

公益通報者保護法と租税行政

酒 井 克 彦

目 次

はじめに

- I 公益通報者保護法の意義
 - II 諸外国の公益通報者保護法制
 - III 租税法領域への適用拡大
- 結びに代えて

はじめに

近年、事業者内部からの内部告発を契機として、国民生活の安心や安全を損なうような企業不祥事が相次いで明らかになっている。かような法令違反行為を通報した労働者を解雇等の不利益な取扱いから保護し、ひいては事業者のコンプライアンス（法令遵守）経営を強化するために、公益通報者保護法（平成16年6月18日法律第122号）が平成18年4月に施行されている。

本稿では、この制度の意義や特徴を概観した上で、脱税情報に関する内部告発を行った者が同制度の適用対象から除外されていることの問題点を明らかにすることとしたい。

I 公益通報者保護法の意義

1 公益通報者保護制度概観

公益通報者保護法は、公益通報をしたことを理由とする公益通報者の解雇の無効等並びに公益通報に関し事業者及び行政機関がとるべき措置を定めることにより、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、もって国民生活の安定及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（保護法1）¹⁾。ここにいう「公益通報」とは、労働者²⁾が、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く、その労務提供先³⁾又は当該労務提供先の事業に従事する場合におけるその役員、従業員、

-
- 1) 公益通報者保護法の概要については、消費者庁消費者制度課『逐条解説公益通報者保護法』（商事法務2016）、日本弁護士連合会消費者問題対策委員会『通報者のための公益通報ハンドブック』（民事法研究会2005）、角田邦重＝小西啓文『内部告発と公益通報者保護法』（以下にも引用する時の法令の各論文を編集）（法律文化社2008）など参照。また、森尾成之「公益通報者保護制度設計における基本的視点」占部裕典＝北村善信＝交告尚史『解釈法学と政策法学』85頁（勁草書房2005）、奥山俊宏『内部告発の力—公益通報者保護法は何を守るのか』（現代人文社2004）、丸山満彦「公益通報者保護法の概要」企業リスク5号47頁、久谷興四郎「『公益通報者保護法』制度の背景とその概要」労働法令通信2045号16頁、田原南香夫「公益通報者保護法のポイント」地銀協月報549号28頁、浅見隆行「公益通報者保護法のポイントと内部通報制度構築・運用の留意点」企業と人材39号30頁。
 - 2) ここにいう「労働者」とは、労働基準法9条《定義》に規定する労働者をいう。
 - 3) ここにいう「労務提供先」とは、次のいずれかに掲げる事業者をいう。
 - ① 当該労働者を自ら使用する事業者（次の②及び③に掲げる事業者を除く。）
 - ② 当該労働者が派遣労働者である場合において、当該派遣労働者に係る労働者派遣の役務の提供を受ける事業者
 - ③ 上記①②に掲げる事業者が他の事業者との請負契約その他の契約に基

代理人その他の者について通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしている旨を、当該労務提供先若しくは当該労務提供先があらかじめ定めた者（以下「労務提供先等」という。）、当該通報対象事実について処分⁴⁾若しくは勧告等⁵⁾をする権限を有する行政機関又はその者に対し当該通報対象事実を通報することがその発生若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⁶⁾に通報することをいう（保護法2①）。

ここで、対象となる「通報対象事実」とは、次のいずれかの事実をいうとされている（保護法2③）。

- ① 個人の生命又は身体の保護、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罪行為の事実
- ② 別表に掲げる法律の規定に基づく処分に違反することが①に掲げる事実となる場合における当該処分の理由とされている事実

このような制度は、以前からも核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（昭和32年6月10日法律第166号）66条《原子力規制委員会に対する申告》、労働基準法（昭和22年4月7日法律第49号）104条《監督機関に対する申告》など⁷⁾において、担当行政官庁等に法令違反を申告するこ

づいて事業を行う場合において、当該労働者が当該事業に従事するときにおける当該他の事業者

- 4) ここにいう「処分」とは、命令、取消しその他公権力の行使に当たる行為をいう。
- 5) ここにいう「勧告等」とは、勧告その他処分に当たらない行為をいう。
- 6) 当該通報対象事実により被害を受け又は受けるおそれがある者を含み、当該労務提供先の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある者を除く。
- 7) 労働安全衛生法（昭和47年法律第57号）97条《労働者の申告》、賃金の支払の確保等に関する法律（昭和51年法律第34号）14条《労働者の申告》、労

とができ、その際、企業側は解雇などの不利益処分をしてはならないなどという制度があったものの、十分に機能していなかったことが指摘されており⁸⁾、上記法律が整備されるに至った。

2 公益通報者保護法の意義

(1) 企業の自浄作用としての意義

公益通報者保護法の内容につき議論を行った国民生活審議会消費者政策部会部会長を務めた落合誠一教授は、同法制定の意義について「予測可能性のある、しかも私的・公的組織をすべて対象とする包括的な法的ルールが公益通報者保護法によって明定されたことは、まず大きなメリット」であるとされる^{9), 10)}。解雇濫用法理等による解雇処分等の制限に係る裁判例

働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律（昭和60年法律第88号）49条の3《厚生労働大臣に対する申告》、家内労働法（昭和45年法律第60号）32条《申告》、船員法（昭和22年法律第100号）112条《船員の申告》、港湾労働法（昭和63年法律第40号）44条《公共職業安定所長に対する申告》、じん肺法（昭和35年法律第30号）43条の2《労働者の申告》、鉱山保安法（昭和24年法律第70号）50条《経済産業大臣等に対する申告》、船員災害防止活動の促進に関する法律（昭和42年法律第61号）64条《船員の申告》を参照。また、労働組合法（昭和24年法律第174号）7条《不当労働行為》等、雇用保険法（昭和49年法律第116号）8条《確認の請求》等、個別労働関係紛争の解決の促進に関する法律（平成13年法律第112号）4条《当事者に対する助言及び指導》等、雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律（昭和47年法律第113号）17条《紛争の解決の援助》、育児休業、介護休業等又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律（平成3年法律第76号）10条《不利益取扱いの禁止》等、運輸安全委員会設置法（昭和48年法律第113号）18条《事故等調査》等も参照。

- 8) 宮本一子「公益通報者保護法と企業の内部通報システム」高圧ガス40巻6号14頁。
- 9) 落合誠一ほか「座談会消費者基本法、公益通報者保護法の制定の意義について」ESP469号14頁〔落合発言部分〕。
- 10) 内閣府国民生活局が主導して法制化を推進したことから分かるように、

が集積されてきていたものの、どのような通報であれば公益通報者が保護されるのかという要件が明確になった点が同法制定の大きな意義といえよう¹¹⁾。なお、落合教授は、「この法律が対象とする法令をどの範囲まで取り入れていくかが、この法律の重要性に決定的な意味を持つ」とし、同法付則別表8号で、この法律の対象とされるべき法律として政令で定めるものは、「なるべく、ここは広く取り組むという方向で政令指定をすることが必要」と述べられる¹²⁾。

消費者保護政策の歴史について、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であった松本恒雄教授によれば、「21世紀に入ると、市場を利用して消費者の利益になるように企業行動を誘導しようという政策が出てきた。行政コストをかけないで、市場メカニズムを利用して、消費者指向の強い企業、消費者の支持を得た企業が繁栄し、そうでない企業は淘汰されるような仕組みをつくろうというやり方である。」とし、こうした背景の下で、コンプライアンス経営の促進を図る種々の法律が制定・改定され、公益通報者保護法もその流れに沿ったものであるとされる¹³⁾。

この点、松本教授によれば、企業が何らの問題を起こさずに経営を行えば問題はないが、「外からの目がないと、緊張感に欠け、意識的に取り組

我が国における公益通報者保護法は、「“消費者保護”の性格を押し出しながら成立に向かった点に大きな特徴」があるといわれている（浜辺陽一郎「事業者に大きな影響を与える『公益通報者保護法』の施行」アイ60号7頁）。

- 11) 柿崎環「公益通報者保護法の立法と現場」法セ649号1頁、浜口厚子「内部告発と公益通報者保護法」月刊監査研究34巻5号12頁参照。
- 12) 落合ほか・前掲注9)、17頁〔落合発言部分〕。
- 13) 松本恒雄「コンプライアンス経営と公益通報者保護法—その消費者政策における位置づけ」法とコンピュータ25号50頁。なお、公益通報者保護法制定時の学説について概要をまとめたものとして、宮島薫「研究ノート公益通報者保護法公布後の動静—コメントと資料」志學館法学7号154頁以下も参照。

まないきらいがある。そこで、自主的な取り組みを補完するものとして、種々の外からの目、モニタリングが期待されている。」とされ、したがって、まず、規制行政の下では監督官庁が、次いで株主代表訴訟を通じての株主、投資家の存在、そして消費者や取引先があり、「従業員、社内の目を意識させようとするのが、公益通報者保護の制度である。」と位置付けられる¹⁴⁾。ただし、同教授は「公益通報者保護法は、経営陣は健全であるということが大前提になっている。企業ぐるみの違反行為に対してはこの法律は無力」とされ、そのような場合には、外部に告発するしかないと言われる¹⁵⁾。

また、升田純教授は、同法制定の意義について、「法の付随的な機能としては、法の目的にも規定されているような企業の法令遵守の徹底、消費者の権利、利益の保護のほか、さらに企業の体質・慣行の改善、法令遵守のための内部組織の見直し……等の機能を期待することができ、このような付随的な機能が企業によって繰り返し取り上げられることによって、新たな企業の文化、体質、活動ルールが形成されることも予想することができる。」とされる¹⁶⁾。

これらの見解に通底しているのは、企業のコンプライアンス経営に対する自浄作用であるといえよう¹⁷⁾。企業がコンプライアンス徹底のためにいかにして、コンプライアンスに対する意識を醸成させ、内部組織を見直すかという観点から、これらを後押しするための企業における自浄作用を期待させる制度として、この公益通報者保護制度が位置付けられているよう

14) 松本・前掲注13), 51頁。

15) 松本・前掲注13), 52頁。

16) 升田純「公益通報者保護法制定の意義と課題」ESP469号36頁。

17) 岩間芳仁「企業からみた公益通報者保護制度について」世界の労働54巻6号44頁。

に思われるのである。

(2) 社会的倫理観を阻む障壁

公益通報者保護法の意義について、小西啓文教授は、告発者である労働者の観点から、「労働者の企業に対する忠誠心と社会的倫理観が一人の人格のなかで分裂するところにこの問題の難しさがあるのであって、それでもなお一定のルールに基づき内部告発をしようとする労働者に対しては、社会的倫理（『公益』）が忠誠義務を超えることを宣言したところに本法のアナウンス効果があるのである。」と説明される¹⁸⁾。ここに指摘されている「企業への忠誠心」と「社会的倫理観」との衝突に目を向けることが極めて重要であると考えられる。なぜなら、個々の従業員が社会的倫理観をいかに有していたとしても、その倫理観に基づく行動を阻止するものとして、企業に対する忠誠心が働くからである。より具体的にいえば、労働者にとってみれば、上司や同僚が存在する組織に対して刃を向けることに対する大いなる躊躇が、コンプライアンス徹底の障壁になっているという事実がそこに存在するのである。こうした中で、労働者をいかに保護するべきかという大きな問題が公益通報者保護法の根底にあるといえよう¹⁹⁾。

また、従業員に萌芽する社会的倫理観に基づく行動を阻むものは、企業への忠誠心のみではない。そこには、法律上の障壁が厳然と存在する。後述するが、内部告発をするに当たっては、労働者が企業の秘密資料を収集

18) 小西啓文「内部告発と公益通報者保護法(1)制度導入の背景」時の法令1760号71頁。

19) 森井利和「労働者にとっての公益通報者保護法」角田＝小西・前掲注1), 45頁, 春日吉備彦「内部告発を行った労働者に対する不利益措置の適法性—トナミ運輸事件」同書112頁など参照。労働組合との関係では、川田和子「内部告発時代における企業内労働組合の役割」同書73頁, 木村裕士「公益通報者保護法と労働組合—真の公益通報者保護法を求めて」経営民主主義31号44頁など参照。

しなければならないことが多いが、かかる行為が窃盗罪に該当してしまうという内部告発そのものが抱える矛盾も指摘し得る。これを乗り越えた点にも公益通報者保護法の重要な意義があるといつてよからう。

この点について、畑中祥子准教授は、「企業秘密を許可なく取得し内部告発する行為は、形式上、刑法における窃盗罪……に該当するものの、当該行為の目的・手段に正当性ないし相当性が認められる場合には、その違法性が阻却されるという論理によって内部告発という行為が本質的に抱える矛盾を乗り越えることができる。」とされ、公益通報者保護法制定の意義について、「『公益』通報の名の下に企業に対する忠実義務（秘密保持義務）が免責されることが明確に規定されたものとみることができる。」と述べられる²⁰⁾。もっとも、同法は、必ずしも企業からの告訴や損害賠償請求を禁止するものではないため、労働者に不安が残る点は否めないといえよう。

3 公益通報者保護法の3つの特徴

(1) 通報制度という特徴

公益通報者保護制度について、これを「内部告発」制度という名称ではなく、あくまでも「通報」制度としたのはイギリス法の影響を受けてのことであるといわれている²¹⁾。イギリスでは「公益開示法」(Public Interest Disclosure Act 1998)として制定されており、労働者(worker)に対して「適格性ある開示」(Qualifying Disclosure)を求めている。これはあくまでも通報という位置付けであり、密告や告発という性質のものではない(Part IVA Protected Disclosure, 43A～43L)。

20) 畑中祥子「内部告発を目的とした顧客信用情報の取得とその正当性—宮崎信用金庫事件」時の法令1772号68頁。

21) 日野勝吾「公益通報者保護法の概要と基本的論点の解説」中京ロイヤル11号18頁。

後藤仁教授は、「公益通報者保護法は、『密告奨励法』でもなく、『告発抑制法』でもないものに仕上がっている。」とし、「自浄作用に欠けるところがあつたからこそ、法制定に至つたわけで、行政への通報や外部通報は、これからどんどん活用されていい。」と内部通報以外の方法にも積極的な見解を示される^{22)・23)}。

松本恒雄教授によれば、公益通報者保護法の制定において意見対立が生じた原因は、「それぞれの論者が抱いている公益通報者保護の制度設計の違い、比喩的にいえば、『告発イメージ』によるか、『通報イメージ』によるかにある。」とされ、「成立した公益通報者保護法は、後者の通報イメージに立っている。」と説明される²⁴⁾。

このように、公益通報者保護法は告発イメージではなく、通報イメージであるという点をまず、その特徴として挙げるができる。

(2) 内部への通報制度という特徴

前述したとおり、我が国の公益通報者保護法はイギリスの制度を模範としたものであるが、イギリスの公益開示法では、外部への告発よりも内部への通報に係る保護要件を緩和するという特徴を有し、この規定は企業に対して内部通報制度を整備するインセンティブを与え、企業の自浄作用を期待するものとして公益通報者保護制度に対する企業側の理解を得やすいものにして²⁵⁾。

22) 後藤仁「公益通報条例の背景」自治体法務研究5号21頁。

23) 中村博「公益通報者保護法の制定と人事労務の実務課題(1)」労働法学会研究会報2339号10頁は、そもそも公益通報者保護法が公益通報者を保護するものであるとしても、同法の目的は、「国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資する」ことであつて、この点、「公益通報者保護法」という名称では誤解を招くと指摘する。

24) 松本恒雄「コンプライアンスマネジメントとは何か—事業者に必要なもの」農業と経済71巻2号40頁。

25) 消費者庁「『諸外国の公益通報者保護制度をめぐる立法・裁判例等』

また、大内信哉教授は、「公益通報者保護法が、通報必要者という外部への通報については保護要件を厳格にし、雇用主に対する通報についての保護要件を逆に緩和しているのは、内部への通報を重視する姿勢を示していると言える」とされ、「その意味で、公益通報者保護法を、内部告発者保護法というのは、やや言い過ぎと言えるかもしれ〔ない〕」と述べられ、基本的には外部への告発行為を積極的に推奨すべきではないという立場に立たれる^{26)・27)}。

このように、同制度が外部向けの情報提供というよりも、内部向けの情報提供に主眼を置いているという点は、前述したとおり、企業におけるコンプライアンス維持のための自浄作用を期待するという制度設計に合致する捉え方でもある。このことは、別の見方をすれば、企業の「告発」を主眼としていないという上記(1)の特徴を、提供される情報のベクトルの観点から別に言い換えていることでもある。

この点が、公益通報者保護法の適用領域の拡張論にとっての足枷となっているのかもしれない。

(3) 従来の判例の射程と整合的であるという特徴

そもそも公益通報者が労務提供先から不利益処分を受けないようにする保護法制としては、例えば、民法上の信義誠実の原則（民法1②）や公序良俗（民法90）、労働契約法16条《解雇》（旧労働基準法18条の2）、労働基準法104条《監督機関に対する申告》などが存在している。これらに係る裁判例は多々あるが、公益通報者保護法は、「これらに加え、より明確な公益通報保護のスキームを示そうとするもの」であるといわれている²⁸⁾。同

る動向調査』の概要」3頁。

26) 大内信哉「公益通報者保護法」ビジネスガイド49巻14号64頁。

27) 大内信哉「公益通報者保護法」労務事情1222号72頁も参照。

28) 松嶋隆弘「公益通報者保護制度の概要」税理50巻14号97頁。

法6条《解釈規定》は、「前三条の規定〔筆者注：公益通報者保護法3条《解雇の無効》、4条《労働者派遣契約の解除の無効》、5条《不利益取扱いの禁止》〕は、通報対象事実に係る通報をしたことを理由として労働者又は派遣労働者に対して解雇その他不利益な取扱いをすることを禁止する他の法令……の規定の適用を妨げるものではない。」と規定する。

森井利和教授は、同条について、「他の法律にはあまり例のない規定」であるとし、「この規定からわかるように、公益通報者保護法は、他の法律による公益通報者の保護の補充を当然の前提」としているとされており²⁹⁾、同法は他の法律の補完的性格を有しているといえよう。また、告発対象が同法において限定されている点について、同教授は、「これは、この法律が労働者保護法ではなく基本的には消費者保護法の性格を有することからの限界でもあるし、この法律が保護の限界を画する法律ではなく保護範囲のうちの一部を対象とするものに過ぎないこと（6条……）の反映でもある。」とされる³⁰⁾。したがって、この法律は、これまでの判例等によって労働者が保護されるに至ったものの一部を立法化したにすぎないのであるから、仮にこの法律によって従来の保護範囲が縮小されるようなことがあれば、それは明文の規定や立法趣旨に反するものと位置付けることもできるのである³¹⁾。

同旨の意見として、春田吉備彦教授は、公益通報者保護法が公益通報を行おうとする者を萎縮させるとの意見に対して、「しかし、学説上は、同法の通報対象事実に該当しない外部通報が問題となった裁判例において

29) 森井利和「内部告発と公益通報者保護法(10)労働者にとっての公益通報者保護法」時の法令1778号54頁。

30) 森井・前掲注29)、57頁。そして、森井教授は、「このような保護範囲の不確かさは、この法律自体が明示している（6条）ように、一般法や他の法律による内部告発の保護によって補われるほかない。」とされる（同58頁）。

31) 森井・前掲注29)、63頁参照。

も、外部通報を理由とする解雇・懲戒処分が無効とされた例が少なくないことからすれば、同法の制定は、これまでの裁判例が認めてきた外部通報の正当性を狭めるものではないとの評価があり、傾聴に値する。同法の保護法益の外側には、判例法理が正当化する外部告発事案が存在することは、今一度確認しておく必要がある。」とされる³²⁾。

いわば、公益通報者保護法は、これまで裁判例において保護されてきた情報提供者保護の領域を特段拡張しようとしているものとははいえないのかもしれない。かような意味では、アナウンス効果までをも否定する必要はないが、創設的かつ強力な立法であるとまではいえまいようである。

4 行政への情報提供——告発的効果の強調

かようにアナウンス効果が期待される公益通報者保護法であるが、行政サイドからこれをみれば、行政行為前の情報ないし規制前の情報取得としての意義ないし効果が期待されるところでもある³³⁾。前述したとおり、公益通報者保護法は告発イメージではなく内部向けの通報イメージとして捉えられてはいるものの、これを告発制度として意味付けようとする見解も存在する。

例えば、浜辺陽一郎教授は、同法が独占禁止法においてリニエンシー制度が導入された点と親和性を有するとされ、「告発が推進される社会的環

32) 春田吉備彦「内部告発と公益通報者保護法(8)内部告発を行った労働者に対する不利益措置の適法性—トナミ運輸事件(富山地判平成17.2.23)」時の法令1774号50頁。

33) 行政主体にとっての公益通報者保護法とは、行政内部の通報という意味と、監督官庁としての情報収集という2つの側面がある。前者には、2005年7月19日付け「国の行政機関の通報処理ガイドライン」(内部職員等からの通報)が、後者には、「国の行政機関の通報処理ガイドライン」(外部の労働者からの通報)がある。この点については、例えば、土田伸也「行政主体・行政機関による公益通報の処理」角田=小西・前掲注1)、60頁。

境はますます整いつつある」と指摘される³⁴⁾、³⁵⁾。

また、宇賀克也教授は、「法令順守の観点からみると、公益通報者保護法は、使用者にとって違法行為を早期に発見するためのツールであるが、規制権限を有する行政庁にとっては、規制の前提となる情報を取得する法的仕組みとして位置付けられる。規制を行うためには、その前提となる情報を取得することが不可欠であるが、行政による能動的な調査（立入検査等）は、行政のリソース不足から十分には行われない。違反事実が行われる現場の労働者等が違反事実を最もよく認識しうる立場にあり、かかる者からの通報が、規制の前提となる情報を取得するために最も効果的であるといえる。」と述べられ³⁶⁾、行政庁側からみた同法のメリットを説明される。

もっとも、このような告発的効果を期待する見解に対しては、例えば、上司に対する私憤や腹いせに基づくものを保護の対象とすべきか否かという問題³⁷⁾など、種々の反論もあるが³⁸⁾、その実質的な意義において、告発

34) 浜辺・前掲注10)、8頁。同旨のものとして、大田尚一「内部通報制度の現状と問題点」Libra 15巻1号9頁参照。

35) 松本・前掲注24)、42頁も参照。

36) 宇賀克也「公益通報者保護法について」消費者法ニュース105号20頁。

37) この点については、結果的に公益侵害の真実相当性の要件が充足されれば公益通報者保護制度の対象としてもよいのではないかと考えられる。このような見解として、阿部泰隆『内部告発〔ホイッスルブローワー〕の法的設計』46頁（信山社2003）、同「政策法学演習講座」自治実務セミナー43巻4号7頁、森尾成之「自治体における法令遵守〔コンプライアンス〕のための制度とこれから—公益通報を題材として」自治体学研究90号25頁、三野靖「自治体コンプライアンスと公益通報制度」自治総研33巻1号75頁など参照。

38) 例えば、森尾成之教授によれば、「公益通報」が行政法学において論じられるようになったのは、「行政法の伝統的、典型的モデルとしての、①法律、②行政行為、③強制行為という三段階構造モデルにおける①の段階から②の段階へと進行するプロセスで、執行されない部分、すなわち法規執

を強調する有力な見解が存在することを忘れてはなるまい。

II 諸外国の公益通報者保護法制

1 概 説

欧米は、公益通報者の保護の対象や、通報の要件が我が国に比べて比較的緩やかであるといわれている。また、我が国の公益通報者保護法は、企業への内部通報を優先し、その企業による自らの是正を目標とする一方、諸外国では、はじめから監督官庁や外部のマスコミ等への外部通報を認めるものも多いとされる³⁹⁾。

松本恒雄教授によれば、基本的に「韓国を除くと、イギリスないしはその旧植民地」には公益通報者保護のための法律があり、「英米法系の労働

行の欠陥という問題に近年、特に社会的関心が高まってきたためである。」とされる（森尾「公益通報者保護法の現状と課題—消費者委員会公益通報者保護専門調査会報告の検討を中心として」法学論集47巻2号210頁）。なお、同教授は、公益通報者保護法を「まかり間違っても、本法を用いて通報をしようなどと考えるはいけない。……つまり、本法の良さは『張子の虎』であるということにはならないだろうか。」とされ、組織側に対し風通しのよい組織を整備させるための「メッセージを送り続けるというスクリーン効果こそが本法の実質的機能と考える。」と、本法の意義を説明される（同稿217頁）。「張子の虎」であることにこそ意味がある以上、同教授は、「通報対象事実、対象となる法律は『ある程度広範』であるということが望ましいとも思われる。」とし、あらゆる法分野において徹底される必要はないとされ、「したがって、そういった観点からすれば、対象事実の中に脱税案件などを入れるとこの法律が動き出してしまうので、そこまでの法律を作るとすれば、それに伴う諸制度を整備する必要がでてくると思われる。」と述べられ、「少なくとも、この法律が分かりにくい、現在のままの条文である限りにおいては、出来る限り、公益通報が行われないことを念じてやまない。」と結ばれる（同稿219頁）。

39) 光前幸一「情報の平等化をめざして—内部告発者保護制度に求められるもの—」消費者法ニュース93号17頁参照。

法制は、労働者の解雇が自由であることを原則としているため、公益通報を理由とした解雇は無効であることを宣言することは、労働者保護にとって重要な意味がある。」とされ、「これに対して、日本の法制度に大きな影響を与えているドイツやフランスでは、公益通報者保護のための特別の法律は存在しない。これは、これらの国では、労働者を容易に解雇できない労働法制になっているために、公益通報を理由とした解雇も当然に一般法理に基づいて制約されることから、特段の保護を重ねる必要がないと考えられていることによる。」という⁴⁰⁾。もっとも、現在、ドイツ⁴¹⁾やフランス⁴²⁾において同制度が存在しない理由は、それぞれの社会的背景が絡むも

40) 松本恒雄「主要国の公益通報者保護制度—四カ国の法制度の概要」世界の労働54巻6号10頁。

41) ドイツにおいては、ナチスドイツ時代と旧東ドイツ時代の密告に関する苦い歴史的経験から内部告発の問題が非常にセンシティブな問題であることもあり、公益通報者保護制度の整備について消極的である。包括的な公益通報者保護に係る法律は存在せず、裁判所が既存の法律によって個別の案件ごとに通報者保護が適正かどうかについて判断するに留まっている。加えて、これまでの裁判例の多くは、被用者の守秘義務を重視する立場を示しているため、被用者は解雇等自己のリスクが不確実なままで公益通報をしなければならず、合理的な被用者は公益通報を行わないと言われている。このように、ドイツの公益通報者保護制度の整備は遅れているが、フランスと同様、米国のSOX法、「腐敗の防止に関する国際連合条約」（2003年）や「収賄に関する欧州議会民事協定」（1999年）等の国際協定が成立した影響から、2008年4月に、消費者保護・食料・農林委員会が、被用者の通報する権利を定めた民法典改正案を提出するなど、制度の整備の必要性についての議論が盛んになってきている（消費者庁・前掲注25）、4頁）。

42) フランスにおいては、包括的な公益通報者保護に係る法律は存在せず、労働法に挿入された「収賄防止に関する法律」（2007年）等いくつかの条項が公益通報者保護について規定しているのみであり、その対象範囲も非常に狭い。同法は米国のいわゆるSOX法の成立を受けて、金融・会計分野の不正行為を防止する目的で制定されたものである。もっとも、同法の成立以降、これ以外に公益通報者保護制度の整備は実質的に進んでいないのが現状であ

のであるが、我が国の労働法における解雇権濫用に係る判例は後者ドイツの考え方と親和的であると解される⁴³⁾。

2 アメリカ

アメリカでは、日本のような民間・公的部門のどちらにも適用があるような包括的な公益通報者保護法は存在しない。一部連邦法と、各州法でカバーしているところである⁴⁴⁾。

アメリカで最初の公益通報者保護に関する法律は1863年の「不正請求禁止法 (False Claims Act)」であり、政府に対し不正な水増し請求を行う業者を連邦裁判所に訴えた市民に対し、報奨金を支払う制度が設けられた。通報者は私人であり、通報対象事実は、「不正請求 (false claim)」である。この不正請求としては、① 不正であることを承知の上で、不当な請求又は不当な請求の承認を行うこと、② 不当な請求のための不正な記録、書類、文書等をそれと知りながら作成すること、③ 不正請求禁止法に違反する行為を企てること、④ 政府が使用する資産の種別や量を不正に証明すること、⑤ 情報が正確であるかどうか分からないまま文書により資産の受領を証明すること、⑥ そうであると知りながら、資格を有しない連邦政府職員から政府資産を購入すること、⑦ 政府に対する支払額を減額又は回避する目的であると知りながら、不正な記録を作成、使用又は使用を許

る。この背景には、フランス労働法上労働者が非常に手厚く保護されているため、裁判になった場合の勝算が確実でない限り、使用者が解雇等しないことがある。また、もともと公益通報は法が保障する「表現の自由」に基づいて行うという慣習があり、これを法律で規定することに対する抵抗感が強いこともある（消費者庁・前掲注25）、4頁）。

43) なお、ドイツ法の動きについて、戸田典子「内部通報者保護法制定の動き」論究ジュリ3号154頁も参照。

44) 松本・前掲注40)、14頁参照。

可することが挙げられる。

松本恒雄教授によれば、この制度は、「保護よりも、違法行為を通報すること自体を、報奨金の支払をもって奨励することを重視する法律である。」と整理される⁴⁵⁾。そのような意味では、公益通報者保護に関する法律というよりは、内部告発奨励制度であるといえよう。また、この点、畑中祥子准教授は「『連邦政府の損失』 = 『国民の損害』を食い止めるという点では、報奨金制度があることが告発の大きなインセンティブとして働いていると考えられる。」と述べられる⁴⁶⁾。

その後、アメリカでは、1978年に「公務員制度改革法（Civil Service Reform Act）」が制定の後、1989年改正により「内部告発者保護法（Whistleblower Protection Act）」が新たに制定され、違法行為や重大な管理不備などに関する情報開示があっても、そのことによって職員に対する人事行為がなされてはならないとされた⁴⁷⁾。すなわち、「アメリカにおいては、国民の利益を守るという観点から、公的部門から内部告発者の保護法制が確立されていった」という歴史的な流れが存在する⁴⁸⁾。

内部告発者保護法は、行政部局の職員、元職員及びかかる職に応募している人が通報者として位置付けられ、①すべての法律、規則又は規制に対する違反あるいは②重大な著しく誤った管理、重大な資金の浪費、権利の濫用又は公衆の健康若しくは安全に対する実質的かつ具体的な危険が通報の対象事実とされる。なお、対象となる情報が「合理的に信ずるに足る（Reasonable belief）」ことも求められている。これにより、不利益取扱

45) 松本・前掲注40), 14頁。

46) 畑中祥子「内部告発と公益通報者保護法(3) アメリカにおける内部告発者保護のあり方—サーベンス・オックスリー法を中心に」時の法令1764号56頁。

47) Section 1302(b)(8) of title 5, United States Code.

48) 畑中・前掲注46), 57頁。

い等に対する是正措置が採られ、不利益取扱い等をした者に対する懲戒処分がなされる。

その後、エンロン (Enron Corp.) 事件⁴⁹⁾、ワールドコム (Worldcom) 事件⁵⁰⁾を契機に、金融・証券不祥事に対応するため、2002年に上場企業や証券会社の労働者の公益通報保護について規定した「上場企業会計改革及び投資家保護法 (Public Company Accounting Reform and Protection Act of 2002)」, いわゆる「サーベンス・オックスリー法 (企業改革法, SOX 法)」が制定された。同法は、証券取引を行うあらゆる企業の被用者が通報者となり、証券取引委員会の規定に反する行為その他連邦法に定められた株主の利益に反する不正行為が通報対象事実とされ、不利益取扱い等をした者に対する刑罰が科されることになる。

これにより企業コンプライアンスの適正化が図られることになったが、サーベンス・オックスリー法は、内部告発者の保護を主たる目的として制定されたというわけではない。ただし、同法においても内部告発者の民事救済規定が設けられている。同法については、内部告発者に対する報復的行為を行う者を使用者に限らず広く捉えるという点と、そうした報復的行為を行った者に刑事罰を用意しているという2点が、「いわば車の両輪のように機能し、内部告発者の『保護』をより効率的なものにしているといえよう。」との分析もある^{51), 52)}。

49) 2001年10月に簿外債務の隠蔽をはじめとする不正が明るみに出たことでエンロン社の株価が暴落した。2001年末に同社は破産宣告を出し倒産した。

50) ワールドコムは、2002年7月21日にニューヨーク連邦倒産裁判所に対して、連邦倒産法適用を申請した。負債総額は410億ドル、資産総額は連結ベースで1070億ドルにのぼり、2001年12月2日に破綻したエンロンを大きく超える経営破綻である。

51) 畑中・前掲注46), 60頁。

52) その他、アメリカのこれらの法律について、麻妻みちる「公益通報者保護制度の諸問題—現代社会における企業のあり方とは」松蔭大学紀要8号47頁

その後、2010年の金融規制改革法（Dodd-Frank法）においては、内部告発者報奨金プログラムを設け、内部通報者保護を強化している。こうしたアメリカの対応について、柿崎環教授は、「現在の資本市場の健全性を維持するためには、企業外部からの不正調査、是正介入にはもはや限界があり、企業内部からの自立的な早期不正リスク対応こそが、グローバル資本市場でのリスク顕在化の衝撃を回避する最も有効な手段の一つであると考えられているのである。」とされ、我が国においても、「さらに内部統制システムの実効性を確保するには、優良な内部統制システムを備える企業に与える税法上の優遇や独禁法上のリニエンシーに類似する通報制度の創設など」とともに、「内部告発者に対する報復禁止規定の違反に対しては、罰則等を設ける等」が必要となってくると説明される^{53)・54)}。

白石賢教授は、アメリカの各法と比較し、「我が国の公益通報制度は公益通報者を保護することを主目的としているのに対して、米国では、より広く『公益』自体を保護することと『公益通報者』を保護することを全体として規定しているのである。」とする⁵⁵⁾。同教授は、特に不正請求禁止法（False Claims Act）について、「政府の財産という『公益』自体の保護を図るものであり、納税者訴訟（taxpayer's suit）と同様の基盤に立つものである。それゆえ、False Claims Actは、納税者訴訟の形を変えて承継したといわれる我が国の住民訴訟に通じるものがある。」とされるのである⁵⁶⁾。そ

参照。

- 53) 柿崎環「『自己修復型ガバナンス』へのいざない—会社法、内部統制規制、公益通報者保護法の有機的連携の可能性」法時86巻3号35頁。
- 54) 柿崎環「公益通報者保護法の見直しに向けて—資本市場規制からのアプローチ」法時83巻12号1頁も参照。
- 55) 白石賢「米英における公益通報者保護制度を踏まえた我が国の制度の今後の課題」自治体学研究90号76頁。
- 56) 白石・前掲注55), 77頁。

して、「我が国の公益通報者保護法は、通報した労働者を保護する制度として制定されたが、内部通報の役割という点からは、住民監査・訴訟制度や公益通報者保護法自体も False Claims Act について学ぶべき点は多いと思われる。」とし⁵⁷⁾、公益通報者保護法の限定された対象について「『公的資金の浪費行為』のような行為を公益通報の対象とすべきではないのか」と将来への立法課題を示される⁵⁸⁾。

3 イギリス

我が国の公益通報者保護法がイギリスの法制度を参考にしたといわれていることは前述のとおりである。イギリスは、1998年に「公益開示法 (Public Interest Disclosure Act 1998)」を制定しているが⁵⁹⁾、同法は公益通報者保護の中心的役割を有している⁶⁰⁾。通報対象事実としては、開示を行う労働者が次に該当する事項の少なくとも1つ以上に該当すると合理的に信じている情報である。すなわち、① 犯罪が行われたこと、行われていること又は行われる可能性の高いこと、② ある者が遵守すべき法的義務に違反したこと、違反していること又は違反する可能性の高いこと、③ 裁判の誤りが生じたこと、生じつつあること又は生じる可能性の高いこと、④ 個人の健康や安全が危険にさらされたこと、さらされていること又はさらされる可能性の高いこと、⑤ 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、⑥ ① ないし ⑤ のいずれかに該

57) 白石・前掲注55), 77頁。

58) 白石・前掲注55), 78頁。

59) See, Guidance The Public Interest Disclosure Act, Gov. U.K., Published 1 May 2013 (<https://www.gov.uk/government/publications/the-public-interest-disclosure-act/the-public-interest-disclosure-act>).

60) See, also, The Combined Code on Corporate Governance, GUIDANCE ON AUDIT COMMITTEES.

当する事項を示すような情報が故意に隠蔽されたこと、隠蔽されていること又は隠蔽される可能性の高いことが挙げられる。その効果としては、不利益処分の取消し、慰謝料の支払など、不利益取扱い等により被った損害の補償、原状回復、再雇用、解雇差止の仮処分などがある。

通報先が、使用者又はその責任者、法律助言者、指定機関といったように3段階になっている点など、我が国の制度と類似する点も多い⁶¹⁾。ただし、「公益」の範囲は我が国のそれよりも広い⁶²⁾。この点について、長谷川聡准教授は、「適用対象者を広く認めることで不正を発見する目を増やすことは、公益の保護という法律の趣旨の達成を容易にするであろうから、公益通報者保護法が労働基準法に合わせて適用対象者を限定的にする必要は存在したのであろうか。」として、我が国の公益通報者保護法の適用対象者の狭さを指摘されている⁶³⁾。

なお、イギリスの公益開示法について、麻妻みちる氏は、「注目すべきは、民事法違反、不法行為のみならず、法令違反に当たるか否かを問わない、すなわち通報者本人に違法か否かという法律判断が要求されない点である。」とされ、「イギリスの公益開示法の仕組みは、社会の中で公益と事業者側の利益を絶妙に調和させている。」と述べられる⁶⁴⁾。

4 韓 国

韓国では、まず、公共部門において2001年に「腐敗防止法」が制定されたが⁶⁵⁾、民間部門における公益通報者保護制度が不備であるとして、2011

61) イギリスの制度については、松嶋・前掲注28)、94頁も参照。

62) 松本・前掲注40)、12頁参照。

63) 長谷川聡「イギリスにおける内部告発者の保護」時の法令1762号48頁。

64) 麻妻・前掲注52)、47頁。

65) すなわち、当初は「公共セクターの腐敗のみをターゲットにしたもの」といえる（松本・前掲注40)、17頁）。

年3月に「公益申告者保護法」が制定された⁶⁶⁾。いずれの法においても、通報により国等に直接的な収入の回復（又は増加）をもたらした場合には報奨金が支払われることとされているなど、「消費者保護政策の一環として位置づけられるわが国の公益通報者保護法に比べると、『不正防止，社会の透明性の向上の』文脈から制定」されているといえる⁶⁷⁾。ただし，我が国の公益通報者保護法では，一定の要件の下，外部通報としてマスコミへの通報が保護対象とされることに対し，韓国では通報先からマスコミは除かれている⁶⁸⁾。

津幡智恵子氏は，韓国法との比較において，我が国の公益通報者保護法にも「韓国法で規定されているように，不利益取扱いの禁止違反に対する罰則の導入を検討すべき」とされ，通報者が安心して通報でき，企業の自浄作用を強化するという観点からも，通報者に対する民事上・刑事上の責任の減免規定の導入の必要性を指摘される⁶⁹⁾・⁷⁰⁾

我が国では，公益通報者保護法制定以降も通報者が会社から不利益を受けたり，解雇されることなどがあり，それどころか会社から損害賠償請求訴訟を提起されることもあることに対し⁷¹⁾，白井京氏の調査によれば，「韓国では，これまでに腐敗防止法に基づく公益通報について，通報者が逆に何らかの訴訟を起こされたケースはない。」という⁷²⁾。

66) 津幡智恵子「韓国の公益通報制度」Libra 15巻1号24頁。

67) 白井京「韓国公益通報者保護法の制定」ジュリ1432号89頁。

68) 白井京「韓国の公益通報者保護法制—公益通報の奨励」消費者法ニュース93号21頁参照。

69) 津幡・前掲注66)，27頁。

70) その他，日野勝吾「韓国における公益申告者保護制度について」尚美学園大学総合政策論集15巻47頁も参照。

71) 山本雄大「公益通報者保護法見直しの現状—法施行6年後の実情—」消費者法ニュース93号22頁等参照。

72) 白井・前掲注68)，21頁。

光前幸一氏は、我が国の公益通報者保護法が「性善説的信仰に立っている。」とされ⁷³⁾、これに対し、韓国の同制度は「内部通報の限界を見据え、内部通報と外部通報を並列させ、行政機関への通報を奨励している。」と分析される⁷⁴⁾。

5 比較検討

英米の公益通報者保護法制と我が国のそれとの最大の相違点は、我が国の法が公益通報の内容を列挙限定しているのに対して、米英法では、公益通報の内容が、犯罪行為、法律上の義務の不履行、正義・正当性の誤り (miscarriage of justice)、人の健康・安全に対する危険、環境破壊、著しい不当行為といったように、「抽象的概念」として示されていることである⁷⁵⁾。この点、白石賢教授は、「内部告発を言論の自由との関係で理解することは、保護対象者、保護要件、通報対象行為の理解にも影響する。」とし⁷⁶⁾、「通報対象については、言論の自由からのアプローチの方が公益保護のみより広くなると考えられる。」とされる⁷⁷⁾。同教授は、今後、我が国の公益通報者保護法の通報対象法律が政令で追加されていく際に、「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」に規定する罪の犯罪事実の広狭が、「実は、公益通報を単に労働者保護と捉えるのか、言論の自由との関係で捉えるのかにもかかわってくる問題」とされる⁷⁸⁾。

この点、豊川義明教授は、公益通報は「表現の自由の一類型に含まれる

73) 光前幸一「公益者保護法の改正」消費者法ニュース105号17頁。

74) 光前・前掲注73)、18頁。

75) 白石・前掲注55)、80頁。

76) 白石・前掲注55)、80頁。

77) 白石・前掲注55)、81頁。

78) 白石・前掲注55)、81頁。

ものと評価できる。」とした上で、「内部告発が擁護しようとする利益は社会的にみて肯定される法律上の利益であり、『法の支配』を実現しようとするものと言える。そして、法令上の利益は、憲法規範からみれば必然的に憲法上の価値と繋がり、そこに基礎を持つものである。組織内の人間が組織の法規範を是正しようとするとき、この擁護されようとしている法の利益はこうした憲法上の価値と結びついているし、公益通報は憲法上の国民の基本的な義務の履行である（憲法前文、11、12、97条。）」と説明されている⁷⁹⁾。

なお、内藤恵教授は、「労働者の内部告発という行為を社会的に有用な存在として法的保護の対象とすることは、使用者との間に存する労働者の労働契約上の義務を超えて、社会が要請する公的秩序とは何かということを開き直す行為でもある。」とされ、アメリカやイギリスを筆頭に各国が「公益通報行為をむしろ社会的正義を実現するための行為と評価」していることの表れであると述べられる⁸⁰⁾。

国がどのような公益通報者保護制度を持つかはその国の民度や国民の民主主義へのリテラシーを示す尺度となると思われるが⁸¹⁾、我が国においても内部への通報制度から一歩踏み出し、より、国民が表現の自由の発現の機会の保障として、公益を犯している者、社会的倫理に反している者を告発することができるという制度として、公益通報者保護法の位置付けを検討すべきではなかろうか。

79) 豊川義明「日本社会とコンプライアンス（法令順守）—内部告発権と公益通報者保護法」国公労調査時報504号7頁。

80) 内藤恵「『公益通報者保護制度』と労働契約における労働者の義務」世界の労働54巻6号23頁。

81) 光前・前掲注73)、18頁。

Ⅲ 租税法領域への適用拡大

1 現 状

公益通報者保護法が国民の生命等に関わる限定された法律違反行為のみを対象としていたとしても、必ずしも社内の内部通報制度における対象をこれらの行為に限定する必要はなく、法令違反一般や、倫理違反行為まで含むとする事例もある⁸²⁾。現実問題として、大規模会社や上場会社と、それ以外の会社の間には内部通報制度の導入度合いに大きな格差があるとされるが、この点については、大規模会社等が「会社法や金融商品取引法で規定された内部統制システム構築の一環として内部通報制度の整備が進められている実態がある。」といわれている⁸³⁾。

ただし、公益通報者保護法の制定時に内部通報制度が多く企業で採り入れられたものの、社会全体に同制度が定着したとはいえない状況であり、今日においては内部通報制度の形骸化が懸念されている⁸⁴⁾。

我が国の公益通報者保護法制定後の実情として、平成22年当時、内閣府公益通報者保護専門調査会委員であった弁護士の山本雄大氏も「事業者の公益通報者に対する様々な対応は、法施行前と大きく変わらず、公益通報者を保護する制度自体はまだ社会に浸透せず、公益通報者が不利益を受けられる状況が相変わらず生じていると評価せざるを得ない。」とされている⁸⁵⁾。かかる不利益取扱い等は判例等により救済が図られてきており、公益通報者保護法の趣旨を反映した法解釈がなされているとされるが、法改正の議

82) 浜口厚子「公益通報者保護法と実務への影響」月刊監査研究32巻7号59頁。

83) 柿崎・前掲注11), 3頁。

84) 大田・前掲注34), 10-11頁参照。

85) 山本・前掲注71), 22頁。

論においては、「立法事実がないとの指摘がなされ、結局、具体的な改正を十分に議論するに足りる資料や時間が不足し、改正自体は見送りとなった。」という⁸⁶⁾。これらの実情を踏まえ、山本氏は、「判例においても法の趣旨が反映されているという効果がみられているが、法律自体は、要件が厳しくほとんど適用されず、他方で具体的に規定された保護の措置は不利益取扱いや解雇、派遣契約の解除の禁止だけで、これらは労働契約法等によっても同等の保護が可能であり、実務上極めて使い勝手の悪い法律となっている。」と指摘される⁸⁷⁾。

また、日野勝吾准教授は、現行法を「とりわけ、通報対象事実の範囲に関しては不明瞭である。……法令違反を構成するすべてを通報の対象とすべきか、それとも法令違反を構成する事実の一部または当該事実に関連する事実も保護対象とすべきかについても必ずしも明確ではない。加えて、通報者が負っている通報対象事実の立証責任は大きく、民事裁判手続上も極めて不利な立場を強いられる。」とされ⁸⁸⁾、「法が、とりわけ通報者、消費者にとって有益な法制度になるには何が必要か。そして、法は今後どうあるべきか。通報者、消費者の求める保護内容すべてを充足するためには、……早急に法を改正すべきであろう。」とし⁸⁹⁾、改正見送りを非難される。

結局のところ、法の使い勝手が悪く、公益通報を行う労働者に相当なりスクを負わせる同法がそもそも利用されず、裁判事例も少ないという背景があり、ひいては改正の立法事実がないものとして改正が見送られたものと説明するものもある⁹⁰⁾。

86) 山本・前掲注71), 23頁。

87) 山本・前掲注71), 24頁。

88) 日野勝吾「公益通報者保護法はどこへ向かうのか」消費者法ニュース93号29頁。

89) 日野・前掲注88), 30頁。

90) 土田あつ子「消費者からみた公益通報者保護法の問題と考察」消費生活研

2 保護対象の拡大論

(1) 城南信用金庫事件

内部告発に係る裁判例に、信用金庫会長の脱税疑惑を告発するため、同元専務理事らが、同会長等の預金残高明細等をアウトプットして用紙に印字した上、同元専務理事宛の封筒に封入した事案として、いわゆる城南信用金庫事件東京地裁平成9年12月5日判決（判時1634号155頁）がある。

この事件において、被告人の弁護人は、本件につき窃盗罪は成立せず、被告人は無罪であると主張した。すなわち、① 本件書類に化体されている「情報」は、私人のプライバシー情報にすぎず、現行法上財産犯に対する保護の対象とされるものではなく、企業秘密としても、経済的価値がなく、少なくとも刑法で保護するに値するほどの経済的価値がない。また、② 本件書類については、管理及び処分の権限を与えられ、本件書類を占有していたもので、被告人に窃盗罪は成立しない。加えて、③ 被告人の本件行為は、会長の脱税疑惑を告発するために行ったものであるから、社会的に相当な行為であり保護されるべきであるなどと主張した。

これに対し、同地裁は、「金庫の顧客の預金残高明細等を記載した本件書類について窃盗罪の成否を検討すべきこととなるところ、右情報を内容とする本件書類が窃盗罪における財物に当たることは明らかである」し、「本件書類は、業務上の必要がないにもかかわらず、第三者に漏出させる目的で作出したものであるから、……究極的に理事長が管理するものであり、その占有に属するものと解するのが相当である。」とした。脱税疑惑告発のためであったという点については、「違法性阻却事由がある旨の主張のようであるが、被告人の本件行為が所論の目的に出たものであったとしても、違法性を阻却する余地のないことは明白である。」として、有罪

と判断している。なお、脱税疑惑告発のためであったという点については、量刑事情において情状酌量とされていない。このように東京地裁は、同元専務理事らに窃盗罪の成立を認め有罪としたのである。弁護側は、本件行為は脱税疑惑の告発という社会的に相当な行為であって保護されるべきと主張したが、違法性を阻却する余地はないとして、かかる主張は排斥されている⁹¹⁾。

これまで、内部告発の正当性の判断については、①内容の真実性、②告発の目的（公益性）、③告発の手段という要素が総合的に検討され、かかる内部告発の正当性が判断されるとされてきた（東京地裁平成7年11月27日判決・判時1562号126頁）が⁹²⁾、⁹³⁾、公益性の要素は上記事件の窃盗罪の構成要件には何らの影響をも与えていないのである。

この点に関し、角田邦重教授は、名誉棄損に関するこれまでの判例が「専ら公益を図る目的」であって、それが真実性の証明があれば罰しないとしてきたところ、公益通報者保護法が「不正の目的でなく行われたものであればよい」との立場を明確にしたことについて、「『不正の目的』でなされたことの証明責任は使用者にあることが明確になった意味は小さくないであろう。」と評される⁹⁴⁾。

91) 高橋正俊「公益通報者保護法編（3・最終回）内部告発に関する裁判例と公益通報者保護について」先見労務管理44巻1298号36頁参照。

92) この点については、長谷川聡「労働者個人が主体となる内部告発の正当性の判断枠組み—医療法人思誠会（富里病院）事件」時の法令1770号46頁以下参照。

93) 羽生正宗「内部通報を促進する意思決定モデルの枠組み」社会システム研究5号110頁も参照。これによれば、「公益通報者保護法では、まず通報対象事実が列挙された法令違反に限定された上で、『公益性』が必要とされる。その上で通報先との関係において、通報の『真実性・真実相当性』の要件、及び外部通報の『相当性』要件が整序されている。」と説明される。

94) 角田邦重「内部告発と公益通報者保護法（完）公益通報者保護法定着への課題」時の法令1782号54頁。

(2) 脱税への拡張論

このような状況を踏まえると、脱税疑惑の告発のために企業情報やプライバシー情報を入手することに、法律上の制約が所在していることは否めない。脱税に対する告発を奨励する意味からも、公益通報者保護制度の活用が考えられるものの、公益通報者保護法が対象としている通報対象に租税法は含まれていない。すなわち、公益通報者保護法2条《定義》3項は「個人の生命又は身体の保護、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（これらの法律に基づく命令を含む。次号において同じ。）に規定する罪の犯罪行為の事実」が通報対象事実であると規定し、同別表において一定の法律⁹⁵⁾を規定している。その別表8号は、「前各号に掲げるもののほか、個人の生命又は身体の保護、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政令で定めるもの」として政令委任をし、これを受けて、「別表第8号の法律を定める政令」は444の法律を対象としているが、租税法は1つも同号に掲げられていないのである。もっとも、「税理士法（昭和26年法律第237号）」（同令109号）や「酒税の保全及び酒類業組合等に関する法律（昭和28年法律第7号）」（同令125号）も租税法と呼べなくはないが、これら以外の例えば国税通則法や所得税法、法人税法

95) 同別表にいう一定の法則とは、以下のとおりである。

- 一 刑法（明治40年法律第45号）
- 二 食品衛生法（昭和22年法律第233号）
- 三 金融商品取引法（昭和23年法律第25号）
- 四 農林物資の規格化等に関する法律（昭和25年法律第175号）
- 五 大気汚染防止法（昭和43年法律第97号）
- 六 廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号）
- 七 個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号）

といった一般の租税法は掲げられていないのである。

阿部泰隆教授は、通報対象事実について、「国民の生命、身体、財産、環境の保全、公正な競争の確保その他の利益の保護にかかわる法律にまで拡大された。しかし、選挙違反や脱税は挙げられていない。これは政治がらみなので、国会を通りにくいといった配慮が働いているのではないか、という話もある。」とされる^{96), 97)}。この点について、松本恒雄教授からは、「『個人の生命、身体、財産その他の利益の保護』に関する法律という縛りがあることから、このいずれにも入らない脱税や政治資金規正法違反などは対象とならない。」との説明がなされている^{98), 99)}。

また、この点について、小西啓文教授は「公益観」から説明される。すなわち、租税法が対象に含まれていないのは、「各種税法や政治資金規正法が『専ら国家の機能にかかわる法律（国家の機能について定めることが直接的な目的）』であることを理由にする対応である」とし、公益通報者保護法の背景に「消費者政策の一環として立法作業がなされたことと深い関係があるものと考えられる。」とされる。そして、たとえ、公益通報者保護法

96) 阿部泰隆「公益通報者保護法（内部告発者保護制度）のしくみと対応方法」自治実務セミナー43巻4号5頁。さらに、同教授は、内部告発制度の重要性を指摘され、報奨金制度の提案に繋げられる（同『行政の組織的腐敗と行政訴訟最貧国』133頁（現代人文社2016））。

97) 平成15年に公益通報支援センターは、「公益通報者保護法案の骨子（案）についての問題点」において、「本骨子案は、公益通報の対象は『犯罪行為等』のうち別表に掲げるものとしており、税法、公職選挙法、国会議員等の政治資金規正法違反等は、国民の利益の保護にかかわる法令に該当しないので最初から除外している」と批判している（<http://www006.upp.so-net.ne.jp/pisa/mondaiten031220.html>〔2016年3月15日アクセス〕）。

98) 松本恒雄「公益通報者保護法の施行に当たって」月刊国民生活36巻4号28頁。

99) 通報対象事実の範囲については、大内伸哉「公益通報 公益通報者保護法 Q&A（上）」労務事情1090号16頁以下も参照。

1条《目的》に掲げる国民の生命の保護等とは直接関係がなくても「『国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資する』ことは疑いようのない各種税法や政治資金規正法の違反を通報対象事実に含めなかったのは、『法令の規定の遵守』（つまり企業のコンプライアンス向上）をあくまで消費者の利益擁護の観点から必要なものにとらえ、消費者利益とは無関係な企業の不正行為の通報にまで公益性を見て取らなかった表れではないか。ここに日本法の公益観の特徴と限界を見て取れよう。」と述べられる¹⁰⁰⁾。

さらに、小西教授は、日本法が規範としたイギリス法との比較をされ、いずれもその採用する方法は類似しているが、「日本法は基本的に、通報の対象を、消費者の利益にかかわり、かつ通報を契機とする企業のコンプライアンスの向上によって将来的には解決することが期待されうる犯罪行為及び法令違反行為に絞った」とし、「国民の生命、身体、財産に直接は関係のない各種税法や政治資金規正法は対象とされず、さらに外部通報の道も企業によって閉ざされうるとなると、同法は『企業秘密漏洩防止法』と呼ばれても致し方なく、民事法違反や不正な行為まで保護の対象とするイギリス法とは雲泥の差がある。」と同法の問題点を指摘される¹⁰¹⁾。しかしながら、企業のコンプライアンス領域に租税法の導入が論じられてきていることからすれば¹⁰²⁾、通報対象から租税法違反を外す説明はしづらくな

100) 小西啓文「内部告発と公益通報者保護法(4)公益通報者保護法の概要と検討課題」時の法令1766号63頁。

101) 小西・前掲注100), 67頁。

102) 米国では Internal Revenue Service (IRS) が2011年3月に過去5年間に大規模企業に対して行ってきた Compliance Assurance Process (CAP) pilot program を発展的に改めて (<https://www.irs.gov/businesses/corporations/irs-continues-comprehensive-assessment-of-the-cap-program>, 2017.9.28visited), 新しいCAPプログラムを実施している (<https://www.irs.gov/businesses/corporations/compliance-assurance-process>, 2017.9.28visited)。これは、法令遵守確認手続であるが、納税者が事前にタックスポジションをIRSに確認

ってきているといえはしまいか。

白木孝二郎氏は「税法等、その違反行為が国民生活に重大な影響を及ぼしかねない行為が、通報対象から漏れてしまっている。通報対象法令の拡充又は対象法令の限定列举方式廃止等の対応を行うべきである。」と主張される¹⁰³⁾。また、麻妻みちる氏も「本法には強い批判が寄せられているが、その多くが公益通報者保護制度導入の必要性を提唱してきた側からの批判であることに留意しなければならない。内部告発が最も威力を発揮するはずの脱税や違法な政治献金などに関しては保護の対象となっていない。対象行為が犯罪行為に限られ狭すぎる。」と批判される¹⁰⁴⁾。

消費者利益がこの議論の出発であったとしても、企業等の脱税は一般市民の利益にも関わりを持つのであるから、消費者法の分野に限定されるべきではない¹⁰⁵⁾。この点、日野勝吾准教授は「同法が属する法分野は、必ずしも消費者法の分野に固執すべきではないと考える。私法的効力論の観点からみれば、民法や労働法をはじめとした民事法・社会法分野として位置付けられる一方、行政過程論の観点からみれば、憲法や行政法をはじめと

してもらうための事前確認手続である。税務コンプライアンス確保策としてIRCが打ち出している戦略である。我が国における議論として、差し当たり、岩崎政明「企業のタックスコンプライアンス向上のための方策—その目的、内容、期待される効果について—」税大ジャーナル27号1頁、同「税務コーポレートガバナンスの現状と課題」租税研究801号317頁、酒井克彦「タックス・コンプライアンスの現状と課題 税務に関するコーポレート・ガバナンスと企業への影響」会社法務A2Z 119号26頁、同「税務コンプライアンス」Chuo Online 2016年12月15日号、同「限られた租税行政資源と『税務に関するコーポレートガバナンス』（その1）（その2）（その3）」Profession Journal 201号、205号、209号、同「コーポレートガバナンスを取り巻く議論—株主との対話と法定申告期限—」税理60巻8号162頁など参照。

103) 白木孝二郎「法律の概説と立法課題」Libra 15巻1号8頁。

104) 麻妻・前掲注52)、47頁参照。

105) 酒井克彦「租税法令遵守に対する国民の意識」税務経理9568号1頁。

した公法分野として位置付けられる。」とされ¹⁰⁶⁾、「『公益』の名を冠する法が通報者保護を通じて何を実現するのかを再検討する必要がある。同法の行為規範の明確化を含め、公益実現に資する法制度としての存在意義の検証や通報者保護によって何を促進させるかに関して再考が求められる。また、公の利益（『公益』性の範囲）をどのように捉えるかについても検討が必要」と問題提起をされる¹⁰⁷⁾。なお、同准教授は、「法規定と実務との乖離が顕著であることからしても、通報対象法律を限定列挙する現行制度は撤廃すべきではなからうか。」とも述べられ¹⁰⁸⁾、「公益通報者保護制度をより適正に活用するには、事業者の自主的努力や社会的サンクションに期待するのではなく、法令違反行為を間接的に規制する行政法上のサンクションに基づく法規制を再構成することも必要である。」と述べられる¹⁰⁹⁾。

阿部泰隆教授は、公益通報者保護法について、「告発者が保護される場合を極めて限定しており、しかもその基準は不明確であるので、むしろ、内部告発抑制法ともいべきものである。」とし¹¹⁰⁾、¹¹¹⁾、同法を痛烈に批判されている。そして、同法により、企業自らが法令コンプライアンスの仕組みを設ける可能性について、「私見では、原則として外部に通報させない甘い仕組みで、内部の体制が整備されると期待するのは甘すぎる。」と述べられる¹¹²⁾。左袒したい。

106) 日野勝吾「公益通報者保護に関する法制度のあり方の一考察」国民生活研究51巻3号95頁。

107) 日野・前掲注106), 107頁。

108) 日野・前掲注106), 108頁。

109) 日野・前掲注106), 110頁。

110) 阿部泰隆「公益通報者保護法は抜本見直しを一告発者の無条件保護と褒賞金の導入が必要」世界の労働54巻6号31頁。

111) なお、政府案に対する当時の野党民主党からの批判として、平田大祐「『公益通報者保護法案』をめぐる国会の議論について」生活経済政策91号21頁以下参照。

同様に、國武英生准教授も、通報対象事実を限定した結果、「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。」とし、同法の問題点を指摘される^{113), 114)}。

このように多くの見解が、脱税すなわち、租税法違反を公益通報者保護法の対象とすべきと論じているところである。筆者もこれらの見解に与するが、そもそも、同法の位置付けが、告発をイメージするものではないとしているところや、内部向けの情報提供がその中心であるとする法律そのものの性格付けからして、脱税告発のための制度への移行には大きなハードルがあるといわざるを得ない。宇賀克也教授が示されるような、行政への情報提供という観点からの一層の議論が待たれるところである。もっとも、そのことが、消費者保護制度としての意味を減じるものでは決してなく、アメリカの各種公益通報者保護制度がそうであったように、市民の財産である「公益」を保護することに主眼を置いた制度的見直しがなされれば、そこには市民の利益の保護と行政運営情報の提供という双方の趣旨を見出すことができるのではなかろうか。

アメリカでは、「税金の無駄使いを内部告発したために、国や地方自治体の支出を節約できたり不正な支出を取り戻した場合、一定の金額を褒賞として通報者に支払う制度」として、これらの制度が存在感を有するのである^{115), 116)}。

112) 阿部・前掲注110), 34頁。

113) 國武英生「公益通報者保護法の法的問題」労働法律旬報1599号13頁。

114) ただし、浜辺陽一郎教授は、同法を不十分な法律であるとしてさしたる危機感を抱かないでいる企業が多かったことについて警告されている（浜辺「公益通報者保護法のインパクトを軽視するな」エコノミスト83巻29号50頁）。

115) 中村雅人「公正『公益通報者保護法』施行 真に社会に役立つ内部告発者

結びに代えて

平成18年に導入された独占禁止法の課徴金減免申請制度は、我が国に馴染む制度なのか疑問視する声もあったが、現在では完全に制度として定着している。この点について、「日本の企業は、同業他社と一緒にやって行った違法行為を、ひそかに、公正取引委員会に申告することに躊躇しなくなった」とする意見もある¹¹⁷⁾。

かかる指摘のように、違法行為の通報を行うことに躊躇がない法律環境が整ってきたとすれば、公益通報者保護制度はますます意味を持つてくることになると思われる¹¹⁸⁾。その文脈において、脱税情報を含む公益通報者保護法制の対象拡張を期待してやまない^{119), 120)}。

を守ろう」エコノミスト84巻25号84頁。

- 116) 坂口徳雄氏は、公益通報は多くの国民や納税者のためのものであり、アメリカの法律に倣い、我が国においても「税金の無駄遣いに関する公益通報に限って、告発者に何らかの報酬を与える条文を新設すべき」とされる（坂口「公益通報者保護法の意義と問題点—国民利益の観点からみた法改正への提言」新聞研究691号17頁）。
- 117) 梅林啓「危機管理・不祥事対策分野における2015年の展望」会社法務A2Z92号15頁。
- 118) なお、宇賀克也教授は、「自らも違反行為に加担していた者……が公益通報を行った場合には、当該違反行為を理由とする懲戒等の制裁措置を減免するリーニエンシー制度を導入することが望ましい。」とされ、独占禁止法等で採用される同制度の一般化を示唆されるとともに、議論のあるところしつつも「公益通報にたいする報奨金制度」の導入についても検討する余地があると述べられる（宇賀・前掲注36），21頁）。
- 119) 本稿においては、脱税情報に関する公益通報者保護法制の拡張を論じたが、当然ながら、脱税情報は国税に限定されるものではない。もっとも、地方行政については、独自の問題があるかもしれない。この点、山本正憲氏は我が国の自治体が不祥事を起こす根底に、「組織や組織構成員が問題となっている事象をも慣習として『暗黙の了解』で済ましてしまう前提」があるとし、「慣習が抱えている問題が、『問題』として見えてこなくなるという『認

識上の限界』がある。」と指摘される（山本「自治体公益通報制度—特に職員等の不法・不正行為等に対する内部通報制度の意義と課題を中心に—」三重中京大学地域社会研究所報22号157頁）。

なお、公益通報者保護法7条《一般職の国家公務員等に対する取扱い》は公務員等の「免職その他不利益な取扱いの禁止については、第3条から第5条までの規定にかかわらず、国家公務員法……の定めるところによる。この場合において、……公益通報をしたことを理由として一般職の国家公務員等に対して免職その他不利益な取扱いがされることのないよう、これらの法律の規定を適用しなければならない。」とされているとおり、行政主体に、民間事業者と同様の規制が直接及ぶわけではないが、「公益通報をしたことを理由として不利益な取扱いがされることのないよう、これらの法律の規定を適用しなければならない。」とされているとおり、公益通報者保護法の趣旨は公務員にも及ぶものであるとされる。

この点、土田伸也教授は「行政法の観点から敷衍すれば、……一般に任命権者による職員の分限処分・懲戒処分には裁量が認められるが、この裁量行為を統制する一つの基準として公益通報者保護法7条2文は機能する。この基準は行政上の基準（内部基準）ではなく、法律上の基準（外部基準）であるから、同基準に違反する処分は裁量権の逸脱・濫用として、直ちに違法性が認定されることになろう。」とされ、「公益通報をしたことを理由にして公務員に対して行われる分限免職処分及び懲戒免職処分は同様に無効ということになろう。この場合、……処分は重大かつ明白な瑕疵を伴う処分としてとらえられることになろう。」と説明される（土田「内部告発と公益通報者保護法(11)行政主体・行政機関による公益通報の処理」時の法令1780号52頁）。

- 120) 組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律等の一部を改正する法律が、平成29年6月21日に公布されたが、同法6条の2《実行準備行為を伴う組織的犯罪集団による重大犯罪遂行の計画》の対象となる罪として別表第3では、所得税法238条1項、同3項、239条1項《偽りにより所得税を免れる行為等》、240条1項《所得税の不納付》の罪（同別表52）、法人税法159条1項、同3項《偽りにより法人税を免れる行為等》の罪（同別表53）、地方税法144条の3第1項《軽油等の不正製造》、144条の41第1項～3項、同5項《軽油引取税に係る脱税》の罪（同別表22）等が掲げられている。同改正法と公益通報者保護との関係については、別稿を予定している。