

英国警察による自動顔認証技術の利用の今後

～控訴院判決を受けて～

一般財団法人マルチメディア振興センター（FMMC）

ロンドン事務所 所長 入江 晃史



はじめに

2020年8月11日、英国控訴院が、サウスウェールズ警察によるライブ自動顔認証技術の利用について判決を下した（R (Bridges) -v- Chief Constable of South Wales Police & Ors 事案）。この控訴審は、原告である市民自由活動家のエドワード・ブリッジス（Edward Bridges）氏の上訴を受けた裁判であり、原告側の逆転勝訴という結果となった。同日、サウスウェールズ警察は、この判決について上訴しないというコメントを発表した。本稿では、今回の控訴院判決を概説するとともに、この控訴院判決が、今後の英国警察における自動顔認証技術の利用に与える影響について議論することとしたい。日本と英国とは法制度の枠組みが異なるが、今後日本でも警察機関による自動顔認証技術の利用について政策論議になった際、英国における議論は参考になるだろう。

1. 事案の概要

サウスウェールズ警察（以下「SWP」という。）は、内務省（Home Office）の警察改革基金から補助金を受け、犯罪抑止のために、自動顔認証技術（Automated Facial Recognition technology :AFR）を試験的に導入した。SWPは、NEC社によって開発されたAFRソフトウェア（NeoFace Watch software と呼ばれる。）のライセンスを持っている¹。今回の裁判で議論されたのは、SWPが「AFR Locate」と呼ぶ、AFRシステムの利用であった。

AFRシステムの利用の具体的な内容としては、まず警察車両や電柱などに監視カメラを設置し、ライブで顔映像を撮影し、バイオメトリック²・データ（本件の場合、顔の特徴を計測したデータ）を抽出するための処理を行う。その後、そのデータを監視リストに掲載されているデータと照合する。撮影した顔映像については、マッチングできなかった場合は直ちに自動的に削除され、データをシステムオペレーターや他の警察官が利用することはできない³。マッチングした場合は、アラートが発出され、技術責任者（多くの場合は警察官）が当該映像を審

¹ 控訴院判決 パラ 10

² バイオメトリックスについては、内務省のバイオメトリックス戦略（2018年6月）によれば、「the recognition of people based on measurement and analysis of their biological characteristics or behavioural data」と定義されている。

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/720850/Home_Office_Biometrics_Strategy_-_2018-06-28.pdf

³ 控訴院判決 パラ 17

査し、さらなる行動をとるかどうかを決定するというものである。

SWP は、2017 年 5 月から 2019 年 4 月にかけて、このシステムを約 50 の機会に利用していた⁴。AFR の利用自体は秘密とせずに公表しており、全部で約 50 万の顔映像がスキャンされたという⁵。

原告はカーディフに住む、市民自由活動家のエドワード・ブリッジス（Edward Bridges）氏で、自宅近くの 2 カ所で自分の映像がカメラに記録されたと主張した。裁判では、SWP 側はその事実を争うことはなかった。

昨年 9 月に一審で敗訴したブリッジス氏は上訴し、5 つの上訴理由を示した。すなわち、下級審が、①SWP の AFR の利用による、人権および基本的自由の保護のための条約（以下「欧州人権条約」という。）第 8 条第 2 項に基づく原告の権利への干渉は、同法同条の目的に照らし、法に従っていると判断は誤り、②欧州人権条約第 8 条に基づく権利への同条第 2 項による干渉は比例的であるとした判断は誤り、③SWP によるデータ保護影響評価（DPIA）が 2018 年データ保護法第 64 条の要件を満たしているとした判断は誤り、④2018 年データ保護法第 35 条におけるデータ保護原則（合法かつ公平な処理）を満たすために求められる適切な政策文書を SWP が持っていたかどうかについて結論を出さなかったことは誤り、そして、⑤SWP による平等影響評価は不十分であり、2010 年平等法第 149 条に基づく公共部門平等義務（Public Sector Equality Duty : PSED）違反ではないとした判断は誤りとした。

2. 控訴院の判決

控訴院は、上記①、③、⑤を認め、②と④は認めなかった。②については、厳密に言えば、①で今回の警察の行為が法に従っていないと判断された以上、比例性を検討する段階には達していないものの、控訴院としては今回当事者の議論を聞いたということで、控訴院としての考え方を示したものである。また、④については、原告がカメラで撮影された当時、2018 年データ保護法は施行されていなかったため、原告の主張が認められなかったものである。したがって、この控訴院の判決は、原告を支援した人権擁護団体リバティが発表⁶しているように、原告の勝利という理解で正しいと考えられる。以下で、今回の控訴院の判決を概説したい。

（1）法的枠組みの不十分性

控訴院はまず、欧州人権条約第 8 条第 2 項の目的に照らし、「法に従っている」といえるほど、AFR Locate を利用するための十分な法的枠組みがあったのかどうかを判断した。

欧州人権条約第 8 条では、「すべての者は、その私的および家族生活、住居ならびに通信の尊重を受ける権利を有する。」とされている⁷。そして、第 2 項において、（この権利の行使につ

⁴ 控訴院判決 パラ 11

⁵ 控訴院判決 パラ 16、19

⁶ <https://www.libertyhumanrights.org.uk/issue/liberty-wins-ground-breaking-victory-against-facial-recognition-tech/>

⁷ 第 8 条 私生活および家族生活の尊重を受ける権利

いては)「民主的社会において必要なもの以外のいかなる公の機関による介入もあってはならない。」とされている。

これについて、昨年9月の下級審判決では、現状、2018年データ保護法、監視カメラ行動規範⁸、SWPの内部規則があり、AFR Locateが利用されるかどうか、いつ利用されるか、どのように利用されるかについて明確で十分な法的枠組みがあると判示していた⁹が、控訴院では、過去の判例を踏まえつつも、AFRは①新技術であり、②大量のデジタル情報を処理し、③2018年データ保護法の定義では「センシティブな」個人データを扱うこと、④データが自動的に処理されること、という4つの要素があることから、現在の法的枠組みには、2つの根本的な不備(fundamental deficiencies)があるとした¹⁰。すなわち、現在の法的枠組みには、誰が監視リストに掲載されるのか、どこでAFRが使われるのかについて明確な条件がなく、これでは、警察官にあまりに広範な裁量があり、法的枠組みとして十分ではないとした。

(2) 比例性の検討

上述のとおり、厳密に言えば、①で今回の警察のAFRの利用は法に従っていないと判断された以上、比例性を検討する段階に達していないが、原告側の、下級審は原告だけではなく他の人々の欧州人権条約第8条の権利が累積的に侵害されたことを考慮していないといった主張に対して控訴院の判断を示した。控訴院としては、今回はAFRの利用による原告への影響について議論しているのであり、AFR利用の他者への影響を合算して利益の比較考量を考えるわけではないと判示し、原告の主張を退けた¹¹。

(3) 2018年データ保護法¹²に基づくデータ保護影響評価(DPIA)の不十分性

2018年データ保護法第64条において、データ管理者はデータ保護影響評価を事前に行うことが求められている¹³。

SWPは2018年データ保護法施行前からデータ保護影響評価を実施していたものの、控訴院

1 すべての者は、その私的および家族生活、住居ならびに通信の尊重を受ける権利を有する。

2 この権利の行使に対しては、法律に基づき、かつ、国の安全、公共安全もしくは国の経済的福利のため、また、無秩序もしくは犯罪の防止のため、健康もしくは道徳の保護のため、または他の者の権利および自由の保護のため、民主的社会において必要なもの以外のいかなる公の機関による介入もあってはならない。

⁸ Surveillance Camera Code of Practice. 2012年自由保護法に基づき、2013年6月に内務省が公表したもの。監視カメラの利用は、正当であり緊急の必要性を満たす目的のためにのみ、利用されなければならないなど、12の原則を示している。

⁹ 下級審判決 パラ 84

¹⁰ 控訴院判決 パラ 86-91

¹¹ 控訴院判決のプレスサマリーでは、AFRの潜在的な便益は大きく、一方で原告への影響は軽微であるから、AFRの利用は比例的であるとしているが、実際の判決文の比例性の検討部分では、AFRの潜在的な便益について明確には言及していないため、注意が必要である。

¹²原告に対するカメラ撮影は2018年データ保護法施行以前に実施されたものであるが、今回の裁判では、当事者、裁判所は、AFRの利用が2018年データ保護法上も正当なものなのかどうかを審理することに同意していた。控訴院判決 パラ 45。

¹³ 2018年データ保護法 第64条第1項

は、そのデータ保護影響評価では、データ主体の権利や自由に対するリスクを適切に評価しておらず、不備から生起するリスクに対処するための措置に対処していなかったことから、その評価の不十分性を認めた。

(4) 2018 年データ保護法第 35 条におけるデータ保護原則（合法かつ公平な処理）違反

2018 年データ保護法第 35 条第 1 項では、法執行の目的のために個人データを処理することは、合法かつ公正なものでなければならぬとされており、第 42 条でセンシティブな処理（ここでは、バイOMETリック・データの処理）については、ポリシー文書（policy documents）を備えるなど、一定の条件を満たさなければならぬとされている。

控訴院では、SWP の AFR の利用は第 42 条違反であると下級審が判示しなかったのは誤りかどうか争われたが、控訴院は、下級審のヒアリング時には、第 42 条を満たす文書の内容について ICO からのガイダンスはなかったこと、SWP が保有していたポリシー文書には第 42 条を満たす十分な情報が含まれていたという見解を ICO のコミッショナーが示していたことなどから¹⁴、下級審の対応は適切であったとし、原告の訴えを退けた。

(5) 公共部門の平等性確保

公的機関は、2010 年平等法第 149 条第 1 項により、その業務において、同法で禁止する差別、ハラスメント、迫害その他の行為をなくす必要性に適切な留意（due regard）をしなければならないとされている（149 条第 1 項(a)）。これは、公共部門平等義務（Public Sector Equality Duty : PSED）と呼ばれる。

原告側は、顔認証ソフトウェアにはバイアスがあり、黒人、アジア人、その他のマイノリティ民族（BAME）や女性について誤認識のリスクがより大きいという科学的根拠があったとした。なお、注意したいのは、裁判所も指摘しているが、今回の原告の主張は、SWP が使ったソフトウェアがこのような誤認識の結果を生じさせていたという主張ではない¹⁵ことである。SWP が直接的・間接的な差別をしないという消極的な義務を果たさなかったというのではなく、そのような差別を根絶する必要性について積極的な義務を果たさなかったという主張である¹⁶。

SWP は、2017 年 4 月に平等影響評価を実施していたが、原告は、この評価では、直接的に差別となる可能性を検討しているだけで、間接的に差別となる可能性を検討していなかったとした。

控訴院は、結論として、SWP は PSED を満たすために合理的にできることをしていなかったと判示した。そして、AFR は、新しい、そして論議を呼ぶ技術であるため、将来的にこの技

¹⁴ 控訴院判決 パラ 160

¹⁵ 控訴院も、下級審と同様、今回の事例で利用された AFR の技術が、民族や性別の観点で何らかのバイアスがあったという証拠はないことは認めている（控訴院判決パラ 182）。ただし、バイアスがあるかどうかは当該ソフトウェアを訓練するためのデータセットを見なければわからないとする専門家の証言はあった（控訴院判決パラ 198）。

¹⁶ 控訴院判決 パラ 165

術を使うこととしている警察が、当該ソフトウェアが人種や性別のバイアスを持っていないことを確保するために、あらゆる合理的なことをしたと確信することを望むことを期待するとした¹⁷。

(6) 救済

原告が求めた救済は、条約や法律違反であることや損害が発生したことについて「宣言」を出すことであった(宣言的判決)。ただし、当事者間で具体的な細かい文言で折り合いがつかず、控訴院は SWP 側が作成した宣言案を採用した。宣言の中身は以下のとおりである¹⁸。

- | |
|---|
| 1) 2017 年 12 月 21 日と 2018 年 3 月 27 日、そして継続的に続いた、被告によるライブ自動顔認証技術の利用は、欧州人権条約第 8 条第 1 項を保障するが、同条約第 8 条第 2 項の目的に照らし、法に従っていなかった。 |
| 2) 上記パラ 1 の宣言の結果として、被告がライブ自動顔認証技術を継続的に利用する観点から実施したデータ保護影響評価は、2018 年データ保護法第 64 条第 3 項(b)及び(c)に違反した。 |
| 3) 2017 年 12 月 21 日と 2018 年 3 月 27 日、そして継続的に続いた、被告によるライブ自動顔認証技術の利用の前又は利用中において、被告は 2010 年平等法第 149 条における公共部門平等義務に違反した。 |

SWP は、判決同日、「裁判所による(顔認証)技術の我々の画期的な利用の審査は、利用の進展に向けた歓迎すべき重要なステップである。今回の判決は、我々がこの技術を使って仕事ができるという判断であると確信している。我々の優先事項は、国民を守ることであり、これは、我々警察が新しい技術を、責任を持った公正な形で利用しているとわかるような約束を伴うものである。」とのコメントを発表した¹⁹。

また、同日、英国のデータ保護に関する独立規制機関である情報コミッショナーズオフィス(ICO)も、「公共の場所におけるライブ顔認証技術の警察による利用の在り方について明確にした今回の控訴審判決を歓迎する。・・・中略・・・国民が警察や警察の行動を信頼するためには、明確な法的枠組みが必要となる。」と発表している²⁰。

¹⁷ 控訴院判決 パラ 201

¹⁸ 控訴院判決 パラ 210

¹⁹ SWP のプレスリリース

<https://www.south-wales.police.uk/en/newsroom/response-to-the-court-of-appeal-judgment-on-the-use-of-facial-recognition-technology/>

²⁰ ICO のプレスリリース

<https://ico.org.uk/about-the-ico/news-and-events/news-and-blogs/2020/08/ico-statement-on-the-court-of-appeal-judgment/>

3. 今後の展望

顔認証技術はすでに世界中で空港など多くの場所で導入されており、今後も官民で当該技術の活用は拡大していくと想定される。

ただし、今回の控訴院で判示されたとおり、警察という法執行機関が顔認証技術を利用することは、単に捜査の一環として人物の写真撮影をすることとは異なる。バイオメトリック・データはセンシティブなデータであるため、プライバシーの観点に特に配慮しなければならない。また、控訴院で議論となったシステムにおけるバイアスの懸念をどのように払しょくするかも越えるべきハードルである。

今後、今回の控訴院判決により、顔認証技術に特化した法的枠組み作りが促され、英国警察における顔認証技術利用の基盤整備が進むと考えられる。

顔認証技術を使ったシステムが持つバイアスの問題については、SWP は、2019 年にすでに学術的分析を依頼しており、コロナ禍の影響で進捗が遅れているものの、いずれ公表したいとしている²¹。この分析は、今回の事案だけではなく、AI などの技術を導入する際のバイアスについて、平等法との関係でどのようなことをすれば合理的な段取りを踏んだといえるのか、警察だけではなく、他の公的部門による顔認証技術の活用にも参考になると考えられる。

英国においては警察の利用に限らず、顔認証技術の利用の議論は政府内や議会などで議論されているホットトピックである²²。引き続き、英国における議論を注視していきたい。

【参考資料・URL】

○人権および基本的自由の保護のための条約

https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_JPN.pdf

○高等法院（High Court of Justice）（下級審）判決文

<https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2019/09/bridges-swp-judgment-Final03-09-19-1.pdf>

○控訴院（Court of Appeal）判決文

<https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2020/08/R-Bridges-v-CC-South-Wales-ors-Judgment.pdf>

○控訴院判決プレスサマリー

<https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2020/08/R-Bridges-v-CC-South-Wales-ors-Press-Summary.pdf>

²¹ 脚注 14 の SWP プレスリリース参照。

²² 例えば、英国の AI の倫理的利用及びデータ駆動型技術に関する独立アドバイザー組織であるデータ倫理イノベーションセンター（CDEI）は、5 月 28 日に、英国での顔認証技術の利用と展開における潜在的な影響について検討した報告書「スナップショットペーパー・顔認証技術」を発表している。CDEI は、警察が顔認証技術を利用する際には、その利用方法について適切に透明性を確保する必要があるとしている。

<https://www.gov.uk/government/publications/cdei-publishes-briefing-paper-on-facial-recognition-technology>