

内部通報制度に関する経緯・課題・概要（一部改正）および主要な調査事項

志村照彦（会員）

（１）日本の内部通報制度についての

経緯

消費者庁は、2016年12月9日に「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」を公表した。このガイドラインは、11年前のガイドライン【振り返れば2005年7月に内閣府国民生活局から公表された「公益通報者保護法に関する民間事業者向けガイドライン」の改定】を改正して、企業がコンプライアンス経営を推進する上で内部通報制度について取り組むことが推奨される内容を具体的にまとめたもの。内部通報が機能していなかったことが、1つの要因と考える種々の企業不祥事が後を絶たない

という残念な現実が存在している背景がある。

ここ数年間の労働紛争事件判例に目を通すと、内部通報によって早期解決が可能となった企業事例は増えてはいるが、迅速な再発防止措置を怠り、何ら対策をしない状態のままにしておく、「内部告発」により行政機関やマスコミから不正行為の有無・内容確認を求められ、程度によっては、行政処分を受けたり、また当該企業に重大なダメージ（企業価値の毀損）を与え得ることもある。

このような事態を予防するために、今後の事業遂行に当たっては再発防止措置を織り込んだ内部通報システムの円滑な体制づくりが重要となる。

因みに、大きな事例としてスルガ銀行

事件（2018年1月）と東芝事件（2015年2月）を取り上げると、

①内部通報に詳しい森原憲司弁護士は、スルガ銀行では、「10%弱の職員が、内部通報制度の存在すら知らなかった。この数字は、企業側の「当社の内部通報制度は機能しているはず」といった思い込みを喝を入れる数字だと私は思う。職員が存在を知らないのであれば、機能するしない以前の話ではないか。スルガ銀行の第三者委員会報告書を読めば衝撃を受けるだろう」と著書の中で述べている。

②株式会社東芝の事件は、金融商品取引法違反により約73億円の課徴金納付命令を受けた事例で第三者委員会等から、「内部通報窓口が設置されていたが、本案件に関係する事項は何ら通報されてい

なかった」、また「内部通報制度等による自浄作用が働かなかったのは、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も一因」であると指摘されている。

(2) 内部通報制度についての現状の課題

このガイドラインは、内部通報制度の重要性が認識されるようになってきたが、未だその機能が十分に発揮されていないという問題意識のもとでは、今後の企業経営において、不祥事を予防するだけではなく、不祥事が発生した際に迅速に事態を把握し、影響を最小限に抑えるかが要請される。そのためには、企業の実態に即応した実効的な内部通報制度を整備・運用していく必要があると同時に、コンプライアンス体制の制度設計という視点からも主要な課題事項を捉えて具体策を実務に反映していく運営の見直しも大切と考える。

- ① 通報対応の仕組みの整備
- ② 独立性を有する通報ルート
- ③ 利益相反関係の排除
- ④ 安心して通報ができる環境整備

- ⑤ 通報受付、調査実施の秘密保護
- ⑥ 調査・是正措置の実効性の確保
- ⑦ 解雇その他不利益な取扱いの禁止
- ⑧ 内部通報制度の評価・改善等

(3) 「公益通報者保護法」の一部改正に関する概要

公益通報者保護法の一部を改正する法律（令和2年法律第51号）が2020年6月8日参院本会議にて全会一致で可決成立した。公布日から2年以内に施行される。この改正は機能していない内部通報制度の点検整備の大きな契機となり得る。近年も社会問題化する事業者の不祥事が後を絶たず、早期是正により被害の防止を図ることが課題となる。

- ① 事業者自ら不正を是正しやすくするとともに、安心して通報を行いやすくする。
- 事業者に対し、内部通報に適切に対応するために必要な体制の整備等【窓口設定、調査、是正措置等】を義務付けた。具体的内容は指針を策定（第11条）。従業員数300人以下の中小事業者は努力義務。
- その実効性確保のために、助言・指導、勧告のほか、勧告に従わない場合は当該事業者名が公表される（第15条・第16条）。
- 調査担当者に対し、通報者を特定させ

る情報の守秘を義務付け、義務違反に対する刑事罰（30万円以下の罰金）を導入（第12条・第21条）。

- ② 行政機関等への通報を行いやすくする。
 - 権限を有する行政機関への通報の条件（第3条第2号）

消費者庁のような行政機関は、「真実相当性」の要件は不要となり、代わりに通報者の氏名等を記載した書面の提出により保護される。

- 報道機関等への通報の条件（第3条第3号）

財産に対する損害（回復困難又は重大なもの）を追加、及び通報者を特定させる情報が洩れる可能性が高い場合を追加。

- 権限を有する行政機関における公益通報に適切に対応するために必要な体制の整備等（第13条第2項）。
- ③ 通報者がより保護されやすくする（内部通報・外部通報の実効化として）。
 - 保護される人に現行の労働者に加え、退職者（退職後1年以内）と会社役員が追加された（第2条第1項等）「参考：これらは既に対応済みの企業もある」。
 - 保護される通報（第2条第3項）では、現行の刑事罰のほか、行政罰の対象を追加。また保護の内容（第7条）に通報に伴う損害賠償責任の免除を追加。

なお、弁護士松原氏の著書に指摘されている関連事項を挙げる。

* 公益通報者保護法違反それ自体が公益通報の対象とされたこと。

* 内部通報についての体制整備に問題があれば、今後は消費者庁に体制整備の懈怠が通報されることも十分あり得る。

* 通報者側にて真実相当性を裏付ける証拠の確保は高いハードルゆえ、改正によってハードルが下がった内部告発（外部通報）が増える可能性はある。

* 公益通報を行ったことをもって事業者は損害賠償請求を提起できないと定められた。

* 改正法は2022年6月までに施行されるが、施行6か月前には指針が公表される。

今後の体制整備の内容も明らかになるが、指針が出るのを待つのではなく、今、対応できる点整備をきちんと実施することが重要となる。

（4）内部通報制度の実践手法【聴取・調査】について

● 調査の流れ 大まかな流れとして、調査担当者は、①第一報の通報受理を受け、

②その際に「事案概要」の聞き取り、③主幹部門と連携し、社内での事象につい

て、情報共有の範囲をどうするか、担当者誰にするか等を協議、④通報者から改めて深堀聴取の機会を持ち（アウトラインからしっかりしたフレームへ）、⑤

関係者にて再度集まって協議をする「誰を調べるか、何を調べるか、順番はどうするか、スケジュールをどうするか」、

⑥通報対象者（事案によっては調査対象者）からの聞き取りを適切に行い、⑦評価・事実認定を行い、⑧関係者の処分とその後の改善作業をして、最後に⑨結果をモニタリングする。

● 内部調査の基準を持つ

調査に当たっては、勉強して基準を持つことが必要。これは、内部通報調査の

基準（スタンダード）を持っていないければ、自社の調査が適正か不適正か判別ができないからである。

● 調査全体の基本スタンス

① 通報者ファースト

「通報するには勇気がいる」、これはスルガ銀行第三委員会調査報告書の指摘である。通報者は、不安と葛藤を抱えてそれを乗り越えて通報するため、通報者とのコンタクトは常に通報者ファーストの意識を持つべきである。通報者は企業のリスクを知る立場にあり、通報者に丁寧

に接することによりリスク情報を会社は

② 通報を義務化しただけでは不十分

社員としての義務を履行したのに、その結果、通報者は傷だらけにされたといったことにならないよう、通報を義務化するしないにかかわらず「不利益取扱いの根絶」は徹底する必要がある。

③ 通報は幅広く受け付ける

通報者に悩み（通報できる事案かどうか）を解決させるのではなく、「それらが通報事実にあたるかどうか、また通報するような問題なのか等の判断は私たちに任せください」という姿勢が必要。

④ 具体的な通報事例を示す

通報事例集にも「○○の購入を条件に▽▽のサービスを受けられるといった販売方法を行っている」などは、独占禁止法違反となる可能性がある。気付いた人は通報してください等の注意喚起を行う必要がある。

● ファーストコンタクトと事実の聴取

① 通報者からのファーストコンタクトにおける留意点

法律事務所に電話をかけてくる個人ないし企業担当者は「悩み」を抱えている人である。明るく誠実に対応するように努める姿勢が大切。「通報して良かった」と通報者が最初に感じるかどうか、そ

の後の展開を大きく左右する。

②玉石混交の「石」の通報への対応

確かに真に会社のリスクを伝える「玉」の通報もあれば、そうでない通報（「石」の通報）も存在する。通報者としても、会社として検討した結果による方が納得感が高い。通報者への説明責任を果たさないままクロージングしてしまうと、通報者としては「せっかく通報したのに無下な扱いを受けた」といった不信感しか残らず、それが社員間で拡散されるリスクも無視できない。

③不正目的通報への対応

通報制度を悪用して、専ら不正の利益を得る目的や他人に不正の損害を加えるような目的を持った通報は、本法第2条第1項に規定する「不正の目的」による通報であり、本法で保護される「公益通報」には該当しない。悪質な場合には、そのような通報者に対しては、就業規則に従って懲戒処分を行う等の対応も考えられる。ただし、「不正の目的」による通報に該当するかどうかは、最終的には裁判所の判断に委ねられることになるので、慎重な判断が必要。

④匿名通報を望む理由

通報者はなぜ匿名を希望するのか。理由は通報受付窓口の担当者やその背後に

控えるコンプライアンス部門、さらに言えば会社の姿勢に対して全幅の信頼を寄せることができないからである。同弁護士は、通報者に早い段階で「匿名でも全然構いませんよ」と明確に告げるよう指導され、ファーストコンタクトの時点における電話のやりとりの中で信頼を獲得して、通報者の名前を開示してもらうように努力している。

⑤相談者の話を傾聴することに関連し「注意すべき言葉」

例えば、ハラスメントの事例では、ハラスメントになるかどうかは調査を終えた後、調査で収集した資料に基づいて、事実認定・評価を経て初めて結論に至る。厚生労働省が厳禁とする言葉として示すフレーズを挙げると、「(相談者を)責める」、「(調査後に判明することについて)断定する」、「(相談者を)説得する」、「(相談者に)アドバイスをする」といった行為に着目する必要がある。NGとなるのは「責める・断定する・説得する・(的外れな)アドバイス」である。厚生労働省が例として取り上げるのも、そのような不適切な聴取が蔓延しているという実状を踏まえてのもの。

●受付窓口の社内主管部門との連携

通報者には「コンプライアンス部の部

長と、部長が指名する調査担当者と受付窓口の弁護士が情報共有者となります」ということを説明した上で、電子メールで通報者の「承諾」を予め得ておく必要がある。また、情報共有者の調査の進展もあり得るので、調査担当者の人数増についてもきちんと理由を付して説明して、そのつど「承諾」を得ておくことが大切。通報者の中には、「どうして〇〇部長が知っているのですか」という事態が生じれば、信頼関係が崩壊するからである。

●利益相反のチェック

主管部門と連携するために調査担当者を決めることになるが、その際に調査担当者の利益相反に注意する。自らが関係する通報事案の調査等に関与してはならない。具体的には、通報受付担当者、調査担当者その他の通報対応に従事する者が次のような場合が想定される。

- 法令違反行為を行った当事者である
- 法令違反行為の意思決定に関与した
- 以前、法令違反行為が行われた部署に勤務していた。
- 法令違反行為を行った者の親族である

問題は、通報対象者の調査を通報対象者の上司が行う場合である。同弁護士の経験した事例では、結論として実害はなかったが、やはり目が曇る可能性がある

人は、調査担当者にすべきではないと、後日自ら反省したと述べている。

●聴取の基本動作について

①通報者と通報対象者に対する前提となる姿勢

重要な核となるのは、通報者と通報対象者の2名である。彼らに対する基本動作について予め触れておきたい。

(a) 通報者の聴取と大筋の手順

通報者の聴取は、通報受付窓口担当者に電子メールあるいは電話等で「先生に、社内ですべて起きている不正行為について相談していいですね」という第一報から始まる。その際の聴取は、あくまでも事実のアウトラインを把握し、通報者の了解を得られた場合には社内の然るべき担当者として通報の概要を共有するためのもの。第一報を受けた後は、日を改めて通報者と面談をして事実のアウトラインを再確認するとともに、さらに調査担当者側から補充質問を行うなどしてアウトラインに肉付けを行い、事実のフレームを確定していく手順となる。

(b) 「事前準備」をして通報対象者調査に臨むこと

通報対象者への調査の場面では準備の質と量が問われる。

調査段階では、通報対象者が加害者的

な立場にあるのかどうかは分からないため、先入観を持たずにニュートラルな姿勢を堅持することは意識的に行う必要がある。これらのことを徹底して「事前準備」することによって、事実の詳細が自ずとしっかり頭に入るとともに、質問当日の矛盾点について気付き感度も高まり、通報対象者の嘘を見破れることになる。

②最初の聴取の場は「事実を収集するステージ」

「事実を収集するステージ」と「事実を認定するステージ」は全く別物と明確に意識して聴取を行うことが重要。最初の事実聴取の際に問うべきは「どのような事実を見ましたか」「どのような事実を聴きましたか」ということが基本。調査のステージは調査担当者の感想や所見を語る場面ではなく、通報者、調査協力者、通報対象者から「事実」を聞き取る場面である。

③多くのケースは補充調査が必要

「誰についてどのような事実があった」という認定は、調査関係者の調査と物の調査をすべて終え、慎重な検討を経た上でくだされることが肝要。しかし、多くの場合、通報者と第三者と調査担当者の供述と物証が整合することはまずない。そこで、いくつかの補充調査が必要とい

う結論になるのが一般的である。

●聴取関係者が希望する聴取や証拠収集

事実関係を一番知るのは当事者である。その当事者が「この人が、○○の事実を知っているから聴いて欲しい」と申し出ているのにそれを無視するなどあり得ない。しかし、残念ながら「誰を聴取するかはこちらが決めること」と勘違いして、当事者の申し出を受け入れない調査担当者も存在する。少しでも幅広く調査を行う理由は、「事実」を知りたいことと、また、「事実」にたどりつくことで、それは当該企業のリスク管理になるからである。

●聴取の大枠として押さえておくべきこと

①聴取の時間について

(a) 通報者に対しては原則50分
チェックリストには、「1回の面談時間は50分程度が適当」とある。しかし、調査を実際に経験したことがある人なら容易に理解できるが、実際には50分で聴取を終えることは大変難しい。

(b) 通報対象者も50分

通報対象者に対しても、丁寧に発問するだけでなく、圧をかけた受け止められるようなことは一切行ってはならない。圧などかけずに適正な調査によって事実を究明するのが本来の内部通報調査であ

る。質問事項を整理し準備しておけば1時間以内で収まるようになるので、努めるようにしていただきたい。

② 聴取の場所

内部通報における調査は、警察の取り調べとは異なる。通報対象者の聴取は、法律事務所で行うのではなく、例えばホテルの会議室を借りて実施することが大切。

③ 聴取の人数

聴取する側は基本的に最大で3名が適切。弁護士が発問者の場合、その事案について精通している社員が1名、記録係が1名。数の優位で押し切るなどといった中味と関係ないところで勝負するのは不適切な手段と肝に銘じる必要がある。

● 聴取開始時の説明事項

具体的には、まず相談者のプライバシーを守ることを、相談者の了解なく通報対象者に話をしないこと、相談によって社内での不利益な取扱いを受けないことを説明する。また、相談窓口の役割や、解決までの流れ等の説明を行う必要がある。電話で受理した段階でこれらの説明を行っていないときは面談聴取の最初に説明することが大切。

内部通報制度では、通報者に「気が付いたらどんどん通報してください」と会社から促している。会社からすればリス

ク情報収集の重要な機会であるから通報があれば、書面主義ではなく必ず通報者の話を丁寧に聴取するように努める。

● 通報者から録音・録画を求められた場合

内部通報制度は、会社のリスクを管理するための仕組みである。

通報者から録音や録画を求められた場合には、「会社できちんと管理すべきリスクなので、会社が管理できないあなたのレコーダーに情報を残すことはできません。録音・録画はご遠慮ください」と伝えるようにしている。

● 通報者より転職準備の話が出た際の対応

このような事態にならないように、通報者からの最初の聴取に先立って、「調査中に調査中止の希望が出されても、内部通報制度を利用したことによって通報事実は会社のリスクとなった以上、会社は調査中止の希望には応じられないことがあり、引き続き調査協力をお願いすることもありますが、その旨何卒ご理解ください」と丁寧に説明を行い、説得に努めることになる。

● 真実を引き出すための事前準備

本件の取扱いに関して、内部通報制度の重要性をきちんと理解し、会社のリスク管理のために一生懸命この調査をしているという真剣さや誠実さが相手に伝わ

るよう対応することが重要。また通報対象者調査においては、「この調査担当者は、隅々まで徹底的に調べてしっかり準備してきているな」と感じさせるだけの徹底した準備をしてその雰囲気は相手に伝わって初めて、事実を語り始める。

(5) 内部通報制度の実践手法【事実認定】について

● 事実認定に真摯に向き合う

事実認定には、裁判制度のような控訴といった制度はない。通報者に対して胸を張れるだけの事実認定を行う重大な責任が調査担当者にあることを十分に留意すべきで、また事実の把握については次の3つの事柄を調査に際して常に心に留める必要がある。

- 当事者の話は、全体として、大筋で納得できるものか。
- 書証、ことに客観的な書証との整合性は取れているか。
- 当事者本人が積極的に触れたがらない部分や欠落部分、相互に矛盾している部分はなにか。

● 思い込みや決めつけを排除する

内部通報調査においても、思い込みによって「客観的な動かしにくい通報者もしくは通報対象者に有利な事実」を見落

としてしまうことは十分にあり得ることである。調査担当者は、思い込みや決めつけを排して客観的で動かしにくい事実を軸に事実認定を行うことを重視する必要がある。

（6）内部通報制度の実践手法【処分】について

●処分・調査結果における留意点

●処分は「行為者主義」ではなく、「行為主義」で行うべきである。コンプライアンス違反については誰がやったとしても同等のペナルティが加えられるということスタンスとすべきである。

●調査結果は、通報者と通報対象者へ通知することになる。文書交付は、文書が独り歩きするリスクがあるため、口頭通知とする。調査や評価・認定を行う際に、「通報者や通報対象者からここを突っ込まれたらどうしようとか、大丈夫だろうか」という意識を持つようになる。それによって隙のない調査や評価・認定を促進することができる。

（7）結び

2020年6月に改正となった現行の内部通報制度は、内部通報システム自体が分離・独立して機能するのではなく、

企業経営において中核の位置づけにあるコンプライアンス体制と相互に組織上の連携があるかないかが問題となる。形式上の内部通報制度の組織づくりができて、組織のトップをはじめ役員・管理者・スタッフに至る全社員にコンプライアンス意識の定着と持続性がなければ、実効性のある事業運営は難しくなるからである。

研修のあり方としては、重要な役割を担う役職員が内部通報システムを十分に理解することが大切。企業においては、まず、経営トップ、すべての役員、また、部長を含めた管理者及び担当者が集う研修会の機会を定期的に企画し実施することは有益である。すべての役職員が、このシステムについて正しく理解していないと、不正行為を認識した際に通常窓口や通常ラインに通報・相談することを躊躇しかねず、早期に不正行為を発見して是正措置を講じるという本来の内部通報システムの目的を達成することが不可能となるからである。

最後に、主要な調査事項の中の内部通報制度の実践手法【聴取・調査】、【事実認定】、【処分】について、弁護士森原憲司氏の著書『内部通報制度調査担当者必携』から研修啓発のため引用しております。内部通報の分野は、国内企業への

導入割合は未だ高くなく、一昨年6月の法改正により今後の事業経営に取り入れていく事業会社が増えつつある可能性はある。本書は、「教材」としての利用度が高く、三つの実践手法は豊富な実務経験と多面的な視点から問題を解決しようとする著者の前向きな対応姿勢が滲み出ている、大変有益であると考えられる。関心がある方は一読されることをお勧めします。

なお、本レポートにおいては紙数に限りがあり、内部通報に係る基礎的な内容の中で、重要と考える事項は取り上げていますが、内部通報制度に係る認証制度については触れておりません。ご了承ください。

参考文献：「消費者庁による公益通報者保護法の一部を改正する法律」（令和2年法律51号）、中原健夫、結城大輔、横瀬大輝『これからの内部通報システム』（金融財政事情研究会）、森原憲司『内部通報制度調査担当者必携』（経済法令研究会）。