

警察における情報の取得及び管理に対する行政法的統制

田村正博

1 問題の所在

警察の活動には情報が不可欠である。犯罪捜査に情報が必要であることは言うまでもないし、⁽¹⁾国際テロ防止には将来そのような行為をする可能性のある者やその周辺者を含めた動向情報が不可欠である。限られた警察力の最適な分配を行う上でも情報が大きな役割を担っている。十分な情報の取得・蓄積とその利用がなければ、最適な資源分配の下での適切な警察活動を行うことができず、警察の設置目的が達成されるレベルはより低いものとなる。⁽²⁾

警察による情報の取得・蓄積と利用の水準は、警察への取得権限の付与や蓄積等の規制だけでなく、他者の警察に対する協力程度によっても左右される。例えば、ある市が「個人情報の厳格なコントロール」を理由に、刑事訴訟法に基づく照会への回答義務の履行の場合を含めて、情報提供のつど個人情報保護審査会の決定を要するとした場合を想定すると、警察は市が保有する軽自動車等（原動機付自転車など軽自動車税の対象となる車両）の所有者情報を得るのに大幅な時間を要し、軽自動車等の窃盗事件をはじめとする関係事件の迅速な捜査や被害者への早期返還に支障を来すことになる。その結果、軽自動車等関係事件捜査等に投入する警察官の勤務

-
- (1) 現代型捜査は、多くの場合、現場資料とともに、4K情報（口座（銀行取引記録）、携帯（通信記録）、車（Nシステム）、顔（防犯カメラ画像）と個人識別情報（指掌紋、DNA型）及びその他の犯罪関連情報データベース（犯罪手口等）を基に展開されている。
- (2) 稲谷龍彦「警察における個人情報の取扱い」大沢秀介監修『入門・安全と情報』（成文堂、平成27年）は、これを直視し、権限濫用の危険の封じ込めを超えて、「警察における資源配置の適正化一般」を目指して法制が創造されることにより、より高次の次元での自由と安全の両立が図られるべきとする。

量は増加し、その他の事案を含めた当該市内の安全水準全体が低下する結果となる（当該市内の警察官の配置を増やすことで安全水準を確保することはできない。市民は、個人情報の保護の徹底という利益を享受したことによる負担（安全水準の低下という帰結）を自ら負うのが当然であり、警察力の配分の変更によって他の自治体の人々に負担を転嫁してはならないからである。）。

社会安全政策の視点でみると、市民は、安全水準を享受する上で、警察組織等の設置に要する財政的費用負担、特定の対象者（権限行使対象者）となった場合における権利自由制限の負担、規制等による一般的な自由度の減少・不利益享受の負担（警察によって無差別的に情報を収集されることの負担を含む。）、個人としての安全確保負担（防犯設備設置等の金銭的負担のほか行動範囲の限定等を含む。）といったコストを負担しなければならない。⁽³⁾ 警察の個人情報の収集・蓄積とその利用に制限を加えることは、一般的な不利益享受の負担を減少させるものであるが、それだけ他のコストを増やすか、あるいは安全水準の低下を容認しなければならないのである。

一方、警察による情報の取得・蓄積とその利用に関しては、取得過程における権利自由の侵害、蓄積された情報の漏えいによる関係者の名誉やみだりに他者に知られない自由の侵害、他者に開示されることによる自由の侵害及び不当な不利益の賦課、警察が不当に使用する（濫用する）ことによる不利益といった問題が起きる可能性がある（本来の使用によって対象者に生ずる不利益（例えば、性犯罪行為者が自らの体液に由来する DNA 型鑑定の結果得られた情報を基に捕まること）は考慮すべきでない。個人情報情報を警察が保有することによる「危険」を論ずる際には、この種の「不利益」が含まれないようにするか、又は自己の見解はこの種の「不利益」を含めて論じていることを明確に表示すべきものである。）。誤った情報が

(3) 社会安全政策の考え方については、田村正博「犯罪統御の手法」田口守一ほか編『犯罪の多角的検討』（有斐閣、平成 18 年）及び「社会安全政策の手法と理論 1」警察政策研究 8 号（警察政策研究センター発行、同ウェブサイト）参照。

用いられることによって、本人に不利益が生ずることもあり得る。さらに、個別の権利自由への侵害、不利益の賦課のおそれに加えて、継続的に保有されるとした場合に将来どのように使われるか分からないことによる一般的な不安の存在・被侵害意識や、市民の行動を萎縮させるという問題も生じ得るといえる。

これらの懸念は根拠のないものではない。取得過程におけるものとして、選挙違反取締りで他人の管理する敷地に無断で立ち入ってビデオカメラを設置した事案⁽⁵⁾、保管情報の漏えいによるものとして、モスクに通う者の詳細な個人情報を含めた国際テロ対策に係るデータのインターネット上への掲出事案⁽⁶⁾、誤った情報によるものとして、手配データの誤登録により、同じ日に4回にわたってNシステムに該当し職務質問された事案が実際に起きている。特に、前二者は、選挙の自由、信教の自由と深く関わる場面であり、警察組織として特に慎重な扱いや厳重な保管が求められるはずのものであるにもかかわらず、ずさんな判断による設置や不十分な管理が行われていたこと⁽⁸⁾は、問題の深刻さを示すものといえる。データが紙媒体であった時代と異なり、意図的・非意図的を問わず、流出されるデータは膨大

(4) 山本龍彦「警察による情報の収集・保存と憲法」警察学論集63巻8号に掲載されたアメリカの研究者によって行われた侵害度意識調査の結果によると、街頭カメラによる監視は、テープが96時間後に廃棄されるなら警察官による尾行や路上の生ごみ入れの調査をやや上回る程度であるが、廃棄されないなら、車に発信機をつけての3日間の監視や衣服を透かして見ることを上回り、寝室の搜索に近いレベルの侵害と位置づけられている。

(5) 大分県別府警察署の刑事課員が参議院議員選挙の候補者の支援組織が入っている建物の敷地内にビデオカメラを設置し、録画していたもので、建造物侵入容疑で同署幹部ら4人が書類送検されている（西日本新聞平成28年8月27日）。

(6) 裁判では、警視庁による収集自体は適法であるが、流出に至った管理の不全は違法であり、プライバシー及び名誉侵害の程度は甚大であるとして、17人に総額約9千万円の損害賠償が認められている（東京地裁判決平成26年1月15日、判例時報2215号30頁）。

(7) 誤って手配車両に登録し、最初の職務質問時に手配内容に関して問い合わせを受けたのに9時間近く解除をしなかった県警察の責任が認められている（東京地裁判決平成21年2月17日、判例時報2052号53頁）。

(8) 国際テロ対策を担当する警視庁外事第三課内で使用されているコンピュータの中には、外部記録媒体の使用履歴の証跡管理その他の管理が不十分と思われるものが一部存在したことが判明している（平成22年10月警察庁「国際テロ対策に係るデータのインターネット上への掲出事案に関する中間的見解等について」警察庁ウェブサイト）。

になり、多大な影響を及ぼすようになって⁽⁹⁾いる。また、情報があればできるだけ使用して求める結果につなげたい（望まない結果を回避したい）というのが業務運営に当たる者の基本的な欲求であり、もし容易に用いることができるのであれば、濫用に至るおそれがあることを否定することはできない⁽¹⁰⁾。

警察による情報の収集・蓄積とその利用をめぐることは、十分に行うことで市民の安全が確保される事態を実現すべきであると同時に、適正さを確保し、合わせて市民の不安を払拭できるようにすることが求められる。

2 統制方法の現状

(1) 刑事訴訟法による統制

捜査目的の情報の取得に関しては、強制と任意の区分に係る判例を踏まえ、取得過程で強制といえる要素がある場合には法律の根拠を要し、それがない場合には、事実上の不利益を与える処分として、個別の法的な根拠がなくとも、公益上の必要性和相当性があれば認められる、というのが実務上の結論となっている⁽¹¹⁾。

法律上の根拠規定に基づいて強制取得されているものの代表は、逮捕被疑者の指掌紋及び顔情報と、携帯電話の通信記録である。前二者は令状を要しないで行うことができるとする規定に基づく。後者は搜索差押許可状を要するが、捜査段階では最終的に証拠物に該当することになるかどうか

(9) 愛媛県警察の捜査第一課警部が私物のパソコンに取り込んだデータ（6200人分の個人情報やNシステムのデータを含む。）が流出した事案が平成17年に起きている。アメリカ政府の保有する25万点の外交文書と50万点の軍事文書が1人の現場情報分析官によって持ち出された事件（2010年）も、大量蓄積・参照が容易になることで生じたものである。

(10) 警視庁が警察学校入校生に対して本人の同意なくHIV抗体検査を行い、陽性であった者に退校するよう説得し、辞職に至らせたことが違法であったとして、賠償請求が認められた例がある（東京地裁判決平成15年5月28日、判例タイムズ1136号114頁）。

(11) 強制と任意の区分に関して、捜査における有形力行使（退去阻止の場面）に係る最高裁決定昭和51年3月16日（刑集30巻2号187頁）及び自動車検問に関する最高裁決定昭和55年9月22日（刑集34巻5号272頁）が参照される。

は分からないので、通信回線の特定と罪名及び犯罪事実の要旨を記載し、関係者であることが示すことができれば広く認められる（被押収者である通信事業者は、実質的な利害関係がなく、準抗告が行われることはない。）。

法律上の根拠のある義務付けを通じた取得としては、銀行取引情報、携帯電話契約者情報、出入国情報（入国時の外国人の指紋情報を含む。）など一般的には秘匿性が高いと考えられている情報をはじめとする広い範囲の情報が、捜査関係事項照会に基づいて、行政機関及び事業者から取得されている⁽¹²⁾。被照会者に回答する法的義務を負わせるものであって、通信の秘密のように特別に保護されるべきものを除き、法律上の秘密保持義務規定があっても回答すべきものと解されていることと、相手方行政機関及び事業者において社会の安全水準維持のために必要な行為であるとの認識が広く存在していることが背景にある。照会は、「捜査については、公務所又は公私の団体に照会して必要な事項の報告を求めることができる。」との規定に基づくため、制約する実質的要件はないといってよい⁽¹⁴⁾。もとより、回答すべき対象の特定を要するので、包括的な情報提供を求めること（いわゆるラスタースearch的な運用をすること）はできない。

任意の取得のうち、本人の承諾を得て行われるものに関しては、承諾が虚偽の説明等によって得られた場合を除けば、その取得が法的に問題となることはない。身体の拘束を受けていない被疑者の指掌紋を承諾を得て採取すること、被疑者のDNA型記録の作成のために承諾を得て口腔内細胞を採取することが典型である。第三者から得るものについては、当該第三者の承諾が得られていれば、刑事訴訟法上は通常問題とならない。事業者等の保有する防犯カメラ映像に関する情報が典型である。

(12) 運転免許に係る情報のように警察が犯罪捜査目的以外で保有している情報についても、他の行政機関が保有する場合と同様に、捜査関係事項照会への回答として提供される。

(13) 回答義務が生じることについて、松尾浩也監修『条解刑事訴訟法 [第4版]』（弘文堂、平成21年）374頁参照。通信の秘密のような特別の場合を除けば、秘密保持義務があっても、照会に応ずることの妨げにならないことについて、前田正道編『法制意見百選』（ぎょうせい、昭和61年）758頁以下参照。

(14) 犯罪の実在と捜査上の必要性は要件であるが、被照会者には伝えられない。

警察が捜査のために個別の対象を容貌等を含めて撮影録画することについては、捜査目的を達成するため必要な範囲において、かつ相当な方法で行われている場合には適法性が認められている⁽¹⁵⁾。器物損壊（自動車に対する放火）事案の捜査中に被疑者方の玄関ドアをビデオ撮影することについて許容している裁判例もあること⁽¹⁶⁾からすれば、ある程度以上の重要性のある犯罪捜査に関して、合理的な嫌疑があるときは、実際に必要な撮影の多くは、特殊な方法を取るもの以外は許容されるものと思われる。

警察が将来の犯罪捜査の目的で情報を収集することについては、(3)で述べる行政法上の評価の対象となる。証拠として用いる段階で初めて刑事訴訟法の問題となるが、立証上不可欠と思われる場合が多いので、必要性、相当性は通常認められるものといえる。

(2) 個人情報保護法制による統制

警察庁の保有する情報に関しては、行政機関個人情報保護法のうち、個人情報の取扱いに関する規定（個人情報の保有等の制限、正確性の確保、安全確保の措置（漏えいの防止等）、利用及び提供の制限、漏えいにおける処罰など）は適用される。その一方、個人情報ファイルに関する規定は、犯罪捜査目的で作成し、又は取得するもの場合には、総務大臣に対する事前通知、個人情報ファイル簿の作成・公表の規定は適用されないし、本人による開示請求とその結果に基づく訂正・利用停止請求についても実質的に認められない。秘匿性の確保の上から、他機関の関与や本人への開示を通じた規律を及ぼすことは困難であることによるものであるが、代わる

(15) 最高裁は、重要な犯罪で合理的な疑いが抱かれている対象を、人が他人から容貌等を観察されること自体は受忍せざるを得ない場所である公道及びパチンコ店内で撮影したことを適法と認めている（最高裁決定平成20年4月15日、刑集62巻5号1398頁）。

(16) 東京地裁判決平成17年6月2日、判例時報1930号174頁。なお、住宅地における放火という事案の重大性、他の方法の困難性といったことも判決では理由に挙げている。

(17) 星周一郎『防犯カメラと刑事手続』（弘文堂、平成24年）は、防犯カメラ画像につき、撮影段階では行政警察の許容限界、保存期間を超えた抽出や分析は刑事司法における捜査の適法性の視点や情報保護法により規定されると述べている（272頁）。

べき制度は設けられていない。

地方自治体の場合も、概ね国と同様の個人情報保護条例が定められているが、自治体ごとの違いもある。また、都道府県警察の保有する情報に関しては、暴力団関係情報など多くの情報が犯罪捜査と犯罪予防等との目的を併せ持つものであることから、犯罪捜査目的以外も含めた規定となっている。例えば、国における総務大臣への通知と公表に相当する制度として、東京都は知事への届出と知事による目録の公表、神奈川県は情報公開・個人情報保護審議会への報告と作成した個人情報事務登録簿の縦覧が条例で定められているが、東京都の場合には、「犯罪の予防、鎮圧又は捜査、被疑者の逮捕、交通の取締りその他公共の安全と秩序の維持に係る事務については、適用しない。」とされており、警察関係はほとんど全てが対象外となっているのに対し、神奈川県の場合には、「犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締りその他公共の安全と秩序の維持のために取り扱う個人情報取扱事務については、当該個人情報取扱事務の適正な執行に支障を及ぼすおそれがあると実施機関が認めることにつき相当の理由がある場合に限り、適用しない。」とされ、公表対象からの除外は、犯罪捜査に限定されていないが、同時に全体が「適正な執行に支障を及ぼす」ものに限定されている。神奈川県個人情報事務登録簿は、警察の捜査目的のものであっても、縦覧に供することの問題の有無を自己点検し、それぞれの事務ごとに個人情報としてどのようなものをどのような目的で、どう扱っているのかを明確にし、自覚的にする上での意義があるものといえる。もとより、同県の場合でも、審議会に通知し、縦覧することのできない情報は当然に広く存在している。

個人情報保護法制上では、取得時の規制に加えて、利用における目的による限定を原則としつつ、他の目的のために自ら利用し又は他の者に提供することにつき一定の要件の下で容認している。警察の情報についてもその基本は他と異なるところはないが、訂正・利用停止請求が働かないことを含めて、正確性の確保や取得時の適法性の確保、他目的利用に関して、本人又は第三者の眼が及ぶ仕組みがほとんどないにもかかわらず、代替的

な統制手段もないところに問題があるといえる。

(3) 一般行政法による統制

具体的な事件が明確でない段階の捜査目的の情報収集や、警察による街頭防犯カメラシステムの運用、組織的な犯罪の予防やテロ防止対策目的での情報収集といったことは、行政法の規律の対象となる。比例原則、平等原則といった原則のほか、信教の自由、集会の自由といった憲法上の人権に与える影響が問題となる場合がある。

犯罪捜査のために警察が対象を限定することなく情報を収集して一定期間保有するものとして、自動車ナンバー自動読取装置（いわゆる N システム）がある。国が設置しているものだけで 1500 式以上に及び、24 時間、通過する車両のナンバーを読み取り、手配車両と照合し、通行方向・時間とともに記録している。一定期間はデータが都道府県警察において保存され、捜査の必要に応じて検索される⁽¹⁸⁾。裁判では、N システムについて、「個人の情報を収集し管理する目的は、自動車使用犯罪の犯人の検挙等犯罪捜査の必要及び犯罪被害の早期回復に限定」⁽¹⁹⁾ されていて正当なものであり、「取得されたデータは、上記目的達成に必要な短期間保存されることはあるが、その後消去され、目的外に使用されることはない」というのであるから、「公権力がみだりに国民の情報を収集、管理するということはいけない」⁽²⁰⁾ と結論付けられている。

犯罪予防目的で自動的に撮影する（撮影することを示して犯罪企図者の

(18) 田村正博『全訂警察行政法解説（第二版）』（東京法令出版、平成 27 年）第 7 章参照。

(19) 「データの保存期間内であれば一定の重要犯罪の捜査目的のために当該車両の通過事実を後から把握することは可能」なものとなっている（平成 23 年 8 月 11 日、参議院予算委員会における金高刑事局長答弁）。

(20) 東京高裁判決平成 21 年 1 月 29 日、判例タイムズ 1295 号 193 頁。憲法によって「公権力によってみだりに自己の私生活に関する情報を収集・管理されない自由」が保障されるとしつつ、本文に述べたもののほか、収集管理される情報が公権力に対して秘匿されるべき情報ではないこと、収集管理する方法は、有形力の行使ではなく、走行等に何らかの影響を及ぼすような国民に特別の負担を負わせるものではないことを指摘し、この結論に至っている。

行為を抑制する)ものとして、街頭防犯カメラシステムが警察によって設置されている⁽²¹⁾。得られた画像情報は、被害届出等がなされ、捜査に用いなければならない事態が生じる可能性がある間、一時的に保存されているが、被害届出等がなければ、早期に抹消することが予定されている。判例のいう「みだりに容ぼう等を撮影されない自由」との関係では、撮影された画像情報が厳格に管理され、一定の事由がなければ短期間のうちに確実に消去されるのであれば、客観的具体的な必要性、撮影方法の相当性といった要件の下に、防犯カメラを設置して、無差別に撮影することも可能であると解される⁽²²⁾。

いずれについても、目的による限定と、一定期間後の消去に関して、確実に履行される必要があるといえる。また、防犯カメラ映像に関して、確定的保存に移行する段階では、個人の容ぼう等を撮影することができるのと様と同様に考えるべきものとされる。

一方、組織的な犯罪の予防やテロ防止に関しては、上記とは逆に、個別の対象に着目し、継続的に情報を収集し、蓄積分析することが行われている。近年の裁判例では、モスクに通う者を対象とした継続的調査、革マル派の集会参加者を対象とした視察について、いずれも必要性が認められ、適法とされている⁽²³⁾。

行政調査としてとらえた場合も、必ずしも実質的規律密度が高いとはいえない。これに対し、特定人(団体)に対する集中的監視については、情報取得行為の場面よりも、調査の計画策定段階での裁量の統制が必要であり、合理性の審査をすべきことを主張する見解がある⁽²⁴⁾。情報収集の実態に

(21) 平成28年3月末現在で、26都道府県で1530台が設置されている。

(22) 星前掲注17は、表示がなされていることを前提に、目的の正当性、客観的・具体的な必要性、設置状況の妥当性、設置・使用の有効性、使用方法の相当性が求められるとし、犯罪発生の高度の蓋然性を求める見解を否定している(187頁及び193頁以下)。

(23) 後者について、東京高裁判決平成25年9月13日。前者は注6掲載の裁判例と同じ。いずれも憲法判断を含むものであるが、最高裁で上告棄却・不受理とされ、確定している。

(24) 中山代志子「行政過程としての段階的分析的審査方法——警察組織による監視活動の規律を題材として——」早稲田法学90巻3号。

対応するもの（不特定人からの無差別な情報収集は、収集情報が限定的であれば、目的の正当性と計画の中立・公平性が確保されれば裁量の逸脱はなく、収集された情報の中から特定人又は団体に焦点を当てて情報を統合し、分析するに至った段階で新たな調査活動とみて計画策定の合理性を審査すべきとする。）といえるが、計画策定段階における裁量は、公表できない情報に基づいて専門知を駆使して行われるのが通常であり、特に機微な情報を含むものであるところから、裁判所はもとより、第三者機関による審査も困難ではないかと思われる。

(4) アーキテクチャーによる制約を通じた統制

DNAに関する情報として、今日、犯罪捜査に用いられるのは、STR型検査結果データが大半である。細胞核中にあるDNAの特定座位（身体的特徴や病気に関する情報を含まない部分に限られる。）における特定の塩基配列の反復回数によって個人を識別するもの⁽²⁵⁾で、平成26年まで15座位を対象としていた（現行規則では23座位を対象とする⁽²⁶⁾）。座位ごとに父母由来の1組の数値（例えば、D5S818の座位で11-12）で表される。被疑者から採取した資料を鑑定して得られた被疑者DNA型記録と、犯行現場に遺留された資料を鑑定して得られた遺留DNA型記録がそれぞれデータベースに登録され、両者が合致することで事件の被疑者が判明するし、複数の遺留DNA型記録が合致することで複数事件が同一犯によるものと判明することになる。

STR型検査の結果としての数値の組合せは、他の資料を検査した結果と一致した場合以外にはほとんど意味を有しない。また、システム上も「照会機能」は存在しない。データベース化されるDNA型情報は、新たな資料の鑑定結果が得られたときのみ対照され、既存データと合致したときのみ、合致した旨の通知が新たな鑑定結果を作成した科学捜査研究所

(25) 同時にアメロゲニン解析により、性別が判明するものがキットに組み込まれている。

(26) 平成27年4月から「鑑定機材の高度化によりDNA型鑑定の座位が追加されること等に伴い」DNA型記録取扱規則2条2号が改正され、23座位となった。

長（警察庁が委託を受けて被疑者 DNA 型記録を作成したときは委託元）と既存の遺留 DNA 型記録を作成していた科学捜査研究所長に送られることになる。

DNA 情報について、究極の個人情報として濫用の危険性が主張されることがあるが、鑑定を通じて取得され、データベースに入力されるのは、特定座位の DNA 型情報に限られ、被疑者の氏名等又は遺留資料に係る事件概要等が付加されるのみである。このため、DNA 型情報に関しては、STR 型検査の結果が個々のデータとして存在するときも、データベースを作成したときも、情報の濫用は想定し難い。同じ方法で同じ座位を鑑定した結果を照合するからデータベースの意味があるのであって、「病気等が分かる別の座位」を対象とすることは、鑑定に用いられる手法（キット）の上からも、システムの上からもあり得ない。さらに、DNA 型データを得るには、それなりの費用と労力をかけて鑑定をしなければならないので、街頭防犯カメラ画像や車両通過データのようなものと異なり、膨大な数になることもない。⁽²⁷⁾ 以上のように、DNA 情報に関しては、特定座位の DNA 型情報のみを得ることを目的とする鑑定手法の確立とそれを前提にしたデータベース化がなされていることにより、アーキテクチャーの上で、濫用防止がなされているといえる。

なお、他の情報に関しても、流出防止や目的外使用の防止には、アーキテクチャーによる対応が重要である。外部記録媒体の使用履歴の証跡管理、単独システム化、使用者の ID 管理などは、流出防止の基本ともいえるが、使用コストが一定以下にならないようにする（コストが低いことが濫用を招くのでそれを防ぐ⁽²⁸⁾）というシステム本来の目的とは逆行する考えを含めて、全体で最適とする設計をしていく必要がある。

(27) 平成 27 年の DNA 型鑑定数は約 30 万件である。

(28) 稲谷前掲注 2 参照。

3 新たな統制の方向

(1) 統制の必要性

これまでの実務では、行政機関個人情報保護法制に反しない限り、取得した情報を蓄積し、利用することができるものとされてきた。判例に照らせば、保管の段階では強制の要素はなく、特別の規定等を要しないからである。取得後の利用を含めた保管に関して法律の定めがあるものはほとんどない⁽²⁹⁾。そして、既に見てきたように、情報の取得（特に強制取得と任意捜査としての直接的取得）の場面では一部の規律はあるものの、犯罪捜査のために保管される情報（都道府県警察の場合は犯罪予防等のための情報も同様）については、個人情報保護法制の規律が他の場合のように及んでいない状態にある。

これに対して、憲法学においては、警察等による個人情報の保管が、伝統的なプライバシー侵害に当たらないものであっても、それ自体として憲法上の権利侵害となるとの見解が強く主張されている。ドイツにおける「情報自己決定権」を参考としつつ、明確性と特定性を備え、比例原則を満たした法律による授権がなければならず、情報の漏えいや濫用を予防することのできる構造・手続がなければ、個人情報の取得と保管自体が認められないとする見解、アメリカで近時有力に主張されている新たなプライバシー権論（プライバシーを国家が人々の生活に全体主義的に干渉することを防ぐもの、民主主義を維持するための公共財的なものととらえ、データベースによる監視が政府と市民の構造的なバランスに影響を与えることを問題視する見方）を踏まえて、これまでの「取得時中心主義」の考え方を批判し、保存の問題を前景化すべきとし、少なくともデータベースの構築については国民代表の定める法律の根拠が必要とする見解が代表的なものである⁽³⁰⁾。

(29) 疑わしい取引情報については、犯罪収益移転防止法で「集約、整理及び分析を行う」ことが国家公安委員会の責務として定められているが、その方法等についての規定はない。

(30) 前者について小山剛「『安全』と自己決定権」法律時報 82 卷 2 号、後者について山本龍ノ

一方、裁判所による統制や「権利」という特権的な地位を与えることの問題性を指摘しつつ、国民代表の熟慮によって決定されるべきとする見解もある⁽³¹⁾。筆者も、情報の取得・蓄積と利用は、国民代表の負託した責務が警察によって果たされ、人権への不当な侵害を防ぎ、財政的コストを大きなものとし、という全体最適を実現するために、国民代表が決定するところから従って行われるべきである⁽³²⁾と考える。現行法の体系は、法律の根拠がなければ行政機関が個人情報の保管を行うことができないという考えによっては、法律の根拠を必要とされる領域を広げることは、現行憲法下における法律の根拠に関する一貫したプラクティスを変えるものであって、容易に行われるものでもない。何よりも、犯罪捜査目的の情報の保管に関して実質的な統制が及んでいない状態を改め、統制密度を高めることを進めていくべきものである。

情報の保管段階においては、情報が外部に流出するか、証拠として提出されるといった稀な事態を除けば、裁判所の統制は及びにくい。特に、組織的な情報の不正な使用（濫用）は、外部機関が発見することは困難である。このため、データベースについては、濫用等を実質的・具体的にモニタリングする内部的な監視機関（第三者機関）を設け、これによって構造的・組織的・事前的にデータベースを統制していく「構造的監督」が不可欠であることが指摘されている⁽³³⁾。最高裁も、住民基本台帳ネットワークシステムにより行政機関が住民の本人情報を収集、管理又は利用する行為が

、 彦「警察による情報保管・データベース化の「法律」的統制について」大沢秀介ほか編『社会の安全と法』（立花書房、平成 25 年）参照。

(31) 稲谷前掲注 2。

(32) DNA 型情報については、アーキテクチャ的に濫用防止が図られ、多くの犯罪者の承諾を得て被疑者資料の取得とデータの登録が進められているとはいえ、法律に基づいて当該事件捜査上の必要性の有無にかかわらず資料を強制取得して大規模データベースを構築することを認め、同時にその統制を図るのが外国の通例であり、日本でも、適切な捜査が展開されるために不可欠なものとして、同種の立法を早急に検討すべきであるといえる。

(33) 山本前掲注 30 参照。稲谷龍彦「刑事手続におけるプライバシー保護（一）」法学論叢 169 巻 1 号も、「国家による個人情報濫用の危険に対応するためには、制裁規定等によって担保された情報取得後の管理体制の構築が必要」であることを指摘している。

憲法第 13 条に違反しないことを判示する中で、目的外利用や秘密の漏えいが懲戒処分又は刑罰をもって禁止されていること等とあわせて、本人確認情報保護審議会等が設置され「本人確認情報の適切な取り扱いを担保するための制度的措置を講じていることなど」を、「第三者に開示又は公表される具体的な危険が生じている」といえないことの理由として述べている⁽³⁴⁾。

警察の情報に関しては、機微なものが含まれており、本人又は他機関の関与で問題に対処するという一般の個人情報保護法制の仕組みによることはできないが、別の形で内部統制が一層確保され、かつ、可能な限り信頼性が高められるような制度を設けるべきものである。特に、都道府県警察の保有する情報に関しては、後述のとおり、条例の制定といった新たな手法も取り入れるべきものといえる。

(2) 行政規則によるルールの定立と監督

犯罪捜査目的で、専ら犯罪経歴者を対象とした指掌紋⁽³⁵⁾、被疑者写真、DNA 型、犯歴、手口といった情報について、全国的なデータベースが構築され、それぞれを対象とした行政規則としての国家公安委員会規則による規律がなされている。

行政規則は、行政機関とその職員にとって、全面的に従わなければならないものであって、強い拘束力を有する。情報の保管においては、行政機関と職員が規律すべき対象である（一般国民を対象とするものではない）ので、行政規則によって実体的な統制を行うことに支障はない。違反に対して、公務員法に基づく懲戒処分を行うことができる（任命権者が懲戒処分すべきことを、当該規則で定めることも可能と思われる。）。個人情報の

(34) 最高裁判決平成 20 年 3 月 6 日、民集 62 卷 3 号 665 頁。

(35) 平成 27 年の規則改正により、身元不明死体から採取された指掌紋及び DNA 型記録並びに特異行方不明者について届出人の求めがあった場合における DNA 型記録がデータベースの対象に含まれているが、身元の特定のためあるいは本人への危険を防ぐためのものであり、いずれも特に問題とされる類型ではないと思われる。

保有に関して行政機関を適切に規律する内容の行政規則が制定されることは、個人情報の濫用による弊害のおそれを生じさせないようにするとともに、規律する内容、方法が公開され、コンセンサスの形成にもつながるものといえる。

特に、警察の場合には、警察と距離をもった民衆の代表によって構成される国家公安委員会が規則を定めることになるので、単なる行政組織の内部訓令とは異なる民主的統制としての意味を持つ⁽³⁶⁾。制定に当たっては、パブリックコメントを行い、国民の意見、批判を踏まえ、説明責任を果たすことが望まれる。

現在の規則は専ら行政上の取り扱いの斉一を定める趣旨のものであるが、個人情報の保有を規律する観点からすれば、保有の目的の明確化、抹消時期又は事由、安全確保の措置、特例的に他目的に使用することがあり得るのであればその要件と承認する手続、といったことを定めることが求められる。

犯罪経歴者を対象とした情報については、責任無能力以外で無罪判決が確定した場合などに、保有を継続することができるかどうかが問題となる。法制化された国においては、無罪とされた場合には、特段の事情がなければ、無期限の保管が認められてはいないものと思われる⁽³⁷⁾。国内でも、取得の時点では適法でも、その後の捜査の進展、公判での審理の結果、犯罪の証明がなかったことに帰するときは、本人の明示的な意思に反して、指紋や写真を保管して別の目的に使用することは、高度の必要性が認められ、かつ社会通念上やむを得ないものとして是認される場合に限られるとして、

(36) 国家公安委員会は、「国民の良識を代表する者が警察を管理することにより、警察行政の民主的管理と政治的中立性の確保を図ろうとする」ものである（同ウェブサイト）。適切な距離が維持されるため、再任回数制限されている（警察法8条2項）。

(37) 末井誠史「DNA型データベースをめぐる論点」レファレンス平成23年3月号は、罪種、年齢を問わず有罪とされなかった逮捕被疑者のデータ保有がほぼ無期限であったイギリスの制度についてヨーロッパ人権裁判所が欧州人権条約8条違反とした判決（2008年12月）を紹介し、諸外国の制度はデータ収集時期、対象犯罪等について分かれているが、無罪判決等の抹消事由は概ね共通する（ただしある程度の期間保有する例はある。）と述べている。

人格権に基づく妨害排除請求として指掌紋及び写真記録の抹消を請求することができるとの一般的な判断を示した裁判例もある⁽³⁸⁾。事実についての情報（例えば被逮捕歴記録）を保存するのとは異なり、指掌紋や写真、DNA型資料のような対照される情報で犯罪経歴者以外は保有されていないものについては、ある時点で一定の疑いがかけられたことだけをもって将来的な保存がすべて正当化できるとは言い難く、暴力団に属している場合、テロ対策に必要とされる場合、別の犯罪で送致されている場合のように、他に特別の事由又は正当化する事由がなければ、無制限な保有を継続することは困難であろうと思われる。

なお、犯罪捜査目的の情報に関しては、犯罪者側の対抗措置がとられることを防ぐ観点から、保存期間などで公表できない事項も存在する。そのような事項については、行政規則では抽象的な規定にとどめ、細部を警察庁長官に委任し、細部事項を警察庁長官が定めることについて、国家公安委員会への報告を義務付けるといった方法をとることも考えられよう。

これらは、現行法下でも、行政規則によって目的外利用の制限に対する規律を設け、その違反を懲戒処分対象とした上で、元々第三者機関的な性格を有する国家公安委員会が、警察庁を管理する権限の行使として、情報の管理状態や利用状況について報告を求め、統制を及ぼす、という「構造的監督」が可能であることを示すものである。国際テロの場合など、情報が機微なものを含み得るところから、他の機関の関与を認めることはできないが、国家公安委員会の管理権限を適切に行行使するために、組織体制を整備し、秘密保全上の問題がない者であることを前提にした上で、外部的な立場の者の参加を得ることも考えられよう。国家公安委員会の補佐をする警察庁において、通常のラインとは異なる職（例えば警察法施行規則の定める警察庁顧問）を情報の適切な統制がなされているかどうかのチェック役に専念させるといった方法もあり得るとと思われる。

(38) 東京高裁判決平成26年6月12日、判例時報2236号63頁。本件では犯罪の証明がなかったものではないとして、請求を棄却している。

(3) 条例による統制

都道府県警察においても、都道府県公安委員会が行政規則を定立してルールを明確化し、かつ委員会自体が第三者機関的存在として、統制を及ぼすことが基本的に想定される。既に警察の設置する防犯カメラ画像に関しては、都道府県公安委員会規則等が制定されている（例えば、警視庁の設置する防犯カメラについては、東京都公安委員会が「街頭防犯カメラシステムに関する規程」を制定している。）。Nシステムについても、得られた情報は都道府県警察が保有するので、都道府県公安委員会が行政規則によってルールを明確にすることが可能である（公表できない事柄については、具体化を警察本部長に委任し、それを報告させる方式を用いることは国の場合と同様である。）。

公安委員会が実質的な管理を行う能力に関して疑問視する見方もあるが、警察の街頭防犯カメラのデータの使用は、公安委員会が管理を及ぼすことが可能な数である⁽³⁹⁾。かりに公安委員会の直接のチェックができない程度の多数にのぼる事態でも、警察組織にマニュアルを作らせてそれを点検し、事実調査をさせ、自らが目的外使用の承認権者からその状況を聴取するといった手法を用いることは十分に可能である。また、防犯カメラ画像情報だけでなく、Nシステムによって得られた情報についても、ルールに則った使用が行われていること、特に目的外の使用がなく、内部的に定められた抹消時期に抹消されていることを確認することが求められるが、警察法の「監察」の一態様として、公安委員会の統率の下で組織的に行わせることができる（「監察」は、事実を調べて、基準等に適合しているかどうかを明らかにする活動であり、警察組織の監察担当部門に確認させるという通常の手段に加えて、公安委員会が個別的具体的な事項にわたる指示を行い、指示に係る事項の履行の状況を公安委員会のメンバーの一部の者が点検し、警察職員にその委員の点検を補助させることができることが制

(39) 警視庁の場合、データの具体的使用（警察署長への映像データの提供）は、平成27年中に526件である（警視庁ウェブサイト）。

度化されている（警察法 43 条の 2）。公安委員会規則において、情報保管の適正確保のための監察に関する定めを設けることも考えられよう。

警察の情報保管については、具体的な状況を公開することができず、警察組織とその管理機関である公安委員会の見解としてしか国民に伝えることができない。公安委員会は第三者的な立場を持つ機関であるが、国民からその判断の適切さが無条件で信頼されるとは限らない。この観点からは、公安委員会の下に独立性を有する機関を設け、その機関が実情を調べて意見を述べ、意見が公表されるという制度が構築されることが望まれる。具体的な状況を公表できない留置施設の運営に関し、秘密保持義務を負う委員によって構成される留置施設視察委員会が設けられ、警察から情報提供を受けるとともに自ら視察等を行って意見を述べ、その意見と警察の対応状況が公表される（刑事収容施設法 20 条以下）ことを通じて、制度の信頼性の構築につながっているのは、都道府県警察における情報に関する制度の設計においても参考になると思われる。

地方自治法上、公安委員会を含む執行機関は、法律又は条例に基づいて、審査会等の附属機関を置くことができる（地方自治法 138 条の 4⁽⁴⁰⁾）。この規定からも、また、秘密保持義務を課す上からも、附属機関を公安委員会に置くには、法律の規定がない限り、条例を制定しなければならない（国の場合とは異なり、非常勤の委員等は特別職となるため地方公務員法の適用がなく、同法上の秘密保持義務が及ばないので、秘密保持義務を課し、刑罰の制裁によってその履行を担保するには、条例でその規定を設けることが必要になる。）。

条例における規定の仕方に関しては、秘密保持の観点から、詳細に定め

(40) 政令で定める執行機関には附属機関を設けることができない。以前は政令で公安委員会が定められていた（公安委員会に附属機関を設けることができなかった。）が、平成 12 年の改正によって削除された。「執行機関の性格なり、事務の性質なりが、一般にこの種の附属機関の設置になじまない」とされていたからであった」（松本英昭『新版逐条地方自治法〈第 8 次改訂版〉』（学陽書房、平成 27 年）500 頁）が、削除されたということは、公安委員会、警察事務であるからといって、附属機関の設置になじまいとはいえなくなったことを意味する。

することはできなくとも、保管の基本的な原則と、統制手段を条例で定めることで、透明性と実効的な統制のレベルは大きく向上すると思われる。

もとより、問題の所在で述べたように、個人情報保護をすればそれでいいというものではない。例えばNシステムを例にとると、現在の捜査において極めて重要な意味をもっており、その機能を減殺するような条例を制定することは、当該都道府県の安全水準に大きな影響を与える。また、第三者的な機関を設ける場合には、情報に接することのできる委員の信頼性も問題となる。第三者機関が警察の情報統制に関わっている他国の例が紹介されるが、そのような機関のメンバーは、厳しい適性評価を受けて、当該情報にアクセスする資格が認められている者であることが前提となっていることに留意する必要がある。日本では、適性評価は特定秘密保護法上の措置としてしか定められていないが、本来、情報を扱う職務に当たる者については、当然に求められるべきものである。警察情報を対象とする第三者機関を設けるのであれば、単に違反があった場合の罰則を設ければいいというものではなく、委員選任における適性評価の実施に関する規定があるべきものといえる。

4 結語

警察における情報の管理をめぐることは、取得時点で適法であれば当然に可能であるとする実務が原則として裁判で容認される一方で、保存の問題を憲法上の論議の対象とし、少なくともデータベース化には法律の根拠を要する等とする学説上の見解とは厳しく対立してきた。両者の架橋への試みは容易ではない⁽⁴³⁾し、適切な法律が制定されることも当面期待し難いのが

(41) 既設の装置の効果が減少するだけでなく、装置の配置自体に影響を及ぼす可能性もある（当該箇所における装置の有効性が低くなったと国が判断した場合には、他の都道府県警察に管理替えをし、あるいはその装置の更新をしないことがあり得るものと思われる。）。

(42) 適性評価がどのようなものであるかについて、例えば、中尾克彦「米国における安全保障情報等に関する人的保制度（4）」警察学論集60巻6号参照。

(43) 山本前掲注4は、「対話不能なほど非常に深いギャップ」があるとした上で、「両者を

現実である。⁽⁴⁴⁾

筆者は、これまで、行政規則の充実を通じた実質的な統制の強化を現実的な方策として主張してきた。⁽⁴⁵⁾ 本稿では、これに加え、条例の制定という一つの方向性とその際に考慮すべき事項を明らかにした。多面的な利害得失を地域の住民の代表が考え、それぞれが自らの負担においてあるべき制度を選択することが、不確実な中における今日的な問題解決の方法であり、様々な制度が並立することは、民主的な実験としての意義を有する。⁽⁴⁶⁾ 警察における情報の取得及び管理に関する行政法的統制に関しても、自主立法としての条例の制定を含めた地方自治体による取組みこそが求められるのである。

「架橋」するための説明原理」を憲法理論から提供するとのスタンスを述べている。中山前掲注 24 は山本の議論の方向性に同調するとしつつ、「山本の見解は、実務が受け入れるには、やや困難な面があると思われる。」旨付言している。

(44) 世界のほとんどの国が締結している国際組織犯罪条約批准のために求められる法律すら制定されていない。

(45) 例えば、田村正博「犯罪捜査における情報の取得・保管と行政法的統制」高橋則夫ほか編『曾根威彦先生・田口守一先生古稀祝賀記念論文集（下巻）』（成文堂、平成 26 年）。

(46) 木下昌彦「民主的な実験としての地方分権——現代社会における統治機構の新たな展望」佐々木弘通・宍戸常寿編『現代社会と憲法学』（弘文堂、平成 27 年）参照。