

3 齋藤知事と片山元副知事ら利害関係者が関与したことの適否

(1) 前記のとおり、指針第4の1は、保護法11条4項の委任を受け、内部公益通報対応体制の整備その他について、その(2)において、組織の長その他幹部に関係する事案について、これらの者からの独立性を確保する措置を、その(4)において、事案に関係する者を公益通報対応業務に関与させない措置をそれぞれとるべきことを定めている。

(2) これに対し、3号通報については、保護法にも指針にも、利害関係のある者の調査関与を禁じる明文の規定はない。

しかし、本件のように3号通報該当性のある本件文書の作成・配布行為を偶然に事業者である県が知った場合にも、文書内容に利害関係のある者が調査をしてはならないことは、保護法及び指針が実現しようとする通報者保護の観点、適正手続保障の観点からは明らかである。

本件では、齋藤知事が3月20日に本件文書入手した後、翌21日に、共に本件文書に名前が挙がった片山元副知事、B氏、C氏、D氏と対応策を協議し、本件文書の作成者と配布者の特定作業、すなわち通報者捜しを行うこととした。それが、本件における県の対応のスタートになったのであるが、上記利害関係のある者が揃って対応策を協議したために、各々が自分の指摘されている事実を否定し合う会話の中で、本件文書を「核心部分が真実でない怪文書」と決め付け、公益通報者保護法の適用可能性に思い至らず、通報者の探索へと至ることになった。このように、県が措置の方向性を見誤った原因は、利害関係のある者の関与にこそあると言わなければならない。これら利害関係のある者の関与は、その後も、人事課による調査及び懲戒処分手続を進める過程で様々な指示をし、綱紀委員会審議、そして最終的に懲戒処分に至るまで続いた。このように、本件文書内容に関係のある者が調査を指示し、処分決定過程にも関与したことで、懲戒処分の公正さを疑わせる事態を招いたのである。

この点における県の対応は、法律及び指針の趣旨に反するものであって、極めて不当であったことを強く指摘しておく。

4 本件通報者探索行為の適法性

(1) メール調査と元西播磨県民局長らへの事情聴取について

ア 前述のとおり、3号通報者を含め、公益通報者についての通報者の探索は、「公益通報者を特定した上でなければ必要性の高い調査が実施できないなどのやむを得ない場合」を除き、してはならないというのが保護法及び指針の定めである。

県は、本件文書の作成者を特定するために、3月22日のメール調査から始まって、3月25日には西播磨県民局に赴き、元同局長から事情聴取をするなどし

ているので、これらの行為が「通報者の探索をしてはならない」という保護法及び指針に照らして、違法であったか否かを以下検討する。

イ この点、指針第4の2(2)ロは、上記のとおり、通報者探索禁止の例外を認めているが、どのような場合がこの例外に当たるのかが問題となる。

そこで検討すると、通報者探索の禁止については、指針の解説においてもそのための体制整備として「通報者の探索は行ってはならない行為であって懲戒処分その他の措置の対象となることを定め、その旨を教育・周知すること」が例示されるなど、保護法及び指針が厳格にこれを禁止していることは明らかである。このことからすれば、指針がその例外を定めたのは、公益通報の実効性を確保するためであると考えるのが自然であり、公益通報該当性を否定し、その保護範囲を狭める方向での解釈を採用すべきではない。すなわち、「公益通報者を特定した上でなければ必要性の高い調査が実施できないなどのやむを得ない場合」とは、公益通報としてこれを取り上げ、通報を実効あらしめるために必要不可欠な極めて例外的な場合として想定されているものであり、例えば、匿名で公益通報が寄せられ、通報対象事実は記載されているものの、役務提供先が不明であるため、調査ができない場合などの特別な事情がある場合に限られると解するのが相当である。

ウ 本件で、齋藤知事は本調査委員会によるヒアリングの際、3月21日に「通報者の探索」を命じた理由を、本件文書には、自分たちへの誹謗中傷のほか、関係企業や職員らの実名を記して名誉毀損、信用毀損等がなされていたために、それ以上の拡大を阻止し、再び同様の告発文が頒布されないよう抑止する必要がある、迅速な通報者らの特定が必要な緊急性があったためと説明している。

しかし、齋藤知事の説明する上記理由は、本件文書配布による影響をできる限り抑止しようとするものに他ならない。本件文書の作成配布が3号通報として公益通報に該当する以上、かかる理由による通報者探索は、保護法11条4項及び指針第4の2の公益通報者保護の趣旨に反するものであり、通報者探索禁止の例外として指針第4の2(2)ロが規定する「やむを得ない場合」に当たるといふことはできない。

エ 以上、片山元副知事ら県職員が齋藤知事の指示に基づいて通報者の探索をしたことは、保護法及びその委任を受けた指針第4の2(2)ロに違反する行為であって、違法である。

(2) 公用パソコンの引上げ行為について

県が通報者探索のための調査をする過程で、片山元副知事らが3月25日西播磨県民局に赴いた際に、元同局長の公用パソコンを引き上げた行為については、それが違法な通報者探索の行為の一環として行われており、まさに本件文書による通報者特定のための証拠を得ることが目的であったと推認できる。

したがって、片山元副知事らのこの行為は、県が所有し、管理権限を有する公用パソコンであることや、元同局長から強制的に引き上げたとはいえない態様で行われたことを考慮しても、正当化されるものではなく、保護法及び指針に反する違法な行為であったと評価する。

ただし、上記行為によって引き上げられたパソコン内に存在したデータに関するその後の調査及び処分の評価については、また別の観点からの考察が必要である。その点については後述する。

5 本件3月27日付け人事の適法性

(1) 退職を保留し、県民局長の職を解いた点について

ア 保護法5条1項は、3号通報についても、通報したことを理由として降格、減給などの「不利益取扱い」を禁じている。不利益取扱いの禁止について、一般職地方公務員には保護法が直接適用されないものの、地方公務員法の適用に当たって、保護法9条後段を通じ、同法5条の趣旨が及ぼされ、同条の要件を満たす公益通報をした者は保護されるので、本件では、県が3月27日に元西播磨県民局長に対して行った「退職を保留し、県民局長の職を解く」との発令が、上記の「不利益取扱い」に当たるかがまず問題になる。

イ 確かに、退職時期が遅れると次の就職先における勤務開始時期が遅れるし、場合によっては、就職の機会を失う危険もある。転職先の給与が県への勤務が継続した場合の給与より多いとすれば、そこには金銭的な損失も生じる。このように事実上の不利益が生じることに照らすと、県の上記発令は、保護法5条1項の不利益取扱いに該当すると言える。

しかし、他方で、保護法5条は、同法3条とは異なり、違反行為が直ちに無効になるとの定めにはなっていない。このことから、同法は、人事権を行使する行政庁に一定の裁量を認めていると言え、その裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したと認められない限り、違法ということはできないと解される。

ウ そこで、県が人事権の行使について、与えられた裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したかどうかを検討する。

県は、元西播磨県民局長の希望退職日が3月31日に迫っていたことから、元局長に対する処分が必要かの調査をするために上記の辞令を発令したと言う。その調査対象は、本件文書の作成・配布行為のほか、公用パソコン内に存在するデータから判明した非違行為を含むが、それらは、いずれも、違法な通報者探索によって判明したものである。

しかし、他方で、元西播磨県民局長が当時は県職員であった以上、退職には県の許可が必要であるところ、退職の許可・不許可については県当局の広範な裁量に委ねられている。また、公用パソコン内に存在するデータからは、元西播磨県