

## 通報対象事実の範囲について

平成 30 年 11 月 6 日  
消 費 者 庁

### 第 1 公益通報者保護専門調査会における審議の中間整理

平成 30 年 7 月 18 日に開催された第 17 回公益通報者保護専門調査会においては、これまでの審議を踏まえた今後の検討に向けて、当該時点において概ね方向性が示された事項及び検討課題として残されている事項が中間的に整理された。

通報対象事実の範囲に係る事項の「中間整理（概要）」を抜粋して示すと以下のとおりである。<sup>【参考 1】</sup>

#### 1. 刑事罰の担保による限定

- ・ 刑事罰の担保があるものに加えて、少なくとも明文の根拠のある行政処分等の行政措置の対象となっているものを通報対象事実の範囲に含めるべき。
- ・ 上記を超えて通報対象事実の範囲に含めるかは、明確性や公益性の観点も踏まえつつ、引き続き検討。

#### 2. 法目的による限定

- ・ 法目的による通報対象事実の範囲の限定（「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」との限定）を拡張すべきか、引き続き検討。

#### 3. 条例

- ・ 条例であるとしても通報対象事実から除外する理由はない。
- ・ 条例を法律と同様の基準で通報対象事実に含めることができるか、具体的な条例を基に精査するなど、引き続き検討。

#### 4. 規定の方式

- ・ 前記 1. 及び 2. の各論点との関係で、どのように対象範囲の明確性を確保することができるか、法制的にどのような規定ができるか等の観点から、引き続き検討。
- ・ 規定方式としては、①現在の対象となる法律を列挙する方式、②対象となる法律を列挙する方式を維持しつつ、最後に「その他公益に重大な影響を及ぼす場合」といった包括条項を置く方式、③法目的による限定を設けず、対象となる法律を個別に列挙する方式を取りやめ、刑事罰及び行政処分等の行政措置の対象となる事実とする方式、④③の方式に加えて、除外するものを列挙する方式（ネガティブ・リスト）の四通りが考えられる。
- ・ ④の方式による場合、除外する法律を選別する基準について、引き続き検討。

## 第2 中間整理等に対する関係団体等・関係省庁の意見

### 1. 関係団体等の意見

平成30年9月5日に開催された第18回公益通報者保護専門調査会及び同月19日に開催された第19回公益通報者保護専門調査会においては、関係団体等から上記第1の中間整理に対する意見を聞くためのヒアリングが行われた。

通報対象事実の範囲についてあった意見を要約すると以下のとおりである。

#### (1) 一般社団法人日本経済団体連合会<sup>1</sup>

- ・ 行政措置も範囲が広すぎるため、対象に含めるべきではない。
- ・ 法により保護される利益は画一的・明確なものである必要があるところ、自治体ごとに規律の基準が異なることから、条例は対象に含めるべきではない。
- ・ 公益通報者、事業者の双方にとって予見可能性の確保は重要であり、通報対象事実の範囲は明確でなければならず、対象となる法令は限定列举とすべきである。

#### (2) 公益社団法人日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会<sup>1</sup>

- ・ 対象法律を列挙して限定すべきではない。
- ・ 条例も通報対象事実の範囲に含めることが望ましい。

#### (3) 特定非営利活動法人消費者機構日本<sup>2</sup>

- ・ 通報対象事実の範囲について、明文の根拠のある行政処分等の行政措置の対象となっているものについても含めることに賛成である。
- ・ 法目的による通報対象事実の範囲の限定により、税法、補助金適正化法違反等の違反に関する通報をした者が保護の対象とならないことは不要に範囲を限定していること、不正行為を通報したものの法目的外の通報であったとして、通報者が不意打ち的に保護の対象とならないおそれもあることから、法目的による限定は外すべき。
- ・ 不適正な行為を具体的に定める条例の規定に反する事業者の行為を通報した者が保護されるのは当然であり、条例を通報対象事実の範囲に含めることに賛成する。
- ・ 規定の方式としては、予見性を確保するため、対象となる法律・条例を列記しつつ、定めはないものの社会的対処が必要な事案について対応できる余地を持たせるため、「その他公益に重大な影響を及ぼす場合」等と包括的な条項を入れることが必要である。

#### (4) 岡山県総社市<sup>2</sup>

- ・ 自治体によって規律の基準や罰則が異なるため、条例に応じて通報対象事実の基準が異なることは適当ではない。

<sup>1</sup> 平成30年9月5日 第18回公益通報者保護専門調査会

<sup>2</sup> 平成30年9月19日 第19回公益通報者保護専門調査会

## 2. 関係省庁の意見

通報対象事実の範囲に係る関係省庁の意見を要約して示すと以下のとおりである。

- ・ 刑事罰による限定や法目的による限定を外した場合、多数の通報が寄せられるおそれがあるなど、法第 10 条で求められる必要な調査の内容によっては、事務運営に支障をきたすおそれがある。
- ・ 個別に真実相当性の確認など通報への対応の必要性を確認した上で、通報者に対する説明、受領通知、受理の通知、調査結果の通知、措置を取ったことのお知らせを実施しているが、通報対象事実の範囲拡大等により事務が著しく増加し業務運営に支障を生じることとも考えられる。
- ・ 条例を含めた場合、通報を受けた事業者が当該通報がどの都道府県のどの条例に関するものか円滑かつ的確に特定し判断することが困難ではないか。
- ・ 行政措置の対象となる事実については、行政措置の根拠が明文であるか否かではなく、行政措置の対象となることが明らかであるか否かにより場合分けを行うべきではないか。
- ・ 個別法に基づく不利益取扱いの禁止が定められている法律については、公益通報者保護法の保護を及ぼす必要性に乏しいため、適用除外を設けるべきではないか。

## 第3 事実関係

### 1. 刑事罰の担保による限定について

#### (1) 立法時の考え方

法第 2 条第 1 項及び第 3 項では、不利益取扱いからの保護（法第 3 条ないし第 5 条）、書面により法第 3 条第 1 号の公益通報をされた事業者による通知努力義務（法第 9 条）及び法第 3 条第 2 号の公益通報をされた行政機関の調査措置義務（法第 10 条）の対象となる「通報対象事実」（法第 2 条第 3 項）の範囲は、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に規定する罪の犯罪行為の事実及び当該法律の規定に基づく行政処分の対象となる規制違反行為の事実（当該行政処分に違反することが刑事罰の対象となるものに限る。）に限定されている<sup>3</sup>。

これは、通報対象事実の範囲を明確にすることで公益通報に関する予見可能性を確保する必要があることから、不当な行為や民事法違反を除外したほか、行政機関による処分又は勧告等の対象となる行為の中でも、最終的に刑罰の対象とならないものは、手続上の義務違反などの軽微な違反行為であるとして、本制度の対象としなかったものである（消費者庁消費者制度課編『逐条解説・公益通報者保護法』（以下「消費者庁逐条解説」

<sup>3</sup> 当該限定があることにより、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

という。) 87 頁)。

## (2) 犯罪行為以外の違法行為に係る通報を促す必要性

ところが、法の施行後、最終的に刑罰の対象とならない行為により、国民の生命、身体、財産等に必ずしも軽微ではない影響を与えたとして、社会的に問題となった事例がみられる。

法は、2000 年代初頭に発生した企業不祥事を発端として導入が検討されてきたものであるところ、当該企業不祥事は、最終的に刑事罰の対象となるものであったが、法の施行後には、最終的に刑事罰の対象とならない規制違反行為ではあるが、国民の生命、身体に重大な影響を与えかねない等として、社会的に問題とされた事例もあり、これに伴い、最終的に刑事罰の対象とならない規制違反行為についても、法令遵守を図るため、通報を促す必要性が高まっている。

### 刑事罰の担保のない規制違反行為が問題となった事例

**事例 1** 自動車会社が無資格者による完成検査を行ったことにより、国土交通省から改善指示を受けた後も、一部の車で、完成検査の一部を行っていなかったとして、3210 万円の過料が課された事例 (平成 30 年 6 月報道)。

**事例 2** コンビニエンスストア大手会社が、委託業者に支払うべき代金から総額約 6 億 5000 万円を不当に減額したとして、公正取引委員会が同社に代金の全額支払いと再発防止を勧告し、公表された事例 (平成 28 年 8 月報道)。

また、法施行後の社会におけるコンプライアンス意識の高まりを背景として、最終的に刑事罰の対象となる法律のみを遵守することだけでは、国民の生命、身体、財産に関する規定を遵守するためには足りず、最終的に刑事罰の対象とならない法律についても、通報を通じて早期発見、是正をする必要があるとの社会の認識が高まっていることがうかがえる。このことは、消費者庁が事業者に対して行った調査によっても裏付けられており、内部通報制度を導入している事業者に対し、対象としている通報内容の範囲について尋ねたところ、法の対象となる法令違反行為に限定している事業者は 20.7%であり、内部通報制度を採用している多くの事業者が、最終的に刑事罰の対象とならない不正行為をも内部通報制度の対象としている (消費者庁『平成 28 年度民間事業者における内部通報制度の実態調査報告書』(以下「平成 28 年度民間事業者調査」という。) 39 頁)。

### 平成 28 年度民間事業者調査

内部通報制度を「導入している」と回答した事業者 (1,607 社) に対し、内部通報制度で対象としている通報内容にはどのようなものが含まれるかを尋ねたところ、以下の結果となった (複数回答)。

・「会社のルールに違反する行為 (就業規則等に違反する行為)」が 68.9%

- ・「法令違反行為（公益通報者保護法の対象となる法令違反行為に限定していない）」が 68.4%
- ・「職場環境を害する行為（パワハラ、セクハラなど）」が 65.7%
- ・「その他の不正行為」が 51.2%
- ・「法令違反行為（公益通報者保護法の対象となる法令違反行為に限定している）」が 20.7%

### （3）行政手続法の平成 26 年改正

また、行政手続法（平成 5 年法律第 88 号）の平成 26 年改正により、行政機関が処分等の求めに対して調査措置義務を負う規定が置かれた（同法第 36 条の 3<sup>【参考 21】</sup>）。

同法では、一般に、法令に違反する事実がある場合には、当該法令違反を是正する権限を有する行政庁等は権限を適切に行使する責務を負っていること、また、明文の規定による行政指導の対象となる行為であれば、明確性に反することはないことから、行政機関による調査措置義務の対象となる法令違反行為の範囲について、最終的に刑事罰の対象となる行為との限定を設けていない（一般財団法人行政管理研究センター『逐条解説行政手続法 [27 年改訂版]』275～276 頁）。

法第 10 条の趣旨は、行政機関に対し、公益通報者からの公益通報に対し適当な措置をとることを義務付け、公益通報者による公益通報を端緒として行政機関による監視・是正機能の一層の発揮を期することとする点にあり、行政手続法第 36 条の 3 と共通する。行政手続法第 36 条の 3 が置かれたことにより、処分等の権限を有する行政機関は、明文の規定による行政指導の対象となる行為について、調査措置義務を負うことが明確にされた。

## 2. 法目的による限定について

### （1）立法時の考え方

法では、法の対象となる法律を、「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（以下「特定目的の法律」という。）に限定している<sup>4</sup>。

これは、①本制度の制定のきっかけとなった経緯について、直接的には、事業者による食品偽装事件、リコール隠し事件などが相次ぎ、これらの違法行為が国民の生命、身体、財産等に被害を及ぼす可能性があるだけでなく、国民生活に対する安心や信頼を損ない、国民生活の安定や社会経済の健全な発展を阻害していると考えられたこと、また、②事業者の違法行為によって実際に国民の生命、身体、財産等に被害が発生した場合には、その性質上、被害が広範囲に及んだり、回復しがたい被害が生じたりするなど、事後的な損害賠償請求等によっては効果的な救済とならないことが考えられるため、被害の未然防止・拡大防止の観点から違法行為を抑止していく必要性が高いと考えられた

<sup>4</sup> 当該限定があることにより、例えば、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。

ことからである。

そして、「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」と規定するのみでは、その範囲は必ずしも明確ではないと考えられていたことから、法の対象となる法律について、法の別表及び政令において指定している。

## (2) 特定目的の法律の遵守を図るためにその他の法律も対象とする必要性

現状においては、通報をする側、通報を受ける側は、当該通報が犯罪行為に係る通報であると考えたとしても、保護される通報か否かを確認するために、通報対象事実が法の別表及び政令に列挙されている法令に違反する行為であるか否かを確認する作業が必要となる。

他方、法の施行から 10 年余りが経過し、別表及び政令において指定する対象法令の数が増加したことで、対象となる法令が分かりにくくなった結果、適切な通報が阻害されているとの指摘があった。

### 別表指定方式に関してこれまでに示された主な指摘

- 現行の列挙方式は、法令がずらっと並んでおり、これを見ても一般の方は、自らが感じた問題が、どのような法令に関連をするかが分からない（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」委員）。
- 現在列挙されている法律は膨大な数である。それを一々見ることを求めた場合、通報する側も法律を特定する負担が生じてくる（内閣府消費者委員会「公益通報者保護専門調査会」委員）。
- 今後通報対象事実の範囲を狭めることは考え難い以上、現行の政令列挙方式を維持すると対象範囲の確認作業は煩わしくなる一方ではないか（『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』に関する御意見募集）に寄せられた意見）。

このように、単に犯罪行為であるか否かだけでなく、別表や政令の確認を求めていることが、法の利用や、法に基づく適切な通報を妨げている要因の一つとなっていると考えられる。そして、平成 30 年 6 月 15 日現在において、別表及び政令で指定されている法令の数は 467 本に及んでいる。通報者にこれら膨大な数の法令に該当するか確認する作業を求めることで、適切な通報が阻害される懸念が高まる。

また、通報の対象となり得る事案において、対象法律の規定の違反とそれ以外の法律の規定の違反が同時に生じている事例や、対象法律の違反の中にそれ以外の法律の違反行為が不可分に含まれている事例もあり、これらのケースでは、特定目的の法律についての通報であれば保護されるものの、それ以外の法律についての通報は保護されないこととなるが、前記したとおり、対象となる法令が分かりにくい状況が生じており、平成 25 年 1 月から平成 29 年 12 月までの 5 年間に相談ダイヤルへ寄せられた相談 3214 件のうち、通報先の問い合わせが 949 件を占めるなど（第 10 回公益通報者保護専門調査会「資料 1」28 頁）、通報者の保護に関する予見可能性が低下しているとも考えられる。

**特定目的の法律の違反行為とそれ以外の法律の違反行為が重畳する事例**

出会い系サイトを標榜しているが、実際に異性と出会うことができない「サクラサイト」を運営している事業者が、法人税約1億8000万円を脱税したとして、法人税法違反で刑事告発された事案（平成26年5月報道）。

※この事例では法人税法違反（特定目的の法律以外の法律）と、刑法の詐欺罪（特定の目的の法律）が問題となり得る。

**対象法律の違反の中にそれ以外の法律の違反行為が不可分に含まれている事例**

国が行っている事業により、一定の条件の下で助成金が支給されることになっているが、事業者が、この条件を満たしていないにもかかわらず、助成金をもらっている（相談ダイヤルに寄せられた相談事例）。

※この事例では補助金適正化法違反（特定目的の法律以外の法律）と、刑法の詐欺罪が問題となり得るが、いずれの通報をも行った場合、事業者が補助金適正化法違反の通報を理由として不利益取扱いを行えば保護されず、刑法の通報を理由として不利益取扱いを行えば保護されるという事態が生じる。

法の立法時は、特定目的の法律を遵守するために、特定目的の法律に係る通報だけを保護の対象とすれば足りると考えられていたが、上記のとおり、対象を特定目的の法律だけ限定していることで、かえって通報者の保護に関する予見可能性が低下し、特定目的の法律の遵守を図ることが困難となっているとも考えられる。どのような法律に係る通報についても、同じような対応をさせる仕組み、通報を端緒として違法行為が是正される措置を講じなければ、結果として、特定目的の法律を遵守することも困難になると考えられる。

**(3) 行政手続法の平成26年改正**

また、行政手続法（平成5年法律第88号）の平成26年改正により、行政機関が処分等の求めに対して調査措置義務を負う規定が置かれた（同法第36条の3）。同条では、明文の規定により行政指導の対象となる法令違反行為について、何人も、処分又は行政指導の権限を有する行政機関に対し、処分又は行政指導を求めることができるとされ、当該申出を受けた行政機関は調査措置義務を負うとされている。

同法では、一般に、法令に違反する事実がある場合には、当該法令違反を是正する権限を有する行政庁等は権限を適切に行使する責務を負っていることから、行政機関による調査措置義務の対象となる法令違反行為の範囲について、特定目的の法律による限定を設けていない（一般財団法人行政管理研究センター『逐条解説行政手続法 [27年改訂版]』275頁）。

### 3. 条例について

#### (1) 立法時の考え方

法第2条第1項及び第2条第3項では、不利益取扱いからの保護（法第3条から第5条）、被通報者による通知努力義務（法第9条）及び行政機関の調査措置義務（法第10条）の対象となる「通報対象事実」（法第2条第3項）の範囲は、法律に違反する行為に限定されており、条例は含まれていない。

これは、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と考えられたからである（消費者庁逐条解説 81 頁）。

#### (2) 条例に違反する行為が問題視された事例

法の施行後、条例に違反する行為により、国民の生命、身体、財産等が害されたことが問題視された事例はある（例えば、市公設地方卸売市場から下水道への排水が、10年にわたり、条例で定める水質の規制基準を超過していた事例（平成 29 年 7 月報道など））。もっとも、条例に違反する行為について通報された事案や、通報を理由とした不利益取扱いに係る立法事実が十分蓄積しているとまではいえず、条例違反行為を通報対象事実とするべきといえるかは、明らかではない。

### 4. 規定の方式について

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、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。

## 第4 検討及び結論

### 1. 刑事罰の担保による限定

#### (1) 最終的に刑事罰の対象とならない規制違反行為を追加することについて

立法時においては、最終的に刑罰の対象とならない規制違反行為は、手続上の義務違反などの軽微な違反行為であるとして、本制度の対象としないとされた。もっとも、**第3、1.(2)**で示したとおり、最終的に刑罰の対象とならない規制違反行為についても軽微ではない影響を与えたものがあり、通報を促す必要性が高まっていると考えられる（そのことは行政手続法第36条の3が、その対象を犯罪行為に限定していないことから伺える）。また、規制違反行為については、一定の行為規範に違反する行為であることから、民事法に違反する行為又は不当な行為とは異なり、その範囲が明確であると考えられる。他方、行政指導のみの対象とされている規制違反行為については、当該行為に対する行政指導の根拠条文において規制違反行為に係る条項が特定されていないものもある（民間あっせん機関による養子縁組のあっせんに係る児童の保護等に関する

法律第 38 条<sup>【参考<sup>3</sup>】</sup>）、行政指導の根拠条文がこのような形で規定されている場合、どの行為が規制違反行為であるか（どのような規定に違反すれば行政指導の対象となるのか）が必ずしも明確とはいえないとも考えられることから、一定の限定を加える必要があると考えられる。

## (2) 民事上の違反行為を追加することについて

民事上の違反にとどまる行為の中にも、刑罰の対象となる行為と比較して、より是正や抑止の必要性が高いものが含まれるとの指摘もあった。他方で、如何なる場合に民法に違反するかは、必ずしも明確ではなく、明確性を求める法の趣旨に直ちに適合するものではないと考えられることから、民事上の違反行為を追加することについては、更なる検討が必要と考えられる。

## (3) 小括

以上を踏まえて、最終的に刑事罰の対象とならない規制違反行為についても、新たに通報対象事実の範囲に加えることの是非についてはどのように考えるか。

例えば、①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規定に基づく行政罰の対象となる規制違反行為の事実（道路運送車両法第 75 条第 4 項等<sup>【参考<sup>4</sup>】</sup>）、②当該法律の規定に基づく行政処分の対象となる規制違反行為の事実（国民健康保険法第 108 条第 1 項等<sup>【参考<sup>5</sup>】</sup>）、③当該法律の規定に基づく行政指導の対象となる規制違反行為の事実（下請代金支払遅延等防止法第 7 条第 1 項等<sup>【参考<sup>6</sup>】</sup>）などを、追加することについてはどうか。

このうち、③については、明確性を確保するため、当該行為に対する行政指導の根拠条文において規制違反行為に係る条項が特定されているもの等、一定程度の明確性のある規制違反行為に限定することはどうか。

## 2. 法目的による限定について

### (1) 法目的による限定を解除する必要性

**第 2、2. (1)** で示したとおり、立法時においては、法の対象となる法律を、特定目的の法律に限定した。

もともと、**第 2、2. (2)** で示したとおり、法の施行後、法の対象となる法律が増加し通報者がその確認をしなければならないとすることで、適切な通報が阻害される懸念が生じていること、特定目的の法律の違反とそれ以外の法律の違反が同時に問題となる事例もあること等から、特定目的の法律以外の法律も対象法律としなければ、特定目的の法律の遵守が図ることが困難であり、特定目的の法律の遵守を図るために、その他の法律も対象とする必要性が高まっている。また、特定目的の法律に限定せずに調査の対象とする行政手続法第 36 条の 3 が新設されている。

これらのことからすると、法の対象となる法律を特定目的の法律に限定しないことも考えられる。

## (2) 法目的の限定を解除することについての懸念

### ア 対象外と考えられる分野について

もっとも、仮に法の対象となる法律を特定目的の法律に限定しないとしても、例えば、国の安全保障に関わる情報が外部に開示されることで、多くの国民の生命、身体に危険を及ぼす分野などについては、安易に情報が外部に流出することを防止する必要があると考えられる。したがって、仮に法の対象となる法律を特定目的の法律に限定しないとしても、一定の分野の法律について、対象としないことが必要と考えられる。

### イ 事業者の負担との関係<sup>5</sup>

また、通報対象事実については、一定の明確性のある違反行為に限定されているところ、このような限定により、事業者にとって、行われた通報が通報対象事実該当するものであるかは明確となることから、事業者に不意打ちとはならない。

実際に内部通報制度を採用している事業者においても、特定目的の法律以外の法律に関する違法行為を含めて通報対象としている例が多い（消費者庁の調査によれば、内部通報制度を採用している事業者において、制度の対象とする通報内容の範囲について、公益通報者保護法の対象となる法令違反行為に限定している事業者は、20.7%であった。）。多くの事業者は、特定目的の法律以外の法律に違法する行為について、既に対応をしているのであるから、新たに特定目的の法律以外の法律に違法する行為を通報対象事実に加えたとしても、事業者の負担が過度に増加するものではないとも考えられる。

#### 平成 28 年度民間事業者調査

内部通報制度を「導入している」と回答した事業者（1,607 社）に対し、内部通報制度で対象としている通報内容にはどのようなものが含まれるかを尋ねたところ、以下の結果となった（複数回答）。

- ・「会社のルールに違反する行為（就業規則等に違反する行為）」が 68.9%
- ・「法令違反行為（公益通報者保護法の対象となる法令違反行為に限定していない）」が 68.4%
- ・「職場環境を害する行為（パワハラ、セクハラなど）」が 65.7%
- ・「その他の不正行為」が 51.2%
- ・「法令違反行為（公益通報者保護法の対象となる法令違反行為に限定している）」が 20.7%

### ウ 行政機関の負担との関係

他方、刑事罰の担保による限定を解除した場合や、法目的による限定を外した場合

<sup>5</sup> 以下イ、ウの内容は、「1. 刑事罰の担保による限定」に係る行政機関の負担との関係、事業者の負担との関係についても概ね該当するものである。

には、関係省庁からの意見にあるように、行政機関に対する通報が増加するなど、通報対応に係る行政機関の負担が増加することも考えられる。そこで、このような懸念に対する配慮も検討する必要がある<sup>6</sup>。

### (3) 小括

以上を踏まえて、法の対象となる法律を特定目的の法律に限定しないことの是非については、どのように考えるか。

また、仮に、法の対象となる法律を特定目的の法律に限定しないとしても、対象外とする分野を設けるか否か、どのような分野を対象外とするのか、についてはどのように考えるか。

## 3. 条例について

第3、3.(2)で示したとおり、条例に違反する行為についての通報に保護を与え、通報を促す必要性がないとは考えられない。

他方、以下の点については、さらに検討することが必要である。

- ・ 各地方公共団体は、公益通報者保護条例を制定することにより、条例違反の通報を理由とする不利益取扱いを禁止することが可能であるところ、そのような制度を設けるか否かを各地方自治体に委ねず、あえて法において一律に条例に違反する行為を通報対象事実とする必要性は何か。
- ・ 地方公共団体で定める各条例の内容は千差万別であり、行政措置の対象となる行為を含めた場合、明確性を確保できるのか。
- ・ 条例に違反する行為を通報対象事実を含めた場合に、当該条例を定める地方公共団体に与える影響は、どのようなものか。

以上を踏まえて、現時点では通報対象事実の範囲に条例に違反する行為を追加することについて、引き続きの検討課題とするとの考えは、どうか。

## 4. 規定の方式について

仮に、法の対象となる法律を特定目的の法律に限定しない場合は、列挙方式を採用する必要はない。もっとも、法の対象となる法律を特定目的の法律に限定しないとしても、一定の分野の法律については法の対象外とするのであれば、その対象外となる法律のみを列挙することになると考えられる。

<sup>6</sup> なお、法第10条の下において、どのような調査を行うかは各行政機関の裁量に委ねられており、同条により調査や特定の措置が一律に義務付けられるものではない（消費者庁逐条解説173頁）とされており、通報を受けた行政機関としては、必要と考える範囲で通報により得られた情報を扱えば良いことから、行政機関の負担が過度に増加するものではないとも考えられる。

また、国の行政機関は、消費者庁が策定している「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）において、既に、刑事罰の対象とならない規制違反行為や、特定目的の法律以外の通報についても、対応することとされている（国の行政機関については、関係省庁の申合せとして一定の合意を経て策定されたものである）。

他方、法の対象となる法律を特定目的の法律に限定することを維持する場合は、現在の規定の方式を維持するかどうかの問題となり得る。この場合、社会的対処が必要な事案について「その他公益に重大な影響を及ぼす場合」等と包括的な条項を入れることが必要であるとの指摘があった。もっとも、「その他公益に重大な影響を及ぼす場合」の具体的内容は必ずしも明確ではなく、当該通報を理由とする不利益取扱いが適法であるかについて、事業者の予見可能性を反することから、明確性を求める法の趣旨に沿わないと考えられる。

以 上

【参考 1】

○公益通報者保護専門調査会 中間整理（平成 30 年 7 月 消費者委員会 公益通報者保護専門調査会）

（抜粋）

II 個別論点

3 通報対象事実の範囲

（1）刑事罰の担保による限定

刑事罰の担保による通報対象事実の範囲の限定については、刑事罰の担保があるものに加えて、少なくとも明文の根拠のある行政処分等の行政措置の対象となっているものを通報対象事実の範囲に含めるべきであるとの意見が多かった。

まず、公益性の観点からは、公益性の強弱だけで刑事罰の有無が決まっているわけではなく（刑事罰規定の中には、例えば、国民や消費者といった不特定多数人の利益を保護しているのではなく、個人の法益を保護しているものもある。）、同じ法令違反であっても、犯罪として位置付けられると、当該法令が公益性を有するとの考えは結論の先取りであるとの意見があった。

また、明確性の観点からは、刑事罰がある場合、構成要件の明確性が検討され、それ以外の法令違反に比べて対象行為が明確になっていることは事実であるが、少なくとも明文の根拠のある行政処分等の行政措置の対象になっている法令違反については、法律上の根拠規定を置き、一定の要件を設け、実務上も基準を定めており、対象になるかどうかがおおよそ明確でないとはいえないのではないかと意見があった。

以上に加えて、民法上の不法行為のように必ずしも明確性があるとはいえないものや、そもそも公益に関する事項かどうか明らかでないものについてどこまで通報対象事実の範囲に含めるかについては、引き続き検討することとされた。

（2）法目的による限定

法目的による通報対象事実の範囲の限定（「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」との限定（公益通報者保護法第 2 条第 3 項第 1 号）については、この限定により現行法で保護されていない、税法、補助金適正化法等の違反に関する通報についても保護すべきとの意見や、法律の目的が何かということは必ずしも自明でなく、法律の中でも規定によって目的が異なっていたり、主たる目的に加えて副次的な目的が含まれていたりする場合もあり、法目的を基準とした区別に合理性があるのか疑問であり、法目的による通報対象事実の範囲の限定を拡張すべきであるとの意見があった。

以上を踏まえて、法目的による通報対象事実の範囲の限定を拡張すべきかどうかについては、引き続き検討することとされた。

### (3) 条例

新たに条例を通報対象事実の範囲に含めることについては、条例であるとしても通報対象事実の範囲から除外する理由はないとの意見が多かった。

主な意見としては、条例を通報対象事実の範囲に含めない根拠は全くないとするもの、条例に公益性がないとはいえないとするもの、条例であっても、例えば、刑事罰の対象となっているものや、明文の根拠のある行政処分等の行政措置の対象となっているものについては、明確性の観点で問題はないとするものがあった。

他方、条例の内容は多岐にわたることから、条例を法律と同様の基準で通報対象事実の範囲に含めることができるかどうかを具体的な条例を基に精査するなど、引き続き検討することとされた。

### (4) 規定方式

対象となる法律をどのように規定するかについては、様々な意見があった。

規定方式としては、①現在の対象となる法律を列挙する方式、②対象となる法律を列挙する方式を維持しつつ、最後に「その他公益に重大な影響を及ぼす場合」といった包括条項を置く方式、③法目的による限定を設けず、対象となる法律を個別に列挙する方式を取りやめ、刑事罰及び行政処分等の行政措置の対象となる事実とすることで対象範囲を明確にする方式、④③の方式に加えて、除外するものを列挙する方式（ネガティブ・リスト）、の四通りが考えられるとされた。

対象となる法律を列挙する方式を取りやめることに積極的な意見としては、法律を列挙する方式には予見可能性がある一方、法律が全て網羅されているかという問題や、通報者が法律を特定する負担が生じる問題があるとするものがあった。

他方、対象となる法律を列挙する方式を取りやめることに消極的な意見としては、通報対象の予見可能性は必要であり、列挙をしないことによって対象となる法律の範囲が不明確になるとするものがあった。

以上を踏まえて、いずれの規定方式を選択するかについて、上記（1）及び（2）の各論点との関係で、どのように通報対象事実の範囲の明確性を確保することができるか、法制的にどのような規定ができるか等の観点から、引き続き検討することとされた。また、④の方式による場合には、除外する法律を選別する基準についても、公益通報者保護法の目的等を踏まえて検討することが必要とされた。

## 【参考2】

### ○行政手続法（平成五年法律第八十八号）（抄）

第三十六条の三 何人も、法令に違反する事実がある場合において、その是正のためにされるべき処分又は行政指導（その根拠となる規定が法律に置かれているものに限る。）がされていないと思料するときは、当該処分をする権限を有する行政庁又は当該行政指導をする権限を有する行政機関に対し、その旨を申し出て、当該処分又は行政指導をすることを求めることができる。

2 前項の申出は、次に掲げる事項を記載した申出書を提出してしなければならない。

- 一 申出をする者の氏名又は名称及び住所又は居所
  - 二 法令に違反する事実の内容
  - 三 当該処分又は行政指導の内容
  - 四 当該処分又は行政指導の根拠となる法令の条項
  - 五 当該処分又は行政指導がされるべきであると思料する理由
  - 六 その他参考となる事項
- 3 当該行政庁又は行政機関は、第一項の規定による申出があったときは、必要な調査を行い、その結果に基づき必要があると認めるときは、当該処分又は行政指導をしなければならない。

**【参考3】**

○民間あっせん機関による養子縁組のあっせんに係る児童の保護等に関する法律（平成二十八年法律第百十号）（抄）

（指導及び助言）

第三十八条 都道府県知事は、この法律の施行に関し必要があると認めるときは、民間あっせん機関に対し、その業務の適正な運営を確保するために必要な指導及び助言をすることができる。

**【参考4】**

○道路運送車両法（昭和二十六年法律第百八十五号）（抄）

（自動車の指定）

第七十五条（略）

2・3（略）

4 第一項の申請をした者は、その型式について指定を受けた自動車（第二項に規定する者であつてその製作し、又は輸出する自動車の型式について第一項の指定を受けたもの（第八項において「指定外国製作者等」という。）に係る自動車にあつては、本邦に輸出されるものに限る。第七項及び第八項において同じ。）を譲渡する場合において、当該自動車の構造、装置及び性能が保安基準に適合しているかどうかを検査し、適合すると認めるときは、完成検査終了証を発行し、これを譲受人に交付しなければならない。

5～8（略）

第一百十二条 第十五条の二第四項（第十六条第六項又は第六十九条の二第五項において準用する場合を含む。）、第十八条第二項（第六十九条の三において準用する場合を含む。）、第二十七条第三項、第二十八条第一項（第二十八条の三第二項において準用する場合を含む。）、第六十三条第四項後段、第六十九条第一項、第七十五条第四項、第八十九条第一項（第九十四条の九において準用する場合を含む。）又は第九十四条第二項の規定に違反した者は、三十万円以下の過料に処する。

2（略）

**【参考5】**

○国民健康保険法（昭和三十三年法律第百九十二号）（抄）

（組合等に対する監督）

第百八条 厚生労働大臣又は都道府県知事は、第百六条第一項の規定により報告を徴し、又は検査した場合において、組合若しくは連合会の事業若しくは財産の管理若しくは執行が法令、規約若しくは厚生労働大臣若しくは都道府県知事の処分に違反していると認めるとき、確保すべき収入を不当に確保せず、不当に経費を支出し、若しくは不当に財産を処分する等著しく事業の適正な執行を欠くと認めるとき、又は組合若しくは連合会の役員がその事業若しくは財産の管理若しくは執行を明らかに怠っていると認めるときは、期間を定めて、当該組合若しくは連合会又はその役員に対し、その事業若しくは財産の管理若しくは執行について違反の是正又は改善のため必要な措置をとるべき旨を命ずることができる。

2～5 (略)

第百二十五条 組合又は連合会が、第二十七条第四項（第八十六条において準用する場合を含む。）の規定による届出をせず、若しくは虚偽の届出をし、第百六条第一項の規定による報告を命ぜられ、正当な理由なしにこれに応ぜず、若しくは虚偽の報告をし、又は第百八条第一項の規定による命令に違反したときは、その役員又は清算人を二十万円以下の過料に処する。

#### 【参考6】

#### ○下請代金支払遅延等防止法（昭和三十一年法律第百二十号）（抄）

（勧告）

第七条 公正取引委員会は、親事業者が第四条第一項第一号、第二号又は第七号に掲げる行為をしていると認めるときは、その親事業者に対し、速やかにその下請事業者の給付を受領し、その下請代金若しくはその下請代金及び第四条の二の規定による遅延利息を支払い、又はその不利益な取扱いをやめるべきことその他必要な措置をとるべきことを勧告するものとする。

2・3 (略)

（親事業者の遵守事項）

第四条 親事業者は、下請事業者に対し製造委託等をした場合は、次の各号（役務提供委託をした場合にあつては、第一号及び第四号を除く。）に掲げる行為をしてはならない。

一 下請事業者の責に帰すべき理由がないのに、下請事業者の給付の受領を拒むこと。

二 下請代金をその支払期日の経過後なお支払わないこと。

三～六 (略)

七 親事業者が第一号若しくは第二号に掲げる行為をしている場合若しくは第三号から前号までに掲げる行為をした場合又は親事業者について次項各号の一に該当する事実があると認められる場合に下請事業者が公正取引委員会又は中小企業庁長官に対しその事実を知らせたことを理由として、取引の数量を減じ、取引を停止し、その他不利益な取扱いをすること。

2 (略)