

## 町職員の戸別訪問調査が国賠上違法 とされた事例（関ヶ原町署名簿事件）

--- 名古屋高裁判決（2012 [平成 24] 年 4 月 27 日） ---

大 林 文 敏

### 【事実関係】

(1) 関ヶ原町立 B 小学校（以下、「B 小学校」という。）PTA 有志らが、2002 [平成 14] 年 5 月ころ、B 小学校を廃校にし、関ヶ原町立 C 小学校（以下、「C 小学校」という。）に吸収統合するという案（以下、「B 小・C 小統廃合案」という。）に反対するために「B 小学校の統廃合を考える会」（以下、「考える会」という。）を発足した。その後、B 小 PTA は、2005 [平成 17] 年 5 月 12 日、B 小・C 小統廃合案に反対するために、B 小統廃合問題特別委員会を設置した。関ヶ原町議会議員の有志が B 小を守る会（以下、「守る会」という。）を発足させた。考える会、B 小 PTA および守る会（以下、「考える会ら」という。）は、2005 [平成 17] 年 5 月 6 日より同年 9 月 22 日までの間、B 小・C 小統廃合案に反対する署名活動（以下、「本件署名活動」という。）を行った。

(2) 本件署名活動は、 $X_1 \sim X_n$ （以下、「原告 X ら」という。）が、原則として町住民に対し戸別訪問を行い、署名書の住所、名前欄に署名をしてもらうという方法によって行われた。原告 X らは、署名を頼む相手に対し、年齢を問わず、また、家族の分全員分の署名を頼むなどして署名をもらっていた。本件署名活動に用いた署名書には、「子どもの教育に関わる事は、地域住民・保護者・先生の意見が重視される事を要望します。 C 小学校耐震対策の校舎

建築が、B小・C小の統廃合を前提に遅れていく事に反対し、一刻も早い改築が行われる事を要望します。私達は、B小学校が廃校される事に反対です。」と記載されていた。亡H(X<sub>7</sub>が訴訟を継続)およびX<sub>8</sub>は、これに賛同して署名を行った。

考える会らは、2005〔平成17〕年6月6日及び同年9月22日に、Y町長及び教育委員会に対し、本件署名簿を提出した。本件署名簿の署名には、一見して同一筆跡のように見える署名が多数存在した。その中には、同一住所地及び姓であり同一世帯の者によるものと推測されるもののほか、異なる住所地及び姓であり、同一世帯の者の手によるものと推測されないものも含まれていた。

(3) Y町長は、2006〔平成18〕年6月13日、企画会議で、被告町職員らに対し、同月23日までに本件戸別訪問調査を行うよう命じた。本件戸別訪問調査は、「C小とB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8つの質問(後述)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。

(4) 他方、戸別訪問に先駆け、町職員は同署名簿に記載された署名者の氏名および住所をコンピュータに入力し、そのデータを保存した上、重複署名の有無、各署名者につき、住民登録の有無の別の調査し、各署名者につき、家族構成、世帯、所属自治会を調査し、そのデータを保存した(以下、「本件一覧表作成」という。)。町職員は本件一覧表を印刷し、戸別訪問調査をするにあたって利用した。

原告X<sub>1</sub>~X<sub>8</sub>は、本件戸別訪問により、違法に表現の自由および請願権を侵害されたとして、X<sub>7</sub>およびX<sub>8</sub>は、さらに思想良心の自由およびプライバシーを侵害されたとして、国家賠償法1条1項に基づいて損害賠償を求めた。

岐阜地裁は、2010〔平成22〕年11月10日、「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、請願の趣旨が明確でないときに、その真正であることや真正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」としたうえで、本件戸別訪問調査は、「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、本件戸別訪問調査を受けた署名者や署名活動者に対して不当な圧力を加えるもの

であった」として、原告 X らの請願権および表現の自由を侵害したとして、町の賠償責任を一部認めた。なお、本件一覧表作成等による権利侵害（私生活上の自由）については、これを認めなかった。

これに対して、原告 X らが控訴し<sup>(1)</sup>、被告側も附帯控訴した。

### 【名古屋高裁判決】

#### 1 事実の経過（省略）

#### 2 控訴人らの署名等に対する被控訴人の本件戸別訪問による権利侵害の有無

##### (1) 署名及び署名活動と憲法上の保障との関係

##### ア 署名と憲法上の保障との関係

(ア) 被控訴人の町民が被控訴人町立関ヶ原 B 小と同 C 小の統廃合について反対する旨の意見を記載した書面（本件署名簿、本件要望書）に署名する行為は、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。（下線部は、引用者である。以下同じ。）なお、保障されるということは無条件に全く制約がないということではないが、表現の自由が基本的人権のうちでも極めて高度の尊重を要する権利であるという性格に照らし、その保障が最大限で制約は最小限でなければならないと解される。

(イ) 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出来る。

##### イ 署名活動と憲法上の保障との関係

(ア) 上記の小学校の統廃合というような特定の公的事項について署名活動を行うことは、これに関する自らの意見を表明することであり、そのような活動の自由は表現の自由（憲法 21 条）により保障されると解するべきである。

(イ) また、署名活動をした者が、署名活動の結果を集めた署名簿を官公署に

---

(1) 一審の原告 1 名は、控訴しなかった。

提出することは請願権（憲法 16 条）の行使であり、署名活動は、その観点からも、保障されると解される。

#### ウ 制約するための要件

表現の自由は、民主主義国家の政治的基盤をなし、国民の基本的人権のうちでもとりわけ重要であって、法律によってもみだりに制限することができないものであり、事前だけで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いうべきである。

請願権は、国民の政治参加のための重要な権利であり、請願をしたことにより処罰されたり不利益を課されたり、その他差別を受けることはないといわれるべきであり、官公署は請願を受理し、誠実に処理する義務を負う（請願法 5 条）。官公署において、これを「誠実に」処理するとは、放置したりしてはならないことであり、誠実に処理するという名の下で、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のはいうまでもない。

以上のような表現の自由及び請願権の重要性にかんがみれば、それらは(1)(ア)のとおり最大限に保障されるべきであり、これらの権利・利益が公共の福祉による内在的制約に服するとしても、その制限はア(ア)でも触れたとおり、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。

#### エ (ア) 省略

(イ) 被控訴人は、住民から要望がなされた以上、町として適切に対処するために必要な調査（戸別訪問を含む。）をすることは当然のことであり、他人の氏名や重複記載等は許されない旨を主張する。

もちろん公共団体は、請願を放置することは許されず、これを誠実に処理する必要があるところ（請願法 5 条）、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はないというべきである。というのは、上記の署名による請願書の提出は表現の自由に基づく請願権の行使に該当するからであり、前記ウのとおり、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のであり、被控訴人の上記の主張は必要があれば目的手段の要件を問わないかのような点において、採用することができない。

なお、本件における署名の真正に関する疑問、氏名の重複等の扱いをいかにすべきかについては、後記2の具体的な目的手段の正当性相当性の有無の箇所  
で検討する。

(2) 本件戸別訪問の違法性の有無等

ア 本件戸別訪問の目的の具体的内容（目的内容の認定）

(ア) 被控訴人は、控訴人らの一部が、本件署名を集めるに際し、虚偽の説明をしたこと、本件署名簿に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、控訴人らは、小学校統廃合に5208名が反対の署名をしたとして、被控訴人の施策推進に圧力をかけていたこと、以上の事情から調査する必要性があり、本件戸別訪問は民意の確認の目的でなされたと主張する。

(イ) しかしながら、本件戸別訪問においては、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（要望）事項が3つあるかを確認することも、それが本件戸別訪問において質問事項となっていないこと〔証拠略〕からすれば、これらを調査する必要性があったとの(ア)の被控訴人の主張事実は認められず、他にこれを認めるに足りる証拠はない。

また、重複署名数の確定は、署名簿をチェックすることにより可能であり、戸別訪問による調査の必要には結びつかない。同一筆跡による署名かどうかの調査については、被控訴人は、原審準備書面において、それが本件戸別訪問の目的ではないことを認めていること、玉促進住宅（B小学区に属する。）における同一筆跡による署名が問題であると言いながら、同住宅を個別訪問の対象とはせず、C小学校の地域に限定して調査がなされていること〔証拠略〕、質問内容が、今日でもなお小学校統廃合に反対かというものであり、しかも、この質問をして回答を得ている率が高いこと〔証拠略〕、被控訴人による個別訪問後の調査結果の評価において賛成反対等の内訳が「うち説明会参加者」「うち

説明会不参加者」のみであることからすれば、本件戸別訪問は、重複署名者数の確定や同一筆跡の調査が目的であったとは認められない。

そして、上記のこと、さらに本件戸別訪問が小学校統廃合案の上程されていた定例会議（6月議会の最終日は23日）の時期の直前にわずか4日間で実施されていること〔証拠略〕、被控訴人が小学校統廃合の必要性を掲げていること、廃止されるB小に比べれば、統廃合後にも残るC小地区の者には統廃合に対する反対者は少ないという地域差が考えられるにもかかわらず、本件戸別訪問の調査対象にはC小校区の者だけが選ばれたこと〔証拠略〕からすれば、本件戸別訪問の主な、かつ真の目的は、C小校区の署名者のうち、戸別訪問時点でB小・C小の統廃合に反対している者の数ないし比率を確定し、B小・C小の統廃合について住民の過半数を超える反対があると議会等で主張されていたことに町長が反論するために、戸別訪問によれば統廃合に反対している住民は本件署名簿において反対している者よりも少ないこと、すなわち、反対者が多いとの本件署名簿の記載が誤りで、正しくは賛成者が多いことを立証するための1手段として本件戸別訪問が実施されたと認められる。上記(ア)の は、そのような調査の動機の一つであったといえることができる。

したがって、民意の確認が本件戸別訪問の目的であるとの被控訴人の(ア)の主張は認められない。

(ウ) 省略

イ 本件戸別訪問の目的の正当性の有無

前記アのとおり、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直接的に聴き取り調査によって明らかにしようとするにであったというべきである。そうすると、本件戸別訪問は、正当の目的を有しないにとどまらず不当な目的を有していたと認められる。そして、後記ウのとおり、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。そして、後者のような目的のために戸別調査をすることはもちろん許されないとわなければならない。

なお、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、前記のとりの戸別訪問の一般的な弊害及び後記のとりの本件戸別訪問の個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。上記のような場合には、アンケート調査などは考えられるところである。のみならず、要望書のような書面が提出され、その中に署名の真正に疑問が持たれるものがあっても、必ずそれを確認しなければならぬという法的な義務があるわけではなく、公共団体としてば一定程度の確からしさと不確からしさとを含んだ要望書の提出があったとして、それにありのままに誠実に対応すれば足りるというべきである。

#### ウ 手段の相当性の有無

(ア) 被控訴人は、民意を確認するための手段に関し、「過半数の意見かどうか」の確認手段としてはサンプリング調査が適当であること、本件戸別訪問は、町民の住居や家庭の平穩を害するような態様ではなく、本人の同意を得て行っており、署名つぶしはしておらず、萎縮効果を生じさせていないこと、民意確認の方法としてアンケートや住民投票は時間と費用とがかかるので、住民全てに関わりのある事項でない場合には、方法として相当ではないことから、本件戸別訪問は、民意確認の手段として相当であると主張する。

(イ) しかしながら、民意を的確に把握することが真に必要であれば、例えば、対象町民全員に対して、その住民の意思が反映される方法によって調査することも相当であり、アンケートや住民投票が不相当とはいえない。また、サンプリング調査をする場合でも、反対者が少ないとの見込みをもってC小校区に限って調査をする等というのは無作為抽出というサンプリング調査における不可欠の前提に反する不相当な方法といわなければならない。被控訴人は、民意を正確に把握するためにはサンプリングによって選択した対象者に対する戸別訪問による調査が適当と主張するが、前記のとおり戸別訪問には種々の弊害が

あり、しかも本件の C 小校区の署名者を選択するということには統廃合に反対する意見が少なくなるようにする不当な目的があると窺われ、アンケートや住民投票が本件戸別訪問よりも劣るとは認められず、上記の被控訴人の主張は採用できない。

被控訴人は、反対者が少ないと思われる C 小校区の署名者が多いから本件署名簿には内容的な不正確があると窺われ、それを確認し、誤りを是正するために本件戸別訪問が必要で、その結果、賛成者が多いという予想通りの正しい結果が得られたと主張したいかのようである。確かに、本件署名簿（統廃合に反対として署名した者を記載した文書）に署名した C 小校区の者のうちの 62.7%の者に対する本件戸別訪問を実施したところ、そのうちの 75.9%の者が反対から賛成又はどちらでもよいに意見を変えたことが認められ、これは、本件署名簿の記載が正確でなかったことが判明したという評価もできるかもしれないが、本件戸別訪問により後記のとおり委縮した被調査者が統廃合されることによる不便が少ない C 小校区の者であったことから、被控訴人の意向に迎合して意見を変えたという可能性も考えられるところである。

のみならず、本件戸別訪問においては、調査に向く旨を被調査者に全く知らせず、被控訴人の課長職、課長補佐職にある者が 3 人 1 組となっていきなり被調査者宅に向いており、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、実際に戸別訪問をした A は、調査対象者に調査をすることについて同意を得た旨を証言しておらず、質問用紙の最上部のお願いを読み上げたことを証言したにすぎず [証拠略]、調査に際して住民のその場における同意すら得たとはいえないこと（なお、仮にその場で同意を求めたとして、それに反対されなかったという事情があったとしても、地方公共団体の役職者から求められれば、予告なしであっても、拒否しない住民が多いと思われることに照らすと、上記の同意が任意の同意であるかは相当に疑わしいことに当然留意すべきである。）、1 日目は午後 5 時から午後 9 時まで（夕方から夜の時間帯）に実施され、2 日目以降は、午後 3 時以降午後 7 時ころまで実施されているが [証拠略]、あまり遅い時間帯の訪問は町民の生活の平穩を害するとの判断から時間が早められたのであり、これらによれば、本件戸別訪問は被調査者が享受す

## 町職員の戸別訪問調査が国賠上違法とされた事例（関ヶ原町署名簿事件）

る市民としての平穏な生活を害する態様でなされたと認められる。

加えて、質問内容を検討するに、[省略]によれば、質問内容は、いつ署名したか、どこで署名したか、誰に頼まれたか、その際、署名活動の趣旨につきどのような説明がされたか、自署したか、家族の意思を確認した上で、家族の名前を書いたか、説明会に参加したか、説明会に参加の場合、被控訴人の説明を聞いた後も、統廃合に対する考え（反対）に変わりはないか、

説明会に参加していなかった場合、現在も統廃合に対する考え（反対）に変わりはないか、であることが認められる。そして、上記質問内容のうち、「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。さらに、については、小学校の統廃合を進めようとする被控訴人の職員である調査担当者に対して現在も反対であるとの意見表明をすることには覚悟が必要であり、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。また、の質問は、説明会に来たのにまだ反対しているのかと、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。ちなみに、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 [証拠略]。

(ウ) 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得ず、被控訴人の上記(ア)の主張は採用できない。

### エ 違法性の有無

前記アのとおり目的を有する本件戸別訪問は、正当な目的が認められないばかりか不当な目的があるというべきであり、かつその手段としての態様には相当性も認められないので、表現の自由、請願権を侵害し、違法というべきである。

### オ 被侵害利益（被侵害者との関係）

本件署名をした者のうち一定数の者は被控訴人から前記のとおり本件戸別訪問がなされたところ、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 [証拠略]。また、署名活動をした者にとっても、署名者が上記のように精神的苦痛を被っていることを見聞きすることで、それが自らの精神的苦痛となる。したがって、控訴人らのうち署名活動をした控訴人 X<sub>2</sub>ら 5 名は自らの署名と署名活動とにより、控訴人 X<sub>1</sub>ら 2 名は署名をしたことにより、それぞれ精神的苦痛を被ったということができる。

### 3 本件戸別訪問による調査と被調査者たる控訴人等に対する思想良心の自由の侵害の有無

(1) 憲法 19 条が保障する「思想良心」とは、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、主張などを含むと解され、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。そうすると、前項のイにおいて検討した本件戸別訪問の態様の問題点、とりわけ、反対の意見が好ましくなく賛成の意見が好ましいと被控訴人が考えていることを被調査者に暗黙のうちに伝えて、その意見の変更を迫っていることにかんがみると、本件戸別訪問は、控訴人らの中ではそれを現実に受けた X<sub>7</sub> 及び控訴人 X<sub>1</sub> の思想良心の自由を侵害しているといわざるを得ない。なお、控訴人 X<sub>1</sub> が被調査時に被控訴人の行政に関して 2 時間近く批判的に意見を述べたとしても、それにより、控訴人 X<sub>1</sub> に対する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。

(2) 被控訴人は、要望書に署名があるということは、署名者が既に意思表示をしたことになるから、署名の真正や要望の趣旨を確認することは、思想良心の自由の侵害とはならないと主張する。

しかし、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のであり、被控訴人の上記主張は採用することができない。

なお、本件戸別訪問による調査が被調査者の同意を得て行われ、回答を強いるものではなかった旨の事実を認めるに足りる明確な証拠はない。被調査者が調査に応じなかった場合にも不利益が及ぼない旨を事前に詳細に説明されたとの事実も認められず、もともと地方公共団体の管理職員に対し対等に対応する

住民が多くないと考えられることに照らすと、被調査者が調査に黙って応じたとしても、これをもって当然に同意があったとか、回答を強いられていないとは認められない。

#### 4 プライバシーの侵害の有無

(1) 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保護されるべきことを規定していると解され、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と解される（最高裁昭和 44 年 12 月 24 日大法廷判決刑集 23 巻 12 号 1625 頁）。そして、被控訴人の情報保護条例〔証拠略〕は、被控訴人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、町民と被控訴人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いること（1 条）、町長等の実施機関は、個人情報を収集、保管又は利用するに当たっては、その所管する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ないこと（6 条 1 項）、個人情報の収集等をするときには、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（9 条 1 項 3 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こと（12 条 1 項）が規定されている。

そうすると、本件一覧表作成等が被控訴人の所管事務の目的達成に必要で最小限の取扱いであるか否か、目的外利用ではないか否か等を検討する必要があるところ、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、必要かつ合理的なことであり、情報保護条例に違反しプライバシーを侵害しているとはいえない。したがって、これに多少の情報を書き加えて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いふべきである。しかし、本件戸別訪問に際し本件一覧表のうちの C 小校区の分の一部（担当分）が被控訴人の担当職員（3 人ずつで 9 班。ただし、この中

には小学校の統廃合問題と関係のない部署の職員も含まれていた。)に交付され、本件戸別訪問に使用されて、また、被調査者が遠目にその記載(他人の氏名)を見ることもできたことに照らすと、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。

(2) 被控訴人は、本件一覧表作成等は、行政目的の達成のため必要であり、プライバシーの侵害はないと主張する。確かに、目的達成に必要な状況にもあったといえ、(1)のとおり、本件一覧表の作成まではやむを得ないが、その利用については、目的外にも使用されているので、その点は違法といわざるを得ない。したがって、被控訴人の上記主張は採用できない。

#### 5 故意過失の有無

被控訴人は町長が部下に命じて本件戸別訪問を実施したところ、町長は、本件戸別訪問がその目的の正当性、手段としての相当性を超える違法なものであることを十分に認識することができたから、本件戸別訪問の実施につき故意過失があると認められる。

#### 6 損害額

本件戸別訪問により控訴人らが被った精神的苦痛を慰謝するには、控訴人らが署名者として表現の自由、請願権という憲法上の重要な権利及びプライバシーが侵害されたこと、並びに控訴人 X<sub>2</sub>ら 5 名についてはこれらに加え署名活動者として表現の自由及び請願権が侵害されたこと、及び控訴人 X<sub>1</sub>ら 2 名についてはこれらに加えて被調査者として思想良心の自由を侵害されたこと、これを各人単位に整理すると、控訴人 X<sub>2</sub>ら 5 名は、署名した者ないし署名活動をした者として表現の自由、請願権の侵害ないしプライバシーの侵害を被ったこと、控訴人 X<sub>1</sub>ら 2 名は、署名した者として表現の自由、請願権の侵害、及びプライバシーの侵害並びに被調査者として思想良心の自由に対する侵害を被り、それらを総合すると、各人として被害の程度は同程度にとらえるのが相当であること、その他本件戸別訪問の態様等一切の事情を考慮すると、各 5 万円が相

当である。

#### 第4 結論

以上によれば、控訴人らの請求は1人当たり5万5000円及びうち5万円に対する本件戸別訪問調査の日より後である平成18年6月21日から支払済みまで年5分の割合による遅延損害金の支払を求める限度で理由があるからこれを認容し<sup>(2)</sup>、その余の請求はいずれも理由がないからこれを棄却すべきところ、これと一部異なる原判決を変更することとし、主文のとおり判決する。

#### 【評釈】

本件は、小学校の統廃合問題につき、反対住民が署名簿を町長に提出したことから、町職員が戸別訪問をして、署名の真正や請願の趣旨などを質したことが国賠上違法ではないかが争われた事案である。こうした署名簿を受理した側（官公署や企業等）から、署名者の代表者ではなく、個々の署名者に対して直接働きかけをする事案は、これまでも散見されてきた<sup>(3)</sup>。今回取り上げる関ヶ原署名簿事件は、そのような事案の1つであるが、しかし裁判上で争われた事案としては、かなりまれなケースであるといつてよい<sup>(4)</sup>。憲法学の観点からいえば、本件は、請願権（憲法16条）、表現の自由（憲法21条）、プライバシー権（憲法13条）および思想・良心の自由（19条）が交差する新しい問題領域であり、取り上げて検討に値する事件であるとおもう。

本件に関して、上記のように、2012 [平成24] 年4月27日、名古屋高裁の

---

(2) 一審では、原告（8人）への損害賠償額は1万5400円であったが、控訴審では38万6千円と増額された。

(3) この分野に詳しい解説を加え、かつ有益な論文として、市川正人『表現の自由の法理』（日本評論社、2003年）395頁以下参照。

(4) 類似の事件としては、長崎市が署名簿の電算処理をしたことが署名者のプライバシーの権利、思想良心の自由、表現の自由等を侵害したのではないかと争った事件（長崎署名訴訟と呼ばれている。）があるが、未見である。詳細は、市川・前掲注<sup>(3)</sup> 423頁以下参照。

判決（以下、「高裁判決」という。）が下された<sup>(5)</sup>。名古屋高裁判決は、一審の岐阜地裁判決<sup>(6)</sup>（以下、「地裁判決」という。）と同じく国賠法上の損害賠償を認めたものの、憲法判断により深く踏み込んだ点において対照的な判断を示しており、きわめて興味深い内容を含んでいる。以下では、両者を比較しながら、この問題を検討してみたいとおもう。

### 1. 請願権の法的性格

ここでの主たる争点である請願権について、まずは、その概要をふれておきたい。請願権とは、講学的にいえば、「国や地方公共団体の機関に対し、国務に関する希望を述べること<sup>(7)</sup>」をいう。あるいは「それぞれの職務にかかわる事項について、苦情や希望を申し立てることのできる権利をいう<sup>(8)</sup>」と定義することができよう。そして、請願権は、署名運動を行う者の権利およびそれに賛同して署名行為を行う者の権利からなり、両者は協働・連携しあっている。これを歴史的にみれば、かつては国民の政治的意思を表明するための重要な手段であったが、議会政治が発達し、表現の自由が広く認められてきたことから、請願権の意義は相対的に減少しているといわれている。

ところで、この請願権の法的性格をめぐっては、学説に変遷がみられる。初

---

(5) 町長は、「行政の調査を不当に制限するもので、行政全般に及ぼす影響も大きく、容認できない。上告することになると思う」との談話を出している（朝日新聞朝刊 2012・4・28）。

(6) 岐阜地裁判決（2010 [平成 22] 年 11 月 10 日）判例時報 2100 号 119 頁。地裁判決の解説・評釈として、新井誠・セレクト 2011 [ ]（法教 377 号別冊付録）9 頁、松本哲治・法セミ増刊「速報判例解説 vol. 9」（2011 年）11 頁、曽我洋介・東北学院法学 72 号（2011 年）82 頁、榎透・法セミ 683 号（2011 年）122 頁、中首久雄・阪大法学 61 巻 5 号（2012 年）213 頁、宮地基・ジュリスト 1440 号（2012 年）26 頁、松本和彦・法学教室 380 号（2012 年）156 頁などがある。しかし、高裁判決については、今のところ解説・評釈はみあたらない。

(7) 芦部信喜『憲法 [第 5 版]』（岩波書店，2011 年）249 頁。

(8) 佐藤幸治『日本国憲法論』（成文堂，2011 年）382 頁。

期の通説は、国務請求権（受益権）に分類していた。そして、請願権を単に希望を表明する行為として捉え、相手方を法的に拘束することなく、受理を求める権利であると解してきた。ところが、1960年代以降、安保条約に反対する請願運動などに鑑みて、請願権を選挙後に国民の意思を国政に反映させるために、請願権に積極的の評価を与えようとする「補充的参政権」という見解があらわれた<sup>(9)</sup>。その後、請願権を新たに「立法参政権」として位置づけようとする学説も出現した<sup>(10)</sup>が、近年では請願権に参政権的機能を認めるのが、ほぼ通説的な見解<sup>(11)</sup>であるといつてよいとおもう<sup>(12)</sup>。

そうしたなかで、80年代の半ばころであるが、請願権を「単なる積極的性格だけでなく、能動的かつ消極的性格を兼ねそなえた複合的性格をもつ権利」として再構成する説が注目される<sup>(13)</sup>。この複合的性質説によれば、請願によって国家機関の何らかの行為を要求するという点では、積極的性格を有し、請願権行使により不利益を受けないということでは消極的（自由権的）性格を持ち、国家意思の形成・国家活動に能動的に参加するという点では、能動的性

---

(9) このような学説の展開については、吉田栄司「請願権の現代的意義・再考」関西大学法学論集 43 巻 1・2 合併号（1993 年）281 頁以下に詳しい。

(10) たとえば、永井憲一「請願権の現代的意義」立正大学経済学季報 1 巻 2 号（1960 年）31 頁以下。詳細は、渡辺久丸『請願権の現代的展開』（信山社、1993 年）、同『請願権』（新日本出版社、1995 年）。

(11) 芦部・注(7) 248 頁では、「『参政権』的な役割」を指摘し、佐藤・注(8) 383 頁では、典型的参政権とは性質を異にし、むしろ「参政権を補充する意味合い」をもっていることを指摘する。

(12) 近時、端的に参政権と位置づける傾向がみられる。たとえば、松井茂記『日本国憲法 [第 3 版]』（有斐閣、2007 年）418 頁、長谷部恭男『憲法 [第 5 版]』（新世社、2011 年）289 頁、渋谷秀樹『憲法』（有斐閣、2007 年）423 頁。学説の動向については、吉田栄司「請願権の意義」大石眞・石川健治編ジュリスト「憲法の争点」（有斐閣、2008 年）172 頁以下参照。

(13) 粕谷友介「請願権（憲法 16 条）について」上智法学論集 28 巻 1・2・3 号合併号（1985 年）155 頁、172 頁。

格を有するというのである<sup>(14)</sup>。

今回の事案をかえりみて、わたくしは、この複合的性質説がもっとも妥当な説であるように感じている。憲法 16 条後段の「いかなる差別待遇も受けない」（請願法 6 条も同様）との趣旨を引き合いにだすまでもなく、公権力によって請願を介入妨害されたり、公権力によって不当な圧力を受けることは、およそ許されないであろう。また、請願署名をする時も、また請願署名をした後も、公権力が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解せられる。そこには、請願権の、もう 1 つの重要な側面である「自由権的側面」を見て取ることができるからである。

## 2. 地裁判決と高裁判決の比較

### (1) 基本的姿勢について

署名および署名活動については、地裁判決も高裁判決もその基本姿勢はほとんど変わらない。すなわち、署名と署名活動を一応分けたくて、地裁判決によれば、署名は「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ふことができ、表現の自由（憲法 21 条）によって保障される。」とし、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 16 条）によって保障される。」という。また、署名活動については、「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

---

(14) 同じように複合的性質を有することを指摘するものとして、芹沢斉・市川正人・坂口正二郎編『新基礎法コンメンタル憲法』宮地基・執筆（日本評論社、2011 年）135 頁、136 頁では、「1 つの基本権が多面的性格を有するのは普通のことであり、それぞれの側面から、日本国憲法の民主政を実効化する機能を果たしうるために、請願権を法律によっていかに具体化するかが重要である。」ことを指摘している。市川・前掲注 (3) 399-400 頁においても、自由権的側面、受理義務、誠実処理義務の 3 つの内容を説いている。

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 21 条）によって保障される。」としたうえで、「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 16 条）によってその活動が保障されると解される。」という。高裁判決においても、上記の判旨のなかで記述したとおりであり、ここで繰り返さないが、署名と署名活動を分け、憲法 21 条および憲法 16 条により保障されると判示している。

確かに、署名と署名活動は相互に密接に連動した行為であるものの、行動パターンが異なることから、両判決が、署名と署名活動を一応分けたくて表現の自由（憲法 21 条）と請願権（憲法 16 条）の重層的な保障をうけるとしたことは、そのとおりであろう。この点についての私見は、後述する。

高裁判決と地裁判決が異なるのは、その後の説示である。地裁判決は、「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 16 条、請願法 6 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」と指摘した上で、「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 5 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、というのである。

これに対して、高裁判決は、きわめて対照的な姿勢を示している。すなわち、表現の自由が「基本的人権のうちでも極めて高度の尊重を要する権利」であることから、「その保障は最大限で制約は最小限でなければならない」とし、表現の自由が「民主主義国家の政治的基盤をなし、国民の基本的人権のうちでもとりわけ重要で」あることから、法律によってみだりに制限したり、事前・事後において「不利益や不当な圧力を及ぼし、国民を萎縮させることは許されない」という。請願権についても、「国民の政治参加のための重要な権利」であ

り、「請願をしたことにより処罰されたり不利益を課されたり、その他差別を受けることはない」と判示する。このような表現の自由と請願権の重要性にかんがみて、高裁判決は、その具体的な判断基準として「上記の権利利益を制約するためには、その目的の正当性と手段の相当性について厳格な審査」を充たされなければならないという。そこには、表現の自由や請願権に対する尊重の念が感じとれるし、そのための審査基準として「厳格な審査」を提示しているものと解せられる。

さらに、もう1つの明確な基本姿勢の差異があらわれている。誠実処理義務（請願法5条）の捉え方が、まったく異なる点である。地裁判決は、提出された署名簿に真正を疑わせる事情があったり、請願の趣旨が明確でないときには、「相当な調査」、すなわち「戸別訪問調査」が許されるという。この点、高裁判決は、誠実処理とは、「放置したりしてはならないことであり、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。そして、「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その点を調査することは原則として相当ではない」という。こうした基本姿勢の差異は、以下にのべる手段・目的の審査にも大きな影響を与えていく。

## (2) 目的審査と手段審査について

高裁判決は、目的の妥当性と手段の相当性について文字通りの「厳格な審査」を行使している。まず、目的については、重複署名者数の確定や同一筆跡の調査が目的ではなく、戸別訪問の実施時期（定例議会の時期の直前）、統廃合の必要性および調査対象からして、「戸別訪問の主な、かつ真の目的」は、「本件署名簿の記載が誤りで、正しくは〔統廃合〕賛成者が多いことを立証するための1手段として本件戸別訪問が実施された」と認定している。そうすると、本件戸別訪問は、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」のためになされたもの、と断定している。

つぎに、手段の相当性の問題であるが、ここでも、きわめて具体的かつ厳格な審査がなされている。ここでの「相当性」の意味するところは、いいかえれ

町職員の戸別訪問調査が国賠上違法とされた事例（関ヶ原町署名簿事件）

ば、「必要な最小限」の手段が存するか否かを審査するものと解せられる。民意を的確に把握するためには、アンケートや住民投票という方法もあり、「アンケートや住民投票が本件戸別訪問よりも劣るとは認められ」ないという。サンプリング調査を行う場合においても、戸別訪問に伴う一般的な弊害や本件戸別訪問の個別的な問題点が存し<sup>(15)</sup>、「本件戸別訪問は被調査者が享有する市民としての平穏な生活を害する態様でなされた」と判断し、また質問内容からしても、「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」ものであったと認定している。以上を総合して、本件戸別訪問はその手段として相当性を欠いていると結論づけている。

これに対して、地裁判決は、誠実処理義務から、「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」という限定つきではあるが、「相当な調査」として、直ちに「戸別訪問調査」自体は許されるとした。そこには、高裁判決にみられたような「目的」「手段」に対する厳格な審査は、少しもなされていない。もっとも、地裁は、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についてのみ、「不当に圧力」を加えるものであったと認定している。

なお、かかる確認問題について付言すると、地方自治法 74 条以下に規定されている直接請求制度との対比が参考になる。直接請求制度（条例の制定改廃の請求、議会の解散請求、長の解職請求など）には一定の法的義務が地方公共団体に課されるだけに、署名者数のみならず、有権者の有無、当該地域住民の有無などについての正確な調査が必要とされ、そのための付随的手続が存在している。これに対して、請願権の法的な義務としては受理義務と誠実処理義務のみであり、請願内容には法的拘束力を伴わず、しかもこのような手続の規定も存在しないのである<sup>(16)</sup>。

---

(15) 署名の真正に疑いが持たれる場合の対処について、高裁判決は、一般的にいえば、なんらかの確認手段は必要となるが、「必ずそれを確認しなければならないという法的な義務がある」のではない点を指摘する。

(16) 詳しくは、曾我・前掲注(6) 66-67 頁参照。

### (3) 思想良心の自由について

高裁判決は、思想良心の自由とは「人の内心における考え方や見方であり、世界観、人生観、主義、主張などを含むと解され、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。この捉え方も、憲法学の通説的な見解であり、国家権力は、個人が内心において抱えている思想について、直接または間接に、訊ねることも許されないと解せられている<sup>(17)</sup>。高裁判決は、町長の意思を暗黙のうちに被調査者に伝えて、その意見の変更を迫っていることから、Xらの思想良心の侵害になるという。また、本件署名簿に署名した後においては、署名者が既に意思表示をしていることになるから、思想良心の侵害にならないという主張に対しても、これを否定している。

これに対して、地裁判決は、本件訪問調査は「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こと」、原告らが「町政に関する話を二時間近く話し続けた」ことから、原告らの思想良心の自由を侵害したとは認められないと判示している。

### (4) プライバシーの侵害について

プライバシーの侵害に関する高裁判決の前半部分、すなわち憲法13条から条例保護条例の部分は、地裁判決のそれと、ほとんど同一表現であり、差異はない。両者が異なるのは、事実認定と一覧表の必要性である。地裁判決は、「5208個もの署名が綴られた署名簿を手作業で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、本件戸別訪問調査のために本件一覧表作成等が必要であった」と認定し、「本件一覧表等は、本件戸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、X<sub>7</sub>及びX<sub>1</sub>の私生活上の自由を不当に侵害するものではない」と判断している。

他方、高裁判決は、本件一覧表作成等が町長の所管事務の目的達成に「必要で最小限」の取り扱いであるかどうか、目的外利用ではないかどうか等を検討する必要があるとして、本件署名簿に記載された署名を整理すること自体は、

---

(17) 芦部・前掲注(7) 147-148頁。

## 町職員の戸別訪問調査が国賠上違法とされた事例（関ヶ原町署名簿事件）

必要かつ合理的であるといえるし、本件一覧表を作成すること自体は違法ではないという。しかし、本件の場合には、目的達成に必要な最小限の範囲の利用ではなく、未だに破棄されていないことから、目的外利用であり、情報保護条例にも違反していることから、署名者のプライバシーの侵害を認定した。

以上、できるだけ自分の見解を避けながら、地裁判決と高裁判決の差異を比較してみた。ことさら指摘するまでもないが、高裁判決の方がずっと優れた憲法感覚と憲法論議を展開しており、この点は高く評価できよう。さらに今後、高裁判決は、類似の事案に対して大きな影響を与えるものと考えらえる。ただ、今回の高裁判決を踏まえて、課題として残された問題点があるように感じられるので、節をあらためて検討してみたい。

### 3. 今後の課題

本件の判例を通じて、以下の2つの課題を取り上げたい。1つは、請願権の問題である。地裁判決と高裁判決では、署名活動および署名行為は、ともに請願権および表現の自由の保障をうけると判示し、「表現の自由」と「請願権」の関係をあえて区別しない姿勢をとっている。そして、戸別訪問の違法性を判示する高裁判決にあっては、随所に「表現の自由」を援用して、それに対する「圧力」「萎縮効果」などを指摘するのは、従来の請願権の解釈からは、その自由権的側面を導き出しにくいからであろう。

わたくしは、本件のような問題は本来請願権の問題として捉え、請願権に対する制約・侵害の問題として理解した方が、より適切であるとおもっている（だからといって、表現の自由の保障が及ばないとは考えない）。ただ、その際、これまでの通説が説くように、請願権の基本的性格としては国務請求権（受益権）と捉え、それに「参政権的な役割（機能）」をみるのではなく、むしろ複合的性質説に立脚して<sup>(18)</sup>、その自由権的側面をもっと強調すべきであるとおも

---

(18) 高裁判決においても、「請願権は、国民の政治参加のための重要な権利である」ことを指摘する点は、注目に値する。複合的性質という言葉は用いてはいいないものの、請願により不利益・差別を受けないことも併せ指摘している。

う<sup>(19)</sup>。憲法 16 後段において「いかなる差別的待遇を受けない」ことが憲法上明記されていることは、請願権の自由権的側面を説くのに重要な根拠となりえる<sup>(20)</sup>。もっとも、請願権の分野と異なり、表現の自由の分野では豊富な判例と長年の研究の蓄積が存し、署名活動・署名行為と「表現の自由」との深い関連性を指摘することによって、高い審査密度（厳格な審査）をこの分野に援用することは訴訟戦略的には有意義なことであったとおもう。

もう一つは、プライバシーの問題である。地裁判決・高裁判決は、ともに「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」と解される判例として、最高裁昭和 44 年 12 月 24 日大法廷判決を引用している。当該判例は、京都府学連事件といわれるもので、被疑者の写真撮影と肖像権が問題となった事案である。たしかに、前半の説示部分（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保護されるべきことを規定しているもの）は、京都府学連事件最大判の文言そのものである。しかし、後半の文言はこの判例からは直接にでてこない。後半の文言は、住基ネット事件最判（2008 [平成 20] 年 3 月 6 日）に見いだされ、この判例も併せて引用されてしかるべきである。そうであれば、住基ネット事件で争われたように、本事件においても、行政機関が多くのプライバシー情報を集積し、それらをデータマッチングし、本人の予期しないときに予期しない範囲で利用されたか否かにつき、もっと検討がなされてもよいとおもう。こうした問題に対しては、今日の学説では通説化している「自己情報コントロール権」からのアプローチが適切であり、近時の判例（自衛隊監視活動停止等請求事件）においても「自己情報コン

---

(19) 松井・前掲注(12) 419 頁では、請願権を参政権と位置づけながらも、請願を受けた政府が、個々の署名者に確認したり、説明・反論を加えることは、個々の署名者に対する圧力となることを指摘している。

(20) 単に請願権の自由権的側面を説くだけではあまり効果的ではなく、ここにどのような判断基準が用いられるべきかが重要な課題である。

トロール権」が取りあげられており<sup>(21)</sup>、プライバシーの研究も一層すすんでいることから<sup>(22)</sup>、こうした観点からのアプローチが有益であるとおもわれる。

最後に、ひとこと付言しておきたい。今回のような署名簿は、通常みられるように、請願法2条の定める請願者の氏名と住所が記載されており、これを町長・教育委員会に提出したものである。これは、請願権の行使として、自分たちの意思を官公署に伝えるために自主的に提出したものであり、地方公共団体の求めに応じて個人情報を提出したものではない。そうであるからといって、プライバシーが全然問題にならないというわけではない。たとえば、市長に提出した署名簿の氏名を反対派の自治会会長に交付（開示）したことが問題となった事案において、名古屋高裁は、「個人がいかなる政治的信条を有し、その信条に基づきいかなる行動を行うかは、個人の内心と密接な関係を有する事柄であり、そのような事柄と関わる情報については、特に厚く保護する必要がある」ことから、「単なる住所、氏名に比べ、要保護性が高い<sup>(23)</sup>」と判示している。本件の場合も、単なる住所・氏名に、その他の情報を加えて一覧表を作成し戸別訪問に利用した点に留意しなければならない。そうであれば、当然のことながら、要保護性の高い自己情報に該当し、目的達成の必要最小限および目的外使用の問題がより厳しく問われてよいとおもう。

---

②1) 仙台地判（2012 [平成 24] 年 3 月 26 日）では、「自己の個人情報を正当な目的や必要性によらず収集あるいは保有されないという意味での自己の個人情報をコントロールする権利は、法的に保護に値する利益として確立し、これが行政機関によって違法に侵害された場合には、国（被告）は、そのことにより個人に生じた損害を賠償すべき」であるという。

②2) プライバシーに関する文献は、きわめて多い。さしあたり、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、2008年）99頁、坂本昌成『プライバシー権論』（日本評論社、1986年）、榎原猛『プライバシー権の総合的研究』（法律文化社、1991年）。最近では、山本龍彦「プライバシーの権利」ジュリ1412号（2010年）80頁以下、同「プライバシー」長谷部恭男編『人権の射程』（法律文化社、2010年）142頁以下参照。

②3) 判例地方自治314号（2000年）14頁、19頁。

#### 4. 結びにかえて

上記したような検討課題は残っているが、今回の高裁判決が緻密な憲法論を展開した点において高く評価できる。憲法論もさることながら、なによりも一般の市民感覚が、この判決に適切に反映されているからである。3人一組の町職員（管理職員を含む）が、夜間、突然に自宅に訪れ、自分のした署名の真正、その経緯、変更の可否などについて根ほり葉ほり聞かれることは、やはり異常というほかない。戸別訪問を受けた町民は、今後は、町長に反対する署名活動および署名行為を控えることになると推測される<sup>(24)</sup>。共同体意識の強い小さな町・村では、なおさらのことであろう。

もう一つ、気がついた点は、署名を受けた機関（官公署）がどのような対応（処理）をすべきかについても、高裁判決が適切な説示をしていることである。官公署は誠実な処理義務（請願法5条）を負うが、それは署名簿の真正を必ず確認しなければならないという法的義務があるのではなく、「一定程度の確かさと不確かさを含んだ要望書」として、それをありのままに誠実に対応すれば足りるという。これは、請願法の法的性格を正確に理解した適切な指摘であるとおもう。地方自治法74条以下の直接請求制度とは異なり、請願の内容を審理・判定する法的拘束力までを生ぜしめるものではないからである。

[追記：いち早く高裁判決を紹介する必要性を感じ、倉皇に本評釈を執筆した。その際に、愛知大学法科大学院の浅井正教授から、貴重な関係資料をいただいた。記して、感謝を申し上げる。]

---

<sup>(24)</sup> 松本和彦・前掲注(6)では、このような萎縮効果の問題を重視している。