

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7回）
議事概要

1. 日時 令和4年12月22日（木） 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、遠藤構成員、菊池構成員、宍戸構成員、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

丹野委員長、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。
- ・各構成員からの意見を踏まえた今後の修正作業について、座長に一任の旨、各構成員より了解を得た。

第1章1について

- この報告書が個人情報保護委員会のどのような所掌事務に基づくか法令上の根拠を書いてもいい。

(事務局)

- 他の検討会報告書の記載ぶりを調査し、検討する。

第1章3について

- 「努めなければならない」は、個人情報保護法上の義務ではないという書きぶりになっているが、第22条との関係を見ると、個人情報保護法上の義務である。
- 報告書の後、ガイドライン等を書き起こしていくということがあれば、努めなければならないというのはどういうことなのかまで言っているのかは気になる。最終的にこの報告書を、どういうアウトプットとして個人情報保護委員会が取り扱うかにも関わる。

- 「望ましい」と「考えられる」という言葉は、法令上義務としては要請されていないことについて、より法の趣旨にかなった対応としてはこういうものが「望ましい」「考えられる」ということであるから、義務ではないという言い方でも、そこまで違和感はない。しかし「努めなければならない」は、「なければならない」と言っている以上、努力義務とはいえ義務ではあるため、義務ではないという表現はまずいのではないか。

ガイドライン等では、法律上、努力義務になっている場合は、「努めなければならない」と記載されるのに対し、法律上、努力義務ないしは通常の義務であるものを敷衍して、義務の中身に含まれるとまでは言えないが、このほうが法の趣旨に適うだろうというときには、「望ましい」「考えられる」という表現がされるのが通常ではないか。

- この報告書を基に、この後ガイドライン等で具体化して、個人情報保護委員会として個人情報保護法の解釈を示していただいたうえで、ガイドライン等書かれていることが個人情報保護法の義務だとか、それにかなう事柄だと言っていただくのは構わないが、有識者報告書の内容がそのまま個人情報保護法の義務の内容だという説明がされることは、検討会の趣旨に沿わないのではないか。

(事務局)

- 努力義務と、望ましいや考えられる、は差をつけた記載としたい。

- 法律上、明確にそれに違反することが制裁の対象となるような義務と、法律上の努力義務と、法律上の義務ないし努力義務の解釈、あるいはそこから必ず要請される内容ではないが、個人情報保護委員会としてこれが望ましいとされる事項等の概念的な切り分けが必要だということかと思う。既出のガイドラインの書きぶりや法律の対応関係とで、報告書にそのまま持ってこられるものと持ってこられないものがあると思うので、用語の使い分けの説明をこのまま書くか書かないか、あるいは、書くのであれば、本体のところはどう整理するかということをチェックしたい。

第3章1について

- (1) では照合用データベースを持っている検知型の説明をしているが、今後、検知対象者のデータベースがない防犯カメラで顔識別を行うこともなくはないのではないか。

第4章1(4)について

- 防犯カメラに関する裁判例以外で参考となる裁判例が削除されている。

これらの裁判例は、防犯カメラに関するものではないから落としたのだろう。本日の資料でも、「ただし、これらは防犯カメラや顔画像に関する事例ではなく、また行政機

関等による情報の取扱いに関する事例であることに留意が必要である」と書いてある。事務局からの事前説明では、本項のタイトルに「防犯カメラに関する裁判例以外で」とあり、わざわざ防犯カメラではないことを強調し本論点との隔たりを示し、直接は関わらないという書き方になっている。

これまでの防犯カメラや顔画像の裁判例で扱っていたものと、顔認識カメラの決定的な違いは、検知機能や照合機能があるということもあるが、もう一つは異なる地点間での移動を継続的に追跡できるという機能である。これまでの防犯カメラはスポットで、あくまでもこの場所で誰が何をやったのかということが分かり、人を継続的に追跡する機能がなかった。別々のタイミングに別の場所に同じ人が現れても分からなかったが、特徴量によってそれが非常に明確に分かるようになった。

移動経路の把握というのは、まさにNシステムにおいて実現されていたことであって、東京地判平成13年2月6日判時1748号14頁（以下、「東京地判H13」）で言われている、大量の情報が集積、保存されるとか、行動に関する監視の問題が生じることは、まさに今までのカメラとは違うけれども、今後、顔識別カメラを使うのであれば、そういうことに注意してくださいというアナロジーが利いてくる。顔画像に関する裁判例ではないが、この裁判例の理屈を使って、顔識別機能付きカメラの利用が違法と判断されてしまうのではないかという趣旨で東京地判H13は引用されていた。

最大判平成29年3月15日刑集71巻3号13頁（以下、「最大判H29」）もそうである。個人の行動を継続的、網羅的に把握することを必然的に伴う。これは識別子を使うわけではないけれども、GPSによって移動経路を正確に把握することができることに注目した問題だが、同じことが、これまでのカメラについてはなかったが、顔識別カメラにおいてはあり得る。新しい顔識別カメラ固有のリスクを裁判所がもし判断するならば、移動履歴が把握できるようなものからアナロジーを拾ってきて利用する可能性があるのではなからうかということで紹介をしていた。この裁判例2つは、顔識別機能付きカメラシステムと関係のない話では全くないため復活するべきである。

最判平成20年3月6日民集62巻3号665頁（以下、「最判H20」）も本当は重要な裁判例で、データベースをどう扱うかによってプライバシー侵害になる場合があるというものも、これまでの防犯カメラではなかったけれども、顔識別の場合は、撮影した画像も、検知用のデータベースもどう扱われるかによって、プライバシー侵害が起り得るということなので、本当は書いたほうがいいが、それはやや遠いということであれば、こちらは仕方ないかもしれない。

20頁以降の裁判例の掲載について、重要なものをうまく載せていただいているが、大きなものとしては15台の防犯カメラのうち1台が撤去ということになったという大阪地判平成6年4月27日判タ860号160頁は参考判例として入れるべき。

○ 最大判H29は確かにカメラに関する判例ではないが、顔識別カメラでも移動履歴が把

握し得、典型的なユースケースとして追跡することはある。その場合には同じ問題が起こるということで、移動履歴の裁判例ははっきり載せて、移動履歴を把握するとまずいということ、顔識別カメラを使うときに理解してもらうことが重要。これまでの顔画像の機能にはそのようなものはなかったわけだが、新たにそういう問題が出てくるので、これは新しい問題として紹介する必要がある。

○ 街頭設置カメラ映像をリレー式に追いかけて犯人を追跡するような事件は、これまでもある。

行動追跡は従前のカメラでもやろうと思えばできていたわけで、スタンドアロンカメラでの顔識別によるアラートの立ち上げが、直ちに現状と違う状態になるのか。実質的な相違が生ずることには直ちにはならないのではないかと。

全てのカメラがネットワークでつながり、1つのデータベースに集約されている場合であれば、そういうことはあり得るかもしれないが、当面は個々の事業者が個別にスタンドアロンに識別機能をつけることが前提になるのではないかと。裁判所において、識別について従前と違う判断がされるのが、直ちに大方の争いのない理解になるかは疑問。

本報告書の対象となる空間的範囲について、基本的には不特定多数の人が出入りする公共空間のカメラを念頭に置いている中で、例えば最大判H29は、密かにGPS装置をつけて、私的な領域も含めた、行動の尾行では得られない情報まで得られてしまうというところに大きなポイントがあって、情報の集積によって直ちにプライバシー侵害性が高まるという見解とは一線を画しているということは、少なくとも最高裁調査官の解説にはでは前提とされているところである。公共空間を対象としたカメラシステムを念頭においた報告書で、最大判H29がこのような形で取り上げられるのかについて理解が及んでいないというのが率直なところ。

○ ご指摘の事件について、犯人をカメラによって追跡することは実際に可能であったことはおっしゃるとおりだが、これはカメラ画像から犯人の顔を目視によって識別特定して、同じような顔が写っていないかを頑張ってほかの防犯カメラを調べて探し出したわけで、目撃証言のつなぎ合わせ、あるいは捜査機関が目視で探すのと同じである。

顔識別カメラは特徴量がつかめていれば、その特徴量の人ヒットしたところで直ちにフラグを上げることもできるし、事後的に同じ特徴量、その近似値を持つ人を洗いざらい探し出せ、追跡の効率性は全く桁違いのレベルの能力を持つと評価できる。

最大判H29は、調査官解説がどうかということ以前に、最高裁がどう言っているかということ、これを重視すべき。確かにこの判決では私的領域への侵入ということが大きく問題にされていたが、裁判所が個人の行動を継続的、網羅的に把握することを必然的に伴うということ、これを問題にしていたのも間違いのないところである。この事件では私的領域への侵入が問題になったことも併せて、この捜査方法が違法になったのだと書くべきであ

るが、行動の継続的、網羅的な観察を伴うことが違法の要素として考慮されたことを紹介しないというのは理由が分からない。行動の継続的、網羅的な観察を伴うことも一つ考慮されたし、私的領域への侵入も同じように考慮された。その結果として違法になったと書くのが正しい情報の伝え方で、移動履歴追跡の問題がないかのような伝え方をするのは方法としては逆ではないか。

- この資料に何を載せるかという点でいえば、東京地判H13と最大判H29については、追跡能力という点で共通性が見られるため、落とすべきではない。

確かに、従来型の防犯カメラでも追跡可能性もある。例えばGPSについても、かつて、尾行することと本質的に変わらないのではないかという見解もあった。しかし、GPSの技術力というところで、その違いを最高裁が見いだしている。頑張ればできることと自動的にできることでは大きな違いがある。

最大判H29についても、私的領域への侵入ということを重視する形で判決を読むのか、それとも個人の行動の継続的、網羅的把握のところを重視して読むのかは、確かに多様な見方ができる。問題は、多様な見方ができるから落とすのかどうかということかと思う。最高裁が、個人の行動の網羅的、継続的把握ということを重視していないことはないため、その点で顔識別カメラの問題との共通性はやはりある。

- 最大判H29について、様々な読み方があり得る中で、個人情報保護委員会の報告書として、一定の読み方を前提とする形で掲載させる状態になることを懸念する。

例えば顔特徴量データを捜査官が持って、該当者の立ち寄っていない地域のカメラで一生懸命マッチングさせても全然マッチングしない。結局、「犯人は、この辺りにいるのではないか」と推測して、その地域で、特徴量データと突き合わせる作業をするのであれば、従来の捜査手法と変わらない。

常習的な犯罪者についての情報の共有が異なる事業者間、異なる業種間で共有されていることも当然の前提にはならないのではないか。確かに技術的に可能といえば可能なかもしれないが、実際の使い方として、どこまでそういうことを想定しているのか、逆の方向での誤解含みになり得ることを懸念している。

- 本日の資料では、防犯カメラに関する判例を（２）として紹介した後に、（３）として、個人の継続的、網羅的監視というのがその他留意すべき点として挙げられ、その一つとして最大判H29と最判H20のことを立てるという立てつけになっており、全く裁判例自体を紹介しないということではない。こういう形がいいのか、独立の項目として立ててこの判決を詳細に紹介するのがいいのかの対立だと思う。

事務局からの事前説明では、冒頭で防犯カメラの事例ではないということ述べた上で、個人の行動の継続的、網羅的監視に関する問題を述べるという形になっており、御

懸念のような問題はさほど大きくは生じないのではないかと。

- そもそもの出発点に遡る話だが、民法の不法行為等で争いになるプライバシーに関するルールというのは、基本的には裁判所の判決によって示されている。したがって、そこをこの報告書でカバーしていくかどうか。参考にも重要な裁判例をつけているが、もしそれを今回の報告書の対象、さらに言えばこの検討会の冒頭で問題になったように、不適正利用の禁止や適正取得義務といったところにプライバシー侵害の考え方を入れていくか入れていかないかということによって、その裁判例を書くか書かないかということが決まっていく。プライバシー侵害のルールもここで議論しよう、そして場合によってはそれを個人情報保護法の解釈に盛り込んでいこうということであれば、それは本文で、真正面から裁判所の示していることについて取り扱わざるを得ない。

もう一つの問題として、実務的にこの報告書の意義、読まれた皆さんがここから何を学ぶかというときに、一般の人は判例雑誌をすぐには見られない。読み手である事業者が読んだときに、裁判所の考え方が一見して分かるような書き方で示すことによって、事業者はカメラを撤去させられたり、損害賠償請求されたりするリスクを避けられるため、有用性の観点からも裁判所の言い回しや表現をぜひ本文で紹介してほしい。

- 最大判H29を無造作な形で出して、必ずしも同判決をよく知らない人が読んで、あたかも最高裁が、顔識別カメラについても直ちに準則性を持つ規範を成立させたかのように読まれる文章は、個人情報保護委員会の名義で出すペーパーであることから避けるべき。この点については恐らく全構成員の一致があるものと思っている。

全体として、継続的、網羅的な把握という部分と、私的な空間ということまで書き込んでいけば、その2点を合わせてこの判決はこう言ったというのは誰が見ても揺るがない事実であり、どこに視点を置いて解釈するかという解釈の問題は立ち入らないで書くというのが1つのやり方である。

問題は、そのときにそれをどこに書くかであり、判決を非常に大きくクローズアップして書くということであるとすると、一番準則性を持っているという形で挙げられている②最判平成17年11月10日民集59巻9号2428頁との関係で、最大判H29が直ちに準則性を持って顔識別カメラについて何か意味のあることを書いているかのように思われるのは、問題がある。

そういった意味で、準則性が直ちにある話ではないが、最大判H29において、1つの考慮要素として、継続的、網羅的な把握について最高裁は言及しており、このことは質的な変化か量的な変化かはともかく、今までの防犯カメラを超える顔識別カメラの問題を考える際に一つ参考になり得る論点であるので、この点は留意していく必要があるのではないかと、過不足なく示す方向で編集作業を行いたい。

さらに、本文に書くのか、そういうことを考慮要素にしている判例もあるということ

で、脚注に書くのかという作業になる。

- 全体の文章を見ると、「顔識別機能付きカメラシステムを利用する場合への示唆」と題する項の、「なお」から始まる段落の中に今の話をつけたほうがいい。

第4章2について

- 個人情報保護法が平成27年、令和2年と改正されてきた経緯が述べられた後、次の段落で、「このように、個人情報の性質や取扱方法を考慮する等、個人の権利利益に配慮されている」という一文がある。この文章の流れでは、一連の改正の結果「個人の権利利益に配慮されている」のであって、立法当初は配慮されていなかったとも読めてしまうが、立法当初からこの法目的は規定されていたわけである。ここでは、不法行為法と個人情報保護法は必ずしも重なるわけではないということを行った上で、とはいえ、個人情報保護法の解釈においてプライバシーに関する利益も考慮されるべきだということが言われているわけで、個人情報保護法の規律とプライバシーの保護とに重なる部分があるということに尽き、それは最初からそうだったのではないか。
- 個人情報の性質や取扱方法は注意しなければいけないということは、現行の個人情報保護法においては個人情報の性質や取扱方法を考慮する等、個人の権利利益に配慮すべきものとされている、という一文がないとつながらないのではないか。
- 個人情報保護法の改正経緯と、「このように…」の一文の段落を分けずに、前の段落にまとめてしまえば、ひとまず違和感はなくなる。そうすると2段落目で、必ずしも不法行為法と個人情報保護法は重なるわけではないという説明が続き、3段落目の大きな段落として、しかしながら個人の権利利益というもの、プライバシーを典型とするものにおいて重なる部分があるので、裁判例の動向も踏まえると、解釈においてプライバシーの利益等も考慮されるべきだということになる。

第5章1について

- 事業者が勘違いしやすい解釈がある箇所については強調すべき。

第5章2(2)ア及び別紙3について

- 施設内での掲示について、保有個人データを取っているカメラとそうではないカメラの区別をつけるようにしてほしい。別紙3がデータベースを持っているカメラの場合の掲示例だとすると、一般のデータベースを持っていない、属性情報しか取らないようなカメラの場合にはどのように掲示することになるのか。
カメラには、3種類あるが、防犯カメラのようなものと、個人情報は取っているけれ

どもデータベース化しないで、即座にデータを削除しているようなカメラがある。今、別紙3は恐らく、データベースを取っていて、過去に犯罪を起こしたような方かどうかを検証するカメラだと思う。

(事務局)

○ 個人情報を取っているけれどもデータベースは保有していない場合は、別紙3に記載のある「取得した顔画像及びそこから抽出した顔特徴データについて、必要最小限の範囲内において、当社の照合用データベースに登録して利用します。」という文言は記載しないことになるのではないか。

○ 事務局案は理解したが、生活者の不安を取り除くという点では、これではあまりにも差が小さく、分かりにくいように個人的には感じた。

○ 別紙3 掲示案の中央に載っている枠で囲ってある箇所は、事業者が自分で適切なカメラ画像を持ってきて貼るという趣旨か。従来型防犯カメラ、顔特徴量が取れる程度のカメラ、それをさらにデータベース化するカメラで、カメラの外観上、ある程度どういう機能か分かるということであれば、利用しているカメラの画像を掲示してもらうのが恐らく一番効果的なのだろうから、こういうカメラを使っている場合には、こういう画像が適切だということまで説明するのがよい。

他方で、従来型防犯カメラと顔識別システム付きカメラの外観の違いが一見して分からないということであれば、事業者が何らかのカメラ画像を張り付けるだけでは、利用目的規制や適正取得規制はなお問題になりうるのではないか。

(事務局)

○ 従来型防犯カメラと顔識別カメラは外観上見分けがつかない。したがって、掲示案については、カメラの画像というよりも、こういったことをやっているのだということがイメージできるような絵といったものを考えている。

○ 従来型のカメラと違うことの注意点を明確にする必要がある。

報告書案では属性情報を取る種類のカメラが顔識別カメラではなく、データベースを持たないものであると分類されているが、実際のところ、年齢推定等をするためには、必ず顔特徴量を取る必要があり、その意味では、顔識別機能が有るのではないか。分類の仕方は、顔識別機能付きカメラと定義されているものに含めないのであればそれでも結構だが、一般の事業者が感じているところと違和感があるように思う。

第5章3(3)について

○ 犯罪予防や安全確保のために顔識別機能付きカメラを使って、検知してという行為自

体が、ある人に関するレッテル張りにつながる。こういう基準を考えるときには、本人の更生の妨げにならないような配慮があるといいとの記載があってもいい。

- 照合用データベースに登録した情報のところで、保存期間を設定するに当たっては、対照とする犯罪行為等の再犯傾向や登録対象者が再来訪するまでの一般的に想定される期間等を考慮するとあるが、数値的に算出できるようなものか。

(事務局)

- 適切な保存期間は、個別の事案に応じて異なるため、具体的な年限を示すことは難しいと考えている。事業者において、個人の権利利益の侵害にならないよう定めてもらいたい。

第5章3(4)について

- 第5章3(4)に、誤登録されていると考える者から開示請求があった場合に、体制を整えておくことが望ましいとあるが、これは保有個人データなので義務ではないか。

(事務局)

- 開示等の請求があった場合に応じることは義務であるが、そのための体制を整えておくことは望ましい対応であるという趣旨。
- 法的義務のための体制は何か整えておかなければいけないという感じはする。第5章6(3)にまとめると分かりやすい。

第5章5(2)について

- 特定の場合に特定の者に対して顔特徴データを提供することが想定される場合の例として、大規模窃盗団による窃盗を防止するために、複数の小売事業者が協定を締結することが挙げられている。共同利用にも組織的な窃盗の防止を目的とする場合について記述があるが、共同利用とのすみ分けはできているのか。どの規定が適用されるか、事業者がきちんと理解できるようなものなのか。

第5章5(4)について

- 例えば登録されたデータを全国規模で共有して、大規模窃盗団などに対応することの議論があったが、それは生活者にとっても不安に感じるどころ。自分のデータが提供されているかもしれない範囲と、識別することをどのように生活者は確認できるのか。
- 大規模なデータベースの共有は、この報告書において今後認められるのか、限定しな

ければいけないのか、あるいは、大規模にデータベースを共有するときにはどのようなことをしなければいけないのか。今までは全国的にデータベースを共有している例はなかったが、この報告書で総合的に事業者が判断してやってもいいことになるというメッセージだと理解した。

- 特に今まで個人情報保護委員会としてもやってはいけないという立場を示していたわけではなかった。しかし今回、共同利用をするならその場合に考慮すべき要素をかなり具体的に深掘りして示し、判断の参考に供するようにしたというイメージではないか。

これまで、考慮要素が示されていなかったため、大規模な共同利用はやってはいけないのだろうという感じが実際の効果としてはあった。今回、こういった点も考慮すれば、いざとなったら共同利用できると示したが、それはやって良いと言っているわけではない。そういう意味では、何か状況が変わっているわけではないが、事業者にとっては実際には視界が少し開けたということなのではないか。

- 事業者は正しくメッセージを読み取って判断してくれると思うが、自分のデータが全国レベルで共有されているかもしれないという生活者の不安は広がるようにも思う。

(事務局)

- 共同利用する者の範囲については、本人が容易に知り得る状態にしなければならず、Webサイトの掲示事項の例としても挙げている。また、犯行を行うことの蓋然性を踏まえて、真に必要な範囲に限定することが適切であると考えられると示している。

第5章6(3)について

- 原則として本人からの開示等の請求に応じなければならないとあるが、「一般に、照合用データベースには、照合に必要最小限の情報である顔特徴データしか含まれていない場合があり得る。こうした場合の対応として、例えば請求者に顔画像の提出を求め、当該顔画像から特徴データを抽出し、登録情報と照合するなどして開始等の請求に応じることが考えられる」となっている。

脚注を見ると、「既に保有する個人データをもとに、開示等の請求に応じられるよう対応することが望ましいと示すものであり、開示等の請求に応じる目的のためだけに利用目的の達成に必要な項目を取得、保有することを求めるものではない」とあり、どういう趣旨か。

(事務局)

- 事業者においては、安全管理の観点からも必要最小限の情報だけを持つと思われるところ、例えば利用目的を達成するために保有し続ける必要がないのに、開示請求のため

だけに、顔画像を保有し続けるとか、氏名や他の情報をわざわざデータベースに登録しておく必要はないという趣旨。

別紙2について

○ 別紙2の関連条文の項は、望ましい対応と、法律だけと、法律を参照しているものという3つに分かれており、それぞれにグラデーションがあるという意味か。

防犯カメラシステム作動中という掲示について、観点リストや本文を読むと、第19条、第20条のところにメインでは書かれているが、防犯カメラシステム作動中という掲示がない場合には、第21条に対しても影響を与えるのか。掲示を行うことが、第21条第1項の通知公表義務を果たしたものと考えられることもできると記載されているが、仮にこういう掲示がない場合であっても、第21条のほうは別途、通知等の公表をすれば、それで義務を果たしたということになるのか。

(事務局)

○ ご理解のとおり。

「個人情報等の適切な取扱いに関する政策の基本原則」について

○ 「個人情報等の適切な取扱いに関する政策の基本原則」の対象が、行政機関自体が顔認識機能付きカメラシステムを利用する場合のほかに、実証事業や補助金等の予算関係施策、税制措置など、官民が連携して行う政策にも広くかかってくるものだと理解。

例えば典型的にはテロ対策目的で、空港でそういったものを積極的に推進していくことは、純粋な私人の取組というよりは、公共政策として、まさに治安政策の一環として行われている部分もあり、基本原則の規範は、広くはこういった取組に関わり得る。

様々な顔認識の画像について、重要な治安政策のために、例えば捜査機関のアクセス、より広くはガバメントアクセスも重要な目的としてあり得る。公的機関による情報収集にも直接、間接に関わってき得る。官民を挙げて防犯や安全確保を進めていく上で、1つの上位規範として、基本原則は重要な位置づけを持ち得るため、こうして触れていただくことは大きな意味がある。

国際的に、顔認識カメラの位置づけが議論になってきているところ、外部に対する説明の仕方としても1つの論点になってき得る。

(2) その他

- ・事務局より、今後の予定について説明があった。
- ・今後のとりまとめ作業について、座長一任の了解を得た。

以上