

## 公益通報者保護法・通報処理制度の活用に向けて

### — 私たちにできることは何か —

コンプライアンス経営研究会

(井坂匠、大塚喜久雄、酒井しをり、杉本真一、高橋美和子、露木和美、藩慎一郎、望月一洋、渡辺知広)

#### はじめに

私たちコンプライアンス経営研究会は、昨年度の研究活動の中で、企業不祥事を防止するための法律や企業の取組みを調査した。その結果、会社法や金融商品取引法、公益通報者保護法（以下、「保護法」と言う）等の法律の整備や企業内における内部統制制度の確立が、企業不祥事防止のために一定の成果を挙げていることが分かった。

その一方で、粉飾決算が長年隠蔽されたオリンパス事件のように、経営者の関与する企業不祥事には、法律や仕組をいかに整備しても根本的解決にはならない事例もあった。もとより、不祥事の防止は企業の自助努力によって是正されるべきものと私たちは期待しているが、このような事例では、公益通報や内部告発等の企業外部からのコントロールが有効で、企業の不祥事を糺す最後の砦になっているのが実態である。私たち消費者は社会の一員として、より公正で豊かな社会を築くために企業や行政任せにせず、不正に対して発言し糺していく必要がある。消費者市民社会の役割である。

今回私たちは消費者市民社会の一員として、外部からの、企業へのコントロールを支える公益通報者保護制度を機能させるにはどうすればよいか、現行の保護法に内在する問題点も含め、さらに踏み込んで研究することにした。

情報管理の重要性が求められる社会において、公益通報の意義はまだ十分に理解されているとは言えない。情報管理の対極である情報漏洩と同類であるかのように世の中で誤解されている面もある。こうした公益通報に対する世間一般の認識が、社会が必要とする真の「公益通報」への萎縮作用に繋がっている面も否めない。

公益通報という言葉は、「公益」という前向きな名称を付している。これは、内部告発がこれまで社会に貢献してきた事実を認め、内部告発のうち、少なくとも「不正に利益を得る目的や、他人

に損害を加える目的でない」通報に光をあてて、保護しようとするものである。

当研究会は「公益に値する通報」をプラスに評価し、公益通報者が特に職場から不利益を受けないようにするためには、何が問題で、どうすればよいかについて調査し議論してきた。

本論考では、通報を逡巡している人には保護法を分かりやすく説明し、これから通報しようとする人には公益性の有無や保護対象になるかなどの相談にのる第三者機関の必要性についても提言したい。保護法を世間に周知させ、より実効性のある法にするために、これまでの改正の動きも振り返り当研究会としての提言を行いたい。

公益通報を消費者の権利として社会に認知させ、消費者がより安心安全に暮らせる社会を守るツールとしても認知度を上げていきたいと思う。

#### I 公益通報者保護法・通報処理制度の現状と課題

##### 1. 公益通報者保護法の現状と課題

###### (1) 公益通報者保護法の活用状況

保護法が平成 18 年 4 月 1 日に施行されてから 8 年が経過した。公益通報者を保護して組織の不祥事を防ぐために、積極的に活用されることが期待された。

しかし、通報者が保護されるための要件が厳しく定められていることなどから、実際に裁判で本法が適用されて通報者が保護された例は、公刊物等から知り得る限りで 1 件しか存在しない<sup>\*1</sup>。

オリンパスの配置転換命令無効確認裁判では、他社の従業員の引き抜き行為を同社の従業員が内部通報した後、配置転換命令を受けたことについて、通報者には通報内容が法の定める通報対象事実（不正競争防止法違反）であるとの認識がなかったことを理由に本法は適用されなかった<sup>\*2</sup>。このように、典型的な内部通報と考えられる事例であっても、保護法は判決の拠所となっていない。

このことは、法律の専門家からみても本法が使いづらいことを示している。

※1 神戸司法書士事務所事件（司法書士事務所の勤務者が、司法書士の業務に弁護士法に違法する点があること等を神戸地方裁判所に通報した後、退職させられたことに対して、損害賠償が認められた。H20/11/10 神戸地裁判決）

※2 本裁判では、同社の通報処理の仕方が自ら定めたコンプライアンスヘルプライン運用規程に違反することから、同社の配転命令を人事権の濫用であるとし、一般法理により無効と判断している。（H23/8/31 東京高裁判決）。

## （2）公益通報者保護法の周知の現状

保護法のもう一つの課題は、従業員に対して周知が進んでいないことである。

消費者庁は平成 17 年より、「公益通報者保護制度に関する調査」を行っている。その中で、「労働者による保護法の認知度」として、30%前後の労働者が「公益通報者保護法を認知している」と表現されている。しかしそのうちの 20%は、「名前は聞いたことがある」レベルであり、「よく知っている」は 1~3%、「ある程度は知っている」は平成 22 年度以降 10%前後である（図 1）。「名前を聞いたことがある」は、平成 22 年度から新設された選択肢であり、「認知している」を 30%前後と表現するには違和感がある。

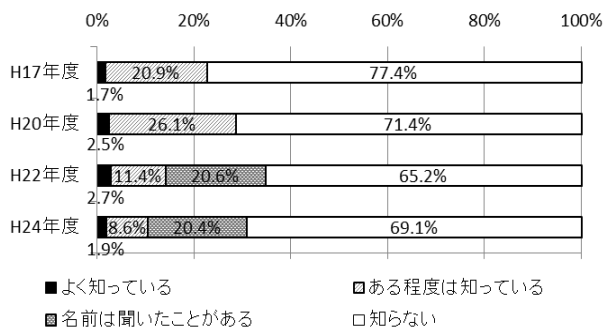


図 1 労働者による公益通報者保護法の認知度

## （3）使い勝手の悪さ

保護法が活用されず周知が進んでいないことは、この法律の使い勝手の悪さを物語っている。

昨年度の論文で、私たちは保護法自体が抱える課題として以下の 9 項目を挙げた。

- ①公益通報の対象が労働者に限定されている
- ②公益通報の対象事実のもとになる法律が限定されている
- ③通報先による通報を行うための条件があり、外

部への通報はハードルが高い

- ④事業者が外部への通報を禁じることができる
- ⑤事業者による報復処分に対する罰則規定がない
- ⑥事業者が組織ぐるみで証拠隠滅を図ると、公益通報が難しい
- ⑦外部への通報のために対象事実を立証する文書を内部から持ち出した場合、これを理由とした解雇等の不利益処分から保護されない
- ⑧匿名での通報を保護の対象としていない
- ⑨行政機関やマスコミ等外部の組織に通報した場合、その組織が真摯に調査し不正を糾していることを確認できない

以上①~⑨の課題はいずれも重要であるが、特に保護法の使い勝手の悪さに関わっているのは②および③である。

②は、通報対象事実（通報の対象となる法令違反）かどうかの判断が難しいことを示している。「通報対象事象」を規定する第 2 条 3 項は、「通報対象事実とは次のいずれかの事実をいう」として、1 号には下記の内容が記載され、別表に 439 の法律（平成 26 年 1 月 7 日現在）が掲げられている。

公益通報者保護法 第 2 条 3 項 1 号  
 個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律として別表に掲げるもの（これらの法律に基づく命令を含む。次号において同じ。）  
 に規定する罪の犯罪行為の事実

通報しようとしている事実が、実際にどの法律にふれるのか、そしてそれが罰則の対象となる犯罪行為にあたるのか、直ちに判断することは専門家でも困難である。

③は、解雇が無効になる要件を規定する第 3 条の法解釈が難しいことを示している。第 3 条の要件は通報先によって異なり、事業者内部（勤務先等）、行政機関、その他事業者外部（マスコミ等）の順にしだいに厳しくなっている。通報先が内部の場合は「~思料する場合」、行政機関の場合は、「~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る場合」と異なり、その他外部の場合は、これに別の要件が追加される（表 1）。一般の労働者が、これらの違いをきちんと理解するのは困難である。②の「通報対象事実」の難解さもあり、通報先が内部であってもハードルが高いと言わざるを得ない。

表1 通報者が公益通報者保護法で保護されるための要件

通報先	保護要件	
事業者内部		通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると 思料すること
行政機関	不正の利益を得る目的、 他人に損害を加える目的 その他の不正の目的でない こと	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ること
その他 事業者外部		・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 相当の理由があること ・公益通報をすれば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こと ・労務提供先から公益通報をしないことを正当な理由がなくて要求されたこと ・20日を経過しても、労務提供先等から調査を行う旨の通知がないこと又は 労務提供先等が正当な理由がなくて調査を行わないこと ・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こと

## 2. 通報処理制度の現状と課題

### (1) 通報先および相談・支援機関の現状

まず事業者への内部通報の現状を調査した。公益通報者保護制度は、労働者の保護のほか、事業者の法令遵守の促進も目的としており、事業者は事業者内部で通報処理の仕組みを整備することが求められている。事業者は、通報処理の仕組みを整備することによって、事業者内部の問題を早期に発見し、問題が大きくなるうちに解決することが可能となる。また、コンプライアンス経営を促進することによって、社会的な信頼も高まる。消費者庁では、通報を受けた民間事業者に求められる事項、通報への対応指針等を「公益通報者保護制度ウェブサイト」にて紹介・解説している。

しかし、内部通報窓口の整備について、会社法及び同法施行規則は、特定の体制を設けることを義務づけているわけではない。あくまでも法の趣旨を踏まえ、自主的に通報処理の仕組みを整備することを期待しているに過ぎない。上記ウェブサイトの民間事業者向け Q&A に次の説明がある。

公益通報者保護制度ウェブサイトより  
公益通報者保護法を踏まえ、内閣府の『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』では、事業者のコンプライアンス経営を強化するために通報処理の仕組みの整備を規定していることなどから、内部統制システムの整備に当たっては、通報窓口の設置を含む通報処理の仕組みの整備を行うことが望ましいと考えます。 ※下線は当研究会による

「公益通報者保護制度に関する実態調査報告書」(消費者庁、平成 25 年 6 月)によれば、労働者が選択した通報先として、「労務提供先(上司を含む)」すなわち事業者への内部通報の割合は 52.7%で最も高く、次いで「行政機関」(41.9%)、「その他外部(報道機関等)」(5.4%)の順となっ

ている。

労務提供先に通報する割合は、労務提供先に内部通報・相談窓口が設置されている場合は、71.8%であるのに対し、設置されていない場合には 38.1%となっている。保護法の施行により事業者における内部通報・相談窓口の設置が進み、形骸化しないよう制度の周知や意識の変容のためのさまざまな取組みが試みられている向きもあるが、労務提供先に通報を受ける窓口がない状況も依然として見られる。

行政機関への通報については、各省庁が保護法に基づき公益通報窓口を設置している。各省庁は、受理した公益通報については、その秘密を保持し必要な調査を行い、通報対象事実があると認められる場合には、法令に基づく処分又は勧告等の措置を講じるとしている。消費者庁が発表した「平成 24 年度 行政機関における公益通報者保護法の施行状況調査」によれば、平成 24 年度 1 年間に外部の労働者から全行政機関が受付けた公益通報は、受理件数が 4,266 件、調査に着手した件数が 4,048 件、措置を講じた件数は 3,065 件であった。

一方で、前述の「公益通報者保護制度に関する実態調査報告書」におけるアンケートとヒアリングの調査結果によると、労務提供先に対しては「解雇や不利益な取扱いを受けるおそれがある」「通報しても十分に対応してくれないと思う」という不安を、また行政機関やその他外部に対しては「自分が通報したということが労務提供先や上司、同僚等に知られてしまわないか」「通報しても対応してくれないのではないか」といった不安を、多くの人が感じている。

このようにさまざまな不安を感じている通報者を支援する、主な支援機関とその活動について以下に示す。

#### ・行政による相談ダイヤルの運用

消費者庁では、「公益通報者保護制度相談ダイヤル」を運用している。この相談ダイヤルは、専門の相談員を配置した電話相談の窓口で、労働者、事業者、行政機関等からの法の解釈や通報先等に係るさまざまな質問や相談に対応している。

#### ・弁護士会による相談業務

東京三弁護士会（東京弁護士会、第一東京弁護士会および第二東京弁護士会）・大阪弁護士会では、労働者に限定することなく、公益通報をしようとする者、または公益通報をした者からの相談を受け付け、支援活動を行っている。この支援活動は、保護法が衆議院で可決された際、付帯決議8項に「民間における相談窓口の充実に関し、日本弁護士連合会等に協力を要請すること」という文言が盛り込まれたことを受けて設置された。公益通報に対して、適切な助言と協力を行うための相談窓口である。

#### ・第三者機関による活動

第三者機関としては、公益通報支援センターがある。公益通報支援センターは、平成14年10月、公益通報者にアドバイスする民間のボランティア機関として発足した。ここでは、相談案件に対する調査権限が無かったため活動の範囲は限定的であったものの、弁護士がボランティアで全国各地からの相談に対応していた。私たちが調べた限りでは国内唯一の第三者による支援活動であり、公益通報しようとする者および公益通報した者にとって大きな役割を果たしていたが、保護法施行の際に相談・助言活動を中止した。

#### ・労働組合

日本労働組合総連合会（連合）は、保護法について、職場における制度の整備、労働相談での的確な対応など労働組合が取り組むべきことが少なくないとして、職場と地域に向けた指針を明らかにしている。いわゆる相談業務は行っていないが、労働者を保護する観点から、公益通報に関する労働相談の留意点や対応についての指導や解説を行っている。また、秋田書店の景品水増し事件におけるように、地域ユニオンが労働者からの相談に積極的に対応している例がある。

#### ・報道機関

保護法に規定されている通報先として、事業者外部（マスコミ等）がある。外部通報で通報者が保護されるためには最も厳しい要件が求められるが、被害の拡大を防止するためには必要な場合もあり、ウェブサイトで通報を受け付ける報道機関

※<sup>3</sup>も見られる。

※3 例) 朝日新聞社「求む! ニュースの素材」:

<https://www.joho.asahi.com/cgi-bin/app/index.cgi>

## (2) 公益通報の相談・支援機関の課題

(1) で見たように、公益通報者に対する支援は十分とは言えない。その理由として、「相談」と「外部通報」の切り分けの難しさがある。第三者機関として活動していた公益通報者支援センターが、保護法の施行を契機に相談対応をやめてしまった理由としても、このことが指摘されている。

「公益通報者保護法逐条解説」によれば、「相談」は「他人の助言を受ける行為」と定義され、具体的には「ある行為が、保護法が対象とする法令違反行為に当たるかどうか、保護法による保護を受けるためには、どのような通報先に通報すべきか、等について、通報の前段階で助言を受ける」ととされている。

一方、「通報」は、「犯罪行為や法令違反行為が生じ、又はまさに生じようとしている具体的事実を、通報先に知らせる行為」ととされている。しかし、公益通報者が「相談」のつもりであっても、法令違反の具体的事実を知らせてしまうと「通報」に該当してしまい、要件の厳しい外部通報になってしまう。

法令を意識した助言のためには具体的な内容に踏み込まざるを得ないが、それを避けると表面的な「相談」になってしまい、意味のある「相談」はできない。弁護士だけは弁護士法第23条で守秘義務が規定されているため、法令違反の具体的事実を知らせた「相談」は可能とされている。

つまり、第三者機関として相談に対応すると、状況によっては「外部通報」に該当することとなり、表1の「外部通報」を行うのに必要な要件を満たさないと、相談者が解雇などの不利益処分をされても保護されない恐れが生じることとなる。公益通報者の負担を少しでも軽減するためには、相談・支援機関の存在が欠かせないが、現在の保護法の下では弁護士ではない第三者機関が相談に対応するのは難しい。

これらの状況を踏まえると、例えば、法テラス（正式名：日本司法支援センター、国による総合法律相談窓口）が実施しているように、第三者機関が「通報」に備えて保護法に習熟した弁護士を紹介するといった活動を行うことは、保護法の活用を促すことになると考えられる。

### 3. 進まない公益通報者保護法の見直しと周知

#### (1) 公益通報者保護法の見直し状況

保護法の附則第2条において、「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」とされている。この見直しについて、時系列で主な動きをトレースした。

平成23年3月、消費者委員会<sup>※4</sup>は、「公益通報者保護専門調査会」報告書を踏まえて同年2月に発出した『公益通報者保護制度』の見直しについての意見を踏まえ、消費者庁に対し、以下の観点から充実した調査を行うことを求めた。

「労働相談窓口、労働委員会、裁判所、弁護士会、行政機関、マスコミ、公益通報事案の当事者から、労働相談・労働紛争・労働裁判等の中に存在する、公益通報に関連する紛争の実情・実態を調査し、傾向・問題点を洗い出すこと。また、公益通報者保護の法制度の周知が進まない原因をさらに調査探索すること。」

平成25年7月、消費者委員会は「公益通報者保護制度に関する意見～消費者庁の実態調査を踏まえた今後の取組について～」の中で、次のように締めくくっている。

「消費者庁においては、今般の調査結果を最大限に活用し、その検証・分析を通じて、法制度の周知のための方策のみならず、法制度の実効性を確保すべく、制度の運用改善及び法の改正を含めた措置を検討されたい。」

平成25年9月、消費者庁は「公益通報者保護制度に関する実態調査報告書」に対する公開質問書（NGO「公益通報者が守られる社会を！ネットワーク」）に対しても、同年10月に『公益通報者保護制度に関する実態調査報告書』に対する御質問について（回答）の中で、今後の取組について次のように述べている。

「実態調査においては、一定の立法事実等を把握することができたものと考えておりますが、なお十分とはいえない部分もあると思われるため、今後、調査結果の更なる検証・分析等を行い、関係者からも話を聞くなど更なる調査等を実施し、課題を更に詳細に把握した上で、法改正を含めた課題を解決するための方策について検討を進めていく予定です。」

これ以降、法改正を前提とした調査検討の明言はしていない。

振り返って見直しの動きの最初、平成23年2

月に公益通報者保護専門調査会が出した「公益通報者保護専門調査会報告～公益通報者保護法の施行状況についての検討結果～」の「専門調査会で出された意見等 1. 制度の目的・在り方（1）立法事実」の項を見ると、次のような消費者庁の意見が記載されている。

「公益通報者保護法は、通報者保護に関する制度的なルールを明確にするべく、国民生活審議会・国会での議論を経て制定された。→本法を改正することについて国民のコンセンサスを得るためには、法改正を必要とする具体的事実・理由が必要。→現時点では、当該具体的事実・理由は十分には確認されていないのではないかな。」

この認識のまま、ほとんど進展していないのが現状だといえる。

※4 消費者委員会は、主に次の機能を果たすことを目的に内閣府に設置された独立した第三者機関。

- ・ 各種の消費者問題について自ら調査・審議を行い、消費者庁を含む関係省庁の消費者行政全般に対して意見表明を行う。
- ・ 内閣総理大臣、関係各大臣又は消費者庁長官の諮問に応じて調査・審議を実施する。

#### (2) 企業によって周知されない部分

消費者委員会が、平成25年7月にまとめた、消費者庁に対する「公益通報者保護制度に関する意見」では、事業者、特に中小企業が行う保護法の周知活動を支援する社内研修用教材等の整備・提供等の検討が挙げられている。

大企業を中心に多くの事業者で整備されている内部通報窓口では、公益通報だけではなく、事業者が制定する就業規則や広義のコンプライアンス違反、セクハラ、パワハラも取り扱うのが一般的である。事業者にとって是非正しければならぬ不祥事が保護法の対象としている事象に限られていない以上、公益通報だけに限定した内部通報窓口を設置しても事業者としての目的を達しない。内部通報窓口が扱う従業員向け教育も、内容は公益通報に限定されない。

一方、外部通報に関して、事業者はどのように従業員に伝えるだろうか。事業者は、公益通報を外部通報されることによる自社製品の販売や取引減退に繋がるようなダメージを避けるために外部通報を教育するインセンティブはない。従って、外部通報に関しては、事業者の周知活動の中では触れられないか、あるいはネガティブなイメージで伝えられることが容易に想像される。

## II 課題に対する私たちの考え

### 1. 見直しの議論に見られるパラドックス

保護法の見直しについて最初に検討が行われた公益通報者保護専門調査会の議事録を見ると、「保護法の改正に必要な『立法事実<sup>※5</sup>』がない」ということが、改正を難しくしている主な理由となっているのが分かる。

※5 立法事実：法律の制定や改正を根拠付け、法律の合理性を支える社会的・経済的・文化的な一般事実

保護法の改正に必要な立法事実とは何か？それは「この法律が適用された裁判例と社会的な事実とのギャップ」のことであり、このギャップを洗い出すことが必要とされる。しかし、適用された裁判例はきわめて少なく改正を促す材料がない。つまりより使い勝手が良くなるように改正したいが、その材料がないことが改正を難しくしている理由とされている。このパラドックスをもう少し細かいステップに分解すると、図2に示す「無限回廊」が現れる。

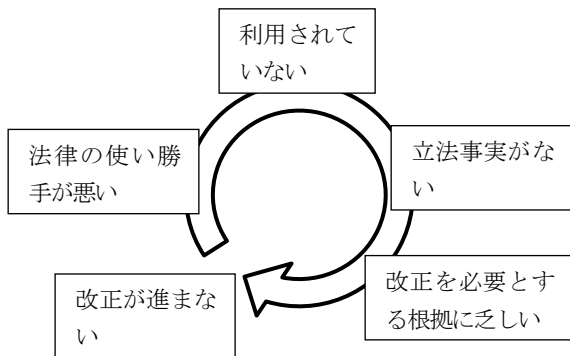


図2 公益通報者保護法改正議論におけるパラドックス「無限回廊」

公益を損なう事実を知った企業内部の人に想定される行動は、まず勤務先にこの事実を通報することである。そして、十分な対応が得られない場合は、その事実を外部に通報する。そして外部への通報には、その事実を支える相当の根拠が求められることになる。

しかし実態を見ると、経営者の不祥事や組織ぐるみの不法行為など、社会に大きな影響を与える問題は、保護法が想定する行動をとらずに、匿名による内部告発という形でメディアなどの外部にもたらされている。つまり、保護法が「利用されていない」ことになる。この事実こそが、保

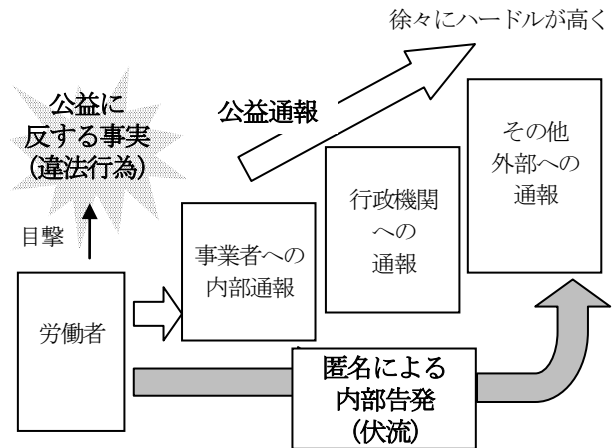


図3 公益通報とは別の流れ（伏流）

護法の「使い勝手の悪さ」を明らかにしており、本来、改正の理由となり得るものではないか。

次の項で、私たちの考える使い勝手の悪い点、すなわち改正すべき点を述べる。

### 2. 公益通報者保護法のここを見直したい

保護法の見直しについては、公益通報者保護専門調査会で検討され、さらに弁護士会はじめ各組織から意見書が提出されるなど、専門的な立場で議論もされているが、私たちは消費者市民の立場から、特に以下6つの改正すべき点を提言する。

#### (1) 公益通報の対象を広げる

保護法では、公益通報の対象を限られた法律の違反行為のうち、犯罪や刑罰につながるもののみ限定している。法律の違反行為であっても、必ずしも犯罪や刑罰につながらないものもあり、一般の人が判断するのは難しい場合がある。これをできるだけ広げ、通報しようとする人に分かりやすい範囲とすべきである。

個別の法律の指定については、政治資金規正法や各種税法が指定から外れているが、国民の財産を守る上で重要な法律であり、少なくとも対象とすべきである。これによって、巨額の脱税や、政治家に対する違法献金が、公益通報の対象となる。

#### (2) その他外部への通報のハードルを低く

図3でも示したように、保護法では企業内部への通報、行政機関への通報、その他外部への通報に向かうにしたがって、次第にハードルが高くなっている。これは、通報の結果、通報対象企業の

利益（名誉・信用など）が侵害されるおそれがあることから、より慎重さが求められているということであろう。

しかし、その他外部への通報の要件（表1を参照）はパズルのように複雑で分かりづらく、通報しようとしている人がこれを読めば、それだけで通報をあきらめてしまうと思われる。その他外部への通報の要件も、行政機関への通報の要件と同じとすべきである。

企業にとって最も気になるのは風評被害であろう。この点、通報者が保護されるには「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」が必要とされるので、根拠の無い風評は保護の対象となりえない。もちろん、公益通報の通報先にも、慎重かつ公平な取り扱いが求められる。保護法では、通報先についても「対象事実の発生若しくはこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者」として限定をかけていることから、いたずらに不安をあおるような通報先への通報は保護の対象とはならない。また情報を受けた側に、冷静な視点や判断が求められるのは言うまでもない。

### （3）通報者への報復行為に厳しい罰則を

通報者は、経営者からの報復に対して自らを守るための対抗手段を持たない弱者である。違法行為の通報を妨害する行為は罰せられるべき、というのが普通の市民感覚である。

今までも、実際に通報者が不利益な取り扱いを受けていることが、事実として明らかになっている<sup>※6</sup>。消費者庁発行の公益通報者保護制度に関する実態調査報告書の公益通報関係裁判例、ヒアリング事例にも、数多くの報復的な対応が記載されている。また、アンケート調査結果では、解雇や不利益な取扱いを受けるおそれを感じている人も多い。厳しい罰則を設けることによって、これらの報復や報復の懸念を減らすことが期待できる。

※6 以下のような例がある。

- ・トナミ運輸のヤミカルテルを内部告発した社員に対する、長期にわたる配置転換（地裁で社員勝訴（H17年）、控訴審で和解（H18年））
- ・オリンパスにて、上司の倫理規定違反行為を内部通報した社員に対して行われた配置転換（高裁で社員逆転勝訴（H23年）、最高裁で確定（H24年））

### （4）証拠書類の持ち出し行為を免責に

違法行為を立証する社内文書を事業者内部から

持ち出した場合、これが就業規則違反を理由に懲戒の対象とされることが考えられる。しかし外部通報するためには、根拠となる証拠資料を通報先に提示することが不可欠である。外部へ公益通報しようとする者は、このジレンマの壁に突き当たる（図4）。

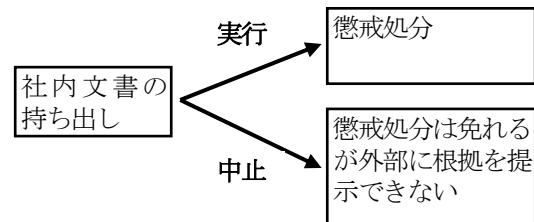


図4 社内文書持ち出しのジレンマ

このジレンマを解決するために、一定の条件があれば社内文書の持ち出しを認めるべきである。

この条件とは、

- ①事実を証明するために必要不可欠な書類であること
- ②競争上の不利益や風評被害を招くような、不当な目的で使用しないこと

などが考えられる。

平成25年6月の消費者庁の実態調査報告書を見ると、公益通報関係裁判例29例のうちの4例に資料持ち出しが絡んでいる。この4例では、「公益通報に付随する行為である」等の裁判所判断により、いずれも通報者側の勝訴となっている。保護法にも、証拠書類の持ち出しの免責規定を明記すべきである。

### （5）行政への通報を専門の部門で受け付ける

保護法では、外部通報先として行政機関がまず挙げられている。これに関して、「十分に対応してくれないと思う」という不安があり、極端なケースとして通報者の情報をそのまま組織側に流してしまった事例<sup>※7</sup>もある。

原因として、通報を受け付ける部門が処分等の権限を有する部門（実行部門）となっており、公益通報の取扱いに慣れていない、あるいはインセンティブが弱いことなどが可能性として考えられる。しかも、調査結果について通報者に伝える義務がないことから不信を招くことになる。

これに対して、通報をワン・ストップで受け付ける専門の部門（機関）を設け、その部門（機関）から調査・措置の結果を通報者に伝えることを義務化すべきである。具体的には、消費者庁に法テ

ラスと連携した公益通報専門の外局を設け、相談、調査、措置の権限を与えることが考えられる。

※7 最近の事例として、以下の報道がある。

アルツハイマー病の治療法確立をめざす国家プロジェクトの研究データ改ざんを指摘する内部告発メールを、厚生労働省の担当者が無断で告発対象である研究チームの責任者に転送し、厚労相が謝罪した。

### (6) 第三者機関を相談受付と通報の受け皿に

現在の保護法では、第三者機関が公益通報の通報を受け付けると事業者外部への通報になってしまう、より厳しい要件が課せられることになる。真偽の判断を含め法律的に微妙な問題を扱い、結果が通報者の生活に大きく影響することを考えると、現状では安易に相談を受け付けることはできない。

これに対して、第三者機関を以下の二つのレベルに分け、それぞれが「相談」と「通報の受け皿」の役割に分けて対応することが考えられる(図5)。保護法でもこの役割が可能となるようにすべきである。

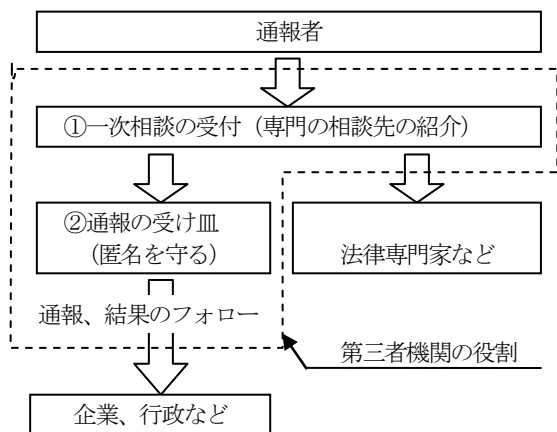


図5 第三者機関の役割 (案)

#### ①一次相談の受付とアドバイス

相談者が、外部に相談の内容を漏らさないことを条件として、相談を外部通報とみなさないことを明記する。一般の消費者窓口などで、弁護士会など専門の相談先を紹介することも行いやすくなる。

#### ②通報の受け皿と通報代行(通報者の匿名を守る)

通報者の保護の要件は本人が直接通報を行った場合と同じであるが、匿名によって通報者を報復から守るとともに第三者機関のステータスを利用することもできる。実質的に匿名通報者を保護することになる。一定の専門知識を持った担当者が、

弁護士の助言も受けつつ、通報の代行と結果のフォローを行う。

こうすれば、第三者機関が能力に応じていずれかの支援を行うことが可能になり、通報処理制度がより活用されることが期待できる。

### 3. 法改正だけでは解決できない問題

#### (1) 一般の人への周知

I 3.(2)項で述べたように、事業者に保護法、特に行政機関への通報やその他外部への通報についての教育や周知を求めるのは筋が違う。ここでも第三者機関の役割が重要である。

先に述べた、いろいろな相談・支援機関が、単に支援の窓口であるだけにとどまらず、パンフレットや講演会などを通して周知に努めていくことが重要である。現実には、消費者団体による公開の勉強会や、通報経験者によるインターネットを通じたブログ開設などの動きが徐々に広がってきている。

そして、これら第三者機関の間の情報交換や連携も、周知活動に役立っていくと考えられる。

#### (2) 通報の相談・支援機関の運用

公益通報の相談・支援機関が上手く機能するかどうかは、法だけでは解決できない問題である。

内部通報を受ける企業のコンプライアンス室の相談情報を経営者が共有する場合、経営の根幹にかかわる重大な通報や経営者自身の不祥事にかかわる通報がもみ消される可能性がある。その場合、通報者への報復人事に罰則を設けても通報者が事実上の不利益を受ける可能性は否定できない。

行政機関に通報した場合でも、通報を受けた担当者が法を正しく理解していないと、匿名性が保たれない場合があるほか、行政機関の間をたらいまわしされ通報が活かされない可能性がある。

マスコミ等への通報の場合は、匿名性が保たれたまま不祥事が公表され企業が社会の制裁を受けて経営が乱された事案(オリンパス)もあるが、通報先が興味本位で通報内容の事実確認をしないまま予見を持って記事の掲載や報道を行い、企業のバッシングがなされるケースや、通報者の匿名性も失われ職場でいじめにあうケースもある。逆に事実と確認されても、事件性や話題性の小さい事件が無視される場合があるほか、広告主への配慮から慎重になりすぎて、タイミングの良い報道がなされないこともある(オリンパス事件の初期の日本のマスコミ報道・記事)。



### (3) 通報者の不利益と周囲からの孤立

通報者に不利益を課した企業に罰則を科することは、このような企業行動を抑止することにある程度有効である。しかし、通報が真実であっても、「会社と仲間を裏切った者」として、職場や地域や学校で、本人だけでなく家族も周囲から冷たい目で見られ、あるいは孤立する場合もある。

とりわけ家族の受ける不利益を考えると、不正を知って通報が企業を糺す唯一の方法であると分かっているにもかかわらず、「見ざる、言わざる、聞かざる」との態度に繋がりがちである。

通報がすべて正しいとは限らないし、思い込みからの通報もある。しかし、真実性に確信があり、社会への被害を防止し、企業を良くするための最後の手段との確信を持って行う通報であれば、それに伴う通報者の精神的苦痛は救われなければならない。そういうことが担保されて初めて公益通報制度は機能する<sup>※8</sup>。

※8 昨年発覚した一連のメニューの食材表示偽装問題では、発端の事実がどのように経営者にもたらされたのか、経緯が明らかにされていない。このことも、公益通報の陰の部分を想起させる。

## Ⅲ 私たちにできることは何か

以上概観してきたように、公益通報者を取りまく環境には大変厳しいものがある。公益通報が周囲の人たちからなかなか共感を得られず、異端視されることもある。事実が明らかにされたとしても、雇用を失ったり配置転換により、望まない処遇を受けたりする事例が後を絶たない。

この状況を変えていくために、NACSの一員としての私たちにできることは何か、について考察する。

### 1. 一般の人への分かりやすい情報の提供

消費者庁のアンケートにおいて、保護法に対する認知度が30%という結果が出ていたが、日常生活の中でニュースなどで見聞きする機会は、その数値以上に少ない印象である。

公益通報者の保護は公益に資する通報をする人がいて初めて発生することであり、そもそも公益通報者の存在なしには始まらない。では、実際に公益通報者が必要ない、あるいは存在しないかといえば、そうではなく、実際は公益通報者として保護されるべきでありながら保護されぬままとな

っている事例も発生している。

本来の趣旨や目的を十分に適えたよりよい法律として機能していくためにも、一般の人の認知を広げていくことは大切である。

私たちは保護法について調べるにあたって、消費者庁が作成、発行した公益通報ハンドブックを参考にした。このハンドブックは保護法の説明や、公益通報者の定義など、公益通報について網羅的にまとめてあり、公益通報について調べるうえで大変に参考になった。しかし、保護法について関心を持っていない人の興味をひくものとは言い難かった。

他にも、一般の人が公益通報や保護法について知るための第一歩をサポートするような資料は、残念ながら見つけられなかった。

そこで、公益通報や保護法を知る導入編となる冊子形式の資料を私たちが作成することにした。資料は以下のようなコンセプトとした。

#### 公益通報者保護法周知冊子（案）

##### 誰に（対象者）

- ・保護法を知らない人
- ・相談窓口になるかもしれない人

##### 何をどのように（内容）

- ・まずは見て読んでもらえることを目指す
- ・公益通報、公益通報者保護の概要について、大まかに理解してもらえるもの

本資料については、今後、私たちのホームページでも公開し、折りに触れ紹介していきたい。

### 2. 公益通報者保護法の改正を働きかける

私たちは、前章で現行の保護法について見直したい6つの点を取り上げた。これについて、この法律に関心を持っている消費者団体・弁護士会など関係者との意見交換その他を通して、内容をさらに検証していきたい。また、これら関係者と足並みをそろえて働きかけを行う方法を模索したい。

平成23年の公益通報者保護専門調査会での検討結果報告で改正は見送られたが、その後、平成25年に消費者庁が実態調査を実施するなど、検討は継続されている。次に改正が検討される際、パブリックコメントを通じて上述の6つの点を中心に意見を提出したい。パブリックコメントの募集期間は通常30日前後であるが、2週間程度と極端に短い場合もある。これにすぐ対応できるよう、準備を進めていきたい。

### 3. 公益通報のイメージを変える

公益通報に暗いイメージが付きまとうのは、密告や讒言など、同じ集団の仲間を傷つけるイメージがあるからである。かつての戦時下だけでなく、今日の教室においても教師への報告は、たとえ誰かの不正を告げるものであっても、周囲から「告げ口した」と非難され、それが原因で通報者がいじめを受けることがある。

人は、通報の事実がすべて正しいとは限らないことは認識しなければならないが、真実の通報かどうか見極める力と、最初は慎重な態度をとっていても、正しいと判断できた後は、周囲も通報者の勇気をたたえる文化を育んでいかなければならない。

何が公益性を持った通報で、社会に良い結果をもたらしたのかを過去の事例を検証し、社会の手本とすることによって、公益通報者は称えられるべきであるとの意識を日本において形成させていくことが必要ではないかと考える。具体的には、当研究会が、公益通報に関わる事象を継続的に注視し、特筆すべき事象について当研究会のホームページや、毎年 NACS 東日本支部自主研究会発表会の場で「本年度最も社会に貢献した公益通報」として取り上げることも検討したい。このような試みを継続して反響が得られれば、新聞社などのメディアに「ベスト公益通報」表彰を設置するような働きかけも行いたい。

公益通報者保護制度の原点は、消費者利益の擁護を図ることにある<sup>※9</sup>。この法律や制度の活用に向けて、消費者市民社会の関心と理解が必要である。微力ではあるが、私たちは社会への働きかけの一端を担っていきたい。

※9 「21世紀型の消費者政策の在り方について」(平成15年6月 国民生活審議会消費者生活部会) 4. 消費者政策の実効性の確保 にこの記述がある。

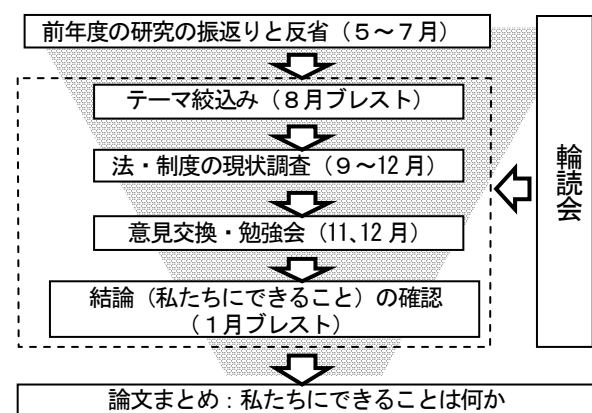
最後に、内閣府公益通報者保護専門調査会委員を務められた大阪弁護士会の山本雄大弁護士には、貴重な時間を割いて私たちの勉強会に出席いただきました。ご意見をお伺いし、私たちの考えを深めることができました。また、当研究会前代表の久新大四郎氏には、本研究の進め方・論考の進め方について丁寧にご指導いただき、論文の形にすることができました。お二人に厚く御礼申し上げます。

以上

### —— 参考資料 ——

#### 調査・研究の取り組み

- ・前年度の研究の振り返りと反省 (5~7月)
- ・論点整理のブレインストーミング (8月、1月)
- ・法・制度の現状と見直しの状況についての資料・文献調査 (9~12月)
- ・NACS 消費者相談室訪問 有山雅子室長との意見交換 (11月)
- ・大阪弁護士会 山本雄大弁護士を招いての勉強会 (12月)
- ・主婦連合会主催「公益通報者保護制度のあり方を考える勉強会」に参加 (2月)
- ・論文の取りまとめ (1月~3月)



#### 参考文献 (輪読対象書籍)

- ・「消費者の権利 新版」正田彬著 (岩波新書)  
市民が安心して生活するための基礎は消費生活における権利の確立にあることを学んだ。
- ・「内部告発と公益通報者保護法」角田邦重・小西啓文編 (法律文化社)  
法制度の立場から見た内部告発の現状と諸外国の事例から、課題がどこにあるかを学んだ。
- ・「公益通報者保護専門調査会報告 ~公益通報者保護法の施行状況についての検討結果~」 H23. 2. 18  
消費者委員会 公益通報者保護専門調査会  
公益通報者保護法の見直しにあたり設置された専門調査会の報告を各委員の意見に遡って確認した。
- ・「消費者委員会 10, 25, 47, 50, 124, 127 回議事録」 H21. 12. 14. ~H25. 7. 23 消費者委員会  
公益通報者保護法が取り上げられた、6回の議事録で意見の内容を確認した。
- ・「公益通報者保護制度に関する意見 ~消費者庁の実態調査を踏まえた今後の取組について~」 H25. 7. 23 消費者委員会  
消費者委員会が法制度の周知の他、運用改善・法改正の検討も政府に求めていることを確認した。