



弁護士法人 瓜生・糸賀法律事務所

URYU & ITOGA <https://uryuitoga.com>

東京事務所 〒107-6036 東京都港区赤坂1丁目12番32号
アーク森ビル36階

TOKYO OFFICE Ark Mori Bldg. 36F 12-32, Akasaka 1-chome
Minato-ku, Tokyo 107-6036, JAPAN
TEL:03-5575-8400 FAX:03-5575-0800

公益通報者保護法の一部を改正する法律について

1. はじめに
2. 旧法について
3. 旧法下の課題
4. 改正の概要
5. 実務への影響

弁護士 實延 俊宏

1. はじめに

2020年6月、改正公益通報者保護法(以下「新法」といいます。)が成立し、その施行まで1年を切りました。

新法は、2004年に成立した公益通報者保護法(以下「旧法」といいます。)を大きく改正し、公益通報の実効性を確保するための体制等の整備を事業者を求めるものであり、そのコンプライアンス体制の在り方に影響を与える内容となっています。

そこで、ここでは、旧法の課題や新法の概要、実務への影響等について、ポイントを解説いたします。

2. 旧法について

旧法下における公益通報者保護制度は、内部通報等を行った労働者を保護する法律です。旧法制定以前は、内部通報により事業者の不祥事が発覚し、是正されることがあった一方、事業者が、内部通報を行った労働者を解雇したり懲戒したりといった不利益な取扱いをする事案が発生し、その結果、不正を発見した労働者が事業者からの報復行為を恐れて内部通報を諦め、事業者の不正が長年是正されないという事態に陥ることもありました。そのため、旧法は、(1)事業者内部(1号通報)(2)監督官庁や警察・検察等の取締当局といった行政機関(2号通

当事務所は、本書において法的助言を提供するものではありません。個別の案件については案件ごとの具体的な状況に応じ、弁護士その他の専門家にご相談いただきますようお願い申し上げます。

本書に記載の見解は執筆担当者の個人的見解であり、当事務所または当事務所のクライアントの見解ではありません。

©URYU & ITOGA 2021

報) (3)その他外部(マスコミ・消費者団体等) (3号通報)の3種類の通報先に応じて、一定の要件を定め(末尾の「別表」のうち、黒字の箇所が旧法下の要件となります。)、その要件を満たす通報を行った労働者を保護することとしました(これら3つの通報先への通報を合わせて「公益通報」といいます。)

しかし、旧法下においては、以下に述べるような課題があり、公益通報者保護制度が適切に機能しない場面がありました。

3. 旧法下の課題

(1)退職者及び役員は、公益通報者保護制度の保護の範囲外だったこと

旧法下では、保護される公益通報の主体は、労働基準法第9条に規定する労働者であると規定されており、退職者及び役員は、保護の範囲外でした。退職者については、通報後において解雇や雇用上不利益な取扱いを受けることはないため、保護の必要はないと考えられていたためです。また、役員についても、公益通報の対象となる事実(以下「通報対象事実」といいます。)を発見した場合は、これを自ら是正すべき立場であるし、(労働者の解雇と異なり)解任には一定の手続きが必要なので、保護の必要はないと考えられていました。

しかし、退職者であっても、退職金の不支給や受領済み退職金の返還請求のほか、損害賠償請求や嫌がらせといった不利益な取扱いを受ける恐れがありますし、役員については、通報を理由とした解任、損害賠償請求などの不利益な取扱いを受ける例も見られました。また、役員による通報で不正の是正が図られた例もあるので、役員による通報を促す必要があることが指摘されていました。

(2)通報対象事実が刑事罰の対象となる行為に限られていたこと

旧法下では、通報対象事実は、刑事罰の対象となる行為に限られていました。しかし、条例で定める水質の規制基準を超過した排水を下水道に排水し続けていた(刑事罰の対象ではなく、行政罰の対象となる行為)という不祥事が発生するなど、刑事罰の対象とならない行為であっても、国民の生命・身体・財産その他の利益に重大な影響を与えたものがあることが指摘されていました。

(3)公益通報をしたことによって事業者に損害が生じた場合において、通報者の損害賠償責任を免除する規定がなかったこと

旧法下では、公益通報を理由とする解雇の無効(旧法3条)や不利益取扱いの禁止は規定されていましたが、公益通報に伴って当該事業者に損害が発生した場合に、通報者がその損害賠償義務を負わないという規定は存在しませんでした。仮に、公益通報を行ったことによって事業者に損害が発生した場合、通報者がその損害賠償責任を負うということになれば、通報者にとって不利益として相当大きいことから、そのような責任を負う懸念があれば、通報をためらうこととなるとの指摘がなされていました。

4. 改正の概要

これらの課題を踏まえ、新法では、以下のような改正がなされました(改正により追加された点は、末尾の「別表」のうち、赤字の箇所となります。)

(1) 一定の退職者及び役員を公益通報者保護制度の保護の範囲に加えたこと

新法では、退職後1年以内の労働者によってなされた通報を保護の対象に加えました(新法2条1項1号)。また、法人の取締役、執行役、理事など、経営に従事している一定¹の役員についても保護の対象に加えました(新法2条1項)。

ただし、上述(2.旧法下の課題(1))のとおり労働者と役員との間には立場の違いがあるので、事業者内部への通報(1号通報)については両者の保護されるための要件は同一ですが、行政機関(2号通報)やマスコミ等外部への通報(3号通報)については、役員の方が、要件が厳格なものとなっています(例えば、役員は、公益通報の対象になる事実を発見した場合は、これを自ら是正すべき立場なので、外部への通報を行う前に、まずは自ら調査を行ったり是正措置を講じたりすることが求められます。詳細は「別表」をご参照ください。)

(2) 公益通報の対象となる事実には行政罰の対象となる事実も加えたこと

新法では、通報対象事実²に過料(行政罰)の対象となる事実が追加されました(新法2条3項)。これにより、刑事罰の対象となる事実だけでなく、行政罰の対象となる事実も加わったこととなります。

(3) 事業者から公益通報者への損害賠償請求を明文で禁じたこと

新法では、事業者は、公益通報者に対して、法律上の要件を満たした公益通報によって生じた損害の賠償を求めることができないことが明確にされました(新法7条)。

また、その他にも、以下のような改正がなされました。

(4) 労働者の保護要件の緩和

旧法においては、行政機関への通報(2号通報)については、通報対象事実についての真実相当性²がある場合に保護されることと規定されており、事業者内部への通報よりも重い要件が課せられていました。しかし、不利益取扱いの恐れなどから必ずしも事業者内部への通報が十分に機能していないことや、内部への通報体制の構築が困難な中小事業者については、行政機関への通報の容易さが公益通報者保護制度の実効性を確保するために必要であることなどから、新法では行政機関への通報についての保護の要件を緩和しました。すなわち、事業者内部への通報と同様、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」³するにとどまるときにも、保護される³こととしました(新法3条2号)。

また、報道機関を含めた外部の機関への通報(3号通報)は、行政機関への通報よりも事業者への影響がさらに大きくなるおそれが高いことから、保護の要件は行政機関への通報に比べて厳しく設定されていますが、この点についても、新法では、一部要件が緩和されています。すなわち、旧法では、真実相当性の要件に加えて個人の生命・身体に対する危害が生じるおそれを要求していました。しかし、生命・身体だけでなく、個人の財産に対する損害についても、回復しがたいものについては保護の必要がありますし、多数の個人(消費者)に被害を及ぼすような不祥事であれば、多くの方に影響が及び、重大な結果をもたらします。そこで、新法では、個人

¹ 法人の取締役、執行役、会計参与、理事、監事及び清算人並びに(中略)法令(中略)の規定に基づき法人の経営に従事している者(会計監査人を除く。)

² 「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なければならないということ。

³ 「思料」とは、相当の理由がなくとも、「そう思う」だけで足りるということです。ただし、そう思う一定の理由などを記載した書面の提出が必要となります(別表参照)。

の生命・身体に対する危害のおそれだけでなく、個人⁴の財産に対する損害のおそれ⁵についても保護されることとなりました。

さらに、新法では、事業者内部への通報をした場合に事業者が公益通報者について知りえた事項を他に漏らす⁶と信ずるに足りる相当の事由がある場合における通報についても保護されることとなりました。

(5) 事業者・行政機関における体制整備義務

旧法においては、消費者庁の制定したガイドラインに基づき、大規模事業者の多くが公益通報体制を整備していたものの、法律上の義務ではないことから、一部の事業者では体制整備がなされていないという実態がありました。そこで、新法では、事業者の義務として、公益通報対応業務従事者⁷を定める等、公益通報に対応するための適切な体制を整備すべきことを規定しました(新法 11 条 1 項及び 2 項)。ただし、小規模な事業者⁸については、法務部など、法令遵守に関係する業務に従事する人員が十分に確保されているとは限らず、一律に法的義務を課すと過大な負担となるおそれがあることから、体制整備を努力義務にとどめています(新法 11 条 3 項)。

また、旧法においては、2 号通報の受け手である行政機関についても通報に対応するための体制整備義務は定められておらず、体制整備は、行政機関の自主的な取組に委ねられていました。しかし、①小規模な行政機関では体制整備が進んでいないこと、②改正法施行後も上述のとおり小規模事業者については体制整備が努力義務にとどまるため、行政機関への通報の果たす役割が大きいことに鑑み、新法においては、行政機関についても、その規模を問わず、公益通報に適切に対応するための体制の整備その他の必要な措置をとるべき義務が定められました(新法 13 条 2 項)。

(6) 行政機関への通報において、行政機関があらかじめ定めた者を通報先として追加

旧法においては、事業者内部への通報については、事業者があらかじめ定めた者(法律事務所など)に対する通報も公益通報としていましたが、行政機関への通報について、行政機関があらかじめ定めた者を通報先に含む旨の明文の規定はありませんでした。

他方で、行政機関であっても、業務委託等により、外部に行政機関への通報の窓口を設置する場合もあることから、新法では、行政機関への通報について、行政機関があらかじめ定めた者を通報先に含む旨の明文の規定を設けました(新法 2 条 1 項柱書)。

5. 実務への影響

改正法については、2021 年中に指針及び各種ガイドラインが作成された後、2022 年 6 月ごろまでに施行することが予定されています。

⁴ ただし、個人事業者は、その案件に関する情報や交渉力を一定程度有しており、自ら訴えを提起する等して損害を回復することが可能と考えられるため、対象外となります。

⁵ ただし、回復することができないものであるか、著しく多数(千人単位を想定)の個人における多額(1 人当たり数十万円以上を想定)の損害であることが要求されています。

⁶ なお、新法では、そもそも秘密が漏らされないようにする対策も併せて行われており、新法 12 条は公益通報対応業務従事者(企業ではなく、内部調査等に従事する担当者個人)について、公益通報者を特定させる事項についての守秘義務を設け、新法 21 条は、この守秘義務違反には罰金刑を科すこととしています。

⁷ 「公益通報を受け、並びに当該公益通報に係る通報対象事実の調査をし、及びその是正に必要な措置をとる業務に従事する者」

⁸ 常時使用する労働者の数が 300 人以下の事業者

公益通報者の保護が拡大され、公益通報のハードルが下がったことで通報件数が増加することが見込まれる反面、事業者には体制整備義務が課され、負担は増大します。

また、改正法では、公益通報対応業務従事者(企業ではなく、内部調査等に従事する担当者個人)に対し、通報者を特定させる情報の守秘義務を設け、同義務違反に対する刑事罰が導入されており(新法 12 条、21 条)実務上難しい対応が必要な場面も想定されます。例えば、通報者自身が被害者である場合(典型的には、ハラスメントの被害申告など)、通報者が匿名を希望し、その希望に沿った対応をするなど、企業の担当者が通常の注意義務を払っていたとしても、通報された人が通報者を類推することができるケースもままあります。このような場合に、刑事罰や民事上の責任(損害賠償責任等)をおそれた担当者が委縮してしまい、適切な通報対応を取ることができない状況が生じないよう、事業者には、体制整備に加え、通報対応の指針・マニュアル等の導入も視野に入れる必要があると考えられます。

このような体制整備等については、先日、消費者庁の指針が公表されましたので⁹、この指針が参考となります。

今回の公益通報者保護法の改正は、公益通報の実効性確保に向けた大規模な改正です。近時、コンプライアンス経営に対して関心が高まる中、事業者は、ただ通報を処理するというだけでなく、公益通報の中からコンプライアンスリスクとなり得る貴重な情報を拾い上げ、今後の経営に活かすという意識を持って、体制整備等に真剣に取り組むことが求められていると言えるでしょう。

なお、新法については、施行後 3 年を目途として、新法の運用状況を踏まえ、検討を加える旨の規定が設けられています。

以上

【別表】 ※赤字が今回の改正部分

通報者	類型	通報対象事実の発生に係る認識	事業者内部への通報の要件に加えて求められる要件	
労働者・退職者	事業者内部への通報	思料※1	—	
	行政機関への通報	思料	思料する理由などを記載した書面の提出	
		真実相当性※2	なし	
	外部機関への通報	真実相当性		以下の①から⑥までのいずれかの事由の存在
				①不利益な取り扱いのおそれ
				②隠蔽のおそれ
③守秘義務違反による通報者特定のおそれ				
			④事業者内部や取締役当局への通報をしないことの要求があった	
			⑤事業者内部に通報したにもかかわらず、調査が開始されなかった	
			⑥生命・身体の危害又は財産の重大な損害のおそれ	
役員	事業者内部への通報	思料	—	
	行政機関への通報	思料	調査是正措置の前置	
		真実相当性	生命・身体の危害又は財産の重大な損害のおそれ	
	外部機関への通報	真実相当性		(1) 調査是正措置の前置 + 以下の①から③までのいずれかの事由の存在
				①不利益な取り扱いのおそれ
				②隠蔽のおそれ
③事業者内部や取締役当局への通報をしないことの要求があった				
			(2) 生命・身体の危害又は財産の重大な損害のおそれ	

※1「通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしている」と思っただけでよいということ

※2「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なければならぬということ

⁹ <https://www.caa.go.jp/notice/entry/025523/>

当事務所は、本書において法的助言を提供するものではありません。個別の案件については案件ごとの具体的な状況に応じ、弁護士その他の専門家にご相談いただきますようお願い申し上げます。

本ニュースレターに関するお問い合わせは、下記までご連絡ください。
(E-mail: <https://uryuitoga.com/form>)

以上