

『公益通報者保護制度検討会』の論点整理と改正法見直しに向けた課題

林 尚美（はやし・なおみ）
弁護士

公益通報者保護制度検討会

令和2年、公益通報者保護制度の実効性を高めるため、事業者に対して内部公益通報対応体制整備（以下「体制整備」という）等について改正がなされ、令和4年6月1日施行された（令和2年法律第51号）。

改正法で手当てされた論点は、①通報者に役員、退職後1年までの退職者を加えること②常時使用する労働者の数が300人超の事業者者に体制整備義務を課したこと、具体的には、内部公益通報を受付け、調査を行い、是正措置をとる業務に従事する者（以下「従事者」という）に罰則付きの守秘義務を課したこと③2号通報3号通報の要件緩和したこと——の三つである。

改正法の施行から3年を目処として、改正後の公益通報者保護法の施行状況を勘案し、検討を加え、必要な措置を取ることが求められていることから（改正法附則第5条）、近時の公益通報者保護制度を巡る国内外の環境の変化や改正後の同法の施行状況を踏まえた課題について検討するために、「公益通報者保護制度検討会」が開催された。

公益通報者保護制度検討会 「中間論点整理」

①事業者における体制整備の徹底と実効性の向上②公益通報を阻害する要因への対処③公益通報を理由とする不利益取扱いの抑止・救済④その他の論点が検討された。

1 体制整備の徹底と実効性について

ア 従事者指定義務違反事業者への対応

民間事業者に対する実態調査（以下「実態調査」という）で、非上場の義務対象事業者のうち、従事者指定義務違反をしている事業者が回答者全体の1割超を占めていること、従事者の守秘義務違反に刑事罰が課されたが、事業者の従事者指定義務違反には罰則規定がないことから、従事者指定義務の履行徹底に向けて、行政措置権限の強化を支持する意見が多かった（※）。

イ 体制整備の実効性向上のための対応

内部通報制度の実効性向上には、内部通報制度が従業員に認知され、信頼されることが必要不可欠である。しかし、実態調査により、通報を理由とする不利益取扱いの禁止を「特段周知していない」と回答した事業者が、非上場の義務対象事業者の1割超を占め、従業員数300人超の事業者に勤める就労者のうち、内部通報制度を理解している割合や内部通報窓口を認知している割合は全体の半数に届いていないことが分かった。一方、内部通報制度の理解度が高い就労者は、勤務先において

る研修や周知が理解のきっかけと回答しており、事業者による周知の徹底により適切な公益通報が促されるという効果が期待できる。そこで、事業者による法令の概要の周知を法律上の義務として規定し、徹底させることを支持する意見が多かった。

2 公益通報阻害要因への対処

ア 公益通報者を探索及び妨害する行為の禁止

探索及び妨害する行為の禁止は、体制整備義務の一部として法定指針に規定されている。しかし、公益通報がなされた後、事業者内で公益通報者を特定することを目的とした調査などが行われることは、公益通報者自身が脅威に感じること、公益通報を検討している他の労働者を萎縮させることなどの悪影響があることから、法律上、通報者探索及び妨害の禁止について明文規定を設けるべきとの意見があった。

イ 公益通報のために必要な資料収集、持ち出し行為の免責

証拠となる資料がなければ、通報先に対して、公益通報者が見聞きした不正行為の存在を証明することができないが、公益通報のために必要な資料収集・持ち出し行為が事業者による解雇や懲戒等の対象となるのかどうか明確ではなく、公益通報を躊躇（ちゅうちゅう）する要因

※：現行法の報告徴収・指導・助言、勧告、勧告に従わない場合の公表に加え、勧告に従わない場合の命令権や立入検査権を規定し、是正すべき旨の命令を行っても違反が是正されない場合には、刑事罰を科すべきとの提案があった。

になっている。このため、公益通報のために必要で社会的相当性を逸脱しない限り、資料収集・持ち出し行為が免責されるよう規定を設けるべきとの意見があった。

3 不利益取扱いの抑止・救済

ア 不利益取扱いの抑止

従事者の守秘義務違反に対して刑事罰がある一方、公益通報を理由とする不利益取扱いを行った事業者及び個人には罰則がないという不均衡、通報後の不利益取扱いのおそれが十分に払拭されていないため、不正を発見しても内部通報に踏み切れないこと、EU指令を含め諸外国においては法で保護される通報を理由とする不利益取扱いに罰則を設けている国が多いこと、G20ハイレベル原則の原則8で、「報復行為を行った者に対し、効果的で、相応かつ抑止力のある制裁を科す」ことが求められ、日本は「ビジネスと人権作業部会」により公益通報者に報復した事業者に罰則を導入するよう勧告を受けていることから、不利益取扱いに対する刑事罰が必要との意見が多かった。

イ 不利益取扱いからの救済

解雇その他の不利益取扱いを受けた通報者が公益通報者保護法で保護されるためには、通報者自身に当該不利益取扱いが通報であることを立証する必要がある（立証責任が通報者ある）。しかし、証拠資料等が事業者側に偏在しているため、通報者にとって立証責任を事業者に転換し、公益通報者の立証責任を緩和すべきとの意見が多かった。

ウ 不利益取扱いの範囲の明確化

不利益取扱いの具体例として、現行法上、解雇、降格、減給、退職金の不支給が明記されているが、配置転換についても明記すべきという意見があった。

4 その他

ア 通報主体や保護される者の範囲の拡大

退職後1年以内の者と1年超の者を区別する合理的な理由はなく、海外法制も参考に、退職後の期間制限を撤廃すべきとの意見があった。

イ 通報対象事実の範囲の見直し

通報対象事実については、対象法律の規定方式は、別表及び政令で指定するポジティブリスト方式をとっているが、様々な法律の規定において、その保護法益や目的は多種多様な場合があり、別表や政令に列挙されていない法律の規定ではあるものの、国民の利益擁護の観点から重要な規定は存在しており、法律の限定列挙によって労働者の保護が左右されることに不合理な面があるとして、ネガティブリスト方式を採用すべきとの意見があった。

ウ 行政機関に対する公益通報の保護要件の緩和

行政機関に対して書面とする公益通報の保護要件について、氏名に代えてメールアドレス等の継続的に連絡が取り合える連絡先を記載した場合や、弁護士である代理人を選任した場合も同様に保護対象とすべきとの意見があった。

改正法見直しに向けた課題

1 公益通報者に不利益取扱いをした事業者に対する刑事罰の創設

令和2年改正法は、従事者の守秘義務違反に対する罰則を課したが、事業者の従事者指定義務違反や通報者に対する不利益取扱いに違反した事業者に対する罰則がないため、公益通報者保護が実質的に保護されない結果となっている。公益通報者保護に違反する事業者に対する罰則を強化することにより、通報者を保護するよう法改正すべきである。

2 通報と不利益取扱いの因果関係の立証責任を事業者に転換すること

公益通報者保護による事業者内部への寄与が高く社会的な利益が大きいこと、公益通報者保護法は役員が通報者として保護され、従事者に守秘義務を課すなど労働法の特別法であることから、通報と不利益取扱いの因果関係との立証責任を転換すべきである。

3 通報者の探索及び妨害行為の禁止を法律上の明文化

探索行為は、通報者に対する萎縮効果があるだけでなく、後続する通報をも阻止する効果がある。また、労働者との間の就業規則で公益通報者しないことを誓約させる等公益通報を妨害する行為は、公益通報者保護法の趣旨に反するものである。従って、探索及び妨害行為の禁止を法律で明文化すべきであり、事業者に対する抑止力たるべく違反行為に対し刑事罰を課すべきである。