

2019年12月23日 全10頁

2020年個人情報保護法改正の内容が明確化

個人情報保護法の改正大綱が公表

金融調査部 研究員
藤野 大輝

[要約]

- 2019年12月13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」（以下、改正大綱）を公表した（2020年1月14日まで意見募集）。
- 改正大綱では、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、「仮名化情報（仮称）」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。
- 2020年1月14日まで意見募集を行い、集まった意見を踏まえ、改正大綱の項目の中でも、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. 個人情報保護法の改正大綱が公表

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年に予定されている。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¹した。2019年11月には、中間整理の意見募集の結果等を踏まえ、「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）」²の公表を行った。

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

² 骨子の内容について、詳しくは、拙著「個人情報保護法2020年改正の骨子」（2019年12月13日、大和総研

この骨子を基に、個人情報保護委員会は2019年12月13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」（以下、改正大綱）を公表した。本稿では、改正大綱の内容の中でも、特に個人情報保護法の改正が行われると考えられる項目をピックアップして解説する。

2. 改正大綱の内容

図表1 個人情報保護法の改正大綱

		現行法	改正大綱
(1)	利用停止権・消去権・第三者提供停止権の強化	個人データが個人情報保護法に違反して取得・取扱い・提供されているときのみ行使可能	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、要件を緩和
	開示のデジタル化推進	保有個人データの開示は、原則として、書面の交付による方法で行う	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こととなるものは保有個人データに該当しない	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	オプトアウトに基づけば、本人の同意なしで要配慮個人情報以外の個人データを第三者提供できる オプトアウトに伴う届出について、住所等の変更時の届出等の規定はない	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 事業者の名称や住所などの基本的事項を届出事項として追加、変更時も届出を求める
	第三者提供時の確認記録の開示	-	個人情報の第三者提供・受領時の記録が開示請求の対象に
(2)	漏えい等報告の義務化	漏えい等報告は努力義務	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や要配慮個人情報の漏えいの場合等に限る）
	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
(3)	認定個人情報保護団体制度の多様化	個人情報等の取扱い全般を認定対象とするため、特定の事業のみを対象にはできない	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	保有個人データの利用目的、開示等の請求の手続きなどを公表する必要あり	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
(4)	「仮名化情報（仮称）」の創設	-	仮名化情報については、個人の各種請求への対応義務を緩和（事業者内部での分析に利用を限定する等の行為規制を前提とする）
	個人データの提供先基準の明確化	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	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
(5)	ペナルティの在り方	最大でも1年以下の懲役または50万円以下の罰金	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
(6)	域外適用の範囲の拡大	委員会が外国の事業者に行使できる権限は、指導・助言・勧告などとどまる	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	十分性認定、移転先の一定の体制の整備、本人の同意のいずれかがあれば、個人データの域外移転可能	移転先国の名称や個人情報の保護に関する制度の有無等、移転先に関する本人への情報提供の充実など

（注1）（1）～（6）の番号は、本稿の各章に対応している。

（注2）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」より大和総研作成

レポート）を参照。

https://www.dir.co.jp/report/research/law-research/law-others/20191213_021194.html

(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・消去権・第三者提供停止権の強化

個人は、自分の個人データを保有する事業者に対して、そのデータの利用停止・消去、第三者提供の停止を請求できる。しかし、現行法では、この請求は、その事業者が当該個人データを個人情報保護法に違反して取得・取扱い、提供しているときのみ行うことができるとされている。

中間整理においては、この利用停止権・消去権・第三者提供停止権について検討することが示されていた。中間整理の意見募集では、利用停止や消去の義務化を求める意見があった一方で、経済界からは反対の意見も見られた。

これらの意見を踏まえ、改正大綱では、「事業者の負担も考慮しつつ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・消去の請求、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こととする」とされた。この「要件を緩和」が何をどこまで緩和するのかは現状では不明だが、事業者の違反時しか行使できなかったこれらの権利が、個人にとって使いやすいものになると考えられる。

企業にとっては、個人の求めに応じてデータの利用等を取りやめたり、消去をする必要が出てくる。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。

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、改正大綱では、「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し、請求を受けた個人情報取扱事業者は、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」とされた。ただし、例外として、多額の費用を要するなど、その方法による開示が困難な場合は、書面の交付による方法で開示をすることを認めるとされている。その場合、本人に対して通知を行うことが義務付けられる。

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。

現行法では、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。

こうした背景を踏まえ、6か月以内に消去することとなる個人データについても、保有個人データに含めるとされた。そのため、保存期間にかかわらず、企業は保有個人データについて、本人から請求があれば、開示や利用停止などの対応をしなければならないこととなる。これまで保存期間が短期であるから請求への対応が不必要という整理を行ってきた企業には、一定の負担が生じると考えられる。

④オプトアウト規制の強化

個人情報取扱事業者は、本人の求めに応じて個人データの第三者提供を停止することとし、一定の事項を本人に通知等し、個人情報保護委員会に届け出ていれば、本人の同意なしで個人データを第三者提供することができる（いわゆるオプトアウト）。

個人情報保護委員会は、オプトアウト届出事業者（いわゆる名簿屋など）において、個人の権利利益保護の観点から問題のある個人情報の取扱いが行われている可能性に鑑み、オプトアウト規制の強化を検討していた。

こうした検討や実態調査により、名簿の流通によって本人の関与が困難となっている現状が把握された。これを受け、改正大綱では、「オプトアウト規定に基づいて本人同意なく第三者提供できる個人データの範囲をより限定していく」とされた。また、委員会がオプトアウト届出事業者の所在を把握する目的で、「事業者の名称や住所といった基本的事項を届出事項として追加するとともに、変更があった場合の届出を求め」とされた³。

⑤第三者提供時の確認記録の開示

現行法では、個人情報取扱事業者は、本人の求めがあった場合、その本人が識別される保有個人データを開示しなければならない。

個人情報保護委員会は、これに加え、個人情報の流通に係る本人のトレーサビリティを担保する目的で、「第三者への提供時・第三者からの受領時の記録も、開示請求の対象とする」とした。つまり、個人情報取扱事業者は、本人の求めがあった場合、その本人が識別される保有個人データに係る第三者提供・受領時の記録を開示しなければならない。

第三者提供の停止権の要件の緩和が行われることに鑑みると、停止権を行使する前にどのように第三者提供が行われているのかを確認したいという個人のニーズが高まる可能性があり、企業としては対応が求められる。

³ 現行の個人情報保護委員会への届出書のフォーマットでも、既に名称や住所を記載する欄はある。転居時等の変更時の定めがなかったため、それを明確化するものであると考えられる。

(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。

検討結果を踏まえ、改正大綱で、漏えい等報告を義務化するとされた。ただし、「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」することとされた。

漏えい報告は、速報、確報の二つを行う必要がある。まず、漏えい等があった場合には、「速やかに」委員会に報告する。この速報については、報告内容は一定程度限定されたものとなる。これに加え、原因や再発防止策等の報告を求める必要から、速報とは別に、一定の期限までに確報の報告も求められる。

また、漏えい等報告は、現行法では、委員会以外に権限委任官庁および認定個人情報保護団体に対して提出することを認められているが、報告の一元化のため、委員会または権限委任官庁への提出に限定することとするとされた。

さらに、報告義務の対象となる漏えい等があった場合は、原則として、本人に通知しなければならないものとされた。ただし、「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必要なこれに代わるべき措置をとるときについては、例外規定を置く」とされた。

②適正な利用義務の明確化

改正大綱では、「個人情報取扱事業者は、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」とされた。これは、情報技術の発展等により、個人情報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。

改正大綱では、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

「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（仮称）」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、改正大綱では、「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（仮称）』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。つまり、仮名化情報は事業者内部の分析に利用が限定されるため、第三者に提供することは許容されない⁴。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）への対応義務が緩和され、様々な分析に活用できるようにされる。

なお、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る。原データについては、本人の各種請求に対応する義務があるほ

⁴ ただし、あらかじめ本人の同意を得ること等により、原データを仮名化したデータを、「個人データ」として、第三者に提供することも可能である。

か、本人の同意等に基づいた第三者提供を行うことができる等、通常の保有個人データとしての扱いをすることには注意が必要である。

②個人データの提供先基準の明確化

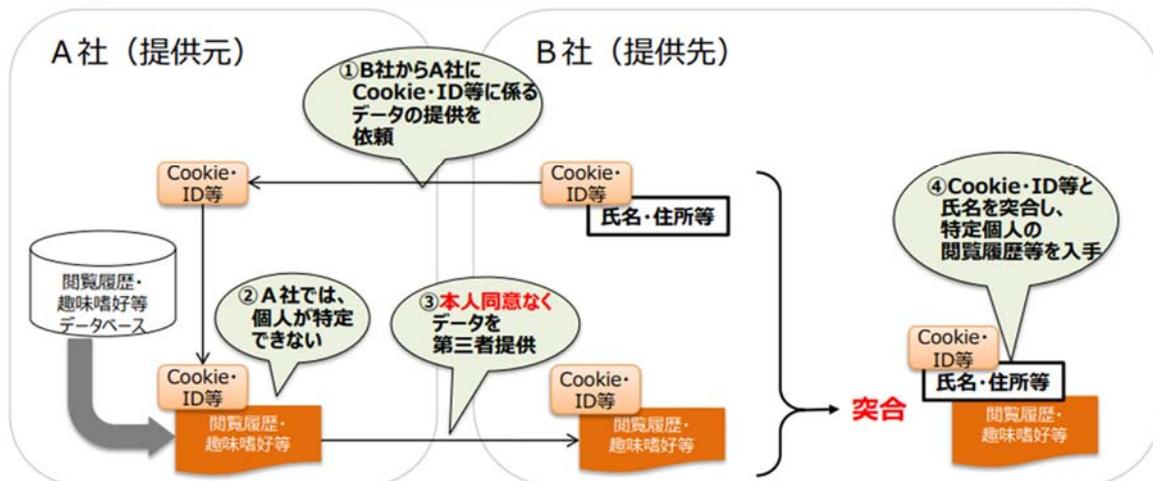
個人情報保護法では、他の情報と容易に照合でき、その組み合わせによって個人を特定できる情報も個人情報に該当するとしている。この「他の情報と容易に照合でき」るかどうかの判定について、提供元で他の情報と容易に照合できる場合は個人情報に該当すると考えられていた（いわゆる提供元基準）。

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。この「提供元においては個人データに該当しないが、提供先においては個人データに該当する場合」については、必ずしも考えが明らかになっていなかった。

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」

改正大綱では、こうした背景から、「提供元基準を基本としつつ、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」とされた。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。

(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でも1年以下の懲役または50万円以下の罰金となっている。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。

個人情報保護委員会は、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が増加傾向にあること等を踏まえ、「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」とした。

一方で、課徴金の導入については、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では、経済界等から反対の意見が寄せられた。個人情報保護委員会は、課徴金は規制の実効性確保のために有用であり、外国事業者への有効な法執行手段となり得るとした一方で、わが国の法体系特有の制約があることから、法制的な課題があると整理している。これらを踏まえ、課徴金の導入は今回の改正大綱には改正対象としては盛り込まれず、継続的な検討課題とされた。

(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一部適用される（域外適用）。ただし、現行法では、報告徴収、立入検査、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、個人情報保護委員会が外国の事業者に行使できる権限は、指導、助言、勧告などにとどまる。より強力な措置を取るためには、外国の当局に協力を求める必要があり、実効性に欠けるといった意見もある。

こうした状況を踏まえ、改正大綱では、「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」とされた。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」とされた。さらに、「委員会による外国の事業者に対する立入検査を可能とする」とされた。ただし、外国主権との関係から、他国の同意なしでは他国領域内での公権力の行使はできないため、外国当局との協力も行っていく。これに併せて、適正手続を担保するために、「領事送達・公示送達等の送達に関する手続を具体化する」とされた。

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されていた。

検討結果等を踏まえ、個人情報保護委員会は、移転元の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は、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、移転先で継続的な適正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行うとされた。

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。ただし、移転先の情報提供は、「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あることから、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」とされている。具体的な提供する情報の内容や方法は、今後、具体的に検討するとされた。

3. その他の注目点

2020年の個人情報保護法改正にはおそらく含まれないであろう項目（課徴金については前述している）や、今後の改正の時期が不明な項目について、いくつか紹介をしておきたい。

①データポータビリティ

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、中間整理では、様々な場で行われている議論の推移を見守るとされていた。今回の改正大綱でもデータポータビリティに関する記述はないため、民間の自主的な取組に任せるものと考えられる。

②端末識別子等（クッキーなど）

ターゲティング広告の普及等に伴い、ユーザーがウェブサイトアクセスした際に、ユーザーのPC等に保存されたクッキー等を通じて、ユーザーの情報が取得されることが増えている。こうした端末識別子等を用いたビジネスモデルの実態は非常に複雑かつ多様である。個人情報保護委員会は、改正大綱で「イノベーションを阻害することを避ける観点からも、まずは、自主ルール等による適切な運用が重要である」とした一方で、「可能な限り民間の自主性を活かしつつ、認定個人情報保護団体制度等を活用するなど効果的な執行の在り方を検討していく必要がある」とした。

また、「個人の権利利益との関係で不適切な取扱いとして看過しがたい事態に対しては、委員会として適切な執行を行うとともに、制度の検証を行う必要がある」とも示している。

なお、端末識別子等であっても、例えば会員情報と紐づけられている場合等、特定の個人を識

別できる場合は、個人情報に当たり、適切な取扱いをする必要がある。しかし、事業者の中には、理解不足と思われる事例も見られるため、「今後、実態を注視しつつ、適切に周知・執行を行っていく必要がある」とされた。

クッキーなどに関して、2020年改正によって個別に規定が設けられる可能性は低いですが、上記のように、民間の自主的な取組を含め、執行の在り方を継続して検討していくと考えられる。

③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、独立行政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場所であるが、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、「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。2020年改正に盛り込まれるかは不明であるが、今後も集約・一体化を目指して検討が行われていくことが示された。

④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いも異なっている。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、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、改正大綱では、「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。

4. 今後のスケジュール等

「個人情報保護法 いわゆる3年ごと見直し 制度改正大綱」は、2020年1月14日まで意見募集を行うとされている。集まった意見を踏まえ、改正大綱の項目の中でも、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が、企業としては、いずれ来る改正に備え、対応の準備を検討することが求められるのではないだろうか。