

Ⅵ 大阪市職員アンケート調査国賠訴訟

小 泉 良 幸

はじめに

1 憲法判断の枠組み

2 あてはめ

おわりに

[資料]

はじめに

(1) 事実の概要

大阪市は、野村修也大阪市特別顧問の関与の下に、大阪市職員に対して、街頭演説等の政治活動への参加や投票依頼の有無、労働組合活動への参加や加入の有無等を問う「労使関係に関する職員アンケート調査」を実施した（「資料」）。

本件アンケート添付の書面において、大阪市長（橋下徹）は、「市の職員による違法ないし不適切と思われる政治活動、組合活動などについて、次々と問題が露呈しています。この際、野村修也・特別顧問のもとで、徹底した調査・実態解明を行っていただき、膿を出し切りたいと考えています。」との認識を示した上で、「このアンケートは任意の調査ではありません。市長の業務命令として、全職員に、真実を正確に回答していただくことを求めます。」「正確に回答がなされない場合は処分の対象となりえます。」と述べて、従わない場合は処分もあり得ることを明示して、本件調査への回答を職務命令によって強制した。アンケート調査の実施により被った精神的苦痛に対する損害の賠償を求めて、

大阪市役所労働組合（市労組）所属の組合員ら59名が原告となって提起したのが、本件訴訟である¹⁾。

(2) 本件アンケート調査の侵害する憲法上の権利

本件調査の実施は、①市長の職務命令により実施されていること²⁾、②回答者の氏名・職員番号等を明らかにした上で回答するものとされていること、及び、

1) 大阪市の市長部局には、主な労働組合として、大阪市職員労働組合（市職）、大阪市従業員労働組合（市従）、大阪市役所労働組合（市労組）がある。前2者は、大阪市水道労働組合、大阪交通労働組合（大交）と共に大阪市労働組合連合会を組織し、上部団体として大阪市労働組合連合会（市労連）、ナショナルセンターとしては日本労働組合総連合会（連合）に加盟している。後者は、大阪市教職員組合等と共に大阪市労働組合総連合（市労組連）を組織し、上部団体としては日本自治体労働組合総連合（自治労連）、ナショナルセンターとしては全国労働組合総連合（全労連）に加盟している。

本件アンケート調査については、主流派組合である市職による同種国賠訴訟が提起されているが、その原告らは、不当労働行為による団結権侵害に主張の力点をおいているようだ。対して、本件は少数派組合である市労組所属の原告らが提起した訴訟であり、思想・良心の自由の侵害こそが重要論点と考えている。本稿は、後者の原告側代理人から依頼され、執筆した意見書をもとに書かれている。

2) 大阪市の、本件調査の主体は野村修也特別顧問らによる第三者調査チームであり、市は、第三者調査チームに調査を業務委託したのであり、委託契約の締結に過失なき限り、市が国賠法上の責任を負うことはないと主張している。市によれば、このような方式は、野村氏自らが関与して作成した日弁連による「企業等不祥事における第三者委員会ガイドライン」に則ったものとされる。対して、本件に係る救済申立てを受けての中労委決定は、「①……本件調査チームの構成員である特別顧問及び特別参与は、全員、特別顧問等設置要綱に基づき、市から委嘱された者であること、②特別顧問等設置要綱において、特別顧問は、市長等に対し、政策的又は専門的事項等に関し、指導又は助言を行う者、特別参与は、所属長等に対し、政策的又は専門的事項等に関し、助言等を行うとともに、政策形成に参画する者とされている一方、特別顧問及び特別参与について市からの独立性を保証するような条項は定められていなかったこと、③……特別顧問らに対して支払われた本件アンケート調査等に対する対価は、特別顧問設置要綱に基づく謝礼という形で支払われており、委託契約書等に基づく謝礼として、要綱に基づく謝礼とは区別して支払われたというものではないこと、④本件調査チームについて、日弁連ガイドラインに則った第三者委員会としての独立性・中立性を有していることを示す書面が存在するとの疎明がないこと、などが認められ、これらのことからすれば、本件調査チームは、その位置付け及び実態からみて、日弁連ガイドラインに則って組織される第三者委員会のような委員会とは異なり、市の影響の下、市の枠組みの中におかれていたといわざるを得ない」ことをも踏まえ、「本件アンケート調査を行うのは、本件調査チームであるというよりも、むしろ、市であったといわざるを得ない」としている（中労委平25（不再）第22、23、24号平成26年6月4日決定）。

③回答が要求されている各々の調査項目の内容に鑑みると、原告らの「沈黙の自由」もしくは「消極的表現の自由」を侵害することにより憲法19条または21条に違反し、違憲・違法であることに加え、自己情報コントロール権を侵害することにより13条に違反し、違憲・違法である。以下でその理由を述べるが、その前に本稿の射程を画定しておく。

本件アンケート調査は、上記の権利・自由以外にも、原告らを含む大阪市職員（非組合員をも含む）の合法的な政治活動を委縮させることにより憲法21条の保障する政治活動の自由を侵害するものであり、また、労働組合の正当な活動を圧迫・干渉することにより憲法28条の保障する団結権を侵害するものとして、違憲・違法と解される。にもかかわらず、本稿が、上記の権利・自由の侵害に論点を限定するのは、公務員労働組合の行う政治活動や組合活動については、その当不当を含め様々な評価があり得るところであるが、本件では、それら評価いかんにかかわらず、一個人としての原告らの「心」の自由が問われているからである。まず、憲法判断の枠組みを設定し（1）、次に本件へのあてはめを行う（2）。

1 憲法判断の枠組み

(1) 憲法19条と「沈黙の自由」

憲法19条は、「思想及び良心の自由は、これを侵してはならない」と規定する。通説によれば、19条は、内心の自由の一般法と位置づけられ、「思想及び良心」が個人の内心に止まる限り、絶対的に保障するものである。保護されるべき「思想及び良心」の範囲について、「内心におけるものの見方・考え方一般」と広く捉える説（内心説）と、「世界観・人生観等の人格の核心にかかわるもの」に限定して捉える説（信条説）との対立があるが、いずれにせよ、19条による保障の意味として、①特定の思想の強制ないし特定の思想に基づく不利益取扱いの禁止、及び、②国民がいかなる思想を抱いているかについて、国家権

力が内心の告白を強制することの禁止、すなわち、「沈黙の自由」の保障が挙げられている（芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法〔第5版〕』147頁）。「沈黙の自由」については、もともとは、16～17世紀ヨーロッパ宗教戦争を経て、異端迫害から宗教的少数者を保護するために、人権のカタログに登場したものであった。しかしその後、反共主義（マッカーシズム）の嵐の吹き荒れた1950年代アメリカ合衆国において実施された忠誠審査による深刻な人権侵害状況等を踏まえ、立憲主義にコミットする諸国において、非宗教的で政治的な「思想及び良心」について広く承認されるに至った。

判例もまた、19条による保障の意味の一つとして、「特定の思想の有無について告白することを強要する」ことの禁止を挙げている（最判平成23・5・30民集65巻4号1780頁）。

(2) 「沈黙の自由」の保障

① 定義—広義と狭義

「沈黙の自由」については、広義においては「いいたくないことをいわないという消極的表現の自由」と定義され、19条に根拠する「沈黙の自由」は、その一部を構成するものとされる（佐藤幸治『日本国憲法論』218頁）。そこで、19条による「沈黙の自由」の定義が必要となる。最も狭義の定義によれば、「沈黙の自由」とは、「公権力が、個人の内心の探知を目的とし、世界観・人生観等の人格核心に係るものの見方・考え方を強制的に告白させ、または、推知することの禁止」をいう（毛利透＝小泉良幸＝浅野博宣＝松本哲治『リーガルクエスト憲法2』125頁〔小泉執筆〕³⁾）。

② 保障の効果—絶対的保障

この定義にあてはまる限り、その保障の効果は絶対的である。換言すれば、その侵害（制限）が認められる場合には、政府の行為は端的に違憲であり、競

3) 但し、『クエスト』では内心説を採用するため、その限りで本文より広い定義となっている。

合する公共的利益（したがって、行政の公正な運営と信頼の確保等も含まれる）を理由とするその侵害（制限）に正当化の余地はない。19条の「沈黙の自由」に、このような強い効果が付与されているのは、公権力が、個人の「思想及び良心」を強制的に探知しようとする事自体が、「思想及び良心」を保持し、形成する自由にとって脅威となること、及び、個人に対して「思想及び良心」の告白を強制し、あるいは、告白せざるを得ない状況に追い込むことが、個人の人格的自律と尊厳を脅かすからである。

19条の「沈黙の自由」が絶対的に保障されるべきことについては、判例もまた認めるところである。すなわち、公立学校の卒業式等において、教職員らに対して国旗・国歌に対し起立斉唱することを内容とする職務命令の違法性が争われた事案（起立斉唱命令事件）の中で、最高裁は、思想及び良心の自由の「直接的な制約」については、「間接的な制約」の場合とは異なり、その「制約」が認められる限り直ちに違憲とし、その「制約」の正当性を利益衡量によって審査する必要性を認めていないものと解される⁴⁾。

③ 保護範囲

19条に根拠する「沈黙の自由」の定義に関し、とくに注意すべき点を以下に述べる。

第一に、「沈黙の自由」の保護範囲は、個人が内心において抱く「ものの見

4) 起立斉唱命令事件の最高裁判決は、「起立斉唱行為」を「一般的、客観的に見ても、国旗及び国歌に対する敬意の表明の要素を含む行為」と捉え、「個人の歴史観ないし世界観に由来する行動（敬意の表明の拒否）と異なる外部的行為（敬意の要素を含む行為）」を求められる限りにおいて、「思想及び良心の自由についての間接的な制約となる面があることは否定し難い」とした上で、その制約の合憲性を利益衡量（「総合的」な「較量」）によって審査している（最判平成23・5・30民集65巻4号1780頁）。他方で、判決は、当該職務命令が「思想及び良心の自由を直ちに制約するもの」ではないとし、思想及び良心の自由の「直接的な制約」の場合については明示的な判断を示していない。しかしながら、《「思想及び良心そのもの」(判決のいう「歴史観ないし世界観」それ自体)を侵害するが、合憲」とする論証はおよそ考え難く、19条の侵害が争われた事案の中で、このような論証によって違憲の主張を退けた判例は存しない。「直接的な制約」が認められる場合、最高裁もまた、侵害の認定から直ちに違憲とし、正当化論証（利益衡量）に立ち入ることはないとする思考を前提としていると解したとしても不合理でない。

方・考え方」に限られる。したがって、「事実の知・不知」についてまで、その保障は及ばない。それゆえ、例えば、裁判における証言強制は、原則として、21条の「消極的表現の自由」の侵害（制限）として捉えられるべきであり、「事実の知・不知」に関する陳述が、19条の「沈黙の自由」の保護範囲に含まれるのは、例外的な場合に限られる。

例外的な場合として、「事実」から思想・信条を「推知」できるような場合があり、過去の活動歴・団体所属歴の開示を求める場合（高橋和之『立憲主義と日本国憲法〔第3版〕』172頁）が、それにあたる。判例もまた、三菱樹脂事件において、「元来、人の思想、信条とその者の外部的行動との間には密接な関係があり、ことに本件において問題とされている学生運動への参加のごとき行動は、必ずしも常に特定の思想・信条に結びつくものとはいえないとしても、多くの場合、なんらかの思想、信条とのつながりをもっていることを否定することができないのである」（最大判昭和48・12・12民集27巻11号1536頁）と判示し、思想・信条に関連する外部的行動に関する事実の開示を求めることが、19条違反の問題となり得ることを認めている（野中俊彦＝中村陸男＝高橋和之＝高見勝利『憲法I〔第5版〕』310頁〔中村執筆〕）。

第二に、「沈黙の自由」の保護範囲は、個人が内心において抱く「ものの見方・考え方」の中で、「世界観・人生観等の人格核心に係るもの」に限られる。但し、19条の保障は、世界観・人生観等の「動態的な形成過程に対する配慮を必要としている」ことに鑑み、世界観や思想等の形成に係る具体的判断や事実の知識も「思想及び良心」に含まれることがある（佐藤幸治『日本国憲法論』217-18頁）。

④ 侵害（制限）

第三に、「沈黙の自由」は、公権力が、強制力を背景として、内心における思想等の探知を目的とし、調査し、質問すること、そのこと自体によって侵害（制限）される（芦部信喜『憲法学Ⅲ人権各論（1）〔増補版〕』111頁、浦部法穂『憲法学教室〔全訂第2版〕』129頁）。「沈黙の自由」の典型的な侵害例とされる

「踏み絵」について考えてみれば明らかなように、調査対象者が、思想等の開示を拒否する場合であっても、回答拒否という事実によって、公権力は拒否者の内心の在り様を一定程度「推知」することができるからであり、そのような状況に個人を追い込むことが、個人の人格的自律と尊厳を脅かすからである。したがって、「沈黙の自由」の侵害（制限）は、強制的な調査の実施それ自体を要件事実として認められることとなり、調査対象者が回答を拒否したか否かは、侵害（制限）の認定にとって関連性を有しない。

また、第四に、「沈黙の自由」の侵害（制限）について、それが認められるためには、個人の思想等の露頭が結果として生ずるというだけでは足りず、公権力による調査が、「内心の探知を目的として」実施されるものであることを要する。個人が特定の思想等を理由に法令の遵守を拒否する場合（例えば、特定の信仰に基づく兵役拒否）のように、結果として個人の思想等が露頭することはあり得るが、それを広く一般に含めた上で、19条による絶対的保障を及ぼすことはできないからだ。但し、調査の目的を認定するにあたっては、公権力の側の標榜するそれを額面通り受け取るのではなく、調査の実施された具体的文脈を踏まえて客観的に判断すべきである。

(3) 「消極的表現の自由」

① 定義

19条の「沈黙の自由」の侵害（制限）に該当しない場合であっても、事実の知・不知に関する陳述を公権力が強制する場合、広義の沈黙の自由、すなわち、「いたくないことをいわないという消極的表現の自由」（21条）の侵害（制限）となる（佐藤幸治『日本国憲法論』220頁、高橋和之『立憲主義と日本国憲法〔第3版〕』167頁）。「消極的表現の自由」については、「一定の情報を個人が現に保有していることを前提に、それを表出・提供することを拒否する自由」と定義しておく。この自由の典型的な侵害（制限）例は、新聞記者に対する取材源についての証言強制である。

② 保障の効果

「消極的表現の自由」については、19条の「沈黙の自由」とは異なり、絶対的保障は及ばない。しかしながら、「事実」に関する陳述であっても、それが強制される場合、その文脈いかんによっては、個人の良心に対して重大な負荷をもたらす。例えば、マッカーシズムの吹き荒れた1950年代のアメリカで、マルクス主義者の友人の氏名を明らかにするよう強制される事態がそれにあたる。そこで、21条の「消極的表現の自由」の侵害（制限）が認められる場合には、利益衡量（比例原則）によって、その制限の正当性を慎重に審査すべきこととなる。審査の枠組みは、「必要性・合理性」の基準による。

なお、「消極的表現の自由」の侵害（制限）は、19条の「沈黙の自由」の場合と同様、意に反する陳述を強いられる状況に置かれることにより直ちに認められるものであり、当該個人が現に陳述したか否かは関連性を有しない。

③ 過去の活動歴・団体所属歴等の事実の取扱い

過去の活動歴・団体所属歴等の事実については、多くの場合、何らかの思想・信条との結びつきが認められるため、その開示を強制することは、19条の「沈黙の自由」の侵害（制限）となる。しかしながら、これらの事実について、「必ずしも常に特定の思想・信条と結びつくものとはいえない」ことを強調し、19条の侵害（制限）にはあたらないと解する場合には、21条の「消極的表現の自由」の侵害（制限）として扱われることとなる（二段階構成）⁵⁾。

5) 過去の活動歴・団体所属歴等の事実については、19条の保護範囲に含まれると解するが、にも拘らず、二段階構成をとったのは、外部的行動に関する「事実」から「特定の思想・信条」を「推知」することに対して、最高裁が、慎重な姿勢をとっているように見受けられるからである。例えば、三菱樹脂事件最判は、「学生運動への参加のごとき行動」を「必ずしも常に特定の思想・信条に結びつくものとはいえない」と判示する。たしかに、学生運動やデモ行進等の政治活動への参加について、自治会や組合に動員をかけられ、やむなく参加した場合のように、「必ずしも特定の思想・信条に結びつくものとはいえない」場合はありえよう。しかし、同判決が続けて述べるように、これらの事実については、「多くの場合、なんらかの思想、信条とのつながりをもっていることを否定することができない」ことに配慮しなければならない。

外部的行動から思想・信条を「推知」することに対する慎重な姿勢は、麴町中学校内申書訴訟（最判昭和63・7・15判時1287号65頁）においても見られる。そこでは、最高裁は、

④ 審査基準

過去の活動歴・団体所属歴等の事実が「必ずしも常に特定の思想・信条と結びつくものとはいえない」としても、「多くの場合、なんらかの思想、信条とつながりをもっていることを否定することができない」（三菱樹脂事件最高裁判決）こと、及び、これら事実に関する情報を収集し、データ・マッチングすることにより、特定の思想・信条を「推知」することが可能であることに鑑み、かかる事実に関する「消極的表現の自由」の侵害（制限）の「必要性・合理性」については、単なる合理的関連性の審査にとどまらず、より慎重な審査を行うべきである。

そこで、比例原則を厳格に適用し、①「権利侵害（制限）に優越する公共的利益の保護」という目的が存すること、及び、②「手段が、右目的の実現を促進するものであり（適合性）、かつ、③「手段が、右目的の実現に対して必要かつ、相当なものであること（必要性・相当性）」が論証されるべきこととなる⁶⁾。また、当該権利の侵害（制限）が、政府と公務員との関係等、公法上の特別な法律関係におけるものであっても、審査の枠組みは本質的に変更されるものではなく、公務員の職務の公共性（憲法15条1項）に由来する権利制限の必要性については、①の「優越する公共的利益」の存否、または、③の必要性・

内申書の備考欄における「校内において麴町中全共闘を名乗り、機関誌『岩』を発行した。学校文化祭の際、文化祭粉砕を叫んで他校生徒と共に校内に乱入し、ビラまきを行った。大学生ML派の集会に参加している。学校側の指導説得をきかないでビラを配ったり、落書をした。」等の記載について、「右のいずれの記載も、上告人の思想、信条そのものを記載したのではない」とし、「右の記載に係る外部的行為によっては上告人の思想、信条を了知し得るものではないことは明らか」と判示している。このような理解が適切かどうかはさておき、この事案は、原告の出身校と受験校という学校間で、教員の作成した教育評価情報がやりとりされたものである。本件アンケート調査は、直接本人から、自己の政治活動への関与等の事実につき陳述を強制する点において事案を異にし、また、その点において、より強度の違法性を帯びるものである。

6) 「適合性」とは、その手段が当該目的を促進する場合に肯定され、目的を促進する作用を持たない場合に否定される。対して、「必要性」とは、当該目的の実現に対して等しく効果的であるが、基本的人権を制限する程度が低い他の手段が存在しないことを意味し、また、「相当性」とは、手段は追及される目的との比例性（均衡）を失ってはならないことを意味する。小山剛『「憲法上の権利」の作法〔新版〕』68頁を参照。

相当性の審査の中で考慮される。

私人間の事案ではあるが、営業所長が、情報漏えい事件を調査する目的で、従業員に対して共産党員であるかどうかを執拗に質問したことなどの違法性が争われた東電塩山事件において、最高裁は、その「必要性、合理性」の有無を問い、かつ、その「相当性」を審査する中で、調査目的と右質問等との「関連性」について判断している（最判昭和63・2・5労判512号12頁）。かかる判断枠組みを踏まえるならば、本件アンケート調査についても、調査目的と調査項目との「関連性」の有無及び程度につき、「相当性」の審査の中で判断すべきである。東電塩山事件では、営業所長が「調査目的との関連性」を明らかにせず、質問等を行ったことにつき、調査の方法として「相当性に欠ける」面があるとしながらも、質問等の態様が「返答を強要するもの」でないことをも考慮し、当該質問等を社会的許容性の範囲内としている。対して、本件アンケート調査は、市長の職務命令により「強要」されたものであり、判例の判断枠組みを前提としても、調査目的と調査項目との「関連性」は、より厳格に審査されるべきである。

⑤ 「思想及び良心の自由」に対する「間接的な制約」として構成する場合について

なお、過去の活動歴・団体所属歴等の事実につき開示を強制することを、「消極的表現の自由」(21条)の侵害(制限)として捉えるのではなく、思想・信条等と関連する事実の開示強制による「思想及び良心の自由」に対する「間接的な制約」として捉えることも、判例(起立斉唱命令事件)の趣旨を踏まえるならば、あり得るところである。

起立斉唱命令事件において最高裁は、起立斉唱を命ずることにつき、「思想及び良心の自由」の「間接的な制約となる面がある」と捉えた上で、その「制約」の合憲性を、「総合的」な「較量」によって判断している(最判平成23・5・30民集65巻4号1789頁)。右事件は、本件アンケート調査と同様、公務員の「思想及び良心の自由」の職務命令による侵害が問題となった事案であるが、「思想及

び良心の自由」の侵害態様が本件とは異なり、事案を異にする。起立斉唱命令事件は、原告らの意に反する「外形的行為」（起立し、斉唱すること）が強制されたものであり、公権力は、原告らの内心の在り様には関心を有しておらず、そもそも原告らが「日の丸」、「君が代」に対して否定的意見をもっていることは周知であった。対して本件は、原告らの行った政治活動等に関する事実の詳細を、当の原告らから強制的に取得しようとするものであり、個人の内心に公権力が侵入し、内心において保持する情報を直接探索するものである点において、内心への侵害の程度・態様はより強い。したがって、本件アンケート調査項目中、事実に関する知・不知を問う部分を、「思想及び良心の自由」に対する「間接的な制約」と捉え、その「制約」の正当性を審査するという考え方を仮に採用する場合においても、起立斉唱命令事件における「総合的」な「較量」とは異なり、より慎重な審査が求められてしかるべきなのであり、その判断枠組みは、④で述べたところと異なるものではない⁷⁾。

7) 公務員が、その内心で抱く思想・信条と反する行動を職務命令によって余儀なくされること（以下、「内心に反する外部的行為の強制」という。）は一般にあり得るところだ。起立斉唱命令事件は、職務命令の対象となった外部的行為（起立し、斉唱すること）が「敬意の表明の要素」を含む点において特殊ではあるものの、「内心に反する外部的行為の強制」という事案類型に属する一事例として把握することができる。判例の用いた「総合的」な「較量」という、汎用性の高く、その分、内実に乏しい審査基準も、「内心に反する外部的行為の強制」という事案類型一般に適用されるものとして理解する限り、妥当なものと考え余地がある。この類型には、職務命令による強制が当然正当な事案から、義務免除が考慮されるべき事案まで、多種多様な諸事案が含まれ得るからである。

これに対して、本件は、「公務員の『思想及び良心の自由』の、職務命令による『間接的な制約』という限りで起立斉唱命令事件と共通するとしても、「内心に反する外部的行為の強制」という事案類型に含まれる事案ではなく、それゆえ、「総合的」な「較量」という審査基準の適用の射程外のものとして解することができる。その上で、「個人の内心に公権力が侵入し、内心において保持する情報を直接探索するものである点において、内心への侵害の程度・態様はより強い」という本件事案の特性に注目するならば、より厳格な審査基準が適用されてしかるべきなのである。

(4) 自己情報コントロール権

① 保護範囲—19条の保障と重なり合う部分

19条の「沈黙の自由」の保護範囲に含まれる思想等については、他方で、「プライバシー固有情報」に該当するものとして、憲法13条の保障する自己情報コントロール権（プライバシー権）による保護を受ける。

学説によれば、自己情報コントロール権の保障は、「公権力がその人の意に反して接触を強要し、その人の道徳的自律の存在にかかわる情報（これを「プライバシー固有情報」と呼ぶ）を取得し、あるいは利用ないし対外的に開示すること」を原則的に禁止する。そこにいう「プライバシー固有情報」の範囲には、「個人の心身の基本に関する情報（いわゆるセンシティブ情報）、すなわち、思想・信条・精神・身体に関する基本情報、重大な社会的差別の原因となる情報」（佐藤幸治『日本国憲法論』182頁）が含まれており、19条の「沈黙の自由」の保護範囲と自己情報コントロール権のそれとは大きく重なり合う。

② 保護範囲—19条の保障と重なり合わない部分

他方で、自己情報コントロール権による「プライバシー固有情報」の取得・利用等の原則禁止の要請は、19条の「沈黙の自由」の保障の場合とは異なり、第三者を通して特定個人の「プライバシー固有情報」を取得・利用等することの原則禁止まで要請する。したがって、例えば戦前の治安維持法下での特別高等警察による思想調査は、調査対象とされた個人に対して内心の告白を強制するものでなく、職場の同僚や隣人等の第三者から情報を収集するものである限りで、19条の「沈黙の自由」の侵害（制限）とはならないが、調査が「プライバシー固有情報」にまで及ぶ場合、自己情報コントロール権の侵害（制限）となる。学説の中には、「密告の受理」を「沈黙の自由」の侵害（制限）とする説（芦部『憲法学Ⅲ人権各論（1）〔増補版〕』111頁）もあるが、正しくは、それが「プライバシー固有情報」に該当する限りで、自己情報コントロール権の侵害（制限）として捉えるべきこととなる。

③ 審査基準

ところで、この説の代表的提唱者によれば、自己情報コントロール権とは、「個人が道徳的自律の存在として、自ら善であると判断する目的を追及して、他者とコミュニケーションし、自己の存在にかかわる情報を開示する範囲を選択できる権利」であり、この権利がみだりに侵害（制限）される場合、「人間にとって最も基本的な、愛、友情および信頼の関係にとって不可欠の生活環境の充足」が著しく困難となることが述べられている（佐藤幸治『日本国憲法論』182頁）。人は、家族、友人、職場の同僚等、異なる人間関係に応じて、開示する自己情報の範囲・内容を使い分ける。逆にいえば、誰に対して、どのような範囲・内容で自己に関する情報を開示するかを自分でコントロールできることが、豊かで多元的な人間関係を形成し、維持するための条件となるのである⁸⁾。

このような権利の重要性に鑑み、自己情報コントロール権の侵害（制限）については、合理的関連性の審査にとどまらず、より慎重な審査が行われるべきである。そこで、少なくとも、公権力により取得・利用等の対象となる情報が「プライバシー固有情報」にあてはまる限り、取得・利用等が原則禁止される。また、例外的に取得・利用等が許容される場合においても、①取得・利用等の目的が特定・明確化されていること⁹⁾、②「権利侵害（制限）に優越する公共的利益の保護」という目的が存すること、及び、③「当該情報の取得等が右目的にとって適合的であり、かつ、必要性・相当性があること」が論証されるべき

8) 多元的な人間関係形成の条件として、自己情報コントロール権を基礎づけようとする考えは、アメリカ憲法学におけるプライバシー研究の泰斗であり、レーガン政権の訟務長官を務めたフリードにより提唱され（C.Fried, Privacy, 77 YALE L.J.475 (1968)）、後に理論的に洗練され、有力学説となった。わが国においても、これら学説の動向を踏まえた解釈論を試みる説もある。棟居快行『人権論の新構成』173頁以下を参照。

9) 取得・利用等の目的を特定・明確化するための法規範は、本来、個人情報管理の民主的コントロールという観点から、議会制定法によるべきこと（法律の留保）を原則とするので、かかる法形式による規律を客観法的に欠く場合、それ自体が、自己情報コントロール権の侵害（制限）となる。小山剛『憲法上の権利』の作法〔新版〕102頁を参照。もっとも、公法上の特別な法律関係においては、個人情報管理に関する規律につき、法律の留保原則が緩和されると解する余地はある。

である。

2 あてはめ

(1) 本件アンケート調査の違憲・違法性

以上の「憲法判断の枠組み」にあてはめ、大阪市の実施した「労使関係に関する職員アンケート調査」が違憲・違法であることを述べる。

(2) 「沈黙の自由」の侵害

① 定義へのあてはめ

本件アンケート調査は、①市長の職務命令により実施されていること、②回答者の氏名・職員番号等を明らかにした上で回答するものとされていること(Q1～5)を踏まえると、本件調査が、③職員の「内心の探知を目的として」実施され(目的要件の充足)、かつ、④アンケート項目の具体的内容が、職員個人の「世界観・人生観等の人格核心に係るものの見方・考え方」を問うものであること(人格核心との関連性)が認められるならば、「公権力が、個人の内心の探知を目的とし、世界観・人生観等の人格核心に係るものの見方・考え方を強制的に告白させ、または、推知すること」に該当し、19条の「沈黙の自由」の侵害(制限)に該当する。

② 目的要件の充足

本件調査については、被告大阪市は、「市職員による違法ないし不適切と思われる政治活動、組合活動など」の原因解明を目的とするものであり、職員の内心の探知を目的とするものではないと抗弁するかもしれない。しかしながら、アンケート調査の「最終的な目標」が、「市職員による違法ないし不適切と思われる政治活動、組合活動など」の「原因解明」にあるとしても、そのための「中間的な手段」として、大阪市は、原告らの「内心の探知」を「目的」とする調査を実施したのであり、そのこと自体が、目的要件を充足すると解すべきで

ある。このことは、「踏み絵」の場合に即して考えてみれば、明らかであろう。「踏み絵」の場合でも、その《最終的な目標》は、「幕府に対する不穏分子の探索」であり、そのための《中間的な手段》として、切支丹であるとの嫌疑を受けた者らに対し、「内心の探知」を「目的」として「踏み絵」が実施される、という構造なのである。したがって、アンケート調査が、その《最終的な目標》を「市職員による違法ないし不適切と思われる政治活動、組合活動など」の「原因説明」とするものであるということは、目的要件の充足を妨げない。

本件調査項目中、Q6、Q7、Q9、Q10、Q12、Q13、Q17、Q18、Q19、Q21、Q22は、それぞれ、政治活動に対して「自分の意思で」参加したか否か、特定の候補者を支援する活動に協力した「理由」、職場での政治活動や組合活動に対する「感じ方」等を問う箇所が含まれており、全22の質問項目から、調査対象者を特定するための5つの項目（Q1～5）を除くと、17の質問項目中、11の項目が職員の内心の在り様を知ることに向けられたものであり、本件調査は、全体として、目的要件を充足する。

③ 人格核心との関連性

上で指摘した11の質問項目は、全て職員の政治活動・組合活動に関わるものである。政治活動や組合活動への参加・不参加等は、個人の人格核心の形成と密接に関連するものであり、これらの活動への参加の自発性、参加の理由、活動に対する考え方等は、「世界観・人生観等の人格核心に係るものの見方・考え方」に該当する。

よって、本件調査項目中、少なくとも上記部分は、①～④を充足し、19条の「沈黙の自由」を直ちに侵害（制限）するものとして、違憲・違法である。

④ 政治活動・組合活動等に関する事実の調査

また、調査項目の中には、直接、「ものの見方・考え方」を問うものではないが、政治活動や組合活動への参加やその態様等に関する事実を問うものが含まれている（Q6、Q7、Q8、Q9、Q11、Q12、Q16、Q20、Q21）。「事実に関する知・不知」を問う場合であっても、それが、過去の活動歴・団体所属歴等の

事実に関する場合には、それが、「多くの場合、なんらかの思想、信条とつながりをもっていることを否定することができない」ことに鑑み、例外的に19条の保障を受けると解される。

特に調査項目中、Q7及びQ9については、慎重な審査が必要である。というのは、両者の回答をクロスレフェレンスすることにより、回答者が、「この2年間」に実施された選挙（具体的には平成23年大阪市長選挙）において、どの候補者や政党を支持し、または支持しなかったかが、かなりの程度、特定可能なものとなっているからである¹⁰。このような調査は、秘密投票の原則（憲法15条4項）の趣旨・精神を没却するものであり、そのような観点からも違憲の疑いがあるが、選挙における特定の候補者や政党の支持・不支持に関する事実は、特定の思想・信条との密接な結びつきが認められるものであり、その調査は、19条の「沈黙の自由」を侵害（制限）するものとして、違憲・違法である。

10) 原告側準備書面によれば、こうである。『「この2年間、特定の政治活動を応援する活動（求めに応じて、知り合いの住所等を知らせたり、街頭演説を聞いたりする活動も含む）に参加したことがありますか」とのQ7について、調査時点である平成24年2月当時に『この2年間』の選挙として特に意識されるのは、平成23年大阪市長選挙であるから、これに対して、『組合から誘われて参加した』『職場の上司などから誘われて参加した』と回答すれば、直ちにこの回答者が平松前市長を応援して選挙活動に参加したことが特定されることになる。』「更に、大阪市職員組合（自治労）は各選挙において特定政党の特定候補者を支持してその支持拡大のために取り組んでいたから、『組合から誘われたので参加した』という項目について回答すれば、その回答者が支持し選挙活動に参加した政党及び候補者の氏名は特定されるのである。』また、「あなたは、この2年間、『紹介カード』を配布されたことがありますか」とのQ9にいう『紹介カード』とは、平成23年大阪市長選挙で、平松前市長の選挙活動に利用されていたとされるものであり、『紹介カードを配布したか否か』について回答を要求することは、平松市長（当時）…を応援して、紹介カードの配布という活動を行っていたか否かを告白させることに他ならぬ。』また、上記Q9（2）で、『受け取った』と回答した者に対しても、『知人親戚などの情報を記入して返却した』か否かを回答させている。『記入して返却した』と回答すれば、平松前市長…を当選させる活動に協力、参加したことを告白することに他ならない。』また、これらの質問に対する回答を組み合わせれば、回答者の政治的な信条を特定することが可能になる。例えば、Q7で『自分の意思で参加した』と回答したにもかかわらず、Q9で紹介カードを配布する側ではない旨回答した場合、自治労の支持候補についての選挙活動には積極的に活動しないが、それ以外の候補者や政党についての選挙活動を自分の意思で積極的に行う立場を取っていることがあぶり出される。』

(3) 「消極的表現の自由」の侵害

① 定義へのあてはめ

仮に上記の調査項目が、19条の「沈黙の自由」の侵害（制限）に該当しないとしても、本件アンケート調査が、①市長の職務命令により実施されていること、②回答者の氏名・職員番号等を明らかにした上で回答するものとされていること（Q1～5）を踏まえると、Q6以下の全ての質問項目は、広義の「沈黙の自由」、すなわち、「いいたくないことをいわないという消極的表現の自由」（21条）を侵害（制限）する。

② 政治活動・組合活動等に関する事実の取扱い

調査項目中、Q6、Q7、Q8、Q9、Q11、Q12、Q14、Q16、Q20、Q21については、「事実に関する知・不知」を問うものが含まれており、19条の「沈黙の自由」の侵害（制限）に該当しないとしても、「一定の情報を個人が現に保有していることを前提に、それを表出・提供することを拒否する自由」である「消極的表現の自由」（21条）の侵害（制限）に該当する。うちQ14を除く全ては、職員の政治活動・組合活動等に関するものである。これらの調査項目に関連する事実が、「多くの場合、なんらかの思想、信条とつながりをもっていることを否定することができない」こと、及び、これら事実に関する情報を収集し、データ・マッチングすることにより、特定の思想・信条を「推知」することが可能であることに鑑み、調査の「必要性・合理性」を審査するにあたっては、単なる合理的関連性の審査にとどまらず、より慎重な審査を行うべきである。

③ 審査基準へのあてはめ

そこで、(i)「権利侵害（制限）に優越する公共的利益の保護」という目的が存すること（目的審査）、及び、(ii)「手段が、右目的の実現を促進するものであり（①適合性）」、かつ、「手段が、右目的の実現にとって必要かつ相当なものであること（②必要性・③相当性）」（手段審査）が論証されるべきこととなる。

(i) 目的審査

上記の調査項目が、過去の政治活動・組合活動等に関連するものであり、「多

くの場合、なんらかの思想、信条とつながりをもっていることを否定することができない」こと、及び、これら事実に関する情報を収集し、データ・マッチングすることにより、特定の思想・信条を「推知」することが可能であることを鑑みて、調査は、その侵害（制限）に優越する公共的利益を保護することを目的とするものでなければならない。大阪市によれば、「市職員による違法ないし不適切と思われる政治活動、組合活動など」の原因解明を目的とするものとされるが、本件調査の具体的項目は、すぐ下で述べるように、右目的との適合性または必要性・相当性を欠くものであり、右目的にとって「必要性・合理性」を欠く。にもかかわらず、本件調査が実施されていることから推測して、真の目的は別にあると推理する余地もあり、当該権利侵害に優越する公共的利益に仕えるものであるか、疑わしい¹¹⁾。

(ii) 手段審査

仮に、大阪市の主張するところが真の目的であり、その限りにおいて、目的の正当性もしくは重要性が認められるとしても、本件調査は、その手段として、①適合性、または、②必要性・③相当性を欠くものである。

まず、①本件調査の主要な目的の一つは、「違法な組合活動」の原因解明とされるが、本件調査実施に至る経緯を踏まえると、そこで念頭におかれているはずのものは、組合員による職務専念義務違反の問題である。しかしながら、本

11) 目的手段審査を厳格に行うことによって、目的と手段とのミスマッチが判明する場合、そこから、法律（国家行為）の真の目的は、公式に標榜される所とは別にあると疑うことができる。目的手段審査の厳格適用には、真の立法目的または「不当な動機」を「あぶり出す」機能があるといわれる所以である（J. H. Ely, DEMOCRACY AND DISTRUST: A THEORY OF JUDICIAL REVIEW 145-148(1980), and see, R. Fallon, Jr., Strict Judicial Scrutiny, 54 UCLA L. REV. 1267, 1308-1311 (2007)）。本件調査についても、(ii)の手段審査で述べるように、調査目的と調査項目とのミスマッチが見出される以上、真の目的は別にあると疑うことは合理的である。原告らは、これを、「平松邦夫・前市長を支援した労働組合等に対する報復を目論んで打撃を加えるとともに、これを機に、橋下市長の実行する政策に反対する職員や職員団体・労働組合を市役所から放逐し、そうでない職員をも萎縮させることで、『物言わぬ市役所』へと変質させようと目論んだもの」、または、「特定の事実に基づく調査のためではなく、個々の職員の内心や私的行為、他者とのつながりなどを一般的・探索的に調査するもの」と見ている。

件調査項目中、職務専念義務違反に係る事実について直接問うものは見当たらず、その限りで、本件調査は、手段としての「適合性」を欠く。

また、目的に照らして「適合性」を認めることのできる調査項目についても、②本件調査の目的は、「原告らの権利を制限する程度の低い他の手段」（例えば、違法行為を行った職員や、管理職職員に対する聞き取り調査、内部告発者に対するヒアリング等）によって「等しく効果的に実行可能」であり、手段としての「必要性」を欠くものである。そのことは、本件アンケート調査結果が、世論の反発を招いたため、集計されることなく、廃棄された後で、いわゆる第三者調査チームによって「最終報告書」が公表され、ヤミ便益供与、実質的ヤミ専従、勤務時間中における選挙活動、労働組合の人事介入等につき、分析結果が示されていることから明らかである。大阪市は、本件アンケートの集計が凍結されていなければ、よりの確な分析が可能であったと反論するかもしれない。しかしながら、「市職員による違法ないし不適切と思われる政治活動、組合活動など」の「原因解明」という目的に適合するという意味で「合理的」であれば、どんな調査でも許容されるというのは、アンケートにより侵害される権利の重要性及びその侵害態様に鑑みて許容されるべきでなく、調査の「必要性」が厳格に問われなければならない。

さらに、③調査項目の多くは、違法な政治活動と合法的な政治活動、違法な組合活動と合法的な組合活動とを区別せず、回答を強制するものであり、合法的な活動の一部に「不適切と思われるもの」が含まれているとしても、それが、多くの場合、何らかの思想・信条と結びつく政治活動・組合活動等に関するものであることをも考慮に入れるならば、「慎重な配慮」（東電塩山事件最高裁判決）が必要であり、調査目的との関連性を予め明確に示すことなく、回答を強制することは、手段としての「相当性」を欠く。このことは、原告らが「全体の奉仕者」（15条1項）である公務員の職にあることを考慮に入れても異なるものではない。

特に調査項目中、Q7及びQ9については、慎重な審査が必要である。とい

うのは、両者の回答をクロスレファレンスすることにより、回答者が、「この2年間」に実施された選挙（具体的には平成23年大阪市長選挙）において、どの候補者や政党を支持し、または、支持しなかったかが、かなりの程度、特定可能なものとなっているからである。このような調査は、秘密投票の原則（15条4項）の趣旨・精神を没却するものであり、そのような観点からも違憲の疑いがあるが、選挙における特定の候補者や政党の支持・不支持に関する事実は、特定の思想・信条との密接な結びつきが認められるものであり、右「事実」に関する陳述を求めるにあたっては、思想・信条に対する「慎重な配慮」が要請されるべきものと解される。しかるに、Q7及びQ9には、このような配慮は一切見られず、逆に、特定の候補者に対する支持、不支持を特定しようとする狙いすら看取できるものであり、「相当性」を明らかに欠く。

よって本件調査には、その「必要性・合理性」を認めることはできず、原告らの「消極的表現の自由」を侵害するものとして、違憲・違法である。

④ 「思想及び良心の自由」に対する「間接的な制約」として構成する場合について

なお、本件調査項目中、政治活動・組合活動等に関する事実を問うものについて、事実の開示強制による「思想及び良心の自由」に対する「間接的な制約」として構成する場合でも、その「制約」を審査する基準及びそれへのあてはめは、③の場合と異なるものではない（1(3)⑤）。したがって、かかる構成の下においても、本件調査項目中、政治活動・組合活動等に関する事実を問うものについては、その「必要性・合理性」を見出すことができず、違憲・違法である。

(4) 自己情報コントロール権の侵害

① 適用法条の決定

原告らの政治活動・組合活動に対する見方・考え方及びそれに関連する事実については、その相当部分が、「プライバシー固有情報」に該当するため、憲法13条の保障する自己情報コントロール権（プライバシー権）の保護範囲に含ま

れる。憲法13条と憲法15条以下の規定する個別の基本的人権条項との関係については、補充的保障の関係にあると解されており、後者による保障の及ばない場合に限り、13条を適用法条とするというのが一般的な考え方である。このような考え方に従えば、本件調査による「プライバシー固有情報」の取得・利用等については、19条の「沈黙の自由」、21条の「消極的表現の自由」による規律が及ぶと解される範囲で、13条の適用を俟つまでもないこととなる。他方で、19条、21条違反の主張が認められない場合には、13条の自己情報コントロール権の侵害（制限）の有無とその正当性いかが論じられることとなる。

② 自己情報コントロール権の侵害

自己情報コントロール権の問題としてみた場合、本件アンケート調査が、市長の職務命令により実施されていること、及び、その調査項目が「プライバシー固有情報」まで含むものであり、その侵害（制限）は認められる。

自己情報コントロール権の侵害（制限）が正当化されるためには、①個人情報取得・利用等の目的が特定・明確化されていること、②「権利侵害（制限）に優越する公共的利益の保護」という目的が存在すること、及び、③「当該情報の取得等が右目的にとって適合的であり、かつ、必要性・相当性があること」が論証されなければならない。

②及び③については、(3)③の議論と重複するので、割愛する。また、①については、本件調査が、公法上の特別な法律関係におけるものであることに鑑みれば、特にその調査の権限を授権する法律・条例の根拠まで要するものとは解されないが、本件調査が、「プライバシー個人情報」の提供まで義務づけるものである以上、少なくとも内部法（内規）上の明確な根拠を要すると解すべきであり、かつ、当該情報の利用目的等について、より特定する必要があった。本件アンケートの添書において、市長が、「皆さんが記載した内容は、野村特別顧問が個別に指名した特別チーム（市役所以外から起用したメンバーのみ）だけが見ます。……したがって、事実を記載することで、職場内でトラブルが生じたり、人事上の不利益を受けたりすることはありませんので、この点は安心し

てください。」と述べる一方で、「また、仮に、このアンケートへの回答で、自らの違法行為について、真実を報告した場合、懲戒処分の標準的な量定を軽減し、特に悪質な事案を除いて免職とすることはありえません。」と述べていることは、本件調査目的が、市職員による違法な政治活動等の「原因の解明」に限定されていないものとして受け止められてもやむをえないものである。このような不特定・不明確な目的での「プライバシー固有情報」の取得・利用等は、それが、公務員関係内部のものであることを考慮に入れてもなお必要な配慮を欠くものであり、違憲・違法の疑いが濃い。

③ 「第三者」からのプライバシー情報の取得

本件調査は、原告らを含む大阪市職員一般を強制的な調査の対象とすることにより、原告らの政治活動・組合活動への関与等に関する情報を、第三者から取得することをも目的とする。調査項目中、Q6、Q7、Q8、Q9は、密告（内部告発）を奨励するものであり、具体的な氏名については任意回答とすることにより、19条の「良心の自由」を侵害するとの非難を免れようとするものとなっているが、回答を迫られた原告らが、内心の葛藤を被ったであろうことは想像に難くない。自分が回答しなかったとしても、第三者の任意回答を通して、自分が情報提供できる立場にいたのに、しなかったことが露顕した場合、何らかの不利益を被るのではないかと危惧することはもっともなことであろう。

自己情報コントロール権の保障は、第三者を通して、特定個人の「プライバシー固有情報」を取得・利用等することの原則禁止まで要請する。その取得・利用等は、高度の必要性・合理性が認められない限り、違憲・違法である。「市職員による違法ないし不適切と思われる政治活動、組合活動」の原因解明が、原告らの権利を制限する程度の低い他の同様に効果的な手段によって可能であったことをも鑑みれば、その「必要性・合理性」を見出すことはできない。

ところで、原告らは、第三者を通して、原告らの政治活動・組合活動等に関する情報が、大阪市により取得されたか否かを未だ知ることができない状態にある。そのような状態にあっては、職場の誰かが自分を密告したかもしれない

と疑心暗鬼となり、または、そのような窮状に同僚を追い込んだかもしれない過去の自分の活動に関して自責の念を覚え、精神的な苦痛を覚えるであろうことは容易に推察できる。自己情報コントロール権の代表的提唱者は、この権利がみだりに侵害されるとき、「人間にとって最も基本的な、愛、友情および信頼の関係にとって不可欠の生活環境の充足」（佐藤幸治『日本国憲法論』182頁）が妨げられると喝破していたが、本件調査の実施後の状況は、まさにこの論者の危惧する事態を示すものである¹²⁾。

おわりに

以上、大阪市の実施した「労使関係に関する職員アンケート調査」が、憲法19条、21条、13条に違反する理由を、調査項目に即して論証した。最後に、本件調査によって原告らの被った損害（精神的苦痛）について、憲法論的な考察を加える。

通説は、憲法19条の「思想及び良心」を一体として捉えており、本稿もそうした理解を前提に書かれている。けれども、近年の有力学説は、「思想」と「良心」を区別する。それによれば、「思想」は、一般に自己の正しさの普遍的妥当要求を伴うが、「良心」は、自己の倫理的・道徳的な一貫性・廉潔性を要求するものであり、公共空間における普遍的妥当要求を必ずしも伴わず、したがって、一般的法義務それ自体を否定するというよりも、そこからの個別的免除を要請する。この説は、社会学におけるシステム理論を援用し、「良心」とは、個人の

12) これこそが、本件アンケート調査がもたらした最も重大な害悪である。原告らが、職場の同僚と築いてきた信頼関係を破壊され、それを再度構築する勇気と自信を挫かれたと感ずるという趣旨の証言を行ったことは、決して大げさな物言いではない。関西電力事件最高裁判決（最判平成7・9・5判時1546号115頁）は、これと同様の事態を、「職場における自由な人間関係を形成する自由」の侵害という概念で捉えた。本件調査の違憲性・違法性を、組合活動への圧迫・干渉に見出す立場をとるとしても、アンケート調査が、組合活動の妨害を介して、原告らの「職場における自由な人間関係を形成する自由」を侵害し、人格的利益を侵害するものであったことに思いを致さねばならない。

人格の同一性（アイデンティティ）を維持するための「監視機関」であると説明する（西原博史『良心の自由〔増補版〕』32頁）。これを敷衍していうならば、「その命令に服従してしまえば、自らの心の一貫性・廉潔性が深刻に傷つけられてしまう」場合において、「良心」は警告を発し、悲鳴をあげ、人をして法義務への服従を拒否せしめる。

この区別を用いるならば、本件アンケート調査は、原告らの政治活動・組合活動等の「思想」を問うものであった。けれども、原告らが、本件調査によって回答を迫られたとき、圧迫され、踏み躪られたものは、原告らの「良心」である。処分を免れるために「正確に」回答することは、原告らの人格の廉潔性を大きくゆるがす事態であり、原告らが縷々訴える苦痛は、「良心」のあげる悲鳴に他ならない。本件訴訟は、その意味において、「良心の自由」の真価が問われているものなのである¹³⁾。

13) 原告らは、その全員が労働組合員として組合活動に従事しており、その限りにおいて、原告らの被った共通の損害を、団結権侵害（不当労働行為）による人格的利益の侵害に見出し、その救済を図ろうとすることは、首肯し得る。けれども、本件アンケート調査は、合法的な組合活動を圧迫する点において違憲・違法であること以前に、「一個人」としての原告らの「思想及び良心の自由」を侵害するものである。また、本件調査が、非組合員をも含む大阪市職員一般を対象としていることを看過すべきでない。したがって、本件訴訟を、専ら不当労働行為に対する救済問題として限局的に捉えることは、本件アンケート調査の実施による尊厳侵害の事実から目をそむけることとなる。

本稿公表時には第一審判決が出ているだろう。訴訟の終盤で、裁判長により、「組合員としての原告ら全てに共通する損害」の立証が求められたことに鑑みると、判決は、不当労働行為を理由として一定の損害を認めるものと予測される。仮に、本件アンケート調査の違憲性・違法性を、組合活動への圧迫・干渉に見出す立場をとるとしても、原告らの被った尊厳侵害を正面から見据えるべきであり、組合活動に対する妨害が、原告らの「良心」を蹂躪する手段・態様で実施されたものであることを踏まえた判断が必要である。

なお、主流派組合の提起していた同種訴訟につき、平成27年1月21日大阪地裁判決が出た。判決は、個々の質問項目ごとに違法性（権利侵害）を認定する個別のアプローチを採用し、項目の一部に団結権侵害（不当労働行為）とプライバシー侵害を認めたものの、思想・良心の自由の侵害は認めていない。しかし、個別のアプローチでは、以下の点でアンケート調査のもたらした害悪を捉え損ねる。第一に、判決によれば、質問項目の中には違法なものと同様に違法でないものがあるということになるが、それ単独では違法性を帯びない質問項目でも、他の項目と連動した場合の効果が問われていない点において。第二に、この効果へ着目しないため、各質問項目への回答をクロスレファレンスすることにより、原告らの内心のあり様が相当程度浮き彫りになるという事態を捉え損ねている点において。

[資料]

総務人第 439-1 号
平成 24 年 2 月 9 日

各 所 属 長 様

総 務 局 長

労使関係に関する職員のアンケート調査について（依頼）

先月は、年度末のお忙しい中、「労使関係についての調査」にご協力頂きありがとうございました。

引き続き労使関係の適正化を図る取組みとして、別添市長メッセージのとおり、「労使関係に関する職員アンケート調査」を次のとおり実施します。

つきましては、所属職員に周知いただくとともに、調査についてご協力いただきますようよろしくお願いいたします。

- 1 調査内容 別紙「労使関係に関する職員アンケート調査」のとおり
- 2 調査対象 大阪市職員（ただし、任期付職員、再任用職員、非常勤嘱託職員、
臨時的任用職員、消防局職員を除く）
- 3 調査期間 平成 24 年 2 月 10 日（金）～16 日（木）
- 4 調査実施の職員周知及び方法について
 - (1) 職員周知
 - ・ 調査内容は、庁内ポータルに掲載（2 月 10 日予定）します。
（庁内ポータル>所属サイト>総務局）
 - 各職員には総務局人事課から調査依頼を個人アドレス宛てに送付します。
 - (2) 調査方法
 - ・ 今回の調査は庁内ポータル上の「庁内アンケートサイト」を使用して行います。
また、速やかに集計・分析を行う必要があるため、紙での回答は受け付けません。
 - ・ 庁内ポータルへの接続台数が十分でない職場については、庁内パソコンの使用調整を行い、全職員が回答できるようにお願いします。
 - ・ 派遣職員など庁内ポータルへの接続環境がない者、育児休業者や病気休職者など調査期間中不在の者は対象外とします。
 - ・ 回答した内容の集計については、庁内アンケートサイトシステムにより行いますので、所属での取りまとめは不要です。
- 5 その他
調査、回答方法等、ご質問があれば担当までお問い合わせください。
担当：総務局人事部人事課人事グループ ●・●●●（電話 6208-7511）

2012年2月9日

職員各位

アンケート調査について

市の職員による違法ないし不適切と思われる政治活動、組合活動などについて、次々に問題が露呈しています。

この際、野村修也・特別顧問のもとで、徹底した調査・実態解明を行っていただき、膿を出し切りたいと考えています。

その一環で、野村特別顧問のもとで、添付のアンケート調査を実施いただきます。

以下を認識の上、対応よろしくをお願いします。

1) このアンケート調査は、任意の調査ではありません。市長の業務命令として、全職員に、真実を正確に回答していただくことを求めます。

正確な回答がなされない場合には処分の対象となりえます。

2) 皆さんが記載した内容は、野村特別顧問が個別に指名した特別チーム（市役所外から起用したメンバーのみ）だけが見ます。

上司、人事当局その他の市役所職員の目に触れることは決してありません。

調査票の回収は、庁内ポータルまたは所属部局を通じて行いますが、その過程でも決して情報漏えいが起きないように、万全を期してあります。

したがって、真実を記載することで、職場内でトラブルが生じたり、人事上の不利益を受けたりすることはありませんので、この点は安心してください。

また、仮に、このアンケートへの回答で、自らの違法行為について、真実を報告した場合、懲戒処分の標準的な量定を軽減し、特に悪質な事案を除いて免職とすることはありません。

以上を踏まえ、真実を正確に回答してください。

以上

大阪市長

橋下 徹

参 考

（別 紙）

- ・実際の回答は庁内ポータル「アンケートサイト」を利用していただきます。
- ・紙での回答は受け付けませんので、必ず「アンケートサイト」を使用してください。

Q 1 あなたの氏名をご記入ください。【氏名: _____】

Q 2 あなたの職員番号をご記入ください。【職員番号: _____】

Q 3 あなたが所属する部署をお答えください。

Q 4 あなたの職種をお答えください。

- 1. 事務(行政職・企業職・病院事務・学校事務)
 - 2. 技術(行政職・企業職)
 - 3. 技能職員(市長部局)
 - 4. 運輸職員 5. 運転士(手) 6. 車掌
 - 7. 駅務員 8. 技術員 9. 技能職員
 - 10. 技能職員(水道局) 11. 技能職員(病院局)
 - 12. 管理作業員 13. 給食調理員 14. 作業員・電気作業員・汽かん員
- ※4～9は交通局職員 12～14は教育委員会(学校園)職員

- 15. ヘルパーコーディネーター 16. 音楽士 17. 介護福祉職員
- 18. 監理事務職員 19. 機関長 20. 司書 21. 社会教育主事(補)
- 22. 守衛 23. 船長 24. 電話交換手
- 25. 福祉職員 26. 臨床心理職員 27. 保育士 28. 医師
- 29. 歯科医師 30. 医療技術職員 31. 栄養士 32. 獣医師
- 33. 薬剤師 34. 看護師 35. 助産師 36. 保健師
- 37. 学芸員(補) 38. 研究員 39. 業務員 40. 技術作業員
- 41. 事業担当主事補 42. 自立支援員 43. 生活支援員
- 44. 教員 45. 寄宿舎指導員 46. 日常生活訓練助手
- 47. 実習助手 48. 指導員 49. 養護職員

Q 5 あなたの職員区分をお答えください。

- 1. 局長級・区長 2. 部長級 3. 課長級
- 4. 課長代理級 5. 係長級 6. 係員
- 7. 技能統括・作業長 [技能労務職]
- 8. 部門監理主任・副作業長 [技能労務職]
- 9. 業務主任 [技能労務職] 10. 一般職員 [技能労務職]

Q 6 あなたは、これまで大阪市役所の組合が行う労働条件に関する組合活動に参加したことがありますか(現在組合に加入していない方も過去の経験でお答えください)。

(注)「誘った人」の氏名は、回答いただかなくても構いません。末尾に記載した通報窓口は無記名で情報提供していただくことも可能です。

1. 誘われていないが、自分の意思で参加した。

2. 誘われたので参加した。

→ { 活動内容 :

→ { 誘った人 :

→ { 誘われた場所 (例:執務室) :

→ { 誘われた時間帯 (例:昼休み) :

3. 参加していないが、誘われたことはある。

→ { 誘われた活動の内容 :

→ { 誘った人 :

→ { 誘われた場所

→ { 誘われた時間帯 :

4. 参加したことも、誘われたこともない。

5. 組合に加入したことはない

Q7 あなたは、この2年間、特定の政治家を応援する活動(求めに応じて、知り合いの住所等を知らせたり、街頭演説を聞いたりする活動も含む。)に参加したことがありますか(組合加入の有無を問わず全員お答えください)。
 (注)「誘った人」の氏名は、回答いただかなくても構いません。末尾に記載した通報窓口は無記名で情報提供していただくことも可能です。

- 1. 誘われていないが、自分の意思で参加した。
- 2. 組合(組合の役職者など構成員を含む)から誘われたので参加した。
 - { 活動内容: }]
 - 【誘った人: }]
 - 【誘われた場所(例:執務室): }]
 - 【誘われた時間帯(例:昼休み): }]
- 3. 組合以外の者(職場の上司など)から誘われたので参加した。
 - { 活動内容: }]
 - 【誘った人: }]
 - 【誘われた場所: }]
 - 【誘われた時間帯: }]
- 4. 参加していないが、組合から誘われたことはある。
 - 【誘った人: }]
 - 【誘われた場所: }]
 - 【誘われた時間帯: }]
- 5. 参加していないが、組合以外の者(職場の上司など)から誘われたことはある。
 - 【誘った人: }]
 - 【誘われた場所: }]
 - 【誘われた時間帯: }]
- 6. 誘われたことも、参加したこともない。

Q 8 あなたは、この2年間、職場の関係者から、特定の政治家に投票するよう要請されたことはありますか(組合加入の有無を問わず全員お答えください)。

(注)「要請した人」の氏名は、回答いただかなくても構いません。末尾に記載した通報窓口は無記名で情報提供していただくことも可能です。

1. 要請されたことがある。
- a. 組合(組合の役職者など構成員を含む)からの要請
【要請した人: _____】
- b. 組合以外の者(職場の上司など)からの要請
【要請した人: _____】
【要請された場所(例: 執務室): _____】
【要請された時間帯(例: 昼休み): _____】
2. 要請されたことはない。

Q 9 いわゆる「紹介カード」(特定の選挙候補者陣営への提供を目的として、知人・親戚などの情報を提供するためのカード)について伺います。

(注)「カードを配布した人」「紹介カードの配布を依頼した人」「言われた相手」の氏名は、回答いただかなくても構いません。末尾に記載した通報窓口は無記名で情報提供していただくことも可能です。

(1)あなたは、この2年間、「紹介カード」を配布されたことがありますか。

1. 配布され、受け取った。
- 【カードを配布した人: _____】
→【カードを配布された場所(例: 執務室): _____】
→【カードを配布された時間帯(例: 昼休み): _____】
2. 配布されたが、受け取らなかった。
- 【カードを配布した人: _____】
→【カードを配布された場所: _____】
→【カードを配布された時間帯: _____】
3. 配布する側だった。
- 【紹介カードの配布を依頼した人: _____】
→【配布方法: _____】
4. 配布されたことがない。

(2)(1)で「受け取った」と答えた方のみお答えください。「紹介カード」を記入・返却しましたか。

- 1. 知人・親戚などの情報を記入して返却した。
- 2. 知人・親戚などの情報を一切記入せずに返却した。
- 3. 返却しなかった。

(3)(2)で「記入して返却した」と答えた方のみお答えください。記入して返却した理由は何ですか。

- 1. カードに記載された選挙候補者を応援したいと思ったから。
- 2. 記入・返却に協力しないと、「不利益が及ぶ」といった趣旨のことを言われたから。
 - 【言われた相手： 】
 - 【言われた場所(例:執務室)： 】
 - 【言われた時間帯(例:昼休み)： 】
 - どのような不利益が及ぶと言われましたか
- 3. 直接に「不利益が及ぶ」と言われたわけではないが、記入・返却に協力しないと、「不利益が及ぶ」可能性があったと思ったから。
 - 【なぜそう思いましたか： 】
 - どのような不利益が及ぶ可能性があったと思いましたか

Q10 組合の幹部は、職場において優遇されていると思いますか(組合加入の有無を問わず全員お答えください)。また、その場合、これを指摘しづらい雰囲気があるとすれば、具体的には、どのようなものでしょうか。

- 1. 思う。
 - { 理由： }
 - { 指摘しづらい理由： }
- 2. 思わない。

Q11 職員の採用について、お尋ねします(複数回答可。組合加入の有無を問わず全員お答えください)。

- 1. 政治家の推薦により、採用で有利に取り扱ってもらった者がいる。
- 2. 組合幹部の推薦により、採用で有利に取り扱ってもらった者がいる。
- 3. 市職員の推薦により、採用で有利に取り扱ってもらった者がいる。
- 4. 上記以外の者の推薦により、採用で有利に取り扱ってもらった者がいる。
→【具体的に： _____】
- 5. 自分自身が上記のような者の推薦により、採用で有利に取り扱ってもらった。
→【具体的に： _____】
※なお、現業職員の不透明な採用があったことに対応して、全体として研修制度を設けることを検討していますので、こうした採用であったことだけを理由に免職になることはありません。
- 6. 採用で有利に取り扱ってもらった例はない。

Q12 この2年間、職場において選挙のことが話題になったことはありますか(複数回答可。組合加入の有無を問わず全員お答えください)。また、その話題の中であなたへの投票依頼の意図を感じたことはありますか。

- 1. 休み時間に、仲間同士の雑談の中で話題になった。
- 2. 組合の幹部が、勤務時間中に、職務に関連して話題にした。
→【具体的に： _____】
→ a. 投票依頼の意図を感じた b. 投票依頼の意図は感じなかった
- 3. 組合の幹部が、勤務時間中に、職務と無関係に話題にした。
→ a. 投票依頼の意図を感じた b. 投票依頼の意図は感じなかった
- 4. 職場の上司が、勤務時間中に、職務に関連して話題にした。
→【具体的に： _____】
→ a. 投票依頼の意図を感じた b. 投票依頼の意図は感じなかった
- 5. 職場の上司が、勤務時間中に、職務と無関係に話題にした。
→ a. 投票依頼の意図を感じた b. 投票依頼の意図は感じなかった
- 6. 職場の同僚や部下が、勤務時間中に、職務に関連して話題にした。
→【具体的に： _____】
→ a. 投票依頼の意図を感じた b. 投票依頼の意図は感じなかった
- 7. 職場の同僚や部下が、勤務時間中に、職務と無関係に話題にした。
→ a. 投票依頼の意図を感じた b. 投票依頼の意図は感じなかった
- 8. 一切話題になったことはない。

Q13 職場における以下の組合活動及び選挙運動に関して、問題ないと思われる選択肢にレをご記入ください。（複数回答可。組合加入の有無を問わず全員お答えください）。

- 1. 勤務時間外であれば（休暇をとれば）、職場内で組合活動を行っても構わない。
- 2. 勤務時間内であっても、職場の外であれば組合活動を行っても構わない。
- 3. 勤務時間外であれば（休暇をとれば）、職場内で選挙運動をしても構わない。
- 4. 勤務時間内であっても、職場の外であれば選挙運動を行っても構わない。
- 5. 職場の同僚等に、親戚等の連絡先を尋ねるのは選挙運動に当たらない。
- 6. 職場の同僚等に、候補者を応援する葉書を渡すのは選挙運動に当たらない。
- 7. 職場の同僚等に、街頭演説への参加を促すのは選挙運動に当たらない。

Q14 この2年間の大阪市の広報活動等について、どのように感じているかお尋ねします（複数回答可。組合加入の有無を問わず全員お答えください）。

- 1. 市民に配布された文書に、特定の候補者の政策を支持する内容があった。
→【具体的に：】
- 2. 選挙前に、市民に対する便宜供与が増えた。
→【具体的に：】
- 3. 選挙前に、テレビやラジオなどを通じた宣伝活動が増えた。
→【具体的に：】
- 4. 市民協働の活動を通じて、特定の候補者の政策が伝えられた。
→【具体的に：】
- 5. その他
→【具体的に：】
- 6. 特に感じていることはない。

Q15 大阪市における組合活動や選挙運動に関して、自由に回答してください。

[]

Q16 あなたは、組合に加入していますか。

- 1. 加入している。
- 2. 現在は加入していないが、過去に加入していたことがある。
→ 現在加入していない理由
 - a. 加入資格がなくなった
 - b. その他→ その他を選択した方はその理由(回答するか否かは自由です)
【
】
- 3. 加入したことはない
→ 一度も加入されていない理由(回答するか否かは自由です)
【
】

Q17 あなたは、組合に加入することによるメリットをどのように感じています(ました)か、(複数回答可。現在組合に加入していない方でも、過去に加入した経験のある方はお答えください。なお、回答するか否かは自由です)。

- 1. 特にメリットは感じないが、みんなが加入しているので。
- 2. 職場の人間関係が良好になる。
- 3. 様々なレクリエーションに参加できる。
- 4. 組合に入っていると情報が入りやすい。
- 5. 昇進や異動などの面で有利である。
- 6. その他
→ 【具体的に：
】

Q18 あなたは、組合にはどのような力があると思いますか(複数回答可。組合加入の有無を問わず全員お答えください。なお、回答するか否かは自由です)。

- 1. 職員の労働条件を改善してくれる。
- 2. 組合の幹部推薦があれば、市の職員として採用されやすい。
- 3. 市の政策決定に対して影響力を持っている。
- 4. 職員の人事(昇進・異動など)に対して影響力を持っている。
- 5. 市の政策に関する情報が豊富である。
- 6. 職員の人事に関する情報が豊富である。
- 7. 地域の有力者(町会長など)との繋がりが深い。
- 8. その他
→ 【具体的に：
】

Q19 あなたは、組合に加入しない(脱退する)ことによる不利益は、どのようなものがあると思いますか(複数回答可。組合加入の有無を問わず全員お答えください。なお、回答するか否かは自由です)。

- 1. 職場の人間関係に悪影響がある。
- 2. 昇進の道が狭まる恐れがある。
→【具体的に： _____】
- 3. 本意な場所に異動となる恐れがある。
- 4. 職務の遂行に必要な情報が入りにくくなる。
- 5. 地域の有力者(町会長など)から睨まれて暮らしにくくなる恐れがある。
- 6. その他
→【具体的に： _____】

Q20 あなたは、これまで組合に待遇等の改善について具体的に相談したことがありますか(現在組合に加入していない方も過去の経験でお答えください)。ある場合、その場所、時間帯はどうでしたか(なお、回答するか否かは自由です)。

- 1. ある。
→【相談した場所(例：執務室)： _____】
→【相談した時間帯(例：昼休み)： _____】
- 2. ない。

Q21 あなたは、自分の納めた組合費がどのように使われているか、ご存じですか。(現在組合に加入していない方も過去の経験でお答えください)。

- 1. 十分な説明を受けている。
- 2. よく知らないが、組合活動に適切に使われているものと思っている。
- 3. よく知らないため、組合活動に適切に使われているかどうか、疑問がある。
- 4. よく知らないが、組合費の使い方に関心はない。

Q22 平成 17 年の職員厚遇問題を受けて、労使関係の適正化が図られましたが、あなたの職場での変化はどのように思いますか(組合加入の有無を問わず全員お答えください)。

1. 市全体としても自分の職場としても適正な関係になり、何の問題もない。
→【以前の問題点: _____】
2. 市全体では適正になったが、自分の職場にはまだ問題が残っている。
→【具体的な問題点: _____】
3. あまり変わっておらず、今も市全体の労使関係には問題がある。
→【具体的な問題点: _____】
4. その他
→【具体的に: _____】

ご回答いただきありがとうございます。

Q 6、7、8、9 について無記名での情報提供をいただける方に関しましては、以下の通報窓口をお願いいたします。

〈通報窓口〉

通報期限：平成 24 年 3 月 15 日(木)迄

郵送の場合

〒100-8222

東京都千代田区丸の内 2-6-1 丸の内パークビルディング

森・濱田松本法律事務所「大阪市通報窓口 弁護士 野村修也」

FAXの場合

「大阪市通報窓口 弁護士 野村修也」

メールの場合