

ISSUE BRIEF

内部告発者保護制度をめぐる動き

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 421 (April 18, 2003)

我が国における近年の内部告発の状況

政党、議員の内部告発者保護制度への取り組み

国民生活審議会の内部告発者（公益通報者）保護制度への取り組み

自治体の内部告発者保護制度への対応

財界・経済界等の内部告発への対応

市民グループによる内部告発者保護制度への対応

諸外国の内部告発者保護制度

（主要参考文献）

社会労働調査室

やまさきたかし
（山崎隆志）

調査と情報

第421号

米タイム誌は、2002年の年末恒例のパーソンズ・オブ・イヤー（今年の人物）に、米同時テロの事前情報が十分捜査されなかったことを米連邦捜査局（FBI）長官への書簡で内部告発したミネアポリス支司法務部長コリーン・ローリーさん、経営破綻した米総合エネルギー大手企業エンロン社の不正な簿外取引を指摘したシェロン・ワトキンス元副社長、米大手通信会社ワールドコムで会計部門担当の副社長として、同社の会計不正を内部告発したシンシア・クーパーさんの米国人女性3名を選んでいる¹。内部告発には、これまで密告や裏切りといった負のイメージがつきまとっていたが、最近では国民の利益の保護につながり、社会に自浄作用をもたらす側面が広く認識されるに至っている。このような情勢の変化を反映して、内部告発は内外を問わず今や最も注目される問題の一つとなっている。本稿は、我が国における内部告発者保護をめぐる各界の取り組みの動向と、検討に際して参考となる諸外国の内部告発者保護制度の現状を取りまとめたものである。

我が国における近年の内部告発の状況

我が国においても近年内部告発が頻発しており、とりわけこの1～2年の発生状況は著しい。その主要事例を幾つかの資料より紹介する²。

2000（平成12）年 三菱自動車工業元社員の内部告発により、リコール（無料回収・修理）の元になる顧客からのクレーム情報などの隠蔽が発覚。

2001（平成13）年 KSD（中小企業経営者福祉事業団）の不透明な経理内容に関する内部告発により古関前理事長や村上、小山前参議院議員が起訴された贈収賄事件に発展。
2001年 東京女子医大病院の心臓手術ミスで小学生の女児を死亡させたうえ、隠蔽のため医療記録を改竄していたことが、遺族に届いた匿名の手紙から発覚。

2002（平成14）年 雪印食品が、BSE（牛海綿状脳症＝狂牛病）対策の国の買い取り制度を悪用し、豪産牛肉を国産と偽って買い取らせたことが倉庫会社社長の告発で発覚。

2002年 協和香料化学は、工場で食品衛生法上認められていない物質（アセトアルデヒド等）を使用して香料を製造していたことが東京都衛生局への匿名の投書により判明。

2002年 ダスキンは、食品衛生法上認められていない物質（TBHQ）を使用して製造した飲茶大肉まんを販売していたことが大阪府内の業者の告発により判明。

2002年 ユニバーサル・スタディオ・ジャパン園内で最大9か月の賞味期限切れの食材提供を取引先の元社員が告発。その後、基準を超える火薬のショーでの使用も判明。

2002年 日本ハムが雪印食品同様、偽装牛肉を不正に買い取らせていたことを関係者が農林水産省に告発。

2002年 東京電力が、福島第一原子力発電所で生じたひび割れなどのトラブルを隠す

¹ “Persons of the Year” *Time* Vol.160, No.25/26, Dec.30, 2002-Jan.6, 2003.

² 「経営危機は外部要因だけではない 急増する[内部告発]その傾向と対策データ」『Business Data』Vol.16, No.196, 2001.5, p.71. 「内部告発 重すぎた代償」『日本経済新聞』2002.10.13. 六角弘「内部告発の顛末データ」『Business Data』Vol.18, No.218, 2003.1, pp.52-57. 「内部告発は

ため、データを改竄したことを点検請負会社の社員が原子力安全・保安院に告発。

不祥事が内部告発により次々に明らかにされる状況に対応して、我が国においても内部告発者（Whistleblower：ホイッスルブローア）を保護するための法律（内部告発者保護法）の制定を求める動きが現れている。内部告発者保護法とは、自らが勤務する会社や役所等での反社会的・不正行為を内部告発した人を、解雇や不当な処遇から保護する法律である。ホイッスルブローアとは、警笛を鳴らす人、正義のために笛を吹いて警告を発する人を意味する。

我が国では、「国家公務員倫理法」（平成 11 年法律第 129 号）への内部告発者保護規定の盛り込みが検討されたが、内部告発という用語には密告や裏切りという暗いイメージが付きまとい、日本社会にはなじまないとして、同法には明文化されず、「国家公務員倫理規程」（平成 12 年政令第 101 号）第 12 条 4 に内部告発を理由とする不利益な取扱いを受けないように配慮することが盛り込まれた。最近では、内部告発者という用語を避け、公益通報者という用語を使うことも多くなっている。

1999（平成 11）年に起きた茨城県東海村の JCO 臨界事故を契機に改正された「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」（昭和 32 年法律第 166 号、改正平成 11 年法律第 157 号）（いわゆる原子炉等規制法）第 66 条の 2 では、従業員の主務大臣に対する申告制度を導入し、雇用主はこの申告を理由としてその従業員に対して解雇その他の不利益な取扱いをしてはならず、その違反を処罰するとしている。

企業の内部告発では、退職後に内部告発をした元千代田生命保険（現 AIG スター生命保険）の役員に退職後も守秘義務があるとして 1999 年に東京地裁が約 2 億 5500 万円余の支払いを命じている³。その後東京高裁に控訴中に和解が成立している。

また、2002 年 1 月には、大手運送会社がトラック運賃でヤミカルテルを結んでいるとして新聞社や公正取引委員会、日本消費者連盟に告発したことに対する報復人事で、一人部屋に隔離される等 27 年間仕事を奪われ、昇格もなく低賃金に据え置かれたとしてトナミ運輸社員が謝罪と 4800 万円の損害賠償を求める訴えを富山地裁に起こしている⁴。

さらに、魚沼産コシヒカリに古米を混ぜて売っているとの内部告発に関与したことを理由に退職金を不支給とした東京都内の米販売会社に対し、2002 年 10 月 18 日に東京地裁は会社の行為は顧客への背信で、告発には相当の理由があると認定し、原告の元社員へ 279 万円の退職金の支払いを命じている⁵。

“奨励”する時代』『日経ビジネス』No.1160,2002.9.30,pp.50-53.

³ 「千代田生命保険情報漏洩損害賠償請求事件判決」『資料版 / 商事法務』No.185,1999.8,pp.255-261. 「東京地裁 “内部告発” に賠償命令 千代田生命の請求認め元役員に 2 億 5500 万円 “退職後も守秘義務”』『毎日新聞』1999.2.16.

⁴ 「“1 人部屋に隔離...27 年間仕事奪われ” “会社告発の報復” と提訴へ」『東京新聞』2002.1.29. 串岡弘昭 『ホイッスルブローア = 内部告発者 わが心に恥じるものなし』桂書房 2002.3.

⁵ 「内部告発理由に退職金なし 会社に支払い命じる 東京地裁」『毎日新聞』2002.10.18 夕刊, 「“魚沼コシ偽装 悪いのは会社側” 告発者でも退職金払え 東京地裁判決」『朝日新聞』2002.10.19.

なお、「児童虐待の防止等に関する法律」(平成12年法律第82号)第6条第2項や「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」(平成13年法律第31号)第6条第3項では、通報が守秘義務違反にはならないことを明示している。

政党、議員の内部告発者保護制度への取り組み

内部告発者保護制度については、政党や議員においても導入への取り組みがなされている。以下に紹介するのは、法律案や法案要綱として内容が確認できたものである。

民主党では、櫻井充、広中和歌子、小川敏夫、高橋千明、羽田雄一郎の各議員を発議者として、第154回国会に「行政運営の適正化のための行政機関等の業務の執行に関する報告及び通報等に関する法律案」(公益開示制度法案)(参第一四号)を提出している。それによると、内部告発者の身分を保護することで告発を奨励し、行政組織内の不正を糾す。内部告発者が告発を理由に人事面で不利益を被らないようにする一方、告発者が違法行為に関与していた場合には、その刑罰を軽減できる。また、国家公務員の職務について、

違法な事実、 公務員の懲戒事由に該当する事実、 人の生命又は健康に重要な影響を与えるおそれがある事実、 不当な会計経理が行われた事実を知った場合、当該行政機関等における適切な職にある者又は内閣府の外局に設置される弁護士や学識経験者らからなる「行政適正化委員会」(仮称)に通報(告発)することができる。同委員会は、告発を受け、事実関係を調査した上で、当該省庁に適正な措置を勧告する。結果は報告書にまとめ、告発者に通知するとともに国会にも提出する⁶。民間人や地方公務員は適用除外である。(審議未了)。なお、日本共産党、社会民主党においても法案の策定が試みられたが、法案提出には至らなかった。

また、川田悦子議員(無所属)は、独自に「公益開示法(仮)法案要綱(安)」を策定しており、公共の利益にかかわる不正の告発者すべてを保護の対象としているので一例として紹介する。この法律において「公共の利益」とは、不特定又は多数の者の生命・身体・財産、自然環境及び適正かつ公正な社会・経済活動をいう。開示の対象となる情報は、犯罪の実行又は実行の着手、法律上の義務の不履行、公職者が、その地位又は権限を濫用し、自己又は第三者の利益を図ることを目的とする行為、人の健康又は安全に対する危険性を有する行為、自然環境に重大な影響を与える行為、上記のいずれかに関する情報の隠匿である。通報先は、情報開示者の所属する組織における使用者及び指揮監督者、犯罪捜査機関、出版及び報道機関、国会議員並びに地方公共団体の長及びその

⁶ (民主党ウェブサイト 政策・ネクストキャビネット)「行政運営の適正化のための行政機関等の業務の執行に関する報告及び通報等に関する法律(案)」
<http://www.dpj.or.jp/seisaku/gyosei/BOX_GY00410.html> 「行政運営の適正化のための行政機関等の業務の執行に関する報告及び通報等に関する法律案要綱」
<http://www.dpj.or.jp/seisaku/gyosei/BOX_GY00411.html> (last access 2003.3.3) 「“内部告発”制度化 自由社会の衰退の始まり?」『読売新聞』2002.4.7. 「内部告発者保護法案提出へ 連休明けにも民主 政官癒着是正目指す」『東京新聞』2002.4.12.

議会の議員、 国務大臣及び政令で指定された者、 法律家及びこれに準ずる者と幅広い⁷。

なお、民主党、日本共産党、自由党、社会民主党の野党 4 党は、告発対象を国家公務員に絞った内部告発者保護法案を今国会に共同提出する方向で検討を進めている。

国民生活審議会の内部告発者（公益通報者）保護制度

への取り組み

内閣府の国民生活審議会が 2002 年 4 月に公表した中間報告「消費者に信頼される事業者となるために 自主行動基準の指針」において、企業の不正行為を内部告発した者が解雇や配転などの不利益を受けないように「公益通報者保護制度」が今後の検討課題として盛り込まれている⁸。

国民生活審議会消費者政策部会は、2002 年 12 月 26 日に消費者保護基本法見直し作業の中間報告として「21 世紀型の消費者政策の在り方について」を発表している。その柱の一つとして公益通報者保護制度が提起され、まず、消費者利益の擁護のために公益通報者保護制度を検討するとしている。公益通報については、事業者は従業員の解雇等の不利益な取扱いをしてはならず、事業者内部において従業員からの公益通報に適切に対処できる仕組みの構築が必要であり、事業者外部への通報についても通報先等の検討が必要であるとされている⁹。

内閣府で検討中の公益通報者保護制度案については幾つかの問題点の指摘がされている。すなわち、 制度の対象を事業者と消費者利益に限定しており、行政機関がかかわる汚職などは問題にならなくなる。 事業者の違法や不正であっても、総会屋への利益供与や談合、粉飾決算などは範囲外になり、また、医療の法令違反や環境への危害も消費者利益とは無関係として対象から外される恐れがある。 保護の対象を従業員に限定しているが、そうすると、通報者の大半を占める取引業者、子会社関係者、元アルバイト、元派遣社員等が保護されなくなる。 事業者への事前通報を保護の条件としており、外部通報先を主務大臣などに限定している。そのため、企業にもみ消しの機会を与え、公益開示を狭い範囲に封じ込めることになりかねない。 メディアなど他の機関に訴えた場合でも保護対象にしなければ、社会の自浄作用に制約を生じる¹⁰。

⁷ 「川田えつこの Home Page 公益開示法（仮）法案要綱（案）」

< http://www.kawada.com/etsuko/naibukokuhatsu_youkou.html. > (last access 2003.3.3)

⁸ 「消費者に信頼される事業者となるために—自主行動基準の指針」

< <http://www.consumer.go.jp/info/shingikai/report/finalreport.pdf> > (last access 2003.4.6)

⁹ 「21 世紀型の消費者政策の在り方について 中間報告 国民生活審議会消費者政策部会」

< <http://www.consumer.go.jp/info/shingikai/kouekic/cyukan.pdf> > (last access 2003.4.6)

¹⁰ 森岡孝二「内部告発を育てる制度を」『毎日新聞』2003.1.26. 「消費者利益どう解釈 内部告発者制度づくり進む 対象者限定の可能性 市民団体は“骨抜き”と批判」『日本経済新聞』2003.1.24.夕刊. 榊直樹「内部告発者の保護 組織に緊張感と自浄促す 政府案ではまだ不十分」『毎日新聞』2003.2.13. 鶴岡憲一「“告発封じ”の内部告発法制化 秘められた官優位

自治体の内部告発者保護制度への対応

自治体においても内部告発者保護制度を導入したり検討する自治体が目立ってきている。既に2001年7月に滋賀県近江八幡市は職員を対象とした「コンプライアンス条例」を制定している。告発の窓口は外部の委員会である。2002年7月には高知県で弁護士ら外部の相談員が告発を受ける「外部相談員制度」を導入している。同年10月には香川県で不祥事等を未然に防止するため「業務改善のための提言メール」を導入している。告発の窓口は総務部長である。同年11月には大阪府四条畷市で「倫理の保持を推進する対策委員会」を設置し、幹部職員を告発の窓口としている¹¹。このほかにも以下の事例がある。

鳥取県は、2002年11月25日から「業務改善ヘルプ・ライン」と呼ばれる内部告発制度を導入すると発表している。職員が職場で正すべき点や改善すべき点に気が付いた時に、行政監察室の受付窓口に封書か電子メールで通報する。監察室の幹部職員2人が担当し、知事に報告するとともに調査に入る。事実と判明したものは公表する¹²。

京都市は、入札業務などからみ業者らから不当な圧力を受けた職員や、上司・同僚から不当な要求をされた職員の相談を受ける「公正職務執行委員会」を2003（平成15）年春に設置することを決めており、同委員会が内部告発をメールや手紙で受け付ける方針を明らかにしている¹³。

東京都千代田区は、2003年2月に、区職員による内部告発の窓口を、弁護士らによる外部の独立組織とする「公益通報制度」を導入する方針を固めた。この制度の下では、区職員が違法行為など組織内の公益に反する事実気づいた場合、自分の上司や区役所内の他のセクションに知られることなく、外部の組織（行政監察員）に通報できる。通報した職員が不利な扱いを受けないことも保障する。監察員は、違法行為や区の信用を失わせる行為、生命や環境に重大な影響がある疑いの通報があった場合、事実を調査し、結果を区長に報告し、必要な場合には改善勧告できる。区長は報告を受けた場合、事実内容を公表し、再発防止策を講じる。7月実施の予定である¹⁴。

財界・経済界等の内部告発への対応

財界・経済界等においても、不正発覚に伴う企業への影響を重大視して内部告発の窓口の新設や拡充に取り組むなど対応の動きが進んでいる。その主要事例を列挙しておく。

の企て」『月刊官界』Vol.29,No.2,2003.2,pp.98-104.

¹¹ 「自治体の“内部告発制度” “自浄”アピールへ導入・検討 定着までには試行錯誤も」『毎日新聞』2003.2.17.

¹² 「鳥取県が内部告発制度 改善点、電子メールで通報」『日本経済新聞』2002.11.25.夕刊.

¹³ 「内部告発制度 京都市も導入へ 政令指定都市で初 入札不祥事を防止」『日本経済新聞』2002.11.27.夕刊.

¹⁴ 「千代田区が内部告発保護制度 全国初、外部に独立組織」『東京新聞』2003.2.14. 「公益通報制度 組織外に内部告発窓口 千代田区試み、国も注目」『読売新聞』2003.2.26. 「千代田区が告発窓口外部化 内部もみ消し防ぐ」『東京新聞』2003.3.2.

経済団体連合会（経団連）（当時）は、国民生活審議会の中間報告公表後「内部告発は、個々人の正義感と責任の下で行うべきものであり、制度的に奨励を行う性格のものではない」との意見を表明している¹⁵。単なる個人的不満のはけ口や誹謗中傷の道具にされるとも懸念していた。しかし、その後、日本経済団体連合会（日本経団連）は、「企業行動憲章」に企業の法令違反などの内部告発を受け付ける通報窓口を設けることを盛り込む方針を出している¹⁶。「企業行動憲章」は、1991（平成3）年9月、証券会社による損失補てん問題をきっかけに経団連が制定したものである。1996（平成8）年12月、総会屋への利益供与問題を背景に最初の見直しが行われた。今回の改定では、企業に「消費者・ユーザーの信頼を獲得する」ことを求めている。改定された憲章では、経営トップに、社内外の声の常時把握、不祥事が起きた際のすばやい情報公開と説明、自らを含めた厳正な処分などを求めている。また、情報が経営者に伝わりやすくするための具体策として、内部告発制度にあたる「企業倫理ヘルプライン」の設置も要請している¹⁷。不正発覚に伴う経営への打撃が大きいだけに企業の間にもコンプライアンス（法令遵守）部門において告発した社員を保護する動きが出ている。朝日新聞社による主要100社を対象にしたコンプライアンス態勢についてのアンケートによると、不正行為の把握や防止のため、内部告発の窓口を設けている企業が6割近くにのぼっている¹⁸。また、企業の不正行為を通報した内部告発者を保護する「公益通報者保護制度」に関する内閣府の企業アンケート調査では、企業内の違法行為を通報した内部告発者の保護について、約92%の企業が「法整備が必要」と考えており、内部告発者の法的保護は、社内の問題の早期発見・解決につながるとみる企業が多い¹⁹。

NECは、すでに1999年に行動規範を作成しており、その中で「この規範に違反した行為または違反するおそれのある行為が行われていることを知った従業員は、上司を経由しまたは直接に、経営監査本部に相談することができます。この場合において相談者は、相談した事実によってなんらの不利益を受けることはありません。」と規定している²⁰。イトーヨーカ堂では、2001年9月に「ヘルプライン」という社内相談窓口を設けて、告発者の身分を保障しながら告発相談を受け付ける体制を整えている²¹。

丸紅は、2002年9月5日、社内で不正行為を見つけた社員が内部告発できる相談窓口

¹⁵ 「内部告発で消費者保護 制度化へ議論盛り上がる」『日本経済新聞』2002.7.5.夕刊。

¹⁶ 「内部告発のススメ 踏み切れぬ人に支援の動き」『朝日新聞』2002.10.1。

¹⁷ 「企業行動憲章 規定強化 消費者の信頼獲得に主眼 内部告発制度の創設も推進」『讀賣新聞』2002.11.5.夕刊。「日本経団連ホームページ“企業行動憲章”」
<<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/cgcb/charter.html>>（last access 2003.3.8.）

¹⁸ 「内部告発 56社に窓口 不祥事対策急速に進む 本社100社調査」『朝日新聞』2002.9.22。

¹⁹ 「法の保護“必要”92% 内閣府アンケ」『毎日新聞』2002.11.1。

²⁰ 「NEC 経営監査本部に相談窓口を設置、継続的な啓発活動を展開」『労政時報』
No.3578,2003.3.21,p.12。

²¹ 「内部告発者守れ 法整備向け議論活発化」『讀賣新聞』2002.5.9。「イトーヨーカ堂サステナビリティ報告書」<<http://www.itoyokado.iyg.co.jp/iy/eco/p05-16.pdf>>（last access 2003.3.8）

の設置などを柱としたコンプライアンス制度を導入している²²。

ビタミン剤の価格の談合により国際カルテルを結んだとして問題になったエーザイは、2000年に告発窓口を設け、通報した社員への配慮を打ち出している²³。

日本テレビ放送網は、2002年10月1日、「日テレ・ホイッスル」と名づけた「社内告発制度」を創設している。同社社員、関連・系列会社の社員が、会社に不利益をもたらす法令違反や就業規則に違反する行為を見聞した場合、常勤監査役あてに匿名で封書か電子メールで告発すると、内容に応じて特命の調査チームが実態調査に乗り出す²⁴。

三菱商事は、2001年11月に設けた「コンプライアンス目安箱」をさらに充実させ、コンプライアンス事務局や顧問弁護士への通報だけでなく監査部にも窓口を設けている²⁵。

野村ホールディングスは、1997（平成9）年の総会屋への利益供与事件の反省から同年内部告発制度「コンプライアンスホットライン」を導入している。それを一層充実させ、対象を野村証券社員から、野村アセットマネジメントや野村信託銀行などグループ全14社の社員に広げている。法令違反や社会通念に反する行為を電話やファックス、電子メールで知らせる仕組みである。社内担当役員、社外弁護士が告発の窓口となっている²⁶。

NTTは、グループ企業約440社、21万人すべてが対象の「企業倫理憲章」を新たに2002年11月に定め、不正や不祥事を知った場合の内部告発先として取引先など外部からの通報も受け付けられる「企業倫理ヘルプライン（相談窓口）」を設ける方針を明らかにしている。弁護士が対応し、通報した役員や社員に不利益が生じないよう保護される²⁷。

日立製作所は、福島第一原発1号機の格納容器の機密試験データ偽装問題に、社員の一部が関与していたことを契機に、匿名で不正行為に関する通報を受ける「コンプライアンス通報制度」を導入している²⁸。

三菱電機は、違法行為などの内部告発を電話や電子メール、手紙で受け付ける「倫理遵法ホットライン」を管理し、通報に基づいて調査するコンプライアンス（法令遵守）室を2002年12月16日付けで設けている²⁹。

²² 「手厚い保護で内部告発のススメ 丸紅が導入」『東京新聞』2002.9.6.

²³ 前掲『朝日新聞』2002.10.1. 出口宣夫「事件の衝撃から生まれた“倫理ハンドブック”社員に問う、家族に胸を張って話せるか」『中央公論』Vol.117, No.6, 2002.6, pp.206-207.

²⁴ 「日テレが内部告発制度 法令・就業規則違反をチェック」『讀賣新聞』2002.10.1. 「日テレホイッスル制度がスタート」
< <http://www.ntv.co.jp/info/news/113.html> > (last access 2003.3.16)

²⁵ 「“内部告発”知恵絞る 企業が“窓口”新設・拡充」『朝日新聞』2002.10.8. 「コンプライアンス体制強化について」 < http://www.mitsubishi.co.jp/ir/release/press_28.html > (last access 2003.3.16)

²⁶ 「全グループに内部告発制度 野村が拡充」『日本経済新聞』2002.10.22.

²⁷ 「内部告発 NTTが相談窓口 弁護士が対応、通報者保護」『毎日新聞』2002.11.1.

²⁸ 「日立製作所 通報制度導入したが... 半数は“白紙”で回答」『朝日新聞』2002.11.28.

²⁹ 「告発者保護、三菱電機が制度化」『朝日新聞』2002.12.15.

市民グループによる内部告発者保護制度への対応

市民グループ「株主オンブズマン」のメンバーの弁護士、公認会計士らが2002年10月28日、企業や行政の違法行為について関係者らの通報を受け付け、通報者の個人情報を守りながら、助言や早期是正などを目指す「公益通報支援センター（通称・内部告発支援センター）」を設立した。人の生命、身体、健康、安全等に対する重大な危険性がある場合、

公務員等の行財政に関わる重大な違法行為ならびにその隠蔽、犯罪行為、重大な法令違反、その他著しく公益を害する場合に電子メールなどで告発を受け付ける。センターで調査の結果、通報情報が真実であり、その是正が公益になると判断したときは、通報者の承諾を受けて、当該企業、行政機関、団体等への是正要請、監督官庁、行政機関当局への通報、警察、検察庁、公正取引委員会等への告発、申告、マスコミ等へ公表する³⁰。

諸外国における内部告発者保護制度

諸外国において内部告発者を保護する法制度を有するのは、アメリカ、イギリス、オーストラリア、ニュージーランド、韓国等である。各国の制度のポイントを取りまとめておき、我が国における制度導入における論議の参考資料としたい。

1 アメリカ

アメリカでは、主として以下の法律により内部告発者の保護がなされてきている。

1978年公務サービス改革法<Civil Service Reform Act of 1978>

この法律は、軍務に就いているものを除く一般公務員を対象にはじめて内部告発者保護のシステムを構築したものである。職員、元職員又は出願者（公務員への応募者）が法令又は規則違反、重大な失政や予算の浪費、権限の濫用又は公衆の健康・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情報を開示（内部告発）することができる。但し、法律によって明示的に開示が禁止されている事項及び国防又は外交上の利益のために大統領命令によって秘密指定された情報は適用除外されている³¹。

この法律により、人事管理庁メリットシステム保護委員会が新設され、内部告発を理由とした報復的人事の禁止が盛り込まれた。また、同委員会内に特別顧問とその事務局である特別顧問室が設置され、内部告発者への報復行為を含む禁止行為の調査等を担当することになった³²。

³⁰ 「内部告発、市民団体が支援 大阪の弁護士らセンター設立へ」『日本経済新聞』2002.9.24.夕刊. 森岡孝二「内部告発支援センターをいまなぜ立ち上げたか」『取締役の法務』No.105,2002.12.25,pp.42-45.「公益通報支援センター（通称・内部告発支援センター）ホームページ」<<http://www006.upp.so-net.ne.jp/pisa/katsudo.html>>（last access 2003.3.8.）

³¹ 右崎正博「アメリカの内部告発者保護法 公務員保護法制を中心として」『国公労調査時報』No.480,2002.12.15,pp.5-6.

³² 岡村美保子「アメリカ連邦職員の内部告発者保護制度」『調査と情報 - ISSUE BRIEF 』

1986年不正請求禁止法 < False Claims Act of 1986 >

本法は1863年不正請求禁止法の改正法である。政府との契約において不正があったことを告発した場合、内部告発者が、不正行為者を相手に公費返還請求訴訟（賠償額は不正による損害額の3倍）を提起し、勝訴した場合に損害賠償額の10～30%を報償として与えられる³³。連邦法以外にも、同様の趣旨の州法が、カリフォルニア、デラウェア、フロリダ、ハワイ、イリノイ、ルイジアナ、テネシー、テキサス、ワシントン DC などに見られる³⁴。

1988年軍内部告発者保護法 < Military Whistleblower Protection Act of 1988 >

この法律により、それまで内部告発（情報開示）行為の保護から除外されていた軍隊の要員について、国防総省監察総監、軍務監察総監又は連邦議会議員に対する内部告発行為が保護されることになった³⁵。

1989年内部告発者保護法 < Whistleblower Protection Act of 1989 >

ウォーターゲート事件後に制定された1978年公務サービス改革法を改正強化した法律である。この法律により、特別顧問室は、メリットシステム保護委員会から分離され、連邦行政機関職員、特に内部告発者を「禁じられた人事上の行為」（具体的には、内部告発を行った者に対し、報復的人事を行うこと）から守り、支援する独立機関となった。内部告発に対して報復を受けたと申し立てる職員の立証責任の軽減が図られた。報復申し立てに対する特別顧問室からの救済が得られない場合には、一定の条件下でメリットシステム保護委員会に職員が直接不服申し立てを行う権利を認めている³⁶。

なお、メリットシステムの原則の一つとして、連邦政府職員は、自らが合理的に証拠があると信じる法令違反、失政、財源の巨額浪費、権限の濫用又は公衆の健康若しくは安全に対する実質的かつ具体的な危険に関する情報の合法的暴露（告発）に対する報復から保護されることを定めている。情報を提供する相手方は特に限定されておらず、通常同僚、上司、議会、報道機関、特別顧問である。なお、秘密保持を要する官職、政策決定等を担当する官職、大統領の決定により除外することとされた官職並びに政府企業、連邦捜査局、中央情報局、国防情報庁、国家画像地図局、国家安全局、大統領の決定する海外諜報又は対敵情報活動に従事することを主要任務とする行政機関又はその内部機関及び会計検査院の職員は適用を除外されている。また、その漏洩が法により特別に禁止されている場合及びその情報が国防又は外交上の利益のために行政命令により秘密にされている場合には、内部告発を行う相手方を、特別顧問、各行政機関の監察総監、各行政機関の長により内部告発を受け付けるために指名された行政機関内部の職員に限定している。連邦捜査局職員

No.390,2002.5.30,pp.3-4.

³³ 右崎、前掲論文、p.7。詳しくは、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 2002.5,pp.55-73.

³⁴ 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』No.1234,2002.11.15,p.96.

³⁵ 右崎、前掲論文、p.7.

³⁶ 岡村、前掲論文、p.5.

については、司法長官及び同長官によりこのために指名された者に対する内部告発のみ保護され、軍については、連邦議会議員及び軍の監察総監に対する内部告発のみが保護される³⁷。

2002年企業改革法(サーベンス・オクスリー法) < Sarbanes-Oxley Act of 2002 >

2002年7月30日に成立した企業改革法第806条は、内部通報を行った上場企業及び証券会社の従業者に対する保護として、当該従業者に対し、解雇、降格、停職、脅迫、嫌がらせ、その他の雇用条件上の不公平な取扱いをしてはならないと規定している。違法行為の疑いがある場合に内部告発者が情報を提供する相手先として連邦規制機関又は連邦捜査当局、連邦議員又は連邦議会委員会の委員、従業者に対する監督権を有する者又は不正行為を調査し、発見し、差止める権限を有し、雇用者のために働く者を指定している³⁸。

個別法による民間企業従業員の保護

アメリカでは、上記の法律以外に連邦の労働法や個別の産業に関する法律の中に多くの内部告発者保護のための規定があるが、つぎはぎ状態であるため、法的保護を受けられない労働者がいることも指摘されている。不当な扱いを受けた内部告発者が救済を求める手段とすることができる主要な連邦法は以下の法律である³⁹。

1964年公民権法第 編 / 雇用における年齢差別禁止法 / 全国労働関係法 / 公正労働基準法 / 職業安全衛生法 / 安全飲料水法 / 大気清浄法 / 包括環境対処・補償責任法(スーパーファンド法) / 有毒物質管理法 / ごみ処理法 / 水質汚染管理法 / エネルギー再構成法

このほか、アメリカでは各州において内部告発者保護法が制定されている。適用部門は、公民両部門18州、公共部門のみ15州、公民両部門と公共部門10州、公共部門と民間部門2州、民間部門のみ1州と多様である。約半数の州において罰則が科せられている⁴⁰。

2 イギリス

イギリスでは、事前にその危険性を指摘する声が上がっていたにも関わらず次々と生じた1987年のヘラルド号転覆事故(193名死亡)、1988年のロンドンシティ列車二重衝突事故(35名死亡)、同年のハイパーアルファ採油試掘施設爆発(167名死亡)、1991年のBCCI銀行不正破綻(20億ポンド被害)、1993年のバーミンガム王立病院のがん誤診事件(骨腫瘍の2000病例再検査)、1994年のライム湾カヌー事故(学童4名溺死)等を契機として

³⁷ 岡村、同上、pp.5-6。「1989年内部告発者保護法」の抄訳として David B. Lewis ed. 日本技術士会訳編(橋本道哉監訳)『内部告発 その倫理と指針』丸善株式会社2003.2,pp.146-152.

³⁸ 「公益通報者保護制度関係資料 平成15年1月24日」(公益通報者保護制度検討委員会配布資料 - 内閣府国民生活局消費者調整課)

< <http://www.consumer.go.jp/info/shingikai/kouekic/shiryo7.pdf> > (last access 2003.3.8.)
中川かおり「短信：アメリカ 米企業改革法の成立」『外国の立法』No.215,2003.2,p.91.

³⁹ 岡村、前掲論文、pp.1-2.

⁴⁰ “WHISTLEBLOWER STATUTES” Richard A. Leiter, Editor *National Survey of State Laws* 4th EDITION (GALE 2003) pp.283-303.

1998年7月2日に公益開示法が制定されている（1999年7月2日施行）⁴¹。

この法律は、官公庁に限らず民間のすべての工場、製造所、病院、事務所、店舗等にまで適用される。内部告発をなす労働者は、雇用契約下にある被用者、派遣労働者、国民保健サービスに従事する医療関係者、職業訓練生、（軍、公安、警察関係を除く）公務員、エージェンシーの契約職員、在宅労働者等である。内部告発の対象となるのは、犯罪行為、法律上の義務の不履行、誤審、人の健康又は安全に対する危険、環境破壊又はこれらのいずれかに関する情報の隠匿である。内部告発の相手先は、内部ルート为原则とし、使用者又はその他の責任者、弁護士等法律助言者、大臣又は国務大臣の命令によって指定される者である。外部ルートによる内部告発の相手先は、警察、報道機関、憲兵等である⁴²。

公益開示法は、告発によって不利益を被らない権利を保障し、不利益を被った場合には、雇用審判所への申し立てを認めている。雇用審判所は、不当解雇の申し立てに正当な理由があると認めるときは、原職復帰、再雇用又は補償金支払いを命ずる⁴³。

3 オーストラリア

オーストラリアでは、1988年にウェスタン・オーストラリア州の汚職委員会法において内部告発者の保護が部分的に盛り込まれ、1990年にクィーンズランド州において内部告発者（暫定保護）法が成立している。その後1993年4月にサウスオーストラリア州で最初の本格的な内部告発者保護法が制定されている（同年9月20日施行）。翌1994年12月にオーストラリアン・キャピタル・テリトリー、クィーンズランド州、ニュー・サウス・ウェールズ州において内部告発者保護法が制定されている⁴⁴。

以上のうち、ニュー・サウス・ウェールズ州の1994年法のみが公務員による告発に限り法律の保護を受ける。他の州法では、告発者の身分に制限を設けていない。各州法では、保護を受けることのできる告発は、一般的に公共の利害に係る告発に限定されている。しかし、クィーンズランド州法では、保護を受ける告発は、他人が行った犯罪又は公的不法行為、公務員が行った懲戒処分を受けるべき不法行為又は公金の多額の浪費を直接・間接に招来することのある過失、無権限若しくは無駄な管理、公衆の健康若しくは安全又は環境に対する重大かつ特別な危険の存在する場合に限られる。この州のみが公共部門のみならず民間部門についても内部告発者を保護している。クィーンズランド州法では刑事司法委員会が告発を受理する権限を有する。ニュー・サウス・ウェールズ州法では、事前に権限のある当局に告発したが、その当局が捜査しないことを決定したとき、告発から6か月以内に捜査を完了しなかったとき等に限り、新聞社等のメディアへの告発を認めている。また、オーストラリアン・キャピタル・テリトリー及びクィーンズランド州では、裁判所

⁴¹ 井田敦彦「内部告発者の保護 イギリス1998年公益開示法」『調査と情報 ISSUE BRIEF』No.358,2001.4.17,p.1.

⁴² 同上、pp.2-4.

⁴³ 同上、p.6.

は、不法な報復を受けたこと又は受けるおそれがあることの申し立てがなされた場合、審理の上、理由ありと認めるとき、報復措置につき差止命令を出すことができる。さらに、クィーンズランド州、ニュー・サウス・ウェールズ州、ウェスタン・オーストラリア州では、内部告発者が守秘義務に違反することがあってもその者を保護する旨の規定が設けられている⁴⁵。なお、ビクトリア州においても2001年に内部告発者保護法が制定され、2002年1月1日に施行されている。

4 ニュージーランド

ニュージーランドでは、2000年に開示保護法が制定されている。民間部門及び公共部門に適用される。組織の従業員（元従業員、在宅勤務者、派遣労働者、請負業者等を含む）が、重大な不正行為（公共資金、公共資源の違法等使用、公衆衛生、公衆安全又は環境に重大な危険を及ぼす行為、違法行為等）に関する情報を、組織の内部手続きに従って通報する場合に保護される。一定の条件を満たす場合には関係当局、大臣又はオンブズマンへの通報も保護される。情報開示を行った従業員が、現雇用者又は元雇用者から報復的措置を受けたとき、雇用審判所に申し立てるか又は裁判所に提訴することができる。雇用審判所又は裁判所は、しかるべき場合には原職復帰、損害賠償等、救済措置をとることができる⁴⁶。

5 韓国

韓国では、政治家や官僚の不正腐敗の横行に対して世論の批判が高まったため、2001年に腐敗防止法が制定され、2002年1月末に施行されている。この法律にいう腐敗行為とは、公職者が職務と関連してその地位や権限を濫用したり、法令に違反して自分や第三者の利益を企図する行為、公共機関の予算使用、公共機関の財産の取得、管理、処分や公共機関を当事者とする契約の締結とその履行において、法令に違反して公共機関に財産上の損害を与える行為である。大統領直属の腐敗防止委員会への内部告発を活性化するため、告発者に対する保護規定をおいている。腐敗防止委員会及び調査機関は告発者の身分を公開してはならず、告発者は身辺保護措置を要求することができる。告発者に対し、所属機関は告発を理由とする懲戒措置等の不利益を与えてはならない。告発者に不利益を与えた場合には1000万ウォン（約100万円）以下の過料が科される。公務員は不正腐敗行為を発見した場合には必ず申告しなければならない。申告によって公共機関の収入増大や経費削減をもたらした場合、申告者は腐敗防止委員会に報償金を要求することができる⁴⁷。

⁴⁴ 森下忠「オーストラリアの内部告発者保護法」『法律時報』No.1539,1995.10.21,p.30.

⁴⁵ 同上、pp.30-31.

⁴⁶ 「公益通報者保護制度関係資料 平成15年1月24日」(公益通報者保護制度検討委員会配布資料 - 内閣府国民生活局消費者調整課)

< <http://www.consumer.go.jp/info/shingikai/kouekic/shiryo7.pdf> > (last access 2003.3.8)

⁴⁷ 白井京「韓国における腐敗防止法の制定」『外国の立法』No.210,2001.10,p.143.

< 主要参考文献 > 著者名の五十音順。 印は調査及び立法考査局刊行物。

- 井田敦彦「内部告発者の保護 イギリス 1998 年公益開示法」『調査と情報 ISSUE BRIEF 』
No.358,2001.4.17,pp.1-10.
- 井田敦彦「イギリスにおける内部告発者の保護」『外国の立法』No.209,2001.6,pp.29-31.
- 井田敦彦訳「1998 年公益開示法（1998 年法律第 23 号）」『外国の立法』No.209,2001.6,pp.32-40.
- 上園忠弘「内部的ホイistleブローイングの適格要件とその受け皿の考察」『大阪大学経済学』
Vol.49,No.3/4,2000.3,pp.11-26.
- 岡村美保子「アメリカ連邦職員の内部告発者保護制度」『調査と情報 - ISSUE BRIEF 』
No.390,2002.5.30,pp.1-13.
- 國武英生「イギリスにおける公益情報開示法の形成と展開 労働者による内部告発と企業活動のあり方に関する
一考察」『ジュニア・リサーチ・ジャーナル』No.9,2000,pp.1-32.
- 白井京「韓国における腐敗防止法の制定」『外国の立法』No.210,2001.10,pp.142-144.
- 白井京訳「腐敗防止法 法律第 6494 号、2001 年 7 月 24 日公布、2002 年 1 月 25 日施行」『外国の立法』
No.210,2001.10,pp.145-155.
- 中川かおり「[短信：アメリカ] 米国企業改革法の成立」『外国の立法』No.215,2003.2,pp.87-95.
- 長谷川聡「<イギリス>公益開示法における“保護される開示”」『労働法律旬報』No.1539,2002.11.10,pp.46-49.
- 藤本吉則 山本順一「アメリカにおける行政機関による whistleblower 保護制度の現状と問題点」『図書館情報大
学研究報告』Vol.16,No.1,1997,pp.55-66.
- 丸田隆「企業の不正行為と内部告発責任」『法学セミナー』No.549,2000.9,pp.82-86.
- 丸田隆「告発先進国・米英の保護法に学ぶ」『週刊金曜日』No.360,2001.4.20,pp.22-23.
- 宮本一子「内部告発に関する諸事情」『経済広報』No.278,2002.10,pp.18-21.
- 宮本一子「内部告発は企業文化をどう変えうるか」『世界』No.710,2003.2,pp.298-305.
- 森下忠「口笛を吹く人の保護」『判例時報』No.1499,1994.9.21,pp.26-27.
- 森下忠「口笛を吹く権利」『判例時報』No.1533,1995.8.21,pp.21-22.
- 森下忠「米国の内部告発者保護法」『判例時報』No.1536,1995.9.21,pp.25-26.
- 森下忠「内部告発者の権利と保護」『法令ニュース』Vol.35,No.625,2000.2,pp.32-33.
- 森下忠「イギリスの公益開示法」『判例時報』No.1696,2000.2.21,pp.44-45.
- 矢野裕子「米国における“ホイistleブローアー”の保護」『研究年報“経済学”』Vol.56,No.4,1995.1,pp.193-197.
- 「内部告発のすすめ」『週刊金曜日』No.360,2001.4.20,pp.12-23.
- 「特集 内部告発 正義か密告か」『中央公論』Vol.117,No.6,2002.6,pp.201-223.
- 「内部告発のマネジメント」『PRESIDENT』Vol.40,No.20,2002.11.4,pp.94-101.
- 「実例特集 内部告発・通報制度 Case Study[1]~[5] 全社的コンプライアンス体制で不祥事を未然に防ぐ」
『人事マネジメント』No.145,2003.1,pp.29-52.
- 「特集 公益通報者保護制度の意義と課題」『労働法律旬報』No.1545,2003.2.10,pp.6-45.
- 「社内通報制度 コンプライアンス強化 不正告発窓口の設計・運用と倫理意識の徹底策 NEC / 大日本スク
リーン / 三越」『労政時報』No.3578,2003.3.21,pp.2-32.