

防犯画像の取扱いに関する見解及び提言(案)

NPO 法人 全国万引犯罪防止機構

1 問題の背景と当機構が検討する理由

近年、高性能な防犯カメラが急速に普及し、公共機関をはじめ、各種店舗、集合住宅等の施設内外、駐車場、また、繁華街や街頭にも設置が進んでいる。また、そこで採録された画像が捜査に利用されているほか、犯罪や迷惑行為の防止の目的での活用が目立って広まっている。

これは、防犯カメラが安全な街づくりや施設管理に欠かせないツールとして、また、今や社会の安全を守る社会的インフラとして、社会の理解が広がっていることの反映であるが、他方で、そのもたらす負の部分に対する懸念の声は絶えない。

同様の状況は、窃盗犯罪の一つの手口である万引問題をめぐっても生じている。

そもそも、万引の発生件数が圧倒的に多いにもかかわらず、一件ごとの被害が多くの場合僅少であるために、万引問題に対する社会的な関心は従来から高いとはいえない。しかしながら、ここ数年、万引被害の実態調査等が行われ、その被害が年間 4 千数百億円に上ると推定されることが明らかになるとともに、最近、万引事犯を拡大させる新たな事態が生じてきた(*) こともあって、小売店の万引被害に対する関心が高まり、その自衛措置が充実してきた。

ところで、万引が窃盗罪の一つの手口としていまや警察の認知する全刑法犯罪の約 1 割にも達していることから明らかなおおりに、万引に対する対応は十分効果を上げていない。

その理由は、一つは、店舗側の防犯対策の困難さである。大量の物品を販売することから、万引防止を重点にした施設作りには限界があり、また、万引防止のための十分な人的配置も経営上困難である。また、店舗にとってはお客様に気持ちよく買い物をしてもらいたいことが優先課題であり、一握りの犯罪者のために過剰な対応は避けたいとの配慮が働くのは無理からぬところである。二つは、たとえ店舗が万引犯人を発見・確保し、警察に届けた場合でも、犯人に対する警察、検察の対応は、万引が軽微な犯罪であることが多いために、逮捕・起訴する例は被害側の希望ほどには多くなく、たとえ裁判になっても実刑判決を受ける例は多くない。その結果、一連の警察、刑事司法の万引に対する抑止機能は、犯罪の性質上、限定的なものにとどまらざるを得ない。店舗側は、苦勞して確保した万引犯人に対して厳刑を要望するが、それは刑事司法の世界ではどうにもならないといってよいのである。

このように、万引の防止はかなり困難な問題であるために、店舗は焦燥感と敗北感の中でそれでも精一杯の努力をしているのが現状である(**)。その一つとして、最近、被害の大きい店舗を中心に、自ら設置した防犯カメラの録画した犯人の画像をもっと活用できないか工夫がすすめられている。その関心は、従来にも増して警察の捜査に活用してもらおうほか、店舗の自主的な防犯対策に活用することに向けられている。

具体的には、録画した犯人の画像を店舗来訪者の実像と照合し、一致した場合には店員に通報がなされ、店舗内で万引がなされないように適切な対応をとるとともに、その者が警察において捜査中の者であれば警察に即座に通報するというものである。そして、防犯画像を録取した防犯カメラの設置店舗での利用とともに、系列店舗間での相互活用や近接エリア内の他店舗を含めた広範囲での相互活用が検討課題に上っている。

現在のところ、この課題に対する対応は、全体としては慎重であるが、許される範囲が示されれば積極的に対処したいと考えている店舗は少なくなく、当機構に対してその見解を求めてきている。

そこで、当機構は、本年 5 月にこの問題を検討する「防犯画像の取扱いに関する調査研究小委員会」(以下、委員会という。)を設置し、当機構メンバー、業界関係者はもちろん、学識経験者、弁護士などが参加して、検討を進めてきた。その結果まとまった委員会の考え方をについて広く意見を求め、さらに検討を加えて、今般、以下のとおり、当機構の考え方をまとめた。

* 一つは高齢者による万引の増加であり、二つは組織的な万引集団による多額万引の増加、それに、ネット通販の拡大による盗品の販売ルートが広がることである。

** このような状況に業を煮やした店舗の一例として、最近のまんだらけ事件がある。犯人の写った防犯画像を公開して自ら被害物品を取り戻すとともに、犯人に制裁を加えることを試みようとしたものと見られる。その是非をめぐって議論が巻き起こったが、万引被害に遭う小売店にとって他人事ではないものとして、その帰趨を見守ったところで

ある。

2 当機構の基本的考え方

小売店が万引を防止するために、できる限りの措置を講じることは、小売店の財産権を守るうえで当然の権利であるとともに、犯罪を抑止するという社会の要請に合致するものであり、いわば、小売店の社会的責任である。防犯カメラに録画された万引犯罪に関する犯人の画像を活用することについても同様に考えられるべきであり、それが万引防止等に有効であり、かつ、他の人権を侵害するものでない限り、これを積極的に活用することが望ましい。

そこで、委員会としては、防犯カメラの普及、その性能の向上、ウェブと連携しての多様な活用形態の広がりなどの状況を踏まえつつ、防犯画像内の個人の人権に十分配慮しながら、小売店は、万引被害を防止するために必要な措置として、防犯画像の積極的かつ適切な活用に努めるべきであると考ええる。

3 防犯画像活用の際に留意すべき事項

ここでは、まず、個人のプライバシーに関わる諸人権を守るために必要な最小限の留意事項を列挙する。

(1) 防犯カメラに録画した画像を活用する場面としては、自店舗内での活用、同一会社の系列店舗間での活用、同一業種内他店舗間での活用、近接エリア内店舗間での活用等が考えられるが、いずれの場面でも共通して留意すべき事項は下記のとおりである。

- ア 現場での通報はその時点では犯人ではないこと、通報の正確性が100%正しいものではないことなどを踏まえ、通報被対象者を犯人と決め付けない対応に終始すること。
- イ 防犯画像利用は万引防止策の一つとしてとらえ、これのみに依存しようとせず、その他の対策を十分講じつつ、これを補完するものと考えて活用すること。
- ウ 「防犯カメラの設置及び運用に関するガイドラインに関する規定」（当機構が策定したもの。以下「防犯カメラ管理規定」という。）を定め、遵守していること（資料1）。
- エ 防犯画像の活用の対象となる蓄積された個人情報、店舗の万引防止の目的のために利用するものであり、犯罪を防止するという目的外の利用は絶対に行わないこと。
- オ 防犯画像を利用しようとする店舗には、「個人情報保護」や「組織における情報漏洩防止」に関する教育を受けた管理者（以下、管理者という。）が配置されていること。
- カ データをサーバーやネットワーク上で管理する場合は、アクセス権限の明確化やアクセス・ログの記録保存やウイルス対策を確実にしない情報漏洩や目的外の利用の防止に努めること。加えてデータを保存するコンピューター及びメモリーないしハードディスク等の記録媒体はワイヤーでロックするなど、持ち出しができないような物理的措置を講じること。
- キ 紙媒体は施錠できる部屋又は施錠できるケースに設置され、鍵の管理者が管理し、管理者以外の紙媒体の持ち出しを禁止すること。
- ク 防犯カメラの性能、設置の方法等の改善・充実に努め、より鮮明な防犯画像の採取に最大限努力すること。
- ケ 利用される情報の確認、印刷等については管理者が行うこと。また、情報を利用する従業員に対しては、必要な範囲でのみ情報を提供すること。
- コ 画像情報が、個人を特定する他の情報と一体となって運用されないように配慮すること。
- サ システムに登録したのち1年を経過しても活用されなかった画像はこれを削除すること。
- シ 管理者を含め、関係する従業員等には、就業規則や或いは誓約書等で秘密保持のルールを守らせるとともに、セキュリティ教育を施すこと。

(2) 更に、同一業種他店舗間での活用、近接エリア内店舗間での活用等防犯画像の管理責任者が異なる小売店間で情報を共有する場合には、下記事項を更に留意すべきである。

- ア 自社及び情報共有先会社に、防犯カメラ管理規定があり、遵守されていること、また、各店舗に「個人情報保護」や「組織における情報漏洩防止」に関する教育を受けた管理者が配置されていることを確認し合っておくこと。
- イ 相互に提供する画像は、警察への被害届けの際に警察に提示し、万引犯人に関する画像であることが確実なものに限定すること。
- ウ システムの運用状況について関係会社等が定期的に検討する機会を設けるとともに、システムの運用についてできる限り警察の協力を求めること。

4 このシステムを巡る主要な論点

(1) 個人情報保護法との関連

防犯画像を他店舗に提供することの可否について、個人情報保護法の諸規定に抵触するかどうか、行政当局の見解も徴し、本機構において熟考したが、特段これに抵触するものではないと判断した（資料2。なお、資料3「金融機関における個人情報保護に関するQ&A」金融庁参照。）。

(2) 運用をめぐる課題について

個人情報保護法に抵触しない場合でも、個人のプライバシーを損なうことがあれば、相応の責任を負うことになるとともに、会社や店舗の信用を損ねることにもなりかねないので、その運用には特段の注意が必要である。

ア 防犯画像活用システムで蓄積された情報が目的外に利用されたり、漏洩しないように万全の措置を講じることが重要である。上記の留意事項は、そのためにも運用上しっかり組み込まなければならない。

イ 関係警察との緊密な連携を図ることの重要性については、万引犯人の検挙はもちろん、防犯画像システムの適切な運用を確保するうえでも十分考慮する必要がある。既に一部の府県で先例がある（資料4）。

ウ 防犯画像の採取、その送信等にかかる技術の進歩は著しいが、防犯画像の活用にあたっては、これを取り入れ、その有効性を高めるとともに、運用上の問題を軽減することにも特段の配慮をする必要がある。

エ このシステム上の犯人画像を被害者自ら公表することについては、当機構としては、当面望ましくないと考える。その理由は、警察捜査上の必要に基づき、警察が画像の公開を行うことに協力する場合は別段にして、犯人画像公開による予測しがたい人権侵害の懸念が存在するうえに、これまでに述べた画像情報の活用を充実することなど他に行うべき万引防止対策があると考えからである。

5 関係行政庁、団体等への提言と要望

(1) 小売業関係者

小売店の中には防犯カメラの運用規則を定めていない店舗もあるので、各地域の自治体から出されている「防犯カメラの設置と管理ガイドライン」や資料1の防犯カメラ管理規定を確認し、速やかに自社の運用規程を作成していただきたい。

また、各小売業団体におかれては、業界間で、防犯画像の活用の在り方について議論を深め、防犯画像情報を共有するための指針と要件等に関し、業界方針やガイドラインを検討するとともに、その動きを加速していただきたい。

(2) 防犯カメラメーカー等の産業団体

その性能や機能の限界を踏まえたシステムの提案をされ、また、防犯機器の運用面についてもユーザーをサポートするように配慮いただきたい。さらに、そのメンテナンスについても継続してユーザーのサポートをお願いしたい。

(3) 警察

小売業界の万引被害の深刻さをこれまで以上にご理解いただくとともに、その自衛措置についても防犯の観点から一層のご指導、ご協力をお願いしたい。防犯画像の活用についても小売店側の相談をお受けいただくとともに、その適切な運用にも力を貸していただくようお願いしたい。

(4) 経済産業省

万引防止に向けて努力する小売業界をこれまで以上に支援していただきたい。加えて、防犯画像の運用について、個人情報保護法の視点からも一層のご指導をいただきたい。

6 結びに

防犯画像の活用は、上記のとおり、十分な検討と準備の上で積極的に行うべきであるが、それぞれの業界、店舗、地域等の状況に応じて適切なシステム設計を工夫することが肝要であると考え。当機構は、それを支援することとしている。

また、あえて指摘しておきたいのは、この活用を広めていく上で軽率な失敗事例を起こしてはならないということである。関係会社の信用失墜はもちろんのこと、他の企業の取り組みにも悪影響を与えかねないと考え。したがって、小売業界の皆さんの、積極的だが慎重な対処を期待したい。

最後に、防犯画像に関する諸問題には、微妙な側面もあるが、問題をあいまいにせず、これを正面

から議論し、実施可能なものはこれを普及していくことが必要であると当機構は考えた。議論しつくされない部分もないわけではないが、現時点での検討結果について各般のご意見及び関連データをいただきたい（資料4に、参考資料を紹介した。）。

以上

（資料1）

防犯カメラ管理規定（例）

日付 ○○年○○月○○日
会社名

1. 当店における防犯カメラの設置目的は、設置場所内の安全管理及び盗難防止に関して使用する物であり、記録を残す場合においてもこの目的のみに使用を限定する。
2. 上記に基づき、店内には「防犯カメラ作動中」の表示を行うことで、防犯目的であることを明示する。
3. 記録に関しては、
管理責任者を_____、管理副責任者を_____と定め、両名を管理者とする。管理者以外は記録内容に触れないものとする。
4. 記録保持期間は、概ね_____とし、以後上書きを行う。
（記録内容によって若干上下する。）
5. 記録内容の確認及び、印刷等については管理者が行い、従業員に注意を促すものについては、守秘義務を結びセキュリティ教育を受けた従業員のみ閲覧とし、決して第三者に漏らさないこととする。
6. 記録内容において第三者への提供を行う場合は必ず、記録されている映像の本人に同意を得ることとする。同意が得られない場合は第三者への提供を行わない。尚、本人から本人の情報開示を要求された場合は、それに応ずることもありうる。
7. 上記につき、下記項目においてはこれを除外する。
 - ①法令に基づく場合：令状による捜査、任意協力等
 - ②人の生命身体又は財産の保護
 - ③公衆衛生の向上等
 - ④国の機関等への協力：警察の任意の求めに応じて提出なお、記録内容の提供にあたっては、提供日時や提供先、提供した画像の内容、提供目的、理由などを記録する。
8. 管理者は防犯カメラの設置運用に関する苦情を受けた際は、誠実かつ迅速に対応し、必要な措置を講じる。
9. 録画媒体等にメンテナンスを要する場合は、メンテナンス過程における録画データ漏洩を防止するため、保守委託先と秘密保持契約を締結する。また、録画用ハードディスクを交換する場合は、交換したディスクの廃棄方法・責任者を明確にすること。

【それ以外の推奨事項】

10. レコーダーは施錠できる部屋又は施錠できるケースに設置され、鍵の管理行われている。管理者が鍵の管理をしていること。
（出典：東京万引防止官民合同会議「モデル店舗」マニュアルより）
11. 管理者は上記の規定を定期的にチェックすること。

実際の策定にあたっては、地域の自治体から出されている「防犯カメラの設置と管理ガイドライン」を参照していただきたい。

作成協力：日本万引防止システム協会 防犯画像利用状況の調査委員会

(資料 2)

個人情報保護法との関連に関する当機構の見解

【前提条件】

防犯カメラに映った映像も、それによって特定の個人が識別される場合は、「個人情報」に該当する。（個人情報保護法第2条第1項）

本来の利用目的を逸脱せず、法令違反または悪用する可能性が無い団体及び団体間での利用が前提条件である。

【主要な見解】

1. 法第15条第1項により定められた利用目的から合理的に認められる範囲内であれば、第15条第2項で利用目的を変更することができる。

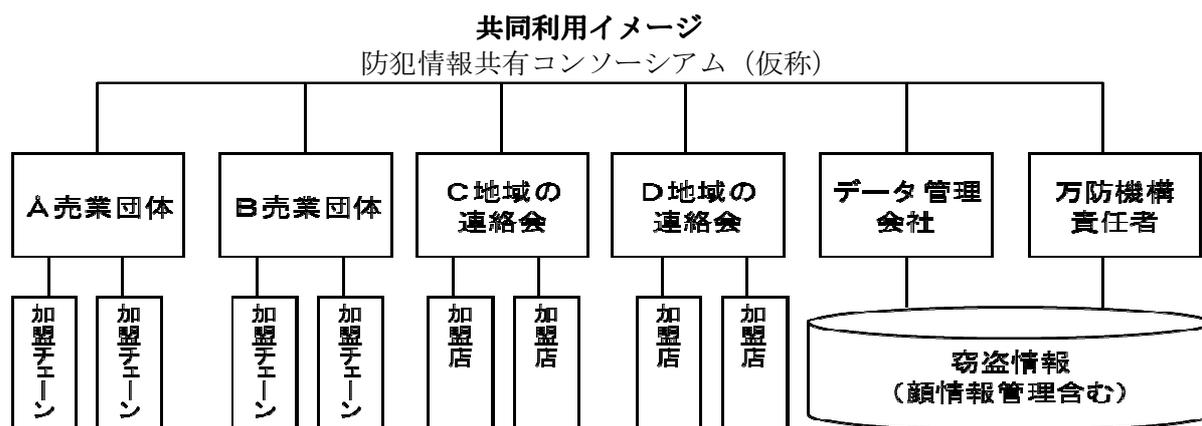
2. 法第16条第3項第2号関連に該当し、財産の保護のために必要がある場合（意図的に業務妨害を行う者の情報について情報交換）に該当すると考える。

3. 防犯カメラに映った「個人情報」は、記録した日時等による検索は可能であったとしても、通常氏名等の個人情報によっては容易に検索できないため、「個人データ」には該当しないと考えるが、他社に提供する際に、防犯カメラに映った「個人情報」を整理して体系的に検索することができるようにされたものの一部であれば、「個人データ」に該当する。

仮に「個人データ」に該当し、個人情報保護法第23条の第三者提供の制限の規定の対象となる場合でも、個人情報保護法第23条第1項第2号（人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき）に該当すると考える。

上記の1から3の観点で該当映像を他の店舗と情報共有することは可能と考える。さらに、公正と透明性（情報公開）を確保し、遵法性を高めるために次の「共同利用」を推奨する。そのことが広く認知されることによって同種犯罪の未然予防と体感治安の向上につながるのではないかと考える。

4. 別組織及び別法人同士での共同利用法（23条4項3号）に関しては、①データの項目、②共同利用の範囲を加盟団体のHPに掲示、③利用目的（この場合は犯罪予防または防犯）、④責任者を決めておくこと。



なお、第三者提供及び共同利用に関して、警察との連携はかならずしも必須ではないが、平成22年10月から全国でスタートした「警察への届出の徹底」及び捜査協力の観点から、官民合同の共同利用が望ましいと考える。

さらには小売業と警備業の両方を統括する個人情報保護団体の必要性を感じるが、その点に関しては現在審議中の個人情報保護法改正案にあるプライバシー保護のための第三者機関の設立を待つて対処したい。

(資料3)

金融庁 「金融機関における個人情報保護に関するQ&A (21頁)」より
<http://www.fsa.go.jp/news/19/20071001-3.html>

質 問

第三者提供等

(問VI-1) 防犯カメラに映った偽造キャッシュカードの実行犯の映像を本人の同意なく他の金融機関に提供することは、個人情報保護法上問題がないか。

回 答

防犯カメラに映った映像も、それによって特定の個人が識別される場合は、「個人情報」に該当しません(個人情報保護法第2条第1項)。

その場合、原則として個人情報の利用目的を本人に通知又は公表しなければなりません。「取得の状況からみて利用目的が明らかであると認められる場合」には、その利用目的を公表等する必要がないとされており(個人情報保護法第18条第4項第4号)、一般に、防犯目的のためにビデオカメラを設置し撮影する場合は、「取得の状況からみて利用目的が明らか」とであると認められるものと解されます。

但し、特定の個人を識別できる防犯カメラの映像を他の金融機関に提供する場合については、「取得の状況からみて利用目的が明らか」であり、利用目的の範囲内といえるかは、状況に応じ判断されることとなります。

しかし、仮に当該情報提供が利用目的を超えた利用に当たるとしても、偽造キャッシュカードの実行犯の映像を他の金融機関に提供する場合は、個人情報保護法第16条第3項第2号(人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき)に該当するため、本人の同意を得ることなく当該映像を他の金融機関に提供することができるものと考えられます。

なお、防犯カメラに映った「個人情報」は、記録した日時等による検索は可能であったとしても、通常氏名等の個人情報によっては容易に検索できないため、「個人データ」には該当しないと考えられますが、仮に「個人データ」に該当し、個人情報保護法第23条の第三者提供の制限の規定の対象となる場合でも、個人情報保護法第23条第1項第2号(人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき)に該当するため結論は変わりません。

(資料4)

以下は各般のご意見及び関連データになります。

- ※ 1. 万防機構の最新調査内容・当機構HPのデジタル万防機構より
『第9回万引に関する全国青少年意識調査』
(全国の万引認知件数及び検挙件数データは97頁98頁参照)
『第9回全国小売業万引被害実態調査』
<http://www.manboukikou.jp/html/archive.html>
- ※ 2. 国内万引被害額(推定)は4,615億円の根拠データ
<http://www.manboukikou.jp/html/media.html>
- ※ 3. 群馬県警察が逮捕した組織的窃盗団に関する情報
当機構資料・国としての万引防止対策の重要性の中で事件内容紹介(8頁9頁)
<http://www.manboukikou.jp/pdf/situation119.pdf>
群馬県警の取組・朝日新聞平成26年4月16日号「組織的窃盗から対策考案」
<http://www.asahi.com/articles/ASG4C64JKG4CUHNB00S.html>
- ※ 4. 企業間での防犯画像利用の必要性を要望・北陸中日新聞平成25年11月22日号
<http://www.manboukikou.jp/pdf/topic168.pdf>
- ※ 5. 企業事例・先進企業の情報共有及び対策事例(企業の不明ロスが約2分の1に)
警備保障タイムズ平成25年4月11日号
<http://www.jeas.gr.jp/pdf/20130411.pdf>

- 地域の万引犯罪防止対策活動調査報告書(62頁、63頁)
<http://www.manboukikou.jp/pdf/situation95.pdf>
- ※6. 複合商業施設例・総合的な万引取組み活動事例（不明ロスが6分の1以下に）
http://www.ichikawa-bil.co.jp/jigyo/jigyo_04.html
- ※7. 業界事例・首都圏規模の会議 ドラッグストア各社集まり、情報交換
タウンニュース（神奈川県全域・東京都町田市の地域情報紙）平成21年6月19日号
<http://www.townnews.co.jp/0203/i/2009/06/19/25371.html>
- ※8. 県単位の情報共有事例・島根県ドラッグストア安全安心ネットワーク事例
地域の万引犯罪防止対策活動調査報告書(49頁、50頁)
<http://www.manboukikou.jp/pdf/situation95.pdf>
- ※9. 空港や港湾施設に掲示されている外国語入りの万引防止ポスター（万引行為の説明）
<http://www.fukuoka-manbou.com/topics/2011/no2.html>
- ※10. 万引に関する案件が多い弁護士「万引犯罪防止への想い・犯行を繰り返さないために」
<http://www.manboukikou.jp/pdf/situation127.pdf>
- ※11. 「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」に関する当機構からのご提案
<http://www.manboukikou.jp/pdf/situation122.pdf>

以上