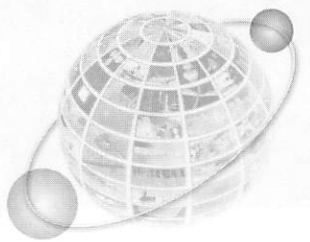
連載280 市民と行政を結ぶ情報公開・プライバシー保護

公益通報の課題

情報公開クリアリングハウス理事 奥津 茂樹



国や自治体という大きな組織にある秘密体質に風穴を開ける。勇ましい表現ではあるが、それが情報公開制度の目的の一つである。もちろん風穴を開けること自体が目的ではない。それを突破口として、違法または不当な行為が明るみになり、一つ一つが改善されていく。そして、風穴を恐れて、組織が在り方を自問し、モラルアップが進んでいく。約40年になる日本の情報公開制度の実績が、この好循環を実証している。風穴の開け方は異なるが、公益通報にも同じ役割を期待してきた。

通報起点の公開請求

私自身も情報公開制度を利用して風穴を開けてきた経験がある。当時を振り返ると、その中には今でいう公益通報が起点となってきたものが少なくない。

組織の内情を知る人間から、ヒントや資料の提供を受ける。その段階では不確かな「うわさ」のレベルである。しかし、情報公開制度を使うことで事実が明らかになり、「うわさ」が確かな「問題」として立ち現れてくる。

旧聞に属するが、30年近く前に全国各地で大きな「問題」となった「官官接待」がそうだった。若い自治体職員は知らないかもしれないので、若干の説明をしよう。

「官官接待」とは税金を使った飲食接待である。自治体職員が国の官僚を接待したとされるが、自治体内部で行われた例もある。さらに、接待の事実はないのに、会計処理上は飲食をあったこととし、それで裏金を蓄えた「カラ接待」もあった。

これが明るみになった発端を、今でも鮮明に覚えている。一つは、ある地方放送局からの情報だった。とんでもない金額の飲食接待が大阪市で行われているという職員からの通報である。もう一つは、別ルートで入手した、ナイトラウンジでの飲食接待に関わる起案文書だった。

ちなみに、そのナイトラウンジは実際には存在しない。それにもかかわらず、そこで経済情勢等について有識者と懇談した旨が起案文書には記されていた。「カラ接待」の決定的な証拠である。

これらの通報は、情報公開制度を利用した「官官接待」追及の全国的なキャンペーンに発展した。そして各地の市民オンブズマンの調査により、次々に実態が明らかになり「官官接待」は姿を消した。

通報者保護の危機

他にも、カラ出張、住民票の大量閲覧、土地開発公社の塩漬け用地などをはじめ、職員からの通報を起点とした公開請求がある。このとき私たちが特に気をつけたのは、通報者の保護だ。

そのため「投網をかける」公開請求をした。それは、本命（通報事実の確認）だけでなく雑魚（無関係な事柄）を含んで広く網をかけることだ。また、他の部署や自治体にまで公開請求を広げることも試みた。いずれも通報者が特定されないようにする配慮・工夫である。

その後、公益通報者保護法（04年制定、06年施行）が登場し、自治体職員を含む「労働者」が組織の内部から風穴を開けやすくなった。しかし、法律の目的に反する事件が相次いで起きている。

＊公益通報者保護制度検討会「中間論点整理」（24年9月2日）

本誌10月号の特集の拙稿で取り上げた兵庫県だけではなく、鹿児島県警における事件も公益通報者保護法違反の疑いがある。同県警の前生活安全部長が、国家公務員法・守秘義務違反の罪で逮捕、起訴された事件だ。「前部長は退職直後の3月、警察官によるストーカー事件の捜査経過や被害者名などが記載された書類、別の警察官のトイレ盗撮事件に関する文書などを札幌市のフリー記者に送った」とされている（西日本新聞24年6月25日）。

一見すると、捜査情報を漏えいしたスキャンダルである。しかし、同紙によれば「前部長は、野川明輝県警本部長が警察官の犯罪行為を隠蔽しようとしたことが許せなかったと訴える。弁護人は内部通報のようなもので、守秘義務違反には当たらないと主張している」という。

なお、この事件の問題性はもう一つある。それはフリー記者が記事を書いていたネットニュースの事務所に、県警が家宅捜索に入ったことである。仮に前部長の行為が内部告発だとすれば、県警による逮捕と家宅捜索は、それに対する報復である。公益通報者保護法が禁止する「不利益的な取り扱い」に当たる。

私たち情報公開クリアリングハウスも、事態の重大性を看過できないと考え、先日、問題を整理するためのイベントを急きょ開催した。「問題が内部に閉じ込められ、社会に問われなければ改善・解決せず、組織の健全性も回復せず、情報公開を通じた説明責任や透明性の向上も進みません」という呼びかけ文に、私たちの危機感を込めた。

法律の再改正へ

兵庫県と鹿児島県の二つの事件は、通報者保護という法律の根幹の危機を象徴している。こうした中で、24年9月、消費者庁が設けた公益通報者保護制度検討会が「中間論点整理」をまとめ、公表した（＊）。

同法は「事業者の体制整備」「事業者の内部通報担当者の守秘義務」を中心に、22年に16年ぶりの改正をしたばかりである。それにもかかわらず、所管する消費者庁長官は「通報者の保護と、事業者による法令順守の徹底が実現されるよう制度を見直すことが必要だ」と、再改正に踏み込んだ発言をしたという（朝日新聞24年9月10日）。

二つの事件に加えて、一般企業でも「通報者探し」が深刻化していることに対する強い危機感の表れである。同紙によれば、「来年の通常国会での法改正も視野に進める」意向だという。制定から20年以上が経過した情報公開法の改正が遅々として進まないことと比べると、きわめて異例な対応である。

「中間論点整理」には再改正に向けた議論の概要が記載されている。焦点となっている「通報者探し」については、「公益通報を阻害する要因への対処」として以下の項目を明示し、概要を説明している。

(1)公益通報者を探索する行為の禁止
(2)公益通報を妨害する行為の禁止
(3)公益通報のために必要な資料収集・持ち出し行為の免責
(4)公益通報の刑事免責
(5)濫用的通報者への対応

なお、これに先立ち、24年8月、日本弁護士連合会は「公益通報者保護法の更なる改正と制度の充実を求める意見書」を公表している。そこでは、「中間論点整理」よりも踏み込んだ提案がある。

通報対象行為のズレ

公益通報者保護法の再改正に対して、自治体として提案すべきことがある。それが拙稿で取り上げた公益通報対象行為の拡大だ。その必要性を痛感するのが、職場のパワハラに対する取り扱いだ。

消費者庁のHPに「通報対象事実（通報の内容）に関するQ&A」がある。そこではパワハラやセクハラは「犯罪行為若しくは過料対象行為又は最終的に刑罰若しくは過料につながる法令違反行為とされていないことから、これらの行為については通報対象事実に該当せず、これらの行為に係る通報は公益通報には該当しません」と明記されている。

一方、神戸市の内部通報制度パンフレットでは、対象行為「職務の執行に当たって遵守すべき、要綱、要領その他の業務に関する規程又は職務上の命令に違反する行為」の説明として「パワハラ、セクハラ」が明記されている。

確かに国の法律と自治体の制度は目的が異なる。しかし、公益通報を冠した制度におけるズレを放置していては、再改正も画竜点睛を欠く。職場環境改善のためにも、自治体からの積極的な提案がほしい。

パワハラやセクハラは、人が傷つき、命を奪う「犯罪」だからである。