

地方公共団体における第三者調査委員会調査等指針について

指針策定の趣旨

地方公共団体における第三者調査委員会の行う調査は、適法かつ適正な行政の執行を確保するため、公正・中立な立場から、対象事案につき事実関係を究明・把握・認定し、必要に応じて意見等を形成し、これを報告することを目的とするものである。昨今、このような調査の趣旨を踏まえて、様々な行政分野において、地方公共団体が第三者調査委員会を設置し、弁護士がその委員等に選任されるなどの事例が少なくない。

当連合会においては、すでに「企業等不祥事における第三者委員会ガイドライン」（２０１０年策定）及び「いじめの重大事態の調査に係る第三者委員会委員等の推薦依頼ガイドライン」（２０１８年策定）を示している。このうち后者は、「いじめの重大事態の調査」に関するものであり、その内容も「第三者委員会」の調査に関するものではない。これに対し、前者においては、対象となる組織に地方公共団体を含んでいるものの、各組織に共通する一般的な内容及び主として（上場）企業を念頭に置いた内容となっている。

ただ、地方公共団体においては、（上場）企業とは異なるステークホルダーを抱えており、公共性が極めて高いことを考えれば、調査の目的、方法、調査に当たって収集した資料の扱いなども、（上場）企業の場合と同一に扱うことはできず、報酬の定め方にも違いが認められる。また、第三者調査委員会と称されるもののなかでも、設置形態が異なるものもあるなど、地方自治法等の法令その他地方公共団体に特有の論点も少なくない。

そのため、地方公共団体が第三者調査委員会を設置した場合に、その委員等に選任された者は、その都度、先行事例を収集し、模索しつつ調査等を実施する場合も少なくなかったといえる。

そこで、当連合会において、地方公共団体における第三者調査委員会に弁護士が委員等として関与しその調査等を実施する場合において参考となる指針を策定したので、このような場合においては、本指針を参考にして活用することを望むものである。

ただ、地方公共団体における第三者調査委員会の行う調査は、様々な行政分野に関連して行われるので、第三者調査委員会の行う調査も、その行政分野における個別の特徴、事情等から離れて一概に定型化することはできない。そのため、本指針を参考とする場合においても、本指針が地方公共団体の事務に共通する事柄についての手順等を記したものであり、個別の行政分野の特徴、事情等を必ずしも十分に

反映したものでないこと及びそのような個別の行政分野の特徴，事情等を踏まえて適宜修正されることが予定されたものであることに留意されたい。特に他に参考とされるべき指針等（当連合会又は他の職能団体（学会等）の作成したものを含む。）が個別の行政分野に存在する場合は，当該分野に特有の問題に関しては，これらを優先して適用することも必要である。

なお，第三者調査委員会は，その名称のとおり，第三者によって公正・中立な立場から調査等を行うものであり，事案の関係者が調査の主体となり，又はこれに加わって調査の主体の一部となるものではない。このことは事案の関係者が第三者調査委員会に対し積極的に証拠を提出したり意見を述べたりすることなどを否定するものではないが，仮に事案の関係者が調査の主体となり，又はこれに加わって調査の主体の一部となることが望ましいとするならば，第三者調査委員会とは別個の制度として組み立てるべきであろう。

地方公共団体における第三者調査委員会調査等指針

第1 第三者調査委員会による調査の趣旨等

- 1 第三者調査委員会による調査は，適法かつ適正な行政の執行を確保するため，公正・中立な立場から，関係法令等を踏まえ，対象事案につき原因を含む事実関係を究明・把握・認定し，必要に応じて再発防止策等に関する意見を形成し，これを報告することを目的とする。
- 2 第三者調査委員会が組織される場合は，第三者調査委員会の設置の趣旨・目的，対象事案，調査の範囲，調査の予定期間等が可能な限り明確にされるものとする。
- 3 第三者調査委員会は，誠実に，公正・中立な立場を堅持し，予断・偏見を排し，証拠に基づいてその知識・経験を活かして事実関係を把握・認定し，十分な見識と健全な良識をもって意見等を形成するものとする。
- 4 第三者調査委員会による調査は，適法かつ適正な行政の執行を確保するために行われるものであり，第三者調査委員会の趣旨・目的等を離れて民事上，刑事上の責任の有無又は所在を追及すること自体を目的とするものではない。

第2 第三者調査委員会の設置，委員の地位

- 1 地方自治法第138条の4第3項及び第202条の3第1項の附属機関として第三者調査委員会を設置する場合
 - (1) 地方公共団体が地方自治法第138条の4第3項及び第202条の3第1項の附属機関として第三者調査委員会を設置する場合，調査の主体は第三者調査委員会であり，その委員会を構成する委員は地方公共団体の長等から任

命された非常勤特別職公務員である。

(2) 地方自治法第138条の4第3項及び第202条の3第1項の附属機関として第三者調査委員会を設置する場合は、条例の根拠が必要であるが、第三者調査委員会の趣旨を全うするために最も適した形態である。

(3) 委員の報酬は条例の定めによるが、会議以外の調査、報告書作成等に要すると見込まれる時間を含む総時間数と時間あたりの報酬単価を踏まえるなどして、第三者調査委員会の委員が十分に調査、報告書作成等を実施することのできるものとする¹。

2 地方公共団体が外部の弁護士等に対し対象事案の調査を委託する場合²

(1) 地方公共団体が外部の弁護士等に対し対象事案の調査を委託する場合は、その者は地方公共団体から調査の委託を受けた受託者（私人）であり、調査の主体はその受託者である³。

受託者が委託を受けた調査を補助者又は他の受託者とともに実施する場合であって受託者と補助者が第三者調査委員会（と称する合議体）を設置・構成するときも、同じである。

この場合、受託者はその地方公共団体との間において第三者調査委員会による調査の趣旨が確保される内容で委託契約を締結しなければならず、その契約には本調査指針の内容を取り込むことが望ましい。また、調査に当たって作成した議事録、調書等や、収集した証拠資料を、調査報告が終了した時点で、どのように扱うかは契約内で取り決めておくことが望ましい。

(2) 受託者の報酬は委託契約の定めによるが、調査、報告書作成等に要すると見込まれる総時間数等を踏まえて、受託者が十分に調査を実施することのできるものとする⁴。

3 なお、本指針においては、地方公共団体が外部の弁護士等に対し対象事案を

¹ 附属機関の委員については、条例で報酬の上限が定められているため、その金額との整合性には注意を要する。また、報酬単価の上限が決まっていることを考えれば、特に会議以外の調査、報告書作成等の時間が報酬の対象に含まれることを確認しておく必要性は高いと思われる。

² 第三者調査委員会の設置例として記載しているが、あくまで、第三者調査委員として委託するものであり、第三者調査委員会を設置するものではない。

³ 第三者調査委員を委託する場合でも、複数の者との間で委託契約を締結する場合には、附属機関である第三者調査委員会を脱法的に設置しているとして違法と評価される可能性があることに留意しておくことが必要である。

⁴ 地方公共団体がその執行機関の内部に法定外の組織として第三者調査委員会を設置する例が多く見受けられる。ただ、執行機関の内部に設置されるものであるため、公平・中立性の確保の点に問題がないわけではなく、また、地方自治法第138条の4第3項で求められている法律・条例の根拠がないことから、同規定に抵触するとの裁判例（報酬金の支払を違法と判断した大阪高裁平成25年11月7日判決など）があることに留意しておくことが必要である。

委託する場合も含め、第三者調査委員会という。

第3 委員のあり方

- 1 第三者調査委員会の委員（調査の委託を受ける場合における受託者及びその補助者を含む。以下、同じ。）は、適法かつ適正な行政の執行を確保するため、公正・中立な立場から、対象事案につき事実関係を把握・認定し、必要に応じて意見等を形成し、これを報告することを目的とするという趣旨にふさわしい識見を持ち、予断と偏見を排することができる者であり、かつ、利害関係を有しない者でなければならない^{5,6}。
- 2 利害関係を例示すれば、次のとおりである。
 - (1) 対象事案に関して対象事案の関係当事者から相談、意見照会等を受け、助言し又は自己の認識・見解等を述べたこと。
 - (2) 対象事案の関係当事者との間に近い親族関係にあること。
 - (3) 対象事案の関係当事者及び関係当事者が密接に関係する企業等の団体との間に取引関係（軽微なものを除く。）を持っていること。
 - (4) 第三者調査委員会を設置した地方公共団体との間に顧問契約又はこれに類する継続的契約関係を取り結んでいる場合⁷。
 - (5) 第三者調査委員会を設置した地方公共団体において職員（非常勤特別職員を除く。）や議員の職にある場合。
- 3 次のような場合は、特に配慮すること。
 - (1) 第三者調査委員会を設置した地方公共団体の非常勤特別職員（行政委員等）に就いている場合や個別案件を受託している場合⁸。
 - (2) かつて、第三者調査委員会を設置した地方公共団体との間で顧問契約又は継続的契約関係を取り結んでいた場合。
 - (3) かつて、第三者調査委員会の調査対象の職務に従事していたほか、一定の利害関係を有していた場合⁹。

⁵ 事案の関係者が調査の主体となり、又はこれに加わって調査の主体の一部となることを想定していない。事案の関係者がこのように調査に関与する場合は、公正性・中立性を疑われるおそれがあるからである。

⁶ 事案の関係者が第三者調査委員会の委員の選任について意見・要望を述べることを妨げるものではないが、第三者調査委員会の委員は「適法かつ適正な行政の執行を確保するため、公正・中立な立場から、対象事案につき事実関係を把握・認定し、必要に応じて意見等を形成し、これを報告することを目的とするという趣旨にふさわしい識見を持ち、予断と偏見を排することができる者」であることが必要である。

⁷ 同一事務所の他の弁護士や同一弁護士法人内の他の社員等に利害関係がある場合も、委員等の委嘱を避けるのが望ましい（弁護士職務基本規程第57条、第64条参照）。

⁸ 当該行政委員等の職務や受任している案件と調査対象の間に関連性がある場合は委員の委嘱を避けるのが望ましい。

⁹ (2)、(3)ともに、利害関係を有する立場にあった時期、期間とともに、利害関係の程度などに

第4 調査の範囲・方法

- 1 委員は、調査を開始するに先立って調査計画を作成し、可能な限り調査を終了すべき期限を定めるものとする。
- 2 委員は、調査計画に基づき、対象事案につき事実関係を究明・把握・認定等するために必要と考える事柄について広く調査するものとする^{10,11}。
第三者調査委員会の設置者、調査の委託者等の意向に配慮し、調査の範囲を狭め、必要な調査を怠るようなことがあってはならない。
- 3 委員は、第三者調査委員会による調査の趣旨等を踏まえて、自ら主導して、実施すべき調査方法を選択し、的確な証拠を収集するものとする。合議体が構成された場合は、合議体において闊達な討議を行い十分な検討を加えるものとする。
- 4 委員は、可能な限り自ら、関係者に対する事情聴取・質問紙法調査（アンケート調査）、関係書類の閲読、検証等を適宜組み合わせるものとする¹²。なお、やむをえず委員以外の者（地方公共団体の職員等を含む。）に、これらの一部を行わせる場合には、第三者調査委員会の十分な管理・統制下に実施するものとする。
- 5 委員は、調査において特定の事項について関係者に対し意見を求めることはできるが、その意見は証拠資料として参考とされるにとどまり、これに拘束されてはならない。

第5 配慮

- 1 委員は、調査、特に対象事案の関係者に対する事情聴取に当たって事案関係者の正当な権利利益を侵害しないよう細心の注意を払うとともに、いわゆる二次被害を防ぐためにも、言動に注意し、事情聴取等の調査の対象となることによる物心両面にわたる負担にも相応に配慮するものとする。また、事案によっては事案関係者の対象者名秘匿を条件に事情聴取することも検討すべきである¹³。
- 2 委員は、予断や偏見をもって調査に当たらないよう十分注意するものとする。

よって、委員等の委嘱を避けるかどうかを判断することになるが、3年から5年以上前に関係があった場合には、特に配慮する必要がないことが多いといえよう。

¹⁰ 調査協力が得られないような場合には、調査報告書にその旨を記載することも考える必要がある。

¹¹ 「必要と考えられない事柄」についてまで調査をすべきとするものではない。

¹² 調査手法は「適宜組み合わせる実施」されるものであり、不要な調査をすることは当然に行うべきでない。問題は第三者調査委員会においてどのような調査手法をとるかを自ら検討し決定することである。

¹³ 対象事案において、被害者の立場になりうる者には、特に配慮が必要といえる。

3 委員は、第三者調査委員会の趣旨・目的等を離れて、対象事案の関係者の倫理上、民事上、刑事上、行政上の責任の有無を迫及し、又は対象事案の関係者をことさらに批判しないものとする。

4 委員は、調査の結果が民事上の責任等の根拠とされるおそれのあることを念頭に置きつつも、関係者の経済的救済等を慮ったり、関係者の利害のいずれかに偏ってはならない。

第6 合議体

1 合議体を形成する場合は、会長、委員長等の合議体による調査等を統轄する者を定めるものとする。

2 可能な限り、事実関係の調査・分析等の専門家であり見識と良識のある弁護士をもって調査等を統轄する者に充てるのが望ましい。

3 合議体の構成員が調査すべき事項等を分担し、調査を実施することは妨げられない。

第7 記録

1 第三者調査委員会は、会合を開催した場合は、委員相互間で議論経過を把握するため、その都度、的確な議事録を作成し、配布資料とともに保存し、第三者調査委員会の目的・性質に反しない限り、公表することを考えるべきである。

2 議事録には、出席者、日時、場所、内容等を記載し、会合に当たって定められた議事録署名者が署名（記名）押印するなどして作成者を明らかにする。なお、議事内容の書面化が困難な場合には、委員相互間で議論経過を把握するため、会議内容を録音した音声を機械的に反訳したもの（データを含む。以下、同じ。）を添付するなどの方法によるものとする。

3 第三者調査委員会は、調査を実施した場合は、その都度、的確な調書等の調査内容が分かる書面を作成し、保存することが望ましい。特に、事情聴取をした場合は、反訳書、事情聴取記録書等を作成するよう努め、その様子を録音した場合は、録音記録とともに保存するものとする。

4 反訳書、事情聴取記録書等には、出席者、日時、場所等を記載し、作成者又は事情聴取に当たった者が署名押印することが望ましい。調査内容を委員相互間で共通理解を得て報告書作成の資料とするため、事情聴取の音声録音記録と機械的に反訳したものを作成して委員間で共有すべきである。

5 議事録、調書等又は収集した証拠資料は、あらかじめ取り決めたところに従って、調査終了後速やかに、その目録を調製し、的確な関係部局に引き渡すも

のとする¹⁴。

第8 事実の認定

- 1 予断と偏見を排し、各種証拠資料を総合勘案し多様な視点をもって合理的判断過程を経て事実を認定するものとする。なお、必ずしも証拠の優越をもって足りるとする見解を排除しないが、この場合は、第三者調査委員会が収集することのできた証拠資料の限りにおいて、どのような証拠を対比し、いずれが優越すると判断したかなどを明示するなどして事実を認定するに至った詳細な経緯を記すことが望ましい^{15,16}。
- 2 合議体が構成された場合において合議体の構成員の事実認定が分かれたときは、個別の事実ごとに多数決をもって事実認定をしたうえ、結論も多数決をもって得るものとする。この場合において、合議体の構成員は、報告書においてそれぞれの事実認定に関する補足意見又は反対意見を述べることができる。
- 3 ただし、合議体において多数決を排し合議体の構成員の一致を得られなければ事実認定の結論を得ないものとする旨をあらかじめ取り決めておくことを妨げない。けっして合議体の構成員の一人又は複数の者に結論を委ねてはならない。
- 4 多数決によって結論を出す場合においても、事実認定の結論を得られない場合は、その旨を記して結論とすることを妨げない。この場合において、合議体の構成員は、報告書においてそれぞれの認定すべきとした認定事実を述べるることができる。

第9 意見

- 1 意見を述べるときは、認定した事実と明確に区分することのできるようになるものとする。
- 2 合議体が構成された場合において合議体の構成員の意見が分かれた場合は、

¹⁴ 事実認定は証拠に基づいて行われるべきものである。証拠に基づく事実認定であるかどうかについて事後的検証を可能とするためには、証拠資料を保存しておかなければならない。このことは、第三者調査委員会の設置の根拠・経緯等によって異なるものでないが、地方自治法第202条の3の附属機関として第三者調査委員会を設置する場合は、議事録、調書等及び収集した証拠資料は当該地方公共団体に属するものであるもので、注意的に記したにとどまる。一方、地方公共団体が外部の弁護士等に対し対象事案の調査を委託する場合は、委託に際しての契約において取り決めておく事柄ではあるものの（前記第2の1(1)参照）、理由のない廃棄等をせず、原則として関係部局に引き渡すべきものとした。なお、引渡しを受けた関係部局がその証拠資料を公開するかどうかは、行政情報公開条例等による開示請求があった場合に、当該条例に基づき、地方公共団体において判断することになる。

¹⁵ 調査結果の適正を確保するためには、どのような理由をもって結論に至ったかを明示する必要がある。このような理由なり結論に至る思考を明示することによって（他者からの）吟味・批判を受けることができる。

¹⁶ 第三者調査委員会の設置の趣旨及び目的において過失に関する判断が求められている場合は、過失の前提となる注意義務の内容を可能な限り具体的に特定することが望ましい。

合議体の構成員ごとに意見を述べることができる。

- 3 合議体が構成された場合において合議体の構成員の意見が分かれたときは、多数決をもって意見を得るものとする。この場合において、合議体の構成員は、報告書においてそれぞれ補足意見又は反対意見を述べるができる。
- 4 多数決をもってしても意見の得られない場合は、その旨を記して結論とすることを妨げない。この場合においても、合議体の構成員は、報告書においてそれぞれの意見を述べるができる。

第10 報告

- 1 調査の結果を得たときは、速やかに報告書を作成し、調査に当たって定められた者に対し提出するものとする。
- 2 事実関係が判明しないなど調査の結果を得がたいときは、いたずらに調査を繰り返して日時を浪費せず、第三者調査委員会設置者と協議して、今後の方針を立て直すものとする。
- 3 認定事実と証拠資料の関係を認定するに際して推測・推論を踏まえた場合は、報告書には、第三者の検証に耐えその了解を得られる程度に簡潔かつ明瞭に記載し、判断の前提となった知識・学識経験等も明示するものとする。
- 4 報告書には、原則として次に掲げる事項その他必要と認められる事項を記載するものとする。
 - (1) 本指針に準拠して調査を実施したものである旨
 - (2) 第三者調査委員会の趣旨・目的
 - (3) 調査対象事案の概要
 - (4) 調査に当たった第三者調査委員会の委員の地位、氏名及び役職
 - (5) 委員の利害関係の有無¹⁷
 - (6) 調査の経過
 - (7) 調査の結果
 - (8) 意見¹⁸
- 5 調査に当たって非協力・妨害があったときは、その旨を調査の経過において特記するものとする。
- 6 第三者調査委員会の委員は、その報告書にそれぞれ署名（記名）押印するものとする。

¹⁷ 第三者調査委員会の独立性・中立性を担保する意味で、単に利害関係がないと記載するにとどまらず、委員の選任過程を明らかにすることが望ましく、また、適格性を担保する意味で、委員の専門性を明らかにすることも望ましい。

¹⁸ 再発防止のための具体的な提言も期待されている。

- 7 報告書案の作成等を含めて事務局が報告書の内容に実質上の関与をするものであってはならない¹⁹。
- 8 報告書の作成に先立ち、又は作成中において、第三者調査委員会の設置者との間で報告書の実質上の内容に関して協議してはならない。
- 9 第三者調査委員会は、必要と認めるときは、調査に当たって報告書を提出すべき者と定められた者と協議したうえで、自ら調査の結果を公表することができる。

第11 事務局

- 1 調査対象事案に係る事務を司る者として定められた者に対し調査の実施に当たって必要な事務の実施を依頼することができる。
- 2 第三者調査委員会の公平中立の観点から、地方公共団体内に設置される事務局は、調査対象に利害関係のない部署に所属する職員をもってあてることが望ましい。

第12 守秘義務

- 1 委員は、調査に当たって得た対象事案の関係者に関する秘密を調査終了後も秘匿しなければならない。
- 2 合議体が構成された場合において、合議の内容を秘匿すべき秘密とするかどうかは、その合議体の判断による。

以 上

¹⁹ 調査に当たって事務局の協力をすべて否定するものではなく、報告書の内容（事実認定、意見等）に、事務局が実質上の関与をすることを注記した。