自治体の公益通報者保護に係る課題

東京大学大学院法学政治学研究科 教授　宇賀 克也

1　自治体の役割

消費者基本計画（平成27年３月24日閣議決定）において、公益通報者保護制度の見直しを含む必要な措置の検討を早急に行った上で、検討結果を踏まえ必要な措置を実施するとされたことを受けて、消費者庁は、「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」を設け、公益通報者保護法の改正も視野に入れた検討を行っている。同法は、リコール隠しや食品偽装等の不祥事が事業者内部からの通報を端緒として明るみに出たことを教訓として、「公益通報をしたことを理由とする公益通報者の解雇の無効等並びに公益通報に関し事業者及び行政機関がとるべき措置を定めることにより、公益通報者の保護を図るとともに、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法令の規定の遵守を図り、もって国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資すること」を目的として、2004年に制定された。このように、同法制定の契機になったのは、消費者の信頼を根底から裏切る民間企業の不祥事であり、また、最近も、東洋ゴム工業の免震積層ゴムの認定不適合、東芝の不正会計等、民間企業の不祥事との関係で公益通報者保護制度の機能不全が語られており、この制度はもっぱら民間企業の従業者による内部通報を念頭に置いたものと考えられがちである。しかし、地方公務員にとっても、公益通報者保護法は、以下の３つの意味において重要な法律である。

第１に、同法２条１項にいう「労働者」は公務員を含むので、自治体は、その職員の労務提供先の事業者として、その職員からの内部通報を受け付ける主体となり、公益通報者を保護しなければならないのである（内部通報への対応）。第２に、同法は、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通報ができる場合についても定めているが、ここでいう「行政機関」には、自治体の機関（議会を除く）も含まれるため（２条４項１号）、外部労働者からの外部通報を受け付ける主体として、適切な措置を講ずる義務を負うからである（外部通報への対応）。第３に、同法上、民間事業者による公益通報者保護体制の整備を促進する自治体の責務が定められているわけではないが、公益通報者保護制度の究極の目的が国民生活の安定および社会経済の健全な発展に資することであることに照らすと、自治体も、民間事業者による公益通報者保護体制の整備のために取り組む

ことが期待される（民間事業者による公益通報者保護体制の整備への協力）。そこで、以下において、上記の３つの観点から、公益通報者保護制度の実効性を向上させるために自治体に期待される措置について論ずることとしたい。

2　内部通報への対応

同法の施行から約10年を経過した今日においても、市区町村における内部の職員等からの通報・相談窓口の整備率が低いことが、市区町村のこの問題に対する関心の低さを示している[*1]。まずは、窓口の整備率向上が課題であるが、小規模の市町村の場合、窓口の共同設置も検討されるべきであろう。もとより、窓口を設けても、そこで公益通報が適切に取り扱われなければ意味がないし、公益通報窓口を信頼して公益通報を行った職員に対する報復措置を招くだけになるおそれもある。したがって、内部通報を行った者が保護される措置を講ずることが必要である。そのために重要なのが、通報者の匿名性の確保である。消費者庁の調査によれば、法令違反行為等を認識した場合、事業者内部に通報しない理由として、「解雇や不利益な取り扱いを受けるおそれがある」が43.3パーセントにのぼっている。同法が、法定の要件を満たした公益通報を理由とする解雇および労働者派遣契約の無効ならびに不利益取扱いの禁止について定めているにもかかわらず、実際には、公益通報が原因で解雇されたり、陰に陽に不利益な取り扱いを受けて辞職に追い込まれることが決して稀とはいえない現状に鑑みると、公益通報を行おうとする者が報復措置を懸念することは当然である。地方公務員は、職務上知りえた秘密を守る義務を負い（地方公務員法34条１項）、その違反に対する罰則（同法60条２号）も定められているが、同様に罰則で担保された守秘義務を負う国家公務員が公益通報者の氏名を調査対象者に通知してしまった例が散見され、地方公務員も通報者の匿名性確保の重要性の認識を欠くと、通報者の氏名の漏えいを行ってしまうおそれは十分にあると思われる。匿名性確保に最も有効と思われるのは、信頼できる外部の通報窓口を活用することであろう。もっとも、通報者の匿名性を確保したとしても、調査の過程で通報者が推測可能になってしまうことも稀でない。したがって、通報を端緒として調査を行う際には、高度のスキルが必要であり、調査が通報を契機としたものであることや、通報者しか知りえない情報を調査対象者に提供しないような配慮が必要になる。そのための研修が不可欠であろう。しかし、すべての自治体で通報対象者が特定されないような措置を遺漏なく講ずることは現実には期待しがたいので、公益通報を理由として不利益な措置をとった場合、懲戒処分の対象とすることを懲戒処分の指針等で明確にしておくべきであろう。かかる行為に対する罰則をコンプライアンス条例で定めておくことも検討課題といえる。さらに、法令等の違反を最もよく認識しうる立場にあるのは、自らも当該不正に関与した者であるので、かかる者が公益通報を行った場合に、懲戒処分の減免を行うリニエンシーを制度化することも検討されるべきであろう。なお、公益通報者保護法の通報対象事実は、同法別表に掲げる法律に規定する罪の犯罪行為の事実、同法別表に掲げる法律の規定に基づく処分に違反することが当該法律に規定する罪の犯罪行為の事実となる場合における当該処分の理由とされている事実に限定されているが（同法２条３項）、自治体では条例違反の事実も公益通報制度の対象に含めるべきであろうし、罰則が定められていない法律・条例であっても、その違反事実を公益通報制度の対象としてよいと思われる。

3　外部通報への対応

外部からの通報・相談窓口の整備率は、内部からの通報・相談窓口の整備率より低く、特に市区町村ではその傾向が顕著である[*2]。市区町村において、公益通報に係る通報・相談窓口の整備率が低い大きな理由は予算・人員の不足であると考えられるので、地方消費者行政推進交付金を有効活用すべきであろう。同交付金を活用できるという情報自体が、市区町村に浸透していない可能性が低くないので、都道府県が地域内の市区町村に対して情報提供を行い、通報・相談窓口の設置・運用に関する助言を行うことが望まれる。外部通報の場合にも、通報者の匿名性の確保、通報者が特定されないように配慮した調査、正当な公益通報を理由とした不利益措置を行った者に対する懲戒処分の必要性は内部通報の場合と共通であり、研修においては、これらの点を重視する必要があると思われる。外部通報については、国・自治体にとっての意義を明確にすることも研修の要点となろう。監督権限を付与された国・自治体の行政機関にとって、予算・人員の不足から、そもそも違法行為を探知しえない場合が多く、その制約を解消する最も効果的な手段は公益通報である[*3]。また、内部通報にも共通する問題であるが、行政機関への外部通報については、特にその放置が過去に問題とされてきた。この問題に対処するためには、外部通報を受け付けた後、どのように処理されたかを通報者に説明することを義務づけ、かつ、横浜市のように処理状況を公表することとすべきであろう。

4　民間事業者による公益通報者保護体制の整備への協力

自治体は、公共事業の発注、物品の購入等を通じて、民間事業者に大きな影響を与えうる立場にある。自治体が入札に当たり、公益通報に係る通報・相談窓口の設置、指針の作成およびその内容、運用状況等を評価の考慮要素とすることは、民間事業者の公益通報体制の整備を促進する一助となろう。また、国が公益通報に係る望ましい取り組みを行っている民間事業者を認証する仕組みを導入することを検討しているので、かかる認証を取得していることを入札において加点要素とする仕組みを設ければ、認証を取得するインセンティブを高めることにつながると思われる。

＊1　平成26年度において、内部職員等からの通報・相談窓口の整備率は、市区町村では52.4パーセントにとどまっていた。

＊2　平成26年度において、外部労働者からの通報・相談窓口の整備率は、市区町村では29.1パーセントにとどまっていた。

＊3　かかる観点から、筆者は、行政情報の取得の一手段として公益通報者保護法について解説している。宇賀克也・行政法概説Ⅰ[第5版]（有斐閣、2013年）163頁参照。

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６版）』、『行政法』、『新・情報公開法の逐条解説（第６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４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』、『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』、『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。