

## 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

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体制へと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っても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にすぎなかった。

### (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

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、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、内部通報制度も一定の定着を見せたはずなのに、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が絶えなかった。

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 月により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においても通報者が徹底的に報復されう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（人命の保護こそが最も重要なのであって、通報者が現役の労働者か退職者かは本来関係ないはず）があった事例でもある。

#### **(6) 内部通報制度の機能不全**

それだけでなく、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にだが、技術的に正しい結

論が出るまで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ものである。

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。

このようにせつ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る。

### (7) 公益通報者保護法改正までの経緯

公益通報者保護法は附則 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。

制定当初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いた。これでは、市場において消費者を保護するだけでなく、透明性の高い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の向上に関する検討会（以下、単に「検討会」という。）が設けられ、その「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 日付で意見書を発表し、日弁連は同年 9 月 11 日付で改正試案を公表した。

また、2018（平成 30）年 1 月には内閣府消費者委員会の「公益通報者保護専門調査会」で法改正に向けた審議が再開され、同年 7 月には同調査会の「中間整理」が公表された。これを承けて、東弁では法改正の在るべき方向性を示すべく公益通報者保護特別委員会を中心に関連委員会や当会ほかの団体にも照会し意見集約した上で同年 9 月 18 日付で「公益通報者保護法の改正に向けた意見書」を公表した。日弁連も同年 10 月 18 日付で「内閣府消費者委員会公益通報者保護専門調査会『中間整理』に対する意見書」を、同年 11 月 9 日付で「内閣府消費者委員会公益通報者保護専門調査会『中間整理』に対する追加意見書」を公表した。

なお、内閣府消費者委員会は 2018（平成 30）年 12 月 27 日付で「公益通報者保護専門調査会報告書」を公表した。この報告書に対するパブリックコメントが募集されたので、東弁

は 2019（平成 31）年 3 月 20 日付意見書を消費者庁に送るとともに公表した。

こうした地道な活動がついに実を結び、2020（令和 2）年 6 月 8 日に公益通報者保護法の改正法が成立した。

#### （8）公益通報者保護法の主な改正点

この改正によって、(1)事業者自らが不正を是正しやすくするとともに、通報者も安心して通報を行いやすくなった。すなわち、改正法は、事業者に対し、内部通報に適切に対応するために必要な体制の整備等（窓口設置、調査・是正措置等）を義務付け（11 条 2 項。但し、中小事業者（従業員数 300 人以下）は努力義務、11 条 3 項）、その実効性確保のために行政措置（求報告、助言・指導、勧告及び勧告に従わない場合の公表）を導入し（15～16 条）、内部調査等に従事する者に対して通報者を特定させる情報の守秘を義務付け（12 条）、この守秘義務違反に対する刑事罰も導入したのである（21 条）。

また、(2)行政機関等事業者の外部への通報を行いやすくしたが、これにより制度間競争的に事業者自身にも適切な内部通報制度構築に向けた動機付けになることを期待したものと思われる。権限を有する行政機関に対する通報については、通報対象事実が生じ、若しく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る場合に限定せず、氏名等を記載した書面を提出する場合も保護の対象として改正法で追加され（3 条 2 号）、報道機関等への通報の条件も①生命・身体に対する危害のみならず個人の財産に対する回復することができない損害又は著しく多数の個人における多額の損害も追加され（3 条 3 号へ）、また、②通報者を特定させる情報を漏らすと信ずるに足りる相当の理由がある場合も追加される（3 条 3 号ハ）など若干ではあるが、保護要件が緩和され、行政機関・報道機関等への通報が行いやすくなった。

さらに、(3)保護される対象者が労働者のみならず一定の要件はあるものの、退職者（退職後 1 年以内。2 条 1 項）や役員（原則として調査是正の取組を前置。6 条）にも広がり、保護される通報も刑事罰の対象のみならず行政罰の対象も追加され（2 条 3 項 1 号）、保護の内容としても通報に伴う損害賠償責任の免除が明記される（7 条）など通報者がより保護されやすくなった。

#### （9）改正後の状況と課題

今回の改正で、一定の守秘義務に違反した公益通報対応業務従事者に対する罰則規定も盛り込まれたので、公益通報が弁護士業務において重要性をさらに増してきたことは事実である。

実際、2021（令和 3）年 8 月 20 日に内閣府から改正法に基づく指針が告示され、同年 10 月に消費者庁から当該指針の解説が公表され、改正法が 2022（令和 4）年 6 月 1 日に施行された。弁護士としても、今後は通報窓口担当業務や改正法及び指針に基づく通報対応体制整備等についての相談や講演などの依頼も多くなっている印象である。

もちろん、改正附則 5 条に「この法律の施行後三年を目途として、新法の施行の状況を勘案」して検討を加えることが規定されており、実際、通報と不利益取扱いとの因果関係の立証責任の緩和など未だに不十分な点もあるので、今後もよりよい公益通報者保護法を目指し

て働きかけをしていく必要がある。

### **(10) 消費者庁ガイドラインと認証制度**

消費者庁が2016（平成28）年12月9日に公表した「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」はその内容が上記指針の解説に盛り込まれることで統合された。なお、「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）」及び「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）」は改正法施行に合わせて2022（令和4）年6月1日に改正された。

因みに、改正法を受けて常時使用する労働者数が300人を超える事業者には内部公益通報対応体制整備義務が新たに課されたこと等を踏まえ、内部通報制度認証（自己適合宣言登録制度）については、これを見直すこととし、当面、休止することとなった。

### **(11) 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。

2020（令和2）年6月8日に公益通報者保護法の改正が実現したとはいえ、改正当初からその不十分性が指摘されているので、再度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や2019（平成31）年4月16日に欧州議会で承認された先進的な内容を持つEU公益通報者保護指令についても現地調査などが今後必要となってくるかもしれない。

### **(12) 弁護士会の取り組み**

#### **① 弁護士会に対する期待**

実務的には「公益通報」の完全解を携えて通報するということは稀有であり、公益通報として保護されるのか自信を持たないために通報を躊躇している方も多いものと思われる。この点、改正法が可決された際の衆議院の消費者問題に関する特別委員会及び参議院の地方創生及び消費者問題に関する特別委員会での附帯決議に「通報をしようとする者が事前に相談する場が必要であることから、民間における通報・相談の受付窓口の更なる充実に関し、日本弁護士連合会等に協力を要請する」とあることから分かるように、法改正に際しても弁護士会及び弁護士に期待されるところが大きい。

#### **② 東弁の取り組み**

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・地方公共団体や企業・団体などから、外部窓口担当弁護士の推薦依頼があった場合にも対応するようにしている。

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・整備し、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。2020（令和 2）年 6 月 8 日の公益通報者保護法改正を踏まえ、公益通報相談制度を整備したいとする他会からの要請を受けて、これらの公益通報相談マニュアルの提供なども行っている。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なっている。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」の改定についても議論を重ねているところである。特に顧問弁護士と外部窓口担当弁護士の兼任の可否など議論しておくべきことは多く、この点、内閣府公益通報者保護制度専門調査会委員副座長でもあった柿崎環明治大学教授が提言された弁護士会による通報窓口プラットフォーム論も傾聴に値するところである。

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。

### ③ 東京三弁護士会の取り組み

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。

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

て公益通報相談マニュアルの統一化など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。

以 上