

2011年（平成23年）2月16日

内閣府消費者委員会

委員長 松本 恒雄 殿

大阪弁護士会

会長 金子 武嗣

公益通報者保護法の見直しについての意見書

公益通報者保護法（以下「法」という）は2011年（平成23年）3月末をもって施行5年を経過する。今般、法の見直しにあたり、当弁護士会はこれまでの相談活動をふまえ、以下の内容について法の改正を求める。

第1 意見の趣旨

- 1 保護されるべき通報者に、退職者、取締役等役員、取引事業者を追加すべきである。
- 2 通報対象事実を犯罪事実限定せず、国民生活にかかわる法令違反の事実、さらに法令違反のおそれのある事実を広く含めるべきである。
- 3 監査法人、株主、民事再生法の監督委員等企業の法令遵守を監督する立場にある者への通報は、外部者への通報ではなく、「労務提供先等」に対する通報ないしはこれに準ずる通報として扱うべきである。
- 4 行政機関に対する通報は、処分・勧告権限等のない行政機関への通報も可とすべきであり、そのために第三者機関を設置すべきである。
- 5 外部通報の保護要件を大幅に緩和し、かつ、一般的な保護要件の規定を付加すべきである。
- 6 保護を実効あるものとするために、通報者について民事免責及び刑事免責があることを明記し、また事業者に対しては、通報した者を特定するための調査等（犯人捜し）を禁止し、公益通報者保護法に違反する行為を行った事業者については罰則規定を設けて適用すべきである。
- 7 公益通報者保護法を定着させ、かつ、その適正な運用を図るため、民間事業者向けのガイドラインや外部通報先向けのガイドラインの内容を、ヒアリング等の調査の結果を踏まえ、より実務に即したものに充実させるべきである。

第2 意見の理由

- 1 経緯

- (1) 法は2006年（平成18年）4月1日に施行され、2011年（平成23年）3月31日をもって5年を経過する。法附則2条はいわゆる見直し規定であり、「政府は、この法律の施行後5年を目途として、この法律の施行の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する」としている。また、2004年（平成16年）5月21日の衆議院内閣委員会においては「通報対象事実の範囲、外部通報の要件及び外部通報先の範囲の再検討を含めて」見直しを行うことという附帯決議がなされ、同年6月11日の参議院内閣委員会においても同様の附帯決議がなされている。
- (2) 2009年（平成21年）年12月、内閣府消費者委員会は、公益通報者保護制度の現状と課題を整理し、法制度の在り方・見直しについて調査審議するため、「公益通報者保護専門調査会」（以下「調査会」という）を設置し、調査会は2010年（平成22年）6月から調査審議を開始し、2011年（平成23年）1月25日報告書を取りまとめた（以下「報告書」という）。
- (3) 大阪弁護士会は、準備期間を経て、2006年（平成18年）4月1日、公益通報者支援委員会（通称「公益通報者サポートセンター」。以下「サポートセンター」という）を設置した。サポートセンターは、「公益通報しようとする者及び公益通報したことにより不利益な取り扱いを受けた者に対する支援活動並びに公益通報に関する調査、研究活動等を行うこと」を目的とし、これまで①電話相談、②面接相談を実施してきた。
- (4) 本意見書は、サポートセンターのこれまでの活動から、法及びその運用の問題点を明らかにし、法施行後5年を経過した時点になされた報告書に関し、法の見直しについての意見を述べるものである。

2 サポートセンターの相談活動

(1) 相談体制

ア 電話相談

毎週月曜日正午から午後3時まで、2名の担当弁護士が待機し、かかってきた電話に対応する。

イ 面接相談

電話相談をした者が希望し、かつ、相談担当の弁護士が必要と認めたとき、及びサポートセンターが提供しているWEB投稿システムによって面接相談の申込みがあり、かつ、担当弁護士が必要と認めたときに、相談希望者と設定した日時に、弁護士会で行う。

ウ 実績

	電話相談	WEB投稿	面接相談	合計
2006年度	32	0	5	37
2007年度	28	2	5	35
2008年度	56	23	5	84
2009年度	99	33	6	138
2010年度	72	25	8	105

※WEB投稿の受付は2008年2月26日開始

※2010年度は2011年1月31日までの数字

エ 広報

2009年(平成21年)2月、大阪府下の各自治体、労働関係官署、労働組合、弁護士会(法律相談センター)へリーフレットを送付した(約1万7000部)。

大阪弁護士会のホームページにはWEB投稿システムによる相談受付のページを掲載している。

なお、相談を受ける弁護士向けに「公益通報相談マニュアル」を作成配布している。

(2) 相談内容

サポートセンターは、法が定める公益通報者に当たらない者からのもの、法が定める通報対象事実に当たらないようなものでも、それが明らかに相談者個人の被害救済を求める場合などを除き、広く違法、不正な行為にかかわる相談を受け付けている。

3 通報者の範囲について

(1) 報告書は、公益通報者の範囲について、以下のような意見があったとしている。

ア 現行法の「労働者」(労働基準法9条)に加え、下請等取引事業者、退職者、取締役等も通報者の範囲に含めるべきであるという意見があった。

イ 「通報者によって不利益取扱いを被らない者は対象とすべきでない」、「取引事業者については取引自由の原則への制限となるため慎重であるべき」、「取締役については、自ら法令違反行為を是正すべき立場であることから保護の必要はないのではないか」との意見もあった。

ウ 「退職者については、退職金未払いの場合等企業との雇用関係が終了しているとは言えない場合もあり、判例等を踏まえれば『労働者』の枠組みで保護されるのではないか」との意見もあった。

(2) 法2条は通報者を労働基準法9条の「労働者」に限定し、報告書もこれを見直す必要はないとしているが、違法行為等を通報しようとする者の実態に鑑み、通

報者を上記労働者に限定するのは狭きに失する。

ア 退職者が法で保護されるべき通報者に当たることを明記すべきである。

通報対象事実を通報した労働者に対しては、解雇その他の不利益取扱いによる報復のリスクが極めて高い。このため、労働者は退職を覚悟で通報するか、通報しないで種々の圧迫に耐えてそのまま在職するかの厳しい選択を迫られる場合が少なくない。

退職を覚悟して通報しようとする労働者にとっては、通報したあとに退職し、その後に報復されることがないのか、あるいは、退職後に通報し、その後に報復されることがないのかは、同じ問題である。前者の場合は現行法でも保護の対象になりうるが、後者の場合は保護の対象になりにくい。

サポートセンターの相談活動においては、通報したくても解雇が心配であるとか、退職後通報しようと思うが、これに対する報復について法による保護があるのかという内容の相談がある。相談を受ける弁護士の立場からは、通報による解雇の心配はない、あるいは、退職後に通報してなんらかの報復があったとしても法の保護が及ぶと説明したいところであるが、現状ではそのような説明はできない。

解雇については事後的に法によって保護されるとの説明は可能であり、そのような説明によって通報を決意する者もいる。同様に、退職後の通報についても保護されるとの説明ができるとしたら、それによって通報を決意する者も出てくるはずである。退職後の通報であるから、解雇や職場における不利益取扱いは考えにくい。しかし、守秘義務違反等を理由として損害賠償を請求される可能性はある。労働者にとってはそれが心配であるから、その心配を少しでも取り除くことができれば、通報の決意が容易になるはずである。

本来であれば、違法行為等を通報した労働者の在職を保障すべきであるが、退職のリスクを冒してでも通報する、あるいはしたいというというケースがあり、これを保護する必要性は極めて高い。

労働者が事業者の違法行為、不正行為をよく知りうる立場にあり、労働者の公益通報こそが、法の目的を達成する有力な手段であることを考慮すると、通報者には労働契約関係が存続する労働者だけではなく、労働契約関係が終了した退職者も含まれることを明記すべきである。

退職金未払いの場合において、退職者が加入した労働組合が企業と団体交渉を行う場面で、当該退職者がなお労働者であると判断されることもあるが、これは労働法の分野における「労働者」概念の問題である。公益通報を手段とする法の目的達成のためには、法独自の「労働者」の概念あるいは法独自の「通報者」の概念を設定して問題はない。

保護の対象となるかどうかを明記することによって、法の目的の達成がより容易になるのであるから、退職者も通報者の範囲に含めるべきである。

イ 取締役等役員が法で保護される通報者であることを明記すべきである。

取締役等事業者の役員が、自ら法令違反行為を是正する立場にあることはたしかである。しかし、役員間の力関係により自ら法令違反行為を是正することが困難な役員が存在していることも周知の事実である。また、会社法上の取締役であるが、使用人の立場を兼務する使用人兼務役員が存在する実態もある（法人税法34条5項）。

このような者は、違法行為等を知ることができ、かつ資料によってその裏付けをとることが比較的容易である。したがって、このような者についても法の保護を明示することが法の目的達成のためには有用である。

役員が企業内部から違法行為等を是正できなかったという歴史があり、現にそうであるという実態から公益通報の在り方を検討すべきである。役員が法令遵守義務を負うという建前を前面に出したのでは、法の目的達成は困難になるだけである。

ウ 取引事業者についても法で保護される通報者の範囲に含めるべきである。

取引事業者は、取引先事業者の違法行為等を知りうる立場にある。しかし、力関係において弱い取引事業者は、取引停止などの不利益を受けたくないため、通報を回避する途を選択することが多い。真実は通報を理由とする取引停止であったとしても、取引自由の範囲内で取引を停止したにすぎないと言われれば、それまでである。

サポートセンターへの相談においても、圧倒的に強い力関係を背景として取引事業者に対し違法な行為を要求していた事案があった。また、保険金の不払いを保険会社の本部に通報したところ、支社から代理店業務を廃業に追いやられたという事案もあった。

これらの行為は独占禁止法等の経済法によって禁止される行為に該当する可能性もある。しかし、取引事業者にとっては通報によって取引停止等の不利益な取扱いを受けるかどうか事業の存続にかかわる死活問題である。

そこで、取引事業者がある程度安心して取引先事業者の違法行為等を通報することを可能とするため、取引事業者も法の保護を受ける通報者の範囲に含めるべきである。

取引自由の原則はすでに多くの経済法によって相当程度制限されており、取引自由の原則を前面に出して、法の目的達成の手段を狭めてはならない。長年の違法な取引慣行を是正するために、取引事業者の通報を待たなければならない場合もある。違法な取引慣行の是正は、労働者よりも取引事業者に多くを期待できる。

4 通報対象事実の範囲について

(1) 報告書は、通報対象事実の範囲について、以下のような意見があったとしてい

る。

ア 「現行法の通報対象事実の範囲を広げるべき」、「限定列举である対象法律制度を廃止すべき」、「法令違反の『おそれ』を対象に含めるべき」との意見があった。

イ 具体的にどのように拡大すべきか、「社会や国民にとって不利益となるような問題の通報は対象とすべき」、「犯罪行為を広く含めるべき」、「刑事罰を伴うか否かに関わらず問題があると思った者が通報できるとすべき」、「法令違反ではなく不適正な部分も対象とすべき」等、様々な意見があった。

ウ 「(深刻な不正となる可能性が高い事案の放置を防ぐため)法令違反の『おそれ』を対象に含めるべき」との意見に対しては、「(通報者は慎重に考えて確かな信念をもって通報すべきであり)『おそれ』を対象に含めると安易な通報が激増することになり含めるべきではない」との意見があった。

(2) 法2条3項は、通報対象事実を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行為に限定し、しかも、運用においては租税関係法令、公職選挙法関係法令等が対象外とされている。報告書は現行法及びその運用の見直しは不要としている。しかし、通報内容の実態からみて上記は狭きに失する。

ア 租税関係法令違反の事実も通報対象事実に含まれるべきである。

サポートセンターには、税務署、地方自治体、会計事務所などに勤務している者からの違法な指導、徴収の意図的な懈怠、脱税の指導等の通報についての相談があった。また、企業の会計を担当する労働者から不正な経理に関する相談もあった。

納税は国民生活に重大な関わりをもつ。しかし、その仕組み等は複雑であり、ある程度の知識をもっていなければ、違法不当な徴税行為や会計処理がなされていることを告発することは難しい。そのような事情からサポートセンターには徴税や会計業務にかかわる職場の公務員や労働者からの相談が比較的多いと思われる。

相談されたケースにおいては単に税法違反の事実だけでなく、公務員法違反、税理士法違反にあたる事実、さらには刑法違反の事実が含まれている可能性がある。サポートセンターで相談を受ける弁護士としては、現行法の通報対象事実該当する事実があれば、その事実を通報すること、そしてその通報が法によって保護される旨の説明は可能である。しかし、相談者の主たる目的は税法違反の事実を通報し、それを是正したいという点にある。

現行法は税法関連法令違反の事実を通報対象事実としていないが、これを通報対象事実とすることに特段の支障はない。これを通報対象事実に含まれることによって、埋もれていた違法不当な徴税行為や会計処理が、徴税行為の現場にいる公務員あるいは企業の会計業務を担当する労働者等からの通報によって明らかとなる。

租税公平主義の原則を極力実現する見地からは、租税関連法令違反の事実を通報対象事実を含めるべきである。

イ 税法関連法令違反の事実だけでなく、国民生活にかかわる法令違反の事実や犯罪行為に該当しない事実、さらに法令違反のおそれのある事実も広く通報対象事実を含めるべきである。

サポートセンターには法令違反等の疑いはあるが、違反行為が犯罪事実ではないために通報対象事実ではない相談があった。たとえば、障害者雇用促進法 43 条 1 項は、障がい者の雇用義務を定めているが、その違反に対して罰則規定はない。このようなケースにおいては、法令を遵守しようとする労働者が法令違反行為を通報しても、通報対象事実には該当しないため、法の保護はなく、労働法にかかわる一般法理の保護によるほかない。

また、違法不当な行為と思われるが、それが通報対象事実には該当するかどうかの判断が困難な相談もある。たとえば、法 2 条 3 項 2 号は、行政処分に付されたにもかかわらず、さらにこれに違反した行為が犯罪になるような場合を規定しているが、通報しようとする行為がこれに該当するかどうかの判断は困難である。サポートセンターに対し、法 2 条 3 項 2 号に該当する旨を明示したうえでの相談はなかった。これは、上記判断が困難であるからと思われる。しかし、犯罪行為に限定せず、違法不当な行為や法令違反のおそれのある行為を通報した場合にも法による保護があるとなれば、もっと相談ないしは通報は増加するはずである。

法令違反のおそれのある行為の通報を保護の対象にすると、安易な通報が激増することになるとする向きもある。しかし、法令に反するという確信がなければ保護しないというのでは、法を制定した意義が半減する。

英国公開情報開示法は、「犯罪が行われたこと、行われていること、あるいは行われる可能性の高いこと」などの事項に該当すると、労働者が「合理的に信じている情報」の開示について保護されるとしている。これは、通報対象事実を「犯罪事実」に限定している法より広い範囲の情報の開示（通報）を保護するものである。日本においても、通報対象事実を広くするについて特段の支障はない。

5 通報先及び保護要件について

(1) 報告書は、外部通報先の範囲及び保護要件について、以下のような意見があったとしている。

ア 外部通報先として「第三者機関」を設けるべきとの意見があった。「第三者機関」の一案としては、「何か国の制度で『第三者機関』を設けることがよいのではないか」、「法に基づく認証を受けた機関が通報を受け付け、公益通報に関する相談を可能とすることが考えられる」との意見があった。

イ 一方、「第三者機関」を設けるのであれば当該機関に一定の調査・是正等に関する権限が与えられなければ、逆に通報者に高いリスクを負わせるのではない

か」，「未だ対応できていない中小規模の行政機関や事業者への配慮が必要ではないか」との意見もあった。

ウ なお，「調査権限の問題とは切り離して，公益通報事実に該当するかどうかの『相談』体制について，ワンストップ的な相談機関が必要ではないか」との意見もあった。

エ 「外部通報の要件が厳しい，特にその他外部への通報の要件を緩和すべき」，「その他の事情を総合的に考慮して合理的とみなされる場合等現行法に加えて保護されるべき要件（一般的保護要件）を設けるべき」との意見があった。

オ 一方，「企業の内部での通報を優先して，そこで円満に解決することが労働者にとっても望ましいのではないか」，「現行法は内部通報が機能していない場合に外部通報ができる要件として具体化されておりわかりやすいのでこのままでよい」との意見もあった。

(2) 法3条は，通報先を「労務提供先（企業が設けたヘルプライン等を含む）」，「処分権限等を有する行政機関」，「その他の事業者外部」の3つに分け，それぞれに対する通報ごとに異なる保護要件を設けている。一般に「外部通報」といわれるのは上記3つのうち「その他の事業者外部」への通報を指している。報告書は，現行法のままでよいとの意見もあったとしているが，サポートセンターにおける相談活動からみて，以下のようにすべきである。

ア 処分・勧告権限等のある行政機関だけを通報先とするのは狭きに失する。処分・勧告権限がなくても通報を受け付ける機関（第三者機関）を設けるべきである。通報を受け付けた第三者機関において，必要に応じ処分・勧告権限等のある他の行政機関と連携し，違法行為等の是正を図る体制を構築すべきである。サポートセンターへの相談においては，監督機関である社会保険事務所へ通報しても適切な対処がされなかった，医療系の国家資格のための試験問題が漏洩している件について厚労省の出先機関に通報したが動いてくれない，歯科医師法違反につき医道審議会に通報して果たして効果があるのか等のケースがあった。

これらは，一般的な通報窓口である第三者機関を設置し，そこでしかるべき対応をとることで解決される問題である。行政機関が通報先とされていても，実際に調査するなどの対応をしなければ，違法行為等の是正の機会を見逃すだけである。

なお，公益通報者保護法の所管官庁が消費者庁であることに鑑み，上記第三者機関は消費者庁ないしはその外郭団体とするのが適当であると思われる。

イ 企業を担当する監査法人，企業の株主，また民事再生手続中の監督委員及び裁判所に対する通報を「外部通報」とせず，「労務提供先等」に対する通

報ないしはこれに準ずる通報として、その保護要件を緩和すべきである。

サポートセンターへの相談において、上場会社における会社ぐるみの粉飾決算を監査法人や株主等に通報したいというケースがあった。また、民事再生手続開始前に在庫商品を隠蔽した事実を申立代理人に通報してもとりあげてくれないという相談もあった。

決算が粉飾であるかどうかは専門的な知識を有する者が、適切な資料によって初めて判断できる事柄であり、また、在庫商品の隠蔽という事実も適切な資料によって判断できる事柄である。

他方、監査法人や株主、あるいは監督委員等は当該企業の法令遵守を監視監督する立場にある者である。そうであれば、このような立場にある監査法人等に対する通報は外部通報ではなく、労務提供先等に対する通報と同様の保護要件で保護されるとすべきである。

外部通報の場合は、「通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由」の存在が必要であるが、依拠した資料が必ずしも適切なものでなかった場合、「相当の理由」という保護要件が充足されていないとされる可能性がある。しかし、通報先が企業の法令遵守を監視監督する立場にある者である場合は、上記のような厳格な要件は不要とすべきである。

ウ 外部通報の保護要件そのものは厳格に過ぎ、これを緩和すべきである。法3条3号は、「通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由」があり、かつ、次のいずれかに該当する場合に保護されるとする。

- ① 「事業者あるいは行政機関に公益通報をすれば解雇その他不利益な取扱いを受けると信ずるに足りる相当の理由がある場合」
- ② 「事業者へ公益通報をすれば当該通報対象事実に係る証拠が隠滅され、偽造され、又は変造されるおそれがあると信ずるに足りる相当の理由がある場合」
- ③ 「労務提供先から公益通報をしないことを正当な理由なく要求された場合」
- ④ 「書面により事業者へ公益通報した日から20日を経過しても、調査を行う旨の通知がない場合又は正当な理由がなく調査を行わない場合」
- ⑤ 「個人の生命又は身体に危害が発生し、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」

しかし、通報をしようとする者が、上記①や②を立証することは極めて困難である。サポートセンターへの相談においても、相談者の持っている情報や資

料だけからでは、相談を受けている弁護士が上記①や②の存否を判断することが困難な例があった。

上記③についても、「正当な理由」であるかどうか通報をしようとする者が判断することは困難である。

上記④については、企業内部において実際に調査が開始されたかどうか、調査がいつまでになされる必要があるのかどうか不明な部分がある。調査をする旨の回答をしたまま放置したようなケースには対処できない。上記⑤の場合が保護されるのは当然であって、これに限るべきではない。

以上のとおり、現行法の保護要件には明確さを欠く部分があり、かつ、厳格に過ぎる。このため通報をしようとする者の保護されないのではないかとの不安を払拭することができず、結果的に通報それ自体を抑止することにつながっている。

そこで、現行法の外部通報の保護要件は、たとえば、「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り、かつ、事業者あるいは行政機関以外に通報することが公益をはかるために有効であると信ずるに足りる相当の理由がある場合」などのような一般的な保護要件とすべきである。

6 保護の内容について

(1) 通報した労働者に対する保護の内容は、「公益通報をしたことを理由とする解雇は無効」とされること（法3条）、「派遣労働者が公益通報をしたことを理由とする派遣先企業の派遣元企業に対する派遣契約の解除は無効」とされること（法4条）、及び「公益通報をしたことを理由とする不利益取扱いをしてはならない」とされること（法5条）である。

これらの保護を実効性あるものとするため、通報した者の特定（犯人捜し）そのものを禁止することが必要である。

サポートセンターへの相談者の多くは、法の建前の説明は聞いても、不安を払拭することはできない。通報を理由とする解雇や不利益取扱いは現実に存在し、仮に訴訟で争っても時間がかかるからである。サポートセンターが相談を受けた法務局への通報を理由とする不利益取扱いのケースでは、不利益取扱い（2007年4月）から訴訟による解決（2009年10月）まで1年6か月かかっている。

また、サポートセンターへは、通報した者が自分であることを特定され配置転換を示唆されている、犯人捜しから身を守るにはどうしたらよいかなどの相談があった。法の保護に実効性を持たせるためには、このような犯人捜しそれ自体を禁止する必要がある。

(2) 通報を理由とする損害賠償請求責任を免れること（民事免責）、刑事責任を免れること（刑事免責）を規定すべきである。

サポートセンターへは、通報が守秘義務違反にあたる、名誉・信用毀損行為にあたる、資料の閲覧・持出しが窃盗にあたるという理由で民事上・刑事上の責任を追究されないかという相談が相当数あった。

現行法上、免責されるかどうかは個別事案ごとの判断に委ねられている。たとえば、サポートセンターが相談を受けて訴訟に至った事件（神戸司法書士事務所事件・神戸地裁平成20年11月10日・自由と正義60巻72頁）では、「何らの証拠資料もなしに公益通報を行うことは困難な場合が多いから、公益通報のために必要な証拠書類（又はその写し）の持出し行為も、公益通報に付随する行為として、同法による保護の対象となると解される」としている。しかし、この考え方を仮に他の事案に適用しようとしても、結局は当該、事案ごとの具体的事実 に即して個別に判断するほかない。

そこで、公益通報をしようとする者の不安をできるだけ除去し、法の目的を達成させるためには、免責規定を設け、法の保護を実効性あるものにすることが必要である。

(3) 法違反行為に対する罰則規定を設けて、法の保護を確実ならしめるべきである。

サポートセンターへの相談からは、法を知らない、法を無視する企業が多く存在することがうかがえる。国民生活に関わりのある法令を遵守させるために法が制定され、すでに5年が経過しようとしているにもかかわらず、法はいまだ十分に浸透せず、法を遵守する意識は弱いといわざるを得ない。

そこで、しかるべき内容の罰則規定を新設し、法の保護を実効あるものにすべきである。

7 ガイドラインについて

(1) 公益通報者保護法の施行に伴い、「公益通報者保護法に関する民間事業者向けのガイドライン（平成17年7月19日内閣府国民生活局）や「国の行政機関の通報処理ガイドライン（外部の労働者からの通報）」（平成17年7月19日関係省庁申合せ。以下併せて「ガイドライン」という）等が公表されている。

これらのガイドラインは、事業者内部での通報処理の仕組みを整備する指針として、あるいは外部の労働者からの法に基づく公益通報を適切に処理するために制定されたものであるが、法施行5年を迎え、さらに充実されるべきである。

(2) 事業者内部での通報処理の仕組みや行政機関の外部通報の仕組み等についての調査はすでに実施されている。さらに必要に応じ、ヘルプライン等の通報窓口を担当する者、また、行政機関の外部通報窓口を担当する者、その他の外部通報窓口を担当する者らのヒアリング等を実施し、現在運営されている通報処理の問題点や改善点を検討し、これをふまえてガイドラインの内容をより実態に即したものにすべきである。その際は、以下の点が検討されるべきである。

ア 外部専門家を通報窓口とする場合の取扱いに関する内容を付加すべきである。弁護士など外部の専門家が企業のヘルプラインの通報窓口となる場合、担当する専門家は企業とは相対的に独立しながらも、通報者と企業の間にあつては企業側の立場に立たざるを得ないことが多い。

たとえば、通報者が契約社員であつた場合に相談内容が正社員との間で利益相反するとき、担当専門家としてどう対応するか、あるいは、通報者の通報内容が会社と明白に利益相反するとき、通報そのものを拒絶してよいかなどで悩むことになる。これは、通報担当専門家の立場の独立性が必ずしも確立していないことに一因があると思われる。

そこで、外部専門家を通報窓口とする場合の指針等をガイドラインに付加することが検討されるべきである。

なお、現行のガイドラインにおいては、「受付担当者、調査担当者その他通報処理に従事する者は、自らが関係する通報事案の処理に関与してはならない」とし利益相反案件を扱ってはならないとしているが、これは当然であつて、外部専門家が通報窓口となつた場合の対応の指針とはならない。

イ 匿名通報の扱いについてガイドラインを設けるべきである。

ガイドラインは、「調査の実施に当たっては、通報者の秘密を守るため、通報者が特定されないよう調査の方法に十分に配慮することが必要である」としている。

実際に通報窓口を担当している弁護士にあつては、通報者に対し、「最後まで匿名性が保障されることはないという了解を得ている。真剣に調査すれば通報者の実名はわかってくるがそれでもよいかという確認をとっている」、あるいは、「相談者の名前を会社に告知するには、相談者の同意を得ている」という対応をしている。

しかし、どこまで匿名性を保持すべきか、実名を企業に告知するための要件はなにか、どのような場合に実名を告知した通報担当弁護士の責任が免除されるかということは必ずしも明確ではない。

第二東京弁護士会は、2009年3月、トヨタ自動車販売店グループの社内通報窓口を担当する弁護士が、内部告発者の実名を会社に伝えたことが、弁護士の職務上の秘密保持義務に反し、弁護士の品位を失う非行にあたるとして「戒告処分」とした。この事案は、実名告知の承諾が通報者からあつたかどうか争点となつたものであるが、このような問題の発生をできるだけ回避するためにも通報窓口を担当する弁護士としては、「実名告知のガイドライン」が必要である。

ウ 企業規模に応じ公益通報に関するヘルプライン制度のモデルを策定し公表すべきである。

ガイドラインでは、通報に基づき調査する場合には、通報者の秘密を守るため、通報者が特定されないような方法に配慮することが必要であるとし、規模の大きい企業では、通報者が所属する部署以外の部署に所属する従業員も含めて調査の対象にするなどの工夫が行われている。しかし、小規模の企業ではそのような方法をとることが困難なところもあると史料される。

また、平成21年8月に内閣府国民生活局が公表した「公益通報者保護制度のあり方に関する懇談会における主な議論等」においては、「小規模事業者においては、制度そのものの存在に対する認知度が低く、事業者の内部の人間又は会社そのものを違法行為で訴える環境にはないとの指摘があった」とされる。

これらの事情を考慮すると、企業規模の違いによって適切なヘルプラインの制度内容は相当異なるものであるべきであり、企業規模に応じたヘルプラインのモデルを策定し、公表することによって、認知度が高まり、かつ、制度の利用が促進されると史料される。

エ 企業のトップの「公益通報」の意識を高めるようなガイドラインを設けるべきである。

社内通報窓口への通報を契機として、事業者のコンプライアンス経営が強化されることはたしかである。しかし、事業者の本質的な体質として、違法不当な行為は内部的に処理する傾向が強い。また、通報窓口を担当する弁護士の実感としては、通報を理由とする解雇や不利益取扱いは、巧妙になってきている。

他方、通報内容が明らかに虚偽である場合や、役員間の内部抗争の一環としての通報である場合などもあり、企業としてどこまで真摯に対応すべきか判断が困難なものもある。

通報した者を異分子扱いせず、通報内容の真偽を判断し、通報内容が真実であればしかるべき対応をするかどうか、すなわち事業者内部のヘルプラインが有効に機能するかどうかは、結局は通報制度に対するトップの本気度に左右される。そこで、ガイドラインのなかには、公益通報制度に対するトップの意識を高めるための具体的な施策を盛り込むべきである。