者の氏名等が職場内等に漏れることは、それ自体が通報者に対する重大な不利益になり、ひいては、通報を理由とする解雇、配転、降格、事実上の嫌がらせ等の更なる不利益な取扱いにもつながるおそれがあることから、民間事業者が通報に対応する際には、通報者の個人情報等について、慎重な取扱いが求められる<sup>42</sup>。

このため、前掲の民間事業者向けのガイドラインの改正や法制度上の手当てを講じることなどにより、通報者の個人情報など通報に係る秘密の漏えい等の防止の更なる徹底とその実効性を確保することが重要である。

具体的には、

- ・ 外部窓口の適切かつ効果的な活用  
( 詳細は前掲 1 . ( 1 ) 「 通報者の匿名性の確保、個人情報保護の徹底 」 「 外部窓口等の活用 」 参照 )
- ・ 通報事案の調査の際の留意事項の明確化  
( 例 : 調査が通報を端緒としたものであることや通報者しか知り得ない情報を調査対象者へ開示しないこと等、通報事案の調査の過程で通報者の特定を防ぐための工夫等 )
- ・ 通報に係る情報を共有する際の留意事項の明確化  
( 例 : 通報に係る情報を共有する範囲を限定すること、当該情報を共有する際の通報者からの事前の承諾の取得及びその在り方等 )
- ・ I T を活用したシステム的な対応の促進  
( 例 : 通報に係る情報にアクセス可能な者の範囲を必要最小限に限定した上で、当該情報にアクセスした者の記録を残すなど、I T を活用したシステム的な対応の促進による情報管理・個人情報保護の徹底 )
- ・ 守秘義務規定の導入の検討  
( 詳細は後掲第 3 「 5 . 通報に係る情報の保護 」 参照 )

などにより、通報対応の各過程ごとに、秘密保持及び個人情報の保護の徹底を図ることが適当である。

---

<sup>42</sup> 検討会では、通報者が明確に了承していない限り、匿名で保護をするべきで、曖昧な回答等を基に通報者の実名を関係者に伝えることは許されず、承諾を得た場合であっても記録を残すべきであるといった意見があった。

## 第 2 . 行政機関の取組の促進

### 行政機関における公益通報制度の整備運用に係る現状と課題解決の方向性

#### 現状

行政機関に対する外部の労働者からの通報（以下本章において「外部通報」という。）を端緒とした法令違反等の抑止は、国民生活の安全・安心の向上に資するなど、重要な意義を有する。

また、行政機関に対する内部の職員からの通報（以下本章において「内部通報」という。）は、行政機関における法令遵守（コンプライアンス）を推進し、適正な業務執行及び公務に対する信頼の確保にも資するなど、重要な意義を有する。

しかし、近時、通報を受けた行政機関において不適切な対応がなされた事案が認められ、例えば、行政機関による通報の放置、通報事案の不適切な調査、通報に係る秘密等の漏えいが明らかとなっている<sup>43</sup>。

また、府省庁・都道府県・市区町村別の通報窓口の整備状況を見ると、市区町村における通報窓口の設置が進んでいない状況にあり、消費者基本計画工程表<sup>44</sup>では、重要業績評価指標（KPI）として、行政機関の内部通報窓口の設置率の向上が掲げられている。

#### （参考）府省庁・都道府県・市区町村別の通報・相談窓口の整備状況

	市区町村	都道府県	府省庁
外部の労働者からの通報・相談窓口 <sup>45</sup>	29.1%	93.6%	100%
内部の職員等からの通報・相談窓口 <sup>46</sup>	52.4%	100%	100%

出典：「平成 26 年度行政機関における公益通報者保護法の施行状況調査」

<sup>43</sup> 通報を受けた行政機関における不適切な対応についての例（第 5 回検討会資料 2、3 頁参照）

- ・ 不適切な調査、通報の放置に関する事案（2010 年）

共済組合の職員が、共済保険における不適切な契約について、当該共済保険に関し権限を有する所管省に資料を添えて通報したが、同省担当者は共済組合に対し事実関係の問合せをしたのみで、その際同組合に通報者の氏名を伝えていた。また、当該通報事実は法に違反する事実であったが、同省が同共済組合に是正指導をし、また通報者に公益通報として受理した旨の通知したのは、通報から約 1 年 4 か月後であった。

- ・ 不適切な調査に関する事案（2013 年）

匿名通報者が、市立高校のバスケットボール部顧問による部員への体罰について、市の公益通報窓口に通報したところ、市教育委員会が学校長へ調査を指示し、学校長は当該顧問の教諭や他の体育科教員へ聞き取りを実施したが、当該部員への聞き取りはせず、一日で調査を終了。「体罰はなかった」と市教育委員会へ報告したが、その後体罰を受けていた部員が自殺。

- ・ 通報に係る秘密等の漏えいに関する事案（2014 年）

難病の治療法を研究するプロジェクトの研究者が、データの改ざんがある旨を指摘するメールを当該プロジェクトの所管省の担当者へ送ったところ、同省担当者が「研究チーム内で対処すること」と判断し、通報者に無断で同メールを当該通報内容の当事者である当該プロジェクトの代表研究者へ転送。

<sup>44</sup> 「消費者基本計画工程表」（平成 27 年 3 月 24 日消費者政策会議決定）の重要業績評価指標（KPI）では、市区町村の内部通報の通報窓口整備率（平成 25 年度 52%）を 57% に向上させることが掲げられている（第 5 回検討会資料「参考 行政機関の取組の促進について」39 頁参照）。

<sup>45</sup> 詳細は「平成 26 年度行政機関における公益通報者保護法の施行状況調査」44 頁～参照。

<sup>46</sup> 詳細は「平成 26 年度行政機関における公益通報者保護法の施行状況調査」1 頁～参照。

## 課題

前記の現状に鑑みると、次の2点について、行政機関における公益通報者保護制度の適切な運用を図ることが、重要な課題となっている。

- 1．通報への適切な対応の確保  
(例：通報の放置・不適切な通報事案の調査の防止、通報窓口の整備促進等)
- 2．通報者保護の徹底  
(例：通報に係る秘密等の漏えいの防止)

## 課題解決のための方向性

これまで消費者庁が実施してきた有識者ヒアリングの結果等<sup>47</sup>を踏まえ検討した結果、課題解決のために今後取り組むべき方策として、

上記課題1．については、

- (1) 行政機関がとるべき措置の具体化等
- (2) 行政機関の通報対応の進捗状況の透明性の向上
- (3) 通報対応に係る意見・苦情等の受付・対応体制の整備促進
- (4) 行政機関における制度の周知及び通報制度を担う職員の通報対応スキルの向上
- (5) 地方公共団体における通報窓口の整備促進

を図ること、また、上記課題2．については、

- ・通報に係る秘密及び個人情報の漏えい等の防止の更なる徹底
- を図ることが適当である。

---

<sup>47</sup> 「公益通報者保護制度に関する意見聴取(ヒアリング)」(平成27年4月)、「公益通報者保護制度に関する実態調査」(平成25年6月)等

## 1. 通報への適切な対応の確保

### (1) 行政機関がとるべき措置の具体化等

行政機関による通報の放置や通報事案の不適切な調査等、通報に対する不適切な対応を防止し、通報に適切に対応することができるようにするためには、通報を受けた行政機関が通報を受けた際にとるべき措置の具体化及び充実化を図ることが適切である。そこで、「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）」（以下本章において「外部通報ガイドライン」という。）及び「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）」（以下本章において「内部通報ガイドライン」という。）を改正することが適当である。

改正に当たっては、通報を取り扱う職員にとって、通報を取り扱う際の適切な対応が分かるよう、通報取扱い時の留意点や適切な対応の在り方を具体的に示すなど、規定の具体化及び充実化を図ることが適当である。

また、「公益通報以外の通報」についても、例えば所管法令違反の事実等が通報により明らかとなった場合には、公益通報と同様に、当該通報が放置されたり通報事案の不適切な調査等がなされることなく、適切に対応されるべきであることから、行政機関がこれを適切に取り扱うことを促すため、外部通報ガイドラインを改正することが適当である。

改正に当たっては、「公益通報以外の通報」のうち一定の通報について「必要な調査及び適当な措置」をとることを促進するなど法の趣旨を踏まえた適切な対応について規定することが適当である。

### < 具体的な取組の方向性 >

#### 通報取扱いに係る規定の具体化等

外部通報ガイドライン及び内部通報ガイドラインを改正し、通報取扱い時の留意点及び具体的な対応の在り方を示すことが適当である。

具体的には、

ア 通報受付時の通報者に対する通報受付後の流れ等通報者に対する一定の説明事項

イ 通報受付時及び調査開始時における通報取扱担当者等に関する利益相反関係の有無のチェック

ウ 通報事案の調査の正確性の確保

エ 通報事案の調査の際の通報者の秘密保持の徹底（通報事案の調査の実効性に配慮しつつ、当該調査における通報者の特定を防ぐための留意・工夫（通報者の特定の手掛かりとなるような範囲を限定した調査についての留意、調査が通報を端緒としたものであることや通報者しか知り得ない情報を調査対象者へ開示しないこと等）

等を規定することが適当である。

また、内部通報については、各行政機関の調査担当部署による通報事案の調

査・是正等を実効的なものとするため、通報事案の調査を担当する部署を明確にした上、当該調査担当部署による調査に対する通報事案関係者の調査協力を促進・義務化等することが適当である。

公益通報以外の通報の適切な対応の促進

公益通報者の範囲及び通報対象事実については先述したが、これらに含まれない「公益通報以外の通報」についても、「必要な調査及び適当な措置」等適切な対応をとることを促進することが適当である。

具体的には、外部通報ガイドラインを見直し、

ア 同ガイドライン2.(6) に定める通報について、法第10条に準じて「必要な調査」、「適当な措置」をとることを明確化すること

イ 同ガイドライン2.(6) に定める「法に基づく公益通報以外の通報の取扱い」について、通報対象事実に当たらない所管法令違反の事実についても、法第10条に準じて「必要な調査」、「適当な措置」をとることを明確化すること

ウ 処分等の権限の他機関への委任により、現に当該所管法令違反の事実について処分等の権限を有しない場合についても、通報の事実が所管法令の違反であることに鑑み、処分等の権限の受任庁に対して通報事実を共有し、受任庁が当該通報を既に受理している場合には、その対応状況を確認する等、法第1条、法第10条、外部通報ガイドライン1.の趣旨を踏まえた適切な対応をとることを明確化すること

等の措置を講じることが適当である。

(参考) 外部の労働者からの「公益通報」以外の通報への対応状況

	府省庁	都道府県	市区町村
「公益通報」以外の通報にも対応	84.2%	53.2%	27.9%
「公益通報」にのみ対応	15.8%	46.8%	72.1%

出典：平成26年度 消費者庁調べ

(2) 行政機関の通報対応の進捗状況の透明性の向上

通報に対する行政機関の適切な対応を担保するため、行政機関が通報を受け付けた後の通報対応（通報事案の調査の結果や調査結果に基づく措置等）の状況が通報者にとって明らかとなることが望ましい。また、通報対応の状況が明らかとなることは、違法状態の是正を望み自ら行った通報に関心を有する通報者の安心感にもつながる<sup>48</sup>。

そこで、通報者への通知等のフィードバックの措置について具体化及び充実化を図ることが適当である。

<sup>48</sup> 労働者に対する調査によれば、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、労務提供先、行政機関、その他外部（報道機関等）に「通報する」又は「原則として通報する」と回答した者のうち約84%の者が、通報の取扱い結果を知りたいと回答している（参考2-1参照）。

また、通報に対する行政機関の適切な対応を担保するため、既存の行政機関を活用して、通報先となる「権限を有する行政機関」の通報対応の状況をモニタリングすること等により、通報対応の進捗状況の透明性の向上を図ることが適当である。

#### < 具体的な取組の方向性 >

通報者への通知等フィードバックの措置の具体化等

法又は外部通報ガイドライン及び内部通報ガイドラインを改正し、

ア 行政機関が行った調査及び当該調査結果に基づいてとった措置の内容等一定の事項について通報者に通知する仕組み<sup>49</sup><sup>50</sup>

イ 通報受付件数、通報事案の概要、通報事案の調査結果の概要、調査の結果とった措置、通報対応状況の概要、通報対応に要した期間等を公表する仕組み<sup>51</sup>

について規定することが適当である<sup>52</sup>。

「権限を有する行政機関」以外の機関の活用

既存の行政機関を活用し、処分等の権限を有する行政機関の他にも外部通報を受け付ける体制を整備して、通報事案の進捗状況を把握すること等により、通報対応状況の透明性の向上を図ることが適当である。

こうした観点から、消費者庁が果たすべき役割について、検討を進めるべきである。

具体的には、

- ・各府省庁の窓口のほか、消費者庁に通報受付窓口を設置して<sup>53</sup>、消費者庁が通報を受理し、受理した通報を調査・処分権限等を有する各府省庁に振り分け、各省庁において通報事案の調査を実施する。その上で、消費者庁が

<sup>49</sup> 外部通報ガイドラインでは、通報の受理・不受理等についてのみ通知が義務付けられており(同ガイドライン3.(1))、その他の通知は努力義務(同ガイドライン3.(2)等)となっている。また、内部通報ガイドラインでは、通報の受理・不受理等の通知(同ガイドライン3.(1))及び調査の実施についての通知(同ガイドライン3.(2))について義務付けられており、その他の通知は、努力義務(同ガイドライン3.(2))となっている(参考2-2参照)。

<sup>50</sup> 検討会では、通報者への通知は、通報者の求めの有無にかかわらず通知するか、少なくとも通報受付時に通報者に通知の希望を確認し、希望のあった通報者に対しては必ず通知する必要があるとの指摘、通報者へ通知する時期については一定の期限を設けるべきとの指摘があった(第5回検討会議事録17頁、22頁、23頁参照)。

<sup>51</sup> 通報受付件数、通報事案の概要等を公表している例として、横浜市における内部通報制度の運営状況の公表等がある(第5回検討会資料「参考 行政機関の取組の促進について」16頁～参照)。

<sup>52</sup> 内部通報ガイドライン3.(5)は「各行政機関は、必要と認める事項を、適宜公表する。」と規定しており、「必要と認める事項」について具体化することが考えられるほか、外部通報ガイドラインについても、同様の規定を設けることが考えられる。

<sup>53</sup> 「消費者庁設置法案、消費者庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案及び消費者安全法案に対する附帯決議」(平成21年5月28日 参議院消費者問題に関する特別委員会)では、消費者の利益の擁護及び増進に関する法律の消費者庁の関与の在り方を検討する際には、公益通報の窓口の消費者庁への一元化を含めた検討を行うこととされている(参考2-4参照)。

通報者からの申立てに応じて各行政機関に通報の対応状況について報告を  
求める等のモニタリングをする仕組み

- ・各府省庁の窓口のほか消費者庁に通報受付窓口を設置することとし、消費  
者庁が通報を受理した場合には、他の府省庁等が処分等の権限を有する場  
合であっても、消費者庁が通報事案の調査を実施する仕組み

等について、法の改正も含めて検討するべきである。その際には、他の行政  
機関が有する権限との関係（権限の競合）、調査権限の内容（調査方法、調査  
範囲等）、当該通報事案の調査の専門性を踏まえた適性との関係などについて、  
特に留意した検討を行うべきである。

なお、労働基準監督署への申告制度<sup>54</sup>など、各個別法において通報制度が規  
定されているものについては、各個別法においてそれぞれ対応すべきものと  
考えられる。

### （３）通報対応に係る意見・苦情等の受付・対応体制の整備促進

各行政機関における公益通報者保護制度の適切な運用をより一層確保し、各  
行政機関の制度運用を改善していくためには、法、外部通報ガイドライン及び  
内部通報ガイドラインが規定する行政機関が取り組むべき事項について、各行  
政機関の適切な履行を促す仕組みがあることが望ましい。

そこで、通報の当事者として行政機関の通報対応の端緒を作り、行政機関の  
通報対応に利害又は関心を有する通報者の視点を行政機関の適切な制度運用に  
活かすことが効果的であると考えられることから、行政機関の通報対応に対す  
る通報者からの意見や苦情等を受け付け、これに適切に対応することとする仕  
組みにより、各行政機関における適切かつ迅速な通報対応の確保を図ることが  
適当である<sup>55</sup>。

こうした観点から、消費者庁が果たすべき役割についても検討を進めるべき  
である。

#### < 具体的な取組の方向性 >

法又は外部通報ガイドライン及び内部通報ガイドラインを改正し、各行政機  
関が通報者からの通報対応に係る意見・苦情等の申出を受け付け、これに適切  
かつ迅速に対応することを促進すること<sup>56</sup>、さらに消費者庁において各行政機  
関の通報対応に係る意見・苦情等の申出を受け付け、当該行政機関の通報対応  
状況を調査・確認した上で、適切な通報対応を促すことが適当である。

<sup>54</sup> 労働基準法(昭和22年法律第49号)第104条(参考2-5参照)

<sup>55</sup> 現行の公益通報者保護法、外部通報ガイドライン及び内部通報ガイドラインには、通報を適切に処理する  
ため各行政機関が取り組むべき事項の適切な履行を担保するための措置は規定されていない。

<sup>56</sup> 行政機関に対する苦情の申出制度の例として「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」第48  
条、「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律」第9条の2等がある(第5回検討会資料  
「参考 行政機関の取組の促進について」36頁～参照)。

また、消費者庁が、各行政機関の通報対応に係る意見・苦情等の件数、内容、対応状況等を調査・確認し、その結果を公表することにより、各行政機関における行政機関が取り組むべき事項の適切な履行を促すことが適当である<sup>57</sup>。

#### (4) 行政機関における制度の周知及び通報制度を担う職員の通報対応スキルの向上

行政機関における公益通報者保護制度の適切な運用が図られるためには、全ての職員への制度の周知が必要である。また、通報制度を担う職員が、通報対応に関する十分な知識及びスキルを有することも重要であるが、現状、行政職員の通報対応スキルを担保する制度上の仕組みはない。

そこで、全ての職員への制度の周知徹底を図るとともに、通報制度を担う職員の通報対応スキルの向上を図る研修等の実施について、制度上の仕組みを整備することが適当である。

##### < 具体的な取組の方向性 >

###### 行政機関における制度の周知

行政機関における通報制度の実効性を高めるため、幹部職員等のリーダーシップの下、全ての職員に対する、制度の意義や仕組みの周知徹底を図ることが適当である。

###### 通報対応についての研修の実施

法又は外部通報ガイドライン及び内部通報ガイドラインを改正し、通報を取り扱い又は取り扱う可能性のある職員(以下「通報取扱担当者等」という。)を対象とし、通報事実に対する調査等通報対応についての知識及びスキルの向上のための研修が十分に行われるようにすること<sup>58</sup>が適当である<sup>59</sup>。

###### 各行政機関の研修実施状況の把握

各行政機関における通報取扱担当者等の通報対応スキルの確保・向上のための研修実施を促すため、消費者庁が各行政機関の当該研修の実施状況について調査し、その結果を公表するなど<sup>60</sup>、各行政機関における積極的な研修の実施を促進することが適当である。

<sup>57</sup> 消費者庁が毎年度実施している「行政機関における公益通報者保護法の施行状況調査」を活用することが考えられる。

<sup>58</sup> 検討会では、職員の知識及びスキルの向上について、全ての行政職員に公益通報者保護制度そのものの理解、浸透を図っていくことが重要であり、行政職員全体が、公益通報者保護制度について、個人情報保護法と同程度の意識を持つことが必要であるとの指摘があった(第5回検討会議事録 23 頁)。

<sup>59</sup> 行政機関職員に対する研修の実施について、取組指針で定める例としては「国家公務員の女性活躍とワークライフバランス推進のための取組指針」(平成 26 年 10 月 17 日 女性職員活躍・ワークライフバランス推進協議会決定)がある(参考 2 - 6 参照)。

<sup>60</sup> 消費者庁が毎年度実施している「行政機関における公益通報者保護法の施行状況調査」を活用することが考えられる。

## (5) 地方公共団体における通報窓口の整備促進

通報をしようとする者が通報の方法等について事前に相談しつつ安心かつ容易に通報を行うことができ、また行政機関が受け付けた通報を適切に取り扱うためには、まず通報・相談窓口が整備されていることが必要である<sup>61</sup>。しかし、特に市区町村において通報・相談窓口の整備が進んでいない状況が認められる。

そこで、消費者庁及び都道府県が、市区町村の通報・相談窓口の整備を支援促進していくことが適当である。

### (参考) 府省庁・都道府県・市区町村別の通報・相談窓口の整備状況

	市区町村	都道府県	府省庁
外部の労働者からの通報・相談窓口	29.1%	93.6%	100%
内部の職員等からの通報・相談窓口	52.4%	100%	100%

出典：「平成 26 年度行政機関における公益通報者保護法の施行状況調査」

### < 具体的な取組の方向性 >

消費者庁及び都道府県による市区町村に対する支援

市区町村における通報・相談窓口の整備が、市区町村の実情<sup>62</sup>に応じて円滑に行われるよう、消費者庁及び都道府県が、市区町村の通報・相談窓口の整備を支援することが適当である。

具体的には、

ア 消費者庁が、管内市区町村の通報・相談窓口整備率の低い都道府県<sup>63</sup>に働き掛け、都道府県が、管内市区町村に地方消費者行政推進交付金<sup>64</sup>の活用を促すなどして管内市区町村の通報・相談窓口の整備を促進するとともに、その運用に関する相談に応じるなど、管内市区町村を支援すること

<sup>61</sup> 「公益通報者保護法案に対する附帯決議」(衆議院内閣委員会 平成 16 年 5 月 21 日)では、「通報をしようとする者が事前に相談できる場が必要であることから、国、地方を通じて行政機関における通報・相談の受付窓口の整備・充実に努めること。」とされている。

また、「公益通報者保護法案に対する附帯決議」(参議院内閣委員会 平成 16 年 6 月 11 日)では、「事業者及び行政機関において、通報をしようとする者が事前に相談できる窓口が整備されるよう促進すること。」とされている。

<sup>62</sup> 通報・相談窓口を整備していない市区町村の窓口未設置の主な理由については、人手・予算の不足等が挙げられている(第 5 回検討会資料「参考 行政機関の取組の促進について」43、44 頁参照)。

また、検討会では、「地方公共団体における通報窓口の整備促進について(中略)、市区町村については、現在の受付件数の実態、そう多くないということですが、市区町村の対応能力にもばらつきがある。1,000 数百という基礎自治体ございますので、そうしたことを考えた場合に、100%の設置を求めても形だけになってしまうことも懸念され(中略)数値目標などの設定については慎重に検討したほうがよい」との指摘があった(第 5 回検討会議事録 24 頁)。

なお、規模が小さく、個別に通報窓口を設置することが困難又は望ましくないという実情がある場合には、地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号)の広域連携の仕組みを活用することが考えられる。

<sup>63</sup> 都道府県別の管内市区町村通報・相談窓口整備状況については、参考 2 - 7 参照。

<sup>64</sup> 市町村による公益通報窓口の設置については、「地方消費者行政推進交付金」による支援の対象となっている(第 5 回検討会資料「参考 行政機関の取組の促進について」45、46 頁参照)。

イ 通報の受付など通報対応に専門性を有する法律事務所や民間の通報受付専門機関等を活用することができるよう、外部通報の通報先として、「権限を有する行政機関」のほか、法第2条を改正し、「権限を有する行政機関」が「あらかじめ定めた者」<sup>65</sup>を規定すること<sup>66</sup>が考えられる。

#### 地方公共団体向けガイドラインの制定

市区町村が通報・相談窓口を整備し、円滑、適切に通報制度を運用できるよう、地方公共団体向けのガイドラインを制定することが適当である。

同ガイドラインでは、円滑、適切な制度の運用等に関して、各地方公共団体が取り組むべき基本的事項を定めるほか、優良な事例等も示すことが考えられる。

---

<sup>65</sup> 現行法では、内部通報についてのみ「あらかじめ定めた者」を通報先とすることができる規定となっている（法第2条第1項、第5回検討会資料「参考 行政機関の取組の促進について」30頁参照）。

<sup>66</sup> 複数の市区町村が「あらかじめ定めた者」として共同の通報窓口を設けることも考えられる。例えば、地方自治法の広域連携の仕組みの一つである「機関等の共同設置」（同法第252条の7）の仕組みを活用し、複数の市区町村が共同の通報窓口を設置することが考えられる（参考2-8及び2-9参照）。

## 2. 通報者保護の徹底

### ・通報に係る秘密及び個人情報の漏えい等の防止の更なる徹底

通報者の氏名や通報内容の漏えいが、通報者に対する不利益な取扱いにつながるおそれがあることから、行政機関が通報を取り扱う際には、通報に係る秘密及び個人情報について特に慎重な取扱いが求められる。

そこで、通報者の秘密及び個人情報の漏えい等の防止の更なる徹底とその実効性を確保する措置を講じることが適当である。

#### < 具体的な取組の方向性 >

現行の外部通報ガイドライン及び内部通報ガイドラインにおいては、通報に関する秘密保持及び個人情報の保護の徹底について規定している<sup>67</sup>ところではあるが、通報に係る秘密や通報者の氏名等個人情報が、通報事案の調査を契機に判明してしまった事案等を踏まえ、通報者の氏名や通報内容の漏えいを行った職員への懲戒処分等を適切に行う一方、外部通報ガイドライン及び内部通報ガイドラインを改正し、通報に関する秘密保持及び個人情報の保護の徹底に関する規定を充実化すること<sup>68</sup>が適当である。

具体的には、

- ・通報事案の調査の際の留意事項（通報事案の調査の実効性に配慮しつつ、当該調査における通報者の特定を防ぐための留意・工夫（通報者の特定の手掛かりとなるような範囲を限定した調査についての留意、調査が通報を端緒としたものであることや通報者しか知り得ない情報を調査対象者へ開示しないこと等））
- ・通報に係る情報を共有する際の留意事項（通報に係る情報を共有する範囲を限定すること、当該情報を共有する際の通報者からの事前の承諾の取得及びその在り方等）

等、通報処理の各過程ごとに、秘密保持及び個人情報の保護の留意事項を規定し、通報処理担当者等の注意を喚起することができるよう、ガイドラインの規定の充実化を図ることが適当である。

<sup>67</sup> 外部通報ガイドライン 2.(3)及び4、内部通報ガイドライン 2.(3)及び4.(1)。

<sup>68</sup> 検討会では、通報事案を調査するに当たり、調査の在り方についての配慮を欠けば、個人情報の漏えいが生じるおそれがあることについて、外部通報ガイドラインにしっかり書き込むべきとの指摘があった（第5回検討会議事録 31頁）。

## 第3 . 通報者保護の要件・効果等

### 要件及び効果に係る検討と、今後の検討課題

消費者の信頼を裏切る不祥事について、通報を契機として明らかになり、通報に対して適切に対応することは、被通報事業者<sup>69</sup>自身の利益や企業価値の向上につながるのみならず、国民生活の安全・安心の向上にも資するなど、社会経済全体の利益を図る上でも重要な意義を有する。

法は、これら通報の社会的価値に着目して、通報者を保護することにより、適切な通報を確保し、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」(法第1条)を目的とするものであり、適切な通報を確保するため、通報に伴い不利益を受けた通報者を保護する規定を設けている。

しかし、法の適用範囲及び法により得られる法的効果について限定されていることから、通報に伴い不利益措置を受けたにもかかわらず、法による保護の対象外となる通報者がおり、また、法による保護の対象になり得る通報者(在職中の労働者)が、権利の救済を求めて民事訴訟を提起し、判決まで至った事案においても、法の適用が争われた事案は少ないのが実情である。

そこで、これまでに通報に関連して発生した問題事例や、消費者庁が実施してきた有識者ヒアリングの結果等を踏まえて、法の要件及び効果の見直しについて検討を行い、法の改正に当たって検討すべき事項を整理した。ただし、上記のように法の適用が争われた事案の数が多いという事情等もあり、現時点では上記検討事項についての議論が十分に尽くされたとは言えない。このため、法律の分野における学識経験者及び実務専門家により、法とその他の関係法令との整合性、訴訟における通報者保護の現状など以下に掲げる論点について引き続き検討して議論を深め、その結論を得たところで、本検討会として改めて検討の上、最終的な報告を出すこととする。

### 1 . 不利益取扱い禁止に係る要件

現行法においては、通報者保護規定として、労働者が公益通報をしたことに基づく解雇(法第3条)やその他労務上の不利益取扱い(法第5条)を禁止する規定が設けられている。

しかし、通報者の範囲、通報と不利益取扱いとの間の因果関係、その他保護要件において、現行法の規定内容では通報者保護として不十分との意見もあるため、通報者の範囲や通報者保護の在り方について検討がなされた。

---

<sup>69</sup> 本稿では、通報対象事実が発生した事業者を指す。

## (1) 通報者の範囲（在職中の労働者以外の者への拡大）

現行法においては、保護の対象となる通報者の範囲を、在職中の労働者<sup>70</sup>に限定している<sup>71</sup>（法第2条第1項柱書）。

しかし、実際に法令違反行為を知る者や、通報を行う者は、在職中の労働者に限らない。例えば、既に退職した労働者、会社役員や法人理事、取引先事業者などが通報を行ったところ、これらの者が不利益措置を受けたり、これらの者の通報が行政に誤って受け付けられなかった事案も存在する。

そこで、法の対象となる通報者の範囲を、在職中の労働者以外の者へ広げることについて検討がなされた。

通報者の範囲の拡大については、当該通報者の通報に伴う法的効果との関係で検討する必要があり、拡大の対象となり得るそれぞれの通報者について、実効性があり、かつ、他の法原則との整合性がとれた法的効果を定め得るかについて、今後検討の必要がある。

具体的には、通報に伴う法的効果としては、現行法が定める労務上の不利益取扱いの禁止による民事上の効果、通報を受けた行政機関の調査措置義務のほか、後述する、労務上の不利益取扱い禁止による刑事上、行政上の効果、労務上の不利益取扱い以外の不利益措置の禁止、通報に係る情報の保護なども考えられ、これら個々の法的効果との関係で、どの範囲の通報者を保護すべきか、他の法原則との関係を踏まえて、今後具体的に検討する必要がある。

### 退職者

#### ア 問題の所在

在職中に法令違反行為を知った労働者が、事業者を退職した後に通報をする場合があるが、これら退職者については、現行法においては、法第2条の「公益通報者」に含まれておらず、法の規定上は、通報者として保護の対象とされていない。しかし、実際に通報後に通報を理由に事業者から数千万円もの損害賠償を求められた事案<sup>72</sup>も存在することから、退職者についても法の保護の対象に含めることについて、検討がなされた。

#### イ 検討会における議論の状況

退職者による適切な通報を確保するため、退職者についても法で定める通報者の範囲に含めるべきであるとする意見が多かったが、一般法理では対応できない退職者に特有の不利益措置が考えられるのかについて検討をする必要があるとの意見も示された。

<sup>70</sup> 公益通報者保護法においては、民間の労働者のみならず、公務員も保護の対象となり、法第3条各号に定める公益通報をしたことを理由として、免職その他不利益な取扱いがされることのないよう、国家公務員法等の規定が適用される（法第7条）。

<sup>71</sup> 派遣労働契約解除の無効（法第4条）、派遣元に派遣先労働者の交代を求めること等の禁止（法第5条第2項）という間接的な形ではあるが、派遣労働者も保護されている。

<sup>72</sup> 福岡高判平成19年4月27日（判タ1252号285頁）、東京地判平成19年11月21日（判時1994号59頁） 詳細は参考3-1

## ウ 今後の方向性及び検討課題

今後、退職者に対する具体的な不利益措置としてどのようなものがあるかを検討し、また、それに対してどのような法的保護を与えるべきかについて、具体的に検討をし、その上で退職者を「公益通報者」に含めるか判断すべきである。

会社役員等

### ア 問題の所在

会社役員や法人理事等(以下「役員等」という。)が、法令違反行為を知り、通報する場合もあるが、これら役員等については、現行法においては、法第2条の「公益通報者」に含まれておらず、法の規定上は、通報者として保護の対象とされていない。しかし、役員等についても、通報後に、解任、解職といった不利益措置を受けた事案<sup>73</sup>が存在することから、役員等を法の保護の対象に含めることについて、検討がなされた。

### イ 検討会における議論の状況

役員等は労務提供先の内部事情をよく知っており、役員等による適切な通報を確保する必要がある、同族会社であったり、派閥関係などから、内部通報により是正できない場合があるなどの理由により、役員等についても法で定める通報者の範囲に含めるべきであるとする意見が多く、保護の内容として、役員等の労務提供先に対する損害賠償請求を認めるための要件を緩和することが考えられるといった意見も示された。

一方、法制上、役員等の選任・解任は株主総会等の上位機関による意思により決定されるものであり、このような会社の経営機構について、公益通報を理由に大きな変更を加えてよいのか疑問があるとの意見、役員等は公益通報によらずとも経営機構の内部で職責に基づき不正行為を是正することができるとの意見や、解任が不当な場合は損害賠償責任を追及することができ、地位の問題にかかわらず救済の道は開かれているとの意見もあった。

このほか、役員等には、株主総会で選任される取締役のほかに、取締役会で選任される<sup>74</sup>執行役があり、執行役については取締役とは別に考えるべきとの意見もあった。

また、役員等を通報者の範囲に含めるのであれば、役員等を退任した者についても通報者の範囲に含めるべきとの意見もあった。

## ウ 今後の方向性及び検討課題

役員等に対する不利益措置として考えられる解職、解任について、役員等(とりわけ執行役)の解任、解職を無効とする(役員等の地位を存続させる)ことや、役員等(取締役を含む。)の解任、解職を無効としないまでも損害賠償請求

<sup>73</sup> 役員等に対し不利益措置がなされた事案の詳細は参考3 - 2

<sup>74</sup> 会社法第402条第2項 執行役は、取締役会の決議によって選任する。

に反映させることなどが考えられるが、会社法などの既存の法制との整合性を検討した上で、こうした対応が可能かを今後検討する必要がある。その上で、役員等を「公益通報者」に含めるべきか判断すべきである。

## 取引先事業者

### ア 問題の所在

取引先事業者や取引先事業者の従業員が、法令違反行為を知り通報する場合もあるが、これに基づき被通報事業者が取引先事業者との契約を解除した場合、法では、当該取引事業者は保護の対象とされていない。

しかし、取引先事業者についても、被通報事業者の不正行為を通報した後に、契約の解除といった不利益措置を受け、事業を休業せざるを得なくなった事案<sup>75</sup>も存在することから、取引先事業者を法の保護の対象に含めることについて、検討がなされた。

### イ 検討会における議論の状況

被通報事業者の従業員に比べて、取引先事業者の従業員の方が通報しやすいものの、取引先事業者の従業員が通報したことにより、取引先事業者が被通報事業者から契約を打ち切られるおそれがあることから、取引先事業者についても保護すべきとの意見が示された。

その一方、継続的取引の実態は千差万別であり、これを無視して一律の規制を行うと、予想外の悪影響が生じる可能性もあるとの意見や、契約自由の原則との関係にも配慮すべきとの意見も示された。

### ウ 今後の方向性及び検討課題

取引先事業者に対する不利益措置として考えられる契約の解除について、契約の解除を無効とする（契約上の地位を存続させる）ことや、無効としないまでも損害賠償請求に反映させること<sup>76</sup>などが考えられるが、一律の規制の是非及び既存の法制との整合性を検討した上で、対応が可能かを今後検討する必要がある。その上で、取引先事業者を「公益通報者」に含めるべきか判断すべきである。

## その他の通報者

退職者、役員等、取引先事業者が主に検討されたが、法令違反行為を知る者の属性は、これらに限られるものではない。委員からは、通報者の家族からの通報についても、例えば、配偶者、直系親族に限るなど、何らかの限定を加えた上で

<sup>75</sup> 取引先の不正を通報後、通報者が被通報者以外の取引先から相次いで取引を打ち切られ、一時営業継続が困難な状況に陥った事案(平成 14 年1月報道)

・フランチャイズ加盟店のオーナーが、本部社員の横領を加盟店店長集会において指摘した後、本部からフランチャイズ契約の解除がなされた事案(平成 27 年2月報道)

<sup>76</sup> 法第4条に違反して派遣労働契約を解除した派遣先事業者に対して、派遣元事業者は損害賠償請求をすることが可能である。(逐条解説 72 頁)

保護すべきとの意見も出されたところであり、これらについても「公益通報者」に含めるべきか検討すべきである（この場合、保護の仕方としては、通報者の家族である労働者を保護する、労働者の家族である通報者自身を保護することが考えられる。）。

## （２）通報対象事実

### 問題の所在

現行法においては、公益通報として保護される「通報対象事実」について、「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。次号において同じ。）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。）」、すなわち、犯罪行為及び犯罪行為となり得る規制違反行為に限定している。

しかし、有識者ヒアリングの中で、通報対象事実について緩和すべきとの意見もあり<sup>77</sup>、裁判例においても、刑事罰の対象とはなっていない行為に関する通報を保護したものもあることから<sup>78</sup>、通報対象事実について、範囲を広げるべきか否かについて検討がなされた。

### 検討会における議論の状況

刑事罰が規定されている法令以外の法令違反や、社会の倫理に反する行為等の法令違反には当たらない不正行為を通報した通報者も保護されるべきであるとの意見や、通報者が、通報した事実がどの法令に違反しているのか知っているのはレアケースであり、通報をしやすくするためには、通報対象事実を広げるべきとの意見が示される一方、通報者は労務提供先の業務に関しては法令を知っているとの意見や、広げると保護されるか否かについて予見可能性が確保されないのではないかとの意見や、証拠持ち出しの論点（「４．」参照）との関係を考えてと無限定に認めることは危険であるとの意見や、現行法は別表において重大性があるものを網羅しており不足はないとの意見もあった。また、対象事実を広げるのであれば、主観的要件をもう少し厳格なものにしないと濫用の危険があるとの意見もあった。

### 今後の方向性及び検討課題

<sup>77</sup> 通報対象事実について緩和すべきとの意見の詳細は参考3 - 3

<sup>78</sup> 東京地判平成 21 年 6 月 12 日(労判 991 号 64 頁、判タ 1319 号 94 頁)、金沢地判平成 21 年 4 月 20 日、東京高判平成 23 年 8 月 31 日(労判 1035 号 42 頁) 詳細は参考3 - 4

通報対象事実を広げることによって予見可能性の低下が懸念されることも指摘されたことから、通報対象事実を広げるとして、通報対象事実該当するか通報者が判断しやすいメルクマールを設定する必要がある。また、通報対象事実を広げることにより、通報が濫用されることのないよう、後述の主観的要件の在り方と併せて検討すべきである。

### (3) 切迫性の要件

#### 問題の所在

現行法においては、不利益取扱いから保護されるための要件として、「通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしている旨」が通報内容であることが定められており、発生前の通報対象事実についてはその切迫性が保護要件とされている<sup>79</sup>。

しかし、有識者ヒアリングの中で、切迫性の要件について、切迫性の具体的な状況を通報者の側で確定させる必要があり、そのことが通報者にとって負担となっているとの意見<sup>80</sup>が出され、切迫性の要件を緩和するか否かについて検討がなされた。

#### 検討会における議論の状況

不正行為は早期に発見・是正すべきとの理由、「まさに生じようとしている」状況であるのか否かの判断が通報者にとって難しく、通報者の通報を妨げているとの理由や、退職者が通報するケースや異動した者が異動する前の部署について通報をするケースなど、通報対象事実が現在も存在しているのか不明な場合もあるなどの理由から、切迫性の要件について削除すべきとの意見が多かった。

他方、公益通報の要件としては、通報対象事実が既に発生している場合が原則であり、そこから広げるに当たっては、少なくとも通報対象事実発生の高度の蓋然性があることを求めるべきであって、それ以前のものまで含めた場合、際限なく通報を正当化することにもなりかねないとの意見や、過去に起きた不正行為は「通報対象事実が生じ」に含まれるので、問題はないとの意見もあった。

#### 今後の方向性及び検討課題

近時不正行為が行われてから発覚するまで長期間掛かっている事案も見受けられることから、不正行為を早期に発見・是正する必要性は認められる。一方で、保護すべき通報の範囲を明確にする必要があることから、これらを勘案した上で、引き続き切迫性の要件の必要性について検討すべきである。

<sup>79</sup> 「まさに生じようとしている」とは、その発生が切迫しており、発生する蓋然性が高い場合を指す(逐条解説 34 頁) 詳細は参考3 - 5

<sup>80</sup> 切迫性の要件が通報者に負担を掛けるとの意見の詳細は参考3 - 6

#### (4) 通報先(1号通報:労務提供先等への通報)

##### 問題の所在

現行法においては、子会社の従業員が子会社において発生した不正行為を親会社に通報した場合であっても、原則として、当該通報は労務提供先等への内部通報である法第3条第1号で定める通報(以下「1号通報」という。)には当たらず、法による保護を受けるためには行政機関以外の外部への通報である法第3条第3号で定める通報(以下「3号通報」という。)の要件を満たす必要がある<sup>81</sup>。しかし、有識者ヒアリングの中で、民間事業者の通報受付窓口への通報は、当該事業者自体からよりもそのグループ会社からの通報の方が多く、グループ会社からの通報によって不正が明るみになる場合もあるため、グループ会社に関する通報は1号通報として扱うべきとする意見が出された<sup>82</sup>。

そこで、1号通報の範囲にグループ会社内での通報を含めることについて検討がなされた。

##### 検討会における議論の状況

親会社には子会社に対する支配力があり、子会社の違法行為の是正が期待できること、昨今の不祥事案をみると、通報が是正権限・能力のある経営トップに届くまでにかなり時間を要していることなどの理由から、グループ会社に関する通報を一定の要件の下で1号通報として認めるべきとの意見があった。

他方、親子会社、グループ会社といっても、実情は様々であり、必ずしも経営的に一体ではない場合もあること、労働組合法の裁判例においても、親会社であるというだけで一律に使用者性を認めていないなどの理由から、一律に1号通報の要件でグループ会社への通報を保護すべきではないとの意見もあった。

##### 今後の方向性及び検討課題

会社間において資本関係があるとしても、その実情は様々であり、一律にグループ会社への通報を1号通報として正当化することは困難であるため、まずはガイドラインにおいて対応することが適当である(その結果を踏まえ、将来的には、一定の要件を課した上で法において対応することも検討すべきである。)

例えば、親子会社、グループ会社の実情は様々であることからグループ会社内における窓口の在り方についてもガイドラインで一律に決められるものでないことにも留意しつつ、内部通報窓口を親会社に一本化して設置することや、グループ会社共通の窓口を設置することを推奨すべきである。

#### (5) 通報先(2号通報:行政機関への通報)

##### 真実相当性

##### ア 問題の所在

<sup>81</sup> 逐条解説 69~70 頁 詳細は参考3 - 7

<sup>82</sup> グループ会社に関する通報を1号通報として扱うべきとする意見の詳細は参考3 - 8

現行法において、処分又は勧告等をする権限を有する行政機関に対する通報である法第3条第2号で定める通報(以下「2号通報」という。)は「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りる相当の理由がある場合」(以下「真実相当性」という。)に限り保護が与えられるものとされている。

しかし、有識者ヒアリングの中で、法で保護されるために真実相当性の要件を満たすことが必要であることを説明すると、通報を思いとどまる人もいるとの指摘が出された<sup>83</sup>。

そこで、2号通報について真実相当性の要件を緩和することに関して、検討がなされた。

## イ 検討会における議論の状況

真実相当性を必要とすれば、通報者が実際に通報に及ぶことに対して萎縮してしまうとの理由や、真実相当性がないとの主張に基づく通報者に対する損害賠償請求を誘発してしまうとの理由、通報内容が真実であるか否かを確認するのは通報を受けた行政機関の責務であり、行政機関が真実相当性を適切に調査すれば事業者が損害を負うことはないなどの理由から、真実相当性の要件を削除ないし緩和すべきとの意見があった。また、事業者が違法行為に着手した後は、事業者が不正行為の是正措置ではなく通報者への不利益措置に及ぶ可能性が高まることから、事業者が違法行為に着手した時点で、内部通報ではなく外部通報をしやすいとする制度設計が必要であるとの意見もあった。

他方、事業者の内部情報を外部に開示することは基本的には労働契約上の誠実義務違反であり、これを免責する要件として真実相当性が求められているところ、裁判所も、虚偽の情報を外部に開示した者には厳しい対応をとっていることや、物証がなく通報者の供述だけであっても、一定の能力を有する者が質問をすれば真実相当性はある程度判断できること、真実相当性の要件が設けられたのは、真実でない通報によって労務提供先の正当な利益(名誉・信用など)が不当に害される可能性があるためであることなどから、真実相当性の要件を削除ないし緩和することについて反対であるとの意見もあった。

また、真実相当性を根拠付けるための根拠資料の持ち出し行為を免責することにより、真実相当性を緩和しなくとも不都合が生じないとの考え方に対しては、根拠資料の持ち出しにより常に真実相当性を満たせるとは限らず、持ち出し行為の免責の問題と、真実相当性の問題は分けて考えるべきであるとの意見もあった。

## ウ 今後の方向性及び検討課題

真実相当性の緩和については、裁判例において、どのような場合に真実相当性が認定されているのか実態を精査し、真実相当性の要件を緩和する必要性を

<sup>83</sup> . 「公益通報者保護法で保護されるための要件(通報内容を裏付ける真実相当性など)を説明すると、通報を思い止まる人もいる。」(実態調査 63 頁弁護士Aコメント)

検討した上で、必要性が高いのであれば、改正を含めて検討すべきである。

処分勧告権限を有する行政機関への通報を求める要件

#### ア 問題の所在

通報者が誤って処分又は勧告等をする権限を有しない行政機関に対して通報をした場合、現行法では、通報者に対して正しい通報先が教示されることになる（法第11条）。しかし、教示に基づいて権限を有する行政機関に対して通報がなされる前に、通報先を誤った通報をしたことについて不利益取扱いがなされた場合、当該通報者が法による保護の対象に含まれるかは明らかではない。

そこで、権限を有しない行政機関への誤った通報が保護の対象となることを明確に法で定めることについて検討がなされた。

#### イ 検討会における議論の状況

通報者が処分勧告権限を有する行政機関が分からない場合もあるため、処分勧告権限を有しない行政機関に通報した場合であっても、保護の対象に含めるべきとの意見が示された。

#### ウ 今後の方向性及び検討課題

処分勧告権限を有しない行政機関への通報を理由とする不利益取扱いを禁止することについては、おおむね意見の一致がみられたことから、権限を有しない行政機関への誤った通報についても、保護の対象とすべきである。

### (6) 通報先（3号通報：その他の外部機関への通報）

真実相当性

#### ア 問題の所在

現行法において、3号通報は、2号通報と同じく通報対象事実発生についての真実相当性が要件とされている。

しかし、公益通報者保護法で保護されるために真実相当性の要件を満たすことが必要であることを説明すると、通報を思いとどまる人もいるとの指摘があることは、2号通報と同様である<sup>84</sup>。

そこで、3号通報についての真実相当性の要件を緩和することについて検討がなされた。

#### イ 検討会における議論の状況

報道機関は、取材源の秘匿を職業上強く求められており、また調査報道には慎重な裏付け調査を実施して、情報漏洩や誤報を行わないよう十分に注意を払っていることや、通報の内容が真実であるか否かを確認するのは、通報を受けた報道機関の責務であり、万一誤報があった場合でもこれによる名誉毀損を理由とした民事責任及び刑事責任を負うのは報道機関であるのだから、通報者に

<sup>84</sup> . 「公益通報者保護法で保護されるための要件(通報内容を裏付ける真実相当性など)を説明すると、通報を思い止まる人もいる。」(実態調査 63 頁弁護士Aコメント)

真実相当性を求めるべきではないことから、真実相当性を緩和すべきとの意見があった。

他方、虚偽の情報を労働者が外部に開示することは基本的には誠実義務違反であること、3号通報が予定する通報先は報道機関だけではないこと、また、真実ではない通報に基づく報道をされることで企業の社会的信用が失われ、損害が発生するおそれが高い点で行政機関への通報とは同一に考えることはできないとの意見もあった。

## ウ 今後の方向性及び検討課題

真実相当性の緩和については、裁判例において、どのような場合に真実相当性が認定されているのか実態を精査し、真実相当性の要件を緩和する必要性を検討した上で、必要性が高いのであれば、改正を含めて検討すべきである。

### 3号イからホまでの事由

#### ア 問題の所在

現行法において、3号通報に該当するためには、2号通報と異なり、真実相当性の要件のほかに、通報に対する不利益措置・証拠隠滅等がなされると信ずるに足りる相当な理由等があるため1号通報又は2号通報をしても不正の是正が期待し得ない場合の類型を定める法第3条第3号イからニまで、及び事業者の正当な利益と比較しても特に重大な法益への被害の未然防止・拡大防止を図る必要がある場合の類型を定める同号ホの5要件のうちいずれかを満たす必要がある。

しかし、有識者ヒアリングの中で上記の3号通報の保護要件は複雑で分かりづらく、これによって通報を諦めてしまう効果を生じさせており、また、報道機関が適切な調査をした上で報道するのであれば、事業者にとって根拠のない風評被害が生じるリスクは小さいことを理由として3号通報の保護要件を緩和すべき、との意見が出された<sup>85</sup>。

そこで、同号イからホまでの事由への該当を必要とする要件を緩和することについて、検討がなされた。

#### イ 検討会における議論の状況

イからホまでの事由は、通報者の実態とは乖離しており、これらの事由を通報者が立証しなければならないとすると、通報をこれから行うことや、通報を既に行ったことが事業者にも明らかになってしまおうとして、イからホまでの事由への該当性要件は削除すべきとの意見があった。

また、3号通報の真実相当性のハードルは行政機関への通報よりも高めるべきだが、イからホまでの事由への該当性要件は削除すべきとの意見もあった。

他方、3号通報が予定する通報先は報道機関だけではないこと、また、報道をされることで企業の社会的信用が失われ、損害が発生するおそれが高い点で

<sup>85</sup> 3号通報の保護要件を緩和すべきとの意見の詳細は参考3 - 9

行政機関への通報とは同一に考えることはできないとの意見もあった。

また、事業者が違法行為に着手した後は、2号通報の場合と同様、事業者が不正行為の是正措置ではなく通報者への不利益措置に及ぶ可能性が高まるため、事業者が違法行為に着手した時点で、内部通報ではなく外部通報をしやすいとする制度設計が必要であるとの意見もあった

## ウ 今後の方向性及び検討課題

2号通報と3号通報で通報の要件に差異を設けるべきではないとの意見が示されたところであり、3号イからホまでが想定する事案について、具体的なシミュレーションを行った上で、当該差異の必要性や、3号イからホまでの要件が当該差異を正当化する合理的な内容であるかを引き続き検討すべきである。

### (7) 主観的要件

#### 問題の所在

現行法においては、不利益取扱いから保護されるための要件として、通報が不正の目的でないことが必要である（法第2条第1項柱書）。この理由は、労働者が、事業者との信義誠実の關係に反するような通報又は公序良俗違反の目的の通報を行った場合、これを「公益通報」とすることは適当ではないため、とされている<sup>86</sup> <sup>87</sup>。

かかる主観的要件に関して、有識者ヒアリングにおいて、通報に至るには何らかの不満があるのが一般的であるので、上記のような主観的要件は削除すべきであるとの意見が出された<sup>88</sup>。

そこで、公益通報者保護の要件から主観的要件を削除することの是非について、検討がなされた。

#### 検討会における議論の状況

現実には、主観的要件が通報後の不利益取扱いや通報者に対する損害賠償請求を正当化するために用いられているとの理由や、通報対象事実が存在するのであれば、不正の目的があつたとしても、通報対象事実を公表すべきであり、仮に被通報事業者を脅すようなことがあれば、それは民法の不法行為や刑法上の脅迫罪などで対応をすべきであるなどの理由から、主観的要件について削除すべきとの意見が示された。

他方、不正の目的であることが明らかな通報を公益通報とすることは適当では

<sup>86</sup> 逐条解説 28 頁参照 詳細は参考3 - 10

<sup>87</sup> その他、逐条解説 28 ~ 29 頁は、刑法の名譽毀損の違法性阻却の要件である「専ら公益を図る目的であること」との対比において、外部通報の相当性の要件(法第3条第3号イからホまで)を加重していること、通報目的を必要以上に限定することは国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資するという法の目的との關係で適当ではないこと、純粹に公益目的だけのために通報を期待するのは非現実的であることを述べている。 詳細は参考3 - 11

<sup>88</sup> 主観的要件を削除すべきとの意見の詳細は参考3 - 12

ないため削除すべきではないとの意見や、通報対象事実の範囲を拡大するのであれば、法理論上、通報の目的については厳格に考えるべきとの意見もあった。

また、不正の目的は被通報事業者側が立証する必要があることを、法文上も分かりやすい形で明確にすべきとの意見もあった。

#### 今後の方向性及び議論の状況

「不正の目的」の要件について、削除すべきとの意見が示されたところであるが、不正の目的による通報をした者を保護することについて、社会のコンセンサスが得られるか、という点及び、一般的に、裁判例において通報を正当化することに当たっては、公益目的を要求しており、「不正の目的」による通報について正当化することが現行の法体系と整合し得るかという点について検討し、削除の適否について判断すべきである。

### ( 8 ) 通報と不利益取扱いとの間の因果関係の推定

#### 問題の所在

現行法において、通報者が法第 3 条又は法第 5 条の保護を受けることができるのは、「公益通報をしたことを理由として」解雇等の不利益取扱いを受けた場合に限られる。

このため、通報行為以外の事情が不利益取扱いの理由となっている場合(通報行為とは別の非違行為、成績不良、適材適所への異動である等)には、通報者の側で当該不利益取扱いが実際には通報行為を理由とするものであること(通報と不利益取扱いとの間の因果関係)を立証する必要があるが、この立証は必ずしも容易ではない<sup>89</sup>。裁判例においても通報と不利益取扱いとの間の因果関係が問題となった事案(通報行為以外の事情を不利益取扱いの理由とした事案)がみられるが<sup>90</sup>、上級審と下級審で通報と不利益取扱いとの因果関係の有無の判断が異なった事案もみられるところである<sup>91</sup>。

#### 検討会における議論の状況

通報者が裁判を行うに当たっては、因果関係の立証に大きな困難を抱えており、通報と不利益取扱いとの間の因果関係を推定する規定について、導入の必要があるとの意見が出された。一方、因果関係を推定する規定を設け、不利益取扱いが通報を理由とするものではないことを事業者の側で示さなければならないこととした場合、推定の要件について厳密に考えないと、非違行為を行った労働者が、通報をすることで不利益取扱いの危険を免れるという不都合な事態も生じ得る

<sup>89</sup> 不利益取扱いが通報を理由とするものであることの立証が容易ではないとの意見及び関連する事案の詳細は参考 3 - 13

<sup>90</sup> 高松高判平成 20 年 9 月 30 日、東京高判平成 26 年 5 月 21 日、東京地判平成 26 年 9 月 11 日  
詳細は参考 3 - 14

<sup>91</sup> 東京高判平成 23 年 8 月 31 日(上告不受理決定:最一小決平成 24 年 6 月 28 日、原審:東京地判平成 22 年 1 月 15 日) 詳細は参考 3 - 4

との意見や、裁判所も既に諸事情を勘案して通報者を保護しているとの意見があった。また、因果関係を推定する必要性のみならず、その合理性、相当性、どのような事実があった場合に因果関係を推定することにするかという点、当事者間の公平性をも検討する必要があるところ、不利益取扱いの事案の内容は様々であり、一律に考えることは難しいため、推定規定の導入に反対であるとの意見も出された。

#### 今後の方向性及び検討課題

実際の裁判例等をみると、通報とは別の理由を用いて通報者に対し不利益取扱いをするといった事案もみられることから、こうした事実を踏まえた上で通報と不利益取扱いとの間の因果関係を推定する規定の導入の是非について、引き続き検討をすべきである。今後は、検討会で示された懸念（非違行為を行った労働者が、不利益取扱いを免れるために通報をするという不都合な事態が生じ得るとの懸念）に対応し得る適切な要件が設定し得るか否かについて、検討する必要がある。

また、保護すべき通報者の範囲を在職中の労働者以外の者へ広げるとした場合、労働者以外の者についてまで因果関係の推定を行うべきかどうかについては、更に検討の必要がある。

## 2. 不利益取扱い禁止の効果

### (1) 禁止される不利益取扱いの内容

#### 問題の所在

現行法においては、解雇を含めた労務上の不利益取扱いが広く禁止されている（法第3条、法第5条）。すなわち、解雇、懲戒処分、人事上の不利益取扱い（配転、降格、出向、転籍）、労働条件の変更（賃金の減額）、雇い止めといった法律行為のほか、退職強要といった事実行為についてまで禁止されていると解されている<sup>92</sup>。しかし、これらのうち、解雇、降格、減給以外の不利益取扱いについては、逐条解説には記載されており、現行法においても保護の対象と解されているものの、法文には規定されていない。

そこで、禁止される不利益取扱いの内容を明確化する観点から、法やガイドラインにおいて明記することについて検討がなされた。また、通報を理由とする不利益取扱いの効力についても、明確にすることについて検討がなされた。

#### 検討会における議論の状況

労務上の不利益取扱いの具体的な内容について、ハラスメントを含めて、明確化する観点から法又はガイドラインにおいて明記することについて、おおむね意見の一致がみられた。また、通報を理由とする不利益取扱いの効力についても、明確に定めるべきとの意見もあった。

<sup>92</sup> 逐条解説 73～74 頁 詳細は参考3 - 15

## 今後の方向性及び検討課題

在職中の労働者に対する不利益取扱いの具体例については、法又はガイドラインに明記する方向で検討を進めるべきである。また、通報を理由とする不利益取扱いの効力を法に明記することについても、併せて検討を進めるべきである。

## (2) 不利益取扱い禁止の刑事上・行政上の効果

### 問題の所在

現行法においては、被通報事業者が不利益取扱いの禁止規定(法第3条、法第5条)に違反した場合の刑事罰、行政的措置については、何も規定されていない。

しかし、法施行後も通報を理由とした解雇その他の不利益取扱いがなされた事案が発生しており<sup>93</sup>、有識者ヒアリングの中でも、不利益取扱い禁止規定の実効性を確保するためには、当該行為を民事上違法とするといった私法上の効果だけでは、被害の回復のため時間や費用が掛かることから、抑止効の観点から不十分であるとの意見が示された。

そこで、刑事罰、行政的措置を導入することについて、検討がなされた。

### 検討会における議論の状況

#### ア 刑事罰

裁判による被害の回復には時間、費用、労力が掛かることがあるなど、通報者にとって負担となるため、不利益取扱い禁止の実効性を高めるためには、不利益取扱いを行うことにより、かえって被通報事業者が不利益を被る仕組みにする必要があることから、通報を理由とした不利益取扱いについて罰則規定を導入する必要があるとの意見が多くみられた。

これに対し、実質的な違法性が認められて初めて犯罪になるわけであり抑止力の必要性だけで刑事罰の導入をすることはできないとの意見や、不利益取扱いに関係し得る者は事業者内の多岐に渡るため、刑事罰を負うべき対象や行為を明確にしなければ事業者内の大半の者が刑事罰の対象者になりかねないという意見、行政通報をしたことに対する不利益取扱いに限りて刑事罰を科すべきとの意見、行政による指導、勧告、企業名公表を行い、それでも改善が見られない場合に罰則を科するというやり方があるとの意見もあった。

また、罰則を定めただけでは不十分であり、労働基準監督官のような司法警

<sup>93</sup>・東京高判平成23年8月31日(概要は参考3-4 参照)。

・違法事実の指摘への報復として代表取締役の解職がなされた事案(参考3-2の平成23年10月報道の事案)

(代表取締役が粉飾を行った他の役員に辞任を促したところ、その報復として代表取締役の地位を解職された事案)

・東京地判平成21年6月12日(概要は参考資料3-4 参照)

・広島高裁松江支判平成27年5月27日(概要は参考3-2参照)

察官の職務を行える者<sup>94</sup>が必要であるとの意見もあった。

## イ 行政的措置

裁判を行うことは通報者にとって負担であるため、迅速な救済、行政罰による抑止力の観点から、不利益取扱い禁止の実効性を高めるため、被通報事業者が不利益取扱い禁止規定に違反した場合の行政的措置について導入する必要があるとの意見が多くみられたが、どの機関が実施するのか、また、他の制度等との整合性を考慮して過大なものとならないように留意する必要があるとの意見もあった。

今後の方向性及び検討課題

## ア 刑事罰

刑事罰を導入するのであれば、行為の可罰性（刑事罰によって保護すべき法益）を十分に検討することが必要である。また、どのような行為を刑事罰の対象とするのか（行政通報に対する不利益取扱いのみを対象とするのか）、直罰方式とするか、両罰規定を設けるかなど、構成要件について詳細な検討をすることが必要である。

## イ 行政的措置

行政的措置については、おおむね意見の一致が認められたところであり、行政の肥大化を回避しつつ、実効的な在り方を検討すべきである。その際、具体的にいかなる機関が実施するのか、いかなる内容の行政的措置（指導、勧告、公表、課徴金等）を行うかを検討し、併せて行政的措置に事業者が従わない場合に刑事罰を科すことについても検討すべきである。

## 3. 現行法が規定していない不利益措置からの保護

### (1) 問題の所在

現行法においては、不利益取扱いから保護される通報者の範囲が在職中の労働者に限定されていることに伴い、禁止される不利益取扱いの内容も、解雇を含めた労務上の不利益取扱いに限定されている（法第3条から第5条まで）。

しかし、法の対象とする通報者の範囲を広げるのであれば、禁止される対象となる不利益措置の内容についても、通報者の属性に応じて検討することが必要となる（前記1. - (1) 参照）。

また、通報者に対して不利益を与える行為は、通報者の属性に関わらない形でも行われている。例えば、通報の妨害が検討されたと考えられる事案や通報者の探索がなされたと考えられる事案<sup>95</sup>、多額の損害賠償請求がなされた事案<sup>96</sup>、通報

<sup>94</sup> 労働基準法第102条

「労働基準監督官は、この法律違反の罪について、刑事訴訟法に規定する司法警察官の職務を行う。」

<sup>95</sup> 通報妨害や通報者の探索がなされたと考えられる事案の詳細は参考3 - 16

<sup>96</sup> 東京地判平成7年11月27日(労判683号17頁)、福岡高判平成19年4月27日(判タ1252号)

者に対する刑事告訴がなされた事案<sup>97</sup>がある。また、通報をした個人に関する情報を同業者や下請けに安易に流すといった形で通報者に不利益が生じているとの意見もあった<sup>98</sup>。そこで、このような、現行法が規定していない通報者の不利益に対する対応について検討がなされた。

#### (2) 検討会における議論の状況

在職中の労働者以外の者への不利益措置への対応については、前記1.- (1)で述べたとおり検討がなされた。また、通報の妨害や、通報者の探索、損害賠償請求(スラップ訴訟<sup>99</sup>)といった、現行法が規定していない不利益措置について、対応を求める意見があった。

#### (3) 今後の方向性及び検討課題

在職中の労働者以外の通報者への不利益措置への対応及び、通報妨害等のその他の不利益措置への対応については、先述のとおり、通報者の範囲拡大の是非と併せて、実効性があり、既存の法制との整合性がある対応策がとれるかについて、今後更に検討を進める必要がある。

### 4. 資料の収集行為を理由とした不利益取扱いからの保護

#### (1) 問題の所在

現行法においては、通報をしたことを理由とした労務上の不利益取扱いを制限する規定はあるものの(法第3条から第5条まで) 通報内容を裏付けるための資料の収集行為を理由とした不利益取扱いについては、これを制限する規定はない。

通報に際しての資料の収集行為は、通報内容を裏付け、通報に対する適切な対応を促すために重要な行為である一方、労働者が事業者内の書類を持ち出すことは、労働契約上の付随義務である誠実義務の違反に該当し、解雇や労務上の不利益取扱いの正当な理由となり得るし、その他の者が持ち出すことは不法行為に該当し損害賠償の対象となり得る。

---

285頁)、東京地判平成19年11月21日(判時1994号59頁)、最二小判平成21年10月23日(判時1494号1頁) 詳細は参考3-17

<sup>97</sup> 福岡高判宮崎支部平成14年7月2日(労判833号48頁)

概要は参考3-19 参照。同事案において被通報事業者は、通報者の顧客信用情報にアクセスして印刷した文書を外部に持ち出した行為について、窃盗罪で刑事告訴を行っていた。なお、告訴の約10ヵ月後に、告訴は取り下げられている。

福岡高判平成19年4月27日(判タ1252号285頁)

概要は参考3-1 参照。同事案において被通報事業者は、新聞社及び通報者について、名誉毀損罪及び建造物侵入罪で刑事告訴を行っていた。

<sup>98</sup> 通報者に係る情報を流出させることにより通報者に不利益が生じる場合についての意見の詳細は参考3-18

<sup>99</sup> スラップ(SLAPP)とは、「Strategic Lawsuit Against Public Participation」の略。主に、公共の利益のために活動を行う個人・団体を牽制・威嚇等する目的で提起される訴訟のことをいう。

実際に、資料の収集行為を理由とした不利益措置が行われた事案<sup>100</sup>も存在することから、資料の収集行為について一定の保護をすること、例えば、民事上の違法性を阻却し、資料の収集行為を理由とする不利益措置(解雇等の不利益取扱い、損害賠償責任など)を制限することについて、検討がなされた。

## (2) 検討会における議論の状況

通報に際しては、通報内容を裏付ける資料の収集が重要となり、行政機関が通報を受け付ける要件として通報対象となる事実が真実であると信ずるに足りる相当の理由、証拠等があることを求めている例もあることから、資料の収集行為について免責すべき(違法性を阻却すべき)との意見が出された。

他方、資料の収集行為の態様も様々であり、それらを無視して一律に資料の収集行為を認めるべきではないこと、どのような収集行為であっても、通報をすれば許されるとすれば、社会の規範意識を極めて損なうとして、免責規定を設けることに反対する意見もあった。

資料の収集行為を理由とする不利益措置が争われた裁判例では、一定の場合に資料の収集行為の違法性を阻却することで当該行為を正当化し、これに対する被通報事業者による不利益措置の効果を否定している<sup>101</sup>。

検討会では、このように裁判所で保護されているのであるから足りるという意見や、通報者側からすると事前に保護されるべき行為であることが明らかにされる必要があること、これら裁判例で示されている法理論を法律に落とし込むべきではないかとの意見も示された。

## (3) 今後の方向性及び検討課題

通報内容を裏付ける資料の収集行為は、行政機関等による通報への対応を確実なものとするために効果的であることから、資料の収集行為を一定の要件の下で免責することの是非について、引き続き検討をすべきである。

今後は、資料の収集行為の免責の是非とともに、資料の収集行為を免責することによって生じる懸念(通報を口実とした無限定な持ち出しに及ぶ可能性など)に対応することが可能な具体的な要件が設定し得るかについて、具体的に検討する必要がある。

---

<sup>100</sup> 東京地判平成 19 年 11 月 21 日(判時 1994 号 59 頁)

概要は参考 3 - 1 参照

大阪高判平成 21 年 10 月 16 日(判例集未登載)

概要は参考 3 - 19 参照

<sup>101</sup> 鹿児島地判平成 3 年 5 月 31 日(労判 592 号 69 頁)、東京地判平成 7 年 11 月 27 日(労判 683 号 17 頁)、福岡高裁宮崎支部判平成 14 年 7 月 2 日(労判 833 号 48 頁)、大阪地裁堺支部判平成 15 年 6 月 18 日(労判 855 号 22 頁)、大阪高判平成 21 年 10 月 16 日 詳細は参考 3 - 19

## 5. 通報に係る情報の保護

### (1) 問題の所在

現行法においては、通報を受けた者が、通報に係る情報を外部に開示することについて、禁止規定が設けられてない。

所轄官公庁に対する通報の場合（2号通報）であれば、国家公務員法（昭和22年法律第120号）及び地方公務員法（昭和25年法律第261号）上の守秘義務規定<sup>102</sup>により、通報に係る情報の保護が法律上担保されていると言い得る。

他方、勤務先の会社（1号通報）、報道機関（3号通報）といった民間事業者に対する通報の場合には、通報に係る情報について、法律上の守秘義務規定が存在しない。そのため、通報に係る情報の保護が、各事業者の自主的措置に委ねられ、法律上担保されていない状況にある。

そこで、通報に係る一定の情報について、民間事業者に対しても及ぶ法律上の守秘義務を定めることについて、検討がなされた。

### (2) 検討会における議論の状況

検討会においては、民間事業者においても通報に係る守秘義務を課す必要性について認める意見が多くみられたほか（匿名性が確保されていれば、役員や退職者であっても通報できるのではないかとの意見もあった）、1号通報、2号通報又は3号通報のいずれの通報であってもそれに関する守秘義務を統一して考えるべきであるとの意見もあった。また、守秘義務を負う通報者の範囲や守秘義務が生じる情報の範囲をどのように設定するか、守秘義務が解除される例外を認めるか、守秘義務違反の場合の効果はどうするか（民事上の損害賠償の対象とするか、刑事罰まで科すか）について意見が示された。

#### 守秘義務を負う通報先の範囲

公益通報がされた場合、通報を調査する過程で色々な人が情報に触れる可能性があるため、どの範囲の者が守秘義務を負うのかについて明記しないと、情報を知った者が予想外の責任を取らされるおそれがあるとの意見が示された。

#### 守秘義務が生じる情報の範囲

守秘義務の対象となる情報としては、通報内容のみならず、通報者の氏名及び連絡先などが考えられるが、場合によっては、通報がなされたことが判明しただけで通報者が絞られてしまうという意見もあった。

#### 守秘義務が解除される例外

守秘義務を規定している他の法令をみると、「みだりに」「正当な理由なく」など、守秘義務が解除される例外が認められているケースがあるが、通報には匿名性の確保が重要視されるとの観点から、このような例外を設けることについて懸

<sup>102</sup> 国家公務員法第100条、地方公務員法第34条参照 詳細は参考3 - 20

念を示す意見もあった。

#### 守秘義務違反の効果

守秘義務違反の効果について、仮に規定を設けなくとも、損害賠償責任が認められる場合はあるものの、規定違反だけで損害賠償責任を直ちに負うことにはつながらないケースもあるため、誰に対してどのような規定で損害賠償責任を負うかということ踏まえて検討しなければならないとの意見があった。また、守秘義務違反と因果関係のある損害としては、どの程度のものまで含むのかが不明確であるとの意見もあった。

また、守秘義務違反に民事上の効果を超えて刑事罰まで科すことについては、故意の場合に限り導入の必要性を示す意見がある一方、窓口担当者のなり手がいなくなるのではないかと懸念も示された。

### (3) 今後の方向性及び検討課題

通報に係る情報については、不利益措置につながるおそれがあるなど、通報者にとっては他人に知られたくない情報であることから、外部窓口で匿名通報ができるような仕組み作りを進めるとともに、情報が漏えいする場合に備えて通報先に法律上の守秘義務を導入する方向で検討を進めるべきである。

もっとも、実際に導入をするに当たっては、守秘義務を負う者の範囲や守秘義務が生じる情報の範囲をどのように設定するか、守秘義務が解除される例外を認めるか、守秘義務違反の場合の効果（民事上の損害賠償の対象とするか、刑事罰まで科すか）について具体的に検討をすることが必要である。

## 6. 通報を促進するための通報者に対するインセンティブ

### (1) 通報対象事実に関する責任の減免（リニエンス制度）

#### 問題の所在

現行法においては、通報者が通報対象事実に関与していた場合の責任の減免規定が存在しない。

しかし、通報対象事実に関与していた者は、通報をすれば自らもその職責に照らした責任を問われる可能性があるため、このような者が通報を躊躇することで、法令違反が顕在化しないおそれがある。

そこで、通報対象事実に関与していた者が本来負うべき民事上及び刑事上の責任等について、通報をしたことを理由に減免する制度（リニエンス制度）の導入について、検討がなされた。

#### 検討会における議論の状況

通報対象事実に関与していたことを理由とする民事責任の免責については、公益通報の場合、一番有益な情報は共犯者からの通報であるとの観点から導入すべきとの意見や、法律上のリニエンスを導入しないまでも、各企業が社内規程で

通報を理由とした責任の減免措置を規定すること(社内リニエンシー)を促す内容の事項を、ガイドラインに明記するということが現実的ではないのかとの意見もあった。

また、通報対象事実に関与していたことを理由とする行政処分又は刑事責任についても減免すべきとの意見が示された(もっとも、刑事罰の構成要件は、社会的相当性を逸脱する法益侵害行為を類型化したものであるから、当該構成要件に該当する行為について、免責をすることについては、法秩序維持の観点から、相当の理由が求められる。)

#### 今後の方向性及び検討課題

社内リニエンシーをガイドラインにおいて推奨することについては、今後進めていくべきである。

これを超えて、法律上のリニエンシーを導入することについては、肯定的な意見も示されたことから、導入の是非について、引き続き検討をすべきである。今後は、リニエンシーを導入することに伴う弊害の有無について、具体的に検討をする必要がある。

## (2) 報償金制度

### 問題の所在

現行法においては、通報をしたことに対して報償金を与える制度は設けられていない。しかし、諸外国では、報償金制度の導入により通報件数の増加が見られ、報償金が通報を促進する効果があることも否定できないところである<sup>103</sup>。

そこで、報償金制度を設けるべきか否かについて、検討がなされた。

### 検討会における議論の状況

裁判では回復できない通報者の被害を救済するとの観点から、報償金について一定の有用性があるとの意見はあったものの、通報者としては、社会正義のために通報するのであって、報償金をもらうために通報するわけではない、報償金について議論をする前に通報者をどう救済していくかについて議論をすべきなどの意見が示された。

### 今後の方向性

報償金の導入については、実際に導入されている国において弊害が指摘されていることもあり、少なくとも現時点で導入に向けて検討をする必要はない。ただし、実際に導入されている国における制度の運用状況について、引き続き注視す

<sup>103</sup> 「公益通報者保護法」改正の視点 韓国「公益申告者保護法」調査報告 (東京弁護士会公益通報者保護特別委員会編) 23頁

「2014年の統計にもあるとおり、プロ申告者による通報が半数以上を占めている点に問題があるという声が強いが、通報件数が少ない現状からすると、プロ申告者も通報の活性化という点で一定の役割を果たしていると考えている。」

べきである。

## 7. 通報先の対応義務

### (1) 問題の所在

現行法は、第10条において、「第三条第二号に定める公益通報」をされた行政機関は、調査及び措置義務を負うと定めており、労働者以外の者による通報や、真実相当性のない通報については法的な調査措置義務を負わない。また、調査結果の通知についても、法第9条で民間事業者のみに努力義務が定められている。

法は、最終的には、法令違反行為を調査し、問題があれば是正措置をとることにより、「国民生活の安定及び社会経済の健全な発展」を図ることを目的としており（法第1条）通報を受けた者が、通報に対して適切な対応を行うことは、法の目的を達する上で不可欠である。

そこで、通報により発生する通報先の対応義務について、通報の受付、受理、調査及び是正措置、通報者及び職場へのフィードバックという面において検討がなされた。

### (2) 検討会における議論の状況

通報の受付、受理、調査是正（行政機関）

#### ア 通報の受付、受理

現行法においては、行政機関による通報の受付、受理について規定を置いていないが、通報者には権限のある行政機関がどこであるか必ずしも分からないため、通報がたらい回しにされる問題が発生しているなどの理由から、権限を有する行政機関だけではなく、消費者庁などの特定の行政機関に通報を受け付ける権限を与え、当該行政機関が、通報対象事実に関する調査権限を有する機関に調査を依頼する仕組みを作るべきとの意見があった。また、特定の行政機関に、通報の受付だけではなく、通報の受理、調査権限まで認めるべきとの意見もあった。

#### イ 通報に対する調査、対応義務について

在職中の労働者以外の者からの通報についても調査により是正されることは社会にとってメリットであることから、行政機関の調査措置義務の対象となる通報者の範囲については、これまでよりも拡大すべきとの意見があった。

また、適切に調査及び是正をすることは、法の最終的な目的を達する上で不可欠なものであり、調査及び是正義務については、具体化、充実化を図ることが必要であるとの意見も示された。

通報者及び職場へのフィードバック（行政機関及び民間事業者）

#### ア 調査結果のフィードバック

通報者は、違法状態の是正を目的として通報に及ぶのであって、自らの通報によって違法状態が是正されたのか否かについて強い関心を持っていると考

えられるし、フィードバックの義務を課さなければ、通報への対応が消極的になってしまうおそれもある。そこで、通報者への調査結果を含む通報対応の状況の通知義務、説明義務を明確化することについて検討がなされた。

委員からは、結果通知についてはすべきであるものの、結果通知を希望しない通報者もあり、結果通知の希望の有無を確認するという運用が必要との意見や、通報者へ通知する時期については一定の期限を設けるべきとの意見もあった。

## イ 職場へのフィードバック

法令違反が発覚した場合、通報者との関係で法令違反行為が是正されるだけでなく、職場全体において、法令違反行為が是正されなければならない。そのため、是正措置の一環として、法令違反行為があった場合、それを通報者との関係で是正するのみならず、職場にフィードバックすべきか否かについても、検討がなされた。

委員からは、職場へのフィードバックは必要であるとの意見があったが、通報者の保護に十分に配慮しながら行う必要があり、フィードバックの際には本人の承諾が前提であること、また、事業者が正しい情報をフィードバックすることが必要との意見もあった。

## (3) 今後の方向性及び検討課題

### 通報の受付、受理、調査是正（行政機関）

通報の受付、受理については、前記第2.-1.-（2）で述べたとおり、消費者庁が果たすべき役割について、具体的な検討を進めるべきである。

行政機関による調査措置義務の対象となる通報の範囲を広げ、法令違反が是正されることは社会にとってメリットであることから、行政機関による調査措置義務の対象を広げることについて、今後具体的な検討を進めるべきである。

なお、真実相当性の要件を緩和すれば、行政機関が調査及び措置義務を負う通報の範囲が拡大されることになるが行政機関の人的物的リソースには限りがあることに留意が必要である。

### 通報者及び職場へのフィードバック（行政機関及び民間事業者）

行政機関及び民間事業者における通報者への調査結果のフィードバックをすることにより、業務に支障が生じるなどの不都合が生じないかについて、留意しつつ、今後具体的な検討を進めるべきである。

通報結果の職場へのフィードバックについては、促す方向で検討を進めるべきである。

## おわりに

事業者の法令遵守を推進し、国民の安全・安心に資することを目的として公益通報者保護法が施行されてから 10 年が経とうとしているが、今なお企業による法令違反等の不祥事は跡を絶たない。こうした中、本検討会では、事業者の法令遵守及び通報を受けた行政機関における適切な対応を徹底させるため、いかに公益通報者保護制度の実効性を向上させるかという観点から、消費者庁の果たすべき役割や法改正を含むあるべき方向性に関し、制度全般について広く検討を行ってきた。

このため、本報告書の提言も多岐に渡るが、まず、民間事業者の取組促進については今後の方向性を示し、さらに、ガイドライン改正等に必要な具体的な事項として、通報者の匿名性確保等の徹底・社内リニエンシー制度の導入・外部窓口等の活用・利益相反関係の排除・経営幹部の主導による内部通報制度の充実・中小事業者の取組の促進等を検討し、また、事業者の自主的な取組を促進するためのインセンティブとして新たな認証制度の導入の検討等について取りまとめた。

また、行政機関の取組促進についても今後の方向性を示し、さらに、ガイドライン改正等に必要な具体的な事項として、行政機関がとるべき措置の具体化・通報対応の進捗状況の透明性の向上・通報制度を担う職員のスキルの向上・地方公共団体における通報窓口の整備促進等の検討について取りまとめた。

本報告書を踏まえ、既存のガイドライン改正や新たなガイドラインの策定など制度の運用改善により対応可能なものについては、できる限り早期にその実現を図るべきである。

一方、消費者庁の果たすべき役割や法の改正が必要なもの(通報者保護に係る要件・効果等)に関しては、本報告書において示された方向性や諸外国における立法の動向を踏まえ、他の法制度との整合性や訴訟における通報者保護の現状等について、法律の分野における学識経験者及び実務専門家による検討を引き続き行うこととし、その結果に基づいて、改めて本検討会において重ねて検討を加え、本検討会として最終的な報告書を取りまとめるものとする。

本報告書に基づく措置を通じて、事業者等のコンプライアンス経営・消費者志向経営に係る取組及び通報を受けた行政機関における適切な対応が促進され、公益通報者保護制度の実効性の向上が図られることを求めるものである。

「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」委員名簿

〔敬称略、五十音順、座長： 、座長代理： 〕

いで 井手	ひろひこ 裕彦	読売新聞大阪本社編集局編集委員、羽衣国際大学客員教授
うが 宇賀	かつや 克也	東京大学法学部・大学院法学政治学研究科教授
かわしま 川島	ちひろ 千裕	日本労働組合総連合会総合政策局長
きたしろ 北城	かくたろう 恪太郎	公益社団法人経済同友会終身幹事、日本アイ・ピー・エム株式会社相談役
くしおか 串岡	ひろあき 弘昭	通報経験者
こうぜん 光前	こういち 幸一	弁護士
こんの 今野	ゆり 由梨	東京商工会議所特別顧問、ダイヤル・サービス株式会社代表取締役社長
しまだ 島田	よういち 陽一	早稲田大学副総長・法学学術院教授
つちだ 土田	あつこ あつ子	公益社団法人日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会消費生活研究所主任研究員
はいし 拝師	のりひこ 徳彦	全国消費者行政ウォッチねっと事務局長、弁護士
ますだ 升田	じゅん 純	中央大学大学院法務研究科教授
みずお 水尾	じゅんいち 順一	一般社団法人経営倫理実践研究センター首席研究員、駿河台大学経済経営学部教授
やまぐち 山口	としあき 利昭	弁護士、日本内部統制研究学会理事
わかすぎ 若杉	たかあき 敬明	東京大学名誉教授、日本コーポレート・ガバナンス研究所所長

「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」開催経緯

開催日程	主な検討事項
第1回(平成27年6月16日)	検討会の進め方、制度全般についての意見交換等
第2回(平成27年7月7日)	事業者の取組の促進
第3回(平成27年8月24日)	・事業者の通報対応体制の整備促進のための方策
第4回(平成27年9月18日)	・事業者のとるべき措置
第5回(平成27年10月28日)	行政機関の取組の促進 ・行政機関の取組みの改善のための方策 ・行政機関のとるべき措置
第6回(平成27年12月9日)	通報者保護に係る要件・効果等
第7回(平成28年1月28日)	・通報者の範囲
第8回(平成28年2月10日)	・通報対象事実の範囲
第9回(平成28年3月8日)	・通報先の範囲
第10回(平成28年3月22日)	・保護の要件
第11回(平成28年3月22日)	・保護の効果等
第12回(平成28年3月22日)	取りまとめ

凡 例

実態調査	「公益通報者保護制度に関する実態調査」（平成 25 年 6 月）
ヒアリング	「公益通報者保護制度に関する意見聴取（ヒアリング）」（平成 27 年 4 月）
労働者調査	「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報告書」（平成 24 年度）
民間事業者調査	「民間事業者における通報処理制度の実態調査報告書」（平成 24 年度）
逐条解説	「公益通報者保護法逐条解説」（平成 17 年 9 月 内閣府国民生活局企画課編）
附帯決議	<p>「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）</p> <p>「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）</p> <p>「消費者庁設置法案、消費者庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案及び消費者安全法案に対する附帯決議」（平成 21 年 5 月 28 日 参議院 消費者問題に関する特別委員会）</p>