

公益通報者に対する「支援」に関する意義と課題

— イギリスの公益開示法（Public Interest Disclosure Act 1998）と公益通報者の民間支援団体Public Concern at Workを例にして —

日 野 勝 吾*

はじめに ～なぜ「保護」とともに「支援」の発想が必要なのか？～

本稿は、平成18年4月1日に施行された「公益通報者保護法」（平成16年法律第122号）の実務運用の実態等に鑑み、公益通報者（労働者）が必ずしも法的に「保護」されていない現状認識を踏まえ、労働者・消費者の権利利益を保護する役割を担う労働組合や消費者団体等による公益通報者の「支援」のあり方に係る試行論をイギリスの公益通報者の民間支援団体を一例にして展開するものである。

公益通報者保護法にいう「公益通報」は、企業不祥事が社会に明るみになる契機となるものである。一般的にはいわゆる「内部告発」¹事案を中心として同法の認知度は高まりをみせつつある。その反面、近時においても、公益通報者保護法は民事ルールとはいえ、確実に公益通報者を保護しているとは言い難いケース²が散見されている。公益通報者保護法が施行されて、まもなく10年が経過しようとしているが、次第に同法に纏わる様々な実務的な問題点、例えば、対象法律制度の緩和の是非や通報準備行為の免責の是非等も浮き彫りになってきている。それに加えて、一般社会全体として「公益通報」に対する理解がまだ不十分であること、とりわけ公益通報者保護法のアクターたる労働者の公益通報に対する一般社会の「意識」が希薄であることがあげられよう。

特に言及すべき点は、労働者（公益通報者）にとって、公益通報者保護法による法的保護が適確に受けることができるという信頼感がとりわけ薄いことがあげられよう（いわば「疑心暗鬼」的な状態といっても過言ではない）。そうした点を踏まえれば、公益通報の前段階の法的保護の脆弱性を補完するため、公益通報者をバックアップする総合的な支援体制が求められる。こうした支援体制の不備も公益通報の促進の阻害要因の一つであると評価できる。公益通報者の「支援」と公益通報者保護法の「保護」との連環を通じて、真の公益通報者保護と事業者による法令遵守（コンプライアンス）の確保、ひいては国民生活の安心や安

*コミュニティ政策学部 助教

全を目指すことが望ましいといえる。なお、公益通報者保護法の検討を行うにあたっては、法学的観点はもちろんではあるが、他の学術領域の多角的な視座に基づいた具体的な検討が求められることを付け加えておこう³。

以上を前提にして、本稿ではイギリスの公益開示法 (Public Interest Disclosure Act 1998) (以下、「PIDA」という) と、それをトレーシングしたとされるわが国の公益通報者保護法の概要を踏まえつつ、公益通報者の「支援」の試みとして、イギリスの公益通報者の民間支援団体であるパブリック・コンサーン・アット・ワーク (Public Concern at Work) (以下、「PCaW」という) を参考にして、公益通報者の支援について具体的に考察し、わが国との比較論を中心に論及することにしたい⁴。

1. 公益開示法 (Public Interest Disclosure Act 1998) の概要等

はじめにPCaWの公益通報者の支援のあり方や具体的内容等を具体的に検討する前に、まずはイギリスの公益通報者保護に係る法律であるPIDA⁵の概要等を一瞥しておく。その後、わが国の公益通報者保護法の概要等を検討し、その差異を若干ではあるが、比較検討することにしよう。

既述のとおり、イギリスのPIDAは、平成18年に施行されたわが国の公益通報者保護法のモデルとなった法律である。PIDAの制定に至っては、後述する公益通報者の民間支援団体 (非営利法人) であるPCaWが大きな役割を担っていたとされている⁶。

ところで、わが国をはじめとして、例えば、ニュージーランド、ガーナ共和国、南アフリカ共和国等は、公益通報者を保護する法律を包括的に制定し、PIDAを含めて、いわゆる一括 (包括) 法体系 (Comprehensive Laws) として位置づけられる。こうした各国は公益通報者保護に係る法体系を世界的に鳥瞰すれば少数派であるといえよう。他方、主流派といえようが、例えば、アメリカ合衆国、オーストラリア、カナダ、スウェーデン、大韓民国等は、各部門、すなわち、公務部門や民間部門のように、各セクター別に公益通報者の保護 (Sectoral approach with specific whistleblowing provision) を図っており、こうした各国が多数を占めているといつてよい⁷。

イギリスにおける公益通報者保護法制は平成10年に制定されたPIDAが現在もなお中心的役割を担っている (平成11年7月施行)⁸。わが国と同様に、イギリスにおいてもPIDAの制定前の1980年代から90年代にかけて、内部告発を契機として事件・事故等を未然に回避することが可能なケースが多発しており、それらを端緒にして法制定に至っている。

制定過程にあたっては、例えば、1987年に発生したヘラルド・オブ・エンタープライズ号 (MS Herald of Free Enterprise) の転覆事故や1988年に発生したロンドン近郊のクラップム・ジャンクション (Clapham Junction) 駅での通勤電車 (二重) 衝突事故等、数多くの事件・

事故やスキャンダルが立法の背景事情となっている。

PIDAは、官公庁、民間企業、工場、製造所、病院、事務所、店舗等にわたって適用されるが、すべての労働者（worker⁹）が「保護される開示（protected disclosure）」を行ったことを理由に使用者からいかなる不利益も受けないことを「権利」として規定している点は特徴的である（Employment Rights Act 1996（雇用権法）47B条（1））。また、「保護される開示」を行ったことを理由に解雇された場合、その解雇は当然に不公正な解雇（unfairly dismissed）とみなされる（雇用権法103A条）。

ここでいう「保護される開示」とされる法律要件とは、①開示内容が、犯罪、法的義務の不履行等、条文に限定列挙された「適格な開示（qualifying disclosure）」であること、②労働者が開示先ごとに規定された要件に従って開示を行うことをいい、その旨を規定している（43A条¹⁰）。なお、開示先は使用者等に対する内部の開示を原則的としつつ、開示先ごとに規定された要件を定めている。その要件とは、①使用者等に対する内部の開示の場合、誠実に（in good faith）開示を行うこと（43C条¹¹）、②大臣の指定（行政）機関に対する開示の場合、これに加え、開示内容がその機関の所管する事項であると合理的に信じ、かつ、開示した情報とそこに含まれる主張が実質的に真実である（substantially true）と合理的に信じていること（43F条）、③報道機関・指定（行政）機関外等（警察、報道機関、憲兵等）の外部機関に対する開示の場合、これに加え、開示が私的な利益のために行われるものでないこと、使用者もしくは指定（行政）機関に対して既に開示を行っているか、もしくは、それらに対する開示を行えば使用者から不利益を受けると合理的に信じていること、そして、全ての事情からみて、開示が合理的であること（43G条）等、規定されている。

要するに、我が国と同様に、労働者が開示する相手先につき、使用者、指定（行政）機関、指定（行政）機関外等の外部機関というように、内から外へ進むにつれて厳格な法律要件が課せられることになっている。なお、内部告発の対象となるのは、犯罪行為、法律上の義務不履行、誤審、人の健康又は安全に対する危険、環境破壊又はこれらのいずれかに関する情報の隠匿である。

PIDAによる法的救済としては、「保護される開示」を行ったことを理由に使用者から不利益を受けた労働者は、雇用審判所（Employment tribunal）に申立てを行うことができるとされている（雇用権法48条（1A）¹²）。同審判所は申立てに理由があると判断する場合、その侵害およびその作為・不作為に帰することのできる損失に照らし、事案の全ての事情に鑑み、公正かつ公平と思量する補償金の支払いを命じることができる（雇用権法49条（1）・（2））。

また、「保護される開示」を行ったことを理由に解雇された場合、当該解雇は当然に不公正な解雇（unfairly dismissed）とみなされる（雇用権法103A条）。加えて、「保護される開示」

を行ったことを理由に余剰の人員が生じて解雇の対象とする場合も同様に不公正な解雇とみなされる(雇用権法105条(6A))。「保護される開示」を行ったことを理由に使用者が解雇する場合は、雇用審判所に不公正な解雇の救済申立てを行うことが可能である(雇用権法111条)。なお、雇用審判所は、不公正な解雇の申立てに正当な理由があると認めるときは、原職への復帰、再雇用又は補償金支払いを命ずることとなる。

以上まとめると、PIDAは、民間企業・公的機関を問わず雇用関係にある労働者が「保護される開示」を行ったことを理由に解雇や不利益取扱いを受けない「権利」を保障している。また、仮に解雇の処分や不利益取扱いを受けた場合には、雇用審判所への申立てを認め、当該労働者の保護を図っているといえよう。さらに、PIDAが包括的に「保護される開示」によって生じる違法行為等から保護を図り、その際、わが国と同様に、開示(通報)先によって異なる要件によって保護している点は特徴的である。雇用審判所を通じて、不公正な解雇、不利益取扱いをした使用者に対する民事的な制裁を課しているという点も特筆に値しよう。

2. わが国の公益通報者保護法の概要等

以上、イギリスのPIDAを概観した。先述の通り、わが国の公益通報者保護法のいわば「下敷き」となった法律であり、同法改正の是非に関してもPIDAからの影響は少なからず受けることになろうと思われる。公益通報者保護法はまもなく施行後10年を迎えようとしているが、公益通報者にとって、同法に対する認知度は低く、様々な要因により公益通報意欲が阻害されている背景がある。その一因として、公益通報によって人事的な報復をはじめとした不利益取扱いを受けるおそれがあるといった心理的な圧迫等があるといえる。

公益通報者保護法はこうした不利益取扱いを禁止している(5条)ものの、関連裁判例によると、公益通報と人事的報復との因果関係の立証が困難であることなどの理由で公益通報者は保護されていないのが現状である。すなわち、同法は公益通報者による立証活動の困難性等を起因として公益通報者の保護法としての役割を果たしていないと評価できる。その主因としては、公益通報者保護法が公益通報者に対する「支援」を想定せず、厳格な法律要件を充足しない通報には法的保護を与えないためではないかと思われる。

以下では、わが国の公益通報者保護法の概要等について述べることにしたい。

公益通報者保護法は、公益通報者の保護を図るとともに、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法令の規定の遵守を図り、もって国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資することを目的とする(1条)。公益通報者保護法は、保護対象である公益通報者を労働者(公務員を含む(7条))と定め(2条)、①解雇の無効や降格等の不利益取扱いの禁止等を定める民事法に関する部分と、②公益通報に関して事業者及び行政機関がとる

べき措置を定める部分から構成されている。このように、公益通報者保護法は民事ルールを規定し、刑事罰則を科していない法律であるので、同法の解釈や公益通報を理由とする解雇の有効性判断は、結局のところ、司法判断に委ねられる。なお、既に公益通報者保護法施行前から内部告発に関する判例法理に基づいて通報者を保護していたが、同法施行後以降もこの判例法理は適用される（6条）。

公益通報者保護法における「公益通報」とは、「労働者が、不正の目的でなく、その労務提供先又はその役員・従業員等について法令違反行為が生じていること（又は、まさに生じようとしていること）を、その労務提供先等に対して通報すること」をいう（2条）。公益通報者保護法による公益通報者に対する具体的な保護内容は、公益通報をしたことを理由とする解雇の無効（3条）や労働者派遣契約の解除の無効（4条）、その他の不利益な取扱い（降格、減給、派遣労働者の交代を求めること等）の禁止（5条）である。こうした具体的な保護を受けるためには、労働基準法9条に規定する労働者が、（2条1項）、通報の対象となる事実（保護の対象となる通報の内容）（2条3項）を、通報先（事業者内部、行政機関、その他事業者外部）に摘示しなければならない。通報の対象となる事実については、①通報者の労務提供先の行為、又は、労務提供先の役員、従業員、代理人等が労務提供先の事業に従事するものとして行う行為であり、②公益通報者保護法別表（刑法、食品衛生法、大気汚染防止法その他、合計7法律が対象となっている）又はその委任に基づいて定められた政令（平成27年10月5日現在、456本の法律が対象となっている）に列挙された法律の違反行為のうち、刑罰規定に違反する犯罪行為事実か最終的に刑罰規定に違反する事実と関連する法令違反の事実（ある法令違反行為に対して行政処分が予定され、当該処分に違反した場合には刑罰の対象となるような場合等をいう）に該当する通報対象事実が生じ、又は、まさに生じようとしていることが求められる。その上で、公益通報者が通報する相手方（通報先）によって異なる要件が付加される。

まず、労務提供先である事業者内部に対して通報する場合は、「不正の目的（不正の利益を得る目的、他人に損害を加える目的等）で行われた通報でないこと」（2条1項）が求められる（3条1号）。次に、行政機関に対して通報する場合は、不正の目的で行われた通報でないことに加え、通報内容が「真実であると信じる相当の理由」（真実相当性）の要件が課される（3条2号）。最後に、事業者外部に対して通報する場合は、不正の目的で行われた通報でないことや真実相当性の要件に加えて、事業者内部等へ通報すれば解雇等を受けると信ずるに足りる相当の理由がある場合や事業者内部に通報すれば通報対象事実に係る証拠が隠滅等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等の5項目のいずれかに該当する必要がある（3条3号）。

その他、公益通報者保護法は、公益通報者に対して他人の正当な利益等を害さないように

する努力義務(8条)を課す一方、事業者に対して公益通報に基づいて実施した是正措置等について公益通報者に通知する努力義務を課している(9条)。また、行政機関に対しては公益通報について必要な調査及び適切な措置をとる義務(10条)を課し、誤って公益通報された行政機関が処分権限を有する行政機関を教示する義務も課している(11条)。

また、公益通報者保護法は、労働契約法16条(解雇権の濫用禁止規定)等の適用を妨げないことを確認している(6条)。なお、公益通報者保護法の実務的な指針として、民間事業者及び行政機関向け(内部の職員等からの通報の場合及び外部の労働者からの通報の場合に区分されている)の通報処理ガイドラインが策定されている。各ガイドラインの構成をみると、通報処理の仕組みの整備や通報に関する秘密の保持等に関する規定等が一般共通事項として掲げられているが、ガイドラインによっては、通報処理を行った後のフォローアップや労働者に対する仕組みの周知等の規定も明記されている¹³。

3. イギリスにおける公益通報者の民間支援団体(Public Concern at Work)の現状等

上記の通り、イギリスのPIDAとわが国の公益通報者保護法では、通報(開示)先によって法律要件が異なっていること(外部通報へ向かうほど法律要件が厳格化している等)や、法律の構成上、一括(包括)法体系という点は類似する。また、法的救済にあたっては、雇用審判所への申立てを前提としており、あくまで民事ルールに基づいた解決を図っていることや、「公益通報(whistleblowing)」の該当性判断にあたって不可欠な要素である「適切な開示(qualifying disclosure)」の法律要件の厳格性等もわが国に類するといえる。こうした法規定上は厳格な形式になっている点を踏まえ、公益通報者の支援についてどのような方策を講じているか等について、PCaWの取組み等を通じて考察してみよう。

PCaW¹⁴は、弁護士や通報経験者等¹⁵を中心として1993年に設立された公益通報の救済(the whistleblowing charity)機関(非営利団体:Registered charity number 1025557)である。設立前(1990年頃)においては、イギリス国内の世論は、歴史的に内部告発・公益通報に対するイメージは大変敵対的な(in a hostile)態度であったといい、悪役(villains)としてそれを支援する組織への懐疑論(scepticism)が大半を占めていたという。

しかし、前述の事件・事故(The Disasters)、スキャンダルなどによってPIDAの成立の機運が高まるにつれ、職場内での不正や違法を早期に発見し、社会的に深刻な被害が発生する前に、そして、公益(the public good)を脅かす深刻なリスクを抑止するために、公益通報を支援することの重要性が浸透し始めたという。具体的にPCaWは無料相談電話窓口(free confidential advice line)はもちろん、有料ではあるが、開示(通報)先へ通報を行うための準備に係る支援・サービス(the support and services we provide to organisations)、公益開示法に係る立法政策と啓発活動(policy work and our public education activities)を通じて公益通

報者への支援等を行っている。さらに、内部通報窓口を設置しようとする使用者¹⁶に対する研修や指導等の支援、各種公益通報に係る調査等も実施している。こうした活動を通して、PCaWは、内部告発や公益通報の役割を促すことにより、公益の実現のために活動することを謳っている。特に、各種団体や議会、政府、行政等への働きかけを行っていることは特筆に値する。すなわち、公益通報と公益通報者のための支援と保護を増進させ、また、公益的価値の認識を向上させるために（in order to increase recognition of the value of public interest whistleblowing and to improve support and protection for whistleblowers）尽力している点は特徴的である。また、公益通報に関する正しい知識を涵養させるため、学校等を訪問して教育現場から公益通報に対する偏見等をなくす活動・キャンペーン等も展開している。年々活動に対する要請が高まっており、ワークショップに関する教材（Citizenship - A Workshop on Whistleblowing）を作成するなどしている。

先述の通り、PCaWは公益通報に関する領域の第一人者（the leading authority）に位置づけられており、PIDAの制定にも大きな役割を果たしている。こうした活動のなかでも特に無料相談電話窓口は、1993年の開設から2010年までに17,000件もの相談を受け付けるに至っている（なお、相談内容を産業別に見ると、医療・看護系の領域が多い¹⁷）。97%の相談者がアドバイスについては明確で理解しやすいと回答する等、利用者の評価は高い。なお、PCaWは当初から政府による援助はなく、個人、慈善信託、企業、労働組合等の寄付金（Donate）のみで運営されていたが、2004年以降は使用者（企業）に対する有料の支援サービスの収益のみで賄うことができおり、相談者から費用を徴収するのではなく、使用者や一般企業等からのアドバイス等の収益で賄っている。

なお、具体的な相談事例であるが、医療に関する相談（通報）が多く、例えば、医師による誤診（Misdiagnosis）を知った看護師による相談等がある。他方、食品安全の分野の相談もあり、例えば、危険な食肉（Dangerous Meat）に関して食肉加工場で勤務していた労働者による相談もある。その他、介護現場での虐待（Abuse in Care）不正経理（Fiddling expenses）、児童（虐待からの）保護（Child protection）等もあり、多種多様な相談事例を受け付けている。

4. 公益通報者の「支援」のあり方と既存組織・団体の活用について

「我々は公益通報を職場において奨励することによって（一般）社会を守ることを目指す。」
(We aim to protect society by encouraging workplace whistleblowing.)

・「我々は職場での公益通報に係るディレンマを抱える労働者をアドバイスする。」(We advise individuals with whistleblowing dilemmas at work.)

・「我々は公益通報体制を準備する組織をサポートする。」(We support organisations with their

whistleblowing arrangements.)

・「我々は国の政策へ発信し、(公益開示)法改正を求める。」(We inform public policy and seek legislative change.)

こうした言葉の通り、イギリスにおいてはPIDAに基づいて「権利」として法的保護を明文化し、公益通報者の支援の一例として、PCaWによる支援活動や諸対応がなされていることが明らかとなった。

一方、わが国において公益通報者の支援のあり方について、公益通報者保護法案の審議過程のみならず、法施行後においても法理論上及び実務上、これまでほとんど論議されてこなかったために、こうした支援団体が形成されずに現在に至っているといっても過言ではない。

例えば、弁護士や学者等で構成されている、大阪府に本拠を有する「公益通報支援センター」(通称：内部告発支援センター)(Public Interest Speak-up Advisers : PISA)が設立されているが¹⁸、公益通報者保護法施行後は、PCaWのような公益通報者の相談を受けてアドバイスする活動は行っておらず、企業、自治体、市民団体に対し、公益通報のあり方についての講演、相談等を通じて、啓蒙、宣伝活動を行うとともに、企業、団体のヘルプライン等の内部受付機関、行政機関等の公益通報受付機関、ならびにマスコミ等の外部受付機関が有効に機能しているかどうかについて、情報提供と相談を受け、調査、検証するに留まっている。

また、労働組合、例えば、全国的中央組織である日本労働組合総連合会(連合)では、法施行前後では数多くの論議がなされていたが、現在においては特にそれはなされていない。とりわけ公益通報者の「支援」に関しては、公益通報者保護法施行に伴う連合の対応¹⁹において、連合本部に対しては、「①法の施行をコンプライアンス強化の機会として活用する。構成組織、地方連合会に向け、法の内容と連合の対応方針を周知する。制度の運用について使用者団体と協議を行う。②加盟組合(単組)向けの「労働組合の取組み指針」、地域等での相談向けの「公益通報に関する労働相談の留意点」の周知を行う。③法の施行後に早急に解決すべき事態が発生した場合には、構成組織や地方連合会を通じて事案の報告を受け、的確な対応をはかる。④施行後、一定期間の実施状況をみて、事業者の取組みや労働相談の状況についてアンケートを実施し、連合として実態を把握して、法の改正や運用の改善などを求めていく。」とされている。

続いて、加盟組合に対しては、公益通報に関する労働相談の留意点²⁰として、「『公益通報者保護法』と行政の『ガイドライン』において、地方連合会、地域協議会、構成組織やその地域組織等は、通常、『外部通報先』に位置づけられる。『連合の対応』に示した通り、この法律では、公益通報に関して内部通報と外部通報を区分し、外部通報では労働者が保護される要件が限定されている。このため、労働相談においては、この法律を活用できる点、注

意すべき点などを含め、制度の内容を正確に理解して対応する必要がある。なお、労働組合としての相談や交渉などの正当な活動は、この法律により阻害されることはない。ただし、『公益通報の要件を満たさない場合は解雇してよい』などの誤解が生じる恐れも否定できない（国会付帯決議）。そのような場合には、公益通報に関する相談者は、地域労組への加入などによる保護を考えておく必要がある。また、事案により、構成組織等との連携をはかる。」とされ、組合員（労働者）の公益通報に対する具体的な支援策は盛り込まれていない²¹。

続いて、消費者団体、例えば、全国消費者団体連絡会（全国消団連）、全国地域婦人団体連絡協議会、公益社団法人全国消費生活相談員協会（全相協）では、公益通報者保護法の改正を求める等の要望・要請活動は行っているものの、公益通報者に対する具体的な相談（アドバイス）対応や公益通報者への「支援」に係る活動の実績の事実は確認できなかった。

上記の現況を踏まえ、例えば、『公益通報者保護法の逐条解説（平成17年9月旧内閣府国民生活局企画課編）』²²によると、外部通報先（事業者外部）として想定されているのは、被害の拡大防止等のため必要と認められる者として、報道機関、消費者団体、事業者団体、労働組合等としており、そうすると、こうした法律上の「通報先」としても相談・支援体制がまだ構築できておらず、現在もなお不十分な状態であることの証左であろうと思われる。

PCaWのように、公益通報者の法的「保護」の前提となる「支援」が重疊的になされているのであれば、法的「保護」がより手厚いものになるといえる。労働組合や消費者団体等による総合的・一元的な公益通報「支援」策を通じて、公益通報者保護法との連環を意識し、真の公益通報者保護制度を構築することが切に求められよう。宮崎信用金庫事件（福岡高宮崎支判平成14年7月2日労判833号48頁）や大阪いずみ市民生協（内部告発）事件（大阪地堺支判平成15年6月18日労判855号22頁）をはじめとする、内部告発・公益通報に関する関連裁判例等で浮き彫りとなった、告発・通報したにも関わらず法的救済を受けられなかった労働者や、通報根拠事実（証拠）に係る収集をはじめとした告発・通報準備行為において頓挫した労働者、また、法律要件が厳格であるため、公益通報意欲が減退し、やむを得ず公益通報を行わなかった労働者等、公益通報に係る何らかの「支援」がなかったために法的な保護を受けられなかった事例も多い。公益通報者の「支援」を手厚くすることによって本来「保護」されるべき事例について抜本的な解決が図られるとともに、事業者による法令遵守（コンプライアンス）の確保につながり、終局的に国民生活の安心や安全にも資すると思われる、公益通報者保護法自体の見直しの一助にもなり、社会正義に基づいた公平・公正な社会の創生にもつながると考える。

職場内において認知した法令違反行為を職場等へ通報した労働者に対する解雇等の不利益取扱いから法的に保護するという現行の公益通報者保護法の法律要件等を踏まえながら、事

業者にとってのステークホルダーである労働組合や消費者団体等による公益通報者の「支援」、具体的には、通報に至るまでの相談（アドバイス）体制から公益通報者保護法（あるいは内部告発にかかる裁判所による保護法理）による法的保護を受けるのか、それとも裁判外において交渉を進めるかなど、総合的に公益通報者が保護されるスキームを構築する必要があるのではなかろうか。

イギリスにおいては、公益通報者の「保護」の前提として位置づけられる公益通報者の「支援」策が充実している。いわば公益通報者の「支援」と同法の「保護」の円滑な連環を通じた、真の「公益通報者保護」ができていとも見ることができる。イギリスではPCaWのみならず、MIRS (Manx Industrial Relations Service) が公益通報者のバックアップを講じているし、アメリカではPOGO (Project On Government Oversight) 等の各種団体によって支援体制を構築している。労働組合や消費者団体等を活用した、公益通報に係る発意・準備段階から公益通報後のフォローに至るまでの公益通報者に対する具体的かつ総合的な支援のあり方を模索する必要がある。

むすびにかえて ～「支援」体制の整備と法的「保護」の再構築へ向けて～

「公益通報者に対する考え方を変える」(Changing attitudes to whistleblowers)。

これはPCaWの活動精神として示されているものである。この精神はわが国においても通ずるところであり、また求められているものといえる。

本稿は、平成18年4月に施行された公益通報者保護法があくまで民事効（民事ルール）を規定しているに過ぎないことや、法的に保護されるための法律要件が厳格であることなどを主な理由として、公益通報者保護法の趣旨・目的に即した適正な法的保護を公益通報者に対して寄与していないという問題意識を踏まえ、公益通報が社会正義に基づいた公正な経済社会を形成する一助となることを念頭に、消極的な法的「保護」に留まることなく、本来果たすべき公益通報者における法的保護の実効性を検討することに主眼を置いた。労働組合や消費者団体をはじめとした各種団体からの実態的な支援体制整備に向け、公益通報者の積極的「支援」の試みと同法の「保護」が適切にリンクさせ、真の公益通報者保護と事業者による法令遵守（コンプライアンス）の確保、ひいては国民生活の安全や安心を志向している。

紙幅の都合により、PCaW (Public Concern at Work) のグッドプラクティスや実態等について具体的に論及できなかったが、各種団体が公益通報者の具体的支援を行い、公益通報者保護法を補完する機能を担っており、こうした団体の活動の活性化・役割の再認識こそ、わが国においても必要である。労働組合や消費者団体等を活用した、公益通報に係る発意・準備段階から公益通報後のフォローに至るまでの、公益通報者に対する具体的かつ総合的な支援のあり方は公益通報者を適確に保護するための重要な要素であるとの認識をもとにして、公

益通報者保護法による公益通報者の消極的「保護」から脱却し、労働組合や消費者団体等の各種団体を基軸とする公益通報者の積極的「支援」に向け、具体的な支援施策を検討することが求められる。消費者庁等の関連省庁との連携とともに、公益通報者保護法の周知普及の促進や同法の運用の充実、公益通報者「支援」策はもとより、法改正すべき立法事実が存するか否かについても検討し、法的な観点のみならず、他分野の横断的・多角的に実証・分析することも求められる。この点は筆者の今後の研究を含めて別稿に期することにした。

【謝 辞 (Acknowledgment)】

本稿は、日本私立学校振興・共済事業団「平成27年度学術研究振興資金（若手研究者奨励金）」の助成を受けた成果の一部である（This work was supported by The Promotion and Mutual Aid Corporation for Private Schools of Japan, The Science Research Promotion Fund Grant, 2015.）。

注

- 1 本稿では、主に組織の内部の者がその所属する組織の外部に対し、企業の法令違反や公序良俗、反道義的な事実に関する情報を組織の承諾なく開示する行為を「内部告発」あるいは「外部通報」という。これに対し、企業内部に限定し開示する行為を「内部通報」という。なお、「内部告発」、「内部通報」を含む広義の概念である「公益通報」については、公益通報者保護法2条1項に定める定義に従うこととする。
- 2 一例として、甲社事件（東京地判平成27年1月14日労経速2242号3頁）等。なお、当該事例の評釈として、拙稿「内部通報の正当性判断における通報対象事実の根幹部分の真実相当性」総合福祉研究第20号60頁以下（2015年）。
- 3 例えば、船山宜宏「内部告発者保護制度と企業統治」マネジメント・ジャーナル1号61頁以下（2009年）や岩崎将基「内部告発の法と経済学：公益通報者保護法の検討」東京大学法科大学院ローレビュー3巻30頁以下（2008年）等。最近の論稿として、巻口勇一郎「死生観の転換が社会的行為に及ぼす影響に関する一考察」常葉大学短期大学部紀要第46号23頁以下（2015年）。
- 4 本稿では、紙幅の関係上、わが国の公益通報者保護法上の論点の摘示と当該論点に対する検討は差し控え、同法の方向性を示すに留める。具体的かつ細目的な検討に関しては別稿に期したい。筆者が近時の論点を踏まえて極々総論的に述べたものとして、「（私の視点）公益通報者保護法『安心感』担保する改正を」（朝日新聞平成27年10月22日朝刊）がある。なお、公益通報者保護法の定着への検討を行った著作として、角田邦重・小西啓文編『内部告発と公益通報者保護法』（法律文化社、2008年）があり、公益通報者保護法を実務的観点から具体的に検討を行った著作として、國廣正他『コンプライアンスのための内部通報制度—「公益通報者保護法」が求めるリスク管理実務』（日本経済新聞社、2006年）等があるがやや古い。
- 5 PIDAの条文等については、イギリス法令検索システム（legislation.gov.uk）を参照。http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents
- 6 詳細については、PCaWのホームページを参照。http://www.pcaw.org.uk/guide-to-pida
- 7 その他、例えば、フランスのように労働者保護の一環として公益通報者を保護するものと位置づけて、労働法（le code du travail）に規定する国もある。Alain BENSOUSSAN, Systèmes d'information, 'Section XIX: Les Dispositifs d'Alerte', PP.377-378, Editions Frqncis LEFEBRE, (Paris, 15 Janvier 2008). Loi No 2007-1598 du 13 Novembre 2007 relative à la lutte contre lacorruption) L.1161-1.
- 8 以下の既述は下記の文献等を参照している。例えば、Bowers, John et al. 2007 Whistleblowing: Law and Practice, Oxford University Press, 井田敦彦「内部告発者の保護—イギリス1998年公益開示法」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』358号（2001年）1頁以下、國武英生「イギリスの公益情報

- 開示法」労働法律旬報1545号(2003年), 國武英生「イギリスにおける公益情報開示法の形成と展開: 労働者による内部告発と企業活動のあり方に関する一考察」北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル9号1頁(2003年)等. なお, 内閣府国民生活局「民間企業における公益通報者保護制度その他法令遵守制度の整備推進に関する研究会」をはじめとして内閣府国民生活局および消費者庁等の審議会資料等(例えば, 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みについて」等)も参考にしている. <http://www.caa.go.jp/planning/koueki/chosa-kenkyu/kenkyu.html>
- 9 内部告発をなす労働者は, 雇用契約下にある被用者, 派遣労働者, 国民保健サービスに従事する医療関係者, 職業訓練生, (軍, 公安, 警察関係を除く)公務員, エージェンシーの契約職員, 在宅労働者等である.
- 10 In this Act a “protected disclosure” means a qualifying disclosure (as defined by section 43B) which is made by a worker in accordance with any of sections 43C to 43H.
- 11 (1) A qualifying disclosure is made in accordance with this section if the worker makes the disclosure in good faith-[“in good faith” was omitted by the Enterprise and Regulatory Reform Act 2013 and is not applicable to disclosures made on or after 25 June 2013]
- (a) to his employer, or
- (b) where the worker reasonably believes that the relevant failure relates solely or mainly to-
- (i) the conduct of a person other than his employer, or
- (ii) any other matter for which a person other than his employer has legal responsibility, to that other person.
- (2) A worker who, in accordance with a procedure whose use by him is authorised by his employer, makes a qualifying disclosure to a person other than his employer, is to be treated for the purposes of this Part as making the qualifying disclosure to his employer.
- 12 A worker may present a complaint to an employment tribunal that he has been subjected to a detriment in contravention of section 47B.
- 13 各種ガイドラインの詳細については, 消費者庁ホームページ内の公益通報者保護制度ウェブサイト (<http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/gaiyo/guideline.html>) を参照. なお, 具体的な公益通報者保護法の概説や論点の検討については, 白木孝二郎「法律の概説と立法課題(特集 公益通報者保護法の課題と通報制度におけるノウハウ) Libra (The Tokyo Bar Association journal) 15巻1号5頁以下(2015年), 土田あつ子「消費者からみた公益通報者保護法の問題と考察」消費生活研究17巻1号19頁以下(2015年), 拙稿「公益通報者保護法の概要と基本的論点の解説」『CHUKYO LAWYER』11号17頁以下(2009年)がある. 各条の逐条解説については, 内閣府国民生活局企画課編『詳説公益通報者保護法』(ぎょうせい, 2006年)がある.
- 14 PCaWの詳細については, ホームページを参照. <http://www.pcaw.org.uk/> なお, ツイッター(twitter)でも, 公益通報に関する速報性高い情報(通報事例等)が提供されている. <https://twitter.com/whistleuk?lang=ja> 実際の通報体験者が動画再生画面により通報の状況や使用者からの不利益取扱いの状況等を語る内容となっており, インターネットより閲覧することもできる. しかし, アップトゥデートとは言い難く, 近時の更新は少ないといえる.
- 15 理事長はCathy Jamesである. なお, PCaWの関連する会議出席者(常任理事)としてオリンパス株式会社の前CEOであるMichael Woodford氏も名を連ねている. 自身も過去に外部機関への内部告発者としての経験を有する.
- 16 内部通報窓口設置にあたっては, PCaWに43%の使用者が相談しているとの統計調査もある. http://www.pcaw.co.uk/policy_pub/case_summaries.html
- 17 紙幅の関係上, 統計の分析は差し控えることにする. なお, PCAW REVIEWSはホームページを参照. <http://www.pcaw.org.uk/pcaw-reviews> 医師や看護師(Doctors, nurses)の他, 掃除夫(cleaners), 銀行員(bankers), 介護士(care workers), 公務員(civil servants)等, 多様な職からの相談を受けているという.
- 18 同センターの詳細については, ホームページを参照. <http://www006.upp.so-net.ne.jp/pisa/>
- 19 日本労働組合総連合会のホームページ(第4回中央執行委員会/2006.1.19/経済政策局資料)を参照. https://www.jtuc-rengo.or.jp/shuppan/shiryuu/data/kouekitsuuhou/kouekitsuuhou_01.pdf

- 20 日本労働組合総連合会のホームページを参照。 https://www.jtuc-rengo.or.jp/shuppan/shiryuu/data/kouekitsuuhou/kouekitsuuhou_01besshi02.pdf
- 21 なお、労働組合による公益通報については、労働組合による公益通報の保護を規定した法律はないため、労働組合が組合員からの情報を得て、事業主との交渉で不正行為等を糺すことは、労働組合の活動として保障されており法的な制約はないと思われる。それを理由にした組合員の不利益取扱いや交渉の拒否は不当労働行為となる場合もあろう。労働組合が、労使交渉等が困難な場合に、事業場の不正行為等に関する情報を、外部に通報した場合、懲戒を定めた労働協約、就業規則に基づく処分の違法性が争われることがある。これまでの判例や労働委員会命令では、告発の切迫性、企業不正の違法性の程度、企業内部での改善努力の期待可能性などにより判断される。
- 22 消費者庁ホームページを参照。 <http://www.caa.go.jp/planning/koueki/gaiyo/tikujo.html>

Purpose and Issues on Support for Whistleblowers

HINO, Shogo

This study, through the support of the Whistleblower by each organization, is intended to promote the effective of the Whistleblower Protection Act. Whistleblower is situated in a very weak position compared to the employer, take a significant amount of effort and time in order to whistleblower illegal acts or fraud.

Thus, since the be accommodated by the Whistleblower there is a limit, by obtaining the cooperation of organizations that support the Whistleblower, it is possible to correct the misconduct and fraud, also protection was firmly Whistleblower lead.

Therefore, in this paper, we refer to the Public Concern at Work is a support group of the United Kingdom, based on the relationship between Public Interest Disclosure Act 1998, it was investigated the way of the future of Japan's Whistleblower Protection Act.