

答 申 第 2 号

平成 1 6 年 9 月 2 8 日

長崎県知事

金子 原二郎 様

長崎県個人情報保護審査会

会 長 松井 修視

長崎県個人情報保護条例の規定に基づく諮問について（答申）

平成 1 6 年 8 月 5 日付け 1 6 総文第 1 1 2 号による下記の諮問について、別紙のとおり答申
します。

記

地域振興部国際課が、旅券の不正取得対策の強化等のため、パスポートセンターに監視カメラを設置して映像を録画しようとする事について

答 申

1 審査会の結論

諮問された、地域振興部国際課が、旅券の不正取得対策等のため、パスポートセンターに監視カメラを設置して映像を録画しようとすることについては、同映像記録につき、本人以外からの収集が必要なものと認める。

2 実施機関の説明の要旨

実施機関の説明は、おおむね次の通りである。

(1) パスポートセンターへの監視カメラの設置目的について

監視カメラの設置目的は、旅券業務の適正な執行と旅券の不正取得等を防止するためである。同カメラの設置は、旅券を不正に取得しようとする者への心理的な抑制、パスポートセンターにおけるトラブルの抑制といった効果がある。

また、結果として、不正取得事件が発生した場合は、捜査機関による映像記録の閲覧及び捜査機関への映像記録の提供により、捜査への協力が可能となる。

(2) 個人情報の収集と他の情報との照合について

当該監視カメラは、パスポートセンターを訪れるすべての人の映像を記録することになるが、旅券発給申請者及び代理申請者（以下、旅券発給申請者等という。）を除いては、実施機関は照合情報を持たないため、長崎県個人情報保護条例（以下、条例という。）第2条第1項第1号にいう、「個人情報」を収集していることにはならない。

旅券発給申請者等については、照合情報として旅券発給申請書があるため同条例にいう「個人情報」を収集していることになる。同情報については、条例第7条の「収集の制限」の規定が適用され、原則として本人の同意なしには収集できない。

(3) 条例第7条第2項第7号にいう「公益上の必要その他相当な理由」について

本件監視カメラによる旅券発給申請者等の映像を記録することは、前記記載の通り、本人の同意を得ないで本人以外から個人情報を収集する場合に当たると考えられる。このような情報の収集を可能とするためには、条例第7条第2項第7号により、「公益上の必要その他相当な理由」のあることが要請されることになるが、この点については、次のような理由をあげることができる。

(イ)不正取得摘発件数の増加

旅券は一旦発給されれば、行使の段階でチェックすることは困難であり、その使用による犯罪の摘発は容易ではない。盗難旅券が毎年、国内外合わせて4万件発生しており、うち発覚した偽造旅券が217件、736冊に及んでいる。このことが

ら、今日では、発行する際にこれまで以上の防止策を講ずることが求められている。

(ロ)日本国旅券の信頼性の維持

旅券は、日本国民であることの証明書であり、且つ諸外国に安全な渡航を保証してもらうための公文書である。このことから、不正取得は日本国旅券の根幹を揺るがす犯罪であり、国際社会で日本国旅券の信頼性を維持するためにも不正取得の防止は急務である。

(ハ)不正取得防止対策に係る外務省の指導と都道府県の対応

外務省は、平成15年5月「旅券不正取得防止対策会議」を開催し、不正取得の摘発及び予防策について協議を行った。その協議の中で、監視カメラの設置も予防策の1つであることが指摘され、全国都道府県に対し、同設置への協力依頼があった。全国で、現在15都府県が監視カメラを設置している。

(ニ)プライバシー侵害の有無

国際課監視カメラシステム管理要領（以下、管理要領という。第7回個人情報保護審査会資料4を参照）を厳正に運用し、本件監視カメラによって収集した映像記録の提供は、捜査の必要が生じた場合につき、捜査機関のみに限定することとしているため、みだりに自分の映像を撮影されないというプライバシーの権利については、受認の限度内であると考ええる。

(4) 結論

以上のことから、実施機関は、パスポートセンターにおいて、監視カメラによる旅券発給申請者等の映像記録を収集することには、「公益上の必要その他相当な理由」があると考ええる。

3 審査会の判断理由

当審査会は、次のように判断する。

(1) まず、前提問題として、審査会で本件監視カメラによる旅券発給申請者等の映像記録の収集について審査を行うことについて

パスポートセンターにおける旅券発給申請者等の映像記録は、前記「実施機関の説明の要旨」の(2)がいうように、同パスポートセンターが旅券発給申請書と照合することにより、特定の個人を識別することができるため、条例第2条第1項第1号にいう「個人情報」であると考ええる。この「個人情報」には、条例第7条の「収集の制限」の規定が適用され、したがって、このような情報は、原則として本人の同意なしには収集できない。

パスポートセンターの入り口付近において、監視カメラ作動中の表示を行うことは、同パスポートセンターを訪れる各旅券発給申請者等に対し、監視カメラが設置されて

いることを知らせることにはなるが、仮にこのような表示があったからといって、同申請者等は監視カメラの被写体となることを避けることはできず、同表示をしたことによって、撮影につき当該本人から同意を得たと考えることはできない。

よって、パスポートセンターにおける旅券発給申請者等の映像記録を収集することは、同申請者等の本人の同意を得ないで本人以外から個人情報を収集する場合に当たると解することができ、このような情報収集を行うためには、実施機関は、条例第7条第2項第7号の規定に基づき、次に検討する「公益上の必要性その他相当な理由」について、当審査会の意見を聴く必要がある。

(2) 条例第7条第2項第7号にいう「公益上の必要その他相当な理由」について

同第7条第2項第7号は、個人情報につき本人の同意を得ないで本人以外から個人情報を収集することができる場合として、「審査会の意見を聴いた上で、本人以外からの収集について公益上の必要その他相当な理由があると実施機関が認めるとき」と定めている。本件監視カメラによる旅券発給申請者等の映像を記録することは、前記の通り、この本人の同意を得ないで本人以外から個人情報を収集する場合に当たると考えられ、このような情報の収集を可能とするためには、「公益上の必要その他相当な理由」のあることが要請される。

以下、パスポートセンターにおいて、監視カメラによる旅券発給者等の映像を記録することに関して、実施機関が示すその「公益上の必要」等について検討する。

(イ)不正取得摘発件数の増加及び日本国旅券の信頼性の維持について

実施機関は、本件監視カメラの設置目的について、旅券業務の適正な執行と旅券の不正取得等を防止するためと述べるが、特に旅券の不正取得については、前記の通り、最近における不正取得摘発件数の増加を同カメラ設置の理由として上げる。また、旅券の不正取得は、日本国旅券の根幹を揺るがす犯罪であり、国際社会での日本国旅券の信頼性を損なう可能性があることを指摘している。

旅券不正取得の摘発件数は、実施機関によって示された資料（国際課によって作成された追加資料）によると、漸増の傾向にあり、犯罪として摘発される件数も氷山の一角であるといわれる。また、旅券の不正取得は、旅券法第23条によって、違反者は3年以下の懲役または30万円以下の罰金に処するとされており、これは、旅券の不正取得の危険性の高さに対する認識を示すものである。このような旅券の不正取得を防止するために、旅券業務を行うに当たって実施機関が努力を払うことは、十分に評価されなければならない。

日本国旅券の「信頼性の維持」については、概念として漠然としており、抽象的に過ぎ、条例上の例外は厳格に解釈することが要請されていることを考えると、ここでいう「公益性の必要」等の要件を満たすことはできないと考えるべきである。しかし、今日のボーダレスな国際社会において、人々が相互に国際交流を図る上では、旅券の信頼性は、安心・安全の基本となるものである。また、国際旅券法制の

中で、日本の旅券が不正取得に弱いということになれば、西日本の表玄関である本県においても、監視カメラの設置は、その抑止力が高いことから、防止策の1つの方法として有効な手段となりうると考えられる。

(ロ)不正取得防止対策に係る国・自治体の取り組みについて

外務省の前記「旅券不正取得防止対策会議」の開催による監視カメラ設置の協力依頼や、他都府県における監視カメラ設置の動きが、ここでいう「公益上の必要」等の要件を直截に満たすことにならないことは、明らかである。けだし、それらは、いまだ期待感に基づく設置の要請であったり、現状において、カメラを設置する団体が全国で15の都府県という数字は、「公益上の必要」等を示す背景情報としては、説得性に欠けるからである。しかし、国・自治体が、旅券の不正取得防止のための施策として、政策的に旅券業務に監視カメラの設置を導入することは、認められないことではない。

(ハ)プライバシー侵害の有無及び管理要領の内容について

実施機関は、前記の通り、その説明の中で、監視カメラの管理要領を厳正に運用し、映像記録の提供は捜査機関のみに限定しており、プライバシーの侵害にはならない、としているが、条例第8条は、実施機関の有する個人情報の「利用及び提供の制限」をしており、実施機関が収集する個人情報については、原則として実施機関以外のものは利用できないことになっている。このことから、実施機関が、パスポートセンターにおいて、最初から司法警察等捜査機関に提供する目的で、旅券不正取得に関わる映像記録を収集するのであれば、これは条例の趣旨に大きく反していることになる。

条例第8条第1項第2号は、実施機関の有する個人情報につき、同情報を外部に提供できる場合について、「法令等の規定」に基づくとき、と定めている。上記管理要領は、この第2号の存在を前提に作成され、もっぱら刑事訴訟法第197条第2項に基づき捜査機関から照会があった場合に限り、旅券発給申請者等に関する映像記録を提供できることとしている。しかし、条例は、この管理要領の規定内容に関わらず、例外としてではあるが、もっと広い範囲で、個人情報の外部提供ができる場合を定めている（同第8条1項1号から7号までを参照）。当該管理要領は、国際課の内規の性格を有するに過ぎず、ここでは、条例の効力が優先することになる。

したがって、実施機関のいう管理要領による捜査機関のみへの映像記録の限定も、実施機関のいう「プライバシーの侵害とはならない」とする主張の論拠にはなりにくい、といわなければならないことになる。

しかし、実施機関のこのような主張は、前記のとおり、旅券業務の適正な執行と旅券の不正取得を防止する目的からでてきたものであり、上記の管理要領の不備についても、本件監視カメラによる旅券発給申請者等の映像記録が長崎県個人情報保

護条例にいう「個人情報」であり、同情報の取り扱いについて、条例の基本的な考え方が厳格に実行されるのであれば、十分に治癒されうるものと考えられる。

管理要領は、第5条において、「映像記録の保存は6か月とする。」と定め、また、第8条において、「映像記録の閲覧（略）は、捜査当局が、旅券法23条及び第24条に規定する犯罪に関する刑事事件として捜査中であって、刑事訴訟法第197条第2項の規定に基づく照会のあった場合に限り、行うことができる。」としている。こうした、管理要領上の制限は、本件監視カメラによる旅券発給申請者等の映像記録を適正に扱おうとするものであり、同要領上のこのような個人情報保護のための工夫は、条例第7条第2項第7号の「公益上の必要その他相当な理由」の「相当な理由」の部分に関わる、当審査会の審査の対象として、内容的には積極的に評価できるものである。

(二)結論

以上のことから、本件監視カメラによる旅券発給申請者等の映像記録の収集は、総合的な観点から、条例第7条第2項第7号にいう「公益上の必要その他相当な理由」を満たすといえることができる。

4 実施機関に対する審査会の要望

当審査会は、実施機関が、本件パスポートセンターに監視カメラを設置することに対して、委員の中から強い反対意見があったことを踏まえ、次のことを要望する。

(1)長崎県個人情報保護条例による個人情報の収集についての基本的な考え方は、原則、実施機関による個人情報の収集は必要最小限に抑えることであり、県民を基本的に信頼しない庁舎における監視カメラの設置は、他に手段がない場合を別にして、極力控えるべきである。

また、この観点から、一定期間経過後、監視カメラの有効性を検証し、必要に応じては、同所における監視カメラ設置の見直しを実施すべきである。

(2)実施機関は、監視カメラ設置の目的を「旅券の不正取得対策の強化等」として、その「等」のなかに、旅券発給申請窓口におけるトラブルの抑制を上げているが、窓口におけるトラブルは、県庁舎のどこの窓口においても起こりうることであり、この度のパスポートセンターにおける監視カメラ設置が、同旨の理由により、他の部局、窓口における監視カメラ導入の口火となつてはいけない。

(3)地域振興部国際課が定めている「国際課監視カメラシステム管理要領」は、内容的に不備な点をもっており、去る第7回個人情報保護審査会において指摘された、国際課職員による映像記録の利用を捜査機関による閲覧、捜査機関への提供に関して必要な場合に限る、などの事項について、早急に修正が行われるべきである。

別 記

審 査 会 の 審 査 経 過

年 月 日	審 査 経 過
平成16年 8月 5日	・ 諮問実施機関から諮問書を受理
平成16年 9月 3日	・ 審査会（概要説明及び審査）
平成15年 9月28日	・ 答申

長崎県個人情報保護審査会委員名簿

（五十音順）

氏 名	役 職	備 考
生 野 正 剛	長崎大学環境科学部教授	
河 井 耕 治	弁護士	
北 シゲ郎	弁護士	会長職務代理者 「シゲ」の字は禾へんに農
長 野 久美子	人権擁護委員	
松 井 修 視	県立長崎シーボルト大学副学長	会長