

# Dodd & Frank 法における内部告発者報奨金プログラムとその資本市場規制的意義

柿 崎 環

## 要 旨

2010年米国 Dodd & Frank 法により導入された内部告発者報奨金プログラムとは、内部告発者から SEC 等に提供された独自の情報を契機として、SEC 等により100万ドル以上の制裁金を課す法執行が実施された場合、当該制裁金のうち10%から30%の範囲で、当該内部告発者に対して報奨金を付与する制度である。同制度の導入により最も懸念されたのは、内部告発者が、企業内のコンプライアンス窓口等での不正告発ではなく、報奨金を目当てに最初に SEC に通報することになっては、これまで企業内で促進されてきた倫理コンプライアンス教育、ひいては企業コンプライアンス体制の機能が阻害されるのではないかという問題であった。それゆえ、実務界では、内部告発者報奨金付与の条件として、SEC への通報以前に企業に対して通報を求める社内通報前置主義を採用するよう批判を強めた。しかし、SEC は最終の SEC 規則においても、企業内コンプライアンスの向上に貢献する修正を施したものの、社内通報前置主義を採用しなかった。その理由は、同報奨金制度が、あくまで資本市場規制の一環として、SEC が早期に企業内の不正情報を入手し法執行を迅速かつ柔軟に実施する手法として位置づけられる点から導かれる。さらには、米国の他のエンフォースメント制度（連邦量刑ガイドライン、訴追延期合意等）の運用と相まって、企業に対し、より充実したコンプライアンス体制の改善を迫る契機として機能する点にも本制度の意義が認められる。

## 目 次

I 内部告発者報奨金プログラムの概要	執行
1 序論—制度の概略と問題意識	5 制裁金
2 内部告発者の定義	6 報奨金
3 内部告発情報	7 内部告発者保護規定
4 内部告発者報奨金プログラムの対象となる法	II 検討—資本市場規制における内部告発者報奨金

1 他のエンフォースメント規制との関係

## I 内部告発者報奨金プログラムの概要

### 1 序論—制度の概略と問題意識

2010年米国 Dodd & Frank 法の制定により、同法922条において1934年連邦証券取引所法(以下、「34年法」とする)に21F条「証券取引内部告発者の動機付けと保護」という新たな条項が追加され、同条項の実施のためのSEC規則が2011年5月に公表された<sup>1)</sup>。導入された内部告発者報奨金プログラム(Whistleblower Bounty Program)とは、内部告発者から自主的に提供された独自の情報を契機として、100万ドル以上の制裁金を課す法執行が実施された場合、SECが得た制裁金のうち10%から30%の範囲で、当該内部告発者に対して報奨金を付与することを認めるものである(Dodd & Frank 法922条)。具体的な報奨金額を決定する際には、内部告発者が提供する情報の重要度、当該法執行に対する内部告発者の情報提供の寄与度、及び当該報奨金の付与により証券諸法違反の抑止効果が期待される当該制度への影響力等を勘案して、SECはその額を定めることができる。さらに、報奨金付与の可否及び報奨金額の決定について判断基準を明確化し(同法922条)、内部告発者に対し、告発後の調査結果を報告することが義務付けられ(同法924条(d))、また匿名での内部告発を望む場合には弁護士代理を立てれば可能となり(同法922

条)、企業が内部告発者に対して報復措置を行った場合には民事訴権の対象とする(同法1057条)など、内部告発者の保護に対しては2002年SOX法による場合よりも一層充実させている。また、SECでは、法執行部門のなかに新たに市場情報局(Office of Market Intelligence)を設置して内部告発の受付窓口を置き、内部告発の受理体制を整備しつつある。

本稿では、まず、こうした内部告発者報奨金プログラムを詳細に規定したSEC規則につき概略を紹介したい<sup>2)</sup>。もっとも、このような内部告発者報奨金プログラムの導入によって懸念されているのは、企業内コンプライアンスに対する影響である。即ち、内部告発者は、企業内に設置されたコンプライアンス窓口等への不正告発ではなく、この制度の導入によって報奨金を目当てに最初にSECに通報することが予想され、これまで促進されてきた倫理コンプライアンス教育、ひいては企業コンプライアンス体制の機能自体が阻害されるのではという問題である。このSEC規則案の公表時点でも、その点の批判が最も強かったが、SECは、最終規則においても、企業のコンプライアンス機能を尊重する一定の配慮はみせながら、いわゆる社内通報前置主義をとらなかった。なぜ強い批判を受けつつも、SECはこうしたアプローチを貫いたのか。本稿では、こうした問題意識の下、内部告発者報奨金プログラムが、資本市場規制の法であるDodd & Frank法に導入されたことの意義について、米国の他の証券規制のエンフォースメントとの関連性からも検討して

みたい。

## 2 内部告発者の定義

「内部告発者」は、34年法21F(a)(6)において、「個人または共同で、証券諸法違反に関する情報をSEC規則の方法に従ってSECに提供する者」と定義されている。その方法を具体的に定めた規則21F-2(a)によれば、この主体には、自然人が予定され、企業・その他の団体は、内部告発者としての資格は与えられていない。また、SECに提供される情報は、規則21F-9(a)に基づく申出手続の書式に従うことが必要である。なお、34年法21F(a)(6)の定義とは異なり、規則21F-2(a)では、内部告発者の定義において、提供情報については「証券諸法の違反」ではなく、「証券諸法の将来的な違反（possible violation）に関連する」という文言を用いている点には留意が必要である<sup>3)</sup>。Dodd & Frank法では内部告発者保護のため、SECに対して、内部告発者の身元が合理的に推測されうる情報の守秘義務を求めているが（後述I 7（1）参照）、その義務の履行には内部告発時にその者の身元をSECが認識できることが前提となる。そのため、仮に内部告発の申し出があった時点で、その内容が証券違反か否かを確定できなければ「内部告発者」としての身元情報を保護されないというのでは不都合だからである。また、規則21F-2(b)(1)の報復禁止規定においても、「将来的な証券諸法違反」の通報に対して、34年法§ 21F(h)(1)に基づく報復禁止規定による救済保護が受けられ、その要件は、その者の内部告発が契機となった法執行につき成功の可否は問われていない。さらに最終規則の段階で、規則案では、34年法21F(h)(1)に基づきSECが報復禁止条項について法執行を行えるかどうか明

らかではなかった点を批判したパブリック・コメントを受け、最終規則21F-2(b)(2)では法執行の権限を明示している。ただし、報復禁止規定の目的に鑑み、「提供情報が、将来的な証券諸法違反に関連するという合理的な確信をもつ者であること」が、内部告発者の条件とされた。ここでの「合理的な確信」とは、「従業員はその提供情報が、違反の可能性のあることを真摯に確信しており、かつ同様の立場にある従業員であれば、そのように考えることが合理的である場合」を指す。このように報復禁止保護の要件を緩和し、他方で、将来的な違反があることに合理的な確信を要求することによって、報復を恐れることなく質の高い内部告発の提供が期待できる一方で、不誠実あるいは些末な内容の告発が抑止できると解されている<sup>4)</sup>。

## 3 内部告発情報

34年法21F(b)(1)に基づき、SECによる報奨金付与の対象となる内部告発情報は、以下に掲げる要件を満たしていることが必要である（規則21F-3(a)）。第1に、SECに対する「自主的な（voluntary）」情報提供であること、第2に、提供情報が「独自の（original）」情報であること、第3に、当該情報が、SECによる連邦裁判所や行政手続における法執行の成功を導いたこと、第4に当該法執行により、SECが100万ドル以上の制裁金を得たこと、以上である。これらの要件の詳細を規定した規則21F-4の内容をみていこう。

### （1）情報提供の自主性

まず、内部告発者は、SECに対して「自主的に」独自の情報を提供した場合に限って、報奨金付与の資格が認められる（34年法21F(b)

(1)。情報提供の「自主性」の意義について定めた規則21F-4(a)によれば、申出人の情報提供が「自主的に」なされたものと評価されるのは、内部告発の申出人またはその代理人が、申出人の提供情報に関連する事項につき、① SEC によって、②公開会社会計監視委員会 (Public Company Accounting Oversight Board；以下、PCAOB とする) または自主規制機関による調査、検査等との関連で、③議会、その他の連邦政府、州司法長官または州証券規制当局による調査との関連において、何らかの依頼、調査等を受ける前に、SEC に対して情報を提供した場合とされる<sup>5)</sup>。

また、SEC または他の規制当局が、事前に申出人またはその代理人に対し、依頼、調査等を行った場合には、たとえ、申出人の対応が、召喚状または法的な強制によるものでなくとも、申出人の情報提供は自主的になされたとはみなされず、報奨金付与の適格性は得られない (規則21F-4(a)(2))。これは、証券諸法違反の可能性を知った従業員等が、政府等の機関が企業に対し調査に入る前に、SEC に対し率先して情報提供を行うインセンティブを与える趣旨である<sup>6)</sup>。

さらに、同最終規則では、同条項において、内部告発のインセンティブを高めるため、SEC からの調査、要請を受ける前に、上述の SEC 以外の規制当局の一つに対して同一情報を自主的に提供した場合にも、SEC への情報提供には「自主性」を認めることができる旨の一文が追加された。なお、申出人の内部告発が、事前の法的義務または契約上の義務に基づいて、証券諸法違反を SEC や上述した規則21F-4(a)(1) に掲げられた規制当局等に対して報告する場合も、「自主的に」なされたとはみなされない

(規則21F-4(a)(3))。

## (2) 情報の独自性

### (i) 独自の知見または分析

次に、34年法21F(a)(3)では、内部告発の申し出が、「独自の情報」といえるための要素として、以下の3点を示している。即ち、①申出人の「独自の知見または分析」から導かれたものであること、②申出人が独自の情報源でない限り、SEC は他の情報源から知りえないものであること、③申出人の情報源以外に、裁判上もしくは行政手続上の聴聞、または政府報告、公聴会、監査もしくは捜査、またはニュース報道からは入手しえないこと、である。これに加えて規則21F-4(b)(1)では、④2010年7月21日 (Dodd & Frank 法施行日) 以降に、SEC に提供されたものであることを条件として補足している<sup>7)</sup>。

ここでの「独自の知見」とは、「公に入手可能な」情報源からでなく、内部告発の申出人が保有する事実に関する情報であることを意味する (規則21F-4(b)(2))。申出人は、「独自の知見」を業務や社会活動における経験、情報交換、観察から得ることができる。また「公に入手可能な」とは、その情報源が、広く世間一般に周知されているか (例えば、企業のプレス・リリース、報道、インターネット情報) または、その情報源が世間一般に周知されていなくても、一般に公開されているもの (裁判記録や、情報自由法に基づき入手可能な資料等) から得られたものであることを意味する<sup>8)</sup>。「独自の知見」の要件について留意すべきは、内部告発者が、潜在的な違法行為について、直接、最初に知りえたものであることを要しないという点である。内部告発者の経験、観察、情報交

換から得られれば（公の情報源からの入手を除く）足りるものであり、例えば、内部告発者が第三者から入手した情報であっても「独自の知見」となる場合がある<sup>9)</sup>。

さらに「独自の」分析とは、単独または共同を問わず、申出人自身による分析であり、「分析」とは、一般的に入手できる情報の調査・評定であっても、申出人による調査・評価によって初めて、一般的には周知されていない情報であることが明らかにされるものでなければならない（規則21F-4(b)(3)）。

#### (ii) 適用除外

これに対して、規則21F-4(b)(4)では、形式的には「独自の知見」や「独自の分析」による情報であっても、内部告発の申出人本来の職務との関連で入手したものであれば、内部告発情報の適格性要件から除外される場合が列挙されている。

第1は、弁護士秘匿特権に服するコミュニケーションから得られた情報の場合である。これは、弁護士が依頼者との代理行為との関係で得た情報を弁護士自らの利益のために内部告発として用いることを禁ずるものである。その範囲は、当該秘匿特権の保護対象となるコミュニケーションからの情報に限らず、依頼者の代理行為の結果またはそのプロセスにおいて弁護士が得た情報であれば適用除外とされる。ただし、SEC規則に則り、SECに出頭しSEC手続業務に参加する際に求められる合理的に必要な情報開示、または州法上の法曹倫理規則に基づく情報開示はこの限りではなく、「独自性」は失われない<sup>10)</sup>。

第2は、申出人の業務、またはその使用人もしくは会社の業務において、依頼者の法律上の代理人として得た情報を弁護士自らの利益のた

めに内部告発に用いようとする場合である。これも、秘匿特権により保護されるコミュニケーションからの情報に限定せず、依頼者の代理行為の結果またはその過程において弁護士が得た情報も、広く適用除外とする趣旨である<sup>11)</sup>。例えば訴訟にあたり、相手方の書面によるディスクバリー手続から証券諸法違反の証拠を得た弁護士は、自らの利益のためにその情報を利用して内部告発を行うことはできない。適用除外は、弁護士が勤務する事務所の他の構成員、従業員にも当てはまり、当該弁護士の依頼者の代理業務を遂行するため、またはこれを補助するために弁護士もしくは事務所と契約した者（会計士や専門家等）も含まれる。ただし、この場合もSEC規則に則り、SECに出頭しSEC手続業務に参加する際に合理的に必要な情報開示、州法上の倫理規則で認められた開示であれば、この限りではない。

第3は、上記2つが該当しない状況において、コンプライアンス関係の責任を有する会社役員等及び会計業務関係者を対象とした適用除外である<sup>12)</sup>。即ち、(A)申出人が、役員、取締役、受任者、またはパートナーの場合、他の者から不正行為に関する情報を提供されることで当該情報を知ったとき、または潜在的なコンプライアンス違反につき特定、報告、改善するプロセスに関わって情報を知ったとき、(B)申出人が従業員であり、その主要業務がコンプライアンスもしくは内部監査に関する場合、または企業のコンプライアンスもしくは内部監査業務を行う企業に従事するか、その関係者である場合、(C)法令違反の調査会社に従事するか、その関係者である場合、(D)申出人が、公認会計士事務所に従事するか、その関係者であり、証券諸法に基づく会計士の職務遂行を通じて情報を得

た場合であって、その情報が、依頼者またはその取締役、役員、その他従業員による違反に関するときである。

もっとも、第3の適用除外については、以下の場合、なお内部告発のインセンティブを与える必要性が高いと考えられ、原則に戻り、内部告発者としての「情報の独自性」は失われない。即ち、(A)企業または投資家の財務上の利益もしくは財産について重大な損害を生ずるおそれのある企業の行為を防止するため、SECに対し当該情報の開示が必要であると申出人が合理的理由に基づいて確信している場合、(B)当該企業が不正行為の調査を妨害するものと申出人が確信する合理的理由がある場合、(C)申出人が当該企業の監査委員会、法務担当主席役員、コンプライアンス担当主席役員、もしくは申出人の上司に対して当該情報を提供してから、または、当該企業の監査委員会、法務担当主席役員、コンプライアンス担当主席役員、もしくは申出人の上司が既に当該情報を入手していることが明らかな状況において申出人が当該情報を入手してから、少なくとも120日経過した場合、以上のいずれかの場合である。

第4は、申出人が当該情報を、連邦または州の刑事法違反にあたりと連邦裁判所が判断した方法によって入手した場合である。これは、連邦法・州法の違反を犯して情報を入手した者に対しては内部告発者としての報奨金を与えるべきではないという趣旨である。

第5は、上記の規則の潜脱防止として、申出人が本項の規定に服する者から情報を得た場合である。ただし、当該情報が、本項に服する者による利用が制限されているものではない場合、または、情報を入手した者の違反の可能性に関する情報をSECに提供する場合には、こ

の限りではない。例えば、上級役員が証券諸法違反の可能性に関する報告書の受理後、当該役員のアシスタントにその情報をもらった場合、そのアシスタントは、当該役員が内部告発を制限されている限り、当該情報に基づく報奨金付与の請求をすることはできない。

こうした適用除外を認める規定の設計は、2つの拮抗する目的の調整を意図している<sup>13)</sup>。即ち、一方では、企業内のコンプライアンス・プログラムを無視して個人的な利益追求に走るようなインセンティブを与えないことで、有効な企業コンプライアンス機能の阻害を防止し、他方で、企業が重大な不正行為を認識していたにもかかわらず、適切な措置を講じていなかった場合には、これに関する独自の情報を有する者には内部告発者として行動することを奨励している。したがって、内部告発者としての「独自の情報」要件の充足を判断する際にまず注目されるべき点は、同規則案の段階では、企業がSECに対し合理的な期間内に情報を開示したか、または不誠実な開示をしなかったか、ということであった。これに対して、パブリック・コメントの多くがこの「合理的な期間」の判断は予測が困難で曖昧であると批判したため、最終規則では120日という具体的期間が定められた<sup>14)</sup>。

### (iii) 独自の情報源

次に、規則21F-4(b)(5)及び(6)では、「独自の情報」の定義について「独自の情報源」の解釈指針が示されている。第1に、規則21F-4(b)(5)によれば、SECが他の情報源から情報を入手した場合であっても、他の情報源が当該情報と同一内容の情報を内部告発の申出人またはその代理人から入手していたときには、SECは、その申出人を「独自の情報源」とみなすことが

できる。なお、議会やその他の連邦・州などの規制当局、自主規制機関、PCAOB から SEC が入手した情報について、申出人が「独自の情報源」と認められるためには、当該情報との関連で、他の規制当局から調査・照会を受ける前に申し出なければならない。SEC が、内部告発を受付けた時点で、既に当該情報を他の規制当局等または当該内部告発者の使用者から入手していた場合には、SEC は、当該内部告発者が独立の情報源かどうかを判断するため、当該規制当局等や使用者等に確認することができる。

第2に、規則21F-4(b)(6)によれば、申出人が内部告発を行ったときに、SEC が、既に他の情報源から情報を得ており、上述した規則21F-4(b)(5)の規定に則れば「独自の情報源」にはあたらない場合であっても、申出人の情報が「独自の知見または分析」によるものであり、かつ、SEC が既に保有する情報に対して重要事項を追加するものと評価されれば、SEC は申出人を「独自の情報源」とみなすことができる<sup>15)</sup>。

なお、規則21F-4(b)(7)により、申出人が、議会、その他の連邦、州、もしくは現地の規制当局、自主規制機関、PCAOB、または規則21F-4(b)(4)(iv)から(v)に列挙された、企業のコンプライアンス業務に直接、間接に関わる者のいずれかに対して、情報を提供し、その後120日以内に所定の様式に基づいて、SEC に同一情報を申し出た場合、申出人が上述の規制当局等に対して独自の情報を提供した期日を、SEC に対する「情報提供」の期日とみなすことができる。申出人は、その他の報奨金受領適格のあることを証明し、申し出の期日を、SEC の所定の様式で自ら示さなければならないが、SEC

は、この確認のために他の規制当局等に照会することができる。この趣旨は、内部告発者が、しかるべき規制当局等に情報を提供した場合であっても、SEC に対して、後から直接、同一の情報を提供した他の内部告発者よりも優先されるとすることで、他の規制当局への内部告発にも保護を与えるものである<sup>16)</sup>。同様の理由から、こうした内部告発者保護のための規定は、規制当局等へ申し出た場合だけでなく、企業内部のコンプライアンス部門等に申し出た場合にも適用される。即ち、従業員が違法のおそれのある行為を発見した場合に、最初に企業内のしかるべき部署に届け出たととしても、SEC 以外の規制当局等に申し出た場合と同様に、SEC による内部告発者報奨金付与の適格性を保証することによって、企業内コンプライアンスへの配慮を示し、同時にそのコンプライアンス体制によって、早期に不正行為の是正措置を講ずる機会と猶予が与えられている<sup>17)</sup>。

### (3) 法執行の成功を導いた情報

さらに、34年法21F 条(b)(1)では、「SEC の法執行や関連訴訟等の成功が当該内部告発者の独自の情報によって導かれたこと」が、第3の適格要件として挙げられている。規則21F-4(c)では、いかなる場合に SEC の法執行や関連訴訟等の「成功を導いた」独自の情報となるかの判断基準を3つ示している<sup>18)</sup>。この判断基準を検討するうえで、SEC の法執行の手順を念頭におくことが有益である。

通常、SEC の法執行は幾つかの段階を踏んで行われる<sup>19)</sup>。第1段階として、証券諸法違反の兆候がある場合、SEC スタッフが非公式に調査を開始する。第2段階では、SEC スタッフは、法執行の合理的な理由の有無を判断する

ため追加的な事実の収集・調査を行い、その合理的な理由が認められる場合、SEC に対して正式な行政手続をとるよう進言する。したがって、内部告発情報が、法執行の成功を導いたといえるためには、「調査等の開始」と「法執行の結果」の双方について、内部告発者の情報などの程度貢献したかを考慮することになる<sup>20)</sup>。この点について、規則21F-4(c)では、次の2つの状況を区別して要件を規定している。即ち、内部告発者の情報が、SEC スタッフの調査開始に直接結びついた場合、および内部告発者がすでにSEC が調査中の行為に関する情報を提供した場合である。

第1に、規則21F-4(c)(1)では、SEC への提供情報が、SEC のスタッフが審問・調査を開始し、もしくは停止した調査を再開し、または現在の審問・調査の一部として新たな行為もしくは別の行為に関して調査を開始するに当たり、極めて特別で、信頼性がある時宜を得たものであることが必要とされ、かつ、係る申出人の独自情報により特定された行為の一部または全部に基づいてSEC の法執行が行われなければならない。具体的には、内部告発者の情報が、スタッフが手続開始の前に得た唯一の情報である必要はないものの、スタッフの調査対象とはなっていない段階で、かつ、当該情報を得たことが、内部告発の内容を調査してみようと決心した主要な動機となったことが必要である<sup>21)</sup>。この点は、最終規則では、調査開始にあたり「極めて特別で、信頼性があり、時期を得たもの」と表現されている。

第2に、規則21F-4(c)(2)では、SEC、議会、その他の連邦政府または州検事総長、自主規制機関、PCAOB により既に審問・調査が開始されている事項に関して、内部告発者がSEC に

対し独自の情報を提供した場合、かかる情報が、法執行の成功に著しい貢献を与えたときに認められる。ここで、法執行等の結果について、より高いレベルで「著しく貢献」したことが求められている。即ち、内部告発者の情報により①法執行が、極めて短期間または極めて少ない資源で達成できた場合、②成功した法執行において訴えが追加できた場合、③成功した法執行の対象として個人または企業が追加できた場合である<sup>22)</sup>。もっとも、SEC、その他の法執行主体が、組織または当該内部告発者以外の者に、既に召喚状や調査依頼を送付しており、それを当該内部告発者が認識していたという証拠がありながら、SEC へ自ら申し出る前に、関連する文書の提出を保留または遅延していた場合には、当該内部告発者には「著しい貢献」があったものとはみなされない<sup>23)</sup>。なぜなら、報奨金プログラムの目的のひとつは、内部告発者がSEC 等の規制主体による調査を知る前に、自発的に証券法違反の可能性のある情報を規制当局へ提供するためのインセンティブを与えることにあるからである。

第3に、最終規則では、上記に規則21F-4(c)(3)が追加され、まず内部告発者が、SEC へ情報提供する前に社内コンプライアンス手続に則って通報し、これを受けた雇用者等が、当該内部告発者の情報または当該情報を契機とした調査の結果をSEC に報告し、その結果、雇用者等からSEC へ提供された内容が、「法執行の成功」についての第1または第2の条件を充たしている場合である。なお、当該内部告発者は120日以内にSEC に対しても申し出ることが必要となる。とくに本条項の場合、たとえ内部告発者が雇用者等に報告した内容が、かならずしも上述の「法執行の成功」の要件を満たしてい

なくとも、雇用者等がSECに提供した時点での情報が当該要件を満たしていれば、内部告発者に報奨金付与資格が認められる。これにより、内部告発をしようとする者に社内通報を優先するインセンティブを与えることとなり、他方、通報を受けた後、迅速に調査、報告の対応が可能となる社内コンプライアンス体制の整備も促進されると期待されている。

#### 4 内部告発者報奨金プログラムの対象となる法執行

##### (1) 訴訟等 (action)

次に、34年法21F(a)(1)によれば、内部告発者報奨金支払の財源となる制裁金が課される「訴訟等 (action)」とは、証券諸法に基づきSECによって100万ドル以上の制裁金が課される「裁判または行政手続」に限定される。さらに規則21F-4(d)では、この「訴訟等」は、「同一訴訟手続に服する裁判または行政手続」を意味するものとして規定されているが、制裁金適用対象となる訴訟の範囲に関しては、以下の2点において留意が必要である。第1に、当該「訴訟等」には、内部告発者が提供した情報の直接の結果として当該訴訟等の対象とされた者に限定されず、関係する全ての被告等が含まれる<sup>24)</sup>。たとえば、内部告発者が、ある個人のインサイダー取引に関する情報を提供した場合、その後のSECの調査の結果、SECが当該個人と共に他の者に対しても連邦裁判所の同一裁判において提訴したときには、当該全被告から徴収された制裁金を対象として100万ドル基準を超過するかを判断することとなる。これにより、一層、報奨金付与が認められやすくなり、また、内部告発者が申し出た特定の個人や訴え

に基づき、複数の個人や訴えに関わる制裁金の分配に対する異議申し立てを回避することができると考えられている。

第2に、同一主要事実の訴訟手続に関する扱いについて、最終規則では以下の2つの例外を追加した。即ち、規則案では、SECは、たとえ単一の調査の結果として複数の法執行がなされたとしても、100万ドル基準の判断にあたって、別々の裁判又は行政手続によって課された制裁金を合計することはできないとしていた<sup>25)</sup>。たとえば、内部告発者の申出が2つの別々の法執行をもたらす場合、各制裁金額が60万ドルずつであっても、当該内部告発者は、100万ドル以上の額を要する制裁金の基準をみたさないことになる。しかし、これでは同一またはきわめて関連する行為に関わる者に対して、別々の手続をとっただけで報奨金付与の要件が認められないことになるため、最終規則では以下のように修正された。第1に、規則21F-4(d)(1)では、SECによる複数の裁判または行政手続が、同一の主要事実に基づく場合には、SECはこれを単一の訴訟として扱うことができる。第2に、規則21F-4(d)(2)では、SECは、既に報奨金を付与したSECの法執行について、その後のSECの訴訟手続が、単独では100万ドル未満の制裁金にしか結びつかなかった場合であっても、同一の主要事実に関する訴訟手続であれば、複数の訴訟における総計額によることを可能とした。これにより、報奨金付与の要件が認められやすくなるため、内部告発を申し出るインセンティブが高められることとなる。

##### (2) 関連訴訟等 (related actions)

さらにSECは、34年法21F(a)(5)に定義され

た「関連訴訟等 (related actions)」において徴収された制裁金からも報奨金を支払うことができる (規則21F-3(b))。ここで「関連訴訟等」とは、以下の主体による「裁判及び行政手続」を指している。即ち、①アメリカ合衆国司法長官 (The Attorney General of the United States)、②適切な規制当局、③自主規制機関、④刑事事件における州司法長官 (a state attorney general in a criminal case) である (規則21F-3(b))<sup>26)</sup>。これらの場合にも、内部告発者は、SEC が適用する内部告発者報奨金支払の適格要件を充足することが求められている。

SEC が関連訴訟等に係る報奨金を支払うためには、SEC は、その関連訴訟等においても、SEC の定めた同一の報奨金付与の適格性を判断する基準に基づいて法執行が行われたかを判断し、その際に、関連訴訟等の権限を有する者に協力と確認を求めることができる。SEC が、関連訴訟等において報奨金付与基準を満たさないと判断した場合、または、SEC が最終的な報奨金支払確定の判断を行うため、関連訴訟等において十分に信頼できる情報を入手できなかった場合、SEC は、関連訴訟等との関係での報奨金の支払を拒否することができる。

## 5 制裁金 (Monetary Sanctions)

規則21F-4(e)では、34年法21F-(a)(4)に規定する「制裁金」の意義について定めている。即ち、SEC の法執行または関連訴訟等の結果として、罰金、利益の吐き出し、利得を含む、あらゆる金銭支払命令、SOX 法308条に基づく「利益の吐き出しファンド (disgorgement fund)」またはその他のファンドに対して拠出された金銭を意味する。SEC の解釈では、「罰金、利益の吐き出し、及び利得」は、制裁金の

例示列挙にすぎない。そのため目的の如何を問わず、当該訴訟において支払われた金銭はすべて「制裁金」と評価される<sup>27)</sup>。

## 6 報奨金

### (1) 報奨金額

規則21F-5(a)によれば、SEC の法執行または関連訴訟等との関連において、内部告発者報奨金付与に関するすべての条件が満たされた場合、次に SEC は、規則21F-10及び規則21F-11の手続規定に則って報奨金の額を決定する。その額は、34年法21F-(b)(1)に基づき、少なくとも、SEC 及びその他の規制当局により徴収される制裁金額の10%以上30%以下とされている。ただし、SEC の法執行における報奨金の割合は、関連訴訟等における報奨金の割合と異なる場合がある。この点は、報奨金決定の時期、及び内部告発者の法執行に対する寄与度が、関連訴訟の場合とは異なるため、それぞれの訴訟等との関連で与えられる報奨金の割合が異なることになるからである<sup>28)</sup>。

さらに規則21F-5(b)によれば、SEC が、同一の法執行または関連訴訟等との関係で1人以上の内部告発者に報奨金を与える場合には、SEC は、それぞれの内部告発者に与える報奨金額を別々に定めることができるが、いかなる場合でも、すべての内部告発者に与える報奨金の総額が、SEC またはその他の規制当局から徴収された額の10%から30%の範囲内である必要がある。したがって、ある内部告発者には制裁金の25%を報奨金として、別の内部告発者には5%を報奨金として支払うことが可能であるが、それぞれが30%の報奨金を受け取ることはできないことになる<sup>29)</sup>。

## (2) 報奨金額を決定する基準

34年法21F-(c)(1)(B)に基づき、規則21F-6では、SECは報奨金額を決定するにあたり、報奨金額の増加要因と減少要因に分けて基準を設定し、以下の4点を判断事項として掲げている。

まず、報奨金額の増加要因は第1に、SECの法執行・関連訴訟等の成功に対する内部告発情報の重要度である。具体的には、提供情報の内容、法執行の成功にどの程度結びついたか、情報の信頼性、完全性がSECの資源保全に役立ったかを判断要素とする。

第2は、法執行に対する内部告発者の協力の程度である。具体的な考慮事項としては、①内部告発者が持続的、広範囲、かつ時期をえた貢献を行ったか、②内部告発者が自発的に時期を得た方法でSECまたは企業のコンプライアンス窓口等に報告したか、③内部告発者の協力が結果としてSECの資源保全に役立ったか、④内部告発者が他の者にSECスタッフに対して協力するよう奨励したか、⑤内部告発者が違反行為による被害を回避する措置を講じたか、⑥内部告発者が、通報・法執行へ協力することで個人的な苦痛を被ったか、などが挙げられている。

第3は、証券諸法違反の抑止効を期待するSECの制度的な利益 (programmatic interest) である。具体的には①報奨金を付与することでSECによる連邦証券諸法の法執行機能を高め、投資家をどの程度保護できるか、②制裁金総額が限定的である場合、または内部告発者の社内通報後に企業が証券諸法違反を自ら報告したためSECによる制裁金の減額がある場合でも、内部告発者の重要な情報提供や協力に対して報奨金を付与すれば、質の高い情報提供を促進さ

せることになるか、③法執行の対象に対するSECの優先権、通報された不正の規制対象企業との関連性、業界慣行・事情の暴露性、証券諸法違反の類型・深刻度、不正行為の時期、継続期間、違反行為の数、単発か、反復的か、現在継続中か、④当該法執行に係る違反行為の中核部分が及ばず、投資家等に対する危険、違反行為が及ぼすおそれのある被害の種類、現在の被害の大きさ等が考慮事由となる。

第4は、社内コンプライアンスへの関与の程度である。たとえば、①SECへの申し出前に、内部告発者が社内コンプライアンス手続を通じて証券諸法違反のおそれを報告していたか、②報告が必要な証券諸法違反に関する社内調査等に内部告発者が協力したか、またその程度などが考慮される。

他方、報奨金額の減額要因としては、以下の4点が挙げられている<sup>30)</sup>。

第1は、内部告発者の有責性である。考慮事項としては、①当該証券諸法違反に関する内部告発者の役割、②内部告発者の教育の程度、トレーニングの有無、違反行為時における内部告発者の経験の程度と職責、③当該違反者との関係、内部告発者が害意をもって行動したか、④違反行為からの経済的利益の利得、⑤常習性、不正行為の悪質性、⑥SECの調査・法執行を意図的に妨害したか、等である。

第2は、内部告発が不合理なほど遅延した場合である。その判断には①内部告発者が、関連する事実を知りながら違反行為を報告または阻止する合理的な措置をとらなかったか、②内部告発者が関連事実を知りながら関連調査や法執行を知ったあとで報告したにすぎないか、③違反行為の報告遅延に正当な理由があるか等を考慮する。

第3は、社内コンプライアンス制度の妨害行為があった場合である。具体的には、内部告発者が意図的に以下の行為をおこなった場合に減額される。①企業のコンプライアンスや監査手続による証券諸法違反の発見の妨害を内部告発者が行った場合、②企業が証券諸法違反を発見・調査・改善する努力を妨げるような悪質な虚偽表示や虚偽文書の作成を内部告発者が行った場合である。

### (3) 適用除外

ただし、内部告発者報奨金プログラム適用の公正性に鑑みて、以下の条件を満たす一定の内部告発者に関しては、34年法21F(c)(2)に基づく規則21F-8(c)の規定により、報奨金付与の対象者から除外される。即ち、①独自の情報を得た時点で、SEC、司法省、適切な規制当局、自主規制機関、PCAOB、その他の法執行機関の構成員、役員、従業員として従事していた場合、②独自の情報を得た時点で、外国政府、または外国政府の政党支部等、または34年法3条(a)(5)に規定されるその他の外国金融規制機関に従事していた場合、③報奨金支払申請者が受領できるはずであった報奨金に関するSECの行政手続または関連訴訟等との関連において刑事罰を受ける場合、④会社の財務諸表監査を通じてSECに提供された情報であり、かつ、内部告発の申し出をすることが34年法10A条に反するおそれのある場合、⑤SECの構成員もしくは従業員の配偶者、親、子供、兄弟であるか、またはSECの構成員もしくは従業員と同一世帯に居住する者である場合、⑥SECに提供した情報が、上記④に規定された個人から得られた場合(ただし、情報提供した者が個人的に利用した場合、当該情報提供者にかかわる違反の

おそれに関する情報をSECに提供している場合、これらの規則を潜脱する意図をもつ者から得た場合には、適用除外にはならない)、⑦内部告発の申し出にあたり、SECとの交渉、及び関連訴訟等に関するその他の規制機関との交渉において、虚偽、架空、もしくは詐欺的発言を意図的に行った場合、または、虚偽、架空、もしくは詐欺的な記載が含まれていることを知りながら、SECその他の規制機関を誤導または妨害する意図をもって当該虚偽の文書等を使用した場合、である。

## 7 内部告発者保護規定

### (1) 守秘義務 (Confidentiality of submissions)

内部告発のインセンティブを高め、かつ内部告発者を保護するために、内部告発情報、内部告発者の身元が明らかになることが合理的に推測される情報について、SECまたは司法長官が開始した公的手続に関連して、被告または被申立人に当該情報を開示する必要がない限り、また、かかる必要が生じるまで開示が禁止されている(34年法21F(h)(2)(A)・規則21F-7(a)(1))<sup>31)</sup>。しかしながら、これらの守秘義務の規定によっても、刑事捜査において証人または被告人が大陪審に証拠を示すためには、司法長官の権限を制約するものではない(34年法21F(h)(2)(C))<sup>32)</sup>。また、SECが34年法の目的を実現するため、かつ投資家を保護するために必要と判断した場合、SECは、アメリカ合衆国司法長官、適切な規制当局、自主規制機関、刑事調査との関連における州司法長官、適切な州規制当局、PCAOB、または外国の証券規制当局等に対して、上述の内部告発者関連の情報を提供す

る場合がある。これらの主体は、外国証券規制当局以外は、34年法21F(h)に規定された守秘義務に服するものである。したがって、外国証券規制当局には守秘義務が課されていないため、SECは、外国証券規制当局に対して、守秘義務に相当する内部告発者保護を確保させることを検討しなければならない(34年法21F(h)(2)(D)・規則21F-7(a)(2))。

## (2) 匿名による告発

さらに、匿名での情報提供を望む内部告発者に対しては、一定の条件をみたせば、これを認めることとした(34年法21F(d)(1))。即ち、匿名による内部告発をしようとする者は、内部告発の申し出及び報奨金支払の申請の両方について弁護士を代理人とすることが求められており、内部告発者が情報を申し出た時点で、内部告発者の弁護士の名前とその連絡先情報をSECに対して伝えなければならない(規則21F-7(b)(1))。この趣旨は、不適切な内部告発を防止する一方で、内部告発者がSECとの間の意思疎通を容易にすることにある。もっとも、匿名による情報提供であれ、そうでない場合であれ、内部告発者は弁護士をつけることができる。匿名を望む内部告発者及びその弁護士は、「独自の情報」を匿名で申し出るための手続規定を定める規則21F-9に従うことが義務付けられている(規則21F-7(b)(2))。ただし、SECが内部告発者に報奨金を支払う段階では、内部告発者は、自らの身元を明らかにすることが求められており、その身元は、規則21F-10の規定に従った証明が必要とされる(34年法21F(d)(2)(B)・規則21F-7(b)(3))。

こうした匿名による内部告発を認めるにあたって、SECが強調するのは、匿名の内部告

発者は特段の除外事由のない限り、34年法21Fの目的に照らして内部告発者と同様の権利と義務を有するということである<sup>33)</sup>。SEC実施基準規則102(e)に基づき、SECは、以下の場合に当てはまる弁護士に対して、審問手続に出頭し参加する機会の権利を拒否することができ<sup>34)</sup>。即ち、審問の通知と機会を与えた後に、他人を代理するための必要な資格を有していないことが判明した場合、誠実性が認められない場合、非倫理的または不適切な職業上の行為がなされた場合、証券諸法を意図的に違反し、または意図的にその補助を行った場合である。さらに、内部告発者を代理する弁護士の不正行為は、同規則102(e)に規定する条件に従って懲戒処分の対象となる点には留意が必要である。

## (3) 報復禁止規定

Dodd & Frank 法では、SOX 法806条によって導入された内部告発者に対する報復措置の禁止規定をさらに整備して、強固なものとしている<sup>35)</sup>。即ち、内部告発者がSECに対し情報提供をしたこと、SECの調査もしくは法執行を開始させ、証言し、協力したこと、または法的に要請される開示をしたことを理由として、内部告発者の解雇、降格、脅迫、嫌がらせ、雇用条件において内部告発者を差別することを雇用者に対して禁じている(34年法21F(h)(1)(A))。また、上記(A)項で禁止された報復措置違反につき、内部告発者に対して連邦裁判所における民事訴権を認め、アメリカ合衆国のいずれにおいても証人等を召喚する権限が定められている(34年法21F(h)(1)(B))。かかる違反に対する法令上の救済には、雇用者の報復措置がなければ就けたであろう地位への復帰を含む完全な復職、利息付未払賃金の2倍支給、ならびに鑑定人及

び弁護士報酬を含む訴訟費用の弁済が含まれる(34年法21F(h)(1)(C))。なお、報復に対する訴訟は、違反から6年以内、または重要な事実が判明し、もしくは判明したであろうときから3年以内に提訴しなければならないという制限が課されている。いずれの場合も、報復措置禁止の違反行為から10年を経過した後は提訴できない(34年法21F(h)(1)(B)(iii))。

## II 検討一資本市場規制における内部告発者報奨金プログラムの意義一

### 1 他のエンフォースメント規制との関係

#### (1) 連邦量刑ガイドラインとの関係

次に、内部告発者報奨金プログラムの意義を評価するにあたっては、この制度を単体で検討するのではなく、米国における他の資本市場規制のエンフォースメントと、どのように連動して機能するかを分析する必要がある。とりわけ、SECが企業内のコンプライアンス体制を尊重しつつ、一旦、企業の自浄能力が発揮できないと判断した場合、内部告発者にSECに対する情報提供を優先させる仕組みを維持するためには、企業にもこうしたアプローチの採用を促す一定のインセンティブを与える必要がある。ここでは、とくに資本市場規制のエンフォースメントにおいて影響を及ぼすと考えられる連邦量刑ガイドラインとの関連性について検討する。

連邦量刑ガイドライン(United States Organizational Sentencing Guideline)とは、米

国の企業犯罪に対して高額の罰金刑を定める一方で、裁判所がその量刑を判断するにあたり、一定レベルのコンプライアンス・プログラムを備えていた企業には、量刑上の軽減を認めるガイドラインを示すために1991年に制定された制度である<sup>36)</sup>。制定後も、2004年には、米国のSOX法制定を受けて、大幅な改定が実施され、さらに2010年11月にも改定がなされた<sup>37)</sup>。この2010年連邦量刑ガイドライン改定においては、違反企業の量刑判断において考慮されるべき企業内コンプライアンス体制の焦点が、「違法行為の予防・防止」にとどまらず「違法行為の早期発見、報告、是正プロセスの強化」へ移っている点に留意が必要である。即ち、それまでは、違法行為の予防・防止のための規程が社内規則に採用されている点などが量刑考慮のポイントであったが、これに加え、自主的な調査に基づき企業が自ら不正を発見し、これを最初に規制当局に報告した場合に、量刑軽減の考慮事由とされることとなった。とりわけ、2010年量刑ガイドライン改定の注目点として挙げられるのは、これまで上級役員が違法行為に関与していた場合には、量刑軽減は認められなかったが、そうした場合であっても、以下の条件を満たすコンプライアンス・プログラムであれば、企業の量刑上の軽減が可能となった。すわなち、第1に、コンプライアンス・倫理プログラムの運用責任担当者は、会社の統治機関(取締役会)または適切な下位の組織(たとえば監査委員会)に対する直接の報告義務を課されていること、第2に、コンプライアンス・プログラムが、違法行為を社外の者よりも先に、または合理的な期間内で発見しうるものであること、第3に、会社は適切な規制機関に対して直ちに違法行為を報告したこと、第4に、コンプライ

アンス・倫理プログラム担当者に、不正への関与、黙認、意図的な無視がなかったこと、である<sup>38)</sup>。

この改正により、企業内の情報ラインの透明化、不正発見時における企業の迅速な対応と改善を可能とする、より実効性の高いガイドラインが掲げられた。それゆえ、社内の不正発見に際して、従業員等による規制機関等に対する内部告発よりも前に、企業自身が自発的に当局へ報告しなければ自浄能力がないと判断され安く、企業が刑事罰を受けた場合に、連邦量刑ガイドラインによる量刑減軽を受けられないことになる。したがって、まさに Dodd & Frank 法の内部告発報奨金プログラムの導入と改正量刑ガイドラインとが連動して機能することで、企業に対し規制当局へ自発的かつ迅速に不正に関する情報を提供させる誘因となっている。

## (2) 訴追延期合意との関係

さらに、近年では、訴追対象となった企業が、米国司法省との間で合意した項目を一定期間（通常2～3年）遵守すれば、訴追を見送るという米国刑事手続上の運用として、訴追延期合意（Deferred Prosecution Agreement；以下 DPA とする）が頻繁に利用されるようになった<sup>39)</sup>。この合意プロセスにおいて、当該企業は、米国司法省との間で、事実認定の範囲、罰金額、公表内容、是正措置等について交渉を行うが、その前提として、関連捜査への継続的な協力義務、一定レベルのコンプライアンス・プログラムの導入、独立監視員（Independent Corporate Monitor）の受入れ、または自己監査・自己報告制の導入、将来の法令違反の報告義務が要求される。

とくに最近の DPA・否訴追合意（Non-

Prosecution Agreement；以下 NPA とする）の条件には、連邦量刑ガイドライン基準に合致した社内コンプライアンス・システムの導入を求められる場合が多い。たとえば、近年急増する海外不正支払防止法（Foreign Corrupt Practice Act）に関する訴訟では、違反企業が有効なコンプライアンス体制を整備せず、贈賄を許す企業文化がはびこっていると認定された場合には、独立監視員の受け入れが DPA の条件として要求されていた<sup>40)</sup>。ところが、2011年には、DPA・NPA の条件として、独立監視員の受入れに代えて、自主的な報告・監視体制の整備の要求にとどめる自己監査・自己報告制の採用が増加する傾向をみせている<sup>41)</sup>。この点、独立監視員の受け入れとなると、DPA の合意期間に定められた長期にわたり、企業は、重要な意思決定の場に独立監視員を同席させ、重要な書類の閲覧も認めることになり、何か疑惑的行為があれば、米国司法省に報告されることになる。このような独立監視員の受入れを嫌う企業が、その採用を回避するため、量刑ガイドラインの基準に見合ったより充実したコンプライアンス体制への見直しを行うことによって、十分な自己監査・自己報告制で対応できることを示し、DPA の条件として認めさせる要素として交渉材料にしている様子が伺える。このように量刑ガイドラインと DPA の運用が連動して作用することで、企業内のコンプライアンス・プログラムの機能がより一層高められることが期待されている。さらに、こうした DPA の手法は、2009年までは米国司法省だけが採用していたが、2010年1月から SEC も、多様なエンフォースメントの手法のひとつに DPA・NPA を採用する旨の宣言を行った<sup>42)</sup>。これにより、DPA という法執行の手法は、資

本市場規制のエンフォースメントにおいて、今後さらに普及することが予想される。

## 2 まとめにかえて

最後に、米国の内部告発者報奨金プログラムの資本市場規制における意義について検討したい。もとより、この報奨金プログラム導入の目的は、34年法21Fの目的、即ち「内部告発者の経済的インセンティブを高めることにより、SECの調査コストを削減し、さらに内部告発者の保護を図ることにより、SECの法執行機能の向上を図ること」にある。したがって、資本市場規制の実効性を高めるため、企業の現場からの情報をできる限り早期に把握して、不正の芽を摘むことで、不正な情報の開示を防止し、証券市場の機能の公正性を確保することが、第一義的目的といえる。そのため、社内通報前置主義を強要すると、内部告発者のなかにはSECに対してのみ通報を希望する者が多数いるはずであるから、それらの者がSECへの通報自体を躊躇してしまい、企業不正についてのタイムリーな情報をSECが入手する可能性を低くしかねないこと、また、社内コンプライアンスが整備されていても、SECによる強力なエンフォースメントの代替にはならないことなどが、SECが社内通報前置主義をとらない理由として挙げられている<sup>43)</sup>。とくに潜在的な不正について企業の自主的調査よりも早くSECが認識した場合には、企業ではなくSECが対処する方が望ましい場合がある。なぜなら、そのような状況で企業不正を犯している者は、調査妨害や証拠隠蔽工作を行うリスクがあり、内部告発者は報復行為をうけるおそれが一層高いからである。もっとも、企業内のコンプライアンス制度の機能が阻害されれば、究極的

には、資本市場の公正性は確保できなくなるため、最終規則では、有効なコンプライアンス・プログラムがある企業に対しては、社内通報を優先した内部告発者を報奨金付与にあたって様々な点で優遇する措置をとった。即ち、社内への通報を先行させた場合でも、その通報から120日以内にSECに申し出る場合であれば、報奨金付与の適格性を失わず、また、かりに内部告発者本人の社内通報が報奨金適格の要件を満たさない場合であっても、通報をうけた企業の調査の結果、その企業の報告が当該要件を満たす場合には、最初の内部告発者にも報奨金付与資格を認め、また事前の企業への通報を報奨金額の決定に際して報奨金率を高める考慮事項とするなど、企業コンプライアンスにも配慮した仕組みが導入された。他方、企業の自浄能力が期待できないと判断される一定の場合には、従業員等が、直接、SECに内部告発を行うことを奨励するよう制度設計されている。

しかし、実はこの仕組みは、さらに米国における他のエンフォースメント制度と連動して、企業内コンプライアンス体制の実質的な改善を迫る契機となっている。前述のように、2010年改定の連邦量刑ガイドライン基準によれば、社内で不正が発見された場合には、従業員等の内部告発よりも前に企業自身が自発的に当局へ報告できる体制が整備されていなければ、違反企業として訴追をうけた場合、結果的に連邦量刑ガイドラインによる量刑減軽は受けられないという事態に追い込まれることになる。他方、報奨金プログラムでは、企業の自浄能力に期待して社内通報を優先した内部告発者に、報奨金付与適格をみとめる120日の猶予期間が与えられているが、見方を変えれば、この期間内に、企業内の不正発見時の調査・分析・是正・報告等

を含む迅速な対応を可能とするコンプライアンス体制への見直しを余儀なくされることとなる。

また、当該量刑ガイドライン基準が要求するレベルを充たすコンプライアンス体制を整備することが、DPA や NPA の前提条件に取り込まれていること、さらに、その運用を米国司法省のみならず2010年から SEC も採用していることから、連邦証券諸法違反については、刑事・民事を問わず、正式な訴訟段階に突入すると過酷な訴訟結果を招きかねないため、これを回避するためにもコンプライアンス体制の見直しが同法適用対象企業の急務となる。

もっとも、これまでも証券諸法違反に対する SEC の法執行においては、排除措置命令や付随的救済措置を行う過程で、自発的に違法行為の情報提供を行うなど協力的な態度を示す場合や、実効性のあるコンプライアンス体制の見直しに合意する違反企業を優遇し、他方、こうした措置を講じない違反企業に対して厳格な態度で臨むという「アメとムチ」のアプローチをとってきた経緯がある<sup>44)</sup>。したがって、今回の内部告発者報奨金プログラムの導入も、そうした SEC の法執行にあたり、その円滑化・実効性向上のためのツールを充実させたものと位置づけることもできよう。ただし、その目的は、奇しくも連邦量刑ガイドラインの改定の趣旨に示されているように、今後、企業のコンプライアンス体制に期待される役割が、「不正行為の防止・抑止機能」にとどまらず、「不正行為の早期発見、報告、是正」を可能とするより具体的なコンプライアンス体制の確立へと移行していることと極めて関わりが深い。

今日では、高度に IT 化されたグローバル資本市場において、ひとたび不実情報が開示され

ると、それはタイムレス・コストレスで不特定多数の者に広がり、後に不実と判明した時点で発生するおそれのある損害は、次第に、計り知れないほど甚大なものとなりつつある。したがって、開示される企業情報の適時性・真実性を事前規制の段階で確保することが、資本市場規制に期待された今後の重要な役割であり、市場に不実情報が開示される前に、できる限り早期に企業内部の問題発見と是正を可能とすべく、内部告発者報奨金プログラムによって、末端あるいは現場の従業員等からの迅速な情報提供にインセンティブを与えたものといえる。

もっとも、実際に内部告発者が期待されたほど現れなかったとしても、前述の他のエンフォースメント規制との連動により、企業は、内部告発者が先に SEC に通報することを回避するべく、不正の早期発見、分析、報告、是正についてタイムリーに対応可能なコンプライアンス体制の整備の見直しを余儀なくされており、そうした自浄能力を発揮できない企業を資本市場から淘汰する契機を与えたことこそが、今回の内部告発者報奨金プログラム規制を米国資本市場規制に導入したことの最大の意義といえるのではないだろうか。

#### 注

- 1) Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Pub. L. No. 111-203, § 922 (a), 124 Stat 1841 (2010). See, SEC [2010a] 当初の予定では、SEC の最終規則 (final rule) は、Dodd & Frank 法924条(a)に基づき、Dodd & Frank 施行から270日後の2011年4月21日までに公表される予定であったが、多くのパブリックコメントが寄せられたため2011年5月に延期された。
- 2) なお、手続規定については、規則21F-9, 10に基づいて、詳細な内部告発フォーム (Form TCR) や WEB 上の受付窓口を設け、些末な情報ばかりにならないように工夫されているが、本稿では紙面の都合上、手続内容については割愛する。
- 3) 規則案では「potential violation」であったが、将来生じる可能性のある違反及び現在生じている違反も含

- め、その範囲を明確化するなどの修正を加え(規則21F-2(b)(i)), 最終規則では「possible violation」という用語が採用された。SEC [2011], at18.
- 4) SEC [2011], at16.
  - 5) この最終規則では、規則案における「自主性」の判断基準が厳しすぎるというパブリックコメントを受けて、基準のなかに挙げられた事前調査等を行う主体を制限することとした。SEC [2011], at49.
  - 6) S. Rep. [2010] No.111-176, at 110.
  - 7) Dodd & Frank924条(b)によれば、34年法21FのSEC規則発効前に内部告発の申出があったものとして、Dodd & Frank 施行日以後であれば「内部告発情報」としての適格性を認めている。
  - 8) SEC [2010a], at 26.
  - 9) 不正請求禁止法(Fales Claims Act; 以下FCAとする)では、従来「情報開示禁止規定」において、「独自の情報源」の定義が、「直接かつ独立した知識をもつ者からの情報」であることを要求していた。裁判所の解釈では、「直接えた知識」とは、関係者から最初に入手した知識であり、途中に介在者がいない場合を意味していた。しかし、2010年のFCA改正は、「情報についての直接かつ独立した知識」との用語を削除して、単に「独立かつ重要な知識」としたことから、FCAにおいては、第二次情報であっても「独自の情報源」の要件を満たすものと解釈されている。See, SEC [2010a], at 28 n27.
  - 10) See, SEC [2010b]; American Bar Association [2010].
  - 11) SEC [2010a], at 32.
  - 12) この点につき最終規則では、企業内のコンプライアンス機能の確保を優先させるべく、規則案の段階より詳細な類型に分けて適用除外を定めている。SEC [2011] at 88-90.
  - 13) SEC [2010a], at 40.
  - 14) SEC [2011], at 125-128.
  - 15) この基準は、2010年FCAの改正にみられる「情報源」の定義に範をとったものである。31U.S.C.3730(e)(4)(B), Pub.L.No. 111-148 § 10104(h)(2), 124Stat.901 (Mar. 23, 2010).
  - 16) SEC [2010a], at 51.
  - 17) SEC [2011], at 150-154.
  - 18) なお、パブリック・コメントでは規則案で示された同基準のレベルは高すぎて内部告発のインセンティブを損なうとの批判から、最終規則では、規則案の基準が大幅に修正され緩和された。See, SEC [2011], at 97.
  - 19) SECによる法執行についての詳細は、黒沼悦郎 [2004] 227頁~235頁, 柿崎環 [2005] 24頁~353頁を参照。
  - 20) SEC [2010a], at 58.
  - 21) SEC [2010a], at 59.
  - 22) SEC [2011], at167-168.
  - 23) *Id.*
  - 24) SEC [2010a], at 68.
  - 25) SEC [2010a], at 70.
  - 26) 「適切な規制当局」とは、SEC, 通貨監督庁(the Comptroller of the Currency), 連邦準備制度理事会(the Board of Governors of the Federal Reserve System), 連邦預金保険機構(the Federal Deposit Insurance Corporation), 貯蓄金融機関監督庁(the Office of Thrift Supervisors), 及びその他34年法3条(a)(34)において「適切な規制当局」として指定された規制当局を意味する(規則21F-4(f))。さらに「自主規制機関」は、全米証券取引所, 登録証券協会, 登録決済機関, 地方債規則制定委員会, その他, 34年法3条(a)(26)に基づき自主規制機関として指定された機関を指す(規則21F-4(g))。
  - 27) SEC [2010a], at 71.
  - 28) SEC [2010a], at 75-76.
  - 29) SEC [2010a], at 75.
  - 30) 規則21F-16では、不正行為者であっても、自ら内部告発することを認め、報奨金付与対象から除外していない。SEC [2011], at320-324.
  - 31) ただし、1974年プライバシー法が適用される場合はこの限りではない(34年法21F(h)(2)(A)・規則21F-7(a)(3))。See, 5 U.S.C. § 552a (2010).
  - 32) 司法長官による刑事訴追の「関連訴訟」において、刑事被告人は、その証人と対面する権利を有するという合衆国憲法修正第6条に照らして、内部告発者の身元の開示が認められる場合がある。See, SEC [2010a], at83.
  - 33) SEC [2010a], at 86.
  - 34) 17 CFR § 201.102(e).
  - 35) 18 U.S.C. § 1514A (2010). See, Miriam [2004] at1064-1067; Beverley and Gerald [2007] at1-54.
  - 36) 釜田薫子 [2005], 39頁-43頁。
  - 37) U.S. Sentencing Commission [2010]
  - 38) U.S. Sentencing Commission [2010] § 8C2.5(f)(3)(C), § 8B2.1(b)(7).
  - 39) 木目田裕・山田将之 [2007] 43頁~44頁。
  - 40) 2010年のFCPA訴訟のうち42%は独立監視員をDPAの条件として導入している。
  - 41) 2011年9月時点で2011年の独立監視員制の導入を条件としたDPAは、JGC Corporation事件1件のみであり(ここでは、Independent Compliance Consultantという名称である)、それ以外のDPAでは、すべて自己監査・自己報告制を条件としている。See, United States v. JGC Corporation, Docket No: 11-CR-260, available at <http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/cases/jgc-corp.html>.
  - 42) SEC [2010c]
  - 43) SEC [2011], at172-176.
  - 44) 柿崎環 [2005], 324頁~353頁。See, SEC [2001].

## 参考文献

内田芳樹 [2011] 「Dodd-Frank Actにおける内部通報者報奨金制度〔上〕・〔下〕」国際商事法務39巻7号923頁(2011年7月号), 同39巻8号1112頁。

- 梅津光弘 [2005] 「改正連邦量刑ガイドラインとその背景：企業倫理の制度化との関係から」三田商学研究第48巻第1号147頁～158頁。
- 柿崎環 [2005] 『内部統制の法的研究』日本評論社 324頁～353頁。
- 釜田薫子 [2005] 「内部統制システムに関する米国取締役の義務・責任—改正連邦量刑ガイドラインと判例法を参考に—」『内部統制の新潮流と課題』月刊監査役504号別冊附録39頁～44頁。
- 木目田裕・山田将之 [2007] 「企業のコンプライアンス体制の確立と米国の訴追延期合意—Deferred Prosecution Agreement」商事法務1801号43頁～54頁。
- 黒沼悦郎 [2004] 『アメリカ証券取引法・第2版』弘文堂, 227頁～235頁。
- American Bar Association [2010] Model Rules of Professional Conduct Rule1.6(b), Rule1.13(c).
- Beverly H. Earle and Gerald A. Madek, [2007] “The Mirage of Whistleblower Protection Under Sarbanes-Oxley: A Proposal for Change” *American Business Law Journal*, vol 44, Spring, 2007 at1-54.
- Geoffrey Christopher Rapp, [2007] “Beyond Protection: Invigorating Incentives for Sarbanes-Oxley Corporate and Securities Fraud Whistleblowers”, 87 *B.U.L.Rev.* 91 .
- Matt A. Vega, [2009] “The Sarbanes-Oxley Act and The Culture of Bribery: Expanding the Scope of Private Whistleblower Suits to Overseas Employees” *Harvard Journal on Legislation*, vol 46, at 425-501.
- Miriam A. Cherry [2004] “Whistling in the Dark? Corporate Fraud, Whistleblowers, and the Implications of the Sarbanes-Oxley Act for Employment Law” *Washington Law Review*, vol.79, November, 2004, at 1064-1067.
- Paul E. McGreal, [2010] “Corporate Compliance Survey”, *the Business Lawyer*, vol.66, November 2010, at127-128.
- Richard E. Moberly [2006] “Sarbanes-Oxley’s Structural Model To Encourage Corporate Whistleblowers”, *Brigham Young University Law Review*, 2006 at1107-1180.
- S. Rep. [2010] No.111-176, at 110
- SEC [2001] Report of Investigation Pursuant to Section 21(a) of the Securities Exchange Act and Commission Statement on the Relationship of Cooperation to Agency Enforcement Decisions, Exchange Act Release No. 44969, October 23, 2001, *available at*, 2001 SEC LEXIS 2210.
- SEC [2010a] Proposed Rules for Implementing the Whistleblower Provisions of Section 21F of the Securities Exchange Act of 1934, Exchange Act Release No. 63237, November 3, 2010, *available at*, 2010 SEC LEXIS 3673.
- SEC [2010b] Standards of Professional Conduct For Attorneys, 17 C.F.R. § 205.3(d)(2)
- SEC [2010c] Announces Initiative to Encourage Individuals and Companies to Cooperate and Assist in Investigations, *available at*, <http://www.sec.gov/news/press/2010/2010-6.htm>.
- SEC [2011] Implementation of the Whistleblower Provisions of Section 21F of the Securities Exchange Act of 1934, Exchange Act Release No.64545, May 25, 2011, *available at*, 2011 SEC LEXIS 1816.
- Terry Morehead Dworkin, [2007] “SOX and Whistleblowing”, *Michigan Law Review*, vol 105, June 2007., at1757-1780.
- United States Sentencing Commission [2010] Sentencing Guidelines for United States Courts, 75 Fed. Reg. 27388 (May 14, 2010), *available at*, [http://www.ussc.gov/guidelines/2010\\_guidelines/index.cfm](http://www.ussc.gov/guidelines/2010_guidelines/index.cfm)

(本稿は、平成21年度日本証券業協会客員研究員制度助成の成果である。)

(東洋大学法科大学院教授)