

公益通報者保護制度のあり方に 関する懇談会における主な議論等

平成 21 年 8 月
内閣府国民生活局

目 次

1	検討の経緯	2
2	公益通報者保護制度の周知・普及状況等	2
(1)	内閣府の実施した調査結果の概要	2
(ア)	法の認知度	2
(イ)	内部通報制度の導入状況	2
(ウ)	行政機関への通報の状況	3
(エ)	労働者の公益通報の意向	3
(2)	懇談会でのヒアリング結果の概要	3
3	公益通報者保護制度の全体的な評価及び課題	4
(1)	公益通報者保護法制定の評価	4
(2)	事業者や行政機関の法令遵守への取組における公益通報者保護制度の位置付け ..	5
(3)	公益通報者保護制度の目的と公益通報の対象の範囲	5
(ア)	公益通報者保護制度の目的	5
(イ)	公益通報者保護制度と労働基準法等に基づく申告制度	6
(ウ)	内部通報制度による通報の対象の範囲	6
4	公益通報者保護制度をめぐる当事者についての評価及び課題	7
(1)	事業者に関する事項についての評価及び課題	7
(ア)	事業者にとっての内部通報制度の導入促進に向けての課題	7
(イ)	小規模事業者にとっての現状と課題	8
(ウ)	内部通報窓口の設置と企業の現場への公益通報者保護制度の浸透	10
(2)	労働者が利用しやすい公益通報者保護制度のあり方	10
(ア)	労働者の通報を阻害しうる要因	10
(イ)	労働者が通報を行いやすくするための課題	11
5	諸外国の状況	11
6	今後の議論に向けて	12
別紙 1	公益通報者保護制度のあり方に関する懇談会委員名簿	
別紙 2	公益通報者保護制度のあり方に関する懇談会 開催状況	
別紙 3	公益通報者保護制度のあり方に関する懇談会 ヒアリング対象者一覧	
別紙 4	公益通報者保護制度のあり方に関する懇談会におけるヒアリング結果の概要	

公益通報者保護制度のあり方に関する懇談会における主な議論等

1 検討の経緯

公益通報者保護法（以下「法」という。）が平成 18 年 4 月 1 日に施行され、約 3 年が経過したところである。法附則第 2 条には、法施行後 5 年を目途として、施行の状況について検討を加え、その結果に基づき必要な措置を講ずるべき旨が定められている。このため、各種調査や関係者へのヒアリング等を通じて、法の施行の状況等を把握するとともに、公益通報者保護制度の運用上の問題点の整理、見直しの方向性等についての議論を行うことを目的として、「公益通報者保護制度のあり方に関する懇談会」（以下「懇談会」という。）が設置された。懇談会は、6 月 23 日の第 1 回会合以降 2 回のヒアリングを含めて 4 回開催された。

本文書は、懇談会における主な議論を整理したものである。

2 公益通報者保護制度の周知・普及状況等

(1) 内閣府の実施した調査結果の概要

(ア) 法の認知度

内閣府が実施した調査結果によれば、法及び法に関する民間事業者向けガイドラインについて、いずれも知っていると回答した民間事業者が 38.2%、法だけは知っていると回答した事業者は 24.8%であった。従業員数別にみると、従業員数が多い事業者ほど、法とガイドラインのいずれも知っていると回答した割合が高くなっている。

労働者については、法について「よく知っている」又は「ある程度知っている」と回答した者が 28.6%となっている。雇用形態別にみると、正社員が正社員以外に比べて「知っている」又は「ある程度知っている」と回答した者の割合が高い。

(イ) 内部通報制度の導入状況

民間事業者での内部通報制度の導入状況については、全体では「導入している」との回答が 44.3%であり、従業員数別に見ると、従業員数が多い事業者ほど「導入している」と回答した割合が高い。

行政機関における通報・相談窓口の設置状況については、府省庁及び都道府県では 100%となっているものの、市区町村では約 40%

にとどまっている。

(ウ) 行政機関への通報の状況

平成20年度中に行政機関が受理した公益通報の件数は5,129件であったが、このうち、労働基準法など労働基準監督署が通報先となる法律についての通報（労働基準監督署が受理したもの）が4,703件と大半を占めている。

(エ) 労働者の公益通報の意向

労働者が労務提供先の法令違反行為等を知った場合に公益通報をしようと思うかという点については、「通報する」又は「原則として通報する」という回答が合わせて全体の6割弱程度を占めた。

また、労働者が公益通報を行おうとする場合に、労務提供先、行政機関、その他の外部のいずれに通報するかという点については、過半数の労働者が「労務提供先（上司を含む。）」に通報すると回答している。また、雇用形態別に見ると、労務提供先に通報すると回答した者の割合は、正社員が正社員以外の者の場合に比べて高くなっている。

なお、勤務先に内部通報・相談窓口が設置されている労働者では、労務提供先に通報すると回答した者の割合が66.4%に達しているが、かかる窓口が設置されていない労働者では、労務提供先に通報すると回答したものの割合は39.9%にとどまっている。

(2) 懇談会でのヒアリング結果の概要

ヒアリングを行った民間事業者においては、内部通報制度をリスクマネジメントのためのツールとして、また法令遵守を含む内部統制のためのツールとして導入している。内部通報制度を導入している行政機関における制度導入のきっかけは、不祥事による場合と、トップのイニシアティブによる場合があった。

制度を導入している行政機関や民間事業者においては、通報の対象を法令違反行為に限定せず、企業倫理違反など広くとらえている。

ヒアリング結果では、ホットライン制度の適正な運営のためにホットラインの運営状況を社内で労働者に対して情報開示し、また経営幹部のコンプライアンスに対する思いなどをグループ会社を含む従業員に浸透させる等の取組を行っている民間事業者の事例がある。

ヒアリングを行った行政機関及び一部の民間事業者においては、外部の通

報窓口を設置している。また、内部通報制度を導入している行政機関及び民間事業者において、通報により、実際に法令違反や不適切な事例が改善された例がある。

ヒアリングを行った労働組合においては、事業者として相談窓口を設けるほか、組合員の行動倫理の確立のための啓発活動や組合員からの相談の受付等を行っている。

通報及びその処理状況の公表という点については、ヒアリングを行った行政機関では、行政の透明性を高めるため、四半期ごとに運営状況をインターネットで公表した例や、条例において違法や不当な事実があった場合に公表する旨が定められているものの、その範囲を超えて、通報がなされたが実際には違法や不当な事実がなかった場合にも公表している例もあった。一方、ヒアリングを行った民間事業者においては、通報により発覚したかどうかにかかわらず重要な不祥事の案件は公表しているが、一般的な通報の状況は、事業者内には制度の周知を図るなどのために公表しているものの、外部には公表していない。

3 公益通報者保護制度の全体的な評価及び課題

(1) 公益通報者保護法制定の評価

法の施行により成果があったのかどうかの評価は難しいが、早い段階で問題を発見し、問題提起し、改善できるのは良いことである。公益通報が行われることなく不正行為を放置した場合、従業者、同種事業者、消費者のいずれにとっても良い結果をもたらさないとの指摘があった。

公正取引委員会による不当景品類及び不当表示防止法に基づく排除命令の例を見ても、内部の情報がなければ法律に違反する行為の存在が判明しなかったのではないかと思われる事例があり、消費者の適正な利益の実現のためにも、事業者内部の法律に違反する行為の情報が行政機関などに提供され、当該行為の是正が図られることは意味があるとの指摘があった。

また、公益通報者保護制度の存在を契機として、企業内部のコミュニケーションの円滑化を図り、違法行為などに対しての企業の自主的な是正の取組を促すことが重要であり、また公益通報者保護制度が十分に生かされるためにも、公益通報者保護制度が労働者にとって利用しやすい制度であることが必要であるとの指摘があった。

なお、今般の消費者庁の創設に伴い、消費者事故等に関する情報の集約等が図られ、消費者被害の発生・拡大防止のための措置が講じられることが期待できるが、法の目的の一つに消費者の利益の擁護があり、公益通報者保護制度はより早い段階での事業者の自主的な取組により、消費者事故

等を未然に防ぎ又は被害の拡大を防止できるものとして、引き続き必要なものであるとの指摘があった。

(2) 事業者や行政機関の法令遵守への取組における公益通報者保護制度の位置付け

法令遵守は、本来事業者内部での通常のコミュニケーションを通じて実現すべきものであり、公益通報者保護制度を利用した通報により事業者内部での法令遵守を図るというのはいわば緊急のルートである。公益通報者保護制度のプラスイメージを定着させるためには、事業者内部での通常のコミュニケーションによる解決では不十分である理由、また公益通報という緊急のルートが必要となる理由を明確にする必要がある。通常のコミュニケーションによる解決に比べて、事業者に対して内部通報を行うことのメリットとしては、情報伝達の経路の長さが通常の企業内部でのコミュニケーションによる場合と比べて短いため、迅速な情報伝達が期待できるという点が考えられる。

公益通報者保護制度はいわば緊急のルートであるという認識からすれば、事業者内部での通報を契機とした法令違反行為の是正に対して過度な期待を持つべきではないように思われる。内部通報制度が普及したから、企業内部での通常のコミュニケーションによる問題解決が図られるという関係にはないのではないか。

(3) 公益通報者保護制度の目的と公益通報の対象の範囲

(ア) 公益通報者保護制度の目的

法第1条では、この法律の目的は「公益通報者の保護を図るとともに、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法令の規定の遵守を図り、もって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」にあるとされている。

この点について、公益通報については、①通報を行う通報者の権利・利益の保護、②通報の対象となる被通報者の法令違反行為等に対する処分・是正、③当該法令違反行為等により生じている又は生じるおそれのある第三者の権利・利益に対する侵害の防止・是正、という三つの側面があるが、その最終的な目的はあくまで③にある。このうち、①及び②は、③を実現するための副次的な要素と位置付けられるべきであって、それ自体が目的と認識されるべきではない。仮に、②自体が強調されれば、公益通報は「密告」的な色彩を帯び、内部通報窓口等は被通報者の行為を取り締まる「警察」的な存在として認知される

おそれがあり、①自体が強調されれば、公益通報は「不服申立」的な色彩を帯びることになり、内部通報・相談窓口等は不服申立に対する判断を行う「裁判所」的な存在として認知されるおそれがあるとする。しかし、公益通報は、企業や公的機関等の組織が公益阻害行為を自主的に防止・是正することを促し、それにより安心・安全な社会を築き上げていくために役立つことが、その本質として期待されるべきである。そのためには、むしろ通報者と内部通報・相談窓口等との間には、公益実現に向けた協力関係が構築されることが理想的であるとの指摘があった。

(イ) 公益通報者保護制度と労働基準法等に基づく申告制度

法は、公益通報の目的について、不正の目的がある場合には公益通報に該当しないものとされている。

行政機関への公益通報の件数としては、労働基準監督署への労働基準法違反に係るものが多くなっており、これは労働基準法等に基づき労働基準監督署に対して行われた申告の多くが公益通報の要件も満たしているためであると考えられるが、これらは本当に「公益」のための通報なのかとの指摘があった。

この点については、まず、申告のうちどのようなものが公益通報として報告されているのか、また労働基準法等に基づく申告制度では保護が十分ではなく、法によらなければならない理由があるのか等について検討を行う必要があるのではないかと指摘があった。

一方、申告は、法に基づかなくても可能であるが、事業者内部に対する通報という発想はない。労働条件に関する問題であっても、まず事業者内部で連絡を受け、そこで対応する方が事業者にとっても望ましいことから、公益通報としてとらえることにより、事業者にも内部での自主的な解決を促すことにつながるという評価もできるとの指摘もあった。

(ウ) 内部通報制度による通報の対象の範囲

ヒアリングにおいては、内部通報窓口を設けているところは、通報内容を公益通報者保護法に基づく法令違反行為等に限定していなかった。

この点について、アンケート調査において、労働法関係の通報の割合が高いと見受けられる状況があることや、民間企業の運営状況に関する報告で「職場の風紀」に関する通報の割合が高いと見受けられる

状況にあったことは、公益通報の目的の認知に対する曖昧さともつながっているのではないかと考えられ、小・中規模事業者等における認知を改善する上でも、そのような認知の曖昧さは障害となるおそれがあり、可能な限り整理を要すると思われるとの指摘があった。労働者と雇用者とのコミュニケーションルートの拡大という観点で、通報対象を公益保護とは必ずしも直接関係しないものまで広げるというアプローチについては、その有用性は必ずしも否定されるべきではないが、それによって公益通報の本質が曖昧となることのないように必要な施策を要すると思われるとの指摘である。

他方で、通報や相談を行おうとする者にとっては、どこに通報や相談を行うべきかがわかりにくいので、そのことが通報や相談の妨げにならないよう、ワンストップセンター的な窓口が必要であるとの指摘があった。また、公益通報に該当しないものも含めて幅広く通報を受け付ける形で窓口を作っておくと、重要な情報が入ってくる可能性があるという指摘もあった。

さらに、自分の権利主張と公益通報との性格が違うとしても、自己の権利を主張することが公益につながる場合もあり、自己の権利の主張と公益とは峻別できるものではなく、日本の風土を考えると、公益通報者保護制度の中に位置づけられることにより、労働者による権利主張が企業のコンプライアンスにも役立つという意識を持てたことは評価されるのではないかと指摘があった。また、担当者に責任を持たせることにより、被通報者が不利益を被ることがないことについて労働者の信頼を得ることができれば、本当に大きな意味のある制度になるのではないかと指摘もあった。

4 公益通報者保護制度をめぐる当事者についての評価及び課題

(1) 事業者に関する事項についての評価及び課題

(ア) 事業者にとっての内部通報制度の導入促進に向けての課題

内部通報制度の導入を進めていくためには、制度の整備が、事業者内部における問題の早期発見や事業者外部への通報に伴う風評リスクの軽減につながるという事業者にとってのメリットがあることを強調すべきではないかと指摘があった。

良心的な事業者は、不祥事を抱え込まずに、早めに違法行為等の是正についての適切な措置をとることとなる。消費者の目も厳しくなっている中、このような適切な対処をすることによって、不祥事が生じた際にもかえって社会的な評価も高くなる。他方で、不祥事が発生し

た場合に適切な対処を徹底して行うことは、中小の企業にとっては負担が大きいことも否定できない。

公益通報者保護制度が機能する理想的な形態としては、例えば、食品会社での異物混入の事実を従業員が内部に通報し、経営側がその通報により製品を回収し、対外的な発表を行うということが考えられる。このような場合であっても、公表による回収費用や、公表によるネガティブなイメージ、さらには取引先や販売先などの関係などの懸念を抱くがために、そのような自主的な取組を行うことについて事業者が躊躇を覚える場合があることも考えられるところである。これらの想定されるデメリット（事業者にとってどの程度の負担になるのか）を実際に検証し、他方で公益を守るための自主的な取組を行った事業者が問題を放置した事業者よりも報われるような（＝正直者が損をしない）社会、制度環境を作り出していくことが必要なのではないか。

法では、事業者に対して内部通報制度の導入が義務付けられていないものの、内閣府は民間事業者向けガイドラインを作成し、内部通報制度の導入について事業者の自主的な取組を促している。事業者の公益通報者保護制度への取組を促進し、公益通報が密告であるというイメージをなくすためにも、民間事業者向けガイドラインについて法に根拠規定を設けることも考えられるのではないかという指摘があった。その際には、現在は法の目的に法令遵守などの事業者の責務に関する規定がないことから、これらの事項について事業者の責務を目的条項に記載し、事業者の責務の遂行のための行政の役割を記述すること等もあわせて必要ではないかとの指摘があった。

これに対して、企業経営の上で法令遵守は最低限度の要請であることから、当然のことを法の目的に記載することには疑問があるとの指摘、また、零細企業の負担や実情を考えた場合には、内部通報窓口の設置を義務づけることは行き過ぎではないかとの指摘もあった。

（イ）小規模事業者にとっての現状と課題

ヒアリングにおいては、小規模事業者においては、制度そのものの存在に対する認知度が低く、事業者の内部の人間又は会社そのものを違法行為で訴える環境にはないとの指摘があった。さらに、小規模事業者においては、外部に自社の違法性を訴えて是正を求める前に、社内の話し合いによって従業員レベルの遵法性は保たれると考えられるとの指摘、また、公益通報者保護制度は零細事業者では成立し得ないのではないかとの指摘があった。

小規模事業者については、事業者団体として真摯に取り組んでいるところでさえ、公益通報者保護制度の認知状況及び必要性への認識が高くないことがヒアリングの結果から伺われ、小規模事業者への公益通報者保護制度の普及について今まで目配りを欠いたところがあったものと思われる。

公益通報者保護制度が小規模事業者になじむかという点については、簡単に結論を出すべきものではなく、違法行為を意図的かつ常習的に行う事業者は論外であるとしても、制度を知らなかったから導入できなかったという事業者がないよう、公益通報者保護制度の普及促進の取組を行ったうえで、どのような問題点が出てくるのかを検討する必要があるのではないかという指摘があった。今までに不祥事を起こした事業者の中にも、家族経営的なところも多くあったことを考えると、小規模な事業者などには制度がなじまないから使わないということになれば、制度を作った意味が損なわれてしまう。

他方、小規模な事業者であっても、公益通報をしたことを理由とする解雇の無効や不利益取扱いの禁止などの公益通報者保護法の適用が除外されるわけではなく、適切な内部通報者保護制度を企業外に設ける仕組みを提供するなど、何らかのサポートが必要ではある。そのようなサポートを行ってもなお窓口の設置が困難であるというのであれば、企業としても外部通報をされることを甘受せざるを得ないのではないかと指摘がなされた。

また、小規模な事業者に対しては、事業者の加盟する業界団体やそれに参加する事業者のトップを通じてこれらの存在意義や認知の促進を図っていく必要があるとの指摘があった。第一歩としては、業界団体による、内部通報窓口を設置することによる利点及び設置しないことによる不利益を含む公益通報者保護制度の存在意義や重要性の理解を促し、業界団体を通じて取組の促進を図っていく必要があるとの指摘がなされた。さらに、小規模な事業者であっても系列化されているところであれば、親会社などのサポートにより内部通報制度を設けることも可能であるが、他方で、系列化されていない分散化されている小規模な事業者であって、業界団体も公益通報者保護制度の導入促進のための役割を行うのが難しいような場合には、内部通報制度の導入を促進することが難しいのではないかと指摘もあった。

小規模の事業者にとっては、内部通報窓口を作るのが困難であるという問題、作ったとしても誰が通報したのかが分かってしまいやすいことにより利用をしにくいという問題があるとの指摘があった。さら

に、中小規模の企業にとっては、コストを要する形で内部通報窓口制度の導入を促すのは困難な側面もあることから、コストがかからない内部通報制度の導入方法を考える必要がある。

(ウ) 内部通報窓口の設置と企業の現場への公益通報者保護制度の浸透

内部通報制度を導入している大規模な事業者については、ヒアリングにおいて、窓口の整備がされるほど、公益通報は公益通報窓口担当の問題であって、自らには関係がない問題であるという意識が現場に見られるとの発言があった。企業の現場における問題点の指摘が公益通報として認識されず、握りつぶされてしまうのであれば問題であり、内部通報窓口を設置することと、内部での法令遵守体制を確立することは必ずしも一致しないとの指摘があった。これについては、現場主義や現場での OJT が従業員の教育において重要な役割を占めているために、コンプライアンスの部門のメッセージが十分現場に伝わらないことが背景にあるのではないかと指摘がなされた。

他方で、窓口が存在することにより、何かあったときに相談できるところがあるという点は、十分に評価に値し、現場で法令遵守を行っていくことは研修などを通じて十分対応できるのではないかという指摘があった。

(2) 労働者が利用しやすい公益通報者保護制度のあり方

(ア) 労働者の通報を阻害しうる要因

公益通報は、法令違反行為、不祥事にかかわるものである以上、労働者が通報をすることは誰かの不利益になることであり、労働者にとって見て見ぬふりをした方がいいのではないかという葛藤も存在することが予想される。また、継続的な法令違反が企業体質となっている場合や、独善的な経営が行われているような場合には、労働者としては通報をしにくいと感ずることがあるのではないかと考えられる。さらに、不祥事が明らかになって企業の倒産が考えられる場合にも労働者が通報を躊躇する原因になる。

他方で、労働者が違法行為の存在を認識しながら放置した場合には、違法行為が体質化し、その違法行為が露見してその企業が倒産し、その事業者勤務していた労働者も職を失うことになる。そのため、違法行為の存在を認識しながら放置した場合には長期的には従業員本人にとって不利益をもたらすことになるとの指摘があった。

(イ) 労働者が通報を行いやすくするための課題

労働者が通報を行いやすくするためには、内部通報制度の整備と、意識変化を促すことの双方が必要であると考えられる。内部通報制度の整備に関しては、労働者のためにも情報提供や直面した問題について労働者へのアドバイスを行う制度の整備などを通じて、外部通報しないで問題解決を図る仕組みをどう促進するのが重要である。また、意識変化については、法令違反行為や不祥事に関しては、見て見ぬふりをするのではなく、これらを指摘し是正していくことが長い目で見れば役に立つという労働者の意識変化をどう促していくのかが一つの課題であるという指摘があった。

なお、ヒアリングの中で、通報を行った者に対する処罰の減免について否定的な意見が見られ、これについては違法行為を行っている人間が自分だけ違法行為を停止することにより処罰を免れ、残っている人間には本来の処罰が下されることは、一種の密告制度になるという懸念が考えられるのではないかと指摘があった。さらに、仮にこのような制度の導入が困難であるとする、労働者にとって通報を行うことにどのようなインセンティブを与えることができるかの検討も必要であると考えられるとの指摘もあった。

5 諸外国の状況

英国では、包括的な公益通報者保護法である公益開示法 (Public Interest Disclosure Act 1998) が制定された。労働者は、同法に反して自らが解雇され又は不利益を被った場合には、雇用審判所に原職復帰又は損害賠償を求める申立てを行うことができるものとされている。同法の施行以後、同法に関する上記の申立て件数は継続的に増加している。

米国では、公的部門を対象とする内部告発者保護法 (Whistleblower Protection Act of 1989) のほか、サーベンス・オクスレー法 (Sarbanes Oxley Act of 2002) など個別分野において公益通報者保護に関する法律が設けられている。さらに、連邦政府に対する不正請求等の返還等に関する法律である不正請求禁止法 (False Claims Act) が 2009 年に一部改正され、不正行為の通知等による不利益取扱いを禁止する規定の対象範囲が不正行為をした者の労働者からそれ以外の一定の者にまで拡大された。

ドイツでは、忠実義務が重視され、また歴史的経緯もあり、公益通報はあまり良いイメージがもたれていなかった。しかし、近時は民法典の労働法上の権力行使を理由とする不利益取扱いの禁止の規定に公益通報者を保護する規定を入れる形で法律の改正を行う動きもあるようである。内容としては、企業内

部の手続が優先されることと、保護対象は労働者であること、匿名の通報は保護しないということで、現在の連邦労働裁判所の判例を立法化したような規定。証券業や金融業では、倫理指針の作成などにおいて、通報制度が有効なのではないかということで、アメリカ法などを参考に議論がなされている。

6 今後の議論に向けて

公益通報者保護制度については、法施行後、徐々に認知は高まりつつあるものの、特に市町村や中小規模事業者における制度の周知や自主的な取組を促進させることが大きな課題であると考えられる。このため、懇談会における上記の指摘事項等を踏まえながら、効果的な普及啓発や民間事業者等の取組の促進策等について検討していくことが必要である。

今後、消費者委員会において引き続き公益通報者保護制度の在り方の議論が行われることとなるが、その際には法制定時や消費者庁関連三法制定時の国会の附帯決議の内容や、懇談会における検討の経緯などにも留意して議論が行われることを期待する。

以上