

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6回）  
議事概要

1 日時 令和4年9月7日 12時00分～14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、菊池構成員、宍戸構成員、新保構成員、巽構成員、星構成員、森構成員、山本構成員（以上9名）

(2) 個人情報保護委員会

松元事務局長、山澄審議官、香月参事官、大星企画官 他

4. 議事

(1) 事務局説明

- ・事務局より、資料に基づき説明があった。
- ・各構成員からの主な意見と、事務局との質疑応答は以下のとおり。

**本報告書の対象とする空間的範囲について**

○ 不特定多数の概念について、複数の小売事業者で共有する場合に、1店舗で小規模な空間であったとしても、一定程度人が出入りすることで蓄積されていく情報があるといった場合には、どこから不特定多数の要件を満たすことになるのか。また、個別相談が多数出ることが想定されるが、どのような方針を示されるのか。関連して、特定多数についての扱いはどうするのか。政治施設や宗教施設など一定程度の傾向を持つ人が出入りする組織は不特定なのか。この辺りは特定多数という扱いになる場合はないのかお聞きしたい。

○ 宗教施設、政治施設ということで分けられるものではなく、カメラを設置する事業者とそこを訪れる人の間にある種のメンバーシップのような関係があるか否かではないか。そういった意味で不特定多数という言葉を使うのであれば、そのことが分かるように文章として書けばいいし、そうでないのであれば、特定ないし少数の場合を除くように書くとか、今日の議論を踏まえて整理したらいいのかなと思う。

**不法行為の成否と個人情報保護法（個情法）の関係について**

○ 不法行為の成否を判断する時に考慮される要素が、不適正利用禁止や適正取得の判断に

常に読み込まれるとは言い切れないのではないか。たしかに、個人情報法は当初から「個人の権利利益を保護する」ことを目的しており、それが手続的な保護から実体的な保護に移ってきたという議論からは、不法行為法との保護法益の重なりが見出しやすいように見えるが、そこにいう手続的とか実体的とかいう言葉の意味が問題である。平成27年改正の要配慮個人情報の新設、本人の請求権の明確化及び令和2年改正の不適正利用禁止規定の導入によって、個人情報法が手続的な規律から実体的な「権利利益」の保護に発展したというのは、一つの見方ではあるが、このような形で整理しきれものではないのではないか。

○ まず、不法行為法と個人情報法は別の法体系であり別問題として考えてきた側面は非常に大きい。その上で、「プライバシー型」と「個人識別型」という構成があり得るところ、「個人識別型」で日本の法制はつくられた。平成27年改正、令和2年改正で、プライバシーといった実体的な権利利益を考慮して規定が置かれ、あるいは解釈運用として考慮されるようになってきたとまでは、ニュートラルに言える。さらに裁判例の動向も踏まえると、不法行為の違法性を評価するに当たり考慮される要素を個人情報法の解釈運用に当たって考慮すべき場面が増えてきているだろう。今まで個人情報にだけコンプライしていればいいと思っていたかもしれないけれども、プライバシーや肖像権はきちんと考慮し、それがまた個人情報法の解釈にも跳ね返ってくることを説明したほうがいい。その上で、学説上問題がありそうな表現は少し丸めるという形にすればよいのではないか。

○ 上記意見に賛成である。プライバシー侵害の場合に、事業者による非常に多数のユーザーを対象にするプライバシー侵害のおそれがある行為には、個人情報保護委員会が手をこまねていることは消費者の保護にとってよくない。また、不適正利用の禁止も適正取得義務違反も、「適正」とは何かという問題があるが、それを個人情報保護委員会が決めるだけのデータ保護の歴史のようなものがまだあまり日本にはないのではないか。プライバシーについて大昔から議論してきた不法行為の議論を参考にするという事は、一定の客観性を「適性」という用語に持たせる意味がある。

#### 利用目的等の通知公表等について

○ カメラの設置場所において掲示を行うことについて、死角を明らかにすることによって利用目的の達成に支障が生じる場合とはどういう場合なのか、果たしてそういう場合があるのか。社会生活上悉皆的に捕捉する必要性はあり得るが、それはレーンやゲートにより管理するのであって、死角を明らかにしないことで初めて利用目的が達成できる場合とはどのような場合かというのは書いたほうが良い。それを書いた上で、たとえ死角を不明確にする場合であっても、一定の入り口への掲示が重要であるとしていただきたい。

(事務局)

- 死角が明らかになり利用目的の達成に支障がある場合とは、例えば万引きが多発している場合に新たに設置してしまうと捕まえられなくなってしまうとか、駅や空港など立入りを禁じたい重要なシステムや部屋がある場合、死角を通り抜けて入ってしまうなど例外的な場合を想定している。

#### 不適正利用の禁止及び適正取得のための態様について

- 意図的に通知公表しなければならない事項を公表しなかったときには、適正取得などに関わってくるのか。ガイドラインでは、不正の手段により個人情報を取得している事例として意図的に虚偽の情報を示して本人から個人情報を取得するような場合が挙げられているが、意図的な不作為のようなものも適正取得義務違反になるのか。
- カメラを設置する段階で能動的な取得があるわけで、それに対して説明が不十分だというのは、作為による不適正取得なのではないかという気もする。何が作為で何が不作為なのかは整理すべき。
- 利用目的として、どういうものに利用されているのかをある程度書いたほうが良いのではないか。商用目的は駄目であるとは書きにくいのかもかもしれないが、顔識別機能付きカメラの機能からすると、一定のやむを得ない理由・目的が原則上当然に求められているのだということをここで書いたほうがいい。海外の事例をみると、顔識別機能付きカメラについて非常に厳しい判断が行われているということが分かる。公共空間において商用目的で監視のようなことをやると不適正利用になり得るという示唆はしたほうが良い。利用目的を特定さえすればいいのではなくて、一定の重要な利用目的でなければ駄目だということは書いてほしい。

#### 従来型防犯カメラについての考え方

- 従来型防犯カメラであれば「取得の状況からみて利用目的が明らか」なので、利用目的を公表しなくてよいという解釈が本当にいいのか。カメラがあるなと思った人が、自分が撮られたデータが事後的にどう使われるか分からないと感じるのであれば、設置されたカメラが従来型防犯カメラだったとしても、常に利用目的は明らかとは言えないのではないか。

#### 従来型防犯カメラにより撮影した画像を第三者に提供する場合の考え方

- 従来型の防犯カメラとは基本的には、CCTV、Closed-circuitを指しており外部に出ないものだと認識していた。どのようなものを想定しているのか。

○ 提供先で顔特徴データを抽出してデータベース化すると、カメラ設置者が直接やっていることと全く変わらない。第三者を経由することによって、本当は顔識別機能付きカメラと同じことをやるので、脱法的な行為だと思うので、第三者に提供して、第三者の下で特徴データを抽出することを前提とする従来型カメラによる取得は、基本的には顔識別機能付きカメラと同じことをすべきであって、そうしないのであれば適正取得義務に違反するおそれがあると考えられるのではないか。第三者に提供すると全部制限が外れてしまうことのないように書くべきではないか。

○ 従来型防犯カメラの画像を第三者に渡して分析してもらうということに実体的なルールをかけるということであれば、ガイドラインの不適正利用禁止や適正取得の項目に、従来型防犯カメラにより撮影した画像を第三者に提供する場合の記述を入れ込むことが望ましいと思う。

(事務局)

○ 防犯カメラの画像を切り出して第三者に提供する場合を想定している。

#### 共同利用について

○ 全国窃盗団などの対応などの目的があれば全国レベルでのカメラ画像データベースの共同利用も認めるのか。渋谷のプロジェクトではかなり地域を限定して影響を及ぼさないように配慮が行われているが、これによって利用が広がることも予想される。

○ 共同利用について、例えば大きな書店が3店舗あるとして、それが近所にある場合には、そのうちの2店舗で万引きが行われていると残りの1店舗に万引き犯が行くという事情があるので3店舗で共有するという事かと思う。全国規模の窃盗団を共同利用の根拠になるとすると、例えばコンビニなどの店舗数が多いもの間で共同利用することになると、非常に網羅的な監視が実現することになる。それを捜査に使うということも捜査手法としては当然考えられる。全国規模の窃盗団がいるから共同利用が許容されるというのは説明として微妙。

○ 基本的に個人情報上の共同利用は特に比例性のようなことは含まれておらず、共同利用する者の範囲を目的の達成に照らして真に必要な範囲に限定することが適切であるということは、共同利用概念の解釈から出てくるというよりも、顔識別機能がついているカメラを前提として共同利用する場合には、色々な人権等へのリスクがあるので、目的達成のために必要ではないのに共同利用した場合には第19条の不適正利用に当たるという解釈から出てきているのではないか。

- 全国利用はそう簡単に認められるものではないとは思いますが、全国利用が絶対に禁止とはできないところで、困難な問題であると思う。共同利用という枠組みをつくってしまえば何をやってもいいということであれば、基本的に事業者単位で個人情報を取り扱うという個人情報法の基本的な枠組みがないがしろにされかねない。それが不適正利用なのかは分からないが、そういった観点から、一つ地域というのがメルクマールになると理解している。広域利用に関しては相当の必要性がなければできないとしつつ、個人情報保護委員会に相談があったような場合に対応していくのが1つの落としどころかと感じた。
- 共同利用の範囲の話なのか、比例原則の話なのかというのは重要で、切り分けて考えたほうが良い。共同利用の範囲として考えたときに、客観的な一体性、共同利用は同意なくできますというとき、それはなぜならば第三者ではなく、身内だからだというときの身内性の範囲自体が、窃盗の被害状況等によって大きくなったり小さくなったりするのかということは1つあるかなと思う。
- 一法人であれば共同利用によるまでもなく、複数の店舗で広範にわたって顔識別機能付きカメラで撮影した情報を共有してもいいが、そうすると、ガバメントアクセスの問題や、漏えい時の問題もあるので、網羅的観察の問題と共同利用の問題は別に考えた方がよくて、たとえ一社であっても過度に網羅的であったりする状況が生じる場合には、不適正利用として検討すべきではないか。
- 現行の個人情報法上、共同利用が個人データの第三者提供についての本人同意を迂回するというか、例外の手段として位置づけられていることに問題が起因しているのではないか。個人データの第三者提供についての本人同意が共同利用の場合に要らないのは、個人情報の本人にとってこの人たちは一体であり、不意打ち感がないからであると思う。そうすると、比例性のない、利用目的との範囲で過剰である利用、あるいは広域的な利用について生じる現代的なプライバシーの課題の問題を、共同利用の枠内で処理し切るのは難しい。いずれにしても、共同利用型で設置する時に、広域的な共同利用に当たっては十分気を付ける必要があり、全国的にどんどん連結していいわけではないことを必ず書くべきだと思うが、本丸は不適正利用の項に記載したうえで、共同利用の項では共同利用の場合に特に気を付けるべき事項を記載することも考えられる。
- 鉄道利用の安全確保なども考えると、広域だから許されないという話には恐らくならない。その意味では、目的と効果の比例性は非常に大事になる。目的として何が設定できるかということも重要である。

(事務局)

- 当然、限定した地域に比べれば、全国で共同利用することについて厳しい要件が求められると思われるが、状況として全国レベルの盗難被害に遭っている蓋然性がある程度高い状況があるときに、それを共同利用する者の地理的範囲が広いことだけをもって完全除外するというものではないと考えている。

#### 事業者の自主的取組みとして求められる事項

- いわゆる不審者検知のような、AIに不審者の行動を勉強させて、それに似た行動を取った人を検知していくというものを含んでいる場合に、差別的取扱いに注意しなければならない。それとの関係で、影響評価とは何に関する影響評価なのか。差別的な問題を含めて考えると、通常のPIAよりも広い影響評価が必要ではないか。
- 利用開始前からの広報について、「カメラ画像利活用ガイドブック」ではかねてからその重要性を提言している。
- 運用開始後に第三者委員会を設置することについて、運用開始後もPIAのような検証を求めるのか。

(事務局)

- 第三者委員会については、運営が適切に行われているかどうかということを検証するために設置することを提言している。

#### 揭示案・Web サイト例について

- 報告書の参考資料になると思われるが、事業者にとって大変インパクトのある、かつ、これから広く参照されるところだと思う。報告書を出す前に丁寧に見ていただきたい。
- 事業者側の対応として、報告書の内容を詳細に確認するより、目に見える求められる事項への対応しかしない可能性が高い。ほとんどの事業者の具体的な対応は揭示例を見て、取りあえず揭示をするだけになると思われ、揭示例は非常に影響が大きい。
- 揭示案・Webサイト例は、個人情報保護委員会がこういった形で提示しなくても、事業者はとうの昔からやっていて知っていることばかり。それよりは、今回の検討会で初めて出てきた概念である透明性レポートや第三者委員会により定期的に正しく運用ができているかを検討することに関する項目がほとんどない。
- 透明性の確保に関して、生活者に理解できないことが結構多く、個人情報と個人データ

の違いや共同利用と第三者提供の違いが分からなかったり、専門家が見ても書いてあるポリシーが分からなかったりすることがある。難しいという意見は多いが、カメラの類型には3種類あって、1. (従来型の)防犯カメラなのか、2. 属性(個人情報)を取っているカメラなのか、3. 個人データを登録しているカメラなのか一目瞭然で分かるような、表のような形でフォーマットが決まっていて、明記しなければいけない項目が整理されていると、事業者にとってもそれを見る生活者にとっても、また専門家も後々誤解なくスムーズに検査できるのではないか。

○ こういった掲示や通知公表の事項を実際に具体例として示すと、掲示の案などを忠実にコピーすることが適切な表示を実施していると考える事業者が多い。典型例はJISQ15001の個人情報保護指針。例えばいわゆる個人情報・プライバシー保護を専門と標榜する方が、例えば顔認識と書いたら、それは識別ではないかと、本当に細かく高度な用語の使い分けについても指摘をすることが頻繁にある。そうすると事業者側としては、具体的に工夫をして何か文言を検討しようにも、工夫した途端、非難の対象になるという、非常に苦慮せざるを得ない対応が多々あった。今回の対応としては、忠実にコピーしていただくようなすばらしい掲示案を、今回の案として提示いただくというのが1つかと思う。

○ 日本のこういう表示は今までデザイン性や視認性、見やすさをあまり考慮してこなかった。今回をきっかけにこういった表示を分かりやすく、デザイン性も視認性も高めて、ぱっと見て分かるものができるといい。

○ 防犯カメラが動作していることを説明されているが、この例ではカメラが防犯カメラなのか個人情報を取得して属性を取得・分析しているのか、また個人データを保存してデータベースを使っているのかという3つの違いが分からないように思う。

○ 要は顔識別機能付きカメラが動いていることが分かればいいわけで、動いていること、連絡先が分かることが最低限度の条件。他方、1回プレートで印刷する媒体を作ってしまうと修正するのは難しいためプレートの内容で細かく何か書くのは厳しいので、そこで利用目的など詳細はこちらへというQRコードで誘導するのがよい。

○ Webサイト例は、法定事項を繰り返しているだけで、結局共同利用をしているのか否か全く分からない。むしろ共同利用しているのであれば、していることを明確にしたり、あるいは共同利用の範囲や共同利用先を書くべき。

## その他

- 今は基本的にネットワークに接続されているカメラが多いが、ネットワークでアクセスできる範囲について、個人情報上ネットワークに接続されているということをもって特に何か義務が変わるわけではない。一方で、ネットワークに接続されていると、国内だけではなく国外からもアクセスができる場合もあり得る。個人データの外国への第三者提供に当たる場合があり得るのか。もしある場合、その取扱いについて、外国にある第三者への提供の手続などについても留意すべきということが必要になってくる。例えば事業者の方にヒアリングとかで御確認いただくとよい。
  
- 海外からアクセスができるかどうかといった問題は、能動的に提供している場合もあれば、漏えいの場合もある。この点については、ネットワークとして接続するIoTとプライバシーに関する一般的問題が、カメラの文脈の中で顕在化しているとも言えそうである。本報告書には、IoTとプライバシーに関する一般的問題も問題になり得ること、カメラの場合には肖像権等も絡んで特に問題があり得ること等を記載した方が良いのではないか。
  
- この報告書でどこまで書くか、本来必要なことあるいは不必要なこと、どちらにも不利に働かず、変な決め打ちにならないよう、丁寧な文案について、今後構成員全員に御協力いただき工夫をしたい。

## (2) その他

- ・事務局より、本検討会資料は非公開とする旨、また今後の予定について説明があった。

以上