

論文

イギリス公益情報開示法と 公益通報者の保護

日野 勝吾⁽¹⁾

Impact of Public Interest Disclosure Act 1998 for Protection of Whistleblowers

HINO, Shogo

Abstract

Based on the revision of the Public Interest Disclosure Law in UK, This Paper studied focusing on rethinking the way of legal protection of whistleblowers in Japan. With regard to the direction of the Protection of Whistleblowers in Japan, such as protected subjects and facts to be reported, some comments were presented with the actual situation of UK whistleblower protection.

要約

イギリス公益情報開示法の改正点を踏まえつつ、わが国の公益通報者の法的保護のあり方を見つめ直すことに主眼をおいて考察した。公益通報者の保護対象や通報対象事実等、わが国の公益通報者保護法の方向性について、イギリスの公益通報者保護の実態を交えながら、若干の管見を示した。

キーワード

公益通報者 (whistleblower)

公益情報開示法 (Public Interest Disclosure Act 1998)

労働者 (worker)

誠実性テスト (good faith test)

公益性テスト (public interest test)

(1) 尚美学園大学総合政策学部非常勤講師、淑徳大学コミュニティ政策学部准教授。

1. イギリスの公益情報開示法（Public Interest Disclosure Act 1998）をモデルとした日本の公益通報者保護法（平成16年6月18日法律第122号）

わが国の公益通報者保護法の立法化の変遷について見ると、平成12年に発覚した自動車メーカーのリコール隠し等の企業不祥事を発端として、平成13年に開催された内閣府国民生活局長の私的研究会である「コンプライアンス研究会」の「自主行動基準の作成とコンプライアンス経営」という報告書に遡ることができる。この報告書において、消費者保護政策の観点から、消費者の利益の増進を図るためには事業者による法令遵守の取組み、自主行動基準（事業者が目指す経営姿勢や、消費者対応等に関する方針を具体的に文書化したもの）の作成等の信頼に向けた取組みの一環として、早期に問題点を発見し、社会的影響が波及する前に対策を講じ、再発防止策を施すことができるよう事業者内部で労働者からの通報を受け付けるヘルプラインを整備することが必要であると示された。

その背景には、食品偽装やリコール隠しなどの企業不祥事があり、これらが消費者の利益に直結する事件であった。そこで、消費者行政主導により、消費者の利益の擁護を「公益」として概念設定することで狭義の公益として限定しつつ、通報者の保護よりも、国民生活の安定及び社会経済の健全な発展のため、つまり消費者利益の擁護という「公益」を優先させるため、内部通報制度の整備を先決して自浄作用へ期待し、法令遵守（コンプライアンス）の促進を重点にして立法化が進んだ。このように公益通報者保護制度のルーツは、制定過程を見ると、「法令遵守（コンプライアンス）」や「企業の自主行動基準」の一環として整備され、企業の自浄作用に期待して内部通報制度の整備に力点が置かれたのである。

法制定にあたっては、諸外国の立法状況を考慮することとされたが、実際には、イギリスの公益情報開示法をモデルとされた。国民生活審議会消費者政策部会自主行動基準検討委員会「消費者に信頼される事業者となるために―自主行動基準の指針―」（平成14年12月）によると、「イギリス等いくつかの国においては、公益のために通報した者が通報したことを理由に不利益を被ることがないように法制が整備されてきている。こうしたことを踏まえ、我が国においても通報者を保護する制度の在り方について、早急な検討がなされる必要がある。」（同18頁）としている。

その後、国民生活審議会消費者政策部会公益通報者保護制度検討委員会「公益通報者保護制度の具体的内容について」（平成15年5月19日）では、「通報が保護されるための要件としては、英国公益開示法を参考としつつ、通報先に応じて…保護要件を設けることが考えられる」（同6頁）とされた。結果として、イギリスの公益情報開示法を参考にしながら、通報先要件を設定し、内部通報を優先する法律要件としたため、外部通報意欲の減退が施行当初から危惧されていた。

また、内部通報窓口は設置されたとはいえ、通報者の特定等、通報の秘密（プライバシー）が漏洩するなどの事例も散見され、内部通報制度への信頼が失われ、形骸化につながっている実態もある。さらに、経営トップが不正行為に関与している場合等では機能不全に陥ることになり、通報者となる組織の労働者が内部通報制度を確実に信頼していることが制度の実効性確保にとって不可欠であることも明らかになっている。

このように、公益通報者保護制度のルーツは、「企業の自主行動基準」（コンプライアンス、

CSR (Corporate Social Responsibility) (企業の社会的責任) と「通報者の保護」に収斂される。

国民生活審議会消費者政策部会「21世紀型消費者政策の在り方について」(消費者政策部会最終報告)(平成15年5月28日)では、「制度が悪用されることのないよう配慮しつつ、事業者による法令遵守を確保して消費者利益の擁護等を図るため、公益通報者保護制度を整備する必要があるものと考え。…制度化後の運用状況を踏まえ、必要な見直しについて検討を行っていく必要がある」(同48頁)とされた。成案化に向けた国会審議(内閣委員会 第14号 平成16年5月14日 永谷政府参考人発言)では、「どこの制度をモデルにしたかという質問、ちょっと忘れてしまって、失礼いたしました。この公益通報者保護制度でありますけれども、イギリスに包括的な公益開示法というのがございます。それから、アメリカの連邦法、州法、それからオーストラリア、ニュージーランドといった、いわゆるアングロサクソンの国で法整備がなされている」とされ、公益通報者の包括的保護法としての位置づけを持ったイギリスの公益情報開示法を参考にすることが徐々に固まった。

なお、国会審議(内閣委員会 第18号 平成16年6月10日 三木由希子参考人発言)のなかでは、「政府答弁も含めて、イギリス公益開示法をモデルにしたと、又は参考にしたということが度々説明されておりますが、私は、イギリス公益開示法については一部参考にされていると思いますけれども、全く似て非なるものだというふうに思っております。なぜそういうふうに思うかと思えますと、まず、イギリス公益開示法においては、通報者がいかに沈黙をせずに安全に問題について通報をするかということを経最大のテーマとして、又は課題として検討をされてございます。しかし、それに対しまして公益通報者保護法案は、いかに情報を外部に出さないかということで、通報者を安全に通報できるようにするというものとは別の目的があると思えないというような部分がございます。…通報者がこのような通報をしてもあなたは安全ですよというメッセージを法律で明確に示すべきであるというふうに考えております」とする発言もある。すなわち、「公益情報の開示」を保護することに力点をおいた法設計に至らなかったことが指摘できよう。

本稿では、こうした公益通報者保護の法的保護のあり方を見つめ直すため、イギリスの公益情報開示法の改正点について考察し、わが国の公益通報者保護法の方向性について、若干の管見を示すものである。

2. 公益情報開示法 (Public Interest Disclosure Act 1998) の概要等

(1) 法制定の背景・経緯

イギリスにおいては、わが国と同様、1980年代後半から1990年代にかけて企業不祥事、組織スキャンダルが多発した。例えば、1987年には、ヘラルド号転覆事故(193名死亡)、1988年には、ロンドン・シティ列車二重衝突事故(35名死亡)、1988年には、ハイパーアルファ採油試掘施設爆発事故(167名死亡)、1991年には、BCCI (Bank of Credit and Commerce International) 銀行の不正破綻(20億ポンド被害発生)が発生した。また、1993年には、バーミンガム王立病院のがん検診事件(骨腫瘍2,000病例再検査実施)、1994年には、ライム湾カヌー事故(児童4名溺死)等、様々な領域において国民の安心・安全を脅かす企業不祥事や組織スキャンダルが発生した。当時の労働党のトニー・ブレア政権では、「職場における公正」(Fairness at Work)を謳い、労働法改

革の一環として、労働者の内部告発にスポットを当てる政策を打ち出した。企業の自浄作用を期待しながら、労働者の保護の再構成に着手したものと評価できる。

元来、イギリスの労働法規制は、雇用権（利）法（Employment Right Act 1996）による保護によるところが大きく、原則として、コモン・ロー上の「解雇自由の原則」に基づいている。そして、1996年雇用権法94条では、解雇は公正（fair）でなければならないと定められ、不公正（unfairly）に解雇はできないとされている（不公正解雇（unfair dismissal））。また、解雇予告を欠くなどの場合は違法解雇（wrongful dismissal）と評価されており、使用者が労働者を解雇する場合には、①解雇に値する公正な（fairly）理由と②就業規則（staff handbook）等に規定されている解雇手続を履践することが必要であるとされている。なお、法定の類型の解雇（例えば、労働組合活動、妊娠出産を理由とする解雇等）は不公正とみなされ、一例としては、2010年均等法（Equality Act 2010）のように、性、年齢、障害等による差別的解雇も禁止されている。

ところで、公益情報開示法施行前は、内部告発（whistleblowing）行為は、原則として雇用契約上の黙示的義務条項（implied terms）に基づき、秘密保持（守秘）義務（duty of confidence）違反として、解雇事由とされていた。ただし、例外として、コモン・ロー上の正当事由の法理があれば、正当な内部告発として評価され、法的に保護されるコモン・ロー上の保護がなされ続けてきており、コモン・ロー上、公益に基づく正当事由（just cause）の法理⁽²⁾が形成されている⁽³⁾。

すなわち、公益に基づく正当事由の成立要件として、①犯罪及び詐欺的行為（不正行為（iniquity）に該当する）情報開示か否か、②権利侵害（civil wrongs）、③内部規定違反、④不道徳な行為（immoral conduct）、⑤公衆を誤らせる行為（conduct misleading to the public）、⑥不正以外の公益に基づく保護（公衆の危険、預金者等の危険等）が挙げられるが、その他、一般的考慮事由として、①開示情報の重大性、②情報の秘匿特権性、③開示の相手方、④立証の程度、⑤開示の目的、⑥開示の時期が挙げられており、考慮事由とされている。

実際の紛争解決にあたっては、不公正解雇や差別解雇等に関する司法救済として、一般の裁判所とは別に設けられている雇用審判所（Employment Tribunals）及び雇用上訴審判所（the Employment Appeal Tribunal）（三者構成）が実施⁽⁴⁾されている。この点、公益情報開示法施行後も同様な取扱がなされている。

ところで、公益情報開示法制定の背景には、弁護士を中心に構成された非営利組織の通報者支援団体であるPCAW（Public Concern at Work）（1993年設立）の貢献が多岐である。企業不祥事等の不正のみも消しが、結果的に深刻なスキャンダル（消費者の利益に関わる）に結び付いた反省から公益情報開示法が制定され、議員立法（新労働党政権下）により成立されている。法の制定の背景には、アメリカの内部告発者保護法（Whistleblower Protection Act）の存在が大きいといえるが、公益情報開示法は、「公益性のある確実な情報を開示する個人を保護するとともに、個人

(2) See, *Gartside v. Outram* [1857] 26 LJ Ch 113.

(3) 國武英生「イギリスにおける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・ジャーナル第9号（2002年）8頁以下を参照。

(4) 法曹資格者、使用者代表、労働者代表1名ずつの審判員から構成される司法機関。なお、改正後、雇用審判所への申立手数料の有料化（2013年7月以降）が始まっている。内部告発に関する申立については、一件あたり250£（ポンド）、審理開始の場合は+950£が求められる。

が不当な処分に対して行動を起こすことを認め、その他関連する目的のための法律」と位置づけられている。雇用権法第4部に「第4部A 保護された開示」(Part IV Protected Disclosures)として追加部分(43条Aから43条Lまで)を挿入されており(その他一部改正)、公務及び民間部門の公益通報者に対する包括的な保護法、また、国外でなされた不正行為に至るまで適用される法律として制定されている(1998年7月2日制定、1999年7月施行)。

その後、10年以上が経過し、2012年5月23日、消費者行政を所管しているビジネス・イノベーション・技能省が企業規制改革法(Enterprise and Regulatory Reform Act 2013)改正法案を公表した。いわば法の抜け穴(the legal loophole)の除去のためであるとされ、後述する「公益」性を重視した法律へと変革がなされてきた。2013年6月25日以降の通報から適用され、法改正の目的は、「柔軟で効果的かつ公正な労働市場を構成するために必要な改善を行う」(“make the improvements necessary to embed a flexible, effective and fair labour market.”)ためとされている。

その法改正に大きく貢献した審判例として、Parkins v Sodexho事件[2002] IRLR 109が挙げられる。同審判例の与えた影響(watered down the public interest purpose of PIDA)は大きいと評価されている。すなわち、金融街で働く者の「個人的な労働関係トラブル(個別労働契約(違反を払拭するため))に関する通報」を雇用上訴審判所は公益通報と認定したことにより、PIDAの濫用の批判が社会全体に広がったといえる。つまり、法の目的と矛盾するとの批判等から、「公益性」要件の必要性が喧伝されたのである。これまで公益通報者の保護の法律要件であった「誠実性テスト」(good faith test⁽⁵⁾)から「公益性テスト」(public interest test)を新規に導入するという改正を行ったのである⁽⁶⁾。

こうした「公益性テスト」(public interest test)の導入は、通報者に対して公益性の証明を要求することを意味しており、公益になると信じる相当性を立証する責任が通報者側に課せられることになる。先述のPCaWは、公益性テスト⁽⁷⁾導入に係る判断によって通報者を困難な局面に直面させる(a whistleblower confronted with a difficult situation, to judge what is in the public interest)との意見や混乱を招くとの意見を提示している。とはいえ、公益情報開示法改正によって個別労働契約に関する通報の適用除外すること(exclude protection for concerns that relate to an individual's employment contract)を求め、純粹な「私益」の通報を除外し、本来のあるべき姿である「公益」通報に特化した点は評価できよう。しかし、公的な協議の場(public consultation)も用意されなかったため、PCaWをはじめとして、労組や各種団体等の意見は反映されなかった⁽⁸⁾。

その後も、法改正は進んでおり、例えば、2015年小規模事業雇用法(Small Business, Enterprise

(5) もともと「誠実性」テストは、使用者の保護に向けられたもの(intended as a safeguard for employers)として位置づけられていた。

(6) その後も同種事案が発生した。例えば、Street v Derbyshire Unemployed Workers' Centre [2004] EWCA Civ 964。なお、詳細はPCaW ホームページ参照(<http://www.pcaw.org.uk/law-policy/law-reform-campaign>)。

(7) Chersterton Global Ltd (t/a Chestertons) & Anor v Nurmohamed [2015] UKEAT 0335_14_0804。

(8) PCaWによると、内部告発については、社会的な意識が醸成されてきたものの、全体的に適切な保護は何か、職場内の無関心さや沈黙に取り組むには規制当局(行政)、組織、社会全体がどうあるべきかなどの(社会的な)議論が必要としている(Whistleblowing is definitely within the public consciousness but there has to be more holistic consideration of what is good protection, which asks what can regulators, organisations and society on a whole do to tackle indifference and silence in the workplace?)。

and Employment Bill 2015) を改正することにより公益情報開示法を改正している (2015年3月26日施行)。その背景としては、2013年7月、政府で公益情報開示法の実効性の向上に関する検討がなされ、2014年10月、議会での審議入りがなされている。この改正においても、Mid Staffordshire NHS Foundation of the Francis Report (“Freedom to Speak Up”⁽⁹⁾) (National Health Service (NHS) (国民保健サービス⁽¹⁰⁾) に関する内部告発) の影響が指摘されている。

なお、庶民院 (The House of Commons) の公益通報に関する方針の作成過程 (Making a whistleblowing policy work: progress update⁽¹¹⁾) の動向も注視するべきであろう。

(2) 公益情報開示法の概要 (改正点を含む)

① 「適格性ある開示」の範囲 (通報対象事実の範囲) (43条B)

「適格性ある開示」とは、公益に資する (is made in the public interest)⁽¹²⁾ もので、以下に該当する事項の少なくとも1つ以上に該当すると開示を行う労働者が合理的に信じている情報の開示を意味する。

以下の事項のいずれかが生じた、生じている、又は生じる可能性があること。

- (a) 犯罪 (criminal offence) が行われたこと、行われていること又は行われる可能性が高いこと
- (b) ある者が遵守すべき法的義務 (legal obligation) に違反したこと、違反していること又は違反する可能性が高いこと
- (c) 裁判の誤り (a miscarriage of justice) が生じたこと、生じつつあること又は生じる可能性が高いこと
- (d) 個人の健康や安全の危険にさらされたこと、個人の健康や安全の危険にさらされていること又はさらされる可能性が高いこと
- (e) 環境が破壊されたこと、破壊されていること又は破壊される可能性の高いこと
- (f) 以上の事項を示す情報が故意に (意図的に) 隠蔽されたこと、隠蔽されていること又は隠蔽される可能性が高いこと

わが国の公益通報者保護法では通報対象事実を刑事罰付の違法行為に限定しているが、公益情報開示法では、「過去・現在・未来 (将来起こりうる)」の行為を対象とし、保護範囲を拡大しており、我が国の法改正に向けた検討においても参考になろう。

② 「通報者」の範囲 (43条K)⁽¹³⁾

法的保護の適用範囲、すなわち「通報者」については、雇用権法230条 (3) にいう労働者

(9) Report on the Freedom to Speak Up review, <http://freedomtospeakup.org.uk/the-report/>

(10) イギリスの国営医療サービス事業全体の総称である。患者の医療ニーズに対して公平なサービスを提供することを目的に1948年に設立され現在に至っている。イギリス国家予算の約25%が投じられている。

(11) 庶民院ホームページ (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cmpubacc/602/60202.htm>) を参照

(12) 2013年企業規制改革法 (Enterprise and Regulatory Reform Act 2013) による改正。

(worker⁽¹⁴⁾)を指すが、雇用契約関係にある労働者 (employee)、派遣労働者 (agency workers)⁽¹⁵⁾、契約労働者⁽¹⁶⁾ (contractor)、請負労働者 (independent contractor)、職業訓練者 (研修生) (trainees)、医療関係者 (国民保健サービス (National Health Service)、歯科、眼科、薬剤に係る医療サービス従事者)⁽¹⁷⁾、公務員 (crown employment) (但し、軍事関係 (armed forces)、国家安全保障関係 (national security)、警察関係 (police officers) は適用除外)、看護学生 (student nurses) (National Health Service)⁽¹⁸⁾、助産師 (midwife) (National Health Service)⁽¹⁹⁾ が適用範囲内とされている。しかし、求職者・応募者 (Job applicants)、ボランティア (Volunteers)、インターン (Interns)、非執行役員 (管理職) (Non-executive directors)、司祭と聖職者 (Priests and ministers of religion)、自営業者 (Self-employed workers) 等は適用範囲外とされ、法的保護は受けられないとされている。なお、国務長官は、本条の目的を踏まえ、どのような個人を「労働者」とするか (what individuals count as “workers” for the purposes of this Part) に関して本条の改正を命ずることができる (43K(3)) とされており⁽²⁰⁾、時代の潮流に合わせながら、適宜、通報者概念を拡大している傾向にあるといえよう。

そう考えると、通報者概念はわが国よりも比較的に拡大傾向にあるといえよう。わが国も労組法上の労働者概念は拡大傾向にあるといえるが、労基法上の労働者概念は「使用従属性」の判断⁽²¹⁾によらざるを得ず、狭隘な概念と指摘できる。

なお、イギリスでは、いわゆる非正規雇用者についても正規雇用者同様、雇用審判所への救済を申し立てることが可能である (48条1A)。

③「通報先」とそれぞれの「保護要件」

労務提供先である使用者 (43条C)⁽²²⁾ については、通報先として定められていることはもちろん

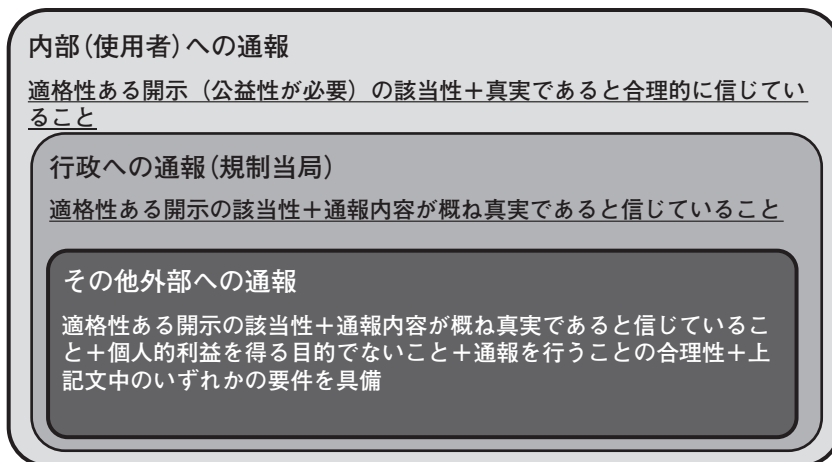
-
- (13) 在職中あるいは退職後 (works or worked) も保護対象となる。以下同じ。
- (14) Workerとは、「職業的顧客でない相手方に個人的に労働・サービスを提供する者」をいい、Employeeよりも概念が拡大している。
- (15) 公益情報開示法によると、「契約の直接の相手方でない第三者に何らかの労働又は役務を提供する契約等」を含むとされており、幅広い概念設定をしているといえよう。
- (16) 2013年企業規制改革法 (Enterprise and Regulatory Reform Act 2013) による改正。
- (17) 近時の例では、年少の医師が受けたメディカルトレーニング供給業者による損害について、公益情報開示法によって保護されないとされた事例がある (Dr Day v Lewisham and Greenwich NHS Trust and Health Education England UKEAT/0250/15/RN(2016))。
- (18) 2015年小規模事業雇用法 (Small Business, Enterprise and Employment Bill 2015) による改正。
- (19) 2015年小規模事業雇用法 (Small Business, Enterprise and Employment Bill 2015) による改正。
- (20) 2013年企業規制改革法 (Enterprise and Regulatory Reform Act 2013) による改正。
- (21) 労基法9条にいう労働者性 (使用従属性) の判断は、①仕事の依頼、業務の指示等に対する諾否の自由の有無、②業務の内容及び遂行方法に対する指揮命令の有無、③勤務場所・時間についての指定・管理の有無、④労務提供の代替可能性の有無、⑤報酬の労働対償性、⑥事業者性の有無 (機械や器具の所有や負担関係や報酬の額など)、⑦専属性の程度、⑧公租公課の負担 (源泉徴収や社会保険料の控除の有無) の諸要素を総合的に考慮して行われる。なお、横浜南労基署長 (旭紙業) 事件・最一小判平8.11.28労判714-14を参照。
- (22) 「使用者」には、使用者が定めた手続に従った使用者以外の第三者を含む (労働者が使用者であると合理的に信じている場合等)。なお、問題に気づいた労働者が法的助言を得る目的での法的専門家 (弁護士) への開示も保護される (43条D)。この点、法的助言者たる弁護士に対する情報開示が法的に保護されていること自体、通報全体の実質的な保護につながっており、評価できる。

んであるが、通報先の要件によって保護要件が異なることはわが国の公益通報者保護法と同一の考え方である。

先述の通り、事業者内部であれば、公益性テストを含む「適格性ある開示」が要件化されており、通報が誠実に (in good faith) 行われたことといった誠実性テストの要件は廃止された⁽²³⁾。その他の要件として、「適格性ある開示」の範囲 (通報対象事実) の一つに該当する傾向にある (結果的に繋がる) (tend) こと、真実であると合理的に信じていることが要件化されている。

次に、法令違反に係る規制の所管となる行政機関 (43条F) に対する通報の場合は、公益性テストを含む「適格性ある開示」、及び通報の内容が概ね真実 (substantially true) であると (合理的に) 信じていることが求められる。

その他外部者 (43条G・43条H)⁽²⁴⁾ に対する通報の場合は、公益性テストを含む「適格性ある開示」に加えて、通報の内容が概ね真実 (substantially true) であると (合理的に) 信じていること、個人的利益 (personal gain) を得る目的で通報したものではないこと、通報先がいかなる者であるかも含め、すべての事情からみて通報を行うことに合理的な理由があることが求められる。さらに、使用者又は (規制) 行政機関に通報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や、(規制) 行政機関が存在せず、使用者に通報したならば証拠が隠滅されたり、破壊され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、当該労働者が既に使用者又は (規制) 行政機関に当該問題を通報していること、当該問題が特に重大な性質のものであること、以上のいずれかの要件も具備する必要がある。



【出所】 著者作成

④「解雇されない権利」、「不利益な取扱いを受けない権利」

労働者は、保護の対象となる開示を行ったことを理由として、不利益な取扱いを受けない権利を有し (47条B)、解雇の主たる理由が「開示」による場合には、不公正解雇をした (unfairly

(23) 2013年企業規制改革法 (Enterprise and Regulatory Reform Act 2013) による改正。

(24) 事業者外部の具体的な通報先については、公益情報開示法には明示されていない。

dismissed) ものとみなされる (103条A)。そして、解雇又は不利益な取扱いを受けたときは、雇用審判所は、復職や再雇用の命令、補償の裁定をすることができるが、補償の裁定がなされる場合、解雇の理由が保護の対象となる開示を理由とするものであれば、補償額について上限は課されなくなる (124条 (1A)、103条A)。

⑤通報妨害行為の禁止

通報しようとする行為に対する保護の一環として、通報を妨害する趣旨の合意 (協約) を無効 (43条J) としており、この点について、わが国の公益通報者保護法では明文規定されていない点である。

⑥雇用審判所による「誠実性 (in good faith) を欠く開示の場合」の減額幅

雇用審判所は、労働者による開示が誠実に行われなかったことが判明した場合、あらゆる状況を考慮して、労働者の請求について25%以下の減額に留めなければならない (49条、123条)⁽²⁵⁾。

⑦使用者の代理人や通報者の同僚からの損害を与える行為 (職場いじめ・嫌がらせ) (bullied and harassed) の禁止

使用者の代理人や通報者の同僚からの損害を与える行為 (職場いじめ・嫌がらせ) の禁止については、新たに新設された規定である。この点、NHS Manchester v Fecitt & Ors [2011] EWCA Civ 1190の影響 (看護師の通報) が大きいといえる。事の発端は、Mid Staffordshire NHS Foundation of the Francis Reportで暴露された、悪質な介護実態と高い死亡率にあり、イギリス国内の医療行為のあり方に一石を投じた事件である。

2010年平等法 (Equality Act 2010) と同様、同僚による通報者への職場いじめ・嫌がらせ行為に対する (同僚への) 個人責任⁽²⁶⁾ を明文規定化されたものであり、同僚による通報者への職場いじめ・嫌がらせ行為抑止のための必要な措置を取らなかった使用者はその責任を負う (代位責任 (vicarious liability))⁽²⁷⁾。

これに加えて、使用者の知らないところで、職場の同僚が通報者に対して、通報を行ったことを理由に損害を与える行為についても禁止 (47条B)⁽²⁸⁾ しており、実効性が担保されたといえよう。職場の同僚による職場いじめや嫌がらせ等の不当な取扱いを禁止しており、この点について、わが国の公益通報者保護法では明文規定されていない。

⑧採用段階における差別的取扱いの禁止

国民保健サービス (NHS) の公共団体の使用者は、応募者が過去に内部告発を行ったことを理由として差別的取扱いを禁止している (49条B)⁽²⁹⁾。いわゆる通報者のブラックリスト化

(25) 2013年企業規制改革法 (Enterprise and Regulatory Reform Act 2013) による改正。

(26) 2013年企業規制改革法 (Enterprise and Regulatory Reform Act 2013) による改正。

(27) 2013年企業規制改革法 (Enterprise and Regulatory Reform Act 2013) による改正。

(28) 2013年企業規制改革法 (Enterprise and Regulatory Reform Act 2013) による改正。

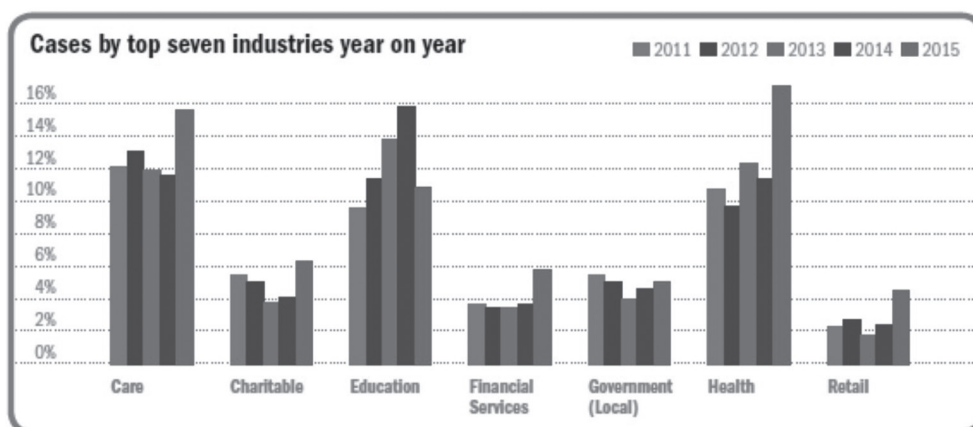
(29) 2015年小規模事業雇用法 (Small Business, Enterprise and Employment Bill 2015) による改正。

(Blacklisting)⁽³⁰⁾ の撲滅（2008年、マンチェスター雇用審判所による建設業界内でのブラックリストの存在の判明）を目的としているといえよう。

3. 公益情報開示法改正後の実態（実際の運用等）

続いて、PCaWによる統計資料から見た公益情報開示法の実態を見てみよう⁽³¹⁾。PCaWの組織⁽³²⁾については、1993年設立の非営利組織であり、公益情報開示法制定に向けての活動（法改正を含む）を積極的に進めてきた。その他業務として、公益情報開示法に関する情報提供・発信、通報者向けの無料電話相談（ヘルプライン）開設（無料）、使用者（事業者）への内部通報制度設置に向けてのアドバイス（支援）⁽³³⁾、コンプライアンス研修、調査・研究等が実施されている。

PCaWへの相談が多い業種の一覧



【出所】PCaW “WHISTLEBLOWING TIME FOR CHANGE”（2016,July）

相談の内容については、保健、介護、教育の順でPCaWへの相談が多数寄せられている（2015年）。また、PCaWの“WHISTLEBLOWING TIME FOR CHANGE”（2016,July）によると、不正行為があった場合、通報しようと思う、通報するか否かの問いにつき、「しようと思う」との回答が81%（2015年）、83%（2013年）、85%（2011年）、「する」との回答が59%（2015年）、66%（2013年）と続いている。公益情報開示法の認知度（労働者）については、33%（2015年）、26%

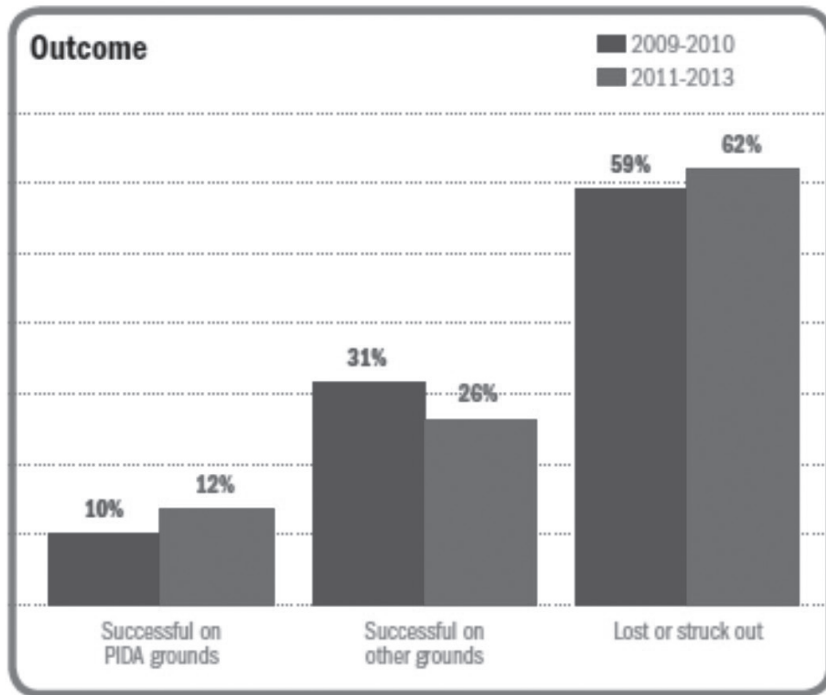
(30) PCaWによると、応募（applications）段階、面接（interviews）段階、前職照会（references）に至るまでブラックリストを参照して、使用者が採用拒否する事例があるとしている。

(31) “WHISTLEBLOWING TIME FOR CHANGE”（2016,July）から引用している。なお、本稿執筆のための資料収集やヒアリング等にあたっては、PCaWのLegal Research OfficerであるSam Bereket氏からの情報提供や示唆に基づいている。ここに謝辞として付記しておきたい。

(32) Public Concern at Work | 7 - 14 Great Dover Street London | SE 1 4 YR | Tel: 0207 404 6609 (advice line) | 0203 117 2520 (other enquiries) | Fax: 0203 096 7710 | Website: www.pcaw.org.uk | @WhistleUK | Newsletter | Donate | Registered charity no. 1025557.

(33) 設立時には、労働組合等からの資金提供などにより運営されてきたが、現在は使用者（事業者）からの支援事業のみで運営が可能となっている。

雇用審判所での審理結果



【出所】PCaW “WHISTLEBLOWING TIME FOR CHANGE” (2016, July)

(2013年)、23% (2011年) と年々徐々にではあるが微増している。また、公益情報開示のポリシー(通報指針)についての認知度(使用者)は、48% (2015年)、42% (2013年)、45% (2011年)と続いている。雇用審判所への申立件数(公益情報開示法関連)については、概ね2,200件～2,700件で推移している。雇用審判所への申立(代理人の有無)の状況については、当事者本人による申立てが41%であり、弁護士など法律専門家への委任による申立てが46%、友人、家族による代理による申立ては4%と続いている。

この点、懸念されているのは、雇用審判所への申立費用の高額化であり、原告(通報者)の申請費用が圧倒的に多く、高額な申請費用が通報意欲減退につながっていると評価できる。

雇用審判所での審理結果については、公益情報開示法に基づいた主張による雇用審判所での勝訴率は、12% (2011年～2013年)であり、前々年度・前年度と比較すると数%の増加に留まる。敗訴は6割程度であるといえ、通報者にとっては厳しい現実が待ち構えているといえよう。雇用審判所申立事案における不正行為の類型については、差別的取扱い、ハラスメント事案が18%、労働安全(12%)、金融トラブル(専門家過誤)(9%)が続く。また、被通報分野(部門)については、民間部門での紛争が多く(66%)⁽³⁴⁾、分野別では、保健(12%)、介護(9%)、教育(7%)、地方公務(行政)(7%)、金融サービス(5%)と続いている(2011年～2013年)。

(34) 公務部門では26%。

4. 公益情報開示法（改正後）からわが国への示唆

上述した通り、イギリスの公益情報開示法は「公益」情報開示という原点に立ち戻った改正であると評価することができる。つまり、イギリスは公益に資する「情報開示」に対する保護を再認識しており、その表裏関係として、安心して通報できる法的基盤を追求したといえよう。「もの言う従業員（労働者）」への法的保護の拡充を目指しており評価できる。この点について、わが国は「通報者保護」と「コンプライアンス体制整備」、そして「消費者保護」という多目的な法律と位置づけており、「消費者法」や「会社法」、そして、「労働法」の交錯領域として輻輳的な関係にあるとあってよい。

また、通報者概念の拡大についても、イギリスは国民保健サービス（NHS）事件の影響などにより拡大傾向にあるといえる。わが国は労基法9条の「労働者」に留めており（公益通報者保護法2条）、「退職者」が含まれるか否かが今後の論点であるといえる⁽³⁵⁾。不正・違法行為に係る「情報開示」を保護するという視点を重視し、通報者保護のあり方を検討する必要があるのではなかろうか。

さらに、通報対象事実の範囲については、イギリスにおいては、「誠実性テスト」（good faith test）から「公益性テスト」（public interest test）へと要件の転換をしており、「公益」の立証が困難ではあり、労働者（通報者）側の通報制度濫用の抑止・防止の観点が続んでいるものの、対象法律を限定していない点は評価できる。わが国においては、そもそも通報対象事実が狭い（対象法律の制限列举）こと、また、分かりづらいつらいつらという点から、通報意欲減退につながっているといえよう。実務上も、公益通報者保護法よりも内部告発に係る裁判法理や配転法理等により主張せざるを得ないほど狭いと評価できる。

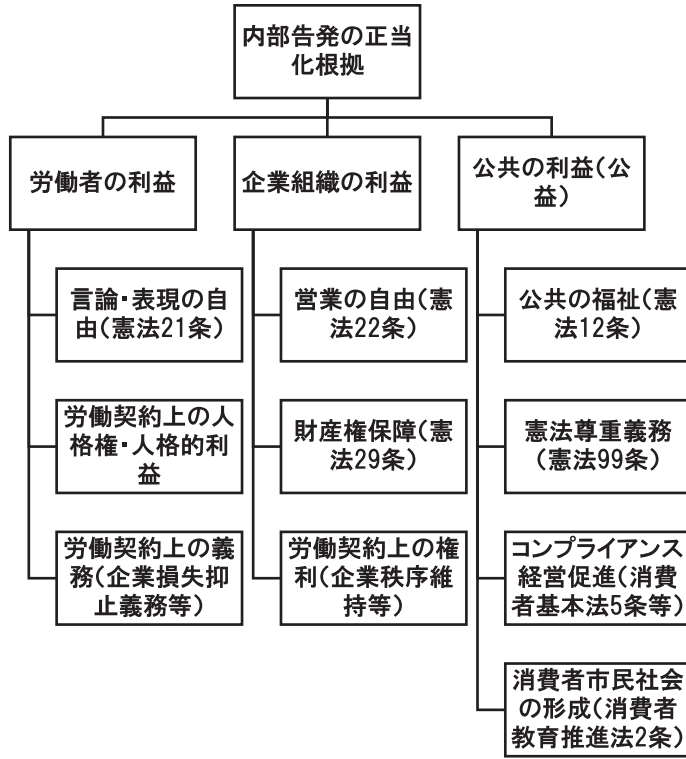
その他、通報したことを理由とした不利益取扱いの類型化（特に、使用者や同僚からの職場いじめ・嫌がらせ）については、イギリスでは立法化（国民保健サービス（NHS）事件が発端）されているものの、わが国では民事ルールに留まるものの、現在、使用者の不利益取扱いに対する行政措置等の検討がなされている⁽³⁶⁾。採用段階での不利益取扱い（ブラックリスト化）の禁止についても、イギリスは立法化（国民保健サービス（NHS）事件が発端）されているが、我が国では原則、「採用の自由」の範疇（三菱樹脂事件最高裁判決⁽³⁷⁾）で通報者としての内定者は不利な立場に侵される可能性が高い。

(35) 消費者庁「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会最終報告書」（平成28年12月15日公表）。

(36) 消費者庁「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会最終報告書」（平成28年12月15日公表）。

(37) 最大判昭和48年12月12日民集27巻11号1536頁。

内部告発（公益通報）の正当化根拠



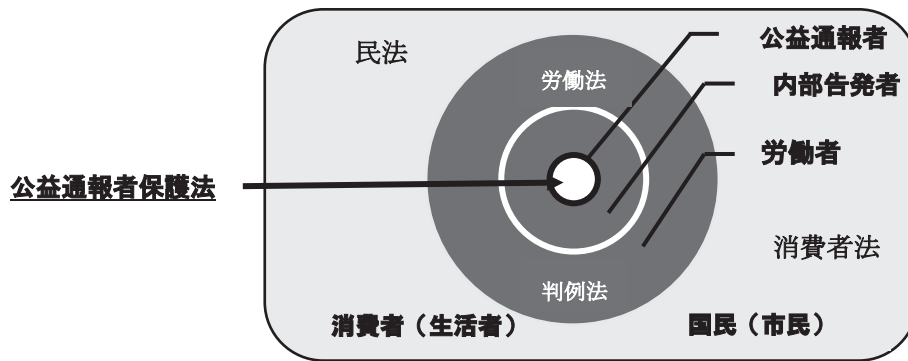
【出所】 筆者作成

また、「公益性」概念の再整理も重要な論点であろう。私益が一部混入した場合等の取扱いについては、イギリスもわが国も概念定義（立証）は難しいといえる⁽³⁸⁾。イギリスでは、雇用審判所申立に至る高いハードルが通報者を苦しめており、この点はわが国も原告（通報者）側は重い負担がのしかかっている。

公益通報者保護法によって公益通報要件に関する予見可能性を高めたと評価できるものの、巨視的に見れば、むしろ予見可能性が低いからこそ、裁判手続へ移行せざるを得ないとも評価できる。裁判例や世間の耳目を集める（不祥事）事件が法改正に与える影響は大きく、イギリスでは国民保健サービス（NHS）事件の波紋（国民的論議の必要性）によるところが大きいといえる。一般国民に対し、公益通報（内部告発）は我々消費者の生命等に関わる大切な警笛（blow a whistle）であることを知ってもらうことは重要である。通報者を守ることによって、最終的に「誰が守られることになるのか」について考える機会が求められているのではなかろうか。この点、消費者市民社会（消費者教育推進法2条2項）から見た公益通報者保護制度の意義は今後も必要であろうと思われる。

(38) 福井信用金庫事件・名古屋高金沢支判平成28年9月14日判例集未掲載

消費者市民社会と公益通報者保護法の適用領域



【出所】筆者作成

最後に、PCaWのような通報者支援団体の必要性を挙げておきたいと思う。すなわち、通報者の「保護」はもちろん、「支援」の観点から、通報者をめぐる諸問題は検討する必要があると考える。イギリスはPCaWの存在が法制定・法改正等に多大な影響を及ぼしたが⁽³⁹⁾、わが国は「公益通報支援センター(内部告発支援センター)」（関西）、「市民のための公益通報者保護法の抜本的改正を求める全国連絡会」（関東）に留まっている。労働組合、消費者団体の社会的存在としての通報者支援もまた早急に検討しなければならない課題である。

(39) その他の支援団体として、MIRS (Manx Industrial Relations Service)。なお、アメリカではPOGO (Project On Government Oversight) 等。