

信託セミナー

個人情報保護法制度改正大綱について

個人情報保護委員会参事官 片岡秀実



— 目 次 —

はじめに

- I. 個人データに関する個人の権利の在り方
- II. 事業者の守るべき責務の在り方
- III. 事業者における自主的な取組を促す仕組の在り方
- IV. データ利活用に関する施策の在り方

V. ペナルティの在り方

- VI. 法の域外適用の在り方及び越境移転の在り方
- VII. 官民を通じた個人情報の取扱い
- VIII. 継続的な検討課題

はじめに

本日は、昨年12月13日に公表しました「個人情報保護法いわゆる3年ごと見直し制度改正大綱」について、ご理解を深めて頂けますように、改正の背景・理由、改正内容のポイントをご説明します。

個人情報保護法は、平成27年に改正され、29年5月30日に全面施行されました。この平成27年改正法において、情報通信技術の進展が著しいことなどから、附則に3年ごとの見直し規定が設けられました。委員会では、この附則の規定を踏まえて、いわゆる3年ごと見直しについて具体的に検討を進めてきました。

平成31年1月28日に「今後の進め方について」を公表し、以後、論点ごとの検討、ヒア

リング等を実施し、4月25日に「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、以後、意見募集、有識者ヒアリング等を実施しました。委員会では、意見募集に寄せられたご意見なども踏まえつつ、検討を取り進めて、11月29日に「制度改正大綱（骨子）」を、12月13日に「制度改正大綱」を公表しました。「制度改正大綱」については、改めて意見募集を行い、1月14日までに多数のご意見を寄せて頂きました。今後、そのご意見等も踏まえつつ制度設計の細部の検討を進めて、法改正を要する事項については、本年の通常国会への法案の提出を目指しています。

本日は、制度改正大綱について、ポイントをご説明しますが、改正法の具体的内容については、今後の法案成立に至るまでの過程で

変更される箇所もあるかも知れません。このため、現時点での情報としてお聞き頂ければと思います。今後の動向についても、委員会からもなるべく情報提供していきたいと思しますので、皆様におかれましては、認定個人情報保護団体である信託協会と連携を取りつつ、最新の情報をフォローの上、体制整備に努めて頂きますようお願いいたします。

I. 個人データに関する個人の権利の在り方

1. 利用の停止、消去、第三者提供の停止の請求に係る要件の緩和
保有個人データに関する本人の関与を強化する観点から、個人の権利利益の侵害がある場合を念頭に、保有個人データの利用停止等の請求、第三者提供の停止の請求に係る要件を緩和し、個人の権利の範囲を広げる。

保有個人データの利用停止等について、現行制度では、個人の権利行使には一定の制約が課されておりまして、個人情報取扱事業者利用停止等に応じる義務が課されるのは、個人情報を目的外利用した場合や、不正の手段により取得した場合、法の規定に違反して第三者提供された場合に限られています。

この点について、消費者から強い不満がみられております。委員会では、消費者や事業者との接点として相談ダイヤルを設けているほか、全国各地で消費者、自治会、事業者等との意見交換を行うためにタウンミーティングを実施（昨年度と今年度の2年間で全都道府県）していますが、消費者から、「本人に

としては想定外の方法や提供先等により個人情報が利用され、本人の権利利益の侵害が生じることがある」とか「事業者利用停止等を請求しても応じない」などといった声が多数、寄せられています。

一方で、事業者においても、プライバシーマークの審査基準の根拠である JISQ15001 個人情報保護マネジメントシステム（要求事項）に即して、顧客の利用停止等の要求に対応する例も存在しております。

中間整理の意見募集では、この利用停止等に関して多岐にわたる意見が寄せられました。利用停止や消去の義務化を求める意見や、利用停止等に関して個人の権利の範囲を広げる方向について検討することは十分に可能ではないかとの意見がありました。一方で、経済界からは、賛否共に多くの意見が寄せられておりまして、具体的には、「現行制度の下での自主的対応で十分である」、「保護と利活用のバランスを考慮した範囲にするなど慎重に検討すべき」、「請求権行使の例外規定を設ける必要がある」、「利用停止と消去・削除については切り分けて検討すべき」、「諸外国の実態を踏まえるべき」等様々な意見のほか、利用停止等に関して個人の権利の範囲を広げる方向性や、個人が自らの個人情報にコントロールを有することについて、支持する意見もありました。

こうした実情や意見を踏まえて、今般の制度改正では、「保有個人データに関する本人の関与を強化する観点から、個人の権利利益の侵害がある場合を念頭に、保有個人データの利用停止等の請求に係る要件を緩和し、個人の権利の範囲を広げる」こととします。

利用停止等の請求に係る要件として、事業者による違反がある場合に限定せず、「個人

の権利利益の侵害がある場合」を対象とすることを考えています。具体的には、例えば、「事業者による個人データの漏えいが発生したにもかかわらず、適切な再発防止措置がとられていないため、本人を識別する保有個人データについても漏えいリスクに晒されている」とか、あるいは「平穏な生活を害されたくないことを理由として、本人が事業者に対してダイレクトメールの送付を停止するように求めたにもかかわらず、事業者がダイレクトメールを繰り返し送付している」などといった場合が想定されます。

ダイレクトメールの送付については、事業者からの関心が強い事項ですので、若干補足させていただきますが、ダイレクトメールの送付自体が直ちに個人の権利利益の侵害にあたるわけではありません。あくまで、上述のように、本人から止めてほしいと求められているにもかかわらず繰り返し送付したり、望んでもいないようなセンシティブな内容のダイレクトメールを送付したり、といった場合に、個人の権利利益の侵害のおそれがあると考えています。

一方、事業者にとって、利用停止等の請求に応じる際には一定の負担がかかることになるわけですが、本人の不当な利益についてまで保護する合理性はありませんので、例えば、「電話の加入者が、電話料金の支払いを免れるという利益を得るため、電話会社に対して課金に必要な情報の消去を請求する」といったような場合については、請求に応じる義務はありません。

また、事業者が利用停止等の請求に応じることにより過大な負担が生じることを避けるため、一定の代替措置をとることを条件に、請求に応じないことを例外的に許容すること

とします。例えば、「既に市販されている名簿の刷り直しや回収作業に多額の費用を要する場合に、名簿の増刷時の訂正を約束する場合や損害賠償をする場合」とか、あるいは「他の法令の規定により保存が義務付けられている個人情報について、その法令の規定による保存期間の終了後に消去することを約束する場合」などは、請求に応じないことを許容できるものと考えられます。

2. 開示のデジタル化の推進

開示請求に係る現行制度の周知徹底、適正運用を進める。

また、開示請求で得た保有個人データの利用等における本人の利便性向上の観点から、本人が、電磁的記録の提供を含め、開示方法を指示できるようにする。

開示請求については、平成27年の法改正により、請求権であることが明確化されました。しかしながら、一部の事業者が開示請求に対してしっかりと対応してくれないとの不満の声が、相談ダイヤルに多く寄せられています。

言うまでもありませんが、個人情報の本人に対する開示は、個人情報の取扱いの透明性を高めるものであり、開示の請求は、訂正、利用停止等の請求の前提となる手続でもあり、その意味で、開示の仕組みは、個人情報の適正な取扱いに関するルールの中でも重要な仕組みの一つです。

このような法の趣旨を踏まえて、今後、「開示請求に係る現行制度の周知徹底、適正運用を進める」ように引き続き努めることとします。

また、開示の提供方法について、見直しを行うこととします。

開示の提供形式について、現行制度では、個人情報の保護に関する法律施行令(以下「施行令」という)(第9条)で原則「書面の交付による方法」としつつ、「開示の請求を行った者が同意した方法があるときは、当該方法」としています。

しかし、開示請求の対象となる保有個人データについては、情報技術の進展により、膨大な情報を含む場合があり、データを印字した書面を交付されても、本人にとっては、検索困難で内容を十分に認識できず、開示請求を前提とした訂正、利用停止等の請求が難しくなるケースがあります。開示された個人データを本人が利用する場面で、書面よりも電磁的形式の方が利便性に優れている場合が少なくありません。

このため、「開示請求で得た保有個人データの利用等における本人の利便性向上の観点から、本人が、電磁的記録の提供を含め、開示方法を指示できるようにする」こととし、請求を受けた事業者は、原則として、本人が指示した方法により開示するよう義務付けることとします。

ただし、本人から指示された方法による開示に多額の費用を要する場合やその方法による開示が難しい場合には、書面の交付による方法による開示を認めることとし、その旨を本人に対して通知することを義務付けることとします。

そのような例として、レガシーシステムで管理されている保有個人データについては、システムの改修を行わない限り、一般的なパソコンで扱える電磁的記録に変換できないものがあり、本人が一般的なパソコンで扱える

電磁的記録の提供による開示を請求した場合に、常にその方法により開示しなければならないこととすると、事業者に過大な負担を強いることとなりますので、例外的に、書面の交付による方法で足りることとする、といったことが想定されます。

3. 開示等の対象となる保有個人データの範囲の拡大

情報化社会の進展によるリスクの変化を踏まえ、本人の開示等の請求対象となる保有個人データについて、保存期間により限定しないこととし、現在除外されている6か月以内に消去する短期保存データを保有個人データに含める。

開示等の対象となる保有個人データについて、現行制度では、1年以内の政令で定める期間以内に消去することとなるものが除外されており(法第2条第7項)、政令で定める期間は6か月(施行令第5条)とされています。これは、短期間で消去される個人データについては、取り扱われる時間が限られており、個人の権利利益を侵害する危険性が低いであろうなどと考えられたためです。

しかし、情報化社会の進展により、短期間で消去される個人データであっても、その間に漏えい等が発生し、瞬時に拡散する危険が現実のものとなっており、個人の権利利益を侵害する危険性が低いとは限られないと考えられます。

また、プライバシーマークの審査基準の根拠である JISQ15001 個人情報保護マネジメントシステム(要求事項)においては、6か月以内に消去する個人情報も含め、開示等の求

めに原則応じることとされており、事業者において自主的に個人情報保護法の水準を超えた対応が行われています。

そこで、「情報化社会の進展によるリスクの変化を踏まえ、本人の開示等の請求対象となる保有個人データについて、保存期間により限定しないこととし、現在除外されている6か月以内に消去する短期保存データを保有個人データに含める」こととします。

4. オプトアウト規制の強化

名簿の流通により本人の関与が困難となっている現状を踏まえ、オプトアウト規定により第三者に提供できる個人データの範囲を限定することとする。

また、現在、個人情報取扱事業者に義務付けられている個人データの第三者提供時・第三者からの受領時の記録を、本人が開示請求できることとするなど、本人の実効性の関与を高める。

個人データの第三者提供については、個人データが転々流通しますと、誰がどのように利用するかが不透明な状態に置かれますので、原則、本人の事前同意が必要としています（法第23条第1項）。もっとも、大量の個人データを広く一般に提供するデータベース事業については、すべての本人の同意を得た上で提供することは現実的に難しく、このような事業が個人の便益を増大させ社会経済の発展に資する意義もあるとの考え方により、事後的でも本人の意思を反映できる機会を設けるという最低限度の手続き、いわゆるオプトアウトをとることを条件に、本人の事前同意のない第三者提供が特則として認められて

います（法第23条第2項）。

こうした、本人の事前同意のない第三者提供を行う事業者（オプトアウトを行う事業者）について、平成27年の法改正により、委員会への届け出が義務付けられ、委員会は当該事項を公表することとなりました（法第23条第2項から第4項まで）。古くから問題視されてきた名簿屋への対策として、制度としては一定程度有効に機能しているものと評価しています。

しかしながら、相談ダイヤルやタウンミーティングの中で、名簿屋対策のさらなる徹底を求める声が数多く寄せられているほか、中間整理の意見募集でも、名簿屋対策についてより厳格な執行を求める意見が多く寄せられました。また、委員会が行った実態調査でも、本人が提供した覚えのない形で流通しているような名簿や提供者が不正の手段で取得した名簿が名簿屋に持ち込まれているなど、適正に取得していないと思われる個人データをオプトアウト規定により流通させるような問題のある取扱いがあることが判明しました。

こうしたことから、「名簿の流通により本人の関与が困難となっている現状を踏まえ、オプトアウト規定により第三者に提供できる個人データの範囲を限定する」こととします。

具体的には、オプトアウト規定の対象となる個人データから除外するものとして、現行法でも除外している要配慮個人情報に加えて、偽りその他不正の手段により個人情報を取得された個人データについても除外することを考えています。

このほか、他の事業者からオプトアウト規定により提供された個人データについても除外することを考えています。この点について補足しますと、平成27年の法改正による委員

会への届出制が導入されましたが、その後、当委員会では実態調査を実施し、個人データが届出事業者間で転々流通している実態を、把握することとなりました。こうした実態の下では、本人がオプトアウト事業者に提供の停止を求めたとしても、既に提供を受けた他のオプトアウト事業者からの流通は停止することができないため、各オプトアウト事業者に対して、利用停止等の請求を個別に繰り返すことが必要となり、多大な負担になることとなります。このような事態を避けるためには、オプトアウト事業者の間における本人の事前同意のない第三者提供を規制することが必要と考えています。

なお、合法に、不特定かつ多数の者に販売することを目的として発行されたものなどは、もともと個人情報データベース等の定義から除外されており（法2条第4項、施行令第3条第1項）、市販の名簿（政官要覧等）、電話帳、住宅地図等については、本人の事前同意がなくても第三者に提供することができますので付言しておきます。

平成27年の法改正では、第三者提供に係る確認記録を義務付けることとしましたが、これは、①不正の手段によって取得された個人情報が転々流通することを防止し、また、②記録の作成・保存の義務により、個人情報の流通に係るトレーサビリティの確保を図ることを目的としています。

しかしながら、この「個人情報の流通に係るトレーサビリティ」は、あくまでも監督機関から見たトレーサビリティの確保であって、本人からみたトレーサビリティは担保されていません。個人情報の流通に係るトレーサビリティについては、本人にとって利用停

止等の請求権を行使する上で、必要不可欠な要素であり、実際、相談ダイヤルには、個人情報の取得元の開示を求めることはできないかという相談や、取得元の開示を求める制度を作るべきであるという意見が多く寄せられています。

このため、「現在、個人情報取扱事業者に義務付けられている個人データの第三者提供時・第三者からの受領時の記録を、本人が開示請求できることとするなど、本人の実効性の関与を高める」こととします。

II. 事業者の守るべき責務の在り方

1. 漏えい等報告及び本人通知の義務化

個人の権利利益の保護及び公平性の観点から、漏えい等の事態を個人情報保護委員会が早期に把握するとともに、本人において必要な措置を講じることができるよう、一定数以上の個人データ漏えい等、一定の類型に該当する場合、速やかに個人情報保護委員会への報告と本人への通知を行うことを個人情報取扱事業者に義務付ける。

漏えい等報告について、現行制度では、法令上の義務ではなく、行政指導指針として定められた告示による努力義務にとどまっています。このため、一部ではありますが、漏えい等報告に積極的に対応しない事業者が存在しています。仮に、事業者側が公表もしない場合、委員会が事案を把握できず、適切な対応が行えないおそれもあります。また、事業者としても、一定の軽減措置を設けることを前提に、法令上明確に位置付けた方が、漏え

い等報告の要否の判断に迷わないといった面もあります。

国際的な潮流の観点からも、世界プライバシー会議や OECD といった多国間での枠組みで、各国の漏えい等報告の状況を当局間で共有し、効率的な執行を目指すという方向で議論が行われています。

中間整理の意見募集では、漏えい等報告を法令上義務化することには賛否共に多くの意見が寄せられました。漏えい等報告が個人情報の本人、事業者、監督機関それぞれにとって多くの意義があり、国際的な潮流にもなっていますので、漏えい等報告について、法令上の義務として明記することとします。

報告対象となる事態については、軽微な事案も含めて全て報告を求めることは、事業者にとって過剰な負担となり、執行機関にとっても有用性の面で疑問がありますので、一定数以上の個人データ漏えい、要配慮個人情報の漏えい等、一定の類型に該当する場合に限定して報告を求めることとします。

報告期限については、委員会が必要な措置をとるために、なるべく迅速に報告して頂く必要がありますが、事業者が事態を把握するのに要する時間については、個別具体的な事情によるところが大きく、一律に日数を規定することは難しいため、明確な時間的な制限は設けず、報告内容を一定程度限定した上で「速やか」に報告することを求めることとします。他方で、原因や再発防止策等の報告を求める必要もありますので、運用上、上述の速報とは別に、一定の期限までに確報として報告を求めることとします。

報告先については、現行制度では、一定の場合、委員会以外に、権限委任官庁及び認定個人情報保護団体に対して提出することを認

めていますが、中間整理等で報告先の一元化を求める意見が寄せられたこと、漏えい等報告を法令上の義務とすることから、委員会又は権限委任官庁への提出に限定することとします。

この点について、若干補足しますと、この漏えい等報告の義務化により、法令上は認定個人情報保護団体が報告先にはならないこととなりますが、このような見直し後も、認定個人情報保護団体におかれましては、対象事業者における漏えい等の事案を収集されるなどして、対象事業者のリスク管理向上に資するサポートに繋げて頂くことが望ましいと考えております。これについては、民間の自主的取り組みの一環として、委員会としては期待しておりますし、何らかのサポートができないか、今後、考えていきたいと思っております。

漏えい等が発生した場合に、上述の委員会への報告に加えて、個人の権利利益の保護の観点から、本人への通知も必要です。漏えいが発生したことを本人に通知することで、本人が二次被害を防止したり、必要な権利を行使したりするなど、自ら適切な措置を講じることが出来ます。そこで、事業者は、上述の漏えい等報告の対象となる場合、法令上も、原則として本人に通知しなければならないものとします。

一方で、漏えい等が発生した場合であっても、本人に対する通知が難しい場合があります。具体的には、把握している個人データに、本人に対する連絡先がそもそも含まれていない場合や、把握している情報が古いために、本人に対する連絡ができない場合が想定されます。もっとも、本人に対する通知が難しい場合であっても、事業者としては、公表を行

い問合せに応じるなど代替的な措置を講じることは可能です。したがって、本人への通知が困難な場合であって、本人の権利利益を保護するために必要な代替的な措置をとるときについては、例外規定を置くこととします。

今回の法改正について、以上、述べてきたことをまとめますと、「個人の権利利益の保護及び公平性の観点から、漏えい等の事態を個人情報保護委員会が早期に把握するとともに、本人において必要な措置を講じることができるよう、一定数以上の個人データ漏えい等、一定の類型に該当する場合、速やかに個人情報保護委員会への報告と本人への通知を行うことを個人情報取扱事業者に義務付ける」こととします。

なお、上述の報告対象となる事態については、個人データの安全管理にかかる事態であり、個人の権利利益を侵害するおそれ大きいものとして委員会規則で定めることを考えており、大綱での「一定数以上の個人データ漏えい等、一定の類型に該当する場合」との表現は、あくまでも委員会規則で定める内容のイメージです。また、報告期限や報告内容についても、委員会規則で定めることを考えていますので、付言させていただきます。

2. 適正な利用義務の明確化

情報化社会の進展によるリスクの変化を踏まえ、個人情報取扱事業者は、違法又は不当な行為を助長し、又は誘発するおそれのある方法により個人情報を利用するなど、適正とは認めがたい方法による個人情報の利用を行ってはならない旨を明確化する。

昨今の急速なデータ分析技術の向上等を背景に、潜在的に個人の権利利益の侵害につながる懸念される個人情報の利用の形態がみられるようになり、消費者側の懸念が高まりつつあります。そのような中で、特に、現行法の規定に照らして違法ではないとしても、違法又は不当な行為を助長し、又は誘発するおそれのある方法により個人情報を利用するなど、本法の目的である個人の権利利益の保護に照らして、看過できないような方法で個人情報が利用されている事例が、一部にみられています。

このため「情報化社会の進展によるリスクの変化を踏まえ、個人情報取扱事業者は、違法又は不当な行為を助長し、又は誘発するおそれのある方法により個人情報を利用するなど、適正とは認めがたい方法による個人情報の利用を行ってはならない旨を明確化する」こととします。

「適正とは認めがたい方法」として、社会通念上、許容されないような極端なケースが該当するものと考えており、例えば、反社会的勢力への情報提供等を想定しています。今後、具体的にどのようなものが該当するかについて、必要に応じてガイドラインなどで示すことを考えていますが、いずれにせよ、事業者におかれましては、本件に限らず、個人情報の取扱いについて、しっかりと消費者にご理解いただいた上で個人情報を取り扱うこと、つまり、説明責任が重要と考えており、この点は大綱の総論でも言及しておりますので、付言しておきます。

Ⅲ. 事業者における自主的な取組を促す 仕組みの在り方

1. 認定個人情報保護団体制度の多様化

個人情報取扱事業者における個人情報を用いた業務実態の多様化や、必要な規律の在り方の変化を踏まえ、認定個人情報保護団体制度について、その対象事業者による個人情報の取扱い全般に関する苦情受付、指導等を行う現行制度に加え、特定の事業活動に限定した活動を行う団体を認定できるよう制度を拡充する。

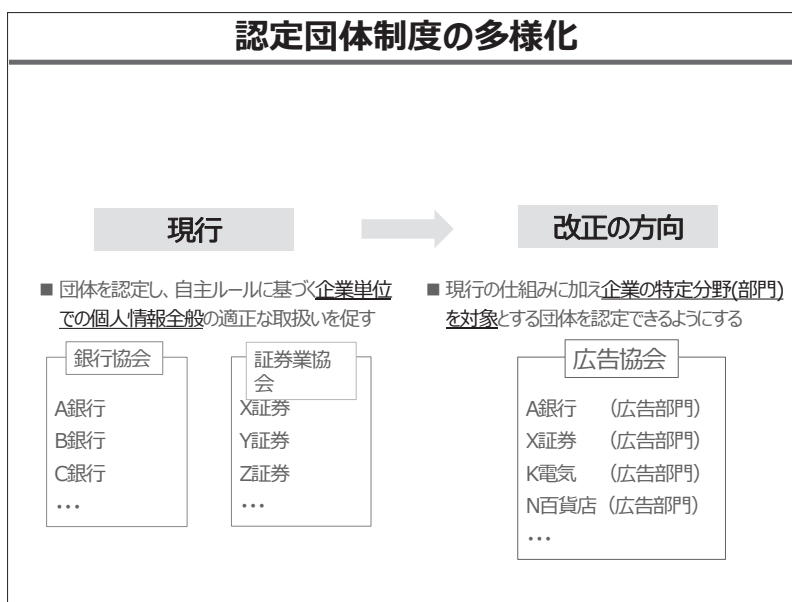
認定個人情報保護団体制度は、ご案内のとおり、民間事業者による自発的な自主的取組を促すことで個人情報保護のレベルを高めることを狙った制度です。

もっとも、制度の在り方については、現状、対象事業者となる企業のすべての事業活動が認定業務の対象となるという前提となってい

る点が、活動の幅を制約しているとの見方が一部にあります。大企業等、幅広い事業分野を有する企業については、企業側から見た場合、企業全体の業務に対応した認定個人情報保護団体を見つけることが難しい場合が想定されます。また、逆に認定個人情報保護団体側から見ると、当該団体の特性に必ずしもふさわしくない部門も含め、対象事業者となる企業全体に関する業務に対応せざるを得ない可能性があります。実際、委員会が行ったヒアリングにおいても、この点を指摘する意見がありました。

このため、「個人情報取扱事業者における個人情報を用いた業務実態の多様化や、必要な規律の在り方の変化を踏まえ、認定個人情報保護団体制度について、その対象事業者による個人情報の取扱い全般に関する苦情受付、指導等を行う現行制度に加え、特定の事業活動に限定した活動を行う団体を認定できるよう制度を拡充する」こととします。

(図表 1)



図表1により説明しますと、現行制度における認定個人情報保護団体の形態として、例えば、イメージ図中の「現行」にあるように、銀行協会（正式名称：全国銀行個人情報保護協議会）は、自主ルールに基づいて、対象事業者であるA銀行、B銀行、C銀行、・・・それぞれの企業単位での個人情報全般の適正な取扱いを促すということになりますが、このような現行の仕組みに加えて、例えば、イメージ図中の「改正の方向」で示した広告協会のように、対象事業者であるA銀行、X証券、K電気、N百貨店、・・・それぞれの企業の広告部門という特定分野（部門）を対象とするような団体を認定できるようにします。

2. 保有個人データに関する公表事項の充実

個人情報取扱事業者による保有個人データの本人に対する説明の充実を通じて、本人の適切な理解と関与を可能とし、個人情報取扱事業者の適正な取扱いを促す観点から、個人情報の取扱体制や講じている措置の内容、保有個人データの処理の方法等の本人に説明すべき事項を、法に基づく公表事項（政令事項）として追加する。

個人情報を保護するための体制整備や適正に取り扱うための取組の内容については、事業者の取り扱う情報の性質等に応じて、自主的に行われることが求められますが、こうした取組を促進する観点から、何らかの枠組みが設けられていることが、事業者の意識を高める上で重要です。

このため、—— 消費者への理解を求める取組、説明責任をしっかりと行っている事業者にとっては、既に、実施されているかと思いますが、—— 「個人情報取扱事業者による保有個人データの本人に対する説明の充実を通じて、本人の適切な理解と関与を可能とし、個人情報取扱事業者の適正な取扱いを促す観点から、個人情報の取扱体制や講じている措置の内容、保有個人データの処理の方法等の本人に説明すべき事項を、法に基づく公表事項（政令事項）として追加する」こととします。

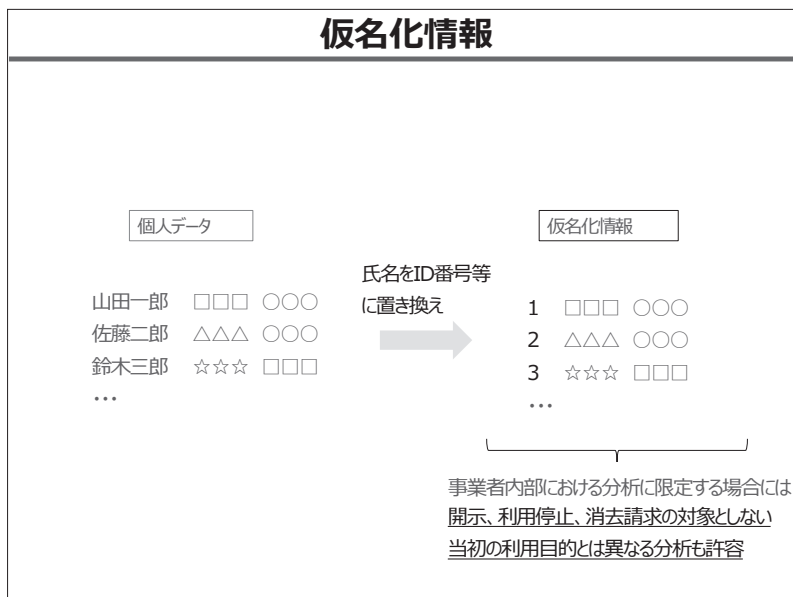
大綱では政令事項と記載しているものの、どのレベルで規定するかは現時点で確定していませんが、何れにせよ、事業者として透明性を高くしてもらうよう規律を設けることを考えています。

IV. データ利活用に関する施策の在り方

1. 「仮名化情報」の創設

イノベーションを促進する観点から、他の情報と照合しなければ特定の個人を識別することができないように加工された個人情報の類型として「仮名化情報」を導入する。仮名化情報については、本人を識別する利用を伴わない、事業者内部における分析に限定するための一定の行為規制や、仮名化情報に係る利用目的の特定・公表を前提に、個人の各種請求（開示・訂正等、利用停止等の請求）への対応義務や、取扱いに関する制限を一部緩和し、様々な分析に活用できるようにする。

(図表 2)



先ずは、図表2により説明しますと、個人データとして、山田一郎、佐藤二郎、鈴木三郎、…それぞれに属する情報があるとして、例えば、この氏名をそれぞれ1、2、3、…というようにID番号に置き換えるなどにより加工し、加工後のデータ単体からは特定の個人を識別できないようにしています。このようなデータ内の氏名など特定の個人を識別できる記述を他の記述に置き換えたり削除したりして、加工後のデータ単体からは特定の個人を識別できないようにすることを「仮名化」と言います。事業者の中には、内部でパーソナルデータを取り扱う際の安全管理措置として、仮名化を施した上でデータの利活用を行う例がみられています。

平成27年の法改正により、パーソナルデータの利活用を促進するために、特定の個人を識別できないように加工し、かつ個人情報を復元できないようにした匿名加工情報を導入しましたが、この匿名加工情報と比較して、

仮名化は、より簡便な加工方法であり、また削除する情報量がより少なく済まされます。情報技術の発展を背景として、事業者においては、仮名化された個人情報について、一定の安全性を確保しつつ、データとしての有用性を、加工前の個人情報と同等程度に保つことにより、匿名加工情報よりも詳細な分析を比較的簡便な加工方法で実施し得るものとして、利活用しようとするニーズが高まっています。

EUにおいても、個人情報としての取扱いを前提としつつ、若干緩やかな取扱いを認める仮名化が規定され、国際的にもその活用が進みつつあります。我が国においても、仮名化のように、個人情報と匿名加工情報の中間的規律について、従前から経済界から要望があり、中間整理の意見募集でも、仮名化制度の導入を支持する意見が多く寄せられました。

こうした、仮名化された個人情報について、加工前の個人情報を復元して特定の個人を識別しないことを条件とすれば、本人と紐付い

て利用されることはなく、個人の権利利益が侵害されるリスクが相当程度低下することとなります。一方で、こうした情報を企業の内部で分析・活用することは、我が国企業の競争力を確保する上でも重要です。

こうしたことを踏まえまして、「イノベーションを促進する観点から、他の情報と照合しなければ特定の個人を識別することができないように加工された個人情報の類型として「仮名化情報」を導入する。仮名化情報については、本人を識別する利用を伴わない、事業者内部における分析に限定するための一定の行為規制や、仮名化情報に係る利用目的の特定・公表を前提に、個人の各種請求（開示・訂正等、利用停止等の請求）への対応義務や、取扱いに関する制限を一部緩和し、様々な分析に活用できるようにする」こととします。

「仮名化情報」の加工の基準は、「他の情報と照合しなければ特定の個人を識別することができないように加工」していただくことが求められますが、具体的な加工の基準については、委員会規則で定めることを考えています。

「仮名化情報」を分析に使うに際して求められる義務として、あくまで事業者内部における分析のために用いられるものであり、「仮名化情報」それ自体を第三者に提供することは許容しないこととします。この点について、そもそも第三者に提供することを前提にビジネスを行うのであれば、本人の同意を得ることなど通常の個人情報の規律を遵守して対応頂くこととなります。

第三者提供の禁止以外の「仮名化情報」を使うに際しての義務として、削除情報や加工方法の漏えいなどを防止するための安全管理措置、照合禁止規定、利用目的の特定・公表

などを予定しています。

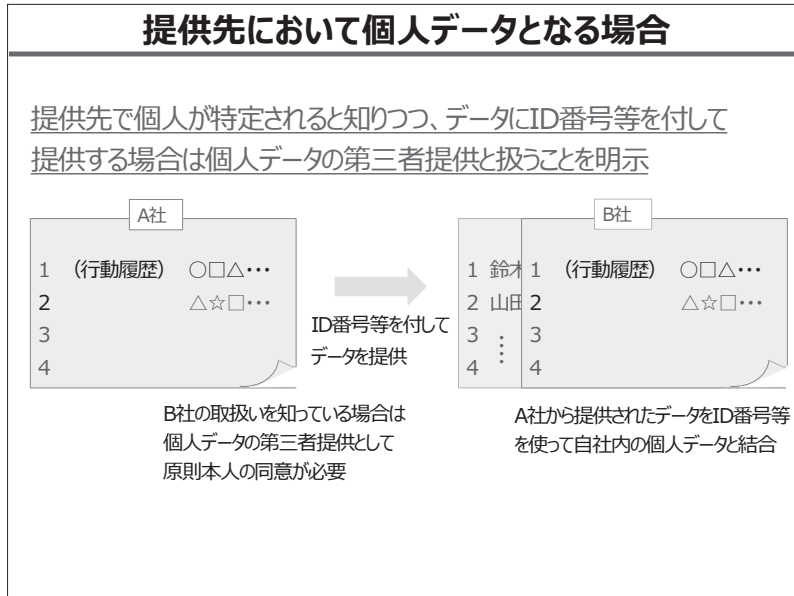
個人の各種請求（開示・訂正等、利用停止等の請求）への対応義務については、そもそも「仮名化情報」単体では特定の個人を識別することができないため、これに対して各種請求（開示・訂正等、利用停止等の請求）を行うことができませんので、緩和されることになります。ただし、一般に、「仮名化情報」を作成した事業者は、「仮名化情報」の作成に用いられた原データも保有していることが想定されますので、当然のことながら、その原データ（保有個人データ）に対しては、各種請求を行うことができることとなります。

仮名化情報の取扱いに関する制限緩和については、利用目的の制限の緩和を考えています。「仮名化情報」としての利用目的は上述のとおり公表することが必要となりますが、その加工前の個人情報そのものの利用目的とは切断され、また、公表した仮名化情報の利用目的を変更することも可能とすることを考えています。ただし、利用目的の変更後は、再度、適切に公表を行う必要があり、その範囲での利用でなければならないのはいうまでもありません。

2. 提供先において個人データとなる場合の規律の明確化

個人に関する情報の活用手法が多様化する中であって、個人情報の保護と適正かつ効果的な活用のバランスを維持する観点から、提供元では個人データに該当しないものの、提供先において個人データになることが明らかな情報について、個人データの第三者提供を制限する規律を適用する。

(図表 3)



ことが明らかな情報について、個人データの第三者提供を制限する規律を適用する」こととします。

図表3の例で言えば、A社が、提供先であるB社で個人が特定されると知りつつ、データにID番号を付けて提供する場合は個人データの第三者提供として原則本人の同意が必要であることを明示することとします。

3. 公益目的による個人情報の取扱いに係る例外規定の運用の明確化
利用目的や第三者提供の制限の例外とされる公益目的による個人情報の取扱いについて、ガイドラインやQ&Aにおいて具体的事例を追加するなど、国民全体に利益をもたらすデータ利活用を促進する。

現行の個人情報保護法において、利用目的や第三者提供の制限の例外規定として、「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」とか、「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」などといった規定があります。したがって、個人情報の公益目的利用についても、一定の場合では許容されることが考えられますが、これまで、この例外規定について厳格に運用されている傾向があります。

情報通信技術の進展により、ビッグデータの収集、分析が可能となる中、例えば、地域活性化や医療・介護といった分野において、こうした分析結果等を用いて、社会的な課題を解決する動きが見受けられており、このよ

うな取り組みを後押ししていくことが望ましいと考えています。

このため、「利用目的や第三者提供の制限の例外とされる公益目的による個人情報の取扱いについて、ガイドラインやQ&Aにおいて具体的事例を追加するなど、国民全体に利益をもたらすデータ利活用を促進する」こととします。

具体的に示していく事例としては、例えば、安全面や効果面で質の高い医療サービスや医薬品、医療機器等の実現に向け、医療機関や製薬会社が、医学研究の発展に資する目的で利用する場合などが考えられます。

4. 個人情報の保護と有用性に配慮した利活用相談の充実
利活用を含めた個人情報の取扱いに関し、より相談しやすい環境を求める個人情報取扱事業者等の声に適切に応えるべく、相談体制の充実・強化を図る。また、その内容が広く利用され得るものである場合には、ガイドラインやQ&Aにより、広く周知していくこととする。

利活用を含めた個人情報の取扱いに関して、委員会に、より相談しやすい環境を求める個人情報取扱事業者等の意見は、ヒアリング等でも寄せられています。これまでも、委員会では、必要に応じ、業界団体や各事業者等からの相談に個別に応じてきたところですが、このような声に適切に応えるべく、相談支援体制の充実・強化を図ることとします。具体的には、新たに「パーソナルデータ効果的活用支援窓口」（仮称）を設置し、特に、新たなビジネスモデルや業界団体や複数事業

者の共通の問題意識として挙げられた論点について積極的に相談に応じ、相談者によるパーソナルデータの適正かつ効果的な活用を支援します。近日中に、この専用ダイヤルについて公表することを考えています。

また、相談支援対応等を通じて得られた利活用事例に関する知見を、企業ノウハウ等に配慮し一般化した形で、委員会 Web ページ等を通じて一般に周知するとともに、広く有益と考えられる情報については、ガイドラインやQ&Aにより周知していくことで、事業者等がパーソナルデータの利活用を検討しやすい環境整備を進めることとします。

V. ペナルティの在り方

現行の法定刑について、法人処罰規定に係る重科の導入を含め、必要に応じた見直しを行う。

個人情報保護法では、事業者には科される罰則について最大でも1年以下の懲役又は50万円以下の罰金としていますので、違反行為に対する実効性が不十分であるとして、ペナルティの強化が必要との議論があります。

国際的状況を見ますと、ペナルティの強化が大きな潮流となっていますが、各国ごとに国全体の法体系やペナルティに対する考え方に違いがあり、委員会では、我が国の実態、法体系に照らして望ましい在り方を検討してきました。

現状においては、個人情報の取扱いに係る違反行為について、委員会が捕捉した案件に関しては、指導などにより違法状態が是正されているのが実態で、企業にとって、消費者

からの信頼を失うことのコストが大きいことなどが背景として考えられます。実際、ヒアリングにおいても、経済界からは、事業者は個人情報保護法を遵守しており、ペナルティの引上げに慎重であるべきとの意見が多くありました。

しかし、委員会が漏えい等報告を受けた事案や報告徴収・立入検査を行った事案の数は増加傾向にあり、昨年8月、委員会は初めての勧告を行いました。このような重大な違反事例事案の発生を踏まえて、個人の権利利益の保護の必要性はより高まっています。

個人情報保護法は、罰則を違反行為に対する最終的な実効性確保の手段とし、法人に対してもいわゆる両罰規定を設けています（法第87条）が、罰金刑の効果は、刑罰を科せられる者の資力によって大きく異なります。事業者の中には、十分な資力を持つ者も含まれ、法人に対して、現行法のように行為者と同額の罰金を科したとしても、罰則として十分な抑止効果は期待できないと考えられます。

このため、「現行の法定刑について、法人処罰規定に係る重科の導入を含め、必要に応じた見直しを行う」こととします。

VI. 法の域外適用の在り方及び越境移転の在り方

1. 域外適用の範囲の拡大

経済社会活動のグローバル化や越境移転の多様化を踏まえ、日本国内にある者に係る個人情報又は匿名加工情報を取り扱う外国の事業者を、罰則によって担保された報告徴収及び命令の対象とする。また、事業者が命令に従わなかった場合に

は、その旨を委員会が公表できることとする。併せて、内外の事業者に対して実効的に権限を行使し、かつ、適正手続を担保するため、領事送達・公示送達等の送達に関する手続を具体化する。

グローバル化に伴い、個人情報が多様な形態により海外で取得・処理されていることを踏まえ、平成27年の法改正により、いわゆる域外適用に関する規定（法第75条）が設けられました。現行法の域外適用の対象となる外国の事業者に対する指導助言件数は、増加しています（平成29年度：指導助言4件。平成30年度：指導助言15件）。

もっとも、現行法の規定により、報告及び立入検査並びに命令に関する規定は外国の事業者には適用されないため、委員会が、域外適用の対象となる外国の事業者に行使できる権限は、指導及び助言並びに勧告のような強制力を伴わない権限にとどまっており、報告徴収及び立入検査並びに命令を行えないことになっています。

このように、現行法上、委員会の権限が限定されているため、外国における漏えい等の事案に対して、委員会が適切に対処できないおそれがあり、国内の事業者と外国の事業者との間で公平に法が適用されないとの指摘があります。

そこで、今般の法改正により、「経済社会活動のグローバル化や越境移転の多様化を踏まえ、日本国内にある者に係る個人情報又は匿名加工情報を取り扱う外国の事業者を、罰則によって担保された報告徴収及び命令の対象とする。また、事業者が命令に従わなかった場合には、その旨を委員会が公表できるこ

ととする。併せて、内外の事業者に対して実効的に権限を行使し、かつ、適正手続を担保するため、領事送達・公示送達等の送達に関する手続を具体化する」こととします。

一言でいいますと、現行法の細かい条文限定をなくして、基本的に内外無差別になり、公示送達など、執行に関する規定について、外国事業者に対する執行を想定して充実させるということです。

2. 外国にある第三者への個人データの提供制限の強化

個人情報の越境移転の多様化に伴い、本人の適切な理解と関与を可能とし、個人情報取扱事業者による個人情報の適正な取扱いを促す観点から、移転元となる個人情報取扱事業者に対して、本人の同意を根拠に移転する場合、移転先国の名称や個人情報の保護に関する制度の有無を含む移転先事業者における個人情報の取扱いに関する本人への情報提供の充実を求める。また、移転先事業者において継続的な適正な取扱いを担保するための体制が整備されていることを条件に、本人の同意を得ることなく個人データを移転する場合にあっては、本人の求めに応じて移転先事業者における個人情報の取扱いに関する情報提供を行う。

これまで、データ保護関連法制については、多くの国々で、OECD プライバシー・ガイドラインに準拠する形で行われてきましたが、近年、データ保護関連法制が途上国を含め世界に広がる中で、一部の国において国家管理的規制がみられるようになってきました。デー

タの国内での保存等を義務付けるデータ・ローカライゼーションや、民間のデータに対する制限のないガバメント・アクセスに係る海外の立法例はその一例と考えられます。

個人情報の越境移転の機会が広がる中で、こうした国や地域における制度の相違は、個人やデータを取り扱う事業者の予見可能性を不安定なものとし、個人の権利利益の保護の観点からの懸念も生じています。例えば、データ・ローカライゼーション政策との関係から、本人による個人データの消去の請求に越境移転先の事業者が対応することができないおそれや、外国政府による無制限なガバメント・アクセスによって、我が国で取得され越境移転された個人データが不適切に利用されるおそれがあります。こうした国家管理的規制は、個人の権利利益の保護の観点から看過しがたいリスクをもたらすおそれがあります。

平成27年の法改正で導入された外国にある第三者への提供の制限（法第24条）は、事業者が外国に個人データを移転できる場合を一定の場合に制限するものであり、その規制の対象は個人データの移転元である国内事業者ですので、移転先における状況の多様性に起因するリスクに対応するためには、移転先の事業者やその事業者がおかれている外国の状況について必要最低限の留意を求めることが必要と考えられます。

このため、今般の制度改正では、「個人情報の越境移転の多様化に伴い、本人の適切な理解と関与を可能とし、個人情報取扱事業者による個人情報の適正な取扱いを促す観点から、移転元となる個人情報取扱事業者に対して、本人の同意を根拠に移転する場合、移転先国の名称や個人情報の保護に関する制度の有無を含む移転先事業者における個人情報の

取扱いに関する本人への情報提供の充実を求める。また、移転先事業者において継続的な適正な取扱いを担保するための体制が整備されていることを条件に、本人の同意を得ることなく個人データを移転する場合にあっては、本人の求めに応じて移転先事業者における個人情報の取扱いに関する情報提供を行う」こととします。

なお、移転先国の個人情報の保護に関する制度等についての本人に対する情報提供は、当該個人情報の取扱いについて本人の予見可能性を高めることが趣旨ですので、その範囲で必要最低限のものとし、網羅的なものである必要はないと考えています。

提供する情報の内容は、委員会規則で定めることにしていますが、要素としては、移転先国の個人情報保護に関する制度や、提供先事業者が講じる保護措置の内容といったものを考えています。なお、実質がわかればよいので、例えば、APEC 越境プライバシールール（CBPR）の対象国であれば、その旨の情報提供があれば移転先国の制度に関する情報としては十分と考えています。委員会としても、できるだけ、必要な情報を整理して提供していくことを考えています。

今後、事業者の負担や実務に十分配慮した上で、過重な負担とならないように、提供する情報の内容や提供の方法等について具体的に検討することとします。

また、個人の権利利益を保護する上で、我が国と同等水準の個人情報保護制度を有している外国として委員会規則で定める外国にある第三者への提供（EU がこれに該当します）や外国にある第三者であって委員会規則で定める基準に適合する体制を整備している者への提供については、本人にとって権利利益の

侵害リスクが大きいと見られるため、本人の事前同意を得ずに提供を行うことが例外的に許容されていますが、こうした場合は、現在でも、日本法に基づく場合に相当する措置が移転先事業者で継続してとられるよう対応することが提供元の責務となっています。

今般の制度改正では、その定期的なチェックを一律に求め、本人が求めれば、その移転先事業者における個人情報の取扱いに関する情報提供を行って頂くことになります。情報提供の内容としては、契約内容や履行状況確認の方法、契約履行に関連する相手国の制度に関する情報で、これらは、本人同意に基づく場合に本人に行う情報提供の内容と実質は同じになると考えています。

等に係る個人情報の保護に関する規定を集約・一体化し、これらの制度を個人情報保護委員会が一元的に所管する方向で、政府としての具体的な検討において、スケジュール感をもって主体的かつ積極的に取り組む。

個人情報保護法は、基本法（1～3章）と一般法（4～7章）の2層構造になっており、基本法の部分は民間企業と公的部門の双方を対象としているのですが、一般法の部分は、図表4にあるとおり、民間企業のみを対象としており、公的部門として行政機関は行政機関個人情報保護法、独立行政法人等は独立行政法人等個人情報保護法、地方自治体は各地方公共団体の個人情報保護条例と、それぞれ別の法律で規律されています。

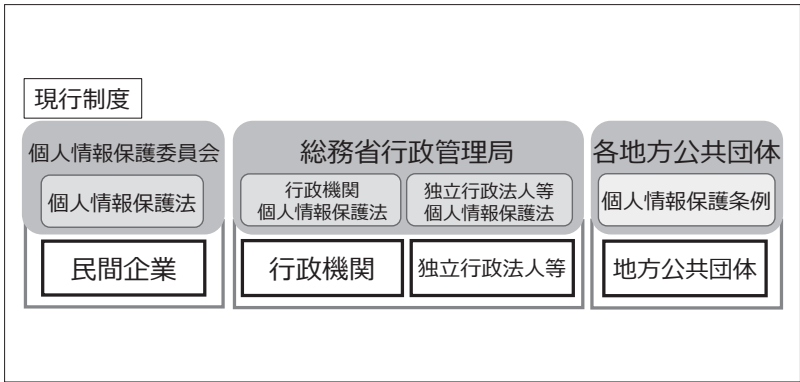
中間整理の意見募集では、行政機関、独立行政法人、地方公共団体、民間事業者等の法律等の統合を求める意見や、委員会が行政機関や地方公共団体における個人情報の取扱いについても所管することを求める意見が多く寄せられました。

公的分野の個人情報の取扱いの論点として

VII. 官民を通じた個人情報の取扱い

1. 行政機関、独立行政法人等に係る法制と民間部門に係る法制との一元化
行政機関、独立行政法人等に係る個人情報保護制度に関し、規定や所管が異なることにより支障が生じているとの指摘を踏まえ、民間、行政機関、独立行政法人

(図表 4)



は、大別して、行政機関個人情報保護法及び独立行政法人等個人情報保護法の取扱いと地方公共団体の個人情報保護条例に係る取扱いの論点に分けられます。

これら、公的分野の個人情報の取扱いについては、行政機関等では公権力を行使して個人情報を収集できることに鑑み、収集した個人情報の保護への信頼を確保する要請は非常に大きいのにに対し、民間部門では、営業の自由等にも配慮する必要があることから、取扱いについて一定の差異が存在することは許容されるべきと考えられます。一方で、官民を通じた個人情報の取扱いについては、個人情報保護法制全体の規律の在り方を俯瞰した上で、官民で統合的で調和のとれた制度の検討・運営がなされることが求められます。

官民を通じた基本法でもある個人情報保護法を所管し、個人情報の保護に関する基本方針を策定するとともに、民間部門における個人情報の取扱いを監督する委員会は、関係省庁等の協力を得つつ、主体的に検討を行っていく必要があります。

以上の基本的な考え方にに基づき、「行政機関、独立行政法人等に係る個人情報保護制度に関し、規定や所管が異なることにより支障が生じているとの指摘を踏まえ、民間、行政機関、独立行政法人等に係る個人情報の保護に関する規定を集約・一体化し、これらの制度を個人情報保護委員会が一元的に所管する方向で、政府としての具体的な検討において、スケジュール感をもって主体的かつ積極的に取り組む」こととします。

今後、関係機関と連携して検討していきませんが、関係省庁によるタスクフォースを立ち上げて昨年12月25日に第1回の会合を実施しており、令和3年の法案提出を目指していま

す。

2. 地方公共団体の個人情報保護制度

現在条例で定められている地方公共団体が保有する個人情報の取扱いについて、法律による一元化を含めた規律の在り方、地方公共団体の個人情報保護制度に係る国・地方の役割分担の在り方に関する実務的論点について地方公共団体等と議論を進める。

地方公共団体の個人情報の取扱いについては、条例によって定められており、法律より早期に制定された団体も多く存在することから、その実態は団体ごとに異なる点があります。この点、地方公共団体の個人情報保護制度の中長期的な在り方については、これまで検討が十分になされていません。

このため「現在条例で定められている地方公共団体が保有する個人情報の取扱いについて、法律による一元化を含めた規律の在り方、地方公共団体の個人情報保護制度に係る国・地方の役割分担の在り方に関する実務的論点について地方公共団体等と議論を進める」こととします。

関係者による実務的な意見交換の場として、地方公共団体と懇談会を発足し、昨年12月2日に第1回会合を開催しています。まずは、実態把握のための調査を重点的に行うことを予定しています。

VIII. 継続的な検討課題

課徴金制度

課徴金制度の導入については、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ものとする。

課徴金制度の導入については、ペナルティ強化の一環としてこれを求める意見がある一方で、中間整理の意見募集等では、経済界等から反対の意見が寄せられました。このため、継続的な課題として、「課徴金制度の導入については、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ものとする」こととしています。

以上が、制度改正大綱についてのポイントです。多岐にわたる改正内容でございますが、皆様におかれましては、今後も、委員会から提供する最新の情報をフォローの上、体制整備に努めて頂きますようお願いいたします。ご静聴、有り難うございました。

本稿は、令和2年1月27日に開催した信託セミナーにおける個人情報保護委員会参事官 片岡秀実氏の講演内容である。

(かたおか・ひでみ)