

公益通報者保護法の現状と問題点

日野 勝吾（ひの・しょうご）
淑徳大学副学長
コミュニケーション政策学部教授

値 公益通報者保護法の存在価値

公益通報者保護法（以下「法」という）の淵源は、消費生活の安定・向上にある。法

は2001年9月の内閣府国民生活局（現在の消費者庁）コンプライアンス研究会の報告書「自主行動基準作成の推進とコンプライアンス経営」に遡ることができ、同報告書によると、消費者の安全・安心を揺るがす自動車リコール隠し事件や食肉偽装事件等、事業者内部の労働者等から不祥事が明るみとなったことを契機として、消費者の信頼を取り戻すためには、事業者による自主行動基準の策定や公表等を通じ、事業者自らが経営方針を消費者に対して明確に伝えることが重要とされた。また、事業者の自浄作用向上や法令遵守体制整備の観点から内部告発者（後に公益通報者）保護制度の必要性が指摘された。

法の源流は消費者問題にある。公益通報者が消費者のために声を挙げることによって、事業者は早期に不正行為に対応することができ、ひいては消費者被害の未然防止や拡大防止に資する。つまり、公益通報者を保護することは、消費者の権利や利益を保護することでもあり、これこそが法の存在価値である。したがって、公益通報者と事

業者との間の均衡性を欠くことがないよう、法を所管する消費者庁は消費者の視点に基づいて法整備に努めなければならず、事業者は公益通報者を確実に保護し、適切に公益通報に対応すべきである。

そして、我々消費者も、自分事として、消費生活を支える公益通報者に思いを馳せながら、公益通報の意義や役割を考え続けなければならぬ。なぜなら、我々は消費者であり、公益通報者になり得る立場でもあるのだから。

公益通報者をとりまく現状

先述の通り、法の目的は、「公益通報者の保護」と「事業者の法令遵守」を両立させ、「国民生活の安定・社会経済の健全発展」を図るところにある（1条）。2004年に法が成立して20年以上が経過し、300人超の労働者を擁する事業者に対して内部公益通報体制整備義務を課す改正法が3年前に施行された。内部公益通報体制の整備や通報対応は、これまで事業者による自主的取組に委ねられていたが、改正法によって、法（行政措置付）による積極的介入へと転換がなされた。事業者に対する内部公益通報体制整備義務の他、公益通報対応業務従事者（以下「従事者」という）に公益通報者を

特定する情報に関する守秘義務を刑事罰付で課すことによつて、公益通報者の保護を向上させ、事業者内部の法令遵守体制の強化を図り、法の実効性を確保するための施策が打ち出された。

とはいえ、公益通報者が事業者内部で探索されて特定された後に嫌がらせを受けた事例や通報後まもなくして閑職に配置転換された事例等、枚挙に遑がない。例えば、近時、衆目を集めた兵庫県知事や鹿児島県警本部長をめぐる事案も、内部の不正行為等に関して公益通報をした後に、懲戒処分等の不利益取扱いを受けている。「公益通報者」を「保護」する法は無力である。

事業者（使用者）は、公益通報者（労働者）に対して、労働（任用）契約上、人事権の行使に基づく労務指揮命令違反や誠実義務違反を主な理由に制裁的処分を行う。公益通報者は法を信用して救済を求めるものの、法の保護範囲が狭隘であり、また保護要件も厳格であるため、法の保護を受けるためには針の穴を通すほど困難を極める。結局、公益通報者が法の保護を受けるには民事裁判手続によらざるを得ず、そのために通報対象事実を裏付ける証拠を持ち出したら懲戒処分となるおそれが生じる。法を主な争点とした裁判例が異様に少ないことはそのためである。法が公益通

報者の味方にならないのであれば、労働者等は不正行為を先立って発見する立場であるにもかかわらず、公益通報を躊躇して、不正行為を見ぬふり傾向につながる。そうすると、事業者内部で不正行為が長期化したり、それが蔓延したりするなどして、最終的に不正行為が対外的に発覚した時には事業存亡の危機に陥るおそれが生じる。まさに悪循環に陥るのである。

他方、事業者内部の内部公益通報体制の不整備も散見される。例えば、株式会社ビッグモーターによる保険金の不正請求事案やダイハツ工業株式会社による型式指定等認証試験の不正事案では、第三者委員会によって内部公益通報制度の機能不全が指摘されている。消費者庁は両社に対して、内部公益通報対応体制について措置を講ずるよう、法に基づく指導をして、両社より改善後の運用状況等の報告が行われているが、消費者庁の有する権限の限界もあつて、その後の対応は事業者に委ねざるを得ない。

確かに改正法によって内部公益通報制度が普及し始め、各事業者に窓口が設置されてきた。しかし、消費者庁の調査によると、内部通報制度を理解していない人の回答について、従業員数が「3000人超10000人以下」の場合が57・6%、「5000人超」の場合が47・7%となっており、勤務先で通報を理由とする解雇等の不利益取扱いが禁止されていることを知っている人は、従業員数が「3000人超10000人以下」の場合が48・7%、

「5000人超」の場合が39・1%となっている。また、相談・通報した後の心境について、17・2%が「後悔している」、13・2%が「良かったことも後悔したこともある」と回答し、後悔の理由として「調査や是正が行われなかった」が57・2%、次に「不利益な取扱いを受けた」が42・1%となっている（消費者庁「内部通報制度に関する意識調査―就労者1万人アンケート調査の結果―（全体版）」（令和6年2月29日））。

調査結果からすると、形式的には内部公益通報の体制が整備されてきたものの、事業者内部の周知不足や実務運用上の不備が生じ、安心して通報できる環境には至っていないことを示している。

何ら躊躇することなく、おかしいことはおかしい、と当たり前前に声を挙げられる環境へと変容させるために、法はどのような役割を果たすべきか。そして、事業者の自浄作用を高めるために、内部公益通報制度をどのように機能させていくべきか。そもそも法や制度は誰のために存在するのか。

公益通報者保護法の問題点

前述の通り、公益通報者の保護が徹底されず、事業者による内部公益通報体制が機能不全に陥っている事例も散見され、法が内包する問題点も山積している。そうした現状において、公益通報者を確実に保護するために、喫緊の課題として、①事業者の内部公益通報体制をさらに強化して機能させること（事業者における体制整

備の徹底と実効性の向上）、②誰もが安心して公益通報ができる環境を整備すること（公益通報を阻害する要因の除去）、③公益通報を理由として不利益取扱いをさせず、仮に不利益取扱いを受けた場合は確実に救済すること（公益通報を理由とする不利益取扱い（報復）の抑止・救済）、④誰もがいつでも通報できるようにすること（通報主体の範囲拡大）が挙げられる。

上記の①～④に関連する論点を中心として、消費者庁は、改正法の施行状況と課題を踏まえ、公益通報者保護制度検討会（以下「検討会」という）を開催し、公益通報者保護制度の高度化に向け、法改正も含めた対応を早急に検討するよう政府に求め、次の通常国会（第217回）に改正案を提出する予定となっている。具体的には、法が内部公益通報体制整備に関して規定する指針（以下「法定指針」という）に掲げられている内容（範囲外共有、探索行為等）の法律への明文化、一部の法律違反に対する刑事罰化（従事者指定義務違反、解雇や懲戒（配転や嫌がらせを除く）の不利益取扱い）、特定受託事業者（フリーランス）の通報主体の範囲拡大等の方向性が示されている。以下、筆者が考える法に対する問題点を主として論を進めたい。

上記①について、改正法では、事業者が内部公益通報体制整備義務に違反した場合、所管庁による行政措置（助言・指導、勧告、事業者名等の公表）が規定されているが（15条、16条）、命令権や立入検査権、是正不履行時の刑事罰等の規定はなく、事業者に対する抑止の効果は乏しい。ま

た、事業者が国や地方公共団体の場合、消費者庁による行政措置は適用除外とされており(20条)、昨今の事例を踏まえれば、全事業者に対して違反行為に対する罰則を及ぼすべきである。さらに、法は従事者のみに刑事罰付の守秘義務を課しているが(12条)、事業者には罰則がなく両罰規定となっていない。本来、事業者が内部公益通報体制を整備する義務を有しており、従事者との均衡性を欠いている。

上記②について、法定指針によると、内部(公益)通報(1号通報)の他、行政通報(2号通報)や外部通報(3号通報)をしたことを含め、範囲外共有や通報者の探索は禁止されている。しかし、法では具体的な明文化がなされておらず、近時の事例を踏まえれば、法により公益通報者を故意に探索する行為は禁止する旨を明らかにし、罰則の対象とすべきである。また、事業者によって公益通報を不当に妨害する行為についても同様である。さらに、公益通報のために必要な証拠資料の収集・持ち出し行為に関しては、改正法によって行政通報の要件が緩和され、必ずしも真実相当性の要件を具備する必要はなくなつたが、今なお外部通報は真実相当性の要件を求め、法人の役員が通報する場合にも行政通報、外部通報いずれも真実相当性の要件を求めている。真実相当性の判断にあつては、一般的に単なる伝聞等ではなく、通報内容を裏付ける内部資料等がある場合や関係者による信用性の高い供述等、相当の根拠が求められるため、公益通報のために必要な証拠資料の収集・持ち出し

行為の免責規定を設ける必要がある。

上記③については、法は公益通報を理由とした不利益取扱いを民事効果として禁止しているが(5条)、具体的に救済を受けるためには民事裁判手続によらざるを得ず、不利益取扱いに対する抑止的かつ救済的效果が生じていない。先述の通り、不利益取扱いを懸念して公益通報を躊躇させる結果につながっており、事業者にとつても早期に違法行為を発見・是正する機会を失わせる。抑止の面から、予防的観点を踏まえてあらゆる不利益取扱いを対象とした刑事罰の導入が望ましい。一方、救済の面からは、公益通報を理由とする不利益取扱いとは他の労働者等との差別別のものであり、例えば、妊娠・出産等を理由とする不利益取扱いと同様の雇用差別の構造と考えられるため、諸外国の制度を参考にして、あらゆる不利益取扱いについて立証責任の転換を明記すべきと考える。

上記④については、多様な働き方に伴う雇用形態の増加等を踏まえて、法の保護対象を画定すべきであろう。例えば、1年超の退職者やフリーランス(特定受託事業者)、取引先事業者等、何らかの法的関係にある者が不正行為を発見した場合に気兼ねなく声を挙げられるよう保護対象を拡大すべきである。

公益通報者保護法の将来の展望

以上、本稿では、法の制定過程を踏まえ、施行後の現状と法が抱える問題点等に触

れながら、法の果たすべき役割を管見の限り述べてきた。紙幅の関係上、仔細な考察は別稿に期したい。

最後に大局的な見方をしておこう。我が国は「人生100年時代」を迎え、成長社会から成熟社会へ向かつている。少子高齢(人口減少)社会における社会システムの構築が急務である。成熟社会における社会デザインを考えると、社会の構成員たる労働者や消費者がどのような役割を担うのか、改めて問い直さなければならぬ。不正行為を犯してまで利潤を上げることにはどのような意味があるのか。不正行為によって生み出された商品・役務が社会に提供されることによつてどれほどの影響を生じさせるのか。

我々は労働者であつて消費者であり、なにより生活者である。組織の不正行為は生活者である我々の豊かさや生き方にも多大な影響を及ぼす。揺らぐことなく信念を貫く公益通報者が笛を鳴らす(whistle-blower)ことによつて、社会が不正行為に気づき、これを是正し、ひいては健全で持続可能な社会につながっていく。それゆえに、我々の暮らしの維持・向上に寄与する公益通報者は確実に守らなければならない。持続可能な社会であり続けるために、公益通報を端緒として不正行為の未然防止・拡大防止に資する公益通報者保護法の存在価値を高めるとともに、社会基盤として公益通報者保護制度をさらに定着させなければならない。

誰もが気兼ねなく声を挙げられる社会に向けて。