

[論 文]

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

—甲社事件 東京地判平成27年1月14日
労経速2242号3頁を素材にして—

日 野 勝 吾[※]

Key words：労働者、内部告発、公益通報、公益通報者保護法、通報対象事実

はじめに ～通報者が何のためらいもなく公益通報できる社会形成に向けて～

「違法行為をはたらく使用者に対して、公益のために、そして同僚のために、立ち上がる労働者は我々の社会にとっての影の英雄の一人である。」（“Workers who stand up for their co-workers and the public good against lawbreaking employers are among the unsung heroes of our society.”）¹⁾

この文は、長らくアメリカ労働総同盟・産業別組合会議（American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations（AFL-CIO））の議長の職にあったジョン・ジョセフ・スウィニー（John Joseph Sweeney）の名言である²⁾。消費者として消費生活を営む過程の中で事業者の違法行為を発見することよりも、むしろ労働者として職業生活を営む過程の中で使用者の違法行為を察知することのほうが比較的容易であるといえ、この点は万国共通であるといえよう³⁾。

ところで、前出のスウィニーの名言はわが国の社会においても適格的であるといえようか。もっともわが国では平成12年から平成14年頃に頻発したリコール隠しや食品偽装等、消費者の安全・安心を揺るがす企業不祥事の数多くが事業者内部からの通報を契機として明らかになったことなどから、通報者の保護を図るとともに事業者等の法令遵守を図ること等を目的として、平成18年4月より公益通報者保護法が施行されている。まもなく10年が経過しようとしているが、わが国の一般社会において同法が浸透しているとは決して言い難い⁴⁾。また、事業者側にとって通報に対して適切に対応することの意義が十分理解されているとは必ずしもいえず、後述する関連判例で示されているように内部告発や公益通報をめぐる法的紛争等も生起している。通報者の保護を謳っているものの、現実的にはそうした法制度運用にはなっていない問題こそが紛争を

※ 淑徳大学コミュニティ政策学部コミュニティ政策学科助教

生じさせる引き金になっている。確かに事業者内部をはじめ、様々な通報先における適切な通報処理体制の整備・運用が進むことは、組織の自浄作用の向上やコンプライアンス経営の推進に寄与するなど、その組織自身の利益、企業価値の向上にもつながるとともに、社会全体の利益を図る上でも重要な意義を有している。しかし、通報主体である労働者にとって法的保護がなされないおそれがあるという不安感などから、積極的な通報意欲を削ぐ状況を結果的に招いているといえよう⁵⁾。

以下では、こうした問題意識を踏まえながら、近時判示され、通報対象事実の摘示について好個な事例といえる甲社事件（東京地判平成27年1月14日労経速2242号3頁）を素材にして、法律上の論点を中心に検討し、公益通報者の保護に関する法制度のあり方について私見を述べることにする。

I 事案の概要

原告（以下、「X」という）は、東京都内に本社を置く高齢者等に弁当を配達する配食サービス業者である被告（以下、「Y」という）との間で、Yの世田谷粕江店（以下、「本件店舗」という）において、平成23年11月下旬から、厨房スタッフ（パートタイマー）として労働契約を締結し、週4日、午前7時から12時までの5時間、時間給900円（ただし、当初2週間は研修期間につき850円）にて勤務してきた。

Xは、平成24年12月12日、世田谷保健所に電話をし、担当職員に対して、Yについて不衛生な状況が見られる、食中毒の危険性があるなどと告げた。具体的には味噌汁など汁物用のポットが細い管式のもので管の中が洗えないためカビ臭がしていること、まな板にへこみがあり、不衛生であること、夏場、調理台に昆虫が落ちてくると、調理場に滑り止めのマットがあり、取り替えることも無く不衛生であること、弁当箱に除菌剤をスプレーし、料理を盛り付けた後、スプレーをしてから蓋をしていることなどであった。

Xが12月12日に行った通報を受けて、世田谷保健所は、同月17日や同月25日に本件店舗に対して抜き打ちで立入検査を行った。その際、担当職員は、従業員であるXが通報したことがYに判からないようにするため、冬場のノロウイルス対策という名目で、厚生労働省が策定した大量調理マニュアルに沿ってチェックした。

その後、担当職員は立入検査の結果について、Xやその夫に報告したが、十分見るべきところが見られていない、もう少し立ち入って検査して欲しい旨の要望を受けたため、12月25日、担当職員の他、3名で本件店舗に立入検査を再度実施し、品物の検査や拭取り検査等を具体的にを行ったが、拭取り検査の結果は特に問題はなかった。

Xは、同月25日、世田谷保健所職員が帰った直後、事務所に呼ばれ、その場にいた本件店舗の店長及び被告の取締役から「通報者はお前だと判った。」等と告げられ、即時、その場で解雇さ

れた（以下、「本件解雇」という）。すなわち、本件店舗の店長はXに対し、同月25日、Xが世田谷保健所に行った通報に虚偽が含まれていて、業務妨害であること、Xが普段から協調性もなく、勤務態度も劣悪であるとして、懲戒解雇にすると告知した。

なお、パートタイマー就業規則（以下、「就業規則」という）には、日頃からYの指示に従わず、勤務態度が著しく不良で協調性が著しく欠如していることや、不正目的による虚偽通報を行ってYの業務を妨害したことなど、遵守事項に抵触した場合は、雇用契約期間中といえども解雇し、又は次期の契約を更新しないことがあるとされていた。

したがって、本件については、①日頃からYの指示に従わず、勤務態度が著しく不良で協調性が著しく欠如していたこと（以下、「解雇理由①」という）、②不正目的による虚偽通報を行ってYの業務を妨害したこと（以下、「解雇理由②」という）が本件解雇理由となっていた。

その後、世田谷保健所は、12月28日、Xから同月24日の夕食のハンバーグから異臭がするので、立入検査に入るよう言われ、同月28日、本件店舗に立入検査をしたところ、同月24日の夕食の分だけ検食が保管されていなかったため、担当職員は、検食の保管方法について、衛生指導注意票を交付した。また、平成25年1月10日、Yに対し、調理設備、従業員に対する衛生教育、原材料の取扱い、検食の保管方法等について15項目にわたる衛生指導注意票を交付した。これに対して、Yは翌11日に回答書を提出した。

そこで、Xは本件解雇が無効であるとして、労働契約上の地位の確認並びに賃金及びこれに対する各支払日の翌日から年6%の遅延損害金の支払を求めた。

Ⅱ 判決要旨

Xの請求一部認容、一部却下。

「本件解雇における解雇理由②は、Xが世田谷保健所に虚偽の通報を行ったことを理由とするものであり、いわゆる内部告発を理由とするものといえる。かかる労働者の内部告発は、みだりに労働者が負っている使用者の利益を害しないようにするいわゆる誠実義務に違反するものとして懲戒解雇の対象となることはもちろんである。しかしながら、他方で、労働者による内部告発が使用者による法令違反行為の是正・抑止を促進することにもつながるものであり、正当な内部告発であれば、これを保護する必要がある。したがって、内部告発の有効性については、①労働者の行った通報対象事実の根幹部分が真実であるか、労働者が真実であると信ずるにつき相当の理由があるか否か（真実または真実相当性）、②その目的が公益性を有しているか否か（目的の公益性）、③通報を行った手段、態様が必要かつ相当なものであるか否か（手段または態様の相当性）を総合的に考慮して、労働者の行った通報が正当と認められる場合には、通報の違法性は阻却され、これを理由とする懲戒解雇は、客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上も相当とは

いえず、無効になると解される。」

まず、真実または真実相当性については、Xが「世田谷保健所に対し、Yにおいて不衛生な状況が見られる、食中毒の危険性がある」等を告げたことが認められる。また、「12月25日の立入検査の際、Yが事情を聞かれている……ことからすれば、Xが世田谷保健所に通報したと認めるのが相当である。」通報内容を検討すると、「厚生労働省が策定した大量調理マニュアルからするといくつかの不備があるとして15項目にわたる衛生指導がなされている」ことや、「世田谷保健所において、Yの従業員に対して食品衛生講習会が開かれている」ことなど、「こうしたことからすれば、Xの行った通報の根幹部分である本件店舗に不衛生な状況が見られ、食中毒の危険性がある、又は、Yの従業員の食品衛生に対する意識が低いということについて、全くの虚偽であると言い切れるかについては疑問があるし、少なくともXがそのように信じたことについてはそれ相応の理由があるといえる。」

次に、目的の公益性については、「Xは、かかる通報を行った目的として、当時、全国各地の高齢者施設において食中毒が発生している報道がなされており、同僚……と本件店舗においても食中毒のおそれがあると考えていたからであると述べる」。他方、「Yは、Xが世田谷保健所に通報を行ったのは、当時Yが他店舗の余剰人員を本件店舗に受け入れたことに伴い、Xの勤務時間を短縮したため、XがYを恨んでおり、その恨みを晴らす目的でなされたものであると主張し、本件店舗の副店長……は、Xが……「こんな会社いつでも潰せるからね。」といったような発言をしたと述べる」が、「Xは、Yに対し、勤務時間の短縮について不満は持っていたものの、最終的には6割の休業補償をしてもらうことで納得をし、特に不満を持っていなかったと述べている。また、Yが閉鎖に追い込まれれば、Xも自らの職を失うことになる以上、Xが、Yを閉鎖に追い込む目的で世田谷保健所に通報を行ったとも認められない。」加えて、Xの夫がYに対し、「複数のコンプライアンス違反があるとして、タイムレコーダーや従業員の労働条件を問題とするメールを送っていることが認められる」が、「かかる事実から、Xが私怨を晴らす目的で世田谷保健所に通報を行ったと推認することはできない。」また、Xと夫が会社を設立し、同社の販売する商品を買うように求めた事実も認められないこと、東京労働局にあっせん申立てをし、500万円の補償金を求めたことなどから、Xが「私利を図る目的で世田谷保健所に通報した」と認めることはできない。

最後に、手段または態様の相当性については、Xは「通報対象事実について処分又は勧告等をする権限を有する行政機関である世田谷保健所に対して行っている。確かに、通報先としては、Yにおける上司等に話して対応を求めるという方法もあり得たところであるが、Xがパートタイマーであったことからすれば、通報先として世田谷保健所を選んだことについて、不相当であるとまでは言い難い。」なお、Xが再度、立入検査に入るように要請していることは「やや執拗すぎる嫌いもあるが、同日の立入検査が一般的な立入検査にとどまったことについてXが不満を持ったことには致し方のない面もあり、直ちに手段態様として不相当であるとは言い難い。」「X

は、同月28日にも立入検査に入るよう求めているが、これは本件解雇後のことであるから本件解雇の有効性の判断にあたって考慮することは相当でない。」

とすれば、「Xの行った具体的な通報内容には、その存在が認められなかった部分が多くあるものの、その根幹部分であるYの衛生状態について問題がある、あるいはYの従業員の食品衛生に対する意識が低いという点については、少なくともXがそのように信じるについて相当な理由がなかったとまではいえない。また、通報の目的についても、私怨を晴らす目的があったとまでは認めることはできず、食中毒を発生させないという公益をはかる目的があったといえる。さらに、手段または態様についても、若干執拗な嫌いもあるが行政機関に対する通報に留まっていることも勘案すれば、相当性を欠くとまではいえない。」

「以上を総合的に考慮すれば、解雇理由②は、客観的に合理的な理由であるとは認め難い。」

本件解雇における解雇理由①については、「抽象的な指摘にとどまり、具体性を欠く嫌いがないわけではないが、その点は措くとしても、例えば、上司の業務指示に従わなかったとされる7月の換気扇を巡る業務指示に関してもXが最終的に業務指示に従わず、それによって、Yの業務に具体的な支障が生じたとまでは認め難いし、……最終的にXは業務指示には従って」いた。その他、Y関係者が、「Xについて協調性がなかったとか、業務指示に従わなかった、勤務態度が劣悪であったと主張しているが、そもそも、個別具体的な状況は明らかでない。また、Yが指摘するXの問題性によって、Yの業務に具体的に支障が生じたのか明らかでない。また、Yが、Xの問題性を指摘して、Xに改善の機会を与えたり、指導、教育を行ったような形跡も認められない。さらにいえば、解雇理由①に関するXの問題性については、同僚の証言以上に客観的な証拠に基づくものではない。」「以上からすれば、解雇理由①については、客観的に合理的な解雇理由とは認められない。」

したがって、「本件解雇は、解雇理由①、②とも客観的に合理的な理由とは認められない。また、その点を措くとしても、本件解雇が懲戒解雇であるならば、基本的には被解雇者であるXに対し、懲戒事由について告知・聴聞の機会を与えるべきであるところ、……Yは、一方的に原告を解雇する旨告げるだけで、Xの言い分を聴取する手続なども経ているとは評価し難いことからすれば、本件解雇は社会通念上も相当といえず、権利を濫用したものとして無効である。」

Ⅲ 解 説

1. 本判決の特徴

公益通報者保護法⁶⁾ 施行前・後を問わず、内部告発や公益通報に関する裁判例は増加傾向にあり、特に公益通報者保護法施行以降の裁判例の蓄積は今後の法解釈や理論構築、さらには立法事実の蓄積にも繋がり、法改正へも影響を及ぼすといえよう⁷⁾。なお、近時内部告発や公益通報をめぐる法的紛争事案が係属され続けている⁸⁾。

本件は、当該店舗にて従事する労働者が食品衛生法違反行為を発見し、これを所轄の保健所に公益通報をしたところ、同保健所による立入検査直後に懲戒解雇処分を受けたため、当該労働者が労働契約上の地位の確認、未払賃金等の支払を求めて出訴した事案である。

第一に、本判決の特徴として、本判決はX側の主張である公益通報者保護法の定める保護要件（同法2条及び3条）に当てはめることなく、宮崎信用金庫事件⁹⁾や大阪いずみ市民生協（内部告発）事件¹⁰⁾等の過去に形成された判例法理の判断枠組みをほぼ踏襲していることがあげられよう。本件ではXは直属の上司に食品衛生法違反に該当する事実を摘示して、再三にわたって社員の食品衛生に関する教育を行い、業務内容を改善する必要があると訴えてきたにも関わらず聞き入れなかったことを端緒にしながら、所轄の保健所へ公益通報し、「この通報を『公益通報者保護法』の扱いでお願いしたい」旨を述べていることからすれば、本来的には、公益通報者保護法上の「公益通報」該当性判断を経る必要があったといえよう。この点の考察は後述するとしても、本判決によって仮に同法の適用が否定された場合でもなお、内部告発をめぐる判例法理によって救済されるという、重疊的な法的保護枠組みの存在を改めて示した点は特徴的である。

第二に、本判決は、既述の内部告発をめぐる判例法理、すなわち、①告発内容の真実性（または真実相当性）、②目的の公益性、③内部告発手段・態様（方法）の相当性を総合的に考慮していることである。なお、上記裁判例において内部告発の正当性の判断の一要素とされていた、④内部告発内容の組織における重要性¹¹⁾については、本判決では必ずしも重要視されていない。しかし、Yの主な業が配食サービス業者であるということからして、食品衛生法違反という事実をもって上記判断枠組みの前提として考慮されているものと評価できよう。

第三に、一般論のうち、「労働者の内部告発は、みだりに労働者が負っている使用者の利益を害しないようにするいわゆる誠実義務に違反するものとして懲戒解雇の対象となることはもちろんである」として、労働契約法上の信義則（3条4項）に基づく誠実義務違反になることを明示している点である。法的責任（債務不履行）に関しては論及されていないものの¹²⁾、これまでの裁判例の一般論においては判示されてこなかった点、すなわち、労働契約上、原則として内部告発行為が誠実義務違反に繋がる点を示唆した点は意義深いといえよう。

また、同じく一般論で、「労働者による内部告発が使用者による法令違反行為の是正・抑止を促進することにもつながるものであり、正当な内部告発であれば、これを保護する必要がある」とし、内部告発の判断枠組みを示した上で、「労働者の行った通報が正当と認められる場合には、通報の違法性は阻却され、これを理由とする懲戒解雇は、客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上も相当とはいえず、無効になる」としていることから、内部告発は、原則として誠実義務に反し、労働契約に違反する行為であるとして是認した上で、例外的に上記判断枠組みに適合する場合に限り通報の正当性が肯定され、「通報の違法性」が阻却されるという理論構成を採用している。懲戒事由の該当性を否定する論拠としている。

最後に第四に、本判決のいう通報対象事実の真実性判断にあたって、違法行為事実の真実性

がないとしても、違法行為の「根幹部分」（本事例の場合は「衛生状態」）に関する「危険性」や「従業員の意識の低下」などの間接事実をもって真実相当性の判断をしている点も特色としてあげられよう。単に違法行為事実の摘示することを求めるのではなく、内部告発を行ったXにとって上記事実を真実と認識した「相応の理由」があれば、真実相当性があると認定される点を明らかにしている。

2. 内部告発の法的保護に関する判断枠組みと通報対象事実の摘示、及び法的評価

先述の通り、本判決では公益通報者保護法の法律要件を具体的に検討することなく、内部告発をめぐる判例法理に基づいて判断がなされている。内部告発の法的保護に関する射程を明確化するにあたって、①告発内容の真実性（または真実相当性）、②目的の公益性、③内部告発手段・態様（方法）の相当性を考慮要素としている。そして、本判決もまた、ほぼ他の裁判例の趨勢通りに判断している。

これまでの内部告発（公益通報）をめぐる紛争事例は数多いが、例えば、司法書士事務職員事件（神戸地判平成20年11月10日判例集未登載、大阪高判平成21年10月16日判例集未登載）やオリンピックパス（不当配転）事件（東京地判平成22年1月15日判時2073号137頁）等、公益通報者保護法の条文解釈等をめぐって争われた事例も少なからず存するといえよう¹³⁾。

以下では、公益通報者保護法の条文解釈等をめぐって争われた裁判例以外の検討を進め、本判決の判断枠組みとの相違点等を分析することとしたい。

第一に、①告発内容の真実性（または真実相当性）であるが、そもそもなぜ真実性あるいは真実相当性が考慮要素化されたのであろうか。内部告発行為自体、本判決のように原則として違法性が高い行為であると解釈するのであれば、当該行為によって使用者に対する損害を被らせる危険性も孕んでいるという論理につながる。そのため内部告発行為の前提として事実の真実性あるいは真実相当性が求められるに至ったと論じる考え方がある¹⁴⁾。しかし、内部告発は当該組織の不正行為の是正、ひいては社会への将来的利益（犯罪行為の是正や未然予防）に資するものであるから、こうした論理の場合は法的に保護されるべき内部告発の機会をも喪失させると言わざるを得ない。後述の通り、内部告発をする権利（義務）は労働契約上の誠実義務に求められると解するのであれば、使用者の不正行為によって当該組織の損失につながる場合などのように、損失を抑止するための義務の履行と理論構成して、内部告発は少なくとも事実の真実と信じるにつき相当性（真実相当性）を備える場合で足りると解する。したがって、私見では、刑法総論的な厳格な法解釈のように、内部告発の正当性判断にあたって、「違法性阻却」との概念は存在しないとの立場に立つものである。

そして、真実性あるいは真実相当性の論拠はともかくとしても、多くの裁判例¹⁵⁾は告発された事実の誇張部分がみられる場合や、やや歪曲されたものであっても真実相当性を認める傾向にあり、厳格な真実性を要求していない。この点、本判決もXの告発内容に疑義を抱きながら（「通

報の根幹部分……（について）……「全くの虚偽であると言い切れるかについては疑問」も、こうした裁判例の趨勢と軌を一にしていると評価できる。なお、本判決では、行政機関へ「通報したと認めるのが相当」としながらも公益通報者保護法2条にいう「公益通報」の該当性を回避した判示内容となっている点は特筆に値しよう。

続いて、②目的の公益性についてであるが、告発する動機・意図・目的などが違法行為や不正行為に該当することが求められているところ、何をもって「公益」¹⁶⁾とするかが争われる。近時論議の対象として焦点化されている私益と公益の関係性¹⁷⁾の問題において哲学的論争にもつながるが、結局のところ、いわゆる価値判断の問題と設定すべきと考える。過去の裁判例¹⁸⁾によると、法令違反として認められるレベルを求めることなく、「社会的に不相当な行為」に関するレベルの告発の公益性を認めるに至っており、公益性を最広義にとらえていると評価できる。この点を意識しているかについて、本判決では必ずしも明らかではない。しかし、Yを閉鎖に追いつむ目的、私怨を晴らす目的、私利を図る目的、Xの自作自演等（こうした点は「私益」（労働者の利益）には必ずしも直結しないと史料する）、Yの種々の抗弁につき客観的証拠の不存在に基づいて判断し、個別的事例判断として取扱い、的確な事実認定によって公益性を認めており、この点は妥当であるといえよう。

最後に、③内部告発手段・態様（方法）の相当性を検討するが、これまでの裁判例によると、通報先の選定妥当性や、告発行為に至るプロセス、情報収集（通報準備段階の行動）の妥当性等が考慮されるところである。この要素を検討するにあたっては、公益性を有する行動として評価できるか否かを検討することになる以上、結局のところ、公益性の判断が影響を及ぼしているといえる。ところで、本判決ではそれほど具体的に事実認定をしているとはいえない。とはいえ、本件で争われた通報は、「やや執拗すぎる嫌いもある」が、Xが正社員ではなく、パートタイム労働者であったことなどを慮り、行政機関への通報について「手段態様として不相当」とはしないと判示している。通報した労働者の属性に注視して判示した裁判例は過去に例はなく、特徴的な判断プロセスといえる。

なお、内部告発の正当性判断にあたっては、もう一つの考慮要素と位置付ける裁判例も多い、通報者が組織内部において是正努力をなしたか否かの要素化の是非、さらには通報の正当性が認められた場合の懲戒処分を無効とする法律構成等についても検討する必要があるが、紙幅の関係上、本稿では割愛することとしたい。

3. 本判決からみた公益通報者保護法の機能性¹⁹⁾

本判決では公益通報者保護法の適用の可否を含め、全くといってよいほど「公益通報」の検討がなされていない。同法2条の「公益通報」の概念の該当性の可否を検討すると、おそらく通報対象事実の該当性（食品衛生法に抵触する違法性）に疑義があったのではないかと推測されるが、必ずしも理由は判決文からは読み取ることは不可能である。近時の裁判例では、そのほとんどが

公益通報者保護法を適用することなく、判例法理によって解決への道筋を模索している²⁰⁾。

ところで、公益通報者保護法は、施行後5年を目途に同法の施行状況について検討を加え、その結果に基づき必要な措置を講ずると規定されており（附則2条）、平成21年12月、消費者委員会は、公益通報者保護専門調査会を設置し、同法の見直しについて具体的な審議がなされた²¹⁾。その結果、平成23年2月、専門調査会は、報告書である「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～」²²⁾を取りまとめ、「法改正によって見直すべき課題がある場合には、当該課題を解決するための法の改正を、真摯に検討すべき」とした。専門調査会は同法の主要な論点を整理・検討はしたものの、法に関わる問題提起に留まっており、結局、具体的な法改正の提案はなされなかった。その翌月、消費者委員会は、同報告書をもとに、「公益通報者保護制度の見直しについての意見」²³⁾を表明し、消費者庁に対して、同法の主要な論点に関して早急に検討を行うことを求めた。「公益通報者保護制度の充実を図る視点に加え、本制度以外の法制度・仕組みも充実させ、総合的に体制を構築しつつ事業者や行政の意識も改革していくことが重要」としているものの、事実上、同法の改正を見送った。

内部通報制度が形骸化している実態を鑑みると、法の果たすべき役割は、内部通報制度を再生させることにあり、そうである以上は、近いうちに同法を改正しなければならないと思われる。そうした観点も踏まえて、消費者庁は、事業者等の通報処理体制の整備促進・支援策や公益通報者保護制度の課題・論点の整理等を行うため、平成27年6月に「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」を設置し、現在も論議を深めている最中にある。

本件でも争われているように、公益通報者保護法が定める通報対象事実の範囲が不明瞭であると言わざるをえない。通報対象事実に該当する対象法律を探索し、違反行為であるかどうかを判断すること自体、困難を極める。法令違反を構成する事実のすべてを通報の対象とするべきなのか、それとも法令違反を構成する事実の一部または当該事実に関連する事実も法の保護対象とすべきかについても必ずしも明確ではなく、加えて、通報者が負っている通報対象事実の立証責任は大きく、裁判手続上も極めて不利な立場を強いられる。

また、通報先によって異なる法律要件に関しても煩雑で分かりづらいといえる。公益通報者保護法は、内部通報へ誘導する設計となっており、行政機関や事業者外部への通報は法律要件を厳格化することで通報の促進を制限し、通報促進の阻害要因となっている。ましてや権限のない行政機関に通報した場合の通報は法的に保護されず、前述の関連裁判例等を踏まえれば、行政機関への通報については、未だ適切な通報先として整備されていないといえよう。通報先（事業者内部、行政機関、事業者外部）の段階的に厳格化する要件を抜本的に見直し、とりわけ外部通報の要件を緩和すべきである。加えて、行政機関への通報窓口の一元化²⁴⁾を含め、通報者の視点による再検討が求められる。

鳥瞰的な視点でみれば、確かに、適切な内部通報制度の構築に向けて、公益通報者保護法の周知・啓発や事業者・行政機関と通報者間の信頼関係は不可欠な要素である。しかし、事業者や行

政機関による不適正な通報処理の実態に鑑みると、公益通報者保護法による罰則化の検討も念頭に置かざるを得ないであろう。この点、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」（いわゆる「原子炉等規正法」）が参考になるが、同法は、主務大臣等に対する申告制度を条文化し（66条の2）、罰則（「一年以下の懲役若しくは百万円以下の罰金」）も附加している（78条28号、81条2号）。極めてプリミティブではあるが、法規整の実効性を高めるためにも、罰則規定の新設もまた選択肢の一つであろう。

公益通報者保護法が「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」（1条）としている以上、同法は通報環境を整備する責務を負い、さらには、わが国全体にわたる、コンプライアンス（法令遵守）に則った健全な社会経済の発展をも背負っている。したがって、通報者の通報内容が、ひいてはわが国における社会全体の歪んだ構造を戒め、公平かつ公正な社会形成の一助ともなりえよう。公益通報者保護法がそのためのメカニズムを兼ね備えていることを再認識して、同法の再設計に向けて前進させなければならないと思われる²⁵⁾。

むすびにかえて ～公益通報の権利性と立法事実の存在～

以上、甲社事件（東京地判平成27年1月14日労経速2242号3頁）を手がかりにして、内部告発をめぐる判例法理や公益通報者保護法の問題点とそのあり方について考察した。特に本稿では、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や内部告発の法的根拠等について検討を進めた。

内部告発あるいは公益通報を行う労働者が冒頭のスウィニーの名言通りに的確に行動できるよう、社会正義に資する同法のいっそうの法整備が求められる。また、内部告発あるいは公益通報を行う労働者のバックアップに関する検討も必要であり、社会正義に資する通報の萎縮を回避するため、通報準備行為の支援策のあり方についても考慮されなければならない。加えて、内部通報の正当化根拠として議論されているが²⁶⁾、私見としては、憲法上の言論の自由を基調としつつ、国家公務員及び地方公務員²⁷⁾等を除いては、労働契約上の付随義務（使用者の損失発生を阻止する義務）を根拠にして内部告発の正当化を図るべきであると解する。この点の理論構成については、紙幅の関係上、別稿に期したい。

【付 記】

本研究は、「平成27年度東洋大学井上円了記念研究助成（「労働組合や消費者団体等を活用した公益通報者支援に関する実証的研究）」」成果の一部であることを付記する。

【注】

- 1) See, Walter P. Reuther Library at Wayne State University (<http://reuther.wayne.edu/node/7093>).
- 2) アメリカ合衆国においては比較的早くから公益通報者 (Whistleblower) を保護するための法整備がなされてきたといってよい。同国の法適用は、全土に適用される連邦法、及び各州に適用される州法に大別され、さらに公的部門と民間部門に区別されている。連邦法として、代表的には、政府職員の公益通報を保護する「内部告発者保護法」(Whistleblower Protection Act of 1989) や「公務サービス改革法」(Civil Service Reform Act of 1978) があげられるし、民間の労働者の公益通報を保護する個別法としては、「不正請求禁止法」(False Claims Act of 1986)、「企業改革法 (いわゆる SOX 法)」(Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act of 2002)、「ドッド=フランク法」(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010) など、それぞれ制定されている。
- 3) Most recently case, *Savage v. Department of the Army*, 2015 M.S.B.P. 51 (Sept. 3, 2015).
- 4) 同法の認知度に関する調査については、所管官庁である消費者庁が行っている。平成24年度の調査ではあるが、公益通報者保護制度に関する労働者向けインターネット調査 (<http://www.caa.go.jp/planning/koueki/chosa-kenkyu/files/h24roudousha-chosa.pdf>) を参照。
- 5) なお、消費者庁は、事業者等の通報処理体制の整備促進・支援策や公益通報者保護制度の課題・論点の整理等を行うため、平成27年6月に「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」を設置し、論議を深めている。詳細については、消費者庁ホームページ (<http://www.caa.go.jp/planning/koueki/chosa-kenkyu/koujou.html>) を参照。
- 6) 同法の概要等については、さしあたり拙稿「公益通報者保護法の現況と課題」法政論叢第47巻2号53頁以下(2011年)、拙稿「公益通報者保護に関する法制度のあり方の一考察」国民生活研究第51巻3号93頁以下(2011年)を参照。なお、最近の学説・判例の趨勢等に関しては、土田道夫・安間早紀「内部告発・内部通報・公益通報と労働法」季労第249号135頁以下(2015年)が詳しい。
- 7) 最近では、2015年7月に「市民のための公益通報者保護法の抜本的改正を求める全国連絡会」等が立ち上がり、同法改正に向けて活発に論議が展開されているところである。
- 8) 最近の係争中の事例では、不正融資疑惑を追及した公益通報者を懲戒解雇した武生信用金庫事件がある。経営が実質的に破綻していた酒造会社への迂回融資などによって生じた不正融資(約15億円)を内部告発した職員が、理事長ら役員のID等を入力し、信用金庫内のサーバーにアクセスし、サーバー内の情報を出力し、内部資料を持ち出したことを理由に懲戒解雇並びに職員を刑事告訴している。なお、刑事告訴の点については、福井地方検察庁は不起訴処分としたとのことである(福井新聞平成27年9月9日朝刊)。
- 9) 福岡高宮崎支判平成14年7月2日労判833号48頁。
- 10) 大阪地堺支判平成15年6月18日労判855号22頁。
- 11) なお、その後の裁判例では、内部告発者が当該事業者内部で違法行為等の是正に努力しようとしたか否かを要素として判断したものがある。一例として、首都高速道路事件(東京地判平成9年5月22日労判718号17頁)、海外漁業協力財団事件(東京地判平成16年5月14日労判878号49頁)他。
- 12) 土田道夫『労働契約法』(有斐閣、2008年)109頁。
- 13) 公益通報者保護法施行前の内部告発を争点とした裁判例として、首都高速道路公団事件(東京地判平成9年5月22日労判718号17頁)、前出の宮崎信用金庫事件(福岡高宮崎支判平成14年7月2日労判833号48頁)、日本経済新聞社(記者HP)事件(東京地判平成14年3月25日労判827号91頁)、前出の大阪いずみ市民生協事件(大阪地堺支判平成15年6月18日労判855号22頁)、海外漁業協力財団事件(東京地判平

成16年5月14日労判878号49頁)、トナミ運輸事件(富山地判平成17年2月23日労判891号12頁)等がある。他方、公益通報者保護法施行後の裁判例として、MKタクシー(雇止め)事件(京都地決平成19年10月30日労判955号47頁)、TPSサービス(偽装請負)事件(名古屋地判平成20年7月16日労基広1623号31頁)、愛媛県警(配転)事件(高松高判平成20年9月30日判タ1293号108頁)等がある。但し、公益通報者保護法上の論点を取扱わず、具体的判断を行っていない裁判例も存する。これら裁判例すべてが公益通報者保護法上の具体的な争点になったわけではない。

- 14) 前掲注6) 土田・安間論文139頁を参照。
- 15) 一例として、生駒市衛生社事件(奈良地判平成16年1月21日労判第872号59頁)や前掲注13)に掲げられた裁判例等がある。
- 16) この点、公益通報者保護法と判例法理の「公益性」の認識は相違している。公益通報者保護法の「公益性」については、さしあたり光前幸一「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」法政理論第46巻第3号150頁以下(2013年)を参照。
- 17) 公益と私益の関連性について検討した最近の意欲的な論稿として、山里盛文「公益と私益の関係について—公益通報者保護法についての検討を通してのスケッチ—」明治学院大学法科大学院ローレビュー第21号109頁以下(2014年)。同論文123頁によると、「私見は、公益とは私益の集合体と考えるが、私益に分解できない利益も存在すると考える二分類構成が妥当である……公益のなかで、私益の集合体として考えるべきか否かの基準は、被害が個人の権利について生じているかという基準である。……国家的法益については、個人に被害が生じていると考えることはできない。」として他法領域の公益性を踏まえつつ、二分類構成の妥当性を論じるが、妥当ではない。公益通報者保護法上、「公益」の意義が明らかにされていないものの、同法1条では「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」を図る目的としていることなどからすれば、単に公益を私益の集合体と考えると、被害が個人の権利に生じているか否かなどを判断基準とすべきではなく、当該法令違反の事実が生じていること自体を判断基準とすべきである。そうしないと被害が生じていない場合や、個人の権利に関わらないが法令違反に該当する場合など要保護性を具備する通報が否定されることにつながり、ひいては「公益」概念そのものが矮小化するおそれが生じよう。
- 18) 例えば、前出の首都高速道路事件東京地裁判決。
- 19) 本項については、拙稿「公益通報者保護法はどこへ向かうのか」消費者法ニュース第93号26頁以下(2012年)を一部踏襲しつつ、現在、消費者庁において公益通報者保護法制度に関して論議されている内容を加えていることを付記しておく。
- 20) 例えば、陸上自衛隊霞ヶ浦駐屯地事件(東京地判平成26年9月11日労経速第2234号3頁)等。
- 21) 具体的な審議経過については、消費者委員会(公益通報者保護専門調査会)ホームページを参照。<http://www.cao.go.jp/consumer/history/01/kabusoshiki/koueki/index.html>
- 22) 同報告書については、消費者委員会(公益通報者保護専門調査会)ホームページを参照。<http://www.cao.go.jp/consumer/history/01/kabusoshiki/koueki/doc/houkoku2.pdf>
- 23) 同意見書については、消費者委員会(建議、提言、意見等及び報告書)ホームページを参照。http://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2011/_icsFiles/afldfile/2011/04/04/20110311_kaiken_shiryoul.pdf
- 24) 「消費者庁設置法案、消費者庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案及び消費者安全法案に対する附帯決議(平成21年5月28日参議院消費者問題に関する特別委員会)において、「二七 消費者の利益の擁護及び増進に関する法律の消費者庁の関与の在り方を検討する際には、公益通報の窓口の消費者庁への一元化、表示、取引、安全の分野における横断的な新法の制定を含めた検討を行うこと。」とされている。また、第171回国会参議院消費者問題に関する特別委員会において、「今の間はしっかり

と、消費者庁に多くのそれが寄せられてもしっかりと、たらい回しという形ではなく、きちっと担当している行政組織に連絡を一元的にスルーできるような形で鋭意取り組んでいきますけれども、今後につきましてはやっぱり検討していくべきだと思っております。」との担当大臣の答弁があった（第171回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録3号7頁、平成21年4月27日）。

- 25) なお、2010年11月に先進国から発展途上国まで含めた国際的な場において複数のステークホルダーによって議論され、発行された国際規格であるISO26000によると、「公正な事業慣行」の一環として、広義的な概念として「内部通報・相談窓口の設置」を要請している。内部通報制度は、「汚職防止」や「公正な競争」といった目的課題に対する対応ツールとなっている。ISO26000では、法やガイドラインに準拠した内部通報制度を設置することにとどまるのではなく、通報者が報復措置に臆することなく、企業倫理違反等を含む企業の行動違反をも通報できる環境整備を期すよう求めており、社会的責任（Social Responsibility）論の観点からの検討も必須であろうと思われる（日本規格協会編 ISO 26000:2010 Guidance on social responsibility「社会的責任に関する手引」（2011年、日本規格協会）。
- 26) 例えば、労働者の人格権の自救行為と考える説（島田陽一「労働者の内部告発とその法的論点」労判第840号15頁（2003年））や、国民の憲法尊重義務（99条）と考える説（豊川義明「内部告発権の法理的検討と法制化に向けての課題」労旬第1545号14頁（2003年））等がある。
- 27) 公務員が「公共の利益のために勤務し」ており（国家公務員法第96条第1項、地方公務員法第30条）、職務遂行にあたっては「法令に従い」（国家公務員法第98条第1項）、あるいは「法令、条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の定める規程に従」わなければならない（地方公務員第32条）ことなどから、公務員等の内部告発は原則、法的義務として法律構成できると考える。なお、刑法上の犯罪行為に関する告発義務については、刑事訴訟法第239条第2項に規定されている。地方公共団体における内部通報制度については、有田謙司「地方公共団体における内部告発者制度」山口経済学雑誌第52巻第2号57頁以下（2003年）。