

犯罪予防や安全確保のためのカメラ画像利用に関する有識者検討会（第4回）
議事概要

1 日時 令和4年5月23日13時00分～15時00分

2 場所 Web会議による開催

3. 出席者

(1) 構成員（敬称略 五十音順）

生貝構成員、石井構成員、遠藤構成員、菊池構成員、宍戸構成員、新保構成員、星構成員、森構成員、山本構成員（以上9名）

(2) 消費者団体

全国消費生活相談員協会 理事 石田幸枝氏

日本消費者生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会 個人情報保護推進委員会委員長 篠原治美氏

(3) 個人情報保護委員会

丹野委員長、福浦事務局長、佐脇審議官、三原次長、赤阪参事官、矢田企画官 他

4. 議事

(1) 消費者団体からの発表

- ・全国消費生活相談員協会 理事 石田幸枝氏より、資料1に基づき説明があった。
- ・日本消費者生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会 個人情報保護推進委員会委員長 篠原治美氏より、資料2に基づき説明があった。
- ・各構成員の主な意見と、両氏との質疑応答は以下のとおり。

○ 政府の取組みとして監視カメラに関する表示例を決めると、それに従い事業者が表示をしなければならないという状況になる一方で、例えば問合せの窓口などを表示することは、事業者にとっては非常に大きな負担になると考えられる。

例えば最も監視カメラが多いイギリスでは、カメラには全て問合せ窓口の連絡先が表示されている。問合せがすぐできる環境を確保するという事は実は非常に重要だが、一方でそれを義務づけるというのはなかなか難しい。公的な義務として考えるということと併せて民間部門における取組としてどのようなことができるのかも検討していくべきである。

○ どうやってカメラの利用について社会的な理解を得るか、各国で試案している。極端な例を紹介すると、スウェーデンでスピードカメラロッターという自動車の速度取り

締めりカメラを運用する方針を作成した。日本で言うとオービスなどの自動速度取締装置、これは通常、速度違反の証拠となる画像を撮影するものだが、法定速度で走る人も撮影をして、法定速度で走る人の中から抽選で宝くじに当たるという取組をした。それによりカメラの利用に社会的な理解を得るというユニークな発想。

- 事業者に対する問合せに関して、その対応が事業者の加重的な負担になりかねない場合もある。これは個人情報保護委員会が対応すべき話ではないのかもしれないが、民間部門の方で対応の仕方についてのサポート体制が充実してくれば、問合せ窓口を表示することが普及していくのではないか。
- （渋谷プロジェクトと）類似案件への安易な横展開や、それらしい検討会を作っただけで本当にこんなものでいいのかというスキームがあちこちで見受けられる。今後、警戒をしていかなければならない。
- 資料1にある、防犯カメラに関する条例について事業者が認識しているのかどうかという指摘は重要な指摘。防犯カメラに特化した条例は43市区町村で制定されている。条例は、自治体、町内会、商店街を規律の対象としており、規律内容は概ね、防犯カメラ設置者に対して、防犯カメラ設置利用基準の作成と自治体等への届出を義務づける。また、防犯カメラの管理に関する遵守事項を規定することや、画像データの目的外利用及び外部提供の制限を規定すること、画像データの本人への開示を規定することを定めるものがある。
- 資料1にて「防犯カメラについて不安に思っていること」として挙げられている事項は、防犯カメラに固有の懸念ではない。特に顔映像というところで象徴的なところがあるのかもしれないが、個人情報全般に関して共通する話でもある。
- 防犯カメラについていろいろ取組はあるが、一般の方になかなか知られていない。個人情報保護委員会のQ&Aも、通則としてのQ&Aの中に溶け込んでしまっているのだから、なかなか一般の方に対する訴求力は薄いという可能性もある。ある程度防犯カメラに特化した形でのガイドラインを自治体も作成しているが、認知度がそこまでないということであれば、個人情報保護委員会でそのようなガイドラインを策定するというのは、意義のあることと考える。
- カメラが設置されていることの周知について、店舗型の空間に表示があればそのような空間には立ち入らないという選択をする可能性が出てくる。しかし公共的な空間においては表示があったところでその空間を回避することが事実上難しい場合がある。公共

的な空間においてカメラが設置されていることを周知、表示することの消費者にとっての意味はどこにあるのか。

(全国消費生活相談員協会 理事 石田幸枝氏)

- 資料1は公共施設における顔識別機能付きカメラの利用までは及んでおらず、店舗や民間施設におけるカメラの利用について説明した。
公共施設については周知の場所さえ決めていれば、周知内容を確認することができると考えられるため、公表の場所を指定するなどが必要ではないか。

(日本消費者生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会 個人情報保護推進委員会委員長 篠原治美氏)

- まずはカメラが設置されていることが被撮影者本人から分かることが大事である。
その上で、本人が権利利益の侵害等に発展するような取扱いについて認識し、選択できるような世の中にならなければいけない。

(3) 事務局説明

- ・事務局より、資料3に基づき説明があった。
- ・各構成員の主な意見は以下のとおり。

透明性の確保や説明責任の重要性

- 説明責任、透明性の確保には、事業者において自分が何をしているのか、どういうことに気をつけなければいけないのかを検討した上で、それを対外的に説明するという部分がある。したがって、説明責任や透明性の確保を課すというのは、単に消費者が分かるというだけではなくて、事業者にきちんとした取組みや利益衡量、法令遵守、それを上回る問題を考えてもらうことを求めるという意味でも重要である。

利用目的の通知公表においては、法益の問題、場所の特性の問題を具体的に事業者にとって考えていただき、必要な範囲で公表や通知をする必要があるだろう。また、具体的な登録基準を公表することによって、あるいは説明することによって目的を達成できなくなるリスクも検討する必要がある。

利用者にとっての気持ち悪さを払拭できないか。具体的には公益侵害の可能性のあるというリスクをどのように比較分析するのか。その比較分析した結果において、説明とか透明性の確保についてどこをどこまでやるのかが決まってくるだろうから、そういったことも踏まえて整理していく必要がある。

個人情報保護法と不法行為法の関係

- カメラ画像に係る肖像権の問題を考えるに当たって、個人情報保護法とプライバシー

侵害の関係をどう考えていくかが問題となる。資料3・2頁第2・1では「必要性和手段の相当性についてどう考えるか」と、プライバシー的なアプローチがなされている。また「不適正利用禁止規定の観点からの検討」ともある。

個人情報保護法は広く薄く様々な個人情報保護についての規制だが、同法の不適正利用禁止規定と適正取得義務規定では、プライバシーの考え方を入れることはできるのではないか。

- 映り込む人の視線をどう考えるか。公共交通機関の利用者といっても、公共交通機関の性格あるいは場所、利用者数などに応じて、映り込む人の気持ち悪さであるとか、プライバシーへの影響は変わる。渋谷駅などの大きなところであれば毎日出勤する人にとって問題になるといった場面があるし、人口が減少している町で、みんながしかも大体同じ人がいつも使う場所で撮影した画像の漏えいが仮にあった場合に、色々なことが簡単に地域社会で特定されるような公共交通機関である場所について、どのように考えるか。

駅や空港で顔識別機能付きカメラシステムを利用する場合の考え方について

- 公共空間について、駅や空港がどういう空間かという点を記載してもいいのではないか。「カメラ画像利活用ガイドブック」では、公共空間、準公共空間、それ以外の空間と整理していたが、施設内におけるカメラの設置と、人がすべからく通る場所でのカメラの設置は違う。同意取得の問題もあるし、利用目的等のイメージができるかということも違ってくる。

- 顔識別機能を伴うカメラについては、網羅的、継続的に追跡できるというところで権利侵害度が通常の防犯カメラよりも重いと考えている。比例性に関していえば、基本的には生命、身体、財産のいずれかの法益の侵害があると考えられる場合にカメラの設置が許されると思っている。それ以外にも何かあるかもしれないが、いわゆる客観法益ではなくて、生命、身体、財産に関する危険がある場合に原則として絞られるのだろう。

その上で、生命、身体については予防原則的なことが考えられ、過去にこういう事案がありましたという事実がなくとも、仮にそういう問題が発生した場合に非常に甚大な被害が起こるということであれば、被害の大きさとの関係で、過去の具体的事実を引用する必要もないかもしれない。

それに対して、財産については違う考慮が必要であり、過去に被害が生じたという具体的な必要性に関する説明責任が求められるのではないか。いずれにせよ非常に抽象的な法益を挙げて必要性を抽象的に述べるだけでは不十分で、生命、身体を保護法益とする場合は、その被害の重要性も含めた説明が事業者サイドに求められるのではないか。

- GDPRでは、生体データは特別な種類のデータとして、原則取扱いが禁止されているが、明示的な同意を得ていれば取り扱うことができる。基本的な権利への干渉を伴うものについては、必要性や比例性について、通常の個人情報より厳密に捉えるという考え方になっている。

「I. 利用目的の特定、通知公表等」について

- Q1—12は、法令上の明示、通知、公表、本人の容易に知り得る状態に置く義務を、厳密に書き分けるべきである。カメラ画像の取得は、直接書面取得ではないため、明示義務はないはずである。

今後、表示義務が非常に重要になるということを踏まえて、利用目的の通知・公表義務以外の事項を区別してどのように表示するかということを明記すべきではないか。法定の通知・公表義務とそれ以外について明確にすべきではないか。

- Q&Aを個人情報保護法にしたがって正確に書く場合、義務規定をカメラに当てはめて、カメラシステムで取り扱われるデータは個人情報、場合によっては個人データということにして淡々と書き、プライバシー侵害の問題は報告書の方に書くというのは、事業者がQ&Aを見てこれだけでいいのだなと誤解されることが懸念される。

どこまでプライバシーの話個人情報保護法に持ってくるのかということだが、適正取得義務と不適正利用の禁止をどこまでプライバシー侵害に引きつけて考えるかの踏み込み方が今回の問題ではないか。

- EDPBの「ビデオ装置を通じた個人データの取扱いのガイダンス」では、本人が驚くような情報の表示をすることや、目の高さで見える位置、基本的な情報を大きく見せる表示をし、詳細はウェブページに掲載しそのQRコードを掲示するようなレイヤーに分けた表示をする工夫も挙げられている。

- 資料3・2頁3(1)の、「セキュリティとの関係でカメラの具体的設置箇所を明らかにすることが難しい場合、通知公表等を行う場所についてどう考えるか」とある。具体的設置場所を明らかにすることは難しいとなると、利用目的等の通知公表自体があまり意味をなさないケースがあるのではないか。

犯罪類型といったものを踏まえると、利用目的等の通知公表ができない場合を一定程度許容しないといけない場面はあるだろうと考え、具体的にどういう場合であれば通知公表等が十分に行えないことが許容され得るのか、犯罪類型や、場所、保護対象、そういった辺りから整理しても良いのではないか。

- 生命、身体を守ることが目的である場合は、カメラの設置場所まで明確にしてしまう

と、場合によっては目的が達せられないということがある。生命、身体については、これは財産も同様かもしれないが、設置場所の通知公表と、設置しているという事実の通知公表は、区別して考えなければいけないのではないか。設置していることについては問合せ先も含めてホームページやどこかで明示しておかなければいけないが、一定の場合について、カメラの設置場所まで伝えると不都合が生じるということがあり得る。

- 通常の防犯カメラで撮った映像を顔識別に利用することは、個人関連情報を提供先が個人データとして取得することが想定される場合と考え方が近いのではないか。カメラ画像が提供先で識別される場合に、提供元に一定のハードルを設けなければ、防犯カメラと個人を特定する形のカメラとの間の差分がなくなってしまうため、何らかハードルを設けることが必要ではないか。

「Ⅱ. 登録基準及び登録ルールの在り方、登録基準の公表並びに開示等請求への対応」について

- 保存期間の基準をPPC側が提示することはあり得る。例えば何年間という原則を引いて、例外を認めていく。つまり犯罪の性質あるいは再犯の当該個人のリスクに応じて例外を認めるというような取扱いが安定的ではないか。その場合に、内部的な機関、組織によって登録基準なり保存期間の例外を検討して、認めていくガバナンスが必要ではないか。
- EDPBの「ビデオ装置を通じた個人データの取扱いのガイダンス」には、保存期間については具体的な日数の記載もあり参考にできる。

「Ⅲ. 捜査機関等に対する個人データの提供（令状、捜査関係事項照会）」について

- 例えば警察への提供について、現在も捜査関係事項照会により個人情報提供される場合がある。これがカメラ画像、あるいは顔認証データ等々が関係するような場合に、これらのデータが関係しない場合と比べてどのような違いが出てくるのかというところは詰めて考える必要がある。
- これまでの実務で、一般に捜査関係事項照会において事業者が対応しなければいけなかった事項、あるいは一般の消費者等に対して示す、示さないといった問題と、カメラ画像に関する問題との異同、それによって何が変わってくるのかを整理しなければならない。あるカメラ画像が別の個人情報ともくっついて1つの個人データであるという場合に、このカメラ画像の捜査関係事項照会対応等について、事業者に対して一定の取組を求めるということが、他の個人情報の取扱い、捜査関係事項照会の対応に波及してくる可能性もあるので、きっちりした整理が必要である。

- 捜査機関に対する情報提供について、裁判例では、警察がカメラの画像、映像を取得することが許容される場合の判断はかなり厳しく、例えば犯罪発生 of 蓋然性といったことを要件にしてプライバシー侵害を判断している。民間事業者がカメラ画像を警察に提供する場合も、捜査機関がカメラ画像を取得する場合と同じ基準が働くのではないか。これが働くのだとすると、捜査機関にカメラ画像を提供する場面ではプライバシー侵害と個人情報保護法の規制のレベルはかなり離れていると考えられ、捜査機関に情報提供する場合には、プライバシー侵害にならないように捜査機関による撮影の裁判例を参考にすべきであるということに記載すべきではないか。

「IV. 他の民間事業者に対する登録情報の提供（事業者間共有）」について

- 共同利用については、共同利用する者の範囲が広がり過ぎるような誤解を与えないようにしなければいけない。共同利用に基づき個人データを提供できる条件を絞って制約的に整理する必要があるのではないか。
他方、通学路などステークホルダーが情報を共同利用しないといけない場面もある。場合分けをし、整理することが考えられる。

「V. PIA の実施、外部組織（マルチステークホルダー）の関与」について

- 透明性レポートとPIAは、いずれも非常に重要である。例えば、欧州法では、大きなセンシティブデータを取り扱う場合、PIAの実施が義務付けられている。透明性レポートは法令上の規定はないが、現実として大規模事業者が行っている。個人情報の中で事業者や取り扱うデータの規模をどの程度直接読み込めるかといったようなことは、デジタルプラットフォーム規制でもいつも論点になるところだが、少なくとも自主的な取組として規模あるいは駅や空港といったような特に不可欠な施設に関する特別の配慮事項として求めていくことはできる。規模あるいは社会的な影響といったような観点から一定の規律基準を示すことはあり得る。
- 透明性レポートは基本的に捜査機関等からのデータ提供依頼への対応という文脈で記載されているが、監視カメラを置かなければいけない背景やその効果、実際にどれだけ万引きの回数が減ったり、どれだけ検挙につながったりとか、全体的状況も広く共有していくことが望ましい。それが監視カメラというものに対する社会的な理解、なぜこれだけの数と顔認識のようなものまで必要なのか、特にこういった場所等ではこういうことが起こりやすいのだなといったことを含めて、様々な意味での広い周知啓発というところにつながる。透明性レポートという論点を含めていくのであれば、必ずしも捜査機関への情報提供だけにはとどまらない、様々な記載事項を個人情報法の義務とは違ったレイヤーでどう考えていくかといったことも重要である。

○ GDPRにおいては、データ保護影響評価は、個人データの大規模な取扱いの場合に義務づけられる。他方、自主的な取組としつつ、積極的に影響評価を促すべきだという考え方や、あるいは、差別につながるようなプロファイリングを禁止すべきという考え方もある。

○ 地域社会であれば、カメラの設置者はコンタクトポイントをいろいろな形で持って、例えばマルチステークホルダープロセスで巻き込みやすいのかもしれない。しかし、カメラを設置して使う人とそこで映るサービスの利用者との関係が非常に弱いところではどのような担保があり得るのか、透明性や説明責任の確保で担保していかなければいけない部分がより強くなっていくのかとかいった分析も必要になってくる。第一義的には事業者が分析するという事かもしれないが、委員会としてどのように規律するか、あるいはメッセージを出すかを考えていく必要がある。

(4) 事務局説明

- ・事務局より、資料4に基づき説明があった。
- ・各構成員の主な意見は以下のとおり。

○ EDPBが公表している「法執行領域における顔認証技術の利用に関するガイドライン」や「ビデオ装置を通じた個人データの取扱いに関するガイドライン」が述べている事項を参考にすることができるのではないかと。

安全管理措置については、顔識別データシステムのアクセスログを取り適法性の検証をする趣旨が、法執行分野の顔認証技術の利用に関するガイドラインに記載されている。

○ これまで、肖像権侵害、プライバシー侵害との関係で、個人情報法との関係がどうなるのかということを検討してきたが、民事法上の肖像権やプライバシー権も、その中で議論されている利益あるいは権利の中身がかなり多様なものになっており、判断基準も、対象となった権利や利益の内容によって少しずつ異なる。

今回の検討会では、防犯カメラというカメラを利用した形での検討がなされているため、肖像権、プライバシー権と個人情報保護法との関係も、まずは防犯カメラの利用を念頭に置いた形で検討を進めていくのがよい。

民事法上の裁判例を見ると、防犯カメラの設置をしているという表示自体が、必ずしも利用目的のところでの判断内容にはなっておらず、撮影態様の部分で検討されている。したがって、利用目的の観点だけでなく、撮影態様のレベルでカメラが設置されているということを表示していかなければならないというのが、民事法上で検討されている内容になるのではないかと。

○ 一般的に、プライバシー侵害の話と個人情報保護法の話をつなげて議論することは難しい。民事法上は、同じようなプライバシーが問題となる場面でも、原告と被告の関係によってプライバシー侵害が成立したり、しなかったりするということもあり得る。

○ カメラには、防犯カメラと、個人情報を取得するカメラと、個人データを取得するカメラの3種がある。「カメラ画像利活用ガイドブック」では、これらの違いについてケースを分け、個人データを取得するリポート分析などに使うカメラについても整理したが、カメラの種類をアイコン化したり、区別をしたりという点は議論が難しく、一般的な記述にとどまっている。

しかし、これらのカメラの違いを分らせるための工夫、例えば特殊な通知や登録など何らかの対策が必要ではないか。

○ 以前の検討会での発表を聞いていても、特に認定個人情報保護団体をはじめとする自主規制団体の取組が重要な役割を果たす分野だろう。そういったときに、今回問題となる部分のどのくらいがそういう現状の認定個人情報保護団体によりカバーされているのかは、よく見ていく必要がある。

また、業態や分野ごとにより詳細な自主規制が作られてもいいのではないか。まさに交通分野など、様々な文脈ごとの用途が出てくるところ、全体としてどういった枠組みでソフトローを作っていくことがよいのかということもよく考えていく価値がある。

○ 例えば空港あるいは鉄道なども、民間事業者もあれば、民間類似のサービスを提供する公的機関もあるが、何か違いが出てくるのか。そうなれば行政機関も検討の対象にしなければならないと思う反面、行政機関は行政機関で様々なものがある。更なる検討事項についてどう整理していくかは慎重な議論が必要。

○ 非常時映像伝送システムについて報道がなされたことがある。同システムの設置の必要性はあると思うが、今回の報告書の中ではどのように位置づけられるのか。