

平成 27 年 3 月 30 日判決言渡

平成 24 年（ワ）第 8227 号 損害賠償請求事件（第一事件）

平成 25 年（ワ）第 3192 号 損害賠償請求事件（第二事件）

主 文

- 1 被告は、原告らに対し、それぞれ 6000 円及びこれに対する平成 24 年 2 月 16 日から支払済みまで年 5 分の割合による金員を支払え。
- 2 原告らのその余の請求をいずれも棄却する。
- 3 訴訟費用は、これを 50 分し、その 1 を被告の負担とし、その余を原告らの負担とする。
- 4 この判決は、1 項に限り、仮に執行することができる。

事 実 及 び 理 由

第 1 請求

1 第 1 事件

被告は、原告 P 1 らに対し、それぞれ 33 万円及びこれに対する平成 24 年 2 月 16 日から支払済みまで年 5 分の割合による金員を支払え。

2 第 2 事件

被告は、原告 P 2 らに対し、それぞれ 33 万円及びこれに対する平成 24 年 2 月 16 日から支払済みまで年 5 分の割合による金員を支払え。

第 2 事案の概要

本件は、被告の職員あるいは職員であった原告らが、被告が第三者チームに委託して実施したアンケート（以下「本件アンケート」という。）は、原告らの思想・良心の自由、政治活動の自由、労働基本権、プライバシー、人格権を侵害するなど違憲・違法なものであるところ、被告の市長が、原告らに対し、職務命令をもって本件アンケートに回答することを命じたことが国家賠償法（以下「国賠法」という。）上違法であるとして、被告に対し、同法 1 条 1 項に基づき、原告らに生じた精神的損害に対する損害賠償金及びこれに対する本

件アンケート実施最終日である平成24年2月16日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求める事案である。

- 1 前提事実（証拠等の掲記のない事実は当事者間に争いがないか弁論の全趣旨により容易に認めることができる。）

- (1) 当事者

- ア 原告らについて

原告らは、被告の職員あるいは職員であった者であり、いずれも、被告の職員で構成される労働組合の組合員あるいは組合員であった者である。

- イ 被告について

被告は、地方公共団体であり、被告の市長は、平成23年12月19日に就任したP3市長である（以下、単に「市長」というときは、P3市長を指す。）。

- (2) 被告が従前実施した労使関係に関するアンケート

- ア 被告は、平成16年から平成17年にかけて、カラ残業、ヤミ年金、ヤミ退職金、ヤミ専従など様々な職員厚遇問題が発覚したことを受けて、大阪市福利厚生制度等改革委員会（以下「改革委員会」という。）を設けた。

改革委員会は、職員に対する福利厚生の厚遇問題の解明と是正策の提案（平成17年4月1日付け第1次報告）、監理団体の福利厚生のあり方、互助組合・健康保険組合のあり方等についての調査・是正策の提案（平成17年6月10日付け第2次報告）、職員OB団体への利益・権益供与の問題についての調査と是正策の提案（平成17年9月21日付け第3次報告）、職員OBの民間企業等への再就職の実態に関する調査報告（平成18年3月2日付け第4次報告）を行い、平成18年5月26日付け第5次報告において、労使関係の健全化について、職員団体及び労働組合との交渉等に関するガイドライン案を提示するとともに、全職員を対象とする定期的なアンケートの実施を提言するなど数次の報告を行った。

(以上, 乙 3, 11)

イ 被告は, 平成 18 年 3 月, 全職員を対象に, 労使関係についてのアンケート調査を実施した。同アンケートにおける有効回答数は 1132 件であり (対象職員数 4 万 4027 名), 労使関係に問題がないとする意見が 79 件, 問題があるとする意見が 82 件であった。

また, 平成 18 年 10 月に実施された労使関係についてのアンケート調査における有効回答数は 642 件であり (対象職員数 5 万 3262 名), 労使関係に問題がないとする意見が 34 件で, 問題があるとする意見が 29 件であった (以下, これらのアンケートを総称して「平成 18 年アンケート」という。)。

(以上, 乙 3, 11)

(3) 本件アンケートの内容等

平成 24 年 2 月 10 日から同月 16 日にかけて実施された本件アンケートは, 設問項目 1 から 22 までで構成されており (以下, 設問については, 別紙主張整理表の「番号欄」記載のとおり「Q1」などと略称する。), 各設問における質問内容及び回答方法は, 別紙主張整理表の「アンケートの内容」欄記載のとおりである。

なお, 本件アンケートのうち, Q6 から Q9 までの一部, Q16 の一部, Q17 ないし Q20 の全部については任意回答であることが明記されており, Q15 は質問自体が自由回答となっている。他方, Q1 ないし Q5, Q7, Q8, Q10 ないし Q12 まで, Q14 及び Q22 は必ず回答しないと本件アンケートを終了することができない仕組みとなっていた。

(以上, 甲 1 の 3)

(4) 本件アンケートの実施に至る経緯等

ア P4 (以下「P4 特別顧問」という。) の特別顧問就任等について

(ア) P4 特別顧問は, 商法を専門とする P5 大学法科大学院の教授である

とともに、弁護士資格を有している。

P 4 特別顧問は、金融庁・法令等遵守調査室長，厚生労働省・年金記録問題に関する特別チーム室長，P 6 事故調査委員等の公職を歴任しており，平成 22 年 7 月に日本弁護士連合会が策定した「企業等不祥事における第三者委員会ガイドライン」（以下「日弁連ガイドライン」という。）の起草メンバーも務めた。

（以上，乙 1 の 1・2，53 の 1）

（イ）P 4 特別顧問は，平成 24 年 1 月 10 日，被告の特別顧問であった P 7（以下「P 7 特別顧問」という。）から，被告の職員による違法行為等が発生する原因について，同年 3 月末までに第三者調査を行うことを依頼されるとともに，市長からも，短時間の電話で同調査を依頼された。

なお，P 7 特別顧問は，政策コンサルティングを主たる業とする株式会社 P 8 の代表取締役であり，平成 23 年 12 月 27 日に，市長から，特別顧問を委嘱されていた。

（以上，乙 27，53 の 1）

（ウ）P 4 特別顧問は，平成 24 年 1 月 12 日，「大阪市特別顧問及び特別参与の設置等に関する要綱」（以下「特別顧問設置要綱」という。）に基づき，市長から，特別顧問を委嘱された。

特別顧問設置要綱は，平成 23 年 12 月 22 日から施行されたものであり，①特別顧問は，市長又はその指示を受けた者に対し，政策的又は専門的事項に関し，指導又は助言（以下「助言等」という。）を行い，また，特別参与は，所属長又はその指示を受けた者に対し，政策的又は専門的事項に関し，助言等を行うとともに，政策形成に参画すること，②特別顧問は市長から，特別参与は所属長から，それぞれ委嘱され，職員の身分を有しないこと，③特別顧問及び特別参与は，対面での助言等を行った場合等に，これに要した時間に応じた謝礼を支給されること，

④特別顧問及び特別参与は守秘義務を負うことなどを規定している。

(以上、乙4、53の1)

(エ) 市長は、平成24年1月21日、全局長及び全区長に対し、「特別顧問は僕の身代わりです。そして特別参与は特別顧問の補助機関。特別顧問や特別参与は、僕の代わりに担当部局や担当者にヒアリングや調査をやります。アポイントなしの調査を含めて全てに従って下さい。拒否は僕に対しても拒めるものだけです。特別顧問や特別参与への協力拒否は、僕への拒否です。組織の隅々にまでこのことを徹底させて下さい」と記載したメールを送信した(甲33の8)。

イ P4特別顧問による本件アンケート作成等について

(ア) P4特別顧問は、平成24年2月4日から同月5日にかけて、本件アンケートの原案を一人で作成し、P7特別顧問及び同月1日に特別参与に任命されていたP9弁護士(以下「P9特別参与」という。)の意見を聴いた上で、同月8日に本件アンケートを完成させた。

なお、本件アンケートが完成して実施された時点においては、被告における違法行為等に関する第三者調査を行うチーム(以下「本件調査チーム」という。)は、代表であるP4特別顧問に加え、P7特別顧問及びP9特別参与の3名で構成されていた。

(以上、乙3、27、53の1)

(イ) 被告の総務局人事部人事課(当時。以下「人事課」という。)の担当者(人事課長、同課長代理、同係長及び同係員を含む。以下「人事課担当者」という。)は、平成24年2月8日、P4特別顧問から、本件アンケートの実施について知らされるとともに、各部局の人事担当部署において、その配布及び回収を実施するよう指示された。

(乙54、55、証人P10)

ウ 本件アンケートに関する職務命令等について

(ア) P 4 特別顧問は、本件アンケートへの回答を職務命令により義務付けるため、本件調査チームにおいて、平成24年2月9日付けで、下記1の内容の市長から各職員宛ての「アンケート調査について」と題する文書（以下「職員宛て市長メッセージ」という。）、及び下記2の内容の市長から各所属長宛ての「アンケート調査の実施について」と題する文書（以下「所属長宛て市長メッセージ」といい、職員宛て市長メッセージと併せて「市長メッセージ」という。）を作成させた。

(甲1の2，乙53の1，61)

記

1（職員宛て市長メッセージ）

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、P 4・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、P 4 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、P 4 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。

2（所属長宛て市長メッセージ）

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、P 4・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、P 4 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。

以下の対応をよろしくお願いします。

- 1）各所属長におかれては、P 4 特別顧問からの指示に基づき、調査票の配布、回収等を行ってください。
- 2）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うることを含め、職員への周知徹底をお願いします。

- 3）調査票の記載内容を、記載した職員以外の職員（P 4 特別顧問が個別に示した特別チームを除く）が見ることは厳禁します。

調査票の回収は、庁内ポータルを通じて、または、紙の場合は封筒に封印して行いますが、その過程で、記載内容が漏れることが絶対にないようにしてください。

(イ) P 4 特別顧問は、平成 2 4 年 2 月 9 日正午頃、市長に対し、市長メッセージ及び本件アンケートの各設問を記載した用紙（以下「本件アンケート用紙」という。）を示し、本件アンケートを実施することを伝えるとともに、その回答を義務付ける職務命令の発令を依頼した（以下、本件アンケートの作成及び上記職務命令発出の依頼を「本件アンケートの作成等」という。）。市長は、上記依頼に応じ、市長メッセージに署名し、職務命令を発令した。

（以上、甲 1 の 2，乙 5 3 の 1，6 1）

(ウ) 人事課担当者は、平成 2 4 年 2 月 9 日午後 1 時頃、P 7 特別顧問から、市長が署名した市長メッセージ及び本件アンケート用紙を受領し、本件アンケートを実施するよう指示された。そして、人事課の係員において、被告の総務局長（以下、単に「総務局長」という。）から市長部局の各所属長宛ての「労使関係に関する職員のアンケート調査について（依頼）」と題する文書、及び市長から各任命権者（交通局長等）宛ての「労使関係に関する職員アンケート調査について（依頼）」と題する文書（以下、両文書を併せて「本件アンケート依頼文書」という。）を起案し、人事課担当係長、同課担当課長代理及び同課長が順次決裁し、同日午後 4 時頃、各部局の人事担当課長に対し、本件アンケート依頼文書を配布した。

総務局長は、各所属長宛ての上記文書を発出することにより、市長部局の各所属長に対し、本件アンケートの実施への協力を依頼した。

本件アンケート依頼文書は、市長メッセージ及び本件アンケート用紙を別添し、「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します」と記載され、同調査について、「調査内容」を本件アンケート用紙記載のとおりとし、

「調査対象」を「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）」とし、「調査期間」を「平成２４年２月１０日（金）～１６日（木）」とし、「調査実施の職員周知及び調査方法」について、各所属長宛ての文書では、人事課から各職員の個人アドレス宛てに調査依頼を送付し、庁内ポータル上のアンケートサイト（以下「本件アンケートサイト」という。）を使用して回答及び集計を行うこととし、各任命権者宛ての文書では、本件アンケート用紙を各職員に配布して、各職員が封印した本件アンケート用紙入りの封筒を取りまとめて人事課に提出し、業者委託して集計することとされていた。

（以上、甲１の１，乙５４，５５，６１，証人Ｐ１０）

エ 本件アンケートの実施について

人事課担当者は、平成２４年２月１０日、市長部局の各職員に対し、「労使関係に関する職員アンケート調査について」という件名で、職員宛て市長メッセージのＰＤＦファイル及び「アンケートの回答手順」と題する文書ファイルが添付され、本文に下記内容が記載された電子メールを送信して、本件アンケートの実施を周知した（甲３，１４）。

記

労使関係の適正化を図る取組みとして、庁内ポータルアンケートサイトにより、記名式のアンケート調査を行います。

このアンケートについての市長メッセージを添付しておりますので、必ずご覧頂きますようお願いいたします。

なお、市長メッセージのとおり、この調査は任意によるものではなく、市長の業務命令として行いますので、必ず回答するようにしてください。また、真実を正確に回答しない場合には処分の対象となりえます。

調査方法 庁内ポータルアンケートサイト

回答方法については、添付ファイルを参考にしてください。

回答期間 平成24年2月10日（金）～16日（木）

オ 本件アンケートの回収・保管方法等について

本件アンケートは、原則として、本件アンケートサイトを通じて行われ（一部の部局については、庁内ポータルサイトにアクセスすることができるパソコンの台数が少ないなどの理由により、アンケート用紙で実施された。）、本件アンケートサイトで実施されたものについては、平成24年2月16日、回答データが被告のサーバーからDVDに移行され、本件調査チームが同DVDを保管していた。また、アンケート用紙で実施されたものについては、各職員が封筒に封入したものが集められ、本件調査チームが全ての封筒を保管していた。（以上、乙53の1）

(5) 本件アンケートに関する救済の申立て等

P11連合会（以下「P11」という。）、P12労働組合（以下「P12」という。）、P13労働組合（以下「P13」という。）及びP14労働組合は、大阪府労働委員会（以下「府労委」という。）に対し、本件アンケートの実施が支配介入の不当労働行為（労働組合法（以下「労組法」という。）7条3号）に該当すると主張し、平成24年2月13日、救済及び審査の実行確保の措置を求める申立てを行った。

府労委は、同月22日、被告に対し、審査の実行確保の措置として、府労委がP11らによる救済の申立ての当否について判断するまでの間、本件アンケートの続行を差し控えることを勧告した。

（以上、甲9）

(6) 本件調査チームによる調査報告書の作成及び本件アンケートの回答の廃棄等

ア 本件調査チームは、前記(5)のとおり、救済及び審査の実効確保の措置の申立てがされたことを受け、平成24年2月17日、当面の間、本件アンケートの開封及び集計作業を凍結することとした旨を公表した(乙5)。

イ 本件調査チームは、平成24年3月1日、「大阪市役所で発見された違法ないし不適正行為について(調査中間報告)」を作成した(乙2)。

ウ 本件調査チーム(代表であるP4特別顧問、P7特別顧問及び特別参与13名の合計15名で構成)は、平成24年4月2日、「大阪市政における違法行為等に関する調査報告」(以下「本件調査報告書」という。)を完成させた。

本件調査報告書には、本件アンケートを実施する契機となった被告における違法行為等の内容、本件調査チームが本件アンケートを実施したこと、被告が過去に実施した労使関係の実態に関するアンケートの回答率が低かったため、職務命令により本件アンケートに回答することを命じたことなどが記載されている。

(以上、乙3)

エ P4特別顧問は、本件調査報告書が完成し、被告の特別顧問としての任期が平成24年4月9日に終了することから、同月6日、複数の労働組合の役員等の立会いの下で、本件アンケートの回答用紙及び回答データの入ったDVDについて、全て未開封のままシュレッダーにかけるなどして廃棄した。(乙7の1ないし5、53の1)

(7) 府労委による救済命令等

ア 府労委は、平成25年3月25日、本件アンケートの実施主体は被告であり、被告が本件アンケートを実施したことはP11らに対する支配介入の不当労働行為に該当すると判断して、被告に対し、「当市が平成24年

2月9日付け『労使関係に関する職員アンケート調査』を実施したことは、大阪府労働委員会において、労働組合法第7条第3号に該当する不当労働行為であると認められました。今後、このような行為を繰り返さないようにいたします」と記載した文書をP11らに交付することを命じる内容の救済命令（以下「本件救済命令」という。）を発した。（甲15）

イ 被告は、本件救済命令を不服として、平成25年4月8日、中央労働委員会（以下「中労委」という。）に対し、再審査の申立てをした（甲38）。

ウ 中労委は、平成26年6月4日、府労委と同様に判断して、上記再審査の申立てを棄却する旨の命令をした（甲38）。

被告は、中労委による上記命令の取消しの訴えを提起しようとしたが、被告の議会（以下「市会」という。）において、同訴え提起についての議案が否決されたため、本件救済命令は確定した。これを受けて、市長は、本件救済命令を履行した。

2 争点

本件の主な争点は、①本件アンケートが、原告らの思想・良心の自由、政治活動の自由、労働基本権、プライバシー、人格権を侵害するものであり、被告が国賠法上の責任を負うか（争点1）、②原告らの損害の有無及び額（争点2）である。

3 争点に関する当事者の主張

(1) 争点1（本件アンケートが、原告らの思想・良心の自由、政治活動の自由、労働基本権、プライバシー、人格権を侵害するものであり、被告が国賠法上の責任を負うか）に関する当事者の主張
（原告らの主張）

ア 主張の概要

本件アンケートは、原告らの思想・良心の自由（憲法19条）、政治活

動の自由（憲法 21 条），労働基本権（憲法 28 条），プライバシー権（憲法 13 条）及び人格権（憲法 13 条）を侵害する正に思想調査というべきものである。

市長の職務命令に基づく本件アンケートの実施は，国賠法 1 条 1 項にいう「公権力の行使」に当たり，市長及び市の補助機関である幹部職員（以下「市長ら」という。）は，故意（少なくとも過失）をもって上記行為を行った。

イ 本件アンケートの違憲・違法性について

（ア）本件アンケートの実施主体について

本件アンケートは，市長の職務命令によって，職員に回答が強制されたものであり，その実施の方法や内容について，市長の指示の下，総務部の職員や補助機関である特別顧問らが企画・立案し，職員らによって周知・配付・回収されたのであるから，被告が実施したものである。被告は，P 4 特別顧問が本件アンケートを独立・中立の第三者的立場から実施したものであるなどと主張するが，事実と反する。

a 市長は，就任直後から，自らの掲げる政策の実現を図るため，職員団体・労働組合を敵視し，その活動を弱体化させようとして，庁舎内にある組合事務所の明渡しを求めるなど，執拗に攻撃を加えた。P 4 特別顧問が作成したとされる質問事項にも，委託（委嘱）した側である市長の意向が色濃く反映されている。

市長が幹部職員に宛てて年末年始に発信したメールには，組合による政治活動（とりわけ庁舎内における政治活動），人事への関与などの組合活動が問題視されており，質問項目には，これらの組合活動への関与や見聞きした事実を職員に問うものとなっている。

市長は，平成 24 年 2 月 6 日に，幹部職員に宛てたメールにおいて，P 4 特別顧問に調査を依頼する意向を明らかにしており，同顧問が作

成した質問項目が市長の意向を反映したものであることは明白である。

- b 市長は、当初から組合是正について、P 7 特別顧問らの助言等を求めるとともに、その調査の実働として総務局付 6 名の職員を充てたり、関係する部局に、P 7 特別顧問の指示に従うよう徹底しており、その後も、総務局に対し、組合適正化等の条例を制定するための実態調査を全庁を挙げて実施するよう指示し、その協力を P 4 特別顧問に求めて、徹底した調査を行う方針を明らかにしていた。平成 24 年 1 月 27 日の市会財政総務委員会でも、P 4 特別顧問ら「特別顧問のチーム」が実施している労使関係の実態調査について、総務局も一緒になって、全庁を挙げて実施すると答弁しているとおおり、総務局による調査と、P 7 特別顧問、P 4 特別顧問らによる調査とは、一体のものとして取り組まれていたことは明らかであり、かかる実態調査の一環として行われた本件アンケートもまた、総務局が P 4 特別顧問らと一体のものとしてなされたものというべきである。

また、市長が各所属長や各職員に宛てて、本件アンケートへの回答が職務命令であることを明らかにした自署による文書を作成して、これを各職員に交付したり、総務局長から各任命権者や各所属長宛に、回答や回収を周知徹底する依頼文書を送付したり、職員の回答の有無を把握させるなどして、各部課において、各職員に本件アンケートに回答させて、回収することを徹底していた。

- c 特別顧問とは、「政策的又は専門的事項に関し、指導又は助言を行う者」をいうのであり、被告が P 4 特別顧問を委嘱したのは、組合適正化等について指導・助言を得るためであるから、当初から、P 4 特別顧問は第三者的な立場になかった。

被告は、本件アンケートを実施して各方面から批判を浴びるようになってから、P 4 特別顧問による調査があたかも中立、第三者的な立

場から行われたかのように装うべく、「第三者チーム」なる呼称を用いるようになったが、それまでは、「特別顧問のチーム」と称していたのであって、このことから明らかなとおり、中立、第三者的な立場として実施する意識など全くなかった。

(イ) 本件アンケートの設問内容

a 本件アンケートの各設問は、原告らの思想・良心の自由、政治活動の自由、労働基本権、プライバシー権及び人格権を侵害する。

(a) 思想及び良心の自由の保障は、その本質に鑑みて絶対的なものとされており、公共の福祉による制限は認められない。そして、この思想及び良心の自由の保障内容の一つとして、自己の思想及び良心の表明を強制されない自由、すなわち沈黙の自由が認められている。人間のものの考え方や見方は、人間の人格の最も基本的な要素であるから、これを理由にして不利益を受けることがないように、表明を強制すること自体を禁止しなければならない。

(b) 地方公務員法（以下「地公法」という。）上一定の制限はあるものの、原則として地方公務員に対しても政治活動の自由が保障されており、憲法上の重要な権利の保障を受けていることは変わりがない。

本件調査は、合法的な政治活動まで問題視し、原告らを含む被告の職員の政治活動の自由を萎縮させた。

(c) プライバシー権は、自己情報コントロール権として把握されるべきであり、その保護の対象となる自己に関する個人情報の収集・取得、保有・利用、開示・提供等のあらゆる場面において保障されるべきである。そして、憲法13条が個人の尊重原理を定め、個人の人格的生存に不可欠な権利・自由を保障しているという趣旨に照らせば、プライバシー権の保護範囲は、少なくとも、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に及ぶと解すべきである。

(d) 原告らにその組合活動に対する姿勢・認識，参加の経緯，組合活動の内容，組合活動に関連した人的関係についての表明を処分の威嚇をもって迫るものとなっている点で，原告らの組合活動の自由を直接に侵害するものである。

(e) 職場は単に生活の糧を得る場所などではなく，人間にとって家庭とともに，その生活の基礎となる場所である。したがって，職場における自由な人間関係を形成することが妨げられるということは，人間にとって最も基本的な，愛，友情及び信頼の関係にとって不可欠の生活環境の充足が妨げられるということにほかならない。職場における自由な人間関係を形成する自由は，正に人格的利益の核心をなすものといえ，憲法 13 条により保障される人格権の一つとして保障されなければならない。本件アンケートは，この職場における自由な人間関係を形成する自由を侵害するものにほかならない。

(f) 各設問が原告らの各権利を侵害する理由の要旨については，別紙 2 主張整理表の，「権利侵害の内容」，「原告」欄記載のとおりである。

b 本件で問題となる権利が憲法上の権利であり，一人の人間が，その人格的自立性を確立していく上で必要不可欠の基本的権利であることからすれば，その権利侵害の有無の判断は，単なる利益衡量（比例原則）に基づく合理性審査基準であってはならず，より厳格な目的審査の検討を要し，手段においても必要最小限度の必要性・相当性を要求する審査基準を用いるべきである。そして，その厳格な審査基準の適用を巡っては，対象となる国民が公務員であるという一事をもって安易に緩められるべきものではない。

(ウ) 本件アンケートの必要性・相当性

本件アンケートは、勤務時間や勤務場所の内外、職務上の関係の有無等を全く度外視して、一般的に被告の職員の組合活動、政治活動の意思・傾向・内容の告白を強制しているが、このような調査について、必要性・相当性が認められると解される余地は全くない。

被告は、本件アンケートに際して、「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」たことを問題視し、具体的な不祥事として、P 15 勤務の職員による殺人未遂事件の発生、実質的なヤミ専従と勤務時間内の選挙活動などを挙げ、不祥事が多発する背景には、職員の採用や昇任に対する組合役員の不当な関与や組合に対するヤミの便宜供与等の蔓延によって、職場の規律が緩み、モラルハザードが生じていることが一因となっていると結論付けて本件アンケートを実施したと述べる。しかしながら、個々の不祥事や職務専念義務違反については、個別の調査や聞き取りなどにより対処すれば足りるのであって、適法行為も含め網羅的に職員の行動内容の告白を強制する必要性も相当性も存在しないことは明白というべきである。

各設問について必要性・相当性がないことは、別紙2主張整理表の、「必要性・相当性」、「原告」欄記載のとおりである。

ウ 国賠法上の違法性について

本件アンケートを実施するにあたって、市長らは、それが日本国憲法を頂点とする我が国の法令に違反するものでないか否かに十分留意しつつ、対象となる職員の基本的人権を違法に侵害することのないように配慮すべき職務上の注意義務が存在する。それにもかかわらず、市長らは、その職務上尽くすべき注意義務に違反し、あえて違憲・違法な本件アンケートを、市長名で断行し、幹部職員もその実施に向けて職務執行を行っていった。

市長らは、本件アンケートを実施する際に、平成24年2月9日の所属

長会で市長自らその実施を周知徹底しており、その上で、P 4 特別顧問らが作成した質問項目が自ら求めていたとおりのものであることを十分に把握していた。

仮に、故意がない場合であっても、少なくとも職務上の義務を職員に課すにあたってその内容を知っておくべきだったのであり、知らずに調査を実施する行為それ自体、これら行為者に重大な過失が存在することは明白である。

(被告の主張)

ア 主張の概要

本件アンケートの項目には、何ら違法性が存しない。

また、仮に、本件アンケートの項目に何らかの問題があったとしても、被告は、それに一切関与していないため、いかなる意味においても権利侵害に対する故意は存在せず、本件アンケートへの回答を職務命令をもって義務付けたことについても過失がない。

イ 本件アンケートの違憲・違法性について

(ア) 本件アンケートの実施主体について

a 本件アンケートについては、実質的にも対外的にも、終始、P 4 特別顧問が率いる本件調査チームが実施したものであり、その実施方法、態様、項目内容のいずれをとっても、被告が主体であると認定すればおよそ説明がつかない。

本件調査チームは、特別顧問、特別参与として守秘義務を負っており、被告と情報を共有したなどの事実は一切ない。

とりわけ、本件アンケートは、労働組合の活動を含む労使関係、さらには、公務員の政治活動等が対象の一つとなっており、被告自らが実施すれば、「公権力の行使」となる可能性が否定できない。このようなリスクを回避するために、専門性・独立性を有した第三者に調査

を委託したわけであり，調査を委託した趣旨・目的に関する被告の主張に不合理な点はない。調査の方法についても，日弁連ガイドラインに沿っており，違法とされる点はない。

- b 第三者委員会が企業の不祥事を調査するにおいて，調査の実施に際して，当該企業が何らかの協力をする事は，いわば当然であり，日弁連ガイドラインにおいても想定されている。

確かに，総務局長名義の依頼文書，市長名義の文書，総務局人事部人事課作成のメールをみれば，総務局長名や市長名で，本件アンケートを実施するかのような文言となっているが，これは，本件調査チームからその実施日当日になって，事情を正確に聞かされていない人事課の一担当者が起案したものであり，当時の実態調査の迅速性，緊急性をも踏まえると，かかる書面の体裁をもって，被告を本件アンケートの主体と認めることはできない。

- c 実際，昨今，国又は地方公共団体における不祥事等について，民間人を特別顧問等に任命し，第三者調査を委嘱するケースが増加しているが，これは，国又は地方公共団体がその職員等に対して直接的に内部調査を行うと，当該職員等の憲法上の権利を直接侵害してしまい，十分な調査が行えない可能性があるためであり，本件アンケートも，このような第三者調査として行われたものである。もしも，このような調査が，常に国又は地方公共団体自身による調査と同視されることになってしまえば，国又は地方公共団体における不祥事等については，第三者調査はおよそ実施し得ないことになってしまうが，これは国民・市民にとって不幸な事態である。

(イ) 本件アンケートの設問内容

本件アンケートの内容項目に何らの違法性がないことは，別紙2主張整理表の「権利侵害の内容」，「被告」欄記載のとおりである。

なお、P 4 特別顧問は、本件アンケートが第三者調査であることを前提として作成したものであり、仮に、国又は地方公共団体が行うものとしてアンケートの作成を依頼されていたならば、そのような前提で憲法上の権利を考慮した質問事項を作成していた。

(ウ) 本件アンケートの必要性・相当性

- a 市長が就任する前後に、(a) P 1 5 勤務の職員が殺人未遂の被疑事実で逮捕、(b) 交通局中津営業所において、組合幹部たるバス運転手 2 名について、通常の乗務ダイヤではなく、非乗務日を作り出し、その非乗務日の勤務時間内に市長選の報告集会に参加する目的で職場を離れたこと（実質的ヤミ専従）、(c) 市バスの守口営業所における実質的ヤミ専従及び勤務時間内組合活動の存在、(d) 交通局の職員 1 名が勤務時間内に組合の会議に出席、(e) 職員の机に「選挙活動」とのラベルを貼った引き出しが存在し、選挙活動の書類が保管されている、(f) 事務所の公用電話が選挙活動に使用されている、(g) 組合役員が選挙のお礼のために営業所を勤務時間内に訪問している、(h) 労働組合の組合員が、人事に不当に介入しているなどの被告職員による違法ないしは不適切な行為が指摘されるに至った。

本件アンケートは、市長の意図からすれば、これまでの歪んだ労使関係を改善し、かつての労使関係において好ましくないものがあればそれを排除するために、正しい労使関係は何かを一つ一つ検証しながら、正しい労使関係を構築していこうというものであり、原告らが主張する、労働組合に対する攻撃などとは全く異なる正当な目的によるものである。

- b 本件調査チームが処分を求める可能性があるとするれば、それは飽くまで調査を妨害、混乱させる明白な悪意の下で、物理的な妨害が大々的に行われた場合に限られるというのが常識的な解釈であり（現に、

本件調査チームには妨害行為をにおわせる内部通報もあったようである。），かかる業務妨害的な回答を排除するため，処分の対象とし得ることを示唆するのは，目的において正当性を有する。

c (a) 本件アンケートの実施に当たって本件職務命令が発出されているところ，第三者委員会が行う調査が法的な強制力をもたない任意調査であるため，企業等の全面的な協力が不可欠であるという問題意識から，第三者委員会が，企業等に対し，従業員等に対して同委員会による調査に対する優先的な協力を業務として命令することを要求することが日弁連ガイドラインでも規定されている。被告が，調査の実効性確保のため，本件調査チームの要請に基づいて職務命令という形をとったことは，外部の第三者による調査としては一般的な手法であり，正当かつ合理的である。

(b) 本件調査チームによると，本件アンケートの実施に対し，「畏を仕掛ける動きがある」との内部通報があり，そのままでは全く項目に回答しなかったり，殊更に虚偽を述べたりして本件アンケートの実効性を妨害する動きがあることが危惧された。現に，本件調査チームによる各種実態調査に対して，労働組合の一部の組合員は，重要な書類を廃棄しようとするなど，非協力的な対応をとっており，かかる危惧・推測は十分に現実的なものといえた。

(c) 過去に，被告の職員に対するアンケートが2度行われていたが，その回収率は2.6%，1.2%と極めて低く，強制力を持たない本件調査チームによる本件アンケートはこれらよりも低い回収率になることが危惧され，現にボイコットの動きすらあったが，仮に，本件アンケートの回収率が1ないし2%の低率になっては，全く実のある調査結果が期待できなかった。

ウ 国賠法上の違法性

(ア) 被告は、公務員の不祥事調査の専門家であり弁護士である P 4 特別顧問に実態調査を依頼していたのであり、違法な調査がされるはずがないと考えていたことから、事前に本件アンケートの内容を確認すべきと考える予見可能性がない。

また、第三者調査という枠組み上、調査内容を事前に確認することが想定されていなかったし、その物理的時間もなかったため、本件アンケートを一時停止する結果回避可能性もない。仮に、確認する機会があったとしても、P 4 特別顧問がそれを許さなかったため、やはり事前に確認することはできなかった。

(イ) 本件アンケートに関しては、市長としては、不祥事調査の専門家に調査を委託したことで、本来負うべき注意義務は果たされているというべきである。前記(ア)のとおり、被告は、事実として本件アンケートの内容を知らなかったし、知っておくべき根拠も特にないのであるから、そもそも事前に内容を確認するという動機付けが生じる余地はなかった。

本件アンケートについて、内容を確認せずに本件職務命令を発したことが問題であるとするのであれば、その項目を確認すべき義務が観念できない以上、職務命令の発令自体を問題視することもできない。

(2) 争点 2 (原告らが被った損害の有無及びその額) に関する当事者の主張
(原告らの主張)

原告らは、自らの内心に土足で踏み込まれ、本件アンケートに回答すべきか否かの苦悩と葛藤を余儀なくされたのである。回答してしまった原告らは回答してしまったことへの苦悩と後悔の念を抱くこととなり、回答を拒否した原告らも、回答拒否を決断するまでに苦悩と葛藤に直面し、また、回答を拒否することによる処分、昇進や人事異動での不利益等を覚悟せざるを得なかった。

このように、原告らは、本件アンケートの実施により耐え難い精神的苦痛を受けたのであり、その額を金銭に換算すると原告一人当たり30万円を下らず、弁護士費用は少なくとも3万円が認められるべきである。

(被告の主張)

本件アンケートが、「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」、「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」という説明の上で、実施されていることから、通常人がこれを読めば、原告らが主張するような精神的苦痛が生じないことは明らかである。

また、本件調査チームは、平成23年4月6日、被告の職員立会いの下、本件アンケートの結果を全て廃棄しているから、既に原告らの権利が侵害される具体的なおそれもなく、損害は生じていない。

第3 当裁判所の判断

1 認定事実

前提事実のほか、後掲の各証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

(1) 市長就任前後における被告職員による不適切ないし違法な行為

ア 被告の職員について、平成19年度から平成23年度途中までの約5年間に於いて、違法薬物に係る懲戒処分等が11件、傷害・暴行等に係る懲戒処分等が29件、窃盗に係る懲戒処分等が32件存在した（乙2，3）。

イ 平成▲年▲月▲日、P16局の職員が覚せい剤取締法違反（使用）の被疑事実で逮捕された。これを受けて、P16局が同年9月、市営地下鉄及び市バスの全乗務員を対象とする薬物検査を実施したところ、職員2名から陽性反応が検出された。

(以上、乙42，43)

ウ 平成▲年▲月▲日，P 1 7 局の職員が覚せい剤取締法違反（所持）の被疑事実で逮捕された（乙 4 4）。

エ 平成▲年▲月▲日，P 1 8 局の職員が女性の背中を包丁で刺すという殺人未遂の被疑事実で逮捕された（乙 4 5）。

オ 平成 2 3 年 1 2 月 2 6 日に開催された市会交通水道委員会において，市会議員から，①市バスの営業所に勤務する P 1 3 の役員が，通常の乗務ダイヤではなく，営業所車両出入口の安全対策業務等に従事することとして非乗務日を作り出し，当該非乗務日の勤務時間内に市長選の報告集会に参加する目的で職場を離れたこと，②同年 1 1 月 2 7 日に実施された被告市長選挙に関連して，P 1 9 前市長の推薦人紹介カードが市庁舎内で勤務時間内に配布されていたことなどの指摘があり，交通局は，いずれの事実も認めて謝罪した。

(2) 市長の労働組合に対する方針の表明

ア 市長は，同日，市役所内にある労働組合の事務所に退去を求めるなど，労働組合に認めてきた便宜供与を認めないこと，市庁舎内での組合活動については一切認めないこと，ヤミ専従について調査することなどの考えを示した（乙 3，2 2 の 1，3 3）。

イ 市長は，平成 2 3 年 1 2 月 3 0 日，全局長，全区長，P 7 特別顧問及び P 2 0 教授らに対し，①午後 2 時 5 9 分頃，労働組合が政治活動を行っているところ，現行法上認められる政治活動は否定しないが，公金を投入することは止める，庁舎内で政治活動をすることは認めないので，労働組合の事務所の退去手続を直ちに始めることなどを内容とするメールを，②午後 3 時 3 0 分頃，外部顧問を始め，大規模に体制を整えて，年明けには実態調査に入るので，職員に対し，できるだけ早く不適切な関係を告白するよう伝えることなどを内容とするメールを，③午後 7 時 4 7 分頃，組織を挙げて労働組合の適正化に取り組まなければならないこと，年明けに調査

チームを立ち上げて、「組合適正化プログラム」を打ち立てることなどを内容とするメールを、それぞれ送信した。

(甲 24, 33 の 2・3)。

ウ 市長は、平成 23 年 12 月 31 日午後 11 時 22 分頃、全局長、全区長、P7 特別顧問及び P20 教授らに対し、不適切事例が後を絶たない労働組合との間のルール化が必要であるとして、P7 特別顧問らが中心になって「対組合関係適正化条例」の案を作成するよう依頼する内容のメールを送信した(甲 33 の 4)。

P7 特別顧問は、市長の上記依頼を受け、平成 24 年以降、職員基本条例案、労使関係条例案、職員の政治的行為の制限に関する条例案等の検討・作成等を行った(乙 62)。

エ 市長は、平成 24 年 1 月 4 日、被告の職員に対する年頭挨拶において、労働組合との関係について早々に実態調査を行いながら問題を明らかにし、適正化を進めていくつもりであることなどを明らかにした。

(乙 58)

(3) P4 特別顧問の特別顧問就任等

ア (ア) 市長は、平成 24 年 1 月 11 日、市会定例会において、「大阪市役所の労働組合はどうですか。トップである僕を徹底的に落としにかかったということでもありますので、これは政治に足を踏み込んだら、それは政治的リスクを負うのは当たり前ですよ」、「通常の労働組合の労使活動は守っていきますけれども、社長人事に口を出すような、そういう労働組合は、これはもはや労働組合ではありません。立派な政治団体です。ですから、政治団体としてしっかり扱っていくというのは当然のことでありまして、これから実態調査を徹底的に行いまして、その適正化に努めていく。政治団体として僕は対処していきたいというふうに思っております」、「カラ残業や、その他便宜供与。総務局

にきのうですか、全庁を挙げての実態調査の指示を出しまして、それから外部の特別顧問－P 4 さんという強力な実態調査のエキスパート、弁護士なんですけども、大体弁護士は僕のこと嫌いなんですけど、僕に協力をしてくれるという弁護士があらわれまして、東京からやってきてもらいますので、エキスパートに徹底調査をしてもらいます」と述べた（甲 3 4 の 1）。

（イ）P 4 特別顧問は、同日、P 2 0 教授と面談し、改革委員会の委員として被告の改革に取り組んだときの状況や、平成 1 8 年アンケートについては、次第に回収率が低下し、先細りとなったことなどを聴取した。

（乙 5 3， 5 7）

イ 市長は、平成 2 4 年 1 月 1 2 日、記者会見において、「P 4 さんっていう最強の調査のね、エキスパートが来られてますから、組合の実態調査とか、この市役所で行われてきた活動というものがどういうものなのかっていう実態調査をやって」、「だからやっぱりこれは実態調査やって、これはだめだろうということを全部ルール化していったですね」、「これはだめだよこれはだめだよってことをしっかり理解させる。今までの価値観を変えてもらうというところをしっかりとやって」などと発言した。

（甲 3 5 の 1）

（4）被告による調査及び便宜供与の廃止等

ア 人事課長は、平成 2 4 年 1 月 1 1 日、各所属の人事担当課長に対し、「労使関係についての調査について（依頼）」と題する文書を発出し、労使関係について、有給職免における交渉状況、無給職免における組合活動状況、勤務時間外における意見交換等の状況、人事案件に関する説明・意見交換の状況及び職員団体等への便宜供与の状況について、同月 2 0 日までに回答することを依頼したが、P 4 特別顧問の指示により、同調査を中止した。（乙 1 7， 5 5）

イ 交通局長は、平成24年1月13日、各所属長に対し、「交通局における労働組合支部への便宜供与の廃止について」と題する文書を発出し、同月18日をもって、交通局の全事業所における便宜供与の許可（目的外使用許可）を取り消すことを通知した（乙18）。

ウ 総務局長は、平成24年1月18日、P21労働組合（以下「P21」という。）に対し、各労働組合に対する庁舎スペースの便宜供与の許可（目的外使用許可）を取り消すので、同月31日までに事務機器等を撤去するよう通知した（乙19）。

エ 総務局長は、平成24年1月30日、P21に対し、同年4月以降、組合事務所としての目的外使用許可をしないので、3月31日までに退去するよう通知した（乙20）。

(5) 本件調査チームによる調査の実施

ア P4特別顧問は、平成24年1月19日、市会の委員会で勤務時間内組合活動について指摘した市会議員らと面談し、市会議員らによる調査の経緯及び被告の職員から寄せられた内部告発等について聴取した。
(乙53の1)

イ P4特別顧問は、平成24年1月20日、約30分間市長と面談し、被告が市庁舎に設置している目安箱（以下「本件目安箱」という。）に入れられていた10通から20通程度の投書を受領するとともに、その内容に関するヒアリングを行った。P4特別顧問が受領した投書には、労働組合による人事介入が存在すること、勤務時間内組合活動がされていること、ヤミ便宜供与がされていることなどが記載されているものもあった。

また、P4特別顧問は、同日、被告の各部局を回って状況を聴取したが、幹部職員からは、問題となっている事象は例外的なものであって、問題はほとんど解決されているとの説明があった。

さらに、P4特別顧問は、同日、被告の内部通報窓口を長く担当し、大

阪市役所コンプライアンス委員会委員長も務めていた P 2 2 弁護士と面談し、被告における問題状況を聴取した。

(以上、乙 8, 5 3 の 1, 5 6, 5 7)

ウ P 4 特別顧問は、平成 2 4 年 1 月 2 7 日、P 7 特別顧問とともに、被告の職員である内部告発者と約 2 時間面談し、勤務時間内組合活動、労働組合による人事介入及びヤミ便宜供与に関する事実を聴取した。

また、P 4 特別顧問は、同日、市庁舎内にある組合事務所を訪問して、労働組合に関する資料の提供を求めるとともに、市長と面談した。

(乙 5 3 の 1, 5 6, 5 7)

エ P 4 特別顧問は、平成 2 4 年 2 月 1 日、P 7 特別顧問及び人事課担当者とともに、労働組合の役員と面談をした。

同面談において、P 4 特別顧問は、被告の特別顧問に就任したこと、第三者調査の依頼を受けていることを説明するとともに、労働組合における自主調査を促した。

P 1 3 の委員長は、P 4 特別顧問が提案した自主調査について検討してみてもよいかもしれないとの意向を明らかにしたものの、他の労働組合の幹部は、自主調査を行うことについて否定的な対応をした。

(以上、乙 5 3 の 1)

(6) 本件アンケートの実施等

ア 市長は、平成 2 4 年 2 月 6 日、全局長、全区長、P 4・P 7 両特別顧問及び P 2 0 教授らに対し、後にねつ造であると判明した知人・友人紹介カード配布リストに関する報道に基づき、労働組合全体が不適切な政治活動を行っていると考えていること、P 4 特別顧問を中心とするメンバーで徹底した労働組合の実態調査を行うことが必要であると考えていること、労働組合による人事介入が実際にあるか否かはともかく、組合員にそのような事実があると思わせていることが、労働組合から組合員に対する脅しに

なっていると考えられることなどを内容とするメールを送信した。

(甲 33 の 9・10, 乙 59 の 1 ないし 3)

イ その他本件アンケートの実施の経緯については、前提事実 (4) イ ないしオのとおりである。

2 争点 1 (本件アンケートが、原告らの思想・良心の自由、政治活動の自由、労働基本権、プライバシー、人格権を侵害するものであり、被告が国賠法上の責任を負うか) について

(1) 判断枠組みについて

被告は、本件アンケートは、実質的にも対外的にも本件調査チームが実施したものであり、被告をその主体と認めることはできない旨主張する。

しかし、被告が主張するとおり、本件アンケートの項目を作成したのが P 4 特別顧問であり、被告がその作成に関与していなかったとしても、本件アンケートは回答が任意とされていたのではなく、市長が本件職務命令を発出することで、被告の職員に対し、本件アンケートへの回答を義務付けていることからすれば、被告は、本件アンケートの実施については関与しているというほかない。そうすると、本件アンケートが原告らの憲法上の権利を侵害するものである場合には、これに回答することを義務付ける本件職務命令も国賠法上違法なものとなり得ることから、まず、本件アンケートが原告らの憲法上の権利を侵害するものであるか否かについて検討することとする。

(2) 検討

ア 本件アンケートの目的について

(ア) 市長による労働組合「適正化」政策について

- a 前提事実 (4) 及び認定事実 (1) ないし (6) までによれば、本件調査チームによる調査及び本件アンケートが実施されるまでの経緯として、
①市長は、平成 23 年 12 月 26 日に開催された市会交通水道委員会において、P 13 の役員が勤務時間内組合活動を行っていたことや、

市長選挙に関連して、P 1 9 前市長の推薦人紹介カードが市庁舎内で勤務時間内に配布されていたことなどが指摘されると、労働組合に対する便宜供与や、市庁舎内での組合活動を一切認めない方針であることを明らかにするとともに、組合活動を調査する組織を設置するという考えを示したこと、②市長は、同月 2 8 日の施政方針演説において、「公務員の組合というものをのさばらしておくと国が破綻してしまいます」という強い表現を用いて、労働組合の体質の適正化が必要であると考えていることを明らかにしたこと、③市長は、同月 3 0 日、市の幹部職員及び P 7 特別顧問らに送信した電子メールにおいて、市長の施策に反対する政治活動を行っている労働組合の事務所の立ち退きの手続を進めることや、市を挙げて労働組合の適正化のための実態調査に着手し、「組合適正化プログラム」を打ち立てることを明らかにしたこと、④市長は、平成 2 4 年 1 月 4 日の年頭挨拶において、労働組合との関係の適正化を進めていくことを明らかにしたこと、⑤市長は、同月 1 1 日の市会定例会において、市長選挙に関与した労働組合は政治団体として扱っていくことや、実態調査のエキスパートである P 4 特別顧問に労働組合の実態調査をしてもらおうと述べたこと、⑥市長の上記方針を受けて、総務局長及び交通局長は、同月 1 3 日及び同月 1 8 日、P 1 3、P 2 1 及び P 1 2 に対する便宜供与を廃止する方針を通知したこと、⑦市長は、同月 2 1 日、被告の幹部職員に対し、P 4 特別顧問は市長の身代わりであるので、全面的に協力するよう指示する内容の電子メールを送信したこと、⑧市長は、同年 2 月 6 日、被告の幹部職員、P 4 特別顧問及び P 7 特別顧問らに対し、労働組合全体が不適切な政治活動を行っており、P 4 特別顧問を中心とするメンバーによる徹底した労働組合の実態調査が必要であると考えていることなどを内容とする電子メールを送信していることが認められる。

b これらの事実によれば、市長は、被告の労働組合が組合事務所の目的外使用許可等の便宜供与を受けているにもかかわらず、市長選挙において対立候補であったP 1 9 前市長を支援する政治活動を行い、また、市長の当選後も市長の政策に反対する活動を行っていたことから、これを問題視し、労働組合に対する便宜供与を廃止することなどによって、労働組合を「適正化」という政策を取るようになったものと認められる。また、市長は、上記政策を推進するため、被告の幹部職員及びP 7 特別顧問に対して、被告を挙げて労働組合の実態調査に着手することを指示するとともに、労働組合「適正化」の一手段として、本件調査チームによる調査を利用しようと考えていたものと認めるのが相当である。

そうすると、本件アンケートは、本件調査チームによる調査の一環として実施されたものであるから、客観的に見れば、市長による労働組合「適正化」政策の一部を成していたものと評価せざるを得ない。

c この点、上記事実経過によれば、市長による労働組合「適正化」政策の中心的課題は、市庁舎内における労働組合の政治活動の防止にあると認められるところ、職員による違法な政治活動が市庁舎内で行われれば、住民の行政の中立的運営に対する信頼が損なわれるおそれがあることは否定できないから、そのような政治活動が行われる蓋然性が存在するのであれば、そのような政策を取る必要性もあったものといえる。しかしながら、上記政策の一環としてであっても、その必要性や労働組合に対する便宜供与をすることによる具体的な弊害が存在しないにもかかわらず、労働組合の労働基本権に与える影響に配慮して十分な団体交渉を経るなどの手続を取らないまま、労働組合に対する便宜供与を一方的に廃止することは、上記政策目的との合理的関連性が認められない以上、労働組合の活動一般を弱体化させるものとし

て、労働組合及びその組合員の労働基本権（憲法２８条）を侵害するものであったというべきである。

（イ）本件調査チームの独立性・中立性について

- a これに対し、被告は、本件調査チームが日弁連ガイドラインに沿ったものであり、被告から独立性及び中立性を有する旨主張する。

しかしながら、前提事実（４）並びに認定事実（２）及び（３）に加え、証拠（乙１の１・２，５３の１，５６，５７）によれば、①日弁連ガイドラインは、企業等の内部調査を実施する内部調査委員会と区別されるものとして、企業等から独立した委員のみをもって構成されるものを第三者委員会とし、同委員会は、企業等から独立した立場で、ステークホルダー（利害関係者）のために、中立・公正で客観的な調査を行うものとされ、顧問弁護士等の企業等と利害関係を有するものは委員に就任することはできないと規定していること、②本件アンケートが実施された時点では、本件調査チームは、Ｐ４特別顧問のほかに、Ｐ７特別顧問及びＰ９特別参与のみで構成されていたところ、Ｐ７特別顧問は、市長の指示を受けて、Ｐ４特別顧問に対して被告の職員による違法行為等が発生している原因に関する調査を依頼するとともに、本件アンケートの設問への加筆や市長メッセージの作成を行ったり、本件アンケートの内容を確認したりするなど、その実施に深く関与していたこと、③Ｐ４特別顧問は、労働組合のみならず、市長を含む被告も本件調査チームによる調査の対象としていたこと、④Ｐ７特別顧問は、本件調査チームのメンバーとして活動するのと同時に、被告の特別顧問として、市長の労働組合「適正化」政策の中核である労働組合への便宜供与の禁止を内容とする労使関係条例案等の作成について、中心的に関与していたことが認められる。

これらの事実によれば、日弁連ガイドラインは、第三者委員会によ

る企業等の不祥事等の調査について、委員会のメンバーが企業等から独立していることを特に重視しているものと考えられ、前提事実（４）アのとおり、P４特別顧問は、同ガイドラインの起草メンバーを務めたのであるから、そのことを十分に認識していたはずである。それにもかかわらず、本件調査チームの主要なメンバーの一人であるP７特別顧問は、正に調査の対象である被告における労使関係について、本件調査チームによる調査の対象でもある市長の意向を受けて、市長の政策を推進するための活動を行っていたものである。

そうすると、本件調査チームについては、客観的に見て、被告からの独立性及び中立性は確保されていなかったものといわざるを得ない。

- b この点、P４特別顧問は、別件訴訟における本人尋問において、本件調査チームによる調査作業で手一杯であり、P７特別顧問が被告と利害関係を有するか否かを確認することをしなかった旨供述する。

しかしながら、そもそもP４特別顧問は、P７特別顧問とは旧知の仲であり、市庁舎内で打合せをしたり電子メール等でやり取りをしたりしながら、被告における労使関係の調査を進めてきたものである

（乙５３の１，５６，５７，６２）から、P４特別顧問がP７特別顧問の活動内容を知らなかったとは直ちに考え難い。また、仮に、P４特別顧問が本件調査チームの主要メンバーであるP７特別顧問が被告から独立性・中立性を有するかについて意を払わなかったとすれば、そのことが正に本件調査チームが被告からの独立性・中立性を有していなかったことを示すものというべきである。

- c また、後記ウ（オ）で説示するとおり、処分権者である市長が本件調査チームから本件アンケートの回答内容の提供を受け、それに基づき懲戒処分を行う可能性もあり得たことをも考慮すると、本件調査チームが被告からの独立性・中立性を有していたとは認められないから、

本件アンケートを含む本件調査チームによる調査が、市長の労働組合「適正化」政策の一部を成していたという上記評価は左右されないものというべきである。

(ウ) 労働組合を無力化する目的の有無について

- a 上記で述べたとおり、本件アンケートは市長の労働組合「適正化」政策の一部を成していたものであるところ、原告らは、本件アンケートについて、市長は、就任直後から、自らの掲げる政策の実現を図るため、職員団体・労働組合を敵視し、その活動を弱体化させようとしており、被告がP 4 特別顧問に特別顧問を委嘱したのは組合適正化等について指導・助言を得るためであるから、当初から、P 4 特別顧問は第三者的な立場になく、被告も、本件アンケートの実施につき、各方面から批判を浴びるまでは、「特別顧問のチーム」と称していたのであって、中立・第三者的な立場から実施されとの意識などなく、本件アンケートの質問項目にも、市長の意向が色濃く反映している旨主張する。
- b しかしながら、前提事実(4)並びに認定事実(3)、(5)に加え、証拠(乙53の1、56、57)及び弁論の全趣旨によれば、①P 4 特別顧問は、平成24年1月12日に市長から特別顧問を委嘱されるまでの間、被告やその職員による職員団体・労働組合らとの間に契約関係、人的関係その他の利害関係を有しておらず、市長との面識も有していなかったこと、②P 4 特別顧問は、市長から被告の職員による違法活動等の調査を依頼されたことから、P 20 教授に対するヒアリングの結果や過去に関与した公務員の不祥事調査における経験を踏まえ、被告における労使関係を調査するため、本件アンケートを実施することを発案し、その内容についても、本件調査チームのメンバーであったP 7 特別顧問及びP 9 特別参与の意見を聴いたほかは、一人で作成

したものであり、本件アンケートを実施すること及びその内容について、市長を含む被告の職員の下承や指示を得ることはなかったことが認められる。

そうすると、P 4 特別顧問は、被告における労使関係を調査するという目的で、本件アンケートの作成等をしたものと認められ、それを超えて、職員団体・労働組合を敵視したり、弱体化させようとする意図又は動機があったとは認め難い。

また、市長において、本件アンケートの作成過程を把握し、P 4 特別顧問に指示するなどして、本件アンケートの個別の設問内容を自らの意に沿うものにしようとしていたと認めるに足りる証拠もない。

(エ) まとめ

以上によれば、本件アンケートを含む本件調査チームによる調査が市長の労働組合「適正化」政策の一部を成していたことは、本件アンケートが原告らの憲法上の権利を侵害するものであったか否かを検討する上で、重要な要素となるものといえることができる。

しかしながら、P 4 特別顧問が本件アンケートの作成等をするに当たって、労働組合を弱体化しようとする意図又は動機があったとは認められないし、適正な労使関係を形成すること自体は正当なものであって、このような労使関係を形成するためには、従前の被告と労働組合との関係において不適正な点があったかどうかを具体的に調査しなければならないこともまた事実である。

そうすると、本件アンケートを含む本件調査チームによる調査が市長の労働組合「適正化」政策の一部を成しており、市長による一連の上記政策の中に、労働組合の団結権等を侵害する違法な施策が存在していたとしても、上記（ウ）で述べたことをも考慮すれば、そのことから直ちに、本件アンケートが上記労働基本権を侵害することを意図するもので

あったとまではいえない。

イ 本件アンケートの必要性について

(ア) 被告は、本件アンケートの必要性として、被告の職員等による違法行為等が多発する背景には、従前から続く労使関係癒着の構造が存在し、使用者側と労働組合が明示的又は黙示的に結託して違法行為等の隠ぺいを図っているという仮説が該当する可能性が高いことから、管理する側のヒアリング調査では問題の実態は明らかにならないこと、個別具体的な事象についての質問では根本原因の解明を期待することができないこと、内部告発の信用性を確認するために対象を限定することなく情報を得る必要があったと主張する。

(イ) そこで検討するに、前提事実(2)並びに認定事実(1)、(5)に加え、証拠(乙8、11、53の1、56、57)によれば、本件アンケートが実施された時点における状況として、①被告においては、職員厚遇問題が大きく報道されるようになったことを受け、平成16年12月に設置された改革委員会における議論を踏まえ、労使関係に関する改革が図られてきたが、平成18年アンケートによれば、労使関係に問題があるとする意見と問題がないとする意見が同数程度であったこと、②平成23年12月26日の市会交通水道委員会において、P13の役員が勤務時間内組合活動を行っていたことが指摘され、交通局の幹部職員がこの事実を認めて謝罪したこと、③平成24年1月27日の市会財政総務委員会において、交通局の職員が勤務時間内に労働組合の会議に出席していたことが指摘され、交通局の幹部職員がこの事実を認めて謝罪したこと、④市庁舎に設置されていた本件目安箱に対する投書の中には、労働組合による人事介入、勤務時間内組合活動及びヤミ便宜供与等について告発するものが含まれており、P4特別顧問が同日面談した被告の職員である内部告発者も同様の事実を述べていたことが認められる。

そうすると、少なくとも一部の労働組合については、勤務時間内組合活動という問題点が一部明らかになっていたものであり、平成18年アンケート、本件目安箱への投書及び内部告発者の告発内容からすれば、被告における労使関係に関する調査の必要性がなかったとはいえない。

(ウ) 一方、本件アンケートが実施された時点においては、前記(イ)以外の労働組合については、違法行為等が具体的に明らかになっていたわけではなく、全ての労働組合について違法行為等が次々と明らかになっているような緊急性の高い事態が発生していたとまでは認められない。また、本件目安箱への投書の内容や上記内部告発者の告発内容を具体的に裏付ける証拠が存在したとも認められない。

そして、P4特別顧問は、被告の職員による違法行為等の原因に関する調査の端緒として本件アンケートを実施したものであり(乙53の1・2, 57)、本件アンケートは模索的・探索的な性質を有するものであって、前記仮説も飽くまで仮説の域を出るものではなかったものである。

(エ) また、認定事実(1)のとおり、本件アンケートの実施前には、被告の職員が覚せい剤取締法違反や殺人未遂の容疑で逮捕されるなど、被告の職員による違法行為が頻発していたことが認められる。

しかしながら、被告の職員によるこれらの違法行為については、個人的な問題である可能性も高く、これが労使関係の問題に起因するものとは直ちに考え難いというべきである。

(オ) さらに、認定事実(4)、(5)によれば、本件アンケートの実施当時、被告の市長部局及び交通局においては、人事担当課長や管理職を対象とする調査に着手していただけでなく、一部の労働組合が、どこまでの意図を有していたかはさておくとしても、自主的な内部調査を行うことの検討を開始していたことが認められる。

(カ) そして、被告が被告のほぼ全職員を対象とする本件アンケートを実施した必要性として主張するところは、上記のとおり、管理する側のヒアリング調査では問題の実態は明らかにならないこと、及び内部告発の信用性を確認するため、対象を限定することなく情報を得る必要があったというものである。

しかしながら、これらの必要性は抽象的なものにとどまっており、被告のほぼ全職員を対象とする本件アンケートを実施する十分な必要性を示すものとはいえない。また、P 4 特別顧問において、回答者を必要十分な範囲に絞って本件アンケートを実施するといったことを検討した形跡も存在しない。

(キ) そうすると、P 4 特別顧問は、被告が着手していた被告の職員や労働組合の憲法上の権利を侵害する可能性が比較的低い手法による調査の結果や、労働組合による自主的な内部調査の結果を待つことなく、直ちに被告のほぼ全職員を対象とする本件アンケートの作成等をしたものであるところ、上記（ウ）のとおり、当時、緊急性の高い事態が発生していたわけではないことからすれば、P 4 特別顧問による上記行動は拙速との評価を免れないというべきである。

(ク) 以上によれば、本件アンケートを実施する必要性が全く存在しなかったとはいえないものの、職務命令をもってほぼ全職員を対象に後記のような網羅的な質問を内容とするアンケートを実施しなければならない必要性は乏しいものであったといえることができる。

ウ 本件アンケートの手法の相当性について

(ア) 前提事実 (3) , (4) 及び認定事実 (6) によれば、本件アンケートは、被告のほぼ全職員を対象として、被告における労使関係に関する広範な内容について、本件職務命令により記名式での回答を義務付けたものであって、しかも、その実施に当たって被告の職員に示された職員宛て市

長メッセージ等には、真実を正確に回答することを求めるとともに、正確な回答がされない場合には処分の対象となり得ることが明記されていたものである。

そうすると、本件アンケートは、懲戒処分の威嚇力を背景に、記名式で正確な回答をすることを義務付けるものであって、その手法は強制的なものであったといえることができるから、このような強制的な記名式のアンケートを実施する際には、任意の無記名式で行う場合に比べて、その内容が回答者の憲法上の権利を侵害するものとならないよう細心の注意が払われる必要があったというべきである。

(イ) また、前提事実(4)ウによれば、本件アンケートの実施に当たって発出された職員宛て市長メッセージ等には、被告の職員による違法又は不適切と思われる政治活動や組合活動等について次々と問題が露呈しており、徹底した調査・実態解明により膿を出し切りたいと考えていると記載されていることが認められる。

そして、本件アンケートの実施に当たって、上記のような記載のある職員宛て市長メッセージ等が発出されたことによって、回答者である被告の職員としては、市長において、労働組合が違法又は不適切な政治活動や組合活動を行っており、そこには「膿」と表現するほどの問題点が存在すると考えていると認識することになったものと考えられる。しかしながら、実際には、上記イ(ウ)で述べたとおり、全ての労働組合について違法行為等が次々と明らかになっているような緊急性の高い事態が発生していたものではなかったものである。

そうすると、本件アンケートの実施に当たって発出された職員宛て市長メッセージは、被告の職員に対し、組合活動への参加を萎縮させる効果を有するものであったといえ、このような職員宛てメッセージ等とともに本件アンケートが実施されたことは、手法として相当性を欠くもの

であったというべきである。

(ウ) これに対し、被告は、第三者委員会の求めに応じて企業等が業務命令を発出したり、それに際し、調査に対して真実を述べることなどの指示をしたりすることは、日弁連ガイドライン及びその解説において認められている正当な手法であると主張する。

しかしながら、日弁連ガイドラインが、被調査者の憲法上の権利を侵害するような調査に応じることを命じる業務命令を発出することまでも容認しているとは考えられないから、本件アンケートの内容が回答者の憲法上の権利を侵害するものとならないよう細心の注意が払われる必要があったことには何ら変わりがないというべきである。

(エ) また、被告は、平成18年アンケートが極めて低い回収率にとどまっていたため、本件アンケートの実効性を高めるためには、本件職務命令が不可欠であったと主張する。

確かに、前提事実(2)によれば、任意の方法で行われた平成18年アンケートの回収率はいずれも数%にとどまっていたことや、平成24年2月1日に行われた労働組合の幹部とP4特別顧問の面談の際に、一部の労働組合の幹部からは自主的な内部調査を検討する旨の意見が述べられていたものの、その余の労働組合の幹部は自主的な内部調査に否定的な対応であり、むしろ、P4特別顧問の提案に対し、激怒するような対応であったこと(乙53の1)からすれば、本件アンケートへの回答を任意のものとした場合には、極めて低い回収率となり、実効性に乏しいものとなった可能性が高いと認められるから、回収率を高めるための方策を講じる必要があったということができ、そのための方策として、職務命令を発出することも選択肢の一つとしてあり得るものといえることができる。

しかしながら、本件アンケートの回収率を重視して、本件職務命令に

より回答を義務付ける以上、その内容が回答者の憲法上の権利を侵害するものとならないよう細心の注意が払われる必要性があったことには何ら変わりがないものというべきである。

(オ) さらに、被告は、被告が個々のアンケートの回答内容について知り得る立場にはなく、本件職務命令において懲戒処分の対象として想定されていたのは、白紙で回答したり、ふざけた回答をしたりするものについて問責する趣旨であって、特に悪質なものでない限り処分の可能性はなく、そのことは明白であった旨主張する。

確かに、前提事実(4)ウによれば、職員宛て市長メッセージには、本件アンケートの回答内容は本件調査チームのみが見て、被告の職員の目に触れることは決してないことが記載されていることが認められる。

しかしながら、前提事実(4)ウによれば、同メッセージ等には、正確な回答がされない場合には処分の対象となり得ること、本件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することが明記されていたことが認められるところ、これらの記載からは、処分権者である市長において、本件アンケートへの回答が正確なものか否かを判断して懲戒処分をすることや、本件アンケートへの回答内容を見て懲戒処分の量定を判断することがあり得るとしか理解することができず、被告が主張するような趣旨を読み取ることは困難である。

そうすると、このような相矛盾する記載がされていることからすれば、本件アンケートの回答者である被告の職員としては、処分権者である市長が本件アンケートの回答内容を確認する可能性もあり得ると考えても何ら不自然ではなかったというべきである。

(カ) 以上によれば、本件アンケートの手法は強制的なものであったから、その内容が回答者の憲法上の権利を侵害するものとならないよう細心の

注意が払われる必要があったとともに、本件アンケートの実施に当たって発出された職員宛て市長メッセージは、被告の職員に対して、組合活動への参加を萎縮させる効果を有するものであったことからすれば、このような職員宛てメッセージ等とともに本件アンケートが実施されたことは、手法として相当性を欠くものであったというべきである。

エ 本件アンケートの個別の設問内容について

(ア) Q 1 から Q 5 までについて

- a 前提事実 (3) によれば、Q 1 から Q 5 までは、回答者の氏名、職員番号、所属部署、職種及び職員区分を質問するものであることが認められる。

これらの質問事項のうち、氏名、職員番号及び所属部署は、回収を確認するためや、詳細なヒアリングが必要になった場合に連絡を取るために必要な事項であり、職種及び職員区分は、回答に偏りが生じていた場合に、職種や職員区分による分類を行うために必要な事項であるといえるから、本件アンケートが記名式でのアンケートであることを前提とすれば、これらの質問事項は必要なものであったといえることができる。

- b 原告らは、何重にも個人を特定させる項目を設け、市長の直筆署名入り文書をもって告知されれば威嚇効果は十分にあり、Q 6 以降の質問項目が各権利を侵害することに加えて、個人を特定し、記入を強制することで、権利侵害性を強める旨主張する。

しかし、氏名、職員番号、職種及び職員区分は、元々被告が把握している客観的な情報にすぎないから、それらの情報を質問したとしても、そのみで、威嚇効果が生じるとはいえず、原告らの憲法上の権利を侵害するともいえない。

Q 1 ないし Q 5 の質問に対する回答を強制される不利益については、Q 6 以降の個別の質問において原告らの権利が侵害されるか否かを判断

する際に併せて検討すれば足りる。

(イ) Q 6 について

前提事実 (3) によれば、Q 6 は、労働条件に関する組合活動への参加の有無やその活動内容等を質問するものであり、同活動に誘った人の氏名については任意回答としていることが認められる

a 思想・良心の自由の侵害の有無について

(a) 思想・良心の自由は、人の内心の表白を強制されないという沈黙の自由も含むものであるところ、思想・良心そのものではなくとも、例えば、特定の思想団体への所属等の経歴等の申告を強制することは、実質的に思想内容の表白を強制するものに等しいものとして、思想・良心の自由を侵害するものとなり得るものと解される。

そして、Q 6 は、回答者の思想・良心そのものを質問するものではないが、回答者の労働組合加入の有無、労働条件に関する組合活動への参加の有無やその活動内容、同活動への参加のきっかけが判明する質問となっているといえることができる。

(b) しかしながら、労働組合は、労働条件の維持改善その他経済的地位の向上を図ることを主たる目的として組織されるものである（労組法 2 条）し、労働組合加入の動機や組合活動への関与の在り方は労働者によって様々であるから、労働組合に加入していることや組合活動に参加していることなど自体が、直ちに特定の思想内容を推知させるものであるとまではいえない。

また、労働組合は、使用者との団体交渉（労組法 6 条）や労働協約の締結（同法 14 条）等の団体行動を通じて、労働条件の維持改善を図るものであるところ、このような団体行動においては、例えば、団体交渉やチェック・オフに関する労使協定の締結、不当労働行為に対する救済申立て等において、個々の労働者が労働組合に加

入しているかどうかやその活動内容が使用者に対して開示されることも予定されているといえる。

そうすると、Q 6 については、その余の点について検討するまでもなく、労働組合加入や組合活動への参加の有無等が判明する質問への回答を求めることが、直ちに思想内容の表白を強制するものとして、思想・良心の自由を侵害するとまではいえない。

(c) したがって、Q 6 が原告らの思想・良心の自由を侵害するものであったとはいえない。

(d) なお、原告らは、本設問を含め、この後の設問についても、消極的表現の自由をも侵害すると主張するが、表現行為を強制するものでないことは明らかであるから理由がない。

b 政治活動の自由の侵害の有無について

(a) 原告らも自認するとおり、Q 6 は組合活動について質問するものであって、政治活動について質問するものではないから、その余の点について検討するまでもなく、Q 6 が原告らの政治活動の自由を侵害するものであったとはいえない。

(b) 原告らは、組合活動には当然に政治活動も含まれるし、他の質問と併せて集計すれば、どのような政治的思想を持つかも明らかにされてしまうから、政治活動の自由を侵害する旨主張する。

しかし、労働組合は、労働条件の維持改善その他経済的地位の向上を図ることを主たる目的として組織されるものであり、使用者との団体交渉（労組法 6 条）や労働協約の締結（同法 14 条）等の団体行動を通じて、労働条件の維持改善を図るものであることからすれば、組合活動に常に政治活動が含まれると解することはできない。

また、その点を措くとしても、労働組合が行う組合活動には様々なものがあるところ、Q 6 はそれらの組合活動のうち労働条件に関

するものに限って参加の有無及びその活動内容を問うものにすぎず、政治活動への参加の有無やその内容を問うものではないことからすれば、ほかの質問と併せて検討しても、Q 6 に回答したからといって、原告らの政治的思想が明らかになるものでもない。

したがって、原告の上記主張は理由がない。

c 労働基本権の侵害の有無について

(a) 憲法 28 条は労働者の労働基本権を保障しているところ、例えば、使用者がその雇用する労働者のうち誰が組合員であるかを知らうとすることは、それ自体として禁止されているものではなく、労働協約の締結、賃金交渉等の前提として個々の労働者の組合加入の有無を把握する必要を生ずることも少なくないが、本来使用者の自由に属する行為であっても、労働者の団結権等との関係で一定の制約を被ることは免れないものと解される（最高裁平成 7 年 9 月 8 日第二小法廷判決・集民 176 号 699 頁参照）。

(b) Q 6 は、労働条件に関する組合活動への参加の有無やその活動内容等を質問するものであるところ、被告は、Q 6 について、本件アンケートに先立ち、勤務時間内組合活動やヤミ便宜供与等の存在が判明していたことから、これらの事実の有無又はこれらに関する調査の端緒となる事象の有無を確認する必要性があったと主張する。

確かに、被告が主張するとおり、勤務時間内組合活動やヤミ便宜供与等の問題が存在することが判明していたことからすると、問題のある組合活動が行われていないかを調査する必要性自体はあったといえることができる。

しかし、Q 6 は、被告のほぼ全職員を対象に、組合活動に誘われた事実や参加した組合活動の内容等に関し、時間帯が勤務時間内か否か、場所が勤務場所か否かを限定することなく質問するものであ

るところ、被告の職員が適法な組合活動を行うこと自体には何ら問題がないことからすれば、問題のある組合活動に関し調査すれば足り、漫然と組合活動一般について質問を行うことは、広範にすぎるといわざるを得ない。

(c) また、前記ア及びウで述べたとおり、本件アンケートは、市長による労働組合「適正化」政策の一部を成しており、それには、市長において、労働組合が違法又は不適切な政治活動や組合活動を行っており、そこには「膿」と表現するほどの問題点が存在すると考えていることを示す職員宛て市長メッセージ等が添付されていたものである。

(d) 以上からすると、Q 6 は、上記各事項について質問することによって、回答者である被告の職員に対し、被告が組合活動に参加すること自体について問題視しているとの印象を与えるに止まらず、労働組合が違法又は不適切な組合活動をしているのではないかと印象を与え、組合活動への参加を萎縮させる効果を有するというべきである。

また、被告の職員において、Q 1 6 で労働組合への加入歴を回答するとともに、Q 6 で組合活動への参加の有無やその活動内容等を回答した場合、前記ウ（オ）で述べた懲戒処分に言及する記載も相まって、何らかの不利益を受けるのではないかと懸念するのもしやむを得ないといえるから、Q 6 は、職員に動揺を与える内容のものであり、労働組合を弱体化させるものであったといえることができる。

さらに、Q 6 においては、労働条件に関する組合活動に誘った人の氏名は任意回答とされているが、上記で述べたことからすれば、Q 6 が上記萎縮効果を有するとともに、職員に動揺を与える内容のものであったことには変わりがないというべきである。

(e) したがって、Q 6 は、原告らの労働基本権を侵害するものであったというべきである。

d プライバシーの侵害の有無について

(a) 憲法 13 条は、国民の私生活上の自由が公権力の行使に対しても保護されるべきことを規定しているものと解されるところ、個人の私生活上の自由の一つとして、プライバシーをみだりに侵害されない自由も保障されているものと解される。そして、具体的な情報がプライバシーとして保護されるには、個人の私生活上の事実又は情報が周知のものではなく、一般人を基準として、他人に知られることで私生活上の平穩を害するような情報であることが必要と考えられる。

Q 6 は、労働組合加入や組合活動への参加の有無等が判明する質問であるものの、開示を求められているのは労働条件に関する組合活動への参加の有無等に関する事実に限られており、前記 a (b) で述べたところを併せ考慮すれば、このような事実については、一般人を基準として、他人に知られることで私生活上の平穩を害するような情報であるとまでは認められない。

なお、前記 c (d) で述べたとおり、上記事実を開示することによって、回答者において、被告から何らかの不利益を受けるのではないかという懸念や動揺が生じるとしても、このような懸念や動揺は上記事実の開示そのものに対するものではないから、労働基本権侵害に該当する場合であっても、プライバシーを侵害するものとはいえない。

(b) したがって、Q 6 については、その余の点について検討するまでもなく、原告らのプライバシーを侵害するものであったとはいえない。

e 人格権の侵害の有無について

原告らは、職場における自由な人間関係を形成する自由が憲法 13 条によって保障される人格権の一つであるとした上で、Q 6 が、上記の内容の人格権を侵害するものにほかならない旨主張する。

しかしながら、原告らが主張する上記自由がどのような内実を有するものか不明瞭であり、かかる自由が人格権の一内容として保護されると解することはできず、その余の点について検討するまでもなく、原告らの人格権を侵害するものであったとはいえない。

なお、原告は、Q 12 を除くこの後の設問について、同様の主張をしているが、同様に理由がない。

f 小括

以上によれば、Q 6 は、原告らの労働基本権を侵害するものであったが、その他の憲法上の権利を侵害するものであったとはいえない。

(ウ) Q 7 について

前提事実 (3) によれば、Q 7 は、特定の政治家を応援する活動への参加の有無等を質問するものであると認められる。

a 思想・良心の自由の侵害の有無について

(a) Q 7 は、特定の政治家を応援する活動への参加の有無等を質問するものであって、回答者の思想・良心そのものを質問するものではなく、具体的にどの政治家を応援する活動であるかについて質問するものでもないから、この質問によって、原告らの思想内容が明らかになるとはいえない。

なお、原告らは、回答することによって、市長選挙において P 19 前市長を応援したことが特定されると主張するが、それはあくまでも回答結果から本件調査チームが推測する結果にすぎず、上記回答欄に記入された情報だけから、そのように確実に断定するには足

りないのであるから、前記結論を左右しない。

- (b) したがって、Q 7 については、その余の点について検討するまでもなく、原告らの思想・良心の自由を侵害するものであったとはいえない。

b 政治活動の自由の侵害の有無について

- (a) 憲法 21 条は表現の自由としての政治活動の自由を保障しており、地公法 36 条の政治的行為の制約を受ける地方公務員であっても、同制約を受けるほかは、政治活動の自由の保障を受けることには変わりがないものと解される。

しかしながら、Q 7 は、特定の政治家を応援する活動への参加の有無等を質問するものにとどまり、政治活動への参加を禁止又は妨害したり、逆に政治活動への参加を強制したりするものではないから、原告らの政治活動の自由を侵害するものとは認められない。

- (b) したがって、Q 7 については、その余の点について検討するまでもなく、原告らの政治活動の自由を侵害するものであったとはいえない。

c 労働基本権の侵害の有無について

- (a) Q 7 は、特定の政治家を応援する活動への参加の有無や労働組合から参加を誘われたかなどを質問するものであるところ、時間帯が勤務時間内か否か、場所が勤務場所か否かを限定することなく質問するものであって、前記（イ）c（b）で述べたとおり、過度に広範なものであったといわざるを得ない。

また、本件アンケートは、市長による労働組合「適正化」政策の一部を成していて、特に本設問は市長が同政策を取るようになった動機に直接関わるものであるとともに、それには、市長において、労働組合が違法又は不適切な政治活動や組合活動を行っており、そ

こには「膿」と表現するほどの問題点が存在すると考えていることを示す職員宛て市長メッセージ等が添付されていたものである。

そうすると、Q 7 は、上記各事項について質問することによって、回答者である被告の職員に対し、労働組合が違法又は不適切な政治活動をしているのではないかとの印象を与え、組合活動への参加を萎縮させかねないものであったといえることができる。

(b) しかしながら、前記ア（ウ）で述べたとおり、本件アンケートは、上記動機を有する市長の指示等により作成されたものではなく、P 4 特別顧問が自らの判断により作成したものであって、同顧問には労働組合らを無力化又は弱体化しようとする意図又は動機があったとは認められない。また、Q 7 によって開示を求められる事実は、特定の政治家を応援する活動への参加の有無等というものであるところ、このような活動は、憲法 28 条によって保障される団結権等の行使としての組合活動の中核的なものであるとはいえない上、Q 7 においては、具体的な政治家の氏名の回答は要求されておらず、特定の政治家を応援する活動に誘った人の氏名も任意回答とされていて、労働組合の具体的な政治活動の内容の回答を強制するものとはなっていない。

そうすると、Q 7 の選択肢は、勧誘者について労働組合と労働組合以外の者という区分けにより質問をしており、労働組合を特別視していることを考慮したとしても、Q 7 が、直ちに労働組合に加入する職員に動揺を与え、同組合を弱体化させる質問であるとまでは評価することができない。

(c) したがって、Q 7 が原告らの労働基本権を侵害するものであったとはいえない。

d プライバシーの侵害の有無について

(a) Q 7 は、特定の政治家を応援する活動への参加の有無等を質問するものであるところ、被告は、本件アンケートに先立ち、勤務時間内における P 1 9 前市長の推薦者紹介カードの配布等が判明していたことから、違法又は不適切な政治活動の有無や、それに関する調査の端緒となる事象の有無を確認する必要があったと主張する。

(b) しかしながら、前記（イ） c（b）で述べたとおり、Q 7 は過度に広範なものであったといわざるを得ない。

そして、特定の政治家を応援する活動への参加の有無等という事実は、職務と関連しない私生活上の事実であって、労働組合に加入して団体行動をする場合に使用者に対して開示されることが予定されているようなものでもなく、前記アで述べたとおり、本件アンケートが市長による労働組合「適正化」政策の一部を成しており、組合活動の一環として政治活動を行うことを被告が問題視している状況においては、組合から誘われて政治活動を行ったとの事実は、具体的な政治家の氏名の回答を要求していない点を考慮しても、一般人を基準として、他人に知られることで私生活上の平穩を害するような情報であると認められる。

なお、Q 7 においては、特定の政治家を応援する活動に誘った人の名前は任意回答とされているが、上記で述べたことからすれば、原告らのプライバシーが侵害されたことには変わりがないというべきである。

(c) したがって、Q 7 は、原告らのプライバシーを侵害するものであったというべきである。

(d) これに対し、被告は、違法行為等の調査の一環として特定の政治家を応援する活動への参加の有無等を確認しているのであり、職務と関係のない私的な事項であるとはいえない旨主張する。

しかし、Q 7は、違法又は不適切な政治活動とそうではない政治活動を何ら区別することなく質問することによって、職務と関係のない私的な事項についても回答を強制することになっているものといわざるを得ないから、被告の上記主張は採用することができない。

e 小括

以上によれば、Q 7は、原告らのプライバシーを侵害するものであったが、その他の憲法上の権利を侵害するものであったとはいえない。

(エ) Q 8について

前提事実(3)によれば、Q 8は、職場の関係者からの特定の政治家への投票要請の有無等を質問するものであると認められる。

a 思想・良心の自由の侵害の有無について

(a) Q 8は、職場の関係者からの特定の政治家への投票要請の有無等を質問するものであって、回答者の思想・良心そのものを質問するものではなく、また、特定の政治家への投票の有無を質問するものでもないから、この質問によって、原告らの思想内容が明らかになるとはいえない。

なお、原告らは、任意回答の対象である「要請した人」を回答する者がいることによって、記載された者の政治的信条を推知することが可能になると主張するが、当該本人が上記内容の表白を強制されるわけではないことは明らかであるし、上記回答欄に他者が記入した情報だけから、そのように本件調査チームにおいて確実に断定することもできないことは明らかであるから、前記結論を左右しない。

(b) したがって、Q 8については、その余の点について検討するまでもなく、原告らの思想・良心の自由を侵害するものであったとはいえない。

b 政治活動の自由の侵害の有無について

(a) Q 8 は、第三者の行為である特定の政治家に対する投票要請の有無等を質問するものにとどまるから、回答者自身の政治活動を萎縮させるに足りるものとはいえないし、また、回答者に対し、政治活動への参加を禁止又は妨害したり、逆に政治活動への参加を強制したりするものではないから、原告らの政治活動の自由を侵害するものとは認められない。

(b) したがって、Q 8 については、その余の点について検討するまでもなく、原告らの政治活動の自由を侵害するものであったとはいえない。

c 労働基本権の侵害の有無について

(a) Q 8 は、特定の政治家に対する投票要請の有無やそれが労働組合からの要請であるかなどを質問するものであるところ、前記（ウ）c (a) で述べたところと同様、Q 8 は、上記各事項について質問することによって、労働組合による投票要請それ自体は直ちに違法なものではないにもかかわらず、回答者である被告の職員に対し、労働組合が違法又は不適切な政治活動をしているのではないかとの印象を与え、組合活動への参加を萎縮させかねないものであったといえることができる。

(b) しかしながら、前記（ウ）c (b) で述べたところと同様、本設問は、上記動機を有する市長の指示等により作成されたものではなく、P 4 特別顧問が自らの判断により作成したものであって、同顧問には労働組合を無力化又は弱体化しようとする意図又は動機があったとは認められない。

また、Q 8 によって開示を求められる事実は、主に労働組合からの特定の政治家に対する投票要請の有無等というものであるところ、

このような投票要請行動は、憲法 28 条によって保障される団結権等の行使としての組合活動の中核的なものであるとはいえない上、Q 8 においては、具体的な政治家の氏名の回答は要求されておらず、特定の政治家への投票要請をした人の氏名も任意回答とされていて、労働組合の具体的な政治活動の内容の回答を強制するものとはなっていないし、回答の対象も回答者自身の行為ではない。

そうすると、Q 8 の選択肢は、要請者について労働組合と労働組合以外の者という区分けにより質問をしており、労働組合を特別視していることを考慮したとしても、Q 8 が、直ちに労働組合に加入する職員に動揺を与え、同組合を弱体化させるものであったり、同組合に対する支配介入に当たる質問であると評価することはできない。

(c) したがって、Q 8 については、その余の点について検討するまでもなく、原告らの労働基本権を侵害するものであったとはいえない。

d プライバシーの侵害の有無について

(a) Q 8 は、回答者が職場の関係者から特定の政治家への投票要請をされたかどうかなどを質問するものであって、回答者自身の投票の有無や内容及び投票要請をされた具体的な政治家を回答することは要求されていないことからすれば、Q 8 によって、回答者の政治的信条が明らかになることはなく、また、職場の関係者から投票要請をされたという事実それ自体が、一般人を基準として、他人に知られることで私生活上の平穏を害するような情報であるとまではいえない。

他者の回答により政治的信条等が推知されるとの原告の主張については、前記 a で述べたとおり、上記結論を左右しない。

(b) したがって、Q 8 については、その余の点について検討するまで

もなく、原告らのプライバシーを侵害するものであったとはいえない。

e 小括

以上によれば、Q 8 が原告らの憲法上の権利を侵害するものであったとはいえない。

(オ) Q 9 について

前提事実 (3) によれば、Q 9 は、紹介カードの配布を受けた事実の有無や紹介カードに記入して返却した理由等を質問するものであると認められる。

なお、原告は、小問 (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」に対する回答に「配布する側だった」という選択肢が設けられ、さらに配布を依頼した人や配布方法の記入欄が設けられていることを根拠に、紹介カードの配布に関する活動の有無を回答させるものであったと主張する。しかし、それらは、結局のところ、紹介カードの配布に関し、回答者の自身の行為を問うというよりも、回答者に働きかけを行った第三者の行為の内容を問うことに主眼があり、その点からいうと、他の選択肢と同趣旨のものであって、その後の小問 (2) 及び (3) は、専ら配布を受けたことに關するものに終始していることを併せ考慮しても、Q 9 が回答者の上記活動の有無やその内容を質問するものとは評価できない。

a 思想・良心の自由の侵害の有無について

(a) Q 9 は、紹介カードの配布を受けた事実の有無やそれに記入して返却した理由等を質問するものであって、回答者の思想・良心そのものを質問するものではなく、また、どの選挙候補者陣営のための紹介カードであるかを質問するものでもないから、この質問によって、原告らの思想内容が明らかになるとはいえない。

なお、原告らは、回答することによって、市長選挙において P 19 前市長を応援したことが特定されると主張するが、それはあくまでも回答結果から本件調査チームが推測する結果にすぎず、上記回答欄に記入された情報だけから、そのように確実に断定するには足りないのであるから、前記結論を左右しない。

(b) したがって、Q 9 については、その余の点について検討するまでもなく、原告らの思想・良心の自由を侵害するものであったとはいえない。

b 政治活動の自由の侵害の有無について

(a) Q 9 は、紹介カードの配布を受けた事実の有無やそれに記入して返却した理由等を質問するものにとどまり、政治活動への参加を禁止又は妨害したり、逆に政治活動への参加を強制したりするものではなく、これらの質問によって職員の政治活動に萎縮効果をもたらすものともいえないから、原告らの政治活動の自由を侵害するものとまでは認められない。

(b) したがって、Q 9 については、その余の点について検討するまでもなく、原告らの政治活動の自由を侵害するものであったとはいえない。

c 労働基本権の侵害の有無について

(a) Q 9 は、紹介カードの配布を受けた事実の有無やそれに記入して返却した理由等を質問するものであるところ、前記（イ）c（b）で述べたところと同様、調査の具体的必要性が認められる部分を超えて過度に広範に回答を義務付けているし、この質問は、平成 23 年 11 月の市長選挙において労働組合により P 19 前市長の紹介カードが配布されていたという市会交通水道委員会における指摘を前提とするものであって、前記ア及びウで述べたとおり、本件アンケー

トは、市長による労働組合「適正化」政策の一部を成していて、特に本設問は市長が同政策を取るようになった動機に直接関わるものであるとともに、それには、市長において、労働組合が違法又は不適切な政治活動や組合活動を行っており、そこには「膿」と表現するほどの問題点が存在すると考えていることを示す職員宛て市長メッセージ等が添付されていたものである。

そうすると、回答者において、Q 9 が市会交通水道委員会における指摘を前提とするものであることを認識していた場合、Q 9 は、上記各事項について質問することによって、労働組合による紹介カードの配布それ自体は直ちに違法なものではないにもかかわらず、回答者である被告の職員に対し、労働組合が違法又は不適切な政治活動をしているのではないかとの印象を与え、組合活動への参加を萎縮させかねないものであったといえることができる。

(b) しかしながら、前記ア（ウ）で述べたとおり、本設問は、上記動機を有する市長の指示等により作成されたものではなく、P 4 特別顧問が自らの判断により作成したものであって、同顧問には労働組合を無力化又は弱体化しようとする意図又は動機があったとは認められない。また、Q 9 には労働組合に関する記載がない以上、少なくとも上記認識を欠いている回答者については、上記萎縮効果を認めることはできないことに加えて、前記（エ）c（b）で述べたことからすれば、紹介カードの配布を受けた事実の有無等の回答を求めることが、直ちに労働組合に加入する職員に動揺を与え、同組合を弱体化させる質問であるとまでは評価することができない。

なお、原告らは、紹介カードは多数派組合が用いたものであり、多数派組合の行う選挙活動に萎縮効果をもたらすことになる旨主張するが、原告らは、多数派組合には所属していなかったのであるか

ら、原告らの主張を前提としても、Q 9によって原告らの政治活動の自由が侵害されることにはならないのであり、原告らの上記主張は失当である。

(c) したがって、Q 9が原告らの労働基本権を侵害するものであったとはいえない。

d プライバシーの侵害の有無について

(a) Q 9は、紹介カードの配布を受けた事実の有無やそれに記入して返却した理由等を質問するものであって、このような事実は、職務と関連しない私生活上の事実であって、具体的な選挙候補者陣営の名称の回答を要求していない点を考慮しても、上記アで述べたとおり、本件アンケートが市長による労働組合「適正化」政策の一部を成しており、被告が組合による政治活動を問題視しており、かつ、組合による紹介カードの配布が行われていた事情の下においては、紹介カードを配布されたり、配布を依頼されたことや、それに記入して返却した事実は、一般人を基準として、他人に知られることで私生活上の平穏を害するような情報であると認められるとともに、前記（イ）c（b）で述べたところと同様、調査の具体的な必要性が認められる部分に限定せずに過度に広範に回答を義務付けるものであった。

そうすると、前記ウで述べたとおり、本件アンケートが強制的な手法によるものであったことも勘案すると、原告らは、このような事実の開示を強制されることによってプライバシーを侵害されたものといえることができる。

なお、Q 9においては、紹介カードを配布した人等の名前は任意回答とされているが、上記で述べたことからすれば、Q 9がプライバシーを侵害するものであることには変わりがないというべきであ

る。

(b) これに対し、被告は、本件アンケートに先立ち、勤務時間内における P 1 9 前市長の推薦者紹介カードの配布等が判明していたことなどから、これらに関する調査の端緒となる事象の有無を確認する必要があったことや、違法行為等の調査の一環として紹介カードの配布の有無等を確認しているものであり、職務と関係のない私的な事項であるとはいえないと主張するが、これらの主張を採用することができないことは、前記（ウ） d (d) で述べたとおりである。

(c) したがって、Q 9 は、原告らのプライバシーを侵害するものであったというべきである。

e 小括

以上によれば、Q 9 は、原告らのプライバシーを侵害するものであったが、その他の憲法上の権利を侵害するものであったとはいえない。

(カ) Q 1 0 について

前提事実 (3) によれば、Q 1 0 は、組合幹部が職場で優遇されていると思うか否か及びこれを指摘しづらい理由について質問するものであると認められる。

a 思想・良心の自由の侵害の有無について

(a) Q 1 0 は、組合幹部が職場で優遇されていると思うか否か及びこれを指摘しづらい理由について質問するものであって、回答者の思想・良心そのものを質問するものではないし、この質問によって、原告らの思想内容が明らかになるともいえない。

(b) したがって、Q 1 0 については、その余の点について検討するまでもなく、原告らの思想・良心の自由を侵害するものであったとはいえない。

b 労働基本権の侵害の有無について

(a) Q 1 0 は、組合幹部が職場で優遇されていると思うか否か及びこれを指摘しづらい理由について質問するものであるところ、前記アで述べたとおり、本件アンケートは、市長による労働組合「適正化」政策の一部を成しており、それには、市長において、労働組合が違法又は不適切な政治活動や組合活動を行っており、そこには「膿」と表現するほどの問題点が存在すると考えていることを示す職員宛て市長メッセージ等が添付されていたものである。

そうすると、Q 1 0 は、上記各事項について質問することによって、回答者である被告の職員に対し、労働組合の幹部が職場で不当に優遇されているのではないかとの印象を与え、組合活動への参加を萎縮させかねないものであったといえることができる。

(b) しかしながら、職員は公平に取り扱われる必要があり、例えば、人事異動についてはその能力に応じて配置される必要があるから、被告が主張するように、組合幹部が労働組合の幹部であることあるいはあったことを理由として職場で優遇されているとすれば、それ自体が問題であるから、組合幹部に対する優遇の事実を調査する必要性がなかったとはいえない。

また、Q 1 0 の質問内容は抽象的な感想又は意見を尋ねるものにすぎない。これらの事情を考慮すると、Q 1 0 について、これが直ちに労働組合に加入する職員に動揺を与え、同組合を弱体化させる質問であるとまでは評価することができない。

(c) したがって、Q 1 0 が原告らの労働基本権を侵害するものであったとはいえない。

c プライバシーの侵害の有無について

(a) Q 1 0 は、組合幹部が職場で優遇されていると思うか否か及びこれを指摘しづらい理由について質問するものであって、他者である

組合幹部について、職務行為そのものではない私的かつ抽象的な感想又は意見を明らかにさせるものにすぎず、一般人を基準として、上記感想等を他人に知られることで私生活上の平穩を害するようなものであるとは認め難い。

また、組合幹部に対する優遇の事実の有無を調査する必要性がなかったといえないことは前記 b (b) のとおりである。

そうすると、原告らが上記のような感想又は意見の開示を求められたからといって、プライバシーを侵害されたとまでいうことはできない。

(b) したがって、Q 1 0 が原告らのプライバシーを侵害するものであったとはいえない。

d 小括

以上によれば、Q 1 0 が原告らの憲法上の権利を侵害するものであったとはいえない。

(キ) Q 1 1 について

前提事実 (3) によれば、Q 1 1 は、職員の採用について有利に取り扱ってもらった者がいるかなどについて質問するものであると認められる。

a 思想・良心の自由の侵害の有無について

(a) Q 1 1 は、被告の職員の採用について有利に取り扱ってもらったものがいるかなどについて質問するものであって、回答者の思想・良心そのものを質問するものではないし、この質問によって、原告らの思想内容が明らかになるともいえない。

(b) したがって、Q 1 1 については、その余の点について検討するまでもなく、原告らの思想・良心の自由を侵害するものであったとはいえない。

b 労働基本権の侵害について

(a) Q 1 1 は、職員の採用について有利に取り扱ってもらった者がいるかなどを質問するものであるところ、その選択肢の中には、「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」というものが含まれており、前記アで述べたとおり、本件アンケートは、市長による労働組合「適正化」政策の一部を成しており、それには、市長において、労働組合が違法又は不適切な政治活動や組合活動を行っており、そこには「膿」と表現するほどの問題点が存在すると考えていることを示す職員宛て市長メッセージ等が添付されていたものである。

また、本件アンケートは、労働組合及びその組合活動に関する質問が多くを占めており、上記の職員宛て市長メッセージ等も添付されていたことからすれば、Q 1 1 の選択肢の中に、他の選択肢と並んで「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」というものが含まれることによって、組合幹部が職員の採用に当たって不当な人事介入をしているのではないかとの印象を与えることになったものといえる。

そうすると、Q 1 1 は、上記事項について質問することによって、回答者である被告の職員に対し、組合幹部が職員の採用に当たって不当な人事介入をしているのではないかとの印象を与え、組合活動への参加を萎縮させかねないものであったといえることができる。

(b) しかしながら、職員の採用においては、当該人物の受験成績、人事評価その他の能力の実証に基づいて行わなければならないとされているところ（地公法 1 5 条）、被告が主張するように、職員の採用について不当な介入があるとすれば、それ自体が問題であり、地公法 1 5 条が定める能力に基づく任用に反する事例について回答を求め、そのような事例を調査する必要性がなかったとはいえないこ

とからすれば、Q 1 1 について、直ちに労働組合に加入する職員に動揺を与え、同組合を弱体化させる質問であるとまでは評価することができない。

(c) したがって、Q 1 1 が原告らの労働基本権を侵害するものであったとはいえない。

c プライバシーの侵害の有無について

(a) 原告らは、Q 1 1 のうち「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」という選択肢がプライバシー権を侵害するものであると主張する。

しかしながら、被告の職員として採用されるに当たって、政治家や組合幹部等の推薦により有利に取り扱ってもらったという事実は、職員としての身分そのものにも関わるものであって、単なる私的な事実とはいえない。

また、前記 b (b) で述べたとおり、上記のような調査を端著として、地公法 1 5 条が定める能力に基づく任用に反する事例の有無を調査する必要性がなかったとまではいえない。

そうすると、このような事実を質問することによって、回答者である原告らのプライバシーが侵害されたとまではいうことができない。

(b) したがって、Q 1 1 が原告らのプライバシーを侵害するものであったとはいえない。

d 小括

以上によれば、Q 1 1 が原告らの憲法上の権利を侵害するものであったとはいえない。

(ク) Q 1 2 について

前提事実 (3) によれば、Q 1 2 は、職場において選挙のことが話題に

なったことがあるかなどについて質問するものであると認められる。

a 思想・良心の自由の侵害の有無について

- (a) Q 1 2 は、職場において選挙のことが話題になったことがあるかなどについて質問するものであって、回答者の思想・良心そのものを質問するものではなく、また、回答者自身が話題にした内容や選挙における具体的な投票行動等について質問するものでもないから、この質問によって、原告らの思想内容が明らかになるとはいえない。

なお、原告らは、休み時間中に仲間同士の雑談の中で話題になったと回答すれば、直近 2 年間の選挙に関心を寄せていたかどうかを推知することになり、政治や選挙に関心があるかどうか、職員の政治的信条を告白させることになる旨主張するが、雑談の中で話題になったと回答しても、回答者がどのような政治的信条を有しているかは全く明らかにならないから、原告らの上記主張は採用することができない。

- (b) したがって、Q 1 2 については、その余の点について検討するまでもなく、原告らの思想・良心の自由を侵害するものであったとはいえない。

b 政治活動の自由の侵害の有無について

- (a) Q 1 2 は、職場において選挙のことが話題になったことがあるかなどについて質問するものにとどまり、回答者自身が話題にした内容や選挙における具体的な投票行動等について質問するものでもなく、政治活動への参加を禁止又は妨害したり、逆に政治活動への参加を強制したりするものでもないから、原告らの政治活動の自由を侵害するものとまでは認められない。

原告は、Q 1 2 は職場において選挙のことを話題にすることを問題視する質問であり、合法的な政治的意思表明を萎縮させる旨主張

するが、Q 1 2の選択肢が、勤務時間中であるか否か、職務に関連したものであるか否かについて尋ねていることから明らかなように、Q 1 2は勤務時間中に政治活動が行われていたか否かを尋ねることを意図したものであるところ、勤務時間中に政治活動を行うことは許されないことからすれば、Q 1 2が原告らの合法的な政治的意思表明を萎縮させるということとはできない。

(b) したがって、Q 1 2については、その余の点について検討するまでもなく、原告らの政治活動の自由を侵害するものであったとはいえない。

c 労働基本権の侵害の有無について

(a) Q 1 2は、職場において選挙のことが話題になったことがあるかなどについて質問するものであるところ、その選択肢の中には、「組合の幹部が、勤務時間中に、職務に関連して話題にした」や「組合の幹部が、勤務時間中に、職務と無関係に話題にした」というものが含まれ、その具体的な内容までも回答を求めており、前記アで述べたとおり、本件アンケートは、市長による労働組合「適正化」政策の一部を成していて、特に本設問は市長が同政策を取るようになった動機に直接関わるものであるとともに、それには、市長において、労働組合が違法又は不適切な政治活動や組合活動を行っており、そこには「膿」と表現するほどの問題点が存在すると考えていることを示す職員宛て市長メッセージ等が添付されていたものである。

そうすると、Q 1 2は、上記事項について質問することによって、回答者である被告の職員に対し、労働組合が違法又は不適切な選挙活動をしているのではないかとの印象を与え、組合活動への参加を萎縮させかねないものであったといえることができる。

(b) しかしながら、上記（ウ） c (b) で述べたところと同様、本設問は、前記動機を有する市長の指示等により作成されたものではなく、P 4 特別顧問が自らの判断により作成したものであって、同顧問には労働組合らを無力化又は弱体化しようとする意図又は動機があったとは認められない。さらに、本設問では、回答者自身が話題にした内容や選挙における具体的な投票行動等についての回答は求められておらず、前記イで述べたとおり、違法又は不適切な政治活動の事実の有無を調査する必要性がなかったとはいえないし、組合幹部に関する選択肢は、勤務時間中のものに限定されているから、上記調査の必要性との関係でも配慮がされているものといえることができる。

そうすると、Q 1 2 について、これが直ちに労働組合に加入する職員に動揺を与え、同組合を弱体化させる質問であるとまでは評価することができない。

(c) したがって、Q 1 2 が原告らの労働基本権を侵害するものであったとはいえない。

d プライバシーの侵害の有無について

(a) Q 1 2 は、職場において選挙のことが話題になったことがあることや、回答者以外の者が話題にした内容等について質問するものであって、回答者自身が話題にした内容や選挙における具体的な投票行動等についての回答は要求されておらず、職場において選挙のことが話題になったという事実それ自体が、一般人を基準として、他人に知られることで私生活上の平穏を害するような情報であるとまではいえない。

また、認定事実 (1) オのとおり、組合員である職員が勤務時間中に市長選の報告集会に参加したり、勤務時間中に推薦カードを配布

するという事案が発生していたことからすれば、勤務時間中における選挙の話題の有無について回答させることを端著として、違法又は不適切な政治活動の事実の有無を調査する必要性がなかったとはいえない。

そうすると、職場において選挙のことが話題になったことがあるかなどを質問することによって、回答者である原告らのプライバシーが侵害されたとまではいうことができない。

(b) したがって、Q 1 2が原告らのプライバシーを侵害するものであったとはいえない。

e 小括

以上によれば、Q 1 2が原告らの憲法上の権利を侵害するものであったとはいえない。

(ケ) Q 1 3について

前提事実 (3) によれば、Q 1 3は、職場における組合活動及び選挙運動に関して問題のないと思われる選択肢を選択するよう求める質問であると認められる。

a 思想・良心の自由の侵害の有無について

(a) Q 1 3は、職場における組合活動及び選挙運動に関して問題のないと思われる選択肢を選択するよう求めるものであって、回答者の思想・良心そのものを質問するものではなく、また、この質問によって、原告らの思想内容が明らかになるともいえない。

(b) したがって、Q 1 3については、その余の点について検討するまでもなく、原告らの思想・良心の自由を侵害するものであったとはいえない。

b 政治活動の自由の侵害の有無について

(a) Q 1 3は、職場における組合活動及び選挙運動に関して問題のない

いと思われる選択肢を選択するよう求めるにとどまり、政治活動への参加を禁止又は妨害したり、合法的な政治活動を差し控えさせるものではなく、逆に政治活動への参加を強制したりするものではないから、原告らの政治活動の自由を侵害するものとまでは認められない。

(b) したがって、Q 1 3については、その余の点について検討するまでもなく、原告らの政治活動の自由を侵害するものであったとはいえない。

c 労働基本権の侵害の有無について

(a) Q 1 3は、職場における組合活動及び選挙運動に関して問題のないと思われる選択肢を選択するよう求める質問であるところ、前記アで述べたとおり、本件アンケートは、市長による労働組合「適正化」政策の一部を成しており、それには、市長において、労働組合が違法又は不適切な政治活動や組合活動を行っており、そこには「濃」と表現するほどの問題点が存在すると考えていることを示す職員宛て市長メッセージ等が添付されていたものである。

そうすると、Q 1 3は、職場における組合活動及び選挙運動に関する選択肢を示すことによって、その中には、何ら違法又は不適切ではないものも含まれるにもかかわらず、回答者である被告の職員に対し、上記の選択肢に示されているような組合活動や選挙運動は全て違法又は不適切なものではないかとの印象を与え、組合活動への参加を萎縮させかねないものであったといえることができる。

(b) しかしながら、認定事実(1)オのとおり、組合員である職員が、勤務時間中に市長選の報告集会に参加したり、勤務時間中に推薦カードを配布するという事案が発生していたことからすれば、職員の組合活動や選挙活動に関する服務についての意識を調査する必要性

がなかったとはいえないことや、その設問内容は抽象的な知識を問うものにすぎないことをも考慮すると、Q 1 3について、直ちに労働組合に加入する職員に動揺を与え、同組合を弱体化させる質問であるとまで評価することはできない。

(c) したがって、Q 1 3が原告らの労働基本権を侵害するものであったとはいえない。

d プライバシーの侵害の有無について

(a) Q 1 3は、職場における組合活動及び選挙運動に関して問題のないと思われる選択肢を選択するよう求めるものであって、このような質問によって、回答者である原告らのプライバシーが侵害されるとは認められない。

(b) したがって、Q 1 3については、その余の点について検討するまでもなく、原告らのプライバシーを侵害するものであったとはいえない。

e 小括

以上によれば、Q 1 3が原告らの憲法上の権利を侵害するものであったとはいえない。

(コ) Q 1 4について

前提事実(3)によれば、Q 1 4は、被告の広報活動についてどのように感じているのかなどを質問するものであると認められる。

a 思想・良心の自由の侵害の有無について

(a) Q 1 4は、被告の広報活動についてどのように感じているのかなどを質問するものであって、回答者の思想・良心そのものを質問するものではなく、この質問によって、原告らの思想内容が明らかになるともいえない。

(b) したがって、Q 1 4については、その余の点について検討するま

でもなく、原告らの思想・良心の自由を侵害するものであったとはいえない。

b 政治活動の自由の侵害の有無について

(a) Q 1 4 は、被告の広報活動についてどのように感じているのかなどを質問するものであるところ、その質問内容から明らかとなり、被告の行為について尋ねるものであって、原告ら個人の行為について尋ねるものではないことからすれば、この質問によって、原告らの政治活動への参加が禁止又は妨害されたり、逆に政治活動への参加が強制されたりするものではないことが明らかであり、原告らの政治活動の自由を侵害するものとは認められない。

(b) したがって、Q 1 4 については、その余の点について検討するまでもなく、原告らの政治活動の自由を侵害するものであったとはいえない。

c プライバシーの侵害の有無について

(a) Q 1 4 は、被告の広報活動についてどのように感じているのかなどを質問するものであって、被告の職員である原告らが、被告の広報活動に対する感じ方を聞かれることによって、プライバシーが侵害されるとは認められない。

(b) したがって、Q 1 4 については、その余の点について検討するまでもなく、原告らのプライバシーを侵害するものであったとはいえない。

d 小括

以上によれば、Q 1 4 が原告らの憲法上の権利を侵害するものであったとはいえない。

(サ) Q 1 5 について

前提事実 (3) によれば、Q 1 5 は、回答するか否かは任意であること

を明確にした上で、被告における組合活動や選挙活動について自由な回答を求めるものであると認められる。

a 思想・良心の自由の侵害の有無について

(a) 原告は、本件アンケートが思想調査であるとの理解を前提とした上で、Q 1 5が違法行為の告発を期待していたことは明らかであり、自由記述とはいうものの、回答者に強い萎縮効果を与えており、消極的表現の自由を侵害する旨主張する。

しかしながら、Q 1 5は、自由回答方式で任意の回答を求めるものであって、何ら回答しなくても本件アンケートを終了することができたものであるし（前提事実(3)）、質問内容も、思想・良心を明らかにすることを求めていることが明らかである。

(b) したがって、Q 1 5については、その余の点について検討するまでもなく、原告らの思想・良心の自由を侵害するものであったとはいえない。

b 政治活動の自由の侵害の有無について

(a) 原告は、本件アンケートが思想調査であるとの理解を前提とした上で、Q 1 5が違法行為の告発を期待していたことは明らかであり、自由記述とはいうものの、回答者に強い萎縮効果を与えており、政治的表現の自由を侵害する旨主張する。

しかしながら、Q 1 5は、自由回答方式で任意の回答を求めるものであって、何ら回答しなくても本件アンケートを終了することができたものであるし（前提事実(3)）、原告らがどのような政治活動を行っているかを尋ねるものでもないことからすれば、この質問によって、原告らの政治活動への参加が禁止又は妨害されたり、逆に政治活動への参加が強制されたりするものではないことが明らかであり、原告らの政治活動の自由を侵害するものとは認められない。

(b) したがって、Q 1 5については、その余の点について検討するまでもなく、原告らの政治活動の自由を侵害するものであったとはいえない。

c 労働基本権の侵害の有無について

(a) 原告は、本件アンケートが思想調査であるとの理解を前提とした上で、Q 1 5が違法行為の告発を期待していたことは明らかであり、自由記述とはいうものの、回答者に強い萎縮効果を与えており、労働基本権を侵害する旨主張する。

しかしながら、Q 1 5は、自由回答方式で任意の回答を求めるものであって、何ら回答しなくても本件アンケートを終了することができたものであるし（前提事実(3)）、労働組合に何らかの問題があることを前提とする質問でもないことからすれば、直ちに労働組合に加入する職員に動揺を与え、同組合を弱体化させる質問であると評価することはできない。

(b) したがって、Q 1 5については、その余の点について検討するまでもなく、原告らの労働基本権を侵害するものであったとはいえない。

d プライバシーの侵害の有無について

(a) 原告らは、名前が挙がった者のセンシティブ情報が被告に収集・保有されることになり、名前が挙がった者はそのような回答があったことも知らされないなどとして、プライバシー権を侵害する旨主張する。

しかしながら、Q 1 5は、自由回答方式で任意の回答を求めるものであって、何ら回答しなくても本件アンケートを終了することができたものであるから（前提事実(3)）、回答者自身のプライバシーを侵害するものとはいえない。

確かに、P 4 特別顧問の陳述書（乙 5 3 の 2）には、「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」との設問を設けた趣旨について、被告における組合活動や選挙活動に関する違法行為等の有無を確認するためであった旨の記載が認められるが、上記趣旨につき何ら付記されておらず、任意の回答が求められているにすぎない上記設問を読んだ一般的な回答者において、上記違法行為等について、行為者やその内容を具体的に特定して記載することが求められていると受け止めるとは到底解することができない。したがって、Q 1 5 により原告らのセンシティブ情報が被告に提供される具体的危険があるとはいえず、このような質問によって、原告らのプライバシーが侵害されるとは認められない。

(b) したがって、Q 1 5 については、その余の点について検討するまでもなく、原告らのプライバシーを侵害するものであったとはいえない。

e 小括

以上によれば、Q 1 5 が原告らの憲法上の権利を侵害するものであったとはいえない。

(シ) Q 1 6 について

前提事実 (3) によれば、Q 1 6 は、労働組合への加入の有無及び過去に加入していた事実の有無を質問するものであると認められる。

a 思想・良心の自由の侵害の有無について

(a) Q 1 6 は、労働組合への加入の有無及び過去に加入していた事実の有無を質問するものであって、回答者の思想・良心そのものを質問するものではなく、前記 (イ) a で述べたところからすれば、この質問が原告らの思想・良心の自由を侵害するとまではいえない。

(b) したがって、Q 1 6 については、その余の点について検討するま

でもなく、原告らの思想・良心の自由を侵害するものであったとはいえない。

b 労働基本権の侵害の有無について

- (a) Q 1 6 は、労働組合への加入の有無及び過去に加入していた事実の有無を質問するものであるところ、上記アで述べたとおり、本件アンケートは、市長による労働組合「適正化」政策の一部を成しており、それには、市長において、労働組合が違法又は不適切な政治活動や組合活動を行っており、そこには「膿」と表現するほどの問題点が存在すると考えていることを示す職員宛て市長メッセージ等が添付されていたものである。

そうすると、Q 1 6 は、上記各事項について質問することによって、回答者である被告の職員に対し、労働組合に加入することによって不利益を受けるのではないかと印象を与え、組合活動への参加を萎縮させる効果を有するといふべきである。

また、被告の職員において、Q 1 6 で労働組合の加入歴を回答するとともに、Q 6 で組合活動への参加の有無やその活動内容等を回答した場合、前記ウ（オ）で述べた懲戒処分に言及する記載も相まって、何らかの不利益を受けるのではないかと懸念するのもしやむを得ないといえるから、Q 1 6 は、職員に動揺を与える内容のものであり、労働組合を弱体化させるものであったといふことができる。

- (b) 被告は、被告の職員の大多数が労働組合に加入しており、加入していないものの方がイレギュラーであることから、その理由を確認すれば、何らかの問題点が明らかになる可能性があると考えた、労働組合に加入していない理由については任意回答としている旨主張する。

しかしながら、前記（イ）c（b）で述べたとおり、何らの限定を

かけることなく、組合活動の参加の有無や組合活動の内容を調査することが過度に広範に過ぎることからすれば、その前提となる労働組合への加入の有無を尋ねることもまた過度に広範に過ぎるといわざるを得ない。

また、労働組合に加入していない理由が任意回答とされていたとしても、労働組合に加入しているか否かという根幹について回答が義務付けられていることからすれば、Q 1 6 が上記萎縮効果を有するとともに、職員に動揺を与える内容のものであったことには変わりがないというべきである。

(c) したがって、Q 1 6 は、原告らの労働基本権を侵害するものであったというべきである。

c プライバシーの侵害の有無について

(a) Q 1 6 は、労働組合への加入の有無及び過去に加入していた事実の有無を質問するものであるところ、上記（イ）d（a）で述べたところからすれば、このような情報については、一般人を基準として、他人に知られることで私生活上の平穏を害するような情報であるとまでは認められない。

(b) したがって、Q 1 6 については、その余の点について検討するまでもなく、原告らのプライバシーを侵害するものであったとはいえない。

d 小括

以上によれば、Q 1 6 は、原告らの労働基本権を侵害するものであったが、その他の憲法上の権利を侵害するものであったとはいえない。

(ス) Q 1 7 及び Q 1 9 について

前提事実（3）によれば、いずれも回答するか否かは任意であることを明確にした上で、Q 1 7 は、労働組合に加入することによるメリットを

どう感じているかについて、Q 1 9 は、同組合に加入しないことによる不利益はどのようなものがあると思うかについて、それぞれ質問するものであると認められる。

a 思想・良心の自由の侵害の有無について

Q 1 7 及び Q 1 9 は、任意の回答を求めるものであって、何ら回答しなくても本件アンケートを終了することができたものである（前提事実 (3) ）から、Q 1 7 及び Q 1 9 については、その余の点について検討するまでもなく、原告らの思想・良心の自由を侵害するものであったとはいえない。

b 労働基本権の侵害の有無について

(a) Q 1 7 及び Q 1 9 は、労働組合に加入すること又は加入しないことによるメリット及びデメリットの両面を質問するのではなく、加入するメリットと加入しないデメリットを片面的に質問するものとなっているだけでなく、Q 1 7 の選択肢の中には「昇進や異動などの面で有利である」というものが、Q 1 9 の選択肢の中には、「昇進の道が狭まる恐れがある」、「不本意な場所に異動となる恐れがある」というものが、それぞれ含まれている。

そして、前記アで述べたとおり、本件アンケートは、市長による労働組合「適正化」政策の一部を成しており、それには、市長において、労働組合が違法又は不適切な政治活動や組合活動を行っており、そこには「膿」と表現するほどの問題点が存在すると考えていることを示す職員宛て市長メッセージ等が添付されていたものである。

そうすると、Q 1 7 及び Q 1 9 は、上記各事項について質問することによって、回答者である被告の職員に対し、労働組合が不当な人事介入をしているのではないかとの印象を与え、組合活動への参

加を萎縮させかねないものであったといえることができる。

(b) しかしながら、Q 1 7 及び Q 1 9 は、いずれも全体が任意回答とされているだけでなく、組合活動の内容について直接質問するものではなく、労働組合に加入するメリット及び加入しないデメリットについて抽象的な感想を求めるものにすぎないから、これが直ちに労働組合に加入する職員に動揺を与え、同組合を弱体化させる質問であるとまでは評価することができない。

(c) したがって、Q 1 7 及び Q 1 9 が原告らの労働基本権を侵害するものであったとはいえない。

c プライバシーの侵害の有無について

(a) Q 1 7 及び Q 1 9 は、組合に加入することのメリット、組合に加入しないことのデメリットの抽象的な感想を求めるものにすぎないから、このような質問によって、回答者である原告らのプライバシーが侵害されるとは認められない。

(b) したがって、Q 1 7 及び Q 1 9 については、その余の点について検討するまでもなく、原告らのプライバシーを侵害するものであったとはいえない。

d 小括

以上によれば、Q 1 7 及び Q 1 9 が原告らの憲法上の権利を侵害するものであったとはいえない。

(セ) Q 1 8 について

前提事実 (3) によれば、Q 1 8 は、回答するか否かは任意であることを明確にした上で、労働組合にどのような力があると思うかについて質問するものであると認められる。

a 思想・良心の自由の侵害の有無について

(a) 原告らは、世界観や人格的核心の告白を強要するものであり、沈

黙の自由に反する旨主張する。

しかしながら、Q 18は、任意の回答を求めるものであって、何ら回答しなくても本件アンケートを終了することができたものであるし（前提事実(3)）、また、回答者の思想・良心そのものを質問するものでもないから、この質問によって、原告らが思想・良心の自由を侵害されたとは認められない。

(b) したがって、Q 18については、その余の点について検討するまでもなく、原告らの思想・良心の自由を侵害するものであったとはいえない。

b 労働基本権の侵害の有無について

(a) Q 18は、労働組合にどのような力があると思うかについて質問するものであり、その選択肢の中には、「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」、「職員の人事（昇進・異動など）に対して影響力を持っている」というものが含まれているところ、前記ア及びウで述べたとおり、本件アンケートは、市長による労働組合「適正化」政策の一部を成しており、それには、市長において、労働組合が違法又は不適切な政治活動や組合活動を行っており、そこには「膿」と表現するほどの問題点が存在すると考えていることを示す職員宛て市長メッセージ等が添付されていたものである。

そうすると、Q 18は、上記事項について質問することによって、回答者である被告の職員に対し、労働組合が不当な人事介入をしているのではないかとの印象を与え、組合活動への参加を萎縮させかねないものであったといえることができる。

(b) しかしながら、Q 18は、全体が任意回答とされているだけでなく、組合活動の内容について直接質問するものではなく、労働組合にどのような力があるのかについて抽象的な感想又は意見を求める

ものにすぎないから、これが直ちに労働組合に加入する職員に動揺を与え、同組合を弱体化させる質問であるとまでは評価することができない。

(c) したがって、Q 18が原告らの労働基本権を侵害するものであったとはいえない。

c プライバシーの侵害の有無について

(a) Q 18は、全体が任意回答とされているだけでなく、組合活動の内容について直接質問するものではなく、労働組合にどのような力があるのかについて抽象的な感想又は意見を求めるものにすぎないから、このような質問によって、回答者である原告らのプライバシーが侵害されるとは認められない。

(b) したがって、Q 18については、その余の点について検討するまでもなく、原告らのプライバシーを侵害するものであったとはいえない。

d 小括

以上によれば、Q 18が原告らの憲法上の権利を侵害するものであったとはいえない。

(ソ) Q 20について

前提事実(3)によれば、Q 20は、回答するか否かは任意であることを明確にした上で、労働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るか、ある場合の場所、時間帯について質問するものであると認められる。

a 思想・良心の自由の侵害の有無について

(a) Q 20は、労働組合に待遇等の改善について相談をしたことの有無及びその場所、時間帯を質問するものであって、回答者の思想・良心そのものを質問するものではなく、また、具体的な相談内容に

ついて回答を求めるものではないことからすれば、この質問によって原告らの思想内容が明らかになるものではない。

(b) したがって、Q 2 0 については、その余の点について検討するまでもなく、原告らの思想・良心の自由を侵害するものであったとはいえない。

b 労働基本権の侵害の有無について

(a) Q 2 0 は、労働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るか及びその場所、時間帯についてのみ質問するものにとどまるものであって、労働組合に相談した内容を尋ねるものでないことからすれば、組合活動の内容が明らかになるものではないから、このような質問をすることで、組合活動への参加を萎縮させる効果を有していたとは認められない。

原告らは、労働組合の活動時間帯等を把握しようとするものであり、労働者の組合活動の自由を侵害する旨主張する。

しかしながら、勤務時間中に組合活動を行うことは許されないと、認定事実(1)オのとおり、組合員である職員が、勤務時間中に市長選の報告集会に参加したり、勤務時間中に推薦カードを配布するという事案が発生していたことからすれば、職員の組合活動に関する服務についての意識・実態を調査する必要性がなかったとはいえないことや、上記のとおり、相談内容については尋ねていないことからすれば、Q 2 0 について、これが直ちに労働組合に加入する職員に動揺を与え、同組合を弱体化させる質問であるとまでは評価することができない。

(b) したがって、Q 2 0 については、その余の点について検討するまでもなく、原告らの労働基本権を侵害するものであったとはいえない。

c プライバシーの侵害の有無について

(a) Q 2 0 は、任意の回答を求めるものであって、何ら回答しなくても本件アンケートを終了することができたものである（前提事実（3））から、Q 2 0 については、その余の点について検討するまでもなく、原告らのプライバシーを侵害するものであったとはいえない。

(b) したがって、Q 2 0 が原告らのプライバシーを侵害するものであったとはいえない。

d 小括

以上によれば、Q 2 0 が原告らの憲法上の権利を侵害するものであったとはいえない。

（タ）Q 2 1 について

前提事実（3）によれば、Q 2 1 は、自分が納めた組合費がどのように使われているか知っているかについて質問するものであると認められる。

a 思想・良心の自由の侵害の有無について

(a) Q 2 1 は、組合費の使途を認識しているか尋ねるものであり、回答者の思想・良心そのものを質問するものではないから、この質問によって、原告らの思想内容が明らかになるともいえない。

原告らは、Q 2 1 はどのような組合活動に参加しているのかを回答させるものである、世界観・人格的核心について告白を迫るものである旨主張する。

しかしながら、Q 2 1 の質問内容に照らせば、どのような組合活動に参加しているのかを回答させるものでないことは明らかであり、また、組合費の使途をどのように認識しているかが、世界観・人格的核心に関するものでないことも明らかであるから、原告らの上記主張は失当である。

(b) したがって、Q 2 1 については、その余の点について検討するまでもなく、原告らの思想・良心の自由を侵害するものであったとはいえない。

b 労働基本権の侵害の有無について

(a) Q 2 1 は、自分が納めた組合費がどのように使われているか知っているかについて質問するものであるところ、被告は、本件アンケートに先立ち、本件目安箱への投書及び内部告発者の告発等により組合費の横領の疑い等があったことから、横領等の不正行為の有無や、これらに関する調査の端緒となる事象の有無を確認する必要があったと主張する。

しかしながら、組合費の使途については、労働組合内部の自治に委ねられるべきものであって、労働組合において組合費が不適切に使用されているとしても、そのことで被告の権利が侵害されたり、被告の業務に支障が生じるわけではないから、そもそも、被告が、組合費の使途について調査する必要性が存在するとはいえないのであり、被告の上記主張は採用することができない。

(b) また、前記アで述べたとおり、本件アンケートは、市長による労働組合「適正化」政策の一部を成しており、それには、市長において、労働組合が違法又は不適切な政治活動や組合活動を行っており、そこには「膿」と表現するほどの問題点が存在すると考えていることを示す職員宛て市長メッセージ等が添付されていたものである。

(c) 以上で述べたところによれば、Q 2 1 は、上記事項について質問することによって、回答者である被告の職員に対し、労働組合による組合費の使途に不明朗な点があるのではないかとの印象を与え、組合活動への参加を萎縮させかねないものであったといえることができる。

また、本件アンケートにおいて、労働組合の自治に委ねるべき事実について強制的に回答を求め、しかも、労働組合による組合費の使途に不明朗な点があるかのような印象を与えることは、労働組合に加入している職員に動揺を与え、同組合を弱体化させるものであったというべきである。

(d) したがって、Q 2 1 は、原告らの労働基本権を侵害するものであったというべきである。

c プライバシーの侵害の有無について

(a) Q 2 1 は、自分が納めた組合費がどのように使われているか知っているかについて質問するものにすぎないから、このような質問によって、回答者である原告らのプライバシーが侵害されるとは認められない。

(b) したがって、Q 2 1 については、その余の点について検討するまでもなく、原告らのプライバシーを侵害するものであったとはいえない。

d 小括

以上によれば、Q 2 1 は、原告らの労働基本権を侵害するものであったが、その他の憲法上の権利を侵害するものであったとはいえない。

(チ) Q 2 2 について

前提事実 (3) によれば、Q 2 2 は、平成 1 7 年の職員厚遇問題を受けて労使関係の適正化が図られたことによる職場の変化についてどのように思うかを質問するものであると認められる。

a 思想・良心の自由の侵害の有無について

(a) Q 2 2 は、平成 1 7 年の職員厚遇問題を受けて労使関係の適正化が図られたことによる職場の変化についてどのように思うかを質問するものであって、回答者の思想・良心そのものを質問するもので

はなく、この質問によって、原告らの思想内容が明らかになるともいえない。

原告らは、Q 2 2 が原告らの世界観・人格的核心について告白を迫るものである旨主張するが、労使関係の適正化が図られ、職場にどのような変化が生じたと認識しているかということは、単なる事実の認識であって、世界観や人格的核心に属するものではない。

(b) したがって、Q 2 2 については、その余の点について検討するまでもなく、原告らの思想・良心の自由を侵害するものであったとはいえない。

b 政治活動の自由の侵害の有無について

(a) Q 2 2 は、平成 1 7 年の職員厚遇問題を受けて労使関係の適正化が図られたことによる職場の変化についてどのように思うかを質問するものであって、原告らの政治活動について質問するものではないから、Q 2 2 が原告らの政治活動の自由を侵害するものであったとはいえない。

(b) したがって、Q 2 2 については、その余の点について検討するまでもなく、原告らの政治活動の自由を侵害するものであったとはいえない。

c 労働基本権の侵害の有無について

(a) Q 2 2 は、平成 1 7 年の職員厚遇問題を受けて労使関係の適正化が図られたことによる職場の変化についてどのように思うかを質問するものにとどまるから、組合活動への参加を萎縮させる効果を有していたとは認められない。

原告らは、Q 2 2 は、非組合員及び厚遇問題とは無関係な組合員からの反発、組合役員への不信感を抱かせ、組合離れを引き起こすものである旨主張するが、労使関係の適正化が図られることで組合

離れが引き起こされることはないから（不適切な労使関係でなければ労働組合に加入しないというのであれば、それは正当な組合活動に当たらない。），原告らの上記主張は採用できない。

(b) したがって、Q 2 2 については、その余の点について検討するまでもなく、原告らの労働基本権を侵害するものであったとはいえない。

d プライバシーの侵害の有無について

(a) Q 2 2 は、平成 1 7 年の職員厚遇問題を受けて労使関係の適正化が図られたことによる職場の変化についてどのように思うかを質問するものであって、被告の職員である原告らが、被告の職場の変化についてどのように思うかを聞かれることによって、プライバシーが侵害されるとは認められない。

(b) したがって、Q 2 2 については、その余の点について検討するまでもなく、原告らのプライバシーを侵害するものであったとはいえない。

e 小括

以上によれば、Q 2 2 が原告らの憲法上の権利を侵害するものであったとはいえない。

オ まとめ

以上を総合すれば、本件アンケートについては、個別の設問のうち、Q 7 及び Q 9 が原告らのプライバシーを侵害し、Q 6，Q 1 6 及び Q 2 1 が原告らの労働基本権を侵害するものと認められるから、本件アンケートが実施されたことにより、原告らはプライバシーを侵害され、労働基本権を侵害されたものというべきである。

(3) 本件職務命令の国賠法上の違法性について

ア 市長は、その地位に基づき、被告の職員に対し、職務命令を発出する権

限を有しているが、いかなる内容の職務命令であっても発出できるものでないことはいうまでもなく、その発出に際し、職員に違法行為をさせたり、職員の権利を侵害することがないようにする職務上の注意義務を負っているというべきである。そうすると、本件アンケートへの回答を義務付ける本件職務命令を発出するに際しては、回答させることで職員の権利を違法に侵害しないようにする必要がある、具体的には、必要に応じて、本件アンケートの内容を修正・変更するための措置を講じる職務上の注意義務を負っていたものというべきである。

これを本件についてみると、前記(2)のとおり、本件アンケートは、原告らの憲法上の権利を侵害する設問を含んでいるから、回答を義務付けた場合には、職員の権利を侵害することになるにもかかわらず、市長は、その内容を確認し、内容を修正・変更するなどの措置を講じることなく漫然と本件職務命令を発出したものであって、職務上の注意義務を怠ったものというべきである。

したがって、市長が本件職務命令を発出した行為は、国賠法上の違法性を有すると認められる。

イ 被告は、万が一、外形的に違法性が肯定されとしても、本件アンケートが実施されるに至った事情、すなわち、被告の不健全な労使関係が露呈した状況が、正に違法性阻却事由に該当するものといえる旨主張する。

確かに、被告が主張するとおり、市長の就任前後に、被告の職員による殺人未遂や違法薬物の使用・所持といった刑事事件、労働組合の組合員による勤務時間内の組合活動や実質的ヤミ専従が発覚しており（認定事実(1)）、ほかにも、本件目安箱に、労働組合の組合員が、勤務時間中に選挙活動や組合活動を実施したこと、人事に不当に介入しているといった情報が寄せられていたこと（乙8）が認められる。そして、上記の各事情が許されるものでないことや、労使関係を適切なものにすることが必要であ

ることはいうまでもない。

しかしながら、そうであるからといって、原告らを含む被告の職員の憲法上の権利を侵害するような質問に対する回答を義務付けることまでもが許容されることになるものではないから、上記の各事情をもって、違法性阻却事由があるということはできない。

(4) 故意又は過失について

ア 前記(3)からすれば、本件職務命令を発出したことにつき、少なくとも過失があることは明らかである。

イ 被告は、①公務員の不祥事調査の専門家であり弁護士であるP4特別顧問により違法な調査がされるはずがないと考えていたから、本件アンケートの内容を確認すべきと考える予見可能性がなかった、②本件アンケートの内容を確認することは想定されておらず、その物理的時間もなく、P4特別顧問も事前に確認することを許さなかったため、本件アンケートを一時停止する結果回避可能性もなかった旨主張する。

しかし、①については、不祥事調査の専門家であり弁護士でもあるP4特別顧問に調査を依頼したものであったとしても、本件職務命令は、市長の権限で発出し、その対象者である職員に対して本件アンケートに回答するという職務上の義務を課すものである以上、市長としては、本件職務命令により命じる内容が職員の権利を侵害するなど違法なものでないことを確認すべき注意義務を免れることはないというべきである。

②については、P4特別顧問が本件アンケートを作成したのは、市長の委嘱に基づき、本件調査チームによる調査を行ったものであって、市長において、本件職務命令を発出するに際し、本件アンケートの内容を確認することについて、法令上の制約は何ら存在しなかったし、P4特別顧問としても、市長が上記義務を履行するために、本件アンケートを中止したり、時期を遅らせたりするよう命じれば、これを拒絶する根拠はなかったので

ある。また、職員が正直に回答を行い、本件アンケートを実効性あらしめるために、それに対する回答について被告が関知しないという点が重要であり、職員宛市長メッセージにも、回答内容は本件調査チームのみが見て、被告の職員の目に触れることは決してないことが記載されているが、そのことと、職務命令の発出にによる本件アンケートを実施する以上、それに先立ち、被告がその項目に問題点がないか確認するかどうかは別問題あり、その後、職員の回答内容を被告が関知しないという点を徹底すれば、本件アンケートの実効性を阻害することもない。

以上からすると、被告の主張は採用できない。

(5) まとめ

以上によれば、被告は、国賠法1条1項に基づき、本件アンケートの実施によって原告らが被った損害を賠償すべき責任を負う。

3 争点2（原告らの損害の有無及び額）について

(1) 前記2説示のとおり、本件アンケートは原告らの憲法上の権利を侵害する設問を含むものであったところ、原告らは、本件職務命令により、本件アンケートへの回答を義務付けられるとともに、正確な回答をしなければ懲戒処分の対象となり得ることが明示されたことから、回答するか否かの心理的葛藤が生じ、回答した者も、回答しなかった者もいずれも精神的苦痛を被ったことが認められる。

(2) 一方、前記2説示のとおり、本件アンケートについては、個別の設問の一部が原告らの憲法上の権利を侵害するにすぎない。

また、前提事実(6)、(7)や弁論の全趣旨によれば、①本件調査チームは、P11らによる救済及び審査の実効確保の措置の申立てがされたことを受けて、本件アンケートの開封及び集計作業を凍結するとともに、最終的には本件アンケートの回答を開封することなく全て廃棄しており、回答内容は誰の目にも触れていないこと、②原告らの中には、本件アンケートに回答しなか

った者もいるが，そのことによって被告から懲戒処分等の不利益を受けることはなかったこと，③本件アンケートの実施については，府労委により市長に文書の交付を命じる内容の本件救済命令が確定したことにより，これが不当労働行為に該当する旨の公的判断が既に明らかにされるとともに，市長は上記文書の交付をしていることも認められる。

(3) 前記の各事情を総合考慮すると，原告らに生じた精神的苦痛に対する慰謝料としては各５０００円が相当であるというべきである。

また，本件事案の内容，訴訟の経緯，原告らが共通の損害を主張していること，上記慰謝料額等に照らすと，被告の違法行為と相当因果関係のある弁護士費用は各１０００円と認めるのが相当である。

第４ 結論

以上の次第で，原告らの請求は，主文掲記の限度で理由があるからその限度で認容し，その余は理由がないからいずれも棄却することとし，訴訟費用の負担につき，民事訴訟法６１条，６４条本文，６５条１項本文を，仮執行の宣言につき同法２５９条１項を，それぞれ適用して，主文のとおり判決する。

大阪地方裁判所第５民事部

裁判長裁判官 中 垣 内 健 治

裁判官 中 島 崇

裁判官 佐 々 木 隆 憲