

総合評価

評価対象： 独立行政法人労働者健康福祉機構が設置した第三者委員会が 2014 年 12 月 17 日に公表した報告書（全体版）

評価日： 2015 年 5 月 21 日

総合評価： A評価 0名
B評価 2名（高巖、八田進二）
C評価 5名（國廣正、塩谷喜雄、竹内朗、行方洋一、野村修也）
D評価 2名（久保利英明、齊藤誠）

F評価 0名

以上

個別評価

委員： 久保利 英明

評価： D

理由：

本件事案の概要

本機構は特殊法人であった労働福祉事業団から業務を引き継ぎ労働者の福祉の増進に寄与することを目的とする独立行政法人であり、民間企業を上回る障害者の法定雇用率が求められていた。ところが、機構は実態を上回る虚偽の雇用率を労働福祉事業団時代から申告し続けていた。

(1) 委員構成の独立性、中立性、専門性について

4名の委員、補佐2名の全員が弁護士であり、委員長が実質的に主宰する事務所に委員2名も属している。このため、委員3名相互の独立性に疑問が残る。

さらに委員補佐の2名も、委員長と同じ事務所に所属していることから、結局、調査に関与した弁護士6名中5名が同一事務所所属である。かかる構成は多様性に欠け、多面的な調査とは言い難い。また、残る1名の弁護士は元特捜部検事で、法務省参事官の経験を持つ。「外務省改革に関する「変える会」」の座長代理や、理研の「研究論文の疑惑に関する調査委員会」の委員長を務めるなど、公的機関の調査には豊富な経験があるが、逆に、行政からの独立性については情報がなく判断できない。

(2) 調査期間と調査体制の十分性、専門性について

(1)で述べた事に加えて以下の欠陥がある。

少ない委員で、記録の残されている平成16年度以降11年間に及ぶ資料を読み込み、平成5年度以降の起案担当者、決裁者を特定し、51名に及ぶヒアリングを行った努力は多とするが、調査委員会のマンパワー不足と、対象の広範さからすると、短期間に過ぎ、調査補助者の増員と多角的な分析の専門家が必要とされる事案と言えよう。機構が、徹底した調査を避けるため、費用と期間に制限を加えた可能性は否定できないが、報告書にその間の事情は記載されていない。

(3) 調査スキープの的確性、十分性

委員会が本件事案を前身の特殊法人時代から継続する、事件として認識した点は正当だが、調査は書面やデータによる調査に重点を置きヒアリングはそれらの補完として取り扱われたため、調査スキープが時代的にも、組織的にも、限局された。

そのため、虚偽報告と旧労働省、厚生労働省の関係や、本機構の最上層部が厚労省出向者・次官OBで占められたことと本件の関連性などの調査が不十分である。単なる本機構の現場の不正行為に止まらず、監督官庁の暗黙の意向・監視・監督体制の不備などが調査対

象とされ、機構のみならず多くの行政組織に共通するガバナンスの欠陥の視点から真因が究明されるべきであった。

(4) 事実認定の正確性、深度、説得力

限られた期間と人員にしては、51名のヒアリングなど努力の跡は見られる。しかし、本件の原因を「組織防衛」や「前例踏襲」とするのは深度に欠ける。「虚偽報告」がなぜ組織防衛とされたのか、前例踏襲がなぜ許されたのかが究明されなければ、真因には迫れない。

よって説得力にも欠ける結果となっている。

(5) 原因分析の深度、不祥事の本質への接近性、組織的要因への言及

表面的な不祥事は「虚偽報告」であるが、それを組織防衛と評価する組織であれば、虚偽報告を「組織防衛」と認識する、本機構を含む、厚労行政の組織的退廃、ガバナンス不全と内部統制の機能不全の組織実態を剔抉すべきであった。

(6) 再発防止提言の実効性、説得力

第9. 結語として58頁に記載されている「コンプライアンスに関しては役員及び最上位の職位者の有する認識と意識が最重要」という総論は正当であるが、如何にしたらそのような認識と意識に到達できるかの具体策の提言はない。

国会審議がきっかけで、本件が明るみに出た事に鑑みれば、国会の重要性や、独立行政法人や行政機関のトップに対し、ステークホルダーたる国民からの監視制度の創設などガバナンスの新機軸の指摘が欲しかった。

(7) 企業や組織等の社会的責任、役員の経営責任への適切な言及

本来なら、(6)の視点から様々な言及が可能な事案と思われるが、調査の中心が機構の現場における虚偽報告の起案とその決済の過程に矮小化され、個人の虚偽の認識と決済の有無が中心となり、内部統制構築義務や機構の枠を超えた厚労省全体のガバナンスの視点が欠落したのは残念である。

(8) 調査報告書の社会的意義、公共財としての価値、普遍性

既に各項目で指摘したとおり、行政機構に通底する弱体な内部統制システム、前例踏襲、馴れ合いなどの真因を究明し、防止策の提言をすれば、公共財としての価値が高められたはずである。

(9) 日弁連ガイドラインへの準拠性と問題提起

本報告書には同ガイドラインへの言及がないが、第三者委員会がほとんど単一の法律事務所メンバーのみによって行われ、委員全員が弁護士という専門性に偏りがあった。本件のような行政組織のミッションを否定する行為の原因を追及するには「多角的な調査と分析」が必要であり、ガイドラインの改定・補充も検討すべきである。

以上

個別評価

委員： 國廣 正

評価： C

理由：

1. 調査の方法・範囲・期間と事実認定について

(1) 調査の方法・範囲・期間

調査の方法は、各種書証と電子データ等の資料を調査するとともに、のべ51人に対するヒアリングを実施しており、適切なものと考えられる。

本件虚偽報告は長年にわたって組織的に行われていたものであるが、第三者委員会は、平成15年度以前については、紙媒体の記録及び電子データのいずれも確認できなかったとして、調査の範囲を平成16年度以降としている。この点については、やむを得ないものと考えられる。

調査期間は平成26年10月10日～12月17日までの2ヶ月強に及んでおり、十分な調査が行われたものと考えられる。

(2) 事実認定について

本件虚偽報告については、平成16年度から26年度の各年度について、淡々と適切な事実認定がなされている。

一見すると、各年度で同じ認定を繰り返しているようであるが、たとえば平成19年度にC3総務部長が虚偽報告は問題であると考えて上司(B2理事)に相談したが結局決裁を行った事実や、同じくC3総務部長が平成20年度以降も虚偽報告の決裁を行いつつも障害者の積極的な採用に向けて動いた事実なども認定している。

2. 責任について

理事、総務部長、総務部次長、人事課長、人事班長、主査、起案担当者ごとに、適切に責任が認定されている。

3. 原因論について

(1) 動機と構造的な問題についての報告書の記載

報告書では、虚偽報告の「動機」として、「①以前から組織として行っていたのであれば従わざるを得ない、②過去の虚偽報告が発覚することを恐れた」という点をあげ、②の具体的内容として、「①所管官庁が障害者雇用促進法を所管する厚生労働省であり、かつ歴代の労働事務次官が理事長を務めていた機構において、虚偽報告が発覚すれば、社会から厳しい非難を受ける、②機構の歴代の関与者さらには理事長、理事などにも迷惑がかかる」という点を指摘し、要するに「組織防衛的動機」であったと結論づけている(45ページ)。

また、報告書は、「構造的な問題」として、虚偽報告が「組織内で長期間にわたり構造的に行われてきたこと」に「深刻さ」があるとし、虚偽報告が継続したのは「法令遵守より

も前例踏襲と組織防衛を最優先する体質が機構に根強く存在したからである」「特殊法人改革等による組織合理化の要求に対する過剰ともいえる反応が、組織防衛的な発想をさらに強めたことは否定できない」などとしている。さらに、厚生労働省出向者について、「出向者にとっては、機構業務の是正を行うことよりも、機構及び過去の出向者さらには厚生労働省に傷がつかないようにすることが重要となっていたからではないか」としている（46ページ）。

（2）検討

報告書の「原因論」は、上記（1）で引用した部分がおおむねそのほとんどであり、それ以上の深い検討はなされていない。

たしかに本件虚偽報告の原因を要約すれば、報告書の言うとおりの「法令遵守よりも前例踏襲と組織防衛を最優先する体質」ということになるであろうが、多くの組織的な不祥事は「法令遵守よりも前例踏襲と組織防衛を最優先する体質」に起因するものであり、それだけでは本件の特殊性についての踏み込んだ検討がなされているとは言えない。

読者（ステークホルダー）として知りたいことは、その「体質」が具体的にどのようなものだったのか、虚偽報告に関与した人たちが実際にどのように考え、行動したのか（しなかったのか）という生の声であり、それから窺うことのできる「そのような体質を生み出した真因は何か」ということである。

たとえば、虚偽報告のキーパーソンとなる歴代総務部長についてみると、虚偽性を認識して決裁したにもかかわらずそれを否認するC2（平成16年～18年）、虚偽性を認識して対応策をB2理事に相談したが最終的には決裁したC3（平成19年～21年）、問題意識なく決裁したと思われるC4（平成22年～23年）、C1（平成24年）、C5（平成25年～26年）、そして虚偽報告を知りこれを明らかにしたC6というように、対応は異なっている。そこで、それぞれの総務部長が、虚偽報告を続けることのリスクをどのように認識していたのか、厚生労働省との関係をどう考えていたのか、対応の違いをもたらしたのは何なのか（C1～C5とC6の対応の違いはどこから来ているのか）などの点について、ヒアリングでどう語ったのかをより詳細に明らかにしつつ、第三者委員会として本件の本質に迫るべきだったのではないかと考えられる。

また、虚偽であることを知りながら、これをやめさせるための具体的な指示をしなかったB2理事の認識について、報告書は「A1理事長による（虚偽報告）の方針に口をはさむべきではないと考えた」（20ページ）と述べるだけであるが、この点についても突っ込み不足の感は否めない。B4理事についても同様である。

総務部長や理事がヒアリングでどう語ったかはそれぞれ一つのエピソードに過ぎず、報告書にそこまで記載する必要はないという考え方もあるかもしれない。しかし、一般的・抽象的な文言だけで言い表せないのが一筋縄ではいかない大型不祥事の実態である。読者（ステークホルダー）として知りたいのは、本件報告書が「出向者にとっては、機構業務の是正を行うことよりも、機構及び過去の出向者さらには厚生労働省に傷がつかないようにすることが重要となっていたからではないか」と述べられていることの「具体的な中身」である。

本件報告書が「特殊法人改革等による組織合理化の要求に対する過剰ともいえる反応が、組織防衛的な発想をさらに強めたことは否定できない」と述べられていることの「具体的な中身」についても、同じことが言える。

第三者委員会報告書では、可能な限り事案のディテールまで明らかにすることを通じて、不祥事の真因を探求することが求められている（＝ステークホルダーが求めている）と思われる、この点から本件報告書の原因論は、一般的な言葉に止まっており（それが間違っているわけではないが）、突っ込み不足の感が否めない。

法律構成要件的にいえば、「虚偽性の認識があったか、なかったか」の認定をすれば足りることになるであろうが、それでは「法律家による法律家のための報告書」に過ぎない。不祥事の実態を明らかにしてこれをステークホルダーに示すことにより将来の役に立てるといふ「事実調査委員会」としての第三者委員会の使命、つまり「報告書の公共財としての使命」を重視すれば、本件報告書の事実認定（ディテール部分）と原因（真因）の分析は不十分であると言わざるを得ない。

4. 結論

以上より、C判定とする。

以上

個別評価

委員： 齊藤 誠

評価： D

理由：

- 1 本件調査報告書（以下本報告書という。）の対象となったのは、独立行政法人労働者健康福祉機構法に基づき設立された独立行政法人であり、主務大臣は厚生労働大臣、主務省所管課は厚生労働省労働基準局労災管理課である。本法人の事業は、労災病院等の各施設の運営と未払賃金の立替払事業である。理事長、理事4名の理事のうち2名が厚生労働省からの出向者である。この虚偽報告に関わったとされるうちの総務部長及び人事課長は歴代厚生労働省からの出向者が占めているという組織であった。

本法人の運営費に関しては、労災病院事業は、業務収入によって運営されているが、他の事業は運営費交付金、未払賃金立替払事業等の補助金という税金で運営されている組織である。

本報告書は、今回の不祥事がどのような性質のものかについての分析の視点が全く抜け落ちているといわざるをえない。

そもそも本件不祥事の内容が、通常ではありえない重大な問題性を有している。本件不祥事においては、法令を簡単に無視するどころか、数字も障害者の法定雇用率を達成するという体裁を整えるために、分母である常用雇用労働者数どころか分子である雇用している障害者数さえも勝手に変え、さらには全ての事業所について計上しなければならないのに、一部の事業所を除いてしまうなどの、故意に数字の不正報告を作成していたものである（本報告書では、報告書における事業所数を見ただけでも明らかに不自然であることは見て取れるものとして、決済を行うものは、この点について疑問を抱いてしかるべきであると言えるとしている）。さらにこのような重大かつ基本的な虚偽の報告が、チェック機能が全く働かないままで平成14年に本法人法によって独立行政法人となる以前の、少なくとも平成12年から10年以上の長期間にわたって続いたのである。これは構造的なものであったのであり、このような構造的体質をもっているということは、これ以外の重大なミスであってもすべて簡単に隠蔽される体質を有していると評価されてもやむを得ない、本法人のすべての事業の信用性に疑問符がついても仕方がない重大な不祥事だったという評価がまず明らかにされなければならないのである。

しかるに、本調査報告書においては、不祥事の原因を、単に、法令遵守よりも前例踏襲と組織防衛を最優先する体質が機構に根強く存在したからなどという、通り一遍の分析で済ませている。これでは第三者委員会が作成した報告書としては、調査スコープや評価の視点において重大な欠落が存在していると評価されても仕方がないものとなっている。「企業等不祥事における第三者委員会ガイドライン」（以下ガイドラインという。）

（本報告書はガイドラインに準拠したとはしていないが）においては、調査スコープでは、「第三者委員会の調査対象は、第一次的には不祥事を構成する事実関係であるが、そ

れに止まらず、不祥事の経緯、動機、背景及び類似案件の存否、さらに当該不祥事を生じさせた内部統制、コンプライアンス、ガバナンス上の問題点、企業風土等にも及ぶ。」としており、また評価、原因分析に関する指針では、「第三者委員会は、不祥事に関する事実の認定、評価と、企業等の内部統制、コンプライアンス、ガバナンス上の問題点、企業風土にかかわる状況の認定、評価を総合的に考慮して、不祥事の原因分析を行う。」としているが、たとえ本報告書においてはガイドラインへの準拠に関する言及はないけれども、第三者委員会としてこの評価の視点が全く欠落しているのは問題と言わざるを得ないのである。

2 委員構成についての独立性、中立性、専門性、ならびに調査期間、調査体制の十分性、専門性に関しても、後述のように法人組織の内部統制などに関する判断が欠如しているとしか見受けられず評価できない。

3 調査スコープについても、本報告書では、委嘱事項としては、虚偽報告に関し、その真相を解明し、厳正な処分を行い、再発防止策を講ずるために、これに係る調査及び審議を行うことを目的としており、その調査の目的にあげられているのは、①機構の組織概要・沿革の調査、②虚偽報告の内容及び虚偽報告に至った経緯・動機等の調査・検討、③機構役職員についての虚偽報告への関与の有無及びその態様並びに責任の有無、④本件虚偽報告に関する調査・検討をふまえた再発防止策の検討、⑤その他、本委員会の調査目的のために必要な事項についての調査・検討との事項となっている。

この調査スコープにおいては、第一次的な不祥事を構成する事実関係においては、十分な調査ならびに分析が行われており、これについては評価できる。しかしながら、この不祥事の経緯、動機、背景及び類似案件の存否、さらに当該不祥事を生じさせた内部統制、コンプライアンス、ガバナンス上の問題点、企業風土等に関する調査ないし分析は全く不十分であるといわざるを得ないのである。弁護士としての緻密且つ詳細な事実分析は十分になされているが、いわゆる「木を見て森を見ない」報告書となっているのである。

4 役員としての責任についても、本報告書は、虚偽報告について報告を受けた理事については、理事は本件報告の決裁権限を有する者ではないが、事情を知った以上、違法行為を止める権限・義務を有するものであり、まして総務担当理事は法令遵守の最後の砦としての機能を果たすべきものであるとして虚偽報告是正の最後の機会を放棄したものであるとして、その責任は最も重いものであるとしており、事情を知っていた理事についても、総務部次長時代から虚偽報告の実態を知っていたのだから、理事に就任した以上、理事長に対し報告するなどして虚偽報告を是正するための努力を行うべきであったにもかかわらず、理事に任命された後も虚偽報告を是正するための具体的な行動を起こさず虚偽報告が行われることを是認したとして、総務部次長時代の虚偽報告への関与も併せて評価するとその責任は非常に重いとしていることは的確な判断である。

ただ一方、本報告書は、事情を知っていたとは認められないその他の理事長・理事についての責任の分析においては、虚偽報告が行われたことについて職務上の義務違反があったとは認められないとしている。

しかしながら、本報告書では、そもそもどうしてこのような法令遵守どころか倫理観の全く欠如した、積極的に虚偽の数字による報告を作成するなどということができる法人組織が維持されているのかという、理事長を始め、理事長、理事4名の理事のうち2名が厚生労働省からの出向者という本法人の組織体制、組織体質、不祥事を生じさせた内部統制、コンプライアンス、ガバナンス上の問題点、組織風土に切り込んだ追求がなく、したがって根本的な責任を見逃す甘い分析しかできていないといわざるをえないのである。

- 5 再発防止策においても、①障害者雇用計画等の策定、②報告結果の透明化（各施設・病院へのフィードバック）、③組織的な内部不正及び内部監査部門による監査として、a 監事による監査及び内部監査部門による監査、b 処分の減免を前提とした内部通報・調査制度、c 上司への報告による処分の減免制度、d 法令遵守強化のための研究会・研修、e 出向者受け入れについての検証があげられている。

これらの再発防止策は、いずれも法人の内部組織に関するものにとどまっている。組織に対する外部からの検証の導入など、法令遵守どころか倫理観の全く欠如し、積極的に虚偽の数字による報告を作成し、かつそれが何の問題なく見過ごされている法人組織の構造的体質を根本的に変えようとする再発防止策が見当たらないのは、不十分のそしりを免れないものである。

- 6 よって、本報告書については「D」評価とする。

以上

個別評価

委員： 塩谷 喜雄

評価： C

理由：

調査対象の不正行為は、言葉の正しい意味で、文字通りの「員数合わせ」である。

厚労省が所管する独立行政法人・労働者健康福祉機構は、雇用者に占める障害者の割合を、10年以上にわたって、半ば公然と、偽装してきた。障害者の雇用促進を率先して行い、自ら民間企業の範となるべき組織が、法の定め4分の1という低水準の実態を隠蔽して、虚偽の報告を続けてきた。

①外形上、委員会の独立性と専門性については、大きな問題は見当たらない。

②調査期間もほぼ妥当と思われる。

③報告の偽装を実行あるいは承認・決裁した関係者51人から事情を聴取した調査は、丁寧で、実態解明と責任の所在解明につながる水準にある。

④組織ぐるみで不正を容認し続けた「構造」の問題と、偽装を知り、それが明白な法令違反であることを承知しながら容認し続けた役職員個人の責任を、両にらみで追及している点で、調査スコープにも、重大な欠落はない。

当事者の個人的資質に全てを還元するか、組織的体質や風土などに原因を求めて、個人の責任をほとんど免じるかして、安直な一件落着に走ることなく、両者を粘り強く追求した点は評価できる。

⑤理事長、理事、役職員、担当者、それぞれの役割や職階ごとに、関与と責任を具体的に見極め、問題点を指摘しており、機構が抱える組織風土としての「本省への慮り」にも言及していて、改善策へつながる指摘もいくつかある。いわゆる通り一遍の「そこそこ合格」の報告書とは一線を画す。

⑥しかし、本報告書を通読して感じるの、猛烈なもどかしさと渴望に近い物足りなさである。苛立ちに近い隔靴搔痒感といってもいい。

旧日本軍だけでなく、現在でも日本のお役所とその関連組織の奥深くに連綿と息づく宿痾の病根＝員数合わせ。その罪深さに対する報告書の危機感の希薄さが、苛立ちの原因である。

機構は障害者雇用促進法を所管する厚労省の、いわば直轄の独立行政法人であり、法律に基づいて障害者雇用の促進を具体的に展開する中核組織の一つでもある。その組織が、実態の2、3倍にも及ぶ数字をフレームアップし、偽装を長年にわたって続けていた。国民の行政に対する信頼の失墜という意味では、社会的影響は重大と言わざるを得ない。

障害者雇用のために組織的努力を重ねたものの、目標に届かなかったため、少しばかり数字を操作した、といった程度の偽装ではない。機構ははじめから、組織的な取り組みをほとんど行わず、架空の虚偽数字を創作・公表することで、世を欺いてきた。そこには、極めて深刻な倫理崩壊がある。

日本のお役所は総じて「数字をつくる」ことをいとわない。原発の発電原価でも、部門別の温暖化ガスの排出量でも、年金財政の基本となる人口動態統計でも、実態を正確に映す数字は、なかなか公表されない。

モデル試算とか、複雑な係数を使った推計など、条件の設定次第ではいかようにもなる数値を、何やら厳かに、客観的・科学的な装いで公表する。結果的には、国民の判断を意図的に誤誘導することになって、あまり良心の呵責を感じないように見える。

厚労省の人口問題研究所は、人口学では世界でもトップクラスの研究機関として国際的にも高く評価されてきたが、肝心の日本の少子高齢化予測では、甘めのバイアスがかかった数値を示し、国際社会からの信頼は少し揺らいでいる。

東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）のエネルギー規模＝M（マグニチュード）も、気象庁は当初、7.2などというおかしな数値を発表し、その後大慌てで、9.0という数値に変えた。

マグニチュードにはざっと24もの種類がある。気象庁が長年使ってきたのは日本独特のもので、気象庁マグニチュードなどと呼ばれている。これは、エネルギー規模が非常に大きな地震には向かない尺度で、そのため、東日本大震災の直後には、7.2などというとんでもない数値を出してしまった。

その後、モーメントマグニチュードと呼ぶ、巨大地震向きの尺度で計算し直し、9.0と修正した。その経過は、全くつまびらかにされていない。

東日本に壊滅的な打撃を与えたあの巨大地震の規模について、国民はどれほどのことを知らされているのか。気象庁マグニチュードで計算された十勝沖地震や宮城県沖地震などと、モーメントマグニチュードで弾き出した東日本大震災の地震規模を、そのまま比較することはできない。科学的に無意味なのだ。そんなことすら、国民は知らされていない。ただ、M9.0のとてつもない巨大地震というイメージだけが世を覆っている。

行政組織が権限とシステムを駆使して収集した数字を、自分の都合のいいような形にして公表することの罪深さは、厳しく問われなければならない。日本のお役所の「数字をつくる」傾向は、今回のような員数合わせと通底する。両者の根っこには、情報公開理念の本源的欠落＝「知らしむべからず、よらしむべし」がある。

しかし、報告書は、一連の偽装を、機構の内部問題として極めて限定的に扱っている。厚労省からの出向者と機構の生え抜きとを、階層状に交互に配置する市松模様人事や、歴代理事長を務める厚労次官の存在には触れてはいるが、日本の国家行政組織全体に及ぶ問題としての、情報公開理念の本源的欠落には踏み込んでいない。

数字をつくることに迷いが無い組織である以上、「生データ」として保管されている数字にも、当然疑いを向けるべきである。万一偽装が発覚したとしても、生数字にも細工を施しておけば、偽装を「ちょっとした取り繕い程度の操作」だとして、クリアすることができるからだ。

報告書によると、生データの方には、雇用した障害者の名簿と配置が明記されていたとされているので、生数字の改ざんは杞憂かもしれない。

日本の行政における情報公開理念の欠落と倫理の崩壊は、本来、アカデミズムとジャーナリズムが、科学と国民の視点から厳しく是正を求めるべきものだと考える。もちろん、第三者委の報告書においても、そうした視点から、一見単純に見える数値偽装の背後にある、役所の倫理問題に迫れる可能性はあったのではないか。倫理崩壊を具体的に示す事実の発掘や認定は極めて困難であるに違いない。しかし、事態の深刻さに関する厳しい指摘と、背景についての言及は可能であったと考える。

その点が欠けているため、評価をCとする。

以上

個別評価

委員： 高 巖

評価： B

理由：

次の4つの理由で、本報告書の評価をBとする。

第1に、報告書は「第三者委員会ガイドライン」に沿う形で執筆されている。調査の方法や範囲も合理的であり、特に大きな問題はない。委員会の調査目的も「障害者の雇用状況の虚偽報告に関し、その真相を究明し、厳正な処分を行い、再発防止を講ずるため」となっており、内容はこれに沿っている。

第2に、関係者（理事、総務部長、総務部次長、人事課長など）それぞれについて（50-53頁）、責任を適切に明記しており、一定の評価を与えたい。ただ、これは調査上の限界かもしれないが、「事情を知らなかった理事長及び理事については、虚偽報告が行われたことについて職務上の義務違反があったとは認められない」（51頁）という記述について疑問が残る。

理事長の責任などについて検討するためには、平成7年～現在までの理事長それぞれについて「事情を知らなかったのかどうか」「知り得たのか」などを分けて整理する必要がある。とくに「遅くとも平成12年頃の時点では既に継続的に虚偽報告が行われていたことが認められる」（43頁）と述べているわけだから、労働福祉事業団時代のトップ、労働者健康福祉機構設置当時のトップの責任などについて、より深く切り込む必要があったと感ずる。

第3に、「B2理事は、虚偽報告を止めさせるための具体的な指示等を行わなかった理由として、厚生労働省（労働省）に勤務していた時に障害者雇用対策に熱心に取り組んでいたA1氏が理事長を務めていた時代（平成7年～13年）にも、同じような虚偽報告を行っていたとすれば、自分がその方針に口をはさむべきではないと考えたと述べている」（20頁）とし、かつての理事長や所管省（労働省）の責任について、間接的ながら、言及している。この点は評価したい。

第4に、報告書は、動機について「①以前から組織として行っていたのであれば従わざるを得ない、②今さら正しい報告を行えば、従前の虚偽報告との整合性が取れなくなり、過去の虚偽報告が発覚することを恐れた」と説明し、さらに「①所管官庁が障害者雇用促進法を所管する厚生労働省であり、かつ歴代の労働事務次官が理事長を務めていた機構において、法定雇用率について未達成であり、かつ虚偽の報告をしていたことが発覚すれば、社会から厳しい非難を受けること」「②機構の歴代の関与者さらには理事長、理事などにも

迷惑がかかること」などを恐れていた、と述べている。表面的な言及ながら、所管省との関係について触れた点は評価できる。

形式上の条件は満たしており、また精緻な検討も行っており、本報告書には高い評価を与えるべきであろう。本事案の調査依頼主が労働者健康福祉機構であるため、これ以上の調査は行えなかったものと推測されるが、厚生労働省および理事長（特に労働福祉事業団時代の理事長、労働者健康福祉機構設置当時の理事長）の責任について、さらに一段と深い調査が行われていれば、最も高い評価を与えたいと感じた。

以上より、評者は、本報告書にB評価を与える。

以上

個別評価

委員： 竹内 朗

評価： C

理由：

本報告書については、積極的に評価できる以下の諸点が認められる。

(1) 虚偽報告の事実認定

平成16年度以降に行われた虚偽報告の経緯について、各関係者の行動や認識を踏まえて丁寧に認定している。特に、虚偽報告を知らなかったと供述した関係者についても、客観的状况から虚偽報告を知っていたと認定しており、供述に安易に依拠しない深度のある事実認定がなされている。

(2) 関係者の動機

関係者の動機について、出向元である厚労省との関係に言及し、「機構の歴代の関与者さらには理事長、理事などにも迷惑がかかる」(45頁)、「出向者にとっては、機構業務の是正を行うことよりも、機構及び過去の出向者さらには厚生労働省に傷がつかないようにすることが重要となっていたからではないか」(46頁)、「厚生労働省の出向者にとって、機構が不祥事を起こした場合、機構のみならず、厚生労働省の監督責任や歴代の厚生労働省出向者の責任が問われかねないことから、不正是正に踏み出せなかったものと考えられる」(56頁)という心情面から深度のある動機を認定しており、説得力が認められる。

しかしながら、本報告書については、機構の最上位者である歴代の理事長の認識と責任に関する調査と認定が不十分であり、この点が消極的に評価される結果、評価としてはCとせざるを得ない。以下に詳論する。

(1) 機構の従来内部統制システムに関する記述が不十分である

本報告書には、「本件報告については、総務部人事課以外の者がチェックを行う仕組みが実際存在しなかった」(54頁)、「内部監査部門(監査員)による監査は専ら各施設・病院に対する監査に止まっており、監事による本部監査についても本件報告のような業務にまで行き届いていなかった」(54頁)という評価が示されているものの、その評価の根拠となる機構の従来内部統制システムの状況に関する事実が示されていない。

機構の従来内部統制システムの状況について、本第三者委員会がどのような範囲と手法で調査を行い、その結果どのような状況が事実として確認され、確認された状況はどのように評価されるのか、という具体的な記述があつて然るべきであった。

(2) 機構の従来内部統制システムの不備に対する理事長の認識と責任が不明である

本報告書は、上記(1)のように記述し、機構の従来内部統制システムに不備があつたことは認定している。そうであれば、機構の内部統制システムの主宰者である歴代の理事長に対し、この不備に対する認識と責任を厳しく問うべきであった。

しかしながら、本報告書は、歴代の4名の理事長に対してヒアリングを行ったものの、従来の内部統制システムの不備に関する理事長の認識と責任について何ら問うていないばかりか、「事情を知らなかった理事長及び理事については、虚偽報告が行われたことについて職務上の義務違反があったとは認められない」と結論づけて、理事長の責任の範囲を不合理に狭めた上で免責している。

内部統制システム整備義務は、不祥事を知らなかった役員を安易に免責しないための義務であり、歴代の理事長の内部統制システム整備義務の懈怠に関する認識と責任を問うていないのは、踏み込み不足と言わざるを得ない。

(3) 虚偽報告を知った下位者が理事長に相談しなかったことが深掘りされていない

本報告書では、虚偽報告を知った理事や総務部長が、理事長に相談しなかったことを認定している（たとえば26頁）。

ここで、本報告書も指摘するとおり、「組織におけるコンプライアンスに関しては、役員及び最上位の職位者をはじめとする上位職位者の有する認識と意識が最重要」（58頁）であるから、虚偽報告を知った下位者が理事長に相談しなかったことについては、相談しなかった下位者の責任のみならず、下位者をして相談させなかった理事長の責任（コンプライアンスに関する認識と意識）も厳しく問われなければならない。

歴代の理事長が、機構において虚偽報告などの不正は許されない、不正の疑いがあれば直ちに自分に相談してくるよう、という認識と意識を常日頃から下位者に示していれば、下位者は躊躇することなく理事長に虚偽報告を相談し、その対処方について理事長の判断を仰いはずである。

機構において長年にわたり下位者がこうした行動に一度も出ることがなかったのは、歴代の理事長のコンプライアンスに関する認識と意識が不足ないし欠落していた可能性があり、この点に関する本報告書の記述は深掘り不足と言わざるを得ない。

(4) 発覚の端緒についての記述が物足りない

本報告書は、機構が長年行ってきた虚偽報告が発覚した端緒について、C6 総務部長がE7 人事課長から虚偽報告を聞いたことを摘示している（2頁）。

しかし、歴代の総務部長が知りながら虚偽報告を続けたのに対し、なぜC6 総務部長だけがこれを断ち切ることができたのか、というステークホルダーの関心事に関する記述がなく、物足りなさを感じる。

以上

個別評価

委員： 行方 洋一

評価： C

理由：

本報告書については、平成16年度以降の虚偽報告に関して詳細な調査・分析・評価が行われ、また、動機の解明や関係者の責任の有無が明記されている点で高く評価できる。

その一方で、それ以前より長期間にわたって虚偽報告が継続、容認されてきたことに関して、機構におけるコンプライアンス態勢や内部統制システムの実態に関する検証が乏しいものとなっている。また、虚偽報告に係る「事情を知らなかった」と認定されている理事長や理事について、このような法令違反行為を防止し、早期発見する体制の整備・運用に係る義務を果たしていたと言えるのか検討が行われていない。

このように、本報告書は重要な調査事項において不十分な点や不足が認められるため、評価としてはCが相当であると考えます。

以下、評価における考慮要素に沿って説明する。

(1) 委員構成の独立性、中立性

「いずれの委員も、機構と利害関係はない」と明記されており（3頁）、機構からの独立性・中立性を疑わせるような事情は特に見受けられない。ただし、ここで言う「利害関係」の定義と内容をできる限り明確にすることが望ましいと思料する。

(2) 調査期間の妥当性

平成26年10月10日から12月17日（4頁）と2箇月余りであり、一般的な調査期間としての不足感は特段ない。ただし、虚偽報告が始まった経緯に係る遡及調査を十分に実施するには短かったのではないかとも思われる。

(3) 調査体制の十分性、専門性

委員長をはじめとした委員全員が弁護士であり（3頁）、虚偽報告という法令違反行為に係る調査体制としての十分性は認められる。

委員補佐2名も弁護士である（3頁）ところ、補佐陣容としては比較的少数である。また、電子データ調査などの専門性は不明である。

(4) 調査スコープの的確性、十分性

本第三者委員会は、「機構による障害者の雇用状況の虚偽報告に関し、その真相を究明し、厳正な処分を行い、再発防止策を講ずるために、これに係る調査及び審議を行うこと」を目的としており（3頁）、調査スコープは的確であると考えられる。

その一方で、実際の調査範囲については、①虚偽報告を行うに至った当初の経緯を調査し切れていない（資料が見当たらず、ヒアリングでも明確な供述は得られなかったとされている（18頁））こと、②真相究明として、機構におけるコンプライアンス態勢や内部統制システムの整備・運用状況、理事長等によるガバナンスに関する検証が乏しいこと、③

電子データの調査対象が総務部人事課のみと限定的であることといった点で、十分性があるとは言えない。

(5) 事実認定の正確性、深度、説得性、および原因分析の深度、不祥事の本質への接近性、組織的要因への言及

平成16年から26年度までの虚偽報告の状況が詳細に認定されており（18～42頁）、また、虚偽報告が行われてきた原因として「組織防衛的な動機」が挙げられている（45頁）ことは高く評価できる。

しかしながら、その一方において、①平成15年以前の状況や、そもそも虚偽報告が始まった経緯が調査し切れていない（機構の前身である、特殊法人 労働福祉事業団の時代から虚偽報告が行われていたと推認するに止まっている（43頁））こと、②機構のコンプライアンス態勢や内部統制システムの整備・運用状況の検証が乏しいこと、③「事情を知らなかった」とされる理事長や理事に関して、法令違反行為の防止・早期発見のための体制整備・運用に係る義務を果たしたと言えるのか、ガバナンスの観点から分析が行われていないことなど、本件の真相を究明し、再発防止策を的確に講じるうえで欠かせない要素の調査や分析において、不十分な点や不足が見受けられる。

(6) 再発防止提言の説得性、実効性

コンプライアンスに係る役職員の根本的な意識改革、監査機能の強化など、一般的に必要なと思われることは列挙されているものの、前記のように、コンプライアンス態勢や内部統制システム、ガバナンスに係る検証が不足しているため、発生原因に対応した再発防止策となっているかは明らかでなく、その的確性、実効性には疑問がある。

(7) 経営責任への適切な言及

虚偽報告の関係者に係る責任の有無は明確に認定されている。しかしながら、前記のように、「事情を知らなかった」理事長や理事について、コンプライアンス態勢や内部統制システムの構築・運用義務（違反）という観点からの責任の有無が検討されていない。

(8) 日弁連ガイドラインへの準拠性

本報告書は日弁連ガイドラインに準拠したものとはされていないため、評価を差し控える。

(9) 調査報告書の社会的意義、公共財としての価値、普遍性

「悪しき前例踏襲」など貴行の組織体質上の問題を指摘しており、独立行政法人における不祥事に対する調査報告書として社会的意義は相応に認められる。

以上

個別評価

委員： 野村 修也

評価： C

理由：

(1) 委員の構成について

- ① 委員はいずれも調査対象組織（以下、本件組織という。）とは利害関係を持たない弁護士であって、本件組織との間の独立性については特段の問題はない。
- ② しかし、そのメンバー構成については、本件組織の特殊性に照らし、より厚生労働省の組織や業務の実態に精通している専門家を加える必要があったのではないか。確かに、委員の1名は、厚生労働行政の専門家ではないものの、法務省参事官の経験を持つほか外務省改革に関与した経験を持つが、そのことが逆に、「行政の無謬性」のドグマを否定しにくくした可能性もある。

(2) 調査の深度

- ① ヒアリングの量からして、平成16年以降の虚偽報告の状況についてはかなり詳しく調査されているものと言うことができ、高く評価できる。
- ② しかし、本件が生じた真の問題点を把握するためには、むしろ本件組織の前身である組織において虚偽報告がなぜ始まったのかを、より深く分析する必要があったのではないか。虚偽報告が単なる担当者的人為的ミスであるならば、ここまで長く虚偽報告を続けるインセンティブが働きにくいことは想像に難くない。だとすれば、過去の虚偽報告がどのようなものとして認識され、それがどのような問題として申し送られてきたのか、そこをより深く掘り下げる必要があったと思う。
- ③ 本件組織の理事長は事情を知らなかったことになっているが、その部分の調査が十分だったのか疑問が残る。もしも、本当に事情を知らなかったとするならば、本件組織における理事長という地位が、組織の管理責任者として形骸化していたことの証左と言えるが、そのことを証拠づける事実をより詳しく分析すべきではなかったか。
- ④ 本報告書全体の問題点とも言えるが、組織における内部統制の問題点への分析が決定的に不足している。特に、内部統制が本件組織の規模・特性に照らして十分な水準になっていたのか、また、その機能が不全に陥っていたとするならば、その原因はどこにあったのかを、よりきめ細やかに分析すべきではなかったか。

(3) 原因分析

- ① 本報告書では、本件の原因を「組織防衛」や「前例踏襲」とまとめているが、分析の深度に疑問が残る。問題は、「虚偽報告」をすることがなぜ「組織防衛」になるのか、「前例踏襲」がなぜ許されたのかを究明することであって、さもなくば真因には迫れないのではないか。

- ② 確かに、本件報告書には、所管官庁である厚生労働省の労働事務次官が理事長を務めていたことや、厚生労働省からの出向者に厚生労働省への配慮があった等の指摘はなされている。しかし、そのことはこの種の組織を調査する際に、誰もが思いつく背景事情や仮説にすぎない。問題は、そのことが、本件組織においてどのような現象として現れ、それが虚偽報告とどのようにつながったのかを具体的に分析することにあつたのではないか。
- ③ 独立行政法人でありながら事務次官等の重要な天下り先として位置付けられている組織が、所管官庁に迷惑が及ぶような不祥事を抱え込むのはなぜなのか。その動機と、所管官庁からの出向者に与えられるミッションに肉迫できなかったことは、とても残念に思う。
- ④ すでに述べたように、内部統制の機能不全に関する分析が不十分であるが、中でもいわゆる「統制環境」の中に組み込まれた組織文化の問題点が把握されていない。

(4) 提言

- ① 役職員の意識改革等の必要性など、一般的な提言は行われている。
- ② しかしながら、本件組織のガバナンスの抜本的改革につながるような提言は不足している。そもそも理事長が厚生労働省からの天下りでいいのか、厚生労働省からの出向者とプロパー職員の役割分担の在り方、組織の内部統制の改善点などについて、より踏み込んだ提言がなされてしかるべきだったのではないか。

以上

個別評価

委員： 八田 進二

評価： B

理由：

下記の諸点等についての個別評価（カッコ内）を総合した結果として「B」評価とした。

(1) 委員構成の独立性、中立性、専門性 (C)

本件は独立行政法人労働者健康福祉機構が長年にわたって行っていた、障害者雇用促進法に基づく障害者雇用状況に関しての虚偽報告に係る真相の究明と、その処分及び再発防止策を講じるための調査・検討が目的とされている。したがって、少なくともこうした労働行政ないしは雇用問題に精通した専門家が委員として選任されるのが望ましいと考えられるが、委員会を構成する4名の委員は弁護士であるということ以外に、その専門性を判断する情報は示されていない。なお、委員会の委員および委員補佐としての2名の弁護士については「機構とは利害関係はない」と明示されており、一応、独立性と中立性は満たされているものと解される。

(2) 調査期間の妥当性 (B)

本件の場合、2014年10月10日に3名の委員構成で設置され、その後10月21日に1名の追加がなされた委員会が、12月17日までの約2か月の調査期間を経て、同日付で、本調査報告書及び報告書(概要版)を公表している。調査対象とされた期間についての具体的な記載はないが、本調査開始の事由が、2014年8月に発覚した雇用書雇用状況の虚偽報告を受けて、同年9月にその訂正報告を行った後、かかる虚偽報告に関しての真相究明と厳正な処分及び再発防止策を講ずるための調査及び審議を目的として、2004年以降2014年までの約10年間の調査対象期間とされたが、委員補佐等の協力を考慮すれば、同委員会による2か月程度の期間というのは、ほぼ妥当な期間である。

(3) 調査体制の十分性、専門性 (B)

本件調査に際しては、4名の委員のほか、当該委員会の補佐として2名の弁護士の支援を受けている。本調査においては、虚偽報告が疑われ、かつ、関連資料等が保管されている2004年から2014年までの期間を調査対象として、機構本部内に存在した障害者雇用状況報告の関係資料、機構の総務部人事課内に存在するパソコン内保存の電子データ等の調査と、当該期間に本報告に関与した可能性のある関係者等51人に対するヒアリングが含まれている。各委員の業務の分担等は不明であるが、報告書に記された調査結果の内容等から推察するに、その調査体制については大凡のところ十分であり、また、専門性についてもほぼ妥当と解される。

(4) 調査スコープの的確性、十分性 (B)

本委員会による調査のスコープについては、「調査の範囲」にて記載の通り、虚偽報告を始めた時期を特定するために可能な限り年度を遡っての調査を指向している。結果的には、本報告に関する原議書等の記録および電子データ等が保存されている期間を包含しており、適切なものと評価できる。また、調査の一環として行われた関係者に対するヒアリングについても、ほぼ全関係者を対象としており、この点についても十分なものと解される。

(5) 事実認定の正確性、深度、説得力 (B)

本事案での虚偽の報告書の作成は、機構本部総務部人事課の所管であり、人事課内の代々の起案担当者に引き継がれていたとされる。しかし、かかる虚偽報告については、関与者個人の利益を図る目的から行われたものではなく、いずれも悪しき前例に従うことで、組織防衛的な動機により継続されてきたとされる。

なお、機構本部での本件に関する決裁ラインに属する者のうち、下位の職位の者については、虚偽報告の問題点を認識して、上位の者に報告・相談し判断を求めていたものの、それを阻止することなく継続していたとの指摘は説得力がある。このように、本調査では、組織内の関係者の責任の軽重についても具体的に検討しており、事実認定の深度も適切といえる。

(6) 原因分析の深度、不祥事の本質への接近性、組織的要因への言及 (A)

本機構は、厚生労働省所管の独立行政法人であり、また、本事案の直接責任を有する総務部長及び人事部長については、必ず厚生労働省(旧労働省入省者)からの出向者が充てられていることに鑑みるならば、障害者雇用促進法に基づき障害者の雇用促進等のための措置を率先して講ずべき重責を担っていたといえる。それにも拘らず、法令遵守意識は極めて希薄であり、前例踏襲や組織防衛を優先する体質が根強く存在するとの分析は当を得たものと解される。したがって、本事案での長期間にわたり、かつ、権限を有する役職者を巻き込んでの虚偽報告については、極めて重い責任が問われるべきである。そのため、役職者の根本的な意識改革が不可欠であるとの指摘は、組織的要因の視点からも極めて重要な指摘である。

(7) 再発防止提言の実効性、説得力 (C)

本報告では、「第8章 再発防止策」の項において、多くの具体的提言等がなされており、今般の事案を契機とした機構の信頼性回復のための方策が示されている。加えて、機構に根強く存在する組織防衛的な体質からすれば、「障害者雇用状況報告以外の問題についても、組織的不正が将来行われる可能性または現に行われている可能性を否定することはできない。」との指摘は、極めて説得力がある。それは、組織トップの理事長の責任追及が不十分であることにも繋がっている。そのため、再発防止策には、組織的不正に対する防止策も提示されており、その実効性に対しては心許なさが残る。

(8) 企業や組織等の社会的責任、役員の経営責任への適切な言及 (C)

本事案での虚偽報告は、その作成に関する決裁ラインの上層部において、黙認され続けた結果として、長期間にわたる不正となったものであり、公共性の高い機構の役割から見ても、その責任は極めて大きい。したがって、本報告では、「第7 責任」の項において、当該機構内での職位に見合った責任の程度について具体的に検討している。とりわけ、虚偽報告を黙認してきた理事については、非常に重い責任のあることを明示している。なお、本事案の調査を通じて明らかとなった、役職者の法令順守意識の欠如等が組織の統制環境に及ぼしている側面についての危惧も示されており、機構として改善すべき課題も大きい。

(9) 調査報告書の社会的意義、公共財としての価値、普遍性 (B)

本件は、法定書類に関して虚偽報告がなされたものであるが、その原因が、組織内でみられる前例踏襲的対応と、組織防衛的視点から発せられたものであることから、わが国の多くの企業でも日頃から指摘されている事柄であり、傾聴に値する。しかし、こうした不正がもはや今日の社会では決して容認されないということを理解するためにも、本報告書での指摘等は、一般的な意義を有するものと思われる。

(10) 日弁連ガイドラインへの準拠性 (NA)

本調査報告書では、日弁連ガイドラインへの準拠の如何についての記載はない。したがって、この点についての是非については、ここでは問題としない。

以上