

## 第228回個人情報保護委員会議事録（抜粋）

日時：令和5年1月11日（水）14：50～

場所：個人情報保護委員会 委員会室

出席者：丹野委員長、小川委員、中村委員、大島委員、浅井委員、藤原委員、梶田委員、高村委員、松元事務局長ほか

○丹野委員長 議題1「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報告書案について」、事務局から説明をお願いいたします。

○事務局 資料1-1に基づいて、「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報告書（案）」について御説明いたします。

まず、本有識者検討会の実施経緯についてです。顔識別機能付きカメラシステムの高性能化及び低価格化に伴い、事業者が容易に、犯罪予防や安全確保のために本システムを利用することが可能となっています。また、近年、列車内、鉄道駅構内での殺傷事件等の不特定多数の者に危害が及ぶ事件が発生し、駅や空港等における犯罪予防に対する要請がより一層高まっています。

こうした理由等により、犯罪予防や安全確保のために本システムの利用が広がりつつある中で、令和4年1月に本有識者検討会を設置し、個人情報保護法の遵守や肖像権・プライバシー侵害を生じさせないために少なくとも留意すべき点や、被撮影者や社会からの理解を得るための自主的な取組についての整理を検討いたしました。

本有識者検討会は、個人情報保護法のみならず、不法行為法、セキュリティを専門とする学識経験者や実務家を構成員とし、関係省庁をオブザーバーとしております。更に、事業者や認定個人情報保護団体、消費者団体等、様々な立場からの多様な意見を取り入れた議論を行いました。

構成員及び本有識者検討会の開催状況は2ページのとおりです。また、報告書案の目次は3ページのとおりです。

報告書案の概要について説明いたします。

「（1）本報告書の基本的な考え方」としては、新技術の利活用を行うためには、社会からの理解を得ることが重要であり、個人情報保護法に基づく義務を履行するのみならず、自ら情報発信して透明性を確保することが重要です。

また、単に本報告書に記載した対応をそのまま実施したり、類似事例と同様の対応をするのではなく、個別具体的な事案に応じて透明性の確保や適正な運用のために必要な措置を講ずることが重要です。

「（2）本報告書の対象」となるものは、犯罪予防や安全確保のために、本システムにおいて、顔画像及び顔特徴データが用いられる場合を中心としています。空間的範囲は、

本システムにより顔画像を取り扱うことについて事前に本人の同意を得ることが困難な、不特定多数の者が出入りする大規模な空間で、例えば、駅や空港等の不特定多数の者が出入りする大規模な施設を想定しています。

主体的範囲は、個人情報取扱事業者が個人情報を取り扱う場合を中心とし、行政機関、地方公共団体の機関、独立行政法人等及び地方独立行政法人は対象外です。ただし、交通機関等の個人情報取扱事業者と同様のサービスを提供している主体においては、参考にすることができます。

「（３）顔識別機能付きカメラシステムを利用することの利点・懸念点」について、利点は、犯罪予防や安全確保に高い効果を有することです。これは本システムの撮影範囲に入った者の顔特徴データを容易に取得することができ、顔特徴データは不変性が高く、固有性があるため、体格や服装を手掛かりにするよりも高い精度で検知・追跡を行うことができるためです。

懸念点については、顔特徴データは不変性が高いため、長期・広範囲にわたる特定の個人の行動を追跡することが可能になること、被撮影者が自己の個人情報が取り扱われている事実を認識できず、また、その取扱いを受容するか否かを選択することができない状況で、顔画像を自動的、無差別かつ大量に取得することができること、設置されたカメラの外観から、顔特徴データが取得されていることや、他のデータベースとの照合やどういった分析がされているかを認識することが困難であること、本システムで利用する照合用データベースの作成過程自体に、特定の属性の者への偏見や差別が含まれているおそれがあること、技術的に特定の属性の者の検知率に差が生じるおそれがあることが挙げられます。これらにより、行動に対する萎縮効果が生じるおそれもあります。

「（４）顔識別機能付きカメラシステムを導入する際の留意点」については、肖像権・プライバシーに関する不法行為法上留意すべき点、個人情報保護法上留意すべき点、事業者が自主的に取り組むべき点の三つの観点から整理を行いました。

肖像権・プライバシーについて、顔識別機能付きカメラシステムに関する裁判例は現時点では見当たりませんが、従来型防犯カメラの撮影等に関する裁判例では、被撮影者の人格的利益の侵害が社会生活上受忍の限度を超えるものといえるかどうかを、被撮影者の社会的地位、被撮影者の活動内容、撮影の場所、撮影の目的、撮影の態様（方法）、撮影の必要性等により総合考慮することに加え、近時の裁判例では撮影の範囲や撮影された画像の管理方法を検討するものも見られます。

また、不法行為の成否と個人情報保護法との関係では、個人情報保護法で、要配慮個人情報や開示等の請求権、不適正利用禁止等が規律され、個人情報の性質や取扱方法を考慮するなど、個人の権利利益に配慮しています。

肖像権・プライバシーに係る裁判例を踏まえると、不法行為の成否を評価するに当たって考慮される要素は、個人情報保護法上の不適正利用の禁止規定（個人情報保護法第19条）や適正取得規定（個人情報保護法第20条第1項）の解釈等において考慮されるべきである

と考えられます。

個人情報保護法上の留意点については、条文ごとに留意すべき点を示しています。そのうち、「a. 利用目的の特定、利用目的の通知公表等」については、利用目的について、防止したい事項等（「犯罪予防」、「安全確保」等）と顔識別機能を用いていることを明らかにすることで特定しなければなりません。また、施設内での掲示事項例については、本報告書案別紙3として掲示例を掲載しています。

「b. 運用基準の在り方及び当該内容に関する透明性の確保」について、事業者は、本システムを運用するに当たり、登録基準や対応手順、保存期間等の運用基準を作成し、それに従って運用を行っています。登録基準及び対応手順に関し、対象とする犯罪行為等をあらかじめ明確にし、当該行為の性質に応じ、利用目的の達成のために必要最小限の範囲内の情報が登録されるような基準となるよう努めなければなりません。

また、登録基準に差別的な取扱いを生じさせる原因がないか検証することが望ましく、登録事務を行ういずれの担当者も同様の判断を行うことができる統一的な基準の作成や、当該基準に従って一定の運用を行うことができる体制を整備したりすることも重要です。さらに、被検知者が本当に検知対象者であるかをシステムだけでなく目視により確認するなど、慎重な対応をすることが望ましいです。

保存期間については、利用目的の達成に必要な最小限の範囲内において設定を行い、保有期間については、利用する必要がある最小限の期間とするよう努めなければなりません。具体的には、照合用データベースに登録された情報は、対象とする犯罪行為等の再犯傾向、再来訪までの一般的に想定される期間を考慮して保存期間を定めたり、照合の結果検知対象ではなかった者の情報を遅滞なく消去するよう努めなければなりません。

「c. 他の事業者等に対する個人データの提供」については、共同利用があり得ます。しかし、顔特徴データの性質に鑑み、共同利用する者の範囲は、その範囲を同一業種内に限定しても、全国や、ある地域全体といった広い範囲で共同利用することが安易に認められるものではなく、例えば組織的な窃盗の防止を目的とする場合、盗難被害に遭った商品や、当該商品に関する全国的、あるいは地域全体における組織的な窃盗の発生状況を基に、登録対象者が共同利用する者の範囲において同様の犯行を行うことの蓋然性を踏まえて、共同利用する者の範囲を利用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考えられます。

「d. 保有個人データに係る情報の公表等及び開示等の請求や相談への対応」については、個人情報取扱事業者は、開示等の請求を受けた際、原則として応じなければなりません。なお、本システムにおいて取り扱われる個人データについて、開示等の請求に応じる義務がない場合がありますが、例外であるため慎重な判断を要します。また、上記の場合があらかじめ想定される場合には、例外条項に該当する場合を整理して基準を定め、恣意的な運用がなされないようにすることが望ましいです。

「iii. 事業者の自主的な取組」については、「a. 実現しようとする内容の明確化・適切

な手段の選択」をすること、「b. 導入前の影響評価」としてPIAの実施や試験的实施を行うこと、「c. 被撮影者への十分な説明」を行うこと、「d. 他の事業者との連携」として導入事例の情報交換や認定個人情報保護団体の活用を行うこと、「e. 導入後の検証」として運用基準に従って適切な運用が行われているかについての内部監査を行うことを挙げています。

今後のスケジュールについては、1月中旬から2月中旬までパブリックコメントを実施し、3月中旬頃に本有識者検討会で報告書を取りまとめ、3月中下旬頃に当委員会にて報告書を御審議いただく予定です。

以上です。

○丹野委員長 ありがとうございます。

ただいまの説明につきまして、御質問、御意見をお願いいたします。

梶田委員、お願いします。

○梶田委員 御説明ありがとうございます。

パブリックコメントの実施について、意見を申し上げたいと思います。顔識別機能付きカメラシステムは、犯罪予防や安全確保に効果を有するものとされていることから、今後広く普及していくことが見込まれるものである一方、誰もが本システムにより撮影される可能性もあるため、本システムの適切な取扱いについては、社会的に高い関心が寄せられていくものと考えています。

そこで、パブリックコメントを通じて、国民や事業者の多様な意見を聴き、よりよい報告書にしていきたいと考えています。

以上です。

○丹野委員長 ありがとうございます。

ほかにどなたか御質問、御意見等はございますでしょうか。

小川委員、お願いします。

○小川委員 御説明ありがとうございます。

資料1-1の4ページに本報告書の基本的な考え方が書いてありますけれども、その中で、個人情報保護法の遵守とともに、システムの運営者等が自ら情報発信して透明性を確保することが重要と記載されております。その際、情報発信した内容が被撮影者である一般の方々に明確に伝わるのが、より大事なポイントとなります。

例えば、防犯のための監視カメラとこの顔識別システムとは何が違うのか、あるいは監視と識別と認識とは何が違うか等、機能や言葉の内容等を分かりやすく提示することが必要だと思います。

さらに、公共空間では、日本語が分からない海外からの旅行者、あるいは目の不自由な人等がいるため、その方々にも情報を明確に伝えるために、サイン、あるいはアイコンのデザインも含めまして、ユニバーサルなUXデザインを社会全体で推進することが大事だと思います。

以上です。

○丹野委員長 ありがとうございます。

中村委員、お願いいたします。

○中村委員 本有識者検討会報告書の意義と当委員会がA I技術の発展の中で果たす役割に関連して、コメントを述べたいと思います。

本有識者検討会が犯罪予防や安全確保のためのカメラ画像利用に特化して個人情報観の観点から留意すべき点をまとめることは、カメラ画像処理技術の進歩とその応用の要請の高まりの中、技術の活用に対する懸念も増えている状況において時宜を得たものだと思います。

また、梶田委員のコメントとも重なりますが、顔認証技術利用に対する社会の理解を深めることは大変重要なことですが、その意味でも本報告書案に対するパブリックコメントの実施が顔認証技術利用に関する議論を深めるという重要な役割も果たすこととなると思います。様々な御意見を各方面からいただくことが予想されますが、今回も、従来と同様に、いただいた御意見を当委員会のあるべき施策の糧にしていくことを期待します。

顔認証に限らず、A Iの活用による様々な課題の克服や利便性の向上とそれに付随する個人の権利やプライバシーの侵害の問題がぶつかり合う領域は、A I技術の進歩に伴い今後も広がっていくのではないかと推測します。その中で、個人の権利利益を守りながら国民や社会にとって有用な技術を発展させ、よりよい社会を築いていくために、当委員会が個人情報保護法にのっとり果たしていく役割も拡大していくのではないかと本報告書案を一読して改めて思いました。

以上です。

○丹野委員長 ありがとうございます。

大島委員、お願いします。

○大島委員 本報告書案では、国際的な議論についても、資料1-2別紙1においてまとめていただいております。具体的には議論として、G P A（世界プライバシー会議）、あるいはA P P A（アジア太平洋プライバシー機関）フォーラムといった場での意見交換や情報交換がなされていると思いますけれども、これを踏まえて考えてみますと、先ほど小川委員がおっしゃったようにカメラが導入されていることを正確に伝えるということは、資料1-2別紙3にあたる揭示の問題ではないかと思えます。

G P A、あるいはA P P Aフォーラム等で、こういった世界統一的な揭示案の議論がなされていないのであれば、理想的には日本発で世界に共通するものができたら素晴らしいのではないかと考えております。

以上です。

○丹野委員長 ありがとうございます。

それでは、藤原委員、お願いします。

○藤原委員 総論的な話ですけれども、法律の世界では、事実が先行して法的対応が後か

ら追いかけるを得ない分野が多く、カメラ画像の利用については、このことがまさしく当てはまる分野であり、社会的な理解が最も重要ではないかと思えます。

こうした意味で、自由と安全、個人情報保護法との関係について、現状の問題を把握し、裁判例、文献まで含めて整理した本報告書案は大変価値のあるものだと思っております。

法律の観点でも、個人情報保護法第19条や第20条の解釈も大変参考になり、地方公共団体にとっても有意義なものになると考えています。

それから、今、大島委員からも御指摘がありましたけれども、我が国でどのような議論をしているかということは、EUも大いに関心を持っているところだと思っておりますので、その意味で、当委員会として情報発信することにも意義があると思えます。

以上です。

○丹野委員長 ありがとうございます。

浅井委員、お願いします。

○浅井委員 恐れ入ります。

国際的な議論という発言がございましたけれども、少しコメントさせていただきます。今回の検討会は顔識別機能付きカメラシステムが対象でございますが、同様に顔認識技術を含む新技術がもたらすプライバシーやデータ保護といった課題は、国際的なデータ保護機関にとって非常に重要なテーマであります。

今回の報告書案の資料1-2別紙1にも記述がございますが、GPAの顔認識に係る決議については、当委員会も参加しましたFRIT（顔認識技術）サブグループに積極的に関与して決議に至った次第です。昨年10月にトルコで行われた会議に私も出席し、当委員会として決議支持を表明して、「重要性を強調する」という発言をしました。

また、当委員会も参加しておりますAPPAフォーラムでは、毎回、各国より、顔認識技術を含む新たな技術に係る報告がございます。当委員会も、昨年7月のフォーラムで「新しい技術から生じるプライバシー上の課題」というテーマのディスカッションに参加し、当委員会の取組について発言しました。

今後も、ボーダーレスの世界環境を踏まえ、国際間で知見や情報を共有し、連携することがとても重要だと考えます。

以上です。

○丹野委員長 ありがとうございます。

それでは、高村委員、お願いいたします。

○高村委員 この顔識別機能付きカメラシステムは、一般の国民にはよく分からないシステムだと思います。このため、個人情報取扱事業者が、個人情報保護法等の法令に適合させる形で本システムを構築・運用しても、一定数の国民からの苦情や不安は出てくると思えます。

他方で、駅や空港等の公共交通機関に係る空間は、利用者にとっては選択の余地がないため、本システムの対象になりたくないと思っても駅や空港等の公共交通機関を利用せざ

るを得ない状況にあると思います。

そうすると、個人情報保護法等の法令に適合する形で本システムを構築・運用するとしても、一般の国民の不安や苦情に丁寧に対応していく必要があると思います。そのためには、本システムを導入する前に、可能な限り P I A（個人情報保護評価）を実施し、国民からの不安や苦情に丁寧に対応していくことが必要だと思います。

漠然とした不安やたしか根拠のない不安も出てくるかもしれませんが、その中にも肖像権やプライバシーといった権利利益に係る不安や私たちが気がついていないような新しい視点、注意点が含まれている可能性もありますので、是非 P I A を実施する過程で、一般国民と十分なコミュニケーションをとり、問題点を発掘したり、改善していただきたいと思います。

また、本システムを導入した後も、不安や苦情に適切に対応していただきたいと思います。

それから、先ほど小川委員のコメントでも触れられていましたけれども、施設内への掲示の書式については、事業者にとって一定の参考になるものだと思いますが、外国からも多数の方々が日本にいられていますので、外国語でも掲示するようにしていただきたいと思います。

以上です。

○丹野委員長 ありがとうございます。

今回、本有識者検討会において、犯罪予防や安全確保のために、顔識別機能付きカメラシステムを利用する場合の適切な在り方について整理していただきました。事業者がこのようなシステムを導入する際には、個人情報の取扱いについて透明性を確保し、適正な運営を行うことで、個人の権利利益を保護するとともに、先ほどからご意見がありますように、被撮影者はもとより広く社会から一定の理解を得ることが大変に重要だと思います。

事務局においては、今いただいた御意見を踏まえて、本有識者検討会による手続を進めていただきたいと思います。よろしく申し上げます。