

# 公益通報者保護法の課題と 通報制度におけるノウハウ

2006年4月に公益通報者保護法が施行されて以降、日弁連が同法の改正を提案するなど、立法課題に関する議論が多くなされている。また、通報制度の運用について悩みを抱えている企業も多く、企業の関心も高い分野である。

このような現状を踏まえて、今回は、同法や通報制度に精通されている会員から、同法の立法課題、内部通報制度の現状と問題点、通報者相談や社外通報窓口を担当する場合のノウハウ、韓国の公益通報制度についてご寄稿いただいた。特に冒頭の事例を考えながら全体を読むことによって、通報制度に携わる場面で非常に役立つものとなっている。

(木村 容子)

## CONTENTS

- 1 法律の概説と立法課題
- 2 内部通報制度の現状と問題点
- 3 通報者相談のノウハウ
- 4 通報窓口のノウハウ
- 5 韓国の公益通報制度

## 事例 こんな事件に出あったら、どうしますか？

大衆薬販売の規制緩和措置として、薬剤師以外でも、風邪薬などの一般用医薬品を販売できる「登録販売者制度」というものがあります。登録販売者になるには、都道府県が実施する試験に合格する必要がありますが、受験資格として、薬剤師らの管理下で1年以上、毎月80時間以上にわたって医薬品の販売に従事していた経験等が必要です。ところが、大手スーパーであるB社のC支店では、この受験資格をごまかして従業員に試験を受けさせていました。これを知ったC支店の従業員Aは、知り合いのX弁護士に相談しました。B社には社内通報窓口があって、Q弁護士事務所が通報受付の窓口となっており、弁護士2年目のY弁護士が通報処理を担当していました。

# 1 法律の概説と立法課題



公益通報者保護特別委員会委員 白木 孝二郎 (63期)

## 1 公益通報者保護法の概説

### (1) 立法の経緯及び立法目的

1990年代後半から、数多くの著名大手企業・官公庁等による不祥事が続発した。それら不祥事の中には、国民の生命や身体に直接的な悪影響を及ぼす事件\*1が多く含まれ、従業員や取引先等からの告発を契機として発覚した。このような経緯から、日本でも英国の「公益開示法」等の例にならい、告発者を保護し「国民生活の安定及び社会経済の健全な発展」に役立てることを目的とした「公益通報者保護法」が2006年4月1日から施行された。

それまで、内部告発行為は、個別の事件ごとにその正当性が判断されてきたが、同法は、内部告発行為のうち、明らかに保護される態様を明示し、保護の徹底を図ったものである。すなわち、正当な告発行為の一部を「公益通報」として要件を設定したものにすぎず、正当な告発行為の外延を定めたものではない。以下、冒頭の事例をみながら本法を概説する。

### (2) 本法のポイント

本法は、わずか全11条（附則を除く）からなる法律で、その内容は、内部告発者が行った告発行為について、それが「公益通報」として保護される要件を規定したパート（後述のア）、要件を充足した「公益通報者」に対する保護の内容を規定したパート（同一）及び公益通報を受けた事業者・行政機関の対応を規定したパート（同ウ）の3つに大別できる。以下、パート毎に本法のポイントを簡潔に説明したい。

### ア 「公益通報」の要件（法2条及び3条）

保護の対象となる「公益通報」とは、①「労働者」が、②「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」でなく、③「労務提供先」等について、④「通報対象事実」が「生じ、又はまさに生じようとしている旨」を、⑤「通報」することとされているが、後述のように各通報先によって保護要件が異なる。

#### ア) ①「労働者」による通報であること

本法によって保護されるのは労働基準法第9条において定義される「労働者」とされ、いわゆる正規社員だけでなくアルバイト、パートタイマー等を含み、また、派遣労働者の派遣先への通報、請負人の請負先への通報も保護される。元従業員は対象となっていないので、例えば、冒頭の事例におけるA氏が、雇止めされた有期雇用の従業員である場合は、本法の保護対象にはならない。

#### イ) ②通報が「不正の目的」でなされていないこと

不正な目的での通報は保護されない。不正な目的とは、単に被通報者を害する結果を認識しているということではなく、例えば通報を手段として不当に金品を得る目的（図利目的）、勤務先や他の従業員を中傷する目的（加害目的）等の積極的な害意をいう。例えば、冒頭の事例のA氏が、社内での処遇の不満のはけ口として不正行為を通報したとしても、直ちに、「不正の目的」に該当するわけではない。なお、通報者の保護を図るという本法の趣旨から、裁判上においては「不正の目的」があったことにつき、事業者側に

\*1：大手自動車メーカーによるリコール隠し（2000年6月頃）、大手乳食品メーカーによる産地偽装（2002年1月頃）、電力会社による検査データの改ざん等々、枚挙にいとまがない。

主張立証責任が課される\*2と考えられる。

(ウ) ③「労務提供先」等に関する通報であること

「労務提供先」または「労務提供先の事業に従事する場合におけるその役員、従業員、代理人その他の者」が「通報対象事実」（後述）の行為主体となっていることが、本法による保護要件となる。「労務提供先」とは、i 通報者の雇用者（法2条1項1号）、ii 通報者が派遣労働者である場合における派遣先（法2条1項2号）及びiii 上記 i 又は ii の事業者と請負契約等を締結している相手方事業者（法2条1項3号）を指す。なお、「労務提供先の事業に従事する場合における」との限定が付されている趣旨は、「労務提供先」の役員、従業員等の私生活上の犯罪行為等（例えば、休日に窃盗を行ったなど）に関する通報を本法の対象から除外することにある。

(エ) ④「通報対象事実」を含む通報であること

- a 本法における「通報対象事実」とは、i 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本法別表に記載された法律（例えば刑法、食品衛生法等。以下「通報対象法律」という）に違反する法令違反行為であって、ii 最終的にその実効性が刑罰によって担保されている法令違反行為の事実、という2つの要件を充足した事実となる。なお、2014年12月2日時点において、通報対象法律は443本\*3となっている。
- b それでは、冒頭の事例のA氏がB社の不正受

験問題をどこかに通報しようと考えたとき、公益通報に該当するか。また、仮に、公益通報には該当しないとき、A氏が、例えば、不正受験の事実をマスコミに情報提供した場合に、B社はA氏の重大な服務規律違反を理由として同人を解雇することは可能か。あるいは、仮にB社がA氏を名誉毀損・信用毀損等で訴えたとしたら、A氏に損害賠償義務等は発生するのか。あるいは、B社の訴えは不当訴訟として、逆にA氏から訴えられる可能性はないのか。

登録販売者の受験資格や医薬品の販売要件は、いずれも旧薬事法に規定されており（旧薬事法36条の8等）、旧薬事法は公益通報の対象法律に規定されていることから、不正受験や無資格販売が罰則の対象となるか否かが、本法の適用を考える際のポイントとなる。

(オ) ⑤定められた通報先に通報すること

本法は、通報先として、i 「当該労務提供先等」（法3条1号、以下これに対する通報を「内部通報」という）ii 「当該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」（法3条2号、以下これに対する通報を「行政機関通報」という）iii 「その者に対し当該通報対象事実を通報することがその発生又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」（法3条3号、以下これに対する通報を「外部通報」という）の3つを定めている。その上で、通報先毎に保護要件を規定し、表（7頁）に示すように、内部通報、行政機関

\* 2：國廣正他編著「コンプライアンスのための内部通報制度」50頁（日本経済新聞社）も同旨。

\* 3：下記消費者庁ウェブサイトにおいて、通報対象法律が一覧表として掲載されている。  
[http://www.caa.go.jp/planning/koueki/gaiyo/files/taishouhou\\_141202.pdf](http://www.caa.go.jp/planning/koueki/gaiyo/files/taishouhou_141202.pdf)

表 通報先毎の保護要件

		保護要件1【真実性：通報の必要性】	保護要件2【その他：通報の相当性】
通 報 先	内部通報 (法3条1号)	通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると <u>思料</u> する場合	
	行政機関通報 (法3条2号)	通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると <u>信ずるに足りる相当な理由</u> がある場合	
	外部通報 (法3条3号)	通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると <u>信ずるに足りる相当な理由</u> がある場合で、かつ <u>保護要件2のいずれかを充足</u> する場合	イ 他の通報先への通報を行うと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場合 ロ 内部通報では証拠隠滅等がなされると信ずるに足りる相当の理由がある場合 ハ 労務提供先より他の通報先への通報を行わないよう正当な理由なく要求された場合 ニ 内部通報日から20日を経過しても労務提供先が通報を放置している場合 ホ 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場合

通報、外部通報の順に、保護要件を加重しているが、これは、事業者の法令違反行為についてはその自浄作用による是正に期待し、事実と異なる通報が外部に対してなされることによる事業者への深刻な風評被害を避けるため、通報者に第一次的には（外部通報、行政機関への通報ではなく）内部通報を促す趣旨である。

イ 本法による通報者保護の内容

以上の要件を全て充足すると「公益通報」として本法の保護対象となり、公益通報を理由とする解雇の無効（法3条）、派遣元との派遣契約の解除無効（法4条）、及び減給、降格その他一切の事実上の不利益取扱いが禁止（法5条）される。なお、ある通報行為が、本法に定められた厳格な要件を充足しない場合であっても、当該通報者に対する解雇は、解雇権濫用法理（労働契約法16条）により保護され（法6条2項）、その他不利益処分についても個別具体的な事情に基づき、その正当性が判断される。例えば、冒頭の事例の場合、仮に、B社による不正受験問題に関し、旧薬事法による

罰則適用がなく本法による保護の対象外であったとしても、それにより、A氏の通報が直ちに法的に保護されなくなるわけではなく、一般法理に照らして個別具体的な事情のもと、その正当性が論じられることとなる。

ウ 公益通報を受けた事業者・行政機関の対応

内部通報を受け取った事業者は、通報事実の有無を調査し、是正措置の有無等を通報者に対し通知する努力義務がある（法9条）。

また行政機関が通報を受け取った際は、必要な調査を行い、通報対象事実の存在を認めるときは法令に基づく適当な措置をとる義務がある（法10条）。なお、通報者が、誤って処分又は勧告等を行う権限がない行政機関に対して通報を行った場合には、行政機関は適切な行政機関を通報者に教示する義務がある（法11条）。

さらに、公益通報に該当しない通報でも、公益に関する重要な通報であれば、これを通報として取り扱う運用となっている。

## 2 立法課題

(1) 本法附則第2条には、本法は「施行後5年を目途」として「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」と規定されている。

本法の所轄官庁である消費者庁は、2013年6月25日付「公益通報者保護制度に関する実態調査報告書」\*4をとりまとめたが、各方面から調査が不十分との指摘を受け、再調査を実施中であり、その経過は同庁のウェブで公開されている。

(2) 日弁連も積極的に本法に関する意見表明を行っているが（2011年2月18日付及び2013年11月21日付の各意見書など）、本法は、制定当初から、通報の主体が労働者に制限されていること、通報対象事実が分かりにくいこと、外部通報の要件が厳しすぎることで、事業者に対する規制が不十分のため通報者の保護が十分に図れない恐れがあるといった懸念が指摘されていた。

(3) 本法の施行から既に8年以上が経過し、立法時より指摘されてきた課題、とくに内部通報者に対する事業者の報復行為が問題となっている。また、行政通報の機能不全（怠慢な調査、通報事実の漏洩）も大きな問題となっている。ここでは、紙面の関係上、それらの中から特に重要と思料される立法課題を紹介したい。

### 〈本法の立法課題〉

- 公益通報の社会的価値を明らかにし、本法が通報者の通報そのものを支援する目的のものであることを明記すべきである。
- 本法によって保護される主体を「労働者」に限定すべきでなく、取引先業者、退職者（退職後の通報者）及び役員も含めるべきである。なぜならば、これらの者は、不正・違法行為を知りうる立場にあり、他方で事業者から取引関係の打ち切り、退職金の不支給及び解任等々の不利益を受けるケースも、現実問題として多いからである。
- 通報対象事実に係る法令が本法別表記載の法令に限定された結果、政治資金規正法、公職選挙法及び税法等、その違反行為が国民生活に重大な影響を及ぼしかねない行為が、通報対象事実が漏れてしまっている。通報対象法令の拡充又は対象法令の限定列举方式廃止等の対応を行うべきである。
- 自ら違法行為に関与している通報者が通報に及んだ場合の免責ないしは責任の減免規定を設けるべきである。
- 本法に違反し通報者に不利益処分を行った事業者に対する罰則規定がない。そこで通報者保護の実効性を担保することを目的とし、罰則規定を新設すべきである。
- 行政通報の受理機関を一本化、専門化すべきである。
- 外部通報が保護される要件は相当程度ハードルが高いため、結果的に外部通報を思い止まらせる大きな要因となっている。そこで、外部通報の保護要件を緩和すべきである。

\* 4 : (消費者庁ウェブサイト) [http://www.caa.go.jp/planning/koueki/chosa-kenkyu/files/130625zentai\\_2.pdf](http://www.caa.go.jp/planning/koueki/chosa-kenkyu/files/130625zentai_2.pdf)

## 2 内部通報制度の現状と問題点

公益通報者保護特別委員会委員 大田 尚一 (64 期)

### 1 はじめに

消費者庁は、2013年6月、「公益通報者保護制度に関する実態調査」と題する報告書（以下「本報告書」という）を公表した\*1。以下、本報告書の内容を踏まえ、企業の法務担当者としての立場から、内部通報制度の現状や問題点について考えてみる\*2。

### 2 内部通報制度の意義

#### (1) 内部通報制度と公益通報者保護法

内部通報制度とは、不正を知る従業員等からの通報を受け付け、通報者の保護を図りつつ、適切な調査、是正及び再発防止を講じる事業者内の仕組みをいい、通報窓口の設置、内部規程の整備及びそれらの運用をその主たる構成要素とする\*3。

公益通報者保護法は、内部通報の場合における通報者保護要件を、外部通報の場合よりも緩和している。これは、同法が企業の自浄作用に期待し、企業が自主的に内部通報制度を整備することを期待した結果として理解することができる\*4。

#### (2) 内部通報制度導入による企業側のメリット

およそ企業活動において、法令違反その他の不祥事を完全に防止することは不可能である。企業は、不祥事の発生を早期に発見し、自らは正して、不祥事によるダメージを最小化する仕組みを導入する必要がある。内部通報制度は、そのための仕組みの一つである。

企業に不祥事が発生した場合、その存在が外部から指摘されたときと、これを自ら発見・是正して公表したときとでは、企業価値毀損の程度は大きく異なる。特に、外部通報から不祥事が発覚した場合、「不祥事を隠蔽した」「自浄能力が欠けている」などの悪評が立ち、企業の信用が大きく損なわれる。本事例のB社のように、一般消費者に対して製品、サービスを提供している企業にとっては、外部通報によるブランドイメージの低下は企業業績に深刻な悪影響をもたらす。内部通報制度は、制度設営者である企業の立場から評価するならば、不祥事の通報者を内部通報へと誘導して、外部通報を防止することにより、不祥事発生による企業価値の毀損を最小限にとどめようとするものである\*5。

\* 1 : [http://www.caa.go.jp/planning/koueki/chosa-kenkyu/files/130625zentai\\_2.pdf](http://www.caa.go.jp/planning/koueki/chosa-kenkyu/files/130625zentai_2.pdf)

\* 2 : 本稿の意見にわたる部分はすべて当職の個人的見解であって、勤務先の見解を示すものではない。

\* 3 : 本報告書10頁注8。なお、本稿においては、従業員が勤務先に対して不正を通報することを内部通報と表記し、従業員が自己の知る不正を社外に知らせる行為を、外部通報と表記する。

\* 4 : ただし、公益通報者保護法は、内部通報を外部通報に先行させることを要求しているものではなく、同法の要件に該当しない外部通報であっても、一般法理によって保護されることがあることには注意が必要である。

\* 5 : いわゆるリニエンシー制度の利用との関係においても、内部通報制度は有用である。リニエンシーとは、独禁法違反その他の違法行為に及んだ者が、その発覚前に自ら当該違法行為を申告することによって、先着順で一定の免責を得ることができる制度である。例えば、自社がカルテルに参与していることが発覚した場合、企業は他の関与者に先んじて当該行為を当局に申告し、免責を得ることを考えなければならない。内部通報制度が有効に機能していれば、カルテル等の事実を早期に発見する可能性が高まる。これらの点につき、香川幹雄「通報（内部告発）を受けた事業者はいかに対応すべきか」（当委員会編『失敗例に学ぶ「内部告発」』52頁、松本和道「企業コンプライアンスの現実」ジュリスト1438（2012年3月）号20頁参照。

表1  
内部通報制度の導入の有無(単一回答)  
／全体, 従業員数別\*7

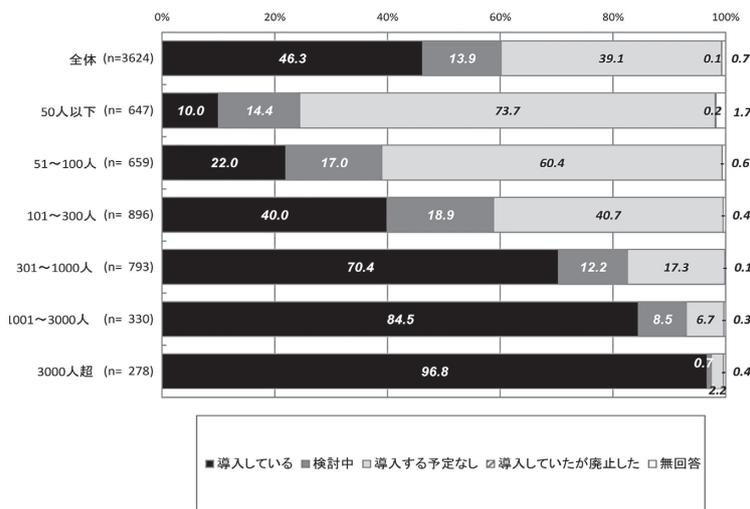
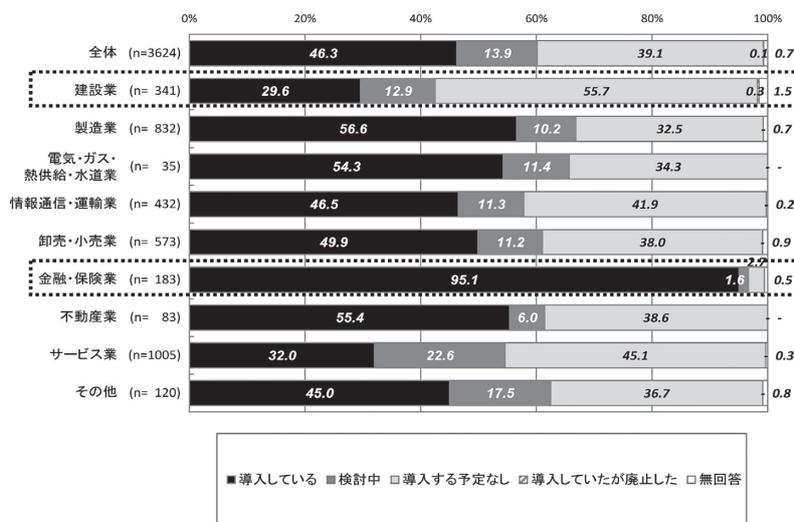


表2  
内部通報制度の導入有無(単一回答)  
／業種別\*8



### 3 内部通報制度の現状\*6

#### (1) 制度の普及が不十分であること

公益通報者保護法の制定時には、内部通報制度の整備が盛んに取り上げられ、多くの企業が制度を導入した。しかし、制度導入の状況は、企業規模や業種により、かなりの違いがあり、社会全体に内部通報制度が定着したとは言い難い。

表1, 表2によれば、従業員数3000人超の大企業においては95%超が内部通報制度を導入しているが、101人から300人までの企業では導入比率は40%で、50人以下に至っては1割が導入しているに過ぎない。

また、業種によってもばらつきがあり、金融業や保険業においては95.1%の企業が導入済みであるが、他業種では50%を切るものも少なくない。

制度未導入の企業の中には、「どのような制度なのかそもそもわからない」(41.3%)とか「どのようにして導入したらいいかわからない」(30.7%)といったものがあり、事業者には制度の導入を促すには、導入メリットを周知する必要がある。

#### (2) 通報者が抱えるリスク(報復リスク)\*9

現状における内部通報の最大の問題は、通報者が企業側から報復的な制裁(解雇、降格、異動、事実

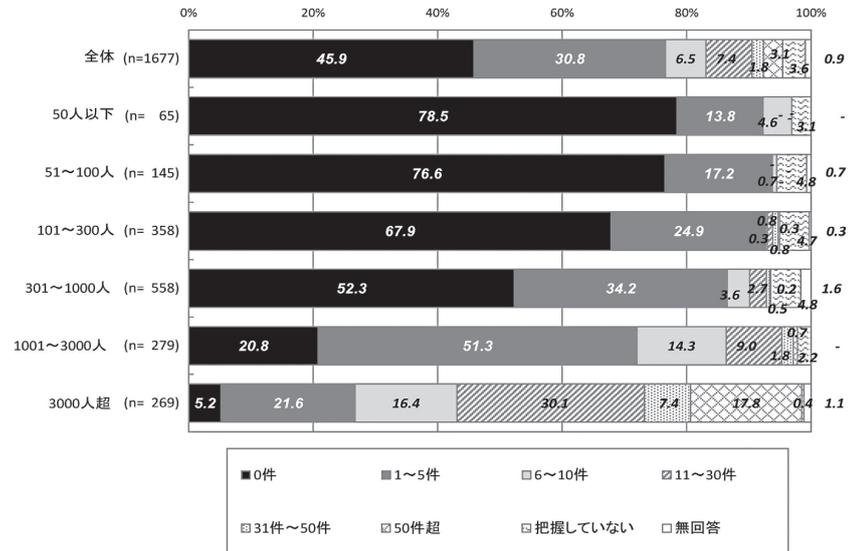
\*6: 河上正二「公益通報者保護制度の運用状況について」ジュリスト1458(2013年9月)号53頁以下参照。

\*7: 本報告書10頁図表14

\*8: 本報告書11頁図表16

\*9: 山口利昭「内部告発・内部通報—その「光」と「影」」186頁は、報復を受けるリスクの他、通報事実を立証する手段として企業秘密を持ち出したことについて刑事罰を受けるリスクと匿名通報者の特定リスクを挙げる。

表3  
過去1年間に通報窓口寄せられた  
内部通報件数(社内外合計)(単一  
回答)／全体、従業員数別\*12



上のいやがらせなど)を加えられる例が後を絶たない  
ということである。本報告書によれば、通報窓口  
に対して通報ないし相談した経験のある者(本報告書  
のアンケートに対する有効回答者3000人中42人)  
のうち、その半数弱の者が何らかの不利益を受けた  
旨回答している\*10。

内部通報は、会社が通報者の秘密を守る措置を忘  
れば、通報に無理解な同僚や上司等から報復を受け  
る可能性は外部通報の場合よりも高くなる。また、  
一部の部署により通常の人事考課や定期的な異動を  
装ってなされた報復人事は表面化しづらく、その違  
法(不当)性を争うことは容易ではない。また、企  
業のトップに内部通報制度を尊重する意識がなけれ  
ば、通報制度は批判分子のあぶり出し装置にすぎな  
くなる。これらを前提とすると、従業員は、特段の  
手当がされない限り、内部通報などするはずがない  
のであって、内部通報制度を実効的なものとするべく、  
内部通報制度に対する従業員の信頼をいかにして確  
保するかが課題となる\*11。

内部通報をする従業員が、純粋に公益目的からの  
通報を考えている場合であっても、上記のようなリス  
クを負うことになるおそれがあるとき、本事例のX弁

護士は、従業員Aに対しこの点を十分に説明しなけ  
ればならないし、B社の通報窓口に通報をアドバイス  
するときは、窓口担当弁護士であるY弁護士との、  
通報者の秘密保持や不利益回避に向けた意見交換が  
求められる。

### (3) 内部通報制度の形骸化

表3によれば、内部通報制度を導入している企業  
の8割近くでは、年間の通報が5件以下とのことで  
(全体の半数近くの企業において、年間通報件数が  
ゼロとなっている)、制度が十分に機能していない  
ことが疑われる。この背景には、企業側が制度の趣  
旨を正確に理解していない、あるいは、制度を軽視  
している(制度を軽視するがゆえに、必要な質及び  
量の人員・予算の手当てを怠り、それが制度の形骸  
化に拍車をかける)といった事情があるものと推測  
される。内部通報制度が有効に機能しているか否か  
は、外部から判別することは難しい\*13。本事例の  
X弁護士は、B社内部通報窓口の担当者が登録2年  
目のY弁護士であることや、Q事務所がB社の顧問  
先である可能性について、一応の注意を払わなけれ  
ばならない。

\*10: 本報告書28頁(複数回答)。回答者42人中、「不利益取扱いを受けた」と「事実上の嫌がらせを受けた」と回答した者は、それぞれ9人(21.4%)、「解雇された」と回答した者は、3人(7.1%)であった。なお、解雇されたり、不利益な取扱いを受けたことはないとは回答した者は、24人(57.1%)である。

\*11: 小宮文人「内部告発—法制的概要と論点」ジュリスト1438(2012年3月)号25頁、松本・前掲19頁

\*12: 本報告書31頁図表49

\*13: 光前幸一「公益通報者保護法と特定秘密保護法」法政理論46巻3号(2014年)151頁

## 4 裁判例等について\*14

### (1) 通報者保護の根拠と保護要件

内部通報は、外部通報と異なり、通報目的が公益以外であっても、適法とされる余地があるとされている。これは、通報の範囲が企業内部にとどまる限り、企業の機密漏洩や信用毀損は生じない等の事情があるからである（公益以外の目的でされた通報等に関する裁判例として、岩国市農業協同組合事件（山口地岩国支判平成21年6月8日労判991号85頁）や、海外漁業協力財団事件（東京高判平成16年10月14日労判885号26頁）等がある）。

また、内部通報の対象たる事実は犯罪行為等に限定されるわけではなく、理事のセクハラやパワハラ等の反倫理的ないし社会的に不相当な行為であっても、対象事実となり得る（骨髓財団事件（東京地判平成21年6月12日労判991号64頁））。

もっとも、内部者の外延をどのように画すべきかは、問題となり得る（前掲・岩国市農業協同組合事件、大阪地堺支判平成15年6月18日労判855号22頁（大阪いずみ市民生協事件）等）。

### (2) 内部通報を経ない外部通報

内部通報等をせずにマスコミ等を通じて外部に公表した事案においては、外部通報に先立って内部的な努力により問題の是正を試みるべきであったとする裁判例がある（東京高判平成14年4月17日労判831号65頁（群英学園（解雇）事件）、東京地判平成23年1月28日労経速2102号3頁（学校法人田中千代学園事件））。

外部通報の適法性に関する一般法理（前掲・大阪いずみ市民生協事件等）を前提とすると、内部通報を前置させるべきか否かは通報手段の相当性に関わる問題として個別具体的に判断されることとなり、内部通報を経ない外部通報が常に違法となるわけではない。しかし、内部通報制度がある場合に、これを利用せずにした外部通報については、特段の事情ある場合を除き、内部通報制度を利用しなかったことが、その通報手段の相当性に関する判断において考慮されることになろう。

### (3) 内部通報運用規程に違反する不利益取扱い

内部通報運用規程に反して内部通報者が配転等の報復を受けた場合、この規程違反が従業員の配転等に関する裁量権行使の評価にどのような影響を与えることになるか。この問題については、オリンパス事件（東京高判平成23年8月31日労判1035号42頁）が参考になる。本事案は、原告が勤務先（被告会社）の上司が取引先から従業員を引き抜こうとしていたため、これを知った原告が勤務先のコンプライアンス室に通報したところ、原告が本件を通報した事実を同室長がその上司に伝え、これにより、原告が、その上司からパワハラや報復的配転を受けたというものである。内部通報者に対する不利益取扱いを禁ずる旨は、被告会社の社内規程（企業行動憲章及びコンプライアンス運用規程）にも明記されていた。

本判決は、被告会社による配転命令権行使の濫用性の判断において、原告による通報が社内規程に従ってされているか否かの点を重視している点が特徴的で、会社の通報処理が社内規程に違反しているこ

\* 14：近時の公益通報関連裁判例については、本報告書末尾の一覧表が参考となる。

と及び配転命令権行使の動機の一つが原告による本件通報であることを認め、原告の請求を一部認容している。

#### (4) 経営者の関与が疑われる不正についての通報

内部通報制度は内部統制システムの一部であって、経営幹部の関与が疑われる不正に対しては、有効に機能しない場合が多い（前掲・骨髄財団事件，同・大阪いずみ市民生協事件，富山地判平成17年2月23日労経速1903号3頁（トナミ運輸事件）等を参照）。

この点については、改正会社法施行規則案100条3項4号及び5号が、監査役設置会社について、監査役に対する内部通報制度及び通報した者が当該内部通報をしたことについて不利益を受けないことを確保する制度の整備を求めている点が参考になる。金融庁「コーポレートガバナンス・コードの基本的な考え方に係るたたき台」も同様の考え方に立脚するものと思われ、経営陣から独立した通報窓口の例として、社外取締役と監査役による合議体を挙げている（原則2-5内部通報及び補充原則2-5①）。

#### (5) その他

内部通報に関する直近の裁判例としては、千葉県がんセンターに勤務する医師が、上司である麻酔科部長の違法行為を同センター長に直接通報したところ、通報者たる医師が、同部長から手術麻酔の担当から外されるなどの報復を受け、退職に追い込まれた事案につき、同医師に対する千葉県の損害賠償責任を認めた例がある（東京高判平成26年5月21日労経速2217号3頁）。

## 5 内部通報制度の改善について

### (1) 規程の整備

オリンパス事件控訴審判決において社内規程の内容が重視されたことは、前述のとおりである。企業は、必要に応じ、社内規程の再点検をすべきである。規程のサンプルは、消費者庁のホームページにおいて多数公開されている\*15。

### (2) 企業トップの姿勢の明示

内部通報制度は、制度に対する従業員からの信頼がなければ、機能しない。そのためには、まず、企業トップが自社の経営方針としてコンプライアンスの徹底を掲げることが重要である。

### (3) 通報窓口部門の見直し

内部通報により経営に重大な影響を与える問題が発見される可能性があり、このような問題の迅速かつ適切な処理を可能とするため、内部通報を担当する部門の長には、経営トップに対して通報事実を直接伝達できる程度の高位の役職にある者を以って充てることが必要である。

また、内部通報を担当する部門が他の部門の干渉を受けずに調査・判断等ができるのでなければ、内部通報に基づく問題の是正はおよそ困難であるから、内部通報制度を機能させるためには、これを担当する部門の独立性を確保する組織上の担保が必要となる。当該部門を社長直轄の組織とすることも一案であるが、社長自身の不正への関与が疑われる場合の対応については考慮する必要がある。この点につい

\* 15：消費者庁消費者制度課「民間事業者における内部通報制度に係る規程集」（[http://www.caa.go.jp/planning/koueki/minkan/files/koueki\\_kiteisyu.pdf](http://www.caa.go.jp/planning/koueki/minkan/files/koueki_kiteisyu.pdf)）

ては、通報窓口を取締役会とする制度設計も考えられるところではあるが（コーポレートガバナンス・コード（日本取締役協会案）27条2項）、取締役自身が不正に関与している場合の対応については、別途検討が必要となろう。なお、監査役設置会社は、改正会社法施行規則案（前述参照）を踏まえて自社の組織を見直す必要がある。

#### (4) 不利益取扱いの禁止

通報を理由とする不利益取扱いを禁止する手段の一つは、その旨を社内規程に明記することである。規程には、会社による不利益取扱いを禁ずるのみならず、その役職員による不利益取扱いをも禁止し、会社全体で不利益取扱いを防止する姿勢を明らかにすべきである\*16。

ただ、社内規程に明記したからといって、通報者に対する報復がなくなる保障はない（前掲・オリンパス事件参照）。案件処理が完了した後、通報者が不利益な取扱いをされていないかにつき確認することは一案ではあるが、コンプライアンス担当部署が会社の人事に介入するには限界がある\*17。不利益取扱いは、これを是とする企業風土が助長するものであり、一朝一夕にこれを根絶することは難しい。企業風土変革のためには、企業トップがコンプライアンス経営の方針を打ち出すとともに、役職員全員の意識改革を促すべく、社員教育を充実するなどの地道な努力が求められる。

#### (5) 匿名性の確保

まず、会社及び通報取扱者に秘密保持義務を課したうえで、その実効性を担保する仕組みを考えなければならない。

匿名での内部通報を許容すべきか、不誠実通報を防ぐために顕名によるものに限るかが問題とされることがあるが、内部通報制度を有効に機能させるためには、匿名通報を許容すべきと考える\*18。外部窓口を設置することも匿名性確保に有効であろうが、顧問弁護士に外部窓口業務を委嘱することは慎重であるべきとの意見がある\*19。

#### (6) 内部統制システム全体との関係

内部通報制度は、内部統制システムの一つの仕組みであり、他の仕組みと一体となって、内部統制システム全体を機能させるものであって、内部通報制度が他の制度から独立して存在しているわけではない。例えば、平時において業務監査等を懈怠していた場合には、内部通報に接したとしても、充実した調査は望むべくもない。内部通報制度の充実のためには、内部統制全体の水準を引き上げることも必要である。

\* 16：山口・前掲191頁

\* 17：匿名インタビュー「通報者の匿名性維持が基本で最大の問題」Business Law Journal 2011年12月号75頁

\* 18：三谷和歌子「外部への告発を防げ！～内部通報制度の活用」Business Law Journal 2010年9月号79頁は、「匿名通報では無責任な通報が増えるという懸念は杞憂」だという。

\* 19：三谷・前掲78頁は、顧問弁護士を外部窓口とすることに肯定的であるが、光前・前掲「公益通報者保護法と特定秘密保護法」151頁によれば、通報者には「顧問弁護士が通報の受付を兼務しているような場合は殆ど信用されない」という。

## 3 通報者相談のノウハウ



公益通報者保護特別委員会委員 中野 真 (63期)

本稿においては、公益通報を考えている方から、法律相談を受けるにあたり、聞き取りの仕方、通報にあたり注意すべき点、その後の対処方法について、説明したい。

なお、本稿では、通報対象事実を会社内部へ告発することを「内部通報」、監督官庁やマスコミなど会社外部へ告発することを「外部通報」、公益通報とその他の告発を合わせて「内部告発」と表記する。

### 1 通報対象事実の聞き取り

(1) まず、通報を考えている方（以下「通報者」という）との法律相談においては、通報者が「通報したい」と考えている対象事実と通報の動機を丹念に聞き取り、その具体性、真実性（真実相当性）、違法性を確認することになるが、通報者は、悩みに悩んで相談に至るケースが多いため、不用意な発言が通報者の反発を買うことに注意が必要である。とくに、内部通報したために既に不利益が発生している旨を訴えている通報者には、十分な時間を取って事情を聴く必要がある。

(2) 通報者の話が抽象的で、よくよく話を聞いてみると、会社の処遇に対する個人的な不満にすぎず、本当に通報対象事実があったのか疑わしい場合もある。また、通報の動機を知ることは、通報者に不正の目的がないことを確認する上で重要であるが、動機の確認作業は、通報者の深層心理に踏み込むものでもあるから、余りに無神経な質問は、通報者の心情を害し、トラブルに発展する。

(3) 通報対象事実在具体性があり、法的に問題となりうる事実であれば、事実の公共性や公益性を検討することになる。

公益性がない相談（例えば、自分が上司からパワハラを受けているため、どうにかして欲しいといった、個人の権利回復に関する相談など）ということであれば、東京弁護士会の公益通報相談においては、弁護士会の一般法律相談を紹介するという流れになる。もっとも、私的利益の実現に関する訴えについても、会社内部に訴えることは可能であるため、弁護士会が関係しない法律相談であれば、会社の内部通報窓口等に内部通報を行うことを検討すべきであろう。

(4) また、通報者において十分な証拠があると認識している事実であっても、弁護士の目から見れば、証拠と通報対象事実との関連性が不明であるというケースも多々ある。そのため、証拠の有無、内容を、実際に見て、検討することになる。また、証拠の追加収集を求めることもあるが、収集方法についての注意が必要である。証拠の収集方法については、通報対象事実の公共性、重大性、証拠としての必要性、第三者に対する不利益等を勘案して、その限界が論じられている。

(5) 冒頭の事例では、A氏が主張する事実が公益性のあるものであることについては、問題がないため、A氏がどのようにして、受験資格ごまかしの事実を知ったのかを確認した上で、A氏の話が確からしいかを検討し、併せて、A氏が保有する、受験資格ごまかしの事実を示す資料を確認することになる。

## 2 内部告発を行う際の注意点

通報対象事実を確定し、証拠を勘案した上で、通報者の相談が、公益通報者保護法の保護要件に該当する通報であるか、それとも、その他の公益的な通報に該当するものと判断された場合、以下の点に配慮して、通報を支援すべきである。

### (1) 内部告発に伴い通報者の受ける不利益についての説明

労働者が、外部通報、特にマスコミ等への外部通報を行った場合で、通報の匿名性を確保できないとき、労働契約の付随義務として要求される誠実義務・秘密保持義務等に違反し、会社（会社以外の団体もあるが、本稿では便宜上全て「会社」とする）に損害を与えたとして、会社から、懲戒処分を受けたり、損害賠償の請求を受ける可能性がある。

また、会社が通報制度に無理解なケースでは、内部通報でも、報復措置として、会社から、降格、配転、解雇等の不利益処分を受けることもある。

さらに、このような、法的な不利益を受けなくても、嫌がらせを受けるなど、事実上会社に居づらくなってしまうこともある。

通報を行う際には、通報者自身に、このような不利益が降りかかるおそれがあることを説明しておくべきであろう。

もっとも、このようなリスクは、通報内容、匿名性確保の困難さの程度、会社の体質（コンプライアンス意識）、社内における理解者・支援者の有無等によって全く異なってくる。リスクの説明にあたっては、この点の聞き取りや調査を十分に行う必要がある。リスクを過剰に説明するあまり、通報者が通報をためらっては、「弁護士に相談したがゆえに有益な通報が

妨げられた」という事態になりかねない。

なお、通報者は、会社内部の労働者であることが多いが、そうでない場合であっても、名誉毀損等を理由に損害賠償請求を受けるリスクは同様に存在する。

### (2) 通報の時期について

通報者が退職を考えているのであれば、匿名性を維持するという観点から、退職後何ヶ月か経過してから匿名通報するという方法も考えられる。

しかし、退職を考えていない場合や、通報内容が匿名性を保持できない性質のものである場合には、顕名により、通報窓口に対して、通報者の秘密の厳守を求めて、できる限り速やかに通報することとなる。

### (3) 通報先について

ア 通報先については、会社に及ぼす影響が、会社内部、行政通報、マスコミ等の会社外部の順で大きくなることから、会社内部に対する通報（内部通報）では功を奏しない可能性があるときは行政通報に、また行政通報にも期待が持てないときには会社外部に対する通報（外部通報）を考えることとなる。相談者のなかには、マスコミ等の外部通報を希望する場合があるが、その理由、必要性を確認する必要がある。通報先の希望は、通報の動機を知る上で重要な資料となることがある。

ドイツでは、判例法理において、内部解決優先原則が存在し、通報行為が違法であるか否かにかかわらず、通報者が内部通報を外部通報に先行させていない場合には、解雇が有効と判断され得る。わが国では、このような厳格に内部通報を前置させる制度は採られていないものの、公益通報者保

護法において、内部通報の場合の保護要件を外部通報の場合よりも緩やかにしていることから、同法の趣旨としては、外部通報を行う前に内部通報を行うことを奨励しているといえよう。内部通報により問題が改善された場合、大手企業は、その事実を自主的に公表する例が多くなっているが、不正改善の自主的公表と通報によるマスコミの不正報道では、企業イメージへの毀損の程度は格段に異なる。

イ 会社内部に対する通報を行う場合、通報窓口（社内の通報窓口、外部の法律事務所等）が存在する場合には、原則として、通報窓口に対して通報することになる。また、通報窓口がなくとも、通報先の会社に信頼性のある顧問弁護士がいるのであれば、顧問弁護士に対する通報も検討すべきであろう。

なお、会社によっては、通報受付専門会社への通報制度を設けていることがあるが、通報を受け付けた通報受付専門会社は、通報事実を会社担当者に取り次ぐだけというのがほとんどであり、あまり意味を持たない。

通報にあたり、事前に窓口弁護士や顧問弁護士との接触が可能であれば、通報先の通報制度の内容や窓口弁護士の役割等を質問し、内部通報制度が機能しているか、通報者が不利益を受けるおそれがないかを確認すべきである。

#### (4) 通報の方法について

##### ア 口頭か文書か

通報の有無、通報の内容、通報の時期については、通報者が、通報後に、不利益処分や損害賠償請求を受け、これを争うに際して、重要な事実となる。無用な争いを避けるためにも、通報は、

口頭ではなく、電子メールを含めた文書で行うべきであろう。

##### イ 顕名か匿名か

通報者が、匿名通報を希望するのであれば、通報者の名前を出さずに、弁護士名で、通報対象事実を記載した内容証明郵便を送ることも検討に値する。

ただ、顕名の有無は、通報の真実性、信頼性に影響を与える。通報の受領先が、適切に対応してくれる可能性の程度という点では、匿名と顕名では違いがあるため、通報者としては、この点を踏まえて、匿名か顕名かを選択すべきであろう。

内部通報では、匿名で（場合によっては、弁護士名で）文書（電子メール、FAXも含む）を送り、暫く、対応をみるという方法も考えられる。

行政機関に対する匿名通報は、通報事実の具体性、真実性がないと効果がないし、逆に、会社に匿名通報があった旨連絡され、会社が通報者の割り出しに躍起になるという事態が発生することになる。地方自治体や行政機関の多くは、公益通報の取扱いに精通していないから、通報するにあたっては、通報者の秘密厳守や厳格な事実調査の必要性を電話や面談で、強調しておく必要がある。

##### ウ 具体的事実の記載・証拠の添付

通報に際しては、通報対象事実については、できるだけ具体的な記載をすべきである。抽象的な内容では、通報対象事実が存在したのか疑わしいと判断され、適切に対応されないおそれもある。

また、調査、改善の実効性を高めるためには、必要な範囲で、証拠を添付することも重要である。いくら通報者の摘示する事実が具体的であって

も、資料が全くない状況では、特に、行政機関の場合は、調査をする動機づけにはならないであろう。

#### エ その他通報方法に関する注意事項

##### (ア) 穏当な態様での通報

通報に際しては、穏当な態様で行うべきであり、不穏当な言辞を用いての調査、改善要求については、慎むべきであろう。

労働者が、職務専念義務に従い就業時間中は業務外の文書、メールの作成等を禁じる旨の業務命令を受けていたにもかかわらず、警告に応じず「本件…問題を放置することは取締役の忠実義務違反に当たり、民事上の損害賠償責任や特別背任罪に該当する」などと執拗に不穏当な言辞を用いて通報を繰り返した事案において、通報者の行為は懲戒事由に該当するとした上で、懲戒処分を有効とした裁判例も存在する（ボッシュ事件：東京地裁平成25年3月26日判決労経速2179号14頁）。

##### (イ) 是正措置後の通報について

また、不祥事について、調査が終了し、是正措置が既に取られていたにもかかわらず執拗に通報を繰り返すと保護されない場合もある（自治労共済事件：広島高裁松江支部平成25年10月23日判決、前掲ボッシュ事件参照）。

- (5) 冒頭の事例でもA氏に対して、内部告発に伴い、通報者が受けるおそれのある不利益について説明した上で、社内通報窓口であるQ弁護士事務所特別な事情がない限り、同事務所に通報を行うことを勧めることとなろう。通報の際には、具体的な事実を記載した文書を作成させ、可能な範囲で証拠も添付すべきである。

Q弁護士事務所に対し通報をしたものの、調査・改善がなされないような場合には、その理由が通報者に説明されるのが一般である。説明がないときは、不利益制裁を予防する必要からも、説明を求める必要がある。通報者としては、その説明理由を確認した上で、監督官庁である厚労省やマスコミ等への通報の必要を検討することとなる。

### 3 通報者の受ける不利益に対する対処

#### (1) 通報に起因して懲戒処分、損害賠償を受ける場合

ア 前述したとおり、外部通報行為は、会社に対する不利益行為として、就業規則上の懲戒事由に該当する場合があります、これを理由に、通報者が会社から、懲戒処分、損害賠償請求を受けるケースもある。

正当な内部告発を行ったことに対して、懲戒処分に処したり、損害賠償義務を負わせることは、社会通念に反するし、内部告発に対する萎縮効果を生じさせることとなる。そこで、公益通報者保護法は、通報者の保護要件を明記し、公益通報に該当しない内部告発についても、裁判所は、一定の要件を満たした告発行為は、たとえ、企業に損害を与えたとしても正当行為として通報者を保護している。

公益通報の保護要件は、白木委員の論考（本特集5-8頁）のとおりであるが、その他の告発行為の保護要件は、(ア)告発内容が真実であるか真実と信ずべき相当の理由があり、(イ)告発目的に公益性があり、(ウ)告発手段・方法が相当であれば、会社名誉を毀損したことなどについて違法性が阻却されるとされている（大阪いずみ市民生協事件：

大阪地裁堺支部平成15年6月18日判決労判855号22頁、トナミ運輸事件：富山地裁平成17年2月23日判決労判891号12頁など）。

イ この中では、(ア)内容の真実性ないし真実相当性の要件が最も重要であり、従前の裁判例を見ても、事実の根幹的な部分に真実性ないし真実相当性の要件を満たしていることが必要とされている（些末な事実まで真実性は求められていない）。事実を針小棒大に誇張して主張し告発することも避けるべきである（学校法人北里研究所事件：東京地判平成24年4月26日労経速2151号3頁参照）。

(ウ)の相当性に関しては、外部通報の前に、会社への内部通報を先行させているか否か、告発行為の態様が穏当なものであるか等がポイントとなる。

ウ なお、以上は、マスコミ等へ外部通報をした場合に主に発生する問題である。少なくとも、会社内部へ通報した場合には企業秩序を侵害することは通常考えられない（ただし、通報制度に無理解な企業が内部通報に対して不利益処分を加える例があることは前述のとおり）。もっとも、全く根拠資料がなければ、会社が調査をする動機づけにはならないであろうし、通報対象とされた者との関係でトラブルが生じるおそれもあるので、通報に際して、一定の根拠資料は必要である。

## (2) 通報に起因して不利益処分を受ける場合

正当な内部告発を行ったことに対する報復措置として、会社から、解雇、降格、配転等の違法な不利益処分を受ける場合がある。

しかし、会社は、不利益処分であることを否定したり、内部告発と処分との因果関係を否定すること

が多いので、通報者がこれらの事実を立証する必要がある。

そこで、前述したとおり、通報したことや、その時期について、証拠として残す必要があるし、通報対象事実についても証拠があることが重要になってくる。

報復目的であることを主張する際には、通報者が受けた措置の内容が、不自然、不合理であることを示すことも重要であろう（千葉県がんセンター事件：東京高判平成26年5月21日労経速2217号3頁）。

## (3) 通報者も違法行為に加担していたとして、懲戒処分や不利益処分を受ける場合

以上は、通報者が違法行為を行っていないという前提の話であるが、中には、通報者自身も違法行為を行っていたことを理由に、懲戒処分等を受ける場合もある。

この場合、就業規則に、通報者の免責が規定されていればそれにより通報者が保護されるが（社内リニエンシー制度）、仮にこのような制度がなかったとしても、免責される場合はある。近時の裁判例では、内部告発をした事実を、懲戒処分の有効性を判断する上で、有利な情状として考慮し得るとしたものがある（大阪市河川事務所職員事件：大阪地裁平成24年8月29日判決労判1060号37頁）。

冒頭の事例では、仮に、A氏自身も違法行為に関与していたとして、懲戒処分を受けた場合には、この懲戒処分を争うにあたり、B社の就業規則上、リニエンシー制度がありこれを利用できないかをまず確認し、採用されていなくとも、裁判上、通報をした事実について、有利な情状として主張立証すべきということになる。

# 4 通報窓口のノウハウ



公益通報者保護特別委員会副委員長 樋口 千鶴 (60期)

## 1 外部窓口とは

組織外部におかれる内部通報受付窓口を一般に外部窓口という。弁護士が外部窓口を担当する場合、通常業務と異なる特別な配慮や視点が必要な場合がある。そこで、以下、通報受付から回答に至る一連の流れの中で、窓口弁護士に期待される役割や注意すべき点について解説する。

## 2 通報処理に関するノウハウ

### (1) 受付段階

#### ア 受付用紙で基礎情報把握

制度設計により様々な受付方法があるが、いずれにしても、受付段階でまず把握すべき情報を、通報用紙に簡単に記載できるよう工夫すると良い。一例として東京都教育委員会公益通報弁護士窓口で使用している受付用紙(右記)を紹介する。

#### イ 受付簿・進行管理表

受付漏れのないよう通報用紙には受付日を押印する、受付簿や進行管理表を作成して全体の動きを把握できるようにするなど、窓口の規模等により使い勝手のよいシステムを構築したほうが良い。

扱う案件数にもよるが、全体の進行管理としては全案件を一覧として見渡せる書式、個別の進行管理としては各案件の概要及び進捗について直ちに記憶喚起できる書式が望ましい。

#### ウ 早期に制度説明を

通報を受け付けたら、通報者に対し速やかにその旨知らせ、早期に制度説明をしておくが良い。早期に説明すべき事項は、受付から回答までの流れ、通報したことによって不利益な取扱いを受け

### 受付用紙(例)

東京都教育委員会 公益通報弁護士窓口 通報用紙

\* 虚偽、他人のひぼう中傷、業務妨害など、不正目的の通報は禁止されています。また、他人の正当な利益や公共の利益を害することのないよう十分留意してください。

通報者(あなた)のこゝ ※1			
氏名		所属 (教職員の場合)	
立場	<input type="radio"/> 教職員 <input type="radio"/> 児童・生徒 <input type="radio"/> 保護者		
年齢	歳	性別 男・女	住所(区市町村名まで)

※1 実名で通報した場合でも、教育委員会へは実名を伏せて報告されます。

弁護士からの通知について ※2	
通報が受理された場合、受理の通知を希望しますか	<input type="checkbox"/> 希望する <input type="checkbox"/> 希望しない
通報が受理された場合、調査結果の通知を希望しますか	<input type="checkbox"/> 希望する <input type="checkbox"/> 希望しない
上記について「希望する」と答えた場合	
希望する通知手段(複数選択可)	<input type="checkbox"/> 郵送 <input type="checkbox"/> 電話 <input type="checkbox"/> FAX <input type="checkbox"/> メール

通知先	
住所	
電話番号	(自宅・職場・携帯・その他( ))
FAX番号	(自宅・職場・その他( ))
メールアドレス	

※2 匿名での通報の場合、弁護士からの受理通知・結果通知は行いません。ただし、連絡先の記載がある場合、通報内容の確認のために弁護士から連絡をとることがあります。

被通報者(不適正な行為を行っていると思われる者)のこゝ	
氏名	所属

通報内容について	
通報内容	<input type="checkbox"/> セクシュアル・ハラスメント <input type="checkbox"/> 体罰 <input type="checkbox"/> 横領 <input type="checkbox"/> 収賄 <input type="checkbox"/> その他
発生時期	認識した時期
発生場所	<input type="checkbox"/> 小学校 <input type="checkbox"/> 中学校 <input type="checkbox"/> 高等学校 <input type="checkbox"/> 特別支援学校 <input type="checkbox"/> その他
この通報以外、どこかに通報していますか	
<input type="checkbox"/> 通報した <input type="checkbox"/> 通報したが是正されていない <input type="checkbox"/> 通報した結果、不利益を受けた <input type="checkbox"/> 通報していない	
(通報した場合の通報先)	(通報した場合の通報時期)
(通報して不利益を受けた場合、どのような不利益だったか)	

(2枚目)

具体的な通報内容
(通報内容について、違法と考える理由など、可能な限り具体的に記述してください。)(連絡先を記載されない場合には、特に詳しく記述してください。)

ないこと、外部窓口は通報者からも組織からも独立していること(すなわち、組織の代弁者でもないが通報者の代理人でもないこと)等である。通報者は、窓口弁護士を通報者の代理人あるいは支援者と誤解している場合が多いので、窓口として

の信頼を失わないことに注意を払いながら、この点を説明はきちんとしておきたい。簡易な説明書を交付することを考えてもよい。

## エ 問題点の早期把握

通報者に通報対象事実を一通り確認することが必要である。この段階では、微に入り細に入りということではなく、方向性を見極めるためポイントを押さえて事案の概要を把握するという程度でも良い。

冒頭の事例では、A氏はX弁護士に相談してから通報しているため、事案や法的問題点は整理されているが、窓口弁護士としても登録販売者制度について医薬品医療機器等法（旧薬事法）、同法施行規則を調査し、通報事実が法的にみて根拠のあるものかを検討しなければならない。

なお、通報者が枝葉の話だと思っている点にも注意を払うべきケースがある。例えば、上司からのセクハラ・パワハラの話だと思って聞いてみると、実は上司の違法ないし不適切な業務遂行が存在したというケースがありうる。こういった事情を見逃さないことは、窓口を弁護士が担当する意義のひとつと思われる。

## オ 通報窓口で扱うか否かの振り分け

具体的な通報内容を把握したところで、内部通報として取り扱うことが適切か否かという観点から、事案の見極めをしたほうが良い場合がある。他の窓口へ振り分ける方が通報者や組織にとってより良い解決になる場合は、敢えて外部窓口で通報として処理する必要はない。

## カ 証拠の取扱い

通報者から証拠を預かる場合、調査者との間での証拠の受渡しに預かり証を発行するなど、紛失を防ぐ工夫をすべきである。信頼関係を構築する上で、事務的などところは意外に重要である。また、証拠の

入手方法についてもヒアリングする必要がある。

冒頭の事例で、A氏が何らかの内部資料を証拠として外部窓口へ提出した場合、その入手方法が問題となりうる。A氏は、証拠は外部窓口限りと思っているかもしれないため、証拠の取扱いについて協議することが望ましい。

## キ 通報を取り下げたい

通報者が、何らかの事情により通報を取り下げたいと希望することがある。しかし、事案が重大で、且つ通報事実が真実ならばその影響が大きい場合は、取下げとすべきでない。その場合、窓口弁護士は通報者の代理人ではないことを説明し、通報者保護に配慮しつつ、問題点を組織へ報告し善処を求めるといった対応が必要である。このあたりの判断は、弁護士として事案の軽重、通報者への影響の大小などを総合考慮して個別具体的に判断するしかない。

## (2) 報告段階

### ア 何をどう報告すべきか

#### ① 匿名か実名か

これは、最も繊細に注意を払うべき点である。通報者は、匿名性が守られることを期待する場合もあれば、実名を明かしての通報を積極的に希望する場合もある（通報者の意思の問題）。また、匿名化しても事実上通報者が明らかになってしまうケース、あるいは通報者を明らかにしないと調査ができないケースもある（通報対象事実の問題）。更に、通報対象事実を具体化すればピンポイントで調査を行うことができるが、反面通報者が特定されてしまう可能性が高くなる、反対に通報者が特定できないよう外縁の事実関係に対する調査に留める（あるいは網掛け

的な調査をする)と、調査自体の実効性が低くなりかねないといった相関関係もある(調査の実効性の問題)。

そこで、これらの点についてしっかり説明をし、その上で、通報者に実名通報にするか否か意思決定をしてもらうべきである。そして、実名にする場合は、後日のトラブルを避けるため、実名希望の旨を何らかの形で記録に残すのが良いであろう。

また、同時に通報対象事実をどこまで特定するかも問題となる。この事実を伝えれば明らかに通報者が特定できてしまうという場合でも、通報者は「匿名通報だから安心」と簡単に考えている場合がある。事案によっては、通報対象事実をどこまでどう報告するかという点についても、通報者と話し合うと良い。

冒頭の事例で、C支店で不正があったと報告すればC支店の関係者が通報したと推測される可能性が高い。また、通報事実が真実であれば組織的関与の可能性も否定できないこと、国民の健康に関わる制度についての不正であり、事実であれば社会的影響が極めて大きいこと等から、B社はC支店に限らず全支店を調査すべきと考えられる。そうであれば、A氏が実名通報を希望しない場合、匿名通報として支店を特定せず報告するという工夫をしても良い。

## ② 実名通報者へのフォロー

通報者保護のためにこうした様々な説明をするわけであるが、説明することが通報を思いとどまる契機になってはいけな。そこで、通報者の不安を取り除くため、通報したことによる不利益な取扱いが認められないこと、そうした予兆があれば窓口弁護士が相談に乗ることなどを併せて説明することが必要である。

## イ 報告には一言コメントを添えて

報告事項の中心は通報対象事実である。しかし、それを伝えるだけでは外部窓口を弁護士が担当しているメリットが十分生かされているとは言い難い。

そこで、調査手法や事実認定に関する意見、法的问题点に対する注意喚起など、弁護士からみて調査・回答に生かして欲しいと思う事柄について気づいた点は、積極的にコメントを付けて報告するのが望ましい。

また、「不利益な取扱いがないよう配慮されたい」と念押しする報告書面を残すことで、一定の予防的な効果も期待できる。事案によってはこうした工夫も必要である。

冒頭の事例であれば、通報の報告をする際、通法事実が真実であれば行政への報告や公表が必要になる旨コメントすることにより、事案の重大性について注意喚起し、迅速な調査を要請すべきである。なお、B社から、全支店の調査には時間がかかってしまうので、どの支店に関する通報か開示してほしいと相談を受けた場合は、迅速調査の実現と通報者保護のバランスから、C支店を含む数店のサンプル調査を提案すると良い。

## (3) 調査段階

### ア 進捗確認を忘れずに

窓口担当弁護士が調査に関与しない場合であっても進捗確認だけは必須である。調査の進捗を確認することにより進行具合を把握し、調査が滞っている場合にはそこに合理的理由があるか説明を求めべきである。

### イ 通報者への中間報告

調査に時間がかかっている場合、放置していると誤解されないよう、通報者に対し、調査の進捗、

結果を回答する目処を知らせることも重要である。窓口の規模や事案の軽重にもよるが、概ね2～3ヶ月を経過しても調査結果を回答できない場合は、その時点で中間報告をすることが望ましい。

#### (4) 回答段階

ア 自分で納得できない回答は通報者も納得しない

通報者へ回答する前に、調査担当者へ質問をして疑問点を解消しておくべきである。特に、適正手続的な観点から疑問に思う点があれば積極的に質問したほうが良い。これは、当該案件における調査結果の合理性を担保するだけでなく、その他の案件にも質問の趣旨が生かされることによって、将来的により適切な調査が期待できるからである。

イ 通報事実が認められなかった場合

通報者が調査結果に不満を持つ場合であっても、調査の手続面が適切であったことを説明すると、ある程度の理解が得られることは多い。

また、通報事実の存在自体は明らかにならなかったが、別の点で不適切な点があったのでそこは改善をしたという場合もある。通報したことが何らかの役にたったということで納得が得られることもあるため、できる範囲で周辺事情に関する情報も開示すると良い。

### 3 迷ったときは基本に戻る

通報処理をマニュアル化することは難しい。そこで、迷ったときは基本に戻るべきである。すなわち、組織をより良くするためにはこの通報をどう扱えば良いか、通報者を保護するためにはどうすれば良いかという軸がぶれないことが重要である。そして、事案に応じて工夫を凝らし、公平、中立に窓口業務を行うことを心がけるべきである。

## 5 韓国の公益通報制度

公益通報者保護特別委員会委員 津幡 智恵子 (65 期)

公益通報者保護特別委員会では、2014年10月20日～22日、日本弁護士連合会消費者問題対策委員会と共同で、韓国の公益通報制度の内容とその運用状況を調査するため同国を訪問し、関係機関や通報経験者からのヒアリングや意見交換を行った。本稿では、通報者の保護、支援を強化したとされる韓国の公益通報制度を、わが国の公益通報制度と対比しながら報告したい。

### 1 韓国の公益通報制度

#### (1) 立法の経緯及び立法目的

韓国の公益通報制度は、公共部門での内部通報と民間部門での内部通報を分け、それぞれ別の法律で規定している。

まず、公共部門において、政治家や官僚の不正腐敗の横行に対する世論の批判を受け、2001年に「腐敗防止法」が制定され、2002年1月に施行された。腐敗防止法は、金大中政権（1998年～2003年）が「第二の建国」として掲げた三大改革立法の一つで、公共部門での内部通報と通報者の保護を規定したものである。2008年2月には、より積極的な通報者保護、通報の促進を目指した「腐敗防止並びに国民権益委員会の設置及び運営に関する法律」が制定され、2001年制定の腐敗防止法は廃止された（以下では、現行の「腐敗防止並びに国民権益委員会の設置及び運営に関する法律」を、「腐敗防止法」という）。

次に、民間部門での内部通報の保護制度が不備であるとの批判に対応し、2011年3月に「公益申告者保護法」が制定され、同年9月から施行されている。同法は、民間部門での不正行為に対する内部通報と通報者の保護を規定し、公共部門と同様に国民権益

委員会が所管している。この二つの法律により、官の腐敗や民の不正の発生を予防すると同時に、腐敗や不正を効率的に規制し、清廉な社会風土の確立を目指しているとされる。

ちなみに、国際NGOトランスペアレンシー・インターナショナル（Transparency International）が、公的部門の腐敗度を数値化した「腐敗認識指数（Corruption Perceptions Index）」を発表している。2013年度の結果をみると、世界177カ国の中で、韓国は100点満点の55点で46位、日本は74点で18位となっている。1位はデンマークとニュージーランドで、ともに91点である。また、他のアジア諸国を見ると、シンガポールが5位で、香港15位、台湾36位、マレーシア53位、中国80位である。韓国の腐敗度が比較的高いとされる理由が、摘発される腐敗が多いことに起因するものか否かは不明である。

#### (2) 腐敗防止法の概要

公共部門を対象とする腐敗防止法が、防止しようとしている腐敗行為とは、①公職者が職務と関連してその地位や権限を濫用したり、法令に違反して自分や第三者の利益を企図する行為、②公共機関の予算使用、財産の取得、管理、処分や公共機関を当事者とする契約の締結とその履行において、法令に違反して公共機関に財産上の損害を与える行為をいう。

本法に基づいて、国務総理直属の国家行政機関である「国民権益委員会」を設置している。国民権益委員会及び調査機関が、通報者の個人情報などを公開することは禁止されている。通報者に対する不利益措置が禁止されているだけでなく、不利益措置を行った場合の罰則や、不利益のおそれがある場合には、通報者は身辺保護措置を要求することができるなども規定されている。誰でも通報することができるが、

公務員が腐敗行為を発見した場合には必ず通報しなければならない。通報によって公共機関の収入増大や経費削減をもたらした場合は、国民権益委員会は通報者に報奨金（最大20億ウォン：約1億4千万円）を支給する。また、公益通報に関連する通報者自身の犯罪については、刑を減免することができる。

### (3) 公益申告者保護法の概要

民間部門を対象とする公益申告者保護法について、日本の公益通報者保護法と対比しながら概要を説明する。日本法は公益通報そのものを支援、奨励するものではないとされているのに対し、韓国法は通報の支援を条文に明記していることから、以下の相違がある。

#### ア 通報主体（保護対象者）

日本法では、公務員を含む労働者に限定し、取締役等の役員や退職者、取引業者等は対象外としている。韓国法では、労働者等の限定はなく、誰であっても通報することができる。

#### イ 通報対象

日本法では、個人の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる443の法律（平成26年12月2日現在）が対象とされ、そのうち、罰則の適用がある違反行為を通報の対象としている。

韓国法では、通報の対象は、国民の健康と安全、環境、消費者の利益及び公正な競争と関連し、公益申告者保護法と施行令で列挙されている180の適用対象法律において、罰則または行政処分の対象となる行為としている。例えば、農産物品質管理法、施設物の安全管理に関する特別法、食品衛生法、独占規制及び公正取引に関する法律、訪問販売に関する法律等、が対象の法律となっている。

#### ウ 通報先

日本法では、①労務提供先（内部）、②処分また

は勧告権限を有する行政機関、③外部（マスコミ等も想定）を通報先とし、①から③の順に通報者の保護要件を厳しくすることで、内部通報により、通報先が自主的に不正を是正することを期待している。

韓国法では、①企業団体の代表者、使用者、②指導、監督、規制または調査権限を有する行政機関または監督機関、③捜査機関、④国民権益委員会、⑤国会議員、⑥公共団体（自治体等）を通報先としているが、所管庁である国民権益委員会への通報が圧倒的に多い。なお、外部（マスコミ等）への通報は認めていない。

#### エ 通報方法

日本法では、通報方法については特段の定めはないが、顕名が原則的な運用となっている。

韓国法では、原則、通報者の氏名・住所等を記載した文書と証拠を提供することとしているが、不利益を受けるおそれがあるときは匿名での通報可としている。

#### オ 保護要件

日本法では、通報先によって保護要件が異なり、労務提供先＞行政機関＞外部の順で、段階的に厳格にし、行政通報、外部通報では、通報事実についての真実性または真実相当性を求めている。

韓国法では、通報先による保護要件の違いはなく、虚偽の通報、不正な目的での通報は保護しないとされている。

#### カ 通報者の個人情報等の保護

日本法では、特段の定めがないのに対し、韓国法では、①秘密保障義務（通報者等の同意なく、個人情報または通報者等であることを推測しうる事実を知らせ、公開・報道することを禁止）、②国民権益委員会による、漏えい者への懲戒権行使等の措置要求、③漏えい者への刑事罰が規定されている。

簡易対比表

事項	日本法	韓国法
法の目的	通報者の保護	通報者の保護, 支援
通報主体	労働者	誰でも
通報先	3種類	国民権益委員会が中心
保護要件	通報先ごとに異なる	同一
通報者の秘密保持	規定なし	明記
通報者の保護措置	不利益の禁止	不利益禁止/身辺保護措置/責任の減免/因果関係の推定
通報の支援措置	なし	報奨金制度/救助金制度
罰則規定	なし	あり

### キ 通報者の保護

日本法では、通報を理由とする解雇やその他の不利益取扱いの禁止が規定されている。

韓国法では、①禁止される不利益措置を詳細に列挙しており、転任、転勤、成果評価における差別、いじめ、暴言なども列挙され、②身辺保護措置（通報者の生命身体に重大な危害が加えられる恐れがあるときの保護）が設けられ、③通報者が不正行為に参与していたときの民事・刑事上の責任減免等が規定されている。さらに、④通報者に対し不利益措置が加えられたとき、通報と不利益措置との因果関係の推定規定を定めている。

### ク 通報の支援、奨励

日本法では、特段の定めがないのに対し、韓国法では、①通報に対する報奨金、②救助金（公益通報を行ったことによる経済的損害・費用の補填等）が規定されている。

### ケ 罰則規定

日本法では、法律に違反した事業者等への罰則規定を設けていないが、韓国法では、通報者の秘密を洩らした者や通報者に通報を理由とする不利益を加えた事業者等に、懲役又は罰金を科する規定を設けている。

2011年～2014年9月までに通報された合計9695件のうち、不正が摘発されたのは1989件であり、無嫌疑1461件、無該当（法律に該当しない・証拠不十分等）2450件、処理中4068件となっている。通報から3カ月以内に調査を終了することが原則となっているが、人員不足等からこの期間内での調査は終わらない実状にあるようだ。

### イ 通報内容

違反法律別では、健康分野の食品衛生法、薬事法、畜産物衛生管理法違反の申告が多い。主要な違反行為は、食品接客業の無断拡張営業、無資格者医薬品販売、鶏肉の未包装販売等である。

### ウ 保護申請件数

施行3年間で、保護申請件数は合計42件。このうち保護措置（不利益措置からの原状回復等の保護）8件、身辺保護2件、個人情報等の保護2件、責任減免1件の計13件が認容されている。

### エ 報奨金支払件数、支払額

施行3年間で、合計826件、約5億6500万ウォン（約5950万円）の報奨金を支払っている。健康分野についての報奨金支払額が73.8%と、高い比率を占めている。

## (2) 韓国の公益通報制度の問題点

公益通報制度に携わっている機関・組織では、以下を問題点と捉えていた。

- 公益申告者保護法の制定後、満3年が経過したにもかかわらず、まだ不完全な制度として社会的に評価されている。公益通報者が「内部告発者」という烙印を押されて、解雇等の不利益取扱いが繰り返されるなど、公益通報者保護が十分ではない部分が存在する。
- 「プロ通報者」による通報の比率が高い。通報

## 2 韓国調査

### (1) 公益申告者保護法に基づく、公益通報の状況

#### ア 通報件数

国民権益委員会が把握している公益通報の受付件数は、2011年は292件、2012年は1153件、2013年は2876件であるが、2014年は9月現在で5374件と大きく増加している。

件数の急増の主な要因は、プロ通報者（いわゆるパパラッチ）による通報である。2014年度の受付件数のうち49%が、プロ通報者によるものと判明している。プロ通報者の通報は、通報の活性化に寄与する点もあるが、零細事業者に通報が集中する傾向がある。

プロ通報者の主な通報は、①食品接客業における営業場外での営業、②薬事無資格者の医薬品販売、③鶏肉の未包装販売、④飲食店の禁煙ステッカー未付着となっている。

- 内部者による公益通報の比率が低い。通報件数の合計9695件のうち、内部通報の比率は286件で2.9%に過ぎない。

社会的に意味のある通報は、内部者による通報がもたれることが多いことを考慮すると、公益申告者保護法の主要目標である内部者による公益通報の活性化が十分に得られていないことを示唆している。例えば、2013年の新コリ原子力発電所の制御ケーブル試験成績書偽造事件、2014年のセウォル号事件等は、韓国社会に及ぼした影響が大きい事件であったにもかかわらず、内部者による公益通報は行われなかった。

### (3) 今後の課題

公益通報制度が、韓国社会を清廉な社会にするための要素となるには、以下の事項等を重点的に検討する必要があると認識されていた。

- 公益通報制度の対象となる法律の拡大
- 報奨の拡大。国家予算を勘案して、非金銭的な褒賞（勲章、褒章の授与等）も考慮
- 自己申告による責任減免を、行政処分にも拡大
- 通報者情報を漏えいした場合の重罰化
- 両罰規定の導入

### 3 まとめ

韓国では、公益申告者保護法の条文は完璧であるが、運用がまだ追いついていないという認識で一致しているようである。通報の活性化・運用改善の点からも公益通報制度の強化を検討している状況を確認することができた。韓国の伝統的な儒教思想における、「内部告発は裏切り」とのイメージを払拭しきれていないとのことであった。立法を担当する立法調査処の担当官は、法律の普及とともに、報奨制度と罰則制度の強化をめざし、内部告発は善であり、国民の一人一人が、社会を清廉化する義務があることを確認したいとのことであった。また、通報事実の調査の過程で、通報者の個人名が明らかになるのは避けがたいため、通報被害を防ぐには罰則を強化するしかないと考えているとのことであった。

日本においては、消費者庁が実施したアンケート調査結果から、通報するにあたって不利益を受けるのではないかと大きな不安をもっていることが確認できている。また、ヒアリング調査結果においては、公益通報後に受けた不利益の内容が列挙されている。我が国の公益通報制度を実効あるものとするためには、まず公益通報者に対する不利益取扱いの禁止を実効あるものとしなければならない。

そのためには、韓国法で規定されているように、不利益取扱いの禁止違反に対する罰則の導入を検討すべきではないだろうか。

また、通報者が安心して通報でき、企業の自浄作用を強化するという観点からも、通報者に対する民事上・刑事上の責任の減免規定の導入も必要であると考えられる。