

判例研究

国家公務員の行為が請願権侵害と認められた事例

公 法 研 究 会

東京高判平成三一年四月一〇日（判時二四二一八号四頁）

【事案の概要】

本件は、株式会社A（以下、「A社」という）の元代表取締役社長（後に一般の取締役而降格して会長に就任し、さらにその後に取り締役会長も辞任した。詳細は下記参照）が、公務員の圧力行為によって損害を被ったとして、請願権侵害等を理由に国家賠償請求訴訟を提起した事案である。

1 公益法人・随意契約問題

現在の公益法人・随意契約について問題があるという政治的意見を有していた原告は、国と公益法人の随意契約を原則とし

て廃止する活動の一環として、B衆議院議員と面会し関連する資料を手渡した。この資料は、B議員が衆議院予算委員会にて国と公益法人との随意契約問題について質問を行った際、資料記載の会社に制裁を加えないという条件の下で国土交通大臣に手渡された。また、質問に際しては国と随意契約関係にある公益法人も名指しされた。

ところが、国土交通省の担当者は、大臣の約束の趣旨に反して、この資料の出典の調査を開始し、原告がB議員にこれを手渡したことを突き止めた。本省担当者は、A社への発注の見直しがあり得ることを示唆した上で自主的にB議員による質問の再発防止策を示すようにA社役員を牽制することを、関東地方整備局（以下、「関東地整」という）および公益法人に対して口頭で指示した。これを受けて、B議員質問にて名指しされた

公益法人の理事長らは、A社のC取締役を呼び出して「関東地整の指示でA社には仕事をさせない」と通告したり、原告に対して「A社が自主的に再発防止策を示さないと、A社に対して発注することができない」と通告したりした。

これらの牽制を受けて、原告についてけじめを付けた人事を実行しないと、国からの直接・間接の受注が売上の上半分以上を占めるA社が企業存続の危機に陥ると考えた原告以外のA社取締役は、原告の代表取締役社長辞任（一般の取締役に降格して会長就任）を要求した。原告は、不本意ながらもこれに従った。その後、A社は、代表取締役社長の交代を関係する省庁や公益法人へ報告するとともに、プロポーザル（公募で受注業者選定を行う方式）への応募を自粛した。

2 第二海堡問題

東京湾には明治から大正にかけて建設された海堡（砲台を備えた人工島）があるが、これを保存すべしという政治的意見を有する者らが任意団体として設立した東京湾海堡ファンクラブ（以下、「海堡FC」という）には原告も事務局長として参加していた。また、A社は、海堡FCの法人会員であるとともに、事務所および従業員の一部を海堡FCに提供していた。

その一方で、関東地整港湾航空局東京湾口航路事務所（以下、

「湾口事務所」という）は、船舶運航の危険除去の観点から第二海堡を取り壊したいと考えていた。

平成二二年七月、原告らは、湾口事務所が文化財保護法に反して文化庁との事前協議を怠ったまま第二海堡の砲台などの遺構を破壊したとの情報を得た。これを受けて、原告らは、港湾事業関係公務員OBの海堡FC会員として、関東地整副局長や湾口事務所長に対して、面談を行ったり要望書を提出したりして、第二海堡の保存を要請した。なお、第二海堡の遺構破壊工事や海堡FCの保存の申入れについては新聞記事にもなった。

その記事掲載から間もない同年八月頃、C取締役は関東地整から呼び出された。関東地整の役職者は、C取締役に對して、原告を名指しにして「原告の辞表を持ってこい」と威嚇し、原告およびA社が湾口事務所の政策に反する政治的意見を有し、その実現のための活動を行っていることを指摘した。その上で、C取締役に對して、原告がA社から手を切らない限り、国はA社に発注しないと警告した。また、C取締役は、A社の発注元の公益法人からも呼び出されて、同様の警告を受けた。これらの警告は、関東地整の港湾空港部長の指示によるものであった。こうした警告を受けて、原告以外のA社取締役やA社従業員の多くは、企業存続と従業員の雇用確保のためには原告がA社との関係を完全に断つことが必要だと考えるようになった。同

月二八日の取締役会では、A社が海堡F Cの法人会員から退会し事務所の提供も返上することが決議された。さらに、同年九月一七日の取締役会では、原告は、不本意ながらも他の取締役の要求に応じて、取締役を辞任し、保有するA社発行株式をすべて譲渡した。

3 裁判の経過

本件第一審は、国家賠償法に基づく損害賠償請求権の消滅時効の成立（国家賠償法四条、民法七二四条）を理由に原告の訴えを棄却し、請願権侵害も含めてその余の法的論点については判断を下さなかった。

それに対して、控訴審である本判決は、時効の成立を否定しつつ請願権侵害等について判断を行い、第一審原告を勝訴させた（なお、判決中で言及される「第一審原告」については、本評釈においては単に「原告」と記すこととする）。

【判要旨】

1 公益法人・随意契約問題

「省庁と深い関係を有する社団法人・財団法人は、公益法人改革の前後を通じて、公務員の現役出向の受入先や退職者の再就職先となっている。そのため、公益法人改革前の公益法人た

る社団法人や財団法人が、省庁から各種業務の発注を安定的に受け、剰余金を確保しつつ安定した財務運営をしながら継続企業のように存続し、現役出向公務員や退職公務員を雇用するための人件費等の経費を確実に支払えるようにすることは、省庁にとって重要なことであった。競争入札等により、民間企業が、公益法人等からの孫請けでなく、第一審被告から直接受注する事業が増加することは、避けたいという思いがあった。第一審被告や公益法人からコンサルタント業務の発注を受ける建設コンサルタント会社たるA社が、公益法人・随意契約問題を追及するB議員質問に関与していたことは、本省の公務員からは許しがたいことにみえた。

公務員が、法令の根拠なく、所管の政策に反対の政治的意見を持って請願その他の活動を行う民間人や民間企業に対して、当該活動を理由に差別的取扱いや不利益な取扱いをすることはできない。前記認定事実によれば、当時A社の代表取締役である第一審原告がB議員質問に関与したことを把握した本省職員は、大臣の約束の趣旨に反して、発注の見直しなどを示唆してA社のC取締役を通じてA社を牽制し、自発的に自粛とけじめをつけることを暗に求めた。その結果、A社が自発的に実行するという形による第一審原告のA社代表取締役辞任とプロポーザルへの応募自粛というけじめが実現された。自発的に自粛と

けじめを付けることを暗に求めることも、法律上の権限がなければ、行うことはできない。本省職員が所管の業務（コンサルタント業務の発注）に関して、権限もないのに、自ら又は所管の公益法人を介して、民間企業に役員を選解任を自発的な形で実行するように求める行為は、国賠法一条に違反する。他方において、B議員質問があったことを受けての本省職員の行為は、結果的には、第一審原告個人への攻撃というよりは、A社という民間企業の自主的な経営への、法令の根拠に基づかない介入であった。企業体であるA社に対する賠償責任が認められる可能性はあるが、第一審原告個人に対する賠償責任を肯定するには無理がある」。

2 第二海堡問題

「湾口事務所（関東地整の港湾空港部に属する。）は、平成二二年当時、東京湾における船舶運航のリスク除去という観点からの政策目標として、第二海堡撤去の方針を有していた。この方針は、文化庁による第二海堡の埋蔵文化財包蔵地としての周知という障害を抱えていた。第二海堡の工事には、文化庁との事前協議が必要となるほか、工事の実行が世論から文化財軽視という批判にさらされるといふリスクがあった。海堡FCは、第二海堡保存を訴える任意団体であって、関東地整の政策（第

二海堡撤去）に反対する立場の政治的意見を有していた。

関東地整から業務の発注を受ける企業でありながら、関東地整の政策に反する意見を標榜する団体（海堡FC）に加盟し、海堡FCの事務局にA社の本店事務所を提供し、海堡FCが第二海堡保存の要望書を提出することは、関東地整の港湾航空部長にとっては、許し難いこととみえた。文化庁との事前協議を怠ったまま第二海堡の砲台等撤去工事を実行した湾口事務所を非難する内容の新聞記事が、要望書提出直後に掲載されたことが、火に油を注いだとみられる。公務員が法令の根拠なく所管の政策に反対の立場の政治的意見を持って請願その他の活動をする民間人や民間企業に対して、当該活動を理由に差別的取扱いや不利益な取扱いをすることはできない。前記認定事実によれば、関東地整の港湾航空部長は、第一審原告の請願その他の活動が止まないならA社への発注を考えないといけないという包括的指示を部下に発した。部下の公務員は、自ら又は所管の公益法人の役職者を介して、A社への発注停止の示唆による牽制にとどまらず、第一審原告の辞表を持ってこいとC取締役に対して威嚇的に警告して、第一審原告個人に対する制裁としての第一審原告のA社取締役からの完全な退任を求めた。これは、A社という民間企業の自主的な経営への法令の根拠に基づかない介入であると同時に、第一審原告個人の出処進退への法令の

根拠に基づかない介入であって、第一審原告個人に対する関係

でも国賠法一条に反する行為となる。何人も請願をしたためにか
いかなる差別待遇も受けないことは、日本国憲法一六条におい
て保障されている。なお、関東地整の港湾空港部長の指示は、

表面上は、A社への発注を減らせというものである。しかし、
その究極目的は、A社への発注額減少ではなく、海堡F C及び
第一審原告に関東地整の政策遂行への障害となる政治的活動を
止めさせること、関東地整の協力会社（A社）に対して関東地
整の政策に賛同させること（A社が第二海堡保存活動を止めな
い場合には、やむを得ず協力会社から排除すること）である。

第一審原告が自発的に海堡F Cの活動を止めない場合には、港
湾空港部長の部下職員が海堡F Cの活動を活発に行う第一審原
告のA社取締役辞任や退職を求めることにより、関東地整の協
力会社から関東地整の政策に反対する者を追放しようとするこ
ともあり得ることは、港湾空港部長にも容易に予測できること
であった。仮に、港湾空港部長にそこまでの予測可能性がなか
ったとしても、部下職員の行為（A社への発注停止を示唆しつ
つ、これにとどまらず第一審原告の取締役辞任や退職を威嚇的
にC取締役に要求した行為）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という日本国憲法一六条の保障を無視
したもので、その職務に関して国賠法一条に反する行為をした

ことになる」。

【解 説】

1 はじめに

本判決は、国側が上訴を断念したため、確定している。^④

なお、本評釈は、原則として憲法に関わる論点についてのみ
扱い、専ら国家賠償法や民法に関わる論点については触れない。^⑤

2 請願権に関する事案類型と本件の位置付け

(1) 請願権について争われる事案の類型

請願権について、これまでに争われてきた事案を局面に応じ
て類型化すると、次のように整理できる。^⑥

ア 受理の局面

i 請願の要式への不服^⑦

イ 処理中の局面

ii 請願の不処理への不服^⑧

iii 請願者・署名者に対する接触への不服^⑨

iv 請願書・署名簿の取扱いへの不服^⑩

ウ 応答の局面

v 請願に対する不応答への不服^⑪

vi 請願に対する拒否的応答（請願内容が実現されないこ

と)への不服^⑩

vii 請願に対する応答手法への不服^⑪

viii 請願を理由とする差別待遇への不服^⑫

ところで、各種のコメントールや概説書は、憲法一六条で保障されている請願権の権利内容につき、一定の共通見解を形成している。この点について、市川正人は次のような整理を行っている。

「まず第一に、請願権は、請願することを妨げられず、請願をしたことによつ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権利である(自由権的側面)。第二に、国家机关(地方公共団体の機関を含む。以下同じ)は請願を受理する義務を負う。さらに、第三に、請願を受理した国家机关は、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」^⑬。

この整理に従えば、前記事案類型のうち、受理の局面の i では請願権の第二の権利内容が、処理の局面の ii iii iv および応答の局面の v vi vii では第三の権利内容が、応答の局面の vii では第一の権利内容が、それぞれ問題となつている。

また、前記事案類型を、憲法および請願法の条文に対応させると、i では憲法一六条前段および請願法二条が、ii iii iv v vi vii では憲法一六条前段および請願法五条が、viii では憲法一六条

後段および請願法六条が、それぞれ問題となつている。

このようにしてみると、請願権に関する紛争の多くは、憲法一六条前段に規定されている請願権の積極的側面に関する紛争であつたことが分かる。比較的近年の事案(特に iii iv vii)においては、自由権的・消極的側面が論点となつたが、差別待遇が直接問題になる憲法一六条後段の典型的事例というよりは、萎縮効果という点において表現の自由(憲法二一条)と併せて検討されていたり、直接的には請願法五条の「誠実」処理義務の解釈問題として考慮されていたり、あるいはプライバシーの問題として判断されていたりしている^⑭。そのような中で、viii に分類される本件は、正面から憲法一六条後段が問題となつている点において珍しい紛争類型となる。

(2) 請願を理由とする差別待遇への不服に関する事案

viii の「請願を理由とする差別待遇への不服」に分類される事案については、管見の限りでは、本件のほかに千葉刑務所事件^⑮があるのみである。

千葉刑務所事件は、旧監獄法七条に基づく情願が行われたことにより受刑者を他の刑務所に移送する処分が下された事案であり、憲法一六条後段の「差別待遇」が正面から問題となつた(もつとも、判決結論においては、移送には正当な理由があるとして移送処分に違法性はないと判断された)。

しかし、この事案は、国民が一般行政機関に対して請願を行ったのではなく受刑者が刑務所職員らに情願を行ったという点、また、この判決は、当時の時代背景を反映して特別権力関係論に基づいて判断を行っているという点において特殊である。^②

したがって、本件（国交省事件）は、憲法一六条後段に関する初めての典型的な紛争であり、今後の裁判・行政実務において参照されるべき事案であると言えよう。

3 公益法人・随意契約問題

本判決は、国賠法上の違法性判断に際して、公益法人・随意契約問題と第二海堡問題とを別々にして論じている。本評釈もこの区別に従って分析を行う。

(1) 公益法人・随意契約問題に関する判示の判断構造

本判決は、まず、公益法人・随意契約問題について原告に圧力をかけた加害公務員の動機を分析した上で、「公務員が、法令の根拠なく、所管の政策に反対の政治的意見を持って請願その他の活動を行う民間人や民間企業に対して、当該活動を理由に差別的取扱いや不利益な取扱いをすることはできない」（以下、「規範①」という）と判示し、国賠法上の違法性を判断する上での基準を定立する。その上で、本件における加害公務員の行為について評価を行い、国賠法上の違法性を認めたとの、

原告個人に対する賠償責任は否定する。

(2) 規範①について——主観的権利と客観法

この「公務員が……することはできない」という規範①は、憲法一六条について、その主観的権利（主観法）の側面から定立された基準ではなく、客観法の側面から定立された基準である。すなわち、憲法上の権利条項は、まずもって「立法府を含むあらゆる国家機関を名宛人とする、拘束力ある命題」としての客観法であって、次いで、権利条項の個別の点検により、各法命題に応じて、「国家—国民間の具体的な生活関係を前提とする、主観憲法上の法関係」としての主観的権利を觀念することができると^③。たとえば、具体的には、「憲法二一条一項は、客観法として、国家に対して表現の自由への介入を禁止している。この禁止に反して、国家が、国民Xの表現に対して規制を加えた場合、国民Xは、この規制を排除する主観的権利を持つことになる」といった具合に説明されるのである。^④

(3) 規範①について——請願権の客観法的側面と法律の留保

ところで、本判決は、特に根拠条文を示すことなく規範①を定立している。「請願その他の活動」や「差別的取扱いや不利益な取扱いをすることはできない」などの書きぶりからすれば、ここに根拠条文として憲法一六条（請願権）が言及されてしかるべきである。

ここで、憲法一六条が言及されなかった理由として、次のような可能性を考えることができる。本判決は、加害公務員の行為について、一方においては、請願権の客観法の側面から国賠法上の違法性を認め、他方においては、主観的権利の側面から原告個人に対する賠償責任を否定しつつ、A社に対する賠償責任が認められる可能性があると判示している。そうすると、公益法人・随意契約問題において、請願活動を行ったのは原告個人であってA社ではない以上、A社に対して賠償責任が認められる可能性があると判示する部分においてA社との関係で請願権が持ち出されるのは整合性を欠く。換言すれば、「請願権の主観的権利の側面において、A社に対する賠償責任が認められる可能性がある」などと判示できないのである。そのため、規範①においては、根拠条文として憲法一六条が適示されなかったのである。

その反面、本判決が「加害公務員の行為は国賠法違反であり、A社に対する賠償責任が認められる可能性がある」というためには、法律の留保（憲法四一条）が持ち出される必要があったというの、既に指摘した通り、A社が公益法人・随意契約問題において請願活動を行っていない以上は、A社を念頭に置いたこの判示部分で請願権（憲法一六条）に言及することは整合性を欠くからである。本判決が法律の留保を念頭に置いている

ことは、規範①においては「法令の根拠なく」という文言に表れており、加害公務員の行為の評価に関する判示においては「法律上の根拠がなければ」や「権限もないのに」や「法令の根拠に基づかない介入」などという文言に表れている。しかし、本判決文から判断する限り、原告は加害公務員の行為について法律の留保への違反を主張しておらず、そのために規範①において憲法四一条が言及されなかったのだと思われる^②。

したがって、規範①は、請願権の客観法的側面および法律の留保に基づいて定立されたものの、以上のような事情から、憲法二六条や四一条などの根拠条文が示されなかったのだと考えられる。

(4) 規範①について——請願権制約と法令上の根拠

規範①は、一見すると、「法令の根拠なく」という文言からして、反対解釈をすれば、「法令上の根拠があれば、請願者に対して差別的取扱いや不利益な取扱いを行ってもよい」というように読める。しかし、法律上の根拠があれば憲法上の権利を無制限に制約できるといった明治憲法下の「法律の留保」論とは異なり、現行憲法下においては、請願に対する応答行為やその根拠法は、その内容につき違憲審査を免れるものではない。実際、本判決は、第二海保問題の違法性判断に際して、法令上の根拠の有無とは無関係に、原告に対する請願権侵害を認定している。

そもそも、法律上の根拠があったとしても、請願を行った者に対して差別的取扱いのないし不利益取扱いを行うことが憲法上容認される事態はかなり限られていると思われる。請願は、その「受理—処理（審理）—実現・結果通知」の過程において、受理と誠実処理までしか公権力に義務付けられておらず、請願内容の実現や処理結果の通知までは義務付けられていない²⁰。それにもかかわらず、請願を理由として、法律上の根拠をもってわざわざ請願者に差別的取扱いのないし不利益取扱いがなされるとすれば、その請願内容が理由になっていることが強く疑われ、これは伝統的には、表現の自由論において「表現内容規制」の文脈で論じられてきたことに関わる。

(5) 国賠法上の違法性判断

以上のような主観的権利と客観法の区別を前提として、憲法一六条の客観法的側面および法律の留保に基づき、本判決は、規範①において、「公務員が……することはできない」という基準を定立している。

そして本判決は、認定事実に基づき、加害公務員の行為について、行為の相手方を特定しない形で一般的評価を行う。本判決はこの評価につき、「本省職員が所管の業務（コンサルタント業務の発注）に関して、権限もないのに、自ら又は所管の公益法人を介して、民間企業に役員を選解任を自発的な形で実行

するように求める行為は、国賠法一条に違反する」と判示して、国賠法上の違法性を認めた。

しかし、その一方で本判決は、加害公務員の行為について、行為の相手方を念頭に置いて具体的評価を行う。すなわち、本判決は、公益法人・随意契約問題における公務員の加害行為は、原告個人に向けられたものではなくA社に向けられたものであるとして、「企業体であるA社に対する賠償責任が認められる可能性はあるが、第一審原告個人に対する賠償責任を肯定するには無理がある」と判示して、公益法人・随意契約問題における原告個人に対する賠償責任を否定した。

先述の主観的権利と客観法の区別に沿ってこれを分析すれば、本判決は、加害公務員の行為について、客観法の側面から一般的評価を行い国賠法上の違法性を認めつつも、原告個人の主観的権利との関係から具体的評価を行い国賠法上の違法性を否定した、と見ることがができる。

ここで、本判決があえてこのような判断構造をとった理由を探らなければならない。というのも、公益法人・随意契約問題について、結論として原告個人に対する国賠法上の違法性を否定するならば、客観法の側面について検討するまでもなく、単に、原告個人に対して法益侵害が存在しないことだけを判示すればよかつたのである²¹。

本判決がこのような判断構造をとったのは、違憲審査制の憲法保障機能を重視したからであろう。一定の場合には憲法判断を回避すべきでないことは学説も是認しているところであるし、^{②③}実際に裁判所も傍論として憲法判断を行う場合がある。傍論的判示において憲法判断を行うならば、その理由を提示すべきであつたように思われるものの、^④憲法保障機能の観点からは本判決を正当化できるであろう。

(6) 憲法判断を回避しなかつた従前の裁判例との比較

しかし、本判決の公益法人・随意契約問題における違憲判断（客観法の側面からの国賠法上の違法性の認定）は、これまでなされてきた国賠訴訟における傍論での違憲判断とは異なる点がいくつかある。

ア 主観的権利と客観法の連関における差異

従前の国賠訴訟における傍論での違憲判断（すべて下級裁判所）は、国賠請求を認める上での被侵害利益（主観的権利）の存在を否定しつつ、客観法上の制度については違憲行為があつたことを傍論にて認めている。

従前の例においては、被侵害利益（主観的権利）と客観法上の制度の組み合わせは、平和的生存権（憲法前文等）と戦争放棄（憲法九条）^⑤や、信教の自由・宗教的人格権等（憲法二〇条一項前段等）と政教分離原則（憲法二〇条三項）^⑥といったもの

があつた。これらの組み合わせにおいては、主観的権利と客観法との連関が比較的弱く、客観法違反が直ちに誰かの主観的権利への侵害を意味するわけではなかつた。

ところが、本判決においては、後述の第二海堡問題における客観法違反に関する規範（後述の規範②）と主観的権利の侵害に関する規範（後述の規範③）の文言の共通性から分かるように、両者は比較的強い連関を持つており、客観法違反が誰かの主観的権利への侵害に繋がりが得ることが強く示唆されているのである。ただ、公益法人・随意契約問題においては、訴訟当事者が適切でなかつただけであり、「企業体であるA社に対する賠償責任が認められる可能性はある」のである。本判決は、訴訟当事者が異なっていたら賠償責任が認められた可能性を強く示唆された点においても、従前の下級審裁判例とは異なる。

イ 損害の差異^⑦

これまでの下級審裁判例においては、原告の被った損害として主張されたのは、平和的生存権や信教の自由といった権利・自由を侵害されたことに基づく精神的苦痛であつたのに対し、本判決では、請願権を侵害されたことに基づく経済的損失が原告の被った損害であつた。賠償請求額が比較的低廉で名目的なために、^⑧抽象的審査を求める性格が否定できない精神的損害に対する国賠請求訴訟に対して、本件は、具体的な経済的損害が

主張され、最終的な結論においてそれが認められたという点において、これまでの下級審裁判例とは異なる。

また、これまでの下級審裁判例は、首相の靖国神社参拝や自衛隊に関する訴訟であったことから分かるように、政治過程で多数派を形成できなかった国民が、政府の行った特定の国家行為に対する政治的不満を裁判において主張したという側面もある。それに対して、本件における原告の主張は、政治的不満というよりは純粹に経済的損失の賠償請求であった。

(7) 第二海堡問題との差異

本判決は、「B議員質問があつたことを受けての本省職員の内務省は、結果的には、第一審原告個人への攻撃というよりは、A社という民間企業の自主的な経営への、法令の根拠に基づかない介入であつた」と判断し、公益法人・随意契約問題における原告個人に対する国賠法上の違法性を否定した。しかし、第二海堡問題においても、結果として請願活動を行った原告個人の法的地位が変動していることは本判決も認定しているところである（原告は、公益法人・随意契約問題に際しては代表取締役から一般の取締役に降格し、第二海堡問題に際しては取締役を辞任して保有株式を譲渡した）。ここで両問題の結論を分けたい要素として、圧力行為と法益侵害の関連性と、原告の主張内容の二点を指摘できる。

ア 圧力行為と法益侵害の関連性における差異

公益法人・随意契約問題において、圧力行為は、「A社への発注の見直しがあり得ることを示唆した上で自主的にB議員質問の再発防止策を示すようにA社の役員を牽制することを、関東地整や公益法人に口頭で指示した」というものであり、原告個人が名指しされたわけでもなく、またその圧力内容も比較的抽象的であつた。それとは対照的に、第二海堡問題では、加害公務員がA社のC取締役を呼び出して「原告の辞表を持ってこい」と威嚇したという点において、圧力の対象特定性・内容明確性の程度が高い。

本判決は、加害公務員の行為について、まず、⑦客観法の側面からの規範定立と行為の相手方を特定しない形での一般の評価を行い、次いで、④主観的権利の側面からの規範定立と行為の相手方を念頭に置いた具体的評価を行っている。④においては、加害公務員の圧力行為と原告個人に対する法益侵害との関連性が問われるところ、本判決は、圧力行為の対象特定性・内容明確性の観点から、公益法人・随意契約問題については、加害公務員の圧力行為と原告個人に対する法益侵害の間に、国賠法上の違法性を認めるほどの直接的な関連性はないと判断したのだと思われる⁵⁶。

しかし、A社の代表取締役を務めその発行株式の約四三%を

保有する原告のような立場にいる者は間違いなくA社と密接な関係にあるため、公益法人・随意契約問題においてA社への法益侵害を認めつつ原告個人についてはこれを認めなかった本判決の判断には疑問が残る。原告が、A社との密接な関係を理由に、経済的不利益や将来の請願に対する不利益（萎縮効果）などを主張していれば、原告個人に対する法益侵害を認定する余地はあったように思われる。

イ 原告の主張内容

本判決文から判断する限り、原告は、公益法人・随意契約問題と第二海堡問題のそれぞれにおいて被った損害について、別個に算出・主張した訳ではなく、一体的に算出・主張している。仮に、公益法人・随意契約問題において代表取締役から一般の取締役に降格した際に被った損害について、原告が個別具体的に主張・立証していれば、原告個人に対する損害賠償責任が認められた可能性がある。

4 第二海堡問題

(1) 第二海堡問題に関する判示の判断構造

本判決は、第二海堡問題について、事実関係を振り返った後、「公務員が法令の根拠なく所管の政策に反対の立場の政治的意見を持って請願その他の活動をする民間人や民間企業に対して、

当該活動を理由に差別的取扱いや不利益な取扱いをすることはできない」（以下、「規範②」という）と判示し、規範①との文言の共通性から分かるように、請願権の客観的側面および法律の留保の観点から国賠法上の違法性を判断する基準を定立する。次いで、本判決は、規範②の基準の下で、本件における加害公務員の行為について、行為の相手方を特に念頭に置かない形で一般的評価を行う。ここでは、公益法人・随意契約問題とは異なり、「A社という民間企業の自主的な経営への法令の根拠に基づかない介入であると同時に、第一審原告個人の出処進退への法令の根拠に基づかない介入であって、第一審原告個人に対する関係でも国賠法一条に反する行為となる」と判示して、第二海堡問題における加害公務員の行為について客観法の側面から一般的評価を行い国賠法上の違法性を認めると同時に、原告個人の主観的権利との関係においても具体的評価を行えば国賠法上の違法性が認められることが示唆される。

そして本判決は、そのまま続けざまに、「何人も請願をしたためにいかなる差別待遇も受けないことは、日本国憲法一六条において保障されている」（以下、「規範③」という）と判示して、請願権についてその主観的権利の側面から原告に対する法益侵害の有無を判断する基準を定立する。その上で、本件における加害公務員の行為について、原告個人が被った法益侵害と

の関連性を具体的に分析・評価し、結論として、この行為は「何人も請願をしたためにいかなる差別待遇も受けない」という日本国憲法一六条の保障を無視したもので、その職務に関して国賠法一条に反する行為をしたことになる」と、請願権の主観的権利の側面から原告に対する国賠法上の違法性を認めた。

(2) 憲法上保護される請願の範囲

本判決は、第二海堡の保存を求める原告の行為（面談や要望書提出）が、憲法一六条で保障される請願行為であることを前提としている。しかし、これまでの裁判例においては、法定の要件を満たさない行為については、必ずしも憲法一六条で保護される「請願」の範囲にあると認められてきた訳ではなかった。

ア 請願該当性が否定された事例

集団行進・集団示威運動によって国会に請願した全学連安保闘争事件判決^③においては、法定の請願要件を満たさない希望の陳述については、それを受理しなくても違憲・違法ではないと判断された。

議員の紹介によらずして国会各議院に請願書を提出したところ国会法七九条に基づき不受理となった国会請願事件地裁判決^④においては、同条に定める議員の紹介という要件は憲法一六条の性格・趣旨から見て不合理ではないと判断された。

市議会に提出・受理された陳情をその審査に際して原告が取

り下げた神戸市議会事件判決^⑤においては、憲法・法律上の行為たる請願権行使と事実上の行為たる陳情とが区別され、原告の請願権侵害を理由とする損害賠償請求には理由がないと判断された。

制服を着た現役自衛官が防衛庁正門付近にて要求書を読み上げ同庁職員にこれを手渡した反戦自衛官懲戒免職処分取消訴訟地裁判決^⑥においては、この行為は憲法一六条に基づく請願権行使であって陸上自衛隊服務規則二〇条に基づく意見具申ではないという原告の主張に対し、「自衛官の制服及び官職を利用した対外的な宣伝行為ないし演出というほかはないから、右行為を請願権の行使と見ることはできない」と判断された。

イ 請願該当性が肯定された事例

署名活動を行う者が市議会にて意見聴取を受けた上、署名活動に関する調査報告書が公表・可決され市議会広報誌に掲載された青梅市議会事件判決^⑦においては、「請願と陳情との違いはあるものの、本件署名活動の成果についてもこれと異なって理解すべき理由はない」と判断された。

さらに、伊勢市事件地裁判決^⑧および関ヶ原町事件の各判決^⑨においては、「要望書」など、「請願書」と題されていない文書の提出行為であっても請願に該当することは判決の前提となっている。また、帯広刑務所事件判決^⑩および千葉刑務所事件判決^⑪は、旧監獄法七条に基づく情願を請願の一種と理解している。

以上の裁判例からは、次の傾向を読み取ることができる。すなわち、法定の請願要件を満たさないとして不受理になった行為について、不受理や「請願」として扱われなかったことの是非が争われる場合には、請願該当性が否定されるが、法定の要件の具備如何に関わらず、一度受理された行為について、その誠実処理や差別待遇などの是非が争われる場合には、請願該当性が肯定される傾向にある。面談や要望書提出であっても請願に該当することを前提としている本判決も、この傾向と軌を一にするものと言える。

なお、この傾向は、ある種の信義則に基づくものと思われる。すなわち、請願時に請願者側も公権力側も請願であることを前提としていた（請願該当性が問題となっていなかった）場合には、裁判所はこれに対する信頼を保護するのである。さらに、ここからは、請願法その他の法律に対する裁判所の懐疑的な姿勢を読み取ることができる。というのも、憲法一六条の保障する請願権についてその手続を規定する請願法その他の法律は、文書や議員の紹介などの憲法一六条からは直接に読み取れない手続的要件を課しているところ、裁判所はこのような追加要件の存在に対して（違憲無効と断すべきほどではないが）懐疑的なために、請願該当性が争点にならない限りは手続的要件を柔軟に解釈しようとしていると解することができるからである。

(3) 差別待遇の禁止について——憲法一六条後段の特徴
本判決は、請願権の性質・重要性について特に論ずることなく、規範③を定立している。しかも、規範③の文言は、憲法一六条後段をそのままなぞっている。

このように極めて簡潔な規範定立となった理由は、請願権規定の特徴にあると思われる。すなわち、いずれの憲法上の権利にせよ、その権利を行使したことにより差別的待遇や不利益取扱いを受けないことは各権利条項の保障するところであると考えられるが^④、明文にてこれを規定しているのは、憲法一六条だけなのである。差別待遇の禁止が明文で規定されていない他の憲法上の権利であれば、差別待遇の禁止を導くためにそれなりの論証過程が必要となるはずである。

この点、本判決は、差別待遇の禁止が憲法一六条後段で明記されていたことにより、請願権の性質・重要性などに言及するまでもなく規範③を打ち立てることができたのだと考えられる^⑤。権利行使を理由として差別待遇を受けないことが当該権利条項に明記されていることは、訴訟当事者の主張や裁判所の判断の内容に少なからぬ影響を与えていると思われるところ、本件にとって憲法一六条後段の規定ぶりは重要であったと考えられる。

(4) 差別待遇の禁止について——「差別待遇」の意味と範囲
本判決は、規範③に基づき第二海堡問題における加害公務員

の行為の違法性を認めたが、規範③にいう「差別待遇」の意味と範囲が一応問題となる。

憲法一六条後段にいう「差別待遇」の意味については、コンメンタールでも特に熱心に論じられてきた訳ではないが、おおむね「不利益な取扱い」という意味で捉えられており、ここでは特に法律適用上の行為が念頭に置かれていた。^⑤

しかし、近年の裁判例は、これを拡張的に解釈している。たとえば、青梅市議会事件判決や関ヶ原町事件の各判決は、憲法一六条後段の差別待遇の禁止には、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いう趣旨が当然に含まれていると解し、将来の請願権行使にまで保護を与えている。^⑥

その上で、各判決は、議会における意見聴取や請願署名者に対する戸別訪問調査といった事実行為についての違憲性・違法性を検討した。

本件も、加害公務員の圧力行為が法的行為ではなく事実行為であった点において、近年の裁判例と同じく「差別待遇」が拡張的に解釈されている。しかし、本件において問題になったのは、請願権を行使したことにより被った過去の不利益であるから、本件は近年の裁判例よりも典型的な憲法一六条後段の事例であったと言える。^⑦

5 行政指導としての圧力行為

本件における各種の圧力行為が、法的拘束力を有さない事実行為であることからすれば、本判決は、これらの圧力行為を行政指導と位置付けた上で分析することができる。

(1) 行政指導の実体的な適切さ

「法定の政策内容を実現するための行政指導」（不利益処分の代替としての行政指導、申請に際する事前相談としての行政指導、法令上に根拠規定のある行政指導）ではなく、本件のような「法定外の政策活動を実現するための行政指導」の場合について、最高裁判例は、必ず、その政策内容の実体的な適切さについて検討を加えていることが指摘されている。^⑧

この観点から本判決を分析してみると、規範①や規範②を定立する直前に、加害公務員の行為についてその動機を分析している箇所がある。ここでは加害公務員の行為について実体的な適切さが分析されており、本判決も最高裁判例に従ったものと言えよう。

(2) 行政指導の任意性

行政指導の一般原則について定める行政手続法三二条によれば、行政指導に際しては相手方の任意性が確保されなければならない。そのため、行政機関が、自身の有する権限を背景として行政指導に対して協力しない者には制裁行為を行うことを示

唆・予告するなどして、行政指導に協力を求める行為については、もはや客観的には行政指導への不協力は期待できず、この場合には行政指導の任意性は否定される。⁵⁶⁾

公益法人・随意契約問題および第二海保問題における加害公務員による行政指導としての圧力行為は、国からの直接・間接の発注を止められると企業存亡の危機に陥るA社との取引関係を背景に行われたものであり、まさに本件は行政指導の任意性が否定された事案である。⁵⁵⁾

本判決が規範①や規範②において「差別的取扱いや不利益な取扱いをすることはできない」と規範定立する際に、憲法一六条後段（差別待遇）に由来する「差別的取扱い」という文言に加え、「不利益な取扱い」という文言も並べたのは、「行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない」と定める行政手続法三二条二項を意識してのことだと思われる。したがって、規範①および規範②は、請願権および法律の留保と並んで行政指導の違法性判断の基準でもあると言えよう。⁵⁴⁾

6 おわりに

本件は、国と密接な取引関係にある企業役員の請願権が侵害されたという事案であった。

このような省庁と民間団体の密接な関係は、政治学・行政学の立場からは、政治家の「鉄の三角形」、あるいは「政策ネットワーク（行政ネットワーク）」と呼ばれてきた。⁵⁶⁾このような関係にある民間団体は、省庁と相互依存の関係にあるため、これまででは本件のように請願活動が阻害されたとしても裁判等で紛争化することがなかったのだと思われる。本件において原告が裁判を提起できたのは、A社の取締役を辞任し省庁との関係を完全に断つたからに過ぎない。

省庁と密接な関係にある民間団体・民間人に対する行為については違憲・違法判断を行った本判決は、今後の裁判実務に対してはもちろん、行政実務に対しても影響は小さくないと思われる。

① 平成二二年二月二十五日第一七一回国会衆議院予算委員会。

② 二〇一〇年七月二十九日朝日新聞朝刊千葉版、二〇一〇年八月三〇

日朝日新聞朝刊千葉版。

③ 東京地判平成二九年九月一五日判時二四二八号二頁。

④ 「訴訟事件の判決に対する上訴の要否について（通知）」平成三一年四月一六日付け国港総第二五号参照。

⑤ 請願権侵害に対する司法的救済のあり方については、佐藤英世「民主的法治国家における請願権と実効的権利救済（二・完）」東北学院法学七八号（二〇一七年）二〇頁以下を参照。

⑥ 特殊な類型として、国賠訴訟における立法不作為の国賠法上の違法性を判断するに際して両議院になされた請願が考慮された事例

(札幌高判昭和五年五月二四日高民集三一巻二二〇三二頁)がある。

- ⑦ たとえば、【国会請願事件】議員の紹介によらずして国会各議院に請願書を提出したところ、国会法七九条に基づき不受理となった事案(東京高判平成三〇年八月八日、東京地判平成三〇年三月一六日)、『台東区事件』氏名の代わりに「大統領」と記載された請願書が不受理となった事案(東京高判平成一四年一〇月三十一日判時一八一〇号五二頁、東京地判平成一四年五月二一日判時一七九一号五三頁)、【反戦自衛官懲戒免職処分取消訴訟】制服を着た現役自衛官が防衛庁正門付近にて要求書を読み上げ同庁職員にこれを手渡した事案(東京地判平成元年九月二七日行集四〇巻九号一六六三頁)、【全学連安保闘争事件】集団行動・集団示威運動によって国会に請願した事案(東京地判昭和三六年一月二二日判時二九五号二頁)などがある。
- ⑧ たとえば、【千葉県教育委員会事件】県教育委員会に対して行われた請願が処理されなかった事案(東京高判平成二三年六月八日裁判所HP)がある。
- ⑨ たとえば、【関ヶ原町事件】提出された署名簿に基づいて町職員が署名者を戸別訪問して調査を行った事案(名古屋高判平成二四年四月二七日判時二二七八号三三頁、岐阜地判平成二二年一月一〇日判時二一〇〇号一一九頁)、【青梅市議会事件】署名活動を行う者が市議会にて意見聴取を受けた上、署名活動に関する調査報告書が公表・可決され市議会広報誌に掲載された事案(東京地裁八王子支判平成二二年二月二五日判時一七四七号一一〇頁)などがある。
- ⑩ たとえば、【伊勢市事件】市に提出された団地住民の署名簿の複写が、署名者の同意を得ることなく市により団地自治会長へと交付

された事案(名古屋高判平成二〇年五月一三日判例地方自治三二四号一四頁、津地裁伊勢支判平成一九年八月一七日判例地方自治三二四号一九頁)、【長崎市事件】市に提出された署名簿が電算処理された事案(詳細は市川正人「署名簿の電算処理と請願権」同「表現の自由の法理」(日本評論社、二〇〇五年)四二三頁以下(初出二〇〇〇年)を参照)がある。

⑪ たとえば、【青梅稅務署事件】請願に対して稅務署長が請願者に応答しなかった事例(東京地判平成元年六月一四日稅務訴訟資料一七五号一頁)などがある。

⑫ たとえば、【在宅投票制度廃止違憲訴訟】衆議院において採択され内閣に送付された請願(国会法八一条一項)について、内閣はその処理経過を報告するのみで(同条二項)、法案提出を行わなかった事案(大阪地判平成一五年二月一〇日判タ一四七号一六八頁)、【帯広刑務所事件】旧監獄法七条に基づく受刑者の情願について法務大臣が裁決を下した事案(東京地判昭和三六年九月六日行集二二巻九号一八四一頁)、【港区議会事件】区議会が請願を不採択とした事案(東京地判昭和三年一月三一日行集八巻一〇二三三頁)がある。

⑬ たとえば、【羽曳野市事件】市の政策に反対する要望書を提出したところ、市の政策を説明し署名活動および署名活動を行った団体を批判する文書が市から署名者の全世帯に送付された事案(一九九六年〜一九九七年、大阪弁護士会に対する人権救済申立、詳細は市川正人「署名活動と請願権・名誉権」同・前掲注⑩三九五頁以下(初出一九九七年)を参照)がある。

⑭ 本件のほかに、たとえば、【千葉刑務所事件】旧監獄法七条に基づく情願をしたことにより受刑者が他の刑務所に移送された事案

(千葉地判昭和三五年四月一四日行集一一卷四号一一一四頁)がある。

- ⑮ 市川・前掲注⑬三九九―四〇〇頁。また、このような共通見解からさらに進めて、請願者に対して請願処理結果を通知する義務があることを説く論者もいる(渡辺久丸「立法過程への国民参加―請願権による場合を中心にして」同「現代日本の立法過程」(法律文化社、一九八〇年)一―四頁(初出一九七八年)、粕谷友介「憲法一六条(請願権)について」上智法学論集二八卷一―三三三号(一九八五年)一五五頁以下、吉田栄司「公務のあり方に関する責任追及権としての請願権」同「憲法的責任追及制論Ⅱ」(関西大学出版部、二〇一〇年)一三九頁以下(初出一九九三年)を参照)。

- ⑯ 請願法の特別法(請願法一条参照)として、各議院に対する請願について国会法七九条以下・衆議院規則一七一条以下・参議院規則一六二条以下、地方議会に対する請願について地方自治法一二四条以下がそれぞれ存在する。旧監獄法七条に基づく受刑者の「情願」も請願の一種と考えられていたが(樋口陽一ほか「注解法律学全集憲法Ⅰ」(青林書院、一九九四年)三五五頁(浦部法穂執筆)、千葉刑務所事件判決・前掲注⑭)、帯広刑務所事件判決・前掲注⑮を参照)、現在では、刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律一五七条以下において不服申立制度が整備されている。

- ⑰ この点につき、関ヶ原町事件・前掲注⑨は「むしろ受理する側が積極的に対応することで問題となった事案であり、従来の学説が請願をないがしろにしないように要請してきたことを逆手にとったような構図になっている」と指摘されている(大林啓吾「判批(高裁判決)新・判例解説Watch 二二号(二〇一三年)二二頁注二)。

- ⑱ 関ヶ原町事件・前掲注⑨の各判決は、署名行為も署名活動も、表

現の自由および請願権によって保障されると解している。ここで請願権だけでなく表現の自由も援用されたのは、請願権のみをもって萎縮効果を論ずることが難しいと考えられたためだと思う(大林文敏「判批(高裁判決)」愛知大学法学部法経論集一九二号(二〇一二年)一八七―一八八頁も参照)。長崎市事件高裁判決・前掲注⑩や、おそらく初めて請願権の文脈で萎縮効果を論じた市川正人も、表現の自由と併せてこれを論じている(長崎市事件や羽曳野市事件などを扱った市川・前掲注⑩「表現の自由の法理」第四編所収の各論文を参照)。これに対して、青梅市議会事件判決・前掲注⑨は、表現の自由に関する議論とは独立に、請願権について萎縮効果を論じている。

- ⑲ 関ヶ原町事件・前掲注⑨の高裁判決は次のような判示を行っている。「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」とされるべきであり、官公署は請願を受理し、誠実に処理する義務を負う(請願法五条)。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ことはいうまでもない」。

これに対して、同事件地裁判決は、「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趣旨が当然に含まれる」と判示して、高裁判決のように「誠実処理義務」を媒介させずに、一足

飛びに「差別待遇の禁止」と「萎縮効果」を結び付けている（青梅市議会事件判決・前掲注⑨も同様の判示を行っている）。

また、萎縮効果に関する基礎付けについて、市川正人は次のように述べている。「請願として署名簿を提出された国や地方公共団体の機関は——請願権の自由権的側面に対応して、あるいは、請願の誠実処理義務の二内容として——将来の請願行為に不必要な萎縮効果を与えない義務を負うと解すべきである」（市川・前掲注⑩四二九頁）。

将来の請願に対する不利益の禁止（萎縮効果）を憲法一六条どこに基礎付けるべきかは、一応問題になる。一方では、先述の関ヶ原町事件の各判決や青梅市議会事件判決のように、請願権の自由権的側面は一六条後段によって基礎付けられる、あるいは、一度請願した後には生じ得る不利益は将来の請願に対する不利益も含めて一六条後段の対象となる、と考えることができる。他方では、一六条後段はあくまで請願権行使したことにより被った過去の不利益を対象とするのみで、むしろ一六条前段こそが将来的に請願を行う者に対して保障を及ぼしていると考えられるのである。とはいえ、将来の請願に対する不利益の禁止は憲法一六条に明記されていないため、その解釈こそ重要になれども、その基礎付けが前段か後段かという問題はあまり重要ではないと言えよう。

⑳ 伊勢市事件・前掲注⑩の各判決は、請願権については特に論じられておらず、プライバシーが主要な論点となっている。

㉑ 前掲注⑭参照。

㉒ もっとも、この判決が、大阪地判昭和三年八月二〇日行集九卷八号一六六二頁を参照した上で、情願において刑務所運営の不正・不当を指摘したことに対する報復として受刑者を他の刑務所に移送

する処分が行われる場合には、もはや特別権力関係に基づく自由裁量の範囲を超え、憲法一六条の保障する基本的人権を侵害するものとして司法救済の対象となる、と判断したことは注目に値する。

㉓ 石川健治『基本的人権』の主観性と客観性（西原博史「総」『岩波講座憲法』二、人権論の新展開）（岩波書店、二〇〇七年）三頁以下。
篠原永明『指導原理』・客観法・憲法上の権利（甲南法学五七卷一〇二号（二〇一六年）一四五頁以下も参照）。

㉔ 小山剛『憲法上の権利』の作法（第三版）（尚学社、二〇一六年）一四七頁以下。駒村圭吾『憲法訴訟の現代的転回』（日本評論社、二〇一三年）一五九—一六〇頁、二九二頁も参照。

㉕ なお、法規定および判例の上では、裁判所が当事者の主張に基づかずして違憲判断を行うことが許容されていることについて、内野正幸『憲法判断の実施・不実施』戸松秀典・野坂泰司（編）『憲法訴訟の現状分析』（有斐閣、二〇一二年）五〇頁を参照。

㉖ これまでにとり上げてきた下級審裁判例は、このような理解で一致していると思われる（特に、台東区事件地裁判決・前掲注⑦、千葉県教育委員会事件高裁判決・前掲注⑧、関ヶ原町事件・前掲注⑨の各判決、青海税務署事件判決・前掲注⑩、帯広刑務所事件判決・前掲注⑪、港区議会事件判決・前掲注⑫を参照）。学説においても、公権力には請願の受理と誠実処理が義務付けられているが、請願内容の実現までは義務付けられていないことは、今日の共通の理解となつていると言える。学説の状況については、前掲注⑮も参照。

㉗ なお、裁判所が国賠訴訟において各要件をいかなる順番で検討すべきかについては特に定説はないようである（渡辺康行『国家の宗教的中立性』の領分）ジュリ一二八七号（二〇〇五年）六五頁、百地章「判批（九州靖国訴訟・福岡地判平成一六年四月七日ほか）」

判例評論五五五号(判時一八八五号、二〇〇五年)一七五頁を参照)。なお、二〇一五年に成立した平和安保法制に関する違憲国賠訴訟において、国賠訴訟上の要件としての法益侵害の有無と違法性(違憲性)の有無をめぐる原告・被告間の攻防を描き出した論稿として、棟居快行「安保法制違憲国賠訴訟における抽象と具体の交錯」毛利透ほか『憲法訴訟の実践と理論』(判時二四〇八号臨時増刊、判例時報社、二〇一九年)二七三頁以下がある。

②⑧ たとは、【小泉首相靖国参拝違憲訴訟】最二小判平成一八年六月二三日判時一九四〇号一二二頁は、下級審では検討された政教分離原則の問題については立ち入らず、他人の宗教的行為による不快の念は法的に保護される利益でないとして国賠請求を退けた。

②⑨ たとは、芦部信喜(高橋和之補訂)『憲法』(第七版)。(岩波書店、二〇一九年)三三三頁、佐藤幸治『日本国憲法論』(成文堂、二〇一一年)六五〇頁を参照。

③⑩ 最高裁判例として、【朝日訴訟】最大判昭和四二年五月二四日民集二四巻五号一〇四三頁、【自衛官合祀事件】最大判昭和六三年六月一日民集四二巻五号二七七頁など。

③⑪ 大石眞「判批〔関西靖国訴訟・大阪高判平成四年七月三〇日ほか〕」判例評論四一三二号(判時一四五五号、一九九三年)一八九頁を参照。

③⑫ 例として、【自衛隊イラク派遣訴訟】名古屋高判平成二〇年四月一七日判時二〇五六号七四頁。

③⑬ 例として、【大阪靖国訴訟】大阪高判平成一七年九月三〇日訴月五二巻九号二八一〇頁、【九州靖国訴訟】福岡地判平成一六年四月七日判時一八五九号七六頁、【関西靖国訴訟】大阪高判平成四年七月三〇日判時一四三四号三八頁。

③⑭ 憲法訴訟としての損害賠償請求訴訟の類型については、戸松秀典『憲法訴訟(第二版)』(有斐閣、二〇〇八年)一四六頁以下も参照。たとは、自衛隊イラク派遣訴訟・前掲注②⑨や大阪靖国訴訟・前掲注③⑬において原告が賠償請求したのは一人一万円、九州靖国訴訟・前掲注③⑬においては一人一〇万円であった。

③⑮ 匿名コメント・判時二四二八号四一五頁も参照。

③⑯ 請願は、氏名および住所を記載した文書によって行わなければならない(請願法二条)。さらに、国会や地方議会に対する請願については、議員の紹介によることを要する(国会法七九条、衆議院規則一七一条以下、参議院規則一六二条以下、地方自治法一四二条)。議員の紹介によらないものは、陳情として処理される例となっていることが多い(衆議院規則一八〇条、標準都道府県議会会議規則九三条、標準市議会会議規則一四五条、標準町村議会会議規則九五条)。

また、請願法三条によれば、請願を行う文書には「請願書」と題されるべきことも要請されているように見える。文書中に「請願書」や「請願」という文言を用いることの行政実務上の重要性については、浦野広明「予防法学としての請願権の行使」渡辺洋三追悼論集『日本社会と法律学』(日本評論社、二〇〇九年)四五頁以下を参照。

③⑰ 前掲注⑦参照。

③⑱ 前掲注⑦参照。

④① 【神戸市議会事件】神戸地判平成五年三月一七日判タ八四八号一六六頁。

④② 前掲注⑦参照。

④③ 前掲注⑨参照。

- ④③ 前掲注⑩参照。
- ④④ 前掲注⑨参照。
- ④⑤ 前掲注⑫参照。
- ④⑥ 前掲注⑭参照。
- ④⑦ たとは、思想・信条に基づく不利益処遇の禁止が憲法一九条で保障されていることは広く承認されていると思われる（概説書では、高橋和之『立憲主義と日本国憲法（第四版）』（有斐閣、二〇一七年）一八七頁以下、長谷部恭男『憲法（第七版）』（新世社、二〇一八年）一九二頁以下、大石眞『憲法講義Ⅱ（第二版）』（有斐閣、二〇一二年）一三八頁、安西文雄ほか『憲法学読本（第三版）』（有斐閣、二〇一八年）二二二頁〔安西執筆〕、渡辺康行ほか『憲法Ⅰ』（日本評論社、二〇一六年）一六三頁〔渡辺執筆〕などを参照）。
- ④⑧ もちろん、規範③の記述が簡潔なのは、本件の事案の特殊性によるところも大きい。本件において公務員が行った「差別待遇」は、法令上の根拠に基づく権限行使の形でなされたとしていたら、判決は「差別待遇」の意義やその判断基準について詳しく論ずる必要があったであろう。
- ④⑨ 佐藤功『ポケット註釈全書 憲法（上七）〔新版〕』（有斐閣、一九八三年）二六五頁、法学協会『註解日本国憲法 上巻』（有斐閣、一九五三年）三七七頁、清宮四郎『請願法』嶺山政道（編）『新憲法附属法講座 第一巻』（政治教育協会、一九四八年）六八頁を参照。
- ⑤① 官澤俊義（芦部信喜補訂）『全訂日本国憲法』（日本評論社、一九七八年）二二九頁、清宮・前掲注④⑥八頁、昭和二十一年七月一六日第九〇回帝国議会衆議院帝国憲法改正委員会（吉田安議員の質問に対する金森徳次郎國務大臣答弁）を参照。
- ⑤② 前掲注⑨参照。
- ⑤③ 萎縮効果と被侵害利益の関係については、大林・前掲注⑦二二頁も参照。
- ⑤④ 請願権を行使したことにより被った過去の不利益の禁止および将来的な請願権行使に対する不利益の禁止に対する憲法二六条上の基礎付けについては、前掲注⑩も参照。
- ⑤⑤ たとは、『石油カルテル事件』最二小判昭和五九年二月二四日刑集三八巻四号二二八七頁、『武蔵野市教育施設負担金事件』最一小判平成五年二月一八日民集四七巻三二号五七四頁。
- ⑤⑥ 中川文久『行政指導の概念と法的統制』高木光二（字賀克也）（編）『行政法の争点』（有斐閣、二〇一四年）四六一―四七頁、同『行政手続と行政指導』（有斐閣、二〇〇〇年）一九七頁以下を参照。
- ⑤⑦ 室井力ほか（編）『コンメンタール行政法Ⅰ（第二版）』（日本評論社、二〇〇八年）二二九―二四〇頁（紙野健二執筆）参照。
- ⑤⑧ 同様の類型の先例として、武蔵野市教育施設負担金事件・前掲注⑤⑤がある。行政指導や制裁行為の内容が行政の定めた指導要綱に規定されていたことを前提に行政指導の違法性を認めた同事件とは対照的に、本判決は、そのような要項がなくても行政指導と制裁行為の関連性を認めている。
- ⑤⑨ なお、行政指導に対する任意性の要求は、法治主義に由来するものである以上、法律の留保と深く関連している。
- ⑥① 飯尾潤『日本の統治構造』（中公新書、二〇〇七年）六九頁以下、金井利之『行政学講義』（ちくま新書、二〇一八年）二二六頁以下を参照。