

## 行政通報の一元的窓口

平成 30 年 5 月 30 日

消 費 者 庁

## 第 1 問題の所在

## 1. 現行法の規定

○公益通報者保護法（平成十六年法律第百二十二号）＜下線は引用者＞

（解雇の無効）

第三条 公益通報者が次の各号に掲げる場合においてそれぞれ当該各号に定める公益通報をしたことを理由として前条第一項第一号に掲げる事業者が行った解雇は、無効とする。

一 （略）

二 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ずるに足りる相当の理由がある場合 当該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

三 （略）

（教示）

第十一条 前条第一項の公益通報が誤って当該公益通報に係る通報対象事実について処分又は勧告等をする権限を有しない行政機関に対してされたときは、当該行政機関は、当該公益通報者に対し、当該公益通報に係る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を教示しなければならない。

- 公益通報者保護法で保護される行政機関への通報（以下「2号通報」という。）の通報先は、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となっており、2号通報を一元的に受け付ける機関についての規定は存在しない。
- 権限を有しない行政機関に誤って通報した際の教示の規定はあるものの、通報者は、通報内容について処分又は勧告等をする権限をどの行政機関が有しているかを調べる必要がある。また、誤って権限を有しない行政機関に通報した場合に不利益取扱いから保護されるのかは、明示されていない。
- 各行政機関において通報対応が適切になされているかについてモニタリングを行い、必要に応じ是正措置等を講じるための機関は現行法上設けられていない。

## 2. 立法時における考え方

## (1) 権限を有する行政機関が通報先となっている理由

- 事案の調査及び円滑な是正のためには、最終的には、調査・是正は調査・是正権限を有する行政機関に委ねざるを得ないため、権限を有する行政機関が通報者から直接通報を受け付けることが、通報後の調査・是正を円滑に行うために適当であると

考えられた<sup>1</sup>。

## (2) 法施行に関する附帯決議

- 衆・参内閣委員会における附帯決議<sup>2</sup>では、行政機関における通報の受付体制の整備が求められている。

## (参考)

- 上記附帯決議を踏まえ、国の行政機関向けガイドライン<sup>3</sup>を策定するとともに、消費者庁に公益通報者保護制度相談ダイヤルを設置し、消費者庁ホームページに通報先・相談先となる行政機関の検索システム<sup>4</sup>を整備する等の措置を講じている。

## 3. 立法後に明らかとなった課題等

### (1) 通報の放置等、行政機関における不適切な対応がなされた事案の存在

- 通報を受けた行政機関において、通報の放置、不適切な調査、通報に係る秘密の漏えい等の不適切な対応が散見される（参考資料4 3頁参照）。

### (2) 消費者庁が実施したアンケート調査の結果

- 公益通報者保護制度の意義・重要性を社会経済全体に浸透させていくために、制度の運用面において政府・行政機関が強化すべき取組みについて尋ねたところ、「国・地方の行政機関が自らに寄せられた事業者内部からの通報に対して適切に対応す

<sup>1</sup> 消費者庁「逐条解説・公益通報者保護法」63頁

<sup>2</sup> ○平成16年5月21日衆議院内閣委員会附帯決議

政府は、本法の施行に当たっては、次の諸点について適切な措置を講ずべきである。

一及び二 (略)

三 公益通報を受けた行政機関がとるべき対応について、ガイドラインの作成等により、公益通報者に対する調査結果の通知等適切な対応を確保すること。

四 (略)

五 本法の適用に当たっては、通報をしようとする者が事前に相談できる場が必要であることから、国、地方を通じて行政機関における通報・相談の受付窓口の整備・充実に努めること。

六～九 (略)

○平成16年6月11日参議院内閣委員会附帯決議

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずべきである。

一～三 (略)

四 事業者及び行政機関において、通報をしようとする者が事前に相談できる窓口が整備されるよう促進すること。また、公益通報を受けた事業者及び行政機関が、通報対象事実についての調査結果及び是正措置等を公益通報者に通知するよう、公益通報受付体制の整備を図ること。

五及び六 (略)

<sup>3</sup> 「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」（平成17年7月関係省庁申合せ 平成29年3月一部改正）。法制定後間もない平成17年7月に改正前の国の行政機関向けガイドラインが策定され、その後、公益通報者保護制度の実効性を向上させるため、現行の国の行政機関向けガイドラインに改正された。

<sup>4</sup> [http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer\\_system/whistleblower\\_protection\\_system/search\\_system/](http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/search_system/)

ること」が第2位の回答数（38.1%。複数回答可）を得た<sup>5</sup>。

- 通報・相談を考えたことがあると回答した者に対して、どのような法令違反か尋ねたところ、「分からない」との回答が半数近くになった<sup>6</sup>。
- 転退職後に元労務提供先の不正行為について通報・相談することを考えたことはあるが、実際にはしなかったと回答した者に対して、しなかった理由を尋ねたところ、「どこに通報・相談してよいか分からなかった」との回答が第3位の回答数（19.5%。複数回答可）となった<sup>7</sup>。

### （3）公益通報者保護制度相談ダイヤルに寄せられた相談の例等

- 平成25年1月から平成29年12月までに相談ダイヤルに寄せられた問合せの約30%（949/3214）は、通報先となる行政機関を問い合わせるものとなっている（参考資料4 4頁参照）。
- 行政機関に通報をしても、別の行政機関を案内されるばかりのたらい回しになったり、証拠の提出を求められるだけになったりして、何らの措置もなされない、との指摘や、通報に対して応答がなく、通報が放置されている、との指摘がなされている（参考資料1 1. 参照）。
- 行政機関への通報の際に、通報があったことは伝えないでほしい旨を要請したにもかかわらず、実際の調査の際に、通報があったため調査に入ったと伝えられてしまった、との指摘がなされている（参考資料1 1. 参考資料4 5頁参照）。

### （4）通報経験者等へのヒアリングにおける指摘事項

消費者庁が、平成24年以降、通報経験者や弁護士等、通報事案の当事者や通報実務に携わる当事者に対して行ったヒアリング<sup>8</sup>においては、以下のような指摘がなされている（参考資料1 2. 参照）。

- 行政機関に通報しようと思っても、どの行政機関に通報すればよいのか分からない、との指摘がみられる。
- 行政機関に通報しても、調査等になかなかつながらず、十分な対応がなされていない、との指摘がみられる。

<sup>5</sup> 「平成28年度 労働者における公益通報者保護制度に関する意識等のインターネット調査報告書」消費者庁（以下「平成28年度労働者調査」という。）68頁

<sup>6</sup> 平成28年度労働者調査44頁

<sup>7</sup> 平成28年度労働者調査50頁

<sup>8</sup> 「公益通報者保護制度に関する実態調査報告書」（平成25年6月 消費者庁）、「公益通報者保護制度に関する意見聴取（ヒアリング）における主な意見」（平成27年4月 消費者庁）等に依拠している。

#### (5) 消費者庁関連三法案に対する附帯決議<sup>9</sup>

- 消費者庁関連三法案に対する参議院消費者問題に関する特別委員会の附帯決議においては、公益通報の窓口の消費者庁への一元化を含めた検討を行うことが求められている。

#### 4. ガイドラインによる措置

- 通報の放置、不適切な調査、通報に係る秘密の漏えいなど、国の行政機関における不適切な通報対応を防止し、通報に適切に対応することを促すため、以下の事項等について、国の行政機関向けガイドラインの内容が大幅に見直され、拡充されている<sup>10</sup>（第10回専門調査会「参考資料3」参照）。
  - ・ 通報への適切な対応の確保
  - ・ 通報の秘密保持、通報者保護の徹底
  - ・ 消費者庁の役割の明確化（各行政機関に対する必要な協力要請（資料提出、説明等の要請）、各行政機関への必要な協力（資料提供、説明等）等）
- 地方公共団体についても、通報に適切に対応することを促すため、上記国の行政機関向けガイドラインに準拠しつつ、以下の事項等を盛り込んだ地方公共団体向けのガイドラインが新たに策定された<sup>11</sup>（第10回専門調査会「参考資料5」参照）。
  - ・ 制度の適切な整備・運用、通報窓口の設置促進
  - ・ 消費者庁の役割の明確化（各地方公共団体への必要な援助等）
  - ・ 都道府県の役割の策定（当該都道府県内の市区町村への必要な援助等）
- もっとも、これらのガイドラインは、関係省庁間の申合せ又は地方公共団体に対する技術的な助言にとどまるものであり、柔軟な運用が可能である一方、法的な拘束力を持たない。

<sup>9</sup> ○平成21年5月28日参議院消費者問題に関する特別委員会附帯決議（消費者庁設置法案、消費者庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案及び消費者安全法案に対して）

政府は、消費者庁関連三法の施行に当たり、消費者庁及び消費者委員会の創設が消費者基本法の基本理念を実現し、行政のパラダイム（価値規範）の転換を行うための真の拠点となるものであることにかんがみ、行政の意識改革を図るとともに、次の事項について万全を期すべきである。

一～二十六 （略）

二十七 消費者の利益の擁護及び増進に関する法律の消費者庁の関与の在り方を検討する際には、公益通報の窓口の消費者庁への一元化、表示、取引、安全の分野における横断的な新法の制定を含めた検討を行うこと。

二十八～三十四 （略）

<sup>10</sup> 「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（外部の労働者等からの通報）」（平成17年7月関係省庁申合せ 平成29年3月一部改正）

<sup>11</sup> 「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）」（平成29年7月 消費者庁）

## 第2 本論点に関するこれまでの主な議論の整理<sup>1213</sup>

### 1. 通報、通報対応に関する意見・苦情等の一元的窓口の設置

#### (1) 一元的窓口の設置について

##### ア 積極的な立場からの主な意見

- どこかがバスケットの的に、ワンストップの受け皿的なものを作って、通報を仕分けしていくということも行政機関に対する信頼の向上という観点から考えられるのではないか。
- 通報を受けた（行政）機関が法規則の取扱いに慣れていない。しかも、調査結果について通報者に伝える義務がない。通報先を分散させるのではなくて、通報をワンストップで受け付ける窓口又は機関を設け、そこからこういった結果を通報者に伝えることを義務化するべきである。
- （行政機関への）通報先は第三者機関とし、公益通報を包括的に受け付け、専門性を持って対応、処理する常設機関であることが望ましい。公益通報先が（通報対象事実に係る）法を所管する行政機関では機能しない。なぜなら行政機関も不正を行う事業者と利害が一致する当事者となり得るからである。

##### イ 慎重な立場からの主な意見

- 行政機関の癒着や腐敗、いい加減さについては、それ自体を問題にするのが本筋。行政の多くは関係機関と癒着しているから、したがって、取り締まりはやらないのだという予断のもとに、公益通報を受け付けるためだけの別の行政機関や部署を作るとするのは、少し何か無駄な感じがする。

#### (2) 一元的窓口が担う職務及びその実効性の担保方法について

##### (主な意見)

- 通報や通報対応に関する意見・苦情等を受け付けるための一元窓口を設け、受け付けた情報を関係する行政機関に振り分けた上で、その対応状況についてモニタリングを行うのが適当である。
- 通報をワンストップで受け付ける窓口又は機関を設け、そこから通報の調査結果を通報者に伝えることを義務化するべきである。（再掲）
- 行政的な権限を持って執行状況を調べ上げて、問題があれば是正を勧告するような制度があるべきで、そうでないと、公益通報に関する運用は通報者が安心できる改善には至らない。
- 実効性確保の問題については、公益通報の外部受付や調査・勧告を独自の権限で行う行政機関、第三者機関の設置がしっくりする。所管官庁が自分のところの問題に

<sup>12</sup> 「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」（消費者庁）において示された意見（同検討会第13回「参考1」参照）や、同検討会最終報告書（第9回専門調査会「参考資料7」）における提言内容、同報告書に対するパブリックコメントに寄せられた意見（同専門調査会「参考資料8」）等を整理して紹介しているものである。

<sup>13</sup> 参考資料2参照

ついて苦情が来たときに、場合によっては官庁そのものの監督ミスなどもあるだろうということで、自分たち自身も対処できなくなってしまう可能性が高い。第三者機関は、強い権限を持って、行政のあらゆる官庁に対してきちんと物が言えるようにする。

#### (参考)

- 行政への意見・苦情等を受け付ける制度の一例として、行政相談がある<sup>14</sup>。
- 権限を有する行政機関における通報対応状況のモニタリングに関し、行政機関から他の行政機関への報告徴求を規定する法律も存在する（消費者安全法、公文書管理法等）<sup>16</sup>。
- 行政機関から他の行政機関への勧告等を規定する法律も存在する（国家公務員法、公文書管理法等）<sup>17</sup>。

#### 14 ○総務省設置法（平成十一年法律第九十一号）

（所掌事務）

第四条 総務省は、前条第一項の任務（引用者注：行政の基本的な制度の管理及び運営を通じた行政の総合的かつ効率的な実施の確保等）を達成するため、次に掲げる事務をつかさどる。

一 ないし十四 （略）

十五 各行政機関の業務、第十三号に規定する業務（引用者注：独立行政法人等の業務）及び前号に規定する地方公共団体の業務（引用者注：いわゆる第一号法定受託事務）に関する苦情の申出についての必要なあっせんに関すること。

十六 ないし九十六 （略）

2 （略）

#### ○行政相談委員法（昭和四十一年法律第九十九号）

（行政相談委員）

第二条 総務大臣は、社会的信望があり、かつ、行政運営の改善について理解と熱意を有する者に、次に掲げる業務を委嘱することができる。

一 行政機関など（内閣府、宮内庁並びに内閣府設置法（平成十一年法律 第八十 糾合）第四十九条第一項 及び第二項 に規定する機関並びに国家行政組織法（昭和二十三年法律第百二十号）第三条第二項 に規定する機関並びに総務省設置法（平成十一年法律第九十一号）第四条第一項第十三号 イからハマまでに規定する法人で政令で定めるものをいう。以下同じ。）の業務に関する苦情の相談に応じて、総務大臣の定めるところに従い、申出人に必要な助言をし、及び総務省又は当該関係行政機関等にその苦情を通知すること。

二 前号の規定により通知をした苦情に関して、行政機関等の照会に応じ、及び必要があると認める場合に当該行政機関等における処理の結果を申出人に通知すること。

2 及び 3 （略）

#### 15 行政相談の概要は以下のとおり（参考資料3 1頁参照）。

- ・ 国の行政全般についての苦情等を幅広く受付
- ・ 寄せられた意見・苦情等をもとに調査等を行い、所管官庁等への意見・苦情等の通知や是正・改善の要請・あっせんを実施（実際の改善例あり（中には制度の改正にまで至ったものもある。）。）。
- ・ 全国各地に窓口等を設置（全国 50 箇所の行政相談窓口や、全国約 5,000 人の行政相談委員）。

<sup>16</sup> 参考資料1 3.（1）参照

<sup>17</sup> 参考資料1 3.（2）参照

### (3) 一元的窓口の設置先について

#### ア 消費者庁に一元的窓口を設置することについて

##### (積極的な立場からの主な意見)

- 今まで消費者庁で蓄積を持ってきたのであるから、これを生かして、各機関と連携して実施することについて、消費者庁がどのような役割を果たせるのかということから検討すべき。
- 消費者庁に通報や通報対応に関する意見・苦情等を受け付けるための一元窓口を設け、受け付けた情報を関係する行政機関に振り分けた上で、その対応状況についてモニタリングを行うことや、消費者庁が対応することが適当なものについては、上記窓口へ寄せられた意見・苦情等について調査し、当該行政機関に対して必要な改善要請等を行うことが適当である。
- 消費者庁の一元的窓口へ寄せられた意見・苦情等について、他の行政機関に改善要請をするためには、消費者庁に強力な調査権限を持たせるべきであり、他省庁への勧告、行政措置等も行えるよう法改正する必要がある。

##### (参考)

- 消費者庁において通報や通報対応に関する意見・苦情等を受け付けることとした場合、現行制度上、消費者庁が活用可能な制度としては以下のようなものがある。

##### ・公益通報者保護制度相談ダイヤル

消費者庁に設置されており、公益通報者保護法に関する相談、各種ガイドラインに関する相談、通報先（処分等の権限を有する行政機関）に関する相談等、制度に関する相談の受付を行っている（ただし、個別事案に関する相談は対象外。）。

##### ・消費者庁長官による他の行政機関への協力要求<sup>18</sup>

消費者庁及び消費者委員会設置法第5条の規定により、消費者庁長官はその所掌事務（公益通報者保護制度に関する事項を含む）を遂行するために必要な場合には、関係行政機関の長に対して、資料の提出、説明その他必要な協力を求めることができる（国の行政機関向けガイドラインにおいてもその旨

<sup>18</sup> ○消費者庁及び消費者委員会設置法（平成二十一年法律第四十八号）

（所掌事務）

第四条 消費者庁は、前条第一項の任務を達成するため、次に掲げる事務（第六条第二項に規定する事務を除く。）をつかさどる。

一～二十一 （略）

二十二 公益通報者（公益通報者保護法（平成十六年法律第百二十二号）第二条第二項に規定するものをいう。第六条第二項第一号ホにおいて同じ。）の保護に関する基本的な政策の企画及び立案並びに推進に関すること。

二十三～二十六 （略）

（資料の提出要求等）

第五条 長官は、消費者庁の所掌事務を遂行するため必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し、資料の提出、説明その他必要な協力を求めることができる。

が確認的に規定されている。)

#### ・消費者安全法に基づく措置

通報内容が消費者安全法上の「消費者事故等」の発生に関する情報等であれば、関係行政機関の長等に対して消費者被害の発生又は拡大の防止に資する情報を提供すること（消費者安全法第 38 条）や消費者被害の発生・拡大防止を図るために実施し得る他の法律の規定に基づく措置の速やかな実施を各省庁（各大臣）等に対して要求すること（同法第 39 条）の余地も考えられる（参考資料 1 3.（3）参照）。

- 消費者庁に他の行政機関の通報対応を改善するための行政措置等を設ける場合、通報内容について法令上の権限や専門性を有する行政機関との間で、権限行使に関する調整が必要となることに留意する必要がある。他方、通報窓口の整備・運用や通報の秘密保持に関する事項等、通報制度全般に共通する事項については、通報内容に固有の専門性を有していなくとも、問題となる行政機関の対応の適否について消費者庁が判断できる場合があると考えられる。
- 通報対象事実に関する行政機関への通報は年間 35,000～40,000 件程度把握されているため<sup>19</sup>、消費者庁に一元的窓口を設ける場合、消費者庁が対応することが適当なものについて優先的に対応することも考えられる<sup>20</sup>。

#### イ 消費者庁以外の機関に一元的窓口を設置することについて

##### （積極的な立場からの主な意見）

- 実効性確保の問題については、公益通報の外部受付や調査・勧告を独自の権限で行う行政機関、第三者機関を設置することがしっくりする。所管官庁が自分のところの問題について苦情が来たときに、場合によっては官庁そのものの監督ミスなどもあるだろうということで、自分たち自身も対処できなくなってしまう可能性が高い。第三者機関は、強い権限を持って、行政のあらゆる官庁に対してきちんと物が言えるようにする。（再掲）
- 委員会形式で、立入検査や指導、助言、勧告などを行う権限を持った、独立した 3 条委員会のようなものを設置できるといいのではないかと。

##### （慎重な立場からの主な意見）

- 可能な限り早く、しかも、可能な限り良い方向で行政通報を改善する必要があるが、第三者機関を新たに設けるような法改正をすると、さらに長い期間を要する

<sup>19</sup> 行政機関における公益通報者保護法の施行状況調査・外部窓口の整備に係る検討状況に関する調査（消費者庁）

<sup>20</sup> 例えば、労基署への労基法違反についての申告等、通報内容について権限を有する機関が明確であって、通報者が自ら直接当該機関へ通報しても構わない旨を述べている場合等には、一元的窓口での対応は通報先の教示のみにとどめるが、他方で、寄せられた通報・相談・意見等の内容から、通報対応に不適切な点があると窺われるものについては、当該事案に関する通報対応が終了するまでモニタリング等を実施する、というような事案に応じた対応が考えられる。

ことになってしまう。

(参考)

- 個別の事案について、独自に調査等を実施し、その結果に基づき他の行政機関に対して勧告や意見具申等ができる機関の例として、個人情報保護委員会<sup>21</sup>や消費者安全調査委員会<sup>22</sup>がある。

## 2. 2号通報として保護の対象となる通報先の拡張

### (1) 一元的窓口への通報

※これまでこの論点に直接関連した意見はみられない。

(参考)

- 一元的窓口の設置自体については積極的意見が多数であるところ、当該窓口が設置される機関には通報対象事実について処分又は勧告等の権限がない場合もあると考えられる。仮に一元的窓口を設置した場合には、当該窓口への通報についても保護する必要があるとも考えられる。

### (2) 誤って権限のない行政機関へなされた通報

(主な意見)

- 通報者が処分勧告権限を有する行政機関が分からない場合もあるため、処分勧告権限を有しない行政機関に通報した場合であっても、保護の対象に含めるべき。

### (3) 行政機関が指定した者への通報<sup>23</sup>

(主な意見)

- 市区町村における通報・相談窓口の整備<sup>24</sup>が、市区町村の実情に応じて円滑に行わ

<sup>21</sup> マイナンバー法違反に関する事項について、行政機関や事業者等、特定個人情報の取扱者に対して、必要な指導・助言や報告徴収・立入検査を行い、必要がある場合には勧告・命令ができる（各省庁が有する規制権限の行使に関する事項についてはではない。）。（行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律第34条、第35条（参考資料1 3.（4）、参考資料3 2頁参照））

<sup>22</sup> 消費者安全調査委員会の概要は以下のとおり。（参考資料3 3頁参照）

- ・消費生活上の生命・身体被害に係る事故の原因を究明するための調査を行い、被害の発生又は拡大の防止を図る。
- ・他の行政機関等によって調査等が行われている場合は、これら調査等の結果の評価を行い、必要に応じて意見を述べ、あるいは調査委員会自ら調査を実施。
- ・調査や評価の結果に基づいて内閣総理大臣に対し勧告をし、あるいは適時に、消費者被害の発生又は拡大の防止のために講ずべき施策及び措置について、内閣総理大臣及び関係行政機関の長に意見具申。
- ・同委員会発足から約5年で最終報告までに至った案件は12件。

<sup>23</sup> 労務提供先等への通報（1号通報）については、「労務提供先があらかじめ定めた者」も通報先として公益通報者保護法上規定されている。

<sup>24</sup> 市区町村においては、人手が足りないなどの理由から、外部の労働者等からの通報窓口の設置率が

れるべく、通報の受付など通報対応に専門性を有する法律事務所や民間の通報受付専門機関等を活用することができるよう、権限を有する行政機関があらかじめ定められた者も通報先として規定することが考えられる<sup>25</sup>。

(参考)

- 徳島県では、市町村が所管する法令等に係る通報について、通報者が県での受付を希望する場合、市町村に代わり受付を行える共通窓口が設置されている。

以上

---

31.8%と低水準にとどまっている。

<sup>25</sup> 規模等の制約から単独で通報・相談窓口を整備することが困難な市区町村においては、地方自治法の広域連携の仕組みである「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）等を活用して通報・相談窓口を整備し、当該窓口を通報先として指定することも考えられる（地方公共団体向けガイドラインにおいても、上記広域連携の仕組みを活用して通報・相談窓口を設置できる旨が規定されている。）。（参考資料1 3.（5）参照）