

公益通報者保護制度と 労働者の苦情処理制度

橋本 陽子
(学習院大学法学部教授)

はじめに

現在、公益通報者保護法附則2条に基づく「施行後5年」を目途とした見直しのため、同制度の検討が、消費者委員会の公益通報者保護専門調査会（座長：島田陽一早稲田大学法学部教授）で行われており、来年初めに予定されたとりまとめに向けて、議論も佳境に入っている。この専門調査会に先立ち、昨年6～8月には、内閣府において、計4回の「公益通報者保護制度のあり方に関する懇談会」（座長：諏訪康雄法政大学大学院政策創造研究科教授）において、論点の整理が行われた。

筆者は、主にドイツ労働法を研究対象とする労働法研究者であるが、日本と同様、あるいはそれ以上に、ドイツは「内部告発」を嫌う文化が根強く（ナチス時代や旧東ドイツ時代の密告を想起させるそうである）、わが国の公益通報者保護法に相当する法律も存在しない（もっとも、ドイツでも正当な内部告発〔Whistleblowing〕を行った労働者に対する解雇等の不利益取り扱いを禁止する旨の判例法理が存在する）。そのため、私自身も、この問題に対する意識も専門的知見も高いとはいえ、このような検討に加わるべき適格性があるのかどうか自問しつつも、懇談会に引き続き、専門調査会にも参加させていただいている。本稿では、このような筆者が、懇談会および専門調査会で勉強させていただきながら考えたことを書かせていただきたい。

公益通報者保護法の意義

公益通報者保護法は、2000年以降、三菱自動車、雪印、ダスキン等の大企業の不祥事が相次ぎ、それらが従業員のいわゆる内部告発を

契機に発覚したと考えられることから、内部告発者を保護するための法律として2004年6月に制定され、2006年4月から施行されている。この際、「内部告発」という否定的なイメージの強い用語ではなく、「公益通報」という肯定的なイメージをもつ用語が選択された点も特徴的である（公益通報者保護法制定の背景については、水谷英夫「『内部告発』と労働法」日本労働法研究雑誌530号11～13頁〔2004〕）。

通報者の保護を目的とする法律であり、保護される通報者は「労働者」（労基法9条）に限定されたので、公益通報者保護法は労働法に属する法律である。しかし、すでに労働法では、解雇権濫用法理（現労働契約法16条）が確立し、内部告発者を保護する裁判例も蓄積されていた（裁判例については、水谷・前掲論文・13～18頁）。公益通報者保護法は従来の裁判例で認められていた保護の範囲を拡大するというよりも、むしろ、通報対象事実が法定され、同法3条に基づき、通報先および保護要件も厳格に定められていることから、狭められているともいえる。公益通報者保護法の制定によって、従来の判例法理が修正されるものではないことは立法過程でも確認されているが（公益通報者保護法6条2・3項）、そうであるならば、結局、公益通報者保護法を定めた意味がどこにあるのかがよくわからないというのが、公益通報者保護法の適用をめぐる事例の乏しさもあり、率直な評価ともいふべきである。

専門調査会でも、このような評価が出されており、公益通報者保護法を意味のある法律にするために、保護対象者を労働者以外の者にも広げたり、不利益取り扱いの禁止にとどまらない

表1 外部の労働者からの公益通報

(出所：第2回公益通報者保護専門調査会資料1「公益通報者保護制度に関する調査結果〔概要〕より」)

対象法律	受理件数	調査に着手した件数	是正措置を講じた件数
労働者派遣法	74	70	64
介護保険法	36	22	19
農林物質の企画化及び品質表示の適正化に関する法律	30	29	28
健康保険法	22	17	10
厚生年金保険法	22	17	10
食品衛生法	16	16	8
雇用保険法	16	16	13
保険業法	13	13	6
労働基準法等労働基準監督署が通報先となる法律	4346	3979	3174
その他	94	92	66
合計	4609	4271	3398

民刑事免責といった保護を認めるべきであるという意見や、外部通報の保護要件を緩和すべきであるという意見も出されている。これらの論点の多くは、公益通報者保護法の制定時における国会の附帯決議でも指摘されている課題ではあるが、制定過程における議論の単なる蒸し返しは避けるべきであろう。

公益通報の実態

懇談会および専門調査会で出された興味深いデータがある。表1であるが、権限のある行政機関が外部通報として受け付けた通報件数等である。

一見して明らかであるのが、労基法、労働者派遣法等の労働法令違反の通報が大半を占めていることである。しかし、それでも、労基署への申告が4000件余りしかないというのは、少なすぎるように思われる。そこで、専門調査会では、公益通報とされる件数の算出方法について、厚労省からヒアリングを行い、労基署への申告受理件数4万2472件と公益通報受理件数4346件（いずれも平成21年度）とのギャップについて、説明を求めた。厚労省の回答によると、労基法104条に基づく申告では、「労働者」には退職労働者を含むのに対し、公益通報者保護法にいう公益通報では、「労働者」には退職労働者を含めないからであるということであった（第4回公益通報者保護専門調査会）。しかし、退職労働者であっても、退職の原因が公益通報をしたことによって、退職金不払い等の不利益取り扱いを受けた場合には、公益通報と扱うということであり、退職労働者を含めるか含めないかによってこれほどの数の違いが出るのか判然としない。また、匿名の情報提供は公益通

報として扱わないが、労基法違反の申告としては対応するという説明もあり、かかる情報提供の扱いも数の相違に表れているのかもしれないが、この点は必ずしもはっきりとはしなかった。

しかし、いずれにしても、外部機関に申し立てられた公益通報の内容が、圧倒的に労働法令違反の事実であるということは、公益通報制度の実態を理解するうえで重要であろう。

外部通報だけでなく、内部通報においても、その利用実態は労働法上の苦情申し立てが大半であることが、企業ヒアリング等で明らかになっている（詳細は、内藤忍「内部通報制度を利用した労働者の苦情処理－労働紛争予防の観点から」JILPT〔労働政策研究・研修機構〕ディスカッションペーパー 09-06〔2009〕）。とくに、パワハラに関する相談が多く、近年増加していること、ハラスメント以外の人間関係の悩みに関する相談も寄せられていること、その他、人事処遇に関する問題や労働条件に関する問題、さらに仕事の割り振りなどの業務運営に関する苦情や相談が内部通報窓口寄せられているという（前掲・内藤論文・37頁）。

公益通報と企業内苦情処理の異同

このように、公益通報制度、とくに内部通報制度が、実質的には労働者の苦情処理制度として機能している点をどのように考えるべきであろうか（企業内苦情処理制度に関する包括的な研究として、JILPT『企業内紛争処理システムの整備支援に関する調査研究』労働政策研究報告書No. 98〔2008〕）。前掲・内藤論文は、これを「公益通報者保護法が設置を期待する内部通報制度の目的外効果」と呼び、詳細に

分析しているが、その理由として、公益通報者保護法に関する民間事業者向けガイドライン（平成17年7月19日内閣府国民生活局）に基づく内部通報制度は、労働者への十分な周知、内部規程の整備、通報に基づく解雇・不利益取り扱いの禁止の明記、秘密保持の徹底、調査中・後の報告等といったしくみによって、信頼性の高いものとなっており、労働者が一般的な苦情処理制度よりも利用しやすいと感じたのではないかと、という示唆に富む指摘を行っている（前掲・内藤論文・37頁）。そして、人間関係や人事処遇に関する相談は、それ自体法的な問題ではないが、法的紛争につながり得る種のものであり、労働紛争を未然に防ぐという苦情処理制度の活用が進むよう、公益通報のための内部通報制度に準じた、信頼性の高い苦情処理制度の設計を提言するとともに、相談にあたる人材のコーチング、ファシリテーション等のスキルを向上させる研究等の必要性を指摘している（前掲・内藤論文・42頁以下）。相談者のスキルについては、法令違反が問題となる公益通報制度では法的知識の有無が重要であるのに対し、苦情処理制度では、法的紛争に至る前の多様な不満に対処するために、法的知識そのものよりも、相談者の苦情を引き出して、問題解決のための選択肢を相談者が自ら見つけることを支援するようなコミュニケーションスキルが重視されることになろう。

このように、公益通報制度と企業内苦情処理制度の相違を明確化しようとするれば、表2のようになろう。観念的には、このように区別される両制度であるが、実際には、内部通報制度の多くがコンプライアンスに直結しない幅広い相談を受け付けているために、機能的にほぼ同一の制度となってしまうといえる。

内部通報制度ないし苦情処理制度の設計

風通しの良い職場を実現するために、労働者

が信頼できる苦情処理制度を構築することが重要であるとしても、具体的な制度作りをどのように行えばよいのであろうか。

専門調査会での検討の中心的な論点が、中小企業が内部通報制度を導入できるためにどう支援したら良いのかという問題である。内部通報制度の導入は大企業では進んでいるが、企業全体では約4割にとどまり、企業規模が小さくなればなるほど導入は進んでいない（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書」11頁）。その原因は、確かに、中小企業ではコンプライアンスの観念が相対的に弱いために、内部通報制度の必要性が認識されていないからなのか、言い換えれば、家族的な職場において内部告発に対する否定的な意識が根強いからなのかもしれないが、それにとどまらず、制度を担う人材の確保やコストの負担が重いからではないかと筆者は考えている。というのは、まさに筆者の勤務する中小規模の私立大学には、内部通報制度は当然ながら存在しないし、男女雇用機会均等法に苦情処理制度の導入を要請する規定（現均等法11条）が設けられたことを契機に2000年ごろに教職員のためのセクシュアル・ハラスメントに関する苦情処理手続が導入され、現在では、同制度の対象がハラスメント一般に拡大されているが、この唯一の苦情処理制度の運用だけで手いっぱいであるからである。制度の対象がハラスメント一般に拡大されてから、申立件数が増加している。同制度では、各部署から選出された委員約20名が委員会を構成し、一部の委員と外部の弁護士で構成された小委員会が申立てについて調査を行ったうえで、委員会において学長に向けて行う提言を取りまとめるための議論を行うことになっている。小委員会には、終業時間後の夜に何度も集まり、関係者に丁寧なヒアリングを行い、記録を取るという大変な作業を行っている。そのため、一案件の手続が

表2 内部通報制度と企業内苦情処理制度の相違

	内部通報制度	企業内苦情処理制度
目的	コンプライアンスの確保	労働紛争の顕在化の防止
対象となる相談内容	法令違反の事実（狭義では、公益通報者保護法の対象法律違反の事実）	法令違反の事実にとどまらない、多様な職場における労働条件・人間関係に関する不満
相談担当者に求められる主な資質	法的知識	コーチング、ファシリテーション等のコミュニケーションスキル

終了するまでに、何カ月もかかっている。事実調査に多大な労力を割いている状況である。

苦情処理制度を利用しようと思う従業員は、上記の委員会に申し立てる前に相談員に相談することになっており、かかる相談員も各部署から選出され、その氏名と連絡先が学内に周知されている。筆者の経験上、相談者は相談員に相談する時点で、委員会に申し立てる意思をすでに固めていることが多い。したがって、相談員の役割は、相談者の話を聞いた後で、上記の委員会に申し立てを行いたいという人がいますよ、と伝えるだけの単なる連絡役にとどまっている。もし、相談員が苦情を申し立てた従業員の話を聞くだけでなく、あっせん員としての権限も有していたならば、申し立てを行う前に、トラブルを解決することができるかもしれない。しかし、他方で、付随的業務として相談員を担当しているのに、1人で紛争解決の役割を負うことまで期待されるならば、相談員の仕事があまりにも過重なものになってしまい、到底現実的とはいえない。

かかる苦情処理制度自体は、委員の負担の問題を除けば、職場環境の改善に役立っているとは一応いえそうである。もっとも、紛争の外部化の阻止という苦情処理制度の目的を果たしているよりは、労働者が不満を抱えたままである状態を打開するという程度においてはあがる。

相談業務を含むコンプライアンスのための業務に従業員を専従させられるような大企業ならばともかく、そうでない場合には、苦情処理業務に従業員が兼ねるのではなく、あっせんを含めた問題解決のための取り組みをコーチング等の専門的コミュニケーションスキルを備えた外部の専門家（オンブズマン）に委ねることが望ましいというべきであろう。もっとも、そのためにかかる費用も問題となるので、中小企業の内部通報窓口の設置のために公的支援を行うべきだという提言（前掲・内藤論文・47頁）にも納得できる。労働組合がある場合には、組合がかかる任務を引き受けることも可能であろう。

しかし、筆者は、この問題については、コンプライアンスの専門部署をもたないような、中小企業における内部通報制度ないし苦情処理制度の具体的な仕組みがどうあるべきなのかについて、適当なモデルないし処理手順のマニュアルが見当たらない点が、大きな問題であるよ

うに感じている。上述のような、筆者の勤務する大学の苦情処理制度は、案件の内容に比して、おおがかり過ぎるように感じているが、他の同規模の大学の苦情処理制度がどうなっているのかを知らないので、具体的な改善策も浮かばない（一教員である筆者が改善策を考える立場にあるわけでもない）。

おわりに

本稿では、公益通報のための内部通報制度を企業内苦情処理制度とほとんど同視して、筆者の雑感を書かせていただいた。このように内部通報制度の意義を限定することには、当然に異論があり得よう。内部通報制度には、従業員としての権利が問題となる労働法令違反の相談ではなく、むしろ、企業外の国民一般の利益に資するような、企業の不正に関する相談が行われることが期待されているからである。言い換えれば、企業内苦情処理が企業内部の問題で完結するのに対して、本来の内部通報制度は、企業外部に影響を及ぼすような問題を扱う制度である。だからこそ、「公益」通報制度として、中小企業に対する公的支援の導入という議論にもなじむものであろう。しかし、かかる本来の内部通報がほとんど行われていないという事実を無視することは難しいように思われる。上述のとおり、内部通報だけでなく、外部通報の内容も、労働法令違反に関するものが大半である。その原因が、現行の公益通報者保護法の通報対象事実および保護要件等の厳格さにあると考えるのかどうか、仮に、そうだとしても、外部通報を推奨することが労働者のためになるといえるのかどうか、見直しに向けた態度を決するための決め手となるのであろう。

筆者自身は、内部通報制度の運用自体も中小企業にとっては負担であるので、それ以前に、職場の日常において、トラブルが解決できないのであろうか、と考えている。労働組合の役割も、このような職場環境の実現に向けられるべきではないだろうか。例えば、苦情処理の相談員としての研修を受けた組合役員が時々職場を回って、従業員と世間話をするような雰囲気があるだけで、従業員の不満の蓄積やトラブルの表面化は相当程度回避されるように思われる。