

個人情報保護法の制度的課題に対する考え方について

令和7年3月5日
個人情報保護委員会

令和7年1月22日に決定・公表した「個人情報保護法 いわゆる3年ごと見直しに係る検討」の今後の検討の進め方について」の「3 制度的な論点の再整理について」において、事務局ヒアリング等の結果を踏まえて追加的に検討すべき論点と、中間整理で示された個別検討事項を含め、一般法としての個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号。以下「法」という。）の基本的な在り方の観点から検討すべき制度的な論点を再整理した。

本文書は、この「制度的な論点」の三つの項目のうち、「(2) 個人データ等の取扱いの態様の多様化等に伴うリスクに適切に対応した規律の在り方」の一部及び「(3) 個人情報取扱事業者等による規律遵守の実効性を確保するための規律の在り方」の中に記載された各論点について、想定される具体的な規律の方向性に関する考え方等を示すとともに、同年2月5日及び2月19日に示した項目と併せて、制度的論点全体について考え方を整理して示すものである。今後、本文書の内容も踏まえつつ、ステークホルダーとの議論を続けていくこととする。

第1 個人データ等の取扱いにおける本人関与に係る規律の在り方

1 個人の権利利益への影響という観点も考慮した同意規制の在り方

(1) 統計作成等、特定の個人との対応関係が排斥された一般的・汎用的な分析結果の獲得と利用のみを目的とした取扱いを実施する場合の本人の同意の在り方

【規律の考え方】

- 統計情報等の作成^(注1)のために複数の事業者が持つデータを共有し横断的に解析するニーズが高まっていること、特定の個人との対応関係が排斥された統計情報等の作成や利用はこれによって個人の権利利益を侵害するおそれが少ないものであることから、このような統計情報等の作成にのみ利用されることが担保されていること等^{(注2)(注3)}を条件に、本人同意なき個人データ等の第三者提供^{(注4)(注5)}及び公開されている要配慮個人情報の取得を可能とてはどうか^(注6)。

注1：統計作成等であると整理できるAI開発等を含む。

注2：本人同意なき個人データ等の第三者提供については、当該個人データ等が統計情報等の作成にのみ利用されることを担保する観点等から、個人データ等の提供元・提供先における一定の事項（提供元・提供先の氏名・名称、行おうとする統計作成等の内容等）の公表、統計作成等のみを目的とした提供である旨の書面による提供元・提供先間の合意、提供先における目的外利用及び第三者提供の禁止を義務付けることを

想定している。

注3：本人同意なき公開されている要配慮個人情報の取得については、当該要配慮個人情報統計情報等の作成又は本規律に基づく本人同意なき個人データ等の第三者提供にのみ利用されることを担保する観点等から、公開されている要配慮個人情報の取得者における一定の事項（取得者の氏名・名称、行おうとする統計作成等の内容又は本規律に基づく本人同意なき個人データ等の第三者提供を行う目的である旨等）の公表、取得者における目的外利用及び第三者提供（本規律に基づく本人同意なき個人データ等の第三者提供を行う目的である場合における当該第三者提供を除く。）の禁止を義務付けることを想定している。

注4：法第17条の規定により特定された利用目的の達成に必要な範囲を超える第三者提供を含む。

注5：当該提供により提供先が本人同意なく要配慮個人情報を取得することも可能とすることを想定している。

注6：具体的な対象範囲や公表事項等は、制度が円滑に運用されるよう、改正の趣旨を踏まえつつ、個人情報保護委員会規則（以下「委員会規則」という。）等で定めることを想定している。

- 行政機関等の取り扱う保有個人情報についても同様に、利用目的以外の目的のための提供に係る「統計の作成」の例外規定の対象を、統計情報等の作成に拡大してはどうか。

(2) 取得の状況からみて本人の意思に反しない取扱いを実施する場合の本人の同意の在り方

【規律の考え方】

- 個人データの第三者提供等が契約の履行のために必要不可欠な場合を始め、目的外利用、要配慮個人情報取得又は第三者提供が本人の意思に反しないため本人の権利利益を害しないことが明らかである場合^(注7)について、本人の同意を不要としてはどうか。

注7：例えば、本人が、事業者Aの運営するホテル予約サイトで事業者Bの運営するホテルの宿泊予約を行ったため、事業者Aが事業者Bに当該本人の氏名等を提供する場合や、金融機関が海外送金を行うために送金者の情報を送金先の金融機関に提供する場合等が想定される。具体的な対象範囲は、制度が円滑に運用されるよう、改正の趣旨を踏まえつつ、委員会規則等で定めることを想定している。

(3) 生命等の保護又は公衆衛生の向上等のために個人情報を取り扱う場合における同意取得困難性要件の在り方

【規律の考え方】

- 人の生命、身体又は財産の保護のための例外規定及び公衆衛生の向上又は児童の健全な育成の推進のための例外規定について、現行制度においては「本人の同意を得ることが困難であるとき」という要件が付されているが、事業者・本人の同意取得手続に係る負担を軽減し、個人情報のより適正かつ効果的な活用及びより実効的な個人の権利利益の侵害の防止につなげる観点から、「本人の同意を得ることが困難であ

るとき」のみならず、「その他の本人の同意を得ないことについて相当の理由があるとき」^(注8)についても、上記例外規定に依拠できることとしてはどうか。

注8：例えば、(公衆衛生の向上のために特に必要である一方で、)本人のプライバシー等の侵害を防止するために必要かつ適切な措置(氏名等の削除、提供先との守秘義務契約の締結等)が講じられているため、当該本人の権利利益が不当に侵害されるおそれがない場合等が想定される。具体的な事例については、制度が円滑に運用されるよう、改正の趣旨を踏まえつつ、ガイドライン等において明確化することを想定している。

(4) 病院等による学術研究目的での個人情報の取扱いに関する規律の在り方

【規律の考え方】

- 医学・生命科学の研究においては、研究対象となる診断・治療の方法に関する臨床症例の分析が必要不可欠であり、病院等の医療の提供を目的とする機関又は団体による研究活動が広く行われている実態があることから、目的外利用規制、要配慮個人情報取得規制、第三者提供規制に係るいわゆる学術研究例外に依拠することができる主体である「学術研究機関等」に、医療の提供を目的とする機関又は団体^(注9)が含まれることを明示することとしてはどうか。

注9：例えば、病院や、その他の医療の提供を目的とする機関等(診療所等)が含まれることが想定される。具体的な対象範囲は、制度が円滑に運用されるよう、改正の趣旨を踏まえつつ、ガイドライン等において明確化することを想定している。

2 本人への通知が行われなくても本人の権利利益の保護に欠けるおそれが少ない場合における漏えい等発生時の対応の在り方

【規律の考え方】

- 現行法上、個人情報取扱事業者は、漏えい等報告の義務を負うときは、本人への通知が困難な場合を除き、一律に本人への通知義務を負うこととなるが、本人への通知が行われなくても本人の権利利益の保護に欠けるおそれが少ない場合^(注10)について、本人への通知義務を緩和し、代替措置による対応を認めることとしてはどうか。
- 注10：例えば、サービス利用者の社内識別子(ID)等、漏えいした情報の取得者において、それ単体ではおよそ意味を持たない情報のみが漏えいした場合などが想定される。具体的な対象範囲は、制度が円滑に運用されるよう、改正の趣旨を踏まえつつ、委員会規則等で定めることを想定している。
- 行政機関等についても同様の改正を行うこととしてはどうか。

3 心身の発達過程にあり、本人による関与等の規律が必ずしも期待できない子供の個人情報等の取扱い

【規律の考え方】

- 子供は、心身が発達段階にあるためその判断能力が不十分であり、個人情報の不適切な取扱いに伴う悪影響を受けやすいこと等から、子供の発達や権利利益を適切に守る観点から、一定の規律を設ける必要があるのではないかと。その場合、対象とする子供の年齢については、現在の運用の基礎となっている Q&A の記載^(注11)や、GDPR の規定^(注12)などを踏まえ、16歳未満としてはどうか。

注 11：「「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」Q 1-62

注 12：GDPR 第 8 条

- 16歳未満の者が本人である場合における、本人からの同意取得や本人への通知等に係る規定について、原則として、当該本人の法定代理人からの同意取得や当該法定代理人への通知等を義務付けることとしてはどうか。その上で、一定の場合^(注13)については、例外的に、本人からの同意取得や本人への通知等を認める必要があるのではないかと。

注 13：例えば、本人が 16歳未満であることを事業者が知らないことについて正当な理由がある場合、法定代理人が本人の営業を許可しており、事業者が当該営業に関して個人情報を取得した場合、本人に法定代理人がない又はそのように事業者が信ずるに足りる相当な理由がある場合が想定されるのではないかと。

- 16歳未満の者を本人とする保有個人データについて、違法行為の有無等を問うことなく利用停止等請求を行うことを可能としてはどうか。その場合において、一定の例外事由^(注14)を設ける必要があるのではないかと。

注 14：例えば、法定代理人の同意を得て取得された保有個人データである場合、要配慮個人情報の取得に係る例外要件と同種の要件に該当する場合、本人が 16歳以上であると信じさせるために詐術を用いた場合、法定代理人が本人の営業を許可しており、事業者が当該営業に関して保有個人データを取得した場合等が想定される。

- 未成年者の個人情報等を取り扱う事業者は、当該未成年者の年齢及び発達の程度に応じて、その最善の利益を優先して考慮した上で、未成年者の発達又は権利利益を害することのないように必要な措置を講ずるよう努めなければならない旨の責務規定、及び、個人情報の取扱いに係る同意等をするに当たって、法定代理人は、本人の最善の利益を優先して考慮しなければならない旨の責務規定を設けてはどうか。
- 法定代理人の関与及び責務規定については、行政機関等についても同様の改正を行うこととしてはどうか。

第2 個人データ等の取扱いの態様の多様化等に伴うリスクに適切に対応した規律の在り方

1 個人情報取扱事業者等からデータ処理等の委託を受けた事業者に対する規律の在り方

【規律の考え方】

- 個人情報取扱事業者等におけるDXの進展に伴い、個人データ等の取扱いについて、実質的に第三者に依存するケースが拡大している。
- このような状況を踏まえ、個人情報取扱事業者等からデータ処理等の委託が行われる場合について、委託された個人データ等の取扱いの態様や、その適正性を確保する能力など、当該個人データ等の取扱いに関わる実態を踏まえ、当該個人データ等の適正な取扱いに係る義務の在り方を検討することとしてはどうか。

2 特定の個人に対する働きかけが可能となる個人関連情報に関する規律の在り方

【規律の考え方】

- 特定の個人に対して何らかの連絡を行うことができる記述等である電話番号、メールアドレス、Cookie ID 等を含む情報については、当該情報が個人情報に該当しない場合であっても、当該個人への連絡を通じて当該個人のプライバシー、財産権等の権利利益の侵害が発生^(注15)し得る上、当該記述等を媒介として秘匿性の高い記述等を含む情報を名寄せすることにより、プライバシー等が侵害されたり、上記連絡を通じた個人の権利利益の侵害がより深刻なものとなったりするおそれ^(注16)がある。このような記述等が含まれる個人関連情報^(注17)について、個人の権利利益の侵害につながる蓋然性の特に高い行為類型である不適正利用及び不正取得に限って、個人情報と同様の規律を導入することとしてはどうか。また、上記のような記述等が含まれる仮名加工情報及び匿名加工情報^(注18)についても同様の趣旨が当てはまることから、同様の規律を導入してはどうか。

注15：例えば、メールアドレス等を用いて、有名企業等をかたったメール等を個人に送信し、当該メールの本文に記載したフィッシングサイトのURLにアクセスさせて認証情報やクレジットカード情報等を窃取する事例等が挙げられる。

注16：例えば、オンラインメンタルヘルスカウンセリングサービスを運営する事業者が、ユーザーから取得したメールアドレス及び健康情報を、治療支援等のためにのみ利用し第三者に共有しない旨等を約していたにもかかわらず、広告目的で第三者に提供する事例等が挙げられる。

注17：具体的には、特定の個人の所在地（住居、勤務先等）、電話番号、メールアドレス、Cookie ID 等の記述等（これを利用して特定の個人に対して連絡を行うことができるものに限る。）を含む個人関連情報等を規律の対象とすることを想定している。

注18：具体的には、注17の記述等を含む仮名加工情報・匿名加工情報等を規律の対象

とすることを想定している。

- 行政機関等についても同様の改正を行うこととしてはどうか。

3 本人が関知しないうちに容易に取得することが可能であり、一意性・不変性が高いため、本人の行動を長期にわたり追跡することに利用できる身体的特徴に係るデータ（顔特徴データ等）に関する規律の在り方

【規律の考え方】

- 顔識別機能付きカメラシステム等のバイOMETリック技術の利用が拡大する中で、生体データ（注19）のうち、本人が関知しないうちに容易に（それゆえに大量に）入手することができ、かつ、一意性及び不変性が高く特定の個人を識別する効果が半永久的に継続するという性質を有する（注20）顔特徴データ等は、その他の生体データに比べてその取扱いが本人のプライバシー等の侵害に類型的につながりやすいという特徴を有することとなっている。

注 19：特定の個人の身体の一部の特徴を電子計算機の用に供するために変換した文字、番号、記号その他の符号であって、特定の個人を識別することができるもの（法第2条第2項第1号、個人情報の保護に関する法律施行令（平成15年政令第507号）第1条第1号）。

注 20：カメラ等の計測機器を複数の地点に設置して顔特徴データ等を入手し、これを名寄せに利用することで、本人が関知し得ないまま、半永久的・網羅的に当該本人の行動を追跡することが可能である。

- そこで、上記侵害を防止するとともに、顔特徴データ等の適正な利活用を促すため、顔特徴データ等の取扱いについて、透明性を確保した上で本人の関与を強化する規律を導入する必要があるのではないか。
- 具体的には、顔特徴データ等（注21）の取扱いに関する一定の事項（注22）の周知を義務付けてはどうか（注23）。その場合において、一定の例外事由（注24）を設ける必要があるのではないか。

注 21：規律の対象となる生体データの具体的な範囲は政令以下で定めることを想定しているが、「顔特徴データ」として、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から抽出した特徴情報を、本人を識別することを目的とした装置やソフトウェアにより、本人を識別することができるようにしたものを規定することを想定している。なお、単なる顔写真は「顔特徴データ」に該当しない。

注 22：顔特徴データ等を取り扱う当該個人情報取扱事業者の名称・住所・代表者の氏名、顔特徴データ等を取り扱うこと、顔特徴データ等の利用目的、顔特徴データ等の元となった身体的特徴の内容、利用停止請求に応じる手続等を想定している。

注 23：具体的な周知の方法は、制度が円滑に運用されるよう、改正の趣旨を踏まえつつ、委員会規則等で定めることを想定している。

注 24：例えば、周知により本人又は第三者の権利利益を害するおそれがある場合、周知により当該個人情報取扱事業者の権利又は正当な利益を害するおそれがある場合、国又は地方公共団体の事務の遂行に協力する必要がある場合であって、周知により当該事務の遂行に支障を及ぼすおそれがある場合等が想定される。

- また、顔特徴データ等（保有個人データであるものに限る。）について、違法行為の有無等を問うことなく利用停止等請求を行うことを可能としてはどうか。その場合において、一定の例外事由（注25）を設ける必要があるのではないか。
注25：例えば、本人の同意を得て作成又は取得された顔特徴データ等である場合、要配慮個人情報の取得に係る例外要件と同種の要件に該当する場合等が想定される。
- さらに、顔特徴データ等について、オプトアウト制度に基づく第三者提供（法第27条第2項）を認めないこととしてはどうか。

4 悪質な名簿屋への個人データの提供を防止するためのオプトアウト届出事業者に対する規律の在り方

【規律の考え方】

- 近時、いわゆる「闇名簿」問題が深刻化する（注26）中で、オプトアウト届出事業者である名簿屋が、提供先が悪質な（法に違反するような行為に及ぶ者にも名簿を転売する）名簿屋であると認識しつつ名簿を提供した事案が発生しており、オプトアウト制度（法第27条第2項）に基づいて提供された個人データが「闇名簿」作成の際の情報源の一つとなっている現状がある。しかしながら、提供先における個人データの利用目的等を確認する提供元の義務が規定されていない現行法下においては、提供元が不適正な利用の禁止（法第19条）（注27）を適切に履行するための手段が存在しない。

注26：犯罪対策閣僚会議にて策定された「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」（令和5年3月17日）においても、個人情報を悪用した犯罪被害を防止するため、犯罪者グループ等に名簿を提供する悪質な名簿屋について、あらゆる法令を駆使した取締り等を推進することが求められている。

注27：法に違反するような行為に及ぶ者にも名簿を転売する名簿屋に対して名簿を販売する行為は、違法又は不当な行為を助長し、又は誘発するおそれがあり、不適正な利用（法第19条）に該当し得る。

- そこで、個人データがオプトアウト制度に基づいて悪質な名簿屋に提供され、犯罪者グループ等に利用されることを防止するため、オプトアウト制度に基づく個人データの提供時の確認義務を創設する必要があるのではないか。具体的には、以下の規律を導入することが考えられるのではないか。
 - ・ オプトアウト制度に基づき個人データを第三者に提供するときは、あらかじめ、当該第三者（提供先）の身元（氏名又は名称、住所、代表者氏名）及び利用目的を確認しなければならないこととしてはどうか。その場合において、一定の例外事由（注28）を設ける必要があるのではないか。
 - ・ 当該第三者（提供先）は、オプトアウト届出事業者（提供元）が上記確認を行う場合において、上記確認に係る事項を偽ってはならないこととし、これに違反した者（提供先）に対して、過料を科すこととしてはどうか。

注 28：例えば、オプトアウト届出事業者が当該個人データを取得した時点において、当該個人データが本人、国の機関、地方公共団体等によって公開されていたものである場合等が想定される。

第3 個人情報取扱事業者等による規律遵守の実効性を確保するための規律の在り方

1 勧告・命令等の実効性確保

(1) 速やかに是正を図る必要がある事案に対する勧告・命令の在り方

【規律の考え方】

- 現行法上、緊急命令は、違反行為による個人の重大な権利利益の侵害が既に発生している場合に限り、当該違反行為を是正させるために発出し得るが、個人の権利利益の侵害を防ぐ観点から、重大な権利利益の侵害が切迫している段階において速やかに緊急命令を発出して違反行為を是正させる必要のある事案^(注29)が生じている。
- そこで、違反行為により個人の重大な権利利益が侵害される事実が既に発生している場合に加えて、当該侵害が切迫している場合においても、(勧告を経ることなく)緊急命令を発出することができるようにしてはどうか。

注 29：例えば、名簿の販売先が、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（ブローカー）だと名簿販売業者が認識していたにもかかわらず、当該販売先に対し、意図的にその用途を確認せずに名簿を販売した事案が挙げられる。当該事案においては、当該販売先（転売屋）を通じて当該名簿が犯罪グループ等により取得され、当該名簿を利用した特殊詐欺等が行われるおそれがあるため、当該名簿に掲載された本人は、当該名簿が販売される限り、特殊詐欺等の被害に遭うおそれにさらされ、かつ、そのおそれが高まっていく状態に置かれることとなる。

- また、違反行為による個人の重大な権利利益の侵害がいまだ切迫しているとまでは認められない場合であっても、当該侵害のおそれが生じており、かつ、勧告によって自主的な是正を待たにもかかわらず、依然として当該違反行為が是正されない場合においては、命令を発出することができるようにしてはどうか。

(2) 個人の権利利益のより実効的な保護のための勧告・命令の内容の在り方

【規律の考え方】

- 法に違反する個人情報等の取扱いがあった場合において、本人が自らその権利利益を保護するための措置を講ずるためには、その前提として、当該取扱いがあったことを認知する必要がある^(注30)。

注 30：例えば、法第 19 条に違反して、犯罪者グループ等の違法行為を行う蓋然性が高い第三者に名簿が提供された場合、当該名簿に掲載された本人は、これを利用した特殊詐欺の被害等を受けるおそれがあるが、そのような状況を認知していなければ、特殊詐欺等から自らを守るための対策を講ずることができない。

- そこで、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に加えて、本人に対する違反行為に係る事実の通知又は公表その他の本人の権利利益の保護のために必要な措置を勧告・命令の内容とすることができることとしてはどうか。

(3) 命令に従わない個人情報取扱事業者等の個人情報等の取扱いに係る第三者への要請の導入の要否

【規律の考え方】

- 近時、違反行為の中止命令及び当該命令違反の罪に係る刑事告発を受けるに至っても当該違反行為を停止しない悪質な個人情報取扱事業者等が現れてきている^(注31)。個人情報取扱事業者等による違法な個人情報等の取扱いにより個人の権利利益の侵害又はそのおそれが生じ、個人情報保護委員会（以下「委員会」という。）による命令が発出されたが、当該個人情報取扱事業者等がこれに従わない場合において、当該違反行為による個人の権利利益の侵害又はそのおそれを排除するためには、当該個人情報等の取扱過程や流通過程の一部に関わることとなってしまう事業者が、当該取扱いのために用いられる役務の提供の停止、当該個人情報等の送信の中止等の措置をとることが必要かつ効果的である。

注31：例えば、法第19条や法第27条等に違反して、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が、地図データとひも付けられる形でウェブサイト上にて公表された事案において、委員会は、当該ウェブサイトの運営者が法に違反した「当該個人情報取扱事業者等」であるとして、当該運営者に対して、当該ウェブサイトの停止等を命令し、刑事告発を行っているものの、当該運営者は命令に従わなかった。一方、当該事案において当該運営者が自ら当該ウェブサイトを停止しない場合であっても、当該ウェブサイトの配信に用いられているサーバのホスティング事業者が当該運営者による当該サーバの利用や当該サーバ自体の機能を停止することや、検索エンジンサービス事業者が当該ウェブサイトのドメイン名等の情報表示を停止することにより、個人の権利利益侵害のおそれを減少させることが可能である。

- 現行法上は、委員会による命令は、法の義務規定に違反した個人情報取扱事業者等に対してのみ発出することができるものであり、当該違反行為に関わることとなってしまう第三者に対して、当該個人情報取扱事業者等へのサービス提供の停止等を命じることはできず、任意の要請に係る根拠規定もない。
- これを踏まえ、違反事業者に対する命令が発出されている場合における、以下二つの類型の委員会による第三者に対する要請について、根拠規定を設けることとしてはどうか。
- ・ 委員会による命令を受けた個人情報取扱事業者等による違法な個人情報等の取扱いを、当該個人情報取扱事業者等との契約に基づき補助する第三者^(注32)に対する、当該違反行為を中止させるために必要な措置を講ずるべき旨の要請。

注32：具体的には、個人情報等の保存に用いるためのクラウドサービスを提供する事業

者、個人情報公開のためのサーバのホスティング事業者、当該サーバのドメイン名を IP アドレスに変換する DNS サーバのホスティング事業者等を想定している。

- 委員会による命令を受けた個人情報取扱事業者等による違法な個人情報等の取扱いが、特定電気通信（特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律（平成 13 年法律第 137 号）第 2 条第 1 号）による当該個人情報等の送信である場合における、当該特定電気通信による当該個人情報等の流通に係る特定電気通信役務を提供する特定電気通信役務提供者（同条第 3 号）^{（注 33）} に対する、当該流通を防止するために必要な措置を講ずるべき旨の要請。

注 33：具体的には、検索サービス提供事業者等を想定している。

- 第三者が上記要請に応じた場合における、当該第三者の当該個人情報取扱事業者等に対する損害賠償責任を制限することとしてはどうか。

2 悪質事案に対応するための刑事罰の在り方

【規律の考え方】

- 現行法上、第 179 条及び第 180 条が定める刑事罰の対象となる個人情報データベース等又は保有個人情報の提供行為は、不正な利益を図る目的での提供行為に限られているが、本人の権利利益を害する程度には、不正な利益を図る目的での提供行為と加害目的での提供行為とで差異が認められないため、この点を見直し、「不正な利益を図る目的」に加え、「損害を加える目的」に基づく提供行為についても、法第 179 条及び第 180 条に基づく刑事罰の対象行為としてはどうか。
- また、不正に取得された個人情報は、当該情報を用いた詐欺その他の犯罪等につながり得る不適正な利用がなされる蓋然性が高いため、詐欺行為や不正アクセス行為その他の個人情報を保有する者の管理を害する行為により個人情報を取得する行為について、当罰性の観点から「不正な利益を図る目的」又は「損害を加える目的」に基づくものに限定した上で、直罰の対象とする必要があるのではないか。
- なお、各罰則規定の法定刑について、他の罰則規定との均衡を踏まえ、適切な見直しをすることが適当ではないか。

3 経済的誘因のある違反行為に対する実効的な抑止手段（課徴金制度）の導入の要否

【規律の考え方】

- 課徴金は、行政上の措置として機動的に賦課されるものであり、違反行為の経済的誘因を小さくすることにより、違反行為を抑止することを目的として導入されるものである。このような課徴金制度については、事後チェック型を志向する現代の市場経済社会において重要な法執行上の役割を果たしていると指摘されている。

- 課徴金制度については、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を踏まえ、昨年 7 月から「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」（以下「検討会」という。）を開催し、計 7 回の会合を経て、昨年 12 月末に、議論の状況を整理した報告書（以下「報告書」という。）を取りまとめた^(注 34)。

注 34：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報告書（令和 6 年 12 月 25 日）

- 報告書は、課徴金制度の導入の必要性及び想定される制度設計の在り方や課題についての議論状況をまとめたものである。同制度の導入の要否及び制度設計の在り方については、報告書の内容を踏まえ、継続して議論していく必要があるのではないか^(注 35)。

注 35：報告書において提示した制度設計の案及び論点の詳細は別紙のとおり。

4 違反行為による被害の未然防止・拡大防止のための団体による差止請求制度、個人情報の漏えい等により生じた被害の回復のための団体による被害回復制度の導入の要否

【規律の考え方】

- ある者の個人情報が違法に取り扱われている場合には、他の者の個人情報についても同様に違法に取り扱われている可能性が十分にあると考えられる中で、個人情報の違法な取扱いに対する適切な権利救済の手段を多様化し、より確実に救済を受けられる環境を整えていくことは重要であると指摘されている。団体による差止請求制度や被害回復制度について、検討会において導入の必要性や想定される制度設計について議論を行った。
- 報告書は、課徴金制度と同様に、団体による差止請求制度・被害回復制度についても、導入の必要性及び想定される制度設計の在り方や課題についての議論状況をまとめたものである。同制度の導入の要否及び制度設計の在り方については、報告書の内容を踏まえ、継続して議論していく必要があるのではないか^(注 36)。

注 36：報告書において提示した制度設計の案及び論点の詳細は別紙のとおり。

5 漏えい等発生時の体制・手順について確認が得られている場合や違法な第三者提供が行われた場合における漏えい等報告等の在り方

【規律の考え方】

- 委員会規則で定めるところによる、報告対象事態（規則第 7 条）が発生した場合の委員会への報告（法第 26 条第 1 項）について、体制・手順に係る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等を前提として、一定の範囲で速報を免除することを可能としてはどうか。さらに、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・誤送付のようなケースについては、委員会への報告のうち確報を、一定期間ごとに取りまとめた上で行うことを許容してはどうか。

- また、違法な個人データの第三者提供についても報告対象事態にすることとしてはどうか。
- 違法な第三者提供については、行政機関等についても同様の改正を行うこととしてはどうか。

以上

(別紙) 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報告書において提示した 制度設計の案について

1 課徴金制度の導入の要否

- 現行法上、法に違反する行為を行った個人情報取扱事業者等に対する行政上の監督権限としては、指導・助言（法第147条）、勧告（法第148条第1項）、及び命令（法第148条第2項、第3項）が存在する。法に違反する行為を行った個人情報取扱事業者等に対する罰則としては、命令違反に対する罰則等が規定されているものの、違反事業者が勧告、命令等を受けた後に違反行為を中止すれば、当該罰則の適用もなく、違反事業者が違反行為から得た経済的利得をそのまま保持することも可能である。また、平成27年改正法により、直罰規定として、個人情報データベース等不正提供等罪（法第179条）及びこれに係る両罰規定（法第184条第1項第1号）が導入されたが、これらの直罰規定は、違反行為を抑止する観点からは、必ずしも十分でないとする指摘もある^(注1)。

注1：G7諸国のうちカナダ以外の国においては違法な個人情報の取扱いが対象となる制裁金制度が規定されており、当該制度に基づく法執行が行われている（カナダについては、現行法において制裁金制度は設けられていないものの、現在検討されている消費者プライバシー保護法（CPPA）案に制裁金制度を導入する規定がある）。また、中国、韓国等についても、個人情報保護法において制裁金制度が規定されている。

- 他方、法において課徴金制度を検討する立法事実があるといえるかについては、現行法において規定されている行政上の監督権限や刑法等の他の法体系における措置の執行効果で十分ではないか、という意見が検討会で示された。
- また、仮に課徴金制度を導入するとした場合においても、適正なデータ利活用に悪影響を与えるおそれがないように、課徴金の対象範囲を明確に限定するような制度設計を行う必要があると考えられる。
- 課徴金制度の導入の要否については、引き続き議論が必要であるが、その際には、以下のような制度設計を念頭に議論することが考えられるのではないかと。

(1) 課徴金納付命令の対象となる範囲

- ・ 法に課徴金制度を導入することを想定した場合、真に悪質な違反行為を十分に抑止できる制度とする必要がある一方で、課徴金制度が過剰な規制となること等を回避するとともに、適法な行為を萎縮させない制度とする必要がある。そこで、課徴金納付命令の対象を、①対象行為（事態）を限定すること、②違反行為者の主観的要素により限定すること、③個人の権利利益が侵害された場合等に限定すること、④大規模な違反行為が行われた場合等に限定することが考えられるのではないかと。検討会では、事務局より、対象行為について、大きく、個人データの第三者提供に係る規制等への違反行為と、漏えい等・安全管理措置に係る規制への違反行為に分けた提案がなされ、それぞれ上記①から④の限定を当てはめることについての検討を行った

ところであり、これを基に検討することとしてはどうか。

〔違法な第三者提供等関連〕

①対象行為（事態）を限定すること

- ・ 課徴金納付命令の対象行為については、深刻な個人の権利利益の侵害につながる可能性が高く、緊急命令（法第 148 条第 3 項）の対象となっている重要な規制に違反する行為類型を対象とし、さらに、国内外において現実に発生しており、かつ、剥奪すべき違法な収益が観念できるものに限定することが考えられる。具体的には、以下の類型 1 から 4 に限定して、課徴金納付命令の対象行為とすることが考えられる。

類型 1 法第 27 条第 1 項（第三者提供の制限）の規定に違反する個人データの提供をし、当該提供又は当該提供をやめることの対価として、金銭その他の財産上の利益を得ること

類型 2 法第 19 条（不適正な利用の禁止）の規定に違反する個人情報の利用をし、当該利用又は当該利用をやめることの対価として、金銭その他の財産上の利益を得ること

類型 3 法第 18 条（利用目的による制限）の規定に違反する個人情報の取扱いをし、当該取扱い又は当該取扱いをやめることの対価として、金銭その他の財産上の利益を得ること

類型 4 法第 20 条（適正な取得）の規定に違反して取得した個人情報の利用をし、当該利用又は当該利用をやめることの対価として、金銭その他の財産上の利益を得ること

②違反行為者の主観的要素により限定すること

- ・ 過剰な規制を回避する等の観点から、個人情報取扱事業者が違反行為を防止するための相当の注意を怠っていない場合か否かによって、課徴金納付命令の対象を限定することが考えられる^{（注2）}。

注 2：違反事業者が適切な注意を尽くしていた場合を課徴金納付命令の対象とすると、課徴金制度が過剰な規制となるおそれや、事業者において個人情報の取扱いが違法か否かの確認を行うインセンティブが失われ、違反行為を抑止するという課徴金制度の目的がかえって阻害されるおそれが指摘される。

③個人の権利利益が侵害された場合等に限定すること

- ・ 過剰な規制を回避する等の観点から、課徴金納付命令の対象を、個人の権利利益が侵害され、又は侵害される具体的なおそれが生じた場合に限定することが考えられる。このような限定を行うことにより、課徴金納付命令の対象となる事案は、基本的に勧告等の対象となる事案に限定され、課徴金納付命令は、例えば以下の事例 1 から 3 のように運用されることになると考えられる。

事例 1 個人の権利利益の侵害を防止するため、先行して違反事業者に対して

勧告等を発出し、違反行為を中止させた後、当該勧告等の対象となった違法行為について、課徴金納付命令を発出する

事例2 違反事業者に対して勧告等を発出し、当該勧告等の対象となる違反行為について、同時に、課徴金納付命令も発出する

事例3 違反行為が既に終了しているため、勧告等の発出は行わないものの、個人の権利利益を侵害すること等の所定の要件を充足するため、課徴金納付命令を発出する

④大規模な違反行為が行われた場合等に限定すること

- ・ より抑止の必要性が高い大規模事案に対象を限定する観点から、課徴金納付命令の対象を、大規模な違反行為に限定することが考えられる。具体的には、違反行為に係る本人の数について 1,000 人を基準として課徴金納付命令の対象を限定することが考えられる。

〔漏えい等・安全管理措置義務違反関連〕

①・④対象行為（事態）を限定すること・大規模な違反行為等に限定すること

- ・ より抑止の必要性が高い大規模事案に対象を限定する観点から、課徴金納付命令の対象を、安全管理措置義務違反に起因して大規模な個人データの漏えい等が発生した場合に限定することが考えられる。具体的には、漏えい等した個人データに係る本人の数について 1,000 人を基準として課徴金納付命令の対象を限定することが考えられる。

②主観的要素により限定すること

- ・ 過剰な規制を回避する等の観点から、個人情報取扱事業者が安全管理措置義務違反を防止するための「相当の注意を著しく怠っていない場合」か否かによって、課徴金納付命令の対象を限定することが考えられる。

③個人の権利利益の侵害された場合等に限定すること

- ・ 過剰な規制を回避する等の観点から、課徴金納付命令の対象を、個人の権利利益が侵害され、又は侵害される具体的なおそれが生じた場合に限定することが考えられる。

(2) 算定方法

〔違法な第三者提供等関連〕

- ・ 違反事業者は、違反行為又は違反行為により取得した個人情報（すなわち違法行為がなければ取得し得なかった個人情報）から直接的に違法な収益を得ており、違反事業者が得る経済的利得そのものが違法な収益であるといえる。
- ・ そこで、違反事業者が違反行為又は違反行為により取得した個人情報の利用に

関して得た財産的利益の全額を課徴金額とすることが考えられる。さらに、違反行為をより実効的に抑止する観点から、当該財産的利益の全額を上回る金額を課徴金額とすることも考えられる。

- ・ なお、課徴金額の算定基礎に係る推計規定を導入することも考えられる。

〔漏えい等・安全管理措置義務違反関連〕

- ・ 安全管理措置義務に違反した事業者の当該違反行為の期間における事業活動により生じた売上額の全部又は一部は、コストの低下・取引数量の増加に伴う利益の増加額により構成されているとの考え方に立つと、安全管理措置義務の履行を怠る動機を失わせるのに十分であり、かつ、想定される必要かつ適切な安全管理措置を講じていれば負担していたであろうコストとの差額、取引数量の増加分に伴う利益の増加額等に照らして過大な損失を与えない水準の課徴金額を賦課する観点から、当該売上額に一定の「算定率」を乗じることによって課徴金額を算定することも考えられる。
- ・ また、課徴金額の算定基礎に係る推計規定を導入することも考えられる^(注3)。

注3：違反事業者の事業活動全体の売上額を基礎として課徴金額を算定する点については、その妥当性を慎重に検討すべきとの意見もあることに留意する必要がある。また、課徴金額の算定に当たっては、算定率の水準も踏まえつつ当該期間を一定の期間に限定することも含め、丁寧に検討する必要があると考えられる。

(3) その他

- ・ 上記の検討項目のほか、報告書において言及されている、自主的報告に係る減算規定、繰り返し違反に係る加算規定、除斥期間、行政裁量、適正手続、海外事業者や所在不明事業者に対する課徴金制度の実効性についても検討する必要があるのではないかと。

2 団体による差止請求制度、団体による被害回復制度の導入の要否

〔差止請求制度〕

- 個人情報取扱事業者は大量の個人情報を取り扱うことも多く、ある者の個人情報が違法に取り扱われている場合には、他の者の個人情報についても同様に違法に取り扱われている可能性が十分にあると考えられる。実際に、1人の個人による申告を端緒として、多数の個人情報の違法な取扱いの発見につながった事例も発生している。このような違法な個人情報の取扱いに起因する個人の権利利益の侵害は、プライバシーの侵害や、差別的取扱い等につながるおそれもあり、事後的な救済が困難である場合が多いため、被害の発生や拡大を未然に防止するべく、違法な個人情報の取扱いについて適切に対応していくことは重要である。

- 現行法の下において、違法な個人情報の取扱いが行われた場合、本人は、個人情報取扱事業者に対して、自らの個人情報については利用停止等請求（法第 35 条）、損害賠償請求（民法第 709 条等）をすることは可能である。しかし、これらの請求は、違法行為全体の停止や他の個人情報について同様の違法行為を実施することの予防まで請求できるものではなく、不特定多数の個人に生じ得る同種の（回復困難な）被害の発生まで防止できるものではない。また、訴訟費用等を理由に請求を断念せざるを得ない場合も多い。
- また、委員会は、指導・助言（法第 147 条）及び勧告・命令（法第 148 条）といった権限を適切に行使し、不特定多数の個人に生じ得る同種の被害の発生を防止することは可能である。しかし、委員会の体制面や人的資源等にも限界はあり、必ずしも全ての違反行為に迅速かつ網羅的に対応できるとは限らない。
- そこで、委員会の法執行が行き届いていない部分において、不特定かつ多数の消費者に係る被害の未然防止・拡大防止を図る観点から、適格消費者団体に、個人情報保護法上の差止請求権を適格消費者団体自身の権利として付与することが考えられる。この際、差止請求制度について、違反行為により個人の権利利益が侵害されるおそれが高い、利用停止等請求の対象条文に係る違反行為を、適格消費者団体による差止請求の対象とすることが考えられる。
- 具体的には、例えば以下のような事例を対象とすることが考えられる。
 - ・ 不特定かつ多数の消費者の個人データを、自らが提供するサービスに係る利用規約・プライバシーポリシー等において合理的かつ適切な方法により本人の同意を得ることなく第三者に提供する等、法に違反して第三者に提供する（法第 27 条第 1 項関係）
 - ・ 不特定かつ多数の消費者の個人情報を、本人が人格的・差別的な取扱いを受けるおそれがあるにもかかわらずウェブサイトで表示する等、不適正に利用する（法第 19 条関係）
 - ・ 不特定かつ多数の消費者の個人情報を、他の事業者の従業員により不正に持ち出された個人情報であることを知り、又は容易に知ることができるにもかかわらず取得する等、不正の手段により取得する（法第 20 条関係）等

〔被害回復制度〕

- 消費者の財産的被害等の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律（平成 25 年法律第 96 号。以下「消費者裁判手続特例法」という。）の令和 4 年改正により、一定の要件^{（注 4）}を満たす場合の慰謝料が消費者裁判手続特例法の対象として新たに追加された。しかしながら、個人情報の漏えい等が発生した場合の慰謝料請求等は、直ちにこれに該当せず、現行の消費者裁判手続特例法上の被害回復手続の対象にはならない場合が多いと考えられる。

注 4：消費者裁判手続特例法の対象要件（第 3 条第 2 項第 6 号）は以下のとおり。

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以下のいずれかに該当するものであること

イ 財産的請求と併せて請求されるものであって、財産的請求と共通する事実上の原因に基づくもの

ロ 事業者の故意によって生じたもの

個人情報漏えい等が発生した場合の慰謝料請求等は、上記の①を満たしたとしても、直ちに②ロには該当せず、更に財産的請求と合わせて請求されるものでないと②イの要件を満たさないことから、現行の消費者裁判手続特例法上の被害回復手続の対象にはならない場合が多いと考えられる。

- 被害回復制度については、中間整理において「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」とされたことも踏まえつつ検討する必要がある。