

## 6 . 公益通報者保護制度について - 労働者、労働組合の立場から

連 合  
熊谷 謙一

### 1 . CSR（企業の社会的責任）、コンプライアンスの確立に向けて

#### ( 1 ) 企業不祥事と内部告発

企業や官庁の不祥事が続発し、CSR、コンプライアンスの確立が社会的な課題となっている。この間、多くの企業、官公庁などの問題が表面化したことは記憶に新しい。2007年の食品、建設などの深刻な法令違反では、首相が政府内に安全・安心のプロジェクトを新たに立ち上げるよう指示するほどであった。

このようなトラブルの続発は、CSR、コンプライアンス確立の必要性が組織の体制や構成員の意識に浸透しておらず、内部の論理を優先する体質が色濃く残っていることを示している。

コンプライアンスの確立のためには、まず、社内、組織内の体制の確立と意識の改革が必要であり、それを通じて、不祥事を未然に防ぐことが最も重要である。そのために、企業等では、労使の日常的な協議をすすめるとともに、消費者、地域住民などのステークホルダーとの対話を積極的に推進しなければならない。

同時に、職場での法違反などの不祥事やその恐れについて、幹部はもとより一般の職員が日常的に指摘できる体制と意識づくりが必要である。しかし、実際には、組織内部の論理が優先し、正しい指摘をした労働者が、不当な解雇や配転、あるいは、労働条件を切り下げられる事例が後を絶たなかった。

とくに、マスコミなど外部への通報は、そのような組織文化のなかでは、裏切りと受けとめられ、解雇を含む懲戒処分に付される事例も少なくなかった。解雇された通報者による訴訟は長期化することが多く、またたとえ勝訴したとしても、労働者は多大な負担を乗り越える必要があった。

労働組合は、このような事例の相談を扱うことなどを通じて、通報した労働者を保護する法律の制定を求めてきた。2002年に政府が法の制定に取り組むこととなり、労働組合は、審議会での検討段階から新しい制度づくりに積極的に参加をしてきた。

また、海外では、国際的にCSR（企業の社会的責任）の意識が高まるなかで、1998年に英国で通報者の保護制度がスタートするなど、法制度の前進が見られた。このこともわが国の労働組合が新しい制度づくりを求めた根拠の一つである。

#### ( 2 ) 企業の取組みの現状について

企業と労働組合の取組みの現状について、連合のシンクタンクに当たる連合総合生活開発研究所（連合総研）の調査結果を通じて見てみたい。これは、連合総研が2006

年に設置した「労働 CSR 研究会」の活動の一環として行われたものである。(座長 = 稲上毅・東大名誉教授)

企業の取り組みについては、1,242 社の対象企業のうち 378 社から回答を得た。有効回答 30.4%。平均従業員数は 3,254 人である。

表 1 は、企業が CSR の活動として熱心に取り組んでいるものをたずねた結果である。それによれば、24 の項目のうちトップは「健康・メンタルヘルスの管理・改善」で 46.6%。第 2 位は「不正行為防止のための内部通報システムの構築」で 42.1%、第 3 位が「法令順守のための社員教育」で 41.8%となっている。これに、「65 歳にむけた雇用延長」と「温暖化ガスの数値目標に基づく削減」がいずれも 40.7%で続いている。

表 1 CSR の活動として熱心に取り組んでいるもの (企業調査)

1. 社員の健康・メンタルヘルスの管理と改善	46.6%
2. 不正行為防止のための内部通報システムの構築	42.1%
3. 法令順守のための社員教育	41.8%
4. 65 歳にむけた雇用延長	40.7%
5. 温暖化ガスの数値目標に基づく削減	40.7%
6. グリーン調達・購入	39.4%
7. 環境負荷の小さい商品の開発・製造	34.9%
8. 株主利益資本率の向上	34.1%

表 2 は、CSR の遂行のための組織・制度があるもの (企業調査) をたずねたものである。9 つの項目のうち、「法令違反をなくすための社内通報システム」が 61.6%でトップ。第 2 位の「CSR を主管する役員の配置」(51.1%) に続いて、「社内通報や外部告発を行う社員に対する保護規定」(42.1%) が第 3 位である。

この調査結果は、CSR の確立に向けて、大企業を中心に、コンプライアンスや公益通報制度を重視しようとする動向が示されている。また、調査が行われた時期が公益通報者保護法の施行に向けての準備期間であったことも反映していると思われるが、各企業にとってそれだけ切実な課題ということであろう。

表2 CSRの遂行のための組織・制度があるもの（企業調査）

1. 法令違反をなくすための社内通報システム	61.6%
2. CSR 主管役員	51.1%
3. 社内通報や外部告発を行う社員に対する保護規定	42.1%
4. CSR を担当する専門部署	37.0%
5. 社内横断的な CSR 委員会	34.7%
6. CSR に関する定期的な一般社員研修制度	34.7%
7. CSR に関する社員提案制度	13.5%
8. CSR のための常置された労使委員会	11.6%
9. CSR のための取引先などに対する定期的研修会	9.0%

（3）労働組合から見た企業の取組み

続いて、労働組合についての調査結果を検討してみたい。1,242 組織の対象労働組合のうち、558 組織から回答を得たものである（有効回答 44.9%）。

表3は、労働組合からみて企業が取り組んでいるものを、表1と同じ24の項目について尋ねたものである。トップは企業回答と同じく「健康・メンタルヘルスの管理・改善」が74.9%であるが、続いて、「法令順守のための社員教育」と「65歳にむけた雇用延長」がいずれも74.7%で第2位、第4位は「温暖化ガス」の57.3%、そして、第5位が「不正行為防止のための内部通報システムの構築」（55.7%）となっている。これらの項目のうち、労働組合が労使協議で発言したものは、賃金・雇用・労働条件以外では、「法令順守のための社員教育」が66.1%で最も多く、「社員のボランティア活動への支援」が41.4%、「不正行為防止のための内部通報システムの構築」が40.9%である。

表3 CSRの活動として会社に取り組んでいるもの（労働組合調査）

カッコ内は各項目について労働組合が発言したものの割合

1. 社員の健康・メンタルヘルスの管理と改善	74.9%(85.3%)
2. 法令順守のための社員教育	74.7%(66.1%)
3. 65歳に向けた雇用延長	74.4%(86.4%)
4. 地球温暖化ガスの削減目標に基づく削減	57.3%(26.3%)
5. 不正行為防止のための内部通報システムの構築	55.7%(40.9%)
6. 育児介護休業の取得促進	54.1%(71.9%)
7. 実質労働時間の短縮	52.5%(81.9%)
8. グリーン調達・購入	50.2%(14.2%)

一方、CSR 推進への労働組合の参加についてはやや心もとない結果である。労働組合調査では、「CSR を果たすための最も有効と思う仕組み（制度の有無にかかわらず）」については、「CSR 遂行のための常設の労使の委員会」が 39.8%の回答で第三位なのだが、企業にこの制度があるとする労働組合は 11.3%に過ぎない。

また、企業調査の結果のなかにも、労働組合から見て気になるものもある。CSR の行動基準や指針がある企業に対して、その策定について労働組合の関与を尋ねたものである。それによれば「共同で作った」は 3.3%、「意見を聴取した」は 10.7%であるが、「作成後に説明した」が 66.8%、「報告も説明もなし」が 15.9%となっている。（表 4）

表 4 CSR の行動基準・指針づくりへの労働組合の関与（企業調査）

1. 会社と組合が一緒になって作った	3.3%
2. 組合の意見を聞いて作った	10.7%
3. 組合の意見は聞かなかったが出来上がった指針などについて説明を受した	66.8%
4. 組合には報告も説明もなかった	15.9%

## 2. 職場での対応のあり方

### （1）CSR、コンプライアンス確立の意識づけ

公益通報者保護制度に関する職場での対応についての基本は、それを、CSR、コンプライアンス確立の柱の一つとして位置づけ、企業のトップをはじめとして全組織的な意識づけを行うことである。そのためには、まず、法令順守や CSR 推進のための社員教育等を徹底する必要がある。この間の企業、官庁での法違反の事例などを見ると、それらのことが進んでいるとは言い難いと思われるからである。

時流だからと導入はしたがトップは関心がない、労使協議の話題にならない、形式的にヘルプライン設置したが CSR への意識は低い、というようなことでは意義あるシステムとして機能することは難しいであろう。

労働組合は、労使の協議を通じて、公益通報制度の適切な導入が、CSR、コンプライアンス推進の重要な課題であることを確認し、さらに、そのことを職場集会などを通じて、労働組合員に浸透させる努力が必要である。また、労働組合自身のコンプライアンスの強化を常に意識することが大切である。

### （2）制度の確立と点検

公益通報者の保護を具体的にすすめるためには、労使の協議を通じて、企業における制度の確立を具体的にすすめる必要がある。

まず、法とともに、行政のガイドラインに示されているシステムを企業の制度とし

て確立する。とくに、相談と通報の窓口の設置とその適切な運営、通報事案の速やかな調査、不正などの迅速な解決、守秘義務の徹底、労働者の権利確保などを重視する必要がある。その際には、社員、職員などにとって窓口へのアクセスが容易であり、通報の受付から企業の対応までの流れが明確に示されていなければならない。これらの確認にはチェックリストを活用することが有効である。

また、現在の公益通報者保護法は、労働者の保護や制度の整備をすすめるためには不十分な面がある。そのため、労使の協定で補完し、実効あるものとする必要がある。連合は、労使協定のモデル案を作成しており、これらを参考に、各企業での取組みをすすめることが望まれる。

### (3) 連合の対応方針

連合は、これまでも述べたとおり、公益通報者の保護を重視し、審議会段階から制度づくりに積極的に参加してきた。それを踏まえ、2006年1月、同年4月の法の施行に先立ち、「公益通報者保護法施行への対応について」を策定した。

そこでは、職場での対応のあり方について、つぎのようなポイントを示している。

#### 相談窓口の確認

行政のガイドラインに従って、まず相談窓口を確認する。相談窓口では、労働者のはば広い相談を行うなかから、公益通報に相当するものは通報窓口伝えるようアドバイスを行うことが望ましい。相談窓口としては、企業の担当部署、労働組合のほか、弁護士事務所なども考えられる。この場合、相談は必ずしも公益通報の窓口とする必要はなく、特定の部署や労働組合がその機能を持つことを示すことでよい。

#### 通報窓口の設置と適切な運営

公益通報の届け先としての通報窓口の設置は、制度を確立するための基本である。各種の相談が持ち込まれる相談窓口とは別に置くことが望ましいが、同一のところで行う場合には、対応者は、来訪者との話し合いが、「相談」か、法律上の「通報」の受けのいずれかを正しく判断しておく必要がある。通報窓口には企業のヘルプラインなどに加えて、弁護士事務所あるいは労働組合を指定することで制度の実効性を高める。労働者の保護のために、相談、通報の窓口では匿名のものを受け付けることが必要である。

#### 通報手続きの整備

相談と通報の窓口の設置につづいて、通報内容の検討、調査の実施、是正措置の実施など、法とガイドラインを踏まえた通報手続きを整備する。この際に注意すべ

きことは、内部通報、行政への通報、外部通報では、それぞれ、労働者の保護レベルが大きく異なることである。とくに、外部通報では労働者の保護が不十分であることに留意する必要がある。企業のヘルプラインなどの対応が公正で迅速であれば問題はないが、雇用や労働条件にかかわるトラブルとなりそうな場合には、労働組合活動として対応することを考える。いうまでもなく、労働組合法に基づく労働者の保護は、公益通報者保護法によるものよりはるかに強力だからである。

また、公益通報の保護は、職場で働くいわゆる非正規労働者、すなわち、パートタイマー、派遣労働者、請負労働者などに及ぶことを重視する必要がある。非正規労働者が労働組合員でない場合、労働組合が企業の通報窓口指定されれば、内部通報として、外部への通報の場合より強い保護をすることができる。さらに、労働組合に加入すれば、労働組合の組織的な活動として対応を行うことが可能となる。

なお、派遣労働者と請負労働者の法律上の保護には違いがあることを理解しておく必要がある。公益通報を理由とする派遣契約の解除は禁止されているが請負営業の解除は法律上は禁止されていない。

さらに、下請け・系列企業の労働者の公益通報の保護について、関係する労働組合の適切な配慮が望まれる。系列にある小規模企業に相談、通報窓口の設置が難しい場合は、親企業の窓口を指定することも可能である。あるいは、小規模事業所が合同で弁護士事務所などを指定することもできる。企業グループの労働組合での十分な話し合いが必要である。

#### 適切な通報処理の実現

企業の不正に関する情報が通報された場合には、労働組合は、企業のヘルプラインが適切に処理しているかどうかをチェックする。そして、通報された事実を速やかに確認し、不正があれば直ちに解決することを求める。同時に、守秘義務の遵守など、通報した労働者の保護を徹底するよう求める。法は、通報後、20日以内に調査を開始することを前提としているが（調査を開始しない場合には外部通報の要件となる）ここでいう通報とは、ヘルプラインなどへの公式通報だけでなく、上司への報告なども含まれることに留意する必要がある。また、労働組合が内部通報窓口指定されている場合には、守秘義務の徹底など、労働組合自身が法とガイドラインのルールに沿った対応をしっかりと行うことが求められる。

#### 労働者の保護と救済

労働者の解雇や不利益取り扱いなどが発生した場合には、労働組合は、労働者の保護と救済のための的確に行動する必要がある。まず、団体交渉を通じて解決をはかることとなるが、そのため、公益通報者の保護と救済を労使協定に定めておくことが望ましい。公益通報者保護に関する協定がない場合には、通常の団体交渉で対

応することとなるが、企業側に対して、公益通報者保護法の内容を十分に伝えることが必要である。そのような交渉が難しい場合には、労働審判制や裁判所などの公的制度に訴えることを検討する。

### 労使協定の締結

これまでにみてきた通り、公益通報者保護法は、不十分あるいは「発展途上」の法である。前項の労働者の救済はもとより、法の保護要件を満たさない公益通報の保護、守秘義務の徹底、制度運営に関する情報開示などの事項は、労使協定を締結して確認する必要がある。(連合の「モデル労使協定」参照)。

図1 公益通報制度への対応の流れ

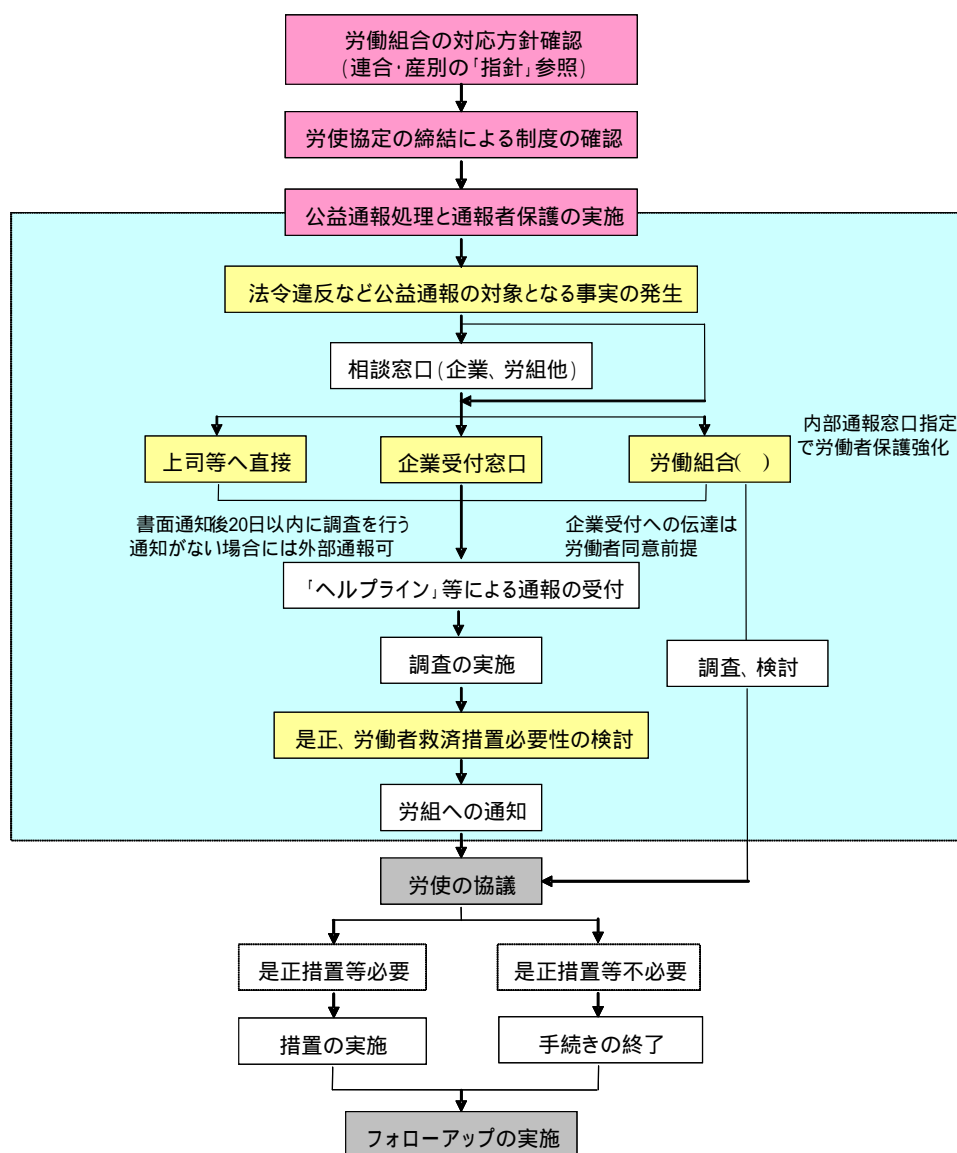


表5 公益通報制度に関する労使協定モデル案

公益通報制度に関するモデル協定案	
	<p>株式会社（以下「会社」という）と 労働組合（以下「組合」という）は、公益通報制度に関し、次のとおり協定する。</p>
第1条（基本理念）	<p>会社と組合は、企業コンプライアンスの確保のため、公益通報者保護法（以下「法」という）ならびにこれに関する内閣府のガイドライン（以下「ガイドライン」という）に基づき、公益通報制度を適正に運営するため相互に協力を行う。</p>
第2条（対象範囲）	<p>本協定は、組合員およびすべての従業員を対象とする。また、会社において就労する派遣労働者、協力会社（下請）従業員に準用する。</p>
第3条（制度の適正な運営）	<p>会社は、法とガイドラインを踏まえ、相談と通報の窓口を設置し、通報の適切な処理ならびに苦情処理と救済に関する手続き等を整備し、公益通報制度を適正に運営する。</p>
第4条（内部通報窓口の指定）	<p>会社は、法とガイドラインに基づく内部通報窓口として、 、 ならびに組合を指定する。</p>
第5条（不利益取扱禁止）	<p>会社は、不正等の目的でない通報に関しては、法の公益通報要件を満たさない場合にも、従業員の解雇や労働条件等の不利益取扱い、派遣労働者の派遣契約解除は行わない。</p>
第6条（守秘義務の徹底）	<p>会社ならびに組合は、公益通報に関する相談と通報処理等に関して、守秘義務を徹底する。</p>
第7条（退職者、関連会社社員の扱い）	<p>会社ならびに組合は、退職者、関連会社（子会社）従業員からの通報に関して、誠意を持って適切に対応する。</p>
第8条（労使協議）	<p>会社は、公益通報制度の整備と運営に関する事項については、組合と協議し、決定する。</p>
第9条（情報開示）	<p>会社は、個別の通報に関する守秘義務の徹底を前提に、公益通報制度の運営状況についての情報開示を行う。</p>
第10条（有効期間）	<p>この協定の有効期間は、 年 月 日から 年 月 日までの 年間とする。</p>
	<p style="text-align: right;">年 月 日 株式会社 取締役社長 労働組合 中央執行委員長</p>



### 3. 制度の問題点と今後の課題

#### (1) 不十分な制度の周知と徹底

制度の問題点と課題としては、まず、中小規模の組織への周知と徹底が不十分なことがあげられる。

内閣府の2007年1月の調査によれば、内部通報制度を導入している事業者は、3,000以上規模では89.9%であるのに対して、50人以下で12.5%、300人以下100人超でも30.9%である。

行政においても、2007年3月の内閣府の調査では、法の施行後に、通報窓口を設置していない市町村が70.9%（設置予定14.2%含む）である。

この制度では、法は解雇の禁止などのみを規定しており、具体的な手続きや労働者の救済などは法的拘束力のないガイドラインに委ねられている。したがって、現行制度のもとでは、企業がガイドラインの内容に沿った制度とするよう強く求めることとなる。

なお、制度の周知と徹底にはさまざまな方法がある。ある企業では労使が協力して、ヘルプラインの活用を社員にPRしている。また、別の企業でのユニークな方法としては、ヘルプラインを設置して通報を待つのではなく、企業から社員全員に「問題点記入シート」を配布して回収している。すなわち、コンプライアンスに触れるようなことを感じることがあれば記入するように全員に求めるのである。これにより、風通しがかなり良くなりコンプライアンスへの対応が進んだとのことである。

#### (2) 相談体制の充実

相談体制の充実は公益通報者保護制度を確立するポイントの一つである。労働者が、通報に先立ち、相談ができるようなシステムとすることが望ましい。公益通報者保護法は、その保護の対象と内容が一般の労働者には分かり難い面がある。その意味からも相談体制を充実する必要がある。

相談体制の充実に関しては労働組合の役割が重要である。労働組合自身が法と制度の内容を十分に理解し、労働者の保護を確実なものとする必要がある。

職場での相談体制に加えて、弁護士会など専門家による相談体制、あるいは、地方労働局、法テラスなど行政によるものなど、労働者がひろく利用できるものとして充実することが望まれる。

#### (3) 法と制度の強化

公益通報者保護法は、施行5年後に見直すことが確認されている。現時点では施行されてまだ2年弱であるが、制定時に懸念されていた法の弱さが、次第に現れてきているとも考えられる。それが、例えば、中小・零細規模の組織に法制度の趣旨が浸透していないという状況をもたらしていると思われる。

今後、法と制度の強化を考えるべき課題としては、以下のようなものが考えられる。これらの多くは、法の制定時に審議会や国会で検討されたものであるが、今後、その施行状況と問題点を解明するなかで、法改正の必要性を含め、さらに検討されるべきである。

#### 「法令違反のおそれ」を対象とすること

現在は、「まさに法令違反がおこなわれる」場合の通報は保護されるが、「法令違反のおそれ」は対象としていない。この間のいくつかの事例をみても、やがて深刻な不正となる可能性が高い事案が放置され、「まさに法令違反」の時点では手が付けられない状態ということがある。「法令違反おそれ」を対象とすることを検討すべきである。

#### 外部通報の保護要件の緩和

国会審議での大きな論点の一つとなったことであるが、現状では、外部通報は、内部通報に比べて保護要件が厳しく制限されている。一方では、マスコミへの匿名のメール通報などは激増しているといわれ、歪んだ状況をもたらすことが懸念される。判例なども参考に、外部通報の保護要件を緩和することを検討すべきである。

#### 手続きに関する法の規定

中小・零細事業所では、ガイドラインに記されている相談、受付窓口の設置にはじまる手続きの実施が大きく遅れている。拘束力のない任意のガイドラインのみで対応することは限界がある。手続きについて、それらのポイントについては、法に規定することを検討すべきである。なお、労働者の解雇にかかわるような通報の保護のレベルが事業者による通報窓口指定のあり方に左右されることは問題であり、第三者機関による取り扱いを検討すべきである。

#### 救済に関する法の規定

現在の法には、公益通報者が不利益取り扱いを受けた場合の救済に関する規定は全くない。そのため、法違反の解雇が行われた場合には、裁判所等で救済、保障を求めることとなるが、労働基準法などのシステムに比べて、労働者の負担が大きすぎるという問題がある。救済に関する法の規定を検討すべきである。

#### (4) 海外の日本企業と公益通報の課題

公益通報に関して、増大しつつある課題として、海外における企業の不正への対応の問題がある。そのなかで、重要なテーマの一つは、日本の企業の海外事業所での不正に関する公益通報者の保護についてである。

公益通報者保護法は、日本国内に適用されるものであることから、日本企業の海外事業所に雇用されている労働者には適用されず、その場合は現地の法律で扱われることとなる。一方、日本の本社などからの出張者や短期派遣者は、国内法で扱うことが可能であるから、法の要件を満たせば保護の対象となる。

問題は、わが国とくに多い、海外への長期出向の労働者である。この場合には、基本的に海外の事業所から指揮命令を受けていることから、日本の公益通報者保護法は適用されないと考えられる。ところが、海外の事業所での不正を知る可能性が高いのは、これらの長期出向者である。

この問題は、OECDの外国公務員贈賄防止条約の履行の関係で国際的に論議された。この条約が日本のロッキード事件に端を発したものであるにもかかわらず、なぜ、日本ではこの条約を受けて設定された「外国公務員贈賄罪」(不正競争防止法)による主要な立件がほとんどないのか、という問題である。

長期出向をしている日本の労働者の数についての直接の統計はないが、諸統計から推測すれば10万人程度と考えられる。欧米では、日本の長期出向者に相当する者の多くは転職して海外事業所で働いている。こう考えると、日本企業に籍のある労働者のなかで、不正があれば発見しやすい立場にありながら、公益通報保護制度のない途上国などの場合には、公益通報を行った場合に、法的な保護の手立てがないという問題がある。

グローバル化がすすむなか、海外での企業行動やサプライチェーンの問題が、国際的なCSRの主要課題となっている。そのなかで、公益通報者保護の国際化という課題についても、検討を行う必要があるものと思われる。

～了～