

No. 1317 (2025. 4. 1)

公益通報者保護法をめぐる論点

はじめに

- I 公益通報者保護法をめぐる現状
- II 公益通報者保護法の改正経緯
- III 公益通報者保護法の改正をめぐる論点

おわりに

キーワード：公益通報、内部通報、内部統制、危機管理、通報者の不利益取扱い、労働者保護、行政機関の監督体制、消費者保護

- 公益通報者保護法の令和2（2020）年改正により、公益通報者及び通報対象事実の範囲の拡大、事業者の体制整備義務等が規定された。しかし、内部通報体制の不備等が問題となる事案が相次ぎ、背景には内部通報への従業員の不信感等があると考えられている。
- 消費者庁の検討会は、対応業務従事者の指定義務違反への刑事罰、通報者探索行為や通報妨害行為の禁止、通報を理由とする懲戒・解雇への刑事罰及び立証責任の事業者への転換、保護対象へのフリーランスの追加等について法整備を提言した。不利益な配置転換や通報者探索・通報妨害行為への罰則等は、引き続き課題とされており、事例の蓄積を注視したい。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

憲法調査室 主任調査員 たかざわ みゆき 高澤 美有紀

行政法務課 おち みどり 落 美都里

社会労働課 やまもと まきこ 山本 真生子

はじめに

公益通報者保護法（平成16年法律第122号。以下「法」）は、令和2（2020）年改正¹で公益通報者の保護範囲が拡大され、事業者の体制整備義務等が規定された。しかし、法に基づく制度が十分に機能していないとみられる事例が少なくない。令和2（2020）年改正法の附則第5条では、施行（令和4（2022）年）後3年を目途として、公益通報者に対する不利益な取扱いの是正に関する措置の在り方等について検討を行うこととされ、令和6（2024）年に消費者庁の公益通報者保護制度検討会（以下「検討会」）において検討が行われた。法改正案が令和7（2025）年の通常国会において審議される見込みである。本稿では、法の現状を紹介した後、論点を整理する。

I 公益通報者保護法をめぐる現状

1 公益通報の種類及び保護要件

公益通報とは、不正の目的でなく、事業者等について通報対象事実（法別表に掲げる法律（令和7年2月3日現在、504法律²）に規定する罪の犯罪行為等（Ⅲ4（2）参照）が生じ、又はまさに生じようとしている旨を、当該事業者、処分又は勧告等の権限を有する行政機関又は当該通報対象事実を通報することがその発生・被害拡大防止に必要であると認められる者に通報することをいう（法第2条第1項）。

公益通報のうち、事業者の内部（通報窓口等）に対して行われるものを内部通報（1号通報）といい、処分又は勧告等の権限を有する行政機関への通報（2号通報）及び報道機関、消費者団体等の通報対象事実の発生・被害拡大防止に必要と認められる第三者に対して行われる通報（3号通報）を合わせて外部通報という。通報先により、通報者（労働者及び役員）の保護要件は表1のように異なっており、1号通報の保護要件が最も軽く、3号通報の要件が最も厳格である³。

表1 通報者の保護要件

通報の種類	通報先	保護の要件
1号通報（内部通報） （労働者）3条1号 （役員）6条1号	役員提供先：事業者	通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると思料する場合
2号通報（外部通報） （労働者）3条2号 （役員）6条2号	権限を有する行政機関	【労働者】①通報対象事実が生じ、若しく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（以下「真実相当性」）がある場合又は②通報対象事実が生じ、若しくはまさに生じようとしていると思料し、氏名等を記載した書面を提出して通報する場合 【役員】①調査は正措置をとることに努めたにもかかわらず、なお真実相当性がある場合又は②真実相当性及び個人の生命・身体・財産に損害が発生する危険がある場合
3号通報（外部通報） （労働者）3条3号 （役員）6条3号	行政機関以外の外部 （通報対象事実の発生・被害拡大防止に必要と認められる者）	【労働者】真実相当性があり、かつ特定事由*に該当する場合 【役員】①調査は正措置をとることに努めたにもかかわらず、なお真実相当性があり、かつ、特定事由**に該当する場合又は②真実相当性及び個人の生命・身体・財産に損害が発生する危険がある場合

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和7（2025）年3月21日である。

¹ 公益通報者保護法の一部を改正する法律（令和2年法律第51号。以下「改正法」）

² 「通報対象となる法律一覧（504本）【五十音順】（令和7年2月3日現在）」消費者庁ウェブサイト <https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/whistleblower_protection_system/overview/subject/assets/consumer_partnerships_cms205_250_203_01.pdf> 法律の具体例としては、刑法（明治40年法律第45号）、食品衛生法（昭和22年法律第233号）等。

³ 山本隆司ほか『解説改正公益通報者保護法 第2版』弘文堂、2023、pp.2, 14.

- * 事業者や行政機関に公益通報をすると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等（法3条3号イ～ハ）
 - **役員の場合、善管注意義務を負うことや、本来自ら調査是正に当たる立場であることに鑑み、法6条3号では、漏えいの危険がある場合（法3条3号ハ）及び調査是正措置の懈怠がある場合（同号ホ）を特定事由としていない。
- （出典）法の該当規定及び山本隆司ほか『解説改正公益通報者保護法 第2版』弘文堂、2023、pp.2, 14, 199を基に筆者作成。

2 公益通報者保護法の在り方が問題となった主な事案

表2は、公益通報者保護法の在り方が問題となった過去5年間の訴訟の例である。

表2 公益通報者保護法の在り方が問題となった訴訟の例（過去5年（時期は判決日又は報道日基準））

時期	事案の概要
2020.7	内部通報をした精密機器業社員の配置転換に関し社内弁護士が公益通報者保護法違反として同社を提訴した事案について、原告敗訴の地裁判決
2021.1	公益通報目的で内部資料を複写して持ち帰った京都市職員が停職処分を違法として市を提訴した事案について、停職処分取消を命ずる最高裁判決
2021.3	通報者が通報を行うよりも前から懲戒処分に向けた手続を開始していたことから、通報者に対する懲戒解雇は公益通報を理由とするものではないとして、懲戒解雇を有効とした地裁判決
2021.6	福岡県の郵便局長が別の郵便局の元局長から内部通報を行った事実を認めるよう脅された事案で、地裁において、元局長に強要未遂罪の有罪判決
2021.10	福岡県の郵便局長らが別の郵便局の元局長らに内部通報を理由に脅され休職を余儀なくされた事案で、元局長らに損害賠償を命じる地裁判決
2022.3	和歌山南漁業協同組合の不正をめぐる詐欺罪で有罪となった幹部らから、内部通報を疑われて嫌がらせを受け退職を余儀なくされたとして、元職員が同漁協と幹部に対し損害賠償請求訴訟を提起
2022.4	パチンコ店を経営する会社代表者らによる風営法違反行為を警察に告発した従業員を降給処分及び解雇した事例につき、当該外部通報は公益通報に該当するとして、降給処分及び解雇をいずれも無効とした地裁判決（控訴後和解）
2023.2	介護関係の人材派遣会社と有期契約を締結して就労していた介護福祉士が、初回の契約期間満了時に雇止めされた事例につき、在職中に虐待の通報をしたことが理由であるとの根拠が乏しいとして、公益通報該当性を否定し雇止めを認めた高裁判決
2023.8	食品事業社員が同社の創業家に属する女性と結婚しその後離婚したが、離婚に係る親族間のトラブル等について出版社及びテレビ局に情報提供を行ったことで解雇された事案について、通報対象事実の基となる法令について具体的に主張立証されていないこと、報道機関に対して情報提供を行うことが通報対象事実の発生及びこれによる被害の拡大を防止するために必要であったと解されないことから、公益通報該当性を否定し、情報提供を理由とする解雇を有効とした地裁判決
2024.5	工場内の不適切な衛生管理について滋賀県食品安全監視センターに公益通報をした食品会社社員が、不当な配置転換を受けたとして同社を提訴
2024.6	警察の内部文書を記者に漏えいしたとして鹿児島県警の前生活安全部長が逮捕され、国家公務員法上の守秘義務違反として起訴。前生活安全部長は、県警による事件の隠蔽を訴えるため公益通報に当たるとして無罪を主張
2024.8	私立小学校の教頭の解雇につき、公益通報を「理由として」解雇や不利益取扱いを行ったものではないとする高裁判決
2025.1	北茨城市大津漁業協同組合の職員2名が内部告発後に解雇された事例で、公益通報該当性を認め解雇を無効とする高裁判決

（出典）「公益通報者保護制度に関する近時の裁判例」（第2回公益通報者保護制度検討会 資料9）2024.6.7. 消費者庁ウェブサイト <https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/meeting_materials/assets/consumer_partnerships/cms205_240606_11.pdf>; 判例データベースD1-Law; 新聞報道等を基に筆者作成。

3 内部通報の現状

消費者庁の調査では、不正発覚の端緒は従業員からの内部通報が68.4%（内部通報制度導入企業に限ると76.8%）を占める一方⁴、企業不祥事の処理に消極的な企業文化を背景に外部通報に

⁴ 消費者庁「令和5年度民間事業者等における内部通報制度の実態調査報告書」2024.4, p.68. <https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/whistleblower_protection_system/research/assets/research_240418_0002.pdf>

よる発覚例も多い⁵。表3は過去5年間に内部通報体制の不備の指摘等がなされた例である。内部通報が機能しない原因について、①不正に気付いても問題視しないこと等により適切に不正が発見されていない、②従業員等に内部通報制度が理解されていない、③企業の内部通報制度の欠陥、④経営者や内部通報窓口への不信感等の通報阻害要因の存在、⑤窓口の限界、⑥定期的な評価・点検が不十分といった分類がなされており⁶、表3の事例もこれらに該当していると言える。

表3 内部通報体制の不備の指摘等がなされた例（過去5年）

時期	指摘等の概要
2020.3	関西電力役職員による金品受領問題の第三者委員会調査報告書で、多くの従業員が関与していたにもかかわらず内部通報制度が利用されなかったことを指摘
2021.10	三菱電機の品質不正問題に関する調査委員会報告書（第1報）で、内部通報制度の周知徹底の不十分さや従業員の制度に対する信頼感の低さを指摘
2022.6	SMBC日興証券相場操縦事件の調査委員会報告書で、内部通報制度の機能不全を指摘
2022.10	北海道立青少年体験活動支援施設の指定管理者公募・選定手続の組織的な不正において、内部通報制度が機能しなかったことから、組織外の弁護士が対応する内部通報窓口の新設を北海道知事が公表
2023.3	JA新みやぎ子会社社員横領事件の調査委員会報告書で、内部通報を経営陣が適切に調査しなかったことを指摘
2023.6	ビッグモーターの保険金不正請求問題の特別調査委員会報告書で、内部通報体制を含む内部統制体制の不備を指摘
2023.8	ビッグモーターに対し、同社が内部通報体制を整備していなかったとして、消費者庁が法に基づく初の報告徴収
2023.8	ジャニーズ性加害問題の外部専門家による再発防止特別チーム報告書で、内部通報制度が不存在であったこと及び制度設置後の活発な制度活用促進の重要性を指摘
2023.12	ダイハツ工業の認証申請不正問題に関する調査委員会報告書で、内部通報がなされず外部通報を契機に問題が発覚したことについて、事案の発生した部署が調査を実施するという同社の内部通報制度の運用により従業員の不信感が醸成されたことを指摘
2024.1	ダイハツ工業に対し、消費者庁が法に基づき行政指導
2024.8	千葉県市川市の公契約関係競売入札妨害事件に係る内部事務検証委員会報告書で、人事課が窓口であったため組織幹部に関する通報をしづらかったこと等を指摘
2024.8	東京女子医科大学の会計不正問題に関する第三者委員会の調査報告書で、内部監査室が理事長直轄であったため理事長に関する通報が不可能であり、外部窓口も未整備であったことを指摘
2024.12	金融庁「損害保険業等に関する制度等ワーキング・グループ」報告書で、複数の保険会社の商品を扱う大規模な乗り合い代理店への内部通報体制整備を義務付ける必要性を指摘
2025.3	兵庫県議会文書問題調査特別委員会（百条委員会。県議会議員で構成）調査報告書で、知事を含めた幹部職員の方法に対する理解を深めること、組織内の不正行為等の告発に対して常に公益通報の可能性を念頭に対応すること、外部公益通報に対応できる体制づくり、当事者が告発内容の調査に関与しないこと、通報者探索及び範囲外共有等は行わないことの明確化の必要性を指摘
2025.3	兵庫県の文書問題に関する第三者調査委員会（第三者である弁護士で構成）の調査報告書で、法の趣旨等に関する啓発活動が不十分であったこと、知事等が通報対象者であった場合の規定が整備されていないこと等を指摘

（出典）新聞報道及び第三者委員会調査報告書等を基に筆者作成。

内部通報の現状に関する複数の調査によると、内部通報に関する従業員の認知度は高いとは言えない⁷。また、消費者庁の調査によると内部通報を行った従業員の3割が、調査・是正が行われなかった、人事異動・評価・待遇で不利益取扱いを受けた、職場にいづらくなつたこと等を理由に、内部通報の現状に満足・納得していない。内部通報をしないとする理由として、通報先が分

⁵ 山口利昭「企業の不祥事と内部通報制度（第1回）改正公益通報者保護法」『地銀協月報』724号、2020.10、p.23.

⁶ 遠藤元一「不正・不祥事から見る内部通報制度の限界と対策（上）」『NBL』1280号、2024.12.15、p.45.

⁷ 同上、pp.43-51.

からない、適切な対応を期待できない、嫌がらせを受けるおそれがある等が挙げられている⁸。

II 公益通報者保護法の改正経緯

平成16（2004）年に法が制定された後も、不適切会計、免震偽装、自動車燃費偽装等の企業不祥事が明らかになり、実効性のある内部通報体制の整備・運用及び公益通報を理由とした不利益取扱いからの通報者保護を目的として、令和2（2020）年に改正が行われた（表4）。平成16（2004）年制定時の法では、行政による事業者の指導・監督や刑事罰による実効性の担保は制度化されていなかったのに対し、令和2（2020）年改正では、事業者・所管行政機関への通報に関する対応体制整備義務（表4⑥）、消費者庁長官による事業者への体制整備の履行確保措置（表4⑦）など、立法目的実現のための手段の強化が図られ、守秘義務に違反した従事者（事業者内において、公益通報の受付・調査・是正措置等を行う者。法第11条第1項）及び従事者であった者（期限の定めなく守秘義務を負う。）への罰則（表4⑧）が定められた⁹。

表4 公益通報者保護法の論点及び制定・改正内容

論点	平成16（2004）年制定時の内容	令和2（2020）年改正の内容
①通報者の範囲	労働者（2条1項）	退職者（退職1年以内）・役員を追加（2条1項・6条）
②通報対象事実の範囲	刑事罰対象行為（2条3項）	行政罰（過料）対象行為を追加（2条3項）
③外部通報の保護要件 2号通報（行政機関等）	通報対象事実の発生について通報対象事実が生じ、若しく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（真実相当性）（3条2号）	真実相当性の要件を満たさない場合でも、氏名、住所、通報対象事実の内容等を記載した書面を提出する場合は保護対象（3条2号）
④外部通報の保護要件 3号通報（報道機関等）	通報対象事実の発生について真実相当性があり、かつ、特定事由*のいずれかに該当する場合に保護（3条3号）	特定事由として、①通報者を特定させる情報が漏れる可能性が高い場合、②財産に対する回復困難又は重大な損害を追加（3条3号）
⑤損害賠償義務の免責	—	事業者から通報者に対する損害賠償請求を制限する規定を新設（7条）
⑥事業者・所管行政機関の体制整備義務	—	【内部通報体制】（11条） ・公益通報対応業務を行う「従事者」指定義務 ・事業者内部通報体制整備の義務付け（常用労働者300人以下は努力義務） 【外部通報体制】 権限を有する行政機関に外部通報体制の整備を義務付け（13条2項）
⑦事業者の体制整備の履行確保措置	—	報告徴収・助言・指導・勧告（15条） 勧告に従わない場合の公表（16条）
⑧守秘義務	—	従事者・従事者であった者に守秘義務（30万円以下の罰金）（12条・21条）

* 特定事由として、平成16（2004）年制定時には、①事業者や行政機関に公益通報をすると不利益取扱いを受ける場合、②事業者に公益通報をすれば証拠隠滅のおそれがある場合、③事業者から事業者又は行政機関に公益通報をしないよう要求された場合、④事業者に公益通報をしても調査が開始されない場合、⑤個人の生命又は身体に危害が発生し、又は発生する急迫した危険があると信ずるに足りる相当の理由がある場合が規定されていた。

（出典）山本隆司ほか『解説改正公益通報者保護法 第2版』弘文堂、2023、p.50等を基に筆者作成。

⁸ 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〉」2024.2.29, pp.14, 43. <https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/whistleblower_protection_system/research/assets/research_240229_0002.pdf>

⁹ 山本ほか、前掲注(3), pp.391-392.

Ⅲ 公益通報者保護法の改正をめぐる論点

令和元（2019）年6月、G20大阪サミットで「効果的な公益通報者保護のためのG20ハイレベル原則」¹⁰（以下「G20ハイレベル原則」）が採択され、また、同年10月、EU公益通報者保護指令¹¹（以下「EU指令」）が成立した。これらが、できる限り広範な人々を保護すること、公益通報を理由とする不利益取扱いを行った者に対する制裁を国内法で規定すること、不利益取扱いが通報を理由とすることについての公益通報者の立証責任を事業者に転換すること等を求めているのに比べ、日本の公益通報者の保護は弱いとされる¹²。

令和元（2019）年6月、OECD贈賄作業部会は、第4期対日審査報告書において、日本政府に対し、法における保護対象者に役員等を含めること¹³、外国公務員への贈賄について通報した公益通報者に差別的扱い又は懲戒処分を行った企業に制裁を与えること、公益通報者のみが報復や差別の立証負担を負うことがないようにすること等の追加的措置を勧告した¹⁴。また、令和6（2024）年5月、国連ビジネスと人権作業部会は、訪日調査報告書において、自営業者、請負業者等への法の適用、公益通報者に報復する事業者に対する制裁措置の確立、公益通報者に対する金銭的インセンティブ等の報奨制度の提供を勧告した¹⁵。日本企業が海外進出や投資などで悪影響を受けないよう、法改正により国際的な要請に応える必要性が指摘されている¹⁶。

一方、法には、企業の内部統制、公益通報者の保護、従事者の規律、行政機関が事業者を監督する際の根拠規定といった様々な法分野が関係し、多様な利害を考慮する必要性があることから¹⁷、解釈論・立法論上のバランスが難しいことが指摘されている¹⁸。令和2（2020）年改正後の主な論点として次の事項がある。

1 内部通報体制整備の徹底と実効性の向上

令和2（2020）年改正で事業者の体制整備義務が規定されたものの（表4⑥）、内部通報制度の事業者内での周知不足、制度への労働者の信頼の欠如、通報後の事業者の対応不備等が課題である（表3）。内部通報は、不正の早期発見や企業価値の毀損回避にもつながる。内部通報体制

¹⁰ “G20 High-Level Principles for the Effective Protection of Whistleblowers.” 外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/osaka19/pdf/documents/en/annex_07.pdf>

¹¹ Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law, OJ L305, 2019.11.26. <<http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj>>

¹² 「公益通報者保護制度検討会報告書」2024.12.27, p.6. 消費者庁ウェブサイト <https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/meeting_materials/review_meeting_004/assets/consumer_partnerships_cms205_250109_01.pdf>

¹³ 令和2（2020）年改正で措置された（表4①）。

¹⁴ OECD, *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, Phase 4 Report: Japan* [adopted by the OECD Working Group on Bribery on 27 June 2019], p.89. <<https://doi.org/10.1787/59ec4304-en>> 報告書のうち勧告部分の邦訳（仮訳）は以下。「OECD贈賄作業部会第4期対日審査報告書 作業部会の勧告（仮訳）」外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000510321.pdf>>

¹⁵ “Visit to Japan: Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises,” A/HRC/56/55/Add.1, 2024.5.1, p.20. United Nations Official Document System website <<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g24/068/47/pdf/g2406847.pdf>>

¹⁶ 「公益通報者保護制度検討会中間論点整理」2024.9.2, pp.6-7. 消費者庁ウェブサイト <https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/meeting_materials/review_meeting_004/assets/consumer_partnerships_cms205_240906_01.pdf>

¹⁷ 竹村知己「公益通報者保護法改正の難しさ」『現代消費者法』54号, 2022.3, pp.27-31.

¹⁸ 山本隆司「公益通報者保護法の2020年改正—特集に当たって—」『ジュリスト』1552号, 2020.12, p.15.

整備を内部統制の問題として位置付けることの重要性が指摘されている¹⁹。

(1) 従事者指定義務違反、内部通報体制整備義務違反への対応

法では、常時使用する労働者が300人超の事業者には、従事者指定義務、内部通報体制整備義務等を課し、履行確保のため、消費者庁長官による報告徴収、指導・助言、勧告及び勧告に従わない場合の公表が規定されている（表4⑥⑦）。事業者が報告徴収に応じない場合に過料の対象となる（法第22条）ものの、立入検査等の強制的な権限行使はできない²⁰。検討会は、従事者指定義務違反について、令和2（2020）年改正法の施行後も従事者指定義務を履行しない事業者が一定程度存在することを背景に²¹、立入検査や、勧告に従わない場合は是正命令を規定し、是正命令を行っても違反が是正されない場合に刑事罰を科すことを提言した²²。

(2) 体制整備の実効性向上

労働者の内部通報制度への理解・浸透が十分でない中（I3参照）、制度を理解していない労働者は、勤務先の重大な法令違反を通報しやすい先としてインターネット・SNSを挙げる傾向がある²³。これでは、通報者が保護（表1）を受けられない可能性や、事業者の風評被害にもつながる。法に基づく指針（以下「法定指針」）²⁴では、事業者は、内部通報対応体制を実効的に機能させるため、労働者、役員、退職者等に対する教育・周知、当該内部通報を行った者に対する是正措置等の通知等の措置をとらなければならない²⁵。しかし、事業者による周知が不徹底であると考えられることから、検討会は、法令内容等の周知義務を法律で明示することを提言した²⁶。

このほか、EU指令のように、通報受領通知から一定期間内に通報者にフィードバックを行う手続の重要性²⁷や、内部通報制度の第三者認証の必要性²⁸も指摘されている。さらに、内部通報体制整備義務の履行状況を確認する枠組みの構築が重要との指摘も見られる。不履行情報の効率的な収集の観点から、体制整備義務違反について2号通報（表1）の対象と位置付ける制度設計もあり得るとされる²⁹。

¹⁹ 越知保見「公益通報者保護法改正の意義と今後の課題—経過措置5条に基づく再改正に向けての展望—」『明治大学法科大学院論集』26号, 2023.3, p.197. <<http://hdl.handle.net/10291/00023117>>

²⁰ 山本ほか 前掲注(3), pp.303-304.

²¹ 「公益通報者保護制度検討会中間論点整理」前掲注(16), p.5.

²² 「公益通報者保護制度検討会報告書」前掲注(12), p.8.

²³ 消費者庁 前掲注(8), p.52.

²⁴ 「公益通報者保護法第11条第1項及び第2項の規定に基づき事業者がとるべき措置に関して、その適切かつ有効な実施を図るために必要な指針」（令和3年内閣府告示第118号）消費者庁ウェブサイト <https://www.caa.go.jp/notice/assets/consumer_research_cms210_20210819_02.pdf>

²⁵ 同上, pp.3-4.

²⁶ 「公益通報者保護制度検討会報告書」前掲注(12), p.10. 検討会は、周知事項の具体的内容について法定指針で明確化することとし、罰則を設けない方向で提言した。

²⁷ 「公益通報者保護制度検討会中間論点整理」前掲注(16), p.10; 濱野恵「EU公益通報者保護指令」『外国の立法』No.289, 2021.9, p.10. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/11720910/1/1>>

²⁸ 日野勝吾「研究不正に関する公益通報を理由とする懲戒処分の有効性と不法行為責任の成否—学校法人國士館ほか（戒告処分等）事件（東京高裁令和3年7月28日判決）を契機として—」『淑徳大学研究紀要 総合福祉学部・コミュニケーション政策学部』57号, 2023, p.111. <<https://shukutoku.repo.nii.ac.jp/records/2099>> 認証制度は、新たな制度を検討することとして令和4（2022）年から休止中である（「内部通報制度認証（自己適合宣言登録制度）の見直しについて」2022.2.1. 消費者庁ウェブサイト <https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/whistleblower_protection_system/research/review_meeting_002>）。

²⁹ 日野勝吾「公益通報者保護制度の役割と今後の展望」『内部監査』7号, 2024.9, p.32. <<https://jiarf.org/wp/wp-content/uploads/2024/09/Naibukansa-No.7.pdf>>

(3) 体制整備義務の対象となる事業者の範囲拡大

令和2（2020）年改正により事業者の内部通報対応体制整備義務が定められたが、常時使用する労働者が300人以下の事業者については努力義務である（表4⑥）。労働者数101～300人の事業者の内部通報制度整備状況は63.1%にとどまり³⁰、未整備の事業者のうち約4割超が努力義務であることを理由に挙げている³¹。このため、努力義務の対象となる労働者の人数要件を引き下げたり、事業者の業種・規模に応じて変更したりする必要性が指摘されているが³²、検討会では、対象事業者の拡大は、今後の検討事項とされている³³。

(4) 行政機関の体制整備義務

国の行政機関及び地方公共団体（いずれも、常時使用する労働者が300人を超える場合）も、法的義務として内部通報対応体制整備義務を負う³⁴。

令和5（2023）年度の行政機関における内部通報窓口の設置率について見ると、庁内窓口は府省庁（外局を含まない）及び都道府県については100%であるが、従業員数が300人超の市区町村で89.1%、従業員数が300人以下の市区町村では、49.2%となっている³⁵。庁外窓口（外部の法律事務所等）の設置率については、府省庁が66.7%、都道府県が72.3%、市区町村は10.3%である³⁶。

一方、行政機関の外部通報（2号通報）への対応体制整備義務については、常時使用する労働者数にかかわらず、全ての「通報対象について処分又は勧告等の権限を有する行政機関」に法的義務が課される。しかし、公正取引委員会や労働基準監督署といった特別な捜査権限や専門の調査官を備えた行政機関への通報は機能している一方、一般の2号通報の場合、行政機関に人的・物的資源が足りないことや強制的な捜査権限がないことから、通報から実際に調査に着手されるまでが遅れる例もあり、重要と思われる機関には予算、人員、権限を付けなければ、法が目指した2号通報の機能は果たせないとの指摘もある³⁷。

2 公益通報を阻害する要因への対処

(1) 通報者を探索する行為の禁止

法定指針では、事業者は、通報者探索防止措置や通報者の探索を行った労働者・役員等に対する懲戒処分その他適切な措置をとることとされている³⁸。検討会は、一層の通報者保護のた

³⁰ 消費者庁 前掲注(4), p.13.

³¹ 同上, p.21.

³² 林尚美「公益通報者保護法の残された課題」『現代消費者法』54号, 2022.3, p.15.

³³ 「公益通報者保護制度検討会報告書」前掲注(12), pp.10-11. 中小規模事業者においては、通報者が容易に特定されること、通報頻度が低くノウハウが蓄積されないこと等により、実効的な体制整備を求めることが現実的ではないことから、事業者団体や同業者組合の共同窓口を設置する方法（法定指針に記載）や弁護士会等の民間主体による通報窓口サービスの充実による方法が提案されている（同, pp.10-11.）。

³⁴ 平成30（2018）年の消費者委員会公益通報者保護専門調査会報告書では、地方公共団体の規模を問わず、内部通報体制整備を義務付けるべきであるとしていた。消費者委員会公益通報者保護専門調査会「公益通報者保護専門調査会報告書」2018.12, p.26. 内閣府ウェブサイト <https://www.cao.go.jp/consumer/history/05/kabusoshiki/koueki/doc/20181227_koueki_houkoku.pdf>

³⁵ 消費者庁「【令和5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」2025.1.22.修正版, pp.1-2. <https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/whistleblower_protection_system/research/assets/consumer_partnerships_cms205_250122_02.pdf>

³⁶ 同上, p.3.

³⁷ 山本隆司ほか「座談会 改正公益通報者保護法の実務上の論点」『ジュリスト』1552号, 2020.12, p.33.

³⁸ 「公益通報者保護法第11条第1項及び第2項の規定に基づき事業者がとるべき措置に関して、その適切かつ有効な実施を図るために必要な指針」前掲注(24), p.3.

め、法定指針の内容を格上げして、法律上、正当な理由のない通報者探索を禁止する明文規定を設けることを提言した。ただし、探索行為への罰則導入は見送られた³⁹。

(2) 通報妨害行為の抑止

公益通報をしないことを労働者に約束させたり、公益通報をした場合に不利益な取扱いを行うことを示唆したりするなどの通報妨害行為については、法律上の規定はなく、法定指針にも記述はない。検討会は、事業者側による通報妨害の禁止を明文化し、これに反する契約締結行為等の法律行為を無効とすることを提言した。違反に対する罰則導入については、立法事実の蓄積が必要との指摘がある一方で、不利益な配置転換等（Ⅲ3参照）と異なり、通報妨害については事業者内で労務慣行として行われていることへの配慮が不要であることから、罰則を導入することも考えられるとの指摘もある⁴⁰。

(3) 証拠資料の収集・持ち出し行為の免責

通報内容を裏付ける資料を収集したことを理由とする通報者の解雇は、明示的に解雇無効の対象とはされていない。しかし、外部通報における通報者の保護には、真実相当性が要件となっている一方（表1）、真実相当性の立証のためにどのような証拠が必要か、どのような収集方法が許容されるのかを通報者が予見することは困難で⁴¹、証拠収集のための資料持ち出し行為が刑法（明治40年法律第45号）の窃盗罪（第235条）、横領罪（第252・253条）、背任罪（第247条）等に該当したり、不正競争防止法（平成5年法律第47号）、不正アクセス行為の禁止等に関する法律（平成11年法律第128号）、個人情報保護に関する法律（平成15年法律第57号）の違反となったりする可能性もある。そのため、通報対象事実を裏付ける資料の収集・持ち出しの免責的効果がなければ外部通報が困難であるとの指摘もある⁴²。一方、資料持ち出し行為による情報の漏えいについて、事業者が損害賠償請求や監督官庁による処分を受ける可能性もある。

検討会は、刑罰の個別の構成要件ごとの判断が必要となるため、一般的な規定は困難であるとした⁴³。なお、EU指令では、証拠となる情報の収集行為は、それ自体が犯罪となる場合を除いて免責される⁴⁴。

(4) 公益通報の刑事免責

事業者は、公益通報により損害を受けたことを理由として民事上の損害賠償を請求できない（表4⑤）。一方、法には刑事免責規定はなく、公益通報したことであらゆる責任が免除されるかについて予測可能性を欠いているため、刑法その他特別法の守秘義務違反の構成要件との関

³⁹ 不利益取扱いを伴わない探索行為は反社会性が高いとは言えないことや、従事者以外には守秘義務がないこととのバランス等が理由として挙げられている（「公益通報者保護制度検討会報告書」前掲注(12), p.12.）。

⁴⁰ 消費者庁「第7回公益通報者保護制度検討会議事録」2024.11.18, p.29. <https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/meeting_materials/assets/consumer_partnerships_cms205_241203_06.pdf>

⁴¹ 林 前掲注(32), p.17.

⁴² 日野勝吾「労働法から見た改正公益通報者保護法の意義と課題」『日本労働法学会誌』134号, 2021, p.130.

⁴³ 消費者庁「第6回公益通報者保護制度検討会議事録」2024.11.6, pp.27-28. <https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/meeting_materials/assets/consumer_partnerships_cms205_241115_09.pdf> 証拠資料収集を理由とした損害賠償請求を一定の要件の下で、明文で制限するべきであるとの指摘もある（日本弁護士連合会「公益通報者保護法の更なる改正と制度の充実を求める意見書」2024.8.22, p.1. <https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/document/opinion/2024/240822_2.pdf>）。

⁴⁴ 濱野 前掲注(27), p.24.

係を整理し、刑事免責を明文化する必要性が指摘されている。検討会は、刑法上の秘密漏示罪（第134条）、名誉毀損罪（第230条）、信用毀損罪（第233条）、特別法に基づく守秘義務違反等につき一律の刑事免責は困難とし、立法事実の蓄積に基づく今後の検討を提言した⁴⁵。

(5) 濫用的通報者への対応

大企業の内部通報窓口には公益通報に該当しない通報も少なくないことやEU指令では故意の虚偽通報に対する罰則を規定すべきこと⁴⁶が定められていることなどから、いわゆる濫用的な通報者に対して罰則を設ける必要性が指摘されている。しかし、故意の虚偽通報は刑法の偽計業務妨害罪（第233条）や名誉毀損罪に該当するので更なる罰則の必要性が低いとの見解や、通報者に対する罰則を定めることにより、公益通報をしようとする労働者が委縮する可能性があるとの見解もあり、検討会は、今後の実態調査を踏まえて対応を検討することを提言した⁴⁷。

3 公益通報を理由とする不利益取扱いの抑止・救済

(1) 不利益取扱いに対する制裁（行政措置や刑事罰）の導入

公益通報を理由とする不利益取扱い（例：解雇、降格、減給、不利益な配置転換、嫌がらせ）は法第5条で禁止されているが、その抑止力になると期待される、不利益取扱いに対する制裁（行政措置や刑事罰）については規定されていない。一方、不利益回復のための民事裁判の負担が通報を躊躇（ちゅうちょ）する要因となっており、民事上の禁止規定のみでは抑止力として不十分であると指摘されてきた⁴⁸。

令和2（2020）年改正時、消費者委員会公益通報者保護専門調査会（以下「専門調査会」）が、事業者に対する助言、指導、勧告及び勧告に従わない場合の制裁としての公表という行政措置を提案した⁴⁹が、執行体制の整備の不十分さを理由に法案には盛り込まれなかった⁵⁰。令和6（2024）年の検討会では、不利益取扱いに対する刑事罰が必要であるとの意見が多く示された⁵¹。その上で、刑事罰の対象範囲に関しては表5のように意見が分かれた。検討会は、刑事罰を導入してその対象範囲を解雇及び懲戒に限定すること、不利益取扱いの悪質性や社会的影響の大きさを踏まえて直罰⁵²とすること、自然人と事業者の間の資力格差、不正発覚の遅れによって事業者が得る利益等を踏まえて法人重課⁵³を採用することを提言した⁵⁴。

⁴⁵ 「公益通報者保護制度検討会報告書」前掲注(12), pp.16-17.

⁴⁶ 濱野 前掲注(27), p.25.

⁴⁷ 「公益通報者保護制度検討会報告書」前掲注(12), pp.17-18.

⁴⁸ 同上, p.19. また、民事裁判では事業者に対し不利益取扱い以前の状態の回復が求められるのみで、十分な抑止効果が働かないとの懸念もある（田中亘「改正公益通報者保護法の課題」『法律のひろば』75巻6号, 2022.6, p.29.）。

⁴⁹ 消費者委員会公益通報者保護専門調査会 前掲注(34), p.34.

⁵⁰ 山本ほか 前掲注(3), pp.360, 405. ただし、「はじめに」で述べたとおり、改正法附則第5条において、施行後3年を目途に「不利益な取扱いの是正に関する措置の在り方」について検討を加え、必要な措置を講ずることとされた。

⁵¹ 「公益通報者保護制度検討会中間論点整理」前掲注(16), pp.12-13.

⁵² 直罰とは、違法行為に対し、行政指導や行政命令により自主的な改善を促す等の過程を経ることなく即時に適用される罰則を指す。「直罰規定」／「直接罰」『デジタル大辞泉』

⁵³ 法人重課とは、両罰規定を設ける場合において、法人に対する罰金額を自然人に対するものよりも重くすることを指す。なお、両罰規定とは、法人等の事業主体の代表者や従業員等が業務に関して違反行為をした場合に、直接の違反者を罰するほか、その事業主体をも罰することを認める規定を指す。消費者庁「公益通報を理由とする不利益取扱いに対する刑事罰の法定刑について」（第7回公益通報者保護制度検討会 資料2）2024.11[.18], p.1. <http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/meeting_materials/assets/consumer_partnerships_cms205_241115_03.pdf>; 「両罰規定」『デジタル大辞泉』

⁵⁴ 「公益通報者保護制度検討会報告書」前掲注(12), pp.21-24.

表5 刑事罰の対象となる不利益取扱いの範囲に関する意見

	範囲を限定する意見	範囲の限定に反対の意見
範囲	解雇・懲戒に限定 (降格・減給、不利益な配置転換、嫌がらせ等は対象外)	解雇・懲戒に限定すべきではない
理由	<ul style="list-style-type: none"> 解雇・懲戒は刑事罰の対象となる場合の構成要件が客観的に明確であり、かつ不利益の程度が比較的大きい 配置転換は日本では定期・不定期に行われる。刑事罰の対象にすると適切な人員配置が困難になり企業活動に支障。また、業務成績不良を理由とする配置転換を避けた労働者による濫用等が想定される 日本の労働関係法規で刑事罰の対象となっていない嫌がらせについて、公益通報を理由とするもののみ対象とすることの妥当性が問題となる 	<ul style="list-style-type: none"> 労働基準法（昭和22年法律第49号）等では、法令違反を通報したことを理由とする不利益取扱いの類型を限定せず罰則が規定されている 不利益取扱いの形態は解雇や懲戒に限られない。配置転換や嫌がらせが多い 日本の雇用慣行において解雇・懲戒は例外的。刑事罰の対象をこれらに限定すると、報復行為の多くが法からすり抜けてしまう

(出典) 「公益通報者保護制度検討会報告書」2024.12.27, pp.20, 22. 消費者庁ウェブサイト <https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/meeting_materials/review_meeting_004/assets/consumer_partnerships_cms205_250109_01.pdf>; 消費者庁「第6回公益通報者保護制度検討会議事録」2024.11.6, p.23. <https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/meeting_materials/assets/consumer_partnerships_cms205_241115_09.pdf>; 同「第7回公益通報者保護制度検討会議事録」2024.11.18, pp.10-11, 15-16. <https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/meeting_materials/assets/consumer_partnerships_cms205_241203_06.pdf> を基に筆者作成。

(2) 立証責任の緩和・転換

通報者が不利益取扱いについて救済を受けるためには、当該不利益取扱いが「公益通報をしたことを理由として」行われたものである必要がある。裁判におけるその立証責任の所在について法に定めがないことから、民事訴訟の原則⁵⁵に従い、通報者側が立証責任を負う⁵⁶。その負担は重く、労働者が公益通報を躊躇する要因の一つであるともされている⁵⁷。

令和2（2020）年改正時、専門調査会では通報後1年以内に行われた解雇の場合における立証責任の事業者への転換等が提案されたが、結論は得られなかった⁵⁸。令和6（2024）年の検討会では、立証責任の緩和及び転換に関し、表6のように意見が分かれた。検討会は、公益通報をした日（2号通報及び3号通報については、事業者が公益通報のあったことを知った日）から1年以内の解雇及び懲戒につき立証責任を事業者に転換することを提言した⁵⁹。

⁵⁵ 民事訴訟においては、原則として一定の法律効果を主張する者が立証責任を負う（消費者庁「不利益取扱いが通報を理由とするものの立証責任の緩和」（第16回公益通報者保護専門調査会 資料2）2018.6.28, p.2. 内閣府ウェブサイト <https://www.cao.go.jp/consumer/history/05/kabusoshiki/koueki/doc/016_180628_shiryou2.pdf>）。

⁵⁶ 同上, pp.1-2.

⁵⁷ 「公益通報者保護制度検討会報告書」前掲注(12), pp.24-25.

⁵⁸ 消費者委員会公益通報者保護専門調査会 前掲注(34), pp.35-36. ただし、改正法附則第5条において、施行後3年を目途に「裁判手続における請求の取扱い」について検討を加え、必要な措置を講ずることとされた。これは、立証責任の転換規定の創設をも視野に入れて検討することを政府に義務付ける趣旨のものであるとされる（中野真「公益通報者保護法改正における労働分野に関わる事項の解説」『労働判例』1227号, 2020.11.1, p.15.）。

⁵⁹ 「公益通報者保護制度検討会報告書」前掲注(12), pp.26-29.

表6 立証責任の緩和・転換の是非、対象となる不利益取扱いの範囲及び期間制限に関する意見

	緩和・転換に慎重な意見／範囲を限定する意見 ／期間制限*に賛成の意見	緩和・転換に賛成の意見／範囲の限定に反対の 意見／期間制限に反対の意見
緩和・転換の是非	緩和・転換は慎重に考えるべき	緩和・転換すべき
理由	<ul style="list-style-type: none"> 解雇については解雇権濫用法理の中で立証責任が既に一定程度緩和されているため、法に新たに緩和規定を設ける必要性については慎重に検討すべき 立証責任の転換により、人事上の取扱いに不満を持つ労働者の濫用的通報が懸念される 	<ul style="list-style-type: none"> 労働者には事業者の動機を直接立証できない 情報や証拠資料は事業者側に偏在している 主要国では要件を満たせば立証責任を転換 G20 ハイレベル原則の原則7が、立証責任を比例した方法で分配するメカニズムの導入の検討を求めている
範囲	解雇・懲戒に限定 (降格・減給、不利益な配置転換、嫌がらせ等は対象外)	解雇・懲戒に限定すべきではない
	(折衷案) 配置転換を対象を含め、体制整備義務を尽くしている企業を適用除外とする	
理由	<ul style="list-style-type: none"> 解雇・懲戒については、労働訴訟実務において事実上、事業者に立証負担がある 配置転換については、立証責任の転換により適切なものでも控えざるを得なくなる等、人事・労務管理に影響。また、人事異動に不満を持つ労働者が制度を悪用し人事運営や適切な通報への対応に支障が生じ得る 嫌がらせについては、男女雇用機会均等法**がマタニティハラスメントによる解雇に限定して立証責任を転換しており、公益通報者保護法でも同様に限定すべき 	<ul style="list-style-type: none"> 事業者側への情報の偏在を踏まえると、対象を限定せずに事業者側が立証する方が合理的 主要国において、立証責任の緩和の対象は解雇・懲戒に限定されていない 配置転換は不利益取扱いの事例として多い
期間制限	1年間等の期間制限を設けるべき	1年間という期間制限は短すぎる
理由	<ul style="list-style-type: none"> 公益通報後の近い時期の解雇・懲戒は公益通報を理由とする蓋然性が高い 時間の経過とともに不利益取扱いが公益通報とは別の理由である蓋然性が高くなる 時間の経過とともに重要な証拠が散逸するなどし、事業者側の立証が困難となる 男女雇用機会均等法におけるマタニティハラスメントでは1年間の期間制限が設けられている 	<ul style="list-style-type: none"> 解雇・懲戒等に関する重要書類が法令で保管を義務付けられている場合、時間の経過で事業者の立証が困難になるとは言えない 公益通報から1年間が経過した後に行われた不利益取扱いが公益通報とは別の理由によるものである蓋然性はない

* 期間制限は、公益通報から一定の期間内における不利益取扱いについてのみ立証責任を転換することを指す。

**雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律（昭和47年法律第113号）

(出典) 「公益通報者保護制度検討会中間論点整理」2024.9.2, p.14. 消費者庁ウェブサイト <https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/meeting_materials/review_meeting_004/assets/consumer_partnerships_cms205_240906_01.pdf>; 「公益通報者保護制度検討会報告書」2024.12.27, pp.25-29. 同 <https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/meeting_materials/review_meeting_004/assets/consumer_partnerships_cms205_250109_01.pdf>; 消費者庁「第5回公益通報者保護制度検討会議事録」2024.10.2, pp.20-21. <https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/meeting_materials/assets/consumer_partnerships_cms205_241030_01.pdf>; 同「第7回公益通報者保護制度検討会議事録」2024.11.18, pp.13-14. <https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/meeting_materials/assets/consumer_partnerships_cms205_241203_06.pdf> を基に筆者作成。

また、不利益な取扱いを受けた公益通報者が救済される手段として、訴訟以外の救済手段（専門性の高いADR（裁判外紛争処理手続）や行政機関、弁護士会等の関与による迅速な紛争解決の仕組み）の整備・充実を求める意見や、行政当局が関与し、生成AIを活用した公益通報該当性の判断の効率化等を通じて公益通報者の支援を行うことを求める意見もあったが、検討会は、既に消費者庁において設置している「公益通報者保護制度相談ダイヤル」とともに、生成AI等の情報技術の進展を注視しつつ、公益通報者を支援するための更なる取組を検討すべきであるとした⁶⁰。

⁶⁰ 同上, pp.29-30.

(3) 不利益取扱いの範囲の明確化

現行法は、不利益取扱いの具体例として、解雇（第3条）、降格、減給、退職金の不支給（第5条）を例示している。検討会では、配置転換、ハラスメント等についても例示列挙すべきであるとの意見が示されたが、検討会は、法律における例示の追加を見送り⁶¹、まずはこれらが不利益取扱いに含まれ得ることについて法定指針に明記することを検討すべきであると提言した⁶²。

4 その他の論点

(1) 通報者の範囲

(i) 取引先事業者・フリーランス

法による保護の対象は、労働者・派遣労働者・役員、請負事業者その他の取引先事業者の労働者・派遣労働者・役員であり（第2条第1項）、取引先事業者やフリーランスは保護対象となっていない。しかし、取引先事業者は、相手方事業者の不正を知り得る立場にあり、実際に取引先事業者が通報により不利益取扱いを受けた事例がある⁶³。また、請負事業者やフリーランスは、発注事業者との関係で弱い立場に置かれており、保護される通報者の範囲に含める必要性が指摘されている。フリーランスについては特定の取引先に依存する傾向があることに加え、労働者に準じる弱い立場にあるため、公益通報の主体に追加する一方、請負事業者等の法人取引先は、今後の検討に委ねる提言がなされた⁶⁴。

(ii) 退職者

退職者の公益通報については、退職後1年以内に通報した場合に限り保護対象となる（第2条第1項）。これは、退職後期間が経過する間に不正行為が是正されている場合があり、通報の有用性の観点から期間を限定する趣旨である⁶⁵。退職後1年以内に、退職金が支払われ、再就職している例が多いものの、実際には退職後数年経過後に、退職金返還請求や秘密保持契約違反を理由とする損害賠償請求を受ける可能性や再就職を妨害される可能性等がある⁶⁶。また、退職後1年以内では通報者が容易に推知されるため通報を控える場合等があること、事業者の問題を明らかにすることを重視するならば、保護される通報の期間を退職後1年より長くすることが適当であることから、期間制限を撤廃する必要性が指摘されている⁶⁷。検討会では、退職後1年を超える退職者を公益通報の主体とする点については、今後必要に応じて検討するとされた⁶⁸。

⁶¹ 理由として、日本の法律において、禁止される不利益取扱いとして配置転換やハラスメント等を例示した条文がなく、法律に明示するためにはそれらの措置の定義や射程等について更に検討が必要であることが挙げられた（同上, p.30.）。

⁶² 同上, p.30.

⁶³ 林 前掲注(32), pp.13-14.

⁶⁴ 「公益通報者保護制度検討会報告書」前掲注(12), pp.30-32. 令和2（2020）年改正時は、①事業者間の取引関係には基本的に契約自由の原則が妥当すること、②契約の解除等の措置が公益通報を理由とする不利益取扱いか否かの判断が難しいこと、③保護の対象とする取引先等事業者の範囲を画定する基準を定めるのが難しいこと等を理由に、更に検討を行うこととされた（消費者委員会公益通報者保護専門調査会 前掲注(34), p.15.）。

⁶⁵ 消費者庁参事官（公益通報・協働担当）室編『逐条解説・公益通報者保護法 第2版』商事法務, 2023, p.54. 退職後1年以内に通報した退職者がその後の不利益取扱いから保護される期間は、限定されていない。

⁶⁶ 山本ほか 前掲注(37), pp.21-22; 田中 前掲注(48), pp.27-28; 林 前掲注(32), p.13.

⁶⁷ 田中 同上, pp.27-28; 山本ほか 同上, pp.21-22.

⁶⁸ 「公益通報者保護制度検討会報告書」前掲注(12), p.32.

(2) 通報対象事実の範囲

法の対象となるのは、国民の生命、身体、財産その他の利益に関わる法律の違反行為であり、具体的な法律は別表に列挙されている（第2条第3項）。このような規定ぶりについて、公益通報をしようとする者には通報対象事実の範囲が分かりにくく公益通報の障壁になっていると指摘されている⁶⁹。また、法律を限定列挙していても、同一の法律の中に多様な保護法益が規定されている場合（刑法等）もあり、保護法益や保護目的で対象とする法律を限定することは困難なことから、対象から除外される法令を列挙すべきであるとの指摘⁷⁰や、罰則の対象となる事実は全て通報対象事実とすることが制度目的にかなうという指摘⁷¹もある。

加えて、通報対象事実の範囲を見直すには、法の位置付けの再検討が必要であるとの指摘もある。法は、食品偽装問題や自動車リコール問題等を背景として国民生活審議会消費者政策部会で検討され、消費者保護法制の一環に位置付けられたという経緯がある。このため、法目的による限定を外すには、違法行為等に係る通報という正当行為を行った労働者保護のための制度と位置付け直したり⁷²、所管する行政機関を変更したりする必要が生じる⁷³。

検討会では、目的による限定を外すことにより公益通報と消費者の生活や利益との関係が希薄になることや、限定列挙としない場合に対象となる法律が不明瞭となること等を踏まえ、今後慎重に議論することとされた⁷⁴。

(3) 権限のある行政機関に対する公益通報（2号通報）の保護要件の緩和

令和2（2020）年改正により、より実効的な通報制度の実現に向けて2号通報の保護要件が緩和された（表4③）。検討会では、これを更に緩和し、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には匿名であっても保護対象とすべきという意見があった⁷⁵。しかし、主要先進国の法制度に比べ、我が国の2号通報の保護要件は既に緩やかなものになっており、信ぴょう性に欠ける通報の増加や行政機関の対応負担増大への懸念から、検討会は今後必要に応じて慎重に検討すべきとした⁷⁶。

おわりに

検討会では、従事者指定義務違反への刑事罰、事業者の周知義務、通報者探索行為や通報妨害行為の禁止、通報を理由とする懲戒・解雇への刑事罰及び立証責任の転換、通報保護対象へのフリーランス追加等について、意見がまとまった。一方、証拠資料の収集・持ち出し行為の免責、濫用的通報者への対応、通報者探索行為等に対する刑事罰導入、刑事罰の対象となる不利益取扱いの範囲の拡大等については、引き続き検討課題とされた。内部通報体制の整備や労働者の理解が進むことに期待しつつ、今後、蓄積される立法事実を注視したい。

⁶⁹ 日野勝吾「公益通報者保護法改正に伴う内部通報制度認証の活用に与える影響」『生命保険論集』217号、2021.12、pp.121-122。

⁷⁰ 山本ほか 前掲注(3)、pp.348-349。行政手続法（平成5年法律第88号）第3条の例がある。

⁷¹ 田中 前掲注(48)、p.27。

⁷² 島村健「公益通報者保護法の改正—行政法の観点から—」『ジュリスト』1552号、2020.12、p.58。

⁷³ 山本ほか 前掲注(3)、pp.90、137-138。

⁷⁴ 「公益通報者保護制度検討会報告書」前掲注(12)、pp.33-34。

⁷⁵ 同上、p.34。

⁷⁶ 同上