

日弁連総第152号  
2012年（平成24年）1月30日

警視庁渋谷警察署長 殿

日本弁護士連合会  
会長 宇都宮 健 児

## 警 告 書

当連合会は、申立人A及び同Bからの各人権侵犯救済申立事件について調査検討した結果、貴署に対し、下記のとおり警告します。

### 記

#### 第1 警告の趣旨

貴署は、路上生活を余儀なくされていた申立人らに対し、平成20年11月17日頃から同月20日頃、突然、同人らが傷病ないし死亡に至った場合の身元確認を目的とすると称して、その氏名及び本籍等を聴取し、さらにはその容姿の写真撮影を実施したが、これらは、警察官職務執行法2条の職務質問の要件を満たさないばかりか、貴署が根拠と主張する警察法2条1項の要件をも満たさない違法な警察活動であった。加えて、貴署は、かかる違法な警察活動により取得した申立人らの個人情報を違法に保有・保管している。これらにより、貴署は、申立人らのプライバシーの権利を侵害し、同人らを差別的に取り扱っているもので、重大な人権侵害を惹起しているものといわざるを得ない。

そこで、貴署に対し、保有・保管している申立人らに関する個人情報を直ちに廃棄するとともに、今後二度とこのような重大な人権侵害を発生させることのないよう警告する。

#### 第2 警告の理由

別紙調査報告書記載のとおり。

以 上

渋谷警察署ホームレス指紋採取等人権救済申立て事件  
調査報告書（抜粋）

2012年1月20日

日本弁護士連合会

人権擁護委員会

事件番号 2008年度第31号  
受付日 2008年12月24日  
申立人 A  
B  
申立代理人 弁護士 戸館圭之  
同 渡邊恭子  
相手方 警視庁渋谷警察署長

## 第1 結論

申立人らの各申立事件については、別紙警告書記載のとおり警告するのを相当と思料する。

## 第2 申立てについて

### 1 申立ての趣旨

- (1) 相手方は、2008年11月13日ころ以降に警視庁渋谷警察署所属の警察職員がその管轄区域内において行った、野宿生活を行っている者に対する職務質問、所持品検査、指紋採取ならびに写真撮影行為が違憲違法であったことを認めよ
  - (2) 相手方は、上記1の行為の対象となった者に対し、上記の指紋採取等の行為を行った点について謝罪せよ
  - (3) 相手方は、野宿生活を行っている者に対し、今後、上記1の行為を一切行わないことを約束せよ
- との警告を求める。

### 2 申立ての理由

- (1) 職務質問及びこれに付随する所持品検査の違法性
- (2) 指紋採取や写真撮影の違法性
- (3) 野宿生活者に対する不当な偏見と差別

## 第3 調査の経過

### 1 申立人らからの事情聴取等

(省略)

### 2 相手方渋谷警察署に対する照会・回答

同署は、本件に関する当連合会からの文書照会に関し、以下のような文書回

答（2010年4月20日付け）をしてきた（以下「本件照会回答」という。）。

(1) 本件の実施理由について

路上生活者が傷病者等として保護を必要とする不測の事態において、家族等に所要の連絡を行う必要があるとともに、不幸にして亡くなった路上生活者がいた場合には、身元照会をする必要があることから、そのような事態に備えることを目的としておこなった。

(2) 根拠条文について

警察法2条1項

(3) 方法

上記(1)の目的を説明し、本人の同意を口頭で確認し行った。

(4) 個別の申立人に関する事実の回答

後記「第4第1項の事実認定」の項に随時記載。

(5) 保管状況

当署において保管している。

(6) 補足

本件申立てに先立ち、（申立人らの陳情を受け）参議院議員M氏が、2008年12月17日付けにて、警察庁に対し本件に関する文書照会を行い、同庁は、同月19日付けにて文書回答をしている（以下「本件警察庁照会回答」という。）。

なお、2008年11月26日に、申立人らの関係者が相手方渋谷警察署に抗議とともに説明を求めに行った際には、同署刑事課長のC氏は、

- ・目的としては、野宿者が死んで死体になった時に、身元が分からないと田舎に帰してあげられない、あくまで厚意として行っている
- ・法的根拠としては、刑事訴訟法229条、検視規則1条、死体取扱規則1条である

という説明を行っていた。

## 第4 事実の認定

### 1 申立人Aについて

本件照会回答においては、「当署員が2008年11月20日に同氏を取り扱った事実があります」としたうえで、「A氏の氏名、本籍を聴取し、同氏の同意を得て、写真を撮影した事実がありますが、指紋を採取した事実はありません」

せん」と回答してきた。

したがって、少なくとも、渋谷警察署署員は、2008年11月20日、申立人Aの氏名及び本籍について聴取し、同人の写真を撮影した事実を認定することができる。

## 2 申立人Bについて

本件照会回答においては、「当署員が2008年11月17日ころに同氏を取り扱った事実があります」としたうえで、「B氏の氏名、本籍、生年月日を聴取し、同氏の同意を得て、写真を撮影した事実がありますが、指紋を採取した事実はありません」と回答してきた。

したがって、少なくとも、渋谷警察署署員は、2008年11月17日ころ、申立人Bの氏名、本籍及び生年月日について聴取し、同人の写真を撮影した事実を認定することができる。

## 3 その他

本件照会回答では、申立人らからは指紋や足紋を採取した事実はないと回答しているが、前記の本件警察庁照会回答においては、「指紋採取に応じていたいただいた方は、約30人（全員男性）である」と回答しているのである。

# 第5 判断

## 1 氏名や本籍・生年月日あるいは容貌の写真撮影等について

本件においては、申立人らの氏名、本籍及び生年月日が質問され、あるいはその容貌・姿態が写真撮影されていることから、その権利性がまず問題となる。

この点、個人の氏名、本籍、生年月日、指紋・足紋及び容貌・姿態を、正当な理由なく公権力により取得されないというプライバシーの権利が、憲法13条により保障されることに異論はないであろう。この点については、次のとおり、最高裁も認めているところである。

### ・指紋押捺について（最高裁平成7年12月15日判決）

「指紋は指先の紋様であり、それ自体では個人の生活や人格、信条、良心等個人の内心に関する情報となるものではないが、性質上万人不同性、終生不変性をもつもので、採取された指紋の利用方法次第では個人の私生活あるいはプライバシーが侵害される危険性がある。このような意味で、指紋の押なつ制度は、国民の私生活上の自由とは密接な関連をもつものと考えられる。憲法13条は、国民の私生活上の自由が国家権力に対して保護されるべきことを定義していると解されるので、個人の私生活上の自由の一つとして、何人もみだりに指紋の

押なつを強制されない自由を有するものというべきであり、国家機関が正当な理由もなく指紋の押なつを強制することは、同条の趣旨に反して許されず・・・」

・写真撮影について（最高裁昭和44年12月24日判決）

「ところで、憲法13条は『すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする』と規定しているのであって、これは、国民の私生活上の自由が、警察権等の国家権力の行使に対しても保護されるべきことを規定しているものといえることができる。そして、個人の私生活上の自由の一つとして、何人も、その承諾なしに、みだりにその容ぼう・姿態を撮影されない自由を有するものというべきである。これを肖像権と称するかどうかは別として、少なくとも、警察官が、正当な理由もないのに、個人の容ぼう等を撮影することは、憲法13条の趣旨に反し、許されないものといわなければならない。」

2 本件における相手方の行為について

本件で相手方は、所属警察官により、申立人らに対し、路上で、氏名・本籍等を質問・聴取し、さらには写真撮影をしているので、かような一連の行為（以下「本件一連の行為」という。）の適法性が問題となる。

この点、本件一連の行為が職務質問のような外形をとっていることからその点がまずは問題となる。しかし、職務質問の根拠法令は警察官職務執行法2条であるところ、本件当時の申立人らが、同条1項の「異常な挙動その他周囲の事情から合理的に判断して何らかの犯罪を犯し、若しくは犯そうとしていると疑うに足りる相当な理由のある者又は既に行われた犯罪について、若しくは犯罪が行われようとしていることについて知っている」と認められる者」という要件に該当しないことは明らかである。したがって、本件一連の行為は、職務質問とは到底いえないのである。

そして、前記のとおり本件照会回答では、本件一連の行為の法的根拠を警察法第2条1項だとし、その目的は「路上生活者が傷病者等として保護を必要とする不測の事態において、家族等に所要の連絡を行う必要があるとともに、不幸にして亡くなった路上生活者がいた場合には、身元照会をする必要があることから、そのような事態に備えることを目的として行った」としている。

ここで、本件一連の行為の法的根拠が警察法2条1項との本件照会回答の

内容には根本的な疑問があるとともに、もともと警察法2条1項が警察の権限根拠規程であるとの解釈にも議論があるところである。仮に根拠規程となり得るとしても、本件においては、以下のとおり、本条項を根拠規定とすることはできない。

(1) 相手方の主張する目的ないし法的根拠について

そこで、警察法2条1項との関連において本件一連の行為が適法といえるか否か、次に検討する。

① 警察法第2条は、以下のとおり定めている。

ア 警察は、個人の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他公共の安全と秩序の維持に当たることをもってその責務とする。

イ 警察の活動は、厳格に前項の責務の範囲に限られるべきものであって、その責務の遂行に当たっては、不偏不党且つ公平中立を旨とし、いやしくも日本国憲法の保障する個人の権利及び自由の干渉にわたる等その権限を濫用することがあってはならない。

本条1項は、警察の責務として前段の「個人の生命、身体及び財産の保護」と、後段の「犯罪の予防、鎮圧…・秩序の維持」と2つの責務を定めているものと解されているところ、相手方は、本件一連の行為の目的として「路上生活者の保護」と「死亡の場合の身元照会」と回答しているので、少なくとも、後段の「公共の安全と秩序の維持」は、本件では問題とならない。

② そこで、次に、本件一連の行為の上記各目的がこの前段の「個人の生命、身体及び財産の保護」に適合するか否かについて検討する。

この点、「路上生活者が傷病者等として保護を必要とする不測の事態において、家族等に所要の連絡を行う必要がある」という点についていうと、本来、人が路上で「傷病者等として保護を必要とする不測の事態」に陥った場合、何よりもまず病院・診療所等への搬送その他適切な保護ないし救護のための活動こそがその「生命、身体及び財産の保護」といい得るのであって、家族等への連絡はかかる「保護」と直接の関連性を認めることはできない。これは路上生活者であろうと住宅居住者であろうと何ら異なるところはない。他方で、たとえ住宅居住者であろうとも、その外出中路上で突然傷病に襲われた場合に身分証明書等を携行していなければその家族等に連絡することが困難となることは路上生活

者と同様である。以上からすれば、上記の目的のために、特に路上生活者についてだけその氏名や本籍を聴取し、また、その容貌を写真撮影して記録・保管しておく必要性を認めることができない。したがって、当該目的が警察法2条1項前段の「個人の生命、身体及び財産の保護」という趣旨に適合するとは認められないというべきである。

次に、「亡くなった路上生活者がいた場合には、身元照会をする必要がある」との点については、もともと、人の死亡後にその身元照会をすることは当該個人の「生命、身体」の保護と直接関連するものではなく、この点も路上生活者と住宅居住者とで何ら異なるところはない。他方で、路上生活者の生命・身体の保護を図るのであれば、本来、住宅や適切且つ十分な医療・食事等を提供することこそが肝要なはずである。以上からすると、上記の目的のために、特に路上生活者についてだけその氏名・本籍を聴取し、写真撮影をして記録等しておく必要性を認めることができない。したがって、当該目的についてもやはり警察法2条1項前段の「個人の生命、身体及び財産の保護」の趣旨に適合しないというべきである。

このように、本件一連の行為の各目的（ないし実施理由）は、いずれも、警察法2条1項前段の「個人の生命、身体及び財産の保護」という制度趣旨に適合しないこととなる。

- ③ そもそも、この「個人の生命、身体及び財産の保護」については、そこで保護の対象とされているのが一人ひとりの個人にとって最も基本的且つ不可欠な生命・身体・財産という人権であり、かような人権の保護に任ずるとしたこの規定は、まさに戦後の民主警察のひとつの理念を表すものである。そうであれば、そこには個人の尊厳を核心とする日本国憲法の人権尊重主義が当然に反映されなければならない。そして、犯罪捜査の場合であっても私住居の不可侵が憲法35条で直接保障されていることを想起するならば、いまだ犯罪捜査の段階にすら至らない段階にあたっては、個人の私生活や私住居の不可侵がその大前提となる。

そして、路上生活者であろうとその私生活の不可侵が大原則となるのは当然であり、本件で問題となっている路上生活者の氏名や本籍あるいはその容貌や指紋等の個人識別情報は、その私生活領域における中核的構成要素というべきものである。



以上に加え、本件一連の行為の上記各目的自体が警察法2条1項前段の趣旨に適合しないものであることからすると、特に路上生活者に限って、当該各目的のために氏名・本籍や容貌等の個人識別情報を事前に収集することが警察法2条1項前段の警察の責務に含まれると解することは相当でないというべきこととなる。

- ④ 結論として、本件一連の行為について警察法2条1項を根拠とすることは認められず、それは違法なものといわねばならない。

(2) 承諾ないし同意について

上記のとおり、本件一連の行為が警察法2条に反するものであることが明らかとなった以上、本件の一連の行為が違法で、それにより申立人らのプライバシーの権利が侵害されたことになるが、その人権侵害性の程度を判断するうえで、本件一連の行為における申立人らからの承諾（同意）の取得について問題となる。

もとより、ここでいう承諾とは当然どのような形であってもよいというものではなく、その目的を適正に教示するとともに、強制ではなくあくまで任意であるということを十分に理解させたうえで、承諾を得るよう努める必要がある。

以上を前提として、本件において申立人らからの真正な承諾があったといえるかについて検討する。

この点、本件照会回答によれば、相手方警察官らは、その趣旨を説明したうえで、氏名や本籍等を聴取したとし、同人らの同意を得て写真撮影したとする。そして、申立人らにおいても、事件委員会の事情聴取の際、必ずしも明示的に拒否はしていなかったことが認められた。

しかし、一般的にいつても、警察官から質問を受け、あるいは一定の行為を要求された場合、口頭で明示的に拒否することは困難を伴う場合が多いであろう。ましてや、路上生活者の場合、公園や河川敷等という公共物の一隅で寝起きするという生活状態にあることが多いため、法を執行する立場にある警察官から路上で質問等を受けた場合、口頭で明示的に拒否することは一層困難な場合が多いといえる。そして、本件一連の行為が相手方において事前且つ組織的に準備し実行されたものであることも併せ考慮するならば、少なくとも、質問や写真撮影を実施するにあたり、その趣旨を記載した書面等を準備・携行して個々に説明し、十分に理解させたうえで、書面による同意乃至承諾を得ることが可能であったといえる。

しかるに、相手方からは、同意乃至承諾を得たことを証する書面等の資料提出は全くない。のみならず、説明文書や同意乃至承諾に関する書面を予め準備し携行して、それに署名等を求めることはさほど困難なことではないと思われるが、相手方において、そのような準備や対応をした形跡は全く窺われぬ。

したがって、申立人らについて、その同意乃至承諾があったと認定することはできないというべきである。

### (3) 差別的取扱い

これまで述べたとおり、相手方は申立人らの個人識別情報を得るべく本件一連の行為に出ているが、それはまさしく、申立人らが路上生活者であるがゆえに他の住宅居住者一般と区別する取扱いをしたことが明白なものである。

そして、かかる区別についていえば、上述のとおり、そもそも、本件一連の行為における各目的自体において、住宅居住者に対するのと異なる取扱いをする合理性が認められないのである。

したがって、本件一連の行為については、申立人らが路上生活者であるがゆえの不合理な差別的取扱いという面もあったといわねばならない。

### (4) 結論

よって、本件一連の行為により、相手方は、申立人らに対し、そのプライバシーの権利を侵害し、且つ、路上生活者であるがゆえに差別的に取り扱ったこととなる。

## 3 情報の管理についての判断

また、本件において採取された個人情報については、本件照会回答によれば「当署において保管しております」ということである（現在も同様と思われる。）。

しかし、東京都個人情報の保護に関する条例では「実施機関（※公安委員会及び警視総監が含まれる）は、保有の必要がなくなった保有個人情報については、速やかに消去し、又はこれを記録した公文書を廃棄しなければならない。」（同条例第7条3項）とされている（なお、これについての罰則はない。）。

ところで、相手方は、本件における個人識別情報収集の目的は、前述のとおり「路上生活者が傷病者等として保護を必要とする不測の事態において、家族等に所要の連絡を行う必要があるとともに、不幸にして亡くなった路上生活者

がいた場合には、身元照会をする必要があることから、そのような事態に備えること」であるとしている。しかし、そもそも公務員たる警察官らが路上生活者であることを現に確認している場合、まずは当該路上生活者に対し生活保護の申請について教示する等適切な行政サービスの利用に導き、路上生活者が不幸にして路上で亡くなることのないようにすることこそが本来は望ましいはずである。

そして、前述したとおり、そもそも当該各目的自体が警察法2条1項前段の趣旨にそぐわないものなのであるから、このような目的のもと収集された保有個人情報、上記条例の趣旨からしても、保管すること自体が許されないものといわねばならない。

したがって、この点においても、申立人らのプライバシーの権利が侵害され続けているということになる。

## 第6 結論

よって、相手方は、本件一連の行為及びそれによって取得された個人識別情報の保管継続により、申立人らに対し重大な人権侵害行為に及んでいるものといわざるを得ず、頭書の結論に至ったものである。

以上