

社会全体として公益通報者保護制度等の
更なる整備推進に向けた提言

民間企業における公益通報者保護制度
その他法令遵守制度の整備推進に関する研究会

1. 検討の背景

近年、国民生活の安全・安心を損なうような企業不祥事の多くが、事業者内部の関係者等からの通報を契機として相次いで明らかになった。このように公益通報は、より良き社会の形成に貢献しているが、これらの通報者の解雇等の不利益取扱いに対する保護については、民法の信義則や解雇権濫用の法理等に頼るほかなく、どのような内容の通報をどこへ行えば解雇等の不利益取扱いから保護されるのか必ずしも明確ではなかった。このため、数多くの労使間紛争や裁判係争事件¹を生み出してきたところである。

一方、民間企業においては、企業行動指針の策定、「内部通報制度（企業倫理ヘルプライン、ホットライン等の相談・通報窓口）」の整備、社内教育の充実等の自主的な取組が進められてきていたが、企業倫理の浸透とコンプライアンス（法令遵守）経営の更なる促進に向けた取組が求められていた。

このような状況を踏まえ、公益通報者保護法が制定された。この法律は、英国の公益開示法（Public Interest Disclosure Act 1998）など海外の立法事例²なども参照しつつ、公益のために通報を行ったことを理由として労働者が解雇等の不利益な取扱いを受けることのないよう通報者保護に関する制度的なルールを明確化するとともに、事業者による国民の生命や身体の保護、消費者の利益の擁護等に関わる法令遵守を確保するために制定されたものである。

公益通報者保護法は、平成 18 年 4 月 1 日に施行され、間もなく 2 年近くが経過しようとしている。この間にも、国民生活の安全・安心に係る企業不祥事が多発しており、その大部分は従業員等からの通報を契機として明らかになったものである。この背景としては、公益通報者保護法の制定により違法行為等を通報することに対する通報者の心理的抵抗感が少なくなったことや、内部告発（外部への通報）に対する社会的な受容性が増したことなどが考えられる。

また、企業内において内部通報をはじめ問題情報を適切に処理するリスク管理体制が機能していれば、企業外部への内部告発により企業不祥事に発展することを未然に防止することができる可能性が大きくなると言えるが、こうしたリスク管理体制が未だ脆弱であることも背景のひとつとして考えられる。

このように内部通報制度は、企業におけるリスク管理の有効なツールとなりうるところであり、公益通報者保護法の目的に照らしても、実効性ある制度の整備・運用は、企業のコンプライアンス経営を確保する上で強く要請されるものであると考えられる。

以上のように、リスク管理のツールとしての内部通報制度の果たす役割は増大しているが、法施行後の制度の普及状況や企業を取り巻く様々な状況変化をみると、制度の実効性を今後一

¹ 公益通報関係裁判例については、島田委員「内部通報制度（ヘルプライン）の設置と参考裁判例（平成 19 年版）」（229 頁～）参照。なお、同報告は公益通報者保護法施行以後の最新の裁判例を踏まえ、内部通報制度を運用する上での参考にもなるように整理されている。

² 英国の状況については、内藤委員「イギリスの公益開示法の運用状況と内部通報制度等の普及のための取組みについて」（56 頁～）参照。

層高めていく上で、いくつかの注視すべき課題が挙げられる。

第一に、企業の大多数を占める中小企業への公益通報者保護制度の普及が不十分であるほか、大企業においては比較的浸透しつつあるものの運用上の課題も見受けられるということである³。

第二に、会社法や金融商品取引法の制定といった内部統制に関する法の整備や、企業の社会的責任(CSR)の議論の高まりなど、企業のコンプライアンスを取り巻く諸制度や社会状況の変化とともに、企業経営における公益通報者保護制度の意義が変遷又は進化していることである⁴。

このため、政府をはじめ各主体においては、制度の普及・啓発活動を量的に拡大するだけではなく、質的な側面から検討を深め、企業経営の実態に即した対応を行っていくことが求められる状況にある。

本研究会は、以上のような問題意識の下、民間企業における公益通報者保護制度を中心に、実効性のある制度の整備・運用のあり方や、制度の広範な普及に向けた方策について検討を行ったものである。

なお、公益通報者保護制度の一層の充実を図る上では、民間企業の運用実態についての検討を行うことのみでは不十分である。言うまでもなく、国民の信頼を損ねる不祥事は行政機関においても多発している。また、市区町村においては公益通報者保護制度の普及割合が異常に低い水準⁵に留まっているほか、法執行機関の立場で見ても労働者からの通報に適切に対応しなかった問題事案が未だに起きている。このため、社会全体としてこの制度の普及、定着を図る上で、行政機関においては、民間企業以上に格段の取組が求められているところである。

本報告書は、民間企業における公益通報者保護制度の整備推進を中心に提言するものであるが、国や地方公共団体の行政機関においても、本報告書を十分に参考にして取組を進めることを求めるものである。

2. 現状と課題

公益通報者保護制度の現状を見ると、社会全体として公益通報に対する理解が不十分な面が認められる。内部通報や内部告発に対してネガティブなイメージを持たれやすいことや、労働者にとっても公益通報に対して後ろめたさを感じてしまうといった実態が見受けられる。また、経営者のコンプライアンスに対する姿勢や企業風土によって、制度の実効性が大きく左右されるという実態もある。

以上のことから、制度の普及や実効性の確保を図る上では、内部通報制度に対する正確な理解を図り、ネガティブなイメージや心理的抵抗感を払拭することや、経営者の意識改革や企業

³ 民間企業における実態については、内閣府「民間事業者における通報処理制度の実態調査」(294頁～)参照。

⁴ 会社法や金融商品取引法との関係については、法務省「会社法における内部統制システムと公益通報者保護制度」(298頁～)、金融庁「金融商品取引法に基づく内部統制報告制度の概要」(302頁～)参照。

⁵ 行政機関における実態については、内閣府「行政機関における公益通報者保護法の施行状況調査」(297頁～)参照。なお、本調査結果によると、回答のあった市区町村1,536のうち、通報・相談窓口を設置しているのは447機関と約3割に留まっている。

風土の改善といったことなどが課題となる。

このほか、大企業や中小企業においては、次のような課題が考えられる。

(1) 大企業における現状と課題

民間企業、特に大企業においては、公益通報者保護法が制定・施行される以前から、リスクマネジメントの一環として内部通報に関する制度整備に取り組んできているところもある。しかし、実効性のある制度運用の取組は未だ十分に浸透しているとはいえず、規程や制度が整備されつつあるものの、形式的だったり、制度を利用する者の正しい認識や具体的な運用など制度の実効性の点で不十分な面が多く見受けられる。

こうした状況を踏まえ、大企業において制度の実効性をより一層確保するための課題として、以下のようなものが挙げられる。

- 内部通報制度を導入している企業においても、実際には内部規程が整備されていない場合もあり⁶、また形式的な規程の整備に追われている企業も少なくないと思われる。内部規程の整備に当たっては、調査担当者の権限や調査協力義務といった内容を含む実効性のある規程を整備することが重要である。
- 通報内容については、職場環境に関するものなど人事労務関連が圧倒的な分量を占めている。これも重要な通報内容ではあるが、法令違反やそのおそれのある内容に関する通報はあまりなされていない状況にある。このことは、単に法令違反等の事案が発生していないだけとは限らず、通報により解雇その他の不利益取扱いを受けるのではないかという心理が働き、通報したくてもできないといった面も考えうる。このため、少なくとも法令違反等の重大な事案があればその通報が促されるような環境づくりが重要である。
- 制度の実効性を確保するためには、単に通報を受け付けるだけではなく、調査等の通報処理、その後のフォローアップを適切に行う必要がある。加えて、通報者保護の観点から、通報処理過程における匿名性の確保を図ることも不可欠である。しかしながら、通報内容によっては、匿名性を確保し、かつ迅速に調査等の通報処理を行うことに困難を伴う場合がある。このほか、人員確保等の問題から適切なフォローアップを行うことが困難な面も見受けられる。
- 労働者からの通報の制度枠組を検討し実効性を確保するにあたっては、労使関係や労働組合の役割も重視すべきである。しかしながら、制度の運営に関する労使協議や労働組合の活動などによる対応に不十分な面もある。

⁶ 「民間事業者における通報処理制度の実態調査」の結果によると、内部通報制度を導入しているのは上場企業、大会社ともに約8割となっているが、内部規程が整備されているのは上場企業、大会社ともに約7割となっている。

(2) 中小企業における現状と課題

中小企業においては、内部通報制度の整備が進んでいないという現状があり⁷、いかにして制度の整備を図っていくかということが大きな課題として挙げられる。

ただし、制度のあり方については、事業者の特性に応じて検討する必要がある。特に、中小企業の大半を占める小規模事業者においては、組織が小規模であるがゆえの所有と経営の未分離など、大企業や中堅企業、比較的規模の大きい中小企業とは根本的に異なる特性をもつ側面があり、一概に内部通報制度が導入されているか否かのみによって評価することは必ずしも妥当ではないこともある。しかし、小規模事業者においてもコンプライアンスの確保の必要性に変わりはなく、経営上、内部統制やリスク管理も要請されるところである。

したがって、小規模事業者にとっても、社内で問題情報を含めて意見を進言しやすくし、それを経営に活かす仕組みや風土づくりを考える上で、内部通報制度の意義や必要性について十分に理解する必要があると言える。

中小企業において内部通報制度の普及が進んでいない主な要因としては以下が考えられ、これらを踏まえた上で、普及のための取組を進めていく必要がある。

- 中小企業では一般に、内部通報制度を整備・運用するためのマンパワーが不足していることやコスト負担が困難であることなどの状況が認められる。また、内部通報制度の必要性に対する意識が必ずしも高くないといった面も考えられる。
- 大企業では、会社法や金融商品取引法に基づく内部統制システムの整備に伴い、その要素のひとつとして内部通報制度が導入されていくと考えられる。しかし、中小企業では、内部統制システムの構築が法的に求められていないため、内部通報制度を導入する必要性が低いと認識されている可能性がある。
- 厳しい経営環境下に置かれている中小企業においては、経営資源（ヒト・モノ・カネ）の配分を考える上で、内部通報制度を整備することの優先順位が低い可能性がある。
- 労働者の視点に立つと、組織が小さいだけに風通しが良い部分もある一方、内部通報を密告などとネガティブなものと受け取られる傾向にあるという問題もある。また、内部告発によって企業不祥事に発展したことにより、企業が倒産するなど通報者自らが職を失う場合もありうる。このため、現実問題として通報に踏み切るには相当の勇気と決断を要する面もある。
- 大企業が、制度の実効性を高めるために取引先を含めた内部通報制度を整備することについて、中小企業の立場に立てば、発注元や親会社に内部情報が流出することへの抵抗感も生じるなど、大企業と中小企業の関係が問題となることもある。

⁷ 「民間事業者における通報処理制度の実態調査」の結果によると、中小企業における内部通報制度の導入率は、従業員数50人以下の企業では12.5%、51人～100人で17.3%、101人～300人で30.9%、301人～1000人で56.4%となっている。

3. 課題解決のための対策の方向性

公益通報者保護制度について、大企業における実効性ある制度運用の取組を促進するとともに、中小企業における制度の普及を図っていくためには、社会全体で以下に掲げるような対策を講じながら、制度の整備推進、充実強化の気運を高めていくことが必要不可欠である。

(1) 制度普及策

制度の意義の理解促進

内部通報制度を導入していない企業に対して、導入の必要性を認識してもらうとともに、すでに導入している企業に対しても、単なる形式的な導入だけではなく実効性の確保を図ってもらうことが求められる。このため、今後も継続的に公益通報者保護法の正確な内容や内部通報制度を導入する意義についての理解促進を図っていく必要がある。

大企業、中小企業に限らず、内部通報制度を導入する意義は、問題情報を把握し適切に処理する体制を確保することによって、企業としての自浄作用を発揮し違法行為や問題行為等を未然に防止することができる点にある。問題情報を把握できる体制が確保されていないということは、労働者によって内部告発されるリスク、すなわち、知らないうちに企業不祥事に発展するリスクを抱えることになる。したがって、上司・部下の関係の中で普段から意見等を進言しやすい環境や仕組みを整えることに加えて、内部通報制度を整備することは、企業のリスク管理上の有効なツールであることを理解する必要がある⁸。

特に、中小企業においては、ひとたび企業不祥事に発展すると、直ちに企業存続の危機に瀕する可能性が高い。このため、中小企業の経営者に対して、公益通報者保護法の意義に加えて、内部告発をためらわない社会的風潮の高まりがあること、監督官庁やマスメディアに内部告発されると企業不祥事に発展するなど多大な影響が生じることなどを啓発し、内部通報制度の必要性を理解してもらうことが重要である。その際、内部通報をネガティブなものと認識し、労働者に不利益をもたらすことのないように、通報者保護についての啓発にも注力することも極めて重要である。

また、大企業、中小企業を問わず、公益通報者保護法の正確な内容についても周知啓発を徹底していく必要がある。例えば、内部通報窓口に対する通報だけが公益通報に該当するのではなく、部下から上司への進言や相談等を含め労務提供先に対する申し出も公益通報に該当することや、通報先に応じて保護要件が異なることなどについて、繰り返し周知を図っていくことが重要である。

内部統制及び社会的責任の中での位置づけの明確化の促進

公益通報者保護法の制定以降の企業経営をめぐる大きな変化としては、会社法や金融商

⁸ 内部通報制度を導入する意義については、小澤委員「内部通報制度の実務的問題点」(67頁～)、水尾委員「内部相談・通報制度の効果的な運用とコミュニケーション活動」(195頁～)参照。

品取引法の制定に伴う内部統制に関する法の整備や、企業の社会的責任の議論の高まりなどが挙げられる。内部通報制度を普及させ、実効性あるものとして定着を図るためには、こうした内部統制や社会的責任といったより大きな枠組みの中で明確に内部通報制度を位置づけた上で、取り組んでいくことが必要である⁹。このためには、実効性ある内部通報制度を構築・運用することが、内部統制を進める上で不可欠な要素であるとともに、組織が社会的責任を果たす上での大前提であることについて、社会的コンセンサスを得ることが重要である。

この点について、内部統制の基本要素である「情報と伝達」を機能させるものの一つが内部通報制度であるということができる。会社法施行規則では監査役設置会社等の場合、内部統制システムの整備事項の一つとして、監査役への直接の報告体制構築が位置づけられていることから、今後、内部統制との関連で公益通報者保護制度の重要性が増してくると思われる。

一方、中小企業においては、内部統制システムの構築が法的に求められていないことから内部通報制度の整備も求められていないといった誤解を生じるおそれがあり、正しい理解を得ていく必要がある。この場合、リスク管理のツールのひとつとして内部通報制度を位置づければ中小企業にもその必要性が理解されやすくなると思われる。ただし、中小企業、中でも小規模な事業者については、大企業や中堅企業を想定して設計された枠組みに本質的になじまない側面もありうるので、その性質を十分に踏まえて内部通報制度のあり方・位置づけをさらに検討する必要がある。

なお、日本経済団体連合会の『企業行動憲章の実行の手引き（第5版）』では、「企業が不祥事の芽を発見し、摘んでいくための社内体制を自主的に用意することが要請されている」としている¹⁰。東京商工会議所の『企業行動規範』では、「従業員の自己実現の環境づくり」の項において「社内外に通報・相談窓口を設置することも有効な方法」とした上で、規範違反時の対応に関する留意事項として「従業員が現場で気になったことや疑問に思ったこと等を気軽に相談したり、情報を流通したりできる相談窓口を設置しておくことが有効な手段となる」としている¹¹。また、日本労働組合総連合会では、『公益通報者保護法施行への対応について』（2006年1月19日）において、同法を「労働者の保護と企業コンプライアンスの確保のための新しいツール」と位置づけるとともに、各労働組合に対して、『公益通報者保護制度にかかる労働組合の取組み指針』において「実効ある公益通報制度の整備」を提示している¹²。

各企業や各労働組合はこれらの考え方を参考にに取り組んでいく必要がある。

⁹ 内部統制や社会的責任における位置づけに関しては、小澤委員「内部通報制度の実務的問題点」（67頁～）、水尾委員「内部相談・通報制度の効果的な運用とコミュニケーション活動」（195頁～）参照。

¹⁰ 斎藤委員「日本経団連会員企業における公益通報者保護の取組み」（167頁～）参照。

¹¹ 橋本委員「中小企業への普及に向けての取組みと課題」（188頁～）参照。

¹² 熊谷委員「公益通報者保護制度について - 労働者、労働組合の立場から」（98頁～）、坂元委員「公益通報者保護制度に係る電力総連の取組み」（130頁～）参照。

ノウハウ及びモデルの共有・情報提供

内部通報制度の普及を図り、実効性ある制度の定着化を推進するためには、企業に対して、国等が実施した実態調査結果など公益通報者保護法や内部通報制度に関する動向や取組状況、実際に内部通報制度を導入又は運用していく際に参考となるノウハウやモデル、先進的な事例や先行的な経験などの情報を提供し、共有していくことが有効である。

特に普及が進んでいない中小企業に対しては、導入を検討する際に参考になるような情報(例えば、内部通報窓口を外部に依頼する場合にかかるコストの目安や、中小企業向けの内部通報制度のモデル<モデル規程や窓口設置の形態等>)の提供も必要である。なお、中小企業は組織、規模などの面で大企業や中堅企業とは異なる特性があるので、その点を踏まえて、実効的かつ効率的な内部通報制度のモデルを検討し情報提供することが重要である。

また、大企業、中小企業とも、内部通報制度の運用に充てられる人員には限りがある。このため、内部通報制度を導入した際の通報窓口の運営や調査等の通報処理をサポートする観点からの情報提供や、実際に内部通報制度を運用している企業の担当者間において、実務上の不安や迷い、経験やノウハウなどについて意見交換できる機会の提供も有益である。

共同窓口の設置等共同化の推進

最近では、内部通報窓口を企業グループで設置する例も増えてきている。企業にとって内部通報制度の整備にかかるコストを抑制し、効率的な運用を図る観点から、複数の企業で共同の内部通報窓口を設置することを推進していくことも必要である。

特に、中小企業は、内部通報制度を導入する意思があっても、単独で窓口を設置、運用するだけの人員やコストが不足している場合が多い。このため、中小企業もリスク管理のために実効性ある内部通報制度が必要であることを前提としつつ、必要なコストを分担して負担するような方策について検討していく必要がある。その有力な方策として、例えば、地域単位や業種単位等で共同窓口を設置するモデルを開発し普及を図ることが考えられる

¹³。

共同窓口の設置に当たっては、秘密保持の観点から、当該共同窓口への参加企業以外の者が運用主体になることが適当と考えられる。このような運用形態のひとつとして、業界団体や法律事務所、通報受付専門会社などへの外部委託が考えられる。なお、これらの運用主体はそれぞれに特徴があるので、共同窓口への参加企業の特長や内部通報窓口の位置づけに対する考え方、通報処理体制の整備状況、コスト負担等を総合的に勘案しつつ、最適な運用主体を選択することが肝要である。

また、中小企業の場合は、運用主体として商工組合、事業協同組合を活用したり、これらと法律事務所や通報受付専門会社を組み合わせることも考えられる¹⁴。

¹³ 共同窓口の設置等共同化については、國廣委員「内部通報制度が実効的に機能する条件と制度の整備推進のための視点」(79頁～)参照。

¹⁴ 中小企業組合の活用に関しては、北原委員「公益通報者保護制度等に係る中小企業組合の活用について」(173頁～)参照。

さらに、共同窓口の設置に関して、単に設置するだけでは不十分であり、参加企業において通報を適切に処理することができる体制整備も併せて行うことが不可欠であるが、現状をみると、共同窓口の設置に関する経験やノウハウが、必ずしも十分に集積されていない。そこで、まずは共同窓口設置に係るモデル事業を実施し、実効性ある制度として整備、運用するためのノウハウや課題を集積・分析することが必要である。

〔内部通報窓口の主な運用主体例（外部委託）と特徴〕

<法律事務所（弁護士）¹⁵>

- 客観性、秘密保持の観点から安心感がある。
- 通報に関する調査の結論について法的見解も提示可能である。
- 案件によって通報に関する調査も実施している例や、通報窓口の運用プロセスを監視するという形態をとる例もあり、専門性に裏打ちされた幅広い対応の可能性がある。

<通報受付専門会社¹⁶（電話カウンセラー）>

- 電話等によって通報者の立場になって話をすることで十分な聞き取りができる。
- 窓口となる電話カウンセラーとしての豊富な技量、経験により、通報者から本音を聞き出すことができる。
- 一見取るに足りない不平不満の裏側にあり、通常では予測できない問題点を顕在化することができる。

<通報受付専門会社¹⁶（電子メール窓口）>

- 電子メールという性質から返信可能性がある。
- 通報する際、文章化する過程において要点が明確になるため、単なる誹謗中傷を排除することができる。
- 返信可能性が確保できるので、通報を躊躇している人をつなぎとめやすい。
- 通報者の対象を海外取引先等へ広げる際に、コストが低く拡張性が高い。

（２）制度の実効性確保策

内部通報制度を形式的に整備するにとどまらず、実効性あるものとして機能させるためには、各企業において、制度導入後も運用面で様々な工夫や努力が必要となる。そのノウハウは各企業における事例や担当者の経験の蓄積の中から、漸進的に高められるものであるが、先行的に取り組んでいる企業の知見から、運用上参考となるポイントは以下のとおりであり、

¹⁵ 法律事務所（弁護士）への委託については、小澤委員「内部通報制度の実務的問題点」（67頁～）参照。

¹⁶ 通報受付専門会社の報告については、内閣府の公益通報者保護制度ウェブサイトで公表されている本研究会資料（第4回、第5回）参照。

こうしたことにも留意が必要である¹⁷。

中小企業については、その特性に応じた制度のあり方について、更なる検討を要する側面があるが、本質的には参照可能なものである。

なお、内部通報制度を導入、運用する際により一般的な指針としては、内閣府より『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』が提供されている¹⁸ので、それを十分に斟酌して制度の実効性を高める必要がある。

経営者のコミットメントによる企業風土形成

- 内部通報制度の実効性は、経営者の考え方、姿勢がどの程度、内部に伝わっているかなど、経営者側によって形成される企業風土により大きく左右される。
- 内部通報制度がリスクマネジメントという重要な機能を果たし、会社にとって有用であると経営者が認識し、これを社内に発信していくことが制度に対する信頼感の定着にとって本質的に重要である。
- 問題情報は組織にとって適切な判断をするための必要情報であるということを繰り返し、内部に伝達し浸透することが必要である。

実質的内容を含む規程整備

- 内部通報制度を実効的に機能させるためには、当該制度全体を包括した内部通報規程を独立して整備することが望ましい。
- 規程は単に制度枠組を形式的に定義するものにとどまらず、実際に運用する際に必要となる内容も含めて規定することが重要である。例えば、通報者の保護や通報後の調査における調査担当者の権限や調査協力義務といった内容が含まれる必要がある。
- なお、「財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準」（企業会計審議会）では、内部通報制度を有効に機能させるために重要なものとして、通報者を保護する仕組みの整備について言及している。

内部通報制度やルールの周知・共有化

- 内部通報制度の存在やルールを、内部に対して、地道に周知、広報を継続することが重要である。
- 内部への周知、広報活動の内容には、どんな問題事案があれば通報すべきであるかという基本的な倫理・法令・規範等の知識も含めることが望ましい。

¹⁷ 民間企業における取組の実例としては、福本委員「通報対応の仕組みと実効化に向けた取り組み」（21頁～）、星野委員「一企業における相談通報制度の仕組みと運用状況について」（37頁～）参照。内部通報制度の実効性を確保するための考え方や方策については、國廣委員「内部通報制度が実効的に機能する条件と制度の整備推進のための視点」（79頁～）、水尾委員「内部相談・通報制度の効果的な運用とコミュニケーション活動」（195頁～）参照。

¹⁸ 内閣府「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」（264頁～）参照。

通報より広い相談機能の確保

- 公益通報者保護法自体は基本的に通報者保護を定める法律であるが、企業にとって内部通報制度を整備する本質的な目的は、企業としての自浄作用を発揮し違法行為や問題行為等を未然に予防するリスク管理にある。
- したがって、内部通報制度においては、公益通報者保護法上の公益通報という狭い範囲に限定せず、悩みや判断に迷ったときなどの相談機能を含め、通報者にとって敷居の低い制度に設計することは、重大な問題情報を収集する上で極めて有効である点にも留意が必要である。

通報後の調査・事実認定及び是正措置の実施体制整備

- 内部通報制度を実効性あるものとして機能させるには、単に通報窓口を置いて情報を入りやすくするだけでは不十分である。企業自身が適切に調査を行って事実を認定し、是正策を取って自浄作用を働かせる体制が必要不可欠である。
- なお、「財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準」(企業会計審議会)では、内部通報制度を有効に機能させるために重要なものとして、必要な是正措置等を取るための方針及び手続の整備についても言及している。

匿名性確保・守秘義務等の不利益防止策の徹底

- 通報者を保護するために、通報後の調査等の通報処理過程において、通報者の匿名性の確保、プライバシーの保護が非常に重要である。
- 匿名性の確保、プライバシーの保護は、単に公益通報者保護法上の通報者保護義務の一環というだけではない。内部通報制度に対する信頼感を醸成し、もって内部通報を促すためにも必要なものである。
- 通報処理に際しては、通報者の実質的な保護を図ることが求められる。例えば、通報者探しが発生しないよう措置を講ずる必要がある。このほか、通報者探しをしなければ職場の人間関係の中で通報者が想定されてしまう事態も少なくないと考えられるので、そのことによる職場内での目に見えないいじめや疎外感などの問題にも配慮する必要がある。

公正対応及び解決実績による信頼の確立

- 内部通報処理においては、公正さを確保することがきわめて重要である。通報は公正な対応によって解決につながることで、決して不公正な不利益取扱いを受けることなく、通報した労働者は必ず保護されること等による信頼感を労働者に持ってもらうことが制度の実効性の根幹を支えると言える。

- 通報事例や解決実績等の内部通報制度の運用実績に基づいた啓発活動を行うことは、労働者との信頼感醸成に効果的である。

通報事例に基づく啓発・情報共有化（再発防止）

- 企業にとって、内部通報制度を整備する目的は違法行為や問題行為等を未然に予防することにある。このため、制度の運用において単に通報を処理するだけにとどまらず、他山の石として学び、再発防止の観点から通報事例に基づいた啓発や情報共有を図ることも重要である。
- 通報事例に基づいた啓発や情報共有化の際にも、通報者の匿名性確保・守秘義務との兼ね合いから、個人が特定されないように十分に配慮することが必要である。

内部通報制度の運用状況のチェックとPDCAサイクルの確立

- 内部通報制度が実効性あるものとして機能しているかどうかを把握しながら運用する必要がある。例えば、定期的に社員意識調査等を実施して、制度運用状況をチェックし、評価することが有効である。
- 内部通報制度のPDCAサイクルを確立し、定期的な制度運用状況のチェック、評価に基づいて、制度・運用を改善することで、漸進的に制度の実効性を確保していくことができる。

（３）各主体が果たすべき役割

課題解決のための対策を講じ、企業に対して実効性ある内部通報制度の普及、定着を図っていくためには、行政のみならず、労使団体、専門家・専門会社が相協力し、それぞれの役割を果たすことが肝要である。各主体が果たすべき役割の方向性は、次のとおりである。

ただし、各主体の役割は、以下に掲げる内容のみに限定されるものではない。各主体は、本報告書全体の趣旨及び提言を踏まえ、積極的にそれぞれの役割を果たしていくことが期待される。

事業者団体¹⁹

会員企業等に対して内部通報制度の整備、運用のための情報提供や各種サポートを行い、制度の普及、整備推進を図る。

中小企業に対して、社会的責任や内部統制、コンプライアンスを含めて、企業行動や企業倫理に係る指針等の周知徹底を通じて、内部通報制度そのものへの抵抗感を払拭していく。

¹⁹ 斎藤委員「日本経団連会員企業における公益通報者保護の取組み」(167頁～)、北原委員「公益通報者保護制度等に係る中小企業組合の活用について」(173頁～)、橋本委員「中小企業への普及に向けての取り組みと課題」(188頁～)参照。

労働組合²⁰

企業に公益通報者保護制度の確立と公正な運営を要求していくとともに、労使協議を通じて実効性の確保を図る。労働組合員には、制度についての十分な説明を行うとともに、労働組合への通報が労働組合の活動として保護されることを周知する。

また、内部通報先として労働組合を位置づけることで、正社員だけではなく、非正規社員などの非組合員である通報者の保護も確立していく。

なお、労使の協議や労働組合の日常の取組を通じて、法違反などを監視し、未然に防止することが重要である。

専門家・専門会社

法律事務所、専門会社それぞれの特徴を活かした通報窓口サービスを提供していく。かかるサービスの品質が各企業の内部通報制度の実効性を大きく左右することとなるので、窓口担当者の教育を通じて人材育成や資質向上を図っていくことも重要である（法律事務所であれば弁護士会によるコンプライアンスや内部統制、リスク管理の概念を理解している弁護士の育成、電話窓口であればカウンセリング教育等）。

また、中小企業に対する通報窓口サービスの枠組（複数企業による共同設置窓口サービスを含む）の検討や、積極的なサービス提供が望まれる。その際、専門家や専門会社の団体との連携、協力の下に取り組まれることも期待したい（例えば、中小企業に対する無料法律相談・経営相談サービスとのタイアップ等）。

行政機関（国）

公益通報者保護法の正確な内容や、内部通報制度を含む公益通報者保護制度の周知広報活動を展開し、制度導入の意義等の理解促進を継続的に図っていく。

また、実効性ある制度の定着化のために、継続的に各企業における制度の整備・運用の実態や事例、経験を把握し、それに基づいてノウハウやモデルに関する情報提供を行っていく。さらに、企業間、企業担当者間の情報共有、意見交換の機会を提供していくことも重要である。

とりわけ中小企業における制度整備の促進を図る上では、行政機関（国）の支援が重要である。具体的には、中小企業の特質に適した制度のあり方について引き続き検討し、複数企業による共同窓口設置のモデル事業を実施することにより、実効性ある制度の整備、運用のノウハウ等の情報提供を行っていくことが必要である。

なお、内部通報制度の整備を通じたコンプライアンス体制の整備は、企業や業界が存続

²⁰ 熊谷委員「公益通報者保護制度について - 労働者、労働組合の立場から」（98 頁～）、坂元委員「公益通報者保護制度に係る電力総連の取り組み」（130 頁～）参照。

していく上でも不可避の課題となっており、産業所管官庁や中小企業所管官庁においては、内閣府との連携の下に危機意識を持って本問題に取り組むことが必要となっている。特に、中小企業庁においては、中小企業における制度整備に向け、業種横断的に大きな役割を果たすことが期待される。

(4) 当面の対応

各主体が連携、協力してそれぞれの役割を果たすことが重要であるが、国において、当面、以下の施策を講ずることを提言する。

- 国は、公益通報者保護法の正しい内容や公益通報者保護制度に関する広報、情報提供をさらに強化して継続するべきである。特に中小企業に対しては、制度導入の必要性（企業存続のためのリスク管理の一方策としての意義など）を重点的に広報すべきである。
- 国は、制度の整備推進のために各主体が連携を図り、かつ、情報交換等によって、実効性ある制度運用に関する知見を社会全体で高めていくための仕組みづくりを行うべきである。
- 国は、労使団体等と連携しながら、公益通報者保護制度の整備推進に向け、戦略的、計画的に制度の普及を図るべきである。
- 国は、各主体と連携しながら、中小企業の特徴に適した制度のあり方を検討し、共同窓口設置のモデルを含め具体的な制度モデルや、制度導入・運用に際して活用できるツール（モデル規程、実務用キーワード集、教材等）を整備して提供すべきである。

(5) 行政機関における対応の留意事項

国や地方公共団体の行政機関については、社会全体として公益通報者保護制度の普及、定着を図る上で果たす役割が大きいことから、ここに、対応に当たって留意すべき事項について併せて述べておきたい。

行政機関は、自らの組織のコンプライアンスや社会的責任について民間企業に対し範を示すことが求められる。また、法執行機関の立場で外部の労働者からの公益通報に万全を期するとともに、これらに先進的に取り組む民間企業についての的確に評価する役割を果たす必要がある。しかしながら、現状を見ると、「法令違反がないから内部通報制度を設ける必要がない」、「隣の自治体が導入していないから、導入する必要がない」といった誤った声が、少なからぬ行政機関から出ているのが現状である。また、企業が不祥事の反省の下にコンプライアンス問題を積極的に公表し事後措置に万全を期した場合にも、その過程を何ら評価することなく当該問題のみを取り上げて行政上の措置を講じたという、認識の浅いメッセージを社会に発することが多くなっている。

このように行政機関のコンプライアンス問題や社会的責任の問題に対する認識については、先進的な取組を行っている民間の大企業・中堅企業に比べて格段に遅れているのが現状である。国及び地方の関係各機関は、かかる状態を直ちに解消すべく危機意識を持って、早急にこれらの問題についての認識を深め、役割を的確に果たすことが強く要請される。当面の対応としては、平成 20 年度に開催が予定されている「安全・安心で持続可能な未来に向けた社会的責任に関する円卓会議」等を活用して、広く行政機関に浸透させる対策を講ずる契機とすることも求められる。

4．制度の更なる充実強化に向けて

公益通報者保護制度を中心に課題及び対策について述べてきたが、本研究会での審議の要点を整理すると、次のようになる。

〔制度の更なる充実強化に向けた提言〕

公益通報者保護制度は、法施行後ますます重要性を増しており、我が国社会の発展のため更なる普及促進や機能強化が図られる必要があること。

そのためには未だ、組織における公益通報に対する認識不足や制度の形骸化、社会全体における理解不足など課題が多く、行政、企業、労使団体、専門家ら各主体がそれぞれの役割を果たし、協働して取り組むことが必要であること。

中小企業における制度整備の促進を図るためには、共同窓口設置を含め、各主体の取組努力と国の支援が必要であること。

公益通報者保護制度について、内部統制や社会的責任という大きな枠組みとの関連づけも重要であること。特に、実効性ある内部通報制度を構築・運用することが、内部統制を進める上で不可欠な要素であるとともに、組織が社会的責任を果たす上での大前提であることについて、社会的コンセンサスの形成及び浸透が重要であること。

本来大きな役割を果たす必要のある行政機関の立ち遅れが著しく大きな阻害要因となっているのが現状であり、早急に意識改革を図った上で格段の取組が必要であること。

国が各主体との対話の促進を図ることにより、社会的コンセンサスの形成や社会全般に対する浸透、各主体の協働による継続的な取組が図られる環境を整備することが適当であること。

公益通報者保護法は、法施行（平成 18 年 4 月 1 日）後 5 年後を目途として、施行状況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る（法附則第 2 条）。本研究会においても、現行法では通報者保護が限定的であり具体的な法執行手続や救済制度が伴わないことなどから法改正を求める意見提起がなされた。また、公益通報者保護制度の普及状況に加え、公益通報者保護法の目的である通報者の保護がどの程度前進したのかについても、分析が必要である。

各主体においては、これらについても考察・検証を加えた上で、制度面・運用面の課題について積極的に国に対し意見を出し、対応を促していくことが適当である。

この際重要なことは、本法のあり方は社会の意識と密接な関わりがあるということである。公益通報者保護制度については、我が国に密告社会をもたらすものであり日本社会になじまないのではないかという否定的な意見も一部にあるが、そのような意見は、国民の不信を招いた一連の食品偽装事件や環境偽装事件の多くが内部告発により初めて明らかになっている現実鑑みると急速にその基礎を失いつつある。むしろ、組織の存続・発展及び日本社会の健全な発展のためには更なる普及、機能強化が不可欠であるという公益通報者保護法に対する肯定的意識の広がりが顕著である。意識の広がりとともに、本制度の更なる充実強化が図られることを期待したい。

以上