**11　公益通報者の保護**

**（１）公益通報者保護法制定以前**

　　公益のために法令違反行為を内部告発することは、少なくともその法令違反行為が真実であり、内部告発の手段も相当といえる場合には、組織そのものにとっても有益であるので、本来懲戒解雇などの不利益を課すべきではない。

　　実際、生協幹部の不正を内部告発した職員が懲戒解雇されるなどの報復をされた場合に職員からの不法行為に基づく損害賠償を認めたいずみ市民生協事件（大阪地裁堺支部平成15年6月18日判決）など、多くの裁判例が内部告発の正当性を認めるようになっていた。

　　しかし、内部告発を考えている者からすると、いかなる場合に正当化されるのか不明な点も多く、そのために内部告発を躊躇せざるを得ない状況が続いていた。

**（２）公益通報者保護法制定に至る経緯**

　　2000（平成12）年6月頃に三菱自動車工業㈱のクレーム隠しが社員と思われる者からの匿名の通報で発覚した。また、2002（平成14）年1月には雪印食品㈱の牛肉偽装事件が取引先の倉庫会社の社長の通報で発覚した。このように著名な大企業の不祥事が次から次へと通報によって発覚していった。

　　また、ちょうどその頃、国の方でも規制緩和の潮流の中で消費者政策を従来の事前規制から事後チェックへ大転換させようとしていた。日進月歩の技術革新やIT化など事前の規制では追いつかない状況が生まれ、大幅な規制緩和時代に入って市場メカニズムを活用して健全な消費者政策の実効性を確保する必要が出てきたのである。もちろん、その市場メカニズムで想定されているのは、透明性の高い公正で健全な競争であり、そのためには消費者の選択に資するよう情報提供が重要になってくる。そこで、国民生活審議会消費者政策部会は2003（平成15）年5月に「21世紀型の消費者政策の在り方について」という報告を取りまとめ、その中で公益通報者保護制度の整備の必要性が指摘されたのである。

**（３）公益通報者保護法の制定**

　　こうして、2004(平成16)年6月に公益通報者保護法が制定され、2006(平成18)年4月1日から施行された。

　　しかし、そもそも犯罪行為になるような法令違反行為は許されるべきではなく、事業者におけるコンプライアンスを確保し、国民の生命、身体、財産などへの被害を防止していくためにも、公益のために通報する行為は、正当な行為として評価して、通報者を保護すべきなのである。その意味では、この公益通報者保護法も何か新しいルールを定めたというより、裁判所ごとに区々になりがちだった判断の基準を提示するとともに、立法時の国会での政府の説明によると通報者にとって保護されることになる安全地帯を明示することにしたものということであった。

　　また、保護される通報対象事実や通報者の範囲が必要以上に限定されていて非常に狭すぎるのではないか、外部通報の要件も通報者にとって非常に厳しすぎるのではないかなど制定当時から問題が多かった。この点、附則2条で「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。」と定めているが、施行後11年が経過したにもかかわらず、未だに改正されていない。

**（４）事業者における内部通報制度の定着と企業の規模による格差**

　　本来であれば公益通報は事業者自身のコンプライアンスを高めることにもなり、事業者側にも利益な面があるはずである。特に昨今のSNSでの瞬時における情報の拡散など考えると風評被害を最小限に抑えて企業価値を維持するためにもリスク情報をできるだけ早期に拾い上げ、できるだけ早期に是正することが必要不可欠である。公益通報者保護法では、内部通報制度を設けることまでは要求していないが、事業者において、法令違反や不正行為等の発生又はそのおそれがある場合に、そのような事実を知った従業員等の通報を受け付け適切に対応する仕組みとして内部通報制度を導入することも少なくない。不正行為の早期発見による早期是正のためであって、事業者にとっても有益なのである。

　　こうしたことに加えて、2015（平成27）年3月に金融庁と東京証券取引所によって策定されたコーポレートガバナンス・コードが同年6月から上場企業に適用されたが、そのコーポレートガバナンス・コードには内部通報に係る適切な体制整備を図るべきであると定められている。また、ブランドイメージを重要視する企業は取引先に対して例えば独自に制定したサプライヤー行動規範を遵守するように求めることがあるが、そのサプライヤー行動規範の中には内部通報制度を整備するよう要求するものも多くなってきた。

　　実際、消費者庁の「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」によれば、内部通報制度を導入している事業者は全体の46.3％、検討中の13.2％と合わせると過半数を超えている。こうしたことからは、事業者においては内部通報制度を設置することが定着してきたものといえよう。

　　しかし、従業員数1000人を超える事業者では9割超が内部通報制度を導入している一方、従業員数50人以下のいわゆる中小零細企業と呼ばれるようなところでは9.3％にとどまり、むしろ今後も導入する予定がないとするところは73.7％にも上り、企業の規模による格差が著しい。したがって、今後はこうした中小零細企業にも公益通報の重要性を説明し、内部通報制度の導入を働き掛ける必要性を感じざるを得ない。実際に上記実態調査報告書にも、「検討中」「導入する予定なし」「導入していたが廃止した」と回答した事業者に対して内部通報制度を導入していない理由を尋ねた結果、「どのような制度なのか分からない」が30.5％で最も高く、次いで「法律上の義務とはされていない」（25.7％）、「どのようにして導入すればよいのか分からない」（25.7％）とある。こうしたことからも公益通報者保護法自体や内部通報制度についての理解が進むよう様々なルートを通じて働き掛けが必要であるといえよう。ただ、中小零細企業であっても、上記のようにサプライヤー行動規範の遵守を求められると対応せざるを得ず、ある程度導入自体は進んでいくものと思われる。

**（５）通報被害の頻発（公益通報についての無理解）**

　　公益通報者保護法が施行されて何年も経過し、上記のように内部通報制度も事業者に定着したはずなのに、公益通報をしたために事業者側から不利益を課せられる通報被害の発生がなかなか収まらない。

　　例えば、オリンパス不当配転事件のように、通報者が上司の不正を通報したところ会社側から報復的な配転を受けたが、この配転を無効とする東京高裁の判決が最高裁で確定したにもかかわらず、元の職場への復帰が叶わず再度訴訟となり、2016（平成28）年2月にようやく和解で終了したという事件がある。一旦会社側に睨まれてしまうとオリンパスのような一流企業でも徹底して通報者に対して報復することがあるという典型的な事例である。

　　また、千葉県がんセンターの麻酔科医が、ガイドラインに反した歯科医師の医科麻酔科研修の問題点について直接センター長に上申したところ、上司から一切の手術の麻酔担当から外すなどの報復を受け退職を余儀なくされたという千葉県がんセンター事件では、東京高裁において慰謝料30万円が認容された（東高判平成26年5月21日）。通報者はさらに同センターの消化器外科での手術後の死亡例に問題ありと厚生労働省に通報したところ、退職者は既に労働者ではないので公益通報者保護法の保護を受けられないと対応を断られるなどしており、行政の形式的な対応にも問題（人命が最も重要なので、通報者が現役の労働者か退職者かは本来関係ないはず）があった事例である。

　　このような通報被害の発生の根底には公益通報が法令違反行為を是正するための絶好の機会とは捉えず、経営者に逆らう反逆者くらいにしか思っていないという感情的なものがあるように思われる。しかし、通報被害がなくならない限り、法令違反行為などを見つけても通報をすることを躊躇させるだけで、せっかくの是正の機会を失ってしまうので、事業者にとっても不幸なことである。

　　因みに、昨今マスコミを賑わしている加計学園問題において、文部科学省が内部調査でも存在を確認できなかったとした「総理のご意向」と書かれた文書などについて、同省の職員からマスコミに文書の存在を示す内部告発が相次いだ。これに対して、当時の文部科学大臣は実名・顔出しでの告発でなければ再調査しないと応じ、当時の文部科学副大臣は国会での質問を受けて告発者を国家公務員法の守秘義務違反で処分するとの考えを示した。文部科学省ですらこうした態度なので、通報被害をなくして早期にリスク情報を拾い上げて早期に是正するという公益通報の理念が社会一般に浸透するにはまだまだ時間がかかりそうである。

**（６）内部通報制度の機能不全**

　　せっかく内部通報制度を設けながら内部通報制度が活用されず後手後手に回ってしまう例も少なからず見受けられる。

　　例えば、東洋ゴム免震ゴムデータ偽装事件では、内部通報制度がありながら、現場の技術者がデータに不審な点があると気付いてから経営トップに情報が届くまで約１年半もかかってしまっているとのことであった。技術者にありがちなことのようだが、技術的に正しい結論が出るまでは通報を躊躇してしまい、内部通報制度を利用しなかったためのようである。

　　また、東芝不正会計事件では、社内の内部通報制度ではなく証券取引等監視委員会に通報したものであるが、おそらく経営トップ自身が不正に関係していたために社内の内部通報制度を利用できなかったのではないかと思われる。第三者委員会が設置されてから内部通報が増え、当時の経営トップが「内部通報が企業風土の改善につながるという意識が社員に出てきた。」と話していたとのことであるが、“時すでに遅し”で皮肉にしか聞こえない。

　　このようにせっかく内部通報制度を構築しながら、リスク情報を拾い上げることができず、機能不全に陥っている例も少なくないのである。“仏作って魂入れず”では何のための内部通報制度なのかわからない。経営トップには内部通報制度の構築を単なる流行と捉えるのではなくもっと積極的にリスク情報を拾い上げて早期是正するための有用な制度として活用することを考えてもらう必要があろう。

**（７）公益通報者保護法の見直し**

　　公益通報者保護法は附則第2条において「政府は、この法律の施行後五年を目途として、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。」と規定し、衆議院内閣委員会附帯決議では「附則第2条の規定に基づく本法の見直しは、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行うこと。」とされていた（参議院内閣委員会附帯決議ではこれに「通報者の範囲」も加えられていた。）。

　　この点、日弁連も消費者庁ほかに対して施行後5年を前にした2011(平成23)年2月18日に公益通報者保護法の見直しに関する意見書を提出していたが、実際には現在まで公益通報者保護法の見直しには至っていない。

　　ただ、現行の公益通報者保護法では、通報者が保護されるための要件が非常に厳しく、これに対比して通報者が受けることのできる保護の内容が労働法上の不利益禁止程度にとどまってしまっている。これでは、市場において消費者を保護するだけでなく、公正な社会の実現のために公益目的での通報者を保護していく法的な仕組みとして制定された公益通報者保護法の独自の存在意義自体が問われていると言っても過言ではない。

　　そこで、消費者庁において公益通報者保護制度の実効性向上のための方向性について検討するための検討会又は法律問題を集中的に検討するため専門家から構成される同検討会のワーキンググループの会合が月1回程度のペースで開催され、「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会最終報告書」が2016（平成28）年12月15日に公表された。この検討会の間に、関弁連は2015（平成27）年8月3日付公益通報者保護制度に関する意見書を発表し、日弁連は同年9月11日に公益通報者保護法日弁連改正試案を消費者庁長官ほかに提出した。

　　なお、この検討会における議論を承けて、公益通報者保護法に関するガイドラインが改正されたり、新たに策定された。まず、従前の民間事業者向けガイドラインを改正した「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2016（平成28）年12月9日に公表した。その後、従前の行政機関向けガイドラインを改正した「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・外部の労働者等からの通報）」を2017（平成29）年3月21日に公表した。さらに、従前は存在しなかった地方公共団体向けの「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・外部の労働者等からの通報）」を2017（平成29）年7月31日に公表した。

**（８）外国の公益通報者保護制度**

　　もともと我が国の公益通報者保護法は、英国及び米国の公益通報者保護制度を参考にして制定された。

　　ただ、規定を見る限り公益通報者の保護を徹底しているのは韓国法であったため、我が国における法改正の際の議論の参考とすべく、東弁公益通報者保護特別委員会では（日弁連と共催で）2014(平成26)年10月に韓国に委員を派遣して公益通報に関する機関及び団体を訪問し現地調査を行った。その際の有意義な調査結果を「『公益通報者保護法』改正の視点－韓国『公益申告者保護法』調査報告－」と題する報告書にまとめて、関係する国会議員・消費者庁・消費者団体・国会図書館・大学図書館などにも配布した。

　　今後、公益通報者保護法の改正論議が本格化した場合には、現行の公益通報者保護法の手本となった英国法についても現地調査などが必要となるかもしれない。

**（９）弁護士会の取り組み**

ア　弁護士会に対する期待

　　　公益通報者保護法制定時の衆議院内閣委員会での附帯決議に「民間における相談窓口の充実に関し、日弁連等に協力を要請すること」とあることからも分かるように、公益通報に関しては当初より弁護士会及び弁護士に期待されるところが大きい。

イ　東京弁護士会

　　　東弁では、一弁・二弁とともに公益通報者保護法施行に合わせて2006(平成18)年4月に東京三弁護士会公益通報者保護協議会（以下「三会協議会」という。）を設置し、翌2007(平成19)年4月からは東弁独自の公益通報者保護特別委員会を設置して、公益通報に関する法律相談や支援活動を行うなど公益通報者保護法制定当初より公益通報に積極的に取り組んできた。また、より多くの公益通報に関する法律相談に対応できるよう2009(平成21)年10月からは毎月1回無料電話相談を行っている。さらに、国の行政機関や地方公共団体から、外部窓口担当弁護士の推薦依頼があった場合にも対応している。

　　　それだけでなく、公益通報者保護特別委員会においては、公益通報相談マニュアルを作成し、毎年1回以上相談担当者のため研修会を開催して公益通報相談の質の維持・向上に努めている。また、委員会の開催日ごとに実際の公益通報相談の事例や相談内容を検討し、相談担当者のスキルの向上につながるよう活動するとともに、今後の公益通報制度のあり方を研究し提言していくために統計を取っている。さらに、公益通報相談をしようとしている方からのアクセスが容易になるよう委員会のホームページも定期的に更新することにしている。今後最も問題になりそうな利益相反など公益通報を受ける側の問題点にも焦点を当てた外部窓口弁護士の行為規範として「外部窓口担当弁護士のガイドライン」を策定し、2017（平成29）年1月24日にはその説明会も開催した。この説明会は非常に盛況だったが、外部窓口を担当する弁護士が意外に多かったことに驚かされるとともに、現実の通報処理については各担当弁護士もいろいろな悩みを抱えていることがわかり、非常に有益だった。

因みに、東弁では、公益通報に関する法律相談及び支援の費用及び日当は東弁が負担することを規則において明記して、公益通報に関する限り相談者に対し経済的負担を求めないこととしている。これは公益通報自体が公益を図るためのものであって私的な利益追求を目的としていないことによるものであって、公益通報者保護法の背後にある理念を具現化したものと評することができる。

ウ　東京三弁護士会

　　　東京三弁護士会では上記のとおり公益通報者保護法施行に合わせて三会協議会を設置することにし、現在も活動している。

　三会協議会においては、三会共同の公益通報相談窓口を設置して、1年ごとに各会が持ち回りで当番会となって公益通報相談を受け付けることになっている。こうして公益通報相談が受け付けられた場合には、各会に配点して各会の相談担当者が公益通報相談を受けることになる。また、毎年、公益通報に関するシンポジウムや講演会などを開催し、会員向けの研修も行っている。さらに、行政機関や地方公共団体に外部窓口担当弁護士として推薦した弁護士に対して、消費者庁が公表している行政機関向けガイドラインや地方公共団体向けガイドラインの内容を解説してもらうため、消費者庁の担当者を講師に迎えて研修会も開催したりしている。

　　　なお、現在、公益通報相談があった場合に三会各々の規則等を見る限り支援活動まで行うのかという相談への対応の範囲や労働事件に発展した場合の受任の可否などの点で若干対応が異なる可能性があるということで、東京三弁護士会公益通報者保護協議会において統一的な取扱いを目指して調整していくことになっている。