

住民監査請求（職員アンケート）について（概要）

平成24年 6月 5日付けで提出された住民監査請求について、次の理由により住民監査請求とならない旨請求人に通知しました。（却下）

1 請求の要旨

本件請求の内容を要約すると次のとおりである。

下記の支出について橋下徹市長に返還させるなど厳しい措置を求める。

大阪市長橋下徹氏は、2012年 2月 9日大阪市職員・市民の内心の自由を侵す「職員アンケート」調査を、市役所全職員32,000人を対象に「業務命令」として強行した。

質問項目は22項目におよび、例えば「組合活動に参加したことがありますか」では、活動内容・誘った人・誘われた場所・その時間帯等詳細、また「特定の政治家を応援する活動に参加したことがありますか」と、明らかに憲法第19条の思想・良心の自由侵害、第21条表現の自由の侵害項目が含まれるなど、憲法違反の内容である。しかも、この調査は職員に対し「業務命令」として行われ、「回答がなされない場合には処分の対象とする」と職員を恫喝しつつ強行したものである。この行為に対し、大阪府労働委員会は不当労働行為に該当する恐れがあるとし「中止」を勧告したが、橋下市長はこれに応じず調査業務を続行したため、市役所内部は混乱し、業務にも大きな影響を及ぼした事が窺える。

当然、法曹界・労働界からも厳しい批判の声が広がり、実施した第三者調査機関責任者・弁護士野村修也特別顧問は、その非を認めないまま「任期が終わるので廃棄する」と説明し、2012年 4月 6日、本庁舎地下において、多くのマスコミ・報道陣・関係者の目の前で、集めたアンケート回収分をシュレッダーで破碎し、記録したDVDをハンマーでたたき割って見せるなど、破棄行為を公にした。

我々大阪市民は、「職員アンケート」調査問題がこれで決着したなど到底考えない。第一に、32,000人の職員を「業務命令」として、無駄なアンケート調査に巻き込んだことの損失である。本来の業務を横におきムダに使用された職員の労働時間は、すなわち公金支出である。職員のアンケート回答に要した作業時間は平均1時間と聞く、平均時給2,447円（一般職・係長の平均）とすれば約8,684万円の公金がムダに支出されたものであり、看過できない。

第二に、職員アンケート調査そのものに要した公金支出の損失である。我々は、大阪市情報公開条例に基づき、総務局・政策企画室に対し一連の費用支出に関する情報の公開を求め、2012年 5月15日に提供された。それによると野村修也特別顧問、原英史特別顧問の2名はじめ彼らを補佐した特別参与11名の合計13名に支払われた公金支出額総計は8,546,990円であることが判明した。これら人件費のみを見ただけでも公金のムダ遣い以外の何物でもない。

これらに関わる費用総額約9千5百万円について、十分な監査を求めるとともに、その違法性・不当性を是正する措置を求める。

2 地方自治法第242条の要件に係る判断

- ・ 住民監査請求制度は、地方公共団体の財務についての違法不当を是正する目的で特に法律によって創設された制度であり、それ以上に、一般的に地方公共団体のあらゆる違法不当な行為の是正を目的とするものではなく、住民監査請求の対象は、地方自治法（以下「法」とい

う。)第242条第1項所定の違法不当な行為等であり、それら以外のものを対象とする請求は、住民監査請求の定型に該当しない不適法な請求と言わざるを得ない。

- この住民監査請求制度の趣旨に照らせば、地方公共団体の住民が、本来請求の対象とならない非財務会計行為の適法性を争うため、ことさら、その行為やそれに基づく事務にかかった人件費等の経費を損害として住民監査請求に及ぶことは、住民監査請求制度の目的、趣旨に反する側面もあるとされている。
- また、住民監査請求においては、個別具体的に特定された財務会計上の行為又は怠る事実(以下「当該行為等」という。)について、違法不当性が主観的に思料されるだけでなく、具体的な理由により、当該行為等が法令に違反し、又は行政目的上不当である旨を摘示して初めて請求の要件を満たすものとされ、請求人において違法事由を他の違法事由から区別して特定認識できるように個別的、具体的に主張し、これらを証する書面を添えて請求をする必要があるとされ、監査請求書及び事実証明書の各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合しても、監査請求の対象が上記の程度に具体的に摘示されていないと認められるときは、当該監査請求は、請求の特定を欠くものとして不適法であり、監査委員は監査をする義務を負わないとされている。
- これらを本件請求についてみると、具体的な監査請求の対象は、請求書の記載内容、添付書面等に照らして客観的、実質的に判断すべきものであるところ、請求人の主張は、住民監査請求の形式をとってはいるものの、詰まるところ、明らかに憲法違反とするアンケート調査に対して、市長の「業務命令」行為あるいは「恫喝」行為によって市職員が回答を強制され、個人としての権利を侵害されたことを本質的な問題としているとみるのが自然であって、もとより財務会計上の行為に固有の違法性を問題とするものではなく、本市の損害を実質的に問題とするものではないと、まずもって解さざるを得ない。
- 仮に、本件請求を、特別顧問、特別参与が作成した調査内容に明らかな憲法違反があるにもかかわらず、市長が当該調査を阻止せず、かえって市職員に対して業務命令あるいは恫喝によって回答を強制したことは本市に対する不法行為に当たり、これらに対する損害賠償請求権の不行使を違法と主張するものと解するにしても、そもそも、このような請求自体が許容されるか否かはさて置き、請求人は、調査への回答のために「本来の業務を横におきムダに使用された職員の労働時間(平均1時間)」に係る給与相当額を形式的に本市の損害と見立てて請求に及んでいるところ、請求人は、アンケート調査項目の一部についてのみ憲法違反であるとして主張しているにもかかわらず、アンケート調査項目のすべてに回答した時間を対象として損害額を算定しているように解されること、また、一般職・係長の平均時給を基に損害額の算定を行っているが、アンケート調査対象となったのは全職員であり、一般職・係長の平均時給を損害額の算出根拠とすること自体に合理性がないこと、さらに、調査を受けた職員全員が勤務時間中に回答を行ったことを前提に損害額を算定していると解されるが、それらを証する事実証明書の添付がないことに加え、損害とされる額自体は、勤務時間内に回答したのか、勤務時間外に回答したのか、あるいは勤務時間外に超過勤務手当を受領しながら回答したのか等によって大きく変動するのであるから、これらの吟味なくして請求人が個別具体的に請求に及んだとは到底言えない。
- また、請求人は、調査を担当した特別顧問及び特別参与13名への人件費支出の総額をアンケート調査そのものに要した費用とし、本市の損害と見立てて請求に及んでいるところ、当該支出は、特別顧問及び特別参与の行う多様な職務の対価として支払われているのであって、アン

ケート調査に係る直接の対価として支払われているものではないから、それらをもって直ちに本市の損害を基礎付けるものにはならないと言うべきである。

- 以上のことを考え合わせると、本件請求は法第242条の要件を満たさないものと判断せざるを得ない。
- 本件請求についての判断は前記のとおりであるが、本件アンケート調査の実施に当たっては、2012年2月9日に市長名で「アンケート調査について」としたメッセージが消防局職員等一部職員を除く全職員に対して発せられており、そのメッセージを見る限り、市長が業務命令によって、職員に回答を強制した感は否めない。
- ところで、本件アンケート調査については、その内容について、大阪府労働委員会から「支配介入に該当するおそれのある項目が含まれているといわざるをえない」として、アンケート調査の続行を差し控えるよう勧告が出されており、第三者調査チームでは、本件アンケート調査の開封、集計等の作業を凍結した後、特別顧問が調査結果を破棄しているが、特別顧問独自の判断で破棄したのであれば、市長の調査依頼に背く行為とも考えられる。また、大阪府労働委員会の判断を待たずに破棄したことについても、特別顧問自らアンケート調査の非を認めたものと解することもできないわけではない。
- 今回のアンケート調査の実施について、市長が、職員の違法ないし不適切な政治活動、組合活動などについて是正し、適正な服務規律の確保を目的として実施したものであるならば、その意図に異を唱えるものではないが、このような手法を用いる場合には、その手続き、内容には細心の注意を払うべきものであると考えられるので、この際あえて所感を付記する。