

公益通報者保護法の具体的課題

平成22年10月
消費者庁

- 1. 通報者の範囲
..... 3
- 2. 通報対象事実の範囲
..... 9
- 3. 外部通報の要件
..... 21
- 4. 外部通報先の範囲
..... 35

1. 通報者の範囲

通報者となるのは、労働基準法第9条に規定する「労働者」

公益通報者保護法

(定義)

第二条 この法律において「公益通報」とは、労働者(労働基準法(昭和二十二年法律第四十九号)第九条に規定する労働者をいう。以下同じ。)が、・・・通報することをいう。

2 この法律において「公益通報者」とは、公益通報をした労働者をいう。

【参考】労働基準法(昭和二十二年法律第四十九号)

(定義)

第九条 この法律で「労働者」とは、職業の種類を問わず、事業又は事務所(以下「事業」という。)に使用される者で、賃金を支払われる者をいう。

公益通報者保護法の逐条解説(消費者庁ホームページ(抄))

【第2条第1項及び第2項(「公益通報」及び「公益通報者」の定義)】

① 本制度の公益通報者を「労働者」とする理由

- ア. 労働基準法第9条において「労働者」とは、「職業の種類を問わず、事業又は事務所に使用される者で、賃金を支払われる者をいう。」と定義されており、ここで、「使用」とは、他人の指揮命令又は具体的指示のもとに労務を供給する関係をいい、こうした関係を「労働契約関係」という。
- 具体的には、民法上自由対等な関係を前提としている請負や業務委託と称する契約を結んだとしても、事業者がその者を指揮命令して労務に服させているなど使用従属労働を行わせている場合、その関係は「労働契約関係」に該当し、労働基準法の適用を受ける「労働者」とみなされる。
- イ. このような事業者と労働者との「労働契約」は自由対等な契約関係になく、
- ・ 労務の提供に関し継続的に事業者の指揮命令下に置かれるほか、
 - ・ 労務の提供以外の場面においても、事業者の利益に対する誠実義務(守秘義務、服務規律など)を負っている。
- このため、労働者が公益のために通報をした場合には、事業者から解雇その他不利益な取扱いを受けるおそれがあり、このような報復措置から労働者を保護する必要がある。

② 「公務員」への本制度の適用について

公務員は、原則として本項の「労働者」に該当する。

一般職の国家公務員については国家公務員法附則第16条により、一般職の地方公務員については地方公務員法第58条第3項本文の規定により、それぞれ労働基準法の全部又は一部の規定(第18条の2〔解雇〕を含む。)を適用しないこととしている。(※ 労働基準法第18条の2は労働契約法の施行(平成20年3月1日)に伴い削除。労働契約法(第16条〔解雇〕を含む。)は、第19条の規定により、国家公務員及び地方公務員については、適用しないこととされている。) 公務員についても、民間部門の労働者と同様に公益通報者が免職等の不利益な取扱いを受けないことが必要であるが、公務員は、国家公務員法等において身分保障や分限・懲戒事由が法定されていること等を踏まえて、公益通報をしたことを理由とする公務員に対する免職その他不利益な取扱いの禁止については、第3条(解雇の無効)、第4条(労働者派遣契約の解除の無効)及び第5条(不利益取扱いの禁止)の規定にかかわらず、国家公務員法等の定めるところによることとし、確認的に、この場合において、公務員の任命権者は、公益通報をしたことを理由として公務員に対して免職その他不利益な取扱いがされることのないよう、国家公務員法等の規定を適用しなければならないとしている。(第7条参照)。

③「取締役」を本制度の対象外とする理由

- ア. 取締役については、法人その他の団体との委任関係(商法第254条の3(※ [現会社法第330条](#)))に基づき、法人その他の団体の事業を執行する権限を有する立場にあることから、一般的には、事業に「使用」される者としての労働者には当たらない。取締役などの役員が労働者たる地位を兼務する場合(いわゆる労働者兼務役員)においては、取締役が代表者の指揮命令の下で労務を供給し、その対価として賃金を支払われる限りにおいて「労働者」に当たることとなる。
- イ. 取締役は、
- ・労働者と比べて事業者に対し重い忠実義務を負い(商法第254条の3(※ [現会社法第355条](#))、民法第644条)、自ら発見した通報対象事実を是正する立場にあること、
 - ・また、その選任・解任は、商法(※ [現会社法](#))に基づき株主総会の決議によることから、本制度に基づく保護の対象とはされていないものである。

④ 下請事業者などの取引事業者を本制度の対象外とする理由

下請事業者などの取引事業者を通報者に含めるかどうかについては、本来、自由な意思に基づいて行われるべき事業者間の取引関係に国として何らかの制限を加えることを意味することから、国民生活審議会での審議においても、

① 何らかの保護を加えるべきとの意見と

② 事業者間の取引関係に保護を加えることは、取引自由の原則から慎重に検討すべきとの意見の双方の意見があり、意見の一致が得られなかったため、平成15年5月の提言には盛り込まれなかった。

本法では、このような国民生活審議会での議論も踏まえ、慎重な検討が必要との判断から、通報者に含められなかったものである。

なお、英国や米国の公益通報者保護制度においても、「労働者」が保護の対象となっており、取引事業者は保護の対象となっていない。

国民生活審議会における議論

国民生活審議会消費者政策部会報告書「21世紀型の消費者政策の在り方について」(平成15年5月)

3. 通報者の保護

(2) 通報者の範囲

- ① 事業者に雇用されている労働者は、労働契約に基づき事業者の指揮命令に従うほか、誠実義務を負っており、通報を行った場合には、当該義務違反を理由に解雇等の不利益な取扱いを受けるおそれがあることから保護の対象とする必要がある。また、元労働者、派遣労働者等の取扱いなど、対象となる労働者の範囲については、さらに検討する必要がある。
- ② 公務員についても、民間部門の労働者と同様に通報者が保護される必要がある。公務員は、身分保障や分限・懲戒事由が法定されていること、犯罪についての告発義務が課されていること等から、公務員が、公益のためにその認知した法令違反行為を適宜の方法で通報しても、そのことを理由として不利益な取扱いを受けることは現行法上も許容されるものではない。この趣旨を明確にし、十分な周知を図るとともに、通報を受ける窓口の明確化等により、迅速かつ適切に通報に対処していく必要がある。

国会における主な議論(本会議・内閣委員会)

[参議院・本会議26号(平成16年6月2日)]

○岡崎トミ子君 (前略)

政府案では、保護される公益通報者の範囲を労働者に限定して、その公益通報者に対する保護を解雇、降格、減給等の禁止といった雇用上の不利益取扱い禁止に限定しております。これでは範囲が狭過ぎます。例えば、私たちの記憶に新しい、そして公益通報の意義を改めて知らしめた雪印乳業の牛肉偽装事件を告発した西宮冷蔵のような取引事業者からの通報は保護されないこととなります。

民主党は、下請等事業者を保護の対象とすべきと主張し、衆議院で修正要求をしていますが、竹中大臣は、取引自由の観点から慎重に検討すべきとの見解のようです。公益のために通報を行った取引先に不利益を与えることが、取引自由の範囲だという議論だと考えていいのでしょうか。事業者等を保護の対象としなかった理由を、衆議院での質疑を踏まえて改めてお聞かせ願います。

○国務大臣(竹中平蔵君) (前略)

下請事業者などの事業者を本制度の対象に含める場合には、本来、自由な意思に基づいて行われるべき事業者間の取引関係に国として何らかの制限を加えることを意味します。国民生活審議会における審議におきましても、このような事業者間の取引関係の保護につきましては、どのような不利益をどのように保護すべきかについて慎重に検討すべきという意見があり、意見の一致が得られなかったところでございます。

2. 通報対象事実の範囲

通報対象事実とは、対象法律に規定する罪の犯罪行為の事実等

公益通報者保護法

(定義)

第二条

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。)

別表(第二条関係)

- 一 刑法(明治四十年法律第四十五号)
- 二 食品衛生法(昭和二十二年法律第二百三十三号)
- 三 金融商品取引法(昭和二十三年法律第二十五号)
- 四 農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律(昭和二十五年法律第百七十五号)
- 五 大気汚染防止法(昭和四十三年法律第九十七号)
- 六 廃棄物の処理及び清掃に関する法律(昭和四十五年法律第百三十七号)
- 七 個人情報保護に関する法律(平成十五年法律第五十七号)
- 八 前各号に掲げるもののほか、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政令で定めるもの

平成22年10月1日現在、426法律

公益通報者保護法の逐条解説(消費者庁ホームページ(抄))

【第2条第3項(「通報対象事実」の定義)】

2. 対象範囲の広さ

～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～

(1) 公益通報に関する制度の整備は、事業者がその社会的責任として違法行為を行わないことに資するものであるが、より直接的には、

- ① 近時の事業者による食品衛生法違反事件や自動車のリコール隠し事件が、国民の生命、身体、財産等に被害を及ぼす可能性があり、これらの違法行為が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こと
- 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があること

を踏まえ、制度整備により、国民の生命、身体、財産等を保護し、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するものである。

公益通報に関する制度をこのような分野について整備することについては、国民生活審議会において、真に必要な分野の制度として「国民生活にかかわる分野」について整備することとされたことに加え、総合規制改革会議の「規制改革の推進に関する第2次答申」(平成14年12月12日)においても、「特に公益性の高い事案(国民の健康・安全にかかわる事案、環境破壊等)」について公益通報者保護制度を検討すべきとの提言がなされているところである。

(2) 本法は公益通報の対象となる事実が規定されている法律(これらの法律に基づく命令を含む。以下「対象法律」という。)を「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、このうち代表的な以下の7法律を別表に掲げ、その他の対象法律については、政令に委ねることとしている。

- ① 個人の生命又は身体の保護にかかわる法律の代表例として、
刑法、食品衛生法
 - ② 消費者の利益の擁護にかかわる法律の代表例として、
証券取引法(※現金融商品取引法)、農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律
 - ③ 環境の保全にかかわる法律の代表例として、
大気汚染防止法、廃棄物の処理及び清掃に関する法律
 - ④ (国民の生命、身体、財産以外の)その他の利益の保護にかかわる法律の代表例として、
個人情報保護に関する法律
- (3) 政令で定める対象法律は、法第2条第3項が「通報対象事実」を最終的に刑罰により実効性が担保されている規定に違反する行為としていることから、まず、刑罰規定のある法律であることが前提である。
その上で、以下の①、②を共に満たす法律であることが必要である。
- ① 目的規定、事業者への規制に関する規定、罰則規定等から判断して、当該法律が「国民の生命、身体、財産その他の利益」を保護することを直接的な目的としていると考えられること かつ
 - ② 違反することにより「国民の生命、身体、財産その他の利益」への被害が生じることが想定される規定(最終的に刑罰により実効性が担保されているものに限る。)を含んでいること
- (4) 以下の法律は、(3)の①②のいずれかを満たさないため対象とされていない。
- ① 専ら法人の内部管理にかかわる法律(内部管理について定めることが直接的な目的)
独立行政法人通則法 など
 - ② 専ら国家の機能にかかわる法律(国家の機能について定めることが直接的な目的)
各種税法、出入国管理及び難民認定法、政治資金規正法、自衛隊法 など
 - ③ 各種事業の振興や促進のための法律(振興や促進が直接的な目的)
中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律、都市再生特別措置法 など
 - ④ 上記のほか、(3)の①②のいずれかを満たさない法律
森林法施行法(森林法の円滑な施行が目的)、児童手当法(刑罰規定が国支給の手当ての不正受給に係るものではない) など

(5) 事業者による違反が想定されない法律や専ら社会的法益の保護にかかわる法律等は対象とはされていない。

- ① 事業者による違反が想定されない法律
配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律、ストーカー行為等の規制等に関する法律 など
- ② 専ら社会的法益の保護にかかわる法律等
競馬法、通貨及証券模造取締法 など

7. 対象範囲の深さ

～犯罪行為及びこれに関連する規制違反～

(1) 本制度における保護対象の通報とすることが考えられる事業者の違法・不当な行為としては、

- ① 犯罪行為
- ② 行政処分の対象となる違法行為
- ③ 民事法違反(公序良俗違反、不法行為、債務不履行など)
- ④ 不当な行為(各種基本法の努力義務違反など)

が検討の対象となり得る。

(2) このうち、「③ 民事法違反」や「④ 不当な行為」を公益通報の対象とすることについては、

- ① 公序良俗違反や不法行為の範囲は抽象的なものとならざるを得ず、何が公益通報の対象となるのか、利益侵害の事実や因果関係があったのかどうか等について裁判所の判断を仰がなければならないケースが多いため、公益通報に関する予測可能性を害し、法的安定性を損なうと考えられること
- ② 現行法で規制の対象とされず、努力義務等にとどまっている危険については、リスク評価を巡って見解が分かれ、公益通報の対象範囲が不明確になること

から、対象範囲とされなかったものである。

- (3) 一方、公益通報の対象を、「① 犯罪行為」のみとすることについては、本制度検討の発端となった企業不祥事において企業が違反した法律の規定のうち、

- ・ 不当景品類及び不当表示防止法第4条(不当な表示の禁止)
- ・ 農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律第19条の8(製造業者等が守るべき表示の基準)
- ・ 核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律第37条第4項(保安規定遵守義務)

は直接罰則が課される違法行為ではなく、主務大臣による命令等によりその実効性を担保しているため、このような規定に違反する事実が本制度の対象外となるという問題が生じることとなる。

本制度が企業不祥事を発端として導入が検討されてきたことを踏まえると、通報の対象としては、これらの規定に違反する事実を含めることが必要であると考えられる。

- (4) 上記の企業不祥事において問題となった事例を見れば、当該違反行為が直接罰則の対象とはならないものの、法律の規定に違反する場合又は規定に基づく基準を遵守しない場合に主務大臣が命令又は指示を行い、さらにその命令等に違反する場合には罰則を課するという形により、最終的には罰則でその実効性が担保されている。

これを踏まえ、通報対象事実としては、

① 犯罪行為

に加え、犯罪行為となり得る規制違反行為、すなわち、

② 規定違反に対し、主務大臣の命令等が用意されており、かつ、当該命令等に違反することが罪となる行為である場合における当該規定(途中段階に他の命令等が介在する場合も含む。)に違反する事実等を含めることとされている。

- (5) なお、規制法違反行為の中でも、過料や公表といった刑罰以外の対象とされているものは、手続上の義務違反など軽微な違反行為であるため、本制度の対象とはされなかったものである。

8. 第2条第3項第2号及び別表の規定(対象範囲の深さ)

(1) 上記7.の対象範囲の深さについては、

- ① 第2条第3項第1号に、別表に掲げる法律の犯罪行為を規定するほか、
- ② 第2号に、別表に掲げる法律において何らかの処分違反が犯罪行為となる場合において、当該処分を行う理由となる事実であって直接罰則が課されていないものを規定している。

(2) (1)の②に該当する事実としては、

- ① 当該法律の規定そのものに違反する事実
- ② 当該法律の命令若しくは処分に違反する事実又は勧告等の処分に当たらない行為に従わない事実
- ③ 当該法律の規定に基づいて定められた基準を遵守しない事実又は規定に該当しない、適合しない等の事実
- ④ 「人の健康に被害を生ずると認めるとき」、「〇〇のために必要と認めるとき」等最終的には行政庁が判断する事実
- ⑤ ②の命令若しくは処分又は勧告等の理由となる①～④の事実(ア. 規定 → イ. 当該規定違反に対し処分 → ウ. 当該処分違反に対し処分 → エ. 当該処分違反に対し刑罰、というように二重の処分が含まれている場合)

があり、これらを「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(＝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(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。)」として規定している。

(3) なお、

- ① 法令は、それぞれの法目的の達成に必要な範囲内で各条項が置かれており、それらが一体となって法目的の達成のために機能していること
- ② 通報の対象となる法令の規定の範囲については、明確であることと同時に通報者が理解しやすいものである必要があることから、対象法律については、一つの法律に規定する犯罪行為等をすべて通報対象としている。

「通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしている旨」

【第2条第1項及び第2項(「公益通報」及び「公益通報者」の定義)】

2. 説明(下線部分)

(4) 「通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしている旨」

② 通報対象事実が「まさに生じようとしている」について

通報対象事実が現に生じている場合に加え、「まさに生じようとしている」場合を対象としている理由は、

- ・ 通報対象事実の中には、例えば公害規制違反のように、実際に通報対象事実が生じた後では、回復が困難な被害が生じるおそれのあるものもあること、
- ・ 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るためには、犯罪行為や法令違反行為の未然防止を図る通報は、実際に犯罪行為や法令違反が行われた後の通報以上に有用であると考えられること

から、通報を通報対象事実が生じた後に限定することは合理的でないと考えられるためである。

なお、「まさに生じようとしている」については、通報対象事実の発生が切迫しており、発生する蓋然性が高い場合を指すが、必ずしも発生する直前のみをいうわけではない。例えば、誰が、いつ、どこでやるといったことが社内で確定しているような場合であれば、実行日まで間がある場合であっても(犯罪行為の場合は、実行の着手以前の時点であっても)「まさに生じようとしている」といえるものである。

国民生活審議会における議論

国民生活審議会消費者政策部会報告書「21世紀型の消費者政策の在り方について」 (平成15年5月)

2. 通報の範囲

- (1) 食品の偽装表示や自動車のリコールに係る事件など、企業内部の労働者等からの通報を契機として企業の不祥事が明らかになる事例が相次いでいる。
このため、中間報告では、「公益通報は消費者問題に関係する法令等への違反だけに限定されるわけではなく、あらゆる分野における法令違反全般、人の健康・安全への危険、環境への悪影響などの幅広い公益通報を対象として検討が行われることが望ましい。」と指摘しつつ、公益通報者保護制度を消費者政策の在り方に関する検討事項の一つとして取り上げ、できるだけ早急に具体化することが必要であるとして、「まず、消費者利益の擁護のための公益通報者保護制度について検討を進める」こととしている。
これを踏まえ、まず、消費者利益(生命、身体、財産など)を侵害する法令違反を本制度による通報の対象とすべきと考える。
- (2) また、事業者(法人その他の団体)の活動においては、商品・サービスの提供による被害のほかにも、事業設備における事故の発生により公共の安全が阻害されるなど人の健康・安全に危険が及ぶ場合や、廃棄物等により環境に悪影響が及ぶ場合がある。
このような国民生活にかかわる分野での法令違反は、消費者利益を侵害する法令違反と密接な関係があり、また、被害の未然防止・拡大防止を図ることが重要であることから、通報の対象としてこれらの分野も含めることが望ましい。
- (3) これらの通報の対象となる法令違反の範囲については、保護される通報の範囲を明確にする観点から、消費者利益の侵害、人の健康・安全への危険、環境への悪影響に関する規制違反や刑法犯などの法令違反とすることが考えられる。
この場合、通報者が通報時に法令違反であると信じるに足る相当の理由があった場合には、通報者の保護がなされるよう配慮すべきと考えられる。
この通報の範囲については、人の生命又は身体への危害は極めて重大な問題であり、これら危害のおそれがある場合には、被害の未然防止・拡大防止の観点から、法令違反の有無を問わず通報の対象に含めることとすべきとの意見があった。
また、広く消費者利益の擁護等を図る観点から、人の生命又は身体への危害に限らず財産への侵害についても、侵害の事実又はそのおそれがある場合には、通報の対象に含めることとすべきとの意見もあった。

国会における主な議論(本会議・内閣委員会)

[参議院・本会議26号(平成16年6月2日)]

○岡崎トミ子君 (前略)

政府案をぱっと見れば、法律違反でなければどんなに悪いことをしてもいいと言っていると読めてしまいます。そして、もっとよく政府案を見ると、法律違反をしても、その法律がこの七つの法律、政令で定めた法令でさえなければいいと読めてしまいます。一般常識から懸け離れており、納得できません。

そもそも、健康や安全にかかわる法令は後追い規制になりがちであることは私たちが度々国会で指摘してきたとおりです。過去の例では薬害エイズ、シックハウス、最近の例では回転ドアや遊具等の事故については罰則で担保された法令はなく、したがって通報しても保護の対象にはなりません。

竹中大臣、最低限、法令一般に違反する事実を通報対象事実として保護の対象にすべきですし、民主党の修正案のように、法令違反ではなくても生命や健康に重大な影響を与える事実を対象に加えるべきではありませんか。

(中略)

竹中大臣は、通報しようとする業務に携わっている人は関係法令について一定の知識を有しているだろうという見解を示されています。しかし、幾らその業務に携わっているといっても、一般の労働者に法令違反であるかどうか判断できるだけの正確な知識を要求するのは非現実的ではないでしょうか。

○国務大臣(竹中平蔵君) (前略)

本法案の通報対象事実の範囲につきましては、食品偽装表示事件など近年の企業不祥事の発生状況や国民生活審議会の提言を踏まえまして、国民生活の安全や安心に資するという観点から、国民の生命、身体、財産等の利益の保護にかかわる法令違反を対象としたものでございます。

また、犯罪行為や法令違反行為に当たらない生命や健康に重大な影響を与える事実というのを本法案の通報対象にすることにつきましては、通報の対象範囲を不明確にする、それによって通報者と事業者の間で見解の相違が生じて、制度の運用に当たって混乱が生じるために、通報者保護の観点から適当ではないと考える次第でございます。

(中略)

労働者は、一般国民とは異なり、自らが従事する事業に関連する情報については一定の知識を有していると考えております。

○吉川春子君（前略）

法案では、税法や公選法、政治資金規正法などを内部告発の保護の対象としていません。これでは、実際に内部告発が多い税金の無駄遣いや脱税、政治家へのやみ献金、談合などの不正行為を通報しても労働者は保護されないではありませんか。こういう重要な内部告発こそ保護の対象とすべきではありませんか。答弁を求めます。

さらに、いまだ安全基準が定められていない危険な製品、例えば最近も大問題になった六本木ヒルズ事件の回転ドアや、外国では危険性が認識され、禁止されている医薬品の使用、すなわち薬害エイズ事件を発生させた非加熱血液製剤など、罰則のある法規制が行われるまでに消費者、国民に深刻な被害が発生してしまう例も少なくありません。この法案ではこうした事例についての内部告発は保護されないのではありませんか。

保護する内部告発の範囲を人の生命又は健康に重大な影響を与えるおそれのある事実とするなど、国民の安全や利益が守られるように内部告発の対象を拡大すべきです。なぜそうしないのですか。

○国務大臣（竹中平蔵君）（前略）

税法違反など、他の分野の法令違反については、国民の生命、身体、財産等に直接被害が及ぶものではないと考えられるため、本制度の対象とはしなかったものでございます。

（中略）

御指摘のように、国内の法律により規制がなされていない事案につきましては、まずは適切なリスク評価を行い、規制すべきか否かを判断することが、これが問題解決の基本であると考えます。

[衆議院・内閣委員会13号（平成16年5月12日）]

○葉梨委員（前略）

いわゆる単なる法令違反を対象としなかった理由について、簡潔に御答弁をお願いしたいと思います。

○永谷政府参考人（前略）

全く罰則と関連性のない義務規定でありますと、構成要件が非常に漠としておりますし、あるいは当該違法行為に罰則等を加えるべきというコンセンサスがないと考えられるものであります。したがって、公益通報、この制度の対象とすることについては、やはり現実的ではないんじゃないかというふうに考えております。

[参議院・内閣委員会18号(平成16年6月10日)]

○岡崎トミ子君（前略）

幾らその業務にかかわっているといっても、一般の労働者に法令違反であるかどうか判断できるだけの正確な知識を要求するのは、私は非現実的だというふうに思うんですね。

○国務大臣(竹中平蔵君)（前略）

一定の知識があるというのは、これはそれで事実なのではないかと考えております。

（中略）

通報の保護要件としては、これはもう委員よく御存じのとおりだと思いますけれども、内部への通報に関しては、通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると思料する場合がありますから、そこはそういうふうに思料するに足る状況があれば、これは保護されるということになります。行政機関を含めた外部への通報に関しても、等々と信ずるに足る相当の理由がある場合でございますから、その意味では非常に厳密な法律の一言一句を熟知しているということを要件としているわけではない。こうした点も踏まえて御理解をいただきたいと思います。

[参議院・本会議26号(平成16年6月2日)]

○岡崎トミ子君（前略）

政府も、年末に示した骨子案では、まさに生じようとしている旨ではなく、より幅広く、生じるおそれがある旨としていたではありませんか。これもこの公益通報保護法の意義を損ねる深刻な後退です。

○国務大臣(竹中平蔵君)（前略）

生ずるおそれがあるという規定では、労働者が生ずるおそれがあると信じて通報した場合でも、事業者側はその蓋然性が低かったとして通報者を解雇する可能性があります。また、犯罪行為や法令違反行為が発生する蓋然性が低い状態で通報がなされた場合には、事業者の正当な利益が害されることも考えられます。このため、保護される通報の範囲をより明確にする表現として、まさに生じようとしていると規定し、通報対象事実の発生が切迫している場合を対象とすることを明らかにすることが適当であるというふうに考えております。

3. 外部通報の要件

事業者内部（労務提供先、労務提供先があらかじめ定めた者）
通報対象が生じ、又はまさに生じようとしていると思料する場合

行政機関（通報内容について命令、勧告等の法的権限を有する行政機関）
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

事業者外部（違法行為の発生や被害の拡大を防止するために必要と認められる者）
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り、かつ次のいずれかに該当する場合

- 事業者内部や行政機関に通報すると不利益な取扱いを受けると信じる相当の理由がある場合
- 事業者内部への通報すると証拠が隠滅されるなどのおそれがある場合
- 事業者から事業者内部又は行政機関に通報しないことを正当な理由がなく要求された場合
- 書面により事業者内部へ通報してから20日以内に調査を行う旨の通知がない場合又は正当な理由なく調査を行わない場合
- 個人の生命・身体への危害が発生し、又は発生する急迫した危険があると信じる相当の理由がある場合

公益通報者保護法

（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。

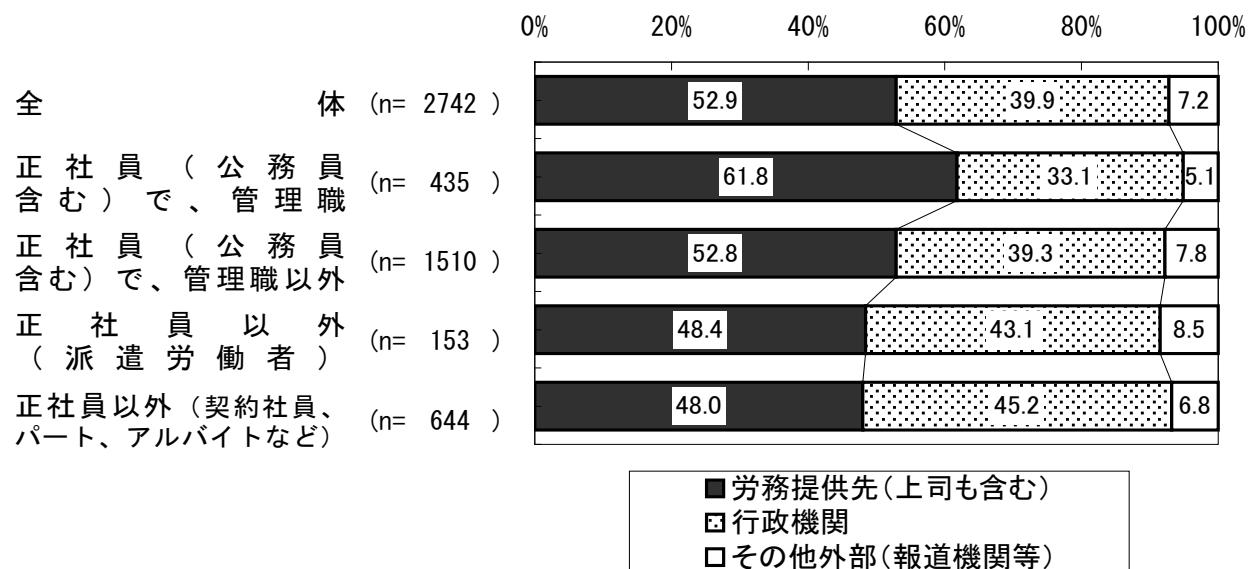
- 一 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると思料する場合 当該労務提供先等に対する公益通報
- 二 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由がある場合 当該通報対象事実について処分又は勧告等をする権限を有する行政機関に対する公益通報
- 三 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由があり、かつ、次のいずれかに該当する場合 その者に対し当該通報対象事実を通報することがその発生又はこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者に対する公益通報
 - イ 前二号に定める公益通報をすれば解雇その他不利益な取扱いを受けると信ずるに足りる相当の理由がある場合
 - ロ 第一号に定める公益通報をすれば当該通報対象事実に係る証拠が隠滅され、偽造され、又は変造されるおそれがあると信ずるに足りる相当の理由がある場合
 - ハ 労務提供先から前二号に定める公益通報をしないことを正当な理由がなく要求された場合
 - ニ 書面（電子的方式、磁氣的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録を含む。第九条において同じ。）により第一号に定める公益通報をした日から二十日を経過しても、当該通報対象事実について、当該労務提供先等から調査を行う旨の通知がない場合又は当該労務提供先等が正当な理由がなく調査を行わない場合
 - ホ 個人の生命又は身体に危害が発生し、又は発生する急迫した危険があると信ずるに足りる相当の理由がある場合

実態調査の結果 (平成20年度公益通報者保護制度に関する労働者向けインターネット調査)

労務提供先の法令違反行為等を知った場合に「通報する」、「原則として通報する」、「原則として通報しない」と回答した2,742人に、もし通報する場合、まずどこへ通報するかを尋ねたところ、「労務提供先(上司も含む)」が52.9%、「行政機関」が39.9%、「その他外部(報道機関等)」が7.2%となっている。

雇用形態別にみると、正社員で「労務提供先(上司も含む)」に通報する者の割合は、正社員以外に比べて高い。特に管理職では61.8%に達している。

図表22 公益通報の通報先(全体、雇用形態別)(単一回答)



公益通報者保護法の逐条解説(消費者庁ホームページ(抄))

【第3条第2号(行政機関への公益通報の要件)】

3. 行政機関への公益通報(本号)の保護要件をその他の事業者外部への公益通報(第3号)の保護要件と比べて緩和する理由

第1号の事業者内部(労務提供先等)への公益通報の場合と異なり、事業者外部への公益通報については、真実でない通報等によって労務提供先の正当な利益が不当に害される可能性がある。行政機関も事業者外部の主体であることから、行政機関への公益通報(本号)の保護要件について、その他の事業者外部への公益通報(第3号)の保護要件と同様に設定することも理論的には考えられる。

しかし、行政機関は、その他の事業者外部とは異なり、

- ① 守秘義務が課されていること
- ② 通報内容について法的な権限に基づいて調査を行うことができ、通報内容が事実でない場合には、通常、その内容が外部に公開されることはないこと

から、公益通報者の行政機関への公益通報によって、労務提供先の正当な利益が不当に害されるおそれは低いと考えられる。

これを踏まえ、行政機関への公益通報については、その他の事業者外部への公益通報(第3号)よりも保護要件を緩和することとされたものである。

4. 行政機関への公益通報について「真実相当性」を要件とする理由

第1号(事業者内部(労務提供先等)への公益通報)では「思料する場合」と規定しているのに対し、本号(行政機関への公益通報)では通報内容の真実相当性(「信ずるに足りる相当の理由」)を保護の要件としている。

これは、公益通報によって労務提供先の正当な利益が不当に害されないようにするため、事業者外部への公益通報については、仮に通報内容が真実でなかった場合、単なる伝聞等ではなく誤信したことについての相当の資料や根拠が必要との考え方によるものである。

【第3条第3号(行政機関以外のその他の事業者外部への公益通報の要件)】

2. 行政機関以外のその他の事業者外部への公益通報の保護要件について

(1) 「信ずるに足りる相当の理由」(通報内容の真実相当性)

行政機関以外のその他の事業者外部への公益通報の結果、労務提供先の利益(名誉・信用など)が侵害されるおそれがあることから、公益通報者に故意又は過失がなく、「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」(真実相当性)を要件とする。

ここで「信ずるに足りる相当の理由がある場合」とは、例えば、通報の事実について単なる伝聞等ではなく通報内容を裏付けられると思われる内部資料等の証拠を有する場合など、相当の根拠を有する場合である。

(2) 「次のいずれかに該当する場合」(外部通報の相当性)

① 労働者である公益通報者の誠実義務に配慮した要件(第3号イからニまで)

労働者である公益通報者が雇用元の事業者に対して負う誠実義務との関係上、公益通報者は雇用元の事業者の利益と密接に関わる労務提供先の利益を不当に侵害しないよう配慮して行動する必要がある。

しかし、事業者内部(労務提供先等)や行政機関に公益通報をすれば公益通報者が不当に解雇等の不利益な取扱いを受けるおそれがある場合や、事業者内部(労務提供先等)に公益通報をしても犯罪行為等の是正が期待し得ない場合には、誠実義務を履行することは困難であるため、その他の事業者外部に公益通報をすることが相当と考えられる。

このような場合として、イからニまでを掲げている。

イ 事業者内部又は行政機関に公益通報をすれば不利益な取扱いを受ける場合

公益通報者が公益通報をしたことを理由として事業者が解雇等の不利益な取扱いを行うことは第3条において無効とされ、第5条において禁止されているところであるが、例えば、ある不祥事について事業者内部に通報をした同僚が左遷された場合などには、事業者内部に通報をすれば解雇等の不利益な取扱いを受けることが考えられる。

このため、こうした場合など、労務提供先等(第1号)又は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(第2号)に公益通報をすれば雇用元の事業者から解雇等の不利益な取扱いを受けると信ずるに足りる相当の理由がある場合には、その他の事業者外部への公益通報を保護することが適当である。

なお、過去に事業者内部に公益通報をした結果、証拠が隠滅され、不利益な取扱いを受けたようなケースは、口に掲げる「証拠隠滅等のおそれがある場合」にも該当すると考えられるが、イは「公益通報をすることによって公益通報者が不利益な取扱いを受ける場合」、ロは「証拠隠滅等のおそれがある場合」という異なる側面を捉えているため、別の要件として掲げることとされたものである。

ロ 事業者内部に公益通報をすれば証拠隠滅等のおそれがある場合

例えば、労務提供先における犯罪行為等が事業者ぐるみで行われている場合又は、以前に事業者内部に通報があったが、証拠が隠滅されたというケースが実際にあった場合などには、当該労務提供先の内部に公益通報をしても犯罪行為等の是正が期待できないばかりか、かえって、証拠が隠滅される等のおそれがある。

このため、こうした場合など、当該労務提供先等に公益通報をすれば証拠が隠滅される等のおそれがあると信ずるに足りる相当の理由がある場合には、行政機関以外のその他の事業者外部への公益通報を保護することが適当である。

ハ 事業者内部又は行政機関に公益通報をしないことを要求された場合

例えば、労務提供先の通報対象事実について、上司から事業者内部のヘルプラインや行政機関へ通報をすることを口止めされた場合や、社内規程で行政機関への通報を禁止されているような場合には、事業者内部や行政機関に公益通報をして是正を図ることが困難と考えられる。

このため、こうした場合など労務提供先等(第1号)又は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(第2号)に公益通報をしないことを正当な理由がなくて要求され、これらへの通報が制限されている場合には、その他の事業者外部への公益通報を保護することが適当である。

なお、ここでいう「正当な理由」としては、通報対象事実がまさに生じようとしていた事案について既に改善措置が取られていることを通報者が知らなかった場合に、通報者の上司が、「既に改善措置が取られているため通報は必要ない」と告げたような場合が考えられる。

ニ 事業者内部に公益通報をしても調査が開始されない場合

労務提供先等に公益通報をしてから相当期間経過しても、当該労務提供先が犯罪行為等を是正する見込みがない場合については、行政機関以外のその他の事業者外部への公益通報を保護することが適当と考えられる。

平成15年5月28日の国民生活審議会消費者政策部会報告においても、「当該労働者が事業者内部又は行政機関に当該問題を通報した後、相当の期間内に通報の対象となった事業者の行為について適当な措置がなされない場合」が要件の一つとして掲げられているところである。

しかし、

- ・ 犯罪行為等の内容、程度等によってその是正を図るのに要する期間は様々であるため、本制度において一律に是正を図るべき具体的期間を定めることは困難と考えられること
- ・ 逆に、「相当期間」との規定では、事業者と公益通報者との間で解釈に差異が生じ、制度運用が混乱するおそれがあることから、できるだけ客観的かつ具体的な基準を規定することが望ましいこと

という点にも配慮する必要がある。

このため、本制度では、公益通報者から公益通報を受けた犯罪行為等の是正に向けて、事業者はその意思がないと客観的に認められる場合、具体的には、「書面により第一号に定める公益通報をした日から二十日を経過しても、当該通報対象事実について、当該労務提供先等から調査を行う旨の通知がない場合」が定められたものである。

「書面(電子的方式、磁気的方式その他の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録を含む。)により」とする理由は、仮に、口頭で具体的な事実を指摘しない公益通報を本号の対象に含めた場合、公益通報をしたことについて証拠が残らないため、事業者が「公益通報がされていない」と否認した場合に紛争が生じるおそれがあることを踏まえ、後日紛争が生じることのないように、公益通報者が書面により公益通報をした場合に限るものである。

必要な期間を「二十日」とする理由は、内部通報後、「調査を行う旨の通知」までの期間については、企業側の責任者が通報内容に目を通し、調査が必要かどうかの判断をした上で、通報者に通知するという手続が必要となるが、責任者の不在、通報時期など様々な事情が生じ得ることも考慮して20日は必要と判断したものである。なお、「二十日」の起算日は、民法の到達主義の原則に従い、書面による公益通報が事業者に到達した日である。

「調査を行う旨の通知」については、例えば、既に通報前に調査が終わっていて、改めて調査を行う必要がないような場合には、「調査を行った旨の通知」をすることで代えられる。

また、労務提供先等が調査を行う旨の通知をしたものの、実際には一向に調査を開始しない場合や、調査を開始しただけ後は放置している場合も、当該労務提供先が犯罪行為等を是正する見込みがないことから、行政機関以外のその他の事業者外部への公益通報を保護することが適当と考えられる。このため、「当該労務提供先等が正当な理由がなくて調査を行わない場合」を併せて定めるものである。

なお、本号は、労務提供先等が内部通報後20日以内に「調査を行う旨の通知」をすることを求めるものであるが、20日以内に調査を行うことまで求めるものではない。すなわち「二十日を経過しても」は「当該労務提供先等が正当な理由がなく、本号は、労務提供先等が内部通報後20日以内に「調査を行う旨の通知」をすることを求めるものであるが、20日以内に調査を行うことまで求めるものではない。すなわち「二十日を経過しても」は「当該労務提供先等が正当な理由がなく調査を行わない場合」にはかからない。これは、犯罪行為等の内容、程度等によって調査を開始するに当たっての準備や調査自体に要する期間は様々であるため、本制度において一律に具体的期間を定めることは困難と考えられるためである。

「正当な理由」がある場合とは、例えば、

- ① 通報前に既に調査を行っており当該事実がないことが明らかである場合
- ② 過去の事案で当時の事実関係を調べる方法がないことが判明した場合

などが該当する。

② 個人の生命・身体への危害の発生に配慮した要件(第3号ホ)

「個人の生命又は身体に危害が発生し、又は発生する急迫した危険があると信ずるに足りる相当の理由がある場合」について、

- ・ 事業者内部(労務提供先等)への公益通報を通じて犯罪行為等の是正を図る猶予がない場合があると考えられること、
- ・ 個人の生命又は身体への危害の防止は、事業者の正当な利益の保護と比較しても特に重大な公益であることから、国民への被害の未然防止・拡大防止を図るため、その他の事業者外部への公益通報を保護することが適当である。

これに対し、「財産の被害」は、生命・身体への危害と異なって一般的に回復し難い損害とは言えず、特に重大な公益とは言えないと考えられるため、ホの要件に含めることはしていない。

なお、事業活動による国民への被害の発生を防止することは、本来、事業者にとっても利益となるものであることから、この場合の公益通報は、労働者が雇用元の事業者に対して負っている誠実義務の履行であるとも考えられる。

3. 一般的な保護要件を設けることの是非について

本法は、できるだけ具体的な要件を掲げることにより、通報が保護されるか否かの予測可能性を高め、通報者を保護する場合を明確化することによって通報者保護を図ろうとするものである。

「その他外部通報が適当な場合」などの一般的な保護要件を設けることは、個別の通報が保護されるのか否かについての予測可能性を害し、通報のたびに裁判所の判断を仰がなければならなくなるため、通報者保護にはつながらない。このため、本法は一般的な保護要件は設けられなかったところである。

国民生活審議会における議論

国民生活審議会消費者政策部会報告書「21世紀型の消費者政策の在り方について」 (平成15年5月)

4. 保護される通報先と保護要件

(2) 事業者外部への通報

- ② 通報が保護されるための要件としては、英国公益開示法を参考としつつ、通報先に応じて以下のような保護要件を設けることが考えられる。

ア. 行政機関への通報

次の要件をいずれも満たすこと。

- 「誠実性」の要件を満たすこと。
- 通報の内容が真実又は真実であると信じるに足る相当の理由があること(真実相当性)。

イ. その他の事業者外部への通報

次の要件をいずれも満たすこと。

- 「誠実性」及び「真実相当性」の要件を満たすこと。
- 事業者外部への通報が適切であること。具体的には次のような場合が考えられる。
 - (a) 通報時において、当該労働者が事業者内部又は行政機関に通報すれば事業者から不利益な取扱いを受けると信じるに足る相当の理由がある場合
 - (b) 当該労働者が事業者内部に通報すれば証拠が隠滅されたり破壊されるおそれがあると信じるに足る相当の理由がある場合
 - (c) 当該労働者が事業者内部又は行政機関に当該問題を通報した後、相当の期間内に通報の対象となった事業者の行為について適当な措置がなされない場合
 - (d) 通報の対象となった事業者の行為により、人の生命又は身体に危害が発生し、又は発生する急迫した危険がある場合
- 通報の対象となった事業者の行為によって発生し、又は発生するおそれのある被害の内容、程度等に応じて、被害の未然防止・拡大防止のために相当な通報先であること。

国会における主な議論(本会議・内閣委員会)

[衆議院・内閣委員会14号(平成16年5月14日)]

○市村委員 (前略)

何でこの要件を分ける必要があるのかというのが非常に疑問なんです。

(中略)

要件を課しているということは、どうしても政策誘導的に、まず内部通報をしなさいね、その次には行政機関ですね、その次にはいわゆる報道機関や消費者団体ですねというようなことが、やはり素直に読めばそのようにとるわけですね、とられるわけですね。何でこんな、要件が違っているのか。私はやはり要件は等しくすべきだと思うんですが、どうですか。

○永谷政府参考人

出てきます通報がすべて善意できちんとした通報であれば全く何にも問題ないんですけれども、現実的には、いろいろな悪意に基づく通報というのもあり得るということであります。

まさに私どもは、今回、この制度設計に当たりましては、事実に反する通報が事業者の外に出ていく、それによって、こういう御時世ですから、事業者が風評被害を受けるということも他方では考えられるということであります。そういうことを配慮して、この法案では、まさに、法令違反を通報することによる公益の実現と、それから事業者の正当な利益の保護の、そのバランスを通報の保護要件に差を設ける形で図っているということであります。

○吉井委員 (前略)

本当に国民の利益のために、内部告発は、内部的にやろうと外部へやろうとよろしいという、その体系をつくらない限り、これは、安全の、この法律の意味を達することにはならないというふうに思うんです。

○竹中国務大臣 (前略)

内部からの意見の表明というのは、一方で社会全体に一つのコストをもたらすということも事実なんだと思います。これが、例えばいろんなものが出てきて、それがいきなり新聞、雑誌にどんどん載る。これはまさに企業の風評リスクにもなります。したがって、そこは、風評というコスト、これをどのように調和させるかということは、これはやはり考えざるを得ないのだと思います。

その意味では、当然のことながら、コストが一番大きくなるのは、一種の、マスコミ等々外部でございますから、それに対しては内部とは違うバリアを設けなければいけないというのは、これは立法の趣旨としてはあり得るのではないのでしょうか。

[参議院・本会議26号(平成16年6月2日)]

○吉川春子君（前略）

本法案は外部への告発には極めて厳しい要件を付しています。

○国務大臣（竹中平蔵君）（前略）

本法案においては、法令違反の通報による公益の実現と事業者の正当な利益の保護とのバランスを図る観点から、外部通報につきましては、内部通報では証拠隠滅のおそれがある場合、人の生命、身体への危害が発生する場合など、一定の要件を加重することとしたものであります。具体的な外部通報の要件は、同様の考え方に立つ英国の公益開示法を参考として立案したものであり、厳し過ぎるとは考えておりません。したがって、公益通報者を萎縮させる等々の御批判は当たらないと思います。

[衆議院・内閣委員会13号(平成16年5月12日)]

○大口委員

この第三条の第三号の二では、労務提供先等に書面による内部通報があった日から二十日を経過しても調査を行う旨の通知がない場合、または正当な理由がなくて調査を行わない場合には、外部通報が認められているということでございます。

しかし、事業者が一応調査する旨の回答をして、その後調査を進めなかった場合では、調査の結果の通知義務は課されていないわけですから、調査を行っていないというその立証は難しい、こういうふうになります。そういうことで、公益通報者は結果的に外部通報ができないことになるのではないかと、こう思うわけでございますが、この点についてはいかがでございましょうか。

○竹中国務大臣（前略）

委員のお尋ねは、調査をするよと言って調査をしない場合は一体どうなるんだ、一つの重要な御指摘かと思えます。

この問題に関しましては、端的に申し上げますと、やはりそういう場合は正当な理由がなく調査を行わない場合に該当するということに尽きると思えます。現実には調査を行う場合でございますので、調査を行ったかどうかについて説明を求めることは可能であるわけでございますので、その回答いかんによって、調査状況を把握することは私は困難ではないと思っております。調査状況が不明確な、不明の場合でも、行政機関への通報が保護される仕組みになっているというふうに御理解をいただきたいと思えます。

[衆議院・内閣委員会15号(平成16年5月19日)]

○山内委員

それから、内部通報を受けて会社側が調査を開始する、そういう通知をするまでの日数が二十日間ということが法案で書いてありますけれども、これは、二十日という根拠をまず示してください。

○永谷政府参考人

他にこういう場合にどれくらいの期間を置いているかというのを類例を調べてみました。そこで二十日というふうに定めている類例があったというのが一つの根拠であります。

(中略)

非常に細かい話をすれば、例えば週末に会社に郵送で届けられたというようなケースにつきましては、土日がつぶれ、それから中での稟議とか決裁とかいうような話があるのでありましょうし、そういう意味でいえば、これはもう先生御案内のとおり、当初二週間というふうな案も骨子の段階では考えていたんですけれども、その後のパブリックコメントで、今申し上げましたような、週末で云々かんぬんというような事情を考慮したら二週間では短過ぎるという指摘がございまして、そういうものを総合的に勘案して、二十日間というふうに規定させていただいたということであります。

○横路委員（前略）

国民生活審議会の消費者部会の二〇〇三年の五月の報告では、行政機関に通報した後、相当期間内に措置がなされない場合にも外部通報を認めている。認めていたんですね。どうしてこれは認めなくなったんですか。

○永谷政府参考人

国民生活審議会のその報告では、行政機関に通報した後、相当の期間内に通報の対象となった事業者の行為について適当な措置がなされなければならない、そういうような提言が国生審の部会の報告ではなされております。

それに対しまして、いろいろ法案の作業をする過程で、この法律というのは、基本的には事業者とその従業員との間の労使関係、労働契約関係を律するためのルール、民事ルールという位置づけ、そういう性格のものとしてこの制度をつくってございます。したがって、第三者である行政機関が措置を講じたかどうかということをその要件にするというのが、どうもそういう基本的な法律のコンセプトからはなじまないんじゃないかというような議論が出てきております。

○吉井委員（前略）

三条三号イの「公益通報をすれば解雇その他不利益な取扱いを受けると信ずるに足る相当の理由がある場合」という要件ですが、通報するときに、将来不利益取扱いが行われるということに相当な理由があることを立証することは極めて困難だと思うんです。通報時に、解雇されるとか不利益になるかならないか、これは通報者はわからないと思うんですが、これはどういふふうに判断すればいいんですか。

○永谷政府参考人（前略）

この三条三号のイというのは具体的にどういう場合かということでありますけれども、例えば、過去に自分の同僚でありますとか事業者内部あるいは行政機関に通報したところ、不利益な取扱いを受けたような場合というのを念頭に置いております。

したがって、そういうケースをどういふふうに立証するのかということでありますけれども、もちろん一概にはどういふ言えないんですけれども、あえて申し上げれば、「不利益な取扱いを受けると信ずるに足る相当の理由」として、例えば、当該事業者における過去の通報事例でありますとか、通報者の保護に関する社内規定が整備されているかどうかとか、未整備になっている、整備されていないということを示すというようなこと等を積み上げていくということであります。

○吉井委員（前略）

内部告発、内部通報すれば証拠隠滅、偽造、変造されるおそれがあると信ずるに足る相当の理由がある場合としているわけですね。通報時に、将来証拠隠滅が行われるということをして客観的に判断するあるいは証明することができるんですか。

○永谷政府参考人

三条三号ロの要件でありますけれども、これは、具体的な事例としては、事業者ぐるみ、会社ぐるみで法令違反行為をやっているという場合があるというふうに思っております。それをどういふふうに立証するかということでありますので、まさに証拠隠滅等のおそれがあると信ずるに足る相当の理由ということで、例えば、社長でありますとか担当役員が関与して法令違反行為が行われているという事実、それから、法令違反が生じていることを社長や担当役員が知りながら放置されていることなどを示すというような作業になるんだろうと思います。

[衆議院・内閣委員会14号(平成16年5月14日)]

○岡崎トミ子君（前略）

一般条項を設けたら本当にいいなというふうな思いがあるんですけども、この一般条項を設ける必要があるとお考えですか。いかがでしょうか。

○政府参考人(永谷安賢君)

今、岡崎先生がおっしゃった一般条項というのは、外部通報についての、外部通報の要件としての一般条項という意味でありますか。——そこは第三条の、第三条の外部通報の要件のところに書いてございますように、イからホまで五つの要件というのが掲げてございます。岡崎先生の今の御趣旨というのは、イからホに加えて、その他外部通報が適当であると認められるような場合に外部通報ができますと、そういうような条項を一つ入れると、そういう趣旨の御質問でありますよね。そういう理解でよろしいですか。

○岡崎トミ子君

はい。

○政府参考人(永谷安賢君)

分かりました。

そこは、その他外部通報が適当と認められる場合という規定をこの条項の中に入れたときにはまた全く同じ問題が起こってきます。何がその外部通報が適当であるかどうかというのが個人の主観によって判断が食い違ってくる可能性が出てきますよね。そこはやっぱり、その制度の予見可能性というのを高めるということで、ここではイからホに掲げる五つの明確な場合に外部通報ができますという形で要件を定めさせていただいておりまして、むしろ制度の実際上の運用に当たっては、このイからホでほとんどのケースというのは尽くされているんじゃないかなというような気もしておりまして、あえて一般条項を設けてその法律関係を不安定にするよりも、この形の方がいいと私は思っております。

4. 外部通報先の範囲

事業者内部

労務提供先、労務提供先があらかじめ定めた者

行政機関

通報対象事実について処分(命令、取消しその他公権力の行使に当たる行為)若しくは勧告等(勧告その他処分に当たらない行為)をする権限を有する行政機関

事業者外部

その者に対し当該通報対象事実を通報することがその発生若しくはこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者
(当該通報対象事実により被害を受け又は受けるおそれがある者を含み、当該労務提供先の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある者を除く。)

公益通報者保護法

(定義)

第二条 この法律において「公益通報」とは、労働者…が、…不正の目的でなく、その労務提供先…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、当該労務提供先若しくは当該労務提供先があらかじめ定めた者(以下「労務提供先等」という。)、当該通報対象事実について処分(命令、取消しその他公権力の行使に当たる行為をいう。以下同じ。)若しくは勧告等(勧告その他処分に当たらない行為をいう。以下同じ。)をする権限を有する行政機関又はその者に対し当該通報対象事実を通報することがその発生若しくはこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者(当該通報対象事実により被害を受け又は受けるおそれがある者を含み、当該労務提供先の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある者を除く。次条第三号において同じ。)に通報することをいう。

公益通報者保護法の逐条解説(消費者庁ホームページ(抄))

【第2条第1項及び第2項(「公益通報」及び「公益通報者」の定義)】

② 行政機関への公益通報

イ. 「当該通報対象事実について処分若しくは勧告等をする権限を有する行政機関」

通報先としての行政機関を、一般的な行政機関のうち、「当該通報対象事実について処分(命令、取消しその他公権力の行使に当たる行為をいう。)若しくは勧告等(勧告その他処分に当たらない行為をいう。)をする権限を有する行政機関」と定めるものである。

通報対象事実の範囲については本条第3項に定めているが、これらについて、どの行政機関が、どのような行為を行う権限を有するかは、各法令や行政機関設置法令などの規定によって定まっており、通報先となる行政機関は、これらの法令の規定に応じて定まることとなる。

「権限を有する」行政機関には、各法令の規定により直接権限を有する機関のほか、各法令の規定によりその権限に属する事務を行うこととされた都道府県知事及び市町村長並びにその権限の一部を委任された地方支分部局の長を含む趣旨である。なお、本法では、処分権限を有しない行政機関に誤って通報がされた場合には、当該行政機関は、処分権限を有する行政機関を公益通報者に教示しなければならない旨の規定を置いているところである。(第11条)

③ その他の事業者外部への公益通報

その他の事業者外部の通報先として、上記の「(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」のほか、通報対象事実による被害の未然防止・拡大防止のために相当な通報先として、

- ・ その者に対し当該通報対象事実を通報することがその発生若しくはこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者(当該通報対象事実により被害を受け又は受けるおそれがある者を含み、当該労務提供先の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある者を除く。)

を規定している。

ア. 「その者に対し当該通報対象事実を通報することがその発生若しくはこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者(当該通報対象事実により被害を受け又は受けるおそれがある者を含み、当該労務提供先の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある者を除く。)」

例えば、「当該通報対象事実により被害を受け又は受けるおそれがある者」として、

- ・ 有害な物質を含んだ食品が販売されている場合の購入者
- ・ 有害な物質が排出されている場合の周辺住民

などが考えられるほか、例えば、

- ・ 消費者利益の擁護の観点から事業者活動をチェックしている消費者団体
- ・ 加盟事業者の公正な活動を促進している事業者団体
- ・ 福祉施設の事業内容を監視している福祉オンブズマン団体
- ・ 弁護士や公認会計士が運営している公益通報者支援団体
- ・ 多数の者に対して事実を知らせる報道機関

などが考えられる。

「当該労務提供先の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある者」を除くこととしている理由は、労働者は事業者の利益を不当に侵害しないように配慮して行動する誠実義務を負うこととの関係上、競業する他の事業者への通報、暴力団への通報等を排除するためである。

このような通報先としては、通報対象事実の内容等に応じて様々な主体が考えられるため、具体的な通報先の限定や例示を行うことは避け、一般的な規定とされたものである。

イ. 「報道機関」への公益通報について

「報道機関」とは、「報道」すなわち「不特定かつ多数の者に対して客観的事実を事実として知らせること(これに基づいて意見又は見解を述べることを含む。)」(個人情報保護法第50条第2項)を業とする「放送機関、新聞社、通信社その他の機関(報道を業として行う個人を含む。)」(同条第1項)とされている。

このような報道機関への通報は、当該報道機関によるチェックを経て、犯罪行為や法令違反行為という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、客観的事実として国民に広く知らせることを通じ、その発生や被害の拡大の防止に資すると考えられることから、外部通報先には報道機関が含まれる。

また、本法の外部通報先から事業者の「競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある者」が除外されているが、本制度の通報対象事実とは犯罪行為や法令違反行為であり、このような反社会的な行為が生じ、又はまさに生じようとしているという客観的事実を事実として知らせる限りにおいては事業者の「正当な利益を害する」ことにはならないと考えられるため、除外規定によって報道機関が外部通報先から排除されることはない。

なお、例えば、事実を歪曲して伝達したり、情報提供しないかわりに事業者に金銭を要求するような団体については、「客観的事実を事実として知らせることを業としている「報道機関」とは言えず、外部通報先にも含まれないと考える。

【第3条第2号(行政機関への公益通報の要件)】

2. 通報先としての行政機関を「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」とする理由

本法において、行政機関に通報する場合、当該行政機関が通報内容について法的な権限に基づく調査を行い、事実の有無を確認し、当該事実がある場合にはその是正を行うことが可能でなければ、当該公益通報に対処することができないことから、「処分又は勧告等をする権限を有する行政機関」を通報先としている。したがって、このような調査権限や是正権限を有しない行政機関は通報先に含まれていない。

なお、通報者が処分等の権限を有しない行政機関に誤って通報した場合であっても、本法は、そのような場合、当該行政機関は処分等の権限を有する行政機関を通報者に教示しなければならないこととしており(第11条)、このため、結果的に本法の保護の対象となるものである。

国民生活審議会における議論

国民生活審議会消費者政策部会報告書「21世紀型の消費者政策の在り方について」
(平成15年5月)

4. 保護される通報先と保護要件（P.29と同一）

(2) 事業者外部への通報

ア. 行政機関への通報

次の要件をいずれも満たすこと。

- 「誠実性」の要件を満たすこと。
- 通報の内容が真実又は真実であると信じるに足る相当の理由があること(真実相当性)。

イ. その他の事業者外部への通報

次の要件をいずれも満たすこと。

- (略)
- 通報の対象となった事業者の行為によって発生し、又は発生するおそれのある被害の内容、程度等に応じて、被害の未然防止・拡大防止のために相当な通報先であること。

国会における主な議論(本会議・内閣委員会)

[参議院・本会議26号(平成16年6月2日)]

○岡崎トミ子君 (前略)

外部通報先について条件が厳し過ぎ、例えば国民生活センターに相談をした場合などは保護の対象とは思えません。ただでさえ孤独な通報者を支えるために外部通報先の範囲を広く認めるべきであり、これも民主党の修正案が求めるとおり、通報対象事実の発生若しくはこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者を、資する者、つまり役立つ者と改めるべきです。

一体、政府案では、国民生活センター、消費者団体やNPO、労働組合、そして国会議員への通報、相談は、保護の対象になるのでしょうか。竹中大臣に政府としてのお考えを伺います。

○国務大臣(竹中平蔵君) (前略)

御指摘の国民生活センターや消費者団体、NPO、労働組合及び国会議員は、いずれもこの法案第二条第一項に定める外部通報の要件である通報対象事実の発生若しくはこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者に含まれると考えており、この規定を修正する必要はないものと考えております。

[衆議院・内閣委員会13号(平成16年5月12日)]

○大口委員

この法案の第三条の第二号に、行政機関への通報の保護要件として、当該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対する通報であることが求められています。しかし、事業者と規制行政機関の癒着により公益通報が適切に処理されないおそれがないわけではない。これを防ぐためには、行政機関の相互チェックを働かせるため、関連行政機関も通報先に含めてはどうか、こういう考え方もあるわけですね。

○竹中国務大臣

大口委員の御指摘、まさにこの法案の三条の二号に「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」と。まさに委員の御懸念は、その事業者と規制行政機関との間で何らかの関係がある場合に、それがうまく実効性があるのかという御懸念かと存じます。

ただ、この法律におきましては、この通報先を限定している理由としましては、何といたしまして、当該行政機関が通報内容について法的な権限に基づく調査を行う、それで事実の有無を確認して、当該事実がある場合にはその是正を行うことが可能でなければいけない、そのように認識をしているわけでございます。したがって、調査権限でありますとか是正権限を有しない行政機関を通報先には含めなかった。この法律の実効性という観点からそのような判断をしているという点、御理解を賜りたいと思います。

[衆議院・内閣委員会15号(平成16年5月19日)]

○大口委員

この法案の第三条の第二号に、行政機関への通報の保護要件として、当該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対する通報であることが求められています。しかし、事業者と規制行政機関の癒着により公益通報が適切に処理されないおそれがないわけではない。これを防ぐためには、行政機関の相互チェックを働かせるため、関連行政機関も通報先に含めてはどうか、こういう考え方もあるわけですね。

○竹中国務大臣（前略）

この法律におきましては、この通報先を限定している理由としましては、何といたしましても、当該行政機関が通報内容について法的な権限に基づく調査を行う、それで事実の有無を確認して、当該事実がある場合にはその是正を行うことが可能でなければいけない、そのように認識をしているわけでございます。したがって、調査権限でありますとか是正権限を有しない行政機関を通報先には含めなかった。この法律の実効性という観点からそのような判断をしているという点、御理解を賜りたいと思います。