

2023年2月10日

意見書

本件における警察による情報の取扱いの法的問題

作成者 實原隆志
(福岡大学法学部 教授)

<目次>

1. 原審で認定された事実に基づく、本件の法的位置づけ

2. 近年の議論状況

- (1) 権利の保護
- (2) 権利の侵害
- (3) 権利の侵害の正当性
- (4) 総括：近年の議論状況

3. 本件諸措置へのあてはめ

- (1) 警察による情報提供
- (2) 警察による情報収集
- (3) 警察による情報保有
- (4) 総括：本件諸措置へのあてはめ

4. 結論・まとめ：本件における警察による情報の取扱いについて

1. 原審で認定された事実に基づく、本件の法的位置づけ

2. 近年の議論状況

- (1) 権利の保護
- (2) 権利の侵害
- (3) 権利の侵害の正当性
 - ① 目的の相当性
 - ② 手段の必要性・相当性
 - ③ 手段が不相当なものとならないための制度上の仕組み
 - ④ 小括：権利の侵害の正当性
- (4) 総括：近年の議論状況

3. 本件諸措置へのあてはめ

- (1) 警察による情報提供
 - ① 権利の保護
 - ② 権利の侵害
 - ③ 権利侵害の正当性
 - 1) 本件での情報提供の目的の正当性
 - 2) 本件での情報提供の必要性
 - 3) 本件での情報提供が適正なものであることを確保するための客観的な仕組み
 - 4) まとめ：権利侵害の正当性
 - ④ 小括：警察による情報提供
- (2) 警察による情報収集
 - ① 警察による情報収集に対する権利の保護
 - ② 警察による情報収集を通じた権利の侵害
 - 1) 情報収集の二つの態様
 - 2) 警察による情報収集を通じた侵害態様の評価
 - 3) 警察による情報収集を通じた権利侵害性に関する原判決の問題点
 - i. 大垣警察からシーテック社に提供された情報の収集
 - ii. シーテック社からの情報収集
 - iii. 二つの収集態様に共通する問題
 - iv. 「警察による情報収集を通じた権利侵害性に関する原判決の問題点」の概要
 - 4) まとめ：警察による情報収集を通じた権利の侵害
 - ③ 警察による情報収集を通じた権利侵害の正当性
 - 1) 本件での情報収集の目的と、その正当性
 - 2) 本件での情報収集の必要性・相当性

- 3) 警察による情報収集が適正になされるための制度的な仕組み
- 4) まとめ：警察による情報収集を通じた権利侵害の正当性
- ④ 小括：警察による情報収集
- (3) 警察による情報保有
 - ① 検討の枠組み
 - ② 訴えの適法性
 - ③ 本件での情報保有に関する実体法上の問題
 - 1) 権利の保護とその重要性
 - 2) 権利制約の態様と重大性
 - 3) 侵害の正当性
 - 4) まとめ：本件での情報保有に関する実体法上の問題
 - ④ 小括：警察による情報保有
- (4) 総括：本件諸措置へのあてはめ

4. 要約・結論：本件における警察による情報の取扱いについて

原判決（岐阜地方裁判所 2022 年 2 月 21 日判決）が認定した事実によると、本件は、大垣警察が私企業の関係者に原告らの情報を提供している旨の報道をきっかけとして明らかになった情報を基に、警察¹による原告らの個人情報の提供・収集・保有が違法であるとの主張において提起されたものである。本件事例について、原審では一部において原告勝訴となったが、本件での警察による個人情報の扱いには様々な問題があり、原審の検討にも不十分な点が散見される²。そこで本稿では、原審で認定された事実を改めて確認した後に、それに関連する国内の議論動向を概観し、それらの本件へのあてはめを試みた上で、本件における警察による原告らの情報の取扱いの問題について私見を述べる。なお、検討の都合上、情報の取扱いの合憲性と国家賠償法上の違法性を厳密に区別することなく述べる。

1. 原審で認定された事実に基づく、本件の法的位置づけ

原判決の認定によれば、本件において大垣警察は原告らの勉強会の開催を知った後に、シーテック社との間での第一回の情報交換を行っている。そして、「本件風力発電事業に関する原告らの動向等」に関する情報の収集は、「原告ら及びぎふコラボが連携して本件風力発電事業に反対する市民運動を展開する可能性があるか否かを把握すること」を目的としていたとされ、「本件情報提供も、同様の目的によって行われたもの」とされている。これに対して原告らが違法と主張しているのは、こうした情報交換に際しての情報の提供・収集と、それに先立つ情報の収集である。また、原告らは本件訴訟に先立ち岐阜県を相手として行った自己情報開示請求について存否応答拒否決定を受けているが、警察が保有する情報の削除も求めている。これらのことから、本件は、直接的には「情報交換」をめぐる問題であるが、警察による個人情報の提供・収集・保有が問題となっている事例と整理でき、公的機関による情報の取扱いの違法性を問うものと位置づけられる。

2. 近年の議論状況

憲法上の権利が問題となる場合には、当該の事例と関係する憲法上の権利とその重要性が確認され、それに権利の侵害の有無と、その侵害の重大性に関する侵害態様などの検討が続き、最後に権利侵害の正当性に関する判断がなされるのが一般的である。そして、権利侵害の正当性に関しては、権利の制約目的とその目的の妥当性が確認され、権利の制約手段の側では、権利を制約する必要性・相当性が問題とされる。加えて近年では、公的機関による措置の濫用を防止し、権利制約が「不相当」なものとならないことを客観的に保証するための仕組みが設けられているかが検討されることも多く、例えば、法律上の具体的・直接的な根拠の有無、当該法律の規定の内容、中立的な、第三者機関による監督のあり方などが確認

¹ 後述するように、本件における原告らの情報の収集・保有態様は明らかにされていない。そのため、それぞれの情報を各場面で扱っているのが大垣警察なのか、岐阜県警なのか、または国の機関なのかも不明であり、原告らの権利制約の主体を正確に挙げながらの検討はできない。そこで、本稿では情報提供等の主体を「警察」とのみ表記することがある。

² 筆者による原審の判決の評釈として、拙稿「警察による個人情報の収集・保有・提供」新・判例解説 Watch 31 号（2022 年）27 頁以下。本稿ではそこで述べたことの詳細を論じる。

される。ここでは本件に関連する近年の国内の議論状況について述べる。

(1) 権利の保護

本件のように、公的機関による情報の取扱いの妥当性が問題となる場合、判例では「みだりに容ぼう等を撮影されない自由」³や、「個人に関する情報をみだりに第三者に公表等されない権利」が、憲法 13 条で保障されることが認められている⁴。また、2017 年の「GPS 捜査判決」では、GPS を用いた警察の捜査活動に対する「私的領域に準ずる領域の保護」が憲法 35 条から導かれるとされた⁵。扱われる情報それ自体としては秘匿性が低く、他の情報を組み合わせることではじめて個人に関する詳細な状況が確認できるような場合でも、その場合の個人の側の不利益は小さいものとはされておらず⁶、ましてや、当該情報自体が思想・信条等に関わるなど、高度なプライバシー性をもつ場合には、権利の要保護性は高まる⁷。さらに現在では、個人情報保護法が信条などに関する情報を「要配慮個人情報」として、特別の規律の対象としていることにも表れているように（個人情報保護法 2 条 2 項 3 号、同法 20 条 2 項等）、当該の個人情報の要保護性の高さも考慮しながら個人情報を保護するための仕組みが整備されている。こうした現在の判例や一般法の規定の状況からしても、個人の情報がみだりに収集・利用されない権利の保護とその重要性が認められるに至っており、利用には「保有」も含まれ得ることも考えれば、その射程は情報の収集・保有・利用・提供といった、「取扱い」全般に及んでいるといえる。それは憲法学説でも同様であり⁸、公的機関によって個人の情報が「みだりに『扱われない』権利」が憲法上の保護を受けるとの認識は、こうした権利を「自己情報コントロール権」や「情報自己決定権」と呼ぶかは別にしても、日本国内においては既に定着しているといえる。

(2) 権利の侵害

これまでの国内の判例では、公的機関による個人情報の取扱いの問題として、権利制約の手段の相当性が広く検討されており、これは、多くの場面で正当化を要する権利侵害が生じていると解されていることを示している。判例において権利侵害の重大性を高める要因となったものとしては、目的外の使用の場合（前科照会事件判決）、他の情報との結合（住基ネット判決）、継続性（GPS 捜査判決）、などを挙げることができ、学説上も、大量の情報が集積されることで「個人の内面に迫りうる可能性」が指摘されている⁹。さらに、日本政府も「マイナンバー制度」の検討において、既に、個人の情報が集積することで「本人の意図しないところで個人の全体像が勝手に形成」される危険性に言及し、「個人の自由な自己決

³ 最大判 1969 年 12 月 24 日刑集 23 卷 12 号 1625 頁（京都府学連事件判決）。

⁴ 最三小判 1981 年 4 月 14 日民集第 35 卷 3 号 620 頁（前科照会事件判決）、最一小判平成 20 年 3 月 6 日民集 62 卷 3 号 665 頁（住基ネット判決）。また、最三小判 1995 年 12 月 15 日刑集 49 卷 1 号 842 頁（指紋押捺制度判決）。

⁵ 最大判平成 29 年 3 月 15 日刑集 71 卷 3 号 13 頁。

⁶ 住基ネット判決のほか、総務省「社会保障・税番号大綱」（2011 年 6 月 30 日）15 頁でも同様の認識が示されている。

⁷ 関連事例として、先述の GPS 捜査判決に加えて、最三小判 1999 年 12 月 16 日刑集 53 卷 9 号 1327 頁（電話傍受決定）もある。

⁸ 長谷部恭男編『注釈 日本国憲法（2）』（有斐閣、2017 年）117 頁（土井真一）参照。

⁹ 長谷部・石川・宍戸編『憲法判例百選 I [第 7 版]』（有斐閣、2019 年）41 頁（棟居快行）。

定に基づいて行動することが困難となり、ひいては表現の自由といった権利の行使についても抑制的にならざるを得ず（萎縮効果—原文—）、「民主主義の危機をも招くおそれがある」との意見があることも看過してはならない」と述べたことがある¹⁰。こうした動向をふまえるならば、公的機関による個人情報の取扱いには権利侵害性が広く認められているということができ、各事例での結論を分けているのは権利侵害の正当性をめぐる評価であると考えられる。

（3）権利の侵害の正当性

① 目的の相当性

権利侵害が正当化されるためには、まず、個人の情報を扱う目的が特定され、それが正当なものである必要がある。それは、京都府学連事件判決や通信傍受決定、GPS 捜査判決に関する判例では刑事事件の捜査であり、「住基ネット」であれば個人情報の正確な把握や効率的な利用であった。前科照会事件での個人情報の照会は職員の解雇を目的として行われたものであったが、判決では「犯罪人名簿」が選挙資格の調査という本来の作成・保管目的とは別の用途で利用される形になっていたことも指摘されている。いずれにせよ、これまでの判例からすれば、公的機関による個人情報の取扱いが問題となっている場合には、何がその目的とされていたかを特定し、特定された当該目的の妥当性を検討することが求められる。その際には「刑事捜査」などが目的であることを確認するとどまらず、「当該の目的のために、何をしようとしたのか」を、具体的に特定する必要がある。

② 手段の必要性・相当性

その一方で、情報を取り扱う側の事情としては、当該の取扱いが、それに先行して確認された目的を達成するのに役に立つのか、他の手段はないか、目的に比して不相当な手段となっていないか、などが検討される。この点について、京都府学連事件判決をはじめとする国内の判例は、強制処分ではない処分についても、手段の相当性を検討しようとしている¹¹。そして、前科照会事件判決では、区役所が弁護士会からの照会に漫然と応じたことが違法とされている。この判決のように、公的機関による個人情報の提供が違法とされた事例もある一方で、刑事捜査の場面での個人情報の取扱いが手段の相当性に問題があるとの理由で違法とされたことは、数の上では多くない。それでも、少なくとも、扱われる情報のプライバシー性が高い場合には、当該の手段の相当性が慎重に検討される必要があり、このことは、当該の措置が任意処分と解される場合にも同様にあてはまる¹²。

③ 手段が不相当なものとならないための制度上の仕組み

さらに、公的機関によって執られた、また、執られる予定の手段が「たまたま」相当であるだけでは足りず、そうした「相当な」手段であることが確保されるための制度的な仕組みが求められる。権利の保護を裏づける制度上の仕組みとして、まず、公的機関による個人情報の取扱いに対する、法律による具体的な授権・統制がある。公的機関が個人情報を本人の気づかないままに扱うような場合には、それらの情報が恣意的に扱われるおそれがあり、ま

¹⁰ 総務省、前掲注（6）15頁。拙著『情報自己決定権と制約法理』（信山社、2019年）21頁以下、161頁でも、個人情報の取扱いがもたらす「萎縮効果」を指摘したことがある。

¹¹ 先述の京都府学連事件判決や、電話傍受決定。また、最二小決2008年4月15日刑集62巻5号1398頁（ビデオ撮影決定）。

¹² 京都府学連事件判決等を参照。

た、それに対して本人が防御することも困難である。そこで、公的機関による個人情報の取扱いにおいて充たされなければならない要件を法律に明記することで、そうした恣意的な措置が避けられ、事後において裁判所がその妥当性を検証する際には、そこで示されている要件が明確な基準となるのである。加えて、法律による授権には有権者の代表者である国会（議員）による承認として、当該措置に民主的正統性を付与するという意義もある。それゆえ、個人の情報を扱う措置に対する法律上の具体的な授権と、それによる規律の必要性を、扱われる情報のプライバシー性も加味して検討することが求められる。

そうした法律上の根拠として、しばしば一般条項が挙げられることがあり、それらの例としては警察法2条1項や、「質問」を通じた情報収集の根拠規定としての警察官職務執行法2条1項がある。判例上は公道上でのいわゆる「一斉検問」について、「交通の取締」を警察の責務として定める警察法2条1項に「照らし」、警察法2条2項や警察官職務執行法1条などの趣旨にかんがみした場合の限界はありながらも、「交通の安全及び交通秩序の維持などに必要な警察の諸活動は、強制力を伴わない任意手段による限り、一般的に許容される」とされたことがある¹³。ただ、自動車一斉検問は公道上で行われることをはじめ、様々な固有の性質をもつものである。また、最高裁がこれを合法と認めた際には、こうした検問が「相手方の任意の協力を求める形で行われ」ていることも理由として挙げられている。こうしたことを考えても、自動車一斉検問に関する上述の先例の射程は限られたものである。そもそも、警察法は比較的古くからある法律であり、上述の決定も既に40年以上も前のものである。そうすると、警察法2条1項が現代における情報の扱いも想定している規定であると、現在においても捉える余地があるかとの観点の下で、扱われる情報のプライバシー性や当該の情報収集の手段の特徴等も考慮しながら、警察法2条1項のような一般条項があることを警察による情報収集が認められる理由として挙げるのが妥当なのかが改めて検討されなければならない¹⁴。仮に、これらの規定を授権規定とみなすことが認められ、これらの一般条項が非常に広汎な情報の扱いを包括的に認める規定であると解されるような場合には、授権規定としてのこれらの規定自体の合憲性も問題となる。

これまでの国内の判例でも権利保護のためのそうした仕組みの必要性は認識されており、具体的な法律上の授権を伴う制度の合憲性が審査された事例¹⁵や、電話傍受決定のように、授権規定の施行を控えた時期になされた決定もある。住基ネット判決は、授権規定で設けられていた各種の具体的な制度的措置に言及した上で合憲との判断を示しており（「構造審

¹³ 最三小決昭和1980年9月22日刑集34巻5号272頁。

¹⁴ Tポイントカード事業を展開するカルチュア・コンビニ・クラブ（CCC）が保有する情報の警察への提供が、刑事訴訟法197条1項の規定する「捜査関係事項照会」を用いて行われていたことが問題になったのは、その類似事例の一つである。共同通信・2019年1月20日発信記事、共同通信社会部取材班「丸裸にされる私生活 企業の個人情報と検察・警察」世界921号（2019年）107頁以下、三木由希子「捜査関係事項照会問題を考える 民間事業者の警察への情報提供にルールを」時の法令2071号（2019年）57頁以下、拙稿「捜査員による情報収集活動における国内法・日本国憲法上の問題」国際人権31号（2020年）29頁以下、など参照。

¹⁵ 住基ネット判決や、その後継システムであるマイナンバー違憲訴訟・下級審判決。拙稿「ドイツの個人識別番号・新制度と日本の個人番号（マイナンバー）法」福岡大学法学論叢67巻1号（2022年）1頁以下。

査)」、GPS 捜査判決は令状によらずに GPS を使って行われた当該の捜査を違憲・違法とし、具体的な授權規定を法定しないままに令状によることも認められないとした¹⁶。それゆえ、現在の判例の傾向にしたがうならば、警察による情報の取扱いが適正に行われることを保証する客観的な仕組みとして、立法、立法の適正な内容、法律の適正な運用を確保するための制度が求められる。

よって、現在の判例上は、公的機関が本人の同意によらずに個人情報を扱う場合には、その正当性の慎重な検討が必要であり、プライバシー性の高い情報が扱われるのであれば、そのための具体的な立法や、その下での客観的な保護が求められ、一般条項を根拠にするのでは不十分であると考えられるに至っているといえる。自動車検問に関する判例は既にあるが、そうした先例の射程は本人の気づかないところで、本人の同意なくプライバシー性の高い情報が収集される（可能性がある）ような事例に及ぶものとは考え難い。その点、GPS 捜査判決は本人の気づかないところでの継続的な監視を伴う、警察による、具体的な容疑を前提とした情報の「収集」としての性質をもつ措置を検討対象とし、令状による統制の限界と法定の必要性を指摘したものである。公的機関による個人情報の収集等の法的问题について検討する上では、現在の日本国内の裁判所には個人情報の当該の取扱いに GPS 捜査との類似性がないかの確認と、それをふまえた検討が求められる。

④ 小括：権利の侵害の正当性

以上において述べたような現在の日本国内の議論状況からすれば、公的機関が個人の情報を扱うことで生じる権利制約が正当化されるためには、目的の特定とその正当性の検討が必要である。さらに情報の取扱いの態様の相当性、それが適切なものであることを客観的に保証するものとしての立法と、そこにおける権利保護的な制度も求められる。現在の判例上は、公的機関による情報収集等の妥当性について、まず、当該措置を授權する法律上の根拠が明示されなければならない。その上で、当該の授權規定の合憲性が検討される必要がある。そこでの検討は、当該規定を憲法の趣旨をふまえて限定的に解釈する必要性¹⁷・可能性や、限定的な解釈をする条文上の手がかりの有無、そうした解釈の条文との整合性にも及ぶものとなり、裁判所の試みる解釈が制定当初の立法者の意思や法律上の文言と整合しえないものであれば、そうした解釈は裁判所による法律の不当な「書き換え」となる。仮に、裁判所において合理的な解釈を行うことが可能なのであれば、そうした規定に基づくものとしての当該措置の授權規定の解釈・適用の誤りの有無に関する審査も求められる。そして、これらの論点に関する審査は、当該措置によって扱われる個人情報の要保護性の高さにふさわしい厳格さを備えたものでなければならない。

(4) 総括：近年の議論状況

現在の判例上も一般法の規定においても、自己の情報がみだりに公表されない権利が日本国憲法によって保護されていることと、その権利の一定の重要性が既に認められている。

¹⁶ ただ、これは「令状では十分に統制できないために法定すべき」とするにとどまるものと思われ、立法がもつ民主的正統性をふまえたものではないように思われる。拙稿『「刑事訴訟法 197 条 1 項但書きの趣旨」の予備的考察』福岡大学法学論叢 62 巻 3 号 (2017 年) 559 頁以下参照。

¹⁷ 学説上で言及される「合憲限定解釈」や「適用違憲」等の方法について、曾我部真裕「憲法判断の方法」法学教室 479 号 (2020 年) 64 頁以下参照。

そして、この点については憲法学説でも同様であり、公的機関によって個人の情報が「みだりに『扱われない』権利」が憲法上の保護を受けるとの認識は、そこでいかなる概念を用いるのかはともかくとしても、日本国内では定着している。主要な問題となっているのは権利侵害の正当性であり、目的の特定とその正当性の検討、情報の扱いの態様の相当性と、それが適切なものであることを客観的に保証するものとしての立法、そこにおける権利保護的な制度の有無が、扱われる情報のプライバシー性に応じた厳格さをもって検討することが求められている。そのため、本件では、いかなる権利に対する、いかなる制約がなされているといえるか、そして、その制約態様にはどのような重大性が見出されるべきか、そうした程度の重大性を伴う権利制約は何を目的とし、どのような必要性があって行われ、それが適正なものであることを担保するものとして立法がなされているか、そこでは、どのような制度が設けられているか、が、検討課題となる。特に、その権利保護に資する客観的な制度の存在という点では、その審査は当該措置を授権する法律上の根拠の有無、当該授権規定の合憲性、その解釈・適用の誤りの有無に及ぶ。公的機関による情報の取扱いによる権利侵害の正当性をめぐっては、こうした多くの検討が必要であり、その検討の厳格さは、そこで扱われる情報のプライバシー性の強さに応じたものでなければならない。本件においても、原判決での検討が以上の要請を充たしたものであったのかが問題となる。

3. 本件諸措置へのあてはめ

以下では上記の問題意識を基に、原審が述べたことを確認しながら、本件での警察による原告らの情報の提供・収集・保有の問題、それぞれについて検討を加える。

(1) 警察による情報提供

① 権利の保護

まず、本件での大垣警察による原告らの個人情報の提供に関して、原判決は憲法 13 条が「国民の私生活上の自由が公権力の行使に対しても保護されるべきこと」を規定しており、「個人の私生活上の自由の一つとして、何人も、個人に関する情報を第三者にみだりに提供されない自由を有する」ことを認めている。その上で、このような権利利益が「人格権の一つであるプライバシー」として、不法行為法上も法的保護に値するとしている。そして、本件で提供された情報は「公的な立場にない私人である……原告らの私的又はその思想信条にかかる活動及び事柄に関する」、「自己が欲しない他者にはみだりに開示されたくない情報」であり、「原告ら個人に関するプライバシー情報である」とする。このことから原判決は、原告らの「プライバシー情報は法的保護の対象となり、原告らは、これらの情報を第三者にみだりに提供されない自由を有する」と述べている。このようにして、本件における大垣警察による情報提供について、原判決は憲法上の権利の保護と、当該権利の重要性を認め、この点は近年の議論状況からしても妥当である。

② 権利の侵害

次に、こうした権利の制約に関するものと位置づけられることとして、原判決は、「プライバシー情報」を、「憲法 13 条で保障されている個人の人格的利益に結びつくもの」であって、「取扱い方によっては個人の人格的利益を損なうおそれのある」ものとしている。そして、そうした「プライバシー情報」が行政機関によってその職務において収集されたものである場合に、それを「当該個人の承諾なく第三者に提供することは」、「正当な理由のない限

り、国家賠償法上違法」となるとする。その点、本件における情報提供を通じた権利制約の態様との関係では、大垣警察がシーテック社に「積極的、意図的に、継続的に」、原告らの情報を提供していたと認定しており、さらに国家賠償請求の成否に関する部分では、こうした「情報提供の具体的態様は悪質といわざるを得ない」との認識を示している。それゆえ、原判決では、憲法上の権利の侵害に関しても、具体的な侵害態様をふまえて、現在の議論状況とも適合的な、適切な評価がなされているといえる。

③ 権利侵害の正当性

1) 本件での情報提供の目的の正当性

このような「悪質」な侵害態様であるとして評価された情報提供との関係で、原判決は、まず、大垣警察がシーテック社に対して本件情報交換を持ち掛けた主たる目的を、「本件風力発電事業に関する原告らの動向等の情報を収集することにより、原告ら及びぎふコラボが連携して本件風力発電事業に反対する市民運動を展開する可能性があるか否かを把握すること」にみている。そして、本件情報提供も「同様の目的によって行われた」と解している。しかし、市民運動を展開する可能性の把握は正当な市民活動を監視するものになりかねず、これ自体が憲法上の権利の制約に当たる情報提供の目的となりうるとは考え難い。

市民運動は「マイノリティ」や、マス・メディア等のように情報を広範囲に提供する手段をもたない市民にとって、情報発信の重要な機会となるものであり、憲法上の権利のなかでも重要な精神的自由を行使するものである。被告らや原判決のいう「市民運動」が何を指しているのかは正確には分からないが、「集会」はそうした市民運動が行われる場面の一つであろう。それゆえ、集会の自由に関して最高裁がこれまでに述べたところは、本件において「『市民運動』に展開する可能性」を把握することが、警察による情報提供の目的となりうるとの検討の上でも参考になるだろう。

かつて「東京都公安条例事件判決」において、最高裁は「平穏静粛な集団であつても、時に昂奮、激昂の渦中に巻きこまれ、甚だしい場合には一瞬にして暴徒と化し、勢いの赴くところ実力によつて法と秩序を蹂躪し、集団行動の指揮者はもちろん警察力を以てしても如何ともし得ないような事態に発展する危険が存在すること、群集心理の法則と現実の経験に徴して明らかである」としたことがある¹⁸。こうした理解の当否はともかくとして、まず、本件での情報提供に至る段階で原告らは集団行動を繰り返していたわけではなく「勉強会」を開催するなどしていたにすぎない。また、別の判決では、「現代民主主義社会においては、集会は、国民が様々な意見や情報等に接することにより自己の思想や人格を形成、発展させ、また、相互に意見や情報等を伝達、交流する場として必要であり、さらに、対外的に意見を表明するための有効な手段であるから、憲法 21 条 1 項の保障する集会の自由は、民主主義社会における重要な基本的人権の一つとして特に尊重されなければならない」とされている¹⁹。上述の「東京都公安条例事件判決」以降の最高裁の動向との関係では、「よど号ハイジャック記事抹消事件判決」²⁰や「泉佐野市民会館事件判決」²¹といった、精神的自由の規制

¹⁸ 最大判 1960 年 7 月 20 日刑集 14 卷 9 号 1243 頁。

¹⁹ 最大判 1992 年 7 月 1 日（民集 46 卷 5 号 437 頁）。

²⁰ 最大判 1983 年 6 月 22 日民集 37 卷 5 号 793 頁。

²¹ 最三小判 1995 年 3 月 7 日民集 49 卷 3 号 687 頁。

の妥当性を慎重に検討する姿勢をみせた判決もみられることが指摘されている²²。そうすると、集会の自由の重要性に対する認識は現在の判例上も確立しているということができ、その認識は被告らや原判決の言及する「市民運動」にも及ぶものであろう。

以上のように最高裁の現在の姿勢もふまえて考えると、こうした憲法上の権利の正当な行使に当たるような言動を「把握」することを目的として個人の情報を提供するのであれば、それらの言動がもたらす弊害が明らかにされなければならない。そうすると、本件での情報提供の目的は「本件風力発電事業に反対する市民運動を展開する可能性があるか否かを把握すること」一般ではありえない。それは、一定の危険性を備えた、憲法上の権利の正当な行使といえる範囲から著しく超えるような言動の把握でなければならないが、本件での情報提供の目的の特定や、そうした目的の妥当性に関する原判決の検討は、十分とはいえない。

2) 本件での情報提供の必要性

本件情報提供を行う必要性について、原判決は、第1回情報交換の時点での必要性について検討し、原告らの活動「をきっかけとして本件風力発電事業に対して反対する意見が強まり、さらに原告らが連携することにより大々的な市民運動に発展する可能性は、極めて低かった」と評価している。また、その後、原告らの活動が次第に活発化した後の段階でも、「原告らの活動により公共の安全や秩序維持に危害が及ぼされる危険性は具体的に生じていなかったばかりか、抽象的にも生じていたとはいえない」としている。そこで原判決は、「大垣警察は、シーテック社に対し、原告らの情報を提供する必要性があったとは認め難い状況であったにもかかわらず、原告らのプライバシー情報を積極的、意図的に提供」と結論づけている。そうであるならば、本件における情報提供の目的そのものが妥当ではなかったことになるだろうが、本件情報提供の必要性に関する原判決の理解自体は、近年の判例・学説の状況からすれば妥当なものといえる。原告らの活動から生じうる不利益を小さなものとして正当に評価し、それを「原告らのプライバシー情報」が「積極的、意図的に提供」されていたことの重大性との兼ね合いで考慮する姿勢は、控訴審でも引き継がれるべきである。

3) 本件での情報提供が適正なものであることを確保するための客観的な仕組み

他方、本件のような警察からの情報提供が適正になされるための制度的な仕組みとの関係で、原判決は「警察は、犯罪の予防、鎮圧、捜査及び公共の安全と秩序の維持に当ること」責務としているとし、そうした活動の根拠規定として警察法2条1項を挙げ、警察は、犯罪が発生したり公安が害されたりした後のそれらの「鎮圧」や、これらの事態の発生「未然の防止」も責務としている旨の理解を示している。そうした事態が発生した後の秩序の回復は容易ではないことなどを理由に、「警察法2条2項に抵触しない限度で、その発生の可能性がある限り、万が一の事態に備えて任意捜査の方法により情報収集するなど」することが警察には認められ、「警察によるこのための情報収集等の対象にプライバシーなどの個人情報が含まれることがあっても、上記警察の責務に照らせば、法律上、明文の根拠規定がないことをもって、直ちに国家賠償法上違法であるということとはできない」としている。同

²² 横大道聡編著『憲法判例の射程 第2版』（弘文堂、2020年）175頁以下（木下昌彦）。

様の説示は、自動車を対象とする公道での一斉検問の法的問題を検討した先述の決定にもみられたものであるが²³、本件では大垣警察からの、要保護性の高いものも含む個人情報の提供が問題となっており、また、自動車検問のように原告らの面前で行われているものではなく、本件での情報提供に対する原告らの「任意の協力」を観念することはできない。後のGPS捜査判決では、秘密裡に行われる、プライバシー性の高い情報を「収集」しうる措置には授權規定を要するとの見解が示されたことも考えれば、現在の判例にしたがうならば、本件のような情報提供を警察法2条1項を根拠とするものと解することはできない。本件での情報提供の法律上の根拠として警察法を挙げて済ませる形になっていることは、原判決の問題点である。仮に、原判決のいうように、警察法2条1項があることで、プライバシー性の高い情報も含めた情報も提供されるなど、公道上での自動車検問とは異なる性質をもつ本件での情報提供が正当化されるのであれば、警察法2条1項の合憲性が検討されなければならない。しかし原審はそれも行っておらず、やはり本件での情報提供に対する法律上の根拠に関する原判決の説明は不十分である。それゆえ、原判決は、本件での情報提供が適正なものであることを確保するための客観的な仕組みについて十分な検討をしていないといわざるをえず、控訴審においてはこの点に関しても慎重な検討が求められる。

4) まとめ：権利侵害の正当性

ここにおいて述べたことをいったんまとめるならば、まず、本件での情報提供の目的は、少なくとも、一定の危険性を備えた、憲法上の権利の正当な行使といえる範囲から著しく超えるような言動の把握である必要があり、原判決における目的の正当性に関する評価には疑問もある。その一方で、本件情報提供の必要性に関する原判決の理解は近年の判例・学説の状況からすれば妥当なものである。しかし、法律上の根拠の有無に関する原判決の評価には疑問があり、本件での情報提供に法律上の根拠があるのであれば、これほどに広汎な情報提供を正当化するものとしての当該規定の合憲性が問題となるはずであるにもかかわらず、その観点での審査が行われていないという点でも不十分である。原判決のように、警察法2条1項があることを理由に本件のような情報提供が認められるとすることで、これを包括的な授權規定のように位置づけるのであれば、警察法2条1項による「授權」の過度広汎性や、情報提供行為の要件やその限界に関する規定の抽象性が問題となる。場合によっては、警察法2条1項による授權範囲を解釈を通じて限定しなければならず、授權範囲の限定が可能であるとするのであれば、そのような解釈が示され、さらに、そうした解釈をすることが裁判所による法律の「書き換え」とならないためには、その解釈をする条文上の手がかかりや、そうした解釈の条文との整合性も説明されなければならない。また、裁判所の理解するところの内容をもつ警察法2条1項の解釈・適用が、本件において誤っていないことも確認される必要がある。これらの論点に関する審査の厳密さは当該措置によって扱われる個

²³ この決定は「警察法2条1項に『照らし』との表現を用いるにとどまっているが、警察法を自動車一斉検問の法的根拠として挙げる見解を採用したものと理解されている（斎藤誠・山本隆司編『行政判例百選I [第8版]』（有斐閣、2022年）210頁以下（濱西隆男）、ほか）。先述のように、原判決には「法律上、明文の根拠規定がないことをもって、直ちに国家賠償法上違法であるということとはできない」との説明がみられるが、判例は、本件のような場合に根拠規定がなくてもよい、また、ないとしているわけではなく、警察法2条1項を（包括的な）根拠規定とみなしていると解すべきであろう。

個人情報の要保護性の高さにもよることになるが、本件では要保護性の高い個人情報が提供されており、これらの点に関する審査も厳格なものである必要がある。

④ 小括：警察による情報提供

原判決は、「大垣警察は、シーテック社に対し、原告らの情報を提供する必要性があったとは認め難い状況」にあったとし、「原告らのプライバシー情報をみだりに第三者に提供されない自由を侵害したものと認められる」としている。そうした侵害的な措置について、原判決は法律上の具体的な授権がなくても必ずしも国家賠償法上は違法となるとは限らないとしていたが、本件での情報提供に関する結論としては、「かかる情報提供が正当な理由に基づくものであるとはいえず、本件情報提供は国家賠償法上違法である」とし、原告らの主張を認めている。こうした、本件での情報提供を違法とした原判決の判断は控訴審判決においても維持されるべきであるが、近年の判例や議論状況をふまえるならば、控訴審は、その目的の正当性やそれに対する法律上の根拠の有無についてもより詳細な検討を行い、警察法 2 条 1 項に依拠するのであれば、本件におけるような、プライバシー性の高い情報にもわたる、重要な情報の提供まで認める規定としての警察法 2 条 1 項の合憲性の検討も、新たに、かつ、厳格に行うべきである。

(2) 警察による情報収集

① 警察による情報収集に対する権利の保護

原判決は、警察による情報収集についても、本件での情報提供について述べたところを引用する形で、原告らは「公的な立場にない私人」であり、各種情報は「原告らの私的又はその思想信条にかかる活動及び事柄に関するものといえ、原告らに関するプライバシー情報である」と認めている。後述の通り、原判決は警察による情報収集を二つの形態に分けているが、大垣警察が提供するに至った、警察が収集・保有していた情報と、大垣警察がシーテック社から収集して警察が保有する情報のいずれについても、そうした「プライバシー情報」であるとしている。このことから「原告らは、上記のプライバシー情報に関し、第三者にみだりに収集・保有されない自由を有する」と結論づけている。先述の通り、日本国内においては、当該情報自体が思想・信条等に関わる場合には当該の情報は高度なプライバシー性をもち、当該の個人情報の要保護性の高さも考慮しながら個人情報を保護するための仕組みが、個人情報保護法を通じて整備されているなど、個人の情報がみだりに収集されない権利の保護とその重要性が認められるに至っている。個人の情報が公的機関によって「みだりに『収集されない』」ことを内容とする権利が憲法上の保護を受けるとの認識は定着しているのであり、原判決が本件での情報収集に対する憲法上の権利の保護と、当該権利の重要性を、情報の提供について述べられているところと同様に認めていることは、近年の議論状況からしても妥当である。

② 警察による情報収集を通じた権利の侵害

1) 情報収集の二つの態様

原判決は、本件で問題となる情報収集を二つの態様に分け、その一つとして、大垣警察からシーテック社に提供された情報の収集を取り上げる。原判決は、「大垣警察は、それぞれの情報交換時にシーテック社に対して提供した情報を収集し、保有していたものと認められる」とする一方で、「本件では、大垣警察が収集し、保有していた原告らの情報の内容、情報収集の方法及び時期すら明らかではなく、本件で提供された情報を警察が「どのよう

に収集したかについては……証拠上明らかではない」とするにとどまっている。そして、原判決はこれとは別にシーテック社からの情報収集の問題も扱っている。これらについて、まず、本件での「情報交換」以前に警察が収集していた情報の中身や収集態様の詳細は明らかではないとはいっても、大垣警察がシーテック社に提供した情報から、少なくとも一部はプライバシー性の高い情報が収集されていたことは分かる。また、個人情報の「収集」の場合には、一連の「提供」よりも長期にわたっているおそれがあり、大垣警察から提供された情報が警察が収集した情報の一部にすぎない可能性が高いことを考えても、警察によって収集されている情報は大量でありうる。さらに、プライバシー性の高い情報が本人の知らないところで収集されていたおそれは原判決も実質的には認めている。また、シーテック社からの情報収集も同様に、本人の知らないところで、要保護性の高い情報も対象とするものであり、一定の継続性も認められるものである。こうした、既に判明している収集態様や、詳細が明らかではない収集であっても、それが長期・膨大なものである(あった)可能性があることをふまえた検討が求められ、本件での情報収集の法的問題についても、その固有の性格が考慮されなければならない。

2) 警察による情報収集を通じた侵害態様の評価

これらの情報収集の態様は、原告らの憲法上の権利の制約態様でもあると位置づけられるが、原判決は、まず、大垣警察からシーテック社に提供された情報の収集について、「本件情報収集等は任意の手段により行われたものであることが推認できる」としている。そのような推認が可能な理由として原判決が挙げるのは、「原告らが市民運動に従事したことに伴いこれに関連する一定の情報を公表したことを認めている」ことと、「大垣警察が何らかの強制手段を用いてこれらの情報を収集したことは証拠上窺われないこと」である。また、シーテック社からの情報収集についても、「任意の手段により行われたものであると認められる」としており、いずれの収集態様についても任意性が緩やかに認定されている。

3) 警察による情報収集を通じた権利侵害性に関する原判決の問題点

i. 大垣警察からシーテック社に提供された情報の収集

しかし、警察による情報収集を通じた侵害態様の評価に関する原判決の説示には、様々な問題がある。大垣警察からシーテック社に提供された情報の収集との関係では、まず、本件での情報収集の任意性の検討は情報収集の態様の確認なくしては行えないにもかかわらず、原判決がそれをしないまま終えていることが問題である。そして先述のように、シーテック社に提供された情報にプライバシー性の高い情報も含まれていた以上、そうした情報が本件での情報提供に先立って収集されていたことは明らかである。また、シーテック社に提供された情報の他にも、警察が様々な情報を収集していたことも容易に推測でき、それらの膨大な情報を集約して原告らの人格を表す、まとまった情報として加工したものと考えられる。それにもかかわらず原判決は大垣警察からシーテック社に提供された情報の収集の態様を確認することなく、またそれらが明らかではないことを前提に検討を進めている。

さらに、原判決は強制の手段と任意の手段を区別する基準を示していない。強制の手段と任意の手段を区別する基準を示されないままに、本件での情報収集に任意性が簡単に認められる形になっている。原判決は大垣警察からシーテック社に提供された情報の収集の態様を確認しないまま終わっているだけでなく、本件での情報収集の任意性を判断するための基準・要件すら示していないのであって、本件での大垣警察からシーテック社に提供され

た情報の収集の任意性に関する原判決の検討は、本件において収集されていた情報のプライバシー性の高さもふまえた十分なものとなっていない。

収集態様に関して被告側は、「警察は、公共の安全と秩序の維持のために情報収集活動を行っている」のであって、「その実態を明らかにした場合、今後の警察による情報収集活動に困難が生じ、公共の安全と秩序の維持に重大な影響が生じるおそれがある」としている。そのために、「本件議事録記載の内容及び岐阜県警等による原告らの個人情報の収集、保有及び提供行為の実態については、認否しない」としたようであり、これは要するに、情報収集に関する警察の「手の内」が明らかになった場合の不利益を主張しているのであろう。しかし、既述の通り、収集されていた情報のプライバシー性と、収集期間が一定の長さに及ぶものであって収集されていた情報の量も少ないものではないことは明らかであるか、容易に推測できるのであって、原判決による任意性の推定は、収集されていた（ことは明らかになっている一部の）情報のプライバシー性の高さに適合しない、安易なものである。また、原告らが発信した情報や誰でも閲覧できる情報も含めて、特定の個人に関する様々な情報を、いわば当該個人を標的とする形で収集・整理・保存し、場合によっては他の情報も随時追加・結合されていたならば、警察等の公的機関において当該個人の間接画像が、本人の知らないところで、ある種の偏見も伴いながら作り上げられていたおそれがある²⁴。そうした情報収集が行われていたならば、後述するような、不要な情報の収集には至らないようにするための客観的な仕組みの有無とその内容が特に慎重に検討されなければならないことを考えれば、警察による情報収集の態様ができる限り明らかにされなければならない。

以上の通り、まず、シーテック社との情報交換に先立つ情報収集の態様は、それらの違法性・違憲性を左右するものであるにもかかわらず、原判決がそれに言及していない、もしくは、それを明らかにしていないことは妥当ではない。原判決は、大垣警察がシーテック社に提供した情報の事前の収集態様の詳細に触れないままに情報収集の任意性を簡単に認めており、収集されている（一部の）情報のプライバシー性の高さに見合った検討を行っていない。

ii. シーテック社からの情報収集

そして、シーテック社からの情報収集について、原判決は、警察がシーテック社に情報提供を強制していたわけではない（強制することができなかった）ことをもって任意性を認めたものと思われる。しかし、本件では、そうした情報収集が原告らにとって「任意」のものといえるかが問題となっているはずである。さらに、様々な権力・権限を有する公的機関を相手にした情報提供に、任意性を簡単に認めるべきではない。それゆえ、原判決は、シーテック社からの情報収集の態様についても、十分な検討を経ることなく簡単に任意性を認めたといえる。

iii. 二つの収集態様に共通する問題

さらに、二つの収集態様に関する判断に共通する問題をみると、本件では、たしかに一部において情報収集の実態が明らかではないが、本人の知らないところで収集されていたという点では、どちらの収集態様にも「密行性」が認められる。また、原告らに関する様々な情報がシーテック社に提供され、シーテック社からの情報収集も繰り返し行われている以

²⁴ 拙著、前掲注（10）25頁、137頁以下において、関連することを述べたことがある。

上、本件の情報収集行為には、それぞれの収集態様において、期間の長短は異なるとはいえ、一定の継続性があったといえる。原判決では、情報提供行為に関しては情報提供の継続性を正当に問題としているにもかかわらず、本件での情報収集についてはそれらの継続性や密行性などに関する指摘をしていない。原判決での収集行為の違法性の審査は、情報提供行為の違法性の審査に比して緩やかに過ぎる。

iv. 「警察による情報収集を通じた権利侵害性に関する原判決の問題点」の概要

要するに、原判決は、大垣警察がシーテック社に提供した情報の事前の収集態様の詳細に触れないままに情報収集の任意性を簡単に認めており、また、収集されている（一部の）情報のプライバシー性の高さに見合った検討も行っていない。この点は、シーテック社からの情報収集の態様についても同様である。さらに、二つの収集態様のどちらについても、原判決では、本件での情報収集の継続性や密行性などを考慮していない。そうすると、原判決では全体として、情報提供行為の違法性の審査に比して、収集行為の違法性の審査が不当に緩やかなものになっており、原判決の挙げる情報収集行為のいずれについても十分な検討を経ずに任意性が簡単に認められているといわざるをえない。

4) まとめ：警察による情報収集を通じた権利の侵害

先に述べたように、本件においてはプライバシー性が高い多くの情報が、一定の継続性をもって収集されていたことを考慮した、本件情報収集行為の違法性に関する慎重な検討が求められるにもかかわらず、原判決は、それらの任意性を緩やかに認定している。その結論に至るまでの検討は、本来必要な検討を経していない、不十分なものとどまっている。特に、本件情報交換に先立つ情報収集は、一部において基本権に対する高い強度の侵害を含むものであったことは明らかであり、そこで行われた情報収集が適切なものであったと被告らが主張するのであれば、情報収集の態様も自身で明らかにすべきであり、本件での情報収集の態様が明らかにされていない時点で本件情報収集は違憲・違法とされるべきである。また、具体的な収集態様が明らかにされた場合には、現在の判例の状況であれば、GPS 捜査判決が参照されなければならない。GPS 捜査判決では具体的な嫌疑を前提とした情報収集がなされていたのに対して、本件では原告らに犯罪の具体的な容疑に基づいて情報が収集されていたわけではないという意味で、情報収集の必要性が高くはなく、その一方で、GPS 捜査の場合には本人の知らないところでの情報収集という点で継続性・密行性が認められ、権利侵害を防ぐための客観的な仕組みを要すると考えられるのは本件での情報収集においても同様であることなどが考慮に入れられなければならない。その上で、本件情報収集行為による権利制約の態様について、GPS 捜査判決以上の判例状況もふまえた評価がなされなければならない。

③ 警察による情報収集を通じた権利侵害の正当性

1) 本件での情報収集の目的と、その正当性

警察による情報収集を通じた権利侵害が正当化されるためには、まず、目的の特定とその目的の妥当性が求められるが、原判決は、大垣警察からシーテック社に提供された情報の収集目的に関して、「大垣警察が収集、保有していた情報の内容、情報収集の方法及び時期が明らかではなく、その目的も証拠上認定することができない」とするにとどまっている。また、シーテック社からの情報収集の目的との関係では、情報交換の目的は「本件風力発電事

業に対する原告らの行動等の情報を収集することにより、原告ら及びびふコラボが連携して本件風力発電事業に反対する市民運動を行う可能性があるか否かを把握すること」であり、本件での情報収集も同じ目的によるものであったとの認識を示している。しかし、大垣警察がシーテック社に提供した情報の収集目的が不明なのであれば、そうした目的の妥当性も全く分からないままである。また、シーテック社からの情報収集の目的は市民運動を行う可能性の把握にあるとされたが、既述の通り、シーテック社から大垣警察が収集したのは原告らの「勉強会」等に関するものにすぎず、そこでの情報収集は集会参加者の「暴徒化」を防ぐためのものではない。さらに、現在の最高裁は、市民運動の一態様ともいべき集会に重要な意義を見出している。こうした「市民運動」の「可能性」の把握だけでは、プライバシー性の高い情報を収集する際の適当な目的とはなりえず、その目的は一定の危険性を備えた、憲法上の権利の正当な行使といえる範囲を著しく超えるような言動の把握でなければならない。それゆえ、本件での警察による情報の収集目的の特定とその妥当性の審査という点で、原判決には、それぞれの情報収集の態様のいずれについても問題がある。

2) 本件での情報収集の必要性・相当性

次に、本件での情報収集の必要性や相当性との関係で、原判決は「警察が収集、保有していた情報の内容、情報収集の方法及び時期が証拠上明らかではな」いために、「その必要性の有無及びその程度についても証拠上認定することができない」として終えている。それにもかかわらず原判決は、本件情報収集等の目的がシーテック社からの情報収集等の目的と「無関係であるとは考え難い」ことと、「原告らのこれまでの活動歴」を根拠に、警察法上の「警察の責務に照らし、本件情報収集等の必要性がなかったと認めることはできない」と結論づけている。

また、シーテック社からの情報収集の必要性等との関係では、原告らの「本件風力発電事業に反対する活動をきっかけとして本件風力発電事業に対し反対する意見が強まり、さらに原告らが連携することにより市民運動に発展する可能性が皆無とはいえない」とし、その根拠として、原告らが「風力発電についての勉強会を行うようになった」ことと、「原告らが過去に市民運動等を行ったこと」があること、原告らが市民運動等に関する「知識及び経験を有していた」ことを挙げる。そして、本件風力発電事業に反対する行動が次第に活発化される様子がみられたことで、そうした市民運動に発展する可能性は「徐々に高まっていった」としている。原判決も、原告らによるこれまでの市民運動や、本件情報交換当時の原告らの具体的な活動からすれば「本件情報収集等の必要性はそれほど高いものではなかった」とはしているが、やはり「原告らの活動が市民運動に発展した場合、抽象的には公共の安全と秩序の維持を害するような事態に発展する危険性はないとはいえない」として、一定の危険性が存在するとの見解を示している。こうした認識を基に原判決は、「原告らが風力発電について学ぶ勉強会を行った旨の新聞記事」を読んでそうした「事実を認識してからは、上記のような万が一の事態に備えて日頃から原告らに関する情報収集等をする必要性があったことは否定できない」と結論づけている。

しかし、そもそも、原判決自体は、警察が収集し、保有していた原告らに関する情報の内容、情報収集の方法及び収集の時期等の詳細は必ずしも明らかではないとするにとどまっている。それにもかかわらず原判決は被告らに有利な認定・評価をしており、情報収集の必要性についてはそれが「否定できない」程度で十分であるとするなど、収集されていたこと

が明らかな情報のプライバシー性の高さに見合った審査を行っていない。また、シーテック社からの情報収集について原判決の述べた、市民運動を行ったことがある者の言動が「抽象的には公共の安全と秩序の維持を害するような事態に発展する危険性」をもたらすおそれがあるとするのは、ある種の偏見によるものであり、原判決も「過去に公共の安全と秩序の維持を害するような市民運動」を行ったことがないとしている原告らには、警察から、よりによってプライバシー性の高い情報を収集されるいわれはない。

そうすると、原判決は、判例上必要な、手段の必要性の検討を十分に行っていないといえる。事実認定、認定された事実の考慮のいずれにおいても原判決による検討は不十分であり、収集されていた情報のプライバシー性の高さに見合った審査がなされていない。そうした不十分な審査が、手段の相当性に関する検討の不足も導いている。原判決は、本件での情報収集については手段の必要性・相当性について十分な検討を行うことなく、警察の側の事情に配慮するばかりであるといわざるをえない。

3) 警察による情報収集が適正になされるための制度的な仕組み

次に、警察による情報収集が適正になされるための制度的な仕組みとの関係では、原判決は、「警察法2条1項に規定する警察の責務に照らせば、犯罪の予防もその主要な職責の1つであることは明らか」であるので、「警察による情報収集活動は、強制に及ばない任意捜査の方法による限り原則として許容される」としている。原判決も警察法2条2項との関係で、任意捜査としての情報収集活動であっても「『憲法の保障する個人の権利及び自由の干渉にわたる』などその権限を濫用することは許されない」とはするが、「本件情報収集等の警察による情報収集活動が国家賠償法上違法となるか否かは、収集、保有された情報の私事性及び秘匿性、個人の属性、被侵害利益の性質、本件情報収集等の目的、必要性及び態様等の事情を総合考慮して判断すべき」としている。ここで原判決がいうのは、「警察によるこのための情報収集等の対象にプライバシーなどの個人情報が含まれることがあるとしても、……法律上、明文の根拠規定がないことをもって、直ちに国家賠償法上違法であるということとはでき」ない、ということである。

しかし、本件での情報提供について述べたのと同様に、国内の先例に自動車検問の根拠規定として警察法2条1項を挙げたものがあるとはいっても、本件での情報収集は原告らの知らないところで行われているものであり、これは本件とは異なる事例に関する、古い決定と位置づけざるを得ない。また、後のGPS捜査判決では、プライバシー性の高い情報を把握する可能性のある措置に対して授權規定の法定が求められている。本件ではプライバシー性の高い情報も収集されていることは明らかであることに加え、本件での情報収集は原告らの具体的な犯罪の容疑に基づくものではないことを考えれば、そうした授權の直接性・具体性に対する要請の厳格さは、GPS捜査判決が求めたものを下回るものであってはならない。そうすると、警察法2条1項を本件での情報収集を授權する規定と解することはできず、本件のような情報収集にも現行法上は法律上の根拠がないと考えられ、この時点で本件での警察による情報収集は違憲・違法となる。

仮に警察法2条1項を根拠として本件のようなプライバシー性の高い情報も含めた情報の収集がこれほどに広汎に正当化されうるのであれば、警察法2条1項の合憲性も問題となる。本件で問題となっている情報収集は原告らには知られないままに行われているものであり、それに対して原告ら自身で防御することもできない。特定の個人に関する、プライ

バシー性の高い情報を含む、場合によっては膨大な量となる情報の収集や、それを活用した、個々人の状況の分析が行われる（行われていた）可能性も一定程度あるのであり、不要な情報の収集に至ったり原告らの人格に関して「歪んだ」イメージが構築されたりしないための、客観的な仕組みがあることが前提となり、現行法の下で、そうした仕組みとしていかなるものが設けられているか（設けられていないこと）が確認されなければならない。特に、情報を収集するための場面・要件、そうした情報収集に至るまでの適正な手続の法定が求められる。その点、警察法2条は本件で行われていた、また、行われていた可能性のある情報収集について、そうした固有の定めを置くものではない。仮に、そうした規定内容を憲法の趣旨をふまえた解釈を通じて導く必要がある、また、そのような内容を導出できるということであれば、その内容を示したうえで、そうした解釈をするための手がかりが条文において存在するか、そこで導出された内容が法律の規定と整合するかが検討されなければならない。仮に、裁判所の示す限定解釈が授權規定と整合し難いものなのであれば、そこでの「解釈」は裁判官による法律の書き換えとなることは既に述べた通りである。また、条文と整合的な解釈が可能なのであれば、本件における情報収集が警察法2条を正しく解釈・適用したものであるのかも問われる。しかし、原判決はこうした細部の検討を行っておらず、不十分な説示をするにとどまっている。

以上の通り、原判決は本件で行われたような情報収集に法律上の明文規定がないからといって、当該の情報収集が直ちに国家賠償法上違法になるわけではないとの見解を示しているが、最高裁の近年の判例動向もふまえるならば、本件のような情報収集にも現行法上は法律上の根拠がないと考えられること自体が、本件での警察による情報収集が違憲・違法であったとの結論を導く。また、原判決は、本件での情報収集を認める規定としての警察法2条1項の合憲性に関して細部の検討を行っていない。よって、警察による情報収集が適正なものであるための制度に関する原判決の説示は、本件での情報収集のいずれに関しても不十分である。

4) まとめ：警察による情報収集を通じた権利侵害の正当性

それゆえ、本件においては警察による情報収集を通じた原告らの憲法上の権利の制約は正当化されえない。一部の措置について目的も手段も明らかにされていない時点でその違憲性・違法性が認定されなければならない、現在の判例上求められる客観的な法律上の権利保護の仕組みがないことにも正当性は見いだせず、警察法2条1項ではその代替とはなり得ない。

④ 小括：警察による情報収集

以上のことをふまえるならば、情報提供の違法性に関する検討と比べて、警察による情報収集の違憲性・違法性に関する原判決の審査は不十分である。特に、権利侵害の正当性は認められず、本件での情報収集も違憲・違法である。

(3) 警察による情報保有

次に、警察が保有しているとみられる原告らの情報の抹消請求についてみると、原判決は、「個人情報抹消請求は、被告らに対し、情報の抹消という作為を求めるもの」であるので、「作為の対象が一義的に明確に特定される必要がある」としている。それは、原告らが「抹消の対象となる情報を特定」しなければならないということであるとしたうえで、「特定性を欠く請求に係る訴えは不適法」となるとの理解を示す。その点、本件の原告らが、先述の

通り、「警察庁及び岐阜県警等が、原告らに関し収集し、保有した一切の情報の抹消」を求めていることに対して、原判決は「警察庁及び岐阜県警等が収集し、保有している原告らの情報が特定されていない」ため、「被告らに対し求める作為の内容が特定されているということとはできない」とする。そして結論として、抹消請求は「特定性を欠き、不適法である」とした。

① 検討の枠組み

原告らは、本件訴えの提起に先立って行った自己情報開示請求に対して、存否応答拒否の処分・答申を受けており、原判決においても、警察が保有していた情報は明らかにされていない。そうすると、抹消を求める情報を一義的に特定することは原告らにとっては事実上不可能であったといえ、本件においては、憲法上保護されている個人情報を経由して削除させる可能性を閉ざすものとならないような方向での検討が求められる。

② 訴えの適法性

まず、大垣警察からシーテック社に提供された情報が警察に保有されている（いた）ものであると考えられることは、原判決も本件での情報収集について述べるなかで確認しており、しかも、それはプライバシー性の高い情報を含むものである。また、大垣警察がシーテック社から情報を収集していたことも明らかになっており、これによって収集された情報を警察が保有していることも同様に確認しており、やはり、プライバシー性の高い情報の保有に至っていたと推測される。要するに、このどちらについても、プライバシー性の高い情報を含んでいることが明らかである、もしくは、推測されるのであり、これらの情報が原告ら（本人）の知らないところで保有されていれば、そうした保有は原告らの憲法上の権利を重大に制約するものとなる。それゆえ、本件では、削除請求の対象の特定を原告らに厳格に求めるべきではなく、原告らの請求対象は特定されていたと考えるべきである。本件で情報が特定されていると認めないことは、原告らの権利の侵害となる。

③ 本件での情報保有に関する実体法上の問題

1) 権利の保護とその重要性

仮に、本件削除請求が適法なものであるとすれば、憲法上の権利としての保護について既に述べたのと同様のことが妥当する。つまり、原告らは「公的な立場にない私人」なのであって、「各情報は……原告らの私的又はその思想信条にかかる活動及び事柄に関するものといえ、原告らに関するプライバシー情報であると認められる」ことになる。そのため、原告らは、そうしたプライバシー情報に関し、第三者にみだりに保有されない自由を有する。それゆえ、警察によって自己の情報をみだりに保有されないことは、憲法上の権利として保護される利益であると考えられなければならない。しかも、本件で保有されていると推測される情報はプライバシー情報として、要保護性の高い情報である。この点は原判決においても同様の理解と思われる。

2) 権利制約の態様と重大性

そして、原告らの情報の保有態様（の適正さ）を被告側が証明していない現段階では、情報の保有による権利制約が重大でないということとはできない。そもそも、シーテック社に提供された情報にプライバシー性の高い情報も含まれていたことは分かっている以上、そうした情報が本件での情報提供に先立って保有されていたことをふまえた検討がなされなければならない。また、シーテック社に提供された情報以外にも様々な情報を警察が保有して

いたことも容易に推測でき、それらの情報を集約して原告らの人格を表す、まとまった情報として加工したものと考えられる。そして、そうした情報へとまとめていくためには、原告らに関する膨大な情報が必要なのであり、そうした大量の情報を警察は保有していたはずである。そこでの情報の保有は長期にわたっている可能性があることを考えても、本件での警察による原告らの情報の保有は原告らの権利に対する高い強度の侵害を含むものといえる。警察による情報の保有が適切なものであったと主張するのであれば、その態様を被告らが明らかにすべきであり、本件での情報保有の態様も分からないまま終わるのであれば、その時点で本件情報保有は違憲・違法とされなければならない。

3) 侵害の正当性

本件のような場合での情報の保有が正当化されるためには、まず、その目的の特定と、そこで特定された目的の妥当性が問題となる。本件での情報保有の態様が明らかにならなければ、その目的の特定も難しいとは思われるが、原判決の説示からすれば、「原告ら及びぎふコラボが連携して本件風力発電事業に反対する市民運動を行う可能性があるか否かを把握すること」が目的だったということにもなるだろう。しかし、本件において原告らが社会的な秩序を乱すような行動をとることに蓋然性があるとはされておらず、市民運動自体、日本国憲法上誰にでも保障されている、重要な権利である。本件での情報保有の目的は一定の危険性を備えた、憲法上の権利の正当な行使といえる範囲から著しく逸脱するような言動の把握であると解するなどした上で、本件での情報保有の必要性や妥当性が検討されなければならない。

本件での情報保有の態様が不明なままでは、その必要性の判断も難しいだろうが、本件において保有されていると思われる情報のプライバシー性や「量」、また、保有の継続性をふまえるならば、原告らの情報を保有する必要性が「否定できない」程度では情報保有を正当化するには不十分である。その点、原判決も原告らは「過去に公共の安全と秩序の維持を害するような市民運動」を行ったことがないとしているのであり、原告らには警察にプライバシー性の高い情報を保有されるいわれもない。そうすると、本件での情報保有には必要性も否定されることになるだろう。そして、本件での情報保有の相当性についても、上述のような保有形態である、また、そうした保有形態であった可能性をふまえた検討がなされなければならない。

情報保有という手段の相当性の問題は、それが適正なものであって個人の権利を不当に侵害しないものであることを確保する客観的な法的な仕組みの有無とも関連する。本件での情報提供・収集との関係で詳述している通り、本件で問題となっている情報保有は原告らに見通せない方法で行われているものであり、それに対して原告ら自身では防御できない。特定の個人に関する、プライバシー性の高い情報を含む、場合によっては膨大な量となる情報を保有し、それを用いて個々人の状況を分析している（していた）可能性が一定程度あるのであり、必要な情報の保有に限定され、また、原告らの人格に関して「歪んだ」イメージが構築されないようするための客観的な仕組みがあることが前提となり、現行法の下で、そうした仕組みとしていかなるものが設けられているか（設けられていないこと）が確認されなければならない。特に、そこにおいて情報を保有するための場面・要件、そうした情報保有を続けるための適正な手続の法定が求められるが、警察法2条は本件で行われていた、また、行われていた可能性のある情報保有について、そうした固有の定めを置くものではなく、

警察による保有が適正に行われるための客観的・制度的な仕組みとはなりえない。仮に、そうした規定内容を憲法の趣旨をふまえた解釈を通じて導く必要がある、また、導くことができるのだとすれば、その内容を示したうえで、そうした解釈をするための手がかりが条文において存在するか、そこで導出された内容が法律の規定と整合的であるかが検討されなければならない。仮に、裁判所の示す限定解釈が授權規定と整合し難いものなのであれば、裁判官による法律の書き換えという問題が生じる。また、条文と整合的な解釈が可能なのであれば、本件における情報保有が、裁判所が理解するところの内容をもつものとしての警察法2条を正しく解釈・適用したものであるのかも問われる。つまり、仮に同条が本件のような情報保有を認める規定なのだとして、情報の広汎な保有を授權する規定としての警察法2条1項の合憲性が、このような形で慎重に検討されなければならない。

そこで検討すると、本件の訴えを適法なものとした場合には、憲法上の権利に対する重大性の強い制約となりえるが、その正当性を示す根拠が現段階で被告から十分に示されているとはいえないと判断されるべきである。

4) まとめ：本件での情報保有に関する実体法上の問題

以上のように、本件では、保有されている可能性のある情報のプライバシー性の高さから、憲法上保護されている個人情報と裁判を通じて削除させる可能性を閉ざすものとならないように配慮すべきであり、原判決が原告らによる情報の特定を不十分だとして、警察によって保有されている情報の抹消請求を不適法としたことは、原告らの憲法上の権利を侵害している。本件での情報保有の実体法上の問題も検討するとすれば、警察によって自己の情報をみだりに保有されないことは、憲法上の権利として保護される利益であると考えられなければならない。しかも、その場合に保有されている情報が要保護性の高い情報なのであれば、警察による情報の保有の合法性・合憲性が慎重に審査されるべきである。そして、本件での警察による原告らの情報の保有は原告らの権利に対する高い強度の侵害を含むものであった可能性があり、警察による情報の保有が適切なものであったと主張するのであれば、その態様を被告ら自身が明らかにすべきであるが、その正当性を証明するための情報は現時点では乏しい。事実認定が現状のままに止まるのであれば、本件での情報の保有も違憲・違法となる。それゆえ、本件で警察が保有している情報の削除を求める請求が適法なものとして正当に扱われ、さらなる事実認定が行われないならば、その保有は違憲・違法なものとして判断されることになる。

④ 小括：警察による情報保有

よって、原判決が原告らに求めている情報の特定は厳格に過ぎ、妥当ではない。本件で推測される情報保有を正当化するための事実は確認できておらず、本件情報保有は実体法上も違憲・違法である。

(4) 総括：本件諸措置へのあてはめ

本件での情報提供を違法とした原判決の判断は維持されるべきであるが、控訴審は、その目的の正当性やそれに対する法律上の根拠の有無についてより綿密な検討を行い、授權規定としての警察法2条1項の合憲性の検討も、同項の位置づけ次第では新たに行わなければならない。警察による情報収集の違憲性・違法性に関する原判決の審査は不十分であり、十分な審査がなされれば、本件での情報収集も違憲・違法との結論に至るはずである。また、本件で警察が保有している情報の削除請求に関しても、まず、原判決が原告らに求めている

情報の特定は厳格に過ぎる。実体法的にも、本件で推測される情報保有を正当化するための事実が確認できないことをふまえて、違法・違憲であるとする必要がある。

4. 要約・結論：本件における警察による情報の取扱いの法的問題

本件は、直接的には警察という公的機関と私企業の間での「情報交換」に関するものだが、実質的には、公的機関による個人情報の提供・収集・保有の全般に及ぶ取扱いの違法性を問うものである。本件では、いかなる権利に対する、いかなる制約がなされているといえるか、そして、その制約態様にはどのような重大性を見出されるべきか、そうした程度の重大性を伴う権利制約は何を目的とし、どのような必要性があって行われ、それが適正なものであることを担保するものとして立法がなされているか、そして、そこでは、どのような制度が設けられているか、が、検討されなければならないことを改めて確認する。原判決が警察による情報提供を違法と評価したことは妥当であるが、その根拠に関しては一部において不十分な点がみられ、より立ち入った検討がなされるべきであった。他方で、警察による情報収集については結論においてもその理由づけにおいても、原判決が述べていることは妥当ではない。そして、警察による情報保有については原判決は審査の対象とすらしなかった。その結果、保有の実態やその正当性を示す根拠も十分に確認されないまま終わっている。本件における情報の提供にとどまらず、情報の収集・保有のいずれも違憲・違法と判断されるべきであると考えられ、控訴審においては原判決の結論のうち、原告らを敗訴としたことの妥当性を検討し直すとともに、その理由づけについても一層詳しく述べるよう求める。

《略歴》

- 1998年3月 千葉大学 法経学部 法学科 卒業
2000年3月 千葉大学大学院 社会科学研究科 法学専攻 修士課程 修了
2004年3月 早稲田大学大学院 法学研究科 公法学専攻 博士後期課程
単位取得退学（＊ 2018年2月：論文博士）
2004年4月 長崎国際大学 人間社会学部 社会福祉学科 講師（2009年3月まで）
2009年4月 長崎国際大学 非常勤講師（2009年3月まで）
2009年4月 長崎県立大学 国際情報学部 講師（2012年3月まで）
2009年9月 長崎ウエスレヤン大学 非常勤講師（2016年3月まで）
2009年11月 茨城大学 非常勤講師（2018年3月まで）
2010年2月 熊本大学 非常勤講師（2010年3月まで）
2010年8月 大分大学 非常勤講師（2017年3月まで）
2012年4月 長崎県立大学 国際情報学部 准教授（2016年3月まで）
2011年4月 ミュンヘン大学 客員研究員（2011年9月まで）
2014年10月 長崎女子短期大学 非常勤講師（2016年3月まで）
2016年4月 福岡大学 法学部 准教授（2018年9月まで）
2018年10月 福岡大学 法学部 教授（現在に至る）

《学位》

- 2000年3月 修士（千葉大学大学院）
2018年2月 博士（法学）（早稲田大学大学院）

《専攻》

憲法、情報法

《学会関係》

- 2001年5月 全国憲法研究会
2002年9月 憲法理論研究会
2003年6月 ドイツ憲法判例研究会
2004年9月 日本公法学会
2007年7月 早稲田大学 比較法研究所 特別研究員
2014年4月 情報ネットワーク法学会
2016年4月 慶應義塾大学 メディア法研究会 研究協力者（分担者）
2018年11月 国際人権法学会

《社会活動》

- 2005年7月 佐世保市同和对策審議会委員（2009年3月まで）
2009年4月 長崎県西彼保健所感染症審査協議会委員（2011年3月まで）
2009年6月 長崎市地域福祉計画策定員会委員（2011年3月まで）
2009年4月 長崎県介護保険審査会委員（2016年3月まで）

- 2009年4月 長崎県市町村統一的情報公開審査会・個人情報保護審査会審査委員
(2016年3月まで)
- 2009年7月 五島市情報公開・個人情報保護審査会委員 (2016年3月まで)
- 2011年10月 大村市情報公開・個人情報保護審査会会長 (2016年3月まで)
- 2012年4月 独立行政法人 大学入試センター 教科科目第一委員会 (現代社会) 委員 (2014年3月まで)
- 2014年10月 長崎県情報公開審査会会長 (2016年3月まで)
- 2019年7月 福岡県性暴力対策検討会議委員 (加害者対策部会 部会長)
(2020年3月まで)
- 2019年5月 佐賀県情報公開・個人情報保護審査会委員 (現在に至る)
- 2019年7月 宗像市行財政改革推進委員会委員 (現在に至る)
- 2020年3月 太宰府市情報公開・個人情報保護審査会委員 (同年5月より会長)
(現在に至る)
- 2020年7月 福岡市明るい選挙推進協議会 委員 (現に至る)
- 2021年1月 法務省 人権擁護委員 (現に至る)

《著書 (共著書を含む)》

- 麻生他『初学者のための憲法学』(北樹出版、2008年)
- ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例Ⅲ』(信山社、2008年)
- 大沢秀介・小山剛(編)『自由と安全—各国の理論と実務』(尚学社、2009年)
- 鈴木秀美・山田健太(編)『よくわかるメディア法』(ミネルヴァ書房、2011年)
- 畑尻剛(編集代表)『憲法の規範力と憲法裁判(講座 憲法の規範力【第2巻】)』
(信山社、2013年)
- 長谷部・石川・宍戸(編)『憲法判例百選Ⅰ 第6版』(有斐閣、2013年)
- 鈴木秀美(編集代表)『憲法の規範力とメディア法(講座 憲法の規範力【第4巻】)』
(信山社、2015年)
- 『平成26年度重要判例解説』(有斐閣、2015年)
- 奥田喜道(編著)『ネット社会と忘れられる権利—個人データ削除の裁判例とその法理』(現代人文社、2015年)
- 工藤ほか(編)『憲法学の創造的展開 上巻(戸波江二先生古稀記念)』(信山社、2017年)
- Yumiko Nakanishi (Ed.), Contemporary issues in human rights law : Europe and Asia, 2017
- ドイツ憲法判例研究会(編)『ドイツの憲法判例Ⅳ』(信山社、2018年)
- 宍戸常寿(編著)『新・判例ハンドブック情報法』(日本評論社、2018年)
- 長谷部・山口・宍戸(編)『メディア判例百選 第2版』(有斐閣、2018年)
- 中西優美子(編著)『人権法の現代的課題: ヨーロッパとアジア』(法律文化社、2019年)
- 鈴木秀美・山田健太(編)『よくわかるメディア法 第2版』(ミネルヴァ書房、2019年)
- * 初版からの内容の変更を伴うもの。
- 實原隆志『情報自己決定権と制約法理』(信山社、2019年)
- 小山・新井・横大道編『日常のなかの<自由と安全> 生活安全をめぐる法・政策・実務』(弘文堂、2020年)

《共同研究・競争的資金等の研究課題（すべて単独）》

文部科学省 科学研究費補助金(若手研究(B))「高度情報社会において国民の個人情報を公権力が扱う場合の憲法上の問題」(2011年 - 2013年)

公益財団法人 大川情報通信基金 2017年度 研究助成「GPSによって得られた位置情報をパソコンや携帯電話で表示させ取得する捜査手法が有する憲法上の問題」(2018年3月 - 2019年3月)

文部科学省 科学研究費補助金(基盤研究(C))「インターネット上での公権力による情報収集とプライバシー権—その立法的統制」(2018年4月 - 2021年3月【2023年3月まで延長】)

公益財団法人 電気通信普及財団 2019年度研究調査助成(通常枠)「ヘイトスピーチ対策として SNS 事業者に対行政責任を課す場合の法的課題」(2020年4月 - 2021年3月)

公益財団法人 日立財団 2021年度 第53回 倉田奨励金「マイナンバー制度を通じた個人情報の授受の法的問題：警察による特定個人情報の取得行為の統制」(2022年3月 - 2023年3月)

文部科学省 科学研究費補助金(基盤研究(C))「SNS への不適切な投稿を削除等する SNS 事業者の行為の規律のあり方」(2022年4月 - 2025年3月)