

内部告発者保護制度に関する諸問題

— 経営と法律の視点から —

境 新 一

内部告発者保護制度に関する諸問題

ー経営と法律の視点からー

境 新 一

1. はじめに

企業は営利性（私益を追求する性格）を有すると同時に社会性（公益を要請される性格）を有する。しかし、今日、企業に損失補填、利益供与、製造物責任、欠陥情報隠蔽などの事件が続発している⁽¹⁾。また、企業に限らず省庁と企業との癒着などの問題もある。これらはいずれも内部告発なくしては解明できない重大なもののばかりである。2002（平成14）年は商法（会社法）の大改正が行われる一方、内部告発者を保護するための法制度に関する中間報告が国民生活審議会から提出された⁽²⁾。

本研究は、内部告発者保護制度に関する諸問題を経営と法律の視点から分析し、内部告発者保護制度の在り方を検討することを試みる。既に、内部告発に関する法制度を整備している英国（公益開示法 Public Interest Disclosure Act, 1998年）、米国（内部通報者保護法 Whistleblower Protection Act, 1989年、サーベンス・オクスリー法 Sarbanes-Oxley Act, 2002年）の法律とも比較検討しながら、絶えず改正される会社法を基礎にした企業統治の展開とわが国の内部告発に関する立法の行方を検証するものである。

倫理規範や道義秩序は重要であるが、それだけで企業の違法行為を評価することは危険である。行為の違法性は、処罰に値するだけの利益（公益）侵害の有無、それを正当化する事情の有無、そして生じた公益侵害を上回るだけの利益（私益）を当該行為が担うか否か、によって判断される。仮に利益が衝突する場合には、比較衡量し、利益の調整を図らなければならない。本稿では企業統治と内部告発の関係を、経営と法律の交錯するテーマととらえることの相当性も検討したい。

2. 経営と法律の分析視点

2-1 経営と法律の視点

私たちは企業の経営行動を多角的視野から分析していくことを求められる。企業は拡大再生産しながら、利益（特に私益）を極大化させ、利害関係者との不可分な関係の上に持続的に成長、発展する一連の経営行動をとる。企業経営に関する理念、戦略、組織、管理、財務、人事・労務、生産・販売、情報、国際経営などが経営学の分析視点である。

一方、人格を有する企業という存在には、その秩序を維持するため、その構成員に対して一定の行為を命じる、もしくは禁ずる社会規範が必要である。法律は一般に承認され強制力を伴う社会規範であるが、単に行動を制限するだけでなく、各人が選択した目標の実効的な実現を促進し援助する便宜を提供する。法律は人々の能力、エネルギーを拡大・解放し、社会的相互交渉活動を促進するための公的枠組みを確立、維持することを目指す。権利主体・客体、契約、財産権とその保護、法人、労働、訴訟と執行などが法学の分析視点である⁽³⁾。

経営は企業に関する積極要素であるのに対して、法律は企業に関する消極要素ともいえよう。経営の視点からは利益、法律の視点からは費用が意識される。従来は利益を意識するあまり、費用を節約する傾向があった。しかし、社会的責任を果たすために費用をかけることは、企業経営にとって長期的には利益となることを認識しなければならない。

本稿は、経営の目指す利益と法律の目指す公正・衡平をどのように実現すべきか、特に利益の衝突（例えば、私益と公益）をどのように調整するか、を検討しなければならない。

2-2 私益と公益の均衡

利益・費用の問題が重要であるが、特に利益のうち、私益（自己の特定の利益。本稿では企業の範囲内での利益をさす。）と公益（社会・業界全体の不特定多数の利益。本稿では企業を超えた利益をさす。）との均衡が、経営と法律の視点で最も重要なテーマとなる。まさに、内部告発は、経営と法律の交錯するテーマともいえよう。

表 1 私益と公益の均衡

I	私益＋，公益＋	私益，公益ともに重視する。
II	私益－，公益＋	公益を重視し，私益を重視しない。
III	私益－，公益－	私益，公益ともに重視しない。
IV	私益＋，公益－	私益を重視し，公益を重視しない。

組織（企業）がⅣ，個人（内部告発者）がⅠまたはⅡの立場にあるとき、両者の乖離は最大となる。経営のみに従うと、私益を優先することになる。その場合は、法律に従って費用を払い、公益を優先するように転換しなければならない。

組織においても、個人においても、私益と公益は存在する。この私益と公益を均衡させることは経営と法律の目指す均衡の一つである。公益は必ず満たされねばならない。私益を優先して公益を犠牲にしている場合は、費用を当該企業（組織）が負担し、逆に、公益を優先して私益を犠牲にしている場合は、費用を社会が負担して私益と公益の均衡を回復しなければならない（表 1）。

倫理規範や道義秩序は重要であるが⁽⁴⁾、それだけで企業の違法行為を評価することは危険である。行為の違法性は、利益侵害の有無、それを正当化する事情の有無、生じた利益侵害を上回るだけの利益を当該行為が担うか否か、によって判断される。利益の比較衡量し、いずれを優先させるか検討しなければならない。

2-3 社会規範と共同体規範

従来、日本の企業社会では、法律・社会倫理等の社会規範よりも、共同体規範が重視された。その意味で、規範が組織の内部と外部に並存していたと言える。それに対して、法の支配の下での自己責任が求められる自由競争社会では、社会規範

である法律を企業社会内部の規範とする必要がある。従って、従来の共同体社会における規範よりも、法律を重視し、法律に反することを社内で明らかにするシステムが必要とされる⁽⁵⁾。このシステムの一つが内部告発であり、今後、法律によって保護されようとしている。もはや共同体規範を優先する企業統治では、維持できないであろう。

3. 企業統治と内部告発の関係

3-1 企業統治の変革

2001 年、2002 年と続けて商法の大改正が行われた。この中で、企業統治と監査役制度の変革が中核となる⁽⁶⁾。監査役、委員会などの内部統制は常に重要なテーマである⁽⁷⁾。

まず、2001 年 12 月改正（平成 13 年法 149 号、議員立法）の監査役制度については、監査役の任期は 4 年となり、監査役候補者について監査役会は同意権と提案権を持つ。今後、監査役の半数以上は社外監査役である必要があり、監査役が欠員となった場合の臨時総会開催の手間を考えると、社内 2 人、社外 3 人の合計 5 人の監査役が必要となる。しかも、従業者や取締役経験者についての 5 年規定は廃止され、該当者は社外要件を満たさないことになる。任期途中で退任する監査役は株主総会での意見陳述権が認められる。

続いて、2002 年 5 月改正（平成 14 年法 44 号）の中で、定款により委員会設置会社が選択された場合、企業統治の仕組みが一般の大会社と監査・監督、業務執行に関して大きく異なる。①取締役会の役割は基本事項の決定と委員会構成員、執行役の選任など監督機能となり、指名、報酬、監査の 3 委員会が実際の企業統治の役割を担い、監査・監督を行なう。②監督と執行が制度的に分離され、執行役が業務執行を担当し、業務の意思決定も大幅に委ねられる。会社を代表する者は代表執行役となる。業務執行権限は代表取締役と業務執行取締役にあることも今般改正で規定された。従来の大会社の仕組みと委員会等設置会社のいずれを選択するか会社の任意であり、法は企業統治の仕組みに幅をもたせた。委員会等設置会社は米国法も参考にしている。

企業統治の立法は監査役の地位向上と権限拡大

を目指している。一方、委員会制度は現在の会社機構と米国型会社機構を選択採用できるようにするもので、企業統治の在り方に議論を巻き起こしている。特に日本企業への出資比率が上昇している米国機関投資家はグローバルスタンダード（世界標準）を狙う米国型会社機構の採用を迫っている⁽⁸⁾。

しかし、それが好ましいか否か、という点については日本企業の中でも見解の相違がある。日本監査役協会が123社を対象として実施したアンケート調査「監査役監査体制と監査活動に関する調査結果報告書」（2002年9月）は非常に示唆に富む⁽⁹⁾。また、日本経済新聞社が国内主要100社を対象に実施したアンケート調査（2002年12月）では、改正商法が認める「委員会等設置会社」に移行せず、現行の監査役制度を維持すると考える企業が6割を占めることが明らかとなった⁽¹⁰⁾。多くの企業が米国型企業統治の採用に慎重である理由は、委員会等設置会社では株主総会へ提出する取締役の選任案を委員会が決め、経営トップの選任に大きな影響力をもつためである。現職の社長が後継者を決定する方法を抜本的に変えることには抵抗があると思われる。社外取締役の人材不足に加えて、米国企業の不正会計事件（後述）で米国型統治への不信感が生まれていることも移行を躊躇させる理由である。

ただ、現行の監査役制度は、監査役に社内出身者が就任する例が多く、監督機能が形骸化しやすいのに対して、委員会等設置会社は経営の監督と業務執行が分離され、社長は代表執行役として権限と責任が明確になり経営の透明度が高まる利点がある。

2003年1月末、ソニーが同年6月総会を経て委員会等設置会社へ移行することを表明した。続いて日立製作所が18の子会社も一斉に委員会等設置会社へ移行することが公表された。同様に、東芝も委員会等設置会社への移行を発表した。

ソニーは委員会等設置会社に移行するだけでなく、①取締役会議長と代表執行役の分離 ②社外取締役の独立性を確保するための資格要件の規定件成 ③監査委員会は米国基準を満たす独立性を確保した社外取締役が過半数で、かつ社外取締役

の常勤者が入り、監査委員は報酬委員会、指名委員会のメンバーを兼ねない ④各委員会の議長は社外取締役から選任する など、米国の企業改革法の基準を上回る独自規制を採用している。社外取締役も増員が見込まれる。また、日立製作所は2003年1月、取締役候補者13名を発表した。社外取締役候補者は4名であり、元官僚、弁護士、他社の現職経営者2名である。さらに、現在の監査役2名、子会社取締役であるために社外には該当しないものの、業務執行に当たらない取締役を8名として、13人中、執行役兼務者を3名に抑制している。日立製作所はグループ経営を意識しながら委員会設置会社として特徴を出そうとする意図が見られる。

委員会等設置会社に移行することは、今までのわが国企業の常識を超えて、世界水準の適応力の早い経営に乗り換えることを意味する。優れた代表執行役を擁し、内部統制システムを確立し、独立した社外取締役を確保した上で、経営を推進する企業こそが、期待される新しい企業の先駆けとなると考えられる。

日本では違法な経営が露見するたびに、監査役の強化に全力を挙げてきた。しかし、本当に監査役は実効を上げてきたか、疑問なしとしない⁽¹¹⁾。企業統治に完全はあり得ない以上、内部告発が機能する余地は消えない。

3-2 内部告発の背景

「内部告発」の起源は、英語 whistleblowing にあり、「口笛を吹く、警鐘を鳴らす」である。英語の日常的な意味では更に「暴露する」「密告する」、企業不祥事などを「告発する」意味にも用いられる⁽¹²⁾。

一般に、日本語では「内部告発」は企業内部の違法行為や不祥事を外部の報道機関などに匿名で漏らすことを意味してきた。従って、直接外部に告発してしまう「外部告発」とも表裏の関係になる。

しかし、最近の日本では、「社内通報制度」あるいは「社内事前相談窓口制度」の意味で使われるようになった。それは「内部から外部への通報」ではなく、「企業内部での通報」の意味である。こうした「内部告発」の多様な用法を受けて、現

在、「内部告発」「内部告発者」に代わる用語として、「公益通報」「公益通報者」等の用語が使用されている。内部告発は、企業が法令遵守（コンプライアンス）違反で外部から致命的な打撃を受けることを、可能な限り未然に防衛する方策である。これは不正を隠したり取り繕う仕組みではない。先ずは内部告発によって自らを正し、それでも改善されない場合、外部告発に頼らざるをえない。

3-3 内部告発に関する既存法

わが国では、内部告発に関する法律がないわけではない。それは労働基準法、原子炉等規制法に規定があるが、包括的なものは未だ存在しない。企業の違法行為について、労働者が監督官庁等に通報でき、当該行為を行った被用者は不利益を受けない。労働基準法104条、労働安全衛生法97条、鉱業保安法等38条である。これらは、労働者保護法の中の規定であり、企業の違法行為に関する申告ではあるが、公益保護というより労働者自らの地位保全や安全等に係わる違法行為を通報するためのものであり、私益保護のための規定と言える。一方で、労働者の監督官庁への申告が労働者保護と直接結びついていないものもある。原子炉等規制法66条の2の安全確保改善提案制度が相当する。この規定は、事業者等がこの法律等に違反する事実がある場合には、その従業者が、当該事実を主務大臣に申告することができることとし、事業者等は、当該申告がなされたことを理由として、当該従業者に対して解雇その他不利益な取扱いをしてはならないとするものである。同法は、原子炉等の利用による災害防止等により、公共の安全を図ること等を目的としていることから（同法1条）、国民の安全という公益を労働者保護を通じて実現しようとしているものといえる。

内部告発の対象が個別法における違法行為であるため労働者の保護要件も「違法行為がある場合の申告」と比較的明確である。他方、欧米でみられる内部告発に関する制度は個別法に対する違法行為を対象としたものではなく、企業の一般的な違法行為、違法ではないが公共の健康・安全・環境保全等に影響を与えると考えられる行為とされていたり、さらに、起こる可能性が高いと合理的

に信じたような場合にも労働者が保護されるとされているため、保護要件が現在わが国にある立法と比べかなり曖昧である。それゆえ、わが国で内部告発者保護を立法化するにあたっては、この保護要件をどのように明確化するかなど問題がある⁽¹³⁾。

内部告発者保護制度（公益通報者保護制度）は、違法行為等を行った可能性のある企業の労働者を、内部告発を行ったことを理由とする不利益措置、すなわち懲戒処分から守ることを目的とする。懲戒処分とは、従業者の企業秩序違反の行為に対する制裁罰であることが明白な労働関係上の不利益措置を指すが、内部告発は企業の組織的な違法行為あるいは上司の違法行為を命じる職務命令があったときになされるものであるため、企業秩序違反とされる可能性がある。

4. 内部告発者保護法 —英米法の先例—

ここでは内部告発者保護の先例である英国、米国の法律を整理する⁽¹⁴⁾。

4-1 英国の法律

I 公益開示法

イギリス（英国、連合王国）の内部告発者保護法ともいうべき「公益開示法」（Public Interest Disclosure Act 1998, PIDA 1998）が、1998年7月に制定され、1999年7月に施行された。イギリスでは、1988年にロンドン市内で35人が死亡した列車二重衝突事故や、1991年にBCCI銀行（Bank of Credit and Commerce International）のスキャンダルで、従業者の内部告発が封じられていたことが判明した。本法は、不正なもみ消しが結果的に深刻なスキャンダルに結び付いた反省から生まれた法律である。本法制定の背景には、米国の内部告発者保護法（Whistle-blower Protection Act）の存在があった。

本法は、立法形式としては、1996年の雇用権利法（Employment Rights Act: ERA 1996）第4部の次に「第4部A 保護された開示」（Part IV A Protected Disclosures）として追加された部分（43条Aから43条Lまで）のほか、1996年法（雇用権利法）のいくつかの条文につき、必要な一部改正をほどこした部分から成る。

さて、公益開示法は、米国の内部告発者保護法と同様な保護を盛り込んでいるが、次の三点において保護の内容は、より強力である。①公務所の関係のみならず、民間の領域にまで適用されること、②国外でなされた不正行為にまで拡大されること、③もみ消し行為に対する重要な取締りが規定されていること。

(1) 告発の対象行為

「正当な開示（告発）」の対象とすることのできる不正行為は、次のいずれかである。それらは、いずれも既遂、継続中、行われる予測のある場合を含む（43条B1項）。

- a 犯罪 b 法律上の義務違反
- c 正義・正当性の誤り
- d 個人の健康または安全に対する危険
- e 環境破壊
- f 上記のいずれかに該当する情報の隠匿

これらの対象行為のなされる場所は、国内であると否とを問わない。また、対象行為に適用される法令は、英国法、行為地法であるを問わない（同条二項）。英国が刑法適用法の領域では原則として属地主義のみを採用しているのに比べると、内部告発の領域できびしい態度をとっていることが理解される。

本法にいう「公益」（public interest）は、上記のことから理解されるように、公共の利益・利害関係を意味するのであって国・地方公共団体等のみに関係する利益・利害関係に限られるのではない。本法は、官公庁に限らず、民間のすべての工場、製造所、病院、事務所、店舗、慈善事業施設等にまで適用される。

(2) 告発が正当化される要件

従業員が善意で雇用主または一定の要件の下にその他の者に告発するときは、正当な告発となる（43条C第1項）。

告発は、善意でなされるほか、告発に関する情報の主要部分が真実であると信ずるにつき、相当な理由があるとき、告発者の利得目的でなされたものでないとき、告発する合理的根拠があるときに、正当なものとされる（43条G）。

ここで告発する合理的板拠があるとは、a 被告発者（すなわち、不正行為者）の身元、b 不正行為の重大性、c 不正行為が継続中または継続のおそれ等を考慮して判断される。

ここで注目すべきは、従業員と雇用者との間で、本法により保護された内部告発をしない旨を協定で取決めたとしても、そのような契約による守秘義務を定めた規定は無効とされることである（43条J）。

(3) 従業員と雇用主

従業員の意義は、正規の雇用契約にもとづく従業員、すなわち、被用者のみならず、第三者から紹介または派遣されている者、またはされた者、雇用条件が雇用主または第三者によって決められる場合等にまで拡大されている。

本法は、若干の例外を除いて、雇用契約にもとづいて働く者を保護している。しかしながら、被用者でない従業員も、保護された告発をしたために不利益処分を受けたときは、雇用裁判所に提訴して救済を求めることができる（1996年法48条1A項）。

雇用主の意義も拡大されている。たとえば、雇用条件を実質的に決定する者、職業補導・職業訓練を提供する者なども、これに含まれる。

(4) 告発行為の相手方

不正行為の告発をする相手方は、次のようになり広く規定されている。

- a 雇用主
- b 雇用主外の者（不正行為及び法的責任が雇用主以外と関わる場合。報道機関も含む）
- c 顧問弁護士 d 大臣
- e 省令で指定された者

不正行為の開示（告発）は、まず雇用主または指定された者にするのが、建前とされている。そのためには、内部告発手続の存在が条件とされる。これは、雇用関係のある組織等の内部で告発に関する事項を検討し、しかるべき措置を講じ、透明性を促進することができる、という考えにもとづく。

しかし、内部告発による告発をすれば告発者が

不利益処分を受ける、組織等の内部で不正行為のもみ消しがなされるおそれがある。そのような場合には外部への告発が特別な方法で保護されることになる。メディア（報道機関）への告発は、事柄（不正行為）が極めて重大な場合に限り、本法による保護の対象となる。

（５）雇用裁判所による救済

本法 47 条 B によれば、従業者は、保護された告発（「正当な告発」と同義）をしたことを理由として雇用主からいかなる不利益処分も受けない権利を有する（1 項）。

47 条 B の規定に違反して不利益処分を受けた従業者は、雇用裁判所（employment tribunal）に提訴することができる（48 条 1 項 A）。

この提訴は、解雇その他の不利益処分を受けた日から原則として三カ月以内になされなければならない。不当解雇を理由とする提訴については、雇用終了の日から 7 日以内に提訴がなされた場合には、仮処分を命ずることができる。

雇用裁判所は、不当解雇の提訴に正当な理由があると認めるときは、原状回復、再雇用または損害補償を命ずる。従業者が不利益処分を受けた旨の提訴をした場合において、雇用裁判所がその提訴に十分な理由があると認めるときは、裁判所は、不利益処分の取消および損害補償の命令をする。この場合における損害補償の額は、13,750 ポンド（約 250 万円）以上の年俸または 27,500 ポンド（約 500 万円）の特別年俸であって、被用者は、その額の 2 年分を受け取る。

このほか、被用者は、11,300 ポンド（約 200 万円）の金銭的損失の補償を受ける。

原状回復または再雇用の命令がなされたにもかかわらず、雇用主がこれに従わないときは、被用者の受け取る特別報酬は、無制限の額の 3 年間の年俸にまで増額される。

（６）公益開示法による対応事例

ここでは、公益開示法による対応事例を判例、『職場における公益』（2002 年年次報告）から紹介する¹⁵⁾。

a 判例

①「内部手続も適正」として救済された事例

経験を有する看護師 A があるケアハウスでの仕事を始めて 1 ケ月のうちに、看護水準に重大な疑問をもった。経営責任者にその問題を持ちかけると、自分が休暇から帰ったときに扱うので書面で出しておくように言われた。しかし、問題はその後も続いたため、その 9 日後に社会サービス検査官（SSI）に通報した。検査官はケアハウスを調査し、疑問が立証された。しかし、A は専門職の責務違反として懲戒され、職を追われたため、A は公益開示法に基づく申立てを行った。労働審査会は A による内部、外部での通報は保護されるとの審判を行った。SSI への通報までに時間が短かったのは確かだが、問題の本質とケアハウスに内部通報体制がなかったことから A による通報は合理的であるとされた。A は他の職を見つけると共に、23,000 ポンド（約 400 万円）の損害賠償を得た。

②「社内でも不正に対する扱いに一貫性がない」として救済された事例

B は米国電話通信会社の子会社で財務を担当していた。1997 年、経営責任者に巨額の疑わしい請求をしていることを B が問い合わせたところ、目を瞑るように言われた。1999 年末に請求額が 30 万ポンド（約 6,500 万円）を超えた時に、この問題を取締役会で指摘した。その後直ぐに彼は辞職するよう圧力を感じるようになり、それを拒否すると経営責任者の支出を許可した責任で懲戒させられた。そこで B は公益開示法による申立てを行った。経営責任者は B が勝訴するまでその地位に付いたままであった。審査会は彼の苦情が黙認され、内部通報の機会を奪われたと判断した。彼は既に 58 歳であり、類いの職につく事は困難として、29 万 3 千ポンド（約 5,300 万円）の損害賠償を認めた。

③「社内でも誠実な通報者を適正に扱わなかった」として救済された事例

C はタイヤの取付の仕事をし、倉庫の在庫についても責任を負っていた。ある日、その倉庫への不法侵入により、在庫が盗まれたと彼は気付いた。

上司が経営陣にその事実を隠して損失を取り返す予定であるとの話をCは聞き及び、その抗しがたい証拠を地域責任者に渡した。その結果、同僚からは冷たく扱われ、経営陣からは無視されたため、彼は辞職し、公益開示法に基づく請求を行った。雇用者は誠意ある通報者に対して不利益な扱いがないことを従業員に明確にする必要があるが、審査会は地方責任者が彼を支援することを怠ったとして、賠償を認める予定。

④「内部手続を経なかった」として救済されなかった例

看護助士のDは施設の居住者の扱いに関する疑問をSSIに通報を行った後すぐに施設から解雇された。彼女は自分の職務に関する問題ではなかったため、内部で問題を指摘しなかった。Dは公益開示法に基づく職場復権の請求を行った。審査会は内部で問題を指摘せず、またそうしなかった理由もないため、彼女の申立てを棄却した（ただし、SSIが公益開示法に基づき対処していたならば、結果は違っていた可能性はあると指摘されている）。

⑤「証拠不十分」として否認された例

Eは運送会社の業務担当として仮採用中であった。彼の上司が業務上、大きな問題をおこしていることをEが警告してすぐ後に、地方事務所行きを命じられた。さらに彼の前の会社から彼がトラブルを起こしたことを告げられた次の日に彼は懲戒された。そこでEは「地方事務所長に不誠実で墮落した慣習を指摘した後に懲戒された」との手紙を経営責任者に書いたが、地方事務所長はそのことを議論するのを拒否した。そこでEは公益開示法による申立てを行った。労働審査会はEが懲戒されたのは通報したためではなく、彼の低生産性のためとして、Eに対して600ポンドの審査費用を支払えと命じた。

b 「職場における公益」にて扱った事例

①金銭の着服

Fは、老人ホームのケアアシスタントとして働いていた。彼と何人かの同僚は、マネージャーの

一人Gが入居者の金銭を着服しているのではないかと心配していた。入居者の所持金の管理を見ているGは、いつ金額が払い出されたかを記録する台帳をつけていたが、Fは数人の入居者がお金を受け取っていないにもかかわらず、払い出された金額が記録されているのを突き止めた。しばらく経って、その金額が膨らんでいったため、Fはこの問題を提起しなければならないと考えた。

老人ホームの経営者にこの問題を持ち出すと、すぐに調査が始まり、Fの申し出内容が正しいことが判明した。警察が複査を開始し、Gは解雇された。しかし、Gの友人の中には密告に強く反対していた者がいたため、Fとケアハウス内の人間関係はぎくしゃくした。数週間も経たないうちに、今度はFが入居者を虐待した疑いで停職処分となった。Fは我々に電話をかけてきた。

我々は、じっくりと構えて、かけられた疑いに正面から取り組むようアドバイスした。調査の結果、Fにかけられた容疑は真実でないことが判明したが、経営者はFを別のホームに転勤させることにした。Fはこの転勤を大変不満に思い、再び我々に電話をかけてきた。我々は、1) Fは当初のホームに残りたいと思っていること、2) 告発後に転勤を命じたことにより他の職員に「Fは実際に虐待をしていた」との誤ったメッセージを送ることになることの2点を記した書状を経営者宛てに書くよう助言した。経営者は再考し、Fは当初のホームに残ることができた。また、後日、Fは我々に電話で、「Gが入居者から1,400ポンドを盗んだ罪で有罪判決を受けた上、現在、ホームの雰囲気はかなり改善された」という連絡をしてきた。

②解雇された証人

Hは、小さな町の薬局で働く薬剤師の一人である。彼女の上司は薬局の経営者で、彼も薬剤師の資格をもっていた。処方した薬剤についてNHS（英国の国民健康サービス）に割戻しを請求することは、経営者の仕事の一つになっている。NHSから時折電話がかかってきて、処方箋を一通りチェックしている。上司が不在の場合はHが回答していたが、彼女は薬局に有利になるような書

類の間違いが少なからず紛れ込んでいることに気付いた。彼女は間違いを訂正し、上司に礼儀正しくそれを指摘した。間違いはなおも続き、NHSがHに問い合わせてくると、Hはこれを正直かつ公正に返答した。

ある日、上司が不在のとき、二人のNHS調査官が薬局を訪問し、請求した割戻金のいくつかを調査したいとHに面会を申し入れた。彼女は調査官に会うことを了承し、上司に伝えた。面談後、調査官の要請により、Hは公式陳述書を作成した。彼女は、上司に事の経緯を再度伝えた。数週間後、上司は逮捕され、詐欺の疑いで起訴された。その翌日、Hは弁護士から解雇通知を受け取った。弁護士は、Hが薬局で勤務を続けたならば、上司は証人妨害で再度起訴される恐れがあると説明した。Hは我々に電話をかけてきた。

我々は、NHSの検察官および関係当局と連絡を取り、こうしたやり方は、職場における不正行為を取り締まろうというNHSの取組みを阻害するだけであると説明した。また、我々は、こうした状況を防ぐため、証人が迫害を受ける危険性を小さくするような保釈条件を当局が設けるべきだと提案した。Hの事例では、公益開示法に基づいて申立てを行い、正当な補償を受けられるよう積極的に活動してくれる弁護士と連絡をとるよう助言した。さらに、我々は、今後の雇用者に対するアプローチ方法を助言し、彼女は間もなく別の仕事に就いた。

③政策立案のための情報提供

Iは、研究コンサルタント会社の科学者として長年勤務している。会社がエネルギー効率に関する政策を政府に提言するという主要プロジェクトに取り組んでいるとき、Iは関連する科学研究を見直すよう要請された。見直しの過程で、彼女は、プロジェクトの中の重要な研究論文において、同僚の結論がデータを誤って解釈し、事実が結論を裏付けていないことに気付いた。そこで、Iは上司にその件を伝え、上司は調べてみると答えた。その後、Iは、別の同僚が分析結果に不満を持っていることを耳にした。

Iは、他の同僚たちから、政府の発表の日が押

し迫っているため、プロジェクトの完成にはかなりの重圧がかかっていると聞かされた。疑惑の研究が政府の報告書で使われるかどうかを上司に尋ねたとき、彼女は、あなたには関係ないというニュアンスのことを言われた。しかし、Iは、政府の政策がそのような誤りに基づいて立案されることに不安を感じ、何かしなければならないと考え、プロジェクトを運営する官僚に内密で手紙を書き、独立した裏付けがないと簡単にわかるような研究論文を信頼すべきではないと指摘した。

しかし、その官僚が、会社側にIの通報の手紙について伝えたため、一週間後、Iは解雇された。Iは我々に電話をかけてきた。

我々はIに公益開示法に基づき申立てを行うとともに、その省庁に対しては秘密漏洩の申立てをするよう助言した。我々は、同法の申請手続きを手伝い、手続きを完了するとともに、疑惑の研究が適正に処理されたことを確認した。Iはその後研究機関に復帰した。

④マスコミの不誠実な対応

Jは5年間にわたり、公営リサイクル・プロジェクトの運営を手伝ってきた。

上司が休みのとき、彼女は地元の病院のものとと思われる患者の記録が入った何個かの袋を見つけた。彼女は病院に電話を掛け、袋はその日のうちに引き取られた。何故かこの記録が残っていたので、Jはそれを仕舞込んだ。Jは、病院が何かお礼を言ってくるだろうと考え、上司にメモを残したが、何も連絡はなかった。

数週間後、プロジェクトがマスコミへの公開日を設けた。放送局のレポーターがJに、プロジェクトをやっている何か面白いことはなかったかと聞いたので、Jはこの話をした。するとレポーターは大変興奮し、公共の利益を強調して、「手元に残っている記録を見せろ」と追ってきた。Jは気が進まなかったが、レポーターがあまりの剣幕だった上に、絶対に秘密にすると約束したので、レポーターに記録をコピーさせた。レポーターは夜のニュースでこの話を放送し、恥じた病院側は事件について公に謝罪し、レポーターに記録を返すよう求めた。職業上の規律とJとの約束を破り、

レポーターはJがその書類を持っていることを明かしてしまった。病院は市に苦情を申し入れ、Jは関与を否定したが、甚だしい不品行として停職処分となった。混乱した彼女は我々に電話してきた。

優れた職歴をもつJは仕事を愛しており、職を失うことを非常に恐れていた。職を失った場合、彼女は放送局と市に対して申立てを行う正当な根拠があるが、それが不要になるような戦略を取った。我々は、彼女に市当局に事情を打ち明けるよう助言し、手紙を書かせた。組合と我々の支援により、市は事情を理解し、Jは仕事を失わずに済んだ。

4-2 米国の法律

I 内部告発者保護法

米国における最初の内部告発者保護法は、1978年の公務員制度改革法(Civil Service Reform Act 1978: CSR)である。ここで「公務員」とは、軍務に服する者を除く一般公務員を指している。

1989年には、1978年のCSR法(改革法)による内部告発者の保護を改善強化する「内部告発者保護法」(Whistleblower Protection Act 1989: WBP)が制定された。この法律は、合衆国法典(United States Code: USC)第五編に組み入れられた。

これら二つの法律には、「内部告発者」(whistle-blower)及び「内部告発」(whistleblowing)の定義はなされていない。しかし、米国の連邦法では、「内部告発」とは、次のことを指すと解されている。

「従業者または出願者が、a 法令または規則の違反 b 重大な失政、予算の巨額浪費、権限の濫用または公衆の健康もしくは安全に対する重大かつ特別な危険があると合理的に信ずることについて行う、情報の告知(開示)」⁽¹⁶⁾

ただし、告発可能な事柄としては、二つの例外がある。a 特に法律により内部告発が禁止された情報、および b 国防または外交上の利益のために行政命令により特に秘密保持が要求されている情報が、それである。

1978年のCSR法は、告発者の保護活動を担

当する官署として、特別顧問庁(Office of Special Counsel: OSC)と能力主義保護委員会(Merit Systems Protection Board: MSPB)を指定した。特別顧問は、上院の承認を得て、大統領により、五年の任期で任命される(5 USC1211)。OSCは、1989会計年度には、500万ドルの予算、86人の職員という規模であった。OSCは、(1)いわゆるwhistleblower hot-lineを通じて内部告発を受理し、かつ(2)内部告発をしたために報復措置を受けたという訴えを受理し、捜査する権限を有する。このうち、内部告発者が被った報復措置の是正、損害の回復をすることが、主たる任務とされている。

毎年、OSCは、多数の告発(1989年には、1891件)を受理しており、そのうち、約250件から300件は、内部告発とその故の報復措置を受けたという訴えである。これ以外にも、Inspectors general, General Accounting Office, agency managersや法執行機関、議会、新聞社にも、内部告発がなされている。

米国の「能力主義」は、能力にもとづいて公務員の任用・昇進を行なう人事制度である。MSPB(能力主義保護委員会)は、上院の承認を得て大統領が任命する三人の委員をもって構成される(5 USC 1201)。委員の任期は、7年である。

MSPBは、広い権限をもっている。そのうち、代表的なものを挙げる(5 USC1204)。

- (1) 受理した全事件につき、審尋と裁定を行うこと。
- (2) 委員会がした命令または決定にすべての連邦機関または連邦公務員が従うよう命令すること。
- (3) 公務員および能力主義制度に関する特別調査研究を行い、大統領と議会に報告書を提出すること。
- (4) Office of Personnel Managementの規制の審査
- (5) a 委員会が無効と宣明した規則の実施を中止させること、b 無効と宣明した規則にもとづいて連邦機関がした行為を是正させること。

学界では、①1978年のCSR法と1989年のWBP法(内部告発者保護法)が連邦公務員にのみ適用される点、②両法の下では、報復措置を被っ

た告発者が、特定の法違反を主張したときにのみ保護が与えられる点で不十分である、と指摘されている。

文献によれば、連邦のレベルで、環境の保護、鉱山の安全、労働規則、健康と安全の基準、輸送の安全に関する領域では、法令違反を告発する公務員および民間団体の従業者を保護する 30 以上の法律が制定されている。

II 企業会計改革法

米国総合エネルギー会社のエンロン (ENRON) は、2001 年 12 月、ニューヨークの連邦破産裁判所に米国連邦破産法第 11 条の適用を申請し、会社更生手続きに入った。グループ全体の債務残高は 11 月中旬の時点で約 160 億ドル (約 1 兆 9600 億円)・総資産額約 618 億ドルである。米国市場では過去最大の会社倒産となった。倒産の原因は (1) 会計処理。エンロン社は 1990 年代後半に 3500 余りの多数の Partnership による特別目的会社 (SPE) を作り、そこに損失、資産・負債を移転し、それらを連結対象外に置いて本体の表面の決算数字を実態より良く表示していた。(2) 経営者の倫理観と情報開示姿勢。会計操作を行った同社の最高財務責任者 (CFO) や会長・最高経営責任者 (CEO) は自己の利益を最優先し、株主、従業者への誠実さが欠けていた。(3) 同社の取締役会と監査委員会 (取締役会の下部組織)。取締役会には社外取締役がおり、監査役委員会委員長には会計の専門家がいたが、経営陣 (執行役員) と緊密な関係を有し、報告を鵜呑みにして問題を見抜けなかった。(4) 監査法人アンダーセン。アンダーセン社は会計監査人であると同時にコンサルタントでもあったため、監査人として独立した対応が困難であった。(5) 外部監視の一翼を担う格付機関と証券アナリスト。格付機関の評価が不適切であった。

2002 年 7 月、不正経営者への厳罰を盛り込んだ「企業会計改革法」(2002 年サーベンス・オクスリー法案 (Sarbanes-Oxley Act of 2002) が、成立した⁽¹⁷⁾。当初、緩やかな改革を目指した下院のオクスリー法と、より厳しい改革法案のサーベンス法との調整を経て、包括法案の合意が成立

した。企業会計改革法の主な内容は以下の通りである。

(1) 監査法人を監視・監督する独立の企業会計監視委員会 (Public Company Accounting Oversight Board: PCAOB) の設置

① PCAOB は 5 人の委員で構成され、そのうち監査法人の関係者は二人までに限定する。②米国において証券を発行する企業の監査を行う監査法人は、PCAOB への登録および登録料の支払いを義務付けられる。③ PCAOB は登録監査法人に対する調査権限および懲罰的確限を有する。④ PCAOB による検査は、100 社以上の顧客を有する監査法人については毎年、その他の監査法人については 3 年に 1 回行なう。⑤資本市場における証券の発行者から運営資金を徴収する。⑥ SEC が PCAOB を監督する。⑦ SEC は 90 日以内に、PCAOB の具体的な運営内容について検討する。

(2) 監査法人の業務内容の見直し

①監査法人が、監査サービスを提伏する顧客に対してコンサルティング業務を行うことを禁止する。②監査法人の出身者が経営陣となっている企業への監査業務が制限されるなど、利益相反を防止するための規定を設ける。③同一のシニアパートナー (監査責任者) が 5 年を超えて同一企業の監査を行うことはできない ④ SEC は法施行後 180 日以内に、監査法人の業務規則に関する詳細な規則につき検討する。

なお、米国内で証券を発行する企業への監査を行う外国監査法人についても、(1) および (2) に掲げる規定は適用される。

(3) 企業幹部に対する罰則強化に関する規定

①粉飾決算や書類隠匿などの行為を行った企業に対する禁固刑を、現行の最高 5 年から最高 20 年とする。②インサイダー取引、相場操作等の証券詐欺罪には、現行の 5 倍に当たる最高 25 年の禁固刑を適用する。③内部告発者の保護。企業幹部の不正行為を通報した者に対し、企業が解雇その他の不利益を課すことを禁止する。④企業から、企業幹部への融資を禁止する。⑤企業の危機的状況において自社株の取引が停止されているなど特殊な状況下において、企業幹部が株式を売却することを禁止する。また、株式の売却を禁止する期

間については30日前に従業者に通知する。⑥不正をした企業幹部が他企業の幹部に就くことを差し止め。⑦損害を被った投資家への補償のため、不正行為を行った経営陣への罰金をプールする口座を設立する。

(4) 情報開示（ディスクロージャー）の強化

①オフバランス取引についても、四半期報告書への記載を義務づける。②経営者が、情報開示の適正性について、財務報告書に自ら署名することにより保証することを義務付ける。③企業幹部による自社株売買について、情報開示の迅速化を図る。

(5) 格付会社に関する調査

①SECは格付会社の行う格付業務とコンサルティング業務との利益相反の実態および防止策について調査を行なう。②SECは、格付業界への参入障壁、格付会社の競争促進策について調査を行なう。③上記の調査結果は、法施行後、180日以内に米国議会下院サービス委員会などに報告される。

Ⅲ 内部告発の2つの類型

米国では、内部告発について2つの類型があり、その第一は、政府の財産を守ることを目的とするFalse Claim Actの系統、第二は、内部告発者の保護を目的とするConscientious Employee Protection Actの系統である。また、後者については、内部告発者が公務員である場合を別の類型とみることも可能である。この2種類の最も大きな違いは、保護対象と訴訟当事者である⁽¹⁸⁾。

False Claim Actで直接的に保護しようとするものは国家の財産という公益である。この公益は、本来、国家が自ら損害賠償請求等により守らなければならないものであるが、国民に訴訟を行うことも認めている。一方、Conscientious Employee Protection Actは、直接に保護するものは内部告発者の労働者としての地位である。しかし、その地位を守るのは、企業の違法行為や公共の健康等を害する行為の防止という公益保護のためであり、労働者はその監視の役を担っている。名目的な保護の対象（労働者の地位）とは別に実質的な保護対象（公益）があるため、内部告発者保護を考える際には、わが国で公益をどのように捉え、

どのような制度で通報者を保護するか、議論が必要である。

5. わが国内部告発者保護制度の意義と問題点

5-1 内部告発の企業業績に対する影響

ここでは実際に、内部告発によって不祥事が明らかになった企業の場合、企業業績がいかなる影響を受けるか、検証する。その結果、当該企業では、不祥事を含む年度の前後で企業業績は大きく変化していることがわかる。私益を優先し、公益を犠牲にした結果である。内部告発前年度から内部告発年度に至り、売上、営業利益、経常利益、当期利益の全てについて、業績は大きく悪化している（表2・表3）。

表2 内部告発で明らかとなった主な企業不祥事

企業名/時期	内容	告発者	結果
三菱自動車 2000.7	リコール（無味改修・修理） のようになる顧客からのク レーム情報	匿名の三菱自動 車工業元社員 告発先：運輸省	道路運送車両 違反で同社、 元副社長らに 罰金刑、 社長辞任。
雪印食品 2002.1	農水省BSE対策を悪用し、 輸入牛肉を国産と偽って買 い取らせた。	偽装が行なわれ た倉庫会社社長 告発先：毎日新 聞など	会社が2002年 4月に解散。 元専務ら7人 を詐欺罪で起 訴。雪印乳業 社長ら全役員 も退陣。
ユニバーサル・ スタジオ・ジャ パン 2002.7. 8	園内で賞味期限切れの食材 を提供。 基準を超える火薬をショー で使用。	取引先元社員	大阪府警から火 薬取締法違反 の疑いで強制 捜査。社長が 引責辞任。
日本ハム 2002.8	偽装牛肉を不正に買い取ら せた。	関係者 告発先：農水省	会長辞任。社 長降格。県警 らが関係会社 を詐欺容疑で 強制捜査。
東京電力 2002.8 (告発時2000.7)	福島第一原発で発生したひ び割れ等のトラブルを隠蔽 するためデータを改ざん。	点検を請負った 米国企業社員 告発先：旧通産 省、原子力安全 ・保安院	社長ら引責辞 任。告発後の 対応を巡り保 安院幹部も処 分。

(注) 日本経済新聞（2002.10.13付）を参考に作成。

5-2 内部告発者保護の立法

5-2-1 判例検証

従来からの憲法、民法、商法、労働基準法など既存法のもとで形成された内部告発に関連する判例を整理する⁽¹⁹⁾。

表 3 内部告発の企業業績に対する影響

<連結業績 単位：億円>

①雪印乳業	売上高	営業利益	経常利益	当期利益
2000.3	12877	205	217	285
*2001.3	11407	▲561	▲589	▲529
2002.3	11647	▲361	▲352	▲717
予2003.3	6860	▲220	▲250	▲230
②日本ハム	売上高	営業利益	経常利益	当期利益
2000.3	8790	425	328	151
2001.3	9106	426	436	256
2002.3	9450	383	307	177
*予2003.3	9000	125	30	▲10
③東京電力	売上高	営業利益	経常利益	当期利益
2000.3	50916	7880	3500	874
2001.3	52580	7325	3309	2078
2002.3	52205	6589	3428	2017
*予2003.3	48700	5000	3000	1280
④三菱自動車工業	売上高	営業利益	経常利益	当期利益
2000.3	33349	224	▲37	▲233
*2001.3	32767	▲738	▲940	▲2781
2002.3	32006	402	118	112
予2003.3	34000	800	580	400

(注)「日経会社情報」「会社四季報」(2003年春号)により作成。*印の年度が内部告発による不祥事が露見した直後の年度に相当する。

(1) 地位確認等請求本訴事件、名誉回復及び損害賠償請求反訴事件

[東京地裁平 7. 11. 27]

原告：被告に勤務する医師（本訴原告兼反訴被告）、被告：医療法人（本訴被告兼反訴原告）

院内における抗生物質の過剰・不適切な投与が、院内感染等の原因になっているとの申告を保健所になした医師に対する解雇について、解雇権の濫用にあたり無効とされた事例。

[参照法令 民法 1 条]

(2) 懲戒処分無効確認請求事件

[東京地裁平 9. 5. 22]

原告：被告の職員、被告：道路公団

在職中に行った、公団の道路計画を批判する新聞投書が、使用者の名誉を毀損し、職場秩序を乱したものであるとして、当該職員を停職 3 ケ月の懲戒処分に付したことは相当な処分であり、これに伴って年末特別手当を支給しなかった措置は労働基準法違反には当たらないとして、これに対する損害賠償請求が棄却された事例。

[参照法令 憲法 21 条、労働基準法 91 条]

(3) 損害賠償請求事件（甲事件）、慰謝料等請求事件（乙事件）

[東京地裁平 11. 2. 15]

原告：生命保険会社、被告：原告の元取締役

生命保険会社の取締役が退任後に会社の内部情報を週刊誌等に提供したことにより、取締役の忠実義務の一内容としての守秘義務に違反し会社の名誉信用を毀損したとされ、右情報に基づく記事の掲載による会社の損害について賠償請求が認容された事例。

[参照法令 商法 254 条の 3、民法 709 条、710 条、刑法 230 条、230 条の 2]

(4) 退職金等請求事件

[東京地裁平 14. 10. 18]

原告：被告の元従業員、被告：株式会社

混合米を、実際と異なる表示、又は購入者の多くが実際と異なるものと理解するような表示をして販売した被告の行為について、労働組合の支部が労働活動として、被告の顧客に対して米の不正販売を告発する趣旨の書面を送付した際に、原告が封書の宛名書きをする等の補助的行為をしたことを理由とする原告への退職金不支給に対し、当該行為は相当性を欠き、原告は被告に対し退職金支給を求める権利を有するとされた事例。

(5) 懲戒処分無効確認等請求事件

[東京地裁平 14. 3. 25]

原告：被告の従業員（記者）、被告：新聞社
記者個人のホームページ上に掲載された文書が、取材源秘匿、真実の報道の経営・編集方針に反し、その他「社外秘」扱いの事実の公開、会社批判文書が就業規定に違反し懲戒処分手由に当たるとして、出勤停止処分が有効とされた事例。

(6) 解雇無効確認等請求控訴事件

[福岡高裁宮崎支部平 14. 7. 2]

原告：被告職員組合の執行委員（控訴人）、被告：信用金庫（被控訴人）

顧客の信用情報等が記載された文書を違法に入

手し、外部に漏洩したことを理由とする懲戒解雇につき、窃盗罪として処罰される程度に悪質な行為ではなく、出勤停止よりも重い処分を科すことはできないとして無効とされ、これを有効とした一審判決が取り消された事例。

(一審：宮崎地裁平 12．9．25 判決)

原告らが被告内部の不正を糾したいとの正当な動機を有していたとしても、その実現には、社会通念上許容される限度内での適切な手段方法によるべきであり、右行為を容認する余地はない。本件においては「原告らの懲戒解雇事由該当行為の態様、その結果の重大性からすれば、被告の不正を糾したいという原告らの動機や、原告らの勤務態度（中略）等の事情を考慮しても、本件懲戒解雇には、客観的に合理的な理由があると認められるから、本件懲戒解雇が相当性を欠き、懲戒権を濫用したものであるとする原告らの主張は採用できない。

(7) 戒告処分無効確認請求事件、慰謝料請求事件

[大阪地裁平 12．4．17]

原告：被告の従業者組合員，被告：都市飯行

勤務先銀行における男女差別，不当配転やサービス残業強制等の実態を指摘し，その経営姿勢を批判する内容の本を出版したことを理由とする戒告処分が，それらの指摘の大部分が真実であり又はそのような記載をすることに相当の理由があり，寄稿の目的も労働条件の改善であったこと等を総合的に考慮すれば，懲戒権の濫用として無効であるとされた事例。

(8) 地位保全仮処分申請事件

[京都地裁昭 46．3．10]

原告：被告の労働組合役員，被告：当該株式会社

工場内の有事ガスにより従業者が危険にさらされていること 工場廃液の不完全な処理により水稲に被害が生じていることなどを記載したピラを組合員が工場付近の住民に配布した場合に，右ピラの内容の真実性は明らかでないが，その事実が存在すると信ずるにつき合理的理由があるとして

使用者はこれを正当な組合活動として受忍すべきであり，右行為を理由とする組合役員に対する懲戒解雇が権利濫用であるとされた事例。

以上の判例から導き出される示唆は3つある。

第一は，労働者の懲戒処分に関する法的判断基準が組合活動との関係によって分かれることである。当該会社批判の中に，労働関係法違反などが含まれ，正当な組合活動と評価されれば懲戒処分は違法とされる。一方，当該行為が組合活動とは無関係の個人の行為であり，さらに自社の労働関係法違反を直接訴えるものでなければ，正当な活動と評価されず，懲戒処分が合法とされる。

第二は，言論の自由という憲法の規定は，内部告発を懲戒処分から労働者を守る根拠とはできないとされることである。憲法の人権規定は私人間には直接適用を認められないとの説(間接適用説)を踏襲し，内部告発者保護の根拠を単純な労働関係の中で捉えようとしている。

第三は，内部告発も，「公益性」「真実性」の要件を備えた場合には，企業秩序違反には問われない，違法性阻却が成立するとされることである。内部告発も刑法の名誉毀損罪の違法性阻却規定(刑法 230 条の 2)や民法の名誉毀損の違法行為の違法性阻却と同様の要件を満たせば懲戒処分は認められない。ここでは内部告発を名誉毀損と同様に，言論の自由との関係で捉えている。

個別法として労働者保護法の範囲内でなら内部告発者保護も十分可能といえるが，仮に一般法としての内部告発者保護法を立法化する場合，新たな意味・根拠を個別法たる労働関係法ではなく，言論の自由に見出し，単なる労働者保護以上の位置付けを与えなければならない。これは内部告発者の保護要件を組合活動の正当性という労働者保護の要件から名誉毀損の違法性阻却の要件に重点を移すことと同様である。刑法 230 条の 2 は，公共の利害に関する事実について，専ら公益を図る目的で真実を公表した場合には名誉毀損とされないとするが，欧米の内部告発者保護立法をみても内部告発の対象は企業の違法行為や公共の健康・安全，環境への危害など，公共の利害に関するものの通知・開示であり，保護要件の重点を移すことによる問題はないと考えられる。

このように言論の自由から内部告発保護を理解・構成し直した場合に、立法上影響が現れるのは、第一に保護されるのは誰かという点、第二に保護要件は名誉毀損の違法性阻却と同じでよいかという点、第三に保護される通報の対象行為は何かという点である⁽²⁰⁾。

5-2-2 立法化に関する報告と見解

(i) 内閣府国民生活局「公益通報者制度に関する企業へのアンケート調査」(2002年9月-10月)

ここでは、内閣府が実施したアンケート調査における主要な論点を整理したい⁽²¹⁾。

<論点1>

近年、組織の法令違反等の不正行為が内部からの通報を通じて明らかになる事案が増えている。事業者の違法行為等を外部へ通報し、通報したことをもって不利益な扱いを受けた場合、現行法において、通報者は十分に保護されていると評価できるか。

①通報者に懲戒処分がなされた場合、その妥当性が懲戒権の濫用との関係でどう判断されるか。

②守秘義務違反や名誉毀損との関係はどう判断されるか。等

<論点2>

海外の公益通報者保護制度について、以下の観点からどのように評価するか。

① 通報者保護の実効性は担保されるようになったのか。

② 公益に影響を与えるような事件が回避されるようになったのか。

③ 企業内でのヘルプライン等、未然防止のための体制整備は進んだのか。

<論点3>

現状を踏まえ、法令違反等の情報を通報した者が、通報したことを理由として解雇等の不利益を被ることのないよう、通報者を保護する仕組み(いわゆる公益通報者保護制度)の必要性についてどう考えるか。公益通報者保護制度は、何を目的とすべきか。

<論点4>

制度の必要性・目的に照らし、どのような公益に関し、通報者を保護する仕組みを検討すべきか。保護される通報の対象行為は何か。

①人の健康または安全が危険にさらされる場合

②消費者の利益擁護を図る法令に違反する場合

③環境に悪影響を及ぼす場合

④広く法令全般に違反する場合

<論点5>

保護の対象たる通報者の範囲はどこまでとすべきか。

①正規従業者

②パート等臨時従業者

③元従業者

④取引先 等

<論点6>

通報先をどうすべきか。

①組織内部の担当部署

②主務大臣

③捜査機関

④中立的な第三者機関 等

<論点7>

どのような手続で通報した場合に保護されとすべきか。特に組織内部での通報をどう位置付けるのか。

<論点8>

通報者がどのような「不利益な扱い」を受けた場合、どのような、救済策を講ずべきか。

	「不利益な扱い」例	「救済策」例
(従業者が通報した場合)	解雇、配置転換、減給等	再雇用、賃金遡及支払等
(取引先が通報した場合)	取引停止、契約縮小等	関係の継続、損害賠償等

<論点9>

その他どのような論点が考えられるか。

①通報者自身が違法行為に関与していた場合、行政措置等の免除・軽減等を考慮すべきか

②通報内容の真偽などを誰が調査するのか

③私欲などに基づく通報をどう排除するのか。等

(ii) 国民生活審議会「21世紀型の消費者政策の在り方について－中間報告－」(2002年12月)⁽²²⁾

ここでは、「Ⅱ. 21世紀型消費者政策の基本的考え方」「Ⅳ. 消費者政策の実効性確保」について整理する。

1. 消費者政策の理念(「Ⅱ. 21世紀型消費者政策の基本的考え方」項目1)

日本の経済社会システムが市場メカニズムを重視した仕組みに変化し、その分野が拡大する中で、消費者は、単なる保護の対象ではなく、市場において『自立した主体』として、自己責任のもとで積極的に自らの利益を確保するよう行動していくことが求められる。

2. 自主行動基準の策定・運用(「Ⅳ. 消費者政策の実効性確保」項目3)

企業不祥事の多発を背景に、消費者の事業者に対する信頼は大きく損なわれている。事業者は消費者の信頼を取り戻すため、経営トップ自ら率先垂範し、コンプライアンス経営に積極的に取り組むことが不可欠となっている。

自主行動基準は、事業者の経営姿勢や消費者対応等に関する方針を具体的に明文化したものであり、強制法規の遵守を明確化するという性格に加えて、①法令の具体化・明確化 ②法令適用の自主的拡大 ③法令の上乗せという3つの役割を担っている。

自主行動基準の策定・運用上、事業者団体の役割は大きく、自主行動基準を事業団体が策定・運用していけば、業界全体として消費者からの信頼性を高めることにつながる。その際、事業者団体による策定・運用プロセスをより明確化し、消費者の参加を促すことが望ましい。行政は事業者等による自主行動基準の策定・運用を促進することが必要である。

3. 公益通報者保護制度(「Ⅳ. 消費者政策の実効性確保」項目4)

企業の不祥事を通じて、事業者が消費者利益の擁護のために守るべき基本的な責務を果たしていないことが明らかとなっており、その意味で消費

者問題の現状は深刻である。このような状況を踏まえ、行政による監視体制を補完して事業者による法令遵守等を確保し、消費者利益の擁護を図るため、公益通報を理由とした解雇等の不利益な取扱から従業員を保護するとともに、従業員が公益通報への適切な対応を図ることとする等の公益通報者保護制度を早急に整備することが必要である。

公益通報者保護制度の基本的方向としては、①事業者がその商品・サービスについて、危害の防止、表示の適正化などに関する法令等を遵守することを確保し、消費者利益の擁護を図ることをその目的とすべきである。②従業員は事業者の内部情報を通報することにより、守秘義務違反等を理由として事業者から解雇等の不利益な取扱を受けるおそれがある。このため、公益通報については、事業者がこれらの不利益な取扱をしてはならない。また、不利益な取扱を受けた公益通報者の救済の仕組み、公益通報によって事業者等に生じた損害の賠償責任の取扱、法律上の守秘義務を負う職にある者の取扱等についても検討することが必要である。③事業者自身による消費者利益の擁護のための取組みを促進する観点から、事業者内部において従業員等からの公益通報に適切に対応していくことが必要である。④事業者外部への公益通報については、事業者自身の取組みを促進する観点からは、事業者内部での手続を経た上での通報を対象とすることを検討すべきである。⑤公益通報者が円滑を行なえるようにするための情報提供等の在り方について検討することが必要である。基本的方向を踏まえて、公益通報者保護制度の内容について早急に具体的検討が進められ、必要な法制化が図られるべきである。

(iii) (社)日本経済団体連合会の見解

a「企業行動憲章 企業不祥事防止への取り組み強化について」(2002年10月)⁽²³⁾

I. 基本的考え方

昨今、特に消費者・ユーザーとの関係で企業不祥事が相次いで発生し、当該企業のみならず、経済界全体が社会の強い批判にさらされている。企業活動の存立の基盤は、社会の信頼と共感にある。最近の事態は、これを損ねるのみならず、市場経

済への不信にもつながりかねない。

このため、日本経済団体連合会（以下、日本経団連）としては、企業行動憲章の実効性をより高めるべく、(1) 企業倫理に関する経営トップのイニシアチブ強化、(2) 不祥事防止のための実効ある社内体制等の整備促進、(3) 不祥事が起きた場合の対応の観点から以下の具体的対策を実施し、改めて会員企業の自発的、積極的取り組みを促すこととした。特に経営トップに対しては、法令遵守に誰よりも高い感度を持ち不祥事の防止に努めるとともに、問題が生じた場合には、事実関係を早急に把握し社会に説明すること、ならびに有効な再発防止策を講じること等を求めたい。

II. 具体策

1. 「企業行動憲章」, 「企業行動憲章実行の手引き」の改定

(1) 企業行動憲章改定のポイント

1. 前文において法令遵守の徹底を強調した。
2. 財、サービスの提供を通して、消費者・ユーザーの信頼を獲得することを第1条で強調した。
3. 企業不祥事の防止、不祥事発生後の対応のいずれにおいても、最も重要なのは経営トップの姿勢である。そこで、第9条、第10条において不祥事防止策の確立と発生時の対応及び問題解決について、経営トップが果たすべき役割と責任を明確化し強調した。

(2) 実行の手引き改訂のポイント

1. 上記企業行動憲章改定ならびに最近の状況変化を踏まえて改訂した（全社的に企業倫理・企業行動に取り組む体制の整備、企業倫理ヘルプライン（相談窓口）の整備、企業倫理浸透状況のモニタリング等）。

2. 各社の参考となる具体的アクション・プランをより充実させた。

この結果、改正後の「企業行動憲章」10原則は次のようになった。

企業は、10原則に基づき、国の内外を問わず、全ての法律、国際ルールおよびその精神を遵守するとともに社会的良識をもって行動する。企業は、

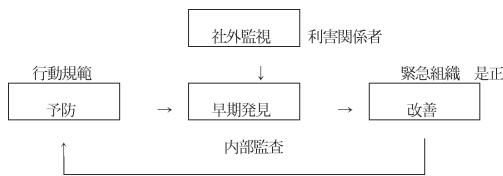
単に公正な競争を通じて利潤を追求するという経済的主体ではなく、広く社会にとって有用な存在でなければならない。

- ① 社会的に有用な財、サービスを安全性に十分配慮して開発、提供し、消費者・ユーザーの信頼を獲得する。
- ② 公正、透明、自由な競争を行う。また、政治、行政との健全かつ正常な関係を保つ。
- ③ 株主はもとより、広く社会とのコミュニケーションを行い、企業情報を積極的かつ公正に開示する。
- ④ 環境問題への取り組みは企業の存在と活動に必須の要件であることを認識し、自主的、積極的に行動する。
- ⑤ 「良き企業市民」として、積極的社会貢献活動を行う。
- ⑥ 従業員のゆとりと豊かさ実現し、安全で働きやすい環境を確保するとともに、従業員の人格、個性を尊重する。
- ⑦ 市民社会の秩序や安全に脅威を与える反社会的勢力および団体とは断固として対決する。
- ⑧ 海外においては、その文化や慣習を尊重し、現地の発展に貢献する経営を行う。
- ⑨ 経営トップは、本憲章の精神の実現が自らの役割であることを認識し、率先垂範の上、関係者に周知徹底する。また、社内外の声を常時把握し、実効ある社内体制の整備を行うとともに、企業倫理の徹底を図る。
- ⑩ 本憲章に反するように事態が発生したときには、経営トップ自らが問題解決にあたる姿勢を内外に表明し、原因究明、再発防止に努める。また、社会への迅速かつ確かな情報の公開と説明責任を遂行し、権限と責任を明確にした上、自らを含めて厳正な処分を行う。

法令遵守の基本的な仕組みは以下のように例示されよう。

2. 企業倫理・企業行動強化のための社内体制の整備・運用に関する要請

企業行動憲章の精神を実践する観点から、特に



注）日本経済新聞（2002.9.8 付）を参考に作成

図 法令遵守体制の基本的な仕組み

会員企業の経営トップが実施すべき社内体制の整備・運用について、以下の7項目を要請する。

（1）行動指針の整備・充実（各社独自の企業行動憲章の策定等）

（2）経営トップの基本姿勢の社内外への表明と具体的な取り組みの情報開示（ホームページ、年次報告書、社会報告書への掲載等）

（3）全社的な取り組み体制の整備（企業倫理担当役員の任命、企業倫理委員会・担当部署の設置および権限の明示等）

（4）「企業倫理ヘルプライン（相談窓口）」の整備（通常の業務ラインとは別に、重要情報が現場から経営層に伝わるルートを整備、相談者の権利保護等に配慮）

（5）教育・研修の実施・充実（階層別、職種別）

（6）企業倫理の浸透・定着状況のチェックと評価

（7）不祥事が起こった場合の適時的確な情報開示、原因の究明・再発防止策の実施、ならびにトップ自らを含めた関係者への厳正な処分

3. 新規入会時における企業行動憲章遵守の確認
新規入会時に、文書にて企業行動憲章を遵守する旨を確認する

4. 各社の不祥事防止策確立への支援

企業不祥事防止に向けた各社の自発的取り組みを促進する観点から、日本経団連として、直接、以下の支援活動を行なう。

（1）会員企業による企業行動憲章遵守の確認

（2）日本経団連に会員企業経営トップ向け相談窓口の設置

（3）セミナーの開催等

（4）「企業倫理月間（仮称）」の設定

（5）日本経団連事務局内に企業倫理専門部門の新設

5. 不祥事を起した企業に対する日本経団連の措置の明確化・厳格化等

（1）措置の明確化・厳格化等

従来、企業行動憲章に反する事態が生じた場合、会員の自己責任に基づく申し出をもとに措置が決定されてきた。今後は、ケースによってはこれに止まらず、定款13条委員会が独自の判断で、日本経団連としての措置を会長に具申し、決定していく。

また、措置の内容としては、これまでは嚴重注意、役職の退任、会員企業としての活動自粛を実施してきた。今後は、これらに加えて、会員資格の停止、退会の勧告、除名も行なう。なお、措置決定に関わる判断基準については、別途内規を定める。

（2）不祥事を起こした会員企業への要請

1. 再発防止のための企業行動改善報告の提出
不祥事を起した企業に対しては、企業行動の改善策とその実施状況を日本経団連会長に報告するよう要請する。

2. 日本経団連の企業・社会関係会合等への出席企業と社会の関係に関わる会合（注）・日本経団連会長が指定する会合に参加するよう要請する。

（注）企業行動委員会、社会貢献推進委員会、1%クラブ、海外事業活動関連協議会（CBCC）等が主催する会合。

（3）回復措置

事態の改善がみられると判断された場合には、措置を解除する。

b 「21世紀型の消費者政策の在り方について－中間報告－」に関するコメント（2003年1月）

(24)

I. 基本的考え方（「II. 21世紀型消費者政策の基本的考え方」について）

中間報告が示している「日本の経済社会システムが市場メカニズムを重視した仕組みに変化し、その分野が拡大する中で、消費者は、単なる保護

の対象ではなく、市場において『自立した主体』として、自己責任のもとで積極的に自らの利益を確保するよう行動していくことが求められている」という基本的な考え方に賛成する。

これに基づき、「消費者の責務」として、積極的な情報収集と契約内容の理解に努めることを消費者に求める必要がある。また、政府は、自立した消費者が自らの権利を行使し義務を果たすために、実効性のある消費者教育や啓蒙活動を実施すべきであり、これを「行政の責務」として明記すべきである。

II. 各論（「IV. 4. 公益通報者保護制度」について）

内部告発と内部告発者の保護の意義を否定するものではないが、内部告発は個々人の正義感と責任の下で行うものであり、制度的に奨励すべきものではない。また、内部告発者の身分保障については、現在でも内部告発を理由に労働条件の不利益変更等を行うことが法律的、社会的に許されてはいない。新たな制度を設ける前に内部告発と既存法律との関係について、まず整理すべきである。「企業倫理ヘルプライン」の整備・充実などの自主的な対応を促進することが重要であり、新たな制度により、これを阻害してはならない。

なお、仮に公益通報者保護制度を創設する場合は、下記の考え方によるべきである。

1. 事業者による自主的な対応が行われることが原則であり、これを促す観点から保護対象者は、社内通報制度を利用し、その手続きを経たものに限る。
2. 公益の範囲は消費者問題に関係する法令等への違反だけに限定しない。
3. 制度の対象は事業者だけでなく官公庁も含める。
4. 事業者に無用な負担を生じさせないための弊害防止措置を設ける。

①利益目的や誹謗中傷のための通報の排除 ②公益通報とは直接関係のない営業秘密及び個人情報情報の漏えい防止

当初、日本経団連は、国民生活審議会の提案し

た公益通報者保護制度に対して、反対の意思を明らかにしていた。しかし、不祥事の続発後、上記の通り、平成14年10月に企業行動憲章を改定し、会員企業に対して「企業倫理ヘルプライン」の整備を規定した内部告発者の相談窓口の設置を要請した。

5-3 企業統治における諸問題

企業統治の立場からは、企業不祥事の抑制、あるいは不正行為に至らない段階で処理できることが望ましい。つまり、公益通報者保護制度は、まず企業の内部での通報・申告で適切に事態が処理されることが基本である。企業の内部告発に対する外部への対応、例えば適切な情報公開や説明責任の遵守が適切に行なわれねばならない。次に、それに対応できない場合に、外部から解決を迫る。

企業内に違法行為等があった場合に、従業員が企業内の一定の機関や適切な上司に対して違法行為を申告する義務があることを就業規則等に導入することを考慮すべきである。それは決して密告の奨励ではない。むしろ、通報義務やそれに応じた手続きがあるにもかかわらず、従業員が直接に事実を外部に公表するような場合には、その事実の真実性、公益性（事実が公共に本当に深刻な影響を与えるかどうか）が社内的に確定していない以上、就業規則違反として懲戒処分の対象としてよいことになる。

ただ、公益通報の法制化が従来と異なるのは、その位置づけが個別規範ではなく包括規範であることである。ある意味で、企業の普遍的な性格、公的な存在が強調されることになる。正義の追求は企業、従業員、消費者を問わず必要である。企業は従来、私益、個別規範、私法が支配概念であった。これに対して、今後、公益、包括規範、公法の役割が重要になる。消費者保護基本法4条には企業の責務に関する規定があり、その供給する商品及び役務について、危害の防止等必要な措置を講ずるとともに、国が実施する消費者保護に関する施策に協力する責務を有するとされている。公益通報者保護制度が、同法に盛り込まれれば、企業としては内部通報に対する企業内組織の整備などの対応が求められるようになる。そして、事

業者の義務は私法上のものから公法上のものに変質していくであろう。

6. 結び

今日、企業には、内部告発を契機に不祥事に対応して法令遵守体制を強化し、私益優先の体質を転換することが求められている。この際、企業の経営トップは率先して内部告発者保護制度（公益通報者保護制度）の目的を明確にし、職場環境の公開、企業内部での調整体制を整備する必要がある。制度が一貫性をもつためには、事業者の義務は私法上のものから公法上のものになることが不可避と考えられる。

従来、企業統治において企業の内部牽制部門の地位は、決して高いとは言えず、法令遵守は経営者、そして従業者の高い意識に依存せざるをえなかった。経営者は不祥事の隠蔽を図り、不正行為に直面した現場の従業者には正義の追求と必要悪の黙認との板挟みとなる苦悩があった。まさに公益と私益の均衡の難しさであろう。内部告発の窓口として、法務部やヘルプライン等の内部部署、独立した顧問弁護士などが存在しても、告発者にしてみれば内部部署は独立性が担保出来なかった。

委員会等設置会社の創設をはじめとして、企業統治の変革は進行している。企業の違法行為が露見するたびに、監査役、監査委員会の強化が叫ばれてきたが、実効を上げてきたとは言いがたい。従って、独立した監査システムの無い日本においては、経営トップの不祥事を防ぐ複数のシステムが求められよう。内部告発及び内部告発者保護が意味をもつのはこのためである。内部告発、さらには外部告発によって企業の健全化を図ることが望ましいであろう。

最後に、企業統治と内部告発の関係は、経営と法律の交錯するテーマととらえることが相当であることを強調したい。

[注・参考文献]

- (1) 日本経済新聞 2002.9.15, 9.22, 9.29, 10.13 付, 宮本一子『内部告発の時代－組織への忠誠か社会正義か』花伝社, 2002 年
- (2) 国民生活審議会「21 世紀型の消費者政策の在り方につ

いて－中間報告－」2002 年 12 月

- (3) 境新一『現代企業論－経営と法律の視点－ 第2版』文眞堂, 2003 年, 同「企業と社会的責任～金融機関の株主代表訴訟事例を通して～」『公益学研究』第1 巻第1号, 2001 年, 同「企業統治における法的責任の研究－経営と法律の複眼的視点から」『IT 革命と経営理論 経営学史学会年報・第9 輯』文眞堂, 2002 年
- (4) Evan, W and Freeman, R., “A Stakeholder Theory of Modern Corporation: Kantian Capitalism”, In Beauchamp T and Bowie N ed., Ethical Theory and Business, 3rd, Edition, Prentice-Hall, 1988., De George, Richard T., “Whistle Blowing”, in Business Ethics : A Philosophical Reader, ed. by Tomas I. White, Macmillan, 1993, 宮坂純一『ステイクホルダー・マネジメント：現代企業とビジネス・エシックス』晃洋書房, 2000 年
- (5) 鳥飼重和「内部告発」鳥飼総合法律事務所 web-site, 2003 年
- (6) 神田秀樹『会社法 第3 版』弘文堂, 2002 年, 日本経済新聞 2003.1.16-18 付
- (7) トレッドウェイ委員会組織委員会編『内部統制の統合的枠組み理論編』白桃書房, 1996 年, 日本経済新聞 2003.1.22 付
- (8) 日本経済新聞 2002.9.8 付
- (9) (社)日本監査役協会『監査役監査体制と監査活動に関する調査結果報告書』2002.9
- (10) 日本経済新聞 2003.1.6 付
- (11) 日本経済新聞 2003.1.16-18 付
- (12) 梅津光弘『ビジネスの倫理学』丸善, 2002 年
- (13) 白石賢「公益通報制度の体系的立法化に向けての一考察－内部告発者保護から公益通報制度へ」『ジュリスト』2002.11.15 号 (No.1234)
- (14) 森下忠「米国の内部告発者保護法」『判例時報』1536 号・1995.9.21, 同「イギリスの公益開示法」『判例時報』1696 号・2000.2.21
- (15) 東京弁護士会主催「シンポジウム・みんなで考えよう内部告発者保護法」2002.11.28 (於・弁護士会館) 配布資料
- (16) 田中英夫編『英米法辞典』東京大学出版会, 1991 年
- (17) サーベンス・オクスリー法・要約版 (“Sarbanes-Oxley Act of 2002”, AICPA web-site)

- (18) 白石・注(13)
- (19) 『判例時報』1562号, 1675号, 日本弁護士連合会主催「シンポジウム・内部告発者保護制度を考えるー重要論点の検証ー」2003.2.17(於・弁護士会館)配布資料
- (20) 白石・注(13)
- (21) 東京弁護士会主催・注(15)
- (22) 国民生活審議会・注(2)
- (23) (社)日本経済団体連合会「企業行動憲章 企業不祥事防止への取り組み強化について」2002年10月
- (24) (社)日本経済団体連合会「21世紀型の消費者政策の在り方についてー中間報告ー」に関するコメント, 2003年1月, 日本経済新聞 2003.1.9, 1.12付