

【公益通報者保護法】

改正公益通報者保護法を踏まえた内部通報制度の整備・運用(1)



大江橋法律事務所
パートナー弁護士
古川 昌平

furukawa@ohebash.com



大江橋法律事務所
弁護士
土屋 佑貴

tsuchiya@ohebash.com

第1 はじめに

令和2年6月8日、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)(以下「改正法」といい、現行の公益通報者保護法を「現行法」、改正後の同法を「改正後法」といいます。)が成立し、同月12日に公布されました。改正法は、公布から2年以内に(令和4年6月までに)施行されます(改正法附則1条^注1)。

公益通報者保護法が平成18年4月1日に施行されてから、内部通報制度は大企業を中心に多くの事業者で導入されてきました。

しかしながら、一部の事業者による不祥事は後を絶たず、不祥事を調査する第三者委員会の調査報告書では、企業不祥事の原因として「内部通報制度の形骸化、機能不全」、再発防止策として「内部通報制度の活用法の検討」等が指摘されているものが多くみられます。このように公益通報者保護法の施行によっても内部通報制度が十分に機能しているとは言い難い状況が続いていました。

そこで、公益通報に対応する実効的な体制の整備を法によって義務付け、法令違反行為・不正行為の早期是正により被害の防止を図る目的で行われたのが今般の改正です。その内容は、常用労働者が300名を超える事業者に対して内部通報体制整備義務を課し、公益通報対応業務従事者の守秘義務違反に対する刑事罰を設けるなど、実務上の影響を無視することはできません。

本稿では、改正法の概要を解説するとともに、実務上特に留意すべき事項について検討します。後述のとおり、内部通報体制の整備義務に関しては、消費者庁が「指針」を示したところであり、今後「指針の解説」の策定が予定されています。この点に関しては、次号(令和4年1月号)にて解説予定です。

第2 改正公益通報者保護法の要点

公益通報者保護法は、基本的に、労働者が、不正の目的でなく、その役務提供先又はその役員・従業員等について一定の法令違反行為が生じ、又はまさに生じようとしていることについて、その役務提供先や行政機関、外部機関に対して通報することを「公益通報」と定義し(改正後法2条1項柱書。他にも類型はあります。)、通報者は、「公益通報」をしたことを理由とした解雇や、その他の不利益な取扱いから保護されます。

改正法による主な改正内容は、①「公益通報」の範囲の拡大、②公益通報者を保護する民事ルールの拡大、③公益通報に適切に対応する体制の整備の3点です。

それぞれの主な内容は以下のとおりです。

① 「公益通報」の範囲の拡大		
主な論点	現行法	改正後法
公益通報の主体	「労働者」	●「労働者であった者」(退職後1年以内)の追加 ●役員の追加(事業者内部での調査是正措置に努めたことが外部通報の保護要件)
通報対象事実の範囲	特定の法律が定める刑事罰の対象となる規制違反行為の事実	●行政罰の対象となる規制違反行為の事実の追加
② 公益通報者を保護する民事ルールの拡大		
主な論点	現行法	改正後法
外部通報の保護要件(2号通報)	真実相当性	●氏名、住所、通報対象事実の内容等を記載した書面を提出する場合は真実相当性不要

注1 消費者庁ウェブサイトでは、令和4年6月1日の施行に向けて準備を進めているものとされています(消費者庁「『公益通報者保護法第11条第1項及び第2項の規定に基づき事業者がとるべき措置に関して、その適切かつ有効な実施を図るために必要な指針』の公表について」(令和3年8月20日)(<https://www.caa.go.jp/notice/entry/025523/>))。

外部通報の保護要件(3号通報)	真実相当性+特定事由	● 特定事由として、①通報者を特定させる情報が洩れる可能性が高い場合、②通報対象事実を直接の原因とした、個人の財産に対する回復不可能な損害が発生した場合等を追加
損害賠償義務の免責	該当なし	● 損害賠償を制限する規定を新設
③ 公益通報に適切に対応する体制の整備		
主な論点	現行法	改正後法
内部通報体制整備	該当なし	● 内部通報体制整備を義務付け(常用労働者300名以下の事業者は努力義務) ● 同義務の違反に対する行政措置 ● 行政機関に外部通報体制整備を義務付け
守秘義務	該当なし	● 公益通報対応業務従事者に対する守秘義務 ● 同義務の違反に対する刑事罰

第3 改正公益通報者保護法の内容

■ 「公益通報」の範囲の拡大

(1) 公益通報の主体の拡大

(退職後1年以内の退職者及び役員を追加)

現行法では、法律上保護される公益通報を行い得る者は、「労働者」に限定されていました。

しかしながら、事業者の法令違反行為等を役員や退職者などが知りながらも内部通報がなされず、また、役員による取締役会への報告も行われず長年にわたって明らかにならなかった事例が多くみられました。

他方、現行法の下では、退職者や役員による内部通報がなされた場合であっても、退職者や役員が、退職金の不支給や退職年金の支給停止、再雇用の拒否等、損害賠償請求、嫌がらせ

等の不利益を受けた事例がみられました。

そこで、改正法は、公益通報を行い得る者に、退職後1年以内の「労働者であった者」と「役員」を追加しています(改正後法2条1項1号、4号)。

これに伴って、通報を行ったことを理由とする退職後1年以内の「労働者であった者」に対する退職金の不支給等や、「役員」に対する報酬の減額等の不利益な取扱いも禁止されました(改正後法5条1項、3項)。また、「役員」が公益通報をしたことを理由として事業者から解任された場合に、当該事業者に対して解任によって生じた損害賠償を請求することができるものとされました(改正後法6条)注2。

(2) 通報対象事実の範囲の拡大

(行政罰及び公益通報者保護法の追加)

現行法は、通報対象事実の範囲を、基本的に公益通報者保護法別表及び政令に定める法律で規定される「罪の犯罪行為の事実」=刑事罰の対象となる行為の事実(及び主に最終的に刑罰により実効性が担保されている規定に違反する事実)に限定していました。

しかしながら、公益通報者保護法の施行後、コンプライアンス意識の高まりにより、刑事罰の対象とならない法令違反行為についても、その是正を図ることが法令遵守にとって有益であるとの意識が浸透してきたほか、過料対象行為によっても国民の生命、身体に重大な影響を与えかねない等として、社会的に問題とされた事例もありました。

そこで、改正法は、通報対象事実の範囲に、(上記特定の法律で規定される)「過料の理由とされている事実」=行政罰の対象となる行為も追加しています(改正後法2条3項1号)。

実際に、企業不祥事の中には自動車会社における検査不正(道路運送車両法違反)やコンビニエンスストア大手会社による委託業者に支払う代金の不当な減額(独占禁止法違反)といった事例において、過料が課されたケースもみられます注3。

注2 事業者外部に行う公益通報に関して損害賠償請求が認められるためには、事業者内部で調査是正措置をとることに努めたことが必要とされています(改正後法6条2号イ、3号イ)。



注3 消費者庁「通報対象事実の範囲について」(消費者委員会公益通報者保護専門調査会(第21回)における消費者庁提出資料)4頁(https://www.cao.go.jp/consumer/history/05/kabusoshiki/koueki/doc/021_181106_shiryou2.pdf)。

公益通報の対象となる法律は、公益通報者保護法別表1～7の他政令で定められており、消費者庁のウェブサイト^注4において随時更新されています。各事業者において、自らが営む事業に関連してどのような通報対象事実が有り得るか確認しておくことも有益と考えられます。

また、改正法は、通報対象事実の範囲に「この法律」=公益通報者保護法の違反も追加しています(改正後法2条3項1号)。これによって、公益通報対応業務従事者の守秘義務違反(改正後法12条、21条)や事業者による虚偽報告(改正後法15条、22条)も通報対象事実となることには留意が必要です。

2 公益通報者を保護する民事ルールの拡大

(1) 外部通報の保護要件の緩和

公益通報者が、公益通報を理由とした解雇の無効(現行法3条)、労働者派遣契約の解除の無効(現行法4条)又は不利益取扱いの禁止(現行法5条)等の保護を受けるためには、当該公益通報の通報先によって定められている一定の要件を満たしている必要があります。

改正法では、労働者等による行政機関への通報(改正後法3条2号。以下「2号通報」といいます。)、報道機関、消費者団体等への通報(改正後法3条3号。以下「3号通報」といいます。)を促すために、各通報を理由とする不利益取扱いからの保護要件を緩和しています。

2号通報について、現行法では、保護要件として真実相当性の要件(通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると「信ずるに足りる相当の理由がある場合」)を満たすことが必要とされています。もっとも、企業不祥事において、事業者の経営陣が法令違反行為に関与している場合などに1号通報(改正後法3条1号)でなく2号通報を含む外部通報の必要性があること、真実相当性の要件は抽象的であり該当性を容易に判断しにくく2号通報を積極的に行えないと考えられたことから、改正法では、(真実相当性の要件を満たさない場合であっても)通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると思料し、かつ、氏名、住

所、通報対象事実の内容等を記載した書面を提出する場合も保護対象とする旨が定められました(改正後法3条2号)。

3号通報については、現行法では保護要件として真実相当性に加えて、同法に規定する特定事由(現行法3条3号イ～ホの定める事由)のいずれかに該当することが必要とされていましたが、改正法では当該特定事由について以下の2点が追加される改正が行われました(改正後法3条3号)。

- ▶ 公益通報をすれば、役務提供先の事業者が、当該公益通報者について知り得た事項を、当該公益通報者を特定させるものであることを知りながら、正当な理由がなくて漏らすと信ずるに足りる相当の理由がある場合(同号ハ)
- ▶ 個人(事業を行う場合におけるものを除く)の財産に対する損害(回復することができない損害又は著しく多数の個人における多額の損害であって、通報対象事実を直接の原因とするものに限る)が発生し、又は発生する急迫した危険があると信ずるに足りる相当の理由がある場合(同号ヘ)

外部通報の保護要件の緩和に伴って、内部通報制度が十分に機能していない場合に外部通報が増加することが予想されます。内部情報が行政機関等に流出されないよう、各事業者としてはより一層内部通報制度の整備・運用に注力することが必要となると考えられます。

(2) 公益通報を理由とする損害賠償義務の免責

現行法では、公益通報により事業者の信用が毀損されるなどの損害が生じた場合における通報者の損害賠償責任の有無について特段の定めはなく、どのような場合に内部通報に起因する損害賠償責任を負わないのかが明確ではありませんでした。そのため、通報者が事業者から損害賠償請求を受けた事例もみられ、法令違反行為等を発見した者が内部通報を躊躇するおそれがありました。

そこで、改正法は、事業者が、公益通報によって損害を受けたことを理由として、当該公益通報をした者に対して、賠償を請求することができないことを規定し、通報者の損害賠償責任が免除されることを規定しています(改正後法7条)。

^注4 消費者庁「公益通報者保護法において通報の対象となる法律について」
(https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/whistleblower_protection_system/overview/subject/)。

3 公益通報に適切に対応する体制の整備

(1) 内部通報体制の整備義務

(i)概要

改正法では、事業者は、①公益通報対応業務従事者を定め(改正後法11条1項)、②内部通報体制の整備その他の必要な措置をとることが義務付けられました(同条2項)注)5・6。

さらに、これらの義務履行を担保するため、改正法では、消費者庁による報告の徴求、助言、指導又は勧告の実施(改正後法15条)や、事業者が勧告に従わなかった場合の公表が認められています(改正後法16条)。事業者が報告の徴求に従わなかったことや虚偽の報告をしたことが20万円以下の過料の対象とされました(改正後法22条)。

これらの新たな義務に関しては、改正後法11条4項及び5項の定めに従って、令和3年8月20日、消費者庁より「公益通報者保護法第11条第1項及び第2項の規定に基づき事業者がとるべき措置に関して、その適切かつ有効な実施を図るために必要な指針」(令和3年8月20日内閣府告示第118号)(以下「指針」といいます。)が公表されました。

その概要は以下のとおりです。

第1 はじめに

第2 用語の説明

第3 従事者の定め(法第11条第1項関係)

第4 内部公益通報対応体制の整備その他の必要な措置

(法第11条第2項関係)

1 公益通報対応業務を行う体制の整備

- (1) 内部公益通報受付窓口の設置等
- (2) 組織の長その他幹部からの独立性の確保に関する措置
- (3) 公益通報対応業務の実施に関する措置
- (4) 公益通報対応業務における利益相反の排除に関する措置

2 公益通報者を保護する体制の整備

- (1) 不利益な取扱いの防止に関する措置
- (2) 範囲外共有等の防止に関する措置

3 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

- (1) 労働者等及び役員並びに退職者に対する教育・周知に関する措置
- (2) 是正措置等の通知に関する措置
- (3) 記録の保管、見直し・改善、運用実績の労働者等及び役員への開示に関する措置
- (4) 内部規程の策定及び運用に関する措置

さらに、事業者が当該指針に沿った対応をとるに当たり参考となる考え方や、想定される具体的な取組事項等を示す「指針の解説」の策定も予定されています注)7。

(ii)実務上の留意点

今後、内部通報制度を構築していない事業者においては、改正法、指針、指針の解説を踏まえた内部通報制度を構築する必要がありますし、既に内部通報制度を構築している事業者であっても、改正法、指針に沿った内容、運用となっているかを点検し、改善していくことが重要となります。

また、本改正によって、常用労働者が300名を超える事業者の取締役は忠実義務の内容として内部通報体制の整備義務を負うこと(会社法355条)、当該事業者の監査役は取締役が内部通報体制の整備義務を尽くしているか監査する義務を負うこと(会社法381条1項)がより明確になったといえます注)8。そのため、取締役及び監査役がかかる義務に違反した場合には会社法423条1項に基づく任務懈怠責任を負う可能性がある点に

注)5 常時使用する労働者の数が300名以下の事業者については努力義務にとどめられています(改正後法11条3項)。

注)6 行政機関についても、通報対象事実について処分又は勧告等をする権限を有する行政機関は、内部通報体制の整備その他の必要な措置をとることが義務付けられています(改正後法13条2項)。

注)7 公益通報者保護法に基づく指針等に関する検討会「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」4頁(令和3年4月)。

注)8 会社法上、大会社又は監査等委員会設置会社若しくは指名委員会等設置会社の取締役には、内部統制システムの整備の決定を行うことを義務付けられ(会社法348条3項4号、4項、362条4項6号、5項、399条の13第1項1号ロハ、416条1項1号ロハ)、内部通報体制は内部統制システムの一内容と考えられてきたため、本改正以前から、取締役は、善管注意義務・忠実義務の一内容として、相当な範囲で内部通報体制の整備義務を負っていると考えられていました。しかしながら、具体的に整備すべき内部統制システムの内容は法令上抽象的に規定されているため、どの程度の規模の事業者に内部通報体制の整備義務があるかは明確ではありませんでした。

(消費者庁「民間事業者向けQ&A集(平成29年2月版)」Q8

(https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_partnerships/whistleblower_protection_system/faq/private/#q8)、

消費者庁「第2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頁(令和2年11月13日)、田中亘「改正公益通報者保護法の商法学上の論点」ジュリスト1552号(2020年)50頁)。

も注意が必要です^{注)9}。

常用労働者が300名以下の事業者については、内部通報体制の整備義務は努力義務にとどまりますが、一定の水準の内部通報体制の構築が他社並みの水準として求められているといえる場合には、適切な通報や通報対応がなされなかった場合に、リスク管理体制構築義務違反があるとして、損害賠償義務を負う可能性を否定できませんので、この点も注意が必要です^{注)10}。

指針を踏まえて具体的に各事業者で検討すべき内部通報体制の内容については、次号(令和4年1月号)で改めて解説、検討する予定です。

(2) 公益通報対応業務従事者の守秘義務

(i) 概要

改正法は、公益通報対応業務従事者を定めることを義務付けたことに伴い(改正後法11条1項)、公益通報対応業務従事者に対し、「公益通報対応業務に関して知り得た事項」であり、かつ、「公益通報者を特定させる」ものに関する守秘義務を新たに設けました(改正後法12条)。当該守秘義務違反は30万円以下の罰金という刑事罰の対象となり得ます(改正後法21条)。

「公益通報対応業務に関して知り得た事項」とは、公益通報対応業務を実施することにより知ることができた事項を意味するものであり、公益通報対応業務とは無関係に知ることができた事項(社員食堂等でたまたま公益通報者が誰か聞いた場合等)は守秘義務の対象には含まれません。

また、「公益通報者を特定させる」情報とは、その情報を知った者において、公益通報をした者が誰であるかを認識することができるものをいいます。具体的には、公益通報者の氏名や社員番号の他、ある部署の女性従業員が一人だけの場合において、その部署に所属する女性からの通報である、という情報(通報者の属性)も該当するため、その範囲には注意が必要です。

かかる守秘義務は、「正当な理由がなく」上記情報を漏らした場合に違反するものとされています。「正当な理由」とは、例えば、

- ▶ 公益通報者本人の同意がある場合
- ▶ 警察からの捜査事項照会や、裁判所からの文書送付や調査の嘱託への対応等、法令に基づく場合
- ▶ 当該公益通報に関する調査等を担当する公益通報対応業

務従事者の間での情報共有等、通報対応に当たって必要不可欠な場合等

が該当すると考えられています^{注)11}。

(ii) 実務上の留意点

本改正の改正内容は多岐にわたりますが、公益通報対応業務従事者の守秘義務の定めは、その違反が刑事罰の対象とされていることもあり、本改正において事業者へのインパクトが最も大きい内容といえるかもしれません。具体的に守秘義務を負う公益通報対応業務従事者として誰を定めるかは、事業者にとって非常に悩ましい問題と思われる。

改正法において、公益通報対応業務従事者は、①内部通報を受け、②通報対象事実の調査をし、③その是正に必要な措置をとる業務に従事する者と定義されており(改正後法11条1項)、守秘義務を負う公益通報対応業務従事者は窓口担当者に限られていません。

この点、指針においても、「公益通報対応業務を行う者」であり、かつ、「当該業務に関して公益通報者を特定させる事項を伝達される者」を、公益通報対応業務従事者として定めなければならないものとされ、公益通報の受付、調査、是正に必要な措置について「主体的」かつ「重要部分」に関与している者がこれに該当するとされています^{注)12}。その該当性は実質的に判断すべきとされており、この点に関する考え方は指針の解説で示されるものと考えられます^{注)13}。

実務上、具体的に誰を公益通報対応業務従事者に指定すべきかについて、慎重な検討が必要であることはもちろんですが、内部通報に対する実効的な調査と守秘義務の確実な遵守を実現すべく、守秘義務の対象となる情報や「正当な理由」が認められる事情、情報共有可能な範囲を社内規程・社内マニュアルにおいて具体的に定め、これを定期的に周知し、啓蒙していくことが非常に重要です。

^{注)9} 山本隆司他「解説 改正公益通報者保護法」215頁(弘文堂、令和3年6月30日)、田中・前掲注8・50頁。

^{注)10} 山本他・前掲注9・217-218頁。

^{注)11} 小田典靖・佐藤元紀「公益通報者保護法改正の概要」旬刊商事法務2238号(2020年)45頁。

^{注)12} 公益通報者保護法に基づく指針等に関する検討会・前掲注7・20頁。

^{注)13} 公益通報者保護法に基づく指針等に関する検討会・前掲注7・19-20頁。

これらの社内規程・社内マニュアルの策定や、運用過程における判断に当たっては、今後消費者庁から公表される指針の解説を注視していくとともに、事案によっては外部専門家のアドバイスを得ることが必要な場面も生じるものと思われま

価値の向上を図る上での一つの選択肢として重要になってくると考えられます。

以 上

第4 おわりに

本改正は、公益通報者保護法施行以来初めての抜本的な改正で、条文数も現行法の11条から22条へと大幅に増加しています。

本改正では、通報者への不利益取扱いに対する制裁措置や不利益取扱いがなされた場合の立証責任の緩和など、導入を見送られた項目もありました。もっとも、改正法附則5条では、改正法施行後3年を目途として、施行状況を勘案し、公益通報者に対する不利益な取扱いの是正に関する措置の在り方や裁判手続における請求の取扱い等について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとされています。

また、本改正とほぼ同時期にEUで公益通報者保護指令が定められました。公益通報者保護指令は、改正法に比べて、保護される通報者の範囲が広く、通報に起因する不利益取扱いに対する罰則規定も設けており、通報と不利益取扱いの因果関係の立証責任を事業者側に転換するなど、通報者の保護の観点で日本の本改正より更に進んだ内容となっています。EU域内に子会社を持つ事業者において確認が必要であることはいうまでもありませんが、近い将来日本の公益通報者保護法もその影響を受けた改正が行われる可能性も否定できません。

本来、内部通報制度は、法令違反行為・不正行為を可能な限り未然に防止し、早期に把握・是正することだけでなく、それが十分に機能し実効的に運用されることで、事業者内部で自浄作用を働かせ、企業価値の向上にも資する機能を有するものです。

改訂コーポレートガバナンス・コードの公表もなされ、より高い水準でのガバナンス構築への要請が高まっていることも踏まえ、本改正に対応した内部通報体制の整備を実施することはもちろんのこと、各事業者の状況も勘案して本改正や上記議論を先取りした内部通報体制やより充実した体制を整備することも、企業