

病院・診療所のための
医療法律相談室

2023・7・5

No. 27

newsletter

660-0881 尼崎市昭和通2丁目6-68

尼崎市中小企業センター 6F

TEL 06-6481-7700 Fax 06-6481-7710



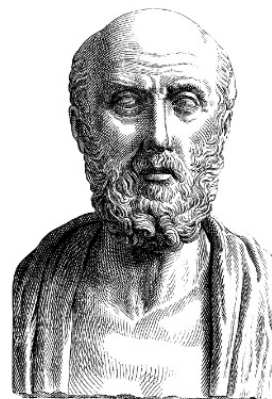
阪神合同法律事務所

事務所代表者 弁護士 川西 絵理

相談室室長 弁護士 川西 謙

<http://www.hanshin-partners.net/>

E-mail eri-kawanishi@hanshin-partners.net



医療機関の公益通報の「受付窓口の設置」と「業務体制の整備」について

「医療事故の隠蔽」「診療報酬の不正請求」「患者への虐待」などの医療機関の不正や不祥事は、しばしば病院職員の内部告発から発覚し、それをきっかけとして是正や改善が行われることが少なくありません。このような内部通報は、「公益通報」と呼ばれ、令和4年6月に施行された改正公益通報者保護法によって、通報者の保護が強化されるとともに、医療機関は公益通報を受付ける窓口を開設し、公益通報に対応する業務の体制を整備すること等が、法律上義務付けられることになりました。

医療機関には、法による規律の遵守と高い倫理性が要求され、コンプライアンスを遵守し、病院内で生じる不正行為や不祥事を未然に抑制・防止することが強く求められていますが、それは必ずしも容易なことではありません。そこで、医療機関のリスク管理の一つの方策として、公益通報制度を活用し、組織内の透明性を高めて、内部通報をよりしやすくし、自浄作用を働かせることにより、法令の遵守、不正・不祥事の抑制・防止に役立たせることが極めて有用であると考えられます。

「医療法律相談室」でも、公益通報者保護法の改正を機会に、当事務所に公益通報受付窓口として「公益通報ホットライン」を開設し、医療機関の外部受付窓口として提供し、公益通報の受付・調査・是正措置等の公益通報対応業務の支援をすることになりました。

医療機関が、改正法に則り、公益通報制度を導入し、公益通報の受付窓口を設置し、公益通報に対応する業務体制を整備するにあたり、参考にいただければ幸いです。

医療機関と公益通報制度

1 「公益通報制度」とはどのようなものですか？

「公益通報制度」とは、職場において法令違反や不正・不当な不祥事が現に行われ、もしくは行われようとしているときに、労働者が事業所に設けられた内部通報窓口や、権限を有する行政機関、あるいは報道機関などに通報し、事業者はその通報を受け付けて調査を行い、これを適切に是正することにより、法令違反や不祥事を事前に防止・抑制し、コンプライアンスの遵守を推進することを目的とする制度のことです。

昨今大企業などで自社製品の欠陥隠しや製品の性能検査の不正などが内部告発で明るみに出て、リコールなどの対応に追われていることなどが新聞で報道され、世間の耳目を集めています。このような不正や不祥事は殆どが労働者の内部通報によって明らかにされたものだそうで企業の不正の発覚の端緒は、その半数が内部告発によるとされています。

しかし一方、これらの公益通報は、事業主にとって、時に不都合なものと受け止められることがあり、通報したことを理由に労働者を解雇したり、不利益な取扱いをすることがあります。そこで、改正公益通報者保護法は、通報を理由にする解雇や不利益取り扱いを禁止し労働者を保護するとともに、通報者の氏名など個人の特定に関する情報に守秘義務を課すなどして、労働者が安心して公益通報できるよう図るとともに、事業者には公益通報を受け付ける窓口の設置や公益通報に対応できる事業所の体制の整備などを義務付け、公益通報制度の普及・推進を図っています。公益通報制度は、営利、非営利を問わずあらゆる事業所にとって、法令違反や不祥事を早期発見しこれを是正するきっかけにつながる意義がある制度であり、自浄作用の向上に寄与し、コンプライアンスの遵守を推進し、ひいては国民からの信頼の獲得に資するものです。

2 令和4年6月以降、公益通報に対応する体制整備が義務化されました

公益通報制度の根拠法となる「公益通報者保護法」は、平成16年6月に制定された法律ですが、不備な点も多く必ずしも期待された機能を発揮しなかったために、令和2年6月8日改正され、労働者の保護の強化や通報対象事実の範囲の拡大が図られ、事業者に対しては内部通報に対応する体制の整備が義務付けられ、令和4年（2022年）6月に施行されました。

改正法では、300人を超える労働者を雇用する事業所では、公益通報を受付ける内部・外部の受付窓口を開設することが必要となり、公益通報に対応する人的・物的の体制の整備が義務化され、指定された公益通報対応業務に従事する職員には、通報者を特定する情報についての守秘義務が課され、その違反には刑事罰まで科されることになりました。

これらの対応を怠ると、事業者は法律違反として行政措置の対象となります。

なお、労働者が300人以下の中小事業者については、これらの内部通報に対応する体制

整備は「努力義務」とされ、法的には強制はされていませんが、中小業者であっても公益通報者保護法自体の適用はありますから、内部通報に対しては改正法に基づいて対応をしなければなりませんし、公益通報対応の体制の整備についても、できる限り改正法に準じた可能な対策を講じることが必要とされています。

3 医療機関は、公益通報に対応する業務の体制を整備する必要があります

医療における法の目的は、安全且つ質の高い医療の実現であり、医師、薬剤師、看護師など医療従事者は、人の生命や健康に直接的に携わっているという特殊性があり、医療の専門家として医療上の知識と技能に習熟し、法による医療への規律を遵守し、高い倫理性が要求されるなど医療機関には高度なコンプライアンスの遵守が求められています。

しかし、医療分野における医療事故や不正、不祥事などの発生は、「医療の専門性や密室性の壁」に阻まれ、世間一般の目には触れにくいとされ、時には隠蔽されることも起こりがちです。

そこで、医療事故や不祥事を防止していくためのリスク管理の方策として、公益通報者保護法を活用し、病院内の透明性を高め、内部通報を積極的に受け入れることにより、自浄作用を発揮し、不正や不祥事に早期に気づき、調査をして是正・改善を図ることが有益です。

その意味で、医療機関にとって、公益通報制度の果たす機能・役割は一般の営利企業の場合に比べて格段に高いと言って過言ではありません。

既に多くの大学病院や公立病院では、公益通報に対応する仕組みを取り入れているところもありますが、公益通報者保護法が改正されたこの機会に、すべての医療機関が公益通報制度を導入し、公益通報受付窓口を設置し、受付けた通報に対応できる院内の体制を整備し、適切に運用することにより、コンプライアンスの遵守を一段と推進することは、医療機関の法的義務であるとともに社会的責務でもあり、今や避けることのできない喫緊の課題となっています。

4 医療機関における公益通報の対象事実について

1 どんな通報が「公益通報」となるか？

公益通報として保護される「公益通報対象事実」としては、公益通報者保護法の別表に掲げる生命、身体及び財産の保護に関する約500本の法令に規定する「犯罪事実」と過料の「行政罰の対象となる事実」とされています（改正公益通報者保護法2条3項）。

そのうち、医療機関と関係の深い法令としては、医療法、医師法、保健師助産師看護師法、薬機法（旧薬事法）、社会福祉法、健康保険法、個人情報保護法、労働基準法、刑法などの法律があり、これらの法律が規定する刑罰、過料の対象となる事実が公益通報対象事実とされています。

したがって、医療事故の隠蔽、カルテの改ざん、施設基準違反、診療報酬の不正請求、患者の個人情報漏洩、労基法違反の働き方など病院で想定されるほとんどの法令違反の不正・不祥事は、公益通報の対象事実となっています。

2 医療機関の公益通報受付窓口は「ハラスメント通報・相談窓口」を兼ねた方がよい

そのほか病院でしばしば問題とされる不祥事には、セクシャルハラスメントやパワーハラスメントがあります。

これらのハラスメントについては、法令により事業者が相談窓口を設置することが義務付けられています。このうちパワハラ相談窓口の設置については、労働施策総合推進法により令和4年4月1日以降は中小企業を含めすべての事業者の法的義務となっていますので、医療機関も早急に受付窓口を設置する必要があります。

公益通報受付窓口とハラスメント相談窓口とは、扱う対象や法令を異にしますが、セクハラ行為であっても猥褻に該当する場合やパワハラでも暴行、脅迫、強要などを伴う場合には刑法犯罪になりますから、公益通報の対象にもなりますが、その区別は調査してみて初めて分かることです。

公益通報もパワハラも、いずれも労働者からの通報・相談を受け付けて事実の調査をし、必要な措置を講じるという仕組みが共通ですから、公益通報受付窓口が各種ハラスメントの相談窓口を兼ねることは可能であり、窓口を一本化することは合理的といえます。

3 公益通報をすることができる労働者等の範囲

公益通報ができる労働者としては、正職員以外にアルバイトやパートタイマー、派遣労働者に加え、退職後1年以内の退職者、法人の役員（理事等）も含まれます。

これらの職員が不正の目的ではなく、医療機関の内部の窓口、もしくは監督権限を有する行政機関、あるいは新聞社などのマスコミに、内部告発をしたような場合、公益通報者保護法により通報者の身分が保護され、通報を理由とする解雇は無効とされ、解雇以外の降格、減給、懲戒処分などの不利益取り扱いが禁止されます。

4 公益通報者が保護されるための要件は、通報先によって異なります

公益通報として通報者が保護される要件は、事業所内部に対する通報（1号通報）、権限を有する行政に対する通報（2号通報）、マスコミや被害者に対する通報（3号通報）によって、それぞれ異なります。

例えば、事業所内部に対して行う1号通報では、「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する場合」、即ち「思料する（信じた）場合」であれば「真実相当性」がなくても保護の対象とされますが（法3条1号）、行政に対する2号通報では、「まさに生じていると信じるに足る相当な理由がある場合」（真実相当性）か、もしくは「真実相当性」がなくても、「通報対象事実が生じ、もしくは生じようとしていると思料し、対象者の氏名、住所や通報対象事実の内容等についての書面を提出した場合」に保護の対象とされます（法3条2号）。

更にマスコミなどへの3号通報では、「真実相当性」の要件に加え、「通報者が不利益取り扱いされるおそれ」、「証拠隠滅のおそれ」、「通報妨害や事業者への通報が放置された場合」「生命、身体への危害、財産への重大な損害発生のおそれ」などの特定事由のいずれかがプラスされることが、保護要件とされています（法3条3号）。

これは行政やマスコミなど外部への通報は、事業者や被通報者に与える影響が甚大であるところから保護要件を厳しくする一方、職場への内部通報の場合は保護される要件を緩やかにし、内部に対する通報をしやすくし、それをきっかけに、不正や不祥事がマスコミなどに公表されて大騒ぎになる前に、事業者が自主的に是正・改善することが期待できます。

5 病院が実効性のある公益通報制度を構築するには、どうすればよいでしょうか

- 1 改正公益通報者保護法11条1項は、「事業者は、公益通報を受付け、通報対象事実の調査をし、その是正に必要な措置を取る業務に従事する者を定めなければならない」とし、同条2項では「前項で定めるもののほか、公益通報者の保護を図るとともに、・・・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措置をとらなければならない」と定めています。

これが今回の法改正により、新たに事業者の義務となった重要な内容です。

これらの改正によって、令和4年6月以降は、常時従業員数が300人を超える病院等の事業者は、公益通報対応の体制を整備することと公益通報業務従事者を指定することが義務化されました。該当する病院では、これらを怠ると、法律違反となり、指導、勧告、氏名の公表など行政措置の対象とされることになります。

一方、従業員数が300人以下の中小の病院では「・・・するように努めなくてはならない」と規定されていますので（同法11条3項）、体制整備義務は努力義務となっていますが、これは中小の事業者では体制の整備が大きな負担になることを配慮したからです。

法的義務と努力義務との違いは、行政庁による勧告に従わない場合、氏名を公表される対象になるかどうかだけの違いであり、中小の病院でも公益通報者保護法の適用は当然あるので、労働者等から通報を受ければ、これに対応はしなければなりませんし、もちろん労働者の保護も適用されます。公益通報の体制整備は可能な限り行うようにしなければならず、放置しておいてよいというものではありません。

- 2 公益通報に対応する体制整備義務の内容は、①内部公益通報を受付ける窓口を設置すること、②公益通報対応業務従事者を定めること、③通報対象事実を調査し、是正に必要な措置を取ることです。

これらの法的義務を実現する具体的な措置の内容は、消費者庁の「**指針と解説**」（以下「指針」という）によって大要が示されていますので、「指針」に従って内部公益通報対応体制を整備する必要がありますが、病院の規模、形態、法令違反が発生する可能性の程度、ステークホルダーの多寡、内部通報制度の活用状況、社会的背景などで病院ごとに異

なるため各医療機関が上記の各要素を踏まえて、主体的に検討を行い体制の整備と運用をすることが必要とされています。

- 3 上記①の「内部公益通報窓口」とは、病院内の各部門から独立し、全部門から横断的に公益通報を受付けることのできる窓口のことで、病院は内部通報の受付窓口を設置する必要があります。その際、病院内に設置するのではなく、外部の委託先や親会社、法律事務所などに設置することも可能であり、また病院の内部と外部の双方に設置することも、あるいは関連業界の共通する公益通報窓口を設置することも可能とされています。
- 4 ②の公益通報対応業務従事者（以下「従事者」と言います）とは、公益通報受付窓口において通報を受付け、調査し、是正措置などを主体的に行い、重要部分に関与する公益通報対応業務を行う者で、且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」のことです。

「従事者」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情報を漏らしてはならないとの守秘義務が科され、これに違反すると罰金30万円以下の刑事処罰の対象とされます（法12条）。

また、従事者は業務を遂行するにあたり、通報者を探索する行為や公益通報者を特定させる事項を必要最小限の範囲を超えて共有することが禁止されています。

- 5 内部通報窓口で受付けた通報については、正当な理由がある場合を除いて、③の必要な調査を実施しなければならず、調査の結果法令違反行為が明らかになった場合は、速やかに是正の措置を取らなければなりません。そして、その後も是正措置が機能しているかどうかを確認することが必要です。

6 内部通報の受付窓口をどのように設置すればよいでしょうか

(1) 通報受付窓口は病院の内部に設けるか、それとも外部に設けるか

職員らから通報される内部通報を受付ける窓口としては、院内に「内部受付窓口」を設ける場合と外部の親会社、法律事務所や弁護士、あるいは通報受付代行の専門業者に委託するなどの「外部受付窓口」を設ける場合があります。「指針」では複数の窓口を開設することが推奨されていますが、法律上は内部窓口だけ、あるいは外部窓口だけでもよいし、複数の窓口を併用してもよいのです。

(2) 病院内に設ける「内部受付窓口」の場合

コストはかからないかも知れませんが、窓口担当者の能力と責任、それと心理的な負担が大きなことが問題になります。上記の通り、通報窓口の担当者は、通報者の特定に関する情報を扱うことから「公益通報対応業務従事者」に該当し、通報者の特定に関する情報については刑事罰を伴った守秘義務を負うことになります。また通報対象事実の調査や是正の措置の判断等には高い法的知識と経験を必要とし、難易度の高い業務を行うことになり、重い責任と強い精神的なストレスがかかることが想定されます。

公益通報に対応する従事者の教育や研修が不可欠となります。病院内の「内部受付窓口」1本での体制では規模の小さな病院にあっては結構ハードルが高そうです。院内に「内部窓口」を設ける場合でも、専門家の援助を得て「外部窓口」も併設した方がよいと思います。

(3) 「外部受付窓口」の場合

一方、外部の専門業者や法律事務所の「外部受付窓口」の場合はどうでしょうか。

内部通報業務に対応する従事者となる職員の不安など心理的な抵抗を考慮すれば、外部窓口がよさそうに思えます。通報や相談は匿名でもできますが、外部委託の場合は匿名性が確保し易いという利点もあります。また外部の専門業者に委託している場合は、事業者とのしがらみが少ないので、公正中立的な判断が期待できると通報者は考えるかも知れません。

公益通報の窓口設置の義務化は昨年6月に始まったばかりですが、インターネットで検索してみると、公益通報窓口を代行する専門業者の広告があふれています。しかし、その実態はよく分かりませんが、電話のオペレーターを多数おいて、公益通報の受付やハラスメント相談に応じると宣伝しているところが多いようで、通報や相談を受け付け、それを事業者に取り次ぐだけという業者も少なくないようです。果たして専門性の高い業務を行う医療機関の通報窓口として十分機能できるかどうかは疑問が残ります。

公益通報の受付窓口担当者は、通報された対象事実について公益通報に該当するかどうかについて法的判断をし、調査や是正についてのアドバイスをする必要があります。病院の公益通報や各種ハラスメントの相談には、医療機関特有の専門的な法的知識と対策のノウハウがなければ、的確に対応することは困難だと思います。業者委託の外部窓口は、形だけは整うが、実質的にはあまり機能せず実効性に乏しいということになりかねません。実際に病院が外部窓口として、民間の代行業者に委託している例はあまり聞かれませんが。

(4) 法律事務所を外部窓口とする場合

公益通報制度を所管する消費者庁は、内部通報の外部受付窓口として法律事務所を推奨してきました。弁護士は法律の専門家ですから、法令違反やハラスメントについて日頃から扱っており、法律上知識や紛争処理能力にもたけているのが普通ですから、公益通報の窓口を引き受けるのには適しています。

また、法律事務所に設けられた外部受付窓口は、単に通報先が内部か外部かの区別だけではなく、リーガルチェックを必要とする対象事実についての通報窓口として利用するという窓口の「使い分け」ができるので、通報する労働者にとって好都合です。

病院の公益通報については、通報対象事実が医療過誤のような医療現場における医療の実践に関連して起こり得る法令違反行為であり、しかも直接人の生命・身体に危害をもたらす重大な通報であることが多く、しかも対象者が国家資格を有する医学の専門家であったりするわけですから、公益通報対象事実の判定、通報事実の調査、是正措置などの判断には高度の医事法学や労働法などの専門的知識と経験を持った弁護士がふさわしいと言えます。

そのうえ、公益通報の受付窓口を担当する弁護士は、弁護士として職業上の守秘義務を負

っているほか、公益通報の窓口業務を受託する際には、公益通報者保護法の規定により、病院から「公益通報対応業務従事者」として指定を受けることになり、これにより通報者の特定に関する情報については、罰則付きの守秘義務も負うことになりますから、通報者のプライバシーは厳に守られ、通報者は安心して通報できることになります。

法律事務所に公益通報の窓口を設置することにより、公益通報制度の実効性を高めることのメリットは大きいと言えます。

(阪神合同法律事務所「医療相談室」 弁護士 川西 譲)

受付窓口として「内部窓口」と「外部窓口」を併用した場合のイメージ

(消費者庁民間事業者向け説明資料から)

