

公益通報者保護法に基づく指針等に関する検討会
報告書（案）

令和3年●月

公益通報者保護法に基づく指針等に関する検討会

(目 次)

はじめに	3
第1 内部公益通報対応体制の整備その他の必要な措置（法第11条第2項関係）	5
1. 内部公益通報について部門横断的に対応する体制の整備	5
(1) 内部公益通報受付窓口の設置等	5
(2) 内部公益通報受付窓口経由の公益通報対応業務に関する規律	7
2. 公益通報者を保護する体制の整備	10
(1) 不利益な取扱いを防止する体制の整備	10
(2) 範囲外共有等を防止する体制の整備	11
3. 内部公益通報対応体制を実効的に機能させるための措置	12
(1) 労働者及び役員並びに退職者に対する教育・周知	12
(2) 是正措置等の通知	14
(3) 記録の保管、見直し・改善、運用実績の労働者及び役員への開示	15
(4) 内部規程の策定及び運用	17
第2 公益通報対応業務従事者の定め（法第11条第1項関係）	17
1. 従事者として定めなければならない者の範囲	17
2. 従事者を定める方法	19
○ 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ついて、その適切かつ有効な実施を図るために必要な指針（案）	21
公益通報者保護法に基づく指針等に関する検討会 委員等名簿	25
公益通報者保護法に基づく指針等に関する検討会 開催状況	26

はじめに

公益通報者保護法（平成 16 年法律第 122 号。以下「法」ともいう。）の施行後、消費者庁等においては、公益通報を事業者において適切に取り扱うに当たっての推奨事項を示すため、「公益通報者保護法を踏まえた内部通報制度の整備・運用に関する民間事業者向けガイドライン」（以下「民間事業者向けガイドライン」という。）等を策定し、事業者による自主的な取組を後押ししてきたところである。

他方、法の施行から 10 年余りが経過した後においても、一部の事業者による重大な法令違反行為の不祥事は後を絶たない。これらの中には、法令違反行為が認識されていたものの適切な通報がなされなかった事例や、通報があったにもかかわらず適切な調査や是正が行われなかった事例等がみられ、事業者において法令違反行為に係る通報に対応する体制が一応は設けられていたものの当該体制が機能不全に陥っている状況等が指摘されてきた。このような状況を受け、事業者内部の者からの公益通報に対応する実効的な体制の整備を法により義務付け、法令違反行為の早期是正及び未然防止を図り、消費者を含む国民の利益を確保することが期待された。

そのため、令和 2 年 6 月 12 日に公布された「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）においては、改正後の法第 11 条第 1 項及び第 2 項により、公益通報対応業務従事者（以下「従事者」ともいう。）を定めること及び事業者内部における公益通報（以下「内部公益通報」という。）に応じ、適切に対応するために必要な体制（以下「内部公益通報対応体制」という。）の整備その他の必要な措置をとることが事業者に求められることとなった。これらの事項に関しては、その適切かつ有効な実施を図るために必要な事項について、内閣総理大臣が指針¹を定めている（同条第 4 項）²。

この規定に基づき指針を策定するため、消費者庁に設置された「公益通報者保護法に基づく指針等に関する検討会」において、令和 2 年 10 月から令和 3 年●月までの計●回にわたって会議を開催し、指針として定めるべき内容について検討を行ってきた。本報告書は、その検討結果に基づき、指針案及びその背景と

¹ 民間事業者向けガイドラインは推奨事項を示すものであり、その実施は任意であったが、改正後の法に基づく指針において定める事項は法第 11 条第 1 項及び第 2 項に定める法的義務の内容を具体化したものである。規模にかかわらず事業者の義務の内容を具体化したものではあるが、常時使用する労働者数が 300 人以下の事業者については努力義務にとどまる。

² 事業者にとって、内部公益通報対応体制の整備を通じた法令違反行為の早期是正及び未然防止は、企業価値の毀損を防ぐに当たり重要であるほか、これにより事業の持続可能性が確保される点に着目して取引の増加、優秀な人材の獲得、外部からの投資等が促されることを通じて、企業価値の向上にも資するものである。

なる考え方を示すものである（指針案の全文は報告書本文の後に別添として掲載している。）。

従事者の定め及び内部公益通報対応体制の整備等に当たり、事業者がとるべき措置の具体的な内容は、事業者の規模、組織形態、業態、法令違反行為が発生する可能性の程度、ステークホルダーの多寡、労働者（公務員も含む。）及び役員（以下「労働者及び役員」という。）や退職者の内部公益通報対応体制の活用状況、その時々における社会背景等によって異なり得るものである。そのため、指針案においては、事業者がとるべき措置の個別具体的な内容ではなく、事業者がとるべき措置の大要を示すこととしている。

事業者がとるべき措置の個別具体的な内容については、各事業者において、指針に沿った対応をとるためにいかなる取組等が必要であるかを、上記のような諸要素を踏まえて主体的に検討を行った上で、策定・運用することが必要である。この検討を後押しするため、政府においては、指針を策定するのみならず、事業者が指針に沿った対応をとるに当たり参考となる考え方や、想定される具体的取組事項等を示す解説（以下「指針の解説」と仮称する。）を策定することが期待される^{3 4}。そのため、本報告書においては、指針の解説において言及すべき事項も併せて示している。

今後、指針については本報告書の内容に沿って、また、指針の解説についても本報告書の内容を十分に参酌して、策定されることが求められる。それらの内容を踏まえて、各事業者において十分な取組がなされ、公益通報者の保護や公益通報を通じた法令遵守の取組が一層進展することを期待したい。

³ 指針の解説には、指針において求められる義務の範囲を超えた推奨される取組事項等も併せて示すことが適当である。この場合、指針の解説のうち、義務的事項である指針の解説を記載する部分については民間事業者向けガイドライン等の既存のガイドラインと性質が異なるものの、推奨される取組事項等を示す部分については既存のガイドラインと性質が共通するため、既存のガイドラインは指針の解説に統合するなど必要な整理をすることが期待される。

⁴ 努力義務を負うにとどまる中小事業者においても指針に沿った対応ができるよう、具体的にイメージをしやすい取組事項等を記載すべきである。

第1 内部公益通報対応体制の整備その他の必要な措置(法第11条第2項関係)

1. 内部公益通報について部門横断的に対応する体制の整備

(1) 内部公益通報受付窓口の設置等

事業者⁵において、通報対象事実に関する情報を早期にかつ円滑に把握するためには、部門横断的に内部公益通報を受け付ける⁶窓口（以下「内部公益通報受付窓口⁷」という。）を設けることが極めて重要である。そして、内部公益通報を受け、並びに当該内部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（以下「公益通報対応業務⁸」という。）が責任感を持って実効的に行われるためには、責任の所在を明確にする必要があるため、内部公益通報受付窓口において受け付ける内部公益通報に関する公益通報対応業務を行う部署及び責任者を明確に定める必要がある。このような窓口及び部署は、職制上のレポーティングライン⁹も含めた複数の通報・報告ラインとして、法令違反行為を是正することに資するものであり、ひいては法令違反行為の抑止にもつながるものである。

また、組織の長その他幹部が主導・関与する法令違反行為も発生しているところ、これらの者が影響力を行使することで公益通報対応業務が適切に行われない事態を防ぐ必要があること、これらの者に関する内部公益通報は心理的ハードルが特に高いことを踏まえれば、組織の長その他幹部から独立した内部公益通報対応体制を構築する必要がある。

そこで、以下の内容¹⁰を指針において定めることが適当である。

⁵ 「事業者」とは、法第2条第1項に定める「事業者」をいう。すなわち、営利の有無を問わず、一定の目的をもってなされる同種の行為の反復継続的遂行を行う法人その他の団体及び事業を行う個人であり、法人格を有しない団体、国・地方公共団体などの公法人も含まれる。以下同じ。

⁶ 「部門横断的に受け付ける」とは、本報告書では、個々の事業部門から独立して、特定の部門からだけではなく、全部門ないしこれに準ずる複数の部門から受け付けることを意味する。

⁷ ある窓口が内部公益通報受付窓口にあたるかは、その名称ではなく、部門横断的に内部公益通報を受け付けるという実質の有無により判断される。

⁸ 公益通報の受付、調査、是正に必要な措置の全て又はいずれかを主体的に行う業務及び当該業務の重要な部分について関与する業務を行う場合に、「公益通報対応業務」に該当する。

⁹ 「職制上のレポーティングライン」とは、本報告書では、組織内において指揮監督権を有する上長等に対する報告系統のことを指す。こうした職制上のレポーティングラインにおける報告やその他の労働者及び役員に対する報告についても公益通報に当たり得る。

¹⁰ 四角囲みの中のものを指す（指針において定めるべき内容を示すものであり、必ずしもこの文言のまま指針として定めることを求めるものではない。）。以下同じ。

ア 部門横断的な窓口の設置等

- 事業者は、内部公益通報受付窓口を設置し、当該窓口に寄せられる内部公益通報を受け、調査をし、是正に必要な措置をとる部署及び責任者を明確に定めなければならない。

上記の内容に関し、以下の考え方等については、指針の解説において明らかにすることが適当である。

- 内部公益通報受付窓口については、事業者内の部署に設置するだけではなく、事業者外（外部委託先、親会社等）に設置することや、双方に設置することも可能である。
- 組織の実態に応じて、内部公益通報受付窓口が他の通報窓口（ハラスマント通報・相談窓口等）を兼ねることや、内部公益通報受付窓口を設置した上、これとは別に不正競争防止法違反等の特定の通報対象事実に係る公益通報のみを受け付ける窓口を設置することが可能である。
- 人事部門に内部公益通報受付窓口を設置することは指針に反しないが、人事部門に内部公益通報をすることを躊躇（ちゅううちょ）する者が存在し、そのことが通報対象事実の早期把握を妨げるおそれがあることにも留意する必要がある。
- 「部署及び責任者」とは、内部公益通報受付窓口を経由した内部公益通報に係る公益通報対応業務について管理・統括する部署及び責任者をいう。調査や是正に必要な措置について内部公益通報受付窓口を所管する部署や責任者とは異なる部署や責任者を定めることも可能である。
- 子会社や関連会社における法令違反行為の早期是正・未然防止を図るため、企業グループ本社等において子会社や関連会社の労働者及び役員からの通報を受け付ける企業グループ共通の窓口を設置することも考えられる¹¹。

¹¹ 子会社や関連会社において、グループ共通の窓口を自社の内部公益通報受付窓口とするためには、その旨を子会社や関連会社自身の内部規程等において「あらかじめ定め」することが必要である（法第2条第1項柱書参照）。また、グループ共通窓口を設けた場合であっても、当該窓口対応に関する責任者は、子会社や関連会社においても明確に定めなければならない。

イ 組織の長その他幹部からの独立性を確保する措置

- 事業者は、内部公益通報受付窓口において受け付ける内部公益通報に係る公益通報対応業務に関して、組織の長その他幹部に関する事案については、これらの者からの独立性を確保する措置をとらなければならない。

上記の内容に関し、以下の考え方等については、指針の解説において明らかにすることが適當である。

- 組織の長その他幹部からの独立性（以下単に「独立性」という。）を確保する方法として、監査機関（監査役・監査等委員会・監査委員会等）にも報告を行うようにする、これらの監査機関からモニタリングを受けながら公益通報対応業務を行う等が考えられる。
- 単一の内部公益通報受付窓口を設ける場合には当該窓口を通じた公益通報に関する公益通報対応業務について独立性を確保する方法のほか、複数の窓口を設ける場合にはそれらのうち少なくとも一つに関する公益通報対応業務に独立性を確保する方法等、事業者の規模に応じた方法も考えられる。
- 法第11条第2項について努力義務を負うにとどまる小規模な事業者においても、組織の長その他幹部からの影響力が不当に行使されることを防ぐためには、独立性を確保する仕組みを設ける必要性が高いことに留意する必要がある。

（2）内部公益通報受付窓口経由の公益通報対応業務に関する規律

法の目的は公益通報を通じた国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関する法令（以下単に「法令」という。）の遵守にあるところ（法第1条）、法令の遵守のためには、内部公益通報に対して適切に受付、調査が行われ、是正に必要な措置がとられる必要がある。また、法令違反行為の是正後に再度類似の行為が行われるおそれもあることから、是正措置が機能しているか否かを確認する必要もある。少なくとも、公益通報対応業務を組織的に行なうことが予定されている内部公益通報受付窓口に寄せられた内部公益通報については、このような措置が確実にとられる必要がある。

また、内部公益通報に係る事案に関する者が公益通報対応業務に関与する場合には、中立性・公正性を欠く対応がなされるおそれがあり（内部公益通報の受付や調査を行わない、調査や是正に必要な措置を自らに有利となる形で行なう等）、法令の遵守を確保することができない。少なくとも、

内部公益通報受付窓口に寄せられる内部公益通報については、実質的に公正な公益通報対応業務の実施を阻害しない場合を除いて、内部公益通報に係る事案に関係する者を公益通報対応業務から排除する必要がある。

そこで、以下の内容を指針において定めることが適当である。

ア 受付、調査、是正に必要な措置

- 事業者は、内部公益通報受付窓口において内部公益通報（匿名による場合を含む。）を受け付け、正当な理由がある場合を除いて、必要な調査を実施しなければならない。
- 事業者は、上記の調査の結果、通報対象事実に係る法令違反行為が明らかになった場合には、速やかに是正に必要な措置をとらなければならない。また、是正に必要な措置をとった後、当該措置が適切に機能しているかを確認し、適切に機能していない場合には、改めて是正に必要な措置をとらなければならない。

上記の内容に関し、以下の考え方等については、指針の解説において明らかにすることが適当である。

- 匿名の公益通報者との連絡をとる方法として、受け付けた際に個人が特定できないメールアドレスを利用して連絡するよう伝える、匿名での連絡を可能とする仕組み（外部窓口¹²から事業者に公益通報者の氏名等を伝えない仕組み、チャット等の専用のシステム¹³等）を導入する、といった方法が考えられる。
- 調査を実施しない「正当な理由」がある場合の例として、解決済みの案件¹⁴に関する情報が寄せられた場合、公益通報者と連絡がとれず事実確認が困難である場合等が考えられる。
- 公益通報者の意向に反して調査を行うことも原則として可能である。他方で、公益通報者の意向に反して調査を行う場合においても、調査

¹² 「外部窓口」とは、本報告書では内部公益通報受付窓口を事業者外部（外部委託先、親会社等）に設置した場合における当該窓口をいう。

¹³ 匿名で公益通報者と事業者との間の連絡を仲介するサービスを提供する事業者も存在する。

¹⁴ 解決に関する公益通報者の認識と事業者の認識が一致しないことがあるが、解決しているか否かの判断は可能な限り客観的に行われることが求められる。また、一見、法令違反行為が是正されたように見えて、案件自体が再発する場合や、当該再発事案に関する新たな情報が寄せられる場合もあること等から、解決済みといえるか、寄せられた情報が以前の案件と同一のものといえるかについては慎重に検討する必要がある。

の前後において、公益通報者とコミュニケーションを十分にとるよう努め、プライバシー等の公益通報者の利益が害されないよう配慮することが求められる。

- 是正に必要な措置が適切に機能しているかを確認する方法として、是正措置から一定期間経過後に能動的に改善状況に関する調査を行う、特定の個人が被害を受けている事案においては問題があれば再度申し出るよう公益通報者に伝える等が考えられる。
- 内部公益通報受付窓口を経由しない内部公益通報を受けた労働者及び役員においても、事案の内容等に応じて、自ら事実確認を行い是正する、公益通報者の秘密に配慮しつつ調査を担当する部署等に情報共有する等の方法により、調査や是正に必要な措置を速やかに実施することが望ましい。

イ 公益通報対応業務における利益相反の排除

- 事業者は、内部公益通報受付窓口において受け付ける内部公益通報に関し行われる公益通報対応業務（外部委託する場合も含む。）について、事案に関係する者を公益通報対応業務に関与させない措置をとらなければならない。

上記の内容に関し、以下の考え方等については、指針の解説において明らかにすることが適當である。

- 「事案に関係する者」とは、公正な公益通報対応業務の実施を阻害する者をいう。典型的には、法令違反行為の発覚や調査の結果により実質的に不利益を受ける者、公益通報者や被通報者¹⁵と一定の親族関係がある者等が考えられる。「事案に関係する者」の具体的範囲は、内部規程において明記しておくことが望ましい。
- 「関与させない措置」の方法として、「事案に関係する者」を調査や是正に必要な措置の担当から外すこと等が考えられる。受付当初の時点では「事案に関係する者」であるかが判明しない場合には、「事案に関係する者」であることが判明した段階において、公益通報対応業務への関与から除外することが必要である。
- 「事案に関係する者」であっても、公正さが確保できる部署のモニタリングを受けながら対応をする等、実質的に公正な公益通報対応業務

¹⁵ その者が法令違反行為を行った、行っている又は行おうとしているとして公益通報された者をいう。

の実施を阻害しない措置がとられている場合には、関与させない措置をとったといえる。

- いわゆる顧問弁護士を内部公益通報受付窓口とすることは、指針に直ちに反するものではない。他方で、顧問弁護士に内部公益通報することを躊躇（ちゅうちょ）する者が存在し、そのことが通報対象事実の早期把握を妨げるおそれがあることにも留意する必要がある。

2. 公益通報者¹⁶を保護する体制の整備

（1）不利益な取扱いを防止する体制の整備

労働者及び役員並びに退職者が通報対象事実を知ったとしても、公益通報を理由とした解雇その他不利益な取扱い（以下「不利益な取扱い」という。）を受ける懸念があれば、公益通報を躊躇（ちゅうちょ）することが想定される。このような事態を防ぐためには、事業者の労働者及び役員等¹⁷による不利益な取扱いを禁止するだけではなく、あらかじめ防止するための措置が必要であるほか、実際に不利益な取扱いが発生した場合には、救済・回復の措置をとり、不利益な取扱いを行った者に対する厳正な対処をとることにより、公益通報を行うことで不利益な取扱いを受けることがないという認識を十分に労働者及び役員並びに退職者に持たせることが必要である。

そこで、以下の内容を指針において定めることが適当である。

- 事業者は、その労働者及び役員等が不利益な取扱いを行うことを防ぐための措置をとるとともに、公益通報者が不利益な取扱いを受けていないかを把握する措置をとり、不利益な取扱いを把握した場合には、適切な救済・回復の措置をとらなければならない。
- 事業者は、不利益な取扱いが行われた場合に、当該行為を行った労働者及び役員等に対して、行為態様、被害の程度、その他情状等の諸般の事情を考慮して、懲戒処分その他適切な措置をとらなければならない。

上記の内容に関し、以下の考え方等については、指針の解説において明

¹⁶ 内部公益通報をする者に限定されるものではない。処分等の権限を有する行政機関やその者に対し当該通報対象事実を通報することがその発生又はこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者に対して公益通報をする者についても、同様に不利益な取扱いが防止される必要があるほか、範囲外共有や通報者の探索も防止される必要がある。

¹⁷ 事業者の意思に基づく外部の者の行為を含む趣旨である。

らかにすることが適當である。

- 不利益な取扱いを防ぐための措置として、労働者及び役員に対する教育・周知、内部公益通報受付窓口において不利益な取扱いに関する相談を受け付けること等が考えられる。
- 不利益な取扱いを受けていないかを把握する措置として、公益通報者に対して能動的に確認する、不利益な取扱いを受けた際には内部公益通報受付窓口等の担当部署に連絡するようその旨と当該部署名を公益通報者にあらかじめ伝えておく等が考えられる。

(2) 範囲外共有等を防止する体制の整備

労働者及び役員並びに退職者が通報対象事実を知ったとしても、自らが公益通報したことが他者に知られる懸念があれば、公益通報を行うことを躊躇（ちゅうちょ）することが想定される。このような事態を防ぐためには、公益通報者を特定させる事項を必要最小限の範囲を超えて共有すること（以下「範囲外共有」という。）や、公益通報をした者を特定しようとする行為（以下「通報者の探索」という。）をあらかじめ防止するための措置が必要である。また、実際に範囲外共有や通報者の探索が行われた場合には、救済・回復の措置や行為者に対する厳正な対処を行うことにより、範囲外共有や通報者の探索が行われないという認識を十分に労働者及び役員並びに退職者に持たせることが必要である。

そこで、以下の内容を指針において定めることが適當である。

- 事業者は、その労働者及び役員等が範囲外共有を行うことを防ぐための措置をとり、範囲外共有が行われた場合には、適切な救済・回復の措置をとらなければならない。
- 事業者は、その労働者及び役員等が、公益通報者を特定した上でなければ必要性の高い調査が実施できないなどのやむを得ない場合を除いて、通報者の探索を行うことを防ぐための措置をとらなければならない。
- 事業者は、範囲外共有や通報者の探索が行われた場合に、当該行為を行った労働者及び役員等に対して、行為態様、被害の程度、その他情状等の諸般の事情を考慮して、懲戒処分その他適切な措置をとらなければならない。

上記の内容に関し、以下の考え方等については、指針の解説において明らかにすることが適當である。

- 範囲外共有を防ぐための措置として、公益通報者を特定させる事項の秘匿性に関する社内教育の実施、公益通報に関する記録の保管方法やアクセス権限等の規程における明確化等が考えられる。
- 通報者の探索を行うことを防ぐための措置として、通報者の探索は行ってはならない行為であって懲戒処分その他の措置の対象となることを教育・周知すること等が考えられる。
- 特に、ハラスメント事案等で被害者と公益通報者が同一の事案においては、公益通報者を特定させる事項を共有する際に、被害者の心情にも配慮しつつ、書面¹⁸によるなど同意の有無について誤解のないよう、当該公益通報者から同意を得ることが望ましい。
- 範囲外共有及び通報者の探索を防止すべき「労働者及び役員等」には内部公益通報受付窓口に関する外部委託先も含む¹⁹。
- 懲戒処分その他適切な措置を行う際には、範囲外共有が行われた事実の有無については慎重に確認し、範囲外共有を実際に行っていない者に対して懲戒処分その他の措置を行うことのないよう留意する必要がある。

3. 内部公益通報対応体制を実効的に機能させるための措置

(1) 労働者及び役員並びに退職者に対する教育・周知

内部公益通報を促すためには、内部公益通報を行うことが期待される労働者及び役員並びに退職者において、公益通報者保護法及び事業者の内部公益通報対応体制に関する認識を十分に持っていることが必要である。

また、従事者は、公益通報対応業務を行う機会が通常の労働者及び役員よりも多く、公益通報者を特定させる事項について刑事罰で担保された守秘義務を負うことを踏まえ、公益通報者保護法及び内部公益通報対応体制について、特に十分に認識している必要がある。

そして、労働者及び役員並びに退職者の認識を高めるためには、事業者の側において能動的に周知するだけではなく、労働者及び役員並びに退職者が質問や相談を行った際に、適時に情報提供ができる仕組みも必要である。

そこで、以下の内容を指針において定めることが適当である。

¹⁸ 電子的方式、磁気的方式その他の人の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録を含む。以下同じ。

¹⁹ 外部委託先も従事者として定められる場合もあり得る（第2 1. 参照）。

- 事業者は、公益通報者保護法及び内部公益通報対応体制について、労働者及び役員並びに退職者に対して教育・周知を行わなければならぬ。また、従事者に対しては、公益通報者を特定させる事項の取扱いについて、特に十分に教育を行わなければならない。
- 事業者は、労働者及び役員並びに退職者から寄せられる、内部公益通報対応体制の仕組みや不利益な取扱いに関する質問・相談に対応しなければならない。

上記の内容に関し、以下の考え方等については、指針の解説において明らかにすることが適當である。

＜労働者及び役員並びに退職者に対する教育・周知について＞

- 教育・周知に当たっては、単に規程の内容を労働者及び役員に形式的に知らせるだけではなく、組織の長が主体的かつ継続的に制度の利用を呼び掛ける等の手段を通じて、公益通報の意義や組織にとっての内部公益通報の重要性等を労働者及び役員に十分に認識させることが求められる。
- 内部公益通報対応体制の仕組みについて教育・周知を行う際には、単に内部公益通報受付窓口の設置先を形式的に知らせるだけではなく、職制上のレポーティングラインにおいても部下等から内部公益通報を受ける可能性があること、内部公益通報受付窓口に内部公益通報した場合と従事者ではない職制上のレポーティングラインにおいて内部公益通報をした場合とでは公益通報者を特定させる事項の秘匿についてのルールに差異があること²⁰等、内部公益通報対応体制の仕組み全体の内容を伝えることが求められる。
- 公益通報者保護法について教育・周知を行う際には、権限を有する行政機関等への公益通報も公益通報者保護法において保護されているという点も含めて、公益通報者保護法全体の内容を伝えることが求められる。
- 教育・周知を行う際には、その内容を労働者及び役員の立場・経験年数等に応じて用意する（階層別研修等）、周知のツールに多様な媒体を用いる（インターネット、社内研修、携行カード・広報物の配布、ポスター

²⁰ 例えば、内部公益通報受付窓口に公益通報した場合においては、刑事罰付の守秘義務を負う従事者が対応することとなること、職制上のレポーティングラインへの報告や公益通報対応業務従事者以外の労働者及び役員に対する報告も公益通報となり得るが従事者以外は必ずしも刑事罰で担保された守秘義務を負うものでないこと、従事者以外の者については社内規程において範囲外共有の禁止を徹底させていることなどが考えられる。

一の掲示等)など、実効的な方法を各事業者の創意工夫により検討し、実行することが求められる²¹。

- 組織の長その他幹部に対しても、内部公益通報対応体制の内部統制システムにおける位置付け、リスク情報の早期把握がリスク管理に資する点等について教育・周知することが求められる。
- 退職者に対する教育・周知の方法として、在職中に、退職後も公益通報ができるなどを教育・周知すること等が考えられる。
- 内部公益通報対応体制の利用者を労働者及び役員以外に対しても広く認めている場合には(例:グループ共通のホットラインを設ける)、その体制の利用者全て(例:子会社の労働者及び役員)に対して教育・周知を行うことが望ましい。

<従事者に対する教育について>

- 従事者に対する教育については、実施状況の管理を行うなどして、通常の労働者及び役員と比較して、特に実効的に行うことが求められる²²。
- 従事者に対する教育については、公益通報対応業務に従事する頻度等の実態に応じて、内容が異なり得る。

<仕組みや不利益な取扱いに関する質問・相談について>

- 内部公益通報対応体制の仕組みの質問・相談については、内部公益通報受付窓口以外において対応することが可能である。
- 不利益な取扱いに関する質問・相談については、内部公益通報受付窓口以外において対応することも可能であるが、内部公益通報受付窓口において対応することが望ましい。

(2) 是正措置等の通知

内部公益通報をした者は、事業者からの情報提供がなければ、内部公益通報について是正に必要な措置がとられたか否かについて知り得ず、事業者外部に公益通報すべきか、調査の進捗を待つべきかを判断することが困難である。そのため、利害関係人のプライバシーを侵害するおそれがある等²³、内部公益通報をした者に対してつまびらかに情報を明らかにすることに支

²¹ 内部公益通報対応体制の内容、具体例を用いた通報対象の説明、通報者保護の仕組み、その他内部公益通報受付窓口への相談が想定される質問事項等をFAQにまとめ、イントラネットへの掲載やガイドブックの作成などを行うことも考えられる。

²² 法第12条の守秘義務の内容のほか、例えば、通報の受付、調査、是正に必要な措置などの各局面における実践的なスキルについても教育することが考えられる。

²³ 例えば、調査過程において誰が何を証言したか、人事処分の詳細な内容などはプライバシーに関わる場合もあるため、公益通報者に伝えるべきではない場合も想定される。

障がある場合を除いて、内部公益通報への対応結果を内部公益通報をした者に伝える必要がある。

そこで、以下の内容を指針において定めることが適当である。

- 事業者は、書面により内部公益通報を受けた場合において、当該内部公益通報に係る通報対象事実の中止その他是正に必要な措置をとったときはその旨を、当該内部公益通報に係る通報対象事実がないときはその旨を、適正な業務の遂行及び利害関係人の秘密、信用、名誉、プライバシー等の保護に支障がない範囲において、当該内部公益通報を行った者に対し、遅滞なく通知しなければならない。

上記の内容に関し、以下の考え方等については、指針の解説において明らかにすることが適当である。

- 通知の方法として、公益通報者個人に通知をする、全社的な再発防止策をとる必要がある場合に労働者及び役員全員に対応状況の概要を定期的に伝えるなど、状況に応じた様々な方法が考えられる。
- 内部公益通報の受付や調査の開始についても通知する、通知するまでの具体的な期間を示すなど（受付から20日以内に調査開始の有無を伝える²⁴等）、適正な業務の遂行等に支障が生じない範囲内において、公益通報者に対してより充実した情報提供を行うことが望ましい。
- 内部公益通報受付窓口の担当者以外の者（いわゆる上司等）も内部公益通報を受け得るが、内部公益通報を受けた者の立場に応じて、実施すべき通知の内容等は異なり得る（例えば、内部公益通報を受けた者が公益通報者の上司等である場合は、公益通報者から単なる報告ではなく公益通報であるとして、その受領の通知を求められている場合には、内部公益通報受付窓口にその通報内容を伝え、通報者本人にこれを行った旨を通知をするなど、個別事案に応じた対応もあり得る。）。

（3）記録の保管、見直し・改善、運用実績の労働者及び役員への開示

内部公益通報対応体制の在り方は、事業者の規模、組織形態、業態、法令違反行為が発生するリスクの程度、ステークホルダーの多寡、労働者及び役員並びに退職者の内部公益通報対応体制の活用状況、その時々における社会背景等によって異なり得るものであり、状況に応じて、継続的に改善するこ

²⁴ 書面により内部通報をした日から20日を経過しても、事業者から通報対象事実について調査を行う旨の通知がない場合等には、報道機関等への公益通報を行った者は、解雇その他不利益な取扱いからの保護の対象となる（法第3条第3号ニ（改正後の法第3条第3号ホ））。

とが求められる。そのためには、記録を適切に保管し、当該記録に基づき、評価・点検を定期的に実施し、その結果を踏まえ、組織の長や幹部の責任の下で、対応の在り方の適切さについて再検討するなどの措置が必要である。

また、内部公益通報を促すためには、内部公益通報を行うことによって法令違反行為が是正されることに対する労働者及び役員の期待感を高めることが必要であり、そのためには、個人情報の保護等に十分配慮しつつ、事業者の内部公益通報対応体制が適切に機能していることを示す実績を労働者及び役員に開示することが必要である。

そこで、以下の内容を指針において定めることが適當である。

- 事業者は、内部公益通報への対応に関する記録を作成し、適切な期間保管しなければならない。
- 事業者は、内部公益通報対応体制の定期的な評価・点検を実施し、必要に応じて内部公益通報対応体制の改善を行わなければならない。
- 事業者は、内部公益通報受付窓口に寄せられた内部公益通報に関する運用実績の概要を、適正な業務の遂行及び利害関係人の秘密、信用、名誉、プライバシー等の保護に支障がない範囲において労働者及び役員に開示しなければならない。

上記の内容に関し、以下の考え方等については、指針の解説において明らかにすることが適當である。

- 記録の保管期間については、個々の事業者が、評価点検や個別案件処理の必要性等を検討した上で適切な期間を定めることが求められる。記録には公益通報者を特定させる事項等の機微な情報が記載されていることを踏まえ、文書記録の閲覧やデータへのアクセスに制限を付すなど、慎重に保管する必要がある。
- 定期的な評価・点検の方法として、労働者及び役員に対して内部公益通報対応体制の周知度等についてアンケート調査を行う、担当の従事者間において公益通報対応業務の改善点について意見交換を行う、外部の専門家から公益通報対応業務の改善点について指摘を受ける等が考えられる。
- 運用実績の労働者及び役員への開示に当たっては、公益通報とそれ以外の通報とを厳密に区別する必要はない。
- 運用実績を労働者及び役員に対してのみならず事業者外部にも開示することは、実効性の高いガバナンス体制を構築していることを対外的に示すことができる場合がある。

- 運用実績とは、例えば、過去一定期間における通報件数、是正の有無、対応の概要、内部公益通報を促すための活動状況等が考えられる。開示の内容・方法を検討する際には、公益通報者を特定させる事態が生じないよう十分に留意する必要がある。

（4）内部規程の策定及び運用

事業者において、指針に沿った内部公益通報対応体制の整備等を確実に行うに当たっては、指針の内容を当該事業者において守るべきルールとして明確にし、担当者が交代することによって対応が変わることや、対応がルールに沿ったものか否かが不明確となる事態等が生じないようにすることが重要であり、その観点からはルールを規程として明確に定めることが必要となる²⁵。また、規程に沿って運用がされなければ規程を定める意味がない。

そこで、以下の内容を指針において定めることが適当である。

- 事業者は、この指針において求められる事項について、内部規程において定め、また、当該規程の定めに従って運用しなければならない。

第2 公益通報対応業務従事者の定め（法第11条第1項関係）

1. 従事者として定めなければならない者の範囲

公益通報者を特定させる事項の秘匿性を高め、内部公益通報を促すためには、公益通報対応業務のいずれの段階においても公益通報者を特定させる事項が漏れることを防ぐ必要がある。

また、法第11条第2項において事業者に内部公益通報対応体制の整備等を求め、同条第1項において事業者に従事者を定める義務を課した趣旨は、公益通報者を特定させる事項について、法第12条²⁶の規定により守秘義務を

²⁵ 例えば、調査の権限が定められていなければ、調査の対象者において調査に従うべきか疑義が生じ、実効的な調査が実施できない場合もある。

²⁶ 従事者が公益通報者を特定させる事項を漏らしたことについて「正当な理由」がある場合には法第12条の違反とはならない。「正当な理由」がある場合とは、漏らす行為に違法性がないとして許容される場合をいい、例えば、公益通報者本人の同意がある場合のほか、法令に基づく場合や、調査等に必要である範囲の従事者間で情報共有する場合等が想定される。また、ハラスメントが公益通報に該当する場合等において、公益通報者が通報対象事実に関する被害者と同一人物である等のために、調査等を進める上で、公益通報者の排他的な特定を避けることが著しく困難であり、当該調査等が法令違反の是正にとりやむを得ないものである場合には、「正当な理由」が認められるといえる。なお、特に、ハラスメント事案等で被害者と公益通報者が同一の事案においては、公益通報者を特定させる事項を共有する際に、被害者の心情にも配慮しつつ、書面によるなど同意の有無について誤解のないよう、当該公益通報者から同意を得ることが望ましい（第1-2.（2）再掲）。

負う従事者による慎重な管理を行わせるためであり、同趣旨を踏まえれば、内部公益通報受付窓口において受け付ける内部公益通報に関して、公益通報者を特定させる事項を伝達される者を従事者として定めることが相当といえる²⁷。

そこで、以下の内容を指針において定めることが適當である。

- 事業者は、内部公益通報受付窓口において受け付ける内部公益通報に関して公益通報対応業務を行う者であり、かつ、当該業務に関して公益通報者を特定させる事項を伝達される者を、従事者として定めなければならない。

上記の内容に関し、以下の考え方等については、指針の解説において明らかにすることが適當である。

- 上記の指針の内容を踏まえれば、事業者は、法令遵守を担当する部門以外の担当者であっても、内部公益通報受付窓口において受け付ける内部公益通報に関して公益通報対応業務を行う者であり、かつ、当該業務に関して公益通報者を特定させる事項²⁹を伝達される者³⁰については、必要が生じた都度従事者として定める必要がある。
- 事業者は、コンプライアンス部、総務部等の名称にかかわらず、内部公

²⁷ 内部公益通報受付窓口の担当者以外の者（いわゆる上司等）も内部公益通報を受けることがある。これら内部公益通報受付窓口の担当者以外の者については、従事者として指定されていないことも想定されるが、その場合であっても、事業者において整備・対応が求められる範囲外共有等を防止する体制（第1 2. (2)）の対象とはなるものであり、当該体制も含めて全体として範囲外共有を防止していくことが重要である。

²⁸ 内部公益通報受付窓口のものとして表示された連絡先（電話番号、メールアドレス等）に直接内部公益通報がされた場合だけではなく、例えば、同窓口を経由する公益通報対応業務に従事する担当者個人のメールアドレス宛てに通報があった場合など、実質的に同窓口において内部公益通報を受け付けたといえる場合を含む。

²⁹ 「公益通報者を特定させる事項」とは、公益通報をした人物が誰であるか「認識」することができる事項をいう。公益通報者の氏名、社員番号等のように当該人物に固有の事項を伝達される場合が典型例であるが、性別等の一般的な属性であっても、当該属性と他の事項とを照合されることにより、排他的に特定の人物が公益通報者であると判断できる場合には、該当する。「認識」とは刑罰法規の明確性の観点から、公益通報者を排他的に認識できることを指す。

³⁰ 調査等に当たって通報内容を他の者に伝える際に、調査等の契機が公益通報であることを伝えなければ、基本的には、情報伝達される相手方において、公益通報がなされたことを確定的に認識することができず、公益通報者が誰であるかについても確定的に認識することを避けることができる。その場合、結果として、公益通報者を特定させる事項が伝達されるとの事態を避けられることから、他の者に調査等の依頼を行う際には、当該調査等が公益通報を契機としていることを伝えないことが望ましい。

益通報受付窓口において受け付ける内部公益通報に関する公益通報対応業務を行う者であり、かつ、当該業務に関する公益通報者を特定させる事項を伝達される者であるかを実質的に判断して、従事者として定める必要がある³¹。

- 社内調査等におけるヒアリングの対象者、職場環境を改善する措置に職場内において参加する労働者などであって、公益通報の内容を伝えられたにすぎない者等は、内部公益通報受付窓口において受け付ける内部公益通報に関する公益通報対応業務を行っているわけではないことから、たとえ調査上の必要性に応じて公益通報者を特定させる事項を伝達されたとしても、従事者として定めるべき対象には該当しない³²。

2. 従事者を定める方法

従事者は、法第12条において、公益通報者を特定させる事項について、刑事罰により担保された守秘義務を負う者であり、公益通報者を特定させる事項に関する慎重に取り扱い、予期に反して刑事罰が科される事態を防ぐため、自らが刑事罰で担保された守秘義務を負う立場にあることを明確に認識している必要がある。

そこで、以下の内容を指針において定めることが適当である。

- 事業者は、従事者を定める際には、書面により指定をするなど、従事者の地位に就くことが従事者となる者自身に明らかとなる方法により定めなければならない。

上記の内容に関し、以下の考え方等については、指針の解説において明らかにすることが適当である。

- 従事者を定める方法として、従事者に対して個別に通知する方法のほか、内部規程等において部署・部署内のチーム・役職等の特定の属性で指定することが考えられる。後者の場合においても、従事者の地位に就くことを従事者となる者自身に明らかにする必要がある。
- 従事者を事業者外部に委託する際ににおいても、同様に、従事者の地位

³¹ 従事者の指定を行うことにより、社内調査等が公益通報を端緒としていることを被指定者に事実上知らせてしまう可能性がある。そのため、公益通報者保護の観点からは、従事者の指定を行うこと自体について慎重になることが求められる（従事者の指定をせずとも公益通報者を特定させる事項を知られてしまう場合にはこの限りではない。）。

³² このような場合であっても、事業者における労働者及び役員として、内部規程に基づき範囲外共有をしてはならない義務を負う（第1 2. (2) 参照）。

に就くことが従事者となる者自身に明らかとなる方法により定める必要がある。

- 公益通報をする先が従事者であることが分かれば、公益通報者を特定させる事項がより慎重に取り扱われるといった安心感により内部公益通報が促される効果が期待できることから、労働者及び役員並びに退職者に対しても、内部公益通報受付窓口の担当者は従事者であること等を、業務の遂行等に支障が生じない範囲で明らかにすることが望ましい。

○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（案）

第1 はじめに

この指針は、公益通報者保護法（平成16年法律第122号。以下「法」という。）第11条第4項の規定に基づき、同条第1項に規定する公益通報対応業務従事者の定め及び同条第2項に規定する事業者内部における公益通報に応じ、適切に対応するために必要な体制の整備その他の必要な措置に関して、その適切かつ有効な実施を図るために必要な事項を定めたものである。

第2 用語の説明

「公益通報」とは、法第2条第1項に定める「公益通報」をいい、処分等の権限を有する行政機関やその他外部への通報が公益通報となる場合も含む。

「公益通報者」とは、法第2条第2項に定める「公益通報者」をいい、公益通報をした者をいう。

「内部公益通報」とは、法第3条第1号及び第6条第1号に定める公益通報をいい、通報窓口への通報が公益通報となる場合だけではなく、上司等への報告が公益通報となる場合も含む。

「事業者」とは、法第2条第1項に定める「事業者」をいい、営利の有無を問わず、一定の目的をもってなされる同種の行為の反復継続的遂行を行う法人その他の団体及び事業を行う個人であり、法人格を有しない団体、国・地方公共団体などの公法人も含まれる。

「労働者」とは、法第2条第1項第1号に定める「労働者」及び同項第2号に定める「派遣労働者」をいい、その者の同項に定める「役務提供先等」への通報が内部公益通報となり得る者をいう。

「役員」とは、法第2条第1項に定める「役員」をいい、その者の法第2条第1項に定める「役務提供先等」への通報が内部公益通報となり得る者をいう。

「退職者」とは、労働者であった者をいい、その者の法第2条第1項に定める「役務提供先等」への通報が内部公益通報となり得る者をいう。

「労働者及び役員等」とは、労働者及び役員のほか、法第2条第1項に定める「代理人その他の者」をいう。

「通報対象事実」とは、法第2条第3項に定める「通報対象事実」をいう。

「公益通報対応業務」とは、法第11条第1項に定める「公益通報対応業務」をいい、内部公益通報を受け、並びに当該内部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をいう。

「従事者」とは、法第11条第1項に定める「公益通報対応業務従事者」をいう。

「内部公益通報対応体制」とは、法第11条第2項に定める、事業者が内部公益通報に応じ、適切に対応するために整備する体制をいう。

「内部公益通報受付窓口」とは、内部公益通報を部門横断的に受け付ける窓口をいう。

「範囲外共有」とは、公益通報者を特定させる事項を必要最小限の範囲を超えて共有する行為をいう。

「通報者の探索」とは、公益通報者を特定しようとする行為をいう。

第3 従事者の定め（法第11条第1項関係）

- 1 事業者は、内部公益通報受付窓口において受け付ける内部公益通報に関して公益通報対応業務を行う者であり、かつ、当該業務に関して公益通報者を特定させる事項を伝達される者を、従事者として定めなければならない。
- 2 事業者は、従事者を定める際には、書面により指定をするなど、従事者の地位に就くことが従事者となる者自身に明らかとなる方法により定めなければならない。

第4 内部公益通報対応体制の整備その他の必要な措置（法第11条第2項関係）

- 1 事業者は、部門横断的な公益通報対応業務を行う体制の整備として、次の措置をとらなければならない。
 - (1) 内部公益通報受付窓口を設置し、当該窓口に寄せられる内部公益通報を受け、調査をし、是正に必要な措置をとる部署及び責任者を明確に定める。
 - (2) 内部公益通報受付窓口において受け付ける内部公益通報に係る公益通報対応業務に関して、組織の長その他幹部に關係する事案については、これらの者からの独立性を確保する措置をとる。
 - (3) 内部公益通報受付窓口において内部公益通報（匿名による場合を含む。）を受け付け、正当な理由がある場合を除いて、必要な調査を実施する。そして、当該調査の結果、通報対象事実に係る法令違反行為が明らかになった場合には、速やかに是正に必要な措置をとる。また、是正に必要な措置をとった後、当該措置が適切に機能しているかを確認し、適切に機能していない場合には、改めて是正に必要な措置をとる。
 - (4) 内部公益通報受付窓口において受け付ける内部公益通報に関し行われる公益通報対応業務（外部委託する場合も含む。）について、事案に關係する者を公益通報対応業務に関与させない措置をとる。

2 事業者は、公益通報者を保護する体制の整備として、次の措置をとらなければならない。

(1) 不利益な取扱いの防止に関する措置

イ 事業者の労働者及び役員等が不利益な取扱いを行うことを防ぐための措置をとるとともに、公益通報者が不利益な取扱いを受けていないかを把握する措置をとり、不利益な取扱いを把握した場合には、適切な救済・回復の措置をとる。

ロ 不利益な取扱いが行われた場合に、当該行為を行った労働者及び役員等に対して、行為態様、被害の程度、その他情状等の諸般の事情を考慮して、懲戒処分その他適切な措置をとる。

(2) 範囲外共有等の防止に関する措置

イ 事業者の労働者及び役員等が範囲外共有を行うことを防ぐための措置をとり、範囲外共有が行われた場合には、適切な救済・回復の措置をとる。

ロ 事業者の労働者及び役員等が、公益通報者を特定した上でなければ必要性の高い調査が実施できないなどのやむを得ない場合を除いて、通報者の探索を行うことを防ぐための措置をとる。

ハ 範囲外共有や通報者の探索が行われた場合に、当該行為を行った労働者及び役員等に対して、行為態様、被害の程度、その他情状等の諸般の事情を考慮して、懲戒処分その他適切な措置をとる。

3 事業者は、内部公益通報対応体制を実効的に機能させるための措置として、次の措置をとらなければならない。

(1) 労働者及び役員並びに退職者に対する教育・周知に関する措置

イ 法及び内部公益通報対応体制について、労働者及び役員並びに退職者に対して教育・周知を行う。また、従事者に対しては、公益通報者を特定させる事項の取扱いについて、特に十分に教育を行う。

ロ 労働者及び役員並びに退職者から寄せられる、内部公益通報対応体制の仕組みや不利益な取扱いに関する質問・相談に対応する。

(2) 是正措置等の通知に関する措置

書面により内部公益通報を受けた場合において、当該内部公益通報に係る通報対象事実の中止その他是正に必要な措置をとったときはその旨を、当該内部公益通報に係る通報対象事実がないときはその旨を、適正な業務の遂行及び利害関係人の秘密、信用、名誉、プライバシー等の保護に支障がない範囲において、当該内部公益通報を行った者に対し、遅滞なく通知する。

(3) 記録の保管、見直し・改善、運用実績の労働者及び役員への開示に関する措置

イ 内部公益通報への対応に関する記録を作成し、適切な期間保管する。

ロ 内部公益通報対応体制の定期的な評価・点検を実施し、必要に応じて内部公益通

報対応体制の改善を行う。

ハ 内部公益通報受付窓口に寄せられた内部公益通報に関する運用実績の概要を、適正な業務の遂行及び利害関係人の秘密、信用、名誉、プライバシー等の保護に支障がない範囲において労働者及び役員に開示する。

(4) 内部規程の策定及び運用に関する措置

この指針において求められる事項について、内部規程において定め、また、当該規程の定めに従って運用する。

公益通報者保護法に基づく指針等に関する検討会 委員等名簿

(委員)

おがわ おさむ 小川 修	岡山県総社市（全国市長会経済委員会委員長市）総務 課課長補佐
かきざき たまき 柿崎 環（座長代理）	明治大学法学部教授
ごとう じゅん 後藤 準	全国商工会連合会常務理事
ごみ ゆうこ 五味 祐子	国広総合法律事務所 弁護士
たか いわお 高 巖（座長）	麗澤大学大学院経済研究科教授
たなか わたる 田中 宣	東京大学社会科学研究所教授
つちだ あつこ 土田 あつ子	公益社団法人日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会 消費生活研究所 主任研究員 弁護士、元 日本弁護士連合会 消費者問題対策委員会 製造物責任・公益通報者保護部会部会長
はやし なおみ 林 尚美	日本労働組合総連合会 総合政策局 経済・社会政策局 長
はるた ゆういち 春田 雄一	一般社団法人日本経済団体連合会 経済法規委員会企 画部会 公益通報者保護制度検討ワーキング・グル ープ委員、 東京海上ホールディングス株式会社 法務コンプライ アンス部 部長 兼 グローバルグループ マネージャ
まつうら しょうじ 松浦 正治	—

（敬称略、五十音順。肩書は令和3年●月●日現在）

(オブザーバー)

全国市長会

全国町村会

(事務局)

消費者庁消費者制度課

公益通報者保護法に基づく指針等に関する検討会 開催状況

開催日程	主な実施事項
第1回（令和2年10月19日）	<ul style="list-style-type: none">・指針に取り入れるべき項目に関する意見交換・関係者からのヒアリング
第2回（令和2年11月13日）	<ul style="list-style-type: none">・指針に取り入れるべき項目に関する意見交換
第3回（令和2年12月23日）	<ul style="list-style-type: none">・指針の方向性（案）に関する意見交換
第4回（令和3年2月9日）	<ul style="list-style-type: none">・報告書（案）に関する意見交換
第5回（令和3年3月22日）	<ul style="list-style-type: none">・報告書（案）に関する意見交換・取りまとめ（※予定）