

# 公益通報者保護法と特定秘密保護法

## — 公益通報者保護法の改正視点と参加型民主主義 —

光 前 幸 一

### 1 二つの保護法

異なるベクトルで情報にかかわる二つの保護法がある。一つは、2004年6月に公布された公益通報者保護法で2006年4月1日から施行されている。他の一つは、昨年（2013年）10月25日に国会に上程され、12月6日に可決、成立した特定秘密保護法である。こちらは成立から1年以内での施行が予定されている。いずれも自民党政権下で成立した法律であるが、後者は民主党政権時代（2009年9月～2012年12月）にも密かに法案は検討されていた。一部の憲法学者や弁護士は、政府情報の公開原則を無視したこの法案が黒塗りで開示されることに憤慨、嘆息しながら、これが国会に上程されれば民主、自民、公明の3党合意で忽ち可決、成立されるであろうことを危惧し、日本弁護士連合会とともに法案廃止の運動を繰り広げていたが、マスコミや世論の反応は乏しかった。政権を奪い返した自民党がこの法案を閣議決定し、国会に上程して衆・参議院で可決、成立されるまでの経過や世論状況は記憶に新しいが、この法律の必要性や秘密情報の対象、秘密基準（範囲）の妥当性はともかく、その問題点が、特定秘密の秘密基準合致の検証可能性、特定秘密の将来の開示基準と基準合致の検証可能性にあることは、立法推進論者も認めているところである。とにかく、この法律は、政府情報の保護（流出防止）という点においては人的・物的・制裁の各方面において徹底しており、秘密の「保護法」の名に値している。

## 2 公益通報者保護法の制定と運用実態

これに対し公益通報者保護法は、特定の秘密の暴露者を保護しようとする法律である。1990年代後半から、従業員や取引先等の告発により公共の利益にかかわる大手企業や官公庁の不正、不祥事が発覚する事件が続発したことから<sup>1</sup>、イギリスの公益開示法(Public Interest Disclosure Act1998<sup>2</sup>)をモデルに、一定の要件を具備した内部告発者を「公益通報者」として保護し、事業者や官公庁の不正による国民の健康や安全への危害を防止することを目的に制定された(同法1条)。アメリカでは従来から、公務員法や環境関連の個別法、さらには州法で、内部告発(Whistle-blowing)を保護、奨励する規定を多く設けていたが(キイタム訴訟<sup>3</sup>で通報者が獲得する報奨金が話題となることが多いが、むしろ、後述する原子力安全規制における内部告発者制度に注目したい。)、イギリスでも、危険が囁かれていた公共交通機関等での大事故の発生や銀行の不正破綻、病院の大量誤診等が契機となって雇用権法(Employment Right Act1996)の

- 
- 1 三菱自動車工業の欠陥クレーム隠し、東京女子医大の手術ミスのカルテ書き換え、雪印食品や日本ハムの国産牛肉買い取り詐欺事件、協和香料化学の未承認添加物の使用事件、全国各地の警察の公金不正流用事件、東京電力の検査データ改ざん事件等が著名。
  - 2 イギリスの公益開示法についての要領のよい解説として、内藤忍「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について」([http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/chosa-kenkyu/files/19kenkyukai\\_houkokusyo/07\\_naito.pdf](http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/chosa-kenkyu/files/19kenkyukai_houkokusyo/07_naito.pdf))、消費者庁平成21年度委託調査「諸外国の公益通報者保護制度をめぐる立法・裁判例等に関する動向調査」(<http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/chosa-kenkyu/files/h21kaigai-chosa03.pdf>)等がある。
  - 3 アメリカの不正請求防止法では、政府との取引で不正な利得を得た業者は、政府の損害額の3倍の金額と民事制裁金を政府に払わなければならないとされ、そうした不正請求を裏付ける証拠を持っている関係者は政府に代位してみずから業者を相手取った訴訟の原告となり、勝訴回収額の15~25%を報奨金として受け取ることができる。

中に内部通報者保護の一般法たる公益開示法が新設され、1999年7月から施行されていた。公益通報者保護法は、このイギリスの公益開示法をモデルにして立法されたものである。

所属する組織や同僚、上司の不正を外部に公表する内部告発者の評価は、各国の歴史や文化の違いに応じて様々である。告発には、監視社会、裏切り、密告といったイメージが付きまとい、個人情報保護の理念とも衝突する（内部告発の正当性が争点となった事件の判決が、個人情報の保護を理由に閲覧制限（民訴法92条）にかけられ、正当な論評ができないという事態が出始めており、象徴的である。）。しかし、近時の内部告発事件の増加は、不正の告発は社会を変える公器であり、閉塞した間接民主制における最後の武器という認識や共感の広まりが一因となっていることは間違いないことであろう（閉塞した社会で、人間が本来持っている攻撃性の捌け口となっていることも否めない事実であるが。）。また、終身雇用制が揺らぎ、不正規雇用が増加した現在の労働環境<sup>4</sup>のもとで、企業がコンプライアンス経営を維持し、情報をコントロールしつつ不正を自浄するには、内部通報システムの整備が不可欠で、これを誤まれば致命的な損害を被る惧れがあること、さらに、内部通報制度の存在自体が企業の対外的信用を高めることにもなるという認識が、企業経営者にも浸透しつつある。その結果、公益通報者保護法の制定と相前後して、大企業の多くは独自の内部通報制度（ヘルプライン）を設けるに至っており<sup>5</sup>、官公庁や地方自治

---

4 厚生労働省の平成22年度、23年度の労働力調査に基づく試算によれば、不正規雇用（使用者に直接雇用され、雇用期間の定めがなく、フルタイムで働く労働者でない者を指す概念で、派遣労働者、パート労働者、有期契約労働者等）は、全労働者の約34%に達しているとされる（ジュリスト1448号40頁）。

5 「公益通報者保護制度に関する実態調査 報告書」（[http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/chosa-kenkyu/files/130625zentai\\_1.pdf](http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/chosa-kenkyu/files/130625zentai_1.pdf)）

体も、同法制定以降、内閣府が定めたガイドライン<sup>6</sup>に基づいた内部通報制度を設けるようになってきている<sup>7</sup>。

従来から告発制度に前向きであったアメリカにおいても、2001年にエネルギー会社のエンロン、2002年には長距離通信のワールドコムといった巨大企業の1兆円を超える不正会計が身内の管理職女性社員の告発によって発覚し、両企業は瞬く間に破綻し、世界の証券市場を混乱させた。そのため、アメリカでは、不正会計の監視(情報の公開と制裁の厳罰化)を一層強化し、企業に匿名の内部告発システムの構築を義務化して通報者の保護を徹底したサーベンス・オクスリー法(SOX法)を制定したが、個人情報の保護を重視するEU諸国では、アメリカ法人の匿名通報制度と個人情報の保護との調整が課題になっているとされる(石田信平「アメリカSOX法と内部通報制度とEU個人情報保護原則の衝突」)。

わが国では、金融商品取引法が日本版SOX法と呼ばれる財務情報の開示に関する規定を盛り込んであるものの内部通報制度の義務化までは求めているし、公益通報者保護法が内部告発を奨励するという性質のものでないことも、立法時、政府委員が再三にわたり答弁していたところである。すなわち、この法律は、従来、その適法性や要保護性が個別事案ごとに判断されてきた内部告発について、明らかに正当として保護される内部告発を公益通報として定義付けし、通報された企業に対して、通報を理由とする不利益措置を取ることの禁止を明示したことに意義があるとされる(したがって、この要件を充足しない内部告発は、後記のとおり、他の法

---

6 公益通報者保護法は、消費者庁が設けられるまでは内閣府が所管し、現在は消費者庁が所管している。行政機関の内部通報制度のガイドラインについては、「国の行政機関の通報処理ガイドライン」(<http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/gyosei/files/naibu.pdf>) 参照。

7 行政機関における公益通報者保護法の施行状況については、消費者庁が平成25年9月に発表した実態調査報告書([http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/chosa-kenkyu/files/h24kouekisekou\\_1.pdf](http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/chosa-kenkyu/files/h24kouekisekou_1.pdf))を参照されたい。

令や判例法理により適法性や要保護性が判断される一同法6条。)。しかし、立法の過程で事業者に配慮した修正が施されたことから、公益通報の該当要件はやや複雑なものになり、不利益処分の禁止に違反した事業者に対する制裁規定も盛り込まれなかった。そのため、消費者団体やマスコミ、弁護士会等からは、この法律が、内部告発を規制する結果を招くのではないか、通報被害を増大させるのではないかといった懸念が指摘されていた。そうした中で、法施行から8年近くが経過した現状をみると、この懸念は、残念ながら、それほど的外していなかったように思われる。この法律は、内部告発の今日的意義に共感し信頼した通報者を、ときに奈落に落とし込み、さらに、これが事件として報道されることで、公益通報制度が抑制的に拡散、認識されるという皮肉な結果を生んでいる。少なくとも、この法律の現状は、通報者が全幅の信頼を寄せるに足るだけの「保護法」の名には値していない。

この法律の附則2条には、法施行後5年を目途として、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加えることが明記された。また、制定時の衆・参両議院の付帯決議には、この法律を健全に運用するには関係当事者の正しい認識や、行政機関やNGO等による側面からの監督、指導、援助が必要との指摘もある。消費者庁は、昨年、附則2条に向けた実態調査を行い、結果を発表したが、その内容は、労働者や中小企業者に制度の周知徹底を図る、既に内部通報制度を導入した事業者はその取組の充実、改善に向けた検討を行うという微温的なものに止まり、法律や制度運営の改正の必要性やプランについては一切触れていない<sup>8</sup>。筆者が所属する東京弁護士会は、法施行と前後して公益通報や内部告発に関する特別委員会や相談窓口を設置し、通報者や企業の相談に応じながら通報事例の実情の把握に努めてきた。そこから得られる結果や印象は、消費者庁の報告内容とはやや異なるものがあり、通報者の保護を徹底するための

---

8 前記「公益通報者保護制度に関する実態調査 報告書」

テコ入れの必要性を強く感じている<sup>9</sup>。以下、内部告発の適否が争点となった判例法や内部告発制度を規定する個別法の内容も検討しながら、同法改正の視点を述べたい。

### 3 内部告発者保護の体系

#### (1) 個別法による保護

労働者の権利や安全の確保に関係した法律には、労基法104条を始めとして、通報(事業者の法違反等事実を労働基準監督署等に申告できる制度)と通報者の保護(申告した労働者に対する不利益処分の禁止、違反した事業者の刑事制裁)を定めたものが幾つか存在する<sup>10</sup>。また、1999年9月に発生した東海村JCO臨海事故<sup>11</sup>を契機に、原子炉等規制法<sup>12</sup>に内部告発者保護制度が新設され(66条の2)、同法にも、事業従事者による同法違反行

---

9 東京弁護士会・公益通報者保護特別委員会編「失敗例に学ぶ『内部告発』公益通報制度を知り、守り、活かす」(法律情報出版)19頁。

10 その他に、労働安全衛生法97条、船員法112条、労働者派遣法49条の3、賃金支払い確保法14条、じん肺法43条の2等があり、各法律違反行為を通報した者への不利益処分の禁止と、これに違反した使用者に対する懲役や罰金の制裁規定が設けられている。また、いわゆる高齢者、児童、障害者への虐待防止3法やDV防止法には虐待事実の発見者に通報義務を定めている。国家公務員については、国家公務員倫理法には規定されなかったが、同倫理規程の14条2項に違法行為の通報者に対する不利益措置の禁止が定められている。

11 住友金属鉱業の子会社である(株)JCOが核燃料加工施設内で核燃料を加工中、規程違反の杜撰な工程管理によりウラン溶液が臨界状態に達して核分裂連鎖反応が発生し、事故通報も遅れた結果、至近距離で中性子線を浴びた作業員3名のうち2名が死亡、1名が重症、近隣住民ら667名が被曝した事故。

12 正式名称は「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」であり、内部告発規定も、その後、数度にわたり改正されている。

為の主務大臣等への申告と、申告者に対する不利益処分の禁止、違反した事業者に対する刑事罰（現在は1年以下の懲役若しくは100万円以下の罰金、または併科）が定められた。しかし、2002年8月に内部告発から発覚した東京電力のデータ不実記載問題と告発を受理した原子力安全・保安院の処理の遅延、事業者への通報者名の漏えいといった不手際が、通報制度の機能不全を露呈させ、これが公益通報者保護法を制定させる一因となった（その後、2011年3月に発生した福島第1原発事故の発生を契機に原子力安全・保安院は解体されて原子力規制委員会が新設され、告発の申告先も同委員会となった。）。これら個別の保護法には、事業者に対する制裁規定が設けられているが、通報受理機関の調査方法や通報者の救済手続きに関する規定がないため、制裁処分が発動されることは極めて稀で、過去・現在を通じて、その機能が十分に発揮されているとは言い難い<sup>13</sup>。

## (2) 公益通報者保護法の概要

i 同法は、内部告発のうち、告発者が保護される（不利益処分を免れる）要件を通報先（労務提供先、行政機関、その他の外部者の3機関）ごとに定めている。各要件を表1に略記したが、通報先いかんにかかわらず、①保護対象者は労基法上の労働者（派遣、下請け、取引先従業員を含む）に限定され、②通報対象行為は国民の利益にかかる特定の法律の刑罰付き違反行為（直罪行為に限定されず、命令・勧告に従わない場合に刑罰が科される行為も含まれる）のみで、③通報者の主観的要件は、「不正の目的」がなければよいとされる。ただし、通報事実の真实性については、④労務

---

13 パナソニックプラズマディスプレイ事件（最判平21.12.18民集63巻10号2754頁）は、大手企業の偽装請負を労基署に告発した派遣労働者に対する報復としてのパワーハラスメントが認定され、損害賠償が認められた著名事案であるが、刑事処分までには至っていない。

表1

保護対象者	労働者（派遣、下請け、取引業者の従業員を含む）。		
主観的要件	不正の目的なし。		
通報対象	① 労務提供先もしくはその役員、従業員等の、 ② 特定の法律に違反する、 ③ 刑罰対象行為（直罰行為に限定されず）。		
通報先	労務提供先（内部）	処分等の権限のある行政機関	被害拡大防止のために必要と認められる外部者（マスコミ、消費者団体等）
	真実性	違法行為があると信じるに思料するとき。	違法行為があると信じるに <u>足りる相当な理由</u> があるとき、ア～オのどれかに当る事情が存在するとき。
	その他の要件		ア他の通報先では不利益を受けると信じるに相当な理由。 イ内部通報では証拠隠滅等がなされると信じるに相当な理由。 ウ労務提供先による他の通報先への通報拒絶。 エ労務提供先の通報放置。 オ個人の生命、身体等に緊急の危険があると信じるに相当な理由。

提供先への通報では通報事実の真実相当性の要件は必要とされていないが、⑤行政機関やその他の外部への通報の場合には、通報事実の真実相当性が求められ、さらに、その他の外部への通報には、⑥労務提供先や行政機関への通報では違法行為是正の目的が達成できないか、あるいは通報により不利益処分を受けると信じるについて合理的な理由等を必要としている。通報対象となる法律は、2013年12月現在、刑法や労基法等438の法律が指定されているが、各種税法や政治資金規正法は対象とされていない。



## ii 一般の内部告発における適法性判断

内部告発とは、被告発者の名誉やプライバシー、秘匿情報等を第三者に暴露する行為であるから、被告発者が事業体であるような場合は組織の秩序が乱され、経済的な損害が発生する。告発者が従業員であれば、使用者に対する労働契約上の誠実義務違反となり、各種懲戒処分や普通解雇事由ともなる。したがって、その適法性は、名誉棄損罪の違法性阻却事由（刑法230条の2）や名誉・プライバシー侵害に関する民事免責の判例<sup>14</sup>等を踏まえて判断されており、通常、①告発事実の重要な部分の真実ないし真実相当性を前提要件として、②告発目的、動機の公益性、③告発内容の重要性、有益性、告発に至る経緯、④告発の手段、方法の社会的相当性といった要素を総合考慮している。なお、各要件、要素の立証責任は、違法性阻却事由として告発者側にある<sup>15</sup>。

例えば、会社を退職した元従業員が会社の詐欺取引を告発するため、会社が職中にコピーした関係資料を添えて取引先に詐欺内容を伝えたことから、会社がこれにより被った損害を元従業員に請求した事案について、裁判所は、告発内容が真実であることを認定した上で、元従業員の告発の目的、告発内容の違法性の程度、資料持ち出しの態様を総合考慮し会社の請求を棄却している（東京地判平19.11.21判時1994号59頁、同種事案として、東京地判平14.10.18労判837号11頁）。

他方、金融機関の従業員が、理事や他の従業員の情実融資等を告発するため、ホストコンピューターから融資関連の顧客情報を取得し、これを国会議員秘書や警察に手交したが、そのコピーの一部が反社会的勢力にまで流

---

14 名誉侵害については最判昭41.6.23（民集20巻5号1118頁）、プライバシー侵害については最判平6.2.8（民集48巻2号149頁）、最判平15.3.14（民集57巻3号229頁）等。

15 消費者庁の研究資料である「公益通報関係裁判例一覧表」（<http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/chosa-kenkyu/files/19hanreiken/saibanreishu02.pdf>）は内部告発の裁判例を整理したものととして参考になる。

出したという事案において、一審(宮崎地裁)は、収集した資料の高度の秘密性、収集の態様、一部資料の流出という事実を重視して従業員に対する懲戒解雇処分を有効としたが(宮崎地判平12.9.25判タ1106号109頁)、控訴審は、顧客情報というセンシティブな情報を持ち出したことを問題としつつも、これにより不正融資という公益問題が是正されたことを重視し、懲戒解雇処分を無効としている(福岡高裁宮崎支部判平14.7.2判タ1121号162頁)。内部告発としての正当性と、懲戒解雇処分の合理性、相当性(現在では労働契約法15条)という2段階の評価を必要とする事案であるが、この裁判で原職復帰した告発者が別訴で、金融機関に違法解雇(不法行為)を理由とした損害賠償の請求をしたが、裁判所は、金融機関の解雇処分に不法行為を認めるに足りる過失までは認めがたいとして請求を棄却している(宮崎地判平21.9.11判タ1337号214頁)。内部告発において、違法行為の是正という目的や動機が証拠収集におけるすべての手段を正当化するものでないことを示した一例であるが、内部告発では、正当性要件となる「事実の真实性」を証明するための証拠収集活動の当否が争点となる場合が多い(例えば、東京地判平7.11.27労判683号17頁、大阪地判支部判平15.6.18労判855号22頁、松江地判平23.2.2、同控訴審：広島高裁松江支部判平25.10.23いずれも公刊物未搭載)。

また、事業者内部や行政機関への通報による不正行為の解決を検討しないまま、あるいは通報してもその結果を確認しないまま第三者に告発する行為は、告発の目的や動機の公益性に疑いを持たせ、手段、方法としても妥当でないとの判断が下されることが多い(例えば、群英学園事件：東京高裁平14.4.17労判831号65頁、アンダーソンテクノロジー事件：東京地判平18.8.30労判925号80頁、北里研究所事件：東京地判24.4.26労経速2151号3頁等)<sup>16</sup>。

---

16 学校法人田中千代学園事件(東京地判平23.1.28労判1029号59頁)は公益目的を否定した事例であるが、この観点からはやや疑問である。また、群英

### (3) 公益通報者と他の内部告発者との保護要件の比較<sup>17</sup>

公益通報者保護法は、内部告発のうち、確実に正当性が満たされる告発を公益通報としてその要件を定めたもので、内部告発を奨励するものでも規制するものでもない、というのが立法担当者の説明するところである。そこで、公益通報の保護要件を他の内部告発と比較してみる。

#### i 通報対象の制限と主観的要件の緩和、主体の制限

公益通報では、告発対象が特定の法律の刑罰規制の対象行為に限定されていることから、通報はおのずから公益に関したものとなり、どの通報先への通報においても公益目的は表立った要件とはされておらず、不正の目的のないことが正当性の阻却事由となっている。したがって、公益通報では、不正目的の有無は、通報の違法性を主張する被告発者が立証すべきものとなる。また、不正の目的とは、違法な利益の獲得や、他人への加害を意図したものであるということであり、通報の目的に自己の利益や地位の回復を目指すものがあっても、それが直ちに不正の目的とはなるわけではない。

通報主体を労働者（派遣、下請け、取引先従業員を含む）に限定している点については、これまでの有益な内部告発の幾つかが、元従業員や取引業者といった労働者以外のものであったことを考えると、無用な制約と言わざるを得ない。

#### ii 証拠収集の制限

内部告発では、告発事実の真实性を証明する資料の収集方法をめぐって

---

学園事件は内部告発を理由とする普通解雇の有効性が争われた事件であるが、一番（前橋地裁）は解雇無効と判断している。

17 前掲「失敗例に学ぶ『内部告発』公益通報制度を知り、守り、活かす」12頁以下参照。

告発の正当性が論じられることが多いが、公益通報者保護法は、この点について一切触れていない。だからといって、公益通報の要件を満たす通報がいかなる証拠収集をも許容しているわけではなく、通報の公益性や必要性との価値衡量において、許容される収集資料の内容、方法の当否が個別事案ごとに判断されることになる。

### iii 外部通報の制約

内部通報による自浄の可能性を検討しないままの第三者への告発が正当性を欠くと評価される場合が多いことは前述のとおりである。公益通報においても、その他の通報先への通報（外部通報）の保護要件には、通報事実の真实性（真実相当性）の他に、その他の要件（5択のうちのどれか1つに該当すること）が具体的に記載されている。すなわち、公益通報者保護法も、事業者の自浄による不正行為の是正に期待し、外部通報の要件（通報事実の真实性、外部通報の相当性）を厳格化、明確化することで、内部（事業者）通報を原則としているのである。外部通報の5択の相当性事由は、いずれも被通報者の自浄能力に期待がもてない場合を示したものであり、被通報者が内部通報制度を設けていないような場合、あるいは設けていてもこれが機能していないような場合は、表1のAもしくはIの事由が肯定される可能性が高くなるが（ただし、Aは行政通報の機能不全も要件となる）、内部通報制度を設けていないからといって、直ちに外部通報要件が肯定されるわけではない。

しかし、ここで最も問題となるのは、内部通報制度を設けていても、外部からは、これが機能しているか否かを容易に判別し難いことである。実は、このような事例が、弁護士会への通報相談では圧倒的に多い。企業が通報窓口専任の弁護士を置いていたとしても、通報者は、その弁護士が企業から業務報酬を得ていると聞くや一遍に不信感を抱く。ましてや、顧問弁護士が通報の受付を兼務しているような場合は殆ど信用されない。市場がグローバル化した厳しい競争環境の中で、会社利益のためにコンプラ

イアンス理念が後退する、あるいは、コンプライアンス意識の乏しい企業幹部や通報担当者が内部通報制度を形骸化させている企業も少なくない<sup>18</sup>。勤務先の自浄能力を信頼して内部通報したものの満足した結果を得られない通報者が、匿名で外部通報をしても、通報源を知られ報復を受けただけである。また、行政通報も、各行政機関において通報の処理体制が整っているとは言い難く<sup>19</sup>、しかも行政通報は、一面において、それまでの自らの監督業務の怠慢を指摘されているようなものでもあるから、違法行為の調査は利益相反（監督懈怠の立証）的なものとなり、腰が重くなることが多い。したがって、行政通報の機能や実効性が現状程度に止まり、公益通報の対象事が公益性の高いものに限定され、なおかつ、通報事実と真実相当性まで要求するのであれば、外部通報は、通報内容やその他の事情から外部通報が必要と思料され、選択した通報先が違法行為の是正のために相当と判断される場合には正当と柔軟に解釈すべきで、ア～オの各事由はこのような解釈のための指標と考えるべきであろう。

---

18 松本和道「企業コンプライアンスの現実」（ジュリスト1438号18頁）は、内部通報を処理する企業モラルを説いたものとして極めて有益であるが、反面、適正な通報処理の困難さを示している。

19 2013年1月に発生した大阪市のS高校バスケット部員の自殺事件（市の公益通報窓口匿名の体罰情報が寄せられたにもかかわらず、市は教育委員会に調査を丸投げし、教育委員会はS高校の校長からの簡単な調査で体罰なしとの結論を下していたため、その後も体罰は継続され部員が自殺したもの。その後、体罰教師は免職となり、両親は大阪市を提訴した）は、行政通報が機能しなかった一事例である。なお、消費者庁は、外部者からの通報を受け付ける行政機関の通報処理方法のガイドラインを公表している（<http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/gyosei/files/gaibu.pdf>）。

## 4 公益通報者保護法改正の視点

### (1) 法律に違反する事業者への制裁規定や仮の救済制度の必要性

この法律は通報奨励法ではない。しかし、公益通報者保護法と命名されたに於ては、通報者の保護は余りに貧弱である。

前述のとおり、労働者等の申告制度を認める個別の労働者保護法においては、通報者を保護するため、申告を理由に労働者に不利益を加えた事業者には刑事処分の制裁規定を設けている。通報対象を刑罰対象行為に限定している公益通報者保護法においても、同様の規定を設け、しかもその機能を実効的なものにするための制度を整備する必要がある。

また、前述のとおり、公益通報者保護法はイギリスの公益開示法をモデルとしたものであるが、イギリスの雇用権法では、法令違反や契約違反で不当解雇された労働者に対する損害賠償額については各場合で一定の限界が設定されているのに対し、公益開示法は、立法推進者の強力な働きかけにより、通報者を報復解雇した場合の損害賠償額について上限を設けないこととなった。その結果、1億円を超える高額な賠償決定例も出ていとされる。また、イギリスの雇用裁判所と我が国の労働訴訟を比べると、前者は調停機関であるACAS（Advisory Conciliation and Arbitration Service）を前置させた行政裁判所（裁判官1名と民間人2名で構成）で、年間10万件以上の労働紛争を処理し、解決に要する期間も我が国と比べ短いとされる<sup>20</sup>。その上、通報者に対する不利益解雇の場合、解決までの間、通報者に対する仮の救済制度も設けられている。これに対し、公益通報者保護法では、民事賠償に関しても特別の保護手続き規定は何ら設けら

---

20 わが国で2008年から開始された簡易な個別労働紛争の解決制度である労働審判手続きは、イギリスの雇用裁判所もモデルにしているが、調停前置ではなく、労働局の個別紛争解決（斡旋）制度ともリンクしていないため、申立件数は、年間3,000件程度に止まっている。

れておらず、前掲のパナソニックプラズマディスプレイ事件では、通報に対する報復と認定されたパワーハラ行為に対する慰謝料額は僅か90万円にとどまっている。通報被害者の民事救済の手続きをより迅速化し、実体面でも十分な補償を認める制度改正の必要性が望まれる。

## (2) 内部告発者に対する提訴への対応

内部告発者に対し、事業者側からの名誉棄損等を理由とする損害賠償請求事件も多くなっている。しかも最近では、マスコミ等への告発事例に対し、記事を掲載したマスコミは被告とせず、告発者だけを標的にしたSLAPP（strategic lawsuit against public participation）型訴訟が多い。このような訴訟は、告発者を孤立させ、精神的、経済的に威迫し、内部告発を抑制させる。

札幌老人ホーム事件（最判平21.10.23判タ1313号115頁）は、老人ホームを運営する社会福祉法人が、従業員が入所者に暴行を加えているとの虚偽事実をマスコミ通報されたとして、通報した従業員Aを名誉棄損で訴えたところ、Aは法人が内部通報を適切に処理せず、Aに種々のパワーハラメントを加えたこと、さらに法人が不当な訴訟を提起したことを理由として損害賠償の反訴を提起したものである。原審（仙台高裁）は、Aの告発事実は真実と認定し、パワーハラメント、名誉棄損訴訟の提起のいずれも不法行為に該当すると判断したが、最高裁は、パワーハラメント部分のみ原審の判断を維持し、不当訴訟については、法人の裁判を受ける権利を重視して、法人が告発事実の真実性を誤認するにつき重大な過失がない以上、不法行為は認められないとした。しかし、公益通報に対する名誉棄損訴訟の提起は、通報に対する報復の側面を有することは明らかで、提訴にあたっては、告発事実の真偽について十分な調査、検討を必要とすべきであり、これを怠った提訴は、重大な過失に至らない程度のもので通報者に対する不利益措置として違法と考えるべきであろう。通報者は、

提訴に対する応答だけでも多大な精神的、経済的負担を負うことになる。提訴側に重大な過失がなければ、通報者はこの負担から免れることができないとなれば、通報に対する抑制効果は限りなく大きい。

### (3) 行政通報制度の改革（通報処理体制の充実）

公益通報者保護法では、通報事実の真実相当性を満たせば、それだけで、行政機関への通報を保護するシステムとなっており、通報者の行政通報に対する期待や信頼も高い。しかし、各行政機関の通報処理体制は、通報者が考えるほどには組織的に充実したものとはなっておらず、しかも、通報事実の調査は利益相反行為的な意味合いをもつため、通報者が期待するほどには十分な効果を発揮しておらず、改善の必要がある<sup>21</sup>。

ここで、参考となるのは、アメリカの原子力安全規制における原子力発電事業従事者の内部告発制度である<sup>22</sup>。アメリカでは、原子力規制委員会（Nuclear Regulatory Commission NRC）への告発プログラムと、告発者に対する差別救済プログラム（NRCと労働省との二本立て）が整い、いずれも自前の専門機関が担当している。

告発プログラムは、エネルギー再編法（Energy Reorganization Act）に規定され、その手続きの詳細はNRCの内規に定められている。告発があると、告発調査委員会が30日以内に開催され、調査指針等を決定し、調査局での調査を命じることとなる。調査局は全事件を1年以内に調査終了する。NRCには調査技術と能力を備えたスタッフが配置されており、近年は毎年400件程度の告発数に達している。そのうちの15%程度は事

---

21 河上正二「公益通報者保護制度の運用状況について」（ジュリスト1458号55頁）

22 田邊朋行「規制システムと企業コンプライアンス活動との協調—米国原子力事情と我が国への示唆」（ジュリスト1307号50頁）



業者による調査と対応を求めるが、85%は事業者に伝えられることなく、NRCによる通常の検査業務の過程等を通じて調査、是正が図られているとされる。

また、差別救済プログラムは、被害者が労働省もしくはNRCに救済を申し立てると、労働省は被害者の救済を第一義的に、NRCは原子力の安全確保を第一義的に調査するとされ、差別が認定されると労働省は差別の回復措置やバックペイ、補償的損害賠償措置を取り、またNRCは事業者に対する制裁金や認可の一時停止、取り消しといった処分をするシステムとなっている。

日本の公益通報制度においても、通報事実の調査とは別に、通報者の保護に関する手続きとして、特定の行政機関が一括して事業者の報復行為を調査し、通報者の不利益回復、違反事業者の制裁を行うシステムを導入すべきである。

なお、前述したわが国の原子炉等規制法66条の2の内部通報制度は、このアメリカ制度に倣ったもので、「原子力施設安全情報申告制度運用要領」等が定められ、調査を監督、指導、アドバイスする機関として「原子力施設安全情報申告調査委員会」が設置され、平成25年12月現在9名の委員（うち、弁護士3名）で運営されているが、人的資源の乏しさから、制度導入からこれまでの通報の実績件数は年間2~4件程度に止まっている（平成24年度は1件）。また、告発者の保護制度における差別事実の調査は厚生労働省に丸投げといった状況にある。同制度についても、改善の必要は急務と思われる。

#### (4) 外部通報要件の緩和

事業者にとって、適切な外部通報制度は、健全な内部通報制度を設ける誘引となる。内部通報制度を設けない、あるいはこれを濫用することによる外部通報リスクは、非効率な規制機関による規制よりも、健全な内部通

報制度の確立に有益である。公益通報者保護法における外部通報要件は、前述のとおり、やや硬直で、内部通報制度の規制機能を十分に果たしているとは言いがたい。少なくとも、その解釈において、外部通報要件を柔軟に運用すべきである。

## 5 おわりに

民主主義は、利己的である人間が自制的に協調してはじめて成り立つ制度と言われる。秘匿していた違法行為や計画的な不正を指摘された事業者には、「違法や不正の自発的中止」と「通報者の放免」という利他的・協調的な行動を期待するのは、かなりの性善説に立つ覚悟が求められる。公益通報制度の健全な発展は、通報者の理性と事業者のコンプライアンス意識の総和量をどこまで増やすことができるかにかかっている。とりわけ、事業者側の充実した内部通報制度とこれを適正に運用する人材の配置は不可欠である。そのためには、外部通報リスクによる内的規制とともに、規制機関における的確な通報処理、通報者保護の徹底、違反事業者に対する厳格な制裁が必要となる。事業者と規制機関の緊張関係がなければ、公益通報制度に対する信頼は生まれない<sup>23</sup>。

しかし、わが国の現状は、規制機関の通報受理体制、制裁権限行使が不十分で、両者の緊張関係が乏しい。そこで、事情を了知している情報提供者は匿名の外部通報に走り、素朴に通報制度を信頼した情報提供者は内部通報による報復被害に動揺し、最後は復讐的な外部通報に駆け込むことと

---

23 最近も国内最大手の宅配業者が、ケール便取扱い要領が無視されているという実態をいきなり新聞社に内部告発され、他の大手宅配業者も同様な状況にあることが明らかにされた。宅配業者のホームページを見ると、詳細な内部通報システムが定められていたにもかかわらず、これが十分に機能していなかった一例である。

いった事例が後を絶たない。

特定秘密保護法の制定は、本来、市民に公開されるべき情報が秘匿され、その告発を阻害することが懸念される。公益通報の対象法律から政治資金規正法を除外するような国において、「秘密指定が濫用されることはない」と高言する政府責任者の言を信用するのは、かなり勇気のいることである。現状においても、大手企業の情報の多くは秘密指定され、各省庁の保有する特別管理秘密は42万件を超えるとされている。社員が会社のパソコンで自由に閲覧、印刷できる資料にも「CONFIDENTIAL」と赤字で印字され、これを裁判の証拠に提出するや、直ちに閲覧制限の申立てがなされる時代である。今まで、官公庁の内部告発者は、公務員法の処罰をかいくぐって情報を提供してきたが、これが特定秘密と指定されたとき、その蛮勇を支えるのは、役所という枠組みを超えたコミュニティへのより強い帰属意識としての参加型民主主義しかない。そこで、求められる意識は利己的、内輪的な利益を超えた共同体への貢献であり、裁判員制度の是非で論じられた被告人を利用した参加型・教育民主主義とは、これまたベクトルを全く異にする。公益通報者保護制度は、個人情報保護との相剋のなかで、参加型民主主義とは何かを学び、発展させる契機を多く包含している。