국민감시를 위한 자위대 정보수집활동의 위법성 (2016년 2월 2일 센다이 고등재판소 판결)1)

1. 사건개요 및 1심 판결

(1) 사건개요

2007년 6월 6일 일본공산당은 A4판으로 166면에 이르는 '정보자료에 대하여(통지)'(이하 '문서1')라는 제목의 문서 및 '이라크 자위대 파견에 대한 국내세력의 반대운동'이라는 제목의 문서(이하 '문서2')를 입수하였다고 발표하였다. 문서1은 동북방면 정보보전대장이 작성자로 기재되어, 주로 동북지방에서의 자위대에 대한 매스컴동향, 자위대 이라크 파견에 반대하는 활동, 발생일시와 장소, 관계단체, 관계자, 내용, 세력 등이 정리되어 있고, 일부활동에 대해서는 '반(反)자위대활동' 등의 항목으로 작성된 것이었다. 문서2는 정보보전대(情報保全隊)가 작성자로 기재되어 있고 자위대의 이라크파견에 반대하는 국내세력의 활동 등과 관련하여 명칭, 행동형태, 연월일, 시간, 장소, 동원 수, 행동의 개요 등을 정리한 것으로 이것을 금후의 국내세력동향을 분석하는데 사용하는 것을 취지로 한다고 되어 있는 것이었다.

감시대상은 41개 도도부현(都道府縣) 289개의 단체와 개인에 이르며, P(공산당)·S(사민당)·GL(민주당·연합계노조)·CV(기타 시민운동)·NL(신좌익 등) 등 알파벳으로 분류되어 매주 집계하여 표와 그래프로 정리되고 있었다. 또한, 정보보전대가 집회 등의 장소에서 참가자의 얼굴을 알 수 있는 거리에서 사진을 촬영하고, 시민의 거주지도 확인하고 있었다.

동북 6현2)의 주민들은 자신들의 자위대 이라크파견에 반대하는 활동 등에 대한 자위대 정보보전대(당시의 육상자위대 정보보전대.3) 이하, '정보보전대'

¹⁾ 平成28年(2016年)2月2日判決、仙台高等裁判所、平成24年(ネ)第266号、監視活動停止等請求控訴事件.

²⁾ 東北6県: 동북지방의 6개의 현, 즉 아오모리(青森)현, 아키타(秋田)현, 이와테(岩手)현, 미야기(宮城)현, 후쿠시마(福島)현, 야마가타(山形)현을 말함.

³⁾ 육상자위대, 해상자위대 및 항공자위대 각각에 설치되어 정보보전업무를 위해 필요한 자료 및 정보의 수집정리 및 배포를 임무로 하는 부대로 2003년 3월 27일에 창설되었다가 2009년 7월 31일에 폐지, 8월 1일부로 방위대신 직할부대에 통합·재편되어 자위대 정보보전대가 발족되었다. 자위대 내에 설치되는 정보보전대는 정보보전대 본부 외, 본부 정보보전대 및 동북방면 정보보전대를 포함하는 5개의 방면정보보전대로 구성되고, 자위대의 시설 등의 정보보전업무(비밀보전, 대원보전, 조직, 행동 등의 및 시설, 장비품 등의 보전 및 이에 관한 업무)를 위해 필요한 자료 및 정보의 수집정리 및 배포를 행한다고 규정하고 있다.(자위대법 제23조, 동

라 약칭함)의 감시·정보수집 활동에 의해 받은 정신적 고통을 이유로 인격권에 근거하여 금후의 일체의 표현활동에 대한 정보보전대의 감시 등의 금지 및 국가배상법 제1조 제1항4)에 근거하는 위자료 및 그 지연손해금을 국가에 청구하였다.

(2) 1심 **판결5** (일부인용, 일부기각, 일부각하)

원고들이 금지대상으로 하는 '표현활동의 감시에 의한 정보수집 등'이 일의적으로 꼭 명확한 용어는 아니고, 장래의 행위를 구체적으로 특정하고 있다고 하기도 어려우므로 금지청구에 관한 소는 부적법하다. 한편, 일본공산당이 본건 각 문서를 자위대 관계자로부터 내부문서로서 입수하였다고 설명하고 있는 점, 원본을 복사기로 복사한 것인 점, 사격소음에 대한 민원전화에 관한 사항 등 오로지 자위대만 알 수 있는 내용도 기재되어 있는 점, 당시의 방위대신이 자위대 내부 문서의 누설사실 자체는 부정하지 않는다고국회에서 답변하고 있는 점, 본건 문서 형식이 방위성의 문서 형식과 합치하고 있고 또 작성자로서 동북방면 정보보전대장 내지 정보보전대로 표시되어있는 점 등을 고려하면, 정보보전대에 의해 작성된 원본이 존재한다는 사실을 인정할 수 있다. 또, 단체의 명칭 등을 기재하는 란에 'P'라고 기재되어 있는데 이 당의 기관지가 '아카하타 신문(しんぶん赤旗)'이라고 되어 있는 점에서 보면 'P'는 일본공산당을 의미한다는 것이 인정된다.

늦어도 행정기관보유개인정보보호법이이 제정된 2003년 5월 30일 부터는 자기의 개인정보를 정당한 목적이나 필요성 없이는 수집, 보유당하지 않는다는 의미에서의 자기의 개인정보를 컨트롤할 권리가 법적으로 보호할 가치있는 이익으로서 확립된 것이고, 이것이 행정기관에 의해 위법하게 침해된 경

법시행령 제32조, 육상자위대정보보전대에관한훈령 제2조 제1호, 제3조, 제4조, 제17조, 별표)

⁴⁾ **国家賠償法** (1947년 10월 27일 법률 제125호) **제1조** ① 국가 또는 공공단체의 공권력행사에 임하는 공무원이 그 직무를 행하는데 있어 고의 또는 과실에 의해 위법하게 타인에게 손해를 가한 때는 국가 또는 공공단체가 이것을 배상할 책임을 진다.

⁵⁾ 平成24年(2012年)3月26日判決、仙台地方裁判所、平成19年(ワ)第1648号、監視活動停止等請求事件.

⁶⁾ 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律 (2003년 5월 30일 법률 제58호) 제1조 [목적] 이 법률은 행정기관에서 개인정보의 이용이 확대하고 있는 것에 비추어, 행정기관에서의 개인정보의 취급에 관한 기본적 사항을 정함으로써 행정의 적정하고 원활한 운영을 도모하면서 개인의 권리이익을 보호하는 것을 목적으로 한다.

우에는 국가(피고)가 그 손해를 배상해야 한다고 판단된다. 또한 원고 X1 등 5명에 대해서 정보보전대가 성명과 직업, 소속정당 등의 사상신조(思想信條)에 직결하는 개인정보를 수집한 것은 자기의 개인정보 컨트롤이라는 법적보호할 가치있는 이익, 즉 인격권을 침해하는 것이고 위법한 것이다. 그리고, 원고 X2, X3, X4, X5의 정보는 지방의회의원이라는 공직 및 밀접하게 관련하는 활동 등에 관한 것인데 비해, 본건 파견에 반대하는 라이브활동을 한 가수 X1의 정보는 공직과는 대체로 무관한 순수한 개인정보라는 점 등에서 피고가 배상해야할 정신적 손해액으로서는 원고 X1에 대해 10만 엔, X2, X3, X4, X5에 대해 각 5만 엔이 상당하다.

이에 대해 원고 94명(2심판결시 91명)과 피고 쌍방이 항소하였다.

2. 본 판결의 재판결과 및 쟁점

(1) 재판결과

일부취소(확정)

(2) 쟁점7)

본건 금지청구의 적법성(쟁점1)

정보보전대가 본건 각 문서를 작성했는지 여부(쟁점2)

정보보전대의 정보수집 등 행위의 국가배상법상 위법성 여부(쟁점3)

3. 판결이유

(1) 정보보전대의 감시 등에 대한 금지청구의 대상 특정여부(쟁점1)

1심 원고들이 1심 피고에 대해 금지를 구하는 '일체의 표현활동의 감시'에 의한 '정보의 수집, 기록, 정리, 이용 및 보관'은 일의적으로 명확한 용어가 아니고, 이로써 금지의 대상인 장래의 행위를 구체적으로 특정하는 기능을 가지고 있다고도 보기 어려우므로 본건 청구는 부적법하다.

⁷⁾ 그 외, 본건 금지 등 청구의 필요성, 1심 원고의 손해산정 등도 쟁점으로 하고 있다.

(2) 정보보전대에 의한 본건 각 문서의 작성(쟁점2)

1심 피고는 정보보전대가 1심 원고에 대한 정보를 수집한 다음 본건 각 문서를 작성했다는 것을 인정한 원판결에 대해서는 불복신청의 대상으로 하 지 않는다고 하면서도, 1심 원고가 본건 각 문서작성자를 분명히 하지 않아 그 형식적 증거력을 입증하고 있지 않으므로 본건 각 문서를 사실인정의 증 거로 사용하는 것은 허용되지 않는다고 주장한다. 본건 각 문서는 사본을 제 출받은 것인바, 1심 원고들은 사본의 작성자를 밝히지 않으나 그렇다고 해서 해당 증거가 항상 형식적 증거력을 가지지 않는다고 해석하는 것은 상당하 지 않다.

(3) 정보보전대에 의한 본건 정보수집 등의 행위의 위법성(쟁점3)

1) 정보수집활동과 법령상의 근거

1심 원고들은 정보보전대의 정보수집행위 등은 법령상 근거를 결여한 것이므로 위법하다는 내용을 주장한다. 그러나 행정기관이 행하는 정보수집활동에 대해서 항상 개별적 법률상의 명문규정이 필요하다고까지는 해석되지않는다. 자위대 시설 등의 정보보전업무(비밀보전, 대원보전, 조직, 행동 등의보전 및 시설, 비품 등의 보전 및 이들에 관한 사무)를 위해 필요한 자료와정보의 수집정리 및 배포를 하는 것을 임무로 하는 정보보전대가 수집하는정보에 개인정보가 포함된다고 하여도 그것이 곧 개인의 인격에 관한 권리이익을 침해한다고는 할 수 없고, 그 법령상의 근거가 분명하지 않다고 해서그것이 곧바로 국가배상법상 위법이 된다고도 할 수 없다.

2) 위법성판단

본건에서는 주로 정보보전대에 의한 본건 파견 반대활동에 관한 정보 수집행위가 1심 원고들과의 관계에서 국가배상법상 위법성을 가지는지가 문제로 되고 있는바, 이 점을 판단함에 있어서는 정보수집행위의 목적, 필요성,

태양, 정보의 관리방법, 정보의 사사성(私事性), 비밀성의 정도, 개인의 속성, 피침해이익의 성질, 기타의 사정을 종합하여 고려할 필요가 있다.

① 정보수집행위의 목적 및 필요성

국가의 방침에 따라 본건 파견의 수행, 기타의 책무를 부여받고 있었던 자위대가 그 시설과 대원 등을 보전할 목적으로 그 업무 수행에 영향을 줄수 있는 활동 전반에 대해 정보를 수집할 필요성이 있다고 판단한 것에는 상응의 이유가 있다고 할 수 있다. 다만, 정보보전대가 정보수집의 대상으로 하여 본건 각 문서에 기재한 것 중에는 '의료비부담증가의 동결·재검토', '04 국민춘투', '연금개안(改案)반대', '원수폭(原水爆)금지의 모임', '우익에 의한 북방영토의 날 집회 참가 호소', '연금개악반대', '소비세증세반대'에 관한 각가두선언활동 등이나 '코바야시 타키지8) 전시회', '핵병기페기 요구 서명활동'에 관한 것이 있는바, 이들에 대해서는 '자위대에 대한 외부활동 등으로부터 부대를 보전하기 위해 필요한 자료의 수집 및 정보의 정리수집 등'의 관점에서 보아도 그 필요성을 인정하기 어렵다. 상기 정보수집행위가 1심 원고들도 인식할 수 없는 태양으로 이루어졌다는 점을 고려하면 그 당시 자위대파견에 반대하는 국민여론 등의 고조를 견제할 목적을 가지고 실시된 것으로는 생각하기 어렵다.

② 정보의 관리방법

본건 각 문서 등이 본건 소송에 제출된 경로로 볼 때, 정보보전대가 수집한 정보가 1심 피고가 주장하는대로 잘 관리되고 있는지 의문이 든다. 그러나 본건 각 문서 등이 자위대로부터 유출된 시기와 경위가 분명하지 않은이상, 상기의 이유로 상기정보의 관리체제 그 자체에 불비가 있다고까지 인정할 수는 없다.

⁸⁾ 小林多喜二: 1903-1933, 일본의 프롤레타리아 문학의 대표적 작가, 소설가. 공산당원으로 활동 중 경찰에 체포되어 고문으로 사망한 것으로 알려져 있음.

③ 피침해이익 등

a. 행정기관보유개인정보보호법에서 정하는 '개인정보'

행정기관보유개인정보보호법은 개인정보의 적정한 취급 룰을 확립하고, 그것을 준수하게 하여, 프라이버시를 포함한 개인의 권리이익에 대한 침해를 미연에 방지하는 것을 목적으로 하는 것인바, 개인에 관한 정보라고 하여도 매우 다양한 형태로 존재한다는 점에서 보면, 동법 제2조 제2항9에서 규정하 는 개인정보에 해당한다고 하여 그것을 곧바로 불법행위법상 법적 보호할 가치있는 개인에 관한 정보라고 인정하기는 어렵다.

b. 프라이버시 및 자기정보컨트롤권

헌법 제13조10)는 국민의 사생활상의 자유가 공권력 행사에 대해서도 보호되어야 한다는 것을 규정하고 있는 것이다. 개인의 사생활상의 자유 중 하나로 누구나 개인의 사적인 사항에 관한 정보를 함부로 제3자에게 취득, 개시또는 공표당하지 않을 자유를 가지는 것으로 해석되고, 그러한 이익 또는 권리(이른바 프라이버시)는 인격권의 하나로서, 불법행위법상 법적으로 보호할가치가 있다고 할 수 있다.

자기정보컨트롤권에 대해서는 그 대상범위, 취득, 보유, 이용의 제공 어떤 단계에서 대상이 되는가 등 그 외연이 꼭 명확한 것은 아니고 불법행위법상 법적 보호할 가치있는 권리로서의 성숙성을 인정하기 어렵다. 일반적으로 말 하면 자신이 공개된 장소에서 행한 활동, 그 자체의 정보는 비밀성이 결여되 어 있고, 제3자에게 함부로 취득, 개시, 공표되고 싶지 않다는 기대가 당연히 보호되어야 하는 것이라고 생각하기는 어렵다. 특별한 사정이 없는 한 프라 이버시에 관한 정보는 법적 보호의 대상은 되지 않는다고 할 수 있다.

c. 초상권

초상권의 침해가 되는 '용모, 자태'의 촬영이란, 통상 개인을 대상으로 한

⁹⁾ 제2조 [정의] ② 이 법률에서 '개인정보'란 생존하는 개인에 관한 정보로서, 해당 정보에 포함되는 성명, 생년월일 기타의 기술 등에 의해 특정한 개인을 식별할 수 있는 것(다른 정보와 조합할 수 있고, 그로써 특정 개인을 식별할 수 있게 되는 것을 포함함)을 말한다.

¹⁰⁾ 헌법 제13조 모든 국민은 개인으로서 존중된다. 생명, 자유 및 행복추구에 대한 국민의 권리에 관해서는 공 공의 복지에 반하지 않는 한 입법 그 밖의 국정에서 최대한 존중되어야 한다.

촬영을 말하는 것으로 해석된다. 1심 원고가 참가한 집회 등에서 범죄가능성에 대한 우려 등 정당한 이유가 없음에도 불구하고 개인촬영이 이루어졌다면 초상권침해가 될 여지는 있으나 그러한 형태에서의 촬영이 이루어졌다고 인정하기에 충분한 증거는 보이지 않는다.

d. 사상양심의 자유

정보보전대의 정보수집활동은 1심 원고들이 특정한 사상을 가지는 것을 금지하거나 그 표출을 강제하는 것이라고는 할 수 없고, 사상에 따른 불이익취급이 있었거나, 정보수집활동의 목적이 국내여론의 탄압에 있다고 인정할수도 없으므로 사상양심의 자유를 침해하는 것이라 할 수 없다.

e. 표현의 자유

정보보전대의 정보수집활동은 1심 원고의 표현활동 등에 어떤 방해행위가되는 성질을 가지고 있다고는 할 수 없고, 당시에 원고들이 이러한 정보수집활동을 인식하지 못하고 있었던 점에서 직접적으로 1심 원고의 표현행위에대하여 위축효과를 초래하는 것은 아니었다고 할 수 있다.

f. 알권리

1심 원고들은 정보보전대의 정보수집활동이 계속적으로 보도기관의 취재활동에 영향을 미침으로써 많은 기자들이 자위대에 대한 취재를 회피하게된다고 주장하나, 보도라는 중요한 직무에 종사하는 기자들이 그러한 행동을취해서는 안되고 또, 기자들이 그러한 행동에 이르렀다고 인정하기에 충분한증거는 보이지 않는다.

g. 평화적 생존권

헌법은 제2차 세계대전에 의해 일반국민이 많은 전화를 입은 뒤에 제정된 것으로 그 전문에서 평화롭게 생존할 권리를 확인하고 있고, 동법 제9조11)에 서는 국제분쟁을 해결하는 수단으로서의 전쟁 포기 및 전력 불보유를 규정 하고 있어 평화주의가 헌법의 중요한 이념 중 하나임은 의심의 여지가 없다.

¹¹⁾ **헌법 제9조** ① 일본 국민은 정의와 질서를 바탕으로 하는 국제평화를 성실하게 추구하며, 국권의 발동인 전 쟁과 무력에 의한 위협 또는 무력행사는 국제분쟁을 해결하는 수단으로서는 영구히 이를 포기한다. ② 전항의 목적을 달성하기 위하여 육해공군 기타의 전력은 보유하지 아니한다. 국가의 교전권은 인정하지 아니한다.

그러나 헌법전문은 헌법의 기본적 이념을 표명한 것이고 그 자체로부터 바로 재판규범성을 인정하는 것은 곤란한 점, 평화적 생존권의 구체적인 외연이 반드시 분명한 것은 아닌 점 등에서 보면 구체적인 법적 권리성을 인정하는 것은 곤란하다. 평화적 생존권을 근거로 하여 손해배상청구나 금지청구를 할 수 있다는 내용의 1심 원고의 주장은 받아들일 수 없다.

h. 감시 등 당하지 않을 자유

1심 원고들은 국가권력으로부터 '감시 등을 당하지 않을 자유'는 헌법 제 13조에 근거하여 인정된 인권이라고 주장하나, 권리개념으로서 반드시 명확 한 것이라고는 하기 어렵다.

3) 소결

이상의 점에서 보면, 정보보전대가 본건 파견 반대활동에서 행한 일반적 인 정보수집은 그 정보 안에 개인에 관한 정보가 존재한다고 하여도, 그것에 서 바로 위법성을 가지는 것이라고 할 수는 없다. 그러나 한편, 전기와 같이 누구나 개인의 사적인 사항에 관한 정보를 함부로 제3자에 취득, 개시 또는 공표당하지 않을 자유를 가지고, 이것은 프라이버시에 관한 정보로서 법적으 로 보호할 가치가 있다. 또, 행정기관은 사인과는 달리 정보수집능력이 뛰어 나다는 점, 그 이용목적의 달성에 필요한 범위를 넘어 개인정보를 보유해서 는 안된다는 점도 고려하여야 한다. 그리고 정보보전대는 일반적으로 개인에 관한 정보에 대해 '외부에서 활동 등을 하는 인물을 특정하고, 자위대에 미 치는 영향을 판정한 다음 필요최소한의 개인정보를 수집하도록 하고 있다. 수집할 수 있는 개인정보 중에 성명이 포함되고, 직업, 주소, 생년월일, 본적, 학력, 소속단체, 소속정당, 개인의 교우관계도 포함될 수 있다'는 운용을 하 고 있다고 인정되는바, 상기 각 정보는 일반적으로는 프라이버시에 관한 정 보에 속할 수 있는 것이고, 그 수집에는 당연히 일정한 한계가 있어야 한다. 또, 상기 각 정보의 수집에 대해서는 그 필요성이 인정되어도 그 필요성의 정도도 함께 고려하여 그 수집태양 등에 따라서는 위법성을 가지는 경우도

있다고 할 수 있다.

4) 1심 각 원고에 대한 판단

1심판결의 원고 X2, X3, X4, X5는 일본공산당에 소속한 지방의회의원이라는 점에서 이러한 정보는 그 성질상 유권자를 포함한 다른 제3자에게 알려지는 것을 전제로 하는 정보이고, 정치이념에 관한 사항을 공개된 장에서 호소하였다는 정보도 비밀성이 없거나 결여된 것으로 생각되므로 위법한 것이라 할 수 없어 청구를 기각한다.

일반적으로 공개되어 있지 않았던 본명과 직업(근무처)이라는 프라이버시에 관한 정보를 위법하게 수집·보유당한 원고 X1에 대해서는 정신적 고통을 입은 것이 인정되고, 위자료로 10만 엔이 상당하다.

* 국가는 상고를 단념했기 때문에 일반시민 X1에 대한 판결은 확정되었지만 지방의회의원을 포함한 75명이 상고하였다.