

# 内閣府国民生活局の「政令で定める公益通報者保護法の対象法律（案）」 に対する意見書

2005年1月21日  
日本弁護士連合会

## 一 意見の趣旨

政令で公益通報者保護法の対象法律を定めるにあたっては、真に国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律の遵守を図り、もって国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資するよう、幅広く法律を選定すべきである。

今回、政府は対象法律の案として414本の法律を選定したが、それら以外にも、個人の生命又は身体の保護、消費者の利益、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を定める法律が多々あり、検討し直すべきである。

また、その際には、主に社会的法益、国家的法益の保護を図ることを主たる目的とする法律であっても、同法に反する犯罪行為等についての情報開示を促進して社会の透明性を確保し、これを是正することにより、国民の権利の擁護や利益の保護が図られ、国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に役立つ法律については、対象に加えるべきである。

## 二 意見の理由

### 1 対象法律の政令による指定における基本的な考え方

#### (1) 公益通報者保護制度の意義・目的

公益通報者保護制度は、事業者や行政機関による法令の規定の遵守のみならず、広く違法行為の是正を目的に含め、かつこれを単に事業者や行政機関自身による自主的取組みや努力義務、あるいは行政機関による監視や刑事罰のみに委ねるのではなく、通報者を保護することにより違法行為に関する情報開示を促進して社会の透明性を確保し、国民の監視のもとで違法行為の早期、確実な是正を図り、国民の権利・利益を確保する制度である。

したがって、同制度を法制化するにあたり、保護の対象となる通報対象事実は広く捉えるべきであり、また、国民の利益にかかわる法律が、新たな法益侵害行為が生じる都度、後追いで制定されている現状に鑑みると、通報対象事実を法令違反、犯罪行為等に限定することは不合理であり、妥

当でない。また、新たな法律が制定されるごとに政令による指定が必要となる同法の制度は、同法を極めて複雑、不安定にし、対象法律に含めるべき法律が抜け落ちるといった弊害も生じうる。

当連合会は、公益通報者保護法制定過程において、かかる観点から、対象法律の政令指定制度に反対してきたものであり、同法成立後も早期に対象法律の指定制度を廃止すべきであると考えている。

ただし、現在の公益通報者保護法を前提に、対象とすべき法律案を検討するならば、少なくとも、公益通報者保護制度の目的・意義を十分に考慮し、同法により擁護される公益を限定的に解釈すべきではなく、対象法律はできる限り広く定めるべきである。

つまり、公益通報者保護法は、その目的として、公益通報者の保護を図るとともに、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律の遵守を図り、もって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掲げている（同法1条）が、同法が謳う公益としての国民の生命、身体、財産その他の利益につき、個人的法益のみに限定することは妥当でなく、国民の利益を広く捉え、社会的法益や国家的法益に関しても、これらの侵害行為についての情報の開示を促進して社会の透明性を確保し、危険を除去し、違法行為を是正させることにより国民の権利を擁護し、利益を保護し、国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資するものは、同法により擁護されるべき公益に含まれると解すべきである。

## （2）公益通報者保護法の対象法律

同法は、保護の対象となる通報対象事実につき、

個人の生命又は身体の保護、消費者の利益、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に規定する罪の犯罪行為の事実

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

と規定する。

上記の公益通報者保護制度の意義からは、「個人の生命又は身体の保護、消費者の利益、環境の保全、公正な競争の確保にかかわる法律」をその対象とすべきことは当然であり、また、同法の目的からも擁護される公益を広く捉えるべきとの観点からは、「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」についても、社会的法益や国家的法益の保護のために罰則を規定する法律についても、これらの違反行為を通報対象とすることにより、同法で国民の権利を擁護し、利益を保護し、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となるものは広くその対象とすべきである。

## 2 対象法律の具体的検討

### (1) 414本の法律についての評価

今回、内閣府国民生活局の対象法律案（以下、「対象法律案」と言う。）に掲げられた414本の法律は、個人の生命又は身体の保護、消費者の利益、環境の保全、公正な競争の確保にかかわる法律であり、個人的法益の保護の観点から罰則が定められた法律が中心とされている。

かかる414本の法律が、公益通報者保護法の対象法律に含まれるべきことに異論はないが、さらに、個人の生命又は身体の保護、消費者の利益、環境の保全、公正な競争の確保にかかわる法律においても、414本の法律以外にも検討が必要であり、また、国家的法益及び社会的法益の保護を定める法律についても、これらの違反行為の是正により、国民の権利の擁護や利益の保護が図られ、国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資するものについての検討も必要である。

### (2) 個人の生命又は身体の保護、消費者の利益、環境の保全、公正な競争の確保にかかわる法律について

#### a 489本の法律について

法律案策定過程において、489本の法律が対象候補とされていたが、今回の対象法律は、かかる489本から別表に記載する78本の法律が削除されている。

しかしながら、かかる78本の法律においても、個人の生命又は身体の保護、消費者の利益、環境の保全、公正な競争の確保にかかわり、通報対象の法律に含めるべき法律があり、再度、78本の法律につき、対象法律に含めるよう検討すべきである。

例えば、森林法は、森林計画、保安林等の森林に関する基本的事項を定めている。全国森林計画は環境保全や森林の公益的機能の維持増進を考慮して策定され、これに基づく地域森林計画の対象となる森林の無許可開発行為には50万円以下の罰金が科されている（同法106条1号、10条の2第1項）。

また、保安林は、風害、水害等の防備、火災の防備等の目的で指定され（同法25条）無許可伐採には30万円以下の罰金が科されている。

地域住民の生活に重大な影響を与える産業廃棄物の不法投棄が上記の無許可開発や保安林の無許可伐採等で森林法違反に問われる事例も生じ

ている。

このように、森林法は、環境保全や国民生活に密接にかかわる防災について定めており、個人の生命又は身体の保護、消費者の利益、環境の保全、公正な競争の確保にかかわるものであり、通報対象の法律に含めるべき法律であるにもかかわらず、対象法律案には含まれていない。

海岸法、地すべり防止法、河川法も、同様に、津波などによる被害の防止、地すべりの発生・助長の防止、河川について洪水等による災害の発生防止を目的とし、それらの目的の達成のために一定の行為を禁止し罰則規定を置いている。これらについても森林法と同様に通報対象の法令に含めるべきである。

他にも、特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律は、国民経済の健全な発展・国民生活の安定を目的としているように国民の生命、身体、財産等の保護と密接に関連し、新幹線鉄道における列車運行の安全を妨げる行為の処罰に関する特例法、航空機の強取等の処罰に関する法律、航空の危険を生じさせる行為等の処罰に関する法律も当然に国民の生命、身体、財産の保護に密接に関連する。エネルギーの使用の合理化に関する法律は、地球温暖化防止のため（特に、エネルギー起源の二酸化炭素の排出量の削減のため）に重要な法律である。

しかしながらこれらの法律は、対象法律案には含まれていない。

かかる森林法等がいかなる理由により、対象法律の候補の中から削除されたかは不明であるが、これが一定の基準によるものであれば、これにより森林法等が削除されたこと自体、当該基準が不適切であることを明確に示すものである。

したがって、選定基準を見直し、489本の法律のうち別表に示す削除された78本の法律を再検討し、個人の生命又は身体の保護、消費者の利益、環境の保全、公正な競争の確保にかかわる法律を漏れなく加える必要がある。

b 489本に含まれない法律について

上記489本の法律以外にも、個人の生命又は身体の保護、消費者の利益、環境の保全、公正な競争の確保にかかわる法律は存する。

例えば、消費者関連法律では、特定非営利法人活動促進法、マンションの建替の円滑化等に関する法律、高齢者の居住の安定確保に関する法律等が挙げられ、環境保全に関わる法律では、工場立地法等が挙げられる。

これらの法律は、消費者の利益の保護、環境の保護のために制定され、罰則が付された法律であり、これらは公益通報者保護法の対象に

含めるべき法律である。

また、住民基本台帳法は、職員の秘密保持義務等を定め、違反行為には罰則を定めている。国民のプライバシー権の保護のために、同法は対象法律に含めるべきである。

このような法律がいかなる理由で対象法律案に含まれないかは不明であるが、これらの法律の脱漏は、そもそも、489本あるいは414本の法律の選定方法に対する疑問を生じさせる。

あらためて、遍くすべての法律につき、検討対象として脱漏がないかを検討し直すべきである。

さらに、他人名義の預金口座等を悪用したオレオレ詐欺や架空請求等の犯罪の社会問題化を踏まえ、第161回国会において成立した「預金口座等の不正利用防止法（金融機関等による顧客等の本人確認等に関する法律の一部を改正する法律）」は、他人になりすまして預貯金契約にかかる役務の提供を受ける等の目的で、預貯金通帳等を譲り受け等した者等に対する罰則が定められている。同法は、明らかに消費者・国民の利益を保護するために制定された法律であり、対象法律に含めるべきであることはいうまでもないが、対象法律案には含まれていない。

対象法律の指定にあたり、本来対象とされるべき法律であるにもかかわらず、最近制定されたために漏れるというようなことがあれば、前述したとおり、新たな法律が制定されるごとに政令による指定が必要となる同法の制度の弊害を露呈したものであるというほかない。

### (3) 国家的法益及び社会的法益の保護を目的とする法律について

- a 今回の対象法律案には、公職選挙法、政治資金規正法、所得税法等といった、国民の生命、身体、財産等にかかわる個人的法益の保護には直接的には結びつかない、国家的法益及び社会的法益の保護のために罰則を定める法律が含まれていない。

しかしながら、上記のとおり、公益通報者保護制度の目的・意義からは、当該違法行為の情報の開示を促進して社会の透明性を確保し、危険を除去し、違法行為を是正させることにより国民の権利を擁護し、利益を保護し、国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資するものは、同法の対象に含めるべきであり、当該法律が直接的に国民の生命、身体、財産等にかかわらないことを理由に対象から外すことは妥当でない。

対象法律案のように対象法律を直接的に国民の生命、身体、財産等にかかわるものに限定すれば、公益通報者保護法によって擁護される公益は限定されてしまう。

b また、英国公益開示法は、通報の対象を「犯罪事実」に限定しないことはもとより、民事法違反も含めた「法的義務違反」、「個人の健康や安全に対する危険」、「環境破壊」、「情報の隠匿」を対象としている。これは、対象を限定したのでは公益通報を公益擁護のために活かさないからである。わが国の公益通報者保護法は、英国公益開示法に比し、その対象を犯罪事実等に限定しており、それだけでも公益通報による公益の擁護を不十分なものとしているものであり、さらに対象法律の選定にあたり、直接的に国民の生命、身体、財産等にかかわるものに限定するのであれば、同法は極めて限定的な範囲においての公益通報による極めて限定的な公益の保護を定めた法律となり、同法を定める意義が極めて薄弱とならざるを得ない。

したがって、上記414本の法律に含まれない、国家的法益及び社会的法益の保護のために罰則を定める法律についても、再度検討し直し、当該違法行為の情報の開示を促進して社会の透明性を確保し、危険を除去し、違法行為を是正させることにより国民の権利を擁護し、利益を保護し、国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資するものは、同法の対象に含めるべきである。

c 例えば、公職選挙法は、日本国憲法の精神に則り、選挙制度を確立し、選挙が公明・適正に行われることを確保するための法律であり、国民の有する権利の実現のためには、同法違反行為の是正は不可欠である。

のみならず、近年、知事選挙や市議選挙において特定寄付の禁止に違反し、当選した議員等が地方公共団体の公共事業受注業者から資金を受け取っていた事件が相次いで発覚するなど、わが国の選挙制度の公明・適正及び透明性が確保されているとは評価しがたい実情が窺え、公益通報者保護法により、これらの是正が促進されることは、まさしく国民の利益にかなうものである。

d さらに、公職選挙法、政治資金規正法、所得税法などは、欧米の公益通報者保護法制の中では、最も活用されている分野である。

かかる法律に反する行為についても情報開示を促進して社会の透明性を確保することが、公益通報者保護制度の目的・意義に適うのである。

かかる国民の生活、権利に大きく影響する法益の保護を図る法律を、対象法律に含めず、公益通報保護法の保護の対象から外すことは、わが国の公益通報者保護法が、かかる制度の沿革、目的及び意義を十分に理解することなく制定されていることを明確に示すこととなり、国際的にも日本の社会の不透明性やコンプライアンスの不十分さを、さらに強調する結果となると思料される。

以上

## 別表

- 1 通貨及び証券模造取締法 明治28年28号
- 2 船舶法 明治32年46号
- 3 水難救護法 明治32年95号
- 4 外国ニ於テ流通スル貨幣紙幣銀行券証券偽造変造及模造ニ関スル法律 明治38年66号
- 5 紙幣類似証券取締法 明治39年51号
- 6 印紙模造処罰法 明治42年39号
- 7 臘虎膾肭獸獵獲取締法 明治45年21号
- 8 法人の役員処罰に関する法律 大正4年18号
- 9 海底電信線保護万国連条約罰則 大正5年20号
- 10 公有水面埋立法 大正10年57号
- 11 農村負債整理組合法 昭和8年21号
- 12 貨幣損傷等取締法 昭和22年148号
- 13 すき入紙製造取締法 昭和22年149号
- 14 赤十字の標章及び名称等の使用の制限に関する法律 昭和22年159号
- 15 印紙等模造取締法 昭和22年189号
- 16 当せん金付証票法 昭和23年144号
- 17 競馬法 昭和23年158号
- 18 自転車競技法 昭和23年209号
- 19 郵便切手類販売所等に関する法律 昭和24年91号
- 20 航路標識法 昭和24年99号
- 21 死体解剖保存法 昭和24年204号
- 22 家畜商法 昭和24年208号
- 23 通訳案内業法 昭和24年210号
- 24 国際観光ホテル整備法 昭和24年 279号
- 25 身体障害者福祉法 昭和24年283号
- 26 水路業務法 昭和25年102号
- 27 漁港漁場整備法 昭和25年137号
- 28 牧野法 昭和25年194号
- 29 小型自動車競走法 昭和25年208号
- 30 港湾法 昭和25年218号
- 31 海事代理士法 昭和26年32号
- 32 モーターボート競走法 昭和26年242号
- 33 森林法 昭和26年249号
- 34 石油及び可燃性天然ガス資源開発法 昭和27年162号

- 3 5 都市公園法 昭和31年79号
- 3 6 海岸法 昭和31年101号
- 3 7 地すべり等防止法 昭和33年30号
- 3 8 鉱工業技術研究組合法 昭和36年81号
- 3 9 北方地域旧漁業権利者等に対する特別措置に関する法律 昭和36年162号
- 4 0 新幹線鉄道における列車運行の安全を妨げる行為の処罰に関する特例法 昭和39年111号
- 4 1 河川法 昭和39年167号
- 4 2 古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法 昭和41年1号
- 4 3 首都圏近郊緑地保全法 昭和41年101号
- 4 4 流通業務市街地の整備に関する法律 昭和41年110号
- 4 5 近畿圏の保全区域の整備に関する法律 昭和42年103号
- 4 6 砂利採取法 昭和43年74号
- 4 7 公海に関する条約の実施に伴う海底電線等の損壊行為の処罰に関する法律 昭和43年102号
- 4 8 航空機の強取等の処罰に関する法律 昭和45年68号
- 4 9 高年齢者等の雇用の安定に関する法律 昭和46年68号
- 5 0 火炎びんの使用等の処罰に関する法律 昭和47年17号
- 5 1 郵便切手類模造等取締法 昭和47年50号
- 5 2 生活関連物資等の買占め及び売惜しみに対する緊急措置に関する法律 昭和48年48号
- 5 3 都市緑地保全法 昭和48年72号
- 5 4 国民生活安定緊急措置法 昭和48年121号
- 5 5 生産緑地法 昭和49年68号
- 5 6 航空の危険を生じさせる行為等の処罰に関する法律 昭和49年87号
- 5 7 国土利用計画法 昭和49年92号
- 5 8 船舶の所有者等の責任の制限に関する法律 昭和50年44号
- 5 9 日本国と大韓民国との間の両国に隣接する大陸棚の南部の共同開発に関する協定実施に伴う石油及び可燃性天然ガス資源の開発に関する特別措置法 昭和53年81号
- 6 0 エネルギーの使用の合理化に関する法律 昭和54年49号
- 6 1 船舶のトン数の測度に関する法律 昭和55年40号
- 6 2 本州四国連絡橋の建設に伴う一般旅客定期航路事業等に関する特別措置法 昭和56年72号
- 6 3 深海底鉱業暫定措置法 昭和57年64号
- 6 4 株券等の保管及び振替に関する法律 昭和59年30号



- 6 5 労働時間の短縮の処遇に関する臨時措置法 平成4年90号
- 6 6 短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律 平成4年76号
- 6 7 建築物の耐震改修の促進に関する法律 平成7年123号
- 6 8 南極地域の環境の保護に関する法律 平成9年61号
- 6 9 スポーツ振興投票の実施等に関する法律 平成10年63号
- 7 0 金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律 平成10年143号
- 7 1 特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律 平成12年117号
- 7 2 小型船舶の登録等に関する法律 平成13年102号
- 7 3 身体障害者補助犬法 平成14年49号
- 7 4 電気事業者による新エネルギー等の利用に関する特別措置法 平成14年62号
- 7 5 金融機関等の組織再編成の促進に関する特別措置法 平成14年190号
- 7 6 特定都市河川浸水被害対策法 平成15年77号
- 7 7 次世代育成支援対策推進法 平成15年120号
- 7 8 環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律 平成15年130号