

アメリカSOX法の内部通報制度と EU個人情報保護原則の衝突

石 田 信 平

I 問題の所在

コンプライアンスに対する企業の問題関心が高まっている中で、労働者の内部通報手続きを制度化する重要性が増してきている。ところが、こうした内部通報制度を企業組織内における既在の情報伝達手段の中にもどのように位置付けるべきかという点については、必ずしも明確な答えが用意されているわけではない。内部通報の対象となる事実は法違反に限定されるべきか、それとも就業規則違反などの事項も含めることができるのか¹⁾。匿名通報は許容されるべきか²⁾。労働者に通報義務を課すことは許されるのか。こうした問題が、内部通報制度には横たわっている。

そもそも、公益通報者保護法では、通報者保護の要件に差を設けて、労働者に対して企業内部への通報を促す仕組みが採用されている³⁾けれ

1) 平成20年度の内閣府国民生活局の調査によると、内部通報制度を導入している企業のうち、通報対象事実を限定していない企業の割合は33.7%である。通報対象事実を限定している企業の通報対象事実については（複数回答）、公益通報者保護法の対象となる法令違反行為（55.9%）、企業倫理・企業行動規範に反する行為（54.9%）、会社秩序・服務規律に反する行為（52.7%）、公益通報者保護法の対象外の法令違反行為（40.5%）である。内閣府国民生活局『平成20年度 民間事業者における通報処理制度の実態調査報告』。

2) 上記調査によると、内部通報制度を導入している企業のうち、匿名通報を受け付けている割合は69.2%であるとされている。内閣府国民生活局・前掲注1）。

3) 水谷英夫『「内部告発」と労働法』日本労働研究雑誌530号（2004年）20頁参照。

ども、内部通報制度の設置とその内容については、各企業の自主的な判断に委ねられている。また、金融商品取引法において新たに設けられた内部統制システムの六つの構成要素（①統制環境、②リスクの評価と対応、③統制活動、④情報と伝達、⑤モニタリング、⑥ITへの対応）のうち、とりわけ「情報と伝達」の観点から労働者の内部通報手続が問題となるものの、こうした内部統制システムと内部通報制度とが、どのような関係に立つのかも判然としない。

ところで、内部通報制度の構築をあくまで使用者の自主的な判断に委ねているわが国の公益通報者保護法と異なり、アメリカSOX法（Sarbanes-Oxley Act）は、通報者に対する報復行動を防止する趣旨に基づいて、使用者に対して、監査委員会への「匿名」通報手続を設置することを義務付けている⁴⁾。また、SOX法は、同法302条に基づく開示統制・手続ならびに同法406条に基づく倫理規程（code of ethics）の策定を通じて、法違反に限定されない幅広い事項に関する内部通報制度の構築を促し、これにより、労働者の内部通報を促進することを要請している。内部通報制度の設置を義務付けていること、「匿名」通報手続を要求していること、倫理規程を軸として幅広い事項に関する内部通報を促進していること、労働者に通報義務を課すことは望ましいと考えられていること、これらの点にアメリカSOX法の特徴があるといえよう⁵⁾。

しかしながら、近年、かかるアメリカSOX法の内部通報手続とEU個人情報保護原則との衝突関係が、EU諸国において問題とされてきている⁶⁾。たとえば、SOX法が義務付ける匿名通報によって通報者の個人情報保護が保護され、使用者の報復行動が防止されるかもしれないが、被通報

4) SOX法の内部告発・内部通報制度に関する規制については、拙稿「コーポレートガバナンスと内部通報制度の関係について——サーベンス・オクスリー法を中心として」季刊労働法217号（2007年）161頁参照。

5) E.g., Donald C. Dowling, Jr., *Sarbanes-Oxley Whistleblower Hotlines Across Europe: Directions Through the Maze*, 42 Int'l Law. 1, 4-12 (2008); Marisa Anne Pagnattaro and Ellen R. Peirce, *Between a Rock and a Hard Place: the Conflict Between U.S. Corporate Codes of Conduct and European Privacy and Work laws*, 28 Berkeley J. Emp. & Lab. L. 375, 399-403 (2007).

者の個人情報保護原則に反する。フランスでは、このような理由から、SOX法の要求する内部通報制度を設置しているアメリカ企業がフランスに迫出した際、同企業の匿名通報手続が同国の個人情報保護法に違反すると判断された⁷⁾。しかも、フランスでは、こうした個人情報保護原則との関係が検討されるなかで、内部通報制度の補完性・限定性・任意性という位置付けが打ち出されてきている。内部通報制度は、既存の情報伝達手段を補完する役割を担い、上司や従業員代表などの既存の情報伝達手段を代替するものではない（補完性）。また、その対象は法違反などの領域に限定され（限定性）、加えて、労働者に通報義務を課すものであってはならず、あくまで任意性が要求される、というのである⁸⁾。

本稿の目的は、アメリカSOX法とEUの個人情報保護法のこうした衝突関係を概観し、個人情報・プライバシー保護の観点から内部通報制度の位置付けに関する検討を加える点にある。通報者への報復禁止の観点からは、通報者の個人情報をどのように保護するのかという点が重要であるが、これに加えて、労働者に対して、同僚や上司といった他の労働者の監視を期待する仕組みである内部通報制度には、被通報者に関する個人情報保護やプライバシー保護の視点から、通報対象事実・通報手続が考慮されるべき契機がある。EUは、こうした観点から、アメリカSOX法の内部通報手続に対して制約を加えてきているのである。以下では、アメリカSOX法における内部告発・内部通報手続の規制を概観

6) Article 29 Data Protection Working Party, *Opinion 1/2006 on the Application of EU Data Protection Rules to Internal Whistleblowing Schemes in the Fields of Accounting, Internal Accounting Controls, Auditing Matters, Fight Against Bribery, Banking and Financial Crime* (2006).

7) Deliberation n° 2005-110 du 26 mai 2005 relative a une demande d'autorisation de McDonald's France pour la mise en œuvre d'un dispositif d'integrite professionnelle; Deliberation n° 2005-111 du 26 mai 2005 relative une demande d'autorisation de la Compagnie européenne d'accumulateurs pour la mise en œuvre d'un dispositif de «ligne ethique».

8) A. Cœuret et N. de Sevin, Les dispositifs d'alerte et le droit du travail français: chronique d'une greffe, *Revue de jurisprudence sociale*, n° 2/06, p. 76.

したうえで、フランス及びドイツにおけるアメリカSOX法の内部通報制度と個人情報保護原則との衝突関係について検討を行うこととしたい。

II アメリカSOX法における内部告発・内部通報手続の規制

エンロンやワールドコムなどの不正会計を受けて2002年に制定されたSOX法は、企業の不正行為を排除するという目的に基づいて、企業統治や情報開示に関する多数の事項を定めているが、企業内部の労働者による情報開示が不正の抑制にとって重要である⁹⁾という観点から、内部告発を行った労働者に対する報復を禁止するとともに、内部通報制度の設置に関する以下のような規定を整備している。

1 報復禁止に関する規定

まず、SOX法は、内部告発を行った労働者に対して報復を行った者に関する民事責任と刑事責任を次のように定めている。SOX法806条は、内部告発に対する報復者の民事責任として、郵便・通信・銀行・証券の詐欺行為を禁止する連邦刑法、証券取引委員会規則、株主に対する不正行為に関連する連邦法について違反を構成していると合理的に信じることができる不正行為に関して、労働者が①連邦司法または警察当局、②国家議員または議会委員会委員、③労働者に監督権を行使できる者に対して情報提供または捜査補助を行い、あるいは上記の不正行為に関する訴訟手続に参加したこと等を理由として、公開会社および当該企業の執行役、労働者、請負業者、下請業者もしくは代理人が、通報した労働者に対して、解雇、降格、停職、脅迫、嫌がらせ、またはその他いかなる差別的行為も行うことができないと規定している¹⁰⁾。

さらに、SOX法1107条は、報復者の刑事責任として、「犯罪行為または犯罪と見受けられる行為に関連する真実の情報を警察当局に提供する

9) Robert G. Vaughn, *America's First Comprehensive Statute Protecting Corporate Whistleblowers*, 57 Admin. L. Rev. 1, 3 (2005).

10) Sarbanes-Oxley Act of 2002, PL 107-204 at § 806.

ことに関して、故意に、報復目的で、個人の正当な雇用または生活の妨害等、当該個人に対し有害な行動を起こす者は、罰金刑または10年以下の禁固刑、あるいはその双方に処せられる¹¹⁾と定める。このようにSOX法は、労働者の内部告発・内部通報を促進する観点から、通報者に対する報復を民事・刑事の両面から禁止しているのである。

2 労働者の内部通報制度に関する規定

(1) 匿名通報手続

SOX法301条(4)は、上記の報復行為の禁止に加えて、労働者による内部通報を促す仕組みとして、監査委員会に対して、①会計、内部統制、または監査事項に関する労働者の申立てを受理、保持および処理する手続、②会計または監査事項上の疑義を、労働者が「内密・匿名」(confidential and anonymous) で報告する手続を定めることを要求している¹²⁾。

ここで監査委員会とは、当該企業から独立している者で構成される機関であって、外部監査人の選任・監督、証券取引委員会規則に準拠した財務報告、法令遵守等を職務とするものであるが、SOX法は、こうした監査委員会に対して「匿名」通報を組み入れた内部通報制度の設置を義務付けて、労働者による「内部通報」の促進を志向している。報復禁止に関する上記SOX法806条は、警察や国会議員などの外部通報と企業内の内部通報に応じて労働者保護に差を設けておらず、労働者に対する内部通報のインセンティブ規定としての意義を有していないのに対して、「匿名通報」を許容する内部通報手続の設置を義務付けているSOX法301条(4)には、労働者の内部通報を促進する意義がある。匿名通報によると、通報者が企業組織内で特定される恐れはない。そのために、労働者の通報を促すことができるからである¹³⁾。

11) Sarbanes-Oxley Act of 2002, PL 107-204 at § 1107.

12) Sarbanes-Oxley Act of 2002, PL 107-204 at § 301(4).

13) もっとも、SOX法301条は、監査委員会が定めるべき内部通報制度について、詳細な定めを置いているわけではない。その意味で、監査委員会は、当該企業の環境に応じた柔軟な内部通報制度を形成することができる。

(2) 倫理規程の要請と内部通報制度

労働者による内部通報制度に関する規定としては、以上の他に、経理・会計や財務を担当する上級管理職 (senior financial officers) について倫理規程を作成することを求めるSOX法406条が挙げられる¹⁴⁾。証券取引委員会によると、ここでいう倫理規程とは、不正行為を防止するとともに、①誠実で倫理的な行動、②証券取引委員会等への提出文書に関する十分・公正・正確・適時かつ分かりやすい開示、③法令遵守、④倫理規程違反について適切な人物あるいは特定の人物への迅速な内部通報、⑤倫理規程の遵守に対する説明責任といった事項を促進するために合理的に設計された基準であるとされており¹⁵⁾、このうち④の要請が、内部通報制度の構築を使用者に促すものであるといえる。会計や監査事項に焦点が当てられているSOX法301条(4)に対して同法406条の内部通報制度は、倫理規程違反という広い事項を対象とし、しかしその一方で、経理、会計・財務を担当する上級管理職に対象者を限定しているところに特徴がある。

(3) 内部統制、開示統制・手続に基づく内部通報制度

さらに、SOX法302条・404条(a)に定められた権限に基づいて、証券取引委員会規則は、使用者に対する内部統制および開示統制・手続の構築義務を規定しており、これらの内部統制・開示統制の要求の下で使用者に対する内部通報制度の設置を促している。SOX法302条(a)(4)は、上級役員に対して、年次報告書および四半期報告書に、内部統制の構築・維持責任を負い、内部統制の有効性に関する評価の認証を要求するところ、ここでの内部統制の構築・維持責任を具体化したものが、「開示統制・手続」の構築・維持責任である¹⁶⁾。開示統制・手続とは、「四半期報告書・年次報告書に開示される情報が、一定の期間内に記録、処理、要約され

14) Sarbanes-Oxley Act of 2002, PL 107-204 at § 406. 倫理規程を採用しない場合には、その理由を開示する必要がある。

15) *Disclosure Required by Sections 406 and 407 of the Sarbanes-Oxley Act of 2002*, 79 S.E.C. Docket 1077 (2003).

16) 柿崎環『内部統制の法的研究』(日本評論社、2007年) 281頁、303頁参照。

ることを保証するために設計される統制その他の手続¹⁷⁾と定義され、財務報告に関するものだけではなく、発行者の事業展開および事業に附随する危険性を開示する必要性に対する評価に関連する情報を補足するものでなければならないとされており¹⁸⁾、こうした開示統制・手続の構築の要求が、企業の不正行為に関する多様な事項を労働者に報告させる内部通報手続の形成を要請している¹⁹⁾。

(4) 小括

このようにSOX法は、労働者の内部告発に対する使用者の報復行動の禁止に加えて、内部通報手続の制度化を求めている。SOX法301条(4)は、労働者の内部通報による情報開示がより促されるべきという観点から、匿名通報制度の設置を義務付けている。同時に、SOX法406条は、一定の範囲の労働者の内部通報を促す倫理規程の制定を要請している。SOX法302条の開示統制・手続も、労働者の内部通報制度の促進とかわわっている。

各規定が求める内部通報制度には差異があるが、少なくとも、匿名通報制度を組み入れた内部通報制度を構築することが証券取引所に登録する企業には要求される。また、SOX法406条の倫理規程や同法302条の開示統制・手続の下では、会計や財務事項にかかわらないより包括的な事項に関する内部通報制度の形成が望ましいと考えられている。こうしたことから、企業の多くは、財務や会計に関わる事項だけではない、より包括的な倫理規程を採用し、あらゆる労働者に適用する傾向にあることが指摘されている²⁰⁾。全体としてみれば、アメリカSOX法の内部通報制度は、財務や会計にかかわる事項を超えた広い範囲で、労働者の内部

17) 17 C.F.R. 240. § 13a-15.

18) SEC, Certification of Disclosure in Companies' Quarterly and Annual Reports, 9.

19) Marisa Anne Pagnattaro, *Between a Rock and a Hard Place: the Conflict Between U.S. Corporate Codes of Conduct and European Privacy and Work Laws*, 28 Berkeley J. Emp. & Lab. L. 375, 401 (2007).

20) Michael Starr and Hanno Timmer, *A Multinational Bind: U.S. Companies Face Legal and Cultural Clash over Global Codes of Ethics and EU Privacy Policies*, 235 N.Y.L.J. 9 (2006).

通報が可能な限り促進されるべきであるという立場に立っていると解されよう²¹⁾。

3 内部告発・内部通報手続規制の適用範囲

EUの個人情報保護原則とSOX法の内部通報制度の衝突については、アメリカ国外において、SOX法が適用される企業の子会社で就労している労働者にも、SOX法301条等が適用されるのかという点が問題になろう。

SOX法301条は、アメリカ証券取引法において定義される「発行者」に適用され、SOX法2条(a)(7)によれば、「発行者」とは、証券取引法の下で登録した有価証券を発行する者、同法において報告を義務付けられている者等を指す²²⁾。そのために、アメリカ国外の企業であっても、アメリカ証券取引委員会に登録されている限りは、当該企業にSOX法301条が適用される。しかし、アメリカ国外において就労している労働者やアメリカ国外で事業展開する企業についてSOX法301条が適用されるのかは明らかではない。

この点については、アメリカに本社を持つ公開会社のアルゼンチン支社で就労していたアルゼンチン人である労働者が、使用者の不正行為を開示したことを理由に解雇されたため、通報者への報復を禁止した上記SOX法806条に基づいて、地位の回復とバックペイを求めたCarnero事件²³⁾で、連邦第1巡回控訴裁判所は、立法経緯等を詳細に検討して、SOX法806条にはアメリカ国外で就労する外国人労働者に適用する意図が明らかに含まれていないと説示して、原告労働者の請求を棄却した。また、連邦第1巡回区控訴裁判所は、SOX法806条の適用範囲を検討す

21) ただし、アメリカにおいても、匿名通報制度の問題点は言及されてきた。告発された人は、内部告発者と対面する権利を有するはずであるが、匿名通報の下ではそうした権利が侵害されると指摘される。Westman and Modesitt, *Whistleblowing: The Law of Retaliatory Discharge*, 273 (2d ed. 2004); Frank J. Cavico, *Private Sector Whistleblowing and the Employment-at-will Doctrine: A Comparative Legal, Ethical, and Pragmatic Analysis*, 45 S. Tex. L. Rev. 543, 641 (2004).

22) Sarbanes-Oxley Act of 2002, PL 107-204 at § 2.

23) *Carnero v. Boston Scientific Corp.*, 433 F. 3d. 1 (1st Cir. 2006).

るなかで同法301条にも言及し、同法806条と異なり、同法301条は労働者に権利を与えるものではないので、同法301条については国外への適用は想定されないとした。

しかし、以上の判決は、SOX法806条の適用に関する判示であって、同法301条の内部通報手続の設置義務の適用範囲について明確な基準を示したものではない。その意味では、SOX法301条の適用範囲は依然として不明確であるといえる。また、仮に、アメリカ国内でSOX法の適用を受けるアメリカ企業が国外で事業展開する場合に、SOX法301条が適用されないことがありうるとしても、不正行為は正のために匿名通報を組み入れた内部通報制度の利用にアメリカ企業が消極的になるとは考えられない。多くの企業が不正を除去するために、強力な通報手続を導入する傾向にあるからである²⁴⁾。

III EU個人情報保護原則との衝突

1 フランス法とSOX法

(1) フランスにおける労働者の個人情報保護

EUにおいて、SOX法301条の内部通報手続に対する疑念を最初に提起したのは、Compagnie européenne d'accumulateursとMcDonald's Franceが導入する内部通報制度に関するフランスの情報処理および自由に関する全国委員会（Commission nationale de l'informatique et des libertés、以下、CNILとする）である²⁵⁾。ここではまず、フランス法における労働者の個人情報保護の概要を確認しておこう²⁶⁾。

24) Dowling, *supra* note 5, at 11.

25) McDonald's Decision, *supra* note 7; CEAC Decision, *supra* note 7.

26) フランスにおける労働者の個人情報保護については、砂押以久子「労働者のプライバシー権の保護について——フランスの現状と課題」季刊労働法184号133頁、185号165頁、186号195頁（1997～1998年）、John D. R. Craig, *Privacy and Employment Law* (Hart Publishing, Oxford 1999) 87-110, Frank Hendrickx (ed.), *Employment Privacy Law in the European Union: Human Resources and Sensitive Data* (Intersentia, Oxford 2003) 105-112.

1995年の個人データの処理等に関するEU指令²⁷⁾により、加盟国では、個人データの処理に対する自然人の基本的人権及び自由、特にプライバシー権を保護すること²⁸⁾、個人データが公正かつ適法に保持されるとともに明確な目的の下で収集されること、個人データが適切かつ妥当であり、収集された目的や処理される目的に関して過度でないこと²⁹⁾等を保障する国内法の制定が要求されるようになった。フランスでも、上記EU指令以前から存在していた「情報処理、ファイルおよび自由に関する1978年1月6日の法律」について、上記EU指令を受けて、2004年に個人情報保護を強化する改正が行われている（以下、この改正法を情報と自由に関する法律とする）³⁰⁾。

情報と自由に関する法律は、情報技術を通じて、人権、人格的アイデンティティ、プライバシー、個人的・公的自由が侵害されないことを基本原則に据えて³¹⁾、上記EU指令が求める内容を含めた詳細な個人情報保護を規定するものであり、他のEU諸国と比較した場合の大きな特徴は、個人情報保護の適用と監視を任務とするための独立行政機関としてCNILを設置し、これにより個人情報保護の実効性を確保することが図られている点にある。個人情報を取り扱う企業は、CNILに個人情報を取り扱う旨を通知しなければならず（情報と自由に関する法律22条）、一定の個人情報を取り扱う場合には、CNILの承認を得なければならないとされている（同法25条以下）。そして、労働者の不正行為に関わる情報を取り扱う内部通報制度は、こうしたCNILの承認手続に服することになる³²⁾。

上記の一般的な個人情報保護法に加えて、フランスでは、労働法典の中にも労働者に関するプライバシー保護や個人情報保護が定められている。まず、労働法典L.1121-1条では、「何人も、遂行される職務と追求

27) Council Directive 95/46, 1995 O.J. (L281) 31 (EC).

28) Id. at art. 1.

29) Id. at. art. 6.

30) Loi 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée.

31) Id. at. art. 1.

32) Dowling, *supra* note 5, at 21.

される目的によって正当化されない制限を、個人的権利、あるいは個人的・集団的自由に課すことはできない」と規定され、ここから、個人情報の収集とその収集によって追求される目的が比例的でなければならないという原則が導かれている。

また、労働法典には、労働者の個人情報保護に関する個別的・集団的な保護が具体的に規定されている。労働法典L.1222-4条では、「どのような労働者の個人情報も、予め当該労働者に通知しない手段によって収集してはならない」として、労働者個人に対する通知義務が定められている。さらに、同法典L.2323-32条やL.2323-13条では、労働者の行動を監視する技術や手段についての企業委員会への情報提供義務・協議義務、人事管理の自動処理に関する企業委員会への情報提供義務、労働条件や雇用などに影響を与える新たな技術の導入に関する企業委員会への情報提供義務がそれぞれ規定されており、労働者の個人情報やプライバシーに関する集団的な保護が設けられている。

(2) CEAC CaseとMcDonald's France Case

こうして、フランスでは、労働者の個人情報について、企業委員会や行政機関であるCNILを通じて強力に保護していく仕組みが整備されており、とりわけ、個人情報を取り扱う企業に対するCNILへの通知と承認手続が定められている点に特徴がある。そして、既述のとおり、内部通報手続は労働者の個人情報を取り扱う制度であって、CNILへの通知あるいは承認手続が求められるところ、CNILは、Compagnie européenne d'accumulateurs(CEAC)とMcDonald's FranceがアメリカSOX法に基づいて導入した内部通報制度を拒否する旨の判断を行ったのである³³⁾。

CEACが導入した内部通報制度は、同社の親会社であるExide TechnologiesがアメリカSOX法を遵守するために設置していたものである。法違反や会計上の疑義に加えて、同社の倫理規程や行動規範に関する違反について、あらゆる労働者が、フリーダイヤルあるいはE-mailを通じて通報することができ、希望に応じて匿名性が守られるものとなってい

33) McDonald's Decision, *supra* note 5; CEAC Decision, *supra* note 5.

た。労働者が行った通報は、人事に関する問題、会計上の誤り、詐欺や窃盗、企業倫理に関わる問題といった内容に応じて、それらの問題を取り扱う特定の人物に秘密裏に送られ、通報の対象となった労働者にも当該通報の事実を知らせるという仕組みが採用されていた。CEACは、こうした内部通報制度について、2004年7月、CNILに承認を要求した。

McDonald's Franceも、親会社であるMcDonaldが導入していた内部通報制度を同社に適用することについて、2005年1月にCNILに対する承認手続を行った。企業倫理規程を有していたMcDonaldグループは、フランスの子会社であるMcDonald's Franceの労働者にも、フランスの国内法や企業倫理規程に違反する行為について内部通報することを要求するという制度を設けており、同制度の下では、当該通報の匿名性は保障され、通報の内容に応じて異なる処理機関に送られることとされていた。また、通報の対象とされて疑われた労働者には、当該通報内容にアクセスして争う権利があることが知らされるという手続がとられていた。そして、こうした二つの内部通報制度について承認を求められたCNILは、その内容について次のように説示したのである。

まず、CNILは、本件内部通報制度が労働者の不誠実さの調査として作用するデータの取扱いであり、それゆえ、当該内部通報制度には情報と自由に関する法律が適用されるのであって、CNILがこの法律に適合するかどうかを判断する権限を有することを確認する。さらに、CNILは、情報と自由に関する法律25条(4)には、明確な立法規制がないにもかかわらず契約上の権利や利益等を排除しうる個人情報の自動処理にはCNILの承認が要求されると定められているとして、内部通報の結果として労働者が契約上の利益から排除される可能性がある本件の内部通報制度にもCNILの承認手続が必要になるとする。

以上のような前提の下で、CNILは、「同僚による企業の規則や法令に違反する事実に関連する個人情報の収集を、どのような形であれ、従業員の間で組織化する通報制度を通じた使用者の活動が、職業上の密告を組織化するシステムを導くものとして、情報と自由に関する法律の原則、とくに、1条の留保を引き起こす」と説示する。上述したとおり、情報

と自由に関する法律1条は、情報技術が個人的自由や公的自由、プライバシーなどを侵害してはならないと規定するものであり、CNILは、本件内部通報制度が、同法1条との関係で問題になるというのである。そして、CNILは、つづけて、「匿名の方法によって倫理の警告を実現する可能性が、中傷的な非難（*dénonciation calomnieuse*）のリスクを強化」し、「中傷的非難のリスクならびに倫理の脅威であるとされた労働者のスティグマと、当該通報制度の目的が比例的ではな」く、「企業が決定した規則や法規制の尊重を保障するために、法によって定められた他の手段（個人の知識や教育による注意喚起、財務に関する委員会の注意や監視、労働監督や権限のある司法による提訴）が既に存在している」と説示する。さらに、疑われた労働者は、職業的誠実さを問題とする情報が記録されてから直ちにそれを知ることができず、当該情報の取扱いについて争う手段を有しないであろうし、とくに、刑事罰を構成しうる事実に関連する情報の保持と取扱いの場合には、個人データの収集と処理の合法性と公正さ、明確な目的の下での収集、個人データが収集や処理の目的に比して過度にならないこと等を要求する情報と自由に関する法律6条の意味で、公正であるとは考えられないとした。SOX法の匿名通報制度がプライバシーや個人的自由の保障を定めた情報と自由に関する法律1条との関係で問題があること、匿名通報による情報収集は中傷的非難の対象とされる労働者のスティグマや情報に対するアクセスの保障の観点から比例的ではないこと、これらの点に鑑みて、CNILは、CEACとMcDonald's Franceの内部通報制度を拒否したのである。

(3) BSN GlassPack Case

こうした2005年5月26日のCNILの判断に加えて、2005年9月15日、小審裁判所も、SOX法に基づく内部通報制度の有効性を否定した³⁴⁾。アメリカ企業のフランス支社であるBSN GlassPackがSOX法に基づいて匿名通報制度を導入していたところ、これに対してBSNの労働組合と企業委員会が、内部通報制度の撤回と賠償金を求めた事案について、裁判所

34) Tribunal de grande instance de libourne, 15.9.2005, n°05/00143.

は、本件通報制度の匿名の下で通報される事実は、企業財政を危機に陥らせるような事実に限定されているのではなく、窃盗や詐欺、一般的な会計・監査手続の違反にまで拡張されていて、会計や財務上の不正を防止するというSOX法301条(4)の目的に比例的ではなく、その一方で、匿名通報を通じて疑われた労働者は、防御の機会が与えられることなく制裁の対象とされる可能性があり、労働者個人の自由を侵害するものであると、本件内部通報制度の撤回を命じた。

(4) CNILの2005年ガイドライン

以上のようなCNILや裁判例の一連の判断を受けて、フランスで事業を展開するアメリカ企業は、SOX法に基づく内部通報制度をフランス個人情報保護法制に適応させる問題に直面するところとなり、このような動きに対応して、CNILは、2005年に内部通報制度と個人情報保護法との関係についての二つのガイドラインを公表した。CNILは、個人情報保護法に準拠した内部通報制度の基準を示すと同時に、内部通報制度導入にかかる承認手続を簡素化したのである。CNILが2005年11月と12月に公表したガイドライン³⁵⁾によれば、内部通報制度が個人情報保護に関するEC指令や情報と自由に関する法律の要求を満たすための条件は次のようなものである。

第一に、不正行為に関する通報は、通常、上司や従業員代表に対してなされるのであって、内部通報制度は、こうした通報ルートが機能しない場合のみ正当化されることである。具体的には、内部通報制度は、
①労働者の自由や利益あるいは基本権を侵害しない限度での企業の正当な利益確保や②法律上の義務の遵守に必要とされる範囲でのみ認められ、

35) CNIL, Document d'orientation adopté par la Commission le 10 novembre 2005 pour la mise en œuvre de dispositifs d'alerte professionnelle conformes à la loi du 6 janvier 1978 modifiée en aout 2004, relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés; CNIL, Délibération n° 2005-305 du 8 decembre 2005 portant autorisation unique de traitements automatisés de données à caractère personnel mis en œuvre dans le cadre de dispositifs d'alerte professionnelle (décision d'autorisation unique n° AU-004).

法令、就業規則、企業倫理に関する内部の規則の遵守のような一般的な範囲に及ぶ仕組みは、関係する労働者の人間的な誠実さや職業倫理に対して不相当な不利益を課すリスクがあり、情報と自由に関する法律の下では困難を伴うとされる。まず、①の法律上の義務については、たとえば、信用、投資企業の内部統制に関連する規定が挙げられる。次に、SOX法301条(4)の内部通報制度については、②の企業の正当な利益確保において考慮される。アメリカで上場しているフランス企業やアメリカ企業のフランス支社にとって、SOX法301条(4)が求める内部通報制度を無視することは不可能であり、会計や監査上の不正行為に関する内部通報制度の設置には正当な利益がある。また、贈賄を防止するための内部通報制度にも正当な利益があると指摘される。上記の範囲に限定されていない内部通報制度については、CNILは、目的の正当性とその比例性をケースバイケースで判断するとされる。

第二に、一般的に、正当に設置された内部通報制度の利用は、強制的であってはならず、単に促進されるべきことである。労働者に報告を強制することは、現実的には、就業規則の遵守に関する使用者の負担を労働者に転嫁するものであり、「何人も、遂行される職務と追求される目的によって正当化されない制限を、個人的権利、あるいは個人的・集団的自由に課すことはできない」と規定する労働法典L.1121-1条の比例原則も考慮されるべきであるとされる。

第三に、匿名通報を促進する内部通報制度ではないことである。匿名通報は、中傷的な非難のリスクを生み出す一方で、匿名によらない通報は、通報者の責任を基礎付け、中傷的な非難のリスクを低減する。通報者が特定されていることによって、追加的な調査が可能となり、さらに、通報者に対する報復からの保護の整備が促される。匿名通報は、特別な配慮の下で例外的に認められなければならないとされる。

第四に、内部通報制度によって告発される労働者の範囲が明確にされなければならないこと、秘密保持義務を課された特定の組織や人物に内部通報の処理が委ねられていること、通報された労働者に対して通報がなされた時点で即時に通報事実を通知すること、通報された労働者が通

報事実にアクセスして、当該個人情報の是正や除去を要求することができること、一定の場合を除いて通報事実が確認されなかったときや調査終了後2か月以内に当該通報事実を消去すること、内部通報によって収集された個人情報を記録する媒体が客観的な方法で表された情報のみを含むこと、個人情報の機密性を強化し個人情報収集の目的を逸脱しないために、内部通報制度専用の個人情報収集手段が確立されていることである。

第五に、内部通報の潜在的な利用者に対して、内部通報の責任者、その目的と対象とする範囲、内部通報を利用しないために労働者にどのような影響も及ばないこと、通報制度の任意的性質、通報の受取人や通報者の知る権利と訂正権に関する正確な情報を提供することである。

第六に、内部通報制度を導入する企業は、その旨をCNILに通知するだけで十分で、承認を得ずして内部通報制度を導入できることである。内部通報制度についてCNILの承認手続が必要とされてきた従来の基準が改められた。これは、独自性の少ない内部通報制度を導入する企業の承認手続を簡素化して、想定されるモデルから外れた制度にCNILの労力を集中させるためである³⁶⁾。

2 ドイツ法とSOX法

フランスと同様にドイツにおいても、ドイツ連邦データ保護法 (Bundesdatenschutzgesetz) と内部通報制度の関係が問題とされている。2007年には、各州の個人情報保護の監督官で構成されるワーキンググループ (Düsseldorfer Kreis) が、内部通報制度と労働者の個人情報保護に関する報告書を公表している³⁷⁾。もっとも、フランスと異なり、ドイツにおけるアメリカSOX法の内部通報制度の問題は、連邦データ保護法というよりはむしろ、事業所委員会の共同決定権との関係が

36) A. Cœuret et N. de Sevin, *supra* note 8, at 76.

37) Der Ad-hoc-Arbeitsgruppe "Beschäftigtendatenschutz" des Düsseldorfer Kreis, Whistleblowing-Hotlines: Firmeninterne Warnsysteme und Beschäftigtendatenschutz (2007).

問題となった裁判例に端を発している。そこでまず、以下では、事業所委員会の共同決定とアメリカSOX法に基づく倫理規程と内部通報制度との関係が争われた2005年11月14日州労働裁判所決定³⁸⁾を概観することとしたい³⁹⁾。

(1) 2005年11月14日州労働裁判所決定

a) 事案の概要

被申立人（Y）は、ニューヨーク証券取引所に登録するアメリカ本社（Wal-Mart）の子会社であり、ドイツにおいて74の支社と約1万人の従業員を抱えている。ニューヨーク証券取引所登録企業マニュアルによれば、登録企業は、利益衝突の回避と予防・秘密保持、誠実かつ公正な企業行動・企業財産の保護・倫理規程の導入と公表・法律にそくして行動する労働者の義務、労働者による当該規程や法律違反の報告の推奨を含む倫理規程の導入と公表が義務付けられていた。そこで、アメリカ本社は、①倫理上の疑義について、労働者は上司、内密に処理する匿名のホットライン、倫理部署に申し立てることができること、②倫理規程や法律違反の可能性のある問題を通報することは労働者の義務であること、③当社の取引に影響を及ぼす人に対する贈り物や寄付を行ってはならないこと、④広報部門の了承を得ずに、当社の名において、プレス・新聞・その他の情報源に対する（書面あるいは口頭での）発言は許されないこと、⑤適用される法律に応じて、労働者の私的領域を保護し、労働者の人事記録や病気の記録は正当な範囲内でのみ開示されること、⑥同僚・納入業者・顧客その他、当社の取引と関係する人に対する嫌がらせは許容されないこと、⑦労働条件に影響を及ぼすことができるような人と外

38) LAG Düsseldorf, *Beschlus v. 14. 11. 2005-10 TaBV 46/05*. 同決定については、武市周作「デュッセルドルフ・ラント労働裁判所決定——コンツェルン全体に適用される倫理方針の公布における共同決定について」*沖縄大学法経学部紀要* 6号（2006年）95頁も参照。

39) なお、内部通報制度と共同決定権の関係が問題となった近時の連邦労働裁判所決定として、2008年7月22日連邦労働裁判所第1小法廷決定がある。これについては、橋本陽子「アメリカ合衆国の親会社の作成した『行動倫理指針』と事業所委員会の共同決定権」*労働法律旬報*1690号（2009年）18頁参照。

出してはならないし、恋愛関係になってはならないこと等を含む倫理規程を策定し、これを全世界の労働者に適用していた。本件は、Yが本件倫理規程違反について最大25万ユーロの制裁罰を課すとしていたことに対して、Yの全体事業所委員会（X）が当該委員会の同意あるいは調停所の決定によらずにそうした制度を導入することができないとして異議を申し立てたところ、労働裁判所が基本的にXの主張を認めたために、これに対してYが異議を申し立てたものである。

b) 決定要旨

まず、州労働裁判所は、企業統一的あるいは事業所に包括的な規制を行うやむを得ない必要性が存在する場合には、全体事業所委員会に共同決定権があるところ、本件倫理規程はあらゆる事業所と労働者に適用される強制的な性質があって、企業統一的な規制であり、したがって、申立人である全体事業所委員会Xには、本件倫理規程について事業所組織法（Betriebsverfassungsgesetz）に基づく規制権限があるとする。

つづけて、州労働裁判所は、事業所における労働者の秩序行為に向けられた措置は、事業所委員会の義務的共同決定事項であり、上司・ホットライン・倫理部署に対する労働者の通報義務（上記①②）、贈り物の禁止（③）、嫌がらせの禁止（⑥）については義務的共同決定事項に該当すると判示する。

以上のうち、州労働裁判所は、労働者の通報義務について、忠実義務（Treuepflicht）に基づいて、労働者には期待可能な範囲で使用者や他の労働者に損害が及ぶことを回避する義務があるけれども、本件倫理規程の通報義務は、損害の発生あるいは発生の恐れがない場合であっても労働者に倫理規程違反に関する通報を求めるものであって、忠実義務に基づく損害回避義務（Schadensabwendungspflicht）を超えているとする。そして、本件倫理規程は、労働者に対して、倫理規程違反を認識した場合に、上司あるいはホットラインまたは倫理部署に通報するという行為義務を課しているので、こうした労働者の義務は、事業所組織法87条1項1号の事業所秩序に該当し、義務的共同決定事項であると説示する。第二に、贈り物と寄付の禁止と嫌がらせの禁止についても、労働者の行

為規範を定めた規定であるから、義務的共同決定事項であるとした。

しかしながら、州労働裁判所は、プレスへの通報 (④)、人事記録や病気の記録についての私的領域の保護 (⑤)、私的交際・恋愛関係 (⑦) については、労働者の秩序行為に関する規定ではなく、Xの共同決定権の規制領域に含まれないと判示する。まず、プレスへの通報に関しては、使用者が労働者にプレスへの通報を禁止できるのは自明であり、そこに共同決定権が存在する余地はない。次に、人事記録等は、労働者の人格保護のために慎重に保管される必要があり、どのような範囲でそれを開示するのかを決定する権限はXに存在しない。第三に、私的交際・恋愛関係の禁止については、そもそも基本法1条および2条の人格権や人格の自由な発展の権利に反して無効であり、Xの規制には服さない。以上のようにして、州労働裁判所は、上司・ホットライン・倫理部署に対する労働者の通報義務 (上記①②)、贈り物の禁止 (③)、嫌がらせの禁止 (⑥) については義務的共同決定事項に該当するとして、全体事業所委員会Xの主張を認めたが、プレスへの通報 (④)、人事記録や病気の記録についての私的領域の保護 (⑤)、私的交際・恋愛関係 (⑦) に関するYの申立には根拠があるとした。

(2) 連邦データ保護法と内部通報制度

以上のように、ドイツの州労働裁判所の決定では、アメリカ法の要請に基づいて整備された倫理規程と内部通報手続が、事業所委員会の共同決定権の観点から否定された。ドイツではさらに、こうした共同決定権に加えて、既に示唆したとおり、1995年の個人データの処理等に関するEU指令29条に基づいて設置されたワーキンググループによって公表された報告書⁴⁰⁾や前述したフランスCNILの判断やを受けて、連邦データ保護法と内部通報制度の関係を明らかにするガイドラインが提示され

40) Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 1/2006 on the application of EU data protection rules to internal whistleblowing schemes in the fields of accounting, internal accounting controls, auditing matters, fight against bribery, banking and financial crime (2006).

る⁴¹⁾。ドイツの各州の個人情報保護の監督官で構成されるワーキンググループ (Düsseldorfer Kreis、以下、DK) は、フランスCNILと同じように、内部通報制度が他の不正の通報ルート (上司や従業員代表など) を補完する役割を担うものであると位置付けたうえで、労働者の不正行為を使用者に通報する内部通報制度は労働者の個人情報の収集・蓄積・処理・移転と関係するものであって、連邦データ保護法を遵守する必要があるとして、以下のようなガイドラインを示したのである。

まず、DKは、ドイツ連邦データ保護法の下では、個人情報の収集 (Erhebung)・処理 (Verarbeitung)・利用 (Nutzung) は、当該連邦データ保護法あるいは他の法規定に基づく場合または当該個人の同意がある場合に限って認められる (同法4条1項) と指摘したうえで、労働関係における個人情報収集等の法的根拠については、連邦データ保護法28条1項1文2号、事業所協定、当該個人の合意が問題になるとする⁴²⁾。

連邦データ保護法28条1項2号は、個人情報を収集・利用・処理する者の正当な利益確保のために必要で、個人情報の利用や処理に関する当該個人の保護されるべき利益が上回っていると考えられる根拠がない場合について、個人情報の収集等が許されると規定するものであるが、DKは、内部通報の対象となる不正行為を①企業利益に反する犯罪行為 (とくに、会計、内部統制、監査事項に関する不正、贈賄行為、インサイダー取引や金融犯罪)、②人権や環境利益を侵害する行為、③企業倫理規定に反する行為の三つに分類したうえで、①と②については、内部通報制度による個人情報収集等を正当化する使用者利益であるとする。しかし、Wal-Mart事件の倫理規程のような③については、基本的には保護されるべき労働者の利益が上回ると考えるべきであるという。内部

41) Der Ad-hoc-Arbeitsgruppe "Beschäftigtendatenschutz" des Düsseldorfer Kreis, *supra* note 37.

42) ドイツ連邦データ保護法は2009年に改正され、同法32条に就労者に関する同法28条の特別規定が定められた。これは、同法28条の趣旨を就労者保護について具体化したものであるとされている。Gola/Wronka, *Handbuch zum Arbeitnehmerschutz*, 2010, S. 133.

通報制度によって通報された被告発者のスティグマと迫害のリスクがあること、通常、倫理規程（たとえば、「顧客には親切に接すべきである」）は疑いを入れないほどその違反を特定するだけの明確性を欠いていること等がその理由として言及される。

さらに、DKは、個人情報収集の法的根拠として、事業所協定と労働者の個別同意を挙げる。上述したとおり、連邦データ保護法の下では、①当該連邦データ保護法あるいは他の法規定に基づく場合、②当該個人の同意がある場合に限り認められるが、事業所協定は、次の条件を満たす場合には、「その他の法規定」に該当するとされる。つまり、事業所協定において個人情報の収集・処理・利用について明確に規定されていることに加えて、そうした規定が連邦データ保護法の保護水準を下回るものでなければ、同法4条1項の「その他の法規定」に基づく個人情報収集等に該当するとする。一方、個人の同意も個人情報収集等の法的根拠となりうるが、当該同意は任意でなければならず、労働関係における権力関係の存在を考慮したときには、当該同意が強制なしに行われたと考えることは通常できないとする。

以上に加えてDKは、匿名通報手続については、透明性の原則に反し、中傷と濫用を促すものであり、被通報者の防御のための法的手続が保障されない形の通報であるとする。通報者に対する報復からの保護については、通報者の機密性を保護する仕方で設計されるべきであるという。またDKは、内部通報制度について考慮されるべき連邦データ保護法の要請として、以下のような点に言及する。①個人情報は必要不可欠な範囲で収集されなければならないが、したがって、内部通報制度の対象となる人的範囲は限定・特定されなければならないこと、③内部通報制度を通じて個人情報が記録された場合には、当該個人情報が記録された事実や当該情報の収集・処理・利用の目的、情報管理者を当該労働者に対して通知しなければならないこと、③通報者および被通報者の情報を第三者に開示することには、基本的には正当性がないこと、④使用者利益のために個人情報が保有されている場合には、当該情報の必要性が失われた段階で、ただちに消去する必要があること等である。

IV 結びに代えて——アメリカ・フランス・ドイツにおける内部通報制度と個人情報保護に関する若干の比較考察

以上において概観してきたところによると、内部通報制度については、通報対象事項の中に企業倫理に関する事項を含めるとともに、匿名通報や通報義務を通じて積極的に労働者に通報を促すアメリカと、匿名通報や通報義務に否定的な立場に立ち、通報対象事項についても法違反に限定するドイツ・フランスとの間に、ある意味での対照性を見出すことができよう。

こうした対照性がみられる背景の一つには、プライバシー・個人情報保護や内部告発に対する文化面・法制度面の差異があると考えられる。フランスやドイツには、内部告発を消極的に評価する姿勢が根強く存在しているのに対して、アメリカでは、情報開示の観点から、これを積極的に推奨する文化的基盤が形成されている⁴³⁾。アメリカでは、内部告発者に対する報復禁止の立法的保護があるのに対して、ドイツやフランスでは、報復禁止に関する立法規制が存在していないという法制度の差異も考慮する必要があるだろう。さらに、プライバシーについては、財産的・個人的権利として扱われているアメリカに対して、EUでは、むしろ、シティズンシップや共同体の概念と関連付けられた「尊厳」(Human Dignity)として把握されていることも指摘されている⁴⁴⁾。プライバシー

43) Vgl. D. Schneider, Die arbeitsrechtliche Implementierung von Compliance- und Ethikrichtlinien, 2009, S. 71ff.; J. Düsel, Gespaltene Loyalität, 2009, S.25ff.

44) Lawrence E. Rothstein, *Privacy or Dignity?: Electronic Monitoring in the Workplace*, 19 N.Y.L. Sch. J. Int'l & Comp. L. 379, 381-387 (2000); Gail Lasprogata, Nancy J. King and Sukanya Pillay, *Regulation of Electronic Employee Monitoring: Identifying Fundamental Principles of Employee Privacy Through a Comparative Study of Data Privacy Legislation in the European Union, United States and Canada*, 2004 Stan. Tech. L. Rev. 4, 6-9 (2004). 欧州人権裁判所における二つのプライバシー概念を比較した論考として、Michael Ford, *Two Conceptions of Worker Privacy*, 31 Indus. L.J. 135 (2002). なお、こうした違いは、プライバシー権保護を契約によって排除することができるのかという議論とも関わる。

権のこうした把握の違いは、アメリカには、民間企業に包括的に適用される個人情報保護規制が存在しない一方で、ドイツやフランスには、民間企業における個人情報を規制する強力な立法規制が存在することとも結び付いている。

もっとも、こうした文化的な背景や法制度面の差異を捨象して、内部通報制度の機能的な側面にのみ着目するならば、内部通報制度を通じて企業内の情報伝達を可能な限り促進し、これにより企業倫理の維持・向上を図るという積極的な見方と、内部通報制度の中にある労働者の個人情報やプライバシーの侵害の契機を強調して、あくまで限定された範囲内でのみ内部通報制度の有効性を認める消極的な立場があるといえよう。

では、わが国の内部通報制度はどのように考えられるべきか。周知のとおり、アメリカSOX法の影響を受けて、近時の会社法改正や金融商品取引法によって導入・拡大された内部統制システムとは、業務の効率性・有効性、財務報告の信頼性、事業活動に関わる法令等の遵守、資産の保全の四つの目的が達成されるという合理的な保証を得るために、業務に組み込まれ、組織内のすべての者によって遂行されるプロセスをいい、①統制環境、②リスクの評価と対応、③統制活動、④情報と伝達、⑤モニタリング、⑥ITへの対応、という六つの要素によって構成されるものである。①統制環境とは、組織が有する価値基準、組織の基本的な人事、職務等の制度等を総称する概念で、誠実性・倫理観、経営者の姿勢、経営方針、取締役等が有する権限、組織構造や慣行などの概念が含まれる。そして、こうした統制環境が、③「経営者の命令及び指示が適切に実行されることを確保するために定められる方針および手続」である統制活動、④「必要な情報が識別、把握および処理され、組織内外および関係者相互に正しく伝えられることを確保する」情報と伝達、⑤「内部統制が有効に機能していることを継続的に評価するプロセス」であるモニタリングを通じて確保されることが期待されている。言うなれば、こうした内部統制システムは、企業倫理や経営方針に関する労働者の統制を強化することを要請する側面を有しているのであって、かかる内部統制システムの中に内部通報制度が位置付けられたときには、匿名

通報や通報義務などを通じて統制環境を確保する内部通報制度が望ましいということになる。公益通報者保護法における内部通報制度設置のインセンティブも考慮すると、わが国の会社法・金融商品取引法、公益通報者保護法は、アメリカ型に近い形で内部通報制度を積極的に位置付けているという見方もできる。

しかし同時に、アメリカと異なり、わが国では、民間企業にも適用される個人情報保護法が制定されていることも考慮する必要がある。さらに、随意的雇用が採用されているアメリカに対して、わが国では、解雇規制をはじめとした労働者保護の思想が、アメリカに比して強力であることも念頭に置くべきであろう。こうして、わが国の内部通報制度については、内部統制システムに基づいた労働者監視・情報開示の要請と労働者のプライバシー・個人情報保護の要請の両立を志向した制度設計が求められるべきであるという視点が見出される⁴⁵⁾。一方の要請のみを強調した議論は、わが国の法制度とは整合的ではないと解されるのであって、匿名通報、労働者に対する通報義務、広範囲にわたる通報対象事実に関する検討もこうした観点から行われるべきではないか。

もっとも、内部通報制度が抱える具体的な課題に考察を加えるには、わが国におけるプライバシー権の位置付けについて立ち入った検討を行う必要がある。また、内部統制システムと内部通報制度の関係についても、さらに議論を深めなければならない。これらの点については今後の検討課題としたい⁴⁶⁾。

45) Fleadlandは、イギリス労働法制における労働者のプライバシー保護の動向を概観し、プライバシーを保護する要請と情報開示や経営の効率化の観点からプライバシーを制約する要請が、いわば動的に同時に高まっていることを指摘する。Mark Fleadland, *Privacy, Employment and the Human Rights Act 1998*, in Katja S Ziegler (ed.), *Human Rights and Private Law* (Hart Publishing, Oxford 2007) 142-156. 労働者のプライバシーを制約する要請とプライバシー保護の衝突については、たとえばわが国では、使用者の安全配慮義務が典型的である。

46) 本稿は、駿河台大学比較法研究所共同研究(平成20年度)「労働者の個人情報保護に関する比較法的研究」による研究助成の成果である。