

IV EU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

EUにおいては、公益通報者保護制度を国内法として包括的に整備している国とそうでない国とがあり、通報者に対する保護の有無やその程度が区々となる状況にあった。このような制度格差を改善し、EU全体において同一水準の公益通報者保護法制を導入するため、2019年にEU公益通報者保護指令が成立した。もともと、EUにおける「指令」という法形式は、それ自体が個人や法人といった法主体に義務を課すものではなく、各EU加盟国の政府に対してのみ拘束力を有するものである。そのため、EU加盟国は、指令の内容を具体化するための国内法の立法を義務付けられる。EU公益通報者保護指令（「2 調査対象の法令」において定義する。以下同じ。）では、各EU加盟国が原則として2021年12月17日までに国内法規を施行することが義務付けられている³⁵¹。

2 調査対象の法令

- 連合法違反行為を通報した者の保護に関する2019年10月23日欧州議会及び欧州理事会のEU指令（DIRECTIVE (EU) 2019/1937 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law. 以下「EU公益通報者保護指令」という。）
和文通称：EU公益通報者保護指令

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

ア 通報者の範囲

EU公益通報者保護指令は「私企業又は公共団体において勤務する通報者であって業務に関係する文脈において違反行為に係る情報を入手した者」に適用される³⁵²。

勤務・業務関係が終了済み³⁵³又は開始前³⁵⁴であっても同様に適用される（すなわち、退職者等も含まれることとなる。）。以下の者が例示列举されている³⁵⁵。

- 労働者（文民公務員を含む。）
- 自営業者
- 持分権者及び事業体の管理、経営又は監督機関に属する者（業務執行役員

³⁵¹ EU公益通報者保護指令第26条

³⁵² EU公益通報者保護指令第4条第1項柱書

³⁵³ EU公益通報者保護指令第4条第2項

³⁵⁴ EU公益通報者保護指令第4条第3項

³⁵⁵ EU公益通報者保護指令第4条第1項各号

でない者及びボランティア並びに有償又は無償の研修生を含む。) ³⁵⁶

- 請負業者、下請業者及び供給業者の指揮監督を受ける全ての者
- 通報時には匿名であって、事後的に識別され報復を受けた通報者であっても、保護要件を満たす限り EU 公益通報者保護指令による保護を受ける³⁵⁷。

イ 通報者以外の保護対象者の範囲

保護施策の適用範囲は通報者自身に限られず、以下の者も含まれる³⁵⁸。

- 通報支援者
- 通報者の同僚や親族で報復を受けるおそれのある者等、通報による報復を受ける可能性のある者
- 通報者が、所有し、勤務し又はその他の業務関係の文脈における関係を有する法人

(2) 保護される通報内容の範囲

以下の分野に係る EU 法違反行為が対象であり、詳細は EU 公益通報者保護指令附属書に規定されている³⁵⁹。

- 公共調達
- 金融サービス、商品、市場、マネー・ローンダリング防止及びテロ資金供与
- 製品の安全性
- 輸送の安全性
- 環境保護、放射線防護及び原子力安全
- 食品及び飼料の安全並びに動物の健康及び福祉
- 公衆衛生
- 消費者保護、プライバシー及び個人データ保護並びにネットワーク及び情報システムのセキュリティ

また、EU の財政的利益に影響する違反行為も対象である³⁶⁰のに加えて、EU 内市場に係る違反（EU 競争法、国家援助に係るルール、法人税のルールに違反

³⁵⁶ 欧州委員会へのヒアリングによれば、会社役員（社外役員や監査役も含む。）も EU 公益通報者保護指令の保護の対象となる。EU 公益通報者保護指令前文 36 においては、労働関係で情報を取得した者については秘密保持義務や忠実義務に違背してしまうリスクがあることから、特に保護の必要性が高いことが述べられている。さらに、EU 公益通報者保護指令前文 37 は、各 EU 加盟国は保護される通報者の範囲を可能な限り広く解釈しなければならないことを定めており、当該通報者が EU 加盟国の市民であるか否か、労働関係においてはその労働活動の性質や対価の有無に関わりなく、公益に資する情報にアクセスができ、それを報告することによって不利益取扱いを受ける可能性のある者を保護しなければならないとしている。

³⁵⁷ EU 公益通報者保護指令第 6 条第 3 項

³⁵⁸ EU 公益通報者保護指令第 4 条第 4 項各号

³⁵⁹ EU 公益通報者保護指令第 2 条第 1 項柱書

³⁶⁰ EU 公益通報者保護指令第 2 条第 1 項(b)号

し又は法人税法の対象又は目的を潜脱する策謀を含む。)も対象である³⁶¹。

なお、各 EU 加盟国において国内法化する際にさらに通報対象事実を拡張することについて禁じるものでない旨も併せて明記されている³⁶²。

(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

ア 結論

被通報者に対する通報と被通報者以外への通報とでは、保護要件の差異が存在する。

イ 総論

「被通報者への通報」に該当し得るものとしては、内部通報の制度がある³⁶³。また、「被通報者以外への通報」に該当し得るものとしては、外部通報³⁶⁴及び公の開示³⁶⁵の制度がある。原則として内部通報又は外部通報を先行することとされ、内部通報又は外部通報による是正が困難、あるいは通報後に報復を受けるおそれがある場合等につき、公の開示が可能となるような制度設計とすべきとされている³⁶⁶。

ウ 各論（保護要件の異同）

(ア) 共通の通報者保護要件

- a. 通報に係る違反事実が通報時において真実であること及び当該情報が EU 公益通報者保護指令の射程内にあることの双方について信じる相当の理由があること³⁶⁷並びに
- b. 通報の類型ごとに規定された手続に従うこと（(イ) a.乃至 c.に規定された手続要件に従うこと。）である³⁶⁸。

なお、匿名の通報を受け付けるべき事業者の範囲は、従前の EU 法の規定に基づき各 EU 加盟国の判断に委ねられる³⁶⁹。

(イ) 通報先によって異なる保護要件

- a. 内部通報における保護要件

³⁶¹ EU 公益通報者保護指令第 2 条第 1 項第(c)号

³⁶² EU 公益通報者保護指令第 2 条第 2 項

³⁶³ EU 公益通報者保護指令第 5 条(4)

³⁶⁴ EU 公益通報者保護指令第 5 条(5)

³⁶⁵ EU 公益通報者保護指令第 5 条(6)

³⁶⁶ EU 公益通報者保護指令第 15 条第 1 項第(a)号。なお、EU 公益通報者保護指令前文 47 は、外部通報よりも内部通報を先行することが「推奨」されとしている。

³⁶⁷ EU 公益通報者保護指令第 6 条第 1 項第(a)号

³⁶⁸ EU 公益通報者保護指令第 6 条第 1 項第(b)号

³⁶⁹ EU 公益通報者保護指令第 7 条第 2 項

EU 公益通報者保護指令に基づいて事業者に整備が義務付けられる内部通報制度に則って内部通報を行うことである³⁷⁰。当該内部通報制度が備えるべき要件は以下のとおりである。

- (a) 違反行為が内部において効果的に処理され、通報者が報復のリスクを感じることはないようにすることで、外部通報よりも内部通報がまず推奨されるような制度とすること³⁷¹。
- (b) 通報制度の利用方法に関する情報が適時に提供されること³⁷²。
- (c) 民間事業者については、原則的に 50 名以上の従業員を有するものが設置義務の対象となるが³⁷³、マネー・ローンダリング、金融機関、運輸安全及び環境保全等に関する EU 法規制の適用がある法人については、人数の下限は適用されない³⁷⁴。さらに、公衆衛生等に関するリスク評価を行うことで、各 EU 加盟国は、50 名より少ない従業員数の私的法人にも、内部通報制度整備義務を課すことができる³⁷⁵。
- (d) 内部通報制度は、専属の個人又は部門により運用される必要があること。外部委託することも可能であるが、以下の安全確保措置及び要件は、当該外部委託先も遵守する必要がある³⁷⁶。
- (e) さらに以下の要件を備える必要がある³⁷⁷。
 - 通報者及び通報において言及された第三者を特定させる事項の守秘性が保たれ、権限のない人員による情報へのアクセスが遮断されるなどして安全性が確保される態様で設計、設置及び運用されること
 - 通報を受領してから 7 日以内に通報者に対する受領報告が行われること
 - フォローアップ³⁷⁸を行う能力のある公平な個人又は部門（通報を受領する者と同じでもよい。）が指定され、当該個人又は部門が通報者との連絡を維持し、必要であれば通報者に対し追加の情報提供を求め、フィードバック³⁷⁹を行うこと

³⁷⁰ EU 公益通報者保護指令第 7 条第 1 項

³⁷¹ EU 公益通報者保護指令第 7 条第 2 項

³⁷² EU 公益通報者保護指令第 7 条第 3 項

³⁷³ EU 公益通報者保護指令第 8 条第 3 項

³⁷⁴ EU 公益通報者保護指令第 8 条第 4 項

³⁷⁵ EU 公益通報者保護指令第 8 条第 7 項

³⁷⁶ EU 公益通報者保護指令第 8 条第 5 項

³⁷⁷ EU 公益通報者保護指令第 9 条第 1 項(a)乃至(g)

³⁷⁸ 通報受領者等による、通報内容の正確性を評価し、通報された違反行為への対処をいう（EU 公益通報者保護指令第 5 条(12)）。当該対処には、内部調査、捜査、起訴、資金回収のための措置又は当該手続の終了を含む。

³⁷⁹ 通報者に対する、フォローアップとして想定され又は実施された措置及び当該フォローアップの根拠についての情報提供をいう（EU 公益通報者保護指令第 5 条第 13 項）。

- 当該個人又は部門による丁寧なフォローアップが実施されること³⁸⁰
 - フォローアップの結果が通報者への受領報告から3か月以内(但し、受領報告が行われない場合は当該通報が行われた日の後7日の期間が経過した時から3か月以内)にフィードバックされること
 - 権限ある当局に対する外部通報(関係するEU機関に対するものも含む。)に関する明確で容易にアクセス可能な情報が提供されること
- (f) 書面、口頭又はその双方による通報が可能であること。口頭による場合は、電話その他のボイスメッセージシステムが利用可能である必要があり、通報者の要請がある場合は、合理的な期間内に物理的な面談により行う必要がある³⁸¹。
- b. 外部通報における保護要件
- EU 公益通報者保護指令に基づいて各 EU 加盟国に整備が義務付けられる外部通報制度に基づき外部通報を行うことである。なお、通報者は、まず内部通報を試みた後に外部通報を行うこともできる他、内部通報を行うことなく、最初から外部通報を行うこともできる³⁸²。当該外部通報制度は以下の要件を備える必要がある。
- (a) 独立し自主性があること
 - (b) 別異に処理すべき旨の通報者による明示的な意思表示がなく、又は権限ある機関が受領確認をすることで通報者を特定させる事項の守秘性を危うくすると合理的に信じる場合でない限り、即座に(遅くとも受領から7日以内に)受領を確認すること
 - (c) 適切に通報のフォローアップを行うこと
 - (d) フォローアップの結果が通報者への受領報告から3か月以内にフィードバックされること
 - (e) 通報者に対し、通報が端緒となった捜査の最終結果が、各 EU 加盟国の国内法に従って通報者に伝達されること
 - (f) EU の関係機関に適時かつ適切に情報が共有されること
- c. 公の開示における保護要件
- 公の開示における保護要件は、以下のとおりである³⁸³。

³⁸⁰ 国内法の定めがある場合は、匿名通報に関しても綿密なフォローアップを行う必要がある(EU 公益通報者保護指令第9条第1項(c))。

³⁸¹ EU 公益通報者保護指令第9条第2項

³⁸² EU 公益通報者保護指令第10条

³⁸³ EU 公益通報者保護指令第15条第1項

- (a) 通報者が、EU 公益通報者保護指令に従い、順次内部通報及び外部通報を行い、又は直接外部通報を行ったが、当該通報に対し適切な対応が法定の期間内（通報の受領確認通知の時から 3 か月等）になされないこと、又は
- (b) 通報者が以下の事項を信じるにつき相当の理由があること
 - 当該違反行為が公共の利益に対し急迫した又は明白な危険を及ぼすこと（緊急事態であるか又は回復することのできない損害を与える危険があることなど）
 - 外部通報の場合においては、当該事案の状況に照らして、証拠が隠蔽され若しくは破壊されるか又は規制当局が違反行為者と通謀し若しくは違反行為に関与しているなどの事情があり、報復の危険があるか、又は違反行為が有効に処理されることが期待できないこと

なお、表現の自由又は情報の自由に係る国内法の規定に基づいて報道機関に対し情報を開示した場合には、EU 公益通報者保護指令第 15 条は適用されない³⁸⁴。

- (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
通報者が受けた不利益取扱いに関連する裁判所又は他の当局における手続において、通報者が通報又は公の開示を行いかつ不利益取扱いを受けたことを立証した場合には、当該不利益取扱いは通報又は公の開示に対する報復のために行われたものと推定される³⁸⁵。

この場合、不利益取扱いが正当な理由に基づき行われたものであることは、当該取扱いを行った者において立証する必要があることが規定されている³⁸⁶。

- (5) 禁止される不利益取扱いの範囲

EU 公益通報者保護指令の保護対象となる通報者に対するいかなる不利益取扱いも禁止され、不利益取扱いの具体例が以下のとおり例示列挙されている³⁸⁷。

- 停職処分、レイオフ、解雇³⁸⁸又はこれらに類するもの
- 降格処分又は昇格の留保

³⁸⁴ EU 公益通報者保護指令第 15 条第 2 項

³⁸⁵ EU 公益通報者保護指令第 21 条第 5 項第 1 文

³⁸⁶ EU 公益通報者保護指令第 21 条第 5 項第 2 文

³⁸⁷ EU 公益通報者保護指令第 19 条

³⁸⁸ 欧州委員会へのヒアリングによれば、「レイオフ」とは従業員の能力や行為に起因せずに雇用者側の都合で当該従業員との雇用関係を終了させるもの（特定の支店の閉鎖等）を指し、一時的な解雇も含まれる。他方、「解雇」とは個々の従業員の能力や行為を理由として永久的に雇用関係を終了させるものをいう。

- 職掌の変更、勤務地の変更、減給処分又は労働時間の変更
- 研修の留保
- 勤務評定又は経歴推薦状における否定的な評価
- 金銭的懲罰を含む全ての懲戒処分、けん責処分その他の懲罰の賦課又は執行
- 脅迫、威迫、ハラスメント又は排斥
- 差別的、不利益的又は不公平な接遇
- 労働者が法律上行われることを期待し得る有期雇用の無期転換の不履行
- 期限の定めのある労働契約の更新拒絶又は早期終了
- 侵害行為（当該人物の評判に対するものを含み、特にソーシャルメディアにおけるもの。）
- 経済的損失（機会損失及び収入の減少を含む。）を与える行為
- セクター又は産業における公式又は非公式の合意³⁸⁹に基づくブラックリスト化であって、通報者が将来当該セクター又は産業において就労できなくなる性質のもの
- 物又はサービスの契約の早期終了又は解除
- ライセンス又は許可の解除
- 精神科又は医療機関の受診勧告³⁹⁰

(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。）

ア 全体的支援措置

通報者に対して適切な保護措置が取られるべきことが規定されており、特に以下のものが規定されている³⁹¹。

- 包括的かつ独立した情報及び助言³⁹²の提供
- 当局からの効果的な援助。なお、国内法に定めがある場合には、EU 公益通報者保護指令により保護されることの証明を含む。
- EU 指令 2016/1919（法律扶助に関する指令） 及び EC 指令 2008/52/EC（民商事事件における調停に関する 2008 年指令）に従った刑事事件及び涉外民事事件における援助並びに国内法に従ったその他の手続における

³⁸⁹ 欧州委員会へのヒアリングによれば、「セクター」は、経済活動のうち、「産業」よりも広い領域を指す上位概念である。例えば、上位概念である金融セクターの中に、下位概念である銀行業や生命保険業といった産業が含まれている。

³⁹⁰ 欧州委員会へのヒアリングによれば、通報者に対する不利益取扱いの一つの類型として、通報者に対して精神科や医療機関にかかることを繰り返し指示するといったハラスメントが行われることを念頭に置いて規定されたものである。

³⁹¹ EU 公益通報者保護指令第 20 条第 1 項

³⁹² 公衆が容易にかつ無料でアクセス可能であって、利用可能な手続及び救済に関するもの、報復に対する保護に関するもの及び関係者の権利に関するものをいう。

援助及び法的助言又はその他の法的援助

さらに、各 EU 加盟国は、法的手続の枠組みにおいて、経済的支援及び精神的支援を含む支援策を取ることができる³⁹³。

これらの支援策は、1つのインフォメーションセンター又は単一かつ明確に特定された独立の行政機関によって提供されるべきとされる³⁹⁴。

イ 報復に対する保護措置

通報者に対しては、報復に対する必要な保護措置が執られるべきとされ、特に以下のものが含まれるべきとされる³⁹⁵。ただし、通報者の作為又は不作為が通報又は公の開示に関係ない場合、又は EU 公益通報者保護指令に基づく EU 法違反行為事実の開示に不要な場合については、従前どおり EU 法又は各 EU 加盟国の国内法の適用を受ける³⁹⁶。

- EU 公益通報者保護指令に基づき通報又は公に開示したとしても、当該通報又は公の開示が違反行為を公にするのに必要であったと信じる合理的な理由がある限り、当該情報の通報行為又は公の開示行為は、情報の公開制限の違反を構成せず、いかなる責任も生じさせない³⁹⁷。
- 単体で犯罪を構成するものでない限り、通報対象の情報の取得行為又はアクセス行為についてもいかなる責任も生じさせない³⁹⁸。
- 「(1) 保護される通報者の範囲」で述べた通報者の範囲に含まれる者には、法的手続の解決までの間の暫定的な救済を含め、各 EU 加盟国の国内法に基づき報復行為に対する適切な救済措置へのアクセスが与えられる³⁹⁹。
- 名誉棄損、著作権侵害、秘密漏洩、データ保護ルール違反、営業秘密漏洩又は補償請求のための私法上、公法上又は労働組合法上の手続を含む法的手続において、「(1)保護される通報者の範囲」で述べた通報者の範囲に含まれる者は、EU 公益通報者保護指令に基づく通報又は公の開示の結果について一切損害賠償責任を負わない⁴⁰⁰。これらの者に EU 公益通報者保護指令に基づき違反行為を明らかにするために必要であったと信じるに足る相当の理由がある場合は、通報者は、当該通報又は公の開示を、申立ての棄却を求めるための根拠とすることができる⁴⁰¹。

³⁹³ EU 公益通報者保護指令第 20 条第 2 項

³⁹⁴ EU 公益通報者保護指令第 20 条第 3 項

³⁹⁵ EU 公益通報者保護指令第 21 条

³⁹⁶ EU 公益通報者保護指令第 21 条第 4 項

³⁹⁷ EU 公益通報者保護指令第 21 条第 2 項

³⁹⁸ EU 公益通報者保護指令第 21 条第 3 項

³⁹⁹ EU 公益通報者保護指令第 21 条第 6 項

⁴⁰⁰ EU 公益通報者保護指令第 21 条第 7 項第 1 文

⁴⁰¹ EU 公益通報者保護指令第 21 条第 7 項第 2 文

- EU 公益通報者保護指令に適合する通報・開示であれば、「未公開のノウハウ及びビジネス情報（営業秘密）の不法な取得、使用及び開示に対する保護に関する指令（EU 指令 2016/943）」上も適法とみなされる⁴⁰²。
- その他、各 EU 加盟国の国内法に基づき通報者が被った損害に対する救済及び全額の補償が与えられる⁴⁰³。

実効性担保措置として、通報への報復行為につき罰則規定を設けるべきこととされているが、その具体的内容は、EU 公益通報者保護指令上明確化されておらず、各 EU 加盟国に「法人又は自然人に対する、効果的で、適切かつ抑止力ある」制裁の立法化が義務付けられている⁴⁰⁴。

ウ 通報の対象となった者等の保護

- 通報及び公の開示の関係者は、欧州連合基本権憲章に従い、効果的な救済及び公正な裁判を受ける権利並びに無罪推定の原則及び防御権（聴聞を受ける権利及び記録にアクセスする権利を含む。）を完全に保障される⁴⁰⁵。
- 各国法に従い、通報又は公の開示の関係者を特定させる事項は、当該通報又は公の開示に起因した捜査の継続中は保護される⁴⁰⁶。
- 通報及び公の開示の関係者を特定させる事項は、「(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」「ウ 各論（保護要件の異動）」「(イ)通報先によって異なる保護要件」「b.外部通報における保護要件」で述べた外部通報における通報者を特定させる事項の保護、EU 公益通報者保護指令第 17 条に定める個人データ処理における保護（EU 公益通報者保護指令に基づく権限ある当局による個人データの移転等は GDPR 等の EU 法令に従って処理されるべきことなど）及び通報の記録保管に関おける保護（事業者及び権限ある当局が通報の記録を保管する際には、「(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。）」で述べる守秘義務の要件を満たすべきことなど）の適用を受ける⁴⁰⁷。
- 知りながら虚偽の情報を通報し又は公に開示した者に対しては、各 EU 加盟国に、効果的で、相当かつ抑止力ある制裁の立法化が義務付けられている⁴⁰⁸。

⁴⁰² EU 公益通報者保護指令第 21 条第 7 項第 3 文

⁴⁰³ EU 公益通報者保護指令第 21 条第 8 項

⁴⁰⁴ EU 公益通報者保護指令第 23 条第 1 項第(b)号

⁴⁰⁵ EU 公益通報者保護指令第 22 条第 1 項

⁴⁰⁶ EU 公益通報者保護指令第 22 条第 2 項

⁴⁰⁷ EU 公益通報者保護指令第 22 条第 3 項

⁴⁰⁸ EU 公益通報者保護指令第 23 条第 2 項第 1 文

- 虚偽の情報の通報又は公の開示により生じた損害に対しては、国内法に基づき補償措置が与えられる⁴⁰⁹。

(7) 通報を裏付ける資料の収集行為に関する責任

通報者が通報又は公の開示時に通報を裏付ける資料又は証拠等を提出すべき責任を課す特段の規定はない。

通報又は公の開示を裏付ける資料の収集行為によって通報者が負いうる責任の免除については、「(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。）」「イ 報復に対する保護措置」で述べたとおりであり、単体で犯罪を構成するものでない限り、通報対象の情報の取得行為又はアクセス行為にはいかなる責任も生じさせないと規定されている⁴¹⁰。

(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。）

守秘義務を負うのは、通報を受領し又はフォローアップを行う権限を授与された担当者である⁴¹¹。原則として、通報者の明確な同意なしに、通報を受領してフォローアップ報告を行う権限を有する担当者以外の者に、当該通報者の身元が直接的又は間接的に特定されてはならない⁴¹²

例外的に、EU 法又は国内法に基づく捜査上又は司法手続上の義務として必要最小限の範囲内で、関係者の防御権の保護に留意しつつ、開示が許容される⁴¹³。

なお、守秘義務違反に対する実効性担保措置の具体的内容は指令上明確化されておらず、各 EU 加盟国に「法人又は自然人に対する、効果的で、相当かつ抑止力ある」制裁の立法化が義務付けられている^{414 415}。

(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

民間事業者及び公的機関は、通報、フォローアップのための内部窓口を設置しなければならない、また、国内法に定めがある場合には、労使団体との協議を先行さ

⁴⁰⁹ EU 公益通報者保護指令第 23 条第 2 項第 2 文

⁴¹⁰ EU 公益通報者保護指令第 21 条第 3 項

⁴¹¹ EU 公益通報者保護指令第 16 条第 1 項第 1 文

⁴¹² EU 公益通報者保護指令第 16 条第 1 項

⁴¹³ EU 公益通報者保護指令第 16 条第 2 項

⁴¹⁴ EU 公益通報者保護指令第 23 条第 1 項第(d)号

⁴¹⁵ 欧州委員会へのヒアリングによれば、どのような制裁を導入するかについては、各 EU 加盟国に一定程度の裁量があるものの、いかなる類型の行為に対しても民事的制裁しか科さないこと（すなわち刑事罰や行政罰を科さないこと）は「効果的で、適切かつ抑止力のある」制裁としては不十分である。

せ労使団体と合意を形成することが必要である⁴¹⁶。内部窓口設置義務は、50 人以上の労働者を有する民間事業者⁴¹⁷及び全ての公的機関に課せられる⁴¹⁸。但し、特定の分野（金融サービス、運送の安全、環境保護等）に該当する民間事業者の場合は、労働者数が 50 人未満であっても内部窓口設置義務が課せられる⁴¹⁹。また、公的部門については、原則として、全ての組織が内部窓口設置義務を負うものの、各 EU 加盟国は人口 1 万人未満の地域や、従業員 50 名以下の組織についてこの義務を免除することができる⁴²⁰。

50 人から 249 人の従業員を有する民間事業者においては、通報の受領及び調査についてリソースを共有することができる⁴²¹。

(10) 司法手続以外の通報者救済の制度

司法手続以外の通報者救済の制度に係る特段の規定はない。

(11) 行政機関への通報についての一元的窓口の制度

各 EU 加盟国は EU 公益通報者保護指令に従って、公益通報を管轄する当局を指定することとされ、当該当局が外部窓口を設置する。もっとも、当該外部窓口以外に通報を行うことも可能であり、本指令の管轄当局とは異なる関係当局に対して通報を行った者であっても、管轄当局が設置した外部窓口に対して通報を行った者と同様の保護を受けることができる⁴²²。

(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

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

EU 公益通報者保護指令は、内部通報及び外部通報を受けた者がフォローアップ（通報内容の正確性を評価し、通報された違反行為への対処を意味する⁴²³。）を行うことを義務付けている。フォローアップのプロセスのうち、特に対応結果

⁴¹⁶ EU 公益通報者保護指令第 8 条第 1 項

⁴¹⁷ EU 公益通報者保護指令第 8 条第 3 項

⁴¹⁸ EU 公益通報者保護指令第 8 条第 9 項前段

⁴¹⁹ EU 公益通報者保護指令第 8 条第 4 項

⁴²⁰ EU 公益通報者保護指令第 8 条第 9 項後段

⁴²¹ EU 公益通報者保護指令第 8 条第 6 項

⁴²² EU 公益通報者保護指令第 6 条第 4 項

⁴²³ EU 公益通報者保護指令第 5 条(12)

の通知について、以下のような対応が必要とされている。

ア 内部通報の場合⁴²⁴

内部通報を受けた者は、フォローアップを行う能力のある公平な個人又は部門を指定し、当該個人又は部門による通報者へのフォローアップを実施しなければならない。フォローアップの結果は通報者への受領報告から 3 か月以内に通報者に対してフィードバックをする必要がある。

イ 外部通報の場合⁴²⁵

外部通報を受けた者は、フォローアップの結果を通報者への受領報告から 3 か月以内に（正当な理由がある場合には 6 か月を超えない期間内において）通報者に対してフィードバックをする必要がある。また、国内法に規定された手順に基づき、当該通報に基づいて実施された調査の最終結果を通報者に対して伝達しなければならない。

通報された違反が明らかに軽微な事柄である場合⁴²⁶や、有意義な新情報を含まない通報が反復して行われた場合⁴²⁷において、各 EU 加盟国が管轄当局に対して、更なるフォローアップを実施する必要がないと判断させたときも、外部窓口は、通報者に対して当該判断及び判断理由を通知しなければならない。

4 通報者保護制度の制定又は改正の経緯・背景

EU 公益通報者保護指令案が発議される以前は、各 EU 加盟国で内部通報者保護制度を国内法として包括的に整備していたのは EU 加盟国全 28 か国のうち 10 か国のみであり、国内法を整備している国であっても、各 EU 加盟国の法整備状況が区々であった。そのため、EU 加盟国間の制度格差による法的不安定又は通報者に対する不平等な取扱いの懸念が生じていた。また、EU レベルでは、限られた分野（主に金融サービス）においてのみ通報者保護制度が存在している状況であった。

そのような中、汚職の多発する公共調達部門を主な対象とした、欧州委員会による 2017 年の調査⁴²⁸で、内部通報者保護制度が存在しないことによる潜在的な利益の損失は、公的調達の分野だけでも EU 全体で毎年 58 億ユーロから 96 億ユーロにのぼると推定された。このように、内部通報者保護制度の欠如による社会全体の経済的損失が意識されたことも理由となり、公益通報者保護制度を適正に構築することの重要性が社会的に広く認識され始めた。

そこで、一部の欧州議会議員が主導し、EU 理事会（EU 加盟国の閣僚で構成）にお

⁴²⁴ EU 公益通報者保護指令第 9 条第 1 項

⁴²⁵ EU 公益通報者保護指令第 11 条第 2 項

⁴²⁶ EU 公益通報者保護指令第 11 条第 3 項

⁴²⁷ EU 公益通報者保護指令第 11 条第 4 項

⁴²⁸ “Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement”

(<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>)

いて EU 指令案の骨子が策定され、これを基に欧州委員会が法案化し、2019 年 4 月 16 日に欧州議会で承認され、2019 年 9 月 25 日には EU 公益通報者保護指令が採択された。

5 通報者保護制度の運用・利用状況

各 EU 加盟国は、EU 公益通報者保護指令の施行から 2 年後となる 2021 年 12 月 17 日までに EU 公益通報者保護指令の内容に沿った国内法を整備する義務を負っている⁴²⁹。したがって、本調査基準日において、通報者保護制度の運用・利用が開始されていない状況である。

6 通報者保護制度について指摘されている課題・問題点

EU 公益通報者保護指令は、2019 年 12 月 16 日に施行されたばかりであるところ、欧州委員会へのヒアリングによれば、その制定過程において指摘され、議論となった点は、主に以下である。

(1) 通報の順序

通報者は、まず自らの勤務先に対して内部通報し、当該内部通報が機能しなかった場合にのみ外部通報できる制度にすべきとの指摘があった一方で、内部通報と外部通報の間で優先関係をつけるべきでないとの指摘もあった。その結果、通報者は、まずは内部通報を行うことが「推奨される」⁴³⁰が、内部通報を経ずに外部通報することも許容される規定とすることになった⁴³¹。

(2) 中小企業における内部通報制度導入義務

従業員が少数の中小企業にとっては、内部通報制度の導入の義務化は負担が過大であるとの指摘がなされていた一方、通報者にとって勤務先での通報窓口が確保されていることの重要性の高さも指摘されていた。議論の結果、原則として 50 人以上の労働者を有する民間事業者にのみ内部窓口設置義務が課せられることとなった⁴³²。

(3) 国家安全に関する各国家権力との関係

EU 公益通報者保護指令と各国家の安全に関する国家権力との衝突問題が懸念点として指摘されていたところ、EU 公益通報者保護指令が国家安全又は防衛に関

⁴²⁹ EU 公益通報者保護指令第 26 条

⁴³⁰ EU 公益通報者保護指令前文 47

⁴³¹ EU 公益通報者保護指令第 15 条第 1 項(a)号

⁴³² EU 公益通報者保護指令第 8 条第 9 項後段

する各国家権力を侵害してはならない旨が明記された⁴³³。

7 今後の具体的な法改正等の予定

各 EU 加盟国は、EU 公益通報者保護指令の内容に沿った国内法を、EU 公益通報者保護指令の施行から 2 年以内に整備することとなっている。

なお、欧州委員会は、EU 公益通報者保護指令の施行日（2019 年 12 月 16 日）から 5 年以内に、欧州議会及び欧州理事会に対して、各 EU 加盟国における EU 公益通報者保護指令の内容についての各国での実施状況に関する報告を行わなければならない、当該報告においては、今後、EU 公益通報者保護指令の適用範囲を拡張することで、EU 内の公益保護を改善する必要性のある分野はどこかについても、検討・言及する予定となっている⁴³⁴。

8 通報者保護制度の普及・啓発の取組み

欧州委員会へのヒアリングによれば、欧州委員会は、“Commission Expert Group”という、EU 公益通報者保護指令の内容に沿った各国法を整備する任務を負う担当高官による、各 EU 加盟国内における EU 公益通報者保護指令の普及を図るグループを設立した。また、EU 公益通報者保護指令の施行から 2 年間の間、各 EU 加盟国の当局、裁判官を含む法曹及び民間企業の雇用主に対するトレーニング並びに EU 公益通報者保護指令に関する認識を高めるための冊子等による広報活動を行っていくとのことである⁴³⁵。

9 GDPR 上の域外移転規制

内部通報制度により収集された個人情報 EU 域内から EU 域外に移転することは、原則として GDPR 上の域外移転規制により制限されるが、GDPR の制約の概要については「II イギリスの公益通報者保護制度について」「9 GDPR 上の域外移転規制」を参照。

⁴³³ EU 公益通報者保護指令第 3 条第 2 項

⁴³⁴ 欧州委員会へのヒアリングによれば、例えば、労働者の労働環境改善に関する内容を含めるべきとの議論が検討される予定である（EU 公益通報者保護指令第 27 条第 3 項）。

⁴³⁵ 普及・啓発活動の詳細は、2018 年 4 月 23 日付欧州委員会通知

（https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXVI/EU/02/07/EU_20720/imfname_10807390.pdf）に記載がある。