

## 地方公共団体における公益通報者保護

碓井光明

### I はじめに

公益通報者保護に関する法律として、「公益通報者保護法」（平成 16 年法律第 122 号）が制定されている（平成 18 年 4 月 1 日施行）。

地方公共団体は、公益通報との関係において複数の立場を有している。

第一に、事業者の立場である<sup>1</sup>。地方公共団体の職員が公益通報をした場合に保護される。法 3 条各号に掲げる公益通報をしたことを理由として、免職その他不利益な取扱いがされることのないよう地方公務員法を適用しなければならない（法 7 条）。

第二に、外部労働者からの公益通報を行政機関として受け付ける立場である。地方公共団体の機関が法 3 条 2 号に定める公益通報（2 号公益通報）をされた行政機関に当たる場面がある。同法において、議会を除く地方公共団体の機関は、「行政機関」に含まれ（2 条 4 項 2 号）、公益通報をされた機関が処分若しくは勧告等をする権限を有する場合には、必要な調査を行い、当該公益通報に係る通報対象事実があると認めるときは、法令に基づく措置その他適当な措置をとらなければならない（10 条 1 項）。法律によって責務を負う地方公共団体の立場としての対応の仕方を定める条例等が多い。そして、仮に地方公共団体が法の定める対象事実のみを公益通報の対象としている場合であっても、対象外事実を通報する者が登場したときは、事実上、それなりの説明をする必要があるわけで、外部通報者への説明に苦勞するよりは、法よりも公益通報の対象事実を拡張することが事実上望まれるかもしれない。

第三に、公益通報の対象となる規範（条例等）を制定する立場である。

公益通報者保護法は、個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の保護、環境の保全、公正な競争の確保その他財産その他の国民の生命、身体、財産その他の利益に関わる特定の法律に規定する犯罪行為の事実等を通報対象事実とし、その通報者を保護しようとする法律である。そして、専ら国家の機能に関する法律は、除外されているので<sup>2</sup>、たとえば、補助金適正化法違反事実や地方自治法や同法施行令違反は、公益通報者保護法の適用対象外である<sup>3</sup>。

また、条例の規定に違反した行為は、地域によって保護される通報の範囲に差が生じることは適当でないと考えられることから、通報対象事実に含まれていないとされている<sup>4</sup>。この点について、消費者委員会に設置された公益通報者保護専門調査会報告書（平成 30 年 12 月）（座長・山本隆司）は、後述のように、「通報対象事実の範囲に条例に違反する行為

<sup>1</sup> 地方公共団体も公益通報者保護法 2 条柱書における「法人」に該当し「事業者」となる場合があるので、通報対象事実該当する限りは、それが生じ又はまさに生じようとしている旨を通報した場合については、同法の適用対象となる。

<sup>2</sup> 消費者庁消費者制度課編『逐条解説 公益通報者保護法』（商事法務、2016）77 頁。

<sup>3</sup> ただし、官製談合防止法違反は、通報対象事実に含まれる。

<sup>4</sup> 消費者庁消費者制度課編・前掲注 2）81 頁。

を追加することについては、更なる立法事実の蓄積を待って、今後、必要に応じて検討を行うべきである」としている。公益通報者保護法の公益通報の対象に条例違反を含める法改正が、すぐに実現される可能性は低いと思われる。

こうした状況において、地方公共団体の中には、後述のように、広く職員の違法行為等があったことを知った者が通報する制度を設けているところが多い。この報告書の述べる「公益通報者保護条例を定める地方公共団体」とは、そのような地方公共団体を指しているのであろう。そして、地方公共団体が、さまざまな工夫をすればするほど、法律の枠内に収めることが好ましくないと判断される可能性もある。あるいは、むしろ地方公共団体の創意工夫に期待することが好ましいという議論もあろう<sup>5</sup>。

第四に、当該地方公共団体以外の地方公共団体又は民間団体の公益通報への取組みを推進する立場である。これは、法に明示されている役割ではないが、その意義が強調されることがある。

以下においては、公益通報者保護法の執行のために地方公共団体がとっている仕組み及び地方公共団体が同法と独自の措置を採用している公益通報者保護等の施策について検討することとする。

## II 公益通報者保護法の執行と地方公共団体

### 1 消費者庁「平成 29 年度行政機関における公益通報者保護法の施行状況調査の結果」（平成 31 年 1 月 11 日公表）の分析

#### (1) 内部の職員等からの通報（1号通報）への対応

\*法3条1号「通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると思料する場合」における「当該  
労務提供先等に対する公益通報」

- ・通報・相談窓口の設置率：府省庁（外局を含まない。以下同じ。）及び都道府県 100%、市区町村 55.1%（【参考】を参照）（逆に、市区市町村の 44.9%は未設置）

\*コメント：都道府県の管内ごとに大きな差があることに注目。徳島県及び愛媛県は 100%、逆に、高知県 14.7%、山形、長野、沖縄、福島、鹿児島は 20%台。

- ・庁外の窓口（弁護士事務所等）の設置率

府省庁 100%、都道府県 72.3%

市区町村（通報・相談窓口を「設置している」と回答した市区町村のうちの）14.5%（市区町村全体では、8.0%（1,703 機関中 136 機関））

- ・市区町村における通報・相談窓口の未設置の理由（複数回答）

「人手が足りない」（45.5%）、「同規模の行政機関も設置していない」（38.5%）、

「（規模・組織の状況等から見て）通報者の秘密が守れない」（23.1%）、

「どのようにして設置すればよいか分からない」（18.2%）、「効果が期待できない」（17.6%）、「予算の手当てがない」（8.2%）、「職員間の不和の元となる」（8.1%）、「法律上の義務ではない」（7.2%）、「必要性を感じない」（4.2%）、

<sup>5</sup> 行政手続法の適用除外の場面と似ているともいえる。

「どのような制度かわからない」(4.0%)、「その他」(9.1%)

\*コメント：「通報者の秘密が守れない」としながら、庁外の窓口を設置する努力が見られないのは、結局、公益通報を重視していないからなのではないか。

「効果が期待できない」とは、設置しても利用者がいないという意味か。

・ 通報窓口を設置して得られたメリット（複数回答）

「職員にとって安心して通報を行う環境が整備された」

都道府県 74.5%、市区町村 65.7%(参考、府省庁 90.0%)

「職員にとって不正行為に対する抑止力として機能している」都道府県 74.5%、市区町村 52.5%

「窓口設置に伴う内部規程の整備等により適切な通報対応を行うための体制が確保された」都道府県 68.1%、市区町村 49.3%

・ 内部規程未制定の理由（市区町村）

「同規模の行政機関も制定していない」 43.7%

「国の行政機関向け又は地方公共団体向けガイドラインを直接参考にしている」 35.1%

「どのようにして制定すればよいのか分からない」 23.6%

「法律上の義務ではない」 10.1%

「明文の規程はないが事実上の対応手順が確立している」 9.0%

「その他」 9.7%

\*コメント：マニュアルの意味の内部規程も不要と考えているのか\*

・ 通報対象の範囲

法令違反行為全般よりも広い範囲に設定している機関の割合

府省庁（外局を含まない。） 100%（前回 100%）

都道府県 59.6%（前回 55.3%）、市区町村 40.3%（前回 42.1%）

a 公益通報者保護法に基づく公益通報のみ（都道府県 14.9%、市区町村 25.6%）

b aに加えて、一部の法令違反行為（都道府県 4.3%、市区町村 7.0%）

c 法令違反行為全般（都道府県 19.1%、市区町村 23.2%）

d cに加えて、倫理規程違反その他の事実（都道府県 59.6%、市区町村 40.3%）

e その他（都道府県 2.1%、市区町村 2.5%）

\*コメント：dが多い理由は何か？（府省庁も 100%である）

通報者が法令違反行為、倫理規定違反などを通報しているときに、それを受け拒絶しにくい。是正することは、行政機関として当然の責務。

・ 通報者の範囲

a 行政機関の職員のみ：都道府県 19.1%、市区町村 35.2%

b aに加えて行政機関を労務提供先とする契約先事業者等の労働者等  
都道府県 48.9%、市区町村 39.3%

- c bに加えて、行政機関内の法令遵守を確保する上で必要と認められる者（行政機関の退職者、関係機関の役職員等）（都道府県 8.5%、市区町村 7.7%）
- d 制限なし（一般市民からの通報も受け付ける）（都道府県 14.9%、市区町村 3.0%）

\*コメント：契約先事業者等は、地方公共団体の「伸びた手」のような存在（典型は、指定管理者）であるので、その労働者等は、内部職員に準じた地位にあるからなのか？

## （２）外部の労働者からの通報（２号通報）への対応

\*法 3 条 2 号「通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信じるに足りる相当の理由がある場合」における「当該通報対象事実について処分又は勧告の等をする権限を有する行政機関に対する公益通報」

- ・通報・相談窓口の設置率：府省庁及び都道府県 100%、市区町村 34.2%  
\*コメント：各都道府県の管内市区町村の設置率には、大きな差があり、徳島県は 100%<sup>6</sup>、逆に高知県は 5.9%で、10%台が 10 県に及んでいる。
- ・市区町村における通報・相談窓口の未設置の理由（複数回答）

- 「人手が足りない」（42.0%）、「同規模の行政機関も設置していない」（36.8%）
- 「各法令担当部署において適切に通報対応を行うことができる」（17.0%）
- 「（規模・組織の状況等からみて）通報者の秘密が守れない」（8.5%）
- 「どのようにして設置すればよいか分からない」（18.4%）
- 「各法令担当部署において適切に通報対応を行うことができる」（17.0%）
- 「効果が期待できない」（9.9%）
- 「（規模・組織の状況等からみて）通報者の秘密が守れない」（8.5%）
- 「法律上の義務ではない」（8.0%）、「予算の手当てがない」（7.2%）
- 「どのような制度かわからない」（4.6%）、「必要性を感じない」（4.3%）
- 「その他」（6.1%）

\*コメント：外部労働者からの公益通報に対して、市区町村は消極的といえないか。

- ・通報者の範囲
  - a 公益通報者保護法に規定する「労働者」のみ（都道府県 55.3%、市区町村 59.1%）
  - b aに加えて、事業者の法令遵守を確保する上で必要と認められるその他の者

<sup>6</sup> 徳島県は、内部職員等からの通報も含めて 100%を達成しているが、これは、消費者行政新未来創造プロジェクト「公益通報者保護制度の整備促進」のモデル事業の成果であるという。平成 29 年 3 月時点で、内部通報につき 38 位（33.3%）、外部通報につき 41 位（12.5%）であったが、内部通報については平成 29 年 7 月に、外部通報については平成 29 年 10 月に、それぞれ 100%を達成したという。消費者庁と県との連携、県と市町村との連携、市町村幹部のコミットメントにより推進されたという。以上、消費者庁消費者制度課・第 2 回消費者行政新未来創造プロジェクト検証専門調査会説明資料「公益通報受付窓口（市区町村）及び内部通報制度（事業者）の整備促進について」（平成 30 年 4 月 10 日）による。

(当該事業者の退職者、役員、取引先事業者等) (都道府県 17.0%、市区町村 16.5%)

c その他 (都道府県 6.4%、市区町村 4.1%)

\*コメント:外部労働者からの通報は、企業等における違反行為の通報であるから、行政機関の内部通報とは区別して、aが多くなっている?

- ・平成 29 年度中に全行政機関が受け付けた外部の労働者からの公益通報受理件数 7,877 件 ( 4,956 件)、調査着手件数 7,285 件 ( 4,573 件)、是正措置件数 5,072 件 (3,563 件)

## 2 消費者庁の二つのガイドライン

### (1) ガイドラインの位置付け

公益通報者保護法 10 条 1 項は、地方公共団体の機関 (議会を除く) も、前述のように、「行政機関」として、公益通報に基づく必要な調査、通報対象事実があると認める場合の適当な措置をとる責務を負っている。

消費者庁は、地方自治法 245 条の 4 第 1 項の規定に基づく技術的助言の位置づけで、平成 29 年 7 月 31 日、地方公共団体向けに、二つのガイドラインを公表した。「公益通報者保護法を踏まえた地方公共団体の通報対応に関するガイドライン (外部の労働者等からの通報)」(以下、「外部通報ガイドライン」という)と「公益通報者保護法を踏まえた地方公共団体の通報対応に関するガイドライン (内部の職員等からの通報)」(以下、内部通報ガイドライン) という) である<sup>7</sup>。この二つのガイドラインのうち、「通報対応の在り方」の部分から、若干の点を抽出して検討したい。

### (2) ガイドラインのポイント

ガイドラインは、いずれも、「本ガイドラインの意義及び目的」、「通報対応の在り方」、「通報への対応」、「通報者等の保護」、「その他」の五つの大項目により構成されている。

まず、外部通報ガイドラインに即して述べつつ、内部通報ガイドラインの異なる点を付しておこう。

第一に、通報対応の仕組みの整備及び運用に関しては、外部者通報ガイドラインは、①「通報に関する秘密保持及び個人情報の保護に留意しつつ、迅速かつ適切に行うため、その幹部を責任者とし、部署間横断的に通報に対応する仕組みを整備し、これを適切に運用する」こと、②「通報対応の仕組みについて、内部規程 (条例等を含む。) を作成し公表する」こと、③各出先機関等においても適切に通報対応を行うための周知、体制整備その他必要な措置を講じる」こと、を挙げている。

\*コメント:②に関して、内部通報ガイドラインは、作成のみで、公表については言及していない。内部者にわかっているだけで足りるとする常識論を前提にしていると思われるが、どのような仕組みが採用されているかは、住民の関心事である。

<sup>7</sup> この二つのガイドラインについて、杉田育子=渡邊貴大「公益通報者保護制度に関する地方公共団体向けガイドラインの策定について」NBL1107 号 57 頁を参照。

第二に、外部通報ガイドラインは、通報受付窓口の設置に関して、①通報窓口及び相談窓口を、通報者及び相談者（通報者等）に明確になるよう設置すること、②専用の通報窓口又は相談窓口を設置することが困難な地方公共団体にあつては、通報に関する秘密保持及び個人情報の保護に留意した上で、総合窓口、公聴窓口、消費生活センター又は消費生活相談窓口等を活用することができること、③単独で通報窓口又は相談窓口を設置することが困難な地方公共団体にあつては、他の地方公共団体と連携及び協力して事務を行う仕組み（例えば、協議会の設置、機関等の共同設置、事務の委託又は代替執行等）を活用して通報窓口又は相談窓口を設置することができること、④通報を受け付ける部局と通報に基づく調査や法令に基づく措置をとる部局等が異なるときは、通報者との連絡が円滑に行われるような措置をとること、を挙げている。

内部通報ガイドラインは、通報窓口を全部局の総合調整を行う部局又はコンプライアンスを所掌する部局等に設置するとし、「当該地方公共団体内部の通報窓口に加えて、外部に弁護士等を配置した窓口を設けるよう努める」としている点が異なる。また、前記④の記述が置かれていない。これは、通報者は内部者であるから通報に基づく調査や法令に基づく措置をとる部局等を当然に知り得るという前提なのであろうか。

第三に、外部通報ガイドラインは、通報窓口においては、関係労働者のほか、「当該事業者の法令遵守を確保する上で必要と認められるその他の者」からの通報を受け付ける、としている。内部通報ガイドラインは、職員及び契約先の労働者のほか、「当該地方公共団体の法令遵守を確保する上で必要と認められるその他の者」からの通報を受け付けるとしている。そして、最も重要な点は、「当該地方公共団体の住民等からの通報も受け付けることができる」とし、この場合の通報対応の手続については、「法及び本ガイドラインの趣旨を踏まえ、各地方公共団体が別に定める」としている点である。労働者等の範囲外にある住民等からの通報も加えている点が注目される。

第四に、通報対象の範囲についてのガイドラインを見てみよう。

外部通報ガイドラインは、法に基づく公益通報対象事実が生じ又は生じようとしている場合における通報のほか、それ以外の通報についての取扱いを述べている。

1 法に基づく公益通報以外の通報であっても、所定の場合には、「法に基づく公益通報に準ずる通報」として、法 10 条 1 項に規定する必要な調査を行い、通報対象事実又はその他の法令違反の事実があると認めるときは、法令に基づく措置その他適当な措置をとるものとする。所定の場合とは、(ア) 前記の「当該事業者の法令遵守を確保する上で必要と認められるその他の者」が、通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしている旨を、当該法令違反の事実について処分又は勧告等をする権限を有する地方公共団体に対し、法 3 条 2 号に掲げる要件（「真実相当性の要件」）を満たして通報するものである場合、及び、(イ) 前記の「当該事業者の法令遵守を確保する上で必要と認められるその他の者」が、適用対象事実以外の法令違反の事実が生じ、又はまさに生じようとしている旨を、当該法令違反の事実について処分又は勧告等をする権限を有する地方公共団体に対し、真実相当性の要件を

満たして通報するものである場合、である。

2 各地方公共団体は、1のほか、法令遵守を図るため、法に基づく公益通報以外の通報を受け付けることができる。「この場合において、通報対象となる事実や通報者の範囲、通報対応手続その他必要な事項については、法及び本ガイドラインの趣旨を踏まえ、各地方公共団体が別に定める」。

内部通報ガイドラインは、通報対象の範囲につき、当該地方公共団体（当該地方公共団体の事業に従事する場合における職員、代理人その他の者を含む。）についての法令違反行為（当該法令違反行為が生ずるおそれを含む。）及び「適正な業務の推進のために各地方公共団体において定める事実」を挙げている。

第五に、調査結果に基づく措置の実施に関して、外部通報ガイドラインは、通報対象事実又はその他の法令違反等の事実があると認めるときは、速やかに、法令に基づく措置その他適当な措置をとるとしている。他方、内部通報ガイドラインは、法令違反等の事実が明らかになったときは、速やかに是正措置、再発防止策等をとるとともに、必要があるときは、関係者の処分を行う、としている。

### （3）法の定める適用対象よりも拡大した適用対象

二つのガイドラインは、法の定める「法令」よりも広げた規範を含めている。

二つのガイドラインにおいて、「法令」とは、「各地方公共団体が制定する条例、規則その他の規程を含むもの」とされている。したがって、法令違反も、狭義の法令のほかに、「条例、規則その他の規程」に違反する場合も含まれることになる。たとえば、条例がたばこのポイ捨てを禁止し、違反に対して過料を科すこととしている場合の違反行為も通報の対象になる。

\*コメント：法の解釈上、条例違反は適用対象事実に含まれないとされているにもかかわらず、ガイドラインは、なぜ、このような拡大をしているのであろうか。それは、各地方公共団体の対応に当たり、地方公共団体が自主的に当該地方公共団体の制定する条例、規則その他の規程違反を取り上げることに問題はないからであらう。

同様に、通報対象について、外部通報については、「法に基づく通報公益通報以外の通報を受け付けることができる」とし（2（8）②）、内部通報については、広く当該地方公共団体についての法令違反行為、及び、そのほか「適正な業務の推進のために各地方公共団体において定める事実」としている（2（6））。ということは、法において除外されていた国家の機能に関する法律違反の事実（たとえば、補助金適正化法違反の事実）も対象になるであろうし、地方公共団体の機能に関する法令違反の事実（たとえば、自治法施行令の規定により競争入札にしなければならない契約を随意契約にしようとし、あるいは随意契約にした場合など）も、公益通報の対象になることを意味する。

\*コメント：以上のようなガイドラインは、消費者庁の所管を超える内容を含んでいるようにも思えるが、いかがであらうか。逆に、公益通報者保護法を消費者庁所管と

していること自体の問題というべきかもしれない<sup>8</sup>。

#### (4) 内部規程の定め方

外部通報ラインは、通報対応の仕組みについて、内部規程（条例等を含む。）を作成し公表するとし（2（2）②）、内部通報ガイドラインも、内部規程（条例等を含む。）を作成することとしている。内部通報ガイドラインの場合も、条例、規則の場合には当然に公布手続により公表されるが、要綱等の場合には公表しなくても差し支えないことになる。逆に外部通報に対しては、たとえ要綱等であっても公表しなければならないことを意味する。その公表の仕方については、告示の形式による公表、インターネットによる公表、地方公共団体の広報紙による公表などが考えられる。

\*コメント：ガイドラインには、内部規程に関して、「条例等を含む。」と述べるのみで、条例を含めて、いずれの形式を採用するかは各地方公共団体の選択の問題であるという姿勢が見られる。各地方公共団体がいかなる形式を採用するかについて、地方公共団体自身は慎重に検討する必要がある。規則の場合に、長の定める規則に一括して定めるか（例・横浜市）、各執行機関の定める規則・要綱及び議会の規程に委ねるかの選択がある。長の規則の所管の範囲が問題になるか？

### Ⅲ 地方公共団体の公益通報者保護定める条例の分析

\*公益通報者保護について定める規範形態は、以下に述べる条例方式のほか、規則方式（横浜市、芦屋市）、要綱方式（東京都）もある。

#### 1 条例の分類

##### (1) 公益通報を中心とするものと、他の事項との混合方式のもの

地方公共団体の条例には、(イ) 主として公益通報を定めるものと、(ロ) 他の事項を相当程度定めるものがある。この違いは程度問題である。

地方公共団体においては、「職員の公正な職務の執行を確保するための条例」のような名称の条例において公益通報を定めることが多い<sup>9</sup>。その中には、不当要求行為に対する対応についても定めることが多い。

\*「藤沢市における法令の遵守に関する条例」は、不当要求行為の扱いと公益通報の扱いを、ほぼ同程度の密度で定めている。「名古屋市職員の公正な職務の執行の確保に関する条例」も、内部公益通報制度と要望等記録制度との両方を定めている。

---

<sup>8</sup> コンテキストは異なるが、宇賀克也「公益通報者保護制度の実効性の向上に向けて」広瀬久和先生古稀記念『人間の尊厳と法の役割—民法・消費者法を超えて—』（信山社、平成30年）341頁、350頁は、「法律の目的如何を問わず、公益通報者を保護することが、消費者庁及び消費者委員会設置法3条が定める消費者庁の任務および同法4条が定める消費者庁の所掌事務に含まれるのが問題になり、含まれない場合、公益通報保護法を消費者庁が所管することの是非自体の再検討が必要になる」と述べている。

<sup>9</sup> 「京都市職員の公正な職務の執行の確保に関する条例」は、もっぱら不正な要望等に対する対処を定める条例であって、公益通報に関する定めを有していない。

## (2) 通報対象事実に着目した区分

- (イ) (a) 地方公共団体の職員等（委託先事業者を含む）の職務執行に着目するものが主流である。その場合に、内部者通報に限定するもの（例：藤沢市、盛岡市、大槌町、目黒区）と外部者通報も含めるもの（例：柏崎市）とがある。外部者通報を含める場合には、通報者保護が問題となることは少ない。
- (b) 前記に加えて、外部事業者の違反行為にも着目するものがある。外部労働者による公益通報（2号通報）を促進する。法10条1項に基づく地方公共団体の責務を実行するための規定と考えられる。

### (ロ) 前記(a)の場合の通報対象事実の範囲

公益通報者保護法のように限定列举方式は、ほとんど見られない。しかも、法令違反、条例・規則違反に限らず、要綱等の規程違反も対象とするものが多い。したがって、公益通報者保護法の出発点が消費者の利益を守る点に重点があったのに対して、広く地方公共団体の職員等の行動の是正を目的とするものになっているといえる。

外部者からの通報を受ける場合に、対応組織の構成によってはオンブズマン制度との連続線上にあるともいえる。また、住民監査請求が違法不当な財務会計行為の是正に限定されているのに対して、公益通報の方が、是正対象が広いといえる。住民の公益通報も認める場合には、住民は、財務会計行為に関して、公益通報と住民監査請求のうちから選択できる場面もある。

## (3) 対応組織の類型

### (ア) 外部の者による構成

附属機関型の委員会…大阪市の公正職務審査委員会

契約方式…明石市の公益監察員、千代田区の行政監察員、多治見市の市政監察員、大槌町・目黒区の公益通報者保護委員、名古屋市のコンプライアンス・アドバイザー

### (イ) 二本立て方式

内部の者による構成される委員会と外部者により構成される委員会の二本立て方式を採用する場合が見られる。

藤沢市は、市職員により構成される公正職務審査委員会と外部委員より構成される公正職務審査会の二本立て。後者は、重要事項についての勧告権及び建議権をも有する。盛岡市も、公正職務委員会と公正職務審査会の二種の組織。後者は、勧告権も有する（＝「職員<sup>1</sup>の法令の遵守及び倫理の保持並びに公正な職務の執行の確保のために必要な事項に関し、市長に意見を述べること」）。

### (ウ) 内部者による対応のみの例

さいたま市は、「内部通報があった場合における調査、再発防止のための措置の実施その他の内部通報の適正な処理について必要な事項は、総務局長が定める」としている（「さいたま市職員の公正な職務の執行及び適正な行政運営の確保に関する規則」9条）。

## 2 具体の条例の分析

### （1）大阪市「職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例」

公益通報重点型（弱い混合型）の条例…不当要求行為に対する対応は2箇条のみ

#### （ア）「通報対象事実」の定義（2条3項）

本市職員の職務の執行に関する事実（通報する者が受けた処分その他の措置に係る者その他通報する者自らの私的利益に係るものを除く。次号において同じ。）であって、法令等（法律及び法律に基づく命令並びに条例及び規則（自治法138条の4第2項に規定する規程、公営企業法10条に規定する管理規程その他の地方公共団体の長以外の機関の定める規則その他の規程を含む。）をいう。以下、同じ。）に違反するもの、人の生命、身体又は財産に危険が生ずるおそれがあるもの、環境を害するおそれがあるものその他不適正なもの（1号）

委託先事業者の役職員の委託事務等に係る職務の執行に関する事実であって、法令等に違反するもの、人の生命、身体又は財産に危険が生ずるおそれがあるもの、環境を害するおそれがあるものその他不適正なもの（2号）

\*コメント：指定管理者の扱い→「委託事務等」が広く定義されて、指定管理者に行わせる場合の事務事業も含まれている（2条6項）。これを受けて、「委託先事業者」も「委託事務等を行うもの又は委託事務等を行っていたもの」と定義されている（2条7項）。

#### （イ）「本市の機関」の定義（2条4項）

執行機関、消防庁若しくは水道局長又は大阪市の会

#### （ウ）責務規定（\*責務規定を置くのが条例の定番）

##### ・本市職員の責務（3条）

常に法令等を遵守し、公正な職務の執行に当たらなければならない（1項）。

常に公私の別を明らかにし、いやしくもその職務や地位を自らの属する組織のための私的利益のために用いてはならない（2項）。

法令等に基づく権限の行使に当たっては、市民の疑惑や不信を招くような行為をしてはならない（3項）。

不当要求行為があったときは、これを拒否しなければならない（3項）

\*「不当要求行為」の定義：「脅迫、威圧的な言動、暴言、けん騒その他の不穏当な言動により、又はその地位を利用し、若しくはその権限に基づく影響力を行使して、本市職員に対し、不適正にその職務上の行為をし、又はし

ないことを求める行為その他の不正な手段によって本市職員の公正な職務の執行を妨げる行為」(2条9項)

・本市機関の責務(4条)

常に公正な市政の運営を図り、市政に対する市民の信頼を確保するよう十分に配慮するとともに、この条例の定めるところに従い、公益通報及び不当要求行為に適切に対処しなければならない(1項)。

本市職員が常に公正な職務の執行に当たることができるよう、法令等の遵守に関する啓発及び研修の実施、相談支援の体制及びその他の必要な措置を講じなければならない(2項)。

・委託先事業者等の責務(5条)

委託事業等を行うに当たっては、常に公正であることを旨とし、市民の疑惑や不信を招くことのないよう十分に配慮するとともに、この条例の定めるところに従い、公益通報に適切に対処しなければならない(1項)。

役職員は、委託事務等処理するに当たっては、常に法令等を遵守し、公正な職務の執行に当たらなければならない(2項)。

(エ) 大阪市公正職務審査委員会

委員会の設置(24条)：市長の附属機関(自治法138条の4第3項)

委員会の組織(25条)：委員6人以内、学識経験者その他相当と認める者のうちから市会の同意を得て市長が委嘱。任期は2年。1回に限り再任可。

3名の委員による部会によって調査審議を可能とする。

調査委員(26条)：学識経験者その他市長が相当と認める者のうちから市長が委嘱。委嘱に係る事項に関する調査が終了したときは解嘱。

指名委員、指名調査委員(27条)

(オ) 公益通報を受けた場合の対応

市の機関が公益通報を受けたとき、委託先事業者から公益通報に関する報告を受けたときは、委員会に報告。通報対象事実について調査その他の措置をとらないこととするときは、併せて委員会の意見を聴く(6条1項)。

委員会は、自らに公益通報があった場合を含めて、公益通報に係る通報対象事実について調査その他の措置をとる必要があると認めるときは、その旨を通報対象事実に係る機関に通知する。委員会において調査を行うこととするときは、併せてその旨を通知する(6条3項)。調査その他の措置をとる必要がないと認めるときは、その旨の報告を受けた機関に通知、委託先事業者からの場合は、市の機関から委託先事業者へ通知(6条4項)。

(カ) 通報対象事実の調査(7条)

・市の機関による調査(1項)

市の機関が正当な理由なく委員会が行う調査に協力しないとき→市長は、委員会の申出に基づき、その旨を公表するものとする（3項）。市の機関は、委託先事業者又は委託先事業者の役職員が正当な理由なく市の機関又は委員会が行う調査に協力しないときは、その旨を公表することができる（4項）。市の機関は、4項の公表をしようとするときは、あらかじめ、公表をされるべき者にその理由を通知し、意見を聴くとともに、有利な証拠の提出の機会を与えなければならない（5項）。

(キ) 是正措置等（8条）

市の機関は、調査の結果通報対象事実があるとみとめるときは、直ちに、対象事実の中止その他の是正のために必要な措置、法令等に基づく措置、再発防止のために必要な措置その他の適当な措置（是正措置等）をとらなければならない（1項）。

市の機関は、委託先事業者又はその役職員に係る通報対象事実があると認めるときは、直ちに、対象事実の中止その他の必要な措置及び再発防止のために必要な措置をとるよう勧告するとともに、法令等に基づく措置、再発防止のために必要な措置その他適当な措置をとらなければならない（2項）。

\*勧告のみならず市の機関にも適当な措置をとることを求めている。

この勧告に従わないときは、その旨を公表することができる（4項）。その場合には、あらかじめ理由を通知し、意見を聴くとともに有利な証拠の提出機会を与える（5項）。

1項・2項の場合、市の機関は、速やかに、調査の結果及び措置の内容を委員会に報告（3項）。市の機関は、調査の結果、通報対象事実がないと認めたときは、速やかにその旨及び調査の内容を委員会に報告（6項）。

(ク) 委員会による勧告（9条）

調査の結果、通報対象事実があると認めるときは、ただちに市の機関に対し是正措置等をとるよう勧告（1項）

報告を受けた場合に、当該報告に係る調査又は措置の内容が不十分であると認めるときは、市の機関に再調査その他必要な措置をとるよう勧告することができる（2項）。

これらの勧告を受けたときは、ただちに勧告に従い必要な措置をとるとともに、その内容を委員会に報告しなければならない（3項）。

市長は、市の機関が正当な理由なく勧告に従わないときは、委員会の申出に基づき、その旨を公表するものとする（4項）。

委員会は、勧告を行った場合において、通報対象事実と類似する事実の是正又は当該事実の発生（再発を含む。）の防止のために当該勧告の内容を公表す

る必要があると認めるときは、その旨を市長に申し出ることができる（6項）。

\*以上の仕組みの問題点

(a) 附属機関がたる委員会が勧告をすることに問題はないか？ 委員会の勧告権限は、執行機関的権限ではないか？ そうであるとすれば執行機関法定主義に反しないか？

(b) 市長は、執行機関として、条例上の「本市の機関」である。条例上の「本市の機関」たる市長が、正当な理由なく、委員会の行う調査又は勧告に従わないときに、委員会の申出に基づくとはいえ、市長自らが、その旨を公表することになる。

(c) 「大阪市会」も「本市の機関」である。市長と大阪市会との関係に関する法的問題はないか。

(ケ) 公益通報した者への通知（10条）

(コ) 公益通報者等の保護（不利益取扱いの禁止）

・不利益取扱いに係る申出（11条）

市の機関が、市の機関若しくは市の職員又は委託先事業者若しくはその役職員から不利益な扱いを受けた旨の申出があったとき等には、直ちに委員会に報告。調査その他の措置をとらないこととするときは、委員会の意見を聴かなければならない（1項）。

委員会は、市の機関から報告を受けた場合又は自ら申出を受けた場合に、調査その他の措置をとる必要があると認めるときは直ちに市の機関に調査を求めなければならない（3項）

\*不利益を受けたときに、委員会に直接に申し出ることができる旨の規定がなく、単に「自ら…申出を受けた場合」という消極的文言が用いられている。通報者の権利としての定め方が望ましいのではないか。

・不利益取扱いに係る申出に係る事実の調査（13条）

委員会より調査を求められた市の機関は調査をしなければならない。

\*委員会に調査権限を認めていないことに注意

・不利益回復措置等（14条）

・委員会による勧告（15条）

措置を求める勧告。調査又は措置の内容が不十分であると認めるときは、市の機関に再調査その他必要な措置をとるよう勧告。

・申出者への情報提供等（16条）

・公益通報に係る情報の取扱い（17条）：公益通報の有無及び内容並びに申出内容に関する情報は、事件の処理が終了するまでは公開を禁止。

ただし、人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要である情報については、この限りでない。

(サ) 公益通報に係るその他の措置

- ・不正目的の公益通報の通知（20条）
- ・契約書、協定書等に明記すべき事項（21条）

委託先事業者が、この条例の規定に基づき市の機関若しくは委員会が行う調査に正当な理由なく協力しないとき又はこの条例の規定に基づき行う勧告に正当な理由なく従わないときは、当該契約、協定書等を解除し、又は指定管理者の指定を取り消すことができる旨を契約書、協定書等に明記するものとする。

\*法律ならば法定解除権を規定することができるが、条例の定めにより解除権を市に付与することはできない？

(2) 「明石市法令遵守の推進等に関する条例」

強い混合型条例

(ア) 条例の目的及び特色

「職員の倫理の保持及び法令等の遵守、市の公益を害する事実の早期是正並びに市民の権利の保護に関する体制を整備することにより、公務及び市政に対する市民の信頼を確保するとともに、公正かつ民主的な市政の運営を図ることを目的とする」条例である（1条）。

法令遵守の推進の多様な内容を一括して定めている。

職員倫理原則等（2章：3条～6条）、要望、提案等及び不当要求行為への対応（4章：31条～41条）、行政オンブズマン（5章：42条～64条）

公益通報に関しては、内部公益通報（3章）が充実している（24か条に及ぶ）のに対し、外部公益通報は、わずか1か条（6章：65条）。

(イ) 内部公益通報

(a) 公益監察員

主役は、「公益監察員」

2人以内の弁護士と内部公益通報の受付その他の業務の委託契約（「公益監察契約」を締結（7条1項）。相手方となるべき者の選任については議会の同意（7条3項）。契約期間は3年（7条4項）。

- ・公益監察員の職務（8条1項）

内部公益通報の受付、調査、調査結果の報告、是正の勧告及び公表並びに相談に関すること。

通報職員等からの不利益取扱いの申出の受付、調査、調査結果の報告、是正の勧告及び公表並びに相談に関すること。

それぞれ独立して職務を行う。ただし、相互に協力することを妨げない（8条2項）。

- ・公益監察員の守秘義務等（9条）
- ・公益監察員の事務の補助（10条）：補助者を予め市長に届け出しておく。
- ・公益監察契約の解除等（11条）

「市長は、公益監察員が心身の故障のため職務の遂行に堪えないと認めるとき、公益監察員にこの条例若しくはこれに基づく規則に規定する義務に違反する行為があると認めるとき、又は公益監察契約に係る義務に違反すると認めるときその他公益監察員と公益監察契約を締結していることが著しく不相当と認めるときは、公益監察契約を解除することができる。この場合において、あらかじめ議会の同意を得なければならない。」（2項）

#### (b) 内部公益通報

内部通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると思料する場合には、公益監察員に内部公益通報をすることができる。この場合において、内部公益通報は、実名により行うのが原則（12条1項）。実名による内部公益通報によって不利益な取扱いを受けるおそれがある等の理由により、匿名により通報する必要があると職員等が判断する場合は、その理由を付して匿名により通報することができる（12条2項）。

- ・「内部通報対象事実」とは

ア 本市事務事業又はこれに従事する場合における職員等についての通報対象事実

イ アに掲げるもののほか、本市事務事業又はこれに従事する場合における職員等についての法令等（法律、法律に基づく命令（告示を含む。）、条例並びに市の機関の定める規則（規程を含む。）及び訓令をいう。以下同じ。）に違反する事実

ウ 職員等が他の職員等に対して行った不当要求行為その他職員等の職務に関する違法又は不当な要求の事実

エ アからウまでに掲げるもののほか、本市事務事業又はこれに従事する場合における職員等についての人の生命、身体、財産その他正当な権利利益を害するおそれがある事実

- ・処分等の権限を有する行政機関等への内部公益通報（12条3項）

この中には、「第1項の規定による内部公益通報によっては、当該内部公益通報に係る内部通報対象事実が是正されなかったとき」（2号）が含まれている。

これらの内部公益通報に当たっては、「内部通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると思料するに足りる相当な資料に基づき誠実に行うとともに、他人の正当な利益又は公共の利益を害することのないよう努めなければならない」（12条4項）。

(c) 内部公益通報とその対応

・内部公益通報の方法（13条）

公益監察員に直接の場合と庁内窓口経由の両方の途

規則で定める書類を公益監察員が指定する場所へ送付し、又は公益監察員に面談することにより行うほか、庁内通報窓口（内部公益通報の窓口として規則で定める市の内部組織）の職員を経由して行うことができる（1項）。

庁内通報窓口の職員を経由する場合

書類を庁内通報窓口の職員が指定する場所へ送付し、又は庁内通報窓口の職員に面談する（2項）。庁内通報窓口の職員は、当該書類を公益監察員に送付し、又は当該面談の内容を公益監察員に報告（3項）。

公益監察員がこれら以外の方法を認めたときは、その方法によること  
ができる（4項）。

・内部公益通報に関する相談（14条）

・内部通報の受理

次のいずれかに該当する場合を除き、当該通報を受理する（15条1項）。

（1） 通報が内部公益通報に該当しない場合

（2） 内部通報対象事実が生じ、若しくは生じようとしていることについて通報者が説明できない場合又は通報者に説明を求めても内部通報対象事実に係る行為を行った者若しくは当該行為の内容が把握できない場合

（3） 内部通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると思料するに足りる相当な資料がなく、かつ、通報者と連絡が取れない等の理由により十分な調査を行うことができないと認められる場合

・通知

内部公益通報を受理したときは受理した旨を、受理しないときは受理しない旨及びその理由を、当該通報があった日から20日以内に、当該通報職員等に対して通知。ただし、匿名による内部公益通報である場合、通報者と連絡が取れない場合又は通報職員等が通知を希望しない場合は、当該通知をすることを要しない（15条2項）。

・内部公益通報の調査等（16条）

「内部公益通報に係る調査を行うに当たっては、あらかじめ、内部公益通報の内容を当該内部公益通報の内部通報対象事実に係る市の機関に報告するものとする。ただし、当該内部通報対象事実が当該市の機関の職にある者又はその構成員に係るものであるとき、当該市の機関に報告した場合において証拠が隠蔽されるおそれがあるときその他報告することが適当でないと認められる相当な理由があるときは、当該報告をしないことができる」(3項)。

- ・特定の事件に係る公益監察員の除斥(17条)
- ・公益監察員による調査の方法等(18条)

関係する市の機関に対し説明を求め、その保有する帳簿、関係書類その他の記録を閲覧し、若しくはその提出を要求し、又は実地調査をすることができる(1項)。

関係人又は関係機関に対し、質問し、事情を聴取し、又は実地調査をすることについて協力を求めることができる(2項)。

内部公益通報に係る調査のため必要があると認めるときは、専門的事項又は技術的事項について、専門的知識及び経験を有する者に対し、調査、分析、鑑定等(次項において「分析等」という。)を依頼することができる(4項)。分析等を依頼された者については、補助者とみなして、第10条第2項及び第3項の規定を適用する(5項)。

- ・内部公益通報に係る調査の中止(19条)
- ・調査結果の報告等(20条)
- ・勧告等

内部公益通報に係る調査の結果、内部通報対象事実があると認めるときは、その内容をこれを証する資料とともに当該内部通報対象事実に係る市の機関に報告するとともに、是正措置等を講ずるよう勧告する。ただし、相当な理由があると認めるときは、その内容を証する資料の添付を省略することができる(1項)。

勧告を行ったときは、当該勧告の内容を通報職員等に対して通知する(2項)。

内部通報対象事実があると認められないとき(内部通報対象事実が判明しないときを含む。第24条第1項において同じ。)は、その旨を通報職員等に通知し、及び当該内部通報対象事実に係る市の機関に報告する(3項)。

- ・市の機関による是正措置等(21条)

市の機関は、勧告を受けた場合は、その内容を速やかに公表するとともに、是正措置等を講じなければならない(1項)。

是正措置等を講じたときは、遅滞なく、当該是正措置等の内容を公益監察員に報告するとともに、公表しなければならない（2項）。

- ・市の機関が公表しない場合等における公益監察員による措置（22条）

市の機関が21条第1項の規定による公表若しくは是正措置等又は21条第2項の規定による公表を行わないときは、公益監察員は、市の機関がこれらを行わない事実を自ら公表し、又は当該内部通報対象事実について処分等の権限を有する行政機関等に通報することができる。

- ・市長への報告（23条）
- ・関係人の名誉の回復（24条）

内部通報対象事実があると認められない場合において関係者の名誉が害されたと認めるときは、市の機関は、事実関係の公表その他関係者の名誉を回復するため適切な措置を講ずるものとする（1項）。

- ・個人情報への配慮（25条）

公表に当たっては、公益監察員及び市の機関は、明石市個人情報保護条例の趣旨にのっとり、個人情報の保護について最大限の配慮をしなければならない。

#### (d) 通報職員等の保護

- ・不利益取扱いの禁止等

市の機関又は任命権者は、通報職員等に対して、その内部公益通報をしたことを理由に、免職、労働者派遣契約の解除その他いかなる不利益な取扱い（以下この節において「不利益取扱い」という。）もしてはならない（26条1項）。

任命権者は、通報職員等が内部通報対象事実に関与した職員であるときは、懲戒処分に際して、その情状を酌量することができる（2項）。

市の機関又は任命権者は、通報職員等が不利益取扱いを受けたとき、又は受けるおそれがあると認めるときは、その改善又は防止のために必要な措置を講ずるものとする（3項）。

- ・不利益取扱いの申出等（27条）

通報職員等は、内部公益通報をしたことを理由に不利益取扱いを受けたと申出するときは、その旨を公益監察員に申し出ることができる。この場合において、通報職員等が内部公益通報をした後に受けた不利益取扱いは、特別の事由がない限り、当該内部公益通報を行ったことによる不利益取扱いとみなす（1項）。

通報職員等は、前項の規定による申出をする前に、公益監察員に不利益取扱いに関する相談を行うことができる（2項）。

- ・不利益取扱いに係る調査等（28条）

27条1項の規定による申出があった場合は、公益監察員は、当該申出に係る不利益取扱いの内容についての調査（以下この条において「不利益取扱いに係る調査」という。）を行わなければならない（1項）。

公益監察員は、不利益取扱いに係る調査を行うに当たっては、あらかじめ、不利益取扱いの内容を市長及び不利益取扱いの申出をした職員等（「不利益申出職員等」）に係る市の機関又は任命権者（「任命権者等」）に報告するものとする。ただし、これらの者に報告した場合において証拠が隠蔽されるおそれがあるときその他適当でないと認められる相当な理由があるときは、当該報告をしないことができる（2項）。

公益監察員は、不利益取扱いに係る調査の結果、不利益取扱いの事実があると認めるときは、その内容をこれを証する資料とともに市長及び任命権者等に報告するとともに、任命権者等に対し不利益取扱いを是正する措置（「不利益是正措置」）を講ずるよう勧告するものとする（3項）。

公益監察員は、前項の規定による勧告を行ったときは、当該勧告の内容を市長に報告し、及び不利益申出職員等に通知するものとする（4項）。

公益監察員は、不利益取扱いに係る調査の結果、不利益取扱いの事実が認められなかったときは、その旨を市長及び任命権者等に報告し、及び不利益申出職員等に通知しなければならない（5項）。

任命権者等は、3項の規定による勧告を受けた場合において、不利益是正措置を行ったときはその旨を、不利益是正措置を行わないときはその旨及びその理由を、公益監察員に報告するものとする（6項）。

・ 不利益是正措置を行わない場合の公表（29条）

公益監察員は、前条第3項の規定による勧告を行った場合において、当該勧告を受けた任命権者等が正当な理由がなくその勧告に従わなかったときは、その旨を公表することができる（1項）。

・ 内部公益通報に係る調査協力者に関する保護（30条）

内部公益通報に係る調査に協力した職員等に係る不利益取扱いについては、当該内部公益通報に係る調査に協力した職員等を通報職員等とみなして、この節の規定を適用する。

\* 公益監察員の措置は「勧告」という弱いものであるが、公表によって実効性を担保しようとしている。公益監察契約を締結した公益監察員に勧告権を付与することに問題がないか。

#### IV 公益通報者保護法の在り方の再検討と地方公共団体

##### 1 消費者委員会公益通報者保護専門調査会報告書（平成30年12月）

（座長・山本隆司）

\*平成30年1月15日付で内閣総理大臣より諮問のあった「公益通報者保護法（…）の規律の在り方や行政の果たすべき役割等に係る方策」についての消費者委員会の答申（平成30年12月27日）において、この報告書を別添として、同報告書で提言された事項について、その実現に向けてできる限りの努力を行うよう期待する旨が答申された。

主要な論点の抜粋（アンダーラインは確井）

### （1）通報対象事実の範囲

「（1）刑事罰の担保による限定

最終的に刑事罰の対象とならない規制違反行為のうち、①法律の規定に基づく行政罰の対象となる規制違反行為の事実、②法律の規定に基づく行政処分の対象となる規制違反行為の事実については、通報対象事実の範囲に追加すべきである。

[説明]

公益通報者保護法の施行後、最終的に刑事罰の対象とならない規制違反行為であっても、軽微でない影響を与えた事案があり、こうしたものについても通報を促す必要性が高まっている。そのことは、行政手続法第36条の3が、その対象を犯罪行為に限定していないことから伺える。

また、対象の明確性という観点では、規制違反行為のうち、①法律の規定に基づく行政罰の対象となる規制違反行為の事実、②法律の規定に基づく行政処分の対象となる規制違反行為の事実については、一定の行為規範に違反する行為であり、その要件も法律で規定されている。そのため、民事法に違反する行為等と異なり、その範囲が明確である。

したがって、これらの規制違反行為の事実については、通報対象事実の範囲に追加すべきである。

なお、法律の規定に基づく行政指導の対象となる規制違反行為の事実については、行政指導の対象となる行為の中には努力義務にとどまるものも存在することや、行政官の裁量が比較的広範に認められることを指摘する意見があったが、法令に違反する行為の是正を求める法定の行政指導（行政手続法第36条の2第1項）に絞って通報対象事実の範囲に追加することも考えられる。法律の規定に基づく行政指導の対象となる規制違反行為の事実をも通報対象事実の範囲に追加することは、これらを踏まえ、今後、必要に応じて検討を行うべきである。

### （2）法目的による限定

法目的による通報対象事実の範囲の限定（「個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる」との限定（公益通報者保護法第2条第3項第1号））については、この限定により現行法で保護されていない税法、補助金適正化法等の違反に関する通報についても保護の対象とすべきとの意見や、法律の目的が何かということとは必ずしも自明でなく、法律の中でも規定によって目的が異なっていたり、主たる

目的に加えて副次的な目的が含まれていたりする場合もあり、法目的を基準とした区別に合理性があるのか疑問であるとの意見があり、法目的による通報対象事実の範囲の限定を拡張することが考えられ<sup>8</sup>、本専門調査会では、これに賛成する意見が多かった。

他方で、法目的による限定を拡張することで、対象となる法律がどの程度広がるかが不明瞭であるとの意見や、通報対象事実について処分又は勧告等をする権限を有する行政機関に対する公益通報（以下「2号通報」という。）の件数が増加し、権限を有する行政機関等の負担が増大することが想定され、体制面を懸念する意見もあった。

もっとも、現行法でも「その他の利益」という広範な文言を含んでおり、実質的な限定として機能しているのか明らかでない。そのため、まずは法目的による限定がどのような意味を有するのかを精査した上で、法制的・法技術的な観点から整理を行うべきである。

### (3) 規定の方式

対象となる法律を特定目的の法律に限定しない場合には、対象となる法律を列挙する方式を取りやめるべきである。

その上で、法制的・法技術的な観点から整理を行い、一定の分野の法律について、その性質等から公益通報者保護法の対象外とする必要性があると考えられる場合には、対象外となる法律のみを列挙する方式（ネガティブ・リスト）を採用すべきである。

#### [説明]

対象法律を列挙する方式は、一定の予見可能性のあるものの、公益通報の対象とすべき法律が網羅されていないおそれがある、通報者が法令に違反する行為を発見したとしても、列挙されている約470本の法律と照合し、公益通報者保護法の対象となるかどうかを確認する負担が生じるなどの問題がある。また、対象となる法律を特定目的の法律に限定しない場合には、あえて対象法律を列挙する方式を採る合理的な必要性はなく、その場合でも、刑事罰等の担保による限定があることで、通報対象事実の予見可能性は確保されている。

他方で、法制的・法技術的な観点から整理を行い、一定の分野の法律について、その性質等から公益通報者保護法の対象とすることがふさわしくないと考えられる場合には、対象外となる法律のみを列挙する方式（ネガティブ・リスト）を採用すべきである。

### (4) 条例

事業者には、法律と同様に条例の遵守が求められ、公益通報者保護法において、条例に違反する行為についての通報に保護を与え、通報を促す必要性がある。

もっとも、条例に違反する行為について通報された事案や、通報を理由とした不利

益取扱いに関する立法事実が現時点で十分に蓄積されたといえるかは、必ずしも明らかでない。また、あえて法律で一律に条例を通報対象事実とする必要性があるかや公益通報者保護条例を定める地方公共団体に与える影響、対象となる条例違反行為の範囲の明確性を確保できるかどうか等について、更なる検討が必要である。

したがって、通報対象事実の範囲に条例に違反する行為を追加することについては、更なる立法事実の蓄積を待って、今後、必要に応じて検討を行うべきである。」

＊コメント：対象法律の列挙方式は、ほとんど意味がない。

条例違反について、法改正によらなくても、地方公共団体の公益通報者保護条例等により対処することで、ほぼ対応できるのではないか。

## (2) 内部通報体制

「(イ) 行政機関

行政機関については、民間事業者に対して率先垂範する観点から、規模にかかわらず、内部通報体制の整備を義務付けるべきである。

[説明]

消費者庁において実施した実態調査によれば、行政機関については、各府省庁や都道府県、政令指定都市では内部通報窓口の設置が完了しており、中核市や特別区のように比較的規模の大きな市区でも設置がおおよそ完了しているが、町村のように規模が小さくなるにつれて内部通報窓口の設置率が低下する傾向にある。また、内部通報窓口が設置されていない理由として、人手が足りないことや、同規模の市区町村でも設置されていないこと等が挙げられており、特に小規模の自治体では、事務負担が増加すること等への懸念もあるものと考えられる。

もっとも、行政機関は、基本的に民間事業者に対して率先垂範する立場にある。そのため、女性の職業生活における活躍の推進に関する法律、次世代育成支援対策推進法においても、国及び地方公共団体に係る行動計画については、努力義務にとどめることなく、法律上の義務とされ、当該取組を着実に進めることに大きな意義があるとされている。

これらを踏まえ、公益通報者保護法においても、行政機関については、民間事業者に対して率先垂範する観点から、その規模を問わず、内部通報体制の整備を義務付けるべきである。」

## (3) 外部通報対応体制

「ア 外部通報対応体制の整備義務を課すことの是非

権限を有する行政機関に対して、外部通報対応体制の整備を義務付けるべきである。

[説明] (略)

イ 対象とする行政機関の範囲

権限を有する行政機関については、規模にかかわらず、外部通報対応体制の整備を義務付けるべきである。

## [説明]

上記で述べた理由に加え、行政機関の規模によって法令違反行為の通報対応に差が生じることは適当でないという理由から、外部通報に対応する体制の整備は、規模の小さい自治体であっても努力義務にとどめることなく、権限を有する行政機関にはすべからず当該体制の整備を義務付けるべきである。

他方で、権限を有する行政機関に対して外部通報対応体制の整備義務を課したとしても、特に規模の小さい自治体においては、人手不足等の理由から、形骸化し、実際には機能しないということも懸念される。そこで、行政機関の規模等の制約から、自ら単独で窓口を整備することが困難な地方公共団体では、一つの方策として、地方自治法の広域連携の仕組みである「協議会の設置」(同法第252条の2の2)、「機関等の共同設置」(同法第252条の7)、「事務の委託」(同法第252条の14)、「事務の代替執行」(同法第252条の16の2)等を活用して窓口を整備し、当該窓口を通報先として指定することが考えられる。」

\*コメント：権限を有する行政機関が外部通報の窓口となることが本当に困難であろうか。内部規程ないしマニュアルを整備するならば、通報対応の研修を受けることにより、十分対応できるのではないか。権限を有しながら外部通報に対応できないとするならば、権限を付与されていること自体に疑問が生ずる。

\*もし、報告書の述べるように小規模団体において困難な場合に、自治法のいかなる仕組みの活用が実際的か？

どこに通報窓口を設けるにしても、迅速対応が望ましい。しかも、通報窓口担当者よりも、行政機関の総合案内職員(電話交換手を含む)にこそ、時に通報者とのやり取りによって、通報内容を速やかに理解する総合能力(比喩的にいえば、相当程度の能力のある総合医)が求められる。そのような能力のある職員をいかに養成するかが課題と思われる。

### (4) 行政通報の一元的窓口設置

「権限を有する行政機関の通報窓口(以下「個別窓口」という。)において引き続き通報を受け付けて対応する体制を維持しつつ、個別窓口を補完するものとして、行政通報の一元的窓口を消費者庁に設置すべきである。

具体的には、消費者庁における体制の整備を図りつつ、以下の機能を担うべきである。

(1) 消費者庁の既存の事務であり、今後、機能を拡充するもの(略)

(①) 一元的窓口として新たな機能を付与するもの

① 今後、権限を有する行政機関の特定が通報者にとって難しい通報事案については、通報者からの相談がなされた場合に、一元的窓口が各行政機関と連携しつつ、権限を有する行政機関を特定し、通報者に教示する。

② 今後、行政機関の不適切な対応(不当に通報を受理又は教示しない場合、明

白に通報を放置された場合、秘密情報を漏洩された場合等）があった旨の通報者の苦情を受け付け、当該行政機関に事実関係を個別に確認するなどした上で、必要があると認めた場合、当該行政機関に注意喚起するなどして適切な対応を求める。

[説明]

あくまで権限を有する行政機関の個別窓口において通報を適切に受け付け、対応する体制が整備されることが前提であるが、それが整備されたとしても、どの行政機関が権限を有するかが容易に分からないことも想定される。そこで、一元的窓口を設置し、上記の機能を担わせることによって、通報を受け付ける段階から、より 公益通報を行いやすい仕組みを確保することが求められる。

但し、一元的窓口を実効的に運用するに当たっては、消費者庁における体制の整備が不可欠である。」

\*コメント：地方公共団体の機関が一元的窓口である消費者庁から事実関係の確認を求められ、あるいは注意喚起を受けることがあり得ることになる。多様な行政分野のあるときに、消費者庁に一元的窓口を設けることに、組織法的問題がないといえるか。

## 2 今後の方向

### (1) 公益通報者保護法との関係

民間労働者の公益通報（2号通報）に対する対応と、事業者としての地方公共団体における通報職員等の保護の場面の区分を認識する必要。

長岡京市は、前者（2号通報）については「外部労働者からの公益通報の処理に関する規則」で対応し、後者については「長岡京市における法令の遵守の推進に関する条例」により、法よりも広い事実を公益通報対象事実としている。

法の通報対象事実に限定すると、列挙法令違反の事実に限定されるところ、通報者はそれに該当するか否かを確認することが極めて困難。地方公共団体がネガティブリスト方式にすることは、「大は小を兼ねる」ので、問題ない。

### (2) 地方公共団体の事務執行の適正化のための通報体制及び通報の処理

内部通報と外部者からの通報との整理を図る必要がある。

川崎市は、2種類の要綱：「川崎市公益通報の処理等に関する要綱」と「川崎市職員通報制度等に関する要綱」（ただし、後者には、「職員以外の者等からの通報」について従前の例による旨の条項がある）

- ・内部通報の在り方：通報職員の保護が課題であり、公益通報者保護の領域。内部の窓口のみならず、外部窓口も必要（この点はほぼ対処済み）
- ・外部者からの通報：公益通報ではあるが、通報者保護は問題にならない。むしろ、オンブズマン制度と親和的である。窓口の明確化が重要（総合案内窓口が通報窓口を的確に教示できる体制が必要）

## 調査体制

外部者による調査の功罪…通報職員の保護には有効であるが、深い調査ができないおそれもある。

専ら内部者で構成する委員会が調査することとしている例：「芦屋市公益通報の処理に関する規則」は、公益通報に関する事実を調査し、当該事実の中止その他是正を図るための必要な措置を提言するため、公益通報処理委員会を設置するとし、副市長を委員長、総務部長を副委員長、都市建設部長、上下水道部長、市立芦屋病院事務局長、消防庁、教育委員会管理部長を委員としている。「栗東市公益通報の処理に関する規則」も、ほぼ同様の仕組み。

外部者と内部者との混成委員会方式を採用する例：「西宮市内部公益通報に関する要綱」は、副市長、総務局長及び市長が委嘱する弁護士等学識経験者で構成する「内部公益通報調査委員会」（委員長及び副委員長は委員の互選）が内部公益通報事実を調査し、その事実の中止その他是正のための必要な措置を任命権者に提言することとしている。

### （３）インセンティブの仕組み

不適正行為関与者が内部通報を行った者の懲戒処分減免（リーニエンシー）<sup>10</sup>などが必要か。新潟市や千代田区の条例は、現に軽減を規定している。

内部通報システムを整備している企業を入札において加点評価すること<sup>11</sup>は、総合評価落札方式であるならば法的に可能である。

### （４）他の制度との関係の整理

地方公共団体の内部統制体制との関係

内部通報の処理結果の活用を内部統制システムにいかに組み込むか。

監査委員制度との関係

監査委員と同じメンバーで、附属機関たる公益通報対応委員会を構成することができるか。非常勤監査委員であるならば可能であろうか。監査事務局職員からの公益通報もあり得るので、当該案件について全員が除斥されることが危惧されるので、実際上は避けるべきか。

実質的オンブズマンの登場？

オーストラリアの州においては、州のオンブズマンへの通報制度が広がっている。

地方公共団体の創意工夫により、通報を受け付けて調査し勧告等をする機関を設けるならば、実質的なオンブズマンの役割を果たす可能性がある。その場合に、執行機関法定主義との関係の整理が必要になる。

<sup>10</sup> 宇賀克也「自治体の公益通報者保護に係る課題」国際文化研修 2016年夏号（92巻）36頁、同「公益通報者保護制度の実効性の向上に向けて」360頁。

<sup>11</sup> 宇賀・前掲・「自治体の公益通報者保護に係る課題」。