

多数の人物・家屋等を映し出すインターネット上の地図検索  
システムに関する意見書

2010年1月22日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 多数の人物・家屋等を映し出すインターネット上の地図検索システムについて、同意なく撮影した網羅的・大量の人物を公表する行為は、対象となる多数の市民の肖像権・プライバシー権の制約の程度を上回る撮影・公表の必要性・社会的有用性が認められない場合には違法である。行政機関から独立した第三者機関によるプライバシー影響評価手続を経ることがない現状において、新たな地域への拡大は控えられるべきである。すでに公開されている地域においては、当該自治体の個人情報保護審議会において、下記の2(2)と同様の事後調査がなされるべきであり、その判断は尊重されるべきである。
- 2 個人情報保護法、個人情報保護条例において、以下の改正がなされるべきであり、その改正までの間も、以下の運用改善がなされるべきである。
  - (1) プライバシー保護の状況を調査監督し、プライバシー侵害のおそれのある行為については、当該行為者に対して是正勧告ができる、行政機関から独立性を持った第三者機関を設置すること。
  - (2) 地図検索システムと連動させ、公表することを前提として、公道などの公共の場所において一定数以上の多数の人物の肖像や家屋等を網羅的に撮影しようとする者は、事前に第三者機関の意見を求めるこことし、このような申請を受けた第三者機関は、プライバシー影響評価手続を実施し、肖像権・プライバシー権の制約の程度よりも、撮影・公表行為の必要性・社会的有用性の方が大きいかどうかについて事前に調査すること。
  - (3) 第三者機関が設置されるまでの間、国が設置する消費者委員会や、地方自治体が設置する個人情報保護審議会等において、本件について対処すること。

第2 意見の理由

- 1 多数の人物・家屋等を映し出すインターネット上の地図検索システム
  - (1) グーグル社のストリートビューサービスについて
    - ア サービスの概要  
「Street View (以下「ストリートビュー」という。)」は、

2008年8月5日から，Google社（以下「グーグル社」という。）が提供を開始した機能サービスであり，ストリートビュー機能は，グーグル社が実際に道路を車で走行して撮影した360度のパノラマ写真をインターネット上の地図上で見ることができる機能である。当初は札幌，東京，大阪等の12都市または地域に，その後さらに追加された数都市に対応している。

これらは，原則として正面の顔画像にはぼかしがかかっているものの，撮影場所が明確に特定できるため，対象者を知っている人には，対象者の特定が可能である。また，顔にぼかしがかけられていない人の画像も散見されるほか，カメラの位置が歩行者の視点より約1メートルも高かったため，通常であれば塀によって遮られる民家の中をのぞき見るような画像も散見された<sup>1</sup>。

#### ウ サービス提供に対する海外の状況

##### （ア）カナダ

2007年9月に，プライバシー担当長官であるジェニファー・ストゥダート氏が，グーグル社の最高法務責任者に対し，個人情報保護及び電子文書法に違反するおそれがある旨の警告文書を送付した。そのため，撮影は進んでいたが，サービスの提供は一旦見送られた。

##### （イ）EU

2008年5月には，EUデータ保護監察官が，グーグル社のストリートビューサービスが，EUデータ保護指令に反する可能性があるとの見解を公表したと報道されている。

##### （ウ）ドイツ

2008年11月には，ドイツのデータ保護委員会総会で，以下のとおり決定された。

「地理情報と紐づいた画像の体系的な提供は，顔，車のナンバープレートまたは住所番地が認識できる場合には認められない。

影響を与える住民及び住居の所有者に対しては，個別の画像の公表に対

---

1 ストリートビューで公表された画像のうち，一般に他人に公表されたくないと思われる画像（ラブホテルに入る寸前のカップル，立ち小便をしている男性，路上でキスをする学生等）を集め，まとめたホームページが，グーグル社以外の第三者によって多数作成されている。その中には，すでに一度ストリートビューで公表された画像を個人的に別の媒体に保存し，その画像を広く公開しているホームページも存在するため，仮に本人がグーグル社のサービスから画像を削除することができたとしても，一旦公開されてしまった画像が，このような第三者によって2次的に利用されることになる。

当初のサービス開始後撮影位置を歩行者の目線に近い位置まで下げる修正をしたとされるが，2009年10月8日以降に拡大された地域（沖縄など）では，高い位置から撮影した画像が公開されている。

して異議を唱えることと,明瞭な画像を差し止めることができるようになければならない。

データ取得前に異議を唱える機会を確保するため,データの取得に際しては異議を唱えるために十分な期間を置いて周知されなければならない。』。

ドイツでは,自宅の撮影をあらかじめ拒否する手続が保障されている。

#### (I) ギリシア

2009年5月11日,ギリシア情報保護局は,プライバシー保護の指針が十分に明らかとなってないとの理由で,グーグル社に対してギリシア国内でのストリートビューの映像撮影を禁止する処分を下したと報道されている。

#### (オ) スイス

スイス政府は,2009年11月13日,グーグル社を提訴することを明らかにした。事前説明と異なり,ストリートビューでは,都市中心部以外をも含め包括的に掲載されていること,人の顔や車のナンバーへのぼかしを入れるよう求めたデータ保護当局の改善勧告に従わないことが理由とされている。

### (2) ストリートビュー以外のサービスについて

#### ア ロケーションビューについて

ロケーションビューとは,株式会社ロケーションビュー(以下「ロケーションビュー社」という。)が自社のホームページにおいて,2007年10月から提供してきたサービスであり,都市の街並みを全周囲画像で撮影し,デジタルデータ化したものである。公開されているエリアは,2009年3月時点において,北海道から沖縄まで全42地区であった。

#### イ ウォークスルービデオシステムについて

ウォークスルービデオシステムは,NTTレゾナント株式会社が国内及び海外数カ所の町並みを撮影し,インターネット上で動画を公開しているものである。

当連合会による同社からの聞き取り調査によれば,2007年4月10日からインターネット上に公開され,撮影はその半年前から行われている。公開されている範囲は,外国人観光客がよく訪れる観光スポット(京都,秋葉原など)に絞られており,ストリートビューや,ロケーションビューと比較すると,その対象範囲が相当程度限定的である。

## 2 日本における肖像権・プライバシー権の保護状況について

### (1) 公道における肖像権・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、見られ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。しかし、人の身体的機能として一瞬見、見られるのではなく、見られる個人の意思とは無関係に2次・3次利用可能なデジタルの画像・映像として記録し保存するとなると全く事情が異なる。その場合、自分が映っている画像・映像をいつ誰がどのような目的で利用するかが画像・映像として記録された本人にとってコントロールすることがおよそ不可能だからである。

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1969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<sup>2</sup>。

しかも、デジタル画像・映像はネガによる写真撮影よりも複製の作成や無数の人々による利用が遥かに容易であろうから、上記最高裁判決は写真撮影におけるプライバシー侵害よりも問題は遥かに深刻である。

## （2）肖像権・プライバシー権侵害に対する違法性判断

同意なく撮影された人の肖像権・プライバシー権の制約がある一方で、ストリートビューサービスや、ロケーションビューサービスにも一定の有用性があるため、その違法性判断の基準が問題となる。

上記で掲示した過去の裁判例等によれば、容ぼう等の撮影行為に関する違法性の判断基準は基本的には、その撮影行為の必要性・社会的有用性と、撮影されたくないというプライバシーの利益の比較考量によって行われるべきである。そして、この基準に従って、撮影行為が違法と評価される場合においては、その画像を公表する行為もまた違法と考えられる。

なお、上記比較衡量においては、被撮影者の社会的地位、活動内容、撮影

---

<sup>2</sup> 札幌高判1977年2月23日判タ349号270頁は、「一般私人が、被撮影者の承諾なしにその容ぼう・姿態を撮影することは、次のような場合には右自由の侵害として違法かつ不当とはいはず、許容されるものと解すべきである。すなわち、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つて、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べきである」としている。

東京地判2005年9月27日判時1917号101頁は、横断歩道を渡っている女性を同意なしに撮影し、ウェブサイトに掲載した財団法人の行為を、肖像権侵害として不法行為の成立を認めた。

の場所，目的，態様，必要性等の要素が考慮されるべきである<sup>3</sup>。

#### ア グーグル社の撮影行為について

(ア) まず，肖像権・プライバシー権の制約の程度は，以下のとおり大きい。

被撮影者の社会的地位，活動内容については，普通に生活しているおびただしい数の一般市民であり，公的 existence ではないから，その肖像権の要保護性は高い。

撮影の場所は公道であり，公道を中心に撮影されているが，公表された画像の中には，家屋内にいる者が写されているものがあるほか，出入りに他人の目を気にする風俗営業施設などの前や，個人が私生活の場としている住宅街などもある。これらの場面については個人が撮影・公表されることを望まない多数の市民が存在し，現に多数の自治体から反対の意見書が提出されているから，当然にいつでも撮影されて公開されてもしかたがないとはいえない，肖像権・プライバシー権としての要保護性が高い場合がある。また，要保護性が比較的低い場合があるとはいえ，その対象となっている人物の数はおびただしいから，撮影・公表を望まない対象者全員で見ると，全体としてはプライバシー侵害の程度も軽いとはいえない。

撮影の態様については，グーグル社の行為は，撮影の場面において特定の都市のほぼ全域にわたる広範かつ無限の多数の市民の肖像を撮影していること，インターネットによる公表目的で撮影を行うことを撮影対象地域に住み，また行動している人々に事前に説明していないこと，高い位置からの撮影のため撮影対象が個人宅の敷地内にも及んでいたことから，対象となる住民のプライバシー権侵害の程度は大きい。

(イ) これに対し，インターネット上で公表することを前提として同意なく撮影する行為の必要性・社会的有用性は，以下のとおり大きいとはいえない。

撮影の目的・必要性については，ストリートビューサービスに関しては，グーグル社の説明によると「近隣地域を視覚的に探索できるようになる」を中心とした利便性があげられている。

そのような利便性があることは明らかであるが，誰にとっても便利ということは，個人宅を狙った空き巣や強盗その他の犯罪を計画している者に対しても簡易に下調べの情報を提供してしまうことになる。特に住宅地域の詳細な映像紹介にはこのような問題がある。

また，個人の肖像権保護との関係でみると，グーグル社の示す目的のた

<sup>3</sup> このような要素に基づく比較衡量を行った事例として，報道機関による公表を前提とした写真撮影・公表行為を違法と判断した最判2005年11月10日判時1921号61頁がある。

めであれば、通行人が映っている必要はない。

従って、公表行為やその前提としての撮影行為の必要性・社会的有用性は、常に大きいとはいえない。

#### イ ロケーションビュー社の撮影行為について

(ア) ロケーションビュー社の行為についても、肖像権・プライバシー権侵害の程度の考慮要素は前記アとほぼ同様であり、特定の都市のほぼ全域にわたる広範かつ無限定の多数の市民の肖像を撮影していること、事前に公表目的での撮影を行うことを説明していないことから、その肖像権・プライバシー権侵害の程度は大きい。

(イ) 他方、ロケーションビュー社の撮影行為については、自治体から委託を受けた画像を撮影している部分については、委託事務の範囲内での画像収集には、一定の公益性が肯定されるものも存在することが認められる。

しかし、被撮影者である個人の同意なしに、地図と連携させてインターネット上で第三者に提供する前提で画像収集行為がなされていることからすると、個人の同意なく撮影した網羅的・大量の人物を特定できる映像として公表することの必要性・社会的有用性が常に大きいとはいえないことは、グーグル社の場合と同じである。

#### ウ 公表行為について

公表行為については、ストリートビューサービスも、ロケーションビューサービスも、人物の容ぼうについては原則としてぼかしをかける処理がなされているものの、以下の理由から、肖像権・プライバシー権侵害の違法性判断基準をそのまま当てはめてよいと考えられる。

すなわち、肖像権は、「容ぼう、姿態等」を同意なく公表されない権利であるから、一般人として通常他人に知られたくないと思われる「姿態」は、公表の必要性・社会的有用性が上回らない限り、同意なく公表されるべきでない。また、そこまで至らない通常の通行者の様子も「姿態」ではあり、撮影場所が地図上の特定の1地点であることが明示されることから、個人の服装や背格好、しぐさなどから、その人物を知っている者からすると個人を容易に特定できてしまう場合があるからである。

そして、ストリートビューサービスの公表行為については、問題のある画像を事前に個別チェックしていないこと、グーグル社のホームページ自体が強力な媒体で、極めて多数の市民の目にさらされること、テレビのニュース番組等のように一瞬の背景として映像が流される場合と異なり、撮影場所が特定できる状態で誰もがいつでも繰り返し見られること、電子デ

ータの特性上，画像が容易かつ半永久的に第三者により2次利用できることから，その肖像権・プライバシー権侵害の程度は大きく，公表の必要性・社会的有用性が上回っているとはいえない。

ユーザーの申告によってあとから削除する仕組み（オプト・アウト方式）は，削除後に閲覧する者との関係では効果的である。しかし，当該画像を見れば肖像権・プライバシー権侵害だと感じるであろうすべての個人が自分が映っている画像に気づくとは限らないし，一旦公表されたあとに削除されても2次利用がすでに行われていることは大いにあり得るのであって，最初から肖像権・プライバシー権侵害がなかった状態に戻すことはできない。そのような状況を生じさせることに，必要性・社会的有用性が認められるとはいえない<sup>4</sup>。

また，ロケーションビューサービスについても，（ア）問題のある画像の個別チェック体制が十分とはいえないこと，（イ）テレビのニュース番組等のように一瞬の背景として映像が流される場合と異なり，撮影場所が特定できる状態で誰もがいつでも繰り返し見られること，（ウ）電子データの特性上，画像が容易かつ半永久的に第三者により2次利用できること，（エ）災害状況の把握や，電線が設置基準に合致しているかどうかの調査等の公共性が相当程度認められる委託事務に基づき取得した画像であっても，ホームページを通じて公表されることは，委託事務の範囲を超えており，公表行為自体には公益性が肯定されないこと，（オ）削除請求に対して，これまでのところ応じておらず，極力画像が欠けないようにという自社の利益を優先している点などから相当性に欠け，違法である。

## エ ウォークスルービデオシステムの撮影行為，公表行為について

ウォークスルービデオシステムについても，撮影行為については，他のサービス同様違法の疑いがある。但し，網羅的・大量の個人の肖像が対象となっているとまではいえないことや，対象となっている地域が現時点においては外国人観光客が関心を持つ地域，すなわち観光地を中心としており，かつ，その中でも都市を丸ごと撮影公表しているわけではなく，撮影公表の対象エリアが相当限定されていて，撮影されることを望まないものが短時間だけその場所を避けることも可能と考えられるから，目的の公

<sup>4</sup> なお，2008年11月21日に，当連合会が開催したストリートビューに関する緊急集会において，平松毅教授は，グーグル社の行為はドイツ法では違法となるとし，我が国における法規制を求めた。

同年12月19日には，田島泰彦教授，小田中聰樹教授，浦田一郎教授，金子勝教授，小林武教授をはじめとして33名の研究者を含むグループから，グーグル社に対し，撮影・公表ともプライバシー権侵害で憲法13条に違反しているとして，ストリートビューサービスを直ちに中止するよう求める要請書が提出された。

表，撮影を行う前に，撮影を実施することや，その日時，場所を公表すること等を整備すること，等の要件を満たせば，肖像権・プライバシー権侵害の問題は解消すると考えられる。

また，公表行為についても，公表の対象が相当限定されていて，都市を丸ごと公開しているというほどの規模になつてはいない。つまり網羅的・大量な個人の肖像が対象となっているとまではいえないことからすれば，上記の，の要件に加え，通常他人に知られたくないと思われる肖像が写っている場合には，個別に人の目でチェックをして自主的にあらかじめ削除することを満たせば，肖像権・プライバシー権侵害の問題は解消すると考えられる。

#### 才 その他の情報について

ストリートビューサービス及びロケーションビューサービスでは，個人の容ぼう以外にも，個人の住宅や表札，自動車のナンバープレートなども公表されている。

これらの情報も，プライバシー権による保護の対象として考慮されるべき情報である。特に，住所情報と連動して，家屋の写真が自由に閲覧できるということは，特定の人物について住所情報が分かっていれば，興味本位的に特定の人物の家屋をのぞき見することが可能となるから，従来のプライバシーの概念で考えられてきた要保護性の低い家屋の情報とは異なり，より一層，プライバシー情報として保護されるべきである。

#### カ 個人情報保護法適合性について

個人情報保護法の適合性については，次のとおり，3つのサービスとも，それぞれ同法18条1項，23条2項に違反している<sup>5</sup>。

個人情報保護法は，個人情報を取得した場合に，あらかじめその利用目的を公表している場合を除き，速やかに，その利用目的を，本人に通知し，または公表することを義務づけている（同法18条1項）。撮影される人の肖像は，識別情報であるから個人情報である。しかるに，本件において，グーグル社が，個人情報を取得した場合における，利用目的の公表を十分に行っているといえるかについては，撮影・公表時点においてプライバシーポリシーにすら書き込んでいないのであるから履行していない。従って，同法18条1項に違反している。

ロケーションビューサービスについても，プライバシーポリシーにおいて，当

<sup>5</sup> 撮影する時点における肖像は，識別情報であるから個人情報に該当する。また，肖像等が，住所検索によって連動されているから，個人データに該当する。

該事業に使用する旨の告知を定めたのは、画像公開がなされた2007年10月よりあの2007年12月18日であり、公開行為より撮影行為の方がさらに先行していることを考えると、当初の撮影部分については、速やかな公表とはなっていないものと考えられる。従って、その部分に関しては、少なくとも同法18条1項に違反している。

ウォークスルービデオシステムについても、現時点においても、撮影・公表行為をプライバシーポリシーに記載していないから、同法18条1項に違反している。

また、個人情報保護法は、本人の同意なく個人データを第三者提供する行為につき、一定の条件をもとに認めている。

すなわち、本人の求めに応じて個人データの第三者提供を停止する手続（オプト・アウト）が保障されていることであり、具体的には、(ア) 第三者提供すること、(イ) 第三者に提供される個人データの種類、(ウ) 提供の手段または方法、(エ) 本人の求めに応じて第三者提供を停止すること、の4点をあらかじめ本人に通知し、または本人が容易に知りうる状態に置く場合である（同法23条2項）。

本件では、グーグル社は、さまざまな画像情報を自社のホームページ上で公表することや、その公表行為を停止することができることについて、事前に広報を行わないまま、データの収集と公表を行っている。従って、同法23条2項に違反している。

また、ロケーションビュー社についても、ホームページ上の公表行為を第三者提供ととらえていないためか、公開を停止することを容易に知りうる状態に置いていないことはもとより、画像の削除請求に対してすら説得の上で事実上拒否してきた。従って、同法23条2項に違反している。

さらに、ウォークスルービデオシステムも、同様に公開を停止することを容易に知りうる状態に置いていない上、画像の削除請求に応じていないので、同法23条2項に違反している。

### (3) 違法行為の中止を求める必要性

このように、多数の人物・家屋等を映し出すインターネット上の地図検索システムについて、同意なく撮影した、網羅的・大量の人物を特定できるものとして公表する行為は、対象となる多数の市民のプライバシー制約を上回る公的効果が認められない場合には違法である。そして、現時点では、のような公的効果は見いだし難い。後記のとおり、行政機関から独立した第三者機関によるプライバシー影響評価手続を経ることがない現状においては、

少なくとも新たな地域への拡大は控えられるべきである。すでに公開されている地域においては、当該自治体の個人情報保護審議会において、プライバシー影響評価手続と同様の事後調査がなされるべきであり、その判断は尊重されるべきである

### 3 個人情報保護法、個人情報保護条例の改正や、その間の運用改善について

#### (1) 行政機関から独立した第三者機関の設置について

おびただしい数の人の肖像や、おびただしい数の家屋の情報を収集するような行為は、現在においては極めて容易である。しかしながら、これらの行為に、真に収集対象となっているものの肖像権・プライバシー権を上回る必要性があるかどうかについての検討がなされているとは限らない。そのような利益衡量の欠如が、本件の問題の核心と思料されるのである。

利益衡量をも含めた個人情報保護法に違反する疑いのある行為を調査し、監督、是正命令などを出すことのできる行政機関から独立した第三者機関が必要であることは、これまでに当連合会が再三にわたって指摘している。

個人情報保護に関する行政機関から独立した第三者機関（データコミッショナー、データ保護監察官など）は、ほとんどの先進国（ＥＵ加盟国、カナダ、オーストラリア、イスなど）において設置されているが、第三者機関による、個人情報保護の違法・不当な利用に対する監督が欠けている点は、個人情報保護法、個人情報保護条例の改正により解決されるべきである。

#### (2) 第三者機関の意見とプライバシー影響評価について

また、個人情報保護法、個人情報保護条例において、地図検索システムと連動することを前提とし、公道などの公共の場所において一定数以上の多数の人物の肖像や家屋を撮影する場合には、事前に行政機関から独立した第三者機関の意見を求ることとし、このような申請を受けた第三者機関は、プライバシー影響評価手続を実施し、制約されるプライバシー権の大きさよりも、撮影行為の公益性の方が大きいかどうかを事前に調査すべきである。

プライバシーに対する影響が大きい行為について、事前に導入の是非を調査する手続は、ＥＵでは第三者機関が事実上運用において確保している。

また、プライバシー影響評価という独立した手続を定めている国・地域として、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、香港が存在し、我が国同様第三者機関の存在しないアメリカにおいても、電子政府法でPIA (Privacy Impact Assessment = プライバシー影響評価)が採用されている。

第三者機関の設置・運用が必要であることはいうまでもないが、少なくともこのような利益衡量のための審査手続が確保されるべきである。

### (3) 消費者委員会等での検討

個人情報保護に関する行政機関から独立した第三者機関の設置がなされるまでの間，現実に行われ続けているプライバシー侵害を可能な限り防止するため，内閣府のもとに設置された消費者委員会や，地方自治体の条例に基づいて設置されている個人情報保護審議会等において，プライバシー保護に関する本件のような問題を取り扱い，検討されるべきである。

以上