

米国の原子力安全規制における内部告発制度の実態とわが国への示唆

Nuclear Whistleblower Protection System in U.S. and Its Implication to Japanese Regulatory System

キーワード:原子力安全規制、NRC、Allegation Program、Whistleblower Protection System

田 邊 朋 行 鈴 木 達 治 郎

我が国に先行して原子力安全規制分野に内部告発制度を導入した米国では、①違法行為等の拡大・未然防止、②手続の整備と透明性の確保、③制度運用の裏づけとなる体制の整備、といった点で制度が有効に機能しているが、その一方で告発者保護制度の分野で事業者に対する敵対的な運用が行われる等といった問題点が見られた。米国における制度運用の先例に鑑みつつ、我が国においては、①一層の制度運用手続の整備及び明確化、②社内対応(内部ルート)の位置づけの明確化、③告発内容の検証システムの拡充、④遵守すべき規制内容・基準の吟味、⑤事実確認がなされるまでの告発内容の非開示の担保を図ること、が今後の制度運用上の検討課題となろう。

- | | |
|------------------------|---------------|
| 1. はじめに | 3. 我が国への政策的含意 |
| 2. 米国原子力安全規制における内部告発制度 | 4. 今後の課題 |

1. はじめに

東京電力の自主点検データ不実記載問題が明らかになった直接のきっかけは、平成 12 年 7 月に旧通産省に対してなされた“内部告発”であった。平成 11 年に茨城県東海村で起こった JCO 臨界事故を受けて、原子炉等規制法の中に内部告発者保護の規定(同法第 66 条の 2「主務大臣に対する申告」)が盛り込まれたが、今回の告発はその最初の案件となった。これにより、安全や不正にかかわる情報の抽出という規制目的の一つは一応達成されたと言ってよい¹。

しかしながら、今回の案件では、告発者個人の情報守秘に関する不備が指摘される等、我が国の内部告発(「主務大臣に対する申告」)制度の運用体制に関しては幾つかの解決すべき課

題が残されていることが明らかとなった²。

そこで、本稿は、我が国に先行して原子力安全規制分野に内部告発制度を導入した米国におけるその運用実態を分析し、その意義及び問題点を明らかにするとともに、そこから、我が国における制度運用のあり方について政策的含意を得ることとしたい。

2. 米国原子力安全規制における内部告発制度

2.1 制度概要

米国の原子力安全規制における内部告発制

¹ 田邊(2002a)

² また、政府等によるその後の調査を通じて、不実記載がなされた背景が分析され、「科学的・合理的な根拠に基づくルール・基準の確立」並びに「報告徴収に係る制度運用の明確化及び透明化」の必要性が指摘される等、原子力安全規制の内容及び運用体制そのものに係る課題があらためて示されたが、これも元を辿れば、今回の告発を契機としてのことであった。その意味においても、今回の告発案件が原子力規制政策に及ぼした影響は大きいといえよう。

度は、

- ① 「規制当局である原子力規制委員会 (Nuclear Regulatory Commission、以下 NRC) に対する、原子力の安全性・適法性への懸念の申し出(allegation: 内部告発)⇒NRC による調査⇒事業者等に対する是正措置」という一連の手から成る**告発プログラム(allegation program)**と、
- ② 「内部告発をしたことによる差別又は不利益の発生⇒労働省(以下、DOL)又は NRC への差別の申立て(discrimination compliant)⇒DOL 及び NRC による差別事実確認のための調査⇒告発者の救済・差別是正措置」という一連の手続から成る**告発者保護制度(whistleblower protection system)**

に整理することが可能である。もともと、NRC は、**告発者保護制度を告発プログラム**の一部として制度的には位置づけており、内規等においてもそのような取扱いをしている³。

以下、それぞれの制度について概観する。

2.2 告発プログラム

(1) 根拠規定

我が国法 (原子炉等規制法第 66 条の 2 第 1 項)の規定振り⁴とは異なり、米国の原子力安全規制は、「(法令違反行為等を)告発することができる」旨それ自体を明示する実定法上の規定を有していない。そのかわり、内部告発をした者に対して差別的処遇をすることを違法とする規定が、エネルギー再編法(Energy Reorganization Act、

以下 ERA)§211⁵として定められている。加えて、NRC 規則(我が国の行政規則に相当するもの)の中に、①事業者の法律遵守義務を規定する ERA§206⁶及び②法令違反行為等を発見した被用者が NRC に対して申告(内部告発)する際の方法と連絡先を記した様式(Form⁷)の写しを、原子力施設に掲示(post)しなければならない、とする規定が設けられており(Posting Requirement)⁸、これらの諸規定が、告発プログラムの根拠規定を構成しているものと見られる。

告発プログラムの手続及び詳細内容は、NRC の内規である、Management of Allegation Directive 8.8 及びそれに基づいて策定された運用ハンドブック (Management of Allegation Handbook 8.8)がこれを規定しており、NRC は、これらに従って、プログラムの運用を行っている。また、NRC スタッフは、これらを基に、一般公衆及び事業者(licensees)向けの手引書(brochure)として、NUREG/BR-0240 “Reporting Safety Concerns to the NRC”を刊行しており、現場における内部告発制度利用の一助としている。

以下、Management of Allegation Directive 8.8 及び Management of Allegation Handbook 8.8 を基に、制度の具体的内容及び運用方法について概観しておく。

(2) 定義、告発することができる者

NRC は、告発(allegation)を、「NRC の規制対象となる、不適切又は不適當な(impropriety or inadequacy)行為を申し出、供述又は表明すること」と定義している⁹。但し、原子力の安全性に関係の無い作業パフォーマンスや賃金上の問題等は、告発プログラムにおける告発の対象とはされない¹⁰。

³ NRC, NUREG/BR-0240 Revision I, “Reporting Safety Concerns”

⁴ 我が国原子炉等規制法第 66 条の 2 の「主務大臣に対する申告」制度は、事業者等が「この法律又はこの法律に基づく命令の規定に違反する事実がある場合においては、これらの者の従業員は、その事実を主務大臣に申告することができ」(第 1 項)、事業者は、この「申告をしたことを理由として、その従業員に対して解雇その他不利益な取扱いをしてはならない」(第 2 項)と規定する。なお、同条第 2 項に違反して、従業員に対して解雇その他不利益な取扱いをした者は、第 78 条の 4 によって刑事罰の対象となる。

⁵ 42 U.S.C. §5851.

⁶ 42 U.S.C. §5846.

⁷ NRC, Form 3 (8/1999) “Notice to Employees”

⁸ 10 C.F.R. §21.6.

⁹ NRC, Management of Allegation Handbook 8.8, pp.G-1-2.

¹⁰ Ibid., See also, NRC, NUREG/BR-0240 Revision I, “Reporting

そして、この告発には、事業者のサイトで行われている行為に対する、すべての者——個人、組織を問わないのみならず、連邦政府及び自治体からの技術監査スタッフを含む——からの懸念が含まれる、とされる¹¹。

(3) 匿名の告発と匿名性の担保

告発者は、NRC に対して、匿名の告発をすることができる¹²。もともと、NRC は、追加的な情報提供を求めたり、調査結果を通知したりするために、告発者に対して氏名及び連絡先を提供するよう先ずは要請する、という運用を実際には行っている¹³。

なお、NRC は、告発者の守秘を、告発プログラムの信頼性に係わる本質的要素の一つであると考えている¹⁴。したがって、氏名等の告発者の特定に繋がる情報は、NRC から事業者に告発内容が伝えられる場合であっても、必ず守秘されるのが原則である¹⁵。但し、告発者自らが氏名等の個人特定に繋がる情報の公開を望む場合、ニュースメディア等に個人の特定に繋がる情報を提供する場合、最も重要な安全性の問題から個人情報公開が公衆を守るために必要とされる場合、議会、州・連邦政府、裁判所命令等によって個人情報公開が要請される場合、等につい

ては、この限りではないとされる¹⁶。

(4) 内部告発の通報先

内部告発の“通報先”は、NRC の中に担当窓口が設けられているが、それは、告発の内容が緊急性を有しているか否かによって異なっている¹⁷。すなわち、①原子力施設での事故や放射性物質の紛失、テロ等の緊急時の場合には、24 時間対応の「事故対応センター」(Incident Response Operations Center: TEL.(301)816-5100)への電話連絡が、②それ以外の非緊急時の場合には、「無料セーフティー・ホットライン」(NRC's Toll-free Safety Hotline: TEL.(800)695-7403, allegation@nrc.gov)への電話連絡(東部時間で朝 7 時から夕方 5 時までの対応)・email が、それぞれ通報先となる¹⁸。

なお、NRC は、NUREG/BR-0240 “Reporting Safety Concerns to the NRC”の中で、内部告発者からの通報があった場合の電話対応マニュアルを一般公衆に公開しており、告発者が具体的にどのような情報を NRC に伝えたら良いか、について明らかにしている(表 1 参照)¹⁹。また、この他にも、NRC は、告発者から頻繁になされる問い合わせ(FAQ: Frequently Asked Questions)とその回答をウェブ・サイトに公開する等して、告発

Safety Concerns”: Concerns Outside NRC’s Jurisdiction.

¹¹

<<http://www.nrc.gov/what-we-do/regulatory/allegations/what-is-allegation.html>> (last visited Jan. 1, 2003)

¹² NRC, *NUREG/BR-0240 Revision I*, “Reporting Safety Concerns”: Identity Protection.

¹³

<<http://www.nrc.gov/what-we-do/regulatory/allegations/faqs.html#provide-name>>(last visited Jan. 01, 2003). なお、NRC の実務運用ハンドブック(Management of Allegation Handbook 8.8)は、告発者(allegor)とのイニシャル・コンタクトにおいて NRC が可能な限り取得すべき情報の筆頭として、①告発者のフルネーム②会社でのポジション若しくは関係又はそこの業務内容、③自宅郵送先住所(会社ではない)、④電話番号を挙げている(p.I-3.)。

¹⁴ NRC(2001)p.8.

¹⁵ *Ibid.*,

<<http://www.nrc.gov/what-we-do/regulatory/allegations/faqs.html#notify-employer>>(last visited Jan. 1, 2003).

¹⁶ NRC, *NUREG/BR-0240 Revision I*, “Reporting Safety Concerns”: Identity Protection, Limitations. なお、NRC は、告発者の守秘が制限される場合として、ここに掲げたものの他、計 6 つの事項を列挙している。守秘を制限する場合の詳細及び手続に関しては、NRC, *Management of Allegation Handbook* 8.8, ppII-7-11.を参照のこと。

¹⁷

<<http://www.nrc.gov/what-we-do/regulatory/allegations/safety-concern.html>>(last visited Jan. 1, 2003)

¹⁸ *Ibid.* もともと、email による通報は、いわゆるハッカーによるクラッキング行為や(職場からメールを送付する場合には)従業員に対するメールのモニタリング等によって、告発者の匿名性が保証されない恐れがある。このため、NRC は、告発者が自分の匿名性を担保したい場合には、電話での通報によることを勧めている。

¹⁹ NRC, *NUREG/BR-0240 Revision I*, “Reporting Safety Concerns”: How to Report Nuclear Safety Concern to NRC.

表 1 「内部通報」電話に対する NRC の電話での対応例*

- 今日の日付を教えてください。(時差があるために行われる確認か? — 筆者注)
- 施設名、ユニット名を教えてください。
- 施設はどこにありますか。
- あなたのお名前を教えてください。(匿名可)
- あなたのご住所を教えてください。(匿名可)
- あなたのお電話番号を教えてください。もしもあなたがお望みなら、NRC スタッフがこの電話番号にご連絡申し上げるように致します。
- あなたの懸念事項は何ですか。できるだけ事実在即して詳細に教えてください。
- 事件が起こった日又は問題が生じた日を教えてください。
- なぜ、あなたはこのことが安全性の問題になるとお考えになったのですか。
- すべての問題が、安全性に関して同程度の重要性を持っているとは限りません。そのことを良く理解しておいて下さい。それにもかかわらず、あなたは、この懸念事項が、問題解決のために直ちに行動を起こすに値するものだとお考えですか。(相手に冷静さと確認を求める質問か? — 筆者注)
- あなたは、決定的な出来事(underlying event)をその目で目撃しましたか。
- もしもあなたが、その出来事を目撃しなかった場合、あなたはそれをどうやって知りましたか。説明して下さい。
- あなたの懸念事項に関して、あなた以外の個人で、さらなる情報を提供できる方々はおられますか。もしもおられるならば、私どもが彼らにコンタクトできるよう、その方々を教えてくださいませんか。
- もしも、あなたが彼らを教えたくないのでしたら、あなたの方から、彼らに NRC と直接連絡をとってほしい、と頼んでおきましたか。もしも頼んでいないのでしたら、それはなぜですか。あなたの懸念事項に関係があるかもしれない、私どもが調査すべき記録は何かございますか。
- あなたはこのこと(懸念事項)を、あなたの上司や他の職員と議論してきましたか。もしもそうでないならば、それはなぜですか。逆にもしも議論したとしたら、彼ら(上司や他の職員)の反応はどのようなものでしたか。
- もしも、あなたが上司や他の職員の反応に満足しないとすれば、その理由を説明して下さい。
- あなたは、この懸念事項に関して Employee Concerns Program(ECP: 連邦エネルギー省(以下、DOE)が職場の安全性維持・向上のために契約会社との間で取り交わしている「従業員相談」プログラムを言い、懸念事項を有する従業員はこのプログラムの下で DOE に対して懸念事項を連絡することができる — 筆者注)の代表と議論しましたか。もしもそうでないならば、それはなぜですか。逆にもしも議論したとしたら、その反応はどのようなものでしたか。
- もしも、あなたが ECP の代表の反応に満足しないとすれば、その理由を説明して下さい。
- なぜ、あなたはご自分の懸念を NRC に対してご報告しようと決心されたのですか。

* NRC, Reporting Safety Concerns: NUREG/BR-0240, Revision 1.
 <http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/nuregs/brochures/br0240/r1/#_1_8>
 (last visited Jan. 1, 2003)を筆者(田邊)が和訳し、コメントを付したもの。

への一助としている²⁰。

(5) NRC への直接告発の可否

違法行為等を発見した告発者は、雇用者や経営者への通報・改善提案等といった、会社内での対応をとることなく、直接 NRC に対して告発することが認められている。すなわち、NUREG/BR-0240 “Reporting Safety Concerns to the NRC”の Summary において、「いかなる場合であっても、被用者は、安全性への懸念を NRC に対して直接持ち込む選択肢を有している」旨が明言されている²¹。また、このことは、後述する告発者保護制度における DOL 決定の先例にお

いても是認されている²²。

しかしながら、NRC は、告発者に対して、先ず自身の経営者(manager)へ技術的な安全性の問題を提起するよう働きかけることを基本原則としており²³、先述の告発に対する電話対応においても、告発者に対して「懸念事項について上司や同僚たちに相談したかどうか」そして「相談が無い場合、それはなぜか」等について問い合わせをすることとされている(表 1 参照)²⁴。

その理由について、NRC は、①従業員(告発者)自身が、原子力施設の安全運転に関する第

²⁰ <<http://www.nrc.gov/what-we-do/regulatory/allegations/faqs.html>>(last visited Jan. 1, 2003)

²¹ NRC, NUREG/BR-0240 Revision I, “Reporting Safety Concerns”: Summary.

²² Saporito v. Florida Power and Light. (89-ERA-7,17(Sec’y sept. 7, 1995))における DOL 決定では、告発者に、安全性の懸念を原子力事業者に対して明らかにすることを拒否し、その懸念を施設管理者に先ず知らせるのではなく、NRC に対して直接申し出る権利を認めた。

²³ NRC, NUREG/BR-0240 Revision I, “Reporting Safety Concerns”: Introduction.

²⁴ *Id* at “How to Report Nuclear Safety Concern to NRC”

表 2 近年の米国発電施設における原子力内部告発等件数の推移

	1997年			1998年			1999年			2000年			2001年			97-01年の合計		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
稼動中	753	99	312 (41.4%)	491	65	181 (36.9%)	451	85	163 (36.1%)	412	86	154 (37.4%)	385	63	98 (25.5%)	2492	398	908 (36.4%)
閉鎖中	171	34	70 (40.9%)	76	15	17 (22.4%)	55	19	14 (25.5%)	31	6	13 (19.4%)	30	9	2 (6.7%)	363	83	116 (32.0%)
合計	924	133	382 (41.3%)	567	80	198 (34.9%)	506	104	177 (35.0%)	443	92	167 (37.8%)	415	72	100 (24.1%)	2855	481	1024 (35.9%)

A:総告発件数、B:差別申し出件数、C:立証された告発の件数(下段は、総告発数に占める割合(C/A)を表す。)
 なお、Aの件数はBの件数を含むものとされる。

一義的な責任を有していること、②告発者は安全性への懸念を(不安全行為を行っている経営者に対して)直接かつ速やかに通報することができる最良の立場にあること、を挙げている²⁵。すなわち、原子力の安全という緊急性を有する問題については、NRCへの通報を待たずに、現場の従業員から経営者への問題提起等といった社内対応によって、迅速に問題解決(違法行為等への対応)が図られることが期待されていると見られる。

(6) 過去の告発件数等

NRCは、各発電所毎に、①告発受理件数、②差別申し出受理件数、③調査中の(未決)告発の件数、④立証された告発の件数、をそれぞれ集計し、それらをウェブ・サイト(インターネット)上で情報開示している²⁶。これらのデータを基に、各年における告発件数等を整理すると表 2 のとおりとなる。

なお、ここで開示されている情報は、発電所毎の告発等の件数についてのみであり、個々の告発内容やどの告発が立証されたか等の個別情報については、開示対象とはされていない。また、発電所以外の原子力施設に関する告発件数はNRCにおける情報開示の対象とされていない。

同表から読み取れるように、告発件数は近年

漸次減少の傾向にある。もっとも、NRCが指摘するように、原子力産業の大規模な再編が起こった2000年度(2000年ではない)には、総告発件数に若干の増加が見られたという(但し、表2に示したデータは年度毎に整理したものではないため、その傾向が読み取れない)²⁷。このように、告発件数等に関しては、産業再編に伴うリストラが実施された時期であるかどうかや燃料交換が行われた時期であるかどうか等の要因によって、その数に増減が見られることが知られている²⁸。

(7) 調査手続・期間等

告発がなされると、NRCは、告発内容の真偽、安全性への影響の有無、違法性の存否等について調査を行い、これらが認められた場合には、事業者に対して告発に基づく懸念内容(告発そのものではない点に留意されたい)を記した「照会書簡」(referral letter)を送付し、事業者の対応(是正措置)を求めることとなる²⁹。

NRCによって告発が受理されると、「告発調査委員会」³⁰ (Allegation Review Board、ARB)が開催され、当該告発案件に関する調査方針の決定や調査局(Office of Investigation、OI)への調査指示等がなされる³¹。告発調査委員会は、告

²⁵ <<http://www.nrc.gov/what-we-do/regulatory/allegations/faqs.html#safety-concerns>>(last visited Jan. 1, 2002)

²⁶ <<http://www.nrc.gov/what-we-do/regulatory/allegations/statistics.html>>(last visited Jan. 1, 2002)

²⁷ NRC(2001)p.1.
²⁸ GAO(1997b)pp.26-27.
²⁹ NRC, Management of Allegation Handbook 8.8 pp.I-44-72.
 なお、この照会書簡には、告発者の特定に繋がる情報が記載されることは決して無い(*Id.* at p.I-56.).
³⁰ 告発調査委員会は、委員長、告発局コーディネーター (Office Allegation Coordinator、以下 OAC)及び1人以上のその他適任者から構成される(*Id.* at p.I-28.).
³¹ *Id.* at pp.I-28-32.

発の受理から30日以内に開催されなければならないとされるが³²、通常は、二週間以内に開催されると言う³³。

告発調査委員会が開催され調査指針等が定まると、調査局(OI)による調査が行われる³⁴。調査期間に関しては目標が定められており、①告発内容の技術的(安全性)検証については、180日、②告発内容の違法性(wrongdoing)の検証については、540日とされている³⁵が、2000年度の実績では、①については、わずか平均106日、②については、平均344日で調査が終了したと言う³⁶。なお、安全性や重大なリスクに係わる深刻な問題に関しては、90日以内に対応がとられなければならない、という目標が別途設定されている³⁷。

このような短期間に、NRC(調査局)による調査が可能とされる背景には、NRCの行政リソースと技術評価能力の裏づけがある。NRC(2001)によると、NRCの技術スタッフが告発の検証等に投入した時間は、2000年度実績で延べ56,749時間にも及んだとされる³⁸。

なお、こうした一連の調査の進捗状況に関しては、NRCから告発者に対して「定期状況書簡(報告)」(Periodic Status Letters)として報告されることが義務付けられている³⁹。

(8) 告発内容の雇用者(事業者)への通知

基本的に、NRCは内部告発があったという事実を雇用者(事業者)に対して通知しないという方針をとっている⁴⁰。しかしながらその一方で、事業

者が問題を調査し解決することのできる最良の立場にあることに鑑み、NRCは、可能な限り多くの懸念を事業者に対して伝えるということに関しても、それを基本方針としている⁴¹。

そこで、NRCは、告発者の同意が得られた場合には、告発事実とその内容を事業者に対して通知することとしている。もっとも、その場合であっても、告発者の氏名等、告発者の特定に繋がるような情報が事業者に対して提供されることは無い⁴²。

NRCによると、過去の実績では、約15%の告発が事業者自らによる調査と対応を求めて事業者に対して伝えられ、残りの85%に関しては、NRCが(通常の検査等を通じて)調査を実施していると言う⁴³。

2.3 告発者保護制度⁴⁴

(1) 根拠規定及び制度概要

米国原子力安全規制における告発者保護制度は、1979年エネルギー再編法(Energy Reorganization Act、以下ERA)の中に、新たに§211⁴⁵(立法当初は§210)が設けられることにより、法律の規定に基づく制度として正式に導入された⁴⁶。なお、これに先立つ1978年には、NRCが1954年原子力法(Atomic Energy Act、以下AEA)の解釈運用の一環として、独自の内部告発者保護制度を導入していた⁴⁷が、ERAの規定は、これとは別に、労働省(Department of Labor、以下DOL)の所管の下に、法制度を整備したも

³² *Id.* at p.I-28.

³³ NRC(2001)p.33. なお、告発調査委員会は実際には一週間に一回のペースで開催されていると言う。

³⁴ 調査局(OI)による調査手続・内容の詳細については、NRC, Management of Allegation Handbook 8.8 Part III がこれを定める。

³⁵ NRC(2001)p.3.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ NRC, Management of Allegation Handbook 8.8, p.I-30.

³⁸ NRC(2001)p.8.

³⁹ NRC, Management of Allegation Handbook 8.8, pp.I-73-74.

⁴⁰

<<http://www.nrc.gov/what-we-do/regulatory/allegations/faqs.html#notify-employer>>(last visited Jan. 1, 2003)

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ なお、米国の原子力安全規制における内部告発者(ホイッスルブロー)保護制度の詳細に関しては、筆者らによる詳細な考察が既に別途行われている(田邊他(2002))ので、あわせてそれも参照されたい。

⁴⁵ 42 U.S.C. §5851.

⁴⁶ GAO(1997a)p.7.

⁴⁷ 但し、特定の明文規定に基づく法制度ではなかった点に留意されたい(GAO(1997b)pp.4-5.)。

のである。

なお、米国連邦法においては、これと同様の内部告発者保護制度が安全、環境規制の分野で導入されている⁴⁸他、1989年内部告発者保護法(Whistleblower Protection Act of 1989)という形で公務員を対象とした告発者保護の一般法が整備されている⁴⁹。また、州法レベルでも、ニューヨーク州やカリフォルニア州における労働法のように、内部告発者保護の規定を有するものがある⁵⁰。

ERA§211は、社内違法行為の告発等といった「保護行為」(protected activities)として列挙される行為を為した被用者を、雇用者が差別することを違法としている⁵¹。

内部告発等の「保護行為」を為したことによって雇用者から差別を受けたとされる被用者は、DOL 長官に対して差別の申し出をすることができる⁵²。この申し出を受けて、DOL は、差別事実の真否について調査を実施し⁵³、その事実を認定した場合には、①当該被用者に対する侵害(violation)を排除するための差別是正措置

(affirmative action)、②当該被用者の雇用に関する(バック・ペイを含む)補償(compensation)及び復位等の措置を講じるものとされる⁵⁴。

なお、本法の下で保護の対象となる被用者(内部告発者)の範囲は、先の「告発プログラム」において告発することができる者の範囲と同じである。すなわち、民間の被用者であるか州・連邦政府の被用者であるかを問わない他、当該事業者の契約者又は請負人の従業員等も保護の対象となる被用者の範囲に含まれるとされる⁵⁵。

(2) DOL 及び NRC による「二本立て」の制度運用

DOL による告発者保護・救済を中心とする ERA§211 が立法化される前年に、NRC が既に独自の告発者保護システムを導入していたことについては先に述べたとおりである。こうした立法上の経緯から、ERA§211 は、NRC が AEA 等の下で内部告発者保護制度を運用することを前提とした規定振りとなっており⁵⁶、実際問題として、同規定の下で、DOL 及び NRC による「二本立て」の告発者保護の制度運用がなされている。

DOL 及び NRC は、ERA§211 の下、それぞれ個別に行政規則を整備しており⁵⁷、それに基づいて内部告発者保護手続をそれぞれの連邦機関が独立して進めることとなる。

被用者からの差別の申し出を受けると、両連邦機関は、当該原子力施設に対して別々に調査を実施することとなる。もっとも、両者の調査目的は異なっており、①DOL が、健康又は安全に

⁴⁸ 内部告発者保護の規定を持つ安全、環境規制諸法には、本稿で取り上げた ERA の他、大気浄化法(Clean Air Act)(22 U.S.C. §7622)、毒物管理法(Toxic Substance and Control Act)(42 U.S.C. §2622)、固形廃棄物処分法(The Solid Waste Disposal Act, RCRA)(42 U.S.C. §6971)、飲料水安全法(Safe Drinking Water Act)(42 U.S.C. §300j-9)、連邦水質汚濁防止法(Federal Water Pollution Control Act)(33 U.S.C. §1367)がある。

⁴⁹ なお、詳細については田邊他(2002)61頁を参照されたい。

⁵⁰ N.Y. Labor Law §740.2, 740.3; Cal. Lab. Code §1102.5.

⁵¹ 42 U.S.C. §5851(a)(1)(A)-(F)。なお、「保護行為」には、① ERA 又は AEA に違反する雇用者の告発、②雇用者が被用者に対してその違法性を示した上で ERA 又は AEA に違反する業務命令を出した場合における、当該業務への従事拒否、③ ERA 又は AEA の規定に基づいた、議会又は連邦若しくは州の法的手続における証言、④ ERA 又は AEA の下での訴訟での訴訟や、ERA 又は AEA の下で要請される行政行為若しくは執行に対する訴訟の開始、⑤同訴訟手続における証言又は証言の試み、⑥同訴訟手続や ERA 又は AEA の目的のためにとられるそれ以外の行為に対する、何らかの援助、参加、又はこれらの試み、という6つの行為が含まれている。

⁵² 42 U.S.C. §5851(b)(1)。

⁵³ 42 U.S.C. §5851(b)(2)(A)。

⁵⁴ 42 U.S.C. §5851(b)(2)(B)。また、DOL は、差別を行った者に対して、当該被用者(内部告発者)への補償的損害賠償(compensatory damage)の支払いを命じることができる。

⁵⁵ 42 U.S.C. §5851(a)(2)(B)-(D)。なお、NRC や DOE に対して許認可申請中の会社の従業員による告発も保護の対象とされる(42 U.S.C. §5851(a)(2)(B))。

⁵⁶ 例えば、§211(b)(1)は、差別申し立て手続において、DOL が申立書の中に記載された人物を NRC 及びエネルギー省(EOE)に通知する旨を規定している(42 U.S.C. §5851(b)(1))。

⁵⁷ DOL は DOL 規則 29 C.F.R. §24 を、NRC は NRC 規則 10 C.F.R. §19.20(一般規定)、10 C.F.R. §50.7(商業用原子力施設の場合)等をそれぞれ整備している。

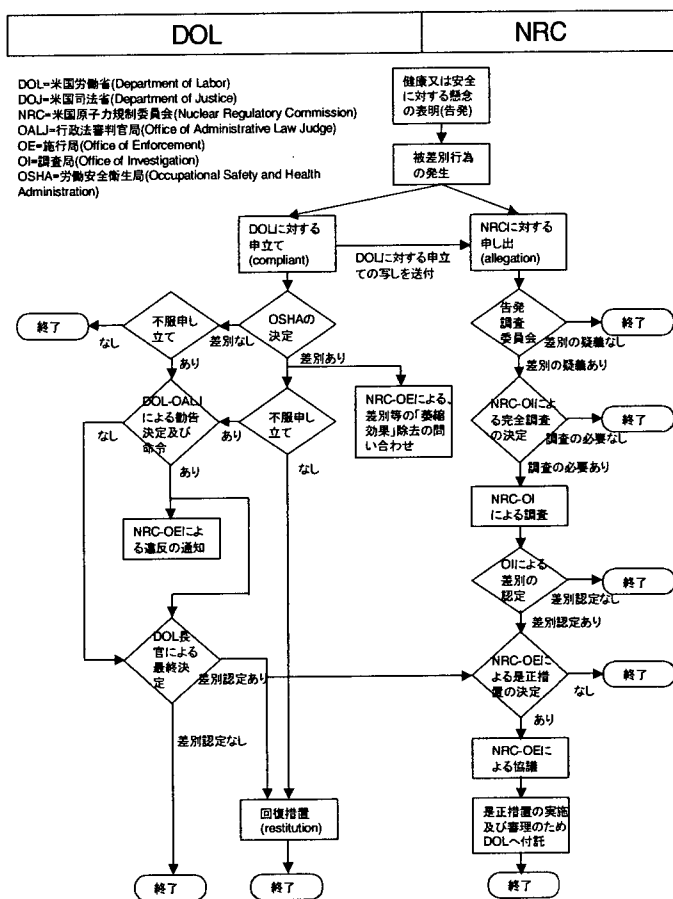


図1 米国の原子力ホイッスルブロー保護制度におけるDOL及びNRCの手続の相互関係 (GAO(1997a)pp.10-11.等をもとに作成)

関して疑義を申し出たことで差別を受けている被用者の救済を第一義的な目的として調査を実施し、原子力の安全確保を間接的に支援するのに対して、②NRCは原子力の安全確保を第一義的な目的として調査を実施する⁵⁸。

したがって、調査結果を踏まえてとられる措置も両者で異なっており、①DOLが差別を認定した場合、被用者の回復措置等を講じるとされる⁵⁹のに対して、②NRCは、当該事業者に対して制裁金(civil penalty)を課したり、NRCの認可を取り消したりすることが可能である⁶⁰。このように、NRCには、許認可システムと保護制度とを関連付けることが制度上認められている。

⁵⁸ GAO(1997b)p.7.

⁵⁹ 42 U.S.C. §5851(b)(2)(B).

⁶⁰ GAO(1997b)p.8.

なお、1982年に、DOLとNRCとの間で覚書が取り交わされており、被用者からの差別の申し出に対する両基幹の調査・責任の配分及び協力(情報交換等)が定められている⁶¹。そして、これに基づき、DOLあるいはNRCの片方に差別の申し出がなされた場合には、その内容がそれぞれの機関に伝えられることとされている⁶²。

DOL及びNRCによる保護手続の一連のフローを図示すると、図1のとおりとなる。この図から、①DOLの手続においては、差別是正・回復措置に関して準司法的な手続(被用者又は雇用者からの不服申し立てが認められていること等)がとられていること、②NRCの手続においては、差別事実の調査・認定に関して詳細な手続が定められていること、等が理解される⁶³。

(3) 過去の差別申し出件数等

NRCが、各発電所毎に、告発受理件数等とともに差別申し出受理件数を集計し、インターネット等を介してそれを情報開示していることについては既に述べたとおりである。各年における差別申し出件数は、前出表2に掲げたとおりである。

先述の告発プログラムにおける告発件数の場合と同様に、差別申し出件数も、産業再編に伴うリストラが実施された時期や燃料交換等が行われた時期にその件数が増加することが知られている⁶⁴。そして、後述するように、この点が、事業者の間に、告発者保護制度がリストラ逃れ等のために被用者によって濫用されているのではな

⁶¹ Memorandum of Understanding Between NRC and Department of Labor, Employee Protection.

⁶² *Id.* at "Investigation and processing of Compliant"

⁶³ なお、詳細については田邊他(2002)62頁を参照されたい。

⁶⁴ GAO(1997b)pp.26-27.

いか、と懸念を生じさせている一つの理由となっている⁶⁵。

(4) 制度運用に対する事業者の懸念

NRC は、告発者保護制度が原子力安全の維持・向上に資する点を強調し⁶⁶、近年、保護制度に関して積極的に行政資源を投入するようになってきている⁶⁷。

しかしながら、その一方で、保護制度の手続の対象となった事業者の殆どが、制度運用の実態に関して、何らかの懸念を表明しているという現実がある⁶⁸。

原子力事業者に対するヒアリング調査を基に、1997年に米国会計検査院(General Accounting Office、以下 GAO)が議会に提出したレポート(GAO(1997b))において紹介されている、事業者の懸念を述べると以下のとおりとなる⁶⁹。もっとも、GAO(1997b)自体が指摘するように、ここで指摘されている事業者の懸念は、あくまでも制度の運用方法に対して向けられているものであって、制度そのものに対して不賛同であるということの意味しているのではない⁷⁰。

第一は、DOL 及び NRC による重複した長期間に及ぶ一連の手続(主として調査手続)が、調査に伴う業務停止等の形で、事業者の経営を阻

害している点である⁷¹。GAO の調査(対象期間は1994年度頭から1996年度第三四半期まで)によると、差別事案が行政法審判官(Administrative Law Judge、以下 ALJ)に最初に送付されてから、DOL 長官による最終決定が下されるまで(図1参照)に、平均2.5年の期間を要したという⁷²。

第二は、保護制度の濫用に対する懸念である。事業者は、内部告発の多くが安全性の問題とは無関係かそれほど関係の無いものであり、またその幾つかは、低い勤務評定、配置転換、解雇等といった通常の人事評価・異同から自らを保身するためになされてものである、と指摘している⁷³。つまり、被用者が、告発者保護制度(救済措置)があることを利用して内部告発を行い、リストラを逃れようとする、というのである⁷⁴。そして、事業者はこのことを示す一つの証左として、差別の申し出の件数が安全性とは関係の無い経営環境等に変化が見られる時期、すなわち、配置転換・人員削減等といった雇用関係における不確実要素が高まる時期や施設が建設段階から運転段階へと移行したり燃料交換等によって原子炉が停止したりする時期において、著しい増加が見られる点をあげている⁷⁵。

もっとも、この点に関して、GAO は、保護制度の濫用を裏付けるデータを各事業者及び米国原子力協会(Nuclear Energy Institute、以下 NEI)

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ 例えば、NRC Strategic Plan: Fiscal Year 2000 - Fiscal Year 2005 においては、①安全性の維持、環境の保護、防護及び安全一般の推進、並びに②一般公衆の信頼性の向上のために、潜在的な違法行為についての被用者からの内部告発を活用する旨が記述されている。また、告発がスムーズに行われるようにするために、DOL 及び司法省と協力して差別的処遇を是正する取組みを行うことが言明されている(Appendix, Fiscal Year 2000 - Fiscal Year 2005, Vol.2 Part.2.)。

⁶⁷ 1990年代の後半には、NRC の調査局(OI)の業務量の55%が内部告発者保護に係る調査であったとされる。なお、1993年以前は、NRC が進んで告発者保護のための調査にあたる例は少なく、DOL による調査・決定を優先させていたと言う(GAO(1997b)p.7.)。

⁶⁸ Id. at 9.

⁶⁹ なお、詳細については田邊他(2002)63-65頁を参照されたい。

⁷⁰ GAO(1997b)p.3.

⁷¹ Id. at 9, 11-13.

⁷² GAO(1997a)pp.20-21., GAO(1997b)p.12.

⁷³ GAO(1997b)p.24.

⁷⁴ なお、GAO(1997b)によると、幾つかの事業者は内部告発者を非公式に次のような4つのタイプに分類しているという。それは、①自分のキャリアに対するリスクを省みず、信念に従って問題点を告発する「真の告発者」(true believers)、②安全上の問題よりも労使トラブル等の「個人的な問題を抱えている者」(employees with personal or personality problems)、③人員削減や解雇の対象から逃れるために保護制度を保険として利用する「保険裏書人」("insurance policy" writers)、及び④企業での地位保全や和解による金銭取得を目的として保護制度を利用する「企業家」("entrepreneurs")である(Id. at 25-26.)。

⁷⁵ Id. at 26-27.

から入手することができなかった、としている⁷⁶。また、NRC 及び DOL は、現行の保護制度に則した適切な調査により、事業者の指摘するような濫用は未然に防止できると反論している⁷⁷。

第三は、NRC の制度運用方法が事業者にとって「経営阻害的」あるいは「敵対的」であるという点である。事業者はその具体的内容として、①事業者自身がとった差別是正措置を無視し是正措置を発動するといったマニュアル的な制度執行スタイル⁷⁸、②差別事実が確認された場合の厳しすぎる制裁措置⁷⁹、③差別申し出件数の多寡でプラント検査や是正措置を発動する等といった、制度を規制権限の行使に利用することへの懸念⁸⁰、等をあげている。

第四は、DOL の制度運用が被用者寄り過ぎるという懸念である。事業者はその具体的内容として、①雇用者に有利な内容の行政法審判官による勧告が DOL 長官による最終決定において破棄される傾向にあること⁸¹、②DOL 長官による最終決定において、内部告発者保護規定によって保護される「保護行為」の概念が不当に拡張解釈されていること⁸²、をあげている。

以上述べてきた告発者保護制度の運用のあり方に対する懸念に加えて、事業者は、告発プログラム(先述)の運用のあり方に対しても次に述べるような懸念を示している。

第一に、NRC が、内部告発に対しては先ず自身の経営者等に問題点を提起する等、社内対応をとることを奨励する運用方針をとっている(詳細については先述 2.2(5)を参照のこと)にもかかわらず、それが徹底されていないことを事業者は懸念している⁸³。すなわち、原子力事業者は、自らがホット・ラインや提案箱(suggestion boxes)の設置等といった、匿名の報告メカニズムを内部的に擁しており、これまでに多くの懸念事項がこれによって解決されてきたにもかかわらず、NRC はこのことを積極的に認めようとしない、というのである⁸⁴。

第二に、事業者は、内部告発が当該事業者、経営者の悪評(stigma)となってしまうことを懸念している⁸⁵。殊に、NRC による違反通知が一旦プレスリリースされてしまうと、当該通知がその後撤回されたとしても、その悪評は消えることが無いという⁸⁶。

上に述べた告発者保護制度の運用等に対する事業者の懸念の背景には、近年の米国における電力規制緩和の進展がある⁸⁷。すなわち、電力規制緩和の下で原子力事業者のコスト削減は喫緊の課題となっているが、長期間に及ぶ保護によってコスト負担が強えられる⁸⁸他、制度が不公

⁷⁶ これは、各事案が個別的(unique)であって、各事業者がその内容に応じて個別具体的な対応を行うため、係るデータの入手・整理が困難であることに起因している(*Id.* at 24.)。

⁷⁷ *Id.* at 25.

⁷⁸ *Id.* at 15.

⁷⁹ 内部告発者に対する差別事実が確認された場合には、NRC による是正措置としてレベル 1 の制裁金(civil penalty)が科せられるが、これはスリーマイル事故に見られるように放射性物質が外部に漏出するようなケースに限って適用される程の厳しい是正措置内容である(*Id.* at 16.)。

⁸⁰ *Id.* at 17. もっとも、NRC は、この点に関して、差別申し出件数の多さだけが、プラント検査や是正措置発動の契機になっているわけではないことを強調している(*Ibid.*)。

⁸¹ なお、GAO(1997b)はこのことを裏付けるデータを示している。すなわち、1994 年から 97 年 3 月までに、計 51 件の案件が処理され、うち 12 件に関して行政法審判官(ALJ)による勧告の内容が DOL 長官による最終決定によって破棄されているが、うち、11 件までもが被用者に有利な内容の決定へと変更されているという(*Id.* at 19.)。

⁸² *Id.* at 21. 例えば、Hobby v. Georgia Power. (ARB No. 98-166, ALJ No. 90-ERA-30 (ARB Feb. 9, 2001))では、DOL

長官は、被用者が自分と上司との間の協調関係の欠落に関して懸念を表明することを「保護行為」に相当する、として ALJ の勧告を破棄している。また、Mosbaugh v. Georgia Power. (90-ERA-58 (Sec'y Sept. 23, 1992))では、被用者が、原子力施設の中で同僚、NRC 職員及び経営者の会話を秘密裏に録音(taping)することを是認するとともに、こうした録音行為(盗聴)を「保護行為」とみなした。

⁸³ GAO(1997b)pp.9-10.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ GAO(1997b)p.15.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Id.* at 2.

⁸⁸ *Id.* at 12.

平に被用者寄りに解釈・運用されることで、正当な経営判断に基づく人員削減・整理が阻害される⁸⁹、と事業者は考えているのである⁹⁰。

そして、これを背景として、近年の米国では、正式な告発者保護手続きが開始される前のなるべく早い段階において、事業者が内部告発者との間で和解に応じる傾向が顕著であると言う⁹¹。

また、事業者は現行制度の運用のあり方に対して、幾つかの改善提案を行っている。その内容として、事業者は、①保護手続のすべての段階における期間制限の設定、②制度濫用を防止するための罰則等のサンクションの導入、③ ERA§211 における「保護行為」定義の明確化、④事業者による自主的な是正措置の奨励、⑤ NRC の規制権限行使と関連付けた保護制度の運用の禁止、⑥ DOL による「裁判外紛争処理」⁹²(Alternative Dispute Resolution, ADR)の活用、をあげている⁹³。

2.4 小括—米国の内部告発制度の意義及び問題点

以上概観してきた、米国原子力安全規制における内部告発制度の概要及び運用から、次のような意義と問題点を指摘することができよう。

(1) 違法行為等の拡大・未然防止への寄与

第一に、表 2 に示したように、米国の原子力発電施設においては、年間 100 件から 380 件程度の法律への違反行為等が、内部告発により立証されていることが理解される。1997 年における立証件数は、1996 年以前の内部告発によるものを含むため、単純に統計をとることは不正確ではあ

るが、1997 年から 2001 年までの総告発件数を同期間の立証件数で除すると、約 36%になる。これは、内部告発によってもたらされた情報のうち、約 36%が正しかったことを意味する。すなわち、個々のケースによって程度の差はあるだろうが、これらのケースでは、内部告発を通じて違法行為や不安全行為が特定され、適切な是正措置が図られることによって、何らかの形で安全性向上が図られたことを意味する⁹⁴。

また、Millstone 発電所のケースに見られるように、内部告発が契機となって故意の違法行為が発覚し、それに対して多額の罰金が科せられたケースもある⁹⁵。

(2) 手続の整備と透明性

一方、制度の運用面に目を転じた場合、米国では、告発者の保護・救済手続まで含めて、行政規則等の形で制度や手続がよく整備されていることが理解される。

また、こうした制度は、行政規則は当然のこと、内規等(Management of Allegation Directive 8.8, Management of Allegation Handbook 8.8)も含めて、インターネット等を通じて情報開示されている。加えて、告発件数や立証された件数を開示することによって、制度が実際にどのような成果をあげているか、についても明らかにしている⁹⁶。

こうした情報開示を通じて、内部告発を企図す

⁹⁴ もっとも、これらの違法・不安全行為には、安全性とは直接的には関係のない軽微なものも含まれているであろうから、内部告発制度の効果を正確に評価することは難しいのも事実である(田邊他(2002)63頁)。この点に関しては、さらなる実証的研究が必要とされよう。

⁹⁵

<<http://www.boston.com/globe/specialreports/1996/sept/nukes/monday.htm>>(last visited Jan. 1, 2003) なお、Millstone 発電所の案件においては、内部告発を契機として明らかとなった、運転員資格に関する虚偽の報告、燃料取り出し手順の問題、安全性への懸念を表明した従業員に対する不当な人事処遇等に対して、2,243,000ドルの罰金が科せられることとなった。

⁹⁶ もっとも、発電所毎に件数を開示することに関しては、それが悪評に結びつく可能性がある等、幾つかの課題が残されていると考える。

⁸⁹ Id. at 6.

⁹⁰ また、事業者が経済競争圧力に晒されることによって、安全性に対する懸念が高まり、結果として内部告発が今後増加するのではないか、と予想する事業者もある(Ibid.)。

⁹¹ Id. at 24.

⁹² 「裁判外紛争処理」(ADR)とは、裁判に拠らない紛争解決方法を指し、訴訟上の和解や仲裁等の他、行政機関や民間機関による和解、斡旋等を意味する。

⁹³ GAO(1997b)pp.27-28.

る被用者は、①どのような場合にどのようにして告発をすべきであるか、②告発をして万が一差別的処遇を受けた場合には制度の下でどのように保護・救済されるか、について事前に知ることができる。このことは、制度の実効性を高める上で重要である。一方、事業者にとっても、取るべき対応を事前に明確にすることができる(例えば、告発者を差別してはならないことや、差別を発見した場合は改善しなければならないこと等)という利点がある。

(3) 制度運用の裏づけとなる体制の整備

運用面における米国の特色として、その裏づけとなる運用体制が整備されていることも注目すべき点である。すなわち、告発内容を技術的及び法的に検証するためのシステム(技術スタッフ、技術評価能力、調査体制)が規制当局(NRC)に具備されているのである。

これを背景として、例えば、告発内容の技術的(安全性)検証については(先述のように)わずか平均 106 日(2000 年度実績)という短い期間で終了することが可能となった。その結果、安全性に影響があると判断された場合には、適切な措置がとられることとなる。すなわち、これにより、内部告発による懸念が放置され、安全性に対して深刻な影響が生じてしまうのを回避できる。

(4) 告発者保護制度の運用にみる問題点

もっとも、米国の原子力安全規制における内部告発制度に問題点が無いわけではない。特に、告発者保護制度の運用のあり方については、大きな課題が残されていると言える。すなわち、制度運用のマニュアル化・複雑(重複)化が、事業者の自浄作用の軽視と事業者へのコスト負担をもたらしているような制度運用の方法は、制度自身が自己目的化している⁹⁷とも言え、その改善

⁹⁷ すなわち、米国における制度運用では、内部告発の保護を通じた安全性の維持・向上という効果に比べて、不釣り合いに大きなコスト(行政コストの他、事業者が負うコストも含めて)を制度に対して投入してしまっている可能性がある(田邊他

が求められていると考える。

3. 我が国への政策的含意

3.1 東京電力の問題が明らかにした我が国制度の問題点

先述のように、東京電力の自主点検データ不実記載問題に係る内部告発(平成 12 年 7 月に告発)は、平成 11 年に JCO 臨界事故を契機として導入された内部告発者保護規定(「主務大臣に対する申告」制度、原子炉等規制法第 66 条の 2⁹⁸)の初適用事案となったものである。しかしながら、本告発案件に係る処理は、我が国における内部告発制度(「主務大臣」)の制度運用上の問題点を露呈させることとなった。

第一は、告発手続の不明瞭性である。本「主務大臣に対する申告」制度においては、政省令が整備されておらず、その運用は、米国の例と比べると貧弱な内容の内規(当時)に委ねられていた⁹⁹。すなわち、告発内容の真偽と安全性への影響を検証するための手続と体制、そのスケジュール、告発者保護の具体的な方法等が、事前に必ずしも明確にされていなかったため、このことが、制度の信頼性を損ねる結果を招いてしまったのである¹⁰⁰。

(2002)68 頁)。

⁹⁸ なお、これと類似の内部告発者保護規定は、我が国では、ILO 第 20 号勧告等が契機となって、労働法制の分野を中心に既に多くの法律において導入済みであることはあまり知られていない。これらの規定には、労働基準法第 104 条、労働安全衛生法第 97 条、じん肺法第 43 条の 2、賃金の支払いの確保等に関する法律第 14 条、船員法第 112 条、家内労働法第 32 条、鉱山保安法第 38 条、等がある。なお、原子炉等規制法における保護制度(申告制度)は、米国原子力安全規制における内部告発制度の他、鉱山保安法における申告制度(第 38 条)を参考として策定されたと言われる(平成 13 年 5 月に筆者が実施した、原子力保安院原子力保安管理課へのヒアリングに拠る)。なお、我が国原子炉等規制法における「主務大臣に対する申告制度」の詳細に関しては、田邊他(2002)65 頁以下を参照のこと。

⁹⁹ 「原子力施設に係わる安全情報申告制度運用要領」(平成 13 年 1 月 6 日)。なお、この内規は、東電問題への対応の不備を踏まえ、平成 14 年 10 月 30 日に大幅に内容を拡充させる形で改正が実施された(本文で後述)。

¹⁰⁰ 田邊(2002a)。

第二は、申告者保護の配慮に欠く運用がなされた可能性が指摘される点である¹⁰¹。平成 14 年 10 月 31 日に公開された、総合資源エネルギー調査会原子力安全・保安部会原子力安全規制法制検討小委員会中間報告(以下「中間報告」)においても、「申告案件を調査する過程で申告者のプライバシー保護の観点から十分な対応がとられなかったこと」が問題点として指摘されている¹⁰²。

第三に、本案件における制度運用は、行政当局に、告発内容を調査するための人材、技術評価能力、体制が十分に備わっていなかったことを露呈させた。

本案件においては、告発の受理から事実の最終的な確認までに 2 年以上の月日を要した。これは、東電が調査への協力体制を構築するのに手間取ったことに起因すると言われており、原因を規制当局における行政資源不足・体制の不備にのみ求めるのは酷である。しかしながら、もしも規制当局にこれらの十分な行政資源が具備されていたならば、事業者サイドへの安易な問い合わせをせず、より迅速に調査を遂行できたであろうし、また、問い合わせを通じた、申告者のプライバシー侵害の侵害に繋がる行為を未然に防止できた可能性がある。本告発案件が調査の対象とされていた、平成 13 年 5 月に筆者(田邊)が原子力保安院原子力保安管理課に対して実施したヒアリングでは、当時のスタッフはわずか 4 名でありそのいずれもが他業務との兼任であるという話だった。これらの者が技術的知見を有した専門スタッフであればともかく、これでは、人員面において規制当局が十分な資源を制度に対して投入していたとは言えない。前出「中間報告」もまた、「調査のための人材や体制についての検討や整備が十分でなかったことも否めない」として、

¹⁰¹ 同上。

¹⁰² 総合資源エネルギー調査会原子力安全・保安部会原子力安全規制法制検討小委員会中間報告 8 頁。

事案の背景に国側の不備があったことを認めている¹⁰³。

以上のように、我が国の原子力安全規制における「主務大臣に対する申告制度」は、必ずしも十分ではない受け入れ体制のままに、制度運用がなされていたのである。

3.2 我が国における今後の制度設計・運用のあり方について

前節で述べた問題点等を克服するため、今後どのような形で、「主務大臣に対する申告制度」の詳細を制度設計し、運用していくべきか。また、原子力の安全確保と現場における不安全行為の駆逐という、申告制度の本来の趣旨を踏まえた上で、制度の信頼性と実効性を高めるために、制度設計及び運用においてどのような点に留意すべきであるか。本節においては、先章で述べた、米国の内部告発制度の先行事例分析を踏まえて、幾つかの提案を行うこととしたい。

(1) 一層の制度運用手続の整備及び明確化

「主務大臣に対する申告」制度をより信頼性のあるものにするためには、より一層の制度運用手続の整備と明確化が必要であると考え。特に、告発者が不利益な取扱いを受けた場合の救済措置に関しては、より詳細な制度を内規等の形で充実すべきであろう。また、告発者に不利益が生じるであろうことを十分に承知した上で告発者探しを行ったり、告発者差別を行ったり意図的に差別を放置したりした事業者に対する行政指導や改善命令等も用意すべきであろう。原子炉等規制法第 66 条の 2 第 2 項の定める「申告をしたことを理由として、その従業員に対して解雇その他不利益な取扱いをしてはならない」という文言が画餅に帰してしまうならば、不利益処分を恐れた者が安全に重大な影響を及ぼす可能性のある事象・行為等を申告しなくなり、結果として制度の実効性を大きく損ねてしまう可能性があるから

¹⁰³ 同上 8 頁。

である¹⁰⁴。

また、その一方で、専ら自己目的のため(故意)の虚偽告発に対する措置についても、明確に規定しておく必要がある。米国の制度においては、特にこうした規定が設けられていないが、このことが、原子力事業者によって大きな懸念とされていることについては既に述べたとおりである。

故意の虚偽告発に対する措置を規定することは、告発を企図する者に不安感を抱かせることに繋がるから望ましくない、という考え方もあろうが、故意の虚偽告発によって制度が濫用されてしまうこともまた、制度の信頼性を大きく損ねるのだという点についても軽視されるべきではない。もともと、過失によって真実とは異なる告発をしてしまった告発者が、故意の虚偽告発者として不利益を受けてしまうことを避けるため、故意の虚偽告発に対する措置の運用は慎重を期すべきであるのは言うまでも無い。

なお、東電の問題での経験を踏まえ、平成 14 年 10 月 30 日に原子力保安院の内規である「原子力施設安全情報申告制度運用要領」が大幅に拡充され、①申告者保護への配慮、②申告案件の処理手順の明確化と標準処理期間の設定¹⁰⁵、③申告制度の運用状況に関する公表、等の点について、制度運用手続の整備と明確化が図られた。これらの措置は、制度の実効性と信頼性を高める上で大きな効果があるものと評価できる

¹⁰⁴ もともと、原子炉等規制法は、第 78 条の 4 が、第 66 条の 2 第 2 項違反に対して刑事罰を科すことを通じて、事業者が告発を行った者に対して不利益な取扱いをすることに厳しいサンクションを課している。しかしながら、こうした刑事罰は、事業法の本旨(事業法としての原子炉等規制法は刑事罰を通じて原子力事業者を取り締まることを本来の目的としているわけではない)や行政資源上の制約(刑事罰を課するための証拠集めが困難であること等)などから、事業者に対して頻繁に発動されるものではなく、またそうすべきではない。こうした刑事罰の規定が事業者に対する一種の威嚇として機能する点は軽視されるべきではないが、実際には行政指導や改善命令等が実効性のある不利益取扱いの是正措置として機能することが期待される。

¹⁰⁵ 調査の標準処理期間については、原則 6 ヶ月とされた(「原子力施設安全情報申告制度運用要領」18 頁)。

が、上に指摘した点等、特に告発者救済のための関係省庁(厚生労働省や労働基準監督局等)との連携等も視野に入れた上で、今後ともより一層その拡充に努めるべきであると考ええる。

(2) 社内対応(内部ルート)の位置づけの明確化

前節で述べた、制度運用手続の詳細設計にあたっては、現場から経営層へ技術安全問題の改善を提案する等といった社内対応(内部ルート)の位置づけを明確にする必要もあろう。

実際問題として、個別具体的な案件に関しては、事業者が問題を調査し解決することのできる最良の立場にあると考えられるし、告発者もまた経営層に対してこうした懸念事項を迅速に伝えることのできる最良の立場にある。そして、もしも迅速に社内対応がとられるならば、規制当局への告発とその調査を待ってから措置が講じられるよりも、はるかに速やかに対策がとられることとなり、安全性の観点から望ましいと言える。特に、原子力安全の確保等といった、緊急性を要する案件に関しては、このことがより一層当てはまる。米国 NRC における告発プログラムの運用では、これらの点に鑑み、告発受理段階等において、告発者に対して先ず自身の経営者へ技術的な安全性の問題を提起するよう働きかけをしていることについては、既に述べたとおりである。

したがって、我が国でも、申告制度の運用レベルにおいて、社内対応の位置づけを明確化し(法律レベルで規定しない理由については後述する)、申告があった場合には、当該事業者内で内部ルート(社内対応体制)が確保されているかどうかを確認した上で、内部ルートを奨励するような運用を行うべきである。

そして、実効性を十分に具備した社内対応が整備されている場合に限って、内部手順に拠らず、規制当局やマスコミ等の外部に告発を行った者に対する保護は原則として必要ないと考えて良いであろう。我が国の判例においても、不正経理の事実(但し、同事実に関しては判例の認

めるところではなかった)をマスコミに通報した告発者を解雇した事案につき「まずは、被控訴人(告発者一筆者注)内において運営委員会、職員会議(中略)、評議委員会、役員会あるいは理事会等の内部の検討機関に調査検討を求める等の手順を踏むべきであり、こうした手順を捨象していきなりマスコミ等を通じて外部へ公表するなどという行為は、控訴人との雇用契約において被控訴人らが負担する信頼関係に基づく誠実義務に違背するものであり許されないといふべきである」と判示したものがあつた(いわゆる「群栄学園事件」東京高裁平成14年4月17日判決(控訴審))¹⁰⁶。

こうした内部ルートを前置させる運用方法は、事業者に対して、実効性のある内部手続を整備させるインセンティブとなる。なぜならば、不正事実等がマスコミ等の外部に通報され、それがステイグマとなることを恐れて、事業者は自発的に実効性ある内部手続の整備を図るからである。

もっとも、内部ルートが十分に機能していない場合や内部報告による差別が明白である場合等には、規制当局への直接告発を是認すべきである。また、法文(原子炉等規制法第66条の2)を法改正し、内部ルートを前置させる旨を明文化してしまうと、告発者が規制当局への申告に躊躇したり、あるいは事業者が名実を伴わない「形だけの」内部手続を用意したりする可能性がある。したがって、内部ルートの優先は、米国のNRCが行っているように、具体的な申告があつた場合に申告者に対して内部ルートの存否の確認と奨励を行うという、(法規定に盛り込むのではなく)運用ベースでの対応が当面は望ましいと考える。事業者の内実ともに実効性のある内部ルートが整備されたにも関わらず、規制当局に対する申告が続くような事態が将来生じた段階で、内部ルート前置の法制化を検討すべきであろう。

¹⁰⁶ 労働判例第831号65頁以下。

加えて、内部ルートに拠らない直接告発を理由とする解雇が裁判で争われるような場合には、実効性のある内部手続の存在の立証責任は(手続を用意した)事業者側にあるといふべきである。すなわち、実効性ある内部手続の存在の立証に事業者が失敗した場合には、外部通報を行った告発者は保護されるべきである。このことによつて、事業者は緊張感を持って内部手続の制度設計及び運用を行うことができる。

しかしながら、実効性ある内部ルートが確保され、それによつて問題が社内的に解決された場合には、係る不安全情報等が規制当局に伝わらない可能性も生じる。したがって、内部ルートに拠る場合であっても、一定の要件を満たすものに関しては、(内部通報を受けた)事業者から規制当局への報告を義務付ける必要がある。

また、今回の東電問題では、申告が内部の社員からではなくメーカーの社員からなされた。こうした事実を鑑み、事業者が内部ルートを整備する場合にあつては、こうした関連会社からの申告も受け付けるような体制を講じる必要がある¹⁰⁷。加えて、内部ルートであるか原子炉等規制法第66条の2に基づく主務大臣への申告であるかを問わず、取引先からの申告があつた場合には、申告者個人に加えて、当該取引先業者が不当な取扱いを受けることのないよう、制度設計をする必要もあろう¹⁰⁸。

(3) 告発内容の検証システムの拡充¹⁰⁹

内部告発をしやすくするための制度をいくら拡

¹⁰⁷ 北陸電力は、顧客、地域住民、取引先が、自社従業員による法令・ルールおよび企業倫理に反する行為、または疑わしい行為を目にした場合、それを専門の窓口「企業倫理情報窓口」(ホイッスル北電)に通知できる仕組みを作つたが、こうした課題を解決する一つの方法として、注目に値しよう。

<<http://www.rikuden.co.jp/common/links/rinri.htm>>(Last visited Feb. 24, 2003.)

¹⁰⁸ 高(2002)。

¹⁰⁹ なお、この課題については、田邊(2002a)もあわせて参照されたい。

充させたとしても、当該告発の真偽や安全性への影響を検証するシステムが十分にできれば、告発情報を安全性の維持・向上に結びつけることはできない。申告制度はあくまでも原子力の安全性維持・向上のための端緒を得るための手段の一つであって、「申告」そのものための制度ではない。殊に、安全性にかかわることは可能な限り迅速に処理することが必要であるから、当該告発内容の安全性への影響を速やかに検証できるようなシステムを構築することが要求される。

そのためにも、制度運用の裏づけとなる人員及び技術評価能力を規制当局が拡充・具備すること、あるいはそうしたリソースを規制当局が活用できるようなシステムを構築することが必要であると考えられる。

(4) 遵守すべき規制内容・基準の吟味¹¹⁰

申告制度は、現場において規制・基準の徹底を図るための極めて厳しい“モニタリング”手段の一つであることに鑑み、申告制度の活用を企図する場合には、同制度の下で遵守されるべき規制内容及び基準の吟味もあわせて実施すべきである。なぜならば、現場から尊重されていない非合理的な内容のルールに申告制度を導入したとしても、現場での非合理的なルールの徹底が図られるか、「隠蔽工作」がますます巧妙化するかのどちらかだからである。殊に、後者の状況を招いてしまった場合には、本来遵守すべき、安全性に影響のある重大なルールまでもが現場で遵守されなくなる危険性もある。

また、瑣末なルールにまで申告制度を活用することは、「労使対立」、「労労対立」、「社内権力闘争」等といったことに、制度を悪用される危険性を高めることとなる。これでは、安全性の維持向上に結びつくどころか、かえって社内の労働環境を悪化させることに繋がる。

したがって、申告制度の下で遵守させることに値する、重要な規制・基準の吟味及び取捨選択が求められる。

(5) 事実確認がなされるまでの告発内容の非開示の担保

また、当然のことであるが、少なくとも事実確認がなされるまでの間は、告発内容を開示あるいは公表すべきではないと考える。なぜならば、事実確認なしの告発内容がプレスリリース等を通じて広く一般に流布されるならば、たとえその内容が検証の結果不実であると判明した場合であっても、当該事業者はその悪評(スティグマ)により、多大な損失を被ることとなるからである。さらに、事実確認がなされるまでの情報の不開示・非公開は、告発者探しを未然に防ぐこととなり告発者保護に資する他、万が一の事業者の隠蔽工作を排除することにも繋がる。

もともと、上の議論に関しては、実際にどの段階をもって「事実確認がなされた」とするか、について様々な見解があり得る。さらには、①事実確認がなされた後、具体的にどの段階で情報を公開すべきか、また②公開対象となるべき内容はどのようなものであるか、についても様々な見解があり得る。これらについては、さらなる考察が必要とされよう。

4. 今後の課題

言うまでも無く、原子力安全規制における「内部告発制度」は安全性維持・向上のための手段の一つであって、それ自体が目的ではない。したがって、内部告発制度が具体的にどのような形で原子力安全の維持・向上に寄与したか(あるいは寄与しなかったか)、についてさらなるケース・スタディを通じた検証が必要となろう。また、告発制度の導入が、どのような企業内の対応を促したか、についても調査する必要がある。先に米国では告発件数が漸次減少傾向にあることを示した(表2参照)が、これは、各企業内に信頼性

¹¹⁰ なお、この課題の詳細については、田邊(2002b)を参照のこと。

のある内部報告ルールが整備されたことの反映かも知れないからである。今後は、米国の先行事例をもとに、これらについてのケース・スタディを進めていく予定である。

謝辞

本研究論文が成るにあたっては、電力中央研究所研究顧問 神田啓治京都大学名誉教授(エネルギー政策学)、京都大学大学院エネルギー科学研究科中込良廣教授(エネルギー政策学)、神戸大学大学院法学研究科阿部泰隆教授(行政法)、上智大学法学部北村喜宣先生(行政法)、筑波大学社会科学系山川隆一教授(労働法)、から多くの御指導・ご鞭撻を賜った。特に、大学院の恩師である神田先生並びに中込先生の両先生、それから阿部先生とはこの問題に関してここ数年来頻りに議論を交わしてきた。これらの諸先生方との議論なしには、本稿は成り立たなかつたであろう。これらの学恩に対して、心から感謝申し上げたい。また、本誌匿名のレフェリーの方々からも貴重なアドバイスを賜った。これらの方々に対しても心から感謝の意を表したい。なお、当然のことではあるが、本論文に関する誤りなどの一切の責任は筆者が負うものである。

【参考文献】

- [1]高巖:「法令順守はトップの責任」、朝日新聞『私の視点、特集・原発損傷隠しの波紋』平成 14 年 9 月 22 日(2002)
- [2]田邊朋行:「JCO 臨界事故を契機とする原子炉等規制法改正の評価と課題」『電力経済研究』No.45(2001)
- [3]田邊朋行:「内部告発制度の明瞭化必要」、朝日新聞『私の視点、特集・原発損傷隠しの波紋』平成 14 年 9 月 22 日(2002a)
- [4]田邊朋行:「内部告発者をいかに保護するか」『月間エネルギー』平成 14 年 10 月号(2002b)
- [5]田邊朋行、鈴木達治郎、青木一益、杉山大志:「原子力安全規制におけるホイッスルブローワー保護制度の日米比較」『公益事業研究』第 54 巻第 2 号(2002)
- [6]GAO(1997a) *Nuclear Employee Safety Concerns: Allegation System Offers Better Protection, but Important Issues Remain.* GAO/HEHS-97-51. United States General Accounting Office.
- [7]GAO(1997b) *Nuclear Power Safety: Industry Concern With Federal Whistleblower Protection System.* GAO/HEHS-97-162. United States General Accounting Office.
- [8]NRC(1994) *Report to the Review Team of Reassessment of the NRC's Program for Protecting Allegers Against Retaliation.*
- [9]NRC(1996) *Management of Allegation Directive 8.8.*
- [10] NRC(1996) *Management of Allegation Handbook 8.8*
- [11] NRC(2001) *Status of Allegation Program: Fiscal Year 2000 annual Report.*

田邊 朋行(たなべ ともゆき)
鈴木 達治郎(すずき たつじろう)
電力中央研究所 経済社会研究所