

【論説】

署名者に対する戸別訪問調査の合憲性

一名古屋高裁平成24年4月27日判決を機縁として

中曾 久雄

NAKASO Hisao

(愛媛大学教育学部)

はじめに

本件における主たる争点は、署名の提出を受けつけた町が署名者に対する個別の働きかけ（戸別訪問調査）が許されるか否かである。地方公共団体に署名を集める活動は、表現の自由の保障を受けるものであり、他方で、地方公共団体への署名簿の提出は憲法16条の保障する請願権の行使である。この請願権をめぐるのは、近時、本件にみられるように、署名を受け付けた機関が署名者個人に対してどこまで働きかけが許されるのかという新しい問題が生じている。本稿では、名古屋高裁平成24年4月27日の判決を通じて、この問題について考察を加えることを目的としている。

1 事案の概要

原告ら（X1～X8）（X8については本人の死亡にともないX9が訴訟継承人となっている）は、被告関ヶ原町（Y）の町長が関ヶ原町立関ヶ原北小学校を廃校にし、同町立関ヶ原南小学校に吸収統合するという案に反対するために、平成17年5月6日から署名活動を行っていた。署名活動を行ったのは、北小学校の統廃合を考える会、北小統廃合問題特別委員会、北小学校を守る会である。X1は考える会の発足当時の代表者、X3は、町議会議員の職で守る会の会員、X4は北小PTAの会員特別委員会の委員、X5、X6及び

X7は、本件署名活動に賛同し、同署名活動を行った。そして、原告らは、平成17年6月6日、関ヶ原町教育委員会及び町長に対し、3576筆の署名が記された署名簿及び統合反対の要望書を提出した。その後も原告らは、第1回署名提出後も本件署名活動を続け、平成17年9月22日、教育委員会及び町長に対し、1632筆の署名が記された署名簿（以下「上記第1回署名提出の署名簿を併せて「本件署名簿」）及び第2回の統合反対の要望書を提出した。町長は、平成18年6月13日、町職員に対し、本件署名簿に署名した者らの住居を戸別に訪問し、本件署名に関して質問調査（以下「本件戸別訪問調査」）を行うよう指示した。本件戸別訪問調査は、「南小と北小の統廃合反対署名運動についての聞き取り調査」と題するマニュアルに従い、9つの質問を行うこととされ、調査対象者から回答を拒絶された場合には、回答を強要しないようにするものとされた。さらに、町職員は、平成18年6月19日ないし同月21日までの間、本件戸別訪問調査を行った。その際、町職員は、本件署名簿を受領した後、同署名簿に記載された署名者の氏名及び住所という個人情報をコンピュータに入力し、そのデータを保存した上、「南小校下名簿整理」というデータを作成して保存し、これを印刷して一覧表（以下「本件一覧表」）

を作成した。町職員は、本件一覧表を本件戸別訪問調査を行った町職員に配布し、同調査に利用した。原告のうち X1～X6 は、本件戸別訪問で、請願権・表現の自由が侵害されたとして、X2・X8 はさらに思想良心の自由・プライバシー権が侵害されたとして、Y を被告として、国家賠償法に基づく損害賠償請求訴訟を提起した。

## 2 判旨

### 原判決一部変更・附帯控訴棄却

#### 2-1 署名の憲法上の保障について

署名集め（署名活動）をする者らの上記統廃合に反対する旨の考えに賛同する意思を明らかにする表現活動であり、表現の自由（憲法 21 条）により保障されると解するべきである。さらに、上記署名行為は、署名活動をする者らが官公署に署名簿を提出する行為（後記の請願権の行使）に参加する意味を有し、これもまた請願権（憲法 16 条）によって保障されるということができる。

#### 2-2 署名等に関する憲法上の利益とそれを制約するための要件合憲性の判断方法について

表現の自由及び請願権の重要性にかんがみれば、家機関や地方公共団体は、上記の権利利益を制約するためには、その目的の正当性や手段の相当性について厳格な審査を受けその要件を充たすことが必要である。

#### 戸別訪問調査の目的

本件戸別訪問の真の目的は、民意を確認するというのではなく、統廃合に反対する住民が多くないこと、本件署名簿の記載が誤っていて、正しくは賛成者が多いことを間接的に聴取り調査によって明らかにしようとすることにあったというべきである。

そして、本件戸別訪問にはその態様・手段の点からも表現の自由に対する萎縮効果があったことが認められる。したがって、本件戸別訪問による調査は、署名者及び署名活動者の表現の自由の制約を正当化するに足る目的を有していたとは認められないだけでなく、被控訴人の町長が自身の意見を実現するために自己に対立する考えを有する一部の町民の意見を封じるという積極的で不当な目的のためになされたというべきである。

#### 戸別訪問調査の手段

本件戸別訪問においては、人数と予告なしの訪問が威圧感を与えているといえること、さらに、本件戸別訪問後に、関ヶ原町において、署名活動をすることが困難となっている。以上を総合すると、本件戸別訪問はその手段としての相当性に欠けるといわざるをえない。

#### 2-3 思想良心の自由の侵害

本件署名簿に署名して意見表明をした後に被控訴人がその署名者の意見について暗黙のうちに変更を迫ることも署名者の思想良心の自由に対する侵害となる。

#### 2-4 プライバシー権の侵害

本件一覧表の利用は、その所管事務の目的達成に必要な最小限の範囲の利用がなされたとはいえず、しかも、本件一覧表等は未だ廃棄されていないから、その限度では目的外利用であり、情報保護条例の該当規定にも抵触する違法があり、署名者のプライバシーの侵害がなされたというべきである。

## 3 本判決<sup>1</sup>の位置づけ

<sup>1</sup> 本判決については、大林啓吾「署名の真正を戸別訪問によって確認することが違法とされた事例」速報判例解説（2012年）、齊

本件は、署名活動に対する戸別訪問調査合憲性について、裁判例で正面から取り上げられたものである。そして、一審判決<sup>2</sup>が請願権侵害を認めたことから注目を集めていた。さらに、本判決は、一審判決より踏み込んだ形で請願権侵害を認め、さらには、思想良心の自由、プライバシー権侵害を認めている。本判決は、請願権をめぐる戸別訪問調査の合憲性の問題を考える上で重要な意義を有しているといえる。なお、その後、町側は上告したが、最高裁は町側による上告を棄却し、本判決が確定することになった。

#### 4 署名活動の法的性質—請願権・表現の自由との関係について

まず、署名活動の法的性質についてである。署名活動は、表現の自由の側面を有している。すなわち、「相手方に対して抗議や要望を表明する集団的な表現活動」であり、署名活動は「ある要求内容につき多数が賛同していることを示すことによって、強大な力を持つ者に対して要求内容を考慮するよう求める集団的な表現活動」である<sup>3</sup>。それ

藤愛「関ヶ原署名調査事件控訴審判決」ジュリスト 1453号(2013年)。

<sup>2</sup> 一審判決については、中曾久雄「署名者に対する個別訪問調査と請願権・表現の自由、プライバシー」阪大法学 61巻5号(2012年) 213頁。

<sup>3</sup> 市川正人『表現の自由の法理』(日本評論社,2005年) 378頁。この点について、市川正人教授は、請願権には3つの内容が含まれていることを指摘している。第1に、請願権は請願をすることを妨げられず請願をしたことによって処罰されたり不利益を課されたり、その他差別を受けないという権利(自由権的側面)であるということ。第2に、国家機関や地方公共団体は請願を受理する義務を負うということ。第3に、請願を受理した機関は請願内容を実現しなければならないわけではないが、請願を誠実に処理する義

と同時に、署名活動は、署名活動を行う者が官公署に署名簿を提出することに参加するという意味を有するので、請願権の行使でもある。従来、請願の法的性質について、学説は請願権を基本的人権のいずれの類型で説明するのかということを活発に議論してきたが、請願権を政治参加の権利として、参政権に近い位置付けを行う見解が有力である<sup>4</sup>。他方で、請願権の参政権的意義を積極的に認めるべきであるという見解も存在している<sup>5</sup>。さらに近時では、公共での議論の影響力の強化という観点から、請願権を強化しある種の請願を正式に法律案として処理するという制度の導入が提起されている<sup>6</sup>。このように、請願権には多様な機能を有しているが、それらは必ずしも排他的な関係にはないとされている<sup>7</sup>。その意味で、請願権は多様な性質を有する権利であるといえよう<sup>8</sup>。

#### 5 署名者に対する戸別訪問調査は許されるか

先にみたように、本件における争点であり、同時に、請願権の解釈をめぐる争点は、

務を負うということ。ここにいう請願を誠実に処理するとは、請願の内容を審査するということである。もっとも当該機関は必ず請願内容に応じた措置をとらなければならないわけではないが、請願を受理すれば請願内容を誠実に検討しなければならないのである。

<sup>4</sup> 佐藤幸治『憲法 第3版』(青林書院,1995年) 639~640頁。

<sup>5</sup> 吉田栄司「請願権の意義」大石眞・石川健治編『憲法の争点』(有斐閣,2008年) 173頁。

<sup>6</sup> 毛利透『民主政の規範理論—憲法パトリオティズムは可能か』(勁草書房,2002年) 283~284頁。

<sup>7</sup> 吉田・前掲注(5) 172頁。

<sup>8</sup> 市川・前掲注(3) 399~400頁。

「この法律に適合する請願は、官公署において、これを受理し誠実に処理しなければならない」と規定する請願法5条の誠実処理義務を根拠にして、署名を受け付けた機関が署名者に対して、戸別訪問調査を行う権限が認められるかである<sup>9</sup>。

学説は、萎縮効果を理由にして、署名を受け付けた機関は署名者に対して戸別訪問を行うことは許されないと指摘する<sup>10</sup>。萎縮効果とは、従来表現の自由の領域において問題とされてきたものである。萎縮的効果とは、「規制や制裁の威嚇力により、本来は許されるはずの表現行為に差し控えを迫るほどの心理的な圧力」である<sup>11</sup>。この萎縮効果とは、元来、表現の自由の領域において問題とされてきたものである。すなわち、「自由な民主政治は個人個人の多様な考え方を尊重することに基盤を置いており、民主的意思形成も個人個人が議論の中から形成する意思の集合体として理解されなければならぬ」<sup>12</sup>ない。そして、その出発点には「あくまで個人的な表現の自由がおかれなければならず、「表現の自由が現実に確保されるためには、『息継ぎする空間』が必要」で

あり、「表現する弱いインセンティブがくじかれないようにすること」が要求される。つまり、表現の自由が『こわれやすく傷つきやすい』ことを念頭におく」必要があり、「特に、生きていく上で何ら必要ではない市民の政治活動は、表現機会を限定する規制によって萎縮しやすい日常生活に支障をきたしてまで『他の機会』を求めて活動するインセンティブは弱い—こと」への配慮が要求されるのである<sup>13</sup>。そうすることで、「一般の人々の政治活動への敷居を低めることにもなり、少しでも多くの人々が積極的に政治に参加するという健全な民主政治実現に貢献すること」にもつながるのである<sup>14</sup>。このように、萎縮的効果とは、「規制や制裁の威嚇力により、本来は許されるはずの表現行為に差し控えを迫るほどの心理的な圧力」であり、それが回避されなければならないのは「健全な民主的社会的維持発展のためには自由な空気」の必要性からである<sup>15</sup>。

そうすると、こうした萎縮効果の趣旨を踏まえれば、署名による請願の場合、それが十全に保障されるには、署名を「思い止まらせる『心理的な抑止効果』」は排除されなくてはならず<sup>16</sup>、署名者に対する個別の働きかけは許されないことになろう。もし、署名者に対する戸別訪問調査を許してしまえば、

<sup>9</sup> 君塚正臣編『ベーシックテキスト憲法〔第2版〕』（青田テル子執筆）（法律文化社、2011年）190頁。

<sup>10</sup> 例えば、松井茂記教授は、「請願を受けた政府が、個々の署名者に本心かどうかを確認したり、個々の署名者の理解を求めて個別的に説明・反論を加えようとすることは、政府の意図のいかんにかかわらず、個々の署名者に対する圧力となるので憲法上許されないと指摘する。松井茂記『日本国憲法 第3版』（有斐閣、2007年）419頁。

<sup>11</sup> 松本和彦「憲法演習」法学教室380号（2012年）156頁。

<sup>12</sup> 毛利透『表現の自由』（岩波書店、2008年）325頁。

<sup>13</sup> 毛利・前掲注（12）226頁。

<sup>14</sup> 毛利・前掲注（12）328頁。

<sup>15</sup> 松本・前掲注（11）156頁。なお、毛利透教授は、開かれた民主政過程の維持の観点からも、裁判所は萎縮効果をできるだけ減らすように配慮すべきであるとする。毛利・前掲注（12）327頁。

<sup>16</sup> 内藤光博「署名活動と表現の自由・プライバシーの権利」専修法学90号（2004年）25頁。

「署名の趣旨に賛同していても署名するの躊躇してしまう可能性が高」くなり、「署名提出による集団的請願という請願方法の意義は大きく損なわれることになる」という。したがって、こうした観点から、学説は署名を受け付けた機関が署名者に対して個別の働きかけを行うことは許されないと指摘するのである<sup>17</sup>。

この点について、一審判決では、請願の内容を審査することを含んでいる請願法5条の規定する誠実処理義務を根拠として、署名の真正や趣旨を確認するための「相当な調査」を行うことは許されるとした<sup>18</sup>。これに対して、本判決は、一審判決とは異なり萎縮効果に依拠し、学説に近い立場をとっている。すなわち、本判決は、署名活動が表現の自由、請願権のもとで保障される権利であり、しかも、その重要性に鑑みれば、その制限は「最小限でなければならず、国家機関や地方公共団体は、上記の権利利益を制約するためには、その目的の正当性や手段の相当性について厳格な審査を受けその要件を充たすことが必要である」という<sup>19</sup>。もっとも、本判決においても、一律に戸別訪問調査が許されないわけではなく、「調査をする正当な目的があり相当の手段によるという

厳密な要件を満たす場合に限り調査が可能となる」としている。ただ、先にもみたように、一審判決とは異なり、本判決は戸別訪問調査を行うことには慎重な姿勢を示しており、「仮に署名者の署名が真正になされたかに疑義があっても、請願者として署名がされている者を戸別訪問してその点を調査することは原則として相当でないというべきである」とする。また、「態様・手段と関連するが、署名の真正に疑いが持たれる場合の対処については、一般的にいえば、何らかの確認手段は必要となるが」、「戸別訪問の一般的な弊害及び後記のとおりの本件戸別訪問の戸別的な問題点からすると、このような場合にも対処方法として戸別訪問が許されることはほとんど考え難いというべきである」としている<sup>20</sup>。そして、本判決は、こうした観点から、「本件戸別訪問にはその態様・手段の点からも表現の自由に対する萎縮効果があったことが認められ」として、さらに「訪問を受けた者も受けていない者も、署名をしたことで被控訴人から注意を向けられていることを自覚せざるを得なくなり、そのことで萎縮し後悔の念を抱く等精神的苦痛を被ったと認められる」とする。

戸別訪問調査が、署名者の意欲を削ぎ、住民間に動揺をもたらすものであれば、それは署名活動に対する障害となるのであり、

<sup>17</sup> 市川・前掲注(3) 382~383頁。

<sup>18</sup> なお、一審判決では、戸別訪問調査が適法であるためには、「署名の真正や請願の趣旨の確認という目的」のもと、「署名者の同意を得た上で、回答を強要することのない態様」であることを求めている

<sup>19</sup> 表現の自由の趣旨から「事前だけではなく事後的に不利益や不当な圧力を及ぼし、国民を萎縮させることも許されない」とし、請願権の趣旨から「誠実に処理するという名の下に、将来の請願行為をしにくくすることや請願をした者を萎縮させることが許されない」とする。

<sup>20</sup> この点、松本哲治教授は、「民意」の確認方法は、戸別的な働きかけ以外にも存在すること、戸別的な働きかけが行われることの萎縮効果は相当に大きいことに鑑みると、直接的な働きかけを行うことが重要な目的のために十分関連性を有していると評価されることは、通常は想定されないと指摘する。松本哲治「請願者の署名簿に基づいて町が行った戸別訪問が違法とされた事例」TKC ローライブラリー(2011年)3頁。

住民らの活動を萎縮させるものということができよう<sup>21</sup>。そもそも、署名は、署名者の氏名・住所を記載し、文書で行わねばならないので、要望内容に賛同した住民の氏名・住所を記載した署名簿を提出する形で行われる。こうした署名簿提出は、国家機関・地方公共団体の機関に対して、これだけ多数の住民が要望しているということを示すことで、要望の内容の実現を迫ろうとするものである。署名簿に署名した多くの者は、要望内容に賛同するという趣旨で氏名・住所を記載しているにすぎず、署名簿を受け付けた機関からの働きかけを想定していると言い難い。署名を行った後に署名簿を提出された機関から、戸別の訪問調査を受けて、署名に関する内容を尋ねられるとすれば、「たいていの署名者は迷惑に思うであろうし、国家機関・地方公共団体の機関の有する権力・権限を意識して畏怖してしまう署名者も」いる<sup>22</sup>。そうすると、先にもみたように、署名者に与える影響を考慮するならば、そうした行為は、差し控えられるべきであり<sup>23</sup>、「署名者は、請願権保障の一内容として、原則として、請願を受けた機関から戸別的に働きかけを受けないことを期待」できることになろう<sup>24</sup>。

もつとも、萎縮効果については、裁判実務で正面から用いられることは少なかった<sup>25</sup>。

<sup>21</sup> 松本・前掲注(11) 156頁。

<sup>22</sup> 市川・前掲注(3) 401頁。

<sup>23</sup> 毛利透・小泉良幸・浅野博宣・松本哲治『憲法Ⅱ人権』(有斐閣,2014年) 381頁。

<sup>24</sup> 市川・前掲注(3) 402頁。

<sup>25</sup> なお、表現の自由の保障に際して、萎縮効果が避けられるべきことは最高裁も求めるところである。税関検査事件(最大判昭和59年12月12日民集38巻12号308頁)では、以下のように判示されている。「表現の

というのは、実際の権利侵害の認定が困難であり、また主張適格を広げてしまう可能性もあるからである。そのために、萎縮効果は表現の自由の中核的要素を構成するものの、実践的観点からの難点が指摘されていた<sup>26</sup>。その意味で、萎縮効果の全面的な実用に踏み切った本判決は、萎縮効果の実用可能性を考える上で重要であろう。

ただ、ここでの問題は、果たして表現の自由の領域における萎縮効果論が本件にダイレクトに妥当するかということである。つ

自由は……憲法の保障する基本的人権の中でも特に重要視されるべきものであつて、法律をもつて表現の自由を規制するについては、基準の広汎、不明確の故に当該規制が本来憲法上許容されるべき表現にまで及ぼされて表現の自由が不当に制限されるという結果を招くことがないように配慮する必要があり、事前規制的なものについては特に然りというべきである。法律の解釈、特にその規定の文言を限定して解釈する場合においても、その要請は異なるところがない」。

「表現の自由を規制する法律の規定について限定解釈をすることが許されるのは、その解釈により、規制の対象となるものとそうでないものとが明確に区別され、かつ、合憲的に規制し得るもののみが規制の対象となることが明らかにされる場合でなければならず、また、一般国民の理解において、具体的場合に当該表現物が規制の対象となるかどうかの判断を可能ならしめるような基準をその規定から読みとることができるものでなければならない」。そして、「かかる制約を付さないとすれば、規制の基準が不明確であるかあるいは広汎に失するため、表現の自由が不当に制限されることとなるばかりでなく、国民がその規定の適用を恐れて本来自由に行い得る表現行為までも差し控えるという効果を生むこととなるからである」。

<sup>26</sup> 大林啓吾「署名の真正を戸別訪問によって確認することが違法とされた事例」速報判例解説(2012年)3頁。

まり、この点は、請願権の行使と請願法の規定された誠実処理義務の意義の関係をいかに理解するかということと関連する<sup>27</sup>。請願法5条は、署名を受け付けた機関が署名者に対して一切の働きかけを許さないという趣旨であろうか。先にみたように、署名を集め、そして、署名簿を国家機関に提出する行為は、表現の自由の行使ではあるが、同時に、表現の自由とは異なる一定の様式を要する請願権の行使でもある。この点に着目すれば、戸別調査自体正当に行われるものであれば、それにより署名者が不快に感じたとしても、署名簿に署名した以上それは当然に受忍すべきという解釈も成立しうる。すなわち、請願は、請願者と国家機関の間で行われるものであり<sup>28</sup>、「政府の施策に反対の意思を表明するような署名を行う者は、政府からのリアクションに対しても相応の覚悟をしているはずであるし、また覚悟していなければなら」ず、「請願の趣旨を尋ねるという程度の質問調査であれば」、それに「素直に応じる責任がある」といえよう<sup>29</sup>。また、請願法5条が誠実処理義務を国家機関に課す以上、正当な目的のもとで戸別訪問調査のような調査活動を行うことは請願法の予定するものであり当然許されるとの解

<sup>27</sup> 中曾・前掲注(2) 220頁。

<sup>28</sup> 毛利・小泉・浅野・松本・前掲注(23) 381頁。

<sup>29</sup> 松本・前掲注(11) 157頁。もっとも、市川教授も署名者個人に対する戸別訪問調査は許されないとしつつ、「相手方にも表現の自由、反論の自由はあるが、署名提出という表現活動はあくまでも集団的な表現活動であるのだから、それへの相手方の反論は、署名者全体ないし署名者の代表者に対して行うのが筋であ」と指摘する。市川・前掲注(3) 150頁。

釈は合理性を有しているともいえる。この点は、本判決も目的の正当性や手段の相当性を充足すれば、調査は可能であるとしている。戸別訪問調査が単なる確認行為にとどまるならば萎縮効果があるとは言えないし、署名を受け付けた機関に確認してもらった方が、むしろ請願の信憑性に保証が付くとも言え、署名者には必ずしも不利になるとはいえない<sup>30</sup>。そうすると、請願権の侵害の有無の判断に際して、先にみた萎縮効果論がダイレクトに妥当するかということについて疑問の余地がある。

そこで、本件において問題とすべきなのは、戸別訪問調査の目的それ自体の不当性であるように思われる<sup>31</sup>。この点について、本判決も戸別訪問調査の目的の不当性を認定している。戸別訪問調査の目的それ自体の不当性は、戸別訪問調査の経緯およびそこで行われた質問内容と関係するものである。

まず、戸別訪問調査の経緯についてである。町側は、戸別訪問調査が行われた経緯について、本件署名を集めるに際し虚偽の説明をしたこと、署名簿に3項目の要望事項を掲げ、署名者が真に要望したい事項が分かりにくいことになっていること、本人の意思に基づくか疑われる署名があったこと、町側に施策推進に圧力をかけていたことがあるとしていた。しかし、本判決が認定するように、虚偽の説明を質すこと自体はその直接の目的となっておらず、請願事項を確認することも本件戸別訪問における質問事項とはなっていないこと、戸別訪問調査が重複署名者数の確定や同一筆跡の調

<sup>30</sup> 松本・前掲注(11) 157頁。

<sup>31</sup> 中曾・前掲注(2) 222頁。

査が目的であったとは認められないこと、戸別訪問調査が小学校統廃合案の上程されていた定例議会の直前にわずか4日間で実施されていること、戸別訪問調査の対象が南小校区の者だけが選ばれたことからすれば、それは、単なる民意の確認を目的として戸別訪問調査が行われたとは言い難い<sup>32</sup>。

次に、戸別訪問調査に際して行われた質問内容についてである。本判決も一審判決と同様に、質問内容を検討している<sup>33</sup>。[3]・[7]～[9]の質問については「署名の真正や請願の趣旨の確認という目的を超えた」ものであり、「不当に圧力を加える」ものとしている。そして、本判決は、「統廃合案に反対する者のあぶり出しを意図したと見られてもやむを得ない質問」<sup>34</sup>を認め、町側の署名者に対する明確な圧迫の意図を検出している。すなわち、本件で行われた9つの質問のうち一部の質問事項に、それが如実に表れている。一審判決は、[3]・[4]・[7]～[9]の質問については「署名の真正や請願の趣旨の確認という目的を超えた」ものであり、「不当に圧力を加える」ものとしたが、本判決は一審判決よりも踏み込んで質問の意図・目的を検討している。すなわち、「[3]「誰に頼まれたか」という質問は、質問を受ける者にも、署名活動を行った者に対しても、今後の署名行為及び署名活動について圧力を感じさせると認められる」とし、[8] [9]につい

ては、「意志の弱い者の中には、意見を変えて、賛成、どちらでもよい、分からないと答えた者が存在する可能性を否定でき」ないとし、また、「[7] [8]の質問は、説明会に来たのにまだ反対しているのかと、[7] [9]の質問は、説明会に出て被控訴人の説明をしっかりと聞いていないのに、まだ反対をするのかと受け取られ兼ねないものである」と指摘する。この点についての理解であるが、誠実処理義務のもとで許される戸別訪問調査の目的は署名の真正や請願の趣旨の確認であり、その目的を逸脱しているのならば、「必要のない行きすぎた質問とみなさざるを得ず、それゆえ請願権の行使に不当な圧力をかけたといわざるを得ない」<sup>35</sup>。つまり、本判決の言葉を借りれば、「本件戸別訪問による調査は、署名者及び署名活動者の表現の自由の制約を正当化するに足る目的を有していたとは認められないだけではなく、被控訴人の町長が自身の意見を実現するために自己に対立する考えを有する一部の町民の意見を封じるという積極的で不当な目的のためになされたというべきである」ということになる。

このように、町が誠実処理義務との関係において正当化できないような質問を行ったのだとすれば、それはもはや当該質問の目的は署名の真正や請願の趣旨の確認ではなく、署名者に対する圧迫・迫害であると理解せざるを得ない。すなわち、町が署名者に対して行った質問の目的は、小学校の統廃合という町の政策に反対する町民の意見を封じるという邪まな動機、意図で行われたものであるといわなければならないのであ

<sup>32</sup> 本判決は、本件戸別訪問の真の目的は、「統廃合に反対する住民が多くないこと、本件署名簿の記載が誤っていて、正しくは賛成者が多いことを間接的に聴取り調査によって明らかにしようとすることにあったと」する。

<sup>33</sup> なお、本判決は質問内容について、手段の相当性の有無の問題として審査している。

<sup>34</sup> 松本・前掲注(11)156頁。

<sup>35</sup> 松本・前掲注(11)157頁。



る<sup>36</sup>。そうすると、それは違法な権限行使であり、文字通りの請願権侵害というべきであろう<sup>37</sup>。

## 6 戸別訪問調査と思想良心の自由、プライバシー権

本判決は、「本件署名簿に署名して意見表明をした後にYがその署名者の意見について暗黙のうちに変更を迫ることも署名者の思想良心の自由に対する侵害となる」として、一審判決を変更している。本判決も指摘するように、思想良心の自由は「人の内心における考え方ないし見方であり、世界観、人生観、主義、主張などを含む」ものであり、「本件における小学校の統廃合に関する意見もその保護の対象となる」というべきであろう。上記で検討したように、戸別訪問調査の目的が署名者に対する圧迫であると考えれば（なお、本判決は「署名者の意見について暗黙のうちに変更を迫る」ものであると指摘する）、それは特定の人々に対して見解の変更を強制するものであり、思想良心の自由になると考えるのが妥当であろう（さらに、本判決は原告の1人が調査時に町の行政に関して2時間近く批判的に意見を述べたとしても、それにより、本件戸別訪問による思想良心の自由に対する侵害の違法が消滅するわけではないとする。）<sup>38</sup>。

<sup>36</sup> それは差別的な感情といえよう。木村草太「表現内容規制と平等条項—自由権から〈差別されない権利〉へ」ジュリスト1400号（2010年）101頁。

<sup>37</sup> 中曾・前掲注（2）213頁。

<sup>38</sup> 佐藤幸治『日本国憲法論』（成文堂、2011年）218頁。公権力が人の特定の思想・良心の形成を企図し、人の内心を強制的に告白・強制させるとき、特定の思想・良心を組織的に宣伝・教化するとき、外部行為を強制する場合、思想・良心の自由は侵害されるこ

また、プライバシー権侵害の有無について、一審判決では、「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であり、個人の私生活上の自由の一つとして、何人も、個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由を有するものと解される」としながらも<sup>39</sup>、「5208個もの署名が綴られた署名簿を手作業によってチェックすることは極めて非効率で、誤りが生じる可能性が」あり、また、戸別訪問調査それ自体許されることから、その目的を達成するために、一覧表作成が必要であったとし、プライバシー権侵害については認めていなかった。これに対して、本判決では、一覧表作成について、「一見して重複した氏名が記載され、約5200人の署名が記載されている署名簿を分析して民意を把握するためには、本件署名簿に記載された署名を整理すること自体は、必要かつ合理的」であり、「本件署名簿から本件一覧表を作成すること自体は違法ではない」としつつも、「本件一覧表の利用は、その所管事務の目的達成に必要な最小限の範囲の利用がなされたとはいえず、しかも、本件一覧表等は未だ廃棄されていないから、その限度では目的外利用であり、情報保護条例の該当規定にも抵触する違法があり、署名者のプライバシーの侵害がなされたというべきである」としてい

とになるという。

<sup>39</sup> なお一審判決も本判決も、プライバシー権侵害を判断するに際して京都府学連判決を引用するが、「個人に関する情報」が「私生活上の自由」に含まれることを直接的に認めたのは住基ネット判決（最判平成20年3月6日民集62巻3号665頁）であるように思われる。

る。仮に、一覧表の作成が戸別訪問調査の目的のもとに許されるとしても、戸別訪問調査に関連しないこと事柄を記載した一覧表の作成は明らかに収集した個人情報の目的外利用であるというべきであり<sup>40</sup>、憲法13条および関ヶ原町の個人情報保護条例に反していることになる。

むすび

以上検討してきたように、本判決は、署名活動に対する戸別訪問調査の合憲性を取り上げ、かつ、その判断枠組みを提示しており、今後、同種の事案において先例性を持つということが十分に考えられる。さらに、一審判決では齟齬のあった部分<sup>41</sup>、すなわち、戸別訪問調査がそれ自体違法であれば、本来、損害額には差がないはずであるが、一審判決では損害額に差を設けていたが、本判決は損害額を各5万円としており、また、請願権侵害のみならず、プライバシー権侵害および思想良心の自由の侵害も認定されており、判断の一貫性が貫かれている。さらに重要なのは、本判決は、一審判決よりも踏み込んで、戸別訪問調査の目的の不当性（署名者に対する圧迫）を明らかにしている点である。こうした点が本件における問題の深層であるとえいよう。請願権行使に不当な圧力を加えることを目的とする個別の働きかけは、それ自体端的に違法な権限行使というべきであろう<sup>42</sup>。このように、本判決が、請願権、表現の自由に対する萎縮効果あるいは戸別訪問調査の目的に目を向け、その不当性を認定した点は高く評価することができる。もっとも、これは請願権行使固有の

問題ではなく、特定集団・個人の狙い撃ちにおいても当てはまる問題である<sup>43</sup>。特定集団・個人の狙い撃ちにおいて問題となるのは主として国家行為の理由である<sup>44</sup>。本判決は権利侵害の判断の過程において国家機関の行為の理由への懐疑を突き詰め<sup>45</sup>、戸別訪問調査の目的の不当性を暴いたのである。こうした審査の在り方は、署名活動に対する戸別訪問調査の問題のみならず、より広く特定集団・個人の狙い撃ちの問題を考える上で、重要であろう。

<sup>43</sup> 中曾・前掲注(2) 230～231頁。

<sup>44</sup> 阪口正二郎「違憲審査制の下での自由権制約の論証構造の現状と課題——高橋和之の問題提起を手掛かりにして」長谷部恭男＝安西文雄＝宍戸常寿＝林知更編「現代立憲主義の諸相——高橋和之先生古稀記念下巻」(有斐閣,2014年) 172頁。

<sup>45</sup> 西村裕一「『審査基準論』を超えて」法学教室382号(2012年) 54頁。

<sup>40</sup> 中曾・前掲注(2) 224頁。

<sup>41</sup> 中曾・前掲注(2) 223頁。

<sup>42</sup> 中曾・前掲注(2) 223頁。