

内部通報制度に関する認証制度の導入について

(報告書)

平成 30 年 4 月

内部通報制度に関する認証制度検討会

1. はじめに

近年、世間を震撼させるが如き企業不祥事が相次いでいるが¹、実効性のある内部通報制度を適切に整備・運用している事業者では、従業員等からの警鐘が早期に経営陣等に届き、自浄作用により問題が未然防止又は早期発見され得るため、その事業者が提供する製品・サービスは安全・安心である可能性が高い。

このため、内部通報制度は、コンプライアンス経営の推進や安全・安心な製品・サービスの提供を通じた健全な事業遂行の確保や企業価値の向上を図る上で必要不可欠なものであるとともに、企業経営を支える基本的なシステムである内部統制及びコーポレートガバナンスの重要な要素であるといえる。

また、消費者が安心して消費できる環境を整備することは、国内総生産の約6割を占める個人消費の拡大、更には経済の好循環の実現にとって大前提となるものである²。

このため、各事業者において内部通報制度の適切な整備・運用が進むことは、社会経済全体の利益を図る上でも大きな意義を有しており、その実効性の向上は重要な課題であるといえる。

しかしながら、国民生活の安全・安心を損なう近時の企業不祥事において、内部通報制度が機能せず事業者の自浄作用が発揮されなかった事案も散見されている状況にある³。

このような中、「消費者基本計画」（平成27年3月24日閣議決定）⁴に基づき開催された「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）最終報告書（平成28年12月同検討会）⁵及び「消費者基本計画工程表」（平成29年6月消費者政策会議（会長 内閣総理大臣）決定）⁶において、事業者の内部通報制度の実効性の向上を図るための認証制度（以下「認証制度」という。）を可及的速やかに実施することが明記された。

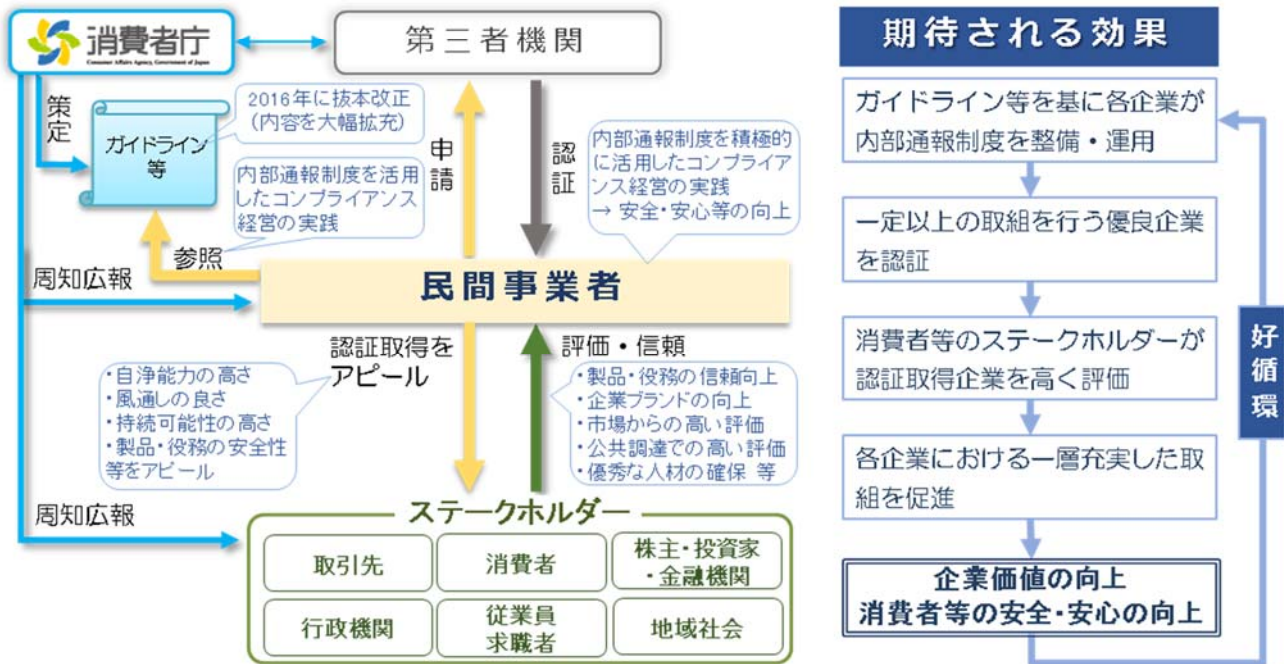
これらを受け、「公益通報者保護法を踏まえた内部通報制度の整備・運用に関する民間事業者向けガイドライン」（平成28年12月9日消費者庁）⁷を踏まえ内部通報制度を適切に整備・運用している事業者が高く評価され、消費者・取引先からの信頼、企業ブランドの向上、金融市場からの評価、公共調達における評価、優秀な人材の確保等につなげていくことができる社会経済環境を醸成し、事業者のインセンティブを高め、その取組を促進することによって内部通報制度の質の向上を図り、もって国民生活の安全・安心を確保するため、最終報告書及び消費者基本計画工程表等を前提に、認証制度の導入に係る事項を検討したものである。

(参考) 認証制度のイメージ

優れた内部通報制度を整備・運用する 企業を高く評価する認証制度の導入

※消費者基本計画工程表(H29年6月消費者政策会議(会長 内閣総理大臣)決定)

「内部通報制度に係る認証制度(中略)を可及的速やかに実施する」

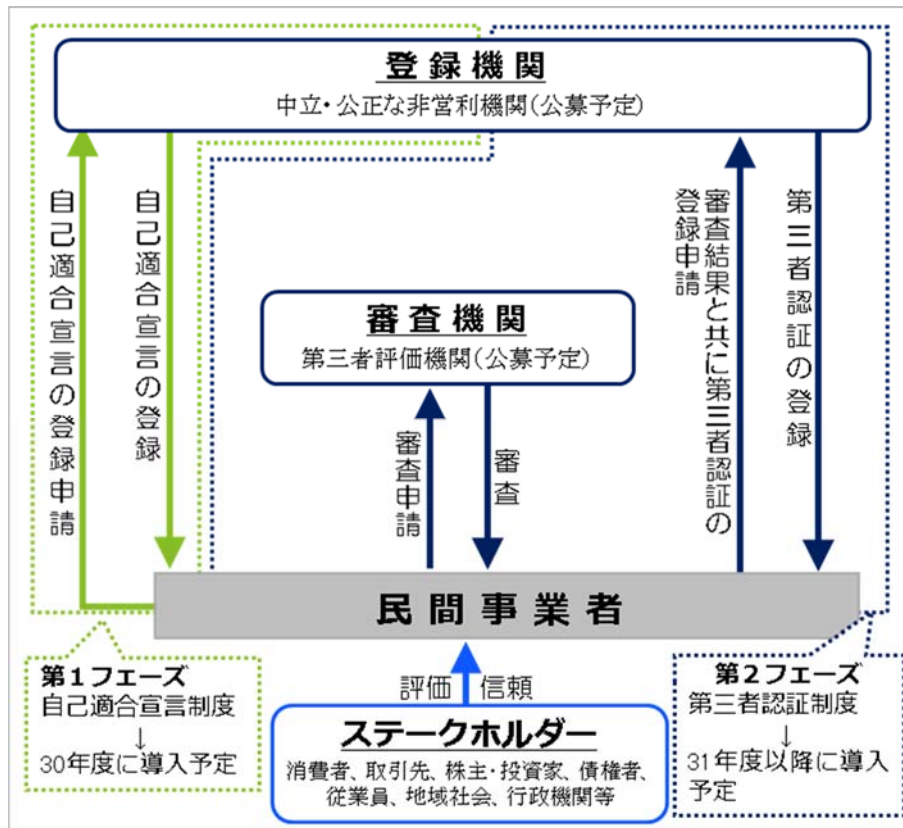


2. 主な検討内容

(1) 認証制度の全体の構成に関する考え方の方向性

- コンプライアンス経営の推進や安全・安心な製品・サービスの提供を通じた健全な事業遂行の確保や企業価値の向上に向けて、各事業者の内部通報制度の実効性の向上を円滑に図っていくためには、事業者自らが自身の内部通報制度を審査した結果を登録する自己適合宣言制度と中立公正な第三者機関が事業者の内部通報制度を審査・認証する第三者認証制度を導入することが適当であると考えられる⁸。
- また、それらの円滑な導入・運用を図るため、まずは比較的簡便な仕組みといえる自己適合宣言制度の導入から行い、その運用状況を踏まえつつ、第三者認証制度を導入していくことが適当であると考えられる。

(参考) 全体構成のイメージ



(2) 認証制度の名称及びシンボルマークに関する考え方の方向性

- 認証制度の名称は、「内部通報制度認証」(Whistleblowing Compliance Management System 認証: WCMS 認証) (仮称) 等とすることが考えられる。
- 実効性の高い内部通報制度を整備・運用している事業者については、その旨がステークホルダー等に明確に認識されるよう所定のシンボルマークの使用を認めることが適当であるが、内部通報 (Whistleblowing) を活用したコンプライアンス経営等を推進するための優れた経営システムを構築する事業者であることを示すとともに、“右肩上がり”や“企業価値向上”といったイメージを伝えるという観点から、例えば、以下のようなデザインを基調とすることが考えられる⁹。

(参考) 認証制度のシンボルマークのイメージ



(3) 審査基準に関する考え方の方向性

- 各事業者の実情に応じた制度整備を促進するため、必ずしもガイドラインの各項目に例示されている個々の具体的施策の実施の有無を問うのではなく、各項目の本質的な趣旨に適った取組を、各事業者が実情・実態に応じて行うこともできる基準とすることが考えられる¹⁰。
- 一つの法人の中において、目的・対象・責任者等を異にする複数の内部通報制度を整備している場合には、それぞれの内部通報制度ごとに別個に審査対象とすることとし、いずれの内部通報制度について申請をするかは、審査を受ける事業者が任意に選択できるようにすることが適当であると考えられる。
- 内部通報制度の実効性確保及び形骸化防止の観点からは、いわゆるPDCAサイクルによる内部通報制度の継続的な維持・改善を促す審査基準とすることが考えられる¹¹。なお、制度の整備・運用に当たって必須であるといえる「P」（制度設計）及び「D」（整備された制度・規程等にのっとりた取組の実施）については全ての場合に求めることとし、より質の高い取組のための「C」（実施した取組の評価）及び「A」（評価結果を踏まえた維持・改善）については、より進んだ取組を目指す事業者の場合に審査対象とすることが考えられる¹²。

(参考) 上記考え方のイメージ

	P	D	C	A
自己適合宣言	自己審査	自己審査	(任意)	(任意)
第三者認証①	第三者審査	第三者審査	自己審査	自己審査
第三者認証②	第三者審査	第三者審査	第三者審査	第三者審査

なお、例えば「P」（制度設計）の裏付けとなる文書等については、個々の審査項目の性質によっては、必ずしも、内部規程に明文化されたルール等に限られない場合もあると考えられ、当該項目に係る取組に対する組織としての継続性・一貫性・安定性等が看取できる何らかの一定の文書等が確認できれば可とするとも考えられる。

また、審査基準の概要イメージ（案）（別添資料（資料1）参照）には、現時点においては必ずしも広く一般的とは言えない取組等も含まれていると思われることから、全項目を一律に必須とするのではなく、一定の取組等については、少なくとも当面の間は任意の取組項目とすることが適当であると考えられる。

- 子会社等におけるリスクは自社のリスクにも成り得ること、親会社及び子会社から成る企業集団における業務の適正を確保するための体制整備が求められていること¹³などにも鑑みると、子会社等の内部通報制度の実効性の向上に係る取組項目を設けることも考えられる¹⁴。

また、取引先におけるリスクは自社のリスクにも成り得ること、企業行動憲章¹⁵やCSR調達等¹⁶¹⁷¹⁸¹⁹において様々な事業者が取引先に対し内部通報制度の適切な整備・運用を求めている現状などにも鑑みると、取引先の内部通報制度の整備促進を可能な範囲で促すような取組項目を設けることも考えられる²⁰。

なお、子会社や取引先等の内部通報制度の整備促進に係る事項については、より進んだ取組を目指す事業者における取組項目とすることも考えられる。

- 各種のリスク情報が従業員から組織内部に可及的早期に提供されるためには、各事業者が整備・運用するヘルプラインやホットライン等からなる内部通報制度が、従業員から信頼されていることが大前提であるといえるため²¹²²、従業員からの信頼性の向上という観点を重視することが考えられる²³²⁴。
- なお、円滑な導入のためには、先行して導入される予定の自己適合宣言制度の運用状況を踏まえつつ、その後に導入される予定の第三者認証制度における審査基準等の適切な在り方を検討していくことが適当であると考えられる。

（４）認証制度の信頼性確保に関する考え方の方向性

- 認証制度の信頼性を確保するため、最終報告書²⁵及び類似の制度の例²⁶などを踏まえ、審査方法、有効期間（登録の有効期間は、自己適合宣言につ

いては1年、第三者認証については2年とすることが適当である)、不正な申請の防止等に係る施策、第三者機関・審査機関(必要な能力を有する民間機関を公募することが適当である)の質の確保、内部通報制度及び認証制度の推進に資する知識・能力を有する審査員等の人材育成、申請の裏付けとなる必要書類²⁷等については、今後、具体的に検討されることになると思われるが、その検討に当っては内部通報制度及び認証制度の普及促進という観点と共に、その質の確保にも十分に配慮する必要があると考えられる²⁸。

(5) 内部通報通報制度及び認証制度の意義・効果等の周知

- 前掲のとおり、従業員等が安心して内部通報を行うことができる環境を整備し、コンプライアンス経営やリスク管理に積極的に活用する等、実効性のある内部通報制度を整備・運用している事業者においては、従業員等からの警鐘が早期に経営陣等に届き、自浄作用により問題が未然防止又は早期発見される可能性が高いといえる。このため、当該事業者では、消費者や取引先に提供される製品・サービスは安全・安心である可能性が高く、不祥事に起因する経営不振等も生じ難いといえる。
- このようなことから、各事業者における内部通報制度の整備・運用の状況は国民生活にも関わる重要な事項であり、内部通報制度の質の向上に資する認証制度は社会経済全体にとっても有益な取組であるといえるため、内部通報制度及び認証制度の意義、重要性、成果及び優良事例等については、周知・共有を図っていくことが重要である。

3. おわりに

本報告書を踏まえた取組を通じて、認証制度の円滑な導入・運営が行われることにより、内部通報制度の質の向上が図られ、もって、事業者のコンプライアンス経営の推進、企業価値の向上、消費者の安全・安心の確保及び社会経済の健全な発展に資することを期待したい。

以上

委員一覧

[敬称略、五十音順、○：座長]

えんどう 遠藤	きよし 輝好	弁護士（遠藤輝好法律事務所 代表弁護士）
ごみ 五味	ゆうこ 祐子	弁護士（国広総合法律事務所 パートナー弁護士）
たかはし 高橋	はるき 晴樹	全国中小企業団体中央会 専務理事
なかむら 中村	みか 美華	一般社団法人 日本経済団体連合会 経済法規委員会 企画部会委員
ふるや 古谷	ゆきこ 由紀子	サステナビリティ消費者会議 代表、公益社団法人 日 本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協 会 常任顧問
ませ 間瀬	みづこ 美鶴子	デロイトトーマツサステナビリティ(株) ディレクタ ー、公認会計士、サステナビリティ情報審査人
みずお 水尾	じゅんいち 順一	駿河台大学経済経営学部 教授、一般社団法人 経営倫 理実践研究センター 首席研究員

以上

※ 各委員の所属・役職は、平成 30 年 3 月末現在のもの

※ 検討会の運営事務は、有限責任監査法人トーマツ（検討会事務局）が実施
（平成 29 年度調査委託事業）

[脚 注]

- ¹ 水尾順一「日本における経営倫理の過去・現在・未来 ―その制度的枠組みと、E C S Rによる三方よし経営を考える」（駿河台経済論集 第 27 巻第 2 号（2018））参照
「いつになっても根絶できない企業の不祥事。バブル崩壊後、既に四半世紀の年月が経過した今も東芝、三菱自動車、エアバッグのタカタ、そして神戸製鋼、日産自動車、三菱マテリアルの子会社、東レの子会社、更には 2017 年 12 月にはリニア中央新幹線工事で大手建設業者の独占禁止法違反（不当な取引制限）発覚など、不祥事が世間を震撼させた。
その結果、東芝は稼ぎ頭の半導体メモリー事業などの分社化の検討を余儀なくされ、同社株式の上場も二部へ格下げされるなど暗雲が立ち込めている。三菱自動車はといえば、燃費データの改ざん問題で自力での再建の道を断たれ、日産自動車の軍門に下ることとなった。タカタも民事再生の手続き申請を余儀なくされるなど、それぞれ長年にわたり築いた企業ブランドが崩壊の危機にさらされている。「築城 3 年、落城 1 日」の如し、である。（中略）
日本社会は企業が安全・安心な経済活動を展開できるべく、法改正や制度の整備を通じて、この 5 年間、様々な問題に対処してきた。だが、不祥事は先に述べたようにとどまるどころか、頻発しているのが実情だ。」
- ² 「経済財政運営と改革の基本方針 2015」（平成 27 年 6 月 30 日閣議決定）においても、同旨のことが述べられている。
“消費者の安全・安心の確保は、消費の拡大、更には経済の好循環の実現にとって大前提となる。「消費者基本計画」に基づき、(略) 公益通報者保護制度 (略) 等を推進する。”
- ³ 例えば、「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会最終報告書」（平成 28 年 12 月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））（以下「最終報告書」という。）7 頁以降の脚注 4～9 等参照。そのため、事業者の内部通報制度の実効性の向上が急務となっている。
http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/improvement/
- ⁴ 「消費者基本計画」（平成 27 年 3 月 24 日閣議決定）
“公益通報者保護制度について、消費者の安全・安心に資するものであり、制度の実効性を向上させていくことは社会全体の利益を図る上で有用であるという意義を踏まえ (略)、制度の見直しを含む必要な措置の検討を早急に行った上で、検討結果を踏まえ必要な措置を実施する。”
- ⁵ “ガイドライン等にのっとった適切な取組を行う事業者を認証等し、消費者、取引先、株主等のステークホルダーからの評価・信頼の向上につなげることによって、事業者のインセンティブを高め、自主的な取組を促進することが有効である。”（最終報告書 15 頁）
“民間事業者に対するインセンティブ（内部通報制度に係る認証制度や公共調達での評価）の導入等、制度の運用改善により対応可能なものについては、早期にその実現を図るべき”（最終報告書 3 頁）
- ⁶ 「消費者基本計画工程表」（平成 29 年 6 月消費者政策会議（会長 内閣総理大臣）決定）
“「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」最終報告書 (略) を踏まえ、事業者の更なる取組を促進するため (略) ガイドラインの周知・広報、インセンティブの導入（内部通報制度に係る認証制度、公共調達での評価、その他の支援策）等を可及的速やかに実施する”
- ⁷ 「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」（平成 28 年 12 月 9 日消費者庁）
http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/private/system/
- ⁸ “事業者が自己評価をするための手段を用意したり、中立公正な第三者機関が事業者からの申請に応じ評価を行う”（最終報告書 16 頁）
- ⁹ “実効性のある内部通報制度を整備・運用している事業者では、従業員等からの警鐘が早期に経営陣に届き、自浄作用により問題が未然防止・早期発見され得るため、当該事業者が消費者に提供する製品・サービスは安全・安心である可能性が高い。
このため、各事業者における内部通報制度に係る取組状況は、国民の消費生活にも関わる重要な情報であり、消費者がこれを容易に認識できるよう、優良事業者に標準・マーク等を付与することや取組状況の公表の促進等による見える化を図ることが必要”（最終報告書 17 頁）
- ¹⁰ 例えば、ある審査項目に関し、それに直接対応する取組はしていないものの合理的な代替措置等の履行が認められる場合には、実質的に当該審査項目を充たしていると評価するという方向性も考えられる。
また、審査基準に照らした各事業者の取組を審査する際においては、回答票に自由記入欄を設けたり、担当者等へのインタビューを行ったりするなどし、各事業者の取組を各々の実情に応じ柔軟に評価できるようにするという方向性も考えられる。

- 11 “内部通報制度は、形だけの整備ではなく、実効性が確保されることが重要である”（最終報告書 15 頁）
- 12 “事業者全体のレベルを引き上げるには、底上げを図る「ボトムアップ」のためのインセンティブと、優良事業者の更なるレベルの向上を図る「プルアップ」のためのインセンティブの両輪を用意する”（最終報告書 16 頁）
 “企業規模等に応じた取組を促進するため、中小事業者も取り組みやすい段階的な認証基準を設ける”（最終報告書 17 頁）
- 13 会社法第 362 条第 4 項・第 5 項、会社法施行規則第 100 条第 1 項第 5 号イ、同条第 3 項第 4 号ロ・第 5 号参照
- 14 例えば、「エコアクション 2.1 認証・登録制度実施要領」（平成 27 年 4 月 1 日改訂）には、複数法人による一括した認証の方法についての記載があり、本制度の検討においても参考になる部分があると思われる。
- 15 「企業行動憲章 実行の手引き（第 7 版）」（2017 年 11 月 8 日日本経済団体連合会）（抜粋）
 “公益通報者保護法の趣旨に鑑み、現場や個々の従業員が経営トップに速やかに情報が伝わる特別のルート（企業倫理ヘルプライン）の活用が企業のリスク管理に有効であることを認識し、「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」なども参考にしつつ、自社の業容・業態にあわせ、こうした特別のルートを常設し、利用を促す”
 “経営トップは、本憲章の精神の実現が自らの役割であることを認識して経営にあたり、実効あるガバナンスを構築して社内、グループ企業に周知徹底を図る。あわせてサプライチェーンにも本憲章の精神に基づく行動を促す。”
- 16 例えば、「セブン&アイグループお取引先行動指針（2007 年 3 月制定 2017 年 4 月改定）」では、以下のような取組を実施している（抜粋）。
 “セブン&アイグループは、お取引先様に対し、お取引先様がセブン&アイグループで取り扱う商品を調達される仕入先様も含めて、以下の項目への取り組みの理解および周知、実践をお願いいたします。なお、本指針に違反した行為が確認された場合は、お取引の一時停止もしくは契約解除となる場合がございます”
 “法令遵守のための方針の策定、体制の構築、教育の実施、内部通報制度などを整備する”
 また、「お取引先行動指針の運用強化」として、以下のような取組も実施している（抜粋）。
 “お取引先に本指針をご理解いただき、実効性のある CSR の取り組みに役立てていただくことを目的に、本指針の遵守に必要な具体的事項を明記したお取引先向けのセルフチェックシートを運用”
 “セルフチェックシートの提出をお願いした一部のお取引先に対して、本指針への遵守状況を確認する CSR 監査を実施”
- 17 例えば、「イオンサプライヤーCoC」（2003 年制定）では取引先に対して、以下のような取組を実施している（抜粋）。
 “「イオンサプライヤーCoC」はこれまで「トップバリュ」の製造委託先様に対し、国内外で説明と遵守の要請を行いました。その結果、800 社から遵守の宣言書をいただいています。
- 従業員によるモニタリングシステム
 CoC 要求項目違反、あるいは不適合を見つけたときには従業員は、社内の内部通報や CoC の外部評価機関に直接、メールやファクスなどにより苦情を申し出ることができる支援システムも構築しています。「イオンサプライヤーCoC」では、CoC 外部評価機関はこれらの従業員からの苦情を厳重に秘密として扱うこと、通報した従業員は雇用者として保護されることを定めています。また調査の上苦情により指摘された不適合を是正するよう企業に求めます。「イオンサプライヤーCoC」は製造委託先の従業員の環境改善にもつながる取り組みでもあり、「トップバリュ」の安全、安心はこうした仕組みにも支えられて評価をいただいています。
- 第三者による監査と是正のための支援体制
 「イオンサプライヤーCoC」はイオンの監査員による「二者監査」と専門の外部機関が行う「三者監査」があり、「二者監査」「三者監査」のいずれかを継続的に実施”
<https://www.aeon.info/environment/social/coc.html>
- 18 例えば、「東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会持続可能性に配慮した調達コード（第 1 版）」（2017 年 3 月 24 日）には以下のとおり明記されている（抜粋）。
 “6. 通報受付窓口
 組織委員会は、調達コードの不遵守に関する通報（調達コードの不遵守又はその疑いを生じ得る事実をその内容とするもの。以下、単に「通報」という。）を受け付け、これに適切に対応するため、通報受付窓口を設置する。
 組織委員会は、通報を受けた場合、当該通報の対象となっているサプライヤー等に対して事実確認を求めるほか、調達コードの不遵守又はその疑いがあると認められる場合等には、必要に応じて、前記 5 に定める改善措置の要求等を行い、またはサプライヤー等と関係するステークホルダーとの間の

コミュニケーションの促進等を図ることも含め、それらが解決するよう必要な対応を行う。

通報の受付手続及びその対応等の詳細については、組織委員会が別途定める。”

- 19 例えば、「東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会 持続可能性に配慮した調達コード（第 1 版）[解説]」には、以下のとおり明記されている（抜粋）。

“法令違反等に関する内部通報・相談窓口を設置・運営”

また、「東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会持続可能性に配慮した調達コード（第 1 版）」（2017 年 3 月 24 日）には以下のとおり明記されている（抜粋）。

“②報復行為の禁止

サプライヤー等は、法令違反や差別、調達コード違反等の行為を通報した者に対し、通報したことを理由として報復行為を行ってはならない。”

- 20 取引先の内部通報制度は、基本的には自社のそれとは別個のものであり、取引先に対する働きかけとして出来得ることには一定の限度があると思われるところであるが、サプライチェーンにおける CSR 調達等を通じた波及効果には大きなプラスの影響力と効果が見込まれることや運用の仕方によっては取引先も含む一体的な内部通報制度として機能し得る場合も想定される（前掲脚注 17・18 参照）。そのため、政策的な観点から、この認証制度の場を活用し、取引先の内部通報制度の整備促進に係る施策を、より進んだ取組を目指す事業者向けの取組項目として位置づけ、各事業者の協力の下でその推進を図っていくことは、サプライチェーン全体におけるコンプライアンス経営や安全・安心の確保に当たっても非常に有益であると考えられる。なお、そのような施策は、最終報告書における以下の提言の趣旨にも適うものと思われる。

“サプライチェーンなど、中小事業者を含む複数の企業において一体的な内部通報制度を構築し実効性の向上を図ること等を、認証等において高く評価していくことが考えられる”（最終報告書 17 頁）

- 21 消費者庁の調査によれば、勤務先へ通報後、状況が改善されない、誠実な対応がされない等の場合に、行政機関や報道機関等の外部に通報すると回答した従業員は 8 割を超える（911 人中 750 人）。

（出典：平成 28 年度 労働者における公益通報者保護制度に関する意識等のインターネット調査報告書（消費者庁））

- 22 近時の企業不祥事において、従業員が内部通報制度を信頼していなかったこと等により制度が機能しなかったと思われる事例も散見されている（出典：各社の第三者委員会報告書等）

・事例 1（T 社）：“会社のコンプライアンスに対する姿勢について、社員の信頼が得られていないこと等から内部通報制度による自浄作用が働かなかった”（70 億円を超える課徴金納付命令が発出された事例）

・事例 2（F 社）：“内部通報制度の信用性や実効性に対して懐疑的である等の理由から、内部通報制度の利用を意図的に回避した可能性”（会長、社長、副社長等 6 人の役員が退任した事例）

- 23 “社内規程や通報窓口の整備状況等のみならず、従業員からの制度への信頼性、従業員の意見を取り入れた制度運用の有無、社内周知・研修の状況といった面も評価対象とすることが必要である”（最終報告書 15 頁）

- 24 「平成 28 年度消費者庁政策評価」では、“内部通報窓口を信頼する労働者の割合”の向上が政策目標として掲げられており、「平成 29 年度消費者庁行政事業レビュー」では、“通報窓口を信頼する労働者の割合目標を低率のままにすることは、いくら制度を周知しても制度の活用にはつながらない”と有識者から指摘されている。

- 25 “評価結果の信頼性を担保するため、各評価項目の裏付けとなる資料等の確認や必要に応じた実地確認等により実効性のある評価を行うことが必要”（最終報告書 16 頁）

“経営体制や経営環境等の変化に鑑み、認証等には一定の有効期間を設ける”（最終報告書 16 頁）

“認証等に係る申請内容を偽ったり、内部通報制度の不適切な運用等が認められた場合には、認証の取消・公表等により信頼性を担保していくことが必要”（最終報告書 16 頁）

“内部通報制度の整備・運用に関する知識・経験を有し、制度の適切な整備・運用、事業者に対する指導・助言、ガイドラインへの適合状況の評価等を適切に実施し得る人材・専門家を育成していくことも重要”（最終報告書 15 頁）

- 26 プライバシーマーク、エコアクション 21、ISO マネジメントシステム等の仕組みを参考にすることが考えられる。

- 27 前掲脚注 10 参照

- 28 “内部通報制度は、形だけの整備ではなく、実効性が確保されることが重要である”（最終報告書 15 頁）