

通報対象事実の範囲

平成30年3月29日

消費者庁

第1 問題の所在

1. 関連する現行法の規定等

○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＞

第2条 この法律において「公益通報」とは、・・（中略）・・労務提供先（・・（中略）・・）又は当該労務提供先の事業に従事する場合におけるその役員、従業員、代理人その他の者について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・・（中略）・・通報することをいう。

一～三 （略）

2 （略）

3 この法律において「通報対象事実」とは、次のいずれかの事実をいう。

一 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法律として別表に掲げるもの（これらの法律に基づく命令を含む。次号において同じ。）に規定する罪の犯罪行為の事実

二 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前号に掲げる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（当該処分の理由とされている事実が同表に掲げる法律の規定に基づく他の処分に違反し、又は勧告等に従わない事実である場合における当該他の処分又は勧告等の理由とされている事実を含む。）

4 （略）

現行の公益通報者保護法（以下「法」という）において、公益通報として法による保護の対象となる「通報対象事実」については、以下のような特徴がある。

- 通報内容が、犯罪行為又は犯罪行為となり得る規制違反行為となる法律違反であることが必要であり、刑事罰のない規制法違反（パートタイム労働法等）、消費者基本法等の努力義務違反、民法違反（公序良俗違反、不法行為、債務不履行、ハラスメント等）等の犯罪行為にあたらぬものについては通報対象事実にあたらぬ（刑事罰の担保による限定）。
- 通報内容が、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法律の違反であることが必要であり、専ら法人の内部管理にかかわる法律（各種独立行政法人設置法等）、専ら国家の機能にかかわる法律（各種税法、公務員法、補助金適正化法、入国管理法等）、各種事業の振興や促進のための法律（農業振興地域の整備に関する法律等）等の違反は通報対象事実にあたらぬ（法目的による限定）。

- 通報内容が法律違反に限定されており、条例違反は通報対象事実にあたらぬ。
- 通報対象事実にあたる法律が法の別表及び政令に掲げられている。

また、現行法においては、「通報対象事実」について、既に生じているか、又はまさに生じようとしていること（切迫性の要件）が必要とされている。

2. 立法時における考え方

(1) 一般法理で保護されるにもかかわらず法で保護する理由

- 法の制定以前においても、一般法（旧労働基準法第 18 条の 2）や判例法理による通報者の保護は存在していた。
- しかし、一般法や判例法理の内容は抽象的であることから、主張立証の対象が不明確であり、保護されるか否かの予見可能性が高くはない。
- そこで、通報を理由とする不利益取扱いから保護されるための要件やその効果を明確化することで、法に規定する要件を満たす通報をすれば保護されることについての予見可能性を極力高め、これにより躊躇せずに必要な通報が行われることを企図した¹。

(2) 最終的に刑事罰の担保がある法律という限定をすることについて

- 通報対象事実を法令違反行為に限定している理由は、法令違反行為以外の通報を認めると、通報の対象が不明確となり（例えば、何が当か不当かについては、個人の主観によって判断が変わりうる）、その結果、通報者と通報を受ける事業者との間で認識に相違が生じ、労働者が法の保護要件を満たすと考えて通報した場合であっても、事業者は満たしていないと考える当該労働者を解雇するといった事態が生じる等、制度の運用に混乱を来たすからとされている²。
- また、通報対象事実を最終的に刑罰によって実効性の担保を図っているものに限定している理由は、それ以外の法令の規定は、構成要件が不明確なものや、当該違反行為に刑罰を科すべきとの社会的コンセンサスが現時点ではない相対的に軽微な違反行為であると考えられたためであるとされている³。

(3) 国民の生命、身体、財産等にかかわる法律という限定をすることについて

- 国民の生命、身体、財産等の利益の保護にかかわる法律（以下「特定の目的の法律」という）に違反する行為を通報対象事実とした理由は、違法行為によって国民の生命、身体、財産等に被害が発生した場合には、広範囲に及ぶ回復しがたい影響が生じるため、事後的な救済は効果的ではなく、被害の未然防止、拡大防止の観点から

¹ 平成 16 年 5 月 14 日衆議院内閣委員会における政府答弁、消費者庁『逐条解説・公益通報者保護法』（以下「逐条解説」という）7 頁 37 頁

² 平成 16 年 5 月 19 日・21 日衆議院内閣委員会における政府答弁

³ 平成 16 年 5 月 14 日衆議院内閣委員会における政府答弁、逐条解説 77 頁

違法行為を抑止する必要性が高いからとされている⁴。

(4) 条例を含めていないことについて

- 条例に基づく違反行為を通報対象事実に含めていない理由は、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はないからとされている⁵。

(5) 対象となる法律を法の別表や政令で列挙していることについて

- 現行法の通報対象事実が法の別表や政令において列挙されている理由は、法の要件は明確であることが求められることから（(1) 参照）、通報内容とされる法律が、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護の目的にかかわる法律に該当し、通報対象事実の範囲に含まれることを明確にするためであると考えられる。

(6) 法制定後の見直しについて

- 国会審議の際には、通報対象事実について、時代とともに進化していく必要があることから、国民の生命、身体、財産等以外の分野の取扱いについては、法の施行状況を見極めながら検討を行う必要があり、見直しの期間を定めて、必要なことはその時点で見直す旨の政府答弁がなされている⁶。
- また、衆・参内閣委員会における附帯決議⁷では、法附則第2条の規定に基づく本法の見直しに際して、通報対象事実の範囲の再検討を含めて行うことが求められた。

(7) 切迫性の要件について

- 「生ずるおそれ」とした場合、その内容が不明確となるため、通報者と事業者の間で事実認識の相違を生む可能性があることや、通報者の主観による合理的でない通報がされることで、事業者に不当な損害が発生する可能性があることから、保護の対象となる通報について、通報対象事実の発生が切迫して蓋然性が高い場合に限定するため、「まさに生じようとしている」と定めたとされている⁸。

⁴ 平成16年5月14日衆議院内閣委員会における政府答弁、平成16年6月10日参議院内閣委員会における政府答弁、逐条解説74頁

⁵ 逐条解説81頁

⁶ 平成16年6月10日参議院内閣委員会における政府答弁

⁷ ○平成16年5月21日衆議院内閣委員会附帯決議

一～八 (略)

九 附則第二条の規定に基づく本法の見直しは、通報対象事実の範囲、外部通報の要件及び外部通報先の範囲の再検討を含めて行うこと。

○平成16年6月11日参議院内閣委員会附帯決議

一～五 (略)

六 附則第二条の規定に基づく本法の見直しは、通報者の範囲、通報対象事実の範囲、外部通報の要件及び外部通報先の範囲の再検討を含めて行うこと。

⁸ 平成16年5月14日衆議院内閣委員会における政府答弁、逐条解説77頁

3. 立法後に明らかとなった課題

(1) 通報対象事実の対象外の不正行為が生じたことにより事業者の企業価値や信用等が毀損された事案の存在

- 税法違反、入国管理法違反、補助金適正化法違反等、現行法の通報対象事実の対象外の不正行為（以下「対象外の不正行為」という）が行われたことにより、事業者の企業価値や信用等が毀損されたと考えられる事案がみられる（参考資料3 1. 参照）。

(2) 対象外の不正行為について認知され通報がなされた事案の存在

- 障害者への虐待、論文の捏造や改ざん、パワハラ、補助金適正化法違反等、対象外の不正行為について通報が行われた事案もみられる（参考資料3 2. (1)～(2) 参照）。
- 消費者庁の公益通報者保護制度相談ダイヤルにおいても、対象外の不正行為に関する通報相談が多数寄せられており、また、消費者庁が労働者に対して行った調査においても、対象外の不正行為について、認知され、通報がされていることが確認できる（参考資料3 2. (3) 参照）。

(3) 対象外の不正行為の通報を理由として不利益取扱いを受けた事案の存在

- 税法違反、ハラスメント、高齢者への虐待といった、対象外の不正行為に関する通報を行ったところ、当該通報を理由として、不利益取扱いを受けた事案もみられる（参考資料3 3. 参照）。

(4) 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

- 税法違反については、勤務先における脱税行為の通報を検討しているとの相談や、脱税行為を通報したところ退職を迫られたといった相談がみられた（参考資料3 4. (1) 参照）。
- 補助金適正化法違反については、条件を満たさないのに補助金を受給しているとの通報に関する相談や、国から受けている補助金の不適切な運用について勤務先に通報したところ解雇されたといった相談がみられた（参考資料3 4. (2) 参照）。
- 公務員法違反については、利害関係人からの金品受領に係る通報に関する相談や、怠業しているとの通報に関する相談がみられた（参考資料3 4. (3) 参照）。
- ハラスメントについては、人事に相談をしたところ更なるハラスメントを受けたという相談や、上司に相談したところ解雇されたといった相談がみられた（参考資料3 4. (4) 参照）。
- その他、条例違反や社内規定違反等の通報に関する相談や、勤務先において顧客の身体に危険を及ぼすような施術がされているといった相談がみられた（参考資料3 4. (5) 参照）。

(5) 対象外の不正行為を通報することに対する労働者の意識

- 消費者庁が労働者に対し行った調査においては、不正を発見しても、対象外の不正行為であることを理由に通報しないとの回答も得られた（参考資料3 5. 参照）。

(6) 通報経験者等へのヒアリングにおける指摘事項や事業者等の通報実態に関する意見

消費者庁が、平成24年以降、通報経験者や弁護士、事業者等、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⁹においては、以下のような指摘がなされている。

- 通報する側からは、刑罰や行政措置の対象となる行為かどうかを判断して通報することは普通のサラリーマンには無理であるという意見や、刑罰に該当しなくとも危険な行為は存在するため、現行法の刑罰による担保が必要との限定を外すべきとの意見があった（参考資料3 6. (1) 参照）。
- 他方、事業者側からは、通報者保護という観点は一措くとして、リスク情報を幅広く収集するため、現行法で通報対象事実とされている内容の通報以外についても、既に、通報窓口において広く受け付けているとの意見があった（参考資料3 6. (2) 参照）。

4. ガイドラインによる措置

- 民間事業者向けガイドライン¹⁰では、コンプライアンス経営の推進やリスク情報の早期把握の観点からは、通報対象となる事項の範囲については、幅広く設定することが適当とされ、対象外の不正行為に関する通報についても受付の対象とすることを推奨している（第10回専門調査会「参考資料1」参照）。
- また、外部の労働者等からの通報に関する国の行政機関向けガイドライン¹¹、地方公共団体向けガイドライン¹²においても、法が定める通報対象事実のほか、それ以外の法令違反の事実（行政機関が処分等の権限を有するもの）についても通報受付の範囲に含めることが求められている（同専門調査会「参考資料2～5」参照）。
- もっとも、ガイドラインはあくまで任意の指針（または関係省庁間の申合せ）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。
- また、ガイドラインで範囲を拡大している事項についても、現行法が定める要件を満たさないものについては、本法による保護の対象とはならない（一般法理による保護の対象となる可能性はあるが、予見可能性が相対的に低い）。

⁹ 「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。

¹⁰ 「公益通報者保護法を踏まえた内部通報制度の整備・運用に関する民間事業者向けガイドライン」（平成28年12月 消費者庁）

¹¹ 「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29年3月一部改正 関係省庁申合せ）

¹² 「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¹³⁾

1. 最終的に刑事罰の担保がある法律違反という限定を外すことについての是非

(1) 積極的な立場からの主な意見

- 刑事罰だけではなく、行政処分、民事ルール、自主規制によって公益の保護を図っている場合もあり、社会のコンプライアンスを高めるに当たり、保護すべき通報を最終的に刑事罰の担保がある法律違反に限定する必要はない。
- 刑事罰に該当するか否かは、法律に精通した弁護士のような者でなければ、判断できず（行政処分に違反したことが罪となる行為も含まれることから、判断は一層困難となる）その判断を一般市民に求めることは無理がある。
- 実際の労働者からの通報は、ほとんどがセクハラ、パワハラ、労働条件の違反に関する通報であることから、民事上の違法行為についてもある程度含めていく必要がある。
- 不特定多数の人の生命・身体の安全性に関わる事項についての通報は、一般的な意味で公益的であることはもちろん、法の目的に含まれる国民の生命、身体の保護による国民生活の安定・社会経済の健全な発展に重要な意義を有するものであり、法令違反の存否を問わず通報対象事実とすべきである。

(2) 慎重な立場からの主な意見

- 法に強い効力を持たせるためには、公益性のある事実についての通報であることが必要であるところ、犯罪行為であれば、それを通報することに公益性があることは明らかであるが、犯罪行為以外については、公益性が明らかではない場合もある。
- 民事上の義務違反や行政上の義務違反については、明確に判断できない場合があるものの、刑事罰であれば明確性がある。
- 内規違反や倫理違反については、企業の自律的な取組により解決すべきものであり、全てを一律に含めるべきではない。

(参考)

- 公法上の規制の対象とされておらず、原則として民事上の違法性のみが問題となる不正行為としては、不具合のある商品の販売、契約違反、各種ハラスメント（セクハラ、パワハラ、マタハラ等）、不当な解雇・降格等がある。
- 法令の実効性担保の手段として、刑事罰を定めず、行政措置や過料のみ定めている法律としては、パートタイム労働法、男女雇用機会均等法等がある。
- 別表や政令で列挙されている法律に規定されている条項の全てが通報対象事実とな

¹³⁾「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。

るわけではなく、罰則の対象とされていない条項については、通報対象事実とならない（例えば、消費者契約法は政令に列挙はされているものの、同法第4条（不実告知、断定的判断の提供による勧誘等）は罰則の対象とされていないため、同法第4条の違反については通報対象事実とはならない。また、下請代金支払遅延等防止法も政令に列挙されているが、同法第4条（下請に対する代金減額等の不利益取扱い）等は行政措置（勧告・公表）の対象とされているものの、罰則はないため、同法第4条の違反については通報対象事実とならない。）。

- 事業者がハラスメント行為の通報に対し、適切な対応をとらなかった場合には、事業者が損害賠償義務を負う場合があるとした裁判例もある（最一小判平成30年2月15日¹⁴、金沢地判平成29年3月30日労判1165号21頁¹⁵）。
- 東京証券取引所が策定した「コーポレートガバナンス・コード」（平成27年6月1日）の原則2－5（内部通報）¹⁶においては、従業員等が不利益を被る危険を懸念することなく伝えられるようにすべき情報として、「違法または不適切な行為・情報開示に関する情報や真摯な疑念」としており、必ずしも法令違反に関する情報に限定していない。
- 会社法施行規則第100条第3項第5号¹⁷では、大会社である取締役会設置会社かつ

14 ○最一小判平成30年2月15日（原審：名古屋高判平成28年7月20日労判1157号63頁）

親会社の相談窓口に対し、グループ会社の従業員が、元同僚がセクハラ被害にあった旨の情報提供をしたものの、親会社が被害者の求める対応を行わなかったという事案について、裁判所は、親会社も、具体的状況いかんによっては、相談申出をした者に対し、当該申出を受け、体制として整備された仕組みの内容、当該申出に係る相談の内容に応じて適切に対応すべき信義則上の義務を負う場合があるとした（結論として、最高裁は、親会社に義務違反がないと判断した（高裁では義務違反があると判断されていた））。

15 ○平成29年3月30日労判1165号21頁

大学の准教授が、他の教授からのハラスメントに関し大学に申告したものの、大学が適切な対応を行わなかったという事実について、裁判所は、大学にはハラスメント行為の有無等の事実関係について調査をした上で、具体的な対応をすべき義務があるとして、当該義務違反による損害につき、大学に賠償義務を認めた。

16 ○東京証券取引所「コーポレートガバナンス・コード」（平成27年6月1日）

【原則2－5．内部通報】

上場会社は、その従業員等が、不利益を被る危険を懸念することなく、違法または不適切な行為・情報開示に関する情報や真摯な疑念を伝えることができるよう、また、伝えられた情報や疑念が客観的に検証され適切に活用されるよう、内部通報に係る適切な体制整備を行うべきである。取締役会は、こうした体制整備を実現する責務を負うとともに、その運用状況を監督すべきである。

17 ○会社法施行規則（平成十八年法務省令第十二号）

第百条 法第三百六十二条第四項第六号に規定する法務省令で定める体制は、当該株式会社における次に掲げる体制とする。

一～五 （略）

2 （略）

3 監査役設置会社（監査役の監査の範囲を会計に関するものに限定する旨の定款の定めがある株式会社を含む。）である場合には、第一項に規定する体制には、次に掲げる体制を含むものとする。

一～三 （略）

四 次に掲げる体制その他の当該監査役設置会社の監査役への報告に関する体制

イ 当該監査役設置会社の取締役及び会計参与並びに使用人が当該監査役設置会社の監査役に

監査役設置会社において、取締役や従業員等が監査役に報告をしたことを理由として不利な取扱いを受けないことを確保するための体制の整備について決定することを求めているが（会社法第362条第4項第6号、第5項）、この報告の内容については、罰則担保がある特定の法律違反に限定されているわけではない。

2. 特定の目的の法律という限定を外すことについての是非

(1) 積極的な立場からの主な意見

- 犯罪行為であるならば、その法律の目的の如何を問わず、通報することに公益性がある。
- 事業者が犯罪行為を行ってはならないことは当然であり、対象法令ではないものの犯罪行為である事実が、公益通報の対象事実から外されていることによって、事実上どのような利益が確保されているのかははっきりしない。
- 通報をしようとする者が、法律違反に当たると判断したとしても、それが特定の目的の法律に該当するかを更に調べなければならないとすれば、通報者の予見可能性が低下する。
- 特定の目的の法律という目的による限定を外すことについては、更に対象範囲、目的が広がるということであるから、消費者問題等に対処するための法律という現行法上の位置付けの転換を伴うものではなく、追加的に拡大するというものである。

(2) 慎重または否定的な立場からの主な意見

- 特定の目的の法律という限定を一律に外すこととした場合、消費者問題等に対処するための法律という現行法の位置付けに変化を伴うことにならないか検討する必要がある。

(参考)

- 法第1条の目的を維持しつつ、特定の目的の法律という限定を外すことについて、合理的な説明ができるか検討する必要がある。

3. 条例を含めることについての是非

(1) 積極的な立場からの主な意見

- 刑事罰の対象となる行為について、対象行為の定義及び要件が厳格に定義されており、通報の対象となる行為であるか否かの判断が容易であることは、法律のみなら

報告をするための体制

ロ 当該監査役設置会社の子会社の取締役、会計参与、監査役、執行役、業務を執行する社員、法第五百九十八条第一項の職務を行うべき者その他これらの者に相当する者及び使用人又はこれらの者から報告を受けた者が当該監査役設置会社の監査役に報告をするための体制

五 前号の報告をした者が当該報告をしたことを理由として不利な取扱いを受けないことを確保するための体制

六～七 (略)

ず、条例であっても同様である。

- 公益通報者保護条例が定められている地方公共団体においては、条例違反の通報について保護が与えられており、現状において、地域によって保護される通報の範囲に差が生じているため、条例に基づく刑罰を対象外とする理論的根拠はない。

(2) 慎重な立場からの主な意見

- 現行法で採用されている、通報対象事実に該当する法律を法の別表や政令で個別に列挙する方式を前提とした場合、条例は、膨大な数があるため、政令で列挙することは実務的に困難である。

4. 通報対象事実を法の別表や政令において列挙しないことの是非

(1) 積極的な立場からの主な意見

- 行政措置や罰則との関係は措くとして、通報者を民事上保護する効果との関係では、通報対象事実を列挙して明確性や予見可能性を確保する必要性は乏しい。
- 特定の目的の法律という限定を維持せずに、通報対象事実の範囲を最終的に刑事罰の担保がある全ての法令違反とするのであれば、政令に列挙しなくとも通報対象事実の明確性は確保できることから、政令に列挙することを不要とすることが適当である。

(2) 慎重な立場からの主な意見

- 本法によって保護されるべき公益通報者と不利益取扱いが禁止される事業者の双方にとって、予見可能性の確保は重要である。
- 特定の目的の法律の限定を維持するのであれば、政令列挙方式を廃した場合に、通報対象事実の範囲の明確性を確保することは困難であると考えられるため、慎重に検討する必要がある。

5. 切迫性の要件を緩めることについての是非

(1) 積極的な立場からの主な意見

- 不祥事の芽を早期に摘んでいくという観点から、保護される通報の範囲に、通報対象事実が生じるおそれがある場合を含めていく必要があるのではないか。
- 「まさに」という文言は、それに該当するかしないか通報者にとって分かりづらい。
- 違法行為に着手していない段階は、企業にとって、通報があれば一番是正しやすい段階である。

(2) 慎重な立場からの主な意見

- 原則は、通報対象事実が既に発生したことが要件となるべきであり、それ以前の段階について、切迫性の要件さえなくしてしまえば、際限のない状況になる。企業の活動は問題点を指摘しながら展開していくため、一体いつの段階で通報の対象にな

るかが不明確となる。

- 切迫性の要件があることによって、具体的にどのような弊害があるのか必ずしも明確ではない。

以 上