

「札幌市の監視カメラ運用のルールづくりから見るプライバシー権」

日比野 泰隆

北海道大学 理学院 自然史科学専攻

科学コミュニケーション講座 科学基礎論研究室 修士1年

近年、防犯のために監視カメラを設置する事例が急増している。

監視カメラを設置する上で焦点となるのは、プライバシーとの兼ね合いである。しかし、プライバシーについて明確な定義は無く、法解釈もまちまちとなっている。

そんな中、実際問題として監視カメラの数は増加し続けている。従来の監視に比べ、カメラによる監視は著しく被監視者に不利益を与える危険性を孕む。その為、監視カメラについての枠組みを作る事は急務となっており、各自治体でもその制定が進められている。

監視カメラによる防犯の有用性はある程度認められるが、プライバシーを考慮した上でその設置が必要であるとして、札幌市の「札幌市防犯カメラの設置及び運用に関するルール」策定検討委員会を事例として発表を行う。

「Privacy right seen from rule-making of surveillance camera of Sapporo City」

Yasutaka Hibino

Hokkaido University Science academy

Natural history science major, Science communications course

Base science theory laboratory, Master 1

Recently, the surveillance camera is set up for crime prevention increases rapidly.

There is to the focus in the installation of the surveillance camera in balance with privacy. However, there is no clear definition about privacy.

It is assumed that the installation after privacy is considered is necessary, and announces "Rule concerning the installation and the operation of the Sapporo City security camera" decision advisory committee in Sapporo City as a case though the utility of crime prevention by the surveillance camera is admitted to some degree.

近年、防犯のために街頭や店舗に監視カメラを設置する事例が急増している。

監視カメラが急増している理由としては、技術の発達によりより安価かつ手軽に監視カメラが設置できるという点と、防犯に対する意識の高まりが要因として考えられる。とりわけ、米国で起こった9.11のテロ事件を契機に、世界的に防犯の必要性と防犯の為の

施策への動きが高まってきた。日本においても、2003年に長崎で起こった女児誘拐事件の際に駐車場に設置されていた防犯カメラが犯人逮捕の手がかりとなり、世間に対して防犯カメラの存在と有用性をアピールするきっかけとなった。

しかし、防犯カメラの技術は一般市民の姿を無許可で一方向的に撮影する事につながり、プライバシー権の侵害へとつながってしまう危険性も秘めている。そのため、運用に際してはある程度の規律を作り上げる事が望ましい。だが、現在監視カメラについての統一的な規律は存在せず、各種自治体が条例レベルでルールを制定している状態となっている。

札幌市においても、2007年の6月おり「(仮称)札幌市防犯カメラの設置及び運用に関するルール」策定検討委員会が開催され、札幌市におけるコンビニエンスストアやスーパー等の店舗等における監視カメラの運用について会議が行われた。

本論ではこれを事例として、特にこうした検討において市民的視点を取り入れる上での問題点について、科学技術コミュニケーション的な視点で検討を行いたい。

札幌市の会議は全5回に渡って開かれ、事務局（地方自治体）と委員会と呼ばれるメンバーによって議論された。委員会のメンバーは8名で成り立っており、大学教授等の有識者が2名。商工会議所に所属している方など、企業側の者が3名。そして、公募で集められた市民3名となっている。

手順としては、まず事務局がルールの草案を提出し、草案に書かれた内容を委員会のメンバー妥当であるかどうかを審議する。その内容が妥当であれば決定、妥当でなければ委員会側で議論を行い、それを参考に事務局が再度草案を訂正し、再び委員会に提出して審議にかかる、という形でルールの制定が進められていった。

ここで注目すべきは、こうした公的なルールを決める際にパブリックコメント等ではなく直接市民を交えて検討が行われたことである。このような例は全国的にも珍しく、他の委員と同等に市民が意見表明を行えるという点で、画期的であると言える。一般にこのような委員会は、科学技術コミュニケーション論でいう「欠如モデル」の立場で運営されることが多く、有識者のみで構成されることが多い。しかし今日、市民も含んだ「手続きモデル」の必要が強く訴えられており、防犯カメラをめぐるプライバシー問題のように、市民の日常生活に密着した問題を扱う上では、そうしたモデルはもはや「不可欠」だと言える。今回の札幌市の試みはそのような流れに沿うものとして、大いに注目に値する。

もっとも、そのような手続きモデルが妥当かどうかは、単に委員会での「構成」だけでなく「具体的な議論のプロセス」を見なければ分からない。果たして札幌市の場合、プロセスも含めて妥当であったと言えるだろうか。以下、会議の傍聴に基づいてプロセスの概要をまとめてみたい。

まず、気づくのはそれぞれの立場で監視カメラに対するスタンスの違いだ。市民側の参加者は監視カメラに対するイメージを基に意見を発し、地方自治体側は主に他自治体の条例との比較を根拠に意見を発し、企業側は実際に運用している立場から意見を発していた。

こうした立場の違いがはっきりすることは、むしろ好ましいことである。この違いを十

分に認識して互いの妥協点を図ることこそ、「手続き的」に意味のあることだからである。札幌市の会議では、たとえば次のように議論が進んだ。市民側からの直感的なプライバシーに対する疑問（例えば、記録した映像をどれだけの期間保持しているのかという意見）を、事務局側が他の条例と比較し、比較的中立的な意見を発表する（全国的には二週間から一ヶ月の間は保持し、それ以降は消去する事が多い、と発表）。それを受け、企業側が、自分達の実態と照らし合わせ、妥協点を探る（自分達としても、三週間～一ヶ月程度であれば問題無い）。そうして導き出された結論に対して、市民側が「それならば私たちも了承します」との了承を行う、といった具合である。

私の見る限り、こうしたプロセスにより、今回の一連の会議の中では、市民、企業、自治体いずれも納得できる線引きが、かなりの程度なされた。会議の場に市民が参加し、自治体や企業の人間と同じだけの権利を持つことのメリットが相当程度生かされたと考えられる。

ただし、立場の違いが合議を経て收拾したとは言い難い部分もあった。特に「このルールをガイドラインとして運用するかあるいは条例として運用するか」という選択についての議論の收拾は、なかば強引になされ、今後課題を残したと思われる。

もしもこのルールを条例として運用した場合は、違反した場合に罰則を適用される事となり、非常に強い拘束力を持つ事となる。それに対してガイドラインとして運用した場合は、基本的な方針としてルールのひな形を提示するに留まるため、拘束力は弱い。この点に関しては、市民代表が「条例案」を支持したのに対し、企業側は「条例にした場合は、何が違反で何が違反ではないのかという厳格な線引きが必要となる。しかし、実際に監視カメラを利用する際はケースバイケースであり、複雑な状況に線引きをする事は不可能なのではないか。ガイドラインという形である程度柔軟に対処できるように設定すべきだ。」という提案を行い、明らかに「企業の立場を優先する」形で、それほど十分な議論もないまま、結果的に企業案がガイドラインとして採択される事となった

しかしここでの市民的視点は、非常に重要であって、それほど簡単に議論の決着をつけるべきものではない。仮に監視カメラが不当な使用をされていた場合、罰則を下すという拘束力を持たせる事によって、市民のプライバシーを護る事が可能となるが、逆にガイドラインとして提示するだけでは、結局制定したルールも意味をなさず、それぞれの企業が独自の基準で設置してしまう事態を招く危険性が考えられる。企業側の代表者は「ガイドラインという形で提示すれば、大多数はそれに従い運用を行うためガイドラインとして公布すれば十分である」と発言していたが、監視カメラにおいて、パワーバランスは圧倒的に監視者の方が大きな力を握っている構造となっている。

これはプライバシーの議論において、非常に本質的問題点の一つである。明らかに市民はこのような点を不安と感じ、条例案を支持したわけであるが、こうした市民的視点に十分配慮することこそ、今回の市民参加の意義ではなかったのか。この点、今後課題を残したと言えよう。

もちろん、市民には必ずしも企業の実情についての知識がないために、市民の視点だけを取り入れることは、単なる理想論となってしまう、調整が必要だが、最も優先して考慮すべきは、監視カメラによってプライバシーの被害を受ける可能性があるのが、当の市民だということである。とりわけこの点を憂慮する市民の意見に対しては、もっと真摯に耳を傾ける姿勢が必要だったのではないか。こうした姿勢を取り入れてこそ、「手続き的」なモデルとして有効に機能したと言えるだろう。

札幌市の事例では、一応は委員会のメンバー皆が納得する形で締結されたが、上記に述べたような問題をはじめ、いくつか課題となることが残った。監視カメラや他の監視装置がますます発達し、身の回りに溢れる事が予想される現状において、市民の意見をより適切に汲むという科学技術コミュニケーション的視点が不可欠であるが、今回の札幌の事例は、今後の議論の重要な布石になるものと思われる。