

個人情報保護法3年ごと見直し中間整理（主に「個人の権利救済手段の在り方」（第2の1(4)）及び「実効性のある監視・監督の在り方」（第2の2）について）に関する意見書

2024年（令和6年）12月19日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

政府は、個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号。以下「個人情報保護法」又は「法」という。）の、令和2年法律第44号附則第10条に基づく検討（いわゆる3年ごと見直し（第2次））に関し、以下の項目について、それぞれ示すところの所要の措置を講ずるべきである。

- 1 個人情報の漏えい等の報告に関し、個人情報保護委員会（以下「個情委」という。）は、漏えい等の原因を検証した結果の公表を適時適切に行うべきであり、個人情報保護法により、個情委による定期的な分析・公開を義務付けるべきである。
- 2 個人情報の漏えい等の本人通知に関し、本人通知の対象を安易に絞り込むべきではなく、慎重な検討がなされるべきである。
- 3 個情委による監視・監督を実効性のあるものとするため、課徴金納付命令を導入すべきである。
- 4 刑事罰の重罰化、直罰規定の拡大については、企業規模により抑止効果が様々であること、中小企業に過大な負担となること、拡大解釈や検査権の濫用の危険が生ずることから、慎重な検討がなされるべきである。
- 5 個人の権利救済手段として、個人情報保護に関する団体訴訟制度（差止請求及び集団的被害回復制度）を創設すべきである。併せて、同制度の創設の際には、同制度の利用を促進する施策を伴うべきである。
- 6 3年ごと見直しを維持した上で、改正法の施行状況について検証、評価及び監視を行うようなプロセスが設けられるべきである。

第2 意見の理由

1 はじめに

個情委は、令和2年法律第44号附則第10条において、「政府は、この法律の施行後三年ごとに、個人情報の保護に関する国際的動向、情報通信技術の進展、それに伴う個人情報を活用した新たな産業の創出及び発展の状況等を勘

案し、新個人情報保護法の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」とされていること（以下「3年ごと見直し規定」という。）を受け、2023年11月から個人情報保護法の見直し作業を進め、2024年6月27日、「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」という。）を公表した。

中間整理には、評価できる点もあるものの、検討が十分とはいえない論点、及び、重要事項であるにもかかわらず検討されていない論点が散見される。

また、自由民主党政務調査会・デジタル社会推進本部により公表された、これからの中間整理では、施行後3年ごと見直しが検討段階にあることを踏まえ、個情委の制度運用がデータ利活用による豊かな社会の実現に貢献できているか、個情委の体制、議論の仕方を含め、徹底的に検証されるべきとされているが、同提言において、個人の権利利益の保護の立場からの意見が十分に検討されているとはいえない。

当連合会においては、個人情報保護法のいわゆる3年ごと見直しについて継続的に検討を重ねているところであるが、以上の検討状況を踏まえ、本意見書では、主に中間整理のうち「個人の権利救済手段の在り方」（第2の1(4)）及び「実効性のある監視・監督の在り方」（第2の2）について意見を述べるものである。

2 漏えい等報告・本人通知について（意見の趣旨第1項及び第2項について）

- (1) 中間整理第2の2(3)では、「漏えい等¹報告・本人通知の在り方」が論点に挙げられている。
- (2) そして、個人情報の漏えい等報告及び本人通知に関しては、法第26条、個人情報の保護に関する法律施行規則（以下「規則」という。）第8条の下、個情委に対し、ごく短い期間で速報を、更にその後に確報を行うこととされている。

このうち、速報に関し、中間整理は、①報告を件数ベースで見ると、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・誤送付案件が大半を占めている、②適切な対処を行うための体制・手順が整備されていると考え

¹ 「漏えい等」については、個人情報保護法施行規則第7条第1号において「漏えい、滅失若しくは毀損」とされている。

られる事業者については、一定程度自主的な取組に委ねることも考えられるとして、体制・手順について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を前提として、速報については、一定の範囲でこれを免除し、更に①のようなケースについては確報について一定期間ごとの取りまとめ報告を許容することが考えられるなどとする。

しかし、現行の規則第7条の定めによれば、①のケースで報告が必要なものとしては、要配慮個人情報が含まれる個人データの漏えい等又はそのおそれが発生した場合、不正に利用されることにより財産的被害が生じるおそれがある個人データの漏えい等が発生し、又は発生したおそれがある場合に限られ（仮にそれ以外の報告が多数寄せられているとすれば、制度の誤解が原因と考えられる。）、これらが規則において定められた趣旨は、これらの事態が、漏えいの態様（同条第3号）、漏えいの規模（同条第4号）にかかわらず、本人に生じる影響が大きいことを踏まえたものと考えられる。個人情報の漏えいに関する裁判例においても、漏えいした個人情報の性質・内容が損害額の認定に関して考慮されている。

そうであれば、本人の数が1名であるからといって、そのような漏えい等を軽視する理由とはならず、速報についての義務を緩和するのであれば、漏えいした個人データの性質・内容にかかわらず、その緩和が影響を生じさせないことを明らかにすべきであり、実際に報告された①の事案にどのような個人データが含まれるかを更に精査する必要がある。

また、誤交付・誤送付のようなヒューマンエラーは、もとより情報セキュリティ・インシデントの最たるものであり、ヒューマンエラーであるから重要性が低い、ということにはならない。その際の漏えいの規模が小さかったとしても、それはたまたまその案件の規模が小さかったというだけであり、同じような態様で甚大な被害が生じることはあり得る。サイバー攻撃等を重視する一方でヒューマンエラーを軽視する制度は、そもそも、情報セキュリティの考え方を充分に理解していないものといわざるを得ない。

さらに、例として挙げられている、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を前提とした速報の免除に関しては、これまで衆目を集めた多くの個人情報漏えい案件において、認定個人情報保護団体である一般財団法人日本情報経済社会推進協会の認証制度であるプライバシーマーク取得企業が漏えい主体であったことを想起すべきである。

加えて、認定個人情報保護団体における確認で期待されるのは、インシデントレスポンスが適切になされることのみであり、認定個人情報保護団体の

対象事業者である個人情報取扱事業者が適切な対応をしたからといって、個情委が早期にインシデントに関する情報に接し、適切な監督を行う役割を全うできることまでが担保されるわけではない。

それゆえ、このような軽減策が行われる合理的な理由は存在しない。

(3) そもそも、問題は、個人データの漏えい等の報告に対し、当該報告に基づくフィードバックが個情委からほとんど行われておらず、個情委内で適切な分析がなされているかどうかすら不明だという点である。

漏えい等報告が義務化された2020年個人情報保護法改正に先立ち公表された「個人情報保護法 いわゆる3年ごと見直し 制度改正大綱」(2019年12月13日)では、基本的考え方として、「漏えい等報告は、委員会が漏えい等事案を把握し、個人の権利利益の保護を図るためにいわば情報源である。個々の事業者を適切に監督するというだけでなく、当局が、事業者が参考にすべき情報を積極的に事業者に対して発信したり、助言したりすることによって、他の多くの事業者の適切な対応につなげていくという意義も大きい。」とし、「漏えい等報告が個人情報の本人、個人情報取扱事業者、監督機関それぞれにとって多くの意義があること、国際的な潮流になっていること等を勘案する必要がある。このため、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する。」としていた(第3章第2節「1. 漏えい等報告及び本人通知の義務化」)。

しかし、このうち、「当局が、事業者が参考にすべき情報を積極的に事業者に対して発信したり、助言したりすることによって、他の多くの事業者の適切な対応につなげていく」という運用は、必ずしも十分には行われておらず、「漏えい等報告が個人情報の本人、個人情報取扱事業者、監督機関それぞれにとって多くの意義」があるといえるためには、積極的にインシデント情報が活用される必要がある。

個情委に集中したインシデント情報は、その後のインシデント発生抑止のために非常に有益な情報である。これを適切に分析、公開し、個人情報取扱事業者に対して注意喚起することにより、同様のインシデント発生を抑止でき、ひいては、将来インシデントを引き起こすおそれがあった個人情報取扱事業者のサービスを利用する本人の損害防止にもつながることとなる。個情委には、そのためのインフォメーションセンターとなる役割が期待されている。このような役割を十分に果たすべく、個情委は、検証した結果の公表を適時適切に行うべきであり、自発的な対応が期待できないということであれば、法により、個情委による定期的な分析・公開を義務付けるべきである。

(4) 次に、本人通知に関して、中間整理第2第2項(3)の【考え方】では「個人の権利利益侵害が発生するリスク等に応じて、漏えい等報告や本人通知の範囲・内容の合理化を検討すべき」としている。

本人通知が個人情報取扱事業者にとって負担となることは理解でき、合理的な範囲で省力化できる方法が模索されるべきであるが、報告対象を絞り込むことは原則として適切ではない。なぜなら、報告から除外された本人において、漏えい等に対する対応や被害想定等を行うことが難しくなることが予想される上、情報技術の進展やサイバー犯罪の高度化に伴い、情報セキュリティ・リスクは日々変化し、法令、規則等により報告対象を絞り込んだ後、除外された対象が高リスクとなった場合に柔軟に適時の対応を行うことが困難になるからである。

仮に報告対象を絞り込むとしても、要保護性の観点から、要配慮個人情報が含まれる個人データの漏えいや、財産的被害が生ずるおそれのある個人データの漏えいを外すことは不適切である。また、不正の目的をもって行われたおそれのある個人データの漏えいに関しても、攻撃者においてどのような形で個人データを利用するかは予測が難しく、サイバー犯罪の手口の巧妙化により、様々なデータが形を変えて本人に被害を及ぼすおそれがあり、安易な絞り込みは本人を不当な危険にさらすことになりかねない。例えば、住所、氏名、生年月日の漏えいだけでも、マイナンバーカードの偽造がなされSIMスワップ（詐欺の手段として利用するため、他人になりすまして再発行等を受けることによりSIMカードを乗っ取る手口をいう。）に使用されるなどといった事案も現に報道されている。

そこで、漏えい等報告・本人通知の在り方については、仮に報告対象の絞り込みが行われるとしても、規則第7条第1号ないし第3号に該当しない場合に限り、合理化が検討されるべきである。

また、報告内容の分析によるインシデント情報の提供については、独立行政法人情報処理推進機構において行っているセキュリティ情報の提供とも重なる部分があり、取組としても横断的になされることが期待される部分もあることから、同機構との更なる連携も検討されるべきである。

(5) このほか、中間整理では、事業者が個人データを違法に第三者に提供した場合について、漏えい等との違いの有無も踏まえ、報告義務、本人通知義務の必要性や報告等の対象となる範囲を検討する必要があるとする。この点については、より悪質である違法な第三者提供が漏えい等に比べてより軽く対処されるべきではなく、また、情報集積による個情委の監督機能の充実を考

えれば、このような検討を行うことには賛同できる。

3 課徴金について（意見の趣旨第3項について）

- (1) 中間整理第2の第2項(1)では「課徴金、勧告・命令等の行政上の監視・監督手段の在り方」が論点に挙げられている。
- (2) 課徴金制度に関しては、「実効性のある監視・監督の在り方③」（第286回個情委配付資料1）11頁以下に紹介されているとおり、EU一般データ保護規則（GDPR）第83条第5項において、最大で2000万ユーロ又は企業の全世界の前年売上高の4%のいずれか大きい金額という厳しい課徴金制度を設けている。さらに、中国、韓国においても課徴金制度が導入されているほか、米国においても、米連邦取引委員会（FTC）経由で民事制裁金の対象とされていること等からも、課徴金制度は世界の潮流といえる。

このような状況の下で我が国の個人情報保護法において課徴金制度を導入しないことは、特に日本で活動するグローバル企業において、日本法への対応を後回しにされるなどといった不利益を生じさせるおそれがある。

また、国内の企業においても、特に中小企業は個人情報保護への意識が必ずしも十分ではない。独立行政法人情報処理推進機構が公表している「2021年度中小企業における情報セキュリティ対策に関する実態調査」報告書（2022年3月31日）によれば、過去3期における「情報セキュリティ対策投資」を行っていない企業は3割、投資額100万円未満の企業を加えると8割を超える。「情報セキュリティ対策投資」を行わなかつた理由としては、「必要性を感じていない」（40.5%）が最も多く、次いで「費用対効果が見えない」（24.9%）、「コストがかかり過ぎる」（22.0%）となっており、「情報セキュリティ対策を行わなかつた場合のコスト」に対する意識が不足していることがうかがわれる。

このような現状に鑑み、企業における意識付け、動機付けの見地からも、我が国の個人情報保護法に課徴金制度を導入すべきである。

個人情報保護対策のための投資を行わないことにより、本来負担すべき支出を免れるという利得が存在するし、価格優位性を得て利得につながることもあり得る。その場合、当該利得が保持され続けるとすれば、個人情報保護対策のための投資を行わないという行動が経済的に合理的な選択になってしまう。この点、個情委事務局も、「現行制度の「勧告」・「命令」・「刑事罰」のみでは、経済的誘引が大きい場合の「やり得」（違反行為から得た経済的利得を保持すること）を防止できないことを考慮すべきではないか」と

しており（「第3回 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」（令和6年9月26日）【資料3】個情委事務局「現行制度と検討の方向性について（課徴金制度）」（以下「方向性について」という。）26頁）、同様の観点を示唆している。

さらに、個情委事務局からは、対象事案について、違法な第三者提供等関連では、「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のなかでも、国内外において現実に発生しており、かつ剥奪すべき不当利得が明確に觀念できるものを、課徴金賦課の対象行為とすることが考えられるのではないか」とした上で、「違反行為を防止するための相当の注意を怠ったと認められる場合のみを対象とすべきではないか（主観的因素）」、「違反行為に係る本人の数が一定規模未満である場合には、対象外とするべきと考えられるがどうか（裾切り）」といった絞り込みを検討すべきとの整理があり、また、漏えい発生・安全管理措置義務違反関連では、「一定規模以上の漏えいが発生し、かつ、当該漏えいが、安全管理措置に関する著しい義務違反に起因するものであると認められる場合等に限り、課徴金賦課の対象行為とすることを検討してはどうか」と論点が整理されている（「方向性について」30～31頁）。いずれについても検討の方向性としては妥当であるが、これに加え、個情委が課徴金を課す場合には単に課徴金の金額を示すのではなく、具体的な事案に即してどの点がどのように問題なのか、どのように改善すべきか、なぜそのような改善がなされるべきなのかなどの点を個人情報保護の本質に立ち返って理由書で丁寧に説明し、当該個人情報取扱事業者等が理解、納得できるようにするだけでなく、他の個人情報取扱事業者等にも趣旨が伝わり、参考になるよう、意義のあるものにするべきである。

なお、個情委による権限行使が「安全管理措置や委託先の監督が適切に実施されていないことを理由とするものが多く、不適正な取得や利用を理由とするものは少ない」（第258回個情委（令和5年10月18日）【資料1】個情委事務局「改正個人情報保護法の施行状況について②」7頁）という傾向が認められることからすると、課徴金制度の執行も、いわゆる漏えい事案に偏るのではないかという経済界の懸念も理解し得る。この点については、個情委自身の監視監督活動の透明性の担保等も求められよう。

また、企業が課徴金の賦課を免れるために、個人情報漏えい事件を隠蔽するようなことがないよう、エンフォースメント（法の執行）が適切にされなければならず、自ら申告した場合には課徴金の一部を免除する制度なども検

討されるべきである。この点についても、個情委事務局の整理では、「課徴金の対象となる違法行為について、違反行為の早期発見・自己申告やコンプライアンス体制構築のインセンティブを付与する観点から、自主的報告に係る減算規定を導入することも考えられるがどうか。」とされており（「方向性について」35頁）、検討の方向性として適切であると考えられる。

4 罰則（直罰）について（意見の趣旨第4項について）

- (1) 中間整理第2の第2項(2)では「刑事罰²の在り方」が論点に挙げられており、【考え方】において「悪質事案の類型が様々であることを踏まえ、法の直罰規定がこれらの事案を過不足なく対象としているかを検証し、その処罰範囲について検討するとともに、法定刑の適切性についても検討する必要がある」、「個人情報の詐取等の不正取得が多数発生している状況を踏まえ、こうした行為を直罰規定の対象に含めるべきかについても検討する必要がある」とされている。
- (2) しかし、悪質事案に対する制裁の必要性は否定できないものの、そのことから直ちに当該事案を直罰規定の対象とすることが肯定されるわけではない。個人情報保護法制は、ある程度抽象的な規定を設けざるを得ないところ、中間整理は対象を個人情報データベース等とは無関係の「個人情報」としている。これを直罰規定の対象とすることは広範かつ曖昧な刑事罰を許容することになるのみならず、拡大解釈されるおそれや捜査権の濫用のおそれがあり、現時点では慎重な態度が望ましい。
また、企業規模により罰金刑の影響は様々であり、同一額の罰金刑を科した場合であっても、中小企業にとっては大企業に比べてより重い負担となる。そして、企業規模に応じた弾力的な運用は、刑事事件の場面では困難である。それゆえ、法定刑の見直しについても慎重な態度が望ましい。
- (3) 個人情報の詐取等の直罰規定については、限定された文言であっても拡大解釈されるおそれや捜査権の濫用のおそれが高いだけでなく、情報窃盗を原則として刑罰の対象としない現行法体系³を大きく変更する可能性があり、刑

² 個人情報データベース等不正提供等について、行為者に1年以下の懲役又は50万円以下の罰金が定められ（法第179条。他の直罰規定として、法第176条、第180条、第181条及び第184条。）、加えて、法人に対する罰金刑が規定されている（両罰規定、法第184条第1項第1号）。

³ 個人情報保護法制定時も、情報窃盗の立法についての国会答弁で、「プライバシーにかかるような情報、必ずしも財産というよりは、一つ一つの情報自体が財産としてあるいは財物を形成

法における情報窃盗をめぐる従前の議論も踏まえた、構成要件の慎重な検討を経ずに導入することには賛成し難い。

5 団体訴訟制度について（意見の趣旨第5項について）

- (1) 中間整理第2の第1項(4)「個人の権利救済手段の在り方」では、適格消費者団体による差止請求制度や被害回復制度が検討されている。
- (2) 個人情報保護法違反の事例に關し、現在、一般消費者が事業者に是正を求めることができる手段として、本人による保有個人データの利用停止等又は第三者提供の停止（法第35条）、個情委に対する苦情の申出によるあっせん（法第132条第2号）などがある。

しかし、これらについて事業者側が真摯に対応しない場合には、当該個人において訴訟を提起して利用停止等を請求する以外に方法がないが、訴訟提起には経済的なメリットが十分に伴わないことから請求を断念する可能性は容易に想定し得る。また、事業者が当該個人への個別対応を行うにとどまり、個人情報等の取得方法の改善を行わず、あるいは第三者提供に関する運用を改めない場合にも、当該事業者における個人情報保護法違反等、利用停止等請求の対象となり得る状態が継続することになる。

さらに、個人情報漏えい事案においては、過去の裁判例で認容された損害賠償額は僅少であり、訴訟の提起に至らず泣き寝入りになるケースも見受けられる。

これらの事情を踏まえ、個人情報保護法違反事案に関する救済方法の拡充という見地から、個人情報保護に関する団体訴訟制度を創設すべきである。具体的には、個人情報保護法違反事案に対する差止訴訟、個人情報漏えい事案の損害賠償請求に関する集団的被害回復訴訟を導入し、その主体として適格消費者団体及び特定適格消費者団体（以下「各消費者団体」という。）その他の個人情報保護に精通した団体に訴権を認めるべきである。

導入に当たっては、食品表示法第11条のように、個人情報保護法において、各消費者団体等に対し、差止請求の権限を直接付与する形とすべきである。

していると必ずしも言えないような情報があるがゆえに、必ずしも刑法上の処罰に、窃盗とか横領とかそういうものに当たるとは言い切れないし、立法論としても必ずしも適当でない面があるので、むしろ個人情報を保護するという観点からの立法を促進することが望ましい」とされている（第156回国会参議院個人情報の保護に関する特別委員会会議録第5号（平成15年5月15日）細田博之国務大臣（当時）答弁）。

(3) なお、各消費者団体等に訴訟の権能を与えるに際しては、経済的、技術的支援が併せて導入される必要があり、そうでなければ持続可能な制度にはなり得ない。

すなわち、現在各消費者団体には、法的問題の検討のため、専門家たる弁護士・学識経験者・司法書士・消費生活相談員が参画しているが、各活動に対する専門家の報酬等はないのが原則となっている。また、各消費者団体そのものの収入・財政状況についても、各会員からの会費、寄附金のほか、行政からの僅かな補助金などが主たる収入源であり、その金額も団体によっては僅少であって、経済的に潤沢とはいえない。

このような状況も相まって、各消費者団体の活動、特に特定適格消費者団体による集団的被害回復訴訟の提起は限定的とならざるを得ないのが実情である。実際に個人情報保護法違反事案、個人情報の漏えい等に関する損害賠償事案を担当することとなれば、各消費者団体等が扱う業務が増大することから、継続的に経済的支援を行う必要がある。なお、同趣旨の意見は、既に、当連合会の2012年8月31日付け「「集団的消費者被害回復に係る訴訟制度案」に対する意見書」及び2016年9月16日付け「消費者団体訴訟制度の実効的な運用に資する支援の在り方に関する検討会報告書についての意見書」においても述べている。

さらには、差止請求等を検討する際の法的判断を支援するため、個人情報保護法令に関する学習会の開催、資料や書籍などの提供、個情委との連携により、容易に個人情報保護法令への違反の有無を判断し得るための研鑽・情報共有を行う支援体制などの制度導入も検討されるべきである。

6 3年ごと見直しについて（意見の趣旨第6項について）

(1) 3年ごと見直し規定の趣旨は、社会・経済情勢の変化などに対応して、個人情報の有用性を保持することと、個人の権利・利益を保護することとのバランスを維持することにある。特に、昨今はデジタル社会の進展が目まぐるしく、個人情報を取り巻く環境は日々変化しており、このような流れに速やかに対応する必要がある。

また、個人情報保護法は、2003年に制定されたのち、時代の変化にもかかわらず長らく実質的な改正が行われなかつたが、このような状態を回避するために3年ごと見直しは大きな意味を有している。この3年ごと見直しを適時に行わなければ、再び、個人情報保護法について適切な改正がなされないおそれもあり、定期的な見直し規定が置かれる必要性は大きい。

(2) 次に、個人情報保護法における3年ごとの見直しにおいても、消費者基本計画のように改正法の施行状況について隨時確認し、検証、評価及び監視を行うようなプロセスを設けることを検討すべきである。また、見直しの内容としても、法改正・規制強化ありきではなく、改正法の施行状況に関するアセスメントを徹底し、その結果を踏まえた見直しの要否も含め、透明性の高い検討を進めるべきである。

以上