

2014（平成26）年3月13日

福岡市長 高島 宗一郎 殿

福岡県弁護士会

会 長 橋 本 千 尋

同 人権擁護委員会

委員長 三 浦 邦 俊

勸 告 書

当会は、弁護士法に規定された弁護士の使命である基本的人権の擁護と社会正義の実現を期するために人権擁護委員会を設け、人権侵犯救済申立てを受けた案件について調査を行い、事案に応じて適宜の措置をとることとしております。

このたび、福岡県在住の福岡市職員2名の申立てにかかる案件について、人権擁護委員会で調査・検討を重ねた結果、貴自治体に対して下記のとおりのお勧めをすべきものとの結論に達し、当会の議決機関である常議員会においてこれを承認しました。

本勧告をすることとした理由は、別紙「勧告の理由」記載のとおりです。

記

貴自治体は、平成24年5月21日、貴自治体の職員に対し、「自宅外での飲酒について」と題する書面により、「本日より1ヶ月の間、すべての職員（正規職員）は、公私を問わず、自宅外での飲酒を原則行わないものとする。」との通知を行いました。

このような通知は、憲法第13条で保障された自由権を侵害するものであり、申立人らの人権を著しく侵犯するものと言わざるを得ません。

つきましては、貴自治体におかれましては、今後、二度とかかる違法な通知を発することのないよう、勧告致します。

(別紙)

勧告の理由

第1 申立の概要

1 当事者

(1) 申立人

ア 福岡県在住 福岡市職員 A

イ 福岡県在住 福岡市職員 B

(2) 人権を侵犯されたとする者

上記(1)に同じ。

(3) 相手方(人権を侵犯したとされる者)

福岡市

2 申立の内容

(1) 12-10号

申立人Aは、福岡市の職員であるが、福岡市が、臨時任用職員や嘱託職員を除くすべての常勤職員に対し、平成24年5月21日から同年6月20日までの間、自宅外での飲酒を行わない旨の通知(以下「本件禁酒通知」という。)を行い、この事実が新聞報道されたため、不利益を被った。

すなわち、申立人は、単身生活のため帰宅途中に夕食をとるのを習慣としていたが、申立人が、上記期間中、夕食をとるため飲食店に入店した際、同人が福岡市職員であることを認識していた先客から、「あなたは、こういう所には入れないはずだ。」と指摘され、入店することができなかった。

本件禁酒通知は、法的根拠なく個人の自由を制限するもので、市長としての権限の濫用であり人権侵害にあたる。

(2) 12-15号

申立人Bは、福岡市の職員であるが、本件禁酒通知は、人事権を背景にした実質的な強制であり、人の自由な意思を不当に束縛する人権侵害行為、全職員に対するパワーハラスメントである。

第2 調査情報の収集

1 申立ての受理

(1) 12-10号

申立人Aは、平成24年5月30日、日本弁護士連合会（以下「日弁連」という。）に人権救済申立てを行い、日弁連は、同年8月31日、福岡県弁護士会（以下「当会」という。）に同事件の移送をしたことから当会がこれを受理するところとなった。

(2) 12-15号

申立人Bは、平成24年6月15日、日弁連に人権救済申立てを行い、日弁連は、同年10月30日、当会に同事件の移送をしたことから当会がこれを受理するところとなった。

2 申立人らからの事情聴取

(1) 12-10号

平成24年10月15日、当会会館第三会議室において、申立人Aから事情を聴取した。

(2) 12-15号

平成24年11月21日、当会会館第三会議室において、申立人Bから事情を聴取した。

(3) 相手方からの調査

平成25年3月27日、福岡市に調査協力依頼書を送付し、同年5月10日、福岡市から回答（以下「本件回答」という。）を得た。

第3 認定事実

上記の聴取や調査等の証拠によれば、以下の事実が認定できる。

1 本件禁酒通知の内容及びその周知等に関するもの

- (1) 福岡市が、平成24年5月21日、同市職員に対し、「自宅外での飲酒について」と題する書面により、「本日より1ヶ月の間、すべての職員（正規職員）は、公私を問わず、自宅外での飲酒を原則行わないものとする。」との通知を行ったこと（本件回答第1.1）。
- (2) 福岡市が、1（1）の通知にあわせ、同市職員に対し、「『自宅外での飲酒について』に関するQ&A」と題する書面を交付したこと（本件回答資料4）。
- (3) 福岡市長が、平成24年5月21日、同市の全職員に対し、「私はすべての職員の皆さんに、特に3つのことを約束して欲しいと思います。一点目は、本日から1か月間、公私を問わず、自宅外でのお酒を控えていただきたいということです。（以下略）」との電子メールを送付したこと（本件回答資料3）。
- (4) 福岡市が、平成24年5月23日から31日にかけて、福岡市各区で勤務する全職員及び本庁舎での講話に参加できなかった職員（外郭団体等への派遣社員を含む。）を対象に、不祥事再発防止に向けた取組みに係る区役所での市長講話を実施したこと（本件回答資料6）。

2 本件禁酒通知の性質に関するもの

- (1) 福岡市長が、平成24年5月19日ころ、報道陣の取材に対し、「危機感を感じている。非常事態だ。市民に本当に申し訳ないといしか言いようがない。何らかのペナルティーを含んだ対策を打ち出したい」と話していたこと（本件回答資料1・朝日新聞平成24年5月20日朝刊。強調の「・」は委員によるもの。以下同様。）。

- (2) 福岡市人事課が、平成24年5月19日ころ、同市職員の自宅外の飲酒が発覚した場合について、「処遇も含めて、厳しく指導する」と述べていたこと（本件回答資料1・西日本新聞平成24年5月20日朝刊）。
- (3) 福岡市が、1(2)で交付した「『自宅外での飲酒について』に関するQ&A」と題する書面には以下のような内容が含まれていたこと（本件回答資料4）。

Q 通知の法的性格は？違反すれば処分の対象になるのか。

A 当該通知は訓示規定（業務上の指導）であり、違反をもって直ちに処分の対象とはなりません。

ただし、違反があった場合には必要な教育及び指導を行いますし、当該通知に違反して飲酒したことが原因で不祥事を起こした場合は、処分の量定が通常より加重されることとなります。

Q 通知は、違法ではないのか。

A 当該通知は業務上の指導であり、違反をもって直ちに処分の対象とするものではありません。また、飲酒運転をはじめとする飲酒に絡んだ不祥事が後を絶たない、昨今の極めて異常な状況を踏まえ、これ以上の飲酒による不祥事を未然に防止し、市民の信頼回復を図るための必要かつやむを得ない措置として、1か月間の期間を区切って実施するものですので、法律に抵触するものではありません。

- (4) 福岡市長が、平成24年5月21日の臨時幹部会において、外出先での飲酒が発覚した場合、「厳しい対応で臨む」と述べ、また、「禁酒が（不祥事再発防止の）根本的な対策でないことは承知している。ただ、意識改革にはショック療法も必要」と述べていたこと（本件回答資料1・西日本新聞平成24年5月21日夕刊）。
- (5) 福岡市が、平成24年5月21日ころ、「飲酒が発覚した場合、処分はでき

ないが、市長や局長などからの直接指導を実施。繰り返せば、別の対応を検討する」としていたこと（同上）。

- (6) 福岡市が、本件禁酒通知に違反した職員に対し、所属長を通じて注意を行ったこと（本件回答第6.4）。

第4 判断

上記第3の認定事実をもとにした当委員会の本件禁酒通知に関する人権侵害性の有無に関する当委員会の判断は、以下のとおりである。

1 本件における問題の本質をどのように捉えるか

本件禁酒通知については、公権力である福岡市が、同市職員に対し、その勤務時間外において自宅外での飲酒を行わないことを要請する通知を発したこと、すなわち、福岡市が同市職員の私生活の在り方に関与したことの適否が問題であると言ふべきである。

すなわち、基本的人権のなかでも自由権はその中心的位置を占めるが、自由権の本質は、人々がそれぞれ個人として尊重されることが最も重要な基本的価値と考え、そのために個人の自立や自己決定を最大限尊重することとし、その私生活への国家の不干渉を原則的に保障するところにある。

日本国憲法も同様であり、同法13条は、「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大限の尊重を必要とする。」と規定し、個人の自由が国政上最大の尊重を要するものとして我が国における憲法秩序の価値基準を宣明している。

したがって、本件においても、公権力である福岡市が発した本件禁酒通知が同市職員の私生活へ不当に干渉したといえるか否かが判断の対象とされるべきである。

2 本件禁酒通知は強制力を具備しているか

「不当な干渉」か否かを検討するためには、本件禁酒通知が公権力の私生活への干渉といえるだけの強制力を具備するか否かを検討する必要がある。

(1) 福岡市の見解

福岡市は、「『自宅外での飲酒について』に関するQ&A」において、通知の違法性の有無に関し、「当該通知は業務上の指導であり、違反をもって直ちに処分の対象とするものではありません。」との回答を掲載していることから、本件禁酒通知はあくまで「指導」であって強制的なものではなく、人権侵害の問題は生じないとの見解に立つものと考えられる。

(2) 当委員会の判断

以下の諸点の検討から、本件禁酒通知には強制力を看取すべきである。即ち、福岡市が同市職員に対し交付した「『自宅外での飲酒について』に関するQ&A」には、

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">①違反があった場合には必要な教育及び指導を行うこと②通知に違反して飲酒したことが原因で不祥事を起こした場合は、処分の量定が通常より加重されること |
|---|

と記載されている。

上記に加え、本件禁酒通知に関しては、上記第3、2にみたとおり、福岡市長らにより、「何らかのペナルティーを含んだ対策を打ち出したい」、「処遇も含めて、厳しく指導する」、「繰り返せば、別の対応を検討する」等、違反者への不利益を示唆する発言が繰り返しなされている。

このように、本件禁酒通知に違反した場合には、何らかの「不利益な制約」がなされることが、文書上も、その後の口頭説明においても付加されている。

以上のこのような事情をふまえれば、本件禁酒通知は、福岡市職員に対する強制力を有していたものと評価するのが相当である。

3 人権侵犯の有無の判断にあたって

(1) 対象者が公務員であることについて

本件禁酒通知は、福岡市の職員、すなわち公務員を対象にしていることから一般国民と異なる特別の制約が許されるとの見解がありうるので、最初に検討しておく。

このように公務員に特別の制約が許容される場合があるのは、公務員関係が憲法秩序の構成要素として認められていることに基づくものであり、仮にそのような特別の制約が許容される場合でも、公務員関係の存立と自立性の確保をはかるため、合理的にして必要最小限度の範囲内でのみ、制約が許されるにとどまる。

本件においては、私生活への干渉という場面を問題にしていることから、憲法秩序としての公務員関係の問題とは言えず、したがって対象者が公務員であることによる特別の制約は許されないものといわなければならない。

(2) 判断の枠組み

以上のとおり、本件においては、本件禁酒通知が公権力による一定の強制力を具備した私生活への行き過ぎた干渉として人権侵害に該当するか否かを判断することになるが、その判断にあたっては、保護されるべき権利が憲法13条の保障する個人の私生活上の平穩に関わるものであることに鑑み、厳格な基準によって人権侵害の有無が検討されなければならない。

そこで、①目的の正当性を是認できるかを検討したうえ、仮にそれが肯定できる場合に、更に、②目的と手段が整合していてその目的達成のため必要最小限度のものか、という順序で検討する。

4 目的の正当性が是認できるか

(1) 福岡市の見解

本件回答によれば、福岡市が本件禁酒通知を発した目的は、「これ以上の飲酒による不祥事を未然に防止し、市民の信頼回復を図ること」とされている。

(2) 当委員会の判断

前述したとおり，福岡市の職員に対する飲酒運転への対応は，悲惨な交通事故が発生したこと，その後も職員による飲酒運転や飲酒に絡む不祥事が繰り返されてきたという具体的な事態を前提にしており，福岡市が，これ以上同種の事案が発生しないよう対策の強化を行おうとしたことは十分に理解できるところである。職員による飲酒運転をはじめとした不祥事が防止できず，仮に再び重大な交通事故や飲酒に起因する粗暴が発生した場合は，福岡市に対する市民の信頼は大きく揺らぐことになり，市政を円滑に遂行することにも困難が生じ，そのことによって市民生活に対する広範な悪影響が生じることも予想される。

以上のことから，福岡市が職員による飲酒運転を防止しようとした目的自体は，正当なものと是認しうると考える。

5 目的と手段の整合性と必要最小限度のものであったかという点について

(1) 福岡市の見解

福岡市は，本件禁酒通知について，「飲酒運転をはじめとする飲酒に絡んだ不祥事が後を絶たない，昨今の極めて異常な状況を踏まえ，これ以上飲酒による不祥事を未然に防止し，市民の信頼回復を図るための必要やむを得ない措置として，1か月の期間を区切って実施するものですので，法律に抵触するものではありません。」としており，規制手段につき必要最小限度のものであるとの見解に立っているものと考えられる。

(2) 当委員会の判断

しかしながら，自宅以外での飲酒を1か月間禁止しても，そのような限定的な対応では飲酒に絡んだ不祥事の根絶という目的を達成するには極めて不十分であり，目的との関係で手段として整合性を欠く。

しかも，福岡市がその職員に対して勤務時間外での自宅以外での飲酒を禁じることは，職員の私生活に干渉することにほかならないことから，期間の長短

にかかわらず、到底必要最小限度の対応とは言えない。

思うに、飲酒運転の防止は、福岡市の職員全員が「飲酒運転をしない」、「飲酒運転をさせてはならない」という強い意志を持つことが重要であり、そのような意識改革が大切だと考える。そのためには、飲酒運転で検挙されたり事故を起こした場合の民事・刑事の負担や制裁などの周知徹底、飲酒運転による事故の被害者や遺族の方々の講演等を通じた悲惨な被害や遺族感情の理解と共感、交通刑務所や損害保険会社などが行なっているさまざまなプログラムを採り入れた飲酒運転防止のための研修などの手段が考えられる。

このような手段を繰り返して職員の徹底した意識改革を図るほうが、より永続的で効果的な飲酒運転防止策になると思われる。

以上のとおり、本件禁酒通知は、飲酒運転の防止という目的の正当性は是認できるものの、その手段において目的との整合性を欠き、公権力による私生活への干渉という憲法の重要な人権を侵害するものと評価せざるをえない。

第5 福岡市に対する措置について

本件禁酒通知は、憲法13条という日本国憲法における基本的人権保障の中核部分を侵害したものと評価せざるを得ない点で、福岡市の対応には看過しがたいものがある。したがって、当委員会が発し得る最も重い措置である警告をもって対処することもありうると思料する。

しかしながら、福岡市が、職員の飲酒運転による重大事故や飲酒に絡む不祥事の続発という重大な事態に対して、全力をあげてその再発防止に取り組んでいた姿勢は十分に理解し評価できるところであり、その後は本件禁酒通知のような通知は発せられたとは聞き及んでいない。

よって、福岡市に対しては今回は勧告を行うのが相当である。

以上