

## 公益通報者保護法の法的問題

國武英生

北海道大学大学院

### 一 はじめに

平成一六年六月、内部告発者を保護する公益通報者保護法が成立した。その結果、公益通報のルールが明確化されるとともに、公益通報を理由とした不利益取扱いの禁止等が特定された。

これまでに内部告発が契機となつて、数多くの企業不祥事が発覚している。それらの不祥事が市民の生命や身体の安全にかかわる事柄であったことから、内部告発の重要性が広く認識されるようになった。とはいえ、内部告発による犠牲が大きければ、労働者は企業の不正行為を知つたとしても黙認し、企業の不正行為は改善されないまま放置されることになる。そこで、内部告発者を保護するための法整備が必要とされるのである。この法律の制定により、不正行為を是正する手段として内部告発が本格的に活用される時代を迎えた、と評することができよう。

しかしこの法律によって、企業のコンプライ

アンス（法令遵守）が促進されるとしても、公益通報の対象範囲については法令違反行為に限定されており、その保護要件についても厳しいものとなっている。そのため、同法の制定は公益通報をしようとする者を萎縮させる可能性を秘めている。

その一方で、内部告発に関する裁判例が公益通報者保護法と併存するかたちで形成されている。最近では多様な事案が争われている。とはいえ、内部告発の法理について学説上十分な解明がなされているわけではない。最も基本的な問題と思われる内部告発保護の根拠・意義についてさえ論者間で意見の一致がみられていない。公益通報者保護法を検討する際には、内部告発法理の理解も不可欠といえよう。<sup>1)</sup>

本稿は、公益通報者保護法の法的問題を検討するものである。まず、公益通報者保護法の内容を紹介し、同法の法的課題を整理する。次に、内部告発に関する裁判例を検討し、内部告発の具体的な判断基準を探ることとしたい。

### 二 公益通報者保護法の概要

公益通報者保護法の基本的特徴は、イギリスの公益情報開示法を参考にした内部通報前置の仕組みを採用した点にある。<sup>2)</sup> 同法の仕組みを理解するうえで、「公益通報」および「通報対象事実」の定義に関する部分と、通報手続に関する部分が重要になる。<sup>3)</sup>

#### 1 立法目的

同法は、公益通報者の保護を図るとともに、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わる法令の規定の遵守を図り、もつて国民生活の安定および社会経済の健全な発展に資することを目的としている（一条）。

#### 2 公益通報

同法が定義する「公益通報」とは、労働者が不正の目的でなく、その労務提供先またはその役員、従業員、代理人その他の者について通報対象事実が生じ、またはまさに生じようとしている旨を、当該労務提供先もしくは当該労務提供先があらかじめ定めた者、または権限を有する行政機関、または当該通報対象事実を通報することがその発生もしく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に通報することをいう（二条一項）。

「公益通報」のポイントは次のように整理で

ある。

### 3 通報対象事実

「通報対象事実」とは、個人の生命または身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律として別表に掲げるものに規定する罪の犯行行為の事実をいう（二条三項一号）。また、行政機関が刑罰を科す前に指示、命令等の行政処分をするこ

とになっている場合、行政機関の指示・命令等に従わないことも通報対象事実に含まれる（二条三項二号）。ただし、刑罰によりその実効性が担保されていない法令違反は除外される。

通報対象事実の対象となる法律は、刑法、食品衛生法、証券取引法、JAS法、大気汚染防止法、廃棄物処理法、個人情報保護法の七つの法律の他、「公益通報者保護法別表第八号の法律を定める政令」によって規定された四〇七の法律である。この政令により、労働基準法、労働組合法、商法、独占禁止法、社会保障法関係の法律などが適用の対象となったものの、所得税などの各種税法や政治資金規正法などの法律は対象から除外されている。なお、同法の適用を受けない通報については、一般法理にもとづく保護を受けることができるという趣旨を明確にするため、労基法一八条の二（解雇制限）の適用を妨げるものではないと規定されている（一八条二項）。

### 4 通報手続

通報手続については、通報の相手方に応じて異なる保護要件が設定されている。まず、事業者内部への公益通報は、通報対象事実が生じ、またはまさに生じようとしていると思料する場合に保護される（三条一号）。

次に、行政機関への公益通報は、通報対象事実が生じ、またはまさに生じようとしていると信じるに足りる相当の理由がある場合に保護される（三条二号）。

事業者外部への通報については、さらに要件が追加されている。事業者外部への通報が保護されるためには、通報対象事実が生じ、またはまさに生じようとしていると信じるに足りる相当の理由があることに加えて、①事業者内部への公益通報または行政機関への公益通報をすれば解雇その他不利益な取扱いを受けると信じるに足りる相当の理由がある場合、②事業者内部への公益通報をすれば証拠が隠滅されるなどのおそれがあると信じるに足りる相当の理由がある場合、③労務提供先から事業者内部への公益通報または行政機関への公益通報をしないことを正当な理由がなくて要求された場合、④書面により事業者内部への公益通報をした日から二〇日を経過しても、当該労務提供先から調査を行なう旨の通知がない場合または当該労務提供先が正当な理由がなくて調査を行なわない場合、⑤個人の生命または身体に危害が発生し、また

きる。まず、同法の適用対象者は労基法上の労働者である。したがって、正社員だけでなくパートやアルバイト、派遣労働者も含まれる。加えて、退職した労働者（五条一項参照）、公務員（七条）も適用対象者に含まれる。なお、公益通報をした労働者は、この法律において「公益通報者」として定義される（二条二項）。

次に、公益通報が不正の目的を有していないことが必要である。この法律では、金品を授受するなどの「不正の利益を得る目的」、第三者を害するなどの「他人に損害を加える目的」が例示されている。

そして、公益通報をする際には、通報対象事実が生じ、またはまさに生じようとしていることが必要である。「まさに生じようとしている」とは、通報対象事実の発生が切迫しており、発生する蓋然性が高い場合である。

さらに、通報の相手方が三つに区分されている。第一の相手方は、労務提供先と労務提供先があらかじめ定めた者である。労務提供先があらかじめ定めた者の例としては、外部ホットライン、親会社、顧問弁護士、労働組合などが想定されている。第二の相手方は通報対象事実に関する権限を有する行政機関である。第三の相手方は、事業者外部の者である。具体的には、報道機関や消費者団体などが想定されているが、「通報対象事実の発生もしくは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」という制限が加えられていることに留意する必要がある。

は発生する急迫した危険があると信じるに足りる相当の理由がある場合のいずれかに該当する必要がある(三条三号)。

このように、事業者外部への公益通報の要件として、事業者内部への通報ができない合理的理由が求められていることから、同法はいわゆる内部通報前置の原則を採用している。また、行政機関への公益通報および事業者外部への公益通報については、通報対象事実が生じ、またはまさに生じようとしていると信じるに足りる相当の理由が必要とされているので、公益通報者には犯罪行為などを裏づける相応の証拠が求められる。

## 5 公益通報者の保護

公益通報を理由とする解雇は無効となる(三条)。また、派遣労働者に対する公益通報を理由とする派遣先による労働者派遣契約の解除も、無効となる(四条)。さらに、公益通報を理由とした労働者および退職した労働者に対する降格・減給その他の不利益な取扱いはしてはならない(五条一項)。派遣先が公益通報を理由として派遣労働者に対して、派遣元への派遣労働者の交代を求めるなどの不利益な取扱いもししてはならない(五条二項)。

## 6 公益通報者・事業者・行政機関の義務

公益通報者は、他人の正当な利益または公共の利益を害することのないよう努めなければ

ならない(八条)。公益通報を受けた事業者は、是正措置を講じたときはその旨を、通報対象者に通知するよう努めなければならない(九条)。行政機関については、必要な調査を行ない、法令違反の事実があるときには適当な措置をとらなければならない(一〇条)。また、通報者が権限を有しない行政機関に通報したときは、その行政機関は、権限を有する行政機関を教示しなければならぬ(一一条)。

## 7 公益通報者保護法の意義と問題点

以上、公益通報者保護法の仕組みを概観したが、ここでその意義と問題点を確認しておこう。まず、内部告発者の保護が明文で規定されたことは有意義であろう。同法の制定は、内部告発者の保護を一般に周知させるという点において意義を有する。また、同法の制定により、社内に内部通報制度を設ける企業が増加した。株主オンブズマンの調査によると、二〇〇二年の段階では、社内に内部通報機関を設置している企業は、一七%であった。二〇〇四年のその後の調査では、「設置している」会社が六八・四%、「今後設置する予定である」会社が一三・二%となっており、同法は企業の取組みを促進させたといえよう。さらに、裏切りや密告といったマイナスイメージの強い「内部告発」という用語を「公益通報者」と言い換えることによって、内部告発のもつプラス側面に光をあてる

ことに成功している。

しかし、問題点も少なくない。基本的問題として以下をあげることができる。

第一に、適用対象者の範囲が限定されているということがある。同法は企業の役員、取引業者、下請業者などを適用対象者から除外している。また、企業がアウトソーシングや多様な雇用形態の活用を進めている今日の状況のもとでは、雇用類似の就業者などの取扱いも問題となる。適用対象者については、不正に遭遇する可能性のある者という観点から柔軟に判断していくべきであろう。

また、通報対象者については、匿名の通報は同法の対象に含まれないとしていることも問題であろう。公益通報をすれば不利益な取扱いを受ける可能性があるために、やむなく匿名で通報をせざるをえない労働者もいることを考慮すべきである。

第二に、通報対象事実が限定されているということがある。通報対象事実をあらかじめ指定された法令違反行為に限定した結果、法令に違反しないが人の生命、身体、安全などに危険を及ぼす行為、刑罰などで担保されていない法令違反行為、同法に指定されていない法令違反行為については、同法の適用対象外となる。これでは適用範囲がせまいといわざるをえない。また、そもそも、法令違反に限定すべきかどうかという点も問題といえよう。

第三に、通報手続について、労務提供先や行

政機関の調査が不十分な場合に、事業者外部への公益通報が許されるのかどうかという点が明らかになっていないということである。調査が不十分な場合や懈怠した場合であっても事業者外部への公益通報が許されないとすれば、公益通報者の保護としては不十分なものになりかねないだろう。

第四に、事業者外部への公益通報について、「その発生また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」として制限が加えられていることである。この規定を厳格に解釈すれば、事業者外部への公益通報が過度に抑制されることになる。

第五に、公益通報者に刑事上・民事上の責任が発生する可能性が残されているということである。「公益通報者は、他人の正当な利益または公共の利益を害することのないよう努めなければならぬ」という八条の規定は、法案の段階で追加されたものである。この規定が、「公益通報」をしたとしても、刑事上・民事上の責任が公益通報者に発生することを認める趣旨であるとすれば、その解釈・適用いかなりによって、公益通報者を萎縮させる危険性がある。

第六に、立証責任に関する規定がないということである。このままでは、通報対象事実について公益通報者が立証責任を負うことになり、公益通報者に過重な立証責任を負わせる可能性がある。

同法は、立法課程で参考にしたイギリス公益

情報開示法とはかなり異なる内容になっている。とりわけ、通報対象事実についてはイギリスのそれよりせまく、通報手続についてもより厳格に規定されている。イギリス公益情報開示法は、通報内容を広く制定しているだけでなく、正当な情報開示については民事上・刑事上の責任を免責しており、さらに立証責任にいて一部を使用者側に転換している。労働者の負担を軽減し、広く情報開示を求める制度設計になっているからこそ、内部通報前置の仕組みが機能するのである。わが国の公益通報者保護法のような制度設計では、たとえ企業が内部通報制度を設けたとしても、労働者の積極的な内部通報を期待することはできないだろう。

### 三 内部告発をめぐる裁判例

公益通報者保護法が施行されたとしても、具体的な判断基準が明確になるわけではない。とりわけ、真実性の判断方法、通報手続などの重要な部分について同法からは必ずしも明らかにならない。そこで、従来の裁判例について検討してみよう。まず、裁判例の全体的傾向を確認し、その後に具体的な判断基準について検討することとしたい。

#### 1 裁判例の全体的傾向

#### (1) 紛争類型

これまでの裁判例をみると、かつては、組合活動としてビラ配布などの情宣活動を理由とする懲戒処分<sup>9)</sup>の正当性が争われている。最近では、個人活動として行なわれた内部告発を理由とする懲戒処分ないし解雇の効力が争われた事件が大半である。この場合、まず労働者の行為が懲戒事由もしくは解雇事由に該当するかどうかの問題となり、ついで労働者の行為と処分のバランスや手続の観点から処分の相当性が判断される。もっとも最近では、個人活動の事例として、賃金減額事案(毅峰会(吉田病院・賃金請求)事件・大阪地判平一一・一〇・二九労働判例七七七号五四頁、杉本石油ガス(退職金)事件・東京地判平一四・一〇・一八労働判例八三七号一一頁)、損害賠償事案(大阪いずみ市民生協(内部告発)事件・大阪地判支判平一五・六・一八労働判例八五五号二二頁、トナミ運輸事件・富山地判平一七・二・二三本誌本号二八頁)、調査協力義務違反を理由とする退職金減額事案(労働政策研究・研究機構事件・東京地判平一六・九・一三労働判例八八二号五〇頁)、配転事案(マンナ運輸事件・神戸地判平一六・二・二七労働判例八七四号四〇頁)などもあらわれてきており、紛争類型は多様化しつつある。

#### (2) 内部告発の規範的根拠

労働者は、労働契約上、使用者に対してその

正当な利益を不当に侵害しないという内容の誠実義務を負う（ラクソン事件・東京地判平三・二・二五判例時報一三九九号六九頁）。内部告発は、企業の信用・名誉を侵害するという側面を有しており、原則として誠実義務に違反する行為といえる。同様に、労働者は使用者に対して企業の秘密事項を不正に取得・使用・開示しないという秘密保持義務を負う（古河鋳業足尾製作所事件・東京高判昭五五・二・一八労働関係民事裁判例集三一巻一号四九頁）。したがって、企業の秘密事項を不正な手段で取得し、外部に開示することは、やはり原則として秘密保持義務に違反する行為といえよう。

しかし、内部告発が一定の要件をみたす場合には、誠実義務違反や秘密保持義務違反は免責されると解すべきである。ただし、その規範的根拠をどこに求めるかという点については、裁判例によっても見解が分かれている。

その一は、内部告発が公益性を有することに根拠を求めるものである。首都高速道路公園事件・東京地判（平九・五・二二労働判例七一八号一七頁）は、企業が違法行為を継続し、労働者が内部では正の努力をしても改善されない場合には、「企業の利益に反することとなつたとしても、公益を一企業の利益に優先させる見地から」、例外的に正当性を肯定すべきであるとしている。

その二は、内部告発が使用者の利益になることに根拠を求めるものである。宮崎信用金庫事

件（福岡高宮崎支判平一四・七・二労働判例八三三号四八頁）は、傍論部分において、「不正疑惑を解明する目的で行動していたもので、実際に疑惑解明につながったケースもあり、内部の不正を糾すという観点からはむしろ被控訴人の利益に合致する」として、内部告発行為の違法性が大きく減殺されるとしている。

その三は、内部告発が使用者の利益になることに加えて、内部告発者の人格権ないしは人格的利益や表現の自由に根拠を求めるものである。前掲・大阪いずみ市民生協（内部告発）事件は、「組織体等の運営方法等の改善の契機ともなりうるものであること、内部告発を行う者の人格権ないしは人格的利益や表現の自由等との調整の必要も存する」として、正当と認められる内部告発を理由として懲戒解雇をすることは許されないとしている。

このように、内部告発の規範的根拠について、裁判例は一貫していない。どのように考えるべきであろうか。たしかに、内部告発は、労働者の人格権を防衛する自衛的な行為という側面を有する。しかし、内部告発に特別な法的保護があたえられるのは、内部告発が公益性を有するからこそ、労働契約上の義務が免責されると考へるべきであろう。それとともに、内部告発という行為は、市民としての表現の自由という側面を有することも否定できない（海外漁業協力財団事件・東京地判平一四・一〇・三〇労働判例八七八号六九頁）。労働者は、使用者批判が一

定の範囲で正当化されるように、人格的自律としての表現の自由を有しているのである。したがって、内部告発の規範的根拠は、内部告発の有する公益性にあるとともに、市民としての表現の自由に求められると解すべきだろう。

次に、内部告発が規範的根拠を有するとしても、どのような告発内容が正当化されるのかの問題となる。そこで、告発内容についてさらに検討してみよう。

### (3) 告発内容

規範的根拠という問題は、告発内容と密接に関連している。公益という観点は、内部告発の目的ないしは動機というレベルにおいて問題となるのはもちろんのこと、告発内容というレベルにおいても問題となる。そこで、告発内容を以下のように類型化しておきたい。内部告発として取り扱うべき対象を明確化するためである。

第一は、犯罪行為に関する告発事例である。具体的には、職場内における傷害などに関する刑事告訴（芝信用金庫事件・東京地決昭五二・一・二五労働判例二六九号五〇頁）、病院の診療報酬不正請求（大成会福岡記念病院事件・福岡地判昭五八・六・七労働判例四一三号三六頁）、医療法人毅峰会事件・大阪地決平九・七・一四労働判例七三五号八九頁）、私立学校法にもとづく学校法人の会計事務処理（群英学園（解雇）事件・東京高判平一四・四・一七労働判例八三二号六五頁、群英学園（名誉毀損）事件・東京高

判平一二・八・七労働判例七九号四〇頁)、動物虐待(南紀白浜アドベンチャーワールド事件・大阪高決平一四・九・一二労働法律旬報一五四五号二八頁)、不正融資(前掲・宮崎信用金庫事件)、背任・横領(前掲・大阪いずみ市民生協(内部告発)事件)、米の不当表示(前掲・杉本石油ガス(退職金)事件)、ごみ委託料の不正受給(生駒市衛生社事件・奈良地判平一六・一・二一労働法律旬報一五七二号四〇頁)、ヤミカルテル(前掲・トナミ運輸事件)といった事項をめぐって内部告発が行なわれている。これらの犯罪行為については公益性の高い情報と認められる。

第二は、人の生命、身体、健康、安全に関する告発事例である。医療実態(九十九里ホーム病院事件・千葉地判昭五四・四・二五判例時報九四四号一二〇頁、清風階光が丘病院事件・山形地酒田支決・平元・三・二三労働判例五四一七号七三頁、医療法人思誠会(富里病院)事件・東京地判平七・一一・二七労働判例六八三号一七頁)、公害(仁丹テルモ懲戒解雇事件・東京地決昭三九・七・三〇労働関係民事裁判例集一五巻四号八七七頁、日本計算器(解雇)事件・京都地峰山支判昭四六・三・一〇判例時報六二五号三八頁等)などについても、公益性の高い情報といえよう。

第三は、社会的に不相当な行為に関する告発事例である。具体的には、高校の教育実態(学校法人敬愛学園(国学院館高校)事件・最一小判平六・九・八労働判例六五七号一二頁)、新聞の捏

造記事(日本経済新聞社(記者HP)事件・東京高判平一四・九・二四労働判例八四四号八七頁)などの問題が争われている。これら社会的に不相当な行為に関する情報が公益性を有するかどうかという判断は、ややデリケートである。利用者の立場からすれば、公益性の高い情報といえるけれども、裁判例からは必ずしもはっきりしない。なお、裁判例には事業の公益性性格を強調するものもある(山陽新聞社事件・広島高岡山支判昭四三・五・三一判例時報五四七号八七頁、恵城保育園事件・高松地丸亀支判昭六〇・二・六労働判例四五四号六八頁)。

問題となるのは、労働条件改善に関する告発事例である。労働条件改善に関する情報は公益性を有するか。労働条件改善を目的とする内部告発は、自己の労働条件向上という私的な利益を図る行為であるとともに、自己以外の労働者の利益にもなるという公益的な側面を持つことから問題となる。裁判例には、「労働者は自己の労働条件を守るため、あるいは社会的公正の見地から、経営者の経営意欲、経営能力、経営方針に信頼をおけないときには、これらについて批判し、その改善を求め、あるいは経営担当者には誰がふさわしいかなどの点について意見を表明することも許される」とするもの(株式会社重光事件・名古屋地決平九・七・三〇労働判例七二四号二五頁)、「労働者の使用者に対する批判行為として正当な行為と評価されるものについてまで、これを懲戒の対象とするのは相

当でな」とするもの(三和銀行事件・大阪地判平一二・四・一七労働判例七九〇号四四頁)、「主に労働基準法の遵守や労働条件の改善を目的としたものと認められ、その方法、態様が相当とはいえないことを考慮しても、相応の合理性を有するものと認められる」とするもの(カテリーナビルディング(日本ハウズイング)事件・東京地判平一五・七・七労働判例八六二号七八頁)があり、労働条件改善を目的とした内部告発は正当と評価されている。

このように、告発内容について概観してみると、公益性を有する情報については、法令違反に限定されることなく、広く保護の対象とされている。また、労働条件改善を目的とした内部告発も正当とされている。ただし、裁判例は、労働条件の改善を目的とする内部告発の規範的根拠を必ずしも公益性に求めていない。

## 2 内部告発の判断基準

内部告発の正当性を判断するにあたっては、第一に、内部告発の内容が真実ないしは内部告発者において真実と信じるに於いて相当な理由があるか、第二に、内部告発の目的が公益性を有するか、第三には、内部告発の手段・方法の相当性があるかが判断されることになる。

### (1) 告発内容の真実性

告発内容の真実性については、内部告発の内容が真実か、もしくは内部告発者において真実

と信じるについて相当な理由があるかが問われることになる。裁判例をみると、真实性の判断が処分の有効性に大きな影響を与えている。告発発内容に真实性が認められれば、処分が無効とされる傾向が強い。

まず、行政機関から改善指導があった場合には、告発内容は真実であるとされている(前掲・カテリーナビルディング(日本ハウズینگ)事件)。他方、主要部分が真実に反する場合(たとえば、首都高速道路公団事件・東京高判平一一・一〇・二八判例時報一七二二号一五五頁)、虚偽の事実や誤解を与えかねない事実を記載した場合(たとえば、組合によるビラ配布事例として、前掲・九十九里ホーム病院事件)など、明らかに虚偽と認められる場合には真实性の要件は否定される。

問題は、部分的には真実とはいえないような情報を含んだ内部告発の場合に、真实性をどの程度厳格に判断するのかということである。従来、情宣活動などの組合活動事例において、真实性の判断は比較的ゆるやかに判断されていた。具体的には、「本件ビラはその根本において必ずしも虚偽あるいは不当といえない(山陽新聞社事件・岡山地判昭三八・一二・一〇労働関係民事裁判例集一四卷六号一四六六頁)」、「大筋においては客観的な事実関係と符合」する(聖路加国際病院事件・東京高判昭五四・一・三〇労働判例三一三三三三四頁)、「ビラの記事は、全面的に真実ともいえないし、さりとて虚構の事

実ともいい難い」し、「これを真実であると信じるにつき相当の理由があったこともまた否定しえない(前掲・日本計算器(解雇)事件)と」いった判断がなされている。

この点について、最高裁は、関西電力事件(一小判昭五八・九・八労働判例四一五号二九頁)において、内容の真实性を厳格に要求する判断を示している。また、個人活動事例についても、最高裁は前掲・学校法人敬愛学園(国学館高校)事件において、同様に真实性を厳格に解している。

もつとも、最近の裁判例は真实性を厳格に求めない傾向にある。前掲・医療法人思誠会(富里病院)事件は、「医学的見地から誤りである蓋然性が高い」として、真实性を緩やかに認定している。その他にも、「主要な点において真実であるというべき(前掲・杉本石油ガス(退職金)事件)」、「多少不正確な部分があり、また、表現に誇張が見られること、背任、横領について証拠が揃っているといいながら、刑事告発については不起訴とされていることといった問題点がなくはない」が、「根幹の部分で真実又は真実と信じるにつき相当な理由がある(前掲・大阪いずみ市民生協(内部告発)事件)」、「内部告発に係る事実関係は真実であったか、少なくとも真実であると信じるに足りる合理的な理由があったといえる(前掲・トナミ運輸事件)としたものがある。なお、真实性の要件を満たしたとしても、情報収集手段に問題があることを理

由に懲戒解雇が有効とされた例もある(宮崎信用金庫事件・宮崎地判平一二・九・二五労働判例八三三三三五頁)。

真实性の判断については、証拠収集の能力に劣る内部告発者の立場を考えると、厳格な真实性の証明は不要であって、事実を捏造した、あるいは著しく誇張歪曲したと認められないかぎり、多少の表現が不適切であったとしても、真实性は失われずと解すべきだろう。

## (2) 内部告発の目的

内部告発の目的については、独自に判断されるというよりも、真实性の要件を充足したかどうかによって左右されている。真实性が認められない場合には、公益性を有する告発内容であっても、目的の公益性は否定されるという傾向にある。たとえば、真实性の要件が否定された前掲・群英学園(解雇)事件・東京高判は、「理事に対する個人的かつ感情的な動機に基づくきらいがないではない」ことを考慮して、組合に支援を求めた行為に賛同できないと判断している。また、私利を目的とした恐喝的な内部告発は目的において正当性を欠くとされている(ジャパンシステム事件・東京地判平一二・一〇・二五労働判例七九八号八五頁)。

## (3) 内部告発の手段・態様

### ① 内部通報の必要性

内部告発の手段・態様に関しては、労働者が

内部告発をする前に企業内部では正の努力をしたかどうかのポイントになる。いわゆる内部通報前置が必要かどうかという問題である。

裁判例は、原則として内部通報前置を求める傾向にある。前掲・首都高速道路公団事件・東京地判は、「その従業員が内部で努力するも右状態が改善されない場合」に内部告発が正当化されるとしている。また、医師の診断方法に関する保健所への内部告発を無効とした前掲・医療法人思誠会（富里病院）事件では、労働者が事前に病院内部で指導改善の要請を行なったにもかかわらず、事態が改善されなかったことを重視している。さらには、不正経理問題が事実であったとしても、内部の検討諸機関に調査検討を求める等の手順を踏むべきであり、こうした手順を捨象していきなりマスコミ等を通じて外部に公表するなどという行為は、誠実義務に違背するものであり許されないとするもの（前掲・群英学園（解雇）事件、労働契約において要請される信頼関係維持の観点から、ある程度は使用者の被る不利益にも配慮することが必要であるとするもの（前掲・トナミ運輸事件）、内部で改善の努力をしなかったとして、内部告発の正当性を否定するもの（前掲・南紀白浜アドベンチャーワールド事件）がある。

もっとも、内部通報をしなかったとしても、内部告発が正当化される場合がある。その例外的な場合として、以下をあげることができる。その一は、法律が特に労働者に法律違反の事

実を行政機関に対して申告することを義務づけ、または権利を与えている場合である。労働基準監督署に対する申告は正当とされている（前掲・カテリーナビルディング（日本ハウズینگ）事件、前掲・マンナ運輸事件）。

その二は、弁護士等に相談する場合である。メリルリンチ・インベストメント・マネージャーズ事件（東京地判平一五・九・一七労働判例八五八号五七頁）は、いじめや差別などがあると、顧客情報や人事情報を企業の許可なく弁護士に開示したとしても、その弁護士への開示は許されるとしている。

その三は、内部告発の内容が重大な犯罪を構成し、あるいは、人の生命または身体に危害を及ぼす急迫の危険があるような場合である。前掲・生駒市衛生社事件は、いきなりマスコミに訴えたこと等から不正を正すという目的に疑義をささむけれども、真相の解明や市民に対する説明という点で一定の役割を果たしたとして、内部告発を正当としている。

その四は、内部通報ができない合理的な理由がある場合である。まず、行政機関への通報については、内部通報をしなかったとしても正当とされている。たとえば、学校法人古沢学園事件（広島高判平一四・四・二四労働判例八四九号一四〇頁）は、「上司等内部の者に相談することなく直接通商産業大臣に対して内容証明郵便を送付したとしても、格別不当な行為であったということはできない」としている。行政機

関の職員は、マスコミ等と違って、職務上知りえた秘密として秘密保持義務を課せられることになる。したがって、行政機関への通報は、企業にとつては情報伝播による不利益が小さいといえよう。

また、会社ぐるみで犯罪が行なわれている場合については、内部通報をしない内部告発であっても正当とする裁判例もあらわれてきている。前掲・大阪いずみ市民生協（内部告発）事件は、「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」として、内部通報を欠いた通報であっても正当であるとされている。また、前掲・トナミ運輸事件は、内部で努力したとしても、使用者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きわめて低かったと認定したうえで、ヤミカルテルおよび違法賃収受が会社ぐるみで、さらには運送業界全体で行なわれていたこと、労働者が管理職でもなく発言力も乏しかったとして、内部通報をせずに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すべきであると判断している。

## ②情報収集方法

内部告発の情報源は、企業内部において秘密事項として管理されていることが多いため、労働者がそれらの秘密を不正に取得したり、外部に開示することは秘密保持義務違反となる。た



とえば、元役員が人事問題等の会社内部情報をマスコミに漏洩したことにつき、役員は退任後も信義則上、役員在任中に知りえた内部情報につき秘密保持義務を負うとし、使用者側による損害賠償請求を認容したものがあつた（千代田生命保険（退任役員守秘義務）事件・東京地判平一・二・一五労働判例七五五号一五頁）。また、新聞記者が個人用ホームページ上に「社外秘」とされている会社の情報を公開したことは懲戒処分の対象になる（前掲・日本経済新聞社（記者HP）事件）。

もつとも、秘密情報の持ち出し行為を厳格に禁止すると、内部告発を行なうことはほとんど不可能になる。その点、カルテの持ち出し行為のみをもって内部告発の正当性を否定することはできないとした裁判例が参考になる（前掲・医療法人毅峰会事件、前掲・医療法人思誠会（富里病院）事件）また、情報収集方法に多少問題があつたとしても、懲戒解雇が正当化されるわけではないとするものもある（前掲・大阪いずみ市民生協（内部告発）事件）。

ただし、前掲・宮崎信用金庫事件では、資料持ち出し行為をめぐって評価が分かれている。前掲・同地裁判決では、資料持ち出し行為が就業規則に定める「窃盗」に該当するとし、懲戒解雇を有効とした。これに対し、前掲・控訴審判決は、形式的には「窃盗」に該当するとしても、ただちに窃盗罪として処罰される程度に悪質なものと解されず、懲戒解雇事由には該当

しないと判断した。秘密保持義務違反については、告発内容、資料収集の必要性、資料収集方法の相当性などの観点から慎重に検討する必要があるだろう。

#### 四 おわりに

公益通報者保護法は、労働者による公益通報について、その意義・役割を積極的に認め、公益通報者の保護を明確化したとはいえ、従来の裁判例と比較しても、通報対象者、通報対象事実、事業者外部への通報の要件等についてきわめて限定的な内容になつてゐる。同法は、「公益通報者保護法」という名称にもかかわらず、行政機関の取り締まりに対する援助という側面が強く、公益通報を制限しかねない。同法の運用にあつては、公益通報者を萎縮させないような特別な配慮が必要であると思われる。内部通報制度を導入する企業が増加したとしても、このような制度設計では「仏作つて魂入れず」といった事態に陥りかねない。同法は平成一八年四月一日に施行され、施行後五年を用途として必要な措置を講ずるとされていることから、今後も同法の運用実態について検討していく必要がある。

内部告発という行為に心理的な抵抗感が強いことも事実である。労働者は企業の不正行為がなくすることを願う一方で、内部告発をすることによって職場の同僚に迷惑をかけてしまう、

会社がつぶれてしまうかもしれないといった悩みをかかえている。そのため、公益通報者保護法が整備されたとしても、内部告発が積極的に行なわれるとはかぎらない。労働者が事業者外部に公益通報をしなくて済むためにも、企業には、内部通報制度を労働者にとって信頼性のあるものにするとともに、自主的にコンプライアンス体制を構築することが求められる。

- (1) 内部告発の問題を総合的に検討する文献として、大内伸哉・小島浩・男澤才樹・竹地潔・國武英生『コンプライアンスと内部告発』（日本労務研究会、二〇〇四年）、阿部泰隆『内部告発』（ホイッスルブローワー）の法的設計（信山社、二〇〇三年）、宮本一子『内部告発の時代』（花伝社、二〇〇二年）。
- (2) イギリス公益情報開示法については、拙稿「イギリス公益情報開示法」労働法律旬報一五四五号（二〇〇三年）二〇頁、ルーシー・ヴィッカーズ（訳・有田謙司）「雇用における言論の自由」労働法律旬報一五七八（二〇〇四年）一一頁、柏尾哲哉「英国における公益通報者保護の現状と課題」自由と正義五巻四号（二〇〇四年）七八頁。
- (3) 同法の立法経緯については、大内他・前掲書一六七頁以下参照。
- (4) 同法は、一定の要件を満たす場合には、事業者外部への公益通報をしたとしても保護することとしており、いわゆる内部通報前置の仕組みではないと説明するものもある（上村秀紀「公益通報者保護法」ジュリスト一二七四号（二〇〇四年）六

九頁)。

- (5) 内部告発者保護の仕組みを検討した文献として、森岡孝二「公益通報者支援センターの活動と公益通報者保護法制の在り方」『法政策学の試み—法政策研究(第六集)』(信山社、二〇〇三年)二九頁、落合誠一「公益通報者保護制度の論点」NBL七五七号(二〇〇三年)八頁、宮本一子「公益通報者保護制度をめぐる現状と課題」『労働法律旬報一五四五号(二〇〇三年)六頁、城塚健之「公益通報者保護法案の問題点」『労働法律旬報一五七二号(二〇〇四年)六頁、浅岡美恵「あるべき公益通報者保護制度について」『自由と正義五五巻四号(二〇〇四年)一〇二頁、水谷英夫「内部告発」と労働法』『日本労働研究雑誌五三〇号(二〇〇四年)一一頁、升田純「公益通報者保護法の評価と今後の課題」』法律のひろば(二〇〇五年)三四頁、中村博「CSRにおける公益通報者保護法の意義と課題」『季刊労働法二〇八号(二〇〇五年)六一頁。
- (6) 株主オンブズマン「公益通報者保護法案の評価とヘルプラインの設置・運用状況について」(http://www1.neweb.ne.jp/wa/kabonbu/040611-1.pdf)。
- (7) 裁判例では、匿名による内部告発も正当とされている(大阪いずみ市民生協(内部告発)事件・大阪地堺支判平一五・六・一八労働判例八五五号七二頁)。
- (8) 同法とイギリス公益情報開示法との比較については、大内他・前掲書一七六頁以下、宮本一子「英国『公益開示法』との比較」『法律のひろば(二〇〇五年)二七頁。

- (9) 裁判例の傾向については、島田陽一「労働者の内部告発とその法的論点」『労働判例八四〇号(二〇〇三年)五頁、土田道夫「顧客信用情報の不正取得および第三者に対する開示を理由とする懲戒解雇」』判例時報一八三四号(二〇〇三年)一九九頁(判例評釈五三八号三七頁)、島田陽一・諏訪康雄・山川隆一「企業秘密と内部告発」『コンプライアンスと公益通報者保護制度を背景として』『労働判例八五八号(二〇〇四年)六頁も参照。

- (10) 内部告発の規範的根拠につき学説上は、労働者の人格権ないし人格的利益に配慮する義務に求める見解(島田・前掲一五頁)、公共の福祉と表現の自由に求める見解(土田・前掲二〇二頁)、公共の福祉に求める見解(小宮文人「内部告発の法的諸問題—公益通報者保護法に関連させて—」『日本労働法学会誌一〇五号(二〇〇五年)七〇頁)、表現の自由を求める見解(大和田敢太「企業リスク管理と内部告発者保護制度」『彦根論叢三四二号(二〇〇三年)二一九頁、憲法九九条の国民の憲法規範を擁護する義務に求める見解(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」『労働法律旬報一五四五号(二〇〇三年)一三頁などがある。

- (11) 島田・諏訪・山川・前掲一八頁以下、城塚・前掲七頁も参照。

- (12) これらの判断基準に加えて、内部告発の内容自体の当該組織体等にとつての重要性という観点も考慮する裁判例もある(前掲・大阪いずみ市民生協(内部告発)事件)。

- (13) 労基法一〇四条、労安法九七条、賃確法一四条、家内労働法三二条、派遣法四九条の三、原子炉等規制法六六条の四等がある。

くにつけ ひでお