

弁護士コンプライアンスと内部通報制度

—公益通報者保護法 その改正論議を見据えて—

公益通報者保護法の施行から10年、内部通報制度は、企業コンプライアンスに資する制度、そして内部統制システムの一環をなす制度として広く認知されてきた。大企業中心ではあるものの、制度そのものが広く普及したことは評価できよう。

しかし、他方で企業不祥事は後を絶たず、通報者の不利益処分に関する裁判例も、残念ながら一定の集積を見せている。そこで、本特集では、法改正に関する最新の動向から実務に役立つ各種情報まで幅広く提供したい。

公益通報者保護特別委員会 委員長 樋口 千鶴
副委員長 白木 孝二郎

本特集の構成

CONTENTS

- 1 注目したい「公益通報者保護法」の改正動向
- 2 シンポジウム「企業コンプライアンスと内部通報制度」パネルディスカッション
- 3 外部窓口弁護士ガイドライン
- 4 知っておきたい公益通報に伴う証拠収集の限界

(1) 法改正の最前線から

消費者庁が2015年6月から開催してきた「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」の作業もいよいよ大詰めとなった。そこで、同検討会の委員から法改正に関する最新の動向を紹介する(4頁)。

また、2016年3月1日に実施したシンポジウム「企業コンプライアンスと内部通報制度」では、同検討会の座長である東京大学大学院の宇賀克也教授らを迎えパネルディスカッションを行った。多角的な視点から通報問題を考える一助としてそのエッセンスを紹介する(7頁)。

(2) 外部窓口弁護士として読んでおきたいガイドライン

当委員会では通報窓口を担当する弁護士向けのガイドラインを策定した。ポイントを絞って紹介する(14頁)。

(3) 必ず直面する証拠収集の限界

公益通報の要は「通報事実の真実性」にあるといっても過言ではない。公益通報に伴う証拠収集の限界に関する押さえておくべき裁判例を紹介する(18頁)。

(4) 事例紹介

一般的な通報事案を下記に紹介した。この事案を念頭に(1)～(3)の各論考をお読みいただくと、問題の核心をご理解いただけると思う。

■ 通報事例「残留農薬の検査データ改ざん」 ～そのときどう対応すべきか

① 通報者の信頼を失ったA弁護士

A弁護士は、食品会社Yで残留農薬の検査を担当するXから相談を受けた。Xによると、商品の原材料から基準値以上の残留農薬が検出された、上司に相談したが出荷は続いている、検査データ等は上司のパソコンから簡単に入手できるとのことであった。A弁護士は、検査データを添えて、Y社の内部通報窓口へ通報するよう助言した。

その後、Xから「データの持ち出しを咎められ、閑職へ異動させられた」と電話があった。A弁護士は「公益通報を理由とする不利益処分は許されない、配転の無効を法廷で争いましょう」と述べたが、Xは「今度は裁判をやらせてくださいですか。責任をとってもらいたい」と電話を切った。

② 板挟みに遭うB弁護士

Y社の顧問と内部通報弁護士窓口を兼任しているB弁護士は、Xから、Y社が残留農薬の検査データを改ざんしようとしていると通報を受けた。Xは「証拠を持っている、もみ消し工作をされた、実名通報も辞さない」と大変な勢いであった。B弁護士は、聴取した事実関係を詳細に報告し、迅速な調査を指示した。

その後、Xから連絡があり「閑職へ異動させられた。匿名にして守ってくれるのではなかったのか。何とか異動を撤回させてほしい」と懇願された。

B弁護士が会社に事情を確認すると、「通報事実はまだ調査中であり、今回の異動は通報と関係ない。裁判になったら、顧問弁護士として対応してください」と依頼された。

(5) 知識と心構え

これらはいずれも特殊な事例ではない。両事例とも、弁護士が当事者として紛争に巻き込まれる、あるいは紛争を拡大させる危険がある。通報処理の中で弁護士が紛争当事者となる事態は避けなければならない。本特集がそのときの的確な判断の一助となれば幸いである。

参考書籍

- 東京弁護士会公益通報者保護特別委員会編『ここがポイント 事業者の内部通報トラブル』（法律情報出版）
- 東京弁護士会公益通報者保護特別委員会編『失敗例に学ぶ「内部告発」～公益通報制度を知り、守り、活かす』（法律情報出版）
- 消費者庁消費者制度課編『逐条解説 公益通報者保護法』（商事法務）

注目したい「公益通報者保護法」の改正動向

「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」(消費者庁)委員

公益通報者保護特別委員会委員 光前 幸一 (29 期)

1 会社法、労働法のツールとして

「公益通報者保護法」は、思わぬ立法事実と社会的反響を生みながら漂流している。消費者庁は、法改正の検討（「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」）を昨年6月から始め、本年3月に「中間報告書」を発表した。秋ぐちには検討作業を終わらせ、年末に最終報告書を出す予定だ。検討状況はウェブに公開されている。筆者もこの検討委員会の委員として参加し、当会の若手会員はこの改正作業のため消費者庁に出向している。いろいろな意味でタフな検討会だが曙光はある。

この法律は、事業者や行政機関の不正を、所属する労働者の告発によって、未然防止、あるいは初期消火することを意図したもので、目指すところは、企業や行政機関のコンプライアンスの充実による社会の安全と健全化である。通報者の保護を眼目に、告発を受けた事業者や所管庁の取るべき措置（調査と是正、告発者に対する不利益防止）を定めているが、今では会社法と労働法の必須アイテムとなった。

2 分かりにくい法律
＝3種（「内部」、「行政」、「外部」）の
通報チャンプルー

法律は僅か十数ヶ条であるが、性質を異にする3種の通報が並列され、弁護士にとっても分かりにくいものとなっている。ただ、通報者の保護は、名誉毀損事件の違法性阻却事由と対比すると、法の枠組みが理解しやすい。名誉毀損の違法性阻却事由は、公表事実の①公共性と②真実相当性、③公表目的の公益性、④公表方法の社会的妥当性の総合判断ということで、日本の判例法は固まっている。通報（不正の告発）は、

事業者にとって公表されたくない事実の公表であるから、労働者がこれを外部に通報すれば、名誉毀損の違法性阻却事由を満たさないと、使用者に対する誠実義務違反となり、名誉毀損となる可能性がある。現に、これまで、その種の事件が判例集を賑わし、裁判所は、事案ごとに、①～④をふまえ、違法性の有無、告発の正当性を判断してきた。しかし、社会の組織化、専門化が進むなか、正当な内部告発が社会の安全や廉潔度を高める有用な手段であることが認識され、内部告発のうち、告発者が確実に保護されるものを「公益通報」と定義し、3種の異なる通報について異なる保護要件を定め、内部告発しやすい環境を作り出そうとしたのがこの法律だった。

その保護要件であるが、まず、通報資格者は、3種とも、原則として現役の労働者・公務員に限定している。通報先として、(ア)所属する事業者・所管庁（内部通報）と、(イ)事業者を監督する行政機関（行政通報）の2者を指定し、通報を受けた機関の取るべき措置を定め、さらに、通報者が、(ア)と(イ)の通報では不正が是正されない、あるいは不利益を受けると判断したときは、(ウ)当該不正の調査、是正にとってしかるべき外部機関（マスコミ、消費者団体、労働団体等）への通報（外部通報）という3種を認めた。内部通報は、情報を組織内部に提供するものであるから通報事実の真実性や真実相当性までは求めず、行政通報や外部通報には真実相当性を求めている。ただ、行政機関には守秘義務があるから、行政通報を事実の公表と同一に捉えることには疑問が多い。弁護士への通報相談については、弁護士の守秘義務を理由に事実の公表には当たらないとする下級審例がある。

通報事実は特定の法令（現在は約470法令）の刑罰対象事実に限定し、違法な行為でも、政令で指定された特定法令の刑罰の対象でないと公益通報者保

護法の適用はない（公表事実の「公共性」の限定）。他方、通報目的の公益性は、「不正の目的」がなければ可としている（「公益目的」の要件緩和）。なお、通報を受けた外部機関がどのように対応するかは、通報者と外部機関との協議により決まることであるから、外部機関のとるべき措置について、法は格別の規定を設けていない。

3 活かしきれない通報制度

法律の制定に前後して、大企業や所管庁の多くが自前の内部通報規程を設けるようになったが、各種アンケートの結果をみると、これが十分に機能、活用されているとは言い難い。社内規程を信用して内部通報したが、無視された、退職を迫られた、閑職に追いやられた、仲間から口をきいてもらえなくなった、もう、外部通報でしか救われない、といった事例が多く現れ、場合によっては、この制度が、異端のあぶり出し装置となってしまうという残酷な現実をさらけ出した。そのため、内部通報に不安を抱く労働者は行政通報もしくは外部通報に向かい、あるいは退職後に外部通報して企業に打撃を与えるという例が幾つも現れた。通報者を保護しつつ、不正の初期段階でその芽を自ら摘んで社会の安全や健全化を図ろうとした法の趣旨は十分に活かされていない。そこで、法改正の検討が始まった。

4 内部通報の充実 ―「ガイドライン」改訂

内部通報に関しては、通報者の秘密保護を徹底し、より活用しやすいものにするということで検討会に異論はない。資本主義とは本来、高い倫理性の要求されるシステムであり、このことを組織のトップ・幹部

が確認し、組織内に浸透させることがこの制度活用の大前提になる。そこで、消費者庁は、民間事業者向けの内部通報規程のガイドラインを大きく改訂した。通報者や通報対象事実をできるだけ幅広く捉え、通報者の秘密保護を徹底し、調査結果のフィードバックやフォローアップを充実させることを求めている。しかし、それもこれも、組織トップのコンプライアンス意識の向上と、組織への持続的なアナウンスが大前提となっている。

5 ソフト・ローとしての 3種の通報要件バランス

しかし、内部通報を活性化させるためのコンプライアンス意識の向上には、行政通報や外部通報に、内部通報を牽制する機能をもたせ、後者の充実を怠れば前者の通報リスクが高まることを認識してもらうことの重要性が指摘されている。ところが、現行の行政通報や外部通報は保護要件が厳格すぎるため、内部通報を牽制し活性化させる機能を十分に果たしていない。そこで、この10年間にわたる通報制度の状況をふまえ、通報制度をより活性化するため、3種の通報の保護要件を見直す必要性の有無や程度が議論されている。主要な検討事項は以下のとおりだが、甲論乙駁のテーマが多い。

- i 通報者の秘密保持を法律で義務化する。
- ii 通報者を現役の労働者だけでなく、退職者、役員等まで広げる。
- iii 通報対象事実を分かりやすく、より広範なものにする。
- iv 行政通報や外部通報の要件を緩和し、また、行政通報の窓口を一本化するなどして強化し、内部通報制度の機能充実を促す。

- v 通報目的で関係証拠を持ちだすことの許容限界を明示する。
- vi 通報と近接した時期での不利益処分について因果関係を推定する。
- vii 不利益を受けた通報者の被害回復について簡易、迅速な行政救済手続きを設ける（例えば、地方労働局の個別労働紛争の解決手続き制度の専門的な活用）。
- viii 法に違反した企業または個人に特別な民事罰、刑事罰を科す。
- ix 一定の内部通報制度を設けた企業に何らかの恩恵を付与する。

6 弁護士の役割

組織が多層化、多様化し、職場内での親しい情報

交換が乏しい企業にあっては、情報流通手段としての内部通報の重要度は増す。しかし、その運用が思いのほか困難であることは、経験のある弁護士であれば誰もが頷くところであり、頻繁にマスコミを賑わす数々の事例もこれを証明している。企業の不正に絡む通報事件に遭遇したときこそ、プロフェッションとしての弁護士の力量が問われるが、弁護士が関与したあまたの通報事件の成功例、失敗例が、今回の法改正の検討を促す一つの要因となっている。多くの弁護士がこの法律の改正動向に関心をもつことを望みたい。なお、裁判過程で現職自衛官が公益通報したことで原審が覆り話題となった護衛艦「たちかぜ」事件（東京高判平成26年4月23日）を取り上げた『自衛隊の闇』（河出書房新社）は、弁護士が、公益通報の現状や問題、これに絡む裁判を考えるにあたり大いに参考となる。一読をお薦めしたい。

2

2016年3月1日開催 シンポジウム

「企業コンプライアンスと内部通報制度 ——公益通報者保護法改正の視点——」 抜粋

【パネリスト】 水尾 順一（駿河台大学経済経営学部教授）

（敬称略） 宇賀 克也（東京大学大学院法学政治学研究科教授）

山田 将之（第一東京弁護士会会員）

三木 由希子（特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス理事長）

【モデレーター】 浅岡 美恵（日弁連消費者問題対策委員会幹事）

—— 2015年はコーポレートガバナンス元年ともいわれました。東芝の不正会計、タカタ、東洋ゴム等、日本を代表する企業に不祥事が発生した状況をどのように見えていますか。

水尾：ここに来て不祥事が増えたとは思いません。今までもあったんですけれども、世の中の価値観が変わって、クローズアップされた。特に大きな役割を果たしたのが、この公益通報者保護法だと思います。潜在化していたものが顕在化したということだと思います。

企業不祥事がなぜ起きるかですが、例えば東芝のチャレンジということがありましたけれども、企業経営にも売上げとか利益というのは必要です。

ただし、そのために何をやってもいいということじゃないです。東芝の場合には4つの問題がありました。1つはトップが裸の王様になってしまった。現場の耳の痛い報告が入らない。それから2つ目は、現場の空気が読めなかった。善管注意義務違反で、現場の意見に耳を傾けないことにもつながった。そして3番目にトップの意見が、ほかの役員に理解されない。トップはちゃんとやれよと言ったとしても、次のナンバー2、ナンバー3が無理な数字を作り上げたということもあるかもしれません。これはいわゆる内部統制違反です。そして4番目に取締役会の相互監視義務、これもやっぱりできませんでした。社外取締役にあいう人たちがいながら、できなかったというのが、東芝の問題からの学習だと思います。

宇賀：いかに内部統制のルールを整備しても、それが機能する統制環境がなければ、画餅に帰してしまうこ

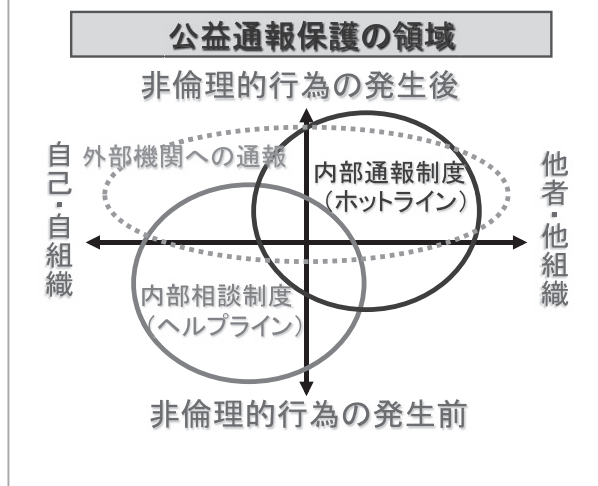
とを示したのが、この東芝の不正会計事件であったと思います。

この事件では経理部、内部監査部門、経営監査部、取締役会、監査委員会等の内部統制システムが、ことごとく機能しませんでした。監査委員会も、直前まで財務の責任者であった者を監査委員長に据えるという、あえて監査が機能しないような人事が行われており、企業のトップがコンプライアンスを無視した経営をした場合、様々な内部統制の仕組みを形骸化させてしまうことが、如実に示された事件であったと思います。東芝では毎事業年度、数十件の内部通報がありましたが、この件に関しては内部通報制度は利用されていませんでした。第三者委員会の報告書では通報者が信頼し、安心して意見を言えるよう内部通報制度の見直し、窓口の利用促進が、再発防止策の一環として提言されています。

その通りですが、経営のトップが自ら不正行為に関与している場合、たとえ内部通報制度が利用されていたとしても、真摯に対応がなされて是正につながったとは思えず、通報者探しが行われて報復人事がなされた可能性が高いと思われます。このように経営トップが不正に関与している事件では内部通報制度による是正は期待しがたいので、それ以外のコンプライアンスの確保の仕組みの充実策を怠ることがあってはいけないという教訓を残したのではないかと考えています。

—— 内部の通報をどのように位置づけて活かしていけばよいでしょうか。

図1



*図1：本シンポジウム配布資料より引用
(作成者：水尾順一駿河大学経済経営学部教授)

水尾：いわゆる内部通報制度だけで議論すべきじゃないと思うんです。問題は不祥事を起こさないようにするという、事前の相談制度、私はここにやっぱり大きなウエートをもっともって置くべきじゃないかなと。

例えばこういう4つの軸で区切ってみたんですけれども(図1参照)、非倫理的行為、問題がトラブル発生前・後であるかが縦軸です。横軸が自分のこと、他人のことと考えると、内部相談、いわゆるヘルプラインといわれるものは、発生前で自分のこと。上司からこんな問題を言われている、どうしようと悩んだときに、相談してみようと使われる、これが本当のヘルプラインだと思います。

それから通報、告発制度というのは、発生した後、自分のことじゃなくて他人のことがメインです。

企業で取り組んでいる企業倫理の制度化について、4つあり、4点セットといいます。1つはいわゆる経営倫理規程、行動憲章を作っているか。経団連の調査*1では、97.8%が作っています。そしてコンプライアンス委員会といった専門の部署を持っているか、これも97%です。そして教育、研修もやっているが96%です。

そしてもう1つは、コミュニケーション活動。その中の相談・通報窓口を作っているか、ほとんどの企業が作っていて96%です。トップもメッセージを発信して

いるが85.8%です。この4点セットができていないのに、なぜ不祥事が起きるか。結局、制度はつくったんだけど、機能していないんじゃないかと思います。

公益通報者が不利益を受けない、当然のことです。

そのために公益通報者保護法の浸透、定着が必要になってくるんです。最終的な狙いは不祥事を未然に予防することです。結局コミュニケーション活動、啓発活動、風通しのいい職場づくりが大事じゃないかと思っています。

具体的には、自由に相談のできる風通しのいい企業風土づくり。ヘルプライン、ホットラインという前に上司とのコミュニケーション、やっぱりここです。

そして未然の防止。どうしようという悩みを解決してあげるヘルプライン。そのための仕組みづくり、コミュニケーションツール、啓発活動が必要です。実はノーベル賞学者のハーバート・サイモンが、教育、啓発活動というのが大事だということを言っています。

会社のためだという不祥事があるんですけれども、企業への忠誠心、それは自我の隠れ蓑。会社のためじゃないんです、自分可愛さです。自我の隠れ蓑をなくすにはどうするかというと、結局教育、訓練だと。サイモンは、教育、訓練というのは個人だけでなく、組織全体の価値観にも影響を及ぼす反復徹底が大事だと言いました。

それは結局教育、訓練をサポートする意識喚起です。リーダーがただ単に言うだけじゃなくて、事後の通報よりも事前の相談という意味で、ヘルプラインがきちんと機能するコミュニケーションのツールが大事だと。例えばある会社では特定のサイトを経由すれば、個人の匿名性が守られる、そんなところもあります。

*1：「企業倫理への取組みに関するアンケート調査結果」2008年2月19日 (社)日本経済団体連合会 企業行動委員会
<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2008/006.pdf>

——企業のトップが変えたいと努力してくださるところはよいのですが、トップが隠そうとすれば機能しないという話もありました。内部への通報と外部への通報をどのような関係にしていけばよいでしょうか。

宇賀：現行の公益通報者保護法は、内部通報によって内部統制を図ることが望ましいという考え方を基本として、通報の要件を内部通報、行政通報、それからマスコミ等への外部通報という順に加重する仕組みを採用しています。本来であれば早期に不祥事の芽を摘み取ることができたことに対して、企業は内部通報者に感謝すべきだと思います。

しかし、現実には往々にして通報者探しが行われて、内部通報者に対して組織の裏切り者として報復措置が行われ、解雇されたり名誉毀損でスラップ訴訟が提起されることもあります。こうした例が決して稀でないという現実に鑑みれば、通報者が内部通報制度を信頼せず、利用を躊躇するのは当然だと思います。

したがって、私は公益通報者保護法の目的を実現するためには、内部通報制度の改善はもちろんですが、行政通報や外部通報へのハードルを低くし、かつ実効性を向上させることも重要と考えています。

行政機関に監督権限が付与されていても、それが機能せずに、後手後手に回ることが非常に多いことを、行政法の研究者として常々感じており、その原因は大別して2つあるのではないかと考えています。1つは行政調査の人的・財政的なリソースが不足していて、違法行為を探知できないことです。リソースの不足を補う最も効果的な方法は、違法行為を現場で最もよく認識できる立場にある者からの行政通報です。行政機関は行政調査の人的・財政的リソース不足を補う効果的方法としての公益通報の意義を認識すべきだと思います。

今1つは行政機関が違法行為を探知したとしても、積極的に監督権限を行使するよりも不作為に流れやすく、監督措置を取るにしても、微温な行政指導を反復するに留めがちであることです。従って、行政通報の実効性を向上させるためには、行政機関のこのような傾向を是正する仕組みも合わせて考える必要があると思います。

そして、外部通報の実効性を向上させることが、内部通報制度を改善するインセンティブを企業に付与するためにも効果的ではないかと考えています。なぜならば企業にとっては行政通報をされて監督処分を受けたり、マスコミに報道されて社会的信用を毀損することは、何としても避けたいと考えるからです。企業の経営者が、監督処分や、信用低下のリスクを現実的なものとして認識すれば、内部通報によって是正しようとインセンティブが働きますが、そうでない場合には、内部通報制度を改善しようという真摯な努力が期待できないことが、残念ながら多いのが現実と考えています。

行政法学で制度間競争といわれることがあります。国民がどの制度を利用するかを自由に選択できれば、実効性のない制度は選択されず、制度の存在意義自体が疑問視されて廃止に追い込まれることもあり得ますので、おのずと実効性を向上させようとするインセンティブが働くことになります。その意味では韓国の公益申告者保護法のように、内部通報と外部通報で要件に差異を設けないことが、制度間競争を働かせる観点から望ましいと言えます。

そこまで徹底せずに内部通報による内部統制を奨励する方針を採るにしても、現行法よりも外部通報のハードルを下げて、かつ行政通報への対応を実効的なものとするのが、内部通報制度を改善するインセンティブを付与することになり、全体としての公益通報制度の実効性を向上させると考えています。

図2

ドッド＝フランク法の報奨金支払い制度の運用実績

SEC「2015 Annual Report to Congress on the Dodd-Frank Whistleblower Program」を元に作成

情報提供件数の推移

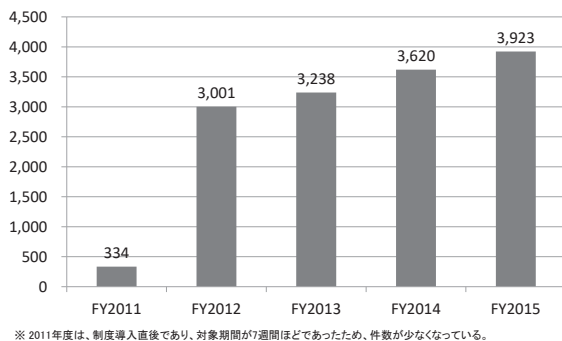
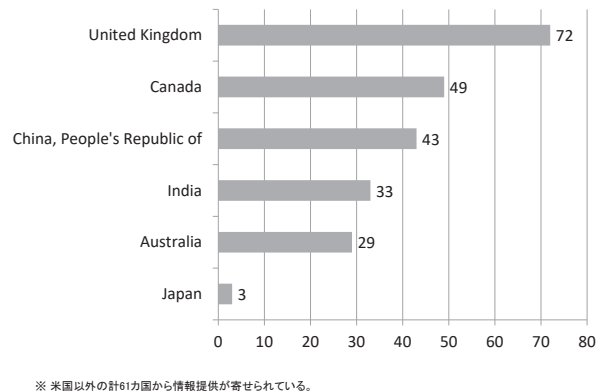


図3

2015年度の米国外からの情報提供の件数(上位5か国及び日本)



※ 図2 及び 図3：本シンポジウム配布資料より引用（作成者：山田将之第一東京弁護士会会員）

—— 大変示唆的なお話ですね。アメリカでは行政機関が情報のリソースとして内部通報者の情報に期待しているという感じも受けます。

山田：アメリカにおいても基本的な考え方は、会社が内部通報を通じて情報を集め、自主的に調査をして、違法行為があれば当局に報告するのが望ましいとされています。

一方で、アメリカは、内部告発者に報奨金を支払う制度を、2011年から始めました。2010年にドッド＝フランク法が制定され、これに基づいて証券法が改正されて、報奨金制度が設けられました。2008年のリーマンショックを受けて、企業の不正行為の情報を集めて世の中に出すことが結局社会の浄化につながり、金融市場の安定化にもつながるという発想で導入された制度です。報奨金という非常に分かりやすいインセンティブを与えて、外部への告発を促進しています。

実際このドッド＝フランク法ができてから、多くの会社において、内部通報制度を見直す動きもありました。会社の内部通報制度をしっかりと整備しないと、外部通報されてしまうぞというリスクを分かりやすく見せることによって、会社の内部通報制度の充実を図る体制になっています。2011年の8月に制度が導入されてから、2016年1月現在で合計23人の内部告発者に対して、5,400万ドル以上の報奨金が支払われています。

この報奨金制度は、厳密には内部告発の促進のための制度ではなく、会社の内部者でなくても情報提供をすれば報奨金をもらうことが可能です。また、情報提供者はアメリカ人でなくても構いません。実際、2015年にはアメリカ以外の61カ国から情報が寄せられ、日本からも3件情報が寄せられています（図3参照）。

アメリカは企業不祥事に対する罰金の額が大きく、報奨金の原資が作りやすく、高額な報奨金が支払えるため、報奨金を与えるというのは情報提供者に対する強いインセンティブになるのですが、日本ではおそらくこんなに高額な報奨金を払うことはできず、情報提供者に強いインセンティブを与えることができないと思います。

もう1つ大きく違うと思うのは、雇用環境です。日本においては基本的には内部通報者も、そのまま企業に残るケースが多いと思います。これは、再就職が難しい現状があるためです。これに対して、アメリカでは比較的雇用の流動性があり、ある会社の内部通報者が、内部通報をした経験を生かして、別の会社のコンプライアンス担当者として採用されることもあると聞いています。

—— 公益通報者保護法を改善すべき点についてご指摘ください。

水尾：やさしい言葉に置き換えて、分かりやすく伝えることが大事じゃないかと思います。それが第1です。2つ目は利用のしやすさ、そして垣根を低くすることです。つまりアクセシビリティです。

例えばホットラインで告発をする、外に情報を持って出ようといったときに、持って出たら罰せられるということがあったとしたら、これはやっぱりまずいです。情報流出については、社会の安全、安心の方が、企業の安全、安心よりももっと大きな視点ですから、どっちが大きいかと考えた場合には、社会の安全、安心を考えなきゃいけません。

そうすると、企業の情報を持って出ちゃだめだと言っていると、これはたぶんうまくいかないと思います。そんなことも、ある意味でアクセシビリティじゃないかなと思います。それから常に意識にとどめる。やっぱりリーダーが、そして弁護士も外部の専門家も含めて、常に継続的なコミットメントが大事じゃないかと思います。

こんなものを準備している会社がありまして、これはホットラインの相談用紙です。これに書いて相談してくださいという内容です。ここまでであれば、どの会社でもやっています。この会社のすごいところは、裏が違うんです。裏を開けると、切り取って、糊で付けければ簡易封筒になって、投函をすれば、外部の相談窓口が届きます。さらに、郵便局への差し出し有効期間を2年にしてあって、2年経ったら交換するんです。交換することで、社員の意識に、こういうものがあるんだと残るわけです。

つまりそれは会社のコミットメント、社員の意識の中に残らせるという配慮です。これは私、すごいと思いました。ただ単に紙で通報しなさいというだけじゃなくて、そういう仕組みをどれだけつくるかが、実は大事になってくるんじゃないかと。それが意識にとどめることにも、つながってくると思います。

結局、倫理的な企業が称賛される社会に、ならなきゃいけないと。悪いことをした人には罰則も大事だと思いますし、不利益を被った、あるいは守秘義務が守れない、そんな会社はきちんと公開してもいいと思います。社会からのペナルティーも受けるべきだと思います。そういう制度もつくる、信賞必罰です。

そして良いところについてはお互いに認め合って、例えば表彰制度、認証制度もつくって、お互いに認め合うことが大事じゃないかなと。最終的に良い人が、良い会社がどんどん出来てくれば、悪いことをする会社は少なくなるという意味で、良貨は悪貨を駆逐する、倫理的な企業が称賛される社会になる、そういう公益通報者保護法の運用ということも、私は必要じゃないかなと思いました。

山田：私は普段は企業側を代理して仕事をすることが多いのですが、企業が内部通報に抵抗感というか、苦手意識がある理由は大きく2つあるのではないかと考えています。

1つは内部通報にきちんと対応したところで、会社にとってどういうメリットがあるのか分かりにくいところです。先ほど、良い取り組みをしている会社については表彰や認証をするといったご提案もありましたが、現状では、会社が内部通報を受けて、それを積極的に当局に報告しても、それによって会社にどういうメリットがあったのかが、なかなか日本の制度上、見え難いところがあります。

アメリカは企業不祥事の事件の大半が司法取引で解決しています。そういった交渉のステップを踏む中で、必ず、どういうきっかけで不正が発覚したかについて評価がされます。当局も、セルフレポーティング（自主的な報告）については企業に有利に判断しますと明言しているので、会社が当局に報告するメリットは分かりやすくなっています。



これに対し、日本では内部通報があった場合に、当局に自主的に報告するのがいいのか、それとももみ消すのがいいのかという判断で迷ってしまうのです。当局への自主的な報告のメリットがさらに明確になれば、我々弁護士の立場としても、「内部通報をさらに促進して情報を社内で吸い上げて当局に自主的に報告するとこんなにいいことがあるんですよ」とはっきり言え、企業に内部通報制度の改善を提言するのが楽になると思っています。今、日本でも司法取引を導入するとか、課徴金の額を裁量性にするといった議論がなされていますが、企業不祥事の処罰方法が柔軟化していけば、内部通報制度をしっかりと整備している会社と、していない会社とで差が出てきて、企業にとっても、内部通報制度を整備するモチベーションが上がるのではないかと思います。

それからもう1つ、内部通報で企業が困る場面があります。内部通報者へのフィードバックです。内部通報を受けて社内調査をしたものの、不正行為は見つかりませんという結論になることも、当然あります。また、確かに不正行為はあったのだけれども、10年前に終わっていて既に時効が完成していますという場合もあります。こういったものについては、会社としては、当局に報告しないという判断をすることになります。

この場合、内部通報者からは、会社が不正をもみ消したと見えてしまいます。営業秘密や個人情報の関係もあるので、会社が内部通報者に調査結果の全部をさらけ出す訳にはいかない事情もあります。しかも、内部通報をするということは、通報者は会社が不正をやっているだろうと思っているので、会社を全面的に信用できないという心理状態にあります。その状況で、「会社が調査をしましたが不正はありませんでした」と言ったところで、通報者としては直ちに信用できません。

これは非常に難しい問題で、究極的には、会社が従

業員や世間からどうやって信頼を獲得していくかという問題ではあるんですが、1つの改善策として、内部通報者側にもっと弁護士が付けば、状況は少しは変わるのではないかと考えています。大きな企業不祥事の場合は、第三者委員会や独立委員会を作って調査を行うことで、調査が公正に行われたことを確認することが実務的にも広まりつつあるところですが、内部通報があった場合すべてについて委員会を設置するのは現実的ではないので、その代わりに、内部通報者側に弁護士が付いて、社内調査のプロセスや結論を点検すれば、社内調査の客観性を確認することができ、社内調査結果について通報者の理解を得やすくなると思っています。アメリカでは、ほとんどの場合、内部通報者に弁護士が付きます。弁護士としても、内部通報をする場合には弁護士も力になりますという宣伝をしていく必要があるかと思っています。

三木：刑事罰を伴う違法行為で、しかも「別表に載っている法律」という制限がある仕組みは、通報する人にとってとても不親切な仕組みです。おかしいなと思ったことが、どの法律のどの刑事罰に当たるかというところまで調べないといけないのかという話になるわけです。

また所管や権限が付与されている先が、自治体だったり国だったり、国や自治体の中でも窓口というか部門が違うという問題があって、消費者庁のHPに行くと窓口検索ができるようになっていますが、そこまで行って窓口を探せる人は、おそらくそんなにいると思います。つまり通報する以前の入り口の段階で、ものすごくハードルを上げている仕組みは、制度導入時の議論のときからずっと問題になっている点ではあると思います。

もう1つの今の仕組みの問題は、行政に対する通報をしても、例えば通報対象事実ではありませんとか、

本シンポジウムの反訳全文は、
Web サイトからご覧頂けます。

「東京弁護士会ホーム」→「東弁ブローグ覧へ」→「公益通報者保護特別委員会」→「活動報告」→「シンポジウム『企業コンプライアンスと内部通報制度』の反訳を掲載しました」の順にリンク先をクリックして下さい。
http://www.toben.or.jp/know/iinkai/koueki/pdf/20160301koueki_hannyaku.pdf

自分の所管ではありませんということで、通報を受け付けないとか、あるいは対応しない、場合によってはどこかに個人情報漏らしてしまうことが起こっています。私は常々すごく疑問に思っていて、公的機関というのは、社会をより良くするためにいるはずなのに、非常に通報に対して非協力である例が散見されるわけです。

通報の入り口の部分の要件にこだわればこだわるほど、誰が通報したかとか、それが本当に対応すべきものかという、個別の問題というか個人の問題に、どんどん結び付いていくわけです。通報をする人はメッセージャーであり、問題があることを伝えてくれる人なので、その人に注目が集まると、報復をしたり、あるいは過剰にヒーロー待望論になりがちで、そうした傾向は、実は制度の運用としてあまりよくないという議論がありますが、私もそうだと思います。

あともう1つ、報復をしたり、不利益な取扱いをした場合に、例えば組織に対して、懲罰的な要素を持たせていくということは、熱心に公益通報に取り組んでいないところをボトムアップをするためには必要な要素ではあると思います。ただ、懲罰的な要素を入れると、通報対象事実や通報要件など別のところの制約につながる可能性もあるかもしれないので、バランスを取りながら、ベストなところで均衡させるよう、ぜひ専門家の方たちに知恵を絞ってほしいと思います。

宇賀：私は、公益通報者保護制度の実効性を向上させる方策を検討する会議の座長として、委員の方々のご意見を伺って、最大公約数となるような報告書をまとめるのが任務と心得ております。従って、これまでこの場で申し上げましたことも、またこれから述べることも、あくまでも一研究者としての個人的な意見にとどまるということを、念のために申し上げておきます。

その上で、個人的にこの公益通報者保護法の改善

のために必要なことは、何よりも公益通報者を手厚く保護する仕組みを整備することであると思っております。アメリカや韓国では、公益通報者に報奨金を付与する制度がとられていますが、我が国の公益通報者は、報奨金というメリットがないどころか、解雇されて生活の基盤を失い、自らの負担で解雇無効の訴訟を提起して、長期間にわたる裁判を行わなければならない、さらには企業から損害賠償請求訴訟を提起されることもあり、とてつもないデメリットを受けるおそれがあります。

にもかかわらず、現行法では解雇の無効とか、不利益取扱いの禁止といった労働法制で認められている内容を明確化するにとどまっているわけです。公益通報者が匿名を望んだにもかかわらず、その通報者を故意に漏洩するような行為は、通報者の公益通報制度への信頼を裏切って、報復措置により、生存を脅かすといっても過言でない極めて残酷な行為であり、かつ国民全体の公益通報制度に対する信頼を裏切り、法令遵守を確保して公益に奉仕する、この制度の利用を躊躇させるという強力な萎縮効果を持つという点で、公益も著しく損なう行為といえます。

したがって民間人であっても守秘義務を法定し、違反に対して制裁を科すことによって、公益通報者を手厚く保護するという国家の意思を明らかにすべきと思います。また、公益通報者が明らかになることが避けられない場合がありますので、そのことを前提として、公益通報をしたことを理由とする不利益取扱いの禁止違反に対しても、制裁を科さなければ、公益通報者に対する報復措置を減らすことはできないのではないかと考えています。

本稿担当：公益通報者保護特別委員会委員 小暮 典子
委員 海野 卓也

外部窓口弁護士ガイドライン

～第三者委員会や外部窓口担当弁護士への信頼確保のために～

公益通報者保護特別委員会委員 中村 雅人 (27 期)



1 はじめに

舛添要一元東京都知事の公金不正支出疑惑に関する第三者委員会の調査報告が公表されたとき、多くの国民はその内容に納得せず、そのような調査結果をまとめた弁護士委員へ批判の矛先が集中した出来事は、記憶に新しいことと思う。京都では、公益通報外部窓口担当弁護士から実名情報が洩れ、通報者が処分されるという誠に残念な事態が発生した。このように、公益通報の受付や調査に携わる弁護士の対応の在り方が問われる事態は、なぜ次々起こるのであるのか。このような事態を防ぐにはどうしたらいいのだろうか。公益通報を切り口とした、弁護士全体の信頼にかかわる問題について考えてみたい。

2 弁護士が選任される理由

公益通報外部窓口担当者や、不正疑惑に対する第三者委員会などの調査委員になぜ弁護士が多く選任されるのであろうか。

不正疑惑の調査や内部告発の調査なら、強制捜査権限をもつ捜査機関の方が適任であろう。弁護士にはそのような捜査権限はない。弁護士はこのような調査を訓練され特別の能力を有するというわけでもない。弁護士が選任される理由は、国家が認定した一定の法的知識を有し、法律によって社会正義と人権擁護を使命と定められ、職務上知りえた秘密を守ることが法律で義務付けられている点にこそあるのである。

3 国会の附帯決議と曰弁連

公益通報者保護法が制定されたときの国会の附帯

決議（平成16年5月21日衆議院内閣委員会）に、次のような一文がある。

「本法の運用に当たっては、通報をしようとする者が事前に相談できる場が必要であることから、国、地方を通じて行政機関における通報・相談の受付窓口の整備・充実に努めること。また、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。」

これは、弁護士が法律上の守秘義務を負っていることに基づいた決議である。この附帯決議を受けて、内閣府と日本弁護士連合会で協議がなされ、日本弁護士連合会会長から、全単位会に公益通報相談窓口の設置を呼びかける通知が出された。東京（三会）、大阪、京都などの弁護士会では、専門の窓口を設け、恒常的に公益通報相談を実施している。弁護士向けの研修も継続して行っている。

4 外部窓口担当弁護士のガイドライン（要旨）

外部通報窓口担当に弁護士が配置されることも増えてきた。東京三弁護士会では、ほとんどの中央省庁の公益通報外部窓口担当に弁護士を推薦し派遣している。地方自治体でも同様の動きが増加してきており、東京弁護士会では、自治体連携パンフレットなどでも宣伝しているところである。このような弁護士に対する需要にこたえるため、東京弁護士会では、研修の成果と、今日までの相談の実績・実情を踏まえ、このたび「外部窓口担当弁護士のガイドライン」を取りまとめて公表した（Web上の公表場所については、次頁欄外*1を参照）。

事業者、団体などから公益通報にかかる外部窓口業務を受任する弁護士は、公益通報者保護法を正し

く理解しておくことはもとより、通報内容を正確に理解し、適時且つ適切な判断を行うことが可能となるよう、弁護士職務基本規程第7条の趣旨も踏まえ、日々、研鑽に努めなければならない。このガイドラインは、窓口担当弁護士が、公益通報という制度が「通報者個人の不利益を回避することのみならず通報対象事実を構成する違法行為、不正行為の事前抑止、拡大防止を図ることにあること、ひいては事業者等の利益を守ることにともなり得る制度であること」をしっかりと理解した上で外部窓口業務を務めることができるよう、窓口担当弁護士のガイドラインを定めるものである。なお、公益通報業務に精通した当委員会委員による同ガイドライン及び同ガイドラインに基づいた外部窓口業務の説明会の実施を予定しているところ、実施日時等の案内を本稿の最後に掲載する。

(1) 窓口担当弁護士の心構え

ア 内部通報者の葛藤を理解する

実際に通報を行う者は、多かれ少なかれ、「不正の疑いはあるが証拠はない」、「大事になり、会社が倒産したら困るのは自分や家族である」「このままでも自分は困らない」「ややこしいことは避けたい」といった葛藤を抱いている。窓口担当弁護士は、まずは、通報者がこのような葛藤を抱いていることをしっかりと理解した上で正確な事実を聴取することを心掛ける必要がある。

イ 制度の説明と定期的な連絡

窓口担当弁護士には、通報者の「公益通報制度」

そのものに対する不信感を取り除くための対応が求められる。通報者は、多かれ少なかれ、「果たして通報により不正が糾せるのか」、「通報したことが知れ渡ったり、不利な状況におかれはしないか」といったような不安を抱いているが、このような不安を解消するためには、

- ① 法律は何を保護しているか、など公益通報制度をしっかりと説明すること
- ② 連絡をかかさず丁寧に対応することが最も効果的な方法である。

ウ 一線を画すること

窓口担当弁護士には丁寧かつまめな対応が求められるが、通報者の後見人、代理人、代弁者にはなり得ないし、このような立場にあってはならないということも理解しなければならない。通報者による通報が事実か否かは、今後の慎重な調査により確定していくことである。窓口担当弁護士は、通報を端緒として事業者等の不正を糾すという制度目的を達成する限りにおいて、公益通報者保護法の趣旨に則り、その端緒となる通報者を事業者等からの不利益な取扱いから保護するという立場に徹底しなければならない。言い換えれば、窓口担当弁護士は、事業者等のリスク管理のための情報収集窓口であって、通報者の救済を担当しているわけではない。

通報者に対する対応が適切でなかったことが不法行為に当たるとして、窓口担当者が訴えられた事例も存在するので、注意を要する*2。

* 1：東京弁護士会会員サイトホーム→「委員会」→「委員会一覧」→「公益通報者保護特別委員会」→「新着情報」→「外部窓口弁護士ガイドライン」の順でリンク先をクリック <https://www.toben.or.jp/members/iinkai/koueki/pdf/gaibumadoguchiguide201609.pdf>

* 2：東京地裁平成26年7月31日判決・判例時報2241号95頁（窓口担当者に対する請求は棄却されている）

エ 通報者が外部通報を求める場合

既に事業者等において発生している違法行為、不正行為について十分な確証があり、事業者等がこれらを隠滅するおそれがあるなどの場合において、通報者から、行政庁やマスコミ・政治家などへの通報、いわゆる「外部通報」を相談されることも考えられる。このような場合、窓口担当弁護士は、公益通報者保護法の「外部通報」の要件（3条）を充足しているかをしっかりと見極め、充足している場合であっても、「外部通報」によって生じることが想定される事業者等の名誉・信用毀損の可能性、「外部通報」によりどの程度の効果を期待できるか、などを考え、説明しながら、通報者の要望に応えることが肝要である。

オ 顧問業務と窓口担当業務

窓口担当弁護士が顧問弁護士を兼ねる場合があるかもしれないが、外部窓口業務を受任する際は、事業者が違法行為や不正行為が発生している場合であっても、公益通報者保護法等に則った業務を行うことを、書面で確認しておくのが望ましい。

しかし、他面、通報者の通報内容が事実と反していること等から、事業者に損害をあたえかねない性質のものと判断した場合、顧問弁護士としての事業者に対する善管注意義務と、通報者の秘密を守りながら通報を処理する義務との間で深刻な利害相反の事態が発生する場合があります。また、誠実に窓口業務を行っても、その結果が通報者に満足をもたらすものでなかった場合、顧問弁護士と兼務していることを理由にあらぬ疑いをかけられるおそれもある。

さらに、通報窓口が事業者や役員の顧問弁護士であると、通報そのものにブレーキがかかってしまうことも大いに想定される。

したがって、少しでも通報者の心理的な負担を減らし、「通報を促進する」という点を重視するならば、窓口担当弁護士と顧問弁護士を兼任することはできるだけ避けたほうが良いと思われるが、顧問先から兼務を切望されたときは、上記のようなリスクをきちんと説明した上で受任することが必要である。

(2) 公益通報制度の理解

窓口担当弁護士は公益通報制度の理解に努めなければならないが、少なくとも、以下の点について把握しておく必要がある。

- ① 匿名による通報であっても、事案の把握に必要な情報等を引き続き取得できる状態である場合、積極的に受理すべきであること
- ② 通報できる者に限定はないが、公益通報者保護法によって保護される対象は事業者等の労働者（公務員も含む）のみであること
- ③ 公益通報者保護法が対象とする法律は同法別表に記載された法令（約440法令）違反のみであること。但し、他の法令違反に関する通報であっても、従来の裁判例、労働法体系により保護され得ること
- ④ 通報先として、事業者等、行政庁、マスコミ・政治家などといった選択肢があり、それぞれ保護要件が異なること

(3) 漠然とした通報への対応

通報内容は、いつも5W1Hで整理されているとは限らないし、明確であるとも限らない。時には、特段の資料も付けずに、「通報」というよりは「疑惑」を伝えるだけの場合もある。しかしながら、通報を端緒として会社の不正を糾すという制度目的に鑑みるならば、窓口担当弁護士としてはこのような通報について

全く取り合わないのではなく、通報者にコンタクトをとり、可能な限り「通報対象事実」を特定していくことが好ましい場合もある。

5 おわりに

最近燃費偽装で話題になった某自動車メーカーは、その十数年前に、長年にわたるリコール隠しが発覚し、刑事処分、行政処分を受け、株主代表訴訟で役員に損害賠償が命じられた。そのとき、同社は、コンプライアンス体制を刷新し、外部有識者による企業倫理委員会に公益通報問題に詳しい市民委員を選任し、公益通報外部窓口も設置し、そこには弁護士を配置した。

しかし、このたびの燃費偽装問題は、この社内のコンプライアンス・通報制度を通じて発覚したわけではなかった。取引先からの指摘がきっかけとなった。この事件が報じられた際、上記市民委員が悔しさをにじませ「改善されたと思っていたが、仏作って魂入れずだった。企業風土はそう簡単に変わるものではなかった」とのコメントを発していたのが印象に残った。偽装を知っている社員は誰も社内のコンプライアンス制度を利用せず、公益通報しなかったのである。制度のかたちは作っても、それを利用すべき社員のマインドまでは変えられなかった。

最近の報道によれば、東京都の小池百合子知事は、平成28年9月30日の定例記者会見において、築地市場の移転先となる豊洲市場の建物下に土壤汚染対策の盛り土がなかった問題で、内部告発を促す公益通報制度を導入する旨を表明した*3。

この制度が本当に機能するためには、通報しようとする人が安心して通報できるように、法律や条例で手厚い保護の仕組みが規定され、全ての職員が、通報者を守って公益通報がされやすい環境をつくっていくことが必要である。

外部通報窓口担当に就任する弁護士は、通報を待つだけでなく、社員の皆さんが、公益通報の意義を理解して積極的に社内の不正を早期に是正するため公益通報していくように、社員教育・啓発にも力を注いでいただきたい。

「外部窓口担当弁護士のガイドライン」等 説明会のご案内

日時：平成29年1月24日(火)
18時～19時

場所：弁護士会館5階508ABC会議室

内容：当委員会委員による
「外部窓口担当弁護士のガイドライン」
の説明等

*詳しくはとうべんいんふお2016年12月号及び
2017年1月号をご覧ください。

*3：東京都ウェブサイト 小池知事「知事の部屋」／記者会見（平成28年9月30日）
<http://www.metro.tokyo.jp/tosei/governor/governor/kishakaiken/2016/09/30.html>



1 公益通報に付随する証拠収集の限界 (裁判例の傾向)

(1) 問題の所在

公益通報者保護法や一般法理によって、行政庁等の外部への公益通報者が保護されるには、通報内容の真実または真実相当性の要件をクリアする必要がある。そのため、通報者にしてみれば、行政庁等の外部へ公益通報を行う場合、通報内容の真実または真実相当性を基礎づける資料の収集が必要となってくる。しかし、通常、企業機密情報の収集および外部への持ち出しが就業規則等で禁じられていることとの関係で、その適法性が問われる。以下、裁判例の傾向を紹介する（※主な裁判例（①～⑬）一覧を23頁に掲載）。

(2) 通報目的の公益性

通報目的の正当性が、通報行為に付随する証拠収集を正当化する事由であることを肯定するのが裁判例の傾向である（※後掲裁判例一覧①～⑨）。

もっとも、通報目的は内心に関するもので、間接事実によって推認していくほかない。そこで、裁判では、公益通報目的の有無に関する種々の間接事実の存否をめぐり、主張立証活動が展開される。

ただし、公益通報者保護法では、「不正の目的」の不存在が公益通報の要件として規定されている点に留意する必要がある（公益通報者保護法第2条）。

(3) 収集した情報の内容・管理態様

⑩宮崎信金事件（宮崎地判平成12年9月25日）では、収集した情報の内容が、「会員の出資額、顧客ランク、融資額、融資条件、返済方法、延滞状況、

担保明細が記載され」、「手形の支払義務者の不渡り等の信用情報が記載されて」おり、「顧客にとって、高度のプライバシーに属する事項であり、また、金融機関の融資の相手方に対する評価は、当該金融機関にとって、最高機密に属する事項である」として、証拠収集行為が正当化されないとの考え方が示された。他方で、控訴審では、「文書等の財産的価値はさしたるものではなく、その記載内容を外部に漏らさない限りは同金庫に実害を与えるものではない」として、証拠収集行為の正当化を認めている（③宮崎信金事件・福岡高裁宮崎支判平成14年7月2日）。

また、⑪アワーズ（アドベンチャーワールド）事件*1（大阪地判平成17年4月27日）では、象の調教に関する情報、象会議経過報告書、パンダの契約金額、施設の入園者数、象のタクシーの売上金額、飼育日報は、会社の重要な機密の漏えいにはあたらないと指摘されている。

⑦東京地判平成19年11月21日では、取引会社との間における架空請求事案における請求書や受注台帳の複写方法にしても、就業時間もしくは休日出勤の際に、鍵がかからず取り出しに事実上の制約のないキャビネットから資料を取り出して複写するというもので、社会的相当性を欠くものではないことから、違法性阻却が認められた。さらに、⑨自治労共済事件*2（松江地判平成23年2月2日）では、収集した証拠資料に関して、「契約偽装問題についての調査内容やこれに対する被告又は自治労共済の対応方針などが記載されているもので、例えば顧客の信用情報等のように高度の機密性が求められるような内容とはいいい難く、少なくとも、被告の職員であり通報者でもある原告に秘匿されるような内容のものであったとはいいい難い」と指摘した上で、証拠収集行為の正当性が肯定された。

*1：ただし、真実性および真実相当性のいずれも欠いているとして、内部告発の正当性を否定している。

*2：証拠収集後、厚労省の公益通報窓口への通報を行った事実も認定されている。

④大阪いずみ市民生協事件（大阪地裁堺支判平成15年6月18日）では、「いずみ生協が管理する多種の文書を無断で複写して持ち出した点は、本件のような内部告発を行うためにはこうした行為が不可欠ともいえるべきである一方、持ち出した文書の財産的価値はさほど高いものではなく、しかも原本を取得するものではないから、いずみ生協に直ちに被害を及ぼすものでもない。したがって、いずみ生協を害する目的で用いたり、不用意にその内容を漏洩したりしない限りは」「受忍できない損害を与えるとも言い難いから」「本件内部告発自体を不相当とまでは言えない」とされた。

（4）収集した情報と通報との関連性

いわば当然であるが、収集した情報と通報との関連性がなければ、そもそも証拠収集の必要がなかったということで、証拠収集行為について否定的評価が加えられる（⑫自治労共済事件・広島高裁松江支判平成25年10月23日、⑬武生信金事件・福井地判平成28年3月30日）。

ただし、⑫事件の原審（⑨自治労共済事件）では、収集した情報と通報との関連性を肯定している。また、通報と関連性のない証拠を多く収集していた場合、そもそも公益通報目的がなかったことを推認させる間接事実にもなる（⑬武生信金事件）。

ただし、注意を要するのは、通報と関連性のない資料データを、多量に印刷あるいはUSBメモリーにコピーしていたという一事だけで、証拠収集活動について否定的判断をすることについては慎重である必要がある。それというのも、宮崎信金事件原審でも指摘されているとおり、本支店設置のオンライン端末機に各職員が持っているオペレーターカードを挿入した上で顧客の信用情報にアクセスしても、信用情報が端末機の画面に表示されず、帳票用紙に印刷して初めて判読可能な状態になるシステムもあるからである。

かかるシステムでは、通報内容に関する真実・真実相当性に関する資料を取得しようとした場合、画面上で信用情報を確認できないので、多量に印刷せざるを得ない。また、大量にあるデータの中から、一つ一つのデータ内容を吟味して、通報と関連する情報データを選別することは、實際上、必ずしも容易ではなく、長時間の作業を要した場合、証拠収集行為それ自体が発覚してしまい、公益通報の目的が達せられない事態も考えられることも理由として挙げられる。

他方で、企業機密の要保護性もあり、探索的証拠収集につながる事態は無制約ではありえない。いずれにしても、抽象論ではなく、具体的検討の結果としての価値衡量がなされる必要がある。

（5）内部通報の有無

ア 内部通報の存在を通報行為の正当性を基礎づける事情として考慮した裁判例

①医療法人思誠会（富里病院）事件（東京地判平成7年11月27日）では、病院長や会長に対し、特定の医師の診療方法等について指導改善を繰り返し求めても改善しなかったことから保健所に通報するに至ったとの事情につき、不正目的を否定する事情として斟酌された。また、②医療法人穀峰会事件（大阪地決平成9年7月14日）では、社会保険管理課へ、病院に対する行政指導を要請する前日に、その旨を病院の事務長に伝えていることから、内部で話し合っ解決すべきとの業務命令に違反したとの病院側の主張を排斥している。

さらに、③宮崎信金事件では、組合の三役交渉等を通じて、信金理事らに事案の解明を強く求めている事情につき、不正追及目的であったことの判断事情として斟酌された。

④自治労共済事件では、自治労共済本部の上司や自治労共済本部法務コンプライアンス対策室へ通報

していたにもかかわらず、通報者が証拠収集するまでの間、特に、問題の是正がなされなかった事情を、証拠収集行為の違法性を減殺する事情として勘案された。もっとも、内部通報が不存在であったとしても、かかる事情を重視しすぎてはならない。それというのも、内部通報制度は各社各様であり、その実効性も千差万別であること、また、通報があった事実を、社内窓口担当者が、通報者の上司等に告げたり、外部窓口弁護士が通報者の意向に反して、通報者の氏名を会社に伝えてしまい、通報者が、不利益処分を受けてしまうなど、いわば内部通報の失敗事例^{*3}も発生しているからである。さらに、企業トップが不正に関与している場合には、内部通報窓口に通報したところで、改善可能性が乏しいばかりか、肝心の証拠を隠滅されるおそれすらある。

イ 内部通報が不十分であっても、内部での是正可能性がないことから通報行為の正当性を肯定した裁判例
特に、証拠収集の適否について争点化されてはいなかった事例であるが、是正のための内部努力が不十分であるとしつつ、内部努力で是正される可能性が極めて低かったと認定し、通報行為の正当性を肯定した裁判例として、⑭トナミ運輸事件（富山地判平成17年2月23日）がある。

(6) 不正の是正の有無

とりわけ行政庁等の外部への公益通報行為に関して、通報内容の真実性または真実相当性があれば足り、特に通報の結果として不正が是正されていたかどうかという点は要件ではない。もっとも、通報の結果として、不正が改善された場合、証拠収集行為の違法性が減殺される旨の判断を示した裁判例として、③宮

崎信金事件、④大阪いずみ市民生協事件、⑨自治労共済事件がある。

(7) 通報態様(通報先等)

公益通報に伴う収集証拠の提供先(通報先)がどこであるかは、情報の流出による企業の実損害の有無の評価と大きく関連するところであるが、以下の例がある。

ア 内部通報

(ア) 理事・監事の候補者

⑮岩国市農協事件（山口地裁岩国支判平成21年6月8日）では、農業協同組合の総代会に先立ち、農協の理事、監事、参与、室長等および理事・監事候補者に対し、告発文書の写しを郵送して配付したことについて、役員候補者は、事実上選任されるのを原則とする扱いであり、農協と密接な接触を有するに至っており、農協内部の問題であるとし、懲戒解雇事由が否定されている。

(イ) 株主

⑯東京地判平成23年3月30日では、株主が代表取締役による資金の不正流用について追及したところ、税理士が、代表取締役の許可なく、顧客会社の会計資料等を株主へ配付し、所属事務所から契約解除された事案において、会計資料等を配付した相手は顧客会社の役員や株主等の関係者に限られており、会社の内部資料を外部に配付し、秘密を漏洩したものではないことから、契約解除に合理的理由があるとはいえないと判示されている。

(ウ) 組合の総代等

④大阪いずみ市民生協事件では、生協の副理事長と専務が、組合施設を私物化しているとの内容の匿名文書を組合の総代会出席予定者五百数十名

*3：オリンパス、トヨタ子会社における通報者への不利益処分事例、京都市公益通報外部窓口担当者が匿名希望の通報者氏名を京都市に伝えたことによって、通報者が不利益処分を受けたとされる事例など。

の総代その他生協関係者に郵送した行為につき、「総代会はいずれも生協内部の機関であり、最高議決機関であるから、業務執行権を有する被告らに期待できない場合、総代会に問題提起をするのは、告発による自浄作用を期待する点からみても、むしろ当然であり、この点が相当性を欠くとは言えない」と判示されている。

イ 行政庁への通報

①医療法人思誠会（富里病院）事件では、医師による保健所への通報について、特に、保健所を通じて、通報内容が外部に公表されたこともなく、かつ、保健所から不利益な扱いを受けたこともないことが指摘された上で、通報行為の正当性が認められた。また、②医療法人穀峰会事件では、大阪府の社会保険管理課への通報について、特に行政指導等が行われていないことが指摘された上で、重大な不利益は生じていないことから、通報行為の正当性が肯定された。

⑥Yタクシー会社（雇止め）事件（京都地決平成19年10月30日）では、営業所内の不正行為（白タク行為、メーターの不正操作、営業日誌の捏造等）に関して、会社代表者に真相解明を求める書面を送付するとともに、警察署に白タク行為を通報するなどした行為につき、公益通報者保護法が制定された趣旨から許容された。

⑧神戸司法書士事件（神戸地判平成20年11月10日）では、司法書士による非弁行為に関して、事務員が、法務局の教示を受けて、和解契約書コピーを提出したことについて、「何らの証拠資料もなしに公益通報を行うことは困難な場合が多いから、公益通報のために必要な証拠書類（又はその写し）の持ち出し行為も、公益通報に付随する行為として、同法による保護の対象となる」とした。さらに、⑨自治労共済事件では、厚生労働省への通報の結果として、厚生労働

省以外の外部に情報が流出したことは認められないことが指摘された上で、通報行為は正当と評価された。

ウ 行政庁以外の第三者への外部通報

（ア）弁護士

⑤メリルリンチ・インベストメント・マネージャーズ事件（東京地判平成15年9月17日）では、顧客リストや社内の人事情報に関するやり取りが記載された書類等を、パワハラによる損害賠償請求の交渉を依頼していた弁護士に交付した行為について、弁護士の守秘義務を理由として、許容されている。なお、消費者庁は、会社の顧問弁護士や通報窓口担当者でもない弁護士への通報について、「相談という形をとっていても、事業者名、通報対象事実と疑われる行為の内容、その行為の実行者名などの具体的事実を示して行われる場合には、「通報」に当たり得ると考えられる」とした上で、「もっとも、弁護士等の、法律上・契約上の守秘義務を負う者への相談のために具体的な事実を知らせた場合、本法の定める要件を満たしていなくても、通常は労働契約法や権利濫用などの一般法理によって保護されると考えられます」と説明している（消費者庁 通報・相談Q&A集〔平成28年3月版〕のQ25より。<http://www.caa.go.jp/planning/koueki/tsuho-sodan/faq-tsuho-sodan.html>）。

（イ）取引先

⑦東京地判平成19年11月21日では、退職した元従業員が、取引先会社の代表者に対し、取引先会社従業員と退職した会社およびその子会社の各代表者との間で共謀の上、取引先会社に対する架空請求が行われ、支払代金が水増しされた件につき、偽名を用いて、告発文書および請求書、受注台帳等のコピーを送付した行為について、「取引先の代表者に文書と資料を送付するという比較的穏当な

方法によっていること」,「ゆうパックの発信者欄に偽名を記載しているが, 告発者が被告発会社を退職した後とはいえ, 原告会社からどのような対応がとられるかを心配して偽名を使うことも, 本件告発の内容や原告が不正請求への関与を否定していることなどからすれば, 無理もないことといえ」ると指摘され, 違法性阻却が認められた。

(ウ) 報道機関

公益通報者保護法制定前の事例であるが, ⑭トナミ運輸事件では, 「最初に告発した先は全国紙の新聞社である。報道機関は本件ヤミカルテルの是正を図るために必要な者といいうるものの, 告発に係る違法な行為の内容が不特定多数に広がるのが容易に予測され, 少なくとも短期的には被告に打撃を与える可能性があることからすると, 労働契約において要請される信頼関係維持の観点から, ある程度被告の被る不利益にも配慮することが必要である」と指摘した一方で「本件ヤミカルテル及び違法運賃収受は, 被告が会社ぐるみで, さらに被告を含む運送業界全体で行われていたものである」「管理職でもなく発言力も乏しかった原告が, 仮に本件ヤミカルテルを是正するために被告内部で努力したとしても, 被告がこれを聞き入れて本件ヤミカルテルの廃止等のために何らかの措置を講じた可能性は極めて低かったと認められる。このような被告内部の当時の状況を考慮すると, 原告が十分な内部努力をしないまま外部の報道機関に内部告発したことは無理からぬことというべきである。したがって, 内部告発の方法が不当であるとまではいえない」と判示されている。

(8) 小括

以上のとおり, 公益通報に伴う証拠収集の適否については, もっぱら, 通報の目的の有無および証拠収

集, 証拠利用の必要性・相当性という観点から, 総合考慮される傾向にある。

2 公益通報による不利益処分の防止

(1) 通報者側

デジタルフォレンジックの進歩により, パソコンへのログイン, データへのアクセス, USBメモリの接続使用, 印刷等が記録されるシステムが相当程度普及しているので, 公益通報をする場合, 以下の観点に留意して, 行動する必要がある。

- ・ 通報目的と関連する資料の収集の努力
- ・ 収集した資料を用いて, 適切な通報先へ可及的速やかな通報
- ・ 通報とは無関係に, 収集資料が外部に流出しないよう適切な保管
- ・ 弁護士会の公益通報相談の利用等による判断の客観化の確保

(2) 企業側～適正な内部通報制度の構築及び通報者への不利益処分の防止

企業は, 社会的存在であり, その規模が大きくなればなるほど, 社会との接点も多数かつ多様になるものであって, 公益を無視しては将来にわたって存続していくことはできないこと, 公益通報を理由とする通報者に対する不利益処分を違法・無効と評価した裁判事例が蓄積してきている状況等を踏まえると, 企業機密情報を監督官庁等へ提供するなどして公益通報に及んだ社員を軽々に懲戒処分すべきではない。むしろ, 企業内で違法行為を自浄できなかった点につき, 企業トップ以下, 経営陣が省みて, 法令遵守の徹底および適正な内部通報制度の適正な構築に向けてエネルギーを傾注していくことこそが企業の発展に繋がると信じる。

公益通報に伴う証拠収集に関する主な裁判例一覧 (*番号は本文中に付したもの)

番号	判決等年月日・事件名	通報者	通報目的	収集資料	真実又は 真実相当性	通報先	内部通報 の有無	不正の 是正	不利益処分	掲載誌
①	東京地判 平成7年11月27日 医療法人思誠会 (富里病院)事件	勤務医 2名	○	カルテのメモ行為, 薬剤感受性検査報告書等のコピー	○	保健所	○	*	無効	判タ 912号 175頁
②	大阪地決 平成9年7月14日 医療法人穀峰会事件	医療事務 職員	○	カルテやレセプトのコピー	○	社会保険 管理課	○	*	無効	労判 735号 89頁
③	福岡高裁宮崎支判 平成14年7月2日 宮崎信金事件	信金職員 2名	○	オペレーターカードを用い, ホストコンピューターにアクセス し顧客の信用情報等の記載された文書の印刷等	○	労働組合 国会議員の 公設秘書 警察	○	○	無効 ⑩の控訴審	判タ 1154号 290頁
④	大阪地裁堺支判 平成15年6月18日 大阪いずみ市民生協事件	生協職員 3名	○	総代立候補届出用紙や総勘定元帳, 年度毎の収支メ モ, 役員報酬・幹部給与一覧表, 出金伝票, 領収書等, 生協の経理に関する資料のコピー	○	総代会 出席予定の 総代約530人	内部通報 のみ	○	無効	判タ 1136号 265頁
⑤	東京地判 平成15年9月17日 メリルリンチ・インベストメント・ マネージャーズ事件	社員 年金営業 部長	○	見込顧客リスト, 顧客や関係者からの通信文, 特定の 顧客に関する社内メールやメモ, 営業日報, 見込顧客 へのアプローチ方法を記載した資料, 人事情報に関する やり取りの記載された書類等	○	弁護士 バフハラ等による 損害賠償請求に 関する相談を担当 した弁護士	外部通報 後に内部 通報	*	無効	労判 858号 57頁
⑥	京都地決 平成19年10月30日 Yタクシー会社(雇止め)事件	契約社員	○	タコメーターや営業日報のコピー	○	陸運支局 警察	○	*	無効	労判 955号 47頁
⑦	東京地判 平成19年11月21日	退職者	○	請求書・受注台帳等のコピー	○	取引先会社	○	○	退職者への 損害賠償 請求を棄却	判時 1994号 59頁
⑧	神戸地判 平成20年11月10日 神戸司法書士事件	司法書士 事務所 事務員	○	和解契約書のコピー	○	法務局	×	*	違法 控訴審で 確定	NBL 913号 48頁
⑨	松江地判 平成23年2月2日 自治労共済事件	自治労 職員	○	契約偽装問題について自治労共済の認識事実および 方針に関する情報データ等をUSBメモリにコピー	○	厚生労働省	○	○	無効 ⑫の原審	公刊物 未登載
⑩	宮崎地判 平成12年9月25日 宮崎信金事件	信金職員 2名	○	オペレーターカードを用い, ホストコンピューターにアクセス し顧客の信用情報等の記載された文書の印刷等	○	労働組合 国会議員の 公設秘書 警察	○	○	有効 ③の原審	労判 833号 55頁
⑪	大阪地判 平成17年4月27日 アウーズ(アドベンチャー ワールド)事件	動物園 職員	○	象の調教に関する情報, 象会議経過報告書, バンダの 契約金額, 施設の入園者数, 象のタクシーの売上金額, 飼育日報等	×	マスコミ	×	*	有効	労判 897号 26頁
⑫	広島高裁松江支判 平成25年10月23日 自治労共済事件	自治労 職員	×	懲戒事案に関する懲戒委員会の審議経過をまとめた データ, 自治労の組織部費の支出に関するデータをUSB メモリにコピー(控訴審での鑑定結果), 自治労共済本部 による監査結果に関する書面をPDFファイル化するなど	×	厚生労働省	○	×	有効 ⑨の控訴審	公刊物 未登載
⑬	福井地判 平成28年3月30日 武生信金事件	信金職員 2名	×	理事長や専務理事のメールファイルに2400回以上ア クセスし, メール添付データ計約3900枚印刷(酒造会 社に対する融資資料, 金融庁検査関連資料, 信金職 員の不祥事に関する資料等)	○	警察	○	○	有効	判時 2298号 132頁
⑭	富山地判 平成17年2月23日 トナミ運輸事件	職員	○	*	○	マスコミ 公正取引 委員会 国会議員等	△	○	違法	判タ 1187号 121頁
⑮	山口地裁岩国支判 平成21年6月8日 岩国市農協事件	農協職員	○	個人情報に記載された金銭借用証書等のコピー	○	農協理事, 監事 ら及び理事・監 事の候補者 14名	内部通報 のみ	*	無効	労判 991号 85頁
⑯	東京地判 平成23年3月30日	契約 税理士	○	会計資料等	○	株主	内部通報 のみ	*	無効	労判 1027号 5頁

裁判例一覧表の「」部分は, いずれも公刊物からは不明の意

*公益通報者保護法では, 公益目的ではなく, 「不正の目的」の不存在が保護要件とされている(公益通報者保護法第2条)

*公益通報者保護法では, 内部通報の場合, 通報事実に関する真実・真実相当性までは不要とされ, 単に不正の疑いがあれば足りる(公益通報者保護法第3条1号)