

防犯カメラの規制

末 井 誠 史

- ① 情報通信技術が進展し、ユビキタスネットワーク社会が目指されているが、個人情報の収集・管理が不可視の状況下で行われることから、プライバシー、個人情報の保護が重要な課題となる。本稿は、個人の画像にかかわる防犯カメラに関する問題を検討する。
- ② 防犯カメラは、私空間及び公共空間において個人、企業、警察などの公的部門により多数が設置・運用されている。その機能は、犯罪抑止機能と犯罪解決（捜査支援）機能が主たるものであり、国民の多くが設置に賛成しているとの調査もある。
- ③ カメラによる監視、画像の録画とその利用については、侵害される権利利益として「肖像権」（みだりに容貌等を撮影されない自由）、プライバシー（公共の場所においてどの程度の侵害があるのかどうか）、表現の自由（個人の精神活動、コミュニケーションへの悪影響、萎縮効果があるのかどうか）をめぐって侵害的性格が議論されている。
- ④ 防犯カメラをめぐる議論は、自由の維持と安全の確保の要請の調整に関わる議論であるが、市民的自由の侵害の認識、警察組織による人権への干渉度合いの評価により左右されるものと考えられる。
- ⑤ 防犯カメラの規制については、許容要件としては、個人情報の保護、比例原則の考え方に基づき、概ね、目的の正当性、撮影・録画の客観的必要性、方法の相当性、情報の使用方法の相当性といった要件が論じられている。論点としては、抑止する犯罪の発生する可能性、蓋然性の程度をどう考えるか、データの内部使用の要件と適正の確保方法をどのように構成するのか、規制の形式を何に求めるのかなどがある。このほか、民間部門についても、どの範囲の使用を対象とするのか、店舗に設置されているカメラの画像の利用条件を規制するのか、特に公共空間を対象に商店会等が設置使用する場合に警察が設置運用するカメラと同様に捉え規制を行うのかどうかといった問題がある。

なお、防犯カメラシステムの運用が効果的、効率的であるかどうか、向上させる方策は何かという問題もある。

防犯カメラの規制

行政法務調査室 末井 誠史

目 次

はじめに

I 防犯カメラの機能等

- 1 防犯カメラに係る技術
- 2 防犯カメラの機能
- 3 防犯カメラの普及の背景、効果等

II 監視、画像の録画・利用による権利利益の侵害

- 1 肖像権
- 2 プライバシー
- 3 表現の自由

III 防犯カメラの是非

- 1 反対論
- 2 容認論

IV 防犯カメラに関する規制

- 1 警察が設置運用する場合等
- 2 民間部門が設置運用する場合

おわりに

はじめに

情報通信技術が進展し、我が国の目指すべき姿は、セキュリティ確保、プライバシー保護等に十分留意しつつ「いつでも、どこでも、何でも、誰でも」使えるユビキタスなネットワーク社会を実現することであるとされる⁽¹⁾。とはいえ、ユビキタスネットワーク社会では、コンピュータネットワークを通じて個人の購買履歴、行動履歴、信用情報等が簡単に把握され得、位置情報も付加されることで個人の追跡も可能となっており、「いわゆる防犯カメラで撮影された映像のほか、GPS機能を備えた携帯電話や電子タグからの情報をリアルタイムで照合することで、市民の行動のほとんどを『見て、聞いて、理解できる』環境が生まれるであろう」とする論がある⁽²⁾。こうした状況に至る背景について、流動性・速度・セキュリティ・消費者の自由に価値を置く社会においては、信用可能性の証拠の必要から、また、安全性・セキュリティ・利便性を追求して情報インフラに依拠する結果、個人生活・個人データへの集中的な監視、すなわち監視が増大し、社会のあらゆる部

門に浸透している、とする見方がある⁽³⁾。多くの個人情報が個人にとって不可視の状況で収集されることから、個人の保護とユビキタス社会の推進にとっては、プライバシー、個人情報の保護が重要な課題となる。顔写真などの画像については、内閣府が平成18(2006)年に実施した世論調査によれば、他人に知られたくない個人情報のうちでも3番目に挙げられており、市民の関心は高い⁽⁴⁾。本稿では、普及が進む防犯・監視カメラに関する問題を検討する⁽⁵⁾。

I 防犯カメラの機能等

防犯カメラの設置箇所については、ビル、共同住宅、個人住宅のエントランス・エレベータや外周部、駐車場の出入口・内部、新幹線車両の出入口、鉄道車両内、公共交通機関の駅の改札口・券売機周辺等の構内、イベント開催場の出入口・内部、コンビニエンスストア、現金自動預払機(ATM)の周辺、高速道路の料金所、金融機関、医療機関、学校、商店街、地下街、通学路等の公道、河川等、私空間のみならず公共空間⁽⁶⁾に及んでいる。また、設置主体は様々な都道府県警察、企業、マンション管理組合、

(1) IT戦略本部『IT新改革戦略』2006.1.19 <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/060119honbun.pdf>>

(2) 佐久間修「ユビキタス社会と刑事実体法」『ジュリスト』1361号, 2008.8.1・15, p.54. の注(25)

(3) デイヴィッド・ライアン(河村一郎訳)『監視社会』青土社, 2002, pp.13, 55-57, 115. (原書名: David Lyon, *SURVEILLANCE SOCIETY: Monitoring everyday life*, 2001.) 「監視社会」を市民の活動や、メディアの言論等への権力による監視が強化されている社会として理解し、監視が国家のみならず社会全般に、市民や社会の側の求めもあり広がっているとの認識もある(田島泰彦発言(座談会)「『監視社会』に向かう日本と法—その動向・背景・特質・課題を探る」『法律時報』75巻12号, 2003.11, pp.4-5.)。

(4) 内閣府大臣官房政府広報室『個人情報保護に関する世論調査』(平成18年9月調査。全国20歳以上の者3,000人対象で回収率60.4%) 銀行口座番号等(88.7%)、年間収入等(74.2%)、画像(55.3%)の順であった。<<http://www8.cao.go.jp/survey/h18/h18-hogo/index.html>>

(5) 「ユビキタスネットワーク社会の実現に向けた政策懇談会」(総務省)における関係資料(「利用環境WGの検討課題(案)」平成16年3月1日)においては、電子タグに係る個人情報の取扱い、ウェブサイトを利用した顧客情報の取得・管理の在り方、位置情報の取扱いのほか、カメラ付携帯電話の使用、防犯カメラの設置の在り方が課題と認識されていた。<http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/policyreports/chousa/yubikitasu_j/pdf/r-wg_040301_2_5.pdf>

(6) パトカーにもカメラが搭載され、画像が録画されている。犯罪多発地域において、犯罪の証拠保全と予防が目的とされる(「パトカーに『防犯カメラ』700台に配備を検討／警視庁」『読売新聞』2007.1.10, 夕刊, p.1.)。また、タクシー内、医療機関の窓口、コンビニエンスストア店内では、録音機能付き防犯カメラが設置されている(「防犯カメラ 会話も“監視”」『日本経済新聞』2010.4.13, p.39.)。

商店会、自治会、個人などである。

1 防犯カメラに係る技術

防犯カメラシステムの特色等は、以下のとおりである⁽⁷⁾。

①デジタル方式によるものは、複製により画質が劣化しないこと、コンピュータによる画像処理が容易であること、録画性能（秒当たりの最大処理コマ数）が向上したこと、ハードディスクの大容量化、動画圧縮技術の進展により記録できるデータ量が増大したことが特色である。

②インターネットとの接続によるネットワーク化によって、広域遠隔監視機能の実現、入退室管理システムなどの外部 IT システムとの連携、インターネットに接続する場所であればどこからでもモニタリングが可能となっている。

③画像センシング技術については、画像の中から遠景と前景を区分し、移動体を自動的に追跡する自動ビデオ監視技術、変化点の検出技術、自動的にプライバシー情報を削除する技術などの研究が進められており、また、歩容認証（個人ごとの異なる体型、歩行パターンに着目した個人認証技術）、自らの周辺を監視する携帯監視技術の研究も行われており、行動検知（置き去り・持ち去り、エリア進入、不審パターンの検出）、顔照合（特定エリアの顔検出、一連の行動の中のベストショット検出、既登録映像との顔照合）の機能がカメラシステムに取り入れられつつある。

監視カメラが社会に多数設置されている英国においては、こうした技術の利用について、自動画像分析、人物特定、行動分析に関わる進展が見られており、IT 技術との融合の中で、カメラのネットワーク化（警察のカメラ間だけでなく民間カメラも含む）により対応の迅速化、情報の保管等の問題の解決等が図られること、将来的には、顔認証技術を利用しつつ自動車ナンバー自動読取システム、警察官の配置システムとの統合により監視カメラシステムの効果が増大することが期待されるとの見通しが語られている⁽⁸⁾。

2 防犯カメラの機能

防犯カメラの機能は、犯罪抑止機能及び犯罪解決（捜査支援）機能の二つが想定されている⁽⁹⁾。例えば、犯罪対策閣僚会議が平成 20 年 12 月に取りまとめた「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 2008—「世界一安全な国、日本」の復活を目指して—」（5 年間を目途に犯罪を更に減少させ、国民の治安に対する不安感を解消し、真の治安再生を実現することを目標としている）において、防犯カメラは二つの文脈で登場する。すなわち、①身近な犯罪を犯そうとする者にその機会を与えない社会という意味⁽¹⁰⁾での「身近な犯罪に強い社会の構築」のための一施策及び②「治安再生のための基盤整備」のための一施策である。①の「犯罪に強いまちづくりの推進」の文脈では、a「官民協働による犯罪の発生しにくいまちづくりの推進」方策とし

(7) 「特集 安心・安全(画像センシング技術)」『パナソニック技報』54 巻 4 号, 2009.1, pp.3-32; 三浦敏広・内村誠之「進化した監視カメラ用録画・配信サーバ“ネカ録”」『三菱電機技報』83 巻 7 号, 2009.7, pp.43-46; 小林正啓「ネットワークロボットの法的問題について ネットワーク監視カメラ・防犯カメラの設置運用基準」中野潔編著『社会安全システム—社会、まち、ひとの安全とその技術』東京電機大学出版局, 2007, pp.135-142; 「小特集 サーベイランスと映像情報メディア」の一部として『映像情報メディア学会誌』57 巻 9 号, 2003.9, pp.1056-1075. に掲載されている諸論文参照

(8) NATIONAL CCTV STRATEGY, 2007.10, pp.34-36, 40. 監視カメラに関する全国的な戦略に関する英国内務省と警察長協会の合同チームによる報告書 (<http://www.westlancsdc.gov.uk/pdf/Home%20office%20Strategy%.pdf>)

(9) 前田雅英「防犯カメラの役割と設置の要件」『河上和雄先生古稀祝賀論文集』青林書院, 2003, p.508.

(10) 河合潔「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 2008 の推進」『警察政策』11 巻 1 号, 2009, p.74.

て「道路、公園、商店街、駅、大規模集客施設、金融機関等について、犯罪抑止に配慮した環境設計の導入や防犯カメラ等の防犯機器…の設置を促進する」こととされているほか、b「個人の住まいへの防犯カメラ等の普及促進」方策として「犯罪から平穏な生活を守るため、個人住宅等における防犯カメラ…の普及に向けた地方公共団体による自主防犯活動に対する支援方策について検討する」こととされている。また、②の文脈では、ITの発達・普及、司法制度改革の要請等による客観的な証拠収集の必要性の高まりに対応した⁽¹¹⁾「犯罪の追跡可能性の確保、証拠収集方法の充実」が位置付けられ、その中では、「犯罪の痕跡の確実な記録と迅速かつ的確な犯罪捜査への協力確保」が挙げられ、「犯罪の痕跡が確実に記録されるようATM・コンビニエンスストア等に設置される防犯カメラ映像や携帯電話の通話履歴の保存期間の延長、固定電話の通話履歴中の架電先電話番号の明示、自動販売機への防犯カメラの設置等の措置について、電気通信事業者、金融機関等の事業者にも更なる理解を求め、捜査への協力を確保する」こととされている。⁽¹²⁾

3 防犯カメラの普及の背景、効果等

防犯カメラが普及した背景には、治安の悪化と防犯カメラの有効性等についての認識があったと考えられる。

(1) 治安の悪化

犯罪情勢に関しては、警察が認知する刑法犯の件数により評価する限り、平成7(1995)年から悪化し、近年好転している⁽¹³⁾。刑法犯認知件数は、平成7年の178万3000件弱を底に平成8(1996)年の181万2000件余から平成14(2002)年の285万4000件弱まで8年連続で戦後最多の記録を更新し続け、平成15(2003)年から減少に転じ、平成21(2009)年には170万3000件余まで減少した。この間、検挙率は、平成7年の43.0%から平成13年には19.7%まで低下し、その後上昇に転じて平成20年には32.0%に回復している。この状況について、警察庁は、「減少したとはいえ、120万件前後で推移していた昭和40年代を大きく超える水準にあることに変わりはなく、情勢は依然として厳しい」との認識を示す⁽¹⁴⁾。これに対し、平成20年、「治安状況は大きく好転しました。…その中で、裁判員制度、取調べを可視化すること、これを受け入れるといたしますか組み込んでいけ

(11) 同上, p.83.

(12) 「犯罪に強い社会の実現のための行動計画2008」2008年12月22日犯罪対策閣僚会議決定, pp.8-9, 45. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hanzai/081222keikaku2008.pdf>>

(13) 警察の活動方針・運営重点や事件処理方針の変更、被害者の通報態度の変化により認知件数は変化する。そこで、刑法犯認知件数の増加が意味するものが治安水準の悪化であるのかどうかについて議論が生まれる。田村正博「社会安全政策の手法と理論(2)」『捜査研究』622号, 2003.7.5, pp.4-14; 河合幹雄『安全神話崩壊のパラドックス—治安の法社会学』岩波書店, 2004. 参照。浜井浩一「日本の治安悪化神話はいかに作られたか—治安悪化の実態と背景要因(モラル・パニックを超えて)」『犯罪社会学研究』29号, 2004, p.22. は、治安悪化対策が事実ではなく神話に基づいているために、対策の中身が厳罰化、警察力補強のための警察官増員、防犯カメラの導入といった付け焼刃的・短絡的なものとなっていると批判する。なお、刑法犯の増加を推認させる数値としては、警察の被留置人延べ人員の推移をみると、平成7年の約256万弱から平成17年の約547万余までの急増があり、平成20年中は約436万余に減少している。また、各年中の新受刑者数の推移をみると、平成4年に戦後最少の2万864人を記録した後一貫して増加し、平成18年の3万32人を頂点として減少し、平成20年には2万8963人となっている(『警察白書』平成15年版, p.320; 『警察白書』平成21年版, p.211; 『犯罪白書』平成21年版, p.60; 『矯正統計年報I』平成20年版, p. iii.)。

(14) 『警察白書』平成16年版, p.138; 『警察白書』平成21年版, p.52; 警察庁刑事局刑事企画課『犯罪統計資料』平成21年1~12月分【確定版】<<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001026086&cycode=0>>

る余力は、実は出来ている」とみる有識者⁽¹⁵⁾もいる。

このような犯罪情勢に関する警察庁の認識を反映して、市民に対して自主的な防犯活動を推奨し、犯罪が行われにくいまちづくり、環境設計などが進められたと言えよう。これを市民の側から見れば、犯罪情勢に対応して犯罪に対する市民のリスク意識が高まり（犯罪がありふれた出来事と捉えられ、警察等の公的機関の活動への信頼が揺らいで身近で犯罪被害に遭う不安が高まってくる）、リスクを低減させる手段を自ら講ずるのは半ば当然のことであり、防犯カメラが比較的費用対効果が高いものと見積もられたとする見方もある⁽¹⁶⁾。

(2) 防犯カメラの有効性等

新宿の繁華街の公道に向けた防犯カメラの効果に関して、カメラ設置地区においては、強盗を中心とした凶悪犯の減少、侵入盗の減少が認められたとされる⁽¹⁷⁾。重大犯罪の解決に防犯カメラが貢献したエピソード（例えば平成15年7月発生の長崎幼児殺害事件）が国民の有効性認識に影響すると思われるが、国民の意識については、朝日新聞社が平成16（2004）年に行った世論調査の結果⁽¹⁸⁾によれば、商店街、人の集まる場所への防犯カメラ設置に賛成するものが89%、反対するものは7%（監視社会につながる5%、役に立たない2%）である一方、カメラ設置に肯定的な考えは、「日本の治安が悪くなった」と感じる層で90%存在するだけでな

く、「治安が良くなった」という層でも78%を占めており、「街頭におけるカメラ設置が、犯罪の予防や解決に一定の効果が期待できると受け止める人が大半のようだ」と報じられている。

(3) 英国の事例

監視カメラが多数設置されている英国についてみると、内務省の調査研究報告書（2005年）⁽¹⁹⁾が、カメラが設置運用されている13箇所の調査に基づき監視カメラシステムの効果等を以下のとおり分析している。

- (i) 犯罪情勢については、①6箇所では犯罪の減少が見られるが、3箇所についてのみ減少がカメラの効果に帰し得、2箇所だけが実質的に有意である。②カメラの効果は犯罪類型ごとに異なり、事前に計画される犯罪（侵入盗、車上狙い、車両盗など）は減少するが、暴行などの衝動的犯罪は減少を見ない例がある。③万引きなどカメラの設置運用後増加する犯罪があるが、これは警察の認知が増加することを示唆する。④居住区域における犯罪の増加については、カメラが被害申告の補強をすると受け止められ、設置前以上に住民が申告することが原因と思われる。⑤地域的な犯罪転移が生ずると思われているが、それを支持する証拠は少ない。一般に起こるものではないが、周辺への転移（犯罪全体の転移1箇所、侵入盗1箇所）、カメラのカバーしない区域への転移（車両関連犯罪1箇所）は起きた。

(15) 前田雅英「治安対策の新局面—今後10年間を見据えて」『警察学論集』62巻8号、2009.8、p.32。2008年8月1日に行われた講演での発言である。

(16) 高橋直哉「防犯カメラに関する一考察」『法學新報』112巻1・2号、2005.7、p.95。

(17) 前田雅英「犯罪統計から見た新宿の防犯カメラの有効性」『ジュリスト』1251号、2003.9.1、pp.154-162。なお、設置後暴行等の粗暴犯の認知件数が増加していたが、この現象の説明として、路上における暴行の認知がカメラにより増加したことによるのではないかとする。

(18) 「治安・安全高まる関心 地域などで自衛策 朝日新聞社国民意識調査」『朝日新聞』2004.1.27、p.15。2004年1月実施。有権者3,000人対象の面接調査で有効回答率64%（男性45%、女性55%）。

(19) Martin Gill and Angela Spriggs, *Assessing the impact of CCTV*, Home Office Research Study 292, 2005, pp. vi - x iii, 53-61, 63-96。タウンセンター、駐車場、病院、居住区域に設置されているカメラを分析している。
(<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/05/hors292.pdf>)

(ii) 市民の認識については、①犯罪への恐怖・不安を減らすという目的は達成できていない。恐怖・不安の減少は認められたが、犯罪の減少、被害申告の減少の結果と思われる。②カメラへの支持は69%から96%の間にあり高いが、運用開始後カメラの能力に対し現実的になって低下している。③設置前には行くことを避けていた場所にも運用開始後行った者は2%から7%にすぎない。④市民的自由の侵害への懸念は、僅かに減少した。

(iii) 犯罪減少の仕組みについては、①計画的犯罪を減少させるのはカメラによる抑止効果である。②減少の仕組みは、カメラシステムと地域の特性によるが、一般論としては、対象地域における撮影範囲が拡大すると犯罪は減少する。

(iv) 監視カメラシステムの成果を規定する要因として以下の5要因を挙げている。①カメラシステムの目的の明確化（犯罪発生状況、他の手法の可能性、カメラの有効性等の検討の上目的を明確にする）、②設置計画の管理（目的に沿った器機の選定等専門技術的知見の活用、警察等の活用者の関与等）、③設置密度、撮影範囲及び設置位置（有効性はこれらに左右される）、④技術的特性（静止カメラ・可動カメラの別、自動巡回撮影か、デジタル録画か）、⑤管理制御室における運用操作（犯罪を探知する能力にとり重要な決定要因。人による24時間監視をするかどうか、録画を行うか、警察、店舗等との連絡・連携があるか、運用基準・訓練は適切か、十分な

監視員が配置されているかなど)。また、内務省の別の研究(2002年)⁽²⁰⁾は、監視カメラの設置により犯罪を僅かに減少することができていること(英米18件の評価対象のうち、英の9件は減少し得る証拠を示しているが、米の5件、英の他の4件では減少を示す証拠は示されていない)、駐車場における自動車関連犯罪は大幅に減少をみていることを示している。

II 監視、画像の録画・利用による権利利益の侵害

防犯カメラによる監視等によって侵害される権利利益については、肖像権、プライバシー及び表現の自由をめぐり以下のとおり論じられている。なお、社会生活における安全の重視により、警察等の公権力による情報収集がプライバシーに対する侵害となる懸念が増大したとの認識の下、漠とした「安全」を理由とした権利制限に説得力はなく、また、監視カメラの設置の主体、場所、目的等に拘わらずおよそビデオカメラ等による情報収集のすべてを違憲として排除する議論も説得力に乏しい、とする論もある⁽²¹⁾。

1 肖像権

警察が設置運用する場合については、録画を伴うときには肖像権(承諾なしにみだりにその容貌・姿態を撮影されない自由を指す)が侵害される、あるいは録画がなされていないときであっても、犯罪発生率が高いという単なる一般的抽象的傾向があるというだけでは、肖像権の

(20) 岡本美紀「街頭防犯カメラシステムの導入をめぐる諸問題—我が国と英米における現状の比較検討」『法學新報』112巻1・2号、2005.7、pp.627-628。なお、同、p.611。は、英の1995年の別の研究として、タウンセンターに設置した場合、財産犯罪、特に侵入盗の減少に最も効果的であるが、カメラにより暴行などの対人犯罪をコントロールすることは困難である、と紹介する。

(21) 小山剛『「監視社会」の基本権問題』『新たな監視社会と市民的自由の現在—国公法・社会保険事務所職員事件を考える』(法律時報増刊)日本評論社、2006、p.10。監視を情報収集の面から捉え、憲法上の許容性を検討する立場から、個々の類型の監視行為又は監視行為一般を問題にするのか、比例原則を中心とした実質的限界又は規範の明確性・特定性という形式的側面に重点を置くのか、情報の取得又は利用に焦点を当てるのか、などいくつかの選択肢、組合せがあると指摘する。

侵害に当たるとする論がある⁽²²⁾(大阪市西成区において労働者に対する監視を警察が監視カメラにより行う場合についての議論である)。理由として、人はその承諾なしにみだりにその容貌・姿態を撮影されない自由を有するが、例外的に肖像権侵害に当たらない場合の要件と裁判所が認めるもの(犯罪行為の現在性又は犯罪発生の相当高度の蓋然性、証拠保全の必要性・緊急性)が備わっていない、継続的追跡的監視により特定人の割り出しが可能であるからとする。下級審には、犯罪予防の段階では、一般に公共の安全を害するおそれも比較的小さく、録画する必要性も少なく、無限定に録画を許すと上記の自由が保障される趣旨を没却するから、特段の事情のない限り犯罪予防目的での録画は許されないとの整理もある⁽²³⁾。

これに対し、最高裁は、捜査機関が公道上及びパチンコ店内にいる被告人の容貌、体型等をビデオ撮影した捜査活動を適法とした事例⁽²⁴⁾において、昭和44年12月24日の最高裁判例(刑集23巻12号1625頁)について捜査官による写真撮影が許される場合を現行犯的な場合に限定した趣旨ではないと確認し、本件ビデオ撮影については、通常、人が他人から容貌等を観察さ

れること自体は受忍せざるを得ない場所におけるもので、犯人特定のための重要な判断に必要な証拠資料を入手するという捜査目的を達成するため、必要な範囲において、かつ、相当な方法によって行われたものと認め、適法な捜査活動とした。この決定について、最高裁判所調査官は、容貌等の撮影に関する一般的な要件を示したのではないこと、容貌等を撮影されない自由と捜査の必要性の比較衡量的な判断を示すものと解説している⁽²⁵⁾。

2 プライバシー

警察による撮影・録画がプライバシーの侵害であるとする主張の論拠⁽²⁶⁾は、行政機関による不当不必要な個人情報の収集であること、人が公共の場所にあつて自己情報を開示しているとしても公権力に対して積極的に自己情報を開示しているわけではなく、警察との関係では匿名性が維持されない危険があること、容貌等の個人情報であっても当該画像情報がデータベース化され他の情報と組み合わせられ加工されるなどして世界観などの固有情報が察知される具体的危険性が存すること、が挙げられている。匿名性への期待が損なわれることについて、別

(22) 棟居快行「監視カメラの憲法問題」『神戸法學雑誌』43巻2号, 1993.9, pp.393-394; 同『憲法フィールドノート(第3版)』日本評論社, 2006, p.48.

(23) 大阪地方裁判所平成6年4月27日判決(『判例時報』1515号, 1995.3.1, p.132.)

(24) 最高裁判所第二小法廷平成20年4月15日決定(刑集62巻5号1398頁)

(25) 鹿野伸二「時の判例」『ジュリスト』1371号, 2009.2.1, pp.99-101. 下級審であるが、東京地方裁判所平成17年6月2日判決(『判例時報』1930号, 2006.7.21, pp.174-178.)は、ビデオカメラによる撮影に関して、放火の疑いのある者の自宅玄関ドア付近を承諾なくビデオ撮影することは、犯罪発生の高度の蓋然性、罪を犯したと疑うに足りる相当な理由が存在する場合だけでなく、「被告人が罪を犯したと考えられる合理的理由の存在」をもって足りるとした。この判決は、公共の危険を生じさせるおそれが高度に認められる事案であること、ビデオ撮影がなければ犯人の特定に至らず捜査の目的を達成することができないおそれが極めて高く、撮影を行う必要性が十分に認められること、撮影の緊急性も認められること、玄関ドア付近を撮影するもので、プライバシー侵害も最小限度にとどまっていることを考慮し、社会通念に照らし相当とされる範囲を逸脱していたとまではいえないとして、撮影が違法とは認めなかった。

(26) 棟居「監視カメラの憲法問題」前掲注22, pp.394-400。「住基ネット」がプライバシーを侵害すると見る理由にもこの考え方が明確にされている。住民票コードが本人特定の鍵となり、コンピュータ上での名寄せが容易化し、本人確認以上の実質的に秘匿性の高い個人情報の保管・利用・分析が物理的に容易・可能となることが問題であり、個人情報の一元管理が実現すると、行政が個人の人格のミラーサイトを構築し得、公権力の干渉から免れた個人の自律的領域確保が表面的にしか実現しない、とされる(同「公共空間とプライバシー」長谷部恭男ほか編『人権論の新展開』(岩波講座 憲法2)岩波書店, 2007, pp.193-225. 参照)。

の説明⁽²⁷⁾では、公的な領域では、誰でもアクセス可能な空間に立ち入るといった選択はしているが、そこに存在する他者と個人的な関係を結ぶことは本人の自律的な決定に委ねられている。公的な領域において、一般的な視線は緩く、自分に特別な注意が向けられることなく匿名のままにいられた状態への期待を有している。匿名性への期待を含むものとしてプライバシー概念を捉えると、使用目的、使用方法（カメラの可視性と画像データの利用期間）に全く制限のないビデオによる監視はプライバシーの侵害として許されないのだというものもある。

これに対しては、「プライバシーが侵害されたか否かは、問題の情報が個人の私的な情報か否かと同時に、問題となった具体的状況で、本人がどの範囲での流通（あるいは非流通）を合理的に期待するかにも依存する」⁽²⁸⁾との見解があるほか、下級審にも、公共空間においてプライバシーは縮減し、プライバシーの利益は極めて制約されざるを得ないが、公共の場所において一切のプライバシーの利益を放棄しているとみなすこともできず、監視の態様、程度の如何によってはなおプライバシーの利益を侵害するおそれがあるとするものがある⁽²⁹⁾。また、いわゆる N システム（自動車ナンバー自動読取システム）に関する損害賠償請求事件に関してではあるが、「憲法第 13 条は、…国民が公権力によってみだりに自己の私生活に関する情報を収集・管理されない自由を保障するものと解される」が、「この自由も無制限のものではなく、公権力が正当な目的のために相当とされる範囲において相当な方法で個人の私生活上の情報を収集し、適切に管理する限りにおいては、その自由が制

約を受け、国民にその受忍を強いても、憲法に違反しないとされる場合があると解すべきである」との整理を示しているものもある⁽³⁰⁾。

3 表現の自由

表現の自由の侵害であるとする主張は、以下の論を展開する⁽³¹⁾。公園・道路のような公共の場所は人々のコミュニケーションの場としての貴重な空間であり、終始監視し、威圧的效果を及ぼすことは、表現行為を萎縮させる。顔が特定されていないとしても、特定されているのではないかという疑心暗鬼を生む以上、表現の自由の侵害を生ずる。公園等での行為は第三者に見られることを予定はしているが、コミュニケーションの成り立たないカメラに見られてよいということにはならない。監視カメラの設置目的が、表現行為の規制ではなく犯罪の早期発見であるとの反論もあるが、しかし、実際の目的が不明で警察内部で目的外利用される危険性があり、警察内部の規制制度の存在も不明で、市民が使用目的を知るすべがないだけに萎縮効果は極めて大きい⁽³²⁾。カメラは警察官の防犯パトロールの代用であるから表現の自由の侵害ではないとの反論もあるが、24 時間一定地点に警察官を配置することは犯罪発生 of 予断に基づく捜査であり、犯罪発生率が他の地域より高いということは、犯罪発生 of 具体的危険ではなく抽象的危険の度合いが大きいというに過ぎず常時捜査体制を敷く根拠にはならないし、警察官の肉眼の確認に比べ、記録の容易なカメラについては、目的外利用の危険度が全く異なり、活動内容・権限の範囲のチェックが不可能でもある。

(27) 高橋 前掲注(16), pp.83-86.

(28) 長谷部恭男『憲法（第 4 版）』新世社, 2008, p.160.

(29) 前掲注(23), pp.132-133. 参照

(30) 東京高等裁判所平成 21 年 1 月 29 日判決（『判例タイムズ』1295 号, 2009.7.1, p.197.）

(31) 棟居「監視カメラの憲法問題」前掲注(22), pp.392, 402-408. なお、同「公共空間とプライバシー」前掲注(26), p.200. は、「公権力によってどのような分析がなされるかもしれないなかで、人は自由なコミュニケーションを行うことをためらうのが経験則である（萎縮効果）」とする。

これに対し、カメラの存在が外部に表示されていない場合には萎縮効果は大きい、効果の存在の立証はかなり困難であるとするもの⁽³³⁾や、公共の場所を利用・通過することが表現の自由とは直接的には結びつかないとの指摘⁽³⁴⁾もある。

Ⅲ 防犯カメラの是非

防犯カメラの是非をめぐる議論は、自由と安全の調整にかかわる議論であるが、公的部門、特に警察組織・警察活動を管理・規制する必要性の認識も議論に影響していると考えられる⁽³⁵⁾。

1 反対論

監視（防犯）カメラ設置に反対する主張の理念的立場を示すのは、次のようなコメントである。「市民がその行動や生活につき公権力等による監視・統制に系統的、日常的に曝される社会」としての監視社会の典型的、代表的な装置として監視カメラを捉え、監視社会に対抗するために必要なことは、「プライバシー、表現の自由を始めとする市民的自由、基本的人権などの市民的法理の観点から原理的な批判を提起し、毅然として対峙し続けることである」⁽³⁶⁾。

反対論の理由は、日本弁護士連合会による平成19年の人権擁護大会宣言⁽³⁷⁾が包括的に示している。この宣言は、テロ、犯罪対策を理由とした国による個人情報統合・利用の厳格な

(32) 前掲注(23), p.133. は、公共の場所とはいえ、人の属性・生活・活動に関わる特殊な意味合いを持つ場所の状況のことさらな監視、相当多数のカメラによる生活領域の広範囲の継続的仔細な監視は、プライバシーを侵害するおそれがあり、また、このような監視の対象となるかもしれないとの不安を与えること自体によって行動等を萎縮させ、思想の自由、表現の自由その他の憲法の保障する権利を享受することを事実上困難にする懸念の生ずることも否定できない、との判断を示す。この判断を「公権力の監視による一特に政治的・運動論的な文脈で一行動抑制を受けない権利」と捉えたものと評価し、プライバシー権が個人の精神活動に関わる自由を裏から補強する点に意味があるとして、その侵害の認定は精神活動、他者との交流・コミュニケーションを通じた活動への悪影響がどの程度生じるかの観点で行うとの主張もある（西原博史編『監視カメラとプライバシー』成文堂, 2009, pp.85-86.（西原博史執筆））。

(33) 大沢秀介「監視カメラに関する憲法上の一考察」『警察学論集』60巻8号, 2007.8, p.65.

(34) 亀井源太郎「防犯カメラ設置・使用の法律問題—刑事法の視点から」『東京都立大学法学会雑誌』43巻2号, 2003.1, p.143. の注(31)参照

(35) 警察をめぐる議論においては警察を敵視する議論が出てくること、神々の論争で建設的な議論、妥協点を見出すことが非常に難しい面があるとの指摘もある（櫻井敬子発言「警察行政法」『法学教室』325号, 2007.10, p.88.）。鹿野 前掲注(25), p.100. は、撮影に対して厳しい立場の中には、捜査機関による目的外使用の危険性を危惧するものがあると思われるが、これは事後的な保管、廃棄方法の問題であり、これが捜査目的による撮影の場面での適法性にどのような意味で影響するのかという点から検討すべきとする。これに対し、警察組織、警察の情報収集への不信を表すものとしては、例えば、棟居『憲法フィールドノート』前掲注(22), p.45. は、「権力を信用しないことが立憲主義の第一歩」との立場から、「一般市民の思想調査などに濫用されない保証が必要」と主張する。白藤博行「リスク社会下の警察行政」『ジュリスト』1356号, 2008.5.1・15, p.83. は、「安全の中の自由」論に内在する基本問題は、危険、リスクの防除を急ぐあまり、時として国民の自由を過度に侵害する危険やリスクを警察自身が引き起こすところにあるとし、予防的警察権限の拡大を志向する積極警察行政論を警戒し、同「『安全の中の自由』論と警察行政法」『公法研究』69号, 2007, p.66. は超市民的（国家的）特権的安全に与しやすい警察権力の特殊性を指摘する。藤田宙靖「21世紀の社会の安全と警察活動」『警察政策』4巻1号, 2002, pp.10-11. は、警察組織に対する潜在的な恐怖心・警戒心があること、時の政治権力と警察力との結合に対する不信感・警戒心の制度的表現の一つが公安委員会制度であること、こうしたことから警察官の一般的な権限規定が創設されず、個別法により逐次整備されてきていることを指摘する。

(36) 田島泰彦「『監視社会』と市民的自由—その批判的考察」『法律時報』75巻12号, 2003.11, pp.30, 33.

(37) 「人権保障を通じて自由で安全な社会の実現を求める宣言」(2007年11月2日)日本弁護士連合会 HP <http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/hr_res/2007_1.html>

規制、警察が市民の生活、思想を監視するために個人情報を利用することの防止、個人情報に関する第三者機関の設立、警察が市民生活に入り込み、情報を得、市民の行動を相互監視することを促すような行動を行うことの規制等を提言している。その根底にある認識は、①テロや犯罪の防止のためであるとして、市民すべてを監視の対象としながら具体的な法益侵害の危険性が生じる前段階で摘発し、社会から排除する方策が設けられつつある。このため、政府に批判的な言動をするだけでも、監視、規制、捜査の対象となり、外国人については国外退去を命令されるのではないかと危惧をも生じさせ、そのことが市民の表現の自由、思想良心の自由を萎縮させることとなる危険が高まっている。②警察による車両の位置情報の把握、住基ネットによる個人情報の統合利用、外国人の指紋・顔・在留等の情報の統合化、銀行等における情報などの国への集積によって、市民の生活状況が国により詳細に把握される可能性が高まっている。市民の生活情報、思想傾向などのデリケートな自己情報が知らないうちに警察などの国の機関に集積、名寄せされ、市民の行動、思想などが容易に把握されるという監視社会化が進む可能性が生じている。③個人情報保護法制においては、行政機関が取得した情報の保存期間、個人ごとの情報の分析に対する規制が存在しないことから、個人のプライバシー権、自己情報コントロール権が侵害されるおそれが強まっている。④強制力の行使に結びつく警察については、権限が濫用される危険性を孕んでいるほか、警察主導による市民相互の監視が進むことは、外国人、困難を抱える人々に対する社会の差別、偏見を助長し、社会の分裂を引き起こし市民が共生する社会の形成を妨げる結果となるおそれ

がある、というものである。反対する立場からは、このほかの理由として、監視カメラが市民の正当な活動を監視する目的にも容易に転用可能であり、歯止めが事実上なされていないこと、カメラは低所得層等を監視するものであり、街頭犯罪対策と理解するとしても、犯罪の原因を個人に還元しており、社会経済の制度的な原因・矛盾を放置する場合にはカメラは効果をもたらさないことが挙げられている⁽³⁸⁾。

2 容認論

他方、国民の安全の確保の要請が憲法上認められ、安全の確保・維持は国家が行わなければならない責務と捉える立場から、自由と安全の調整（相対立する利益のバランスをとり、両者をできる限り実現する）を考え、具体的危険のない段階での事前の措置、国家権力の行使の統制を検討する議論がある⁽³⁹⁾。この立場を強調すると、例えば、犯罪発生の危険の高い道路、公園に防犯カメラを設置することに対する反論として「監視社会の到来」、「プライバシーの侵害」が根拠とされることに対して、「公共の場所、そもそも衆人環視の空間にカメラがあることが許されないという主張はどうにも説得力に欠ける」とし、「防犯カメラを必要な場所に設置することは、平穏な市民生活を『侵害』するのではなく、『守る』ものである。『犯罪にあわない権利』を有する国民が安全な住環境を求めるのは当然であり、それを守るのは国や自治体の責務である」という主張にもなる。なお、この主張の背後には、国民が警察に第一に望むのは犯罪の未然防止であって、凶悪犯を検挙して、犯人の生育歴や動機を解明することではない、との考えもある⁽⁴⁰⁾。

また、警察実務家の中には、公的空間ないし

(38) 小倉利丸「監視カメラと街頭犯罪のポリテイクス—ターゲットにされる低所得層とエスニック・マイノリティ」小倉利丸編『路上に自由を一監視カメラ徹底批判』インパクト出版会, 2003, pp.4-47. 参照

(39) 土井真一「憲法と安全—新たな行動計画の検討にあたって」『警察学論集』62巻11号, 2009.11, pp.132-142. 調整して両立させるには、新たな技術の開発、国家活動のチェックシステム（議会による民主的統制、司法による裁判的統制、行政内部の第三者機関の設置など）という工夫、コストがかかる、とする。

取引関係の場面では、プライバシー保護は元々限界があり、プライバシーとセキュリティとの両立を求めるのは身勝手な要望であるとし、犯罪の予防のためには、個人情報の収集と保管が相当の程度で認められるべきもので、犯罪関連行動に関しては匿名性が享受できない制度を整備することが求められ、「現実の犯罪予防の必要性を踏まえる限り、そのような（筆者注：プライバシー等の保護の必要性を主張し、監視社会として批判する）見解は国民の支持を得られるものではない。匿名性が高いほど、逆に監視の必要性が高まるのである。様々な手法による秘匿性の減退について、その利益と被侵害利益を明らかにし、統制方法も視野に入れた上での、冷静な検討が求められよう。」との主張がある。近年、ネットや携帯電話のような外部から視認できない手段によるコミュニケーションが可能となったことから、質的に異なった匿名化が進展しており、犯罪予防の重大な脅威となり、これに対処するには、警察も含めた様々な社会的存在が情報を収集・保管することが必要になるとの認識が根底にある⁽⁴¹⁾。

安全確保を重視しつつ、プライバシーを侵害する性格を有することを考慮して設置等の要件を提示する中で、犯罪対策としての合理性を指摘する意見がある。前田雅英教授は、平成 15

年当時、「日本の現在の犯罪状況を踏まえれば、防犯カメラの導入は必須である」し、「犯罪被害の未然防止と犯罪の予防、検挙率の向上を図り、人々が安心して暮らし、安全に歩けるまちづくりを目指すためには、防犯カメラの導入が合理的だ」、「警察官の増員は望めない状況にあり、このような現状に適切に対応するために、新しい機器を用いた業務の効率化、犯罪抑止、捜査支援は、最も合理性のある対応」であると主張している⁽⁴²⁾。警察実務家の中には、裁判員裁判導入に伴う一層の客観的立証の要請と捜査の業務負担の増加（量としての犯罪の増加、質としての増加する外国人犯罪捜査と捜査の緻密化への対応）という状況に対して、ビデオカメラの捜査への活用が図られ、画像を捜査に活用する環境が整えられることが、負担を軽減し、捜査の迅速化・効率化に資するものと捉える者⁽⁴³⁾がいる。

さらに、現代社会における刑罰の機能を考慮する観点から、刑法学者の中には以下のような主張をする者⁽⁴⁴⁾もいる。すなわち、犯罪化、重罰化の傾向を見せる社会の意識、構造の変化に関して、重罰化によって、峻厳な刑により人々を犯罪から遠ざけ、犯罪者を敵とみなし排除する発想が支配する社会に近づき、不毛で救いようがないものへと変容するおそれがあり、それ

(40) 後藤啓二『日本の治安』（新潮新書 321）新潮社、2009、pp.148-149、159。同氏は、元警察官僚である。

(41) 田村正博「犯罪予防のための警察行政法の課題」渥美東洋編『犯罪予防の法理』成文堂、2008、pp.115-117。なお、同氏は、警察への危惧感が存在していることを認め、その払拭方法として、都道府県公安委員会の適切な権限行使、国民への説明、公安委員会の附属機関等の活用を示唆する（同、pp.122-123.）。

(42) 前田 前掲注(9)、pp.504-507。

(43) 高木勇人「ビデオカメラ画像の犯罪捜査への活用の在り方について」『警察学論集』62巻1号、2009.1、pp.71-73、97。

(44) 井田良『変革の時代における理論刑法学』慶應義塾大学出版会、2007、pp.22-23。参照。同教授は、①刑罰消極主義（刑罰権の発動を必要悪とし、その範囲を可能な限り狭くしようとする）であれば市民に対して安全保護を自己負担させる結果となる（富める者は警備業者の助けを借りて自己防衛をはかり、貧しい者は犯罪のリスクにさらされることとなる）。②刑法の補充性を強調すれば、市民的安全の保護を他の法領域の管轄に追いやることになり、実際上保護を求める市民への協力を拒むこととなる。③刑罰効果の証明がないことを理由に刑罰を差し控えるべきとする場合、効果が明らかでないという不確かさから生ずるリスクが保護を求める市民に転嫁されることになるとも指摘している（同、pp.21-22.）。なお、事前規制型システムと事後制裁型システムのいずれがコストを要するかは分野によるが、犯罪予防を目的とする行政分野は、事前規制がより効率的に達成することが多い分野であるとする議論もある（倉田潤「事後制裁型社会と治安」安藤忠夫ほか編『警察の進路』東京法令出版、2008、p.112。の注(1)参照）。

を阻むことが刑法学の任務であるとする立場から、事前的予防は、事後的処罰と比べて、犯罪防止の有効性がより高く、コストがよりかかり、より広範囲の人々の自由、権利を広く薄く侵害・制約する度合いがより大きい。しかし、事前の対策にコストを配分し、権利利益の侵害を犯罪抑止のための社会構成員の自己犠牲と捉えることが認められれば、事後的処罰にこれ以上の負担をかけることはない。その例として、警察が設置する防犯カメラによる広く薄い人への制約と引き換えに、検挙された窃盗犯人に対するより寛大な処罰が得られるのであれば、それがベターな選択肢と考えられる可能性がある、という。

IV 防犯カメラに関する規制

公的部門が行政活動を推進し、その過程で私生活に干渉する場合、プライバシーにかかわるとき、情報コントロール権にかかわるときについては、侵害留保が妥当するものとして擁護されるに値するのではないかという問題関心は存在する⁽⁴⁵⁾。また、公共空間に防犯カメラを設置する民間部門に対する規制をどう捉えるかという問題もある。

1 警察が設置運用する場合等

平成21年3月末現在、犯罪予防と犯罪発生時の迅速・的確な対応の目的をもって10都府県警察が363台の街頭防犯カメラを整備してい

るとされ⁽⁴⁶⁾、警察における運用の実態については、「警察の責務達成上の必要性の観点から行われるが、…個人のみだりに写されない自由との関係から、犯罪発生の高い蓋然性がある場所に、設置する旨を明示し、得られたデータの保存と利用を厳格に限定する扱いがなされている」⁽⁴⁷⁾と総括されている。例えば、警視庁が設置した街頭防犯カメラについては、その設置要件等は、東京都公安委員会規程⁽⁴⁸⁾が規制しており、目的を犯罪予防と被害の未然防止とし、設置箇所については犯罪の発生する蓋然性が極めて高い繁華街等とし、設置場所の明示を義務付け、データの活用を警察の職務遂行に限るとともに、活用した場合の報告と運用状況の公表を義務付けている。以下、論点を検討する。

(1) 設置要件等

設置要件等についてどう考えるのか。下級審判決ではあるが、警察署が情報活動の一環としてテレビカメラを公道等に向けて監視することがプライバシーの利益を侵害するかどうかの判断に際して、カメラの設置使用の許容要件に関する議論の基礎となる判断枠組みを提供したものがあ。これは、①目的が正当であること、②客観的かつ具体的な必要性があること、③設置状況が妥当であること、④設置及び利用による効果があること、⑤使用方法が妥当であることを示していた⁽⁴⁹⁾。

その後、録画も含めたカメラの使用に関して、ある論者⁽⁵⁰⁾は、①限界は、保護されるべ

(45) 小早川光郎『行政法 上』弘文堂、1999、pp.140-141。参照

(46) 『警察白書』平成21年版、p.95。

(47) 田村正博『現場警察官権限解説 上巻（第二版）』立花書房、2009、p.105。

(48) 「街頭防犯カメラに関する規程」（平成14年東京都公安委員会規程第1号）警視庁HP（http://www.keishicho.metro.tokyo.jp/sikumi/kunrei/seian_pdf/seisou/001.pdf）性格としては国民の権利義務にかかわる法規命令ではなく行政規則であり、都警察の管理に係る事務についての規範であると考えられるが、警察法施行令第13条第2項が予定している「規則」ではなく「規程」によっている。

(49) 前掲注(23)、p.128。

(50) 亀井 前掲注(34)、pp.134-139。この説は、カメラが補充的な手段であること、緊急性により使用を絞っていることから、プライバシー侵害が大きいと判断していると考えられる。前田 前掲注(9)、p.512。は、警察が設置するカメラを念頭に置いた結果、衡量される利益として立証の利益等の刑事司法手続上の利益が重視されていると指摘する。

き権利利益の大きさの観点と干渉の大きさの観点から、警察比例の原則に留意して画されるべきこと、②設置・使用の根拠は、警察法第2条第1項の規定であること⁽⁵¹⁾、③カメラの設置・使用により干渉される権利利益がプライバシーの権利利益であることの重要性から、その限度は、保護されるべきプライバシーの権利利益が当該状況でどの程度大きいのか、干渉の大きさはどの程度かを中心に判断されるべきであること、④具体的には、a 目的の正当性（特段の理由なき特定個人の追跡的監視など不当な目的の使用を排除する）、b 犯罪の行われる高度の蓋然性、c 高度の必要性・緊急性（単に予防に必要であることでは足りず、カメラなしには予防が不可能とまでは言えないが、相当困難になるといった厳格さが要求される）、d 設置・使用方法の妥当性（犯罪を捜査機関が認知するのに通常必要とされる期間の保管と期間を超えた録画の消去など）の四要件の充足が必要である、と枠組みを示している。また、別の論者⁽⁵²⁾は、設置主体等によっては衡量する利益のウェートの置き方が異なってくるとして、具体的に、①目的の正当性（覗き行為、脅迫目的での情報収集を排除し、証拠保全、犯罪抑止などを想定する）、②設置の客観的具体的必要性（犯罪発生的一定程度以上の蓋然性に加え、経験的に犯罪抑止に通じることが必要である）、③設置状況の適格性（台数、性能、アングル等が不当にプライバシーの侵害にならないこと。犯罪抑止目的の場合には、設置していることの明示が必要である）、④情報の使用方法の相当性（防犯の観点からデータの保存は許容されるが、防犯に必要な合理的な保存期間が定められ、期間終了後の確実な消去

が必要である）を挙げている。

これらの整理は、比例原則（措置・手段が目的達成のために必要最小限度にとどまること、達成される利益と措置により失われる利益が均衡していること）の考え方に基づくものといえることができる。また、防犯カメラにより撮影・録画される画像が特定の個人を識別することができる情報であることから、情報の取得、利用、廃棄に至るまで個人情報保護法制が採っている原則（目的による拘束、必要最小限原則（比例原則）、安全性の確保、透明性の確保等）を適用することが個人の権利利益の保護にとり有効であり、望ましいと考えられる。警察以外の公的部門が犯罪予防等を目的として設置運用する場合、例えば、国会、税関等の行政組織、地方公共団体等が施設管理、訪問者等の安全確保、犯罪の抑止、事故防止、防災等を目的としてカメラを設置運用する場合にも、その要件を比例原則等の考え方に基づく上述の防犯カメラの設置運用要件と基本的には同様に構成することが合理的であると考えられる⁽⁵³⁾。

(2) 犯罪発生時の蓋然性

公的部門が犯罪予防を目的にカメラを設置運用する場合、どの程度の犯罪発生時の蓋然性・危険を要件とするのかという論点がある。犯罪予防の手法としてカメラの使用が選択されるとき、その使用が権力的作用ではないにしても基本的人権に対する行政の干渉であるとするならば、必要最小限度の干渉であることが求められる。その干渉を制約する要件の一つが、犯罪発生時の具体的おそれであるのか、抽象的なおそれ

(51) 犯罪の捜査のための情報収集ではあるが、前掲注(30)の判決は、Nシステムについて、警察法第2条第1項の規定により、強制力を伴わない限り犯罪捜査に必要な諸活動を行うことが許されており、公道上で何人でも確認し得る車両データを収集し、利用することは適法に行い得るとしている。これは同項の「犯罪の予防」にも当てはまると考えられる。

(52) 前田 前掲注(9), pp.511-514.

(53) 警備目的が主である場合、例えば、衆議院における監視カメラを例に取ると、その設置目的は、院内への不法侵入者の排除、セキュリティの確保、警備の勤務負担の軽減が挙げられ、録画はなされるが1週間経過すると自動的に上書き消去されると説明されている（谷福丸衆議院事務総長（当時）及び井上茂男衆議院警務部長（当時）答弁 第156回国会衆議院法務委員会議録第32号 平成15年7月16日 pp.2-4. 参照）。

であるのか、犯罪発生リスクがあるということだけで足りるのかが問題となるが、具体的に数値化し線引きを行う基準の策定は困難であると考えられる。例えば、犯罪発生の高度の蓋然性を要件とするとき、他の住宅地域等と比較して犯罪が多発している繁華街等の一部区域について、どの程度多発しているのであれば身体犯、財産犯を予防するためにカメラを設置することが認められるのかどうか、他方、テロ行為を未然防圧するという意味の犯罪予防目的で空港、駅等で防犯カメラを用いることや、学校周辺、通学路等の一定の場所では児童に関わる犯行をさせないという犯罪予防目的による設置は要件を充足するのかどうかという問題である。

警察の責務として「犯罪の予防」を規定する警察法第2条第1項は、犯罪の予防のための活動に関する要件を規定してはならず、犯罪発生の高度の蓋然性を前提とした予防活動だけでなく広く犯罪の抑止を意味するものとして実務は運営されていると考えられる⁽⁵⁴⁾。

これについて、考え方の整理として、「犯罪の未然防止、危険の現在化の事前の抑止が目的ですから、事情は千差万別であり、およそまだ具体的な危険が生じているとは言えないような状態から、ほとんど犯罪被害が確実視されるような段階まで、同じ危険と言ってもその具体化の程度において幾つかの段階があるということを前提に議論」しなければならず、①危険発生の高度の蓋然性の程度、②危険によって侵害される法益（被侵害法益）の重大さの程度、③規制対象となる責任を発生した者、第三者たる市民の被規制法益の侵害の程度を考慮して、警察の介入要件を検討すべきであるとの主張がある⁽⁵⁵⁾。その考え方の一適用例と思われるものに、国民の間では圧倒的多数が防犯カメラに賛成していることを踏まえ、「公的空間に関しては、設置箇所の限定ではなく、撮影録画の表示（関係者の保護に支障がある場合を除く）、使用目的の限定、期間経過後の消去など、個人情報保護の考え方に立った措置で足りる」とする見解がある⁽⁵⁶⁾。

54) 警察制度研究会編『警察法解説（全訂版）』東京法令出版、2004、pp.54-55。参照。なお、警察の行う警備情報収集活動について、犯罪又は公安を害する事態を未然に防止する手段と位置付けられており、手段を講ずることは警察官の職務であり、事態が具体的に発生するおそれのない平素の場合でも発生可能性がある限り、準備することは警察の職責上当然であり、下級審でも認められているが、基本的人権に重大なかわりを有することから、何らかの犯罪等の発生の可能性が客観的に認められることが必要である、との主張がある（城正憲「情報収集活動」石川達紘編『刑事裁判実務大系 10 警察』青林書院、1993、pp.506-509。参照）。

55) 磯部力「犯罪予防の法理—行政法の視点から」『警察学論集』60巻8号、2007.8、pp.79-80。ドイツにおいては、「組織犯罪、テロ、ハイジャックに代表されるような、事後的にはもはや修復不可能な重大な損害をもたらす犯罪を未然に防止するため、警察に、具体的危険が発生する前に規制権限を用いることを認めている」とされ、公共の場所におけるビデオ監視のように「情報を用いた事前配慮」、危険が発生する前段階において予め情報を計画的に収集・分析することによって犯罪抑止に役立てる行為も危険防御の有効な手段として注目されている、とされる（米田雅宏「現代国家における警察法理論の可能性（一）危険防御の規範構造の研究・序説」『法學』70巻1号、2006.4、p.35。参照）。一方で、徳本広孝「網目スクリーン捜査の法的統制」渥美東洋編『犯罪予防の法理』成文堂、2008、pp.291-303。によれば、テロ・犯罪の予防対策として、網目スクリーン捜査（公的・私的組織からデータを収集した上で、コンピュータを用いて犯罪に関連する基準を満たす人物を篩にかけて選び出し、さらに選び出された人物のデータを警察の保有するデータ等と照合することにより、後続措置の対象となるべき人物を抽出する手法）が採られている。この手法は侵害的な性質（他の情報と結合して人格の洞察が可能となる、さらなる措置のリスクを負う、公表されると烙印効果により差別を受けるリスクが高まる等）を備えると認められ、捜査は具体的危険が存在することを要件とすることとされている。なお、当該捜査は、危険が具体化する前に実施する必要があることから、具体的危険を要件とすると実効性を失うとの指摘もあるとされる。裁判所の考え方について、裁判所が具体的危険を要求するのは、国民が権利自由の制限される状況と根拠を事前に把握できるようにすること、事後的に活動の適法性を審査できるように明確な基準を設定することにかかわり、法治主義的統制を確保するためであったとされる（島田茂「ドイツ警察法における犯罪予防の目的と危険概念の関係」『甲南法学』49巻3・4号、2009.3、pp.33, 45。参照）。

これに対し、個人の自由をできるだけ保障するために具体的な危険がなければ警察活動を認めるべきではない（具体的な危険にはそれについて責任を有する者も明らかであり、人権侵害の可能性は低く押さえることができる）とのアプローチがあり、「警察法領域における『リスク・危険に対する予めの配慮』には、『何の責任のない者』を『潜在的犯罪者・侵害者』と決め付けてしまい、可能であれば、彼らを『同化』し、最悪の場合は『排除』する危険がいつも付きまとうゆえに、慎重な法理論の検討が不可欠である」との主張もある⁽⁵⁷⁾。

(3) 録画

録画はどのような場合に許されるのかという問題がある。下級審判決には、犯罪予防の段階では、一般に公共の安全を害するおそれも比較的小さく、録画する必要性も少なく、無限定に録画を許すとみだりに容貌等を撮影されない自由が保障される趣旨を没却するから、特段の事情のない限り犯罪予防目的での録画は許されないとの整理をするものもある⁽⁵⁸⁾。

これに対して、「犯罪が生じた場合に、それが確実に検挙され訴追されることによって、犯罪を抑止する効果が高まるから」、「データの保存は、防犯の観点から不可欠であろう」とし、犯罪を捜査機関が認知するまでの一定期間の保存とその後の消去を要件として、録画を認める見解もある⁽⁵⁹⁾。

(4) データの内部利用

撮影・録画によって得られたデータを例えば他の情報収集活動等に用いる目的外利用に対する懸念が指摘されている。

(i) 警察組織の保有する情報は多種多様である。犯罪情報、警備情報、取調べ等により得られた情報、交通事故捜査に関わる情報、交通取締・点数に関する情報、警察安全相談に関する情報、職務質問に関する情報、110番通報に関する情報、巡回連絡に関する情報、遺失物に関する情報、所管法令に基づく許認可等に関わる情報（犯罪被害者等給付金の支給等に関する法律、古物営業法、質屋営業法、警備業法、探偵業の業務の適正化に関する法律、ストーカー行為等の規制等に関する法律、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律、銃砲刀剣類所持等取締法、火薬類取締法、インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律、暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律、道路交通法、自動車運転代行業の業務の適正化に関する法律、自動車の保管場所の確保等に関する法律などがある）等がある。このほか、車両の移動に関してはいわゆる N システム、AVI システム（旅行時間計測提供システム）、オービス（自動速度監視システム）による情報がある。

(ii) これらに係る事務の処理・管理を効率化するため、仮に、コンピュータを用いたオンラインデータ処理システムが構築され、データファイル間のオンライン照会が行われるならば、データの総合化は容易に可能であると考えられる。オンライン結合・データ照会に関しては、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律の制定時、衆議院及び参議院の委員会において保有個人情報の目的外の利用及び提供が所定の要件に該当するか否かの判断は慎重かつ客観的に行うよう留意すること

⁽⁵⁶⁾ 田村正博「犯罪統御の手法」田口守一ほか編『犯罪の多角的検討—渥美東洋先生古稀記念』有斐閣, 2006, p.334. の注(31)

⁽⁵⁷⁾ 白藤「『安全の中の自由』論と警察行政法」前掲注(35), pp.66-67.

⁽⁵⁸⁾ 前掲注(23), p.132.

⁽⁵⁹⁾ 亀井 前掲注(34), pp.137-138.

について附帯決議⁽⁶⁰⁾がなされ、制度の濫用への懸念が表されているが、他方、「他の機関とのオンライン結合は、個人情報保護という観点から危険を増大させる面があるのは確かであるが、行政情報化による便益はネットワーク化によりもたらせる面が大きいので、有益な行政事務の遂行のために必要である場合、十分な保護措置を講じた上でのオンライン結合は肯定する大きな流れができつつある」⁽⁶¹⁾との指摘もある。

(iii) 都道府県警察内における個人情報の取扱いに関しては、当該都道府県の個人情報の保護に関する条例により規律される。①まず、個人情報を取り扱う事務の目的を超えた当該個人情報の行政機関内における利用を認めるのは、国民負担の軽減、行政効率の増大、本人又は公共の利益の増進につながる場合には、被侵害利益と便益を比較して一定の例外を認めることに合理性があるからとされる⁽⁶²⁾。②条例による規律であることから、目的外利用・提供の要件は都道府県により異なる。例えば、東京都個人情報の保護に関する条例（平成22年条例第113号）第10条第2項の規定は、同一実施機関内で利用する場合又は他の実施機関に提供する場合で、事務に必要な限度で利用し、かつ、利用することに相当な理由があると認められるとき（第6号）に目的外利用・提供が可能であるとするのに対し、大阪府個人情報保護条例（平成8年条例第2号）第8条第1項の規定は、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締りその他の公共安全と秩序の維持を目的としての同一の実施機関内の利用又は他の実施機関への提供は、利用

又は提供に相当の理由があると認められるとき（第6号及び第7号）に可能であるとし、さらに兵庫県個人情報の保護に関する条例（平成8年条例第24号）第7条の規定は、実施機関内の目的外利用又は当該実施機関以外のものへの提供は、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締りその他の公共安全と秩序の維持を目的とするとき（第4号）に可能であるとする。条例上、都道府県警察については実施機関が公安委員会と警察本部長の二者があり、その規定振りを比較して言えば、都条例については、事務の遂行のために目的外利用することができる点で広いと言えようが、実施機関内の目的外利用においてと同様に公安委員会と警視総監の間での情報の提供についても相当の理由があるときという制約がある。兵庫県条例については、公安委員会と県警察を含めた広義の県警察の内部での情報の目的外利用・提供は、警察の責務を遂行する限り制約がない—他方、例えば監察のための調査事務が第4号の事務（警察の責務）に含まれ得るかという論点はある—と認められるが、大阪府条例は警察の責務を遂行するために必要であれば利用・提供を許すが、相当の理由の要件により絞りをかけている。⁽⁶³⁾

(iv) 個人情報の目的外利用の適正の確保を含む個人情報の収集・管理に係る統制をどのように行うかが論点となる。規範として全都道府県警察の情報処理を規律するものを提示する方法、組織的な統制を強化する方法が考えられる。後者については、統制組織の態様（内部統制によるのか、第三者機関による外部統制によるのか（特に秘匿性の高い情報に関わる場合、

(60) 第156回国会衆議院個人情報保護に関する特別委員会議録第11号 平成15年4月25日 p.17. 及び第156回国会参議院個人情報保護に関する特別委員会会議録第9号 平成15年5月21日 p.22.

(61) 宇賀克也「個人情報保護条例の制定・改正の課題」『自治研究』80巻1号, 2004.1, p.27. 同氏は、地方公共団体における状況について、2008年時点で、「電子自治体の推進のためのネットワーク化は促進する一方、個人情報保護の観点から、オンライン結合制限を行う方式が定着したと見ることができる」とする（宇賀克也「個人情報保護条例の現状と課題」『ジュリスト』1367号, 2008.11.15, p.52.）。

(62) 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説（第3版）』有斐閣, 2009.4, p.262.

どのように苦情処理、点検を行うのかという問題はある))、利用状況の公表、議会への報告等説明責任の遂行の在り方についても論点となると考えられる。警察組織については、個人情報取扱いに限らず警察活動全般にわたり、民主的管理機関としての公安委員会の管理機能の発揮が論点となっていた⁽⁶⁴⁾。

- (v) なお、地方公務員法第34条の守秘義務(職員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。違反して秘密を漏らした者は1年以下の懲役又は3万円以下の罰金に処せられる。同法第60条第2号)の規定の適用に関する問題も指摘されている。守秘義務は法律上の義務であるから、個人情報保護条例に従って職務を遂行する場合も、法律による規制を遵守する必要はある。職員が上司の職務命令の下で個人情報を提供する場合、当該個人情報が職務上知り得た秘密に当たるときであっても、当該提供行為を社会

観念上是認し得ると構成するか、同等利益・優越的利益の保護(侵害性の低い代替手段が存在すること、利害の衡量を要件とする)と構成するかはともかく、違法性が阻却されることはあり得る⁽⁶⁵⁾。これに対して、「個人情報保護条例の例外規定により正当化されることになりそうである」が、「この概括条項は広すぎるので、これを根拠とすると、住民の知らない間に勝手に個人情報が流用されてしまう危険が大きい。…そのままこれを適用するのは賛成しがたい。少なくとも、この例外条項を活用したいときは、その旨事前に公示して、広く意見を聞くパブリックコメント制度を導入すべきである。そのうえで、個人情報審議会にかけて、その同意を得てとし、その結果も公表すべきである」との主張がある⁽⁶⁶⁾。実際、政令指定市における目的外利用の場合の概括条項の運用において、社会的相当性を確保するために第三者機関を関与させている例

(63) 警察本部は、法令上公安委員会の権限に属する事務(免許、許可等)について公安委員会を補佐する(警察法第47条第2項)過程で個人情報を収集し、保管することとなるが、その責任は公安委員会が有すると考えられる。よって、警察職員が警察の責務を遂行するために公安委員会管理の情報を利用することは、実施機関内部の利用とはならないと考えられる。また、治安水準が全国的に斉一に維持されていることが当該都道府県警察にとっても利益であることから都道府県警察が処理する事務のうちから目的外利用等の対象として警察の責務に係る事務を取り出すことが選択されたと考えられるが、相当の理由による縛りの要件の有無は検討の契機を設けるかどうかの違いが現れると考えられる。なお、東京都公安委員会の街頭防犯カメラに関する規程第5条(前掲注48)は、「データは、必要と認められる最小限度において、警察の職務遂行のため活用することができる」旨規定する。特定の個人を識別することができない等の理由から条例の射程外とされるのか、相当の理由が一律にあることを前提としているのか、いずれかであろう。

(64) 拙稿「道州制下における警察制度に関する論点」『レファレンス』696号, 2009.1, pp.15-19. <http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200901_696/069601.pdf> 参照。専門的な機関の設置の例としては、代用監獄として批判の対象であった警察の留置場について、刑事施設に対する刑事施設視察委員会との並びで留置施設視察委員会(その委員は公安委員会により任命され、留置施設を視察し、その運営に関して意見を述べる機関(刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律第20条及び第21条))が警察本部に設置されている例がある。

(65) 山口厚『刑法総論(第2版)』有斐閣, 2007, pp.104-106. 参照

(66) 阿部泰隆監修『やわらか頭の法戦略一統・政策法学講座』第一法規, 2006, p.38. なお、塩野宏『行政法I(第五版)』有斐閣, 2009, p.352. も、行政機関個人情報保護法第8条が内部利用することについて相当の理由があることを要件とすることに関してではあるが、「運用が恣意的に行われれば、法の終局目的に合致しないことになることに注意しなければならない。…『相当の理由』の判断は、当該行政機関の長の裁量に委ねられたものではなく、司法的統制が全面的に及ぶものと解すべきであろう」とする。「相当の理由」を要するのは、恣意的判断を許容するのではなく、「少なくとも社会通念上、客観的にみて合理的な理由のあることが求められる」からであり、「例外としてふさわしい理由であることが求められる」とされる(社団法人行政情報システム研究所編・総務省行政管理局監修『行政機関等個人情報保護法の解説』ぎょうせい, 2005, p.40.)。

はある⁽⁶⁷⁾。

(5) 法的規制の実施の要否

(i) カメラによる人権侵害に関する立法事実の認識如何によるが、監視カメラの権利侵害的性格を強調し、監視カメラの設置・運用について法による規制を行うべきであるとする議論が、以下のとおりある。

①今後の情勢判断として、常時、市民の行動データを警察又は警察と共同した自治体に集中し、自動的にチェックする体制が確立される可能性が高いとみて、監視カメラにより制約を受ける権利が肖像権・プライバシー権、表現の自由、適正手続を受ける権利であること、警察が政府批判をする市民を狙い打ちにしてビラ配りや政府への抗議行動等を検挙することは極めて容易になることを指摘し、法律による規制が必要であるとの主張⁽⁶⁸⁾

②肖像権、プライバシーというすぐれて重要な人権にかかわる事柄であるにもかかわらず、警察であれ、商店街などの民間であれ、明確な法的根拠に基づかず、また関係住民の十分な議論、合意手続も踏まず、更に濫用防止などの実効的な歯止め措置も用意することなく、「防犯」、「安全」の確保を理由に監視カメラが増殖していることが問題であるとする主張⁽⁶⁹⁾

③犯罪の多発等の情勢に対し、監視カメラの設置反対、プライバシー原理主義を主張するだけでは立ち行かなくなっているとして、監視カメラの乱設・自由な利用を規制し、個人の自由と尊厳を保護するため、設置・利用を市

民が監視できるルール・法システム作りを行うべきとする主張⁽⁷⁰⁾

(ii) 他方、自由と安全の調整という問題について、個々の争点ごとに国民に責任を負う形で明確な意思形成を行うという姿勢を政治が示すべきであるという立場からの論がある⁽⁷¹⁾。この論者は、国民にとり危険が多様化している現在、柔軟で多様な対応が確保される必要があるが、公共部門による安全の確保について、国民の安全・安心の要望に応えるからには、法律の形式により民主的統制を図ることが筋である。また、具体的危険の発生前のリスクの衡量を内容とすることとなるが、これは社会の在り方に関する基本的な価値判断であるから、国民の合意を形成していく上で国会の判断によることが望ましい、とする。

(iii) 規制する場合に公的部門が設置運用する防犯カメラのみを規制対象とするか否かも問題となる（後述2参照）。私人による設置運用については、一定の遵守事項を示し、不法行為法による解決に委ねることで足りるとの判断もあり得る。画像が外部に流出する不祥事が起きる危険性が「官」の防犯カメラよりも「民」の防犯カメラで高いとの認識から、設置の場所、方法、情報管理に関して官並みの法規、ガイドラインを整備する必要性を指摘する意見もある⁽⁷²⁾。なお、私人も実質的に同じことをする場合に公の機関の行為だけを規制するのは、資力がある者は便宜を受けることができるが、公の機関に頼らざるを得ないその他の

(67) 森幸二「個人情報保護条例における個人情報の保護と有効活用について」『地方自治職員研修』40巻2号、2007.2、pp.73-74.

(68) 武藤糾明「電子社会における監視カメラ問題」『自由と正義』60巻5号、2009.5、p.37.

(69) 田島 前掲注(36)、p.31.

(70) 石村耕治「監視カメラ社会化をどう考えるべきか—“市民が監視”できる法制づくりが急がれる」『法学セミナー』580号、2003.4、p.54；櫻井光政「監視カメラによる情報の収集・管理に潜む危険性」『都市問題』96巻12号、2005.12、p.28。も監視する者を監視する視点が重要とする。

(71) 土井 前掲注(39)、pp.138-139.

(72) 前田雅英「治安に効果、利用ルール明確に」『争論 監視カメラ社会』『朝日新聞』2010.4.16、p.17.

者には便宜を受けさせなくするものであることを直視しなければならないとの意見がある⁽⁷³⁾。

(iv) 法形式として、地方自治を尊重して条例による規制に委ねるかどうかという問題がある。規律内容によるが、プライバシー等の権利利益との調整が必要であり、また、少なくとも警察の活動を規律することを内容に含むことから、全国的に準則を設けることが必要と考えるのか、住民の意向に沿って地方公共団体が自己決定することに委ねるのか、である。

(v) なお、公的部門のすべてのケースを対象とした基準を策定できるのかどうかということについて、かつて、森山眞弓法務大臣（当時）は、「監視カメラの設置の是非につきましては、設置目的が正当であるかどうか、設置の必要が認められるかどうか、設置状況が妥当かそうでないかどうか、使用方法が相当かそうでないかなど、いろいろ判断する必要が個別にございまして、統一的な設置基準や運用のルールを設けるのは容易ではない」旨答弁している⁽⁷⁴⁾。使用態様が多様なため、遵守すべきルールを設定して実効性を担保することが困難であると認められる場合、個別の設置運用の判断の適正を確保するためにチェックリスト等を提示して誘導する方法もあり得る（後述 2(2)(iii)参照）。

2 民間部門が設置運用する場合

(1) 規制の対象範囲

先ず、法規による規制を検討する場合に規制の対象範囲をどのように考えるのかということがある。

個人が住宅等の私空間を対象にカメラを設置する場合を規律するかどうか、団体、企業がその事業所等における関係者、財産の安全等を図るためにカメラを設置する場合を規律するかどうかという問題がある。規律の実効性を図ることができるのか、取り扱う個人情報の量及び利用方法からみて他者の権利利益を害するおそれが少ないと見るかどうかなどにより判断されると考えられる。

(i) 私人がマンションの安全管理など、その場の安全を確保するために必要であるとの理由がある場合、必要かつ合理的な手段としてカメラをつけること自体に特に問題はないし、それが公道上の人の姿を写しても人格権侵害になるとは思われず、とする見解がある。⁽⁷⁵⁾

(ii) 銀行、商店等がその施設について防犯カメラを設置運用する場合をどう考えるべきであるかという問題については、施設の安全の確保は財産権のための自衛策であること、一般の客の安全の確保という民事責任の履行であること、客は撮影・録画に同意しているとみなされてもやむをえないことから、目的は合理的なものであり、手段である録画行為もそのための合理的な範囲に止まっているかぎり、肖像権の侵害にならないというべきである、との見方がある。⁽⁷⁶⁾

(73) 田村 前掲注(56), p.334. の注(32) ストーカー対策のためカメラの表示の省略など私人の使用態様と同一に扱う必要があると認める場合にその旨の例外扱いを法令に位置付けるかどうかの問題はある。

(74) 森山眞弓法務大臣（当時）答弁 第156回国会衆議院法務委員会議録第32号 平成15年7月16日 p.2.

(75) 長谷部恭男発言「共同討論 リスク論からリスク学へ」橋木俊詔ほか編『リスク学とは何か』岩波書店, 2007, p.46.

(76) 棟居快行「監視カメラとプライバシー」『映像情報メディア学会誌』57巻9号, 2003.9, p.1076. 銀行における来客の撮影は、①防犯目的、②過誤や不正を防止する目的、③金融機関の正確性・安全性を確保するためと来客は理解し、被写体となることを了承していると理解されること、④金融機関が公開の場所であること、記録が不当に長く保存されることなく、目的の範囲内での使用であることから、常時撮影・録画が許容されていると解されるとの理解もある（渡辺咲子『任意捜査の限界 101問（3訂第2版）』立花書房, 2009, pp.108-109.）。

名古屋高等裁判所⁽⁷⁷⁾は、コンビニ店に設置する防犯カメラによる撮影・録画の違法性の存否については、撮影・録画の目的の相当性、必要性、方法の相当性等を考慮して判断するのが相当とした。具体的には、目的に関しては万引き及び強盗等の犯罪並びに事故に対処することと認め、万引きは犯行後に判明することが少なくないため、録画して一定期間保管する必要性は否定できず、目的は相当で必要性があったと認めている。撮影方法の相当性についても、客の目に触れ得る場所への設置、特定客の追跡撮影をしないこと、カメラの存在の揭示、画像データの1週間での上書き消去を認定し、撮影方法及びテープの管理の相当性を認め、撮影・録画は違法ではないとしている。

(2) 犯罪発生の蓋然性等

商店会がアーケード街における犯罪予防、防災等を目的とする場合や、町内会が当該地区における犯罪予防を目的とする場合など公共空間そのものを対象とする場合について、カメラの設置に係る必要性の要件、特に犯罪発生の蓋然性等の要件をどう考えるべきかという論点がある。

(i) 一方には、警察の補完的監視システムをなすとの理由から、かつて犯罪捜査において要求された現行犯の場合、犯罪発生の高度の蓋然性がある場合という要件の下で撮影・録画が許容されるべきであるとして設置要件を限定的に捉えると思われる以下のような主張がある。

① 集合住宅、不特定多数のものが集まる建物に設置される監視カメラについて、犯罪捜査

に用いられることがあるという意味で、権力的な監視と無関係ではありえないこと、犯罪行為との認定が警察権力の活動により決定されると目されることもあること（集合住宅へのポスティングが検挙されることがあること）から、設置段階、犯罪捜査における理由に関して、その必要性、許容性の要件に関する厳格な基準が求められる、との主張⁽⁷⁸⁾

② 防犯カメラについては、明確な効果、法的根拠、プライバシー保護策もないとの評価の下、漠然とした「安心」感のためカメラの設置が進められるのは正常ではないとの立場から、生活安全条例でカメラの設置が奨励され警察が協力する場合については、公権力によるカメラの設置・撮影に準ずる要件とすべきとの主張⁽⁷⁹⁾

③ 要件を絞るべきとするのかどうか明らかではないが、地方公共団体、民間団体が警察と連携して防犯活動を行う状況について、これらの団体等は事実上警察の防犯機能の担い手となっていると評価し、その活動には法的正当化とコントロール可能性が確保されるべきであるとの意見⁽⁸⁰⁾

(ii) 「犯罪の発生しにくいまちづくり」を推進する立場からみると、客観的な基準の根拠を何に求めるかという問題があるほか、犯罪予防の必要性が存在しないと認定することは困難であり、費用に見合った効果を生じないときは別として、当該地域における犯罪発生の蓋然性の高低如何は、多数の人々が集まる場所等の安全をより一層確保するとの要請を拒否する根拠とはなり難いと思われる。地方公共団体の中には、防犯カメラを設置運用する区

(77) 名古屋高等裁判所平成17年3月30日判決（平成16年（ネ）第763号）LEX/DB インターネット TKC 法律情報サービス

(78) 安達光治「生活安全条例—「リスク」と「監視」の意義に関する一考察」『犯罪社会学研究』31号, 2006, pp.16-17.

(79) 「生活安全条例」研究会編『生活安全条例とは何か』現代人文社, 2005, p.41. (新屋達之執筆)

(80) 高橋明男「警察機能の分散・集中と地方公共団体・民間組織の役割—警察の法構造」『公法研究』70号, 2008, p.205. 法律により委託を可能とすること、比例原則、平等原則、個人の尊厳の保護という原則を準用することを指す。

域等における客観的必要性の高低に触れることなく、条例又は要綱等により、プライバシーの保護を図る観点からの規制事項・指導事項を定めるものがある。例えば、杉並区においては、条例により、一定の設置利用基準を策定させ、届出制により管理すること等によって区民等の権利利益を保護しようとする⁽⁸¹⁾。具体的な規制内容は、多数の者が来集する特定の場所における犯罪予防目的のカメラの設置使用を対象とすること、特定のものに対して一定の設置利用基準（設置目的、対象区域、管理責任者の指定、画像の保存方法・保存期間、画像の安全管理措置等）の策定・届出を義務付けること、管理責任者を設置すること、情報の漏洩防止、第三者提供の制限等の措置を図ること、違反に対する是正勧告と不服従の場合の公表、苦情の処理により実効性を図ること、条例の施行状況の公表により透明性を確保することとされている。また、横浜市においては、不特定多数の者が利用する施設・場所を対象に設置するカメラについて、同様の内容を定めるガイドラインにより対応している⁽⁸²⁾。

(iii) なお、英国においては、監視カメラに関して、1998年データ保護法の規定の遵守を確保するため、情報コミッショナー事務局（ICO）が「実施基準」（Code of Practice）⁽⁸³⁾を指針として策定している。これは、効果的な事務処理（責任者の設置、画像の管理・使用に関する処理要領の策定、点検等）、目的に沿ったカメラの選定と設置、画像データの管理・第三者提供、

データの本人開示、画像データの保管期間、カメラ作動の表示等を内容とするが、監視カメラの設置・使用の決定については、設置による効果は何か、他の解決方法があるのか、法を遵守する多くの個人にどのような影響を及ぼすか、を考慮して決定すべきとしている。

(3) データの第三者提供

ビデオテープ、画像データの警察その他の第三者への提供、管理についてガイドライン等を示すかどうかという論点がある。

(i) 捜査機関との関係については、画像の提供は設置者の判断の範囲にある問題であり、捜査機関は任意に提供を受け、又は捜索差押え許可状により対処することとなる。設置者については、自ら運用要綱等において当該施設の安全確保等に関係のある犯罪について提供を行うとの方針を定め、又は地方公共団体が制定する防犯カメラに関する条例、指導要綱等により、「法令に定めのある場合」⁽⁸⁴⁾等を除き第三者に提供してはならないと規制されることもあり得る。捜査機関からの任意による画像データ提供依頼に対して提供する行為が条例上適法かどうか、要綱上明示されているかどうかは地方公共団体により異なり得る。他方、捜査機関については、一定の場合には画像の入手が当然に必要な捜査活動であると位置付けられ、これを欠くときには捜査懈怠との評価を受ける可能性に留意すべきであるとの見解もみられる⁽⁸⁵⁾。

(81) 杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例（2004（平成16）年3月19日杉並区条例第17号）

(82) 『横浜市防犯カメラの設置及び運用に関するガイドライン』横浜市HP〈http://www.city.yokohama.jp/me/shobo/bouhan/pdf/camera_guiedrain.pdf〉

(83) *CCTV code of practice (Revised edition 2008)* 〈http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/data_protection/detailed_specialist_guides/ico_cctvfinal_2301.pdf〉

(84) 捜査関係事項照会は刑事訴訟法第197条第2項の規定に基づくもので、相手方に報告すべき義務を課すものと解されており（内閣衆質160第20号平成16年8月10日回答）、法令の規定に基づく場合に該当すると考えられる。

(85) 高木 前掲注(43), p.79. 警察庁は、犯罪の追跡可能性の拡充策として、防犯カメラの設置場所等を随時把握し、情報分析支援システムに登録することにより初動捜査における効果的な活用を図ることを都道府県警察に指示している（「初動捜査の高度化による客観的証拠等の収集の徹底等について」（平成22年4月7日付警察庁丙刑企発第52号等））。

前記の名古屋高等裁判所判決⁽⁸⁶⁾は、撮影・録画の目的が相当であることから、店内発生の犯罪等の捜査のためにビデオテープを警察に提供することは目的に含まれた行為の一環と見ることができ、違法性は生じないとする一方、店内発生の犯罪等の捜査とは別の犯罪等の捜査のために提供することは、目的に含まれるものと見ることができないものの、目的から外れる行為を違法とする積極的効力を持つものではなく、警察に提供されることとなった経緯、録画された客の行動等の具体的な事情から個別に判断される、とする。本件では、経緯につき、捜査機関の適法な任意捜査に対する私人の協力行為として公益目的を有するものであること、客の行動についてはFAX用紙及び菓子パンを購入するものでその姿が映っているにすぎないとして、違法性はないとしている。防犯カメラの撮影により犯罪を抑止するほか、防犯カメラの撮影区域内で発生した犯罪の検挙を支援することを通じて将来の同種の犯罪の抑止を図ることが設置目的に含まれるとすると、画像が捜査に活用されることは予定されていると解される。設置目的に含まれない当該区域外で発生した犯罪の捜査への活用については、画像を捜査機関に提供することの利益と画像に係る者の利益の調整の問題と捉えられている。画像に

関する判決ではないが、最高裁判所⁽⁸⁷⁾は、外国要人を迎えた講演会に参加する学生の個人情報(学籍番号、氏名、住所、電話番号)を警察の求めに応じて提出した大学の行為につき、個人情報を警察に開示することを予め明示した上で名簿に記入させるなどして開示について承諾を求めることは容易であったものと考えられ、それが困難であった特別の事情がうかがわれない本件においては、プライバシーを侵害するものとして不法行為を構成するとした。

(ii) このほか、画像データの保管期間、廃棄、取扱責任者の設置等の管理を適正にするための措置に関して、設置者の自主的な判断に委ねるのか、ガイドラインを示して遵守を期待するのか、措置をとることを義務付けるのかという論点がある。国民の権利利益の侵害可能性、国民の負担、措置の実効性確保の必要性等を考慮して、検討されることが必要であると考えられる。

(4) 効果的な運用

なお、防犯カメラの効果的な設置運用の在り方はどうあるべきであるかという論点もある。我が国における防犯カメラシステムの特徴として、民間主体の管理下にあり、その利用が

⁽⁸⁶⁾ 前掲注⁽⁷⁷⁾ なお、第一審である名古屋地方裁判所平成16年7月16日判決(『判例時報』1874号, 2005.1.11, pp.111-112.)は、警察から協力を求められた場合であっても、目的を著しく逸脱するものであるときには違法と評価されることがあるとし、本件については本件コンビニに関係のある犯罪の捜査であると認識したもので、違法性はないと認めている。この整理によると、犯罪が発生した場合に、ターミナル駅のカメラを始め一定の地理的範囲内にある防犯カメラの画像を一斉に収集し、分析する捜査手法がとられるときに、そのような捜査に対する協力は問題となり得ると思われる。

⁽⁸⁷⁾ 最高裁判所平成15年9月12日判決(民集57巻8号973頁)。内野正幸教授は、大学が情報を警察に提供しないつもりでいたところ、講演開催直前に警察から提供を要請されたときにはプライバシーの違法な侵害は成立しないのかどうかという設問を挙げ、判決が重視している承諾が容易であったという点がどの程度の重みをもっているかは微妙だとする(内野正幸「講演会参加者名簿とプライバシー 早大江沢民講演会名簿提出事件 最高裁判決15.9.12」『法学教室』281号, 2004.2, p.147.)。浜田純一教授は、自己情報コントロール権型の枠組みでは、いかなる目的や必要性があっても、承諾がない限りは情報の流用は許されないとする硬直的な考え方に至りうるという議論も生じる可能性があるが、対立する利益とのバランスを違法性阻却事由の存否で判断される余地はあるとする(浜田純一「講演会参加者名簿とプライバシー」堀部政男・長谷部恭男編『メディア判例百選』有斐閣, 2005, p.95.)。

厳格に規定されていることから本来の利用目的から乖離し、より効率的な利用を追求する芽を削いでいること、防犯に限っても効果を最大化する検討がなされておらず、設備業者に設置を任せていること、設置場所、監視範囲、カメラの精度への配慮が十分でないことを指摘する議論もある⁽⁸⁸⁾。

おわりに

防犯カメラの普及の背景には、安全・安心

を求める国民の要求がある。また、技術の進展によりカメラシステムの性能は向上し、行財政改革の下、行政活動の効率化の追求も推し進められていく中でカメラシステムの活用は増加すると考えられる。人権を最大限尊重しつつ、安全の確保等の公益を増進する施策の検討が不断に求められるが、防犯カメラについても、警察等の公的部門や民間部門においてその設置運用が拡大する中で、国民への干渉の最小化、個人情報保護・管理の徹底、効果的運用が図られることが期待される。

(すえい せいし)

⁽⁸⁸⁾ 小出治「防犯カメラの効果と利用について」『予防時報』224号, 2006, p.35.