

第 1 回公益通報者保護制度検討会 議事録

消費者庁

第1回公益通報者保護制度検討会

議事次第

日時：令和6年5月7日（火） 14：00～16：00

場所：中央合同庁舎第4号館 共用1208 特別会議室

出席者：

（委員）

山本座長、柿崎座長代理、赤堀委員、片山委員（オンライン）、川嶋委員、郷野委員、志水委員、土井委員、樋口委員、水町委員（オンライン）、山口委員

（消費者庁）

自見内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）

吉岡次長、藤本政策立案総括審議官、黒木審議官、浪越参事官、安達企画官、消費者庁参事官（公益通報・協働担当）室担当者

議事：

1. 開 会

2. 議 事

①事務局からの説明

②意見交換

3. 閉 会

<<1. 開会>>

○安達企画官 定刻になりました。ただ今より、第1回公益通報者保護制度検討会を開催します。本日、山本座長に進行を譲るまでの間、進行は消費者庁の私、安達が務めます。宜しくお願いします。本検討会是对面とオンラインを併用して開催しています。また、会議の様子はYouTubeで一般公開を行っています。ハウリング防止のため、委員の皆さまにおかれては、発言のとき以外は常にマイクをオフにいただければと思います。初めに自見大臣からあいさつを申し上げます。自見大臣、お願い致します。

○自見大臣 座ったままで失礼します。消費者および食品安全担当大臣の自見はなこです。公益通報者保護制度検討会の第1回の開会に当たり、あいさつを申し上げます。まずは委員の皆さま一人一人におかれては、ご多忙のところ本検討会に参加いただき誠にありがとうございます。公益通報者保護制度は、公益通報を行った労働者等の保護を図るとともに、事業者による国民の生命・身体・財産・その他の利益の保護に関わる法令順守を図るための非常に重要な制度です。令和2年の法改正によって、従業員数300人超の事業者に対して、従業員等からの内部通報に適切に対応するための体制整備義務が導入されました。また、退職後1年以内の退職者・役員など、保護される通報者の範囲も拡大されました。しかし、昨年、国民の安心や信頼を損なう企業の不祥事が発覚した際に、当該企業における内部通報の対応・体制の不備も明らかになり、消費者庁としても公益通報者保護法に基づく指導を行いました。

また、消費者庁が本年に公表した就労者・事業者や行政機関に対する実態調査においては、従業員数300人超の事業者に勤める者のうち、過半数が内部通報制度を理解していない、内部通報の窓口の設置を認知していないと回答するなど、事業者による就労者への周知・研修が必ずしも徹底されていません。また、3分の2の民間事業者において、年間の通報受付件数が0件、または1件から5件、あるいは把握していないと回答しており、窓口を設置していても、その活用は十分ではありません。加えて、一定程度の事業者が通報の受付や調査、是正を行う従事者を指定していない、内部規程を整備していない、通報を理由とする不利益取扱いの禁止を周知していないなど、課題が存在することが明らかになりました。このような経過から、法律や指針が求める事項の徹底や制度の実効性は道半ばと受け止めています。

さらに、令和2年の公益通報者保護法の改正法附則第5条において、施行後3年をめぐりに法の施行状況を勘案し、法の規定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こととしています。委員の皆さまにおかれては、法改正以降の企業等における内部通報制度の導入状況や運用、昨今の企業不祥事や当庁の実態調査の結果を踏まえた公益通報者保護制度の課題と対応について、ぜひ活発な議論を行っていただくことをお願いして、私のあいさつとさせていただきます。お願いします。

○安達企画官 自見大臣、ありがとうございました。これにて自見大臣は公務により退席し

ます。ここでカメラの撮影は終了します。マスコミの方々は退出をお願いします。

○安達企画官 初めに各委員の紹介を行います。本検討会の座長ですが、東京大学大学院法学政治学研究科の山本隆司教授にお願いしています。山本座長、あいさつをお願いします。

○山本座長 座ったまま失礼します。ただ今、紹介いただいた東京大学の山本です。大学で専門にしているのは行政法の分野です。公益通報者保護法に関して、前回の令和2年の改正時に議論の取りまとめ役を仰せつかりました。平成16年に法律が制定されたので、それから20年近くたった時点の改正でしたが、それまで基本的な改正が全く行われていませんでした。今の法令改正の見直しスピードからすると異常なことです。昔は基本的な法令の見直しをあまり行いませんでした。今は社会情勢の変化や課題に合わせて、基本的な法令であっても頻繁に改正しており、そのための検討を行うことが普通になっているため、前回のようペースは異常だったと認識しています。今回は令和2年からちょうど良いタイミングで検討できるということで、集中的に議論したいと思います。公益通報者保護制度について、一般論を言うことは簡単ですが、実際にまとめようとするのが難しいです。皆さまから建設的な意見を出していただき、良い取りまとめを行いたいと思っています。よろしくお願いします。

○安達企画官 山本座長、ありがとうございました。本検討会ではあらかじめ座長代理も指名されており、明治大学法学部の柿崎環教授に務めていただきます。柿崎座長代理、あいさつをお願いします。

○柿崎座長代理 ただ今、紹介に預かりました明治大学の柿崎です。前回に引き続き、山本座長と共に、私が副座長を務めさせていただきます。会社法や金融商品取引法を専門としています。研究テーマは内部統制やリスク管理、コンプライアンスなどですので、その視点から、公益通報者保護法の位置付けについても積極的に発言したいと思っています。簡単ですが、これであいさつとさせていただきます。

○安達企画官 ありがとうございます。続いて、委員の皆さまにも一言ずつあいさつをお願いします。オンライン参加の片山委員と水町委員を含めて、50音順でお願いします。赤堀委員、お願いします。

○赤堀委員 日本経済団体連合会の赤堀です。お願いします。

○安達企画官 ありがとうございました。片山委員、お願いします。

○片山委員 日本労働組合総連合会の片山です。経済・社会政策局で局長を務めています。お願いします。

○安達企画官 ありがとうございます。川嶋委員、お願いします。

○川嶋委員 慶應義塾大学の川嶋です。大学では民事訴訟法を専攻しています。公益通報者保護法に関する検討会等への参加は今回が初めてです。微力ではありますが、制度の見直しに向けて、少しでも役に立つことができるように努めていきます。お願いします。

○安達企画官 ありがとうございます。郷野委員、お願いします。

○郷野委員 全国消費者団体連絡会の郷野です。全国消費者団体連絡会は暮らしに関わるさまざまなテーマについて、消費者の立場からの意見や発信を行っています。本検討会においても消費者の視点から参画していきたいと思っています。お願いします。

○安達企画官 ありがとうございます。志水委員、お願いします。

○志水委員 弁護士の志水です。日本弁護士連合会の消費者問題対策委員会において公益通報の部会に所属しています。先の改正の際には部会長を務めていましたが、この法改正の議論に興味深く見ていました。今回は関わるができるということで尽力していきたいと思っています。お願いします。

○安達企画官 ありがとうございます。土井委員、お願いします。

○土井委員 全国商工会連合会の土井です。中小企業、小規模事業者の立場で、いろいろと意見を申し上げたいと思います。お願いします。

○安達企画官 ありがとうございます。樋口委員、お願いします。

○樋口委員 東京大学の樋口です。大学では刑法を専攻しています。この場では刑法の観点から、議論に寄与したいと考えています。お願いします。

○安達企画官 ありがとうございます。水町委員、お願いします。

○水町委員 早稲田大学の水町です。専門は労働法です。お願いします。

○安達企画官 ありがとうございます。山口委員、お願いします。

○山口委員 大阪弁護士会に所属している弁護士の山口利昭です。お願いします。

○安達企画官 ありがとうございました。なお、水町委員は都合により、冒頭の1時間のみのオンラインで参加された後に退席します。

○安達企画官 続いて、事務局から配布資料の確認です。対面で出席している委員の皆様の机上にあるパソコンには、事務局が操作するパソコン画面が共有されています。閲覧用として活用いただき、操作はお控えください。なお、資料一式は机上に置いてあるので、そこから確認いただくことも可能です。資料1は本検討会の開催要領、委員名簿です。資料2は運営要領(案)です。資料3および資料4は事務局の説明資料です。その他に事務局説明の参考資料があります。

資料1を御覧ください。初めに本検討会の趣旨を簡単に説明します。先ほど大臣からも発言がありましたが、令和2年改正法の附則第5条の規定を踏まえ、来年6月を目途に法の規定について検討を加え、必要な措置を講じることが求められています。令和2年の公益通報者保護法改正の方向性については、平成30年の消費者委員会公益通報者保護専門調査会で、山本座長をはじめとする有識者による議論が行われました。平成30年以降、令和6年を迎えるまでの間、国内・国外では大きな社会環境の変化がありました。コロナの拡大と収束、テレワークの普及など働き方の多様化、SNSの利用拡大や生成AIの開発など、デジタル化の一層の進展がありました。また、EU域内国などの海外における公益通報者保護制度の法制化もありました。公益通報者保護制度を巡る、このような国内外の環境の変化や改正法施行後の状況を踏まえ、制度の検討を行う場として本検討会が立ち上がりました。8月を除き、原則は月に1回程度ずつ検討会を開催し、本年9月を目途に中間整理を行う予定です。その後、各論点について立法事実や具体例を取り上げるなど議論を深め、本年末までの報告書の取りまとめを目指しています。また、中間整理までの間は事務局からの調査報告などを中心的な題材に、各委員から意見を賜る形式とする予定です。

次に資料2をご覧ください。本検討会は原則として公開とし、オンラインでの一般傍聴を可能としています。また、検討会の模様は録画を行い、議事録公開までの間、インターネット上でご覧いただくことが可能です。原則として資料・議事録等は公表します。ただし、特に必要がある場合には、検討会の決定により、非公開・非公表とすることができます。このような運営要領案ですが、検討会として決定することに異議はありますか。異議はないということで、案のとおり決定します。以降の議事進行は山本座長にお願いします。

<<①事務局からの説明>>

○山本座長 議事に入ります。最初に公益通報者保護法の概要と令和 2 年の改正事項につき、事務局から簡単に説明をお願いします。

○安達企画官 法律の概要は資料 3 の 1 枚紙をご覧ください。まず始めに、公益通報者保護法は労働者等が、勤め先の不正行為に関する通報を公益のために行う場合に、どのような内容をどこに通報すれば、通報を理由とする解雇等の不利益な取扱いから保護されるのかを明確化した法律です。1 の目的です。公益通報者の保護により、事業者の法令順守や消費者への情報提供を通じ、消費者被害の未然防止・拡大防止を図ることを法目的としています。経緯として、制定前の平成 12 年頃から、自動車のリコール隠しや医療事故の隠匿、食品偽装や品質不正といった、国民生活の安心安全を脅かす事業者の不祥事が相次ぎました。これらの不祥事の多くは、企業内部の労働者などによる行政機関などへの通報を契機として発覚したものでしたが、当時は公益のために通報を行ったことを理由として、労働者等が解雇等の不利益な取扱いから保護されるのかどうかは法律上では明確ではなく、予見可能性がありませんでした。

このため、当時の内閣府国民生活局が、国民生活審議会の消費者政策部会の下に公益通報者保護制度検討委員会を設置し、有識者による議論を経て、平成 16 年、2004 年に公益通報者保護法が制定されました。制定に当たって、当時のイギリスの公益開示法において、通報を行ったことを理由とする不利益取扱いからの労働者の保護を分野横断的に定めていたことから、イギリスの法律を参考としています。法の制定後、当初は内閣府で所管していましたが、平成 21 年 9 月の消費者庁の創設に伴い、内閣府から消費者庁に移管され、現在に至ります。しかしながら、原始法の成立後も国民生活の安全安心を損なうような企業不祥事が後を絶ちませんでした。また、不祥事において、企業の内部通報への対応体制が十分に機能していない事例が発生するなど、公益通報者保護法の実効性の向上を図ることが重要な課題と認識されました。このため、平成 30 年 1 月から消費者委員会の公益通報者保護専門調査会において、1 年間、有識者による議論が行われ、方向性を得て、令和 2 年通常国会に改正法案の提出がなされ、その年の 6 月に改正法が成立、令和 4 年 6 月から施行しています。

令和 2 年改正では、2 の公益通報者の範囲が広がりました。以前は事業者に勤める労働者・派遣労働者、または取引先に勤める労働者および派遣労働者が対象でしたが、役員および取引先の役員が加わりました。さらに、退職後 1 年以内の元労働者・元派遣労働者も対象に加わりました。通報対象となる不正行為については、原始法では、国民の生命・身体・財産等の保護に関する法律に規定する、直接の犯罪行為および最終的に刑罰につながる行為に限定されていましたが、令和 2 年改正では過料対象行為および最終的に過料につながる行為が追加されました。令和 6 年 4 月末現在、公益通報者保護法の対象法律は、500 本あります。食品衛生法、大気汚染防止法等の七つの対象法律は法の別表に規定されていますが、他の対象法律は政令に委任されており、新しく法律が成立するたびに法律の目的や違反に

より、国民の生命・身体・財産・その他の利益への被害が生じることが、想定される規定を含んでいるのかどうかという観点からの検討の上、政令で追加をしています。

3の保護の内容です。公益通報を理由とする解雇は無効、降格・減給・その他の配置転換や嫌がらせなどの不利益な取扱いの禁止に加え、令和2年改正で通報を理由とする損害賠償責任を、通報者が負わないことが定められています。会社法上、役員の解任はいつでもできるので解任無効は規定されていませんが、解任に伴う事業者に対する損害賠償請求が可能です。これらは民事ルールとして定められており、公益通報を行った理由として、解雇や降格・減給された者は裁判で争うことができます。

4の保護の要件です。イギリスの公益開示法に倣い、通報先に応じて保護要件が規定されています。勤務先への通報の保護要件は、不正があると思料することです。正確に申し上げると、通報対象事実が生じる、またはまさに生じようとしていると思料することと規定されています。権限を有する行政機関への通報は、令和2年の法改正以前は、証拠を裏付ける内部資料があることや、関係者による信用性の高い供述があることなど、真実相当性が求められていました。しかし、平成27年4月に施行された行政手続法の規定による処分等の求めにおいては、氏名や法令に違反する事実の内容、行政処分や指導の根拠となる法令の条項等を記載した申出書を提出すれば良いとされていることを踏まえ、令和2年改正により行政機関通報の真実相当性の要件が緩和され、氏名等を記載した書面を提出すれば、真実相当性がなくても公益通報者は不利益な取扱いから保護されることになりました。

最後に、その他の外部通報先として、報道機関や消費者団体などを想定し、そのものに対し当該通報対象事実を通報することが、その発生またはこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められるものへの通報については、保護要件として通報対象事実が生じ、または、まさに生じようとしていると信じるに足る相当な理由があることに加え、外部通報先に公益通報をすることが相当と認められる複数要件の一つを満たす必要があります。例えばこちらの資料に記載があるとおり、勤務先内部や行政機関に対して公益通報を行えば、不利益な取扱いを受けるおそれがあることや、公益通報者を特定させる事項を故意にもらすおそれがあること、などがあります。または、個人の生命・身体に危害が発生するような急迫した危険がある場合には、報道機関等に公益通報を行った場合も保護されます。

5の事業者の体制整備です。令和2年の法改正で新たに事業者に対する体制整備義務が規定されました。常時使用する労働者が300人超の事業者には体制整備義務、300人以下の事業者には努力義務があります。体制整備の具体的な内容としては、法律上、労働者等からの公益通報を受けて通報対象事実の調査を行い、その是正に必要な措置を取る業務に従事する者を、公益通報対応業務従事者として定める義務が規定されています。また、体制整備として、事業者が取るべき措置の内容としては、法律の委任を受けて内閣府告示として定められている指針において、部門横断的な窓口の設置、是正措置等の通知に関する措置、労働者等に対する教育・周知に関する措置、内部規定の策定および運用に関する措置などが定められています。体制整備義務違反等の事業者には、助言、指導、勧告、および勧告に従わない

場合の公表という行政措置が内閣総理大臣の権限として規定され、この権限は消費者庁長官に委任されています。また、公益通報対応業務従事者に対して、公益通報者を特定させる情報の守秘義務を課し、同義務違反に対する刑事罰が規定されています。法律の概要の説明は以上です。

○山本座長 ただ今の説明に関して、質問等があればお願いします。後の段階でも結構なので、疑問点や意見があればいただきたいと思います。続いて、令和2年以降の公益通報者保護法の施行状況について、事務局が就労者や民間の事業者、行政機関などに行った実態調査や分析結果を公表しているので、その内容について説明します。また、その後に併せて法施行後における消費者庁の法執行の状況についても説明します。お願いします。

○安達企画官 ありがとうございます。各調査の結果は非常に大部なので、ポイントをかいつまんで説明します。まずは資料4-1、就労者1万人に対する調査結果を説明します。1ページ目の調査の目的です。先ほど説明したとおり、令和2年改正で常時使用する労働者が300人超の事業者には、内部の公益通報に適切に対応するための体制整備義務が課され、法律の委任を受けた指針で、労働者に対する事業者の体制および法の周知・教育が求められているため、実際に事業者の体制を就労者が認知しているのかどうかを確認しました。アンケートは2022年の総務省統計局による労働力調査の結果、つまり、日本の労働者の分布に合わせる形で、回答者の年齢層・勤務先地域を割り振り、調査結果を本年2月に公表しています。

なお、以降の説明では公益通報者保護法に基づき、勤務先自身が部門横断的な内部通報窓口を設置し、勤務先における法令違反行為について従業員から情報を受け付け、調査を行い、違反行為を是正する制度を内部通報制度と呼んでいます。まずは図1、就労者の内部通報制度の理解度です。また、図2に職場における通報を理由とする解雇等の不利益取扱いの禁止の認知度があります。3ページ目の図5の内部通報窓口が設置されていることの認知度ですが、勤め先の従業員規模で比較すると、どれもほぼ同様な結果が出ていることが分かります。参考として、全ての図の下に太字で数値を記載しているとおり、従業員数300人超の事業者に勤めている方の半分弱が、内部通報制度をよく知っている、またはある程度は知っているということで、制度の内容を把握している状態にあると言えます。また、職場において、通報を理由とする不利益取扱いが禁止されていることを知っている状態にあります。従業員数300人超の事業者に勤めている方の半分弱が知っている状態です。さらに、職場で内部通報窓口が設置されていることを知っている状態にあると言えます。

なお、令和2年の法改正前の平成28年度に、消費者庁で就労者3,000人に対する実態調査を実施しています。当時は質問の聞き方がやや異なりますが、公益通報者保護法をよく知っている、またはある程度知っているという回答した方の合計は、従業員数300人超の事業者に勤めている方の22パーセントだったので、法改正以降、内部通報制度の認知度は27パー

セント近く上昇しています。令和 2 年の法改正の効果とも言えますが、従業員数 300 人超であっても、半分弱しか認知していないということで、事業者によってはまだ法や窓口の設置について、周知・教育が十分ではないとも言えると思います。法律の規定に沿って制度を構築し、周知・教育を実施している所とそうではない所が二極化している可能性もあるのではないかと考えています。

図 3 をご覧ください。内部通報制度をよく知っていると回答した人は、75 パーセントが勤務先における研修・周知がきっかけだと回答しており、新聞、YouTube、テレビ、ラジオなど、他の媒体と比べて、知ったきっかけとして非常に高い割合を占めています。この結果から事業者の研修・周知が、就労者の制度の理解に最も効果的であることが分かります。同様に 3 ページ目の図 6 をご覧ください。内部通報窓口が設置されていることを知っているという回答した人の 6 割近くが社内研修や説明会、3 割超が社内トップメッセージの発出がきっかけだと回答しています。複数回答なので、両方を実施している事業者もあると思いますが、ここでも事業者の積極的な周知が就労者の窓口認知につながっていることがよく分かります。

次に就労者の内部通報制度に対する理解向上の効果に着目します。2 ページ目に戻って、図 4 です。赤丸を付けているとおり、内部通報窓口をよく知っているという回答した方は、知らないなどと回答した方と比べて、勤務先における重大な法令違反を目撃したと仮定した場合に、『相談・通報する』と回答した割合です。つまり、通報意欲が高いことが分かります。さらに 4 ページの図 9 です。こちらは仮定の話ではなくて実際に通報した経験、不正を目撃した経験について聞いたものです。グラフの青い部分に赤丸を付けているとおり、内部通報制度をよく知っているという回答した方は、知らないという回答した方と比べて実際に通報した経験が相対的に多く、平均値である 4.8 パーセントよりも 17 パーセントということで、非常に高いことが分かります。また、グラフのオレンジの部分に着目してください。勤務先において、法令違反行為や内部規程違反などを目撃したことがない、の回答割合は、内部通報制度を知らないという回答した人が 7 割、内部通報制度をよく知っているという回答した人が 3 割強となり、大きな差があることも分かります。これをまとめると、内部通報制度をよく知っているという回答した方の多くは、職場での研修・周知を通じて制度を理解したと感じており、また、職場で重大な法令違反を目撃した場合の通報意欲が高く、実際に法令違反行為や内部規定違反を通報した経験や、違反を目撃した経験を有している割合も、相対的に高いことが分かります。

一方で図 8 にあるとおり、勤務先で重大な法令違反を目撃しても、『たぶん相談・通報しない』、『絶対相談・通報しない』と回答した方に理由を聞くと、誰に相談・通報すればいいのかわからない、の回答が最も多くありました。別途、参考資料として本日配布している、就労者アンケート調査結果の全体版の抜粋を付けています。最後の 7 ページをご覧ください。と、『絶対相談・通報しない』と回答した方が、1 万人のうち 1,089 人いましたが、その 4 割が勤め先内部への通報について、上司や組織の命令に背くことになると思うという意識

を持っています。また、『たぶん相談・通報しない』と回答した方が、1万人のうち3,018人いましたが、これらの方々の半分以上が、勇気ある行動だが自分にはまねできないとの意識を持っており、必ずしも内部通報制度が就労者にとって安心して利用しやすいものにはなっていないことが言えると思います。

概要版に戻ります。4 ページにある図 10 の通報後の心情です。実際に不正を通報した方の 7 割が通報して良かったと回答している一方、17 パーセントが後悔している。13 パーセントが良かったこともあれば後悔したこともあると回答しています。後悔している理由としては、図 11 にあるとおり、全体の 57 パーセントが不正に関する調査や是正が行われなかったから、42 パーセントが勤め先から人事・評価・待遇面で不利益な取扱いを受けたからと回答しています。不利益な取扱いの内容については、図 12 にあるとおり、上司や同僚からの嫌がらせや人事評価上の減点が最も多い結果となっています。

重大な法令違反の目撃時に、第一に勤務先に『相談・通報する』、または『たぶん相談・通報する』と回答した人のうち、匿名で通報したいという意向についてです。図 13 をご覧ください。6 割強が匿名を希望しています。また、就労者アンケート全体版の結果の抜粋を 4 ページにも付けていますが、男性全体で 56 パーセントが匿名を希望しているのに対して、女性は 81 パーセントが匿名を希望しています。また、正社員や非正規労働者といった雇用形態に関係なく、男性より女性のほうが匿名の希望率が高い結果が出ています。さらに、匿名を希望する理由の大半は、全体版の抜粋の 5 ページにあるとおり、不利益取扱いが怖い、窓口が信頼できたとしても自分が通報したことが上司や同僚等にもれるおそれがあるという回答が多くありました。同じくアンケート全体版の抜粋の 3 ページにあるとおり、内部通報制度についてよく知っているとは回答した方は、実名で通報すると回答した割合が 51 パーセントと半分を超えています。全体平均の 37 パーセントよりも相対的に高く、事業者の研修・周知が充実していて制度の理解が深い場合は、実名を選択する割合が高くなると言えるかと思っています。

概要版の 5 ページに戻ります。最後のページです。最も通報しやすい先についてです。図 15 にあるとおり、内部通報制度についてよく知っているとは回答した方は、6 割近くが通報先として勤務先を選択しており、全体平均よりも 10 パーセント以上高い結果です。一方、図 14 の年代別の結果を見ると、40 歳未満の方を中心に、SNS やインターネット上のウェブサイトと回答した方が 2 割弱いることも特筆すべき点だと思います。こちらはわれわれが全く予想していなかった結果です。40 歳未満の世代の方の一部で、インターネット上のウェブサイトや SNS が、通報先として認識されていることがやや驚きでした。就労者の SNS への安易な投稿を防止する観点から、公益通報者保護制度における報道機関等への通報の要件として、真実相当性などの高い要件があることを各事業者にも周知していただくことが、事業者のレピュテーションリスク管理の観点から重要になってきていると考えています。就労者アンケートの結果は以上です。

続いて、駆け足ですが資料 4-2、民間事業者の内部通報対応に対する実態調査結果につい

て説明します。昨年末に全国のさまざまな従業員規模の事業者 1 万社に対してアンケートを送付し、内部通報制度の導入状況や運用状況を調査しました。また、今年の 3 月には上場企業と比べて、対応が進んでいないと考える非上場事業者 8,000 社です。義務対象の所ですが、従業員数 300 人超の非上場事業者 8,000 社に対して、公益通報者保護法や法の指針で求められる事項の認知度や対応状況を調査しています。本調査への回答は任意です。このため義務を履行している事業者ほど積極的に回答を提出し、義務を履行していない所はアンケートに回答しないという回答者バイアスがあると考えています。その上で、従業員数 300 人超の事業者が内部通報制度を導入していると回答した割合は 9 割強で、平成 28 年度の調査時と比較して 10 ポイント増加しています。また、従業員数 300 人以下の努力義務対象事業者についても、前回調査時より 21 ポイント増えており、約 47 パーセントの事業者が導入していると回答しています。

従業員数 300 人超の事業者における内部通報制度の導入率を上場・非上場別で見ると、上場企業はほぼ 100 パーセントが制度を導入していると回答している一方、非上場事業者は 83 パーセントが導入していて、17 パーセントが導入していないと回答をしています。なお、昨年 10 月に実施された、民間調査会社の帝国データバンクの調査では、従業員数 300 人超の事業者 601 社のうち、公益通報の受付窓口を設置しているとの回答は 58 パーセントでしたので、調査主体や設問数、設問方法などによっても、回答事業者の属性や有効回答率が変動し、回答結果も変わってくるのではないかと考えています。

3 ページ目の図 3 は実際の運用状況です。内部通報制度を導入していると回答した事業者における内部通報窓口への年間受付件数は、0 件が全体の 3 割、1 から 5 件も 3 割という結果です。右の図 4 にある平成 28 年度の調査結果よりは、多少は窓口が活性化しているとも言えますが、窓口の活用は道半ばと考えています。例えば 1,000 人超 3,000 人以下の事業者でも 0 件と回答した事業者が 10 パーセント程度ありました。一方、3 ページの下の方の表 1 にあるとおり、従業員数 3,000 人超の事業者における窓口の活用は、平成 28 年度と比べると活性化してきていると言えると思います。

4 ページの左にある図 5 ですが、従業員への内部通報制度の研修実施状況です。内部通報制度を導入していると回答した事業者の 57 パーセント、6 割弱が研修を実施しているという回答でしたが、これは入社時の研修なども含まれており、事業者によって研修の実施頻度や充実度は異なると考えています。従業員への効果的な周知方法はさまざまです。事業者によっては窓口の案内のために、全職員に携行カードを配る、定期的にはがきを送付するなど、さまざまな方法があります。右の図 6 にあるとおり、例えば研修とトップメッセージの発出を共に実施している事業者については、片方しか実施していない、またはどちらも実施していない事業者と比べて、窓口の年間受付件数が 6 件以上の事業者の割合が高いという結果が出ています。周知の工夫や頻度の向上が従業員の通報意欲に影響し、窓口の活性化にもつながっていると考えています。

5 ページの図 7 を見ると、内部通報制度を導入していると回答した事業者のうち、年間の

受付件数を従業員に開示している割合は 34 パーセント、一般に公表している割合が 18 パーセントでした。一般に公表している理由を聞いた結果が、次の 6 ページです。ESG 評価機関が件数の開示や報告を求めてくるから、取引先や機関投資家等の要請に応えるためとの回答が多く、ガバナンスの一要素あるいは人権の尊重との関係で、内部通報対応が一部の投資家の関心と呼んでいることが分かります。補足ですが、2019 年 12 月の EU の公益通報者保護指令で、50 人以上の事業者に対し内部通報窓口設置が義務付けられており、ほぼ全ての加盟国が法制化対応を終了しているため、窓口の設置は当然のこととして、投資家の関心は内部通報窓口の運用状況に向かっているのではないかと思料しています。

7 ページの図 10 をご覧ください。本年 3 月に実施した、従業員数 300 人超の非上場事業者に対する調査では、令和 2 年改正で新たに義務付けられた内部通報対応の従事者、つまり、内部通報対応の担当者の指定義務の認知度が 9 割を超えました。一方で、義務を知っているが担当者を指名していないという回答が 11 パーセントを占めています。その理由ですが、右の図 11 にあるとおり、上司などに直接情報が共有されており特段不都合もないためが約半数で最多となった他、対応を検討中であるためが 4 割を占めました。8 ページの図 12 ですが、法律の指針で内部規程の策定が求められていることについては、9 割強の事業者が知っているという回答をしています。認知度が高い一方で全体の 15 パーセントが、知っているが内部規程の策定まではしていないと回答しています。

まとめますと、義務対象の非上場事業者のうち、内部通報窓口を設置している、の回答は 85 パーセント、従事者を指定している、の回答は 82 パーセント、内部規程を策定している、の回答は 77 パーセントということで、窓口を設置していると回答した事業者であっても内部規程を策定しておらず、組織的に内部通報への対応を行っていない可能性が懸念されます。同じページの図 13 です。不利益取扱い禁止の周知は公益通報者保護法の核となる部分ですが、従業員数 300 人超の事業者の 14 パーセントが特段周知はしていないと回答しています。9 ページの図 14 です。特段周知をしていない理由について、44 パーセントの事業者が、当然のことであり、あえて周知する必要性を感じていないと回答しています。通報を理由とする不利益取扱い禁止は当然のことという事業者側の認識と、不利益取扱い等が怖いので匿名で通報したいという就労者側との認識のギャップが大きい部分だと思います。

匿名通報への対応についてです。図 15 にあるとおり、9 割超の事業者が実名と同様に対応する方針と回答しています。しかし、その方針を周知しているのは 73 パーセントであり、全体の 18 パーセントはその旨を周知していない状況です。また、一部で匿名通報については原則対応しない方針の事業者、方針を特段決めていない事業者もあり、この辺りも就労者側の意向と事業者側の方針にギャップがある部分だと思います。

10 ページです。図 16 の内部通報制度の導入効果について、制度を導入していると回答した事業者の大半が、従業員のコンプライアンス意識の向上につながっている、違反行為を是正する機会の拡充につながっているとポジティブに評価しています。効果を感じていないと回答した約 10 パーセントの事業者についてです。黄色の点線を引いていますが、年間受

付件数を見ると、図 17 にあるとおり 0 件が 7 割超、1 から 5 件が 2 割超となり、窓口を活性化することで、ポジティブな効果を実感できるようになる可能性もあると考えています。

11 ページです。上司や窓口への内部通報を、不正発見の端緒として回答した事業者の割合は最も多く、77 パーセントでした。内部監査や上司による日頃の業務チェックや行政機関の調査、検査などを上回っています。同様の調査を米国公認不正検査士協会、ACFE が公表しており、2020 年の国際調査では分析対象である職業上の不正行為のうち、内部通報によって発覚した事案の割合が 43 パーセントだったのに対して、内部監査によるものは 15 パーセント、マネジメントレビューによるものが 12 パーセントにすぎなかったという結果が出ています。消費者庁の平成 28 年度の調査でも、内部通報は最も多くの事業者が不正発見の端緒であると回答していましたが、今回の調査では、この割合は当時よりも 18 ポイント上昇しており、雇用形態が多様化し事業者が抱えるリスクが複雑化する中で、現場の声の役割は当時よりも一層高まっていると言えると思います。図 19 について説明を失念したかもしれません。窓口の受付件数別に不正発見の端緒として、内部通報に丸を付けた事業者の割合です。件数が多い事業者のグループほど、ほとんど、100% 近くの事業者が内部通報は不正発見の端緒であると回答しているのに対して、0 件の事業者は 57 パーセントが内部通報は不正発見の端緒であると回答しており、窓口が活性化している事業者ほど、内部通報の役割を認識しているということが言えるかと思います。

12 ページの図 20 です。従業員数 300 人超で内部通報制度を導入していない事業者に、その理由を聞いたものです。調査 1 のアンケート送付時には、当庁から内部通報制度の導入に向けた経営者向けの 5 分解説動画や、従業員向けの研修動画等のリンクを一緒に案内し、内部規程のサンプルなども送付しています。しかしながら、義務対象ではあるものの、内部通報制度を導入していない事業者の 4 割が、導入したいがどうすればいいのかわからない、24 パーセントが導入していなくても組織運営上の不利益がないと回答しています。また、努力義務対象の事業者については、約半数が努力義務にとどまるため導入していないと回答しています。

13 ページ、図 25 の社外窓口の設置状況です。内部通報制度を導入済みの事業者の 79 パーセントが社外に窓口を設置しており、前回よりも 13 ポイント上昇しています。一方で、右の図 26 です。国外に拠点を有する事業者のうち、国外拠点からの通報を多言語で受け付けている事業者は 43 パーセントで、今後の海外展開の状況に応じた取り組みが期待されます。14 ページです。取引先の従業員・役員、または退職後 1 年以内の従業員は、公益通報者保護法上の保護対象ですが、これらの者からの通報を受け付けている事業者の割合は限定的な状況であり、この辺りは事情を聞く必要があると考えています。

最後のページです。以上をまとめると、回答者バイアスの可能性はあるが、①のとおり、内部通報制度を導入していると回答した事業者や、法および指針の義務を知っていると回答した事業者は共に 9 割を超えており、制度導入や認知度は平成 28 年度よりも大きな改善が認められます。一方で②です。窓口の年間通報受付件数は 0 件、1 から 5 件の事業者が大

半を占めており窓口の活用は道半ばですが、それでも管理職や窓口への内部通報は、最も多くの事業者に不正発見の端緒として認識されています。また、窓口が活性化している事業者ほどこの割合は上昇し、100 パーセント近くになっています。③です。周知方法を増やすことで、窓口が活性化している傾向が認められます。④です。一部の投資家や ESG 評価機関の間では、事業者の内部通報への対応状況についてのガバナンスや、人権尊重の観点からも評価するようになってきており、これに応えている企業も一定割合あります。⑤です。従業員数 300 人超の事業者であっても、内部通報の方法や不利益取扱いの禁止について、規定の策定や周知をしていない事業者が一定割合で存在しており、内部通報に対して組織的な対応が行われていない課題があります。⑥です。取引先の役員、従業員、または退職後 1 年以内の従業員からの通報受付体制や、グローバルな通報体制については、一層の改善が期待されるところです。

続いて資料の 4-3 です。行政機関向けの施行状況調査について説明します。1 ページにあるとおり、府省庁、全国の都道府県、市町村全てで 1,800 機関にアンケート票を発出しており、95 パーセントの行政機関から回答を得ています。結果についてです。都道府県、府省庁では、おおむね内部通報窓口の設置や従事者指定が行われていますが、市区町村については従業員数 300 人超であっても、一部で対応していない所があり、今後は個別に対応を促していく必要があると考えています。また、外部の労働者からの受理件数です。最後の 6 ページにあるとおり、近年は府省庁、都道府県、市区町村において、公益通報の受理件数は増加しています。府省庁だと、平成 29 年度比で 3 倍程度と件数が増加しています。こちらは令和 2 年の法改正で通報できる人の範囲が拡大されたことや、通報できる要件が緩和されたこともあり、制度が浸透してきた結果だと考えています。

続いて資料の 4-4 です。企業不祥事における内部通報制度の実効性に関する調査・分析について説明します。こちらは企業不祥事について、第三者委員会などの外部委員会による調査報告書が公表されています。2019 年 1 月以降、直近 5 年以内に事業者から公表された 265 本の報告書から、内部通報制度が実効的に機能していない要因についての指摘が充実しているものを抽出し、指摘を整理・分析の上、内部通報制度の機能向上に向けた経営トップに対する提言として取りまとめたものです。各調査報告書では、不正の早期発見、是正に内部通報制度が実効的に機能しなかった要因として、大きく五つの問題を指摘しています。

3 ページ、一つ目です。同じ違法行為が長年繰り返されている場合、従業員からすれば、あえていまさら内部通報をする気にならないなど、そもそも内部通報の対象にしていのかどうかも分からないという心理に陥りやすい課題があります。4 ページ、二つ目です。グループ会社管理の観点から、親会社の通報窓口が子会社の従業員や役員には通報窓口を開放していないこと、内部通報窓口を利用できる人が限定的になっている課題があります。近年、国内・海外の子会社の不祥事により、外部調査委員会を立ち上げるケースが散見されていますが、多くのケースで子会社の従業員には親会社の窓口が開放されていないこと、海外拠点では日本語でしか通報できないという課題が共通しています。5 ページ、三つ目です。

そもそも内部通報窓口について周知が行われておらず利用実績もほとんどないこと、利用実績がないことに対して特段対策が講じられていないという問題があります。6 ページ、四つ目です。通報すると、その情報が誰にどのような形で共有されるのかという具体的なプロセスが見えず、匿名制や不利益取扱いに関する、漠然とした就労者の不安が通報を妨げているという問題があります。

7 ページ、五つ目です。不正に関する内部通報があっても、適切に処理されていない場合です。具体的には、調査担当者に十分な権限がなく、調査対象部署が調査に協力しない問題、通報者に対するバイアスから適切な対応が取られない問題があります。また、通報の受付担当部署以外の部署が通報を受け付け、アドホックに対応してしまい通報の受付担当部署に展開しないなど、そもそも関係者に通報対応に必要な手続きや協力の必要性が共有されていない問題があります。全体として通報対応の手続きがマニュアル化されていない、またはマニュアル化されていても、十分に周知・教育がなされていない場合が多いと考え、就労者目線で使いやすいものになっていない、信用できる制度になっていないことから、結果として内部通報制度が活用されていないと考えています。

なお、実効性以前の問題ですが、今年の年明け以降に公表された、企業が設置した外部委員会の調査報告書においても、上場企業の非上場子会社であり、かつ従業員数が数千人規模の大会社においても通報手段が周知されていない、窓口が設置されていない事例がありました。また、調査報告書は公表されているものではありませんが、直近、不祥事があった従業員数千人規模の非上場企業においても、内部通報の窓口や内部規程がなかったという事例が確認されています。本来であれば、不祥事の発覚に至る前に、制度の導入と適切な運用が指導されることが望ましいと考えています。

最後に法執行の状況について、簡単に説明します。資料 4-5 として、1 枚紙を配布しています。こちらは消費者庁のホームページで公表しているもので、令和 4 年度の是正指導の件数です。令和 4 年度は 0 件、令和 5 年度は 24 件です。24 件のうちの 2 件は事業者の不祥事が発覚し、これらの事業者が公表した外部委員会の調査報告書において、内部通報窓口や規程がない、調査の独立性に課題があるといった指摘があったことを端緒として法執行に至ったものです。体制整備義務違反は公益通報者保護法上の通報対象事実ではないので、現状、事業者に勤めている方からの情報提供は限定的です。消費者庁としてどのように端緒情報を得て、事業者の体制整備を徹底していただくかが今後の法執行上の課題だと認識しています。説明は以上です。ありがとうございました。

○山本座長 質問等がありますか。志水委員、お願いします。

○志水委員 資料 4-5 の法執行についてです。令和 4 年度は 0 件で令和 5 年度は 24 件と件数に差が生じたことに何か背景があったのかについてです。あとは、先ほど 24 件中の 2 件は不祥事の外部調査委員会の報告書が端緒になっているという話でしたが、その他の 22 件

は何が端緒で執行に至ったのかを教えてください。

○安達企画官 ありがとうございます。なぜ令和4年度が0件だったのかについてですが、説明はなかなか難しいと思っています。令和5年度に入り、中古車販売会社の不祥事案件などもあり、内部通報制度が社会的にも注目されるようになってきて、情報提供をいただくケースも多少は出てきていると考えています。また、24件以外の22件の端緒ですが、一般の勤めている方からの情報提供や、私どもが偶然に端緒情報をつかむことができました。以上です。

<<②意見交換>>

○山本座長 他にありますか。いいですか。また、何か気付いた点があれば、後ほどでも結構なので指摘ください。ここから先は先ほどの事務局からの説明も踏まえて、皆さまから意見をいただきます。まずは事業者の体制整備の状況、運用の実効性に関わる点について発言をお願いします。初回なので、まずは皆さまから1人ずつ意見をいただきたいと思います。時間の関係があるので、1人3分以内でお願いをします。柿崎座長代理からお願いします。

○柿崎座長代理 ありがとうございます。時間も押しているということなので、私から端的に2点申し上げます。先ほど安達企画官からもお話がありましたが、ビジネスと人権に関する視点です。つまり、2011年に国際連合から公表された、「ビジネスと人権に関する指導原則」に照らした観点からの検討が必要ということでもあります。これは、ご存じの方も多いと思いますが、世界でビジネスと人権に関してデファクト・スタンダードになっている指導原則です。これには三つの柱があります。人権を保護する国家の義務、人権を尊重する企業の責任、そして、それら二つの義務や責任を果たしても、人権侵害が起こってしまうときにどうするかを考慮して、苦情処理メカニズムの確保が挙げられます。これらが3本柱となって、この指導原則は作られています。苦情処理メカニズムの中には当然、内部通報制度の整備が含まれていますので、まさに日本では公益通報者保護法での対応が、今後は重要になってくると思います。

実際に昨年8月に日本で行われた国連の「人権とビジネスの作業部会」の調査報告の中でも日本の苦情処理メカニズムの確立に関して指摘がなされました。ここでは大企業による苦情処理メカニズムの整備が、一定程度は進んできているという評価でしたが、中小企業などでの苦情処理メカニズムの整備や浸透が、まだ不十分である点が示されています。この点、日本には国内人権機関の設置がまだありませんので、国の人権保護義務の一環として、公益通報者保護法をさらに充実させることによって、企業の人権尊重責任も果たしやすくなるのではないかというのが1点目です。

第2点目です。これも先ほど少し話がありましたが、人的資本経営と情報開示の観点からお話したいと思います。ご存じのように、わが国でも有価証券報告書にサステナビリティ情報の一環として、人的資本に関する開示が求められるようになりました。今後、これらの非財務情報の一部として、人権に関する情報開示の充実が、上場会社にはさらに求められていくものと考えています。投資家から見ると、ESG投資のSの部分についての対応として、職場の心理的安全性を確保するなど人権尊重への適切な措置として、内部通報制度が整っているかが、KPIの一部となる可能性もあると思います。先ほど申し上げた昨年8月の国連の作業部会報告におきましても、政府に対して人権指標を含めたESG報告の義務化を要請しておりますので、これらの要請に対処していくには、公益通報者保護法の規定をより充実したものとすることが必要になると思います。これにより、事業者のコーポレートガバナンスの一環として、企業の内部通報体制の整備を後押しすることになると思います。少し幅の

広い観点から問題提起も含めて発言致しました。以上です。

○山本座長 ありがとうございます。赤堀委員、お願いします。

○赤堀委員 日本経済団体連合会の考えについてです。まずは総論的な考え方から申し上げます。日本経済団体連合会の会員企業の行動原則として、企業行動憲章を定めています。その中で企業には法令を順守しつつ、高い倫理感を持って社会的に責任を果たすことを求めています。そのための手段として、経営者が率先して内部通報制度の活用の促進等に取り組み、不祥事の早期発見や自浄機能の強化に努めるように呼び掛けています。実際に多くの企業では、不祥事の発生や被害拡大を防止するため、内部通報制度を含む内部統制システムの構築・運用に主体的に取り組んでおります。不祥事が発覚した際は内部通報制度が機能し、速やかに調査と是正措置が行われた事例もあります。

このような状況を踏まえると、事業者への制裁規定を設けることで不祥事や不利益取扱いを防止するよりも、むしろ自浄機能を高める努力を行っている事業者の自主的な取り組みを後押しする、あるいは自浄機能が十分ではない事業者の体制構築を支援する発想が重要だと考えています。内部通報は重要なガバナンスの手段ですが、それだけで企業の不正を完全に防ぐことは難しいのが実情です。内部通報をコンプライアンス経営における仕組みの一つのツールとして位置付けて、全体の中で効果的に活用していくことが重要だと考えています。

その上で先ほど説明いただいた実態調査の結果についても少しコメントします。資料 4-2 の民間事業者の内部通報対応、実態調査結果概要についてです。2 ページの図のとおり、内部通報制度の整備が義務付けられている従業員 300 人超の事業者の 92 パーセントは、内部通報制度を導入しています。さらに、3 ページの表 1 のとおり、従業員数 3,000 人超の事業者では平成 28 年から令和 5 年にかけて通報件数が大きく増加しています。特に大規模な事業者では、既に内部通報制度が大いに活用されていることが明らかになっていると思います。ただし、通報件数の増加だけではなく、通報窓口のリソースで適切に対応することが重要であると考えています。通報窓口において、企業にとって本当に対応が必要な通報が見過ごされないように留意する必要があります。内部通報制度の適正な運用が図られることが企業のみならず、社会全体にとっても重要であると考えています。私からの発言は以上です。

○山本座長 ありがとうございます。オンラインの片山委員、お願いします。

○片山委員 片山です。日本労働組合総連合会としては、前回の公益通報制度の改正に関わってきました。前回の改正から公益通報制度の理解が深まってきているということで、大変喜ばしく思っています。まだ半数近くについては制度についてしっかりと認知していないこともあるので、われわれ組合として今後も制度が認知されるように一層求めていきたい

と思っています。政府におかれても、ぜひ周知に関しては徹底していただきたいと思っていますので、ぜひその点をお願いします。先ほどもお話があったように、ビジネスと人権の観点からも公益通報制度が重要だと思っています。連合は、人権に関する企業の取り組みが開示されるよう金融庁の審議会でも求めています。連合としても、しっかりと人権に対する取り組みが開示されるようになり、公益通報者がしっかりと保護されるように取り組んでいきたいと思っています。私からは以上です。ありがとうございます。

○山本座長 ありがとうございます。川嶋委員、お願いします。

○川嶋委員 資料を拝見して感想的なコメントになりますが、二つほど申し上げます。一つは、制度の実効性を阻害する主な要因についてです。体制整備の不徹底と不利益取扱いの禁止の不徹底が挙げられると思います。現状は内部通報体制が整備されていない事業者が少なからずあり、内部通報に関する法や制度の周知も十分に行き渡っているとは言えない面があるということでした。また、内部通報体制が存在していても、通報後の不利益な取扱いのおそれが十分に払拭されていないために、内部通報に踏み切れない状況があるのではないかという認識を持ちました。体制整備の不備や不利益取扱いの禁止の不徹底がどこから出てきているかについてです。事業者側の意識や努力の問題などもあると思いますが、詰まるところは現行の法制度の不備、あるいは不徹底に行き着くと思います。現行制度の課題等についてはこれまでもさまざまに指摘されているところだと思います。今回の調査結果なども踏まえて、できるだけ可及的に拾い上げて検討していくことが必要であると感じました。

もう 1 点です。資料 4-4 の経営トップに対する提言として書かれているところに示唆を受けたコメントです。内部通報体制の実効性強化に向けては、公益通報制度を企業内で整備して、実際に動かしていくことの意義やメリットを、経営トップはもちろんですが、社会全体に向けて継続的かつ積極的に発信していくこともまた必要なことだと感じました。内部通報制度を整備・維持していくことには相応の手間やコストがかかりますが、それらの手間やコストも結局は企業に対する社会的評価の安定、経済的な利益の増大につながっていく、私たち市民の生命・身体・財産の安全につながっていくと思います。経営トップはもちろんですが、それらを社会全体で認識して共有していくことが重要であるという認識を持ちました。以上です。

○山本座長 ありがとうございます。郷野委員、お願いします。

○郷野委員 これまで全国消費者団体連絡会は、公益通報者の保護は国民生活の安定や社会経済の健全な発展に資するものであり、制度の実効性の確保を求めてきました。この間の取り組み状況を伺った上で感想を話します。就労者向けのアンケートの中では、勤務先で重

大な法令違反を知った場合に、『相談・通報する』、『たぶん相談・通報する』の回答の動機について、全体の約 7 割が勤務先の法令違反を是正したいと回答しています。続いて、重大な法令違反に関与している上司や職員を厳正に処分してほしいが全体の 43 パーセント、自社のサービスや商品を利用するお客さんに迷惑を掛けたくない の回答が約 3 割という状況でした。通報を考えた方の動機が、勤務先の法令違反を是正したいという意識の高さと受け止めました。また、事業者調査では不正発覚の端緒が従業員からの内部通報の回答が 76.8 パーセントと高くなっており、この制度が大変重要であると受け止めました。

その一方で、就労者アンケートの回答で、内部通報制度を理解していない人は、従業員数が「300 人超 1,000 人以下」の場合 57.6%、「5,000 人超」の場合 47.7%となっています。また、通報を理由とする不利益取扱いの禁止に対する認知度も低い結果でした。就労者向けの制度についての教育が丁寧に行われていけば認知度も向上し、不正の防止につながるものと考えます。内部通報制度の体制整備の中に就労者教育を位置付け、国としてもその推進を事業者に働き掛けることが必要だと考えました。

また、民間事業者の内部通報対応・実態調査結果では、内部通報制度を導入しない理由として、どのように仕組みを整備すればいいのかわからない、導入したいが人手が足りない、経営者からは独立した体制を築けないなどが挙げられていました。この点について、事業者側に対しても具体的な制度構築に向けた支援が不足していると考えます。経営者向けの提言などもまとめられたということなので、好事例の普及なども含め、事業者に対してもより分かりやすい制度説明が必要だと思いました。加えて、事業者が公益通報者保護制度の体制整備を進めるための施策の検討、および公益通報者保護制度の実効性確保のための重要な点である、不利益取扱いに対する行政措置等についての議論を深めることが重要だと考えています。以上です。

○山本座長 ありがとうございます。志水委員、お願いします。

○志水委員 先ほど紹介いただいた資料についてです。事業者の体制整備について、例えば資料 4-2 の 2 ページ目の右側にある図では、非上場の場合は 300 人超で法的義務の対象となっている事業者であっても 17.4 パーセントが未整備です。同じ資料の 8 ページを見ると、法の指針が求める内部規程策定義務の認知状況について、8.7 パーセントと 14.6 パーセントの合計 23.3 パーセントについては、法的義務の対象でありながら内部規程の策定をしていません。特に 14.6 パーセントについては、義務の対象になっていることを認知しているけれど策定をしていないという回答です。先ほどの話でも回答者バイアスがあり得るとありました。それらのバイアスにも照らすと、未回答の事業者ではこれらの割合がさらに高い可能性もあると推測します。既に体制整備で法的義務を負っていても、未上場の場合は体制整備が必ずしも浸透していないことや、義務であることを自覚しながら策定していない所もあることについては、体制整備義務が存在するだけでは足りず、むしろ体制整備をしてい

くための動機づけ、場合によっては違反に対する規制権限の強化が必要になると思っています。

その一例として具体的には、消費者庁に現行法にはない立入調査権限を付与することなどです。あるいは、先ほど体制整備義務違反が現行の公益通報者保護法の通報対象事実には含まれないという話があり、ここの解釈は両論あることは認識していますが、少なくとも消費者庁において対象事実に含まれない前提である以上は、今後は通報対象事実に含まれるようにすべく、是正命令やそれに従わない場合の刑事罰という形で、刑事罰による担保の規定を設けていく、そして体制が整備されていない事実の通報を促していくことが必要だと思っています。その場合においては、体制整備義務の肝となる部分については、現在の指針ではなく、法文に明記していく形での検討も必要だと思っています。

同様に資料 4-2 の 12 ページ、内部通報制度を導入しない理由についてです。現在、法的義務ではなく努力義務の対象事業者については、努力義務にとどまるからという理由を挙げている事業者が 50 パーセント近く上っています。法的義務かどうかで大きく対応の違いが生じていることがうかがえるので、法的義務の対象を段階的に下げていく、例えば 100 人超、101 人以上について、今後は法的義務の対象にしていくことも考えることができと思っています。以上です。

○山本座長 ありがとうございます。土井委員、お願いします。

○土井委員 全国商工会連合会の土井です。私ども商工会の会員は、地方の中小企業・小規模事業者です。規模的に言うと、従業員数 100 人以上の会員は 1.2 パーセント程度で、ほとんどが公益通報者保護法でいう努力義務に当たるところです。そのような事情もあり、以前の専門調査会のときにも話しましたが、中小企業・小規模事業者で公益通報の体制整備はなかなか難しいと考えています。規模が小さいがゆえに、通報者と被通報者の距離が近過ぎて、法に掲げるきっちりとした体制整備まではなかなか難しいです。それゆえに、むしろ、2 号通報を充実させるべきではないかということを専門調査会では主張させていただきました。先ほど 2 号通報の件数自体は上がっているということで、一定の効果はあったと思っています。実際問題、体制整備だけ言えば、公益通報に関しては先ほど案内したとおり、中小企業・小規模事業者は努力義務ですが、ハラスメント関係の窓口は全ての規模の事業者で義務付けられています。それを考えると、通報受付体制自体は何となく構築することができるけれど、それを実際に回していく仕組みをどうするのかというのが大きな論点かと思っています。新たな規制というよりも、現行の運用をどうしていくのが、この制度に魂を入れることになるのではないのかと思っています。

昨年来の不祥事等で、大きい企業でもこの仕組みをうまく回していくのはなかなか難しいところも見えてきました。どうしても法律の立て付け上、通報者の保護、不利益取扱いの禁止に着目されがちですが、従業員アンケートで最も大きかった答えは、通報した案件が是

正されることです。要は、通報したときに企業がしっかりと対応して、是正をされることが最も重要です。ある意味、法律でその部分はあまり書いていない部分なので、どうしても不利益取扱いに着目されがちですが、仕組みを回していくためには、しっかりと通報したことが是正されて、その上で通報者も企業もウインウインの関係になることが理想だと思っています。極論として、事案としても消費者全体に影響の及ぼすような大事件ではなくて、本当に身近な社内のルール違反など通報がしっかりとされて、是正されることによってこの仕組み全体が回っていき、それが重大事件の防止にもつながっていくことを考えながら、議論していくのが良いと考えています。以上です。

○山本座長 ありがとうございます。樋口議員、お願いします。

○樋口委員 発言が志水委員と重なる点もありますが容赦ください。頂いた資料 4-2 についてです。先ほど 8 ページで、知らなくて内部規程も策定していない、知っているが内部規程の策定まではしていない点に関して、20 パーセントを超えているという指摘がありました。同じく 7 ページで従事者指定義務に関しても、18 パーセント強が対応していないことが明らかにされています。この点が問題であると考えます。まずは内部通報制度の意義に立ち返ってみると、従業員が 300 人を超えるようなある程度の規模になると、経営者が知らない間に組織内で散発的な不正が起きる可能性があります。内部通報制度によって早期に不正を発見・是正し、不正に関与させられるリスクから従業員が守られます。それと同時に、不正発覚の遅れによる社会的損害を減らす機会を得ることができると思います。労働者からの不正に関する通報を無視すると、SNS などに投稿されるリスクが高いことは既にアンケート結果で明らかです。内部通報制度があることで事業者は労働者からの通報への対処、是正を検討せざるを得ない状況にあると思います。

令和 2 年改正において従事者指定の義務、そして守秘義務が導入されたことで、企業内で違法行為を労働者が発見した際、通報者の秘密が守られる形で通報することができるようになり、内部通報制度を導入している事業者については、その実効性が高められている状況にあると思います。また、資料 4-2 の 11 ページを見ると、内部通報制度を導入している事業者における不正発見の端緒として、内部通報に高い価値が置かれており、この制度は理念に沿った機能を実際に果たしていると思います。ところが、内部通報制度を導入していない事業者は、このような意義を損なっています。すなわち、現場の不正を放置して社会的コストをもたらすことになり得ます。労働者が不正に関与させられるリスクにさらされることにもなります。法令順守のコストを払わず社会を害する行為を防止しない、あるいは労働者が不正に関与させられるリスクにさらしています。このような事業者に対して、法令順守のコストを負担することを求めていく必要があると思います。

資料 4-2 の 12 ページを見ると、経営上の不利益がないので導入しないという回答が 45.3 パーセントあります。これらの事業者にも、しっかりと通報対応を内部化するように求めて

いく必要はありますが、資料 4-5 で明らかなように法執行のケースは 24 件にとどまっています。既に指摘がありましたが、体制整備義務違反が通報対象事実になっていないこともあり、制度の実効性の観点から検討する状況にあると思います。以上のような内部通報制度を導入している事業者と導入していない事業者の落差を鑑みると、令和 2 年改正により制度の導入が義務化された現在でも、内部通報制度を導入していない事業者に対して、制度の実効性を確保するために、より踏み込んだ対応を刑事法の観点からも検討する価値があると思います。以上です。

○山本座長 ありがとうございます。山口委員、お願いします。

○山口委員 私は前回の消費者庁における公益通報者保護制度実効性検討会の委員でした。そのときのさまざまな議論も踏まえて、一言だけ申し上げます。先ほど土井さんの意見に少し重なりますが、資料 4-3 の 6 ページ記載のとおり、府省庁に、外部への通報の件数が非常に増えています。前の委員会で 2 号通報の保護要件を緩和すべきかどうかについての議論があったときに、緩和するとこうなってしまうという話がありました。従業員の方々は、実名であれ匿名であれ、内部通報は信用できないから、最も信用できるのは監督官庁への通報ということで、このようになるのではないかと予想していると、案の定このような結果となりました。私は普段、企業の有事対応や外部の調査委員会における委員などの仕事をしていますが、外部公益通報は圧倒的に増えています。匿名であれ実名であれ、社内に通報してしまうと不利益処分を受けてしまう、もしくは誰が通報したのか、通報者探しをされてしまいます。

今、最も良いのは、2 号通報の保護要件が非常に緩和されたので、監督官庁にしっかりと報告するのが最も良い、最も実効性が高いと思われる、ということです。これから現行法の下でも、この方向性はますます高まると思います。でも、今年の自動車会社、部品会社などの品質不正事案を思い出すと、内部通報に基づいて端緒を確知した会社は 1 社もありません。ほぼ全ての事件の端緒が外部通報です。この実態からすると、体制整備の充実でまさに今は内部通報と外部通報との制度間競争をしていかなければいけません。つまり、1 号通報の実効性を向上させて、社内に通報が届くような体制を制度間競争で行っていかなければますます外部への公益通報が増えるでしょう。この状況の中で法制度をどう改正していくかの意見を、これから検討していかなければいけないということが 1 点です。

もう 1 点です。前回の消費者庁の公益通報者保護制度検討会で、どのようなことをすれば企業が内部通報制度をより真剣に実効性のあるものとして整備していくかということで、3 点が議論になりました。一つは、法制度の改正です。もう一つが、民間事業者ガイドラインに代表される民間のガイドライン・指針によって、企業が自主規制によって引っ張っていく方向性です。そして三つ目です。残念ながら、今は途中で頓挫してしまいましたが、認証制度です。良い内部通報制度を作っている企業に対しては認証マークを与えて、SDGs の時代

なので外に向けてコマーシャルとして使ってもらおうというインセンティブ付与の取り組みです。いろいろと頑張ってみたけれど、実効性が最も高いのはやはり法改正ではないかということで、ワーキングチームをつくりました。前回は山本座長の下、最終的に内閣府が法改正へ向けて最終的に進めていただいた流れがあります。先ほどの事務局の説明にもあったように、法改正は一定の実効性があったとまでは言いきれませんが、認知度を高めることにはそれなりに役に立ったと思っています。今回はこのような機会ですが、体制整備の部分を含めて、特に法改正をさらに進めていただきたいと思います。私からは以上です。

○山本座長 ありがとうございます。事業者の体制整備を中心に意見を 1 人ずついただきました。さらに、就労者の通報意欲や通報を妨げる要因についても、意見があれば伺います。既に意見を言っていた中で、就労者の通報意欲、通報を妨げる要因の点についても言及いただいていると思いますが、さらに意見があればお願いしたいです。どうですか。あるいは、先ほど言い忘れたことでも結構なので、意見があればお願いします。志水委員、お願いします。

○志水委員 通報を検討している方の相談に乗った場合に、通報への妨げとなることについてです。アンケートの結果にも出ていますが、通報者であることが漏れて不利益取扱いをされるおそれの問題と、どうせ通報しても是正されないという事業者に対する不信の問題が背景にあることが多いと思っています。実際にアンケート結果でも、資料 4-1 の 3 ページの右下で、『たぶん相談・通報しない』、『絶対相談・通報しない』方について確認でき、どこに通報すればいいのか分からないものを除くと、不利益な取扱いを受けるおそれ、是正されないということが理由になることが多いです。冒頭の消費者庁からの説明でもあったように、匿名通報を希望する割合が 62.6 パーセントと多いことも、漏えいをおそれているからかと思います。図 11 でも、実際に通報した後に通報したことを後悔している理由として、この点の割合が多かったところです。

このような通報者の懸念を少しでも減らしていく意味において、先ほど体制整備で述べたことも大事だと思っていますし、それとは別に窓口設計の問題として、スキルがあって信頼できる外部通報窓口を、より推奨していくことが必要だと思います。制度導入業者の 79 パーセントが外部窓口を設けていますが、通報者側にとって信頼できる通報先としての浸透がかなり弱いのではないかと思います。むしろ、上司への通報のほうが良いと考えている方が多いような結果も出ていましたが、実際の通報後の相談においては、上司に通報、報告、相談を行って不利益取扱いを受けたという相談が多いです。そういった守られない通報者を身近で目にする、見聞きすることによる萎縮効果や風土形成についても、著しく悪影響であると思います。

また、別の視点で不利益取扱いに対する抑止効果については、これまでも検討会の議論で出てきているように、不利益取扱いに対する行政措置の導入が必要であると考えています。

匿名通報へのニーズの大きさを踏まえると、今の行政通報では氏名と住所を書面に記載することが求められていますが、求める趣旨等を考えると、継続して連絡を取り合える連絡先を書面で出した場合、同じように保護されるのが良いのではと思っています。以上です。

○山本座長 ありがとうございます。その他はどうですか。郷野委員、お願いします。

○郷野委員 今の志水委員の意見につながるところもあると思います。就労者 1 万人アンケート調査結果の 3 に、通報したことを後悔している理由として、不正に関する調査や是正が行われなかった、不利益な取扱いを受けたなどとあるので、先ほど述べたとおり、不利益取扱いに対する行政措置等については、早急に検討が必要だと考えています。一方で、相談・通報をして良かったという回答があります。その理由や通報した際の動機など、把握しているものがあればご教示ください。良かったと思う理由を分析して公表することも、就労者の通報意欲の向上につながると考えています。以上です。

○山本座長 ありがとうございます。お願いします。

○安達企画官 郷野委員の指摘について回答します。今回の就労者アンケートでは、後悔しているというネガティブな回答に焦点を当てて、掘り下げて質問をしています。良かった方々に対して、なぜ良かったのかについて深掘りしていません。大変申し訳ありませんが、回答できません。

○山本座長 ありがとうございます。他にどうですか。川嶋委員、お願いします。他に意見のある方は挙手していただけますか。川嶋委員、お願いします。

○川嶋委員 2 点あります。1 点目は既に志水委員、郷野委員の意見と重なるところがあります。資料 4-1 の 3 ページ、4 ページです。通報しない理由と、実際に通報した方が通報したことを後悔している理由についてです。不利益を受けることが通報の妨げの要因になっていることは、今回のアンケートの調査結果から見て取ることができます。もう一つの点です。これはアンケート調査の結果からは現れてはいないことになるかもしれません。内部通報がためられる理由として、内部通報を理由に解雇や不利益取扱いをされた場合に、当該就労者が民事裁判に訴え出なければいけません。裁判に訴え出た場合に、就労者にとって証明が難しい事実を立証しなければいけないことも、内部通報をためらわせる一つの理由になると考えています。この点はアンケートから出ていませんが、訴訟の仕組みの構造上、そのようなことはあり得ると思います。

現行制度の下では、内部通報を理由とする解雇や不利益取引扱いに対して、民事訴訟で回復を図っていくことが想定されています。それぞれの就労者を考えると、訴訟の迫行は非常

に負担が大きいものです。先ほどの繰り返しになりますが、通報を理由とする不利益取扱いであることの証明責任が就労者側に課されていることもあり、最終的に勝訴判決を勝ち取るまでの道のりが非常に険しい面があると思います。訴訟追行の負担軽減をいかに図っていくかも、今回の改善点の一つになると認識しています。以上です。

○山本座長 ありがとうございます。赤堀委員、お願いします。

○赤堀委員 産業界としては、通報を理由として通報者に不利益取扱いを行った事業者に対して行政措置を導入することについて、慎重に検討すべきであると考えています。前回の法改正で行政措置が導入されなかったのは、公益通報と不利益取扱いの因果関係について、行政機関が事実認定を行うことが困難であるという判断がされたからだと理解しています。この問題が解決されない限りは、行政措置の導入は難しいと考えています。もう1点、立証責任についてもコメントします。不利益取扱いが通報を理由とすることの立証責任の緩和について、法制化することも慎重に検討すべきであると考えています。これについても、立証責任の緩和が法制化されると、人事上の取扱いに不満を持つ労働者による乱用的な通報を招くおそれがあります。また、無用な争いを避けるために、通報者の配置転換などを一時凍結する運用が必要となる可能性も高く、円滑な労働管理を阻害するという懸念があると考えています。私からの発言は以上です。

○山本座長 ありがとうございます。樋口委員、お願いします。

○樋口委員 既にアンケート結果から、不利益取扱いに対する懸念は明らかになっていますが、罰則の観点から簡単に補足します。この法律は通報者を特定する情報の守秘義務違反の部分に罰則がある一方、不利益取扱いの部分には罰則がありません。均衡が取れているかに関してやや違和感があるので、検討をしてみてもよいのではないかと考えます。以上です。

○山本座長 ありがとうございます。他にどうですか。柿崎座長代理、土井委員の順にお願いします。柿崎座長代理、お願いします。

○柿崎座長代理 先ほど私は国際連合のビジネスと人権に関する指導原則の話をしましたが、その点の補足も兼ねて紹介します。もちろん、現状の通報意欲や通報を妨げる原因については、今も多くの委員からお話がありましたように、通報者にとってメリットよりもデメリットのほうが大きいことが、当然ながら一番の要因だと思います。通報者にとっては、企業の不正を見つけて通報したとしても、不利益取扱いの懸念があるため、通報を躊躇することが多く、それは、結局のところ、不利益取扱いに罰則などの十分なサンクションがなく、通報者の心理的安全性が確保できない制度のままになっているからだと思います。そのた

め、通報しても不利益は受けないという企業文化の浸透を導くことができる法制度に工夫していくことが課題かと思います。先ほどの「ビジネスと人権に関する指導原則」の中でも、どのような苦情処理メカニズムが有効なのかについて、八つの要件を掲げています。世界中の国が、それに応じる形で法整備などを行っています。

抽象的ですが、簡単に八つの要件について話しますと、①正当性、②アクセス可能性、③予見可能性、④公平性、⑤透明性、⑥国際的に認められた人権との整合性、⑦改善施策の活用、⑧利用者との対話をベースとした整備が示されています。その要件に照らしてみると、現状のわが国の公益通報者保護法では、「アクセス可能性」を判断するチェックポイントの一つである「企業内で受ける通報処理や審査プロセスについての指針の策定」が明確ではなく、十分に周知されていません。これはアンケート結果からも明らかだと思います。それ以外のチェックポイントとしては、グローバル企業であれば複数言語に対応した窓口があるか、さらに、匿名通報がしっかりと確保されているかどうかですが、これは報復を受けないこととセットです。これらについてもまだ不十分です。また、「透明性」の要件については、通報後の処理プロセスが、通報者に伝達されているのかがチェックポイントとして挙げられていますが、この点もなかなかうまくいっていないと思います。さらに、ここまで要求するのかと思ったのですが、苦情処理メカニズムの設計について、「利用者と協議しながら策定しているのか」などがチェックポイントとなっていることです。このようにグローバルな視点から日本の制度を見ると、かなり遅れているというのが私の感想です。したがって、こうした国連の指導原則の指針なども活用しながら、公益通報者保護法の改善を検討していくことも、一つのアイデアかと思い、ご紹介致しました。

○山本座長 ありがとうございます。土井委員、お願いします。

○土井委員 先ほどから話題になっている不利益取扱いについて、一言だけ申し上げます。1万人アンケート調査結果の4ページに、相談・通報した後の心情と不利益な取扱いの項目があります。全体的には相談・通報して良かったと思うという方が多くなっています。話題となっている通報経験者の後悔と不利益な取扱いについてというのは、サンプル数が60でしかも、複数回答です。加えて、ある程度は主観的な要素が入る、上司や同僚からの嫌がらせ、人事評価上の減点、不利益な配置転換という回答も多いので、もう少し分析していただきたいと思います。どうしても人事上の話は主観も入りやすい要素なので、アンケート結果のこの部分だけで公益通報を行わない要因として捉えるのはどうなのかと思います。本質的なところではないと思う部分もあります。重要な論点でもありますし、せっかく採ったアンケートですので、属性などと照らし合わせてもう少し深掘りして示していただけると、大変ありがたいと思います。以上です。

○山本座長 ありがとうございます。その点については、事務局にさらにお願いしたいと思

います。他にどうですか。山口委員、お願いします。

○山口委員 体制整備に関するペナルティーの問題について、各委員によっていろいろと意見があると思います。私は体制整備義務違反に対するペナルティーは、一定程度は必要だと思っています。先ほど赤堀委員から話があったように、消費者庁の人的・物的資源についてです。それらにしっかりとペナルティーを科すまでの資源があるかどうかは、確かに一つ問題にはなります。今回、従事者に関しては刑事罰があります。刑事罰を科すに当たって、当然、構成要件の明確化が必要になります。同じように行政処分によってペナルティーを科すにしても、それなりの明確化が図ることができるものに限って処分の対象にすればよいと考えます。そのため、行政による命令に従わない場合に限ってペナルティーを科すなど、できるだけ明確化を図れるように要件を限定することです。それでもいいので、私は何らかの形でペナルティーを科すべきだと思います。

もう一つ、メリットについてです。内部通報、内部告発、外部公益通報に従業員として行う人についてです。ここから先は私の個人的な考えかもしれませんが、しっかりと声を上げることができる従業員です。他の方に比べると、自分が正しいと思うことはしっかりと声を上げる方です。私はそのような声を上げることができる方にこそ、体制整備義務違反があったかなかったかの内部通報、公益通報を行ってほしいです。現状は体制整備義務違反に対して公益通報はできません。ただし、例えばそれに過料の処分が入るとなれば、それが命令違反の場合だけであったとしても、公益通報の対象になります。公益通報の取扱いに問題があるのであれば、問題があった当事者にしっかりと声を上げていただくことです。その道が必要になってくると思います。当然ながら、現状においてはペナルティーが必要になってくると考えています。以上です。

○山本座長 ありがとうございます。オンラインの片山委員、お願いします。

○片山委員 日本労働組合総連合会の片山です。労働組合の立場からすると、公益通報者を保護するためには、企業の不利益取扱いに対して、何らかの行政措置やペナルティーが科されるべきだと思っていることを指摘しておきます。お願いします。

○山本座長 ありがとうございます。どうですか。一通り意見をいただきました。本日の議論はここまでにしたいと思います。

<< 3. 閉 会 >>

○山本座長

さまざまな意見をいただきました。一つは、前回の法改正前に検討会を開催しましたが、今ご意見をいただきました不利益取扱いに対する措置や証明責任の問題等についても検討していますので、それらを振り返ってみることも必要だと思います。

また、その後の事情として、先ほどから議論があるように、ビジネスと人権がさらに強調されるようになっていきます。当時は、EU の指令の案が示されている段階だったと思いますが、その後に EU の指令が定められて、今までは公益通報制度を持っていなかった国も、公益通報制度を国内法化しています。

それから前の法改正時にそこまで議論を深めていない論点もあります。例えば守秘義務違反に対する刑事罰は、検討した後に意見があって法律に入ったので、検討のときにはそれは考えていなかったとか、むしろ反対が多かったと記憶しています。また、体制整備義務違反を通報することについても、私の記憶ではそのときに深い議論はしていなかったと思います。そのようなこともあるので、今までに議論してきたこと、議論していなかったこと、その後の事情を踏まえてさらに議論を深めなくてはならないことを整理した上で、次回以降進めていきたいと考えています。

本日は以上をもって閉会します。次回は 6 月 7 日金曜日、14 時半から予定しています。事務局から主要国の公益通報者保護制度とわが国の制度との比較や、わが国の公益通報者保護に関連する裁判例を説明していただきます。本日はお忙しいところ、集まっていただきありがとうございました。これにて終了します。