

第2回 公益通報者保護法に基づく指針等に関する検討会 議事要旨

1. 日 時：令和2年11月13日（金） 10:00～12:00

2. 場 所：ウェブ会議を利用したオンライン開催

3. 議 題：

- ・ 意見交換

4. 出席者：

(委員)

高座長、柿崎座長代理、小川委員、後藤委員、五味委員、田中委員、土田委員、林委員、春田委員、松浦委員

(消費者庁)

坂田審議官、黒木消費者制度課長、神田企画官、中野政策企画専門官、蜂須政策企画専門官、戸塚課長補佐

(オブザーバー)

全国市長会、全国町村会

5. 議事概要

(1) 資料の説明

事務局から御議論いただきたい事項等（資料2）について説明を行った。

(2) 意見交換

各委員間での意見交換が行われた。意見等の概要は以下のとおり。

【全体の方向性について】

- ・ 会社法に関する判例の上では、大規模な株式会社の取締役については、以前から相当な内容の内部統制システムを整備する義務がかけられており、内部統制システムの一内容として、内部通報に対して適切に対応する義務も観念できると解釈されてきた。ただし、内部統制システムの内容については、法令では抽象的にしか規定されておらず、また、どの程度の規模の事業者に整備義務があるか明確ではなかった。公益通報者保護法の改正により、常時使用する労働者数300人超の事業者に内部通報に対して適切に対応する義務が課されたが、その規模の会社の取締役にも同義務が課されることになったと理解しており、義務の内容が明確化されたのは良いことである。
- ・ 従来は、推奨される内部通報体制について、ガイドラインの形で、ある程度の内容を明

示することが行われてきたが、今回は指針で義務として整備するので、指針で明確に「これをすべし」と義務付けられたことをしないと、義務違反になるだろう。内部統制システムの一環としての内部通報体制を整備する義務についての裁判例があるが、この裁判例では、取締役がとるべき対応について、基本的にはファクトベースで、様々な事項を勘案した上で判示されている。指針において、とるべき対応を全て事前に特定することは難しいが、とるべき行動を特定できる場合は指針に盛り込み、盛り込んだ以上はその行動をとっているければ義務違反になる。一方で、指針に規定されたことを行っていれば義務違反になり得ないのかどうかについては疑問である。指針においてとるべき行動を全部特定して、指針にある行動をとっている場合は義務違反にならないというを作ることは難しい。指針の策定の検討に際し、指針に規定されている行動をとっている場合は義務違反にはなり得ないという誤ったメッセージを送らないようにすべきである。指針に盛り込めるのは、とるべき行動が事前に特定できる場面に限定されるということを明確にすべきである。

- ・ 公益通報対応の実務に携わる立場としては、通報の受付段階で公益通報に該当するかを判断することは難しいと考える。公益通報の対象になっている法律の数が非常に多いため、実務において公益通報か否かを判別しながら対応するのは現実的ではない。一義的には公益通報に当たらないハラスメント事案についても、刑法に抵触するような行為が含まれていたことが後になって判明することは考え得る。通報者への確認を進め、深掘りをして初めて公益通報と判断できる場合がむしろ多いのではないか。このため、既に体制が整備されている事業者であれば、専門窓口が受け付けた相談については、全て公益通報に該当するという前提で、守秘性に十分配慮した運用を行っているのが通常ではないか。これらの点に照らし、通報を受け付けた当初から公益通報とそれ以外の通報を判別しなければならない旨を指針に盛り込むのだとすると、実際的ではないと考える。
- ・ 公益通報とは何かということを、一般の社員が本当に把握しているのか心配である。周囲に聞いても、公益通報を知らないという回答が多く、公益通報の名前すら知られていないような現状はよろしくない。消費者庁では様々な企業に説明会を行っていると思うので、その実態、説明の内容と回数や、公益通報をどのように周知しているのかを後で知りたい。
- ・ 上司等への通報も公益通報に該当し得ることから、「公益通報受付窓口を経由しない公益通報」も公益通報者保護法の適用を受ける公益通報であることを認識して議論すべきである。

【公益通報への対応体制について】

＜公益通報受付窓口の設置について＞

- ・ 公益通報受付窓口の設置は指針で規定すべきと考えるが、議論の前提として、例えば、報告・相談を受けた上司が、それを公益通報受付窓口に通報する場合、報告を受けた上司は公益通報者なのか、それとも公益通報対応業務従事者となるのか、といった整理が

必要と考える。

- ・ 公益通報に対応する部署及び責任者を定めること、また、部門横断的な窓口の設置は必要と考えるが、企業規模によって対応が異なる面もあると考える。例えば、公益通報専門の窓口を設置することが難しい企業も想定されるため、企業の実情に応じた配慮は必要だと思う。
- ・ 公益通報受付窓口の独立性を保つ観点から、受付窓口は人事部門とは切り分けて設置されるべきである。「人事に伝わってしまうのではないか」という懸念を通報者が持ってしまうのは良くない。
- ・ 人権関係の相談窓口をコンプライアンスの相談窓口とは分けて設置している企業もある。ハラスメント事案が内部通報の大きな割合を占めることを考えれば、そのような窓口についても考慮に入れながら検討する必要がある。また、事業者によっては、特定のカテゴリー、例えば不正競争に関する事案について、個別に窓口を設置していることがあり得るので、様々な事例を想定しながら考える必要がある。
- ・ 資料の「部門横断的な窓口」の趣旨が分かりにくいが、いずれにしても窓口は明確である必要がある。例えば、法務・コンプライアンス部門や、リスク管理上のいわゆる「three lines of defense」でいうところの「二線」の部門、つまり現場等から独立した部門に設置することが適切だと考える。また、通報者は不利益な取扱いを受けることを不安に思っていることから、公益通報受付窓口は人事部門以外に設置することが必要と考える。
- ・ 公益通報受付窓口とハラスメント関係の窓口を分けるかどうかについては、現在も各社多様であり、会社の実態に応じて対応することでよいと考える。
- ・ ハラスメント関係も含め、通報であれば何でも公益通報に該当すると誤解している者も多い。公益通報者保護制度が周知されれば、通報者も何が公益通報に該当するか判断できる。しっかりと社内周知すれば、通報者も通報窓口を混乱することがなくなることから、公益通報受付窓口とそれ以外の通報受付窓口を分けて設けることができるのではないか。
- ・ 地方自治体など、2号通報の窓口を有する行政機関は、公益通報の仕組み等の相談に対応する部門と1号通報の窓口とは別であるほうが望ましい場合が想定されるので、柔軟性を持たせるなどの配慮が必要である。
- ・ 常時使用する労働者数が300人超の企業は多いが、300人超の企業全てがより大規模な企業と同じような公益通報受付窓口を設置できるかは疑問である。中小規模の企業の従業員に対しては、行政機関等を含め通報できることを広く周知することも必要ではないか。

＜公益通報対応の仕組みに関する質問や相談に対応することについて＞

- ・ 公益通報の仕組みに関する質問や相談については、通常は公益通報受付窓口が受けることになると思うが、その他の部門が受けることも考えられるので、そうであれば、そのような部門にも制度を社内周知することが必要と考える。
- ・ 公益通報受付窓口は公益通報の知識にも長けていると考えられるので、公益通報対応

の仕組みに関する質問や相談も公益通報受付窓口で対応することがよいと考える。

- ・ 公益通報対応の仕組みに関する質問や相談に対応することは、通報制度の周知という観点から必要である。一方で、公益通報受付窓口が当該質問等に対応するのかという点については課題があると考える。例えば、公益通報受付窓口が「よろず相談窓口」のようなものになると、通報のハードルが過度に下がって、本来捕捉すべき事象以外の相談が増加するおそれがあるため、相談や質問の窓口と公益通報受付窓口は分けた方が対応しやすい企業もあると考える。
- ・ 公益通報の質問や相談に関する窓口を設置する必要があるのかという点に関して、公益通報をした事実が外部に漏れしたことや、不利益取扱いを受けたことへの相談・対応については、結局は、広く公益通報の体制整備の一環になってくると考えるので、通報とは別の窓口で対応させるよりも、公益通報に付随する相談という形で対応する仕組みを用意しておいた方がよい。

＜組織の長や幹部に関する法令違反行為について公益通報ができる仕組みについて＞

- ・ 組織の長や幹部の法令違反について公益通報できる仕組みを構築しないと、企業の不祥事を必ずしも防止できないと考える。
- ・ 組織の長や幹部が不正に関与している事例もあることから、外部にも窓口を設置することが有効である。
- ・ 常用使用する労働者数が 300 人超の事業者であっても、小規模といえるような事業者もあると思うが、そのような事業者では、経営者の権力が非常に強いことも想定される。仮に経営者が不正に関与していた場合、現実的には社内の誰も是正する権限を持っていないことも考えられることから、むしろ小規模事業者こそ外部窓口を設定する必要性が高いと考える。小規模事業者としては、外部に通報受付窓口を設置することは難しいかもしれないが、小規模事業者であれば実際に利用される件数も少ないので、コストが過大にならないという見方もできると考える。
- ・ 組織の長や幹部についての通報の仕組みは必要と考えている。したがって、複数の窓口を 1 つの企業の中に設ける、あるいは外部の窓口を利用することで、組織の長、場合によっては社長についての通報も受け付けられるような複数のルートが指針上、推奨されるべき。
- ・ 経営幹部による法令違反に関して、外部窓口を設置する必要があるが、組織の長や幹部に関わる通報が通常の社内の窓口に来た場合には必ず監査役や監査等委員などに報告をするという形を設けて独立性を担保する、あるいはモニタリングを受けながら対応するといった取組をしている企業もある。参考例になるだろう。
- ・ 外部の窓口を設置するかは、会社の規模によると考える。例えば重大な法令違反があるような場合には、経営者から独立した組織、大きい会社では第三者委員会を設置することになると思うが、指針やガイドラインにそのような規定を事前に定めておくという対応もあるだろう。

＜公益通報に対する受付について＞

- 匿名通報をした通報者と連絡を取る方法として、事業者内で通報者と双方向に連絡を取れるシステムを作ることが考えられる。大阪弁護士会ではそのようなシステムを採用している。
- 匿名通報についても双方向の交信が可能となるようにすべきであるという意見があつたが、どのような方法をとるべきか、事業者によっては全く想像がつかないことが想定されるので、そのようにするのであれば、具体的な方法を示した方が良い。
- 匿名通報に関して、双方向のやり取りができる仕組みは有効だと思うが、例えば、匿名でメールが送付されるものの、そのメールアドレスはすぐに削除されてしまい、返信が届かないケースもある。様々な仕組みを作っても通報者との双方向のコミュニケーションを取れないことはある。匿名通報についてどのように対応するか、双方向のコミュニケーションがとれない場合には調査等をどのように行うか、どこまで行えばよいかなどについても整理する必要があるだろう。

＜公益通報に対する調査について＞

- 既に解決した事案について再度通報があった場合であっても、解決していないおそれがある場合や新たな情報が寄せられた場合には、調査を実施する必要があると考える。
- 将来的にまた被害が生じるおそれがあるような場合には、事実を調査するだけでなく公表までしないと解決しているといえないようなケースも考えられるので、解決済みと思われる事案の通報がされたときであっても、そもそも解決しているのかという点について十分検討する必要があると考える。また、是正措置の終了後になすべきことがあるかという観点については、特に通報までに違反行為が継続していて、将来も継続する可能性があるようなケースでは、一定期間違反行為が継続していないことを確認して、初めて是正措置をしたといえるだろう。このような点を踏まえて、指針の表現振りには注意する必要がある。
- 通報者にとって満足のいかない調査結果や、通報者が望んでいた解決には至らないことも当然あるが、そのような理由で繰り返し同じ通報がされることがある。このような通報まで、再度調査を義務付けることは現実的ではない。
- 匿名通報に関して、例えば弁護士の懲戒請求では、事案が重大であるときには、申告者がそれを取り下げたとしても、なお証拠が明らかな場合には調査を継続することができるようになっている。公益通報についても、公益性の高いものとして事前の証拠が明らかで重大なものに関しては、調査を続けることができることとした方がよいだろう。なお、既に解決している案件の通報に関しては、新証拠や新しい情報が提出された場合のみ調査すると限定することが考えられる。

＜公益通報に対する是正措置について＞

- 是正措置や再発防止策が適切に行われているのかを定期的にフォローアップする必要があり、例えば、是正措置から半年後に調査をすることを指針に規定することが考えら

れる。

- ・ 是正措置後の確認については、影響範囲が非常に狭く、特定の個人だけが対象になっているようなもの、特定の個人のみが不利益を被っているようなものについては、事案の終結時に、その本人に対し、問題があればもう一度申し出てくるよう、よく伝達をすることをもって必要十分ではないかと考える。そういった事例については、是正措置が行われているかどうかを抽象的に確認しようとしても、そもそも難しいところがあるので、本人から申出をさせる方向にリードするのが現実的ではないか。
- ・ 公益通報者へのフィードバックを是正措置終了後にすべきか、という点に関しては、通報の中身の性質やリスクの大きさ、状況によって大きく異なるだろう。通報者との関係のみの対応で済む場合もあるが、全社的な問題であったり、根本原因を探り出して原因究明をして大きな視点から再発防止策をとったりする場合には、調査対象となった事実が通報対象事実から広がっており、その是正措置や再発防止策の全てについて詳細に通報者にフィードバックするような問題ではないだろう。監査室などがリスク管理の目線で全社的な再発防止策の実行状況をモニタリングとしてやっていくことになる。こうしたケースでは、公益通報者への通知という枠組みを超えた全社的な対応が行われるため、通報者へのフィードバックとは分ける必要がある。整理が必要な論点と考える。

＜利益相反の排除について＞

- ・ 利益相反は排除する必要があるが、利益相反といつても様々なケースが考えられるので、類型的な整理が必要だろう。
- ・ 全ての段階において利益相反は当然排除されるべきであり、多少でも利益相反関係があると思われる者は基本的に排除すべきと考える。
- ・ 利益相反の排除は、場合によっては非常に範囲が広くなり得ることから、指針で厳格なルールを規定することは難しいだろう。調査妨害をする可能性がある者、調査の結果について強い利害関係を有する者とは情報の共有を図るべきではないというのが利益相反防止の趣旨と考えるが、これを完璧に徹底することは難しい。利益相反に関する具体的な類型を示した上で、その防止については努力義務に留めるという整理が妥当と考える。
- ・ 利益相反については、受付、調査・是正、再発防止策のそれぞれの局面に応じて検討する必要がある。例えば、通報対象事実との関係の利益相反なのか、通報者との人的関係なのか、様々な考慮要素があり、一律に定めるのは非常に難しいため、整理をした上で議論すべきである。
- ・ 資料中に記載がある「公益通報受付窓口を経由しない公益通報」とは、おそらく上司や上長への公益通報を想定していると考えるが、この場合、上司等は通報を受けてみなければ利益相反に当たるのかは分からぬ。通報を受けてから利益相反、不正があることが判明した場合には、公益通報受付窓口に対応させることになるだろう。
- ・ 利益相反の定義を整理しなければ議論が進まない。
- ・ 少なくとも調査・是正の過程においては、利益相反を排除する必要があると考えるが、

再発防止については経営判断に関係する部分もある。株式会社の場合には取締役会で特別利害関係人であれば排除して決議することになっているし、地方自治体も指針の対象となることを考慮すると、各組織に関する法令に委ねるべきではないか。

＜その他について＞

- ・ 社内に相談窓口を設置していない中小企業の従業員が外部に通報、相談したい場合には、おそらく、通報先として行政機関を考えることが想定されることから、行政機関も通報先であるということを示していく必要があるだろう。

【その他公益通報対応を機能させる体制について】

＜不利益な取扱いを防止する体制について＞

- ・ 公益通報者に対して不利益な取扱いの有無を積極的に確認することを義務化する必要はないと考えるが、事後的な措置として不利益な取扱いを受けた場合の申出を受ける体制は整備すべきであり、守秘義務が課される公益通報受付窓口で一元的に対処することが考えられる。公益通報者には、是正措置のフィードバックをする際に、不利益な取扱いがあれば公益通報受付窓口への連絡を行うよう促すことが考えられる。
- ・ 不利益取扱いの防止に関しては、「不利益取扱いがもしあれば通報窓口に連絡してください」ということを必ず促すような形にすればよく、積極的な確認の義務化までの必要はないと考える。

＜規程の整備及び運用について＞

- ・ 不利益な取扱いを防止するためには、内部規程を設けることが必要であると考える。

＜公益通報対応の仕組みの周知について＞

- ・ 公益通報対応の仕組みを適切に機能させるためには、社員全員に公益通報を周知する必要がある。必要な周知の内容は役割や立場に応じて変わるが、社内研修や広報物の配布、SNSの活用など様々な方法で周知することが考えられる。
- ・ 周知、教育訓練については、事業者、公益通報対応業務従事者、従業員といった立場に応じた対応が必要である。特に公益通報対応業務従事者は守秘義務や守秘義務に違反した場合の刑事罰の対象となることから、専門的な知識が要求されると考える。周知に役立てるためのツールとして、例えば、消費者庁がインターネット上に解説動画を掲載するなどの方法も考えられる。

＜公益通報対応業務従事者への教育訓練について＞

- ・ 知らないうちに公益通報対応業務従事者に定められ、守秘義務違反を犯した結果、刑事罰の対象となることは避けるべきであり、公益通報対応業務従事者への教育訓練やその実施状況の管理は必要と考える。他方で、中小企業において適切な教育訓練ができるかは難しい部分があるかもしれない。企業規模にも応じて、公的な機関が教育訓練を実

施することなどについても検討していくことが重要である。

＜実績の開示・記録の保管・仕組みの改善等について＞

- ・ 公益通報対応に関する実績として、公益通報の件数は開示されるべきと考える。また、公益通報に関する記録の保管に当たっては、事業者内で当該記録にアクセスできる者を限定させる必要がある。公益通報対応の仕組みの評価及び改善は当然に必要だろう。

【公益通報対応業務従事者・秘密漏えいを防止する体制について】

＜公益通報対応業務従事者として定めなければならない者の範囲について＞

- ・ 法律上の守秘義務に違反した場合は刑事罰の対象となることから、公益通報者を知り得る者全員を刑事罰の対象とするのは疑問がある。仮に公益通報者を知り得る者全員を刑事罰の対象とした場合、部下から公益通報を受けた上司は刑事罰付きの守秘義務の対象となるが、全ての上司に教育訓練を行うことができるかは疑問である。
- ・ 公益通報対応業務従事者の範囲は広げすぎない方がよいと考える。上司は公益通報対応業務従事者の範囲に含める必要はないと考えるが、臨時に調査を担当する者は公益通報対応業務従事者として定めるべきと考える。資料2の8ページに記載された事項が指針に規定されることが望ましい。
- ・ 公益通報対応業務従事者の範囲を広げすぎると企業としても対応が難しいことから、ある程度範囲を限定した上で、どのように運用するかは企業の裁量に委ねるべきと考える。
- ・ 上司も含めて幅広く刑事罰付きの守秘義務を課してしまうと、守秘義務がかえって形骸化してしまうおそれがある。公益通報対応業務従事者の範囲を通報窓口等の担当者に限定することにより、通報窓口の信頼性が確保されると考える。
- ・ 検討会の論点の中でも公益通報対応業務従事者の範囲は重要な論点である。内部通報制度は企業が早期に不正の芽を発見するよう自律的な自浄作用を促すことを趣旨としており、その本質において企業の自主性に委ねられるべきものである。よって、公益通報対応業務従事者の範囲は過剰に広げるべきではない。刑事罰は、企業の裁量と根本的に相反するものであることから、刑事罰を科す範囲は局限をすべき。しかし、刑事罰付きの守秘義務が設けられたこと自体に否定的な立場ではなく、刑事罰付きの守秘義務をその核心部分に据えた上で、実効的な内部通報体制を再構築していく必要があると考えている。
- ・ 臨時に調査等を行う者など、関与する頻度が非常に少ない者まで刑事罰付きの守秘義務の対象とすることは許容しづらい。会社としては、研修や教育訓練、OJT等をしっかりと行った上で初めて、当該担当者に刑事罰付きの守秘義務を課すこととなてもやむを得ないと整理できる。公益通報対応業務従事者の範囲は、公益通報受付窓口の担当ライン、すなわち窓口担当者と管理職、せいぜいその部長クラスまでに限定すべきと考える。
- ・ 公益通報受付窓口の担当者も他の部署に異動する可能性もあり、公益通報対応業務従事者として定め、異動した後も刑事罰付きの守秘義務を課すことは難しいのではないか。

ただ、公益通報受付窓口の管理職は、秘密漏えいを防止・予防する義務があり、管理職に刑事罰付きの守秘義務が課せられるのは致し方ないと考える。同じく、調査をする職員に刑事罰が科されることは致し方ない。

- ・ 公益通報対応業務従事者の範囲は、公益通報受付窓口の担当者や責任者に限定すべきと考える。上司に通報した結果、是正されないなど何かしらの問題が生じたのであれば、通報者は公益通報受付窓口に通報するだろう。
- ・ 臨時に調査等の業務を行う者といつても、色々な調査への関わり方があり、通常業務の一つとして調査する場合やプロジェクトチームを立ち上げて調査する場合などがあり、一律、刑事罰をもって規律することは避けるべきと考える。

＜公益通報対応業務従事者を定める方法について＞

- ・ 公益通報対応業務従事者の定める方法としては、部署や役職で定めることが考えられる。
- ・ 中小企業の場合、人員が限られていることから通報窓口を外部委託することも想定される。その場合、公益通報対応業務従事者をどのように定めるべきかについていくつか例示があるとよいと思う。中小企業にとっては、それを用いて企業規模に合ったものを選択することが現実的である。

＜秘密漏えいを防止する体制について＞

- ・ 公益通報者が安心して通報できることが重要であり、法律上の守秘義務であるか、社内規程による守秘義務であるかは別にして、公益通報者を知り得る者には何かしらの守秘義務は設けるとともに、社内に周知すべきと考える。
- ・ 上司は公益通報対応業務従事者として定めるべきではないと考えるが、社内規程に基づく守秘義務は課すべきと考える。そうしないと通報する方は安心して通報することができない。
- ・ 秘密漏えいを防止するためには、情報の管理について社内規程で定める必要があり、秘密の保管方法やアクセスできる者を限定すべきなどの旨を内部規程で定めるべきと考える。
- ・ 公益通報受付窓口を経由しない公益通報については、秘密が漏えいした場合のサンクションが刑事罰なのか、社内の懲戒処分に当たるのかを明確にすればよいと考える。上司が通報を受けた場合、何かしらの調査等を行うことが通常であり、それが自浄作用を促す上であるべき姿とも考える。他方、悪質な秘密漏えいなどに対しては、懲戒処分等の対象とすべきであり、指針でも懲戒処分等を求めるべきと考える。
- ・ 通報窓口を経由せずに通報を受けた上司等に対しても守秘義務を課し、違反した場合は社内規程に基づき処分されるべきと考える。他方、上司等は部下から通報対象事実の報告を受け、通常業務として事実把握や是正措置を取り、報告者である部下の情報についてレポートラインにしたがってその上の上司に報告するが、こうした業務は通常業務として行っている。こうした業務実態を踏まえると、部下の氏名を共有することで刑罰

の対象とするのは適切ではなく、刑罰の謙抑性の観点から避けるべきである。

以上