

第8回監視社会研究会（通算第26回研究会） 2009年3月24日

札幌学院大学「防犯カメラ規程」及び

札幌市「生活安全条例」の内容と問題点

——「人権」を掲げる大学及び弁護士市長の無知蒙昧

清水雅彦さん（札幌学院大学教授）

1994年に警察庁が生活安全局を新設し、この「生安警察」の主導のもとに全国の自治体に「生活安全条例」

「安全・安心まちづくり条例」がつくられてきました。清水雅彦さんは『生活安全条例』とは、警察主導により警察の市民社会への介入と市民の相互監視により治安強化を図るために「つく

られた条例であり、「条例制定が『監視カメラ社会』を助長しかねない」と、その問題点をいち早く指摘してこられました。（『生活安全条例』の展開と問題点）『住基ネットと監視社会』

所収 日本評論社、2003年（*1）

2008年4月に北海道の札幌学院大学に赴任された清水さんは、札幌学院大学が設置する監視カメラの問題

や、札幌市議会に提出された「生活安全条例」案の問題に取り組んでこられました。この2つの取組について、昨年3月の監視社会研究会で報告していただいたので、以下、事務局でまとめたものを掲載します。

大学内の監視カメラの撤去を要請

私は2008年4月に札幌学院大学に赴任しましたが、図書館や食堂など構内のあちこちに監視カメラが設置されているのに気づきました。しかし、なんらのルールも制定されておらず、「監視カメラ設置」という表示もありませんでした。7月に総務課へ、監視

カメラの設置理由は何か、撤去はできないのか、ルールが制定されないままに監視カメラが設置されているのはおかしい、せめて設置場所の明示や記録の保存などのルール化をキチンとするべきではないか、と口頭で要請しました。早速総務課が各課に監視カメラの設置状況を問い合わせました。それまで、総務課も構内の監視カメラの設置状況を把握していなかったのです。そして、総務課長が「何らかの規程をつくりたい」と言っていたので、いずれ相談があるのではないかと思っていました。ところが、その年の11月の教授会に「防犯監視カメラの取扱いに関する規程案」が突然提示されました。このことに違和感をもちつつも、その「案」を検討してみると、内容に十分な点がありました。そこで教授会の翌日、常任理事会に「案」への意見を文書で出したところ、この「規程案」は10月にすでに理事会で制定されていたことが分かりました。

札幌学院大学は「人権 人権を尊重する大学」「協働 構成員で創りあげ

る大学」など4つの理念を掲げています。こういう立派な理念があるのに、人権侵害的な「防犯カメラ規程」を、しかも教員から意見も聞かず一方的につくるのはその理念に反していると考え、そのことを冒頭に加えて意見文書を再提出しました。

この意見文書では、監視カメラ撤去の検討を求めるとともに、監視カメラ設置の必要性についての説明を求めました。そのうえで、規程についての意見を次のように記しました。①カメラの機能は防犯以外もあるため、名称は単に「監視カメラ」とすべき。②画像は記録せずモニターを原則とすべき。③「基本的人権及びプライバシー」という文言は「プライバシー権及び肖像権その他基本的人権」とすべき。④画像の保存期間は「三日間」「一週間」というように最小限の期間で明示すべき。⑤画像の開示は「裁判所による決定又は令状、これに類する要請があった場合」というように具体的かつ限定的に規定すべき、などです。

この意見文書に対して、常任理事会

は回答を出しましたが、制定手続きには問題はないというもので、規程の内容にたいする私の意見への回答はありませんでした。そこで、規程の内容面に関する私の意見に対する回答を求めて、再度意見文書を提出しました。法学部長も理事長に対して、規程についての意見文書を提出しましたが、未だいずれにも回答はありません。

監視カメラの問題性を提起

今回の取組で、監視カメラがあることそれ自体について問題提起をしたのはよかったと思っています。使っていない監視カメラも撤去できました。また、不十分ながら規程ができたので、その後は監視カメラが設置されているところにはその表示もされるようになりました。職員にはプライバシーに配慮するようにという教育もなされ、そういう意味で評価はできると思います。その他方で、ルールをつくったことによつて監視カメラが正当化されるに設置が進むという問題がありま

す。実際、この春休み中に大学が新たに監視カメラを各建物の出入り口につけはじめています。規程では、「防犯監視カメラの設置場所及び設置台数は、その目的を達成するための必要最小限度の範囲に留めなければならぬ」とされていますが、玄関だけでは不十分、廊下にもつけましょう、教室にもつけましょう、とエスカレートする危険性があります。さらに、今回の規程には画像を何日間保存するのか明確に規定されていません。これでは歯止め無く画像が保管されて利用されかねません。どうかどうか歯止めをかけるか。さらに問題を提起していきたいと思っています。（*2）

札幌市が「生活安全条例」案を提出

いま全国の各自治体で制定されている「生活安全条例」は、警察の市民社会への介入など多くの問題をはらんでいます。ところが、上田札幌市長は人権派とされている弁護士であるにもか

かわらず、2009年2月、市議会に「札幌市犯罪のない安全で安心なまちづくり等に関する条例」案を提出しました。

条例の策定にむけては、2008年4月に検討懇談会が設置され、同年9月に意見書が作成されました。現在は犯罪認知件数が減少しており、治安が悪化しているとは言えませんので、意見書では不安・安心という主観的概念をキーワードにして、歯切れ悪く条例制定の目的が述べられています。この意見書が出た後、札幌市が意見募集（パブリックコメント）をおこなったので、私も意見を出しました。意見募集に対する市側の回答がまとめられ公表されたのですが、残念ながらそれは条例制定に対する批判的意見を全部打ち消す内容のものでした。

予算特別委員会で条例案の問題点を指摘

そして「条例」案がつくられ、市議会に提出されたのですが、この案は、1990年代半ば以降各地でつくられ

てきた「生活安全条例」と同じように、条文数も少なく罰則規定もない簡単なものです。とはいえ、第2条では「犯罪の防止に配慮した環境の整備」というハード面の規定が、第3条以下では警察と自治体と住民が一緒になって防犯活動をおこなうというソフト面の規定が入っています。

札幌市は、陳情書提出者に議会趣旨説明をおこなうことを認めていません。そこで私は、2月15日に市議会議長に陳情書を提出し、3月18日に市議会予算特別委員会で陳情書の趣旨説明をおこないました。陳情書では、「検討懇談会には「条例」に批判的な人物が入っていない。提出された意見に対する回答は始めから条例制定ありきの態度に基づくもの。一から検討し直すべき」「防犯のための市民・事業者・市の三者一体化が進み、警察との連携・協力が進めば、公権力の規制に重きを置いた近代立憲主義を形骸化しかねない」ということをはじめとして8点にわたって「条例」案の問題点を指摘しました【9―10頁に陳情書を掲載し

ました】。さらに、委員会で私は、2007年日弁連第50回人権擁護大会シンポジウムでは全国各地の「生活安全条例」制定に対して警鐘が鳴らされているのに、弁護士である上田札幌市長がこのような「条例」案を出すのは問題があるのではないか、ということも指摘しました。「住基ネット差し止め訴訟を支援する会・北海道」の方や「プライバシーアクション・札幌」の方も「条例」案に反対する意見を述べました。市議会の与党は民主党と市民ネットです。「条例」案に民主党と野党の自民党は賛成ですが、市民ネットは反対しています。（*3）

この「条例」案は条文数が少ないので、施策の具体化は行政がつくる「指針」でおこなわれることとなります。2000年の警察庁作成の「安全・安心まちづくり推進要綱」を参考にして、「指針」はつくられると思います。例えば、駐車場やマンション、建物のエレベーターにカメラをつけるというような具体的な「指針」がつくられることとなります。「条例」案の第6条で

は、「市は、関係機関との連携を図りながら、安全で安心なまちづくりに関する基本的かつ総合的な施策を実施するものとする」となっていますが、「関係機関」には必ず警察が入ります。実際には、警察主導で防犯体制がつけられてしまうという問題があります。

「人権の尊重」を掲げる大学が多くの監視カメラを構内に設置しつつ人権侵害的な「防犯カメラ規程」を制定し、また、人権派といわれる弁護士市長が、日弁連が問題点を指摘している「生活安全条例」を制定する。こういう事態が生まれています。そして、治安への不安感が市民のなかにあるなかで、「生活安全条例」や監視カメラの設置が支持されるといふ現状があります。研究者は、「生活安全条例」や監視カメラの問題を理念的にとらえますが、治安への不安を感じる市民とのギャップがあります。これをどう埋めるかが私の課題です。

(＊1) 清水さんの著作には、『生活安全条例とは何か』(共著、現代人文社、2005年)『治安政策としての「安全・安心まちづくり」監視と管理の招牌』(社会評論社、2007年)等があります。

(＊2) 2009年3月に、理事会が突然1000万円以上の費用をかけて、ドーム形の高性能監視カメラを学内に15台も設置したことに對して、4月に教員7名の連名で抗議声明を出し、学内各所に掲示しました。

(＊3) 残念ながら、「条例」案はこの研究会開催直後の市議会で、民主党と自民党などの賛成で採択され制定されました。

2009年2月15日

札幌市議会議長 畑瀬幸二様

「札幌市犯罪のない安全で安心なまちづくり等に関する条例案」に関する陳情

提出者
清水雅彦

(要旨)

「札幌市犯罪のない安全で安心なまちづくり等に関する条例」を制定しないことを札幌市議会に求めます。

(理由)

札幌市に住む市民として、また、憲法学の専門家(札幌学院大学法学部教授)

として、本条例案には以下のような問題点があると考えます。

1、「(仮称)札幌市犯罪のない安全で安心なまちづくり条例」検討懇談会(以下、「懇談会」と略す)の座長・委員の構成を見ると、当該条例のようないわゆる「生活安全条例」に批判的な人物が入っておらず、最初から制定を目指すための懇談会といえます。また、市は市民に意見募集(パブリックコメント)を行っていましたが、提出された意見に対する回答は、始めから条例制定ありきの態度に基づくものです。したがって、条例制定に向けて手続は踏まえていますが、民主主義の観点から内容が不十分であり、もう一度一から検討し直すべきです。

2、ここ何年も犯罪認知件数が減少しているにもかかわらず(減少しているからこそ)、「懇談会」の制定理由に「不安」や「安心」、条例案でも「安心」などという人それぞれ捉え方の異なる主観的概念を用いています。これでは客観性がなく、立法事実としても弱いといえます。

3、「懇談会」の意見には「心がまえ」「市民の意識」「気遣い合い」などに言及していたため、この条例が制定されると市が市民にこれらを押しつける方向に向かう可能性があります。これにより、近代市民革命後、公私区分を実現したのに、また「お上」が庶民に道德意識を押しつけるような社会を逆行させる危険性があります。

4、条例案の3条・4条・5条・6条により、防犯のための市民・事業者・市の三者一体化が進み、警察(6条の「関係機関」には警察が含まれると思われるのに、明示しないのは問題です)との連携・協力が進めば、公権力の規制に重きを置いた近代立憲主義を形骸化しかねないと思われます。

5、条例案の3条・4条により地域と家庭などに防犯活動を肩代わりさせることは、本来、警察の任務である治安活動の責務を放棄することになりかねず、また、市民を危険な目にあわせかねない無責任な事態をもたらす可能性があります。

6、条例案の2条にある「犯罪の防止に配慮した環境の整備その他の犯罪を誘発する機会を減らすための取組」により、市内に監視カメラが増加する可能性があります。「監視社会化促進条例」になる危険性があります。

7、このような問題があるにもかかわらず、条例案の3条ではプライバシーへの配慮努力規定にとどめ、プライバシー権及び肖像権が完全に保障されない「人権侵害条例」になる危険性があります。

8、昨今の犯罪の約7割から8割が財産犯であり、財産犯の動向は経済状況や国・自治体の社会保障政策などにも左右されます。それにもかかわらず、「懇談会」はそのような原因を探求せず、その結果、本条例によっても「治安の悪化」を根本的に解決することができず、逆に上記のような人権侵害をもたらすだけになります。

以上の理由から、本条例を制定しないことを求めます。