

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）に関する意見

2016年8月8日
経営法友会

1. はじめに

(1) ガイドラインのあり方

現在、各企業は、コンプライアンス経営に取り組み、各々の業界・業容・規模・ステークホルダー等に応じて総合的に判断して、いわゆる内部通報制度を設け、公正で透明性の高い企業風土の維持・向上に不断の努力を行っている。言うまでもなく、コンプライアンス経営は、各企業において、各企業の現状認識に基づき、真摯な検討を踏まえ、主体的に制度や仕組みを設け、これを運用し、維持すべきものである。日々の企業の活動は、企業組織・マネジメントラインに従った統制の中で健全になされるべきもので、何らかの理由でその統制システムが健全に機能しない場合、そのおそれがある場合に健全性を維持するため通報相談制度が期待されるものであることの位置づけを明記していただきたい。

本ガイドラインは、公益通報者保護法に直接規定されておらず（本ガイドラインは「公益通報者保護法を踏まえた」と名乗るが、「踏まえた」の趣旨が不明確である）、本来各企業が自律的に取り組むべきである「内部通報制度」について、その整備・運用等を詳細に規律しようとするものである。本ガイドラインは、各企業の自主的な努力を無にするばかりか、各企業の実態を無視した画一的な整備・運用等を求めることになり、かえって主体的なコンプライアンス経営に水を差しかねないものである。当会は、各企業が自律的に整備・運用等すべき内部通報制度について、詳細なガイドラインを設けること自体が、主体的なコンプライアンス経営を阻害し、ひいては企業の自浄作用を失わせることを懸念するものである。

ガイドラインのあり方としては、本ガイドラインのように詳細かつ画一的なものではなく、内部通報制度のベストプラクティスを例示して、各企業の自律的な整備・運用等の一助を提供するもので足りる。各企業に自律的検討を促すことこそ、主体的なコンプライアンス経営につながるものと考えられる。

また、本ガイドラインは、「公益通報者保護法を踏まえた」ということで、国内での運営を対象としているものと考えられるが、企業のグローバル化という現況に適応できない点

も指摘しなければならない。企業のグローバル化に伴い、海外にサプライチェーンや拠点をもち企業が増加しており、多くの企業が国内外のグループ企業を対象とした運営を前提としている現状に鑑み、詳細かつ画一的な対応を求めることが、各国の法制度・事情によっては、かえってコンプライアンス違反になることもありうるのである（たとえば、EUの個人情報保護制度など）。したがって、本ガイドラインにおいて、たとえば「全ての従業員」と規定されている場合、それが原則として日本国内に限定されるものであること、また、海外の子会社等についてはそれぞれの法制度や実態に応じて対応すればよい旨を明記する等の配慮がなされるべきである。

（２）本ガイドライン全体についての指摘

本ガイドラインにおいて、「必要である」、「重要である」、「適当である」、「望ましい」といった用語が用いられているが、これらはすべて、「望ましい」、「考えられる」等、企業の自律的判断により対応できる趣旨を明らかにする用語にすべきである。本ガイドラインの趣旨を満たしているにもかかわらず、本ガイドラインに記載されている制度と異なるがゆえに有効な制度ではないと評価されることがあってはならない。

前記の各用語が重要性のランクを示す用語として使用されているのであれば、これを改め、「必要である」は「適当である」といった用語に変更し、本ガイドラインがあくまで例示にすぎない旨理解されるようにすべきである。そもそも、用語が示す重要性のランクが具体的に提示される必要がある。

また、公益通報者保護法に直接規定されていない「内部通報制度」という用語には、法律上の公益通報者保護制度との共通点および相違点を明確にした定義をすべきである。

２．個別の項目について

（１）Ⅰ．内部通報制度の意義等

Ⅰ－１ 事業者における内部通報制度の意義

事業者における内部通報制度がコンプライアンス経営に資することに異論はないが、本来は、風通しのよい企業風土の醸成が求められるのであり、そのような企業風土が通常の業務ラインに反映されることが重要である。すなわち、職制を通じた相談・通報こそが基本であり、内部通報制度は、職制を通じた相談・通報が正常に機能しない場合のいわば次善・補完の仕組みである。本ガイドラインは、内部通報制度の有用性を過度に強調するものであり、コンプライアンス経営の骨格が内部通報制度の整備・運用であると誤解させかねない。したがって、職制を通じた相談・通報こそが基本であるという前提がまず明記さ

れなければならない。内部通報制度はコンプライアンス経営におけるあくまで一つの方策にすぎないのであり、その点が明確になるような記載に改めるべきである。

I-2 経営トップの責務

経営トップが出すべきメッセージは、あくまで各企業の経営トップが自社の状況を認識した上で自らの意思で発すべきものであり、その詳細がガイドラインで規定されるべきものではない。逆にこのガイドラインの項目に従ってメッセージを出すことで、経営幹部・従業員は、ガイドラインがあるからメッセージを発していると判断し、「建前のメッセージ」と受け取ることになり、本末転倒である（II-1（4）③にあるように本ガイドラインを周知するのであればなおさらである）。

経営トップの責務につき記載するのであれば、詳細な内容は避け、「経営トップはその姿勢を従業員に示すべきである」といった程度にとどめるべきである。また、「利益追求と企業倫理が衝突した場合」という記述については、遵法を超えた「企業倫理」について何らかの定義が設けられるべきである。

I-3 本ガイドラインの目的と性格

1に記載したとおり、本ガイドラインを企業の自律的対応を促すためのベストプラクティスの例示と位置づけるべく、「妨げるものではない」というネガティブな表現を改め、「各事業者が本ガイドラインを参照しながら、その業種・業態・規模・自社の状況等の実情に応じた適切な取組みを自律的・主体的に行うことが望まれる」等とし、企業の自律的・主体的な対応こそがコンプライアンス経営に資することを明確にすべきである。

(2) II. 内部通報制度の整備・運用

II-1（1）通報対応の仕組みの整備②（通報窓口の整備）

健全な内部通報制度の維持のためにも、謝意目的や自己保身、誹謗中傷といった不適切な通報について、社内規程において禁止し、場合によっては懲戒処分の対象とするなどの措置についても明記されるべきである。

II-1（1）通報対応の仕組みの整備③（通報窓口の拡充）

本項については、次の（ア）～（キ）の検討が必要であると考えます。

- （ア）通報窓口の拡充として、第一に事業者の外部に通報窓口を設置することを示すことは、外部窓口が内部窓口よりも一律に優れているとの誤解を与えるものである。各事業者にとって最善の通報窓口の設置が検討されるべきであるという原則論が明示されるべきである。
- （イ）コスト面にも配慮する必要があるとあり、外部窓口の設置が必須ではないことが明記され

るべきである。

- (ウ) 労働組合を通報窓口として指定した場合について、通報に対する事業者の対応が不当労働行為にならないための基準が示されるべきである。
- (エ) 各国で法制度等が異なる中、グローバル企業においては、グループ企業共通の一元的な窓口を設けることは困難であり、グループ企業共通の一元的な窓口の設置が必須ではないことが明記されるべきである。
- (オ) 事業者団体や同業者組合等の関係事業者共通の窓口を設置することは、内部または外部窓口の設置が困難な場合には適当であるが、すでに内部または外部窓口が設置されている事業者が新たにこれらの窓口を設けることは、屋上屋を重ねるものであり、不適切である。これらの窓口の設置が必須ではないことが明記されるべきである。
- (カ) また、これらがあくまで例示の趣旨であれば、「機会の拡充に努めることが適当である」ではなく、現行ガイドラインの表現と同様に、「(機会の拡充を図ること) も可能である」等とすべきである。企業の実情に応じて個別に判断されるべきものであるからである。
- (キ) 弁護士以外の者を担当者として通報窓口を設置する場合、担当者が弁護士法（第 23 条）の適用を受けない旨を明示すべきである。

Ⅱ－１（１）通報対応の仕組みの整備④（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）

サプライチェーンと企業グループとを区別すべきである。その上で、サプライチェーンについての記載は削除すべきである。サプライチェーンのような企業間において相手先に内部通報制度の整備・運用状況を確認・評価し、助言・支援することは現実的ではなく、また、グローバル化に伴いサプライチェーンが世界中に散在しており、各国において異なる内部通報制度・考え方がある中、日本の枠組みで助言・支援することは不可能であるばかりか有害でありさえする。結果的に、企業間で形式的なアンケート用紙が飛び交うだけになることが懸念される。他方、企業グループにおいては、会社法上の内部統制の観点から、助言・支援ではなく、「企業グループ全体で取り組むことが望ましい」といった記載をすべきである（なお、念のためであるが、サプライチェーンという用語を用いるのであればその定義を明確にするとともに、消費者が含まれない旨を記載すべきである。また、ここでいう内部通報制度が、公益通報者保護法第 3 条第 3 項の要件を充足した公益通報が対象なのか、異なる意図で記載されているのかも明確にすべきである）。

Ⅱ－１（１）通報対応の仕組みの整備⑤（通報窓口の利用者等の範囲の拡充）

公益通報者保護法を超える通報窓口の利用者の範囲を拡充すること、特に取引先の従業員に対し、法令違反のほか内部規程違反を理由とした通報を認めることが、リスクに係る情報の早期把握につながるとは想定できない。取引先の従業員は、その取引先（通報先）

の内部規程（そのほとんどが社外秘として扱われているものと思われる）違反について確認することができないのであるから、不確かな通報が増加し、リスクに係る適切な情報の把握につながらない。取引先の従業員を通報窓口の利用者の範囲に含むとする場合、内部規程違反は通報対象となる事項の範囲に含まれないことを明確にすべきである。

Ⅱ－１（１）通報対応の仕組みの整備⑥（内部規程の整備）

明記された時点で「十分」であると考えられ、評価が伴う「十分に」という記載は削除すべきである。

Ⅱ－１（２）経営幹部から独立性を有する通報ルート

社外取締役や監査役への通報ルートを記載することは、社外取締役・監査役の本来的な任務ではないものを例示するものであり、不適切である（社外取締役・監査役の負担を増加させるものであり、選任を困難にする可能性もある）。また、非上場企業においては、そもそも選任されていない企業も多く、例示として不適切である。コーポレートガバナンス・コードにも類似の規定があり（補充原則２－５①）、対象会社については同コードにより対応すれば足り、「社外取締役や監査役等への通報ルート等」は本ガイドラインにおいては、削除するか、任意に整備することも考えられるといった例示とすべきである。

Ⅱ－１（３）利益相反関係の排除

外部委託先として顧問弁護士の起用が必ずしも不適切ではないことを明確にすべきである（起用を避けるべき場合を現実に利益相反が生じる場合に限定すべきである）。利益相反は、事案ごとに生じるものであり、顧問弁護士だからといってすべての事案について利益相反が生じるわけではない。ファイアウォールを設けて利益相反が生じない仕組みを設けている法律事務所も多数ある。また、顧問弁護士は外部委託先として相応しくないという誤解がなされると、通報窓口の拡充という本ガイドラインの趣旨の実現が困難になり、本末転倒である。したがって、利益相反に留意すべき程度の記載にとどめるべきである。また、利益相反に該当する事例を例示していただきたい。

Ⅱ－１（４）安心して通報ができる環境の整備①（従業員の意見の反映等）

従業員の意見・要望を反映させることで内部通報制度の実効性が高くなるとは限らず、従業員の意見・要望を聴取する仕組みがあるということが重要である。したがって、「従業員の意見・要望を反映」は、「従業員の意見・要望を聴取」に変更すべきである。

Ⅱ－１（４）安心して通報ができる環境の整備②（環境整備）

メールや専用システム等による通報も増加しているなかで、「敷居が低く、親しみやすい雰囲気」とは意味が不明であり、本記載は削除し、単に「通報しやすい環境整備に努める

べきである」程度の記載にすべきであり、どのような対応が該当するか例示していただきたい。

Ⅱ－１（４） 安心して通報ができる環境の整備②（環境整備）第３

いわゆる内部通報により寄せられる声には、処遇に関する愚痴や誹謗の類のものもあり、通報件数や対応結果等を運用実績として一律的に従業員に開示することが、制度の信頼性を高めることにつながるとはいえない。また、通報件数が少ない場合や、企業規模が小規模な場合は、たとえ個人情報等に配慮したとしても、これらを開示することが個人の特定につながりかねない。したがって、制度の実効性に対する信頼性を高めるための従業員に対する開示のあり方は各企業の判断に委ねられるべきである。よって、通報件数や対応結果等を一律的に開示することが求められているわけではないことを明確にするために、「(通報件数、対応結果等)」という文言は削除すべきである。

Ⅱ－１（４） 安心して通報ができる環境の整備③（仕組みの周知等）

公益通報者保護法の内容を周知・研修することは必要であるとしても、実態と乖離したガイドラインを周知・研修の内容とすることは、実効性の高い制度の運用につながらないばかりか、かえって混乱を招き、内部通報制度の信頼を失うことになりかねない。また、本ガイドラインのような詳細かつ画一的な規律は企業の自律性を喪失させかねない。したがって、周知・研修の対象から「本ガイドライン」を除外すべきである（ただし、「本ガイドライン」がどのような内容になるかによる）。

Ⅱ－１（４） 安心して通報ができる環境の整備④（透明性の高い職場環境の形成）第１

内部通報制度は、あくまで従たる制度であり、職制を通じた相談・通報がなされる環境があることこそが重要である。したがって、内部通報制度が、職制を通じた相談・通報と並列的に記載されていることはミスリーディングである。よって、第１は職制を通じた相談・通報の重要性を明確にする記載に改めるべきである。

Ⅱ－１（４） 安心して通報ができる環境の整備④（透明性の高い職場環境の形成）第２

「緊張感」の語は風通しのよい企業風土を悪化させかねない。「組織内に適切な緊張感をもたらす」は削除するか、事業者組織運営の健全化を促すことを意味する旨を明確化すべきである。

Ⅱ－３（１） 調査・是正措置の実効性の確保①（調査・是正措置のための体制整備）

各社の経営状況・規模等に応じて対応されるべきものであり、望ましいあり方にすぎない。

Ⅱ－３（１） 調査・是正措置の実効性の確保②（調査への協力等）

会社の業務であれば、これに協力することは就業規則上当然であり、調査妨害をしてはならないことも当然である。内部規程に明記するまでの必要はなく、従業員等に周知されていけば足りる。

Ⅱ－３（１） 調査・是正措置の実効性の確保④（第三者による検証・点検等）

外部に通報窓口を設けつつも、さらに第三者による検証を行うことは、屋上屋を重ねるだけである。「考えられる」とする程度の記載にとどめておくべきであり、よほどの資金力のある企業しか対応できない事項であり、他の項目とレベルが異なる対応である旨を明確に記載すべきである。

Ⅱ－３（１） 調査・是正措置の実効性の確保⑤（担当者の配置・育成等）

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は他の従業員に対して不公平感を与える危険性が高い。各企業の評価基準に応じた人事考課をすべきであり、第2は全部削除すべきである。

Ⅱ－３（２） 調査・是正措置に係る通知③（通報者等への謝意の表明）

経営トップからの謝意の表明は、通報者の特定につながり、実施できないことが容易に想定される。また、企業によっては、経営トップからの謝意を従業員が正当な評価であると受け止めないこともありえよう。したがって、「経営トップからの感謝を伝えること」という例示は不適切であり、「経営トップがこれを正当に評価している姿勢を示す」といった程度の記載にとどめ、各企業の実情に応じて、経営トップの内部通報に対する姿勢を示すことを促すべきである。なお、経営トップからの謝意の表明は、通報者の承諾がある場合に、顕名にて、組織への貢献を評価すべく行うのが自然である。

また、謝意目的の不適切な通報への対応についても明記されるべきである。

（３）Ⅲ. 通報者等の保護

Ⅲ－１（１） 秘密保持の重要性

第1中に「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」とあるが、そもそも不利益がある場合には開示されるべきではないと考えられる。原則・例外を明確に記載すべきである。

Ⅲ－１（２） 外部窓口の活用③（外部窓口の評価・改善）

中立である外部の通報窓口の評価をさらに第三者に実施させることは屋上屋を重ねるものであり、コスト面等からも現実的ではない。従業員への匿名のアンケートについても、

実際に通報した者にしか実質的な評価はできないはずであり、従業員への匿名のアンケートを定期的実施するという趣旨が不明である。定期的に外部の通報窓口と企業においてコミュニケーションを取る等で企業自ら評価することが適切である。本記載は全部削除すべきである。

Ⅲ-1 (3) 通報の受付における秘密保持①（個人情報の保護）

第2において、「関係者の固有名詞を仮称表記にする」ことが必要とされているが、あくまで対応の例示である旨を明確にすべきである。

Ⅲ-1 (3) 通報の受付における秘密保持②（通報者本人による情報管理）

通報者本人が自らの情報を管理することはあくまで自己責任であることを明記すべきである。企業あるいは通報先に理解させる義務を負わせることは過剰であり、本人が理解せず、自ら情報を漏洩した場合に、理解させなかった企業あるいは通報先が責任を負うかのごとき記載は不適切である。

Ⅲ-1 (4) 調査実施における秘密保持（調査と個人情報の保護）第2

「工夫を講じることが考えられる」といった記載に改め、講じるべき工夫が例示にすぎないことを明確にすべきである。

Ⅲ-3 自主的に通報を行った者に対する処分等の減免

いわゆる社内リネーエンシーは、懲戒処分等が減免されることから、違法・違反行為を助長しかねない危険性があり、また、違法・違反行為を行った本人が懲戒処分を免れる目的で悪用することも想定され、内部通報制度の趣旨が損なわれかねない。さらに、たとえば、業務上横領や重要な営業機密の持ち出し等、懲戒解雇処分以外の処分が考えられない事案も想定されよう。公益通報者保護法に直接規定されているわけではない内部通報制度において、通報した違反者をどのように処分するかは、そもそも各企業の判断に委ねられるべきものである。未だ社内リネーエンシーについての社会的議論が熟していない中で、ガイドラインに記載することは甚だ不適切である。本記載は全部削除すべきである。

(4) IV. 評価・改善等

IV-1 フォローアップ①（通報者等に係るフォローアップ）

すべての通報についてフォローアップを行うことは不合理であり、形骸化のおそれもある。各企業が必要に応じ行えば足りる旨を明確にすべきである。

IV-1 フォローアップ③（グループ企業等に係るフォローアップ）

取引先の従業員からの通報について、通報先が「必要な措置」を講じることは非現実的であり、本記載から取引先の従業員からの通報に関する部分を削除すべきである。

IV-2 内部通報制度の評価・改善①（評価・改善）

内部通報制度の評価・改善を行うことは当然であるが、第三者機関等の活用については各企業の判断に委ねられるべきことである。

IV-2 内部通報制度の評価・改善②（ステークホルダーへの情報提供）

内部通報制度そのものが企業価値の向上につながるものではなく、コンプライアンス経営や風通しのよい企業風土そのものの醸成こそが重要である。内部通報制度は従たる制度であり、それを対外的に積極的にアピールすることは、主従が逆転した発想である。あくまで企業がアピールしたい場合にすればよく、ガイドラインに記載すべき性質のものではない。本記載は全部削除すべきである。逆に、情報提供を行う場合における秘密保持上の留意点を明確に示すべきである。

3. 最後に

企業は、それぞれ自社の現状認識の下、主体的にコンプライアンス経営を行っている。内部通報制度も、それぞれの企業の置かれた状況において、企業が自律的に考え、制度設計を行い、自社が何に対してどのように「コンプライ」するかを真摯に検討する過程こそが、真のコンプライアンス経営につながるものである。内部通報制度は各企業が自社におけるベストプラクティスを模索していくべき性質のものなのである。ガイドラインによって詳細かつ画一的に規律するのではなく、各企業の主体的な活動を支援する意味合いでベストプラクティスとして例示するガイドラインであれば、より企業のコンプライアンス経営に資するものになると考える。

また、企業の置かれた環境もさまざまであり、グローバルに展開し世界中からホットラインを受け付ける体制をとる企業もあれば、ベンチャー企業等で管理体制の整備をこれから行っていこうという企業もある。ガイドラインが提示されるのであれば、こうした企業環境の相違を踏まえたメニューを例示的に提示するようなものにしていただきたい。あくまで企業の自律を育むガイドラインでなければならない。

さらに、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が生じており、こうした課題について、あわせて取り組んでいただくことを切望する

以 上