

I 住民投票を求める署名名簿の開示と 憲法上の「匿名性の保護」

—— Doe v. Reed, 130 S. Ct. 2811 (2010) ——

1 事 実

ワシントン州憲法は、州民が住民投票によって州法に異議申し立てを行うことを認めている。この住民投票を開始するためには、これを求める申立人がワシントン州の現有権者のうち4%以上にあたる人数の有効署名を得た請願を提出することが要件となっている。この署名には、署名者の氏名、住所および登録選挙区の記載が求められている。

ワシントン州議会では2009年5月、登録されたドメスティック・パートナーに保障される権利義務の適用範囲を同性愛者に拡大する法案（Senate Bill 5688, 以下「法案5688」）が提出されていたが、同月、「ワシントンの結婚を守る会」（Protect Marriage Washington）が、法案5688の否決を求める住民投票の実施を目的として設立され、署名を添えた請願を提出した。州政府は州法による有効性確認手続によってこの請願が本件住民投票 R-71 の要件を満たすと判断した。これに対し被上訴人の関係者が、ワシントン州公文書法（Washington Public Records Act, 以下「州公文書法」）に基づいて署名者の氏名と住所の記載を含めた請願のコピーを入手する手続きをとったが、R-71 の請願発起人と署名者の一部が当該請願の公開の差止を求めて、連邦地裁に提訴した。その訴訟原因項目は2項目にわたる。その1項目は州公文書法が「住民投票を求める請願に適用されることについて違憲である」との申し立てであり、もう1項目は「本件署名は脅迫、ハラスメント、報復の対象となる可能性があると考えられるため」、同法が「R-71 住民投票の請願に適用される限りにおいて違憲である」との申し立てである。

一審の連邦地裁は、州公文書法が政治的言論に対して負担を負わせていると認め、原告の第一の申し立てを認めて署名情報の開示を止める予備的差止めを行った。控訴審の合衆国第9巡回区裁判所では、この第一の申し立てのみを審査し、州公文書法が住民投票を求める請願に適用されることを全体として違憲

とする上诉人の請求を棄却し、原審を破棄した。(法案5688の審議はこの訴訟と並行して進められ、法案は可決された)⁽¹⁾。

2 争点

公文書の情報開示を定めた州公文書法は、住民投票を求める請願に適用されることに照らして、合衆国憲法第一修正に違反するか。

3 判決

Roberts 首席裁判官が法廷意見を執筆 (Kennedy, Ginsberg, Breyer, Alito, Sotomayor 各裁判官が同調)。Breyer 裁判官、および Alito 裁判官がそれぞれ同意意見を提出。Sotomayor 裁判官が同意意見を提出 (Stevens, Ginsburg 各裁判官が同調)。Stevens 裁判官が一部同意・結論同意意見を提出 (Breyer 裁判官が同調)。Scalia 裁判官は結論同意意見を提出。Thomas 裁判官は反対意見を提出。

州公文書法に基づく情報開示は、住民投票を求める請願の情報開示を全体として見たとき、第一修正に違反しない。原審を支持する。

本件情報開示が本件の請願に適用される限りで違憲であったかどうかについては、連邦地裁で係争中であり、本判決はその結果を拘束しない。

4 判決理由

(1) 本件の争点は、当該個別の請願に関する情報開示が第一修正に反するかどうかではなく、住民投票を求める請願の情報開示が全体として第一修正に反するかどうかである。上告人の主張のうち、当該の情報開示を全体としてみた場合の違憲性の主張とこれに基づく救済 (当該情報公開への予備的差止め命令) については、文面審査を行う。

(2) 住民投票を求める請願の署名に関する情報開示の強制は、第一修正の審査に服する。署名は、当該請願が問題としている法律は覆されるべきである

(1) これらの経緯については判決以外に以下の諸論文も参照。Chesa Boudin, *Publius and the Petition: Doe v. Reed and the History of Anonymous Speech*, 120 YALE L. J. 2140 (2011); Steve Simpson, *Doe v. Reed and the Future of Disclosure Requirements*, 2009-10 CATO SUP. CT. REV. 139 (2010); Ciara Torres-Spelliscy, *Has the Tide Turned in Favor of Disclosure?* 27 GA. ST. U. L. REV. 1057 (2011).

との見解,あるいはすべての有権者によって考慮されるべき事案だとの見解を表現している。こうした政治的見解の表現は第一修正上の権利に含まれる。その請願への署名が一定の法的効果を生じる場合にも同様である。

本件での第一修正上の審査では,投票(election)というコンテキスト,および州公文書法の規定は言論の禁止ではなく発言への負担となりうる情報開示の要求であるということが考慮される。投票過程にかかわる情報開示要求への第一修正上の疑義は,「厳密な審査」(exacting scrutiny)の基準によって審査されてきた。これは情報開示の要求と「十分に重要な」(sufficiently important)政府利益との間に「実質的な関連性」(substantial relation)があることを求める基準である。政府の利益がこの審査に耐えるためには,当該の利益の重要性が,第一修正上の諸権利に課される現実の責任の深刻さを反映するものでなくてはならない⁽²⁾。被上訴人は,投票過程の無謬性(electoral integrity)の保持,および有権者への情報提供の二つの利益を主張する。我々は,前者の利益が州公文書法に関する違憲の主張を凌駕するに十分であると判断する。したがって,後者の利益については判断する必要はない。

上訴人は,情報開示と投票過程の無謬性保持との関連性は,第一修正上の審査に耐えるには不十分である——州政府が票の有効性確認の手続を行っているので,情報開示は必要不可欠ではない——と主張する。しかし情報開示は州政府の有効性確認手続の不完全性を補い,署名偽造のような探查しにくい虚偽を防ぐことにも役立つので,他の手段ではなしえないレベルで透明性と説明責任を促進する。

(3) 本件情報開示の適用違憲の可能性について

a) 上訴人によれば,本件で求められている情報開示の目的は不正の防止ではなく,公開で署名者を特定し,その政治的見解を公にさらすことであり,これは署名者たちを脅迫やハラスメントや報復の危険にさらすことになるという。この主張は請願 R-71に関する情報開示に伴う具体的な害に依拠しているが,本件で当裁判所が判断すべき問題は,この種の情報開示が全体として第一修正に反しているかどうかである。この点については上訴人の主張は拒絶せざるを得ない。ただし本判決は,州公文書法が当該請願 R-71に適用される限りで違憲であったとの主張を閉ざすものではない。この件は連邦地裁で係争中で

(2) 先例判決として援用されるのは,選挙過程における政治資金の情報開示に関する *Citizens United v. FEC*, 130 S. Ct. 876 (2010), *Buckley v. Valeo*, 424 U. S. 1 (1976) 等である。

ある。

b) Alito 裁判官の同意意見。上訴人は、当該の情報開示が署名の自発性を重大に萎縮させるとの立証には至っておらず、文面審査においては敗訴とせざるを得ないが、情報開示が個々のケースにおいては第一修正上の権利に重大な負担となっている可能性はある。上訴人の、州公文書法は本件の請願 R-71 について適用される限りで第一修正違反となるとの主張には説得力があり、連邦地裁において救済を求める余地はある。

(4) Sotomayor 裁判官, Stevens 裁判官は、上記 (2) の点に関する別見解として、本件は州民の立法権の行使に関するケースである点を重視し、第一修正上の審査基準を採用すること自体に疑義を述べる。Scalia 裁判官も、本件請願における署名は立法過程で法的効果を持つものである点で、これが第一修正の保護を受けるか疑問とする。

(5) Thomas 裁判官の反対意見。本件のような請願における署名は、第一修正上の政治的言論および結社の権利によって保護される。その強制的情報開示は、第一修正上の権利に深刻な負担を負わせ、住民投票のプロセスへの市民の参加を萎縮させるため、本件では厳格審査を適用すべきである。州の住民投票のプロセスの無謬性を保持するという目的を仮に「やむにやまれぬ」(compelling) と認めたとしても、この目的達成のためにはより制限的でない手段が存在する。たとえば州が行う署名の有効性確認手続に対して署名者の情報が開示されることについて上訴人は争っておらず、この有効性確認手続が誤謬なく行われたかどうかを情報開示の対象とすることで州の目的は達成されるはずである。にもかかわらず、すべての住民投票請願を公開させるワシントン州法は、第一修正に反している。

また、個別問題に限定した適用違憲は、重大な現実的問題を放置するうわべの保障にすぎない。ハラスメントが起きることは十分に考えられ、今日のインターネット社会を考慮したとき、個々の署名者が訴訟を起こさねばならない適用違憲では、署名者が署名行動のさいに受けるであろう委縮を除去できない。

当法廷に求められているのは、(州公文書法の全体としての憲法適合性ではなく) 州公文書法が住民投票を求める請願に適用される部分に関する憲法適合性についての判断である。そのような情報開示の必要はない。

5 判例研究

本判決は、住民投票を求める請願の署名者の情報公開をめぐる、匿名性な

いし匿名表現の保護の要請と、投票過程での情報公開の要請が衝突した事例である⁽³⁾。

まず匿名性ないし匿名表現の保護については、NAACP v. Alabama (1958) 以来の判例の蓄積⁽⁴⁾があるが、本件法廷意見はこれらとの関連についてはとくに述べておらず、もっぱら Buckley v. Valeo の問題系において事案を検討し、署名者の氏名住所情報の公開に関する違憲審査基準を採用するにあたって、この流れを汲むと述べている。その前提として、本件のような署名はそれ自体が政治的言論にあたるので第一修正上の審査が適用されるが、発言者情報の開示は表現そのものの禁止ではなく表現への負担と考えられることから、ここでは政治的言論への規制が問題となるさいに用いられる厳格審査ではなく、「厳密な審査」(exacting scrutiny) が用いられている (これは匿名言論の自由が認められた McIntyre 判決⁽⁵⁾でも用いられた基準である)。これについては問題となる匿名言論が政治的言論である場合には厳格審査が用いられるべきだ、との立場があり、Thomas 裁判官が反対意見中そのように主張している。

一方、アメリカでは民主主義実現のため、選挙過程の無謬性 (不正や虚偽や過誤がないこと) を確保するためにさまざまな方策がとられている。有権者への情報開示もその一つに位置づけられ、本判決と同じ2010年、本件判決の数ヶ月前に出された Citizens United 判決はこの流れに位置付けられる重要判決である⁽⁶⁾。この事案自体は、法人による政治献金および選挙運動表現 (インターネット上の通信も含む) への支出に規制を設けることの憲法適合性が問われた事案だが、この中で、法人による選挙運動表現への支出について支出負担者の

(3) 投票 (選挙) の公正性維持と匿名の自由とが衝突した事例として挙げられる代表例は、Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1 (1976) である。この問題系の理解については、奥平康弘『なぜ表現の自由か』122-131頁 (東京大学出版会, 1988年) を参照。なお、election は通常は「選挙」と訳されるが、本件 Doe v. Reed が関わっている投票に「選挙」の語はなじみにくい。そこで本稿では、選挙における投票と立法過程における投票を含む広い意味で、「投票」の語を充てた。

(4) たとえば NAACP v. Alabama, 357 U.S. 449 (1958), Talley v. California, 362 U.S. 60 (1960), McIntyre v. Ohio Elections Comm'n, 514 U.S. 334 (1995) など。

(5) McIntyre v. Ohio Elections Comm'n, 514 U.S. 334 (1995)。

(6) Citizens United v. FEC (2010) に関する紹介・評釈のうち情報開示の争点について言及しているものとして、宮川成雄「法人の独立選挙支出の規制と言論の自由」比較法学44巻3号156頁 (2011年) を参照。

情報開示を求める規定が副次的な争点となっており、連邦最高裁はこれに合憲の判断を下している。本件 *Doe v. Reed* は、*Citizens United* 判決においては主要争点ではなかったこの部分が正面から争われた判決である。選挙に巨額の資金が投入されることから生じる選挙過程の歪曲や、有権者の関心の希薄化に対処し、民主過程を健全化しようという文脈からは、情報開示を認める方向は望ましい⁽⁷⁾。しかし一方で、*Doe v. Reed* の発端となった住民投票請願の情報開示で求められていたのは政治過程に強大な影響力を持ちうる企業ではなく、請願に署名した諸個人の名前であり、そうした「名」を開示されない自由すなわち匿名の自由は、アメリカ判例の中で認められてきたものだった。本件は、法廷意見の論理構成を見る限り、この匿名の自由に対して投票過程の公正性の見地から、一定の限界を画した判決と見ることができる。

法廷意見では「やむにやまれぬ」(compelling) 利益までは求めないが「十分に重要な」(sufficiently important) 利益を求めるという「厳密な審査」(exacting scrutiny) に立って比較衡量 balancing を行った結果、州政府の示した利益が情報開示を拒む主張に凌駕するとの結論に達している。この構成に対して、Sotomayor 裁判官、Stevens 裁判官、および Scalia 裁判官の意見は、本件は州民の立法権の行使に関するケースであるとして、第一修正上の審査基準を採用すること自体を疑問としている。ここで法廷意見はこれらの裁判官の意見を採らず、本件を第一修正の問題とし、署名の情報開示を「表現に課される負担」の問題としている。そうであれば本件は *NAACP v. Alabama* 判決以来の匿名性 (anonymity) の保護の問題系に位置づけられるはずだが、法廷意見はこの流れに属する先例との関連性にほとんど言及せず、匿名性保護の限界についてどのような理論が抽出されるべきかが不明瞭なままの衡量となっている⁽⁸⁾。つまり中途半端な形で第一修正上の匿名言論の自由の問題を巻き込んでいるため、ここで出された判決が、匿名言論保護の流れを縮小方向で変質させる可能性があることが懸念されるのである。

これらに対して Thomas 裁判官の反対意見は、匿名言論の保護という問題

(7) これが匿名性の利益を手放す結果になることを十分に認めつつ、この方向を主張する議論として、Martin H. Redish, *Freedom of Expression, Political Fraud, and the Dilemma of Anonymity in Speech AND SILENCE IN AMERICAN LAW* (Austin Sarat ed., 2010).

(8) 前掲注 1 で参照した評釈のすべてが、なんらかの形でこの点を問題視している。

系について明確な関心を示し、その結果、厳格審査を採用し、本件を違憲と断じている。その論旨中特徴的と思われるのは、匿名言論（結社）の自由を認めた先例とされ厳格審査を採用したとされる NAACP 判決に立ち返りつつ本件の状況を考慮した結果、文面審査による違憲判断を主張し、法廷意見のように救済を第二訴訟での適用違憲の可能性にゆだねることは欺瞞だと論じている点である。憲法訴訟を起こして勝訴するという負担をクリアしない限り、いつでも誰にでも署名者情報が開示されることを拒めないとなれば、署名という形での政治参加への意欲は深刻に萎縮することになるだろう、と Thomas 裁判官は述べる。本件では、黒人の権利擁護運動に対する暴力が横行していた NAACP 判決の時代とは異なり、署名者情報の開示を求めている側がいわゆる性的マイノリティなのだが、Thomas 裁判官は法的推論のあり方としてどちらが社会的マイノリティかという具体的文脈には触れず、ハラスメントがありうる状況での匿名性剥奪が引き起こしうる萎縮の問題については、憲法判断は NAACP に立ち返ってもっと敏感であるべきだと考えているようである。本判決は、情報公開重視の方向を打ち出した点で評価される一方で、匿名性に関する憲法上の保護の限界をどこに見るかという問題関心からは、未解決の問題を多く残していると考えられる。

（志田陽子）