

2019年12月13日 全9頁

個人情報保護法 2020年改正の骨子

利用停止権等の拡充、漏えい報告義務化、提供先基準の明確化など

金融調査部 研究員
藤野 大輝

[要約]

- 2019年11月29日、個人情報保護委員会は、2020年の個人情報保護法の改正に向けて、「個人情報保護法 いわゆる3年ごと見直し 制度改正大綱（骨子）」（以下、骨子）を公表した。
- 骨子では、利用停止等の権利の拡充、開示のデジタル化推進、6か月以内に消去するデータも保有個人データに含むこと、漏えい等報告の義務化、個人データの提供先基準の明確化など、企業が新たに対応すべき規定が盛り込まれている。また、ペナルティについても、重科の導入を含め、必要に応じて見直すとされた。
- 一方で、データの利活用を推進するために、個人情報と匿名加工情報の中間のような「仮名化情報」を導入するとされ、企業のデータ利活用の活性化が期待される。
- 今回の骨子を基に、今後、年内に大綱を取りまとめ、パブリックコメントを経るとされている。その中でも、法改正による対応を行うものについては、来年（2020年）の通常国会への改正法案提出を目指す予定であると示されている。

1. 個人情報保護法 2020年改正の骨子が公表

わが国の個人情報保護法は、情報技術の発展等に対応すべく、3年ごとに施行の状況について検討し、必要に応じて改正の措置を取るとされている。

このいわゆる「3年ごと見直し」が2020年に予定されており、個人情報保護委員会は2019年4月に「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）を公表し、改正に向けた論点を整理するとともに意見募集を行った¹。

個人情報保護委員会は、中間整理の公表後、有識者等へのヒアリング、海外における漏えい時報告の在り方の調査報告、GDPR（EU 一般データ保護規則）の運用状況の検討、地方公共団体等

¹ 中間整理の内容について、詳しくは、拙著「2020年の個人情報保護法改正の見通し」（2019年5月30日、大和総研レポート）を参照。

https://www.dir.co.jp/report/research/law-research/law-others/20190530_020819.html

での個人情報保護制度の検討、国内外における個人情報保護の動向の調査報告などを行った。

そうした検討等の結果も踏まえ、個人情報保護委員会は2019年11月29日に「個人情報保護法 いわゆる3年ごと見直し 制度改正大綱（骨子）」（以下、骨子）を公表した。この骨子を基に、年内に改正大綱が取りまとめられ、2020年の通常国会への法案提出が予定されている。

2. 改正骨子の内容

図表1 個人情報保護法2020年改正の骨子

	項目	内容
個人データに関する個人の権利の在り方	利用停止権・第三者提供停止権の強化	本人の関与を強化する観点から要件を緩和
	開示のデジタル化推進	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
	保有個人データの範囲拡大	6か月以内に消去する個人データも保有個人データに含める
	オプトアウト規制の強化	オプトアウトで第三者提供できる個人データの範囲を限定する等
事業者の守るべき責務の在り方	漏えい等報告の義務化	漏えい等報告・本人通知を義務化（一定数以上の個人データ漏えいの場合等）
	利用義務の明確化	不適正な方法で個人情報を利用してはならない旨の明確化
事業者における自主的な取組を促す仕組みの在り方	認定個人情報保護団体制度の多様化	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に制度を拡充
	保有個人データに関する公表事項の充実	保有個人データの処理の方法等、本人に説明すべき事項を新たに追加
データ活用に関する施策の在り方	「仮名化情報」の創設	仮名化情報は、一定の行為規制等を前提に取扱いの制限を一部緩和
	個人データの提供先基準の明確化	提供元で個人データでなくとも、提供先で個人データになることが明らかな情報について、第三者提供を制限
	公益目的による個人情報の取扱いの明確化	例外規定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等する
	個人情報に関する利活用相談の充実	相談体制の充実・強化、ガイドラインやQ&Aによる周知
ペナルティの在り方	ペナルティの在り方	法人処罰規定に係る重科の導入を含め、必要に応じて見直し
法の域外適用の在り方及び越境移転の在り方	域外適用の範囲の拡大	外国の事業者を報告徴収・命令の対象に（従わない場合その旨を公表）
	外国企業等への個人データの提供制限強化	移転先に関する本人への情報提供の充実など
官民を通じた個人情報の取扱い	行政機関等の法制と民間部門の法制の一体化	個人情報保護に関する規定を集約・一体化する等の方向で取り組む
	地方公共団体の個人情報保護制度	条例ではなく法律による一元化を含めた規律の在り方等に関する論点について、地方公共団体等と議論を進める

（注）各項目の表題は一部、原文通りではなく筆者が要約している。

（出所）個人情報保護委員会「個人情報保護法 いわゆる3年ごと見直し 制度改正大綱（骨子）」より大和総研作成

(1) 個人データに関する個人の権利の在り方

①利用停止権・第三者提供停止権の強化

中間整理においては、個人データに関する個人の権利として、データポータビリティ、利用停止等の権利（データ消去権を含む）などについて検討することが示されていた。

データポータビリティについては、委員会において GDPR の適用状況（データポータビリティ権の行使がほとんどないこと、当局も取組を模索する段階であること、民間の自主的な取組の事例は見られること）の報告を受けた。これを踏まえ、中間整理で様々な場で行われている議論の推移を見守るとされた通り、今回の骨子では特段の言及はされていない。

一方で、利用停止等の権利については、現行法では不正利用時のみ可能とされていることに対する消費者からの不満が多い等の背景から検討を行うと中間整理でされていたが、骨子において「利用停止権等の請求（略）に係る要件を緩和し、個人の権利の範囲を広げる」とされた。ただし、具体的にどこまで利用停止権を強化するのは現時点では明確化はされていない。

同様に、第三者提供停止権についても、現行法では不正な提供時のみ可能とされているところ、要件を緩和するとされているが、明確化はまだされていない。

データ消去権については、中間整理でも、データを消去した場合に利便性を欠く可能性等に触れられていた。骨子では利用停止「等」の請求に係る要件を緩和するとされている。個人情報保護法の第 30 条では、保有個人データの利用の停止または消去を「利用停止等」と定義しているが、この骨子の表現がデータ消去権を含むのかは現時点では明らかであるとはいえない。

利用停止権・第三者提供の停止権の導入によって、企業は、個人の求めに応じてデータの利用等を取りやめる必要が出てくる。自分のデータがどのように利用されているのかを知りたいという個人のニーズが喚起される可能性もあり、企業側は、保有個人データの開示や停止に向けて、どのようなデータを何のために保有しているのかを再度整理する必要に迫られる可能性があるのではないだろうか。

②開示のデジタル化の推進

保有個人データの開示請求への対応は、原則として書面の交付によるとされているが、これについて、「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」と骨子に示された。企業は、保有個人データをデジタルの形で開示できるように準備する必要があると思われる。

③保有個人データの範囲拡大

保有個人データとは、個人データのうち、個人情報取扱事業者が、本人の求めに応じて、開示、内容の訂正、追加または削除、利用の停止、消去、第三者提供停止を行うデータのことを指す。

ただし、わが国の個人情報保護法では、取得時から 6 か月以内に消去することとなる個人データは、保有個人データには該当しない。この点について、個人情報保護委員会では、情報化社会の進展によって短期で消去するデータでも、個人の権利利益を侵害する可能性が高まっていることについて検討を行った。事実、EU の個人情報保護法制である GDPR では、保有期間にかかわらず個人データとみなす。ちなみに、この差異から、日本と EU 間の取り決めで、EU の個人データを日本の個人情報取扱事業者が取り扱う場合は、6 か月以内に消去する個人データであっても、保有個人データとしてみなすとされている（十分性認定に伴う補完的ルール）。

こうした背景等から、骨子では、「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」とされた。6 か月以内に消去する個人データを扱う企業は、改正後は、保有個人データに関する個人の求めに対応する必要が新たに生じると考えられる。

④オプトアウト規制の強化

個人情報保護委員会は、オプトアウト届出事業者（いわゆる名簿屋）に対して、2019 年 4 月に実態調査を行った。当調査では、本人が提供した覚えのない形で名簿等商品が流通していること等が判明した。この結果や過去の調査、中間整理の内容を踏まえ、骨子では、「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」とされた。また、「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」ことも示された。

（２）事業者の守るべき責務の在り方

①漏えい等報告の義務化

現行の個人情報保護法では、個人情報取扱事業者の個人情報の漏えい等の報告は努力義務となっている。一方、海外では多くの国で漏えい等報告は義務とされており、海外と比較するとわが国では十分に事案を把握できない可能性が考えられる。こうしたことから、中間整理でも、一定の場合について、漏えい報告の義務化を検討するとされていた。

個人情報保護委員会は、漏えい報告が義務化されている国へのヒアリングを行った。対象としては、漏えい報告が義務化されている国、義務化を検討している国である。ヒアリングの結果、義務化によって事業者間の不平等の解消が進み安全管理のレベルが上がると考えられること、義務化に当たっては報告の要否に関する基準（しきい値）を設ける例が多いこと、報告の基準に関する具体例を含むガイドラインを作成した例が見られること、義務化により報告件数が増大したこと（基準に照らせば報告不要と考えられる報告も多かった）などが分かった。

ヒアリング等も踏まえ、骨子では「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」とされた。企業は、漏えい報告義務化により、報告するかどうかの判断をするコストが生じる可能性がある。特に、報告不要と考えられる軽微な事案であっても、報告しないで

違反とみなされるリスクを嫌って、報告することが増える可能性がある。

②適正な利用義務の明確化

骨子において、「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、不適正な方法により個人情報を利用してはならない旨を明確化する」とされた。これは、情報技術の発展等により、個人情報が不適正に扱われている事例の増加を懸念したものと考えられる。

(3) 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

認定個人情報保護団体とは、個人情報保護委員会の認定を受けて、業界・事業分野等の単位で個人情報保護の推進を図るために自主的な取組を行う団体である。個人情報保護においては、事業者の自発的な取組が重要と考えられることもあり、わが国で導入された制度である。

しかし、一部の団体においては活動に積極的でなかったり、業態が多様化している業種においては、事業者の加入率が低いといった問題が指摘されていた。中間整理では、このような指摘も踏まえ、特定の分野に特化して、指針等ルール単位や分野単位で認定を行う仕組みを設けることが考えられるとされた。

骨子では業務実態の多様化等を踏まえ、「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」とされた。

②保有個人データに関する公表事項の充実

骨子では、「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」を新たな公表事項として追加するとされた。

個人情報保護法では、個人情報取扱事業者は保有個人データに関して、利用目的、各種請求（開示、訂正、利用停止等）の手続、苦情の申出先などについて、本人の知り得る状態に置く必要がある。この公表事項に新たに先述の内容が追加されるものではないかと考えられる。

(4) 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

わが国の個人情報保護法には、事業者間の円滑なデータ連携のために、一定の加工をすることで本人の同意等なしにデータの第三者提供を可能にする「匿名加工情報」という仕組みがある。ただし、匿名加工情報については、中間整理の意見募集等でも、利用方法がわからない、加工によって情報としての活用の場面が非常に限定的になるなどの指摘が見られた。

一方で、海外（EUのGDPR、米国カリフォルニア州のCCPAなど）においては、匿名加工情報と個人情報の中間のような「仮名化」という仕組みが見られる。仮名化とは、データの一部を置き換える等の措置により、追加的な情報を利用しない限りそのデータの主体を特定できないようにすることを言う。例えば、氏名・性別・年齢から成るデータがあったとき、氏名を記号等に置き換えた場合、性別・年齢だけでは個人を特定できず、元データの氏名という追加的な情報がなければ個人を特定できない。このようなデータが仮名化データに当たると考えられる。

こうした状況等を踏まえ、骨子では「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された個人情報の類型として『仮名化情報』を導入する」とされた。この仮名化情報は、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がかかる。また、仮名化情報に係る利用目的の特定・公表が求められる。ただ、仮名化情報については、本人からの請求（開示・訂正等、利用停止など）への対応義務や取扱いに関する制限が一部緩和される。ただし、仮名化の具体的な定義等、詳細はまだ不明である。

②個人データの提供先基準の明確化

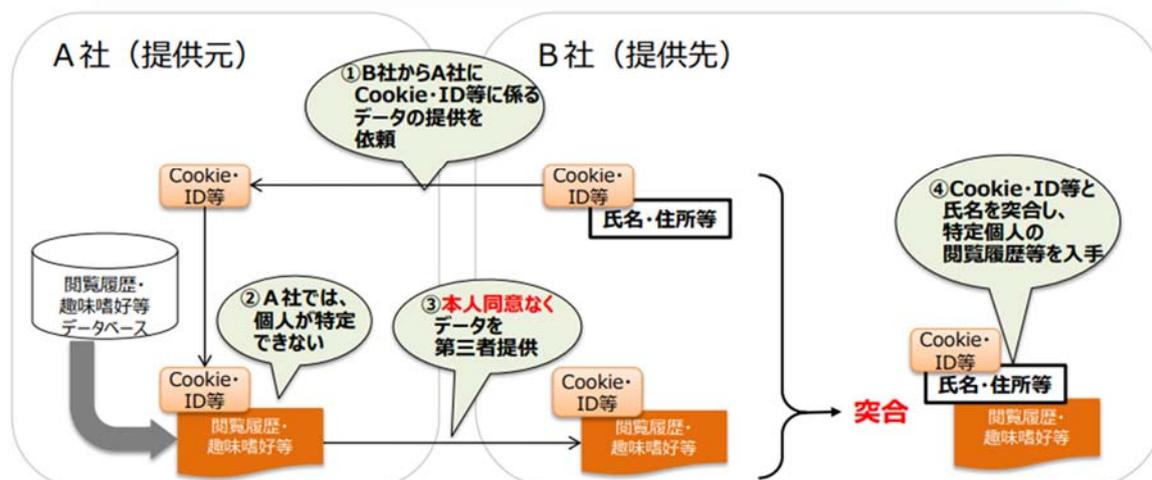
個人情報保護法では、他の情報と容易に照合でき、その組み合わせによって個人を特定できる情報も個人情報に該当するとしている。この「他の情報と容易に照合でき」るかどうかの判定について、提供元で他の情報と容易に照合できる場合は個人情報に該当すると考えられていた（いわゆる提供元基準）。

しかし、「提供元では個人を識別できない情報であるが、提供先では提供先が持つ情報と組み合わせることで個人情報に該当する」と知りながら、この提供元基準だけに従い、提供元は個人情報ではないとしてその情報を本人の同意なしで第三者提供する事例が見られた。

図表2 提供先基準のイメージ図

イメージ

- A社とB社でCookie・ID等を共有。
- A社は、Cookie・ID等に係る氏名等の個人情報を有していない。
- B社は、Cookie・ID等に紐づいた個人情報を有しており、A社はその事実を知っている。



※上記の図はイメージであり、実際の事案等をそのまま図示したものではない
 （出所）第127回個人情報保護委員会 資料1「個人情報保護を巡る国内外の動向」

こうした背景から、骨子では「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」とし、いわゆる提供先基準について明確化した。企業としては、たとえ自社内では個人情報には当たらなくとも、提供先で個人情報になり得る情報については、提供に一定の制限がかかることには留意しなければならない。

③公益目的による個人情報の取扱いの明確化

個人情報の取扱いには、いくつか例外規定がある。例えば、個人情報は利用目的を超えて利用することは本人の同意なしでは原則としてできないが、法令に基づく場合（税務署の調査や警察の捜査に応じる場合など）等の場合は、その限りではない。

こうした例外規定について、中間整理の意見募集では、災害時利用や学術研究目的といった公共性の高いものについても柔軟な利用を認めるべきではないかといった意見が見られた。

骨子では、例外規定とな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」とされた。

④個人情報に関する利活用相談の充実

骨子では「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」とされた。また、ガイドラインや Q&A での周知も行うとされた。

（５）ペナルティの在り方

わが国の個人情報保護法では、違反時のペナルティは最大 1 年以下の懲役または 50 万円以下の罰金となっている（ただし、違反事項による）。一方、EU の GDPR では、最大 2,000 万ユーロまたは前年度の全世界総売上高の 4%のうち高い方を上限とする課徴金が規定されている。

このように海外の法制度と比較しても、わが国の個人情報保護法のペナルティは実効性が不十分であり、悪質な事業者を抑止できていないのではないかという議論がある。中間整理では、わが国の実態、法体系を踏まえたうえで、過度なペナルティ強化は事業者の萎縮を招き、消費者が便益を得られなくなる可能性等にも鑑みて、望ましい在り方を検討していくべきとされた。また、GDPR のように、課徴金を導入することで実効性を高めるべきという意見については、罰則とは別に課徴金を導入する必要があるのかについて、様々な観点から検討をする必要があるとしていた。

個人情報保護委員会では、ペナルティの在り方について、有識者意見や事業者ヒアリングの結果を整理するとともに、国内の他の法令（独占禁止法、景品表示法等）との比較を行った。

こうした結果を踏まえ、骨子では「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」とされた。表現が「重科の導入」にとどまっているため、課徴金の導入については定かではないが、少なくともペナルティが重くなると考えられ、企業としてはこれまで以上に違反をしないように気を付ける必要がある。

(6) 法の域外適用の在り方及び越境移転の在り方

①域外適用の範囲拡大

個人情報保護法は、外国の個人情報取扱事業者にも適用される（域外適用）。域外適用については、仮に外国の事業者が個人情報保護法に違反する行為をし、指導などを行っても改善がなされない場合、個人情報保護委員会がその外国の当局に、その外国の法律に基づく執行の協力を求めるとしている。しかし、このような状況は外国事業者とのイコールフットィングの確保の観点から問題であるという意見もある。例えば、GDPR の場合、EU 域外の企業であっても違反時には課徴金が課される（実際に課徴金が命令された事例がすでに見られる）。中間整理では、現行法の域外適用の範囲や執行手法について、引き続き検討をしていく必要があるとされた。

域外適用について、個人情報保護委員会は、国内他法令との比較等を行ったうえで、骨子において「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、個人情報保護委員会による報告徴収及び命令の対象とする」とした。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」とした。

②外国企業等への個人データの提供制限強化

個人データを外国の第三者に提供する、いわゆる越境移転について、中間整理では、国家間の制度の違いやデータローカライゼーションというリスクがある一方で、グローバルなデータのやり取りはイノベーションに必要とし、どのような措置が必要か見極めるとした。

骨子では、移転元の個人情報取扱事業者に対して、移転先の国名や個人情報保護の制度の有無といった、移転先の個人情報の取扱いに関する本人への情報提供の充実等を求めるとした。また、本人の同意のもと行う域外移転のほか、一定の条件のもと、本人の同意なしで個人データを移転する場合にあっては、本人の求めがあった場合に情報提供を求めるとされた。企業が外国企業等に個人データを提供する場合は、これまで以上に本人の求めに応じる必要が出てくる可能性が考えられる。

(7) 官民を通じた個人情報の取扱い

①行政機関等の法制と民間部門の法制の一体化

わが国の個人情報保護法制について、民間の個人情報保護法と、行政機関、独立法人等の個人情報保護制度の違いに伴う支障が指摘されている。具体的には、民間と行政機関等では、個人情報

報の定義や制度内容、制度の所管も異なるため、AI やビッグデータ等の官民のデータ流通の際の支障になっている。特に、医療分野では官民のデータ連携が期待されるところであるが、根拠法の違い等が連携に支障をきたしている。

こうした事情を踏まえ、骨子では「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」とされた。

②地方公共団体の個人情報保護制度

わが国の法令では、地方公共団体が保有する個人情報については、その地方公共団体の条例によって規律されている。そのため、地方公共団体によって条例が異なり、個人情報の定義や取扱も異なっている。この違いにより、地方公共団体間の情報連携等において問題が生じている（およそ2,000近くの条例が存在していることから、「2,000個問題」とも呼ばれている）。

この問題について、骨子では、条例が定め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」とされた。

3. 今後のスケジュール等

今回の骨子を基に、今後、年内に大綱を取りまとめ、パブリックコメントを経るとされている。その中でも、法改正による対応を行うものについては、来年（2020年）の通常国会への改正法案提出を目指す予定であると示されている。

仮に改正が来年行われるとしても、施行時期は現段階では不明である。しかし、いずれ企業は、利用停止権等の拡大、開示のデジタル化、漏えい報告等の義務化、保有個人データに関する公表事項の充実等に対応する必要があり、一定のコスト増加が予想される。また、ペナルティが強化される可能性があるため、これまで以上に不正利用がないように周知と注意が必要となる。一方で、仮名化情報が導入されることで、データの利活用の幅が広がる可能性が考えられる。今後も具体的にどのような改正になるのか、引き続き注視していくべきであろう。