

平成 28 年 9 月 8 日

消費者庁が意見募集（パブリックコメント）を実施した「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」（案）について

弁護士法人ほくと総合法律事務所
代表社員 弁護士 中原 健 夫

1 はじめに

消費者庁消費者制度課公益通報者保護制度担当は、民間事業者における内部通報制度の実効性の向上を図るため、「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」第 1 次報告書等 [1] を踏まえ、各民間事業者が自主的に取り組むことが推奨される事項を具体化・明確化するべく、平成 28 年 7 月 8 日から同年 8 月 8 日まで、「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」（案）（以下「改正案」という。）を公表して、意見募集（パブリックコメント）を実施した [2]。現在、意見募集の結果は公表されていない段階ではあるが、本稿においては、改正案のうち、いくつかの重要な論点について解説を試みたいと思う。なお、意見募集の結果が公表された場合には、その内容を確認した上で、必要に応じて、別稿を執筆させていただくこととしたい。

2 改正案の特徴

既に改正案を確認された方であれば、お気づきだとは思いますが、改正案は、現行のガイドラインと異なり、かなり内部通報制度の運用面に踏み込んだ内容になっているという点に最大の特徴があるといっても過言ではないだろう。そこで、本稿においては、運用面に踏み込んだ改正部分に関する論点を中心に解説していきたいと思う。

なお、内部通報制度は多くの企業等において既に導入されていると思うが、その運用面は、内部通報対応の経験が積み重なった企業等もあれば、その経験等が積み重なっていない企業等もあると思う。筆者は、内部通報制度の導入時点より、設計面よりも運用面こそが重要であると考えて、株式会社インテグレックスと共同して、「内部通報窓口実務担当者心得」と題する小冊子（以下「本冊子」という。）を執筆するなどして、内部通報制度を導入した企業等に対する啓蒙に努めてきたところ、改正案は、本冊子に示していた筆者の考え方に合致する部分もある。もっとも、従前、筆者が想定していた運用上の留意点と

¹ 「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」第 1 次報告書（平成 28 年 3 月 30 日）

http://www.caa.go.jp/planning/koueki/chosa-kenkyu/files/160322_siryo4.pdf

² 意見募集（パブリックコメント）では、改正案に加えて、その新旧対照表も公表されているので、併せてご参照いただきたい。

<http://search.egov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDETAIL&id=235030024&Mode=0>

異なる部分もある。いずれにせよ、本稿は、筆者の私見について述べるものなので、その点を踏まえた上で、内部通報制度の設計面及び運用面の変更に関するご検討に活かしていただければ幸いである。

3 改正案のポイント①～経営トップとの関係

まず、改正案の中には「経営トップ」という用語を使っている箇所があるので、その点について解説することとしたい。

1つめは、改正案が、「I 2. 経営トップの責務」という項目を新たに設けた上で、以下の内容を盛り込んでいるという点になる。

公正で透明性の高い組織文化を育み、組織の自浄作用を健全に発揮させるためには、単に仕組みを整備するだけではなく、経営トップ自らが、経営幹部及び全ての従業員に向け、以下のような事項について明確なメッセージを継続的に発信することが必要である。

- コンプライアンス経営推進における内部通報制度の意義・重要性
- 内部通報制度を活用した適切な通報は、リスクの早期発見や企業価値の向上に資する正当な職務行為であること
- 内部規程や公益通報者保護法の要件を満たす適切な通報を行った者に対する不利益取扱いは決して許されないこと
- 通報に関する秘密保持を徹底すべきこと
- 利益追求と企業倫理が衝突した場合には企業倫理を優先すべきこと
- 上記の事項は企業の発展・存亡をも左右し得ること

多くの企業等では、コンプライアンス経営を推進するために、経営トップ自らが、経営幹部及び全ての従業員に向けてメッセージを発信することはあっても、コンプライアンス経営推進のための1つの制度である内部通報制度について、ここまで詳しいメッセージを発信して来なかったのではないだろうか。そのため、経営トップ自らが、内部通報制度について改正案を踏まえたメッセージを発信できるよう、かつ、その発信が継続的に行われるよう、それに向けた準備を行うことが必要になるだろう。

もう1つは、改正案が、「II 3. (2) 調査・是正措置に係る通知」という項目を新たに設けた上で、その中に「通報者等への謝意の表明」という見出しのもと、通報者や調査協力者（以下「通報者等」という。）の協力がコンプライアンス経営の推進に寄与した場合には、通報者等に対して、経営トップからの謝意を伝えること等の重要性を指摘しているという点になる。

多くの企業等では、通報者等に対して、内部通報制度の窓口担当者や調査担当者等が謝意を伝えることはあっても、経営トップが自ら謝意を伝えることまではして来なかったのではないだろうか。この点、改正案も、いかなる通報者等に対しても伝えるべきとは指摘しておらず、「コンプライアンス経営の推進に寄与した場合」と定めているが、悪意を

もった内部通報を除けば、およそ内部通報は一般的にコンプライアンス経営の推進に寄与すると考えられるため、多くの事案において経営トップからの謝意又はこれと同等の説明を伝えるような運用面の対応を検討することが必要になるだろう。

4 改正案のポイント②～情報管理との関係

次に、改正案の中には、内部通報制度の運用を支える重要なポイントの 1 つであるといっても過言でない「内部通報を理由とする不利益取扱いの禁止」を徹底する趣旨から、情報管理の重要性を指摘している箇所が数多くみられるので、その点について解説することとしたい。

もともと現行ガイドラインは、「秘密保持の徹底」という項目において「情報を共有する範囲を限定すること、知り得た情報を口外しないこと等を各担当者に徹底させることが必要である。」と定めていただけであった。これに対して、改正案は、「Ⅲ 通報者等の保護」という大項目の中に、「1. 通報に係る秘密保持の徹底」という中項目を設けた上で、「(1) 秘密保持の重要性」「(2) 外部窓口の活用」「(3) 通報の受付における秘密保持」及び「(4) 調査実施における秘密保持」という小項目に分けて、相当な分量を割いて情報管理に関する留意点を明記している。

改正案が相当な分量を割いていることから分かるように、情報管理の重要性は、筆者としても内部通報制度の運用面における非常に重要なポイントとして指摘したいところであり、総論としては改正案に賛成である。この点、多くの企業等でも、情報管理が重要であることを理解した上で内部通報への対応がなされていると考えているが、改正案が明記するようなレベル感で、運用面を規定化したり構築したりしている企業等は少ないのではないだろうか。そのため、多くの企業等では、改正案を参考として情報管理に関するルールを具体化するなどの対応が必要になるだろう。

もともと、改正案をみると、例えば、「(1) 秘密保持の重要性」という項目には、「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」という内容や「通報者の同意を取得する際には、開示する目的・範囲、氏名等を開示することによって生じ得る不利益について明確に説明する」という内容が盛り込まれている。この点、前者のような運用は、一般論としては理解できるし、筆者も同様に助言することが多いが、例えば、セクシュアルハラスメントのように通報者の存在が明らかになることが不可避な事案についてまで、これら 2 点の内容に沿って文字どおりに運用することを必須としてしまい、生じ得る不利益をどのように説明するか等によっては通報者の理解が得られない展開となり、内部通報を受け付けたものの、十分な調査を行えないまま真相を解明できず、かえってコンプライアンス経営の推進と矛盾する事態に陥りかねない事案が生じるのではないかという懸念もある。そのため、この例に限られないが、改正案を参考として情報管理に関するルールを具体化する際には、様々な事案

を想定した上で、内部通報制度の実効性を図るという観点から、精緻な検討を行うことが必要になるだろう。

5 改正案のポイント③～調査・是正措置

また、改正案は、内部通報制度の運用を支える重要なポイントのもう 1 つであるといっても過言でない「適切な調査・是正措置」を実施するという趣旨から、調査・是正措置を講じる際の着眼点を指摘している箇所がみられるので、その点について解説することとしたい。

そもそも内部通報を受け付けたとしても、その通報内容について適切な調査が行われ、かつ、適切な是正措置が講じられなければ、内部通報制度に対する信頼は損なわれてしまう。そのため、改正案は、「Ⅱ 3. (1) 調査・是正措置の実効性の確保」という項目を設けた上で、担当部署に調査権限と独立性を付与することや人員・予算等を与えることの必要性を指摘するとともに、従業員等の調査協力義務を明確化すべきことや担当者のスキルを向上させるための教育・研修を行うべきこと等を指摘している。現状、調査体制のあり方については、個別の通報ごとに判断している企業等が多いのではないかと思われるし、調査担当者のスキルを向上させるための教育・研修に力を入れている企業等は限られているのではないかと思われるが、今後は、予め調査体制のあり方を定めたり、調査担当者のスキルを向上させるための教育・研修を行ったりする企業等が増えるだろう（既に筆者にも、このような研修への協力依頼が寄せられている状況にある。）。

6 改正案のポイント④～制度設計の変更

さらに、改正案は、内部通報制度の設計面についても、いっそうの充実を求める内容となっているので、その点について解説することとしたい。

まず、外部窓口について、重要な指摘がなされている。そもそも内部通報制度を導入した企業等の中には、外部窓口すら設置できていない企業等もあると思うが、外部窓口を設置した企業等であっても、いわゆる顧問弁護士を外部窓口として設置している企業等も多いのではないだろうか。この点、改正案は、「Ⅱ 1. (3) 利益相反関係の排除」という項目を新たに設けた上で、利益相反等が生じるおそれがある専門家等の起用は避けるべきことを明確化しているため、いわゆる顧問弁護士を外部窓口として設置している企業等では、その見直しに迫られることになるだろう。

次に、内部窓口についても、重要な指摘がなされている。既にコーポレートガバナンス・コードの公表 [3] や東芝の不適切会計問題 [4] を受けて、社外取締役や監査役等への通

³ 補充原則 2-5④は、「上場会社は、内部通報に係る体制整備の一環として、経営陣から独立した窓口の設置（例えば、社外取締役と監査役による合議体を窓口とする等）を行うべきである」と定めている。

⁴ 経営トップが関与した不適切会計問題であり、社内の多くの役職員が当該問題を認識していたにもかかわらず、社外取締役が当該問題を認識できなかった事案のようである。この点、社外取締役に対して当該問題について通報されていれば、異なる結果になっていた可能性があると考えられる。

報ルート等を設置した企業もあるかもしれないが、現状、多くの企業等は、そのような通報ルートまでは設置していないのではないだろうか。この点、改正案は、「Ⅱ 1. (2) 経営幹部から独立性を有する通報ルート」という項目を新たに設けた上で、社外取締役や監査役等への通報ルート等の設置を促しているため、多くの企業等では、経営幹部から独立性を有する通報ルートを設置することになるだろう。

そして、内部通報の受付可能な範囲についても、いっそうの充実を求める内容となっている。例えば、改正案は、「Ⅱ 1. (1) 通報対応の仕組みの整備」という項目の中で「サプライチェーン等の関係事業者全体における実効性の向上」という見出しのもと、関係会社・取引先における内部通報制度の整備・運用状況を定期的に確認・評価した上で、必要に応じ助言・支援すること等を促しているため、いっそう、そのような設計を志向する企業等が増えるだろう。

なお、改正案は、「Ⅲ 3. 自主的に通報を行った者に対する処分等の減免」という項目を新たに設けた上で、「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、調査開始前に自主的な通報や調査協力する等、問題の早期発見・解決に協力した場合には、当該者に対する懲戒処分等を減免する仕組みを整備することが適当である。」という内容を盛り込んでいる。この点、法令違反等に関与した者からの自主申告や調査協力を促したいという狙いは理解できるものの、常に懲戒処分を減免するとなれば、法令違反等を行っても自主申告や調査協力を行えば良いという企業文化になっても困るという懸念もあるだろうから、対象者の懲戒処分等の決定に当たり対象者による自主申告や調査協力を事情として勘案する旨を明らかにする程度に止まるという考え方も理解できるところである。また、改正案では、明記されていないが、問題の早期発見・解決への協力を促したいのであれば、法令違反等を認識した役職員に対して企業等への通報義務を課すという考え方もあり得るところではないかと思われる（当然のことながら、かかる考え方を採用する場合でも、公益通報者保護法の要請に反するような制度設計は行うべきではない。）。

7 改正案のポイント⑤～評価・改善に関する言及

なお、改正案は、「Ⅳ 評価・改善等」という項目を新たに設けて、事案に応じた適切なフォローアップを行うことを指摘するとともに、以下のとおり、内部通報制度に関する評価・改善を継続的に行うことの重要性についても指摘している。

内部通報制度の実効性を向上させるため、

- 整備・運用の状況・実績
- 周知・研修の効果
- 従業員等の制度への信頼度
- 本ガイドラインに準拠していない事項がある場合にはその理由
- 今後の課題

等について、内部監査や中立・公正な第三者機関等を活用した客観的な評価・点検を定期的に実施し、その結果を踏まえ、経営幹部の責任の下で、制度を継続的に改善していく必要がある。

現状、内部通報制度について、改正案が指摘する観点から内部監査を行える企業等は存在しないのではないかとされるし、また、内部通報制度の性質上、内部監査のみによって、どこまで客観的な評価・点検を行えるのかという疑問がある。なお、内部通報制度について、特に「本ガイドラインに準拠していない事項がある場合にはその理由」や「今後の課題」について客観的な評価・点検まで実施できる中立・公正な第三者機関等も現状は存在しないかもしれないが、今後、そのような第三者機関等が現れるものと思われる。そのため、内部通報制度について、内部監査の対象とすることに加えて、そのような第三者機関等による客観的な評価・点検を受ける企業等が増えるだろう。

8 終わりに

長年にわたり、内部通報制度の設計や運用に携わるとともに、ときには紛争も経験した筆者としては、改正案は非常に踏み込んだ内容になっていると感じている。内部通報制度の実効性を高めるという趣旨は大いに賛成であるし、内部通報制度の設計や運用について多くの議論がなされることも大いに歓迎したい。多くの企業等において、改正案を踏まえた内部通報制度の設計や運用の改定が進むことになると思われるが、肝になるのは、経営トップによる正しい理解のもと、内部通報を理由とする不利益取扱いの禁止を徹底するために「通報者の保護」を図りつつ、真相を解明してコンプライアンス経営を推進するために「調査・是正措置」を適切に講じていくという点である。今でも、残念なことに、誰が内部通報をして来たのかを知ろうとする企業等があるようだが、誰が内部通報をして来たかという情報はもちろん、内部通報が端緒であるという情報も、適切な調査・是正措置を講じる上で、必要な情報ではなく、むしろ、通報者の保護を図る上で、企業等の内部者に多く知られるのが有害であることを銘記すべきである。

もっとも、改正案を踏まえて内部通報制度の設計や運用を充実させることは重要であるが、その際に、決して忘れてはならないのは、内部通報制度は企業不祥事を低減させるための主役ではないということである。企業不祥事を低減させるための主役は、あくまでも役員及び通常の業務ラインであり、内部通報制度はそれを補完する役割を担うものである。したがって、今後、改正案を踏まえて内部通報制度の設計や運用を充実させる局面を迎える多くの企業等としては、それと同時に、企業不祥事を低減させるための主役であるべき役員及び通常の業務ラインに対する教育・研修を充実させるべきであると考えている（既に筆者にも、このような研修への協力依頼も寄せられている状況にある。）。

以上

著者略歴

平成5年3月 早稲田大学法学部 卒業（奥島孝康ゼミ（会社法）所属）
平成8年4月 司法研修所 入所（司法修習期50期）
平成10年4月 第一東京弁護士会 入会
原田・尾崎・服部法律事務所（現在は尾崎法律事務所）入所
平成14年4月 アフラック（アメリカンファミリー生命保険会社）入社
平成17年9月 あさひ・狛法律事務所（現在は西村あさひ法律事務所）入所
平成19年3月 のぞみ総合法律事務所 入所
平成20年5月 弁護士法人はくと総合法律事務所を設立、代表パートナー就任

なお、「内部通報システムをつくろう～10の課題と111の対策」「公益通報者保護法が企業を変える～内部通報システムの戦略的構築と専門家の活用」「保険業務のコンプライアンス」「製品事故にみる企業コンプライアンス態勢の実践」「個人情報保護と民暴対策」等の著書や論稿多数。

また、企業等において、「コンプライアンス」「内部通報」「ハラスメント」等に関する役員・管理職を中心としたセミナー実績多数。

主要取扱分野

コンプライアンスを含む会社法務全般、危機管理対応、保険関連業務、事業再生・倒産、M&A、不動産関係業務、訴訟案件など

筆者への問合せ先

〒102-0083 東京都千代田区麹町2-3 麹町プレイス9階

電話：03-3221-9873 FAX：03-3221-9874 Email：tkn@hslo.jp

ホームページ：<http://www.hslo.jp/>

掲載日：2016年9月26日