

公益通報者保護法をめぐる最近の状況

郷原総合コンプライアンス法律事務所
弁護士 郷原信郎氏

●「内部告発」「公益通報」を考える視点

内部通報とは組織の構成員が、これは放置できない、許せないということを告発すること。それを組織として、どう扱うのか、対応するのかということです。この広い意味の内部通報をめぐる、日本には複雑な構図があるということを、まず頭に入れておかねばなりません。

比較対象として、例えばアメリカのように法の機能を徹底的に強化しようとする国、違法行為を正すためであれば、懲罰的損害賠償という制度まで認める国の場合は、告発が違法行為を抑止するために非常に効果的なものだとし、インセンティブまで与えて、その告発を積極的に行ってもらえるよう制度化しています。

ところが日本の場合は考え方が違い、違法行為を抑止するために、あらゆる手段を使って法を機能させようとしします。法と国民との関係は微妙で複雑です。

このような状況で、日本の場合は告発の動機は、かなり複雑だと思います。

【純粋型】(自己の関与なし)

最も純粋な形は、個人として許せない、放っておけないということを会社に訴え出て、効果がなければ、外部の例えばマスコミに訴えて、正してもらおうとする形です。このタイプの告発は、自分自身が関わっていることはなく、正義感、倫理観が告発動機となり、その告発の信用性にも、問題はありません。ただ、実際には、この純粋型というのは、それほど多くはないのではないかと考えます。

【私的感情型】

上司と折り合いが悪い、あいつは許せないということから、一定の問題を大げさに訴える。自分よりも能力が低い同僚がなぜ出世するのか、足を引っ張ってやりたいというような場合もあります。このように動機が私的感情による告発は、その信用性に注意が必要です。

【派閥抗争型】

また、派閥内の構造的なものを背景にしている派閥抗争型もあります。特に閉鎖的な組織の中では、内部告発が決定的な影響を持つ場合があり、十数年前に大学の中で教授を追い落とすためにセクハラ告発が使われたということはよくありました。こういった動機の告発についても、信用性に注意が必要ということになります。

【自己関与型】(カビ型不正)

自分の意志とは関係なく、恒常的に構造的に関わらざるを得なかった不正をなんとかしたいという思いから、自分の関与も含めて訴え出るということもあります。このパターンが組織にとっては、非常に貴重な告発で、自分が関わる形の不正は、すでに組織の中で恒常化しているわけですから、それを内部告発、内部通報によって、組織の上層部が把握することができるというのは、コンプライアンス実現のために有力な手段になります。

不正には「ムシ型」「カビ型」の2つのタイプがあるということを、20年近く前からコンプライアンスのポイントとして指摘してきました。

個人の意思によって行われる不正行為をムシ型、個人の意志を超えた部分をカビ型と呼んでいます。カビ型は個人ではなくて、組織の利益が目的で、そのポストにつくと本人の意思に関係なく不正行為に手を染めざるを得ない。構造的な要因があるから、そういう問題行為が恒常化しています。

このような問題は把握することが非常に難しく、組織中で蔓延しているから、組織の上層部も認識があるはずで、不正には耐えられないと、仮に内部通報したとしても、そんなことはわかっているんだよということになる場合が多い。

このような問題は、内部通報では解決できず、外部のマスコミとか監督官庁に訴え出るというような形になって、大不祥事に発展する場合が多いのです。様々な企業で表面化した品質データ改ざん問題の大半はこのパターンです。自動車メーカーで相次いだ完成検査の不正もこのパターンです。カビ型不正は自己関与型ということになります。

●兵庫県で起きていること

4つのタイプの告発があるということ、告発の動機には、非常に複雑なものがあるということから、内部通報、公益通報に対して組織がどう対応すべきなのか、どういう法律を作るべきなのかということについては、これまでさんざん議論が行われてきましたし、実際に起きる事象に対しても、世の中の評価は厳しく対立します。

それが典型的に現れたのが、今の兵庫県で起きている問題です。なぜ兵庫県知事は他の複数の人の供述に基づいて第三者委員会が認定したことまで否定し、非を認め

ないのか。ことの発端は、告発文書をどう取り扱うのか、それが公益通報者保護法上どう扱われるべきだったのかというところですが、それについて様々な見方がある、公益通報者保護法上は、兵庫県の当初の対応には問題があり違法だと、概ねコンセンサスが得られています。

それでも怪文書みたいなものを外部通報として、まともに取り上げていたら、組織が持たないと真顔で言う人もいます。厄介なのは、告発や通報に対してどう対応すべきなのかということを一般化するのが難しいということです。例えば今回、兵庫県が行ったことは違法で間違っていた、こう対処すべきだったという考え方を、すべての民間企業に取り入れられないといけないということになると、かなり厄介なことになる気がします。何故なら、組織の性格が違うからで、民間企業がこれまで内部通報に対してどのような対応をしてきたのか、個別企業なりの歴史があります。国の組織には国の組織なりの、そして自治体には自治体なりの告発に対して、どう取り扱うべきかという、基本的な対応の考え方があります。組織がどのように出来上がっていて、その通報に対して意思決定をするトップが、どのような強大な権限を持っているか、ということによっても違います。

おそらく今、兵庫県で起きていることは、日本の地方自治制度、その自治体においては、アメリカの大統領よりも権限を持っていると言われる、首長にすべての権限が集中している地方自治体で起きていることだからこそ、あの告発文書に対する対応が、非常に大きな問題だったと評価せざるを得ないのです。

しかし、世の中の評価は公益通報者保護法上どうなのか、違法なのか合法なのかという形で単純化されてしまうので、今の議論の延長上で、民間企業はすべて外部通報について、そのような対応が義務付けられるということになると、様々な問題が生じてくるわけです。

ここで改めて考えるべきことは、公益通報を保護することと、企業にとって告発・通報をどう生かすのかということ、異なった視点で考えないといけないということです。アメリカのように、とにかく企業も国もすべて違法行為を排除していくのだという認識が共通している国であれば、視点は比較的共通化できると思います。

しかし、日本の場合は公益通報に対して、まず基本的に公益通報は純粋なものだから、純粋な告発をする人にとって、それは権利である。だから権利を行使することに対しては、不利益を課してはいけないし、保護しないといけないという考え方です。

公益通報者保護法というのは、基本的にこの考え方の法律で、だから保護法です。一方で、企業にとって公益通報は何かというと、企業の中での不正や不祥事を発見して、それに対する適切な対応を取るための貴重な情報源です。その貴重な情報源を得ることと、権利を保護することとの間の違いを認識した上で、この制度を見ていかなければなりません。

●22 年、25 年法改正のポイント

公益通報者保護法は強化の方向で改正されてきました。強化というのは権利を保護する方向での強化で、直近で行われた 2022 年の公益通報者保護法改正もそうです。ただ、保護の強化の中で、内部通報を通して企業の側が不正の端緒を得るという観点も、それなりに強化されてきたと思います。

【22 年改正のポイント】

保護の対象を労働者のみならず、退職者や役員に広げ、保護の内容についても賠償の免責なども明示的に含むこととし、企業には適切な通報体制の整備を義務付けるなど、「通報者保護」の実質を確保する方向への大改正

- ① 事業者に対し内部通報に適切に対応するために必要な体制の整備等を義務付け
- ② 事業者が公益通報対応業務従事者を定める義務と、公益通報対応業務従事者の刑事罰を伴う守秘義務の導入
- ③ 外部通報の保護要件の緩和
- ④ 通報者、通報対象等の拡大

22 年改正は通報者保護の実質を確保する方向への大改正と言われていますが、保護の対象が拡大していけば、それだけ企業としては、広い範囲から通報を得ることができるという意味で、コンプライアンスの視点も取り入れられたものと言えると思います。

改めて考えてみますと、今、兵庫県で起きている問題は①③、ここが問題になっているわけで、この改正が行われていなければ、斎藤知事の言っている通りということになっていたのではないかと思います。

【25 年改正のポイント】

<法改正の背景>

- 事業者内で長期間継続している法令違反・不正を知る社員が通報を行わない
- 有益な通報が社内に寄せられても、調査を行わない
- 有益な通報を行った者に対する不利益な取り扱い

<改正法のポイント>

- ① 労働者が保護要件を満たす公益通報をしたことを理由とする解雇及び懲戒について、刑罰を新設

- ② 正当な理由なく、公益通報者を特定することを目的とする行為（いわゆる通報者探索）を明文で禁止したこと
- ③ 正当な理由なく、公益通報をしない旨の合意をすることを求めること等の通報妨害を禁止する規定を新設
- ④ 公益通報から1年以内に行われた解雇又は懲戒について、公益通報をしたことを理由としてされたものと推定する規定を新設

今回、兵庫県をめぐる問題で、公益通報者保護法が大きな話題になっている中で、さらに強化の方向で改正されたポイントがここに列挙した4つの点です。

不利益な取り扱いが横行しているということが、消費者庁など公益通報者保護法を所管する国の側の認識で、通報者の保護をさらに徹底する改正が行われたわけです。こういう改正が本当に徹底したものになっていけば、兵庫県をめぐる混乱などは今後には起きないということになるかといえば、決してそうではないでしょう。

公益通報や内部通報をめぐる状況というのは、日本の場合はまだまだ複雑で、その背景のもとで、どうやって公益通報を企業が生かしていくのか、ということを考えるためには知恵や経験が必要です。その意味でも公益通報制度に関わってきた経験を持った人たちが、もっと活躍して欲しいと思っています。