

# コンプライアンスと公益通報制度

木村 惇

## 目次

### 序

- 一 コンプライアンスの意義とわが国におけるその定着  
(1) コンプライアンスとは
- (2) コンプライアンスの定着がむずかしいわが国の実情
- 二 わが国の公益通報制度の期待されるべき機能とその実効性  
おわりに

## 序

企業は社会的存在であり、これからの企業には、目先の利潤追求にのみ走るのではなく、社会からの要請に積極的に対応していくことが求められる。そして、この企業と強い信頼関係で結びついている経営者・取締役は強い倫理観をもつてこの企業に課せられた責務を果たしていかなければならない。このことは、経営者・取締役に課された忠実義

務の現れである。

コンプライアンス体制とは、それぞれの企業がこの責務を持続的に全うしていくために必要とされる企業内体制である。このことから明らかなようにコンプライアンスとは、法令遵守をミニマムとしてそれをはるかに超える意義を有するものであることをまず確認しておく必要がある。

二一世紀に入つてすでに一五年経つが、これまで、およそ社会の要請に応じていくどころか、ミニマムの法令遵守すらできていない目に余るほどの企業非行が頻発している。表沙汰になるたびに、このコンプライアンス体制の確立が声高に唱えられ、多くの企業がその導入を行つてきている。しかし、地についた、機能する制度とはなっていないのであろう。

ともかく、相次ぐ企業非行の発生を受けて、コンプライアンス体制の構築をせまる種々の法制度が整備されてきている。公益通報者保護法(二〇〇六年施行)をはじめ、独禁法における課徴金減免制度(二〇〇六年)、会社法(二〇〇七年施行)による大会社について内部統制システム構築の義務づけ、金融商品取引法における内部統制報告制度(二〇〇七年施行)などである。

しかし、これらの措置もなかなか効果を顕していないかのようなのである。二〇一五年の現在においても、日本を代表する企業の粉飾決算、建築業界を覆い尽くすかのような大不祥事が続いている。どうしてなのか。およそ上場企業であれば、いわゆる「コンプライアンス体制」は「確立」されている。おそらくそれは形だけのもので、魂がはいっていないということなのだろう。

本稿では、なぜ、わが国においてはコンプライアンスが定着しないのかという問題意識をもちつつ、公益通報者保護法の機能の再確認を行いたい。

## 一 コンプライアンスの意義とわが国におけるその定着

### (1) コンプライアンスとは

コンプライアンスについては、わが国には、一般に「法令遵守」と訳され、紹介されてきた。しかし、これの意味するところは単に法令を遵守するというにとどまらず、より広い意味を有するということが一般の理解することとなってきた。狭義の法令にとどまらず、企業の倫理憲章・行動規範をはじめ、広くCSRとして社会からの要請に積極的に応える責務まで非常に幅広い内容を含んでいる。

このような含意内容の広いコンプライアンスであるが、元来利潤追求を第一義とする企業であるから、成熟していない社会での企業には、自律的に遵守することは難しい。狭義の法令を遵守することは他律的に求められることでもあり、最低遵守することになるのであるが、これとて、厳しい経営状況のもとで経営に行き詰まった企業においては、遵守することをためらい、違法行為に走ってしまいかねない。また、経営状況如何にかかわらず、検査体制の不備について利潤のためには平然と違法行為を行う非常に悪い企業も存在する。もちろんほんの一部の企業であろうが、コンプライアンスをめぐるわが国の現状は、そうであるように私には思われるのである。

わが国の企業をコンプライアンス経営へと誘う法制度は相当整備されてきているといえる。にもかかわらず、現在においても不祥事が続出し、深刻な事態を生じさせている。この背景として、どのようなことが指摘しうるか、みておく必要がある。

(2) コンプライアンスの定着がむずかしいわが国の実情

わが国において、コンプライアンス経営が定着し難い理由として諸点があげられる。

①わが国における「法感情」

明治以降の改革は、一言でいえば「上からの改革」であり、戦後民主化も連合国軍最高司令官総司令部（GHQ）の手で行われ、また、戦後経済においても、一言「護送船団方式」といわれる、強力な行政指導（許認可行政）の下で運営されてきた。民間は行政の意向を忖度し、ここに官民癒着を生み出す土壌が形成された。企業の経営姿勢は、横並びで「よし」とする体質をうみだし、自由競争という資本主義の原理にそぐわない状況を現出させた。このような状況の下で、法に対する姿勢、感覚は、上から与えられるもの、形式的に守っておればよしとされるものにすぎなくなる。市民には、法に権利という意識も薄く、その権利意識は弱いものとなり、紛争の解決については、訴訟よりも和解・話し合いで、ということになる。つまり、談合社会の土壌もこのところで形成されてくることになる。

このように法というものに対する「よそよそしさ」、法は専門家の扱うものとしておけばよい、といった風潮のもとで、市民に閉ざされた司法、市民感覚から乖離した判決が登場することにもなる。

英米におけるように、具体的な紛争が、一般に開かれた裁判所に持ち込まれ、判決の形で解決をみる。その集積が法となり、市民にとって、何が法か、守るべき法は何かということ、換言すれば、法令遵守の内容が具体的に理解できるのに対して、大陸法系の流れを汲むわが国においては、実定法・制定法が法であり、法条文は、法曹、法学者という専門家による演繹的な解釈によって具体化されるのであり、一般市民には理解が難しい。

一九九九年からの司法制度改革は、規制緩和の流れの下、「明確なルールと自己責任原則に貫かれた事後チェック・救済型社会への転換に不可欠なもの」としてなされたものである。右記に述べた日本社会の状況を、自立した市民に

よる社会へと転換を目論んだものである。しかし、未だ、道半ばといわざるを得ない。コンプライアンス経営はもとより、狭義の法令遵守すらおぼつかない状況が現出している。

②コンプライアンス経営を行うように仕向けるものは何か

このように、コンプライアンスが根付きにくい背景を有する日本社会であるが、これを認識した上で、さまざまな角度からの規制を強化し、内実のあるコンプライアンス経営を根付かせ、自主的に実質あるものへと発展させていくように仕向けなければならない。これまで、コンプライアンス経営の確立を目指す法規制として、以下のものがあげられる。

\*公益通報者保護法（平成一六（二〇〇四）・六・一八、平成一八（二〇〇六）・四・一施行）

\*会社法における内部統制システムの構築義務、金融商品取引法における内部統制報告制度、改正独禁法におけるリニエンシー制度（平成一九（二〇〇七）年施行）、改正景表法における課徴金制度（平二八年四月施行）

\*会社法における社外（独立）取締役の活用、監査等委員会設置会社の導入（平成二六（二〇一四）年改正会社法）平成二七（二〇一五）年においては、改正会社法が施行され、また、コーポレート・ガバナンス（企業統治）コードの適用も開始されたことにより、独立社外取締役を導入して、意思決定のあり方を見直す企業が増加してきている。粉飾会計不祥事を起こした東芝の取り組み（日経平二七年九月七日付夕刊）も注目されたが、最近の不祥事においては、第三者委員会を設置して調査をすることが多い。これはわが国独特のものといえる。しかし、充分機能するものであるかどうか。また、独禁法・景表法における最近のリニエンシー制度については、制裁を加えるかどうか、どの程度加えるかによるが、コンプライアンス経営に直結する効果の大きい制度といえる。

CSRが一般化し、また、これらの法規制を受けて、企業はこぞって、企業倫理憲章、行動規範の策定、コンプラ

イアンスに関わる諸規定の整備、担当部署・担当者の設定、社内研修教育、内部通報窓口の設置など、コンプライアンスへの取り組みを行ってきた。しかし、すでに背景として述べたようなコンプライアンスが根付きにくい企業風土の下で、これらの取り組みも、型どおりのもので、中身の伴うものとはなっていない。その証拠に、二〇一五年の現在に至るまで、不祥事が減少するどころか、日本の企業社会を根底から揺さぶるような不祥事が立て続けに明らかにされてきている。これらの企業の取り組みも、「おざなり」なものか、「教条的な」ものでしかないといえる。豊かに成熟した企業社会の到来は、まだまだ先のこととして、とりあえず、現段階においては、「飴と鞭の政策」が有効なものといわざるをえない。

すなわち、一方では、ISOのごとき標準化とCSR・コンプライアンス委員会の設置、その下で、優良・先進企業には顕彰すること、また、他方では、コンプライアンスプログラムのレベルと制裁とを連結させる、といったことである。そして、コンプライアンスの失敗が生じた場合において、危機を未然に防ぎ、被害を最小限に食い止め、築き上げた信用を守るための実効性のあるリスク管理体制の構築、なかならず、公益通報・内部通報制度の確立である。

数多くの不祥事の発覚が内外部への通報によるものであり、東芝の場合は、証券監視委員会への通報により発覚している。すでに指摘したように、コンプライアンス体制を敷いているものの、形式的なものであるにすぎない場合として、通報窓口への通報がトップまで届かないという、パイプがうまく通じていないということが、例としてよくあげられる。通報者保護に万全であることと、まず、通報をしつかりと受け止め、そして有効な対策を打ち出し、それを確実に実行に移すことのできる体制を社内に確立することである。

次に、わが国の公益通報制度についてみてみよう。

## 二 わが国の公益通報制度の期待されるべき機能とその実効性

ガバナンス、内部統制システムを構築するに際して、危機管理のあり方は極めて重要な位置を占める。経営者は日頃から組織の現状を適切に把握しておかねばならない。そして、いったん危機に陥るやそれを正しく捉え、未然に、適切に対処しなければならぬ。日頃からの徹底したコンプライアンス経営が求められるのであるが、組織がいかなる状態・状況に置かれているのか、速やかに把握し、適切に対処するためには、経営トップまで自らの企業情報が速やかに行き届く内部通報制度と公益維持のために権限のある外部の機関への正確な企業情報を提供する内部告発の制度を併せた公益通報制度の確立が不可欠のものとなる。

この制度が法制度として、五年後を目処に見直すこととして、発効したのは、平成一八年四月である（公益通報者保護法平成一六年六月一八日制定、同一八年四月一日施行）。同法の制定は、内外の企業取引環境を考慮してのことであり、またこのところ頻発する企業不祥事の防止のためにも、速やかな企業情報の開示が是非とも必要となるからである。

同法は、制定時においてすでに、種々問題点が指摘されていた。従って、その付則第二条において、施行後五年を目途として見直しを行うとされている。これを受けて、施行後三年目の二〇〇九年一二月には、消費者委員会の中に公益通報者保護専門調査委員会が設置され、法や通報制度の実態調査、法改正を必要とする課題があるか否かを把握した上で、もし、法改正により見直す必要のある課題があるとするれば、真摯に検討すべきことを求めるとりまとめを行った。このように、このとりまとめ自体においては、法改正そのものについて求めるものとはなっていない。このとりまとめを受けた上で消費者委員会は、同年三月に、消費者庁に対して、「公益通報に関する紛争の実態調査をし、

問題点を析出すること、公益通報者保護制度の周知が進まない原因の調査探求」することと具体的に調査目的を示して、現行保護制度の十分な実態調査を求めた。この消費者委員会の消費者庁への実態調査の求めは、同法の付則及び付帯決議にあるように、見直しの必要があるかどうか、どのように見直すかを検討するための調査ということになる。消費者庁の「公益通報者保護制度に関する実態調査報告書」は、平成二五年六月に出されている。現在までのところ、法改正はなされていない。依然として問題点は残されたままである。

そこで、日本弁護士連合会の報告書をはじめ（二〇一三年）、各方面からの意見書・論考も出されてきているところでもあり、これらのものを参考<sup>1</sup>にしながら、同法の問題点を検討してみたい。企業不祥事の発覚は、当該企業にとっては、コンプライアンスの失敗であり、経営の危機である。この事態において社会の期待に応えるためには、適切に対処を行い、被害を最小限に食い止め、企業としての信用を失わないことである。そのためには、まずは、内部通報制度を形だけのものではなく、実質的に機能するものとして内部通報制度を確立しておかねばならない。

まず、同法の内容をみておこう。

同法二条の定める公益通報の定義によれば、通報には、労働者による当該内部機関への通報（内部通報）の場合と処分・勧告など権限を有する行政機関など外部者への告発（内部告発）の二通りのものがある。

同法の「労働者による公益通報」のように、労働者がコンプライアンス・CSRに関わることの論拠は、どのように考えることができるか。それは、「公益通報」の場合を含めて、広く一般に、労働者が、コンプライアンス・CSRの担い手である企業の構成員であることから、法的構成としても、労働者は自らの属する企業の構成員として、対社会に対し所属企業の倫理性を保障していく責務がある、とすることができよう。そして、この責務の性質については、狭義の法令の遵守のごとき通報対象が法令違反事実の場合における通報のように「法的義務」としての義務性の強い



ものから、より高次の自発的倫理性に関わるようなものの実現に向けた、およそ法的義務とまでは至らないようない  
わば倫理・道徳上の義務といったものまで広く含意していると考ええる。ただ、当該の公益通報においては、まさに、  
自己の属する企業が法令違反を行っている事実に関わることであり、公益通報は労働者・従業員の法的義務であると  
捉えられよう。

従って、労働契約上の付随義務として従業員に課される「秘密保持義務」と「公益通報の責務」すなわち「内部通  
報・告発の責務」との衝突の場面にあつては、「内部通報・告発」によって守られる公益が秘密保持によつてもたらさ  
れる企業利益に優先することは、多言を要しない。問題は、内部通報・同告発における通報者が法的保護を受けられ  
る要件である。言い換えれば、いかなる要件の下に正当な義務履行とされるかである。①公益通報の定義・通報対象  
の範囲、②通報の要件とりわけ外部通報の要件および外部通報先の範囲、③公益通報者（保護対象者）の範囲、④通  
報者の解雇など不利益処分の禁止の実効性の担保についてみてみよう。その際、通報者保護制度の本来の趣旨、すな  
わち、今日頻発している企業・行政の不祥事をなくす上で公益通報制度が特に重要な社会的役割を担っていることを  
認め、それを機能させるべく労働者・従業員に法的義務を強いるのである、という趣旨にそつたものとなっているか  
が重要である。

まず、①公益通報の定義・通報対象事実の範囲について

同法第二条一項で公益通報の定義が、同第三項及び別表で対象事実の範囲が規定されている。具体的には、第三項  
第一号は、対象とする通報対象事実のうちで、犯罪行為の事実を定め、第二号で当該犯罪行為と関連する法令違反事  
実を定めている。しかし、政府の同法逐条解説によれば、範囲は「広くて、深い」とされているものの、やはり「狭  
すぎる」というのが実感である。別表に掲げている特定の法律に規定されている犯罪行為事実に限るのではなく、法

令違反一般及び公益侵害一般に拡大すべきであろう。また、第一項の「定義」によると、「…、又はまさに生じようとしている旨を」とされているが、この点も狭すぎる。「生じる恐れが強い」という程度までは拡大すべきと思われる。

#### ②通報要件とりわけ外部通報の要件および外部通報先の範囲

同法第三条が解雇無効となる通報要件を定める。既述の通り、「まさに生じようとしている」と思料する場合」との文言は、「生じる恐れが強い」と思料する場合」と改めるべきであり、また、行政機関以外の外部通報を容易にする必要があると思われるので、この点、要件を行政機関並みに改めるべきである。

#### ③公益通報者（保護対象者）の範囲

同法は、公益通報者（保護対象者）を労基法上の労働者に限っている（第一条、第二条）。しかし、この点も狭すぎるといわざるを得ない。労基法上の労働者と下請け・孫請け事業者とはともに内部者として共通性があり、公益通報者の範囲に含めるべきである。下請け・孫請け事業者の不利益取り扱いの禁止を同法一条、二条、その他該当条項に手当すべきである。

#### ④通報者の解雇など不利益処分の禁止の実効性の担保

同法は、公益通報をしたことによる解雇など不利益処分をすることを禁じているが、当然のこととしてこれを実効性のあるものとしなければならない。法の出発点である目的・趣旨に照らして適切でない規定がある。第八条は、「他人の正当な利益または公共の利益を害することのないように」との努力義務を課している。規定してもしなくとも当然の事柄であり、明示規定をおくことは、かえって、通報者を萎縮させる結果を招くのではないか。また、今日の日本の企業風土を直視すれば、通報者に対する不利益取り扱いを自ら認める事業者はまずいないといつてよい。解雇・

不利益処分を争う訴訟において、通報者がこれを立証することがきわめて困難であることはこれまでの裁判例<sup>②</sup>が示している。主要事実の立証責任を事業者に課す必要がある。

以上みてきたことからいえることは、同制度はおよそ実効性に乏しく、これまでの判例の水準すら切り下げるものといえる。今日の頻発する企業不祥事をなくし、公益・公序を維持するという本来の目的に沿うものとなっていない。同法は、施行後五年を目処として、施行状況を検討し、結果に基づき必要な措置を講ずるものとなっている。ここでの指摘がその際、現実のものとなっておれば、適切に改められることを期待する。

## おわりに

二〇一五年は、会社法が改正され、同年五月には、取締役三人以上、内過半数は社外取締役で構成する監査等委員会制度が新たな機関設計として導入された。また、これにあわせたかのように、金融庁・東京証券取引所が上場会社について、社外取締役を二名以上選任することを求めるコーポレートガバナンス・コードを策定し、同年六月から運用を開始した。これらは、一見、ガバナンスの強化を図るものと映るが、しかし、そうではないであろう。大多数の上場企業は、このガバナンス・コードをとりあえず充たすための手段としてこの監査等委員会設置会社制度を利用するのではなからうか。けだし、これまでの監査役会設置会社であれば、このコードの基準を充たそうとすれば、社外監査役二名と社外取締役二名の計四名の社外役員を確保しなければならぬところ、この監査等委員会設置会社の利用に移行すれば、最少二名の社外取締役で済むことになるからである。すなわち、改正前においては、外部役員導入の標準は、社外監査役二名、社外取締役一名、計三名と考えられるが、改正後においては社外取締役二名となり、社

外役員全体の数はかえって減少してしまうことにもなりかねない。

これまでみてきたように、この国の一流名門と称される企業ですらCSR・コンプライアンスのミニマムともいえる「法令の遵守」がなされていないという嘆かわしい実情がある。もとより、社外取締役の数さえ増やせばよいというものではない。日経のアンケート調査<sup>3)</sup>によれば、企業不祥事の主な原因は、経営トップの法令遵守意識の欠如、リーダーシップの欠如、経営トップによる業績向上のプレッシャーなど、経営トップの資質にある。そして、この経営トップを監視する役割を担うのが社外取締役である。この役割を担いうる資質・能力はいうまでもなく、なによりもそれにはしがらみのない強い独立性が求められる。

一歩一歩現状をあらためていくしか方法はない。どの企業でも、今日、リスク管理体制を「確立」している。もとより、その一環としてコンプライアンスについての研修もおこなってきている。しかし、一部では、「コンプライアンス疲れが生じている」とさえ揶揄されているようでは、これは、何か魂の入っていない形だけのものになっているのであろう。それぞれの企業における企業風土の背景には歴史的に形成されてきたわが国の精神・文化<sup>4)</sup>「甘えの構造」も根深く反映しているのだろう。

現在の社会の特徴をあげれば、価値観の多様化、テクノロジーにおける高度の進化、なかなか解答の出ない課題の山積、等がある。ここでは、個人も組織も、創造力を養わなければならない。おそらく、企業内におけるコンプライアンス研修も、「パソコンにおけるマニュアル」を学ぶがごとく、まさしくマニュアル通りの学習しか行われていないのであろう。ここでは、創造力はおよそ養われない。解答の出ない課題に対しては思考停止あるのみである。

今日の社会において企業を持続可能な状態に維持していくことは、創造力の賜といわざるを得ない。取締役などの経営者は、会社企業との関係では、信任関係に立つものである。この信任関係の核となるのが、倫理なのであり。会

社法が規定している忠実義務なのである。

この小論では、コンプライアンスの意義、そのミニマムである「法令遵守」ですらおぼつかない大企業が存在するというわが国のコンプライアンスの現状、そして、そのコンプライアンスが定着しがない社会のあり方にふれるとともに、その改善のためには、社内規則・倫理の徹底、実のあるガバナンス改革が重要であることはいうまでもないが、何よりも、経営のトップがコンプライアンスの失敗の可能性をいち早く知り、企業の存続の危機にすみやかに対処するために重要であり、また、企業が危機に陥ることによって公益が損なわれることを可能な限り防ぐための企業情報の開示手段でもある公益通報制度の問題点を指摘し、それが有効に機能するように早急に法改正をすることを求めている。

- (1) 公益通報者保護法制定当時のものとしては、一般向けには、いち早く新書形式（中央新書）のものとして、櫻井稔「内部告発と公益通報」がある。最近では、要領よく論点を紹介するものとして、澤口稔「今日の企業コンプライアンスをめぐる環境と法整備」、郷原信郎「コンプライアンスと法令遵守の日本の関係」などがある（いずれも『法律のひろば』二〇一四・三）所収。
- (2) 著名な裁判例としては、大阪いずみ市民生協事件（大阪地堺支判一五年六月一八日労判八五五号二二頁、オリパス事件（第一審東京地判平二二年一月一五日労判一〇三五号七〇頁、第二審東京高判平二三年八月三十一日、労判一〇三五号四二頁）などがある。
- (3) 日経二〇一五年二月三十一日朝刊。

