

平成28年(ワ)第758号 大垣警察市民監視国家賠償請求事件

原告;三輪唯夫外3名

被告;岐阜県

## 原告第6準備書面

岐阜地方裁判所 御中

(民事第2部合議係)

2018年6月18日

上記原告ら訴訟代理人

弁護士 山田秀樹

同	笹田	参三
同	小林	明人
同	井上	卓也
同	山本	妙
同	岡本	浩明
同	見田村	勇磨
同	安藤	博樹
同	樽井	直樹
同	原	秀一
同	清水	勉明
同	武藤	糾明

《 目 次 》

第1 はじめに

第2 公安テロ情報流出被害国家賠償等請求事件(東京地裁平成26年1月15日判決、東京高裁平成27年4月14日判決)

第3 西成地区監視用カメラ撤去等請求事件(以下「西成監視カメラ事件」という。大阪地裁平成6年4月27日判決。その後、最高裁で確定。)

第4 GPS捜査違憲違法判決(最高裁平成29年3月15日判決)

第5 まとめ

## 第1 はじめに

原告らは、原告第4準備書面において、最高裁判決によって、憲法13条の「私生活上の自由」としてプライバシーの利益が保障され、個人に関する情報が公権力、特に警察権力との関係において、みだりに収集、保存、利用等されない自由が保障されていることを述べた。以下では、これを踏まえて、本件事案の争点に関連する裁判例を紹介することによって、本件における岐阜県警による原告らの個人情報の収集についてもプライバシー侵害が認められることを明らかにするものである。

## 第2 公安テロ情報流出被害国家賠償請求事件(東京地裁平成26年1月15日判決、東京高裁平成27年4月14日判決)

### 1 事案の概要

2010年10月、ファイル交換ソフトであるウィニー(Winny)を通じて、警視庁が保管する114点のデータ(本件データ)がインターネット上に流出した(本件流出事件)。本件データの中には、イスラム教徒である原告らの「モスクへの出入状況」といった記載を含む詳細な個人情報(本件個人データ)が含まれていた。そこで、原告らは、警視庁、警察庁及び国家公安委員会が、情報収集活動(本件情報収集活動)を行って原告らの信教の自由等を侵害し、憲法等に違反したこと、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律等に違反する態様で個人情報を収集、保管、利用したこと、情報管理上の注意義務違反により個人情報をインターネット上に流出させたこと、適切な損害拡大防止措置を執らなかったこと等につき、国家賠償法1条1項に基づき、東京都と国に対し、損害賠償等を求めた。

### 2 収集された本件個人データの具体的内容

(1) 第1審判決の認定によれば、警察によって収集された本件個人データの具体的内容は以下のとおりである。

ア 各原告の履歴書様書面が作成されており、その中には「モスクへの出入状況」を含む各原告の個人情報が含まれているものもある。また、「モスクへの出入状況」の具体的記載内容としては、通っているモスクの名称のみが記載されている者がほとんどであるが、一部の原告については、特定の宗教的儀式又は教育活動に参加していることも記載されている。

また、原告らの多くは、履歴書様書面の「容疑」欄に、特定のイスラム教徒との交友関係等について記載されている。履歴書様書面の「容疑情報」の欄には、同書面の「容疑」欄記載の情報を具体化・詳細化した内容が記載されており、例えば、ある原告については、自らがモスクで女性子供を対象にクルアーン朗読指導を行っていることに加え、その夫はモスクで講師的立場の人物で、イスラム教講師としての信望も厚く、モスク開催の勉強会や特別礼拝、説法等に継続的に参加していることなど、夫婦ともに熱心な布教活動を行っていることが記載されている。

イ 原告らの交友関係も記載されている。また、あるイスラム教徒の人定容疑書面には、同人からの聴取内容として、ある原告から同原告が集めた現金の送付を依頼され、電気炊飯器内に隠して別のイスラム教徒に送ったが、この現金はテロ資金のために同原告に利用されたのかもしれないことや、同原告が心臓病でジハード義務はないが「必要であれば私も行く」と話していたことが記載されているほか、同原告の妻の実名、居住県の記載がみられる。

ウ 原告らの家族関係も記載されており、家族の氏名、生年月日等が記載されている。ある原告について作成された人定容疑書面に、夫婦ともに熱心な布教活動を行っていることが記載されている。

(2) このような個人情報の収集が、後述する収集の目的に適合的であって、収集する必要性が認められるかどうかの問題となる。

### 3 本件個人データの収集方法

(1) 裁判所が認定した本件個人データの収集方法

第1審判決の認定によれば、本件個人データの各情報の入手方法は、警察官が直接に把握活動を行うことによって、モスクへの出入状況や宗教的儀式又は教育活動への参加の有無についての情報が収集されるに至った（以下、原告らに対するモスクへの出入状況等の把握活動を「本件モスク把握活動」という。）。この場合、個人情報収集される原告らは、自分たちのモスクへの出入状況等を警察官が把握していることを認識できる状態にある。

その余の情報は、法務省入国管理局等の関係機関等から提供を受け、又は原告らに対して上記のような接触や捜索等を行う過程で収集された。

## (2) 原告らが主張した情報収集活動の実態

第1審判決によれば、当該事件の原告らは、警視庁公安部外事第三課（以下、単に「外事第三課」という。）が、警察庁の指揮・監督の下、何ら犯罪が発生していないにもかかわらず、以下のとおり、ムスリム（イスラム教徒を指す。以下同じ。）を徹底した監視下に置き、その個人情報を収集したとの主張を行っている旨の主張を行っている。これが事実であれば、一般市民との関係では考えられない過剰で異常な個人情報の収集である。

「(ア) 警視庁及び警察庁は、「イスラム諸国会議機構（O I C）の国籍を有する者及びその他の国籍を有するムスリム」の、国籍、氏名、生年月日、住所等を、横断的・網羅的・機械的・体系的に収集する作業を、大規模かつ組織的に実施していた。その際には、外国人を雇用している企業・会社への定期訪問、イスラム諸国出身者が経営する店舗への「巡回連絡」も実施されていたほか、「イスラム諸国人の実態把握率向上を目的としてポイント制による特別表彰」まで用意されており、平成20年5月31日時点で、「都内のイスラム諸国外国登録数14,254の約89%」にもものぼる「約12,677人」の個人情報が把握され、データ化され、その後、同年7月に開催された北海道洞爺湖サミットにおけるテロ予防名目で規模を全国に広げて継続され、最終的に「サミットまでに、O I C諸国出身者約7万2000人（把

握率98%)を把握」するに至っている。

(イ) 警視庁及び警察庁は、平成20年6月23日以降、北海道洞爺湖サミットに伴う国際テロ対策として「モスク出入り者の不審動向」を発見するという名目で捜査員43名の「モスク班」を構成し、東京都内の各モスクについて「午前8時30分から日没後の礼拝が終了する午後7時30分を目処に拠点員、行確員を配置し、モスク動向の把握、モスクへの新規出入者及び不審者の発見把握」を行っていた。

サミット終了後もモスクに対する網羅的・継続的な監視は継続され、同年9月のラマダーン(イスラム教における断食期間)のモスク礼拝者及びイード・アル・フィトル(断食明けの祭)への参加者を、東京都内の各モスク単位で数えあげていた。

(ウ) 警視庁及び警察庁は、イスラム関係団体、イスラム関係NGO・NPO、イスラム関係食料品店(ハラールフードと呼ばれるイスラム教の戒律上許された食料のみを扱う店舗等)、イスラム関係飲食店、イスラム関係企業(イスラム教徒が代表を務める中古車会社・貿易会社等)等(以下「イスラム関係団体等」という。)の、あらゆるイスラムコミュニティを監視下に置き、大規模に各団体の所在地、代表者、財務状況等の情報を収集していた。

(エ) 警視庁及び警察庁は、〔1〕都内に本社を置くレンタカー業者大手4社から、照会文書なしで利用者情報の提供を受ける関係を築き上げ、その情報を提出させ、〔2〕ホテルに外国人旅券の写しの保管を徹底させ、〔3〕東京三菱銀行(現三菱東京UFJ銀行)からイラン大使館に勤務する職員の給与振込履歴を取得し、〔4〕東京農工大学及び電気通信大学の管理者から留学生名簿を入手し、イスラム諸国人留学生の個人情報把握して、ムスリム及びイスラム関係団体等の各情報を収集していた。』

このような活動が適法とされるのであれば、正当化される十分な根拠乃至理由が不可欠である。

4 情報収集の違法性に関する第1審判決の判断(東京地裁平成26年1月15日判決・判例時報2215号30頁)

(1) 信仰内容・信仰活動に関する情報について

第1審判決は、本件情報収集活動が、原告らのみだりに自身の信仰内容・信仰活動に関する情報を行政機関に収集・管理されない自由(憲法13条)を侵害するか否かについて、収集目的の正当性及び収集の必要性、収集態様について、以下のとおり判示した。

「履歴書様書面の中にモスクへの出入状況が記載され、中には宗教的儀式又は教育活動への参加の有無について記載されている原告がいること、人定容疑書面の「容疑」欄に布教活動の熱心さが具体的に記載されている原告もいることは上記(1)イに認定のとおりであって、これらの記載は、同人がイスラム教徒であることを直接推認させるのみならず、その信仰の深ささえも指し示す情報であるといえるところ、人がいかなる思想、信条を有しているかというのは、個人の内面については人格的自律に直接関わる事柄であって、社会生活の中で本人の承諾なくして開示されることが通常予定されていない情報の一つであるといえることができる。」

「しかしながら、国際テロの発生を未然に防止するためには、モスクに通う者の実態を把握することが必要であり、そのためには、モスクの付近はもとより、場合によってはその内部に立ち入って、その活動実態をある程度継続的に把握するという態様によらざるを得ない」

「また、平成15年12月にドイツで逮捕されたリオネル・デュモンが、我が国に偽造旅券を用いて潜伏中に、テロ資金の獲得と我が国での支援者作りを進めていた疑いが浮上した・・・ところ、平成11年には、国連においてテロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約が採択され、また、平成16年10月22日には、FATF(Financial Action Task Force on Money Laundering)が、テロ資金供与に関するFATF特別勧告を発出し、テロリ

ズムへの資金供与と闘うために行動を起こすことは死活的重要性を有するとの認識を示した上で、テロリズムとテロ行為に対する資金供与を探知し、防止し、抑止する上での9項目の基本的な枠組みを提供していると認められること(乙8の1・2)などに照らすと、モスクに出入りする者の中に、テロリズムに対する資金提供者などのテロリスト支援者がいないかどうかを探索することも、国際テロの発生を未然に防止するために必要な情報収集活動ということができる。」

「ひとたび国際テロが発生した場合の被害の重大さにも照らすと、本件情報収集活動によって収集された原告らの情報が社会生活の中で本人の承諾なくして開示されることが通常予定されていないものであることを踏まえても、本件情報収集活動は国際テロの防止の観点から必要やむを得ない活動であるというべきである。」

「したがって、本件情報収集活動が憲法13条に違反する旨の原告らの主張を採用することはできない。」

判決が挙げている事例は外国のものであり、その国においてテロが起こるのはそれなりの歴史的経過や民族差別などがあることによるのであって、我が国において国際テロが起こる可能性はほとんど考えられないが、上記判決は国際テロの危険性があるという判断の下に原告らの個人情報の収集活動を正当化している。

## (2) その余の情報について

その余の情報についても、同様に、次のように検討、判断した。

「本件データに、原告らの国籍、本籍地、犯罪歴等の社会的差別の温床となる情報が含まれており、これらの情報がセンシティブ情報に当たる旨主張するところ、このことからすれば、信仰内容・信仰活動に関する情報のみならずその余の情報の収集についても、原告らの個人に関する情報をみだりに収集・管理されない自由を侵害する旨を主張するものとも解される。そして、確かに、これらの情報も、原告らのプライバシーに当たるということができ、

とりわけ犯罪歴は、人の名誉、信用に直接にかかわる事項であるということが  
ができる。」

「しかしながら、日本国内において国際テロが発生する危険が十分に存在する  
という状況等が存在する反面、テロ事件に関する情報を事前に入手し、又は  
民衆に紛れたテロリストを発見して、国際テロの発生を未然に防止すること  
が容易ではないことに照らせば、本件情報収集活動が国際テロの発生を未  
然に防止するため必要な活動であり、諸般の事情を収集する必要のある・・・  
以上、当該活動の過程において、原告らが、その信仰内容や信仰活動に関す  
る情報のみならず、犯罪歴等のプライバシーに関する情報について収集され  
たとしても、本件情報収集活動の上記性質等に照らし、やむを得ない制約に  
当たるといふべきである。のみならず、その収集態様としても、関係機関等  
との連携や、原告らが警察から接触又は搜索等を受ける過程で収集されたも  
ので・・・、これらが違法又は特段不相当な方法であるということとはできな  
いから、本件情報収集活動は憲法13条に違反するものではないといふべき  
である。」

上記(1)末尾での指摘はそのままここにも当てはまる。

#### 5 情報収集の違法性に関する控訴審判決の判断(東京高裁平成27年4月14日 判決)

控訴審判決は、第1審判決の結論を維持し、本件情報収集活動の違法性を否定  
したものの、この点に関する第1審判決の判決理由に、「以上は、本件個人デー  
タを収集した当時の状況を踏まえてのものであり、本件情報収集活動が、実際に  
テロ防止目的にどの程度有効であるかは、それを継続する限り検討されなければ  
ならず、同様な情報収集活動であれば、以後も常に許容されると解されてはなら  
ない。」との一文を付け加えている。

これは、本件情報収集活動が常に適法になるものではなく、状況の変化によっ  
て前提が異なれば違法になることを指摘したものである。

## 6 本件との比較検討

- (1) 以上のとおり、公権力による情報収集活動の違法性に関する判断において、上記判決はいずれも、「ひとたび国際テロが発生した場合の被害の重大さにも照らす」ということとの比較において、「テロ防止目的」のために、当該事案における情報収集活動の適法性を肯定している。
- (2) 公権力、特に公安警察によって安易に個人情報収集されるべきでないことからすれば、当該情報収集活動が真にテロ防止目的に役立つのか否かについて、上記事案における当事者の主張を指摘しておくことにする。

「本件情報収集活動が信仰に関する情報を収集、保有されない自由を制約する以上、単にテロの危険等の抽象的な目的では足りず、時間、場所、規模等に関し、より具体的なテロの危険等の存在が明確にされなければならない、また、信仰に関する情報の収集、保有を正当化するためには、モスクにおいて過激派から勧誘を受けるといった抽象的な可能性では足りず、明らかに差し迫った危険の発生が具体的に予見される必要がある。テロの危険性及び国際テロ捜査の必要性があるからといって、当然に本件情報収集活動が必要かつ相当と判断されるわけではない。そして、本件情報収集活動当時、ムスリムであることのみに着目した包括的な情報収集を行う本件情報収集活動と同様の捜査手法は、国際連合において重大な人権侵害のおそれがあると警告されていたこと、日本以外の先進各国では、現実的に国際テロによる被害を受けたにもかかわらず、このような捜査手法はテロ捜査としての必要性、相当性を欠くと評価されて放棄されるに至っていること等を踏まえれば、本件情報収集活動は、国民の生命等を守るために必要でも相当でもなかったし、また、国際テロ対策のために必要かつ相当なものではない。」

ちなみに、米国のニューヨーク市警がモスク監視などを行っていたことが訴訟になった事案で、2009年10月、第3巡回連邦控訴裁判所は、①ムスリムの監視がテロの予防にどう役立つかの立証責任はニューヨーク市にあるとし、②捜

査の動機が差別的でなくても、意図的に特定の宗教を区別して扱えば、違憲の疑いが生じるなどと判断した。

- (3) この点を置くとしても、本件との関係では、第1審判決も、控訴審判決も、テロ発生の危険性があるという前提の下に、テロ防止を図る必要性があるとして、そのための情報収集活動として当該情報集活動が適法とされると判断していることこそが重要である。
- (4) 本件の事案を検討するに、岐阜県警が原告らの個人情報収集することについて、上記事案と同程度の情報収集活動の必要性があるか。同程度どころか、全くないことは明白すぎるほど明白である。具体的な必要性どころか抽象的な必要性すらない。
- (5) 公安テロ情報流出被害国家賠償等請求事件における2つの判決(特に、控訴審判決)は、当該情報収集活動の適法性を肯定した判決であるものの、公権力による情報収集活動にはその必要性の存在が十分に論証されなければならないことを示した点で極めて重要である。かかる観点からすれば、本件における岐阜県警による原告らに関する情報収集活動には何らの必要性もなく、違法であることは明白である。

第3 西成地区監視用テレビカメラ撤去等請求事件(以下、「西成監視カメラ事件」という。大阪地裁平成6年4月27日判決、その後最高裁で確定)

#### 1 事案の概要

大阪府警察(西成警察署)が、大阪市西成区の日雇い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計15台を設置し(テレビカメラは、昭和41年11月から昭和58年までに順次設置された)、西成警察所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た(モニタリングのみで、録画はされていないという事実認定を前提としている)ところ、同地区に居住または

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、原告らのプライバシー等を侵害するものなどとして、被告大阪府に対し、上述各テレビカメラの撤去及び慰謝料等を求めた事案である。

当該事案において、1994（平成6）年、大阪地裁は、テレビカメラ15台のうち1台について撤去請求を認めた。このテレビカメラ1台は、原告らが結成した労働組合の活動拠点である釜ヶ崎解放会館（以下、「解放会館」という）の玄関や立て看板の文字などが見え、原告らが同解放会館へ出入りすることを視認できる位置にあるところ、原告らは、解放会館に居住したり、毎日又は頻繁に出入りしたりしていたものである。なお、控訴審、上告審でも当該結論は維持されている。

## 2 プライバシーの利益について

### (1) プライバシーの利益の定義

西成監視カメラ事件では、プライバシーの利益について重要な判断がなされている。まず、憲法13条が個人の尊厳を保障する上で必要不可欠な人格的利益を広く保障する趣旨のものであるとした上で、プライバシーの利益を「他人がみだりに個人に関する一定領域の事柄、例えば、私的生活関係を構成する事柄、趣味・嗜好・性癖等に関する事柄、精神過程に関する事柄、内部的な身体状況に関する事柄等についての情報を取得することを許さず、また、他人が自己の知っている個人の一定領域に関する事柄をみだりに第三者へ公表したり、利用することを許さず、もって人格的自律ないし私生活上の平穏を維持するという利益」と定義づけ、当該利益が十分尊重されるべきであるとした。

### (2) 公道におけるプライバシーの保護について

そして、他人の目に曝される公道におけるプライバシーについて、「公道においても、通常は、偶然かつ一過性の視線にさらされるだけであり、特別の事情もないのに、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」から、プライバシーを放棄したと考えるのは相当でなく、「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。したがって、監視の態様や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」とした。

(3) 公共の場所であってもプライバシーの要保護性が高いこと

「同じく公共の場所とはいっても、例えば病院や政治団体や宗教団体など人の属性・生活・活動に係わる特殊な意味あいを持つ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継続的かつ子細に監視するなどのことがあれば、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・信条等を把握できないとも限らず、監視対象者のプライバシーを侵害するおそれがあるばかりか、これと表裏の問題として、かかる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懸念の生ずることも否定できない」として、監視によるプライバシー侵害と思想や表現の自由等の侵害が生じる可能性に言及した。

そして、さらに、「右のように特別な意味あいを持つ場所でなくても、例えば自宅の前に警察の設置したテレビカメラがあり、往来の様子や路上での行動をいつ監視されているかわからない状況に置かれた場合、なにがしかの不快感や圧迫感を受け、自由に振る舞えない感情を抱くこともありうるが、特段の理由もなく、このような不快感や圧迫感を与えることは、それだけでもプライバシーの利益を損なうおそれがある」とした。

(4) 公権力による監視とプライバシーの利益

さらに、「国家や自治体などの公権力による行為は、その特性として、私人の情報収集の場合に比べて規模・能力の点で格段に優れており、個人に関する大量の情報が集積されやすい」として、公権力による監視が情報収集の規模や能力の

点で圧倒的に優れているため、「プライバシーの利益の侵害やその正当化の可否、裁量権の逸脱の有無の判断にあたってこれらを斟酌する必要がある」とした。

(5) 録画に関して

肖像権及びその侵害を検討した項においてではあるが、「犯罪予防の段階は、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いのであって、このような場合に無限定に録画を許したのでは、右自由を保障した趣旨を没却するものであって、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いうべきである」として、データが集積される録画については、犯罪予防の段階では原則として許容されないとした。

3 西成監視カメラ事件での認定

(1) 判断基準

判決は、大阪府警に本件テレビカメラの設置及び使用の利益（モニタリングによる、目視よりも効率的な監視）を保持させることが相当か否かについて「侵害される原告ら個々のプライバシーの利益の実質、侵害の程度等を勘案し、個別事案の具体的な状況に即して」判断する、とした。

(2) 道路上や公園付近を映すテレビカメラについて

判決は、原告らが問題とした15台の監視カメラ1台1台について設置目的を認定した上で、「多数の人の通行する主要道路であり、匿名性や一過性が比較的保たれやすい場所」であるから、保持されるべきプライバシーの利益はさほど大きいわけではないとした上で、当該「道路が集団不法事案やい集事案の際の投石や放火や略奪の場所となってきた」いるため状況把握や路上犯罪警戒の必要性が高いため、原告らのプライバシー侵害があったとしても受忍限度にとどまるとした。

また、公園付近を映している点については、「道路に比較すると監視に一過性があるとは言いがたく」原告らの「炊き出しや運動会の主催者が継続的に監視される危険がある」としたものの、結論として、道路上を映し出す点と同様に、受

忍限度にとどまるとした。

(3) 解放会館出入り口付近を写すカメラについて

これに対し、撤去を認めたテレビカメラ1台（以下、このテレビカメラを「解放会館カメラ」という）については、解放会館カメラが解放会館への出入り状況を監視できる位置にあると認定した上で、解放会館と各原告との関係を検討し、原告らのうち、解放会館を拠点として労働運動をしてきた者（以下「原告①」という）について、「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」として、プライバシー侵害を認めた。また、「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」という萎縮効果の観点からも、プライバシー侵害を認めた。

さらに、原告①以外の、解放会館に居住し毎日出入りする者、労組の事務をしている者、解放会館への出入りが多い者についても、「出入りの度に監視されるおそれがあり、精神的負担を与え、行動を不当に抑制されることになる」のだから、その程度は軽くてもプライバシー侵害があるとした。

他方で、解放会館カメラの移動経緯（同カメラは新設当時違う場所にあり、数回の移動を経た後、原告らのうち1名が解放会館を購入し、原告①が労働運動の拠点を解放会館に置いた直後頃に、現在の場所に移動された）や移動の必要性を検討した上で、解放会館カメラは、「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」と認定した。「解放会館自体」というと、建物の物理的状态を意味するようにも読めるが、正確には、「解放会館に出入りする者全員又はその一部の者」というべきところである。

そして、解放会館カメラにより、原告らを監視する必要性について、原告①が1981（昭和56）年に実力闘争路線をとっていない労組を結成し、従前に比して比較的穏健な労働運動を展開してきており、被告も当該労組や原告①を監視対象にする理由を全く主張していないことからすると、当該労組や原告①に対する監視の必要性は次第に低下し、少なくとも現時点（1994（平成6）年当時と思われる）において監視体制を継続する正当な事由が存続しているとは言い難いとした。

#### 4 本件と西成監視カメラ事件との共通点

両事案は、監視対象が違法行為を行う可能性がほとんど、又は全くない状況下で、警察が犯罪が発生していない段階で、特定の個人に対する長期にわたる個人情報収集活動を行っており、当該収集活動によるプライバシー侵害の程度が高度である点で共通する。なお、西成監視カメラ事件では、監視カメラはモニターだけでデータとして蓄積されることはなかったとのことであるが、何月何日何時何分（何秒）にだれが解放会館に入った、解放会館から出てきたという記録はされていたはずである。以下、詳述する。

##### (1) 特定の個人に対し、継続した監視がなされている

西成監視カメラ事件では、原告①及び原告②が結成した労組が監視対象であると認定された。また、プライバシー侵害が認められた原告①らが毎日又は頻繁に出入りする解放会館を撮影したこと、すなわち、監視態様が一過性でなく継続性を有していたことが、プライバシー侵害を認められる決定的な理由となっている。しかも、その期間は1978（昭和53）年から1994（平成6）年までの約16年という長期にわたるものであった。

他方、本件では、シーテック社作成の議事録によれば、具体的な収集方法は不明であるものの、原告らの個人情報に岐阜県警によって継続的に収集されて来ていることが伺える。すなわち、岐阜県警が、原告近藤については、「徳山ダム建設中止訴訟を起こした張本人である。」という断定的評価を下し（第4回議事録）、

原告松島及び同三輪については、「岐阜県内で活発に自然破壊反対や希少動物保護運動にも参画しており」とし（第1回議事録）、原告船田については、同三輪「と強く繋がっており、そこ（※原告船田）から全国に広がってゆくことを懸念している。」と指摘していること（第3回議事録）などからすると、原告らがゴルフ場建設反対運動（1980年代後半～1990年代中頃）や徳山ダム建設中止を求める運動（1995年～現在まで）などに関わって来たことを把握していることであり、継続的に監視して来たということである。

いずれの事件においても、警察が、特定個人を対象として、長期間にわたり、継続的に個人情報収集活動を行っている。このような個人情報収集活動は、プライバシー侵害の程度が大きい点で共通する。

## (2) プライバシー侵害について

西成監視カメラ事件判決は、侵害されるプライバシーの程度を検討し、監視対象が、単にそこを通行しているという事実である場合、プライバシー侵害の程度は比較的低いと、人の属性や活動に関わる特殊な意味合いを持つ場所に向けた監視や、精神や肉体の病気、交友関係、思想・信条等を把握する可能性のある監視である場合のプライバシー侵害の程度は高度だとした（前述2、(3)）。すなわち、監視対象者がプライバシー侵害を実感しにくいもの（たとえば公道を監視対象とした場合）であったとしても、把握される情報如何によってはプライバシー侵害の程度は高度となるとした。

西成監視カメラ事件では、前述の通り、解放会館カメラが解放会館への出入り状況を監視できる位置にあると認定した上で、解放会館と各原告との関係を検討し、原告①に加え、原告①以外の、解放会館に居住し毎日出入りする者、労組の事務をしている者及び解放会館への出入りが多い者について、プライバシー侵害を認めた。

これに対して、本件では、原告らは、自然環境の保護や脱原発などの市民運動に積極的に取り組んできた者である。かかる原告らについて、岐阜県警は、「議

事録」に直接現れたものだけでも（「だけでも」としたのは、議事録に記録されている警察官の言動以外に岐阜県警は原告らの個人情報収集・集積していて、シーテック関係者に対する発言はそれらのごく一部に過ぎないからである。）、各原告の思想信条、学習会開催や中部電力株主総会での発言といった行動、氏名、年齢、学歴、病歴、交友関係等を把握している。これらの情報には、原告らが自ら外部に発信したものも含まれているが、それは一般市民に向けて発信したものであって、公安警察に提供することを意図したものではない。また、公安警察活動に必要な情報でもない。岐阜県警が、実際に収集していた個人情報は、精神の病気、交友関係、思想・信条等といったセンシティブなものであるから、プライバシー侵害の程度は高い。

## 5 本件と西成監視カメラ事件との相違点

### (1) 収集された情報の内容が異なる

西成監視カメラ事件では、裁判所の認定によれば、収集された情報は、労働運動の拠点施設（解放会館）への出入りの頻度や時間など、外形的なものにとどまっている。

これに対して、本件では、前記4、(2)でも述べた通り、収集された情報の内容は、各原告の思想信条、学習会開催や中部電力株主総会での発言といった行動、表現活動、氏名、年齢、学歴、病歴、交友関係等であって、いわゆるセンシティブ情報にまで及んでいる。したがって、本件での監視によるプライバシー侵害は、西成監視カメラ事件と比べても遥かに大きい。

### (2) 収集方法の特定の有無の違い

西成監視カメラ事件では、事件・事故等の発生がない場合に長時間に渡り特定人をズームアップして監視したり、追跡したり、録画したりされていたと認めるに足りる証拠はないとされ、適宜、西成警察署防犯コーナー員が監視テレビカメラの映像を目視して確認するにとどまっていたと認定された。このように、監視情報の蓄積がなく、監視される機会が監視カメラで一過性に配信されるだけの場

合ですら、プライバシー侵害があると認定された。

また、同事件では、監視カメラの設置状況は、映される対象者にとって視認が可能になっていたはずであるから、自分の行動を監視されていると思う者が監視カメラ設置者に対してその撤去を請求することができた。

これに対して、本件では、岐阜県警が原告らの個人情報を経年わたって収集し、岐阜県警や警察庁において利用してきたことはわかるものの、いつどのような方法で収集したかは全くわからない。この点に関連して、原告らは、県警本部長に対し個人情報開示請求を行ったが、存否応答拒否され、岐阜県警が原告らの個人情報をどれほど集積しているかは全く不明のままである。

このような違いからして、本件は西成監視カメラ事件と比べて、プライバシー侵害性が極めて高いと言える。

### (3) 情報化社会の進展

西成監視カメラ事件判決は1994（平成6）年に出されたものである。

これに対し、本件での岐阜県警によるシーテック社に対する情報提供は、2013（平成25）年及び2014（平成26）年にされており、西成監視カメラ事件判決から約20年が経過している。

警察権力をはじめとする公権力の情報収集能力、情報集積能力、情報検索・分析能力、情報提供の容易性は格段に飛躍しており、個人情報が当該個人の知らない所で承諾なく収集された上、データベース化して管理・利用される可能性は高くなっているため、プライバシーは容易かつ広範に、程度としても重く侵害される状況となっており、これを保護する必要性も高くなったと言える。

なお、西成監視カメラ事件判決において、「犯罪予防の段階は、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いのであって、このような場合に無限定に録画を許したのでは、右自由を保障した趣旨を没却するものであって、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いうべきである」と述べていることは、本件にも当てはまる指摘である。

#### (4) 監視の目的と必要性

西成監視カメラ事件では、プライバシー侵害を正当化しうる監視の必要性を検討する中で、監視の目的が原告①や原告①が組織した労働組合の監視にあったと認定した上で、原告①や当該労働組合の労働運動の実情に照らして、監視の必要性が低下し、なくなっていることを認定した。

本件では、原告らは各自の判断に基づいてそれぞれ適法に市民運動等に取り組んでいるだけであり、犯罪に及ぶ事情は何ら存在しない。したがって、社会の安全を守る観点から警察が公安活動として原告らの個人情報収集する必要はなく、収集目的は認められない。

したがって、岐阜県警が公安警察活動として個人情報を収集して来たことはプライバシーの侵害であり、その違法性は高い。

### 第4 G P S 捜査違憲違法判決（最高裁平成29年3月15日判決）

#### 1 事案の概要

被告人が、複数の共犯者とともに犯したと疑われていた窃盗事件に関し、その組織性の有無・程度や組織内における被告人の役割を含む犯行の全容を解明するための捜査の一環として、約6か月半の間、被告人や共犯者の他、被告人の知人女性も使用する蓋然性があった自動車等合計19台に、同人らの承諾なく、かつ令状を取得することなく、順次、G P S 端末を取り付けた上、その所在を検索して移動状況を把握するという方法によりG P S 捜査が実施された。

G P S 端末は、黒いケースに入れられ、数個の磁石とともにパテで覆われており、対象車両のうち少なくとも自動車については、その下部に磁石によって取り付けられていた。G P S 端末のバッテリーはおおよそ3日ないし4日程度で充電が必要であったため、警察官らは、その都度、G P S 端末ごと取り換えていた。

本件でのG P S 端末による位置探索の精度は、電波状況により数百メートル又はそれ以上の誤差があったり、位置探索が不能となったりすることがある一方、

電波状況が良好であれば十数メートルの誤差しか生じず、数十メートルの誤差にとどまることも多いものであった。また、各車両にGPS端末が取り付けられていた期間は、最短で半月程度、最長で合計約3か月にわたっていた（このGPS発信機では、1200回を上回る検索が行われ、1000回以上の位置情報が取得されている）。

被告人は、GPS捜査を違憲として証拠排除を求めたところ、第1審の大阪地裁は、令状なく行われたGPS捜査には重大な違法があるとして、証拠能力を否定したが、他の証拠により被告人を有罪と認定した。控訴審の大阪高裁は、本件GPS捜査により取得可能な情報は車両の所在位置に限られるなど、プライバシー侵害の程度は必ずしも大きいものではなかったこと、本件GPS捜査が強制処分に当たり、無令状で行った点で違法と解する余地がないわけではないとしても、令状発付の実体的要件は満たしていたと考えること等の理由により、本件GPS捜査に重大な違法があったとはいえないと判示し、控訴を棄却した。そこで、被告人が上告したものである。

## 2 判決内容

最高裁大法廷は、被告人の上告を棄却したが、「車両に使用者らの承諾なく秘かにGPS端末を取り付けて位置情報を検索し把握する刑事手続上の捜査（以下「GPS捜査」という。）の適法等」に関する原判決の判断の当否を判断する中で、GPS捜査の強制処分性に関して、次のように判示した。

「（１）GPS捜査は、対象車両の時々刻々の位置情報を検索し、把握すべく行われるものであるが、その性質上、公道上のもののみならず、個人のプライバシーが強く保護されるべき場所や空間に関わるものも含めて、対象車両及びその使用者の所在と移動状況を逐一把握することを可能にする。このような捜査手法は、個人の行動を継続的、網羅的に把握することを必然的に伴うから、個人のプライバシーを侵害し得るものであり、また、そのような侵害を可能とする機器を個人の所持品に秘かに装着することによって行う

点において、公道上の所在を肉眼で把握したりカメラで撮影したりするような手法とは異なり、公権力による私的領域への侵入を伴うものというべきである。

「（２） 憲法３５条は、「住居、書類及び所持品について、侵入、捜索及び押収を受けることのない権利」を規定しているところ、この規定の保障対象には、「住居、書類及び所持品」に限らずこれらに準ずる私的領域に「侵入」されることのない権利が含まれるものと解するのが相当である。そうすると、前記のとおり、個人のプライバシーの侵害を可能とする機器をその所持品に秘かに装着することによって、合理的に推認される個人の意思に反してその私的領域に侵入する捜査手法であるGPS捜査は、個人の意思を制圧して憲法の保障する重要な法的利益を侵害するものとして、刑訴法上、特別の根拠規定がなければ許容されない強制の処分に当たる（最高裁昭和５０年（あ）第１４６号同５１年３月１６日第三小法廷決定・刑集３０巻２号１８７頁参照）とともに、一般的には、現行犯人逮捕等の令状を要しないものとされている処分と同視すべき事情があると認めるのも困難であるから、令状がなければ行うことのできない処分と解すべきである。」

### ３ 本判決の意義

#### (1) はじめに

本判決は、警察による個人情報収集（但し、刑事事件における捜査の一環としてのもの）と個人のプライバシーとの抵触について判断したものであり、重要な意義を有する。

#### (2) 本判決の核心

本判決は、GPS捜査の強制処分性を判断するに当たって、いくつかの要素を検討しているが、その中で、GPS捜査が「個人の行動を継続的、網羅的に把握することを必然的に伴うから、個人のプライバシーを侵害し得るもの」とであると判断している点が、本判決の核心的な部分である。

すなわち、GPS捜査によって得られる情報は、見方によっては単なる位置情報に過ぎないものであるが、そうした情報が、「継続的・網羅的に把握」されることによって、個人の一連の行動として把握されるときには、「憲法の保障する重要な法的利益を侵害するもの」となると判断しているのである。本判決と同じく、GPS捜査の違法性を認めた名古屋高裁平成28年6月29日判決（判例時報2307号129頁）は、この点を次のように明確に指摘している。

「GPS端末を利用した捜査は、対象者に気付かれない間に、容易かつ低コストで、その端末の相当正確となり得る位置情報を、長期間にわたり常時取得できるだけでなく、その結果を記録し、分析することにより、対象者の交友関係、信教、思想・信条、趣味や嗜好などの個人情報網羅的に明らかにすることが可能であり、その運用次第では、対象者のプライバシーを大きく侵害する危険性を内包する捜査手法であることは否定できない。」

### (3) 情報の性質や内容の相違、秘匿されていない情報の収集等

本判決が、個人の行動を「継続的、網羅的に把握」することを問題視するのは、警察によって個人情報が収集されるときには、それが一過性的に収集され、廃棄されていくのではなく、集積されたとうえで、これを分析、利用等することが可能になるからである。

そして、このような時には、収集された個人情報が秘匿されたものであるとか、公開されたものであるとかは関係がなく、あらゆる個人情報についてプライバシーの侵害が認められ得るものである。すなわち、本判決は、「対象車両及びその使用者の所在と移動状況を逐一把握することを可能にする」ため、「個人の行動を継続的、網羅的に把握することを必然的に伴う」として、現に取得された情報の性質や内容、秘匿されたものであるかどうかなどによって区別することなく、プライバシー侵害にあたり、強制処分に該当すると結論付けている。本判決は、対象車両の所在が公道であるか私的空間であるかを区別していないし、取得され

た個々の情報の性質や内容について何ら判断していないのである。この点について、最高裁判決と同様にGPS捜査を強制処分に該当すると結論付けた第1審判決は、「なお、本件GPS捜査によって得られた位置情報が、公道上に存在する対象車両使用者に関するもののみであったとしても、本件GPS捜査に係る前記の特質に照らせば、この結論は左右されるものではない。」と明確に判示した。

本判決の事案で取得された情報は車両の位置情報であり、それ自体でみればプライバシー侵害の程度が高いとは言い切れないかもしれない。現に、控訴審である大阪高裁判決では、「これにより取得可能な情報は、尾行・張り込みなどによる場合とは異なり、対象車両の位置情報に限られ、そこでの車両使用者らの行動の状況などが明らかになるものではなく、・・・プライバシーの侵害の程度は必ずしも大きいものではなかった」と述べている。特に公道上のものについては、従来はプライバシー保護の合理的期待が低い場所における情報として、任意捜査として収集が許容されてきたものである。本判決は、単体では保護の期待が低いと判断されていた情報についても、それを取得し集積することによって、個人の行動を継続的、網羅的に把握することを必然的に伴う場合には、「憲法の保障する重要な法的利益を侵害する」と判断しているのである。

したがって、本判決は、取得された個々の情報の性質や内容、それが秘匿されていたものであるかどうかに関わらず、情報が集積され、分析、利用等されることによって、プライバシー侵害が認められ得ることを明らかにしているものである。

#### (4) 集積された情報を利用されるおそれ

本判決の事案では、捜査機関が測位した位置情報データをダウンロードし、集積して、被告人の位置情報を網羅的に把握したという事実はなかった。しかし、本判決では、「対象車両およびその使用者の所在と移動状況を逐一把握することを可能にする」こと、「個人の行動を継続的、網羅的に把握することを必然的に伴う」ことをもって、プライバシー侵害を認めており、現実には情報を集積し、個

人の行動を継続的、網羅的に把握したか否かは問題としていない。

つまり、収集された情報を集積し、個人の行動を継続的、網羅的に把握することが可能であれば、現に個人の行動を継続的、網羅的に把握していないにもかかわらず、プライバシー侵害が認められるのである。これは、すなわち、収集した情報につき、収集時の目的にかかわらず、また収集後の実際の利用方法にかかわらず、利用方法によっては個人の情報を継続的、網羅的に把握する可能性のある態様で、情報を収集、管理していれば、そのこと自体をもってプライバシー侵害となることを示したものである。

(5) 任意捜査であっても違法

本判決は、上記のとおりGPS捜査は強制処分に当たり、該当する法律がない以上、立法府による立法が必要であると判示された。これは、これまで任意捜査の名の下に言わばフリーハンドでなされていた警察による情報収集に歯止めをかけるものである。

4 本件の事案との比較検討

(1) 「継続的・網羅的に把握」

本件においても、岐阜県警は、原告らの個人情報を経営的・網羅的に把握していたものである。

すなわち、すでに訴状などで指摘したところであるが、シーテック社作成の「議事録」の記載に現れていることからだけでも、岐阜県警は次のような情報の収集、分析、評価を行っている。

① 原告三輪、同松島について

「風力発電に拘らず、自然に手を入れる行為自体に反対する人物である」

「同じ岐阜県内で活発に自然破壊反対や希少動物保護運動にも参画しており、岐阜コラボ法律事務所とも繋がりを持っている。」

「松島住職が、平成26年度「岐阜コラボ法律事務所友の会」の役員になった。」

「三輪唯夫と交代で友の会役員を行っているようである。」

「風車事業に関して一部法律事務所に相談を行った気配がある。」

② 原告近藤について

「大垣市内に自然破壊につながることは敏感に反対する「近藤ゆり子氏」とい人物がいる」

「本人は、60歳を過ぎているが東京大学を中退しており、頭もいいし、喋りも上手であるから、このような人物と繋がると、やっかいになると思われる。」

「「近藤ゆり子」が風車事業に対して動き出す気配がある」

「近藤ゆり子は、徳山ダム建設中止訴訟を起こした張本人である。」

「伊賀の歯医者「武田恵世」と知り合い、原子力発電反対でも武田と繋がっている。」

「反原発・自然破壊禁止のメンバーを全国から呼び寄せることを懸念している。」

③ 原告船田について

「三輪唯夫は、岐阜コラボ法律事務所の事務局長である船田伸子と強くつながっており、そこから全国に広がってゆくことを懸念している。」

「現在船田は気を病んでおり入院中であるので、速、次の行動に移りにくいと考えられる。」

この「議事録」から読み取れる情報だけからしても、岐阜県警は、原告らの氏名、住居、年齢、学歴、職歴、病歴、交友関係等や、学習会の開催や思想信条に及ぶ行動等を把握しており、長期間にわたって、日常的・継続的に、原告らの個人情報収集していたことが分かる。しかも、「議事録」に記載されている情報は、岐阜県警が収集した情報の全てではない。警察による情報の分析や評価の前提として、原告らに関する様々な情報が収集され、集積され、データベース化されているのである（岐阜県警は、原告らの情報をどこまで収集しているのかについては、一切明らかにしない）。すなわち、岐阜県警は原告らの行動を「継続的、

網羅的に把握」していたものである。したがって、岐阜県警による原告らの個人情報収集、集積・管理、利用等する行為は、プライバシーの侵害である。

(2) 原告らが自ら発信した情報

本判決によれば、「継続的、網羅的に把握」された情報が、公開の空間から得られた情報、秘匿されていない情報だけであったとしても、プライバシー侵害は認められる。

本件において、岐阜県警が、原告らが自ら発信した情報を閲覧するなどして、そこから情報を収集したとしても、そのことによってプライバシー侵害が許容されるものではない。これらの情報をも集積し、他の情報とともに分析、利用等する時には、やはりプライバシー侵害の問題となる。原告らが自ら発信した情報であったとしても、プライバシーの対象なのである。

(3) 行政警察活動への適用

ア 被告は、警察法2条1項を根拠に、警察による情報収集は、任意手段によって行われる限り適法であると主張する。

しかし、本判決が明らかにしているように、任意手段であっても常に許されるものではなく、それが「憲法の保障する重要な法的利益を侵害するもの」であるときには、違法となる（そもそもGPS捜査は、警察の見解では任意捜査であった）。本件における岐阜県警の情報収集は、上記のとおり原告らのプライバシーを侵害し得るものであり、「憲法の保障する重要な法的利益を侵害するもの」であるから、任意手段によって行われたとしても、違法の評価を免れない。

イ しかも、本判決の事案は、刑事事件の捜査に関するものであり、公安警察を始めとする行政警察活動に関するものではない。

しかし、行政警察活動も、比例原則が妥当し、その正当な目的達成のために必要かつ相当な範囲で行われなければならないことについては、捜査と変わりはない（警察比例の原則）。むしろ、捜査と異なり、情報の利用目的が固定されておらず、具体的な犯罪兆候のない行政警察活動については、捜査の場合と比べてよ

り慎重に必要性と相当性が判断されなければならない。さらに、行政警察活動には、法律の留保の原則も妥当する。すなわち、行政機関が一定の活動を行うに際し、私人の権利侵害を伴うような行為については法律の根拠が必要とされる（侵害留保説）。法律の留保の原則は、公的機関による一定の活動に対する民主的統制の要請という点で強制処分法定主義と共通するが、その対象は強制処分法定主義の場合よりも広く、プライバシーを含む私人の自由の侵害を伴う行為全般に及ぶ。

本判決は、捜査機関による情報収集とプライバシーとの抵触の問題を指摘した事案であるが、以上述べたとおり、公安警察による情報収集については、プライバシーとの抵触をより一層慎重に判断されなければならない。無制限な情報の収集、管理、利用等は許されない。

本件は、岐阜県警の警備課、すなわち公安警察が行ったものである。したがって、上記がそのまま妥当し、岐阜県警の原告らのプライバシー侵害はより一層明白である。

## 第5 まとめ

以上のとおり、公権力によるプライバシー侵害が問題となった裁判例を紹介し、本件との比較検討を行った。原告らは、岐阜県警による個人情報の収集、保管、利用等はプライバシー侵害に該当することを主張しているが、これは、これまでに蓄積された裁判例にもとづく主張であって、当然に承認されるものである。したがって、岐阜県警によるプライバシー侵害は明白なものである。

以上