

内部告発による公益実現のための法制度のあり方

—公益通報者保護法における外部通報要件改正に向けて—

Protecting the Public Interest: Toward Reform of the Whistleblower Protection Act in Japan

松原 妙華*

Taeka MATSUBARA

1. はじめに——公益通報者保護法制の見直し及び改正の論点である外部通報要件

近年、内部告発で偽装や不正経理等の不祥事が明らかとなり、大きく報道される事案が相次いでいる。行動基準や倫理綱領の策定、相談窓口設置等の内部統制システムを整備する組織が増える一方、労働者に対し内部告発を理由に解雇等の不利益な取扱いをする事業者の存在も問題となっている。2006年に内部告発者の保護及び事業者の法令遵守を図る公益通報者保護法が施行されたが、本法による保護は一定要件を満たす必要があり、例えば報道機関やNPO等の外部機関を通報先とした場合は内部通報や行政通報よりも厳しい要件が課せられている。この外部通報要件は、内部告発を抑制し内部通報を優先させるのではないかと法制定前から懸念され、施行後5年を目処とした法制度見直しの項目のひとつとなった。しかし、2009年以降見直しに向けた調査検討が行われてきたものの、いまだ改正には至っていない。そのような中、2015年6月本法を所管する消費者庁は「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討

会（座長：宇賀克也教授）」を立ち上げ、有識者・実務家等による議論が開始し、法改正に向けた動きが見えてきた。

そこで本稿は外部通報要件に着目し、まず、行政や国会における外部通報要件設定までの議論を振り返り、当初想定されていた公益の範囲が立法プロセスにおいて次第に狭められていった点を確認する（2章）。次に、雇用関係に関する裁判例において外部通報の正当性がどのように判断されてきたのかを考察し、公益通報者保護法による保護範囲が法施行前からの裁判例で蓄積されてきた労働法の一般法理よりも狭いものとなっていることを示した上で、通報者において保護要件の該当性の判断が困難であることや外部通報という手段が相当であるかの証明負担が大きいこと、証拠収集等告発行為以外の理由で事業者から処分される可能性が高い、といった裁判例から見えてくる問題を指摘する（3章）。そして、問題解決の方策として、内部告発者保護において先進的な法制度を持つ英

* 東京大学大学院学際情報学府博士課程、日本学術振興会特別研究員DC1

キーワード：公益、内部統制、表現の自由、消費者市民社会、知る権利

国・米国・韓国との法比較と考察を通じて、担当官庁による告発の受付や真実性の調査、裁判における事業者側への立証責任の転換や不利益処分等の推定規定の設置、証拠収集等を理由とした不利益措置の禁止や事業者による証拠隠滅等

の禁止等の実効的な法制度のあり方を提示し（4章）、公益通報者保護制度の見直し及び改正に向けた議論の視点として、公益と事業者利益とのバランスをとりながらも、知る権利や表現の自由にも配慮した法制度の可能性を示したい。

2. 行政及び国会における公益通報者保護法の外部通報要件に関する議論

2.1 公益を広く保護する制度として期待されていた公益通報者保護法制

公益通報者保護法制定までの主なひとつの動きとして、2001年1月内閣府国民生活局に局長の私的研究会として設置されたコンプライアンス研究会での議論があげられる¹。消費者政策としてのコンプライアンスの視点から、消費者利益の増進を図るためには企業による法令遵守だけでなく、自主行動基準の作成等信頼に向けた取り組みの検討が必要であるとの提言が行われた。提言では消費者と事業者間の情報力・交渉力格差が指摘され、消費者の知る権利・選ぶ権利の確保の必要性や事業者による説明責任・情報開示について触れられている。内部告発制度に関しては、米国や英国等の法制度を引用し、自主行動基準策定の促進及び実効性を図る上で「検討に値する」と記載された²。

この提言を受けた国民生活審議会は消費者政策部会を設置し、2001年10月自主行動基準検討委員会の下で事業者による自主行動基準の策定・運用を促進するための方針を取りまとめることとなった。内部告発制度は「実効性確保・策定促進の方策」の論点のひとつに掲げられ、「他の論点と比較して極めて簡明で実効性の高いインパクトがあり、企業の問題行動に対して世論にアピールできる」、「公の利益のために

発言する人を保護するという形にすることは非常に意義がある」と期待の声が上がった。中間報告では「公益通報者保護制度³は消費者問題に絡む法令等違反だけに限定されるわけではなく、我が国で公の利益をどのように捉え、どのような制度で通報者を保護していくかといった議論とも密接に関係することから、公的監視体制を補完するものとして積極的対応が望まれる」と一層の検討が必要とされ⁴、この時点では公益を広く保護する制度として想定されていたといえる。

しかし、中間報告に対して募集されたパブリックコメントでは、法制化の早期実現を求める意見がある一方で、社内の制度整備が先決という意見もあり⁵、また一部上場企業を対象としたアンケート調査では、法制化が「必要である」「場合によっては必要である」と回答した企業が全体の92%であったものの、制度濫用による誹謗・中傷や扇動的報道による企業損害への懸念等から社内通報を前提とすべきとの意見が寄せられ⁶、制度に対する企業側の慎重な姿勢がみえてきた。結局、関係省庁や事業者等からのヒアリング後に提出された自主行動基準検討委員会最終報告書には、中間報告の「公的監

視体制の補完」という考えは削除され、早期の問題発見や再発防止のためのヘルプライン整備と通報者保護制度のあり方に関する早急な検討の必要性が記載された⁷。一方、消費者政策部会の中間報告は「法令違反に限定せず幅広い公益通報を対象に検討すべきだが、制度の早急な具体化の必要性から、まず消費者利益擁護のた

2.2 狭められていく外部通報要件

2003年1月消費者政策部会の下に公益通報者保護制度検討委員会が設置された。通報範囲について「事業者行為一般を対象とすることや、将来的には公益に関する全ての通報も考えられる」との意見も一部の委員からあったが、政策部会中間報告における基本的方向を踏まえ、まずは生命、身体、財産等の消費者利益を侵害する法令違反が対象とされた。通報先に関しては「企業の自浄努力への期待と外部通報濫用の危険性から内部通報前置とすべき」、「中小企業における内部通報制度設置の困難性から内部通報前置ではなく内部・外部を段階的または並列的に位置付けるべき」、「内部・外部併存の方が内部統制制度の透明性が高まる」という意見に分かれたが、最終報告では英国法を参考に通報先にあわせた段階的要件、具体的には内部通報には誠実性、行政通報には誠実性及び真実性・真実相当性、外部通報には誠実性及び真実性・真実相当性の他に（i）内部通報・行政通報の際の事業者からの不利益取扱いの可能性、（ii）事業者による証拠の隠滅・破壊のおそれ、（iii）内部通報・行政通報後、相当期間内に適当な措置がない、（iv）生命・身体への危害発生又は急迫の危険性、といった通報先の相

めの制度について検討を進めること」、「外部通報については事業者内部での手続との関係、通報先等について検討すること」等の基本的方向を提示し、必要な法制化を図るべきとして⁸、公益通報者保護制度検討委員会の設置が決定した。

当性の要件が設けられた⁹。

この報告について政策部会では「通報範囲を法令違反に限定するのは狭すぎる」、「細かく客観化した外部通報要件を設けることで、通報を抑制し事実上の内部通報前置となる」と懸念が提起されたが、立法化にあたり国民の意見を考慮することで政策部会最終報告書に同内容がそのまま取り入れられた¹⁰。その後発表された骨子案には、（i）～（iv）の他に「労務提供先から内部又は行政機関への通報をしないことを正当な理由なく要求された場合」が加えられ、また、通報対象事実に関し、経済界が法令違反に限定するよう求めたのに対し消費者団体等がそれではおかしいと思う内容を告発できないと対立していたところ¹¹、「犯罪行為等の事実が生じ、又は生ずるおそれがある」と少し広げる形で骨子案が変更された。しかし、政治的調整の結果¹²、「生ずるおそれがある」が法案では「まさに生じようとしている」と狭くなり、また、外部通報要件（iii）通報後調査通知のない相当期間の「2週間」が法案では「20日間」に延び、外部通報の保護対象が狭められる結果となった。

この法案は閣議決定後国会に提出され、衆議

院の審議でも「通報先で要件に差を設ける必要なく通報者の判断に任せるべき」、「外部通報要件を緩和した方が早期の是正措置が期待できる」という通報要件の緩和を求める意見がでたが、「通報による公益実現と事業者の利益保護のバランスを要件に差を設ける形で図った」、「国民の知る権利を考えると情報が外部に出て行くことが好ましいが、法的に保護する根拠を公益に資する点に置かならば公益違反となる不祥事を防止する取り組みを事業者が自主的に進めることが一番のポイントになる」等の説明がなされた。参議院では「外部通報要件を個別に明確化したことで保護範囲を狭め告発リスクを高める。一般条項を設置すべき」という意見があったが、「不利益が及ばないように予見可能

性を高める視点から、一般条項で法律関係を不安定にするよりも要件を設定する方がよい」と説明がされた。審議後、法案は可決・成立したが、法見直しに関する付帯決議が盛り込まれており、保護範囲が狭く、事業者保護に偏りすぎているとの批判を受けた結果であるともいえる。法施行後、この付帯決議に基づき公益通報者保護専門委員会が取りまとめを行ったが、改正派と現行法維持・改正慎重派に分かれたため、「法改正によって見直すべき課題がある場合には、当該課題を解決するための法改正を、真摯に検討すべき」と報告するにとどまった¹³。その後も消費者庁による実態調査等が行われたが法改正には至っておらず、本法で保護される公益は限定されたままとなっている。

3. 外部通報者が保護されるために必要な要件

3. 1 公益通報者保護法と一般法理における外部通報要件の比較

議論を経て、公益通報者保護法は次の要件を 外部機関への告発者に求めることになった。

表3. 1. 1 外部通報の保護要件

①労働者（労働基準法9条規定）であること（2条1項）
②不正の利益を得る目的、他人に損害を加える目的その他の不正の目的でないこと（2条1項）
③告発内容が通報対象事実（別表に掲げる法律等に規定する犯罪行為等）であること（2条3項）
④③が生じ又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由があること（3条3号）
⑤通報先が対象事実の発生又はこれによる被害拡大防止のために必要であると認められる者であること（3条3号柱書）
⑥以下のいずれかを満たすこと（3条3号）
（イ）内部通報や行政通報をすれば解雇その他不利益な取扱いを受けると信ずるに足りる相当の理由があること
（ロ）内部通報をすれば当該通報対象事実に係る証拠が隠滅され、偽造され、又は変造されるおそれがあると信ずるに足りる相当の理由があること
（ハ）労務提供先から内部通報や行政通報をしないことを正当な理由なく要求されたこと
（ニ）書面により内部通報をした日から20日を経過しても、当該通報対象事実について、当該労務提供先等から調査を行う旨の通知がない場合又は当該労務提供先等が正当な理由がなく調査を行わないこと
（ホ）個人の生命又は身体に危害が発生し、又は発生する急迫した危険があると信ずるに足りる相当の理由があること

一方、雇用関係に関するこれまでの裁判例から導かれる一般法理によって保護される場合もある。以下に外部への告発が問題となった主な裁判例をあげ、その内容をみてみたい。

表3.1.2 外部への告発が問題となった主な裁判例

A	仁丹テルモ懲戒解雇事件	東京地判昭和39年7月30日判時384号10頁
B	大成会福岡記念病院事件	福岡地決昭和58年6月7日労判413号36頁
C	大鵬薬品工業事件	徳島地判昭和61年10月31日労判485号36頁
D	首都高速道路公団事件	東京地判平成9年5月22日労判718号17頁
E	梅檀学園事件	仙台地判平成9年7月15日労判724号34頁
F	ユリヤ商事事件	大阪地判平成11年8月11日労経速1718号19頁
G	三和銀行事件	大阪地判平成12年4月17日労判790号44頁
H	群英学園事件	前橋地判平成12年4月28日LEX/DB28060319 東京高判平成14年4月17日労判831号65頁
I	宮崎信用金庫事件	宮崎地判平成12年9月25日判時1804号137頁 福岡高裁宮崎支判平成14年7月2日判時1804号131頁
J	富国生命保険事件	東京地裁八王子支判平成12年11月9日労判805号95頁
K	コニカ事件	東京地判平成13年12月26日労判834号75頁 東京高判平成14年5月9日労判834号72頁
L	日本経済新聞社事件	東京地判平成14年3月25日労判827号91頁 東京高判平成14年9月24日労判844号87頁
M	いずみ市民生協内部告発訴訟	大阪地裁堺支判平成15年6月18日労判855号22頁
N	生駒市衛生社事件	奈良地判平成16年1月21日労判872号59頁 大阪高判平成17年2月9日労判890号86頁
O	労働政策研究・研修機構事件	東京地判平成16年9月13日労判882号50頁 東京高判平成17年3月23日労判893号42頁
P	トナミ運輸事件	富山地判平成17年2月23日判時1889号16頁
Q	アワーズ事件	大阪地判平成17年4月27日労判897号26頁
R	D大学事件	広島地裁福山支判平成17年7月20日LEX/DB28101989
S	国立感染研究所事件	東京地判平成17年9月15日労判905号37頁
T	アンダーソンテクノロジー事件	東京地判平成18年8月30日労判925号80頁
U	愛媛県警察官裏金告発事件	松山地判平成19年9月11日LLI/DB06250599 高松高判平成20年9月30日判時2031号44頁
V	田中千代学園事件	東京地判平成23年1月28日労判1029号59頁
W	公認会計士事務所事件	東京地判平成23年3月30日労判1027号5頁 東京高判平成24年9月14日労判1070号160頁
X	大阪市懲戒免職事件	大阪地判平成24年8月29日労判1060号37頁

内部告発が行われた場合、使用者は懲戒事由に該当するとして解雇等の処分を行う。取材に応じ情報提供や発言をした行為（A、C、F、O）や批判意見の新聞投書（D）、著書や週刊誌、HP上での発言（S、G、L）、記者会見行為が「会社の名誉・信用の毀損」「企業秩序を

乱した」「職務上の指示命令違反」等に該当するとして、懲戒解雇（A、B、N、F、M）、懲戒停職（D）、出勤停止（C、L）、退職金の減額（O）、戒告（G）、嚴重注意（S）等の処分が行われ、労働者が依願退職（L）や自主都合退職（O）をする場合もある。また、仕事を与えない・昇格させない（P、U）、自宅待機（M）等の不利益取扱いが行われる場合もある。これに対して告発者が提起した訴訟の中で告発行為の正当性が問題となる。

内部告発の正当化条件を提示している裁判例（P、G、S、M）を見ると、まず、企業は秩序維持の観点から誠実義務等違反に対して懲戒処分ができるとした上で、例外として処分が社会通念上相当でない場合に解雇権や裁量権の濫用とする¹⁴。外部への告発の場合は、その内容が不特定多数に広がることで与える使用者の不利益にも配慮し（P）、使用者への正当な批判行為として評価できるかどうか（G、V）を次の3要件のもと判断する。〔I〕まず、企業の名誉・信用を毀損し業務妨害の可能性となる虚偽事実を排除する観点から（D、V）、告発事実が真実であることもしくは真実であると信じるに足りる合理的理由があることが要求される。真実性の証明の困難性から、重要な部分（Q）

3. 2 公益通報者保護要件と裁判例における告発行為の正当化要件の判断基準との比較

では、実際に裁判例で正当化の3要件がどのように判断されているのだろうか。〔I〕真実性・真実相当性の判断で、Aでは集会での批判活動前に新聞報道がなされ、報道直後に監督官庁から欠陥が指摘されている点から真実性を認め¹⁶、Pでは元役員の証言がある点、公正取引

や根幹部分（M）における真実性とするものもある。〔II〕次に、不正が社会的に不相当な行為であるならば企業利益よりも公益という高度な利益を優先させるという見地から、告発内容に公益性があり、公益実現の目的があることが求められる。労働条件の改善等を目的とすることを条件とする場合もある（G）。〔III〕最後に、告発方法・態様が相当、または不当とまでは言えないことが要件としてあげられ、裁判例によっては〔I〕ないし〔III〕の他に、組織にとっての告発内容の重要性（M）や告発経緯（R）、組織側の処分行為の必要性、相当性、処分行為によって侵害される権利または公益の程度等（U地裁）¹⁵を考慮する場合もある。

公益通報者保護法と一般法理を比較してみると、〔I〕と④、〔II〕の内容の公共性と③、〔II〕の公益目的と②、〔III〕及びその他の考慮要素と⑤及び⑥の各要件に重なりがあるが、公益通報者保護法の保護要件は一般法理を具体化し絞り込んだものといえる。法制化の段階で法律として明確化することで通報者の予見可能性を確保する目的があったとはいえ、公益通報者保護法の外部通報要件は一般法理と比べ限定的で厳格化していると評価できる。

委員会の立入検査後に使用者が違反のおそれを述べている点、検察官が告発者に対し被疑事実が認められる趣旨の説明を行っている点、事後的に日本消費者連盟により調査され運輸省により違法行為が確認されている点から真実性を認めた。またU地裁では全国的に警察の裏金が問

題視されていた点、捜査費問題の内部調査が行われていた点、長年にわたり警察職員である点等を考慮して真実性を容易に否定できないとした。Mは大阪府の検査や税務調査の結果も合わせて検討し真実性・真実相当性を認めた。一方、Dでは証拠をもとに専門的な概念等の判断をした上で投書は通報者独自の見解で著しく事実と反すると真実性を否定し、Qではビデオテープが提出されたが真実の証明があるといえないとされ、Sでは意見書や統計資料等から告発内容が具体的に発生する可能性や危険性まで根拠づけられず、真実性・真実相当性が認められなかった。公益通報者保護法では④通報対象事実が生じ又はまさに生じようとしていると信ずるに足る相当の理由があることが求められるが、裁判例で解雇等が無効とされた通報内容をみると、会社の水銀中毒の対策不備（A）や勤務条件や研修制度の実態（G）、職場の労働環境（F）等の労働条件に関するものが多く、労働者側からの証明がそこまで困難でない事例が多い。告発内容によっては真実性の立証は困難で、既遂の違法行為であっても調査権限を有する第三者機関による調査や検査結果等の客観的資料によらなければ真実性が認められにくい側面がある。対象事実の発生可能性や危険性といった将来に関する事項はさらに立証が難しいという問題がある。

次に、〔Ⅱ〕内容の公益性・公共目的判断をみると、内容の公益性を裁判で争う事案は少なく、診療報酬不正請求（B）や成績評価の適正に関する問題（R）は内容自体から公益性が認められ、Pは告発内容が顧客利益を損なう点、Mは組織規模や生活に関する事業形態から公益

性が認められた。法規定では③通報対象事実であることが求められ、具体的には国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律の犯罪行為及び行政処分の対象となる違法行為で、不法行為等の民事法の違反や不当な行為は、範囲が抽象的で裁判所の判断が必要となることから対象外となる。また、過料や公表といった刑罰以外の対象となるものも除外されている¹⁷。細かく規定することで告発リスクを高めるという批判が法制化の議論であったように、内容の公益性に関し争いの少ない裁判例に対し、法規定では公益性判断に加えて違法性等の判断まで通報者に求める形になっている。実際にVでは保護法適用が検討されたが、どの法令違反なのか明らかにしていない点から適用が否定された。

また、公益目的については告発内容の公益性から判断するものが多く、会計不正（U）、ゴミ混載問題（N）、生協役員の不正（M）等内容自体の公益性が高いものや労働者の人権保護（A）、労働条件改善（G）、経営改善意識（V）等の労働環境是正に関するものは公益目的が認められる場合が多い。また、私的目的や加害目的等の公益目的以外の目的を認定する方法もある。Vは主目的に公益要素があればよいとした上で、専ら保身の意図であるとし、Rは組合の防衛という目的を認定して公益目的を否定した。法規定②はこの公益目的以外を除外する方法をとっているが、裁判例では他目的との併存について、Pは感情的反発の併存は公益目的を排除しないとされた上で、告発後自己の関与を明らかにした行為から私的利益の獲得や加害目的を否定し、Uでは記者会見に至る経緯や会

見後の行動も参照する等、告発前後の行動も加味している。通報先の選択や社会的影響等を考慮するもの（T）や告発行為の不正是正への寄与を加味する場合もあり（N）、公益目的以外の目的や感情が併存していても告発結果や社会的影響等を重視して正当性判断をすべきとの見方も考えられる。

〔Ⅲ〕告発方法・態様の相当性については、外部公表に不特定多数への情報拡散と組織打撃の可能性がある点や労働者に信頼関係維持が要請される点から、内部機関に調査検討を要求する等の内部是正努力を求め（P、H高裁）、違法等が明確な場合や内部是正が期待できない緊急性が認められる場合等の例外を除き最終手段としている（R）。相当性を否定した裁判では、内部で尽くすべき手段を講じていない通報者の態度（V）や会社利益のため行動すべき職制の地位（A）を考慮するほか、組織の団体交渉に応じる姿勢（R）や内部調査後立件されていないこと（T）等、使用者側の態度も考慮している。相当性を肯定した裁判では、発言権の乏しい告発者の地位（P）や最高責任者の不正という告発内容、批判を許さない使用者の態度

（M）からは是正可能性の低さや報復の可能性を考慮し、また、真相解明や是正・改善等への寄与も考慮している（N地裁、M）。告発の積極性も判断要素とする場合があり（W高裁）、記者会見の列席は積極的負担が否定され（N地裁）、匿名を条件に組合指示で取材に応じた場合、記事内容に関わりをもたないと評価された（F）。K地高裁でも、対立当事者の従業員が一方的認識を述べることはある程度はやむを得ず、記事内容は雑誌社の編集方針に委ねられるところが大きく影響を与える立場にないとしている。一方、積極性があっても批判活動として正当性を認める場合もあり、監督官庁の検査で不正が指摘されている場合の批判活動は従業員の職責であるとし（A）、また、組合活動で社会の理解を得るため労働問題について実態を公表し、意見を述べることは、労働基本権保障の精神を尊重して、企業秩序が乱されるおそれがない限り認められるとしている（C、F）。法規定⑥（イ）～（ニ）は、内部是正が期待できない使用者側の態度を具体化して限定的に規定していると言え、これと裁判例における判断要素をまとめると以下ようになる。

表3.2.1 法規定⑥（イ）～（ニ）と裁判例における告発方法・態様の相当性判断要素

	告発方法・態様の相当性肯定の場合	告発方法・態様の相当性否定の場合
使用者の 行為・態様	<ul style="list-style-type: none"> （イ）解雇等不利益取扱い （ロ）証拠隠滅等 （ハ）通報しないことの要求 （ニ）調査結果の不通知・調査不実施 ・不正行為主体の地位、使用者の態度（M） 	<ul style="list-style-type: none"> ・団体交渉に応じる姿勢あり（R） ・内部調査・是正措置の実施（T）
労働者の 行為・態様	<ul style="list-style-type: none"> ・労働者の地位（P） ・告発行為の影響、寄与度（N地裁） ・積極的負担の否定（F、K） ・批判活動の正当性（A、C、F） 	<ul style="list-style-type: none"> ・労働者の地位（A） ・尽くすべき手段を講じていない（V）

法規定⑥（イ）～（ニ）は労働者が相当性ありと主張する場合に使用者の行為等を証明することを求めており、労働者にとって使用者の行為等を証明することは労働者の行為等を証明するよりも困難と考えられる。なお、法規定⑤の外部通報先の対応に関して、裁判例では記事内容は報道機関の編集方針に委ねられ告発者は影響を与える立場にないとされていたが（F、K地高裁）、法規定⑤に関するVの判断は、実名報道の了解を得たのみで法人への裏付け取材を

行わない報道姿勢を、誤報を生む危険性が極めて高いものとして、不正内容の発生又は被害拡大を防止するために通報が必要と認められる者には当たらないとした。告発報道をした報道機関の取材方法や態様は、報道機関等を被告とした名誉毀損裁判において判断されることが多かったが¹⁸、告発者に対する解雇等の無効を求める場合の裁判例とは異なる新たな要件を法規定⑤として付け加えたと評価することもできる。

3.3 内部告発行為に付随する証拠収集行為の判断

また、内部告発が問題となる事案では、無断欠席（A）や勤務態度不良（F）、勤務成績不良（A、R）、職の適格性の欠如（F、R）等、告発と直接関係ない事項を併せて懲戒事由とする場合があるが、告発行為に付随する行為を処分対象とする場合もある。内部告発を行う上での発言は上司への反抗的言動とされ（A）、情報収集行為（B、X）や備品の使用行為（O）、資料の持ち出しや外部への情報提供（I、Q、W、M）は就業規則の懲戒事由に該当し、場合によっては遺失物横領（X）や窃盗（I、W）、機密漏洩（I、Q、W）にあたりとされた事案もある。これにつきMでは一手段が不当であったとしても告発全体が不当なものになるのではなく、告発の目的、内容、手段等を総合的に判断するとしている。

証拠収集行為に関する判断をみると、動物の

調教に関する資料や会議報告書、日報等は重要な機密に該当するとはいい難いとされたが（Q）、金融機関の顧客に関する信用情報は秘密保持の対象であり、従業員は調査権限を与えられている等の特段の事情がない限り不正摘発目的での搜索類似の行為は許されないとされた（I地裁）。しかし、手段の不可欠性と原本でない点（M）や記載内容を外部に漏らさない限り実害を与えるものではない点（I高裁）から直ちに被害を及ぼすものでないとし、告発が不正改善や疑惑解明に寄与し組織利益につながったことを加味し、取得行為の違法性を減殺したものもある。Xでも、告発の結果是正が図られたことを評価し、領得行為や粗暴行為があっても懲戒免職は重きに失しているとされ、不正是正への寄与度や告発内容の公益性の高さが加味されている¹⁹。

4. 英国・米国・韓国における内部告発者保護法と外部通報要件

4.1 公益と事業者利益のバランスをとる英国公益開示法

以上、2章及び3章で見たように、日本の公益通報者保護法は公的監視よりも組織の内部統制促進が強調され、外部通報要件が一般法理に比べ厳格なものとなったため、通報者における法令違反の該当性を判断することの困難さや外部通報の相当性を証明する負担の大きさ、証拠収集等告発以外の理由で処分される可能性があるといった問題が生じている。これについてどのような対処法が考えられるか、まず英国の公益開示法（Public Interest Disclosure Act 1998）をみよ。

英国では、1980年代以降、内部告発があれば回避できた大きな事件事故が相次いで発生し、消費者保護政策に強い弁護士を中心に設立された内部告発に関する法的助言や啓蒙活動等を行う非営利組織PCaW（Public Concern at Work、1993年設立）²⁰が公益開示法案を作成し、労働党及び保守党の議員（1995年Dr Tony Wright議員、1996年Don Touhig議員、1997年Richard Shepherd議員）による法案提出及び議論を繰り返した後、1998年7月成立した²¹。

公益開示法は「保護される開示（protected disclosure）」を理由とした不利益を受けない権利を労働者に認めており（47B）、「保護される開示」は「適格性のある開示（qualifying disclosure）」であることと通報先ごとの要件を満たす必要がある。「適格性のある開示」は犯罪行為、法律上の義務違反、誤審の発生、個

人の健康安全に対する危険、環境破壊、上記事項を示す情報の隠蔽があると労働者が合理的に信じている情報の開示であり（43B）、過去現在の時制を問わず行われる可能性が高いものも含む。日本法が犯罪行為等とするのに対し、英国法は広範な通報対象事実が規定されており、また主観的要件に関しても、日本法では事実が生じ、またはまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由を求める一方、英国法は合理的に信じていればよく、こういった広範な対象事実の設定や主観的要件の程度は通報者における法令違反等の該当性判断の困難さを緩和することにつながる。

さらに、救済方法として、告発者は不利益取扱いを受けた場合に雇用審判所に提訴でき、（48（1A））十分な根拠が認められる場合、救済命令や補償金の支払いを受けられる（49（1））。日本法では通報者に立証責任があるが、英国法は使用者に転換されており（48（2））不利益処分の推定が働くこととなる²²。これは通報者の証明負担を軽減することにつながる。

また、通報先ごとの要件については使用者・責任者、法律助言者、大臣、指定機関、その他で要件が異なっており（43C～G）、報道機関や指定外機関はその他に該当し、以下の（a）～（e）の要件を満たす必要がある。

表4.1.1 英国公益開示法における外部通報要件

主観的要件	(a) 誠実に開示を行うこと (in good faith) (b) 実質的な真実であると合理的に信じていること (reasonable belief) (c) 私的利益目的でないこと
他の通報先への開示との関係	(d) 以下のいずれかを満たすこと ・ 使用者または指定機関に情報開示すれば不利益を受けると合理的に信じていること ・ 指定機関がなく、使用者に開示すれば証拠を隠滅されると合理的に信じていること ・ 使用者もしくは指定機関に対し既に実質の同様の情報を開示していること
開示の合理性	(e) 全ての事情から開示が合理的であったかどうか (特に以下の項目から考慮) ・ 開示した相手のアイデンティティ ・ 不正行為の重大性 ・ 不正行為が継続しているかまたは将来発生する可能性があるか ・ 使用者が第三者に負う守秘義務に違反して情報開示がなされているか ・ 使用者もしくは指定機関に対し既に情報開示していた場合、使用者もしくは指定機関が何らかの対処を行ったかまたは行うことが合理的に期待できるか ・ 使用者に対し情報開示した場合に使用者の定める手続きに従ったか

日本の一般法理が告発の社会的影響や是正への寄与を重視したように、英国法は特に重大な不正の場合に (d) を除外し、(e) で開示した相手のアイデンティティを特に考慮するとしており (43H)、正当性の根拠として事実の公益性は重要な項目であることがわかる。公職者による汚職を契機に1994年設置された公務倫理基準委員会 (Committee on Standards in Public Life) の委員長Lord Nolanは、公益開示法の公益と事業者利益のバランスの絶妙さを賞賛しており²³、内部告発制度に関し特に内部でのコミュニケーションの重要性に触れながらも、告発者に経営管理体制外への通報機会を与

えるべきというPCaWの方針に賛同している²⁴。英国では日本と同様に、組織内での内部通報に関する規定設置やポリシー策定への取り組みが行われており、金融サービス機構 (FSA) や財務報告審議会 (FRC) は内部通報政策に関する方針を出している²⁵。こういった内部通報制度の整備状況は英国において雇用審判所や裁判所における外部通報の合理性判断要素のひとつとなっており²⁶、内部通報制度整備を推進しつつも、公益のための外部通報の道を閉ざさないことが事業者利益につながるという考え方が英国の内部告発者保護法制の中に根ざしているといえる。

4.2 担当官庁への内部告発を促進する米国法

米国では公的部門・民間部門、連邦法・州法ごとに制定法があり、また環境・原子力・金融等の個別法規の中に保護規定が存在している。連邦政府職員を保護する内部告発者保護法 (Whistleblower Protection Act of 1989)

は、対象事実を全ての法律又は規則違反、重大な著しく誤った管理、重大な資金浪費、権力濫用、公衆の健康安全への実質的具体的な危険 (法律で公開禁止、大統領令で国防や外交上機密とされているものは除く) とし、英国法と同

様に法規違反にとどまらず広く規定しており、証拠があると合理的に信じていることを主観的要件とする(1213(a))。法文上通報先の限定はないが、特別顧問室(Office of Special Counsel)が告発を受け付け、不正行為の可能性が高いと認めた場合、所轄部局長に通知し、長は調査報告書を特別顧問室に提出する。特別顧問室は告発者に報告書への意見を求め、意見がある場合は報告書に添付して大統領や連邦議会に送付する(1213(c)~(e))。

一方、民間部門に関しては、企業が政府との契約で不正行為を行う場合に政府の損害を防ぐ不正請求禁止法(The False Claims Act)があり、司法長官が調査し、民事訴訟を行う(3730(a))²⁷。私人が訴訟提起することも可能で(3730(b))、その場合は税金の無駄遣いを防止した点から報奨金を受け取ることができる(3730(d))。また、エンロンやワールドコム不正経理事件を受けてSOX法(Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act of 2002)が制定され、内部通報制度導入の義務付け(301(4))、内部通報を促す倫理規程制定の義務付け(406)、記録隠蔽等に対する刑罰規定(802)、通報者への

報復に対する刑罰規定(1107)、公開会社の従業員の保護が規定されたが、情報提供先は限定列挙されており報道機関やNGOは含まれていない(806)。さらに、金融規制改革法(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act 2010)の制定でSOX法による告発者保護を充足させ、報復措置の民事訴権対象化(1057)、証券取引委員会(SEC)や商品先物取引委員会(CFTC)への告発者に対する通報報奨金制度(922)が規定された。

不正請求禁止法は独自の情報源(original source)であること(3730(e)(4))、金融規制改革法は独自の情報(original information)であることを求めており(921)²⁸、担当官庁は法違反に対する効果的な法執行を促す目的で内部情報を入手することを目指している²⁹。報奨金目当ての告発が問題となっている側面もあるが³⁰、担当官庁への通報者に報奨金というインセンティブを与えることで、担当官庁への通報を促し、専門的な調査をした上での訴追を可能にしている。また、担当官庁への通報を回避したい企業によるコンプライアンス体制整備につながるという見方もある³¹。

4.3 市民参加による公益保護を目指す韓国法

韓国では公職者の不正が長年問題となっており、包括的かつ体系的な法制度制定及び独立した腐敗防止のための調査機関を設置することが決まり、2001年腐敗防止法(2008年腐敗防止および国民権益委員会の設置と運営に関する法律制定で廃止)が制定された。本法は公職者や公共機関の腐敗行為を対象とし、日本や英国が

労働者、米国が公務員に通報者を限定するのと異なり、誰でも国民権益委員会(国務総理所属)に申告することができる(55条)。故意の虚偽申告は保護を受けることができず(57条)、申告者の記名文書で人的事項及び申告趣旨・理由、証拠の提示を求める形で誠実性や真实性を担保する制度になっている(58条)。

本法は、申告や申告に伴う陳述、資料提出等を理由にした懲戒処分等の使用者による不利益取扱いを禁じており（62条1項）、申告を理由に不利益取扱い等がある場合もしくは予想される場合、委員会に原状回復、復職、懲戒の保留等の保護措置を要求することができ（62条2項）、不利益措置の推定がされる（63条）。行政機関による不利益にあった場合も回復措置を要求することができる（62条3項）。また、身辺保護の要求（64条2項）、報奨金及び補償金の支給（68条）、申告者の責任減免（66条）、申告者情報を漏洩した者への罰則規定（87条）等、申告者を保護する規定を多く盛り込んでいる。

民間企業の不正に関する公益申告者保護法

（2011年制定）もほぼ同様の規定が設定され、申告者を保護するだけでなく支援する法制度となっている。申告者は労働者に限定されておらず（6条柱書）、申告先は法文上で内部が第一に挙げられているものの（6条1号）、日本や英国のような段階的な要件はなく申告者の選択に任せる形となっており、市民に公益を守らせるという視点が法制度にあらわれている。申告窓口である国民権益委員会が市民の苦情処理機関となってしまう点や報奨金目当てのプロ申告者が申告件数の約半数を占めている点など、米国と同様に運用面での問題を抱えているが、報奨金の支給等告発者の支援制度を利用し、公益を実現する上で個人の告発の力を重視しているとも考えられる³²。

5. おわりに——消費者の知る権利および労働者の表現の自由を守るための内部告発とは

以上みてきたように、諸外国の保護法の特徴として、広範な対象事実、告発受付・調査機関の設置、不利益処分の推定規定設置、市民の役割重視とその保護等があげられる。日本法は、法で守られる公益の範囲が犯罪行為等と狭く、具体化客観化された各保護要件のため、通報者において保護要件の該当性を判断することが困難であるという問題があったが、これについては、諸外国同様広範な対象事実を設定し、通報者における主観的要件に幅をもたせる必要があるだろう。また、外部通報が手段として相当性であるか等の証明負担の大きさや証拠収集等告発以外の理由での処分される可能性があるといった問題に対しては、立証責任の転換や不利

益処分の推定規定、告発者の責任減免等告発者の保護規定の設置といった方策が考えられる。また、不正是正のためには労働者や市民による告発が前提となるため、諸外国では担当官庁が告発を広く受け、是正を目的とした調査の過程で不正内容の真実性判断を行う法制度となっており、告発を受ける時点では告発内容の真実性よりも公益性を優先する仕組みとなっている。日本には告発受付・調査を専門とする担当官庁がないが、法見直しに向けた検討会では外部相談窓口設置義務化や法律や金融等の専門家への調査委託、消費者庁の担当官庁化や行政指導強化といった方策が委員の意見として出されている。

内部告発は組織における内部統制のあり方と表裏一体の問題であり、英国や米国でみられたように、担当官庁への通報を促しながらもその他外部機関への通報の道を閉ざさない法制度にすることが、内部通報制度等内部統制システムの整備につながる。公益通報者保護法は事業者利益に偏っていると批判されてきたが、外部通報要件を緩和することで公益とのバランスをとる必要があるだろう。日本法は公益の中でも消費者利益の擁護を中心に法制化が進められてきた。2004年消費者基本法には必要な情報が提供される権利（知らされる権利）を含む8つの消費者の権利が明記され（2条1項）、消費者は保護の対象から権利主体となり³³、さらに最近、消費者は自立だけでなく社会問題に積極的に関わっていくことが求められ、消費者市民社会が目指され始めている³⁴。消費者市民たるには消費者利益にとどまらない公益に関する情報を知る必要があり、その消費者の知る権利をどう充足させるかは公益通報者保護法における外部通報のあり方の問題でもある。

また、内部告発は労働者にとっては言論・表現の自由の問題でもある³⁵。裁判例では組合活動の一環としての批判の場合は正当性が認められやすい傾向があったが、労働環境改善のための集団としての労働者ではなく、公益を実現する個人としての労働者の告発をどう保護していくかが今後の課題となるだろう³⁶。この点につき、自己決定権の意義を自分だけでなく、他人や社会にも関係し自分にとっても切実な事項の決定に関与することに見だし、使用者による

指揮命令に対する労働者の従属性と人格的自立や自己決定は両立するという見解もある³⁷。労働者による外部への表現は企業の内部統制の障害となるという考え方もあるが、消費者、労働者、政府等それぞれの立場で社会的責任（Social Responsibility）があるという考え方を基礎に、組織の透明性確保、説明責任、不正防止システムの整備等を推進するという動きもある³⁸。公益通報者保護法制の議論は内部統制制度としての内部通報制度の整備・促進の側面と公益のための告発を可能とする告発者保護の仕組みの整備の側面、つまり、企業利益の擁護や組織秩序の維持と公益実現や個人の言論・表現の自由をどうバランスをとって両立させるかという挑戦でもある。

法改正に向けて様々な団体が活動を起している。通報経験者を主会員とする「公益通報者が守られる社会を！ネットワーク」（2010年結成）は、消費者庁に法改正の要望上申書を提出し、記者会見を行い通報や裁判の経験を語ることで法改正の必要性を主張してきた。また、全国消費者行政ウォッチねっと及び主婦連合会は、勉強会で制度の問題を市民と共有し、2015年7月「市民のための公益通報者保護法の改正を求める全国連絡会」を立ち上げた。こうした改正に向けた活動や動きを報道は市民に伝えている³⁹。自立のみならず積極的に社会とつながり公益を実現していく消費者像・労働者像を法制度としてどう実現していくのか、外部通報要件の見直しにあたっては考慮されることを期待したい。

謝辞

内部告発及び内部告発報道に関する貴重な経験をお話くださった告発経験者の方々、報道関係者の方々に感謝いたします。また、大阪市立大学西谷敏名誉教授、東京大学大学院法学政治学研究科山川隆一教授には労働法における表現の自由についてご指導いただき、中村雅人弁護士、一橋大学松本恒雄名誉教授、朝日新聞社奥山俊宏編集委員、NEWS23加藤勉ディレクター、弁護士徳彦弁護士をはじめとする市民のための公益通報者保護法の改正を求める全国連絡会の皆様、消費者庁消費者制度課の皆様には公益通報者保護法に関する議論及び消費者政策等について多くのご助言を賜りました。厚く御礼申し上げます。そして、本研究に関して終始あたたかい激励とご指導ご鞭撻をくださいました東京大学大学院情報学環山口いつ子教授に心より感謝いたします。

註

- 1 松本恒雄編『消費者からみたコンプライアンス経営』117頁（商事法務、2007年）。
- 2 コンプライアンス研究会（委員長：松本恒雄教授）「自主行動基準作成の推進とコンプライアンス経営～新たな消費者行政の枠組みのための検討課題～」11頁（2001年9月）。
- 3 「告発」という言葉が厳しいニュアンスであるため、柔らかな表現の「内部通報」に変更されたが、あまり適当ではないとの声から英国法の「公益情報」という言葉を参考に「公益通報」に改められた。
- 4 国民生活審議会消費者政策部会（部会長：落合誠一教授）「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―中間報告」29頁（平成14年4月22日）。
- 5 内閣府国民生活局「国民生活審議会消費者政策部会中間報告「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―」に対するパブリックコメントの結果概要」18頁（平成14年6月7日、4月26日～5月27日実施）。
- 6 内閣府国民生活局「公益通報者保護制度に関する企業へのアンケート調査結果」12頁（平成14年10月31日、9月20日～10月22日実施）。
- 7 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（部会長：松本恒雄教授）「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―」18頁（平成14年12月）。
- 8 国民生活審議会消費者政策部会「21世紀型の消費者政策のあり方について―中間報告―」23-24頁（平成14年12月）。
- 9 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（委員長：松本恒雄教授）「公益通報者保護制度の具体的内容について」6頁（平成15年5月19日）。
- 10 国民生活審議会消費者政策部会「21世紀型の消費者政策の在り方について」46-54頁（平成15年5月）。
- 11 宮澤勲「内部告発保護法案―外部通報、『危害急迫』などに限定」毎日新聞朝刊東京本社版2003年11月13日1面、「内部告発対象を狭めて法制化 9日閣議決定」朝日新聞朝刊2004年3月7日2面参照。
- 12 宮澤勲、森本英彦、臺宏士、粕谷昭二（連載担当）「内部告発は守られるか・情報デモクラシー '04⑥『最後の関門』で注文続出」毎日新聞朝刊東京本社版2004年6月10日26面参照。
- 13 消費者委員会公益通報者保護専門調査会（座長：島田陽一教授）「公益通報者保護専門調査会報告―公益通報者保護法の施行状況についての検討結果―」12頁（平成23年2月18日）。
- 14 解雇権濫用法理として最一小判平成2年1月18日民集44巻1号1頁、最三小判昭和52年12月20日民集31巻7号1101頁、最二小判昭和50年4月25日民集29巻4号456頁。
- 15 公務員の内部告発に対する組織側の行為が公権力の行使として職務を行うにつきなされたという点から、告発行為の正当性判断の中で組織側の処分の相当性も判断する必要性があったとも考えられる。
- 16 テレビ出演については表現に誇張があり、全体として会社を誹謗したものと判断された。
- 17 内閣府国民生活局企画課編『詳説公益通報者保護法』61頁（ぎょうせい、2006年）。
- 18 拙稿「内部告発を端緒とした報道のあり方―その正当性を担保するジャーナリストの役割」マス・コミュニケーション研究84号135頁（2014年）。
- 19 病院の治療方法について保健所へ告発した医療法人思誠会事件（行政通報）では、不正の疑いの相当性、検証・改善の上申目的、患者の生命身体の安全に関わる点から、資料持ち出しを理由とした解雇は酷であると権利濫用が認められた（東京地判平成7年11月27日労判683号17頁）。
- 20 Anna Myers, *Whistleblowing The UK Experience*, in WHISTLEBLOWING AROUND THE WORLD: LAW CULTURE & PRACTICE 101,104-105

(Richard Calland & Guy Dehn eds. 2004) .

- 21 JOHN BOWERS QC ET AL., WHISTLEBLOWING: LAW AND PRACTICE 5 (2d. 2012) .
- 22 解雇の場合は当然に不正解雇とみなされ(英国公益開示法103A)、雇用審判所に不正解雇の救済申立て(111)や仮救済の申し立て(128(1))ができ、理由があると判断する場合には復職もしくは再雇用が可能となる。解雇の場合の立証責任については、國武英生「1998年公益情報開示法をめぐる裁判例の動向と運用状況」季刊労働法223号(2008年冬季)参照のこと。
- 23 Hansard House of Lords, 5 June 1998, col.614.
- 24 COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE, SECOND REPORT: LOCAL PUBLIC SPENDING BODIES 22 (May 1996) .
- 25 FINANCIAL SERVICES AUTHORITY, CONSULTATION PAPER 101 WHISTLEBLOWING, THE FSA & THE FINANCIAL SERVICES INDUSTRY (July 2001) . FINANCIAL REPORTING COUNCIL, THE UK CORPORATE GOVERNANCE CODE C3.5 (Sep. 2014) .
- 26 BRITISH STANDARDS INSTITUTE, WHISTLEBLOWING ARRANGEMENTS CODE OF PRACTICE 6 (July 2008) .
- 27 司法省は起訴原則(Principles of Federal Prosecution Of Business Organizations)の中で、自由資本経済の清廉性保護、消費者・投資家・事業者の保護、環境保護等の重要な公益の促進を目的とすることを述べ(9-28.010)、公衆を害する危険性等を起訴基準の考慮要素として挙げている(9-28.300)。
- 28 original source及びinformationの定義についてはSecurities and Exchange Commission, Proposed rule (Nov. 3, 2010)における議論を参照のこと。
- 29 Securities and Exchange Commission, Final rule 90,100 (May 25, 2011) .
- 30 Neil Weinberg, *The Dark Side of Whistleblowing*, Forbes (March 14, 2005) 90-98.
- 31 柿崎環「Dodd & Frank法における内部告発者報奨金プログラムとその資本市場規制的意義」証券経済研究76号79頁(2011)。
- 32 韓国公益申告者保護法制の運用に関しては、拙稿「韓国公益申告者保護法にみる市民参加を実現する法制度のあり方とメディアの役割」東京弁護士会公益通報者保護特別委員会『「公益通報者保護法」の改正の視点—韓国「公益申告者保護法」調査報告一』72頁(東京弁護士会、2015年)等参照のこと。
- 33 消費者法、消費者政策の展開については、大村敦志『消費者法第4版』(有斐閣、2011年)、細川幸一『消費者政策学』(成分堂、2007年)等参照。
- 34 内閣府は消費者市民社会(Consumer Citizenship)を「個人が消費者・生活者としての役割において、社会問題、多様性、世界情勢、将来世代の状況等を考慮することによって、社会の発展と改善に積極的に参加する社会」としている。内閣府『平成20年版国民生活白書』2-6頁(時事画報社、2009年)。
- 35 表2.1.2Mでは告発者の人格権や人格的利益や表現の自由等との調整について述べられているが、従業員の言論・表現の自由(憲法21条)については表3.1.2Eでは企業と従業員を直接規律するのではないとしており、表3.1.2Xでは社外において有していることを認めるにとどまった。内部告発と表現の自由については西谷敏『労働法第2版』195頁(日本評論社、2013年)参照。
- 36 倉田原志「労働法と憲法—規制の現状と今後のあり方に関する議論から」憲法問題21号(2010年)。
- 37 西谷敏『規制が支える自己決定—労働法の規制システムの再構築—』(法律文化社、2004年)参照。
- 38 例えば、持続可能な経営を望む組織のための国際的ガイドラインには、組織から独立した通報制度、制度利用の可能性と容易性、通報制度の周知・研修、匿名通報の可能性等が記載されている。GLOBAL REPORTING INITIATIVE, GRI G4 GUIDELINES PART 2 IMPLEMENTATION MANUAL 59 (2013) .
- 39 「内部告発者守れない!公益通報者保護法とは」報道特集2013年9月28日放送、「『研究者の孤独な戦い』進まぬ法改正公益通報者保護法」NEWS23 2014年12月18日放送、岩本美帆・奥山俊宏「法改正検討に告発経験者 機能しない公益通報者保護法」朝日新聞朝刊2015年6月11日等。

松原 妙華 (まつばら・たえか)

[出身大学または最終学歴] 東京大学大学院学際情報学府修士課程修了

[専攻領域] 情報法、メディア法、公益通報者保護法、表現の自由、内部告発

[主たる著書・論文] (3本まで、タイトル・発行誌名あるいは発行機関名)

・「内部告発を端緒とする報道のあり方——その正当性を担保するジャーナリストの役割」マス・コミュニケーション研究 84号 (2014年)

・「韓国公益申告者保護法にみる市民参加を実現する法制度のあり方とメディアの役割」東京弁護士会公益通報者保護特別委員会「公益通報者保護法」の改正の視点——韓国「公益申告者保護法」調査報告——(東京弁護士会、2015年)

[所属] 東京大学大学院学際情報学府博士課程

[所属学会] 日本マス・コミュニケーション学会、社会情報学会

Protecting the Public Interest: Toward Reform of the Whistleblower Protection Act in Japan

Taeka MATSUBARA*

Disclosure of information by whistleblowing promotes the public interest. In Japan, the Whistleblower Protection Act was enforced to protect whistleblowers in 2006 but it has limitations. Consequently the Consumer Affairs Agency began to move toward legal reform in 2015. This paper researches the process of discussion about the legal requirements especially of disclosure to the press or the public (Section 2) and examines the problems that whistleblowers are facing with this act, for example retaliation from organizations, violation of the obligation of confidentiality, the leakage of personal information, and the burden of lawsuits (Section 3). In addition, it presents several stipulations for law amendments from the perspective that whistleblowing is necessary as a contribution to the public interest (Section 4).

This research is conducted from an interdisciplinary viewpoint. It analyzes judicial and administrative documents in the public domain (the governmental reports, the report of the survey on the actual situation by the Consumer Affairs Agency the Diet Record, court judgments). These establish clear problems with the existing Act. These findings were then compared with the situation with whistleblower protection laws in the United States, the United Kingdom, and the Republic Korea. By contrast with Japan, it was found that their laws provide progressive provisions for whistleblower protection, especially establishment of an organization to respond and investigate wrongdoing, prohibition of disadvantages, whistleblowers' responsibility reduction of fraud, and compensation for unfair dismissal.

This research concluded that the Japanese Whistleblower Protection Act should offer more protection to whistleblowers providing information to the press because effective reporting informed by whistleblowers advances the public interest based on the right to know.

Doctoral Program, Graduate School of Interdisciplinary Information Studies The University of Tokyo

Key Words : public interest, governance, Consumer Citizenship, freedom of expression, right to know.