

## 公益通報者保護制度その後の動向

(ガイドラインに対する企業の動向)

2017年11月17日

河口洋徳

### <はじめに>

前回の発表で公益通報者保護法の改正に向けた動向として、(内閣府)・消費者庁で進められてきた、「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」の活動を踏まえ、いわゆる「民間事業者向けガイドライン」について報告を行った。今回はその後の状況と現在の問題点等について報告することとした。

### <報告概要>

1. 公益通報者保護法の要点レビュー
2. 民間事業者向けガイドラインの概要
3. 国の行政機関の通報対応に関するガイドライン概要
4. 地方公共団体の通報対応に関するガイドラインの概要
5. 国内における制度の浸透状況
6. 法制化の動向と事業者の対応課題

### <詳細報告>

#### 1. 公益通報者保護法の要点レビュー (改めて確認)

公益通報をしたことを理由とする公益通報者の解雇の無効等並びに公益通報に関し事業者及び行政機関がとるべき措置を定めることにより、公益通報者の保護等を図る。

- (1) 目的 公益通報者の保護、国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資すること。
- (2) 「公益通報」とは労働者が、不正の目的でなく「通報対象事実」が生じ又は生じようとする旨を、「通報先(労務提供先・所轄行政機関・マスコミ等)」に通報すること。
- (3) 「通報対象事実」とは ①別表規定の犯罪行為の事実 ② 別表に掲げる法律の規定に基づく処分に違反すること。

(別表) 刑法、食品衛生法、金融商品取引法、JAS 法、大気汚染防止法、廃棄物処理法、個人情報保護法、その他政令で定める法律(独占禁止法、道路運送車両法等 463 本)

- (4) 「通報先」と保護要件 ① 事業者内部(内部通報・・思料する場合) ② 行政機関(該当の事実への権限保有機関・・信じるに足る相当の理由) ③ 事業者外部(報道機関等・・要件: 証拠隠滅のおそれがあること、内部通報後 20 日以内に調査を行う旨の通知がないこと、人の生命・身体への危害が発生する急迫した危険があること等)
- (5) 公益通報者の保護 保護要件を満たして「公益通報」した労働者(公益通報者)は、以下の保護を受ける。

- ① 公益通報をしたことを理由とする**解雇の無効**・その他不利益な取扱いの禁止
  - ② (公益通報者が派遣労働者である場合) 公益通報をしたことを理由とする**労働者派遣契約の解除の無効**・その他不利益な取扱いの禁止
- (6) 公益通報者・事業者・行政機関の義務
- ① 公益通報者が他人の正当な**利益等**を害さないようにする**努力義務**
  - ② 公益通報に対して事業者がとった**是正措置等**を**公益通報者に通知する努力義務**
  - ③ 公益通報に対して行政機関が**必要な調査及び適当な措置**をとる義務
  - ④ 誤って通報を受けた行政機関が処分等の権限を有する**行政機関を教示する義務**
- (7) その他
- ① 本法は、労働契約法第 16 条 (解雇権濫用の法理) など他の法令の適用を妨げない
  - ③ 施行後 **5 年を目途に見直しの検討** (10 年経過で検討・・・やや進捗に遅れ?)

## 2. 民間事業者向けガイドラインの概要 (消費者庁資料より)・・・**前回詳細を公表**

### (1) ガイドラインの主旨

- 公益通報者保護法 (平成 16 年 6 月公布、平成 18 年 4 月施行) を踏まえ、事業者のコンプライアンス経営への取組を強化するために、従業員等からの法令違反等に関する通報を**事業者内において適切に取り扱うための指針**を示すもの。
- 国会の附帯決議等において、コンプライアンス経営についての**事業者の取組を積極的に促進**すること等が求められていること等を踏まえ、有識者検討会において検討し、平成 17 年 7 月に内閣府国民生活局 (当時) が公表。

### (2) 改正の経緯

- 法律の制定後も、**企業の内部通報制度が機能せず、大きな不祥事に発展した事例**が発生したこと等を背景として、「消費者基本計画」(平成 27 年 3 月 24 日閣議決定) に、**公益通報者保護制度の見直し**を含む必要な措置の検討を早急に行うこと等が決定されたことを踏まえ、「**公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会**」(座長宇賀克也 東京大学法学部教授) を開催。
- 検討会第 1 次報告書 (平成 28 年 3 月) を踏まえ**消費者庁においてガイドラインの改定案を策定**。パブリック・コメント実施の後、所要の調整を経て、平成 28 年 12 月 9 日に公表。

### (3) 主な改正の内容

- 事業者のコンプライアンス経営を促進するため、検討会報告書の提言を踏まえ、主に以下の**4 つの視点からガイドラインを見直し**、内部通報制度の実効性の向上に向け、事業者が取り組むことが推奨される事項を具体化・明確化。

#### ① 通報者の視点

<安心して**通報ができる環境の整備**>

- ・通報に係る**秘密保持の徹底**

- ・通報者に対する不利益な取扱いの禁止の徹底
- ・自主的な通報者に対する懲戒処分等の減免

## ② 経営者の視点

＜経営幹部の主導による実効性の高い通報制度の整備・運用＞

- ・経営幹部が果たすべき役割の明確化
- ・経営幹部からも独立性を有する通報ルート<sup>1</sup>の整備
- ・内部通報制度の継続的な評価・改善

## ③ 中小事業者の視点

＜中小事業者の取組の促進＞

- ・規模や業種等の実情に応じた適切な取組の促進
- ・関係事業者全体における実効性の向上

## ④ 国民・消費者の視点

＜制度の適切な運用を通じた企業の社会的責任の実践＞

- ・法令違反等に対する社内調査・是正措置の実効性の向上

### (4) 今後の予定

消費者庁は、今後

- 民間事業者向け説明会を実施するなど、本ガイドラインの内容等について積極的に周知広報
- 平成29年度以降、各事業者において、本ガイドラインを踏まえた内部通報制度の整備・改善を順次進めていただくよう働き掛け

## 3. 国の行政機関の通報対応に関するガイドライン概要

### (1) ガイドラインの主旨

- 公益通報者保護法（平成16年6月公布、平成18年4月施行）を踏まえ、国の行政機関において、内部の職員等及び外部の労働者等からの通報を適切に取り扱うため、各行政機関が取り組むべき基本的事項を定めた指針。
- 国会の附帯決議において、行政機関の適切な通報対応を確保するためのガイドラインの作成等が求められたこと等を踏まえ、平成17年7月に関係省庁間の申合せにより策定。

### (2) 改正の経緯

- 「消費者基本計画」（平成27年3月24日閣議決定）に、制度の見直しを含む必要な検討を早急に行うこと等が盛り込まれたことを踏まえ、平成27年6月から「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」（座長 宇賀克也 東京大学法学部教授）を開催。
- 検討会「最終報告書」（平成28年12月）の提言を踏まえ、消費者庁においてガイドライン（内部・外部）の改正案を策定し、所要の調整を経た上で、平成29年3月21

日に関係省庁間で申合せ・公表。

### (3) 主な改正の内容

○通報の放置、不適切な調査、通報に係る秘密の漏えいなど、国の行政機関における不適切な通報対応を防止し、通報に適切に対応することを促すため、検討会報告書の提言を踏まえ、以下の事項について、ガイドラインの内容を大幅に見直し・拡充。

#### ① 通報への適切な対応の確保

- ・「公益通報」以外の通報の取扱いの適正化
- ・柔軟・適切な通報対応の促進（「真実相当性の要件」の明確化等）
- ・調査方法等の適正性の確保
- ・消費者庁から各行政機関に対する必要な協力要請等

#### ② 通報対応状況の透明性の向上

- ・通報対応状況に関する通報者へのフィードバックの強化
- ・意見・苦情等への迅速・適切な対応等

#### ③ 通報者保護の徹底

- ・通報に係る秘密保持及び個人情報の漏えい等の防止の徹底
- ・匿名通報の取扱いの適正化
- ・通報者に対するフォローアップの強化等

#### ④ 通報対応スキルの向上

- ・担当者への十分な教育・研修等の実施
- ・定期的な研修・説明会の実施等を通じた全ての職員等への周知
- ・各行政機関が行う周知・研修等への消費者庁の協力等

#### ⑤ 事業者・労働者等への周知

- ・各行政機関の所管事業に係る事業者及び労働者等への制度の周知＜外部＞
- ・契約や補助金等交付の相手方事業者の内部通報制度の整備促進＜外部＞等

#### ⑥ 通報対応の仕組みの評価・改善

- ・職員や第三者等の意見等を踏まえた定期的な評価・点検、継続的な制度の改善
- ・通報対応の仕組みの運用状況に関する情報の公表

### (4) 今後の予定

- ・平成29年度のできるだけ早期に、関係省庁において改正ガイドラインを踏まえた内部規程の改正等を行った上で、制度の整備・改善を順次進めていく予定。

## 4. 地方公共団体の通報対応に関するガイドラインの概要

### (1) ガイドラインの趣旨

○公益通報者保護法（平成16年6月公布、平成18年4月施行）を踏まえ、地方公共団体において、内部職員等からの通報及び外部の労働者等からの通報を適切に取り扱うため、各地方公共団体が取り組むことが求められる基本事項を定めた指針

○地方自治法第 245 条の 4 第 1 項の規定に基づく「技術的な助言」として位置づけられるもの。

## (2) 策定の経緯

○「消費者基本計画」(平成 27 年 3 月 24 日閣議決定)に、制度の見直しを含む必要な検討を早急に行うこと等が盛り込まれたことを踏まえ、平成 27 年 6 月から「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」(座長 宇賀克也東京大学法学部教授)を開催。

○検討会「最終報告書」(平成 28 年 12 月)において、地方公共団体向けのガイドラインの策定が提言されたことを踏まえ、消費者庁においてガイドライン(内部・外部)案を策定し、所要の調整を経たうえで、平成 29 年 7 月 31 日に公表

## (3) 主な内容

○通報の放置、不適切な調査、通報に係る秘密の漏えいなど、地方公共団体における不適切な通報対応を防止し、通報に適切に対応することを促すため、検討会報告書の提案を踏まえ、以下の事項について規定。

### ① 制度の適切な整備・運用

- ・国の行政機関向けガイドラインに準拠した適切な取り組みの推進
- ・一層充実した仕組みを整備・運用することや、地方公共団体の規模等の実績に応じた適切な取り組みを行うことも可能
- ・各地方公共団体が策定する条例等に関する通報にも適切に対応

### ② 通報窓口の設置促進

- ・各地方公共団体における既存の窓口等の活用
  - A 内部窓口：職員倫理や労務環境に関する相談窓口等の活用
  - B 外部窓口：総合窓口、公聴窓口、消費生活センター・消費生活相談窓口等
- ・他の地方公共団体と連携・協力して事務を行う仕組みの活用(協議会の設置、機関等の共同設置、事務の委託または代替執行等)

### ③ 地方公共団体に対する援助等

- ・消費者庁から各地方公共団体に対する必要な援助の実施(助言、協力、情報の提供等)
- ・都道府県から区域内の市町村に対する必要な援助の実施(助言、協力、情報の提供等)
- ・都道府県による区域内の市町村間における連携調整

## (4) 今後の予定

○平成 29 年度以降、各地方公共団体において本ガイドラインを踏まえた内部規程の策定・改正等を行った上で、制度の整備・改善を順次進めて頂くよう働きかけていく予定。

## 5. 国内における制度の浸透状況

### <法及びガイドラインの認知度> (数値は両方の認知にいずれかの認知をも含めた)

	企業全体	50人以下	100人～300	3000人以上
平成24年時点	63.2%	33.0%	63.0%	95.7%
平成28年時点	61.6%	32.9%	61.9%	98.0%

### <制度の導入状況>

平成24年時点	46.3%	10.0%	40.0%	96.8%
平成28年時点	46.3%	9.3%	40.2%	99.2%

### <制度の導入検討中>

平成24年時点	13.9%	14.4%	18.9%	0.7%
平成28年時点	13.2%	13.8%	19.2%	0.4%

上記の調査結果を見ると、法律導入の5年後と10年後における浸透状況は、認知度については大企業での浸透は認知度、導入状況においてそれぞれ進んだもののいわゆる中小企業においては、認知度はむしろ下がる傾向となっていた。また導入状況について大企業ではほぼ100%近い企業が行ったものの中小企業においては横ばいまたは一たん導入を試みたが、休止したところもあるものと推測される。

## 6. 法制化の動向と事業者の対応課題

### <法制化の動向>

- ・2016年12月9日、宇賀座長を中心とする検討会の終了時点で、法改正への思いが語られて相当の時間が経過した。
- ・2013年阿南久長官（元消費者団体出身）の在任中からスタートした公益通報者保護制度の改正を視野に置いた準備時期を含めるとその後の坂東長久美子長官（元文科省審議官）、さらに岡村和美長官（元最高検察庁検事・法務省人権擁護局長）に交代が進む中で、法改正も早々に進むと考えられた。
- ・もちろん詳細は知るべくもないが、近時発生した森友学園、加計学園問題に関連して文部科学省での内部告発等が表面化するや、様々なプレッシャーが全省庁を覆い、消費者庁が一人走ることが出来なくなった可能性が見れる。（私見）
- ・現在は民間事業者向けのガイドラインの浸透に懸命になることでお茶を濁している模様と推察する。

### <事業者対応課題>

こうした中で大手各社は、内部文書・規定類の見直しを進め、先進的グループは、年度末までに実施を目指していると考えられる。

ここでは今後の対応を進めるにあたって、対応検討が急がれる項目を拾い出し若干のコメントを（課題提案）することとした。

その進め方は、大原則の見直しから入るケースと、個々のテーマに対し当面のルール改訂を行う手法があると考えるが、今回はあくまで改訂を行う場合の留意点について記すこととした。

① 通報者（窓口利用者等）の範囲：全体としては幅広く設定する方向が良い

- ・社員（労働者）のみから従業員（契約社員、パートタイマー、アルバイト、派遣社員等を含む）さらに退職者も含めることが適当とされる。
- ・役員等は従業員との性質の違いに留意しつつ含める方向で検討すべき。
- ・子会社/取引先事業者等は多様性を踏まえて慎重な検討が必要。

② 経営幹部から独立性を有する通報ルートの設置：

- ・コンプライアンス経営の徹底を図るため、通常の通報対応の仕組みのほか、社外取締役や監査役等への通報ルート（経営幹部からも独立性を有する通報受付・調査是正の仕組みを整備することが適当である）

③ 利益相反関係の排除：

- ・内部通報制度の信頼性及び実効性を確保するため、受付担当者、調査担当者その他通報対応に従事する者及び被通報者は、自らが関係する通報事案の調査・是正措置等に関与してはならない。
- ・また、通報の受付や事実関係の調査等通報対応に係る業務を外部委託する場合には、中立性・公正性に疑義が生じるおそれ又は利益相反が生じるおそれがある法律事務所や民間の専門機関等の起用は避けることが必要である。

④ 制度の整備：

- ・内部通報制度の運用実績（例えば、通報件数、対応結果等）の概要を、個人情報保護等に十分配慮しつつ従業員に開示することにより、制度の実効性に対する信頼性を高めることが必要である。
- ・通報対応の仕組みやコンプライアンス経営の重要性のみならず、公益通報者保護法について、社内通達、社内報、電子メール、社内電子掲示板、携帯用カード等での広報の実施、定期的な研修の実施、説明会の開催等により、経営幹部及び全ての従業員に対し、十分かつ継続的に周知・研修をすることが必要である。同様に、本ガイドラインの内容について十分かつ継続的に周知・研修をすることが望ましい。

⑤ 調査是正措置：

- ・調査・是正措置の実効性を確保するため、担当部署には社内における調査権限と独立性を付与するとともに、必要な人員・予算等を与えることが必要である。
- ・調査への協力等、従業員等は、担当部署による調査に誠実に協力しなければならないこと、調査を妨害する行為はしてはならないこと等を、内部規程に明記することが必要である。
- ・担当者の配置育成については、実効性の高い内部通報制度を運用するため、通報者対応、調査、事実認定、是正措置、再発防止、適正手続の確保、情報管理、周知啓発等

に係る担当者の誠実・公正な取組と知識・スキルの向上が重要であるため、必要な能力・適性を有する担当者を配置するとともに、十分な教育・研修を行うことが必要である。

⑥ 通報者の保護（秘密保持の徹底）：

- ・通報者の所属・氏名等が職場内に漏れることは、それ自体が通報者に対する重大な不利益になり、ひいては通報を理由とする更なる不利益な取扱いにもつながるおそれがある。また、内部通報制度への信頼性を損ない、経営上のリスクに係る情報の把握が遅延する等の事態を招くおそれがある。このため、以下のような措置を講じ、通報に係る秘密保持の徹底を図ることが重要である。

- ・通報者の所属・氏名等や当該事案が通報を端緒とするものであること等、通報者の特定につながり得る情報は、通報者の書面や電子メール等による明示の同意がない限り、情報共有が許される範囲外には開示しない

- ・何人も通報者を探索してはならないことを明確にする

- ・実効的な調査・是正措置を行うために、経営幹部や調査協力者等に対して通報者の特定につながり得る情報を伝達することが真に不可欠である場合には、通報者からの上記同意を取得することに加えて、伝達する範囲を必要最小限に限定する、伝達する相手にはあらかじめ秘密保持を誓約させる、当該情報の漏えいは懲戒処分等の対象となる旨の注意喚起をする等の措置をとることが必要である

- ・外部窓口の活用（外部窓口の整備）

通報者の匿名性を確保するとともに、経営上のリスクに係る情報を把握する機会を拡充するため、可能な限り事業者の外部（例えば、法律事務所や民間の専門機関等）に通報窓口を整備することが適当である。

- ・外部窓口担当者の秘密保持

通報に係る秘密の保護を図るため、外部窓口担当者による秘密保持の徹底を明確にする。通報者の特定につながり得る情報は、通報者の書面や電子メール等による明示の同意がない限り、事業者に対しても開示してはならないこととする等の措置を講じることが必要である

⑦ 通報者の受付における秘密保持：

- ・個人情報保護の徹底を図ることが必要

- （ア）通報事案に係る記録・資料を閲覧することが可能な者を必要最小限に限定

- （イ）通報事案に係る記録・資料は施錠管理する

- （ウ）関係者の固有名詞を仮称表記にする

- ・調査と個人情報の保護

通報者等が特定されることを困難にするため、調査の端緒が通報であることを関係者に認識させないよう、例えば、以下のような工夫を講じることが必要である。

- （ア） 定期監査と合わせて調査を行う



- (イ) 抜き打ちの監査を装う
- (ウ) 該当部署以外の部署にもダミーの調査を行う
- (エ) 核心部分ではなく周辺部分から調査を開始する
- (オ) 組織内のコンプライアンスの状況に関する匿名のアンケートを、全ての従業員を対象に定期的に行う

⑧ 解雇その他不利益な取扱いの禁止：

(ア) 内部規程や公益通報者保護法の要件を満たす通報や通報を端緒とする調査に協力（以下「通報等」という。）をしたことを理由として、通報者等に対し、解雇その他不利益な取扱いをしてはならない。

(イ) 前項に規定するその他不利益な取扱いの内容としては、具体的には、以下のようなものが考えられる。

- ① 従業員たる地位の得喪に関する事（退職願の提出の強要、労働契約の更新拒否、本採用・再採用の拒否、休職等）
- ② 人事上の取扱いに関する事（降格、不利益な配転・出向・転籍・長期出張等の命令、昇進・昇格における不利益な取扱い、懲戒処分等）
- ③ 経済待遇上の取扱いに関する事（減給その他給与・一時金・退職金等における不利益な取扱い、損害賠償請求等）
- ④ 精神上生活上の取扱いに関する事（事実上の嫌がらせ等）

※保護内容の明確化

⑨ 解雇その他不利益な取扱いの禁止：

(ア) 違反者に対する措置：通報等をしたことを理由として解雇その他不利益な取扱いを行った者に対しては、懲戒処分その他適切な措置を講じることが必要である。

(イ) また、通報等に関する秘密を漏らした者及び知り得た個人情報の内容をみだりに他人に知らせ、又は不当な目的に利用した者についても同様とすることが必要である。

⑩ 自主的に通報を行ったものに対する処分等の減免：

(ア) 法令違反等に係る情報を可及的速やかに把握し、コンプライアンス経営の推進を図るため、法令違反等に関与した者が、自主的な通報や調査協力をする等、問題の早期発見・解決に協力した場合には、例えば、その状況に応じて、当該者に対する懲戒処分等を減免することができる仕組みを整備することも考えられる。

※社内リネンシー制度：従業員に対し自主的に違反行為を申告すれば、処分において考慮する旨を呼びかけ自主申告を促す制度（競争法コンプライアンス体制に関する研究会報告書概要より）

⑪ 評価・改善等：

(ア) グループ企業等に係るフォローアップ

- ① 関係会社・取引先からの通報を受け付けている場合において、通報者等が当該関係会社・取引先の従業員である場合には、通報に係る秘密保持に十分配慮しつつ、可能な範囲で、当該関係会社・取引先に対して、通報者等へのフォローアップや保護を要請する等、当該関係会社・取引先において通報者等が解雇その他不利益な取扱いを受けないよう、必要な措置を講じることが望ましい。
- ② また、当該関係会社・取引先に対して、是正措置及び再発防止策が十分に機能しているかを確認する等、必要な措置を講じることが望ましい。

今回の報告は、法、制度そのもののレビューを含め、ガイドラインの確認とその後の対応等について、特に現在の大手企業の動向を踏まえ、今後対応を行う企業の参考指針的な意味で記載しました。また本文中でも触れた文科省を中心とした、内部通報もしくは内部告発と公務員倫理、機密保持義務とのはざままで、先行きがやや厳しくなっていることへの警鐘とも考えている。

以上