

警察による秘密裡の個人情報の収集等の違法性

【文献種別】 判決／名古屋高等裁判所
【裁判年月日】 令和 6 年 9 月 13 日
【事件番号】 令和 4 年（ネ）第 287 号
【事件名】 大垣警察市民監視国家賠償、個人情報抹消請求控訴事件
【裁判結果】 原判決変更、一部認容
【参照法令】 日本国憲法 13 条、警察法 2 条
【掲載誌】 判例集未登載
◆ LEX/DB 文献番号 25621036

関西学院大学専任講師 小西葉子

事実の概要

平成 25（2013）年から平成 26（2014）年にかけて、Y₁県警〇警察署が原告 X ら（X₁～X₄）の情報を収集し、また収集した情報を Y₁県〇市内で風力発電事業（以下、「本件風力発電事業」とする）を計画する A 社に提供し、A 社からも原告らに関する情報を収集した。これに対して X らは、Y₁（県）に対する憲法上の諸権利（憲法 13 条、19 条、21 条 1 項など）の侵害に基づく国家賠償請求（以下、「甲事件」とする）、また Y₁及び Y₂（国）に対して保有する X らの個人情報の抹消請求（以下、「乙事件」とする）をそれぞれ訴訟提起し、第一審にて審理が併合された。

第一審判決（岐阜地判令 4・2・21 判時 2548 号 60 頁）は、甲事件について一部請求認容、乙事件について却下とした。甲事件については、情報収集・保有等の違法性は認められず、A 社への情報提供の違法性のみが認められた。乙事件については、特定性を欠くことが却下の理由とされた。X らと Y₁の双方が控訴した。なお本判決後、当事者双方が上告せず、本判決は確定した。

判決の要旨**1 甲事件について****(1) 憲法上の人格権としてのプライバシー**

「憲法 13 条は、個人の私生活上の自由が公権力の行使に対しても保障されるべきことを規定しているものであり、何人も、個人の私生活上の自由の一つとして、少なくとも、個人に関する情報

をみだりに第三者に開示又は公表されない自由を有しているものと解され、「その前段階ともいえる個人情報の収集及び保有についても、個人の私生活上の自由を侵害するようなものは許されないというべきで」あり、「個人情報の収集及び保有がみだりにされない自由もまた、憲法 13 条により保障されている」。「憲法で保障された自由に基づく国民の権利ないし利益は、人格権の一つであるプライバシーの権利として、不法行為法上も法的保護に値するものであるから、これらが侵害された場合に損害賠償請求ができるのはもちろんのこと、人格権に基づく妨害排除請求として、保有している情報の抹消等の一定の作為を求める具体的な権利としても認められる」。

「私人が発信した自己の情報を公権力が広く収集し、分析しているとすると、私人が自ら情報発信すること自体を躊躇する可能性があるし、情報発信する内容についても、公権力がこれを収集していることを前提とした内容にしてしまう可能性がある」ため、「私人が自らの行動に対する心理的抑制が働き、少なくとも自由な情報発信に対する事実上の制約が生じることは明らかであって、憲法で保障された表現の自由（21 条 1 項）や内心の自由（19 条）に対する間接的な制約になる」。「公権力が、ある者の個人情報を収集しているということは、その者と接触する者の個人情報や、その者が所属する団体ないしグループ等の情報も公権力によって収集されることになるから、そのような者との交友を避けたり、そのような者がグループ等に入ることを嫌ったりすることが考えられるのであって、現実的な社会生活への影響を生

じさせる」。

「公権力が、本人の知らないまま、特定の個人に関する個人情報を、その要保護性の高低、推定的同意の有無、収集方法の強制処分性又は任意手段性の如何、正確性の有無や程度等にかかわらず、多数収集してこれらを集積し、分析し、保有するなどすれば、当該個人の実際の間像（人物像）とは異なる人間像がその中で形成され、これが独り歩きして、誤った個人情報に基づく措置等を行ってしまう可能性がある。また、保有する情報が不十分」である場合には、「本来であれば考慮すべき情報を考慮せずに意思決定し、それに基づく措置等を行ってしまう危険性も生じ得るのである」ところ、警察が主体となる場合、「正確性を欠く情報（中略）に基づき、監視の対象とされたり、犯罪捜査の対象として取り上げられたりして、誤認逮捕等の身柄拘束が生じる可能性も否定できない」し、「公権力から誤った情報（部分的情報のみが提供されることも含む。）が当該個人に関係する第三者に提供されれば、当該第三者は、誤った情報に基づく意思決定（部分的情報に基づいて虚像が形成され、これに基づいて意思決定されることも含む。）をし、当該個人に対して行動することになってしまうという弊害も生じ得る」。

(2) 警察活動の根拠としての警察法2条

「具体的な法律上の根拠がないからといって、直ちに警察法2条に基づき警察が行っている情報収集活動が全て否定されるものではなく、一審原告らが主張するように警察が行う情報収集活動が一切許されないとまでいうことはできない。ただし、情報収集活動については、法律上の明文の根拠がないのであり、基準となるべき具体的な規律がないのであるから、当然のことながら、厳に同条の枠内で行われなければならないのであって、みだりにプライバシー等の国民の権利、利益や自由を制限することは許されない」ところ、「特定の個人について、これらの制限を行うためには、当該個人について、一般国民とは異なり、捜査機関が情報収集活動を行うなどしてこれらの制限を行うことを正当とする個別的、具体的な根拠が必要であり、これを主張立証する責任を負うというべきである」。「警察法2条を根拠とする以上、同条1項のみを援用し、『公共の安全と秩序の維持』を名目としてフリーハンドで活動することは許されないのであり、当然のこととして、同条2

項による制限が及んでい」て、「具体的な根拠としては、少なくともその目的及び必要性（国民の権利を侵害してもやむを得ないといえるだけの目的及び必要性）が捜査機関の側から個別的、具体的に明らかにされなければならない（主張立証されなければならない）ものであり、「さらに方法の相当性等も検討されるべき」である。

Y₁「は、捜査機関が情報収集の目的や必要性を個別的、具体的に明らかにしなければならないとするのでは、警察の情報収集活動が妨げられ、公共の安全と秩序の維持ができなくなるなどと言うのかもしれない」が、「どのようなものが収集、保有及び利用の対象となるのか、どのような場合にこれが許されないのかなどを明確にした法律上の規律はないし、捜査機関の情報収集活動が恣意的なものとなって、国民の権利、利益や自由を侵害しないように、一般的な監視、監督だけではなく、個別的、具体的なケースについても監視、監督を行う、捜査機関から完全に独立した公平、公正な判断ができる第三者機関も存在しない以上、やむを得ないことであるといわざるを得ない」。なぜなら、「事実上何らの制約もなしに、捜査機関のみの判断によって、プライバシー等の侵害が可能となってしまうのであり、情報収集する対象者についても、何らの歯止めもないのであるから、全国民に及ぶ可能性もないとはいえない」からだ。

(3) Y₁の情報収集・提供の目的の違法性

X「らについて、一般国民とは異なり、O警察を含むY₁県警が、これらの個人情報の取得、保有及び利用」を、「特に行うことができるという個別的、具体的な根拠が求められるところ、Y₁は、漠然と一般的、抽象的な公共の安全と秩序の維持を繰り返して唱えるだけで、これを主張立証しない」。しかも「O警察ないしY₁県警の警察官らは、Xらの自然保護運動や希少動物保護運動等の活動を妨害し、その相手方当事者を援助する目的で、相当以前からXらに関する個人情報を収集していたのであり、O警察の警察官らは、A社による本件事業の推進を援助し、これに反対し、又は反対する可能性のあるXらの活動を妨害する目的で、一審Xらに関する個人情報のA社への提供を続けていたのであるから、その目的において、これらは違法である。Y₁は、「大規模かつ無秩序な『大衆運動』が展開される危険性を秘めているなどと主張した上、本件風力発電事業への反対も、

反対運動の拡大へと発展したりするおそれがあったから、〇警察が行った本件における情報収集活動にも、その必要性は認められるなどと主張する」が、「このような主張によれば、昨今の市民（大衆）運動は、すべてこれに当てはまることになりかね」ず、「市民運動全てを危険視して、その情報を収集し、これを監視する必要があるということになってしまう」以上、「市民運動やその萌芽の段階にあるものを際限なく危険視して、情報収集し、監視を続けるということが、憲法（21条1項）による集会・結社・表現の自由等の保障に反することは明らかであり」、Y₁の上記主張は失当である。

2 乙事件について

(1) 訴えの特定の成否

「Y₁県警において文書等の形で現在も保有しているものと認められ、作為の対象として十分に特定され」た「本件議事録に直接記載されている個人情報」に関する限り、訴えは特定されており、適法である。甲事件の判断のとおり、「Y₁県警においてこれらを違法に保有していると認められる状況にあるにもかかわらず、さらに具体的に特定する趣旨も含まれたXらの訴訟行為（証人尋問）を妨げておきながら、Y₁がその不特定性をなおも主張して、訴えの不適法を主張すること自体、民事訴訟法上の信義誠実の原則（同法2条）に著しく反する」。

(2) 抹消請求の一部認容

「〇警察を含めたY₁県警による一審原告らの上記個人情報の保有は、Xらのプライバシーを侵害するもので違法であり、とりわけ本件においては、Xらの個人情報が、法令の根拠に基づかず、正当な行政目的の範囲を逸脱して、第三者であるA社に開示され提供されているのであり、Y₁県警が保有するXらの個人情報が、法令等の根拠に基づかず、正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示される具体的現実的な危険が生じていると認められるから、Xらは、人格権に基づく妨害排除請求として、Y₁に対し、上記各個人情報の抹消を請求できるものと認められ」る。

判例の解説

本判決の甲事件についての判断には、情報収集

の目的の違法性に基づき国家賠償法上の違法性を肯定したという結論上の特徴¹⁾に加え、本件第一審判決を含む従来の裁判例には見られない2つの特徴がある。以下、その2点に絞って論じる（一）。更に乙事件に関し、秘密裡に行われる国家の情報収集活動における抹消請求の訴訟物の特定の問題を検討する（二）。

一 甲事件について

1 「虚像形成」のリスクとプライバシー

本判決の特徴の第1は、憲法13条との関係で、公権力による「虚像形成」のリスクを捉える点である。本判決はまず、「個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由」という、既に先行判例²⁾で認められた内実に加え、「その前段階ともいえる個人情報の収集及び保有についても、個人の私生活上の自由を侵害するような」個人情報の収集及び保有がみだりにされない自由も、憲法13条による保障内容に含まれるとした。このような憲法13条の内容形成自体、憲法13条に基づく国家からの情報収集を受けない自由を認めない裁判例³⁾とは一線を画しており、この範囲では、先行研究における批判⁴⁾に適切に応答したといえる。

その上で、本判決は、不正確な情報に基づいた国家による「虚像形成」のリスクと、「虚像」に基づき構築された情報の第三者提供の問題に言及する。根底にあるのは情報収集の有無についてすら認否の応答を拒否し続けるY₁⁵⁾に対する裁判所の不信である。重要なのはY₁の活動に限らず、また警察の活動に限らず、行政権一般の活動に対して司法権が基本的に信頼を置くという態度を、本判決が適切にも採用しなかった点にある。

2 警察法2条の意義

本判決の特徴の第2は、警察法2条を、国家権力を制限する目的で、具体的に用いる方途を示したことである。先行裁判例⁶⁾、あるいは本件第一審判決に見られるとおり、従来警察活動について警察法2条が持ち出される場合、警察法2条2項を考慮するとはいいつつ、警察法2条1項を根拠として、原則として警察活動の適法性を広く認めるといふ審査を行ってきたといえ、この点は先行研究における批判の焦点となってきた⁷⁾。しかし本判決は、警察法2条1項と2項を一体的

に捉え、「警察法2条を根拠とする以上、同条1項のみを援用し」て、「フリーハンドで活動することは許されないものであり、当然のこととして、同条2項による制限が及ぶとし、更にはその制限に基づき、当該警察活動の目的・必要性・相当性を「捜査機関の側から」主張立証しなければならないとした。これは、憲法上の権利保障の重要性に鑑みて警察活動を制限するのみならず、国家賠償訴訟では通常原告に課せられている違法性の主張立証責任を、被告に転換した点で評価できる⁸⁾。

ただし本判決は、警察法2条2項を用いて警察法2条1項の規律密度を高めた点では高く評価することができる一方で、警察法2条1項そのものの性質については踏み込んで論じていないことには批判の目が向けられる余地がある。

二 乙事件について

乙事件について、本判決は、本件第一審判決と異なって訴えの特定を認め、更に抹消請求そのものも、特定が認められる範囲で認容した。ここではとりわけ、本件第一審判決との分水嶺となった訴えの特定に焦点を当てる。

本判決では、A社議事録で確認される範囲の情報に限って特定性を認めたと、Y₁がこの情報を「違法に保有していると認められる状況にあるにもかかわらず、さらに具体的に特定する趣旨も含まれた一審原告らの訴訟行為（証人尋問）を妨げておきながら、一審被告Y₁がその不特定性をなおも主張して、訴えの不適法を主張すること自体、民事訴訟法上の信義誠実の原則（同法2条）に著しく反する」とし、Y₁警察本部長及び警察庁長官による「尋問の承認の拒絶が、濫用的に利用されている」と断じた。これまで、警察による秘密裡の情報収集活動に対する国家賠償請求訴訟の請求原因事実の特定性が争われた事例でも、特定性を認める際に「原告ら個人がいかなる手段・方法によって個人情報を収集されたのかについての厳密な特定を要求するのは原告らに無理を強いることになりかねないことを考慮」して、裁判所が特定性の認定の基準を緩めたと思われる例が見られるが⁹⁾、本判決では特定性の程度を緩い基準で認定するのではなく、被告の訴訟遂行を信義則違反とした点が特徴的である。

とりわけ国家による秘密裡の情報収集活動の統

制という視点に立つと、「本件においては、A社に本件議事録が保存されていたため、これによって一審原告らによる更なる立証がなくても特定することができたが、これがなければ特定はほぼ不可能だったのであり、公務員の行為によって違法に権利を侵害されている者に、これを特定するための有効な手段が与えられていない現状は、非常に問題である」と指摘した箇所が目される。なぜならこの箇所では、公務員の行為の適法性を実効的に担保する意義が、行政権の暴走を防ぐことで個人の憲法上の権利を保障することにあることを念頭に置いた上で、既に先行研究で指摘されていた「権利救済」の方途¹⁰⁾を具体的に実現しようとしたことが、顕著に表れているからである。ただし、民事訴訟法191条2項（「公共の利害を害し、又は公務の遂行に著しい支障を生じるおそれがある場合」に公務員の尋問の承認の拒絶を許容する規定）に基づき、上記証人尋問の承認が拒絶されたことに対して、本判決は、いかなる場合に尋問の承認の拒絶が「濫用的」と評価されるかの基準を示したわけではない。この点は、今後検討の余地がある。

●—注

- 1) この点、小林直三「判批」WLJ判例コラム333号（2024年11月26日掲載）（<https://www.westlawjapan.com/column-law/2024/241126/>）（2024年12月6日閲覧）参照。
- 2) 最一小判平20・3・6民集62巻3号665頁〔住基ネット訴訟〕、最一小判令5・3・9民集77巻3号627頁〔マイナンバー訴訟〕等参照。
- 3) 仙台高判平28・2・2判時2293号18頁〔自衛隊情報保全隊訴訟〕。
- 4) 愛敬浩二「『大垣警察市民監視事件』の憲法学的検討」法科48号（2017年）108頁等。
- 5) 本判決第三、2、(12)エ「当裁判所に顕著」な事実参照。
- 6) 最三小判昭55・9・22刑集34巻5号272頁〔自動車検問事件〕、大阪高判昭41・5・19判タ194号132頁〔大阪学芸大学事件〕参照。
- 7) 實原隆志「警察による個人情報の収集・保有・提供の法的問題」福法68巻1号（2023年）67頁以下等。
- 8) 主張立証責任の転換の意義に関し、小西葉子「国家による秘密裡の情報収集などの違憲性を争う訴訟」判時2597号（2024年）12頁以下参照。
- 9) 東京地判平26・1・15判時2215号30頁〔公安テロ情報訴訟〕。
- 10) 實原隆志「警察による個人情報の収集・保有・提供」新・判例解説Watch（法七増刊）31号（2022年）30頁。