



107 年度

法務部廉政署委託研究案

日本公益通報者保護制度之 法制與實務研究

研究單位 國立政治大學

計畫主持人 林良榮

計畫助理 劉玳爾

中華民國 107 年 7 月 31 日

(本文)

前言

日本從 1990 年代後半起，有關企業治理的狀況逐漸受到社會的質疑，同時企業界並開始對法令遵守 (compliance) 的意識有所提升。又，2000 年以後，由於來自企業內部的通報等事件為契機因而揭露了一些直接侵害消費者利益的企業醜聞事件。

是以，在此社會背景下，日本於 2006 年制定了作為保護公益通報者之《公益通報者保護法》的專門法律，而使該法在一定要件下，得對於進行公益通報的勞工提供不受解雇或其他不利益待遇的保護。然，事實上，日本在該法成立之前，關於雇主對勞工因告發企業之不當行為而施予懲戒處分或解雇的效力，已累積相當之爭議案件，其中並已經形成法院之判例法理。

另一方面，該法亦同樣適用於中央或地方政府機關內部公務人員之通報保護，但該法對於有關政府機關內部通報之保護並未設詳細規定，加上中央政府針對政府機關內部職員通報保護所頒布之處理指針乃規定僅適用於中央之行政機關，因此，即有不少地方自治團體或行政法人，於該法制定前或制定後，乃自行制定與公益通報者保護之相關條例、要綱或規程等。¹然必須說明者，地方與中央法制之規範重點並非一致，舉例而言，就所謂「公益通報」之定義，根據地方之公益通報者保護法制之規定，長浜市則規定「職員等認為違反法令行為等已發生或將發生時，為防止或矯正不法而對市預先設定之窗口所為之通報」；而千代田區之條例，則僅規定「為期適法公正執行區政，區職員等所為之通報」。

因此，本研究以下將分別說明日本內部告發之立法背景與政策形成，特別是有關單一立法的背景與必要性之爭論背景；再者，說明「公

¹ 請參考簡玉聰，日本行政與內部通報相關法律問題探討—以公益通報者保護制度為中心，國立高雄大學政治法律學系，公益揭發—職場倫理新趨勢，巨流圖書，2010 年 9 月，頁 207-210；同氏著，「日本公益通報者保護法制實務案例探討—以愛媛県警搜查費不正支出事件為主要素材」，國立高雄大學政治法律學系，公益揭發：揭弊保護政策與管理，翰蘆圖書，2017 年 12 月，頁 77-108

益通報者保護法」之內容概要並分析其意義，特別是有關揭弊保護之受理、調查、及執行保護等程序；又，就實務的觀點，介紹法院案例分析與該制度運作之成效檢討，尤其是日本法院有關於公益通報行為的正當性的判斷；又，進一步觀察現在日本所面臨的課題，就日本晚近重要政策提出與行政建制介紹分析，特別是以平成 29 年提出的「地方政府如何因應公益通報者保護法之指導手冊」（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）；最後，提出我國公益揭弊保護制度之立法政策建議。

一、日本公益通報制度之法政策形成

如果從一般「內部告發」所採取的外觀行動來看，通常為達到告發與周知之目的，告發之行為人會將企業內部的「秘密」向企業外的特定組織（尤其是大眾媒體）公開揭示；然而，此一行為不僅有可能因違反公司的工作規則或勞動契約的義務規範而受到企業的懲戒處分，就現行實定法之規範，亦可能因違反刑法上之洩密²、竊盜及侵佔、背信等罪而須負相關刑事責任，以及違反營業秘密法³、公平交易法⁴、公司法⁵等有關營業秘密保護義務之規定而須負民事相關責任。此外，由於告發人並非基於有權監督機關的地位而為告發，其將企業之不法行為公告於社會大眾，如涉有不實或誇張之情事，於刑事責任上亦可能涉及妨害名譽及信用罪，於民事上則可能因侵權行為而須負損害賠償責任。

因此，為保護告發人免於來自企業之事後懲戒與相關民、刑事之責任，不少先進國家於立法政策上乃採取單一立法的方式來保護實施內部告發的勞工。必須特別說明的是，即使是在國內的法制上以單一立法型態建構內部告發（保護）制度的國家，就該當勞工或勞工組織代表（尤其是工會）所為之告發行為有無違法性之認定，除了有特別

² 例如我國刑法第 315 條至 319 條所定之「妨害秘密」罪，其中非常典型的例子就是第 316 條之「洩漏業務上秘密罪」。

³ 例如我國營業秘密法第 2 條、第 10 條、第 11 條之一、第 12 條等。

⁴ 例如我國公平交易法第 19 條第 1 項第 5 款等。

⁵ 例如我國公司法第 29 條、第 32 條、第 54 條第 2、3 項等。

立法之保護規範而得阻卻其違法性外，並非在其他現行實定法的規範架構下就難以排除。⁶換言之，就先進國家之法制發展的觀察，無論是該國有無針對內部告發之行為採取單一立法的制度性保護，如果該內部告發行為具有相當的公益性或公共性，其行為之正當性（或合法性）於法律解釋上並非當然地被排除。

（一）定義：何謂「內部告發人（揭弊者）」？

所謂「內部告發人（揭弊者）」在英美國家被稱為“Whistleblower”。一般而言，內部告發人具有下列二個面向：第一個面向是如同Whistleblower的名稱般，吹警笛的人，亦即為了正義而吹哨以發出警告的人。在日本，也透過從企業內部的通報，揭發了許多直接侵害消費者利益的企業醜聞。

但另一方面，內部告發不僅將對自己造成不利益，也是對企業或同事造成不利益的行為。內部告發的結果可能毀損企業名譽或降低企業價值。內部告發也可能因構成勞動契約上的忠誠義務、保密義務或企業秩序遵守義務等義務的違反，而成為解雇或懲戒處分的對象。

據此，則日本過去對於內部告發人（揭弊者）因其告發行為而在法律體制上提供了什麼樣的保護規範呢？

（二）日本於立法前對於內部告發人（揭弊者）之法律保護

日本於立法（公益通報者保護法）以前就有對內部告發人的法律保護規定。例如，於規範勞動條件之最低標準的勞動基準法之中即規定，如有違反該法規定的（不法）事實時，勞工得向行政機關申報該事實，並禁止雇主因此而對勞工為解雇或其他不利益待遇（勞動基準法第104條）。此外，勞動安全衛生法等其他法律也有類似的規定。然而，日本長期以來並沒有一部特別的專法對進行內部告發行為的所

⁶ 具體而言，公益通報可能構成如：洩漏營業秘密、毀損名譽等違法行為，除常見於雇主對通報者為不利處分的理由，也可能同時負有民事或刑事上責任。而日本法院於審理時，若判斷內部告發行為符合公益通報要件，因為符合法規範的保護要件，從而阻卻該通報行為的違法性，雇主不但不能以前述理由對通報者為不利處分，通報者亦不負相關民、刑事責任。

有勞工提供應有的保護。

反而，令勞工基於勞動契約負有一定之忠誠義務，而不得對公司有不當侵害其利益的行為，否則內部告發者有可能違反此一忠誠義務。一般來說，基於公司內部治理，事業單位有時會將上述之忠誠義務作成懲戒處分或解雇；然其是否有效，則向來成為勞資雙方在法院爭執的標的。

換言之，上述因內部告發而對勞工實施之懲戒處分或解雇未必當然有效。即便勞工所為的內部告發不在上開規定的適用範圍內的情形，過去日本法院仍然試圖以判例法理保護內部告發人。具體而言，就過去日本法院判例觀察，主要從三個因素綜合考量內部告發的正當性，即：(1) 內容的真實性，(2) 告發的目的，(3) 手段或態樣的相當性。所謂(1) 內容的真實性是指判斷該告發的內容是否為真實，或者是否具有可相信該告發內容為真實的相當理由。(2) 為告發行為的目的是否基於公益之目的。(3) 手段或態樣的相當性則是指，通報對象是誰，以及告發人是否已經努力地在企業內部企圖加以糾正（是否為最後手段之利用）。

進一步言，日本在 2004 年訂立「公益通報者保護法」以前，就該國之實定法規範而言，類似內部告發制度的相關規定主要在於勞基法的 104 條。該條第一項規定，如果企業有違反勞基法上所定相關法令之事實，勞工有權向勞動監督（檢查）機關提出申訴；同條第二項規定，企業不得以該申訴為理由而對勞工予以解雇或其他不利益之待遇⁷。必須特別說明的是，該條文之立法旨趣並非在於「公益」的保護，而是在於對申告人的權利/利益提供一個迅速的救濟，換言之，雖然該條文之立法考量是著重於對「私益」的保護，但若從實際形成的效果來看，該條文之規定可以在現實上發揮促進企業遵守法令的機

⁷ 日本勞基法 104 條規定如下：

- ① 事業場に、この法律又はこの法律に基いて発する命令に違反する事実がある場合においては、労働者は、その事実を行政官庁又は労働基準監督官に申告することができる。
- ② 使用者は、前項の申告をしたことを理由として、労働者に対して解雇その他不利益な取扱をしてはならない。

能，因此也可認為該制度（勞基法的 104 條）於立法政策上具有一定之「公益」性格⁸。

此外，同樣賦予勞工申告權利之規定者，尚有勞安法 97 條、家內勞動法 32 條、派遣法 49 條之 3、工資支付確保法 14 條等。又，另有刑事訴訟法上之公務員的告發義務規定⁹，以及兒童虐待防止法上的通告義務¹⁰等之相關規範也都與告發（人）之保護制度有關。

（三）對於制定法律（公益通報者保護法）具有一定影響之判決

除了實定法的規範以外，就判例法理而言，日本法院於司法實務上亦對於因內部告發而受有不利益待遇的勞工作出得回復僱用關係/保護其（僱用）權利的判例見解，相關重要之判例有「日本計算器事件」（京都地峰山支判 1971/3/21 勞判 123 號 6 頁），以及晚近「トナミ運輸事件」（富山地判 2005/2/23 勞判 891 號 12 頁）等著名判例。

前者早期之「日本計算器事件」，乃是工會幹部因公害告發之工會活動而遭雇主解雇之爭議事件，對此，法院除承認該公害之事實存在外，並認為該告發行為係屬「正當之工會活動」，雇主應負有「忍受之義務」而判定該雇主對工會幹部之解雇係屬違法行為。

至 2000 年代以後，日本企業界發生了相當多的企業醜聞。其中，「トナミ運輸事件」，即對於後來的法律制定造成相當影響的判決之一。在此爭議案件中，該公司的營業人員（串岡先生）向公正取引委員會（類似我國之公平交易委員會）告發其所屬公司違反競爭法（卡特爾行為；日本運輸業界的違法聯合行為），但卻因此導致該公司以報復為目的而作成了人事調動的結果。串岡先生在其後的 30 年間，被公司調離了相關營業單位並要求其從事清掃或割草等輔助性的雜務，且在升遷上受到了明顯的差別待遇。在此案件的判決中，法院認定該內部告發行為是屬正當，認為勞工告發的內容「明顯地具有公益

⁸ 大内伸哉等、『コンプライアンスと内部告発』、日本勞務研究會出版(2004)、p55~64。

⁹ 日本刑事訴訟法第 239 條。

¹⁰ 日本兒童虐待防止法第 5 條。

性」，判定雇主對勞工之不利益待遇應屬不法行為¹¹，並承認了當事人對於損害賠償的請求。

除了上述此等案件以外，也發生了其他企業以違法行為對國民財產或健康造成威脅的事件，例如：汽車公司隱瞞瑕疵召回、醫院的醫療過失、食品公司不實標示肉品的原產國或產地並進行販賣等情形，令該等事件皆造成了一定的社會爭議問題。

就上述對日本法院實務上之觀察，倘若因內部告發而遭雇主解雇之情形，通常法院會運用「解雇權濫用」之判例法理¹²作為解雇行為之有效與否的認定；而就該解雇處分之正當性判斷上，一般而言乃不出以下幾個重要認定基準：企業的公共性、所為告發之情事對於企業經營的重要性、行使告發手段的合理性與相當性、告發的對象與傳達（表現）方式、事件的真實性與取得相關資料的方式以及告發的價值性等基準¹³。

整體而言，日本在尚未制定公益通報者保護法之前，就一定程度上，乃透過判例法理之途徑尋求對於內部告發人的保護。不過雖然如此，對於內部告發人在何種情形下才能受到保護之判斷標準，在判例上則未必明確。

二、「單一專法」的立法爭論

（一）不同團體對於成立專法之主張

承如前文所述，日本社會自經濟泡沫化以後，由於企業內部之不法行為而遭告發的事件不斷地增加，加上一般國民對於企業社會責任的要求意識也逐漸地提高，因而，日本「國民生活審議會消費者政策部會」在 2002 年 12 月所提出「21 世紀應有之消費者政策」的報告

¹¹ 角田邦重・小西啟文『內部告發と公益通報者保護法』、法律文化社(2008)、p5~11。

¹² 平成 15 年勞基法第十八條之二修正以後，「解雇權濫用禁止」已屬實體法上明文規範之重要法理。

¹³ 中村博、「CSR における公益通報者保護法の意義と課題」、『季刊労働法』208 號、p62。

中明確地表示「公益通報者保護制度的必要性」。

爾後，公益通報者保護制度委員會於 2003 年就「公益通報者保護制度」提出具體內容，同年日本內閣府轄下之國民生活局正式公開提出「公益通報者保護法案」，隔年（2004）並向國會提出而完成立法。就此一法案之立法過程的觀察，學者指出此法案於立法設計上主要包括以下幾個重要的制度目的與方向：（1）特別強調「消費者利益」；（2）對於公益通報者應予保護；（3）事業單位的內部對於公益通報應適當地採取相關處置措施；（4）公益通報的對象應包括事業單位以外的組織。

必須特別注意的是，根據此一立法形成過程之相關資料，日本相關民間團體於立法期間紛紛提出各種不同意見的版本¹⁴。

具體言之，屬於雇主組織的「日本經濟團體連合會」認為，就現實的運作上，該制度的需要性並不高，應該先積極整合現行的相關法律規範並同時採取各種強化企業倫理的行政措施（例如設置提昇企業倫理的諮商窗口），而非採取立法的方式。

另外，屬於法律專業組織的「日本律師公會聯合會」則認為，就相關釋明立法草案內容的報告，對於公益通報之行為並未給予法律上之明確評價，亦未就法規範上的性格提出清楚之定位。

又，屬於 NPO 團體的「公益通報支援中心」則指出，該報告欠缺對告發行為之「權利構成」的論理基礎。很明顯地，對於公益告發之（勞工）保護是否應採取立法之方式，日本雇主團體是採反對立場。但相對地，（法律）專業組織與民間公益團體（NPO），不但採取贊同的立場，且認為相關之規範尚有不明確之處，尤其是屬於 NPO 團體的「公益通報支援中心」所主張保護告發勞工權利之立場更是與雇主團體之主張（利益）相互對立。

（二）關於立法制度架構之對立見解

上述相關爭議等事件發生後，社會上一般開始認為應該以法律的

¹⁴ 大和田敢太、「企業リスク管理と内部告發者保護制度—内部告發の法的評価に關連して」、「彦根論叢（リスク特集）」第 342 号。

方式規範內部告發人的保護。但是，在制定該法律的過程中，則有關於立法政策上應該採用何種的制度設計架構，論者之間則見解不一。其中有論者之見解乃主張應該採取「告發架構」。亦即，此等見解認為，「內部告發」是指從內部向外部所為的告發；因企業從事不法之相關經營管理行為，故自應檢舉該等惡劣的商業模式。美國或韓國為了獎勵告發而設置了獎勵金制度，在日本也有見解主張應導入類似的獎勵金制度。

然另有見解則採「通報架構」。亦即，此見解較傾向於重視勞工向企業內部進行通報，並認為企業原則上是一個努力維持誠信的組織。就此，若採取此等制度立場者，則將會進一步引導出在企業的管理系統中應該設置受理內部通報之求助熱線的見解。

日本國會就上述的制度架構進行了相當程度的討論之後，決定要採用「通報架構」的制度設計；日本在制定公益通報者保護法時，參考了英國的《公益揭發法》(Public Interest Disclosure Act 1998)。

就此，日本公益通報者保護法的制定背景及特徵，可以簡單整理如下：

第一為企業醜聞之揭發。第二乃法令遵守 (compliance) 之必要性；日本重視此點，而在制度設計上比較偏向通報架構。第三則是需要改變內部告發給人的印象。在日本，「內部告發」這一詞含有破壞企業秩序的層面，因此導進了「公益通報」的概念，以期改變其印象。

在這樣的背景下，日本於 2004 年制定了公益通報者保護法，並從 2006 年 4 月起開始施行。

三、「公益通報者保護法」之內容概要：揭弊保護之受理、調查、及執行保護等程序

(一) 公益通報者保護法之目的

日本公益通報者保護法第一條規定，該法具有三個目的：第一為公益通報者的保護；第二乃促進有關國民生命、身體、財產或其他利益保護之法令規定的遵守；第三則是對國民生活的安定及社會經濟的健全發展有所貢獻。又，為了促進違法行為的糾正與遏止，針對勞工的告發行為，該法明定了「公益通報」的類型，以賦予通報勞工不受解雇或不利益待遇的保護。

日本「公益通報者保護法」之立法設計雖以英國之既有制度為參照，但也相當程度地考慮到日本自身社會的「企業風土」與勞資關係。就定義上，該法所謂的「公益通報」係指勞工就其勞務提供所在之處（企業），因有發生違反法令之事實而向有關單位告發（通報）之行為，但該告發之行為不得基於非正當之目的。¹⁵以下，茲分別就該法之主要特徵與內容簡要說明之。

1. 適用對象之「勞工」、「事業單位（雇主）」／告發主體與企業

就公益通報者之主體而言，依公益通報者保護法（第二條第一項）之定義，乃「為公益通報（告發）行為之勞工」，而此所稱之「勞工」，與日本勞基法第九條所稱之「勞工」相同，除了企業之正式員工外，同時還包括部份工時勞工、臨時工以及派遣勞工、或者是外觀上雖屬承攬或委任契約，惟實質上仍在事業單位之指揮監督下提供勞務之勞工等。此外，由於勞工通常會擔心雇主之事後報復，現實上採取匿名通報之方式者並非少數，對此，學者一般認為採取匿名之通報方式者亦應給予保護¹⁶。除此，政府部門之公務員亦屬保護對象。

¹⁵該法第二條規定「公益通報」的定義：所謂的「公益通報」是指勞工（包含公務員在內）非基於不當目的，將通報事項通報給法律所定之通報對象的行為。

¹⁶小宮文人、「內部告發の法的諸問題—公益通報者保護法に關連させて—」、

又，所謂「事業單位」者，係指與勞工有一定之勞務提供關係的企業，不問是否為營利之事業單位，亦不問企業規模之大小。

2. 公益通報的行為事實/告發內容

根據該法第三條規定，公益通報的行為事實亦即於法律上被認為與公益有關而得作為通報之事實內容，而就該內容之範圍依法明確地被定義為：與「個人的生命、身體的保護，消費者利益的維護，環境的保全，公平競爭的確保，以及其他有關國民的身體、生命、財產的利益保護」等有關，而屬於法律上所規定之犯罪行為事實，或者是與犯罪行為有關而屬於違反法令之事實。

進一步言，該法於相關條文中具體列舉了得適用於該法的法令範圍；基本上是以設有罰則的法令違反行為作為適用對象。具體而言，包含下列的法令：該法的附表所定的 7 項法律，以及內閣命令所指定的 442 項法律（至 2014 年 5 月）。又，該法的附表所定的 7 項法律包括：刑法、食品衛生法、金融商品交易法、農林物資規格化及品質表示適當化法（JAS 法）、大氣污染防止法、廢棄物處理及清掃法、個人資訊保護法等。但是，有關稅法、公職選舉法、政治資金規制法等法律，則排除於適用範圍之外。總的來說，於立法政策上將其適用範圍限於設有刑罰的法令違反行為，乃於政策意義上具有之重要特徵。

由於上述條文所規定的通報行為事實已規範於特定法律之範圍內，基此，根據日本現行法令，被認為與公益有關而得作為通報之事實內容，大約有 420 個基於相關法令所定之行為事實。整體來說，此之得作為通報之事實內容大約可區分為八種類型之法令¹⁷包括：(1) 與個人生命或身體保護相關的刑事法規、以及屬於組織犯罪的處罰或對於犯罪收益規制的法令；(2) 與商品或安全相關之食品衛生法、藥事法、消費生活用製品安全法、建築基準法等；(3) 與危險物的安全確保相關之消防法、火藥類取締法、農藥取締法等；(4) 與勞工特定屬性相關的個人生命、身體保護之勞工安全衛生法、塵肺法、災害對

『日本勞働法學會誌』105 號。

¹⁷ 山本圭子、「告發と公益通報者保護法」、『勞務情事』1153 號、p47-51。

策基本法等；(5) 與消費者利益保護相關的金融業商品交易法、銀行法、住宅地建物交易法等；(6) 與環境保全相關之大氣污染防治法；(7) 與市場公平競爭相關之公平交易法（私的獨占禁止與公平交易法）、轉包價款支付延遲防止法等；(8) 其他與國民的生命、身體、財產有關之個人資訊保護法、勞動基準法、工會法、厚生年金保險法、專利法等。

此外，必須特別說明者，根據同法第 2 條第 3 項第 2 款規定，倘若因違反行政處分即構成犯罪行為的情形，則就該通報的事項還包含作為該行政處分之理由的事實；亦即，基於某一特定事實的本身雖非犯罪行為，但該當於行政處分的對象，倘若對於違反該行政處分的情形設有罰則規定時，則該事實亦得成為通報之事項。

3. 公益通報的對象/得向誰為告發

根據該法第二條（第一項）規定，公益通報的對象可分為：(1) 事業單位內部；(2) 具有處分權限等的行政機關；以及 (3) 為了防止損害的擴大而被認為是必要者之「事業單位以外之外部組織」。

進一步言，首先，上述所謂之「事業單位內部」，除了事業單位本身以外，包括事業集團所設的法令遵守部門的窗口、通報諮商窗口，或企業之專屬法律顧問、(企業內) 工會等皆屬之。其次，就所謂之「行政機關」而言，乃指事業主管機關，根據同法第十一條規定，倘若告發人誤認有權處分機關而為告發時，該誤受通報之機關應對告發人告知實際之有權處分機關。又，其三，就所謂之「事業單位以外之外部組織」，通常是指大眾傳播媒體、消費者保護團體、工會或是在地居民（或其組織）等。

其次，就該當告發者保護之要件規定而言，該法於立法時參照英國「公益情報開示法」(Public Interest Disclosure Act) 之立法例，除採取內部通報之前置主義外，並依照上述三種告發對象之區分，對於告發者保護的要件乃分別採取不同之規定，而且，按照如下之 (1) 事業單位內部→(2) 行政機關→(3) 外部組織之順序，對於通報者之保護要件規範乃逐漸趨於嚴格（同法第三條）。

具體而言，如果是該當於第一種情形（事業內部告發）時，保護的要件僅為「不正目的」的排除，換言之，即容許告發人因誤信而為之告發。若該當第二種情形（行政機關告發）時，除了「不正目的排除」以外，還必須包括「內容係屬真實，如非真實者，應有相當的理由與證據可證明告發人確屬因誤信而為告發」。換言之，原則上告發人所告發之事實必須是真實，若非真實者則必須證明有誤信的理由存在。

最後，若該當第三種情形（事業單位以外之外部組織）而為告發時，除了具備前二者之要件（「不正目的排除」與「內容真實」）以外，還必須符合以下所列其中之一之要件（第三條第三項）¹⁸：

（1）有足夠的理由認為，如果向事業單位內部或行政機關為告發之行為，為告發之勞工有可能會遭受雇主之解雇或其他不利益之待遇，例如所屬事業單位過去曾發生員工因告發行為而遭不利益待遇之情形；

（2）有足夠的理由認為，如果向事業內部單位為公益通報，有可能發生告發事實的證據遭受到消滅、偽造或變造之情形，例如事業單位本身既涉違反法令之行為；

（3）工作所在之單位曾無正當理由地要求勞工不得向事業單位內部或行政機關為告發之行為，例如單位主管要求部屬就特定之情事禁止向所屬企業通報；

（4）經由書面（包括電子郵件等）的告發，經過二十日之後，事業單位內部並未向告發人表示將展開調查之通知，或是事業單位內部在無正當理由的情況下不進行調查，例如書面之告發在經過二十日之後事業單位仍未與告發人有任何聯絡；

（5）個人的生命或身體已遭受危害，或者是有足夠的理由相信有發生危害的急迫性危險存在，例如有可能危害身體健康的產品已經於市面上開始販售。

¹⁸ 齊藤實、「我が国における内部告発者保護制度への提言」、『産能短期大學紀要』第38號、P64-65。

4.公益通報者的救濟/權益保護

根據公益通報者保護法之規定，雇主因勞工之公益告發而為之解雇屬無效（第三條），又，如有同上述理由而為「勞動派遣契約的解除」者亦屬無效（第四條）。此外，亦規範雇主不得因勞工之告發行為而為不利益之待遇，如減薪或降調等。但是，為了不使該法第三條之規定導致原本存在之解雇權濫用法理（勞動契約法第十六條）於適用上有所後退，因此該法另外規定「第三條之規定並無妨礙勞動契約法第十六條之適用」。

又，必須特別注意者，日本勞動基準法規定勞工如向勞動基準監督署（類似我國勞動檢查機構）為「申告」時，對於受到雇主之不利益待遇之情形另定有刑事罰則；但是，公益通報者保護法卻只規範「解雇無效」之民事效力而無任何罰則之規定。

四、實務案例分析與制度運作之成效檢討

（一）立法前，日本法院實務案例分析

前已述及，日本早期在公益通報者保護法立法前，即有下列重要內部告發的爭議案例，相關訴訟所涉資料（事實概要：訴訟標的、裁判法院、裁判日期、裁判主文、判決理由），以及對於判決意義（特徵）等之整理內容如下：

1.中國電力事件¹⁹

本案訴訟標的：懲戒處分無效之請求；裁判法院：最高法院；裁判日期：1992年3月3日；裁判主文：駁回請求。

事實概要：原告（數人）為中國電力職員，為了反對興建核電廠，對附近居民發放傳單，公司以毀損公司名譽等理由，對原告懲戒處分。

判決理由：原告等人所發布的傳單，其內容與事實相去甚遠。且對於公司的政策、營運等等造成重大的影響，故公司對於此行為進行

¹⁹ 中國電力事件，最高裁判所平成2年（才）1011號

懲戒是正當的。

又，就本案判決之意義（特徵）：本案判決關鍵在於「傳單內容是否為真實」的評價，尚未對於公益性、手段相當性等要件進行檢驗。

2. 首都高速道路公團事件²⁰

本案訴訟標的：懲戒處分無效之請求；裁判法院：東京地方法院；裁判日期：1997年5月22日；裁判主文：駁回請求。

事實概要：原告（首都高速道路公團職員）投書報紙，對於進行中的工事為批判的言論。對此，公團認為造成嚴重混亂，並重大毀損公團名譽，對原告處以停職三個月的懲戒。

判決理由：除了被認為成立內部告發的例外情況以外，一般來說，員工對雇主負有遵守並維持企業秩序的誠實義務。該法院所認定內部告發的要件如下：

- （1）企業有秘密進行違法行為
- （2）員工就算循企業內部管道也難以改善違法的狀態
- （3）為了糾正該狀態而向主管機關或主流媒體等進行告發
- （4）內容為真實，或基於相當理由而為告發。

如符合前述要件，則即便違反企業的內部規則，亦不得對該員工作出懲戒處分。然本案中，原告的行為僅是在報紙投書上發表自己的見解，並未符合上開要件，故不成立內部告發。

就本案判決之意義：於本案判決中，法院初步建構對於「內部告發」成立的要件，乃與立法後之保護規範要件，具有相當程度的相似性。

3. 千代田生命保險事件²¹

本案訴訟標的：損害賠償之請求；裁判法院：東京地方法院；裁判日期：1999年2月15日；裁判主文：被告應給付原告損害賠償。

事實概要：原告為千代田生命保險公司，被告為原告之前任常務董事，被告於卸任後將原告內部問題洩漏給周刊雜誌，原告認為被告

²⁰ 首都高速道路公團事件，東京地判平成1年（ワ）3671號

²¹ 千代田生命保險事件，東京地判平成6年（ワ）24346號

違反保密義務，起訴請求損害賠償。

判決理由：被告向記者所透漏的資料屬於營業上祕密，被告身為前任常務董事，具有對於因職務知悉之祕密的保密義務，且該洩漏行為不具公益性，故應負損害賠償責任。

4.群英學園²²

本案訴訟標的：懲戒解雇無效之請求；裁判法院：東京高等法院；裁判日期：2002年4月17日；裁判主文：駁回請求。

事實概要：一審原告（教師二人）向主流媒體告發該學園理事長施行假工程等事，被學園以毀損名譽等理由懲戒解雇。

判決理由：被告在沒有任何證據支持的情況下，向媒體宣稱該學園理事長有施行假工程等行為，然其僅係由被告在擔任該工程經理時，以所知事實推論而得，卻逕自向媒體告發指控，造成學園招生狀況在競爭激烈的私校中，陷入非常嚴峻的狀態，甚至導致職員減薪等嚴重的事態。因而，法院認為原告對被告等人所為之懲戒解雇有效。

5.宮崎信用金庫²³

本案訴訟標的：懲戒解雇無效之請求；裁判法院：福岡高等法院宮崎分院；裁判日期：2002年7月2日；裁判主文：確認解雇為無效。

事實概要：原告（數人）為了調查信用金庫內部的貪汙嫌疑人，將數名客戶的往來資料印出後，寄送給信用金庫總務部長，後又交給宮崎縣警以及原告A擔任國會議員秘書的弟弟。後信用金庫以竊盜資料以及洩密等理由懲戒解雇原告

判決理由：雖然原告確有將資料外洩等違反工作規則的行為，但該行為是為了調查貪汙弊案，而信用金庫方也因為原告所蒐集的資料而能釐清一部分弊案的案情，可以說這樣的行為與信用金庫方的利益是一致的；因此，該洩漏行為既為調查行為的一部分，其違法性應該

²² 群英學園事件，東京高判平成12年（ネ）2907號

²³ 宮崎信用金庫事件，福岡高宮崎支判平成12（ネ）192，勞判833號48頁

被縮減，從而認定對於原告的懲戒解雇處分是不相當的。

就本案判決所呈現之意義：在本案例中，法院採用了類似衡平性原則做為審查標準，亦即雖然原告等人確實有洩密，但洩密是為了進行調查；將該調查所造成的損害以及對被告所帶來的利益進行比較後，該洩密行為的可責性與懲戒解雇的處分是不相當的。本案法院並非完全肯定洩密行為的正當性，而是因為處分過重方才認定處分無效。

6. 杉本石油ガス事件²⁴

本案訴訟標的：退職金支給之請求；裁判法院：東京地方法院；裁判日期：2002年10月18日；裁判主文：被告應給付退休金。

事實概要：原告為被告公司的退休雇員，於退休後藉助工會，向該公司的顧客告發公司販賣的米有標示不實的情事，因而被公司以違反退休金支給規定停發退休金。

判決理由：原告向顧客告發公司所販賣的米標示不實，屬於正當行為。法院認為，如要停發退休金，除了違反公司關於退休金支給的相關規定外，該行為也必須構成足以抵銷行為人長年服務於該公司功勞的背信行為。原告所為告發行為，無法認定是背信行為，故公司須繼續發給退休金。

7. 大阪いずみ市民生協事件²⁵

本案訴訟標的：損害賠償之請求；裁判法院：大阪地方法院堺分院；裁判日期：2003年6月18日；裁判主文：被告應負損害賠償責任。

事實概要：在大阪市民生活合作社（下稱生協）工作的原告（數人），對於該生協的副理事長以及專務理事意圖將生協占為己有的行為進行內部告發，遭受生協解雇、轉調、停止出勤等不利處分。

判決理由：倘內部告發被認為是正當者，不得以該內部告發造成

²⁴ 杉本石油ガス事件，東京地判平成13年（ワ）24190

²⁵ 大阪いずみ市民生協事件，大阪地堺支判平成12年（ワ）377，

組織信譽毀損為懲戒解雇事由；雖然本案原告以匿名進行內部告發，但考量告發的對象是生協理事長，且企業文化素來不允許批評，故此時匿名告發可以被認為是正當的。由於本案告發內容核心為真實，且具有高度公益性，告發手段為正當，故應受保護。

就本案判決所呈現之意義：在本判決中，已經開始將立法後之保護規範要件納入審查，並明白揭示內部告發成立時，不得以毀損名譽為由對告發者為解雇之懲戒。

8. トナミ運輸事件²⁶

本案訴訟標的：損害賠償之請求；裁判法院：富山地方法院；裁判日期：2005年2月23日；裁判主文：被告應給付損害賠償金。

事實概要：原告向讀賣新聞告發本件壟斷行為，之後遭到公司逼迫辭職、調職、無法升遷等不利處分。

判決理由：法院認為原告向讀賣新聞告發本件壟斷之行為，乃滿足以下要件，而認為係屬正當之公益通報，被告對於原告所為逼迫辭職、調職、不予升遷等不利處分或行為，可以被視為對於原告公益通報之報復，故應賠償原告所受損害。：

- (1) 通報之事項為真實，或有足夠理由信其為真實
- (2) 出於公益目的，而非為牟取私人利益
- (3) 告發手段適當

就本案判決所呈現之意義：在本案判決中，法院明示前述內部告發的三個要件進行審查，而認定原告構成內部告發。

(二) 立法後，日本法院實務案例分析

至於公益通報者保護法立法後至今，則有下列重要內部告發爭議之案例：

1. 松下電漿電視默示的勞動契約案²⁷

²⁶ トナミ運輸事件，富山地判平成14年（ワ）17

²⁷ 松下電漿電視默示的勞動契約案，大阪高判平成19年（ネ）1661

本案訴訟標的：地位確認之請求；裁判法院：大阪高等法院；裁判日期：2008年4月25日；裁判主文：確認雙方僱傭關係存在。

事實概要：一審原告於檢舉被告以違反勞動法規方式聘雇原告後，遭受被告不利的轉調處分以及解雇。

判決理由：法院認為，雖然原被告間簽訂的是承攬契約，但原被告間有僱傭關係的默示合意，故實際上成立默示的勞動契約。而該轉調處分，並非在考量原告的適性發展、能力、經驗等條件下進行，故認為是對於原告內部告發的報復性處分，該解雇處分亦是報復性處分的延長，故均為無效。

2. 愛媛縣警搜查費不正支出事件²⁸

本案訴訟標的：損害賠償之請求；裁判法院：高松高等法院；裁判日期：2008年9月30日；裁判主文：確認原告對被告之處分違法。

事實概要：當審被告（一審原告）為愛媛縣警，於搜查費貪汙案中出席記者會告發當局作為，因而遭受保管配槍、調職、減少考績獎金等不利處分。

判決理由：對於被告的調職處分，非在考量被告的適性發展、能力、經驗等條件下進行，而實質審查被告的勤務表現後，並沒有合理降低被告考績評等的事由，故以上不利處分屬於報復性處分，係屬違法，維持一審判決。

就本案判決所呈現之意義：不論是愛媛縣警事件（公務員）或松下電漿電視事件（一般企業員工），在發生公益通報事件後，對通報者進行職務轉調都必須符合人事上或職務上的合理性，除此之外，也必須考慮當事人的工作經驗、適性、能力等等要件，若將當事人轉調至不熟悉或與經歷無關的職務上，則可能被認為是報復性處分。

3. 財團法人骨髓移植推進財團事件²⁹

本案訴訟標的：確認僱傭關係存在之請求；裁判法院：東京地方

²⁸ 愛媛縣警搜查費不正支出事件，高松高判平成19年（ネ）312

²⁹ 財團法人骨髓移植推進財團事件，東京地判平成19年（ワ）12413

法院；裁判日期：2009年6月12日；裁判主文：確認僱傭關係存在。

事實概要：原告為被告財團前任總務部長，在調查財團內部常務理事的性騷擾事件後，向理事長提出了的確有性騷擾相關行為的報告書，但被告後續卻未對於受調查的常務理事有任何處分，而原告則遭受降職處分。原告後將該報告書提供予每日新聞的記者，被告以違反保密義務為由懲戒解雇原告。

判決理由：調查該性騷擾案屬於原告身為總務部長的職責，而該報告書，是向對於集團內部人事具有決定權力的理事長所提出，亦符合公益通報的三個要件，可說是具有內部告發的色彩。但針對該報告書所指控的常務理事性騷擾相關行為，理事長卻未對其做出處分，反而是原告遭受降職處分。在這樣的情形下，法院認為此降職處分具有報復性，原告基於對被告的對抗而公布此報告書亦屬合理。因而，被告對於情報外洩也有責任，對於原告的懲戒解雇處分是不相當的，應為無效。

就本案判決所呈現之意義：內部告發的內容常常涉及公司的內部秘密，故內部告發與守密義務非常容易發生衝突。在本案中，法院對於洩密行為的責任歸屬做出「公司亦須負擔部分責任」的判斷，若是公司對於調查報告書有妥善處理，也不會有後續洩密行為的出現。但就算洩密行為符合公益通報的要件，有可能也僅能減輕洩密責任（尤其是洩密內容包含個人資料，如本案中受到性騷擾的受害者，或宮崎信用金庫事件中的交易往來資料），而非完全阻卻洩密的違法性。

4. オリンパス事件³⁰

本案訴訟標的：調職命令無効確認之請求；一審裁判法院：東京地方法院；一審裁判日期：2010年1月15日；一審裁判主文：原告之訴駁回。

一審理由：原告於進行內部告發時，無法明確提出所檢舉事項的具體內容以及證據，且對被告所為職務轉調難以認為有不法意圖，故

³⁰ オリンパス事件，一審：東京地判，平成20年（ワ）4156

二審：東京高判，平成22年（ネ）794

駁回原告之訴。

二審裁判法院：東京高等法院；二審裁判日期：2011年8月31日；二審裁判主文：確認調職命令無效

事實概要：於第一審判決言詞辯論結束後，以及第二審判決進行中，分別對上訴人（即原審原告）進行了第二次以及第三次的職務轉調。

判決理由：被告對原告進行的第一次職務轉調即是基於報復性的不當勞動行為，而第二次以及第三次職務轉調命令，可視為第一次職務轉調命令的延長，均為不當勞動行為，故原告沒有依據該違法命令執行職務的義務。

5. 日本トムソン事件³¹

本案訴訟標的：確認僱傭關係存在之請求；裁判法院：神戶地方法院；裁判日期：2011年2月23日；裁判主文：原告關於解雇無效部分之訴駁回。

事實概要：原告向兵庫縣勞動局檢舉被告違法派遣等行為，後兵庫縣勞動局對被告進行以「將所有派遣勞動者轉為直接雇用」為目標的改善指導。而後被告在與原告間的派遣契約到期時，以業務緊縮等理由不予續約。

判決理由：雖然兵庫縣勞動局希望被告能直接雇用派遣勞動者，但並非課予被告必須更新所有派遣員工契約為直接雇用的義務。對於原告的解雇，被告有向兵庫縣勞動局提出業務緊縮的相關報告，故解雇原告與該檢舉行為無關，解雇（不續聘）合法。

6. 岐阜縣裏金事件³²

本案訴訟標的：確認免職之懲戒處分無效之請求；裁判法院：名古屋高等法院；裁判日期：2011年11月10日；裁判主文：上訴駁回。

³¹ 日本トムソン事件，神戶地判平成21年（ワ）555

³² 岐阜縣裏金事件，名古屋高判平成23（行コ）28

一審判決：懲戒免職處分撤銷

事實概要：本件被告（一審原告）為岐阜縣職員，涉入岐阜縣的弊案（詐領預算）中，因而被免職。

判決理由：法院認為，被告在整起事案中，僅擔負命令傳達者的角色（實際下令者為縣長等），而在公益通報者保護法尚未立法的事案發生當時，根據該縣長的方針，不正受領的情事是不存在的，從而也無法證明被告對於不正受領情事存在具有不確定故意，倘若課予被告不履行縣長命令的義務，則可能使被告負擔抗命的責任，實為過苛。故因被告執行命令而對其免職的處分為無效。

就本案判決所呈現之意義：本判決論述著重於參與弊案者於弊案中擔任的角色。此案揭示了並非「高職位」即是「有權決定者」而對弊案發生具有不確定故意。在弊案發生時，仍應逐一審查參與者所擔任的角色以及知情程度，進而決定懲處是否有效。另外，也說明了應對於公益通報者保護法尚未立法時，對於弊案參與者的「揭弊義務」或「抗命義務」，應從輕認定的原則。³³

³³如以該事件中有關被告就詐領預算案之刑事責任為何？以及貪瀆案件與公益通報保護案件二者關聯為何？等問題為議，尚可進一步說明如下。

（1）首先，詐領預算案之刑事責任

本事件中，依據調查小組所製成報告書所載，涉犯者可能構成詐欺取財罪、業務侵占罪等。因日本並無如我國制定貪汙治罪條例之特別法，故本案罪責均回歸刑法之普通法討論。而此案中調查小組結論認為，刑事責任之追訴應著重於知情、下令之知事、副知事、出納長、總務部長等位階較高之官員。

（2）其次，承上所述，本案被告為知事公室次長（類似縣長辦公室副秘書長之職位），故為上述位階較高的官員之一。但在本案中，法院認為被告在本案中僅擔負命令傳遞者（將縣長命令傳達予基層公務員）的角色。岐阜縣知事在1998年地方政府改組時，為了使裏金（即浮報預算所得金錢）管理方便，向所屬各單位下達「若有裏金存在，請繳納至工會專戶作為公基金」的命令。而同時對外宣稱「本縣並無裏金存在」。此時被告雖為知事公室次長，並未參與該命令的決策，僅工具性的傳遞命令，故撤銷其免職處分。

再者，如就與公益通報行為之關係而言，法院認為，考慮本案發生時的時代背景，蓋當時並無任何對於公務員揭弊保護之立法，且因知事對外宣稱本縣自始並無裏金存在，自然不可能對於裏金是否存在展開調查、改正措施。又，知事下達本件命令時，其表面理由為「減輕保管裏金者的精神負擔，以及防止將裏金作為私人用途」。以被告的角度來說，此時若指摘知事命令不當（若有裏金存在，應展開調查，並繳回國庫），與知事「裏金不存在」的宣稱明顯矛盾，故知事僅將傳遞命令的任務委託予其他職員而非改正作為的可能性極高；另一方

7.大阪環境局河川事務所事件³⁴

本案訴訟標的：確認免職之懲戒處分無效之請求；裁判主文：本件同一事實有兩件判決，主文皆為免職處分撤銷。

其中裁判一事件：大阪地方法院；裁判日期：2012年8月29日。

該事實概要：原告任職於清理河川廢棄物的市府單位，該單位的職員長年以來有在廢棄物中物色有價值的物品占為己有的行為，對此原告進行內部告發。

判決理由：原告雖然也有侵占遺失物的行為，但原告從中獲取的利益並不大，而比起原告的行為，該單位主管對於此情況之容許，甚至參與行為，違反自己監督、管理義務，可非難性更高。且原告的內部告發對於後續調查有所幫助，應該在考量對於原告的處分時採為有利的情事。綜上，直接將原告免職違反比例原則。

另件裁判二事件：大阪地方法院；裁判日期：2013年3月25日。

判決理由：法院以與上述判決相同之理由，認為將原告等人處以免職處分違反比例原則，不具相當性，故撤銷所有免職處分。

面，也非常有可能為自己招來人事上不利的處分。故課予被告改正此命令的義務，進而認為被告的不作為值得非難，未免過苛。此處對於尚未有揭弊者保護立法前，如何評價未主動揭弊者之責任提供原則，即無法期待該人員在未受法規保護的前提下違抗上司責任。於我國法制上，可類比於公務人員保障法第17條第1項中課予受違法命令公務員有報告義務。於我國尚未完善揭弊者保護之立法前，不宜逕以此條規定使受命令公務員負完全、獨立之責任。

又，本案立與現行我國「戴立紳」案例相近，日本有無類似我國公務人員任用法之消極任用資格限制？就此，根據日本地方公務員法（中央則為國家公務員法），公務員之消極資格並非如我國一旦涉犯貪汙治罪條例判決有罪即喪失公務員任用資格。我國貪汙治罪條例中，囊括業務侵占罪、圖利罪、違背職務收賄罪、職務上收賄罪等多樣態之公務員不法行為。而日本刑法則著重於收賄類型犯罪之懲罰，對於業務侵占罪、圖利罪等則如前述，回歸刑法之業務侵占以及詐欺罪名。故僅涉犯收賄類型犯罪者，另外於國家、地方公務員法中規定罰則，並喪失公務員資格。

申言之，於我國「戴立紳案」中，其涉犯貪汙治罪條例第五條第一項二款之利用職務上機會詐取財物罪，若於日本法規範中，係以刑法詐欺罪之相關規定論處，並不生失去公務員任用資格之結果。又，若依本案中日本法院所闡釋之原則，在我國揭弊者保護法制尚未完備時，課予消極不反抗長官違法命令之公務員獨立責任，尚嫌過苛；況戴立紳尚能勇於揭發弊案，更應予以保護，自不待言。

³⁴ 大阪環境局河川事務所事件，裁判一：大阪地判平成23年（行ウ）17

裁判二：大阪地判平成23年（行ウ）48

就本案判決所呈現之意義：這兩件判決揭露了關於「告發者自己亦有參與違法行為」的事案類型處理標準。法院就可非難性以及處分的相當性兩點進行論述。首先，若整個單位皆參與弊案，或單位主管對於弊案容許，甚至參與，此時該主管的失職應為主要課責對象。其次，實行公益通報者，就算有參與弊案，也應該考量其揭弊行為而對其採取較輕的處分。

8. 保險代理解雇事件³⁵

本案訴訟標的：確認雙方僱傭關係存在之請求；裁判法院：東京地方法院；裁判日期：2012年8月23日；裁判主文：確認雙方僱傭關係存在。

事實概要：原告在上班時間用公司配發之電腦作成內部告發的文書，被告以原告違反職務專念義務為理由之一，解雇原告。

判決理由：法院認為，在上班時間以公司配發的電腦作成內部告發的文書並無法直接認為違反職務專念義務，仍須考量動機、目的、內容、態樣等因素。被告所主張之其餘解雇理由均不存在，故解雇為無效。

就本案判決所呈現之意義：本案意義在於限縮職務專念義務的適用範圍，並非在上班時間使用公司配發的電腦處理與職務無關的事情即可認為違反職務專念義務。

9. JBC 事件³⁶

本案同一事實共有兩名原告，分別遭受解雇以及轉調之不利處分
其一之訴訟標的（一）：確認雙方僱傭關係存在之請求；裁判法院：東京地方法院；裁判日期：2014年11月21日；裁判主文：確認雙方僱傭關係存在。

事實概要：被告以原告對主管機關文科省為不實告發，進而損害

³⁵ 保險代理解雇事件，東京地判平成23年（ワ）14265

³⁶ JBC 事件，訴訟標的（一）：平成24年（ワ）23646

訴訟標的（二）：東京地判平成年24（ワ）14721

被告的信譽為由解雇原告。

判決理由：法院認為，原告基於對於原職場內部的不信任，直接向主管機關為公益通報（手段相當性），且有檢附證據（有相當事實足認其為真實），並不能認為有使文科省不當發動指導權限，進而損害被告信用的意圖（目的公益性），故解雇為無效。

就本案判決所呈現之意義：本判決確認了公益通報的對象，不需以「在職場內窮盡一切手段」後始得向主管機關為公益通報。而法院所審查的重點，仍與前述公益通報的三要件密切相關。

其二之訴訟標的（二）：轉調命令無効之請求及損害賠償反訴之請求；裁判法院：東京地方法院；裁判日期：2014年11月21日；裁判主文：確認僱傭關係存在。

判決理由：法院無法認同原告所為公益通報有造成被告名譽受損的不法意圖，亦無法證明因為公益通報而產生了被告所指摘的結果，故公益通報的行為不能作為解雇事由，解雇為無效。（本案例中被告對原告實施之其他處分與公益通報無關）。

10.大阪入れ墨事件³⁷

本案共有兩件任職於大阪市不同處所的職員分別起訴請求戒告處分撤銷。

本案訴訟標的：戒告處分撤銷之請求；裁判法院：大阪地方法院；裁判日期：2014年12月17日及2015年2月16日；裁判主文：兩件判決之主文、內容、理由均相同，戒告處分撤銷。

事實概要：原告為大阪市的職員，大阪市政府因接收到「有職員在兒童面前露出刺青，並出言恐嚇」等公益通報，而對全體職員展開身上是否有刺青的調查，原告在此調查中拒絕配合而被處以戒告處分

判決理由：法院認為，大阪市政府調查職員身上是否有刺青違反個人資料保護法的相關規定，從而不服從違法命令而為的該戒告處分

³⁷ 大阪入れ墨事件，大阪地判平成25年（行ウ）104，平成24年（行ウ）295

也應一併撤銷。

11. 甲社事件（弁当屋）³⁸

本案訴訟標的：確認僱傭關係存在之請求；裁判法院：東京地方法院；裁判日期：2015年1月14日；裁判主文：確認僱傭關係存在

事實概要：原告任職於被告（從事高齡者餐食的外送服務）廚房工作，對被告的衛生管理事項進行內部告發，而遭到被告解雇。

判決理由：雖然被告具體的通報內容中，有多數經過當地衛生所檢查後並不存在，但整體公益通報的主旨是關於衛生環境的缺失，且原告對於「被告的職員缺乏食品衛生安全的意識」此點是有相當理由信其為真實的，因此本案通報可說是為了防止食物中毒事件的發生，除具有公益性外，且原告僅對衛生主管機關進行告發，在手段上亦具有相當性，故本案內部告發符合公益通報的保護要件，解雇為不合法。

就本案判決所呈現之意義：對於公益通報要件中「有相當理由信其為真實」的要件進行細部操作，只要通報的主旨、核心等為真實，就算通報內容有部分並非真實，亦滿足此要件。

12. オーマック事件³⁹

本案訴訟標的：懲戒解雇無效之請求；裁判法院：東京地方法院；裁判日期：2015年11月11日；裁判主文：懲戒解雇有效。

事實概要：原告將記載有被告公司關於貨款請求無故增加，以及放空海外商品等情事（後被法院認為非屬事實）的文件，寄發給被告公司以及被告公司業務上來往的公司，因而遭懲戒解雇。

判決理由：根據成立公益通報的三要件（一、須為事實，獲通報者有相當理由信其為真實；二、須具公益性；三、手段具相當性）檢視如下：

（1）雖然被告所指稱的情事非為真實，但因為公司的請求確有不適當的地方，可認為是有相當理由信其為真實。

³⁸ 甲社事件（弁当屋），東京地判平成25年（ワ）4336

³⁹ オーマック事件，東京地判平成26年（ワ）14251

(2) 原告與公司間有未付薪資的爭議存在，原告告發行為的目的在於獲得早期未支付的薪資以及封口費等私人利益，故否定其公益性。

(3) 對於公司的客戶所為告發是不必要的，故手段不具相當性。
綜上，本案不該當公益通報成立的三要件，故不受保護。

13. 大王製紙事件⁴⁰

本案訴訟標的：確認僱傭關係存在之請求。；裁判法院：東京地方法院；裁判日期：2016年1月14日；裁判主文：確認僱傭關係存在。

事實概要：原告於被告公司中擔任高階管理職（董事兼總務部長），向該公司的顧問提出了內部告發。而該告發的內容亦被登載於業界報紙中。被告主張該告發內容不實，損害被告公司名譽，對原告同時處以降職、調職處分，後因原告拒絕至調職後處所出勤，而解雇原告。

判決理由：法院認為，原告所為內部告發之消息來源僅有原告職員間的傳聞以及自己業務上所知片段的資訊做出的臆測，非但沒有客觀證據可證明其為真實，亦未達到有相當理由確信其為真實的程度，故該內部告發構成損害名譽以及洩漏營業秘密等行為，對於原告的降職處分為有效。至於對原告的調職處分，因為與降職處分同時發布，應認為為懲戒的一部分，而對於原告的調職並未考量到原告的經驗、適性等，故該調職命令為無效，從而該解雇亦為無效。

14. 公立大学法人岡山県立大学事件⁴¹

本案訴訟標的：確認僱傭關係存在之請求；裁判法院：岡山地方法院；裁判日期：2017年3月29日；裁判主文：確認僱傭關係存在。

事實概要：原告為該大學教師，在2012的入學測驗中，因為另一職員欲在素描作品的分數輸入電腦後另行修改而發生爭吵，後原告

⁴⁰ 大王製紙事件，東京地判平成25年（ワ）6929

⁴¹ 公立大学法人岡山県立大学事件，岡山地判平成25年（ワ）1051

將此事向 NHK 為內部告發，因而遭被告處以停職等懲戒處分。

判決理由：雖然無法證明該修改分數的行為是對於分數的不正操作（告發內容），但因原告確實參與分數評定，且與欲修改分數的職員發生口角等，有相當事實使原告相信此為對於分數的不正操作，告發目的是導正入學測驗的公平性，對於 NHK 的告發也符合手段相當性，從而阻卻該內部通報的違法性。故大學對原告所為停職等懲戒處分為無效。

根據上述相關爭議案件，對於因內部告發行為而受雇主懲戒處分的常見理由，歸納如下：

- 1.違反職務專念義務
- 2.毀損公司/組織名譽
- 3.違反保密義務

綜上所述，日本法院實務上對於內部告發是否成立，在公益通報者保護法立法前，即有建構出三個要件的審查模式，此三個要件分別為：

- 1.告發內容為真實，或有相當理由信其為真實
- 2.告發出於公益目的，而非為牟取私人利益
- 3.手段具有相當性

而法院在涵攝三個要件時，對於主張自己符合內部告發要件的當事人，其審查的重點在於當事人在為告發行為時是否有提出相當的證據證明其為真實。若當事人僅是藉由手上資料推測有不法情事而為告發，則不會被認為值得保護。

(三) 制度運作之成效檢討

首先，就整體之制度運作而言，消費者廳作為法規主管機關，其主要之任務有以下幾點：⁴²

1.負責舉辦對於通報窗口（機關、民間企業）負責人的教育訓練與宣導活動。

2.提供關於公益通報的諮詢窗口，包含因公益通報而遭受不利處分時的對應。

3.進行對於公益通報實態的各種調查，以及舉辦研討會。

4.原則上不直接接受民間企業勞動者的公益通報，而是將通報者轉介至各目的事業主管機關。

又，各該目的事業主管機關，則主要為負責接受公益通報，進行調查、處分等相關事務執行。

對此，如相對於一般政府機關所設置之通報窗口，則與一般之受理陳情、檢舉管道有何差異？通報程序是否因設有窗口而改變？

本研究根據消費者廳公布之指導方針，以及其於 2017 年所修正內容以觀，由政府機關所設立，提供予民間企業勞動者近用的通報窗口與一般之陳情、檢舉管道主要有以下幾點差異：⁴³

1.通報窗口的負責人單一化、專業化。

2.相較於一般陳情、檢舉管道，更注重保密原則，以及利益衝突迴避的落實。

3.對於具名通報，必須回覆調查程序、結果（是否成立公益通報），以及對通報人後續是否受不利處分進行追蹤。

另外，根據 2017 年所修正的指導原則，若有民眾藉由一般陳情、檢舉管道進行檢舉，而機關判斷可能成立公益通報時，準用公益通報

⁴² 請參照：各指導方針的最後部分「消費者庁の役割」（即「消費者廳所負責的部分」）

⁴³ 參照：消費者廳所公布，關於指導方針各項規定的說明：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(内部の職員等からの通報)各規定の趣旨

http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/administration/pdf/gyosei_guideline_170804_0001.pdf

之程序處理。亦即，在新指導原則下，公益通報案件統一由通報窗口處理。

此外，就有關日本內部告發制度於實務上運作之成效檢討，本研究報告根據作為公益通報中央主管機關的(內閣)消費廳於平成 24-28 年期間對於公益通報者保護制度之實施結果所做的調查結果報告，提出以下相關重要的分析檢討內容。⁴⁴

該調查報告之主要內容包括以下三個面向：

第一、相關統計資料說明，包括於平成 24-28 年所做的各層級政府機關的窗口設置比率，以及平成 24-28 年由各政府機關以及企業中通報件數的統計說明。

第二、實務上遭遇到困難的課題。根據實務現況，遭遇到困難的主要課題包括：1.民眾對於法案的熟悉度不足(根本性問題)；2.政府提供的說明不足；3.理論與實務之間的差距；4.自己利益與通報間的衝突；5. 其他(例如，被通報對象乃是有來往的企業，或有關匿名通報的對應)等。

第三、具有可供參考價值的制度經驗；主要包括：1.諮詢窗口的重要性；2.匿名性確保；3.證據蒐集；4.外部窗口，例如有關專門接受通報的公司、律師公會或政府機關等。

承上文，以下根據消費者廳就相關之具體內容，乃進一步說明其相關內容如下：

第一、相關統計資料之說明。

根據日本消費者廳自平成 24 年(2012 年)開始，每年對於當年度公益通報者保護的相關數據進行統計。其中重要的數據有：

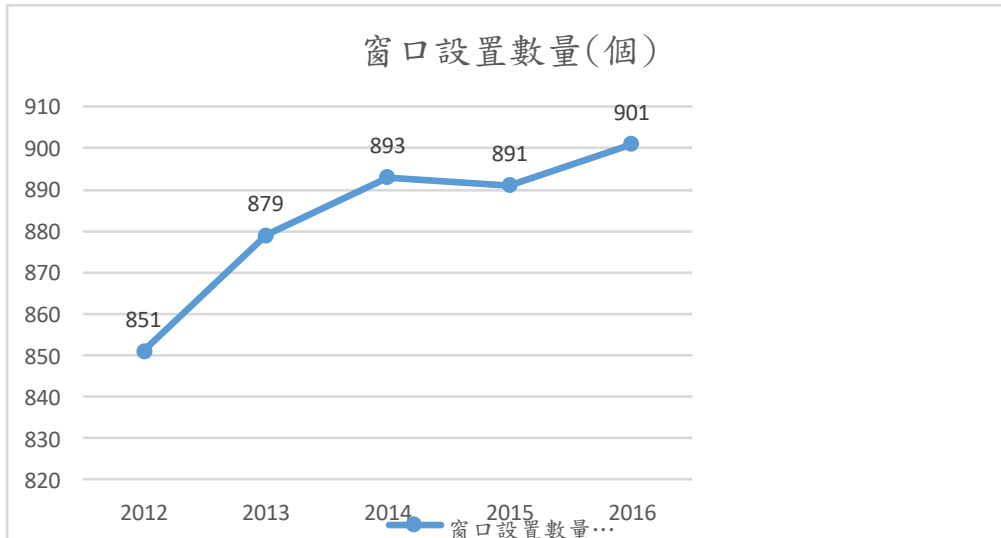
- 1.各級政府機構中，專門接受公益通報的窗口設置比率；
 - 2.各級政府機構，以及民間企業，每年接受公益通報的件數統計。
- 進一步言，各級政府機構中，專門接受公益通報的窗口設置數量

⁴⁴ 請參考日本消費者廳公佈之相關調查報告資料。

http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/investigation/

如下：

屬於府省廳(中央機關):100%;屬於都道府縣(縣、市):100%;
屬於市區町村:(鄉鎮市區):如圖表。



於圖表中可以看出，鄉鎮市區層級政府機關，設置通報窗口的數量呈現上揚的趨勢。而設置比率則是從 2012 年的 50.1%，到 2016 年成長至 52.3%。

至於設立的時點，中央政府以及縣、市政府，約有兩成在公益通報者保護法實施前（2006 年 4 月）就已經設置通報窗口，有約六成隨著法律實施而設置。剩下約兩成則在統計開始的 2012 年之前均設置完畢。

另，在有設立通報窗口的鄉鎮市區行政機關中，則僅有 5% 的窗口在保護法通過前設立，隨著法律實施而設置窗口的也僅有約 3 成。

各層級政府機關的通報件數統計⁴⁵

府省廳	2012	2013	2014	2015	2016
通報件數	105	98	163	174	146
調查件數	102	112	152	162	139
實際進行改正、 懲處的件數	48	41	67	72	43

都道府縣	2012	2013	2014	2015	2016
通報件數	117	99	156	145	159
調查件數	108	92	138	120	146
實際進行改正、 懲處的件數	57	32	48	52	55

政令指定都市	2012	2013	2014	2015	2016
通報件數	800	967	856	632	810
調查件數	462	371	306	282	291
實際進行改正、 懲處的件數	26	109	111	107	79

根據相關政令指定都市：京都、大阪、神戶等 20 個主要都市（鄉鎮市區層級）等。

⁴⁵ 行政機關における公益通報者保護法の施行状況調査・外部窓口の整備に係る検討状況に関する調査

http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/investigation/

私人企業	2012	2013	2014	2015	2016
通報件數	4266	4102	4285	4598	4956
調查件數	4048	3819	4099	4348	4573
實際進行改正、 懲處的件數	3065	3107	3200	3331	3563

在以上的統計內可以看出，在中央以及縣市政府通報的案件，約有九成會進入調查程序，而進入調查程序後的案件，約有三分之一到一半，會實際進行改正、懲處。又，基於政令所指定的都市中，調查件數以及實際進行改正、懲處的件數落差相當大，其原因，可能跟後續提到關於公益通報所面臨的課題有關。另，在私人企業的部分，除了三項指標均呈現上揚的趨勢外，值得注意的是，相對於日本共約 410 萬間企業，每年 5000 件的通報件數可說是相當少的。

第二、實務上遭遇到困難的課題。

(一) 民眾對於法案的熟悉度不足 (屬核心問題)⁴⁶

根據以消費者為對象而於 2012/12~2013/1 期間，針對全國勞動人口以及企業主所做的網路調查以及郵寄調查，共分別收到了 3,000 份以及 3624 份的有效樣本(下稱 2012 調查)。在此資料之中，僅有 30% 左右的勞動者，曾經聽過公益通報者制度。而針對企業主所做的調查中，則有 62% 左右，對於法案有所認知。

而對於未在公司內設立內部通報窗口的 1923 家企業主，詢問其沒有設置的原因(複選)，排名前兩名是「不知道是怎樣的制度」(41.3%) 以及「不知道如何導入」(30.7%)。就同樣的情況，在消費者廳於 2016 年針對 15,000 個國內民間法人調查(下稱 2016 調查) 中出現。對於 1821 間沒有設置內部通報窗口的企業詢問其原因(複

⁴⁶ 公益通報者保護制度に関する実態調査(平成 24 年度実施)

http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/investigation/pdf/130625zentai_2.pdf

選)，第一名是「不知道有這樣的制度」(30.5%)，「不知道如何導入」以及「法律沒有課與這樣的義務」並列第二(25.7%)。

以下，再分別就大企業以及中小企業對於法案的熟悉度不足的不同情形分別說明。

1.大企業對於法案的熟悉度

在大企業中，不論是勞動者或經營者，對於法案都有一定的熟悉度。但問題會發生在負責接受公益通報的窗口職員身上。就算是在大企業中，因為成本、人力配置等考量因素，幾乎不可能出現專職負責接受通報的職員，連帶影響到的是包括訓練不足、經驗不足、專業度（對於流程的熟悉度、法律解釋等）不足等現象。另外，對於以「發展辦公室戀情」等違反個人道德標準的通報內容，不知該如何對應。

2.中小企業對於法案的熟悉度

在中小企業中，經營者自身的態度以及對於法案的熟悉度可說完全決定了該企業應對公益通報制度的方式。而中小企業主可能囿於時間、體力等因素，無法參加關於制度方面的說明會。就算設立通報窗口，也面臨與上述大企業相同的問題，但程度更加嚴重。

(二) 政府提供的說明不足

雖然政府在法律實施前一年(2005年)就公佈了一份提供給民間企業主的指導原則，但在2012調查中，僅有約四成的企業主知道這份指導原則。

而在中小企業，甚至中小型行政機關中，因為人力、物力的限制，多數無法從政府提供的指導原則或說明會等綱要性的內容中設計出一套制度。在2012調查的問卷中，有數間中小企業主均希望能夠有一套設計完成，可以直接參考或套用的制度。另一方面，也希望對於運行制度所需花費的成本、勞力等有可供參考的數據。

（三）理論與實務之間的落差

1.通報件數稀少，必要性不高

實際上，即便是大企業，也不是每年都有通報的案例，更何況是員工人數僅有數人或數十人的中小企業。在此種情況下，通報窗口負責接受通報的人員不但無法在實際運作中練習如何分辨通報內容的真實性，對於通報的應對、法律條文的解釋等專業度較高的工作內容，平常也無法或很少接受教育訓練。

在中小企業以及中小型行政機關中，因為職員間幾乎彼此都相互認識，因而產生「沒有必要特地設立通報制度」、「如果發生弊案，大家馬上就會知道」的想法非常普遍。另一方面，若要設置通報制度，對於資本額不高的中小企業主，以及經費不多的地方行政機關來說，無疑是一種負擔。就此而言，與「防範未然」等抽象的利益相比，設立制度所需花費的成本過高，設置通報窗口是不符合效益的行為，自然就不會願意導入通報制度。

2.保密性、窗口獨立性不足

即便是職員有上千人的大型企業，針對通報內容相關的業務範圍進行調查的話，也是有可能找出通報者。更何況是職員大部分互相認識的中小企業，基本上無法期待具有保密性。另外，對於通報窗口的獨立性，在甚至可能沒有部門分別的中小企業中，除非是直接隸屬企業主，也難以期待能夠有非常高度的獨立性。

3.經營者的態度

不論企業規模，若是經營者沒有關於公益通報的意識的話，就算設立了通報窗口，也有可能使整個通報制度流於形式。若是經營者具有防範未然的意識，就算是中小企業，也有可能建構出有效的通報制度。但中小企業主個人的時間、精力畢竟有限，就算有想要設立制度的想法，也因為沒有可供直接參考的制度設計而難以實行。

（四）自己利益與通報結果（公益）之間的衝突

公益通報所能增進的是大眾（他人）的福祉，但若因為通報而遭受不利的處分，影響到的是自己的利益，甚至必須透過曠日費時的訴訟程序來取得賠償。換言之，即使最後得到勝訴判決，是否能實際獲得賠償也是未知數。另外，也有可能影響到同部門類似業務的其他同事，被誤會為通報者。

（五）其他

1.若發生弊案的是平常有交易往來的公司

大企業因為來往的廠商數目眾多，比較有餘裕的條件可以暫停往來進行調查。若是中小企業，雖然與往來的企業間可能有收賄等情事發生，但若停止往來，公司有極高的機率無法繼續營運，或是要找到新的往來公司需要花費一定的時間。經營者考慮的較偏向如何與長年合作的公司間圓滑地對應弊案。

2.針對匿名通報的對應

匿名通報具有無法確認細節、內容多為虛構等特徵。有的企業會向通報者勸說，例如「匿名通報因為難以調查，可能沒有結果」、「隨著調查進行，可能會有需要再度確認細節的狀況」等，也有因而願意提供實名的狀況。而因為匿名通報而進行無意義的調查，或調查因缺乏必要資訊而中止等狀況是必須負擔的成本。

第三、具有可供參考價值的制度經驗

日本消費者廳根據以上所提出的實務運作調查結果，並提出以下認為具有可供參考價值的制度經驗，以作為改善通報制度在運作上的建議。主要之建議內容可整理如下：

（一）諮詢窗口的重要性

在正式進行公益通報之前，若有可以諮詢的對象，對於需要準備何種證據、程序，以及相關法律規定等提供意見，可以顯著提高調查

的效率。另外，在中小企業中，與其進行公益通報，不如直接跟上司討論來尋求改善的想法也相當普遍。

（二）匿名性的確保

若公司能建立獨立、可信賴的通報窗口，職員也會比較願意實名進行通報，也能在弊案發生前或剛發生時及時阻止。許多企業會設置外部窗口，因為是與公司無關的第三人，能夠加強通報者的信賴度。

不論是行政機關或外部窗口，都還是有可能發生不夠謹慎處理匿名性的問題。如何提升接受通報者的意識以及專業度，是重要的課題。

（三）外部窗口

外部窗口，除了行政機關以及主流媒體以外，主要是委託律師事務所以及專門處理公益通報的公司。以律師事務所而言，不僅對於法律較為熟悉，因為有守密的職業義務，也比較能讓人信賴。但因為費用較高，中小企業比較傾向委託專門接受公益通報的公司，讓該公司將通報內容匿名化後協助調查。可以有效解決中小企業中匿名度不足以及專業度不足的問題。

五、晚近重要政策提出與行政建制改革：2017（平成 29）年「地方政府如何因應公益通報者保護法之指導方針」

爾後，至去年（即平成 29 年，2017 年）日本消費者廳進一步再總結過去相關調查結果之報告，就公益通報者制度上的運作建議正式提出一份甚值關注的指導方針：平成 29（2017）年提出「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」（以下稱「指導方針」）。本研究報告整理相關內容如下。

(一)「指導方針」の發佈背景與主要目的⁴⁷

首先，就此一指導方針，是為因應公益通報者保護法於 2006 年通過時，根據國會的附帶決議而公布。目的是讓行政機關能夠妥適地對應內部職員，或職掌範圍的民間企業勞動者的公益通報。

就該「指導方針」於平成 29（2017）年再修正的經過背景。2015 年 3 月時，作為「消費者基本計劃」的一部分，開始規劃對於各指導原則的檢討修正。並於同年 6 月開始舉行「提升公益通報者保護制度的實行效果」的相關研討會。而根據研討會所提出的最終報告書，於 2017 年 3 月公布了相關指導原則的修正。

就修正的主要目的而言，乃為了防止行政機關對於公益通報做出不適切的對應（擱置通報、洩漏秘密、不適當的調查等）；針對以下六點目的，大幅度地擴充、修正該指導方針。

1.確保對於公益通報有適切的對應；

(1) 除了公益通報外，也將其他不完全符合公益通報要件的通報處理方式明文化。

(2) 促進對應通報方式的彈性（例如：真實相當性的要件明確化）

(3) 確保調查方法的妥適性。

2.提升對於通報狀況應對的透明度；

(1) 強化與通報者間，關於通報對應狀況的告知。

(2) 迅速、適切的對應意見、陳情等。

⁴⁷ 「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」の概要

http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/administration/pdf/gyosei_guideline_170321_0003.pdf

3.徹底執行對於通報者的保護；

(1) 徹底執行對於通報相關的秘密保護以及防止個人資料的洩漏。

(2) 對於匿名通報的應對方法明文化。

(3) 強化對於通報者的後續追蹤。

4.提升對應通報的技巧、能力；

(1) 對於通報窗口的負責人進行足夠的教育訓練。

(2) 對於全體機關職員公布相關的進修、說明會等資訊。

(3) 由消費者廳協助相關教育訓練事項

5.針對經營者、勞動者的廣泛宣傳；

(1) 對於各機關所管轄的相關事業主以及勞動者，廣泛宣傳公益通報制度。

(2) 輔導與行政機關有簽訂契約或領取補助金的企業導入內部通報制度。

6.對於對應通報的組織的檢討、改善；

(1) 根據職員以及民眾的意見，定期對於公益通報制度進行檢討改善。

(2) 公布公益通報對應窗口的相關資料。

(二) 有關行政機關負擔的功能與角色

根據該指導方針，作為「行政機關」於公益通報中，可能擔任以下三個角色；包括：其一、作為事業者（雇主）角色；其二、作為接受通報的主管機關角色；其三、作為協助企業建立公益通報制度的諮詢機構角色等。

以下，分別根據指導方針內容就行政機關負擔的三個角色進行說明。

其一、作為事業者（雇主）⁴⁸角色的行政機關

根據「指導方針」有關內部職員的通報（内部の職員等からの通報）規定，若公務員對機關內部弊案進行內部通報，則是向所屬同機關的通報窗口進行通報。是以，行政機關居於事業主（雇主）的地位應有以下的作為。主要內容包括：

1.行政機關在面對職員的公益通報時，應秉持保密、妥適、迅速的原則處理。

2.各行政機關，應設置跨部門的通報窗口以及諮詢窗口，若有能力，應由律師協助設置外部窗口。

3.各行政機關應注重公益通報者的保密，不得洩漏或以不正方法使用通報時取得的資料。

4.各行政機關無正當理由，不得拒絕公益通報。

5.各職員不得處理與自己業務相關的通報案，亦應注意是否有利益衝突。

6.通報的內容，包含行政機關自身的違法行為或違法可能，以及對於推行業務有所助益的相關事項。

7.各行政機關應對於匿名通報，在可能的範圍內與實名通報為相同處理。

8.行政機關應對於調查的結果通知通報者，若有改善措施的話也應一併通知。

9.行政機關應告知職員，若因通報而遭受不利益處分，其救濟方法。

⁴⁸ 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（内部の職員等からの通報）

http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/administration/pdf/gyosei_guideline_170321_0001.pdf

另，針對預算、人力不足的地方公共團體，可以考慮在數機關間成立聯合通報窗口，或是利用已經設置的其他通報窗口、諮詢窗口等。⁴⁹

其二、作為主管機關⁵⁰角色的行政機關

1.各行政機關應設置讓勞動者近用的通報以及諮詢窗口。在負責人有更動時，應通知通報人並注意圓滑地交接。

2.各行政機關應注重公益通報者的保密，不得洩漏或以不正方法使用通報時取得的資料。尤其應注意於調查受通報企業時，不得將僅有通報者知悉的情報，以及相關個人資料等得以特定通報者的資訊洩漏給受調查企業。也應在最小範圍內共有情報。

3.行政機關應接受通報企業的員工、派遣員工、往來企業員工，以及其他對於確保該企業遵守法令之必要人員所為通報

4.各行政機關應注重公益通報者的保密，不得洩漏或以不正方法使用通報時取得的資料。

5.各行政機關無正當理由，不得拒絕公益通報。

6.各職員不得處理與自己業務相關的通報案，亦應注意是否有益衝突。

7.各行政機關應對於匿名通報，在可能的範圍內與實名通報為相同處理。

8.行政機關應對於調查的結果通知通報者，若有改善措施的話也應一併通知。

9.當行政機關接獲訊息，得以知悉管轄之企業有違反法令或將要違反法令之行為，雖非公益通報，準用關於公益通報相關規定實施調

⁴⁹ 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（内部の職員等からの通報）[http](http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/administration/pdf/gyosei_guideline_170731_0002.pdf)：

[//www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/administration/pdf/gyosei_guideline_170731_0002.pdf](http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/administration/pdf/gyosei_guideline_170731_0002.pdf)

⁵⁰ 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）[http](http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/administration/pdf/gyosei_guideline_170321_0002.pdf)：

[//www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/administration/pdf/gyosei_guideline_170321_0002.pdf](http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/administration/pdf/gyosei_guideline_170321_0002.pdf)

查以及對企業為處分或勸告。

10.接獲通報後，應詳細向通報者說明保密原則、處理流程等情報。

11.若通報內容並非自己機關主管業務，應及時向通報者說明主管機關。

12.前項情形，應在注意保密的情況下，將該公益通報的相關資料交給通報者

13.在接獲通報後，應盡速依相關法規審查是否受理通報，及時通知通報者審查結果。若不受理通報，並應說明原因。

14.行政機關應對於通報者為通報後，進行適當的關心。若有發現通報者因為通報而遭受不利益處分，應轉介至消費者廳的通報者諮詢中心。

其三、作為諮詢機構的行政機關

即，如何使行政機關扮演一個協助建立通報制度的諮詢機構。主要包括以下的相關作為：

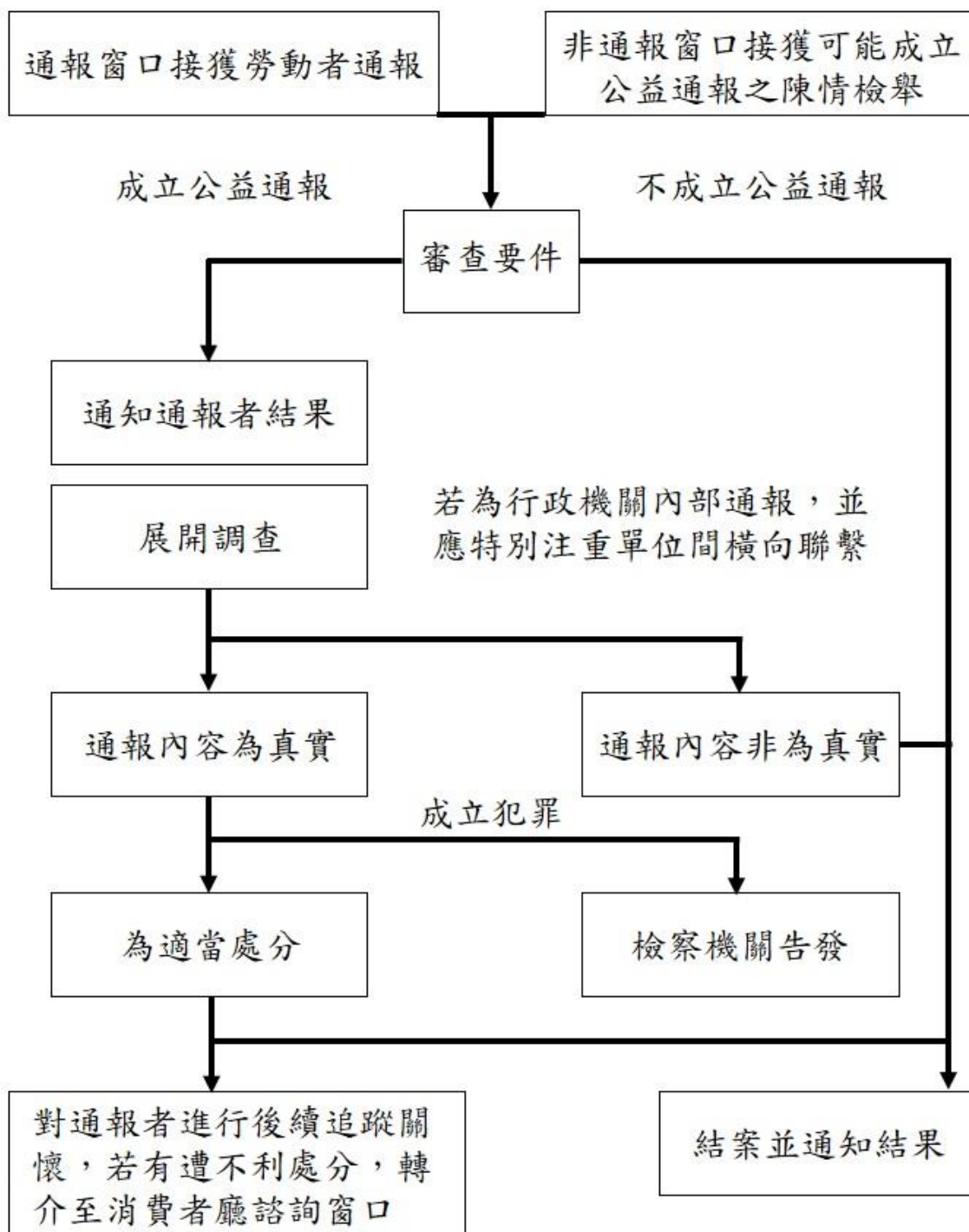
1.行政機關應定期舉辦有關公益通報者保護法，以及消費者廳所發布民間企業建立公益通報制度的指導原則（下稱民間指導原則）的說明會，並介紹行政機關自身的通報以及諮詢窗口。

2.主管機關若認為與行政機關訂有契約，或接受行政機關補助的企業中，有發生弊案的可能，應依照民間指導原則協助建立通報窗口。

其四、行政機關於接獲公益通報時，所應採取的程序

如前述，「制度運作的成效檢討」中所提及，消費者廳並未設計一套可供企業主或行政機關直接套用的制度，而是以綱要性的指導原則、注意事項、問答等方式推廣設立公益通報窗口。惟，其中仍可整理歸納出以下接受通報後所應踐行之標準作業程序（SOP）⁵¹

⁵¹ 參考消費者廳「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」
http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/private/system/pdf/minkan_shikumi_161213_0002.pdf



六、我國公益揭弊保護制度之立法政策建議

日本的公益通報制度或稱吹哨者保護制度，在法設計上係以私部門的私權僱傭關係為主要適用對象，但亦包含公部門之受僱員工（含公務員），但在實務操作上私部門之內部告發以及相關訴訟事件爭議則相對明顯。事實上，該制度係於法設計上以私部門為主，不過實際上對私部門勞工而言，欲運用此一告發制度除需較公部門員工具有更大的勇氣以外，日後於僱用關係上亦更容易受到報復的危險。換言之，任職公部門的勞工因為較不容易被解雇，所以一旦為告發行為後大多是受到屬於職務上的不利益，就此而言，公私部門勞工實際上各有其不同之保護利益需求。就我國法制發展的政策立場上，公私部門的吹哨者保護應如何定位已討論許久，多數論者認為雖然側重的比例或有不同，但不論保護對象是屬公部門或私部門之內部治理都有其深刻意義，且對兩部門之受僱者（公務員或一般受僱勞工）而言皆有一定之保護需求。

再者，就各國立法政策上，對吹哨者的保護乃有不同的政策理由，究竟係是對機關內部的犯罪防止、內部治理的建立或者是對於當事人的保護？此外，該不同的政策理由於公、私部門亦分別有其不同的需求性、重要性。

對私部門勞工而言，其爆料（告發行為）不僅可能與其個人利益（私益）無關，甚可能有不利益連結的間接關係。舉例而言，就過去食安案件的爆料結果來看，當然是與重大公益相關，但工廠關閉後該名告發弊案的勞工也可能就會失業。故對於私部門的告發保護之立法考量上，係知其受僱勞工並沒有義務揭發弊案且極可能導致自身承受不利益之對待，但以立法保護方式而於道德上期待其能成為吹哨者，以期增進社會公益，當然也包括公司內部治理之改善。

總的來說，相對於公部門，私部門的公益通報（吹哨者）制度究竟在於強調公司治理以及法遵義務的提升，或是在於強調違法行為的防止、報復的禁止等，在該不同層次的考量中乃會使公益通報制度有其不同面向的價值側重，同時，就私部門吹哨者制度的規範上亦應更

注意在實際的勞資關係中勞工如何其適用該法律的可能性。

另一方面，公部門的受雇者（雖包括一般勞基法適用之勞工，但主要為具公務員身分者）因為有其公務員的職責義務，本即應對於就職務上與其有關的不法行為負有揭發義務或拒絕聽命從事之，因此在吹哨法制上，對公部門之受僱者乃是在其為揭發行為之義務後給予特別保護，兩者的立法出發點有別。不過，必須特別注者，在討論公部門吹哨者的保護時，我國各公部門機關之內部亦有許多受僱員工係適用勞基法而為純粹私權僱用關係的勞工，又或是，雖為公部門受僱員工揭發之弊案，但係與外部的私部門企業相關。

又，有關吹哨者保護法制的設計上，無論是公私部門之規範，其主要內容皆可區分為實質部分與程序部分。就實質部分，即是揭弊行為所涉吹哨事實的真實性問題；過度容許錯誤的爆料（不當告發）可能致生通報權（告發權行使）的濫用，以及，由於公益通報的相關事件大多數是部分真實、部分虛偽，或部分真實、部分難以被認定為真實，則此時對吹哨當事人的保護程度是否有所區別亦為立法考量因素。此外，在程序部分，一般則包括如何認定為真實，以及認定後應如何對揭弊者採取適當保護，其中特別是有關為揭弊行為當時的保護以及事後的救濟；尤其必須注意的是，當事人為揭發行為時，可能受有除勞動條件以外的人身安全問題，或是其告發事後在財產上、非財產（精神上）上的不利益。

惟，尚須注意者，如就現行我國相關法制下，有關對於公務員法制或勞動法制上既有對吹哨者的保護途徑，例如相關公務員規範之行政法或刑法，或勞基法、性平法、勞資爭議處理法等相關規範，雖然此等現行規範之保護（範圍）不足，但在訂定《吹哨者保護法》特別法之時，應於立法政策上考慮如何與既有的保護途徑加以整合；包括適用的對象範圍，乃至後續有關的救濟程序、保護程度等，使之於法律制度之運作上得以保持一定的連動關係，尤其必須考量公私部門之間不同法律關係適用的受雇身分。

另外，就告發方式（途徑）或對象上，於制度設計上是否應先向特定之人或機關為告發之爭議，乃考量告發之實效與事業單位所受不

利益之問題。國際上許多國家如日本，乃認為公益通報係為強化公司（或行政機關）內部合法化的治理，有效提高雇主對法定義務的遵守，因此在法制度之設計上，向特定之人或機關為揭弊行為必須是「由內而外」。換言之，就制度設計上，對於雇主（包括公部門機關）之內部治理乃在不可期待其合法化之後，始允許告發人得向外部告發並藉此達到對內有效監督之目的，此等要求遵守內部告發手段用盡之原則，係考量內部揭發制度可使公司受較小損害，而外部揭發則因牽涉到信譽自有較大損害之利害。不過，此一制度設計亦有可能弱化告發之實效，甚至導致告發人本身，係「出師未捷身先死」而遭受雇主或上級主管之打壓或勸誡。

然就我國過去或日本等有關吹哨事件之實務經驗上，許多吹哨案件之告發行為係內部、外部同時進行或兩者之間隔極短，蓋勞工先在內部（事業單位內）為揭發不法情事之後，為求自保，大多會盡快進行外部（事業單位外）之揭發。就此，所謂內部、外部之間應如何為適當區隔，對其揭發行為之合法性考量上，或許在私部門與公部門之間亦可考量其差異，簡言之，相較於私部門，公部門則更強調於內部揭發先行（為主），外部揭發後續（為輔）的必要性。

最後，尤其重要者，參考本研究上述之日本相關經驗，有關制度之立法規範更應注意其實務運作的可行性。日本於公益通報者保護法立法後，即發現實務上產生諸多於立法當時未能或不及加以考量之問題或現象，因此陸續實施相關調查研究，並發佈相關行政指導方針，尤其是針對行政機關在制度運作上的角色與功能乃重新定位並調整其任務。就我國於公益通報（吹哨者）法制之發展上，雖尚屬起步階段，但長期以來有關揭弊事件層出不窮，不但事件類型繁多且涵蓋公私部門，加之社會各界長期關注，以至對於立法之成效期待甚高。惟，相關立法之規範仍應重視制度於實務運作上之重要性、必要性與可行性，且於立法後亦應仿效日本經驗而實施相關調查報告，階段性地提出檢討報告以求制度之運作得以與時俱進地加以改善、調整其功能，乃至提升其制度目的與政策意義。

附件一、參考文獻及資料

一、中文部分

(一) 中文期刊

王松柏，英國法律對於勞工揭露工作所得資訊的規範，玄奘法律學報，第 13 期，頁 175-260 (2010)。

李智仁、陳一銘，建構金融機構內部人通報機制之芻議，存款保險資訊季刊，第 21 卷第 3 期，頁 138-180 (2008)。

林志潔，「美國聯邦最高法院判決與內線交易內部人定義之發展——以 O'Hagan 案為重心」，歐美研究季刊，第 41 卷第 3 期，頁 849-883 (2011)。

林志潔，貪污犯罪檢舉人之保護與獎勵——以廣義的貪污共犯為核心，月旦法學雜誌，第 203 期，頁 136-166 (2012)。

林志潔，論證券交易法第一七一條第一項第二款非常規交易罪，月旦法學雜誌，第 195 期，頁 79-100 (2011)。

林志潔、林孝倫，從力霸案論台灣會計師簽證財報不實之法律責任，台大法學論叢第 39 卷第 3 期，頁 223-288 (2010)。

林良榮，我國公部門勞務「外包」之爭議問題研究：以國立體育大學臨時人員（清潔工友）解雇案為引，思與言，第 51 卷第 2 期，頁 49-96 (2013)。

林良榮，勞動檢查制度論：法理基礎與我國現行體制之檢討，高大法學論叢，第 8 卷第 2 期，頁 149-210 (2013)。

林良榮，雇主人事權之行使與不當勞動行為裁決決定（行政處分）之司法審查——最高行一〇一年度判字第七一一號判決評釋，月旦法學雜誌，第 212 期，頁 225-237 (2013)。

林良榮，新時代勞動條件：職業安全衛生——現在與未來，工訊第 45 期，全國產業總工會出版，頁 95-101 (2013)。

林錦村，論證人保護，法官協會雜誌，第 2 卷第 2 期，頁 107-129 (2000)。

林錦村，證人保護法之研究（上），軍法專刊，第 45 卷第 5 期，頁 35-41 (2000)。

- 林錦村，證人保護法之研究（下），軍法專刊，第 46 卷第 6 期，頁 38-45（2000）。
- 林錦村，證人窩裡反及刑事豁免，全國律師，89 年 11 月號，頁 57-61（2000）。
- 洪宜和，窩裡反證人保護法制之觀察與比較，軍法專刊，第 15 卷第 3 期，頁 20-37（2004）。
- 馬秀如，會計師揭發舞弊之責任——審計準則公報第 43 號導讀，會計研究月刊，第 253 期，頁 44-61（2006）。
- 高靜惠，速建立檢舉案件查核標準程序，稅務旬刊，第 2146 期，頁 20-22（2011）。
- 張天一，論背信罪之本質及定位，中原財經法學，第 26 期，頁 185-242（2011）。
- 許家源，證人刑事免責制度-評我國證人保護法第十四條規定，軍法專刊，第 48 卷第 11 期，頁 24-37（2002）。
- 郭大維，沉默未必是金——通報者法制之建構與企業不法行為之防範，台灣法學雜誌，第 216 期，頁 46-61（2013）。
- 陳一銘，論企業內部通報機制，萬國法律，第 170 期，頁 83-99（2010）。
- 陳一銘、李智仁，公司治理與公益通報保護法制，萬國法律，第 158 期，頁 106-122（2008）。
- 陳文智，會計師之吹哨義務與責任—兼論英、美兩國相關規範，法學新論，第 6 期，頁 1-34（2009）。
- 陳文智，試論「通報者法制」之引進，全國律師，11 卷 6 期，頁 81-96（2007）。
- 陳文智，論會計師之資訊揭露機能—以企業舞弊、內部控制缺失之報告義務為中心，月旦法學雜誌，第 130 期，頁 84-104（2006）。
- 陳文琪，證人保護法簡介，全國律師，5 卷 3 期，頁 50-63（2001）。
- 陳春山，企業社會責任的國際組織及各國規範發展，證券櫃檯，147 期，頁 19-22（2010）。
- 陳盈錦，檢察官的誠命：檢察官專業倫理建構初探（七）檢察官的吹哨準則，檢協會訊，第 69 期，頁 10-13（2011）。

- 陳嘉伶，以行政中立角度看稅務檢舉案，稅務旬刊，第 2155 期，頁 20-24 (2011)。
- 彭國能，對質詰問與證人保護，律師雜誌，第 255 期，頁 82-112(2000)。
- 曾宛如，監察人 v.審計委員會-兼論監察人可否擔任公司律師或法律顧問，月旦民商法，第 12 期，頁 75-89 (2006)。
- 程挽華、楊戊龍，紐西蘭揭弊保護之立法與救濟程序，國會月刊，39：4 期，頁 87-100 (2010)。
- 黃宏森，弊端揭發者 (Whistle-blowers) 面臨的難題與抉擇之研究，公共行政學報，第 14 期，頁 39-78 (2005)。
- 黃國銘，淺談財務報表舞弊案件——以收入認列之類型為例，檢察新論，第 14 期，頁 165-181 (2013)。
- 黃程貫，終止事由之告知、勞工忠誠義務與不當勞動行為/台灣高等法院判決九七勞上四四，台灣法學，第 127 期，頁 239-241 (2009)。黃銘傑，管窺力霸風暴中所暴露之公司治理與金融監理問題，月旦財經法雜誌，第 8 期，頁 1-28 (2007)。
- 楊士仁，「企業要有吹哨子的人」，Taiwan News 財經文化週刊，第 144 期，頁 42-44 (2004)。
- 楊戊龍，美國聯邦政府保護揭弊公務員之制度與發展，政治科學論叢，第 29 期，頁 83-122 (2006)。
- 楊戊龍，英國公益揭發法概述，人事行政，第 164 卷，頁 7-17(2008)。
- 蔡南芳，吹哨人法制之研究——以沙氏法案關於吹哨人工作權保障之規定為核心，東吳法研論集，第 5 卷，頁 95-127 (2009)。
- 蔡英欣，論公司社會責任之規範模式：以日本法之經驗為例，台大法學論叢，第 37 卷第 3 期，頁 189-241 (2008)。
- 鄧湘全，證人保護制度之研究，軍法專刊，第 45 卷第 2 期，頁 19-30 (1999)。
- 謝棋楠，英美法國家對通報者合法爆料行為之認定：評最高法院 98 年臺上字第 1042 號判決，台灣勞動評論，第 3 卷第 1 期，頁 35-76 (2011)。
- 顧慕晴，我國公務人員貪污檢舉制度之研究—增強途徑之分析，文官

制度季刊，第一期，頁 139-159（2009）。

（二）、中文論文集及中文專書

李淑如，公司治理原則之內部組織控制與不法資訊揭露之法制發展，收錄於《公益揭發-職場倫理新趨勢，公益揭發（揭弊）保護學術與實務研討會論文集》，巨流出版，高雄（2010）。

林良榮，論企業內部告發（揭弊）之勞工保護-以日本「公益通保者保護法」為中心，收錄於《公益揭發-職場倫理新趨勢，公益揭發（揭弊）保護學術與實務研討會論文集》，巨流出版，高雄（2010）。

林佳和，勞動關係的公益與私益衝突？--從德國勞工忠誠義務的演進軌跡談起，收錄於《公益揭發-職場倫理新趨勢，公益揭發（揭弊）保護學術與實務研討會論文集》，巨流出版，高雄（2010）。

張天一，由「和艦案」論商業經營活動對背信罪適用之影響，收錄於《甘添貴教授七秩華誕祝壽論文集（下冊）》，頁 280-307（2012）。

張天一、朱美樺，背信罪之共同正犯，收錄於《鳥瞰共同正犯論文集》，頁 275-318（2012）。

張清浩，從國內勞動法案例看公益揭發保護實務，收錄於《公益揭發-職場倫理新趨勢，公益揭發（揭弊）保護學術與實務研討會論文集》，巨流出版，高雄（2010）。

陳宏達，保護立法之必要性與實踐途徑，收錄於《公益揭發-職場倫理新趨勢，公益揭發（揭弊）保護學術與實務研討會論文集》，巨流出版，高雄（2010）。

程挽華、楊戊龍，英國、紐西蘭、澳洲（維多利亞省）揭弊保護立法比較，收錄於《公益揭發-職場倫理新趨勢，公益揭發（揭弊）保護學術與實務研討會論文集》，巨流出版，高雄（2010）。

黃宏森，政府採購與揭弊保護：以蕭秋德揭弊案為例，收錄於《公益揭發-職場倫理新趨勢，公益揭發（揭弊）保護學術與實務研討會論文集》，巨流出版，高雄（2010）。

簡玉聰，日本行政與內部通報相關法律問題探討-以公益通報者保護制度為中心，收錄於《公益揭發-職場倫理新趨勢，公益揭發（揭弊）保護學術與實務研討會論文集》，巨流出版，高雄（2010）。

關中，行政倫理的重要議題，收錄於《公益揭發-職場倫理新趨勢，公益揭發（揭弊）保護學術與實務研討會論文集》，巨流出版，高雄（2010）。

國立高雄大學政治法律學系，《公益揭發：揭弊保護政策與管理》，翰蘆圖書，（2017）

（三）、中文學位論文

陳勇安，勞工『公益揭發』之保護：以日本公益通報者保護法為核心，政治大學法學院碩士學位論文（2012）

石佩鑫，論美國與我國公司之法令遵循機制，國立中原大學財經法律研究所碩士論文（2009）。

李麗珍，雇主懲戒權之行使，國立台灣大學法律學院法律研究所碩士論文（2008）。

汪聖芬，舉發行為理論探究與個案分析，東海大學公共行政研究所碩士論文（1995）。

林意玟，我國公司治理與通報者保護，國立交通大學科技法律研究所碩士論文（2011）。

洪宜和，「窩裡反」條款之研究---以貪污犯罪偵查為例，國立中正大學法律學研究所碩士論文（2003）。

徐念慈，公務員揭弊行為與洩密罪責之衝突與調和—國家實驗研究院國家太空中心案例分析，台灣大學國家發展研究所碩士論文（2011）。

陳一銘，內部人通報機制之建構與公司治理-以勞工通報為中心，台北大學法學系碩士論文（2007）。

陳獻曜，從公司治理探討內部稽核人員角色訂為之研究，國立台北大學企業管理學系碩士論文（2006）。

游千賢，我國勞動基準法第十二條第一項第四款之研究，國立台灣大學法律學院法律研究所碩士論文（2007）。

黃宏森，弊端揭發行爲的因素與影響：以能力分班、檢察一體、生技園區開發案為例，中正大學政治學系博士論文（2007）。

黃美欣，稽核人員倫理取向與舞弊者情緒操弄手段對舉發行爲影響之探討，國立彰化師範大學會計學系碩士論文（2005）。

黃聖，資訊公開於我國公司治理之再定位-以定期性財務資訊爲中心，國立台灣大學法律學院法律研究所碩士論文（2009）。

魏敏慈，情緒干擾情境下倫理準則對內部稽核人員倫理決策影響之研究-以計畫行爲理論爲基礎，國立彰化師範大學會計學系碩士論文（2006）。

二、日文部分

（一）日文專書及專書論文

大内伸哉等，《コンプライアンスと内部告発》，日本勞務研究會出版（2004）。

升田純，《内部告発法理實務》，清林書院出版（2008）。

西谷敏，《勞動組合法（第二版）》，有斐閣出版（2006）。

角田邦重・小西啟文，《内部告発と公益通報者保護法》，法律文化社出版（2008）。

菅野和夫，《勞動法（第七版）》，弘文堂出版（2006），

國武英生，イギリスにおける公益情報開示法の形成と展開：労働者における内部告発と企業活動のあり方に関する一考察，北大法学研究科《ジュニア・リサーチ・ジャーナル（2003・1）》；「内部告発—トナミ運輸事件」，別冊 Jurist No.197 村中孝史・荒木尚志編《勞動判例百選（第8版・2009）》。

奥山俊宏，《内部告発の力》，現代人文社出版（2004）。

奥田太郎，内部告発—秘密と公開の倫理，收錄於田中朋宏・拓植尚則編《ビジネス倫理學—哲學的アプローチ》，ナカニシヤ出版（2004）。

櫻井 稔，《内部告発公益通報》，中公新書（2006）。

（二）日文期刊

山本圭子，告発と公益通報者保護法，《労務情事》1153 号。

大和田敢太，企業リスク管理と内部告発者保護制度，《彦根論叢（リスク特集）》第 342 号。

小宮文人，内部告発の法的諸問題—公益通報者保護法に関連させて—，《日本労働法學會誌》105 号。

中村博，CSR における公益通報者保護法の意義と課題，《季刊労働法》208 号。

青木克仁，内部告発のための倫理，《安田女子大学紀要》第 37 号（2009）。

齊藤實，我が国における内部告発者保護制度への提言，《産能短期大学紀要》第 38 号。

増淵隆史，道徳的義務として内部告発とその限界，《哲学》41 号，北海道大学哲學會出版（2005 年 7 月）。

（三）日文網路資料

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（内部の職員等からの通報）各規定の趣旨

http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/administration/pdf/gyosei_guideline_170804_0001.pdf

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（内部の職員等からの通報）各規定の趣旨

http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/administration/pdf/gyosei_guideline_170804_0001.pdf

行政機関における公益通報者保護法の施行状況調査・外部窓口の整備に係る検討状況に関する調査

http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/investigation/

公益通報者保護制度に関する実態調査（平成24年度実施）

http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/investigation/pdf/130625zentai_2.pdf

「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」の概要

http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/administration/pdf/gyosei_guideline_170321_0003.pdf

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（内部の職員等からの通報）

http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/administration/pdf/gyosei_guideline_170321_0001.pdf

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（内部の職員等からの通報）

http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/administration/pdf/gyosei_guideline_170731_0002.pdf

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）

http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/administration/pdf/gyosei_guideline_170321_0002.pdf

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

http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/private/system/pdf/minkan_shikumi_1612

附件二、日本公益通報者保護法條文全文（中文譯本）⁵²

[2004年6月18日](#)公布、[2006年4月1日](#)施行。

第一條（目的）

本法經由規定以公益通報為由所為之解雇為無效等，以及規定事業者及行政機關對於公益通報所應採取之措施，以謀求公益通報者之保護，並同時謀求遵守相關保護國民生命、身體、財產及其他利益之法令，進而促進國民生活安定及社會經濟之健全發展。

第二條（定義）

本法所稱之「公益通報」，係指勞工（指依照勞動基準法第9條所定之勞工。以下同。）非出於獲得不當利益、損害他人之目的或其他不當之目的，對於其所提供勞務之事業者（指於後列舉之事業者（指法人、其他團體或為事業之個人。以下同。）之一。以下同。）或從事該事業者之事業的董事、從業人員、代理人或其他人，就發生相關通報對象事實或即將發生之情況，向其提供勞務之事業者或其預定之通報對象（以下稱「勞務提供對象等」）、或對該通報對象事實具有處分（命令、撤銷或其他行使公權力之行為。以下同。）或勸告等（勸告或其他非為處分之行為。以下同。）權限之行政機關、或可認為了防止該通報對象事實之發生或損害之擴大而以對其通報該通報對象事實為必要之對象（包含因該通報對象事實而受損害或可能受損害者；可能損害該勞務提供對象競爭上之地位或其他正當利益者除外。於下一條第三款亦同。），來加以通報。本條所稱事業係指：

1.僱用該勞工之事業者（第2款之事業者除外）

2.該勞工為派遣勞工（指關於勞動派遣事業之適當營運之確保及派遣勞工之就業條件之整備等之法律（昭和60年法律第88號。於第4條稱「勞動派遣法」。）第二條第二款所定之派遣勞工。以下同）時，受領有關該派遣勞工之勞動派遣（指該條第一款所定之勞動派遣。於第五條第二項亦同。）而受領其勞務提供的事業者

3.前兩款事業者基於與其他事業者簽訂之承攬契約或其他契約進行事業，且該勞工從事該事業之業務時之該其他事業者

本法所稱之「公益通報者」，係指為公益通報之勞工。

本法所稱之「通報對象事實」，係指下列事實之一：

1.作為有關個人生命或身體之保護、維護消費者利益、保護環境、確保公平

⁵² 本研究附件之中譯本，主要係參考陳勇安翻譯之文本。引自陳勇安，「勞工『公益揭發』之保護：以日本公益通報者保護法為核心」，政治大學法學院碩士學位論文，2012）

競爭，或其他與保護國民生命、身體、財產及其他利益有關之法律，於附表所示之法律（包含基於該法律所定之命令，次款亦同）所規定之犯罪事實。

2.違反基於附表中之法律所作之處分，而成為前款所示之事實時，該處分之理由事實（包含該處分之理由事實，違反基於附表所示之法律所作之其他處分，或為不遵從勸告等事實時，該其他處分或勸告等之理由事實）。

本法所稱之「行政機關」，係指下列機關：

1.「內閣府」、「宮內廳」、「內閣府設置法」第49條第1項或第2項所規定之機關、「國家行政組織法」第3條第2項所規定之機關，及基於法律規定，內閣轄下所設置之機關或前述機關中所設置之機關，或前述機關之職員中得依法獨立行使權限之職員。

2.地方公共團體之機關（議會除外）。

第三條（解雇之無效）

前條第1項第1款所定之事業者，以公益通報者於下列各款所定之情形從事各款所定之公益通報為由，所為之解雇無效。

1.認為通報對象事實正在發生或即將發生時，對於該勞務提供對象等所為之公益通報。

2.有相當理由相信該通報對象事實正在發生或即將發生時，向有權就該通報對象事實為處分或勸告等權限之行政機關所為之公益通報。

3.有相當理由相信通報對象事實正在發生或即將發生，且具備下列事由之一時，可認向其通報該通報對象事實為對防止通報事實之發生或損害之擴大而必要者，對其所為之公益通報。

(1) 有相當之理由相信若採取前兩款之公益通報，將遭受解雇或其他不利益待遇者。

(2) 有相當之理由相信若採取第一款之公益通報，則有關通報對象事實之證據有被隱匿、湮滅、偽造、變造之虞者。

(3) 勞務提供對象無正當理由要求不得為前兩款之公益通報者。

(4) 以書面（包含電磁形式等其他無法以人類知覺加以認知之方式所為之記錄。於第9條亦同。）為第1款所定之公益通報後經過20日，對各該通報對象事實，勞務提供對象等未有開始從事調查之通知，或勞務提供對象等無正當理由不為調查者。

(5) 有相當之理由相信，對於個人生命或身體已發生危害或有即將發生之急迫危險者。

第四條（勞工派遣契約終止之無效）

公益通報者為於第2條第1項第2款所定之事業者之指揮命令下從事勞動之派遣勞工時，同項第2款所定之事業者以其從事前條各款所定之公益通報為由，對勞動派遣契約（指勞動派遣法第26條第1項所定之勞動派遣契約）所為之終止無

效。

第五條（其他不利益處分之禁止）

除第3條之規定外，第2條第1項第1款所定之事業者，不得以正受或曾受其僱用之公益通報者從事第3條各款所定之公益通報為由，對之處以降職、減薪或其他不利益待遇。

除前條之規定外，本法第2條第1項第2款所定之事業者，不得以在其指揮命令下從事勞動之派遣勞工所為第3條各款所定之公益通報為由，要求該派遣勞工所屬之派遣事業者更換派遣勞工或為其他不利益待遇。

第六條（解釋規定）

若有其他法令禁止以為有關通報對象事實之通報為由對勞工或派遣勞工所為解雇或其他不利益待遇者，前三條規定不妨礙該其他法令之適用。

第3條之規定不妨礙勞動契約法第16條之適用。

前條第1項之規定，不妨礙勞動契約法第14條及第15條之適用。

第七條（對一般職之國家公務員等的法律適用）

若通報者身分為一般職之國家公務員、適用法院職員臨時措施法之法院職員、適用國會職員法之國會職員、適用自衛隊法第2條第5項中所規定之隊員，以及一般職之地方公務員等，以其等從事第3條各款所定之公益通報為由，對於其等所為之免職或其他不利益待遇之禁止，並不適用本法第3條至第5條之規定，而適用國家公務員法、國會職員法、自衛隊法及地方公務員法之相關規定。此時，對於一般職之國家公務員等具有任命權者或其他為第2條第1項第2款所規定之事業者（要派事業者），對於一般職之國家公務員等，應適用該等法律之規定，不得以一般職之國家公務員等從事第3條各款所定之公益通報為由，對之為免職或其他不利益待遇。

第八條（第三人正當利益等之尊重）

從事第3條各款所規定公益通報之勞工，應致力於不損害他人正當利益或公共利益。

第九條（改正處理等之通知）

事業者收到通報者依第3條第1款以書面所為之公益通報後，採取對該通報對象事實之中止或其他改正之必要措施時，或調查未發現有該通報對象事實時，均應致力於立即將處理結果通知公益通報者。

第十條（行政機關之義務）

行政機關受理通報者依第三條第二款所為之公益通報後，經必要之調查且確認該通報對象事實存在後，應採取法令所規定之措施或其他適當措施。

於前項之公益通報係以第2條第3項第1款所示之犯罪行為事實為內容時，就該犯罪之調查及公訴，並無適用前項規定，而應依刑事訴訟法之規定。

第十一條（教示）

前條第1項之公益通報，若錯誤通報於對該通報對象事實並無處分或勸告權限之行政機關時，該行政機關應將對該通報對象事實具有處分或勸告權限之行政機關，教示於該公益通報者。