

治安維護上監視器(CCTV)之發展與應用

| | |
|--------------------------------|----|
| 壹、前言..... | 1 |
| 貳、研究目的..... | 2 |
| 參、監視錄影系統之發展與應用類型..... | 3 |
| 一、路口監視錄影系統..... | 3 |
| 二、街頭緊急通報系統..... | 14 |
| 三、車牌自動辨識系統..... | 20 |
| 四、交通流量監視系統..... | 23 |
| 五、公共場所與金融機構及店家等監視錄影系統..... | 23 |
| 六、相關配套技術－3D臉部自動辨識系統..... | 24 |
| 肆、地方自治條例及其相關規定..... | 28 |
| 一、東京都社區安全條例及住宅預防犯罪方針..... | 28 |
| 二、大阪府社區安全條例及集合式住宅預防犯罪設計方針..... | 30 |
| 伍、監視攝影與隱私權保護..... | 33 |
| 一、監視攝影機之概況..... | 33 |
| 二、監視攝影之法律規制..... | 33 |
| 三、監視攝影機之設置與運用基準..... | 35 |
| 四、今後課題..... | 37 |
| 陸、結論與建議..... | 38 |
| 一、三效合一之監視錄影系統..... | 38 |
| 二、三管其下之監視錄影及鑑定..... | 39 |
| 三、設置具整合性之監視錄影系統..... | 40 |
| 四、建立監視錄影系統運用管理制度..... | 40 |
| 柒、附錄..... | 42 |
| 一、東京都公安委員會路口監視錄影系統規程..... | 42 |
| 二、東京都板橋區監視攝影機運用基準..... | 44 |
| 三、圖表索引..... | 46 |

壹、前言

本次前往研究的國家是號稱治安良好、「安全與水是免費」的日本，總體而言，日本社會治安過去一直是先進國家中較為穩定者，但近年來由於經濟持續不振，犯罪率有攀升的現象，又由於少年犯罪的惡質化，以及外國人犯罪組織活動日漸猖獗，日本警方為因應此種情勢的轉變，於「變革中的刑事警察」，提出了充實偵查體制、運用科技辦案、提升偵查能力、確保生活安全措施等各種刑事政策¹，其中在科技輔助偵查與提供民眾安全與安心的生活環境議題上，監視錄影設備與車牌自動辨識系統亦是其中重要之一環。

本文治安維護上監視器之發展與應用，主要以日本監視錄影系統的發展與應用為探討核心，特別是警方與地方政府之政策與做法。主要內容為：路口監視錄影系統、街頭緊急通報系統及車牌自動辨識系統等之應用與發展，同時介紹與監視影像相關之人貌鑑定技術，另外亦論及媒體與學者關心的議題－監視攝影機設置與影像運用等涉及隱私權問題。

本次之研究與參訪實習，承蒙早稻田大學法律研究所及日本交流協會台北事務所、東京都警視廳、埼玉縣警察本部及静岡縣警察本部²等的安排與協助，特申謝意。

¹ 警察庁編，警察白書，特集：変革を続ける刑事警察，平成 20 年版。

² 東京都警視庁相當於我國台北市政府警察局；警察本部相當於我國縣、市(政府)警察局。

貳、研究目的

鑑於國內各市、縣(市)發展多樣化的路口監視錄影系統，為改善系出多門造成操作不便、維修不易及整合困難等問題，提供日本現行之作法與發展方向，供國內參考。

由於監錄影像不當使用，恐有侵犯隱私權或肖像權之虞，引介「東京都公安委員會」與「東京都板橋區」及「財團法人都市犯罪預防研究中心」對於監視攝影機之設置位置、監錄影像之調閱、使用及保管等相關規定與作法，並提供日本法院相關判決，供國內相關單位參酌，俾在維護治安的同時，兼顧人權之保障。

此外，日本自 1986 年起開始建置車牌自動辨識系統，用以辨識贓車、追緝以汽車為犯罪或逃離工具之歹徒，並運用 3D 臉部自動辨識系統比對監視攝影機所拍到之歹徒影像，與偵查發現之嫌疑人是否為同一人之容貌鑑定，迄今已累積相當多經驗，對國內現正發展中之車牌自動辨識系統及影像鑑定技術，甚值得參考，並藉以充實我國現行偵防技術。

希望本文相關的研究結果能提供國內警政機關、民政等單位在規劃與設計上之參考，期能為治安盡一份心力，共同提升預防與偵查犯罪之能量。

參、監視錄影系統之發展與應用類型

一般而言，「監視攝影機」(防犯カメラ)³係指於金融機構、店家、電影院、休閒運動館、飯店、車站、停車場或商店街等不特定多數人利用的設施或場所，以預防犯罪為目的或次要目的，在特定處所設置之固定式攝影機。其目的可分下列三種：1.預防犯罪、防範被害於未然，亦即預防犯罪之功能。2.偵查犯罪、追緝及逮捕歹徒，亦即偵查犯罪之功能。3.提供安心、安全的生活環境，亦即提供生活照顧之功能。日本警方為達成上述(1.2.項)犯罪預防與偵查之目的，目前監視錄影系統已發展成下列幾種類型：1.路口監視錄影系統、2.街頭緊急通報系統、3.兒童緊急通報設備、4.車牌自動辨識系統、5.交通流量監視系統等。

一、路口監視錄影系統

警方所裝設之監視攝影機，除為預防犯罪、防止被害及提高破案率外，另一方面則希望提升民眾安全感，使民眾能安心行走於馬路及出入公共場所⁴。尤其在犯罪控制力薄弱易發生犯罪的地區，或住區居民向心力低的環境下，設置24小時的監視攝影機，更有其必要性與實用性⁵。

1. 日本總體情形

為預防公共場所的犯罪，防範被害於未然，同時希望於犯罪發生時，能立即掌握犯罪線索，展開追緝歹徒、保護被害人之行動，日本警方於2004年底，於全國裝設174支「路口監視攝影機」(街頭防犯カメラ)⁶，至2008年3月，

³ 本文將「防犯カメラ」中譯成「監視攝影機」，國內一般稱之為「監視器」。裝設於公共空間即時拍攝當時狀況之鏡頭，實應稱之「攝影機」，而不應稱之為「監視器」，因為可顯現現場情況，提供監視影像之螢幕設備，才是監視器。故本文將路口端攝取影像之設備，稱之為監視攝影機；即時監看所拍攝影像之設備，稱之為監視器；記錄該影像之設備，稱之為錄影系統，以清楚區分前端之攝影機、中端之監視器，以及末端之錄影系統，整套系統則稱之為「監視錄影系統」。

國內有將「監視攝影機」稱之為「監視器」者，例如，警察職權行使法第10條第1項：「警察對於經常發生或經合理判斷可能發生犯罪案件之公共場所或公眾得出入之場所，為維護治安之必要時，得協調相關機關（構）裝設監視器，或以現有之攝影或其他科技工具蒐集資料。」

此外，目前國內常稱「監視器」者，依其內容之不同，有可能單指「監視攝影機」，亦有可能係指整套「監視錄影系統」。

⁴ 財団法人都市防犯研究センター，コミュニティセキュリティカメラシステムに関する調査研究報告書，平成13年3月，頁1。

⁵ 財団法人都市防犯研究センター，コミュニティセキュリティカメラシステムに関する調査研究報告書，平成13年3月，頁3。

⁶ 路口監視攝影機，一般係指中央或地方警察、商店街公會或發展協會、或地方行政單位等於街

已於 10 個地區建置了 363 支路口監視攝影機。此外，地方公共組織或店家等民間團體自主性的裝設監視錄影系統者，亦愈來愈普遍⁷。在裝設路口監視攝影機後，除發現轄區刑案減少外，對竊盜或傷害案件偵查上，亦能提供立即有效的偵查線索，在地區治安的維護上，產生明顯的效果⁸。

針對目前日本各地有關監視錄影系統之建置與管理等情形(表 1：日本主要路口監視錄影系統概要)分析如下⁹：

(1)設置、管理及成效

由表 1 可知，路口監視錄影系統之設置管理單位，主要是所在地之商店街協會或公會，以行政主體或行政機關為管理單位者，僅武藏野市、松本市。設置目的主要是遏制犯罪、減少強拉客人事件或作為預防不良少年之對策。有半數以上之設置處所，會張貼「本處有裝設監視攝影機」(防犯カメラ作動中、防犯カメラ監視中、防犯カメラ録画中)之標語。

由於管理單位多是所在地之商店街協會或公會，監看與錄影設備通常寄放在商店街辦公室或協會、公會理事長住宅，平時雖有錄影記錄，但未支付薪水聘請專人監看監視器畫面。除委由警方監看之特殊情形外，目前僅有 1 處白天有人負責監看，其餘均不監看。記錄之影像雖可保存一段時間，但以錄影帶之紀錄者，半數是重複使用，新影像會自動覆蓋舊影像。

在設置路口監視錄影系統後，雖未具體評估其成效，但經調查所有設置單位均異口同聲表示，對預防犯罪、淨化風俗環境有效果。至於隱私權部分，幾乎沒有民眾或客人抱怨隱私權或肖像權等遭受侵害之情事，惟媒體與律師則對某些部分有批評之聲音。

(2)相關問題

路口監視錄影系統之設置管理單位，大多是零售店家之商店街協會或公會，在系統操作與維護管理上之人力與費用，造成不小負擔。

雖然系統皆有錄影功能，但其中使用錄影帶的記錄設備，由於影帶重複使用，會造成影帶劣化及影像品質不佳。且監視攝影機多由上往下之俯角拍攝，影像品質不甚理想。

道周邊或交叉口所設置之監視攝影機者而言。

⁷ 警察庁編，警察白書，特集：変革を続ける刑事警察，平成 20 年版，頁 90。

⁸ 警察庁編，警察白書，特集：世界一安全な道路交通を目指して，平成 17 年版，頁 157。

⁹ 財団法人都市防犯研究センター，コミュニティセキュリティカメラシステムに関する調査研究報告書，平成 13 年 3 月，頁 3、4。

系統主機如是寄放於商店街辦公室，不僅欠缺人力維護管理，且放置環境亦不甚理想。當案件發生時，由於平時無專人監看監視器，效果大打折扣。一般認為如果監看時能即時發現案件，且警察或保全人員能迅速到場，則效果會顯著提升。

表 1

日本主要路口監視錄影系統概要¹⁰

| 設置處所 (規模) | 設置年月 | 管理單位 | 設置目的 | 設置數量 (費用) | 監視器 | 錄影及保管 | 效果案例等 | 媒體及居民 反應 |
|---------------------------------|--|---------|--|---|------|---|--|--|
| 上野中町商店街 東西約 500m 南北約 200m | (現行) 2000 年 3 月 (第 1 次) 1997 年 | 商店街發展協會 | <ul style="list-style-type: none"> ● 遏制犯罪 | 攝影機 24 支 監視器 3 台 (2,000 萬日元) | 無監視器 | <ul style="list-style-type: none"> ● 商店街發展協會辦公室 ● 24 小時錄影 ● 影帶保存 1 週 | <ul style="list-style-type: none"> ● 破獲飆車族鬥毆案件 ● 破獲少年恐嚇案件 ● 確認珠寶店竊案 | <ul style="list-style-type: none"> ● 電視台攝影記者說，監視器會侵害肖像權，應停止監視。 ● 逛街購物者並無抱怨之情事。 |
| 橫濱市元町商店街 南北約 600m | 1997 年 7 月 | 商店街公會 | <ul style="list-style-type: none"> ● 災害時之疏導 ● 遏制犯罪 ● 監視 | 攝影機 18 支 監視器 19 台 租賃 5 年 35 萬日元/月 (3,000 萬日元) | 無監視器 | <ul style="list-style-type: none"> ● 商店街公會辦公室 ● 72 小時錄影 ● 內容自動覆蓋 | <ul style="list-style-type: none"> ● 未破獲刑案 ● 遏制主要街道犯罪案件 (張貼本處有監視攝影機標語) | 無 |
| 中野百老匯 南北約 224m | (現行) 2000 年 12 月 (第 1 次) 2000 年 3 月 | 商店街發展協會 | <ul style="list-style-type: none"> ● 遏制犯罪 (發生殺人事件) | 攝影機 8 支 監視器 1 台 (400 萬日元) | 無監視器 | <ul style="list-style-type: none"> ● 商店街發展協會辦公室 ● 24 小時錄影 ● 影帶保存 1 週 | <ul style="list-style-type: none"> ● 遏制犯罪 (張貼本處有監視攝影機標語) ● 車輛衝撞店面逃逸案件 | 無 |

¹⁰ 財団法人都市防犯研究センター，コミュニティセキュリティカメラシステムに関する調査研究報告書，平成 13 年 3 月。

| 設置處所 (規模) | 設置年月 | 管理單位 | 設置目的 | 設置數量 (費用) | 監視器 | 錄影及保管 | 效果案例等 | 媒體及居民 反應 |
|--|--|---------|---|--|------------------|--|--|---|
| | | | | | | | 的舉發 | |
| 中野一番街 東西約 50m | 1999 年 3 月 | 商店街發展協會 | <ul style="list-style-type: none"> ● 遏制犯罪 | 攝影機 5 支 監視器 1 台 (170 萬日元) | 無監視器 | <ul style="list-style-type: none"> ● 商店街發展協會會長住所 | <ul style="list-style-type: none"> ● 遏制犯罪 (張貼本處有監視攝影機標語) ● 舉發毀損案或逮捕竊嫌 | 無 |
| 池袋曙町會商店街 東西約 50m 南北約 50m | 2000 年 12 月 | 商店街公會 | <ul style="list-style-type: none"> ● 淨化風俗環境 ● 遏制犯罪 (發生殺人事件) | 攝影機 4 支 監視器 1 台 (150 萬日元) | 隨時監看 | <ul style="list-style-type: none"> ● 商店街公會會長住所 | <ul style="list-style-type: none"> ● 淨化風俗環境 (強拉客人事件劇減) (張貼本處有監視攝影機標語) ● 遏制犯罪 | <ul style="list-style-type: none"> ● 已事先取得附近居民及大廈所有權人的理解。 ● 區公所與東京電力公司反對。 |
| 吉祥寺近鐵裏風化街 (近鐵裏ピンク街) (吉祥寺 1 丁目) 南北約 200m | 1978 年 4 月 歐巴侯道路 (オーバーホール) 2000 年 3 月 | 武藏野市 | <ul style="list-style-type: none"> ● 淨化風俗環境 | 攝影機 4 支 監視器 3 台 (1 套 280 萬日元) 維修費 22 萬 6 千日元/ 年 | 派出所警察 24 小時監看 | <ul style="list-style-type: none"> ● 吉祥寺東口站前派出所內 ● 24 小時錄影 ● 影帶重複使用自動覆蓋 | <ul style="list-style-type: none"> ● 減少強拉客人、仲介女子賣春件數 ● 破獲傷害、強拉客人案件 ● 強拉客人警告件數： 2000 年 272 件 | <ul style="list-style-type: none"> ● 在居民自主性運動如火如荼下，設置不會有問題。 |

| 設置處所 (規模) | 設置年月 | 管理單位 | 設置目的 | 設置數量 (費用) | 監視器 | 錄影及保管 | 效果案例等 | 媒體及居民 反應 |
|---------------------------------|------------|---------|---|---|---------------|---|--|---|
| | | | | | | | 1999 年 217 件 1998 年 190 件 | |
| 愛媛縣 松山市大街道商 店街 | 2008 年 4 月 | 商店街發展協會 | <ul style="list-style-type: none"> 防處不良少年 | 攝影機 8 支 監視器 1 台 (缺) | 白天監看 | <ul style="list-style-type: none"> 商店街發展協會辦公室 僅夜間錄影 影帶保存 10 天 | <ul style="list-style-type: none"> 減少飆車族 減少亂丟垃圾 | <ul style="list-style-type: none"> 媒體報導，某部分會「侵害隱私權」 有「在此商店街買東西會被看光光」之類的傳聞 |
| 栃木縣宇都宮市 奧利安道路(オリ オン通り)商店街 | 2008 年 8 月 | 商店街發展協會 | <ul style="list-style-type: none"> 防處飆車族 遏制犯罪 | 攝影機 18 支 監視器 5 台 (租賃 8 萬日元/ 月) | 無監視器 | <ul style="list-style-type: none"> 商店街發展協會辦公室 72 小時錄影 影帶重複使用自動覆蓋 | <ul style="list-style-type: none"> 破獲「堤珠寶店」殺人縱火案嫌犯 飆車族劇減 減少亂丟垃圾 女性能安心單獨行走 (張貼本處有監視攝影機標語) | <ul style="list-style-type: none"> 商店街研議下所設置 警方僅居於善意提供意見 |
| 長野縣 松本站前公園路 | 2001 年 | 松本市 | <ul style="list-style-type: none"> 防處不良少年 | 攝影機 3 支 監視器 1 台 | 下午 8 時至凌晨 2 時 | (缺) | (缺) | <ul style="list-style-type: none"> 某部分經指出會「侵害隱 |

| 設置處所 (規模) | 設置年月 | 管理單位 | 設置目的 | 設置數量 (費用) | 監視器 | 錄影及保管 | 效果案例等 | 媒體及居民 反應 |
|---------------------------------------|--------------------|---------|--|----------------------------|---|---|---|--|
| 東西約 300m | | | | (1,400 萬日元) | | | | 私權或肖像 權」 |
| 大阪市西區 愛鄰地區 0.62 km ² | 1966 年起至 1983 年 | 大阪府警察機關 | <ul style="list-style-type: none"> 街頭犯罪 | 攝影機 15 支 監視器 5 台 (缺) | 警察分局監看 (僅限於清晨 與傍晚後勞動 者活動較多的 時候) | <ul style="list-style-type: none"> 無錄影裝置 | <ul style="list-style-type: none"> 破獲暴動嫌 犯 遏制犯罪 | <ul style="list-style-type: none"> 侵害隱私權 案經提起訴 訟，地方法院 判決被告應 撤除 1 支監 視攝影機，其 他部分則認 為未違法¹¹ 原告與被告 上訴皆被駁 回 |

¹¹ 本件是居民以隱私權受侵害為由，請求撤除西成監視攝影機案之判決。緣於大阪府警察本部，以預防犯罪為目的，在大阪市愛鄰地區，裝設 15 台監視攝影機，並連線至西成警察署，以監視器監看現場情況，原告以人民有不受公權力監視之自由等，而提出告訴，請求法院判決撤除監視攝影機之案件(大阪地方法院平成 6 年(1994 年)4 月 27 日判決)。

判決理由認為，使用監視攝影機之監視方法，主要是警察犯罪預防及資訊蒐集之一種手段，性質上屬於任意手段，其設置與運用屬於警察法及警察官職務執行法之範疇，無需特別之法律根據，基本上其設置及運用方法屬於警察之裁量，但警察權之行使，與國民各種權利利益之關係上，仍有其界限，應衡量監視攝影機之性質後，並就設置與使用應受①目的之正當性、②客觀且具體之必要性、③設置情形之妥當性、④效果之可預期性、⑤使用方法之相當性等各方面之拘束，於具體之權利利益之性質上，就侵害之有無及適法性予以個別檢討。最後法院認為本案除「解放館」前所設置之監視攝影機外，其餘並未違法，因而駁回原告之請求，並命被告撤除解放館前 1 台監視攝影機。

2. 東京都情形

在刑案統計方面，日本 2000 年的發生件數 291,371 件，比起 10 年前 1991 年的 240,013 件，增加了 51,358 件、21.4%，係第 2 次世界大戰之後，最糟糕的數字¹²。東京都警視廳面對日益嚴峻的治安情勢，在增加警察員額困難的窘境下，除添購電腦化設備以提升業務處理效率、調整內部組織結構增加分局警察人數、運用志工民力協助治安外，並積極引進預防犯罪設備，以遏制犯罪及輔助偵查，其中的核心即是於易發生及經常發生犯罪的地區裝設監視攝影機，以預防犯罪於未然，並提供事後偵查線索¹³。

為有效預防犯罪、減少被害，東京都警視廳首先擇定犯罪率偏高的鬧街，於歌舞伎町、宇田川、池袋、上野 2 丁目、六本木等地區，選擇適當的公共空間設置監視攝影機(表 2：東京都警視廳路口監視錄影系統概要)，透過監視器 24 小時監看及錄影記錄，以維護地區治安。

表 2 東京都警視廳路口監視錄影系統概要¹⁴

| 設置處所 | 開始運作日期 | 設置數量 | 錄影與保管 |
|------------------|-----------------|------|--------------------------|
| 新宿區 歌舞伎町地區 | 2002 年 2 月 27 日 | 55 支 | 新宿警察署 ¹⁵ 及警視廳 |
| 涉谷區 宇田川地區 | 2004 年 3 月 22 日 | 10 支 | 涉谷警察署及警視廳 |
| 豐島區 池袋地區 | 2004 年 3 月 24 日 | 28 支 | 池袋警察署及警視廳 |
| 台東區 上野 2 丁目地區 | 2006 年 2 月 15 日 | 15 支 | 上野警察署、本富士警察署 及警視廳 |
| 港區 六本木地區 | 2007 年 3 月 20 日 | 35 支 | 麻布警察署及警視廳 |

對於監視錄影系統設置與運用，警視廳特別委託「財團法人都市預防犯罪研究中心」(財團法人都市防犯研究センター)從事調查研究，根據該預防犯罪

¹² 財團法人都市防犯研究センター、コミュニティセキュリティカメラシステムに関する調査研究報告書，平成 13 年 3 月，頁 1。

¹³ 財團法人都市防犯研究センター、コミュニティセキュリティカメラシステムに関する調査研究報告書，平成 13 年 3 月，頁 3。

¹⁴ 警視庁網站<http://www.keishicho.metro.tokyo.jp/seian/gaitoukamera/gaitoukamera.htm>

¹⁵ 警察署相當於我國警察分局。

研究中心 2001 年 3 月完成的「社區安全監視錄影系統調查研究報告書」(コミュニティセキュリティカメラシステムに関する調査研究報告書)，重新檢討東京都路口監視錄影系統之具體運用與管理要領等¹⁶，並訂定下列運用原則與方法¹⁷。

(1)運作原則

東京都路口監視攝影系統係根據「東京都公安委員會規程」及「路口監視錄影系統運用要綱」(東京都公安委員会規程¹⁸及び街頭防犯カメラシステム運用要綱)所建置，於管理及使用上必須遵守下列規定：

- A. 於管理負責人之管理下，應避免不當侵害人民權利。
- B. 監視攝影機設置處所，應以標示板加以明示。
- C. 影像資料之使用情形，應每月向東京都公安委員會提出報告。

(2)運作方法

A. 監視器由專人 24 小時負責監看，發現不法即以 110 通報警方，以排除強拉客人或違規營業之路邊攤等。

B. 影像資料以硬碟或錄影帶方式儲存於警視廳，在妥善管理下保存 1 星期，保存期限過後，錄影資料即自動被覆蓋，消除其內容。

C. 警察署長¹⁹等認為有其必要性，且有正當理由時，可取得最小範圍之影像資料。

(3)影像資料使用情形

於犯罪偵查上，2007 年警視廳共提供 139 件影像資料給警察署，其中有 70 件成功地作為犯罪之證據資料。運用的案例如：傷害致死案件、昏醉強盜案²⁰件、監禁致傷或強姦致傷案件、強制猥褻案件、竊盜案件、傷害案件或暴行案件(日本刑法第 202 條)、暴力行為案件(暴力行為等処罰ニ関スル法律)、持有特殊開鎖用具事件、違反廢棄物處理法案件、違反賣春防止法案件、違反覺醒劑取締法案件、強拉客人事件(迷惑防止条例違反(客引き)事件)、違反道路交通法案件(肇事逃逸等)。

(4)破獲刑案統計

¹⁶ 警視庁網站<http://www.keishicho.metro.tokyo.jp/seian/kamera/kamera.htm>

¹⁷ 警視庁網站<http://www.keishicho.metro.tokyo.jp/seian/gaitoukamera/gaitoukamera.htm>

¹⁸ 參考附錄一：東京都公安委員会路口監視錄影系統規程。

¹⁹ 警察署長相當於我國警察分局長。

²⁰ 昏醉強盜是強盜案一種手段或類型，係使用藥品讓被害人陷入昏迷或泥醉等狀態後，強奪被害人財物者。

表 3 東京都警視廳運用路口監視錄影系統破獲刑案統計²¹

| 地 區 開始運作日 | 2001年 | 2002年 | 2003年 | 2004年 | 2005年 | 2006年 | 2007年 | 2008年 (1-6月) |
|---------------------|----------------|----------------|------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| 歌舞伎町 2002.2.27~ | 1,865 (634) | 2,103 (571) | 2,249 (703) | 2,042 (541) | 1,513 (458) | 1,686 (479) | 1,815 (487) | 829 (219) |
| 宇田川町 2004.3.22~ | | | 1,722 (280) | 1,405 (233) | 1,322 (227) | 1,252 (219) | 1,194 (161) | 585 (59) |
| 池 袋 2004.3.24~ | | | 3,233 (1,111) | 2,936 (1,011) | 2,702 (862) | 2,525 (852) | 2,501 (746) | 1,087 (262) |
| 上野2丁目 2006.2.15~ | | | | | 505 (145) | 411 (151) | 411 (139) | 205 (68) |
| 六本木 2007.3.20~ | | | | | | 1,231 (301) | 1,057 (218) | 444 (109) |

注 1：（ ）內是破獲道路上犯罪之統計數字

注 2：統計數字皆自該地區路口監視錄影系統開始運作之前 1 年開始。

由上述(表 3)統計結果可發現，新宿歌舞伎町於 2002 年裝設了路口監視攝影機後，當年度刑案發生件數是 2,103 件、道路上之犯罪案件數是 571 件，到了 2006 年，該地區刑案發生件數是 1,686 件、道路上之犯罪案件數是 479 件，設置 4 年後道路犯罪數計減少 92 件、約 15%。有鑑於鬧街或易滋事地區在裝設監視攝影機後，確實可發揮遏制犯罪的成效，警方將之規劃為優先設置的地區²²。

此外，監視攝影機在預防犯罪及提供偵查線索上，雖有其不可取代之特殊功能，但對其設置費用與維修費用，仍不可輕忽，據悉造價最高的新宿歌舞伎町，含 50 支攝影機之監視錄影系統，需 2 億日圓，每年維修費亦高達 1 億 2 千萬日圓，而一般價位之中野百老匯，含 8 支攝影機之監視錄影系統，亦需花費 400 萬日圓。在經濟拮据的財政下，如何建構具治安維護效果且符合經濟效益之監視錄影系統，備受各界所關心²³。

(5) 東京都特別區訂定之監視攝影機運用基準

²¹ 警視庁網站<http://www.keishicho.metro.tokyo.jp/seian/gaitoukamera/gaitoukamera.htm>

²² 東京都安全・安心まちづくり有識者懇談会「東京都安全・安心まちづくりについての報告書」，平成 15 年 3 月，頁 10。

²³ 前田 敬，街頭防犯カメラと法規制。<http://www.daito.ac.jp/~uriu/thesis/2007/maeda.html>

東京都路口監視攝影系統，主要係依據「東京都公安委員會規程」及「路口監視錄影系統運用要綱」之規定，予以設置與管理。目前在東京都 23 個特別區²⁴中，亦有自行訂定細部「監視攝影機運用基準」(防犯カメラ運用基準)者，茲以東京都板橋區 2004 年 3 月 24 日施行的運用基準²⁵為例，摘錄其重點如下。

A. 指定管理負責人：為使監視攝影機能妥適設置、運用及管理維護，設有監視攝影機之公共設施，應指定監視攝影機管理負責人。另為輔佐管理負責人，得設監視攝影機管理處理人員。

B. 訂定必要之管理措施：設置監視攝影機時，管理負責人與管理處理人(以下稱「管理負責人等」)為保護居民權利，在可達設置目的之下，應將監視攝影機的拍攝範圍，調整成必要且最小範圍。並應於顯而易見之處所，揭示管理負責人等姓名及本處設有監視攝影機之標語。對於放置監視器及錄影設備之處所，應訂定未得管理負責人等之許可，不得入內之管理措施。

C. 委外辦理：管理負責人得將監視攝影機之相關業務，委託本區以外之單位辦理。但委外時，依雙方契約之約定，除應履行板橋區個人資訊保護條例規定之個人資訊保護措施外，並得隨時入內檢查，記錄檢查結果。

D. 影像保管：管理負責人等對於監視攝影機所拍攝之影像及其記錄媒體，應規定其處理人員，並限定得接觸之人員。超過影像保管期限，應立即消除或壓毀影像。除基於維修檢查等理由，並經管理負責人等之許可者外，禁止將記錄媒體之監視器及錄影設備攜出設置處所，並為防止影像及記錄媒體之不當使用、流出、竄改或遺失等，應採取必要措施。

E. 對外提供及目的外之利用：影像及記錄媒體之內容，不得公開。但經該影像中能被識別出之特定個人同意者，或基於法令規定者，不在此限。管理負

²⁴ 東京都依地方自治法規定，下設千代田區、中央區、港區、新宿區、文京區、品川區、目黒區、大田區、世田谷區、渋谷區、中野區、杉並區、豐島區、北區、板橋區、練馬區、台東區、墨田區、江東區、荒川區、足立區、葛飾區及江戸川區等 23 個特別區，或稱 23 區。依同法第 281 條第 2 項及第 283 條規定，「區」，在行政事務處理上，與「市」擁有相同權限。

除東京都外，目前已訂定「監視攝影機設置方針」(防犯カメラ設置指針)者，計有靜岡縣(2004 年 11 月)、滋賀縣(2004 年 12 月)、埼玉縣(2005 年 3 月)、神奈川縣(2005 年 3 月)、群馬縣(2005 年 11 月)、新潟縣(2006 年 4 月)、京都府(2006 年 12 月)、熊本縣(2007 年 2 月)、鹿兒島縣(2007 年 3 月)、福岡縣(2007 年 8 月)等。「NO!監視」ニュース，第 18 号，2008 年 1 月 7 日，頁 4。

²⁵ 參考附錄二：東京都板橋區監視攝影機運用基準。另東京都杉並區監視攝影機設置及運用條例(杉並區防犯カメラの設置及び利用に関する条例)，請參閱計畫主持人沈金祥，社區安全 e 化聯防機制研究計畫—監視錄影系統之整合研究，行政院國家科學技術發展基金管理會補助計畫期末報告，執行期限 96 年 9 月 1 日至 97 年 8 月 31 日，頁 132-134。

責人依前項規定將影像及記錄媒體，於設置目的外或提供第三人使用時，應事先與板橋區政資訊課長協商。

F. 申訴處理：管理負責人受理區民等對監視攝影機設置及運用等之申訴時，應迅速回應並妥適處理。

二、街頭緊急通報系統

日本警方為創造一個安全、安心的生活環境，提供居民在發生犯罪或事故時，只要一壓下緊急按鈕，便可立即與警察通話的機制，在公園或道路旁建置了「街頭緊急通報系統」(街頭緊急通報システム；スーパー防犯灯)。所謂的街頭緊急通報系統，就是結合了緊急紅色警示燈、警報聲、監視攝影機、內部連線電話等裝備，於發生緊急狀況時，可立即通報警察署，並將周邊影像傳送至警察署的整合性系統²⁶。同時配合勤務派遣制度，迅速通知附近之巡邏車或員警趕赴現場。

街頭緊急通報系統係由「通報設備」(通報装置)、「控制設備」(制御装置)及「接收設備」(受付装置)等三部分所構成(表 4：街頭緊急通報系統之構造)，建置時應符合當地景觀條例之相關規定，並遵從商店街之整體設計²⁷。目前都道府縣各地方(例如東京都、埼玉縣、静岡縣)所建置的街頭緊急通報系統，雖然外觀與設計不盡相同，但功能相同，且均於系統正面特別標明「緊急通報警察設備」(警察緊急通報装置)。

表 4 街頭緊急通報系統之構造²⁸

| 一、通報設備 | | | |
|--------|-----|----|------------------------|
| 項 目 | | 數量 | 功 能 |
| 通報操作器材 | 麥克風 | 1 | 緊急通報時之傳送聲音 監視時之現場蒐音 |
| | 擴聲機 | 1 | 緊急通報時之接收聲音 監視時之擴音 |

²⁶ 警察庁編，警察白書，特集：世界一安全な道路交通を目指して，平成 17 年版，頁 157。

²⁷ 警察庁，街頭緊急通報システム(スーパー防犯灯)の設備に関する留意事項について，平成 13 年 5 月 14 日。

²⁸ 警察庁，安全・安心モデル街区の指定及び安全・安心モデル街区事業の実施細目について，平成 14 年 7 月 15 日。

| | | | |
|----------|-------|--|--------------------|
| | 通報攝影機 | 1 | 攝取通報者之影像 彩色攝影 |
| | 緊急按鈕 | 1 | 緊急時之通報 明亮式按鈕 |
| | 照明燈 | 1 | 攝影機照明用 與照明設備連動 |
| 監視攝影機 | | 1 | 拍攝現場周圍情況 彩色攝影 |
| 紅色警示燈 | | 1 | 於緊急通報時啟動 同時啟動警鈴 |
| 顯示板 | | 1 | 告示板 |
| 照明設備 | | 1 | 犯罪預防照明兼攝影機照明 |
| 立桿 | | 1 | 安裝通報系統各部設備 |
| 二、控制設備 | | | |
| 項 目 | 數量 | 功 能 | |
| 控制器材 | 1 | 控制通報設備及控制設備之各項器材 | |
| 聲音影像傳送器材 | 1 | 將通報設備之影像及聲音傳送至接收設備 | |
| 影像切換器材 | 1 | 通報設備各影像間之切換 | |
| 聲音切換器材 | 1 | 通報設備之麥克風及擴音器間之切換 | |
| 線路介面器材 | 1 | 與接收裝置相連接線路之介面 | |
| 影像記錄器材 | 1 | 記錄通訊設備之影像 | |
| 機櫃 | 1 | 容納控制設備之各器材 | |
| 三、接收設備 | | | |
| 項 目 | 數量 | 功 能 | |
| 控制台 | 1 | 包含控制軟體 顯示通報裝置之影像及位置資料 接收裝置各器材之控制 | |
| 影像聲音傳送器材 | 1 | 接收控制設備之影像與聲音 | |
| 聲音通話器材 | 1 | 與通報設備間之雙方通話 | |
| 線路介面器材 | 1 | 與控制裝置相連接線路之介面 | |
| 影像聲音記錄器材 | 1 | 記錄所接收之影像與聲音 | |
| 操作桌 | 1 | 置放接收設備各器材 | |



相片 1：街頭緊急通報系統全貌



相片 2：上方為照明燈、中間為紅色警示燈，下方為可 360° 旋轉之監視攝影機



相片 3：東京都警視廳之吉祥物



相片 4：緊急通報設備各部器材

1. 沿革

日本於 2001 年與 2002 年首度以國家預算支應，設置示範性的街頭緊急通報系統，自 2003 年起則以預算補助方式推廣實施，至 2005 年 3 月止於全國 39 地區裝設 408 座²⁹，迄 2008 年 3 月止，街頭緊急通報系統已於全國 58 地區裝

²⁹ 警察庁編，警察白書，特集：世界一安全な道路交通を目指して，平成 17 年版，頁 157。

設 536 座³⁰。另外，都道府縣地方亦有自行編列預算裝設者，例如東京都、大阪府、香山縣、京都府及山口縣等地方，至 2005 年 3 月已於 19 地區共裝設 168 座³¹。

此外，日本警方亦建置「兒童緊急通報設備」(子供緊急通報装置)，其配備與街頭緊急通報系統類似，同樣結合了緊急紅色警示燈、警報聲、通報者攝影機、內部連線電話等裝備，主要是裝設於上下學路段、兒童公園等處，發生緊急狀況時，可立即通報警察。2002 年以國家預算支應，設置示範性的兒童緊急通報設備，自 2004 年起則以預算補助推廣實施，至 2005 年 3 月止已於全國 53 地區裝設 368 座，大阪府則於 6 地區自行裝設 27 座。迄 2008 年 3 月止，兒童緊急通報設備則已於 59 地區裝設 400 座³²。

日本於 2001 年至 2004 年間，為創造可以安心行走的生活環境，並建立安全安心的示範社區，由中央編列預算設置或補助地方部分經費設置的街頭緊急通報系統計有 408 座(表 5 至表 8)³³。

表 5 2001年街頭緊急通報系統設置情形

| 都道府縣名 | 市區名 | 設置數量(座) |
|-------|------|---------|
| 北海道 | 岩見沢市 | 17 |
| 宮城縣 | 古川市 | 19 |
| 山形縣 | 鶴岡市 | 19 |
| 東京都 | 墨田区 | 19 |
| 新潟縣 | 上越市 | 19 |
| 富山縣 | 富山市 | 19 |
| 愛知縣 | 春日井市 | 19 |
| 大阪府 | 豊中市 | 19 |
| 香川縣 | 善通寺市 | 21 |
| 沖繩縣 | 沖繩市 | 19 |
| 合計 | | 190 |

³⁰ 警察庁編，警察白書，特集：変革を続ける刑事警察，平成 20 年版，頁 90。

³¹ 警察庁編，警察白書，特集：世界一安全な道路交通を目指して，平成 17 年版，頁 157。

³² 警察庁編，警察白書，特集：世界一安全な道路交通を目指して，平成 17 年版，頁 157。

³³ 警察庁，平成 16 年度街頭緊急通報システム（スーパー防犯灯）及び子ども緊急通報装置の整備事業について，平成 16 年 8 月 31 日。

表6 2002年街頭緊急通報系統設置情形

| 都道府縣名 | 市區名 | 設置數量(座) |
|-------|-------|---------|
| 群馬縣 | 高崎市 | 5 |
| 埼玉縣 | 川越市 | 5 |
| 千葉縣 | 千葉市 | 5 |
| 東京都 | 武蔵村山市 | 5 |
| 東京都 | 江東区 | 5 |
| 神奈川縣 | 川崎市 | 5 |
| 大阪府 | 門真市 | 5 |
| 大阪府 | 大阪市 | 5 |
| 福岡縣 | 北九州市 | 5 |
| 佐賀縣 | 佐賀市 | 5 |
| 合計 | | 50 |

表7 2003年街頭緊急通報系統設置情形

| 都道府縣名 | 市區名 | 設置數量(座) |
|-------|------|---------|
| 栃木縣 | 宇都宮市 | 19 |
| 埼玉縣 | 川口市 | 12 |
| 岡山縣 | 岡山市 | 12 |
| 合計 | | 43 |

表8 2004年街頭緊急通報系統設置情形

| 都道府縣名 | 市區名 | 設置數量(座) |
|-------|------|---------|
| 青森縣 | 八戸市 | 5 |
| 東京都 | 町田市 | 15 |
| 茨城縣 | 筑波市 | 10 |
| 埼玉縣 | 埼玉市 | 12 |
| 千葉縣 | 千葉市 | 5 |
| 千葉縣 | 船橋市 | 5 |
| 神奈川縣 | 相模原市 | 5 |
| 神奈川縣 | 厚木市 | 5 |
| 神奈川縣 | 大和市 | 5 |
| 静岡縣 | 静岡市 | 5 |

| | | |
|-----|------|-----|
| 静岡縣 | 浜松市 | 10 |
| 三重縣 | 四日市市 | 19 |
| 大阪府 | 大東市 | 5 |
| 大阪府 | 大阪市 | 5 |
| 兵庫縣 | 神戸市 | 7 |
| 山口縣 | 下関市 | 7 |
| 合計 | | 125 |

2. 系統功能與運作方式

街頭緊急通報系統係由通報設備、控制設備及接收設備等三設備所構成(表 4：街頭緊急通報系統之構造)，每套系統可同時連結 5 座通報設備(相片 1)，三設備本身除均設有斷電保護裝置外，暴露在外的通報設備並具防雨結構。為因應現場狀況，在接收設備端可調整現場監視攝影機的拍攝角度與範圍，並旋轉拍攝方向，當有民眾按下緊急通報按鈕時，除立即啟動紅色警示燈及警鈴外，其他鄰近的通報設備之可旋轉 360°監視攝影機則自動轉向，朝發報的方向拍攝，同時在接收設備端的地圖上立即顯示發報位置。此外，控制設備平時自動監控通報設備，如發生異常或故障之情形，則自動通報至接收設備端³⁴。

3. 成功案例

在接受緊急通報案後，警方除緊急派員趕赴現場處理外，並將通報之案件內容及處理結果輸入電腦統計分析，以了解其成效，並作為改良之參考。目前已有成功逮捕到公然猥褻現行犯或縱火案件的歹徒，對案件的即時破獲頗有助益。而兒童緊急通報設備設置以後，曾發生可疑份子欲抱走小女孩的事件，經啟動了該設備緊急通報後，可疑分子立即丟下小孩而倉皇逃逸的案例，在犯罪預防上，也發揮了功效³⁵。

為了解民眾對當地治安的感受，警察廳特別設計一份「生活安全問卷調查表」(安全に関するアンケート調査)，分別在街頭緊急通報系統裝設前及裝設後實施，以了解該系統裝設前後民眾的治安感受度³⁶。經調查得知裝設於重要

³⁴ 警察庁，安全・安心モデル街区の指定及び安全・安心モデル街区事業の実施細目について，平成 14 年 7 月 15 日。

³⁵ 警察庁編，警察白書，特集：世界一安全な道路交通を目指して，平成 17 年版，頁 157。

³⁶ 警察庁，安全・安心モデル街区の指定及び安全・安心モデル街区事業の実施細目について，平成 14 年 7 月 15 日。

路口、鬧街或公共場所，或上下學路段、兒童公園等地點，於發生緊急狀況時，可立即通報警察的街頭緊急通報系統及兒童緊急通報設備，於治安維護及兒童安全上，確實發揮了預防與偵查功能，目前仍由國家補助地方持續建置中³⁷。

三、車牌自動辨識系統

雖然路檢可以有效逮捕汽車竊盜或以汽車為犯罪工具的歹徒，但犯罪發生後即時實施路檢，除耗時費力外，交通路口全面性的路檢，易引發交通堵塞及招致民怨，在偵辦以汽車作為犯罪工具之案件時，車牌自動辨識系統除可避免上述困擾外，解析後之車牌號碼可立即與車牌號碼資料庫立即比對，迅速掌握從現場逃逸的可疑車輛，對於追緝歹徒，掌握重大案件所使用之贓車及其行車路線，進而逮捕歹徒、追回贓車等，甚有助益³⁸。

1. 沿革

日本警方鑑於汽車失竊案數量急遽上升，及以汽車作為犯罪工具之案件層出不窮，自 1981 年起，由科學警察研究所³⁹之交通科學部部長岡本博之先生，仿效 1974 年時引進之「自動測速照相設備」(オービスⅢ；ORBISⅢ；自動速度取締機)的概念，由岡本先生擔任研究開發委員長，與多家企業共同合作，歷經五年之時間，開發完成「車牌自動辨識系統」(自動車ナンバー自動読み取り装置)，俗稱「N系統」(Nシステム；N-system)。目前該辨識系統可將通過之車輛，首先藉由感應器偵測，將訊號傳送給監視攝影機，配合紅外線發射，將車頭正面之車號與駕駛者拍下，透過現場的車牌辨識裝置，立即辨識車牌號碼後，再傳送至警察本部大型電腦及警察廳⁴⁰主電腦立即搜尋比對，如係贓車或設定查緝之車輛，立即傳送至執行路檢之攜帶式端末機，隨即於路口攔截⁴¹。

車牌自動辨識系統曾於 1986 年 1 月經媒體大幅報導，致「科學警察之躍進」印象深植人心⁴²，於 1995 年追緝奧姆真理教(オウム真理教)幹部時，確實

³⁷ 警察庁編，警察白書，特集：変革を続ける刑事警察，平成 20 年版，頁 90。

³⁸ 警察庁編，警察白書，特集：変革を続ける刑事警察，平成 20 年版，頁 36。

³⁹ 科學警察研究所隸屬於警察庁，是中央專責刑事科學研究之機關，下設法科學第一部、法科學第二部、法科學第三部、法科學第四部、犯罪行動科學部及交通科學部，並附設「附屬鑑定所」與「法科學研修所」，主要業務分三部分：研究發展、鑑定檢驗及講習訓練。科學警察研究所網站<http://www.nrips.go.jp/jp/index.html>

⁴⁰ 警察庁相當於我國內政部警政署。

⁴¹ <http://www.sakuragaoka.gr.jp/nsys/>

⁴² <http://www.sakuragaoka.gr.jp/nsys/>

發揮了功效，立即掌握了查緝對象的逃亡路線與行蹤。警察廳藉由豐碩成果之契機，於 1995 年以追加預算的方式，獲得約 190 億日元新裝預算⁴³。至 2007 年止，警方已建置 776 套(表 9：日本車牌自動辨識系統建置情形)。

表 9 日本車牌自動辨識系統建置情形⁴⁴

| 年度 區分 | 2002 年 | 2003 年 | 2004 年 | 2005 年 | 2006 年 | 2007 年 |
|----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 年度(套) | 30 | 0 | 40 | 60 | 50 | 46 |
| 累積(套) | 580 | 580 | 620 | 680 | 730 | 776 |

2. 車牌自動比對系統與資訊公開

目前日本警方並未對外公開車牌自動比對系統之設置位置、所在道路名稱及當地管轄警察機關等，對外僅以設置處所一覽表作部分公開，此一部分公開是否符合「行政機關保有資訊公開法」(行政機關の保有する情報の公開に関する法律)第 5 條第 4 款之規定，經行政機關之首長認定，會對預防犯罪、鎮壓或偵查等維護公共安全與秩序，帶來妨害之虞時，即符合具相當理由之資訊，例外屬於不公開之資訊⁴⁵。案經「內閣府資訊公開暨個人資訊保護審查會」(內閣府情報公開・個人情報保護審査会)於 2003 年 3 月 14 日之審議結果，就資訊不公開之該當性，判斷理由與結果如下。

(1) 車牌自動辨識系統之性質

車牌自動辨識系統是一種自動讀取行駛中車輛之車牌，並與贓車資料庫自動比對之系統，自 1986 年起開始建置，主要目的在於①當發生以車輛作為犯罪工具時，可迅速掌握逃離現場的車輛，立即追緝歹徒，②在重大案件中使用贓車作案時，可立即掌握車輛行蹤，並追緝歹徒、尋回贓車。

⁴³ <http://www.sakuragaoka.gr.jp/nsys/>

⁴⁴ 警察庁編，警察白書，特集：変革を続ける刑事警察，平成 20 年版，頁 36。

⁴⁵ 日本行政機關保有資訊公開法第 5 條第 1 項：「行政機關首長，受理申請公開行政文書時，所申請之文書除符合下列各款之資訊外，應對申請人公開之。」第 4 款：「經行政機關首長之認定，對外公開會對犯罪預防、鎮壓或偵查、起訴之維護、刑之執行或其他公共安全與秩序之維護，帶來妨害之虞時，即符合相當理由之資訊。」

(2)行政機關保有資訊公開法第 5 條第 4 款該當性之檢討

A. 設置位置

車牌自動辨識系統如前揭(1)所述，係以犯罪偵查為目的所設置，如將設置位置對外公開，則①犯罪者於犯罪時或逃離時會避開該系統，反而是幫助犯罪者，會對犯罪偵查帶來重大障礙，②企圖犯罪者可能會加以破壞，或以其他行為妨害其正常運作，此外③關於該系統端末主機所在位置或具體形狀之資訊，目前警察廳並未對外公開。因此，在設置位置方面，如對外公開，依據行政機關保有資訊公開法第 5 條第 4 款規定，會對預防犯罪、鎮壓或偵查等維護公共安全與秩序，帶來妨害之虞時，經行政機關之首長認定，即符合具相當理由之不公開資訊。

B. 道路名稱

車牌自動辨識系統所在之道路名稱如對外公開時，則①犯罪者於犯罪時會避開該系統才犯罪，反而是幫助犯罪者，會對犯罪偵查帶來重大障礙，②如確定設置位置之道路後，則很容易找到或特定該系統端末主機所在位置，此外③關於該系統端末主機所在道路名稱之資訊，目前警察廳並未對外公開。因此，道路名稱如對外公開，依據行政機關保有資訊公開法第 5 條第 4 款規定，會對預防犯罪、鎮壓或偵查等維護公共安全與秩序，帶來妨害之虞時，經行政機關之首長認定，即符合具相當理由之不公開資訊。

C. 府縣名稱

在府縣名稱方面，管轄車牌自動辨識系統設置處所之都道府縣警察名稱，如對外公開時，①各都道府縣設置數量即會曝光，特別是部分縣會暴露出數量不足之缺失，同時該系統端末主機之設置處所，亦容易被發現與鎖定，此外②就各都道府縣的道路情形而言，犯罪者亦容易推測會設置在常作為逃離的道路上，而先先行避開後才犯罪等，反而是幫助犯罪者，會對犯罪偵查帶來重大妨害，且③各都道府縣設置該系統端末主機數量之資訊，目前警察廳並未對外公開。因此，府縣名稱如對外公開，依據行政機關保有資訊公開法第 5 條第 4 款規定，會對預防犯罪、鎮壓或偵查等維護公共安全與秩序，帶來妨害之虞時，經行政機關之首長認定，即符合具相當理由之不公開資訊。

綜上，內閣府資訊公開暨個人資訊保護審查會認為車牌自動辨識系統之資訊一部分公開之決定，符合行政機關保有資訊公開法第 5 條第 4 款之規定。

四、交通流量監視系統

爲保持交通順暢與行車安全，東京都警察廳於主要道路或重要路口設置監視交通流量、上下班人潮狀況、交通事故現場情形的監視攝影機，主要的目的在於交通資訊的蒐集，可將畫面傳送至警察廳之「勤務指揮中心」(通信指令センター)，由執勤人員直接觀察車流及人潮情形。埼玉縣警察本部亦基於相同的目的，於 1973 年設置「交通管制中心」(交通管制センター)，並逐年編列預算加以擴充，目前已連結縣內主要路口之交通號誌，藉由重要路口的光學式、微波式或超音波式車輛偵測器，計算車輛數、行車速度及依車流量計算每段路口的通過時間，顯現於管制中心之大型中央地圖顯示板上，同時於地圖上依紅、黃顏色表示某路段塞車之嚴重性，並利用 24 小時之「交通流量監視系統」(交通調査用テレビカメラ；CCTV)調查實際塞車情形，顯示於管制中心之各監視螢幕上，透過車輛偵測器與監視攝影機，於管制中心內就可了解交通流量與路況，透過遠端監控及調整燈號秒差，即時改善道路塞車狀況，亦可通知附近的警察迅速趕赴現場疏導交通，並將縣內的交通狀況、道路工程、交通事故及重要路段的通過時間等交通即時資訊，顯現於「交通資訊板」(traffic information board)及「行車時間交通資訊板」(traffic information board for travel time service)上，同時提供各廣播公司通知駕駛人，適時舒緩交通堵塞、防止交通事故、減少交通公害⁴⁶、節省燃料費及行車時間等，積極爲民服務。

五、公共場所與金融機構及店家等監視錄影系統

新幹線、JR 電車、地下鐵或私有鐵道等自動售票機處，車站內自動剪票出入口、通道，及候車月台等均廣設監視攝影機，在管理員室內透過監視器即可觀察了解車站內與月台上之人車情形。而鐵路公司也通常會在顯眼處張貼標語告訴乘客本處裝有監視攝影機。

室內型銀行自動提款機(ATM)，通常會在天花板之角落裝設有監視攝影機，裝設位置與拍攝角度有其特別設計考量：一方面可遠觀提款情形，另一方面於提款人提款完畢、轉身後，攝影機可拍取提款者之臉部、穿著等畫面。同

⁴⁶ 改善交通塞車情形後，車輛停止時間及走走停停次數就會減少，可有效改善引擎排放有毒廢氣物及車輛產生的噪音。

時該大樓中控室常設有與警察聯絡之 110 緊急按鈕，及與消防單位聯絡之 119 按鈕，中控室隨時監看之保全人員發現可疑情形時，例如發生刑案、出現可疑份子、發生火災時，可立即與警方及消防單位取得連絡。

此外，金融機構、銀樓珠寶業、精錶店或品牌專賣店等自主性裝設監視攝影機者，如同國內非常普遍，店家多會於入口處或店內明顯處，張貼本處監視錄影之標語，如與警方有連線裝置，或有警察巡邏或站崗者，亦加以明示，除達到預防犯罪目的外，監視錄影亦涉及顧客之感受與想法，及隱私權上之考量，所以日本到處都可看到類似的提醒標語。

六、相關配套技術－3D 臉部自動辨識系統

隨著監視攝影機的普及，畫面中人貌鑑定已漸受重視，如發生在銀行或便利商店的強盜案、竊盜案，或交通違規超速與道路飆車行爲，甚至是違反入出國管理法的偽變造護照等案件，均須藉由人貌鑑定予以識別。

由於住家、公共場所、便利超商或路口的監視攝影機所錄下的歹徒畫面，因攝影機架設位置與角度之故，常以俯角、斜角或廣角拍攝，與日本警方檔存的犯罪嫌疑人相片檔或駕照相片檔等中，犯罪嫌疑人是在照像室以正面及右側 45 度垂直拍攝，兩者拍攝角度與條件不同，基本上兩者無法作重合比對。如果歹徒又以口罩或運動帽遮住臉部者，則更形困難。

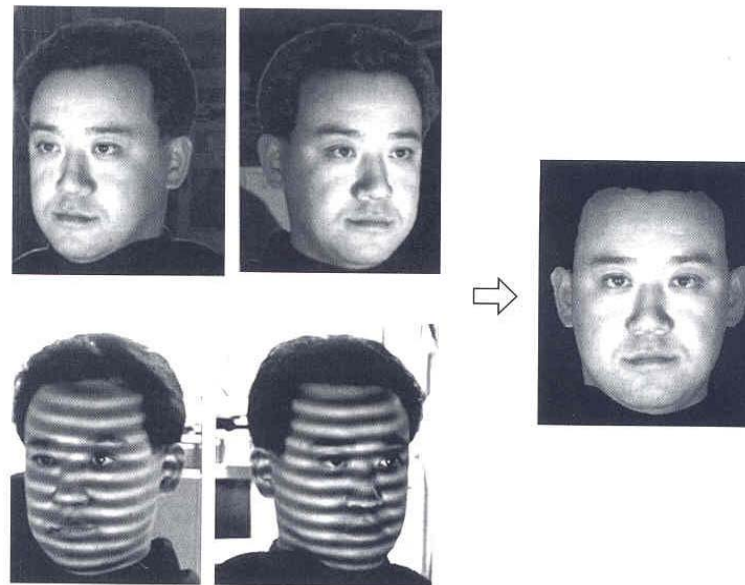
爲解決現場監視攝影機所錄下歹徒臉部影像，無法有效比對鑑定，提供證據資料之問題，日本自行研發出「3D 臉部自動辨識系統」(三次元顔画像識別システム)，藉由下列三方法：1. 臉型及臉部組成的眉、眼、鼻、唇、耳型態學特徵的比較。2. 由人類學測量值所計算出的數值比較。3. 臉部重合比對法等，從事臉部鑑定⁴⁷。

在發現特定嫌犯後，藉由該嫌犯至警察本部科學搜查研究所⁴⁸接受 3D 臉部自動辨識系統拍照，擷取其容貌影像資料後就可製成 3D 臉部影像(圖 1)，運用軟體功能調整 X 軸與 Y 軸做任意角度的旋轉，配合現場監視攝影機所拍攝的歹徒 2D 影像，調整成同面向、角度及大小後，即可將兩者作進一步的比對⁴⁹。

⁴⁷ 科學警察研究所編，*捜査のための法科学 第一部<法生物学・法心理学・文書鑑識>*，平成 17 年 11 月 25 日初版，令文社，頁 161；吉野峰生，*顔画像識別のあゆみ*，日本法科学技術学会誌，第 10 卷，別冊号，平成 17 年 10 月，頁 3。

⁴⁸ 日本將鑑識工作分屬鑑識課與科學搜查研究所兩部門，均相當於我國地方警察局之鑑識課。

⁴⁹ 科學警察研究所編，*捜査のための法科学 第一部<法生物学・法心理学・文書鑑識>*，平成



3次元顔画像の合成
照明画像と縞画像から合成された3次元顔画像。

圖 1：3D臉部影像之合成方法⁵⁰

由全亮相片與明暗條紋狀相片合成 3D 影像

使用 3D 臉部自動辨識系統將犯罪嫌疑人之 3D 臉部影像，與現場錄下之歹徒 2D 影像作比對時，須先將臉部之構成要素：臉形、眉形、眼形、鼻形、嘴形及耳形等，先進行型態學的比對後，再針對臉部輪廓(圖 2 上)及臉部各部解剖學標記點的相似度(圖 2 中)，以數值加以評價，藉由前述臉部的輪廓及解剖學標記點之相似度，更能客觀識別臉部特徵⁵¹。

在發生歹徒頭戴帽子(圖 2 下)造成一部分臉部特徵被遮住的情況下，使用上述的 3D 比對方法，可有效提高影像比對的精確度，目前可做為臉部鑑定標的有登錄證、護照、駕照、超速駕駛取締相片及監錄影像等。截至 2006 年止，計有大阪府、福岡縣、愛知縣、宮城縣、廣島縣及北海道等警察本部添購此設備，全國累計之鑑定數為 122 件，其中宮城縣 42 件、愛知縣 31 件、大阪府 20

17 年 11 月 25 日初版，令文社，頁 168；宮坂祥夫，警察における顔画像鑑定の現状，日本法科学技術学会誌，第 10 卷，別冊号，平成 17 年 10 月，頁 5、6。

⁵⁰ 科學警察研究所編，捜査のための法科学 第一部<法生物学・法心理学・文書鑑識>，平成 17 年 11 月 25 日初版，令文社，頁 168。

⁵¹ 科學警察研究所編，捜査のための法科学 第一部<法生物学・法心理学・文書鑑識>，平成 17 年 11 月 25 日初版，令文社，頁 169；吉野峰生，顔画像識別のあゆみ，日本法科学技術学会誌，第 10 卷，別冊号，平成 17 年 10 月，頁 3。

件⁵²。



顔の輪郭の合致性
(左：2次元顔画像、中：3次元顔画像、右：輪郭線のマッチング)



顔面各部の解剖学的標記点の合致性
(左：2次元顔画像、中：3次元顔画像、右：解剖学的標記点のマッチング)



3次元顔画像／2次元顔画像スーパーインポーズ法
(左：2次元顔画像、中：3次元顔画像、右：解剖学的標記点のマッチング)

圖 2：3D臉部自動辨識系統之比對方法⁵³

上：脸部輪廓相似度比對、中：脸部特徵點比對、
下：現場 2D 影像與 3D 影像比對

此外，東京都警視廳於 2008 年著手準備，計畫自 2010 年起引進「3D臉形資料庫自動比對系統」(三次元顔形状データベース自動照合システム)，將來路口監視攝影機所拍攝的影像，可藉由系統的連線，直接與警視廳中央伺服器所建立的臉部資料庫，包含恐怖份子、通緝犯或特定人士的影像，作即時的比

⁵² 科學警察研究所編，捜査のための法科学 第一部<法生物学・法心理学・文書鑑識>，平成 17 年 11 月 25 日初版，令文社，頁 161；
http://www.securityhouse.net/blog/archives/2008/04/post_749.html。

⁵³ 科學警察研究所編，捜査のための法科学 第一部<法生物学・法心理学・文書鑑識>，平成 17 年 11 月 25 日初版，令文社，頁 169。

對，並將符合之結果立即通報轄區警察分局或線上警察。初期先以示範街道、東京都心、大型聚會場所、機場等地開始試辦，將來再進一步推廣至鬧街、商店街、便利超商、百貨公司、飯店或書店等⁵⁴。

⁵⁴ 「NO! 監視」ニュース，第 21 号，2008 年 8 月 6 日，頁 2。

肆、地方自治條例及其相關規定

日本各地方政府為提供居民安全、安心的生活環境，避免成為犯罪被害人，在預防犯罪設施與作法上，多已訂定與生活安全相關之自治條例及預防犯罪方針，藉由環境與結構上之設計，提升預防犯罪之能量，茲以兩大都會區東京都及大阪府之社區安全條例⁵⁵及住宅預防犯罪方針為例，彙整其運用監視攝影機之相關規定與做法。

一、東京都社區安全條例及住宅預防犯罪方針

警視廳與東京都依據 2003 年 10 月 1 日施行的「東京都社區安全條例」(東京都安全・安心まちづくり条例)⁵⁶第 10 條⁵⁷規定，共同修訂「住宅預防犯罪方針」(住宅における犯罪の防止に関する指針)，主要修正的重點是推廣集合式住宅設置監視錄影系統與建立社區居民自主性預防犯罪體制等，在推廣設置監視錄影系統方面，於共同出入口、停車場應設置攝影機，同時規定與監視攝影機的設置與運用有關的隱私權保護措施⁵⁸。

新修正的犯罪預防方針自 2007 年 1 月 1 日施行，其中「預防犯罪之住宅結構及設備基準」(犯罪の防止に配慮した住宅の構造及び設備等に関する基準)及「確保集合式住宅居住者安全之管理對策」(共同住宅の居住者の安全を確保するための管理対策)中，與監視攝影機設置相關者如下。

1. 預防犯罪之住宅結構及設備基準

(1) 出入口：應設計在四周能看見的位置(可見性、可監視性)，所有共同

⁵⁵ 依日本憲法第 94 條規定，地方自治團體得於法律規定之範圍內制定「條例」。此相當於我國地方制度法第 25 條規定之「自治條例」。

日本憲法第 94 條：「地方自治團體，有管理其財產、處理事務及執行行政之權利能力，並得於法律規定之範圍內制定條例。」；我國地方制度法第 25 條：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。」

⁵⁶ 東京都社區安全條例之目的在於防止東京都內個人生命、身體或財產遭受危害，除明確化東京都、都民及廠商之責任外，希望能推展與實現安全、安心的社區及生活環境。

⁵⁷ 東京都社區安全條例第 10 條(策定住宅相關方針)：「縣(市)長及公安委員會，對住宅應策定其結構與設備等之預防犯罪方針。」

⁵⁸ 警視庁，「住宅における犯罪の防止に関する指針」改正の概要。

<http://www.keishicho.metro.tokyo.jp/seian/ansin/kaiseigaiyo.htm>

出入口均應裝置監視攝影機，設置位置需能拍到出入人員。

(2)管理室：監視器及錄影設備應置於管理室。

(3)集合式信箱區：應設置在四周能看見的位置，如有死角則以監視攝影機補強。

(4)電梯前空間：應在共同出入口、共同走廊就可看見的位置，如有死角則以監視攝影機補強。

(5)電梯：應於上方夾層內設置監視攝影機。

(6)共同走廊、共同樓梯及緊急用避難樓梯：應設計在四周就能看見的位置，如有死角則以監視攝影機補強。屋外式之共同樓梯及緊急用避難樓梯，於通往地面之出入口，應設置可拍到出入人員之監視攝影機。

(7)汽車停車場：應設計成由四周就能看見的結構，如有死角則以監視攝影機補強。於停車場出入口應設置可拍到通過車輛及出入人員之監視攝影機。

(8)腳踏車及機車停車場：應設計成由四周就能看見的結構，如有死角則以監視攝影機補強。

2. 確保集合式住宅居住者安全之管理對策

(1)自動門鎖系統、內部對講機、監視攝影機(含監視器與錄影設備)及預防犯罪路燈等預防犯罪設備，應定期檢驗，確保其功能正常。

(2)監視攝影機之運用

A. 集合式住宅設置與運用監視攝影機者，為保護個人資訊，除應選任監視攝影機之管理負責人外，對於監視錄影所得之資訊，禁止洩漏或提供第三人(除法律有規定者外)，同時為避免發生錄影資料失竊或遺失情形，應訂定管理措施。

B. 應以明確且適當之方法，表明本處設有監視攝影機。

綜上，應於出入口、集合式信箱區、電梯前空間、電梯內、共同走廊、樓梯及緊急用避難樓梯、腳踏車、機車及汽車停車場等設置監視攝影機，如在建築結構上尚有死角，則應設置監視攝影機予以補強。同時為確保監視錄影系統之正常運作，應定期檢查，對於影像資料之保密與保管等，應訂定管理措施。

此外，依據東京都社區安全條例第 15 條⁵⁹規定，所訂頒之「道路、公園、汽車停車場及腳踏車停車場預防犯罪方針」(道路、公園、自動車駐車場及び自

⁵⁹ 東京都社區安全條例第 15 條(策定道路公園等相關方針)：「縣(市)長及公安委員會對於道路、公園、汽車停車場及腳踏車停車場，應共同策定其在預防犯罪之設備與結構上之方針。」

轉車停車場に関する防犯上の指針)，其中與監視攝影機設置相關者如下。

1.汽車停車場：應有管理員常駐或巡迴，並應設置可監看之監視攝影機及其他預防犯罪設備，或設計成可從四周就能看見的結構。

2.腳踏車停車場：應有管理員常駐或巡迴，並應設置可監看之監視攝影機及其他預防犯罪設備，或設計成可從四周就能看見的結構。

二、大阪府社區安全條例及集合式住宅預防犯罪設計方針

大阪府依據 2002 年 4 月 1 日施行的「大阪府社區安全條例」(大阪府安全なまちづくり条例)第 16 條第 1 項⁶⁰與「大阪府行政手續條例」(大阪府行政手續条例)第 34 條⁶¹規定，訂頒「集合式住宅預防犯罪設計方針」(防犯に配慮した共同住宅に係る設計指針)，自 2002 年 10 月 1 日施行，2008 年並作部分修正，其中有關監視攝影機裝設建議如下：

1.設計之基本原則

確保四周之可見性(可監視性)：屋外及屋內共同設施，應由四周能看見其狀況，並講究空間配置、動線設計、大樓設計及其各部之設計等，必要時配置監視攝影機。

2.新建築物之規劃設計

(1)走廊、樓梯及電梯前空間：有易成死角之處，應設置監視攝影機予以補強。

(2)共用出入口、玄關：應確保由道路等處可看見其情形，如有死角，應設置監視攝影機予以補強。

(3)集合式信箱區：應確保其處所之可見性，如有死角，應設置監視攝影機予以補強。

(4)電梯：應於上方夾層內設置監視攝影機。

(5)腳踏車、機車及汽車停車場：如位於地下室等，由四周難見其情形者，應設置監視攝影機予以補強。

(6)監視攝影機

⁶⁰ 大阪府社區安全條例第 16 條第 1 項(策定預防方針)：「縣(市)長應與公安委員會共同協商，對於集合式住宅用之建築物，策定其在犯罪預防安全性上之方針(除公安委員會職掌業務外)。」

⁶¹ 大阪府行政手續條例第 34 條(對多數人之行政指導)：「為實現相同之行政目的，對符合一定條件之多數人，欲為行政指導時，本府機關於行政指導上，應事先對事件規定其共通內容之事項，且除有行政上特別之障礙者外，必須對外公開。」

A. 設置監視攝影機時，除思考如何建立完整、有效果之監視體制外，亦應購置影像錄影設備。

B. 設置監視攝影機時，應從補強環境之可見性、遏制犯罪之觀點，研究有效果之位置及數量等，再予以適當配置。

C. 設置監視攝影機處之照明設備，除規定於照明項目外，應依所配置監視攝影機之功能需求，確保其所需之照度。

3. 既有建築物設計上之改善

(1) 在共同出入口、共同信箱區、電梯前空間、屋內共用樓梯、腳踏車、機車及汽車停車場等之修繕上，如犯罪預防上之可見性有困難時，應設置監視攝影機予以補強。

(2) 設置監視攝影機時，除思考如何建立完整、有效果之監視體制外，亦應購置監視影像錄影設備。

(3) 設置監視攝影機時，應從補強環境之可見性、遏制犯罪之觀點，研究有效果之位置及數量等，再予以適當配置。

(4) 設置監視攝影機處之照明設備，除規定於照明項目外，應依所配置監視攝影機之功能需求，確保其所需之照度。

綜上，於共同出入口、玄關、集合式信箱區、電梯前空間、電梯內、共同走廊、樓梯及緊急用避難樓梯、腳踏車、機車及汽車停車場等地點設置監視攝影機，如在建築結構上尚有死角，或監視性低之地下室等，則應設置監視攝影機予以補強。且除建立整體性之監視體系外，亦應配置錄影設備，強化其運用功能。

此外，依據大阪府社區安全條例第 13 條⁶²規定，所訂頒之「道路、公園、汽車停車場及腳踏車停車場預防犯罪方針」(道路、公園、自動車駐車場及び自転車駐車場に関する防犯上の指針)，自 2002 年 10 月 1 日實施，其中與監視攝影機設置相關者如下。

1. 道路：地下道等犯罪發生高危險性的道路，應設置警鈴裝置⁶³(防犯ベル)及監視攝影機等。

2. 汽車停車場：停車場之管理上，應有管理員(包含受委託人)常駐或巡迴，

⁶² 大阪府社區安全條例第 13 條(策定預防方針)：「縣(市)長及公安委員會各依所掌業務，對於道路、公園、汽車停車場及腳踏車停車場，應共同策定其在預防犯罪之設備與結構上之方針。」

⁶³ 警鈴裝置是一種，遇有發生犯罪之虞之緊急情形時，按下緊急按鈕，即可立即發出警報聲，並啓動警示燈之預防犯罪設備。

或設置可監看之監視攝影機及其他預防犯罪設備，或其他預防犯罪措施。

3.腳踏車停車場：停車場之管理上，應有管理員(包含受委託人)常駐或巡迴，或設置可監看之監視攝影機及其他預防犯罪設備，或其他預防犯罪措施。

目前新式的集合式住宅，住戶配有連接網路之電腦設備，及專屬的使用者帳號與密碼，透過網路連線即可調閱住區內監視攝影機的影像，直接透過網路觀看其運作情形，住區以外之人因無權限無法透過網路操作。同時部分監視攝影機具有由遠端監控功能，在家裡可直接設定並調整其拍攝角度與範圍，例如，自家的小孩在住區公園裡遊玩，家長可以在家裡調整監視攝影機的拍攝範圍，即使在家裡亦能了解孩童目前狀況，確認其安全，惟基於隱私權的考量，其畫面中人物的影像尺寸應避免放大到能辨識人臉的程度⁶⁴。

⁶⁴ 日経アーキテクチュア編，防犯セキュリティガイド，2004年3月1日，初版，頁24、25。

伍、監視攝影與隱私權保護

不僅是公家機關或金融機構，目前路口、公共場所或建築物四周裝設監視攝影機已日益普及，在人權意識高漲及強調治安維護的重要性下，出現正反兩種意見，有人認為監視攝影機對控制犯罪與追緝歹徒有正面的功效，應推廣增設，但亦有人持反對的見解，認為監視攝影機是一種監控的行為，是對人權的一種侵害，應適可而止。至於治安維護上的監視攝影機，與民主社會重視民眾隱私權的保障，兩者孰輕孰重或如何取得平衡點，確實是在廣設監視攝影機前，首應探究之問題點。

一、監視攝影機之概況

監視攝影機的設置種類概可分為警察廳設置者、地方警察機關設置者、商店街或自治團體設置者及個人設置者等 4 類，縱使是商店街或自治團體設置的監視攝影機，亦大多以犯罪發生後提供警察辦案為前提，事實上很難與警方所設置者嚴格劃分。

除個人自行設置者外，裝設緣由不外是地區商店街或自治團體的建議、發生案件或暴動、舉辦賽事(如足球杯比賽)等，主要目的則是預防犯罪，管理單位有警察廳、地方警察機關、行政機關或協會公會等(表 1：日本主要路口監視錄影系統概要)。

一般認為監視攝影機可減少犯罪行為、飆車行為、亂丟垃圾及強拉客人等事件，有預防案件發生的功能，如案件發生後，亦可調閱影像藉以追緝歹徒行蹤，進而加以逮捕，提供民眾生活安全感(体感治安)。

二、監視攝影之法律規制

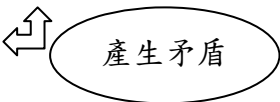
無正當理由拍攝個人容貌等行為，於日本憲法第 13 條⁶⁵解釋上有其限制，如作為偵查方法而使用，則需符合特定條件方可。亦即，可作為偵查手段者，係運用在犯罪發生之後，如係基於預防目的之攝影，則不被認可。以預防犯罪

⁶⁵ 日本憲法第 13 條(幸福追求權)：「所有國民，均作為個人而受尊重。對於生命、自由及追求幸福的國民權利，以不違反公共福祉為限，需在立法及其他國政上，予以最大程度之尊重。」

為目的所拍攝的影像，雖然近來出現應該可將之作爲偵查方法的聲音，但監視攝影機之定位上畢竟非以拍攝特定人爲目的，要將所拍攝之影像作爲(直接)證據使用，現實上仍有其困難⁶⁶。

在監視攝影機設置等相關議題上所引起的訴訟，雖然最後左右判決的關鍵，常是攝影的動機，但不同法院間也出現了判斷上矛盾之現象，其中的可能原因之一是監視攝影機的設置上，未考慮其對隱私權的影響並訂定運用基準之故(表 10：日本法院對監視攝影機設置上出現矛盾之判決)。

表 10 日本法院對監視攝影機設置上出現矛盾之判決⁶⁷

| 一般情形 憲法第 13 條 | 案例 1 京都府學聯抗議示威 案件(京都府学連デ モ事件) | 案例 2 山谷監視攝影機案件 (山谷監視カメラ事 件) | 案例 3 最近之動向 |
|------------------------------------|--|--|-----------------------------------|
| 解釋上，如無 正當理由，不 得對個人容貌 照相攝影 | 僅限於犯罪發生時， 攝影才被容許 | 犯罪發生前之攝影， 亦被容許 | 犯罪發生前， 以預防犯罪目 的之攝影，亦 被容許 |
| | 符合以下條件者所爲 之偵查方法，方被認 可 <ul style="list-style-type: none"> ● 犯罪正在發生或即 將發生 ● 具證據保全之必要 性與緊急性時 ● 未超過一般容許的 限度範圍 | 因屬於高犯罪率之處 所，容許在犯罪之時 點前攝影  | |
| | 最高法院 1969 年 12 月 24 日大法庭判決 <ul style="list-style-type: none"> ● 對於警察以抗議示 威活動違反許可條 件，在現場所爲之 照像攝影，提起訴 | 東京高等法院 1988 年 4 月 1 日判決 <ul style="list-style-type: none"> ● 對於警察運用監視 攝影機之自動攝影 與記錄方式，提起 訴訟 | |

⁶⁶ 監視カメラ設置とプライバシー問題。

http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/pdf/040806_4_b2_s6.pdf

⁶⁷ 監視カメラ設置とプライバシー問題。

http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/pdf/040806_4_b2_s6.pdf

| | | | |
|--|--|---|--|
| | <p>訟</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 警察無正當理由，對個人容貌所為之攝影，雖然違反憲法第 13 條規定之意旨，但僅作為偵查方法而使用，則可被容許，判決被攝影者敗訴 | <ul style="list-style-type: none"> ● 因屬於高犯罪率之處所，在犯罪時點以前所為之攝影，得被容許，判決被攝影者敗訴 | |
|--|--|---|--|

三、監視攝影機之設置與運用基準

財團法人都市犯罪預防研究中心於 2001 年 3 月提出的社區安全監視錄影系統調查研究報告書中，指出監視攝影機之設置與使用，雖屬警方之裁量，但應充分考量下列諸面向⁶⁸：

1. 預防犯罪、防範被害於未然、偵查犯罪、追緝及逮捕犯人等治安上之目的。
2. 衡量設置費用及其效果，亦即是否符合經濟效益。
3. 妥善處理肖像權及個人資訊保護等人權問題。
4. 設置與使用上應注意：A. 目的之正當性、B. 客觀且具體之必要性、C. 設置情形之妥當性、D. 使用方法之相當性、E. 效果之可預期性。

前揭調查研究報告書中並就監視攝影機之設置處所、影像資料管理、系統維護及提供偵查機關等方面，提出監視攝影機之設置與運用基準⁶⁹：

1. 設置處所

- (1) 應設置於歡樂街或繁華街等不特定多數人聚集的高犯罪率地區。
- (2) 僅供特定少數人利用的設施之出入口，非屬監視範圍，應以監視公共空間之處所為設置原則。
- (3) 設置處所應選擇不易被行人破壞之位置。

2. 功能

⁶⁸ 財團法人都市防犯研究センター、コミュニティセキュリティカメラシステムに関する調査研究報告書，平成 13 年 3 月，頁 6、7。

⁶⁹ 財團法人都市防犯研究センター、コミュニティセキュリティカメラシステムに関する調査研究報告書，平成 13 年 3 月，頁 7-9。

(1)為達犯罪預防及偵查之目的，影像品質應盡可能達辨識人別之程度。

(2)器材應堅固不易毀損，不論日夜或晴雨天均可確保攝影品質。

3. 監視器運用上之注意事項

(1)未得本人承諾，不受他人隨意拍人容貌之隱私權，與預防犯罪、防止被害等公益上之必要性，應考量兩者之衡平。

(2)不得逾越犯罪預防與偵查目的之監視。

(3)警察人員因監視而得知之資訊，應以職務上之秘密資料處理⁷⁰。

4. 影像資料之保管與處理

(1)記錄媒介之管理與保存，應制訂嚴格之操作守則。

(2)影像資料超過保存規定之期限，無需再保存。

(3)保存期滿，應確實消除其影像內容。

(4)記錄影像之媒介，應保管於管理負責人指定之安全處所。

(5)影像資料之調閱，除職司監視的警察人員外，應得管理負責人之許可。

(6)調閱影像資料時，應在管理負責人指定之處所為之，未經許可者不得入內。

(7)調閱影像資料時，應記錄處理時間、目的、申請人及影像資料之範圍等。

(8)縱使是公共場所之影像資料，原則亦僅限於預防犯罪、防止被害及偵查犯罪上使用。

5. 提供偵查機關

(1)依照設置之目的，影像資料之提供，原則上僅限於偵查機關之偵查與檢察官追訴上之必要時，且以必要之影像範圍為限。

(2)影像資料之申請，應悉數加以記錄，拒絕時應記載其理由。

(3)許可其申請時，應記錄許可之時間、理由、被許可人、提供影像之範圍、條件等。

6. 系統之維護管理

⁷⁰ 參照日本地方公務員法第 34 條之守密義務及第 60 條之罰則規定。

地方公務員法第 34 條：「職員，對於職務上所得知之秘密，不得洩漏，其退職後亦同(第一項)。依法令作為證人或鑑定人，發表職務上之秘密事項時，應得任命權人(退職者，係指退職時或其相當之職時之任命權人)之許可(第二項)。前項許可，除法律有特別規定者外，不得拒絕(第三項)」；同法第 60 條：「有下列各款之一者，處 1 年以下有期徒刑或 3 百萬元以下罰金(第一項)。違反本法第 34 條第 1 項或第 2 項(含第 9 條之 2 第 12 項之準用情形)之規定而洩漏秘密者(第二款)。」

(1)管理負責人應落實維護管理，確保系統之良好狀態。

(2)管理負責人應定期檢查系統之運用情形。

7. 當地居民之期望與意見

(1)監視攝影機之設置與運用，應尊重地區民眾之意見與期望。

在日益惡化之治安情勢下，警方為維護治安，對易滋生犯罪之風化街與鬧街等公共場所，設置監視攝影機，或派員隨時監看並 24 小時錄影記錄，如能符合上述諸條件，則屬於妥當且必要之犯罪預防與偵查手段。

此外，政策之推動與落實，有時欠缺人民的理解與協助，無法竟其功，監視錄影系統的設置，亦是如此。監視錄影系統推展之初，應先選擇高犯罪率之地區，了解設置前後犯罪發生數與破獲數之增減情形，運用該系統破案情形及運作上之問題點等，定期追蹤並提供市民理解，彙整各方意見，據以改良成更具效果之運作方式，有效控制治安，進而推廣至其他地區⁷¹。

四、今後課題

監視攝影機在重大刑案上提供偵查線索，成功逮捕歹徒的案例，在日本屢經媒體大肆報導，24 小時的街頭守護神，頓時成為破案的功臣，警方辦案也唯監視攝影機是賴，相對的在個人隱私權方面，似乎較被輕忽並受到限縮。雖然監視攝影機對犯罪預防與逮捕嫌犯，有其特殊功效，但在重視治安維護之有效性的同時，亦不能忽視因過度之監視，而對隱私權或其他人權可能造成之不當侵害。

為了社會治安與生活安全等目的，在公共空間所裝設的監視攝影機，其設置位置、管理及運用方式等，從民眾的隱私權觀點而言，仍有一些值得探討之處。監視攝影機或許是一種擺盪於安全與隱私權間的科技設備，在重視生活安全與強調隱私權的角力下而進行調整，英國如此，日本亦復如此。即使在維護治安之大纛下，不論是公家單位或民間團體，監視攝影機的設置運用上，仍應充分考量其對隱私權、治安及經濟效益之影響，並參考外國法制，建立監視攝影機之設置與運用基準，期在維護社會治安之同時，兼顧個人隱私權之保護，並取得兩者之衡平。

⁷¹ 財団法人都市防犯研究センター、コミュニティセキュリティカメラシステムに関する調査研究報告書，平成 13 年 3 月，頁 9。

陸、結論與建議

日本在監視攝影錄影系統的運用上，非僅以偵查犯罪為考量重點⁷²，在設置理念方面，亦將主軸放在犯罪預防及減少被害上，用途多元而廣泛，例如居家安全或車站、道路、公園、停車場、建築物保全，輔助公共空間之可見性與消除治安死角，及提供安全、安心的生活環境等，類型上也較多樣化，除了路口監視攝影系統外，並發展成街頭緊急報案系統、車牌自動辨識系統、交通流量監視系統等。

一、三效合一之監視錄影系統

1.預防功能

在風化街、繁華街、易滋生犯罪之暗巷或高犯罪率地區(例如新宿歌舞伎町)，設置了路口監視錄影系統或街頭緊急報案系統後，已有效減少路上犯罪率，同時在發生案件或事件時，可立即調閱附近之監視錄影畫面，搜尋犯罪線索，有效追緝歹徒，進而控制治安情勢。同時基於預防犯罪的考量，通常會於適當位置張貼此處裝有監視攝影機之標語，以事先嚇阻歹徒。

對於居家安全與集合式住宅的設計及規劃上，地方政府在提供預防犯罪之指導方針上，主要著眼於共同空間之可見性，對於屋外及屋內共同設施，為確保由四周能看見其情形，應講究空間配置、動線設計、大樓設計及其各部之設計等，如有不足或必要時，則應加裝監視攝影機。將預防犯罪與減少被害之觸角，藉由自治條例與預防犯罪方針，延伸至生活環境之各領域，例如，集合式住宅、停車場、公園、道路等，建立全面性預防犯罪網絡，有效彌補空間、環境上預防犯罪之不足，強化全民預防犯罪之能量。

2.偵查功能

發生刑案或受理報案後，調閱附近路口監視錄影系統之影像，不分國內外，均是刑事警察的重要工作之一，因為案件發生當時，常只有監視攝影機在場，找不到其他目擊者，犯罪過程與情況，多仰賴影像資料的重現，日本警方有鑑於此，在易發生犯罪之街道、公園、公共場所等，設置了路口監視錄影系

⁷² 日本監視錄影系統，在中央是由警察庁之生活安全局主辦，而非由刑事局辦理。亦即屬於生活安全與預防相關之業務，著重於預防犯罪及提高民眾生活安全感之功能。

統、街頭緊急報案系統及兒童緊急通報設備，並於重要路口及高速公路上建置車牌自動辨識系統，提供犯罪偵查使用。同時建議集合式住宅所裝設之監視錄影系統，除配備監看用之監視器外，亦應添購後端之錄影設備，以建立完整之監視錄影系統。

3.輔助功能

提供民眾生活安全感，創造一個可以安全安心的生活環境，是自許「安心與水」是免費的日本，近年來相當關心的議題，而監視錄影系統在此，扮演著重要角色，透過設置前後之問卷調查，了解民眾之治安感受，同時表示政府積極為人民建立一個安心的生活環境，並藉由地方自治條例與行政指導之功能，對於集合式住宅之設計與結構、出入口、停車場之安全防護、公共空間之可見性等，提供預防犯罪上之方針，從情境預防犯罪之觀點，增設監視攝影機，強化居家生活安全，減少犯罪被害之機會。

二、三管其下之監視錄影及鑑定

1.監視與錄影

經調查設置監視錄影系統之地區，日本在提供監視與錄影資料之破獲刑案統計上，除重大刑案外，亦曾破獲飆車族鬥毆、少年恐嚇、車輛衝撞店面逃逸、違反廢棄物處理法等案件，另外在淨化風俗方面，亦可有效減少強拉客人、仲介女子賣春件數，同時對減少飆車行為、亂丟垃圾、順手牽羊及提供女性能安心單獨行走等方面，亦有其功效。

2.鑑定

隨著影像科技的進步及廣泛運用，未來影像相關的鑑定案將愈來愈多，尤其在部分監視錄影設備老舊、監視攝影機等級較低、錄影帶重複使用等造成影像品質不佳，或因歹徒事前戴口罩、鴨舌帽等刻意偽裝，致難辨其全貌者，此時影像的解析與鑑定，被認為唯一的證據資料或偵查線索時，更顯其重要性與必要性。

影像鑑定與傳統刑事領域之指紋、鞋印、槍彈或藥毒物等實物鑑定有別，影像鑑定多為數位鑑定，涉及資料複製、變動及保全等問題，隨著影像鑑定技術蓬勃發展，其正確率與比對速度將大幅提升，未來可望與 DNA 鑑定並列為科技辦案之要角。目前日本自行研發之 3D 臉部自動辨識系統，可將犯罪嫌疑人的 3D 臉部影像，與現場監視攝影機所錄下之歹徒 2D 臉部影像或證照上之相片

作比對，提供偵查及起訴之證據。

三、設置具整合性之監視錄影系統

監視錄影系統是一種結合預防犯罪、偵查手段、安全監控及情報蒐集的科技設備，隨著影像科技的進步，監視錄影機的運用也會愈來愈多元而廣泛。不僅在維護治安上，在反恐作戰、環境保護、自動化監控及提供民眾生活安全感及治安滿意度上，監視攝影機所扮演的功能與角色，亦顯重要，也日益吃重。目前國內各警察機關均已建立自己的系統，城市型警察局與鄉村型之警察局在監視錄影系統之規劃與發展上，雖然預防與偵查之目的相同，但由於環境與犯罪類型之不同，設計亦會有所不同。

在地狹人稠、交通便捷的台灣，流竄式跨縣市犯罪的情形非常普遍，未來不論來自中央補助或各縣市自行編列預算購置，如能於設置的同時，建立軟硬體資料之整合性機制，或加入整合性的設計與考量，則同一縣市不同系統之影像資料，甚至不同縣市所提供之影像資料，亦能彼此整合與統一運用，發揮綜效，以減少人力物力的耗費，縮短偵查時間，有效掌握破案契機。如同日本之街頭緊急通報系統、車牌自動辨識系統，均是屬於功能一致性、設置原則相同之整合性監視錄影系統。

四、建立監視錄影系統運用管理制度

1. 維護管理機制

若要治安維護上之監視錄影系統成爲「街道之眼」、「路口守護神」—能 24 小時不眠不休的監視與守望，而不是虛張聲勢的「稻草人」—早已故障、無人管理，或只監視、無錄影，或鏡頭早已偏斜—仰望天空或下朝地面，甚至常有只編列採購預算，未編列足夠的維護預算，保固期滿就任其荒廢等情形，就必須建立維護管理機制。

2. 使用管理機制

監視錄影系統之一體兩面，或許某部分如同監聽一般，在維護治安之正面功能上，有其不可取代之功能；反之，如遭濫用、不當提供或超出使用目的時，則會對人權造成嚴重之侵害，例如被害畫面不當散播，造成當事人二次傷害，或未經查證之影像內容，任意提供媒體，造成「影中人」名譽受損，難以回復。

公務機關所設置之監視錄影系統，雖然對於公務員業務或執勤上有相關規範，在處理影像資料上會有較多約制，但由於事涉個人隱私權保護、公務員保密規定及證據資料使用等，為明權責並讓相關單位有所遵循，仍應就監視錄影系統之設置原則、管理維護、影像調閱、資料提供、隱私權保護等予以適當規範。至於由社區或協會、公會等設置者，可由主管行政機關，率先律訂原則性之作法，提供遵循範本。例如東京都住宅預防犯罪方針規定，集合式住宅設置與運用監視攝影機者，為保護個人資訊，應選任監視攝影機之管理負責人，對監視錄影所得之資訊，禁止洩漏，且除法律有規定者外禁止提供第三人，同時為避免發生錄影資料失竊或遺失情形，應訂定管理措施等原則性規定。

總之，裝設監視錄影系統，不論是為保安上的理由：安全監看、預防偷渡或走私，或是治安上的原因：預防犯罪、追緝歹徒或作案車輛，甚至是為改善交通或提供民眾生活安全感，建立具前瞻性與整合性之監視錄影系統，及標準化的設置、管理及運用制度，配合資料庫的建立與影像鑑定技術的提升，方能發揮監視錄影系統多方面功效，如同守護神一般，成為民眾生活上的好鄰居、治安維護上的好幫手。

柒、附錄

一、東京都公安委員會路口監視錄影系統規程

東京都公安委員會規程第 1 號

平成 14 年(2002 年)2 月 21 日

有關路口監視錄影系統之規程，規定如下。

東京都公安委員會
委員長 菅野 晴夫

路口監視錄影系統規程

(目的)

第 1 條 本規程係為確保路口監視錄影系統之適當使用，而對必要事項加以規定為目的。

(用語之定義)

第 2 條 本規程用語之意義，規定如下：

路口監視錄影系統係指為預防犯罪、防止被害於未然，於高犯罪發生率的鬧街等地區，裝設監視攝影機、影像監視器及錄影設備。

影像資料係指將監視攝影機所攝取之影像，記錄於磁性或光學之紀錄媒體者。

(設置處所之標示)

第 3 條 警視總監⁷³，於路口監視錄影系統之設置上，為明示所設置之位置，應採取適當之措施。

(管理負責人之指定等)

第 4 條 警視總監，於路口監視錄影系統之運用上，應指定管理負責人，並審慎處理，不得有個人隱私權或其他人民之權利遭受不當侵害之情事。

(資料之使用)

第 5 條 於必要之最低限度內，為遂行犯罪偵查及其他警察職務，得使用影像資料。

(報告)

第 6 條 依前條規定，使用影像資料時，應向東京都公安委員會提出報告。

(使用狀況之資訊公開)

⁷³ 東京都警視庁首長，相當於我國台北市政府警察局局長。

第7條 警視總監，對路口監視錄影系統之運用情形，應定期公布。

附則

本規程自平成 14 年(2002 年)2 月 27 日施行。

二、東京都板橋區監視攝影機運用基準

東京都板橋區監視攝影機運用基準

(平成 16 年(2004 年)3 月 24 日區長決定)

(目的)

第 1 條 本基準係板橋區對區內公共設施等(以下稱「公共設施」),以預防犯罪等為目的所設置之監視攝影機,規定其運用上之必要事項。
板橋區,於公共設施運用監視攝影機時,應以正當且有效的方法達成設置目的,並保護受拍攝者(以下稱「區民等」)之權利。

(用語定義)

第 2 條 本基準所稱之監視攝影機,係指以預防犯罪為目的(含以檢查設施之使用狀況及複雜程度等為主要目的,而以犯罪預防為次要目的者),於特定處所裝設之固定式攝影機;係由影像、通訊及錄影等必要之相關器材所構成之設備。

(監視攝影機之管理負責人等)

第 3 條 為使公共設施所設置之監視攝影機能妥適設置、運用及維護管理,設置監視攝影機之各該設施,應設監視攝影機管理負責人(以下稱「管理負責人」),並擔任東京都板橋區個人資訊保護條例(以下稱「區個人資訊保護條例」)第 12 條所規定之個人資訊保護管理負責人。
為輔佐前項管理負責人,得設監視攝影機管理處理人員(以下稱「管理處理人員」),並擔任區個人資訊保護條例施行細則第 5 條所規定之個人資訊保護管理處理人員。但管理負責人本身為該公共設施之管理處理人員時,不在此限。

(監視攝影機設置上之措施)

第 4 條 設置監視攝影機時,管理負責人與管理處理人(以下稱「管理負責人等」)應採取下列措施。

- 一、為保護居民權利,應將監視攝影機之拍攝範圍,調整成可達設置目的之必要之最小範圍。
- 二、應於監視攝影機拍攝區域之易見位置,揭示管理負責人等之姓名及本處設有監視攝影機之標語。
- 三、對於放置監視器及錄影設備之處所,應有未得管理負責人等之許可,不得入內等之管理措施,以防影像資料之外洩等情事發生。

(委託上之措施)

第 5 條 管理負責人，得將監視攝影機運用之相關業務，委託區機關以外之單位辦理。但委外時，依與受託人之委託契約等，除應履行區個人資訊保護條例規定之個人資訊保護措施外，並得隨時入內檢查，記錄檢查之結果。

（影像等之保管）

第 6 條 管理負責人等對於監視攝影機所拍攝之影像（以下稱「影像」）及記錄影像之媒體（以下稱「記錄媒體」），應採取下列措施。

- 一、應規定影像及記錄媒體之處理人員，並限定可接觸影像及記錄媒體之人員。
- 二、應規定影像及記錄媒體之保管期間（重複使用之情形，則至影像被覆蓋之期間），保管期間經過後，應立即消除影像或壓毀記錄媒體。
- 三、應保管拍攝當時原始狀態之影像。
- 四、禁止將記錄媒體之監視器及錄影設備攜出設置處所之外。但基於維修檢查等理由，並經管理負責人等之許可者，不在此限。
- 五、其他，為防止影像及記錄媒體之不當使用、流出、竄改或遺失等，應採取必要措施。

（目的外之利用及對外提供）

第 7 條 影像及記錄媒體之內容，不得公開之。但得影像中能被識別出之特定個人（以下稱「本人」）之同意者或有法令規定者，管理負責人得將影像及記錄媒體，於設置目的外使用，或提供第三人。
管理負責人依前項規定將影像及記錄媒體，於設置目的外使用，或提供第三人時，應事先與區政資訊課長協商。

（請求公開）

第 8 條 管理負責人，經本人請求公開影像時，應依區個人資訊保護條例所規定之程序辦理。

（受理申訴）

第 9 條 管理負責人，受理區民等對監視攝影機設置及運用等之申訴時，應迅速回應並妥適處理。

（委任）

第 10 條 本基準未規定之事項，由管理負責人及區政情報課長協商定之。

附則

本基準自平成 16 年(2004 年)4 月 1 日開始適用。

三、圖表索引

1. 圖部分

圖 1：3D 臉部影像之合成方法 P25

圖 2：3D 臉部自動辨識系統之比對方法 P26

2. 表部分

表 1：日本主要路口監視錄影系統概要 P6

表 2：東京都警視廳路口監視錄影系統概要 P10

表 3：東京都警視廳運用路口監視錄影系統破獲刑案統計 P12

表 4：街頭緊急通報系統之構造 P14

表 5：2001 年街頭緊急通報系統設置情形 P17

表 6：2002 年街頭緊急通報系統設置情形 P18

表 7：2003 年街頭緊急通報系統設置情形 P18

表 8：2004 年街頭緊急通報系統設置情形 P18

表 9：日本車牌自動辨識系統建置情形 P21

表 10：日本法院對監視攝影機設置上出現矛盾之判決 P34