

III フランスの公益通報者保護制度について

1 公益通報者保護制度に関する概要及び基礎知識

「通報する義務」は、その源をフランス革命に発し、以来、公務員は、自らの職務執行にあたって察知した犯罪事実を告発する義務を負う²⁰⁴。一方、「通報する権利」は、フランス革命から約200年後の「安全衛生労働条件委員会に関する法律」により、初めて認められた²⁰⁵。その後、多岐にわたる分野でEU指令が制定されたのを受け、EU加盟国として国内法に取り込みつつ、その一方で、フランス独自の特定セクターに適用される通報者保護制度を整備してきた²⁰⁶。

その結果、内部通報者保護制度は多数存在したが、根拠法が異なることから、通報内容の範囲及び通報手続はそれぞれ異なり、また、通報者の身元に関する通報先の守秘義務の程度及び通報したことによる不利益な取扱に対する処罰などについても一貫性に欠いていた。そのため、利用者にとって十分な法的安全性を提供する内容ではなく、十分に活用されていなかった。

こうした中、2014年4月30日付欧州評議会閣僚委員会で採択された「内部通報者保護に関する勧告」が公表された²⁰⁷。「内部通報者保護に関する勧告」は、欧州評議会の腐敗防止行動計画、反汚職国家グループ(GRECO)の作業成果、OECDの公益通報者保護法のベスト・プラクティスとなる原則及び欧州議会決議を受け継ぎ、共通原則に基づき、包括的な通報者保護の法的枠組をEU加盟国レベルで整備する必要性を訴えた。

「内部通報者保護に関する勧告」は、以下の8項目について29の原則を打ち出し、サパンII法の方向性を位置付けた。

- ① 内部通報者保護法の対象となる法的分野
- ② 内部通報者保護法の対象となる通報者の範囲
- ③ 包括的・一貫性のある法整備

²⁰⁴ 1795年10月25日（共和暦4年霜月3日）「犯罪及び刑罰法典」第83条。刑事訴訟法典第40条第2項

²⁰⁵ 1982年12月23日（82-1097法律）。労働者に「通報する権利」が認められた。

²⁰⁶ EU指令：1976年2月9日EU指令（76/207/CEE）「採用、職場研修、昇進並びに労働条件に関する男女平等取扱原則の導入」、2000年6月29日EU指令（2000/43/CE）「人種・民族差別のない平等な取扱原則の導入」、2000年11月27日EU指令（2000/78/CE）「雇用・労働における平等な取扱い」、2004年12月13日EU指令（2004/113）「物・サービスへのアクセス及び物・サービス提供における男女平等取扱原則の導入」、2006年7月5日EU指令（2006/54/CE）「雇用・労働における男女の機会均等及び平等な取扱原則の導入」

国内法：2002年1月2日法律（法2002-2）「社会および医療社会ケアに関する法律」、2007年11月13日法律（法2007-1598）「腐敗防止に関する法律」、2011年12月29日法律（法2011-2012）「薬品及び健康商品の安全強化に関する法律」、2013年4月16日法律（法2013-316）「健康・環境分野の検証の独立性及び通報者保護に関する法律」、2013年10月11日法律（法2013-907）「公的生活の透明化に関する法律」、2013年12月6日法律（法2013-1117）「脱税及び経済・金融の重大犯罪防止に関する法律」、2015年7月24日法律（法2015-912）「公安に関する法律」

²⁰⁷ 2014年4月30日に採択された欧州評議会（Council of Europe）閣僚委員会公表の勧告

「Recommendation CM/Rec(2014)7 on the protection of whistleblowers and explanatory memorandum」（英語版：<https://rm.coe.int/16807096c7/>、フランス語版：<https://rm.coe.int/16807096c8/>）

- ④ 通報プロセス及び通報のエスカレーション
- ⑤ 通報者の特定につながる情報に守秘義務を課す必要性
- ⑥ 通報者への報告等の通報への対応・通報の取扱い
- ⑦ 通報者に対する不利益な取扱いの禁止、立証責任の転換
- ⑧ 内部通報制度の普及への取組み

サパン II 法は、「内部通報者保護に関する勧告」で示された原則等を受けて、通報者及び通報の範囲を定義し、通報者保護の条件を定め、かつ、通報者の保護を厚くする規定として以下に挙げるものを置いた。

- 法に基づく守秘義務の違反の場合の刑事責任の免除²⁰⁸
- 通報者に対する不利益取扱いの禁止及び無効²⁰⁹
- 立証責任の転換²¹⁰
- 通報の妨害の刑事上の制裁²¹¹
- 善意の通報者に対する濫用的な名誉棄損の訴えに対する制裁（罰金）²¹²
- 通報の受付機関による、通報者及び通報内容に係る守秘義務及び違反の場合の制裁²¹³

さらに、サパン II 法及びサパン II 法施行令により、一定の企業・公的機関・省・地方自治体等においては、通報制度の導入が義務付けられ、その条件が定められた。

2 調査対象の法令

- The law n°2016-1691 of 9 December 2016 on transparency, the fight against corruption, the modernization of the economy (the Sapin II Law) 「透明性、腐敗の防止並びに経済生活の近代化に関する 2016 年 12 月 9 日付法律 2016-1691」（以下「サパン II 法」という。）

3 公益通報者保護制度の概要

（1）保護される通報者の範囲

保護される通報者の範囲は、通報すべき事実について、自ら察知した自然人であるが、利益を得る意図、又は、不利益をもたらす意図で通報した自然人は保護の対象ではない²¹⁴。通報者が自然人に限定されていることから、法人、労働組合等の団体も内部通報者保護制度の対象とはならない。一方、通報者が所属する、

²⁰⁸ サパン II 法第 7 条、刑法典第 122-9 条

²⁰⁹ サパン II 法第 10 条、労働法典第 L1132-3-3 条第 2 項、行政裁判法典第 L911-1-1 条

²¹⁰ サパン II 法第 10 条、労働法典第 L1132-3-3 条第 3 項

²¹¹ サパン II 法第 13 条第 I 項

²¹² サパン II 法第 13 条第 II 項

²¹³ サパン II 法第 9 条。守秘義務は、通報内容の対象となる行為を行った者に係る情報も対象とされる。

²¹⁴ サパン II 法第 6 条

又は、通報者と何らかの関係にある法人は、私法人・公法人²¹⁵を問わず、全ての法人を意味する。また、通報者は、当該法人の内部者である場合（労働者・公務員等）もあれば、当該法人の外部関係者である場合（取引先、委託先、下請業者、研修生、派遣社員等）もある²¹⁶。

なお、当該法人と雇用関係にない会社役員等が通報者となる場合、当該法人の役員として自ら察知した事実であり、かつ、私利私欲による通報でなければ、会社役員が現役又は退任しているかを問わず、サパン II 法の通報者として保護の対象となる²¹⁷。同様に、雇用関係が終了した退職者についても、更には、個人事業主についても、当該法人の元被用者、取引先等として自ら察知した事実を誠実に通報した場合、サパン II 法の通報者として保護の対象になると解されている。

(2) 保護される通報内容の範囲

犯罪²¹⁸（重罪又は軽罪のみを意味し、contravention（違警罪）は含まれない。以下同じ。）、フランスが批准・承認した国際条約の重大かつ著しい違反、かかる条約に基づく、国際機関による一方的行為に対する重大かつ著しい違反、フランス法令の重大かつ著しい違反、公益の脅威又は重大な侵害等が通報の内容となる²¹⁹。

(3) 被通報者への通報と被通報者以外への通報との保護要件の異同

被通報者への通報と被通報者以外への通報との保護要件について異同はない。

サパン II 法の通報者として保護の対象となるためには、通報は、以下の順序で行わなければならない（段階別通報）。原則として、まず、通報者は、上司又は通報担当者に通報する必要がある。なお、直属の上司である必要はなく、自らが所属する法人の上司に対して行うことで足りる²²⁰。次に、上司又は所定の通報担当者に通報したにもかかわらず、合理的な期間内に、通報の取扱いについて回答等が得られない。

²¹⁵ 文民のみならず、軍人も含む。「透明性、腐敗の防止並びに経済生活の近代化に関する 2016 年 12 月 9 日付法律第 8 条第 3 項及び第 15 条第 1 項の適用に関する国防省内部通報制度にかかる 2018 年 8 月 23 日付施行令」(<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2018/8/23/ARMH1816664A/jo/texte>)。但し、「(3)被通報者への通報と被通報者以外への通報との保護要件の異同」に記述する段階別通報原則の例外措置である、甚大な損害の発生が急迫している場合、又は、回復困難な損害のリスクが存在する場合の「公表」は認められない。

²¹⁶ サパン II 法第 8 条

²¹⁷ 憲法院 2019 年 12 月 8 日判決（第 7 段落）解釈

²¹⁸ 犯罪は、その重さによって、「重罪 Crime」、「軽罪 Délit」、「違警罪 Contravention」の 3 つに区分される。例えば、同じく「人を殺す」結果を招いた行為であっても、殺人の故意があれば「重罪」であるが、過失致死であれば「軽罪」となる。また、「単純窃盗」は軽罪だが、「組織化した者らによる窃盗」や「凶器による窃盗」は重罪となる。違警罪は、その重さにより、一番軽い 1 階級（第三者が聞き得ない、当事者間だけで行われた暴言行為等）から最も重い 5 階級（慎重義務又は安全義務違反を知りながら怪我をさせた場合など）に分類される。重罪、軽罪及び違警罪に適用される刑罰については、フランス刑法典が規定する。

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20191223>

²¹⁹ サパン II 法第 6 条

²²⁰ リヨン控訴院 2019 年 10 月 24 日判決（19/00554）

れない場合、司法当局、当該法人、当該法人を管轄する行政機関（知事、学長及び労働監督署長を含む。以下、本項において同じ。）又は業界団体²²¹に通報する必要がある。そして、当該司法当局、行政機関又は業界団体が、通報を受けてから3か月以内にその取扱いについて応答しない場合は、最終的に、通報者は、通報を公表することができる²²²。

例外的に、甚大な損害の発生が急迫している場合、又は、回復困難な損害のリスクが存在する場合は、通報者は、上司又は通報担当者に通報することなく、直接、司法当局、当該法人、当該法人を管轄する行政機関又は業界団体に通報すること、又は、通報を公表することを自由に選択できる^{223 224}。

なお、フランス汚職防止機構 (Agence Française Anticorruption、略称 AFA) が 2017 年 10 月 4 日付で発表した通報制度に関する説明書によると、当該企業・組織の経営陣に関する通報については、当該企業・組織による公正な調査を期待することが難しい現実を考慮し、当該企業・組織の経営陣に関する通報の場合には、司法当局、行政機関又は業界団体に通報することを認めている²²⁵。

(4) 通報と通報者に加えられた不利益取扱いとの因果関係に関する立証責任の所在
被用者の使用者に対する内部通報について、立証責任の転換に係る規定が存在する。

通報したことにより不当な取扱いを受けたと主張する被用者が、通報がサバン II 法第 6 条乃至第 8 条に基づき行われた場合、又は、犯罪の成立要件事実を誠実に通報したと推定させるに足りる事実を提示した場合、主要事実の立証責任の所在が原告から被告に転換される。すなわち、不利益な取扱いをした使用者（被告）は、不当な取扱いを受けたとする被用者（原告）の主張・証言は誤っており、被用者が受けた取扱いは正当な処置であったことを客観的事実により立証する責任を

²²¹ 所属する会員に対して倫理・秩序規定を遵守させ、懲戒権を有する業種団体。弁護士、公証人、医師、公認会計士などが所属する業界団体が対象となる。

²²² サバン II 法第 8 条第 I 項

²²³ サバン II 法第 8 条第 II 項

²²⁴ サバン II 法成立過程の、国民議会の法制委員会による審議において、上司への通報を最優先する趣旨の「段階別通報の原則」に関して、報告者セバスチャン・デュナジャ議員は、「当該企業・組織の構造、緊迫性、通報者の主觀に基づく損害の深刻度等に応じて、柔軟に対処すべきである」と見解を述べた（2016 年 9 月 21 日付国民議会法制委員会質疑報告書（4045、4046）。

http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r4045.asp#P565_130510

²²⁵ フランス汚職防止機構、2017 年 10 月 4 日付公益通報者保護制度に関する説明書

http://www.agefi.fr/sites/agefi.fr/files/fichiers/2017/10/2017-10-04_-dispositif_dalerte_interne_vd.pdf

フランス刑法のもと、公務員が当事者となる行為のみならず、私人間の取引であっても「汚職」となる（刑法典第 445-1 条及び第 445-2 条）。汚職とは、その者の権力、又は立場を見込んで、その者に対して、何らかの作為若しくは不作為を依頼したり、又はその者が作為若しくは不作為を約束したり、第三者に対して口利きすることを依頼したり、又は、その者が口利きを約束したりすることをいう。

負う²²⁶ ²²⁷。

一方、公務員についても、不利益取扱いを受けたと主張する原告公務員が、①犯罪の成立要件事実、②公務員の公正と相反する行為又はそのおそれのある行為²²⁸の事実又はサパンII法第6条乃至第8条に基づく通報事実を誠実に報告・証言したと推定させるに足りる事実を提示した場合、立証責任の転換が生じる²²⁹ ²³⁰。

なお、悪意をもって利益相反の現状を報告又は証言したり、故意又は悪意をもって懲戒処分の対象となる事実を報告又は証言したりした者は、5年の拘禁刑及び45,000ユーロの罰金が科せられる²³¹。

(5) 禁止される不利益取扱いの範囲

雇用関係にある被用者について、通報制度の趣旨に沿った通報をしたこと²³²を理由として、採用、インターンシップ、職業訓練の対象から除外したり、懲戒処分又は解雇の対象としたりしてはならない。

また、報酬（基本給、最低賃金、利益、現物支給等が含まれる。）²³³、被用者への利益配分（アンテレッスマン²³⁴）、社員持株制度における株式の交付、研修、被用者の再配置、昇進、配属先、職能資格、職位、異動又は契約更新等について、直接的又は間接的に、差別的な取扱いをしてはならない²³⁵。

公務員についても、1983年7月13日付「公務員の権利義務にかかる法律」(83-634号)第6terA条に、「サパンII法に基づく通報をしたことにより、直接的又は間接的に、懲戒処分又は差別的な取扱いを受けてはならない」が追記された。

(6) 保護の効果（その実効性担保措置（刑事罰や行政措置（命令・勧告等）等）の有無（民事効にとどまらないか否か）を含む。）

通報したことにより雇用契約を解除された労働者は、労働裁判所のレフェレ裁

²²⁶ サパンII法第10条第I項第2号

²²⁷ 通報者として保護される為には、通報を段階別に行なうことが原則であり、メディア等による世間への公表は、あくまでも最終手段と位置付けられている。欧州人権裁判所2008年2月12日判決「グジャ対モロドバ事件」(14277/04)及び欧州評議会2014年4月30日付「Recommendation CM/Rec(2014)7 on the protection of whistleblowers」(24段落目参照)もこの立場を肯定する。

²²⁸ 利益相反とは、「ある公共の利益と他の公共又は私的な利益が衝突する状況で、職務の独立した、公正で客観的な遂行に影響を与え又は与えると思われる一切の状況」をいう（法律第2013-907号第2条）。

²²⁹ 1983年7月13日付「公務員の権利義務にかかる法律」(83-634号)第6terA条

²³⁰ サパンII法第10条第2項第2号b)

²³¹ サパンII法第10条第2項第3号、刑法典第226-10条第1項

²³² すなわち、サパンII法第6条（通報主体及び通報内容の規定）、第7条（通報に必要な範囲に限り秘密が開示されたこと）及び第8条（段階別通報の原則を遵守していること）の要件を満たしていること。

²³³ 労働法典第L3221-3条

²³⁴ 従業員を企業の成果・業績に参加させる任意制度をいう。

²³⁵ サパンII法第10条第I項第1号、労働法典第L3221-3条

判（急速審理手続²³⁶）を提起できる²³⁷。また、雇用者が通報者に対して不当な取扱いなどの報復措置をとった場合、労働法典第 L1132-4 条に基づき、かかる報復措置は無効となる。したがって、通報を理由に不当解雇があった場合、裁判所は、不当解雇に基づく損害賠償及び被用者の会社への復帰を命ずることができる²³⁸²³⁹。

法が守秘義務を定めている場合であっても、通報者が公益保護のために必要な範囲及び手続に従って当該守秘義務の対象となる秘密を漏洩したときには、刑事責任を負わない²⁴⁰。但し、国家防衛機密、医師の守秘義務の対象となる患者に関する情報及び弁護士の守秘義務の対象となる依頼者に関する情報を漏洩した場合は、免責の対象とならない。

(7) 通報を裏付ける資料の収集行為に関する責任

まず、通報者が通報時に、通報を裏付ける資料又は証拠等を提出する必要性について、通報者が、ある行為、情報又は資料について通報をする場合において、通報内容を証明する証拠（その媒体を問わない。）を保持しているとき、通報先機関は、証拠の提出方法及び被通報者（通報先である事業体及び行政機関）とのやり取りを可能とする証拠の提出方法を定めることを義務付ける²⁴¹。

誹謗中傷罪が確定した場合、拘禁刑 5 年及び罰金 45,000 ヨーロの刑罰²⁴²に課せられる危険があることを鑑み、通報に先立ち、弁護士及び権利擁護機関等の助言を受け、証拠収集等を行うことが強く勧められている²⁴³。

次に、通報者が、通報を裏付けるために証拠等の提出を行った場合、サパン II 法により、民事免責²⁴⁴及び刑事免責²⁴⁵が認められる。他方、国家防衛機密、医師の守秘義務の対象となる患者に関する情報及び弁護士の守秘義務の対象となる依頼者に関する情報は、内部通報者保護制度の対象外であることが明記されている

²³⁶ フランスにおける仮処分命令の制度をいう。

²³⁷ サパン II 法第 12 条

²³⁸ サパン II 法第 11 条

²³⁹ リヨン労働裁判所 2019 年 4 月 17 日判決

²⁴⁰ サパン II 法第 7 条、刑法典第 122-9 条

²⁴¹ サパン II 法施行令第 5 条第 1 項第 2 号及び第 3 号

²⁴² 民事罰、行政罰又は懲戒の対象となる行為について、その全部又は一部について不確かであることを認識しながら、特定の者を非難する場合、その非難が裁判官、警察（行政警察又は司法警察を問わない）、監督機関、又はその者の雇用者に対してなされたとき、拘禁刑 5 年及び罰金 45000 ヨーロに処する（刑法典第 226-10 条）。

²⁴³ Transparency International France の実践手引書（<https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2017/12/Guide-lanceur-dalerte2-2017.pdf>）14 頁

²⁴⁴ 善意の通報者が、公益を目的に、不正な行為、過失に基づく行為又は非難すべき行為を通報するにあたり、営業秘密を取得、利用又は開示したとしても、営業秘密侵害の責任を免責される（商法典第 L151-8 条第 2 号）。

²⁴⁵ サパン II 法第 7 条により刑法典第 122-9 条「サパン II 法に従って内部通報を行うにあたり、通報者が、法により保護される秘密を持ち出すことになった場合、かかる漏洩が、公益保護の為に必要な範囲でなされたとき、刑事责任を負わない」が新設された。

²⁴⁶。そのため、サパン II 法に基づく通報を行うに際し、これらの秘密情報を開示するに至った者は、刑法典第 122-9 条に規定する免責条項の適用を受けず、守秘義務違反により刑事責任を負うことになる²⁴⁷。

また、私訴原告人²⁴⁸が、予審判事又は控訴院予審部に対して、通報者を被告とする名誉棄損の訴えを提起し、審査の結果、かかる訴えが、私訴原告人による権利の濫用であったと判断された場合には、私訴原告人は、通常の法定罰金額の 2 倍金額の罰金を科せられる²⁴⁹。

(8) 通報を受けた者の当該通報に関する守秘義務（当該義務を負う者の範囲、その実効性担保措置（刑事罰や行政措置（命令・勧告等）等）の有無（民事効にとどまらないか否か）を含む。）

通報者の身元及び通報の対象となった者の身元をはじめ、通報を受けた者（上司又は通報担当者が定められている場合は通報担当者²⁵⁰）が収集した情報は厳重に守秘情報として取り扱う必要がある²⁵¹。

通報者の身元については、司法当局を除き、本人の同意なくして開示してはならない。通報対象者の身元については、司法当局を除き、通報内容が審査に値するものであることが判明した場合に限り、開示することができる。守秘義務違反があった場合、拘禁刑 2 年及び罰金 3 万ユーロの刑事罰が科せられる²⁵²。

通報者が、何ら見返りを求めることなく、サパン II 法の対象となる内容を、誠実に、段階別通報の原則に従い通報した場合、通報者の身元を特定し得るものは、通報を受けた上司又は通報担当者に限られることとなる。したがって、万が一、通報者の身元が外部に漏洩事態が生じた場合、流出元の特定は、当該上司又は当該通報担当者であると考えられる。サパン II 法は、守秘義務に違反した者に対して身体の自由を拘束する刑事罰を科するなど、厳しい罰則を定め、守秘義務の実効性の担保を図っている。

サパン II 法が公布されてから、約 4 か月後の 2017 年 4 月 19 日に成立したサパン II 法施行令は、事業体及び行政機関による匿名通報の受理について、裁量権を付与している²⁵³。

²⁴⁶ サパン II 法第 6 条

²⁴⁷ サパン II 法第 7 条

²⁴⁸ フランス刑法の下、訴追権者として、公訴権を行使し、法律の適用を求める検察官と、予審判事（*juge d'instruction*）に予審開始請求ができるほか、被告人を直接裁判所に呼び出すことができる私訴原告（*partie civile*）が存在する。

²⁴⁹ サパン II 法第 13 条第 II 項、刑事訴訟法典第 177-2 条及び第 212-2 条

²⁵⁰ 「(3) 被通報者への通報と被通報者以外への通報との保護要件の異同」参照。

²⁵¹ サパン II 法第 9 条第 I 項

²⁵² サパン II 法第 9 条第 II 項。1 ユーロ 120 円で換算すると 360 万円となる。

²⁵³ Transparency International France のガイド（<https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2017/12/Guide-lanceur-dalerte2-2017.pdf>）23 頁

権利擁護機関（Defenseur des Droits²⁵⁴）は、匿名通報の当否について、サパン II 法及び施行令のいずれも匿名通報を禁止していないとの見解を有している。しかし、匿名通報者が、通報したことにより雇用者から報復措置として解雇された場合、サパン II 法第 12 条に基づき、身元を明かさずに裁判所に救済を求めるることは、裁判手続上、不可能である²⁵⁵。

フランスの個人情報保護機関である、情報処理及び自由に関する国家委員会（Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés.以下「CNIL」という。）は、2019 年 12 月 10 日付 CNIL 指標²⁵⁶（「5.4 CNIL による運用」において定義する。以下同じ。）において、通報制度においては、通報者に身元を明かすことを義務付けること又は提案することができる、とした上で、それを義務付ける場合には、通報を受けた機関又は取扱担当者は通報者の身元を秘密として扱わなければならないとしている。また、内部通報制度を整備すべき機関が、匿名通報を促すことは推奨できないが、通報者が匿名を望む場合には、例外的に、以下の条件のもと、匿名通報を処理すべきであるとしている：

- 通報内容が深刻であり、かつ、通報内容事実が十分明らかな場合
- 通報を処理するにあたり、格別慎重に行うこと²⁵⁷（内部通報制度の枠組みで情報共有することの妥当性について、通報を受けた上司又は通報担当者による事前精査を行うこと）

CNIL は、個人情報保護法 (GDPR 及び「情報処理と自由に関する法律」) の観点からは匿名の通報は禁止されておらず、内部通報制度を導入する事業体及び行政機関等に、匿名通報の当否が委ねられるとの見解を有している²⁵⁸。

²⁵⁴ 当局は、2011 年の設立以来、大きく、「行政サービス利用者の保護」、「子どもの権利保護」、「差別行為の排除」そして「公権力を執行する者からの保護」の分野で国民から広く信頼を得ている独立行政機関である。サパン II 法施行により、新たに、「内部通報者の案内（オリエンテーション）・保護」がその管轄に加わり、これまでに約 240 件の案件を処理してきた。

（<https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/institution/organisation/defenseur>）

²⁵⁵ 労働法典第 R.1452-1 条及び参考条文である民事訴訟法典第 58 条「自然人が、裁判所に申請又は届出等、裁判所に請求をする場合、氏名、職業、住所、国籍、出生地及び生年月日の記載を要する。かかる事項に欠缺がある場合、請求は無効となる」

²⁵⁶ 職業通報制度の実施のための個人情報処理に関する指標の採択に係る 2019 年 7 月 18 日付 CNIL の決定第 2019-139 号。2019 年 12 月 10 日付官報において公表された

（https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000039468509）。CNIL 指標の詳細については、後述「5.4 CNIL による運用」を参照。

²⁵⁷ CNIL 指標 5.4

²⁵⁸ CNIL 指標によれば、内部通報制度を導入した組織は、個人情報の取扱いについて、GDPR 及び「情報処理と自由に関する法律」を遵守することを義務付けている。更に、収集できる情報について、以下のとおり定めている。（CNIL 指標 5.1）

- 通報者に関する情報：職位、連絡先（E メール又は電話等の連絡先）
- 通報内容の対象となる行為を行った者に関する情報：職位、連絡先（E メール又は電話等の連絡先）
- 通報処理に携わった者に関する情報：氏名、職位、連絡先（E メール又は電話等の連絡先）
- 通報内容
- 通報内容の調査段階で収集した情報

(9) 事業者及び行政機関における通報受付体制の整備義務

労働者（公務員を含む。）が 50 人以上在籍する私法人又は公法人、国家行政機関、1 万人以上の人団を有するコムューン（最小行政区画をいう。以下同じ。）、県、地方自治体、公施設法人及び 1 万人以上の人団を有するコムューンを含む、複数コムューンの共同公施設法人は、サパン II 法に定める内部通報制度を整備する義務を負う²⁵⁹。

中央官庁、全国管轄部局及び所轄官庁の出先機関における内部通報制度の導入については、管轄大臣のアレテ（政令）により規定され、50 人以上が所属する特別独立行政機関及び独立行政機関における内部通報制度の導入については、各々の行政機関の手続に従うことになる²⁶⁰。

(10) 司法手続以外の通報者救済の制度

通報者が、通報したことを理由として、禁止される不利益的取扱いを受けた場合には、権利擁護機関（Défenseur des droits）に救済を求めることができる²⁶¹。当局は、あくまでも独立行政機関であり、司法権を有する裁判所ではない。しかしながら、申請人と被申請人は、対審の原則に基づき、当局からの要請があれば、証拠資料の提出に応じる義務を負う²⁶²。当局は、被申請者の敷地内で現場調査を行うこともできる。当局の判断は、当事者を法的に拘束しない「勧告（Recommandation）」である。

この結果、不当な取扱いをした雇用者が、任意に、勧告に従った措置を講じなかつた場合、申請人は、請求の内容により、管轄権を有する労働裁判所（Conseil de Prud'hommes）又は地方裁判所（Tribunal de Grande Instance）に訴えを提起する必要がある。当局は、当事者又は補助参加人ではないが、訴訟係属中、オブザーバーとして、自らが所持する調査資料等を裁判所に提出することができる。

(11) 行政機関への通報についての一元的窓口の制度

通報をしようとする者は、適切な通報先が不明であつても、権利擁護機関（Défenseur des droits）に問い合わせることができる。まず、守秘義務を負う職員が、通報内容がサパン II 法の対象となる通報か否かを判断する。当該通報が、サパン II 法第 6 条に定める、保護される通報内容である場合、連絡先となる機関・

-
- 調査の結果
 - 通報の処理報告

²⁵⁹ サパン II 法第 8 条第 III 項、サパン II 法施行令第 1 条第 1 項

²⁶⁰ サパン II 法施行令第 1 条第 II 項及び第 III 項

²⁶¹ 2011 年 3 月 29 日付権利擁護機関に関する組織法（n° 2011-333）第 5 条第 3 号

²⁶² 被申請人が資料提出に応じない場合、当局はレフェレ（緊急審理）裁判官に、資料提出仮命令を求めることができるのはもとより、妨害罪として刑事裁判所に訴えることもできる。

組織を通報者に案内する²⁶³（内部通報者のオリエンテーション）。そして、通報者自らが、当局から案内された機関・組織に通報することになる²⁶⁴。

(12) 通報者に対するリニエンシー制度

通報者に対するリニエンシー制度に係る特段の規定はない。

(13) 報奨金制度

通報者に対する報奨金制度に係る特段の規定はない。

(14) 通報への対応結果を通報者へ通知する義務

通報を受けた者（上司又は通報担当者が定められている場合は通報担当者²⁶⁵）は、通報を受領したことを速やかに通知し、調査の対象となるか否かについての審理を合理的な期間内に行わなければならない。また、被通報者は、かかる審理の結果、調査対象とされた通報への対応結果を通報者に通知する方法についても確立することが義務付けられている²⁶⁶。

なお、通報への対応結果を通報者に対する通知について、その導入例によると、通報は以下のとおり処理される²⁶⁷。

- ① 通報者は、メール又は書留郵便にて通報担当者に通報をする。
- ② 通報担当者は、受領した通報が、サパン II 法の定める客観的要件を満たしていると判断できる場合は、審理に必要な期間を速やかに通知する。追加情報が必要であると判断した場合、質問票を通報者に送付し、通報者は、所定の期間内に、必要事項を記入し、質問票を返送する。
- ③ 通報担当者は、通報内容を証明する証拠の裏付調査を行い、事実関係を調査する。
- ④ 通報担当者は、通報内容の対象となる行為を行った者に対して、通報があった事実を通知する²⁶⁸。但し、証拠隠滅等の恐れがある場合は、十分な保護措置を講じてから、通報内容の対象となる行為を行った者に通知する。
- ⑤ 通報担当者は、通報者に対して、今後の対応について報告する。
- ⑥ 通報担当者は、内部通報制度に基づく処理が完了した旨を通報者及び通報内容の対象となる行為を行った者に正式に通知する。

²⁶³ サパン II 法第 8 条第 IV 項

²⁶⁴ Orientation and Protection of Whistleblowers, handbook published by Defenseur des droits (July 2017)

²⁶⁵ 前述 3 (3) 「被通報者への通報と被通報者以外への通報との保護要件の異同」 参照

²⁶⁶ サパン II 法施行令第 5 条第 II 項第 1 号

²⁶⁷ サンゴバン・グループの例 https://www.saint-gobain.com/sites/sgcom.master/files/guide_pratique.pdf

²⁶⁸ 念のために記載するが、通報者の身元は秘密情報として守秘義務の対象となり開示されない。通報内容事実の通知については、通報を受けた事業体又は機関が公正な調査を行うために必要である。

4 通報者保護制度の制定又は改正の経緯・背景

フランスにおいては、2016 年にサパン II 法が内部通報者保護制度を規定する以前は、個別法が、一定分野における通報の権利義務²⁶⁹や通報者保護に係る規定を設けていたにすぎず、包括的な内部通報者保護制度は存在しなかった。

2002 年に米国で SOX 法が制定され、2005 年及び 2006 年に米国の上場企業の外国の子会社及び米国で上場する外国企業に適用が拡大されると、米国上場企業傘下のフランス子会社を中心に、SOX 法に適合するようにするために、内部通報制度を導入する必要が生じこととなった。しかし、内部通報制度の導入にあたって個人情報の処理が不可欠であるところ、当初、個人情報保護の監督機関である CNIL は、内部通報制度の事前承認に係る申請について不承認の決定を下していた²⁷⁰。そのため、米国の規制を遵守するため内部通報制度の導入を義務付けられるフランス企業は、内部通報制度を導入する必要があるができないというジレンマに陥ることとなった。そこで、かかる状況を開拓するため、CNIL は、米国の SEC ら及び欧州の同等の機関らとの協議を経て、職業上の内部通報制度に係る一括承認（包括承認²⁷¹）AU-004 を出して、フランスの「情報処理と自由に関する法律」²⁷²を遵守した通報制度の条件を定め、かかるジレンマの解消を図った²⁷³ ²⁷⁴。当初、包括承認 AU-004 は、適用範囲が限定されていたが、2010 年及び 2014 年の決定により徐々に適用範囲が拡張された²⁷⁵ ²⁷⁶。もっとも、包括承認の適用範囲に含まれない場合には、CNIL の個別の承認を受ける必要があつ

²⁶⁹ 刑事訴訟法典第 40 条に、職務の遂行において重罪又は軽罪を知った憲法上の諸機関（地方自治体の長、執行部、議員、独立行政機関等）、公官吏又は公務員は、共和国検事に直ちに意見し、一切の関連する情報、調書等を渡すことを義務付けている。また、労働法典においても、労働状況が生命若しくは健康に重大かつ急迫した危険を呈すると合理的に判断する理由がある場合又は保護システムに欠陥を認めた場合に、労働者は直ちに雇用主にかかる労働状況又は欠陥を通報するものとし、通報した労働者はかかる状況から撤退する権利を認めている（労働法典 L4131-1 条以下）。かかる撤退権の行使による制裁又は給与の減額は禁止される。

²⁷⁰ CNIL の 2005 年 5 月 26 日付決定第 2005-110 号及び第 2005-111 号。CNIL は、承認申請に付された通報制度について、職場の密告に関する組織化した制度を導入することになり、「情報処理と自由に関する法律」の第 1 条に規定される基本原則に反すると考えた。同条は、「情報処理は、個々の市民に奉仕するものでなければならない。その発展は国際協力の枠内で行わなければならない。情報処理が人間のアイデンティティ、人権、私生活、及び個人的又は公的な自由を侵害するものであつてはならない。」と規定している。

²⁷¹ 包括承認は、包括承認に定める条件を遵守する旨の簡易適合誓約書を CNIL にオンライン申告することで、内部通報制度を導入できるというものである。

²⁷² 情報処理、ファイル及び自由に係る 1978 年 1 月 6 日付法律第 78-17 号

²⁷³ 職業通報制度における個人情報の処理の包括承認に係る 2005 年 12 月 8 日付決定第 2005-305 号（包括承認決定第 AU-004 号）

²⁷⁴ CNIL の 2005 年度の活動報告書

（https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/20171116_rapport_annuel_cnil_-rapport_dactivite_2005_vd.pdf）

²⁷⁵ 適用範囲（個人情報の処理の目的）は、当初は会計、財務、金融、監査及び汚職に限定されていたが、2010 年に反競争行為、日本の金融商品取引法が含められ、次いで 2014 年に職場におけるハラスメント及び差別、職場における安全、健康、衛生、環境保護が含められた。

²⁷⁶ 2007 年 3 月 8 日の CNIL のプレスリリースによれば、約 600 社が CNIL の包括承認を遵守した申告を行ったとされている。

た²⁷⁷。

フランス企業内に導入された内部通報制度は、内部通報制度を規定する固有の法令に基づくものではないものの、労働法、個人情報保護法等の各個別法の適用を受け、裁判所の判例、労働法分野の管轄官庁である労働審査局 (inspection du travail) 及び個人情報保護法分野の管轄官庁である CNIL 等の判断・見解等により、解釈、運用が確立されていった²⁷⁸。また、通報者保護に係る規定については、汚職防止に関する 2007 年 11 月 13 日付法律第 2007-1598 号により労働法典に通報者の保護が規定²⁷⁹されたほか、公務員及び軍人の通報²⁸⁰、公衆衛生・環境分野²⁸¹、労働法²⁸²等に関連して複数の通報者保護の規定が置かれていた²⁸³。しかし、これらの法令は、断片的かつ不完全で

²⁷⁷ 2016 年 4 月公表の国務院 (Conseil d'Etat) の報告書「通報の権利：通報し、処理し、保護する。」(Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger) によれば、2011 年から 2013 年の間に、CNIL は約 60 件の個別承認申請を処理した。

²⁷⁸ 倫理規範、職業上の通報措置及び内部規則に係る 2008 年 11 月 19 日付の DGT (Direction générale du travail／労働総局) 通達第 2008-22 号 (http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/04/cir_2734.pdf)

²⁷⁹ 汚職防止に関する 2007 年 11 月 13 日付法律第 2007-1598 号により労働法典 L1161-1 条に規定 (汚職に係る証言・通報を行った従業員の保護) (サパン II 法第 15 条により廃止)。さらに、脱税及び経済・財務の重大犯罪防止に係る 2013 年 12 月 6 日付法律第 2013-1117 号により労働法典 L1132-3-3 条に輕罪又は重罪に係る証言・通報を行った従業員の不利益取扱いの禁止及び訴訟における立証責任の転換が規定された (サパン II 法第 10 条により改正)。また、透明性及び公共生活に係る 2013 年 10 月 11 日付法律第 2013-907 号第 25 条に一定の利益相反状況に係る通報者の保護規定がおかれた (サパン II 法第 15 条により廃止)。利益相反は、「ある公共の利益と他の公共又は私的な利益が衝突する状況で、職務の独立した、公正で客観的な遂行に影響を与え又は与えると思われる一切の状況」と定義される (法律第 2013-907 号第 2 条)。

²⁸⁰ 公務員の権利義務に係る 1983 年 7 月 13 日付法律第 83-634 号第 6 ter A 条 2 項 (輕罪若しくは重罪又は利益相反を構成しうる事実に係る証言・通報を行った公務員の不利益取扱いの禁止) (サパン II 法第 10 条により改正)。公務員の倫理及び権利義務に係る 2016 年 4 月 20 日付法律第 2016-483 号により防衛法典第 L4122-4 条に規定 (利益相反に係る証言・通報を行った軍人の不利益取扱いの禁止) (サパン II 法第 15 条により改正)。利益相反は、「ある公共の利益と他の公共又は私的な利益が衝突する状況で、職務の独立した、公正で客観的な遂行に影響を与え又は与えると思われる一切の状況」と定義される (法律第 83-634 号第 25 bis 条、防衛法典第 L4122-3 条)。

²⁸¹ 薬剤及び健康製品の公衆衛生安全の強化に係る 2011 年 12 月 29 日付法律第 2011-2012 号及び健康及び環境分野の鑑定の独立性並びに通報者の保護に係る 2013 年 4 月 16 日付法律第 2013-316 号により公衆衛生法典 L5312-4-2 条及び第 L1351-1 条に規定 (公衆衛生及び環境に対する重大なリスク等に係る証言者・通報者の不利益取扱いの禁止) (2 条文ともサパン II 法第 15 条により廃止)。健康及び環境分野の鑑定の独立性並びに通報者の保護に係る 2013 年 4 月 16 日付法律第 2013-316 号により労働法典第 L4133-5 条に規定 (公衆衛生又は環境への重大なリスクを通報する従業員又は従業員代表者の不利益取扱いの禁止) (サパン II 法第 15 条により廃止)

²⁸² 雇用関係における性的権威濫用並びに労働法典及び刑事手続法典を改定する 1992 年 11 月 2 日付法律第 92-1179 号により労働法典第 L1153-3 条 (旧第 L122-46 条)、社会の近代化に係る 2002 年 1 月 17 日付法律第 2002-73 号により同法典第 L1152-2 条 (旧第 L122-49 条) 及び差別防止に係る 2001 年 11 月 16 日付法律第 2001-1066 号により同法典第 L1132-3 条 (旧第 L122-45 条) に規定 (セクハラ (性的嫌がらせ)、モラルハラスメント (精神的嫌がらせ) 及び差別行為の証言・報告を理由とする不利益取扱いの禁止)

²⁸³ 各個別法の規定や表現の自由等に基づく裁判所の判断により通報者の保護が図られた (2016 年 6 月 30 日の破毀院労働部判決 (No.15-10.557) (欧州人権条約第 10 条第 1 項に定める表現の自由に基づき解雇の無効について判断した判決)、2017 年 6 月 21 日の破毀院労働部判決 (No.15-21.897) (旧労働法典第 1161-1 条の適用により解雇の無効について判断した判決) 等)。

あり、通報者の有効な保護が保証されていないとの批判があった²⁸⁴。欧州評議会²⁸⁵やフランス国務院等が公益通報者制度の「包括的かつ一貫性のある枠組み」や「共通の基盤」の制定を推奨し、欧州人権裁判所の判例により一定の基準が示され²⁸⁶、また、欧州でも既に英国やアイルランド等が法整備を行っていた中、フランスでも統一された通報者の保護の必要性の認識が高まった。

サパン II 法は、政治及び公共事業の分野での透明性を強化した汚職防止並びに経済生活及び公的手続の透明性に係る 1993 年 1 月 29 日付法律第 93-122 号²⁸⁷、透明性及び公共生活に係る 2013 年 10 月 11 日付法律第 2013-907 号²⁸⁸、脱税及び経済・財務の重大犯罪防止に係る 2013 年 12 月 6 日付法律第 2013-1117 号²⁸⁹といった、透明性と汚職の防止を目的とした一連の法律制定の流れを受けて、より強化する法律との位置づけであり、広範な規定を含んでいる法律である。そして、サパン II 法は、2016 年 12 月 11 日より施行され²⁹⁰、通報者の案内及び保護のための権利擁護機関の権限に係る 2016 年 12 月 9 日付組織法律第 2016-1690 号²⁹¹及び多数の施行令により補完されている。サパン II 法第 8 条第 III 項の定める、行政機関、一定の地方自治体及び企業等における内部通報制度の導入義務については、2017 年 4 月 19 日制定の施行令²⁹²により、2018 年 1 月 1 日から施行された。また、サパン II 法により、通報者保護に係る個別法の規定の一部が改正又は廃止された²⁹³。

5 通報者保護制度の運用・利用状況

サパン II 法の制定以前から個別法に基づく内部通報者保護の規定は存在したが、通報者の保護を規定する固有の法令は存在しなかった。サパン II 法に基づく内部通報者の保護規定の適用は、従来通り、主に裁判所が判断する。労働監督官及び CNIL 等の

²⁸⁴ 2016 年 4 月公表の国務院 (Conseil d'Etat) の報告書「通報の権利：通報し、処理し、保護する。」(Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger)

²⁸⁵ 2014 年 4 月 30 日付で採択された欧州評議会 (Council of Europe) 閣僚委員会公表の勧告

「Recommendation CM/Rec(2014)7 on the protection of whistleblowers and explanatory memorandum」(英語版：<https://rm.coe.int/16807096c7>、フランス語版：<https://rm.coe.int/16807096c8>)

²⁸⁶ 欧州人権裁判所 2008 年 2 月 12 日判決「グジャ対モルドバ」(14277/04)、欧州人権裁判所 2011 年 11 月 21 日判決「Heinisch v Germany」(28274/08)

²⁸⁷ 汚職防止並びに経済生活及び公的手続の透明性に係る 1993 年 1 月 29 日付法律第 93-122 号 (通称「サパン法」)

²⁸⁸ 透明性及び公共生活に係る 2013 年 10 月 11 日付法律第 2013-907 号

²⁸⁹ 脱税及び経済・財務の重大犯罪防止に係る 2013 年 12 月 6 日付法律第 2013-1117 号

²⁹⁰ 法律の執行にあたり別途施行令の制定を必要とする条文を除く。

²⁹¹ 通報者の案内及び保護のための権利擁護機関の権限に係る 2016 年 12 月 9 日付組織法律第 2016-1690 号

²⁹² 公法人、私法人又は行政機関における通報者による通報受付手続に係る 2017 年 4 月 19 日付施行令 (デクレ) 第 2017-564 号

²⁹³ サパン II 法第 10 条及び第 15 条。脚注 279 乃至 281 参照。また、サパン II 法第 16 条により、通貨金融法典第 L634-1 条以下に、金融市場庁 (Autorité des marchés financiers/AMF) 及び健全性監督機構 (Autorité de contrôle et de résolution/ACPR) に通報制度の導入を義務付け、通報者保護の規定が置かれた。銀行・証券会社等の金融機関にも同様の義務が定められた。

行政機関も、権限の範囲において規制権限を有している。

一定の企業・公的機関・省・地方自治体等においては、通報制度の導入・運用が義務付けられている²⁹⁴。

5.1 権利擁護機関 (Défenseur des droits)

サパン II 法及びその施行令により導入されたフランスの公益通報制度においては、通報を受け付ける一元化された機関は設置されなかつたが、サパン II 法及び同法と同日に制定された組織法律により、独立行政機関である権利擁護機関 (Défenseur des droits) に、通報者への案内 (オリエンテーション) 及び保護という新たな役割が与えられた²⁹⁵。

権利擁護機関は、創設当初から差別等の被害者からの申立てを受け付けており、かかる保護の役割を遂行するにあたり、上述のとおり、権利擁護機関は強力な調査権を持ち、調停、和解案の提示や勧告を行っている。また、裁判において被害者を援護するため「オブザーバー」として参加することもできる²⁹⁶。

権利擁護機関が有する強力な調査権及び裁判への（オブザーバーとしての）参加の権限は、企業や公的機関と比べて十分な防御手段を持たない被害者にとって、不均衡を是正する役割を果たしている。そのため、差別等の被害者は、既に裁判が開始していても権利擁護機関の保護を求めることが可能（但し、権利擁護機関は求めに応じる義務はない。）、逆に権利擁護機関が任意で保護を提案することも可能である²⁹⁷。権利擁護機関の調査権は、情報・書類の提出要求やヒアリングなどを含み、特に通報と不利益取扱いとの因果関係を明らかにするなど、裁判官の判断を助ける役割も果たすものである²⁹⁸。

また、権利擁護機関に通報者の保護の役割が付与された理由としては、サパン II 法に基づく通報者の保護規定は、差別等の被害者に係る従来の保護規定と同様のメカニズムを用いていることから（通報と不利益取扱いの因果関係の調査、立

²⁹⁴ サパン II 法第 8 条。

²⁹⁵ サパン II 法第 8 条第 IV 項及び通報者の案内及び保護のための権利擁護機関の権限に係る 2016 年 12 月 9 日付組織法律第 2016-1690 号により改正された 2011 年 3 月 29 日付組織法律第 2011-333 号第 4 条 5 号及び第 11 条。組織法律第 2016-1690 号により、権利擁護機関の権限に係る 2011 年 3 月 29 日付組織法律第 2011-333 号が改正され、同組織法律第 4 条第 5 号に「法律が定める条件において通報する全ての者を管轄の当局に案内し、かかる者の権利及び自由を監視する」任務が追加された。また、同法第 11 条に、権利擁護機関の権限の行使を補助する委員会の取扱分野に、従来の権限であった差別対策、平等の推進等と並んで、「通報者の案内及び保護」が追加された。

²⁹⁶ 2011 年 3 月 29 日付組織法律第 2011-333 号第 33 条に基づき、裁判所は職権又は当事者の要求に基づき権利擁護機関の見解を求めることが可能、また、権利擁護機関は裁判所で見解を述べることを自ら要求できる。権利擁護機関によれば、裁判で見解を述べる前段階として、雇用主との主張の交換（対審）を重視しているとのことである。

²⁹⁷ 権利擁護機関によれば、権利擁護機関が任意で裁判にオブザーバーとして参加しようとする場合は、通常は被害者の代理人弁護士に連絡することになり、断られることは稀とのことである。

²⁹⁸ 裁判官は、権利擁護機関の見解に対し判断を示す義務はなく、見解に拘束されないが、調査結果に依拠することができる。

証責任の転換、調査権等)、立法者は、権利擁護機関が既に有している知見・ノウハウを通報者の保護にも使うことが妥当であると考えられたからである。権利擁護機関の権限に通報者の保護を含めることにより、通報により不利益取扱いを受けた通報者は、権利擁護機関に保護を求めることができる。

他方、サパンII法及び組織法律は、権利擁護機関に新たに通報者への案内(オリエンテーション)の役割を付与した。サパンII法第8条第IV項において、「全ての者は、通報の受付の適切な機関に案内されるよう、権利擁護機関に通報することができる。」と規定されている。「案内(オリエンテーション)」の役割については、法律の定義は十分に明確ではないが、国会での審議や権利擁護機関の実務に照らし、助言(アドバイス)の趣旨であると解釈されている。権利擁護機関は、通報を受けるとまず、サパンII法第6条の通報者の定義に該当するかどうかについて検討・助言し、保護を受ける通報者に該当すると判断すれば管轄の機関へ案内するという方法が取られている。また、権利擁護機関は、サパンII法第9条に定める守秘義務を遵守しつつ、予め機関に問い合わせ、管轄であるかどうかを確認することも行っているという。通報者は、権利擁護機関の案内(助言)を受けて自ら管轄の機関へ通報することになる²⁹⁹。

また、権利擁護機関によれば、現在は実際には行っていないが、権利擁護機関自らが通報を管轄の機関に転送することも「案内(オリエンテーション)」の概念に含まれるとの解釈も可能であり、さらに、将来的には、通報が処理された否かについて管轄機関からフィードバックを受けるといった監督・フォロー機能を果たすことも検討すべきであろうとのことである。

なお、権利擁護機関は、通報の多様性や専門性に鑑みて、権利擁護機関が通報に対処するのは困難であるとの考え方から、直接通報自体には対処しない。

権利擁護機関の2018年度の活動報告書によれば、同機関には、2017年及び2018年の2年間で155件の公益通報の案件があり、そのうちの85%が従業員又は公務員の雇用関係に係る案件である³⁰⁰。サパンII法の通報対象範囲が広範であるため、民間分野と公的分野の双方から極めて様々な通報(相談)を受けたと報告されている。また、「公益」の意味を理解せずに個人的な労使関係に係る通報や、個人的に知ることになった事実ではなく予防的な通報が少なからずあったため、サパンII法に基づく通報の条件を説明する必要があったと総括されている。権利擁護機関は、サパンII法の保護を受けるために遵守すべき守秘義務等の義務についても指導するとしている³⁰¹。

²⁹⁹ 重大な権利侵害等の場合には、権利擁護機関の職員は、刑事訴訟法典第40条に基づく公職員の通報義務に基づき通報を行う場合があるが、これは内部通報制度とは別の法的根拠に基づく通報である。

³⁰⁰ 権利擁護機関によれば、サパンII法の施行以降、約240件の通報があり、そのうち申立て(保護の役割)と助言(案内の役割)は、約半数ずつのことである。

³⁰¹ 権利擁護機関の2018年度の活動報告書、2019年3月発行(英語版)。

5.2 サパン II 法による AFA の創設と汚職防止措置の義務化

サパン II 法により、汚職防止等を管轄とするフランス汚職防止機構（Agence française anticorruption/AFA）が独立機関として創設された³⁰²。また、サパン II 法第 8 条に基づく内部通報制度とは別に、サパン II 法第 17 条は、従業員数が 500 名を超える、かつ、売上又は連結売上が 1 億ユーロを超える仏企業・仏グループ企業等に対し、汚職防止措置の導入を義務付け、その一環として汚職等に係る行動規範に反する行動や状況について従業員のための内部通報制度を設置することを義務付けている³⁰³。かかる内部通報制度を含む汚職防止措置の遵守は、AFA が監督し、内部通報制度を導入しないなど³⁰⁴違反の場合には AFA の制裁委員会は 20 万ユーロ（法人は 100 万ユーロ）の罰金を命じることができる³⁰⁵。但し、罰金を科すのはあくまでも最終的な段階であり、違反が確認された場合、まずは企業に見解を求め、警告、期限付き（最長 3 年）で内部の遵守手続の採択を命じる勧告等を経た後、場合により、違反の程度及び財務状況に応じて罰金が科される。

サパン II 法第 8 条第 III 項に基づく内部通報制度とサパン II 法第 17 条に基づく内部通報制度の差異については、概ね、以下のとおりまとめることができる。

https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/raa18-eng-num-19.06.19_0.pdf、フランス語版：
https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_rapport_activite-2018_access_0.pdf

³⁰² サパン II 法第 1 条以下。なお、AFA は、汚職防止中央総局（Service central de prévention de la corruption）に代わって創設された。

³⁰³ サパン II 法第 17 条

³⁰⁴ 2017 年 6 月 1 日から設置が義務付けられている。

³⁰⁵ サパン II 法第 17 条第 V 項

【内部通報制度の差異】

項目	サパン II 法第 8 条第 III 項に基づく内部通報制度	サパン II 法第 17 条に基づく内部通報制度
根拠条文	<ul style="list-style-type: none"> ➢ サパン II 法第 8 条第 III 項 ➢ 2017 年の施行令 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ サパン II 法第 17 条第 II 項第 2 号 ➢ サパン II 法第 3 条 2 号に基づく AFA の勧告³⁰⁶
対象となる企業・機関	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 従業員・職員数が 50 名を超える公法人又は私法人の行政機関（中央官庁、国管轄の役所、国の行政機関に属する地方分散された役所） ➢ 人口が 1 万人を超える市町村 ➢ 当該市町村が構成員である固有の税制度が適用される市町村間協力公施設県・地方 ➢ 職員数が 50 名を超える独立行政機関及び独立行政公官署 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 従業員数が 500 名以上かつ売上又は連結売上が 1 億ユーロを超えるフランス企業・フランスグループ企業（グループ親会社がフランスに本社を有する）又は商工業的性格を有する公施設（サパン II 法第 17 条） ➢ 汚職のリスクに晒された全ての機関（サパン II 法第 3 条第 2 号）
通報の対象	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 重罪又は軽罪 ➢ フランスが正規に批准又は承認した国際条約、かかる国際的条約に基づき国際機関が決定した一方的行為及びフランス法令の重大かつ著しい違反 ➢ 公益の重大な脅威又は侵害 	➢ 汚職等防止措置として機関内で定められた行動規範（code de conduite）に違反する行為又は状況
通報者	➢ 企業・機関の従業員・職	➢ 従業員

³⁰⁶ AFA の勧告（Guidelines to help private and public sector entities prevent and detect corruption, influence peddling, extortion by public officials, unlawful taking of interest, misappropriation of public funds and favouritism）は、同機関のインターネットサイトにて英語版及びフランス語版の閲覧が可能である（<https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/recommandations>）勧告には法的拘束力はない。

項目	サパン II 法第 8 条第 III 項に基づく内部通報制度	サパン II 法第 17 条に基づく内部通報制度
	員 ➤ 外部関係者	
制裁の有無	➤ 罰則は規定されていない。	➤ サパン II 法第 17 条第 IV 項及び第 V 項に基づく、警告、遵守手続の命令、上限 20 万ユーロ（法人は 100 万ユーロ）の罰金、公告
施行日	➤ 2017 年の施行令に基づき、2018 年 1 月 1 日より施行。	➤ サパン II 法第 17 条に基づき、同法の審署から 6 か月後の月の 1 日（2017 年 6 月 1 日）
規程及び内部手続の有無	➤ 公法人、私法人、地方自治体等においては、適切な手段により定める。 ➤ 省等においては省令（アレテ）、独立行政機関等においては内部の規程等に定める。	➤ 行動規範を定め、内部規則 (<i>règlement intérieur</i>) に規定しなければならない。事前に従業員代表機関の諮詢に付さなければならない。 ³⁰⁷

また、親会社及び発注企業の注意義務に係る 2017 年 3 月 27 日付法律第 2017-399 号³⁰⁸により、フランスの子会社を含めた総従業員数が 5000 名以上の企業又はフランス若しくは外国の子会社を含めた総従業員数が 1 万名以上の企業に対し、基本的人権、自由、健康、安全及び環境に対する重大な侵害を認識し予防するための合理的な注意措置を規定した計画を作成、実施及び公表することを義務付けた。かかる措置は当該企業のみならず、直接及び間接の子会社、確立したビジネス関係を築いている下請業者及びサプライヤーも対象に及ぶ。かかる措置には、リスクの存在又は発生に係る内部通報制度の導入が含まれる。

これらの複数の内部通報制度が、企業内に併存する可能性があるが、AFA は、サパン II 法第 8 条の内部通報制度とサパン II 法第 17 条の汚職防止に係る内部通報制度を任意で統合して設置することが可能という見解であり、その場合に法定

³⁰⁷ サパン II 法第 17 条第 II 項第 1 号、労働法典第 L1321-4 条

³⁰⁸ 親会社及び発注企業の注意義務に係る 2017 年 3 月 27 日付法律第 2017-399 号により、商法典第 L225-102-4 条及び第 L225-102-5 条が改正・追加された。

の内部通報者制度を全ての通報に適用しうるとしている。

CNIL 指標³⁰⁹は、これらすべての通報制度に適用できる個人情報保護の一元化された枠組みを作ることを目的としている。

5.3 地方自治体、行政機関、企業等による運用

一定の私法人、公法人、官庁、行政機関及び地方自治体等は、サパン II 法第 8 条第 III 項に基づく内部通報制度の設置が義務付けられている。導入しないことによる制裁の規定はないが、制度の不備により外部に公表されることになれば企業等のリピュテーションにとって重大な影響を与えることとなる可能性がある。

権利擁護機関は、2018 年度の報告書において、内部通報制度の従業員・職員への周知義務³¹⁰が必ずしも遵守されていないと指摘している³¹¹。

2017 年 4 月 19 日付施行令第 2017-564 号第 1 条に基づき、省等においては省令（アレテ）により、独立行政機関等においてはその内部規程等により、通報受付制度を定めるものとされている。また、2018 年 7 月 19 日付通達において、サパン II 法第 6 条乃至第 15 条に基づき行われる公務員（公職員）等の通報に関して、適用範囲（通報者の範囲、通報の対象となる行為及び事実、被通報者）、通報手続並びに保護及び保証等について詳細に説明されている³¹²。既に 2018 年 1 月 1 日から内部通報制度の導入義務に係る規定は施行していたが、当該 2018 年 7 月 19 日付通達の公表後に、多くの省において通達に従った内容の省令を定めることとなつた。

また、民間企業においても、ホームページに通報サイトを設けているものが見受けられる³¹³。

5.4 CNIL による運用

上述のとおり、内部通報制度に固有の法律が存在しない中、CNIL³¹⁴は、個人情

³⁰⁹ 職業通報制度の実施のための個人情報処理に関する指標の採択に係る 2019 年 7 月 18 日付 CNIL の決定第 2019-139 号。2019 年 12 月 10 日付官報において公表された。

（https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000039468509）

³¹⁰ 2017 年 4 月 19 日付施行令第 2017-564 号第 6 条は、通知、掲示、公告、インターネットサイトなどを含む一切の方法で通報受付制度について従業員・職員等への周知を行うことを義務づけている。

³¹¹ 権利擁護機関の 2018 年度の活動報告書、2019 年 3 月発行（英語版）：

https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/raa18-eng-num-19.06.19_0.pdf、フランス語版：

https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_rapport_activite-2018_access_0.pdf

³¹² 行動・公会計省大臣及び副大臣の「透明性、腐敗の防止並びに経済生活の近代化に係る 2016 年 12 月 9 日付法律第 2016-1691 号の第 6 条乃至第 15 条にしたがって行われる公務員（公職員）の通報手続並びに公務において公務員に付与される保護及び保証に係る 2018 年 7 月 19 日付通達」

（http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2018/07/cir_43813.pdf）

³¹³ EDF グループの通報サイト（<https://www.edf.fr/en/the-edf-group/our-commitments/ethics-compliance/whistleblowing-system>）

³¹⁴ CNIL は、個人情報保護の監督機関として 1978 年に創設された。2004 年からは制裁権を有するようになりより大きな影響力を有するようになった。同時に、個人情報保護についての普及・啓蒙・教育も

報保護の監督機関として、企業及び機関における内部通報制度を監督する役割を担うこととなった。2005年以降は、包括承認及び適合性申告又は包括承認の適用外の通報に関しては個別承認の形で内部通報制度の法的枠組みを構築してきた。

サパンII法及び2017年の施行令を受けて、CNILは、2017年6月22日の決定により、内部通報に係る包括承認AU-004を変更した³¹⁵。

もっとも、サパンII法の制定によりCNILの役割自体には変更がなく、むしろGDPR³¹⁶の施行が同機関の役割に大きな変化をもたらした³¹⁷。2018年5月25日のGDPRの施行に伴い、一定の分野の個人情報の処理を除き、CNILへの申告・承認申請手続が廃止された。これにより、CNILの包括承認AU-004は法的価値を失い、個別承認も不要となった³¹⁸。

こうした中で、CNILは、2019年12月10日、「内部通報制度の実施を目的とする個人情報の処理に係る指標」（以下「CNIL指標」という。）を公表した³¹⁹。

CNIL指標は、包括承認AU-004の基本的な原則を取り込み、かつ、GDPR及び改正「情報処理と自由に関する法律」³²⁰に定める個人情報処理のルールを取り込んだ内容となっている³²¹。さらに、後述するEU公益通報者指令の将来的な国内法制

CNILの非常に重要な役割となっている。

³¹⁵ 職業通報措置において実施される個人データの自動処理に関する包括承認に係る2005年12月8日付決定第2005-305号を改定する2017年6月22日付決定第2017-191号(AU-004)。包括承認でカバーされる個人情報処理の目的にサパンII法第6条及び第17条に基づく通報内容も含めたほか、通報制度の潜在的利用者への情報提供義務については、従業員のみならず外部関係者に対する情報提供が義務付けられること及びサパンII法第8条に基づく通報手続に係る情報も提供すべきことが明記された。

³¹⁶ 2018年5月25日施行のEU一般データ保護規則(General Data Protection Regulation/GDPR)。

³¹⁷ CNILヒアリングの際に、通報制度の導入にあたり個人情報保護が問題となるため、CNILは通報制度を管轄する機関といえるが、たとえばサパンII法第17条に基づく内部通報制度についてはAFAの方がむしろ管轄であるとの指摘を受けた(AFAは、汚職、マネー・ローンダリング等の一定分野を管轄する)。

³¹⁸ CNILは承認に係る決定権を失い、企業等はCNILへの申告や承認を申請することなく直ちに通報制度を実施することができるが、CNILの事後的な制裁権は依然として残っている。CNILは、GDPR及び個人情報保護関連法の違反に対する制裁権を有する。違反の内容に応じて、1千万ユーロ若しくは全世界の年間売上の2%のいずれか高い金額、又は2千万ユーロ若しくは全世界の年間売上の4%のいずれか高い金額を上限とする行政制裁金を科すことができるほか、警告、催促、是正命令、罰金強制、データ処理の制限・禁止等も科すことができる。例えば、GDPRは、個人情報の処理にあたり個人情報処理の原則として完全性及び機密性の原則を定めているが、かかる義務の違反の場合(セキュリティ措置の欠如など)に、CNILの権限に基づき調査権や制裁権を行使することが考えられる(GDPR第5条第1項(f))。他方、サパンII法第9条も守秘義務を定めており、違反の場合に刑事罰を定めているが、かかる守秘義務違反に係る制裁はCNILの管轄ではない(司法機関の管轄となる)。CNILによれば、サパンII法の通報者保護に関する、司法機関が制裁権を発動したケースは把握していないとのことである。但し、制裁権を行使する部門は、ヒアリングした部署とは別の部門であり、独立性を遵守するため、公表されない決定についてはCNIL内であっても知り得ないとのことである。公表されれば、CNILのサイト及びフランス政府公式サイト「レジフランス」にて閲覧することができる。

³¹⁹ 職業通報制度の実施のための個人情報処理に関する指標の採択に係る2019年7月18日付CNILの決定第2019-139号(https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000039468509)

³²⁰ 情報処理、ファイル及び自由に係る1978年1月6日付法律第78-17号(複数の改正を経て2019年5月29日付施行令に基づき同年6月1日より現在の改正法が施行となった。)

³²¹ CNIL指標の第一の目的は教育的目的であり、関係者の理解を助けることにある。第二に、指標を遵守することにより、特別な問題がある場合を除き、基本的に企業等がGDPR及び情報処理と自由に関する法律を遵守しているとみなされる。企業等は、固有の事情により指標に従わないことも可能であるが、その場合には当該事情(必要性)を証明し、かつ個人情報保護関連法の遵守のための措置を講じなければなら

化も考慮されている。CNIL 指標の重要な刷新点は、法律により導入が義務付けられる内部通報制度のみならず企業等が倫理規範等に基づき任意で導入した内部通報制度も適用対象としていること³²²、全ての内部通報制度に適用される唯一の枠組みを作ったこと³²³、及び個人情報の保管期間について明確化したことである。

CNIL は、EU 圏外への個人情報の持出しに関して、以下のいずれかの条件を満たした場合に限り、内部通報制度により収集した個人情報の越境移転を許可している³²⁴。

- 十分性認定がある場合
- 拘束的企業準則（BCR）などにより、個人情報保護が確立されている場合
- CNIL の事前承認を受けた特定の契約条項により個人情報保護が確立されている場合
- GDPR 第 49 条の特例に当てはまる場合

さらに、内部通報制度の枠組みで収集された個人情報の保管期間についても、GDPR 第 5.1(e)条に基づき、（個人情報を収集する）目的が達成されるまでの期間に限って保管できるとする。つまり、当該組織における個人情報の保管期間は、通報の内容及び通報に対する処理の違いにより、以下のとおりとなる。

- 通報内容がサパン II 法の対象外である場合：速やかに個人情報を破棄又は匿名化しなければならない。
- 通報内容はサパン II 法の対象だが、通報先が調査・措置を講ずる必要がないと判断した場合：調査終了時から 2 か月以内に、個人情報を破棄又は匿名化しなければならない³²⁵。
- 通報内容の対象となる行為を行った者又は悪意の通報者に対して懲戒処分が付され、又は、訴訟が提起された場合：処分手続が完了又は判決が確定するまで、個人情報を保管できる。

ない。

³²² CNIL 指標 3 「(データ) 処理の目的」において、特定のルール違反を明らかにすることを目的とした通報を受け付け、処理するために実施されるデータ処理を目的とする内部通報制度として、「サパン II 法第 8 条の通報」、「汚職等防止」(サパン II 法第 17 条第 II 項第 2 号)、「注意義務」(商法典第 L225-102-5 条)、「倫理規定」及び「混合の制度」が例示されている。

³²³ 企業によっては複数の法律に基づき内部通報制度の導入が義務付けられる場合があるが、複数の通報制度を導入せずに一本化することがコストや管理の面からも好ましい場合がある。CNIL 指標は、これら複数の通報制度について、個人情報保護の共通の枠組みを適用できるようにするものである。CNIL はあくまでも個人情報保護の監督機関であり、「指標において複数の内部通報制度の一本化が可能と認めていいる」という場合の趣旨は、一本化することにより GDPR 及びフランスの個人情報保護法に反しないという意味合いでいる。例えば、他の法律により企業等が個別の通報制度を導入することを義務付けられる場合には、CNIL の指標に拘わらず企業等はかかる他の法律に従って別途かかる通報制度を設置する必要がある。また CNIL サイト上の FAQ において、複数の法的根拠に基づく通報制度を一本化して導入する場合、企業等は、通報の法的根拠を確定するための組織的及び／又は技術的措置を講じなければならないと説明されている。

³²⁴ CNIL 指標 6.2、GDPR 第 44 条

³²⁵ 「措置を講ずる」とは、就業規則や倫理規定の改定、業務サービス部門の再編、懲戒処分の実施、裁判手続の開始など、通報に対して講じたすべての措置を意味する (CNIL 指標 7.1)。

なお、個人情報保護責任者が、会計上、会社法上又は税務上の義務を負っている場合、当該保管期間より長い期間、個人情報を保管することが認められている³²⁶。

また、GDPR は、個人情報の処理が個人の権利や自由に高いリスクを生じさせる可能性がある場合に、管理者にデータ保護影響評価を行うことを義務付けている³²⁷。CNIL は、かかるデータ保護影響評価を必要とする個人情報の処理のリストについて決定したが、内部通報制度はかかるリストに含まれている³²⁸。そのため、内部通報制度の実施のために個人情報の処理を行う場合には、導入前に必ずデータ保護影響評価を行わなければならないこととなる³²⁹。

5.5 裁判所による執行状況（実効性担保措置の執行体制及び執行状況）

サパン II 法は、通報者の法的保護を強化することにより、司法による救済の実効性を高めた。数は少ないものの、調査した限りでは、サパン II 法施行後に、通報者保護に係るサパン II 法による規定を適用した判決として、以下の裁判例がある。

まず、ジロンド県の児童受入施設で未成年の受入を職務とする援助看護士 (aide-soignante) が、同施設での子供の受け入れの嘆かわしい状況について国の当局、複数のメディア及び情報サイトにおいて公に証言したのに対し、職業上の守秘義務に反するとして同施設長から一時的な排除措置命令を受けたという事案が挙げられる。

当該援助介護士は、当該排除措置命令の無効を請求して行政裁判所に提訴し、自己の行為がサパン II 法第 6 条の通報に該当するとして、通報者に保証される保護を享受する権利があると主張した。2019 年 4 月 30 日、ボルドー行政裁判所は、通報を理由とする不利益取扱いに関連して、通報された状況の深刻さに鑑み、通報者が通報に関する情報を直接公衆に開示したとしても、通報者の保護を失われず、当該援助介護士について、サパン II 法に基づく通報者たる地位を認め、通報を理由としていかなる制裁も受けるべきではないと示したジロンド県に対して、同施設長の決定を無効とし、判決の通知から 2 か月以内に職員を復職させるとともに職員の書類から排除措置に関する一切の記載を削除するよう命令し、かつ訴訟外費用として 1,500 ユーロの支払を命令した³³⁰。

³²⁶ 所得の隠匿など仮装隠蔽行為があった場合、税務調査の対象期間は 10 年となり、帳簿等の保管期間も 10 年となる（租税手続法典第 L169 条）。

³²⁷ GDPR 第 35 条。

³²⁸ データの保護に係る影響評価を必要とする処理のタイプのリストの採択に関する 2018 年 10 月 11 日付 CNIL の決定第 2018-327 号

³²⁹ CNIL 指標 2 「指標の範囲」。CNIL のサイトには、データ保護影響評価に係るガイドライン、ガイド及び実施のためのソフトウェアが公表されている（<https://www.cnil.fr/fr/RGPD-analyse-impact-protection-des-donnees-aipd>）。

³³⁰ 2019 年 4 月 30 日ボルドー行政裁判所判決

次に、ある労働監督官が匿名で受領した書類（某企業の人事担当者間の電子メールのやり取り等）を、県及び地方の労働組合並びに全国労働審査委員会（Conseil national de l'inspection du travail）に開示したことで、職務上の守秘義務違反及び隠匿（recel）³³¹の罪に問われたという事案が挙げられる。

被告人である労働監督官は、受領した書類によれば、当該企業と労働監督官の上司との間に癒着があり、当該上司が労働監督官に対して、その職務執行を妨害すべく圧力をかけていると思われ、労働監督官の独立性が侵害されるため、当該書類を開示したなどと主張した。この事案において、一審及び控訴裁判所は、被告人に対して、執行猶予付きで3,500ユーロの罰金を科す判断をした³³²。被告人たる労働監督官は、上告し、破毀院は、2018年10月17日の判決において、サパンII法により規定された刑法典122-9条に基づく通報者の刑事責任の免責の規定の適用により保護されるかどうかを再度検討する必要があるとして判決一部を取り消し、リヨン控訴裁判所に差し戻した³³³。

付託を受けたリヨン控訴裁判所は、2019年10月24日、サパンII法に基づく守秘義務の違反に係る刑事責任の免責の規定を、2013年の被告人の行為に遡及適用されるとの破毀院の判断に従ったと思われるものの³³⁴、結論としては、被告人が段階的な通報を遵守しなかったこと及び通報が「無欲（利益を目的としない）」の通報に当たらないなどとして、サパンII法に基づく保護は認められないとの判断を下した³³⁵ ³³⁶。

³³¹ 刑法典第321-1条及び同法典第226-13条

³³² シャンベリー控訴裁判所は、2016年11月16日の判決において、被告人の主張のうち、労働法典第L1132-3-3条の通報者を保護する規定については、雇用主と従業員の関係にのみ適用され、通報内容が軽罪又は重罪を構成する事実のみに限定され、かつ同条文は職業上の保護を規定しているが軽罪又は重罪の正当化事由を規定したものではない等として、労働監督官の主張を退けた。脱税及び経済・財務の重大犯罪防止に係る2013年12月6日付法律第2013-1117号により労働法典第L1132-3-3条に軽罪又は重罪に係る証言・通報を行った従業員の不利益取扱いの禁止が規定された（サパンII法により改正）。

³³³ 2018年10月18日の破毀院刑事部判決。本裁判では、企業内で書類を入手し労働監督官に匿名で送付した従業員も、データ自動処理システムの侵害（刑法典第323-1条）及び通信の秘密の侵害（刑法典第226-15条）の有罪判決を受けた。当該従業員は破毀院への上告を取り下げた。フランス刑法上、行為後に法定刑が軽減された場合には、軽い方の刑罰が適用される。サパンII法は、公益を目的とする通報者による法定の守秘義務違反の刑事責任を免責する規定を設けた（サパンII法第7条、刑法典第122-9条）。破毀院の判決は、かかる原則を適用したものである。

³³⁴ 控訴裁判所は、サパンII法の遡及適用について見解を述べることなく、直接サパンII法に基づく刑事免責の条件について検討している。なお、刑法典第122-9条に基づく免責は、特に通報者が法定の通報手続を遵守し、サパンII法第6条の通報者の定義を満たすことを条件とするため、サパンII法の遡及的適用については困難を伴う可能性が指摘されていた。

³³⁵ 2019年10月24日のリヨン控訴裁判所判決（2018年10月18日の破毀院判決により付託された）。サパンII法に基づき改正された刑法典第122-9条の適用について、破毀院が控訴裁判所の判決を差し戻した最初の判決である。

³³⁶ 判決理由としては、特に次の点が挙げられた。

①段階的通報制度を遵守しなかったことについては、サパンII法に定めるいかなる重大かつ急迫した損害又は回復困難な損害のリスクも存在しないにもかかわらず、直接若しくは間接の上司への通報又は（上司への通報が実効的ではないと被告人が判断した場合に）外部機関への通報のいずれも経ることなく公衆に情報を開示したこと。

②被告人の通報は「自分の個人的な状況及び上司との利害衝突関係」に係るものであるから、「無欲（利

その他、裁判においてサパン II 法の通報者の地位を主張する例が見受けられるが、必ずしもかかる主張は認められるに至っていない³³⁷。

6 通報者保護制度について指摘されている課題・問題点

CNIL は、個人情報保護の観点からの問題点は特にないが、今後の課題として、サパン II 法により導入された内部通報制度は、未だ新しい制度であり周知が必要であるとの見解を有している。例えば、内部通報制度において、内部通報を受け付けるために、全く管理されていない無料のメールアドレスを使用してはならないといった運用の面で啓蒙活動が必要であると考えている。また、CNIL は、フランスでは、GDPR、サパン II 法等の施行により企業の法令遵守の体制を整備する負担が増しているため、内部通報制度の理解や実装に時間を要していると考えている。

権利擁護機関は、今後の課題として、サパン II 法の通報者保護の規定は、法律家以外には解釈が難しいとの見解を有している。例えば、サパン II 法で保護される通報の範囲に該当するかどうかを判断する必要があるが、公益性の要件の検討については、「公益」との文言の外延が必ずしも明らかではないため、ある通報が公益性を満たすか否かを判断するのが困難である。

なお、内部通報者保護制度の複雑性かつ専門性ゆえに、通報を控える原因になっているとの指摘も見受けられる³³⁸。通報しようとする者が、サパン II 法の保護を受けられないリスクを恐れて通報を控える事態を避けるためにも、法律の定義及び解釈を明確にしていくことが必要となると考えられる。

また、権利擁護機関は、サパン II 法施行以来、約 240 件の保護又は助言を求める通報を受けたが、当該件数は比較的少なく、制度が普及していないことが原因であるとの見解を有しており、さらに、EU 公益通報者保護指令の国内法制化が同機関の案内（オリエンテーション）及び保護の役割をより強化する機会になることを期待してい

益を目的としない」という条件を満たしていないこと。

なお、①について、控訴裁判所は、被告人は、全国労働審査委員会に通報したと主張しているが、当該委員会が仮にサパン II 法第 8 条に規定される行政機関に該当したとしても、当該委員会の決定を待つことなく、3 か月の処理期間も待たず、かつ合理的な期間の経過も待たずに、労働組合等に開示したと指摘している。さらに、控訴裁判所は、被告人は、刑事訴訟法典第 40 条に基づく通報又は労働法典第 L8112-1 条及び第 L8113-7 条に基づき労働監督官の職務権限として犯罪に係る調書を作成するという手段もあったと指摘している（調書は共和国検事に提出される。）。特に、控訴裁判所は、匿名の情報の場合には情報を公にする際に特別の注意を要し、自らの職務権限において調査するか、検察官に申し立てるか、又は全国労働審査委員会の決定を待つべきであったと付け加えている。

³³⁷ ボルドー控訴裁判所の 2018 年 12 月 20 日の判決では、労働契約の守秘義務条項に反して本を出版しようとした従業員に対し、レフェレ（緊急審理）裁判による差し止め請求がなされた件で、従業員は書籍中に「世界的な詐欺」に関する記載が含まれるとして、サパン II 法の通報者の保護を主張したが、いかなる犯罪行為も認められず、（従業員が脅迫罪に問われていることから）善意は認められず、かつ通報の条件を遵守していないとして主張を退けた。

³³⁸ 2019 年 12 月 3 日に開催された「Protecting whistleblowers : a European challenge」をテーマとするシンポジウムにおいて、法制度の複雑さ故に不確実性が生じ、通報を控える原因になっている旨、パネリストから指摘があった。

るとのことであった。

7 今後の具体的な法改正等の予定

2019年10月に採択され、同年11月26日に官報に掲載されたEU公益通報者保護指令について、加盟国は2年以内に国内法整備の義務を負っている³³⁹。

EU公益通報者保護指令の官報掲載から1週間後の2019年12月3日に、権利擁護機関は、パリでEU14か国の通報者保護の関連機関とともに「Protecting whistleblowers: a European challenge」をテーマとするシンポジウムを開催した。当該シンポジウムには、EU加盟国の公益通報者の保護に関連する機関、NGOの他、通報者、議員、OECD、AFA代表、研究者、社会学者、報道機関等がパネリストとして参加した。

権利擁護機関の代表であるジャック・トゥーボン氏は、当該シンポジウムの閉会のスピーチにおいて、「EU公益通報者保護指令の国内法制化は各国にとって内部通報者保護制度の創設又は改善の機会となり、フランスは、通報者の保護をより一層強化するために、サパンII法の長所は残しつつ、最低限の改正ではなく、より野心的に、省を跨いだ密な作業により、辛抱強く時間をかけて取り組んでいくべきである。」と述べ、フランスにおける通報者の保護機関の創設についても言及した。また、ニコル・ベルベ法務大臣は、通報者は、「我々の民主主義の最も重要な挑戦の一つ」であり「透明性と正義の挑戦」であると述べてシンポジウムを締めくくった³⁴⁰。

EU公益通報者保護指令は、最低限（ミニマム）を定めており、加盟国は、より通報者の保護を強化することも可能であるとしている。サパンII法は先進的でもあり、不十分な点もあるという現状認識に基づき、EU公益通報者保護指令の国内法制化が、様々な点について再検討する機会となるものと考えられる。具体的には、段階的通報制度、通報の対象範囲、通報者の保護の条件、保護される通報者の範囲、第三者の保護及び、通報者に法人を含めるか否かといった点が挙げられた。

また、サパンII法の制定過程において、同法と同日付に制定された権利擁護機関の組織法律において、制定当初は、権利擁護機関による通報者への金銭的援助の権限を規定していた。かかる規定は、憲法院が違憲と判断をしたために削除されたが、シンポジウム及び権利擁護機関へのヒアリングにおいても、再検討を必要とする重要な問題であるとの指摘がなされた。金銭的援助の制度を導入するか否か、導入するすれば、どの機関が担うのか、さらには金銭的援助の性質や範囲等³⁴¹は、今後の検討対象と考えられている。

³³⁹ 連合法違反行為を通報した者の保護に関する2019年欧州議会及び欧州理事会の2019年10月23日付EU指令第2019/1937号

³⁴⁰ 2019年12月3日付ル・フィガロ電子版、「Le Défenseur des droits souhaite renforcer la protection des lanceurs d'alerte（権利擁護機関は通報者の保護を強化することを望む。）」（<https://www.lefigaro.fr/flash-actu/le-defenseur-des-droits-souhaite-renforcer-la-protection-des-lanceurs-d-alerte-20191203>）

³⁴¹ なお、EU公益通報者保護指令は、金銭的援助の規定を設けることについて、禁止しておらず、また、義務付けることもしていない。

他方、EU 公益通報者保護指令の採択後に、SAF 及び CGT³⁴²等の労働組合並びに約 50 の NGO が共同で、マクロン大統領宛の書簡を公表した³⁴³。書簡においては、①EU 公益通報者保護指令の国内法制化を、サパン II 法のさらなる改善の機会と捉え、フランスが迅速に通報者の保護について最良の標準を備える模範となることを願う旨、②サパン II 法により保護される通報者の広範な範囲等については維持することを希望し、フランス法より先進的な指令の規定³⁴⁴についてはフランス法の改正の必要性を指摘する旨、及び③指令の国内法制化を機に欧州評議会の推奨³⁴⁵を取り入れることを希望し、例えば、通報者の範囲に法人を加える旨を挙げている。さらに、指令において定められている「ファシリテーター (facilitator)」に NGO も含まれるようにすること (Maison des Lanceurs d'Alerte³⁴⁶等の NGO が通報者に助言し協力できるようにする)、権利擁護機関の任務及び手段を強化すること、支援基金の創立及び通報者への亡命権を付与すること等を推奨している。

また、権利擁護機関は、各国の通報者保護に関する公的機関とともにネットワークを構成し、2019 年 5 月、オランダ・ハーグにおいて、NEIWA が結成された。NEIWA は、当該シンポジウムの前日の 12 月 2 日にパリで集い、EU 公益通報者保護指令の国内法制化にあたって、全ての加盟国において効果的な通報者の保護制度が導入されるよう協働していくことを宣言するパリ宣言に署名した³⁴⁷。当該宣言は、①全ての者がアクセスできる制度、②効果的な通報のフォロー及び高い保護を保証する制度、及び③十分な手段に支えられた制度を軸とした法制度の導入を推奨している。

8 通報者保護制度の普及・啓発の取組み

公益通報者保護の制度については、権利擁護機関やトランスペアレンシー・インターナショナル・フランス (Transparency International France) 等がガイドを公表している³⁴⁸。

³⁴² SAF (Syndicat des Avocats de France／全国弁護士組合) 及びフランス CGT 技術職・管理職・専門職一般労働組合。

³⁴³ 2019 年 11 月 7 日付マクロン大統領宛の書簡 (<http://lesaf.org/wp-content/uploads/2019/11/lettre-ouverte-Macron-MLA-V5.pdf>) ; SAF のホームページ (<http://lesaf.org/statut-des-lanceurs-dalerte/>) ; ル・モンド電子版 (<https://lemondedudroit.com/institutions/66852-statut-lanceurs-alerte-cinquantaine-syndicats-ong-interpellent-emmanuel-macron.html>)。

³⁴⁴ 2 段階の通報制度、通報の処理の期限の明確化、公衆への開示の可能性の拡張、通報者として保護される条件の明確化、従業員代表機関及び労働組合の権利行使の強化、「ファシリテーター (facilitator)」による援護等が挙げられている。

³⁴⁵ 2019 年 10 月 1 日付欧州評議会議員会議の決定 2300 (2019) 「Improving the protection of whistle-blowers all over Europe」 (<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=28150&lang=en>)

³⁴⁶ Maison des lanceurs d'alerte は、17 のアソシエーション (非営利団体) 及び労働組合により 2018 年 10 月 22 日に創立された組織であり、通報者の保護及び支援を目的とする (<https://mlalerte.org/>)。

³⁴⁷ <https://defenseurdesdroits.fr/fr/actualites/2019/12/lanceurs-dalerte-le-defenseur-des-droits-signe-une-declaration-avec-le-reseau>

³⁴⁸ 権利擁護機関のガイドについては、「通報者の案内 (オリエンテーション) 及び保護 (Orientation et protection des lanceurs d'alerte)」(2017 年 7 月発行) (<https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/guide-lanceuralerte-num-20.06.18.pdf>)、

上述のとおり、CNIL は、内部通報制度の導入にあたり GDPR を遵守して個人情報の処理がなされることを目的とする CNIL 指標を公表している³⁴⁹。また、CNIL は、個人情報の保護に係る質問を電話で受け付けて、雇用主、従業員、労働組合、法律事務所等の照会に回答を行っているとともに、GDPR に基づき創設された DPO (Data protection officer) に対する研修等も行っている。さらに、現在、CNIL は、AFA と共に内部通報制度に係るガイドを執筆中であり、近く公表される予定とのことである。本ガイドは主にサパン II 法第 17 条の内部通報制度を取り扱った内容であるとのことである。

権利擁護機関では、上述のガイドの公表のほか、公的機関や地方自治体における研修を開催しているとのことである。また、EU 加盟国 14 か国の通報者保護関連の機関とともに開催した 12 月 3 日のシンポジウムをはじめ、NEIWA の結成に参加するなど、他国との情報交換も積極的に行っている。

また、サパン II 法以前に公表されたものではあるが、労働総局の 2008 年 11 月 19 日付通達において、内部通報制度の設置等に係るガイドラインが公開されている。³⁵⁰

なお、企業及び公衆における認知度に係るデータについては、権利擁護機関及び CNIL において、公表されていない。

トランスペアレンシー・インターナショナル・フランス（国際透明性機構フランスセクション）のガイドについては、「通報者のための実務ガイド」、Nicole Marie Meyer 著（2017 年 12 月発行）

（<https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2017/12/Guide-lanceur-dalerte2-2017.pdf>）

³⁴⁹ 職業通報制度の実施のための個人情報処理に関する指標の採択に係る 2019 年 7 月 18 日付 CNIL の決定第 2019-139 号。2019 年 12 月 10 日付官報において公表された

（https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000039468509。指標は、FAQ とともに CNIL のサイトにも掲載されている（<https://www.cnil.fr/fr/le-referentiel-relatif-au-dispositif-dalertes-professionnelles-en-questions>）。

³⁵⁰ 倫理規範、職業上の通報措置及び内部規則に係る 2008 年 11 月 19 日付の DGT (Direction générale du travail／労働総局) 通達第 2008-22 号（http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/04/cir_2734.pdf）。