

公益通報者保護制度に関する考察と展望

— 経営と法律の視点から —

境 新 一

Surveys and Problems related to Whistleblower Protection in Japan from a Management and Legal Perspective

This study analyses problems related to whistle-blowing in corporate governance, from a management and legal perspective and, while comparing the situations in Britain and the US, where legal frameworks already exist to encompass whistle-blowing, investigates the development of corporate governance, based on the Companies Act, as well as the future face of a legal framework covering whistle-blowing in Japan. The aims of a management and legal perspective are holding the balance between public profits and private profits, which have to be achieved each other.

In the current business environment, corporations are having to make their corporate systems more law-abiding in response to scandals uncovered by whistle-blowing and to make changes in systems that prioritise self interest.

Under these circumstances, it is important that management take the lead in clarifying the aims of systems to protect whistleblowers and in putting their own houses in order. The illegal activities of corporations should be judged and dealt with according to the relative size of the profit involved. In truth, corporate governance and whistle-blowing represents the complicated interplay between business and the law. Legislation of whistleblower protection act in Japan is required nowadays.

一、はじめに

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不祥事が続発している。^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。これらは内部告発なくしては解明できないものが少なくなかった。

「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。^②一般に、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。従つて、内部告発は、直接外部に告発する「外部告発」とも表裏の關係にあり、現在、意味を明確にするため「公益通報」とも呼ばれる（本稿以下、公益通報とする）。公益通報は、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防衛する方策である。

二〇〇二（平成十四）年は商法（会社法）の大改正が行われた一方、公益通報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。^③

本研究は、公益通報者保護制度を経営と法律の視点から分析・考察し、公益通報者保護制度の在り方を検討することを試みる。既に、公益通報に関する法制度を整備している英国、米国の法律とも比較検討しながら、わが国の企業統治と公益通報に関する立法の行方を検証するものである。

二、経営と法律の分析視点

二・一 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。企業経営に關する理念、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⁾

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。企業という組織に対して、経営は促進機能、法律は抑制機能を中心的役割とする。しかし、この機能はときには逆転する。経営、法律ともに促進機能と抑制機能の両面があるのである。促進、抑制の対象となるものは利益、特に公益と私益であろう。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にあった。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り長期的には利益となることを認識しなければならぬ⁵⁾。経営および法律の目指すものは公益と私益の追求とその均衡である。その機能は、企業が不正や犯罪によつ

て、打撃を受けることを未然に防ぐことにも貢献する。

二・二 公益と私益の追求とその均衡

本稿では、経営および法律の目指すものを公益と私益として論を展開する。ここで、公益とは、特定多数の利益であり、企業の範囲を超えるものとする。一方、私益とは、自己の特定の利益であり、企業の範囲内のものとする。

公益と私益の原点にある「公と私」は“publics”と“privates”と共に対概念である。しかし、public や private の概念自体に価値判断、善悪の倫理的な意味は含まれないのに対して、公は「正しい、偏りのない」意味を、私は「邪な、偏りのある」意味をもち、公と私は本来、価値判断を含むものと言える⁽⁶⁾。

公益は私益を実現させた上で達成し得るし、私益は公益を実現する範囲において容認される。すなわち、公益と私益は相互媒介性をもって実現しあうのである⁽⁷⁾。従って、公益と私益は単純な対立概念とは言えない。

特に、公益はしかるべき過程のなかで社会や組織の構成員のコンセンサス（合意、同意）を得て実現するものである。ただし、構成員のコンセンサスを得ること自体に時間を要する上に、非常に難しいものでもある。

今、利益を重視することを、重視しないことを一で表すとき、公益、私益の組合せである（公益、私益）は、次のIからIVまでの四つに分類される（表1）。

表 1 公益と私益の均衡

I	公益+	私益+	公益、私益とも重視する。
II	公益-	私益+	公益を重視せずに、私益を重視する。
III	公益-	私益-	公益、私益とも重視しない。
IV	公益+	私益-	公益を重視し、私益を重視しない。

I (＋、＋) II (－、＋) III (－、－) IV (＋、－)

組織（企業）がⅡ、個人（公益通報者）がⅠまたはⅣ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、私益を優先し、公益との均衡を崩してしまう結果となる。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。

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。

企業の違法行為を評価する場合、倫理規範や道義秩序からの分析も重要であるが、それだけでは十分ではない。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えるか、によって判断される。利益を比較衡量し、優先順位を調整する必要があるのである。

二・三 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。これに対して、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⁹。このシステムの一つが公益通報であり、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、企業自体をも維持できないと考えられる。

三、企業統治と公益通報の関係

三・一 企業統治の変革

二〇〇一年、二〇〇二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。^⑩ 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。^⑪

まず、二〇〇一年十二月改正（平成十三年法一四九号、議員立法）の監査役制度については、監査役の任期は四年となり、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。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た。

続いて、二〇〇二年五月改正（平成十四年法四四号）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、監査の三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て。

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¹²。

しかし、日本経済新聞社が国内主要一〇〇社を対象に実施したアンケート調査（二〇〇二年十二月）では、現行の監査役制度を維持すると考える企業が六割を占めることが判明した¹³。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ろう。

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。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可能性がある。

日本では不祥事、経営の違法性が露見するたびに、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¹⁴。企業統治に完全はあり得ない以上、公益通報が機能する余地は消えない。

四、公益通報者保護法 — 英米法の先例 —

ここでは公益通報者保護の先例である英国、米国の法律を整理する。¹⁵

四・一 英国の法律

四・一・一 公益開示法

イギリス(英国、連合王国)の公益通報者保護法ともいうべき「公益開示法」(Public Interest Disclosure Act 1998, PIDA 1998)が、一九九八年七月に制定され、一九九九年七月に施行された。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、米国の公益通報者保護法(Whistleblower Protection Act)の存在があった。

本法は、立法形式としては、一九九六年の雇用権利法(Employment Rights Act: ERA 1996)第四部の次に「第四部A 保護された開示」(Part 4 A Protected Disclosures)として追加された部分(四三条Aから四三条Iまで)のほか、一九九六年法(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、米国の公益通報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(四三条B一項)。

- 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、国内であるか否かを問わない。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、公益通報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つて国・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ものではない。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

従業者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（四三条C第一項）。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（四三条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、従業者と雇用者との間で、本法により保護された公益通報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（四三条J）。

(3) 従業者と雇用主

従業者の意義は、正規の雇用契約にもとづく従業者、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つ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、被用者でない従業者も、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（一九九六年法四八条一A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、次のようにか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、公益通報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、公益通報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

本法四七条Bによれば、従業員は、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（一項）。

四七条Bの規定に違反して不利益処分を受けた従業員は雇用裁判所（employment tribunal）に提訴することができる（四八条一項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、雇用終了の日から七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。

四・二 米国の法律

四・二・一 公益通報者保護法

米国における最初の公益通報者保護法は、一九七八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。

一九八九年には、一九七八年のCSR法（改革法）による公益通報者の保護を改善強化する「公益通報者保護法」(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、「公益通報者」(whistleblower) 及び「公益通報」(whistleblowing) の定義はなされていないが、

米国の連邦法では「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）」と解釈されている。¹⁶⁾

ただし、告発可能な事柄の例外として、a 特に法律により公益通報が禁止された情報 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 があげられる。

一九七八年の C S R 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 のもつ権限は、(1) whistleblower hot-line を通じての公益通報の受理 (2) 公益通報をしたために報復措置を受けた訴えの受理および捜査権限 このうち、公益通報者が被った報復措置の是正、損害の回復が、主たる任務とされている。

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。

学界では、①一九七八年の C S R 法と一九八九年の W B P 法 (公益通報者保護法) 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。

四・二・二 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、二〇〇一年十二月、ニューヨークの連邦破産裁判所に米国連邦破産法第二一条の適用を申請し、会社更生手続きに入った。グループ全体の債務残高は十一月中旬の時点で約一六〇億ドル (約一兆九、六〇〇億円) ・総資産額約六一八億ドルである。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。エンロン社は一九九〇年代後半に三、五〇〇余りの多数のパートナーシップによる特別目的会社（SP E）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、従業員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。

二〇〇二年七月、不正経営者への厳罰を盛り込んだ「企業会計改革法」（二〇〇二年サーベンス・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は五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される。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権限を有する。④ PCAOBによる検査は、一〇〇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三年に一回行なう。⑤ SECがPCAOBを監督する。
- (2) 監査法人の業務内容の見直し

- ① 監査法人が、監査サービスを提供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）が五年を超えて同一企業の監査を行うことはできない。

なお、(1)および(2)に掲げる規定は、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、現行の最高五年から最高二〇年とする。②インサイダー取引、相場操作等の証券詐欺罪には、現行の五倍に当たる最高二五年の禁固刑を適用する。③企業幹部の不正行為を通報した公益通報者に対し、企業が解雇その他の不利益を課することを禁止する。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にもかかわらず、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三〇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る。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う。③上記の調査結果は、法施行後、一八〇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。

四・二・三 公益通報の二つの類型

米国では、公益通報について二つの類型があり、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、公益通報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、公益通報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。この二類型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公益通報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。

四・三 英米の公益通報者保護法の評価

欧米社会は個人主義の社会といわれる。個人が「個」の意識を持ち、強い権利意識をもつ。¹⁹⁾しかし、同時に、欧米社会では、個人の責任を非常に重視し、自己責任を要求する。個人の私的な権利を強く主張・要求する一方、公共の事象については、「私益」より「公益」を優先する規範が確立しているように思われる。

上記の英米における公益通報者保護の包括法は、それによって告発者に関する具体的な保護水準を確定するのではなく、告発者の権利を法定することに意味がある。欧米では包括法を前提として個別対応を行っていると言えよう。

五、わが国公益通報者保護制度の意義と問題点

五・一 公益通報の企業業績に対する影響

ここでは実際に、公益通報によつ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、検証した。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った。私益を優先し、公益を犠牲にした結果である。公益通報年度前後で、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）。

五・二 公益通報に関する既存法

わが国では、公益通報に関する法律がないわけではない。それは労働基準法、原子炉等規制法など個別の規定として存在するが、包括的な規定は

表2 公益通報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(無料改修・修理)のもと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する。	取引先元社員	大阪府警が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。県警らが関連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。

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（例、労働基準法、労働安全衛生法、鉱業保安法の各条文）これらは、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（例、原子炉等規制法の条文）。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は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（同法一条）、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。

わが国では、公益通報の対象が個別法における違法行為であるため、労働者の保護要件は「違法行為がある場合の申告」と比較的明確である。他方、欧米でみられる公益通報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

表 3 公益通報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	12,877	205	217	285
*2001. 3	11,407	▲ 561	▲ 589	▲ 529
2002. 3	11,647	▲ 361	▲ 352	▲ 717
2003. 3	7,270	▲ 215	▲ 267	▲ 270
②日本ハム	売上高	営業利益	経常利益	当期利益
2000. 3	8,790	425	328	151
2001. 3	9,106	426	436	256
2002. 3	9,450	383	307	177
*2003. 3	9,099	231	133	▲ 44
③東京電力	売上高	営業利益	経常利益	当期利益
2000. 3	50,916	7,880	3,500	874
2001. 3	52,580	7,325	3,309	2,078
2002. 3	52,205	6,589	3,428	2,017
*2003. 3	49,191	5,214	2,711	1,652
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	33,349	224	▲ 37	▲ 233
*2001. 3	32,767	▲ 738	▲ 940	▲ 2,781
2002. 3	32,006	402	118	112
2003. 3	38,848	827	543	373

（注）「日経会社情報」「会社四季報」（2003年秋号）により作成。*印の年度が公益通報により不祥事が露見した直後の年度に相当する。

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たため、保護要件が現在わが国にある立法と比べかなり幅広い。それゆえ、わが国で公益通報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。²⁰⁾

五・三 公益通報者保護の立法

五・三・一 判例検証

まず、現行の憲法、民法、商法、労働基準法など既存法のもとで形成された公益通報に関連する主な判例を整理する。²¹⁾

- (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「東京地裁平七・十一・二十七」原告―被告に勤務する医師（本訴原告兼反诉被告）、被告―医療法人（本诉被告兼反訴原告）

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 民法一条〕

- (2) 懲戒処分無効確認請求事件「東京地裁平九・五・二十二」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、当該職員を停職三ヶ月の懲戒処分に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 憲法二一条、労働基準法九一条〕

(3) 損害賠償請求事件（甲事件）、慰謝料等請求事件（乙事件）〔東京地裁平十一・二・十五〕

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種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 商法二五四条の三、民法七〇九条、七一〇条、刑法二三〇条、一三三〇条の二〕

以上の判例から導き出される示唆は三つある。

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、公益通報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、公益通報者保護の根拠を單純な労働関係の中で捉えようとしている。

第三は、公益通報も、「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。公益通報も刑法の名誉毀損罪の違法性阻却規定（刑法二三〇条の二）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。ここでは公益通報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なら公益通報者保護も十分可能といえるが、仮に一般法としての公益通報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ぬ。これは公益通報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。刑法二三〇条の二は、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、欧米の公益通報者保護立法をみても公益通報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生じないと考えられる。

いずれにせよ、立法上問題となるとすれば、①保護対象者 ②保護要件、すなわち名誉毀損の違法性阻却と同じでよい²³か否か ③保護される通報対象行為 である。

五・三・二 立法化に関する報告と見解

ここでは、公益通報者保護立法に関して、様々な見解を整理したい。

- (1) 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」(二〇〇二年九月―十月)。²³

(論点一)

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 懲戒権の濫用との関係はどう判断されるか。
- 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

(論点二)

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。

(論点三)

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。

(消費者の視点) 健康や安全など消費者利益の擁護

(事業者の視点) 事業者のコンプライアンス経営の促進

(行政の視点) 公的監視体制の補完

(論点四)

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

(論点五)

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

(論点六)

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

(論点七)

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

(論点八)

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

(論点九)

その他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

(2) 国民生活審議会「二十一世紀型の消費者政策の在り方について―中間報告―」(二〇〇二年十二月)²⁾

一、消費者政策の理念(「二十一世紀型消費者政策の基本的考え方」項目一)

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。

二、自主行動基準の策定・運用(「IV消費者政策の実効性確保」項目三)

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。

三、公益通報者保護制度（「IV消費者政策の実効性確保」項目四）

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。

公益通報に関わる問題を十分に検討した上で、基本的方向を踏まえて、公益通報者保護制度の内容を早急に検討し、必要な法制化が図られるべきである。

(3) (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」（二〇〇二年十月）⁽²⁵⁾

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態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。

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、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、平成十四年十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」の整備を規定した公益通報者の相談窓口の設置を要請した。なお、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（図）。

従来、企業行動憲章に反する事態が生じた場合、会員企業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・三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、これまでは厳重注意、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。

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。また、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。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。

（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（CBC）等が主催する会合。

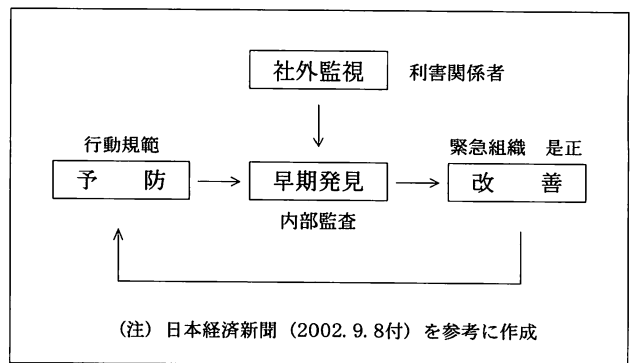


図 法令遵守体制の基本的な仕組み

b 「二十一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（二〇〇三年一月）²⁶

一、基本的考え方（「二十一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。

五・三・三 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未然に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。企業の公益通報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、従業者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、従業者が直接に事実を外部に公表するような場合には、その事実の真实性、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法ではなく包括法であることである。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、従業者、消費者を問わず必要である。企

業は従来、私益、個別法、私法が支配概念であった。これに対して、今後、公益、包括法、公法の役割が重要になるであろう。事業者の義務は私法上のものから公法上のものに重点を移す可能性がある。

六、結　　び

今日、企業には、公益通報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。

従来、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。公益通報の窓口として、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。しかし、独立した監査システムのない日本においては、経営トップの不祥事を防ぐ複数のシステムが求められる。

公益通報者保護制度が一貫性をもつためには、経営者の義務は私法上の義務から公法上の義務に変わることが不可避免と考えられる。一方、企業の違法行為は、利益の比較衡量によって、評価・調整され、未然に防衛されねばならない。まさに企業統治と公益通報は、公益と私益の追求とその均衡を検証するための重要な機会となろう。

注・参考文献

- (1) 日本経済新聞二〇〇二・九・十五、九・二十二、九・二十九、十・十三付、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、二〇〇二年
- (2) 梅津光弘『ビジネスの倫理学』丸善、二〇〇二年
- (3) 国民生活審議会「二十一世紀型の消費者政策の在り方について―中間報告―」二〇〇二年十二月
- (4) 境新一『現代企業論―経営と法律の視点―第二版』文眞堂、二〇〇三年、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』第一巻第一号、二〇〇一年、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・第九輯』文眞堂、二〇〇二年
- (5) 境・注(4)
- (6) 三戸公『公と私』未来社、一九七六年、同『家の論理―日本の経営論序説』文眞堂、一九九二年
- (7) 谷口照三「公益と私益の相互媒介性―その理論的基礎付けと現実化への視座」『桃山学院大学環太平洋圏経営研究』第四号、二〇〇三年
- (8) Evan, W and Freeman, R., "A Stakeholder Theory of Modern Corporation : Kantian Capitalism", in Beauchamp T and Bowie Ned., *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、二〇〇〇年
- (9) 鳥飼重和「内部告発」鳥飼総合法律事務所 web-site 二〇〇三年
- (10) 神田秀樹『会社法第三版』弘文堂、二〇〇二年、日本経済新聞二〇〇三・一・十六―十八付
- (11) 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、一九九六年、日本経済新聞二〇〇三・一・二十二付
- (12) 日本経済新聞二〇〇二・九・八付
- (13) 日本経済新聞二〇〇三・一・六付

- (14) 日本経済新聞二〇〇三・一・十六—十八付
- (15) 森下忠「米国の内部告発者保護法」『判例時報』一五三六号・一九九五・九・二十一、同「イギリスの公益開示法」『判例時報』一六九六号・二〇〇〇・二・二十一
- (16) 田中英夫編『英米法辞典』東京大学出版会、一九九一年、森下・注(15)
- (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』二〇〇二・十一・十五号(No.1234)
- (19) J・J・ルソー、作田啓一・原好男訳『社会契約論、人間不平等起源論』白水社、一九九一年、S・M・ルークス、間宏監訳『個人主義』御茶の水書房、一九八一年、阿部謹也『物語ドイツの歴史』中公新書、一九九八年
- (20) 白石・注(18)
- (21) 『判例時報』一五六二号、一六七五号、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—重要論点の検証—」二〇〇三・二・十七(於・弁護士会館)配布資料
- (22) 白石・注(18)
- (23) 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」二〇〇二・十一・二十八(於・弁護士会館)配布

資 料

- (24) 国民生活審議会・注(3)
- (25) (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」二〇〇二年十月
- (26) (社)日本経済団体連合会「二十一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、二〇〇三年一月、日本経済新聞二〇〇三・一・九、一・十二付