

G20 High-Level Principles for the Effective Protection of Whistleblowers

効果的な公益通報者保護のための G 2 0 ハイレベル原則

The effective protection of whistleblowers and handling of protected disclosures are central to promoting integrity and preventing corruption. Whistleblowers can play a significant role in revealing information that would otherwise go undetected, leading to improvements in the prevention, detection, investigation and prosecution of corruption. The risk of corruption is heightened in environments where reporting is not facilitated and protected.

効果的な公益通報者の保護、及び保護対象となる通報の取扱いは、清廉性を促進し、腐敗を防止する上で中心的な役割を果たす。公益通報者は、他の方法では検出されないであろう情報を明らかにするという重要な役割を果たし、汚職の防止、検出、調査、訴追の改善につながる。通報が促進されず、保護されていない環境では、汚職のリスクが高まる。

The need for effective protection of whistleblowers is already recognised in international and regional instruments. However, implementation of these standards varies significantly across jurisdictions. In addition, some jurisdictions have legislated to protect whistleblowers but many have little or no form of protection. The resulting fragmented approach leads to a lack of predictability and a general misunderstanding about the scope and purpose underlying protection regimes, ultimately discouraging disclosures by whistleblowers and impairing the effective enforcement of anti-corruption laws in G20 countries.

効果的な公益通報者保護の必要性は、既に国際的及び地域的な文書において認識されている。しかし、これら基準の実施状況は国によって大きく異なる。公益通報者保護のための法律を有している国がある一方、多くの国では制度が不十分であるか存在していない。その結果として生じる断片的なアプローチは、予測可能性の欠如と、保護制度の基礎となる保護の範囲と目的に関する一般的な誤解につながり、最終的には公益通報者による情報開示を妨げ、G 2 0 諸国における汚職防止法の効果的な執行を損なうことになる。

Protecting whistleblowers is a priority issue for Japan's 2019 G20 Presidency, which aims to respond to the 2019-2021 Action Plan of the G20 Anti-Corruption Working Group's (ACWG) call to "assess and identify best practices, implementation gaps and possible further protection measures as appropriate." This issue has been at the forefront of the agenda of the G20 countries since the Seoul Summit in 2010. In response to the call by the G20 Leaders, in 2011, the ACWG tasked the OECD with preparing a "Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation".

公益通報者の保護は、2019 年 G 2 0 議長国である日本の優先課題であり、「ベストプラク

ティス、実施上のギャップ、および、適切な場合には可能性のある更なる保護措置を評価し、特定する」ためのG20汚職防止作業部会（ACWG）の2019年-2021年行動計画に対応することを目的としている。この問題は、2011年のソウルサミット以来のG20諸国のアジェンダの先頭に立つものだった。2011年のG20リーダーによる呼びかけに応えて、ACWGはOECDに対し、「公益通報者保護の枠組みに関する調査と、ベストプラクティスの概要と立法のための指導原則の作成」の準備をするよう命じた。

The High-Level Principles, developed under Japan's G20 Presidency, and endorsed by the G20 countries, build upon existing standards and good practices from the United Nations and several other international/regional bodies. The Principles reaffirm the importance of acting collectively to ensure the effective protection of whistleblowers. Moreover, they could form the basis for establishing and implementing more effective protection frameworks for whistleblowers in G20 countries, and are not intended to be an exhaustive list of legislative and policy measure that the G20 countries may take. These principles are complemented by the 2015 G20 High Level Principles on Private Sector Transparency and Integrity.

G20各国による支持を受け、日本議長下において策定された本ハイレベル原則は、国連を含む国際的及び地域的枠組における既存の基準及びグッドプラクティスに立脚している。本ハイレベル原則は、効果的な公益通報者保護を確保するために協働する重要性を再確認する。また、本ハイレベル原則は、G20各国において、公益通報者保護のための効果的な制度を整備し、実施するための基盤をなすものであり、G20各国が講じるべき法制的、政策的手段を網羅的にリスト化することを意図したものではない。これらの原則は、2015年の民間セクターの透明性と誠実性に関するG20ハイレベル原則により補完される。

In this context, G20 countries also recognised the need to look into gender-specific aspects related to whistleblowing.

これに関連して、G20諸国も公益通報に関連するジェンダー特有の側面を調査する必要性を認識した。

Applicability, scope and definitions

適用性、範囲および定義

The following High-Level Principles build on the aforementioned Study and provide reference for countries intending to establish, modify or strengthen protection frameworks, legislation, and policies for whistleblowers and are intended to complement existing anti-corruption commitments and not weaken or replace them. They could help countries to assess their

whistleblower protection frameworks. To supplement these Principles, a non-exhaustive menu of good practices will be developed and will set out more specific and technical guidance that countries may choose to follow.

以下のハイレベル原則は、前述の調査に基づいており、公益通報者に対する保護の枠組み、法律、政策を確立、修正、強化しようとしている国々の参考となり、既存の汚職防止の取組みを補完し、それを弱めたり置き換えたりするものではない。これらの原則は各国が公益通報者保護の枠組みを評価するのに役立つ可能性がある。これらの原則を補足するために、グッドプラクティスに関する非包括的なメニューが開発され、各国がフォローすることを選択できる、より具体的で技術的なガイダンスが提示される。

The High Level Principles offer flexibility to enable countries to effectively apply them in accordance with their respective legal traditions. The principles can also provide guidance to those responsible for setting up and operating protection frameworks for whistleblowers in the public sector at the national and, consistent with national legal systems, sub-national levels and, as appropriate, the private sector. The High-Level Principles use the term “whistleblower” because of its longstanding and widely understood use in the context of the G20. For the purpose of the High Level Principles, the term “whistleblower” is equivalent to the term “reporting persons” mentioned in Article 33 of the United Nations Convention against Corruption (UNCAC) as further specified in Principles 2-4 below. The High-Level Principles focus on five core pillars: 1) legal framework, 2) scope of protected disclosures, 3) procedure for protected disclosures, 4) remedies and effective protection against retaliation, and 5) effective enforcement and self-evaluation of the legal framework.

ハイレベル原則は、各国がそれぞれの法的慣習に従って効果的に適用できるようにする柔軟性を提供する。この原則はまた、国の公共部門、国内の法制度と一致する公共部門、また準ずる国内レベル、および必要に応じて民間部門における公益通報者保護の枠組みを設定および運用する責任者に指針を提供することができる。ハイレベル原則では、「公益通報者」という用語が G20 の文脈で長年使用され広く理解されているため、使用されている。ハイレベル原則の目的上、「公益通報者」という用語は、以下の原則 2 ～ 4 でさらに規定されているように、国連腐敗防止条約（UNCAC）第 33 条に記載されている「通報者」という用語と同等である。ハイレベル原則は、1) 法的枠組み、2) 保護対象となる通報の範囲、3) 保護対象となる通報の手順、4) 報復に対する救済策と効果的な保護、5) 法的枠組みの効果的な執行と自己評価、の 5 つの中核的な柱に焦点を当てている。

Principles

原則

LEGAL FRAMEWORK

法的枠組み

Principle 1: Establish and implement clear laws and policies for the protection of whistleblowers

原則 1 : 公益通報者保護のための明確な法及び政策を整備し、実施する。

G20 countries should establish and implement clear laws and policies for the protection of whistleblowers. Where appropriate, G20 countries should consider the adoption of legislation that is dedicated exclusively to such protections.

G 2 0 諸国は、公益通報者を保護するための明確な法律と方針を制定し、実施する必要がある。必要に応じて、G 2 0 諸国は、そのような保護に特化した法律の採択を検討すべきである。

G20 countries should also encourage organisations to establish and implement protections, and provide guidance on the elements of these protections.

G 2 0 諸国はまた、保護を確立し実施するよう組織を奨励し、これらの保護の要素に関する指針を提供すべきである。

SCOPE OF PROTECTED DISCLOSURES

保護対象となる通報の範囲

Principle 2: The scope of protected disclosures should be broadly but clearly defined

原則 2 : 保護対象となる通報の範囲を、広範かつ明確に定義する。

G20 countries should endeavour to adopt a broad but clear definition of wrongdoing for protected disclosures. Mindful of the scope and purpose of the High Level Principles, G20 countries are encouraged to clearly specify the limited exceptions that may apply to protected disclosures. The disclosure of information tending to show the deliberate concealment of these wrongdoings should also be protected.

G 2 0 諸国は、保護対象となる通報に関し、広範かつ明確な不正行為の定義を採用するよう努めるべきである。ハイレベル原則の範囲と目的を念頭に置き、G 2 0 諸国は、保護対象となる通報に適用できる限定的な例外につき明確に指定することが奨励される。意図的な不正行為の隠蔽を示す傾向にある情報の開示も保護されるべきである。

Principle 3: Protection should be available to the broadest possible range of reporting persons

原則 3 : 可能な限り広範な通報者に保護を提供する。

G20 countries' protection frameworks should extend to the broadest possible range of persons, as a minimum, for example to, employees, public officials or workers, irrespective of the nature of their contractual relationship. In addition, G20 countries should seek to provide appropriate protection to persons reporting corruption to competent authorities outside of an employment situation including confidentiality.

G20 諸国の保護の枠組みは、契約関係の性質に関わらず、可能な限り広範な人々、例えば従業員、公務員、労働者にまで広げべきである。さらに、G20 諸国は、守秘義務を伴う雇用状況以外でも、汚職を所管当局に通報した者に対し、適切な保護を提供するよう努めるべきである。

PROCEDURE FOR PROTECTED DISCLOSURES

保護対象となる通報の手順

Principle 4: Provide for visible reporting channels and adequate support to whistleblowers

原則 4 : 公益通報者に通報経路を周知し、十分な支援を提供する。

To facilitate reporting and promote trust, G20 countries should ensure that diverse, highly visible and easily accessible reporting channels are available to whistleblowers and extend protection to all eligible persons reporting through those channels, which could include internal reporting channels established within organisations, external reporting to law enforcement or other competent authorities and where permitted by domestic legal frameworks, to public reporting. Organisations are advised to create internal channels that are granted with the necessary independence for receiving, assessing, investigating and acting on reports, and foster an organisational culture that builds confidence in reporting, proportionate to their size. Internal reporting can contribute to an early and effective resolution of the risk to the public interest and may be encouraged.

通報を容易にし、信頼を促進するために、G20 諸国は、多様で、視認性が高く、容易にアクセスできる通報チャネルを公益通報者に対し確保し、そのチャネルを通じて通報するすべての適格者に保護を広げる必要がある。これには、組織内に設置された内部通報チャネル、法執行機関や他の所管当局への外部通報チャネルが含まれる。また国内法の枠組みで認められている場合には公の通報も含まれる。組織は、通報を受け付け、評価し、調

査し、行動するために必要な独立性を付与された内部チャネルを設置し、規模に応じて通報に対する信頼を築く組織風土を醸成することが推奨される。内部通報は公共の利益に対するリスクを早期に効果的に解決することに貢献でき、奨励される。

Without prejudice to the exceptions under Principle 2, G20 countries should ensure that, contractual or, as appropriate, civil service obligations, including non-disclosure or other employment agreements, such as severance agreements, do not prevent whistleblowers from making protected disclosures, deny them protection or penalise them for having done so.

原則 2 に基づく例外を損なうことなく、G 2 0 諸国は、秘密保持契約や退職合意などの雇用契約を含む、契約上、あるいは必要に応じて公務員としての義務が、公益通報者が保護対象となる通報を行うことを妨げたり、保護を否定したり、あるいはそのような通報を行った者に罰則を科したりしないことを確保すべきである。

Principle 5: Ensure confidentiality for whistleblowers

原則 5 : 公益通報者に関する秘密保持を確実なものとする。

G20 countries' protection frameworks should ensure confidentiality of the whistleblower's identifying information and the content of the protected disclosure, as well as the identity of persons concerned by the report, subject to national rules, for example, on investigations by competent authorities or judicial proceedings.

G 2 0 諸国の保護の枠組みでは、例えば管轄当局による調査や司法手続きなどの国内規則に従って、公益通報者を特定する情報や保護対象となる通報の内容、通報に関係する人物の身元に関する秘密保持を確実なものとする必要がある。

Where appropriate, G20 countries could also consider ways to allow and support whistleblowers to make a report without revealing their own identity while being able to communicate with the recipient of the report

必要に応じて、G 2 0 諸国は、通報の受領者と連絡を取りながら、公益通報者が自身の身元を明かさず通報を行うことを認め、支援する方法を検討することもできる。

REMEDIES AND EFFECTIVE PROTECTION AGAINST RETALIATION

報復に対する救済策と効果的な保護

Principle 6: Define retaliation against whistleblowers in a comprehensive way

原則 6 : 公益通報者に対する報復行為を包括的に定義する。

Retaliation against whistleblowers may take many forms, not limited to workplace retaliation and actions that can result in reputational, professional, financial, social, psychological and physical harm.

公益通報者に対する報復は、職場での報復や、評判の悪化、職業的被害、経済的被害、社会的被害、精神的被害、身体的損害をもたらす可能性のある行為に限らず、さまざまな形態をとりうる。

In developing their protection frameworks, G20 countries are advised to define the scope of retaliation as comprehensively as possible, and are advised to offer guidance and in their legislation provide a not-exhaustive but comprehensive list of types of retaliation that may trigger the protection of whistleblowers to provide more legal certainty and avoid limiting unfavourably the scope of protection.

G20 諸国は、保護の枠組みを開発するにあたり、報復の範囲を可能な限り包括的に定義するよう勧告され、法的確実性を高め、保護範囲の不利益な制限を避けるため、公益通報者の保護のきっかけとなる可能性のある報復の種類について、網羅的ではないが包括的なリストを法律で提供し、ガイダンスを提供するよう勧告されている。

Principle 7: Ensuring robust and comprehensive protection for whistleblowers

原則 7 : 公益通報者に強固かつ包括的な保護が提供されることを確保する。

G20 countries should ensure that whistleblowers who make a protected disclosure are protected from any form of retaliatory or discriminatory action, should consider providing effective remedies that address direct and indirect detriment suffered as a result of any retaliatory action, and may consider allowing for effective interim protection pending resolution of legal proceedings.

G20 諸国は、保護対象となる通報を行った公益通報者があらゆる形態の報復的または差別的行為から保護されることを確保すべきであり、報復的行為の結果として被った直接のおよび間接的不利益に対処する効果的な救済策を提供することを検討すべきであり、法的手続きの解決が保留中の効果的な暫定的保護を認めることを検討してもよい。

G20 countries should consider having mechanisms that attribute the burden of proof in a proportionate way that protects whistleblowers, including in the case of dismissal.

G20 諸国は、解雇の場合を含め、公益通報者を保護するために、比例した方法で立証責任を負わせるメカニズムの導入を検討すべきである。

G20 countries should also consider making available assistance to whistleblowers in order that

they are aware of the available reporting channels and how to make use of them, the protections available where retaliation occurs as a result of making a report, and the proceedings available to request a remedy for alleged retaliation.

G20 諸国はまた、公益通報者が利用可能な通報チャネルとその利用方法、通報を行った結果として報復が生じた場合に得られる保護、そして報復の疑いに対する救済策を求めるために利用できる手続きが認識できるように、公益通報者に対し利用可能な支援の提供も検討すべきである。

Principle 8: Provide for effective, proportionate and dissuasive sanctions for those who retaliate

原則 8 : 報復行為を行った者に対し、効果的で、相応かつ抑止力のある制裁を科す。

G20 countries should consider providing for effective, proportionate and dissuasive sanctions for those who retaliate against whistleblowers or breach confidentiality requirements, and ensuring that the sanctions are applied in a timely and consistent manner, regardless of the level or position of the person who retaliated.

G20 諸国は、公益通報者に対する報復行為や守秘義務に違反した者に対して、効果的で相応かつ抑止力のある制裁を科し、報復した者の地位や立場に関わらず、制裁がタイムリーかつ一貫した方法で科されることを確実にすることを検討すべきである。

Principle 9: Ensure that whistleblowers cannot be held liable in connection with protected disclosures

原則 9 : 公益通報者が、通報行為に関連して責任を問われることがないよう確保する。

G20 countries should consider ensuring that those who make protected disclosures using channels in accordance with Principle 4, are not subject to disciplinary proceedings and liability, based on the making of such reports. This Principle is without prejudice to the liability of the person making the report for their involvement in an offence that is the subject of the report and where the reporting person had no reasonable grounds to believe that the information reported was accurate. It is also without prejudice to national rules on the treatment of cooperating offenders.

G20 諸国は、原則 4 に従ったルートを使用して保護対象となる通報を行う者が、その通報行為に基づいて懲戒手続きや責任の対象とならないことを確保することを検討すべきである。この原則は、通報対象となっている犯罪に関与し、かつ、通報者が通報された情報が正確であると信ずるに足る合理的な根拠を有していなかった場合に通報者の責任を害するものではない。また犯罪協力者の取り扱いに関する国内の規則を害するものでもない。

G20 countries may consider effective, proportionate and dissuasive sanctions for whistleblowers' reports proven to be knowingly false. Where appropriate, measures may be put in place for compensating persons who have suffered damage from such false reports.

G20 諸国は、故意に虚偽であることが判明した公益通報者の通報に対して、相応かつ抑止力ある制裁を検討することができる。必要に応じて、そのような虚偽の通報により損害を受けた人を補償するための措置が講じられる場合がある。

EFFECTIVE ENFORCEMENT AND EVALUATION OF THE LEGAL FRAMEWORK

法的枠組みの効果的な施行と評価

Principle 10: Conduct training, capacity-building and awareness-raising activities

原則 10：公益通報者保護制度に関する研修、能力構築、及び啓蒙活動を実施する。

G20 countries should promote awareness of their frameworks for the protection of whistleblowers, including with a view to changing public perceptions and attitudes towards protected disclosures and whistleblowers. Similarly, they should encourage awareness raising with regard to the usefulness of reporting and the available protected reporting channels and policies on protection from retaliation, including information on where to appeal or seek support.

G20 諸国は、保護対象となる通報や公益通報者に対する社会の認識や態度を変えることを含め、公益通報者を保護するための自国の枠組みについての周知を促進すべきである。同様に、どこに遡及し支援を求めればよいかの情報も含み、通報の有用性、利用可能な保護された通報チャネル、及び、報復からの保護に関するポリシーの啓蒙を促進すべきである。

G20 countries should consider providing for adequate training to the recipients of protected disclosures in the public sector and ensure that detailed and clear guidelines are in place to ensure that these organisations can effectively establish and operate internal protection frameworks.

G20 諸国は、公共部門において保護対象となる通報の受領者に適切な研修を提供することを検討し、これらの組織が内部の保護の枠組みを効果的に確立および運用できることを確実にするため、詳細かつ明確なガイドラインを確実に整備する必要がある。

Principle 11: Monitor and assess the effectiveness and implementation of the framework

原則 11：保護枠組の効果と実施状況を、監視し、評価する。

G20 countries are encouraged to periodically review their frameworks for the protection of whistleblowers. In doing so, G20 countries may consider ways of assessing and improving effectiveness and conducting regular monitoring and evaluation of the entire protection framework, including its impact on corruption reporting, collecting systematically relevant data and information, and where appropriate, reporting on the data while ensuring confidentiality and privacy safeguards.

G20 諸国は公益通報者保護の枠組みを定期的に見直すことが奨励される。そうすることで、G20 諸国は、有効性の評価と改善を行い、保護枠組全体の定期的な監視と評価を行い、汚職通報への影響を含め、体系的に関連するデータ及び情報を収集し、必要に応じて、機密性やプライバシー保護を確保しつつ、そのデータに関し報告を行っていく方法を検討することができる。

Principle 12: Lead the way on the protection of whistleblowers

原則 12：公益通報者保護を主導し、範を示す。

Leading by example in this area, G20 countries are encouraged to provide technical assistance to other countries that wish to establish or strengthen their frameworks for the protection of whistleblowers.

G20 諸国は、この分野で範を示し、公益通報者保護の枠組みの確立や強化を望む他の国々に技術支援を提供することが奨励される。

本資料は、消費者庁の責任において原文（英語）を和訳して作成したものであり、G20 加盟国の承認を得たものではない。また、本資料は公益通報者保護制度検討会の参考資料として使用するために作成されたものであり、それ以外の目的による使用について、消費者庁は何ら責任を負うものではない。