

地方公共団体における内部告発者保護制度

——内部告発者保護法制の具体化のための検討——

有 田 謙 司

- I はじめに
- II 内部告発者保護制度の意義・必要性和法的根拠・性格
 - 1 内部告発者保護制度の意義と必要性
 - 2 内部告発者保護制度の法的根拠と性格
- III 地方公共団体における内部告発者保護制度——千代田区職員等公益通報条例の検討
 - 1 目的
 - 2 告発者の範囲
 - 3 告発の対象事項
 - 4 告発の手続
 - 5 保護の方法・回復の内容
- IV 内部告発者保護法制の検討課題
 - 1 内部告発者保護法制と相互関係のある制度の整備
 - 2 包括的な内部告発者保護法制の必要
 - 3 周知の必要と内部告発者支援制度の整備
- V おわりに

I はじめに

行政の適法かつ公正な運営を図るために、これまで情報公開や公務員の倫理に関する法令が制定されてきた。また、オンブズパーソンによる行政監視

の仕組みが導入されてきた。しかし、それでも、行政の違法なあるいは不正な活動が事件として報じられることが後を絶たない。一例を挙げれば、2002年3月4日に徳島県の元知事が収賄の容疑で東京地検特捜部によって逮捕された事件について、徳島県は、弁護士と公認会計士に委託して調査団を発足させた。2003年7月4日には、同調査団から調査報告書が出され、その要旨が徳島県のホームページ上で公開されている¹⁾。

ところで、近年わが国においては、人々の生命・健康そして財産に大きな被害をもたらすような企業の大きな不祥事が続き、それらが内部告発を契機にして露見することが多かった。そのため、そうした被害を防止するための仕組みとして、内部告発者を保護し、内部告発を促すような法制度の整備が必要との認識が醸成され、その整備へ向けた検討が進められている。2003年5月19日には、国民生活審議会消費者政策部会が、「公益通報者保護制度の具体的内容について」と題する報告を出し、その立法化を提言している²⁾。ただし、その提言は、消費者利益の擁護等のための公益通報者保護制度の基本的な考え方についてまとめたものという性格から、保護される通報の範囲等をそのような目的との関係で限定したものにしており、消費者の利益に直接には関わらないような企業の犯罪行為や違法・不正な行為については、新たに立法化されるよう提言されている規定によって保護される内部告発の対象とはされていない。

こうした動きの中で、内部告発者の保護制度は行政の適法かつ公正な運営を確保するための仕組みとしても有効であるとの認識が、醸成されつつある。前述の徳島県の汚職事件調査団の報告書においても、倫理条例の制定とともに、公益通報制度（内部告発者保護制度）の設置が、今後においてその導入

1) <http://www.pref.tokushima.jp/Generaladmin.nsf/topics/B8757343305002E749256D590001348C?opendocument>

2) 同報告書の中には、内部告発を契機にして露見することになった、人々の生命・健康そして財産に大きな被害をもたらした／すような、近年におけるわが国企業の大きな不祥事の例が、紹介されている。
<http://www.consumer.go.jp/info/shingikai/bukai20/shiry01.pdf>

が図られるべき、汚職事件防止のための有効な対策として、提言されている。また、すでにくいつかの地方公共団体では、要綱や条例が制定され、その実施が図られている³⁾。

本稿は、条例が作られてすでに内部告発者保護の制度化がみられる地方公共団体において、行政の適法かつ公正な運営を図るためのひとつの仕組みとして位置づけられる内部告発者の保護制度が、有効に機能するものとなるための条件等について検討し、それを通して、わが国における内部告発者保護法制の今後の課題を明らかにすることを目的とするものである⁴⁾。

そこで、以下においては、まず、内部告発者保護制度の意義とその必要性について確認したうえで(Ⅱ)、次に、民間企業も公的機関も適用対象とする包括的な内部告発者保護制度であるイギリスの公益開示法(Public Interest Disclosure Act 1998)(以下、「PIDA」と略す。)を参照しながら⁵⁾、すでに地方公共団体の中で条例を制定し内部告発者の保護を制度化している東京都

3) 東京都中野区の「中野区職員の公益通報に関する要綱」

(http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/kouhou/publicity/p_030609.html) や、東京都千代田区の「千代田区職員等公益通報条例」(平成15年7月2日条例第13号)

(<http://www.city.chiyoda.tokyo.jp/news/release/20030702/jourei.pdf>) 等がある。このうち、千代田区の条例については、本論で検討を加える。なお、その他に、香川県の「業務改善のための提言メール」や鳥取県の「業務改善ヘルプライン」が挙げられることがあるが、これらでは、提言メールの発信者等に対する不利益措置からの保護に関する仕組みを欠いているため、内部告発者保護制度ということではできないであろう。

4) 内部告発者保護制度に関する文献として、宮本一子『内部告発の時代』(2002年・花伝社)、同「公益通報者保護制度をめぐる現状と課題」労働法律旬報1545号(2003年)6頁、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1545号(2003年)13頁、阿部泰隆「不正告発者の保護制度と通報報奨金を提案する(上)(中)(下)」自治研究78巻12号(2002年)3頁、79巻1号(2003年)3頁、79巻2号(2003年)3頁、落合誠一「公益通報者保護制度の論点」NBL757号(2003年)8頁、白石賢「公益通報制度の体系的立法化へ向けての一考察」ジュリスト1234号(2002年)96頁等がある。

5) イギリスのPIDAに関する邦語文献として、國武英生「イギリスの公益情報開示法」労働法律旬報1545号(2003年)20頁、国民生活審議会消費者政策部会「公益通報者保護制度の具体的内容について 参考資料」

(<http://www.consumer.go.jp/info/shingikai/bukai20/shiryu2.pdf>) 12頁等がある。

千代田区の条例の検討を通して、地方公共団体における内部告発者保護制度のあり方を考え（Ⅲ）、最後に、わが国における内部告発者保護法制の今後の課題についてまとめることとする（Ⅳ）。

Ⅱ 内部告発者保護制度の意義・必要性と法的根拠・性格

1 内部告発者保護制度の意義と必要性

内部告発の定義は、それを保護するための法制度の制度設計の内容（保護されるための要件の規定）をどのようなものとするのかによって異なるものとなるため、定まったものは存しないが⁶⁾、ここでは一応次のように定義しておきたい。すなわち、内部告発とは、「ある個人ないしは団体がその所属する組織内における法違反等の不正な行為等の事実を認識し、それを組織内に設けられた告発を受け付ける機関あるいは組織の外部の機関等に伝達することにより、当該組織の法違反等の不正な行為等を是正しようとする行為」である⁷⁾。従って、内部告発者保護制度とは、そのような内部告発をした者が、そのことの故に報復その他の不利益を受けることがないようにする制度ということになる。

では、そのような内部告発者を保護する制度は、どのような役割を果たすものと期待され、その必要性が認められているのであろうか。ここで、改めて確認しておきたい。

不正な行為は、民間企業にも、個人にも、公的な機関（行政組織等）にもあり、これに対して、行政が民間企業を監督したり、行政内部を監督したり

6) D.Lewis, 'Introduction' in D.Lewis ed., *Whistleblowing at Work* (2001・Athlone Press, London), p.1, at p.1. なお、同書の訳書として、(株)日本技術士会訳編『内部告発 その倫理と指針』(2003年・丸善株式会社)がある。

7) 豊川・前掲注4論文13頁を参照。ただし、豊川論文では、外部への告発のみを問題としているが、本稿では、後述するように、内部の機関への告発も視野に入れたものであるため、本文のような定義としている。

しているし、また、民間企業もその内部を監督しているものの、これらの監督機能には限界がある。立入検査、質問、報告聴取といった普通の監督手法では、組織内部の違法行為等の情報を入手することは非常に困難である⁸⁾。さらには、行政改革の進行によって、監督行政機関の人員が削減されている今日においては、これまでのような行政による監督機能は低下しているように思われる。また、企業や行政の組織内部の不正は、それが組織の利益になるものであるときには、倫理規定等だけによってその防止を期待することも難しい⁹⁾。

このように、外部にいる機関等では探知できない組織内部の不正行為に関する情報は、当該組織の内部にいる者の協力を得なければ探知できないために、内部告発を促進する仕組み、すなわち、告発した場合に報復その他の不利益を被らないように保護する内部告発者保護制度を作ることが、それに対する有効なものと期待されるのである¹⁰⁾。換言すれば、内部告発者保護制度は、行政等による監視機能を補完する仕組みとして、その役割が期待されているものといえよう¹¹⁾。

また、企業組織や行政組織が法令等を遵守することを確保して公益の擁護を図って行くためには、公益のための告発を行ったことを理由に労働者等が解雇等の不利益な取扱いを受けることがないように告発者を保護するルールを明確化し、告発の結果に対する予見可能性を高めて行くことが必要である。内部告発者保護制度は、そのためにも必要とされているということもできるであろう¹²⁾。

さらには、内部告発は、それが適切になされることによって、企業組織や行政組織の内部の不正が糺され、それが当該組織体等の運営方法等の改善の契機となったり、不正がその後に大きな損害を招くことを防いだりするなど、

8) 阿部・前掲注4論文(上)5頁。

9) 阿部・前掲注4論文(上)6頁。

10) 阿部・前掲注4論文(上)6頁。

11) 国民生活審議会消費者政策部会・前掲注2報告書3頁。

12) 国民生活審議会消費者政策部会・前掲注2報告書3頁。

当該組織体等の利益ともなる側面を有している¹³⁾。本稿で検討する、千代田区職員等公益通報条例は、こうした側面に注目して制定されたものといえようし、近年における企業の内部告発を受け付ける社内制度の整備の動きなども、そのようなものと評しえよう¹⁴⁾。

ところで、前述の国民生活審議会消費者政策部会の報告書をはじめとして、現在わが国では、「公益通報者」という表現が使われているが、本稿では、「内部告発者」という表現を使うこととする。それは、前述したように、組織の内部にいる者であるからこそ公益に反するような組織の行為に関する情報に接することができ、それを告発することで公益が害されることを防ぎ、あるいは公益が害されるような行為による公益侵害の拡大を防ぐことができる、ということ「内部告発者」という表現の方がよりよく表すものと思われるからである¹⁵⁾。

2 内部告発者保護制度の法的根拠と性格

このような内部告発者保護制度は、どのような法的根拠のもとに考えることができるであろうか。ひとつの考え方は、内部告発者の言論の自由に求めるものである。この考え方によれば、言論の自由の有する民主政に資する社会的価値のもとに、内部告発者保護制度が位置づけられることになる¹⁶⁾。ま

13) 内部告発のこのような側面を指摘する判例として、宮崎信用金庫事件・福岡高宮崎支判平14. 7. 2労働判例833号48頁、大阪いずみ市民生協（内部告発）事件・大阪地堺支判平15. 6. 18労働判例855号22頁がある。

14) 近年における企業のこうした動きについては、労務行政研究所編集部「社内通報制度——コンプライアンス強化」労政時報3578号（2003年）2頁以下を参照。また、内部告発を企業の内部からの改善に有効な力とすることのできるようなシステムにするとの観点から、そのためのポイントを検討したものとして、小澤徹夫「企業の内部告発システムの構築」NBL750号（2002年）40頁以下がある。

15) 市民の運動団体は、「内部告発者」という言葉の中にある「裏切り」や「密告」といったイメージを払拭し、このニュアンスと闘うことも運動の使命だとの認識のもとに、あえて「内部告発者」という言葉を使っている（宮本・前掲注4論文6頁）。

た、内部告発は、法的には労働者が自己の人格権を防衛する自救的な行為（＝使用者のコンプライアンスの欠如によって危機にさらされた自己の職業倫理を維持する、または回復する行為）と評価し、その正当性を認める見解もみられる¹⁷⁾。

これらの内部告発者の自由や権利を根拠とするものに対して、もうひとつの考え方は、内部告発の法的根拠を国民の憲法規範を擁護する義務に求めるものである。この考え方によれば、そのような義務の履行を行う内部告発者に対し、組織が課す不利益取扱いを国の法体系上有効なものとするのはできないのであるから、そうした不利益が課される現実的な危険性が存在する社会において、内部告発を正当なものとして、法的な権利として、立法化することが求められるのである¹⁸⁾。

私見によれば、これら2つの内部告発者保護制度の法的な根拠づけは、相互に排他的な関係にあるものではなく、並存しうるものである。一般的に言えば、内部告発は、告発者の権利であるとともに義務でもあるのであって、内部告発者保護制度は、そうした内部告発者の権利の行使と義務の履行を促し確保するための仕組みと位置づけられるであろう。

ただし、行政組織における公務員による内部告発については、公務員が「公共の利益のために勤務し」（国家公務員法96条1項・地方公務員法30条）、その職務を遂行するについて、「法令に従い」（国家公務員法98条1項）、「法令、条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の定める規程に従」わなければならない（地方公務員法32条）ことから¹⁹⁾、言論の自由をその法的根拠

16) 白石・前掲注4論文103頁。イギリスにおける内部告発者保護制度の言論の自由による基礎づけに関しては、L.Vickers, *Freedom of Speech and Employment* (2002・Oxford University Press, Oxford) を参照。

17) 島田陽一「労働者の内部告発とその法的論点」労働判例 840号(2003年) 5頁, 15頁。このような考え方を示す判例として、大阪いずみ市民生協(内部告発)事件・大阪地堺支判平15.6.18 労働判例 855号22頁。

18) 豊川・前掲注4論文14頁。

19) この法令遵守義務の中には、刑事訴訟法239条2項に基づく、公務員の職務遂行上知り得た犯罪についての告発義務も含まれる。

とする論者においても、内部告発（公益通報）「義務」という形を基本とすべきである、と考えられている²⁰⁾。

Ⅲ 地方公共団体における内部告発者保護制度——千代田区職員等公益通報条例の検討

それでは、以下において、千代田区職員等公益通報条例を素材として検討を加えて行きながら、地方公共団体における内部告発者保護制度のあり方について考えて行くことにしたい。

1 目的

千代田区の「千代田区職員等公益通報条例」（以下、「公益通報条例」と略す。）は、「区政に違法又は不当な事実があった場合に、これを最も的確に把握できる立場にあるのは、区の内部にある者である」にもかかわらず、「これを明らかにすることが自らの不利益を招くとのおそれから、その事実が放置され、秘密として覆い隠されることがあってはならない」のであって、「千代田区は『区政に関する違法・不当な事実は隠さない』という基本姿勢に基づき」（前文）、「透明で適法かつ公正な区政運営に資すること」を目的に（1条）、内部告発者の保護を制度化するものとしている。

このような公益通報条例の規定にみられるところのものは、Ⅱ1において前述した、内部告発者保護制度の必要性についての認識と同じものと評価することができよう。問題は、公益通報条例が定める内部告発者保護制度の具体的な内容が、そうした制度の意義と必要性を十分に実現しうるものである

20) 白石・前掲注4論文105頁。なお、民間企業においても、内部告発が、企業を違法行為による加害の拡大から救うことになる側面に関しては、損害発生または拡大を回避するための行為であり、労働者の労働契約上の誠実義務の行使とみることでもできるとの見解がみられる（藤内和公「内部告発目的の顧客情報取得・漏洩と懲戒解雇」民商法雑誌128巻3号（2003年）384頁，394頁）。

か否かである。

2 告発者の範囲

公益通報条例では、保護される内部告発者（公益通報者）の範囲は、「区職員、区の出資する団体で千代田区規則（以下「規則」という。）で定めるものの役員又は職員並びに区から事務事業を受託し又は請け負った事業者（行政監察員としての受託者を除く。）及びその役員又は従業員並びにこれらの者であった者」（2条(1)号・(4)号・3条1項）とされている。

公益通報条例は、保護される告発者の範囲について、談合や汚職問題の実態を踏まえ、直接に任用・雇用されている者に限ることなく、区から事務事業を受託しまたは請け負った事業者およびその役員または従業員並びにこれらの者であった者まで、広くその対象としている。このような実態を踏まえた告発者の範囲の規定は、高く評価することができる²¹⁾。

ただし、Ⅱ 2で前述したように、行政組織における公務員による内部告発については、内部告発「義務」という形を基本とすべきであるとの見解に従えば、公益通報条例が、告発者の属性を考慮せず、すべての告発者について、「公益通報をすることができる」（3条1項）、あるいは「通報し、又は自ら相当な方法で公表することができる」（3条2項）と規定していることは、検討の余地があろう。

3 告発の対象事項

公益通報条例は、保護される告発の対象事項については、「区の事務事業、区が出資する団体の出資目的に係る事務事業又は区から事務事業を受託し若しくは請け負った事業者における当該事務事業に関する事実で」、次の各号

21) 豊川・前掲注4論文19頁も、そのような告発者の範囲設定の必要性を説いている。

いずれかに該当するものと規定している（3条1項）。

- ① 法令（条例，規則等を含む。）に違反する事実
- ② 人の生命，健康，財産若しくは生活環境を害し，又はこれらに重大な影響を与えるおそれのある事実（前号に該当する事実を除く。）
- ③ 前各号のほか事務事業に係る不当な事実

これらの保護される告発の対象事項の範囲は，①法令違反に限られることなく，②人の生命，健康，財産や環境に重大な影響を与えるおそれのあるような事実まで含み，さらには，③その他の一般的な条項のような規定が置かれて²²⁾，包括的なものとなっているように思われる。イギリスのPIDAと比較してみると，その包括性については変わらないようにも思えるが，告発の対象事項に該当する情報の隠蔽行為が具体的に列挙されていないところを相違点として指摘できる²³⁾。具体的に列挙できるものについては，そのようにすることで行為基準としての明確さを増すことになるから，この点については検討を要するものといえよう。

また，条文の規定構造からははっきりしないものの，「通報者は，公益通報に当たっては，確実な資料に基づき誠実に行うよう努めなければならない」ものとされていることから（4条），イギリスのPIDAにおいて保護される情報開示の要件とされている「誠実（good faith）」の要件のように，同僚への報復や使用者への恨み等の不当な目的によるものは，公益通報条例により保護される告発の対象から除外される，という解釈が成り立ちうる。この点については，そのように解すると，公益目的かどうかの判断で紛争が増え，不正と怨恨が喧嘩両成敗のようになって，不正防止が図られないし，いくら恨みを買おうと，不正をしなければ防御できるから，告発される事実が不正

22) 豊川・前掲注4論文17頁は，告発の対象事項の範囲に関するその他の一般的な条項のような規定の必要性を説いている。

23) 雇用権利法（Employment Rights Act 1996）43B条(1)項(f)号（PIDAは，雇用権利法に挿入される形で制定された）（拙日本技術士会訳編・前掲注6書135頁，国武・前掲注5論文22頁を参照）。

である限りは、その目的を問わないこととすべきとの見解もみられる²⁴⁾。見解の分かれるところであるが、できるだけ告発を促してその目的を達しようとするのであれば、後者のような見解に沿った解釈が選択されるべきであろう²⁵⁾。

告発者に守秘義務が課せられている情報を告発するとき、保護の対象とすべきか問題となるが、この点について、公益通報条例は、明確に規定するところがない。この問題については、公益通報条例および地方公務員法等の法令の解釈によることになる。公務員の守秘義務に関しては、「秘密」とは、非公知の事実であって、実質的にもそれを秘密として保護するに値すると認められるものをいうとの最高裁判例があり²⁶⁾、それを前提に考えると、不正は実質的に保護に値することではないから、法的には秘密ではなく、これを告発しても、守秘義務違反にはならないというべきである、という見解がある²⁷⁾。この見解に従えば、少なくとも地方公務員法の適用のある職員については、守秘義務との関係で問題となることはなくなる。

しかし、保護される告発者の範囲には、「区から事務事業を受託し又は請け負った事業者及びその役員または従業員並びにこれらの者であった者」まで含まれていることを考えると、イギリスの PIDA に定められているように、保護される告発を行うことを妨げる目的でなされるいかなる合意も無効とする、というような規定を設けることを検討すべきであろう²⁸⁾。

24) 阿部・前掲注4論文(上)21頁。同旨、豊川・前掲注4論文18頁、藤内・前掲注20評釈395頁。イギリスにおいても、告発者の「誠実」(＝動機)を問題とすべきではないとの見解がみられる(D.Lewis, *supra* note 6, at p.17; 社日本技術士会訳編・前掲注6書14-15頁)。

25) 落合・前掲注4論文15頁は、社会にとってはディスクローズに値する情報なのだが、通報者の動機に非常に問題がある場合に保護するというのは、われわれの社会のカルチャーに合致しないことから、なかなか難しい問題がある、と指摘する。

26) 最二小決昭和52年12月19日刑集31巻7号1053頁。

27) 阿部・前掲注4論文(中)5頁。

28) 雇用権利法43J条(社日本技術士会訳編・前掲注6書138頁(ただし、同書では「agreement」の訳を「協約」としているが、「合意」と訳すべきである)、国武・前掲注5論文25頁を参照)。

4 告発の手続

公益通報条例は、告発の相手方について、第1に、「区長その他の区の機関又は行政監察員」（3条1項）とし、第2に、「前項の通報によって当該違法又は不当な事実が是正されなかった場合には、同項に掲げる者以外の者で是正のために相当と認められる者に対して通報し、又は自ら相当な方法で公表することができる。同項の通報によっては是正されないおそれがあり、かつ、早急に是正されなければならない緊急の必要がある場合においても同様とする。」（3条2項）と規定している。

まず組織内部の機関や指定された機関への告発を求め、それによる是正が期待できないときに、外部の者（機関）等への告発を認める、というこの公益通報条例の仕組みは、イギリスのPIDAがとるものであり、それを参考にした、国民生活審議会消費者政策部会の「公益通報者保護制度の具体的内容について」と題する報告書における提言とも共通するものである²⁹⁾。このような仕組みは、組織内部における問題解決機構の創設を奨励し、組織の自浄機能を高めることを目的としてとられている、と説明される³⁰⁾。

イギリスのPIDAでは、原則として、この2段階の告発手続をとることが、不利益取扱から告発者が保護されるための要件とされているが³¹⁾、公益通報条例では、「通報者は、正当な公益通報をしたことによっていかなる不利益取扱（事実行為を含む。）も受けない」（5条1項）と規定されているだけで、「正当な公益通報」となるための要件が明確にされておらず、3条1項・2項に定める2段階の告発手続をとることが要件となるものか否かについては、はっきりしない。この点については、組織内の機関への告発を経たうえでなければ保護を受けられないとすることは、その組織の自己防衛を社会的な利

29) 国民生活審議会消費者政策部会・前掲注2報告書5-6頁。

30) 国武・前掲注5論文25頁。

31) 雇用権利法43C条-43H条（拙日本技術士会訳編・前掲注6書136-138頁、国武・前掲注5論文22-24頁を参照）。

益・公共性に優先することを意味することになり、妥当ではないとして、それをあくまでも告発者の選択肢のひとつとして考えるべきとの見解がみられる³²⁾。

思うに、民間企業における内部告発者保護制度の制度設計を考えるとときには、このような2段階の告発手続を保護の要件とすることによって、企業外部者に対して情報を開示したことによる信用低下等の使用者の不利益を考慮することが考えられることにも十分な理由があるものと思われる³³⁾。しかしながら、公的機関である地方公共団体における内部告発者保護制度を考えるとときには、そのようなことに配慮する必要性は少ないものと思われる。組織内部の機関への告発は、あくまでも告発者の選択肢のひとつとして考え、告発者の保護の要件と解すべきではないであろう。

そうであるからといって、そうした組織内部の告発先の設置が不要であるとか無意味であるということにはならない。むしろ、公益通報条例がその第3章(7条—17条)で定める「行政監察員」制度は、専門性と独立性を備えた告発先であり(7条・8条・17条)、高く評価すべきものと考えられる。行政監察員は、行政監察員への公益通報がなされたときには、「誠実にその内容を聴取し、趣旨の確認に努め」(10条1項)、その調査権限を行使して調査し(11条・12条)、「調査の結果、当該通報に係る事務事業に関し、違法又は不当な事実が存在すると認めるときは、その内容をこれを証する資料とともに区長に報告しなければならない」(13条1項)。そして、調査結果の報告を受けた「区長は、規則で定めるところによりその内容を公表するとともに、必要に応じて告発するほか、再発防止のため必要な措置をとらなければならない」(13条4項)。区長が、そのような措置をとらないときは、行政監察員は、「これを自ら公表し監督行政庁に通報し、又は告発する等相当の措置をとるものと」されている(13条5項)。

ここで重要なことは、このように、公益通報条例が、行政監察員や区長等

32) 豊川・前掲注4論文18頁。

33) 国武・前掲注5論文26頁。

に対して、告発を受けたときにそれを適正に処理することを義務づけていることである。というのも、告発を受けたときの処理ルールが定められないままであると、告発の真偽をきちんと解明するのに手間取り、告発を信用しないで放置することが起きがちとなるために、告発する側も、「どうせ信用されないから」という理由で、告発に消極的になってしまうからである³⁴⁾。

ともあれ、このような行政監察員制度が有効に機能すれば、行政等による監視機能を補完する仕組みとしての内部告発が助長されることになろう。制度の的確な運用が期待される。

5 保護の方法・回復の内容

まず、公益通報条例は、報復行為の範囲について、「通報者は、正当な公益通報をしたことによっていかなる不利益取扱（事実行為を含む。）も受けない」（5条1項）と規定し、事実行為も含む相当に広範囲の報復行為を告発者保護の対象としている。そして、公益通報条例は、行政監察員に告発がなされた場合においては、「正当な公益通報をした者がそれ以後に受けた不利益取扱は、特段の事由がない限り、当該公益通報をしたことを理由としてされたものと推定する」（5条2項）と規定している。これは、告発と報復行為との間の因果関係の証明責任を告発者側にではなく当局側に負わし、告発者にとって非常に難しい立証責任を取り除くことによって、告発を促すものと評価できよう。

ただし、その推定規定は、行政監察官に対する告発についてのみ規定されている。このことは、告発者が外部機関等への告発よりも行政監察官に対する告発の方を選択するよう促すものといえよう。しかし、このように、告発と報復行為との間の因果関係の証明責任を告発者側にではなく当局側に課すことを行政監察官に対する告発の場合に限定することは、妥当とはいえない。

34) 阿部・前掲注4論文(中)11頁。

行政監察官に対する告発による不正等の是正と告発者の保護がうまく機能しない場合には、外部への告発をなさざるを得ないことになるが、その場合には、上記のような推定規定がやはり必要と考えられる³⁵⁾。また、そもそも、Ⅲ 4において述べたように、公的機関である地方公共団体における内部告発者保護制度を考えるとときには、組織内部の機関への告発は、あくまでも告発者の選択肢のひとつとして考え、告発者の保護の要件と解すべきではない、ということもその理由である。

次に、公益通報条例は、内部告発者の保護の方法・回復の内容について、第1に、「行政監察員は、正当な公益通報を理由として不利益取扱がされたと認めるときは、当該取扱をした者に原状回復その他の改善を勧告することができ」（5条3項）、そして、「当該取扱をした者が前項の勧告に従わないときは、行政監察員は、その事実を公表することができる」（5条4項）と規定する。第2に、公益通報条例は、「区長等（区長、教育委員会その他の任命権者をいう。以下この条において同じ。）は、通報者が前条第1項の不利益取扱を受けたとき又は受けるおそれがあると認めるときは、その改善又は防止のため必要な措置を講じるものとする。ただし、通報者が同条第2項の規定に基づき行政監察員に通報した場合には、その判断を経た後にするものとする」（6条1項）と規定し、さらに、「区長等は、通報者が通報に係る事実に関与した者であるときは、懲戒処分を減輕することができる」（6条2項）と規定する。

第1の行政監察員による内部告発者の保護の方法は、最終的には、当該不利益取扱をした者が原状回復その他の改善の勧告に従わないときのその事実の公表により、その実効性を担保しようとするものである。しかし、その実効性の担保となる事実の公表は、「できる」規定とされており、前述したよ

35) 落合・前掲注4論文16頁は、この証明責任問題の重要性を指摘する。イギリスのPIDAにおける内部告発と不利益取扱いとの間の因果関係の証明について、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）96—97頁を参照。

うに、行政観察員に対する告発を促す仕組みがとられていることを考えると、その弱さを指摘せざるを得ない。義務づけ規定にすることを検討すべきではなかろうか。この行政観察員による救済は、裁判所による救済とは異なり、時間とコストの面で告発者に多大な負担をかけることなく、比較的短期間のうちにコストもほとんどかからずになされることが期待できるものである。そうであれば、なおのことその実効性を高めることを検討すべきであろう。

では、第2の区長等の任命権者による内部告発者の保護の方法は、どうであろうか。区長等の任命権者は、不利益取扱の改善または防止の措置を「講じるものとする」と規定され、措置を講じることが義務づけられているように読める。しかし、最終的に裁判による救済を考えざるを得ないことからすれば、その実効性を高めるために、義務づけ規定であることがより明確となるような文言とするよう検討すべきであろう。

このような内部告発者に対する保護の実効性を高めることは、予見可能性の高いルール形成につながるものであり、告発しようとする者の間に制度に対する信頼感を醸成させて内部告発を促進し、地方公共団体における行政の適法かつ公正な運営を図るための仕組みとして、内部告発者保護制度が有効なものとなるための条件のひとつといえよう³⁶⁾。

IV 内部告発者保護法制の検討課題

以上にみてきたところからは、千代田区職員等公益通報条例はかなりよく制度設計されたものであることがわかった。しかし、すでに指摘したように、今後検討すべき課題も少なくない。これまでの検討の中で、地方公共団体における内部告発者保護制度のあり方については、①制度の目的、②告発者の範囲、③告発の対象事項、④告発の手続、⑤保護の方法・回復の内容の各検討項目ごとに、すでに具体的に指摘したところであるので、ここでは、それ

36) 落合・前掲注4論文18頁は、この救済の実効性問題の重要性を指摘する。

らを通して得たことから、わが国の内部告発者保護法制の今後の検討課題についてまとめて述べることにしたい。

1 内部告発者保護法制と相互関係のある制度の整備

まず、地方公共団体における内部告発者保護制度の位置づけに関わる問題がある。すなわち、内部告発者保護制度は、あくまでも地方公共団体における行政の適法かつ公正な運営を図るための仕組みのひとつであって、情報公開制度、オンブズパーソン制度、公務員倫理規程等の他の仕組みと相まって、有効に機能しうるものといえる。

これらの他の仕組みのうち、地方公共団体においてその導入がなされていない、あるいはそれが遅れているものが、地方公務員の倫理規程である。条例による導入を検討している地方公共団体もあろうが、国家公務員倫理法およびそれを受けた命令である国家公務員倫理規程のようなものを地方公務員についても制定することが必要であろう。それは、内部告発のルートを通してその是正が図られるべき不正の中身を、一定の程度明確にするためのものといえよう³⁷⁾。

以上のようなことは、民間企業における労働関係においても基本的に妥当するものである。第1に、情報公開の問題である。企業が労働者に対してどの程度の企業情報を公開するのかは、企業が労働者によるコンプライアンスをどの程度尊重しようとしているのかを示す指標である³⁸⁾。そして、それは、内部告発による企業倫理の確保・不正の発見・防止・是正を行って行くうえでの前提となるものと考えてもよからう。このような観点から、企業情報の公開を進めて行くことが求められる。

37) この点に関わって、阿部・前掲注4論文(中)13-14頁は、法規が過大規制しているため、法規には触れるが、実質的に問題とするほどのことがないものが多いとの認識のもとに、過剰規制の適正化が必要であると指摘する。

38) 長谷川聡「機密情報を利用した内部告発の適法性」労働法律旬報1550号(2003年)31頁, 38頁。

第2に、オンブズパーソン制度についてである。アメリカでは、企業内における不正防止の仕組みとして、社内オンブズパーソン制度が利用されている、ということが紹介されている³⁹⁾。そうした例を参考にしながら、わが国の企業においてもその導入が検討されるべきであろう。

第3に、行動規範の問題である。これについては、すでにわが国の企業の中に、その導入を行ったものがみられる⁴⁰⁾。企業倫理の具体的な内容をそうした行動規範として文書化して明確にし、周知することの必要性についての認識が、多くの企業に広がって行くことが期待される⁴¹⁾。

2 包括的な内部告発者保護法制の必要

より一層重要なことは、公的機関だけではなく民間企業をも適用対象とする包括的な内部告発者保護制度であるイギリスのPIDAのような法律を制定することである。このことは、例えば、汚職事件に関わって、贈賄側の企業の労働者が内部告発をする場合、千代田区職員等公益通報条例によっては、その労働者を当該企業からの報復に対して救済することは難しいであろうことを考えても、理解できるであろう。

また、企業組織や行政組織が法令等を遵守することを確保して公益の擁護を図って行くためには、公益のための告発を行ったことを理由に労働者等が解雇等の不利益な取扱いを受けることがないように告発者を保護するルールを明確化し、告発の結果に対する予見可能性を高めて行くことが必要であることは、すでにⅡ1で述べたところであるが、そのためにも、やはり、イギリスのPIDAのような包括的な法律が必要であるといえよう。

39) 菅野和夫「米国企業における苦情処理 ADR と社内オンブズパーソン」花見忠先生古希記念『労働関係法の国際的潮流』(2000年・信山社)147頁以下、特に、177頁を参照。

40) 労務行政研究所編集部・前掲注14解説7-9頁を参照。

41) 日本経団連は、2002年10月に、「企業行動憲章—社会の信頼と共感を得るために—」を発表し、「企業行動憲章 実行の手引き (第3版)」を作成して、会員企業の自発的かつ継続的な企業倫理確立を支援していくこととしている。

そうした法律制度をもたない現在においては、「内部告発の内容の根幹的部分が真実ないし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、内部告発の目的が公益性を有するか、内部告発の内容自体の当該組織体等にとっての重要性、内部告発の手段・方法の相当性等を総合考慮して、当該内部告発が正当と認められた場合には、当該組織体等としては、内部告発者に対し、当該内部告発により、仮に名誉、信用等を毀損されたとしても、これを理由として懲戒解雇をすることは許されないものと解するのが相当である」⁴²⁾との判示にみられるように、内部告発の正当性については、懲戒権濫用法理や解雇権濫用法理における処分や解雇の相当性判断の中で判断され、「総合考慮」によって判断されることになるから、原告となる内部告発者は、内部告発の正当性をあらゆる面から立証しなければならないだけでなく、当該内部告発行為と当該不利益取扱いとの因果関係についても立証することが求められる。このようなことから、内部告発者が、内部告発をしたことを理由に解雇等の不利益取扱いを受けた場合の権利回復の予測可能性は、非常に低いものといえよう。

内部告発者保護法制の整備は、その制度設計にもよるであろうが、こうした問題を相当程度取り除くことになろう。保護される内部告発の対象事項の範囲をはじめとする保護の要件や保護される内部告発を行ったことと不利益取扱いの間の因果関係についての推定規定などが法定されることにより、内部告発の保護法益性が実定法で明確になり、その結果、労働者等が内部告発を行って、その後に使用者等から不利益取扱いを受けることが生じると、労働者等の内部告発者は、当該内部告発が法定された要件を充足する保護される内部告発行為であることの証明をすれば、当該不利益取扱いは内部告発を理由とするものと推定され、使用者等がそれを覆すべく立証しなければならない⁴³⁾。ただ、保護される内部告発となるための要件の証明は労働者等

42) 大阪いずみ市民生協（内部告発）事件・大阪地堺支判平15.6.18 労働判例855号22頁、47頁。

43) 藤内・前掲注20評釈395頁。

の内部告発者がなすべきであることを考えると、立法化に際しては、保護される内部告発となるための要件をできるだけ具体化することが必要である。

例えば、民間企業における内部告発者保護制度の制度設計を考えるとときには、企業外部者に対して情報を開示したことによる信用低下等の使用者の不利益を考慮して、まず組織内部の機関や指定された機関への告発を求め、それによる是正が期待できないときに、外部の者（機関）等への告発を認める、という2段階の告発手続をとることを不利益取扱から内部告発者が保護されるための要件とする場合、その要件を具体的に規定する必要がある。

この点、イギリスのPIDAでは、使用者や指定された機関への告発の際に求められる要件⁴⁴⁾に加えて、①個人的利益を得る目的で告発したものではないこと、②(a)使用者または指定機関に対して告発すれば使用者によって不利益な取扱いを受けると当該労働者が通報時において合理的に信じていること、(b)指定機関が存在しない場合で、使用者に告発すれば証拠が隠滅されたり損壊されたりする可能性が高いと当該労働者が合理的に信じていること、(c)当該労働者がすでに使用者または指定機関に対して実質的に同一の情報を開示していること、以上のいずれかに該当すること、③(a)告発の相手方がいかなるものか、(b)不正行為の重大さ、(c)不正行為が継続しているか、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する形で、告発がなされているか、(e)労働者がすでに使用者もしくは指定機関に対し実質的に同一の情報を開示している場合に、使用者もしくは指定機関が当該告発を受けて何らかの対処をしたか、またはそうすることが合理的に期待できたか、(f)労働者がすでに使用者に対し実質的に同一の情報を開示している場合に、労働者が使用者の定める手続きに従ったか、という法定された考慮事情に鑑みて告発に合理性があること、という3つの要件が定められている⁴⁵⁾。

44) 使用者に対する告発の場合には、①告発が誠実に行われたことのみが、指定された機関への告発の場合には、①に加えて、②告発の内容が実質的に真実であることを合理的に信じていることが要件とされる（PIDA 43C条・43F条（社）日本技術士会訳編・前掲注6書136頁、国武・前掲注5論文23頁を参照。）。

さらに、告発内容とされている問題が特に重大な性質のものである場合について、上記の要件を緩和する規定も設けられている⁴⁶⁾。

このようなイギリスのPIDAに規定されている保護の要件を参考にしつつ、2段階の告発手続きをとることを保護の要件とする規定を考えると、使用者の対応を考慮に入れたものとするものを検討すべきであろう。すなわち、イギリスのPIDAでは、上記の要件により、使用者は内部告発を受ける制度の整備を間接的に促される形となっているが、例えば、より直截に、上記③の合理性の判断に際しての考慮事情の中に、使用者による組織内の内部告発を受ける制度の整備の有無を入れることなども検討されるべきであろう⁴⁷⁾。さらにいえば、これまでの裁判例で問題となってきた、告発内容に関する証拠の収集方法についても、それが告発内容の真実性を確認するために必要不可欠な証拠である場合には、その収集方法だけを独立して懲戒処分等の対象とすることはできず、それは単に保護される内部告発の要件の判断要素となるに過ぎないものであることを明記すべきであろう⁴⁸⁾。

このような包括的な内部告発者保護法制は、内部告発の意義とその必要性を明確にするだけでなく、内部告発に起因する具体的な紛争の解決に当たっての裁判規範を定立すると同時に、行為規範を定立するものといえよう。

以上に検討したように、こんにちのわが国においては、消費者保護に目的を限定したものではない、包括的な内部告発者保護制度の法制化が求められているのである。そうした法律の存在のうえに、地方公共団体においては、条例による内部告発者保護制度が上乘せされ、あるいは横だしして設けられることで、内部告発者保護法制がより有効なものとなるであろう。

45) 雇用権利法43G条 (拙日本技術士会訳編・前掲注6書137頁、国武・前掲注5論文24頁を参照)。

46) 雇用権利法43H条 (拙日本技術士会訳編・前掲注6書137-138頁を参照)。

47) この点については、解釈論においても指摘されているところである。島田・前掲注17評釈16頁、藤内・前掲注20評釈395頁。

48) 島田・前掲注17評釈16頁は、解釈論としてこの点を指摘する。

3 周知の必要と内部告発者支援制度の整備

以上に検討したような法律や条例が制定されたならば、その内容についての正確な情報が広く周知される必要がある。そして、その際、保護の要件をいかに具体化しても、解釈上の問題や規定の複雑さなどの問題は残ることから、ガイドラインを制定し、これを示すことなども検討に値しよう。それにより、行為規範としての機能が高まることが期待できる。

また、保護の要件をいかに具体化しても、解釈上の問題や規定の複雑さなどの問題が残ることは、専門家による的確な助言を必要とすることとなろう。そのために、告発をしようとする者が、専門家による的確な助言を得られるような支援体制が作られることも必要となろう。そして、内部告発をしようと考えている者が、そうした専門家に相談する場合には、保護される情報の開示とするイギリスのPIDAにみられるような規定を設けることも必要となる⁴⁹⁾。

イギリスでは、そうした役割を果たす支援団体が、PIDAの制定以前から存在し、積極的な活動を展開している。わが国においても、2002年10月に、株主オンブズマンの呼びかけで「公益通報支援センター」が発足し、活動を開始した⁵⁰⁾。こうした団体の活動が、しっかりと展開されることによって、内部告発が躊躇されることなく行われるようになって行くことを期待したい。

さらには、イギリスの支援団体にみられるような、そうした団体が、その活動を通じて、内部告発保護法制の改善につながるような、あるいは、企業や行政組織の内部での改善につながるような、そのような制度改善策の提言を行い、企業や行政組織、政府に働きかけることも、内部告発保護法制の発展とその定着にとって有意味なことであろう⁵¹⁾。そうした支援団体がわが国

49) 雇用権利法43D条 (紺日本技術士会訳編・前掲注6書136頁, 国武・前掲注5論文23頁を参照)。

50) 森岡孝二「内部告発支援センターをいまなぜ立ち上げたか」取締役の法務105号(2002年)42頁。

にも育って、そのような活動がなされるよう期待したい。

V おわりに

以上に検討してきたような内部告発者保護法制が整備され、内部告発者の保護が進むことによって内部告発が促され、それにより内部告発を「負」の現象とみる文化が、むしろそれを市民社会にとって不可欠なものとして積極的に評価するような文化へと変化することが期待される⁵²⁾。そのような文化の変化が、告発をしようとする者がそれを躊躇することをなくして行くことになろう⁵³⁾。また、そのことによって、職場における言論の自由の保障が促されることにもなろう⁵⁴⁾。

いずれにせよ、人権の擁護を基底に据えた、内部告発者保護法制の議論の高まりを期待したい。

(本稿は、平成15年度科学研究費補助金課題番号15530043の交付を受けた研究成果の一部である。)

※本稿脱稿後、校正の段階で、「公益通報者保護法案(仮称)の骨子(案)」に接したため、同案については本稿で検討することができなかった。

51) イギリスの「職場における公益(Public Concern at Work)」という団体がそうした活動を行っている。同団体のホームページを参照されたい(<http://www.pcaw.co.uk/>)。同団体およびその活動については、C.King, 'Providing Advice on Whistleblowing' in D.Lewis ed., *Whistleblowing at Work* (2001・Athlone Press, London), at pp.142-151; 社団法人日本技術士会訳編・前掲注6書124-131頁、宮本・前掲注4書112-113頁にその紹介がある。

52) 豊川・前掲注4論文17頁は、そうした変化の必要性を指摘する。

53) 朝日新聞西部本社版2003年4月15日朝刊「内部告発者保護法 内閣府検討委が近く結論」の記事中の「英で法制定にかかわったガイ・デン氏」へのインタビュー記事を参照。同氏は、注51で紹介した、「職場における公益」の代表者で、ソリシター(事務弁護士)の資格を有する人である。筆者が、2002年9月に同団体を訪問して同氏にインタビューした際にも、この文化の問題の重要性を強調されていた。

54) L.Vickers, *supra* note 16, pp.244-249.