

公益通報保護制度に関する調査報告書 イギリス・ベルギー（欧州連合）

（調査日程） 2018年9月23日～同年9月28日

**日本弁護士連合会
消費者問題対策委員会**

※本報告書は消費者問題対策委員会が行った調査結果を取りまとめたものであり、日本弁護士連合会としての見解ではありません。

目次

I	はじめに	2
1	海外調査の概要と目的	2
2	英国公益開示法	2
3	E U公益通報者保護指令案	3
II	イギリス訪問調査	5
1	Protect	5
2	Phillips & Cohen LLP	11
3	CM Murray LLP Solicitors	17
III	ベルギー訪問調査	23
1	Bird&Bird LLP	23
2	European Parliament	29
3	European Commission Unit C2	33
4	TRANSPARENCY INTERNATIONAL E U Office	38

I はじめに

1 海外調査の概要と目的（2018年9月調査時点）

内閣府消費者委員会では、2018年1月15日付け内閣総理大臣からの諮問を受け、公益通報者保護専門調査会を設置し、公益通報者保護法（平成16年法律第122号）の改正に向けた検討が重ねられている。同専門調査会には、当連合会の消費者問題対策委員会委員である林尚美弁護士が委員として選任されている。今後、同専門調査会において最終報告書が取りまとめられ、その後の国会で法改正が見込まれている。

このような情勢の中、当委員会PL・公益通報部会の委員5名は、2018年9月23日から28日までの日程でヨーロッパを訪問した。イギリスにおいては、我が国の公益通報者保護法の制定に際して参考とされたイギリスの公益開示法の改正・運用の実情を調査し、ベルギーにおいても、EU公益通報者保護指令案の改正に向けた検討状況の調査を行った。なお、この調査には、淑徳大学日野勝吾准教授にも同行していただいた。

本報告書では、まず各国の法制度の概略を説明した上で、次項以下において、イギリス・ベルギーにおける訪問調査の結果を報告する。

訪問調査参加者（日弁連）	弁護士	中村雅人（東京弁護士会）
	弁護士	林尚美（大阪弁護士会）
	弁護士	大森景一（大阪弁護士会）
	弁護士	志水芙美代（東京弁護士会）
	弁護士	出口裕規（東京弁護士会）
オブザーバ参加	准教授	日野勝吾（淑徳大学）

2 英国公益開示法

(1) 公益開示法の成り立ち

イギリスにおいては、いわゆる議員立法による立法方式が認められているところ、公益開示法は、1998年7月2日PCaW（現 Protect）等の働きかけを受けて成立した法律である。一人の国会議員の議員立法により制定されたこともあり、既存の「雇用権法」に条文を付加する形で法案が提出された。公益開示法は、日本の公益通報者保護法が立法当時にモデルとした法律である。

公益に資する通報は、広く保護されるべきとの考えのもと、被用者はもちろん役員、請負人、研修生などが保護されることが明記され、法令や罰則の有無での限定もない。

(2) 改正

公益開示法の制定当時、公益開示の対象として想定されていたケースは、労災、労働者の生命・健康が害されるという事件であったが、実際は個別労働者の賞与の不支給など当初想定していなかった事件が出てくるようになった。そこで、「誠実性のテスト」を保護要件から外して、単なる不満・クレームがあるだけでは要件として不十分であるとして「公益性のテスト」を必要とする改正が行われた。公益性のテストの具体的中身が今後の課題となる。

3 EU公益通報者保護指令案

(1) 欧州連合（EU）

EUは、加盟国28か国からなり、「欧州理事会」は首脳レベルの最高協議機関、「EU理事会」は各加盟国の閣僚級レベルの代表で構成され、「欧州議会」は全加盟国における直接選挙により選出される議員で構成される、「EU理事会」「欧州議会」が立法権限を有しており、一方、「欧州委員会」が法案提出権限を有している。

EUの法律には、規則と指令があり、規則はそのまま法律として制定され直接適用されるのに対し、指令が採択されると各加盟国は当該法律の国内法整備又は既存の法律の改正を求めることになる。

(2) EU公益通報者保護指令案について

EU公益通報者保護法指令案（以下「本指令案」という。）は、ディーゼルゲート事件、ルクセンブルク情報漏洩事件、パナマ文書などが動機付けとなりEU理事会から政治家レベルでの要請により骨子が作成され、欧州委員会が法案化したものである。通常は、EU理事会と欧州委員会とは利益が一致しないが、今回は、あまり対立するものがなく、S & D（社会民主進歩同盟）グリーン党など中道左派が中心となり、他の政党がサポートする形で本指令案が制定された。

公益を守ることを優先価値とする考えが貫かれていて、通報者の範囲は、労働者に限らず、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、求職中または契約交渉中の者、退職者、元役員、元取引先事業者まで広げ、通報対象事実については、刑事罰の担保による限定がないばかりか、法令違反行為にすら限定されていない。

（その後、欧州委員会から修正案が提出され、2018年11月20日に欧州議会の委員会レベルで修正案が承認され、本会議での審議を待っているところである。

本会議で承認されると、その法案が、欧州委員会、EU理事会、欧州議会の立法に携わる3つの機関の関係者が、法案の修正について協議する「三者対話」が開催され、欧州議会とEU理事会で正式に承認されて法律が成立することになる。）

II イギリス訪問調査

1 Protect

※通報者からの相談・支援等を行う非営利団体

住所：CAN Mezzanine 7 - 14 Great Dover Street London SE1 4YR

訪問日：2018年9月24日 AM10:00～AM12:00

応対者：Andrew Pepper(Head of Policy)



1 プロテクト¹の活動

(1) 団体について

プロテクト(旧：PCaW(略) ※Public Concern at Work)は、弁護士や通報経験者等を中心として1993年に設立された公益通報の救済機関(非営利団体)である。イギリスの公益開示法による雇用権法改正に大きな役割を果たしたとされる。現在、プロテクトでは、年間約2,500件の電話相談を受け、また、所管庁への公益通報も支援している。スタッフには、シニアアドバイザー、パラリーガルがおり、対応に当たっているとのことである。

(2) 人的構成

スタッフ数は概ね20人で、代表者と副代表は法律資格を有している。また、トレイニーソリシター(司法試験合格後2年間勉強している人)もいる。さらに、公益通報を扱っている法律事務所と協力関係を築くなど、公益通報に関する相談等への対応体制を備えている。

(3) 通報分野

通報相談では、金融不正(詐欺に近いものから、そうでないもの等)やNHS²関連(虐待)の問題を扱っているとのこと。以前はハラスメントの案件が多かったが、ハラスメントの有無の判断が難しいこと、また、通報あるいは訴えのいずれの手法によることが解決方法として適切かという点において判断が困難なこともあり、現在では、セクハラ、パワハラ案件の相談が来た場合は、他の相談窓口を利用するよう誘導しているとの実情が紹介された。

2 概要

イギリスの公益通報制度(公益開示法)につき、以下の概要説明がなされた。

(1) 概要

まず、公益開示法は、労働法の中の一部として位置付けられており、通報内容よりも、むしろ、通報に及んだ労働者をどのように取り扱うかという点について、特に焦点が当てられているとのことであった。

次いで、改正法の構成について説明がなされた。改正法は、①通報対象事実、②通報先、③補償手続きの3つのパートに分けられるとのことであった。

¹ PCaW という名称を Protect(プロテクト)という名称に今年変更した。分かりやすい名称にすることがコンセプトとのこと。

² 国民保健サービス、イギリスの国営医療サービス事業。

①通報対象事実については、犯罪だけでなく法的義務違反まで対象に含まれていること、分野についても、健康と安全に関する分野にとどまらず環境まで対象分野になっていることが紹介された。

②通報先については、使用者か、行政、メディアのいずれかが通報先として予定されており、通報先に応じて、保護要件に傾斜が設けられていること、内部通報の保護要件に比して、メディアといった外部への通報では保護要件が厳しくなっているとの説明がなされた。

(2) 補足

法改正につき、誠実性テストに代わる公益性テストの導入が重要である点が強調された。かつては、審判所において、誠実性のテストに軸が置かれていたが、通報者がどのような公益通報をしたのか、通報内容を公益性の観点からテストしたほうが適切との判断から法改正された経緯が紹介された。

例として、職場でいじめられている人が、使用者を訴える場合、私怨による通報を防止する観点から、公益性テストが有効であるとの見方が示された。

また、職場で労働環境に関する問題が浮上した際、個人の問題にとどまらず、職場全体の問題として捉えられる事項もあるので、公益性テストの導入によって、職場の労使問題が全て個人の問題であるとして、これらの通報案件が一切公益通報として取り扱われなくなるわけでは決してないことが補足された。

他方、詐欺、脱税、環境破壊の事案類型では、公益性テストが適用されやすい傾向にあるとの見方も示された。なお、公益性テストを導入する法改正は、パーキンス事件³が契機になったことが紹介された。

3 各論

以下、通報者、通報対象事実、守秘義務、内部通報への誘導、証拠収集、立証責任の各論点につき、応対者から説明を受けた、以下要点を列挙する。

(1) 通報者

イギリスでは、「employee」ではなく、「worker」というより広い概念で、通報者を枠付けしているので、雇用契約関係を不可欠の要素としていない。例えば、役員は「worker」に含まれ、通報者として保護対象となる。ただし、自営業者は対象外とされている。その他、軍隊の一部は対象外であり、社内取締役、CEO はワーカーで、

³ Parkins v Sodexho 事件において、金融業界における個人的な労使紛争に関する通報を雇用上訴審判所が公益通報と認定したことで、公益通報の濫用への批判が広まった。

他方、社外取締役はワーカーには含まれない。この点、フリーランス、請負契約で仕事を請負う人については、取扱いが流動的な領域である。さらに、NPO理事につき、団体から報酬を受け取っていないことから、ワーカーではない。

なお、立法時の1998年と現在の2018年とでは状況が変化しているので、通報者の範囲の広がりについての評価は容易ではない。すなわち、上司と労働者という典型的な労働関係モデルは変化してきている。具体的には、最近では、多くの会社で、自営業者(フリーランス)への外注が増加しており、(ワーカーの範疇に含まれることが必ずしも明確ではない属性の者が多く)社会の変化に法制が追いついていない。他に、看護学生の例を挙げられる。すなわち、看護学生は、以前のように、OJTで給与を受けていればワーカーとなる。しかし、2000年初頭、看護学生は、大学で研修を受けつつ、OJTも受け、両方でキャリアを形成するケースが出てきており、この場合、従来の枠組みに依拠すれば、大学にいる間は、給与を受領していないのでワーカーではないということになる。他方、OJTの際は給与を貰いワーカーとなる。そのため、大学での研修の際、病院で研修している際、通報して、大学から追い出され不利益を受けたとき、ワーカーではないことを理由に保護されないのではないか問題となる。実際、看護学生が通報して問題となったバーバラさんの件がある。この事件は、訴訟にはなっていないが、メディアに取り上げられた。退学処分でキャリアを失う事態になるので、大きな実害も生じていることもあり、当該案件に関して、政府に対しパブリックコメントの手続きで、事案を引用して、情報としてあげられた経緯がある。

(2) 通報対象事実

地方政府の策定した住民を拘束するルールであれば、通報対象事実としてカバーされているはず。

(3) 守秘義務

① 社員ら

イギリスの労働契約では、職場の機密情報に関する守秘義務が規定されている。退職後も拘束する守秘義務が課されることが一般的である。もっとも、公益開示法は、公益通報の妨害及び不利益取扱いから通報者を保護する建付けである。よって、通報者がメディアや所管庁へ通報したことによって、事業者が何らかの損害を受けたとしても、通報者個人に責任追及できない。また、例えば、大会社において、勤務先に対する守秘義務を内部通報者へのプレッシャーとして利用していた場合、仲裁廷は、会社に対し、損害賠償を命じることがある。

② 参考～通報支援団体

プロテクトは通報相談に関して、守秘義務を負っている。また、プロテクトは、法律家がアドバイスするローセンターという位置付けのため、プロテクトは秘匿特権を有している。つまり、通報に関する相談者は、ローヤーに対して話しているのと同様の感覚でプロテクトに相談する。

③ 企業の内部通報窓口

企業の内部通報窓口担当者に守秘義務は課せられていない。守秘義務がどのように機能するか不確かな部分があること、会社の規模感によっても、守秘規制がどのように機能するか検討の必要もある⁴。

(4) 内部通報への誘導

応対者は、保護要件に傾斜を設けて、内部通報を誘導している点は穏当であるが、他方で、外部通報のチャンネルを保証する必要もある。また、欧州では、内部通報前置を定めている法制の国があるようだが、内部通報前置は、とりわけ小規模会社では妥当しない。

(5) 証拠収集

通報資料収集の法的責任の有無につき、不正行為の証拠であれば、持ち出した者に法的責任は生じないのではないのではないか。データの性質、email、商業データ等の媒体の性質も勘案されると思うが、証拠の持ち出しが問題となった事例は多くはない。この点、コモンローでは、不正を隠蔽するための法的アクションは禁じられており、また、証拠を持ち出した者の責任を追及する裁判を起こすことは、会社の社会的評判の観点からも適当でない。

(6) 立証責任

雇用されてから1年未満の人が“通報による解雇”を主張した場合、事業者は、解雇に関する他の合理的理由の有無を主張立証する必要がある。他方で、雇用されてから1年以上の人が“通報事実及び解雇事実”を主張した場合、事業者は、合理的理由で解雇したことを主張立証しなければならない。なお、通報と不利益取扱いの間の期間が長いと、因果関係の推認は困難となる。

⁴ 守秘義務の明文規定はないものの、例えば、英銀バークレイズのジェス・ステアリー最高経営責任者（CEO）が内部告発者の身元を特定しようとした問題で、英金融行動監視機構（FCA）と健全性監督機構（PRA）は同CEOに罰金64万2430ポンド（約9500万円）の支払いを命じる事案も発生するなどしており、通報妨害行為について、一定の制約がある点に留意が必要である。その他、通報を妨害する趣旨の合意を無効とする規定（公益開示法43条J）など。

4 応対者の所感

公益開示法の立法時から20年経過し、状況が大きく変わった。例えば、法律家を探すための援助がない。他方、事業者は顧問弁護士がおり、法律家へのアクセスの格差がある。また、行政機関が通報に対し、どのように対応するかという点についても、不十分である。ラクスリー事件(会計士が不正会計をリークした件)では、銀行の守秘義務とバッティングして、公益開示法が機能しなかった。

また、公益性テストが導入されたことで、各個別法の改正も必要と考えている。

5 その他

キャサリン・ガン事件⁵に関する質問に対して、応対者からは、国家安全保障の問題であることから、公益開示法の適用対象外であることを指摘しつつ、公益開示法の網をかぶせるべきとの議論が報道により提起されていたかもしれないとの説明がなされた。

以上

⁵ イギリス GCHQ の職員であるキャサリン・ガンが、NSA から GCHQ に送られたメールをリークした事件。同事件により、国際連合安全保障理事会理事国代表に対する通信傍受によってアメリカとイギリスがイラク戦争開戦を有利に進めようとした疑いが発覚し、政治問題となった。

2 Phillips & Cohen LLP

※米国の法律事務所のロンドン支店。取扱い案件はほぼ全て公益通報関連事件

住所：Phillips & Cohen LLP

First Floor, 36 38 Cornhill, London UK

訪問日：2018年9月24日 PM1:30～3:00

応対者：Erika A Kelton（米国ワシントン DC 及びカリフォルニア州の弁護士。米国の公益通報者保護事件に詳しい）

Nicholas Hadaway（Phillips & Cohen LLP と同じビルに入る LEWIS SILKIN という法律事務所のソリシターで、イギリスにおいて公益通報関連事件を多く手掛ける）



1 LEWIS SILKIN（法律事務所）について

業務の80%は企業法務で、残りが公益通報事件である。イギリスでは公益通報事件の取り扱いが一番多い。事件処理の際の立ち位置としては、労働者側・使用者側の

両方をやる場合がある。公益通報事件では、内部通報者個人からの相談のみである。この事務所では、イギリス法に詳しい弁護士と、アメリカ法に詳しい弁護士が連携して働くことで成果をあげている。また、公益通報についてイギリスで最もリーガルフイーの高い事務所とのことである。

2 イギリスでの数度にわたる公益通報制度に関する法改正と運用の実情

イギリスの公益開示法は、1998年に制定され、その後、労働契約形態の多様化、社会的変化を踏まえ、周辺の企業規制改革法、小規模事業雇用法などの改正により、また判例法により進化させている。

当初の法律は、通報者保護の要件として、「誠実性」(Good Faith) テストが入っていたが、改正で削除された。「誠実性」(Good Faith) とは、自分の利益を享受することを考えないで、みんなのために通報するということであるが、通報において自分のことを心配するのは一般的であり、保護される開示の定義は広く解されるべきであるので、誠実性の要件が必要でなくなったことはよかった。

「公益性」の定義は判例によって発展してきた。何が公益性なのかは常に問われてきた。例えば、大きな会社の労働者について年金の支払がされていないことは、“公益”と解された。公益（パブリック）とは国民全部のことではなく、ある会社の社員全体にかかることもパブリック。上司の自分のボーナスの裁定への不満はパブリックではない。影響を受ける人数が多く、内容的に深刻な不正行為であればパブリックとみなされやすい。

3 イギリスの公益通報制度について

問題点・論点として、以下の点が挙げられる。

- (1) 訴訟コスト（通報者にとって通報が金銭的に割に合わないことについては、後述「※アメリカとの比較の観点」参照。）
- (2) 保護される開示 (protected disclosure)：法令違反のレベル感としてはとても広く規定されており、通報者に立証責任があるが、犯罪行為である必要はないため、この要件をクリアすることは難しくない。
- (3) 因果関係の立証：因果関係の立証は難しい。昇進できないという不利益主張では、通報と昇進できないことの因果関係では、具体的な影響力があったのか問われる。通報が唯一の解雇理由かどうかに関し争いがあり、因果関係の立証は難しい。因果関係のないことの証明は事業者側に立証責任がある。しかし、裁判所は必ずしもこの原則を厳守していない。実際には、多くの事案では複数の理由があって解雇されている。

るからだ。通報を奨励する方向での改正だが、乱用を防ぐため、因果関係の証明では厳しくしてバランスをとっている。

- (4) 公益性があると合理的に信じたこと：通報者が間違っていることもあるが、信じたことに合理性があれば保護されるため、制度が機能していると評価できる。

※アメリカとの比較の観点（主として Kelton 氏から）

イギリスの状況はアメリカとの比較の観点からも非常に興味深い。アメリカでも、企業は通報以外の別の解雇理由をつけて因果関係を争う。また、イギリスでは労働審判で支払われるのは補償であって、使用者への懲罰の意味合いはない。一般的労働者の場合、仲裁審判で得られる賠償金は、年収又は月収18ヶ月分。次の仕事を得られるまでにどれくらいかかったかが考慮される。リーガルコストが大きく、イギリスでは公益通報事案では弁護士費用に対する法律扶助（legal aid）がないので、たくさん稼いでない人の司法へのアクセスは容易ではない。通報したことで批判されることもあるし、裁判所に訴えなくても、通報したことが公になり、村八分になることもある（弁護士報酬の敗訴者負担もある）。イギリスでの仲裁審判の良い点は、反対尋問権が保障されるなど、厳格な手続がとられる点である。

アメリカでは、成功報酬制度で、賠償額も大きいので、通報を持ち込みやすい。イギリスでも成功報酬制度があり、この事務所よりも安く受任している事務所もあるが、賠償額が少なく、費用も少ないので、十分なサービスを提供することは難しい。

この事務所では、シニアの人の通報事件が多く、その地位からして失う金額が大きいので、大きい金額を請求しやすい。会社の風評リスクも大きく、企業が公開されることが嫌うため、高い地位の人は和解で終わることが多く、その場合は金額も大きくなる。事案によるが、Hadaway 氏の経験上の感覚では、仲裁審判の判断と和解の場合では、和解の方が4倍くらい多い。Hadaway 氏の取扱い案件は大半が和解により終結したものである。

仲裁での内容を秘匿する条項を設ける国もあるが、和解に関連して、秘匿条項を取り交わすことが多い。この条項は執行不能という面もあるものの、現実には、秘密にすることを合意すれば開示しないのが通常である。公益通報では判例もあるが、自ら公表する会社もあるが、秘匿条項を付けて事件を終了したものは公にならないため社会への影響力がなく問題である。

アメリカでは、秘匿条項での和解が増えると通報者が行政に通報しなくなるため、行政が問題にしている。

4 イギリスの公益通報制度の今後の課題

一般に、解雇されたときに、労働者側は救済を求めるため、内部通報と差別扱いの2つを主張することが多い。通報を受けた行政機関が非常に消極的なことは問題であり、改善する必要がある。

今後の課題は、労働法全般に関することだが、司法にアクセスしやすくすること。イギリスではリーガルコストが高いので、通報者に政府の補助が必要であるが、政府が通報者の費用を補助することになると、濫用者に補助することになると会社は恐れる。また、金融庁のような規制行政機関は、通報者への補助よりも、監督行政強化の方がいいと考える。

法制度上、社内取締役も使用者ではなく、ワーカーであり、保護される。以前はパートナーもワーカーとされていた。イギリスでは、会社を被告とするだけでなく、CEOも被告にすることができ、その方が会社に対するプレッシャーも大きくなるので効果的である。

元労働者は、退職後は保護されない。しかし、別の会社に移って、前の会社の公益通報をして、今の会社がそれを理由に解雇した場合は保護される。就職活動中に内部通報しようとしているとして不採用となった場合は、この法律では保護されない。検討課題になっている。

マスコミへの通報が保護されるには非常に厳しい追加的要件がある。弁護士としては、法に従うようアドバイスしている。

(※本調査はイギリス・ベルギーを対象としているが、以下5は、アメリカの弁護士によるアメリカの公益通報の説明であるが、参考になるので記載する。)

5 アメリカの公益通報制度について

アメリカ(USA)には連邦(federal)法と州(State)法があり、パッチワークのように色々な法がある。

特徴的なのは、報奨金【rewards】制度である。政府からお金をだまし取るケースに多く規定がある。軍用機の発注に過大請求をした場合、法務省や税務当局に通報(証券・金融の不正など)し、公金が回収できたら回収金の10~30%の報償金が出る。

労働者保護もこの制度の中にあり、保護されるだけでなく、報奨金が入る。このことは通報者にモチベーションを与え、内部通報を促進する。アメリカでは内部通報によって規制当局が情報を得るところに力点が置かれる。それで通報者も保護される。規制官庁にも情報がいく。検察官の捜査にもサポートにもなる。政府としては、ヒトと予算が限られているので、このようなサポートは捜査機関にも役に立っている。通報者についている弁護士が検察官の捜査にも貢献することになり、よく機能している。

DOJ（司法省）について、報奨金制度が導入される前には通報が年間6件だったのが、制度導入後15年で5000件になった。単年比較では6件が700件に増えている。回収金額は2016~2017年で50億ドルである。

SEC（アメリカ証券取引委員会）に対する通報は、2010年より前の裁量報奨金制度下では年間6件だったが、報奨金を導入して2010年1万件になった。現在の報奨金制度（報奨金額は10~30%で幅があるが、情報の重要性和、捜査への貢献度により%が決まる。情報を私渡し、さらに、規制官庁や検察官によく協力すると報償金を多くもらえる。）に変更してから、2017年までに通報件数は4500件、回収金額は1010万ドルから20億ドルとなった。

どのような政策をとるかは政策決定者に委ねられるが、日本も、情報を得ることを重視するなら報奨金制度をお勧めする。通報者のモチベーションが高くなり、社会にとっても良い。そこに労働者の保護も含まれる。

証券関係はグローバルな分野であるため、通報の14%はアメリカ以外からであり、DOJも重視している。金銭的インセンティブは規制官庁としては重要である。アメリカでは金銭的不正行為からの回収のための捜査の端緒は、内部通報が多くなっている。規制官庁側としては良い制度であると考えており、特にDOJは金融不正については効果的な制度と考えている。

エンロン事件は、当初12人の通報を無視していた。投資家のお金が保護されなかった。この事件は、2010年に報償制度が導入されるのに大きな役割を果たした。

年間、4500件もの通報の多くは法律家が関与しており、このことは重要である。この法律事務所（Phillips & Cohen LLP）にも多くの相談がくるが、その多くは公益開示に該当しないものの、その該当性を事務所でスクリーニングして、行政に通報する。弁護士を経由して通報することは必須ではない。弁護士のスクリーニング作業は大変な負担となるが、弁護士を経由する場合には、相談者は匿名だが、弁護士名で通報することになる。証券関係の仕事をしている人にとっては匿名で通報することは意味がある。

タカダのケースは、通報者は運輸行政部署に通報したもので、FTC（連邦取引委員会）とは少し違うシステムの話である。30万ドルが弁護士報酬であり、たくさんの弁護士が関与した。

メディアへの通報は禁止されていないが、弁護士は、メディアへの通報は勧めていない。メディアに出てしまうと調査の障害になり、企業が証拠の隠滅、証人を囲い込んでしまうことがある。

SEC では、内部への通報を先行させていることが報奨金増額の要件になっている。全ての会社の内部通報制度が良いとは限らないから、内部に通報すると隠蔽が起こる会社もある。洗練された制度であっても、トップがそれを管理している場合があり、内部に通報しても変わらず、通報者が解雇されてしまうだけとなる。

以上

3 CM Murray LLP Solicitors

※労働者側で労働事件を専門的に扱う法律事務所

住所：36-38 Cornhill, London SE1 4YR

訪問日：2018年9月24日 PM4:00～6:00

応対者：SAMANTHA MANGWANA

ESTHER MARTIN



1 CM Murray LLP Solicitors のイギリスにおける活動について

CM Murray LLP Solicitors は、イギリスにおいて、労働事件を専門的に扱う法律事務所（ソリシター事務所）であり、公益開示法分野においては、通報者側を法的にサポートする活動をしている。その活動範囲は、通報者からの法律相談に対するアドバイス、事業者との和解交渉、雇用審判所における代理業務と幅広い。

2 イギリスで公益開示法が導入された経緯について

まず、公益開示法の規定方式や改正の在り方を理解する前提知識として、イギリスで公益開示法が導入された経緯についての説明があった。

イギリスにおいては、国会議員が議案を提出して議会での審議を経て法律となる、いわゆる議員立法による立法方式が認められているところ、公益開示法は、1998年にPCaW⁶等の働きかけを受け、一人の国会議員が議員立法により成立した法律である⁷。一人の国会議員の働きかけであったため、新法制定という大がかりな方法は取られず、既存の『雇用権法』⁸に対して条文を付加する形で法案が提出され、制定された。このような成り立ちから当然であるが、公益開示法は労働者保護法制の一環として位置付けられている。このような法律の制定の在り方は、ロビーイングにより早期立法がかなった成功事例といえる一方で、改正対応がパッチワーク的にならざるを得ないという限界もある。

3 近時の公益開示法改正（公益性テストの導入）について

(1) 改正の背景

公益開示法の制定当時、公益開示の対象として想定されていたケースは、キングスクロス駅の火災や北海で船が沈んで命が失われたといった労災、労働者の生命・健康が害されるという事件であった。それが、実際には、パーキンス事件のように個別労働者の賞与の不支給といった事案で公益開示法が主張されるようなケースもでてきた。このような、法制定当時は想定されなかった事案が出てきたことを背景に、単に個人の労働契約について不満・クレームがあるということでは公益開示の要件として不十分であるとするために、保護要件に「公益性テスト」⁹を必要とする改正¹⁰が行われることとなった。

(2) 公益性テスト導入後の実務について

「公益性テスト」について議会は定義を作っておらず、実務上もその意味合いはまだ明確にはなっていない。それゆえに、保護される事案とそうでない事案との境が不

⁶ 非営利組織の通報者支援団体“Public Concern at Work”の頭文字をとった略称。現在は改称して“Protect”となっている。

⁷ 1998.7.2 制定

⁸ Employment Rights Act 1996

⁹ public interest test 公益開示法における「適格性ある開示」は、公益に資するものであることが前提となっている（ただし、通報者がそのように合理的に信じていれば足りる）。

¹⁰ 企業規制改革法による改正（Enterprise and Regulatory Reform Act2013）

明確で、適切ではない状況となっている。例えば、「公益に資する」¹¹とは、1人を超える人に影響があれば足りるのか、2人でもよいのか、それでは足りないとする10人の場合はどうか、と問題になりうるし、保護要件としては通報者が主観的に信じていればよいとされているため、主観的には公益だが、客観的には公益ではないケースも生じうる。公的資金が入っている組織内の問題であれば、公益性が肯定されそうだが、必ずしもそうとも限らない。そのため、機関の中にいる人が公益だと考えたとしても、客観的にそうとは限らない。

なお、「公益性テスト」導入前に要件とされていた「誠実性テスト」¹²は、保護要件としては求められなくなったが、十分な補償を受けるための要件としては残されている¹³という意味で、部分的に残されている。

法改正後、裁判が長期化し、かけるコストも増えているという問題が出てきている。“公益に資する”とは何かという点についての裁判事例が集積されてきているが、まだ完全に明確にはなっていない。

4 イギリスで公益開示を理由として解雇の効力が争われる場合について（差別を理由とする場合との比較）

イギリスにおいて、解雇無効の根拠として主張されることが多いものとして、①差別に基づく解雇、②内部通報に基づく解雇の二つが指摘できる。

これらが差別・公益開示については補償の上限がないため、解雇に関する攻撃防御方法として主張されやすいという特徴がある。なお、イギリスでの雇用仲裁廷で判断される補償は、解雇により働けなくなった期間の失われた収入を補てんするという意味での純粋な補償である。

イギリスでは、事業者による不利益取扱いに関して、差別に関する平等法¹⁴と公益開示法との違いや類似性はよく議論される。例えば、解雇の有効性が問題となる場合、差別については、人種、性別の差別に基づくものであれば、その一点をもって十分とされるが、公益開示の場合は、それだけでは十分ではなく、他の要件も問題となる。また、差別については、（実際にはそうでないにもかかわらず）疾患や障害があると疑

¹¹ made in the public interest

¹² good faith test

¹³ 労働者による開示が誠実に行われなかったとされた場合、25%の範囲で補償が減額され得る（公益開示法49条）

¹⁴ Equality Act

われて不利益な取扱いを受けた場合は保護されるが、内部通報の場合は、通報者と疑われて解雇された場合は保護されないなどの違いがある。

5 立証について

(1) 立証責任の負担

イギリスにおいては、申立人が、51%の立証の負担を負う。したがって、通報者が、解雇の主たる理由が内部通報であるとして解雇の有効性を争う場合、本来的には通報者側において、解雇理由が内部通報であることについて立証の負担を負うこととなりそうであるが、実務上は必ずしもそのように捉えられていない。その背景には、差別禁止に関する判例法理の形成の影響もあると思われる。差別禁止の分野においては、立証責任ルールについての判例法理が形成されており、申立人が十分な事実を適示すれば、差別に基づくものではないことについて、使用者側が立証責任を負うとされている。

労働者（申立人）側において解雇理由を証明することの困難さは、差別の場合も内部通報も同様であり、内部通報においても、使用者側が通報者側の主張を否認した場合、使用者側の思惑を通報者において立証するのは困難といえる。このことは、通報を受け付けた主体と、解雇の判断主体とが形式的に異なる場合は尚更である。このような背景もあり、公益開示の分野でも、判例上確立したとまではいえないものの、実務上、差別禁止に関する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いる。労働者側弁護士の争い方としても、差別禁止に関する判例法理を類推適用、援用し、立証責任が使用者側に転換されると主張している。

(2) 立証のための証拠収集について

EU一般データ保護規則（GDPR）により、個人の情報を取得することができるので、Eメールや評価などについて情報を取得することができる。他方で、ヘルスケアなど何処に情報があるか誰が対応したか分からないものについてはGDPRでは対応できず、ハッキング等の不正・犯罪的な方法で情報を収集した場合、それ自体は契約解除の正当な理由となってしまう。しかし、イギリスでは、公益開示として扱われるためには客観的証拠を示す必要はなく、通報者自身が合理的に信じていることが要件であり、主観的に信じていたことを証明すれば足りるため、必ずしも裏付証拠は必要ではないため、通報者にとって大きな不利益は生じていない。

6 イギリスにおける通報者を取り巻く状況について

(1) 通報者の公益開示に伴う負担感と認められ得る補償について

公益開示した結果、通報者が不利益取扱いを受けた場合、通報者が取りうる解決方法としては、大きく分けて、雇用審判廷による解決（以下「訴訟的解決」という。）と、和解（以下「訴訟外和解」という。）がある。訴訟的解決の場合に補償額が多額となるわけではなく、むしろ様々な面の方が通報者にとってメリットがあることが多い。使用者側にとっても、評判・信用の問題から訴訟外和解による解決にはメリットが大きい。訴訟外和解と訴訟的解決の場合とで、補償額の差は事例により様々であるが、訴訟外和解の場合の方が訴訟的解決における相場を超えるケースが多いがケースバイケースである。和解交渉時の金額相場は、レピュテーションリスク（訴訟的解決となった場合に事業者の社会的評価が下がることに伴うリスク）が高い場合はかなり多めにもらえるときもある。そうはいっても、そもそもイギリスの制度では金銭的解決の意味合いは失われた利益の補償であるため、訴訟的解決の相場自体が米国などの例と比較すると低い金額となりがちである。なお、米国では報奨金制度があるが、公益開示をして報奨金を得るという考え方は、誠実性テストと逆行するものであり、イギリスの現在の公益開示制度にはなじまない制度である。

イギリスでは、雇用審判廷における審判手続きは長期にわたるし、公益開示をした者に対する政府の援助もなく、一人の労働者にとって労力的・経済的負担が重い。本来的には規制官庁がもっと責任・負担を負うべきであるが、現実には、規制官庁はあまり力になってはくれない。通報者にとってストレスフルな環境といえる。そういった通報者を取り巻く状況も、通報者にとって訴訟外和解にメリットを感じる理由となっている。

通報者を取り巻く環境が過酷であることについて、従前は訴訟的解決のシステムを改善することで解決を図ることができると考えていたが、今では考えが変わった。むしろ、報奨金制度が良いとは言わないものの、雇用審判廷における補償額をもう少し高額にすべきであると思っている。現行制度のままでは、なかなか公益開示を決意することのハードルが高い。

(2) 労働組合による通報者のサポートについて

イギリスでは、労働組合が通報者をサポートすることもあるし、サポートを超え、労働組合自体が主体となって動くこともある。サポートの在り方としては、労働組合が弁護士への支払いを援助したり、会社との良好な関係を利用して交渉を進めたりすることもある。

7 イギリスにおける公益開示制度をめぐる今後の課題について

- (1) 内部通報者のカテゴリーを広げるとともに、定義に明確性を与える必要があると考えている。現状では、雇用審判廷は事案ごとに適用の是非を検討しており明確な基準が存在していない。
- (2) 規制官庁がその役割をきちんと果たすこと。通報者を守るために本来の役割を果たすことはもちろん、通報者でないのに通報者と疑われて不利益取扱いを受けた人に対する保護も考えていかなければならない。
- (3) 通報者を保護し、通報を促進していくためには、一人の通報者が責任を負いすぎる制度を変えていかなければならない。現状では、解雇等の不利益取扱いを現に受けてから雇用審判廷に行って救済を求めることになるが、本来はそれより前に保護されることが制度として望ましい。早期の保護を実現するには、懲罰的賠償など早期解決に対するインセンティブをつけるような制度が必要である。
- (4) 法令の改正とは別に、通報者を保護しつつ不正をただすための運用改善も必要である。その意味では、最近のバークレー銀行の事件（通報者探索をしたことについて、CEOに罰金が科せられた）は規制官庁が尽力した事案といえる。罰金の金額は十分ではないが、このような積極的な動き自体は評価できる。

以上

II ベルギー訪問調査

1 Bird&Bird LLP (Brussels Office)

※企業法務系の国際法律事務所

住所：Louizalaan 235 b 1 Avenue Louise, 1050 Brussels

訪問日：2018 年 9 月 25 日 PM4:00～6:00

応対者：杉本武重 弁護士

1 杉本弁護士の活動について

杉本弁護士は、Bird&Bird LLP ブリュッセル事務所のパートナーとして、E U法（特にデータ保護法及び競争法）を専門とし、主にE Uに展開する日本企業に対する助言等の業務を行っている（なお、杉本弁護士は、日本及び米国の弁護士資格を有しているが、現在は日本法・米国法に関する業務は行っていない。）。

データ保護と内部通報の問題とは密接に関連することから、杉本弁護士はE Uにおける内部通報者保護法制の動向についても注目してきており、今回は本指令案に関して公表されている資料を基に回答いただいた。

2 E U公益通報者保護指令案について

以前から、一部の分野においては、内部通報者を保護する法制度は存在していた。例えば、通商の秘密に関するE U指令（Trade Secrets Directive (E U) 2016/943）などがある。

欧州委員会司法消費者総局（Directorate-General for Justice and Consumers (DG JUST)）は2017年8月に内部通報者保護の法制度に関する加盟国の情報を集め、分析した。それによれば、加盟国のうち、2 か国においては内部通報者保護制度がなく、一般的な保護制度があるのはわずか5 か国（フランス・ハンガリー・アイルランド・イタリア・リトアニア・マルタ・オランダ・スウェーデン・スロヴァキア・イギリス）であった。他の加盟国においては、一部の分野においてのみ保護制度が存在していた。

今後、指令が制定されれば、加盟国が満たすべき水準が定められることになる。加盟国が指令に定められた水準を上回る保護を定めることは差し支えないが、加盟国が指令に定められた水準を達成できなければE Uの規制を受けることになる。

この2年間で、ディーゼルゲート事件・ラクスリークス事件・パナマ文書事件・ケンブリッジアナリティカ事件などの多数の事件が発生している¹⁵。また、スノーデン事件も内部通報者保護に関する市民の関心を惹起するターニングポイントになった。

2014年の欧州理事会による内部通報者保護に関する勧告の存在も大変重要である。さらに、2016年10月11日の欧州理事会による税の透明性に関する結論（Conclusions on Tax Transparency）や2016年11月の基本的権利に関する第2回年次コロキウム（2016年11月）なども影響している。

そして、2016年に欧州議会の Green/EFA グループが本指令案の草案を起案して欧州委員会を後押しした。

本指令案においては、法的強制力を有する手段をとるべきか否か、通報者の人的範囲、通報者の意思・動機を要件とすべきか否か、特別法との関係、専門家の守秘義務などが大きな争点となった¹⁶。2017年に行われたパブリック・コンサルテーションの結果、通報者を保護するメカニズムを創設することについて反対意見を述べた者はいなかった。このことが、広範な保護を及ぼすことについて、政治を後押しした。なお、報奨金制度の導入についての意見はなかった。

今後、指令が制定されないということは考えにくい。現在の本指令案どおりのものがそのまま成立するわけではない。本指令案は概ね好意的に受け入れられているが、制定までには主に2つの課題を乗り越える必要がある。更なる保護を求める欧州議会の左派と、今後の選挙によって、欧州議会において、通報者に対する強い保護を好ましく思わない、より右寄りの議員が増えるリスクである。Green/EFA グループの主な主張は、労働者の権利に関する記載をすべきこと、匿名通報を保護すべきこと、特別法に関する条項は削除されるべきこと、公に開示することについての要件が厳しすぎる、EUの権能を更に追加すべきこと、などである。欧州議会において本件の報告を担当する欧州議会議員も、今後の選挙における潜在的なリスクを避けるため、選挙前に本指令案を制定することが必要であると説明している。

この指令が十分に機能するためには、各加盟国における行政機関の外部通報窓口が通報者のためのものであることが保証されることが重要である。この行政機関の外部通報窓口は独立性のあるものでなければならない。欧州オンブズマンと類似した独立行政機関である Défenseur des Droits を設置したフランスの例が参考になる。

¹⁵ Communication from the Commission COM(2018)214 final (1 頁)

¹⁶ Explanatory Memorandum (7 頁)

3 各条項について

(1) 1 条

17 条は加盟国が効果的で均衡のとれた抑止力のある「罰 (penalties)」を導入しなければならないことを規定しており、刑事罰はこれらの 1 つと考えられる。そのため、本指令案は、各加盟国が刑事罰を導入することを想定しているといえる。

本指令案の「unlawful activities or abuse of law」にいう「law」には、条例その他の行政的な規制も含むと解することが可能である。

(2) 2 条

公益実現のために潜在的な通報者に対する報復をなくすことによって通報を促進するという本指令案の趣旨からすれば、加盟国は退職者についても人的範囲に含めることが可能である。本指令案 2 条は通報者の人的範囲について「最低でも (at least) 以下の者を含めなければならない」という形で規定している。退職者には既に労働にかかわる利害関係がないために通報の誠実性が裏付けられており、退職者を通報者の人的範囲に含めることは公益の実現に資する。退職者についても通報者の人的範囲に含めるべきであると考ええる。

退職者を通報者の人的範囲に含める場合に期間制限を定めるか否かは、各加盟国が決定することになる。ただし、期間制限を定めると退職者の保護の意味はなくなってしまう、合理的ではないと考える。

役員についても、本指令案では労働者と同様に取り扱われている。本指令案は、通報者の立場の違いによる区別をしておらず、欧州の機関によってそのような研究がなされているわけでもない。ただし、今後、加盟国あるいは利害関係者によりそのような問題が提起される可能性は否定しない。

役員について、通報に先立って法人内で是正措置を講じようとしたことといった追加の要件は要求されていない。そのような要件を要求することは内部通報者の保護を徹底するという観点からは問題であると考ええる。

「請負業者、下請業者、及び供給業者の監督及び指示のもとで働く全ての者 (any persons working under the supervision and direction of contractors, subcontractors and suppliers)」「株主 (shareholders)」「非執行メンバー (non-executive members)」

「研修生 (unpaid trainees)」「ボランティア (volunteers)」に対して本指令案が適用されることになった具体的事案については、あったかもしれないが、把握していない。そもそも、雇用か請負かといった契約形式の違いによって保護の有無が異なる結果となるのはおかしいと考える。

(3) 3 条

通報者が保護されるためには違反が生じる一定の蓋然性が必要であるとされており、既に公になっている情報や根拠のない噂や伝聞を通報した場合には保護は適用されるべきではないとされている¹⁷。ただし、日本の公益通報者保護法のような切迫性は要件とされていない。

(4) 4 条

内部通報チャンネルの整備義務の対象となる組織は、SME (Small & Medium Enterprises) テストに基づいて定められている。

内部通報チャンネルの設置が義務付けられたのは、問題の原因に最も近く、調査や改善が最も容易な者に速やかに違反の情報が届くことを目的とするものである¹⁸。この種のチャンネルの利点は信用を守ることができる点にあり、設置が義務付けられた者は、従業員の不満を避け、あるいは解決されない問題が公になることによって事業に極めて大きなダメージを受けることを避けるために、効果的な内部通報チャンネルを設置することに利害関係を有している。加盟国の中には、通報者が情報を公にすることをより容易にすることを望むものもあったが、内部への通報を第 1 順位とする多段階の制度を望む委員会によって拒否された。

なお、本指令案によって設置が義務付けられていない者についても、加盟国が内部通報チャンネルを設置するように義務付けることは可能である。

(5) 6 条

「所管当局 (the competent authorities)」をどのように設計するかは加盟国に委ねられている¹⁹。

(6) 13 条

通報が誠実になされることは明示的には求められていない。しかし、潜在的な違反については「合理的な疑い (reasonable suspicions)」という表現が用いられており、解説の中では「正直な誤り (honest error)」を犯した通報者を保護する、という文章がある²⁰ (フランス語版及びドイツ語版では「誠実な (good faith)」という表現が用いられている)。なお、利害関係人の中には、通報者の主観を考慮することに反対した者 (欧州議会の Greens) がいたことについても認識しておくことが重要である。

¹⁷ Recital (30)

¹⁸ Explanatory Memorandum (11 頁)

¹⁹ Recital (34)

²⁰ Recital (60), Explanatory Memorandum (12 頁)

通報者の保護は、情報が真実であった場合に限定されない。しかし、どの程度の事情があった場合に保護されるのかについて裁判官にフリーハンドを与えるのは適切ではなく、基準を定めることが望ましいと考える。

内部通報チャンネルに関する規定は、いくつかの分野別のEUの法令に既に存在していた。

(7) 14条

報復行為のリストは実際に起きた例を基に作成された。

本指令案は、国内法の整備のための締切を定めている(2021年5月15日)。その日までに、加盟国は委員会に対して指令の条項を国内法に導入状況を報告しなければならない。委員会はそれらが指令に適合するかを検査し、もし適合しない場合には、委員会は違反手続(infringement procedure)を開始することができる。

(8) 15条

通報者は、情報開示に関する契約上又は法令上の制限に違反したことによる責任を免れるが、証拠収集の過程において行われた違法行為に関する責任を免れさせるものではない。本指令案の解説は、この指令は法令により要求される国家安全その他の機密情報の保護を侵害しないものでなければならない、とはっきりと記載している²¹。

しかしながら、19条は、加盟国が通報者の権利により資する条項を導入することを認めている。フランスでは、判例法によって「アンティゴネー・テスト(Antigone test)」と呼ばれる考え方が導入され、裁判官が収集行為の違法性と証拠の重要性のどちらが優越するか判断することを許容している。ツワネ原則 38 c)は、「保護された開示をする者は、その開示に関して、それを支える証拠を提示することや立証責任を負うことを求められるべきではない。」としており、これは証拠収集過程の違法性の問題を回避するための解決策になり得る。

15条は、報復行為が何らかの形で禁止されることを求め、さらに、加盟国が通報者の保護を確実にするためにとるべき更なる手段について定めている。具体的には、報復に対する保護の手続と救済方法に関する情報提供と助言、情報開示に関する契約上又は法令上の制限への違反を理由とする責任の免除、法的手続における立証責任の転換、仮の救済を含む適切な救済手段、名誉毀損・著作権違反・守秘義務違反のような労働関係に関連しない法的手段においても指令に基づく開示であることを抗弁とすることができること、などが挙げられている。

²¹ Recital (21)

(9) 17条

17条は加盟国が「罰 (penalty)」の内容を決定すべきである旨を規定しており、刑事罰に限定するものではない。

(10) その他

本指令案は、通報を受けた者の、通報者の身元を秘匿する義務を強調する。通報者保護のためには守秘義務を課すことは必要と考える。

また、本指令案は、匿名通報の可能性について何ら触れていない。しかし、匿名通報を禁止することについては否定的に考えるべきである。

以上

2 European Parliament

※欧州議会

住所：Rue Wiertz 60, 1047 Brussels

訪問日：2018 年 9 月 26 日 AM9:30～10:30

応対者：Benedek JÁVOR(欧州議会議員)



1 はじめに

欧州議会議員から、EU公益通報者保護指令案の策定に関するこれまでの経緯と現在の動向について、非常に臨場感のある話を聴くことができた。かかる臨場感をそのまま伝える観点から、以下、説明内容を引用する。

2 欧州議会議員の説明内容

近年の欧州委員会でも、公益通報者保護の重要性が認識に至り、我々は欧州委員会への提案書を作った。私は2014年から欧州議会で働いている。公益通報者保護は私の主要なテーマである。私はハンガリー出身だが、公益通報者保護についてハンガリーはあるべき姿と反対の状況であった。脱税につき通報がなされたところ、むしろ通報者への調査が入るということがあった。欧州議会の仕事に関わり、程度の差こそあれ、公益通報者保護に関して、国によって色々違いがあることを理解した。ルクスリークス事件²²では、欧州ではよく引き合いに出される事件である。ルクセンブルクで発生した事件で、アントワヌ・デルトゥール氏が告発した事件だが、数週間前に終結した。同氏は無罪になったが、起訴されてから今まで3年かかった。一審では、1,000ユーロの罰金、1年半の執行猶予との判決が下されている。他国より通報者保護が強いと評価されていたルクセンブルクでこうした事件が起きた。さらに、加盟国の中には、公益通報者保護が弱いと知られる国で何が発生するか想像に難くない。アイルランドでも同じような難しい事件が発生した。欧州委員会に関連する機関内部でも保護に関して問題となる事案が発生している。

欧州委員会に対して、本指令案を策定するよう提案した。それというのは、域内単一市場化が進んでいる中で、通報者保護制度の程度にレベルの差を放置することはよくないからである。言い換えると、国境を越えて、加盟国の中の、どの会社どの支社で何かが起きた時、あるいは不正を告発した時、国によって取扱いの見込みが把握できなくては困るからである。

クリアな基準を欧州として示すべきとの考えが欧州委員会への提案の大きな背景としてある。ルクスリークス事件の告発者アントワヌ・デルトゥール氏は、フランス

²² 大手コンサルティング会社プライスウォーターハウスクーパースとの秘密合意文書が大量に流出し、2014年11月5日国際調査報道ジャーナリスト連合(ICIJ)によって公表された。資料によると、ペプシ、イケア、AIG、コーチ(企業)、ドイツ銀行、アボット・ラボラトリーズ、あおぞら銀行、日本板硝子、パロマ(海外法人)、その他340近い企業がルクセンブルクの課税優遇制度を利用し取引履歴を秘密保全していた。こうした企業にはバーバリー、プロクター・アンド・ギャンブル、ハインツ、JPモルガン・チェース、フェデックスなども含まれており、なかにはルクセンブルクを経由することで課税額が1%未満という企業もあった。ルクセンブルク財務相は公表されてまもなく「ヨーロッパ共同体には内政干渉する権利などない」と述べて国際世論を牽制した。12月12日、同国の検察当局は、文書を流出させたとみられるプライスウォーターハウスクーパース現地法人元職員を窃盗と資金洗浄の罪で起訴したことを明らかにした。

人でフランスのプライスウォーターハウスクーパースで働いていたが、事案としてはルクセンブルクで発生することとなった。

しかし、本指令案の策定につき、欧州委員会は前向きでなかった。EUの存在根拠となる条約には、欧州委員会はこういった形の法案を立案することは含まれていないことが理由だった。そのため、欧州委員会は、機能上、立案する責務はないとの考えを表明してきた。我々は欧州委員会に対して、問題提起の働きかけを行っている。しかし、EU指令策定について、欧州委員会が任務を負うことについて未だ積極的でないというのが現状である。この点、ドラフト作成に際して、欧州委員会に法案作成義務をもつ法的根拠を盛り込んでいるので、欧州委員会において本指令案を策定しないことについて弁明できない構成になっている。

当該分野に強い弁護士を雇い、ドラフト作成を進め、2015年に公表し、どのような手続きを経て進めるべきかについて明らかにした。

ちょうど同じタイミングで、ドラフトの公表に際して、会議や討論の機会を設けていたところ、アントワヌ・デルトゥールさんのルクセンブルクの事件、パナマ文書の事件が起こり、公益通報に関する社会的関心が集まり、通報者の果たした役割、通報者を守ることの重要性に多くの市民が気付いた。役割を果たすことによって民主主義を機能させること、これにより大企業や政治家の不正に対し、監視の目を光らせることにつながる。自分たちのドラフトを作成しつつ、欧州議会の中のいくつかのグループに働きかけ、それらグループの意見も取り込み、欧州委員会への働きかけを効果的に進めた。我々のドラフトについては、多くの会派から支持を得ている。EPP(欧州人民党)の全部ではないが、かなり支持を得ており、公益通報者保護に関する逆行する議論がし難い状況にまで至っている。また、NGOや労組と良好な関係を築いている。NGOはトランスペアレンシーであるが、様々なキャンペーンを行い、アピールしている。2016年末か、2017年のかはっきり覚えていないが、驚くべきことに、欧州理事会において、公益通報者保護につき、積極的な姿勢が示された。

すなわち、欧州理事会の議事録の中に項目として盛り込まれた。欧州議会だけでなく欧州理事会としても、公益通報者を支援するので、欧州委員会としては形にしていく方向で動いてほしいと記入されていた。その後、欧州委員会副委員長フランシス・ティンマーマンズ氏も、支持を表明するに至っている。我々は欧州委員会本部のあるベルレモンで、皆で笛を鳴らし、PRを実施した。欧州委員会においても、法的根拠についての認識も共有され、また、欧州議会でもレポートを提出し、報道関係でも、パブリックキャンペーンを通じて、欧州委員会では、もっともよい法的根拠は何かという検討作業から委員会側からのドラフトを策定するまで1年間かかった。ところで、

欧州委員会は、欧州単一市場という市場価値へ果たす役割という観点から法的掘り起しをしている。ルクセンブルクにおける経済活動の棄損やフォルクスワーゲンの告発についても、社会的コストを回避するために、公益通報者を守るべき、ドラフトを作成すべきという具合に、ベクトルが我々とは違う。我々は、労働者の権利という視点からドラフトを作成している。日本では保守的政治家や経済団体が法改正に消極とのことであるが、EUでも、同様である。通報者を保護することへの経済界は消極姿勢である。EPPの議員が全て賛成していない点については、そもそも同グループはヨーロッパ的価値をあげることに全てに反対する傾向にあることから、既存の産業界の反対勢力と結びついているのが実情である。

もっとも、パナマ文書が明るみとなり、市民の怒りが変革の背景として大きな事情である。脱税行為はもちろん、フォルクスワーゲンの事件による公害問題すなわちCO2の排出量のコントロールが適切になされていないことが市民に伝わっており、変革の世論が高まっている。経済界、保守的政治家は賛成するわけがない。そのため事態の改善に長い時間かかった。2015年、2016年に起きた一連の事件もあり、2014年～2018年にかけて、まさに潮目が変わってきている状況かと思う。議員のスタンスの動向については、反対していた人たちのうち、一部考えを変えた人もいると思うが、打算的に賛成に回っている人が多いと思う。大多数、特にドイツの議員は、自動車産業が支援しており、その利益代表の層は、賛成には回らない。下部委員会で細部の検討をしているが、最終案が2019年2月までには仕上がる見込みである。2019年5月に欧州議会の議員選挙が予定されているので、欧州議会の今の議員構成が変わる前に、トライアルネゴシエーションまで持ち込みたい。しかし、スケジュール的な余裕はない。日本において、法改正に向けた動きがあるなら、ドラフト作成にコミットした弁護士や欧州委員会のスタッフとつながると有効ではないか、関係構築を提案する。

以上

3 European Commission Unit C2

※欧州委員会

住所：E U委員会 基本的人権と子供の権利政策局 会議室

日時：2018 年 9 月 26 日 AM11:00～12:30

応対者：Ewa Biernat（ポーランド出身，司法・消費者総局）

Christel MERCADE PIQUERAS（スペイン出身，消費者基本権担当）

1 担当部署（司法・消費者省）の仕事

E U委員会には，28の総局があり，それぞれ担当閣僚がいる。公益通報者保護を担当するのは司法・消費者総局である。

基本権を新たに導入する際，各国の法制に対してどのような影響を与えるかを調査する。基本権の中でも分野が分かれており，病院，通報者保護，外国人排斥，ヘイトスピーチ，などである。なお，公益通報担当は4人であり，Biernat氏は会議の企画，白書作成などを担当し，PIQUERAS氏は消費者基本権を担当し，各国法の関係の調査などを担当している。

2 E U公益通報者保護指令案の位置付けについて

公益通報者保護は，加盟各国バラバラな状態で，統一法が設けられていない。公益通報者保護に関する法制度を水平的な意味で自国で制定しているのはE U加盟28か国中11か国のみである。15か国は部分的な保護規定を持っている。部分的とは個人の活動，業態における制限である。

金融部門には通報者保護規制が既存のものとしてあった（アンチマネーロンダリング法）が，通報により公益が図られる著名事件が複数起こり，E U全体で包括的に適用されるべき通報者保護制度の必要性が認識されるようになった。そして，E U加盟国における法制度実現のプロセスの速さや方向性，理念を正しく実現していくために指令の提案という形で世に問うことにした。

指令が制定された場合，各国は国内法の立法化を進めるべきこととなる。国内法で指令の目的が達成されていない場合は更にチェックし，促すこととなる。ちなみに，指令は，E U条約や人権法との関係上の制約があり。全て条約に定められた範囲でなければならない。したがって，発動できる分野は，公共入札，食の安全はできるが，国家安全，公衆衛生の一部，課税，はできないこととなる。そのため，分野を特定せ

ずに一般的に通報者を守るようにとは書けず、(条約に基づき E U が効力を及ぼし得る特定の)「〇〇の分野で」と限定を付さなければならない。この点は、イギリス法との違いといえる。

3 本指令案を出すきっかけ

公益通報により不正が明るみに出た事件の積み重ねが契機となった。具体的には、フォルクスワーゲンの排気ガスデーター偽装事件(2015年)、ルクセンブルクのプライスウォーターハウスクーパーズ社員による脱税情報リーク事件、パナマ文書事件(2016年)などを説明に使っている。スノーデン事件もインパクトはあったものの、この事件は本指令案の契機となった事件の説明には引用されていない。

制度を検討するにあたり、指令の形で出すかどうかについては議論があった。指令は各国の権限を奪う面があるからである。しかし、通報者保護の必要性を喚起させる事件が発生しているのに、加盟各国の多くには法律がなく、このままでは E U の保護が高まらない。また、世界同時に影響があるともいえ、許すことはできないと認識され、指令としてまとめることになった。内容面では、保護の範囲、規制の仕方、内部通報優先かどうか、不正が暴かれることに重点置くかどうか、などにつき議論があった。

4 本指令案の今後の見通し

本指令案としては成立する可能性は高いと思っているが、議論の対象となっている論点がいくつかあるため、そういったものについては、2019年に欧州議会議員選挙の結果によっては方向性が変わる可能性もある。なお、新しい指令ができて、それを各国で機能するよう立法化できるかどうかは、次の問題である。ちなみに、GDPR(E U 一般データ保護規則)は、当初「指令」として作ったが守られていないので「規則」にした。規制当局が独立していないと切り込んでいけない。

5 本指令案の内容についての質疑

(1) 通報者の範囲²³

通報者の範囲については、広くすればするほどカバーできるという発想に基づいている。仕事に基づいて知りうる情報であれば、その人がどういった形で知ったか、給与の有無等は要件に加えていない。雇用者と被用者だけでなく非常に広い人々を

²³ 本指令案第2条

対象にしているため「仕事に関連して得た違反」という定め方になっている²⁴。なお、指令は判断の基準を提示するものであるため、それに基づいてどういうあてはめをするかは裁判所が行う。退職者も保護の対象に含まれ、退職後何年以内という時間の制限はない。事例には、退職後かなり時間がたっているものがある。期間の制限に合理性がない。「仕事の関連」【work-related】²⁵の定義を、過去の仕事も含める形にしていることから、退職者も含むと読むことができる規定になっている。

役員も含めるかどうかについては非常に議論があったが、含めることにした。具体的な制裁の内容が被用者の場合と異なることはありうるが、例えば、役員であるときに通報したことをもって、議決権の重さが減らされる可能性もある。なお、役員を保護するということは、株主総会の決議を無効にすることを意味するかについては、具体的な救済・保護の在り方の問題となるが、場合によっては、解雇等を無効にするということではなく、損害賠償という形になる可能性もある。

退職した役員も退職者の場合と同じ規定の読み方で保護の対象になる。退職者・元役員について、退職後であっても不利益取扱いはされ得るため（例えば、在職中に受けた賞をはく奪する等）保護の必要がある。

元請・下請業者についても、雇用関係だけでなく、仕事に関連して関わった人ということで広く考えてよい。例えば、ある会社と、サプライヤーとがあり、サプライヤー関係を終了させた後に、公益通報との関連で当該会社をブラックリスト化することも制裁行為の一つとして規定し、禁じている。なお、これに対する救済・保護は、もう一度契約できるというよりは、ブラックリスト化により被った損害賠償という形になる。その他、株主、アンダーテキング（企業外）公的企業も私企業も対象となっている（仮に51%政府資本の会社でも、株主は対象になる。）。

(2) 守秘義務について

（通報窓口の担当者が守秘義務を負うことを前提に）通報者だけでなく関係する人々の人権を守ることも指令としては意識しなければならない。その意味で、関係当局に対する通報については、通報者の秘匿データが開示され得る場合がある。²⁶そのような場合とは、例えば刑事事件になった場合、関わっている人たちの氏名、通報した人の氏名などが明らかにされなければならないケースもあり、（通報の中で対象とされた事業者の）防御権を保障する必要がある。なお、このような守秘義務の

²⁴ 本指令案第3条(9)

²⁵ 本指令案第3条(10)

²⁶ 本指令案第9条1c)外部通報に適用される手続きについて、「通報に適用される機密保持制度。通報者の秘匿データが開示されうる状況の詳細な説明を含む。」等と規定されている。

例外が認められ得るのは関係当局への通報の場合のみであり、内部通報の場合は、調査的な目的で必要な場合であっても、通報者のアイデンティティが明らかにされることはあってはならない（守秘義務の例外は当然にはない）。

- (3) 通報妨害、通報者への報復措置等に対する不利益措置【punishment】²⁷について
ここでいう punishment とは、刑事罰に限定する趣旨ではない。行政的手続き、財政的手続きということもあり得る。第 17 条 1,2 項で「効果的で比例的、抑止効果のある不利益措置」としているのは、ペナルティが変なバランスにならないようにとの趣旨である。17 条 2 項は悪意ある通報に関する不利益措置についてのものであるが、例えば悪意ある通報をただけで 30 年禁固などにはあり得ないし、事業者内部への通報の場合とメディアへの通報の場合とで当然違いも生じるはずである。

- (4) 所管当局への通報チャンネルについて²⁸

“所管当局 the competent authorities”はきちんと調査ができるよう独立した単独の機関が望ましいが、各国の事情もあるため、指令では具体的にそこまでは求めず、とにかく当局を指定することを求めている。なお、オランダは独立一元化した機関を既にもっている。通報者からすると、独立一元化した機関があれば非常にわかりやすいといえる。ただし、オランダでその機関が十分機能しているかについては、予算不足の問題があると聞いている。そういったこともあるため、現実的には、部局ごとに本指令案が対応するということでも良いと思われるが、本指令案第 6 条等で規定している設計をする必要がある。

- (5) 主張立証責任

本指令案の 15 条の 5 項に立証責任に関する規定がある。例えば、通報者は、私が通報したら降格や解雇をされたと主張すればそれで十分で、あとは事業者側が反証しなければならない。

ここは、この本指令案のキーといえる考え方である。雇用関係において、通報者は情報が少なく立証が困難であるのに対し、事業者側は情報を持っている。このアンバランスを是正するために立証責任を転換している。

このような立証責任の転換は、反差別法から来ている考え方だ。妊娠したことによる不利益を受けた場合などで用いられてきた。

また、通報と不利益取扱いとの間にタイムリミットは設けられていない。期間制限を設けないのは、設ければ雇用者がその期間を待つ可能性があり、それは避けな

²⁷ 本指令案第 17 条

²⁸ 本指令案第 6 条

なければならないからである。期間制限を設ければ、雇用者は、期間を待ったうえで、解雇理由を別の理由に置き換えるであろう。本指令案の発想のものは、通報者は弱いのでそれを強めるということである。

(6) その他

- ① 内部通報体制の整備義務²⁹の対象について：6項d)には、公共的な形態でも、私企業も対象になるし、地方行政機関も入る。
- ② 法令違反の中には、地方の立法も含まれる。
- ③ 役員が所管当局へ通報する際の保護要件として、通報に先だって法人内では是正措置を講じようとしたことは要件とされていない。

以上

²⁹本指令案第4条「6.第1項に規定する公共部門の法人とは、以下のとおりである。a) 国の行政機関。b) 地方の行政機関および部門。c) 住民10000人以上の地方自治体。d) 公的に運営されるその他の法人。」

4 TRANSPARENCY INTERNATIONAL E U Office

※ E Uにおいて通報者保護の法制成立に向けて活動する NGO

住所：Rue de l'Industrie 10 B-1000 Brussels, Belgium

訪問日：2018 年 9 月 26 日 PM2:00～4:00

応対者：Nicholas Aiossa(E U Policy Officer)



1 TRANSPARENCY INTERNATIONAL 及びその E U Policy Officer としての Aiossa 氏の活動について

TRANSPARENCY INTERNATIONAL は、汚職・腐敗の防止を促す社会システムを構築し、腐敗との闘いをリードする市民社会組織として腐敗のない世界の実現を目指す非政府組織である。現在、E U事務所においては、E Uにおける通報者保護法制の成立に向けた活動を行っている。2014～2015年にかけて、当時ルクセンブルク

リークスとパナマ文書が重要な関心事として意識されていた社会的背景の中、欧州委員会に対して特に強く働きかけを行った。EUレベルでは通報者保護について法制はなかったものの、特に税の透明性、反マネーロンダリングの重要性が注目されており、その関連で通報者保護も注目されるようになった。その流れで、政治家においても政治的実現の意識が働くようになり、まずはどういったインパクトが起こりうるかを計測することになった。

その後、2018年4月にはEU内に水平的に応用されるべき本指令案の提案を行った。目下取り組んでいるのは本指令案制定のプロセスであり、具体的には欧州議会での議論の段階にある。欧州委員会では技術的可能性と政治的実現の条項について検討している。

Aiossa氏はアメリカ出身で、Policy OfficerとしてEUの支局に4年間勤めている。それ以前は欧州議会で約6年間様々な政策オフィスで働いていた。特にここ数年は欧州委員会が公益通報者保護に関する本指令案を策定することに対して働きかけを行ってきた。活動の軸は2つあり、うち1つがEUレベルでの透明性の視点からの法制化、もう一つがEU内での通報者保護の法制化である。

2 公益通報者保護に関する本指令案の検討状況について

(1) 欧州議会での検討 (Negotiating Mandate の作成)

欧州委員会の提案に対して、欧州議会は、本指令案の検討結果に関する文書的なとりまとめ (Negotiating Mandate) を2018年11月22日に予定している。

欧州委員会の提案をより良いものとするため、現在のところ、原案に577か所の修正が入り、他のレポートでも67か所の修正が要請されている。その一つ一つについて今後検討することとなるが、1項目ずつ議会で投票する煩瑣を避けるため、ある程度まとめた内容について投票を行い、Negotiation Proposalを出す。欧州議会の中の特に法務委員会 (Legal affairs Committee) が中心的に修正議論に関わり、妥協点を作る作業を行っていくことになる。同委員会以外にも、適宜関連部局も交え、関連部局は関連するトピックについて小レポートを作り、欧州議会の中の各グループが（例えばグリーン党）人を送り込んで影の内閣で議論を行い、それぞれの立場からの修正が入り、修正案を更に叩いて妥協案を出すというプロセスが正に進行中である。その上で、2018年11月22日には投票 (Mandate Vote) を行い、Negotiating Mandate (この点は話し合う・話し合わないというのを分類したリスト) を決めることになる。

来年の5月に欧州議会選挙があるため、この選挙の結果次第によっては、欧州議会の構成が変わり、影響を受けて欧州委員会の構成も変わる可能性がある。そのため、

選挙の影響を避けるためには、選挙までになるべく多くの部分で合意をつける必要がある。

(2) E U理事会での検討 (Negotiating Mandate の作成)

欧州委員会は欧州議会に対するのと同じ提案をE U理事会の方にも送るため、E U理事会においても検討が行われることになる。E U理事会は議長国（現在の議長国はオーストリア）と同様に6か月のサイクルとなっており、まず技術的なレベルから始まり、基本権の権利グループが検討する。28か国からの同意された立脚点としてワーキンググループが機能することになる。

欧州議会に比してE U理事会の方が検討に時間がかかると思われ、E U理事会から Negotiating Mandate が出てくるのは2018年12月くらいではないかと思われる。理事会における修正は、欧州議会とはまた違った視点で行われることになる。

(3) 2つの Negotiating Mandate を前提とした交渉・議論

欧州議会とE U理事会の双方が Negotiating Mandate を提出すると、それらを叩き台にした議論が行われる。

3 現在欧州議会で検討されている主な修正意見について（主として5点）

(1) まず、この規模の指令として、577の修正意見は決して多いものではない。E Uの法制度の中で、主要な部分は recital【解説】と言われる部分（法的拘束力なし）と article【条文】の部分（法的拘束力あり）であるところ、本指令案にはその両者が入っている。その上で、recital 部分と article 部分の双方に修正意見が入ったが、特に後者の方に多く入った。欧州議会議員の中には本指令案の力自体を弱めようという意図で修正を加えてくる者もあり、Aiossa 氏の役割は、保護を強めるべきとの立場の欧州議会議員に働きかけをし、修正により保護が弱まることのないように動いている。

(2) 現在の欧州議会における修正議論の中で、特に大きな5点は以下のとおりである。この中でも、特に最初の4点が大きな論点となっている。

① 悪意をもったレポート

通報を奨励する立場からは、悪意ある通報（マリシャスレポート）について規制を設けることは、通報者に通報を萎縮させる側面があるため、そのような規定自体なくした方がよいと主張されている（Aiossa 氏も同意見）。なお、先行する別の法制度の中では似たように虚偽の報告についての規律をもつ法制度がある。これは立証責任ともリンクする分野で、立証責任についても、それを通報者側に負担させた場合、通報者の勇気をくじくという意味で似ている。

② 段階的な通報

現在の本指令案では、通報は3段階（内部→外部通報チャンネル→パブリック）という段階を踏むべきこととなっている。この点について、内部への通報と外部への通報を別段階にするのではなく同じレベルにすべきであると主張されている（Aiossa氏も同意見）。なお、この点に関し、産業界の後ろ盾をもつ保守系議員と議論をした際、彼らが誤解していたことが明らかになった。彼らは、外部通報チャンネルへの通報＝メディアだと思っている政策担当者が多かった。本指令案にある“external”というのは、通報者を法的に扱う担当当局を指しておりメディアではない。外部通報チャンネルというのは担当当局であることから、内部への通報と段階的に区別すべきではなく、内部が機能しないなら外部の担当当局に直接通報できるようにすべきである。そもそも本指令案では、まずは内部へ通報し、例外的に外部へ通報するような書きぶりであるが、多くの例外を設けており、それくらいであれば最初から段階を踏むべきとする規定方式自体不要であると思われる。内部への通報と外部通報チャンネルへの通報を同じ要件にし、通報者を迷わせ通報を躊躇させる要因をできる限りなくしたいと考えている。もっとも、産業界はまずは内部に通報してほしいとの考えで、本指令案の規定は維持してほしいと主張している。なお、加盟国28か国の受け止めは様々で、スウェーデンについては、いきなりパブリックに通報することを許す規定を持っている。

③ 立証責任の転換

本指令案では、立証責任は通報者ではなく雇用者側にあるとしており、非常に評価でき、通報への報復禁止との関係も評価できる。他方で、産業界からの後ろ盾が大きい保守系議員は、立証責任は通報者の方が持つべきであると主張してきている。

④ 匿名通報

誰なのかわからない通報者の権利をどうやって守るのか問題提起がされている。パラドクスがあるのは理解できるが、通報しようとする人が匿名の場合の方が安心・安全と感じるということも理解できる。そのため、匿名通報を3つの条件とセットで認めるべきとの考えがある（Aiossa氏も同意見）。(1) 少なくとも指令の中に明示的に匿名通報ができることが記載されていること。明記がなければ広く解釈の問題となり混乱する。指令は、各国国内法に転化するため、その際にどうしても解釈の問題が生じる。したがって、匿名通報を認めるのであれば指令上明確に記載する必要がある。ちなみに、欧州関連機関には不正

行為ホットラインというものがあり、匿名通報が認められており、それにもかかわらず、他の機関では認めないとなると混乱が発生するため、その意味でも指令で明確に認める旨規定する必要がある。(2) 匿名通報であっても関連当局が即座に対応すること(匿名通報は放置されやすい)(3) 何らかの理由で途中で匿名性が破たんした場合(刑事事件になった等)であっても、基本的には匿名性は保持されるべく扱われなければならないこと。匿名性が破たんする場合には通報者を選んで破たんした場合も含むが(自分が開示した場合等)、その場合であっても、機密性の中で通報されたのと同じレベルの保護が与えられなくてはならない。

⑤ 救済

上記①～④の論点に比べるとそこまで議論が紛糾しているわけではないが、財政的に苦しいところに追い込まれる通報者が存在しているため、救済の問題についても議論されている。通報者が財政的に被った損失の補てんについては、支払主体が想定されていないため、補償されるべきではないと主張されている(Aiossa 氏も同意見)。誰が払うのか、対象となった企業体なのか、国なのか、EUのファンドを使うのか、加盟国レベルでの予算か、いくつかのアプローチの仕方は考え得るものの、金銭に関わるため難しさがある。EUの財政的にも苦しく、選挙民にも支持されない。

- (3) その他、いくつか主だった議論があり、例えば通報対象事実(第1条マテリアルスコープ)についても議論がある。EUレベルで定められるのは条約の中でコンフィデンスがあるという分野に限定されるという制限がある。そのため、コンフィデンスの限界があるため、たとえ最も強いプロテクションができたとしても全てについて活用できないという自ずと制限がある。提案の他に欧州委員会が提出する文書に communication (コミュニケ) があり、本指令案を超えて更に大きな通報対象事実にしてくださいと推奨しているのが現状である。

4 本指令案策定の過程で通報者のサポートシステムについてはどのように検討されたか

通報者に対する財政的な支援、社会的・心理的な支援、完全に独立したアドバイスやサポートを提供する機関の設置、TRANSPARENCY INTERNATIONALのようなNGOやトレードユニオンがチャンネルとして機能するように、独立した加盟国当局の公的機関、義務として、無料でのアドバイスが与えられるところ

も加えられるべきだ等と提案した。そういったことを踏まえ、本指令案には、通報者が無料でのアドバイスを得られるという旨は盛り込まれている。

さらに、我々は修正協議の中で、トレードユニオン等を加え、社会的心理的サポートを受けられるようにということを表にして加えたが、最終的な指令の中でどこまで盛り込まれるかは現段階では不透明である。

以上