

<研究ノート>

防犯カメラとプライバシー

清 野 惇

はじめに

防犯カメラの設置が普及し、特にマンションや商業街等での設置が一般的になっているが、この防犯カメラによる撮影が、その視野に入る一般市民のプライバシーに与える影響については、関心が乏しいように思われる。しかしながら防犯カメラの捉えた映像の録画は、防犯及び犯罪捜査という警察活動に利用されることもあり、カメラの視野に入った市民のプライバシーを犯す虞もあるため、防犯カメラの設置を無条件に容認してよいか否かは、同様の問題を孕む尾行と共に検討を要する今日的課題といってよい。本稿では防犯カメラの問題を主題とし、尾行については、その論述に必要な範囲で適宜触れることにしたい。

ちなみに朝日新聞の令和2年2月16日朝刊は「カメラで容疑者特定 検挙の1割」という見出しで、全国の警察が昨年検挙した刑法犯19万1,191件のうち防犯カメラなどの映像が容疑者特定のきっかけになったのは、その10.2%だったことが警察庁の取りまとめで分かったが、この割合は年々増えている。警察庁によると警察が設置した街頭防犯カメラは、2018年度末現在30都道府県に1,912台あり、10年間で約4倍に増えたことを伝え、駅などに設置されている民間のカメラ数は、数百万台にのぼると思われるが、その顕著な成果の反面、映像に過度に依存した結果による誤認逮捕も起きていることに触れ、映像による犯人特定につき慎重な扱いを求める記事を掲載している（編集委員・吉田伸八）が、この記事の数字を防犯カメラの有用性の証として受け止めるか、それとも防犯カメラによる監視社会化へ

の危惧として注目するかである。いずれにしても防犯カメラの活用の功罪は、市民の自由人権に対する権力的干渉と犯罪の防止という公共の利益とのせめぎ合いの問題であるが、防犯という呼称に惑わされてか、防犯カメラがもたらす負荷に対する市民の関心の低さは権力による監視社会の一層の強化をもたらす虞れがある。

1 防犯カメラの特性

防犯カメラは通常のカメラとは異なり長時間連続的にその視野に入る情景を撮影し、録画として保存し、かつ再生できるところにその特徴がある。この防犯カメラを点在させればりレー式に対象者の追尾も可能である。すなわち尾行しないで対象者の行動を尾行と同様録画により追尾して逐一把握することができるのである。防犯カメラの機器の性能は向上し、その視野が捉える対象者の映像の鮮明度は一段と高くなってきているが、その性能の向上は必ずしも防犯力の向上を意味しない。

そもそも防犯カメラは、それが視野に捉えた犯罪行為に即応できるシステムがあって始めて有効に機能するものであるが、そのようなシステムを備えていない防犯カメラは勿論、そのシステムを有する防犯カメラでも突発する犯罪行為を即時に制止することは實際上困難である。このような突発的犯行の場合防犯カメラが果たす役割は、犯人の容貌や風体等を撮影して犯人の検挙という警察機関の事後的活動に必要な資料を提供することである。尤も、犯人を認知し警察機関の手でその者の再度の犯行を阻止するという意味では防犯に資することはありうるが、それは被害発生後の2次的対応としてであり、カメラ設置者が防犯カメラに期待する本来の効果ではないであろう。

このように世上防犯カメラとして設置されるカメラは、その機能の向上に拘わらず実際効果からすれば、防犯カメラではなく監視カメラというべきものである。防犯カメラの設置業者がカメラの機能の向上を理由に既設のカメラを新式のカメラに取り替えることを勧奨することがあるが、性

能の向上が防犯力の向上に直結しないことを知るべきである。

2 防犯カメラと尾行

今日、防犯カメラと並んで市民にプライバシーとの関係が問題視される警察活動としては、いわゆる尾行がある。尾行は警察の犯罪捜査規範（昭和32年国家公安委員会規則2号）でもその活用が指示されている任意捜査行為であるが（第101条）、同条が尾行について、その法益侵害性を否定する立場をとるのか、それとも法益の侵害があっても刑法197条所定の強制の処分に当たらないことを理由とするのか明確ではない。この尾行は捜査行為に限られず警察の防犯行為としても行なわれるし、また警察機関に限らず徴税機関や民間の調査業者においても利用されているため、尾行は法的に許された行為のように世間では受け止められがちである。しかしながらこの尾行という行為が社会的に許された行為か否かは問題である。法的に規制されなければ、その行為は社会的にも許された行為と解すべきかである。

特定の人物に密かに追従してその行動を探偵する活動としては、尾行の他、防犯カメラで捉えた映像を録画で追尾する方法もあるが、この防犯カメラによる尾行については、カメラによる捜査行為としてその許容性が問題となる。その関係からも尾行と防犯カメラは無縁ではないというべきである。このように防犯カメラによる撮影は、防犯（行政警察活動）及び犯罪捜査（司法警察活動）の両面からの考察を必要とする。前者については警察法及び警察官職務執行法（以下警職法という。）が、後者については刑事訴訟法が関係する。

3 防犯カメラの設置目的

ところで防犯カメラによる撮影活動の是非を論ずる前に論定しておかなければならないことは防犯カメラの設置目的である。それは設置者が防犯カメラに期待する役割でもあるが、防犯カメラという呼称からも感得され

るように、そのカメラの存在自体によって犯行を事前に思い止まらせることであろう。それより更に歩を進めて、そのカメラに犯行の抑止や犯人の検挙までも期待しているかである。防犯の通常の意味からすれば、前者であり後者ではないと思われる。後者は警察機関が担当すべき領域であり民間が代行できる活動ではない。尤も、商店の店内監視カメラの設置は、万引き防止が主たる目的であり、場合によっては自力救済的に万引き現行犯人を取り押さえることもあるが、このような活動は本来民間の防犯カメラに期待される役割ではない。

防犯カメラの設置運用の是非を論ずる場合は、設置者が民間か、それとも公的機関かによって防犯カメラ＝監視カメラに求められる役割が同一ではないことに留意する必要があるが、防犯カメラの第1次の役割が、その視野に入る不特定多数の市民の活動を監視して異常行動者を認知することにあることは間違いない。このように防犯カメラは公然もしくは隠密に不特定・多数の市民の行動を防犯目的で監視する装置であり、それは公衆の出入りする官公署のみならず商店街やマンションなど民間の住宅や事業所にも設置され、出入りする市民の行動を監視し、異常行為者を認知したときはそれに即応する対策をとりうるシステムの下で作動しているが、防犯的機能としてはその存在により犯行の意図を放棄させる効果はあまりなく、事後の犯人の探索に役立つだけであって、むしろカメラの視野に捉えられる一般市民のプライバシーの侵害の有無が問題とされるのである。

防犯といえば文字通り犯罪の防止と解されるが、市内に設置される防犯カメラは、犯罪の防止だけを目的としているのではなく、犯罪行為者以外の対象者の行動の監視も目的としていることに注目する必要がある。その対象者とされるのは、制止や保護等警職法所定の行政警察活動の相手方や捜査着手前の容疑者又は事件関係者と目される人々であるが、ときには警察機関が特に指定する人物が対象とされることもありうるので、防犯カメラは防犯活動以外にも利用されることを考えると防犯カメラという呼称は不適當であり市民の誤解を招くおそれもあるので、その実態に即し「監視

カメラ」と呼ぶべきであろう。

4 防犯カメラの設置権原

ところで防犯カメラを設置するには、当然その設置について権原を有しなければならない。防犯カメラは設置者の支配領域のみならず近隣は勿論遠隔の四周の情景をも自動的に観望できる機器だからである。マンションのエントランスに設置されカメラの視界がその土地建物内に限られている場合はともかく、店舗や事業所の建物の入口等の外壁に設けられ、カメラの視野がその出入口を超えて隣接する場所にまで及ぶ場合には問題である。その場合には防犯カメラは、接地する道路を往来する一般市民の活動をも視野にすることになるが、そのような機能をもつ防犯カメラを設置する自由が民間に認められているのかである。言葉を換えれば、そもそも他人の領域をも観望する防犯カメラの設置は如何なる法律的根拠によるものかという問題である。

防犯カメラは、その所有若しくは管理する建物や敷地に立ち入る者の行動を防犯目的で監視するために設置するもので、それは当該土地建物の物的保全とは無関係な他人の行動に拘わる問題であるだけに当然にその設置権限の有無が問われることになる。即ち一般私人に防犯目的で他人の行動を監視する権利の有無である。

刑法は自力救済を原則として禁じる一方、正当防衛、緊急避難等の緊急行為を違法阻却事由としているが、権利かどうかは別にして少なくとも緊急時における受動的自己防衛は正当視されているといってよい。刑事訴訟法は一般私人にも現行犯人の逮捕権を認めているが(213条)、それは義務ではない。私人は法的には防犯や捜査という警察活動に協力する義務は負っていないので、民間が防犯カメラを設置する目的は、自己の権益の防衛にあるといってよい。

このように防犯カメラの果たす役割が、その所有し居住する土地建物の保全と生活の安全等の権益の確保にあるとするならば、これらの権益の防

衛の手段として監視権能が認められるべきである。土地建物等が公物や公の施設の場合は、国有財産法や地方自治法の定める国有又は公有の財産として、国又は地方公共団体の有するその管理処分権が監視カメラ設置の権原となる。

民有か国有又は公有かには関係なく一般市民の自由な使用に任されている公共の場所には、公共の安全と秩序を維持するための警察権が発動できるが（警察公共の原則）、この公共の場所とされる土地建物が民有である場合には、その土地建物の所有権の管理に服する他、行政警察活動の対象にもなるので、そこに防犯カメラを設置するとすれば、それはこれらの権原によることになる。

5 警察等公的機関と防犯カメラ

公共の場所に警察機関による防犯カメラの設置が認められるとすれば、それは公共の安全と秩序の維持という警察目的からであるが、公共の場所には警察権を発動しうるとしても、公共の場所なるがゆえに常に警察権を発動できることを意味しない。発動できるのは公共の安全と秩序の維持のため必要がある場合に限られる。そうであればその必要のない状態にある公共の場所に監視カメラを設置してその場所を利用する公衆の行動を常時監視することが警察の権限内かが問われることになる。即ち、監視カメラの常設の是非である。次の三説が考えられる。常設して常時作動できなければ必要とするときに利用できず役に立たない（A説）、常時作動のカメラがなくても代替手段がない訳ではないので不可（B説）、カメラが警察権行使が必要になったときに作動するならば常設も可（C説）である。

公共の安全と秩序の維持が警察の責務であることはいうまでもないが（警察法2条）、問題は予防的に事前にカメラを作動させることが許されるかであるが、カメラによる監視が不特定多数の市民のプライバシーを侵害する虞れがあれば、警察権発動の可能な事態が発生する以前の監視活動は認め難いことになる（警察比例の原則）。

警察以外の公的機関も監視カメラの設置が認められるが、それは公的財産の保全管理に必要な場合であり、その設置目的はあくまでも公的財産の保全のための監視であって公衆の安全監視を目的とするものではなく、そのような機能をその監視カメラに求めることは許されない。

6 道路交通法と監視カメラ

道路交通法は「道路における危険を防止し、その他交通の安全と円滑を図り、及び道路の交通に起因する障害を防止する必要があると認めるときは」都道府県公安委員会は信号機又は道路標識等を設置し及び管理して……交通を規制することができるとしている（4条1項）。この権限は第5条により、その一部が警察署長に委任できるとしているが、同法は監視カメラの設置には触れていないので交通規制の要否の判断のため監視カメラを利用することは想定されていないようである。ところで交通規制の対象となる道路は、道路法2条1項に規定する道路であり、同項の道路に含まれる道路の付属物としての施設又は工作物の一つに道路情報管理施設を掲げているが、そのなかに「車両監視装置」等が規定されているので車両を対象とする監視カメラの設置利用は認められていることになるが、歩行者を対象とする監視カメラの設置が認められるかどうかは不明である。道路の付属物とは「道路の構造の保全・安全かつ円滑な道路の交通の確保その他道路の管理上必要な施設又は工作物」をいうので、監視カメラの役割は道路の管理に限られ、防犯目的で道路に監視カメラを設置することは現行法上は容認されていないようである。したがって今日交差点等道路に設置されているカメラは道路の交通規制とは関係のない監視カメラということになるので、その設置権原が問題となる。おそらく警察法2条の警察の責務をその根拠としているのではないかと思われるが疑問である。

7 警察の犯罪予防活動と防犯カメラ

警察目的による監視カメラの設置を認めない見解に対し、警察法第2条

の規定する警察の責務を根拠に、これを肯定的に解する立場もある。即ち警察法は単なる組織法ではなく、警察の職権行使に関する法律でもあって、その第2条は警察の責務を具体的に挙示しており、その一つとして「犯罪の予防」を掲げているので、警察が防犯活動を行う職権を有することは疑いなく、その活動の一環として監視カメラの設置は許容されると解する立場である。この見解に対しては次のような反論が予想される。警察法は警察の組織を定めた法律でありその職権の行使に関する法律ではなく、その職権の行使を規定するのは警職法であり同法に規定されていない以上行政警察活動に監視カメラの設置利用は認められないとし、たとえ犯罪の予防が警察の責務とされていても同条2項がその職務の遂行に当たっては憲法が保障する「個人の権利及び自由の干渉にわたる行為」を禁じていることから予防にも限界があり差し迫った犯罪の危険がないのに予防手段として監視カメラを設置し運用することは認められないとする。この見解に対して警察活動の根拠を警察法2条におき、警職法は強制力を伴う行政警察活動を規定する法律であり、強制力を伴わない防犯活動とは無関係であるとし、警察の責務とされる犯罪の「予防」の観念を広く捉えて防犯カメラによる監視活動をも予防として容認する反論もありうる。この立場は防犯のための監視カメラの設置運用は、憲法の保障する個人の権利及び自由の干渉には当たらないとの解釈に立つものである。

ところで警職法は警察官の職権を定めたもので、組織としての警察の活動を定めた法律ではないので、監視カメラの設置運用という組織としての警察活動を警職法によってその是非を論ずることには疑問がある。警察法2条の警察の責務として許されるか否かを議論すべきであるが、この問題はカメラに捉えられる一般市民の権利自由の侵害を考慮せずに論ずべきではなく、その視点からの犯罪の「予防」と「防止」の違いや「予防」の限界の考察が求められる。

犯罪の防止はその意義に制止という強権的な犯罪予防行為を含むとしても犯罪の「予防」は強権的行為に限らず防犯思想や防犯知識の普及という

非強権的な活動をも含む犯罪防止を目的とする広汎な警察活動を指す観念であり、その予防行為の内容程度は対応すべき事態に応じて決定すべきであって（警察比例の原則）、事態の対応策として必要な限度がその権限行使の限界となると解せられるが、犯罪の制止・鎮圧は警職法の領域であり、犯罪の予防は警察法の領域であって、防犯カメラの活用は警察法2条の予防行為として行いいうるとしても市民の行動を常時監視するカメラはその作動の知不知に拘らず自由の侵害であり、プライバシーの侵犯に当り予防手段としては認められないと考える。

警察による防犯カメラの設置運用に問題があるとすれば、その代替としての民間による防犯カメラの設置は重要である。警察が民間の防犯カメラの設置の普及に積極的なのはこのような事情があつてのことと思われる。

8 防犯カメラの視野の限界

警察機関が公の場所に監視カメラを設置することは一応その権限内と思われるが、公の道路の管理に当たる国土交通省等の行政機関もその権限の範囲でカメラを設置することは許されるであろう。ただその設置操作に何らの制限もないかどうかは問題である。

警察が監視カメラを設置できるとしても、それは防犯と捜査を目的とする場合と交通秩序の維持を目的とする場合に限られると思われるが、設置する場合には原則としてその設置場所の所有者若しくは管理者の同意が必要であることはいうまでもない。尤も、捜査目的の場合は、その設置が任意捜査の範囲にとどまる限りその同意がなくても一時的設置は可能であろう。問題は民間の設置の場合である。その所有権の範囲内を視野とする防犯カメラであればその設置は自由であるが、そのように視野を限定するカメラを設置することは技術的に難かしく、所有権の範囲内で設置してもその視野が所有地の外、例えば隣接する公道や他人の土地建物にまで及ぶことは避け難いとなれば、それが隣地の所有権の侵犯になるかどうかはともかくとして、民法の相隣関係に関する規定は、その意味での所有権同士の

権利の調整を図るものではあるが、防犯カメラによって観望されることはその隣地の使用者のプライバシーを脅かす虞があるといつてよい。

相隣関係に関する民法第235条1項は「境界線から1メートル未満の距離において他人の宅地を見通すことのできる窓又は縁側には目隠しをつけなければならない」と規定し、また同法は占有侵害の対策として第201条1項において占有保持及妨害停止の訴えを、同2項では占有保全の訴を定めている。土地・建物の所有者は通常自己占有者として占有訴権者でもあるが、他人に貸与している場合もその被貸与者を通じて代理占有することになるので当然に占有訴権を有する。所有権は憲法29条の財産権の保障を受けるが不可侵ではなく公共の福祉のために利用する責任があるので（憲法第12条）、その面からの制約を受ける。その制約は環境や国土計画等に関する法令や権利の濫用の法理更には他人の権利（所有権や人格権）により制限されるので防犯カメラの視界もこの面からの制約を受けることになる。

9 警察による民間の防犯カメラの活用

ところで警察機関は捜査又は防犯に、この民間の防犯カメラが捉えた映像を利用する必要が生じる場合がある。この場合民間の防犯カメラの設置者は、その映像の媒体を警察機関の求めに応じて提供することができるかどうかである。その映像の録画は対象とされた人物の肖像権を侵害してえたものであるからである。もし民間のカメラ設置者が捜査機関の要請に応じなければ、裁判官の差押令状を得て差し押えることも可能であるが、問題は警察機関が防犯目的で防犯カメラを設置することが許されるとしても常時作動する防犯カメラの設置運用が許されるかどうかは別である。カメラの視野に入る情景は常に警察活動を必要とする事態ではないとすれば、カメラの常時作動は一般市民の生活活動の常時監視になることから警察機関が防犯カメラを設置すること自体問題であり、民間の防犯カメラを警察活動に利用することも同様に問題といわなければならない。

10 防犯カメラの民間設置の許容性

ここで民間による防犯カメラの許容性について考えてみたい。第一に自己の所有する土地や建物の所有権（もしくは占有権）の権能の及ぶ範囲内で作動させることは、原則として問題はないが、その範囲を超えて監視機能を外部に及ぼすことは、その視野内で行動する他人のプライバシーを侵す虞があるので問題である。そもそも一般私人にはその所有権の機能の限界を超えて他人の行動を監視する権利はない。他人が自己の所有する土地建物の所有権の権能を侵害する虞が強い場合その他人の行動を監視するために防犯カメラを作動させることは、占有訴権に基づく侵害予防と同様の防衛行為として許されるだけである。この場合は行政警察権の発動が許される場合にも当たるので（警職法5条の犯罪の予防及び制止）、民間のカメラへの相乗りも考えられる。

犯罪の予防及び防止という防犯目的で警察権を行使できるのは警職法所定の場合に限られるならば、その対象者のプライバシーを侵犯できるのはこれらの場合に限られることになるが、この見解に対しては防犯という行政警察活動は警職法所定の場合だけではなく警察法2条1項所定の警察の責務の範囲で活動できるのであり、ただ2項の制限を受けるため強制力を行使できるのは警職法所定の場合に限られるとする有力な反論もあることは先に述べた。主として警察関係者の主張する立場である。いずれにしても警察法2条2項は憲法の保障する個人の権利及び自由の干渉にわたる警察活動を厳しく規制しているので防犯カメラによる監視活動は一般市民の自由に対する干渉として問題になりうる性格の行為である。この観点からすれば都会の交差点に設置されている監視カメラは交通規制のために道交法で認められた監視装置ではなく、市民の行動を常時監視することを目的とするものと考えざるをえないので当然その是非が問われることになる。このように今日普及している防犯カメラは民間が設置するものと公的機関が設置するものとに分かれるが、市中の防犯カメラの中心が民間設置の防

犯カメラであることはその設置数からみても明らかである。名目が防犯とされているためその設置に対する抵抗感や違和感は余りないようであるが、実際は当面の犯罪防止には殆んど役に立たず逆に多くの市民のプライバシーを侵していることに設置者もそのカメラの視界に捉えられる市民も気付いていないようである。

民間の防犯カメラの視野が設置者の設置権原である所有権の権能の範囲を超える場合には法的対応をとりうるとしても、被害者側からカメラの撤去や視野の制限等の請求訴訟を提起して救済を得ることは實際上容易ではない。

11 カメラによる身体の撮影

刑事訴訟法第218条は、身体を拘束された被疑者について裸にしない限り検証若しくは身体検査の令状なしに被疑者の身体を撮影することを認めているが、これは捜査のための被疑者の身柄の拘束という身体の自由の合法的剥奪によって生じる当該被疑者の風貌姿態等の身体的状況というプライバシーの侵害を身柄拘束時における被疑者の外観に限って許容するもので身体の自由という法益の合法的侵害に関連する法益の侵害で、法益は別であっても、前者の合法的侵害の範囲に含めることも可能であり、そうでなくても、このプライバシーの侵害を合法的法益侵害に随伴するより軽度の法益侵害として捜査の必要を優先させても背理とはいえない。被疑者の風貌等の身体的状況は、プライバシーのひとつとして保護されることを前提に原則として裁判官の許可令状によらなければその侵害は許されないことからすれば、防犯カメラによって取得した被疑者の映像録画を後追いすることは、当人の承諾がない限り、そのプライバシーを侵害する疑がある一方、他方その存在が公にされている防犯カメラに身体を晒すことはプライバシーの放棄ではないかという疑問もある。特定の人物をターゲットとしてカメラで追尾する行為は勿論のこと不特定多数人の中の一人に目をつけその人物を録画で後追いするのも、いわゆる肖像権等の人格権の侵害に当

たるというべきである。最高裁大法廷昭和44・12・24刑集23・12・1625は「個人の私生活上の自由の一つとして、何人もその承諾なしに妄りにその容貌・姿態を撮影されない自由を有しており、少なくとも警察官が正当な理由もないのに個人の容貌等を撮影することは憲法13条の趣旨に反し許されない。」とし「現に犯罪が行われ、若しくは行われた後間がないと認められる場合であって、しかも証拠保全の必要性及び緊急性がありかつその撮影が一般的に許容される限度を超えない相当な方法をもって行われたときには撮影された本人の同意がなく、また裁判官の令状がなくとも警察官による個人の容貌等の撮影が許容される。」と判示していることが参考となるが、防犯カメラは判示された許容条件の下に作動する訳ではなく、常時その視野に入る人物を例外なく撮影しているのであり、原則に従いその撮影行為は正当性を否定せざるをえない。尤も身体や行動を公に晒せばその範囲でたとえ私事であってもプライバシーの保護を受けられなくなると解することもできるが、そうだからといってプライバシーを全面的に喪失すると解すべきかという疑問である。プライバシーの権利は私事の自己管理の権利でもある。他人がこの自己管理の權益を侵すことを許さない権利がプライバシー権と解すれば自己の容貌を本人の承諾なしに無断で利用されることは、この自己管理の自由を侵すことになりプライバシーの侵害に当たると考えられるのである。この対象者をその映像の録画に基づき追尾する行為は、尾行と同質の行為ということができ、このようなプライバシーの侵害を伴う行為が防犯または捜査の必要を理由に容認されることは、単に人格権の否定に止まらず表現活動としての一面をもつ個人の生活活動の自己規制を招くことになる。

12 防犯カメラによるプライバシーの侵害

防犯カメラは民間の中でも商店や商業施設における万引防止の対策として設置されることが多いが、監視の場合の防犯カメラの役割は通常2段階に分かれる。1段目は視野に現れた者の中から挙動不審者を発見すること

であり、あくまでも受動的であるが、2段目はその挙動不審者を対象者としてその行動をカメラの視野のなかで積極的に追跡することである。1段目の相手は不特定一般市民であり、2段目の相手は1段目で注目した特定人である。一段目の監視対象はマンションや商店及び事業所などでは、その土地建物に出入りする居住者や顧客及び事業関係者が中心となるのに対し、商店街や街頭での監視対象者は不特定多数の市民となるが、その監視体制は防犯カメラの設置を取り止めない限り、対象者の映像は継続して録画されることになる。1段目の監視は要監視対象者の発見認知過程であるがマンションや商店に出入りする者は出入口に設置してある防犯カメラの存在に常に気付いている訳ではない。商店では万引きに備えてその存在を秘匿することもあるし、逆に「防犯カメラ作動中」と大書した貼り紙を店内に掲げる商店もある。

ところで設置される防犯カメラは、これらの土地建物に出入する者のプライバシーを侵害する虞れはないかが問題となる。他人の土地建物に出入りする者は、その限りにおいてプライバシーの権利を放棄したことになるのか問われることになる。商店を例にとれば店舗への出入りは勿論のこと、店内での買い物もプライバシーに属するといつてよいが、入店すれば店内での行動にはプライバシーがないことになるのかである。何をいくら買っていくら支払ったかは店員とお客だけが知ること、他人に知られることを好まない私事といつてよい。お客のこの私事を他に洩らさないことは商人の道德である。この前提の下でお客はプライバシーの権利を放棄して店内カメラの設置を容認していると解することもできる。また同様にマンション等の集合住宅に設置される防犯カメラはその設置作動の正当性を個々の居住者（区分所有者）の承諾におくことになるが、防犯カメラを設置するためには居住者全員の同意承諾が必要となる。プライバシーは居住者個々人の人格権に属し多数決原理は通用しないからである。マンションの多くは管理組合が組合員の多数決で設置運用を決めているようであるが、管理組合の業務はマンションの土地建物の物的管理であり区分所有者であ

る組合員の生活管理ではないからマンション生活の安全確保のために居住者や出入りする者の行動をチェックすることは管理組合の役目ではない。防犯カメラの設置運用は本来管理組合が扱うべき業務ではないので組合員の一人でも反対するときは防犯カメラの設置は断念せざるを得ないことになる。防犯カメラの実際の効用からすれば、それはマンションの防犯に必要な不可欠の装置ではないのである。

それでは商店街を貫く街路に設置する防犯カメラの場合はどうであろうか。その設置は商店会等の当該商店街を構成する事業者の団体が行っているものと考えが、もしその設置目的が商店街の安全と秩序を守るため街路を往来する市民の行動監視にあるとすれば公道を通行する市民にはプライバシーはないと解しない限り、設置者である商店会にそのような監視権があるのかが問題となる。

商店会の規約がどうなっているのかは不明であるが、商店会が街路沿いの商店主の店舗所有権を集約代行している訳でもなさそうである。仮りに代行しているとしても店舗所有者にはその店舗の物的保全の権利はあっても防犯目的で公道である街路を往来する一般市民の行動を監視する権利はないから商店会が代行することもできない筈である。商店街の街路を通行する市民を無差別に視野に入れてその行動を監視することは、カメラによる容貌や姿態の撮影を好まない者の通行を思い止まらせる場合もあるので、その設置は当該道路の通行を支配するのにも等しく、市民の行動の自由を制約するだけでなく、その映像の録画を再生して利用できることを考えるならば、通行人に対するプライバシーの侵害は否定し難いように思われる。

公道往来の市民のプライバシーについては、挙動不審者のチェック段階でカメラに身を晒す多くの市民はカメラの上では街路の情景の構成分子として撮影され録画されているに過ぎずそのプライバシーを侵す意図はなく、また侵されてもいないのではないかという疑問はありうる。川の流れる如くカメラの視野を通過して往く市民の一瞬の動作をカメラが受動的に捉えることが何故その往来する者のプライバシーの侵害になるのかという

疑問である。確かに街頭の一情景として人の往来を撮影するのであれば往来する市民のプライバシーを問題にする必要はないが、防犯カメラの様に監視目的で固定された撮影装置で通行人の往来を常時チェックすることは、関所を通過する旅人の監視と同様であり単なる情景の撮影として扱うわけにはいかない。しかも往来する市民の面体は録画として保存され再生可能であることを考えると決して情景に溶け込んだ不特定多数人の映像ではなく、必要に応じて特定可能な人物の行動映像といってよい。

このように防犯カメラの作動によりその視野に入る市民のプライバシーの問題はカメラの視野に捉えられた市民のプライバシーの権利の有無を中心に論じられるのに対し、尾行に伴う対象者のプライバシーの問題は、尾行が何んらかの目的で対象者の私事を探索する隠密行為であることからプライバシーの侵害は積極的であり能動的であって自明といってよいが、それと裏腹をなす対象者の行動の自由の侵害については追尾の知不知により結論を異にすか否が議論される。このように監視カメラと尾行との間でプライバシー侵害の論点を異にするのは、両者における侵害行為の態様の違いによるが、両者のプライバシー問題はその重要性にも拘らず法的にも社会的にも半ば放置された状態にあることは両者同一といってよい。

民間の防犯カメラの設置は警察の外郭団体である防犯協会が勧奨するところであるが、警察の防犯活動に協力するのはよいとしても、防犯カメラと称する監視カメラによつての防犯活動に協力するのは法的根拠を欠くように思われる。ところで民間の防犯カメラによつて取得された個人の映像媒体は「個人情報保護に関する法律」第2条1項にいう「個人情報」に当ると思われるが、同法に規定する施策の対象にはされていないようである。しかし同法第3条の規定する「個人情報は個人の人権尊重の理念の下に慎重に取り扱うべきものであることにかんがみ、その適正な取扱いが図られなければならない。」旨の基本理念は、当然防犯カメラの設置運用にあたって考慮すべき規範であるが、その規範が防犯カメラの対象者の実態から順守不能であるとすれば、防犯カメラの設置を認めること自体に問題

があるといわなければならない。

13 防犯カメラの視野の許容限界

このように防犯カメラを利用する防犯及び捜査の活動は、その目的やカメラの視野に入る市民のプライバシーの保護の面からの規制を免れることはできない。民間の設置する防犯カメラは、その視野を原則として設置者の支配領域即ちその所有する土地建物に限定される。したがってマンションのような集合住宅では区分所有者全員の同意が設置の条件となる。また国土保全機関がカメラを設置する場合は公物である土地建物の維持保全を目的とする場合に限られ、その撮影した映像を警察目的に利用することは原則として認められない。警察機関による防犯目的の撮影は、行政警察権の発動が許される段階以前に始めることは許されないが、その段階に関しては警察法説と警職法説とに見解が分かれることは先に触れた。犯罪捜査等司法警察活動の場合は専ら民間や公的機関がそれぞれの目的のため撮影した映像録画を利用することになるが、撮影した対象者の映像録画を設置者が対象者本人の承諾を得て任意提出することは妨げないとしても、任意捜査の一環としてカメラ設置者に対し映像録画の提出を求めることは問題である。法益を侵する行為が任意捜査として一切許されないわけではないが、プライバシーの侵害は決して軽微な法益侵害ではないことを考えると任意捜査として行うのではなく裁判官の差押許可令状で取得すべきであろう。このように防犯カメラの利用にはカメラの設置目的やその視野からの制約があるので民間の設置に当っては特にその点を念頭に置いてカメラ設置の要否及び設置場所等を判断すべきである。

14 防犯カメラの視野に入った第三者のプライバシー

防犯カメラの視野には対象となる人物以外の第三者の行動も入っているのが普通である。問題はその第三者のプライバシーの侵害の有無である。対象である人物以外の者は対象者を取り囲む情景の単なる構成分子に過ぎ

ないのかである。それが脇役的存在というよりは一つの情景に溶け込んだ構成分子に過ぎないのであればその第三者のプライバシーを特に問題とする必要はないが、その第三者も対象者に随伴する人物として撮影の対象になっているとすればそのプライバシーの問題を避けて通るわけにはいかない。もし随伴者も対象者同様そのプライバシーが侵されるとするならば、その設置者や設置目的の如何に拘わらずその防犯カメラの設置自体の是非が問題となる。

前述の如く防犯カメラについてはその視野の面からの制約があるが、その視野から第三者を排除することは技術的には困難であるとするれば、対象者とは無関係な第三者も含まれることも当然想定する必要がある。対象が決まる段階までは、この第三者も対象者と同様監視されていたのである。したがってその段階までは対象者と同列の人物として共にそのプライバシーを侵されており、ただ対象者と違うのは防犯または捜査の対象とはならなかっただけである。

第1段の一般対象者の中の特定の人物が防犯又は捜査の対象とされた場合その者と共にカメラの視野に入った第三者のプライバシーはどう扱われるべきかの問題である。この場合は防犯又は捜査の必要が優先し、第三者のプライバシーを無視するのか、それともプライバシーの侵害自体が許されるのかである。無視も許容も認められないとすれば防犯カメラの設置自体無意味であり、その撮影した第三者を含む対象者の映像録画も使用できないことになる。ところで防犯や捜査に有用とされる防犯カメラの映像録画の利用を禁止することは角を矯めて牛を殺すことにならないかとの反論も当然ありうる。公道を往来する市民にはプライバシーの保護はないと考えるならともかく、そうでなければ第三者のプライバシー侵害の許容事由を考えなければならない。犯罪捜査の手段として若しくは犯罪防止の方法として必要かつ相当であれば、仮令第三者のプライバシーを侵かすことがあっても監視カメラの活用は許されてよい。その理由づけとしては公道を往来する市民は自ら身を晒しているのでプライバシーはあっても、その公

然性から捜査または犯罪防止の必要性に比べ要保護性は低いと考えられるからである。

したがって民間の防犯カメラの設置の目的は、自己の権益の保全にあり公共の安全の維持とは直接関係がないので、民間の防犯カメラに関しては、このような論理は通用しない。

15 尾行によるプライバシーの侵害と防犯カメラ

尾行は対象者の行先や移動中のその挙動等を探索する目的で対象者を密かに追尾する行為であるが、尾行を直接禁止する法令はないので尾行は法の干渉外にある放任された行為といってよい。しかしながら尾行が社会的にも許された行為であるためには、尾行によって相手方の法益を侵さないことが必要である。この場合問題となる法益としては、相手方の行動の自由であり、表現の自由であり、プライバシーという権益である。尾行は通常隠密裡に行われるため尾行に気付かない限り相手方は自由を奪われている意識はないので果して行動の自由が奪われたかどうか疑問となる。しかし法益としての自由は身体的動作の自由に限らず心理面での行動選択の自由も含むと考えられる。尾行は隠密に行われるので外出する者にとっては、何んらかの目的を持って密かに追尾する者がいるということは通常想定外のため行先等の行動目標を決定する際の考慮事項にはなりえない。尾行は対象者のこの錯覚に基づく行動管理を逆手にとって行われるものであり、しかも尾行は対象者のこの錯覚の継続を前提とする行為といってよい。それは対象者の行動管理の自由換言すれば行動の自由を失わせる行為である。対象者が尾行に気付かないからといって行動の自由が侵されていないとすることは尾行の前提条件を無視するものである。対象者は尾行に気付いた時点で自己の行動の完全な管理を回復するが気付かなければ行動の自由の侵害はないのであれば気付いた以後は尾行は事実上続行不可能となり以後の尾行はありえず、他方気付く前の尾行は自由喪失の認識がないから行動の自由の侵害はないとすることは尾行を容認する論理以外のなにものでも

ない。

次に他人が無断で私事に立ち入ることを拒否する権利即ち私事の自己管理としてのプライバシーはどうであろうか。対象者が尾行に気付くと否とに拘らず尾行によってプライバシーが侵されることは自明といってよい。そもそも尾行は対象者のプライバシーに属する事柄の探索を目的とする行為なのである。

防犯カメラが撮影した人物の映像を録画によって後追いすることは、この尾行と同様の行為であり、尾行による行動の自由やプライバシーの侵害についての議論が参考になるが、防犯カメラの場合はその設置を認知した上で公然と行為する場合もあるので、行動の自由の侵害に該当しない場合もありうるが、プライバシーの侵害については、その行為の公然性からプライバシーの権利の喪失を認めない限りその侵害を否定できないというべきである。

お わ り に

テロ対策の強化に伴う防犯意識の向上と防犯カメラの普及により一般市民の日常生活は公権力や社会の監視に晒されており、そのプライバシーは不知の間に侵されているといってよい。今日防犯カメラの設置及び運用については防犯手段として受容されていて格別問題とされていないが、その設置の法的根拠を考察するのが本稿の目的であった。その考察の過程で防犯カメラは多くの問題を抱えていることに気付いた次第である。本稿の論述を問題提起として更に研究を進めたい。