

1998年公益情報開示法をめぐる裁判例の動向と運用状況

北九州市立大学講師

國武英生

くにたけ ひでお

一 はじめに

イギリスにおいて1998年に制定された公益情報開示法（The Public Interest Disclosure Act 1998）は、内部告発者を法的に保護することを表明することにより、大きな社会的変革をもたらした。しかし、公益情報開示法を制定したことはあくまで出発点であり、その後の展開をフォローすることが同法の評価には不可欠である。同法制定後、裁判例においていかなる法的問題が生じているのか。また、制定から10年を経た現段階において、どのような法的運用がなされており、いかなる社会的影響を与えたと評価できるか。本稿は、イギリスの公益情報開示法の運用状況とその限界如何という観点から、これらの事項を探究しようとするものである。

折しも日本でも、2006年4月に、公益通報者の保護を目的とする公益通報者保護法が施行されており、同法はイギリスの公益情報開示法をモデルにしたものといわれている。その背景には、企業の犯罪行為や法令違反行為が後を絶たず、労働者による内部告発が社会的関心を集めてきているという事情がある。そのような中で、いわば内部告発者保護政策の先進国であるイギリスの動向は、日本からみても参考になる点が多いと思われる。

以下では、まず二において、公益情報開示法の概要を確認する。続いて三において、そ

の後の裁判例の展開を検討する。次いで四において、同法施行後の運用状況を紹介し、五で本稿の考察をまとめる。

二 公益情報開示法の概要

イギリスの公益情報開示法は雇用権法に挿入される形で明文化されている。制定の背景とその具体的内容については、既にこれまでの文献により明らかにされているところである¹⁾。ここでは、同法制定後の展開を探るために必要な範囲に限定して、その法的枠組みを確認しておきたい。公益情報開示法の骨子は次のとおりである。

1 適用対象者

同法は、不正行為に遭遇すると考えられる様々な労働者を適用対象者としている（43K条）。同法が適用される者は、雇用権法第230条3項に定義される労働者（worker）²⁾に加えて、派遣労働者、自営業者、医療関係者、職業訓練を受けている者なども含まれる。また、公務員も同法の適用対象者である（191条）。このように、同法の適用対象者は広く定義されている。

2 適格性のある情報開示

情報開示が保護されるための第1の要件は、開示内容が「適格性のある情報開示（qualifying disclosure）」に該当することで

ある。同法の対象となる開示内容は、①犯罪行為、②法律違反や契約違反などの法的義務の不履行、③裁判の誤審、④人の健康や安全に対する危険、⑤環境の汚染、⑥以上の事柄を示す情報を故意に隠蔽する行為に関する情報の6つである。いつの出来事であるかは問われず、過去、現在、未来のいずれの場合にも本条の対象行為となる。

適格性のある情報開示として保護されるためには、上記の事由の少なくとも1つに該当する事実が存在するであろう (tends to show) と労働者が信じるのが合理的である (reasonable belief) と認められる必要がある (43B条)。

3 情報開示の手続

情報開示が保護されるための第2の要件は、労働者が43C条から43H条の手続にしたがって情報を開示することである。情報開示の相手方は、主に次の3種類である。

第1は、使用者、もしくは、開示内容に関係する使用者以外の者、もしくは、開示内容について法的責任を負う使用者以外の者である。

第2は、大臣の命令によって指定された行政機関である。本条の対象となる機関は、2003年公益情報開示(指定機関)(改正)命令(The Public Interest Disclosure (Prescribed Persons) (Amendment) Order 2003)によって指定されている。

第3は、報道機関、指定外の機関等の企業外部の者である。

以上の3つの類型に応じて、情報開示の手

続がそれぞれ定められている。公益情報開示法の特徴は、企業外部の者に情報を開示する前に、まず使用者または指定機関に対して情報開示することを求めることにより、企業内部での問題解決を奨励している点にある。

まず、使用者等に対する情報開示を行う第1の場合には、誠実 (in good faith) に情報開示を行えば保護される (43C条)。

次に、指定機関に対する情報開示を行う第2の場合には、①誠実に情報を開示することに加えて、②開示内容が指定機関の管轄事項であること、③開示内容及びその中に含まれる主張が実質的に真実である (substantially true) と信じるのが合理的であることが求められる (43F条)。

そして、マスコミなどの企業外部の者に対して情報開示を行う第3の場合には、①誠実に情報を開示し、②開示内容及びその中に含まれる主張が実質的に真実であると信じるのが合理的といえる場合であって、③労働者が私的な利益を図る目的で情報を開示していないか、④使用者または指定機関に対して事前に情報開示をしたか、もしくは、使用者または指定機関に対して情報開示を行えない合理的な理由があるか、⑤あらゆる事情に照らして、情報開示を行うことが合理的であるといえるか、から判断される (43G条)。ただし、情報開示の内容が非常に重大な場合には、④の要件を除外して判断される (43H条)。

公益情報開示法は、上記⑤の要素を判断するに際して、考慮すべき観点を列挙している。すなわち、(a)情報を開示した相手方がいかなる者か、(b)不正行為が重大であるか、(c)不正

1) 公益情報開示法の内容については、拙稿「イギリス公益情報開示法の形成と展開」北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル9号(2003年)1頁、拙稿「イギリスの公益情報開示法」労働法律旬報1545号(2003年)20頁。その他、イギリスの公益情報開示法について書かれた邦語文献に以下のものがある。齋藤憲司「内部告発者の保護—1998年公益利益開示法の制定」ジュリスト1148号(1999年)326頁、森下忠「イギリスの公益開示法」判例時報1696号(2000年)44頁、井田敦彦「イギリスにおける内部告発の保護」外国の立法209号(2001年)29頁、宮本一子『内部告発の時代—組織への忠誠か社会正義か』(2002年、花伝社)、長谷川聡「公益開示法における『保護される開示』」労働法律旬報1539号(2002年)46頁、有田謙司「保護される公益開示(内部告発)を理由とする不利益取扱い」労働判例853号(2003年)97頁、社団法人日本技術士会訳編(橋本道哉監訳)・David B.Lewis, ed『内部告発—その倫理と指針』(2003年、丸善)、Lucy Vickers(有田謙司訳)「雇用における言論の自由—イギリスにおける内部告発」労働法律旬報1578号(2004年)11頁、長谷川聡「イギリスにおける内部告発者の保護」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)131頁等。

2) 雇用権法第230条3項は、労働者を次のような契約を締結した個人と定義している。すなわち、労働者とは、(a)雇用契約、または、(b)当該個人が、職業上または仕事上の顧客ではない相手方当事者に対して、個人的に労働またはサービスを行う、(口頭または文書による)明示もしくは黙示の契約、を締結した個人である。

行為が継続しているか、もしくは、将来発生する可能性があるか、(d)使用者が第三者に対して負う守秘義務に違反して情報開示が行われているか、(e)労働者が、使用者もしくは指定機関に対して実質的に同一の情報を既に開示している場合、使用者もしくは指定機関が、当該情報開示を受けて何らかの対処を行ったか、または、何らかの対処をとることが期待されるか、(f)使用者に情報開示する際に、労働者が使用者の定める手続に従ったか、という点が情報開示の合理性の判断の際に考慮される。

なお、弁護士等の法律助言者にアドバイスを求めるために行われた情報開示は、適格性のある情報開示と認められれば保護され、誠実に情報を開示することは求められていない(43D条)。

4 救済

上記の2つの要件を満たした場合、「保護される情報開示 (protected disclosure)」として公益情報開示法の適用を受けることができる(43A条)。同法が定める救済手段は次のとおりである。

第1に、労働者は、保護される情報開示をしたことを理由に使用者からいかなる不利益も受けない権利を有する(47B条)。

第2に、労働者が保護される情報開示を理由に解雇された場合、当該解雇は当然に不公正解雇とみなされる(103A条)。

第3に、保護される情報開示をしたことを理由に解雇された労働者は、雇用審判所に仮救済の申立てを行うことができる(128条)。雇用審判所は、仮救済の審問において、申立人が保護される情報開示をしたことを理由に解雇されたと判断される見込みが強いと料した場合には、再雇用、復職もしくは雇用継続命令を出すことができる(129条)。

三 公益情報開示法をめぐる裁判例

公益情報開示法が制定されて以降、同法に

関する裁判例が数多く蓄積されている。とはいえ、裁判例においては必ずしも体系だった展開をみせているわけではない。そこで、以下では、重要と思われる論点を中心に、どのような議論が展開されているのかを検討していきたい。

1 適用対象者

公益情報開示法の適用対象者に関する裁判例としては、会社の経営者が同法の適用対象者に該当するか否かが争われた *Croke v Hydro Aluminium Worcester Ltd* 事件³⁾ が興味深い。同事件の事実関係は、妻と2人で会社を営んでいるAが、法人の代表者としてリクルート業を営む企業Bと契約を締結し、その契約に基づいて企業Cにサービスを提供していたというものである。Aが、法的義務の不履行を情報開示したことにより不利益を被ったとして提訴したが、Aが直接の契約関係のない企業Cの労働者といえるかが争点となった。雇用控訴審判所は、公益情報開示法における派遣労働者の規定(43K(1)(a)条)については、目的アプローチを採用することが妥当であると解したうえで、雇用権法43K条の趣旨からすると、Aは企業Cの労働者に該当すると判断した。雇用権法43K条は、契約内容が実質的に第三者に決定されている者についても労働者の概念に含まれると規定しており、本件は同条の趣旨を考慮して判断したものと見える。

2 適格性のある情報開示

適格性のある情報開示とは、前述のように、43B条に列挙される事由に該当する事実が存在するであろうと労働者が信じることが合理的であると認められる情報開示である。

まず、「信じることが合理的である」かどうかの判断基準が問題となる。この点について、学説では、同条を厳格に判断すべきではなく、開示した情報がたとえ誤っていたとしても、信じることが合理的であると認められる場合には適格性のある情報開示と認めるべ

3) [2007] ICR 1303.

きであるという指摘がなされていた⁴⁾。

この点に関するリーディングケースが *Darnton v University of Surrey* 事件⁵⁾ である。同事件において雇用控訴審判所は、上記学説の見解を支持し、開示した情報がたとえ誤っていたとしても、信じるのが合理的であると認められる場合には適格性のある情報開示と認められるという見解を示した。そのうえで、情報の正確性は、重要な考慮要素の1つであり、それに加えて、情報開示をした当時のあらゆる状況を総合的に考慮して個別具体的に判断すべきであるとした。

関連して、将来発生する犯罪行為等を情報開示する場合には、43B条に該当する事実が「存在するであろう」という文言の解釈が問題となる。従来の裁判例は、犯罪行為等の事実がほぼ確実に存在しない限り、適格性のある情報開示とはいえないと判断していた⁶⁾。

しかし、この点について重要な判断を示したのが *Babula v Waltham Forest College* 事件⁷⁾ である。同事件は、アメリカ人の大学講師が、自身の前任者がテロ事件への参加を学生に扇動していたとして警察等に情報開示したところ、大学から不利益取扱いを受けたとして提訴したというものである。控訴院は、43B条が存在するであろう (tends to show) と規定しているのであって、存在する (show) とは規定していないことを指摘し、開示内容が事実と一致している必要はないと解釈した。そして、刑事犯罪が発生すると信じるのが合理的であると認められれば、その情報が誤っていたことが判明した場合であっても、公益情報開示法の保護を受けることができるとして、申立人の上訴を認容した⁸⁾。また、控訴院は、公益情報開示法の目的が情報開示を奨励することであり、刑事犯罪に該当するかどうかの判断を労働者に期待

するのは現実的ではないと指摘しており、本件の結論は公益情報開示法の目的を反映したものと評価できる。

3 誠実性の判断

情報開示が誠実に行われたか否かの判断は重要である。というのも、法律助言者にアドバイスを求める場合を除いて、情報開示の相手方がいずれの場合においても誠実に情報を開示することが求められているからである。同法には誠実性の具体的内容が規定されていないため、その判断基準が問題となる。

過去の事例をみると、同僚への報復や使用者への恨みなど、不当な目的で行われた情報開示については、誠実に行われたとは認められていない。たとえば、*Gulwell v Consignia plc* 事件⁹⁾ では、休日の取得状況や勤務状況などについて職場の同僚を監視し、それを使用者に情報開示した行為が問題となった。雇用審判所は、こうした行為は自分が昇進するためであり、他人を蹴落とすことを目的とした不適切な方法であるとして、誠実に行われた情報開示とは認められないと判断した。

そして、この誠実性について具体的な判断基準を示したのが *Street v Derbyshire Unemployed Workers' Centre* 事件¹⁰⁾ である。この事件では、上司の不正行為を情報開示した部下の行為が誠実といえるかが1つの争点となった。控訴院は、誠実とは、単純に「正直さ (honesty)」を意味するものではなく、情報開示を行った動機に焦点を当てたものであり、公益以外の目的が主要な目的であると認められる場合には、たとえ情報開示を正当化する証拠があったとしても、誠実に情報開示を行ったとは認められないという判断基準を示した。そのうえで、本件の情報開示は私的な利益を主要な目的としたものであっ

4) John Bowers QC, Jeremy Lewis, Jack Mitchell, Whistleblowing: the new law, p 19 (1999) .

5) [2003] IRLR 333.

6) *Kraus v Penna* [2004] IRLR 260.

7) [2007] IRLR 346 (CA) .

8) 同事件については、長谷川聡「イギリスにおける告発事実の存在に対する信頼の合理性」角田邦重・小西啓文編『内部告発と公益通報者保護法』(2008年、法律文化社) 142頁以下参照。

9) ET, Case No.1602588/00, 10 June 2002.

10) [2004] ICR 213 (EAT) ; [2005] ICR 97 (CA) .

たと認定し、誠実な情報開示とは認められないと判断した。控訴院は、公益情報開示法は、“公益”に関する情報開示の保護を目的としているのであり、同法の保護は“公益”に基づくものにあたえられると指摘している¹¹⁾。

このように、コモン・ローにおいては、公益目的が主要な目的かどうかという観点から誠実性を判断する傾向にある。しかし、こうした判断方法は、情報開示を抑制するとして、誠実性の判断を排除すべきであるという見解も有力に主張されている¹²⁾。

なお、誠実性の判断に関する立証責任は使用者にある。使用者は、誠実に情報開示がなされていないという事実を立証しなければならない¹³⁾。

4 真実性の判断

所定の行政機関、及びマスコミなどの外部の者に対して情報開示を行う場合には、労働者が開示内容及びその中に含まれる主張が実質的に真実であると信じるのが合理的であるといえるかどうかは1つの判断要素となっている(43F条, 43G条, 43H条)。

この点について判断したケースとして、Holden v Connex South Eastern Limited事件¹⁴⁾がある。同事件は、列車の運転手が、健康と安全に関わる数多くの事項を使用者と行政機関に対して情報開示したところ、不公正に解雇されたとして提訴した。雇用審判所は、誠実に情報を開示しており、行政機関に開示した内容が全て真実であることを立証できなかったとしても、実質的に真実であると信じることにつき合理性が認められるとして、当該解雇は当然に不公正解雇であると判

断した。この事件では、真実性の判断において、使用者が労働者に対して、調査のために必要な情報を提供していなかった事実が重視されている。

学説は、適格性のある情報開示での議論と同様に、単に裁判所が事実であったか否かを判断するというよりも、労働者が理解していたこと、もしくは、理解すべきであったことをあらゆる状況から判断する必要がある、労働者が信じたことが合理的であれば、たとえ労働者が信じたことが誤っていたとしても労働者は保護されると解釈している¹⁵⁾。また、「実質的に真実である」という文言についても解釈の余地があり、量的な意味でも質的な意味でも情報が実質的に真実であるかどうか問われることになるであろうという指摘がなされている¹⁶⁾。

5 立証責任

不公正解雇の判断においては、解雇理由の立証責任は使用者側にある(雇用権法98条1項)。使用者が解雇理由を立証できないとき、解雇は不公正とされる¹⁷⁾。しかし、103A条に規定されている保護される情報開示を理由とする解雇の立証責任については必ずしも明らかではない。この点につき、Igen v Wong事件¹⁸⁾で示された差別禁止立法における立証責任転換のルールを適用すべきかどうか争われた事件としてKuzel v Roche Products事件¹⁹⁾がある。雇用控訴裁判所は、公益情報開示法は差別禁止立法と異なるのであり、差別禁止立法における立証責任のルールを公益情報開示法に適用すべきではないと判断した。

11) Per Auld LJ at para 56 p 114, para 47 p 112.

12) Shipman Inquiry, 5th Report, 9 December 2004, Cm 6394, paras 11.108<http://www.the-shipman-inquiry.org.uk/images/fifthreport/SHIP05_COMPLETE_NO_APPS.pdf> (10 Oct 2008) .

13) Lucas v Chichester Diocesan Housing Association Limited, EAT/0713/04, 7 February 2005.

14) ET, Case No.2301550/00, 15 April 2002.

15) John Bowers QC, Martin Fodder, Jeremy Lewis, Jack Mitchell, Whistleblowing Law and Practice (Oxford, 2007) , pp.102-105

16) Ibid.

17) 小宮文人『現代イギリス雇用法』(信山社, 2006年) 229頁以下参照。

18) [2005] IRLR 258.

19) [2008] EWCA Civ 380.

6 代位責任

英米法上の代位責任とは、通常、他人のなした不法行為について、自己に何らの帰責原因がなかったとしても課せられる責任のことをいう。雇用の場面では、被用者が職務遂行中に犯した不法行為に関して、使用者がその責任を負うかどうか問題となる。この点につき、公益情報開示法は、差別禁止立法と異なり、代位責任に関する規定を置いていない。そこで、内部告発者が同僚から報復行為を受けた場合に、使用者が代位責任を負うのかが争われることになる。

使用者の代位責任を認めた判決として *Cumbria County Council v Carlisle-Morgan* 事件²⁰⁾ がある。同事件は、同僚の行為について使用者に対して報告したところ、その同僚から報復行為を受けた被用者が、使用者を相手方としてその代位責任を追及した事案である。雇用控訴審判所は、「保護される情報開示」をしたことを理由に不利益取扱いがなされた場合には、同僚の行為についても、雇用権法47B条に基づいて使用者が代位責任を負うと判断した²¹⁾。内部告発者に対して報復行為や嫌がらせが行われることが多いことから、本判決が同僚の報復行為に関して使用者の代位責任を認めた意義は大きいと思われる。

四 公益情報開示法の運用状況

では、公益情報開示法は運用段階においてどのような特徴を有しているのだろうか。次に、同法施行後の運用状況について紹介する²²⁾。

1 雇用審判所への申立ておよび処理状況

公益情報開示法に関する雇用審判所の申立て件数は増加傾向にある。公益情報開示法を支援する非営利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 (PCaW)) のまとめによれば、公益情報開示法に関する雇用者審判所の申立て件数は、2000年度に416件であったものが、528件、661件、756件、869件と年々増加し、2006年度には1356件にまで増加している²³⁾。

公益情報開示法に関する紛争処理の状況は表1のとおりである。イギリスの紛争処理の特徴として次の点が指摘できる。

第1に、多くの案件が雇用審判所の審問前に終結している。2005年度の統計によると、全処理件数1015件のうち、682件がACAS (助言斡旋仲裁局=Advisory, Consolation and Arbitration Service) の斡旋による解決、もしくは取り下げ、和解によるものである。すなわち、全体の3分の2の案件が雇用審判所の審問に至る前に終結している。このように、公益情報開示法に関する紛争処理においてACASが重要な役割を担っている。

イギリスの紛争処理システムの特徴は、独立行政機関であるACASの位置づけにあるといえよう。雇用審判所に訴状が提出された場合、当事者の少なくとも一方が申請するか、または、その申請がなくとも斡旋が成功する合理的な見込みがある場合には、ACASが申立ての処理を行うことになる²⁴⁾。

第2に、審問に至った場合には棄却・却下されるケースが多い。2005年度の統計をみると、86件が認容された一方で、197件が棄却・却下されている。また、PCaWの指摘に

20) [2007] IRLR 314.

21) 同事件については、拙稿「内部告発者に対する同僚の報復行為と使用者の代位責任」労働判例959号(2008年)182頁参照。

22) イギリス公益情報開示法の運用状況に関しては、柏尾哲哉「英国における公益通報者保護の現状と課題」自由と正義55巻4号(2004年)78頁、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」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『社会全体として公益通報者保護制度等の更なる整備推進に向けた提言報告書(内閣府国民生活局・平成20年3月)』<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/koueki/chosa-kenkyu/files/19kenkyukai_houkokusyo/07_naito.pdf> (10 Oct 2008) も参照。

23) PCaW, "Latest Figures for PIDA Applications" <<http://www.pcaw.co.uk/law/pidalatestfigures.htm>> (10 Oct 2008) .

24) ACASの概要については、小宮・前掲注17) 書60頁以下参照。

よると、施行後3年間に審問したケースのうち、54%が棄却、23%が公益情報開示法に基づき認容、23%が差別禁止立法などの他の法律に基づいて認容されているという²⁵⁾。

第3に、雇用審判所において高額な補償金が認められている。PCaWがまとめた施行後3年間の動向調査によると、152件のうち、最高は£805,000、最低は£1,000、平均約£107,117であり、3年間の支払い総額は£30,000,000に至っているという²⁶⁾。高額な補償金が認められている理由の1つに、保護される情報開示を理由とする解雇には補償金の上限が設定されていないという事情がある(124条1A条)。通常の場合、補償金の裁定には上限額が設定されている(124条、2008年2月の段階において£63,000)。

なお、2004年雇用審判所(組織及び手続)規則(Employment Tribunals (Constitution and Rules of Procedure) Regulations 2004)の手続により、雇用審判所における審判記録が一部について非公開とされた。そのため最近の動向は必ずしも明らかになっていない。もっとも、PCaWの指摘によれば、Backs & List v Chestertons事件において£1,568,686と£3,884,580という高額な補償金が認容されたという²⁷⁾。

表1 公益情報開示法に関する紛争処理状況²⁸⁾

	1999 年度	2000 年度	2001 年度	2002 年度	2003 年度	2004 年度	2005 年度
ACASの斡旋による解決	11	67	90	149	166	277	345
取り下げ・和解	15	59	100	132	198	218	337
審問で認容	1	11	18	27	20	45	86
審問で棄却	7	26	49	74	89	111	178
審問で却下	0	4	10	9	16	12	19
その他の処理	1	4	14	16	23	33	50
処理件数合計	35	171	281	407	512	696	1015

25) PCaW, "Whistleblowing Case Summaries", 30 April 2003 <http://www.pcaw.co.uk/individuals_pdfs/whistleblowing_case_summaries.pdf> (10 Oct 2008) .

26) Ibid.

27) PCaW, "What we do and Why it matters The Biennial Review", 5 November 2007 <http://www.pcaw.co.uk/policy/policy_pdfs/pcaw_2007_review.pdf> (10 Oct 2008) .

28) See above n 23.

29) See above n 15, at 465-487.

30) IRS Employment Trend and PCaW, IRS Employment Trend 685, August 1999.

31) Lewis, D., Ellis, C., Kyprianou, A., "Whistleblowing at work: the results of a survey of procedures in further and higher education", Education and the Law, Vol. 13 No.3 (2001) , pp.215-25.

2 企業等の取り組み

公益情報開示法が使用者に対する情報開示を優先する仕組みを採用していることから、使用者側には情報開示を行うことができる環境を整備することが求められている。

イギリスでは、企業内に情報開示規定(whistleblowing code)を設置するという方策が積極的に活用されている。情報開示規定のサンプルをみると、その記載内容は業種によって若干異なっているものの、情報開示の目的、公益情報開示法の内容、情報開示の手続、PCaWの利用方法などが記載されている²⁹⁾。

公益情報開示法が施行される直前に実施された1999年の調査によれば、情報開示規定を設けている機関は、公的機関で95%、民間企業で63%であり、28の公的機関と18の民間企業において運用が開始されているという状況であった³⁰⁾。この調査によれば、78%の使用者が労働組合との協議を重視しているという。

また、600の大学等を対象にした2000年の調査では、91%以上が情報開示規定を設けており、48%が運用を始めているという結果であった³¹⁾。また、2003年に実施されたNHSを対象とした調査では、99%の組織が情報開

示の手続を定めていると回答している³²⁾。

地方自治体については、2002年の調査³³⁾では、93%の自治体が情報開示の手続を定めており、そのうち53%の自治体が2年以上の運用実績があるという。また、情報開示の手続を利用できる者は誰かという質問に対し、納入業者(30%)、自営業者(27%)、一般市民(26%)にも適用があると回答しており、地方自治体においては多くの者が情報開示を行うことができる体制になっている。

3 労働者の意識

公益情報開示法は労働者にどのように理解されているのか。近年実施された複数のアンケート調査の結果から次のような傾向を指摘することができる。

第1に、多くの人が内部告発を肯定的に理解しているということである。PCaWが2007年に実施した2256人を対象とした調査³⁴⁾では、「内部告発者(Whistleblower)」という言葉にどのような印象をもつかという質問について、肯定的にとらえた割合が約40%、否定的にとらえた割合が約20%、中立的にとらえた割合が約40%であり、内部告発者を肯定的にとらえた人の割合が高いことが示されている。

また、別のアンケート調査においても、イギリスにおいて内部告発が肯定的に評価されていることが伺える。Ernst & Youngが2007年に実施したヨーロッパの多国籍企業に勤務する1300人の従業員を対象とした調査³⁵⁾によると、イギリスでは、使用者に対して情報を開示することが許されていると感じている人が86%と高い数値を示している。他国の調査結果をみると、たとえば、フランス39%、

オーストリア44%、チェコ共和国42%、全体平均では54%という結果であり、調査対象国のなかでも、イギリスにおいて内部告発が最も受け入れられているという結果であった。

第2に、公益情報開示法の理解が浸透しつつあるということである。PCaWが実施したアンケート調査³⁶⁾によれば、公益情報開示法の対象となる不正行為等を発見した場合の開示先として、85%の人が使用者に情報開示すると答えている。そして、使用者の対応が満足のいくものでなかった場合にどこに情報を開示するかという質問については、警察もしくは規制機関に情報開示をするという割合が最も高率で31%であり、その他については、PCaWに相談が17%、何もしないが12%、メディアに通報が4%などとなっている。

もっとも、別のアンケート項目をみると、公益情報開示法の理解が不十分であることを伺わせる調査結果も示されている。たとえば、使用者が情報開示規定を設けているかという質問については、設けているが29%、設けていないが30%、どちらともいえないが41%となっている。また、公益情報開示法を理解しているかという質問については、理解しているが22%、理解していないが20%、どちらともいえないが57%という結果であった。

第3に、公益情報開示法が肯定的に受け入れられている一方で、職場には依然として解消すべき問題が残存しているということである。PCaWが2008年に実施した752人の看護師から回答を得た調査³⁷⁾が興味深い結果を示している。

もちろん、同調査には肯定的に評価できる項目も数多くある。たとえば、過去3年間で患者の安全に関する重大な問題を発見したか

32) Lewis, D., Ellis, C., Kyprianou, A., "A Survey of Confidential Reporting/Whistleblowing Procedures in National Health Service Trusts, Centre for Legal Research," Middlesex University, 2003.

33) The Employers' Organisation for local government, "A Survey of Confidential Reporting/ Whistleblowing Procedures in England and Welsh Local Authorities", September 2002. <<http://www.lge.gov.uk/lge/aio/54753>><<http://www.lge.gov.uk/lge/aio/54789>> (10 Oct 2008) .

34) See above n 27.

35) Ernst & Young, Fraud Risk Mitigation in Europe, 2007.

36) See above n 27.

37) PCaW, "Nursing Standard Whistleblowing Survey 2008", 9 May 2008 <http://www.pcaw.co.uk/pressrelease_pdf/WBsurvey_summary.pdf> (10 Oct 2008) .

という質問について、68%の看護師が過去に問題を発見したと答え、そのうち87%がその問題を情報開示したという。そのとき誰に情報を開示したのかという質問に対して、81%が上司などであり、組合2%、行政機関1%、患者の家族0.7%、マスコミ0%という結果であった。また、3年前と比べて情報開示を行う文化が職場に浸透したと思うかという質問については、35%の看護師が改善していると回答している。

しかし、十分な結果が得られていないと思われる項目も多い。患者の安全に関する危険は改善されたかという質問については、49%が改善したと答えたものの、47%が改善されなかったと回答している。他方、情報開示をしたことを理由に不利益を受けたかという質問に対し、38%が不利益を受けたという。また、使用者は情報開示を積極的に推進しているかという質問については、そう思わないが60%であり、そう思うと回答した21%を大きく上回っている。さらに、同僚が私的な利益のために内部告発を行っているかという質問に対して、20%がそう思うと回答しており、無視できない割合を占めている。加えて、情報開示をしたくない理由を3つ選ぶ選択肢では、情報開示をしたとしても何も変わらないが58%、同僚とトラブルを起こしたくないが50%、同僚から密告者と思われるのを恐れているが48%という結果であった。

4 相談機関の運用

相談機関としては、PCaWが情報開示を支援する団体として重要な役割を担っている。PCaWは、1993年に設立された非営利団体であり、組織内のコミュニケーションを援助する組織として立ち上げられた。主な活動として、公益情報開示法に関連して、ヘルプラインの設置、情報提供、一般に対する啓蒙活動、調査活動などを実施している。

PCaWの活動内容をみると、相談業務については、2003年度には1500件以上のアドバイスを行っている³⁸⁾。また、PCaWの2005年1月から2007年10月の間に2500件の無料電話相談があるという。相談者は、94%がアドバイスが明確でよく理解できた、87%が他の人にPCaWの利用を勧めることができると回答している。

2007年度の報告書によると、相談内容は、安全が33%、金銭に関わる不正行為が28%、その他が27%、ケアの現場における虐待が12%という。相談方法は、インターネットが最も多く34%であり、続いて職場33%、援助機関13%、規制機関8%、その他12%である。

利用者の内訳は、私企業からの利用が53%、公的機関からの利用が35%となっている。公的機関からの相談割合は年々減少する傾向にある³⁹⁾。その理由としては、公的機関では内部での相談機関が充実するようになり、PCaWのような外部機関に相談する必要性が減少してきたのではないかという指摘がなされている⁴⁰⁾。

また、PCaWは、学校などの教育機関、コミュニティグループ、メディアにおいて積極的に普及活動を行っているという。このように、公益情報開示法に関する相談に乗り、支援する組織として、PCaWは重要な役割を果たしているといえよう。

五 結びにかえて

最後に、イギリスの公益情報開示法の動向を総括することで、わが国の同旨の問題を考えるうえで注目すべき点を指摘しておきたい。

第1に、イギリスの裁判例の動向に関してはいずれも興味深いのが、そのなかでも注目されるのは、真実性の判断である。裁判例は、情報開示した内容がたとえ誤っていたとして

38) PCaW, "Where's the Public Interest? The Biennial Review 2005", November 2005<http://www.pca.w.co.uk/policy/policy_pdfs/pca.w_2005_review.pdf> (10 Oct 2008) .

39) 過去の利用者の内訳は、2003年の調査では私企業42%、公的機関45%、ボランティア13%、2001年の調査では私企業40%、公的機関49%、ボランティア11%となっている。

40) See above n15, at 385-392.

も、信じることに合理性があると認められる場合には、適格性のある情報開示であるとして同法の保護を与えている。このような裁判所の傾向は、公益情報開示法の目的が情報開示を奨励することであり、情報の正確性を厳格に審査することによって労働者の情報開示を抑制すべきではないという価値判断に基づくものと思われる。こうした裁判例の帰結は、日本にも示唆的である。

第2に、誠実性の判断において裁判例は、公益以外の目的が主要な目的であると認められる場合には、誠実に情報開示を行ったとは認められないと判断している。その根拠は、公益情報開示法は、“公益”に基づく情報開示を奨励しているのであって、私的な利益に基づく情報開示は奨励しないという考え方である。学説には批判があるところであり、今後の動向が注目されよう。

第3に、公益情報開示法の運用状況については、使用者側は積極的に情報開示規定を導入し、また、労働者側も公益情報開示法を肯定的に評価していることから、公益情報開示法は労使双方に肯定的に受け入れられているといえよう。ヨーロッパ諸国のなかで最も内部告発が肯定的に評価されているというアンケート結果は、イギリスが他国よりも早い段階で公益情報開示法を制定し、情報開示を奨励する文化をいち早く形成したあらわれである。

もっとも、成功例といえるイギリスにおいても、公益情報開示法の理解が進んでおらず、情報を開示したとしても状況が改善されなかったという調査結果がでている。また、同僚の行為を情報開示することは「裏切り行為」であることには変わりなく、労働者には同僚とトラブルを起こしたくないという思いもアンケートから伺える。このような内部告発に内在する問題をいかに解消するかがイギリスにおいても今後の課題であるといえよう。

第4に、雇用審判所の処理状況で特徴的なのは、多くの案件が雇用審判所の審問前に終結しているということである。雇用審判所の審問に至った場合には棄却・却下されるケースが多いことからすると、雇用審判所に提訴

するケースは必ずしも成功例とはいえない。公益情報開示法が目指すとおり、労使によって自主的に解決することが望ましい方向性といえる。

第5に、日本とイギリスを比較した場合、労働者の情報開示を支援するPCaWの活動が注目される。日本において公益通報を奨励する際にも、法律を整備するだけでなく、労働者による公益通報を支援する取り組みを積極的に行う必要があると思われる。

イギリスの公益情報開示法と日本の公益通報者保護法とは、おそらく日本がイギリスを参考にしてきたという経緯もあって、多くの点で類似性がある。以上に検討してきたイギリスの動向は、日本の公益通報者保護法の運用を考える際にも有益であると思われる。