The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	著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 : 岐阜地裁平成二二年一一月一〇日判例時報二一〇〇号一一九頁
Author(s)	中曽, 久雄
Citation	阪大法学. 2012, 61(5), p. 213-231
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/54779
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

判例研究

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

――岐阜地裁平成二二年一一月一〇日判例時報二一〇〇号一一九頁――

中曽久雄

［事案の概要］

原告ら（X_1～X_8）（X_8については本人の死亡にともないX_9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、平成一七年五月六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。X_1は考える会の発足当時の代表者、X_3は、町議会議員の職で守る会の会員、X_4は北小ＰＴＡの会員特別委員会の委員、X_5、X_6及びX_7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、平成一七年六月六日、関ヶ原町教育委員会及びＹの町長に対し、三五七六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、第一回署名提出後も本件署名活動を続け、平成一七年九月二二日、教育委員会及びＹの町長に対し、一六三二筆の署名が記された署名簿（以

下「上記第一回署名提出の署名簿を併せて「本件署名簿」）及び第二回の統合反対の要望書を提出した。Yの町長は、平成一八年六月一三日、Yの町職員に対し、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「本件個別訪問調査」）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、次の九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。質問は以下の事柄である。〔1〕この署名は、いつ頃されましたか。〔2〕この署名はどこでされましたか。〔3〕この署名活動は、誰が（どなたが）頼みに来られましたか。〔4〕その際に署名活動の趣旨について、どのような説明がされましたか。〔5〕ご署名は自記されましたか。〔6〕ご家族で署名されている場合、家族一人ひとりの意思は確認されましたか。〔7〕先月（五月）、町が開催しました学校整備計画説明会には、ご参加いただけましたか。〔8〕〔7〕で参加したと答えた場合、）町よりの説明を聞いていただき、署名をされた時と、と統廃合に対する考え（反対）に、今も変わりはありませんか。〔9〕〔7〕で不参加と答えた場合）ご署名をされた後、周辺で南北小学校の統廃合について、色々な話などお聞きになっていると思いますが、署名をされた時と統廃合に対する考え（反対）に、今も変わりはありませんか。

さらに、Yの町職員は、平成一八年六月一九日ないし同月二一日までの間、本件個別訪問調査を行った。その際、Yの町職員は、本件署名簿を受理した後、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、〔1〕重複署名の有無、個数をコンピュータのソート機能を利用して調査し、〔2〕各署名者につき、住民登録の有無（生存、死亡、転出）の別を調査し、〔3〕各署名者につき、家族構成、世帯、所属自治会を調査し、〔1〕ないし〔3〕の調査結果をコンピュータに入力、そのデータを保存した。さらに、Yの町職員は、上記データを所属自治会又は住所によって分類し、小学校の校区別のデータを作成し、かつ、そのデータを保存し、「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。Yの町職員は、本件一覧表を本件個別訪問調査を行ったYの町職員に配布し、同調査に利用した。

原告のうちX_1～X_6は、本件個別訪問で、請願権・表現の自由が侵害されたとして、X_2・X_8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。

なお、北小・南小の統廃合案は、平成一八年七月一〇日、議会において賛成五票、反対四票の賛成多数で可決された。本件個別訪問調査の結果は議会で報告されなかった。そして、二つの小学校は統合され、平成二一年に関ヶ原町立関ヶ原小学校が開校された。

請求一部容認。Yの町職員による戸別訪問調査が原告らの請願権・表現の自由を侵害したとして、Yに対して一五四〇〇円（損害額の内訳は、X_1、X_3、X_4、X_5、X_6、X_7に対して二二〇〇円、X_2、X_8に対してはYの町職員が実際に質問に要した時間は比較的短時間であったために、X_2、X_9一一〇〇円、計一五四〇〇円）の損害賠償を命じた。なお、X_2、X_8のプライバシー権侵害は認めなかった。原告の一部が控訴し、町も附帯控訴した。

【判旨】

① 請願権と署名活動

「署名活動をする者らの政治的表現行為に賛同するという趣旨でなされるものであるから、かかる署名行為も一定の政治的な態度表明ということができ、表現の自由（憲法二一条）によって保障される。また、署名は、署名活動をする者らが官公署に署名簿を提出することに参加する意味を有するので、かかる署名行為は請願権（憲法一六条）によって保障される」。

「署名活動とは、一定の目的をもって署名を収集する行為を指すのであって、特定の政治課題について署名活動を行うことは、自己の政策的意見に賛同する者から署名を募り、集めた署名簿を官公署等に提出することによって、自己の政策的意見を表明するものであるから、署名活動の自由は表現の自由（憲法二一条）によって保障される。また、署名による請願の主体は同署名活動に賛同し、署名をした各署名者であるが、同署名活動を行った者も、署名活動の結果集めた署名簿を官公署等に提出することを目的としているから、各署名者同様、請願権（憲法一六条）によってその活動が保障されると解される」。

「請願とは、官公署に対して、その職務に属する事柄について希望を述べることであり、何人も、請願をしたためにいかなる

差別待遇も受けない（憲法一六条、請願法六条）が、それには、請願を実質的に萎縮させるような圧力を加えることも許されないとの趣旨が当然に含まれると解される」。

② 請願権・表現の自由の侵害の有無

「もっとも、請願が署名活動による署名簿の提出という方法で行われた場合には、その請願事項にかかわる多数の国民又は住民が同一内容の請願を行うことに意味があり、請願を受けた官公署等は、請願に対し、誠実に処理する義務を負う（請願法五条）から、提出された署名簿に偽造等、署名の真正を疑わしめる事情があったり、請願の趣旨が明瞭でないときに、その真正であることや請願の趣旨を確認する限度で、各署名者や署名活動者に対し、相当な調査を行うことは許されるというべきである」。

「これを本件についてみるに、本件署名簿のうちには多数の同一筆跡と思しき署名が含まれていたこと、署名者の多くが統廃合案によって存続される南小校区の者であったが、被告町の主催する北小・南小統廃合に関する南小校区での説明会では反対意見が出されなかったこと、署名書の要望事項は三つあり、そのうち二つは北小・南小統廃合案とは直接関係のない要望事項であったこと……からすると、提出された署名簿に偽造等、署名の真正を疑わしめる事情がある上に、三つの要望事項のすべてに請願する趣旨か明瞭でないといった事情が存在するということができる」。

「本件署名活動後、議会及び自身の発行する機関誌において、本件署名活動による署名の筆数が五二〇八筆と被告町の住民数の過半数にのぼることを主張して」、「統廃合案の見直しを迫っていたこと……、署名者に郵送で質問するには多額の費用を要する上、必ずその回答が返送されるとはいえないことをも併せ考えると」、「町長が署名者に対し、署名の真正や三つの要望事項のすべてに請願する趣旨かを確認するため、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個別訪問調査を行うこと自体は許されるというべきである」。

「しかしながら、本件個別訪問調査は、署名者に対して署名の真正や請願の趣旨の確認に留まらず、『署名活動は、誰が（どなたが）頼みに来られましたか。』『その際に署名活動の趣旨について、どのような説明がされましたか。』『先月（五月）、町が開催した学校整備計画説明会には参加しましたか。』『（参加したと答えた場合、）町よりの説明を聞き、署名をした時と統廃合に

対する考え（反対）に今も変わりないか。』『（不参加と答えた場合）署名をした後、周辺で南北小学校の統廃合について、色々な話等聞かれていると思うが、署名をした時と、統廃合に対する考え（反対）に今も変わりないか。』といった署名の真正や請願の趣旨の確認という目的を超えた質問も行われており、本件個別訪問調査を受けた署名者や署名活動者に対して不当に圧力を加えるものであったと認められる」。

Yは、違法に原告らの「請願権及び表現の自由を侵害したもので、同侵害につき少なくとも過失があると認められる」。

③　プライバシー権侵害の有無

「憲法一三条は、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（最高裁昭和四四年一二月二四日大法廷判決）。……認定事実及び弁論の全趣旨によれば、五二〇八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ったこと、本件個別訪問調査のために本件一覧表作成等が必要であったことが認められる。本件個別訪問調査を行うこと自体が許され……、また、本訴が提起されたことから、被告において、その証拠として本件一覧表の保有を継続する必要があることも明らかである。

「そうとすると、本件一覧表作成等は、本件個別訪問調査の目的等の達成のために必要最小限度のものであって」、「私生活上の自由を不当に侵害するものとは認められない」。

〔評釈〕

一　本判決の位置づけ

本判決[1]は、署名簿を受理した後、受理した側による署名者に対する個別訪問調査が請願権・表現の自由を侵害するかどうか、および、署名簿に記載された署名者の個人情報を使用して一覧表を作成したことがプラバシー権を侵害するかどうかについて、判断を示したものである。請願権については、それを正面から論じられた裁判例はほとんどなく、「大統領」と記載した請願書

が認められかどうか争われた事案[2]や在宅投票制度についての立法不作為が争われた事案[3]が挙げられる。本判決は、署名活動と請願権・表現の自由の関係を明確にしたうえで、署名を行った者に対する個別の働きかけが「不当な圧力を加える」場合は、請願権の侵害となることを認めており、請願権の射程を考える上で重要な意味を持つ。

二　請願権をめぐる従来の学説の議論と現在の論点

憲法一六条の規定する請願権は、歴史的に専制君主の絶対的支配に対し、国民が自己の権利を確保する手段として発達してきたものであり[4]、「国や地方公共団体の機関に対し、その職務事項につき、希望を述べること」を保障している[5]。では、請願権はどのような法的性質を有するのであろうか[6]。従来、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議論してきた。

当初、一六条は「差別的待遇を受けない」と規定していることから、「立法による差別待遇、そのほか国または地方公共団体の機関の行為によるすべての差別的待遇を禁ずる趣旨で[7]」、自由権としての性質を有していることを強調する学説も存在していた[8]。しかし、多くの学説は、請願の処理という国務を請求するという意味で、請願権を国務請求権・受益権として捉えている[9]。ただ、請願権を単に国務請求権・受益権として捉えることについては、「臣民が国王に対して『恐れながら』と請い願い出る権利として登場した請願権の沿革には適合しているが、国民主権原理に立つ日本国憲法における請願権の理解としてはあまりにも消極的なものである[10]」との指摘がなされている。そこで、請願権に積極的な意義を見出す見解、すなわち、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に主張されることになる。この点について、佐藤幸治教授は、請願権を能動的権利として位置づけ、その意義を以下のように説明する。「請願権は、その行使の相手方たる機関に請願を受理し誠実に処理する義務を負わせるにとどまり」、「該機関は請願内容に応じた措置をとるべき義務を負うわけではない」とする。そして、「この権利は、元来国政に民情を反映せしめようとする趣旨を有する点で、参政権として把握すべき性格の存することは否定し難い」が、「決定権的意味をもつものではない点で、典型的参政権とは性格を異にし」、「むしろそのような参政権を補充する意

味合いをもっている」[11]。このような見解は他にもみられる。浦部法穂教授は、請願権の意義を「かつてのように、請願の受理を求め為政者の恩恵的救済を期待するという意味よりも、民意を直接国会や政府に反映させるという意味のほうが重要である」とする。すなわち、「選挙以外の場で国民の意思を国政に反映させる一つの手段として、参政権的な機能」を有するとしながらも、「国家意思の決定に参与する権利そのものではないから、典型的な参政権とはいえず……いわば、補充的参政権」であるしている[12]。

以上の検討から、請願権は様々な性質を有している権利であるということがうかがえる。この点について、市川正人教授は、請願権には三つの内容が含まれていることを指摘する。第一に、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。第二に、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。第三に、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[13]。

しかし、請願権をめぐる現在の論点は、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ではない。請願権をめぐる現在の論点は、本件の論点とも大きく関連しているが、請願が署名で行われた場合、署名者個人に対して働きかけがどこまで許されるのかということである[14]。本件と同様に署名者に対する萎縮効果を及ぼすとされた近時の事例もこの点に関連している[15]。

三　請願権・表現の自由の侵害の有無

本件において問題となっているのは、署名簿が提出された後、署名者に対して行われた個別訪問調査が請願権・表現の自由を侵害するかどうかである。

まず、本判決における請願権・表現の自由の侵害の有無についての判断枠組を概観する。本判決は、以下の三つの判断から成

る。第一に、署名および署名活動の自由は表現の自由で保障されると同時に、請願権によっても保障されるとする。そして、請願権の意義について、「官公署に対して、その職務に属する事柄について希望を述べることであり、何人も、請願をしたためにいかなる差別待遇も受けない」とし、「それには請願を実質的に萎縮させるような圧力を加えることも許されないとの趣旨が当然に含まれる」としている。第二に、請願法五条の誠実処理義務を根拠にして、「請願の趣旨が明瞭でないときに、その真正であることや請願の趣旨を確認する限度で、各署名者や署名活動者に対し、相当な調査を行うことは許される」とする。第三に、個別訪問調査で行われた質問のうち、「『署名活動は、誰が（どなたが）頼みに来られましたか。』『その際に署名活動の趣旨について、どのような説明がされましたか。』『先月（五月）、町が開催した学校整備計画説明会には参加しましたか。』『（参加したと答えた場合、）町よりの説明を聞き、署名をした時と統廃合に対する考え（反対）に今も変わりないか。』『（不参加と答えた場合）署名をした後、周辺で南北小学校の統廃合について、色々な話等聞かれていると思うが、署名をした時と、統廃合に対する考え（反対）に今も変わりないか。』」という質問は、「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」であると認定しているのである。このように、本判決の特色は、個別訪問調査それ自体は許されるとしつつ、本件において行われた個別訪問調査の一部が署名の真正や請願の趣旨の確認という正当な目的を逸脱し違法であることを指摘している点にある。

本判決は、請願権が「実質的に萎縮させるような圧力」から保護されるとする一方で、請願が署名活動による署名簿の提出という方法で行われた場合に、請願法五条の誠実処理義務を根拠にして個別訪問調査を行う権限が認められるとする。そして、本判決は、請願権・表現の自由の侵害の有無は、個別訪問調査という権限行使のあり方が適法であるか否かに依拠するという枠組みを提示する。本判決の評価を左右するであろう請願権・表現の自由の侵害の有無についての判断をいかに理解すべきであろうか。

本判決のこのような判断枠組みにおいて問題となるのは請願法五条の誠実処理義務を根拠に個別訪問調査を行う権限が認められるかである。(16)

この点について、学説は、署名による請願の場合、請願権の側面のみならず表現の自由の側面[17]を有するために、それが十全に保障されるには「広く表現行為を思い止まらせる『心理的な抑止効果』」は排除されなくてはならいとし、[18]署名者に対する一切の働きかけは許されないとする。もし、署名者に対する個別訪問調査を許してしまえば、「署名の趣旨に賛同していても署名するのに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」。それゆえ、「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個別的に働きかけを受けないことを期待できる」というのである。[19]このように、戸別調査訪問の及ぼす萎縮効果に鑑みると、たとえ署名の真正や請願の趣旨の確認に留まるものであったしても、署名者に対して個別訪問調査を行うことは許されないことになろう。[20]

これに対して、本判決は、請願の内容を審査することを含んでいる請願法五条における誠実処理義務を根拠にして、[21]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ている。本判決は、個別調査訪問それ自体が常に萎縮効果を及ぼすとする学説の指摘には与しておらず、むしろ署名による請願の場合、妥当な態様のもとで行われる個別訪問調査は正当な権限行使であるという姿勢を示している。確かに、学説が指摘するように個別訪問調査の及ぼす萎縮効果について配慮することは必要である。しかし、署名による請願は、一方で表現活動ではあるが、他方で通常の表現活動とは異なり署名簿を官公署等に提出することを目的とし、「請願事項にかかわる多数の国民又は住民が同一内容の請願を行う」ことに意義がある。それゆえ、署名者の氏名住所の記載に虚偽があり署名の真正が疑わしいような法律に適合しない請願が許されるとなると、請願の意義が損なわれることになる。したがって、請願権の保障をより実効的なものにするためにも、署名の真正や趣旨を確認するための「相当な調査」を行うことが許されるとする本判決の判断は妥当であろう。もっとも、「相当な調査」が許されるという立場にたったとしても、署名者に対する個別の調査についてそれが及ぼす萎縮効果に鑑みれば慎重な考慮を行うべきであろう。すなわち、調査が必要であるとしても、署名者に対する個別の調査については、当該方法以外に妥当な調査方法がない場合にのみ許されるべきであり、もし、署名者に対する個別の調査以外の方法があれば、それによるべきであるとするのが妥当であろう。[22]そして、本件の場合、署名簿に多数の同一筆跡と思しき署名が含まれていたこと、署名者の多くが統廃合案によって存続される南小校区

の者であったが被告町の主催する北小・南小統廃合に関する南小校区での説明会では反対意見が出されなかったこと、署名書の要望事項は三つあり、そのうち二つは北小・南小統廃合案とは直接関係のない要望事項であったこと、「署名者に郵送で質問するには多額の費用を要する上、必ずその回答が返送されるとはいえないこと」を考慮すれば、署名者に対する個別の調査の必要性があったというべきであろう。

では、なぜ本判決が個別訪問調査の一部を違法としたかである。本判決は「調査対象者の同意を得た上で行われており、回答を強いるものではなかった」としていることから、個別訪問調査における態様を問題とはしていない。したがって、個別訪問調査の態様が同意を得た上で回答を強いるものでなかった以上、X_2による思想良心の自由の侵害の主張も認められないのも当然であるといえる。本判決が問題としているのは、個別訪問調査の態様ではなく、そこで行われた質問の目的・意図である。すなわち、本判決は、個別訪問調査において行われた質問が「署名の真正や請願の趣旨の確認という目的」に基づくものであるかどうかということに焦点をあてている。本件の場合、個別訪問調査において行われた九つの質問のうち、言及はされていないものの、[1]・[2]・[5]・[6]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」で行われたものであり、適法なものといえる。これに対して、[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」ものとしている。この点についての理解であるが、当該質問は「署名の真正や請願の趣旨の確認という目的」にとり全く必要性のないものであり、したがって誠実処理義務との関係において正当化できないものである。にもかかわらず、町が敢えてこのような質問を行ったのだとすれば、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。本判決が[3]・[4]・[7]~[9]の質問を「署名者や署名活動者に対して不当に圧力を加えるもの」としているのは、まさに当該質問が圧迫・迫害という意図・動機に基づくものであるということを明らかにしていると理解するのが妥当である。このように、本判決は、個別訪問調査において行われた質問の一部（[3]・[4]・[7]~[9]の質問）が、署名者に対する圧迫・迫害という意図・動機から行われたものであり、個別訪問調査の態様とは無関係に、そのような質問を行うこと自体が端的に違法な権限行使、すなわち、文字通りの「差別的待遇」に該当し請願権を侵害しているということを指摘してい

るのである。[23]

もっとも、個別訪問調査それ自体は許されるとする本判決の立場からすれば、あるいは、[3]・[4]・[7]〜[9]の質問についても、「署名の真正や請願の趣旨の確認という目的」にとり必要であることを示すことができれば適法となるかもしれない。しかし、本件の場合、少なくとも、町は[3]・[4]・[7]〜[9]の質問について、その意図・動機が署名者の抑圧であるということを否定するための十分な説明されておらず、それができない限りは、実際の意図・動機はどうであれ、署名者に対し不当に圧力を加えるものと受け取られてしまうのである。

しかし、本判決のこのような判断枠組みに問題がないわけではない。本判決は、損害額の算定に際して、X_3、X_4、X_5、X_6、X_7については、二二〇〇円とし、これに対して、X_2、X_8については、X_2が町職員三名に対し町政に関する話を二時間近く話し続け、町職員が実際に質問に要した時間は比較的短時間であったために、一一〇〇円としている。個別訪問調査がそれ自体端的に違法な権限行使であれば、本来、損害額には差がないはずである。となると、本判決の判断に一貫性があるのか疑念が生じる。

四　プライバシー権侵害の有無

次に、本件において問題となっているのは、町職員が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て、そのデータを保存した上、署名者の住民登録の有無（生存、死亡、転出）、家族構成、世帯、所属に関する一覧表を作成したことが、収集した情報の目的外使用にあたりプラバシー権侵害となるかどうかである。[24]

プライバイシー権については、従来、私生活の平穏を保護するものとして不法行為上の観念として捉えられてきた。[25]その後、プライバシーの権利は、京都府学連事件[26]・前科照会事件[27]において憲法上の権利としても確立することになる。さらに、近時、判例は「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」[28]とし、プライバシーの保護の範囲を拡大させている。今日、学説においてもプライバシー権を単に私生活の平穏としてではなく、「自己に関する情報の流れをコントロールする」[29]という自己情報コントロール権として捉え、[30]それが通説化

している。[31] この自己情報コントロール権説は、「様々な情報へのアクセスが容易になったことによって、一度漏えいした私的情報は直ちに他者からアクセスされ」[32]るという情報化された社会を背景に登場したものである。自己情報コントロール権のもとでは、思想・信条、身体的内部的情報、重大な社会的差別の原因となる情報のような「プライバシー固有情報」の取得・収集は原則として許されない。これに対して、その他の個人情報については、正当な目的に基づき正当な方法で収集・保有・利用してもプライバシー権侵害とはならない。しかし、このような情報も、不当な方法で収集されたり、本来の目的以外の目的で利用されたりする場合は、プライバシー権侵害となる。[33] この点について、早稲田大学名簿提出事件の最高裁判決[34]では、秘匿されるべき必要性が必ずしも高いものではない情報であっても、「本人が、自己が欲しない他者にはみだりにこれを開示されたくないと考えることは自然なことであり、そのことへの期待は保護されるべきもの」とし、本人の「意思に基づかずに」「自己が欲しない他者にみだりこれを他者に開示」したことが、「プライバシーに係る情報の適切な管理についての合理的な期待を裏切る」ものとしプライバシー権侵害を認めている。この判決において、最高裁は「自己情報コントロール権」という言葉こそ使用していないが、[35] その基本的考えを受容しつつある。[36]

本件においても、この自己情報コントロールが問題となっている。本判決は「憲法一三条は、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、「五二〇八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、個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い。

本件におけるプライバシー権に対する侵害の有無については、先にみた請願権・表現の自由に対する侵害をいかに考えるかによる。この点、本判決は、一覧表の作成の必要性があったとするが、仮にそうであったとしても、署名簿から収集した個人情報をもとにして個別訪問調査とは明らかに関係のない所属する自治会、校区、世帯の別を調査し、それを一覧表に記載することは不要であるというべきできあろう。[37] つまり、一覧表の作成は、署名が真正であることや請願の趣旨を確認するために行われる適

法な個別訪問調査とは明らかに関連のないものである。このような一覧表が作成された背後には、三で指摘したところの署名者に対する圧迫や圧力をうかがうことができるのである。

このように、一覧表の作成が個別訪問調査の目的のもとに許されるとしても、個別訪問調査に関連しない事柄を記載した一覧表の作成は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、憲法一三条および関ヶ原町の個人情報保護条例[38]に反していることになろう。[39] そうすると、本判決のプライバシー権侵害の有無の判断と請願権・表現の自由に対する侵害の有無についての判断は、一貫していないことになる。

五　本判決の意義と射程

以上検討してきた本判決には問題点も抱えながらも、二つの意義を有する。まず、本判決は、請願権の射程を明らかにした。本判決は、請願権の審査のあり方を示した判決として、重要な意味を持ってくるといえよう。しかし、本判決の意義はそれだけにとどまらない。これまでの検討から明らかなように、本件における問題の本質は、署名者を抑圧することを目的とする町の権限濫用である。この点について、本判決は、請願権・表現の自由の侵害の有無の判断に際して、個別訪問調査に際して行われた質問が正当な目的に基づくものであるかを問い、質問の一部が署名者を抑圧することを動機としていることを検出している。しかし、これは請願権の固有の問題ではない。例えば、思想良心の自由[40]、信教の自由[41]、表現の自由[42]の領域において、特定の集団・個人に対する狙いうちや抑圧が問題となる事例に、本判決の射程は及ぶ可能性があると考えられる。[43] このように、本判決の今一つの意義は、人権を制約する国家機関の意図や動機を考慮する審査の可能性を開いたという点にある。このような審査手法がどのように展開していくのか今後の動向を注目する必要がある。

[付記]

本稿は、二〇一一年九月八日（於　大阪大学）において開催された関大・阪大公法判例研究会での報告をもとにしている。

有益なコメントを下さった出席者の先生方にお礼を申し上げたい。

(1) 本判決の評釈として、松本哲治「請願者の署名簿に基づいて町が行った個別訪問が違法とされた事例」TKCローライブラリー(二〇一一年)。

(2) 東京高判平成一四年一〇月三一日判時一八一〇号五二頁。

(3) 札幌高判昭和五三年五月二四日高民集三一巻二号二三一頁。本判決は、請願権について、両議院に対して一定の立法をなすべきことを求める請願がなされた場合、「請願にかかる立法をなすことが憲法によつて義務付けられている場合に、各議院の然るべき委員会が右請願について審査をし(国会法八〇条一項)、本会議に付するのを留保すると決定したとすれば、これにより当該議院がそれぞれ右請願にかかる立法を少くとも当分の間はしないことに決定したことになり、衆、参両議院がそれぞれ右のように決定したことになる以上、結局、国会が右のように決定したことになるといわざるを得ないから、その後合理的と認められる相当の期間内に国会が当該立法をしないときは、国会は憲法によって義務付けられた立法をすることを故意に放置するに至るものということができる」とされた。

(4) 宮沢俊義『憲法Ⅱ』(有斐閣、新版一九七一年)四四六頁。

(5) 芦部信喜[高橋和之補訂]『憲法第五版』(岩波書店、二〇一一年)二四九頁。

(6) 辻村みよ子『憲法 第三版』(日本評論社、二〇〇八年)三一九頁。国民主権のもとで参政権が確立した日本国憲法の下では、請願権の意義は相対化しているとされていると指摘されている。

(7) 宮沢・前掲注(4)四四六頁。

(8) 田口精一「請願権」田上穣治編『憲法の論点』(法学書院、一九六五年)九四頁。

(9) 法学協会編『註解日本国憲法上巻』(有斐閣、一九五三年)三七七頁。同様の見解として、佐藤功『日本国憲法概説 全訂第四版』(学陽書房、一九九一年)二七三頁、伊藤正己『憲法 第三版』(弘文堂、一九九五年)三九七頁が挙げられる。

(10) 市川正人『表現の自由の法理』(日本評論社、二〇〇五年)三九七頁。

(11) 佐藤幸治『憲法 第三版』(青林書院、一九九五年)六三九~六四〇頁。

(12) 佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂『憲法Ⅰ』(青林書院、一九九四年)三五一～三五四頁。さらに、学説の中には、請願権を参政権そのものと捉える説もある。代表的見解として、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、二〇〇八年)一七三頁、同「請願権の現代的意義・再考」関西大学法学論集四三巻一・二号(一九九三年)二八一頁。

(13) 市川・前掲注(10)三九九～四〇〇頁。

(14) 市川・前掲注(10)三九五頁。

(15) 近時のものとしては、団地住民の市長に対する要望書を自治会長に交付して開示したことは住民に対する不法行為を構成するとされた事例(名古屋高裁平成二〇年五月二三日判例地方自治三一四号一四頁)が挙げられる。また、訴訟とはなっていないが、一九九六年に羽曳野市では、保育園の人員削減計画があるとしてそれに反対する署名活動がなされ、約一万二千人が署名した「保育園職員削減反対　保育水準低下を許さない要望署名」が市長宛に提出されたところ、市秘書室長・保健福祉部長連名の文書「保育行政等に対する考え方について」が署名者の全世帯(約四〇〇〇世帯)に送付されたという事案が報告されている。さらに、長崎市で原爆落下中心碑撤去計画に反対する署名簿の提出を受けた市が、市内在住者の署名約二万四千人分をコンピューターに入力し、住所や世帯別に分類・点検すると共に、市長が署名者数人に「なぜ署名をしたのか」と電話をかけたことが違法かどうかを争った訴訟(最判平成一四年一〇月二五日判例集未搭載)が存在する。これらの事案については、市川・前掲注(10)三七五～三七六頁。

(16) 君塚正臣編『ベーシックテキスト憲法[第二版]』(青田テル子執筆)(法律文化社、二〇一一年)一九〇頁。

(17) 佐藤・前掲注(11)五三二頁。

(18) 内藤光博「署名活動と表現の自由・プライバシーの権利」専修法学九〇号(二〇〇四年)二五頁。萎縮効果の意味については、戸松秀典『憲法訴訟　第二版』(有斐閣、二〇〇八年)三二八頁、芦部信喜『憲法学Ⅲ　人権各論(1)[増補版]』(有斐閣、二〇〇〇年)三五九頁。

(19) 市川・前掲注(10)三八二～三八三頁。この点、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　第三版』(有斐

閣、二〇〇七年）四一九頁。

(20) この点について、毛利透教授は、表現の自由の規制について、「表現制約の効果を認定するにあたっては、表現の自由が『こわれやすく傷つきやすい』ことを念頭においておく必要がある」と指摘する。毛利透「アメリカの表現の自由判例における萎縮効果論――ウォーレン・コートからバーガー・コートへ（四）」法学論叢一五九巻二号（二〇〇六年）四四頁。同様の見解として、駒村圭吾『ジャーナリズムの法理――表現の自由の公共的使用』（嵯峨野書院、二〇〇一年）一八頁。

(21) 市川・前掲注(14)四〇〇頁。

(22) 松本・前掲注(1)三頁。松本教授は個別訪問調査が一律に許されないとするのには「躊躇を覚える」としつつも、個別訪問調査を「相当」することには慎重な姿勢を示している。すなわち、「①請願の署名は直接請求の場合と異なり、それ自体では受理と誠実処理義務を超えた法的効果を有するわけではないこと、②請願に署名する者は、必ずしも自分自身が個人として請願の趣旨に賛同していることを公権力に示したいとは限らず、請願の趣旨に賛同している者が多数いることを示したいと思っていると考えられることが通常であること、③「民意」の確認方法は、個別的な働きかけ以外にも存在すること、④請願は文書でしなければならない（請願法二条）が、直接請求の場合とは異なり、そもそも署名が自筆でなければならないとされているわけではないこと、⑤個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」。

(23) 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」ジュリスト一四〇〇号（二〇一〇年）一〇一頁。この点、Dworkin は、当該信条から見て、その人は社会の構成員にふさわしくないという理由で、政府が信条の表現を禁止する場合、政府の権限行使は正当性を有しないとする。Ronald Dworkin, Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution 200 (1996).

(24) この点、住民投票条例制定請求において条例制定請求代表者から署名収集の委任を受けたとする原告らが、その氏名、住所等の記載された署名収集委任届出書を市長により公開され、プライバシーの権利が侵害されたとして、市及び市長に対して損害賠償を求めた事案では、地方自治体が住民投票条例制定請求に係る署名収集活動受任者の氏名、住所及び生年

月日を一覧表にした受任者名簿を情報公開したことが、受任者のプライバシーの権利を侵害する行為に当たり違法であるとされている松山地判平成一五年一〇月二日判例時報一八五八号一三四頁。

(25) そのことを明示したのが、「宴の後」事件（東京地判昭和三九年九月二八日下民集一五巻九号二三一七頁）である。

(26) 最判昭和四四年一二月二四日刑集二三巻一二号一六二五頁。

(27) 最判昭和五六年四月一四日民集三五巻三号六二〇頁。

(28) 最判平成二〇年三月六日判時二〇〇四号一七頁。

(29) 竹中勲「プライバシーの権利」大石眞・石川健治編『憲法の争点』（有斐閣、二〇〇八年）九九頁。

(30) それ以外にも、プライバシー権を「社会評価からの自由」として捉える説として、阪本昌成『プライヴァシー権論』（日本評論社、一九八六年）四～九頁、「人間が自由に形成しうるところの社会関係の多様性に応じて、多様な自己イメージを使い分ける自由」とする説として、棟居快行『人権論の新構成』（信山社、一九九二年）一九〇～一九二頁、「人間が一個の個性を持つ存在であるために、他者に対して自己を開いたり閉じたりする能力」として捉える説として、奥平康弘『憲法Ⅲ』（有斐閣、一九九三年）一〇七～一〇八頁が挙げられる。さらに、近時、プライバシーを「情報システムや、データベースの構造ないしアーキテクチャそれ自体」のコントロールとして定式化する試みがみられる。山本龍彦「プライバシーの権利」ジュリスト一四二二号（二〇一〇年）八〇頁。

(31) 自己情報コントロール権が通説的地位を占めたという指摘は、阪本昌成「プライヴァシーの権利と個人情報保護の問題」佐藤幸治先生古希祝賀『国民主権と法の支配（下）』（成文堂、二〇〇八年）八四頁。自己情報コントロール権を支持する代表的な学説として、芦部・前掲注(5)一二一～一二二頁、芦部信喜『憲法学Ⅱ人権総論』（有斐閣、一九九四年）三七八～三八八頁、長谷部恭男『憲法 第五版』（新世社、二〇一一年）一四四～一五二頁、同『憲法学のフロンティア』（岩波書店、一九九九年）一一六～一一八頁、松井・前掲注(19)五〇九～五一二頁、渋谷秀樹『憲法』（有斐閣、二〇〇七年）三六四～三六七頁、高橋和之『立憲主義と日本国憲法 第二版』（有斐閣、二〇一〇年）一三六～一三八頁。

(32) 杉原則彦「最近の判例」ジュリスト一二五八号（二〇〇三年）一七〇頁。

(33) 佐藤・前掲注(11)四五五頁。

(34) 最判平成一五年九月一二日民集五七巻八号九七三頁。

(35) 山本・前掲注(30)八五～八六頁。

(36) 松本哲治「講演会参加者リストの提出とプライバシー侵害（早稲田大学江沢民事件）」佐藤幸治・土井真一編『判例講義 憲法Ⅰ基本的人権』（悠々社、二〇一〇年）二九頁。

(37) 本件においていかなる方法で一覧表が作成されたかであるが、本判決は「被告町職員が、本件一覧表作成等にあたり、住民基本台帳の住民登録データを検索したと主張するがこれを認めるに足りる証拠はない」とする。

(38) 関ヶ原町の個人情報保護条例は、町における個人情報の収集、管理並びに利用及び提供についての基本的事項を定め、個人情報の適正な取扱いを確保するとともに、町民等の自己に関する個人情報の開示、訂正等を請求する権利を明らかにし、権利利益を保護し、町民と町との信頼関係を深め、一層公正で開かれた町政を推進することを目的として定められたものであり（一条）、町長等の実施機関は、個人情報を収集、保管又は利用に当たっては、その所管事務の目的達成に必要な最小限の範囲で取り扱わなければならず（六条一項）、個人情報の収集等をするときは、個人情報の保護を図るため、保有する必要のなくなった個人情報（歴史的又は文化的価値が生ずるものと認められるものを除く。）は、速やかに廃棄し、又は消去することとされ（九条一項三号）、個人情報の収集等の目的を超えた利用又は当該実施機関以外のものに提供してはならない（一二条一項）と定めている

(39) この点について、市川教授は、「該個人情報の提供は、集団的表現・意思伝達という目的による個人情報の提供なのであり、相手方が知りえた個人情報（氏名・住所）を、署名者本人に働きかけるために電話番号を知るという目的のために利用することは、本来の目的外の利用であって許されないと）」しつつ、「この場合には、相手方の求めに応じて個人情報を提供しているのではなく、署名者たちの方から自分たちの意思を伝えるために勝手に（すなわち表現活動として）個人情報を提供しているのであるから、通常の個人情報の取得・収集、利用等が問題となる場合とは異なった状況にある）とする。それゆえ、「署名者への相手方の個別的働きかけは、プライバシーの権利の問題としてではなく、表現の自由の匿名性の保障の問題として捉え」るべきであると指摘する。市川・前掲注(10)三八四～三八五頁。

(40) 君が代ピアノ伴奏職務命令拒否事件（最判平成一九年二月二七日民集六一巻一号二九一頁）においては、なぜ、職務命令に必要性があったのか説明されていない。そこで問題となるのは、職務命令が音楽教諭の思想を排除するという差別的な意図を有するものかどうかである。

(41) 剣道受講拒否事件（最判平成八年三月八日民集五〇巻三号四六九頁）では、この点を高専の校長の裁量権の濫用・逸脱の適否の判断において検討がされている。本判決では、退学処分について、「その内容それ自体において被上告人に信仰上の教義に反する行動を命じたものではなく、その意味では、被上告人の信教の自由を直接的に制約するものとはいえないが、しかし、被上告人がそれらによる重大な不利益を避けるためには剣道実技の履修という自己の信仰上の教義に反する行動を採ることを余儀なくさせられるという性質を有するものであったことは明白である」としている。つまり、本件の場合、「学校側の剣道履修の義務づけ自体が特定の宗教的少数者を狙いうちにした措置であって」、そのような動機の有無が裁量権の濫用の有無という形で審査されていることがうかがえる。

(42) 立川ビラ配布事件（最判平成二〇年四月一一日刑集六二巻五号一二一七頁）では、本件で問題となっている自衛隊の宿舎に立ち入りビラを配布することは管理権を侵害する行為であり、そのような行為を処罰することは表現の自由に反しないとした。そこで問題とされるべきは、商業宣伝用のビラを配布することは許されるのに、なぜ、政治的ビラだけを禁止するのかという管理行為の必要性である。そうした行為の背景には差別的な意図がうかがえる。

(43) 阪口正二郎「人権論Ⅱ・違憲審査基準の二つの機能――憲法と理由」辻村みよ子・長谷部恭男編『憲法理論の再創造』（日本評論社、二〇一一年）六六頁、時国康夫『憲法訴訟とその判断』（第一法規、一九九六年）二七五頁以下。