

第4回 公益通報者保護法に基づく指針等に関する検討会 議事要旨

1. 日 時：令和3年2月9日（火） 10:00～12:07

2. 場 所：ウェブ会議を利用したオンライン開催

3. 議 題：

- ・ 意見交換

4. 出席者：

（委員）

高座長、柿崎座長代理、小川委員、後藤委員、五味委員、田中委員、土田委員、林委員、春田委員、松浦委員

（消費者庁）

坂田審議官、黒木消費者制度課長、神田企画官、中野政策企画専門官、蜂須政策企画専門官、戸塚課長補佐

（オブザーバー）

全国市長会、全国町村会

5. 議事概要

（1）資料の説明

事務局から公益通報者保護法に基づく指針等に関する検討会報告書（案）（資料2）について説明を行った。

（2）意見交換

各委員間での意見交換が行われた。意見等の概要は以下のとおり。

【内部公益通報について部門横断的に対応する体制の整備について】

<内部公益通報受付窓口の設置等について>

- ・ 「内部公益通報受付窓口を設置し」という文言が、企業の内部に設置されることを前提にしているように感じられる。企業の外部に設置することや親会社に受付を担ってもらうという方法もあり得るので、あたかも従業員数が300人超の事業者は自社内に必ず窓口を持っていなければいけないと読まれかねない表現は修正してほしい。

<組織の長その他幹部からの独立性を確保する措置について>

- ・ P.7において「小規模な事業者においても、組織の長その他幹部からの影響力が不当に

行使されることを防ぐためには、独立性を確保する仕組みを設けるよう特に努めるべきであること。」とあるが、小規模な事業者は特に独立性の確保に努めるべきなのか。もしそうであるなら、大企業と違い独立性の確保を立案する人材がいないため、モデルを示す必要があるのではないか。「特に」の趣旨によるが、小規模な事業者には大企業とは違ったことを要求しているとも読めるため、表現振りを修正した方がよい。

- ・ 組織の長その他幹部からの独立性に関して、現在は、従業員数 300 名以下の事業者に関しては努力義務となっているが、今後、法的義務の対象を広げていくことを想定し、従業員数 300 名以下の事業者においても独立性を確保する仕組みを設けるべきだということに記載しておくべきではないか。

【内部公益通報受付窓口経由の公益通報対応業務に関する規律について】

<受付、調査、是正に必要な措置について>

- ・ 公益通報対応業務従事者（以下「従事者」という。）か否かで大きく違うところは、あくまでも刑事罰付きの守秘義務が課せられるかどうかである。それ以外については、従事者であろうがなかろうが、通報に対して対応すること、対応すべきことに違いはないと考えている。指針の解説には、従事者に該当しなくても、当然通報の対応をする義務は課せられると記載する方がよいのではないか。
- ・ 公益通報者の意向に反して調査を行う場合に関して、「公益通報者の利益が害されないように配慮すべきこと」と記載されているが、通報者が保護されるということを明確に記載すべきではないか。

<公益通報対応業務における利益相反の排除について>

- ・ 事業者が設置した外部窓口の弁護士が、上層部へ通報内容を流していたとの報道があったことから、顧問弁護士や役員個人の弁護士などが排除された窓口とすることが必要ではないか。
- ・ 事業者ごとに利益相反の場面が異なるということが前提になった記載となっているが、利益相反の場面は幾つかの類型に分類ができることから、事業者ごとに異なることは考えにくいのではないか。経験が乏しい従事者のために、どのような場合に利益相反になるのかを例示する意味はあるが、事業者の内部規程に利益相反について定める意義があるのかは疑問である。
- ・ 中立性、公平性が保てないような者が従事者になってしまうことを避ける趣旨の規制であることから、その具体例等を記載した方が分かりやすくなるのではないか。
- ・ 解決済みと思われる通報内容について、通報者が解決したとは思っていない、すなわち、通報者から見て満足のあるようなフィードバックがなかったような場合があることから、通報者の認識と事業者での調査結果というのは必ずしも一致しないということも念頭に例示してほしい。
- ・ 匿名の内部公益通報者と連絡をとる方法について、外部の弁護士に一旦受付していただき、通報者情報を削除した状態で事業者に転送していただくことで双方向通信が可能

になると認識している。弁護士以外にも、内部公益通報者が匿名のまま、会社側との双方向の交信ができるような、通報仲介サービスを提供している事業者もある。ただし、それらに係る費用が、中小企業にとっても容易に導入できるほど低額といえるか否かには懸念がある。ついては、匿名による双方向交信を実現する方法としては示しつつ、あくまで例示に留めることとしてはどうか。

【内部公益通報対応体制を実効的に機能させるための措置について】

- ・ 運用実績の役職員等への開示、記録の保管等に関して、記録の作成、保管が運用実績の開示より先に行われるので、記載の順序を変えるべきではないか。また、記録の保管期間については、記録は電子化をすることができることから、できるだけ長く保管した方がよいのではないか。
- ・ 消費者庁には、従事者向けの教育ツールを作成していただきたい。そして、事業者はそのツールを用いて従事者に教育・周知する旨を報告書に記載してほしい。
- ・ 是正措置の通知に関して、通知するまでの具体的な期間として、3か月以内、合理的な理由があるときには1年など具体的な数字を記載した方がよいのではないか。

【公益通報対応業務従事者の定めについて】

<従事者として定めなければならない者の範囲について>

- ・ 従事者として定める範囲について、「内部公益通報受付窓口において受け付ける内部公益通報」と限定されているが、このような限定的な書き方をしなくてもよいのではないか。
- ・ 従事者の範囲を広げ過ぎないほうがよいという観点から、内部公益通報受付窓口に寄せられた内部公益通報に限定することでよいのではないか。
- ・ 現時点では公益通報窓口は設置していないが、ハラスメント窓口は設けている事業者は多いと思われる。ハラスメント窓口においては、匿名では必要な調査ができないので是正できる部分は限られることを説明し、名前を特定してハラスメントの申立をするかどうかを打診している。その際の手続についても書面で説明して、書面による同意を得るという形をとっているのではないか。その上で申立をして調査委員会を立ち上げる。また、ハラスメントの疑いをかけられている人は被害者が誰であるか分からないと自分の権利を守れず、疑いをかけられた人が不利益を被るおそれがある。よって、ハラスメントのような場合には氏名を特定することは調査においては自ずと必要になるのではないか。
- ・ 通報者が必然的、排他的に特定されざるを得ないようなケースに関して、通報者を特定させる事項を知らされた者が臨時従事者に当たらないと整理ができるのであれば、現在の従事者の範囲設定に関する文案に問題はないと考える。
- ・ 是正、被通報者に対する処分、職場環境の改善は重要な課題である。対応の実態としては、被害者を取り巻く社員に働きかけて、事実関係の調査をし、是正をし、そして、再発防止策を図っていくことになる。その際、被害者が誰であるかは、少なくともその

職場の中においては必然的に多くの人に知れ渡ることになる。ハラスメント事案のように、被害者が通報者と同一人物である場合に、それをもって通報者の排他的な特定であるとみなされると、その職場にいる者全員が従事者にならなければいけないということになってしまい、刑事罰の対象となる者が過度に広がり刑法の謙抑性の原則に照らして望ましくない。

- ・ ハラスメント事案では、被害者の所属している職場の全員が被害者を認識し得ることから、通報者が誰かということについてもほとんど分かってしまう。是正措置等に従事する者が従事者であるとするならば、職場環境の改善に取り組む職員全員が従事者になってしまう。偶然知った者を除くとしても、同じ職場で再発防止に取り組む者を偶然知った者と整理することには無理があるのではないか。これらの実態を十分加味して、従事者設定範囲を過度に広げることにならないよう、文言を修正していただきたい。
- ・ ハラスメントに関する調査を行うと、その部局の人にまんべんなく調査をしなければいけないので、調査された者は全員その事実を知ることになる。当該調査された者は調査の業務に従事しているのか。調査・是正に必要な措置をとる業務に従事しているというのは、いかなる人のことを指すのかを整理することも重要ではないか。職場環境の是正に努めることは、その職場にいる人たちが一人一人気をつけなければいけないことであるが、是正に必要な措置をとる業務をしていることにはならないのではないか。むしろ、当該業務を担う責任者の指示を得て協力しているだけなのではないか。これに関して何らかの限定がないと、従事者の範囲が際限なく広がる可能性もあり、また、調査対象になっている職員は皆ハラスメントの被害者の話を聞くので、特定させる事項を知ることが明らかであるため、そこで限定することもできない。公益通報対応業務とは何かということを整理する必要があるのではないか。

<新法第12条の解釈について>

- ・ 従事者の範囲を一定範囲に限定したとしても、ハラスメント事案では、通常、被害者と通報者が同一人物であるため、従事者自身が、調査・是正を進めていく過程において、被害者特定情報をその職場の関係者に対して必然的に知らしめてしまうことになる。これをもって、新法第12条の公益通報者を特定させるものを漏らしたに当たるとなると、従事者としては、どのように通報者の特定を避けながら調査・是正をすればよいか、分からなくなってしまう。この点について非常に強い問題意識を持っており、新法第12条の中で述べられている刑事罰の対象となる行為、犯罪の構成要件については指針の解説など何らかの形で明確化を図るべきと考える。
- ・ 新法第12条の正当な理由を考えるに当たり、従事者の立場からすると通報者からの承諾が大きな盾になると考える。実務では、ハラスメント事案など被害者から通報者が容易に推認されてしまうようなケースでは、通常、通報者からの承諾をとるように努めているが、問題が二つある。一つ目は承諾をしない人が時々いること、二つ目は、通報者が承諾をするも通報者から後で非難されることがあることである。二つ目に関しては、通報者に対して、事実確認のために誰にヒアリングを行ったかを開示しないという実務

に由来する。通報者にとって不満足な調査結果となった場合には、ヒアリング対象者が通報者から非難を受ける恐れがある。そこで、調査をする過程で、誰にヒアリングをするかを通報者には説明しないことが通例である。そのため、通報者から情報開示範囲の承諾を取る際には、関係者というように曖昧な形の表現を用いることになるが、承諾をとった範囲が通報者の意図していた範囲と一致していないことも考えうる。したがって、承諾の有効性についても、100%安全とは言えない。このような実務も念頭に、従事者を萎縮させないように文言の明確化を図ることが必要。公益通報者が排他的に特定されざるを得ないような状況については、それが調査・是正に必要な不可欠なのであれば、特定されたとしても、正当な理由に当たると整理する必要がある。

- ・ 調査をするために氏名を特定しなければならない場合については、漏らすことが正当化される理由、新法第12条の正当な理由として整理すべきである。
- ・ 新法第12条の正当な理由に関して、書面による説明をした上で同意を得ていれば、通報者が自分の利益が守られる範囲を誤解していたとしても、法的には事業者のほうが正当であると認められるのではないか。指針や指針の解説において、新法第12条の正当な理由の解釈としてこの点を示すことは考えられるのではないか。
- ・ 新法第12条の正当な理由を考えるに当たっては、最終的にはどのようにすれば事業者にとっての予測可能性や過度の萎縮を招かないようにしつつ、通報者に安心して通報してもらえるかというバランスが重要である。その議論の過程をなるべく明らかにし、分かりやすくすべきではないか。
- ・ 新法第12条の正当な理由の解釈は明確化しないと、事業者にとって予測可能性がない。この指針が策定されれば正当な理由とは何かという議論になると思うので、可能な範囲で報告書に盛り込む必要があるのではないか。
- ・ 新法第12条の正当な理由が明確にならないと事業者が何をやればいいのか、何をやってはいけないのかということが明確にならず、事業活動はできない。表現が抽象的になるのであれば、ガイドラインその他で具体的に書いていただきたい。

<公益通報者を特定させる事項の解釈について>

- ・ 「『公益通報者を特定させる事項』とは、公益通報をした人物が誰であるか『認識』することができる事項をいい、単に『想像』や『推測』ができるにすぎない場合は該当しない」との点について、ハラスメント等の被害者と通報者が同一人物であるような事案については、公益通報者を特定させる事項から単に想像や推測を排除するということは、実務を阻害する要素が相当削減されるため、妥当である。
- ・ ハラスメントに関する通報対応の実態に照らすと、通報者と被害者が同一人物であるケースが非常に多い。また、被害者が誰か分からない限り調査はできない。「通報者と被害者が同一人物である等のために、調査・是正を進める上で、公益通報者の排他的な特定を避けることが著しく困難な場合には、『公益通報者を特定させる事項』には該当しない」などと「排他的に特定の人物が公益通報者であると判断できる場合」を、さらに明確化すべきではないか。

- ・ 実態に照らして考えると、ハラスメントの通報があった際、それが公益通報に該当するかどうかは最初の通報を受け付けた段階では分からないが、従事者でなくとも、通報窓口の担当者には社内規程により守秘義務が発生している。他方、その後、調査・是正措置をとっていく過程では、どういったハラスメントがあったのか、誰が被害を受けているのかということ伝えていかないと、是正につながらないと認識している。被害者と通報者が同一のケースと、被害者の周りの人が通報したケースを分けて考えるべきではないか。また、いわゆる企業、組織ぐるみの経営陣が関与している不正事案と、公益通報に該当するようなハラスメント事案を分けて整理することが望ましいと考えるが、指針を二つ策定するわけにもいかないことから、指針の解説で整理する点は賛成である。
- ・ 公益通報者を特定させる事項に、単に公益通報をした人物が誰であるか「想像」や「推測」できるにすぎない場合は該当しないとあるが、想像させるようなことを伝えることも避けるべきであり、このような記載は見直した方がよいのではないかと考える。可能かどうかは別として、通報者と被害者が同一のケースにおいて、調査・是正措置をとる上でやむを得ない場合は、従事者の守秘義務自体を免除し、刑事罰もまた免除したほうがよいと考える。また、通報者に関する情報を伝える際は、被害者の承諾をとることが重要である。調査・是正に携わる者は基本的に従事者として定めることになるかと考える。そのため、調査・是正に関係ない部署や職員に通報内容を漏らすことは許されないと考えるが、これらを許すようなメッセージになりかねないと感じた。
- ・ 被害者と通報者が同一である場合を従事者の範囲、つまり、主体の問題にして、従事者にあたらないとしてしまうと、想定外の形で担当者が外部に通報者に関する情報を漏らしてしまうというような事態は避けられず、刑事罰で抑止効果を定めることにした改正法の趣旨に少し反するのではないかと考える。窓口の担当者が新法第12条の正当な理由の判断が難しいということが問題なのであれば、指針の解説や新法第12条の解釈の中で明記すればよく、主体の中から一部の場面だけを除くことはかえって無理があるかと考える。

<従事者を定める方法について>

- ・ 従事者を定めるに当たっては、従事者自身がその旨を認識する必要があると考える。従事者になったことを従事者本人に通知する必要があると考える。従事者には刑事罰が科せられるので、その観点から、従事者に指定したことをきちんと従事者に対して伝えることを報告書に記載した方がよいと考える。

【その他】

<報告書の記載に関するその他の意見について>

- ・ 企業不祥事が多発しており、それを防止していくために、公益通報の重要性が増していることを、「はじめに」において記載した方がよい。
- ・ 指針の解説と既存のガイドラインの効力の違いなどをより丁寧に説明した方がよいのではないかと考える。
- ・ 既存のガイドラインと指針の違いが分からないので、それぞれの目的を報告書に書い

た方がよい。

- ・ 従業員 300 人以下の事業者の努力義務について、小規模な事業者が実際に体制整備をするとなれば、指針に従ってやらないといけないという考えなのか、または、指針で規定されていることに近いような形で取り組むという趣旨の努力義務なのか。前者であれば、体制整備をするのであれば指針に従わないといけない、小規模な事業者に対しても措置をとらなければならないという規定が適用されてしまうので、「努めるべき」という表現は義務が明確化されないのではないか。
- ・ 常時や臨時という言葉が、何を常時として何を臨時としているのか分かりにくいため、報告書では具体化させたほうがよいのではないか。
- ・ 外部窓口という表現や、2号通報でいう行政機関への通報を指す外部通報でも「外部」という言葉が出てくるので、文中の外部窓口は何を指しているのか明確にした方がよいのではないか。
- ・ P.9に「実質的に公正な公益通報対応業務の実施を阻害しない措置がとられている場合には関与させることが妨げられないこと」と記載されているが、「妨げられないこと」という文言について、指針とは別の除外規定のような規定が設けられるように読めるので、表現に工夫が必要だと考える。
- ・ P.5に「通常のレポーティングラインも含め、内部公益通報に関する複数のラインを設けることは、事業者において」とあるが、単に「事業者において」とするほうが文章として明確ではないか。企業の総務部門の職員など法律に詳しくない方も報告書を読むことが想定されるので、分かりやすい表現にした方がよい。
- ・ 役職員という表現が使われているが、何を指しているのか分からないので、「役員及び従業者」や「役員及び労働者」など表現振りを検討した方がよい。
- ・ 定義を置いていたとしても、途中から読んだ者には、役職員という表現は、役職に就いている役員などとは読めないのではないか。

<指針の解説の策定にあたり留意すべき事項について>

- ・ 実務を行う立場とすれば、何が問題になり、問題にならないのかが一番重要であるため、できるだけ分かりやすい事例を報告書や指針、指針の解説などに記載していただきたい。
- ・ 指針の解説に例示を書きすぎることによって、これ以外のケースは守秘義務がかからないという反対のメッセージになることを懸念している。指針の解説に具体例を記載するのは限定的にしたほうがよいのではないか。
- ・ 指針には、このようにしなければ通報者は保護されないということで、通報者を保護するという面と、このようにすれば許容されるという事業者にとっての予測可能性を確保するという面がある。明確にできるものについてはできるだけ指針に書くことが考えられるが、アナウンスメント効果として、こうしておけば大丈夫であろうというような事業者を過度に安心させるという弊害があるならば、その部分については指針の解説で説明することも考えられる。

以上