

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



東京大学大学院法学政治学研究科 教授 宇賀 克也

1 地方公共団体にとっての公益通報の意義

公益通報者保護法（以下「本法」という）は、2004（平成16）年6月18日に公布され、2006（平成18）年4月1日に施行された。本法2条2項で定義されている「公益通報」は、労働基準法9条に規定する労働者（本法2条1項柱書）、すなわち、職業の種類を問わず、事業または事務所に使用される者で、賃金を支払われる者をいうため、公務員も含まれる。したがって、地方公務員も、自己が勤務する地方公共団体において本法が定める通報対象事実について公益通報（以下「内部通報」という）を行うことができる。かかる内部通報は、地方公共団体にとって、コンプライアンスを確保するための重要な手段であり、地方自治に対する住民の信頼を確保することにもつながる。また、本法は、当該通報対象事実について処分また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「外部通報」という）についても定めているが（2条1項柱書）、そこでいう「行政機関」には、地方公共団体の機関（議会を除く）も含まれるので（同条4項2号）、地方公共団体の執行機関は、外部通報を受ける立場にもある。かかる外部通報は、地方公共団体にとって法執行のために必要な情報を取得する重要な手段であり、適切な法執行は、住民の生活の安定および社会

の健全な発展に資するものである。

しかしながら、本法の施行後10年を経過した2016（平成28）年3月31日現在、市区町村における通報・相談窓口の設置率は、内部通報については52.1パーセント、外部通報については30.7パーセントにとどまっている。かかる状況に鑑み、同年12月に公表された消費者庁「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会最終報告書」（以下「最終報告書」という）では、市区町村が通報・相談窓口を整備し、円滑、適切に通報制度を運用できるよう、地方公共団体向けガイドラインを制定することが適当であるとされた。これを受けて、消費者庁は、最終報告書の提言内容や「公益通報者保護法を踏まえた国の行政機関の通報対応に関するガイドライン」等を踏まえて地方公共団体向けガイドライン制定作業を進め、すべての都道府県、市区町村に意見照会を行い、2017（平成29）年7月31日に、「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）、「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）を公表した。両ガイドラインは、地方自治法245条の4第1項の規定に基づく技術的な助言としての性格を有する。いまだ通報・相談窓口を設置していない市区町村においては、上記ガイドラインを参

考にして、可及的速やかに公益通報体制を整備する必要がある。また、すでに通報・相談窓口を設置している地方公共団体（すべての都道府県は内部通報および外部通報の双方について、通報・相談窓口を設置済みである）も、上記ガイドラインを参考にして、公益通報への対応体制を強化することが期待されている。そこで、以下において、両ガイドラインの要点について解説する。

2 ガイドラインの要点

(1) 対象の拡大

両ガイドラインは、本法よりも通報対象を拡大している。すなわち、内部通報ガイドライン（1、2（6））では、通報対象事実の範囲について、本法に定める通報対象事実のみならず、各地方公共団体が定める条例、規則その他の規程に違反する事実その他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についても、通報を受け付けることとされている。また、外部通報ガイドライン（1、2（8））では、本法の通報対象事実に係る地方公共団体の執行機関への外部通報の要件を労働者要件を除き満たしている通報、通報対象事実以外の法令（条例、規則その他の規程を含む）違反に関する事実（当該地方公共団体の執行機関が処分または勧告等をする権限を有するもの）に係る通報についても、本法の公益通報に準ずる通報として、必要な調査を行い、適当な措置を講ずるべきとしている。

通報者の範囲について、内部通報ガイドライン（2（7））では、当該地方公共団体の職員および当該地方公共団体の契約先の労働者のほか、退職者や契約先事業者等、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も受け付けることとされ、さらに、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されている。また、外部通報ガイドライン（2（7））では、労働者のほか、退職者や役員、取引先事業者等、事業者による法令違反行為

を知りうる立場にある者も、通報者に含めるべきとの立場がとられている。

(2) 通報・相談窓口の設置における柔軟性の確保

内部通報ガイドライン（2（2）③④）では、人員、予算等の制約により専用の通報・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および個人情報の保護に留意した上で、他の類似した目的のために当該地方公共団体に設置された窓口（職員倫理やパワハラに関するヘルプライン等）を活用したり、他の地方公共団体と連携および協力して事務を行う仕組み（協議会の設置、機関等の共同設置、事務の委託または代替執行等）を活用したりすることもできるとされている。また、同様の地方公共団体による外部通報に係る通報・相談窓口の設置について、外部通報ガイドライン（2（2）②③）では、当該地方公共団体に設置された総合窓口、公聴窓口、消費生活センターまたは消費生活相談窓口等を活用したり、上記のような広域連携の仕組みを活用したりすることもできるとされている。

著者略歴

宇賀 克也（うが・かつや）

東京大学法学部卒。現在、同大学大学院法学政治学研究科教授。

単独著として、『行政法概説Ⅰ（第5版）』、『行政法概説Ⅱ（第5版）』、『行政法概説Ⅲ（第4版）』、『地方自治法概説（第7版）』、『行政法』、『新・情報公開法の逐条解説（第7版）』、『情報公開の理論と実務』、『情報公開法』、『情報公開法・情報公開条例』、『ケースブック情報公開法』、『情報公開法の理論（新版）』、『情報公開・個人情報保護』、『情報公開と公文書管理』、『個人情報保護法の逐条解説（第5版）』、『個人情報保護の理論と実務』、『解説 個人情報の保護に関する法律』、『番号法の逐条解説（第2版）』、『逐条解説 公文書等の管理に関する法律（第3版）』、『Q & A 新しい行政不服審査法の解説』、『行政不服審査法の逐条解説（第2版）』、『解説行政不服審査法関連三法』、『改正行政事件訴訟法（補訂版）』、『行政手続三法の解説（第2次改訂版）』、『行政手続・情報公開』、『行政手続と行政情報化』、『行政手続オンライン化三法』、『自治体行政手続の改革』、『行政手続法の理論』、『国家補償法』、『国家責任法の分析』、『政策評価の法制度』、『アメリカ行政法（第2版）』等がある。