

防犯カメラの設置及び運用に関するルールの策定
に向けた
提 言

平成 19 年 11 月

「(仮称)札幌市防犯カメラの設置及び運用に関するルール」策定検討委員会

はじめに

新聞やテレビなどで報道されているとおり、全国的に防犯カメラに記録された画像が犯人逮捕につながるというケースが相次ぎ、防犯カメラの設置者は、犯罪の未然防止や解決に役立つという考えのもとに防犯カメラを設置していることが伺える。また、こうした安全・安心の確保に役立つという考えが広がっていることは、ここ数年の間に、防犯カメラの設置台数が急激に増加していることから明らかと考えられる。

しかしながら、防犯カメラは安全・安心の確保に役立つと考えられている反面、人の容姿等を撮影し、または記録するものであるため、近年、関連法令等の整備が進んだ個人情報・プライバシーの保護の観点と必然的に対峙することとなる。

札幌市が実施した「地域防犯に係る市民アンケート」(平成18年8月)の結果では、大多数の市民が、防犯カメラの必要性を認めながらも、その約6割はプライバシー保護に関する懸念を抱き、さらに、画像の無断・不正使用などの不安を抱いている市民も約3割に上ることが判明した。その一方で、防犯カメラを設置していると考えられる事業者等を対象に札幌市が実施した「防犯カメラの設置運用状況に関する調査」(平成19年2月)により、防犯カメラを設置している事業者の半数以上が、防犯カメラの設置及び運用に関する基準を設けていない事実も併せて明らかとなったところである。

設置及び運用のあり方については、いくつかの自治体で策定されているものの、法律等による全国的な一律の基準はなく、設置者の自主的な判断に任されている場合が多いのが実情である。

これらの状況により、札幌市においても防犯カメラの設置及び運用に関するルール策定の必要性が明確となり、ルールのあり方について検討する委員会を平成19年6月25日に設置し、全5回にわたって議論を交わした。

ここに、委員会としての意見をまとめたので、札幌市長に提言する。

この提言が、今後、札幌市において、防犯カメラの設置及び運用のあり方について検討を行う際の基本となることを望む。

平成19年11月12日

「(仮称)札幌市防犯カメラの設置及び運用に関するルール」

策定検討委員会 委員長 常本 照樹

目 次

委員名簿	1
委員会の検討経過	2
防犯カメラの設置及び運用のあり方について（提言）	3
1 ルールの位置づけについて	3
2 定義	5
3 設置目的の明確化及び撮影の範囲	7
4 管理責任者の指定	7
5 操作担当者の指定	8
6 設置の表示	8
7 画像の適正な管理	9
8 画像の適正な利用	10
9 苦情に対する迅速かつ適切な処理	12
10 設置基準の作成	12
実効性の確保に向けて	13
検討にあたり参考にした調査結果	14
1 地域防犯に係る市民アンケート結果概要	14
2 防犯カメラの設置運用状況に関する調査結果概要	16

委員名簿

- (委員長) つねもと 常本 てるぎ 照樹 北海道大学大学院 教授
- いけうち 池内 かずまさ 和正 札幌商工会議所 生活関連商業部会長
- うつぎ 宇津木 けん 健 N H K 札幌放送局 放送部長
- おおもり 大森 しんじ 慎二 日本フランチャイズチェーン協会
CVS セーフティーステーション推進委員
- かじい 梶井 しょうこ 祥子 北海道武蔵女子短期大学 准教授
- ごう 郷 ゆきえ 幸恵 公 募
- さの 佐野 りつこ 律子 公 募
- なかむら 中村 せいや 誠也 札幌弁護士会 情報問題に関する委員会委員長

(五十音順・敬称略)

委員会の検討経過

	開催検討委員会での主な検討課題
第1回 6月25日(月)	<p>取組の概要・検討すべき論点について</p> <p>委員会の運営について</p> <p>関連調査の結果について</p> <p>防犯カメラに関する判例の動向について</p> <p>他自治体の動向について</p> <p>防犯カメラの最新の技術動向について</p>
第2回 7月26日(木)	<p>個人情報保護法、札幌市個人情報保護条例との関係について</p> <p>防犯カメラの設置・運用ルールに関する他団体比較について</p> <p>防犯カメラの設置及び運用に関するルールのあり方に関する検討について《ルールの位置づけ、定義(防犯カメラ)について》</p>
第3回 8月30日(木)	<p>「(仮称)札幌市防犯カメラの設置及び運用に関するガイドライン」 構成案の検討について《定義(画像)、設置目的の明確化及び撮影の範囲、管理責任者の指定、操作担当者の指定、設置の表示、画像の適正な管理について》</p>
第4回 9月25日(火)	<p>「(仮称)札幌市防犯カメラの設置及び運用に関するガイドライン」 構成案の検討について《第3回委員会の継続検討事項、画像の適正な利用、苦情に対する迅速かつ適切な処理、設置基準の作成について》</p>
第5回 11月2日(金)	<p>「(仮称)札幌市防犯カメラの設置及び運用に関するガイドライン」 構成案の検討について《第4回委員会の継続検討事項について》</p> <p>提言書案の検討について</p> <p>今後の予定について</p>

防犯カメラの設置及び運用のあり方について（提言）

平成 19 年 6 月 25 日の委員会設置後、札幌市が実施した「地域防犯に係る市民アンケート」（以下「市民アンケート」という。）及び「防犯カメラの設置運用状況に関する調査」（以下「設置運用状況調査」という。）の結果を聴取した。

これらの調査結果により、以下のルール策定に係る目的を掲げ、このルールの望ましいあり方、必要と考えられる項目について、全 5 回にわたって、様々な視点、立場からの検討を行った。

～目的～

- ・市民のプライバシー保護への配慮
- ・防犯カメラに対する市民の不安感の解消
- ・防犯カメラの適正な設置及び運用の促進

1 ルールの位置づけについて

事業者等が設置する防犯カメラを対象に「条例型」ではなく、「ガイドライン・指針型」として、ルールを策定することが望ましい。

（意見・考え方等）

《条例とガイドラインの是非》

市民アンケートの結果では、大多数の市民が、防犯カメラの必要性を認めながらも、その約 6 割はプライバシー保護に関する懸念を抱き、さらに、画像の無断・不正使用などの不安を抱いている市民も約 3 割に上ることが判明した。

こうした背景から、防犯カメラの設置及び運用に関するルールの策定は必要であるものの、一方で、防犯カメラを設置している事業者等の 4 割以上が何らかの基準を設けており、また、ほとんどの事業者等は防犯カメラに関する苦情を受けたことがないという札幌市内の状況から、現時点で、直ちに法的拘束力の強い条例の制定が必要であるとまでは言い切れない。

すでに、全国展開を行っている店舗などでは、事業者ごとに独自のルールを策

定しているところも多く、運用の細部について検討すべき課題も少なくないなかで個々の自治体が独自の条例を制定した場合には、混乱が生じる懸念がある。

防犯カメラについては、設置者や設置・撮影環境の多様化が想定されるため、法的拘束力がなく、適用の柔軟性に富むガイドライン型とすることが適当である。

なお、ルールの位置づけをガイドライン・指針型として公表した後、市民のプライバシー保護や防犯カメラの設置及び運用に関する実効性、適正性などについて問題が確認された場合は、改めて条例化の検討も視野に入れる必要がある。

《ルールの位置づけに伴う対象範囲について》

公共機関においても防犯カメラを設置しているものの、事業者等が設置する防犯カメラはおよそ8,000台以上と極めて多く、その一方で事業者等の半数以上は、基準を設けていないといった状況に鑑み、まずはルールの対象の中心を事業者等とすべきである。

提言の位置づけとしてガイドライン・指針型とすることから、このルールでは、防犯カメラの設置及び運用のために講ずべき必要最低限の措置を示すに過ぎないこととなる。

このため、公共的責任に従い、個人情報をもより適正に管理すべき立場にある公共機関においては、このルールより厳格な管理及び運用が求められるべきである。

また、本来、この課題については、広域的かつ統一的な基準が求められるテーマであることから、国レベルでの検討が適当であると考ええる。

しかしながら、札幌市としては、国の法整備を待つことなく、このルール以上の基準を整備するよう、関係機関に働きかけ、実効性をさらに高めていくべきである。

なお、札幌市が設置する防犯カメラは、札幌市個人情報保護条例及び同審議会答申に基づき管理及び運用が行われているが、この度策定するルールが、現在の運用基準よりもさらに厳格なものとなる場合、当該基準については、このルールと同等以上に改めることが適当である。

2 定義

防犯カメラ

以下の3点を満たすカメラ

犯罪の予防を目的としているカメラ（犯罪の予防を副次的目的とする場合を含む）

不特定多数の者が利用する施設や場所に継続的に設置しているカメラ
画像記録機能を備えているカメラ

（意見・考え方等）

市民のプライバシー保護や防犯カメラに対する不安感の解消を目的としたこのルールの趣旨に鑑み、個人情報、プライバシーを侵害する恐れの高いカメラを対象にすることが必要である。あわせて、ガイドライン・指針型が適当であるとしたこのルールの位置づけに鑑み、対象とするカメラを定義し、ルールに汎用性を持たせることが必要である。

《 の項目について》

設置運用状況調査の結果では、犯罪の予防のみを目的として設置されているカメラは3割に満たず、7割のカメラは、犯罪の予防といった目的の他に、施設管理、事故防止、防火・防災といった目的も併せ持っている。そこで犯罪の予防のみを目的として設置されているカメラのみならず、ルールの対象を幅広く設定し、犯罪の予防が副次的目的となっているカメラも対象とする必要がある。

《 の項目について》

このルールの対象としては、様々な場所に設置されている防犯カメラの中でも、金融機関、スーパー、コンビニ、ゲームセンター、ホテル・旅館、商店街、道路などのような不特定多数の者が利用する施設や場所に設置されているものとするのが適当である。

このルールの対象となるカメラを誰もが明確に判別できるよう、カメラの設置場所に着目した定義を設定することが望ましい。

マンション等の共同住宅については、特定の住民が利用するきわめて私的な建物であること、及びそこに設置されている防犯カメラの撮影対象となるのは、当該住民がほとんどであることから、「不特定多数の者が利用する施設や場所」に設

置されている防犯カメラの定義とは性質が異なるため、このルールの対象には含まれない。

《 の項目について》

画像記録装置を有していない防犯カメラに対しても不安を抱く市民がいることが想定される。そのため当該防犯カメラをこのルールの対象に含めたとしても、過剰に範囲を広げることにならないのではないか、という意見があった。

しかしながら、画像を録画した場合には、その画像を保存し、編集加工することや第三者への提供が可能になるといった権利保護の侵害が生じる恐れがあるが、録画機能を有しない画像表示装置のみのモニター監視については、通常、人が人を目視している状態と差異はないと考え、プライバシーや肖像権の侵害につながるケースは少ないと判断した。

防犯のために設置されているカメラの約9割は画像記録装置を有していることが明らかとなっている。このため、画像記録装置を有している防犯カメラのみを対象にしたルールを策定することによっても、市民のプライバシー保護への配慮や防犯カメラに対する不安感の解消を図るといった実効性を十分に確保することができる。

ただし、画像記録装置を有していない防犯カメラに対しても不安を抱く市民がいることが想定されるため、このルールの趣旨に照らして慎重に取り扱うよう、付言すべきである。

画像

以下の2点を満たす画像 防犯カメラにより撮影し、記録されたもの 特定の個人を識別できるもの

(意見・考え方等)

《 の項目について》

「画像」の定義については、個人情報保護法及び札幌市個人情報保護条例における趣旨を援用することが適当である。

3 設置目的の明確化及び撮影の範囲

設置する場合は

設置の目的を明確にする。

目的を達成するために必要な範囲に限り撮影する。

(意見・考え方等)

目的の範囲を超えて防犯カメラが設置された場合、市民の不安感や権利利益を侵害する恐れがある。

よって、防犯カメラを設置する場合は、目的を明確にするとともに、撮影する範囲と設置する場所について十分検討し、当該目的を達成するために必要な範囲に限り撮影すべきである。

4 管理責任者の指定

設置者は、防犯カメラの適切な管理及び運用を図る。

設置者は、必要があると判断する場合は、防犯カメラの管理及び運用に係る管理責任者を指定する。

(意見・考え方等)

設置者は、情報の漏洩防止や画像の厳重な管理など、防犯カメラや画像の適正な管理及び運用を図ることが必要である。

設置者が常にその責務に従事することは不可能な場合もあるため、設置者に準じて管理責任者を指定することで、防犯カメラの適正な管理及び運用を図ることが必要である。

管理責任者の責務と役割について、事業者等に、明確に理解されるように配慮すべきである。

5 操作担当者の指定

管理責任者は、必要があると判断する場合は、防犯カメラの操作を行う担当者を指定し、それ以外の者による操作を禁止する。

(意見・考え方等)

原則として、管理責任者が、防犯カメラや画像の管理及び運用を行うべきであり、誰もが防犯カメラを操作することは、このルールの目的に照らして適切ではない。

24時間営業の店舗のように、管理責任者が常にその責務に従事することは不可能な場合もあるため、管理責任者に準じて防犯カメラを適正に操作する者を指定することで、情報の漏洩を防止すべきである。

6 設置の表示

防犯カメラが設置されていることを、設置区域内の見やすい場所にわかりやすく表示する。

(意見・考え方等)

撮影される側の防犯カメラに対する不安感の解消を図るため、設置表示が必要である。また、設置表示は、建物や施設の出入り口など、防犯カメラの設置区域内の見やすい場所に行う必要がある。

区域内に防犯カメラが設置されていることを市民に知らせることが目的であるため、個別の防犯カメラごとの設置表示まで求めるものではない。

掲示する内容について、防犯カメラ設置の表示だけでなく、あわせて設置者や連絡先の表示も必要ではないか、という意見があった。

防犯カメラの大半は、自らの建物や敷地内に設置されており、設置者が明確である場合が多い。

しかしながら、設置者が誰なのかわかりづらい道路などの場所に防犯カメラを設置するような場合には、防犯カメラ設置の表示だけでなく、あわせて設置者や連絡先も表示するなどの配慮を設置者に求めるべきである。

7 画像の適正な管理

画像記録装置の設置場所

施錠可能な事務室内など、一般の者が出入りできない場所に設置する。

画像の保管

施錠可能な事務室内、又は事務室内の施錠可能な保管庫等で保管する。

保存期間

画像の保存期間は、原則として1ヶ月以内とし、その後は速やかに消去する。

(意見・考え方等)

記録媒体の小型化や記憶容量の増大、画像のデジタル化などが進んでおり、画像の持ち出しや複写が容易な状況になっていることから、防犯カメラの設置者、管理責任者は、上記項目に関し、個々の状況に応じて厳重な管理を行う必要がある。

また、画像の流出等、不正使用に繋がるおそれも大きくなるため、画像の適正な保存期間を定め、その後は速やかに消去することが重要である。

調査の結果、設置者の約7割が画像の保存期間を1ヶ月以内としている現状からも、このルールにおける適正な保存期間は、原則1ヶ月間とするのが適当である。

8 画像の適正な利用

画像の加工禁止

画像は、撮影時の状態のまま保存し、加工はしない。

知り得た情報の秘匿

画像から知り得た情報は、第三者に漏らさない。

目的外利用及び外部提供の禁止

画像及び知り得た情報は、防犯カメラの設置目的以外に使用し、又は提供しない。

ただし、次のいずれかに該当する場合は、この限りではない。

ア 法令に基づく手続きにより照会等を受けた場合。

イ 捜査機関から犯罪捜査の目的により要請を受けた場合。ただし、捜査機関が画像の提出を求める場合は文書による。

ウ 個人の生命、身体又は財産の安全を守るため、緊急かつやむを得ない場合。

エ 本人の同意に基づく場合。

オ 本人の請求に基づき、本人に提供する場合。

(意見・考え方等)

防犯カメラについては多数の市民の個人情報が含まれていることから、その取り扱いについては慎重を期すべきであり、画像の加工、知り得た情報の漏洩及び当該目的の範囲を超えての利用や提供をしてはならない。

ただし、目的外利用及び外部提供については、以下のような理由がある場合に、例外的に利用し、又は提供することができることとした。なお、このような場合であってもその妥当性を慎重に検討することが必要である。

「ア 法令に基づく手続きにより照会等を受けた場合」

裁判所からの文書提出命令(民事訴訟法第223条)、弁護士会からの照会(弁護士法第23条の2第2項)、裁判官が発行する令状に基づく場合などを想定した。

「イ 捜査機関から犯罪捜査の目的により要請を受けた場合。ただし、捜査機関が画像の提出を求める場合は文書による。」

設置運用状況調査の結果では、外部提供先の98.5%が捜査機関であったことから、事業者等が外部提供する際の判断を容易に行うことができるよう、この項目を設定した。

画像の提供が外部への持ち出しを伴う場合については、情報の性質に鑑み、より慎重を期すべきであることから、提出先等の記録を明確に残しておけるよう、捜査関係事項照会書（刑事訴訟法第197条第2項）等といった文書による依頼に基づくことが適当である。

「ウ 個人の生命、身体又は財産の安全を守るため、緊急かつやむを得ない場合」

行方不明者の安否確認、災害発生時の被害状況を情報提供する場合などを想定した。

「エ 本人の同意に基づく場合」及び「オ 本人の請求に基づき、本人に提供する場合」

一般的に画像が個人情報保護法における「個人データ」に該当しないとしても、個人情報の保護という基本理念に鑑み、本人の同意を得ている場合や本人からの請求があった場合は、情報を開示する必要がある。

なお、本人以外の第三者の情報については、識別できないように画像を保護する必要がある。

9 苦情に対する迅速かつ適切な処理

防犯カメラの設置者は、苦情の適切かつ迅速な処理をする。

(意見・考え方等)

設置運用状況調査の結果では、防犯カメラに関しての苦情・意見などを受けたことがあると回答した設置者は、3.8%にとどまっているが、市民アンケートの結果では、多くの市民がプライバシー保護に関する懸念を抱いている。また、画像の無断・不正使用など、不安を抱いている市民も約3割に上ることから、撮影される側が感じた疑問や不安等を申し出てきた場合には、設置者の速やかで適切な対応が必要である。

10 設置基準の作成

防犯カメラの設置者は、上記3から9に沿った基準を作成する。

防犯カメラ及び画像の管理運用に関する業務を委託する場合には、受託者に当該設置基準を遵守させる。

(意見・考え方等)

このルールは、防犯カメラの適正な設置及び運用を促進するための必要最低限の項目を示したものである。ルールの浸透を図り、目的を果たすため、設置者において、企業規模、設置・撮影環境など、それぞれの状況に応じ、このルールに沿った基準を作成することが重要となる。

防犯カメラの管理及び運用を外部に委託している場合もあると考えられるため、設置者は、上記基準を受託者に遵守させる必要がある。

実効性の確保に向けて

これにより、全5回にわたって様々な意見を交わし、ルールを検討を行った本委員会の役割は終了する。

この提言において、ルールの位置づけは、条例型ではなく、ガイドライン・指針型が適当であるとした。しかしながら、ガイドライン・指針型では、適用の柔軟性に富むものの、条例型と違い、法的拘束力がない。

その一方で、現在、札幌市内には数多くの防犯カメラが設置されており、その設置台数は、これまでの市場動向に鑑みると、今後も増加の一途をたどることが予想される。

市民のプライバシー保護への配慮や、防犯カメラに対する不安感の解消といった、このルールを策定するにあたり掲げた目的を達成するためには、実効性の確保に努める方策を実施していく必要がある。そのためには事業者等の理解と協力が不可欠である。

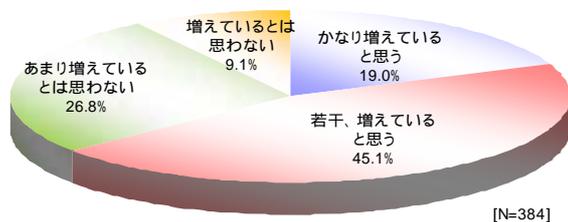
札幌市においては、ルールの策定とともに、わかりやすい説明資料を作成し、積極的に周知活動を展開するなど、事業者等に広く浸透させていくべきである。

検討にあたり参考にした調査結果

1 地域防犯に係る市民アンケート結果概要

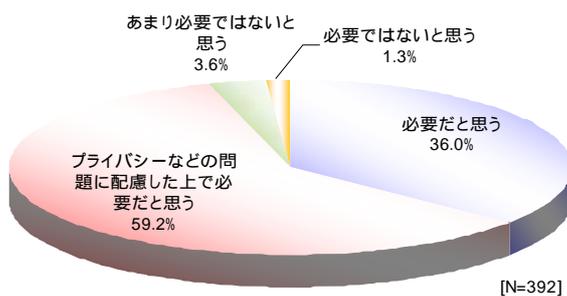
- ・対象：20歳以上の男女
- ・標本数：1,000
- ・期間：平成18年8月25日（金）～9月15日（金）
- ・回収数（率）：402（40.2%）

防犯カメラの増加感



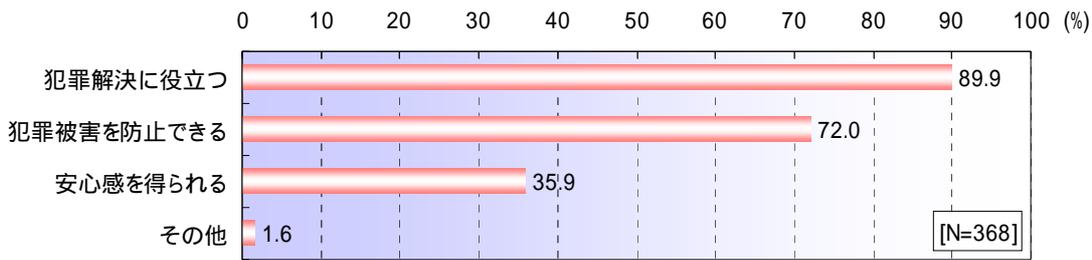
「かなり増えている」19.0%、「若干増えている」45.1%を合わせ、カメラの増加を感じている市民は、64.1%に及ぶ。

防犯カメラの必要性に関する認識



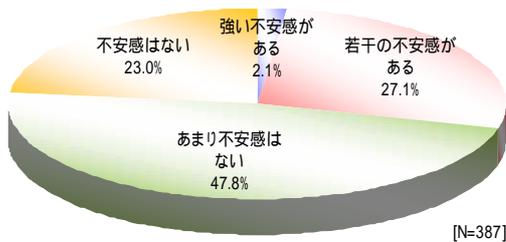
95.2%の市民が「必要」と認識。ただし、6割の市民は「プライバシーなどへの配慮が必要」と認識。

防犯カメラの効果に関する認識



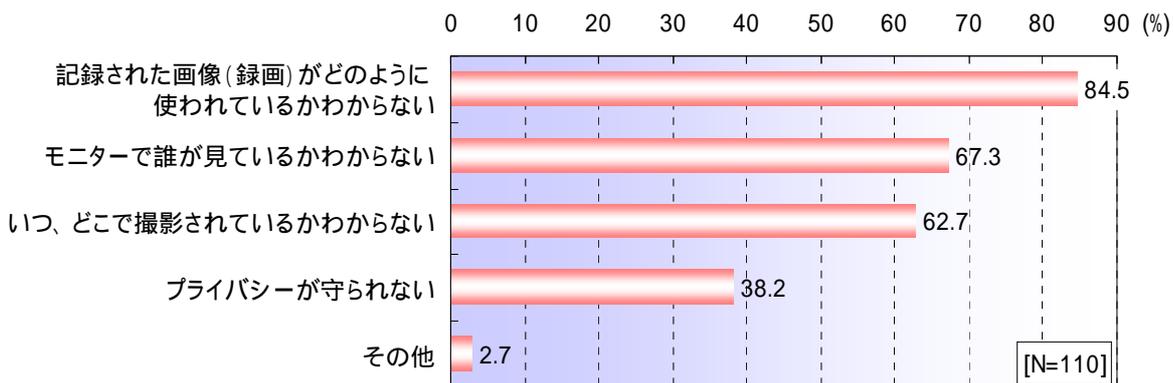
9割近くの市民は「犯罪の解決に役立つ」とカメラの効果を認識している。

防犯カメラにより無差別に撮影されているという不安感の有無



3割近くの市民が無差別に撮影されていることに対し、「不安」を感じている。詳細な内訳は のとおり。

不安感の詳細



「記録された画像(録画)がどのように使われているかわからない」が84.5%と最も多く、次いで「モニターで誰が見ているかわからない」、「いつ、どこで撮影されているかわからない」といった項目で60%を超える市民が不安感を抱いている。

2 防犯カメラの設置運用状況に関する調査結果概要

・対象：店内や管理している建物等に防犯カメラを設置していると考えられる店舗・事業所・団体
 ・標本数：1,600
 ・期間：平成19年2月19日(月)～3月26日(月)
 ・回収数(率)：544(34.0%)

調査対象	1,600
回収数	544
「設置している」事業所等数	366
設置の目的	「防犯以外の目的はない」は、3割程度
記録	約9割が映像の記録を実施
ア 対象	9割以上が来店者・来訪者
イ 保存期間	1月未満が約7割(1日～1週間未満29.2%、1週間～2週間未満27.1%、2週間～1ヶ月未満13.8%)
ウ 保存場所	全て札幌市内で保存
外部提供の有無	6割が外部提供の経験あり
ア 提供先	ほとんどが捜査機関からの依頼による
設置表示の有無	7割近くが表示
ア 設置表示場所	8割が建物・施設の出入り口付近
設置基準の有無	5割以上が基準の策定なし(ただし、4割以上は策定済み)
ア 規定項目	データ保管・管理方法、管理者の指定、データの保管期間、操作者の指定、データ利用・提供基準について5割が規定
苦情の有無	9割以上が苦情を受けた経験なし