

公益通報者保護法を考慮した内部告発支援システムの提案

藤村明子 佐藤亮太 千田浩司 鈴木幸太郎 大久保美也子 塩野入理

NTT 情報流通プラットフォーム研究所
〒239-0847 神奈川県横須賀市光の丘 1-1

E-mail: {akiko, ryota, chida, koutarou, ookubo.miyako}@isl.ntt.co.jp, shionoiri.osamu@lab.ntt.co.jp

あらまし：

わが国では、2004年6月に内部告発者を保護する「公益通報者保護法」が成立した。しかし同法は内部告発制度の実効性の観点から見るとまだ課題が多いと言われる。本発表では、同法との整合性を視野に入れつつより社会的実効性の高い内部告発支援システムに必要な要件を提案する。

キーワード： 内部告発、法制度、匿名通信路、セキュリティ技術

A proposal of “whistle-blower protection” for public benefit under the legal systems

Akiko FUJIMURA, Ryota SATOH, Koji CHIDA, Koutarou SUZUKI,
Miyako OOKUBO, Osamu SHIONOIRI

NTT Information Sharing Platform Laboratories
1-1 Hikarino-oka, Yokosuka, Kanagawa, 239-0847, Japan

E-mail: {akiko, ryota, chida, koutarou, ookubo.miyako}@isl.ntt.co.jp, shionoiri.osamu@lab.ntt.co.jp

Abstract : Japan's government decided to enact the legislation for whistle-blowing in June, 2004. By the enactment of this law, we will protect people who blow the whistle on illicit behavior at companies. But, some people say that we must call for an overhaul of this legal system to carry out the effective measures of whistle-blowing. In this paper, we propose the system requirements to support a good environment where whistle-blowers feel comfortable coming forward.

Key words: whistle-blowing, legal systems, anonymous channel, security technology

1. はじめに

1.1 相次ぐ企業不祥事と内部告発

近年、大企業や行政機関による不祥事が立て続けに発覚している。大手食品会社による賞味期限偽造や自動車メーカーによるリコール問題、電力会社の原発関連トラブル隠しなど、消費者の安全な生活に直接的な脅威を及ぼす事件が特に注目を集め、それらの企業が多くの社会的批判を受けたことは記憶に新しい。

こうした不祥事が公に発覚したきっかけの一つに内部告発がある。一般的に内部告発とは、ある組織の関係者が内部の不正や不祥事の内容を組織内外に告発する行為を指している。先述の国内大企業による不祥事も所属組織の不正を知る従業員、関連組織や取引先の関係者が、監督官庁やマスコミ等の外部機関に向けてその不正事実を告発したことが引き金となって、その事件の多くが明らかになった。

1.2 内部告発に対する社会的イメージの変化

これまで日本の組織における内部告発に対するイメージは決して良いものではなく、組織や仲間への裏切り行為であるというマイナスの側面が強調され、わが国のいわゆる国民性や組織風土にあまり馴染まないものとされてきた。

しかし、それまで消費者に信頼されていた大企業が、暮らしの安全性を直接脅かしかねない不祥事を立て続けに発生させたことで、もし内部告発によりそれらが未然に防げるのであれば、所属組織への忠誠よりも社会の安全確保という公益性を優先させた内部告発者はむしろ保護されるべき存在ではないかというように、人々の意識も少しずつ変化が起きている。

さらに、企業や行政機関自身にとっても、内部告発によって得られる効果が潜在的には非常に大きいことが注目され始めている[1]。組織は内部告発制度を導入することで、社内で発生した不正行為に対し早期に適切な対応を取ることができるようになり、結果として自社内の不正行為が社会に大きな影響を与えることを防ぐことができる。

社内の不正行為を見逃し、ついには社会的な不祥事を招いてしまった大企業は、消費者の信頼を失うという回復し難いダメージを受け、重ねて製品売上高の低下や株価の大幅下落といった経済的な損失も背負うことになった。これらのリスクが経営者の責任追及や組織存続の危機にまで及んだ複数の事例を目の当たりにし

た国内の各企業は、自社のコンプライアンス体制の強化や従業員教育、内部告発窓口の設置などに積極的に取り組む姿勢を見せ始めている。

日本経済団体連合会は、社会の信頼と共感を得るために必要な企業倫理の理念と行動指針として「企業行動憲章」を制定し、その中で社内外の声を把握する社内体制の整備について言及している[2]。また、2002年10月の時点で内閣府国民生活局が公表した「公益通報者保護制度に関する企業へのアンケート調査結果」[3]によれば、内部通報制度を導入した企業は回答企業のうち40%、更に今後整備を検討するという企業は51%にも達し、内部告発制度の導入に向けた各企業の意欲の高さがうかがえる結果となっている。

2. 内部告発制度の法制化

2.1 内部告発者を保護する法律

日本に先立つ形で、アメリカ、イギリス、オーストラリア、韓国などではすでに内部告発に関する法律が制定されている。特に欧米では内部告発者のことを“whistle-blower”「笛を吹いて危険の存在を知らせる人」と呼び、内部告発制度の定着に向けた取り組みが行われている。いくつか例示すると、アメリカには内部通報者保護法(Whistle blower Protection Act of 1989)と呼ばれる公的部門を対象とした連邦法が存在し、また、2002年7月には、上場企業および証券会社を適用範囲とするサーベンス・オクスリー法(Sarbanes-Oxley Act)が制定され、匿名による内部告発が可能な制度を企業が整備することが義務付けられている。また、イギリスでは、公益開示法(Public Interest Disclosure ACT 1998)が制定されている。いずれも内部告発者の保護が主たる目的とされた法律である。

各国でこれらの法律が検討されることになった経緯のはじまりには、社会的影響の大きい不祥事の発生があったという[4]。これらの事件にはそれぞれ発覚のきっかけを作った内部告発者が存在しており、その勇氣ある行動が結果として広く社会で賞賛されるに至るまで、彼らはあらゆる不利益やリスクを社内外で背負わざるを得なかったという。このような事例の積み重ねが内部告発者のための新たな法律の成立を促すこととなった。

組織にダメージを与えたことを理由として内部告発者を迫害する、という旧来の組織にありがちな自己優

先的な防衛姿勢を後退させる形で、新たに内部告発者を保護する法律が成立させた背景に企業不祥事の多発があったという点は、日本が直面している現在の社会状況と非常に類似しているといえるだろう。

2.2 公益通報者保護法の登場

わが国では、2004年6月に「公益通報者保護法」が国会で可決されて正式に成立した。施行は2006年4月以降の見込みとなっている。同法の目的は、「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」[5]とされている。同法の概要を以下に示す。詳細は各条文を参照されたい。

(1) 保護対象となる者(第二条)

労働基準法の定める労働者および労働者派遣法の定める派遣労働者。

(2) 保護対象となる「公益通報」の定義(第二条)

- ・不正の利益を得る目的、他人に損害を加える目的その他の不正の目的でないこと。
- ・労働者が働く組織の事業において、あるいは役員、従業員、代理人その他の者について。通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとするに足りる相当の理由がある場合。

(3) 保護対象となる通報先(第二条)

- ・組織内：労働者が働く組織、もしくはその組織があらかじめ定めた者。
- ・行政機関：当該通報対象事実について処分若しくは勧告等をする権限を有する行政機関。
- ・その他の機関：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若しく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。

当該通報対象事実により被害を受け又は受けるおそれがある者を含む。競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある者は除かれる。ただし、上記のその他の機関に対する通報が認められるのは下記の場合に限定する。

解雇や不利益な取扱いを受けるおそれがある場合

組織内に通報したら証拠が隠滅、偽造、変造されるおそれがある場合

組織から公益通報しないことを正当な理由なくして

要求された場合

組織内部への通報後二十日以内に組織から調査を行う旨の通知がない、または正当な理由なくして組織が調査を行わない場合

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場合

(4) 保護対象となる情報(第二条及び別表)

刑法、食品衛生法、証券取引法、大気汚染防止法、個人情報保護法などの法律に規定されている犯罪行為、及び、個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保、その他の国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律として政令で定めるもの。

(5) 解雇の無効(第三条、第四条)

第三条で定める公益通報を行った労働者の解雇の無効及び、派遣労働者への派遣契約の解除の無効。

(6) 不利益取扱いの禁止(第五条)

労働者に対しては降格、減給その他の不利益な取扱いを禁止。また、派遣労働者に対しては派遣される者の交代を求めるなどの不利益な取扱いを禁止。

なお、本稿では同法の記述に従い、これより後は「内部告発」を「公益通報」と呼ぶこととする。

2.3 公益通報者保護法の成立までの過程

内閣府により同法の法案が検討されてから2004年に国会で成立するまでには何度か内容面の修正が行われている。まず2003年12月に内閣府が「公益通報者保護法案(仮称)の骨子(案)」[6]を公表し、これに対するパブリックコメントの募集を行い、それを踏まえた上で内閣府により法案が形成された。この法案は2004年の春に自民党による修正を経た後、国会へ提出された。

元は消費者保護の観点から国民の安全な暮らしを確保するために通報を実行する者を保護するために成立した同法であるが、立法に至る検討過程の中で保護される通報の範囲が次第に狭く限定されていったため、同法の施行が逆に公益通報の実行を妨げる事態を招くことを懸念する専門家も多い[7]。

そこで、次章では公益通報制度の実効性確保の観点から同法が抱える課題とその解決に必要な要件につい

て分析する。

3. 公益通報者保護法の課題と要件の導出

3.1 法制度上の課題と実効性の確保

1章で述べたように、企業コンプライアンスの実現に向けて公益通報制度を自社に導入しようとしている企業は現在も増加している。公益通報者保護法の成立を受けて、この流れは今後も加速するであろう。二年後の同法施行に向けて公益通報者保護体制を構築する際には、以下の三点がポイントとして挙げられる。

一点目として、組織は公益通報者保護法を遵守しつつさらにその基準より高いレベルで法律の求め以上の保護体制を講じていくことが必要である。何故なら同法は後述するように過去のわが国の事例に鑑みても実効性にいくつかの疑問が指摘されており、これらを補うべく導入が必要と考えられるからである。

二点目として、新たな社会基盤としての公益通報制度や公益通報支援サービスには多様な実施形態が存在していなければならない。通報に至るフローチャートや社内調査プロセスは、その企業のいわゆる「体質」や「社風」や「実情」にあった形で運用されることが制度の実効性をより高めることになる。例えば、すでに過去に不祥事を発生させたことのある国産自動車メーカーはその発生原因として、業務においては例え不正な内容でも上司の命令が絶対であり、普段から社内評価を気にして正しい意見があげにくかったという自社の企業風土の存在を挙げている[4]。勿論、こういった旧弊な企業風土の改善の取り組みは別の観点からも非常に重要だが、実際には、現場にいる多数の従業員の考え方を短期間で簡単に変えられるものではない。そこで、そういった体質を自ら意識している企業は、通報の流れの中や調査の実施の際に、あらかじめ社外の信頼できる第三者を置き、適正な形で他者の目をあえて介在させることでデュープロセスの実現を促し、社内だけに閉じない有効な体制作りを行うことができるだろう。このように、公益通報制度には多種多様な支援サービスや形態が存在するべきであり、それぞれが自社にあった形でカスタマイズし、積極的に公益通報者を保護していく姿勢が必要である。

三点目として、公益通報を支援し保護する手段として、人的フォロー体制や新たな技術的手段の導入の必要性が挙げられる。これまでの通報は無記名の電話や手紙、あるいは仲介者を通して行われることが多かったが、その数は年間を通しても全体的に非常に少な

かったという。近年はインターネットを代表とするIT技術の普及に伴い、セキュリティ技術を組み合わせながらwebやメールを使用するなど、通報手段の多様化が進んでおり、公益通報者保護法の成立と前後して、通報を支援するオンラインサービス事業者も国内で増加している。組織が受け取るであろう通報の増加を前に、こういった新たな手段を用いることで、従来の手段では実現が困難であった部分を技術的に補うという取り組みが今後期待されている。

以上の三点を踏まえた上で、2章で解説した公益通報者保護法の概要からその課題と解決すべき具体的な要件を次節以降で挙げる。

3.2 保護対象となる者と情報の範囲

2.2の(1)で述べた条文に基づく、公益通報者保護法が保護する公益通報者となり得る者は、いわゆる正社員や派遣社員であり、取引先や短期アルバイト等は含まれない。しかし、電力会社や食品会社が招いたわが国の有名な不祥事の通報者が、取引会社の社長や協力会社の社員であった事実を踏まえても、同法が保護する範囲はやや狭いのではという指摘は免れ得ない。また、同(4)で述べたように対象となる情報は主に法令違反などに限定されており、これに外れるものは保護対象とはならない。

これらの点については、法制度上の今後の課題であり、現行の公益通報者保護法施行に際しては、その対象外とされている公益通報に対しても一般法理が正しく適用されるものであることが法制度の運用上保証されなければならない[8]。また、将来の実情に応じて適切な法改正が望まれる。

また、企業は同法の対象とならない通報であってもそれを切り捨てるのではなく、自らの判断でより広い範囲を保護する体制を整えることで、より多くの通報を得ることによる社内不正の改善につなげていくことができるだろう。

要件1：保護する範囲の拡大という法制度上の課題

3.3 保護対象となる公益通報の定義

同(2)で整理した記述に基づく、ここから導かれる要件は大きく分けて二つある。一つは不正な目的や他人に損害を招く通報は排除されなければならないという点である。制度運用上、企業が不正な通報に逐一对応することは負担が非常に大きい一方で、その判断を誤ることは不祥事の被害拡大や思わぬ人権侵害を

招きかねない。つまり、ある通報に対して組織が内部で適切な調査を実践し、その結論に応じた正しい対処を行うには、その通報が虚偽情報や私怨や中傷によるものではないという「情報の真正性」を判断しなければならない。

もう一つは、通報者自らが発見したその通報対象事実が「生じ又はまさに生じようとするに足りる相当の理由」があることを自ら判断し、他者に立証しなければならない場合がある。

要件2：情報の真正性の確保

要件3：通報者による通報対象事実の証明

3.4 保護対象となる通報先

同(3)で述べたように、通報先は原則的には組織内部や行政機関が対象とされている。過去の事例では比較的有効に活用されていたという報道機関や外部に対する通報は、ごく限定的な場合にしか許されていない。これは3.2と同様に今後の法制度上の課題ともいえるが、他にも二つの要件がある。一つは外部機関の利用に先立ち、通報に対して組織が二十日以上怠惰であったり、適切な措置を行わなかったりしたことの証明を一定の範囲で通報者が負う可能性があることである。

さらにもう一つは、企業があらかじめ公益通報支援サービスを第三者と契約しておく場合や外部機関の利用を前提としていた場合、当事者以外に対して通報内容の秘匿をしたいという企業側の希望がある。通報内容が業務に関するものである場合は、その企業の営業上の機密情報や経営上の重要情報に及ぶ場合が多い。そこで、通報のフローチャートに第三者は介在させても、詳細な通報内容は可能な限り漏らさないことが望ましい。

要件4：通報者による組織の怠惰の証明

要件5：当事者以外に対する通報内容の秘匿

3.5 解雇の無効と不利益取扱いの禁止

同法は、公益通報者の具体的な保護について、事後的に労働者としての地位を救済することを主眼としており、公益通報の実行段階における行動自体を支援する具体的な手段については言及していない。公益通報行為を支援するには、事後だけではなく事前の実行段階から精神的負担や有形無形の不利益を極力生じさせないための策が必要である。わが国でも、組織の未来や公共の利益のために勇気をふるって通報したにも関わらず、減給・降格・契約解除など不利益な扱い

を受けた上に自身も不祥事に關与していたとして行政処分により処罰され、周囲の中傷や冷遇による精神的苦痛を受けるというケースが実際に存在してきた。法律だけでは前者は防げても後者からの救済は非常に困難である。ゆえに通報者の社会的立場の保護や、精神的負担に備えて、通報者の匿名性の確保という手段がこれまでも一般的には行われてきた。

要件6：通報者の匿名性の確保

但し、匿名性の確保は、詐欺、誹謗中傷など匿名を悪用した行為を引き起こす要因となり得るため、いたずら半分の虚偽の通報や、個人の誹謗中傷を目的とした通報が行われることが懸念される。要件2で挙げたように情報の真正性の確保は特に組織にとって重要な要件であるため、虚偽通報を防ぐ最も容易な手段として匿名による通報を受け付けられない方法もある。しかし匿名性が全く排除されてしまうと、逆に通報者保護の阻害要因となって、なかなか通報が行われなくなるという危険性がある。要件2「情報の真正性の確保」と要件6「通報者の匿名性の確保」はトレードオフの関係にあり、匿名性を高めれば虚偽通報の可能性も高まり、逆に虚偽通報を防ぐためには匿名性を犠牲にせざるを得ない。この二つをバランスよく両立させることが、公益通報者保護の制度設計上重要である。

4. 提案システム

4.1 要件の実現に向けたアプローチ例

以上のように今後、公益通報を通じて組織の健全化を図るためには法的保護に加えて、制度設計上具体的な技術を導入するなど総合的な側面からの取り組みが必要といえる。

まず要件1については法制度の改善に期待するという側面が強い。次に要件2と要件6の両立については、グループ署名[9]が持つ、一定の組織内の誰が署名したかは分からないという匿名性保持の特徴を用いる。これによりまずアクセス者が組織外の者ではないことが証明できる。さらに秘密分散技術[10]を応用し、複数の第三者で分散秘密鍵を持つ複数の審査機関の一定数以上が合意協力した場合にのみ署名者を特定することができるようにする。この審査機関数や閾値は任意に設定できる。さらに匿名通信路を用いてほぼ同様のことができる技術も提案されている[11]。運用上、この審査機関は社会的信頼がある立場の者や業務上の守秘義務を有し、かつ業務上互いに結託する可能性が極め

て低い機関を利用することで安易な匿名性の解除を抑止できる。また、複数の適正な判断に応じて悪意があると判断された通報に対しては匿名性が解除できるため、虚偽通報の実行を心理的に抑止する効果が期待できる。また、通報の真正性確保のための事実関係について組織が十分な調査を行えるようにセキュリティ技術を応用することで匿名の通報者と組織との間で複数回にわたる情報交換を行うことも可能となる[12]。要件3と4については、個人としての従業員は組織に対して証拠収集力が劣るため、例としてあらかじめ電子署名を用いて、署名や通報内容と暗号文の一致を証明することで事実を立証出来るようにする。また、要件5については、例えば通報者が公開鍵を用いて通信内容を暗号化し匿名通信路から第三者である外部機関の中継サーバに置く。外部機関は暗号化されている内容は知りえず、通報があったことのみを組織に知らせることで実現できる。

このように、公益通報のオンライン化はセキュリティ技術の適用の期待が高い分野であり、新たなセキュリティ技術と既存の技術の組み合わせにより、多種多様な形態の公益通報者保護支援システムの実現可能性を広げていくことができるだろう。

4.2 過去の研究との比較

筆者らは公益通報者保護法の成立前から内部告発者を保護する制度の実効性を高めるための要件、そしてそれに対する技術的な解決手段について検討してきた[13]。今回は具体的な法律の登場に伴い、より明確な形で法律に対応しかつその不足点を補い得る新たな条件提示や技術的要件の導出を行うことができた。また、匿名解除機能のある匿名通信路など新たな技術の適用により、匿名性の確保と安易な解除の防止、情報の真正性との両立が実現できるようになった。

5. まとめ

本稿では内部告発に関する社会的背景や公益通報者保護法について分析し、それを踏まえた上で組織の円滑な運営及び社会的信頼性を確立する上で有効な公益通報制度の実現に必要な課題を挙げ、その技術的対策を提案した。

【参考文献】

[1] 株主オンブスマン, "公益通報者保護法案の評価とヘルプラインの設置・運用状況に関する上場企業アン

ケート調査結果(速報版)," 2004.

<http://www1.newweb.ne.jp/wa/kabuombu/040611-1.pdf>

[2] (社)日本経済団体連合会, "企業行動憲章(2004.5改訂版)," 2004.

<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/cgcb/character.html>

[3] 内閣府国民生活局, "公益通報者保護制度に関する企業アンケート調査結果," 2002.

http://www.consumer.go.jp/info/kohyo/kouekituhou/public_interest.pdf

[4] 奥山俊宏 "内部告発の力 - 公益通報者保護法は何を守るのか" 現代人文社, 2004年4月初版

[5] "公益通報者保護法"

<http://www.consumer.go.jp/kankeihourei/koueki/kouekihogo.pdf>

[6] 内閣府, "公益通報者保護法案(仮称)の骨子(案)," 2003.

<http://www.consumer.go.jp/info/shingikai/19bukai3/kosshi.pdf>

[7] 公益通報支援センター, "公益通報者保護法成立にあたって," 2004.

<http://www006.upp.so-net.ne.jp/pisa/2004/20040614.html>

[8] 衆議院内閣委員会, "公益通報者保護法案に対する附帯決議," 2004.

<http://www.consumer.go.jp/kankeihourei/koueki/syufutaiquetsugi.pdf>

[9] D. Chaum and E. van Heyst,

"Group Signatures," *Advances in Cryptology - EUROCRYPT '91*, LNCS 547, pp. 257-265, Springer-Verlag, 1991.

[10] A. Shamir, "How to Share a Secret,"

Communications of the ACM, Vol. 22, No. 11, pp. 612-613, 1979.

[11] 千田浩司, 小宮輝之, 林徹, "匿名性確保と不正者追跡の両立が可能な通信方式," 情報処理学会論文誌, Vol. 45, No. 8, 2004年8月.

[12] 千田浩司, 藤村明子, "内部告発のためのソリューション," *COMPUTER & NETWORK LAN* 2004年10月号掲載予定), オーム社, 2004.

[13] 藤村明子, 鈴木幸太郎, 森田光, "内部告発制度の法制化を考慮した匿名情報提供方式," 情報ネットワーク・ロー・レビュー 第2巻, 情報ネットワーク法学会, 2003.