

議会が求めた職員の入れ墨調査を市が実施するについて、調査の必要性および職務命令への服従の必要性を認めつつ、その調査の目的に適合しないとした事例

【文献種別】 判決／大阪地方裁判所
【裁判年月日】 平成27年2月16日
【事件番号】 平成24年（行ウ）第295号
【事件名】 大阪市（入れ墨調査）事件
【裁判結果】 一部認容、一部棄却
【参照法令】 大阪市個人情報保護条例6条
【掲載誌】 裁判所ウェブサイト

LEX/DB 文献番号 25447157

事実の概要

原告は、大阪市が設置する病院の職員（看護師）である。同人が入れ墨の有無等を尋ねる調査に所定の書面で回答しなかったことに対して、同市病院局長は、地方公務員法32条に違反し職務命令違反に当たるとして、同法29条1項1ないし3号ならびに大阪市職員基本条例28条1項および別表11号に基づき、戒告処分をした。

この大阪市職員に対する当局の入れ墨調査は、大阪市立児童福祉施設に勤務する30代の男性職員が、子どもたちに自分の入れ墨を見せ、暴言を吐いたりしたことが市側の調査で判明したにもかかわらず、市が処分せず、公表も見送っていたことを新聞が報じたことに端を発する。その後大阪市の会務規律刷新プロジェクトチームは、職員に対して入れ墨の有無等を調査するとの方針を決定した。本件調査はこの決定を受けたものである。

本件は、原告が上記調査は憲法13条等に違反する違憲・違法な調査であるから、調査に回答するよう命じた職務命令および本件処分も違法であるとして、本件処分の取消し等を求めた事案である。

判決の要旨

（調査の必要性につき）「（被告である大阪市は）あらかじめ同様の問題が生じないように職員の市民等の目に触れる可能性のある部位に関する本件入れ墨情報を把握した上で、入れ墨をしている職員については市民等と接触する機会が多い部署には配置することを避けるという人事配置上の配慮を行うことには合理性があり、……市民等の目の触

れる部分に入れ墨をしているのか否かを各職員についてあらかじめ把握した上で、人事異動で配慮するとの方策を採る必要性があった」。「被告においては部局間の人事異動もあり、……問題が発生した児童福祉施設の職員だけでなく、病院局を含む被告の他の部局の職員についても調査を行う必要性があった」。

「回答を任意にすると、……各職員の本件入れ墨情報を把握した上で、人事配置上の配慮を行うという本件調査の目的を必ずしも達成することができないことになり得るのであるから、回答を義務付けることは合理的な方法である」。

（行政情報収集の目的適合性につき個人情報保護条例6条1号が法令等に基づく場合に差別情報等の収集を許容する趣旨は）「情報の収集について個別具体的な場面における情報の収集について定めた規定であればその趣旨は当てはまるが、……かかる包括的な指揮監督権限の規定及び事務分掌規定を同項1号にいう『法令等』に含めることが、同条2項の趣旨に沿うのかも疑問である」。

（大阪市個人情報保護条例にいう「思想、信条及び宗教に関する個人情報並びに人種、民族、犯罪歴その他社会的差別の原因となるおそれがあると認められる事項に関する個人情報」の収集禁止を解除する要件である第1号「法律・条例に定めがあるとき」という場合は）「個別具体的な場面における情報の収集について定めた規定を意味し、一般人事行政に関する包括的な指揮監督権を定める規定又は事務分掌規定は含まれない」。

（職務命令が違法であることを主張した職員の不服従につき、仮に行政の統一性要請を考慮すべきとしても）「本件職務命令は、各職員を名宛人とする

非訓令的職務命令であり、職務命令の違法を争訟制度で争い得る者は当該職員以外になく、また、職員の権利とも関ることから、懲戒処分に処された職員は、当該懲戒処分的前提とする職務命令が違法であることを主張して懲戒処分の有効性を争うことができる」。

判例の解説

はじめに

本判決は、調査の必要性および職務命令への服従の必要性につき原告の主張を棄却しつつ、反面で、調査の目的適合性につき原告の主張を認容した。これに対して、控訴審である大阪高判平 27・10・15（裁判所ウェブサイト）は、下記のように判断し、控訴人（大阪市）敗訴部分を取り消した。

第1に調査目的につき、原審と同様に、入れ墨についての調査を「明確であり、かつ、正当なもの」とし、第2に、調査の目的適合性につき、原審とは逆に、「上記目的の達成に必要な範囲内で、適正かつ公正な手段により行われた」とした。

さらに第3に職務命令としての正当性につき、「職員が入れ墨をしていることを批判する意見が多数寄せられていたために、市政に対する市民等からの信頼を確保するために控訴人の全職員を対象として調査を実施する必要が生じた」とし、第4に、職務命令への服従について、公務員組織における秩序維持の要請との関係につき、「管理者は、必要があるときに、必要な方法によって補助機関である職員の職務の執行につき積極的に命令し、また、消極的にその義務に違反しないようにあらゆる措置をとることができ、その措置には職員の身分取扱に関する事項について種々の調査を行うことも含まれる」として、原審被告敗訴部分をくつがえした。

なおいちおう控訴審は情報収集権限についても見解を示している。ここでは、「具体的に情報を収集する場合には、個々の具体的事案に応じ、対象となる情報の性質も踏まえた上で、同条例6条1項に基づいて個人情報を取り扱う事務の目的を明確にし、当該明確にされた事務の目的の達成に必要な範囲内で、適正かつ公正な手段により収集しなければならないのであって、職員の個人情報を無限定に収集できるわけではない」とした。

その後第二小決平 28・12・9 は、上告受理申

立を棄却し、本件裁判は終了した。

このように本件は、行政調査活動の目的およびその範囲に関するものである。争点は、第1に、自治体が個人情報を「取得」する際における、その目的とその適合性が、第2に、その取得対象を公務員とする場合に、その目的および範囲が、非公務員とどのようにかわってくるのかが、それぞれ論点となる。そこでは後者につき、「公務員が一つの組織体をなして秩序整然と最良の補佐をなす事を担保する」ことを理由に、個人情報収集の制限を緩和することが許されるのかどうか問題となる。さらにそこでは、住民世論あるいは議会の決定への対応が正当化根拠たりうるのかが問題となる。そして第3に、職員が疑をはさむような職務命令に対する服従義務について問われた。

一 行政の調査権限のあり方とその範囲

行政が個人から「通常必ずしも人に知られない情報」を収集する場合の規律は、いかにあるべきか。この点被控訴人は、控訴審の補充主張において、「本件調査についても、精神的自由に関する人権を含む人権に関わることを踏まえれば、それらの不当な侵害とならないかは、明白かつ現在の危険性基準やLRAの基準等の厳格な基準をもってその制限の許否が論じられるべきであって、……厳格な合理性・正当性が認められるか否か、目的達成に必要最小限の手段であるかどうかを検討されなければならない」としていた。

野村武司は、個人情報を収集するに際して、「①原則としてあらかじめ収集目的（または利用目的）を定めること、②当該目的に照らして必要最少限の個人情報を、③法令等の規定、本人同意、その他の限られた例外を除いて、原則として本人から収集するといった制限を設けている」¹⁾とする。

この点、大阪市個人情報保護条例6条1項も、「事務の目的を明確に」することを求める。それは、個人情報の取扱いにより最終的に達成しようとする目的を明確にすること²⁾を意味する。同時にそれは、個人からの情報収集行為そのものが、個人の「国家からの自由」を制限するものであるとの認識に基づくものであった。

しかしながら本件調査の「目的」については、判決文「前提事実」によると、「人事配置上の配慮を行う観点から、日常生活を行う上で目視可能な部位への入れ墨の有無を把握する」こととされ

るのみである。この点、個人情報を収集するに際して「より重要なことは、当該個人情報に収集を必須とする行政作用そのものへの法令等による規律」³⁾であるとすれば、本件行政調査行為そのものの正当性が問われるのではないか。この点で、本判決の該当部分になお、疑問が残る。

二 〈公務員であること〉と行政調査権

それでは、公務員の服装や容姿が、何らかの意味で「公務員にふさわしくない」と判断されうる場合に、どの程度において〈公務遂行という公共性〉との関係で、任命権者は公務員に対してさらに加重的に報告を強制しうるのであろうか。

1 公務員に対する特別な取扱い

本判決は、「一般人事行政に関する包括的な指揮監督権を定める規定又は事務分掌規定に基づく情報収集の必要性の有無及び取扱方法は、……かかる包括的な指揮監督権限の規定及び事務分掌規定を同項1号にいう『法令等』に含めることが、同条2項の趣旨に沿うのかも疑問」として請求を一部認容したのに対して、控訴審は「補助機関を構成している公務員が一つの組織体をなして秩序整然と最良の補佐をなす事を担保するために認められている権限であるから、管理者は、必要があるときに、必要な方法によって補助機関である職員の職務の執行につき積極的に命令し、また、消極的にその義務に違反しないようあらゆる措置をとることができ」とした。

このような「部分社会または内部的秩序における支配権の行使については、……裁判所の司法審査の対象外である」といわんばかりの⁴⁾、いわゆる特別権力関係論を彷彿とさせる裁判所の認識については、公務員の勤務関係という性質に照らして、「特別の取扱いの必要を導き出す立場での慎重な対応が求められるべきである⁵⁾。

この点、いわゆる日の丸君が代事件・最三小判平19・2・27(民集61巻1号291頁)の反対意見において藤田宙靖裁判官が、『「君が代」の斉唱をめぐる、学校の入学式のような公的儀式的場で、公的機関が、参加者にその意思に反してでも一律に行動すべく強制することに対する否定的評価』といった側面が含まれている可能性があるものであり、また、後者の側面こそが、本件では重要なのではないかとした指摘が想起される。ここで藤田が指摘するのは、公務員であってもなお職務命

令と公務員個人の〈自由の領域〉との抵触があるのではないかということである。

この点について本判決は、「回答しない職員が多数出てくることは容易に予想することができる」ことを理由に報告義務付けを認めた。さらに控訴審は、簡単に「上記目的の達成に必要な範囲内で、適正かつ公正な手段により行われた」とした。しかし仮に法律を根拠にしても、それはあくまでも「基本的人権の公務員に対する保障と両立する限りにおいて認められる」⁶⁾はずである。結局本件の一連の裁判において、〈公務遂行という公共性〉と、個々の職員の自由権との関係が適切に判断されることはなかった。それどころか控訴審は、原告・被控訴人の補充主張を上書きするかたちで、上記判断した。この点強く反対したい。

2 職員の身体に関する情報の収集と「住民世論」

また、本判決は、新聞報道によって「入れ墨」への批判が高まるなかで、その調査活動の正当化根拠を、「市政に対する信用が失墜することのないよう」に、あるいは「その職務を行うに当たっては公務に対する住民の信頼を損なわないように遂行すること」とした大阪市の主張を認めた。

ここでは第1に、「市民からの批判」という、いわば風評への対応として市当局は、「個人の名誉又は信用に関わるプライバシー情報」をただちに収集しうるのか、第2に、仮に収集しうるとしても、そこで回答を躊躇する者に配慮しなくてもいいのか、さらに第3にその回答拒否行為が懲戒処分を正当化しうるのかとの疑問が生じる。

これに対して控訴審は、いちおうではあろうか、「個人情報を取り扱う事務の目的を明確にし、当該明確にされた事務の目的の達成に必要な範囲内で、適正かつ公正な手段により収集しなければならないのであって、職員の個人情報を無限定に収集できるわけではない」とした。これは、この時期の大阪市長のポピュリズム的な権力濫用に対して、裁判所が釘を刺したものと思われる。

それでは、公務員とは、「全体の奉仕者」であることから当然にこのような負担を負わしめられる存在なのか。日本国憲法15条の規定には、「公務員が公務員という身分をもつこと自体を理由として何らかの人権が制約されることを許容する規定は一切含まれて」おらず、「公務員の全体の奉仕者性と公務員に対する基本的人権の保障とは両立しうるものでなければならない」⁷⁾。

いかに議会が市当局に調査を求めたとしても、本来市長段階でこの調査を拒否すべきであった。

三 職務命令に対する服従義務

本件調査は、判決文によると、当初あくまで任意回答とされたのが、その後この職務命令への拒否の結果、戒告処分に至った。本件のようにその正当性が疑われる職務命令は、何らかの制裁を担保してまでも服従させようものなのであろうか。

この点、村上博は、通説的には「訓令的職務命令の場合、重大かつ明白な違法がない限り、公務員の服従義務を肯定し、非訓令的職務命令の場合には、単純な違法があれば、公務員の服従義務は否定されるとされ」、「公益を保護する規範との適合性が問題になる場合は、職務命令に重大または明白な違法がない限り肯定し、公務員を保護する規範との適合性が問題になる場合は、職務命令に単純な違法があれば否定する方向で考える」とする山本隆司の見解を紹介する⁸⁾。さらに下井康史は、これらに加えて、「発令者の意図——適法な訓令であっても、目的違背や他事考慮といった抗弁は承認されるべきであらう——」とする⁹⁾。

このように、本件のような訓令に基づかない職務命令による報告の対象が、個人の入墨というきわめてセンシティブな情報であり、ここでいう正当化根拠である「公益」が住民の世論に基づくものであり、かつそこで収集される情報が適正に用いられるかただちに明らかではない場合には、公務員個々人には、いったんこの命令を拒否し、その拒否に基づいて任命権者が何らかの懲戒をかけてきた時点においてその適法性を司法的に争うことが認められるはずではないかと思われる。

おわりに

本判決は、職員の入墨調査についての目的および必要性を広範に認めつつ、収集行為の目的適合性の部分で厳格に解した。これに対して控訴審は、後者についても職員の情報収集権限を広範に認めた。しかしながら全体として、上記3つの論点のそれぞれについても、本判決および控訴審判決は、十分な検討をしたとはいえない。

すでに検討したように、任命権者が職員の規律を保持するに際して、〈公務遂行という公共性〉と、これに対する「公的機関が、参加者にその意思に反してでも一律に行動すべく強制すること」から

の個々の職員の自由権とを、適切に比較衡量する必要性は存在しないのであろうか。

第一審判決がいうように「包括的な指揮監督権限の規定及び事務分掌規定」を根拠に情報収集行為を行った場合、「(個人情報保護制度が)原則として差別情報等の収集を禁止したことの趣旨が没却される」。少なくとも控訴審判決のような、特別権力関係論を彷彿とさせる認識に基づいて「管理者は、必要があるときに、必要な方法によって補助機関である職員の職務の執行につき積極的に命令し、また、消極的にその義務に違反しないようあらゆる措置をとることができ」と一刀両断するのは、職員個々人の基本的人権に配慮しない法解釈であり、少なくとも日本国憲法に基づく国家においては、許容されえない判断である。

●注

- 1) 野村武司「行政による情報の収集、保管、利用等」磯部力=小早川光郎=芝池義一編『行政法の新構想Ⅱ』(有斐閣、2008年)323頁。なお野村は、この論文において「情報の収集・作成、保管(廃棄を含む)、利用(外部への公表・提供を含む)を『情報管理』と捉えた上で、こうした情報または情報化の影響力を踏まえ、これまでも十分に検討されてこなかった行政と情報管理の法の全体像について素描を試みる。同316頁。
- 2) 『新基本法コンメンタール 情報公開法/個人情報保護法/公文書管理法』(別冊法セ224号、2013年)199頁[石井夏生利]。
- 3) 豊島明子「個人情報保護の制度と訴訟」現代行政法講座編集委員会編『現代行政法講座Ⅳ 自治体争訟・情報公開争訟』(日本評論社、2014年)249頁。
- 4) 室井力「地方公務員の服務と活動」青木宗也=中山和久=室井力『地方財政危機と自治体労働者』(総合労働研究所、1978年)199頁。
- 5) 藤田宙靖『行政法総論』(青林書院、2013年)77頁。
- 6) 『新基本法コンメンタール 地方公務員法』(別冊法セ241号、2016年)8頁[晴山一穂]。
- 7) 同前6~7頁。
- 8) 前掲注6)『新基本法コンメンタール 地方公務員法』156頁[村上博]。また濱西隆男はさらに、「訓令・通達の内容に明白な瑕疵があっても、……所掌事務ないし権限を行使する」ことは、「行政作用法上、内部法関係に係わる『行政組織の階層性原理』が、外部法関係に係わる『法律による行政の原理』に優越する」とする。濱西隆男「行政機関の指揮監督権限と公務員の服務についての覚書」自研88巻5号(2012年)44~48頁。
- 9) 下井康史「公務員法の課題」行政法研究20号(2017年)149頁。