

# 行政調査としての防犯カメラとプライバシー保護

—— 杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例制定を契機として ——

山 本 未 来

## 目次

- 1 問題の所在
- 2 行政調査の法的統制
  - (1) 行政調査の位置付け
  - (2) 行政調査と私人の権利・利益との調整の必要性
    - ① プライバシーとその事前保護
    - ② プライバシーとその事後救済
  - (3) 行政情報の適正な管理の必要性
    - ① 情報管理基準の確立
    - ② 行政情報の目的外利用
- 3 判例理論から導き出される法的要件及び要請
  - (1) 判例理論の具体的基準とその分析
  - (2) 公共の場所でのプライバシー保護の要請
- 4 防犯カメラ設置・使用の法的基準
- 5 杉並区防犯カメラ条例の法的基準からの考察
- 6 結びに代えて

## 1 問題の所在

近年、防犯カメラの有用性への期待が高まりつつある。例えば、2001年以降新宿歌舞伎町に防犯カメラが設置され、犯罪件数が減少したと報告されていること<sup>(1)</sup>や2002年7月に長崎市での幼児殺害事件の解決に防犯カメラが貢献したとの報道を通じて、防犯カメラの犯罪抑止機能や犯罪早期解決機能が注目されるようになったことがその証左といってよいであろう。

このような事情を背景に、防犯カメラの設置・

使用は今後増加の一途をたどっていくものと予測される。しかしながら、防犯カメラの設置・使用に際しては、私人の権利・利益、とりわけプライバシーの権利・利益<sup>(2)</sup>の侵害という重大かつ不可避の問題があり、その設置・使用は無条件に許容されるものではないのである。

杉並区では、このような問題をいち早く認識し、防犯カメラによる犯罪率の低下効果を期待しつつ、区民の権利・利益を保護することをその目的とした「杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例」(以下「杉並区防犯カメラ条例」として引用。)を制定し、2004年7月1日に施行した<sup>(3)</sup>。

この条例の基礎となる「政策事実」<sup>(4)</sup>として、杉並区では犯罪の増加が深刻な状況で、2002年の犯罪認知件数は約1万1千件であり、1998年の約6千8百件に比べ、過去5年間の犯罪増加率は61.5%にもなることが指摘されている<sup>(5)</sup>。この数値は、杉並区での犯罪が東京都全体の過去5年間の犯罪増加率20.2%の3倍を超える割合で増加していることを示している。

一方、杉並区民を対象とした防犯カメラについての意識調査<sup>(6)</sup>においては、防犯カメラに犯罪抑止効果があると回答した住民が約95%いたこと<sup>(7)</sup>、また95.5%の住民が、防犯カメラが必要・場所によって必要であると回答した<sup>(8)</sup>。さらに防犯カメラの設置及び利用について何らかの基準が必要であると回答した住民が72.3%<sup>(9)</sup>、区独自の条例化が必要であると答えた住民は62.4%であった<sup>(10)</sup>。杉並区では、これらの犯罪統計と住民調査を条例制定の基礎事実として、専門家会議の答申<sup>(11)</sup>をほぼ全面的に受け入れた条例案を策定し、パブリック・コメント手続<sup>(12)</sup>を経て、防犯カメラの設置及び利用についての基準となる杉並区防犯カメラ条例を制定したのである。

条例内容の概要としては、この条例の対象となる者及び防犯カメラの設置場所を限定し、設置利用基準の届出をすること(4条)、管理責任者を置くこと(5条1項)を定め、カメラ設置の表示義務(5条2項)、守秘義務や画像の取扱等(6条1-4項)についても規定している。

次に区民の権利侵害に対応するため、防犯カメラ取扱者に対して、本人からの開示請求に配慮すべきこと(6条5項)及び防犯カメラの設置等に関する苦情の処理に努めること(6条6項)が規定されている。また区民は防犯カメラの設置等について、区長に対して苦情を申し立てることができる(8条1項)、区長は、苦情の処理について必要があると認めるときは杉並区情報公開・個人情報保護審議会の意見を聴くことができるとしている(8条3項)。

さらに、実効性を担保するため、区長は条例に違反する防犯カメラ取扱者に対して勧告し(7条2項)、さらに勧告に従わない場合はその旨を公表

することができる(9条1項)としている。

杉並区防犯カメラ条例は、防犯カメラの設置・使用には私人の権利・利益の侵害が伴う虞があることをいち早く認識し、防犯カメラの設置・使用に際しての基本原則を区立施設だけでなく一定規模の民間施設の防犯カメラ設置者に示した点で意義があるといえよう<sup>(13)</sup>。しかしながら、杉並区防犯カメラ条例の遵守のみで、私人の権利・利益との衝突により生じる問題のすべてが解消されるわけではなく、特に行政機関の防犯カメラの設置・使用は、店舗や一般家庭において自己防衛の手段として防犯カメラを設置・使用する場合に比して私人のプライバシーの権利・利益の侵害が深刻となる可能性が高い。それ故行政機関が、公共の場所に設置する犯罪予防を目的とした防犯カメラについては、さらに踏み込んだ議論がなされるべきである。また、今後本条例制定を契機とし、他の公共団体での同種条例制定の可能性が極めて高いことから、犯罪予防目的で行政機関が設置・使用する防犯カメラの法的位置付けについてのより理論的な深化が求められるであろう。

そこで、本稿ではこのような視点から、防犯カメラの設置・使用が許容される場合の法的基準について、行政機関の設置する防犯カメラが、行政法学上行政調査に位置づけられることから生じる法的統制の必要性と、防犯カメラに関する判例から導き出される法的要件及び要請を通して明らかにしていきたい<sup>(14)</sup>。

## 2 行政調査の法的統制

はじめに、行政機関の設置する防犯カメラが、行政法学上「行政調査」に位置づけられることから生じる法的統制の問題がある。

行政調査とは、「法律上の明示の権限に基づくものと任意の手段によるものとを問わず、私人に対して広く行政機関が行う情報収集活動のことである」と定義される<sup>(15)</sup>。法律に基づく行政調査の例としては、無申告や過少申告の可能性がある場合等所得税に関する調査の必要があるときには、所得税法234条1項に基づき税務職員が納税義務

者に質問し、帳簿書類等を検査する権限が定められている<sup>(16)</sup>。任意の例としては、前述の杉並区での防犯カメラに関する区民調査などが挙げられる。行政機関の設置する防犯カメラも、犯罪の予防を目的とした行政機関の情報収集活動の一環であり、行政法学上行政調査にあたるといえよう。そこでまず、行政調査一般について、その変遷を概観し、次にその法的統制の必要性について指摘したい。

#### (1) 行政調査の位置付け

そもそも行政調査とは、近代法が予定する行政作用の位置付けの中には存在し得ないものであった。なぜなら行政の役割は、事後救済的な、夜警国家的なものであり、必要最低限の秩序維持の回復にとどまり、新たな情報収集の必要性はなかったためである。

ところが、社会の高度化・複雑化に伴い、行政の役割が増大し、事後救済だけでなく将来に向かっての活動が求められるようになり、その結果調査や情報収集といった新たな行政活動の必要性が生じてきたのである。

それにもかかわらず、行政法学上において、行政調査は長い間重要視されることがなく、その法的位置付けについては、即時強制との関連において説明されてきたものの<sup>(17)</sup>、質問・検査といった強制を伴わない行政調査は、私人の身体・財産への実力行使である即時強制の枠組みの中で論じることが困難であるといった問題を抱えたままであった。

このように行政調査が独立した研究対象として扱われてこなかったのは、塩野教授が指摘されるように、「行政調査が、行政法学の本来の対象となるべき行政主体の法的決定ではなく、その準備段階である事実行為であることにその根本の理由」があり、また「行政調査といっても、きわめて種々雑多なものが含まれ、これを法＝道具概念として構成することはもちろん、分析または説明の概念として用いることも困難な故もあった」ためである<sup>(18)</sup>。

しかしながら、現在事前の情報収集活動のない

行政決定はないといってもよく、合理的な範囲にとどまる限りにおいて行政調査は「行政主体の当然の責務」<sup>(19)</sup>であり、さらに行政機関の適正な任務遂行のために行政調査による的確な情報の収集が不可欠であるとまで言い得るであろう。

それ故、このように重要性を増した行政調査を行政法学上独自の分野として確立することが必要であり、その意義及び範疇を正確に把握し、さらにその法的統制の必要性が論じられるべき時期に来ているといえるのである<sup>(20)</sup>。また実務においても、問題となるのはまさに行政調査のように業務の適正な執行に必要な不可欠な領域であるにもかかわらず、明確な法的整理がなされていない分野である。社会が高度化・複雑化し、行政への依存・役割が増大するにつれ、様々な形でより広範且つ多様な情報の収集・蓄積が不可避であるが、必要な法的統制が明確にされないままでは、行政調査がその目的や必要性を越えて私人の権利・利益を侵害する結果を生じる虞も多分にあるのである。

そこで、行政調査においては、まず「私人の権利・利益との調整」という法的統制が不可欠であり、次に行政調査により得られるものが情報であることから、「情報の適正な管理」という法的統制が必要となってくるのである<sup>(21)</sup>。

#### (2) 行政調査と私人の権利・利益との調整の必要性

##### ① プライバシーとその事前保護

第一の法的統制である私人の権利・利益との調整に関しては、行政調査により侵害される虞の最も高いプライバシーの権利・利益に着目し、その事前保護と事後救済システムの構築の必要性について検討されるべきであろう<sup>(22)</sup>。特に、プライバシーの権利・利益は一度侵害されると回復が困難であることから、事前保障・保護により力点が置かれるべきである。

一般的にプライバシーの権利は憲法13条により保障されており、同条により行政機関が私人のプライバシー権を最大限尊重することが要請されているのは自明のことである。しかしながら、代

表的な憲法学説にみられるように、プライバシー権の根拠を憲法13条という一般条項のみに求めるのは、その保障という観点から不十分であると思われる。そこで、プライバシーの事前保護の具体的手段として、憲法35条の要請である令状主義の基礎にある法理念を活かすような法制度設計が望まれる。憲法35条の令状主義は、個人の憲法上保障されている領域に政府が干渉する場合に、正当な理由、具体的必要性、特定性といった「実体要件」を充足していなければならない、その実体要件の充足—行政機関が行う活動が正当であることを示す要件が具備しているか—について、事前に、法執行機関とは独立した裁判機関が審査することを求める手続上の要件である「令状要件」を要求するものである<sup>(23)</sup>。この憲法35条による手続的保障を、行政手続（行政調査）と人権保障の問題においても適用させることにより、行政活動とプライバシーの権利・利益との具体的な調整が可能となるのではなかろうか<sup>(24)</sup>。

憲法35条の行政手続への適用について最高裁は、川崎民商事件（最大判1972年11月22日刑集26巻9号554頁、判時684号17頁）において、「本来、主として刑事責任追及の手続における強制について、それが司法権による事前の抑制の下に置かれるべきことを保障した趣旨であるが、当該手続が刑事責任追及を目的とするものではないとの理由のみで、その手続における一切の強制が当然右規程による保障の枠外にあると判断することは相当ではない」とし、行政手続のような刑事手続以外であっても、刑事手続との実質的な関連性があれば令状主義の適用があるものとした。しかしながら、本件においては、当該収税官吏の検査が①行政目的の手続であり、刑事責任の追及を目的とする手続ではないこと、②刑事責任追及のための資料の取得収集に直接結びつく作用を一般的に有するものではないこと、③質問検査強制のための刑罰は間接強制にとどまること、④検査制度の必要性と合理性があること、を理由に令状が欠けていても違憲とはならないとした<sup>(25)</sup>。

また行政調査の発動に際し、地方裁判所又は簡易裁判所の裁判官の許可状を要するものとして、

関税法121条に基づく関税犯則調査、出入国管理及び難民認定法31条に基づく違法入国調査や国税犯則取締法2条に基づく国税犯則調査が挙げられる。これらの法律においてはその違反に対して刑罰の発動が予定されており、曾和教授が指摘されるように、立法においても先に見た川崎民商事件での最高裁の立場である「刑事責任追及のための資料の取得収集に直接結びつく作用を一般的に有するもの」について、令状主義を適用していると解せられる<sup>(26)</sup>。

以上のように判例及び立法の立場によると、行政調査への憲法35条の適用は、準刑事手続と判断される場合に限定されるとの解釈が一般的であるといえよう。しかしながら、そもそも憲法35条の令状主義の趣旨は、プライバシーの事後救済には限界があるため、捜査機関・行政機関とは独立した裁判機関の審査を介入させることにより、プライバシーを事前に保護することにある。そして個人のプライバシーは侵害目的にかかわらず公的介入から保護されるべきであり、介入目的の区別は「二次的」<sup>(27)</sup>な問題であって、その目的が刑事目的か行政目的により区別されるべきではない。また実際には、公的介入が刑事目的、行政目的かの峻別が困難である場合も少なくない。例えば本稿の考察対象である防犯カメラについても、犯罪予防が目的であり、その行政活動は主として行政目的と解されるが、録画した映像を法律上要請があれば提出するといったように刑事手続への活用も予定し、またそもそも録画した映像により犯罪の早期解決を図ることもその目的とされていることを否定できないような場合には、行政目的・刑事目的の峻別は困難である。それ故、令状主義の適用は、介入目的にかかわらず、プライバシーの保護を期待しうるかどうかで判断すべきであろう。また、行政調査によるプライバシーの侵害は現に存在するだけでなく、行政調査の多用に伴い今後ますます増えていくであろうこと、その救済が事後的な訴訟制度や損害賠償等の行政法上の伝統的な保障のみでは不十分であることから<sup>(28)</sup>、プライバシーの権利・利益の事前保護に資する令状主義の行政手続への適用が検討されるべきである

う<sup>(29)</sup>。

以上の理由により、憲法 35 条の手續保障の行政調査への適用が、プライバシーを保護する一手段として有効であると考えられるが、定期的・定例的なものを含む多種多様な行政調査のすべてに 35 条の令状主義から導き出される実体要件と令状要件を厳格に適用するのは、現実的ではないであろう。それ故行政調査の性質・内容とプライバシーの侵害の程度に応じて、35 条の保障がフル・カバーでなされるのか、あるいは緩和された形で用いられるのか個々に判断されるべきである<sup>(30)</sup>。

そこで、本稿の対象である行政調査としての防犯カメラによるプライバシー侵害の問題への令状主義の適用については、「政府による個人領域への干渉」を受けないという期待の保護の観点から、明確な基準を提示している渥美教授の見解が有効であると思われる<sup>(31)</sup>。この見解によると、「憲法上保護された領域と呼ばれる住居の搜索、書類、所持品の押収という憲法の予定する典型の場合には、他者に監視されないとの期待が最も高い」とされる<sup>(32)</sup>。一方、「住居以外の路上等の場所ではその期待は低い」としながらも、「これらの場合であっても、全く何の理由もない場合には、他人から監視を受けないとの期待は否定できるものではない」とする<sup>(33)</sup>。そこで、「個人が自分で自己の行為は他からの監視を受けないと期待するにとどまる期待を主観的期待とし、この主観的期待が、社会一般の側からみても「もっとも」で合法だと評されるまでにいたると、その期待は客観的（に正当とされる）期待」となるとする<sup>(34)</sup>。そして、「他人から干渉されない期待が社会一般で合理的だと認められる場合（客観的期待）には憲法上の保障は完全に及ぶが、その期待が存在してもその程度が社会一般で合理的だと認められないものにとどまる場合（主観的期待）には、その期待に相応した程度の保障を受けるにとどまる」とする<sup>(35)</sup>。また、干渉の程度にも限度があり、「個人領域への徹底的な干渉である」搜索・押収である場合には、「憲法 35 条の要件を充足することが求められる」が、「搜索・押収にまでいたらない干渉にとどまる

場合には、それに相応しい実体要件を求めるにとどまり、令状要件は不要とされる」とする<sup>(36)</sup>。

この見解によると、犯罪の発生が予測される現場に設置されたテレビカメラによる犯罪状況の撮影録画の適法性が争われた山谷テレビカメラ監視事件（東京高判 1988 年 4 月 1 日判時 1278 号 152 頁、判タ 681 号 228 頁）<sup>(37)</sup>においては、テレビカメラが設置されていた場所は、「人身障害を伴う衝突事件が発生するなど、およそ平穏でない状況が生じており」、「犯罪が発生する状況を予防する必要性が生じかねない状況」で、「このような状況にある公共の場所で不穏な自体が発生しかねない事情のあるところに集合してくる者には、確かに、「他から監視・干渉を受けない」主観的期待はあるといえるが、警察官に監視されないとの期待は客観的にもっともだといえるほどにはいたっていない」ので、「令状要件をはずすのは合理的である」としている<sup>(38)</sup>。

そして、この期待と干渉の度合いに基づいた理論構成は、犯罪捜査に伴う活動だけではなく、「それに先立つ、犯罪予防、さらには一定の行政目的を達成する秩序維持のための行政措置にまで憲法 31 条や 35 条の適用があるとする最高裁判所の川崎民商事件の判示に示された立場との一貫性を示すことができる」とするのである<sup>(39)</sup>。

この考え方によると、防犯カメラについて、「他から監視・干渉を受けない」という期待が主観的なものにとどまる限りにおいては、「緩和された実体要件」を充足すれば防犯カメラによる干渉が許容されるが<sup>(40)</sup>、「将来発生する犯罪の摘発とその証拠の採取を目的とする監視」が、住居や事務所、または何の不穏事態も生じていない街頭等といった「他人に干渉を受けないという客観的期待が認められる領域」で行われる場合には、「最も厳格な実体要件を具備し、事前の令状要件を具備していることが求められるべきである」と解される<sup>(41)</sup>。つまり、「他から監視・干渉を受けない」期待が主観的であれば、（緩和された）実体要件を具備すること、客観的であれば、（厳格な）実体要件に加えて令状要件の充足も要求することにより、防犯カメラの設置・使用に対するプライバシーの具体的

な事前保護が可能となるであろう。

## ② プライバシーとその事後救済

以上述べてきたように、プライバシーの権利・利益については、その性質上事前保障・保護を第一とすべきであるが、事後救済についてもダイレクトに訴訟に移行しないよう救済システムの構築が求められる。行政調査により得た情報も、行政機関の保有する個人情報の保護に関して包括的に規定する法律・条例の対象となる場合もあるが、それぞれの情報の内容・性質に応じたプライバシーの事後救済システムの法制度設計は、なお必要とされるであろう。具体的な内容としては、例えば本稿の対象である防犯カメラの場合、画像の開示や苦情申立制度といった本人の適切な関与を可能とすることや公正な立場でプライバシーの問題を審議する第三者機関の設置、また是正措置が可能となる法システムの構築などが挙げられる。そして、これらの法制度の適正な運用により、プライバシーの事後救済が図られることが不可欠であろう。

以上のように令状主義の適用によりプライバシーの事前保護を図るとともに、事後救済システムの構築により、行政調査によるプライバシーの侵害に伴う損害を最小限にすることが求められるべきである。

## (3) 行政情報の適正な管理の必要性

### ① 情報管理基準の確立

次に、行政情報に着目した行政調査の法的統制の必要性について検討したい。近年情報自体の重要性が認識されるようになり、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年5月14日法第42号）並びに、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年5月30日法第58号）及び一定規模以上の個人情報データベースを取り扱っている事業者を対象とする個人情報の保護に関する法律（平成15年5月30日法第57号）が制定された<sup>(42)</sup>。このような流れの中、行政調査も「行政情報の管理システムの一部」<sup>(43)</sup>として、情報の収集、管理及び公表について法的統制を受ける必要がある。さらに、情報の種類・範囲は多岐

にわたるため、それぞれの行政調査により得られる情報の特質に応じて、その取扱についての法的整備が必要とされ、その適正な管理を担保することが要請される。本稿の対象である防犯カメラについては、その取扱対象が画像であることから、具体的には、画像の保存期間、保存方法、守秘義務等の情報取扱者の責務、画像の加工禁止、漏えい、滅失又は棄損の防止といったことが挙げられよう。情報の価値・意義がますます重要視される中、情報の内容や性質に応じた管理基準の確立が求められるのである。

### ② 行政情報の目的外利用

また、行政調査で得た情報・資料の目的以外の利用についてもここで論じておきたい。行政調査で得られた情報が本来の目的以外のために利用されるのは、情報が濫用される危険が高いため、避けられるべきである。しかしながら、本人の同意がある場合には、通常プライバシー侵害の問題が生じる可能性は低く、情報の提供は可能であると考えられる<sup>(44)</sup>。また、住民の生命・財産が危険な状態にある場合や公共の利益に著しく不利益を及ぼすような場合等具体的・緊急の必要性のあるときで、他に方法がなく、かつ必要最小限である場合には、情報提供が許容される余地があろう<sup>(45)</sup>。

この場合、特に問題となるのが、行政調査で得た資料の刑事手続への利用についてである<sup>(46)</sup>。通説では、理論上行政手続と刑事手続を峻別し、相互の利用を制限することにより、憲法35条・38条違反を回避すべきと考えられているようである。しかしながら、行政手続と刑事手続は時として相互に関連することもあり、また得られた情報・資料の相互利用を一切認めないというのは現実的ではないのではなかろうか。そこで、すでに指摘したように、憲法上の手続保障について、行政活動が準刑事手続の要素を含有するかどうかで判断するのではなく、原則として行政手続にもその保障が及ぶとすることで適正さを担保し、厳格な要件を課すこととすれば、きわめて限定された場面において、行政手続で得た情報・資料であっても刑事手続への利用を認め得る場合についての理論上

の説明が可能となる余地があるであろう。例えば本稿の対象である防犯カメラに関しても、犯罪予防をその目的とするものの、映像による犯罪の早期解決をも期待されているような場合、犯罪の証拠収集を目的とする捜査では令状主義等厳格な憲法上の規制があるように、防犯カメラの設置・使用についても事前に令状主義を適用することにより、行政調査（防犯カメラ）で得た情報の刑事手続への利用についても、ある程度適正が保たれるのではないであろうか。

またそもそも行政調査で得た情報が、犯罪等にかかわるもので、住民の生命・財産を危険にさらす場合や公共の利益に著しく不利益を及ぼすような場合等具体的・緊急の必要性があり、他に方法がない場合には、行政機関として、行政手続で得た情報を刑事手続での利用のために提供する責務がある場合もあり得るであろう。この点に関しては、刑事訴訟法 239 条 2 項により公務員には告発義務が課されており、国家公務員法 100 条及び地方公務員法 34 条による守秘義務との関係で議論があるが<sup>(47)</sup>、公務員が行政調査により犯罪事実を発見した場合、その事実を基に告発したとしても、正当行為として違法性が阻却され、守秘義務違反にはならないと解される<sup>(48)</sup>。また最高裁 1976 年 7 月 9 日判決（税訴資 93 号 1173 頁）においても、「税務調査中に犯則事件が探知された場合に、これが端緒となって収税官吏による犯則事件としての調査に移行することをも禁じる趣旨のものとは解し得ない」としており、守秘義務が告発義務より優先されるものではないと考えられる。

さらに、税務調査によって取得収集された資料の利用について、高松高裁判決（1997 年 10 月 9 日税訴資 233 号 707 頁）においては、税務調査が犯則調査に利用する資料を取得収集するために行われていない限り、税務調査で得られた資料を犯則調査のための強制調査に流用できるとしており、最高裁 2004 年 1 月 20 日第 2 小法廷決定（刑集 58 巻 1 号 26 頁）においても、法人税法 153, 155 条の質問、検査権限の行使に当たって、取得収集される証拠資料が後に犯則事件の証拠として利用されることが想定できたとしても、そのことによって直

ちに、質問検査権が犯則事件の調査、捜査のための手段として行使されたことにはならないとしている。これらから、質問検査権が犯罪捜査のために行使されることは許されず、行政調査が当該の行政目的の範囲内で行使されるべきであるものの、その後の資料の利用に関しては、行政手続により得た情報の刑事手続への利用を認める場合があることは明らかである。

このように、行政調査で得た情報の刑事手続への利用が許容される場合があり得ると考えられ<sup>(49)</sup>、本稿の対象である防犯カメラの画像についても、本人の同意のある場合か、住民の生命・財産を危険にさらす場合や公共の利益に著しく不利益を及ぼすような場合等具体的・緊急の必要性があり他の方法がなく必要最小限であると判断されるときには、目的外利用が許容され得る余地があると解される。

以上のように行政調査においては法的統制の必要性があり、特に行政調査としての防犯カメラについては、プライバシーの事前保護のための令状主義の適用及びプライバシーの事後救済システムの構築、並びに情報管理基準の確立や情報の目的外利用の制限といった情報の適性な管理が不可欠となるであろう。

### 3 判例理論から導き出される法的要件及び要請

次に、犯罪予防を目的とした防犯カメラの適法性について争った裁判例<sup>(50)</sup>を概観し、判例理論から導き出される防犯カメラの法的要件及び公共の場所における私人のプライバシー保護の要請について考察したい。

防犯カメラの適法性が争われた西成テレビカメラ撤去請求事件（大阪地判 1994 年 4 月 27 日判時 1515 号 116 頁，判タ 861 号 160 頁）の概要は、以下のようなものであった。「大阪府警察（西成警察署）が、大阪市西成区の日雇労働者が多く居住する通称「あいりん地区」において、同地区の街頭防犯用の目的のためとして、15 か所の交差点等の

高所にテレビカメラ(合計15台)を設置し、西成警察署等においてモニターテレビに映像を映し出すなどして使用しているところ、同地区に居住又は勤務し、あるいは同地区において労働組合活動やボランティア活動等を行っている原告らが、このようなテレビカメラの設置及び使用は、原告らの「公権力から監視されない自由」等を侵すものなどとして、被告に対し、各テレビカメラの撤去及び慰謝料」等の支払を求めたのである。

これに対して大阪地裁判決は、「本件テレビカメラによる監視行為は、主として犯罪の予防を目的とした警ら活動や情報収集の一手段であり、性質上任意手段に属するから、本件テレビカメラの設置及びその使用は、警察法及び警職法が当然に予定している行為の範疇に属するものであり、特別な根拠規定を要することなく行」うことができ、「情報活動の一環としてテレビカメラを利用することは基本的には警察の裁量によるもの」であるとした。しかしながら、「国民の多種多様な権利・利益との関係で、警察権の行使にも自ずから限界があるうえ、テレビカメラによる監視の特質にも配慮すべき」であり、その設置・使用に際しては「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、設置及び使用による効果があること、5、使用方法が相当であることなどが検討されるべきである」とした。その上で、「具体的な権利・利益の侵害の主張がある場合には、右各要件に留意しつつ、その権利・利益の性質等に応じ、侵害の有無や適法性について個別に検討される」としたのである<sup>(51)</sup>。

#### (1) 判例理論の具体的基準とその分析

大阪地裁判決は、防犯カメラに要求される5つの法的要件について、西成テレビカメラ撤去請求事件においては、1、「主として、街頭における犯罪の抑止と、い集事案や集団不法事案が発生した場合の発端事案の早期発見と措置を目的とするものであると認められ、その目的には十分な正当性がある」とし(目的の正当性)<sup>(52)</sup>、2、「街頭犯罪を抑止し、(過去に見られたような)集団不法事案

に発展する恐れのあるい集事案を早期に把握し、適切な対策を講じ、集団不法事案に発展した場合にも、その早期終息に向けて有効な手だてを講じるために役立つのであれば、本件テレビカメラの設置及びその使用は、十分に必要性が認められるというべきである」(客観的かつ具体的必要性)とした。さらに3、「(各カメラの設置)目的に照らして、それぞれの配置場所は、個々に検討するとそれぞれに相応の理由がある」とし、「被告が必要最小限にするために十分な検討をしたのかも疑問がないわけではないが、街頭犯罪の抑止目的も考慮すれば、未だ裁量の範囲を逸脱するほどの不当性があるとまではいえない」(設置状況の妥当性)とした。また4、モニターテレビが路上強盗の現行犯逮捕に寄与したことや1981年に監視テレビによって有効に対処できたケースとして、刑法犯21件、保護50件、その他(喧嘩の仲介や火災の発見等)が28件であり、相当の効果があると報告されていること等より、本件テレビカメラが有効であり(設置及び使用の有効性)、5、「何らの事件・事故等の発生もないのに、長時間にわたり、特定人をズームアップして監視したり、追跡するような使用方法がなされたときまでいう」ような「具体的に不当な使用をしてきたと認めるに足りる証拠はない」とした(使用方法の相当性)。

ここで、この裁判例から導き出される防犯カメラの設置・使用に要求される法的要件については、行政機関による他の防犯カメラの設置・使用に関しても有用であると考えられるので、この分野での代表的論者の論文の指摘<sup>(53)</sup>及び前述の山谷テレビカメラ監視事件判決で要求された要件<sup>(54)</sup>を参考としながら、さらに詳しく検討したい。

判旨で示された5つの法的要件のうち、1「目的の正当性」に関しては、カメラがどのような目的で設置されているかに焦点を当て、「不当な目的のカメラ使用」を排除するための要件である<sup>(55)</sup>。そのため、理由もなく特定の個人を追跡的に監視したり、脅迫に用いるための撮影等は認められない。また、設置目的が犯罪予防のためであっても、当該カメラの設置場所において何らの不穏事態も



生じていない場合、その設置目的が正当であるとは言いがたく、山谷判決で要求された「犯罪が発生する相当高度の蓋然性が認められる場合」であることが必要とされるであろう<sup>(56)</sup>。

2 「客観的かつ具体的必要性」についても、「単に、犯罪の予防・鎮圧に必要である」だけでなく、「当該カメラなしには、犯罪の予防・鎮圧が不可能とまでは言い得なくても、相当困難」な場合に限定されるべきであろう<sup>(57)</sup>。これは、防犯カメラの設置によってプライバシーの権利・利益が侵害される可能性があることから厳格に判断されるべきであり、他のよりプライバシーの権利・利益が侵害されない方法では犯罪の予防・鎮圧が極めて難しい場合にのみ防犯カメラの使用が許容されるべきである。また、そもそも犯罪発生蓋然性がなければ、防犯カメラ設置の客観的かつ具体的な必要性があるとはいえないので、この要件下においても、設置の前提として「犯罪が発生する相当高度の蓋然性が認められる場合」に限られるのは当然のことであろう<sup>(58)</sup>。

3 「設置状況の妥当性」とは、防犯カメラの設置場所、台数、性能等が犯罪予防という目的に比して妥当であると判断し得るかの検討である。例えば「地区の主要部分をほぼ網羅的に監視」することが可能な設置は許されず、設置目的に照らして、設置状況が必要最小限であることが要求されよう。

4 「設置及び使用の有効性」に関しては、防犯カメラ設置・使用とその効果の直接的な関連性の実証が可能であれば、当該防犯カメラの正当性を担保する強力な要素となり得るが、実際には社会情勢の変化やその他の防犯活動といった防犯カメラ以外の諸要因によっても犯罪率が変動していることが充分想定される。そのため、防犯カメラの設置及び使用の有効性について可能な限り立証を試みることは重要であるが、この要件を絶対的なものとして要求するのは現実的ではないであろう<sup>(59)</sup>。

5 「使用方法の相当性」については、「いまだ犯罪が具体的に発生しない段階」において、「個人を識別・特定したうえ追跡的に監視するような」防

犯カメラの使用は、「特定の場所を通過する人々に対するそれと比較してプライバシーの権利・利益への干渉の程度が高いものになり得る」<sup>(60)</sup>ため、特別な事情<sup>(61)</sup>がない限り、「監視により得られる法的利益との権衡の面からいって到底許され得ない」であろう。また、防犯カメラにより得られた情報の適正な管理についてもこの要件の下に要求されるものと思われる。具体的には、画像の録画・保存の方法、保存期間、その利用等が挙げられるが、これは無制限な録画や保存は、肖像権やプライバシーの権利・利益を損なう恐れが非常に高いためである<sup>(62)</sup>。それ故画像は必要な期間後消去されることが必要とされるなど、適正な情報の管理が求められる<sup>(63)</sup>。

## (2) 公共の場所でのプライバシー保護の要請

次に公共の場所におけるプライバシーの利益と防犯カメラの許容性について、大阪地裁判決では、以下のように整理されている。

住居など閉鎖された空間における「無防備な状態とは異なり、誰に見られるかもわからない状態に身を委ねることを前提として、人はその状況に応じて振る舞うなど、自ら発信すべき情報をコントロールできる」ため、人が公共の場所にいる場合は、「プライバシーの利益はきわめて制約されたものにならざるを得ないものの、公共の場所にいるという一事によってプライバシーの利益が全く失われると解するのは相当でなく、もとより当該個人が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ないとする<sup>(64)</sup>。

また、公共の場所でも、病院や宗教団体といった「人の属性・生活・活動に係わる特殊な意味あいを有する場所の状況をことさら監視したり、相当多数のテレビカメラによって人の生活領域の相当広い範囲を特段継続的かつ子細に監視する」ことにより、「監視対象者の行動形態、趣味・嗜好、精神や肉体の病気、交友関係、思想・信条等」を把握できる場合、監視対象者のプライバシーを侵害する虞があり、また「監視の対象にされているかもしれないという不安を与えること自体によってその行動等を萎縮させ、思想の自由・表現の自由

その他憲法の保障する諸権利の享受を事実上困難にする」虞もあるとする。

そこで、公共の場所でのプライバシーの制限について、匿名性や一過性が比較的保たれやすい場所であれば、保持されなければならないプライバシーの利益はさほど大きくない可能性も否定できないとするが、通常「継続的に監視されたり、尾行されることを予測して行動しているものではない」ため、特段の理由もないのに、監視・尾行されることは許されないと判示した。

西成テレビカメラ撤去請求事件において、道路上及び公共施設である総合センターのテレビカメラについては、「匿名性や一過性が比較的保たれやすい場所」であるとし、い集事案や集団不法事案が多発している場所であるため、監視する必要性に比してプライバシーの侵害があっても受忍限度に止まるものであるとした。また公園や市の更正相談所については、原告らの行動が継続的に監視される危険性があるが、その活動状況を「秘匿すべき理由もなく」、犯罪多発地帯を監視する必要性のほうが高いとした。しかしながら、15台のうち、開放会館前に設置されたカメラ5（ホテル日進前）については、次のように判示してその撤去を命じたのである。

「被告が主張するセンター通りの監視には、移動前の場所が最適であり…ホテル日進前（カメラ5の位置）への移動に合理的理由が見出せないことに加えて、その移設時期並びに当時の原告の活動状況を考えれば、カメラ5は、解放会館自体を監視する目的で現在の位置に移設されたものと解するほかはない」が、「原告や釜合労（釜ヶ崎地域合同労働組合）に対する監視の必要性は次第に低下しており、監視体制を継続する正当な事由が存続しているとはいいがたい」にもかかわらず「大衆闘争や労働運動の拠点である解放会館を警察により継続的に監視されることは、その活動内容、人的交流などのすべてを把握されるおそれがあり、その行動の自由を制約されるだけでなく、そこに出入りする者の行動にも影響を与え、その結果、同原告及びその所属する労働組合の活動に事実上の支障を生じさせるなどの不利益を及ぼすおそれ

が高く、結社の自由や団結権に深刻な影響を与えるだけでなく、同原告のプライバシーの利益をも侵害するものというべきである。このような侵害は、監視体制が維持されている以上、実際に監視がなされているか否かにかかわらず、対象となる可能性のある者にいつ監視がなされるかわからないという不安感を与え続けることになり、行動を抑制する点で同じ効果があり、その限りでプライバシーの利益が害されるというべきである」とした。

ここで、公共の場所での私人のプライバシーと防犯カメラについてまとめてみると、公共の場所であってもプライバシーの権利・利益は保持されるべきであり、公道等における防犯カメラの設置及び使用が一般的に承認されているとは言えず、①匿名性や一過性が保たれやすい場所で、犯罪多発地域等具体的な監視の必要性が高い場合には、プライバシーの侵害も受忍限度に止まることもあるが、②監視対象者の行動形態、思想・信条等を把握できるような場合や監視の対象にされているかもしれないという不安が行動を抑制させてしまうような場合には、プライバシーの侵害可能性が極めて高く、監視対象者が違法行為を行う高度な蓋然性があり、他のよりプライバシーの権利・利益が侵害されない方法がないときのみ許容されると解される<sup>(65)</sup>。したがって、犯罪予防目的の防犯カメラであっても、公共の場所への設置が無制限に許されるものではなく、①または②の要件を満たすことが要求されるべきである。

以上のように、判例理論から以下の法的要件・要請が導き出される。すなわち、行政機関の設置する個々のカメラについて、目的の正当性、客観的かつ具体的必要性、設置状況の妥当性及び使用方法の相当性という法的要件の充足、並びに可能であれば設置及び使用の有効性の実証、さらにプライバシーへの干渉の度合いに応じて、①匿名性や一過性が保たれやすい場合には、犯罪多発地域等具体的な監視の必要性が高いこと、②監視対象者の行動形態、思想・信条等を把握できるような場合や監視の対象にされているかもしれないとい

う不安が行動を抑制させてしまうような場合には、監視対象者が違法行為を行う高度な蓋然性があり、他のよりプライバシーの権利・利益が侵害されない方法がないこと、のいずれかが充足されることが要求されるのである。

#### 4 防犯カメラ設置・使用の法的基準

これまでに考察してきた、防犯カメラが行政調査であることからの法的統制の必要性—プライバシーの事前保護のための令状主義規定からの要請及びプライバシーの事後救済のためのシステム並びに行政調査より得られた情報の適正な管理—、また判例理論より導き出される法的要件及びプライバシーへの干渉の度合いに応じた要請について整理することにより、行政機関による犯罪予防目的での防犯カメラの設置・使用に際して、充足すべき法的基準を明確にすることができよう。

(1) 第一に個々の防犯カメラについて、①目的の正当性、②客観的かつ具体的必要性、③設置状況の妥当性、④使用方法の妥当性、⑤適正な情報の管理の5要件を満たすことが必要であり、設置・使用の有効性に関しては、付加的要件として実証されることが期待される。

その理由としては、令状主義から要請される実体要件である正当な理由、具体的必要性、特定性のうち、特定性についてここでは、防犯カメラの設置・使用について包括的に判断するのではなく、個々のカメラに関してそれぞれ検討する必要性があることを示唆していると考えられる。また、実体要件の正当な理由、具体的必要性については、判例により導き出された目的の正当性、客観的かつ具体的必要性とそれぞれ重複するものである。次に判例上の設置状況の妥当性及び使用方法の妥当性、並びに行政調査の法的統制から要請される適正な情報の管理<sup>(66)</sup>の合わせて5つを防犯カメラの法的要件と考え、設置・使用の有効性については、前述のとおり絶対要件とするのは困難な場合が多いと思われるので、付加的要件とするのが適当である。

(2) 第二にプライバシーへの期待と干渉の度合い

の観点からもそれぞれの防犯カメラにおいて充足すべき要件がある。

① まず、他から干渉を受けないという期待が、a、主観的期待にとどまる場合は、個々のカメラが実体要件を含有する上述の5つの法的要件を充足することで足りるが<sup>(67)</sup>、それがb、客観的期待と判断される場合には、5つの要件の充足だけではなく、さらに令状要件を満たすことが求められるべきである<sup>(68)</sup>。

② さらに、干渉の度合いについて、a、匿名性や一過性が保たれやすい場合には、犯罪多発地域等具体的な監視の必要性が高いことが必要とされ、b、監視対象者の行動形態、思想・信条等を把握できるような場合や監視の対象にされているかもしれないという不安が行動を抑制させてしまうような場合には、プライバシーの侵害可能性が極めて高いので、監視対象者が違法行為を行う高度な蓋然性があり、他のよりプライバシーの権利・利益が侵害されない方法がないときのみ許容されるべきである。

(3) 最後に、プライバシーの権利・利益の事後救済システムが確立されていることも、防犯カメラ設置・使用の法的正当性を担保する重要な要素となろう。

以上のように、行政機関による防犯カメラの設置・使用に関しては、充足すべき法的要件・要請が重層的に構成されているが、個々の防犯カメラについて検討すること、犯罪発生の高度かつ具体的な蓋然性があること、が共通してその根底にある。そこで、まず個々のカメラの設置・使用が、犯罪発生の高度かつ具体的な蓋然性のもとにない場合は、法的正当性を満たしていない可能性が極めて高いと判断されてよいであろう。それ故前述の法的要件・要請の充足については、個々のカメラの設置・使用に関して、犯罪発生の高度かつ具体的な蓋然性が認められることが前提となり、その前提の下で、慎重に検討されるべきであろう。

## 5 杉並区防犯カメラ条例の法的基準からの考察

ここで、上述の防犯カメラの法的基準に沿って、本稿ですでに指摘した杉並区防犯カメラ条例を具体的立法例として考察の対象としてみたい<sup>(69)</sup>。

(1) ①目的の正当性については、犯罪の予防を主たる目的としている点(2条)<sup>(70)</sup>では、対象となる防犯カメラの設置の目的は正当であるが、各カメラの設置に際して犯罪が発生する相当高度の蓋然性が認められる場合に当たるかが検討されなければならない。犯罪の蓋然性が認められない場所への防犯カメラの設置は、目的の正当性を満たすものとは言い難いであろう。

②客観的かつ具体的必要性については、先に見たように、杉並区においては、区全体として犯罪の増加が報告され、また住民調査においても防犯カメラの必要性が支持されている。しかしながら、設置・使用を正当化するためには、犯罪の蓋然性という前提に加え、「当該カメラなしには、犯罪の予防・鎮圧が不可能とまでは言い得なくても、相当困難になる」といった必要性が要求される。それ故、個々の防犯カメラについて検討し、この要件を満たす防犯カメラだけが、客観的かつ具体的必要性があると判断される。

③設置状況の妥当性及び④使用方法の相当性についても個々のカメラの性能、場所、使用方法等について検討する必要がある。合理的な理由もなくカメラが集中している場合や建物内部の人物まで特定できるほどの高性能のカメラの使用や特定個人を追跡的に監視する使用は許されず、個々のカメラが犯罪予防という目的に比して妥当な範囲で設置・使用されているか検討されなければならない。

⑤情報管理について杉並区防犯カメラ条例では、管理責任者を置くこと(5条1項)や守秘義務及び録画映像の画像加工の禁止等(6条1, 3, 4項)について定めている。保存方法及び期間についても杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例施行規則4条により防犯カメラ設置者が届け出ることになっているが、具体的な保存方法及

び期間については、それぞれが定めることとしている。この点、民間について一律に規律するのは現段階では難しいと思われるが、公的機関の設置・使用のみを対象とすれば、統一かつ厳格な規定が可能となり、情報管理の徹底、透明性の向上に資するであろう<sup>(71)</sup>。

また目的外利用に関しては、杉並区防犯カメラ条例6条2項で、「画像から識別される特定の個人の同意がある場合」、「法令に定めがある場合」及び「区民等の生命、身体又は財産に対する危険を避けるため、緊急かつやむを得ないと認められる場合」には許されるとしているが、情報の濫用を防ぐため、行政庁の慎重かつ公正な対応が期待されよう。

設置・使用の有効性に関しては、杉並区防犯カメラ条例の対象となる公的機関により設置された防犯カメラにおいても、すでに述べたように客観的に実証するのは極めて難しいであろう。しかしながら、犯罪が多発している地域等に関しては防犯カメラの効果をデータ化し得る可能性もあり、また各防犯カメラの効果に関する調査は行政庁の説明責任を果たすために行われるべきであるので、今後期待したい。

(2) ①プライバシーへの期待については、杉並区防犯カメラ条例5条2項により防犯カメラ設置の明示義務に関して定められており、明示することにより防犯カメラが設置されていることをその場にいる者に知らせ、ある程度プライバシーの侵害を防ぐことに貢献していると考えられる<sup>(72)</sup>。しかしながら、設置の表示のみで、他から干渉を受けないという期待が主観的期待にとどまり、客観的期待が成立し得ないと言い切ることはできないであろう。それ故防犯カメラの設置を表示することにより他人から干渉を受けないという期待はある程度低下するものの、その場所がそれまで何の不穏事態も発生していないような場合には、やはり客観的期待を侵す場合に準じた厳格な要件を満たすことが要求されるのではないであろうか。それ故、プライバシーへの期待は、②の干渉の度合い—a, 一過性であるか、あるいはb, 行動形態等まで把握できるものか—と同様個々の防犯カメラ

について検討されるべきである。

(3) プライバシーの事後救済については、開示請求（6条5項）、苦情の申し立て（6条6項）、審議会制度の利用（8条3項）<sup>(73)</sup>、勧告・公表等（9条1項）について規定があり、評価できよう。しかしながら、条例上実効性担保のための罰則規定などはなく、実際にどのように機能していくかについては、今後に期待したい<sup>(74)</sup>。

以上のとおり、杉並区防犯カメラ条例の下に行政機関が設置する防犯カメラについて、包括的には本稿の防犯カメラの設置・使用の法的基準に明らかに反している点は認められないが、その法的正当性は各防犯カメラについて個別かつ厳格に検討されなければならない。行政機関による防犯カメラの設置は、犯罪率の増加が顕著であるという杉並区においても、犯罪が多発している場所・地域については、防犯カメラの設置は容認される可能性もあるが、何らの不穏事態の生じていない場所等への防犯カメラの設置については、その法的正当性を実証するのは極めて困難であろう。訴訟に耐える法制度設計という観点からは、防犯カメラの設置・使用及び条例内容についてさらに検討すべき余地があると思われる<sup>(75)</sup>。

## 6 結びに代えて

以上のように行政調査の法的統制の必要性及び判例理論から導き出される法的要件・要請から、行政機関の設置・使用する防犯カメラが充足すべき法的基準について整理し、今後同種条例制定の可能性が高いことから、この基準を杉並区防犯カメラ条例に当てはめ、考察を試みた。

最後に再度強調すべき点として、第一に行政機関による防犯カメラの設置・使用は、プライバシーの侵害が深刻となり得る可能性が高いため、私人による防犯カメラの設置・使用とは峻別し、その法的性質を検討しなければならないことである。第二に、公道等の公共の場所における防犯カメラの設置・使用は一般的に承認されているものではなく、個々の防犯カメラの設置・使用におい

て、犯罪発生的高度かつ具体的な蓋然性が要求されることを指摘しておきたい。

防犯カメラの設置・使用による監視社会への動きは今後加速していくことが予想される。そして、防犯カメラがたとえ対処療法に過ぎないとしても、それが住民の選択の結果であれば、否定されるものではないであろう。しかしながら、防犯カメラの設置・使用と引き換えに失うであろう私人の権利・利益—特にプライバシーの権利・利益—について注意を喚起し、防犯カメラ設置について行政法上から提言を試みるというのが本稿の目的である。今後防犯カメラの設置を要望する住民及び設置や条例制定を予定している行政機関にとっての何らかの指針となれば幸いである。

## 注

- (1) 前田 雅英「犯罪統計から見た新宿の防犯カメラの有効性」ジュリスト第1251号154-162頁（2003年）；同「犯罪統計から見た防犯カメラとプライバシーの問題」自治体研究第88号20-25頁（2004年）参照。しかしながら、これらに掲載されたデータが防犯カメラ設置・使用の明らかな効果を示しているとは言い難いであろう。
- (2) わが国の一般的な憲法学説によれば、プライバシーの権利は、「私生活をみだりに公開されない法的保障ないし権利」（「宴のあと」事件一審判決（東京地判1964年9月2日下民15巻9号2317頁、判時385号12頁））と捉えられていたが、情報化社会の発展により、行政機関や大組織が個人に関する情報を収集・保管して集中的に管理するようになり、保護されるべき個人の秘密にとって脅威となる虞が認識されるようになった。そこで、近年プライバシーの権利を、自己の情報について閲覧・訂正ないし抹消請求を認める「自己に関する情報をコントロールする権利」として積極的に捉える見解が有力になってきており、本稿においても後者の意味でのプライバシー権として用いている。本稿の前提となるプライバシー権をあらわす代表的な文献としては、芦部信喜『憲法〔第3版〕』117-119頁（岩波書店、2004年）参照。
- (3) 杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例（杉並区条例第17号）2004年3月19日公布、杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例施行規則（杉並区規則第42号）2004年4月19日公布、2004年7月1日施行。
- (4) 政策を実現する手法は立法に限られるわけではないので、政策形成段階においてその基礎となる事実という意味で本稿では「立法事実」に

代わり「政策事実」というコンセプトを用いた。松下啓一『自治体政策づくりの道具箱』180頁以下(学陽書房, 2002年)参照。

- (5) 杉並区監視カメラに関する専門家会議「防犯カメラに関する設置及び利用基準について」2頁(2003年12月)。
- (6) 杉並区区長室「区民意識調査・実態調査集計結果」(2003年9月)。なお、回収数は全区人口52万5,139人(2004年)の約1/545にあたる963であった。
- (7) 「かなり抑止効果がある」(64.8%), 「若干抑止効果がある」(30.1%)を合計したものである。
- (8) 「必要であると思う」(38.1%), 「場所によっては必要である」(57.4%)を合計したものである。
- (9) 必要な基準の具体例として, 「録画の内容の閲覧や開示について」(70.1%), 「設置の目的について」(65.7%)等が挙げられている。
- (10) そのほか, 「法律, 条例共に必要ではないが, 基準を策定して指導すべきである」(21.8%), 「条例ではなく, 国の法律によるべきである」(7.6%)等の回答があった。
- (11) 杉並区では, 防犯カメラの設置及び利用基準の策定に伴う法律上, 政策上の諸問題について意見を聴くため, 防犯カメラとプライバシー保護に関して学識を有する委員4名からなる「杉並区監視カメラに関する専門家会議」を設置し, 防犯カメラの設置及び利用基準について諮問した。委員会は, 5回の会議を経て答申し, その内容がほぼそのまま条例案となった。
- (12) 杉並区自治基本条例(平成14年杉並区条例第47号)28条で「区は, 重要な政策及び計画の策定に当たり, 事前に案を公表し, 区民等の意見を聴くとともに, 提出された区民等の意見に対する区の方針を公表しなければならない。ただし, 緊急性を要するものは, この限りでない。」とし, 政策に係る区民等の意見提出手続を定めており, 本条例を受けた杉並区区民等の意見提出手続に関する規則(平成15年杉並区規則第57号)3条で, 区民等に義務を課し, 又は権利を制限することを内容とする条例の制定についてその対象となることを規定している。本条例においても意見提出手続が経られたが, 提出件数としてはFAX12件, ホームページ1件の計13件と少なく, その内容も少数の区民が類似した意見を提出しているとの印象を否めないものである。意見提出期間が2003年12月21日から2004年1月6日と短く, かつ年末年始であったことも影響していると思われるが, パブリック・コメント制度を活用している区民は多くはないというのが, 現状であろう。

パブリックコメント手続は, 自治体行政運営の透明性や答責性を高めるため, 「自治体の「標準装備」のひとつ」となるべきであるが, 北村教

授が指摘するように, 制度があっても活用されなければ意味がないため, 行政に対して効果的にリクスできるような住民の能力を高めていくことも自治体の責務であろう。北村 喜宣『分権改革と条例』317-327頁(弘文堂, 2004年)。

- (13) 杉並区防犯カメラ条例においては, 行政機関と一定規模の民間施設の防犯カメラ設置者を同様に対象としており, その内容は, 努力義務規定や映像の保存期間等については設置者に委ねるなど, 概して緩やかな規定が多い。しかしながら, より高い実効性を確保するため, 別条例を制定し(あるいは同じ条例中であっても), 行政機関には透明性・明確性確保のために厳格な規定を適用し, 民間の設置者には可能な範囲での規定の適用とすることが今後は期待される。以上のような考えに基づき制定されている法律の例としては, 行政機関を対象とした行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律(平成15年5月30日法律第58号)と民間事業者を対象とした個人情報の保護に関する法律(平成15年5月30日法律第57号)が挙げられよう。
- (14) 「監視カメラ」と呼ばれるものであっても, その目的が犯罪の予防である場合, 本稿の対象である防犯カメラに含むものとする。ただし, 公立学校に設置する防犯カメラは, 教育現場という学校運営における政府の責任という特殊性から別の法理が働く可能性があるものと思われるため, 本稿の考察対象から外すこととする。(例えば, 公立学校での行政調査としての薬物検査に関する2002年合衆国最高裁判所判決では, 「生徒のプライバシーは, 州が生徒へ「しつけ」をし, その「健康」を管理し, その「安全」を守る責任から制限を受けることとなる」としている。田村 泰俊「公立学校での行政調査としての薬物検査と合衆国憲法第4修正」明治学院大学法律科学研究所年報第20号73-87頁(2004年)参照。)

また, 私人により設置・使用される防犯カメラについても, 他の私人のプライバシー侵害の問題を生じるが, 公権力によるプライバシーの侵害がもっとも深刻である可能性が高いため, 本稿では, 行政機関による防犯カメラの設置・使用に焦点をあてた。なお, 私人の防犯カメラの設置・使用に関しては, 「防犯目的の範囲内と言える場合, (1)撮影される場所が撮影者の管理権限内にあること, (2)利用者等も一般に撮影されていることを承知し(少なくとも黙示的に)了承していると評価し得ること, (3)撮影された写真等がみだりに公表されるものではないこと」の条件が満たされる場合に許容される」とする亀井助教授の意見が参考となるであろう。亀井 源太郎「防犯カメラ設置・使用の法律問題—刑事法の観点から」東京都立大学法学会雑誌43巻2号140頁(2003年)。

- (15) 曾和 俊文「行政調査とプライバシーの保護」現代刑法第5巻5号57-65頁(No.49・2003年)。  
 なお、行政調査に関する代表的テキストとして、宇賀 克也『行政法概説I—行政法総論』128-142頁(有斐閣、2004年)；大橋 洋一『行政法—現代行政過程論—[第2版]』122-130頁(有斐閣、2004年)；櫻井 敬子・橋本 博之『現代行政法』129-131頁(有斐閣、2004年)；深澤 龍一郎「行政調査の分類と手続」芝池 義一ほか編『行政法の争点[第3版]』48-49頁(有斐閣、2004年)；塩野 宏『行政法I[第3版]』226-233頁(有斐閣、2003年)；田村 泰俊編著『最新・ハイブリッド行政法』139-149頁(八千代出版、2003年)；芝池 義一『行政法総論講義[第4版]』267-274頁(有斐閣、2001年)；植村 栄治『行政法教室』159-162頁(有斐閣、2000年)；小早川 光郎『行政法(上)』306-311頁(弘文堂、1999年)；阿部 泰隆『行政の法システム(上)[新版]』303-313頁(有斐閣、1997年)。
- (16) そのほかの例として、生活保護法28条1項に基づき、保護の決定又は実施のために必要があるときは、要保護者の資産状況、健康状態等を調査するための居住の場所への立入調査などが挙げられる。
- (17) 例えば純近代法的行政法理論の代表的テキストである田中二郎博士の『行政法総論(初版は1954年)』には行政調査の項目はなく、即時強制の中で質問や立入検査が取り上げられているにすぎない。
- (18) 塩野 宏「行政調査」法学教室第II期3号122-123頁(1973年)。
- (19) 塩野・前掲論文注(18)122頁。
- (20) 田村教授は、行政調査を強制、義務履行確保に深く結びつけた見解は、「純近代法的発想を修正した、そもそもそれから離れて考える必要が、部分的にしる必要な現代の法的要請に至るまでの、時間的というより論理的な意味でだが、いわば過渡期の見解」であったとしている。田村・前掲書注(15)142頁。
- (21) 行政調査の代表的研究者である曾和教授は3つの視角から行政調査の必要な法的統制について述べられている。第一の視角は、「調査対象となった私人の権利・自由を保護する視角からみた行政調査の法的統制の必要性」、第二に「適切な調査の発動を求める権利・利益の視角からみた行政調査の法的統制の必要性」、第三に「行政情報の収集・管理・利用・公表という一連の行政情報の流れからみた行政調査の法的統制の必要性」である。本稿では、第一、第三の点を参考とさせていただいた。曾和・前掲論文注(15)；同「行政手続と刑事手続—企業の反社会的行為の規制における両者の交錯—」ジュリスト1228号116-124頁(2002年)；同「行政調査」法学教室第226号23-26頁(1999年)；同「行政調査論再考(一)」三重大学法経論叢4巻2号(1987年)参照。
- (22) 行政調査とプライバシーの保護、手続的保障に関する先駆的業績として、佐藤 幸治『「行政調査」とプライバシーの保護(一)(二)」法学論叢第97巻3号1-39頁、4号1頁以下(1975年)；高柳 信一「行政手続と人権保障」清宮 四郎編『憲法講座2』260-280頁(有斐閣、1967年)。
- (23) 渥美 東洋『刑事訴訟法[新版補訂]』65-66頁(有斐閣、2001年)参照。
- (24) 憲法13条を根拠に行政調査への令状主義の適用を解く見解(佐藤 幸治『行政判例百選II』262頁(1979年))もあるが、なお検討を要するものと思われる。
- (25) この判決に対しては、旧所得税法63条(現行法234条に相当)に基づく質問検査権が、「35条の適用外とするならば、同条の対象となる検査制度はまずありえないのではないか」との批判がある。佐藤・前掲書注(24)262頁；外間 寛「行政手続と人権保障」法学教室第II期第7巻24-27頁(1975年)参照。
- (26) 曾和・前掲論文注(15)59頁。
- (27) 曾和・前掲論文注(15)59頁。
- (28) そのほか、令状主義の行政手続への適用についての有力な要因として、アメリカ法におけるデュー・プロセス法理の発展の影響が挙げられる(外間・前掲論文注(25)24頁)が、その発展と影響については別の機会に論じたい。
- (29) プライバシーの事前救済に資するそのほかの手段の可能性については今後の議論に期待したい。
- (30) 外間・前掲論文注(25)25頁参照。
- (31) 渥美 東洋「テレビカメラによる不穏な状況と犯罪状況の警察による撮影・録画を適法とした事例」判例タイムズ684号36-45頁(1989年)。
- (32) 渥美・前掲論文注(31)41頁。
- (33) 渥美・前掲論文注(31)41頁。
- (34) キャッツ事件の補足意見の中で、ハーラン裁判官が用いた表現である(Katz v. United States, 389 U.S.347, at 361 Harlan, J., concurring)。渥美・前掲論文注(31)41頁参照。
- (35) 渥美・前掲論文注(31)43頁。なお、個人の主観的・客観的期待や社会の期待は法令改正等により政府に容易に操作されてしまうという批判が考えられうるが、渥美教授らが指摘するように、法令だけではなく、社会の共通意識が、期待の有無やその期待が主観的か客観的かを決めるのであり、法令の内容も社会の共通意識を構成する一要素だと解することにより、法令の改正があるだけでは、プライバシーの期待や社会の期待を減少させることはできないと考えるべきであろう。渥美・前掲書注(23)75-76頁；成田 秀樹「行政調査の規律とプライバシーの客観

- の期待」海上保安大学校研究報告第44巻2号(1990年)参照。
- (36) 渥美・前掲論文注(31)42頁。なお、通常のビデオ装置を操作しての撮影は、一定期間後は保存せず、また録画テープを消去するのであれば「捜索・押収」に比べ干渉の程度は低いとされる。渥美・前掲論文注(31)43頁。
- (37) 山谷テレビカメラ監視事件においては、犯罪の発生が予測される現場に設置されたテレビカメラによる犯罪状況の撮影録画が、「①犯罪発生の高度の蓋然性があり、②証拠保全の必要性と緊急性があり、③撮影・録画方法が相当である場合」には、犯罪の行われる以前から犯罪発生の予測される場所を継続的に撮影録画することは適法であり、そのビデオカセットテープを証拠とすることが許されるとした。
- (38) 渥美・前掲論文注(31)42頁。なお、渥美教授は、その他にも京都府学連事件(最(大)判1969年12月24日刑集23巻12号1625頁,判時577号18頁,判夕242号119頁)やオービス事件(最判1986年2月14日刑集40巻1号48頁,判時1186号149頁,判夕591号31頁)について、最高裁が無令状による撮影を合憲だとしたのは、両者とも主観的期待しかない場合に当たり、不穏事態に備えるため動静を観察する警察に代替する撮影は「相当な合理的根拠のある主観的期待への(徹底した干渉にはいたらぬ)干渉にとどまることとなる」からであるとしている。渥美・前掲論文注(31)42-43頁。
- (39) 渥美・前掲論文注(31)44頁。
- (40) 主観的期待の場合、「不穏事態が生じかねないと信ずるに足るもので十分」であるとされるなど実体要件が緩和される可能性があると考えられる。渥美前掲論文注(31)45頁。
- (41) 将来発生する犯罪を想定する監視は、犯行に無関係の事態をも監視することに通ずるので、実体要件は限定性・明示性が不充分なだけ、より厳格にすべきだとしている。渥美・前掲論文注(31)45頁。
- (42) 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律—2003年5月30日公布,2005年4月1日施行。個人情報の保護に関する法律—2003年5月30日公布,2003年5月30日一部施行,第4章(個人情報取扱事業者の義務等),第5章(雑則)及び第6章(罰則)並びに附則第2条から第6条までの規定は2005年4月1日施行。なお、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律は、個人情報の保護に関する法律の制定に合わせて、それまでの「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律(昭和63年12月16日法律第95号)」を拡充するものとして制定された。
- (43) 曾和・前掲論文注(15)58頁。
- (44) 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律8条2項1号では、本人の同意があるときには目的外利用を認めている。これは1980年にOECD(経済協力開発機構)の理事会で採択された個人情報保護に関するOECD8原則(収集制限の原則,データ内容の原則,目的明確化の原則,利用制限の原則,安全保護の原則,公開の原則,個人参加の原則,責任の原則)のうち,利用制限の原則—データ主体の同意がある場合または法律の規定による場合を除いて,収集したデータを目的以外に利用してはならない—に沿ったものであるといえる。ところで同法では,その8条2項ただし書において,「保有個人情報を利用目的以外の目的のために(行政機関が)自ら利用し,または提供することによって,本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがあると認められるときは,この限りではない。」としながらも,例えば同項2号では,「行政機関が法令の定める所掌事務の遂行に必要な限度で保有個人情報を内部で利用する場合であつて,当該保有個人情報を利用することについて相当な理由のあるとき」には,保有目的以外の目的のために処理情報を利用し,又は提供することができるとしている。このような行政情報の目的外利用を広く許容することは上記OECDの利用制限の原則に反しており,筆者は問題意識を有しているが,この点については,なお今後の検討課題としておきたい。
- (45) なお,法令上定めがある場合については,行政・刑事手続を問わず,情報の第三者提供によってもたらされる利益が国会・地方議会に承認されていると考えられ,情報を提供するのが一般的な取り扱いである。しかしながら,情報の第三者提供を求める法令のすべてが,プライバシーの権利・利益を適切に考慮しているかは疑問であり,また法令の規定が,広範・抽象的であったり,あるいはその運用に問題があり,不当な目的外利用がなされる虞もある。前科照会事件(最3小判1981年4月14日民集35巻3号620頁,判時1001号3頁)においても,「市区町村長が漫然と(弁護士法23条の2に基づく)弁護士会の照会に応じ,犯罪の種類,軽重を問わず,前科等のすべてを報告することは,公権力の違法な行使にあたりと解するのが相当である」とされている。この判旨が示すプライバシーの原理論に基づけば,法令に定めがある場合であっても,前述のように住民の生命・財産を危険にさらす場合や公共の利益に著しく不利益を及ぼすような場合等具体的・緊急の必要性のあるときで,他に方法がなく,かつ必要最小限かの検討を経て,情報提供の可否を決定すべきであると指摘し得る余地があろう。
- (46) 行政調査について,当該調査は犯罪捜査のために認められたものと解してはならないと明文で規定されていることがあるが(例 所得税法



- 234条2項),このような規定は,行政調査が当該の行政目的の範囲内で行使されるべきで,行政調査という名目のもとに刑事捜査を行うことを禁止している趣旨であり,資料の利用については別問題であると解される。宇賀 克也ほか編『対話で学ぶ行政法』106頁(有斐閣,2003年);曾和・前掲論文注(21)ジュリスト124頁;芝原邦爾「経済犯罪の訴追における犯則調査手続と行政調査手続」法学教室174号56-60頁(1995年)参照。
- (47) 守秘義務優先説の紹介として,宇賀・前掲書注(46)106頁参照。
- (48) 松尾 浩也監修『条解刑事訴訟法 [第3版]』422頁(弘文堂,2003年)参照。
- (49) ただし,曾和教授が指摘されるように行政調査で得た資料を無制限に刑事手続で利用できるとするのは問題がある。そのため各情報の性質に応じた利用の限度が定められるべきであり,その検討については,今後の課題としたい。曾和・前掲論文注(15)64頁参照。
- (50) 写真・ビデオ撮影に関する判例としては,捜査手法としての写真撮影—京都府学連事件(最(大)判1969年12月24日刑集23巻12号1625頁,判時577号18頁,判タ242号119頁),犯罪発生以前のビデオ撮影—山谷テレビカメラ監視事件(東京高判1988年4月1日判時1278号152頁,判タ681号228頁),犯罪発生後の写真撮影—上智大学内ゲバ事件(東京地判1989年3月15日判時1310号158頁,判タ726号251頁),犯罪発生に備えて準備するカメラ—Nシステム(自動車ナンバー自動読取りシステム)損害賠償請求事件(東京高判2001年9月19日)などがある。
- (51) 本件控訴審判決(大阪高判1996年5月14日)では,一審と同様開放会館前のカメラについてのみ監視体制を維持する正当な事由を欠き,当該事情の下では方法の正当性も欠くと補足し,原審を維持し一審原告,一審被告両者の控訴を棄却した。上告審(最(1小)判1998年11月12日)においても,控訴審判決に対する一審原告,一審被告両者の上告を棄却した。
- なお,防犯カメラと令状等について,第一審で原告側が「犯罪予防活動という行政警察活動において,プライバシー権を侵害する場合には,令状・事前告知・聴聞などの適正手続が必要であるところ,本件は,裁判所の令状がないのはもちろん,事前の告知がなされているとはいえず,また,テレビカメラの設置・管理について地区住民に説明会を施したなどの経緯もないから,聴聞もなされているとはいえない。」と主張したが,その点について判決では言及がなかった。
- (52) ただし,カメラ5(ホテル日進前)については,問題があるとして,本稿で後述するように,別に検討している。
- (53) 亀井・前掲論文注(14)。
- (54) 前掲注(37)参照。
- (55) 亀井・前掲論文注(14)136頁。
- (56) 亀井・前掲論文注(14)135-136頁。山谷テレビカメラ監視事件判決については,注(37)参照。
- (57) 亀井・前掲論文注(14)136頁。
- (58) 亀井・前掲論文注(14)136頁。
- (59) 設置及び使用の有効性に関して,亀井助教授は,「この要件を要求する根拠は,犯罪抑止及びい集事案・集団不法事案の早期発見・措置を目的に「目的の正当性」が認められるところ,そのような目的と無関係な撮影を排除する趣旨であろうが,使用方法の相当性の要件によって絞りをかければ足りるように思われ,独立の要件とする必要はない」としている。亀井・前掲論文注(14)138-139頁。
- (60) 亀井・前掲論文注(14)137頁。
- (61) 特別な事情があり追跡的に監視することも許される場合とは,「異常な挙動その他周囲の事情から合理的に判断して何らかの犯罪を犯そうとしていると疑うに足りる相当な理由がある場合」,「犯罪がまさに行われようとしている場合」等である。
- (62) 画像の録画・保存について,西成テレビカメラ撤去請求事件判決では,「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」とするが,一定期間の画像の保存は,犯罪発生の高度な蓋然性がある場合には許容されるべきである。この点に関して,亀井助教授も同様の意見を述べられている。亀井・前掲論文注(14)150頁。
- (63) データの保存に関して,亀井助教授は一週間程度が望ましいとしている。また必要な期間を超過したデータを消去せず保存・蓄積することは,もはや「防犯目的」とはいえず,プライバシーへの干渉の程度が飛躍的に大きくなるため,相当性を欠くとしている。亀井・前掲論文注(14)138頁。
- (64) 公共の場所におけるプライバシーに関して被告は,「公共の場所での各人の行動は,…衆人の目にふれる行為であり,そこに直ちにプライバシーの権利が成立するものではない」と主張し,また大阪府警察本部に提出された田口精一名誉教授の意見書には,「本件街頭テレビカメラによる撮影の場合にも,プライバシーの保持を意識する者は,これから遠ざかり,または自室をカーテンで遮蔽すれば足りることであり,そのような生活管理をすることもなしに,直ちにプライバシーの侵害の主張をもって,カメラ装置の撤去を請求することは,権利意識の過剰と言わなければならない。」とあるが,公共の場所でのプライバシー権不成立の主張や,プライバシーを保持するための現実的でない生活管理の要求は説得力を欠く説明ではないかと思われる。意見書は,田口 精一『行政法の実現』75-96頁(信

- 山社、2002年)に掲載。
- (65) このような監視はプライバシーの侵害可能性が極めて高いことから、監視対象者が違法行為を行う高度な蓋然性に加えて、他に方法がない場合という条件を付加するのが適当であろう。
- (66) 適正な情報の管理については、判例上の使用方法の相当性にも含まれていたが、その重要性から独立した要件とするのが望ましいであろう。
- (67) 本稿の「行政調査」のセクションにおいて、主観的期待にとどまる場合には、実体要件が緩和され得るとしたが、この段階においては、より厳格な要件を提示している判例の基準を採用することが望ましいであろう。
- (68) 客観的期待が存し、かつ5つの要件を充足するのがどのような場合かは、個別事例の具体的な検討による。
- (69) 杉並区防犯カメラ条例は防犯カメラの設置を促進することをその目的としているものではないので、あくまでも本条例の下に置かれる行政機関の設置する防犯カメラについて、条例の遵守のみで法的正当性が担保されるのかについて検討したい。
- (70) 杉並区防犯カメラ条例では、犯罪の予防を従たる目的として設置されるものもその対象としている。これは、民間の設置者において、商品管理など他の目的のためにも使用している場合であっても、犯罪の予防も併せて目的としている場合はこの条例の適用を受けるとする趣旨である。それ故、行政機関の防犯カメラについて、防犯目的以外の目的を持ったカメラがある場合は、個別に検討する必要があるであろう。
- (71) 実際には、杉並区では、区立施設の防犯カメラ設置・使用に関して「杉並区立施設等の防犯カメラの設置及び利用に関する基準」を制定し、画像の保存方法や保存期間について規定している。この基準に示されていることが、条例・規則に明確にされていないのは、条例の対象に私人も含まれているからであろうが、行政機関のみを対象とすることを明示した上でこの基準を条例上明記することにより、行政活動のより透明性・明確性が図れるのではないだろうか。
- (72) 杉並区での行政機関による防犯カメラ設置の表示は30cm×13cmの水色紙の表示であるが、表示場所を通過した際、筆者はその表示に全く気がつかなかった。個人差はあるであろうが、すべての者が防犯カメラの設置・使用を了知し得る表示とは言い難いであろう。
- (73) 杉並区防犯カメラ条例では、新たに審議会を設けるのではなく、既存の「杉並区情報公開・個人情報保護審議会」を活用することとしている。本条例の取扱対象が個人情報であることやプライバシーの保護という共通した目的を持つため、既存の審議会の活用は有効であるといえよう。
- (74) 杉並区危機管理対策室によると、現在のところ、苦情の申立について、確立した制度はなく、今後実際の苦情があった場合にどのように対応していくか検討したいとのことであった。また、一般的に行政機関が勧告・公表を行うことは稀であり、杉並区においても杉並区個人情報保護条例(昭和61年条例第39号)上、条例の趣旨に著しく反する行為をした事業者に対して勧告・公表制度が規定されているが、杉並区総務課によると杉並区個人情報保護条例制定の1986年以降これまで勧告・公表の実績は一件もないとのことであった。
- (75) 杉並区の防犯カメラと対比する事例として千葉県市原市の不法投棄監視カメラの例を紹介したい。市原市では、不法投棄を監視するため、2000年より当初5台、現在は8台の監視カメラを林道等に設置している。ここでは防犯カメラではなく、監視カメラと呼ばれているが、その設置目的は犯罪予防目的であり、その運用は「監視カメラ運用要領」により定められている。
- 市原市の個々の監視カメラを前述の法的基準に照らし考察した結果、8台すべてのカメラについて、
- (1)①目的の正当性に関しては、不法投棄の多発地帯に、犯罪予防目的のために設置・使用されており、正当性を有する。
- ②客観的かつ具体的な必要性については、不法投棄多発地帯でいつ行われるかわからない不法投棄を阻止するため、十分なパトロール体制を整備した上で、それでは補えない部分について監視カメラで補うという必要性がある。24時間、人通りの少ない場所において監視カメラなしで不法投棄を防止するのは、相当困難になると言い得る。
- ③設置状況の妥当性については、予算の制約上監視カメラが足りないことから、1か所に1台の設置で撮影範囲も限られたものであり、2、3秒静止した物体があった場合のみ、画像が転送されてくることから設置状況に問題はない。
- ④使用方法の妥当性については、静止した物体があった場合のみ画像が送られてくるだけで、ズームアップ機能や追跡機能もないことから、特定人をズームアップして監視したり、追跡するような使用方法がなされることはない。
- ⑤情報の適正な管理及び(3)事後救済システムについては、特段の規程なく、また実際の取扱についてもこれまで特に問題となった実例がないとのことであった。行政情報であるため市原市個人情報保護条例の適用を受ける可能性もあるが、取り扱う情報の特質に応じた適正な情報の取扱規程及び事後救済の手段の制定が今後望まれる。
- 最後に設置・使用の有効性としては、それまで

多発していた不法投棄がカメラが設置された場所においてはその後不法投棄されている画像が一件も報告されていないことからかなりの抑止効果があると言い得る(ただし、カメラ自体を壊されたことは2、3回あるとのことであった)。

(2)① 監視カメラ設置場所は、不法投棄の多発地帯のみであり、その場所を通過することがある近隣住民は、不法投棄多発地帯であることを了知しているだけでなく、監視カメラ設置の要望主体である。それ故、a、他から干渉を受けないという期待は低いので、令状要件が外されるのである。

② 監視カメラ設置場所については、不法投

棄の多発地帯であり、ハイキング等の特定の目的を持って人が来集するような場所ではなく、そこを通る人や車があっても、近隣住民が生活のために単に通過するに過ぎず、a、匿名性や一過性が保たれやすい場所であり、かつ不法投棄という犯罪発生の高度な蓋然性がある場合に当たる。

(3)前述のとおり

以上のように情報の適正な管理及びプライバシーの事後救済システムについては、今後改善されることが期待されるが、それ以外の点に関して、市原市の監視カメラは、防犯カメラの法的基準みたしていると解してよいであろう。

[付記] 本稿は、行政調査手法という行政の行為形式につき、法理論の面からアプローチを試みた論稿であるため、プライバシー権一般、行政調査論一般、杉並区防犯カメラ条例一般については、代表的論稿のみの引用に止めていることを特におことわりしておきたい。

## (資料)

## 杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例(平成16年6月25日条例第17号)

## (目的)

第1条 この条例は、防犯カメラの設置及び利用に関し、基本原則及び必要な事項を定めることにより、防犯カメラの有用性に配慮しつつ、区民等の権利利益を保護することを目的とする。

## (定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- (1) 防犯カメラ 犯罪の予防を目的として特定の場所に継続的に設置されるカメラ装置(犯罪の予防を従たる目的として設置されるものを含む。)で、画像表示装置及び録画装置を備えるものをいう。
- (2) 画像 防犯カメラにより記録された画像であって、当該画像から特定の個人を識別することができるものをいう。

## (基本原則)

第3条 防犯カメラを設置し、又は利用するものは、区民等がその容ぼう・姿態をみだりに撮影されない自由を有することにかんがみ、防犯カメラの設置及び利用並びに画像の取扱い(以下「防犯カメラの設置等」という。)に関し、適正な措置を講ずるように努めるものとする。

## (設置利用基準の届出)

第4条 次に掲げるものが、道路、公園その他規則で定める多数の者が来集する場所に防犯カメラを設置しようとする場合には、規則で定めるところにより、防犯対象区域その他の防犯カメラの設置及び利用に関する基準を定め、これを区長に届け出なければならない。届出の内容を変更しようとするときも、同様とする。

- (1) 杉並区
- (2) 商店街振興組合法(昭和37年法律第141号)に基づく振興組合及び振興組合連合会並びに中小企業等協同組合法(昭和24年法律第181号)に基づく商店街協同組合
- (3) 地方自治法(昭和22年法律第67号)第260条の2第1項に規定する地縁による団体
- (4) その他規則で定めるもの

## (防犯カメラ取扱者の義務等)

第5条 前条の規定による届出の義務のあるもの(以下「届出義務者」という。)で防犯カメラを設置しようとするものは、その取り扱う防犯カメラの管理及び利用を適切に行わせるために、防犯対象区域ごとに防犯カメラ管理責任者を置かなければならない。ただし、自ら防犯カメラ管理責任者となる防犯対象区域については、この限りでない。

2 届出義務者で防犯カメラを設置したものは、規則で定めるところにより、防犯対象区域ごとに、その見やすい場所に、防犯カメラ管理責任者の氏名、防犯カメラを設置している旨その他規則で定める事項を表示しなければならない。

第6条 届出義務者で防犯カメラを設置したもの及び防犯カメラ管理責任者(以下「防犯カメラ取扱者」という。)は、画像(当該防犯カメラにより記録されたものに限る。以下同じ。)から知り得た区民等の情報を他に漏らしてはならない。防犯カメラ取扱者でなくなった後においても同様とする。

2 防犯カメラ取扱者は、次に掲げる場合を除き、画像を設置目的以外の目的に利用し、又は第三者に提供してはならない。

- (1) 画像から識別される特定の個人(以下「本人」という。)の同意がある場合

(2) 法令に定めがある場合

(3) 区民等の生命、身体又は財産に対する危険を避けるため、緊急かつやむを得ないと認められる場合

3 防犯カメラ取扱者は、画像を保存する場合には、当該画像を加工してはならない。

4 防犯カメラ取扱者は、画像の漏えい、滅失又はき損の防止その他の画像の安全管理のために必要な措置を講じなければならない。

5 防犯カメラ取扱者は、本人から、当該本人が識別される画像の開示を求められたときは、本人に対し、当該画像を開示するよう配慮しなければならない。

6 防犯カメラ取扱者は、その取り扱う防犯カメラの設置等に関する苦情の適切かつ迅速な処理に努めなければならない。

(報告の徴収等)

第7条 区長は、必要があると認めるときは、防犯カメラ取扱者に対し、その取り扱う防犯カメラの設置等について報告を求めることができる。

2 区長は、前項の報告により、第4条、第5条第1項若しくは第2項又は第6条第1項、第2項、第3項若しくは第4項の規定に違反する行為があると認めるときは、当該防犯カメラ取扱者に対し、当該違反行為の中止その他違反を是正するために必要な措置をとるべき旨の勧告をすることができる。

(苦情の申立て)

第8条 区民等は、防犯カメラの設置等について、区長に対し、苦情を申し立てることができる。

2 区長は、前項の規定により苦情の申立てを受けたときは、適切かつ迅速に処理するものとする。

3 区長は、第1項の苦情の処理について必要があると認めるときは、杉並区情報公開・個人情報保護審議会の意見を聴くことができる。

(公表)

第9条 区長は、第7条第2項の勧告をした場合において、当該勧告を受けた者が、正当な理由なく、その勧告に従わなかったときは、その旨を公表することができる。ただし、勧告を行ういとまがないと認められるときは、同項の規定にかかわらず、勧告を行わないでその旨を公表することができる。

2 区長は、毎年1回以上、第4条の規定による届出の状況、前条第1項の苦情の処理状況その他規則で定める事項を公表しなければならない。

(委任)

第10条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

## 附 則

1 この条例は、平成16年7月1日(以下「施行日」という。)から施行する。

2 この条例の施行の際現に道路、公園その他規則で定める多数の者が来集する場所に防犯カメラを設置しているもので、第4条各号のいずれかに該当するものは、施行日から起算して1月以内に、規則で定めるところにより、当該防犯カメラの設置及び利用に関する基準を定め、これを区長に届け出なければならない。この場合において、当該届出は、同条の規定によりされた届出とみなす。

3 杉並区情報公開・個人情報保護審議会条例(昭和61年杉並区条例第41号)の一部を次のように改正する。

[次のよう] 略