

# 個人情報保護法の改正の方向性と実務上の影響 の分析～「いわゆる3年ごと見直し に係る検討の中間整理」を読み解く～

---

(連絡先)

TEL: 03-5288-1021(代表)

Email: [m-watanabe@miyake.gr.jp](mailto:m-watanabe@miyake.gr.jp)

[k-koshida@miyake.gr.jp](mailto:k-koshida@miyake.gr.jp)

[k-iwata@miyake.gr.jp](mailto:k-iwata@miyake.gr.jp)

[n-idenuma@miyake.gr.jp](mailto:n-idenuma@miyake.gr.jp)

弁護士法人 三宅法律事務所

弁護士 渡邊 雅之

同 越田 晃基

同 岩田 憲二郎

同 出沼 成真

# いわゆる3年ごとの見直しの改正予想

## いわゆる3年ごとの見直しとは？

- 令和2年改正法（個人情報保護に関する法律等の一部を改正する法律（令和2年法律第44号）、令和4年4月1日全面施行）の附則第10条において、「政府は、この法律の施行後三年ごとに、個人情報保護に関する国際的動向、情報通信技術の進展、それに伴う個人情報を活用した新たな産業の創出及び発展の状況等を勘案し、新個人情報保護法の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」（いわゆる3年ごとの見直し規定）との規定がされている。
- 個人情報保護委員会は、個人情報保護に関する法律の改正の検討を進めている。順調にいけば、令和7年（2025年）には、個人情報保護法の改正法が公布されることが予想される。

# 進捗状況

2023年

- 9月27日 「改正個人情報保護法の施行状況について①」公表(第255回委員会)
- 10月18日 「改正個人情報保護法の施行状況について②」公表(第258回委員会)
- 11月15日 「個人情報保護法いわゆる3年ごと見直し規定に基づく検討」公表
- 11月下旬～ 関係団体等ヒアリングを順次実施

2024年

- 2月21日 「個人情報保護法いわゆる3年ごと見直し規定に基づく検討項目」公表
- 2月下旬～ 有識者ヒアリングを順次実施
- 春頃 「中間整理」公表

(関係者ヒアリング)

- 2023年11月29日 一般社団法人日本情報経済社会推進協会(JIPDEC)(第262回委員会)
- 2023年12月6日 欧州ビジネス協会(EBC)(第263回委員会)
- 2023年12月15日 新経済連盟(第264回委員会)  
日本IT団体連盟(第264回委員会)
- 2023年12月20日 在日米国商工会議所(ACCJ)(第265回委員会)
- 2023年12月21日 電子情報技術産業協会(JEITA)(第266回委員会)  
全国商工会議所(第265回委員会)
- 2024年1月23日 消費者支援機構関西(第268回委員会)  
日本商工会議所(第268回委員会)
- 2024年1月31日 日本経済団体連合会(第270回委員会)
- 2024年2月7日 日本インタラクティブ広告協会(JIAA)(第271回委員会)
- 2024年2月14日 京都府(第272回委員会)  
岡山市(第272回委員会)  
都城市(第272回委員会)  
上里市(第272回委員会)
- 2024年4月3日・4月24日・5月10日・6月3日・6月12日・6月13日 有識者ヒアリング
- 2024年6月27日 「個人情報保護法いわゆる3年ごと見直しに係る検討の中間整理」
- 2024年7月31日 第1回 個人情報保護法いわゆる3年ごと見直しに関する検討会
- 2024年12月頃 改正の制度改正要綱

2025年(令和7年)の通常国会に内閣提出法案として改正個人情報保護法が提出され、公布後2年後(2027年(令和9年)4月?)頃に施行される可能性が高い。

# 個人情報保護法のいわゆる3年ごと見直しに関する検討会

## 1. 目的

- 個人情報保護委員会(以下「委員会」という。)は、個人情報の保護に関する法律等の一部を改正する法律(令和2年法律第44号)の附則第10条の規定を踏まえ、令和5年11月からいわゆる3年ごと見直しに関する検討を開始し、令和6年6月に、当該時点における委員会の考え方をまとめた「個人情報保護法いわゆる3年ごと見直しに係る検討の中間整理」(以下「中間整理」という。)を公表した。
- 中間整理の内容を踏まえ、**事業者、個人それぞれに与える影響が大きく、今後とも一層の意見集約作業が必要だと考えられる論点**について、様々なステークホルダーとの間で制度改革の必要性を含めて議論し、具体的な方向性を得ることを目的に、検討・整理を行うこととする。

## 2. 検討事項

- **課徴金制度**
- **団体による差止請求制度及び被害回復制度**
- その他(本検討会における議論の状況等を踏まえ必要と考えられる事項)

## 3. 構成員(五十音順)

穴戸 常寿(東京大学大学院法学政治学研究科教授)  
清水 涼子(個人情報保護委員会委員)  
中川 丈久(神戸大学大学院法学研究科教授)  
長田 三紀(情報通信消費者ネットワーク)  
森 亮二(弁護士法人英知法律事務所弁護士)  
山本 龍彦(慶應義塾大学大学院法務研究科教授)  
若目田 光生(株式会社日本総合研究所創発戦略センターシニアスペシャリスト)

## 4. 関係団体(五十音順)

主婦連合会  
新経済連盟(一般社団法人)  
全国消費者団体連絡会(一般社団法人)  
全国消費生活相談員協会(公益社団法人)  
日本IT団体連盟(一般社団法人)  
日本経済団体連合会(一般社団法人)

## [第1回 個人情報保護法のいわゆる3年ごと見直しに関する検討会](#)

※中間整理・中間整理の概要、関係団体の意見書資料掲載

# 1 個人の権利利益のより実質的な保護の在り方

# (1)ア 要保護性の高い個人情報の取扱いについて(生体データ)

## 我が国の現状等

- 現行法上、政令第1条第1号に規定する身体の特徴のいずれか(下記枠内参照)を電子計算機の用に供するために変換した符号のうち、本人を認証することができるようにしたものは、個人識別符号に該当し、個人情報に該当する。

- 細胞から採取されたデオキシリボ核酸(別名DNA)を構成する塩基の配列
- 顔の骨格及び皮膚の色並びに目、鼻、口その他の顔の部位の位置及び形状によって定まる容貌
- 虹彩の表面の起伏により形成される線状の模様
- 発声の際の声帯の振動、声門の開閉並びに声道の形状及びその変化によって定まる声の質
- 歩行の際の姿勢及び両腕の動作、歩幅その他の歩行の態様
- 手のひら又は手の甲若しくは指の皮下の静脈の分岐及び端点によって定まるその静脈の形状
- 指紋又は掌紋
- 上記から抽出した特徴情報の組合せ

- 現行法において、このような生体データの取扱いについて、生体データであることに着目した特別の規律は設けられていない。
- 我が国における、生体データの取扱いに関連する社会的反響の大きかった事例として、次のようなものがある。

- 人流を把握し防災に活用する目的で、ある駅を中心とした駅ビルに多数のカメラを設置して通行人を撮影し、災害発生時等の安全対策に資する人流統計情報の作成が可能かを検証する実験を実施することを発表した事例

- 顔識別技術を有した防犯カメラを導入し、刑務所からの出所者・仮出所者を含む不審者等を検知するセキュリティ対策を、交通拠点において実施していた事例

- ある地区のスマートシティ化等を目的として、ある駅周辺に多数のAIカメラを設置し、人流データの取得・解析を開始することを発表した事例

- 欧州・アメリカ合衆国(カリフォルニア州)・中華人民共和国・大韓民国を含む多くの主要国において、顔特徴データ等は、(要配慮個人情報に相当する)センシティブデータに位置づけられている。

## (1)ア 要保護性の高い個人情報の取扱いについて(生体データ)

### 個人情報委の考え方

- 生体データは、長期にわたり特定の個人を追跡することに利用できる等の特徴を持ち得るものであり、特に、特定の個人を識別することができる水準が確保されている場合において、通常の個人情報と比較して個人の権利利益に与える影響が大きく、保護の必要性が高いと考えられる。他方、生体データは本人認証に広く利用されているほか、犯罪予防や安全確保等のために利用することも想定されるものである。これを踏まえ、生体データの取扱いについて、諸外国における法制度なども参考にしつつ、特に要保護性が高いと考えられる生体データについて、実効性ある規律を設けることを検討する必要がある。この点について、関係団体からは、事業者の自主的な取組を促進すべきとの声もあるが、本人関与や安全管理措置等を通じた個人の権利利益の保護とのバランスを踏まえ検討を進める必要がある。
  - まず、現行法上、個人情報の利用目的については、「できる限り特定」しなければならないとされているが(法第17条第1項)、生体データの要保護性を踏まえると、生体データを取り扱う場合においては、例えば、どのようなサービスやプロジェクトに利用するかを含めた形で利用目的を特定することを求めることが考えられる。
  - また、個人の権利利益の保護という観点からは、生体データの利用について、本人がより直接的に関与できる必要がある。そのため、生体データの取扱いに関する一定の事項を本人に対し通知又は十分に周知することを前提に、本人による事後的な利用停止を他の保有個人データ以上に柔軟に可能とすることが考えられる。
  - このほか、必要となる規律の在り方について、事業者における利活用の実態やニーズ、運用の負担、利用目的の違いによる影響なども考慮して検討する必要がある。



# (1)ア 要保護性の高い個人情報の取扱いについて(生体データ)

## 各団体の意見(第1回検討会)

団体名	賛否	意見・理由
経団連	—	—
新経済連盟	慎重な議論必要	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 生体データやこどものデータに関する論点については、その定義や範囲、求められる措置によって、社会やデータ主体の利益のために活用すべき分野や実務に大きな影響を及ぼしうることから、やはりステークホルダーを交えて実態の把握や影響分析をしっかりと行っただうえで慎重議論する必要がある</li> </ul>
日本IT団体連盟	—	—
主婦連合会	賛成	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 生体データを要配慮個人情報に含めるべきである。</li> <li>● 生体データの利用目的の特定を義務付けるべきである。</li> <li>● 生体データの利用について本人がより直接関与できる仕組みが導入されるべきである。(事後的な利用停止をより柔軟とする等)</li> </ul> <p>(理由)</p> <p>生体データは極めてセンシティブな情報であることから、より慎重な取り扱いが求められ、その利用に関して本人の意思による取扱いへの関与の仕組みの構築が必要である。その際、多くの主要国の生体データの取扱いを参考にすべきである。</p>
全国消費者団体連絡会	賛成	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 「生体データ」については、本人の認識の有無にかかわらず、取得された情報が目的外に使用される可能性があります。個人の権利利益の保護の観点から、本人の同意や利用目的を特定する必要があると考える。</li> </ul> <p>【理由】</p> <p>いわゆる「防犯カメラ」やデジタル化されたデータなど、本人の意思とは無関係に情報が取得され、取得された情報の中には、要配慮個人情報が含まれる場合もありうることから、生体データの取得や取扱いの制限を強化する必要がある。</p> <p>更に、取得された後のデータについても、データを取得された本人の希望により削除や利用停止できるようにする必要がある。</p>
全国消費生活相談員協会	賛成	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 生体データを原則として要配慮個人情報とすることに賛成である。顔認識カメラが個人の行動を長期かつ広範囲に捕捉することが容易に可能であるなど、生体データについてはプライバシーを含む個人の権利利益の保護が侵害されるリスクが高まっている。国際的にも生体データはセンシティブデータである国が大勢を占めグローバルスタンダードとなっている。</li> <li>● 少なくとも、生体データの一定事項を本人通知・周知することを前提に、本人による利用停止をより柔軟に可能とすることは必須である。</li> </ul>

## (1)ア 要保護性の高い個人情報の取扱いについて(生体データ)

### ①改正の方向性:生体データの「要配慮個人情報」としての取扱い(実現可能性:50%)

- 個人情報保護法では、「要配慮個人情報」(法2条3項)については、取得に際して、原則として本人の事前の同意が必要となる(法20条2項)。
- もっとも、現行個人情報保護法上、特定の個人を識別するに足る生体認証情報等は「個人情報」(法2条1項2号、法2条2項、施行令1条1号)に該当するが、「要配慮個人情報」には該当せず、通常の個人情報と同様の取扱いをすれば足り、取得に際して本人の事前の同意は不要であり、生体データであることに着目した特別の規律は存在しない。
- 他方、諸外国では、GDPR第8条など、「自然人の一意な識別を目的」とした生体データをセンシティブデータとして取り扱うことが求められている。
- 「個人情報委の考え方」においては、「特に要保護性の高いと考えられる生体データについて、実効性ある規律を設けることを検討する必要がある」と記載されているとともに、「本人関与…を通じた個人の権利利益の保護とのバランスを踏まえ検討を進める必要がある」と記載されており、生体データが改正法により、「要配慮個人情報」(法2条3項)として取り扱われることになり、取得に際して本人の事前の同意(法20条2項)が必要となる可能性がある。
- もっとも、全ての生体データにつき例外なく要配慮個人情報として取り扱うことが求められた場合、駅での人流データの取得・解析に用いるためのカメラ設置・撮影や顔認証技術を有した防犯カメラによるセキュリティ対策などができなくなるおそれがあるところ、規制の対象を特定の個人の識別を目的とした生体データとしたり、特定の個人の識別を目的としていたりしていたとしても個人情報ガイドラインQ&A1-14の義務を果たしていれば問題ないとするなど、一定の例外を設けることが望まれるであろう。

## (1)ア 要保護性の高い個人情報の取扱いについて(生体データ)

### ②改正の方向性:生体データに関する安全管理措置の上乗せ(実現可能性:80%)

- 「個人情報保護委員会の考え方」においては、上記①のように、生体データを要配慮個人情報として取り扱うことだけではなく、「**安全管理措置等を通じた個人の権利利益の保護とのバランスを踏まえ検討を進める必要がある**」と記載されていることから、金融分野実務指針のような安全管理措置の上乗せが設けられる可能性がある。
- この点、個人情報保護法(及び通則編ガイドライン)上、要配慮個人情報について、安全管理措置について特別な取扱いは認められていない。
- もっとも、金融分野など一部の業種においては、「機微(センシティブ)情報」と定義される機微性の高い一定の情報について、原則として取得、利用、第三者提供が禁止され(「金融分野における個人情報保護に関するガイドライン」5条1項)、安全管理措置についても特別の取扱いが求められている(「金融分野ガイドラインの安全管理措置等についての実務指針」(「金融分野実務指針」)別添2「金融分野における個人情報保護に関するガイドライン第5条に定める「機微(センシティブ)情報」(生体認証情報を含む。)の取扱いについて」参照)。
- そこで、金融分野実務指針の安全管理措置を参考に、個人情報保護法(下位法令を含む)または通則編ガイドラインに、以下のような安全管理措置の上乗せが新たに規定されることが考えられる。

# (1)ア 要保護性の高い個人情報の取扱いについて(生体データ)

## 参考:金融分野実務指針

### 【取得・入力段階】

- 取得・入力を行う取扱者の必要最小限の限定
- 取得に際しての本人同意が必要である場合における本人同意の取得及び本人への説明事項  
なりすましによる登録の防止策
- 本人確認に必要な最小限の生体認証情報のみ取得
- 生体認証情報の取得後、基となった生体情報の速やかな消去

### 【利用・加工段階】

- 利用・加工を行う取扱者の必要最小限の限定
- 取得に際しての本人同意が必要である場合における本人同意の取得及び本人への説明事項
- 必要最小限の者に限定したアクセス制限の設定およびアクセス制御の実施
- 偽造された生体認証情報による不正認証の防止措置
- 登録された生体認証情報の不正利用の防止措置
- 残存する生体認証情報の消去
- 認証精度設定等の適切性の確認
- 生体認証による本人確認の代替措置における厳格な本人確認手続

### 【保管・保存段階】

- 保管・保存を行う取扱者の必要最小限の限定
- 必要最小限の者に限定したアクセス権限の設定及びアクセス制御の実施

### 【移送・送信段階】

- 必要最小限の者に限定したアクセス権限の設定及びアクセス制御の実施

### 【消去・廃棄段階】

- 消去・廃棄を行う取扱者の必要最小限の限定
- 生体認証情報を本人確認に用いる必要性がなくなった場合は、速やかに保有する生体認証情報を消去

### 【その他】

- 生体認証情報の取扱いに関して外部監査を実施

## (1)ア 要保護性の高い個人情報の取扱いについて(生体データ)

### ③改正の方向性:利用目的の特定の方法(実現可能性:90%)

- 個人情報保護法上、個人情報の利用目的については、「できる限り特定」しなければならないとされている(法17条1項)。
- 「個人情報委の考え方」においては、「生体データの要保護性を踏まえると、生体データを取り扱う場合においては、例えば、どのようなサービスやプロジェクトに利用するかを含めた形で利用目的を特定することを求めることが考えられる。」とされている。
- 「利用目的の特定」に関しては、通則編ガイドライン3-1-1(※1)において、「本人が、自らの個人情報がどのように取り扱われることとなるか、利用目的から合理的に予測・想定できないような場合は、この趣旨に沿ってできる限り利用目的を特定したことにはならない。」とされている。
- そして、「例えば、本人から得た情報から、本人に関する行動・関心等の情報を分析する場合、個人情報取扱事業者は、どのような取扱いが行われているかを本人が予測・想定できる程度に利用目的を特定しなければならない。」とされ、具体的な事例が記載されている。
- 生体データの取扱いについても同様に通則編ガイドラインに規定される可能性が高いと思われる。

## (1)ア 要保護性の高い個人情報の取扱いについて(生体データ)

### ④改正の方向性:本人による事後的な利用停止(実現可能性:80%)

- 現行個人情報保護法上、保有個人データの利用停止を求められる事由としては、①当該本人が識別される保有個人データが法18条若しくは法19条の規定に違反して取り扱われているとき、又は法20条の規定に違反して取得されたものであるとき(法35条1項)、または、②当該本人が識別される保有個人データを当該個人情報取扱事業者が利用する必要がなくなった場合、当該本人が識別される保有個人データに係る法26条1項本文に規定する事態が生じた場合その他当該本人が識別される保有個人データの取扱いにより当該本人の権利又は正当な利益が害されるおそれがある場合(法35条5項)に限定されている。
- 「個人情報委の考え方」においては、「個人の権利利益の保護という観点からは、生体データの利用について、本人がより直接的に関与できる必要がある。そのため、生体データの取扱いに関する一定の事項を本人に対し通知又は十分に周知することを前提に、本人による事後的な利用停止を他の保有個人データ以上に柔軟に可能とする。」とされている。
- 生体データに係る保有個人データの利用停止をどのように柔軟化するのかは現状明らかではないが、現行の保有個人データの利用停止事由が拡充される可能性があるものと考えられる。
- また、現行の個人情報保護法では、保有個人データの公表等に関して、「本人の知り得る状態(本人の求めに応じて遅滞なく回答する場合を含む。)に置かなければならない。」(法32条1項)とされているところ、「本人に対して通知又は十分に周知」が必要となる点も厳格化されるものと考えられる。

# (1) イ 「不適正な利用の禁止」「適正な取得」の規律の明確化

## 我が国の現状等

### ■ 現行法では、**法第19条に「不適正な利用の禁止」が、法第20条1項に「適正な取得」が規定。**

- 「違法又は不当な行為」(法第19条)とは、法その他の法令に違反する行為、及び直ちに違法とはいえないものの、法その他の法令の制度趣旨又は公序良俗に反する等、社会通念上適正とは認められない行為をいう。
- 不正取得・不適正利用に該当する具体的な事例は、通則ガイドラインにおいて、6事例ずつ記載。

### ■ **委員会が、不適正利用等に該当するものとして行政上の措置を講じた事案として、次のようなものがある。**

• 官報に掲載されている破産手続開始決定を受けた個人の氏名や住所等の個人データを地図と紐づく形でインターネット上に公表した事案(新破産者マップ事案)について、個人データの提供の停止を求める命令を発出したもの

• 小売電気事業者が、電気事業法により禁止されているにもかかわらず、新規参入の小売電気事業者の顧客情報を含む個人データを取得した事案について、指導を行ったもの

• 名簿販売事業者が、販売先が、法に違反するような行為を行う者にも名簿を転売する転売屋だと認識していたにもかかわらず、意図的に販売先での名簿の用途を詳しく確認せず、転売屋に名簿を販売した事案について、指導を行ったもの

### ■ **現行法の個人情報の取扱いに係る規律は、本人が自らの個人情報の提供等について、自ら判断し、選択できる状況にあることが前提となっていると考えられる。他方、本人にとって個人情報取扱事業者の提供する商品・サービス等が他の事業者により代替困難であるにもかかわらず、本人が当該個人情報取扱事業者による一定の個人情報の取扱いを許容することが当該商品・サービス等の提供の事実上の条件になっている場合等、個人情報取扱事業者と本人との関係によっては、本人にそのような選択を行うことが期待できない場合があり得る。**

- 国内の他法令における代替困難と評価しうる者に対する主な規律: デジタルプラットフォーム事業者、与信事業者、雇用主に対するもの
- 委員会において対応した事案の中には、代替困難と評価し得る者による事案も存在。
- 社会的反響が大きかった事例: 学校において、生徒が装着したウェアラブル端末から、心拍数や睡眠時間等を把握しようとしたり、脈拍を計測して集中度を推測したりしていた事例。

### ■ **個人関連情報については、一定の場合における第三者提供のみが規律の対象(提供元では個人データに該当しないが、提供先において個人データとなることが想定される個人関連情報の第三者提供について、本人同意が得られていること等の確認が、提供元に義務付けられている。)**

- 国内における裁判例: インターネット上の掲示板において携帯電話番号を記載した投稿を行った事例において、携帯電話番号は、その性質上、不特定多数の第三者に開示されることを望まない情報であるなどとして、プライバシー侵害を認めたものがある。
- 海外の執行事例: アメリカ合衆国において、大手SNS事業者が利用者から二段階認証用などとして取得した電話番号及びメールアドレスをターゲティング広告に利用したことが問題視された事例。
- その他関連する国内の事例: 電話番号を用いて、宅配便事業者や通信事業者になりすましたSNSによりメッセージを送信し、不正アプリのダウンロード等を行わせるもの。

# (1)イ 「不適正な利用の禁止」「適正な取得」の規律の明確化

## 個人情報委の考え方

- 不適正な利用の禁止、適正な取得の規定については、個人の権利利益の保護により資するものとするとともに、事業者による予測可能性を高める観点から、適用される範囲等の具体化・類型化を図る必要がある。具体化・類型化に際しては、これまでに問題とされた事例等を踏まえて検討することが必要である。
- 現行法の個人情報の取扱いに係る規律は、本人が、自らの個人情報の提供等について、自らの自律的な意思により選択をすることが可能である状況にあることを前提としていると考えられる。他方、個人情報取扱事業者と本人との関係によっては、本人にそのような選択を行うことが期待できない場合があり得る。そのため、こうした場合において、本人との関係に照らして当然認められるべき利用目的以外の利用目的で個人情報を取得・利用することや、当然認められるべき利用目的の達成に真に必要な範囲を越えて個人情報を取得・利用すること等について、不正取得や不適正利用等の規律をどのように適用すべきか、継続的に検討する必要がある。
- 個人関連情報については、事業者が、電話番号、メールアドレス、Cookie IDなど、個人に対する連絡が可能な情報を有している場合には、個人関連情報の取扱いによりプライバシーなどの個人の権利利益が侵害される蓋然性が認められ、その侵害の程度・蓋然性は、事業者による利用の方法によっては、個人情報と同様に深刻なものになり得ると考えられる。そのため、このような場合について、不正取得や不適正利用等への対応の在り方を検討する必要がある。



# (1) イ 「不適正な利用の禁止」「適正な取得」の規律の明確化

## 各団体の意見(第1回検討会)

団体名	賛否	意見・理由
経団連	—	—
新経済連盟	—	—
日本IT団体連盟	「個人関連情報」を「個人情報」として扱うことに強く反対	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 連絡可能という理由で個人関連情報に対して個人情報と同様の規制をすることには強く反対</li> </ul>
主婦連合会	本人の選択の余地がない場合に規律を適用することに賛成	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 本人が個人情報を提供することが、商品・サービスの提供を受けることとなる場合など、事実上本人に選択の余地がないケースにおいては、利用目的とその達成に必要な情報の範囲を明確にし、それを超えた取得・利用に関して、より厳格に「不適正な利用の禁止」「適正な取得」の規律を適用すべきである。            (理由)            個人情報の提供、その利用のされ方に関して、商品・サービス利用のいわば「交換条件」となっており、本人にその選択の余地がないケースは、特にデジタルプラットフォーム事業者との間で多く存在する。消費者の権利という観点から問題であり、より厳格な取り扱いが求められる。</li> </ul>
全国消費者団体連絡会	「個人関連情報」も「個人情報」として取り扱うべき	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 「個人関連情報」である、電話番号、メールアドレス、Cookie ID などについて、それぞれが単体のレベルでも「個人情報」として扱うべきと考える。            【理由】            個人関連情報である、電話番号、メールアドレス、Cookie ID などの漏えいや意図的な抜き取りにより、電話やメールで悪質な勧誘が多様に行われている実態がある。悪質な勧誘が個人の権利利益の侵害につながる事案も多いことから、個人情報の概念を拡大して、取り扱い方を厳しくして、被害抑止につなげることが出来るかと考える。</li> </ul>
全国消費生活相談員協会	「個人関連情報」も「個人情報」として取り扱うべき	<ul style="list-style-type: none"> <li>● いわゆる個人関連情報は個人情報であると整理するべき。現状では、事業者が個人関連情報を取得し、それによって本人へのアクセスが可能になり、個人がさまざまな被害にあうケースが増加している。またスマートフォンのアプリ等を通じて、端末識別番号や利用状況などの情報を、本人が知らない内に密かに収集するなどの行為も見受けられる。個人関連情報を個人情報と整理することが不正行為の抑止にもっとも効果的であると思われる。欧州等では電話番号、メールアドレス、cookie 等は単体で個人情報とされているが、そのことによる問題は聞いていない。</li> </ul>

# (1)イ 「不適正な利用の禁止」「適正な取得」の規律の明確化

## ①改正の方向性：不適正取得・不適正利用の適用の明確化（実現可能性：90%）

- 近年の個人情報保護法委員会による不適正利用（法19条）や不適正取得（法20条1項）の処分事例を踏まえ、個人情報保護法（下位の政令・個人情報保護委員会規則を含む）の改正または通則編ガイドラインの改正により、不適正利用や不適正取得違反するケース（現在は3-2及び3-3-1に各6つずつ挙げられている）が明記・追加されることが想定される。近時、不適正取得、不適正利用に関する個人情報保護委員会の行政上の対応が相次いでいることに鑑みると、実現可能性は高いと考えられる。
- **想定される不適正取得・不適正利用の対象となる法令・条項**として、筆者らが予想するものは以下のとおり。

主体	不適正取得・不適正利用の対象となる法令・条項
個人情報取扱事業者	<ul style="list-style-type: none"><li>● 利用目的の通知・公表義務（法21条1項）</li><li>● 個人データの安全管理措置義務（法23条）</li><li>● 委託先の監督義務（法25条）</li><li>● 個人データの第三者提供の同意取得義務（法27条1項）</li><li>● オプトアウトの手續違反（法27条2項）</li><li>● オプトアウトの提供先が違反業者であることを認識した上での提供</li><li>● 第三者提供に係る記録の作成義務（個人情報保護法29条1項）</li><li>● 電気事業法23条等の他の法令で禁止されている個人情報の提供</li></ul>
事業者	<ul style="list-style-type: none"><li>● 事業者の労働者・役員等の範囲外共有を防ぐ措置、通報者の探索を防ぐ措置、違反者に対する懲戒処分その他適切な措置（公益通報保護法11条2項）</li><li>● 障害を理由として障害者でない者との不当な差別的取扱いをすることの禁止（障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律8条1項）</li></ul>
訪問販売を行う販売業者 又は役務提供事業者	<ul style="list-style-type: none"><li>● 若年者、高齢者その他の者の判断力の不足に乗じ、訪問販売に係る売買契約又は役務提供契約を締結させること。（特定商取引法7条1項5号・同法施行規則18条2号）</li><li>● 顧客の知識、経験及び財産の状況に照らして不相当と認められる勧誘を行うこと。（特定商取引法施行規則18条3号）</li></ul>

# (1)イ 「不適正な利用の禁止」「適正な取得」の規律の明確化

## ②改正の方向性:本人の自律的な意思の選択が可能でない場合の不適正取得・不適正利用の規律の適用(実現可能性:60%)

- 「個人情報委の考え方」においては、「本人の自律的な意思の選択が可能でない場合」についての不適正取得(法20条)、不適正利用(法19条)の規律の適用が検討されている。
- 「本人の自律的な意思の選択が可能でない場合」とは、「本人との関係に照らして当然認められるべき利用目的以外の利用目的で個人情報を取得・利用すること」や、「当然認められるべき利用目的の達成に真に必要な範囲を越えて個人情報を取得・利用すること」などである。
- 具体的には、①個人情報取扱事業者が本人との関係で利用目的達成に必要な利用目的を超えた個人情報の利用目的の通知・公表(法21条1項)の明示(法21条2項)や、②本人との関係で必要のない利用目的の範囲外の目的外利用する場合の本人からの同意の取得(法18条1項)、本人との関係で個人データの提供が必要がない第三者への提供を認める包括的な第三者提供の本人からの同意の取得(法27条1項)などが想定される。
- 後者(②)については、代替困難なサービスの取引条件として個人情報の取扱いに関する同意が求められるなど、事実上、本人が自らの個人情報の提供等につき自ら判断・選択できないようなケースも問題視されている。
- これは、「本人の同意の任意性」の問題でもあると考えられるが、個人情報保護法では、本人からの同意の取得について「任意性」が必要であることは定められていない。
- GDPR(EU一般データ保護規則)においては、データ主体からの同意取得には任意性が必要とされており(GDPR第4条11号)、例えば、同意することがサービス提供等の条件とされている場合等については同意が自由に与えられていないとして任意性が否定されると考えられている。
- 改正の方向性としては、「本人の同意」の要件として、新たに「任意性」を追加するのではなく、「本人の同意の任意性が認められない場合」を含む「本人の自律的な意思の選択が可能でない場合」について、不適正取得(法20条)、不適正利用(法19条)の規律を適用することが検討されている。
- これは、我が国の個人情報保護法においては「本人の同意」が重視されており、GDPRのように、「契約の履行」や「正当な利益」などの他の「取扱い(処理)」の適法性の根拠が認められておらず、現行実務に混乱を来す可能性もあることから、同意の効力を緩める「同意の任意性」を認めるのは困難との判断に基づくものであると考えられる。
- もっとも、どのような場合が「本人の自律的な意思が選択できない場合」に該当するのかが判断が難しいものであり、事業者の萎縮的効果をもたらすものとして改正の可能性が必ずしも高いとは言えないかもしれない。

## (1)イ 「不適正な利用の禁止」「適正な取得」の規律の明確化

### ③改正の方向性：個人関連情報への不適正取得・不適正利用の規律の適用（実現可能性：80%）

- いわゆる「リクナビ問題」などを受け、令和2年改正により、令和4年4月1日より、個人関連情報の規律が限定的であるが設けられた。
- 「個人関連情報」とは、生存する個人に関する情報であって、個人情報、仮名加工情報及び匿名加工情報のいずれにも該当しないものをいう（法2条7項）。
- たとえば、「Cookie等の端末識別子を通じて収集された、ある個人のウェブサイトの閲覧履歴」や「メールアドレスに結び付いた、ある個人の年齢・性別・家族」が「個人関連情報」に該当する。ただし、他の容易に照合できる情報と紐づいて特定の個人を識別できる場合には個人情報に該当し、個人関連情報には該当しない。
- 令和2年改正により、提供元では個人データに該当しないが、提供先において個人データとなることが想定される個人関連情報の第三者提供について、本人同意が得られていること等の確認が、提供元に義務付けられた（法31条）。
- 「個人情報委の考え方」においては、「個人関連情報については、事業者が、電話番号、メールアドレス、Cookie IDなど、個人に対する連絡が可能な情報を有している場合には、個人関連情報の取扱いによりプライバシーなどの個人の権利利益が侵害される蓋然性が認められ、その侵害の程度・蓋然性は、事業者による利用の方法によっては、個人情報と同様に深刻なものになり得る」として、プライバシーなど個人の権利利益の侵害の蓋然性のある一定の個人関連情報について、不正取得・不適正利用等への規制を改正により追加することが検討されている。
- データの利活用の推進の観点から、広告配信業者などの一部の事業者の反対は予測できるが、プライバシー保護の観点から、個人関連情報のうち、「電話番号、メールアドレス、Cookie IDなど、個人に対する連絡可能な情報を有している場合」には、個人情報と同様に、不適正取得・不適正利用の規律が新たに設けられる可能性は大きいと思われる。

## (1)イ 「不適正な利用の禁止」「適正な取得」の規律の明確化

### ④改正の方向性:「個人関連情報」を「個人情報」として扱うこと(30%)

- 中間整理の「個情委の考え方」には記載されていないものの、関係団体の意見が激しく対立しているのが、「個人関連情報」を「個人情報」として扱うことである。
- 全国消費者団体連絡会は、『「個人関連情報」である、電話番号、メールアドレス、Cookie ID などについて、それぞれが単体のレベルでも「個人情報」として扱うべき』としている。その理由は、『**個人関連情報である、電話番号、メールアドレス、Cookie ID などの漏えいや意図的な抜き取りにより、電話やメールで悪質な勧誘が多様に行われている実態**がある。悪質な勧誘が個人の権利利益の侵害につながる事案も多いことから、個人情報の概念を拡大して、取り扱い方を厳しくして、被害抑止につなげることが出来ると考える。』としている。
- 全国消費生活相談員協会も、『いわゆる個人関連情報は個人情報であると整理すべき。現状では、事業者が個人関連情報を取得し、それによって本人へのアクセスが可能になり、**個人がさまざまな被害にあうケースが増加している**。またスマートフォンのアプリ等を通じて、端末識別符号や利用状況などの情報を、本人が知らない内に密かに収集するなどの行為も見受けられる。個人関連情報を個人情報と整理することが不正行為の抑止にもっとも効果的であると思われる。欧州等では電話番号、メールアドレス、cookie 等は単体で個人情報とされていますが、そのことによる問題は聞いていない。』と同様の見解を述べている。
- これに対して、日本IT団体連盟は、『連絡可能という理由で個人関連情報に対して個人情報と同様の規制をすることには強く反対』とする。
- 中間整理の「個情委の考え方」では、①「個人関連情報」にも「不適正利用」「不適正取得」の規律を適用するレベルで検討されており、消費者団体側の主張する消費者被害の問題にも一定の対応が可能であること、また、②「個人関連情報」を「個人情報」として取り扱う場合には重大な実務上の影響があり得ることに鑑みると、「個人関連情報」を「個人情報」として扱うという改正までは実現する可能性は低いものと考えられる。

## (2) 第三者提供規制の在り方(オプトアウト等)

### 我が国の現状等

- 個人情報取扱事業者は、原則として、あらかじめ本人の同意を得ないで、個人データを第三者に提供してはならない(法第27条第1項本文)。ただし、第三者に提供される個人データについて、本人の求めに応じて提供を停止することとしている場合であって、その名称や住所、本人の求めに応じて当該本人が識別される個人データの第三者への提供を停止すること、本人の求めを受け付ける方法等について、あらかじめ、本人に通知し、又は本人が容易に知り得る状態に置くとともに、委員会に届け出たときは、本人の同意を得ることなく第三者に提供することができる(同条第2項。いわゆるオプトアウト届出制度)。同制度に関しては、平成27年、令和2年の改正により規律の整備が行われてきた。
- その後、特殊詐欺の認知件数等が増加傾向にあることを踏まえ、「SNSで実行犯を募集する手口による強盗や特殊詐欺事案に関する緊急対策プラン」が策定(令和5年3月17日犯罪対策閣僚会議決定)された。委員会は、同プランの策定も踏まえ、オプトアウトの届出を行った事業者を対象に、実態調査を行った。
  - 届出事項を本人が容易に知り得る状態に置くことについて、「自社コーポレートサイトに掲載している。」「ホームページで公表している。」「社内の壁面に掲示している。」「検索出来るようにしている。」といった回答があった。
  - 提供しようとするデータが、法第20条第1項に違反して取得されたものでないことの確認方法について具体的な内容が不明確な回答が約2割あった。
  - 個人データの第三者提供を受けているオプトアウト届出事業者のうち、提供元の事業者が法第20条第1項の「偽りその他不正の手段」に該当しない手段により個人情報を取得していることの確認方法について、回答に具体性がない又は無回答となっている事業者が約2割あった。
  - オプトアウトにより個人データを提供するに当たって、提供先が提供を受けたデータを「違法又は不当な行為を助長し、又は誘発するおそれがある方法」で利用しないことを確認していないとの回答が約3割あった。オプトアウトによる個人データを提供するに当たり、提供先に対して、本人確認手続等を実施していないとの回答が約3割あった。
- 本実態調査により、取得や提供に際して不適切な対応があった事案が見られたことを踏まえ、委員会として指導等の対応を行った。
  - 販売先が、法に違反するような行為を行う者にも名簿を転売する転売屋だと認識していたにもかかわらず、意図的に販売先での名簿の用途を詳しく確認せず、転売屋に名簿を販売していた。また、個人データの第三者提供記録も作成していなかった事案
  - 個人データの第三者提供記録を作成していなかった事案
  - 個人データの第三者提供記録を作成していなかったことに加え、第三者から個人データの提供を受けるに際し、当該第三者の住所について、確認を行わなかった事案
- 顧客情報又は住民等の情報、住民基本台帳のデータを、それぞれ従業員ないし委託先の職員が持ち出し、名簿業者に売却した事案もみられる。
- 委員会が運営する個人情報保護法相談ダイヤルに対して、オプトアウト届出事業者に係る質問・相談等が寄せられている。
  - 名簿の販売が許容されていること自体が問題ではないかとしている事例
  - 名簿の入手先・取得元の問合せや第三者提供記録の開示を拒否された、あるいは適切な回答がされていない事例
  - 提供停止を求めるとの連絡先が不明又は電話が繋がらないなどの理由により停止してもらえなかった、あるいは一旦停止したものの、その後提供が再開された事例
  - 提供停止等を求めたところ、他の個人情報の提供、サービス登録、手数料支払等の条件を付けられた事例

## (2) 第三者提供規制の在り方(オプトアウト等)

### 個人情報委の考え方

- オプトアウト届出事業者は、提供先の利用目的や身元等について、その内容や真偽を積極的に確認する義務までではないことから、明確に認識しないまま意図せず犯罪グループに名簿を提供してしまうことが生じ得る。そこで、一定の場合には提供先の利用目的や身元等を特に確認する義務を課すことについて検討する必要がある。その際、確認義務の要件についての検討や、住宅地図等を広く市販する場合など規律の在り方についても検討が必要である。
- 不正に名簿等を持ち出した者が、当該名簿等により利益を得る有力な方法として、オプトアウト届出事業者への販売が想定される。そのため、オプトアウト届出事業者には、取得元における取得の経緯や取得元の身元等の確認について、より高度の注意義務を課すことが考えられる。具体的には、一定の場合には取得元の身元や取得の適法性を示す資料等を特に確認する義務を課すことについて検討する必要がある。その際、確認義務の要件や対象の類型化についての検討が必要である。
- 本人が、オプトアウト届出事業者によって個人情報提供されており、かつ、当該提供の停止を求めることができることを確実に認識できるようにするための措置など、本人のオプトアウト権行使の実効性を高めるための措置について、継続して検討する必要がある。

## (2) 第三者提供規制の在り方(オプトアウト等)

### 各団体の意見(第1回検討会)

団体名	賛否	意見・理由
経団連	—	—
新経済連盟	—	—
日本IT団体連盟	—	—
主婦連合会	オプトアウト届出制度を見直すべき	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 現行の「オプトアウト届出制度」は、個人情報をより実効的に保護する観点から、規定内容を見直すべきである。(理由) 現行の「オプトアウト届出制度」の規定ぶりは、不適正な利用の温床になり得るものであり、個人情報保護の規定を「骨抜き」にしている面が否めない。</li> </ul>
全国消費者団体連絡会	オプトアウト届出制度を見直すべき	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 個人データの第三者提供には本人同意が原則必要と考えます。併せて、事業者が第三者に提供した場合と第三者から提供を受けた場合、必ずデータ授受の記録を作成する必要があると考えられる。 【理由】 本人の関知しない間に個人データを第三者に提供し、かつ本人が申し出をした際にはすでに第三者に提供済み、というケースが発生することは容易に想定できる。常に第三者提供には本人同意が必要として規制を強化すべきである。</li> </ul>
全国消費生活相談員協会	オプトアウト届出制度を見直すべき	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 社会的に真に必要な範囲に絞ってオプトアウト制度の存続を認め、それ以外については、原則通り本人の同意なしに第三者提供を認めないとするべきと考える。</li> <li>● 消費生活センターで消費者の相談に対応する消費生活相談員の団体である本協会としては、消費者トラブルの根本に、いわゆる名簿屋による名簿の悪用があることを強く認識している。またこれまでのオプトアウト制度の規制強化が必ずしも功を奏していないことは中間整理に列挙されている事例が示している。加えて、消費者が権利行使として提供停止等を求めた場合、当該事業者から本人確認のためと称して免許証、マイナンバーカード等の提示等、それまで事業者が不知であった個人情報の提供をも求められるのが通例であり、これでは消費者が正当な権利行使を躊躇せざるを得ない現実がある。</li> </ul>



## (2) 第三者提供規制の在り方(オプトアウト等)

### ①改正の方向性:オプトアウト届出業者への提供先の利用目的や身元等を確認する義務の追加(実現が可能性:90%)

- 提供先の事業者による違法又は不当な行為を助長する「おそれ」が想定されるにもかかわらず、当該事業者が個人情報を提供する場合、不適正利用に該当する(法19条)。もっとも、提供先の第三者が当該個人情報の取得目的を偽っていた等、当該個人情報の提供の時点において、提供した個人情報が違法に利用されることについて、提供元が一般的な注意力をもってしても予見できない状況であった場合には、「おそれ」は認められない。現行法上、提供先の利用目的や提供先に対する身元確認方法等は、記録義務の対象に含まれていない。
- 個人情報保護委員会のオプトアウトに関する実態調査によれば、オプトアウトにより個人データを提供するにあたって、提供先が提供を受けたデータを「違法又は不当な行為を助長し、又は誘発するおそれがある方法」で利用しないことを確認していないとの回答が約3割であった。また、オプトアウトによる個人データを提供するに当たり、提供先に対して、本人確認手続等を実施していないとの回答が約3割であった。
- 名簿等の販売に対する処分事例や、社会背景として特殊詐欺が増加しており、それに名簿業者の個人情報が利用されていること等も踏まえ、オプトアウト届出事業者がそのような違法な名簿業者へ個人情報を提供したり、また、不正取得された個人情報の提供を受けてしまったりすることを予防するため、「**一定の場合における提供先の利用目的や身元等の確認**」に関する確認義務が設けられる可能性が高い。
- 「**一定の場合**」としては、個人情報保護委員会の行政上の対応で問題となった、名簿業者のケースが想定されるだろう。
- この場合に、「**確認義務の要件**」及び「**住宅地図等を幅広く販売する場合の規律**」(※この場合は必要性の観点で適用除外される可能性がある)をどのように定めるかが問題になるだろう。

## (2) 第三者提供規制の在り方(オプトアウト等)

### ②改正の方向性:オプトアウト届出事業者の取得元の身元や取得の適法性を示す資料等を確認する義務の追加(実現可能性:90%)

- 不正に名簿等を持ち出した者が、当該名簿等により利益を得る有力な方法として、オプトアウト届出事業者への販売が想定される。
- 個人情報保護委員会のオプトアウトに関する実態調査によれば、提供しようとするデータが、法第20条第1項(適正な取得)に違反して取得されたものでないことの確認方法について具体的な内容が不明確な回答が約2割であった。また、個人データの第三者提供を受けているオプトアウト届出事業者のうち、提供元の事業者が法20条1項の「偽りその他不正の手段」に該当しない手段により個人情報を取得していることの確認方法について、回答に具体性がない又は無回答となっている事業者が約2割であった。
- そのため、一定のオプトアウト届出事業者には、取得元における取得の経緯や取得元の身元等の確認について、より高度の注意義務を課すことが考えられる。
- 「個情委の考え方」とおり、一定の場合には取得元の身元や取得の適法性を示す資料等を特に確認する義務が課される可能性が高い。
- 「一定の場合」としては、上記(1)と同様に、名簿業者のケースが想定されるだろう。
- この場合に、「確認義務の要件」及び「対象の類型化」が課題となる。
- なお、不正の手段で個人情報が取得されたことを知り、又は容易に知ることができるにもかかわらず、当該個人情報を取得する場合は、法20条1項の規定違反となる。個人情報取扱事業者は、第三者から個人データの提供を受ける際は、当該第三者に対して、当該第三者による当該個人データの取得の経緯を確認しなければならない(法30条)。もともと、受領者にとって「個人データ」には該当しない個人情報として提供を受けた場合、後に当該個人情報を個人情報データベース等に入力したとしても、確認義務は適用されないことも問題とされている。
- そこで、名簿業者など一定の事業者が名簿等を取得する場合には、個人データとなっていない個人情報を取得する場合にも取得の経緯についての確認が義務付けられる可能性がある。

## (2) 第三者提供規制の在り方(オプトアウト等)

### ③改正の方向性:本人のオプトアウト権行使の実効性を高めるための措置(実現可能性:80%)

- 「個人情報保護委員会の考え方」では、「本人が、オプトアウト届出事業者によって個人情報が提供されており、かつ、当該提供の停止を求めることができることを確実に認識できるようにするための措置など、本人のオプトアウト権行使の実効性を高めるための措置について、継続して検討」することとされている。
- この点に関しては、現行個人情報保護法27条2項又は3項の「通知又は容易に知り得る状態に置く措置」は、「本人が法第27条第2項各号に掲げる事項を確実に認識できる適切かつ合理的な方法によること」とされているところである(個人情報保護法施行規則11条1項2号)。
- 通則編ガイドラインに3-6-2-1においては、「本人が容易に知り得る状態に該当する事例」として、以下の事例が掲げられている。

#### 【本人が容易に知り得る状態に該当する事例】

- 事例1) 本人が閲覧することが合理的に予測される個人情報取扱事業者のホームページにおいて、本人が分かりやすい場所(例:ホームページのトップページから1回程度の操作で到達できる場所等)に法に定められた事項を分かりやすく継続的に掲載する場合
- 事例2) 本人が来訪することが合理的に予測される事務所の窓口等への掲示、備付け等が継続的に行われている場合
- 事例3) 本人に頒布されている定期刊行物への定期的掲載を行っている場合
- 事例4) 電子商取引において、商品を紹介するホームページにリンク先を継続的に表示する場合

- それにもかかわらず、「個情委の考え方」で「本人のオプトアウト権行使の実効性を高めるための措置」について検討されているということは、上記の事例の措置では不十分ということだろう。
- **名簿屋等、特殊詐欺などの犯罪につながる一定の場合については、「本人が容易に知り得る状態に置く措置」は認めず、「通知」のみを認めるという改正もあり得るかもしれない。若干現実的でないかもしれないが、事実上、名簿業者によるオプトアウトを禁ずる方向になり得る。**

### (3) こどもの個人情報等に関する規律の在り方

#### 我が国の現状等

- 現行法上、こどもの個人情報の取扱い等に係る明文の規定は基本的になく、次の記載があるのみである。
  - ・ 法第32条第2項以下の開示等の請求等及び法第76条第1項の開示請求については、未成年者の法定代理人によってすることができる（政令第13条第1号、法第76条第2項）。
  - ・ 「本人の同意」を得ることが求められている場面（目的外利用、要配慮個人情報の取得、第三者提供等）について、個人情報の取扱いに関して同意したことによって生ずる結果を未成年者が判断できる能力を有していないなどの場合は、親権者や法定代理人等から同意を得る必要がある（通則ガイドライン）、一般的には、12歳から15歳までの年齢以下のこどもの場合には法定代理人等から同意を得る必要があるとされている（「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン」に関するQ&A）
- 国際的な枠組みにおいては、国連・子どもの権利委員会やOECDが取りまとめた文書において、こどもの未熟さや脆弱性を踏まえ、プライバシーの保護のために必要な措置を求めている。
- 海外の法制度においては、EU、英国、アメリカ合衆国、中華人民共和国、大韓民国、ブラジル連邦共和国、インド共和国、インドネシア共和国においてこどもの個人情報等に関する規律が存在している。また、カナダにおいて制定が検討されているCPPA（Consumer Privacy Protection Act）の草案においては、未成年者の個人情報がセンシティブデータに該当する旨の規定が置かれている。各国法制における規律の在り方は、国・地域によって様々であるが、主として次のようなケースが確認された。
  - ・ こどもの個人情報等をセンシティブデータに分類した上で特別な規律の対象とするケース
  - ・ センシティブデータに関する規律とは別に、こどもの個人情報等に特有の規律を設けるケース
  - ・ オンライン分野等一定の分野に限定した上で、包括的な個人情報保護法令とは異なる法令において、こどもの個人情報等に関する規律を設けるケース
- これらの規律を踏まえた執行事例も各国において存在しており、多額の制裁金の支払命令に至った事例も見られる。
- 国内においても、こどもの個人情報等に関する社会的反響が大きかった事例が見られる。
  - ・ 全寮制の学校において、全生徒にウェアラブル端末を購入してもらい、心拍数、血圧、睡眠時間、入退室履歴等を把握し、生徒の健康管理に役立つ取組を実施することが報道された事例があった。また、別の学校では、生徒の手首に装着した端末で脈拍を計測して、授業中の集中度を測定する実証研究を行い、教員がそのデータを基に授業の振り返り等に活用することとしていた事例があった。
- 委員会においては、令和6年2月に、大手学習塾に対して、大量の児童の個人データを保有及び管理しているにもかかわらず、人的なリソース不足を理由にコンプライアンス及びリスク管理に関する部署を設置していなかった等の取扱いに問題があったとして、必要となる安全管理措置を講じるよう、指導を行った。
- 個人情報保護法相談ダイヤルに対しても、こどもの個人情報等に係る質問、相談等が寄せられている。
  - ・ 特に頻度の多い事例：事業者において第三者提供や目的外利用等本人の同意が必要な行為を行う予定がある際に、法の規定上は「本人の同意」とあるが、本人が未成年である場合にはどう対応すればよいのか、といった事例が挙げられる。
  - ・ このほか、見知らぬ事業者によるこどもの個人情報等の利用を不安視する相談や、こどもの個人情報等の開示や削除の依頼をしているにもかかわらずこれに応じない事業者に関する相談もあった。

### (3) こどもの個人情報等に関する規律の在り方

#### 個人情報委の考え方

- こどもの個人情報の取扱いに係る規律については、**こどもの脆弱性・感性及びこれらに基づく要保護性を考慮するとともに、学校等における生徒の教育・学習に関するデータの有用性も考慮する必要がある**。これを踏まえ、主要各国においてこどもの個人情報等に係る規律が設けられており、執行事例も多数見られることも踏まえ、こどもの権利利益の保護という観点から、規律の在り方の検討を深める必要がある。
- 他方で、第三者が公開したこどもの個人情報を取得する場合などにおいては、取得した情報にこどもの個人情報とこども以外の者の個人情報が含まれている場合や、こどもの個人情報が含まれているかが明らかでない場合があり得ることから、こうした場合における事業者の負担を考慮する必要がある。

法定代理人の関与	<ul style="list-style-type: none"><li>● 現行法上、<b>原則として本人同意の取得が必要とされている場面において、こどもを本人とする個人情報について、法定代理人の同意を取得すべきことを法令の規定上明確化すること</b>を検討する必要がある。 ※目的外利用(法第18条第2項)、要配慮個人情報の取得(法第20条第2項)、個人データの第三者提供(法第27条第1項、第28条1項)、個人関連情報の第三者提供(法第31条第1項)など</li><li>● <b>本人に対する通知等が必要となる場面においても、こどもを本人とする個人情報について、法定代理人に対して情報提供すべきことを法令の規定上明文化すること</b>を検討する必要がある。 ※利用目的の通知(法第21条第1項)、本人から直接書面に記載された個人情報を取得する場合における利用目的の明示(同条第2項)、漏えい等に関する本人への通知(法第26条第2項)など</li></ul>
利用停止等請求権の拡張	<ul style="list-style-type: none"><li>● 現行法上、利用停止等請求権を行使できる場面は、保有個人データについて違法行為があった場合等限定的であるが、<b>こどもの要保護性を踏まえると、こどもを本人とする保有個人データについては、他の保有個人データ以上に柔軟に事後的な利用停止を認めることについて検討する必要がある</b>。ただし、<b>取得について法定代理人の同意を得ている場合等、一定の場合においてはその例外とすることも考えられる</b>。</li></ul>
安全管理措置義務の強化	<ul style="list-style-type: none"><li>● 重大なこどもの個人情報の漏えい事件が国内で発生しており、委員会においても前述の大手学習塾に対する指導に際して「<b>こどもの個人データについては、こどもの「安全」を守る等の観点から、特に取扱いに注意が必要であり、組織的、人的、物理的及び技術的という多角的な観点からリスクを検討し、必要かつ適切な安全管理措置を講ずる必要がある</b>」旨述べているところである。そこで、<b>こどもの個人データについて安全管理措置義務を強化することがあり得る</b>。</li></ul>
責務規定	<ul style="list-style-type: none"><li>● 各事業者の自主的な取組の促進という観点からは、<b>こどもの個人情報等の取扱いについては、こどもの最善の利益を優先し特別な配慮を行うべき等、事業者等が留意すべき責務を定める規定を設けることも検討する必要がある</b>。</li></ul>
年齢基準	<ul style="list-style-type: none"><li>● こどもの個人情報等の取扱いに係る年齢基準の考え方については、国内外の法制度において様々な年齢基準が設けられていることや、対象年齢によっては事業者等の負担が大きくなることも考慮する必要があるが、<b>対象とするこどもの年齢についてはQ&amp;Aの記載やGDPRの規定の例などを踏まえ、16歳未満とすることについて検討を行う</b>。</li></ul>

### (3) こどもの個人情報等に関する規律の在り方

#### 各団体の意見(第1回検討会)

団体名	賛否	意見・理由
経団連	—	—
新経済連盟	—	—
日本IT団体連盟	—	—
主婦連合会	賛成	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 諸外国の法令を参考に、こどもの個人情報保護を強化すべき。具体的には、利用停止等請求権の拡張、安全管理措置義務の強化、責務規定の明記などを検討し、導入することを求める。</li> </ul> <p>(理由) こどもの脆弱性・感性及びこれらに基づく要保護性を十分に考慮すべき。現行の個人情報保護法は諸外国の法令と比較して、こどもを守る観点が極めて不十分である。</p>
全国消費者団体連絡会	賛成	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 現行法ではガイドラインで、本人が判断能力を有しない未成年の場合に法定代理人からの同意を得る必要があるとされている。</li> <li>● 「法定代理人の関与」について、法定代理人の同意取得を法律に明確に規定すべき。</li> <li>● 「利用停止等請求権の拡張」について、こどもの保有個人データは利用停止を事後的にも認めるべき。</li> <li>● 「安全管理措置義務の強化」について、こどもの個人データの取り扱いについて強化すべき。</li> <li>● 「責務規定」について、こどもの最善の利益を優先し配慮すべき。</li> <li>● 「年齢基準」について、GDPR 規定などを参考に検討すべき。海外事例は高い規律を設けているので、それらを参考にこどもの個人情報の規律を設ける必要がある。</li> </ul> <p>【理由】 こどもの個人情報の取り扱いに係る規律は、必ず設けなければならない。 実際に学校が貸与したタブレットに搭載されたアプリで、不必要な個人情報の供出を求めるケースが発生していることが報道されている。子どもの個人情報の取り扱いについては、より厳しく適切に対応することを求める規律が必要である。</p>
全国消費生活相談員協会	賛成(年齢の線引きは18歳とすべき)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● こどもの未熟さ、脆弱性、リスク等のありようについては異論の余地がないと思われ、こどもの個人情報について個人情報保護法において規律を設けることに賛成する。</li> <li>● 年齢の線引きについては、さまざまな考慮要素があるが、民法と平仄を合わせて、18歳未満を子どもとすることが、国民にとって理解しやすく法的安定性も担保するのではないかと。</li> <li>● 現状、最も問題とされるのは、当該こどもの関心・嗜好を分析推測し、判断力が未熟であるこどもに対して、飲酒・ギャンブルその他こどもの心身に著しい影響を与えかねない広告を送りつける、いわゆるターゲティング広告である。大人であっても困惑するこの種のターゲティング広告については、少なくともこどもに対しては明確に規制する必要がある。</li> <li>● 個人情報の第三者提供等の本人同意が必要である場面において、こどもを本人とする個人情報については、その法定代理人の同意を必要とすることを法文上明確にするべきと考える。</li> <li>● 個人情報、個人データは、いったん流出すれば、その回収がほとんどかなわないという現実を踏まえれば、流出は個人にとって著しく大きな損害となる。ましてやそれがこどもであれば、その先の生涯に影響する等ダメージの程度は計り知れない。こどものデータを取り扱うに当たっては、安全管理措置についてより一層強固な体制構築を求めるべき。</li> </ul>

### (3) こどもの個人情報等に関する規律の在り方

#### ①改正の方向性:法定代理人の関与(実現可能性:80%)

- 個人情報ガイドラインQ&A1-62では、「一般的には12歳から15歳までの年齢以下の子どもについて、法定代理人等から同意を得る必要があると考えられます。」としている。
- もっとも、現行個人情報保護法上は、目的外利用の同意(法18条)、要配慮個人情報の取得(法20条2項)、個人データの第三者提供(法27条1項、法27条1項)の場合等、本人同意の取得が必要とされている場面において、こどもを本人とする個人情報について、法定代理人の同意を取得すべきとの法令上の規定は存在しない。
- また、利用目的の通知(法21条1項)、漏えい等に関する本人への通知(法26条2項)等、本人に対する通知等が必要となる場面において、こどもを本人とする個人情報について、法定代理人に対して情報提供すべきとの法令上の規定やガイドライン上の定めも存在しない。
- 他方、諸外国の規定をみると、GDPRでは、個人データの処理の法的根拠が本人の同意に基づく場合(GDPR6条1項(a))、直接こどもに提供されるオンラインサービス等において、本人が16歳未満であれば、親権者の同意による必要がある(GDPR8条1項)。この場合、個人データの管理者は、親権者から同意が得られたことを確認するための合理的な努力をしなければならない(同条2項)。
- そこで、現行の通則編ガイドラインやGDPRの規定を参考に、**こどもを本人とする個人データについて、本人同意の取得が必要な場面は法定代理人の同意の取得を必要とし、本人に対する通知等が必要となる場面においては法定代理人に対する情報提供を必要とする個人情報保護法の改正が考えられる。また、法定代理人による同意を取得できたことを確認するよう努めなければならない等の要件が追加される可能性も考えられる。**

### (3) こどもの個人情報等に関する規律の在り方

#### ②改正の方向性: 利用停止請求権の拡張(実現可能性: 60%)

- 現行の個人情報保護法では、本人が識別される保有個人データが本人の同意なく目的外利用されている場合(法18条違反)、不適正な利用がされている場合(法19条違反)、不正に取得されている場合や本人の同意なく要配慮個人情報が取得されている場合(法20条違反)等の法18条乃至20条に違反する場合に当該保有個人データの利用の停止又は消去(「利用停止等」)を請求することができる(法30条1項)。また、それ以外にも、本人が識別される保有個人データにつき、その利用する必要がなくなった場合で、法26条1項本文に規定する漏えい等事案が生じ、当該本人の権利又は正当な利益が害される恐れがある場合には、当該保有個人データの利用停止等を請求することができる(法30条5項)。
- 他方、諸外国の規定をみると、GDPRでは、以下の場合において、管理者に対し、個人データの消去を求めることができる(いわゆる「忘れられる権利」、GDPR17条1項(a)乃至(f))。なお、①から⑤については、こどもを本人とする個人データに限られるものではない。

- ①当該個人データが収集・取扱いの目的との関係で必要のないものとなった場合
- ②当該個人データの処理の法的根拠が本人の同意に基づく場合(GDPR6条1項(a)、9条2項(a))において、同意が撤回され、かつ、その取扱いのための法的根拠(GDPR6条1項(b)乃至(f)、9条2項(b)乃至(j))がない場合
- ③そのデータ主体が、公共の利益又は公的権限の行使において行われる職務遂行において取り扱われる場合や正当な利益の目的のために取り扱われる場合において、その取扱いに対する異議を述べ(GDPR21条1項)、かつ、その取扱いのための優先する法的根拠が存在しない場合、又は、ダイレクトマーケティングのために取り扱われる場合において異議を述べた場合(GDPR21条2項)
- ④当該個人データが違法に取り扱われた場合
- ⑤当該個人データが管理者の服するEU法又は加盟国の国内法の法的義務を遵守するために消去されなければならない場合
- ⑥当該個人データがオンラインサービス等のこどもに対する提供との関係において収集された場合、当該個人データの消去を求めることができる(GDPR17条1項(f))

- 個人情報保護委員会は、現状について、「利用停止等請求権を行使できる場面は、保有個人データについて違法行為があった場合等限定的である」としつつ、「こどもの要保護性を踏まえると、こどもを本人とする保有個人データについては、他の保有個人データ以上に柔軟に事後的な利用停止を認めることについて検討する必要がある。」としている。
- GDPRの上記⑥の場合のように特定のサービス等において収集された情報を全て対象とすると現状の制度からあまりに厳格化されてしまうため、そのような改正は現実的ではないだろう。GDPRの上記①の場合を参考に、本人が識別されるこどもに関する保有個人データについて、例えば、単に利用目的との関係で必要のないものとなったものについて、漏えい等事案が生じたり本人の権利が害されたりするおそれ等がなくとも、利用停止等を請求できるように改正がされることが考えられる。
- また、個人情報保護委員会は、「取得について法定代理人の同意を得ている場合等、一定の場合においてはその例外とすることも考えられる。」ともしており、こどもを本人とする個人情報を取得する際に法定代理人の同意を取得している場合には、利用停止等の請求の対象としないような規定になると想定される。



### (3) こどもの個人情報等に関する規律の在り方

#### ③改正の方向性:安全管理措置義務の強化(実現可能性:60%)

- 個人情報保護法やガイドライン等において、こどもの個人データの要保護性に着目し、こどもの個人データに関して講ずべき安全管理措置の内容を強化するなどの規律は存在しない。
- 他方、諸外国の規定を見ると、こどもの個人情報をセンシティブデータに分類したうえで特別の規律の対象とするケース、センシティブデータとは別にこどもの個人情報等に特有の規律を設けるケース、オンライン分野等一定の分野に限定したうえで、包括的な個人情報保護法令とは異なる法令において、こどもの個人情報等に関する規律を設けるケースがある。
- EUのDigital Services Act(DSA、デジタルサービス法)においては、18歳未満の未成年者がアクセス可能なオンラインプラットフォームの提供者は、そのサービスにおいて、未成年者のプライバシー、安全及びセキュリティを高い水準で確保するために適切かつ相応の措置を講じなければならないとしている(28条1項)。
- また、英国のUK GDPRの遵守に関して定められたChildren's Codeでは、特にオンラインサービスに着目した規制がかけられており、次の15の基準を満たすことが求められている。

- ①こどもの最善の利益の優先
- ②データ保護影響7の実施とリスクの評価・軽減
- ③年齢に応じて適切なレベルの規律を適用
- ④透明性
- ⑤未成年者の幸福に有害な使用等の回避
- ⑥自らの公表しているポリシーや基準の遵守
- ⑦デフォルトで高プライバシーに設定
- ⑧データの最小化
- ⑨正当な理由がある場合を除きこどものデータは非開示
- ⑩ジオロケーション(位置情報取得等)のデフォルトオフ
- ⑪親権者によるコントロール・監視をこどもに通知・明示
- ⑫プロファイリングのデフォルトオフ、プロファイリング時の有害コンテンツからの保護措置の実施
- ⑬ナッジテクニックの回避
- ⑭接続されるトイ、デバイスの本Codeへの準拠
- ⑮こどもが権利行使をしやすいオンラインツールの提供

- 個人情報保護委員会は、重大なこどもの個人情報の漏えい事件が国内で発生しており、委員会においても前述の大手学習塾に対する指導に際して「**こどもの個人データについては、こどもの「安全」を守る等の観点から、特に取扱いに注意が必要であり、組織的、人的、物理的及び技術的という多角的な観点からリスクを検討し、必要かつ適切な安全管理措置を講ずる必要がある**」旨述べているところであり、同事案に関する個人情報保護委員会の公表には、その具体的内容は明らかにされていないものの、**こどもの個人データを取り扱うにあたって「多角的な観点からリスクを検討」することが必要としており、諸外国で求められているデータ保護影響評価の実施が改正により求められる可能性**がある。
- 現在でも、個人情報保護委員会のHPIにおいては「データガバナンス(民間の自主的取組)」としてPIA(Privacy Impact Assessment、個人情報保護評価)の意義・手順等がまとめられているところ、これがベースとなることが考えられる。
- しかし、現行の個人情報保護法においてはPIAの規定も存在しないところ、こどもの個人データに限ってデータガバナンスの規定が設けられる可能性は必ずしも高くはないのではないかと。

### (3) こどもの個人情報等に関する規律の在り方

#### ④改正の方向性:責務規定(実現可能性:80%)

- 現行の個人情報保護法では、「国は、この法律の趣旨にのっとり、個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策を総合的に策定し、及びこれを実施する責務を有する。」(法4条)といった国の責務を定めた規定があるが、事業者における個人情報の取扱いに関する責務を定めた規定は存在しない。
- 他方、諸外国の規定をみると、GDPRでは各国の監督当局はこどものデータ処理に関連するリスク等につき格別の注意を払わなければならないとされている(GDPR57条1項(b))。英国Children's Codeの基準の1つとして、①こどもの最善の利益の優先が挙げられている。また、OECDの「デジタルサービスプロバイダー向けガイドライン」においては、こども向けのデジタルサービスの提供者等について、こどもの個人データの収集・利用・提供をこどもの最善の利益のためのサービス提供の履行に限定すること等が要求されている。
- 「個情委の考え方」では、「各事業者の自主的な取組の促進という観点」から、「こどもの個人情報等の取扱いについては、こどもの最善の利益を優先し特別な配慮を行うべき等、事業者等が留意すべき責務を定める規定を設けることも検討する必要がある。」とされており、特段「こどもの最善の利益」のため具体的に個人データの制約を定めることは予定していないように見受けられるところ、こどもを本人とする個人データを取り扱う可能性がある事業者について、こどもの最善の利益に配慮した個人情報の取扱いを確保するために必要な施策の策定・実施に努めることを求める規定が改正により追加される可能性が考えられる。

### (3) こどもの個人情報等に関する規律の在り方

#### ⑤改正の方向性:年齢基準(実現可能性:80%)

- 個人情報ガイドラインQ&A1-62では、「一般的には12歳から15歳までの年齢以下の子どもについて、法定代理人等から同意を得る必要があると考えられます。」としており、16歳未満の者をこどもとし、法定代理人等からの同意を必要とする。もっとも、この点について個人情報保護法上の明文規定はない。
- 諸外国の規定をみると、GDPRでは、子どもに対する直接的な情報社会サービスの提供に関し、子どもが16歳未満の場合、当該処理は、親権者によって同意・許可がなされる限りにおいて、適法とすることとされている(GDPR8条1項)。この規定は、こどもと関係する契約の有効性、締結又は法律効果に関する規定のような加盟国の一般的な契約法に対して影響を与えないとされている(GDPR8条3項)。
- そこで、「個情委の考え方」にもあるとおり、**個人情報ガイドラインQ&AやGDPRの規定を踏まえ、16歳未満のこどもについては法定代理人等の同意が必要となるとの年齢基準が設けられる可能性が高い。**
- この場合、18歳未満を未成年とする民法4条との平仄をどのようにとるかが問題となるが、GDPR同様、契約法への影響がないような整理が望まれるだろう。
- 上記考え方によれば、業種に着目した規制まで設けることまでは想定されておらず、そのような改正の可能性は低いように思われる。もっとも、【安全管理措置義務の強化】も想定されているところ、改正によりどの程度の強化がされるかは注目であろう。

## (4) 適格消費者団体による差止請求制度、被害回復制度の導入

### 我が国の現状等

- 個人情報保護法相談ダイヤル(民間部門)では、令和5年度において、22,103件の相談を受け付けた。当該相談のうち、苦情に係る受付件数は6,941件であり、そのうち開示等に係るものが1,031件あった。
- 本人は、当該本人が識別される保有個人データについて、法の規定に違反する場合や、本人の権利又は正当な利益が害されるおそれがある場合等に、個人情報取扱事業者に対して、当該本人が識別される保有個人データの利用停止等又は第三者提供の停止を請求することができる(法第35条)。
- 令和2年2月から3月に実施されたアンケート調査では、「保有個人データの利用停止・消去又は第三者提供の停止に関する請求を過去一年間で約何件受けましたか?」との質問に対して、回答のあった事業者(全158社)のうち47%が「10件未満」と回答した。
- この点、消費者法分野においては、消費者被害には同種の被害が拡散的に多発するという特性がある一方で、消費者個人としては、被害の認識をしていないこと、救済を求めて請求できることを知らないこと、事業者との情報の質及び量並びに交渉力に格差があること、費用・労力の負担等により、自身の被害回復のための行動を採りにくく、「泣き寝入り」となりやすいことなどを踏まえ、内閣総理大臣が認定した消費者団体が、消費者に代わって事業者に対して訴訟等を行うことができる制度があり、消費者契約法には、適格消費者団体による差止請求の枠組みが規定されている。
  - ・ 適格消費者団体とは、消費者契約法に定める要件を満たし、差止請求を行うのに必要な適格性を有するとして、内閣総理大臣が認定した消費者団体のことであり、「不当な勧誘」、「不当な契約条項」、「不当な表示」などの事業者の不当な行為をやめるよう求めることができる。
  - ・ 差止請求の対象は、事業者が不特定かつ多数の消費者に対して消費者契約法、不当景品類及び不当表示防止法(景品表示法)、特定商取引に関する法律等に規定された不当な行為を行っている、又は、行うおそれがあるときとされている。
  - ・ 適格消費者団体は、令和6年2月現在、全国に26団体あり、適格消費者団体による差止請求は、制度の運用開始後、令和5年3月末までの間に966件行われ、うち85件の差止請求訴訟が提起されている。なお、法令上の差止請求権の行使とは別に、適格消費者団体が事業者に対し、個人情報の取扱いの改善を求めた例もある。
- 現行法には、適格消費者団体の差止請求についての規定は設けられていない。また、差止請求を行うのに必要な適格性を有する団体を認定する制度も設けられていない。他方、委員会が行政上の対応を行った事案の中には、その取扱いが問題となった個人情報に係る本人が不特定かつ多数と評価し得るものがある。

## (4) 適格消費者団体による差止請求制度、被害回復制度の導入

### 個情委の考え方

- 法の規定に違反する個人情報の取扱いに対する抑止力を強化し、本人に生じた被害の回復の実効性を高めるという観点からは、**適格消費者団体を念頭に置いた、団体による差止請求制度や被害回復制度の枠組みは有効な選択肢となり得る。**

#### 【差止請求制度】

- **法に違反する不当な行為を対象行為**とすることを検討すべきである。差止請求の実効的な運用のためには、次の課題が指摘されている一方で、差止請求は個人の権利利益保護の手段を多様化する、委員会の監視・監督機能を補完し得るとの指摘もあることから、継続して検討する必要がある。
  - ✓ 専門性の確保(法に精通した人材を各適格消費者団体が確保しているとは限らないため、研修等の実施や、制度導入初期段階での専門家確保のための施策が必要と考えられる。)
  - ✓ 端緒情報等の共有・立証等における考慮(委員会が取得している情報のうち重大案件と考えられるものについて、事業者名を特定して適格消費者団体に提供できると、制度が効果的に機能すると考えられる。また、事業者の応答を促す仕組み等についても検討すべき。)
  - ✓ 報告、監督窓口の一本化(年次の報告先等が2箇所となれば適格消費者団体の負担となる。)
  - ✓ 資金を含む団体への援助(適格消費者団体は限られた資金の下ボランティアベースで運営されている団体が大多数。)

#### 【被害回復制度】

- 差止請求制度の課題に加え、個人情報の漏えいに伴う損害賠償請求は**極端な少額大量被害事案**となる(過去の裁判例等を踏まえると、認容被害額は数千円から数万円程度と考えられる。)こと、**立証上の問題**があることが課題と考えられることから、更に慎重な検討が必要である。
- 他方で、団体による差止請求や被害回復の枠組みについては、関係団体からのヒアリングにおいて、その導入について強く反対との意見があったところであり、**法に違反する行為や不法行為を対象とする場合であっても、萎縮効果の懸念が示されていることから、事業者の負担と個人の権利利益の保護とのバランスを踏まえつつ、その導入の必要性を含めて多角的な検討を行っていく必要がある。**

# (4) 適格消費者団体による差止請求制度、被害回復制度の導入

## 各団体の意見(第1回検討会)

団体名	賛否	意見・理由
経団連	強く反対	<ul style="list-style-type: none"><li>● そもそも経済界が導入に反対しているのは、これまでの個人情報による執行等の根拠・基準等が極めて不透明で、強い不信感を惹起していることに起因</li><li>● 国家アクターによる高度なサイバー攻撃の脅威が増大している中、然るべき対策を講じていても漏えいを防げないケースも</li><li>● 適格消費者団体の性質等によって、企業への影響度合いが計り知れない中、適格消費者団体による上記制度を導入することは<b>事業者に対する委縮効果を惹起</b></li></ul>
新経済連盟	強く反対	<ul style="list-style-type: none"><li>● 団体による差止請求について、不当勧誘・不当表示・不当条項といった外形的に判断できる可能性がある分野と比較して、<b>個人情報の分野については、「法に違反する不当な行為」の外形的な判断が困難</b>であり、事実関係の詳細な調査や専門性も求められるところ、<b>団体による差止請求制度を導入した場合、実際は当該事業者とは関係のない事象であっても疑いをかけられて差止請求を想定した申し入れ等が発生するなど、事業活動に大きな委縮効果を及ぼす懸念がある</b></li><li>● 被害回復請求制度については、<b>事業者の過失による漏えい等事案の公表をきっかけに、被害と認識していない消費者も含めて団体が多額の賠償を請求することが可能になると、事業者への委縮効果は計り知れない</b></li><li>● 先般の消費者裁判手続特例法の改正において財産的損害と併せた慰謝料請求や故意によるについては可能となっているところ、改正の際の議論過程を踏まえ、まずはその施行状況を見守るべきである</li></ul>
日本IT団体連盟	—	—
主婦連合会	賛成	<ul style="list-style-type: none"><li>● 法の規定に違反する個人情報の取扱いに対する抑止力を強化し、また、本人に生じた被害の回復の実効性を高めるため。</li></ul>
全国消費者団体連絡会	賛成	<ul style="list-style-type: none"><li>● この間の個人情報漏えい事案では、多数の個人が対象となっているケースが多数。そもそも個人では訴訟等を起こすことが難しい現状にある中で、消費者裁判特例法を活用して消費者団体が対応することは、必要最低限な方法であると考えられる。正当に事業を行っている事業者には、この制度が導入されても問題はないと考えられる。</li></ul>
全国消費生活相談員協会	差止請求について賛成	<ul style="list-style-type: none"><li>● 個人データの利用停止または消去の請求は、プライバシーを含む個人の権利利益の保護の観点から大変に重要な権限行使であるにもかかわらず、現実には、消費者個人と事業者の専門知識や交渉力の差が大きく、加えて費用や期間の負担もあり、法定されているにも関わらず個人の権限行使が行われずに、いわば泣き寝入りしている例が少なくないと思われる。<b>適格消費者団体が、個人情報保護法に違反する行為について、個人に代わって差止請求を行う制度を取り入れれば、個人の権利救済に大きく資することになる。</b>その場合に、適格消費者団体による団体訴訟が実質的に機能するためには、端緒情報の取得や個人情報保護委員会との連携等に加えてさらなる検討が必要であると考えられる。</li></ul>

## (4) 適格消費者団体による差止請求制度、被害回復制度の導入

### 第1回検討会における議論

- 経団連が「差止請求制度、被害回復制度の導入に強く反対」とする理由の一つとして、「個情委による執行等の根拠・基準等が極めて不透明で、強い不信感を惹起していることに起因」することとしているのに対して、構成員からは、「個情委の法執行に強い不信感を有するのであれば、個情委に代わるプレイヤーである適格消費者団体が登場することは歓迎されるのではないか。むしろ賛成しても良いような理由付けであるように思われた。」との意見があった。
- また、構成員からは、「被害回復制度についても、適格消費者団体は手弁当で対応しており、団体として全て対応できているわけでもない。他の法制における導入議論についても濫訴、濫訴といわれていたが、他の法制において制度化された現在、濫訴は問題になっているのか。どういう事例があるのか。結局濫訴など発生していないでしょう。」との意見もあった。

## (4) 適格消費者団体による差止請求制度、被害回復制度の導入

### ①改正の方向性:差止請求制度(実現可能性:40%)

- 個人情報保護法には、本人が識別される保有個人データが法18条乃至法20条に反し利用・取得されている場合に事後的に利用停止等を請求することはできる(法30条1項)が、差止請求権に関する規定は設けられていない。
- 他方、GDPRでは、データ主体は、個人データの取扱いが違法であり、かつ、データ主体が個人データの消去に反対し、その代わりに、そのデータ利用の制限を求めている場合等に、当該個人データの取扱いを制限させる権利を有する(GDPR18条1項(b))。
- 個人情報保護委員会の考え方によれば、「**適格消費者団体を念頭に置いた、団体による差止請求制度や被害回復制度の枠組みは有効な選択肢となり得る。**」とする。消費者契約法では、内閣総理大臣の認定を受けた適格消費者団体は、事業者が不特定かつ多数の消費者に対して消費者契約法等に違反する不当な行為を行っている、又は行うおそれがあるときに、かかる事業者の不当な行為をやめるよう求めることができる(消費者契約法12条)。差止請求の流れは、概要、①消費者からの情報提供などにより被害情報を収集・分析・調査、②事業者に対し、業務改善を申入れ(裁判外の交渉)、③団体と事業者で協議、④(交渉成立の場合)事業者による業務改善、⑤(交渉不成立の場合)事業者に対し、提訴前の書面による事前請求をした上、裁判所へ訴え提起、⑥判決または裁判上の和解等といった流れである。
- そこで、個人情報保護法の改正により、**差止請求を行う適格団体の認定や差止請求権が追加される可能性**がある。
- この点、「個人情報保護委員会の考え方」によれば「団体による差止請求や被害回復の枠組みについては、関係団体からのヒアリングにおいて、その導入について強く反対との意見があ」とのことであり、また、「導入の必要性も含めて多角的な検討を行っていく必要がある」とトーンダウンした書き方がされているので、実現可能性は必ずしも高いとは言えない。
- もっとも、差止請求制度は、被害回復制度と比べて、事業者にとっての影響は限定的(未来の行為のみ制限)なので、法令違反行為(同意なき目的外利用や第三者提供、オプトアウト制度違反)などの行為について差止請求の対象となる可能性がないとは言えない。なお、消費者団体である全国消費生活相談員協会も差止請求の導入のみ求めている。



## (4) 適格消費者団体による差止請求制度、被害回復制度の導入

### ②改正の方向性:被害回復制度(実現可能性:30%)

- 現行の個人情報保護法には被害回復ないし損害賠償請求に関する規定は設けられておらず、現状は民法上の不法行為に基づく損害賠償請求(慰謝料)(民法710条)により現状は対応されている。実際の事例として、大学が取得した講演会の参加申込者らの学籍番号、氏名、住所及び電話番号等の個人情報に係る情報を無断で警察に開示した事案につき、本人らのプライバシーを侵害するものであるとして、慰謝料5000円ずつの支払いを命じた事案がある(最判平成15年9月12日、差戻審控訴審東京高判平成16年3月23日)。
- 他方、GDPRにおいては、自身に関する個人データの処理がGDPR違反である場合には、監督当局への不服申立権(GDPR第77条)、監督当局が不服申立てに対処しない場合の司法救済の権利(GDPR第78条第2項)、監督当局の決定に対する司法救済の権利(GDPR第78条第1項第3項)が認められている。また、GDPRに違反する取扱いにより財産的な損害又は非財産的な損害を被った者は、管理者又は処理者から損害の賠償を受ける権利を有するとされている(GDPR82条1項2項)。この場合、管理者又は処理者は、当該損害を生じさせた出来事につきいかなる意味においても責任を負わないことを証明したときは法的責任を免れるとされている(同条3項)。
- 個人情報保護委員会の考え方によれば、かかる**被害回復制度についても、「適格消費者団体を念頭に置いた、団体による差止請求制度や被害回復制度の枠組みは有効な選択肢となり得る。」**としている。
- 適格消費者団体による被害回復制度の枠組みとして、消費者裁判手続特例法の共通義務確認の訴えがある。共通義務確認の訴えとは、消費者契約に関して相当多数の消費者に生じた財産的被害等について、事業者等が、これらの消費者に対し、これらの消費者に共通する事実上及び法律上の原因に基づき、個々の消費者の事情によりその金銭の支払請求に理由がない場合を除いて、金銭を支払う義務を負うべきことの確認を求める訴えのことをいう(同法2条4号)。従前、共通義務確認訴訟の対象となる損害に慰謝料(精神的損害)は含まれていなかったが、令和4年改正により、①その額の算定の基礎となる主要な事実関係が相当多数の消費者について共通するものであり、かつ、②財産的請求と併せて請求されるもので財産的請求と共通する事実上の原因に基づくもの、若しくは事業者の故意によって生じたものについても対象となった(同法3条2項6号)。
- しかし、これはあくまで「消費者契約に関する」請求のみが対象となるため、「**消費者契約に関するものではない個人情報保護法違反による損害賠償請求は対象とはならない**(消費者裁判手続特例法3条1項柱書)。また、個人情報保護委員会は「個人情報の漏えいに伴う損害賠償請求は極端な少額大量被害事案となる(過去の裁判例等を踏まえると、**認容被害額は数千円から数万円程度と考えられる**。)こと、**立証上の問題があることが課題**と考えられることから、更に慎重な検討が必要である。」とする。
- 前者の問題点(極端な少額大量被害事案)については、通常、**少額被害事例では、被害者が制度に参加するための費用負担の方が賠償額より大きくなる可能性が高く、また、被害回復業務に従事する特定適格消費者団体も、被害者から支払いを受ける報酬額だけでは回復業務に要する費用をまかなえない可能性が高い点が問題**であるとされている。後者の点(立証の問題)については、個人情報漏えいやその他法令違反につき、**先行した個人情報保護委員会による勧告・命令等がある場合には、委員会が有している情報に特定適格消費者団体がアクセスできるようにするなどの手当が必要**(なお、特定適格消費者団体において、消費者裁判手続特例法96条に同趣旨の規定がある)。そこで、**個人情報保護法の改正により、同様に共通義務確認訴訟や同訴訟を行う適格団体の認定に関する規定が追加される可能性**がある。
- しかしながら、個人情報保護委員会の考え方によれば「**団体による差止請求や被害回復の枠組みについては、関係団体からのヒアリングにおいて、その導入について強く反対との意見があ**」るとのことであり、また、「**導入の必要性も含めて多角的な検討を行っていく必要がある**」とトーンダウンした書き方がされていることからすると、**改正の実現可能性は低い**ように思われる。

## 2 実効性のある監視・監督の在り方

# (1)ア 課徴金制度の導入

## 我が国の現状等

- 法令に基づき賦課される金銭としては、法第179条に規定する個人情報データベース等不正提供等罪等に見られる罰金、科料、過料のほか、課徴金がある。
- 国内の他法令における課徴金制度としては、我が国では、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律(独占禁止法)が昭和52年に課徴金制度を導入したのを皮切りに、金融商品取引法、公認会計士法、景品表示法、医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律に順次導入されている。また、例えば、独占禁止法については、制度導入後累次の改正により、**対象行為の拡大、算定率の引上げ等を行っており、違反行為を抑止するため、違反行為に基づく不当利得相当額をベースとしつつ、不当利得相当額以上の金銭を徴収する仕組みとされている。**
- 個人情報保護法の過去の改正においても、課徴金に関する議論がされている。平成27年改正法の検討時には、制度見直し方針の段階において、第三者機関に行政処分の権限を付与するとともに罰則の在り方を検討するとされた上で、制度改正大綱においては、課徴金制度の導入について、引き続き検討することとされた。また、令和2年改正法の検討時には、制度改正大綱において、「我が国の法体系、執行の実績と効果、国内外事業者の実態、国際的な動向を踏まえつつ、引き続き検討を行っていく」とされた。
- 加えて、法案審議においては、参議院の内閣委員会における附帯決議で、「違反行為に対する規制の実効性を十分に確保するため、課徴金制度の導入については、我が国他法令における立法事例や国際的な動向も踏まえつつ引き続き検討を行うこと」とされた。
- 委員会が行政上の対応を行った、**個人データの違法な第三者提供・不適正利用等に関連する事案**として、次のようなものがある。
  - ・人材サービス事業者及びその関連事業者が、新卒向け就職情報サービスにおいて、いわゆる内定辞退率を提供するサービスを本人の同意を得ずに同サービスの利用企業へ提供する等した事案について、両事業者に対して勧告等を行ったもの。
  - ・新破産者マップ事案について、勧告、命令を順次実施し、さらに、これに係る措置が取られなかったことを理由に刑事告発を実施したもの。
  - ・海外プラットフォーム事業者のサービスの利用者が、ソーシャルプラグインであるボタンが設置されたウェブサイトを開覧した場合、当該ボタンを押さなくとも、ユーザーID、アクセスしているサイト等の情報が同社に自動で送信されていた事案について、指導を行ったもの。
  - ・名簿販売事業者が、販売先が、法に違反するような行為を行う者にも名簿を転売する転売屋だと認識していたにもかかわらず、意図的に販売先での名簿の用途を詳しく確認することなく、転売屋に名簿を販売した事案について、指導を行ったもの。
- 委員会が行政上の対応を行った、事業者が漏えいの可能性を認識したにもかかわらず速やかに適切な措置を講じなかった事案として、民間事業者30社、独立行政法人1機関及び38の地方公共団体から委託を受けたコールセンターサービス事業者が行っていたコールセンター事業に関し、コールセンター業務で用いるシステムの保守運用を当該コールセンターサービス事業者から委託されたその関連事業者に所属し、システム保守運用業務に従事していた者が、委託元の顧客又は住民等に関する個人データ等を、長期にわたり反復的に不正に持ち出した事案がある。同事案について、委員会は、当該コールセンターサービス事業者及び当該関連事業者に対して、組織的安全管理措置の不備の是正のために必要な措置をとるよう勧告を実施したほか、指導、報告徴収を実施している。
- 委員会が行政上の対応を行った、指導を受けたにもかかわらず速やかに適切な措置が講じられなかった事案として、タクシー関連事業者が、タクシー車内に設置したタブレット端末付属のカメラを用いてタクシー利用者の顔画像を撮影して広告配信に利用していたが、その旨をタクシー利用者に対して十分に告知していなかった事案がある。同事案について、委員会は、タクシー利用者に対する分かりやすい説明の徹底等について指導を実施したが、改善策が実施されていなかったことが判明したことから、再度の指導を実施している。
- 個人情報の不適切な取扱いについて、金銭的不利益を課す行政上の措置を持つ外国制度として、EU、アメリカ合衆国(連邦、カリフォルニア州)、カナダ(現在検討中のCPPA)、中華人民共和国、大韓民国が見られる。諸外国におけるこれらの規律については、多額の制裁金を課している執行事例も確認されている。

# (1)ア 課徴金制度の導入

## 個人情報委の考え方

- 関係団体からのヒアリングで強い反対意見が示されていることに加え、我が国の他法令における導入事例や国際的動向、個人の権利利益保護と事業者負担とのバランスを踏まえ、その導入の必要性を含めて検討する必要がある。
- 課徴金制度を導入する必要があると考えられる場合には、次のような論点を整理する必要がある。
  - 課徴金賦課の対象となる違法行為類型(現行法の指導・勧告・命令のみでは違反行為により得た利得が事業者の元に残ることとなり、事業者による個人の権利利益の侵害を効果的に抑止できないことを前提に、**個人データの違法な第三者提供等の違反行為によって不当な利得を得ている場合や、個人データの漏えい等が発生している可能性を認識したにもかかわらず、適切な措置を講じることを怠る等の悪質な違反行為により、本来なすべき支払を免れた場合等**について検討することが必要である。)
  - 課徴金の算定方法(例えば、**個人データを販売することを通じて違法に第三者に提供した場合については、販売による売上という不当な利益が生じている点に着目することが考えられる。他方、悪質な安全管理措置義務違反の場合には、本来なすべき支払を免れた結果として、事業活動から得られる利益が増加している点に着目することが考えられる。**)
  - 課徴金の最低額の設定、一定の要件を満たした場合の課徴金の加減算等

# (1)ア 課徴金制度の導入

## 各団体の意見(第1回検討会)

団体名	賛否	意見・理由
経団連	強く反対	<ul style="list-style-type: none"><li>● これまでの法執行を通じて個人情報に蓄積されたデータのアセスメントが不十分。規制強化／罰則導入ありきではなく、EBPMの観点から現行の運用では不十分な点や政策効果等、慎重に分析すべき</li><li>● 日本のデジタル競争力(=国際競争力の源泉)が低下の一途を辿っている現状に歯止めがかからず、一層悪化</li><li>● 経済界が導入に反対しているのは、これまでの個人情報による執行等の根拠・基準等が極めて不透明で、強い不信感を惹起していることに起因</li><li>● 一部の悪質な事案のために全ての事業者を課徴金制度の対象とすることは、適切なデータ利活用の促進、安全管理措置を講じる事業者にとって、大幅なコスト増加と甚大な委縮効果を惹起</li></ul>
新経済連盟	強く反対	<ul style="list-style-type: none"><li>● 保護規制への対応を行いつつデータの利活用がなかなか進んでいない現在の日本の状況を踏まえると、このような状況で課徴金の導入をした場合、委縮効果しかもたらさないと考える</li><li>● 課徴金制度によって対応しようとしている、問題視されている事案がどのようなもので、それに課徴金制度が効果的なのかどうかも不明確</li></ul>
日本IT団体連盟	極めて慎重に議論すべき	<ul style="list-style-type: none"><li>● 課徴金制度の導入は、特に国内事業者に対して非常に強い萎縮効果を生じさせる懸念がある。</li></ul>
主婦連合会	賛成	<ul style="list-style-type: none"><li>● 悪質な違法行為を抑止する効果が期待できる。諸外国の考え方、規定を参考にすべき。</li></ul>
全国消費者団体連絡会	賛成(※)	<p>※悪質な違反行為を行った事業者に向けた課徴金制度に賛成</p> <ul style="list-style-type: none"><li>● 悪質な違反行為を抑止することができる。</li><li>● 違反行為を行った事業者に対して、指導・勧告・命令のみでは、違反を通じて得た利得が事業者の元に残ってしまう。</li></ul>
全国消費生活相談員協会	賛成	<ul style="list-style-type: none"><li>● 悪質な違反行為に対する法の実効性を確保するために課徴金制度に賛成。</li><li>● 学生の内定辞退率を提供した事案、破産者マップ事案、いわゆる名簿の転売屋に関する事案、委託業者の従業員が顧客の個人データを長期かつ頻繁に外部漏えいしていた事案等、不法収益の発生を含め、著しく悪質性の高い事案が続出していますが、やり得が放置され、消費者の被害回復はなされていない。現行法の指導・勧告・命令の監視・監督手段では、悪質事案発生の抑止力になっていない。</li></ul>

# (1)ア 課徴金制度の導入

## 第1回検討会における議論

- 経団連が①EBPMによるアセスメントが不十分であること、②日本のデジタル競争力が低下する懸念があること、③個情委による執行等の根拠・基準等が極めて不透明であり、強い不信感を惹起していること、④甚大な委縮効果を理由に「課徴金制度の導入に強く反対」している。経団連は検討会の構成員の多数が課徴金導入推進派であることについても不公平であると主張している。
- 課徴金導入推進派の構成員からの意見は次のとおり。
  - この検討会の過程で課徴金制度を導入する方向で議論が進められたとしても国民・世論が納得しなければ法制度化されるはずもない。もう一つ申し上げておくと、先般閣議決定された「能動的サイバー防御」とも歩調を合わせていく必要があるだろう。閣議決定にも課徴金制度の導入検討が明記されている。
  - 経団連が課徴金制度の導入に反対する理由をみると、2つの問題を混同しているように見える。保護規制が曖昧でよろしくない、という問題と、保護規制違反があった場合の執行をどうするか、という問題は別問題である。そして、課徴金制度の導入の是非という議論においては、EBPMなどというまでもなく、利得が残ればまた同じことをするでしょ、というだけの単純な問題である。課徴金制度は各種法制度においても導入されている。EBPMが妥当するのは、課徴金がいくらであればどうなる、といった話だろう。制度の存在意義とEBPMは関係ないのではないか。
  - 課徴金制度の導入がなぜ企業によるデータ利活用の委縮効果をもたらすのか。エビデンスを、と繰り返し述べる割に、その点についてのエビデンスが納得可能な形で提示されているものとは見受けられない。

## (1)ア 課徴金制度の導入

### ①改正の方向性：課徴金制度の導入(実現可能性:80%)

- 課徴金制度は、個人情報の不適切な取扱いについて、金銭的な不利益を課す行政上の措置であり、我が国においては独占禁止法、景品表示法、金融商品取引法などにおいて導入されている。諸外国の個人情報保護法制にも目を向けると、EUや米国カリフォルニア州、カナダ、中国、韓国においては、既に課徴金(制裁金)制度が導入されており、既に多額の制裁金を課している執行事例も確認されている。
- 我が国の個人情報保護法への課徴金制度の導入については、平成27年改正法、令和2年改正法の検討時においても議論されていたが、いずれも「引き続き検討」とされ、導入には至っていない。
- もっとも、今般の「3年ごと見直し」では、多くの有識者が課徴金制度の導入に積極的であり、何らかの形での導入が予想される。
- 中間整理の第1回検討会でも、課徴金制度の導入に強く反対する経団連に対して、検討会の構成員から強い反論が相次いだ。

## (1)ア 課徴金制度の導入

### ②改正の方向性:「利益の吐き出し」に留まらない課徴金の賦課(実現可能性:40%)

- 課徴金制度の導入にあたっては、課徴金賦課の対象となる違法行為類型及び類型ごとの課徴金の算定方法が問題となる。個人情報保護委員会の「考え方」に例示される「**個人データの違法な第三者提供等の違反行為によって不当な利得を得ている場合**」については、日本における課徴金制度の多くが「利益の吐き出し」を主たる目的としていることとも整合的であり、導入のハードルはさほど高くないと思われる。
- この点、「個人情報保護委員会の考え方」では、「**悪質な安全管理措置義務違反の場合には、本来なすべき支払を免れた結果として、事業活動から得られる利益が増加している点に着目**」として、課徴金を課す一例として掲げられている。もっとも、「本来なすべき支払」の算定にはフィクションを用いる必要があると考えられるし、その結果として「事業活動から得られる利益」の「増加」に係る算定についてもフィクションを用いる必要があろう。課徴金の算定に当たり幾重にもフィクションを重ねなければならないような制度設計の実現可能性には疑問の余地もあり、未だ課題が多いように思われる。
- 今般の改正により課徴金制度が導入されるとしても「**(名簿屋等がオプトアウト手続に違反する等して、)個人データを販売することを通じて違法に第三者に提供した場合**」をなど、個人情報の不適切な取扱いと事業者の利益との繋がりが比較的明確な違法行為類型から「スモールスタート」することになるのではないか。



# (1)イ 勧告・命令の在り方

## 我が国の現状等

- 法第148条第2項において「勧告を受けた個人情報取扱事業者等が正当な理由がなくてその勧告に係る措置をとらなかった場合」と規定されているとおり、個人情報取扱事業者の義務違反の是正については、基本的に命令に勧告を前置することとされている。新破産者マップ事案については、半年を要して勧告、命令、告発という順次の対応に至った。
- このような勧告前置の例外として、法第148条第3項に規定される緊急命令が存在する。もっとも、**緊急命令の対象は一部の義務違反に限定されており、かつ、個人の重大な権利利益の侵害が現に発生していること等の要件も加重**されている。
- 勧告・命令は、いずれも、**法の規定に違反した「当該個人情報取扱事業者等」に対して行うもの**とされている。そのため、個人情報取扱事業者が、法に違反する個人情報の取扱いを第三者に委託している場合や、法に違反して個人情報を取り扱うに当たって第三者の提供するサービスを利用している場合において、当該第三者自身が法の規定に違反した「当該個人情報取扱事業者等」に当たらない場合は、当該第三者に対して直接勧告・命令を行うことは困難である。
- 勧告・命令は、いずれも、「当該違反行為の中止その他違反を是正するために必要な措置」をとるよう求めるものとされている。委員会は、これまで、法に違反する個人情報の取扱いを行った個人情報取扱事業者に対して、利用目的の通知、公表等を適切に行うことや、適切な安全管理措置を講じるための組織体制を整備すること等を求めてきている。

## 個人情報委の考え方

- 個人情報取扱事業者等による**法に違反する個人情報等の取扱いにより個人の権利利益の侵害が差し迫っている場合に直ちに中止命令を出すことの必要性**や、法に違反する個人情報等の取扱いを行う個人情報取扱事業者等のみならず、これに関与する第三者に対しても**行政上の措置をとることの必要性**、**法に違反する個人情報等の取扱いの中止のほか**に個人の権利利益の保護に向けた措置を求めることの**必要性の有無**や**手続保障**など、その法制上の課題等について検討すべきである。

# (1)イ 勧告・命令の在り方

## 各団体の意見(第1回検討会)

団体名	賛否	意見・理由
経団連	—	—
新経済連盟	検討の要請	<ul style="list-style-type: none"><li>● 勧告・命令については、命令に至った事案がほとんどない現状をふまえ、どのような事案を対象としてどのような見直しが効果的なのか、必要性の有無や手続保障にも配慮しながら検討してほしい。</li></ul>
日本IT団体連盟	—	—
主婦連合会	賛成	<ul style="list-style-type: none"><li>● 法に違反する個人情報等の取扱いにより個人の権利利益の侵害が差し迫っている場合に直ちに中止命令を出せるようにすべき。</li><li>● 個人情報取扱事業者等のみならず、これに関与する第三者に対しても行政上の措置をとれるようにすべき。取扱いの中止のほか個人の権利利益の保護に向けた措置を求めることができる規定を求める。 (理由) 個人の権利利益の侵害を効果的に抑止するため。</li></ul>
全国消費者団体連絡会	賛成	<ul style="list-style-type: none"><li>● 勧告を受けた事業者が措置を怠った時に命令、告発の対応では時間もかかり、規制が不十分。</li><li>● 個人の権利利益の侵害が差し迫った場合に直ちに中止命令を出す必要がある。</li></ul>
全国消費生活相談員協会	賛成	<ul style="list-style-type: none"><li>● 法違反行為によって個人の権利利益の侵害が差し迫っている場合、直ちに中止命令を出せるように規定することに賛成。</li></ul>

# (1)イ 勧告・命令の在り方

## ①改正の方向性:緊急命令の要件緩和(実現可能性:30%)

- 個人情報保護委員会は、一定の個人情報保護法違反行為があった場合において、「個人の重大な権利利益を害する事実があるため緊急に措置をとる必要があると認めるとき」は、勧告を前置することなく、当該違反行為の中止その他違反を是正するために必要な措置をとるべきことを命ずることができる(いわゆる「緊急命令」。法148条3項)。
- もっとも、個人情報保護委員会が緊急命令を発した事案は、知る限りない。緊急命令の対象が一部の法令違反に限定されており、かつ、個人の重大な権利利益の侵害が現に発生していること等の要件も加重しており、発動要件が厳格だからであろう。例えば、新破産者マップ事案についても、勧告、命令、告発という順次の対応に半年もの期間を要している。
- その反面、未だ個人の権利利益の侵害が生じていないにもかかわらず、いきなり「命令」という強力な行政処分を行うことの是非については慎重な検討が要請される。むしろ新破産者マップ事案のような事案であれば現行法の解釈においても緊急命令を発する余地はあったと考えられることから、**法改正によらず、緊急命令の発動をより柔軟に運用することでも足りるのではないか。**

## ②改正の方向性:第三者命令(実現可能性:30%)

- 第三者命令とは、一定範囲の第三者、すなわち、同法違反の事案であることを知りながら手を貸していると認められる第三者に対して行う措置命令をいう。個人情報保護委員会の「考え方」においても、「法に違反する個人情報等の取扱いを行う個人情報取扱事業者等のみならず、これに関与する第三者に対しても行政上の措置をとることの必要性」について検討することとされている。
- 例えば、違法に個人情報を晒すようなウェブサイトの運営者に対して「命令」や「緊急命令」を発出したとしても、当該ウェブサイト運営者が命令に従うとは限らないため、当該ウェブサイト運営者のみならず、例えば検索エンジン運営者等の周辺者に対しても一定の措置を命じることは、迅速かつ実効的な権利利益の保護の観点から必要不可欠であると考えられるため、積極的な議論が望まれる。
- もっとも、例えば第三者として典型的に想定されるであろう検索エンジン運営者の担う情報流通の基盤としての役割の重要性にかんがみれば、こうした価値との比較衡量においてなお**一定の行政上の措置を講ずべきといえるほどの必要性が要求されるべき**であろう。

## (2) 刑事罰の在り方

### 我が国の現状等

- 現行法上、個人情報の不適切な取扱いについて、直接罰則が適用される規定(いわゆる直罰規定)は、法第176条、第179条、第180条、第181条及び第184条である。令和2年改正法においては、これらの規定のうち個人情報データベース等不正提供等罪(法第179条)について、法人両罰規定(第184条第1項第1号)の法定刑を引き上げた一方、行為者に対する罰則については、罰則が創設された平成27年改正法の施行(平成29年5月)から十分な時間が経過していないことも踏まえ、法定刑を維持することとされた。
- 昨今、個人データの取扱いに関し、内部的な不正行為に起因する悪質な事例が増加している傾向があるものと考えられる。
  - ①個人情報取扱事業者の元従業員が、元勤務先が管理する名刺情報管理システムのログイン認証情報を不正に転職先の従業員に提供し、同システムを第三者が利用可能な状態に置いた事例
  - ②大手学習塾の元塾講師が当該学習塾の児童の個人情報をSNSのグループチャットに投稿したとされる事例が発生しており、ともに個人情報データベース等不正提供等罪等により各行為者が起訴され、有罪が確定している。
- また、個人データが不正に取り扱われ、個人の権利利益が侵害されるおそれが生じた事例も見られるところであり、例えば、個人情報取扱事業者の従業員が、関係法令に違反し、又はその趣旨に反するにもかかわらず、グループ会社が管理していた個人情報データベース等から個人データを取得し、当該個人情報取扱事業者の業務に係る営業活動等のために利用した事例がある。
- 個人情報の不正取得の事例も多く発生している。令和5年度に法第26条第1項に基づき報告された漏えい等の報告のうち、規則第7条が定める報告義務の類型において、2番目に多く発生した類型は、不正アクセスや従業員による持ち出し等、不正の目的をもって行われたおそれのある個人データの漏えい等であり(同条第3号)、その件数は574件に上る。また、委員会の個人情報保護法相談ダイヤルに対しても、個人情報の不正取得行為に係る相談も寄せられている。加えて、行政機関が実施する調査であるかのような紛らわしい説明をして、個人情報等を聞き出す、いわゆる「かたり調査」のトラブルも発生している。

### 個情委の考え方

- 個人情報不正に取り扱われた悪質事案の類型が様々であることを踏まえ、法の直罰規定がこれらの事案を過不足なく対象としているかを検証し、その処罰範囲について検討するとともに、法定刑の適切性についても検討する必要がある。
- 個人情報の詐取等の不正取得が多数発生している状況を踏まえ、こうした行為を直罰規定の対象に含めるべきかについても検討する必要がある。

## (2) 刑事罰の在り方

### 各団体の意見(第1回検討会)

団体名	賛否	意見・理由
経団連	—	—
新経済連盟	慎重な検討の要請	<ul style="list-style-type: none"><li>● 刑事罰の在り方については、「悪質事案」と呼ばれる事案を分析・整理し、それらの悪質性はどこにあるのか見極めたうえで、効果的なものとなるよう慎重に検討してほしい。</li></ul>
日本IT団体連盟	—	—
主婦連合会	個人情報の不正取得を直罰化すべき	<ul style="list-style-type: none"><li>● 個人情報不正に取られた悪質事案の類型が様々であることを踏まえ、現行法の規定では不十分な点を洗い出し、処罰範囲を広げることを求める。 【理由】 個人情報の不正取得の事例が多く発生している現状に鑑み、個人の権利利益の侵害の抑止につなげるため。</li></ul>
全国消費者団体連絡会	個人情報の不正取得を直罰化すべき	<ul style="list-style-type: none"><li>● 詐取等の個人情報の不正取得が発生している状況から、直罰規定を入れるべきであると考えます。 【理由】 個人データの取り扱いに関して、この間、従業員により悪意を持って行われた大規模な不正取得事例が多発している。そのような悪質な行為に至らないよう、個人情報を不正に取得した個人・組織を直罰規定の対象とするべきであると考えます。</li></ul>
全国消費生活相談員協会	罰則の引き上げに賛成	<ul style="list-style-type: none"><li>● 不正の目的で行われた法違反について罰則の引き上げに賛成する。 【理由】 昨今、データベース等不正提供罪で有罪となった悪質な事例や、個人情報への不正アクセスや従業者による持ち出し等の事例等が多数ある。一度漏れいすれば回収は事実上不可能とされる個人情報については、現行の罰則のままでは社会的要請に込えているとは評価できず、罰則の強化が行われるべきと考える。</li></ul>

## (2) 刑事罰の在り方

### 改正の方向性: 個人情報の不正取得の直罰化(実現可能性: 50%)

- 現行法において、民間事業者が直罰規定の対象となるのは、いわゆる「個人情報データベース等不正提供等罪」(法179条・法184条1項)のみである(そのほか「行政機関等の職員等」や「行政機関等の職員等であった者」を名宛人とする直罰規定がいくつか存在する。)
- もっとも、近時の悪質事案の類型が様々であること、とりわけ個人情報の詐取等の不正取得が多数発生している状況を踏まえ、直罰規定の範囲拡大が検討されている。その背景として不正アクセスや従業員による持ち出し等、不正の目的をもって行われたおそれのある個人データの漏えい等が多数報告されていることや、行政機関が実施する調査であるかのような紛らわしい説明をして個人情報等を聞き出す「かたり調査」のトラブルが発生していることが挙げられる。このようないわば「極悪層」による「個人情報の詐取等の不正取得」を法の直罰規定の対象に含めることについては積極的な議論が望まれる。
- その一方で、直罰規定の新設がいわゆる「遵法層」を委縮させないようにすることも重要であると考えられる。例えば「個人情報の詐取等の不正行為」は現行法の下でも法20条1項 違反であると解されるが、カメラによる個人情報の取得の場面においては、「カメラにより自らの個人情報が取得されていることを本人において容易に認識可能といえない場合には、容易に認識可能とするための措置を講じなければなりません(法第20条第1項)。」(ガイドライン Q&A1-13)とされており、とりわけ遵法層は、個人情報の取得が本人にとって「容易に認識可能」でなければ法20条1項違反となりかねないものとして慎重に対応している。
- そのため、「個人情報の詐取等の不正取得」のような「極悪」行為を法の直罰規定の対象とするにしても、例えば法20条1項違反にそのまま直罰規定を置くべきではなく、要件を加重するなど「極悪層」を対象としていることが分かるような工夫が望まれる。
- そこで、当職らとしては、個人情報の不正取得の直罰化については、高くないものとする。

### (3) 漏えい等報告・違法な第三者提供

#### 我が国の現状等

- 現行法上、法第26条第1項に基づく漏えい等報告は、規則第7条各号に該当する事態について、速報及び確報に分けて行うこととされている。漏えい等報告の趣旨は、委員会が事態を早急に把握し、必要な措置を講ずることができるようにすることであり、委員会は、漏えい等報告を受けた内容を踏まえ、関係する法令やガイドラインの説明を行いつつ、報告事項の記載について不明点等を確認し、個人情報取扱事業者に対し、本人通知義務を履行させ、再発防止に向けた安全管理措置義務に係る指導等を行っている。特に、速報を受領した段階においては、事案の規模や概要を把握して、事案の軽重を踏まえて今後の調査方針や権限行使の方向性について検討し、また、必要に応じて漏えい等事態が発生して間もない段階で個人情報取扱事業者として対応すべきことを助言し、個人情報取扱事業者における調査の一般的な手法やセキュリティに関する情報提供等を実施している。さらに、不正アクセス事案の場合、個人情報取扱事業者に対し、警察など関係機関への連絡を行うこと等も助言している。
- 委員会への報告を要する事態が生じた場合には、本人への通知も行う必要がある。本人への通知の趣旨は、通知を受けた本人が漏えい等の事態を認識することで、その権利利益を保護するための措置を講じられるようにすることにある。本人通知は原則として本人に直接知らせる必要があるが、「本人への通知が困難な場合」には事案の公表を含む代替措置をとることが可能とされている。
- 現行法上、「個人データ」が違法に第三者に提供された場合、委員会に対する報告及び本人通知を行う義務は存在しない。令和2年改正法の施行により、令和4年度から漏えい等報告が義務化されたこと等により、漏えい等報告の件数は増加しており、令和5年度は12,120件となっている。同一の事業者において繰り返し漏えい等が発生している事例も存在する。
- 関係団体等からは、「**制度の趣旨・目的に照らしつつ、リスクベースアプローチによる合理的な範囲に報告対象を絞り込むなど、現在の報告・通知の在り方を見直すべき**」として、漏えい等報告及び本人通知の負担軽減を要望する声が上がっている。
- GDPRは、個人データ侵害が発生した場合に、原則として、各加盟国のデータ保護当局に対して通知を行うことを義務付けている。また、個人データ侵害が自然人の権利及び自由に対する高いリスクを発生させる可能性がある場合、データ主体に対し、不当な遅滞なく通知することを義務付けている。

### (3) 漏えい等報告・違法な第三者提供

#### 個人情報委の考え方

##### ア 漏えい等報告

- 漏えい等報告及び本人通知に関し、漏えい等報告の件数は、令和4年度から漏えい等報告が義務化されたこと等により、令和元年度以降全体として増加傾向にある一方で、関係団体等からはこれらの義務が事業者の過度な負担になっているという意見が示されている。
- そこで、こうした意見も踏まえつつ、委員会がこれまでに受けた漏えい等報告の内容を検証した上で、上記制度の趣旨を損なわないようにしつつ、個人の権利利益侵害が発生するリスク等に応じて、漏えい等報告や本人通知の範囲・内容の合理化を検討すべきである。
  - ① 上記のように、委員会がこれまでに受けた漏えい等報告を件数ベースで見ると、漏えいした個人データに係る本人の数が1名である誤交付・誤送付案件が大半を占めているが、このようなケースは、当該本人にとっては深刻な事態になり得るものであり、本人通知の重要性は変わらないものの、本人通知が的確になされている限りにおいては、委員会に速報を提出する必要性が比較的小さい。
  - ② 漏えい等又はそのおそれを認識した場合における適切な対処(漏えい等が生じたか否かの確認、本人通知、原因究明など)を行うための体制・手順が整備されていると考えられる事業者については、一定程度自主的な取組に委ねることも考えられる。
- そこで、例えば、体制・手順について認定個人情報保護団体などの第三者の確認を受けることを前提として、速報については、一定の範囲でこれを免除し、さらに①のようなケースについては確報について一定期間ごとの取りまとめ報告を許容することも考えられる。
- 関係団体からは、いわゆる「おそれ」要件についての要望も示されている。「おそれ」については、個人の権利利益を害する可能性等を勘案してより合理的と考えられる場合に報告や本人通知を求めることが適当であるとも考えられるが、その具体的な当てはめについては、現実の事例に応じて精査する必要がある。事業者の協力も得ながら、実態を明らかにした上で検討を行い、必要となる要件の明確化を行うことが必要である。

##### イ 違法な第三者提供

- 現行法においては、事業者が個人データを違法に第三者に提供した場合について、報告義務及び本人通知義務は存在しないが、個人データが漏えい等した場合については事業者にこれらの義務が課されることとの均衡から、漏えい等との違いの有無も踏まえ、その必要性や報告等の対象となる範囲を検討する必要がある。



### (3) 漏えい等報告・違法な第三者提供

#### 各団体の意見①(第1回検討会)

団体名	賛否	意見・理由
経団連	—	—
新経済連盟	賛成	<ul style="list-style-type: none"><li>● 「おそれ」の現在の解釈や運用を見直し、個人の権利利益侵害が発生するリスク等に応じて、漏えい等報告や本人通知の範囲・内容の合理化を検討することに賛成</li></ul>
日本IT団体連盟	賛成	<ul style="list-style-type: none"><li>● 「漏えい等報告の趣旨は、委員会が事態を早急に把握し、必要な措置を講ずることができるようにすることに」とあるとしているが、サイバー攻撃を受けたケースについて、個人情報保護委員会が具体的にどのように必要な措置を講ずることができるのか、サイバーセキュリティの専門家の人数及び体制を含めて詳細を説明頂きたい。</li><li>● ①漏えいした個人データが提供元以外では特定の個人を識別することができず、当該データおよび提供元以外の者が通常取得できるデータを組み合わせても本人に到達することができない場合、②提供元との間で提供された個人データを適切に取り扱う義務を負う契約関係等のある他者に対する漏えいが生じた場合、③漏洩した個人情報が多数によって既に取得されている、あるいは公表されている項目（氏名、性別、組織名など）の場合、などは本人の権利利益の侵害は通常想定されないことから報告等の義務を不要としてはどうか。</li></ul>

### (3) 漏えい等報告・違法な第三者提供

#### 各団体の意見②(第1回検討会)

団体名	賛否	意見・理由
主婦連合会	反対	<ul style="list-style-type: none"><li>● 現行の漏えい等報告の規律の合理化の検討は慎重に進められなくてはならない。事業者都合から軽々に規律をゆるめるべきではない。また、現行法において、事業者が個人データを違法に第三者に提供した場合について、報告義務及び本人通知義務が存在しないことは問題である。違法提供の場合の規律を導入すべき。 【理由】 事業者の都合を優先することにより個人の権利利益を守る機能が損なわれてはならない。</li></ul>
全国消費者団体連絡会	反対	<ul style="list-style-type: none"><li>● 「漏えい等の報告について、報告期限の延長などが報道されている。個人情報保護委員会への報告期限は現状を維持し、かつ対象の人数に関わらず、速やかに本人に通知し、併せて漏えいされた本人を保護するための施策を講じるための規律を設けるべき。 【理由】 個人情報保護委員会への報告を要する事態が生じた場合には、本人への通知も行う必要があります。そもそも漏えいのあった事実が本人に知らされないこと自体が個人の権利を侵害していると受け止める。併せて「中間整理」の現状にも、同一の事業者による繰り返しの漏えい等も記載されており、事業者内での周知や教育の徹底が重要である。 「ア漏えい等の報告」について、現行通り早急に委員会に報告するべきであると考えます。誤送付等で漏えいが1名の場合などの記載があるが、漏えいは人数の問題ではなく、漏えいした事実こそ着目すべきと考えます。また、個人の権利利益を害する漏えいの「おそれ」がある場合にも、委員会への報告や本人通知を早急に行うことが必要である。何より本人通知を行うことで、対象者自らによる早期に対処につながり、有効であると考えます。 「イ違法な第三者提供」について、報告義務を課すべきである。また、関係団体等からはこれらの義務が事業者の過度な負担になっているという意見が出されているようであるが、漏えいを起こしてしまった事業者として、誠実に対応すべきであると考えます。GDPRでも個人データ侵害や高いリスクを発生させる可能性がある場合に、遅滞なく通知を義務付けていますので、参考として規制すべき。</li></ul>
全国消費生活相談員協会	反対	<ul style="list-style-type: none"><li>● 漏えい報告については、個人情報保護委員会が事態を早急に把握し措置を取るための制度であり、その趣旨を損なわない限度において一定の合理化はあり得ると考える。しかし、本人通知については本人が漏えい的事实を知る唯一の方法です。本人の権利利益を保護するために自己防衛をする必要があり、現行制度は確実に維持されるべきです。事業者が違法に個人データを第三者提供した場合は、漏えいとは異なるものの、本人の権利利益の保護のために本人通知が必要であると考えます。</li><li>● 現状、漏えいしていても本人通知や個人情報保護委員会への報告をしない悪質な事業者が存在すると推測する。そうした端緒情報を把握するための通報窓口や公益通報制度の活用等を検討することを求める。</li></ul>

### (3) 漏えい等報告・違法な第三者提供

#### ①改正の方向性: 認定個人情報保護団体被確認事業者に対する漏えい等事案対応の緩和(実現可能性: 80%)

- 「個人情報保護委員会の考え方」では、『例えば、体制・手順について認定個人情報保護団体などの第三者の確認を受けることを前提として、速報については、一定の範囲でこれを免除し、さらに①のようなケースについては確報について一定期間ごとの取りまとめ報告を許容することも考えられる。』とされている。
- 「体制・手順について認定個人情報保護団体などの第三者の確認を受けた事業者」(以下「認定個人情報保護委員会被確認事業者」という。)としては、認定個人情報保護団体である一般財団法人日本情報経済社会推進協会(以下「JIPDEC」という。)の**プライバシーマークを付与された事業者**が想定される。プライバシーマーク制度は、事業者の個人情報を取扱う仕組みとその運用が適切であるかを評価し、その証として事業活動においてプライバシーマークの使用を認める制度である。プライバシーマーク制度は、日本産業規格「JIS Q 15001 個人情報保護マネジメントシステム—要求事項」(以下「JIS Q 15001」という。)をベースとした審査基準による審査を経て、事業者の個人情報の取扱いが適切であるかを評価する。JIS Q 15001は、個人情報保護法等、法令への遵守も包含している。
- 小規模漏えい等事案に関する速報義務の免除及び確報の一定期間ごとの取りまとめ報告については、金融分野における業法上の報告において一部導入されている。その内容は次のとおりであり、このような金融分野における取扱いは、今後の改正内容を占うにあたって参考になるのではないと思われる。

- FAXの誤送信、郵便物等の誤送付、メールの誤送信等については、金融機関が個別の事案ごとに、漏えい等した情報の量、機微(センシティブ)情報の有無及び二次被害や類似事案の発生の可能性等を検討し、「速やかに」報告を行う必要性が低いと判断したものであれば、業務の手続の簡素化を図る観点から、四半期に一回程度にまとめて監督当局に報告することも差し支えない。
- 郵便局員による誤配等、金融機関の責めに帰さない事案については、監督当局に報告する必要はないと判断しても差し支えない。ただし、「本人の権利利益が侵害されておらず、今後も権利利益の侵害の可能性がない又は極めて小さい」とはいえない場合には、漏えい等した情報の量、機微(センシティブ)情報の有無及び二次被害や類似事案の発生の可能性などを検討した上で、都度「速やかに」又は四半期に一回程度にまとめて報告を行う必要がある。
- いかなる場合でも、漏えい等事案の事実関係等を公表する場合には、都度「速やかに」監督当局に報告する必要がある。

### (3) 漏えい等報告・違法な第三者提供

#### ②改正の方向性:いわゆる「おそれ」要件の明確化(実現可能性:80%)

- 漏えい等事案に関するいわゆる「おそれ」要件については、その外縁が不明確であり、現状の実務においては、いわば“絶対大丈夫以外全部”「おそれ」要件を充足することが前提とされているように思われ、事業者に対して大きな負担が生じている。
- 産業界の各事業者団体からも「おそれのある事案」をすべからず報告するのは過度の負担であると見て緩和の強い要望がある。
- 要望の具体的な内容は以下のとおりである。
  - ✓ まずは、本法に基づく漏えい等報告によってこれまで蓄積されたデータベース(例:漏えい等報告の実態や報告の活用状況等)を踏まえ、エビデンスに基づき、検証した結果を公表すべき
  - ✓ その上で、制度の趣旨・目的に照らしつつ、リスクベースアプローチによる合理的な範囲に報告対象を絞り込むなど、現在の報告・通知の在り方を見直すべき
- たとえば、**アクセスログ等の網羅的な確認が困難な事案であったとしても、他に漏えい等の徴候が認められない場合には、漏えい等の「おそれなし」として良いのではないか。**
- なお、他の漏えい等の徴候にもグラデーションがあり、いわゆるダークウェブの調査等の積極的調査を要するのか、本人からの特段の被害申出がないことの確認をもって足りるのかは、漏えい等が疑われるデータの性質等に応じて柔軟な対応が許容されるべきである。
- いわゆる「おそれ」要件の具体化は、**法令改正というよりもガイドラインの改定により一定の手当がなされる可能性もある**が、まさに現在生じている実務上の混乱や過度な負担の軽減の観点から、より迅速なガイドラインの改定対応に期待したい。

### (3) 漏えい等報告・違法な第三者提供

#### ③改正の方向性: 違法な第三者提供の報告等(実現可能性: 80%)

- 我が国における現在の実務上、「漏えい」と「提供」とは両立し得ない概念であり、両社の分水嶺は事業者の「意図」にあるとされる。その「意図」は、①第三者に提供する意図があるか(提供自体)、②意図した提供先に提供されているか(提供先)、③意図した個人データが提供されているか(個人データの対象・範囲)を踏まえて判断される。
- もっとも、このような「意図」は、本人の権利利益侵害のおそれとはさほど関係がないように思われ、違法な第三者提供であれば本人通知等のプロセスを経る必要がないとする現行法の規定にはややアンバランスな印象も拭いきれない。すなわち、過失によるうっかりの漏えいの場合は漏えい等報告が必要であるのに対して、故意による漏えいについては法27条の第三者提供制限の違反とはなるものの漏えい等報告は必要はないというのは不均衡であると考えられる。
- 海外に目を向けると、GDPRは、漏えいと違法な個人情報の取扱いとを区別せず、「データ侵害」との概念を用いている。このようなGDPRにおける取扱いは、本項目に関する今後の改正内容を占うにあたって参考になろう。
- 違法な第三者提供については、現状、個人情報保護委員会への報告・本人への通知の義務がない状況であることに鑑みると、事業者が本来同意を取得しなければならないケースについては、法改正で義務化されるまでに違反行為を是正しておくことが望まれる。

### 3 データ利活用に向けた取組に対する支援等の在り方

# (1) 本人同意を要しないデータ利活用等の在り方

## 我が国の現状等

- 法は、デジタル社会の進展に伴い個人情報等の利用が拡大している中で、第3条の基本理念に則し、プライバシーの保護を含めた個人の権利利益を保護することを目的としている。他方、法は、デジタル技術の活用による個人情報等の多様な利用が、個人のニーズの的確な反映や迅速なサービス等の提供を実現し、政策や事業活動等の面でも、国民生活の面でも欠かせないものとなっていることに配慮している。
- 個人情報の保護と有用性に関するこの法の考え方は、各主体における実際の個人情報等の取扱いにおいても、十分に踏まえる必要があり、個人情報の保護に関する施策を推進するに当たっては、個人情報の保護と適正かつ効果的な活用のバランスを考慮した取組が求められる。
- 法は、特定された利用目的の達成に必要な範囲を超えて個人情報を取り扱う場合(法第18条)、要配慮個人情報を取得する場合(法第20条)、個人データを第三者に提供する場合(法第27条)については、原則としてあらかじめ本人同意を取得することを求めている。各規律については、それぞれ例外規定が設けられているが、これらは、他の権利利益の保護を優先すべき場合や、本人の利益のために必要がある場合等を類型化したものとされている。
- 令和2年改正法の国会審議時においては、衆議院、参議院それぞれの内閣委員会において、附帯決議がなされており、個人情報の利活用について、民間の実態を常に広く把握し、制度面を含めた検討を随時行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずることが求められている。
- 個人に関する情報について、高度なデジタル技術を用いた方法により、公益のために活用するニーズは、委員会としても、個人情報の保護に関する基本方針(平成16年4月2日閣議決定、令和4年4月1日一部変更。)等においてその認識を示し、施策を推進している。
- 政府全体においても、デジタル社会の実現に向けた重点計画(令和6年6月21日閣議決定)や規制改革実施計画(令和5年6月16日閣議決定)において、データ利活用の推進の必要性に言及がされている。
- 委員会としても、関係府省庁等が主催する検討会への参加や、ガイドライン等の策定に当たっての助言等を通じて、政策の企画・立案段階から連携して取組を進めているほか、公衆衛生例外により許容される取扱いについて、Q&Aの改正を行った。
- 諸外国においても、本人の同意がなくとも、一定の場合に個人情報の取扱いが可能となっている。

# (1) 本人同意を要しないデータ利活用等の在り方

## 個人情報委の考え方

- 昨今のデジタル化の急速な進展・高度化に伴い、生成AI等の新たな技術の普及等により、大量の個人情報を取り扱うビジネス・サービス等が生まれている。また、健康・医療等の公益性の高い分野を中心に、機微性の高い情報を含む個人情報等の利活用に係るニーズが高まっている。このほか、**契約の履行に伴う個人情報等の提供**や、**不正防止目的などでの利活用**についてもニーズが寄せられている。
- こうした状況を踏まえ、法で本人同意が求められる規定の在り方について、個人の権利利益の保護とデータ利活用とのバランスを考慮し、その整備を検討する必要がある。この場合においては、単に利活用の促進の観点から例外事由を認めるのは適当ではなく、本人の権利利益が適切に保護されることを担保することが必要である。
  - **生成AIなどの、社会の基盤となり得る技術やサービスのように、社会にとって有益であり、公益性が高いと考えられる技術やサービスについて、既存の例外規定では対応が困難と考えられるものがある。**これらの技術やサービスについては、社会的なニーズの高まりや、公益性の程度を踏まえて、例外規定を設けるための検討が必要である。この際、「**いかなる技術・サービスに高い公益性が認められるか**」について、**極めて多様な価値判断を踏まえた上で高度な意思決定が必要**になる。個人の権利利益の保護とデータ利活用の双方の観点から多様な価値判断が想定されるものであり、関係府省庁も含めた検討や意思決定が必要と考えられる。
  - **医療機関等における研究活動等に係る利活用のニーズについても、公益性の程度や本人の権利利益保護とのバランスを踏まえて、例外規定に係る規律の在り方について検討する必要がある。**例えば、**医療や研究開発の現場における公衆衛生例外規定の適用のように、例外規定はあるものの、適用の有無に関する判断にちゅうちょする例があるとの指摘がある。**こうした点等については、事業者の実情等も踏まえつつ、関係府省庁の関与を得ながら、ガイドラインの記載等についてステークホルダーと透明性のある形で議論する場の設定に向けて検討する必要がある。



# (1) 本人同意を要しないデータ利活用等の在り方:各団体の意見(第1回検討会)

団体名	賛否	意見・理由
経団連	—	—
新経済連盟	広げるべき	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 同意を要しないデータの利活用については、現行法の同意を要しない要件を見直し、公益性が高い利活用はもちろんのこと、契約の履行に伴う個人情報の提供や、犯罪・不正利用防止目的などの利活用が認められるような制度にするとともに、AIにおけるデータの利活用については、阻害するのではなく、適切な利活用が促進されるような方向での議論を期待</li> </ul>
日本IT団体連盟	広げるべき	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 本人同意に加えて、契約履行のために必要な場合や正当な利益がある場合についてもデータ利活用ができる旨の条項の追加を頂きたい。</li> <li>● WEB上に記載されており誰でもアクセス可能な個人情報については記載の目的に沿った利用であれば本人同意なく利活用できる旨についても追加頂きたい。</li> </ul>
主婦連合会	反対	<p>【意見】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 「生成AIなどの、社会の基盤となり得る技術やサービスのように、社会にとって有益であり、公益性が高いと考えられる技術やサービスについて、既存の例外規定では対応が困難と考えられるものがある。」とあるが、生成AIに関して「社会にとって有益」で「公益性が高い」ものという一面的な捉え方を前提に扱うことに、消費者・市民として強い違和感がある。</li> <li>● 安易に現行の例外規定の枠を広げるべきではない。医療情報等も含め、利活用については、徹底した透明性が必要であり、仮に例外規定を広げる場合には、消費者を含めた慎重な議論が必要である。</li> </ul> <p>【理由】</p> <p>生成AIのような技術は、社会、そして個人にとって有益である場合がある一方で、本人の権利利益を侵害する可能性もまた極めて高い技術であることは現代社会の共通認識である。 医療情報等も含め、個人の権利利益の保護の観点から慎重に検討されなければならない。</p>
全国消費者団体連絡会	反対	<p>【意見】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● デジタル化の中で、利活用の促進が優先ではなく、本人の権利利益の適切な保護こそを第一義とした法制度とするべき。</li> </ul> <p>【理由】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 個人データの利活用の推進のみがデジタル化の進展と経済発展に資するとの考え方があります。個人データの中には要配慮情報が含まれる可能性があること、何より個人そのものを単なる「コト」「情報」として認識しているようにも受け止める。</li> <li>● 法で本人同意が求められる規定の在り方は、個人の権利利益の保護とデータ利活用とのバランスを考慮して検討するとあるが、利活用の促進が優先ではなく、本人の権利利益が適切に保護されることを担保することを優先すべき。</li> </ul>
全国消費生活相談員協会	条件付賛成	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 現行法の本人同意が求められる規定には、本人の利益のために必要がある場合や他の利益のためにやむを得ない場合等には本人同意は不要とされる例外規定がある。しかし、すでに生成AI等の社会基盤になりうる新技術が急激に発展・浸透し、膨大な量の個人情報を取扱うサービスやビジネスが生まれている実態を踏まえれば、例外規定の在り方について早急に検討する必要がある。その際、例えば生成AIの開発において、要配慮個人情報を取得してしまう場合などにおいて、少なくとも、要配慮個人情報が不当に利用されないことが担保されているか、本人の不利益を上回る公益的利益があるのか等について、社会的要請の有無、公益性の程度などの観点から早急に検討される必要性があり、消費者にとって安全かどうかの判断ができる技術であるべきと考える。</li> </ul>

# (1) 本人同意を要しないデータ利活用等の在り方

## ①改正の方向性:公共性が高いと考えられる技術やサービスについて(実現可能性:70%)

- 現行法において、特定された利用目的の達成に必要な範囲を超えて個人情報を取り扱う場合(法第18条)、要配慮個人情報を取得する場合(法第20条)、個人データを第三者に提供する場合(法第27条)については、原則としてあらかじめ本人同意を取得することを求めているところ、例外は「法令に基づく場合」や「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」などに限定されている。このように、**我が国の個人情報保護法は、本人の同意がなければ個人データの利活用が難しいところ、「個情委の考え方」によれば、社会にとって有益であり、公益性が高いと考えられる技術やサービス(生成AIなど)について、「社会的なニーズの高まりや、公益性の程度を踏まえて、例外規定を設けるための検討が必要である」とされた。**
- 生成AIと個人データとの関係では、事業者がAIを利用する場合との関係で、AI事業者が個人データを機械学習目的に利用しないことの確認をもって、プロンプト入力を通じた個人データの送信が個人データの「提供」に該当するか否かという問題がある。この点について、「**生成AIなど、…、社会にとって有益であり、公益性が高いと考えられる技術やサービスについて、既存の例外規定では対応が困難と考えられるものがある**」とされ、個人データを生成AIに入力することは、個人データの提供に該当するとも考えられる。すなわち、事業者がChatGPTを利用して書類を作成する際、個人データを入力した場合、当該行為が個人データの第三者提供に該当し、本人の同意が必要になる可能性がある。
- 「公益性が高いと考えられる技術やサービス」については、「社会的なニーズの高まりや、公益性の程度を踏まえて、例外規定を設けるための検討が必要である」とされ、個人データの第三者提供の例外で対応するものと推測される。もっとも、「『いかなる技術・サービスに高い公益性が認められるか』について、極めて多様な価値判断を踏まえた上で高度な意思決定が必要になる」「個人の権利利益の保護とデータ利活用の双方の観点から多様な価値判断が想定される」とされており、現時点において、例外規定の内容は定まっていないと思われるが、生成AIとの関係では何らかの措置がとられると予想される。
- 個人情報保護委員会の有識者ヒアリングにおいては、「**個人情報をAIが一般的な知識の一環として利活用すること**」が個人情報保護法に**例外規定として設けることが議論**されている。
- ただし、例外規定を設ける場合には、一定の要件が必要であり、情報源とアーキテクチャが重要であり、インターネット上に公開されているデータの扱い方、たとえば、**ニューラルネットワークにおいて、不適切なプロファイリングといった利用は禁止されるべきであるし、出力に関しても不適正な利用は問題**となるとされている。
- これに対して、**AIの活用の観点から安全管理措置を追加的に講じる**ことについては消極的な意見がなされている。

# (1) 本人同意を要しないデータ利活用等の在り方

## ②改正の方向性:医療機関等における研究活動等に係る利活用における例外(実現可能性:70%)

- 医療機関等における研究活動との関係でも、特定された利用目的の達成に必要な範囲を超えて個人情報を取り扱う場合(法第18条)、要配慮個人情報を取得する場合(法第20条)、個人データを第三者に提供する場合(法第27条)については、原則としてあらかじめ本人同意を取得することを求めている。この例外が認められる場面は、「公衆衛生の…ために特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」や学術研究目的で個人情報を取り扱う一定の場合(個人の権利利益を不当に侵害するおそれがある場合を除く)に限られており、その内容も明確とはいえない。
- そこで、「医療機関等における研究活動等に係る利活用のニーズについても、公益性の程度や本人の権利利益保護とのバランスを踏まえて、例外規定に係る規律の在り方について検討する必要がある」とされ、医療に関するデータについても、本人の同意なく個人データの授受を行うことができる場面の例外規定が検討されている。
- 個人情報保護法の有識者ヒアリングにおいては、現行の個人情報保護法や次世代医療基盤法 について以下のとおり、個人データの取得・利用時の『同意』『匿名化』の偏重という課題が挙げられている。
  - 『同意』に関しては、最初の受診は同意を取って行うが、他の診療科を受診してもらう場合や救急の場合に患者が重篤でも同意を求めたり、高齢者の方にしっかりと説明をして同意してもらったりすることが、医療及び救急の現場で負担になっている。
  - 緊急の場合や意思能力がない場合は、いわゆる公衆衛生例外(「公衆衛生の向上又は児童の健全な育成の推進のために特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」)には、同意なき目的外利用(法18条3項3号)や同意なき第三者提供(法27条1項3号)を認める例外)が適用され得るが、医療現場では、その人に本当に意思能力があるのかを医師が容易に判断できない場合があり、明らかに同意が不要と判断できる場合もあるだろうが、同意を取るべきか否か判断が難しい領域が広く、医師としては判断を誤り、同意を取得できないのに取らなかった場合に責任を問われる可能性がある。そこで、しっかりと説明をして、説得して同意を取るための負担が発生する。公衆衛生例外は適用される場面が不明確である。
  - 二次利用(医学研究)に関しては、多くの医学研究には、遡及的なデータの確認、事後的な追跡調査が必要であり、次世代医療基盤法の「匿名加工情報」では、研究や医薬品等の開発には利用できない。次世代医療基盤法の改正により、「仮名加工情報」の利用も可能となったが、丁寧なオプトアウトが求められているため負担が多く、現在このスキームに参加している医療機関等が限られているという問題がある。

# (1) 本人同意を要しないデータ利活用等の在り方

②改正の方向性:医療機関等における研究活動等に係る利活用における例外(実現可能性:70%)～続き

## 【有識者からの提案】

有識者である森田朗東京大学名誉教授からは、欧州議会・理事会が暫定合意したEUにおけるEuropean Health Data Space(EHDS)を参考に以下のような新たな規制体系を設けることが提案されている。

### ■「入口規制」から「出口規制」へ

- ・ 原則として、データ取得時、新たな提供時の同意は不要とし、取得したデータへのアクセスを規制する。

### ■ 一次利用

- ・ 本人の治療という目的のために必要な場合には、原則として同意なしに、関与する医療従事者にアクセスを認める。
- ・ 関与した医療従事者の守秘義務による保護
  - ※ データの欠落が医療の質を保証しないことを告げた上で、マスキング(アクセス制限)を認めるかは検討課題。

### ■ 二次利用

- ・ データの利用目的、アクセス権、加工形態に応じたアクセスの規制
- ・ 仮名化を原則とし、匿名化、利用禁止等の措置は、現実的・具体的なリスクベースに基づいて行う(※ 特定の場合に、オプトアウトを認めるか否かは、検討課題)
- ・ 利用規制(基準設定・利用許可・監視・利用状況の公表)のための公的機関の設置

### ■ 個人情報の保護に限らず、医療データの積極的な利活用を図るための基準・手続等を定めるために、利活用を目的とした特別法(特例法)の制定を検討すべき

### ■ 個人情報保護法との関係

- ・ 個人情報法の適用を受けない異なる体系の法を制定するのではなく、個人情報法に定める法令上の根拠として「生命、身体、財産保護」「公衆衛生」「学術研究」を上記の出口規制の趣旨を反映した同意を不要とする場合として具体化・明確化する
- ・ 個人情報法の改正が必要な場合には、次期および次々期見直し期に検討

### ■ 次世代医療基盤法との調整

- ・ 二次利用の制度として制定され、改正された次世代医療基盤法については、同様に3年後の見直しを機に、特別法に統合すべき

## (1) 本人同意を要しないデータ利活用等の在り方

### ③改正の方向性:「契約の履行」や「正当な利益」などの例外規定について(実現可能性:20%)

- 業界団体からは、目的外利用(法18条1項)や第三者提供(法27条1項)の同意に関する例外規定として、GDPRにおける「契約の履行」や「正当な利益」のように、一定の条件下で個人情報を本人同意なく取り扱うことができる場合について検討をすることが要望されている(新経済連盟など)。
- しかしながら、「個人情報委の考え方」においてはこれらの例外規定については明示的に検討対象となっていない。
- 我が国の個人情報保護法が「本人の同意」を重視する制度であり、本人の同意がない場合には原則として特定された利用目的の範囲でしか個人情報を利用できず、限られた公益的理由がなければ取扱いが認められない制度であることに鑑みると、柔軟性の高い「契約の履行」や「正当な利益」のような取扱いは困難と個人情報保護委員会が考えているのではないかと思われる。

## (2) 民間における自主的な取組の促進

### 我が国の現状等

#### PIA(Privacy Impact Assessment)

- PIAは、個人情報等の収集を伴う事業の開始や変更の際に、プライバシー等の個人の権利利益の侵害リスクを低減・回避するために、事前に影響を評価するリスク管理手法を指すものである。
- 民間規律の分野においては、通則ガイドラインの中で、組織的安全管理措置として義務付けられる「個人データの取扱状況を確認する手段の整備」の例として、「**個人データの取扱状況を把握可能とすること**」が挙げられており、その手法として、**委員会は、令和4年10月にデータマッピング・ツールキットを公表している。**
- なお、現行法上、PIAは法律上の義務となっておらず、基本方針において一部言及があるのみである。

#### 個人データの取扱いに関する責任者

- 民間規律の分野においては、通則ガイドラインの中で、組織的安全管理措置として義務付けられる「組織体制の整備」の例として、「**個人データの取扱いに関する責任者の設置及び責任の明確化**」が挙げられており、大企業においては、既に88.6%が個人データの取扱いに関する責任者を設置済みの状況である。

### 個人情報委の考え方

- PIA・個人データの取扱いに関する責任者は、データガバナンス体制の構築において主要な要素となるものであり、その取組が促進されることが望ましい。他方、これらの義務化については、各主体における対応可能性や負担面などを踏まえ、慎重に検討を進める必要がある。
  - PIAについては、民間における自主的な取組という現状の枠組みを維持しつつ、その取組を一層促進させるための方策について、**PIAの出発点となり得るデータマッピングを活用していくことを含め、検討を進める必要がある。**
  - **個人データの取扱いに関する責任者**に関しては、**現行の通則ガイドライン等で定める「組織体制の整備」を超えた措置の必要性について検討を進めるべきである。**資格要件の要否、設置を求める対象事業者の範囲等によりその効果が変わってくると考えられるところ、各企業の現状も踏まえ、現実的な方向性を検討する必要がある。

## (2) 民間における自主的な取組の促進

### 各団体の意見(第1回検討会)

団体名	賛否	意見・理由
経団連	—	—
新経済連盟	賛成	<ul style="list-style-type: none"> <li>PIAなどの自主的な取組のインセンティブ設計やPETsなどの保護技術の利用推進についても前向きに検討すべき</li> </ul>
日本IT団体連盟	—	—
主婦連合会	—	—
全国消費者団体連絡会	義務化すべき	<p>【意見】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>PIAの実施と個人データの取扱いに関する責任者の設置を義務付けるべき。</li> </ul> <p>【理由】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>「アPIA」について、日本ではあくまでガイドラインの中での位置付けであるが、GDPRにおいては実施が義務付けられている。</li> <li>「イ個人データの取扱いに関する責任者」について、多くの大企業で設置済みの状況である。組織の大小を問わず、国として個人情報保護法の順守のために取り組みの推進を行うべき。</li> </ul>
全国消費生活相談員協会	—	—

## (2) 民間における自主的な取組の促進

### ①改正の方向性:PIAの義務化(実現可能性:50%)

- PIAとは、個人情報等の収集を伴う事業の開始や変更の際に、プライバシー等の個人の権利利益の侵害リスクを低減・回避するために、事前に影響を評価するリスク管理手法である。
- 「PIAについては、民間における自主的な取組という現状の枠組みを維持しつつ、その取組を一層促進させるための方策について、PIAの出発点となり得るデータマッピングを活用していくことを含め、検討を進める必要がある」とされ、PIAの導入が義務化される可能性は低いものの、その取組み自体は一層促進されると考えられる。
- このような方針からすれば、PIAの導入は、安全管理措置に加え、レピュテーションの観点からも有用であると考えられる。
- 一方で、PIAの導入には相応のコストがかかることから、取り扱う個人データの性質や量を踏まえ、導入の可否やその内容を判断する必要があるように思える。

### ②個人データの取扱いに関する責任者の設置(実現可能性:60%)

- 「個人データの取扱いに関する責任者に関しては、現行の通則ガイドライン等で定める「組織体制の整備」を超えた措置の必要性について検討を進めるべき」とされている。現在、海外の多くの個人情報保護法令においてDPO (GDPRにいうDPOではなく、一般的な意味でのDPO)の設置が義務規定化されており、個人情報の保護と管理においてはこのような個人情報保護実務専門家の設置が必要不可欠になっていることからすると、法令上の努力義務など、現行の措置より踏み込んだ規制がなされることが予想される。
- そこで、責任者の資格要件や設置を求める対象事業者の範囲が問題になるところ、各事業者の事業内容(例えば、当該事業者が扱う個人データの質や量等)や企業規模によって、責任者の要否や業務内容が変わると考えられる。また、国内の他の法令における事業者の責務として責任者を置く旨の努力義務が定められている(犯罪収益移転防止法11条、暴力団対策法32条の2等)ところ、これら責任者の業務内容との関係が問題になることもあろう。