

# 防犯カメラの高機能化と その利用に対する法的規制の新たな局面

東京都立大学 法学部 教授 星 周一郎



## はじめに

本日は防犯カメラの高機能化とその利用に対する法的規制の新たな局面というテーマでお話をさせて頂きます。日本防犯設備協会様の特別セミナーでお話をさせて頂くのは、今回で3回目となります。今回の内容は、結論から申し上げますと、その個人情報保護法に則った防犯カメラの適正な利用の在り方について、皆様方にも積極的な扱い手になって頂く必要があるのでないか、それが重要なになってきていることを、ぜひご認識いただきたい、というものです。

## 1.防犯カメラ設置・利用の法的根拠

現在、日本国内にある防犯カメラは約300万台程度とも、約500万台程度とも言われています。

そのうちの圧倒的多数は民間設置の防犯カメラです。その設置運用の根拠は、民法上の本権（所有権・賃貸借権等）に求められます。その一環として施設の使用・収益が認められ、それに基づく施設管理権、すなわち、建物内の秩序維持や財産の保全、お客様の安全といった観点に基づいて設置運用していると考えられます。所有権を例にとると、民法206条は「所有者は、法令の制限内において、自由にその所有物の使用、収益及び处分をする権利を有する」と規定しています。賃貸借権であれば、賃貸借契約に基づいて使用できます。民法の債権法は数年前に改正がありました。民法自体は明治29（1896）年にできた法律です。しかし、現在の防犯カメラの設置運用はこの民法の枠内に収まるように行われていますので、防犯カメラに特化した法律が無くても使用できるのです。

ただし、カメラの設置管理も「法令の制限内において」のみ使用できるので、たとえば、個人情報保護法違反、あるいは被撮影者のプライバシー侵害にあたる使い方はできません。ここが難しい課題となります。

他方、警察では現在2,000台程度の街頭カメラを設置していますが、その根拠は警察法が定める「警察は、個人の生命、身体及び財産の保護に任し、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、あるいは交通の取り締まり」という

責務に該当すると考えられます。その一環として防犯カメラの設置運用をしているわけです。

公的機関の場合でも、個人情報保護法は当然適用されます。また、行政法では「侵害留保原則」と言うのですが、行政が国民の権利を侵害するような行為を行う場合には、特別の法律规定が必要となりますので、個人のプライバシーの不当な侵害に当たらないカメラの設置運用であれば、特別な根拠規定は不要となります。また、犯罪が生じてしまった場合は、捜査手続・刑事手続での利用の問題になります。刑事訴訟法には「強制処分法定主義」という原則があり、個人の意思を制圧し、重要な法益に制約を加えて、強制的に捜査目的を実現する場合には裁判所の令状が必要ですが、そうでなければ、任意に利用することが可能です。

以上をまとめますと、下図のようになります。民間の設置カメラに関しては本権等が法的な根拠であり、法的な規制としては法令の制限があります。行政機関の設置カメラであれば、所掌事務に基づいた事務の遂行として行っており、侵害留保原則による規制があります。捜査手続であれば捜査の必要性があれば捜査をすることができますが、強制処分にあたるのであれば令状がなければ許されません。これらの法的規制の内容として、個人情報保護法、プライバシー権の問題を考えしていくことになると整理できます。

法的根拠	法的規制
・民間部門設置カメラ 本権等（民法）	法令の制限内において
・行政機関設置カメラ 所掌事務（行政法）	侵害留保原則
・捜査手続・刑事手続 捜査必要（刑訴法）	強制処分法定主義 ↑ 個人情報保護法・ プライバシー権

## 2.防犯カメラ映像と個人情報保護法

まず、法令による制限のうち、個人情報保護法との関係を考えましょう。個人情報とは何か。現在の個人情報保護法2条1項では、民間保有・行政保有を問わず「生存する個人に関する情報であり、かつ特定の個人を識別可能なもの」と規定されています。これには、単独では個人を識別できなくても、他の情報と容易な照合で識別可能なものも含まれます。また、個人情報は「当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができる」というものと、もう一つ「個人識別符号」と呼ばれるもの、例えば顔認証の為に、データベースに入れておく対照データ（顔特徴データ）などがありますが、これらは全て個人情報にあたります。

かつてのアノログで不鮮明な画像では個人識別はできませんでした。ただし警察が捜査をして他の情報と上手く突合することができれば、個人の識別が可能となります。そのため、個人情報ではありませんが、個人情報にあたりうるものと位置づけられました。しかし、現在は、少なくとも防犯という観点で使用するのであれば、基本的には個人識別可能な情報と考えられます。被撮影者の氏名が分からなくても、映像から特定個人を識別できれば、言い換えれば、特定個人と映像とが紐付くのであれば、その映像は個人情報です。その映像が不適切に使用されたら、それに紐付いた特定個人が不利益を被るので、保護をする必要が生ずるのです。氏名というのは個人と紐付ける為の重要な要素ですが、それが無くても紐付けられる場合はあるわけです。

一般の方々には、「防犯カメラの映像は個人情報に該当します」ということを聞くと、「え、じゃあもう使えないの!?」と反応される方もいます。しかし、それは誤解です。個人情報保護法は「個人情報利用禁止法」ではありません。制限事項が多いのでそのように見えるかもしれません、個人情報とは、本来使用する為にあります。たとえば、年金の支給には、正確な個人情報が必要です。個人情報は、使用するものだからこそ不適正な利用から保護する必要があり、適正な利用であれば、むしろ、本人の利益となるように、きちんと利用する必要があるものなのです。

では、どのような利用が適正なのでしょうか。個人情報保護法上、個人情報を扱う場合には、①利用目的をできる限り具体的に特定した上で、②その特定した利用目的の達成に必要な範囲でのみ利用することが求められます。これが2本の大きな柱であり、禁止されるのは「目的外での利用」なのです。さらに③不正な手段で個人情報を取得してはならず、利用目的が明確であれば例外となります。原則として本人に利用目的の通知が必要です。アンケートで名前を記入してもらう場合、

「○○の目的の為だけに使用します」という断り書きがあるのは、これらを反映しています。

利用目的の達成に必要な範囲での利用にも関係しますが、個人情報が検索可能な形となって個人データという形式になった場合、④特に第三者への提供が厳しく制限されます。基本的には本人の同意を得ずに提供することはできません。これに加えて、正確性の確保、安全措置や従業員の監督など様々な責務が生ずるというのが、個人情報保護法の基本的な構成です。さらに、数度の法改正により、「不適正な利用の禁止」が追加となり、情報の漏えいがあった場合、個人の権利利益を害するおそれが大きい場合、個人情報保護委員会への届け出義務も定めされました。

- 個人情報保護法上の主な許容要件

- ①利用目的の特定(個情法17条)
- ②利用目的の範囲での利用・不適正な利用禁止(18条・19条)
- ③適正取得・本人通知(17条・18条)
- ④第三者提供制限(23条)

たしかに、個人情報の保護の必要性が少しずつ高まっていますが、防犯カメラ映像が個人情報に該当するからといって使えなくなるわけではありません。個人情報保護法上の基本的な許容要件を満たしているか否かを冷静に考えることが大切なのです。

- 防犯カメラ映像が個人情報に該当する

→個人情報保護法上の許容要件の検討

- 防犯カメラの場合

- ①防犯目的・証拠保全目的である
- ②その範囲での利用・不適正な利用の禁止
- ③設置表示をする(利用目的は明らか)
- ④法令の定める場合(捜査等)以外には、第三者に提供しない

防犯カメラの場合には、①犯罪抑止目的、トラブルが生じた場合の証拠保全目的などが特定された目的にあたり、②その目的達成に必要な範囲でのみ利用することになります。③不適正な利用、不意打ち的な撮影は制限されていますので、防犯カメラは設置表示をすることが望ましいと言えます。防犯カメラは防犯目的にのみ使用しているという利用目的は明らかなので、個別に通知する必要はありません。④第三者提供の制限については、本人同意がなくても提供できる場合があります。法令が定める場合、生命身体の緊急の保護の為に必要な場合などであり、例えば警察からの問い合わせというものは警察の捜査権限の行使、つまり法令が定める場合に該当する為、撮影されている本人の同意がなかったとしても提供できます。そして、「それ以外の目的」に

は利用できないのです。

アナログの不鮮明な映像の時代から、いわば社会常識に基づいた適切な利用に努めてきたわけですが、内規などとして定められることもあった防犯カメラの運用規定も、結果として個人情報保護法が定める適法要件を満たすものだったのです。

### 3.防犯カメラとプライバシー保護

ところで、顔認証システムなどの新たな技術が展開されるような場合、個人情報保護法上の適法性が問題になるというよりは、むしろプライバシーに対する影響が懸念されると言われることが多いでしょう。現実の報道でも、プライバシーへの影響に着目した問題提起は多々あります、「個人情報保護法上の問題は?」という言われ方がされることはないです。

ただ、国会が定めている法律に「プライバシー」という言葉を使用したものは、今のところ一件もありません。これだけ市民権を得ているプライバシーという概念ですが、その表現は法律では使用されていないのです。では法的根拠はないのか、というと、実は憲法13条の「幸福追求権(すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする)」に求められます。1946年(昭和21年)の憲法制定時にどこまで意識されていたのかは定かではありませんが、現代では、個人のプライバシーが尊重されない社会は、個人として尊重されない社会であると理解するのです。

撮影という文脈で考えると、昭和44年の京都府学連事件での最高裁が、「何人も公共空間でみだりに容ぼう等を撮影されない自由」を挙げ、これが憲法13条の解釈として尊かれます。ただこの自由も、同じ憲法13条にあるように「公共の福祉に反しない限り」保護され、公共の福祉の為に必要な場合には相当な制限を受けます。我々にとっては撮影しないで下さいと言えない場合もあるし、撮影する側も公共の福祉の為に必要がある場合に限られます。そういった「制限的撮影許容原則」により、プライバシーの権利のあり方が判断されます。街頭設置カメラについては、平成6年の大阪地裁判決が以下の判断を示しており、これがプライバシーの保護にあたります。

- ①みだりに個人情報の取得を許さない  
(「1人で放っておいてもらう権利」の具体化)
- ②みだりに情報の公表・利用を許さない  
(「自己情報コントロール権」の具体化)
- ③以上をもって人格的自律・私生活の平穏維持

それでは、個人情報保護とプライバシー保護との関係は、どのように考えるべきなのでしょうか。簡単な例を挙げて考えてみましょう。

#### ●例1.隣人トラブルで、Aが隣人Bの庭先・自宅内を監視するカメラを設置

- ・個人情報保護法上の許容要件
  - ①AがいやがらせとしてBの監視目的で利用する
  - ②その範囲での利用・不適正な利用の禁止
  - ③正々堂々撮影・Bにその旨通知
  - ④第三者には一切提供しない

従前は、例1は個人情報保護法上、明確に禁止されない利用でした。個人情報保護法では①利用目的を特定することは明記されていますが、その特定された利用目的が社会的に適切なものかどうかには一切触れていません。もちろん、隣人B(本人)に対する通知をした際に、本人がやめてくださいと言うような場合には使わないよう配慮する必要があり、間接的に不適切な利用を防ごうというのが個人情報保護法の当初の考え方でした。個人情報保護法は、個人情報を使用する際の「器」については規定しますが、その器の中身については良識に一任されました。現在は、不適正な利用の禁止という規定が追加されています。この不適正な利用にあたるかどうかという個人情報保護法の解釈の際に、プライバシーの不当な侵害についての価値判断が加わります。例1の場合はBのプライバシーが保護されていないので、これに反します。

不適正な利用であれば、最終的に憲法13条に違反し、民法90条の「公序良俗に反する」利用で、709条の「不法行為」として、損害賠償責任が生じます。

#### ●例2.隣人トラブルで、Aが隣人Bの庭先・自宅内を監視するカメラを設置

- ・個人情報保護法上の許容要件
  - ①Aが自衛のためにBの監視目的で利用する
  - ②その範囲での利用・不適正な利用の禁止
  - ③正々堂々撮影・Bにその旨通知
  - ④第三者には一切提供しない

ところが同じようなケースで、例2のように、Aの目的がいやがらせではなく、自衛目的であった場合は、ただちに不適正な利用とは言い切れなくなるでしょう。こういったケースは、場合によっては許容される、つまりプライバシーの不当な侵害ではないという解釈になります。この判断が非常に難しいのです。

さらに、プライバシー概念は移ろいやすい。例えば、平成20(2008)年に「ストリート・ビュー(Google)」のサー

ビスが開始された当初は批判的な意見もみられました。しかし14年経った今、これに対して根本的な批判をする人はほとんどいなくなりました。プライバシー侵害の評価が変わった、具体的にいうと①みだりな情報の取得、②みだりな情報の利用の禁止といった「みだりに」の解釈が変化し、③私生活の平穏を乱すものではないという評価に変わったのです。

「ストリート・ビュー」は防犯カメラ映像と違い、何が映っているのかを撮影された側も確認することが可能で、同時に便利です。つまり、何が撮影されているか確認が可能であり(透明性)、自らも有益に利用できる(利便性)など、世間一般が安心しメリットを感じられるようになると、この程度であれば個人の人格的利益・私生活の平穏は維持されているとして、受け入れてもらえたのではないかでしょうか。だからこそ、防犯システムでも、説明をし、安全を実感してもらえるかどうかが大事になってくると思います。

最終的にはメリットと影響とのバランス論が大きな意味を持ってきます。特定された目的が妥当といえるのか、目的達成の為に必要な範囲の利用といえるのか。このバランスが取れているかどうかが重要となります。不適正な利用の禁止、あるいは漏えい等があった場合の影響、その報告等、プライバシー保護的な観点が導入され、個人情報保護法の基本的な要件が守られてなければ、それは不当なプライバシー侵害という扱いになります。

#### 4.「個人情報を取り扱う防犯機器」

街頭に設置したカメラ自体は、ただレンズに映った範囲の映像を記録しているだけなので、「価値中立」です。その映像を何に使うのか、という目的によって様相は変化します。監視カメラと防犯カメラの違いは何かとよく言われていますが、監視カメラは「価値中立」に映像を記録するだけで、防犯カメラというのは「防犯目的に利用する」ものだと言えます。

現在、防犯に関してカメラ映像というのは、非常に重要な役割を担っています。防犯機器はカメラだけに限られたものではありませんが、カメラ映像が大きなウェイトを占めてきています。映像自体が個人情報にあたる中、一般市民が、皆様方「防犯のプロ」に期待するのは、機器の技術的な理解だけでなく、個人情報の適正な扱い方についてもアドバイスをして頂けるような存在であること、になっていくと思います。その為には、事業者団体等が特性に応じた自主的な個人情報保護指針といったものを策定し、関係事業者の自主的な遵守を中心に個人情報保護を推進していく必要があります。これは、個人情報保護法の制定前から言われていたことですが、それをさらに推し進めるものとして、認定個人情報

保護団体制度(個別法47条)が策定されています。これは個人情報保護のための自主的な取り組みを尊重し、支援する制度です。

##### ●認定個人情報保護団体制度(個別法47条)

- ⑦「個人方法保護指針」の作成—業界の特性に応じた  
    自主的ルール
  - 指針に基づく対象事業者の指導・勧告
- ⑧対象事業者の個人情報等の取扱いに関する苦情  
    処理
- ⑨対象事業者の個人情報等の適正な取扱いの確保に  
    必要な業務
  - ・対象事業者の従業者に対する研修
  - ・資料収集、調査研究
  - ・苦情処理業務の実施・苦情申請先等の一般への  
    周知広報 等々

認定個人情報保護団体は令和4(2022)年7月20日現在で42団体です。また、負担を軽減し使いやすくするために、令和2(2020)年改正で「特定分野型」認定個人情報保護団体制度も設けされました。

防犯設備士・総合防犯設備士制度の中に織り込むのか、付加的な資格にするのかは様々な制度設計があると思いますし、認定個人情報保護団体に至るかどうかはともかくとしても、日本防犯設備協会の皆様には、個人情報が含まれた防犯機器を取り扱う以上、個人情報保護に関しての理解や適正な運用方法を熟知し、またその為の扱い手になって頂きたいと思います。

#### 最後に

繰り返しですが、カメラ自体は「価値中立」であり、これを防犯目的に利用することによって「防犯カメラ」という扱いになり、現在は、個人情報を取り扱う防犯機器となります。個人情報の適正な取扱いやプライバシー保護など、法律の要件を遵守し、適正利用に努めることが大切になります。難しい判断を求められることもあるかと思いますが、そういった際には、今までの判例を参考にする、個人情報保護委員会と連携するなどの対応も必要になると思います。また、個人情報保護法に関しては「3年ごと見直し条項」に基づき、改正が重ねられていますので、それをフォローアップしていく必要があります。皆様方には、今後、こういったことが多く求められるようになると思いますので、ぜひ個人情報やプライバシーについてより深く理解して頂き、その保護や適正な使い方を確保するための、新たな扱い手となって頂ければと思います。