

警察による個人情報の収集・保有・提供

- 【文献種別】 判決／岐阜地方裁判所
【裁判年月日】 令和4年2月21日
【事件番号】 平成28年(ワ)第758号、平成30年(ワ)第51号
【事件名】 大垣警察市民監視国家賠償請求事件(甲事件)、個人情報抹消請求事件(乙事件)
【裁判結果】 一部認容、一部棄却、一部却下
【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 25591788

福岡大学教授 實原隆志

事実の概要

電力会社Aの子会社であるB社は、C市内での風力発電事業(「本件風力発電事業」)の計画を平成24年4月に正式に表明し、同年11月に同市内のD地区において住民向けの説明会を開いた。翌年7月にはC市内に設置した駐在所において、この事業のための地域対応グループを発足させていた。

XらはD地区の住民であり、Xらが専門家を招くなどして勉強会を開催していることは新聞において報道されていた。平成26年5月にXらは本件風力発電事業に反対する旨の「要望書」をB社や市・県に提出し、その後も勉強会を続けていた。

この間、C市内の警察署(「C警察」)において警察官らとB社の従業員との間で、本件風力発電事業に関する「情報交換」が複数回行われていた。それらの情報交換の後に作成された議事録はB社の地域対応グループ長によって決裁されていた。また、B社の従業員はインターネットも用いてXらの情報を収集していたが、平成26年7月に、Xらの学歴、病歴及び年齢等の個人情報等をC警察がB社に漏洩した旨の新聞報道がされた。

Xらからの証拠保全の申立てを受けて、名古屋地裁裁判官は平成27年3月に、上記「情報交換」に関連して作成されたB社保管の議事録等を検証物として、B社本店において検証(証拠保全)を実施し、情報交換の際の配布資料等を確認した。また、Xらからの警察に対する自己情報開示請求には存否応答拒否の処分がなされ、岐阜県個人情

報保護審査会・答申第32号もその処分を妥当とした(平成27年9月11日〔同審査会HP「答申集」〕)。本件でXらは、県(Y₁)に対して人格権としてのプライバシー侵害を理由に国家賠償請求訴訟を、また、Y₁と国(Y₂)に対しては県警等が保有するXらの個人情報の抹消請求訴訟を提起し、審理が併合された。

判決の要旨**1 個人情報の提供**

「憲法13条は、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」し、「このような利益又は権利は、人格権の一つであるプライバシーとして、不法行為法上、法的保護に値する」。「Xらが、公的な立場にない私人であることを踏まえると」、本件で提供された情報は、「いずれも、X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、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る」から、「Xら個人に関するプライバシー情報であると認められる。したがって」、「X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」。

「行政機関がその職務において収集したプライバシー情報を、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、国家賠償法上違法である」。「その正当な理由の有無の判断

に当たっては、本件情報提供の目的、必要性及び態様、提供された情報の私事性及び秘匿性、個人の属性、被侵害利益の性質等の事情を総合考慮する必要がある。

(1) 「C警察がB社に対して本件情報交換を持ち掛けた主たる目的は」、「本件風力発電事業に関するXらの動向等の情報を収集することにより、Xら及び弁護士法人E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」を把握することにあつたと認めるのが相当である。「本件情報提供も、同様の目的によって行われたものと認め」られる。C警察が提供した情報には不正確な情報もあったが、「C警察が収集し、保有していたXらに関する情報の内容、情報収集の方法及び収集の時期が必ずしも明らかではないことを踏まえると、C警察が収集し、保有していたXらに関する情報そのものが不正確であった」等の可能性があり、C警察が「予断や偏見を不当に抱かせるような情報を提供することで、B社を情報収集活動の協力者に仕立てる目的を有していた」とまでは認められない。

(2) 「第1回情報交換の時点では」、「大々的な市民運動に発展する可能性」は極めて低く、第2回以降の各情報交換の時点でも「X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」は抽象的にも生じていたとはいえ、「上記状況の下で、C警察が本件情報提供を行う必要性があつたとは認め難い」。「本件情報交換におけるC警察の言動によれば、C警察は、B社に対し、積極的、意図的に、継続的に、Xらの情報を提供していたものと認められる」。

(3) Y₁は、「Xらの活動に関する情報は、いずれも、Xらが、社会に向けて積極的にアピールしていた情報である」等主張する。しかし、X₁、X₂及びX₃。「が関与していた過去の市民運動のうち、いかなる情報が過去に報道されていたのかが明らかではな」い。「C警察が収集し、保有していた情報の内容及び収集の時期も明らかではないことも踏まえると、X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」「一事をもって、その後永続的に第三者にこれらの情報が提供されることまで当然に許容していたとはいえない」。X₄は「体調不良を示唆するツイート」をしていたが、「直ちに広く第三者に了知されるわけではなく、また病気に関する情報は一般

に秘密にされることが多い」。上記事情をもって「X₄が、自身の病状を第三者に了知されることを当然の前提としている」とまでは推認できない。「X₄の弁護士法人Eにおける肩書」が「弁護士法人E友の会」の会誌に記載されていたことを裏づける証拠はない。「この点に関するY₁の立証は不十分であるといわざるを得ない」。

(4) 「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」。

2 個人情報の収集・保有

Xらは、C警察や県警等が「長年にわたり、Xらの個人情報を収集し、保有していた旨主張するが、本件では、C警察が収集し、保有していたX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、Xらの上記主張に係る事実、本件全証拠によっても認めるに足り」ない。

「情報収集活動が、たとえ任意捜査の方法であった場合であっても」、「その権限を濫用することは許されない」。「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」は諸事情を「総合考慮して判断するべきである」。

「何人も、個人に関する情報を第三者にみだりに収集、保有されない自由を有し、このような利益又は権利は、人格権の一つであるプライバシーとして、不法行為法上、法的保護に値する」。

(1) 「C警察が収集し、保有していた情報」に関しても、「C警察が、本件情報交換において、B社から、収集し、保有した情報」に関しても、「X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」。

(2) C警察がB社に提供した情報については、「C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」。B社からの情報収集という点についてみると、C警察は、本件情報交換において、「Xら及び弁護士法人E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」を把握するとの目的で行っていたものと認められる。

(3) ①C警察がB社に提供した情報については、「C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」いが、B社からの情報収集等の上記の目的に照ら

せば、「本件情報収集（原文ママ）等の目的は、これに無関係であるとは考え難い上、Xらのこれまでの活動歴をも考慮すれば」、警察法2条1項に規定する「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」。「本件情報交換におけるB社からの情報収集等の必要性についてみると」、「X₁及びX₂が風力発電についての勉強会を行うようになったことに加えて、Xらが過去に市民運動等を行ったことがあり、このような活動に関する知識及び経験を有していたことを考慮すると」、「市民運動に発展する可能性が皆無とはいえない」。そして、D地区の本件風力発電事業に反対する行動の活発化に伴い、「X₁及びX₂の本件風力発電事業に反対する活動が市民運動に発展する可能性が徐々に高まっていったものと解される」。Xらは、過去にも本件情報交換当時にも公共の安全と秩序の維持を害するような（具体的な）活動をしていなかったが、「X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」。「C警察としては、X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み」、「その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Xらに関する情報収集等を必要性があったことは否定できない」。

②C警察が、B社に提供した情報を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。「X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（X₁本人、X₂本人、X₃本人）に加えて、C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ことを踏まえると、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」。「C警察がB社から収集し、保有していた情報については、任意の手段により行われたものであると認められる」。

(4)「C警察がB社に対して提供した情報」についても、「C警察が本件情報交換においてB社から収集し、保有した情報」についても、国家賠償法上違法とまではいえない。

3 個人情報の保有：抹消請求

「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から、作為の

対象が一義的に明確に特定される必要がある」。本件では、警察庁及び県警等が収集し、保有しているXらの情報が特定されていない以上、Y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。よって、抹消請求は特定性を欠き、不適法である。

4 本判決の結論

個人情報の抹消の訴えについては却下し、国家賠償請求については、Y₁に対しXらそれぞれに支払を求める限度で理由がある。

判例の解説

一 本判決は、憲法13条は個人に関する情報を第三者にみだりに提供、収集、保有されない自由を保障しており、本件で提供されたXらの情報は憲法上の保護を受けるものであるとした。こうした自由は、後掲の諸事例をはじめとする判例において認められてきたものであり（最大判昭44・12・24刑集23巻12号1625頁〔京都府学連事件〕、最二小判平15・9・12民集57巻8号973頁〔早稲田大学講演会名簿事件〕、最一小判平20・3・6民集62巻3号665頁〔住基ネット訴訟〕等）、これを「自己情報コントロール権」としないことも含めて、この点の説明は従来の判例に概ね沿ったものである。そして、本判決はこの自由の制約の妥当性についても検討している。

二 岐阜地裁は、まず本件での個人情報の提供について述べ、一定程度は公になっていたともいえそうな情報の提供も含めて、その一部を違法とした。公的機関による個人情報の提供が違法とされた事例としては「前科照会事件」（最三小判昭56・4・14民集35巻3号620頁）が、民間事業者からの個人情報の「流出」が違法とされた最近の事例としては「ベネッセ事件」（最二小判平29・10・23判時2351号7頁）がある。本件では公的機関である警察が、その職務において自ら、一般私人の個人情報を積極的・意図的・継続的に外部の民間会社に提供していたことが認定されており、それを結論において違法としたところに本判決の重要性がある。

三 次に、公的機関による情報収集のうち、警

察による捜査の過程での情報収集についてはすでに、「GPS 捜査」判決（最大判平 29・3・15 刑集 71 卷 3 号 13 頁）など、多くの先例がある。また、仙台高判平 28・2・2（判時 2293 号 18 頁）では、自衛隊の「情報保全隊」による情報収集の一部が違法とされている（上告は不受理〔最二小決平 28・10・26LEX/DB25544912〕）。しかし、本件での情報収集は、諸事情の総合考慮の結果、違法とはされなかった。

こうした分野での情報収集との関係では、公権力によって特定の観点から監視され続けることや（片桐直人・速判解 12 号 23 頁〔仙台地判平 24・3・26 判時 2149 号 99 頁〔「情報保全隊」訴訟〕〕）、公権力による自己の情報の取得について見通せない状況（玉蟲由樹・平成 28 年度重判解 13 頁〔同訴訟高裁判決・前掲〕）の問題が指摘されている。また、ドイツでは「情報自己決定権」を導出した「国勢調査判決」が、常時記録される「逸脱的」な行為態様の情報が長期にわたり保存・利用・提供されるかわからないことで、そのような行為態様によって目立つのを避けるために一部の基本権の行使を控えてしまうおそれを指摘し（BVerfGE 65, 1<16 ff.）、情報の収集を情報自己決定権に対する侵害・制約とした判決もみられる（實原隆志『情報自己決定権と制約法理』（信山社、2019 年）115 頁以下参照）。加えて、「情報保全隊」訴訟・仙台高裁判決に関して、保有情報の管理体制が適切に機能していないのであれば情報収集自体を疑問視せざるを得ないとの指摘があった（丸山敦裕・判評 696 号（判時 2314 号）6 頁参照）。これらにしたがえば、本件では「提供」という情報の取得後のプロセスにとどまらず、継続的な情報収集の全体を検討対象としたうえで（公安テロ情報流出事件・高裁判決〔東京高判平 27・4・14LEX/DB25506287〕に関する、池田公博・メディア判例百選 92 頁参照）、その妥当性も、収集された情報の利用・管理状況もふまえながら、慎重に検討することになるだろう。

そうした観点で改めて本判決をみると、情報収集の必要性は、それが「否定できない」程度で十分であるとされている。また、情報収集の任意性について述べるうえで、「強制手段」の定義や情報収集の密行性・継続性といった問題には触れていない。そもそも本件では、公的機関による情報収集の評価を左右しうる、収集されていた情報の

内容・収集方法・収集目的のすべてが明らかにされず、さらに、収集された情報の管理方法も不明である。「情報保全隊」訴訟・地裁判決が問題視した、「情報収集等の目的、必要性等に関して被告から何ら具体的な主張のない」ことが（同判決に関する平成 24 年度重判解 16 頁〔丸山敦裕〕も参照）、本判決でも指摘されてもおかしくはなかっただろう。

本判決が個人情報収集されることに関しても憲法上の自由の保護が及ぶとしたことには一定の意義があるだろうが、収集されていた（と思われる）情報のプライバシー性が提供の違法性を検討した際ほどには考慮されていないようにも感じられる。また、その自由の制約面の検討・説示が十分になされたかも疑問である。たとえば、立法者・法律による明示的な授権の必要性、独立性のある他機関による監督をはじめとする、情報収集・保有の適正さを客観的に保証する仕組みの有無・必要性についても述べる余地はあっただろう。

四 警察の保有する個人情報の抹消請求は、請求の対象が特定されていないとして不適法とされた。しかし、本件では警察が保有していた情報は明らかにされず、自己情報開示請求に対する文書の存否の応答は拒否されていた。それゆえ、抹消を求める情報の特定は X らにとっては事実上不可能であったといえ、本判決は、憲法上保護されている個人情報を裁判を通じて削除させる可能性を閉ざすものとなりうる。抹消請求の法的性質の捉え方にもよるが、権利救済という点でそれでのいかは問題となるだろう。

五 本判決は従来の判例と同様に、本件で提供・収集されていた X らの個人情報は憲法上の保護を受けるとしており、また、本判決が本件での個人情報の「提供」場面にも注目し、それを違法としたことの意義は大きい。その反面で、その収集・保有面の本判決における審査が十分であったかには疑問の余地もある。具体的な立法を通じた統制の必要性が個人情報の収集・保存・利用に対して指摘されることも少なくないことも考えても（『阪本昌成先生古稀記念 自由の法理』（成文堂、2015 年）963 頁〔渡辺康行〕等）、本判決を権利保護の観点で過大に評価することにならないよう留意すべきであろう。