

# 非営利・協同組織における 内部通報体制の構築と実務運用上の課題

日野 勝吾\*

## 要旨

本稿は、非営利・協同組織における持続可能な内部通報制度の構築に向けて、2022（令和4）年6月に施行予定の改正公益通報者保護法を踏まえながら、非営利・協同組織の特性や役割等に鑑み、通報者保護の観点から通報者や通報対象事実の範囲、内部通報手続の在り方等について具体的考察を進めたものである。特に、非営利・協同組織の社会的役割や存在意義に基づき、社会全体（構成員）の福祉や生活向上に対する貢献性、さらには公益的価値を守る役割も担っていることなどを踏まえて、地域社会にとって持続可能な組織運営のための内部通報制度の実効性の具体的方策を論じた。

キーワード：内部統制システム、ガバナンス、公益通報者保護法、内部（公益）通報制度、特定非営利活動法人、協同組合、協同組織

## I. はじめに

組織内部の不正・違法行為を告発して世に問い、不正・違法行為の実態を白日の下に晒す、内部告発<sup>1)</sup>（公益通報<sup>2)</sup>）は古今問わない。

江戸時代初期に勃発した「黒田騒動」で著名な栗山大膳（1591年 - 1652年）は、黒田長政（1568年 - 1623年）の遺言を受けて、福岡藩主であった黒田忠之（1602年 - 1654年）を補佐する福岡藩の出頭家老であった。栗山は忠之の謀反を企図した旨を幕府に対して告発したことが黒田騒動の発端であるとされているが、いわば藩内の「お家騒動」でもあったといわれている。黒田騒動の結末には諸説はあるが、告発後、幕府によって忠之の謀反の事実はないとの判断がなされ、忠之の藩政が続いた一方、栗山の告発が虚偽であったと最終的に考証されるに至っている。栗山は虚偽の告発とされながらも、奥州の南部、盛岡藩に配流されるに留まり、幕府による扶持を得て、結果として栗山騒動の幕引きは丸く収まったようである。な

---

\*コミュニティ政策学部 准教授

(1)

お、近時の時代考証によると、幕府による福岡藩の改易を免れるために、栗山が忠之の謀反を企てていることをあえて幕府に対して告発し、黒田藩政を維持することを目的とした告発であったとの見解も呈されている<sup>3)</sup>。

また、同じく江戸時代末期の陽明学者であり、大坂町奉行所の与力であった大塩平八郎(1793年-1837年)は、天保の大飢饉を起因とする「大塩平八郎の乱」で名を馳せた誰もが知る人物である。大塩は、奉行所内の不正と腐敗に対して決然と立ち向かい、正義の与力として庶民のために人生を捧げた内部告発者であったといえる<sup>4)</sup>。後に、大塩は大塩平八郎の乱の直前に幕政の腐敗を告発した密書である建議書を老中他に送付しており、「知行合一」の陽明学の思想に基づいて、公益のために不正を糾して良知を喚起させる先駆者であったと評価することも可能であろう。

このように歴史を遡ると、時代を問わず、如何なる組織にあっても何らかの不祥事や不正・違法行為が生起する様々な因子が必ずや存在しているのであり、現代社会に置き換えれば、内部告発や内部通報は、法令遵守(コンプライアンス)や企業統治(コーポレートガバナンス)にも直結して、公益性の確保や公平・公正な社会形成に資することは言うまでもない。しかしながら、まさに、言うは易く行うは難し、なのであって、先述の通り、歴史は繰り返す、といえる。

いつの時代も世間の耳目を集める不祥事案は数多い。例えば、近時大きく喧伝された、学校法人日本大学前理事長による所得税法違反等に関する不祥事は、学校法人におけるガバナンス(統治)のあり方に多大な影響を及ぼしたといえる<sup>5)</sup>。また、約40年にわたって皮膚病用の飲み薬に睡眠導入剤が混入した問題(小林化工株式会社)について、同社長は「法令、ルールを守ることより、作業効率を優先した」などと釈明を繰り返し、経営陣が多数の法令違反を認識しながら改善策を講じなかったことが明らかとなっている<sup>6)</sup>。やや遡るが、日本郵政グループの株式会社かんぽ生命保険における不正販売の問題も、上司による不正行為の指示や黙認等が散見され、同グループ全体のガバナンス(統治)を大きく揺るがしたものであり、早々に内部通報制度が設置されていたにもかかわらず機能不全に陥っていたケースであった<sup>7)</sup>。

こうした企業不祥事の事例は枚挙に遑がなく、既に内部通報制度が整備されている企業においても、閉鎖的な企業風土を瓦解できずに内部通報窓口が機能不全に陥っていたり、形骸化している企業も散見される状況下にある<sup>8)</sup>。そうした企業風土の放置が、不正・違法行為の長期化、悪質化、さらには経営層による隠蔽や組織ぐるみによる隠蔽を招来しているといえよう。

ところで、旧労働省官僚であり、労働法学者であった故松岡三郎明治大学名誉教授は、次のように企業における法令遵守(コンプライアンス)と労働者・消費者の位置づけに言及している。すなわち、「法令違反防止は、結局、違反する企業の商品を買わない消費者の厳格な目

に期待すべきだが、他方、労働者の役割を考えておく必要がある。労働者の協力がなければ、企業の法令違反はできないからである。労働者が『会社人間』として企業の違反の実行者となっていることが指摘されているが、それは労働者の本来あるべき姿ではない。労働者は企業の正当な業務に忠実に従うべきであるが、法令違反の業務に対しては回避すべきである。労働者は、個人としては弱い人間であるから団結して労使対等の立場で自主的に企業の法令違反を防止し、社会的信頼に応えるべきである<sup>9)</sup>と述べている。

このように労働契約上、従事する労働者にとって不正・違法行為に係る使用者による指揮命令を拒否する権利性や労働組合による不正・違法行為に対する監視機能の在り方など、労働法上の理論的研究等も求められている。

本稿では、上述の問題意識に立ち、改正公益通報者保護法を踏まえながら、非営利・協同組織における内部通報制度の構築に関して、通報者保護の観点から通報者や通報対象事実の範囲、内部通報手続の在り方等を中心に具体的考察を進めたい。

## II. 企業等のガバナンス体制強化の趨勢と非営利・協同組織におけるガバナンス体制の現状

我が国における企業等の数は、385万6457企業（事業所数は557万8975事業所）となっており、企業等のうち、「法人」（会社以外の法人を含む）は187万7438企業（全企業等の48.7%）、「個人経営」が197万9019企業となっている<sup>10)</sup>。このように我が国の企業等の約半数が（営利）法人であって、我が国における社会経済システムにとって重要な基軸を支えているといえよう。

ところで、私法上、法人とは、市民間の法律関係において法的人格を有する存在であるとされる<sup>11)</sup>。法人は各法の明文根拠によって設立されるものであって（法人法定主義、民法33条他）、定款等で明記された目的の範囲内において権利を有し義務を負う、法人格を有する団体である（同34条）。社会経済の観点から法人格を有する団体の代表例は、会社法等で規律される社団法人である会社があるが、それ以外にも、一般社団法人及び一般財団法人に関する法律で設立される一般社団法人、一般財団法人（以下、併せて「一般（社団・財団）法人」という）、また、公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律<sup>12)</sup>に基づいて、公益性の認定を受けた非営利法人として、公益社団法人及び公益財団法人（以下、併せて「公益（社団・財団）法人」という）がある。

その他、市民が行う自由な社会貢献活動を目的とした特定非営利活動促進法に基づく特定非営利活動法人（以下、「NPO法人」という）や、特別法により法人格が付与されている法人が存する<sup>13)</sup>。こうした法人に加えて、2020（令和2）年12月に労働者協同組合法が成立しているが、組合員（労働者）が出資し、各組合員間の意思を反映して、組合員自らが事業に従事

し、組織経営にも参画する仕組みを持つ労働者協同組合も、同法に根拠を持つ法人といえよう<sup>14)</sup>。

こうした非営利・協同組織の各法人において、組織としての行動規範や組織におけるガバナンス<sup>15)</sup>機能、経営チェック(監視)機能はどのように規律されているのであろうか。また、ガバナンス機能や経営チェック(監視)機能を支える構成員や従業員(従事者)の役割はいかにあるべきであらうか<sup>16)</sup>。

例えば、企業等を規律する会社法では、企業統治(コーポレートガバナンス)を担保する位置づけとして、「取締役の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制その他株式会社の業務の適正を確保するために必要なものとして法務省令で定める体制の整備」を規定しており(362条4項6号)、法律上、各企業(会社)において各取締役が善管注意義務に従って、具体的な体制整備を進めることとなっている<sup>17)</sup>。また、上場会社等への社外取締役の選任の義務付けや会計監査人による監査の義務付けなど、ガバナンス強化向上のための法改正が行われてきた。

一方、会社以外の法人を見ると、例えば、非営利法人である社会福祉法人では、ガバナンス強化や事業運営の透明性向上の観点から、収益(事業活動計算書におけるサービス活動収益)が10億円以上の法人又は負債(貸借対照表における負債)が20億円以上の法人に対して、会計監査人による監査を義務付けられている(社会福祉法37条、同法45条の19第1項)。

昨今の我が国における立法政策においては、このように立法上の要請に従うことによって、組織のガバナンス強化を促進する潮流にある。その一方で、一般社団法人及び一般財団法人に関する法律は、理事が、法人を代表し、法令、定款、社員総会の決議を遵守し、法人のため忠実にその職務を行わなければならない(77条、83条、197条)、理事会の構成員として、法人の業務上の意思決定に参画し、代表理事等の業務執行を監視する役割を担っている。また、監事については、理事及び職員に事業の報告を求め、業務・財産の状況を調査し、理事の職務の執行を監査することとされ(99条、197条)、評議員は、財団法人において定款の下で法人の基本的意思を決定する機関である評議員会の構成員であり、評議員会による法人の基本的な業務執行体制(理事・監事等の選・解任(63条1項、176条、177条))や業務運営の基本ルール(定款の変更(200条))の決定等を通じ、理事や監事の業務執行を牽制・監督する役割を求めている。その他の事項に関しては、立法上、特別に各法人のガバナンスを規律する規定は存せず(ハードローの不存在)、各法人の連合会や上部団体等によるガイドライン(指針)による自主的な規律(行動準則(チャリティ・ガバナンス・コード)の策定等)に留まるといえよう(ソフトローの存在)<sup>18)</sup>。

上記の法規定については、本稿で主に取り扱う対象である非営利(社団・財団)法人及び協同組合についても同様であるが、組織におけるガバナンスに関して立法政策に基づいたエン

フォースメントが及んでおらず、これまでソフトローの観点に基づくアプローチによって自主的規制を進めている傾向にあったとあってよいであろう。

こうした状況等の中で、内閣府大臣官房公益法人行政担当室は、2008（平成20）年12月1日より開始された新公益法人制度の発足から約10年が経過した2019（令和元）年11月22日、複数の不祥事が発生するなどの公益法人の活動の状況等を踏まえ、「経済財政運営と改革の基本方針2019」（令和元年6月21日閣議決定）<sup>19)</sup>に基づき、公益法人のガバナンスの更なる強化等について必要な検討を行う、公益法人のガバナンスの更なる強化等に関する有識者会議が内閣府特命担当大臣（規制改革）の下に開催されている。同会議の議論状況等を踏まえて、2020（令和2）年12月に「公益法人のガバナンスの更なる強化等のために（最終とりまとめ）」（以下、「報告書」という）が取りまとめられた<sup>20)</sup>。

報告書では、公益法人が「税制上の優遇措置や国民からの寄附を受け、不特定かつ多数の人々の利益のために公益目的事業を実施する存在」であって「社会的な信頼確保が特に重要」であることを踏まえ、公益法人の運営に「ガバナンスが効いている」といえるための三つの要素を明示している。

つまり、報告書によれば、第1に、「法令遵守を当然の前提として、自らに相応しい規範を定め、明らかにし、これを守る」という点、第2に、「法人の担い手全員が、それぞれの役割を適切に果たしていると認められるよう常に行動し、求められた場合には自己の行動について法人の内外において説明責任を十分に果たしている」こと、そして、第3に、「不祥事の予防・発見・事後対応の仕組みが確立されていること」を指摘している。

そして、報告書は、将来的に公益認定基準の新設を含む法制上の措置を講ずることを念頭にしながら、公益法人内部の牽制機能を高め、ガバナンスを効かせた運営や事業活動を行う方策として、業務執行への牽制・監督・監査の機能を担う理事、監事及び評議員のうち、それぞれ、少なくとも一人については、法人外部の人材から選任することが有効であることその他、社員及び評議員の人数を定款で定めた理事の人数を超えるものとすべきとされている。

また、公益法人においても社員総会と評議員会がいずれも、業務執行の牽制・監督という同様の役割を担うことなどから、公益財団法人の評議員にも、公益社団法人の社員と同様に、役員等の責任追及の訴えを提起することができる権限が付与される方向で検討すべきとし、会社法等と同様、会計監査人の設置義務付け範囲を拡大すべきと提言している。

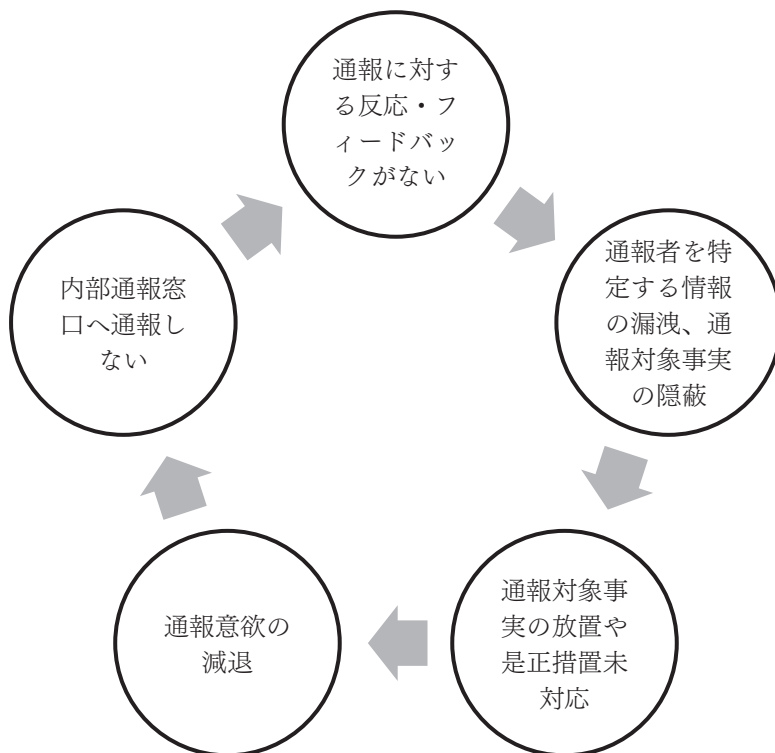
さらに、公益法人の運営の透明性と利用者の利便性から、「請求」という手続を経なくても公益法人informationのポータルサイトで直ちに閲覧することができるようにすること、行政庁において、法人のガバナンス強化に向けた自主的な取組を支援すべきであること、公益認定の取消し等や解散の際の残余の財産の額や帰属先について、届出制のままで良いかどうかのさらなる検討が必要であることなど、縷々具体的に提言している。なお、附言すると、民

間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律(平成28年法律第101号)に基づいて、取引のない預金等(休眠預金等)を社会課題の解決や民間公益活動の促進のために活用可能な団体であるから、組織としてガバナンスを強化することは必然でもあるといえる。

次に、報告書によると、公益法人は一般的には「身内的」な組織である特性があるため、日常的な牽制機能が働きにくくなると分析しつつ、「まずは自己点検と是正により、不祥事の予防・発見を期すとともに、それでもなお不祥事が起きた場合、違法・不当な状態の解消、事実関係の把握・原因の究明、関係者の処分、役員を含めた責任の所在の明確化、再発防止といった一連の措置を速やかに講じることが不可欠」としている。しかし、そうした「自己点検と是正により、不祥事の予防・発見を期す」と謳いつつも、内部通報制度の導入については一切触れられていない。こうした点からすれば、あくまで公益法人のガバナンスが「効く」ための総論的な提言に留まっているものと位置づけられよう。

上述の報告書は、あくまで公益法人に限定しており、公益法人におけるガバナンスやその在り方について論じたものであるが、一般(社団・財団)法人や非営利・協同組織においても、概ね軌を一にするものであるといつてよい<sup>21)</sup>。要するに、コンプライアンス(法令遵守)を最

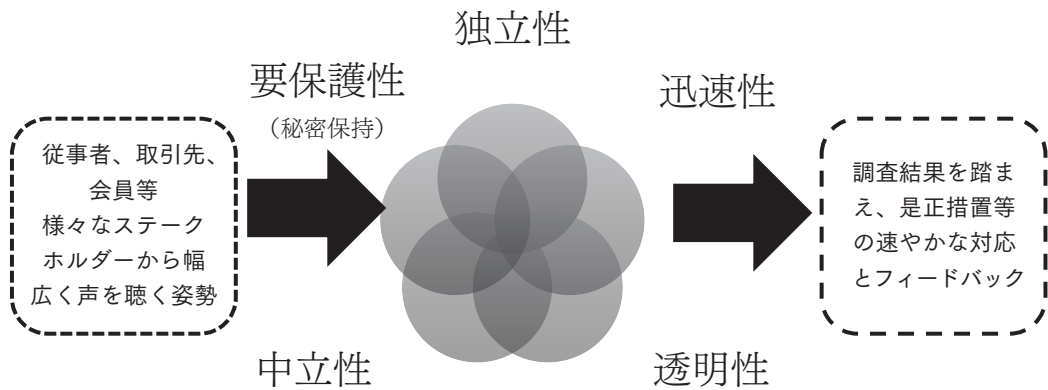
#### 【参考】不適切な内部通報対応に伴う悪循環



(筆者作成)

優先の行動規範と位置づけ、組織全体としての監督機能や説明責任を十全に機能させるためには、組織の従事者のみならず、組織の構成員等による気づきの声を幅広く、真摯に聴き取るシステムが重要な機能を果たすものと考えられる。つまり、非営利・協同組織を含むいかなる法人組織にあっても、法人における社会的責任や公益的な見地に基づいて、誰もが気兼ねなく声を上げることができる内部通報窓口の設置はもちろん、受付から調査、そして、是正措置に至るまでの適切な実務運用が必要である。

【参考】適切な内部通報対応に向けた5要素



(筆者作成)

### III. 改正公益通報者保護法の内容を踏まえた非営利・協同組織における内部通報制度の必要性

前述した各法人の特性を踏まえたガバナンス強化の方向性や上記の問題点等を前提にして、非営利(社団・財団)法人及び協同組合におけるガバナンス強化の一環としての内部通報制度を推進するパターンを分類すると、①立法上の法的根拠に基づいてガバナンス強化として内部通報制度を推進するパターン、②法所管官庁(行政機関)による指針(ガイドライン)等に則ってガバナンス強化として内部通報制度を推進するパターン、③当該団体の自主的取り組みとして内部通報制度を推進するパターンに大別されよう。

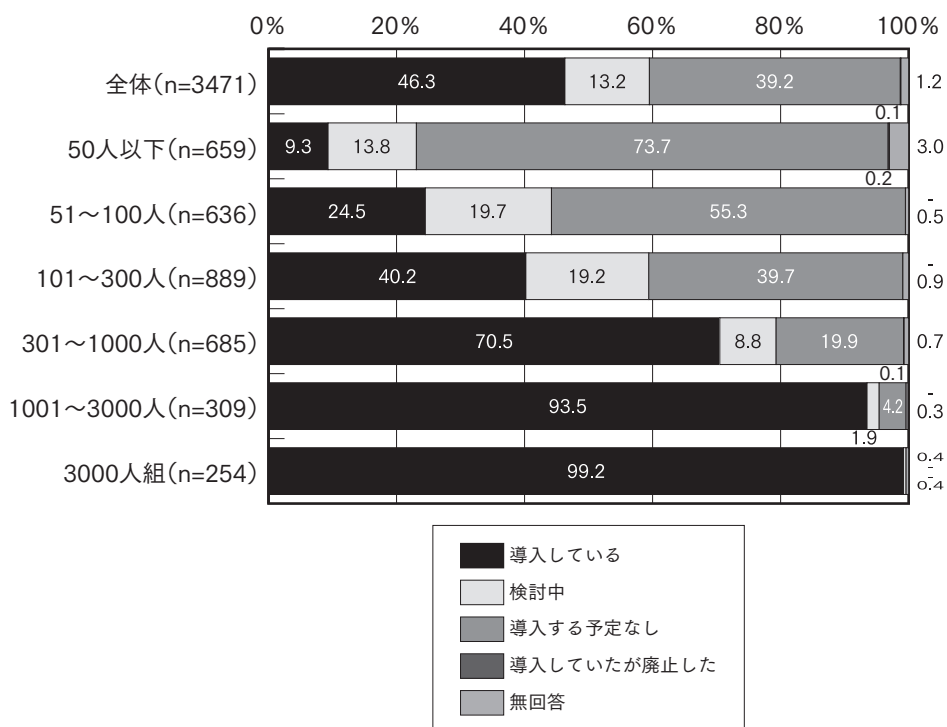
以下では、上記の①乃至③のパターンを踏まえつつ、2022(令和4)年6月施行を控える改正公益通報者保護法の概要等を一瞥して、非営利(社団・財団)法人及び協同組合における内部通報制度の構築の在り方等について考察していきたい<sup>22)</sup>。

公益通報者保護法(以下、「現行法」という)は、2004(平成16)年6月に成立し(2006(平成18)年4月に施行)、18年が経過した。現行法成立前には、自動車のリコール隠しや食品偽装をはじめとした国民(消費)生活の安全・安心を損なう企業不祥事が頻発し、こうした企業不祥事の多くが従業員等による内部告発(内部通報)を契機としたものであった。法律上、

こうした告発行為や通報行為を正当な行為としての位置づけがなかったために、解雇等の不利益な取扱いを受けてきたケースが散見されてきた。いうなれば、告発者(通報者)に対する法的保護や法的な位置づけがないために<sup>23)</sup>、結果的に「正直者が馬鹿を見る」状況にあったといえる。内部通報制度を整備することは企業(事業者)側にとっても有益であり、組織としてのガバナンスの観点から、内部通報を通じて未然に様々なリスク(レピュテーションリスク等)を把握し、組織の自浄作用の向上を図ることができる。ひいては組織の価値や社会的信用を維持・向上させることにもつながるといえる。

こうした観点に基づき、通報者の保護を図るとともに、事業者の法令遵守を図り、もって国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資することを目的として現行法は制定された。現行法によると、保護対象者は在職中の労働者(公務員を含む(7条))に限られており(2条1項)、役員や退職者等は適用除外とされている<sup>24)</sup>。また、公益通報をしたことを理由とする解雇の無効(3条)や労働者派遣契約の解除の無効(4条)、その他の不利益な取扱い(降格、減給、派遣労働者の交代を求めること等)の禁止(5条)を規定する。さらに、公益通報に関して企業及び行政機関がとるべき措置に関わる規定に関しては、事業者に対しては、公益通報に基づいて実施した是正措置等について、公益通報者に通知する努力義務を課す(9条)

【参考】企業等の内部通報制度の導入の有無



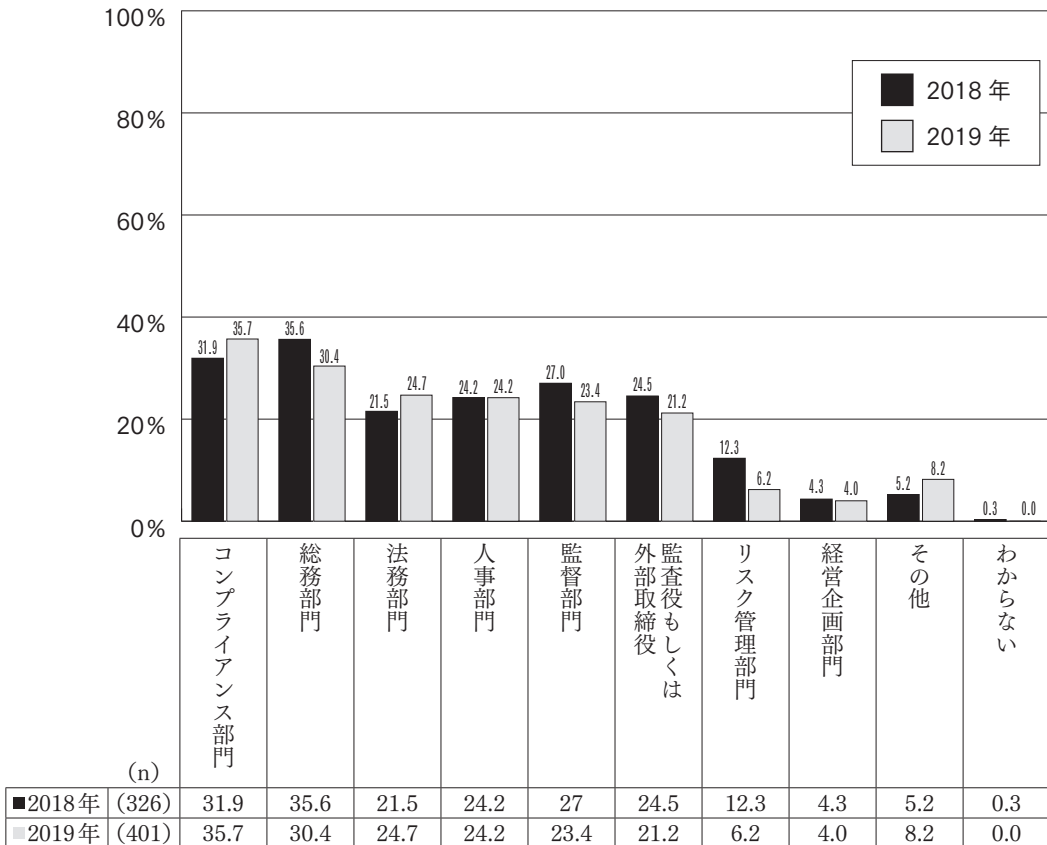
【出所】消費者庁『平成28年度民間事業者における内部通報制度の実態調査報告書』



一方で、行政機関に対しては、公益通報について必要な調査及び適切な措置をとる義務(10条)を課している。加えて、法律上、誤って通報がなされた行政機関が処分権限を有する行政機関を教示する義務も課している(11条)。

内部通報制度に関する法律上の定義等は明確ではないが、組織内部の不正・違法行為(リスク)を知る労働者(通報者)から、これをできる限り早期に入手して(内部通報窓口への通報受理)、通報者の保護を徹底しつつ、未然かつ早期に問題把握と是正を図る仕組みと定義できるであろう。また、内部通報制度は、モニタリングシステムを支える機能であるとともに、組織内の労働者等からの声を聴く仕組み(内部)である。その一方で、顧客・取引先相談室等のように組織外のステークホルダーからの声を聴く仕組み(外部)も重要である。要するに、真摯に組織内外の声に耳を傾け、リスクの早期把握と自浄作用の向上を図り、法令遵守(コンプライアンス)体制を維持・向上することが、社会的な信頼獲得や企業価値の維持・更なる向上に資するといえる。

【参考】内部通報制度(通報者対応)の設置窓口部署



【出所】デロイトトーマツグループ「内部通報制度の整備状況に関するアンケート調査2019年版」<sup>27)</sup>

現行法は、企業(事業者)が内部通報窓口を設置・整備することについては法的義務(強行規定)としておらず(民事ルールを規定するに留まる)、あくまで自主的・自律的取組によって自浄作用を及ぼさせる法的性格に留めている。企業(事業者)が、別途定められている実務的指針(通報処理ガイドライン)<sup>25)</sup>に従うかどうかについても、結局のところ、企業(事業者)の自主的判断に委ねられている。なお、消費者庁の調査によると、大企業においては内部通報制度の導入は進んでいるものの(全体の99%が設置済)、中小企業では内部通報制度の導入は進んでいないことが明らかとなっている(全体の40%が設置済)<sup>26)</sup>。

現行法の法的性格等に鑑みると、会社法の規律と労働法の規律の協働関係に立っており、労働者の内部通報体制の整備・運用が会社法上の内部統制システム構築義務(362条4項6号)の内容とリンクし、企業等のガバナンス作用を及ぼすものと評価することができる。各法領域の協働関係によって企業等に対してベネフィット効果を及ぼす以上、内部通報は基本的に正当な行為であって、通報者は十全に保護されなければならない<sup>28)</sup>。

現行法上、事業者の法令違反行為(通報対象事実)を通報することによって生じる解雇等の不利益取扱いを禁止するものである。非営利(社団・財団)法人及び協同組合についても、法律上、事業者性が認められ、当該組織に属する労働者であれば通報者として法的保護を受ける対象に該当する。つまり、現行法によると、事業者とは「法人その他の団体及び事業を行う個人」(2条)<sup>29)</sup>と規定されており、一般(社団・財団)法人、公益(社団・財団)法人、非営利(社団・財団)法人及び協同組合等の法人の種類を問わず、「法人その他の団体」として公益通報に対応しなければならない立場にある<sup>30)</sup>。加えて、通報対象事実如何によっては関連する法人等(報道機関や消費者団体等)は、外部通報先として通報を受理する立場に該当する。

このように現行法は、各法人におけるガバナンス強化にとって重要な要素であるといえる内部通報制度は、任意的に設置される位置づけに留まっており、あくまで自主的な取組みとして設置が進んできた。また、各法人におけるガバナンスを強化する観点に加えて、社会全体の公益性を高めるためにも内部通報制度は重要な役割を担っているものの、企業(事業者)の自主的判断に委ねられてきたといえよう。加えて、現行法は「公益通報者」を「保護」という法律名ではあるものの、これを信じて通報した労働者が確実に保護されてきたとはいえない現実がある。現行法の保護要件のハードルが高く、通報者や公益通報の範囲が狭いため、公益通報として取り扱われず保護を受けられなかったり、通報者の氏名や通報内容が漏洩されて人事的な報復や上司・同僚等からのハラスメント・職場いじめを受けたりするケースが散見されてきた。また、現行法上、民事ルールであるため、通報後に解雇や不利益取扱い等を受けた労働者は、結局のところ、労働審判や民事訴訟によって決着をつけざるを得ない現状にある。我が国の社会全体として、公益通報者一人ひとりの声に対して、真摯に耳を傾げるためにも現行法の見直しが叫ばれ続けてきた。

そうした通報者をとりまく障壁を踏まえ、現行法の一部を改正する法律（以下、「改正法」という）が2020（令和2）年6月8日に成立し、2022（令和4）年6月までに施行されることとなったのである。

改正法は、企業（事業者）の内部通報窓口を法的に位置づけ、実質的に機能させることに重きを置いている。企業（事業者）内の不正・違法行為を早期に是正することにより、消費者被害の防止を図ることを念頭に置き、内部通報窓口の担当者に対して刑事罰付きの守秘義務を課して通報者の不利益取扱いの事前抑止を目指している。現行法の法的性格を維持しつつも、内部通報制度の実効性の確保に力点を置く仕組みへの転向を図ったと評価できる。

具体的に通報者の保護に関して、通報者はこれまで労働者（公務員を含む）に限定されていたが、改正法は、退職者（退職後1年以内に限定）や役員（役員の立場に基づいて、原則として内部調査是正の取組を前置）に拡げている（2条1項）。また、通報対象事実についても、これまでは「罪の犯罪行為の事実」（刑事罰の対象）に限定されてきたが、これに「過料の理由とされている事実」（行政罰の対象）を追加し（2条3項）、公益通報の範囲を拡大した。さらに、通報先の要件についても、行政機関や事業者外部への通報について要件を緩和させて、事業者の内部通報制度との制度間競争を図っている。そして、行政機関への通報については、これまでの要件に加え、氏名等を記載した書面提出も可能とする（3条2号）とともに、事業者外部への通報についても、財産に対する損害（回復困難・重大）の発生、急迫の危険を信じる相当の理由を追加し、通報者を特定する情報が漏らされる相当の理由がある場合も事業者外部への通報を可能とした（3条3号）。

次に、通報の受け手である企業や行政機関への体制整備（通報への適切な対応）を求めている。企業が内部通報に適切に対応するために必要な体制の整備等（内部通報窓口設定（担当者の設定を含む）、通報事実の調査、是正措置を講じるための体制等）を法的に義務付けている（内部通報体制整備義務）。ただし、中小企業（従業員数300人以下）については努力義務とされている（11条）。また、内部通報体制整備義務に違反する企業に対して、行政措置（助言・指導、勧告及び勧告に従わない場合の公表）を導入し（15条、16条）、内部通報制度の実効性を確保する規定を新設した。さらに、内部調査等に従事する者（公益通報対応業務従事者）に守秘義務を課し、通報者を特定させる情報の守秘を義務付け、義務違反に対しては刑事罰（30万円以下の罰金）を導入した（12条、21条）。加えて、行政機関についても体制整備義務が明文化され、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が規定された（13条2項）。

なお、内閣総理大臣（消費者庁長官に委任（19条））は、公益通報、通報者の状況等に関する情報の収集、整理及び提供に努めなければならないと規定され（18条）、公益通報者保護制度全体についてPDCAサイクルの如く改善に向けて検討できる仕組みを定めている。その他、

通報に伴う損害の賠償責任の免除(民事免責)についても規定されている(7条)。改正法は、施行後3年を目途として、各規定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とされている(附則5条)。

改正法によると、企業(事業者)内部への通報要件と行政機関への通報要件を可能な限りフラットな関係にすることによって、企業(事業者)の内部通報制度の充実化が図られることが期待される。内部通報窓口が形骸化・脆弱化している場合は、外部(行政機関、事業者外部)へ通報が比較的容易になされる可能性があり、これをもってさらに内部通報窓口の実効性を高める仕組みとなっている。先述した通り、各法人は改正法にいう「事業者」に該当することから、従業員数301人以上の事業者は内部通報に適切に対応するために必要な体制の整備等を行う法的義務を負うこととなる<sup>31)</sup>。

したがって、改正法による法的義務として、内部通報制度を設置する必要がある各法人は従業員数301人以上の法人となり、比較的大規模な法人組織が該当することとなる。そのため、非営利(社団・財団)法人及び協同組合等の法人の多くは適用除外とされる可能性が高いと推察される。すなわち、従業員数300人以下の事業者であるため、内部通報体制整備義務は努力義務に留まることになる。

このように非営利(社団・財団)法人及び協同組合等の法人の多くは、内部通報制度の設置に関しては努力義務に留まる。とはいえ、改正法の趣旨が各法人におけるガバナンス強化の位置づけも強いことや、通報者を守る価値を認め、我が国の社会全体の公益性を確保する見地からも、従業員数300人以下の事業者に該当する一般(社団・財団)法人、公益(社団・財団)法人、非営利(社団・財団)法人及び協同組合等の法人すべてに内部通報体制整備を進めることが望ましいといえる。改正法は通報者に該当しない各法人の構成員や従業員(従事者)にも通報者の範囲を幅広く拡大させて、未然に違法・不正行為の芽を摘み、違法・不正行為が発生後も速やかに是正できる環境整備が求めている。これこそ各法人のガバナンス強化に資するものであって、通報者の保護を通じて誤ったコンフォーミティ(一致した行動や意見)や同調圧力から不正・違法行為を未然防止することにつながるものであり、公益(公共の利益)にも資する<sup>32)</sup>。もちろん従業員数300人以下の法人である、非営利法人であるからといって、違法・不正行為は発生しないとは言い難いことは自明の理である。

特に、非営利・協同組織は、組織の特性上、構成員と連帯して理念を協同一致しながら相互扶助の立場を通じて諸活動を遂行しており、多様な構成員を受け入れるという友愛や絆、そして連帯の精神(設立趣旨)からしても、公益性の高い団体としての社会的地位にあるといえる<sup>33)</sup>。つまり、非営利・協同組織を含む法人組織にあっては、法人における社会的責任や公益(public benefit)・公共(common)的見地にに基づき内部通報制度を設置して、誰もが気兼ねなく声を上げることができる窓口の設置とともに、通報者保護の見地にに基づきながら、受

付から調査，そして，是正措置に向けた適切な運用が必要である。

非営利・協同組織の社会的役割や存在意義に基づいて，社会全体（構成員）の福祉や生活向上に対する貢献性から，非営利・協同組織における諸活動を通じて公益的価値を守る積極的な役割も担っているといえる<sup>34)</sup>。非営利・協同組織の社会的役割と内部通報制度とは，改正法が主な目的とする国民の生命，身体，財産その他の利益への被害拡大を防止するためにも密接な関係性にあるといつてよい。

もっとも，非営利・協同組織は，企業等とはそもそも組織形態を異にしており，地域に貢献して，地域課題を解決することを念頭に，地域のくらしや市民生活に根差して，構成員自身によって出資や経営管理がなされている。つまり，非営利・協同組織は，共助組織でありつつも，事業を通じて公益に寄与する活動や運営がなされる自主的・自律的組織であることから，組織としてのガバナンス機能も自主的・自律的に果たされるべき存在である。また，法律上，法人設立にあたって所管官庁からの監督等を受ける以上（法人設立にあたっては，各組織の性質によって認可主義・認証主義・準則主義とそれぞれ異なる），社会全体における非営利・協同組織の位置づけ<sup>35)</sup>を踏まえ，ガバナンス機能を強化するために内部通報制度を整備することは必要性や合理性を見出すことができる。

#### IV. 非営利・協同組織における内部通報制度の構築に向けて

既述の通り，改正法は，「公益通報者の保護を図るとともに，公益通報の内容の活用により国民の生命，身体，財産その他の利益の保護に関わる法令の規定の遵守を図るため」，従業員数301人以上の事業者（非営利・協同組織を含む）は，内部「通報に応じ，適切に対応するために必要な体制の整備その他の必要な措置をとらなければならない」と規定され（11条2項），内部通報体制整備義務を負うこととなった。従業員数300名以下の事業者は努力義務に留まるものの（同3項），各法人におけるガバナンス強化の位置づけが強く，通報者を守る価値を認めて，我が国の社会全体の公益性を確保する見地から内部通報制度の整備が望ましいといえる。なお，事業者には法人としての行政機関（地方公共団体等）も含まれるため，民間事業者と同様に，常時使用する労働者の数が301人以上の行政機関についても，行政通報（2号通報）の体制整備とともに内部通報体制整備義務を負うことになる。

改正法の施行に先立って，内閣総理大臣は，内部通報体制整備に関して，内閣府消費者委員会の意見を聴いた上で（同5項），適切かつ有効な実施を図るために必要な指針を策定することとされ（同4項），事業者による内部通報体制整備の具体的内容は指針によって示されることになる。今後は，刑事罰付の守秘義務を負う公益通報対応業務従事者<sup>36)</sup>を定める必要があるとともに，内部通報窓口の設定，調査，是正措置，不利益取扱い，通報に関する情報の漏洩防止のための措置等の措置を講じる必要が生じる<sup>37)</sup>。

こうした法改正については、事業者の自浄作用を及ぼすため、現行法における事業者への自主的取組みに委ねる方針から積極的な法的介入への転換であると評価できる。各事業者にとって、内部通報体制の整備・運用は、ガバナンスの観点はもちろん、コンプライアンスリスクのみならず、レピュテーションリスク、コンダクトリスク等に対する様々なリスクのマネジメントの観点からも喫緊の課題であるといつてよい<sup>38)</sup>。また、事業者が内部通報制度を未整備のままとした場合、違法・不正行為を関知した者が外部機関への通報先（例えば、報道機関等）を求めて通報することにつながり、通報内容如何によっては通報後における当該組織の社会的インパクトは甚大である。さらに、内部通報制度が未整備の組織では、違法・不正行為（通報）に付着した組織内の機密情報がSNS (Social Networking Service) を通じて対外的に漏洩するリスクも潜んでいることも指摘しておかなければならない。

こうした点を踏まえて、以下では、既に内部通報制度を設置済である非営利・協同組織を参考にしながら、内部通報の受付から調査、是正措置、公表に至るまでのプロセスを確認しながら、非営利・協同組織における内部通報制度の構築の在り方等について具体的に考察する。

なお、内部通報制度の設置・運用にあたっては、消費者庁によると、①公益通報対応業務従事者の配置及び教育訓練の実施、②公益通報を受け付ける窓口の設定及び制度の周知、③公益通報に基づく調査及び是正措置、④公益通報を理由とした不利益取扱いの禁止及び通報者に関する情報漏洩並びに事後の措置、⑤こうした措置に関する内部規程の整備及び当該規程に基づく運用を求めていることを附言しておきたい<sup>39)</sup>。

**【参考】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<sup>40)</sup>**

趣旨・目的	
この指針は、公益通報者保護法（平成16年法律第122号。以下「法」という。）第11条第4項の規定に基づき、同条第1項に規定する公益通報対応業務従事者の定め及び同条第2項に規定する事業者内部における公益通報に応じ、適切に対応するために必要な体制の整備その他の必要な措置に関して、その適切かつ有効な実施を図るために必要な事項を定めたものである。	
事業者がとるべき措置事項	具体的内容
従事者の定め（改正法第11条第1項関係）	<ul style="list-style-type: none"> <li>事業者は、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に関して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、従事者として定めなければならない。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 事業者は、従事者を定める際には、書面により指定をするなど、従事者の地位に就くことが従事者となる者自身に明らかとなる方法により定めなければならない。</li> </ul>
<p><b>内部公益通報対応体制の整備 その他の必要な措置 (改正法 第11条第2項関係)</b></p> <p>1 事業者は、部門横断的な公益通報対応業務を行う体制の整備として、次の措置をとらなければならない。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 内部公益通報受付窓口を設置し、当該窓口寄せられる内部公益通報を受け、調査をし、是正に必要な措置をとる部署及び責任者を明確に定める。</li> <li>• 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に係る公益通報対応業務に関して、組織の長その他幹部に関係する事案については、これらの者からの独立性を確保する措置をとる。</li> <li>• 内部公益通報受付窓口において内部公益通報（匿名による場合を含む。）を受け付け、正当な理由がある場合を除いて、必要な調査を実施する。そして、当該調査の結果、通報対象事実に係る法令違反行為が明らかになった場合には、速やかに是正に必要な措置をとる。また、是正に必要な措置をとった後、当該措置が適切に機能しているかを確認し、適切に機能していない場合には、改めて是正に必要な措置をとる。</li> <li>• 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に関し行われる公益通報対応業務（外部委託する場合も含む。）について、事案に関係する者を公益通報対応業務に関与させない措置をとる。</li> </ul>
<p><b>内部公益通報対応体制の整備 その他の必要な措置 (改正法 第11条第2項関係)</b></p> <p>2 事業者は、公益通報者を保護する体制の整備として、次の措置をとらなければならない。</p>	<p>○不利益な取扱いの防止に関する措置</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 事業者の労働者及び役員等が不利益な取扱いを行うことを防ぐための措置をとるとともに、公益通報者が不利益な取扱いを受けていないかを把握する措置をとり、不利益な取扱いを把握した場合には、適切な救済・回復の措置をとる。</li> <li>• 不利益な取扱いが行われた場合に、当該行為を行った労働者及び役員等に対して、行為態様、被害の程度、その他情状等の諸般の事情を考慮して、懲戒処分その他適切な措置をとる。</li> </ul>

	<p>○範囲外共有等の防止に関する措置</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●事業者の労働者及び役員等が範囲外共有を行うことを防ぐための措置をとり、範囲外共有が行われた場合には、適切な救済・回復の措置をとる。</li> <li>●事業者の労働者及び役員等が、公益通報者を特定した上でなければ必要性の高い調査が実施できないなどのやむを得ない場合を除いて、通報者の探索を行うことを防ぐための措置をとる。</li> <li>●範囲外共有や通報者の探索が行われた場合に、当該行為を行った労働者及び役員等に対して、行為態様、被害の程度、その他情状等の諸般の事情を考慮して、懲戒処分その他適切な措置をとる。</li> </ul>
<p><b>内部公益通報対応体制の整備 その他の必要な措置(改正法 第11条第2項関係)</b></p> <p>3 事業者は、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として、次の措置をとらなければならない。</p>	<p>○労働者及び役員並びに退職者に対する教育・周知に関する措置</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●法及び内部公益通報対応体制について、労働者及び役員並びに退職者に対して教育・周知を行う。また、従事者に対しては、公益通報者を特定させる事項の取扱いについて、特に十分に教育を行う。</li> <li>●労働者及び役員並びに退職者から寄せられる、内部公益通報対応体制の仕組みや不利益な取扱いに関する質問・相談に対応する。</li> </ul> <p>○是正措置等の通知に関する措置</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●書面により内部公益通報を受けた場合において、当該内部公益通報に係る通報対象事実の中止その他是正に必要な措置をとったときはその旨を、当該内部公益通報に係る通報対象事実がないときはその旨を、適正な業務の遂行及び利害関係人の秘密、信用、名誉、プライバシー等の保護に支障がない範囲において、当該内部公益通報を行った者に対し、遅滞なく通知する。</li> </ul> <p>○記録の保管、見直し・改善、運用実績の労働者及び役員への開示に関する措置</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●内部公益通報への対応に関する記録を作成し、適切な期</li> </ul>



	<p>間保管する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 内部公益通報対応体制の定期的な評価・点検を実施し、必要に応じて内部公益通報対応体制の改善を行う。</li> <li>• 内部公益通報受付窓口寄せられた内部公益通報に関する運用実績の概要を、適正な業務の遂行及び利害関係人の秘密、信用、名誉、プライバシー等の保護に支障がない範囲において労働者及び役員に開示する。</li> </ul> <p>○内部規程の策定及び運用に関する措置</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• この指針において求められる事項について、内部規程において定め、また、当該規程の定めに従って運用する。</li> </ul>
--	---

【出所】消費者庁「公益通報者保護法に基づく指針等に関する検討会」資料及び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年内閣府告示第118号）に基づいて筆者作成

上述の通り、非営利・協同組織においても改正内容（通報者、通報対象事実、通報先の各要件等）に対応した内部通報制度の構築が求められる。特に、改正法は行政通報（2号通報）との制度間競争との関係を意識しており、内部通報の受付、調査<sup>41)</sup>、是正措置、通報者への不利益取扱いの禁止等の各対応について、これまで以上に整備が必要である。仮に内部通報制度に不備や不十分な対応がある場合には、通報者としては行政通報（2号通報）や外部通報（3号通報）への通報に移行する機会が拡大することが予想されるため、事業者として早期に違法行為を発見・是正する機会を得るためには確実な体制整備が不可欠である。より規律性の高い内部通報制度の構築を図る必要があろう。

まず、協同組合における内部通報制度について検討してみよう。各単位の生活協同組合・連合会の全国連合会である日本生活協同組合連合会では、「参画、公正、透明、正直」を基本視点にしなが、生活協同組合の社会的存在としての社会性や組合員参加の民主制を組織運営に確立していく旨を謳い、機関運営の強化や子会社も含めたグループガバナンスの整備を進めている<sup>42)</sup>。ガバナンスマネジメントシステム（業務に対する規律付け）の一環として、内部通報制度を設置しており、職員が相談・通報できる「コンプライアンス相談窓口」とステークホルダーである取引先向けの「お取引先企業様およびお取引先従業員様専用コンプライアンス相談・通報窓口」を設置している。前者が従業員の通報を受け付ける内部通報窓口であるが、今後は改正法に基づき、内部通報体制整備義務を負うとともに、公益通報対応業務従事者を定める必要性が生じるであろう<sup>43)</sup>。

また、協同組合の理念や組合員志向を謳う「日本生協連グループの基本方針」の趣旨からすると、消費者（組合員）の声を活かすために、消費者（組合員）からも通報可能な制度化も

検討の余地がある。これらの点は、全国の各単位の生活協同組合・連合会との連携も求められよう<sup>44)</sup>。

一方、後者(「お取引先企業様およびお取引先従業員様専用コンプライアンス相談・通報窓口」)は、日本生活協同組合連合会や関連会社(指定された6社)と取引のある企業、従業員、元従業員(退職者)を対象として、各企業との取引に関わる法令や契約違反、社会的な倫理規範に反する行為等、消費者・組合員、社会からの信頼を失う可能性のある内容について、実名による相談・通報を受け付けている。また、受付窓口の中立性を保つために、第三者機関(民間の通報受付サービス事業者)に委託されている。受付後は、コンプライアンス担当部署に相談・通報者の所属などの個人情報伏した上で第三者機関を介して報告される仕組みとなっている。つまり、各ステークホルダーからも通報を受け付ける姿勢は組織のガバナンス強化にとって有益であるといえる。

続いて、非営利組織における内部通報制度について検討する。一例として、特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワークを挙げることにする。災害時の被災者支援活動が効果的に行われるため、地域、分野、セクターを超えた関係者同士の連携の促進及び支援環境の整備を図ることを目的とする特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワークには、以下の通り、内部通報(ヘルプライン)規程を制定して具体的な運用を進めている<sup>45)</sup>。

当該法人の内部通報(ヘルプライン)規程によると、「不正行為による不祥事の防止及び早期発見、自浄作用の向上、風評リスクの管理、及びこの法人に対する社会的信頼の確保のため」(1条)に内部通報制度を設置し、「法人の役員・運営委員及び職員」が通報対象者と定めている(2条)。通報対象範囲については、「法令又は定款に違反する行為」「役職員又は取引先その他の利害関係者の安全又は健康に対して危険を及ぼすおそれのある行為」「就業規則その他のこの法人の内部規程に違反する行為(ただし、人事上の処遇に関する不満を除く。)」[「この法人の名誉又は社会的信用を侵害し、又は低下させるおそれのある行為」「その他この法人、役職員又は取引先その他の利害関係者に重大な損害を生じるおそれのある行為」と規定し(3条関連の別表)、各事項に該当する不正行為に関する通報、申告、相談ができる旨を規定している(3条1項)。

続いて、通報者や「通報者に協力した役職員及び当該通報等に基づく調査に積極的に関与した役職員」も保護対象とされていることが特徴的である(3条2項)。また、「申告事項が生じ、又は生じるおそれがあることを知った役職員は、この規程に基づき、通報等を積極的に行うよう努めるものとする」としている(3条3項)。努力義務ではあるが、役職員に対して通報義務を課している。通報先に関しては、ヘルプライン窓口(コンプライアンス担当役員、コンプライアンス委員、コンプライアンス統括、監事のいずれか)に対して電話、電子

メール、直接面談する方法等により通報等を行うことが可能である（4条）。

さらに、通報後の処理・対応についても定められている。通報等を受付後は、ヘルプライン窓口の担当者が通報者に対して、通報等を受けた日から20日以内に、通報等を受けた事項につき調査を行う旨の通知又は調査を行わない場合はその理由を明らかにして通知を行い（5条2項）、通報等の調査については「公正かつ公平に行う」旨を規定している（6条3項<sup>46)</sup>。通報等の調査は、原則として総務部が実施するとされ（6条2項）、ヘルプライン窓口は、調査後、遅滞なく通報者に対してその内容を通知するとされている（7条2項）。是正措置等に関しては、コンプライアンス担当役員が、コンプライアンス委員会に報告し、事実関係の調査を行い、又は当該不正行為を中止するよう命令し、必要に応じて懲戒処分、刑事告発又は再発防止措置等の対応を行う等、速やかに必要な措置を講じることと定められている（8条1項）。

通報者等が当該調査対象である申告事項に関与していた場合、懲戒処分その他の取扱いにおいて、通報等、通報者への協力及び通報等に基づく調査への積極的な関与をしたことを斟酌することができる旨を規定され（8条2項）、社内リニエンシー（減免）制度を設けている点は特徴的である。また、通報者等が通報等を行ったこと、通報者に協力したこと又は通報等に基づく調査に積極的に関与したことを理由として、通報者等に対する懲罰、差別的処遇等の報復行為、人事考課におけるマイナス評価等、通報者等に対して不利益な処分又は措置を行ってはならず（10条）、調査を実施した者が通報者等の氏名その他通報等に係る情報を開示もしくは漏洩した場合、懲戒処分とする旨を規定している（11条）。さらに、内部通報制度に関する教育として、研修を積極的に受講するべき旨の規定も存する（12条）。

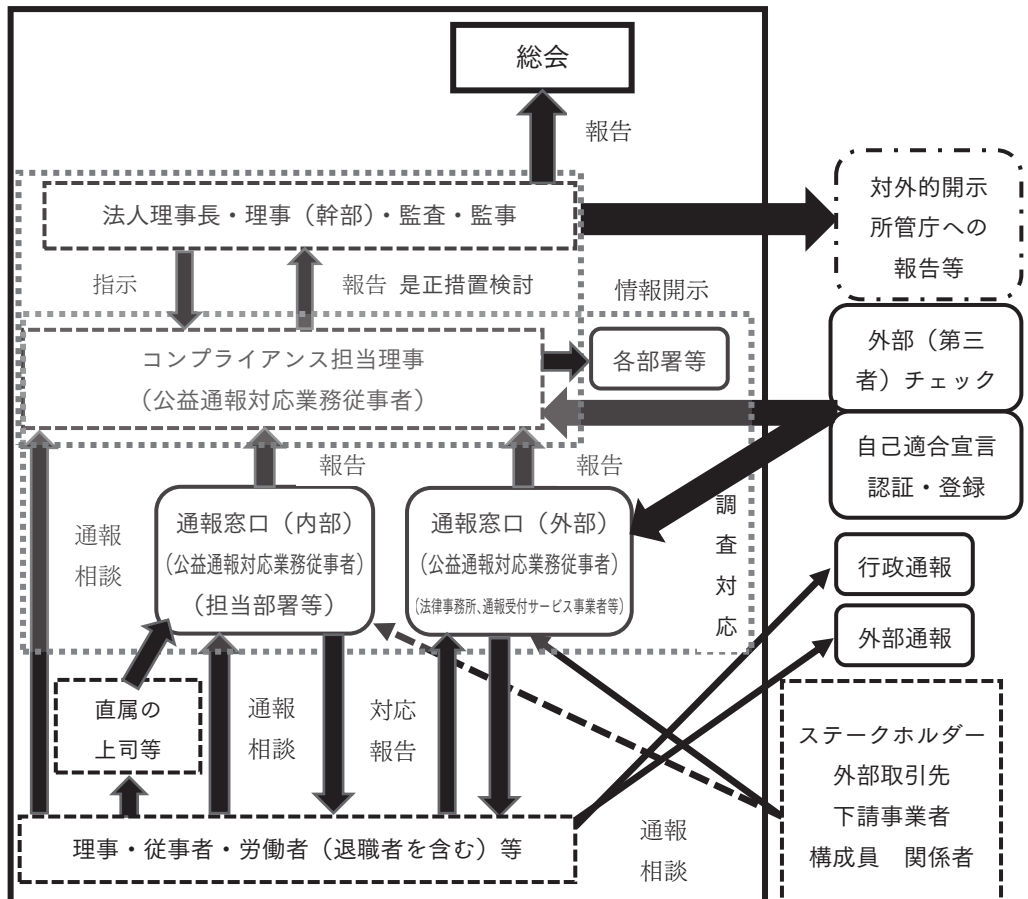
このように特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワークでは、すべての構成員を通報者の対象に含めて、「法人、役職員又は取引先その他の利害関係者に重大な損害を生じるおそれのある行為」をも通報対象範囲と設定して、幅広く通報を受け付けている点は評価できる。加えて、通報先も選択肢が多く、受付から調査、是正措置に至るまでのフローも規定上明確であるといえる。また、改正法と同様、通報者に対する不利益取扱いの禁止や守秘義務に関しても明記されており、規程上、内部通報がしやすい環境が整備されているといえよう。今後はこうした規定に基づいて、実務上、組織内でいかに通報しやすい組織風土を構築するか否かにかかっているといえる。

なお、非営利・協同組織ではないが、公益（社団・財団）法人や一般（社団・財団）法人の内部通報体制も参考となるケースが多く<sup>47)</sup>、特にプリンシプル・ベース（principle based）を明示することにより業界全体の規律を維持・向上させる手法が注目される。

例えば、スポーツ庁「スポーツ団体ガバナンスコード〈中央競技団体向け〉」によると、ガバナンス確保の観点から中央競技団体が適切な組織運営を行う上での原則・規範を示して

いる。各ガバナンスコードのうち、「通報制度を構築すべきである」と明記し、「(1) 通報制度を設けること, ①通報窓口をNF(筆者注—中央競技団体, 以下同じ)関係者等に周知すること, ②通報窓口の担当者に, 相談内容に関する守秘義務を課すこと, ③通報窓口を利用したことを理由として, 相談者に対する不利益な取扱いを行うことを禁止すること, (2) 通報制度の運用体制は, 弁護士, 公認会計士, 学識経験者等の有識者を中心に整備すること」を記している。これを踏まえ, 下部的組織向けとして, 「スポーツ団体ガバナンスコード<一般スポーツ団体向け>」が制定されており, 「実際に競技者等に対して暴力行為等が行われた場合に, 迅速かつ適切に救済が図られるよう, 一般スポーツ団体自らが設ける通報窓口や, 統括団体, NFやその他の公的機関が設ける通報窓口等について, 様々な機会を捉えて周知を図ることが望まれる」旨, 明記されている<sup>48)</sup>。

【参考】非営利・協同組織における内部通報制度(通報経路・通報情報伝達)のイメージ図  
 <非営利・協同組織>



(筆者作成)

こうした各組織の内部通報体制を見てみると、非営利・協同組織においても特に上部的組織（連合会等）にて統一的・画一的な内部通報制度の指針（ガイドライン）を策定し、これに基づいて下部的組織（各非営利・協同組織）も軌を一にしながら内部通報制度を構築することが望ましいといえる。その際は、部門横断的な内部通報窓口の設置を明確化し、幹部ルートとは一線を画すよう独立性を担保される必要がある。受付後の必要な調査にあたっては通報者の特定がされぬよう秘密保持を徹底し、法令違反行為が明らかになった場合には、速やかに是正に必要な措置をとらなければならない。是正措置の後の進捗確認等も求められよう<sup>49)</sup>。また、こうしたプロセスのうち、非営利・協同組織の理事・監事の具体的役割・責任体制を再確認する必要がある<sup>50)</sup>。さらに、役職員や退職者を含め、構成員全体を対象とした内部通報制度に対する適切な理解が不可欠であることから、内部通報制度の基礎的理解のための周知・啓発・教育の実施も急務であろう。

加えて、消費者庁による内部通報制度認証制度<sup>51)</sup>の活用や組織外部の窓口設置<sup>52)</sup>等も内部通報制度の実効性を確保するために有用であるといえる。こうした内部通報制度の実効性の確保策に関連する公的支援も必要であると考えられる<sup>53)</sup>。

## V. おわりに

本稿では、改正公益通報者保護法の具体的内容を一瞥しつつ、特に、非営利・協同組織における内部通報制度の構築を中心に具体的検討を進めた。紙幅の関係上、叶わなかった他の各論点の論及や内部通報制度を通じた消費者市民社会<sup>54)</sup>への構想やそうした試論的展開<sup>55)</sup>については、別稿に期すこととしたい。

既述の通り、内部通報制度の存在を組織全体に浸透させることによって、不正行為を抑止する機能を有するとともに、不正行為を早期発見し、不正の芽を摘むことも可能となる。いかなる組織であっても違法・不正行為は発生するリスクを抱えている。海外では「ウォッチドッグ(watch-dog)」と表現され、「番犬、監視者、見張り、お目付け役」(『リーダーズ英和辞典(第2版)』(研究社、1999年)という意であるが、ガバナンスの維持・向上にとって通報者は、事業運営の「番犬、監視者」として重要な役割を担うものと考えられる。このことは、近時の新型コロナウイルス感染症(COVID-19)の影響により在宅勤務の急増やテレワークへの移行に伴って、業務上のレポーティング・ラインが主となりつつある昨今、違法・不正行為が明らかになりづらい状況になっていることから、これまで以上に内部通報制度の実効性向上は必要不可欠であることを示唆している。

非営利・協同組織の特性上、また、幅広く不正・違法行為の端緒を掬い上げるという意味においては、公益通報者保護法上の通報者の範囲に固執する必要もなく、構成員すべてを通報者の範囲として取り扱うことが望ましいといえる。組織の財務基盤も意識する必要がある

が、通報者の利便性や外部への情報漏洩リスクにも留意しながら、基本的には、堅牢で強靱な情報セキュリティが担保されるツール(データ通信を暗号化したメールの他、暗号化機能、入室セキュリティコード、端末認証等を用いたWEB会議システム等)を用いて通報受付の多様化(デジタル化)を図ることが考えられる。さらに、受付後の調査等については、結局のところ、対面によって実施されることになるが、いくなれば「門戸は広く開けておく」ことが重要である。なお、その他の論点は多数存在するが、アフターコロナやウィズコロナ時代における内部通報制度の運用も検討課題である<sup>56)</sup>。

特に非営利・協同組織は、組織の特性上、構成員と連帯して理念を協同一致しながら相互扶助の立場を通じて諸活動を遂行しており、多様な構成員を受け入れるという友愛や絆、そして連帯の精神(設立趣旨)から、公益性の高い法人組織であるといえる。そうした自律(自立)的な組織性に鑑みると、組織としてのガバナンス強化は公益保護の観点から不可欠であり、構成員とのエンゲージメントとしても適切であるといえる。特に、労働者協同組合のように、経営者と従業員、出資者が一体性を確保されており、誰もが対等な立場において発言できる組織においては、組織の特性上、内部通報制度の実効性は他の企業等と比較してもよりいっそう重要性が増している。

また、非営利・協同組織の構成員のみならず、地域コミュニティにとって持続可能な組織運営が求められるからこそ、自浄作用を及ぼす内部通報制度の構築は重要である。内部通報制度の構築にあたっては、通報者を確実に保護することを前提として、通報ルートが中立、かつ公正で、透明性ある手続に基づき、手続全体にとっての独立性が担保されなければならない。内部通報制度への信頼感、通報後の不利益取扱い(報復)等への不安感の払拭、通報後の違法・不正行為への是正と再発防止策の徹底は欠かせない。通報者保護にとっては通報者を特定される情報は秘匿されなければならないし、通報者の抱える苦悩に寄り添える支援体制も不可欠であろう。通報に係る情報の共有範囲を限定的なものとし、通報後のフォローアップ(通報後の不利益取扱い等の有無の確認等)も定期的実施されるべきである。

こうした通報手続、特に通報受付や調査対応に関与する人材育成(公益通報対応業務従事者を含む)は喫緊の課題であるが、組織のガバナンス強化に向けて、形式化・形骸化することなく、また、予定調和になることなく、実効性ある内部通報制度を通して事業運営の透明化が急務であろうと考える。そして、非営利・協同組織において働くことの意味や構成員自身の生き方、持続可能な地域社会に向けての非営利・協同組織の意義・役割からも法令遵守(コンプライアンス)の精神に則り、公平・公正な組織運営が求められる。

敷衍しておくこと、このことは、市民(消費者)から声を上げるという真摯さに向き合うことを再考することでもある。非営利・協同組織は、企業等と一線を画する組織形態であるからこそ、法的義務から生起するものではない、市民生活や市民自治を根源とする、自発的・任

意的な「民」から一般社会に向けた行動の一つと位置づけられるといっても過言ではなからう。そうした声こそが、組織内の自浄作用や法令違反行為等の是正に資することのみならず、我が国の社会自体を変革することや、民主主義の理念の再考、社会的な連帯・共生社会の構築へとつながる。内部通報制度の実効性確保を通じて、誰もがためらうことなく声を出せる社会の形成を期待せずにはいられない。

こうした社会形成にあたって、公益性の高い通報は確実に保護されるという認識の他に、公益を守る責務がある政府が、国家として公益通報をどのように位置づけ、政府の責務の一助となる公益通報者を保護、そして公助的観点から支援する方策を具体的に検討する時期に来ているともいえよう<sup>57)</sup>。

改正法の趣旨を踏まえつつ、高度なリスク管理態勢の一環として内部通報制度が位置付けられるとともに、「世のなかのためのチクリ」が、いかなる組織、いかなる社会であっても許容されて、すべての人びとが声を出すことを躊躇せず、そして、「チクリ」ことが仮に勘違いであったとしても、これを包摂する寛容な社会に向けて、内部通報制度のあり方をより具体的に考えていかねばならない。

### 【謝辞】

本稿は、特定非営利活動法人非営利・協同総合研究所いのちとくらし(2019年度奨励研究)より助成を受けた成果の一部である。厳しい研究環境の中、貴重な研究助成をいただき、厚く御礼申し上げます。

### 【付記】

2021(令和3)年7月31日に辻村昌昭先生(淑徳大学名誉教授)が急逝された。筆者と研究分野(労働法学)が共通していたこともあり、折に触れて大変貴重なご指導を頂いた。辻村先生のご逝去にあたり、これまでのご指導に深く感謝するとともに、謹んでお悔やみ申し上げ、心よりご冥福をお祈りする次第である。

### 注

- 1) 本稿では、主に組織の内部の者がその所属する組織の外部(事業者外部)に対して、企業の法令違反や公序良俗、反道義的な事実に関する情報を組織の承諾なく開示する行為を「内部告発」という。
- 2) 本稿では、組織の内部の者がその所属する組織内に設置された窓口等に限定して開示(通報)する行為を「内部通報」という。なお、「公益通報」については、法律上、「内部通報」「行政通報」「外部通報」の3つのルートが存在するが、それぞれ公益通報者保護法2条1項に規定する定義に従うこととする。
- 3) 小野重喜『栗山大膳、黒田騒動その後』(花乱社、2016年)、勝倉壽一「『栗山大膳』論：『見切

- り』をめぐって」福島大学教育学部論集人文科学部門69号24頁以下(2000年)他を参照。
- 4) 大阪人権歴史資料館編『大塩平八郎と民衆』(1993年), 荻原大地「近世実録における大塩平八郎の人物像」早稲田大学大学院教育学研究科紀要別冊28巻1号1頁以下(2020年), 童門冬二「童門冬二の日本列島・諸国賢人列伝(117)大塩平八郎(1)~(7)」ガバナンス117号~123号(2011年)他を参照。
  - 5) 朝日新聞2021(令和3)年11月30日朝刊。
  - 6) 朝日新聞2021(令和3)年2月10日朝刊。
  - 7) 日本郵政グループの内部通報窓口等に係る検証報告書や株式会社ゆうちょ銀行のガバナンス等に係る検証報告書に関しては, 日本郵政株式会社のホームページ(<https://www.japanpost.jp/pressrelease/jpn/2021/20210129163086.html>)を参照(以下, 引用したURLは2021(令和3)年12月6日に閲覧)。内部通報制度の改善点として, 「内部通報窓口等に寄せられた社員の声の意義について各社の役員の共通認識を形成するとともに, 制度に対する信頼回復に向けた改善策を着実に実行すること」「社員が安心して声を届けることができる高い利便性と堅牢なセキュリティを備えた『ワンストップ相談・通報プラットフォーム』を構築すること」「通報者探しや不利益取扱いなど, 通報者・相談者保護に反する疑いのある行為についての通報・相談を専門に扱う社外窓口を設置すること」等を挙げている。
  - 8) 最近の事例では, 全日本私立幼稚園連合会において使途不明金の総額が少なくとも令和元年度までの3年間で, 3億2500万円余りに上るとする内部調査の結果が明らかとなっている(NHKホームページ(<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210309/k10012906391000.html>))。同連合会には, 内部通報制度は存せず, 役員や監事はもちろん, 評議員を含め, 同連合会のガバナンス機能が不全に陥っていたものといえる(<https://youchien.com/rengoukai/>)。なお, 関連団体である公益財団法人全日本私立幼稚園幼児教育研究機構や全日本私立幼稚園PTA連合会においても同様の使途不明金が発生しているとの報道もあり(同上), 親会社に当たる主幹法人のみならず, 付随・関連する運営法人におけるガバナンス強化の観点からも内部通報制度の構築は重要である。
  - 9) 松岡三郎「法令順守に思う(遊筆)」労判919号2頁(2006年)。
  - 10) 2016(平成28)年6月1日現在。総務省・経済産業省「平成28年経済センサス—活動調査(確報)産業横断的集計」(平成30年6月28日)3頁以下。
  - 11) 我妻榮, 有泉亨, 清水誠, 田山輝明著『我妻・有泉コンメンタール民法[第4版]』121頁以下(2016年)。
  - 12) なお, 改正民法に伴って, 一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律を参照。公益社団法人及び公益財団法人は, 「公益法人制度改革関連三法」(一般社団法人及び一般財団法人に関する法律, 公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律及び一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律)が2008(平成20)年12月に施行されて導入された。導入前の根拠規定は民法に規定されており, 法人の設立許可と指導監督は各主務官庁が担うとされていたが, 不適切に運営されている法人の存在や, 公益性の判断基準の不明確さと不統一が指摘されたことなどから, 公益の増進と活力ある社会の実現に資することを目的として, 法人は登記により「一般法人」として簡便に設立できることとし, これらのうち法定された基準を満たすものを, 民間有識者からなる合議制の第三者機関の関与の下で「公益法人」として認定し監督する制度が導入された。なお, 「公益」とは, 不特定多数人の利益を意味する(前掲注10)142頁以下)。



- 13) 例えば、地方公共団体(地方自治法)、宗教法人(宗教法人法)、弁護士法人(弁護士法)、社会福祉法人(社会福祉法)、日本銀行(日本銀行法)、商工会議所(商工会議所法)、管理組合(建物の区分所有等に関する法律、マンションの管理の適正化の推進に関する法律)、農業協同組合(農業協同組合法)、消費生活協同組合(消費生活協同組合法)、労働組合(労働組合法)、労働者協同組合(労働者協同組合法)等があり、それぞれ立法趣旨に基づき、各団体の設立要件等を規定し、法人の設立にあたっては、各法律によって、特許主義、強制主義、許可主義、認可主義等、性質を異にしている。公益法人改革や民法改正等によって、民法による法人に関する基本法的位置づけが喪失し、今後は、各法律から帰納して法人の基礎理論を打ち立てる必要が生じるといえよう(道垣内弘人『リーガルベシス民法入門[第3版]』(日本経済新聞出版社、2019年)59頁参照)。
- 14) なお、同法公布後、2年以内に施行される。同法は、超党派の議員立法により成立した経緯があるが、少子高齢化が進展する中で、働く意欲のある高齢者が活躍できる就業機会確保の環境整備や中小企業における事業継承の一環としても位置づけられる。同法の概要については、厚生労働省ホームページ([https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_14982.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_14982.html))を参照。なお、長岡義幸「コロナ時代に『協同労働』を考える(1)「働く人のための協同組合」法案成立までの軌跡。」潮744号(2021年2月号)82頁以下。
- 15) ガバナンスの定義に関しては、さしあたり、組織全体としての方向性、有効性、監督機能、説明責任が果たされるようにするためのシステムやプロセスをいう(リチャード・P・チュイト、ウィリアム・P・ライアン、バーバラ・E・テイラー(山本末生/一般社団法人WIT訳)『非営利組織のガバナンス』(英治出版、2020年)8頁以下)。
- 16) イギリスの非営利法人で公益通報者への支援を行っている「Protect」によると、2020年度における公益通報アドバイスラインへの件数の割合(全体では3,845件)について、慈善団体が19%と最も多く、次いで医療関係団体15%、介護施設11%、教育機関10%、金融機関8%と続いており、企業等よりも非営利法人に関わる件数が多いといえる。詳しくはProtectホームページを参照(<https://protect-advice.org.uk/impact-2020/>)。なお、我が国の裁判例を一瞥してみても、株式会社以外の各法人が散見される。例えば、大阪いずみ市民生協事件・大阪地堺支判平成15年6月18日労判855号22頁、財団法人骨髄移植推進財団事件・東京地判平成21年6月12日労判991号64頁、社会福祉法人Y事業団・静岡地浜松支判平成26年3月5日LLI/DB判例秘書登載、日本ボクシングコミッション事件・東京地判平成27年1月23日労判1117号50頁、自治労共済(島根県支部)事件・広島高松江支判平成29年2月27日LLI/DB判例秘書登載他。
- 17) 会社法348条3項4号、362条5項、348条4項及び会社法施行規則100条3項、118条2項他を参照。その他、金融商品取引法では内部統制報告書の提出の義務付け(24条の4の4第1項)等により規制されている。なお、ソフトローにおけるコーポレートガバナンス改革について、野村修也・奥山健志編著『令和元年改正会社法』(有斐閣、2021年)2頁以下。
- 18) ソフトローによる自主的規制の例(会社)としては、株式会社東京証券取引所が実効的なコーポレートガバナンスの実現に資する主要な原則を取りまとめた「コーポレートガバナンス・コード～会社の持続的な成長と中長期的な企業価値の向上のために～」(2018年6月1日)(<https://www.jpx.co.jp/equities/listing/cg/tvdivq0000008jdy-att/nlsgeu000000xdn5.pdf>)、金融庁が設置した有識者会議による、上場会社と機関投資家との間の対話のあるべき姿を示した『責任ある機関投資家』の諸原則<<日本版スチュワードシップ・コード>>～投資と対話を通じて企業の持続的成長を促すために～(2020年3月24日)(<https://www.fsa.go.jp/news/r1/singi/20200324/01.pdf>)等がある。一方、各法人については、例えば、日本生活協同組合連合会は、生協の社会的存在としての社会性や組合員参加の民主制を生協運営に確立し、機関運営の強化や子会社も含めたグ

- ループガバナンスの整備を進め、法令遵守や社会的責任を果たすため、「日本生協連グループ基本方針」(2014年12月6日)や「内部統制システム構築に関する基本方針」(2016年3月16日改定)を定めている。また、公益財団法人日本スポーツ協会は、令和元年6月にスポーツ庁が策定した「スポーツ団体ガバナンスコード<中央競技団体向け>」やJSPO加盟団体規程に基づいて、適合性審査と自己説明・公表に取り組んでいる(<https://www.japan-sports.or.jp/about/tabid1273.html>)。
- 19) 内閣府ホームページを参照(<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2019/decision0621.html>)。同方針によると、「新公益法人制度の発足から10年が経過したことから、公益法人の活動の状況等を踏まえ、公益法人のガバナンスの更なる強化等について必要な検討を行う」旨を明記している。
  - 20) 公益法人のガバナンスの更なる強化等に関する有識者会議に関しては、公益法人informationホームページ([https://www.koeki-info.go.jp/regulation/governance\\_meeting.html](https://www.koeki-info.go.jp/regulation/governance_meeting.html))を参照。
  - 21) 地方公共団体も法人であるが、法令等を遵守しつつ、適正に業務を執行することが不可欠であるとの視点から、地方公共団体におけるガバナンスに関しては、地方自治法に基づき、監査制度の充実強化等が規定されている。なお、検討状況等については、総務省ホームページの「地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会」([https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/chihoukoukyou\\_naibu/index.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chihoukoukyou_naibu/index.html))の各資料を参照。加えて、関下弘樹「地方自治体における内部統制構築に向けた課題－地方自治法改正を踏まえた対応策－」経営戦略研究(関西学院大学)第11号27頁以下(2017年9月)も参照。
  - 22) 同法の改正経緯や具体的内容等については、日野勝吾「改正公益通報者保護法成立の意義と今後の課題」季労第271号117頁以下(2020年12月)や同「誰もが気兼ねなく声を上げることができる社会の実現に向けて～公益通報者保護法の役割を再考する～」法学館憲法研究所ホームページ(今週の一言(2020年8月17日付))(<http://www.jicl.jp/hitokoto/backnumber/20200817.html>)。なお、これまでの同法に関する比較法研究や実務上の論点等については、さしあたり日野勝吾『企業不祥事と公益通報者保護』(有信堂高文社, 2020年)。
  - 23) しかし、内部告発をめぐる裁判例の蓄積によって判例法理が形成されてきた。大阪いずみ市民生協事件・大阪地塚支判平成15年6月18日判例855号22頁他。内部告発の正当性判断をめぐる判例法理(判断要素)については、土田道夫・安間早紀「内部告発・内部通報・公益通報と労働法」季労249号139頁)が詳しい。
  - 24) もちろん通報時点では労働者であって、通報後何らかの理由により退職した者は、保護対象となり得る。
  - 25) 現行法を所管する消費者庁(旧内閣府国民生活局)は、現行法を踏まえて「ガイドライン」を策定し、通報の適切な対応につながる取組の指針を、事業者や行政機関に向けて示している。具体的には、「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」、「公益通報者保護法を踏まえた国の行政機関の通報対応に関するガイドライン」(内部の職員等からの通報に関するガイドライン、外部の労働者等からの通報に関するガイドライン)、「公益通報者保護法を踏まえた地方公共団体の通報対応に関するガイドライン」(内部の職員等からの通報に関するガイドライン、外部の労働者等からの通報に関するガイドライン)がそれぞれ策定されている。詳しくは消費者庁ホームページ([https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer\\_system/whistleblower\\_protection\\_system/overview/#03](https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/overview/#03))を参照。
  - 26) 消費者庁『平成28年度 民間事業者における内部通報制度の実態調査報告書』([https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer\\_system/whistleblower\\_protection\\_system/research/pdf/research\\_190909\\_0002.pdf](https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/pdf/research_190909_0002.pdf))を参照。なお、地方公共団体(市区町村)の設置率に関しては、内部

- の職員等からの通報・相談窓口設置率は54.8%となっている一方、外部の労働者等からの通報・相談窓口設置率は35.4%となっており、中小企業と同様に設置率が低くなっている。消費者庁「平成30年度行政機関における公益通報者保護法の施行状況調査」([https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer\\_system/whistleblower\\_protection\\_system/research/pdf/research\\_200327\\_0001.pdf](https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/pdf/research_200327_0001.pdf))を参照。
- 27) デロイトトーマツグループ「内部通報制度の整備状況に関する調査」(2019年版)。同ホームページ (<https://www2.deloitte.com/jp/ja/pages/about-deloitte/articles/news-releases/nr20200217.html>)を参照。
  - 28) 土田道夫「労働法の規律のあり方について」野川忍編『労働法制の改革と展望』(日本評論社, 2020年) 283頁以下を参照。
  - 29) 事業者性の判断にあたっては、一定の目的をもってなされる同種行為を反復・継続的に遂行しているか否かを主な検討要素と位置づけられるが、必ずしも営利の要素や目的をもって遂行されているかどうかを問わないと考えられるため、公益・非公益を問わず反復継続して行われる個人事業者(自由職業(専門的職業)等も含む)も含まれるものと考えられる。
  - 30) 消費者庁消費者制度課編『逐条解説 公益通報者保護法』(商事法務, 2016年) 56頁以下参照。「法人」には、自然人以外の法律上の権利義務の主体となり得るものをいい、国・地方公共団体などの公法人も含まれる。なお、「その他の団体」には、法人格を有しない社団又は社団をいうとされている。
  - 31) 内部通報体制整備義務に関しては、消費者庁において指針を策定するための検討が行われた。消費者庁ホームページ内の「公益通報者保護法に基づく指針等に関する検討会」の各資料を参照されたい([https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer\\_system/meeting\\_materials/review\\_meeting\\_002/](https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/meeting_materials/review_meeting_002/))。なお、同報告書によると、「政府においては、指針を策定するのみならず、事業者が指針に沿った対応をとるに当たり参考となる考え方や、想定される具体的取組事項等を示す解説」を策定するよう要望していた。
  - 32) 阪口正二郎「異論の窮境と異論の公共性」『自由への問い3 公共性』32頁(岩波書店, 2011年)。
  - 33) 協同組合運動に献身し、セルツメント事業に尽力した社会運動家である賀川豊彦(1888(明治21)年-1960(昭和35)年)は、まさに社会資本として労働組合や協同組合の結成に傾注し、分断や孤立、貧困を断ち切り、全ての人民のために社会基盤を維持するために公益を追求してきたものといえよう。賀川豊彦(松野尾裕編)『希望の経済: 賀川豊彦生活協同論集』(緑蔭書房, 2018年)等を参照。
  - 34) 協同組合の役割を連帯や共益の観点で考察したものとして、高橋均『競争か連帯か』(旬報社, 2020年)。組織の理念である共益から公益への転換の重要性を説いている。
  - 35) 詳しくは、生活協同組合研究392号(2008年)の「特集 非営利・協同組織の基盤整備」の各論稿を参照(4頁以下)。2020年12月に法制化された労働者協同組合(「ワーカーズ・コープ」や「ワーカーズ・コレクティブ」とも呼称される)についても、法人化がなされて我が国における協同組織の重要な一翼を担うことになるであろう。労働者協同組合は、労働者協同組合法(令和2年法律第78号)に基づく法人であり、組合員が出資し、それぞれの意見を反映して組合の事業が行われ、組合員自らが事業に従事することを基本原理とする組織である。持続可能で活力ある地域社会を実現するため、出資・意見反映・労働が一体となり、地域に貢献し、地域課題を解決するために制度化されている。生活との調和を保ちつつ、意欲・能力に応じて多様な就労の機会を創出し、持続可能で活力ある地域社会の実現をする趣旨・目的から公益性が高い法人であって、地域における多様な需要に応じた事業の実施が見込まれていることも高度な公益性を有する事業であるといえる。労働者協同組合法は一部を除き、公布後2年以内の政令で定める日か

- ら施行される見込みである。なお、これまでの労働者協同組合の史的展開等については、樋口兼次『日本の労働者生産協同組合のあゆみ』(時潮社, 2020年)や日本労働者協同組合連合会編『共同労働の挑戦』(萌文社, 2016年)が詳しい。
- 36) 改正法は、内部通報体制整備の実効性確保、特に通報者に対する不利益取扱いを未然防止する観点から、内部通報の受付、調査、是正措置等に関わる従事者に対して、通報者を特定させる情報の守秘を義務付け、守秘義務違反に対しては刑事罰を導入した。改正法では、「公益通報対応業務従事者又は公益通報対応業務従事者であった者は、正当な理由がなく、その公益通報対応業務に関して知り得た事項であって公益通報者を特定させるものを漏らしてはならない」(12条)とし、公益通報対応業務従事者や公益通報対応業務従事者であった者が、守秘義務に違反した場合は、30万円以下の罰金に処せられる旨を規定している(21条)。
- 37) 衆議院附帯決議第2項によると、「本法に基づき内閣総理大臣が定める指針において内部通報体制整備義務の内容を定めるに当たっては、法令遵守の促進の観点に加え、通報者への不利益取扱いの防止や通報者の氏名等の秘密の保持など通報者保護の観点を明確化するほか、内部通報に関する具体的な記録の作成・保管など内部通報制度の利用状況や通報者保護の状況を事後的に検証できるよう、内部通報体制整備の在り方について検討を行うこと」とされた。なお、参議院附帯決議第4項も同旨。
- 38) もちろん非営利・協同組合以外の法人も例外とはいえない。例えば、専門職を擁する法人、例えば、弁護士法人や税理士法人についても、内部通報制度の運用によって当該法人のガバナンスを維持・向上させることが期待される。例えば、弁護士法人に関しては、弁護士による通報の義務化によって弁護士の非行から一般市民を保護し、弁護士の不祥事による被害の拡大を防ぐことができる。ただし、弁護士の自治的懲戒権や守秘義務との関係で理論的な整理が必要となる。詳しくは、柏木俊彦「他の弁護士の非行の通報義務化について」大宮ローレビュー(大宮法科大学院大学・研究紀要)第11号24頁(2015年)。
- 39) 消費者庁ホームページ「公益通報者保護法に基づく指針等に関する検討会」([https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer\\_system/meeting\\_materials/review\\_meeting\\_002/022882.html](https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/meeting_materials/review_meeting_002/022882.html))を参照。同資料の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(案)が示され、指針が確定されている。公益通報者保護法11条1項及び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)については、消費者庁ホームページを参照(<https://www.caa.go.jp/notice/entry/025264/>)。なお、「内部公益通報」とは、法第3条第1号及び第6条第1号に定める公益通報をいい、通報窓口への通報が公益通報となる場合だけでなく、上司等への報告が公益通報となる場合も含む。
- 40) 消費者庁「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」を参照([https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer\\_system/whistleblower\\_protection\\_system/overview/pdf/overview\\_190628\\_0004.pdf](https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/overview/pdf/overview_190628_0004.pdf))。なお、本ガイドラインと軌を一にしながら、改正法に伴う指針が策定されている。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」(令和3年3月)によると、内部通報制度の適切かつ有効な実施を図るために必要な指針として、内部公益通報受付窓口を設置し、当該窓口へ寄せられた内部通報について調査をし、是正に必要な措置をとる部署及び責任者を明確に定めることや、内部通報受付窓口へ寄せられた内部通報に係る公益通報対応業務を行うに当たって、組織の長その他幹部に関係する事案については、これらの者からの独立性を確保する措置をとること、事業者の役職員等が不利益な取扱いを行うことを防ぐための措置をとるとともに、公益通報者が不利益な取扱いを受けていないか把握する措置をとり、不利益な取扱いを

把握した場合には、適切な救済・回復の措置をとることなど、より独立性や守秘性を確保した内部通報制度の設計となるよう求めている。

- 41) 内部通報に係る調査が不十分な場合や誤認した場合、その後の是正措置や各種処分に関し重大な影響を及ぼす。近時の裁判例によると、公益通報規程に「被告法人の諸規定に違反するおそれのある行為」を規定している場合、公益通報規程の保護の対象外とはいえないものとした上で、法人が、内部通報事実が虚偽であると判断し、これが「虚偽であるから本件公益通報は不正目的のものであり、保護の埒外にあると解釈し」て「公益通報書の記載を理由とする懲戒処分を行った」場合、内部通報事実の真実性等の検討をすることなく、内部通報事実が「虚偽であるから本件公益通報も不正目的であるとの判断は、根拠があるとはいえない」とし、戒告処分(教員及び法人に損害を加える目的並びに教員に対する誹謗中傷の目的で虚偽の公益通報を行ったこと)を無効としたものがある(学校法人国士館事件・東京地判令和2年11月12日労判1238号30頁)。なお、最近の裁判例(神社本庁事件・東京地判令和3年3月18日LLI/DB判例秘書登載)によると、内部告発した内容について、違法(背任)行為があったとまでは認定できないものの、「売買の価格が一般的な取引と比べても相当低額であった」と判示し、売却価格が低く、取引過程に不審な点が認められるとして「背任行為があったと信じる相当の理由があった」と真実相当性を認定し、「公益通報者保護法で通報の機会を保障している」などとして内部告発の違法性を阻却したケースがある。
- 42) 日本生活協同組合連合会ホームページ(<https://jccu.coop/jccu/csr/>)を参照。
- 43) なお、職員数は1,440人(2020年度末)である。日本生活協同組合連合会ホームページ(<https://jccu.coop/jccu/outline/>)を参照。
- 44) 全国農業協同組合連合会では、「内部統制システム構築に関する基本方針」を策定し、「コンプライアンスに係る相談窓口やヘルプライン(第三者機関受付)等の通報制度を整備」と明記している。本方針を踏まえ、全国各地の各JAにおいてヘルプライン(内部通報制度)が整備されつつある。全国農業協同組合連合会ホームページ(<https://www.zennoh.or.jp/about/governance/compliance.html>)を参照。
- 45) 詳しくは、同法人ホームページを参照(<http://jvoad.jp/about/outline/>)。非営利組織において内部通報(ヘルプライン)規程を置いている団体は、特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム、特定非営利活動法人親子の未来を支える会、特定非営利活動法人神奈川子ども未来ファンド、特定非営利活動法人ひろしまNPOセンター、特定非営利活動法人棚田LOVER's、特定非営利活動法人チャイボラ、特定非営利活動法人まちぼつと等がある。団体によっては、日本民間公益活動連携機構(JANPIA)の資金分配団体等役員専用ヘルプラインへの通報(内部通報の外部窓口への通報)も用意しているものもあり(<https://www.janpia.or.jp/helpline/>)、非営利団体が休眠預金の資金分配を受ける団体であるからこそ、こうした外部窓口も有用である。
- 46) 現行法では、文書による公益通報があった日から20日を経過しても調査をする旨の通知をしない場合又は正当な理由なく調査を実施しない場合には、報道機関などの組織外部への通報につながる可能性が生じる(3条3号ニ)。
- 47) 一般(社団・財団)法人や公益(社団・財団)法人においても、一定数内部通報制度を構築している法人が存在する。例えば、一般社団法人全国食支援活動協力会([https://mow.jp/saposen2019/rule\\_4.pdf](https://mow.jp/saposen2019/rule_4.pdf))、一般財団法人日本自動車研究所(<http://www.jari.or.jp/tabid/738/Default.aspx>)、公益社団法人日本ダーツ協会(<https://www.darts.or.jp/jda/organization/naibutuuhou.pdf>)、公益財団法人豊田都市交通研究所(<http://ttri.or.jp/cms/wp-content/themes/ttri/pdf/assistance/3naibukouekituuhousyori.pdf>)他である。なお、公益財団法人公益法人協会「公益通報者保護に関する規程」([http://www.kohokyo.or.jp/jaco/disclosure/syokitei/kitei\\_kouekitsuuhousyahogo090929.pdf](http://www.kohokyo.or.jp/jaco/disclosure/syokitei/kitei_kouekitsuuhousyahogo090929.pdf))も参照。

- 48) 詳しくは、スポーツ庁のホームページ「スポーツ団体ガバナンスコード<中央競技団体向け>」(令和元年6月10日)を参照([https://www.mext.go.jp/sports/content/1420887\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/sports/content/1420887_1.pdf))。また、「スポーツ団体ガバナンスコード<一般スポーツ団体向け>」(令和元年8月27日)も参照([https://www.mext.go.jp/sports/content/1420888\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/sports/content/1420888_1.pdf))。
- 49) 内部通報制度の導入にあたっては、ワンパッケージで導入が容易なツール化が求められる。例えば、徳島県では、県内事業者の内部通報制度の導入を支援するため、導入に当たって必要な内部通報規程や通報対応マニュアル等の資料を一式にした「民間事業者向け内部通報窓口設置パッケージ」を作成している。詳しくは、徳島県ホームページ(<https://www.pref.tokushima.lg.jp/ippannokatata/kurashi/shohiseikatsu/5021719/>)を参照。
- 50) もちろん企業等においても、役員等には企業価値の維持・向上のために内部通報制度の適切な運用を維持すべき責任があるといえる。弁護士法人中央総合法律事務所編『内部通報制度の理論と実務』(商事法務, 2021年)117頁及び132頁以下。企業等とは異なり、非営利・協同組織については、組織の性質上、事業活動自体に公益的価値を有する場合が多いことから、社会的役割としての意味において内部通報制度の整備が求められよう。
- 51) 内部通報制度認証(自己適合宣言登録制度)は、事業者が自らの内部通報制度を評価し、認証基準に適合する場合、当該事業者からの申請に基づき指定登録機関がその内容を確認した結果を登録し、WCMSマークの使用を許諾する制度である(詳しくは、公益社団法人商事法務研究会のホームページを参照(<https://wcsmark.secure.force.com/>))。なお、2022年1月31日現在、内部通報制度認証(自己適合宣言登録制度)の登録事業者数は133社となっていたが、改正法の施行状況等を踏まえ新たな制度を検討することとし、本制度は、当面、休止している。
- 52) 組織からの独立性や透明性を担保するために、内部通報窓口を外部窓口化するケースも散見される。例えば、株式会社インテグレックス(<https://www.integrex.jp/>)やデロイトトーマツグループ(<https://www2.deloitte.com/jp/ja/pages/risk/articles/rm/reporting-system.html>)、株式会社エス・ピー・ネットワーク(<https://www.sp-network.co.jp/spnj/pw-whistleblower/>)、NECVAlWAY株式会社(<https://nec-vw.com/koueki-tshou/>)等が代行サービス等を展開している。加えて、多様な通報窓口の展開も重要である。企業等では、例えば、ヤマトホールディングス株式会社では、コンプライアンス・リスク委員会が担当する窓口として、「コンプライアンス・ホットライン」、社長宛の窓口「目安箱」、外部の弁護士が担当する「企業不正通報窓口」をそれぞれ設置し、Eメール・電話・手紙による内部通報を受け付けている。ヤマトホールディングス株式会社ホームページ(<https://yamato-hd.co.jp/csr/governance/index.html>)を参照。
- 53) 内部通報制度を設置・運用することにより、結果として、消費者全体の視点に立って消費者の権利の確保及び利益の向上を図ることにつながる。消費者の安全や取引の公正性の確保、消費者に必要な情報の提供等を通じて市民の信頼を獲得するとともに我が国における公益的価値の維持・向上にも資する。そういった意味においては、消費者志向経営(サステナブル経営)の観点から公的支援が求められる。消費者志向経営(サステナブル経営)については、消費者庁ホームページ([https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer\\_research/consumer\\_oriented\\_management/](https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_research/consumer_oriented_management/))を参照。
- 54) 消費者市民社会については、消費者教育の推進に関する法律(消費者教育推進法)によると、「消費者が、個々の消費者の特性及び消費生活の多様性を相互に尊重しつつ、自らの消費生活に関する行動が現在及び将来の世代にわたって内外の社会経済情勢及び地球環境に影響を及ぼし得るものであることを自覚して、公正かつ持続可能な社会の形成に積極的に参画する社会」と定義している(2条2項)。
- 55) 例えば、通報者に対する不利益取扱いの救済のあり方も重要な論点である。基本的には、労働

審判制度や各労働局のあっせん制度等の活用が想定される。なお、消費者庁新未来創造戦略本部では、モデル事業として、公益通報者保護制度の実効性の向上を図るため、通報者に対する不利益取扱いについては、(労働関係)ADRの利用促進に向けた検討を行っている([https://www.caa.go.jp/policies/policy/local\\_cooperation/local\\_consumer\\_administration/block\\_meeting/assets/cms\\_local204\\_20201101\\_07-2.pdf](https://www.caa.go.jp/policies/policy/local_cooperation/local_consumer_administration/block_meeting/assets/cms_local204_20201101_07-2.pdf))。

- 56) 金澤浩志「出勤制限対応下における不祥事リスクと内部通報制度の運用」NBL1169号50頁(2020年)が詳しい。
- 57) 改正法施行に向けて法所管庁である消費者庁も準備を進めているところである。例えば、通報者の相談窓口として、公益通報者保護制度相談ダイヤル(一元的相談窓口)が開設されているが、かつての公益通報者保護法の解釈や公益通報制度についての質問等に加え、公益通報を理由とする不利益取扱いに関する相談や、公益通報に関する行政機関の不適切な対応があった場合の苦情に関する相談(不当に通報を受理又は教示しない場合、明白に通報を放置された場合、秘密情報を漏洩された場合)が付加されている。この点につき、消費者庁ホームページ([https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer\\_system/whistleblower\\_protection\\_system/contact/](https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/contact/))を参照。よりいっそうの通報者保護・支援の観点から公益通報者保護制度の実効性を担保するために、通報者に対する不利益取扱いに係る行政措置の検討を含め、相談受付内容の拡充等を具体的に検討すべきであろう。

## Construction and Implementation of Whistleblowing Compliance Management in Non-Profit Organizations and Cooperatives

HINO, Shogo

In this paper, based on the amended Whistleblower Protection Act, Researched on the construction and implementation of whistleblowing compliance management in Non-Profit Organization and Cooperatives, from the perspective of whistleblower protection.

The Whistleblower Protection Act was amended at the 201st Session of the Diet (2020) and will come into force by June 2022. Fourteen years have passed since the Whistleblower Protection Act was enacted. The Whistleblower Protection Act came into force (in April, 2006) in order to protect whistleblowers by ensuring that workers will not suffer from disadvantages, such as dismissal, for disclosing information for public interest reasons, and in order to ensure that business enterprises comply with the laws and regulations concerning the protection of people's lives and bodies, and the protection of consumers' interests. In other words, It is the first revision in 16 years since the enactment of the law, and it is also a fundamental revision.

As a point of this paper, the usefulness of the whistleblower system and the importance of protecting whistleblowers as a governance system for Non-Profit Organization and Cooperatives.