

## 公益通報者保護法逐条解説（抜粋）

### ■通報者の範囲に関する記述（41 頁～51 頁）

#### （1）通報の主体

##### ア 「労働者」

本制度による保護を行う通報者としての「労働者」を労働基準法第9条に規定する労働者とするものである。

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、「使用される」とは、他人の指揮監督下で労務を提供することをいう。このような関係を「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指揮監督下の労働を行わせている場合、その者は労働基準法の適用を受ける「労働者」にあたりうる。

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、

- ・ 事業者は、労務の提供に関し継続的に労働者に対して指揮命令等の統制を行う優越的な地位にあるほか、
- ・ 労働者は、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、事業者の利益と公益とが一致しない場合には、労働者が公益のために通報をすれば、事業者から解雇その他の不利益な取扱いを受けるおそれがあり、公益を図る見地からは、労働者をこのような報復措置から保護する必要がある。

#### ○参照条文

【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。

## イ 公務員

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及び一般職の地方公務員については、労働契約法第19条の規定により、労働契約法全部の規定を適用しないこととしている。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、公務員の任命権者等は、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）。

### ○参照条文

【参考】労働契約法（平成十九年法律第百二十八号）

（適用除外）

第十九条 この法律は、国家公務員及び地方公務員については、適用しない。

2（略）

## ウ 理事、取締役その他の法人の役員

理事、取締役その他の法人の役員については、法人との委任関係（民法第643条、一般社団法人・財団法人法第64条、会社法第330条等）に基づき、法人の事業を執行する権限等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。

理事、取締役その他の法人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、当該役員が代表者等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。

理事、取締役その他の法人の役員は、

- ・ 労働者と比べて事業者たる法人に対し重い忠実義務を負い（民法第 644 条、一般社団法人・財団法人法第 83 条、会社法第 355 条等）、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、その設立根拠法の規定に基づき、社員総会・株主総会の決議など一定の手続（一般社団法人・財団法人法第 63 条第 1 項、第 70 条第 1 項、会社法第 329 条第 1 項、第 339 条第 1 項等）を経て行われることから、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。

○理事、取締役その他の法人の役員の労働者性

【参考】（昭和 23 年 1 月 9 日 労働省労働基準局長通達）

「法人、団体、組合の代表者又は執行機関たる者の如く、事業主体との関係において使用従属の関係に立たない者は労働者ではない」

○参照条文

【参考】民法（明治二十九年法律第八十九号）

（受任者の注意義務）

第六百四十四条 受任者は、委任の本旨に従い、善良な管理者の注意をもって、委任事務を処理する義務を負う。

【参考】一般社団法人及び一般財団法人に関する法律（平成十八年法律第四十八号）

（忠実義務）

第八十三条 理事は、法令及び定款並びに社員総会の決議を遵守し、一般社団法人のため忠実にその職務を行わなければならない。

【参考】会社法（平成十七年法律第八十六号）

（忠実義務）

第三百五十五条 取締役は、法令及び定款並びに株主総会の決議を遵守し、株式会社のため忠実にその職務を行わなければならない。

【参考】一般社団法人及び一般財団法人に関する法律（平成十八年法律第四十八号）

（選任）

第六十三条 役員（理事及び監事をいう。以下この款において同じ。）及び会計監査人

は、社員総会の決議によって選任する。

2 (略)

(解任)

第七十条 役員及び会計監査人は、いつでも、社員総会の決議によって解任することができる。

2 前項の規定により解任された者は、その解任について正当な理由がある場合を除き、一般社団法人に対し、解任によって生じた損害の賠償を請求することができる。

【参考】会社法（平成十七年法律第八十六号）

(選任)

第三百二十九条 役員（取締役、会計参与及び監査役をいう。以下この節、第三百七十一条第四項及び第三百九十四条第三項において同じ。）及び会計監査人は、株主総会の決議によって選任する。

2 (略)

(解任)

第三百三十九条 役員及び会計監査人は、いつでも、株主総会の決議によって解任することができる。

2 前項の規定により解任された者は、その解任について正当な理由がある場合を除き、株式会社に対し、解任によって生じた損害の賠償を請求することができる。

## エ 下請事業者その他の取引事業者

本制度の対象は「労働者」であり、下請事業者その他の取引事業者は含まれない。

下請事業者その他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。

本制度では、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、取引事業者は通報者に含まれなかったものである。

なお、現行法上、下請代金支払遅延等防止法（昭和31年法律第120号）において、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、親事業者の不公正な行為の事実を知らせたことを理由として、親事業者が、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が禁止されており（同法第4条第1項第7号）、取引事

業者も同法の適用がある場合には保護されうる。

#### ○参照条文

【参考】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）  
（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。

一～六（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）

## オ 船員

船員は、本項の定義上、「労働者」に当たる。

船員については、労働基準法第116条第1項により、一部の規定を除き同法を適用しないこととしている。

しかし、

- ・ 実態として事業者から解雇等の不利益取扱いを受ける場合には、本制度の対象とする必要があること
- ・ 船員について労働基準法の適用が排除されているのは、通常の労働時間規制になじまないなどの船員の労働関係の特殊性を理由として別途船員法によって規制されているためであり、労働者に該当すること自体が否定されているわけではないこと（労働基準法116条第1項は労働基準法の定義規定の適用を除外していない。）

から、船員についても、本項の「労働者」に当たるものとして本制度の対象となる。

また、本項第2号では「派遣労働者」、「労働者派遣」について、第4条では「労働者派遣契約」について、労働者派遣法の定義を引用しているところ、労働者派遣法において、船員については、同法第3条により法律そのものの適用が除外されている。

しかし、労働者派遣法において、船員については、労働者派遣に関する上記の定義規定に概念上は含まれる。本法においては、労働者派遣法の定義規定のみを引用しているだけであり、同法第3条における船員の適用除外規定の効力までは及ばない。

このため、船員職業安定法の労務供給の対象となる船員のうち、供給元との間に支配・従属関係があり、供給先との間では労働契約関係はなく労働の指揮命令を受ける船員（船員職業安定法に定める常用雇用型派遣事業により派遣される船員を含む。）についても、本法における「派遣労働者」に含まれる。

同様に、本法における「労働者派遣」、「労働者派遣契約」には、上記の形態を取る船員労務供給、船員労務供給契約（及び船員派遣、船員派遣契約）がそれぞれ含まれる。

## ○参照条文

### 【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。

（適用除外）

第一百六条 第一条から第十一条まで、次項、第一百七十七条から第一百九条まで及び第二百二十一条の規定を除き、この法律は、船員法（昭和二十二年法律第百号）第一条第一項に規定する船員については、適用しない。

②（略）

### 【参考】船員法（昭和二十二年法律第百号）

（船員）

第一条 この法律において「船員」とは、日本船舶又は日本船舶以外の国土交通省令で定める船舶に乗り組む船長及び海員並びに予備船員をいう。

②・③（略）

### 【参考】労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律（昭和六十年法律第八十八号）

（用語の意義）

第二条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

一 労働者派遣 自己の雇用する労働者を、当該雇用関係の下に、かつ、他人の指揮命令を受けて、当該他人のために労働に従事させることをいい、当該他人に対し当該労働者を当該他人に雇用させることを約してするものを含まないものとする。

二 派遣労働者 事業主が雇用する労働者であつて、労働者派遣の対象となるものをいう。

三～六（略）

（船員に対する適用除外）

第三条 この法律は、船員職業安定法（昭和二十三年法律第百三十号）第六条第一項に規定する船員については、適用しない。

（契約の内容等）

第二十六条 労働者派遣契約（当事者の一方が相手方に対し労働者派遣をすることを約する契約をいう。以下同じ。）の当事者は、厚生労働省令で定めるところにより、当該労働者派遣契約の締結に際し、次に掲げる事項を定めるとともに、その内容の差異に応じて派遣労働者の人数を定めなければならない。

一～十（略）

2～7（略）

【参考】船員職業安定法（昭和二十三年法律第百三十号）

（定義）

第六条 この法律で「船員」とは、船員法（昭和二十二年法律第百号）による船員及び同法による船員でない者で日本船舶以外の船舶に乗り組むものをいう。

2～10（略）

11 この法律で「船員派遣」とは、船舶所有者が、自己の常時雇用する船員を、当該雇用関係の下に、かつ、他人の指揮命令を受けて、当該他人のために船員として労務に従事させることをいい、当該他人に対し当該船員を当該他人に雇用させることを約してするものを含まないものとする。

12 この法律で「派遣船員」とは、船舶所有者が常時雇用する船員であつて、船員派遣の対象となるものをいう。

13～16（略）

## カ 同居の親族のみを使用する事業及び家事使用人

「同居の親族のみを使用する事業」に使用される者及び「家事使用人」についても、本項の「労働者」に当たる。

労働基準法においては、「同居の親族のみを使用する事業」及び「家事使用人」について同法の適用が除外されている（第116条第2項）。

これは、

- ・ 「同居の親族のみを使用する事業」の場合には、通常の労働関係とは異なり、親族関係にある者の間にまで法に基づき国家的規制や監督を行うことは不適當であること
- ・ 「家事使用人」は、労働内容が家事一般という家庭内に関わる「労働者」であり、通常の事業に使用される労働者と同一の労働条件で国家的規制や監督を行うことは不適當であること

を理由とするものである。

本制度においては、

- ・ 公益通報者保護制度は、労働基準法とは異なり、労働者を保護するために行政措置や行政上の監督を行うものではなく、実態として事業者から解雇等の不利益取扱いを受ける場合には、制度の対象とする必要があること
- ・ 「同居の親族のみを使用する事業」に掲げる親族の範囲（民法第725条にいう六親等内の血族、配偶者及び三親等内の姻族）は広く、事業者の経営者から血縁関係の遠い労働者が親族であることを理由として一律に保護の対象外となることは、その労働者が公益通報をしたことを理由として解雇等の不利益取扱いを受けるおそれがあることを踏まえれば適当でないこと
- ・ 「家事使用人」について、労働基準法は、事業者が家事使用人として雇用した者を、家事以外の事業に従事させる場合も適用除外とするが、その家事使用人が家事以外の事業に関して事業者の犯罪行為や法令違反行為を通報した場合に、解雇等の不利益取扱いを受けるおそれがあることから、その労働者が家事使用人であることを理由として一律に保護の対象外とすることは適当でないことから、「同居の親族のみを使用する事業」及び「家事使用人」についても適用を除外せず、本制度の対象とするものである。

#### ○参照条文

【参考】労働基準法（昭和二十二年法律第四十九号）

（適用除外）

第一百六条 ①（略）

② この法律は、同居の親族のみを使用する事業及び家事使用人については、適用しない。

【参考】民法（明治二十九年法律第八十九号）

（親族の範囲）

第七百二十五条 次に掲げる者は、これを親族とする。

- 一 六親等内の血族
- 二 配偶者
- 三 三親等内の姻族

#### ○「同居の親族のみを使用する事業」及び「家事使用人」を労働者から除外している例

【参考】労働安全衛生法（昭和四十七年法律第五十七号）

（定義）

第二条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- 一（略）



二 労働者 労働基準法第九条 に規定する労働者（同居の親族のみを使用する事業又は事務所に使用される者及び家事使用人を除く。）をいう。

三・四（略）

○「同居の親族のみを使用する事業」の解釈

【参考】厚生労働省労働基準局編『改訂新版 労働基準法 下（労働法コンメンタール③）』

（2005年 労務行政）1016頁以下

「同居の親族がたとえ事業場で形式上労働者として働いている体裁をとっていたとしても、一般には、実質上事業主と利益を一にしている、事業主と同一の地位にあると認められ、原則として同法の労働者ではない。」

○「家事使用人」の解釈

【参考】厚生労働省労働基準局編『改訂新版 労働基準法 下（労働法コンメンタール③）』

（2005年 労務行政）1016頁以下

「本法の家事使用人であるか否かは、従事する作業の種類、性質の如何等を勘案して具体的に当該労働者の実態により判断すべきであり、労働契約の当事者の如何に関係なく決定されるべきものであるので、例えば、『法人に雇われ、その役職員の家庭において、その家族の指揮命令のもとで家事一般に従事している者は、家事使用人である。』（昭和63年3月14日 基発第150号・婦発第47号）。」

## キ 退職者

本制度の対象は「労働者」であり、通報時点で既に退職していた者は含まれない。

これは、退職者については、労働契約関係が終了しているため、通常、使用者であった事業者から解雇その他の不利益な取扱いを受けることはないためである。

もっとも、通報の時点において労働者であった者が通報後に退職した場合については、退職金の減額等の不利益取扱いが考えられるため、本制度の対象となる（第5条の解説を参照。）。

## ク 代理人

通報行為は、意思表示ではなく観念の通知であることから、本人の授権に基づいて行われた場合であっても、民法上の法律行為の代理とはならない。

もっとも、労働者の親族等が通報文書の代筆を行った場合など、第三者が労働者本人の意思に基づいて代行したと認められる場合には、その労働者が通報したものとして、保護の対象となりうる。

## ■通報対象事実に関する記述（73～88 頁）

### 1. 本項の概要

本項は、本法の別表と相まって、公益通報者保護制度において保護対象となる通報の「通報対象事実」の範囲を定めるものである。

本項第1号は、対象とする通報対象事実のうち、犯罪行為の事実を定め、第2号は当該犯罪行為と関連する法令違反行為の事実を定めるものである。

### 2. 本項の趣旨

本制度は、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、

- ・ 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こと
- ・ 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こと

を踏まえ、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ことを目的とするものである。

本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たところである。

法制定当時の国民生活審議会での議論においては、

- ・ 規制の制定は後追いになることが多く、「危害のおそれ」等を通報の対象に含めないと国民生活への被害が防止できないとの意見と、
- ・ 「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、制度の運用に当たって混乱が生じるとの意見

の双方の意見があり、このような議論を踏まえて、通報の対象を「保護される通報の範囲を明確化する観点から、……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。」（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)」との結論が出された。

本項は、このような国民生活審議会等での議論も踏まえ、保護される通報の範囲を明確化する観点から、犯罪行為と法令違反行為を通報の対象としたものである。

○本法制定当時の意見

【参考】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28日）  
「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。」

【参考】総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第2次答申

－経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革－

（平成14年12月12日）

「また、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）については、速やかに国民に周知し、被害等の未然・拡大防止を図ることが重要であることから、内部通報者等がそれを理由とした不利益を被ることのないような仕組みの構築に向け、国民生活審議会における検討を踏まえ、内閣府は所要の措置を講ずべきである。【平成15年度までに措置】」

【参考】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28日）

「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り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。」

### 3. 本項の解釈

#### (1) 対象法律

##### ア 法の定める対象法律

前記の趣旨を踏まえ、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。

- ・ 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
- ・ 消費者の利益の擁護にかかわる法律の代表例として、  
金融商品取引法、農林物資の規格化等に関する法律
- ・ 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
- ・ 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

これは、

・ 対象法律については国民生活に及ぼす影響等を精査した上で定める必要があること

・ 政令であれば、法律の制定・改廃等に対応した対象法律の見直しを機動的に行えること

から、「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」を本法の別表に網羅的に掲げるのではなく、7法律以外の対象法律は政令に委任することとしたものである。

## イ 政令の定める対象法律

政令で定める対象法律は、本項が「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。

このように規定された趣旨は、最終的に刑罰によって実効性の担保を図っていない法令の規定は、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軽微な違反行為であると考えられたためである。

その上で、対象法律とするためには、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

更に、法が掲げる「個人の生命又は身体の保護」などの「分野の例示」や刑法など「法律の例示」を踏まえて、最終的に、公益通報者保護法別表第八号の法律を定める政令（平成17年政令第146号）により、対象法律が確定されている。

なお、対象とすべき新法が制定されたり、対象であった法律が廃止されたりした場合などに、対象法律の追加や削除を行うこととなる。

## ウ 対象外法律

### （ア）対象法律該当性の要件を満たさない法律

以下の法律は、上記イの①②の要件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）  
公職選挙法、政治資金規正法、国家公務員法、民事訴訟法、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律、各種税法（所得税法、法人税法、消費税法など）、地方自治法、出入国管理及び難民認定法、自衛隊法 など
- ② 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、各種独立行政法人設置法 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）  
農業振興地域の整備に関する法律、下請中小企業振興法、中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律、新都市基盤整備法 など
- ④ 上記のほか、上記イの①②の要件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しかない） など

### （イ）対象法律該当性の要件を満たすが対象法律とされていない法律

また、法が掲げる「分野の例示」や「法律の例示」を踏まえ、たとえ上記イの①②の要件をいずれも満たす場合であっても、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 事業者の違法な経済活動によって被害が生じたとしても、その被害が個々人の実感できないもので、個々人の生活に及ぼす影響が小さい法律

競馬法、通貨及証券模造取締法、エネルギーの使用の合理化に関する法律、河川法 など

③ 事業者の違法な経済活動によって被害が生じたとしても、一般的に被害者数がごく限られる法律など

深海底鉱業暫定措置法、通訳案内士法 など

## エ 廃止法等

国民の生命、身体、財産その他の利益への被害が考えられるものとして、廃止された法律又は改正された法律において廃止・改正後もなおその効力を有している廃止・改正前の法律の規定や、法律の一部改正により削除されたものなお効力を有する規定、一部改正法の附則の規定（例えば、工業標準化法の一部を改正する法律（平成 16 年法律第 95 号）附則第 7 条等）がある。これらについては、対象法律に含まれる法律に係るものである場合は、当該廃止された法律又は改正された法律の規定や一部改正法の附則の規定は、別表に掲げられた法律の規定として捉えるものとしている。

なお、一部改正法の附則に罰則が規定されているもののうち、

① 経過措置中について定めたものであって、現段階で適用される刑罰規定がないもの

② 適用される経過措置期間が限定されること等から、制度の対象とすべき必要性が低く、これを規定しようとする、かえって制度の安定性が損なわれるものについては、対象法律とはせず、対象外とされている（例えば、宅地建物取引業法の一部を改正する法律（昭和 39 年法律第 166 号）附則第 9 号等）。

○廃止された法律においてなおその効力を有している規定の例

【参考】金融機能の再生のための緊急措置に関する法律（平成十年法律第百三十二号）  
附 則

（金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律の廃止）

第四条 金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律（平成十年法律第五号）は、廃止する。

（金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律の廃止に伴う経過措置）

第五条 前条の規定による廃止前の金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律（以下「旧金融機能安定化法」という。）第三条第一項の規定に基づく金融機関等の自己資本充実のための業務の委託に関する協定に係る旧協定銀行（旧金融機能安定化法第二条第六項に規定する協定銀行をいう。）の業務（前条の規定の施行の際有する取得優先株式等（旧金融機能安定化法第三条第二項第三号に規定する取得優先株式等をいう。）及び取得貸付債権（同項第四号に規定する取得貸付債権をいう。）に係るものに限る。）及び当該業務に係る機構の業務については、旧金融機能安定化法（第四条第二項及び第三項、第五条、第六条第一項、第三章、第二十八条から第三十三条まで及び第五章の規定を除く。）の規定は、前条の規定の施行後も、なおその効力を有する。（以下略）

○一部改正により題名が変更された法律の規定の例

【参考】貸金業の規制等に関する法律等の一部を改正する法律（平成十八年法律百十五号）

第二条 貸金業の規制等に関する法律の一部を次のように改正する。

題名を次のように改める。

貸金業法

附 則

（罰則の適用に関する経過措置）

第三十一条 この法律（附則第一条各号に掲げる規定にあっては、当該規定。以下この項において同じ。）の施行前にした行為及びこの附則の規定によりなお従前の例によることとされる場合におけるこの法律の施行後にした行為に対する罰則の適用については、なお従前の例による。

2（略）

○一部改正法中に規定される罰則の例

【参考】工業標準化法の一部を改正する法律（平成十六年法律第九十五号）

附 則

（表示の禁止等に関する経過措置）

第七条 何人も、附則第四条第一項に規定する場合を除くほか、その取り扱う鉱工業品又はその包装、容器若しくは送り状に、旧法第十九条第一項の表示を付し、又はこれと紛らわしい表示を付してはならない。

2～6（略）

7 第一項から第四項までの規定に違反した者は、一年以下の懲役又は百万円以下の罰金に処する。

8（略）

【参考】宅地建物取引業法の一部を改正する法律（昭和三十九年法律第百六十六号）

附 則

（経過規定）

8 この法律の施行の際現に宅地建物取引業を営んでいる信託会社及び信託業務を兼営する銀行は、この法律の施行の日から二週間以内に、建設省令の定めるところにより、その旨を建設大臣に届け出なければならない。

9 前項の規定による届出をせず、又は虚偽の届出をした者は、二万円以下の罰金に処する。

## オ 政令及び府省令

別表に掲げる法律に基づく政令・府省令については、

- ・ 法律と政令・府省令は一つの目的の下、一体的に構成されていること
- ・ 対象法律を別表で規定した際に機械的に範囲が決まること

から、これらの政令・府省令に基づく罪については政令等に委任せず、本項で「……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。）」とし、別表に掲げる法律の罪と同様の扱いとしている。

## カ 条例

本法では、条例に基づく違反行為は「通報対象事実」に含めていない。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るためである。



## 分野ごとの具体的な対象法律の例

個人の生命・身体 の保護	刑法・特別刑法 <sup>(※1)</sup>	<u>刑法</u> 組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律 自動車の運転により人を死傷させる行為等の処罰に関する法律
	商品・サービスの安全の確保にかかわる法律 <sup>(※2)</sup>	<u>食品衛生法</u> 飼料の安全性の確保及び品質の改善に関する法律 医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律 消費生活用製品安全法 電気用品安全法 有害物質を含有する家庭用品の規制に関する法律 建築基準法 道路運送車両法 道路運送法 医師法
	危険物等の安全の確保にかかわる法律 <sup>(※3)</sup>	消防法 原子力災害対策特別措置法 石油パイプライン事業法 火薬類取締法 高圧ガス保安法 毒物及び劇物取締法 核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律 農薬取締法
	特定の属性を有する個人の生命、身体等の保護にかかわる法律 <sup>(※4)</sup>	労働安全衛生法 じん肺法 船員災害防止活動の促進に関する法律 災害対策基本法 急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律 児童福祉法 老人福祉法 生活保護法
消費者の	商品・サービスの提供方法の規制に関する法律 <sup>(※5)</sup>	<u>金融商品取引法</u> 不当景品類及び不当表示防止法 農林物資の規格化等に関する法律

		<p>食品表示法 計量法 割賦販売法 家庭用品品質表示法 特定商取引に関する法律 住宅の品質確保の促進等に関する法律 工業標準化法 無限連鎖講の防止に関する法律 電気事業法 ガス事業法</p>
	商品・サービスを提供する事業の規制に関する法律 <sup>(※6)</sup>	<p>貸金業法 銀行法 宅地建物取引業法 旅行業法 電気通信事業法 建設業法 商品投資に係る事業の規制に関する法律 弁護士法</p>
環境の保全	公害の防止にかかわる法律 <sup>(※7)</sup>	<p><u>大気汚染防止法</u> 悪臭防止法 振動規制法 水質汚濁防止法 騒音規制法 土壌汚染対策法</p>
	その他環境の保全にかかわる法律 <sup>(※8)</sup>	<p><u>廃棄物の処理及び清掃に関する法律</u> 家畜排せつ物の管理の適正化及び利用の促進に関する法律 使用済自動車の再資源化等に関する法律 海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律 自然環境保全法 風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律</p>
公正な競争の確保	公正な競争の確保にかかわる法律 <sup>(※9)</sup>	<p>私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律 下請代金支払遅延等防止法 卸売市場法</p>

その他	個人情報等の保護にかかわる法律 <sup>(※10)</sup>	個人情報の保護に関する法律 犯罪捜査のための通信傍受に関する法律 不正アクセス行為の禁止等に関する法律
	その他消費者以外の者の利益の保護にかかわる法律 <sup>(※11)</sup>	著作権法 意匠法 特許法 商標法 実用新案法 種苗法 労働基準法 労働組合法 厚生年金保険法 国民健康保険法 会社法 破産法

- ※1 個人の生命、身体等の保護にかかわる刑法・特別刑法。
- ※2 食品、医薬品、家庭用品、建築物、自動車、電気、ガス等の商品、及び、旅客サービス、医療サービス等のサービスによる個人の生命又は身体への危害の防止にかかわる法律。
- ※3 「危険物等」とは石油類、電気、ガス類、火薬類、毒物、核燃料物質、化学兵器、放射線、農薬、車両等をいい、これらによる個人の生命又は身体への危害の防止にかかわる法律として、危険物等の取扱い、危険物等を取り扱う事業設備（貯蔵、処理に供する工作物等）、危険物等により生ずる災害の防止、危険物等の提供、危険物等を使用する際に用いる器具等にかかわる法律。
- ※4 労働者、被災者、児童等の特定の属性を有する個人の生命、身体等への危害の防止にかかわる法律。
- ※5 商品・サービスの表示、計量、取引、販売、価格、品質等を規制することで、商品・サービスを提供される者の利益の保護にかかわる法律。
- ※6 事業の開設やサービスを提供する資格に関する規制を行うことで、商品・サービスを提供される者の利益の保護にかかわる法律。
- ※7 大気汚染、水質汚濁、土壌汚染又は悪臭の原因となる物質の排出、騒音又は振動の発生、地盤沈下の原因となる地下水の採取その他の行為に関する規制を行う法律。

【参考】環境基本法（平成五年法律第九十一号）  
（定義）

第二条 1・2 (略)

- 3 この法律において「公害」とは、環境の保全上の支障のうち、事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる大気の汚染、水質の汚濁（水質以外の水の状態又は水底の底質が悪化することを含む。第十六条第一項を除き、以下同じ。）、土壌の汚染、騒音、振動、地盤の沈下（鉱物の掘採のための土地の掘削によるものを除く。以下同じ。）及び悪臭によって、人の健康又は生活環境（人の生活に密接な関係のある財産並びに人の生活に密接な関係のある動植物及びその生育環境を含む。以下同じ。）に係る被害が生ずることをいう。

（環境の保全上の支障を防止するための規制）

第二十一条 国は、環境の保全上の支障を防止するため、次に掲げる規制の措置を講じなければならない。

- 一 大気の汚染、水質の汚濁、土壌の汚染又は悪臭の原因となる物質の排出、騒音又は振動の発生、地盤の沈下の原因となる地下水の採取その他の行為に関し、事業者等の遵守すべき基準を定めること等により行う公害を防止するために必要な規制の措置

二～五 (略)

2 (略)

- ※8 法令違反行為によって国民の生命、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法律のうち、公害の防止以外の環境の保全にかかわるもの。
- ※9 公正かつ自由な競争の促進その他取引の公正の確保に関する法律。
- ※10 個人情報等の保護にかかわる法律のうち、個人情報等を保護することを直接的な目的としているもの。
- ※11 知的財産権、労働基本権、年金受給権等の消費者以外の者の利益の保護にかかわる法律で、「その他」の「個人情報等の保護にかかわる法律」及び「個人の生命又は身体の保護」の「特定の属性を有する個人の生命又は身体の保護にかかわる法律」に分類されないもの。
- ※12 下線を付した法律については、本法の別表中に掲げられている。

## (2) 対象行為

### ア 趣旨

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）

が考えられる。

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、

- ・ 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
- ・ 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。

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当時の法律の規定のうち、

- ・ 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）

は直接刑罰が科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た。

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刑罰を科すという形により、最終的には刑罰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、行政処分が用意されており、かつ、当該行政処分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に違反する事実等（途中段階に他の命令等が介在する場合も含む。）

を含めることとされた。

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の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。

なお、

- ・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
- ・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、本制度では、通報対象を、対象法律の規定に違反する行為のうち、国民の利益の保護にかかわる規定に違反する行為に限定することはせず、対象法律中の犯罪行為及び本項第2号に規定する法令違反行為をすべて通報対象としている。

## イ 「犯罪行為の事実」

本項においては、対象法律に規定する罪の「犯罪行為」を本制度の公益通報の対象行為としている（本項第1号）。

これに該当する事実としては、

- ① 対象法律の規定に違反する事実で、直接刑罰の対象とされている事実
- ② 対象法律に規定する命令その他の行政処分に違反する事実で、直接刑罰の対象とされている事実

がある。

## ウ 「処分の理由とされている事実」

公益通報の対象行為については、前記イのとおり、対象法律に規定する罪の犯罪行為（本項第1号）を規定するほか、対象法律において行政処分違反が犯罪行為となる場合において、当該行政処分を行う理由とされている事実であって直接刑罰が科されないもの（本項第2号）を規定している。

具体的には、本項第2号は、「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。）」と規定している。

これは、前記イ①②の事実に加え、以下の事実をも対象とするものである。

すなわち、公益通報の対象として、

- ③ 対象法律に規定する行政処分に違反する事実
- ④ 対象法律に規定する勧告等に従わない事実
- ⑤ 当該法律の規定に違反する事実、当該規定に基づいて定められた基準に適合しない等の事実
- ⑥ 当該法律に規定する行政処分又は勧告等の要件となっている事実（例えば、「生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認めるとき」、「〇〇のために必要と認めるとき」等。）

であって、前記イ②の行政処分の理由となりうる事実を含む（本項第2号）。

さらに、

- ⑦ 上記③～⑥の事実で、上記③の行政処分の理由となる事実
- ⑧ 上記③～⑥の事実で、上記④の勧告等の理由となる事実

をも含む（本項第2号括弧書き）ものである（例えば、対象法律の規定違反に対し勧告 → 当該勧告違反に対し命令 → 当該命令違反に対し刑罰、というように多重の行政処分等が含まれている場合。）。