

公益通報制度について

対象受検機関：総務部法務課

事務事業の概要				検出事項	改善を求める事項(意見)																								
<p>1 大阪府の公益通報制度のあらまし</p> <p>(1) 背景等</p> <ul style="list-style-type: none"> 平成 12 年～14 年頃に相次いだ食品偽装やリコール隠し等の企業不祥事の多くが通報を契機に発覚したことから、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に、国において公益通報者保護法が制定（平成 16 年公布、平成 18 年施行）された。 府の公益通報制度は、この法律の趣旨に基づき設けられたもので、法令違反の是正及びその未然防止を図ること等を目的に掲げる大阪府職員等のコンプライアンスの推進に関する要綱（平成 23 年制定、最新改正平成 31 年 1 月。以下「コンプラ要綱」という。）に基づき運用されている。なお、コンプラ要綱では、公益通報制度を、内部の職員等からの通報（以下「職員通報」という。）と外部の府民等からの通報（以下「府民通報」という。）に区分している。 <p>(2) 制度概要</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>職員通報</th> <th>府民通報</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>目的</td> <td colspan="2"> <ul style="list-style-type: none"> 法令違反の是正及びその未然防止 府における法令の遵守及び府民から信頼される公正な府政の運営（コンプライアンス）の推進 </td> </tr> <tr> <td>通報者</td> <td>府職員等 ①知事部局、行政委員会等事務局の職員、府立学校の教職員（再任用職員含む）②非常勤職員（嘱託員等）③ 派遣、請負契約等に基づき府で働く労働者（コンピュータシステムの常駐オペレータなど）</td> <td>府民等（何人も）</td> </tr> <tr> <td>対象事実</td> <td>府の事務又は事業の管理、運営、執行等に係る行為で、 次の(1)～(3)のいずれかに該当する行為 (1)法令違反行為 (2)業務に関する規程又は職務上の命令に違反する行為 (3)法令違反につながるおそれのある行為</td> <td>次の(1)に該当する行為 (1)法令違反行為</td> </tr> <tr> <td>窓口</td> <td>法務課</td> <td>コンプライアンス委員※</td> <td>法務課</td> </tr> <tr> <td>手段</td> <td>電子メール、郵送、電話、面談</td> <td>電子メール、郵送</td> <td>電子メール、郵送</td> </tr> <tr> <td>匿名</td> <td>可</td> <td>不可</td> <td>不可</td> </tr> </tbody> </table> <p>※コンプライアンス委員：公益通報担当として弁護士 2 名を選任。 コンプライアンス委員の業務（コンプラ要綱第 4 条）</p> <ul style="list-style-type: none"> 委員宛職員通報の処理に関すること 公益通報の処理について、助言及び指導を行うこと 公益通報制度に関し改善すべき点について、助言及び指導を行うこと 法令違反行為等に係る重大事象に関する調査を行い、その結果について知事に報告すること 					職員通報	府民通報	目的	<ul style="list-style-type: none"> 法令違反の是正及びその未然防止 府における法令の遵守及び府民から信頼される公正な府政の運営（コンプライアンス）の推進 		通報者	府職員等 ①知事部局、行政委員会等事務局の職員、府立学校の教職員（再任用職員含む）②非常勤職員（嘱託員等）③ 派遣、請負契約等に基づき府で働く労働者（コンピュータシステムの常駐オペレータなど）	府民等（何人も）	対象事実	府の事務又は事業の管理、運営、執行等に係る行為で、 次の(1)～(3)のいずれかに該当する行為 (1)法令違反行為 (2)業務に関する規程又は職務上の命令に違反する行為 (3)法令違反につながるおそれのある行為	次の(1)に該当する行為 (1)法令違反行為	窓口	法務課	コンプライアンス委員※	法務課	手段	電子メール、郵送、電話、面談	電子メール、郵送	電子メール、郵送	匿名	可	不可	不可	<p>1 府の公益通報制度は、法令違反の是正及びその未然防止を図ること等を目的としている。しかしながら、府民通報については、通報対象事実が「法令違反行為」に限定され、職員通報において対象とされている「法令違反につながるおそれのある行為」が対象とされていない。このことが、制度目的との不整合を生じさせている。また、通報を思い止まらせるような作用を生じさせかねない。</p> <p>2 受付けた通報の受理・不受理の決定は、関係所属長等が受理要件に該当するかどうかを確認、作成した要件確認書に基づき、法務課長が行っている。しかしながら、関係所属長等が要件審査の趣旨、目的を踏まえどのような確認を行うかについては、全庁共通のルールが定められておらず、関係所属長等により差が生じ、その結果、法務課長の受理・不受理の決定に影響を与えるおそれがある。</p> <p>3 受理した通報は、原則、関係部局長が総務部長からの指示を受けて調査を実施し、是正措置を講じることとされており、調査方法・結果・是正措置の内容についてコンプライアンス委員の意見を聴くこととされているが、総務部長が、関係部局長の調査方法・結果・是正措置について、適切性・妥当性・有効性について判断しているとは言いがたい。</p>	<p>1 府民通報の通報対象事実について、制度目的との整合を図る観点、及び通報者の利用しやすさを確保する観点から、通報対象の拡大について検討されたい。</p> <p>2 受付けた通報の受理・不受理の決定に当たり、関係所属長等が実施する受理要件確認に差が生じないよう、関係所属長等が要件審査の趣旨、目的を踏まえどのような確認を行うかについて、全庁共通のルールづくりを検討されたい。</p> <p>3 関係部局長による調査実施は、通報対象となった事務事業に精通する者による調査であることから精度の高さが期待できる一方、組織防衛の思考及び通報者保護への懸念が生じ得ることに留意する必要がある。この点を認識し、関係部局長の調査方法・結果・是正措置について、総務部長がその適切性・妥当性・有効性を判断するようにされたい。さらに、コンプライアンス委員が最終的な判断をするような仕組みづくり</p>
	職員通報	府民通報																											
目的	<ul style="list-style-type: none"> 法令違反の是正及びその未然防止 府における法令の遵守及び府民から信頼される公正な府政の運営（コンプライアンス）の推進 																												
通報者	府職員等 ①知事部局、行政委員会等事務局の職員、府立学校の教職員（再任用職員含む）②非常勤職員（嘱託員等）③ 派遣、請負契約等に基づき府で働く労働者（コンピュータシステムの常駐オペレータなど）	府民等（何人も）																											
対象事実	府の事務又は事業の管理、運営、執行等に係る行為で、 次の(1)～(3)のいずれかに該当する行為 (1)法令違反行為 (2)業務に関する規程又は職務上の命令に違反する行為 (3)法令違反につながるおそれのある行為	次の(1)に該当する行為 (1)法令違反行為																											
窓口	法務課	コンプライアンス委員※	法務課																										
手段	電子メール、郵送、電話、面談	電子メール、郵送	電子メール、郵送																										
匿名	可	不可	不可																										

- ・公正な職務の執行確保に関して、職員への助言及び指導を行うこと
- ・行き過ぎた苦情等への対応に関する職員への助言及び指導を行うこと
- ・その他府のコンプライアンスに関する助言及び指導を行うこと

2 処理状況

(1) 過去3年度の年度別通報件数（令和元年6月6日現在）（単位 件）

年度	職員通報							府民通報						
	受付				受理のうち調査着手			受付				受理のうち調査着手		
	内訳			検討中	うち結果通知	うち是正要	内訳			検討中	うち結果通知	うち是正要		
	受理	不受理					受理	不受理						
28	13	10	3	0	10	10	2	28	3	25	0	3	3	1
29	16	6	10	0	6	6	1	16	2	14	0	2	2	0
30	36	22	10	4	22	16	7	10	5	4	1	5	5	2
合計	65	38	23	4	38	32	10	54	10	43	1	10	10	3

(2) 過去3年度の通報に対する事件別平均処理日数等一覧（令和元年6月6日現在）（単位 件又は日）

事案	職員通報							府民通報						
	受付				通報から受理、不受理決定までの平均処理日数	通報から処理結果までの平均処理日数	受付				通報から受理、不受理決定までの平均処理日数	通報から処理結果までの平均処理日数		
	内訳			検討中			内訳			検討中				
	受理	不受理			受理	不受理								
喫煙関係	8	7	1	0	34	115	0	0	0	0	(事例なし)	(事例なし)		
手当関係	7	7	0	0	43	120	1	0	1	0	15	(事例なし)		
パワハラ セクハラ	9	3	5	1	49	102	2	0	2	0	55	(事例なし)		
文書管理関係	7	3	4	0	74	233	0	0	0	0	(事例なし)	(事例なし)		
その他	34	18	13	3	71	124	51	10	40	1	35	146		
合計	65	38	23	4	59	126	54	10	43	1	35	146		

4 標準処理期間の設定や、必要と見込まれる期間の通報者への通知については、案件により関係部局長の調査や是正措置の期間に相当の差が生じること、また、事前予測が困難なことを理由としてこれらを行っていない。このため、通報者がいつまでに通報に対する処理が終了するのかを予測できない状態となっている。また、総務部長による進捗管理ができているとはいえない。

5 通報対応の終了後、通報を機に講じた是正措置が適切に機能しているかどうかや、通報者に対し通報したことを理由とした不利益な取扱いが行われていないかどうかについて確認が行われていない。なお、通報者等から申し出があれば、適切に対応しているが、通報者等に対し、申し出る場合の窓口や手続等についての教示・案内等を行っていない。

また、庁内ホームページの現行システムに、アクセスカウント機能がないことからアクセス件数が把握されておらず、制度の利用しやすさについて利用者視点での検証等も行われていない。加えて、コンプライアンス委員の業務の一つに、「公益通報制度に関し改善すべき点について、助言及び指導を行うこと」があるが、コンプライアンス委員に対しても、定期又は随時に意見照会する等は行われていない。

6 府の公益通報に係る組織体制（令和元年）は、法務課長1名、参事（グループ長）1名、総括主査2名の4名、予算は454千円となっている。

も含め検討されたい。

4 通報者の予測可能性に資する観点、及び関係部局長による調査が遅滞なく進捗するよう総務部長がマネジメントする観点から、標準処理期間の設定、必要と見込まれる期間の通報者への通知又はその他の仕組みについて検討されたい。

5 通報対応終了後、是正措置等が十分に機能していることや、通報したことを理由とした不利益な取扱いが行われていないことを本人が希望する連絡方法によって確認すること、又は通報者等が容易に申し出ることができるよう窓口や手続等について教示・案内を行うこと等について検討されたい。

また、庁内ホームページのアクセス件数を容易に把握できるようにすることを含め、制度の利用しやすさについての職員アンケート等、利用者視点で検証する手法の導入や、コンプライアンス委員の効果的な活用等により、制度について定期的に評価及び点検する仕組みについて検討されたい。

6 公益通報を活用したリスク管理等を通じ、府の行政事務がより一層適正化するよう、上述の改善を求める事項（意見）に取り組むために必要な体制等の整備を図られたい。

(3) 過去3年度の通報別・窓口別受付件数（令和元年6月6日現在）（単位 件）

年度	職員通報		府民通報
	受付窓口		受付窓口
	法務課	コンプライアンス委員	法務課
28	10	3	28
29	11	5	16
30	19	17	10
合計	40	25	54

3 制度運用

(1) 受理・不受理の決定

- ・はじめに、受付けた通報が「法令違反行為」「府の事務又は事業の管理、運営、執行等に係る行為」その他の受理要件に該当するかどうかを確認するため、通報の対象となった事務事業に精通する所属の長等（以下「関係所属長等」という。）が、通報者名等が黒塗りされた通報の転送を受け、各受理要件について確認を行うこととされている。
- ・その後、法務課長が、関係所属長等作成の要件確認書（様式指定）に基づき、不受理についてはコンプライアンス委員の意見聴取（受理要件非該当が明らかであると認めたものを除く。）を経て、受理・不受理の決定を行っている。
- ・関係所属長等における要件確認に際し、要件審査の趣旨、目的を踏まえどのような確認を行うか（ヒアリングの有無等）についてはルール化されておらず、関係所属長等により差が生じ、その結果、法務課長の受理・不受理の決定に影響を与えるおそれがある。

(2) 調査の実施等

- ・原則、関係部局長が、総務部長から調査指示を受けて調査を実施し、是正措置を講じている。
- ・その上で、調査方法・結果・是正措置の内容についてコンプライアンス委員の意見を聴き、妥当でないとの意見であれば、関係部局長が再調査等を実施することとしている。
- ・関係部局長の調査方法・結果・是正措置について、総務部長が内容の確認はするものの、適切性・妥当性・有効性を判断しているとは言い難い。

4 通報者保護

(1) 公益通報者保護法

- ・公益通報者保護法の目的は、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を定めることにより、公益通報者の保護を図ること等とされている。（第1条）
- ・また、事業者は、その使用し、又は使用していた公益通報者が公益通報をしたことを理由として、当該公益通報者に対して、降格、減給その他不利益な取扱いをしてはならないとされている。（第5条）

(2) 国のガイドラインとの比較

・消費者庁策定の「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（平成 29 年 7 月）」（地方自治法上の「技術的な助言」。以下「ガイドライン」という。）と府の制度を比較したところ、通報者保護等に関する取組みにおいて、次の差異が認められた。

	ガイドライン	府の現状
標準処理期間の設定	・通報の受理から通報対応の終了までに要する標準的な期間を定め、又は必要と見込まれる期間を通報者に対し遅滞なく通知するよう努めるとされている。	・案件により対応終了までの期間に相当の差が生じること、また、事前予測が困難なことから、標準処理期間の設定や、必要と見込まれる期間の通報者への通知は行っていない。
通報対応終了後の是正措置等が十分に機能していることの確認	・通報対応終了後、是正措置等が十分に機能していることを適切な時期に確認し、必要があると認めるときは、新たな是正措置その他の改善を行うよう努めるとされている。	・通報対応終了後に是正措置等が適切に機能しているかどうかの確認は行っていない。 ・ただし、通報者等から是正措置が不十分である旨の申し出があれば、新たな通報として扱うなど適切な対応を行うとしている。 ・なお、通報者等に対し、是正措置が不十分である旨を申し出る場合の窓口や手続等についての教示・案内等は行っていない。
通報対応終了後の通報を理由とした不利益な取扱いが行われていないことの確認	・通報対応の終了後、通報者に対し通報したことを理由とした不利益な取扱いが行われていないかを適宜確認するなど、通報者保護に係る十分なフォローアップを行うとされている。	・不利益な取扱いについて監査対象機関からの積極的な確認は行っていない。 ・理由は、フォローアップのための通報者への接触が、通報者特定リスクを増大させるためとしている。
不利益な取扱いがあった場合の救済措置	・フォローアップの結果、不利益な取扱いが認められる場合には、通報者を救済するための適切な措置を講じるとされている。	・通報者等から申し出があり、不利益な取扱いが認められる場合は、法令遵守推進委員及び主任者と対応を協議するなど事例に応じて対応している。 ・なお、通報者等に対し、不利益な取扱いがあった場合の申出窓口や手続等についての教示・案内等は行っていない。

<p>通報対応の仕組みの定期的な評価及び点検</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・通報対応の仕組みの運用について、職員等及び中立的な第三者の意見等を踏まえて定期的に評価及び点検を行うとともに、通報対応の仕組みを継続的に改善するよう努めるとされている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・定期的な評価及び点検について明文化された制度はない。 ・なお、職員アンケート等を行っていない。 ・また、庁内ホームページ※のアクセス件数は、実際に通報に至った件数との差を分析することで制度の利用しやすさの検討等に資すると考えられるが、現行システムにカウント機能がなく把握が容易でないことから、庁内ホームページのアクセスカウントが把握されていない。 ・加えて、コンプライアンス委員の業務の一つに、公益通報制度に関し改善すべき点について助言及び指導を行うことがあるが、コンプライアンス委員に対し、定期又は随時に意見照会する等を行っていない。 <p>※庁内職員の情報共有を目的に、庁内各室課から提供された各種情報等で構成されているもの。庁外からはアクセスできない。</p>		
<p>5 その他（体制・予算等）</p> <p>(1) 改正地方自治法と公益通報制度の重要性の高まり</p> <ul style="list-style-type: none"> ・令和2年4月施行の改正地方自治法は、都道府県知事に対し、財務に関する事務の管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを確保するため内部統制に関する方針を定め、必要な体制を整備することを義務付けている。 ・これに先立ち、総務省が策定した「地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン（平成31年3月）」では、組織における情報の伝達及びモニタリング等の通常の伝達経路が適切に機能しない場合に備え、内部及び外部からの通報制度を整備すべきである旨記載されている。 ・地方自治法の改正、内部統制制度の導入・実施の流れを受け、公益通報制度の重要性が高まっていることについては、法務課においても認識されている。 <p>(2) 体制</p> <ul style="list-style-type: none"> ・公益通報に係る府の平成30年組織体制は、法務課長1名、同課訟務・コンプライアンス推進グループ長（課長補佐級）1名、同グループ（主査・主事）各々1名の計4名。 ・なお、令和元年に、自治法改正（内部統制）に対応するため、グループ長を参事（課長級）に変更し、主事を主査に変更。ただし、全者、他の業務を有している。 <p>※参考 大阪市における公益通報に係る組織体制（令和元年） 監察課長1名、課長代理1名、担当係長3名、担当2名、計7名。公正職務審査委員の委員6名（弁護士、公認会計士）</p>				

(3) 予算
・ 454 千円 (令和元年コンプライアンス委員報酬)

※参考 大阪市における公益通報に係る予算
18,146 千円 (令和元年公正職務関係費)

(4) 平成 30 年度住民監査請求事案
・平成 30 年度の印刷業務に係る住民監査請求(棄却)の請求人は、住民監査請求に先立ち職員通報を行っていたが、当該通報は、関係所属長等が受理要件に該当するかどうかを確認し作成した要件確認書に基づき、違法性なしとして法務課長が不受理の決定を行っていた。
・しかしながら、本件は、住民監査請求の監査結果において「内部統制の仕組みがコンプライアンスの確保に対して適切に機能するよう留意されることを期待する。」として意見を付したものであり、法令違反につながるおそれのある行為として受理し、十分な調査を尽くすべき事案であった。

(令和 5 年 4 月 総務部法務課追記)
その後提起された本件事案に関する訴訟において、大阪地方裁判所及び大阪高等裁判所は、いずれも、法務課長の行った不受理決定に違法はないとの判決をし、これらの判決は確定している。

措置の内容

- 1 府民通報の通報対象事実について、制度目的との整合を図る観点、及び通報者の利用しやすさを確保する観点から、通報対象の拡大について検討されたい。
今般の委員監査での意見を踏まえ、通報対象を拡大した。
- 2 受付けた通報の受理・不受理の決定に当たり、関係所属長等が実施する受理要件確認に差が生じないように、関係所属長等が要件審査の趣旨、目的を踏まえどのような確認を行うかについて、全庁共通のルールづくりを検討されたい。
通報の受理・不受理の決定に当たり、関係所属長等が実施する受理要件確認に差が生じないように、要件確認の考え方を整理し、次の方法で周知を図った。
 - ・通報要件確認書に要件確認の考え方を記載した。
 - ・個々の通報事案を関係所属長等に送付する際や、毎年度開催している法令遵守推進主任者会議の場を活用し、要件確認の考え方について周知徹底した。
- 3 関係部局長による調査実施は、通報対象となった事務事業に精通する者による調査であることから精度の高さが期待できる一方、組織防衛の思考及び通報者保護への懸念が生じ得ることに留意する必要がある。この点を認識し、関係部局長の調査方法・結果・是正措置について、総務部長がその適切性・妥当性・有効性を判断するようにされたい。さらに、コンプライアンス委員が最終的な判断をするような仕組みづくりも含め検討されたい。
今般の委員監査での意見を踏まえ、コンプライアンス委員への意見聴取の際は、総務部として、関係部局の「調査方法」等における課題や論点の抽出を、一層意識して行い、懸念を積極

的に提示するなど、効果的かつ的確にコンプライアンス委員の御意見をいただけるようにした。

また、法令の規定や所管省庁による通知などをより丁寧に確認するなど、客観的な立場や裏付け資料からの確認を一層綿密に行うこととした。

公益通報制度は、通報を契機に、組織として自浄作用を働かせ改善につなげるものであるところ、この制度趣旨に鑑みると、コンプライアンス委員に最終的な判断を委ねるのではなく、引き続き総務部長が責任を持って判断していくことが適切であると考えている。

- 4 通報者の予測可能性に資する観点、及び関係部局長による調査が遅滞なく進捗するよう総務部長がマネジメントする観点から、標準処理期間の設定、必要と見込まれる期間の通報者への通知又はその他の仕組みについて検討されたい。

関係部局長の調査に要する期間等は事案により様々であることから、必要と見込まれる期間の通報者への通知等は困難であるものの、今般の委員監査での意見を踏まえ、通報者の予測可能性に資する観点から、一般的な処理期間を設定し、庁外・庁内ホームページに掲載した。

- 5 通報対応終了後、是正措置等が十分に機能していることや、通報したことを理由とした不利益な取扱いが行われていないことを本人が希望する連絡方法によって確認すること、又は通報者等が容易に申し出ることができるよう窓口や手続等について教示・案内を行うこと等について検討されたい。

また、庁内ホームページのアクセス件数を容易に把握できるようにすることを含め、制度の利用しやすさについての職員アンケート等、利用者視点で検証する手法の導入や、コンプライアンス委員の効果的な活用等により、制度について定期的に評価及び点検する仕組みについて検討されたい。

通報対応終了後、是正措置等が十分に機能していない場合や、通報を理由とした不利益な取扱いが行われた場合に、通報者が容易に申し出ることができるよう、従前から、連絡窓口を明確にし、庁内ホームページでの周知等を行っていたが、今般の委員監査での意見を踏まえ、これらに加えて新たに、全職員に周知されるコンプライアンス必携に記載するとともに、通報者あての通知文にもその旨を記載し、教示を行った。

また、制度に関する検証を行うため、コンプライアンス委員会議を活用するなどして、コンプライアンス委員及び法令遵守推進主任者に対し、日頃の制度運用の際に気が付いた点や見直しすべき点について意見を求めることとした。

- 6 公益通報を活用したリスク管理等を通じ、府の行政事務がより一層適正化するよう、上述の改善を求める事項（意見）に取り組むために必要な体制等の整備を図られたい。

改善を求める事項（意見）に関する当課の考え方は上述のとおりであるが、今後とも、公益通報を活用したリスク管理等を通じ、府の行政事務がより一層適正化するよう、事務の改善や必要な体制の整備等を行っていく。

監査（検査）実施年月日（委員：令和元年8月2日、事務局：同年6月12日から同年7月9日まで）