

個人情報保護委員会（第283回）議事概要

- 1 日時：令和6年5月10日（金）10：00～
- 2 場所：個人情報保護委員会 委員会室・オンライン
- 3 出席者：藤原委員長、小川委員、大島委員、浅井委員、清水委員、
加藤委員、梶田委員、高村委員、小笠原委員
松元事務局長、三原事務局次長、山澄審議官、大槻審議官、
森川総務課長、吉屋参事官、香月参事官、小嶋参事官、
片岡参事官、澤田参事官

4 議事の概要

- (1) 議題1：いわゆる3年ごと見直し 有識者ヒアリング（監視監督の在り方等）について

個人情報保護委員会議事運営規程（以下「議事運営規程」という。）第9条の規定に基づき、名古屋大学大学院法学研究科の林教授が会議に出席した。

林教授から、資料1-1に基づき説明があった。

清水委員から「2点質問がある。1点目は、刑罰があるのに、なぜ課徴金制度が必要なのか。刑罰と課徴金制度では、目的・特徴が違うためとの理解でよいか。2点目は、23ページの課徴金の対象となる違反行為の類型ごとに経済的利得相当額を算定できるものに限るという記載について、例えば個人情報だと不正に入手した名簿を売りさばいて、不当利得を得るケースが分かりやすいが、適切な措置を採らなかったことにより、重大な人権侵害が生じたようなケースは、経済的利益は生じないことになる。この場合、不作為による節約額などを基準にするルールは考えられるか。また、そのための課題はあるか。22ページに最近の算定方法は擬制的な算定も認められると記載があるところ、ハードルが高いということか」という旨の発言があった。

これに対し、林教授から「1点目について、刑事罰はどの分野であれ、感銘力が強いから、謙抑的・補充的に運用せざるを得ないだろう。刑事罰を科すに至らない違法行為が放置されてしまうので、その穴を埋めるためには、課徴金制度のような刑事罰ではない形の金銭的不利益処分が必要ではないか。罰金だと感銘力あるいはスティグマ効果は絶大だが、ペナルティの実害的な部分として、企業にとって罰金額は、違反行為を抑止するには不十分だと思う。2点目について、経済的利得を基本的にベースにしている。個人情報法で、破産者等の個人情報を違法に取り扱っているような事案が課徴金の対象行為と想定されるのではないか。それ以外にも十分な対策を講じなかったことによって被害が拡大する場合も、将来的には検討の対象になると思うが、経済的利得の把握が難しく、それを制度に落としこもうとすると非常に複雑になるので、まずは経済的利得が観念しやすい類型に限っ

てスモールスタートするのが望ましいのではないか」という旨の回答があった。

小笠原委員から「スモールスタートから始めて、悪質かつ経済的利益が観念できるものとした場合、アメとムチのバランスで、アメの方を最初から少し入れる必要があるのではないかと思うが、悪質事案に対するアメとしてどのようなものが考えられるか」という旨の発言があった。

これに対し、林教授から「不当利得と関係性が薄い金額や行為について、課徴金を課すことにはハードルが高いと私は思うが、課徴金を課す事案については、アメとムチが必要だと思う。アメについては、例えば、裁量型課徴金において、調査に協力すれば又は違反行為を早期に終了すれば課徴金を減免することを認めるというのも考えられる。また、事業者の実態解明への協力度合いに応じて課徴金を命じないという形でのアメを与えるメリットがあると思う。それにより、委員会の調査に協力し、効率的・効果的に事案の真相解明並びに違反行為の排除及び抑止を図ることができ、制度運用の柔軟性を高めることができる。ただ、デメリットもある。義務的な課徴金と比べて、制度が定着するまでは、裁量を利かせる場合の明確性や予見可能性が損なわれるおそれがある。アメとムチということで、裁量型を検討する場合、加減に当たって考慮される諸要素を法令やガイドラインに具体化・明確化する必要があると思う」という旨の回答があった。

小川委員から「資料 29 ページの③のとおり、課徴金制度によって萎縮効果が生ずるあるいは個人情報の保護と利活用のバランスが崩れるという意見もあるが、課徴金の対象となるのは、措置命令をかけるような事案に限られるため、課徴金制度の導入を過大に懸念すべきではないと伺った。5 ページにもあるように、過剰な執行と過小な執行のバランスが大事で、公取委はガイドラインを作成してバランスを調整しているとのこと。個人情報、法律やガイドライン以上に、過剰に萎縮してしまう国民の意識があると思う。公取委の活動から見て、国民の意識についてお考えがあれば伺いたい」という旨の発言があった。

これに対し、林教授から「日本人・日本企業の国民性で、法令違反はもちろんのこと、法令でもないガイドラインで規定されることに対しても過剰に反応することがあると思う。その意味で、課徴金制度は少なくとも最初はシンプルに作るべきだと思っている。独禁法は課徴金制度が制定されてから 45 年以上経ち、制度として既に定着しているので、複雑化を重ねても萎縮効果はあまり生じないと考える。しかし、個情法の課徴金制度は初めての試みで、制度発足の段階から算定方法や減免といった精緻化・複雑化が進むと、課徴金がかかる基準・規模感が分からなくなるため、制度の簡明性は非常に重要だと思っている。独禁法は制定当時、課徴金制度の導入を反対する声はかなりあったが、課徴金制度導入後はそのような声も次第に廃れてい

き、現在では確実に違反行為の摘発・抑止につながっている。今ではカルテル・談合の摘発のほとんどが課徴金減免制度を通じてだともいわれている。そのため、ガイドライン等でできる限り明確化していくことによって、懸念される萎縮効果は解消し得るのではないか」という旨の回答があった。

藤原委員長から「課徴金制度を導入する場合、スモールスタートに際して、最低限、整理されるべき規律はどのようなものか」という旨の発言があった。

これに対し、林教授から「簡明性と実効性だと思う。独禁法の課徴金の条文は、非常に複雑で難読になっている。個情法への課徴金制度導入は一般には分かりにくいと思うので、まずは①不当利得の剥奪を基底にしつつ、それと併せて②禁止規定の実効性確保の2つの目的を規制の趣旨として立案していく必要があると思う」という旨の回答があった。

藤原委員長から「悪質な場合等の要件を加えることも理論上はあり得るか」という旨の発言があった。

これに対し、林教授から「理論上は十分にあり得る」旨の発言があった。

藤原委員長から「頂いた御意見も含め、個人情報保護を巡る様々な状況について、各方面の意見を聴きながら、課題を整理、審議してまいりたい」旨の発言があった。

林教授が退席し、続いて、議事運営規程第9条の規定に基づき、神戸大学大学院法学研究科の中川教授が会議に出席した。

中川教授から、資料1-2に基づき説明があった。

清水委員から「二つ確認させていただきたい。課徴金制度の導入は、前提として経済的利得が存在する範囲に限るべきという説もある。他方、個情法は必要な安全管理措置を採らなかったという不作為の場合にも重大な人権侵害が起こるケースもある。そうすると、実際に経済的利得がない場合は導入できないことになるが、4ページに過料の例で書いてあるように、不作為による節約価値のようなものを経済的利得として考えられるか。あるいは、海外のように上限額を決め、売上高の何%ということを採用することは将来的に考えられるかどうか。

2点目として、資料の7ページで業務停止の御示唆を頂いた。確かに業務改善命令の成果を確認するまで個人情報の利用停止を命令できれば大変有効な措置だと思う。私のバックグラウンドが公認会計士であり、公認会計士法では業務改善命令や業務停止が条文上行政処分として書いてある。個情法はそこまでは記載されておらず、第148条の現行法の中で業務改善を勧告あるいは命令して、それが確認できるまでは個人情報の利用停止を命令することが現行法の中でもできるのか」という旨の発言があった。

これに対し、中川教授から「1点目について、経済的利益がない場合は違法収益がないので、課徴金は0、つまりかからないことになる。6ページで記載している『違法収益がなかった者』というのは、稼ぐつもりはあったが

結果的に収益が得られなかった者を指しており、その場合でも課徴金をかける制度設計はあり得るということ。他方、御質問のような稼ぐつもりがなく不作為でという場合は違法収益が認定できないので、課徴金はかからない。その際、経済的利益があるものに限って課徴金を課すという条文を書くのか、違法収益の計算の仕方として0だったと認定するのかというのは条文の書き方としてあるが、おそらく後者の方が認定はしやすいのではないか。前者だと条文の書き方で話が止まってしまうのかもしれない。本人が収益を得る意図があったかが認定に関わってくるので、個別事案ごとに判断して認定するのがやりやすいのではないか。

2点目について、公認会計士法は業法であるので、当然業務停止命令がある。他方、個人情報法や景品表示法は業を規制するものではなく、特定の行為のみを一般的に規制するもので、その行為を止めることしかできない。そうになると、いきなり業務停止命令はできない。ただ、措置命令は業務改善計画を提出せよと指示することができ、改善計画の履行に不安がある場合、改善計画を個人情報委が承認するまでは、違反行為に関係する業務を停止させるということは措置命令でできる。措置命令は非常に幅広い権限だと理解している」旨の回答があった。

清水委員から「1点目の確認だが、そうすると事業者が経済的利益を得るために個人情報を利用する場合に限るということか」という旨の発言があった。

これに対し、中川教授から「そのように考えている。だからこそ、お金で事業者の行動を操作することに意義がある。課徴金の本来の目的はそこである」旨の回答があった。

小川委員から「我々は資料でいう『遵法層』の業界にヒアリングをしており、その中では現在の法では第148条に基づく権限の行使の実例に乏しいこと、課徴金の導入により企業の個人データの活用を萎縮させる不安があるという意見を頂いている。資料の最後に極悪層に対する制裁で、遵法層を不安にさせないために、『遵法層向けに、共同規制・官民協議会などの方式での官民のコミュニケーションをとる必要がある』と記載されているが、この官民のコミュニケーションで、共同規制・官民協議会などで具体的な事例などがあれば、教えていただけないか」という旨の発言があった。

これに対し、中川教授から「遵法層が気にしているのは、そもそも行動ルールがはっきりしていないから事業活動が萎縮するということであり、それは実体法のルールの明確化が必要だということ。課徴金の話ではなく、実体法のルールの明確化か、それについてのコミュニケーションができていくかである。実体法ルールについて普通は細かいガイドラインや業界説明会を行うが、これは既にどこもやっているような話である。これに加えて、個人情報やインターネットの世界では動きが速いので、定期的な官民協議

会で実体ルールについて相談する場があることによって、遵法層の安心感が高まるのではないか。丁寧な説明をして、不意打ちをしなければ、遵法層の心配はほぼなくなると考えている」旨の回答があった。

小川委員から「遵法層については理解した。一方で『極悪層寄りの中間層』を含めて『極悪層』に対して、課徴金制度の抑止効果はどの程度と考えられるか。課徴金制度以外にもいろいろと御提案頂いているが、どの手段が一番有効とお考えか」という旨の発言があった。

これに対し、中川教授から「今回は極悪層についてはあまりお話ししておらず、これは刑事処罰、そして収益没収である。組織的犯罪処罰法を使うのが本当は一番良く、課徴金をかけてもどこに黒幕がいるか分からないというのが極悪層で、通常の行政法的措置ではなかなかうまくいかない。課徴金が効果的なのは、極悪層寄りの中間層で、逃げ切れない人達に向けてである。中間層は数が多く、先ほど申し上げたコミュニケーションを中間層全体に向けて行うには限界がある。よって、まずは業界のリーダーである遵法層に実体法遵守を浸透させて、段々と業界全体に遵守させていくことで徐々に遵守する事業者を増やしていき、最後に残る極悪層寄りの中間層に向けて、実体法を守らなければ課徴金が待っているという構造ができるとよい」旨の回答があった。

藤原委員長から「制度設計につながる基本的なこととして何点か伺いたい。まず、資料9ページにおいて、実体的規制に違反した者以外に命令し得る旨の立法例が少ないとあるが、それはどのような原因によるものとお考えか」という旨の発言があった。

これに対し、中川教授から「理論的な原因としては、そもそも行政法学としてあまり考えられておらず、普通は実体的規制がかかる主体に命令をすれば事足りるものであり、それ以外にも必要かまでは考慮されていなかった。また、立法例を見ると、誰に対して命令するかが書いていないものもあり、解釈上は第三者にできると解し得る例もある。このように、実は第三者が駄目かどうかはよく分からないという状態というのが正確なところ。ただ、個人情報保護法は明確に措置命令の対象者を限定しており、これではさすがに第三者にかけられないため、拡大が必要なのだろう。廃棄物処理法は特別なことをしたというよりも、当たり前できてよいはずのことが書いてなかったのを書いたということで、大した議論もなかったと聞いている。問題になるとすれば、命令を受ける第三者に不意打ちにならないかというところで、行政からの注意勧告を意図的に無視しているのであれば、法令違反を幫助していることになり、不意打ちとはならないので命令してよいと考える」旨の回答があった。

藤原委員長から「比例原則的なものに引っかかるというためらいはなかったのか」という旨の発言があった。

これに対し、中川教授から「それも先ほど申し上げた不意打ちの話であり、いきなり命令を行ったのではそもそも自分が規制対象だったのかとなり、比例原則違反や不意打ちと言える。だから、行政から言われてもなお法令違反を続ける者への執行は比例原則違反とは言えないと考える」旨の回答があった。

藤原委員長から「資料5ページでは、『課徴金納付を命じるのは、措置命令を受けた者に限ることが望ましい』と示されており、関連して資料6ページでは、裁量型課徴金とするか否かという論点を御紹介いただいている。個人情報には命令を行うか否かについて裁量があるわけで、仮に措置命令を受けた者に限定して課徴金納付を命じる制度設計とした場合、委員会にはどの事業者を課徴金の対象とするかを決定する広い裁量が認められることとなり、議論のあるところの裁量型課徴金の制度であるとも思われる。行政機関に裁量型課徴金を任せる場合、制度的な懸念は存在するか」という旨の発言があった。

これに対し、中川教授から「課徴金をかけるかどうかについての裁量に委ねることに理論的な問題はない。現在の独禁法は措置命令を行ったら必ず課徴金を課しており、世界的にも珍しく厳しい。裁量があるのであれば、行政に裁量について責任説明が存在するため、事業者にとっては訴訟で十分勝つ可能性が生まれる。よって、理論的に問題はなく、むしろ実務的に行政側の説明責任ゆえに行政自身が積極性を欠くことにならないかという懸念も考えられる。他方、かける、かけないの裁量は存在するので、その可能性が事業者にとって報告をさせる『てこ』になる可能性がある」旨の回答があった。

藤原委員長から「資料3、4ページによると、『個人情報の商品化』ゆえに個人情報保護法に違反することの経済的インセンティブが高い行為の将来的抑止の必要性が根拠になるとして、課徴金が個人情報保護法にも調和するという御主旨と理解している。『個人情報の商品化』というと、個人情報そのものを販売して収益を上げている事案もある。他方、不正に取得・利用した個人情報が必要不可欠の要素となるような『サービス』を提供することでより高い収益を得たり、収益活動にとり必要不可欠とまでは言えないものの、不正に取得・利用した個人情報がサービスの質を向上させたことで間接的に収益増加に結びついたようなケースも存在し、一種のグラデーションとなる。課徴金の対象行為としては、個人情報を利用したどの程度の収益活動まで認められるべきであるとお考えか」という旨の発言があった。

これに対し、中川教授から「どのような場面かによるので、収益のパターンとして間接的な収益をどうするかは直ちには分からないが、因果関係があれば全て収益として、広く捉えるべきである。御質問のように、結果的に違反だった場合ではなく、収益を得ようとして行った場合なのであれば、課

徴金を入れていくべき事案だと考える。実務的に問題となるのが、関連会社が儲かったパターンに関連会社の収益を含めて課徴金を計算するかなどである。最初はそこまで複雑にやらなくてもよいかもしれないが、徐々にこうした複雑な事態にも対応していく必要がある」旨回答があった。

藤原委員長から「頂いた御意見も含め、個人情報保護を巡る様々な状況について、各方面の意見を聴きながら、課題を整理、審議してまいりたい」旨の発言があった。

以上