

## 監視カメラに対する法的規制に関する意見書

2012年（平成24年）1月19日

日本弁護士連合会

### 第1 意見の趣旨

近時、我が国においては、「監視カメラ」（防犯カメラ）が増加している。犯罪の発生を前提とせず、不特定多数人の肖像を、個人識別可能な精度で、連続して撮影し、録画ないし配信を行う「監視カメラ」の増加は、プライバシー権等の保障の観点から看過できない。

そこで、このような監視カメラの設置・運用に関して、以下の基準、要件を定めた法律を制定し、規制することを提言する。

#### 1 設置場所に関する基準

##### (1) 公共の場所

道路や公園など、不特定かつ多数の者が自由に通行したり、滞在したりすることが認められている公共の場所において、また、公共の場所に向けて監視カメラを設置する場合は、以下の要件を必要とする。

犯罪多発地帯であること、または将来犯罪が発生する高度の蓋然性が認められる場所であること。

監視カメラの設置により、で想定した犯罪を予防する効果が具体的に期待できること。

監視カメラを設置するよりもプライバシー権等の不利益が少ない他の手段がないこと。

公権力が設置主体となる場合には、行政機関から独立した第三者機関との間で事前に協議を行うこと、それ以外が設置主体となる場合には、設置後に第三者機関に対し届け出を行うこと。

##### (2) 施設・店舗等

不特定かつ多数の者が自由に通行できる、施設（駅構内を含む。）や店舗などの敷地内に監視カメラを設置する場合は、以下の要件を必要とする。

犯罪やトラブルが発生する相当程度の蓋然性があるなど、明確な必要性が認められること。

監視カメラの設置により、で想定した犯罪やトラブルを予防する効果が具体的に期待できること。

##### (3) マンション等

マンションなど集合住宅の共用部分に監視カメラを設置する場合は、以下の

要件を必要とする。

犯罪やトラブルが発生する相当程度のおそれがあるなどの必要性が認められること。

管理組合等の定める手続に従って決定すること。

## 2 設置装置の機能に関する基準

1により設置が許される監視カメラは、以下の機能を有することを禁止する。

- (1) 顔画像など他のデータベースと自動的に照合して特定の個人を識別する機能
- (2) 不特定かつ多数の人の音声を収集できる場所において、音声を録音する機能

## 3 設置者の運用基準

設置者において、以下の運用基準が守られるべきである。

### (1) 画像情報の収集について

監視カメラの設置箇所において、録画していること、録画の目的、設置者、連絡先等を明示すること。

### (2) 画像情報の利用・第三者提供について

画像情報を設置目的以外に利用しないこと。特に、個人識別性の高い顔画像などを他のデータベースと自動的に照合して特定の個人を識別する機器を用いるなどして二次利用しないこと。

設置目的のために不要となった画像情報は直ちに消去すること。

設置場所において生じた犯罪に関する画像以外の画像は、令状によらず任意に捜査機関に提供しないこと。

### (3) 本人によるアクセス権

情報主体からの開示請求に応じること。

## 4 捜査機関の運用基準

捜査機関が、3(2)により適法に収集した監視カメラの映像等については、令状主義の潜脱を防止し、適正な刑事手続を受ける権利を保障するために、以下の運用基準がとられるべきである。

- (1) 現実に発生した犯罪に伴う刑事手続に利用する目的以外（治安・公安目的など）に収集、保存、利用、第三者提供しないこと。
- (2) 刑事訴訟手続において証拠として利用する場合、捜査機関は、当該犯罪に関連して収集したすべての監視カメラの映像を当該事件の刑事手続が終了するまで保存し、弁護人側の開示請求に応じること。
- (3) 捜査機関は、(2)において保存が義務づけられる映像等以外は速やかに消去すること。

## 5 監督機関

監視カメラが、法で定めた設置・運用基準に反していないかを監督する機関として、行政機関から独立した第三者機関を設置し、設置者に対する調査権限及び勧告・是正命令等の権限を付与すべきである。

## 第2 意見の理由

### 1 監視カメラの設置・運用の現状

(1) 我が国では、急速に監視カメラ（犯罪を現に行っている者に限定せず、不特定多数の人の肖像を、個人識別可能な精度で連続して撮影し続ける、無差別録画ないし無差別配信を行うものを前提とする。）が増加している。

店舗や施設、駅などには、官民を問わず無数の監視カメラが設置され（報道によれば、全国の駅だけで、2012年1月現在約5万6000台設置されている。）、通行するおびただしい数の市民の容ぼう、行動を録画し、記録している。警察も、公道への監視カメラの設置を進め、直接市民の容ぼうや行動を録画し、記録している。

さらに、顔認識システムと結合すると、膨大な集積画像情報の中から、特定人物の検索・照合が可能となっている。

顔認識システムとは、監視カメラで撮影された被写体から人の顔の部分を抽出し、目、耳、鼻などの位置関係やパーツの特徴を瞬時に数値化し、あらかじめデータベースに登録された特定人物の顔データベースとを自動的に照合するものである。

各所に保存されているデータや、稼働している監視カメラをネットワークにより結合して、「顔認識システム」を利用すれば、既存の法律が想定していない程度のプライバシー権侵害も起こりうる。

(2) 2011年9月、警察庁は、「警察が設置する街頭防犯カメラシステムに関する研究会」（以下「研究会」という。）の「最終とりまとめ」を公表した。

そこでは、防犯カメラの更なる設置促進や、自治体・民間団体による防犯カメラの設置促進が提言されている。

個々の監視カメラに顔認識システムが搭載されていないとしても、各監視カメラの情報を場所や時刻等で繋ぎ合わせていけば、特定人の行動を爾後的に把握することができる。それがさらにネットワーク化が進み、顔認識システムが装備されれば、その精度は著しく高まり、公共空間における市民の容ぼうや姿態、行動、表現活動が逐一記録され、検索できるため問題がある。

### 2 規制する法律の不存在

現在，官民の監視カメラの設置・運用のあり方を定めた法律は存在しない。条例もわずかの市区が設けているに過ぎない。監視カメラの運用ガイドラインを定めている都道府県も，一部に過ぎない。しかも，これらの条例やガイドラインには，収集した画像の第三者提供を必要最小限に限定するという観点からの厳格な規制はない。そのため，現状では，何らかの犯罪が起こった場合には，関連性や必要性について慎重な検討が行われることなく，大量の監視カメラ画像が警察に任意提供されており，その保管・利用等の実態も不明である。

### 3 制約される人権について

#### (1) 肖像権・プライバシー権について

公共空間において，人がお互いに他人の容ぼう等を見たり，見られたりすることは，人が社会的存在として集団的生活を営んでいる関係から不可避である。この場合，個人の記憶は各自の意識レベルに止まり，記憶の正確性も正確な再現性もほとんど不可能であるから，他者への正確な伝播によるプライバシー侵害等の問題は起こらない。これに対して，デジタルの画像・映像は正確な記録と再現性を本質としており，その二次・三次利用が容易であることが特性となっている。自分が知らない間にデジタル画像・映像で撮影されていることは，その画像・映像をいつ誰がどのような目的で利用するかを記録されている本人がコントロールできないという点において，肖像権・プライバシー侵害の危険が極めて深刻である。

公道における人の様子であっても，公権力の行使としての写真撮影について，個人の私生活上の自由の一つとして，何人も，その承諾なしに，みだりにその容ぼう・姿態を撮影されない自由（プライバシー権の一種である肖像権）が保障されている（最判昭和44年12月24日，京都府学連事件判決）。

私人による撮影・公表についても不法行為の成否が問題となるのは当然であり，裁判例においても，公道においても守られるべき肖像権・プライバシー権が存在することが確認されている。

しかも，デジタル画像・映像はフィルムによる写真・映像よりも複製の作成や検索，利用が遥かに容易であるから，上記最高裁判決による写真撮影におけるプライバシー侵害の危険よりも問題は遥かに深刻である。

#### (2) 移動の自由

顔認識装置の実用化が進んでいる現状においては，顔認識データベースに登録された特定人の，監視カメラが設置された場所における行動履歴を追跡することが可能となっている。このような現状においては，監視カメラを管理する者によってだれもが自分の行動を常に監視されていると感じること

になり，自由意思による移動を萎縮させる効果を生じる<sup>1</sup>。

### (3) 表現の自由，思想・良心の自由

単なる肖像記録であっても，特定の場所と特定人の行動の様子とを関連付けることで，特定人の趣味嗜好，思想等が推測でき，表現の自由や思想・良心の自由が侵害されるおそれがある。

近時の，音声を記録する装置を付加した監視カメラによれば，画像のみならず会話内容や発言内容を記録し，事後的にチェックすることもできるから，上記諸権利の侵害の危険性はより大きい。

## 4 有用性の検討

### (1) イギリス議会

監視カメラには，防犯効果があると言われる。しかし，監視カメラが最も普及しているイギリスの議会では以下の報告<sup>2</sup>がある。

「監視カメラは，犯罪全体の減少につながっているのか，あるいは単に犯罪を監視地域以外に移動させているだけなのかは，定かではない。監視カメラによる監視効果はあまりないとする分析結果も示されている。概して，コスト・効果分析はあまりにも粗雑と見る証言が多い。」

(2) その後，(1)の指摘は，2009年8月24日付けのインターネットニュース記事<sup>3</sup>において裏付けられた。すなわち，同記事によると，ロンドンでは，2008年の1年間で，1000台の監視カメラによって，わずか1件の犯罪しか検挙できておらず，「監視カメラは多額の費用がかかるのに効果はほとんどない。膨大なプライバシー侵害を引き起こす反面，安全に関してはほとんど改善をもたらさない。ロンドン警察は，監視カメラの無効性に向き合おうとしていない。」と指摘されている。

2010年8月3日付け朝日新聞記事では，英政府は監視カメラの全面的な見直しを始めたと報道されている。同記事は，その背景として，イギリスでは「行き過ぎたテロ対策が，市民の自由を侵していた」という反省の機運が高まっていることや，またプライバシーとの兼ね合いや，監視カメラ設置・運用にかかる巨額の費用に対する実際の効果について疑問の声があがっていたことなどを紹介している。

<sup>1</sup> EUデータ保護指令29条データ保護作業部会の「ビデオ監視方法にかかる個人データ処理に関する見解(2004年4号)」もこれを認めている。

<sup>2</sup> 石村耕治「欧米の監視カメラ規制立案 - 監視カメラと市民のプライバシー - 」(板垣竜太・小倉利丸・白石孝編『世界のプライバシー権運動と監視社会 住基ネット，IDカード，監視カメラ指紋押捺に対抗するために』明石書店2003年)243頁

<sup>3</sup> <http://yro.slashdot.org/story/09/08/24/2031258/One-Crime-Solved-Per-1000-London-CCTV-Cameras>

### (3) キャンベル共同計画

2003年に行われたキャンベル共同計画による監視カメラ（CCTV）による犯罪減少効果に関する分析の結果について、龍谷大学法科大学院浜井浩一教授によると、概要以下のとおりである<sup>4</sup>。

「以上を総合して評価すると、監視カメラの効果は、駐車場での自動車関係の犯罪に対しては防犯効果が認められるが、暴力犯罪については効果が認められない。また、その防犯効果は、・・・劇的な効果とまでは言えない。さらに、効果が認められるのはイギリスでの研究に限定されている。つまり、監視カメラには、科学的に防犯効果がないわけではないが、その効果は、駐車場での車上狙いなど限定的である。」

### (4) 警察庁の研究会

警察庁の前記研究会の「最終とりまとめ」<sup>5</sup>では、2009年と2010年の比較による川崎駅東口に設置した監視カメラの効果測定結果を、概要、以下のようにまとめている。

地理的分析として、刑法犯認知件数全体、ひったくり、自転車盗は地理的転移（犯罪発生場所が移るだけ）の可能性が、車両関連犯罪は利益の拡散（周囲でも犯罪が減少）が、粗暴犯は影響が小さいことが、それぞれ示唆された（「最終とりまとめ」32，33ページ）。

考察では、車両関連犯罪や粗暴犯については、統計的に有意な変化を結論づけられなかったとする一方で、自転車盗の認知件数に統計的に有意な差があったとしているが、2010年度にはJR川崎駅東口周辺で川崎市の全面的な協力により大規模な放置自転車撤去が数回行われており、監視カメラ設置地区における犯罪の水準が大きく低下した原因は、防犯カメラ設置を含めた総合的な防犯対策の結果と解釈されるべきだとしている（前同36，37ページ）。

監視カメラはあらゆる犯罪について予防効果を発揮するわけではない。のみならず、監視カメラに予防効果が期待された犯罪類型についても、その有用性は証明されなかった。

### (5) 小括

このように監視カメラが犯罪予防に有効であることは、未だほとんど立証されていない。そうであるだけに、監視カメラを犯罪予防に設置するに際し

<sup>4</sup> 「どこでもなんでも個人識別の時代」第53回日弁連人権擁護大会第2分科会プレシンポジウムにおける浜井教授「監視カメラ設置実施実験 オッズ比に関する説明」。警察庁の前記研究会最終とりまとめ15頁にも同じ論文が指摘されている。

<sup>5</sup> [http://www.npa.go.jp/safetylife/seianki8/7th\\_siryou\\_2.pdf](http://www.npa.go.jp/safetylife/seianki8/7th_siryou_2.pdf)

ては、有用性について慎重な検討判断を行うべきである。そうしないと、却って有用な予防対策を怠ることになりかねない。

#### 5 その他の手段の存在

当該地域ないし場所における犯罪発生を未然に防止する手段としては、監視カメラ以外にも、痴漢、ひったくりなどの多発している場所や時間帯など住民に広報することによって、自ら回避行動を取れるようにする、照明を設置して街頭を明るくすることによって、人通りが多くなるよう意識誘導し、また、他人相互の認識を容易にして犯罪を起こしにくくするなどのように、より予防効果を期待できるから、監視カメラ以外に犯罪予防効果を期待できる手段の有無を検討する必要がある。

#### 6 令状主義への抵触

録画画像が犯罪発生後に犯人検挙の手段として役立つことがあるとしても、それは偶然の結果に過ぎない。日常的な撮影記録を正当化するものではない。犯罪多発地帯であるならともかく、犯罪が起こっていない、起こりそうもない場所に無数の監視カメラを設置することは全く無意味、無駄であるのみならず、明らかに有害である。しかも、録画画像・映像が安易に警察に提供されるなら、それは令状主義に抵触するというべきである。

#### 7 外国法制における監視カメラ規制

ビデオ監視について、EUデータ保護指令の多くの条文がそのまま適用される。適法で特定された目的のための収集と、その範囲内での利用、限定された期間のみの保存などが求められている。

EU各国の規制状況は、公共の場においては、撮影が原則禁止される傾向にある。

特にドイツ法は、監視カメラについて、「公然と入りうる空間（店舗等を広く含む。）」でのビデオ監視は、すべて情報の自己決定権の侵害であり、したがって常に比例原則にかなった法律の根拠を必要とする、との考え方を基盤として、「公的に通行可能な場所の光学・電子装置による監視は、公的機関の任務遂行 家屋権の行使 具体的に確定された当該関係人の正当な利益の行使のために必要であり、かつ本人の保護に値する利益を優越させる根拠が存しない場合にのみ許される。」として官民を問わず規制している（連邦データ保護法第6b条）。

#### 8 カメラないし監視カメラによる撮影に関する裁判例

街頭における写真撮影に関する裁判例として、警察が主体となるものに、前述した京都府学連事件があり、犯罪の現在性、証拠保全の必要性・緊急性、

方法の相当性を要件として求めた。自動速度監視装置に関する最高裁第二小法廷昭和61年2月14日判決も、速度違反の現行犯場面の撮影を合憲としたに過ぎない。

山谷地区テレビカメラ監視事件判決(東京高裁昭和63年4月1日判決)は、犯罪発生の高度の蓋然性、証拠保全の必要性・緊急性、方法の相当性を要件として求めた。

この基準は、公道などの公共の場所に公権力が監視カメラを設置する場合には、現行犯場面のみを選択的に撮影する(速度取り締まり違反装置)か、犯罪多発地帯にしか許容され得ないことを示している。

私人についても、札幌高裁昭和52年2月23日判決は、「その写真撮影の目的が、正当な報道のための取材、正当な労務対策のための証拠保全、訴訟等により法律上の権利を行使するための証拠保全など、社会通念上是認される正当なものであって、写真撮影の必要性及び緊急性があり、かつその撮影が一般的に許容される限度を超えない相当な方法をもって行われるとき」に許容されるとして、同様の基準を採用している。

したがって、この基準は、私人による監視カメラの設置については、正当な目的を求めるとともに、プライバシー侵害との厳密な比較衡量を求めるものと考えらるべきである。

これに対して、研究会の「最終とりまとめ」54頁以下では、「街頭防犯カメラ型」の撮影許容要件について、大阪地裁平成6年4月27日判決が、監視カメラの設置・使用にあたっては、目的の正当性、客観的具体的な必要性、設置状況の妥当性、設置使用の効果の存在、使用方法の相当性といった要件を充たすべきとの判断を示したとして、この要件を満たせば、警察が公共の場所に常時録画をする監視カメラを設置してよいとしている。

しかしながら、上記大阪地裁判決は、録画をしていないモニタリング画像であることを前提に条件付きで許容しているのものであって、公共の場所に、警察が常時「録画」する監視カメラを設置することを明確に禁止している。

## 9 監視カメラの設置基準について

### (1) 監視カメラ設置の推奨の抑制

検挙目的による広範なプライバシー侵害を制限する観点から、法令による規制をすることなく、現状のように公権力が主体となって、不特定多数の人が通行する領域への監視カメラの設置を推奨する政策は進められるべきではない。

この点、研究会の「最終とりまとめ」は、法律の定めなく監視カメラの設



置を促進してよいとしているが、プライバシー権等に対する侵害への配慮を欠くものであって容認できない。

## (2) 設置の禁止

設置基準は、侵害される権利と、設置・運用の有用性を比較して決すべきである。侵害される権利の保護の観点から、移動の自由や、表現の自由、思想・良心の自由を侵害するような監視カメラは設置されるべきではない。

人の個人識別が可能な顔認識機能を有する監視カメラや、人の発言内容を記録できる監視カメラの設置は、禁止されるべきである。

## (3) 道路、公園などの公共の場所

不特定多数の者が自由に通行したり、滞在したりすることが認められている道路、公園などの公共の場所（以下「公共の場所」という。）、または公共の場所に向けて監視カメラを設置する場合は、前述した最高裁判例に準じ、以下の3つの要件を満たした場合に限るべきである。

犯罪が発生する高度の蓋然性がある場所であること。

監視カメラの設置により、で想定した犯罪を予防する効果が具体的に期待できること。

監視カメラを設置するよりもプライバシー権等侵害の不利益が少ない他の手段がないこと。

さらに、不特定多数の人の肖像を撮影し続ける必要性を検討する機会を確保するため、公権力が設置主体となるものに関しては、行政機関から独立した第三者機関と事前に協議すべきであり、それ以外が設置主体となるものに関しては、設置後に届け出をすべきである。

## (4) 施設・店舗等における設置基準

施設・店舗等のうち、不特定の者が自由に通行できない領域については施設管理権が重視され、施設管理権を有する者の判断により監視カメラを設置することが認められてよい。

しかし、不特定多数の者が自由に通行できる領域については、通行者たる不特定多数の者のプライバシー権との比較衡量が必要である。

したがって、そのような場所について監視カメラを設置することの可否は、以下の場合に限定すべきである。

犯罪やトラブルが発生する相当程度の蓋然性があるなど、明確な必要性が認められる場所であること。

監視カメラの設置により、で想定した犯罪やトラブルを予防する効果を具体的に期待できること。

監視カメラを設置した場合は、上記第三者機関に対し届け出をすること。

#### (5) マンション等における設置基準

マンション等は、専有部分と共用部分に分かれる。専有部分については個人の施設管理権が尊重され、施設管理権を有する者の判断により監視カメラを設置することが認められる。共用部分に監視カメラを設置するに際しては、その場所を通行することとなる人々のプライバシー権を配慮しなければならない。したがって、以下の要件が必要である。

犯罪やトラブルが発生する相当程度の蓋然性があるなどの必要性が認められる場所であること。

管理組合等の定める手続に従って決定すること。

### 1 0 監視カメラの運用基準

以上の基準から適法に設置される監視カメラは、目的達成のための必要最小限度の利用として、以下の運用基準を遵守すべきである。

#### (1) 画像情報の収集について

撮影されない行為を選択できるために、ビデオ録画により画像情報を収集していること及び収集の目的を明示すべきである。また、被撮影者の異議申立てや開示請求を可能とするため、表示内容には、設置者及び連絡先を明記すべきである。

#### (2) 画像情報の利用について

監視カメラにより収集した画像情報は、設置目的以外に利用せず、不要となった画像情報は直ちに消去すべきである。

また、監視カメラにより収集された画像情報を、顔認識システムで分析することは、禁止されるべきである。

さらに、自ら権限を有している領域、つまり、設置している店舗内などにおいて生じた犯罪に関する画像以外の画像は、令状によらず任意に警察へ提供すべきではない。

#### (3) 本人によるアクセス権

設置者は、被撮影者からの自己情報開示請求に応じるべきである。

被撮影者に対して、自らの情報が、目的外に利用・提供された場合には、原則として通知を受ける権利を保障しなければならない。

### 1 1 捜査機関の運用基準

捜査機関が前2項により適法に収集した監視カメラの映像等については、令状主義の潜脱を防止し、適正な刑事手続を受ける権利を保障するために、以下の運用基準がとられるべきである。

- (1) 現実に発生した犯罪の捜査及び裁判に利用すること以外のため（治安・公安目的など）に、利用、保存、第三者提供しないこと。
- (2) 刑事訴訟において証拠として利用する場合、捜査機関は、当該犯罪に関連して収集したすべての監視カメラの映像を当該事件の刑事手続きが終了するまで保存し、弁護人側の開示請求に応じること。
- (3) 捜査機関は、(2)において保存が義務づけられる映像等以外は速やかに消去すること。

## 1.2 第三者機関による監督

監視カメラが、プライバシー権を制約する必要性を超えたものではないか、画像の収集・利用の過程に違法・不当な点が存在しないか、情報主体の権利の制限に違法・不当な点が存在しないか等を監督する機関として、行政機関から独立した第三者機関を設置すべきである。そして、この第三者機関には、監視カメラの設置手続きへの関与を認め、設置者に対する調査権限及び勧告・是正命令の権限を付与すべきである。

なお、このような第三者機関によりプライバシー権、自己情報コントロール権の保護を図ることは、EU指令においてEU加盟国に義務づけられているのはじめ、アメリカと日本を除くほとんどの先進国においてすでに実施されているものである。

当連合会も、再三にわたり、個人情報保護法について、第三者機関の設置によりプライバシー権、自己情報コントロール権保護を図るよう制度化すべきであると提言しているところである。

現に監視カメラがおびただしい数存在する現状において、少なくとも、この分野に関する第三者機関の設置により、肖像権等のプライバシー権の保護が図られるべきである。

警察庁の「最終とりまとめ」では、公安委員会を監視カメラの設置・運用にかかる監督機関とすることを検討しているが、都道府県公安委員会も国家公安委員会も国民に代わって第三者の立場から警察活動をチェックしているという実情がほとんどない。国家公安委員会の定例委員会において、「警察と公安委員会というものは、あたかも取締役会と執行役員のような関係といった雰囲気になってきており、大変良かった」「私は、警察並びに公安委員会の皆さん方は、自分の仲間であると思っている」と発言する委員がいる状況である<sup>6</sup>。

現状では、公安委員会に上記の役割を担わせることは非現実的であり、認め

---

<sup>6</sup> 国家公安委員会定例委員会平成23年2月17日議事概要より（<http://www.npsc.go.jp/report23/02-17.htm>）

られるべきではない。

以上