

4. 公益通報者保護制度の実効性 向上に関する検討の経緯

公益通報者保護制度の実効性向上（検討の経緯）

- ・平成16年6月 **公益通報者保護法成立（平成18年4月施行）**
⇒法附則第2条：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。
- ・平成22年6月 **消費者委員会「公益通報者保護専門調査会」開催**
～平成23年2月 ⇒制度の運用状況等に関する更なる実態把握の必要性について提言。

(制度の運用状況等に関する実態調査、有識者等からの意見聴取等を実施)
- ・平成27年3月 **「消費者基本計画」閣議決定**
⇒公益通報者保護制度の「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。
- ・平成27年6月 **消費者庁「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**
～平成28年12月



<検討会報告書の提言>

- (1) **制度の運用改善**により対応可能なもの：**早期に実現**
⇒民間事業者向けガイドラインの改正（H28年12月）、国の行政機関向けガイドライン改正（H29年3月）
地方公共団体向けガイドラインの策定（H29年7月）等を実施済み
- (2) **法改正**が必要なもの：**関係団体等からの意見集約を図り、法改正の内容を具体化**
⇒パブリック・コメントの実施（H29年4月結果公表） 等

「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」の検討結果の概要

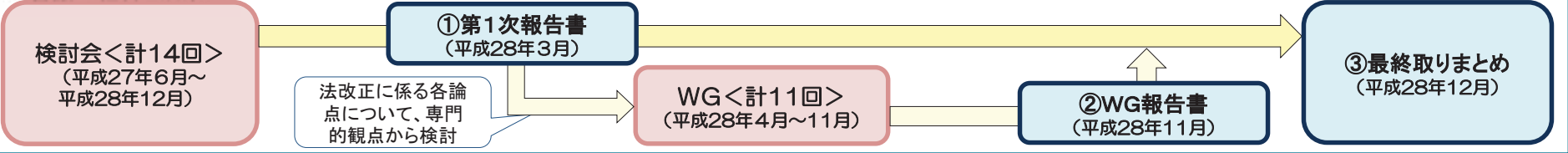
＜背景＞

- ・公益通報者保護法の施行から10年余が経過したが、近年においても、企業の内部通報制度が機能せず、大きな不祥事に発展した事例や、通報を受けた行政機関において不適切な対応が行われた事例などが発生。
- ・公益通報として保護されるための要件や不利益取扱いを抑止するための効果の在り方等、同法の枠組みについても見直しを行うべきとの意見（平成26年度有識者ヒアリング等）。

＜検討会・WGの開催＞

- ・「消費者基本計画」（平成27年3月24日閣議決定）を踏まえて、制度の見直しを含む必要な措置の検討を行うため、平成27年6月に「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。
- ・第1次報告書において示された法改正に係る各論点について、専門的な観点からより精緻な検討を行うため、平成28年4月、検討会の下に「ワーキング・グループ」（WG）を設置。

＜審議の経緯と成果＞



検討会・WG委員一覧（◎＝座長）（五十音順、敬称略）

検討会	WG	氏名	
○	—	井手裕彦	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
◎	◎	宇賀克也	東京大学法学部・大学院法学政治学研究所教授
○	—	川島千裕	日本労働組合総連合会総合政策局長
○	—	北城恪太郎	経済同友会終身幹事、日本アイ・ピー・エム㈱相談役
○	—	串岡弘昭	通報経験者
○	○	光前幸一	弁護士
○	—	今野由梨	東京商工会議所特別顧問、ダイヤル・サービス㈱代表取締役社長
—	○	佐伯仁志	東京大学大学院法学政治学研究所教授
○	○	島田陽一	早稲田大学副総長・法学学術院教授
—	○	田中 亘	東京大学社会科学研究所教授
○	—	土田あつ子	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
○	○	拝師徳彦	全国消費者行政ウォッチねっと事務局長、弁護士
○	○	升田 純	中央大学大学院法務研究科教授 （検討会は第11回、WGは第8回まで）
○	—	水尾順一	経営倫理実践研究センター首席研究員、駿河台大経済経営学部教授
○	○	山口利昭	弁護士、日本内部統制研究会理事
○	—	若杉敬明	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

検討会「最終報告書」の概要

①第1次報告書

- 1 民間事業者の取組の促進
 - ①事業者向けガイドライン（GL）改正
 - ②事業者に対するインセンティブの導入（認証制度、公共調達での評価）等
- 2 行政機関の取組の促進
 - ①行政機関向けGL改正
 - ②地方公共団体向けGL策定
- 3 通報者保護の要件・効果
 - 法改正に向けて検討すべき事項を整理

②WG報告書

- 法改正の方向性と課題
検討会第1次報告書において示された法改正に係る各論点（※）について検討を行い、制度の実効性を向上させるための法改正の方向性や課題について、可能な限り明確化
- （※）①通報者の範囲、②通報対象事実の範囲、③外部通報の要件、④不利益取扱いに対する行政措置・刑事罰、⑤守秘義務 等

③最終取りまとめ

- 1 WG報告書の評価等
 - WG報告書に示された方向性に沿って、法改正に向けた具体的な検討を進めるべき。とりわけ、①不利益取扱いからの保護・救済、通報に係る秘密保持の強化につきより充実した検討をすべき
 - ②法の具体的な内容が、国民にとってより理解しやすいものとなるよう所要の措置を講ずべき
 - ③通報者への不利益取扱い等に対する刑事罰についても、引き続き検討すべき
- 2 消費者庁が果たすべき役割等
 - ①行政措置等を設けるに当たっては、関係省庁との役割分担や協力関係構築等、必要な体制整備を行うべき
 - ②行政機関の適切な通報対応を促すため、消費者庁における一元窓口の設置、各行政機関の通報対応のモニタリング及び必要な改善要請等を行うべき
- 3 公益通報者保護制度の実効性の向上に向けた今後の進め方
 - ①GLの改正・策定等、制度の運用改善により対応可能なものについては早期に実現を図るべき
 - ②法改正が必要なものについては、最終報告書の内容を広く周知して法改正に向けた議論を喚起するとともに、各関係団体や国民からの意見の集約を図り、できる限り早急に法改正の内容をより具体化していくべき

「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」ワーキング・グループ報告書の概要

<概要>

- ・「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）において示された法改正に係る各論点について、法律の専門家からなるワーキング・グループ（WG）において、その方向性や課題等を検討。平成28年4月から11月までの計11回にわたって会議を開催し、WG報告書を取りまとめ。
- ・法の基本的な枠組みの在り方や施行状況等に関する評価は大きく分かれたが、制度の実効性を向上するための法改正の方向性や課題について、可能な限り明確化。
- ・今後、WGにおける意見において指摘された法理論上の問題や運用上の課題も踏まえて、十分に検討することが必要。
- ・また、各論点の要件・効果は相互に関連していることから、法改正に向けた具体的な検討に際しては、法の基本的な枠組み全体との関係に留意することが必要。

1 通報者の範囲

(1) 現行法の課題

現在は**労働者**のみ
⇒対象範囲が狭いとの指摘あり

※①退職者、②役員等、③取引先事業者が通報をした結果、不利益取扱いを受けた事例あり。また、④その他の者（労働者の家族等）による通報も存在

(2) 今後の方向性・課題

- ①退職者は含めることが適当
- ②役員等は、労働者との性質の違い等に留意しつつ、含める方向で検討
- ③取引先事業者や④その他の者については、労働者との性質の違いやその多様性等を踏まえて、今後更に検討

2 通報対象事実の範囲

(1) 現行法の課題

現在は、対象法律（①国民の生命、身体、財産等の保護にかかわる法律で、②最終的に刑事罰の担保があるもの）を政令で列挙
⇒対象範囲が狭い、一般の人には分かりにくい、③条例が含まれない等の指摘あり

(2) 今後の方向性・課題

- ①法律の目的による限定については、事例分析等を通じて追加の必要性の高い法律が認められれば、新たに追加する方向で検討
- ②刑事罰の担保による限定や③条例については、公益性や明確性、実務上の観点等を踏まえて、今後更に検討

3 外部通報の要件

(1) 現行法の課題

現在は、①行政機関への通報が保護される要件として、**真実相当性が必要**
②行政機関以外の外部への通報が保護されるための要件として**真実相当性**に加えて、**法に定める特定事由に該当することが必要**（通報したことを理由に不利益取扱いを受けるおそれ等）
⇒要件が厳しいとの指摘あり

(2) 今後の方向性・課題

- ①行政機関への通報については、どのような要件を備えていれば保護に値するかを十分に検討した上で、**真実相当性の要件を緩和する方向で検討**
- ②行政機関以外の外部への通報については、**真実相当性の要件は維持するものの、特定事由の対象範囲の拡大や追加により緩和する方向で検討**

4 不利益取扱いに対する行政措置・刑事罰

(1) 現行法の課題

現在は、公益通報を理由とする不利益取扱いを民事上違法とする**民事ルールのみ規定**
⇒不利益取扱いの抑止効を高める観点から、①行政措置や②刑事罰を導入すべきとの指摘あり

(2) 今後の方向性・課題

- ①行政措置については、現行制度上利用できる救済手段に加えて導入することの適切性や救済手段としての相当性等に留意しつつ、**何らかの措置を設ける方向で検討**（行政措置の種類ごとに更に検討）
- ②刑事罰の導入については、不利益取扱い抑止の手段として他に適当なものがないか等の点を踏まえ、**慎重に検討**

5 守秘義務

(1) 現行法の課題

通報先のうち、行政機関は守秘義務を負っているものの、①労務提供先、②行政機関以外の外部通報先については、通報に関する情報の**守秘義務規定が存在しない**
⇒情報漏えいの不安から、安心して通報できないとの指摘あり

(2) 今後の方向性・課題

- ①労務提供先については、**守秘義務を設けることを前提に、具体的な要件や効果について更に検討**
- ②行政機関以外の外部通報先に**守秘義務を課すことは適当でない**（一般法理により保護）

6 その他の論点

- ①通報と不利益取扱いとの因果関係について立証責任の緩和等
⇒訴訟実務との整合性や他法令との平仄等に留意しつつ、**緩和等を行う方向で検討**
- ②通報内容を裏付ける資料の収集・持出行為の免責
⇒裁判例収集・分析を踏まえ、責任減免が認められる事例等の類型化を図った上で、**不利益取扱いから通報者を保護する方向で検討**（刑事免責については慎重に検討）
- ③通報対象事実への関与に係る責任の減免（リニエンシー） ⇒**慎重に検討**
- ④内部通報制度等の整備
⇒内部通報制度を整備すべき対象者の範囲や履行確保のための制度的担保に留意しつつ、**内部通報制度等の整備を法定する方向で検討**

法改正に関するパブリック・コメント結果の概要①

- ◆趣旨:「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」最終報告書において、関係団体や国民からの意見の集約を図った上で法改正の内容を具体化していくべきと提言されたことを踏まえ、同報告書の法改正に係る部分について意見募集手続を実施。
- ◆実施時期:平成28年12月～平成29年2月(平成29年4月公表)

	積極的な意見 (消費者団体、労働団体、弁護士会等)	慎重な意見 (経済団体、中小企業団体等)
全般	保護される通報者や通報内容の範囲拡大等、最終報告書で示された方向性に沿って、速やかに法改正に取り組むべき。	適切な形で制度が設計されなければ、濫用的な通報が増加し、事業者の不測の損害が生じる。
通報者の範囲	退職者、役員、取引先事業者についても、通報を理由として不利益取扱いを受けるおそれがあり、これを保護する必要がある。	役員と会社との関係は委任契約であることや、取引先事業者が契約継続を目的として、通報制度を濫用・悪用することも懸念されること等を踏まえて、慎重に検討すべき。
通報対象事実の範囲	<ul style="list-style-type: none"> 対象を特定の法律に限定すると通報内容が対象かどうかの判断が困難である。 現実の通報や相談には、最終的に刑事罰の担保が付されていない法律違反行為に関するものが存在し、これらも通報対象事実として含めるべき。 	<ul style="list-style-type: none"> 公益性が認められるかどうかの判断基準としては、刑事罰で担保されているかどうか適切であると考えられ、刑事罰による限定を外すべきではない。 予見可能性の確保は重要であることから、対象となる法律は、限定列举方式とすべき。
外部通報の要件	<ul style="list-style-type: none"> 組織において不正が常態化している場合や経営陣が絡んだ案件などについては、内部通報が困難である。 権限を有する行政機関により多くの情報が集まるよう、行政機関に対する通報の保護要件を緩和すべき。 	<ul style="list-style-type: none"> 行政機関に対する真実相当性のない通報が増加した場合、行政機関の負担の増加や、事業者への風評被害も生じ得る。 3号通報が行われ、報道されることにより、企業に深刻な風評被害をもたらすおそれがある。

法改正に関するパブリック・コメント結果の概要②

	積極的な意見 (消費者団体、労働団体、弁護士会等)	慎重な意見 (経済団体、中小企業団体等)
不利益取扱いに対する行政措置・刑事罰	通報者に対する不利益取扱いを抑止するため、行政措置、刑事罰を設けるべき。	行政の肥大化を招くおそれや円滑な労務管理に支障があることから、不利益取扱いに対する行政措置や刑事罰は設けるべきではない。
通報を受ける側の守秘義務	<ul style="list-style-type: none"> ・安心して通報してもらうためには、個人情報を守られ、匿名性が確保されることが必要である。 ・情報漏洩により通報者が被る被害は甚大であり、悪質な場合は刑事罰も科すべき。 	担当者の心理的な負担が増したり、調査等のための関係者への必要な情報共有に支障等が生じたりするようなことになれば、通報制度の実効性を低下させる。刑事罰を科すとなれば、その懸念は更に大きくなる。
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	通報者がアクセスできる情報は限られており、通報者において不利益取扱いの理由を証明することは困難である。	不利益取扱いを免れることを目的とした通報が増加することが懸念され、円滑な労務管理及び内部通報制度の運営に支障がある。
持出行為を理由とする不利益取扱いからの保護	資料による裏付けがなければ、調査を開始できないことが多く、通報先に取り合っさえもらえない。	企業秘密や顧客情報を含む内部資料の持ち出しを助長し、場合によっては、企業秘密の漏えい等による損害の発生も想定される。
内部通報制度等の整備義務	内部通報制度の実効的な整備・運用は、企業価値の向上等に資するものであるとともに、社会経済全体の利益を確保する上でも重要な意義を有する。	民間事業者ガイドラインの普及に至っていない部分の原因を分析し、推進上の課題を十分に調査する必要がある。
一元的な通報窓口の設置	現状では、どの行政機関に通報・相談すればよいのか分かりにくい、たらい回しにされる、調査進捗状況が分からないまま放置されるといった問題がある。	—