

論説

内部告発の法と経済学： 公益通報者保護法の検討

2007年4月入学

岩崎将基

I. はじめに

- 1 近年の企業不祥事・組織的不祥事と内部告発
- 2 内部告発の定義
- 3 公益通報者保護法の制定
- 4 本稿の構成

II. 内部告発の法と経済学

- 1 なぜ企業犯罪が起きるか
- 2 なぜ内部告発がなされるか
- 3 内部告発に対する企業の報復行為
- 4 内部告発と組織内外の監視機能との関係

III. 公益通報者保護法の検討

- 1 通報先は適切か
- 2 通報対象事実は適切か
- 3 通報者の保護は十分か

IV. 提言：望ましい内部告発者保護法制の構築 へ向けて

- 1 提言1：外部通報の相当性の要件は不必要である
- 2 提言2：通報対象事実を見直すべきである
- 3 提言3：通報者の保護を強化すべきである

V. 結語

I. はじめに¹⁾

1 近年の企業不祥事・組織的不祥事と内部告発

近年、いわゆる「内部告発」によって、企業不祥事・組織的不祥事が明るみになる例が相次いでいる。具体的には、企業などの組織内の人間が、所属組織の法令違反といった不正行為を、組織内外の監督機関や報道機関へ通報することにより不祥事が発覚するというものである。図表1に示すように、このような事例がみられる業界は多岐に渡っており、また民間部門だけでなく、政府部門でも「内部告発」により不祥事が発覚している。2007年に限ってみても、ミートホープの牛肉ミンチの品質表示偽装事件、ニチアスの耐火性能試験の大臣認定不正取得事件など、枚挙に暇がない²⁾。

こうした現象は、日本に限らず、世界各国で見られる傾向である。米国では、同国経済を牽引する巨大企業であったエンロンが2001年に、ワールドコムが2002年にそれぞれ倒産しているが、いずれも「内部告発」に端を発するものであった³⁾。

本稿はこうした「内部告発」行動について、経済学的な分析を行うものである。その上で、「内部告発」の一形態である公益通報について定めた公益通報者保護法について、法と経済学の観点からその妥当性を検討するものである。

2 内部告発の定義

そこで、最初に、本稿で検討の対象とする内部告発について定義する。ここで対象としている内部告発は英語では **whistleblowing** に該当する。内部告発の定義は研究者によって幾通りにもなされてきたが、本稿では櫻井(2006)が掲げる内部告発行為の構成要素に修正を加えたものを内部告発の定義として使用することにする。すなわち、①組織の了解を得ないで行われる(内部告発の本質的な属性)、②組織ぐるみ、組織の一部、あるいは組織トップ(不正行為の主体・被告発者)による、③違法行為を中心とした不正行為(不正行為の態様)に対する、④従業員などの内部関係者(告発者)による、⑤情報提供あるいは資料提供等(告発の手段)による、⑥組織内部の通報受付機関、行政機関あるいはマスコミ等の外部(告発先機関)への不正の暴露を、内部告発と呼ぶことにする⁴⁾。

3 公益通報者保護法の制定

内部告発が世界的に増加し、これを保護・規制する法律が制定されていく風潮の中、日本では2006年4月1日から公益通報者保護法が施行された。これは内部告発の一形態である公益通報行為に関する規律を置くものである。「公益通報」とは、公務員を含む労働者が、不正の目的でなく、犯罪等の事実が生じた旨などを通報することをいい、通報者が不利益な取扱いを免れる要件が、その通報先(組織内部の機関、行政機関、組織外部の機関)ごとに定められて

1) 本稿の分析は、東京大学法科大学院2007年度「リサーチペーパー」として提出した論文に基づくものである。指導教官の太田勝造教授からは数多くのご助言とともに、懇切丁寧なご指導を頂いた。また、Daniel H. Foote教授からもご助言を頂いた。ここに記して、両教授に心より感謝申し上げたい。なお、本稿に残る誤りは、筆者の責に帰するものである。

2) これらの事件の概要については、図表1を参照。順に、事件番号(25)、(26)の項目を参照のこと。なお、本稿本文・脚注・図表に登場する事件の事実関係は新聞報道などの記述に基づくものである。

3) これらの事件の概要については、図表1を参照。順に、事件番号(4)、(10)の項目を参照のこと。

4) この定義を採用した理由は、内部告発行為を経済学的観点から捉えた場合にポイントとなる要素を、必要十分に捉えていると考えるからである。櫻井稔『内部告発と公益通報』(中央公論新社、2006)9頁では⑥の部分について、組織内部の通報受付機関を含めていないが、本稿ではこれへの通報も内部告発に含めることとした。これは、王晋民ほか「社会心理学の観点から見た内部告発」社会技術研究論文集 vol. 1、268頁、269頁(2003)の定義を参考にした。

いる。よって、内部告発者のすべてが、「公益通報者」として保護されるわけではないことに注意する必要がある。内部告発と公益通報との関係については、図表2に掲げておく。

法律の中身について目を向けると、この法律は、全11条からなり、二つの目的がある。一つは、公益目的で犯罪事実等を通報した公益通報者を、解雇や降格・減給等の不利益処分から保護すること、もう一つは、国民の生命、身体、財産などの保護にかかる法令を事業者や行政機関に遵守させようという目的である（法1条参照）。

図表3は諸外国の類似の制度との比較を示すものである。紙幅の関係から米国と英国の内部告発者保護制度に絞って、説明することとする⁵⁾。

まず、米国には「内部告発者保護法」(The Whistleblower Protection Act of 1989)が存在し、公的部門のみの適用となっているが、いかなる情報開示についても、それを理由とした開示者に対する人事行為をしてはならないと定めている。また、「不正請求防止法」(The False Claims Act)は、政府に対する不正請求を、報奨金を通じた内部告発により発見することによって、その回収を図ろうとするものである。「企業改革法(サーベンス・オクスリー法)」(Sarbanes-Oxley Act of 2002)は、株主に対する不正行為、証券取引に関連する詐欺、上場基準違反などの事実に関する内部告発者の保護を規定するとともに、不利益処分を犯罪として刑事罰を科するなどしている。こうした連邦法以外にも、州法で多数の保護制度が規定されており、内部告発者保護に関しても米国は先進国の立場にあるといえる。報奨金制度を内部告発と組み合わせている点、不利益処分に対して刑事罰をもって臨んでいる点などは、日本の法制を考える上で、参考となろう。

次に、英国についてみてみよう。英国では、米国と異なり、民事ルールとしての基本的かつ

包括的な内部告発者保護法である「公益開示法」(The Public Interest Disclosure Act 1998)が1999年から施行されている。この法律は、日本の公益通報者保護法のモデルにもなっている。日本の公益通報者保護法と比較すると、通報先ごとに保護要件が定められている点は似ているが、通報の対象となる事実が広範である点が異なっている。後述するように、通報対象事実は広ければよいというものではないが、積極的に活用しようとする点は参考とするに値しよう。

4 本稿の構成

以下では、まず、II節において、内部告発行動を経済学的観点から分析する。ここでは公益通報に限らず、より広い通報行動を分析の対象とする。その上で、内部告発の対象となる企業犯罪がなぜ行われるかを検討し、内部告発が犯罪の発見や抑止にどのように役立つかを説明する。内部告発とその対象となる犯罪行為は、民間企業でなく、官公庁でも行われているが、本稿では、主として、民間企業における内部告発に焦点を当てることとする。さらに、今度は、内部告発を保護・奨励するにはどうしたらいいかを考えるため、内部告発がなぜ、どのように行われるかを、その構造から正確に捉えることを試みる。また、組織内外の監視機能と対比することによって、内部告発のアドバンテージがどこにあるかを掴む。III節では、II節の理論モデルを前提に、現行の公益通報者保護法について、その妥当性を検討する。IV節ではこれを踏まえて望ましい内部告発者保護法制に向けて具体的な提言をする。最後にV節で分析と提言の要約をし、結論を述べる。

II. 内部告発の法と経済学

これまでの内部告発の研究は、主として、内部告発者の意思決定にのみ注目するものであつ

5) 詳細については、國廣正ほか『コンプライアンスのための内部通報制度』(日本経済新聞社、2006)250頁や、浜辺陽一郎『内部通報制度：仕組み作りと問題処理』(東洋経済新報社、2004)34頁を参照のこと。

た。しかしながら、後述するように、内部告発者が内部告発を行うかどうかは、企業からその後どの程度の報復行為を受けるかといった企業の行動に依存する。そして、企業の報復行為は、自らの行った犯罪行為が発覚しないようにするため、あるいは他にも社内で行われている犯罪があり、それについてまで内部告発されないようにするため、さらには、新たな犯罪行為を行うにあたり「裏切り者」を排除するため、行われる。したがって、企業の報復行為は、企業の犯罪行動と密接不可分の関係にある。このような構造を前提にすると、内部告発をめぐる問題は、まず最初に企業の犯罪行為があり、それに対して内部告発がなされ、さらにそれに対して犯罪行為の延長線上で報復行為がなされるという一連の過程全体をみる必要があることに気づく。

これを踏まえると、内部告発をめぐる問題の所在を正確に理解するには、まず企業の犯罪行動がなぜ行われるかを解明し、その上で、それと密接不可分の関係にある内部告発者の意思決定、企業の報復行為の構造を解明する、という作業が必要となる。この点についてこれまでの先行研究は各問題について独立に扱ってきており、各経済主体の行動における相互依存関係を十分に説明できていなかった。また、後述するように、企業内の従業員の間における意思決定過程にも少なからぬ相互依存関係が存在し、企業犯罪が行われるかという局面と、内部告発が行われるかという局面の二つの局面で重要なファクターとなるが、この点を考慮している研究は存在しない。さらに、内部告発が行われるか否かは、告発先機関がどの程度の対応をとってくれるかに大きく依存するが、告発先機関のインセンティブまで考慮して、各経済主体の相互依存関係を説明する理論モデルも存在していない。その上、企業を監視する第三の経済主体としての、社内外の監視機関の存在も含めて、相互依存関係を統一的に説明する研究も存在していない。これは、内部告発を巡る問題が、法律学、経済学、心理学、社会学で扱う問題が絡

み合う複雑な性質を持っていることにも起因しよう。しかし、だからといって、一連の過程を無視して、各段階だけをみていると、全体としての作用について判断を誤るおそれがある。そこで、本稿では、これらの未解明の問題について、法と経済学のアプローチを用いて、統一的な説明を試みる。具体的には、企業の犯罪行為、内部告発行為、報復行為、監視機関の監視行為、これらの相互依存関係を解明することによって、これまでは明らかにされていなかった、問題の深層部に迫ろうとするものである。なお、紙幅の関係から数学的な証明は省略するが、本稿で掲げる理論モデルは、数学的に展開することが可能である。

1 なぜ企業犯罪が起きるか

以上を踏まえて、本小節では、内部告発の対象となる不正行為、とりわけ犯罪行為がなぜ起きるかを検討し、内部告発が犯罪への抑止として効果的であることを説明する。内部告発の対象となる犯罪行為は、民間企業に限らず、公的部門で行われることもあるが、本稿では民間企業によって行われる犯罪に焦点を絞ることとする。

本論に入る前に、本稿で用いられている経済学の分析手法について説明しておく。まず、経済学では、個人は合理的行動をとるものと仮定する。この場合の合理的行動とは、自己利益最大化行動をとるということであり、ある行為をとるかかどうかは、その行為からくる利益（ベネフィットないしゲイン）と費用（コスト）とを考慮して、利益が費用を上回る場合に、当該行為をとることが決定される、というものである。要するに、損得勘定で行動する、ということである。犯罪行動をとるかかどうかは、これに犯罪が発覚する可能性という主観的確率が導入されるが、基本的には、損得勘定である。

Becker (1968) は、個人の犯罪行動は、犯罪が露見する確率を考慮しても、犯罪行為により得られる利益が、露見した場合の不利益より

も大きいと主観的に認識される場合に行われるとした⁶⁾。犯罪行為により得られる利益とは、例えば財産犯の場合、金銭その他の財物が挙げられる。一方、不利益には、刑罰を科されることが挙げられる。また将来にわたって stigma(負の烙印)を背負うことも、大きな不利益となる。したがって、犯罪行為が露見した場合の処罰を厳格化すると同時に、露見率を上昇させ、犯罪行為は割に合わないと思わせることが犯罪への抑止策となる。後述するように、この露見率の上昇には内部告発が効果的である。

企業犯罪の場合について、この考え方がそのままあてはまるかという、すぐにはそうとはいえない。企業内で行われる業務上横領罪(刑法 253 条)のような犯罪は、従業員個人が、自己の利益の追求のために行う犯罪であるから、Becker の枠組みをそのまま応用することもできよう。しかしながら、例えば、談合などの犯罪は、従業員個人が自己の利益の追求で行っているというよりは、会社の利益の追求のために行っていると考えられる。そうすると、なぜ自分の利益のためでなく、会社の利益のために犯罪を行うのか、という点を説明しなければいけなくなる。この点については、プリンシパル・エージェントの枠組みを用いることにより、Becker の考え方を基本的には応用することが可能である⁷⁾⁸⁾。ここで使う、プリンシパル・エージェント理論とは、プリンシパル(依頼人)がエージェント(代理人)の行動を監視できない状況下で、エージェントに約束を実行させるには、どのような条件(契約形態、インセンティブのデザインなど)が最適であるかを明らかに

しようとする理論である⁹⁾。

白石(2007)が示すように、日本の企業犯罪は、経営者によるものと、中堅幹部を中心とした従業員によるものがあるが¹⁰⁾、ここでは、まず、前者の問題について考えよう。

経営者による企業犯罪については、まず、株主をプリンシパル、経営者をエージェントと捉え、株主と経営者の間で完備契約(あらゆる不確定な要素を織り込んだ契約)としてのエージェント契約が締結されたと考えている。ここで、企業の目的は、利潤の最大化にあり、利潤は最終的には株主に帰属する。よって、企業の目的は、株主利益を最大化することであると考えていることができる。そのため、経営者は株主のエージェントとして、株主利益を最大化するように行動する。一方、株主はプリンシパルとして、経営者に経営権限・裁量を与えるとともに、成果に応じて報酬を与えることになる。

この場合、経営者としては、違法行為などの不正行為を行うことで、適法な企業行動からの利益以外に犯罪からの追加的利益を企業に対してもたすことができる。例えば、食品会社が食品の品質を偽装して粗悪な食品を高価に販売したりすること、建設会社が耐震強度を偽装したりすることにより本来かけるべき費用をかけずに住宅を販売すること、粉飾決算により利益を実際よりも多く見せること、などが挙げられる。このような違法行為によって、見かけ上は成果を上げることができるから、株主からはこれに応じて追加的な報酬を受け取ることができる。これが犯罪行為により得られる利益に対応する。

6) Gary S. Becker, *Crime and Punishment: An Economic Approach*, 76 THE JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY 169-217 (1968).

7) 例えば、Nuno Garoupa, *Corporate Criminal Law and Organization Incentives: A Managerial Perspective*, 21 MANAGERIAL AND DECISION ECONOMICS 243-252 (2000) を参照のこと。

8) Becker の枠組みで説明できる犯罪と、プリンシパル・エージェントの枠組みを用いて説明する犯罪との関係については図表 4 に掲げておく。

9) ゲーム理論の中にプリンシパル・エージェントの枠組みを含めて考えるのが通常であるが、ここでは説明の便宜のために、後述するゲーム理論とは独立してプリンシパル・エージェントの枠組みについて説明した。プリンシパル・エージェントの枠組みについては、例えば、JEAN- JACQUES LAFFONT & DAVID MARTIMONT, *THE THEORY OF INCENTIVES: THE PRINCIPAL-AGENT MODEL* (Princeton University Press, 2002) を参照のこと。

10) 白石賢『企業犯罪・不祥事の法政策』(成文堂、2007 年) 51 頁。

逆に、犯罪行為が露見した場合、露見にともなって株価が下落したり、評判 (reputation) を喪失したりすることにより企業利益が減少するという事態が生ずる。この場合、経営者は株主から報酬の減額や解任といった制裁を受けることになる。経営者個人に刑罰が科されることもあろう。これらが、犯罪行為が露見した場合の不利益となる。

したがって、経営者による企業犯罪も、基本的には、犯罪が露見する確率を考慮しても、犯罪行為により得られる利益が、露見した場合の不利益よりも大きいと主観的に認識される場合に行われることになる。よって、個人犯罪の場合と同様、露見率を上昇させ、犯罪を抑止させるために、内部告発が役立つことになる。

中堅幹部を中心とした従業員による企業犯罪についても、経営者による企業犯罪と同様に考えることができ、株主または経営者をプリンシパルと考える一方、従業員をエージェントと捉えることで説明できる。従業員は露見率を考慮しながら、成果を上げて昇進・昇給を得ることなどの利益と、露見した場合の解雇などの不利益を考慮しつつ犯罪行為に走るかを決定する。

しかしながら、従業員による企業犯罪に対しては別の観点からの説明も可能である。ここではゲーム理論を使う。ゲーム理論とは、複数の主体の存在する状況下での意思決定について研究する、20世紀半ばに確立された数学の一分野であり、経済学において特に成功を収めている¹¹⁾。このうち、本稿で用いられる概念は、囚人のジレンマであり、この点について説明しておく。囚人のジレンマとは、要するに、合理的な各個人が自分にとって最適な選択をすることと、全体として最適な選択をすることが同時に達成できない場合を指す。

日本企業では、上司や先輩の不正行為やミスをかばったり揉み消したりしているうちに、そ

れが代々続いて、もはや後戻りできない、という状況が少なからず存在する¹²⁾。上司や先輩の不正を自分や同期の者が引き継いだり、もみ消したりし、自分や同期の者の不正は後輩が引き継いだり、もみ消したりする、という構造になっているので、自分や同期の者が犯罪行為をやめるか決定する際には、既にお上司や先輩の犯罪行為が行われてしまっている一方、後輩が犯罪行為を行うか否かはその時点では分からないため、各世代で協調して犯罪行為から抜け出すことが難しくなっているのである。

ある世代以降、全員が犯罪行為や揉み消し行為をやめて協力する場合、健全な営業行為が継続することにより、各個人の利得は、全員で犯罪行為や揉み消し行為を行った場合の利得よりも大きくなることもある。しかしながら、自分が犯罪行為や揉み消し行為を行わなかったとしても、同期の者や後の世代が自分に続いて同じ行動をとってくれるかどうかは分からない。このとき、皆が犯罪行為や揉み消し行為に出て、自分だけそうした行為を行わないと、自分だけ組織から降格・解雇などの報復行為を受けるなどのおそれがある。場合によっては、自分だけ営業成績などの仕事上のパフォーマンスが落ちたりすることもある。そこで、仕方なく、犯罪行為や揉み消し行為を行う、という現象が起こる。

これはゲーム理論でいうところの一種の囚人のジレンマ的状况であり、ある世代以降、各世代のプレイヤー (従業員) が全員で犯罪行為をやめれば、各プレイヤーの利得は全員で犯罪行為を行った場合よりも増えるにもかかわらず、ある世代のプレイヤー1人だけが犯罪行為をやめても、自分 (ないし自分の世代) の利得が大幅に減少する一方、他のプレイヤーの利得がかえって増大するおそれがあるので、結局組織の構成員全員で犯罪行為に手を染めるというもの

11) 1994年にはゲーム理論の理論的基礎を築いたとしてジョン・F・ナッシュ、ラインハルト・ゼルテン、ジョン・C・ハーサニーの3名が、2005年にはゲーム理論の分析を通じて、対立と協力の理解を深めたとしてロバート・オーマンとトーマス・シェリングの2名がノーベル経済学賞を受賞している。

12) 例えば、官公庁取引における入札談合が代々の営業部長に引き継がれているといった状況を想定している。

である¹³⁾。

また、同僚が揃って不正行為を行っている場合、遵法意識が低くなり、法に従うことから得られる効用が低くなる一方、集団行動に加わる効用が増加し、会社への忠誠心という名の下に、いわば盲目的に犯罪行動に走っているという、社会的インタラクション (social interaction) の観点からの説明も可能である¹⁴⁾。これは、社会心理学でいうところの「同調」を経済学的観点から構成した説明とも言えよう。また、上司の指示に従って犯罪を行っている場合には、相手の地位や権威によって、指示内容の良し悪しを決する「属人思考」が働いている可能性もある¹⁵⁾。

企業犯罪を考える場合に重要なことは、犯罪が組織的になされることが多いという点である。個人犯罪の場合ですら、犯罪者の間に社会的インタラクションがあり、犯罪者間の意思決定に相互依存関係があるとする研究がある¹⁶⁾。この相互依存関係が、犯罪発生率の少ない割合を説明できるという結果が出ているのである。そうだとすれば、組織的に犯罪行為を行っ

ている企業犯罪の場合、従業員間の意思決定に相互依存関係があるのは明らかであり、この相互依存関係ゆえに、犯罪行為が行われやすい状況が作り出されている可能性が高い。したがって、社会的インタラクションの観点を考慮することは必須である。

このように、従業員による企業犯罪には複数のアプローチが可能であるものの、これらは相互に排斥し合うものではない。よって、従業員による企業犯罪は複数の側面を持つという、折衷的な考え方が妥当であろう。内部告発は、いずれのアプローチにおいても、犯罪抑止に役立つ。まず、プリンシパル・エージェントの枠組みで役立つことは経営者による企業犯罪の場合と同様であり、露見率を上昇させることによって、犯罪を抑止する。次に、囚人のジレンマ的状况においては、内部告発は、コンプライアンス・プログラム¹⁷⁾などを導入する契機となり得、会社組織の意思決定システムを変化させることにつながる¹⁸⁾。これは、利得構造やゲームのルールを変化させたり、「強制装置¹⁹⁾」の導入を意味したりすることになるので、やはり

13) 囚人のジレンマ (ナッシュ均衡・支配戦略均衡とパレート最適との間のジレンマ) の発生している場合と、少なくともローカル (例えば談合参加者) にはジレンマでない支配戦略均衡が成立している場合が想定できるが、ここでは、前者の場合をモデル化している。後者の場合は、さらに、社会全体としての (本来の) パレート最適と合致する場合と外部性等のために社会全体としては次善状態 (非効率) となっている場合に分けられ、法的介入の要否と方法が区別されることになる。

14) 社会的インタラクションの理論については、例えば、GARY S. BECKER & KEVIN M. MURPHY, *SOCIAL ECONOMICS* (The Belknap Press of Harvard University Press, 2000) を参照のこと。

15) 「属人思考」については岡本浩一『無責任の構造—モラル・ハザードへの知的戦略』(PHP 研究所、2001) 57-85 頁を参照のこと。

16) Edward L. Glaeser et al., *Crime and Social Interactions*, 111 THE QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS 507-548 (1996) を参照のこと。米国の研究であり、これが直ちに日本に当てはまるか疑問ではあるが、筆者が以前に同様の計算方法で日本のデータを分析したところ、やはり同じように犯罪者間に社会的インタラクションが存在し、これが犯罪発生率の説明要因となる結果が得られたことを付言しておく。

17) コンプライアンス・プログラムとは、企業倫理に関する社内教育や内部通報窓口の設置などを行い、違法行為を社内ですら事前に防止しようとする仕組みのことである。白石・前掲注 10) 69 頁を参照のこと。

18) 内部告発が、コンプライアンス・プログラムなどの導入の契機となって、①利得構造を囚人のジレンマ型から信頼ゲーム型に変更する、②従業員の信頼関係形成を促進する、③従業員の制裁のコスト低減化、あるいは犯罪行為の因習から脱却することのコストを減少させる、といった効果をもたらすと考えられる。

19) 強制装置 (Zwangsgapparat) は Max Weber の用語で、裁判、強制執行、起訴、処罰などのサンクションによってある行動を禁圧したり促進したりする規範の妥当 (施行、実施、遵守されている状態) を確保する社会装置を意味する。コミットメントをクレディブルにする制度の一つとして法的強制があり、このような強制のための社会装置を強制装置と呼び、それによって遵守の担保があるか否かを Weber は重視する。その意味で Weber の考え方は単なるクレディブル・コミットメントで、クレディビリティを社会的装置が担保している規範を法と呼んだと言い換えられる。強制装置の有効性は、「制裁の重さ×発見の確率」に大きく依存すると考えられ、内部告発は発見の確率を大きく変える。

犯罪を抑止できることになる。通常、囚人のジレンマ的状况の解消策としては、ゲームの繰り返し化などが挙げられるが、今想定している状況では、世代交代により、犯罪を行うかを決める立場にあるプレイヤー（従業員）が代わってしまうので、同一プレイヤーによるゲームを繰り返すことはできず、この方法は採用し難いのである。さらに、社会的インタラクションにより、会社への忠誠心から盲目的に犯罪行為に走っている場合には、内部告発は、コンプライアンス・プログラムの導入などによる社内体制の見直しを図らせることによって、従業員の遵法意識を高め、法に従うことから得られる効用を高める一方、集団行動への同調から得られる効用を減少させることにつながる。これにより、犯罪を抑止しようというものである。

以上をまとめると、内部告発には、①犯罪の露見率を高めるという機能以外に、②犯罪から得られる利得や集団行動への同調から得られる効用を減少させ、または、法に従うことから得られる効用を増加させる状況を作り出す契機となる、という機能があり、これらにより犯罪抑止を図ることが可能である、ということになる。①については阿部（2003）などで既に指摘されているところであるが²⁰、本稿ではこれに加えて②の点を指摘しておく。会社という組織内において、上下関係といったしがらみや集団行動からもたらされる意思決定の相互依存関係は、時として、犯罪が発覚する可能性が高い場合でも、あえて構成員全体を犯罪へと走らせてしまうことがある。そのような状況下では、企業外の機関、例えば行政機関による監視を強め、いつ発見されるか分からない、という状況を作り出したとしても、犯罪の抑止にはあまり実効的でない場合がある。このようなときは、内部告発によって膠着状態を打破し、経営陣に対して企業内の意思決定システムそのものを改革さ

せる必要がある。この意味での内部告発の機能も、間接的なものではあるが、重要である。

2 なぜ内部告発がなされるか

次に、なぜ内部告発がなされるかを検討しよう。Heyes and Kapur（2007）は、内部告発には、大きく分類すると三つの動機があるとしている。すなわち、①良心や遵法意識に端を発するもの、②社会的福祉を考慮したもの、あるいは、利他主義に端を発するもの、③経営者や組織などへの私怨や不満に端を発するもの、である²¹。①は、企業の行う違法の程度について、ある水準までは許容できるが、それを越えた場合には、内部告発をする、というものである。臨界点となる水準は、個人の良心や遵法意識によって決定される。②は、内部告発によるコスト・ベネフィットを計算し、社会的ベネフィットが十分に大きい場合に、内部告発を行うというものである。他者の効用が自分の効用関数に入ってきているという説明もできる。③は、私怨や不満などから、経営者や組織への報復行為として、内部告発をするというものである。

これらの動機は互いに併存し得るものであるから、ここではコスト・ベネフィット計算による意思決定として一本化し、企業犯罪の意思決定と比較できるように定式化することにする。具体的には、内部告発によって当該本人にもたらされるベネフィットが、コストよりも大きい場合に、内部告発がなされると考えることにする。ここで内部告発によるベネフィットとは、大きく分けて、①不正を告発し、良心・遵法意識が守られることにより得られる効用、②他者への危害を防ぐことにより、自らが満たされるという効用、③報復行為によって、処罰感情がみたされるという効用、などから構成されるとするのである。

20) 阿部泰隆『内部告発〔ホイッスルブローワー〕の法的設計』（信山社、2003）5頁を参照のこと。

21) Anthony Heyes & Sandeep Kapur, *An Economic Model of Whistleblower Policy* (2007) (<http://www.business.otago.ac.nz/ECON/seminars/Abstracts/Whistles15.pdf>, 2008年8月20日最終検索。)を参照のこと。同論文は、THE JOURNAL OF LAW, ECONOMICS, AND ORGANIZATION から近日発表予定。

ここで、特に②の効用が得られるか否かは、通報先機関が告発を受けて対応をとってくれるか否かに懸かっているという意味で、他者の行動に依存しているところが大きい。企業犯罪による被害が他者へ及ぶのを食い止めることができるかどうかは、告発を受け付けた機関が、どの程度迅速に、そしてまたどの程度適切に対応してくれるかに依存するので、告発受付機関の反応度（responsiveness）に依存した期待効用となる。したがって、告発者としては、できるだけ自分の告発に基づいて行動を起こしてくれる受付機関に告発することが、望ましいということになる。

一方、内部告発によるコストとしては、懲戒解雇や昇進・昇給の停止といった報復行為が組織からなされた場合の不利益²²⁾、家族に対して脅迫や嫌がらせといった危害が及ぶおそれがあるという不利益、内部告発を組織への裏切りと誤解・曲解されて、近隣住民・社会から白い目でみられるといったおそれがあるという不利

益などが考えられる²³⁾。場合によっては、民事責任を追及されたり²⁴⁾、刑事責任を追及されたりする可能性もある²⁵⁾。また、内部告発には証拠の収集が必要であるが、これには時間と費用がかかる。こうしたコストも内部告発をする際の計算に入れなければならない。会社を辞めても行き場がある者や、医者や弁護士などの資格者、家族が自営業などの者は、退路を確保しているので、そうした事情がコストを減少させ、内部告発をしやすい方向へ動機付けているかもしれない。ガンで余命が幾許もない、退職が近い、どのみち会社を辞めるといった事情なども、コストを減少させる方向に働き、内部告発へと動機付けているかもしれない。

また、社会的インタラクションの観点からは、犯罪行為の意思決定の場合と同様、上司や同僚の存在が内部告発をするかどうかの意思決定において重要なファクターとなる。たとえ経営陣から不利益な取扱いがなされることが予想されるときでも、自分の行動を支持してくれる

22) 内部告発者が、その後、失業したり、離婚したり、さらには自殺に追い込まれたりするケースが少なからずあることが各所で報告されている。内部告発者が受ける不利益について詳しくは、例えば、GERALD VINTEN, eds., *WHISTLEBLOWING: SUBVERSION OR CORPORATE CITIZENSHIP?* (Paul Chapman Publishing Limited, 1994)などを参照のこと。また、米国のタバコ産業の不正を告発したTVプロデューサーと元重役を描いた社会派ドラマで、実話が基になっているMichael Mann監督の映画「The Insider」(1999)は、内部告発者・その家族へのすさまじい圧力・脅迫を描いている。

23) 匿名通報を望む場合は、実名が発覚する可能性・リスクが考慮されることになる。

24) 公益通報者保護法成立・施行前の、司法における内部告発の取り扱いについて簡単に触れる。内部告発がいかなる場合に保護されるかについて明確な基準はなく、内部告発者、企業側とも、内部告発によるその後の帰趨を正確には予測できない状況であったといえる。過去の裁判例からは、内部告発の目的・動機、方法・態様、経緯、告発内容の公益性及び真実性などが総合的に考慮されている。企業側が告発者に対して名誉・信用毀損に基づく損害賠償請求をするケースでは、名誉毀損に対する免責の法理により告発者の保護が図られてきた。一方、告発者が企業による不利益処分を争う場合は、権利濫用理論による保護が図られてきた。これは平成15年の労働基準法改正、平成19年の労働契約法制定により明文化されている（労働契約法16条（旧労働基準法18条の2）、15条等）。告発者側が勝訴した事例として、杉本石油ガス（退職金）事件（東京地判平成14年10月18日労判837号11頁）がある。これは、被告である杉本石油ガス株式会社を退職した原告が、被告に対し、退職金及び不法行為に基づく慰謝料の支払を求めた事案である。被告は以下の理由により、退職金を原告に支給しなかった。すなわち、①労組又は支部が被告の顧客に対し、被告が米の不正販売をしている旨の書面を送る際、原告が封書の宛名書きをしたこと、及び②社長を非難する集会に参加したこと、である。判決は、被告による米の販売行為は、不正行為であり、本件各行為が被告に対する永年の勤続の功を抹消するほどの背信行為であるということではできず、いずれも退職金不支給の理由として相当性を欠くとして、退職金不支給とすることを認めなかった。一方、告発者側が敗訴した事例として、千代田生命保険情報漏洩損害賠償請求事件（東京地判平成11年2月15日判時1675号107頁）がある。千代田生命を退任した取締役が週刊誌の記者に内部情報を漏洩し、千代田生命の醜聞を記載した記事が公表された。これにより会社の名誉・信用が毀損されたとして損害賠償請求をした事案である。判決は、退任した取締役の行為は、在任中に職務上知り得た会社の内部情報についての守秘義務に反する違法な行為であるとした。裁判例の分析について、詳しくは、國ほか・前掲注5)89-127頁や浜辺・前掲注5)24-33頁を参照のこと。

25) 名誉毀損罪（刑法230条1項）、信用毀損罪（刑法233条）の罪責を負うことが考えられる。証拠の入手方法・態様によっては、窃盗罪（刑法235条）の罪責を負うことも考えられる。

上司や同僚が存在すれば、これは告発を積極的に考える方向で働く。告発対象となる犯罪行為が、組織一丸となって行われている場合は、告発者を支持する者が存在する可能性は低いであろう。一方、組織の一部で犯罪が行われている場合は、告発者を支持する者が少なからず存在するかもしれない。

さらに、内部告発に対して国民が公益性の高い行動としてみるような社会文化が形成されているほど、内部告発者にとっては内部告発をしやすい環境になる、という関係になる。ある程度内部告発の事例が蓄積される状況になれば、これから内部告発をしようとする者は、先例を参考にすることによって²⁶⁾、意思決定に伴うコストを減少させることができるからである²⁷⁾。また、先に述べたように、周囲からどのような目でみられるかといった要素も、内部告発を行おうとする者にとっては考慮要素の一つとなり得るから、内部告発に対して肯定的な社会文化の影響は大きい。

加えて、内部告発を行おうとする者が、どの程度の勤続年数か、いかなる役職についているか、といった点も重要である。勤続年数が多ければ多いほど、あるいは、役職が高ければ高いほど、組織内部の情報に精通してくる。そのため、人脈を駆使して犯罪行為の証拠を掴みやすい一方、組織が自分に対してどのような報復を行ってくるか、これまでの組織の人間の対応から具体的にイメージしやすい²⁸⁾。この点は内部告発を肯定する方向で働くか、否定する方向で働くかは、実証研究が待たれるところである。

このように、企業における犯罪行動と、内部告発行動とは、ともに、組織の構成員の意思

決定における相互依存関係から受ける影響が大きく、後述するように、この点を考慮して、内部告発者の保護法制を組み立てなければならない。

ここでさらに、このような社会的インタラクション的説明に進化経済学の成果を組み合わせた説明もできる。内部告発者の動機には、先にみたように、②他者への危害を防ぐことにより、自らが満たされるという効用がある。このような利他行動は、進化論的観点からは、その個体には不利益であるのに、自己犠牲的に同種の他の個体の利益になるような行動をとる例として、人間を含め多くの動物でみられる現象とされている。利他行動は、一見するとその個体本人には不利益な行動であるものの、進化面から捉えると、自己と同種の遺伝子が殖えやすくなるから自然淘汰されずに存在するとされるのである。これを内部告発の例に置き換えてみよう。内部告発者は大きなコストを背負って自らを犠牲にしても、周囲の人間を犯罪被害から救うという利益を考えて行動している。この行動によって、社会が改善されれば、結果として、将来、自分のように内部告発を行おうとする者が増えるであろう。そうした内部告発行動、あるいは内部告発を行おうとする正義感・倫理観の強い人間が途絶えないように、敢えて内部告発を行っていることと捉えることができる。このように考えると、進化論的アプローチも、内部告発行動がなぜその不利益にもかかわらず行われるのか、存在するのか、といった点について、一つの説明を与えてくれるのではないかと考える。1974年に起こったトナミ運輸の違法カルテル内部告発事件²⁹⁾での告発者である串岡弘

26) 例えば、米国では内部告発を行おうとする者へ忠告をし、情報を提供する非営利団体が存在する。

27) 意思決定において、複雑な状況での判断を求められた場合、個人の判断能力に過度の負担がかかるが、他者の行動を真似ることによって、そうした負担を減少させることができる。例えば、Sushil Bikhchandani et al., *Learning from the Behavior of Others: Conformity, Fads, and Informational Cascades*, 12 (3) THE JOURNAL OF ECONOMIC PERSPECTIVES 151-170 (1998) を参照のこと。

28) 場合により、役職が高ければ高いほど、企業のベネフィット・コストと自己のベネフィット・コストが連動するという可能性もある。

29) 1974年、元従業員の串岡弘昭氏はトナミ運輸が他の同業者との間で認可運賃枠内での最高運賃收受や荷主移動(顧客争奪)禁止を内容とするヤミカルテルを締結しているなどとして公正取引委員会に内部告発した。会社はこれを理由として長期間にわたり串岡氏を昇格させなかったり、不当な異動を命じて個室に隔離したうえ雑務に従事させたりなど

昭氏は、その後、2002年まで実に28年という長きにわたり、昇給・昇格を停止され、広大な保養所の敷地でひたすら草むしりする日々を送らされた。そして、自ら提訴したトナミ運輸への損害賠償請求訴訟について、内部告発をしやすい社会を作ることが裁判の目標であると語っている³⁰⁾。内部告発を行った当時の正確な動機は分からないが、こうしたその後の告発者本人の心情から推知するに、内部告発行動には、進化論的観点からの利他行動としての側面もあるといえる。

以上をまとめると、内部告発行動も、基本的には、本人にとっての利益と費用を考慮して、利益が費用を上回る場合に、行われると考えることができる。さらに、その際には、周囲の人間の存在や行動が、意思決定に少なからぬ影響を及ぼすということになる。これと前のⅡ節の第1小節での分析とを結合すると、いかなるインプリケーションが導かれるであろうか。Ⅱ節の第1小節でみたように、内部告発の対象となる不正行為は、組織的に行われているから、発覚しにくいという性質を持つ。組織ぐるみの犯罪の場合、外部からは不正が行われていることを把握しにくい場合が多い。そのため、長年にわたって、不正行為が続いていることも少なくない。また、組織だつて行われる不正行為による被害・損害は、社会的・経済的にみて質・量ともに深刻なことが多い。このように発覚しにくく、継続性があり、社会・経済に対する被害・損害の大きい組織的な不正行為に対し、内部告発は強力な対抗ないし抑止手段となるので、これを活用しない手はない。どのような動機にせよ、内部告発によってもたらされる社会的ベネフィットがコストよりも大きければ、当該内部告発は奨励されるべきである、ということにな

る。内部告発行動を奨励するためには、内部告発者が内部告発行動をとるかどうかを決定するに際しての個人的な利益と費用の計算の際に、利益が費用を上回るようにし、さらには、周囲の環境を告発行動をとりやすい環境に整えればよい。これにより、社会的に望ましい結果が達成できるということになる。

ここで特に注意すべきなのは、本人にとっては告発先機関が行動を起こしてくれるか否かが内部告発をするか否かの意思決定において非常に重要な意味を持つてくるということである。先に述べたように、内部告発による告発者本人に対するベネフィットには、②他者への危害を防ぐことにより、自らが満たされるという効用が存在しており、これは告発先機関が行動を起こしてくれるかに懸かっているからである。実際、米国の「内部告発者保護法」(The Whistleblower Protection Act of 1989)が施行された後のアンケート調査によれば、実に9割近い回答者が、自分の告発によって、事態が改善されるかどうか、内部告発をするかどうかの意思決定に際して非常に重要であると回答している³¹⁾。

3 内部告発に対する企業の報復行為

Ⅱ節の第2小節でみたように、内部告発者が意思決定にあたり、企業からの報復行為をコストとして考慮しているとして、この内部告発と報復行為との関係は一体どのようなになっているのだろうか。

内部告発によってもたらされる社会的ベネフィット・コストと内部告発者のベネフィット・コストとの関係を見ると、告発対象となる不正行為が深刻であればあるほど、社会的なベネ

の行為をした。串岡氏はこうした報復行為に屈することなく、2006年9月20日、60歳で定年退職した。会社への損害賠償請求は報復行為が認定された上で、一部認容された。富山地判平成17年2月23日判時1889号16頁を参照のこと。

30) 串岡昭弘『ホイッスルブローアー＝内部告発者——我が心に恥じるものなし』(桂書房、2002年)211-214頁を参照のこと。

31) United States General Accounting Office, *Whistleblower Protection: Survey of Federal Employees on Misconduct and Protection From Reprisal*, GAO/GGD-92-12OFS, July 14, 1992 (<http://archive.gao.gov/d33t10/147240.pdf>, 2008年8月20日最終検索。)14頁を参照のこと。

フィットは大きくなるが、同時にそうした不正行為は企業に莫大な利益をもたらすことが多いから、企業からの報復・反撃は強烈になる。これを告発者は一人で背負わなければいけない。よって、大きなコストを背負うという関係になり、社会的ベネフィットと内部告発者のコストが比例関係にあるといえる。内部告発者が深刻な犯罪事実を告発しようとするれば、企業はこれに対して強烈な報復行為・証拠隠滅行為を行ってくる可能性が高いのである。

企業の報復行為は、自らの行った犯罪行為が発覚しないようにするため、あるいは他にも社内で行われている犯罪があり、それについてまで内部告発されないようにするため、さらには、新たな犯罪行為を行うにあたり「裏切り者」を排除するため、行われる。また、先にみたように、組織内においては、社会的インタラクションが構成員の間にあるから、内部告発者が現われることによって、これに感化され、内部告発者が続いて出てくる可能性がある。自分が口火を切って内部告発することは躊躇われるが、誰か他の人間の後に続く場合は、心理的にも物理的にもコストが低くなるため、雪崩を打ったように、内部告発が続発すると考えられる。こうした理論的予測を裏付ける事例としては、1997年の防衛庁の防衛装備品納入代金の水増し請求事件³²⁾を挙げることができる。この事例では、内部告発により事件が表沙汰になったあと、関連する告発が殺到した。このように社会的インタラクションにより告発が続発することが予想される場合、企業としては、「みせしめ」として「裏切り者」に対して苛烈な制裁を加え、他の従業員に対して、内部告発行動が割に合わないとの脅しのシグナルを送ることになる。さらに、社会的インタラクションは、企業の中に限らず、国民レベルでの、広い範囲でも存在するから、ここ数年で内部告発が続発している背景には、他の内部告発の事例に触発され、勇気付けられて内部告発を行うといった要因が寄与し

ている可能性がある。

企業の報復行為についてその中身をみると、これは、内部告発が当初どこに対してなされたかにより、反応が変わると予測される。まず、企業内部の告発受付機関に内部告発がなされたとしよう。この場合、受付機関の中立性・独立性が確保されていなければ、そこから経営陣などに告発事実が漏洩し、企業としては、犯罪事実が未だ組織外に知られていないことをいいことに、その時点で揉み消そうとしてくるだろう。脅迫その他の報復行為により、告発者を押さえつけてくることが予測される。同時に証拠隠滅行為に乗り出すおそれもある。

企業外の受付機関に内部告発がなされ、仮に中立性・独立性が確保されていたとして、犯罪事実が表沙汰になったとしよう。その場合でも、企業としては、その時点から証拠隠滅行為に走ってこれまでの利益を確保し、同時に告発者を割り出し、報復行為をすることによって、その後の自社へのダメージを最小限にしようとする筈である。

以上をまとめると、企業には、内部告発により犯罪事実が表沙汰になるか否かを問わず、報復行為に乗り出すインセンティブが存在し、告発対象が深刻なものであるほど、報復行為が苛烈になるという関係が存在することになる。

4 内部告発と組織内外の監視機能との関係

次に、視点を変えて、内部告発と企業組織内外の監視システムとの関係について検討しよう。Ⅱ節の第1小節でみたように、犯罪行為の露見可能性を高めることによって、犯罪を抑止することができる。この露見可能性を高めることは、内部告発だけでなく、組織内外の監視システムを働かせることによっても可能である。しかしながら、それらが有効に働くかは疑わしい。

32) 防衛庁の装備品納入業者による水増し請求が1997年、内部告発が契機となり発覚した。六角弘『内部告発の研究』(日本実業出版社、2005) 171頁などを参照のこと。

組織ぐるみの犯罪が行われている場合、組織内部におかれた監視システムが有効に機能する可能性は低い。あくまで企業の内輪の存在である以上、見て見ぬ振りをする可能性が高いからである。実際、組織ぐるみの犯罪では取締役会・監査役は有効に機能しなかったケースが多い³³⁾³⁴⁾。

組織外部からの監視システムについても、過去の事例をみる限り、社外取締役や監査法人が有効に機能しているとはいえない³⁵⁾。社外取締役には会社との利害関係がなく、独立性を有することが求められる一方、それゆえに、かえって会社の業務執行を監督するインセンティブを十分には持っていない場合がある。社外取締役の「座り合い」があったりすることによって、追及の手が緩む可能性もある。監査法人についても、顧客企業の不正を積極的に糾すことは、新たな顧客開拓という面などからはかえってマイナスとなり、適切な監視をするインセンティブを十分には持てない場合がある。

組織外の監視システムとしては行政監督も考えられる。しかしながら、これも有効に機能するかは疑わしい。監督官庁が組織内部の情報を入手するのは困難であるし、業界の専門知識に欠ける場合もある。仮に監督官庁の権限を強化

したとしても、かえって不正の温床になる可能性の方が高い。例えば、官民癒着・談合などを考えれば分かります。企業は公務員の天下り先を用意するなどして、監督者を籠絡するリスクがある。監督する公務員にとっては、目先の職務を公正に遂行することにより得られる利益よりも、不正を見逃すことによって、将来企業から受ける見返りの方が大きければ、不正行為を黙認しようという歪んだインセンティブを持つことになる。また、行政監督に伴う費用は税金で賄われるから、国民が負担しなければいけないことになり、無制限に強化できるわけではない。

以上をまとめると、組織内外を問わず、監視システムは機能不全に陥りやすく、これを強化するという方策には限界があり、内部告発が露見可能性の上昇に有効であることが分かる。内部告発者を単に保護するだけでなく、奨励するところまで踏み込む制度が必要なのではないだろうか。

Ⅲ. 公益通報者保護法の検討

以上の内部告発に関する基本的なフレームワークを踏まえた上で、公益通報者保護法の妥

33) 例えば、ダスキン事件（大阪高判平成18年6月9日判タ1214号115頁）の際の取締役・監査役の例が考えられる。この事件は、2000年10月から12月にかけて、ダスキンが運営するミスタードーナツで食品衛生法で認められていない添加物を使用して肉まんを販売しており、担当取締役は隠蔽工作をし、さらに他の取締役及び監査役もこれを知りながら事実を公表しなかったというものである。厚生労働省又は農林水産省への匿名による通報に端を発して発覚することとなった。株主代表訴訟では、2007年1月、大阪高裁は、担当取締役についての損害賠償責任を認めた。隠蔽工作に関与していない取締役及び監査役に対しても、2006年6月、大阪高裁は損害賠償責任を認めた（2008年2月、上告棄却、不受理により確定）。当該事実について「自ら積極的に公表しない」という方針を採用し、消費者やマスコミの反応をも視野に入れた上での積極的な損害回避の方策の検討を怠った点において、取締役に善管注意義務違反があり、監査役についても、自ら上記方針の検討に参加しながら、取締役らの明らかな任務懈怠に対する監査を怠った点において、善管注意義務違反があるとしている。

34) II節の第1小節でコンプライアンス・プログラムの導入により、状況が改善される可能性について触れたが、どの程度功を奏すかは、場合による。上手く機能しない場合も当然考えられる。しかし、少なくとも、内部告発により、コンプライアンス・プログラムが導入されたり、強化されたりすれば、組織内の監視システムについても多少は機能が改善されることが期待される。

35) カネボウ粉飾決算事件では、監視すべき立場にある中央青山監査法人の公認会計士が不正に関与したとして、証券取引法違反により有罪とされた（東京地判平成18年8月9日判例集未掲載）。この事件は、当時のカネボウ社長らが主導し、同社の2002年、2003年3月期の連結決算を資産超過・黒字であるかのように粉飾した事件である。例えば、「カネボウ粉飾、元会計士3人が有罪 東京地裁」朝日新聞夕刊東京本社版2006年8月9日、1面などを参照のこと。巨額の不正経理・不正取引が明るみに出て、2001年12月に破綻に追い込まれたエンロン事件でも、全米有数の会計事務所であったアーサー・アンダーセン及び顧問法律事務所が粉飾決算・違法行為に加担していた。

当性を検討する。

1 通報先は適切か

法3条1号から3号は、3条、4条、5条の規定によって通報者が保護されるための要件、すなわち公益通報の保護要件を定めている。これによると、①企業内部に対する通報（内部通報）、②行政機関に対する通報（行政機関通報）、③マスコミ等の行政機関以外の企業外部に対する通報（企業外通報）の順に要件が厳しくなっている。この趣旨は、企業の正当な利益の保護と、公益通報による公益（国民の生命、身体、財産その他の利益の保護）の実現との調和を図ることにあるとされる³⁶⁾。

この規定のように、1次的に内部通報、2次的に行政機関通報、3次的に企業外通報を位置づけることは妥当だろうか。通報者にとって、通報先機関の持つ意味は大きい。II節の第2小節でみたように、通報者にとっては、他者への危害を防ぐことにより、自らが満たされるという効用が存在しており、これは通報先機関が行動を起こしてくれるか否かに懸かっている。また、通報先において情報漏洩のリスクがあると、企業からの報復行為の可能性が高まる。したがって、通報するか否かの意思決定において、通報先機関がどこであるかは非常に重要な意味を持つのである。

これを踏まえて、どの通報先機関が最も通報に対して適切な行動を起こすインセンティブを持っているか、同時に、情報漏洩のリスクが少ないか、を検討しよう。

まず、企業内の通報受付機関についてみると、

仮に中立性・独立性が確保されていれば、組織ぐるみで犯罪が行われている場合でも、長期的にみれば不正を糾すことが企業の利益となるので、適切に行動するインセンティブを持っている筈である。しかしながら、通報受付機関の中立性・独立性が確保されていなければ、通報事実や通報に伴う証拠が握りつぶされる可能性がある。あるいは、通報者の個人情報を通報受付機関の外に流出させ、報復の機会を企業に与える可能性もある。深刻な犯罪行為ほど、それによる企業へのゲインが大きいし、発覚した場合の評判減少などのコストも大きいから、企業としては証拠隠滅行為・報復行為に費用を投入するインセンティブを持つことになる。いったん犯罪行為に手を染めてしまった以上、いわば毒を食らわば皿までという状況になるのである。

行政機関についても、行政機関は民間部門を規制すると同時に保護するという役割を担っているという性質を持つので、これがネックとなる可能性が高い。通報によって犯罪事実を認識したとしても、それを公表したりすることが、かえって市場の混乱を招くと判断した場合に、対応することを躊躇う可能性がある。例えば、大和銀行ニューヨーク支店の巨額損失事件（大阪地判平成12年9月20日判時1721号3頁）³⁷⁾では、当の大和銀行から不正事実の報告を受けた当時の大蔵省が、米国金融当局への報告を待つように示唆したとも受け取れる対応をしたと言われている³⁸⁾。図表1に掲げたミートホープ事件でも、元幹部が事件発覚1年前から農水省北海道農政事務所に牛ミンチのサンプルを持ち込み、内部告発をしていたが、まともな対応がされなかったことが判明している。また、通

36) 例えば、國ほか・前掲注5)69頁を参照のこと。

37) 大和銀行ニューヨーク支店において、同行の行員が、1984年から12年間にわたり、同行に無断かつ簿外で米国財務省証券の取引を行い、約11億ドルの損失を出した事件。大和銀行は不正取引の事実を知った後も、米国金融当局への報告をしなかった。これにより、報告が遅れたことを理由として3億4千万ドル（約350億円）の罰金を払うこととなり、米国からの撤退を余儀なくされた。株主代表訴訟の判決では、大蔵省が、米国金融当局への報告を待つように示唆したとの点については、証拠不十分で認定されていない。

38) 関連して、現行会社法と公益通報との関係について触れておこう。会社法においては、大会社の取締役会に内部統制システムの構築・整備に関する決定を義務付けている（同法362条5項、416条2項）。ここで、公益通報のうちの内部通報について社内ですげられる内部通報制度は、取締役の善管注意義務・忠実義務の対象とされる内部統制システム構築・整備義務の一環と位置づけられることになる。國ほか・前掲注5)23-26頁などを参照のこと。

報事実を認めることが、監督官庁の監督不行き届きを認める場合には、監督官庁にも証拠隠滅のインセンティブが生じることになる。さらに、近年、行政機関の個人情報漏洩件数が増加していることから分かるように、行政機関の個人情報に対する認識は未だに甘く、通報者の個人情報に本当に守られるのか疑わしい状況にある。これを象徴する事件として、2002年の東京電力の原子力発電所のトラブル隠し事件がある³⁹⁾。そこでは、当時の通産省の調査担当者が、内部告発者の実名などを東京電力に知らせていた⁴⁰⁾。

では報道機関や消費者団体などの企業外部の機関はどうか。報道機関にとっては、企業の不祥事を暴けば、スクープとなり、自社の利益が上がるので、告発に対してこれを公表するなりして、何らかの行動を起こそうとする強いインセンティブが存在する。もっとも、目先の利益を追求するあまり、告発対象の事実の真偽を十分に確認することなく、これを公表してしまうこともあり得る。その場合は、企業は大きな風評被害を受けるであろう⁴¹⁾。ただし、企業からの損害賠償請求などを考慮して、当然一定の歯止めはかかると考えられる。情報漏洩については、比較的安全とも思えるが、通報者の個人情報に必ず守られるとは言い切れない。情報は常に漏洩する可能性があるからである。一例として、2006年5月、毎日新聞東京本社社会部の記者が、糸川正晃衆院議員との取材を録音したICレコーダーを取材協力者に渡したという事件があったように、報道機関といえども、情報の取扱いが万全ではない⁴²⁾。

消費者団体については、適切な行動をとってくれるインセンティブが比較的存在すると考え

られるが、情報漏洩のリスクについては、不確実であり、ケース・バイ・ケースである。

以上をまとめると、現行法が規定する通報先の位置づけ方は根拠・合理性に欠ける側面がある。また、通報先として絶対に安全だといえるところもない。そうだとすれば、企業の利益との調和が必要であるとしても、リスクを負うのは通報者自身なのであるから、自己責任と自己防衛の観点から、通報者に納得のいく通報先を自由に選択させるか、少なくとも、企業外通報の要件を緩和するなどの方向で考えるべきであろう。

2 通報対象事実は適切か

次に、通報対象事実について検討する。法2条3項と別表は公益通報の内容となる通報対象事実の範囲を定める。具体的には、別表に掲げられた国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律に違反する法律違反行為の事実であって、最終的には、刑罰によって、実効性が担保されている法令違反行為の事実が通報対象となる。すなわち、合計413の法律に定める犯罪行為と法令違反行為とが、通報対象事実となる。

ここで問題となるのは、413の法律の中には、租税関係法と政治資金規正法が含まれていないという点である。内閣府の説明では、専ら国家の機能にかかわる法律であって、「国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる」ものでない、というのが除外された理由とされている⁴³⁾。しかしながら、先に述べたとおり、外部から観察困難で、監視が難しい犯罪ほど内部告発が発見および抑止に効果的である。国

39) 事件の概要については図表1参照。事件番号(12)の項目を参照のこと。

40) 「「告発者の名漏らす」原発損傷隠して保安院 第三者委がチェックへ」朝日新聞夕刊東京本社版2002年9月27日、22面。

41) 報道機関による風評被害については、1996年から1997年にかけて、O157による食中毒騒動の際のいわれ大根業者の被害が例として考えられる。テレビ朝日系の報道番組「ニュースステーション」が、埼玉県所沢市産の野菜から高濃度のダイオキシンが検出されたと誤報道した事件でも、農家が風評被害を受けた。「テレ朝、農家に謝罪 1千万円支払い、和解 ダイオキシン報道訴訟」朝日新聞朝刊東京本社版2004年6月17日、1面。

42) 「毎日記者、取材録音渡す 協力者に頼まれ 糸川議員脅迫事件」朝日新聞朝刊東京本社版2007年2月24日、39面。

43) 例えば、櫻井・前掲注4)162-163頁を参照のこと。

が被害者だから保護対象として外したという趣旨の説明では説得力がない。現に、米国ではIRS（内国歳入庁）が内部告発室（Whistleblower Office）を開設し、脱税などの告発者に対して、IRSが回収できた追徴税額の15%から30%が報酬として支払われる仕組みとなっている。脱税や違法な政治献金などは密行性が高い犯罪であり、こうした犯罪にこそ、内部告発を活用すべきであろう。したがって、現行法の通報対象事実の範囲に各種税法や政治資金規正法も含めるべきである。

逆に、現行法は、本来通報対象とすべきでない事実も多数含んでいるおそれがある。法律が正当性・合理性を支える事実、すなわち「立法事実⁴⁴⁾」に基づいて制定されていない場合、それを厳格に執行することは社会的にみて非効率となり、かえって有害であることが多くある⁴⁵⁾。例えば、改正建築基準法では建築物の審査が厳格化しており、住宅着工戸数が減少しているとか、薬事法による新薬の審査が当局の責任逃れの観点から過度に厳しくなっており、開発が進まないといった例が考えられる。2007年の赤福の消費期限及び製造日、原材料表示偽装事件でも、どれだけの実害が出たのかははっきりしない前に、批判ばかり高まったという側面が存在した。よって、このように法の公正さ・合理性について信頼・根拠がない場合に、公益通報が行き過ぎると、かえって社会的に望ましくない結果をもたらすことになりかねないといえる。したがって、立法事実に基づいていない法律の違反行為については、通報対象から外すべきである。

以上をまとめると、現行法の通報対象事実の範囲に各種税法や政治資金規正法を含め、同時に、既に別表に掲げられている413の法律について立法事実を見直し、規制対象とすべきか

どうかを再検討すべきである、ということになる。

3 通報者の保護は十分か

II節の第2小節でみたように、内部告発者は多大なコストを負担しなければならない。内部告発によってもたらされる社会的ベネフィットが大きければ大きいほど、内部告発者は大きなコストを背負うという関係が存在することは既にみた。そうだとすれば、内部告発によるゲインを上昇させ、あるいはコストを減少させることによって、社会的に有用な内部告発を保護・奨励する必要がある。ゲインの上昇には報奨金制度が役立つと考えられるが、阿部・前掲注20)などで詳細な提案がなされているので、ここでは一点だけ指摘しておく。

報奨金制度の導入には公益通報、ひいては内部告発に対する積極的・肯定的なイメージを国民に流布するという、メッセージ的な側面がある。内部告発には組織への裏切りといったマイナス・イメージがあるので、社会的インタラクションの観点から、この点が内部告発を躊躇させる要因となっていることは先にみた。会社への忠誠心を重視する企業文化の中では、そうした価値観から抜け出すことは難しい。そこで、政府が率先して内部告発を奨励することで、国民全体に内部告発を公益性の高い行動との認識を共有させることができるのである。この点について、独占禁止法における課徴金減免制度の事例が参考となる。欧米では既に同様の制度があり、効果を上げている一方、業界内の連帯意識が強い日本では、同業者への裏切りともとれる行為に走る会社は存在しないのではないかと、制度の有効性を疑問視する見方が少なからずあった。しかしながら、改正独占禁止法施行

44) 「立法事実」、および、立法事実アプローチに基づく研究については、例えば、太田勝造＝藤田政博「弁護士報酬敗訴者負担制度の社会的影響:予備的実態調査の結果報告」自由と正義54巻1号、20-37頁(2003)などを参照のこと。

45) 立法過程自体が利害関係者集団のせめぎあい、制定された法律は、それに勝利した利害関係者集団の意見を反映したものであるから、これに違反することは必ずしも社会的にみて望ましくないとはいえない、との考え方もできる。しかしながら、その場合も、必ずしも全ての法律がかかる性質を持つとはいえず、立法事実に基づく法律が存在することは確かである。

後において既に実に 105 件、事業者から自らの違反行為に係る事実の報告などが行われている（2007 年 9 月 3 日時点）。公益通報に積極的なイメージを与えると同時に、ゲインを増加させる報奨金の導入は、組織内部の連帯意識・偏った価値観を打破する契機となることが期待される。

次に、内部告発のコストの面について検討しよう。法 3 条、4 条、5 条は通報者の保護内容について規定している。そこでは、解雇の無効、労働者派遣契約の解除の無効、降格、減給等の懲戒処分やその他の不利益な取扱いの禁止について定めており、これは公益通報に伴うコストを減少させるという意味を持つ。しかしながら、これだけでは公益通報者保護に十分とはいえない。少なくとも、不利益な取扱いをした場合には、米国の「企業改革法（サーベンス・オクスリー法）」（Sarbanes-Oxley Act of 2002）のように、刑罰を科したり、厳罰をもって臨むべきであろう。また、幾ら不利益な取扱いを禁止しようと、当該企業において公益通報者が誰か判明してしまった以上、いじめ・嫌がらせなど、法を潜脱するような有形・無形の圧力が生じることによって居心地が悪くなることが予想され、そのような状況になること自体をできるだけ防ぐ必要がある。

そのためには、通報者の個人情報を通報受付機関以外に漏れないような工夫をする必要がある⁴⁶⁾。通報により、当該企業に査察・立入検査を行うと、それがこれまでの慣例に反する場合、通報に起因するものではないかと疑われる可能性がある。したがって、ランダム査察（random inspection）と巧みに組み合わせるなどして、これを防ぐ工夫が必要である⁴⁷⁾。具体的には、通報があつてから当該企業以外に他の企業に立入検査をしても、不自然な感があるのは否めない。そこで、普段からランダム査察を

行うことにより、当該企業への立入検査が偶然なされたように装い、企業による通報者探しが起こらないようにすべきである。定期的査察では企業に対して、予め一時的な証拠隠滅などの準備機会を与えることになるし、通報に対して迅速な対応をなすためには、いつ立入検査が起きてもおかしくないという状況を作っておく必要がある。

また、通報者を探そうとする行為、通報者の情報を漏洩する行為に対しては、厳罰をもって臨むべきであろう。この点について、公益通報者保護法の法律審議時に、衆議院で「公益通報を受けた事業者及び行政機関は、公益通報者の個人情報を通報者が漏らすことがあってはならないこと」、参議院で「公益通報者の氏名等個人情報の漏えいが、公益通報者に対する不利益な取扱いにつながるおそれがあることの重大性にかんがみ、公益通報を受けた者が、公益通報者の個人情報の保護に万全を期するよう措置すること」という付帯決議が採択されている。しかしこれだけでは不十分である。行政機関に通報した場合、通報者の情報を漏らせば、守秘義務違反として罰則が適用されるものの（国家公務員法 109 条 12 号、地方公務員法 60 条 2 号）、懲役一年以下となっており、通報者の不利益に比して十分なものとはなっていない。より重い罰則の導入を検討すべきである。

さらに、通報者に対して、刑事・民事上の責任を免責することにより、通報に伴うコストを徹底して減少させる必要もある。この点について現行法は何ら手当てを置いていない。

以上をまとめると、現行法では通報者の保護は十分ではなく、通報のインセンティブが低くなっているため、報奨金などによって通報者にゲインを与えると同時に、通報者の保護を徹底して、コストを減少させるべきである、ということになる。

46) 匿名通報は法の保護対象となっていない。匿名ならば、保護する必要がないという理由からである。もっとも、通報後に通報者が特定され不利益な取扱いを受けると、法の保護対象となる。

47) ランダム査察の有効性については、例えば、Joseph G. Van Matre & George A. Overstreet, Jr., *Motor Vehicle Inspection and Accident Mortality: A Reexamination*, 49 THE JOURNAL OF RISK AND INSURANCE 423-435 (1982) を参照のこと。

IV. 提言：望ましい内部告発者保護法制の構築へ向けて

本節では、Ⅱ節における内部告発に関する理論モデル、これを受けてのⅢ節における現行公益通報者保護法の分析と改善への基本的方向性を踏まえ、望ましい内部告発者保護法制の構築へ向けての具体的な提言をすることにする。

1 提言 1：外部通報の相当性の要件は不必要である

まず、第一に、通報先については、現行法のように、1次的に内部通報、2次的に行政機関通報、3次的に外部通報と位置づけることはやめ、少なくとも行政機関通報と外部通報について同じ要件で保護されるとすべきである。現行法では行政機関通報には「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りる相当の理由がある場合」という真実相当性の要件が課されているが、これ自体は、根拠のない通報を排除するために必要な要件であると考えられる。問題は、外部通報に、上記の真実相当性の要件に加え、以下の外部通報の相当性の要件が加えられている点である。すなわち、①公益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場合、②公益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場合、③労務提供先から公益通報をしないことを正当な理由がなくて要求された場合、④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て調査を行わない場合、⑤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場合のいずれかが必要である。ただでさえ高いコストを負担する通報者に、重い立証責任を課すことは妥当でない。

Ⅲ節の第1小節で分析したとおり、通報先機関のインセンティブを考慮すると、行政機関と報道機関・消費者団体などの外部機関とでは、どの程度通報に対しての適切・迅速な対応が期待できるかという点で大差がないし、場合によっては外部機関の方が適切・迅速な場合もあり得る。仮に行政機関の立入検査が真偽の確認に必要であるとしても、場合によっては、行政機関に通報するよりも、一度外部機関に通報してから、行政機関へ立入検査を促すほうが、プロセスが可視化されて望ましいことであろう。現行法は外部機関、特に報道機関の社会的影響力に鑑みて、真実相当性の要件に加え外部通報それ自体の相当性の要件を課したものと考えられるが、これはあまりに外部通報のコストを増加させるものである。よって、外部通報の相当性の要件を外して、行政機関、報道機関・消費者団体などの外部機関については、ともに真実相当性の要件のみで通報者が保護されるようにすることが望ましい。

これに対する企業側の反論としては、まず、そもそも通報が根拠のあるものとは限らないし、誤った情報が組織外の機関に通報されることにより企業イメージを傷つけられたり、*reputation* を下げられたりして、企業の利益が損なわれる事態になることは不当だ、というのが考えられる。

しかし、再反論をすれば、そうした懸念は本来、行政機関通報においての真実相当性の要件のみで払拭できる筈である。さらにいえば、企業のイメージが傷付けられるのは、内部告発に限らないし、全く関係のない第三者がクレイマーとして、根拠のない風説を流布し、企業イメージを傷つけるリスクは常に存在するのである。

よって、①から④の要件は不要である。また、⑤の要件については、急迫危険がなければ外部通報をすることが許されないかのようなイメージを与え、通報行動を萎縮させるおそれがある。社会的インタラクションの観点からも、外部通報が極めて限定的な場合にしか許されないとの価値観を伝播させるおそれがあり、望ましくな

い。よって、削除されるべきである。

2 提言2：通報対象事実を見直すべきである

第二に、租税関係法や政治資金規正法といった「専ら国家の機能にかかわる」法律の違反行為についても、通報対象事実とすべきである。同時に、立法事実欠缺の法律の違反行為は、通報対象事実から除くべきである。

Ⅱ節の第2小節でみたように、外部から観察困難で、監視が難しい犯罪ほど内部告発が発見および抑止に効果的である。脱税や違法な政治献金などは密行性が高い犯罪であり、こうした犯罪にこそ、内部告発を活用すべきであろう。したがって、現行法の通報対象事実の範囲に各種税法や政治資金規正法も含めるべきである。同時に、Ⅲ節の第2小節でみたように、現在の日本には、不当に、ないし過度に、国民や企業の行動を規制する法律が存在し、こうした法律は経済活動を停滞させる要因となっている。したがって、立法事実欠缺の法律については、その法律を改廃するまでいかなくとも、少なくとも公益通報者保護法の対象からは外すべきである。

前半の主張に対する反論としては、内閣府の説明のように、税金関係や政治資金関係は、「専ら国家の機能にかかわる」ものであり、これに対する統制は、別の手段で行うべきである、というものが考えられる。しかしながら、再反論するならば、脱税や違法な政治献金を摘発することは、「公益」に適わないのであろうか。実質的にみても、かかる反論は、当該事実を通報対象事実から除く根拠について何も語っていないに等しい。脱税行動や違法な献金行動が後を絶たない現状からすれば、既存の制度だけでは十分に対応できていないということが窺われ、だからこそ内部告発を活用すべきではないかと考えられる。

後半の主張に対する反論としては、立法事実欠缺の判断が難しい、あるいは、立法事実欠缺の法律が経済成長に影響を与えるとはいえない、といったものが考えられる。しかしながら、再反論するならば、現に、上で見たように、各種税法や政治資金規正法については対象事実から除いているし、413の法律は何らかの基準によって、選別している筈である。そうだとすれば、国民の意見を募ったり、各分野の専門家の意見を聴いたりするなどして、各法律の立法事実を検討することは十分に可能だと考える。また、法制度が経済成長に影響を及ぼすことは既に確定した事実となっており、現在の議論は、いかなる法制度が経済成長にとって望ましいかに移っている⁴⁸⁾。

以上から、通報対象事実を全面的に見直すべきである。

3 提言3：通報者の保護を強化すべきである

第三に、通報者の保護を強化すべきである。具体的には、報奨金制度の導入、通報者探し行為・不利益取扱い行為への厳罰の導入、通報者の民事・刑事免責の導入などが挙げられる。

Ⅱ節の第3小節でみたように、通報対象となる不正行為が深刻であればあるほど、社会的なベネフィットは大きくなるが、同時にそうした不正行為は企業に莫大な利益をもたらすことが多いから、企業からの報復・反撃は強烈になる。これに通報者は一人で立ち向かわなければならない。通報行為のゲインを上昇させるか、コストを減少させなければ、内部告発はなかなか行われまいであろう。

第三の主張に対する反論としては、全体的主張に対する反論として、内部告発はそこまで保護すべき価値があるのか、といったものが考えられる。これに対する再反論としては、Ⅱ節の第1小節の企業犯罪の分析から分かるように、

48) 例えば、Dani Rodrick, *Institutions for High-Quality Growth: What They are and How to Acquire Them*, NBER WORKING PAPER 7540 (2000) を参照のこと。

企業犯罪は組織的に行われることが多く、発覚しにくく、継続性があり、社会・経済に対する被害・損害の大きい組織的な不正行為であるから、内部告発は強力な対抗ないし抑止手段となり得、これを活用しない手はないと答えることができる。

さらに、具体的な各保護方法に対して、個別の反論が考えられよう。報奨金については、日本の文化になじまない、証拠を捏造して行われる通報や軽微な事実を対象とする通報まで促進してしまう、額はどうするのか、といった反論が考えられる。これに対しては、これまで日本の文化でなじまないと思われてきた、ゲインを与えてインセンティブを変化させる制度も、独占禁止法の課徴金減免制度の例でみられるように、社会の変化とともに、受け容れられつつある、という再反論が可能である。また、証拠の捏造による通報は、刑法 172 条の虚偽告訴罪で処罰されるし、軽微な事実については、重大な不正に対象事実を限定することで、対応可能である⁴⁹⁾。また、金額についても、米国の制度を参考にすることで、合理的な額を算出できよう。

通報者探し行為・不利益取扱い行為への厳罰の導入については、処罰される側の権利を簡単に制約していいのか、といった反論が考えられるが、内部告発者の被る不利益の重大さを考えると、合理的範囲でならやむを得ないという再反論が可能であろう。先にも出てきた米国の「内部告発者保護法」(The Whistleblower Protection Act of 1989) が施行された後のアンケート調査によれば、実に 7 割近い回答者が、匿名性を内部告発するかどうかの意思決定に際して重要視していることが分かった⁵⁰⁾。これは、それだけ、告発者が、匿名性が維持されることを望んでいることを示すだけでなく、不利益取扱いされることを恐れていることの証しであると考えられ、とにかく告発者のコストを減少させる必要があることが分かる。

同様に、通報者の民事・刑事免責の導入については、やはり、通報される企業の権利の重要性から反論されることが考えられるが、これに対しては、行政機関への通報のみ保護することにし、報道機関などへの外部通報に対しては一律には免責されない、とする対応が妥当ではなかろうか。通報先の要件の検討では、行政機関通報と外部通報とに差を設けるべきでない、という議論をしたが、報道機関などで情報が公開された場合の影響力を考えると、民事・刑事の一律の免責まで認めることは、企業側の利益を考えると、難しいと考えられるからである。

以上から、通報者の保護を徹底的に強化すべきである。

V. 結語

最後に、本稿の理論モデルとこれに基づく現行法の分析をまとめ、提言について要約をして本稿を締め括ることとしたい。

II 節においては、まず第 1 小節において、企業犯罪がなぜ起きるかについて、ミクロ経済学の基本的な考え方、ゲーム理論、社会的インタラクションを応用することによって、説明可能であることを述べた。いずれのアプローチからでも、内部告発は犯罪の発見ないし抑止に効果的であることが分かった。次に、第 2 小節において、内部告発がなぜ行われるかについて、やはりミクロ経済学の基本的な考え方、社会的インタラクション、さらには進化経済学を応用することによって説明可能であることを明らかにした。ここでは、内部告発は予想される企業からの報復行為の質・程度、当初の匿名通報にもかかわらず実名が発覚することのリスク、告発先がどの程度の対応をとってくれるか、などといった要素に大きく依存することを述べた。また、企業犯罪のような組織的犯罪には内部告発が社会的にみて有用であることが分かった。さらに、第 3 小節では、内部告発行動と企業の報

49) 報奨金の議論については阿部・前掲注 20)68-79 頁に詳しいので本稿では立ち入らない。

50) United States General Accounting Office・前掲注 31)14 頁を参照のこと。

復行動との関係について検討し、企業には報復行動に乗り出す強いインセンティブが存在することを述べた。また、告発対象が深刻であればあるほど、報復行為が苛烈になるという関係が存在することが分かった。第4小節では、企業内外の監視システムについて、監視者に十分なインセンティブがないか、歪んだインセンティブが存在するために、機能不全に陥っていることを説明した。ここから内部告発の保護・奨励の必要性が導かれた。

これを踏まえて、Ⅲ節では、公益通報者保護法の妥当性を検討した。ここでは、まず、第1小節において、主として通報先機関が持つ、適切な対応をとることに対するインセンティブを考慮すると、企業内部への通報を優先することに合理性が欠けることを述べた。次に、第2小節では、通報対象事実についても、経済学的観点からは、十分に選別されていないことが分かった。最後に第3小節では、通報者保護の方法・程度について、内部告発の過程における各当事者の意思決定の相互依存関係を考慮すると不十分であることを述べた。

以上を受けたⅣ節の具体的提言では、第一に、外部通報について、外部通報の相当性の要件を外し、行政機関通報と同じく、真実相当性の要件だけで保護されるようにすべきであることを提言した。第二に、租税関係法や政治資金規正法といった「専ら国家の機能にかかわる」法律の違反行為についても、通報対象事実とし、同時に、立法事実欠ける法律の違反行為は、通報対象事実から除くべきであることを提言した。最後に、第三として、報奨金制度の導入、通報者探し行為・不利益取扱い行為への厳罰の導入、通報者の民事・刑事免責の導入などによって、通報者の保護を徹底的に強化すべきであることを提言した。

(いわさき・まさき)

図表 1 : 内部告発事件年表

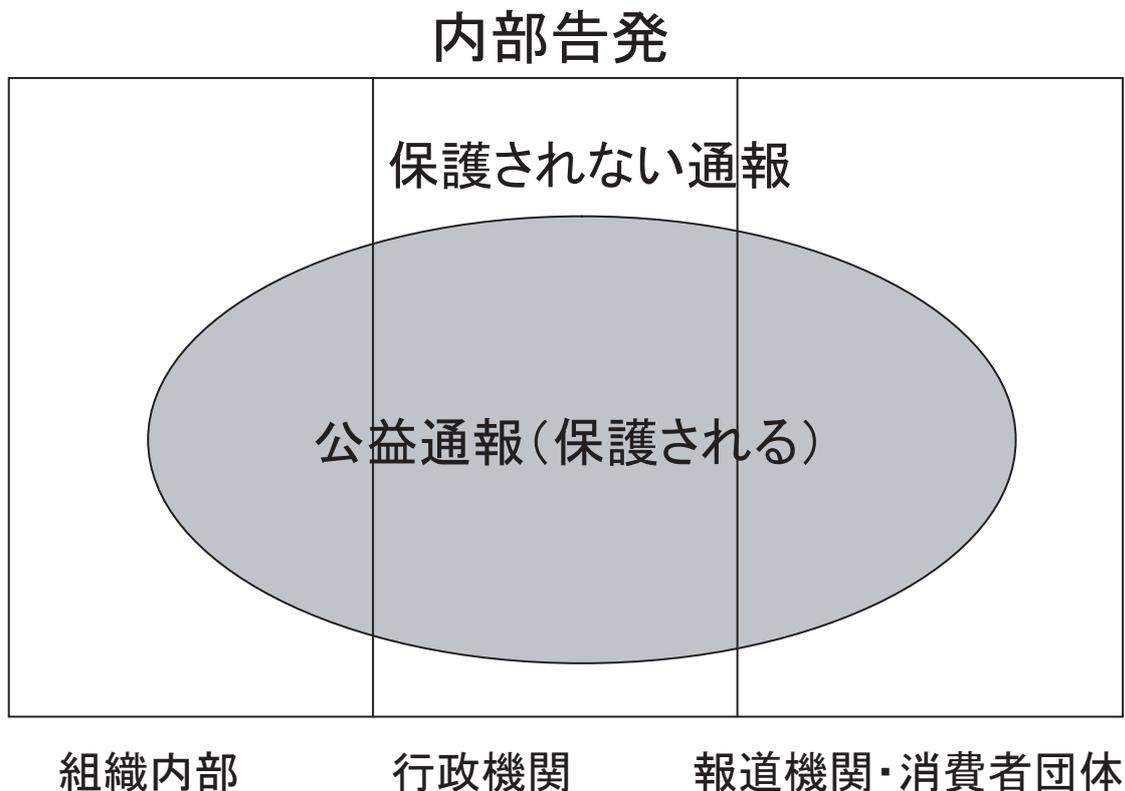
事件番号と年月	内部告発によって表面化した主な事件
(1)2000年6月	三菱自動車の過去30年にわたるリコール情報の隠蔽などが、運輸省への匿名通報によって発覚。行政処分と刑事罰をうける。
(2)2000年6月	日本医科大学付属病院で、手術助手をつとめた医師が、読売新聞記者に「手術ミスによる死亡」と告発。しかし、2005年11月の2審判決は、告発した医師が「手術ミスを信じる理由」に欠けると判示。
(3)2000年10月	三洋電機の子会社が、太陽光発電システムの不良品を販売していたことが、2年前に本社社長に内部通報されていたが、無視。告発をうけた通産省の指摘で、発覚。補助金の交付を停止。社長が引責辞任。内部監査室を新設して、業務監視を強化した。
(4)2001年10月 エンロン事件	米国のエネルギー大手のエンロン(Enron Corp.)が、特定目的会社(SPC)を利用して簿外取引により決算上の利益を水増しして計上していたことが内部告発により発覚、経営破綻に追い込まれた。不正会計に気づき、内部告発者となったのは、元副社長のシェロン・ワトキンス(Sherron Watkins)である。2002年に『TIME』誌がパーソンズ・オブ・ザ・イヤーに選んだ。この事件に端を発し、米国の有力企業における不正会計が次々に明るみに出た。そのため、米国では「企業改革法(サーベンス・オクスリー法)」(Sarbanes-Oxley Act of 2002)が成立した。
(5)2001年12月	東京女子医科大学病院で心臓手術をした医師がカルテを改ざんしたことを、同大学理事長と死亡患者の両親に匿名通報。医師は、業務上過失致死等で逮捕。医療安全対策室を設置し、安全管理対策の指針を策定した。
(6)2002年1月	雪印食品で牛肉の原産地表示を偽装していたことを、倉庫会社の社長が県警に通報。雪印幹部が詐欺罪で逮捕され、行政処分も。3か月後に、廃業に追い込まれた。
(7)2002年3月	全農チキンフーズが、鶏肉の原産地等を偽装表示していたことを、全農の会員生協に匿名通報。仕入れ商品の表示は、事業所単位でチェックし、追跡管理するシステムに。
(8)2002年5月	協和香料化学が、食品衛生法違反の物質を用いて香料を製造していたことを、東京都食品監視課に匿名投書。行政処分。3か月後に廃業。
(9)2002年5月	ダスキンが、食品衛生法違反の物質を使用して肉まん製造していたことを、厚生労働省に匿名通報。行政処分。専任の品質管理者をおき、行動基準を制定、ホットラインの運用を開始。
(10)2002年6月 ワールドコム事件	米国の電気通信大手のワールドコム(Worldcom)が、粉飾決算を行っていたことが内部告発により発覚、経営破綻に追い込まれた。内部告発者となったのは、監査担当役員のシンシア・クーパー(Cynthia Cooper)である。2002年、『TIME』誌がパーソンズ・オブ・ザ・イヤーに選んだ。
(11)2002年8月	日本ハムの子会社が牛肉の保管事業について虚偽申請していたことを、近畿農政局に通報。3つの社内通報窓口を設置。行動規範について社員研修。

(12)2002年9月	東京電力が原子炉の自主点検作業について不正記載をしていたことを、請け負った米国業者の元社員が通産省に通報。原子力部門の内部監査を強化、企業倫理相談窓口を設置。通産省も、不備であった自主点検の報告基準を新設。
(13)2003年2月	社会福祉法人が、是正勧告に従わず継続的にサービス残業させていたことを、職員が労働基準監督署に通報。理事長が労働基準法違反で逮捕される。
(14)2004年2月	浅田農産が、養鶏の鳥インフルエンザ感染を隠蔽していたことが、保健所への通報によって発覚。自己破産に追い込まれる。
(15)2005年1月	NHKの特集番組（慰安婦問題の民間裁判）について自民党幹部が放送前日に批判したことを、番組担当デスクが報道界に暴露。担当デスクには、処分なし。
(16)2005年1月	いすゞ自動車が、無届で公道走行試験したことを、国土交通省に匿名通報。コンプライアンス委員会を設置。
(17)2005年2月	愛媛県警の鉄道警察隊員の旅費支払いに不備があることを、巡査部長が実名告発。同部長は、通信司令室へ異動となり、裁判に。
(18)2005年7月	核燃料サイクル開発機構の事業所職員が業務手当を不正受給していたことを文部科学省へ匿名通報。
(19)2005年7月	NHKの職員が、ビール券、入場券等を着用していたことを、経理担当職員が週刊誌等に通報。本人を懲戒免職、上司に減給等の処分。
(20)2005年7月	明治安田生命が大量の保険金未払いを隠していたことが、金融庁への通報によって発覚。行政処分。他の保険会社にも波及。
(21)2005年8月	明德義塾高校の野球部員が、喫煙、暴力などを行っていたことを、新聞社と野球連盟に匿名通報。
(22)2005年11月	多数の建設会社、建築士等が関与したマンション、ホテルの耐震強度の偽装が、設計事務所社長の国土交通省に対する通報で発覚。全国的に波及。
(23)2006年1月	ライブドアが、証券取引法違反の手口で株価をつり上げ、粉飾決算していたことを、東京地検、金融庁等に多数の匿名通報。社長以下幹部が逮捕される。
(24)2006年2月	東芝の原発用流量計試験データの改ざんが、納入した東京電力の通報窓口に届いた手紙で判明。原子力安全保安院が、東芝に立ち入り調査。
(25)2007年6月 ミートホープ事件	北海道苫小牧市の食品加工卸会社ミートホープが、主に豚肉を使ったひき肉を牛ミンチとして出荷していた。新聞社への内部告発により事件が明るみにでた。不正行為に対し、元役員が2度にわたり農水省北海道農政事務所に偽牛ミンチのサンプルを示し、調査を要請。しかし、同事務所は受け取りを拒否した。その1カ月半後に「具体的な疑義が特定できなかった」とする公文書を作成していたことが判明している。

(26)2007年10月 ニチアス事件	東京都港区の大手建材会社ニチアスが、耐火材について、国土交通大臣の認定を不正に取得していた。この耐火材は全国の住宅などで計約10万棟に使用され、うち少なくとも約4万棟は認定基準より耐火性が劣っていた。同社は2006年10月に社内の製品調査で不正行為を把握していたが、これを公表せず、出荷を継続。しかし、匿名による内部告発の投書が同社に届いたことから、1年が経過した2007年10月17日にニチアスは国交省に報告した。
------------------------	--

注：宮崎貞至『公益通報のすべて——企業と行政の通報処理ガイドライン』（ぎょうせい、2006）178頁の表に筆者が加筆した。エンロン事件、ワールドコム事件については、NIKKEI NET Biz Plus の経済新語辞典 (<http://bizplus.nikkei.co.jp/shingo/327.html>, 2008年8月20日最終検索。)、 「告発3女性が「今年の人物」 米タイム誌 (PEOPLE)」 朝日新聞夕刊東京本社版2002年12月24日、2面、「ワールドコム倒産 資産12兆円、米史上で最大規模更生法申請」 朝日新聞夕刊東京本社版2002年7月22日、1面、の記述を参考として加筆した。ミートホープ事件については、以下の記事を参考として加筆した。「「ミートホープ」偽ミンチの内部告発放置 農政事務所、1年余」 朝日新聞夕刊東京本社版2007年6月21日、15面。「偽ミンチ、「疑義特定できず」 告発1カ月半後に農水事務所が文書」 朝日新聞朝刊東京本社版2007年6月24日、39面。「(内部告発：1) ミートホープ：上 眠れぬ夜増え、腹くくった」 朝日新聞朝刊東京本社版2008年2月25日、3面。ニチアス事件については、以下の記事を参考として加筆した。「ニチアス、耐火材偽装 01年から10万棟分 昨秋把握後も出荷」 朝日新聞朝刊東京本社版2007年10月31日、1面。「投書あるまで「隠蔽」 ニチアス、細工し検査を通過 耐火材偽装」 朝日新聞朝刊東京本社版2007年10月31日、31面。「納入先に電話殺到 ニチアス耐火材偽装」 朝日新聞夕刊東京本社版2007年10月31日、14面。「(内部告発：8) ニチアス：上 幹部の秘密に迫った投書」 朝日新聞朝刊東京本社版2008年3月5日、3面。

図表 2：内部告発と公益通報との関係概念図



注：外側の枠線の内部が内部告発に該当する。楕円の内部が公益通報に該当する。したがって、内部告発の中に、公益通報が内包されるという関係にある。この間の領域の内部告発は公益通報者保護法によっては保護されない。縦のラインで3つに区分されている領域は、左から、組織内部への通報（内部通報）、行政機関への通報（行政機関通報）、報道機関・消費者団体などへの通報（外部通報）に該当する。内部告発と公益通報との関係は文献によって異なる。本稿とは異なる定義の仕方については、宮崎・前掲図表1注）25頁や、浜辺・前掲注5）12頁などを参照のこと。

図表3：諸外国における公益通報者保護法制の概要

注：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資料を引用、http://www.consumer.go.jp/seisaku/shingikai/kouekiinkai3/shiryo2.pdf、2008年8月20日最終校索。

国名 包括法の 有無	イギリス ○	アメリカ			オーストラリア(注3)		ニュージーランド ○
		環境・原子力分野の個別法(注1)	連邦法	州法	×(6州2特別地域のうち、6ヶ所で法制化(2002年現在))		
法律名	公益開示法(1998年)	内部通報者保護法(1989年)	ハーバース・オクスリー法(2002年)(806条)(注2)	各州法	各州法(クィーンズランド州、ビクトリア州、ニュー・サウス・ウェールズ州、サウス・オーストラリア州、ウェスタン・オーストラリア州、オーストラリアン・キャピタル・テリトリー)以上6カ所	開示保護法(2000年)	
適用範囲	民間・公的部門	公的部門	環境・原子力分野の民間部門に適用	公的部門(15州以上が民間部門に適用)	一般的には、公的部門での不正を対象(クィーンズランド州法のみが民間部門の内部通報者も保護)	民間・公的部門	
通報者の範囲	雇用契約その他の契約下の労働者(派遣労働者等を含む)	連邦政府職員(元従業員、採用予定者を含む)	適用法ごとに異なる	州によって異なる	・公的部門での不正について内部通報できる者は、ニュー・サウス・ウェールズ州は公務員に限定。 ・他の州法では、だれでも通報し、法の保護を受けることができる。	組織の従業員(※「組織」とは、法人・非法人を問わず、人が集めた団体を意味し、1名の従業員、ならびに1名以上の従業員で構成される団体を含む)	
通報対象行為	「犯罪行為」、「法律上の義務違反」、「人の健康又は安全に対する危険」など	法令違反(詐欺、賄賂等)、資金の浪費、権力の濫用、国民の健康・安全への重大な危険など	適用法ごとに異なる	法の違反、失政、巨額の浪費、職務濫用、公衆の健康と安全に対する脅威など(州によっては、特定の法違反に限る場合もある)	・各州法は、一般的に公共の利害に係る通報に限定。 ・クィーンズランド州法(公的部門だけでなく、民間部門も含む。)では「公務員による違法行為等」。「公衆の健康または安全に対する危険」	「公共資金、公共資源の違法等使用」、「公衆衛生、公衆安全または環境に重大な危険を及ぼす行為」、「違法行為」など	
通報相手先	雇用者等の内部への通報が前提(一定の要件の下、報道機関等の外部への通報も保護の対象)	機関内外の誰かを問わない	連邦法に限り、環境分野に限り、議会や行政機関など特定機関に対する内部通報を保護対象とする	いくつかの州において、内部への事前通報要件規定あり。また、事前通報必要なしと規定する州もある。	・各州法では、特定機関への通報に限定。 ・ニュー・サウス・ウェールズ州法のみが、特定機関への事前通報を前提に一定の要件の下、報道機関への通報を許容。	組織の内部手続きに従って通報することを原則(一定の場合に、関係当局、オンブズマンへの通報も保護対象)	
不利益処分に係る救済方法	雇用審判所に申立(決定に不服がある場合は司法手続きに移行)	特別助言局に申立(決定に不服がある場合は司法手続きに移行)	労働審判官等に申立(決定が期日内に提示されない場合は期日において、司法手続きに移行)	主に民事訴訟を提起(州によっては、提起前に行政上の救済を受けることを要求する場合もある)	裁判所に提訴。	裁判所に提訴、あるいは労働問題を扱う苦情処理機関への申立のいずれか	
救済内容	原職復帰、再雇用又は補償金	原職復帰、過及賃金、損害賠償など	原職復帰、過及賃金、損害賠償など	原職復帰、過及賃金、損害賠償、懲罰的損害賠償など	損害賠償など(一部の州法においては、通報者に対し不法な報復をした者は、不法行為を理由として、それにより生じた損害の賠償義務のみならず、刑事責任を問われる旨規定されている。)	原職復帰、損害賠償など	

(注1) 具体的には「大気清浄法」、「連邦水質汚染管理法」、「安全飲料水法」、「有毒物質管理法」、「エネルギー再編法」など、ほぼ環境と原子力関連の分野に限定されている。つまり広範囲にわたる影響が予想される領域で安全に対して敏感であることが求められる者に内部通報の保護規定が適用される。

(注2) 同法においては、上記の従業員を直接、保護する規定以外に、連邦法に違反する行為を法執行官へ通報した如何なる組織の従業員に対しても不利益を与えることを禁止し、違反した者に罰則を課すことが出来る旨、規定されている。(1107条)

(注3) 森下忠「オーストラリアの内部告発者保護法」判例時報No.1539(1995年)などによる。

図表4：犯罪と対応する理論モデル

