

## 公務員関係判例研究会 令和4年度 第3回会合 議事要旨

1. 日時 令和4年7月21日(木) 15:00~17:00

2. 場所 中央合同庁舎第8号館6階623会議室及びweb会議

3. 出席者

(会 員) 秋山弁護士、阿部弁護士、石川弁護士、植木弁護士、大森弁護士、木野弁護士、小林法務省訟務局付、白土弁護士、鈴木弁護士(座長)、竹田弁護士、中町弁護士、西脇弁護士、野下弁護士、本田弁護士、峰弁護士、山田弁護士(五十音順)

(事務局) 内閣官房内閣人事局 岡本内閣審議官、宮崎内閣参事官、石川調査官、上田争訟専門官、佐藤争訟専門官

4. 議題：最近の裁判例の評釈

市の業務を遂行する権利に基づき、庁舎内における撮影を禁ずる措置を講ずることの可否について争われた裁判例

5. 議論の概要

(1) 最初に、会員の一人から、次のとおり、議題に関する報告が行われた。

ア 庁舎内撮影禁止請求事件(千葉地裁令和2年6月25日判決・判例秘書L07550650、以下「本件判決」という。)は、原告X(中核市である普通地方公共団体)が、市庁舎内で撮影行為とそれに付随する迷惑行為を繰り返す特定の来庁者である被告Y(X市民であり生活保護受給者)に対し、「法人において平穩に業務を遂行する権利」に基づき、市庁舎内での撮影行為の差止めを求めたものである。

なお、Yによる迷惑行為等は本判決別紙一覧表記載のとおりであるが、これについてYから特段の反論はされておらず、事実関係についてはほぼ争いなしと考えてよいと思われる。

イ 本件の主な争点は、Xの平穩に業務を遂行する権利に基づく動画撮影禁止請求の可否であり、具体的には、(ア) Yによる動画撮影の権利性の有無、(イ) Yによる権利行使の相当性(①Xの業務に及ぼす支障の程度、②Xに対する損害の程度及び回復困難性)であった。

ウ 本件判決は要旨以下のとおり判示し、Xの主位的請求(無限定での差止め)は棄却したものの、予備的請求(「庁舎管理者の許可なく」という条件付きの差止め)については認容した。なお、本判決に先立つ仮処分決定では、主位的請求と同内容の発令がなされている。

(ア) 法人の平穩に業務を遂行する権利の法的権利性

法人の業務に対する妨害が、固定資産・流動資産の本来予定された利用を著しく害し、かつ、業務に従事する者に受忍限度を超える困惑・不快を与えるときは、これをもって法人の財産権及び法人の業務に従事する者の使用者である法人は、

その業務に従事する者に対し上記の受忍限度を超える困惑・不快が発生しないよう配慮する義務を負っている。

このことと、業務の妨害が犯罪行為として処罰の対象とされていること(刑法233条、234条)等を併せ考慮すると、当該法人が平穩に業務を遂行できることは、当該法人の財産権やその業務に従事する者の人格権をも包含する総体として法的保護に値する利益に当たるといふべきである。

ここで示された内容は、従前の裁判例においても同様に判示されているものであり、法人の平穩業務遂行権としては特段目新しいものではないと考えられる。

(イ) 法人が平穩に業務を遂行する権利に基づいて妨害行為の差止めを請求することができるのはどのような場合か

法人の業務に対する妨害が、固定資産・流動資産の本来予定された利用を著しく害し、かつ、業務に従事する者に受忍限度を超える困惑・不快を与えるときは、法人に対して行われた当該法人の業務を妨害する行為が、当該行為を行う者による権利行使として相当と認められる限度を超えており、当該法人の資産の本来予定された利用を著しく害し、かつ、その業務に従事する者に受忍限度を超える困惑・不快感を与えるなど、業務に及ぼす支障の程度が著しく、事後的な損害賠償を認めるのみでは当該法人に回復困難な重大な損害が発生すると認められるような場合には、当該法人は、上記妨害行為が、法人において平穩に業務を遂行する権利に対する違法な侵害に当たるものとして、上記妨害行為を行う者に対して、平穩に業務を遂行する権利に基づいて、上記妨害行為の差止めを請求することができるものと解するのが相当である。

(ウ) Yの知る権利

Yによる動画撮影行為は、これにより、Xにおける公務の実施状況に関する情報を得ることができるという点で、知る権利の行使としての側面はあるといえども、その行使は無制限のものではない。

(エ) Yの知る権利が制限されて、Xの平穩に業務を遂行する権利に基づく妨害行為差止請求が認められるか

a 本件で認められる事情

- ① 動画撮影の対象として執務遂行に使用する文書も含まれており、X職員は秘密保持のために上記文書が映らないようにしなければならない。
- ② Yと一般来庁者との間でトラブルが起きるたびに一般来庁者をなだめることを要するなど、X職員にYを制止するにとどまらない負担を強いている。
- ③ X職員の人格否定発言を繰り返したほか、対応者以外のX職員を退庁時に執拗に追いかけて回して撮影しYouTubeに投稿するなど、X職員に対して強い屈辱や恐怖心を生ぜしめて精神的苦痛を与えている。
- ④ 1年8か月間に39回にわたる対応を余儀なくされ、対応時間が1時間に満たなかった日は3日間しかない。最も遅いときには午後9時20分までYへの対応を余儀なくされた。
- ⑤ X職員において職務上の不正が行われたことをうかがわせる証拠はないから、Yにおいて不正を監視するために動画撮影をするという前提を欠く。
- ⑥ 撮影時のYの言動によれば、X職員の不正を監視するというよりも、X職員を挑発したり嘲ったりすること自体にその主眼が置かれているとさえうかがわ

れ、不正監視目的があったといえるか疑わしい。

⑦ YはX職員の制止や退去命令を意に介さず、建造物侵入罪で現行犯逮捕され、その後も動画撮影をし、仮処分決定の発令後も、従う必要はないと宣言して動画撮影を継続しており、今後も繰り返される蓋然性が高い。

上記①ないし⑦のうち、⑥については、Xの主張した内容よりもやや踏み込んで裁判所が判示していると評価できよう。

#### b 結論

Yによる動画撮影行為は、その態様等に照らすと、権利行使として相当と認められる限度を超えており、Xの業務に及ぼす支障の程度が著しく、事後的な損害賠償を認めるのみではXに回復の困難な重大な損害が発生するというべきである。

差止め範囲は、本件規則（X市庁舎管理規則）第9条からすれば、あらゆる場合にXがYに撮影を禁じることができるとするのは広きに失するから「庁舎管理者が許可した場合を除き」という予備的請求を認容する。

(2) 続いて、会員間の討議が行われた。

- 本件判決においては「平穩に業務を遂行する権利」に基づき無許可撮影等の迷惑行為を禁止できる基準が示されているところ、本件の経緯をみたとき、Yによる害悪性の高い行為が相当の期間継続されている事実があるが、ここまでの状態になる前に何らかの措置を講じることはできなかつたのか、すなわち、最低限どの程度の行為が存在すれば法人側に妨害行為差止請求権が発生したといえ、所要の対応が可能となるのかという問題が、具体的当てはめの場面において生じると思われる。
- 公務員は全体の奉仕者であり、特定の迷惑行為者のような一部の者にその人的リソースを割くべきではないことはいうまでもないが、他方、公務員自身において「窓口での苦情相談も業務のひとつ」という意識が強く、このような要素を考慮したときに、公務員と民間企業との間で受忍限度に差異が生じるか否かという論点は出てこよう。また、本件のような悪質性が明白なもの以外の（悪質性において本件のレベルに満たない）事案について、どこで線引きすべきかという問題もある。
- 仮処分命令や警察の介入も意に介さず迷惑行為を継続するという事情の下、Xの本案訴訟の提起が、Yの当該行為を抑止する手段として選択したものと考えたとき、その実効性の点においてやや疑問なしとはいえないところもある。ただし、Yのような者に対して他にどのような採り得る手段があるのか、間接強制についても相手方の資力の問題等をどう考慮するのか、担当者と来庁者の関係性が相当程度近接していることによる対応の困難性も含め、民事上の法的手段によって全て解決が可能な問題ばかりではなく、現場においては対応に苦慮する部分であろう。
- Xが本訴提起をしたことによる実効性の観点でいうと、本件において主文で認められたのは「庁舎内における撮影の禁止」であるところ、日弁連事務局の事例（東京地裁平成19年7月20日判決）のように、そもそも、Yの庁舎内への立入りを禁止することをXが請求しなければ、撮影行為以外のYによる迷惑行為（暴言、付きまとい等）に対しては、結果として対応できないのではないかと考える。
- 本件において、そもそも「庁舎内での撮影は一律禁止する」という規定を置くことはできないのであろうか。カスタマーハラスメントの問題は、何らかの不当な要求を認めさせようとする「行政対象暴力」に容易に移行するものであり、当局として現場の職員の安全を確保するためにも、毅然とした対応が必要である。その意味

では、Xが本訴まで提起したということは、市としての本件問題に対する「本気度」を示す意味では、全く意味がないということはないと考える。

- 本件は、単に財産権や賃借権といった財産権的な侵害のみならず、窓口で対応する職員の人格権的利益の侵害についても、その職員に代わって使用者（本件ではX市）が併せて主張し、その結果として差止めが認められているという点において、従来のな庁舎管理権論とは一線を画していると評価できよう。
- 本件ではYの行為について 39 項目からなる詳細な事実認定がなされているところ、先ほどの具体的当てはめの論点とも関連するが、具体的にはどの段階・時点においてXの権利侵害が発生し、差止め請求の要件を満たしたといえるのか。この点、初期の段階で職員への侮辱行為がされた時点で当該要件を充足したとも考えられるし、庁舎内での撮影・録音を原則禁じる庁舎管理規則 9 条 8 号を新設した段階で、同規定に基づき権利行使するという方法もあったと考えられるが、いずれにしても、認定事実から判断するに、より早い段階で対応が可能であったと思われる。

また、Yが仮処分命令に不服従である時点で、民事上の措置のみならず、身体の拘束を含めた警察権の行使・刑事上の対応も当然視野に入れるべきであるし、中止要請にもかかわらず撮影を継続したという事実をもって、管理者が退去命令（同規則 10 条）を発出した上で警察と連携するなど、もっと早くに強硬な対応をすべきであったと思われる。
- 本判決の判示として、「本件規則のみに基づき撮影行為が禁止されるものではない」との一文があることを考えると、庁舎管理規則に撮影禁止や退去命令の規定があることのみを根拠として強硬な措置を講じるのではなく、やはり庁舎管理権や職員の人格権の侵害といった基本的な事実について、しっかりとした裏付けをする必要があるものと考えられる。
- 本件のYは生活保護受給者であるところ、月に1度の受給日に来庁した際に本件各行為を行っていたものであり、X市担当者としては必ずしも連日にわたって被害を受けていたわけではない。日弁連事務局の裁判例（東京地裁平成 19 年 7 月 20 日）のように、架電や訪問による面談強要が連日行われた事案とはやや事情を異にする本件については、次の迷惑行為が行われるのがおよそ1か月後という時間の経過の要素によって、1回の迷惑行為の害悪性が事実上希薄化されてしまい、法的対応を執ることを困難にしている側面もあろう。
- 本判決で示された「妨害行為の差止めを請求できる」場合の基準は、東京高裁平成 20 年 7 月 1 日判決を踏襲したものであるところ、具体的には、その行為の目的、態様、頻度及びその対応に要した時間（業務支障の程度）等を総合的に考慮し、「法人の資産の本来予定された利用を著しく害しているか」「業務従事者に受忍限度を超える困惑・不快感を与えているか」につき判断するべきであろう。このように考えると、本件における迷惑行為等は、およそ2年8か月の間に 39 回であり、ほぼ1か月に一度の頻度であるから、先ほどもあったとおり、この点において他の事例（半年の間に月に数百回の架電等）に比して対応が遅れたと評価される面もあるのではと思われる。
- 本件においてYは、同人の行為が「知る権利の一環である」旨の主張をしており、判決も「（動画撮影行為は）知る権利の行使としての側面はある」と判示しているが、行政に対する疑念を解消する等の目的を達するためには、本来的には文書の発

出によるなど法定の手続によって権利を行使すべきであろう。条例に基づいて行われる情報公開請求ですら、限度を超えた場合は差止めの対象となる（大阪地裁平成28年6月15日判決）ことを考えると、Yの行為は、そのような合理的な目的や手段から明らかに逸脱していると思われる。

- 本件はいわゆる「カスタマーハラスメント」に該当する事案であるところ、法人の業務執行権と来庁者の言論・行動の自由とを比較衡量した場合、どうしても行為の差止請求という強い措置が認められるためには、そのハードルは比較的高くなりがちであり、現場では対応に苦慮するところであろう。また、国の職員については「人事院規則 10-16（パワーハラスメントの防止等）の運用について」の第4条関係1の五において、本件Yからの言動に係るような苦情相談があった場合は「組織として対応」することで、職員の救済を図る旨定められている。ただし、通常のパワハラと異なり、来庁者等外部の者からのハラスメント行為については、発生そのものを予防するといったことは難しく、組織が職員に対する安全配慮義務を怠ったとされないためにも、事案が生じた場合にどうするか、すなわち、迅速に職員の安全を保持するフローやサポート体制を構築しておくといった観点が肝要であろう。また、地方自治体の取組ではあるが、いわゆる「モンスタークレマー」に対して、面談の強要禁止等のみならず、時間外手当等事案対応に要した人件費相当額を損害として賠償請求したり、職員の公正な職務の執行の確保に係る条例の中で、職務に支障を及ぼす行為をホームページで公表する旨定めたり、悪質な事例については氏名等の公表まで行っている例もある。なお、民間企業については、2022年2月に厚労省により「カスタマーハラスメント対策企業マニュアル」が策定されており、こちらも参考になるであろう。
- 本件において認容された庁舎内における許可なき撮影禁止は、Xの請求の趣旨に基づき、撮影行為そのものによる業務（窓口担当者）への支障を防ぐことを念頭に置いているものと思われるところ、このこととは別に、庁舎内で撮影されたデータを持ち帰られ、恣意的に編集された上、動画投稿サイト等に投稿されるといった二次的な被害をどう防ぐか、という問題も本件のような事案では考慮する必要があると思われる。

(3) 次回会合は、9月16日（金）に開催することとした。

以上