

内閣府消費者委員会公益通報者保護専門調査会「中間整理」に対する追加意見書

2018年（平成30年）11月9日

日本弁護士連合会

はじめに

内閣府消費者委員会は、公益通報者保護専門調査会（以下「専門調査会」という。）において、公益通報者保護法の規律の在り方や行政の果たすべき役割等に係る方策を調査審議し、本年7月に「公益通報者保護専門調査会中間整理」（以下「中間整理」という。）を公表した。

中間整理に対して、当連合会はこれまで公表してきた意見を踏まえ、本年10月18日付け「内閣府消費者委員会公益通報者保護専門調査会『中間整理』に対する意見書」（以下『「中間整理」に対する意見書』という。）を取りまとめた。

一方、我が国の公益通報者保護法制定時（2004年）にモデルとした、英国の公益開示法<sup>1</sup>（以下「英国法」という。）や関連法規が、制定後に数次にわたって改正されている。また、欧州連合（EU）においては、加盟国に対する公益通報者保護に関する指令案<sup>2</sup>（同指令案は現在審議中であるが、欧州委員会が欧州議会及びEU理事会に提出した原案を以下「EU指令案」という。）を公表した。EU指令案の提案の背景としては、フォルクスワーゲン社の排気ガスデータ偽装事件（2015年）、パナマ文書事件（2016年）など、近時の大事件が内部通報によって発覚したことを踏まえて、通報者の保護を強化する必要性を優先課題とするようになった結果、EU理事会から欧州委員会に法整備の要請がなされ、欧州委員会が2018年4月にEU指令案として公表したものである。今後、適宜修正がなされた上で、早ければ1年以内に正式な指令として制定される見通しであり、その場合に加盟国は、指令に従った国内法を整備しなければならないことになる。

上記を踏まえ、当連合会では本年9月24日から本年9月27日にわたって、英国・欧州連合（EU）における公益通報者保護関連法令の調査を実施した。本意見書では、本調査を踏まえ、中間整理に対して以下のとおり意見を述べる。

## 第1 追加意見を述べる論点について

<sup>1</sup> Public Interest Disclosure Act 1998

<sup>2</sup> Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of persons reporting on breaches of Union law (COM/2018/218 final-2018/0106 (COD))

「中間整理」に対する意見書では、中間整理で整理された論点全般にわたり当連合会としての意見を述べた。一方で本意見書においては、特に、通報者の範囲の拡充、通報対象事実の範囲の拡充、公益通報者保護法（以下「同法」という。）3条2号所定の通報（行政通報。以下「2号通報」という。）及び同法3条3号所定の通報（外部通報。以下「3号通報」という。）要件の緩和、同法3条1号所定の通報（内部通報。以下「1号通報」という。）及び2号通報先についての守秘義務規定の整備、行政通報の一元的窓口の設置、不利益取扱いをめぐる訴訟における立証責任の緩和について、訪欧調査の結果を踏まえて意見を述べる。

## 第2 個別論点に対する追加意見

### 1 通報者の範囲（4頁～7頁）

#### (1) 意見の趣旨

保護されるべき通報者の範囲を、退職者、役員、元役員、取引先事業者、元取引先事業者など、抜本的に拡大すべきである。

#### (2) 意見の理由

同法2条2項は、保護されるべき通報者の範囲を「労働者」に限定し、退職者、役員、取引先事業者などは同法の保護の対象外として解されている。

しかし、同法制定時にモデルとされた英国法は、現職の被用者(employee<sup>3</sup>)に限定することなく、ワーカー(worker<sup>4</sup>)という概念を用いて、より広く通報者を定義している<sup>5</sup>。この中には、被用者はもちろん、役員、請負人、研修生などが含まれることが明記されている<sup>6</sup>。また、それ以外の者であっても、英国法制定後の労働関係や社会の変化に伴い、法に明記されていない契約形態や労働形態などであっても、労務提供の実態に即して通報者の保護が図られている。このような背景には、被用者であるかどうかは重要なのではなく、公益に資する通報は、広く保護されるべきとの考えが存在すると解される。

また、EU指令案でも、自営業者、株主、役員、ボランティア、研修生、請負業者・下請業者、求職中又は契約交渉中の者、退職者、元役員、元取引

<sup>3</sup> 英国の1996年雇用権利法では「雇用契約(contract of employment)の当事者となった者、あるいは、雇用契約の下で労働する者(雇用が終了している場合には、労働した者)」と定義されている(訳文は、Her Majesty's Stationery Officeのホームページ(<http://www.hmso.gov.uk/>)を基にした内閣府仮訳)

<sup>4</sup> 英国の1996年雇用権利法では、「(a)雇用契約、あるいは、(b)明示、黙示を問わず、また(明示の場合には)口頭、書面を問わず、個人が契約の相手方のために何らかの労働あるいは業務を引き受け、又は個人的に実行する契約であって、かつ、契約上、当該相手方の立場が、当該個人による職業上又は業務上の引き受けの依頼者あるいは顧客ではない契約の当事者となった者、あるいはそのような契約の下で労働する者(雇用が終了している場合には、労働した者)(一部略)」と定義されている(訳文は、脚注1と同じ)

<sup>5</sup> 英国雇用権利法230条(3)

<sup>6</sup> 英国法43K条

先事業者まで含めて保護の対象となっている<sup>7</sup>。

このように、欧州では、通報者の範囲は広く拡大傾向にある。

なお、英国法、EU指令案のいずれにおいても、退職者の保護に期間制限を設けるような考えはない。一定期間経過後に、保護の必要性が消滅することにはならないためである。

我が国においても、退職者による通報件数が多いことや、社会や労働関係が法制定当時から大きく変容していることに照らすと、通報者の範囲を広げる方向での改正をすべきであり、それが世界の潮流でもある。

## 2 通報対象事実の範囲（7頁～8頁）

### (1) 意見の趣旨

法目的により適用対象法律を指定して同法の適用範囲を限定すべきではなく、政令指定法律制を廃止して通報対象事実の範囲を広げるべきである。

### (2) 意見の理由

同法2条3項は、法律及び政令で指定した法律の罰則付き違法行為に関する通報のみを保護の対象とする。

しかし、モデルとされた英国法は元々そのような法令や罰則の有無で限定はしていない。公益に資する通報であれば、過去、現在、未来の行為を広く保護範囲としている<sup>8</sup>。さらに、その通報対象事実が国内で発生するか国外で発生するかさえ問わない。

また、EU指令案の通報対象事実は、以下の違法行為又は法の濫用を通報する者の保護についての共通の最低基準を定めるものであると規定されている<sup>9</sup>。

以下に関連する法律の違反

- ① 公共調達
- ② 金融サービス、マネーロンダリング防止、テロ資金提供
- ③ 製品安全
- ④ 運輸安全
- ⑤ 環境保護
- ⑥ 原子力安全
- ⑦ 食品及び飼料の安全性、動物の健康及び福祉
- ⑧ 公衆衛生

---

<sup>7</sup> EU指令案2条、3条(10)

<sup>8</sup> 英国法43B条

<sup>9</sup> EU指令案1条

⑨ 消費者保護

⑩ プライバシーと個人データの保護、ネットワークと情報システムのセキュリティ

(以下は略)

ここでは、刑事罰の担保により通報対象事実を限定していないばかりか、法令違反行為にすら限定されていない。公益を守ることを優先価値とする考えに貫かれているのである。例えば、日本の条例のようなローカルな法規であっても、上記保護すべき価値に関する法令の違反を通報する者は保護されなければならないのである。

社会の変化が激しい今日、時代に合わせて新規立法がなされたり改正されたりすることも多くなる。その都度後追的に保護の対象となる事実を法律や刑罰の有無で指定する手法では、時代の変化に即応できない。真に公益を守り通報者を保護するためには、政令指定方式や刑事罰の担保による限定は廃止する必要がある。

3 外部通報の保護要件（9頁～11頁）

(1) 意見の趣旨

- ① 2号通報につき、通報事実の存在を「信ずるに足りる相当の理由」(以下、「真実相当性」という。)との保護要件を緩和し、1号所定の通報と同様、「思料した」ことのみで足りると要件緩和すべきである。
- ② 3号通報の要件のうち、現行の同号イ～ホ掲記の特別要件の一部を緩和すべきである。

(2) 意見の理由

① 2号通報の要件

ア 2号通報及び3号通報につき、通報事実の真実相当性の要件を課す理由に関して、「公益通報によって労務提供先等の正当な利益が不当に害されないようにするため」と説明されている<sup>10</sup>。

他方、1号通報につき、通報事実の真実相当性の要件を課さない理由に関しては、「通報内容が外部に流布されることはなく、……使用者の正当な利益が不当に侵害されるおそれはないと考えられること」「通報内容について……必要な調査を行いうることから、通報が相当の理由に基づくものでなくても、犯罪行為や法令違反行為を行っていない被通報者が……不利益な取扱いを受けるおそれは低いこと」が主な根拠であると

<sup>10</sup> 「逐条解説公益通報者保護法」(消費者庁消費者制度課・編) 106頁

されており<sup>11</sup>，結局，事業者内部への通報とそれ以外の通報とを区別する必要性は，通報内容につき，「正当な理由なく外部に流布され得るか」，「必要な調査を行い得るか」の2点に集約される。

イ しかし，1点目については，守秘義務を負う公務員<sup>12</sup>が，真実相当性を欠く通報につき，みだりにこれを外部に公表することは許されておらず，また，行政機関が公益性や真実相当性がないのに通報内容を外部に流布することは考えがたい。また，2点目については，行政機関に調査権限があることに加えて，専門性及び組織力においても，当該通報対象事実に関する監督官庁たる行政機関以上に調査を行う能力を有している組織はないはずである。結局，2号通報の要件を1号通報に比して加重することは理論的な説明が困難である。

むしろ，2号通報に真実相当性の要件を課すことによって，通報の活性化が阻害されることが問題と言える。実際に，行政通報に際して，企業の機密情報を社外に持ち出したことを理由として，社員等の通報者が勤務先から解雇等の不利益処分を受ける事例が発生しており<sup>13</sup>，通報者にとって，真実相当性の要件を充足するための証拠収集・持ち出し行為は相当のリスクを伴う。とりわけ，デジタルフォレンジックの発達により，電子データへのアクセス者が特定されやすくなっている昨今において，上記リスクは著しく増加している。この点，消費者庁のホームページには，真実相当性は必ずしも内部資料がなくとも，通報者本人による供述内容の具体性，迫真性等によっても認められ得る旨が指摘されている。しかし，弁護士による通報支援活動の経験知として，實際上，内部資料なくして，行政機関が対応することは期待し難い。また，最終的に通報者と被通報者との間で，通報に関連する法的紛争に発展した場合においては，裁判所が，内部資料を伴わない行政通報につき，真実相当性の要件該当性を認める保証は全くない。そのため，真実相当性の要件を維持した場合，社員等の通報者は，リスクを冒して企業機密の収集・持ち出しを敢行しなければならなくなってしまう。

ウ なお，行政手続法上の申出制度<sup>14</sup>により，行政庁に対し，他者の法令違反行為の是正処分等を求めることができるが，申出事実に真実相当性の

<sup>11</sup> 「逐条解説公益通報者保護法」(消費者庁消費者制度課・編) 103頁

<sup>12</sup> 国家公務員法100条1項・地方公務員法34条1項

<sup>13</sup> ①医療法人毅峰会事件〔大阪地決平成9年7月14日・労判735号89頁〕，②Yタクシー会社(雇止め)事件〔京都地決平成19年10月30日・労判955号47頁〕，③神戸司法書士事件〔神戸地裁平成20年11月10日・NBL913号48頁〕，④自治労共済事件〔松江地判平成23年2月2日・公刊物未掲載・LLI/DB:L06650970〕など

<sup>14</sup> 行政手続法36条の3

要件を設けていない。また、児童福祉法 25 条 1 項、高齢者虐待防止違法 7 条 1 項の通報義務や刑事訴訟法 239 条 2 項の公務員の通報義務においては、真実相当性の要件を満たさない場合であっても通報が義務付けられているが、このような義務の履行として通報した場合には同法によっては保護されない事態となっている。これらの制度との整合性を図るためにも、2号通報に真実相当性を要件とする規定を改正することが必要である。

エ この点、英国法 43F 条では、行政通報につき、「適格性ある開示の該当性」及び通報内容が「概ね真実であると信じていること」が求められているにとどまり、真実であると「信ずるに足りる相当の理由」という厳格な要件を設定していない。また、内部通報と行政通報の保護要件に傾斜を設けている EU 指令案につき、欧州議会からは、行政通報の保護要件を内部通報より加重すべきでないとの修正案が提案されている。そして、フリーランス、株主、ボランティア、研修生、及び取引先事業者など、事業者内部に帰属するとは言えないカテゴリーの通報者については、内部通報を経る必要がないことについて、異論のないところとなっている<sup>15</sup>。

## ② 3号通報の要件

ア 現行法は、1号通報へ誘導する建て付けとなっており、3号通報に関しては、通報事実の真実相当性と1号通報又は2号通報では通報目的が実現できない事情（イ. 不利益取り扱い、ロ. 証拠の湮滅、ハ. 通報しないことの要求、ニ. 通報の無視、ホ. 個人の利益保護の特別の緊急性）のいずれかの事由とその立証（信ずるに足りる相当な理由など）を特別要件として定めている。

イ 1号通報を充実させ、事業者による自浄作用を期待した場合、通報事実の真実相当性のみで3号通報が可能となれば、1号通報制度を充実させる事業者のインセンティブが減退する一方、3号通報の特別要件を全て厳格なものとするれば、逆に、3号通報が困難であるがゆえに、事業者をして1号通報制度の充実を怠らせる懸念が生じる。このように、1号通報と3号通報の妥当な相互牽制作用をどのような要件により調整するかは難しい問題ではあるが、現行の3号通報の特別要件はやや厳格に過ぎ、少なくとも、イ、ロ及びホについては、その存在を「信ずるに足り

<sup>15</sup> EU指令案 4条 2項、2条(1)(b)(c)及び(d)

る合理的な理由がある場合」と判断基準を客観化することが望ましい。また、ホについては更に緩和し、「通報対象事実が重大で、個人の生命、身体、財産の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争への侵害及び危険の程度、通報を受けた事業者又は行政機関の措置、通報者が当該通報に至った事情等を勘案し、当該公益通報が有益な情報であると信ずるに足りる合理的な理由がある場合」とすることが考えられる。

ウ この点英国法においては、規制当局以外の外部への開示の要件として、事業者内部・行政への開示の場合の要件に加えて、「通報の内容が実質的に真実であると合理的に信じていること」「使用者又は行政機関に通報すれば使用者によって不利益な取扱いを受けると当該労働者が通報時において合理的に信じていること」「行政機関が存在せず、使用者に通報したならば証拠が隠滅されたり、破壊される可能性が高いと当該労働者が合理的に信じていること」との特別要件を定めており<sup>16</sup>、参考となる。

#### 4 守秘義務（14頁～17頁）

##### (1) 意見の趣旨

公益通報者から公益通報を受け、又はこれを取り扱う者（通報窓口・調査担当者）に守秘義務を課すべきである。

##### (2) 意見の理由

英国法に、通報窓口に対する守秘義務の明文規定はないが、事業者側が、通報者が誰であるかについて探索しないよう保護しており、通報窓口が守秘義務を負っていることは当然の前提として措定されている。むしろ、通報しようとする行為に対する保護の一環として、通報を妨害する趣旨の合意を無効としている<sup>17</sup>。

EU指令案においては、個人データの処理についてEU規則2016/679及びEU指令2016/680に基づくものとして<sup>18</sup>、通報受付窓口が通報者の情報について守秘義務を負うことは当然の前提として措定されている<sup>19</sup>。そして、例外として、守秘義務が解除される場合は、外部通報がなされた場合で、法律上の適切な保護措置が講じられている場合に、捜査やその他の司法手続の文脈、又は利害関係者の防衛権を含む他の者の自由を守るために、データの開示がなされることがあるとしており、限定的な場合にのみ守

<sup>16</sup> 英国法43G条

<sup>17</sup> 英国法43J条

<sup>18</sup> EU指令案18条

<sup>19</sup> 欧州連合(EU)においては、2018年5月25日より適用されている個人情報保護のルール（一般データ保護規則、GDPR）について、近々、欧州委員会より、日本の個人情報保護制度（民間分野）が十分な保護水準を確保していることの判断（十分性認定）がされる見通しである。

秘義務が解除され得ることを示唆していると読める<sup>20</sup>。

我が国においても、公益通報窓口・調査担当者の守秘義務を設けるべきである。その上で、その例外は、例えば、2号通報について、捜査が進行している場合に通報者を特定する情報を開示することが、被疑者等の防御のために必要不可欠な場合等に限定することが考えられる。逆に、事業者内部での通報について、一定の場合に例外を認めることは、恣意的運用のリスクがあることや守秘義務の重要性との衡量から妥当ではない。また、通報者の真摯な同意がある場合は守秘義務が解除され得るが、通報者の置かれる立場に照らすと、事業者側が半ば強制的に同意を取り付ける危険性もあり、同意の有効性の判断には慎重な検討が必要である。

## 5 行政通報の一元的窓口の設置（17頁）

### (1) 意見の趣旨

消費者庁に行政通報の一元的窓口を設置すべきである。その上で、一元的窓口に関与する役割や具体的な制度設計は以下のとおりとすべきである。

- ① 一元的窓口として、受け付けた通報を調査・処分の権限を有する各府省庁に振り分け、適切な通報を促す体制を整備すること。
- ② 調査・処分の権限を有する各府省庁が一定期間内に調査に着手しないとか、着手したとしても適切な調査を実施しないなど一定の場合には、消費者庁自らが調査を実施したり、あるいは、本来の調査・処分権限を有する各府省庁に改善要請を行ったりすることができる仕組みを設けること。

### (2) 意見の理由

- ① 当連合会による、英国・欧州連合（EU）調査においては、いずれの国においても、行政機関に対する通報が適切に処理されていないことが最大の問題の一つであるとの指摘がなされていた。
- ② 公益通報者保護制度の実効性を向上させるためには、行政機関への通報が信頼され、行政機関が公益通報に対してより適切に対応することが重要であり、同法を所管する消費者庁が司令塔としての機能を発揮してこれを各行政機関に促すことが必要である。
- ③ 潜在的な公益通報者が行政機関への通報を検討する場合においては、本来の調査・処分権限を有する省庁が分からないために通報をちゅうちょすることは少なくない。また、一旦通報しても、通報を受け付けた行政機関の職員が同法についての知識が十分でないことや受付手順に精通していな

---

<sup>20</sup> EU指令案9条2項参照



いがために、通報が放置されたり、通報に関する情報が誤って漏えいされたりするおそれがある。専門調査会における消費者庁提出資料においても、市区町村における通報窓口の設置状況が低調であること<sup>21</sup>や地方自治体の規模により通報体制の整備状況にばらつきがあること<sup>22</sup>、消費者庁に設置された公益通報者保護制度相談ダイヤルに寄せられた相談のうち通報先の問合せに関する相談が相談全体の約3割に上ること<sup>23</sup>、同ダイヤルに寄せられた通報先の情報漏えいに関する相談69件のうち行政機関による漏えいが問題となった事案は44.9%に上ること<sup>24</sup>、通報が放置された事案が複数認められ、ひどい事案では2年以上にわたり通報が放置されていたこと等が指摘されている<sup>25</sup>。

したがって、通報者にとって通報制度を分かりやすく信頼できるものとし、安心して通報することができるようにするためには、通報の一元的窓口を設け、専門的な訓練を受けた担当者により受付からフィードバックまでの通報者対応を担当させることが望まれる。

この場合の一元的窓口の具体的な役割としては、基本的には自ら調査を行うことはせず、司令塔としての立場から、受け付けた通報を調査・処分の権限を有する各府省庁に振り分け、調査終了後に通報者にフィードバックするものとするのが機能的である。もっとも、本来の調査・処分権限ある各府省庁が適切な調査を実施しないこともあり得る。そのような場合には例外的に、消費者庁が自ら調査・処分を行うか、本来の調査・処分権限ある各府省庁に対して改善要請を行うことができるものとすべきである。このような強い権限を消費者庁に担わせることで、より司令塔としての機能を発揮させ、公益通報の処理体制を適正に促進させることが可能となる。なお、どの行政機関も所管しないような、いわゆるすきま事案については、消費者庁が調査・処分権限を担うべきである。

この場合、誤って通報に関する情報が漏えいすることを防ぐため、一元的窓口のシステム構築においては、公益通報を担当する部署を他の通常業務に関する部署と完全に独立させ、兼務させないこととすべきである。仮に完全に独立した部署を設置することが難しい場合においても、電話回線を独立のものとすることや、通報に関する情報へのアクセス権限を当該部

<sup>21</sup> 第13回専門調査会資料2・11頁

<sup>22</sup> 第13回専門調査会資料2・13頁

<sup>23</sup> 第14回専門調査会参考資料4・4頁、平成25年1月から平成29年12月までの相談3214件中949件

<sup>24</sup> 第13回専門調査会資料3・3頁

<sup>25</sup> 第14回専門調査会参考資料4・3頁

署内に限定することなど、他の業務との厳密な分離をすることが重要である。その上で、担当者に対して、少なくとも、①通報受付からフィードバックまでの処理手順の在り方、②通報に関する機密保持のための情報管理のルール、③通報者への説明・対応のノウハウといった内容を含む専門的な訓練が特別に施されるべきである。このように、独立性が確保されたシステムの中で専門性あるスタッフが通報対応をすることにより、情報漏えいや通報放置等の過誤を防止し、通報者が安心して通報することが可能となる。

④ この点、EU指令案では、我が国の行政通報（2号通報）と同様の通報について、加盟国に対して、通報を受けて処理する権限を有する所管当局<sup>26</sup>を指定すべきこと<sup>27</sup>、その所管当局が通報者からの情報を受け取り、処理するための確実に秘匿性が確保された独立かつ自主的な外部通報チャンネル<sup>28</sup>を確立すべきこと<sup>29</sup>、外部通報チャンネルでは情報の完全性や機密性を確保すべく専任スタッフ<sup>30</sup>を配置し専用の通信チャンネルを用いること<sup>31</sup>等を求めている。EU指令案がこのような条項案を規定した趣旨は、通報者がたらい回しにあったり、通報の秘密が危険にさらされたりすることなく安心して通報できる点にあるのであって、我が国における公益通報制度の課題と共通しており、一元的窓口に関する制度設計に際しても非常に参考になるものである。

## 6 不利益取扱いが通報を理由とするものの立証責任の緩和（21頁）

### (1) 意見の趣旨

解雇を含む不利益取扱いについて、通報を理由として不利益取扱いを受けたことの立証責任を事業者側に転換すべきである。

### (2) 意見の理由

現行法では、不利益な取扱いを受けた公益通報者が保護を求めるには、公益通報者において、当該取扱いが公益通報をしたことを理由としてなされた不利益取扱いであることを証明しなければならない。しかしながら、特に解雇や懲戒処分以外の人事については、その基準は不明確であり、使用者には広範な裁量権があるとされていることから、一部の極端な事例（トナミ運輸事件など）を除き、通報者において不利益処分性や通報との因果関係を証明

---

<sup>26</sup> the competent authority

<sup>27</sup> EU指令案6条1項

<sup>28</sup> external reporting channels

<sup>29</sup> EU指令案7条

<sup>30</sup> dedicated staff members

<sup>31</sup> EU指令案7.8条

することは極めて困難である（オリンパス配転無効確認請求事件、アント・キャピタル・パートナーズ事件など。公益通報の事案ではないが、不利益処分性が否定された例も、東亜ペイント事件や新日本製鐵事件を始め、多数存在する。）。公益通報者が実際に保護されるには、立証責任を転換して、事業者にて通報を理由とする不利益取扱いではないことを証明しなければならないこととすることが必要である。

この点、我が国で同法制定の際に参考とされた英国法では、立証責任は緩和されていないものと見られていた。しかし、今回の現地調査によって、英国においては、明文の規定はないものの、労働法分野、特に差別的な不利益取扱いの場面における立証責任の転換ルールが判例法として確立しており<sup>32</sup>、公益開示の分野でも、判例上は確立していないものの、実務上は、判例法の考え方からすれば通報者の立証責任は転換・緩和されると解されており、我が国のように全ての立証責任を通報者側が負うとは解されていないとのことであった。

EU指令案では、司法手続においては、通報者ではなく不利益取扱いを行った側が、その措置が通報を理由とするものではなく、もっぱら十分に正当な根拠に基づくことを証明しなければならないとの明文規定が置かれている<sup>33</sup>。欧州委員会の立案担当者や欧州議会の報告者など、多くの関係者が、立証責任の転換がなされなければ実質的な保護を図ることができず、立証責任を転換することが内部告発者の保護のために必要不可欠であるとの認識で一致しており、欧州議会における指令案検討の議論状況においても、立証責任の転換の問題が大きく取り上げられているとのことであった。かかる状況を踏まえると、今後、欧州連合（EU）においては、立証責任の転換を含むEU指令が制定される可能性が高い。

このような世界的潮流からすると、我が国の法制は、労働者の立証の負担が過度に重く、世界から取り残されつつあるというべきである。同法においても、全ての不利益処分に関し、公益通報と不利益取扱いとの間の因果関係について、立証責任の転換規定を設け、通報者の立証負担の軽減が図られなければならない。

そして、その際には、解雇以外の不利益処分についても、当然に立証責任の転換が図られなければならない。解雇については、「客観的に合理的な理由

<sup>32</sup> 例えば、人種差別的取扱いに関する立証責任の転換ルールについて詳細な規範を定立した著明事件として、Igen Ltd v Wong [2005] IRLR258 が挙げられる。

<sup>33</sup> EU指令案 15条5項

があり、社会通念上相当であると認められること」が必要とされており<sup>34</sup>、実質的に使用者が解雇理由の主張・立証責任を負っているのに対し、その他の不利益処分は、労働者が全ての要件についての立証責任を負ったままである。そして、労働者は、人事処分の根拠となった情報について入手できない場合が多いのに対し、使用者は、労働者の人事評価や非違行為についての記録を始め、当該処分が通常の人事異動の範囲を逸脱するものではないことについての資料を全て保有しているはずであって、立証責任を転換したとしても、使用者に過度の立証の負担を負わせるものとは言えない。しかも、現実の不利益処分のほとんどは、解雇ではなく、配置転換や昇給・昇格の遅滞、様々な嫌がらせといった形で行われているのであって、解雇以外の不利益処分について立証責任の転換の対象外としたのでは、大多数の通報者にとっては全く意味がない。

この点、EU指令案では、通報者に対する報復禁止を定める条文の中で、報復の形態が例示的にリストアップされているところである<sup>35</sup>。我が国の同法においても、不利益取扱いに該当し得る行為の類型を、降格・減給以外にも、例えば、解雇・更新拒絶・配転・転籍・出向・懲戒処分・査定における差別・個人情報等の漏えいなど、広く例示列挙すべきである。

以上

---

<sup>34</sup> 労働契約法16条

<sup>35</sup> EU指令案14条