

企業価値向上型コンプライアンス

——内部通報制度のデザイン・チェンジ論——

遠山 信一郎
遠藤 輝好

第一 はじめに——本稿のねらい

第二 公益通報者保護法の改正論議——主として「制度間競争」の視点から

第三 企業価値向上型内部通報制度——「社内リニエンシー制度」を中心に

第四 結びに代えて——「密告」型から「対話」型へのデザイン・チェンジ

第一 はじめに——本稿のねらい

内部通報制度が企業のコンプライアンスの一つの柱になっていることはいままでもないであろう⁽¹⁾。企業不祥事が後⁽²⁾を絶たない中、内部通報が発覚の端緒となり、あるいは、内部通報によって事実・背景が明らかとなったために被害⁽³⁾

の拡大防止につながり、適切な責任追及・再発防止に結びつくことも少なくない。

もともと、「コンプライアンス」の内容についての理解は一様ではない。コンプライアンスは一般に「法令遵守」と理解されているが、筆者らは、このようないわば従来型コンプライアンスに対して、「企業価値向上型コンプライアンス」を提唱するものである⁴⁾。概略を述べれば、企業価値向上型コンプライアンスは、「コンプライアンスによる企業価値向上」という発想を根本に据える。コンプライアンスを不祥事防止というプレーキ的に捉えるのではなく、「企業価値向上」のためとして、コンプライアンスをより積極的に捉えるのである。そして、「企業価値」の捉え方には種々の考え方があるにせよ、ステークホルダーとの関係を重視することが企業価値向上の基本であることから、企業価値向上型コンプライアンスは、ステークホルダーとの「対話」を重視する。ごく大雑把に言えば、問題となる場面ごとく向上型コンプライアンスの利益を最適に調整することがコンプライアンスであると捉えるのである。すなわち、企業価値向上型コンプライアンスの考え方によれば、法令遵守を超えて、「ステークホルダーの合理的要請に適切に応えること」がコンプライアンスの内実なのである。

【表二】従来型コンプライアンスと企業価値向上型コンプライアンス

	従来型コンプライアンス	企業価値向上型コンプライアンス	目的	考え方	経営との関係
	従来型コンプライアンス	企業価値向上	法令遵守	法令違反を起こさないためには？ ↓中心テーマ…不祥事防止	経営との関係 プレーキ的
	企業価値向上型コンプライアンス	企業価値向上	企業価値向上	企業価値を向上させるためには？ ↓中心テーマ…ステークホルダーの合理的要請に応えること	経営戦略の一環

先に、「内部通報制度が企業のコンプライアンスの一つの柱」であることを指摘したが、では、「企業価値向上型コンプライアンス」の立場から、内部通報制度はどのようにデザインされるのであろうか。現在、消費者庁⁽⁵⁾において、内部通報制度に大きく関係する公益通報者保護法（平成一六年法律第二二二号。平成一六年六月成立、平成一八年四月施行）の改正論議が進行しており、まさに「企業価値向上型内部通報制度」⁽⁷⁾について検討すべきタイミングであるといえる。また、同時に、消費者庁は、平成二八年七月八日から「公益通報者保護法を踏まえた内部通報制度の整備・運用に関する民間事業者向けガイドライン」（以下、「新・民間ガイドライン」という。）に対する意見募集を実施した（意見募集は同年八月八日まで）。この新・民間ガイドラインは詳細かつ具体的で、また、いわゆる社内リニエンシー制度など、従来にない制度の整備を推奨しており、実務への影響も大きいものと考えられる。

そこで、本稿では、公益通報者保護法の改正論議、とりわけ、今後の内部通報制度のあり方に強く影響すると思われる「内部通報と外部通報との切り分け（外部通報の要件）」⁽⁶⁾について、「制度間競争」という視点から検討を加える（第二）。そして、新・民間ガイドラインが推奨し、「外部通報との競争に勝つための内部通報制度」という観点から重要なポイントとなるであろう「社内リニエンシー制度」につき、企業価値向上型コンプライアンスの立場から考察する（第三）。その上で、今後求められる内部通報制度のあり方、すなわち、企業価値向上型内部通報制度の絵姿を素描することによって結びに代えたい（第四）。

第二 公益通報者保護法の改正論議―主として「制度間競争」の視点から

一 公益通報者保護法の概要及び特徴⁽⁸⁾

改正論議の前提として、公益通報者保護法の概要を確認しておく。

公益通報者保護法は、大きくいえば、①公益通報をしたことを理由とする公益通報者の解雇の無効など、及び、②公益通報に関し事業者及び行政機関がとるべき措置を定めることにより、公益通報者の保護などを図るものである。以下、ポイントについて言及する。

【表二】公益通報者保護法の概要

<p>(一) 目的</p> <p>公益通報者保護法（以下、「法」と略す場合がある。）の目的は、公益通報者の保護を図るとともに、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法令の規定の遵守を図り、もって国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資することである（法第一条）。</p> <p>(二) 「公益通報」とは</p> <p>「公益通報」とは、(ア)労働者（公務員を含む。）が、(イ)不正の目的でなく、(ウ)労務提供先などについて(エ)「通報対象事実」が(オ)生じ又はまさに生じようとする旨を、(カ)「通報先」に通報することである（同法第二条第一項）。</p> <p>(三) 「通報対象事実」(エ)とは</p> <p>「通報対象事実」とは、(イ)国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律として法の別表に掲げる対象</p>
--

法律に規定する罪の犯罪行為の事実、及び(ろ)別表に掲げる法律の規定に基づく処分に違反することが(い)の事実となる場合における当該処分の理由とされている事実などである(同条第三項)。そして、別表に掲げる対象法律とは、刑法、食品衛生法、金融商品取引法、JAS法、大気汚染防止法、廃棄物処理法、個人情報保護法、その他政令で定める法律(独占禁止法、消費者安全法など)の合計四五七法である(平成二八年四月一日現在)。

(四) 「通報先」(カ)と保護要件

「通報先」は、以下に述べる三類型が用意されており、それぞれ保護要件が異なる。

第一は、事業者内部であり、いわゆる内部通報である。これには法律事務所など事業者があらかじめ定めた者も含まれる。事業者内部に対する通報が保護される要件は、通報対象事実が生じ、又は生じようとしていると公益通報者が思料する場合である(法第三条第一号。以下、本号に基づく通報を「一号通報」という)。

第二は、行政機関(通報対象事実について処分又は勧告などをする権限を有する行政機関)である。行政機関に対する通報が保護される要件は、通報対象事実が生じ、又は生じようとしていると公益通報者が信ずるに足りる相当の理由がある場合である(同条第二号。以下、本号に基づく通報を「二号通報」という)。

第三は、事業者外部(通報対象事実の発生又はこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者)である。事業者外部に対する通報が保護される要件は、二号通報要件及び一定の要件(次のイ・ホのいずれかの要件を満たすことである(同条第三号。以下、本号に基づく通報を「三号通報」という))。

イ.. 内部通報・行政機関に対する通報をすれば、解雇その他の不利益な取扱いを受けると信ずるに足りる相当な理由がある場合。

ロ.. 内部通報をすれば証拠隠滅などのおそれがあると信ずるに足りる相当な理由がある場合。

ハ.. 労務提供先などから内部通報・行政機関に対する通報をしないことを正当な理由がなくして要求された場合。

ニ.. 内部通報した日から二〇日を経過しても、調査を行う旨の通知がない又は正当な理由がなくして調査を行わない場合。

ホ.. 個人の生命・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な理由がある場合。)を満たすことである(同条第三号)。

(五) このように、三号通報の要件は、二号通報の要件よりもさらに加重されていることが分かる。
公益通報者の保護

「公益通報」をした労働者（以下、「公益通報者」という。）は、上記（四）の保護要件を満たした場合には、公益通報をしたことを理由とする解雇の無効（同条柱書）及び不利益な取扱いの禁止（法第五条第一項）による保護を受ける。

また、公益通報者が派遣労働者である場合には、公益通報をしたことを理由とする労働者派遣契約の解除の無効（法第四条）及び不利益な取扱いの禁止（法第五条第二項）による保護も受ける。

(六) 公益通報者・事業者・行政機関の義務

公益通報者、事業者及び行政機関に対してそれぞれ次の義務が課されている。

公益通報者に対しては、他人の正当な利益・公共の利益を害さないようにする努力義務が課されている（法第八条）。

事業者に対しては、公益通報に対して事業者がとった是正措置などを公益通報者に通知する努力義務が課されている（法第九条）。

行政機関に対しては、公益通報に対して必要な調査及び適当な措置をとる義務（同法第一〇条第一項）及び公益通報者から誤って通報を受けた場合に処分などの権限を有する行政機関を教示する義務（法第一条）が課されている。

(七) その他

公益通報者保護法は、労働契約法第一六条（解雇権濫用の法理）など他の法令の適用を妨げないことを規定している（法第六条第二項など）。

一そして、施行後五年を目途に見直しの検討をすることを規定している（法附則第二条）。

公益通報者保護法の概要は以上のようなようであるが、法の特徴として、前記（四）で整理したとおり、通報先として、
①事業者内部（一号通報）、②行政機関（二号通報）、③事業者外部（三号通報）の三つが規定されており、それぞれ要件が異なるということが挙げられる（表三参照）。

まず、①事業者内部に対する通報（二号通報）であるが、これは事業者が設置し又は指定した通報窓口に対する通報であり、その要件は、公益通報者が「不正の目的でなく」（法第二条第一項柱書）、「通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしている」と料する」（法第三条第一号）。例えば、金品を要求したり他人を貶めるなど不正の目的なく、社内で行われているこの行為は違法ではないかと「思料」しただけで要件を充足する。このような要件の緩和の理由は、事業者内部であれば、情報が事業者内部に留まっており、事業者の正当な利益を害するおそれがないからである。なお、一号通報においては、通常、「通報窓口」が通報を受け付けるケースが多いが、職制上の上司も事業者内部になるという点については注意が必要である。部下から通報を受けた場合に、適切に対応しないと、後述する行政機関や事業者外部に対する通報要件を満たしてしまい、外部通報リスクが高まることになるからである。

次に、②行政機関に対する通報（二号通報）であるが、「不正の目的でなく」いことに加え、「信ずるに足りる相当の理由がある」こと（真実相当性）が要件に付加される。行政機関であれば、当然、公務員として守秘義務がある。したがって、まったくの事業者外部に対する通報に比べると事業者の利益が害されるおそれは低い、そうはいっても、事業者の立場から、単なる噂話とか単なる伝聞による行政機関に対する通報は困る。そこで、相当の資料、根拠、証拠が必要であるとされた。

③その他事業者外部に対する通報（三号通報）は、例えば、報道機関や消費者団体などに対する通報であるから、これは「不正の目的でなく」いこと、「信ずるに足りる相当の理由がある」ことに加え、一定の要件を満たすことが規定されている。この一定の要件、具体的には、次の五つの要件のうち、いずれかの要件を満たせば事業者外部に対する通報の要件を満たす。

第一は、事業者内部や行政機関に通報すると、不利益な取扱いを受けると信じる相当な理由があることである。例えば、不祥事について通報をした同僚が左遷された場合には、この要件に該当すると考えられる。

第二は、事業者内部に通報すると、証拠が隠滅などされるおそれがあると信じる相当な理由があることである。例えば、犯罪行為が組織事業者ぐるみで行われている場合が該当すると考えられる。

第三の要件は、事業者から事業者内部又は行政機関に通報しないことを正当な理由なく要求されたことである。例えば、社内規程で行政機関に対する通報を禁止されている場合には、この要件に該当すると考えられる。

第四の要件は、書面により事業者内部へ通報しても、二〇日以内に調査を行う旨の通知がないこと、又は正当な理由なく調査を行わないことである。後者には、例えば、調査を開始しただけで後は放置しているという場合も含まれると考えられる。

第五の要件は、個人の生命、身体に対する危害が発生し、又は発生する急迫した危険があると信じる相当な理由があることである。

第一から五までの要件をみると、誠実義務を労働者に要求することが酷な場合や、誠実義務を要求することが適当でない場合であると整理できる。

このように、公益通報者保護法は、事業者内部に対する通報の要件が緩やかになっている反面、事業者内部できちんと対応しないと事業者外部に対する通報の要件を満たすような仕組みになっており、内部通報制度の整備を促すよう設計されている。したがって、事業者内部の体制を整備することが重要である。要件さえ満たせばどの通報先に通報してもよい、つまり、事業者外部の要件を満たせば、いきなり事業者外部に対する通報も保護されるわけであるし、

あるいは要件を満たせば行政機関と事業者外部に対して同時に通報した場合でも保護されるということである。後述するが、公益通報者保護法は、「制度間競争」の発想を内在させているということができよう。

【表二】 一号通報、二号通報、三号通報の要件の相違

通報先	不正な目的でないこと	真実相当性	一定の要件
一号通報・事業者内部	○	×	×
二号通報・行政機関	○	○	×
三号通報・事業者外部	○	○	○

二 改正論議―主として「制度間競争」の視点から

(一) 公益通報者保護法の論点

冒頭で述べたとおり、現在、消費者庁において、公益通報者保護法の改正論議が進行している。公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会第一次報告書⁽⁹⁾(以下、「第一次報告書」という)は、「労働者における公益通報者保護制度の認知度は一〇・五％に止まるなど制度の認知度は十分とはいえず、国民生活の安全・安心を損なう近時の企業不祥事においても内部通報制度が機能せず事業者の自浄作用が発揮されなかつた事案が見られるほか、内部通報などの行為に反感を抱いて業務上の必要性とは無関係に配転を行った事案など通報に係る紛争も発生している状況にある。また、『消費者基本計画』(平成二七年三月二四日閣議決定)において、『制度の見直しを含む必要な措置の検討を早急に行った上で、検討結果を踏まえて必要な措置を実施する』こととされている。本検討会では、これらを背景に、

消費者庁がこれまで実施してきた有識者ヒアリングの結果などを踏まえつつ、公益通報者保護制度の実効性向上のための方策について、平成二七年六月末から本年三月まで検討を重ねてきた。今般、その結果を、第一次報告書として取りまとめたので、これを公表する。」とし、「第一・民間事業者の取組の促進」、「第二・行政機関の取組の促進」、「第三・通報者保護の要件・効果など」について、論点を整理している。

【表四】公益通報者保護法の主な経緯

平成二六年六月	公益通報者保護法成立
平成二七年七月	ガイドラインを策定・公表
平成二八年四月	公益通報者保護法施行
平成二二年六月	法附則第二条を踏まえた検討
平成二三年二月	消費者委員会公益通報者保護専門調査会「報告」
三月	公益通報者保護制度の見直しについての消費者委員会「意見」
平成二五年六月	「公益通報者保護制度に関する実態調査報告書」を公表
七月	「公益通報者保護制度に関する消費者委員会意見」実態調査を踏まえた今後の取組について」を公表
平成二六年一月	「お客様と社員の声が企業を救う」シンポジウムの開催
五月	「公益通報者保護制度に関する意見聴取（ヒアリング）」の実施（平成二七年三月まで）
平成二七年六月	「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」の開催
平成二八年四月	「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会ワーキング・グループ」の開催

とりわけ、「第三：通報者保護の要件・効果など」において、下記【表五】に掲げる公益通報者保護法の具体的論点について、①問題の所在、②検討会における議論の状況、③今後の方向性及び検討課題が整理されている。

【表五】公益通報者保護法の論点一覧

一 不利益取扱い禁止に係る要件
(一) 通報者の範囲（在職中の労働者以外の者への拡大） ①退職者、②会社役員など、③取引先事業者、④その他の通報者
(二) 通報対象事実
(三) 切迫性の要件
(四) 通報先（一号通報…労務提供先などへの通報）
(五) 通報先（二号通報…行政機関への通報） ①真実通報性
(六) 処分勧告権限を有する行政機関への通報を求める要件 ①真実相当性 ②三号イからホまでの事由
(七) 主観的要件
(八) 通報と不利益取扱いとの間の因果関係の推定
二 不利益取扱い禁止効果
(一) 禁止される不利益取扱いの内容
(二) 不利益取扱い禁止の刑事上・行政上の効果

ア 刑事罰

イ 行政的措置

- 三 現行法が予定していない不利益措置からの保護
- 四 資料の収集行為を理由とした不利益取扱いからの保護
- 五 通報に係る情報の保護
- 六 通報を促進するための通報者に対するインセンティブ
 - (一) 通報対象事実に関する責任の減免（リニエンシー制度）
 - (二) 報償金制度
- 七 通報先の対応義務

このように公益通報者保護法の論点は多岐にわたるが、本稿の関心は「企業価値向上型内部通報制度」にあるので、以下では、「通報先」に係る論点、すなわち、【表五】一の（四）、（五）、（六）に絞って検討を加えることとする。

(二) 外部通報要件の緩和―「制度間競争」の視点

先にも触れたように、公益通報者保護法は、内部通報（二号通報）の要件について、外部通報（二号通報及び三号通報）に比して緩やかに設定することによって、内部通報を促す仕組みを採用している。⁽¹⁰⁾

この点について、「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会ワーキング・グループ」（以下、「ワーキング・グループ」という。）における資料（第五回、平成二八年七月二八日）は、次のような整理を行っているところである。

(二) 二号通報について

【問題の所在】

・ 現行法において、処分又は勧告などをする権限を有する行政機関に対する通報（二号通報）については、「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じるに足りる相当の理由がある場合」（**「真実相当性」**）に限り保護が与えられている。

・ しかし、法で保護されるために真実相当性の要件を満たすことが必要であることを説明すると、通報を思いとどまる人もいるとの指摘がなされている。

【検討会における意見の概要】

① 真実相当性の要件緩和に対して肯定的な意見

・ 真実相当性を必要とすれば、通報者が実際に通報に及ぶことに対して萎縮してしまうとの理由、通報内容が真実であるか否かを確認するのは通報を受けた行政機関の責務であり、行政機関が真実相当性を適切に調査すれば事業者が損害を負うことはないなどの理由から、真実相当性の要件を削除ないし緩和すべきとの意見があった。

・ また、事業者が違法行為に着手した後は、事業者が不正行為の是正措置ではなく通報者への不利益措置に及ぶ可能性が高まることから、事業者が違法行為に着手した時点で、内部通報ではなく外部通報をしやすいとする制度設計が必要であるとの意見もあった。

② 真実相当性の要件緩和に対して否定的な意見

・ 事業者の内部情報を外部に開示することは基本的に労働契約上の誠実義務違反であり、これを免責する要件として真実相当性が求められているところ、裁判所も、虚偽の情報を外部に開示した者には厳しい態度をとっていることや、物証がなく通報者の供述だけであっても、一定の能力を有する者が質問をすれば真実相当性はある程度判断できること、真実相当性の要件が設けられたのは、真実でない通報によって労務提供先の正当な利益（名譽・信用など）が不当に害される可能性があるためであることから、真実相当性の要件を削除ないし緩和することについて反対であるとの意見もあった。

【論点】

- ・ 二号通報について、真実相当性の要件緩和を行うべき立法事実として、具体的にどのようなものが考えられるか。
- ・ 裁判例をみると、通報者が一定の資料を保持した上で真実と信じたとしても真実相当性が否定される事案がある一方、真実相当性の立証が容易と考えられる事案もある。このような中で、真実相当性を緩和しなければならない理由について、どのようなことがいえるか。
- ・ 検討会における委員からも、外部通報の要件と守秘義務の関連を指摘する意見があり、立法時においても、行政機関については、守秘義務があることから、二号通報の要件が緩和されている旨が指摘されている。また、三号通報の事案ではあるが、裁判例においては、守秘義務を負う弁護士に情報を開示したことをもって、当該開示者が秘密保持義務に違反しないとされたものもある。そのため、真実相当性の要件の緩和を検討するにあたっては、行政機関が守秘義務を負っている事案を踏まえて検討すべきではないか。
- ・ 検討会においては、行政機関は、情報提供があったからといって直ちに動くわけではなく、情報提供と行政機関による事業者へのアプローチとの間には行政機関との独自判断が介在する旨の意見があった。また、裁判例においても、直接公然と名誉を毀損していない情報提供者に直ちに損害賠償義務を認めているわけではなく、相当因果関係を要求している。そこで、真実相当性の要件の緩和を検討するにあたっては、行政機関の独自の判断が介在するという点を踏まえて検討すべきではないか。
- ・ 現行法は、第一〇条において「第三条第二号に定める公益通報をされた行政機関は」と規定することで、行政の調査措置義務の対象とする公益通報の範囲と、不利益取扱いから保護すべき通報者の範囲（法第三条第二号）を一致させ、その結果、真実相当性がある公益通報のみ、調査措置義務の対象としている。この法律上の要件をそのまま、通報受付の要件としている行政機関も存在するため、仮に、真実相当性を緩和するとすれば、根拠がない事実無根の通報についても、行政機関による調査措置義務の対象となり、その結果、行政の肥大化を招く懸念も考えられるが、この点を踏まえて検討する必要があるのではないか（他方、公益通報に対する対応ではないものの、行政機関が調査の着手にあたり真実相当性を求めない類例もある（行政手続法第三六条の三））。

・その他、行政機関に対する通報について真実相当性の要件を緩和することのメリット、デメリットについてどのように評価すべきか（公益通報の促進、通報者の保護、事業者の正当な利益への影響との関係など）。

・仮に行政機関に対する通報について真実相当性の要件を緩和する場合、どのような方法で行うことが適当か。それにより生じる弊害にどのように対処すべきか。

↓緩やかな判断基準を用いたと考えられる裁判例

↓その他、原則として真実相当性の要件を必要とするものの、三号通報の特定事由に該当する場合には、真実相当性の要件を不要とすることも考えられるのではないか（例えば、内部通報をした日から二〇日経過しても事業者が正当な理由なく調査しない場合には、真実相当性の要件を不要とするなど）

（三号通報について）

【問題の所在】

・現行法において、その者に対し当該通報対象事実を通報することがその発生又はこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者（以下「その他の外部通報者」）に対する公益通報（三号通報）は、二号通報と同じく通報対象事実発生についての真実相当性が要件とされており、真実相当性の要件を満たすことが必要であることを説明すると、通報を思いとどまる人もいるとの指摘がある。

【論点】

・三号通報に係る真実相当性の要件緩和については、先の二号通報における真実相当性の検討と重なることが多いと考えられるが、情報提供と事業者の損害発生との間の因果関係の経路の差異、通報先についての守秘義務の有無、事業者への損害発生のおそれの程度といった二号通報とは異なる点を踏まえた場合、どのように評価することが適当か。

もつとも、外部通報（二号通報及び三号通報）の要件緩和（具体的には「真実相当性」の要件の削除ないし緩和）については、公益通報者保護法が内部通報（二号通報）を促す目的で（内部通報によるコンプライアンスの確立を基本的な目的として）、外部通報と要件設定において差別化するという制度設計をしている以上、内部通報と外部通報との「制度間競争」の視点がより前面に打ち出されてよい。⁽¹¹⁾ 利用する制度について選択肢があり、他の制度を利用する障壁が低ければ、実効性の乏しい制度や利用に危険が伴う制度は選択されなくなるのであり、かかる「制度間競争」という視点から、外部通報の要件緩和は、内部通報制度を充実させる有効な方法であるといえるからである。すなわち、外部通報の要件緩和によって、外部通報を利用する障壁が低くなり、内部通報との間に競争原理が作用することになるから、事業者は自ずと内部通報制度の充実を図る必要に迫られることになるのである。制度間競争の最近の例として、行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整備などに関する法律による不服申立前置の見直しを挙げることができる。総務省行政管理局「行政不服審査法関連三法案について」（平成二六年三月）及び「不服申立前置の見直しについて」によれば、二〇一四年改正に際して、前置義務を定める九六法律の見直しが行われ、ほぼその半分の四七法律で不服申立前置義務が全面廃止された。「不服申立前置について、国民の裁判を受ける権利を不当に制限しているとの批判もあり、裁判所の負担なども勘案しつつ、行政不服審査制度見直しの一環として見直し」との説明がなされているが、「制度間競争」による行政不服申立ての制度充実を図るものと捉えることができよう。⁽¹²⁾

最近問題となった東芝の不正会計は、東芝の職員から金融庁に対する公益通報により発覚したということである。企業を震撼させる内部告発は急増している。⁽¹³⁾ しかし、他方で、「法で保護されるために真実相当性の要件を満たすことが必要であることを説明すると、通報を思いとどまる人もいる」（第一次報告書三九頁、四〇頁）以上、その通報が

「宙に浮く」事態を避けなければならない。外部通報要件の緩和は、行政機関（二号通報）及びその他の外部機関（三号通報）による通報の「吸収」を帰結する点においてメリットがある。外部通報者の多くは、内部通報の実効性に対して期待していないからこそ外部通報に至るのであるから、外部通報を諦めた通報者の通報は「宙に浮く」ことになってしまうのである。では、通報が「宙に浮く」ことによって困るのは誰か。それは、内部の不正事実を是正する機会を失う事業者である。そして、通報が「宙に浮く」原因は、今述べたように、通報者が内部通報の実効性に対して期待していないことにあるのであるから、対応策としては「内部通報の実効性に対する期待を高める」しかないのである。そして、内部通報制度は、本来的に、事業者が自律的に制度を構築・運用すべき性質のものであり、公益通報者保護法としては、内部通報について、「一号通報」という形でしか関わっていない。先にも述べたように、公益通報者保護法は、内部通報（一号通報）と外部通報（二号通報及び三号通報）との切り分けを保護要件（真実相当性）で行っているところに特徴があり、そうであるとすれば、保護要件を手がかりに「内部通報の実効性に対する期待を高める」ことを検討するのが合理的である。そして、保護要件は直ちに事業者が構築・運用する内部通報制度の内容そのものとは関係していない以上、公益通報者保護法としては、内部通報制度の内容そのものに対して働きかけるいわば「きっかけ」を設定するほかない。その「きっかけ」の設定が「制度間競争」であり、制度間競争を促すのが「外部通報要件の緩和」なのである。これが、現実的な改正論議の方向性であると考ええる。

このような意味において、外部通報要件、すなわち、真実相当性を緩和することが合理的である。もともと、ワーキング・グループでも論議されているように、具体的な問題は「外部通報要件の緩和」の中身である。真実相当性を削除するのか、外部通報要件を緩和することに伴うデメリットへの対応、さらに、二号通報と三号

通報との切り分けなどの課題をクリアしなければならない。ワーキング・グループの改正論議はなお予断を許さない状況であるが、筆者らは、「制度間競争」の視点から、少なくとも二号通報の要件は緩和されるべきであり、また、緩和できると考えている。行政機関の窓口は法律上守秘義務を負っているものであり、二号通報の窓口を広げたからといって、事業者に不当な損害を与えろということにはならないと考えられるからである。⁽¹⁵⁾

第三 企業価値向上型内部通報制度―「社内リニエンシー制度」を中心に

一 新・民間ガイドライン

これまで述べてきたように、公益通報者保護法の改正論議を踏まえて、各事業者の内部通報制度の充実が強く要請されることは必至である。⁽¹⁶⁾

消費者庁においても、本年七月、「公益通報者保護法を踏まえた内部通報制度の整備・運用に関する民間事業者向けガイドライン」について意見募集を実施した（パブリック・コメント）。この新・民間ガイドラインのポイントは【表六】のようである。

【表六】新・民間ガイドラインのポイント一覧

◎は新設項目 ○は内容充実項目 ※は注目項目

I 内部通報制度の意義

-
- 一 事業者における内部通報制度の意義
 - 二 経営トップの責務 ◎
 - 三 本ガイドラインの目的と性格
- II 内部通報制度の整備・運用
- 一 内部通報制度の整備
 - (一) 通報対応の仕組みの整備
 - 仕組みの整備 通報窓口の整備 通報窓口の拡充
 - サブライチエーンなどの関係事業者全体における実効性の向上 ◎
 - 通報窓口の利用者などの範囲の拡充 ◎ 内部規程の整備
 - (二) 経営幹部から独立性を有する通報ルート ◎
 - (三) 利益相反関係の排除 ※顧問弁護士が外部窓口を兼任することは妥当ではないことを示唆
 - (四) 安心して通報ができる環境の整備 ○
 - 従業員の意見の反映 環境整備 仕組みの周知
 - 透明性の高い職場環境の形成
 - 二 通報の受付
 - 通報受領の通知 通報内容の検討
 - 三 調査・是正措置
 - (一) 調査・是正措置の実効性の確保
 - 是正措置と報告 第三者による検証・点検 ◎ 調査への協力 ◎
 - 担当者の配置・育成 ◎
 - (二) 調査・是正措置に係る通知
-

調査に係る通知 是正措置に係る通知

通報者への謝意の表明 ◎

III 通報者の保護

一 通報に係る秘密保持の徹底

(一) 秘密保持の重要性

(二) 外部窓口の活用

外部窓口の整備 ◎

外部窓口担当者の秘密保持 ◎

外部窓口の評価・改善 ◎

(三) 通報の受付における秘密保持 ○

個人情報保護の保護 通報者本人による情報管理

匿名通報の受付と実効性の確保

(四) 調査実施における秘密保持 ○

調査と個人情報の保護

二 解雇・不利益取扱いの禁止

解雇・不利益取扱いの禁止

違反者に対する措置 ◎

予防措置 ◎

三 自主的に通報を行った者に対する処分などの減免 ◎

IV 評価・改善など

一 フォローアップ

通報者に係るフォローアップ

是正措置に係るフォローアップ

グループ企業に係るフォローアップ ○

二 内部通報制度の評価・改善 ○

評価・改善 ステークホルダーへの情報提供

この新・民間ガイドラインにおいて、従来のもの（公益通報者保護法に関する民間事業者向けガイドライン）内閣府国民生活局、平成一七年七月一九日）と比してひときわ目を引くのが、いわゆる社内リニエンシー制度の整備を推奨している点である。これは、大項目自体が完全に新設されたものである（新・民間ガイドライン「Ⅲ．三．『自主的に通報を行った者に対する処分などの減免』」）。その趣旨については、「各事業者において、いわゆる社内リニエンシー制度を整備することにより、法令違反などに係る情報を可及的早期に把握し、コンプライアンス経営の推進を図ることの重要性を明確にしました。」と説明されている⁽¹⁷⁾。

そこで、次に、新・民間ガイドラインにおける社内リニエンシー制度の整備の推奨について検討を加える。

二 社内リニエンシー制度⁽¹⁸⁾

(一) 新・民間ガイドラインとモデル規定

社内リニエンシー制度とは、従業員に対し、自主的に違反行為を申告すれば処分において考慮する旨を呼び掛け、自主申告を促す制度をいう⁽¹⁹⁾。新・民間ガイドラインは、次のように、社内リニエンシー制度の整備を推奨している。

【新・民間ガイドラインⅢ. 三. 自主的に通報を行った者に対する処分などの減免】

法令違反などに係る情報を可及的速やかに把握し、コンプライアンス経営の推進を図るため、法令違反などに関与した者が、調査開始前に自主的な通報や調査協力をするなど、問題の早期発見・解決に協力した場合には、当該者に対する懲戒処分などを減免する仕組みを整備することが適当である。

また、平成二七年八月二四日検討会配布資料（参考二）において示された「内部通報制度に関するモデル内部規程」^{(案)²⁰}においては、次のように示されている。

（社内処分）

会社は、調査の結果、不正行為が明らかになった場合には、当該行為に関与した者に対し、就業規則に従って、処分を課すこととする。ただし、通報者又は調査に協力した者が自ら不正行為に関与していた場合、その者に対する処分については減免することができる。

内部通報によるコンプライアンスの確立のために「制度間競争」により内部通報制度の充実が図られるべしとする本稿の立場からすれば、内部通報を促進する有効な手段である社内リニエンシー制度の導入という方向性は基本的に是認できる。したがって、新・民間ガイドラインにおいて社内リニエンシー制度の整備を推奨することも適切であるといえる。

たしかに、法律制度上のリニエンシーについての議論が十分に熟したとはいえない中で、新・民間ガイドラインが先行して社内リニエンシー制度を推奨するのはいわば「勇み足」であるとする批判もあり得よう。また、処分減免の

効果を狙って違法行為に及ぶなどの制度悪用の弊害（違法行為の助長）も懸念されるかもしれない。そもそも、処分を減ずる余地のない違法行為（悪質な犯罪行為など）にどう対応するのか、といった疑問もあるであろう。

しかし、不正に関わってしまった者からの情報、すなわち、当該不正を最もよく知る者からの情報こそ、内部でしっかりと吸収すべきである。そして、不正関与者にインセンティブが与えられない限り、当該不正についての情報など表面上が上がって来ないのである。内部的には「処分の減免」は十分なインセンティブになり得よう。むしろ、検討されるべきは「どのように社内リニエンシー制度を設計することが通報者のインセンティブになるのか」という問題である。「各事業者の規模や業種・業態などの実情に応じた適切な取組を行うことを妨げるものではない」（新・民間ガイドラインⅠ、三）というガイドラインの性格上、社内リニエンシー制度の整備の推奨をガイドラインに記載するのは適切でない、といった論は説得力をもたない。

以上のとおり、企業は、自社にふさわしい社内リニエンシー制度の整備を検討するべきであり、公益通報者保護法の改正論議、新・民間ガイドライン策定の「流れ」はもはや逆流することはないであろう。そうであるとすれば、ここでの課題は、先程述べた「どのように社内リニエンシー制度を設計することが通報者のインセンティブになるのか」ということである。

（二） 企業価値向上型コンプライアンスの立場から⁽²⁾

企業価値向上型コンプライアンスは、「コンプライアンスによる企業価値向上」という基本コンセプトを設定する。この基本コンセプトから「規範」を導き具体的問題の解決を導くというプロセスを重視する（場当たりの）対応を回避

する)。ステークホルダーとの関係を重視することが企業価値向上の基本であることから、企業価値向上型コンプライアンスは、ステークホルダーとの「対話⁽²²⁾」を重視する。問題となる場面ごとにステークホルダーの利益を最適に調整するのがコンプライアンスであり、「ステークホルダーの期待に適切に応える」ことがコンプライアンスの内実なのである。このような企業価値向上型コンプライアンスの立場からは、コンプライアンスは経営に活かされるべきものと位置づけられることになり、社内リニエンシー制度の設計（規定の策定）においても、「ステークホルダー（通報者⁽²³⁾）との『対話』」という基本方針が明確に示されることになる。

社内リニエンシー制度については、「どのように社内リニエンシー制度を設計することが通報者のインセンティブになるのか⁽²⁴⁾」が問題であるから、企業価値向上型コンプライアンスの立場からは、「通報者のインセンティブになる『対話』とは具体的にはどのような内容か」という次なる検討ステップに理論的に進むことができる。このような、場当たり的ではない、「規範」に基づき、その意味で理論的な検討を可能にするのが企業価値向上型コンプライアンスの強みである。方針が定めれば、社内リニエンシー制度の設計（規定の策定）も自ずと可能となるであろう。

一例を示せば、次のようになる。不正行為にいわば主犯と従犯（単なる関与者）とがいる場合、もちろん主犯から詳細な情報を取得できることが望ましいが（主犯こそが真実をよく知っている）、実際には主犯が「自首⁽²⁵⁾」することは稀であろう。そこで、従犯からの通報をいかに吸い上げるかが重要となる。そして、事業者と通報者との「対話」を重視すれば、事業者はステークホルダーの合理的要請に基づく報奨を投げかけ、これをインセンティブとして通報者が通報し、また、調査に協力するという双方方向を確保することが要請される。具体的には、懲戒処分「必要的減免⁽²⁶⁾」という効果をもつ規定を置くことが考えられる。ステークホルダーの合理的要請の見地から、主犯に「免除」の効果をも

認めることには躊躇があるが、従犯には「免除」という報奨を与えて不正行為についての情報を引き出すことは合理的といえる。しかも、「任意的」ではなく、「必要的」とすることで、通報者のインセンティブも高まろう。もともと、懲戒処分「減軽」には幅があり、通報者の予測可能性が確保されなければ、インセンティブを削ぐことになる。したがって、懲戒処分の幅や減給の幅をできるだけ具体的に示す（最も重い処分名や減給金額を明示する）ことが望ましい。このように「対話」を完成させるというコンセプトで社内リニエンシー規定の策定を行うのである。

以上のように、企業価値向上型コンプライアンスから導かれた内部通報制度は、合理的でステークホルダーから評価されるとい意味において、とくに「企業価値向上型内部通報制度」と呼ぶことができよう。新・民間ガイドラインが、⁽²⁷⁾「各事業者における内部通報制度の実効性の程度は、自浄作用の発揮を通じた企業価値の維持・向上にも関わることあり、消費者、取引先、従業員、株主・投資家、債権者、地域社会などのステークホルダーにとっても重要な情報であるため、内部通報制度の評価・点検の結果を、CSR報告書やウェブサイトなどにおいて積極的にアピールしていくことが適当である。」としていることが重視されてよい。

第四 結びに代えて―「密告」型から「対話」型へのデザインチェンジ

以上、公益通報者保護法の改正論議を踏まえ、また、新・民間ガイドラインを視野に、社内リニエンシー制度の設計を中心に、内部通報制度のあり方を検討してきた。もとより、内部通報制度に関する論点は多岐にわたっており、社内リニエンシー制度はその一論点にすぎず、本稿での検討では足りないことも自覚しているところであるが、「企

業価値向上型コンプライアンス」のワークの仕方」の一つを示すことはできなかったのではないかと思う。

従来型コンプライアンスの下での内部通報制度は、通報者との対話という視座に乏しかったため、通報者から事業者への「一方的な密告」と捉えられがちであった。そこで、内部通報制度論といえは、通報者の「匿名性の確保」などの通報者保護論が中心であったといえよう。⁽²⁸⁾従来型コンプライアンスは不祥事防止に主眼があることから、社内リニエンシー制度についても、「不祥事に関与した者をなぜ保護するのか」という発想につながり、必要のない制度と捉えられることが多かったように思う。

これに対して、業価値向上型コンプライアンスの立場からは、事業者と通報者との「対話」が重視されるから、内部通報制度の設計においても「双方向の実現」が基本コンセプトとなる。この意味において、社内リニエンシーは積極的に評価され、活用されるべきである。制度に対する双方向的な関わりが、企業の風通しを良くし、こうした企業風土がコンプライアンスの胆である。⁽²⁹⁾「経営トップの責務」を明記し、経営トップからの従業員などに向けた明確なメッセージ発信の必要性に触れ、⁽³⁰⁾また、「安心して通報ができる環境の整備」⁽³¹⁾の内容を充実させ、さらに、コンプライアンス経営の推進に寄与した通報者に対して経営トップが謝意を表明することを適当であるとし、⁽³²⁾加えて、社内リニエンシー制度⁽³³⁾の整備を推奨する新・民間ガイドラインは、「対話」型内部通報制度の普及に向けて大きく舵を切ったといえよう。

このように、内部通報制度は、今、従来の「密告」型から「対話」型へのデザインチェンジが要請されている。業価値向上型コンプライアンスに基づく「業価値向上型内部通報制度」こそが、今後のあるべき内部通報制度の姿である。

【表七】 従来型内部通報制度と企業価値向上型内部通報制度

従来型内部通報制度	コンセプト 「密告」型一方向	論点 通報者保護論中心	社内リニエーション制度 不必要
企業価値向上型内部通報制度	「対話」型双方向	通報者保護論に加えて、双方向的制度論（通報者に対するインセンティブ論）	積極的に評価、活用

- (1) 「内部通報」の意義は必ずしも明確ではない。それ故に、後に述べる「公益通報」との関係についても整理されていないところがあるように思われる。本稿では、企業「内部」に対する通報を「内部通報」と呼び、企業「外部」（行政機関、マスコミなど）に対する通報を「外部通報」と呼ぶことにする。そして、通報（内部通報及び外部通報）のうち、公益通報者保護法によって保護される通報が「公益通報」である。すなわち、「公益通報」には「内部通報」もあれば「外部通報」もある（「公益通報」は、通報先という形式ではなく、公益通報者保護法の要件を満たすかという観点からの意義づけである）。なお、通報主体が「企業内部者」である場合（当然、「企業外部者」からの通報というのもあり得るわけである）、この通報を「内部告発」と呼ぶ場合がある（もともと、「企業内部者」からの「外部通報」をとくに「内部告発」と呼ぶ例もあり、注意が必要である）。
- (2) 「コンプライアンスと内部通報制度」については、金融商品取引法、会社法との関係を含めて、田島正広代表編著『リスクマネジメントとしての内部通報制度』（二〇一五年、税務経理協会）第一章に整理されている。
- (3) これまでに表面化した企業不祥事について、事実関係・発生原因・再発防止策・法的責任・経営責任などを整理した文献を含む粉飾事件を検討する中で内部通報制度の充実を説くものとして、浜田康「粉飾決算」（二〇一六年、日本経済新聞出版社）五六〇頁〜三頁。さらに、企業不祥事について公益通報者保護法からアプローチした文献として、外井浩志「企業不祥事と公益通報者保護法について」（二〇一五年、とりい書房）がある。

- (4) 遠山信一郎「企業価値向上型コンプライアンス態勢モデルの構築工程論（序説）」『法学新報』第一二二巻第九・十号（二〇一六年）、遠山信一郎・杉浦宣彦・常盤政幸・遠藤輝好「企業価値向上型コンプライアンス—企業不祥事謝罪対応—」中

央ロー・ジャーナル」第二二卷第三号（二〇一五年）参照。

- (5) 正確には「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」における検討である。
- (6) 「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会第一次報告書」（平成二八年三月）二頁は、「事業者内部を始め、様々な通報先における適切な通報受付・対応体制の整備・運用が進むことは、組織の自浄作用の向上やコンプライアンス経営の推進にも寄与する…」と指摘する。
- (7) 本稿「第三」参照。
- (8) 最新の基本文献は、消費者庁消費者制度課編『逐条解説公益通報者保護法』（二〇一六年、商事法務）である。また、公益通報者保護法施行後間もない時期に公刊された文献として、松本恒雄編著『Q&A公益通報者保護法解説』（二〇〇六年、三省堂）、角田邦重・小西啓文編『内部告発と公益通報者保護法』（二〇〇八年、法律文化社）を挙げることができる。後者は「内部告発に対する諸外国の法制」についても取り上げており、イギリス、アメリカ、ドイツにおける議論を紹介している。また、本稿は、日野勝吾「公益通報者保護法の概要と基本的論点の解説」『CHUKYO LAWYER』第一一号（二〇〇九年）を大いに参照した。
- (9) 前掲注（6）二頁。
- (10) この点について、松本・前掲注（8）六五頁は「最も重要な役割を担うのは労務提供先等に対する内部通報です。なぜなら、通報対象事実の発生及び被害拡大の防止は、本来は労務提供先である事業者自身が内部通報を端緒として取り組むのが最も効率的な場合が多く、またそのような事業者の自浄能力が発揮される社会の形成が望まれると考えられるからです。また、事業者自身も内部通報を活用して事業者内部の通報対象事実を早期に発見することができるほか、従業員などが内部通報を積極的に行うようになれば、外部への通報によつて通報内容が外部に流布することを未然に防ぐことが期待できるからです。そこで、本法では、労働者による内部通報を促す観点から最も緩やかな保護要件（通報対象事実が発生し又はまさに発生しようとしていると「思料」すれば足りる）（三条一号）で、内部通報を保護するものとした」と説明する。
- (11) 宇賀克也（東京大学大学院法学政治学研究科教授）は「公益通報者保護制度に関する意見聴取（ヒアリング）」（第八回、平成二七年一月二七日）において次のように発言している。「通報先の多元化のところでございますが、そこに制度間競争と書いてあります。これは最近、行政法学でよく使われる用語なのですけれども、これはどういう意味かと申しますと、利用

する制度の選択肢があつて、他の制度を利用する障壁が低ければ、当然、実効性が乏しい制度あるいは利用に危険の伴う制度は選択されなくなります。したがつて、こういう観点からいたしますと、事業所内部、行政機関の通報処理体制を充実させる有効な方法は、他の制度のいろいろな障壁を低くする。そうしますと余り実効性のないものもそもそも利用されなくなつてほかのほうへ行つてしまいますので、それは困るということになりますと、当然そちらを充実させようという意味でインセンティブが働くことになります。昨年、行政不服審査法の全部改正が行われまして、そのとき三六一の關係法律を整備する整備法が制定されましたが、その整備法の中の一つの重要な部分として不服申立前置の見直しが行われて、不服申立前置を定めております九六法律のうちの六八法律で不服申立が廃止または縮減されました。これはやはり一つは制度間競争という観点に立つておりまして、不服申立前置を廃止して、訴訟と行政上の不服申立てを自由に選択できることになりまして、行政上の不服申立ての救済の実効性が乏しいとそれは利用されなくなつてしまふ。直接訴訟のほうに流れていくということ、自由選択主義をとることによつて行政上の不服申立ての救済の実効性を高めるインセンティブを与えることが一つの目的になつていたわけです。」なお、宇賀教授は、検討会及びワーキング・グループの座長を務める。

- (12) なお、行政法的視点から公益通報者保護法を捉えるものとして、宇賀克也『行政法概説Ⅰ行政法総論(第五版)』(二〇一三年、有斐閣)一六三頁。また、宇賀教授は東京大学法学部・大学院法学政治学研究所のホームページ(「行政法演習(宇賀教授)の連絡事項」)において「公益通報者保護制度は、食品偽装やリコール隠しが公益通報により発覚したことを教訓として、二〇〇五年に制定された公益通報者保護法で導入されたものであり、公益通報を行った労働者を保護するという意味では、労働法制の一環をなす重要な法律ですが、行政法の観点からは、労働者たる公務員の保護という意味で、公務員法と関連するのみならず、以下の二点で行政法独自の意義を有します。第一に、公務員がその所属する国・地方公共団体の違法行為を通報することにより、違法行政が是正されることは、法律による行政を支える法制度であるということです。第二に、行政監督権限を有する行政庁に外部の労働者から外部通報がなされることは、監督行政庁が違法行為を認知する端緒として重要であることです。たとえば、最近問題になった東芝の不正会計は、東芝の職員から金融庁に対する公益通報で発覚しました。このように、行政庁にとり、公益通報は、行政情報の収集の仕組みとしても重要です。」としている。

- (13) 山口利昭『不正リスク管理・有事対応―経営戦略に活かすリスクマネジメント』(二〇一五年、有斐閣)三頁。「告発されるのは、法令違反行為だけではなく、社会の常識と合致しない企業の非常識な行動も含まれる。長年の社内慣行が、社外か

らみれば時代遅れのコンプライアンス違反に映る。経営者からみれば決して放置していたわけではない問題も、社外の第三者からみれば不正の放置、隠ぺいだと評価される。雇用形態の多様化、労働市場の流動化は、社内情報がいとも簡単に社外に流出するリスクを高めている。コンプライアンスを管理担当者任せにしているのは、こういった内部告発への対処は困難である」と指摘する。

(14) 第一次報告書は、二号通報・三号通報いずれについても、「真実相当性の緩和については、裁判例において、どのような場合に真実相当性が認定されているのか実態を精査し、真実相当性の要件を緩和する必要性を検討した上で、必要性が高いのであれば、改正を含めて検討すべきである。」とする。

(15) この点、ワーキング・グループ（第五回、平成二八年七月二八日）における光前幸一委員（弁護士）の次の発言が参考になる。少し長いが議事録より引用する。「現行法は、通報事実の真実相当性の問題については、内部通報については思料すればよいということではないんですが、二号通報と三号通報については、同じ程度の真実相当性の要件を課しているわけです。私はこれについて、二号通報については大幅に緩和すべきだろうと思っています。三号通報については若干緩和するという意見なんです、二号通報については、なぜ緩和すべきか、ということについては、立法事実について何があるかということですが、行政通報したいという人が実際に何かの資料を添えて相談に来られるということはまずないですね。ただ、私たちがその通報事実が真実そうだなというふうに感じるのには、お話の内容が非常に具体的で、本当にその内部の人間でなければ分からないような秘密の暴露があるような事実がきつとしゃべられると、「あつ、これはかなり信憑性が高いな」というふうに考えております。その場合、例外的には、何らかの資料を既に持ち出している方もおられます。そういう方については行政通報をお勧めするのですが、そういう資料をお持ちでない方の場合については、何か資料、手に入りませんかと一応聞くんですけども、「いや、もう秘密管理が厳しくて、とてもとても」という方と、「結構ルーズで、簡単に出せますよ」という方もおられるんですが、そういう場合、弁護士としては「じゃあ、取ってきてください」とはとてもアドバイスできないんですね。ただ、そういうふうに言われてしまう方もおられるようですけど、少なくとも私はそういうことはできないです。ですから、行政通報の場合でも、行政通報するというのはやっぱりかなり違法事実について具体的内容が、秘密の暴露があるもので、かなりその内容が詳細で具体的なものであるというのが限界なんです。ですから、それだけで通報したときに、その真実相当性があるかないかということに関しては、この真実相当性という言葉は判例が使っている言葉、名譽

毀損の事件の違法性阻却事由で裁判例が使っている言葉ですので、かなりやっぱり高度なものを要求される。そうすると、本人だけの供述で真実相当性が認められるというのは、かなり厳しいと思うんです。そこが今の行政通報の隘路になっているんですが、じゃあ、どうするかということなんですけれども、先ほど山口委員が言われたとおり、通報する人間と通報を受ける人間との役割分担というのをきっちり考えたほうがいいんじゃないかと思えます。特に行政通報の場合には、通報を受ける人間というのは行政官ということで秘密保持義務がありますから、行政通報したことによって、すぐ秘密が暴露される、第三者に開示されることはないわけです。ある程度具体的なものであれば、まず、その通報を受けた行政官が真実かどうかということを精査する。かなり真実相当性があるということになれば、具体的にその調査に入るわけです。それで、行政官のほうに、「いや、これは確かに具体的だけれども、これだけではなかなか調査に入れないね」ということであれば、そこで調査を打ち切る。それで調査を打ち切られた場合には、通報者としてはやむを得ないという形で我慢するか、あるいは、今度はマスコミ通報するかってなるんですけども、少なくとも資料はなかったとしても、かなり通報事実が具体的に詳細なものであれば、通報は受け付ける。その部分で通報の窓口は広くしないと、行政通報というのは全く機能しないのではないかと思います。行政官のほうは、真実相当性までないとしても、かなり有力な情報だ、しかも、その内容が公共性の高いものだとということであれば、行政官のルートを使って調べ始めると思うんですね。そこで、これは真実相当性があるということになれば、本格的な調査に入っていくわけなので、やっぱり通報の窓口はそういう意味で広げてほしい。そこまで広がったとしても、行政庁のほうでは、通報があったということを外部に漏らすことはないですから、企業に対して著しい損害が発生することがないと思う。ただ、内部通報と同じように、思料した程度で行政通報を認めてしまうと、ちよつと軽率な通報が行政通報に行ってしまうという懸念があって、そうなると、ここに書いてあるとおり行政庁の負担が大きくなってしまふと思うので、一応の根拠ある、ぐらいいの言葉、どういうふうな文言にするかは別として、一応の根拠ある具体的な通報の場合については行政通報を認めるぐらいいの、そういうふうな規定にして、三号通報よりは緩やかに、一号通報よりはやや厳しくぐらいいの内容で通報事実の真実相当性ということを考えたいほうがいいんじゃないかと思えます。」

(16) 仮に、本文で述べた「外部通報要件の緩和」が行われなかったとしても、内部通報（一号通報）を促すように設計されている現行法の下においてもすでに「制度間競争」の発想は内在されており、新・民間ガイドラインの策定と相まって、各事業者における内部通報制度の充実が要請されることは必至であるといえる。

- (17) 「公益通報者保護法を踏まえた内部通報制度の整備・運用に関する民間事業者向けガイドライン（案）と現行ガイドラインの対照表」一三頁。
- (18) なお、法律制度上のリニエンシーについては、公益通報者保護法の改正により新設されることは見送られるのではないかと思われる。この点について、第一次報告書五〇頁は「社内リニエンシーをガイドラインにおいて推奨することについては、今後進めていくべきである。これを超えて、法律上のリニエンシーを導入することについては、肯定的な意見も示されたことから、導入の是非について、引き続き検討をすべきである。今後は、リニエンシーを導入することに伴う弊害の有無について、具体的に検討をする必要がある。」とするとどまる。なお、リニエンシー・プログラムの導入については宇賀・前掲注(12)一六五頁参照。二〇〇五年の独占禁止法の改正によって、リニエンシー・プログラムの導入が実現した（七条の二第一〇項より一八項）。また、二〇〇八年の金融商品取引法の改正により、当局の調査前に違反行為を報告した場合、課徴金を半額にする制度が導入された（金融商品取引法一八五条の七第二二項）。さらに、宇賀・前掲注(12)一六五頁は「一般にリニエンシー・プログラムと呼ばれるものとは異なるが、千代田区職員など公益通報条例六条二項、新潟市における法令遵守の推進などに関する条例一一条三項のように、職員などが自ら関与している違法な行為について通報をした場合には、当該職員などの懲戒処分については、通常の処分より軽減することができると明記している例もある。」と指摘する。
- (19) 平成二二年一月二九日「競争法コンプライアンス体制に関する研究会報告書概要」二五頁。
- (20) 民間事業者向けガイドライン（平成二七年七月現在）を元に作成されたもの。
- (21) 遠山他前掲注(4)参照。
- (22) 紛争解決の現場からの分析に基づき、「対話」が当事者の納得に基づく解決をもたらすとの視座を提供するものとして、大澤恒夫「法的対話論―法と対話の専門家―をめざして―」（二〇〇五年、信山社）、同「対話が創る弁護士活動―交渉・ADR・司法アクセス・法教育―」（二〇一一年、信山社）がある。通報者と事業者との双方向でのやり取りが内部通報制度の充実をもたらすことを示唆しているということが出来る。
- (23) 内部通報という文脈においては、不正是正を促す通報者がステークホルダーの代表者であると捉えることができよう。
- (24) 社内リニエンシー制度は、「通報者のインセンティブ」を本質的に要請している点で、「対話」を前提とする制度であるということができる。

- (25) ちなみに、刑法は「罪を犯した者が捜査機関に発覚する前に自首したときは、その刑を減輕することができる。」(任意的減輕)と規定している(第四二条)。
- (26) 刑法第四三條但書(中止犯)も必要的減輕を規定している。
- (27) 新・民間ガイドラインⅣ・二。(ステークホルダーへの情報提供)。
- (28) もちろん、企業価値向上型内部通報制度においても、「匿名性の確保」などの通報者保護は必要である。通報者と事業者との信頼は「対話」の前提だからである。
- (29) 大澤恒夫「コンプライアンスの対話的アプローチと企業の価値」は「経営トップが旗を振る『対話』と納得」の重要性を説く(<http://www.yomiuri.co.jp/adv/chuo/opinion/20150713.html>)。
- また、落合誠「法は会社のコンプライアンスにつき何ができるか」は「株主、債権者、従業員、経営者等のさまざまなステークホルダーが、それぞれの立場からコンプライアンスへの能動的な関与が不可欠である。コンプライアンスは、最終的にはヒトの問題であり、法は主役とはなり得ないのである」とする(<http://www.yomiuri.co.jp/adv/chuo/research/20160804.html>)。
- (30) 新・民間ガイドラインⅠ・二。
- (31) 新・民間ガイドラインⅡ・一。(四)
- (32) 新・民間ガイドラインⅡ・三。(二)
- (33) なお、通報者に対するインセンティブとして、報奨金制度も考えられる。第一次報告書五一頁は、「報奨金の導入については、実際に導入されている国において弊害が指摘されていることもあり、少なくとも現時点で導入に向けて検討をする必要はない。ただし、実際に導入されている国における制度の運用状況について、引き続き注視すべきである」とする。今後の課題であろう。

※本稿はJSPS科研費一五K〇三二二〇の助成を受けたものです。

(平成二八年九月二一日脱稿)

遠山(本学法務研究科教授)

遠藤(弁護士)