

## 1 趣旨

このパターンランゲージは、法律、条例その他の法令に違反する行為(違反行為)に係る行政による証拠方法の収集及び事実認定(違反調査)に関する制度及び経験知の体系化を試みる。

## 2 目的及び想定する利用者

このパターンランゲージを書く目的は、究極的には、公益の実現に資することにある。

およそ法令は、何らかの公益を実現するために制定される。

通常は、関係者の任意の遵守により当該公益は実現される。例えば、必要とされる許認可等の申請手続を取り、当該許認可等の内容のとおり行動する。

しかし、任意に遵守されない場合、当該公益の実現が阻害されていることとなる。例えば、必要とされる許認可等の申請手続を取らず、又は当該許認可等の内容に反する行動が取られた場合である。

そこで、是正措置命令、原状回復命令等の不利益処分等を行い、法令に適合した行為・状態を確保する必要がある。そのための手続の本質が法適用であり、法適用の一部が違反調査なのである。

したがって、違反調査の究極的な目的は、公益の実現に資することに求められる(なお、そもそも違反行為が認定された場合にいかなる不利益処分等を行うべきか否かという問題があるが、違反調査の目的が達成された後の問題であるので、本稿では扱わない。)

ただ、許認可等の手続も不利益処分等の手続も、実は、法適用の一環である。したがって、許認可等の手続にも、証拠方法の収集及び事実認定の段階が存在する。

両者が決定的に異なるのは、前者が受動的・協力的な手続であるのに対し、後者が能動的・非協力的な手続である点である。この違いが、手続の効果的な進め方に決定的な影響を及ぼす。さらに、前者が日常的な業務であるのに対し、後者は非日常的な業務である(後者を日常的な業務とするのは、警察等の司法警察機関である。)。この違いが、違反調査を担当する組織の環境及び担当者の意識に決定的な差異を及ぼす。

---

1 ちば自治体法務研究会 <mailto:shigajiro@chiba-houmuken.org>

これらの差異が、このパターンランゲージが必要とされる理由である。

以上の背景から、このパターンランゲージは、およそ行政の違反調査担当者だけではなく、広く官民を問わずコンプライアンス担当者にも参考にしていただけるものとする。

### 3 概要

このパターンランゲージは、4部に大別される。

第1部(パターン1乃至4)は、違反調査の本質を扱う。違反調査は、行政においては特異で例外的な業務である。つまり、他の通常業務と違反調査とは業務の性質が異なる。そのため、業務遂行のあり方に違いが出てくる。

パターン1 飼い犬から狼へ

パターン2 Bad Man

パターン3 戦場の霧

パターン4 自灯明・法灯明

第2部(パターン5・6)は、法適用の構造を扱う。違反調査は、許認可等の取消し、監督処分その他の不利益処分等の前段階を構成する法適用の一環である。したがって、違反調査のあり方を考察するのは、法適用の構造を踏まえなければならない。

パターン5 ピラミッドを建てろ

パターン6 NO EVIDENCE, NO FACT.

第3部は、違反調査の手続を扱う。違反調査は、時間の軸では5つの段階に分けられ(パターン7乃至11)、作業内容の軸では証拠方法の収集(パターン12乃至14)と事実認定(パターン15乃至17)とに分けられる。

パターン7 投網を打て

パターン8 深く静かに潜航せよ

パターン9 ここがロードス島だ、ここで跳べ！

パターン10 疾風の如く！

パターン11 守りを固めろ

パターン12 狙いを定めろ

- パターン13 2つの武器
- パターン14 橋の上のホラティウス
- パターン15 葦編三絶
- パターン16 もっと光を！
- パターン17 Linus' Law

第4部(パターン18乃至20)は、違反調査の管理を扱う。

- パターン18 押してダメなら引いてみな
- パターン19 戦争のプロは兵站を語り、戦争の素人は戦略を語る
- パターン20 指揮官先頭

## 4 パターン

### (1)違反調査の本質

違反調査の本質は、能動性(パターン1)並びに非協力性(パターン2)及びその系である不確実性(パターン3)及び決断性(パターン4)である。

#### ア パターン1 飼い犬から狼へ

##### 【状況】

違反調査を担当する組織に初めて配属された。又は、違反調査を初めて兼任で担当することになった。

##### 【問題】

許認可の申請や届出の受理等と異なり、処理すべき事案が与えられない。

##### 【フォース】

行政には違反調査を専門とする組織は、ほとんどない。そのため、馴染みのある許認可等の手続とおなじように職務を遂行しようとしがちである。

##### 【解決】

違反行為と疑われる事案を自ら積極的に探し出し、違反調査を開始する。

##### 【結果】

職務遂行の心構えを切り替える。しかし、違反調査では、相手方も許認可等の手続とは異なる行動を取ることが多い。そこで、かかる行動への心構えも必要となる(パターン2「Bad Man」)。

#### イ パターン2 Bad Man

#### 【状況】

違反調査の関係者から偽証され、偽造書類を提出され、証拠方法を隠滅された。

#### 【問題】

妨害工作により事案の真相を明らかにできず、結果、不利益処分等を行うことができない。

#### 【フォース】

許認可の申請や届出の受理等は行為者の利益になるが、違反調査の結果に基づく不利益処分等は違反行為の関係者の不利益になる。したがって、違反調査に協力する動機がないどころか、妨害する動機がある。

#### 【解決】

違反調査の関係者は遵法精神や道徳心に富む協力的な「良い奴(Nice Guy)」ではなく自己の利益の最大化を図るために手段を選ばない非協力的な「悪い奴(Bad Man)」であると「仮定して」行動せよ。

#### 【結果】

「良い奴(Nice Guy)」と仮定した場合よりも事案の真相に到達する可能性が高まる。なお、本当に「良い奴(Nice Guy)」であると確信できたら、率直に意見や情報を開示し、協力を得ながら違反調査を進める。

#### 【備考】

・Oliver Wendell Holmes, Jr.

“If you want to know the law and nothing else, you must look at it as a bad man, who cares only for the material consequences which such knowledge enables him to predict”.

・パターン8「深く静かに潜航せよ」を参照

### ウ パターン3 戦場の霧

#### 【状況】

疑われている違反行為に関する証拠方法が十分に集まらない。

#### 【問題】

事案の全貌が分からない。

#### 【フォース】

証拠方法は、徐々にしか集められない。一方、暫定的な事実認定は、集まってきた証拠方法次第で次々に変わっていく。

#### 【解決】

その時点での手持ちの証拠方法に基づき能う限り合理的に事案の真相と相手方

の今後の動きを推論し、次の段階へ進む。

**【結果】**

いたずらに不安に襲われて為すすべがなくなるのではなく、今・ここで為すべきことを為したら割り切って次へ進める。なお、不完全情報下での推論であるから、当該推論が間違っている可能性を常に念頭に置くこと。

**【備考】**

・クラウゼヴィッツ

「軍事行動が繰り返される場の4分の3は多かれ少なかれ大きな不確実性という霧の中に包まれている。」

・パターン7「投網を打て」を参照

**エ パターン4 自灯明・法灯明**

**【状況】**

法解釈も事実認定も担当者で意見が分かれば、帰るところを知らない。

**【問題】**

法解釈にも事実認定にも100%確実なものがない。

**【フォース】**

違反調査の結果に基づき組織が不利益処分等を行うには、法解釈も事実認定も一つにまとめなければならない。そして、最終的には司法府の審査を受けることになる以上、司法府に否定されるような判断をしてはならない。

しかし、その司法府においてすら、法解釈も事実認定も裁判所により異なりうる（三審制の存在理由）。

**【解決】**

自らの判断力（自灯明）と法令（法灯明）のみを頼りとして真実を明らかにするものと覚悟した上で、意見をできる限り収斂するよう努力し、最終的には意思決定権者の判断に従う。

**【結果】**

自由な発想で職務を遂行できるようになる一方、独り善がりや Groupthink に陥らないよう気をつける。

**【備考】**

パターン9「ここがロードス島だ、ここで跳べ！」を参照

**(2) 法適用の構造**

違反調査は、手続の側面と手続の目的である違反行為に係る事実認定の側面と

がある。手続を的確に進めるには、手続の目的である事実認定の完成形を知らなければならない。すなわち、法的三段論法(パターン5)と証拠裁判主義(パターン6)とである。

#### ア パターン5 ピラミッドを建てろ

##### 【状況】

違反行為を認定するために何をすべきかが分からない。

##### 【問題】

法適用を正当化する三段論法を知らない。

##### 【フォース】

行政の違反調査の担当者は、法学部出身とは限らない。一方、法適用は、一定の作法に従わないと、そもそも法適用とは認められない。

##### 【解決】

法適用は、法令を解釈して定立された要件事実(=大前提)に該当する事実(主要事実)(=小前提)を認定して結論を導く作業である(法的三段論法)。

主要事実の認定は、証拠方法(=小前提)に科学的知識その他の経験則(=大前提)を適用する作業である。

つまり、法適用は、2つの三段論法により導かれる結論である。

##### 【結果】

違反調査の個々の作業の意味を理解できる。逆に、法適用という枠に制約を感じるようになる(パターン6「NO EVIDENCE,NO FACT.」)。

#### イ パターン6 NO EVIDENCE, NO FACT.

##### 【状況】

違反調査の関係者が違反行為をしていることを確信しているが、証拠方法が集まらない。「悪い奴」を捕り逃してしまうのはおかしい。

##### 【問題】

行政の限界を知らない。

##### 【フォース】

証拠方法が必要なのは、違反調査の結果に基づく不利益処分等を最終的に審査する裁判所が事実を証拠方法に基づいて認定しなければならないからである。

違反調査の経験を積むと、事案の真相に直観で到達できるようになる。一方、違反行為を故意で行っている者は、証拠方法を残さない。

##### 【解決】

証拠方法なくして事実なし、事実なくして法適用なし。この制約は受け入れるしかない。

**【結果】**

違反行為を認定できる主要事実・間接事実の設定とそれらを立証できる証拠方法の選別を工夫できる(パターン18「押してダメなら引いてみな」を参照)。なお、工夫しすぎて無理のある事実認定に陥る危険に注意する。

**(3)違反調査の手続**

**ア 5つの段階**

違反調査の手続は、5つの段階を踏む。その本質は、不可逆性(パターン7)・秘匿性(パターン8)・決断性(パターン9)・迅速性(パターン10)・堅実性(パターン11)とである。

**(ア)パターン7 投網を打て**

**【状況】**

違反調査の端緒を掴んだ。

**【問題】**

違反行為の存在を疑わせる証拠方法が指し示している類型しか違反調査の対象にしない。その結果、違反調査が進んだ段階で当初想定していた類型の違反行為が存在しなかったことが判明しても、もはや引き戻れず、次の一手を打てない。

**【フォース】**

違反調査の端緒を掴んだ段階では、当然ながら、事案の全貌は想像するしかない。一方、違反調査は、不可逆である。「悪い奴」である違反行為の関係者が次々と手を打ってくる結果、状況が刻一刻と変わっていくからである。

**【解決】**

掴んだ情報・証拠方法が真実であると仮定してそれらから想定(abduction)ができる違反行為を列挙し、違反調査の対象とする。

例えば、コンクリートくずが空地に捨てられていたとする。

真先に想定できる違反行為は、産業廃棄物の不法投棄である。次に、コンクリートくずが細かく破碎されていて粒の大きさが揃っていたとしたら、中間処理されたものと想定できる。つまり、産業廃棄物中間処理業者の関与が想定できる。すると、産業廃棄物管理票(マニフェスト)では虚偽の記載がされていると想定できる。となると、排出事業者の適正処理責任が履行されていない可能性まで想定できる。

**【結果】**

調査漏れが無くなる。一方、活用できる行政資源の量を考慮し、手を広げすぎないように注意する。

#### (イ)パターン8 深く静かに潜航せよ

##### 【状況】

違反調査を開始した。

##### 【問題】

違反行為の実行者と疑われる者にいつ接触するか。

##### 【フォース】

違反行為の現場を押さえれば相手方は逃げ隠れできないが、そうでなければ接触することは相手に逃げ隠れする機会を与えることになる。一方、相手方の協力を得られれば、事案の真相に速やかに到達できる。

##### 【解決】

接触する時期は、違反行為を認定できる見通しが立ち、又は相手方が「良い奴」との確信を得たときとする(パターン9「ここがロードス島だ、ここで跳べ！」とパターン2「Bad Man」を参照)。

##### 【結果】

違反調査をしていることを違反行為の実行者と疑われる者に察知されないように公開情報や既存情報から始め、次に関係者から証拠方法を集める等外堀を埋めていく(内偵)。その際、違反行為についてだけでなく、違反行為の実行者と疑われる者の素性についても情報を集める。

#### (ウ)パターン9 ここがロードス島だ、ここで跳べ！

##### 【状況】

証拠方法が集まってきた。

##### 【問題】

違反行為を認定できるか確信が持てない。

##### 【フォース】

法解釈には、判例や国の通知等一応頼れるものがある。しかし、事実認定には、何もない(パターン4「自灯明 法灯明」も参照)。しかも、内偵だけで違反行為を裁判所の審査に耐えうるだけの明白性をもって立証できることは、まず、ない。

##### 【解決】

内偵で収集できる証拠方法を収集し終えた時点で、まず違反行為の不存在(「白」)を認定できるならば違反調査を終了し、違反行為の存在(「黒」)又はその可

能性(「灰色」)を認定できるならば違反行為の実行者と疑われる者に直接対決する。

**【備考】**

灰色の事案についてどの程度黒に近かったら直接対決するかは、直接対決により得られる証拠方法の見込みを踏まえた決断の問題である。そして、「違反行為の事実を認定できなかった。」旨が何もしないことの言い訳に使われ易い。そこで、違反調査から撤退するにしても、事実を認定できなかった理由を確定しておくべきである(パターン11「守りを固めろ」)。

**(エ)パターン10 疾風の如く!**

**【状況】**

違反行為の実行者と疑われる者と直接対決することを決断した

**【問題】**

違反行為の実行者は、自らが疑われていることを知る。

**【フォース】**

「悪い奴」は、証拠方法の隠滅等を図る等妨害をしてきたり、様々なルートで違反調査の動向を知ろうとしたり違反調査を中止させようとしてくる。したがって、意思決定権者と違反調査担当者とは、一枚岩である必要がある。

**【解決】**

直接対決の段階に入ったら、可及的速やかに不利益処分等をするか否かの最終結論を出し、意思決定権者の了解を取る。

**【備考】**

孫子

「兵は拙速なるを聞くも、未だ巧久なるを睹(み)ざるなり。」

**(オ)パターン11 守りを固めろ**

**【状況】**

直接対決の結果、違反行為を認定できるとの確信を得た。

**【問題】**

確信の合理性を第三者に説明できない。

**【解決】**

法解釈及び事実認定の合理性の論証を細密に行い、違反行為の実行者からの反論に備える。

**【結果】**

裁判や不服申立てやマスコミ等に訴えるぞ!と言われても、自信をもって対応で

きる。逆に、自らの論証に拘束されることになる点に注意する。

## イ 証拠方法の収集

まず、目的を定め(パターン12)、次に目的達成のための武器を知り(パターン13)、最後に証拠方法を収集する際の違反調査担当者個人の心構え(パターン14)を論ずる。

### (ア)パターン12 狙いを定めろ

#### 【状況】

違反調査を開始する。

#### 【問題】

何を調べたらいいのかが分からない。

#### 【解決】

ピラミッド(パターン5)を上からたどり、どのような事実と証拠方法が必要なのかを割り出す。

#### 【結果】

違反調査の方針が定まる。なお、違反行為を認定するための事実・証拠方法だけでなく、違反行為が認定できないことを意味する事実・証拠方法にも同等の注意を払うこと(パターン11「守りを固めろ」)。

### (イ)パターン13 2つの武器

#### 【状況】

情報や証拠方法を集めたい。

#### 【問題】

集める手段が分からない。

#### 【解決】

通常用意されている証拠方法を収集する手段は、報告徴収権と立入検査権である。前者で報告や証拠方法の提出を求め、後者で現場を直接確認する。これら2つの手段を使いこなす。

### (ウ)パターン14 橋の上のホラティウス

#### 【状況】

違反行為の実行者と疑われる者が違反調査に応じない、罵詈雑言や脅迫的言辞を長時間浴びせてくる、暴力を直接又は間近にふるってくる等々。

### 【問題】

違反調査の担当者が閉塞感に囚われ、違反調査を継続する気力を失う。

### 【フォース】

故意に違反行為を行う者は、往々にして、違反調査の担当者に様々な圧力をかけることで、違反調査を断念させようとする。一方、行政職員は、荒々しい言動に慣れていない。

### 【解決】

違反調査の担当者は、たった一人で英雄的行動を取る勇気ではなく、上司・同僚と「共に」に並び立ち圧力に立ち向かう勇気を持つ。

### 【備考】

・Macauley

"Now who will stand on either hand, And keep the bridge with me?"

・パターン 20「指揮官先頭」を参照

・ネットワンシステムズ株式会社特別調査委員会「調査報告書」19 頁

[http://www.netone.co.jp/wp-content/uploads/2013/03/ir\\_20130308\\_01.pdf#page=28](http://www.netone.co.jp/wp-content/uploads/2013/03/ir_20130308_01.pdf#page=28)

## ウ 事実認定

収集した証拠方法の使い方を論じる。

### (ア)パターン 15 葦編三絶

#### 【状況】

証拠方法が集まった。

#### 【問題】

沢山集まった証拠方法を見て、「仕事をした！」との達成感のあまり、満足してしまう。

#### 【フォース】

違反調査は、それ自体が多大な労苦を要する(例:早朝深夜の張り込み)。一方、違反調査は、あくまで、法適用の一環でしかない。

#### 【解決】

集めた証拠方法をひたすら読み込む。

#### 【結果】

違反調査の段階を証拠方法の収集の段階から事実認定の段階へと進める。

### (イ)パターン 16 もっと光を！

#### 【状況】

証拠方法を読み込み始める。

#### 【問題】

証拠方法の使い方が分からない。

#### 【フォース】

証拠方法を沢山集めると、それだけで違反行為の有無の立証が終わった錯覚に陥りやすい。一方、裁判所を説得するには、三段論法(パターン5「ピラミッドを建てろ」)の形式で事実認定の合理性を論証しなければならない。

#### 【解決】

一つの証拠方法には、どの事実の立証に使うのか、どの証拠方法の信用性の程度の立証に使うのかという大きく2つの使い方＝光の当て方がある。細かくは、主要事実を立証する直接証拠、主要事実の存在を推認させる事実(間接事実)を立証する間接証拠、主要事実・間接事実の不存在を立証する反対証拠及び証拠方法の信用性を立証する補助証拠の4つである。

#### (ウ)パターン17 Linus' Law

#### 【状況】

証拠方法の意味が分からない。

#### 【問題】

証拠方法の意味を汲み取るには、経験則(パターン5「ピラミッドを建てろ」)を豊富に知っている必要がある。

#### 【解決】

証拠方法の読み込みは、専門や職歴を異にする複数で行う。事務屋と化学屋と土木屋と都市計画屋では、見えている世界が違う。

#### 【備考】

Linus' Law “given enough eyeballs, all bugs are shallow”

#### (4)違反調査の管理

実際の違反調査では、目的を一直線で達成することは、できない。紆余曲折を経ながら進んでいく。したがって、違反調査の全体の管理が重要となる。

ここでは、問題となりやすいところの、事実認定から証拠方法の収集へのフィードバック(パターン18)・違反調査の遂行を可能にする環境の確保(パターン19)・違反調査担当者の士気の確保(パターン20)を論ずる。

## ア パターン18 押してダメなら引いてみな

### 【状況】

証拠方法の収集が行き詰った。

### 【問題】

定めた狙い(パターン12)が外れ、次に打つ手が分からない。

### 【解決】

目的地への到達方法は猪突猛進のみではない。例えば、次のような方策がある(パターン5「ピラミッドを建てろ」を参照)。

(ア)狙った証拠方法を別の所から入手する。

(イ)狙った証拠方法で立証しようとする事実を別の証拠方法で立証できないか検討する。

(ウ)狙った証拠方法で立証しようとする事実を推認させる別の事実を立証する証拠方法を狙う。

(エ)狙った証拠方法で立証しようとした事実を、法解釈を変更する等により、別の事実に取り替える。

## イ パターン19 戦争のプロは兵站を語り、戦争の素人は戦略を語る

### 【状況】

パトロール、張り込み、立入検査等に必要の人員、資材、予算、時間等がない。

### 【問題】

違反調査は、行政資源を多量に消費する。

### 【フォース】

違反調査は、使命感と気合と根性ではできない。例えば、全速力で山道を逃げる10tダンプを追跡するには4WDの大型車が不可欠であり、有害物質で地下水が汚染されていることを証明するには専門知識を有する人員、検査・分析器具等が不可欠である。

一方、違反調査に投じられる人員、予算等は、許認可等より削られがちである。

### 【解決】

違反調査に必要な行政資源をあらかじめ確保する。

### 【参考】

- ・岐阜市産業廃棄物不法投棄問題対応検証委員会報告書 28 頁  
<http://www.city.gifu.lg.jp/secure/6028/houkoku.pdf#page=28>

## ウ パターン20 指揮官先頭

**【状況】**

戦場の霧(パターン3)や様々な圧力(パターン10・14)のため、違反調査の担当者が追い込まれる。

**【問題】**

上司の姿も霧の中

**【フォース】**

違反調査は決断の連続だが、官僚制は責任回避の連続である。

**【解決】**

上司は、常に、困難な局面に部下とともに対峙する。

**【結果】**

勇将の下に弱卒なし。

**5 参考文献**

- (1) エーコ他『三人の記号』(東京図書、1990年)
- (2) 岡田薫『捜査指揮』(角川文庫、2010年)
- (3) 河井信太郎『特捜検事ノート』(中公文庫、2010年)
- (4) 田中豊『事実認定の考え方と実務』(民事法研究会、2008年)