

Environmental Management and Legal Affairs, Application of Whistleblower Law

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2008-03-01 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 縣, 幸雄 メールアドレス: 所属:
URL	https://otsuma.repo.nii.ac.jp/records/3783

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



環境マネジメントと法務、 公益通報者保護法の活用

Environmental Management and Legal Affairs, Application of Whistleblower Law

縣 幸 雄

序

環境マネジメントとは、事業者が自主的に環境保全に関する取組を進めるに当たり、環境に関する方針や目標等を自ら設定し、これらの達成に向けて取り組んでいくことをいう。このための事業所内の体制・手続等を「環境マネジメントシステム」(Environmental Management System、EMS)という。このような制度が樹立されるにいたった理由は、1992年(平成4年)の地球サミットの前後から、「持続可能な開発」を実現に向けた手法の一つとして、事業者の環境マネジメントに関する関心が高まったことによる。これにつき、独自の環境マネジメントシステムを構築・運用してもよいが、外部機関の定めた規格に基づいたシステムを採用し、そして、その外部機関の審査・認証を受けることで、社会的な評価を得ることができる。その外部機関として国際的な環境マネジメントシステム規格(ISO 14001)があり、その認証取得をする事業者が増加しつつある。

ISOの国際規格は、業務の手順が各国でバラバラでは不都合が多いので、基本的な部分は共通化しようという目的で定められているものであり、規格には法的な拘束力はなく、規格に沿った取組をするかどうかは、事業者の自主判断に委ねられている。ISO 14001の基本的な構造は、(1)方針・計画(Plan)、(2)実施(Do)、(3)点検(Check)、(4)是正・見直し(Act)というプロセスを繰り返すことにより、環境マネジメントのレベルを継続的に改善していこうというものである¹。

このようなことを事業者が行うにいたった社会的背景は、事業主体が、社

会との良好な関係を構築しなければ存続しえなくなっているということによる。それは、先進国での産業優先による環境破壊、公害、欠陥商品問題などにつきコンシューマリズムの立場より厳しい企業批判が高まり、市民や圧力団体から理解と支持がなければ、事業体の存続は困難になるという社会情勢による。そこで、事業体は、広報活動の一つとして市民や圧力団体など社会の理解と信頼を得る活動を行うにいたる。これは、従来の広報活動・パブリックリレーションズ概念を越えるものであるといわれている。すなわち、企業などの事業体を取りまくステークホルダーが多様化、重複化するようになりマルチステークホルダーとして社会と同化して論じられようになったこと、公共性の空間が官の独占物ではなくなり民を含む公共概念が構築されるにいたったことなどにより、ソーシャルリレーションズとして位置づけられるにいたったということである²。

本稿は、この新しい事業体の活動に要請されている広報活動のうち、生態学的な環境保全と資源環境など環境共生関係を実現しようとするソーシャルリレーションズを取り上げ、近時、制定された公益通報者保護法との関係を指摘することにする。

2 環境保全の法的根拠

(1) 憲法と環境保全

環境の保全は、人類の生存にとっては愁眉の課題である。人の活動が、自然の復元力と自浄能力を上回って不可逆的な環境破壊をもたらし、それが人が生きる環境に被害をもたらす原因をつくっていることについては、近年の地球温暖化による環境破壊を見れば、明白な事柄である。人が、今後、生き延びていくためには、自然環境と資源の有限性を認識して的確な環境管理のシステムを作りあげなくては、不可能であることについては、世上の認識については一致している。2008年の洞爺湖サミットで、温暖化がテーマとなることからしても、緊急の課題であることは明らかである。

日本国憲法は、この環境問題について、何らかの指針を示しているものであるのか。憲法典においては、この点につきなんら直接に規定するものはない。制憲時において、この類の環境問題は意識されていなかったからである。この憲法の沈黙をもってして、憲法は、その規律の対象外としているという

ものではない。

憲法は、国家機関の活動基準を示し、また国民の権利を保障するものであるから、明文化されていなくとも、そこには政治の運営に関する一定の原理原則を内包しているものと、とらえるべきだからである。そこで、憲法解釈上、隠されている国政上の原理や基準を探し出し、問題の解決にあたる法規範を抽出することが必要となる³。このことにつき、憲法 13 条の幸福追求権、25 条の生存権を根拠とする環境権が、広汎な国民の法意識として浸透し、現実の環境保全秩序の中で「生ける法規範」として無視できない存在となり⁴、この権利の存在を中心にして環境管理のシステムを構築することが、国政上の原理や基準となっている。このような事実上の法規範としての存在は、2004 年の憲法調査会の最終報告書においても新しい人権として環境権は、知る権利、プライバシーの権利とともに、憲法上明記すべきものとし⁵、また、この調査会の意見をもとにして作成された自民党の新憲法案でも 25 条の 2 (国の環境保全の責務) として「国民が良好な環境の恵沢を享受することができるようにその保全に努めなければならない」⁶との規定を設定すべき発表していることも、環境保全を憲法保障の対象と解されていることの証左といえよう。

(2) 国際法規と環境保全

1992 年、リオデジャネイロで開催された地球サミットに 100 ヶ国以上の政府首脳が一同に会し、世界各国が協力して地球規模での環境管理に努め、良好な環境を維持すべきことが確認された。ここで、21 の原則をかかげる「環境と開発に関するリオ宣言」がなされ、人類と自然の共生や相互依存の認識し、国際協調の重要性が確認され⁷、また 21 世紀に向けて「環境と開発」に関する 40 章からなる行動計画「アジェンダ 21」が採択されている。また、2002 年、リオでの地球サミットの 10 周年としてヨハネスブルグで開催された地球サミットでは「持続可能な開発に関するヨハネスブルグ宣言」を採択した。この宣言は、直面する課題を掲げて、15 の持続可能な開発に対する事項を列挙し、国際連合の主導的役割に言及している。

このような地球規模での取り組みにつき、地球サミット以外の個別の国際条約には、その代表的なものとして、次のようなものがある。

条約名	日本批准年	条約採択年	条約の内容
南極条約	1960年	1959年	南極の平和的利用、科学的調査の自由、領土権主張の凍結、査察制度の規定。
ワシントン条約	1980年	1973年	絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引の規制、その動植物の保全の促進。
ラムサール条約	1980年	1971年	特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地およびその動植物の保全の促進。
オゾン層保護 ウィーン条約	1988年	1985年	オゾン層保護のための国際的な協力の枠組みの作成の推進。
モントリオール 議定書	1988年	1987年	オゾン層破壊物質を特定し、その消費・生産等を規制。
気候変動枠組条約	1993年	1992年	締約国に温室効果ガスの排出および除去に関する目録作成等の義務。
生物多様性条約	1993年	1992年	生物の多様性の保全、遺伝資源の利用から生ずる公正な利益の配分。
バーゼル条約	1993年	1989年	有害廃棄物の越境移動およびその処分の規制。
環境保護に関する 南極条約議定書	1997年	1991年	南極での鉱物資源活動の禁止、環境影響評価、動植物の保護、廃棄物の処分・管理、海洋汚染の防止等の生態系と環境の保護。
砂漠化対処条約	1998年	1994年	砂漠化に直面する国による国家行動計画の作成・実施を先進国が支援する方法。
京都議定書	2002年	1997年	二酸化炭素等の排出量を先進国・途上国につき2008年まで5%（日本は6%）削減することを規定。
ストックホルム 条約	2002年	2001年	残留性有機汚染物質の製造、使用、輸出入の禁止、廃棄物の適正な管理を規定。
カルタヘナ議定書	2003年	2000年	遺伝子組み換え生物の規制、輸出入に関する規制。
ロッテルダム条約	2004年	1998年	有害化学物質等の国際取引に関して化学物質の適正な管理を促進する方策の規定。

これらは代表的な例であるが、日本が、これら条約を締結し批准をしたということは、環境保全に関して、次のような法的な効果をもたらすことにな

る。

憲法 98 条 2 項は「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする」と規定している。この規定が意味することは、条約を締結した以上、速やかに、国内法を整備し、国会、内閣は、それを実現することが要請される。その理由は、条約を締結するにつき、憲法 73 条 3 号において、内閣の職務につき「条約を締結すること。但し、事前に、時宜によっては事後に、国会の承認を経ることを必要とする」とあるように、条約は、国会・内閣の双方の意思により樹立された規範である。98 条 2 項に、「誠実に」という文言が憲法上にあることは、単なる修辭ではなく、それ相応の規範的意味があり、条約を締結した以上、国内法をすみやかに整備することを国に対して義務づけたものと解される。そして、(1) において記したように現代社会において環境は憲法問題として把握されているので、環境保全の条約を締結したことは、憲法 13 条、25 条により導かれる環境問題に対する憲法原則を具体化し補充するものとして、それに対応して国内法が整備されるということである。

(3) 環境基本法およびその他の法律が定める事業者の責務

国内法の整備として、環境基本法（1993 年）が制定された。そして、この法律に吸収される形で、公害対策基本法が廃止された。この環境基本法の目的は、1 条「この法律は、環境の保全について、基本理念を定め、並びに国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにするとともに、環境の保全に関する施策の基本となる事項を定めることにより、環境の保全に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献することを目的とする」とし、事業者の責務として、8 条において、「公害を防止し、自然環境を保全するために必要な措置を講ずる」責務（1 項）、「事業活動に係る製品その他の廃棄物となった場合にその適正な処理が図られることとなるように必要な措置を講ずる」責務（2 項）、「事業活動において再生資源その他の環境への負荷の低減に資する原材料、役務等を利用するように努める」責務（3 項）、「国又は地方公共団体が実施する環境の保全に関する施策に協力する」責務（4 項）があると規定している。

これらの規定の性質は、訓示規定として事業者の社会的責務を記したもの

であり、これらの法文のみでは、環境保全に関する具体的な規範となっていないものではない。しかし、個別の環境保全に関する立法が行われることにより、8条1項、2項、3項、4項は、事業者が果たすべき責務は具体化され、それにともない行うべきソーシャル・リレーションズの法的根拠となる。以下、それぞれの条項に係る法規である。

1 項関係（公害対策）

大気汚染防止法

自動車から排出される窒素酸化物及び粒子状物質の特定地域における総量の削減等に関する特別措置法

スパイクタイヤ粉塵の発生の防止に関する法律

水質汚濁防止法

特定水道利水障害の防止のための水道水源水域の水質の保全に関する特別保護法

湖沼水質保全特別措置法

瀬戸内海環境保全特別措置法

海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律

浄化槽法

下水道法

土壤汚染対策法

農用地の土壤の汚染防止に関する法律

農薬取締法

化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律

有害物質を含有する家庭用品の規制に関する法律

特定化学物質の環境への排出量及び管理の改善の促進に関する法律

ダイオキシン類対策特別措置法

騒音規正法

振動規正法

悪臭防止法

建築物用地下水の採取の規制に関する法律

消防法

高圧ガス保安法

毒物及び劇物取締法

労働安全衛生法

特定工場における公害防止組織の整備に関する法律

人の健康に係る公害犯罪の処置に関する法律

公害防止事業費事業者負担法

公害紛争処理法

など

2項（廃棄物処理）

廃棄物の処理及び清掃に関する法律

ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法

産業廃棄物の処理に係る特定施設の整備の促進に関する法律

特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律

特定物質の規制等によるオゾン層の保護に関する法律

特定製品に係るフロン類の回収及び破壊に実施の確保等に関する法律

など

3項（省エネ・リサイクル）

循環型社会形成推進促進法

資源の有効な利用の促進に関する法律

容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律

特定家庭用機器再商品化法

建設工事に係る資材の再資源化に関する法律

食品循環資源の再利用等の促進に関する法律

使用済自動車の再資源化に関する法律

地球温暖化対策の推進に関する法律

エネルギー政策基本法

エネルギーの使用の合理化に関する法律

新エネルギー利用等の促進に関する特別措置法

電気事業者による新エネルギー等の利用に関する特別措置法

エネルギー等の使用の合理化及び資源の有効な利用に関する事業活動の促進に関する臨時措置法

など

国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律

環境情報の提供の促進等による特定事業者等の環境に配慮した事業活動の推進に関する法律
環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律
など

4 項（環境保全への協力）

工場立地法
環境影響評価法
自然環境保全法
自然公園法
自然再生促進法
都市緑地保全法
首都圏保全法
近畿圏保全法
都市の美観風致を維持するための樹木の保存に関する法律
景観法
絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律
遺伝子組替生物等の使用等の規制による生物多様性の確保に関する法律
特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律
文化財保護法
鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律
南極地域の環境の保護に関する法律
など

3 事業者の責務


(1) 広報活動と環境マネジメント

事業体は、上記の法規を遵守することを、コンプライアンスとして要請されている。それを事業体として行っていることを、担保するものとして、ISO 14001 に加入し、審査機関による審査を受け認証を取得することにある。この認証の取得は、外部へのイメージアップという効果以上に、リスクマネジメントや本業の強化としても役立つものであるといわれている⁸。また、こ

れに加入しなくても環境基本法4条により、その責務を逃れることができるということではない。

パブリックリレーションの概念の中にはソーシャルリレーションズとして地域社会に協力する業務が含まれるし、業務のコンプライアンスには、当然に企業は法規にしたがい環境マネジメントを行うことが含まれている。このマネジメントには、その法規を遵守しているかの監査が含まれている。その監査には、監視・測定（定常的チェック）、内部監査（定期チェック）、第三者審査（外部チェック）、情報公開（社会のチェック）がある⁹。これらの監査が、正常に機能することにより、事業者の責務を果たすことになり、また、そのことを広く社会に伝えることが、ソーシャルリレーションズを確立しているものといえる。この監査の中で、内部監査に関連し、近時、制定されている公益通報者保護法（2006年4月施行）が注目される。

この法律は、自動車のリコール隠し、偽装請負、食品偽装、賞味期限変造など、内部告発による企業の不正を明るみに出す契機となつている。公益通報者保護法1条が「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等並びに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を目的とする」するように、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律の遵守するために、公益通報者の保護をはかっている。この法律が保護する利益の中には、環境基本法8条1項から4項までに規定する公害対策、廃棄物処理、省エネ・リサイクル、環境保全への協力も含まれることは、いうまでもない。

拙稿「プレゼンテーションと法務 ―ヘキサゴンテストの提言」において指摘で指摘とこであるが、広報力の測定方法として、広報組織力、広報計画力、情報提供力、情報収集力、広報整備力、情報法務力の有無・程度を測る方策について記述をした。この中で広報組織力に公益通報者保護法を組み入れることが、必要である。広報組織力とは、1のようなものである¹⁰。ここに示す5個のシステムの中に、公益通報者制度の受け入れをすることを明示し、そのことを環境マネジメントの中に組み込まれていることを、広報活動の一つとして明示することが必要である。

(2) 公益通報者保護法と環境保全

公益通報者保護法の概要は、次のようなものである。この法律で保護される通報は、刑罰付きの法律に限られ、406本の法律が、その対象となる。通報をした労働者につき、①通報をしたことを理由とする解雇の無効、②労働者派遣契約の解除の無効、③その他の不利益な扱い（降格、減給、派遣労働者の交代を求めること等）の禁止することにより、その身分を保護をしようとする。つまり、この通報につき、誠実な内部告発は正当な行為として評価しようとするものである。正当な行為として認められるものは、①目的の正当性（うらみなどの私益ではなく公益に役立つ情報提供）、②告発内容の真実性（うわさ話ではなく証拠となる資料の存在）、③手段の相当性（外部への告発の必要性の有無）が、存在することが必要である。通報先としては、事業者内部、行政機関、メディアなどの事業者外部がある。事業者内部に対する告発は、①の不正な目的でないことが条件となり、行政機関（監督官庁や警察などの取締当局）に対する告発は①の他に②の真実相当性があることが必要となる。その他メディアやNGOなどの事業者外部に対する告発は、①、②のほか、③の告発の相当性が必要となる。つまり内部通報では証拠隠滅のおそれがあること、書面による内部通知後20日以内に調査を行う旨の通知がないこと、人の生命・身体への危害が発生する急迫した危険があること、との条件を満たすことが必要である¹¹。

かつては、通報は、「告げ口」「密告」というマイナスイメージとらえられてきたが、松本邦明氏（経営倫理実践研究センター）の「内部告発の動向と倫理ヘルプラインの役割」にある作図より本稿のテーマにかかわる要点を引用させてもらうと図2のように意識は変わっているといわれている¹²。

世代の意識は、表のように厳密に分かれるものではないであろうが、同論文が指摘されているように、安全・健康・環境を社会目標とし、個人の行動規範が人間性・社会性を重視する傾向が見られ、明らかに内部告発に対する社会意識の傾向は変化しているものといえると考える。また、宮本一子氏（日本消費生活アドバイザー・コンサルタント協会消費生活研究所）の「内部告発の時代」のなかでは、内部告発の企業が勧奨する場合に、社内対策を実行するときのガイドラインを示し、内部告発は単純な早期警戒システムとして位置づけることができるとしている¹³。

このような意識の変化に対応し内部告発を事業内でシステム化すること

は、つまり公益通報者保護法の導入は、環境基本法8条が規定する事業者の責務の不履行による環境破壊を引き起こさせないことの保証に結びついている。この早期警戒システムの一環として内部告発を環境マネジメントの中に組み入れていくのが、事業体の環境保全意識を高めるために有効な効果的な方法であり、それを組織化することが広報の役割になる。自動車のリコール隠し、偽装請負、食品偽装、賞味期限変造などの場合と異なり、環境マネジメントの一環として、内部告発を位置づけることは、環境問題の特殊性にある。つまり、他のコンプライアンスについては、内部告発を広報組織に組み入れることは任意であるが、環境問題については、より強度にコンプライアンスが要請されていることにある。

環境保全は、全国民が取り組むべき愁眉の課題であり、このことを憲法改正の中に織り込もうとする動きがあったことにも、コンプライアンスが強度に要請されている証左である。安倍内閣は、戦後レジームからの脱却を標榜し、憲法改正を政治課題としていた。国民が要請している課題は、年金問題、地方格差など生活に密着したものであるのに、憲法改正を政治課題として持ち出したことに「空気が読めない」とも揶揄されたが、その改正案となるであろう原案の中で、その前文に「日本国民は自然との共生を信条に、自国もみならずかけがえのない地球の環境を守るため力をつくす」との文言がある。¹⁴ 本来、憲法の規範としての性質は、権力を制限し国の果たす役割を規定するものであるが、この文言には、国はもとより国民に対しても、その名宛人として環境保全の責務を果たすべきことを明示している。このような規定をすることは、憲法規範の法的性質として正当であるか否かは別にして、憲法改正は主権者の意思表示である。もし、これがなされれば環境保全については、主権者が「みんなでやろう」として取り組むべき課題として位置づけたものであり、そのことを最高法規が明記したものと理解できる。

この環境保全のコンプライアンスは、憲法改正を待つようなものではなく、即刻に取り組むべき事柄、国民みずからの課題である。公益通報者保護法の活用は、環境基本法8条1項（公害対策）、2項（廃棄物処理）、3項（省エネ・リサイクル）、4項（環境保全への協力）につき、そらを守るという事業体内部の遵守宣言の役割をもつ。それを組織に導入することは「告げ口」「密告」の勧告ではなく「みんなで気をつけよう」というメッセージがこめられているものであり、このことを広報活動の一つとすることは、社会との

連帯を深めるソーシャルリレーションズであると考える。

注

- 1 日本能率協会 EMS プロジェクト「ISO 14001 本審査問答集」36 p
- 2 藤江俊彦「広報辞典」143 p
- 3 棟居快行「憲法講義 I・理論演習」6 p
- 4 富井利安「環境権の現在と将来」法律時報 62 巻 1 号 41 p
- 5 <http://www.shugiin.go.jp/indexnsf/html/index.kenpou.htm>
<http://www.sangiin.go.jp/japanese/kenpou/houkokusyo/mokuji.html>
- 6 朝日新聞 2005 年 10 月 29 日
- 7 このリオ宣言により、1993 年、環境政策を公害対策から環境保全へと変換すべきく、公害対策基本法を制定した。この環境基本法と公害対策基本法との差異は、第一に、公害対策基本法は国民健康や財産への被害防止という消極目的を実現するものであったのに対して、環境基本法は良好な環境循環の維持と形成という積極的目的を有するということであり、第二に、公害対策基本法は国民の健康や財産への被害の原因となる環境汚染行為を規制するものであるのに対して、環境基本法は良好な環境循環を保持するために地域の環境に関わりのあるすべての人の社会経済活動その他の活動を対象として適正な環境の維持と形成を実現しようとするものであり、第三に、公害対策基本法は被害の発生の特某と侵害された場合の救済という個人的法益の保護という限定されたものであるものに対して、環境基本法は、地域的環境の保全を目的とするが地域環境は一地域または一国に限定されるものではなく、相互に関係して地球全体に関わるものであるから、広く地球全体に視野を広げるものである（原田尚彦「環境法の現在と将来」法律時報 1073 号 81 p）。このような内容をもった環境基本法の法的性質は、その定める内容からして、基本的にはプログラム規定であるとしても、国の指針を示しているものであるから、以後、環境に関係する立法を行う場合、そして法規の運用を行う場合、同法が示すガイドラインに従うことが要請される。
- 8 日本能率協会 EMS プロジェクト 前掲書 3 p
- 9 日本能率協会 EMS プロジェクト 前掲書 115 p
- 10 大妻女子大学コミュニケーション文化学会 「コミュニケーション文化論集第 5 号」1 p

- 11 <http://www.5.cao.go.jp/seikatsu/koueki>
- 12 経営倫理実践センター監修 「コンプライアンス規程・実践実例集」 38 p
- 13 宮本一子 「内部告発の時代」 199 p
- 14 <http://www.jimin.jp/jimin/shinkenpou>

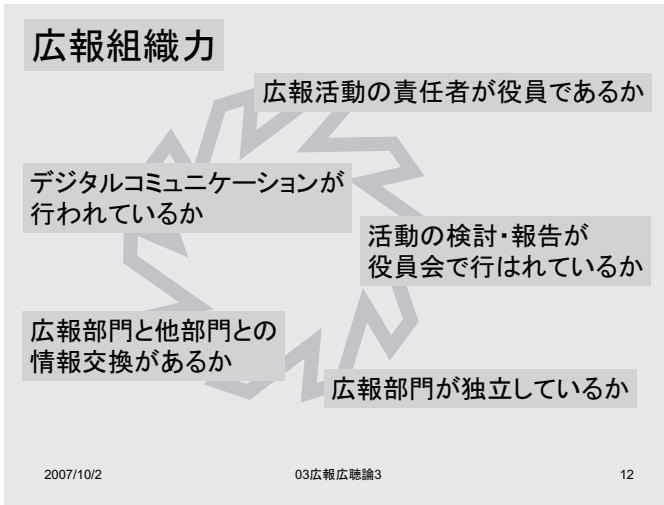


図 1

	第一世代	第二世代	第三世代
時代区分	大正～終戦	戦後～1990	1990～現在
時代理念	国益	ムラの利益	社会の利益
社会目標	富国・強兵	競争・効率	安全・健康・環境
個人の行動規範	国への忠誠	組織への忠誠	人間性・社会性重視
内部告発	密告・裏切り	後ろめたさ	正当な行為
人口比	70歳以上 15%	70歳～35歳 45%	35歳以下 40%

2007/10/10

広報と法務

11

図 2