

平成 29 年 1 月 5 日

消費者庁が公表した「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」について（第 1 回）

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

消費者庁は、事業者のコンプライアンス経営への取組みを一層促進することを目的として、「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 [1]（平成 28 年 3 月）を踏まえ、現行ガイドライン（公益通報者保護法に関する民間事業者向けガイドライン）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・明確化するため、平成 28 年 7 月 8 日より意見募集（パブリックコメント）を実施した。その上で、消費者庁は、同年 12 月 9 日、「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」[2]（以下「本ガイドライン」という。）を策定・公表した。

本稿は、2 回に分けて、本ガイドラインのポイントについて解説するものである。

なお、ホットプレス第 52 回には、平成 28 年 9 月 8 日付けの「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」と題する論稿 [3]（以下「前論稿」という。）も掲載されているので、その論稿も参照していただきたい。

2 主な改正点

消費者庁によれば、本ガイドラインの主な改正点は、大きく分けて、以下の 4 点と整理されている。

- ① 通報者の視点から、通報者の匿名性の確保等及び通報者に対する不利益な取扱いの禁止を徹底するとともに、自主的な通報者に対する懲戒処分等の減免措置（社内リーニエンシー）について明記するなどしたこと
- ② 経営者の視点から、経営幹部が果たすべき役割を明確化し、経営幹部からも独立性を有する通報ルート¹の整備及び内部通報制度の継続的な評価・改善について明記するなどしたこと
- ③ 中小事業者の視点から、各事業者の規模や業種等の実情に応じた適切な取組を促進する旨を明記するなどしたこと

¹ http://www.caa.go.jp/planning/koueki/chosa-kenkyu/files/160322_siryo4.pdf

² http://www.caa.go.jp/planning/koueki/minkan/files/minkan_shikumi_161213_0002.pdf

³ <http://ichien-yugo311.jp/compla/backnumber/>

④ 国民・消費者の視点から、法令違反等に対する社内調査・是正措置の実効性の向上について明記するなどしたこと

ただ、この4点の主な改正点を読んだだけでは、本ガイドラインの改正内容を十分に理解することはできない。そのため、本稿では、本ガイドラインの内容に沿って、企業にとって重要と思われる改正点について解説することとしたい。

3 「I. 内部通報制度の意義等」について

前論稿でも真っ先に述べたが、本ガイドラインは、上記2-②の主な改正点からも分かるように、「経営トップ」という用語を使っている箇所が多い。中でも、冒頭に「経営トップの責務」として以下の内容を盛り込んでいる点が、本ガイドラインの最大の特徴であるといっても過言ではない（非常に重要な箇所になるので、以下の枠内に引用させていただいた。）。

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

そもそも内部通報制度は、組織に潜む問題を発見するために導入される制度であるところ、本気で組織に潜む問題を発見したいと考えて導入するかどうかは、その組織のトップの考え方によるところが大きい。

おそらく、相応の規模の企業であれば、形式的には内部通報の受付窓口を既に設けているはずである。しかしながら、内部通報の受付窓口を設けているからといって、本ガイドラインが想定する内部通報制度を導入している状態にあるとは言えない。それは、本ガイドラインが「経営トップの責務」において「単に仕組みを整備するだけでなく」と指摘していることから明らかである。本ガイドラインが経営トップに対して求めているのは、「経営トップの責務」に明記された上記6点を含んだ明確なメッセージを、経営幹部及び全ての従業員に向けて継続的に発信することである。このようなメッセージは、本気で組織に潜む問題を発見したいと考えている経営トップでなければ発信することができないだろう。あなたの企業の経営トップは、このようなメッセージを継続的に発信できる

人材だろうか。本ガイドラインが想定する内部通報制度を導入できている企業と言えるためには、まず、経営トップの姿勢が問われることが銘記されるべきである。

4 「Ⅱ. 内部通報制度の整備・運用」について

(1) 通報対応の仕組みの整備

本ガイドラインは、通報窓口の拡充や通報窓口の利用者等の範囲の拡充を求めている。

まず、内部通報の受付窓口（本稿において「通報窓口」という。）について、企業内の受付窓口（本稿において「内部窓口」という。）しか設置していない企業の多くは、本ガイドラインを受けて、法律事務所や民間の専門機関等の企業外の受付窓口（本稿において「外部窓口」という。）の設置を検討することになると思われる [4]。また、企業グループにおける子会社等に通報窓口の利用を開放している親会社は既に多いと思われるが、本ガイドラインを受けて、サプライチェーンにおけるコンプライアンス経営の推進という観点から、取引先にも通報窓口の利用を開放する企業も増えるだろう。

次に、通報窓口の利用者の範囲や通報対象となる事項の範囲も、一般論として広い方が望ましいことはその通りだと思うが、個人的には、本ガイドラインが通報窓口の利用者の範囲に退職者を明記した点に注目している。確かに、退職者の中には、退職した経緯にもよるが、不誠実な通報を行う者がいることは否定できないだろう。しかし、退職したからこそ、企業内の問題について指摘できる者がいることも否定できないだろう。現状、多くの企業では、通報窓口の利用者の範囲に退職者を明記していないと思われるが、本ガイドラインを受けて、利用者として退職者を明記するのか、それとも、明記まではしないが、退職者から通報があれば受け付けるという対応を採るのか、企業側の対応が注目される論点と言えるだろう。

なお、海外子会社等における通報窓口や利用範囲等の設計については、本ガイドラインの策定に当たり十分に検討された経緯が認められないように思われるし [5]、そもそも海外の法規制を考慮しなければならないので、別途検討する必要がある点に留意すべきである [6]。

⁴ 平成 28 年 12 月 9 日に公表された『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）に関する御意見募集の結果について」の No.26 において示された消費者庁の考え方によれば、事業者の規模等によっては、外部窓口の設置が必須ではないと考えられていることは窺える。

⁵ 同 No.43 において「本ガイドライン案における『従業員』や『子会社』は、特にその国籍等を限定する趣旨ではありません。」という消費者庁の考え方が示されている一方で、同 No.14 における「御指摘の『企業のグローバル化が進む中で、内部通報制度においても、個人情報の越境的な取得という問題については、今後の業務の参考とさせていただきます。』という消費者庁の考え方や、同 No.34 における「御指摘のような他国の法制度との関係で問題があるような場合にまで、その設置を求めるものではありません。」という消費者庁の考え方が示されている。

⁶ EU での内部通報制度については、ホットプレス第 48 回に掲載された TMI 総合法律事務所の大江修子弁護士及び波田野晴朗弁護士による「欧州で『海外内部通報制度』を導入する際の留意点 ～ 個人情報保護法制の要求事項」と題する論稿が参考になる。<http://ichien-yugo311.jp/compla/backnumber/>

(2) 経営幹部から独立性を有する通報ルート

前述した「経営トップの責務」という項目に匹敵するくらいに注目されるのが、経営幹部から独立性を有する通報ルート、すなわち、社外取締役や監査役等への通報ルートの整備という点だろう。制度的には、経営幹部によるコンプライアンス違反、中でも経営トップによるコンプライアンス違反をストップする役割は、全ての役員が等しく担っているものの、実態としては、その役割は社外取締役や監査役等が担わざるを得ないという企業もあるのではないだろうか。もっとも、そもそもそのような役割を担えるだけの社外取締役や監査役等を選任することすらできていない企業もあるのではないかと思われる。

この点、企業のガバナンスを充実させるためにも、経営トップとして前述した「経営トップの責務」を本気で果たそうとするためにも、本ガイドラインが指摘する「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」ことが重要であることに異論はないだろう。そうであれば、経営トップを含む経営幹部の言動であっても内部通報の対象としやすい仕組みを導入すべきであるから、重大な企業不祥事の発生を未然に防ぐために、本ガイドラインを受けて、そのような役割を担えるだけの社外取締役や監査役等を選任するとともに、それらの者への通報ルートを整備するという傾向が顕著になるだろう。

(3) 利益相反関係の排除

本ガイドラインが指摘する、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という点は、利益相反関係の排除として当然のことだろう。ただ、本ガイドラインが指摘する、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の起用は避けることが必要であるという点は、あたかも内部通報制度の運用に関して顧問弁護士の起用を避けるべきであると述べているように思われるが、本ガイドラインは特に顧問弁護士について一律に言及しているわけではない^[7]。とはいえ、顧問弁護士は内部通報制度の運用に関して利益相反が生じるおそれがあるという指摘は現に存在するものであるから、企業としては、本ガイドラインの内容やそのような指摘について留意して法律事務所との関係を再検討しなければならない場合もあるだろう。企業の中には顧問弁護士のみを外部窓口としている企業もあると思われるが、特にそのような企業では、本ガイドラインを受けて、そのような体制の見直しが進む可能性がある

⁷ 平成 28 年 12 月 9 日に公表された『「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)に関する御意見募集の結果について』の No.58 他参照。

思われる [8] (例えば、顧問弁護士以外の弁護士も外部窓口として選定したり、顧問弁護士から顧問弁護士以外の弁護士や民間の専門機関等に外部窓口を切り替えたりすることが考えられる。))。

(4) 安心して通報ができる環境の整備

内部通報制度を機能させるために、利用者が安心して通報ができる環境を整備しなければならないことは、当然のことである。その意味で、本ガイドラインが指摘する、従業員が安心して通報・相談ができるとか、敷居が低く、利用しやすい環境を整備するといった観点が重要であることに異論はないだろう。

なお、個人的に注目しているのは、本ガイドラインが指摘する「実効性の高い内部通報制度を整備・運用するとともに、職場の管理者等(通報者等の直接又は間接の上司等)に相談や通報が行われた場合に適正に対応されるような透明性の高い職場環境を形成することが重要である。」(下線は筆者) という点である。当職は、これまで数多くの企業からの依頼を受けてコンプライアンス研修(特に内部通報に関する研修)を行ってきたが、その機会にいつも説明し続けてきたのは、この観点である。本ガイドラインを受けて、内部通報制度の整備・運用を改善することは重要であるが、それ以上にコンプライアンス体制の構築に当たり何よりも重要なことは、上記の下線部分を意識して、通常の業務ラインを鍛えることであり、そのための研修や実践こそが重要であるということをお忘れなくいただきたい。どのように研修等を行うべきかを具体的に検討したいという企業があれば、当職による研修内容について個別に説明させていただくので、ご連絡いただければ幸いである。

(5) 通報の受付

通報の受付段階における対応について記載されているが、内容として異論のないところであるし、多くの企業では、既に記載内容を意識した取組みが行われていると思われる。

(6) 調査・是正措置の実効性の確保

内部通報制度の整備・運用を検討する際に、最も課題として取り上げられるのが調査・是正措置というテーマである。確かに、企業による調査は、警察等のような捜査権限を有するものではないし、事案によっては企業の外部者も対象とせざるを得ず、協力すら得られない場合もあるので、限界があることは否定できない。しかし、限界があるからといって、適切に調査を行うための体制整備を怠って構わないということになら

⁸ 本ガイドラインは、内部通報制度の整備・運用に関して顧問弁護士を一切関与させないことまで求めている訳ではないと思われるが、顧問弁護士を関与させることが利益相反を生じさせるおそれがあることに留意して内部通報制度の整備・運用を行うことを求めていると考えられる。

ないことは言うまでもないし、前論稿でも指摘したとおり、適切に調査を行い、ひいては、適切な是正措置を講じなければ、企業の従業員等からの内部通報制度に対する信頼を失墜させかねないのだから、適切な調査・是正措置の実現は、内部通報制度の整備・運用を検討する上で非常に重大なテーマなのである。そこで、本ガイドラインの記載内容を以下の枠内に引用しつつ、ひとつずつ解説していきたい。

(調査・是正措置のための体制整備)

- 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。

本ガイドラインが担当部署としてどのような部署を想定しているのか明らかではないが、当職としては、通報された事案によって調査を行うための担当部署は通報窓口の担当部署とは異なり得ると考えている。なぜなら、通報窓口に通報された事案は、全て通報窓口を担当する部署が調査も行うことにしてしまうと、その部署が調査を始めただけで、通報窓口に通報された事案があることが分かってしまい、通報者の探索が行われかねず、通報者の保護に欠ける事態を生じさせかねないからである。また、事案に応じた適切な調査方法こそが採用されるべきであり、調査を行う部署を固定化させることによって適切な調査が行われないことにもなりかねないからである。しかしながら、調査を行うための担当部署を全く想定せず、場当たりの決定するというのも、本ガイドラインが指摘する、調査権限や独立性を付与することや、調査に必要な人員・予算等を与えることに繋がらないため、適切ではないと思われる。そのため、平時より社内調査を行うことを業務とする部署（例えば、内部監査等を行う部署や人事関連の調査等を行う部署）を基本的に通報窓口に通報された事案についての調査を行う部署と位置付けて、通報者からのヒアリングの実施等を行う可能性のある通報窓口を担当する部署を基本的に当該事案についての調査を補佐する部署と位置付けて、調査権限や独立性を付与することや、調査に必要な人員・予算等を与えるのが良いように思われる。

なお、後述する担当者の配置・育成等という観点にも関係するが、社内弁護士がいる企業であれば、社内弁護士に対しても、通報窓口に通報された事案についての調査権限や独立性を付与することが有効であると思われる。

(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。

いずれも当然のことではあるが、内部規程に明記されていると、調査対象となる従業員等に対してその内部規程を示しながら調査の協力が得られるように働き掛けることが可能になるので、内部規程に明記すべきである。

(是正措置と報告)

- 調査の結果、法令違反等が明らかになった場合には、速やかに是正措置及び再発防止策を講じるとともに、必要に応じ関係者の社内処分を行う等、適切に対応すること

が必要である。また、さらに必要があれば、関係行政機関への報告等を行うことが必要である。

いずれも当然のことであるが、看過されることのないよう、内部通報を端緒とした事案であるか否かを問わず、調査の結果、法令違反等が明らかになった場合のポイントとして明確化しておくことが必要だろう。

なお、当職の経験では、調査の結果、法令違反等が明らかにならなくても、通報された問題が仮に企業内に発生していたとすれば企業にとって望ましくないという場合には、その問題の発生を防止するための対策を講じることも考えられる。かかる対応を行うことは、調査の結果に対して必ずしも満足しない通報者からも企業側の対応について理解が得やすいという副次的な効果もあり得る。そこで、必要に応じて、そのような対策を講じることがあり得る旨もポイントとして明確化しておくことが考えられるだろう。

(第三者による検証・点検等)

- 通報対応の状況について、中立・公正な第三者等による検証・点検等を行い、調査・是正措置の実効性を確保することが望ましい。

パブリックコメントにおける消費者庁の考え方によれば、近時の企業不祥事を受けて、内部通報制度の整備・運用については、社外役員を含む取締役・監査役により監視・監督が行われているものの、それで足りるとは言い切れないことから、かかる中立・公正な第三者等による検証・点検等を行う旨の内容が盛り込まれたことが分かる^[9]。また、パブリックコメントにおける消費者庁の考え方によれば、「中立・公正な第三者等」とは、事業者におけるCSRや環境等に係る取組の信頼性確保のために、当該取組についての第三者審査や保証を行う民間の専門機関が想定されているようだが^[10]、中立・公正が担保されているのであれば、例えば社外取締役や監査役等による検証・点検も含まれ得るとされていることが分かる^[11]。いずれにせよ、企業側には、かかる項目に対応するために中立・公正な第三者等に対して検証・点検等を依頼するニーズが高まるだろうし、これを受けて、中立・公正な第三者等の役割を果たそうとする民間の専門機関のスキルも高まるだろうし、顧問弁護士以外の弁護士がその役割を果たそうとする流れとなるかもしれない。

(担当者の配置・育成等)

- 実効性の高い内部通報制度を運用するためには、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。

⁹ 平成28年12月9日に公表された『「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)に関する御意見募集の結果について』のNo.97参照。

¹⁰ 同No.97・98参照。

¹¹ 同No.97参照。

- 内部通報制度の運営を支える担当者の意欲・士気を発揚する人事考課を行う等、コンプライアンス経営推進に対する担当者の貢献を、積極的に評価することが適当である。

実効性の高い内部通報制度を運用するためには、それに関与する担当者の知識・スキルを高める必要があることは言うまでもないことだろう。そして、その知識・スキルとは、本ガイドラインが指摘する、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、周知啓発等という広い範囲に及ぶことになる。そのため、本ガイドラインを受けて、これまで以上に、内部通報制度の運用に関与する担当者を対象とした研修を行うことが重要になるように思われる。当職は、これまで数多くの企業からの依頼を受けて内部通報制度の運用に関与する担当者を対象とする研修も行っている。もし関心のある企業があれば、当職による研修内容について個別に説明させていただくので、ご連絡いただければ幸いである。なお、社内弁護士は、弁護士になる前の司法修習時代や弁護士となった以降の実務を通じて調査・事実認定等に関する訓練・実践を積むことによって、前述した知識・スキルが弁護士でない者に比べて相対的に高いことも考えられるため、社内弁護士がいる企業であれば、社内弁護士を内部通報制度の運用に関与させることも有益だろう。

また、内部通報制度の運用に関与する担当者に限ったことではないが、企業においてコンプライアンス経営を推進したいのであれば、その推進に対する貢献を人事考課において適切に評価することが重要であることも言うまでもないことだろう。

(7) 調査・是正措置に係る通知

通報者から情報提供を受け付けておきながら、その後、通報者に対して調査・是正措置に関して何ら連絡を行わなければ、通報者は、通報を受けて企業側がどのような対応を行っているのかを知り得ないため、企業に対する不信感が募って、内部告発を行うことも考えられるし、そもそも通報者から不誠実と指摘されてもやむを得ず、内部通報制度に対する信頼を失墜させることにもなりかねない。そのため、通報者に対して調査・是正措置に関して、適切な時期に適切な内容の連絡を行うことが重要であるし、通報者からの情報提供が企業におけるコンプライアンス経営の推進に寄与した場合には、その貢献を正当に評価することも重要である。

(第2稿へ続く)

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：2017年1月19日