

個人情報保護法 いわゆる3年ごと 見直しの現状

— 執行手続の変化やAI開発への
影響など —



大江橋法律事務所
パートナー弁護士/
ニューヨーク州弁護士
博士(情報学)
黒田 佑輝

▶ PROFILE

yuki.kuroda@ohebash.com



大江橋法律事務所
弁護士

佐々木 奈乃子

▶ PROFILE

nanoko.sasaki@ohebash.com



大江橋法律事務所
パートナー弁護士/
ニューヨーク州弁護士/
情報処理安全確保支援士
上原 拓也

▶ PROFILE

takuya.uehara@ohebash.com

第1 はじめに

日本の個人情報保護法制の中核をなす法律として2003年に成立し、2005年4月に全面施行された個人情報の保護に関する法律(以下「個情法」といいます。)は、2015年と、2020年から2021年にかけての、2度の大幅な改正(それぞれ2017年5月と2023年4月に全面施行)を経て現在に至っています。

このうち2020年改正法の附則には、施行後3年ごとに個情法の施行状況について検討を加え、必要に応じて所要の措置を講ずること(いわゆる「3年ごと見直し」)を政府に求める規定が置かれました。この規定に基づき、個情法を所管する個人情報保護委員会(以下「委員会」といいます。)は、2023年11月以降、現在に至るまで個情法の見直しに向けた検討を続けています。

これまでに委員会は、自ら、又は関係する会議体を通じ、3年ごと見直しの方向性を示唆する文書をいくつか公開しています。

まず2024年6月には、その時点での委員会の考え方をまとめた「個人情報保護法 いわゆる3年ごと見直しに係る検討の中間整理」(以下「中間整理」といいます。)を公表しました。

続けて、委員会は、中間整理において「事業者、個人それぞれに与える影響が大きく、今後とも一層の意見集約作業が必要と考えられる」論点とされた「課徴金制度」並びに「団体による差止請求制度及び被害回復制度」について中心的に議論する場として、2024年7月に「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」といいます。)を開催しました。検討会は、同年12月まで7回の会を重ねた上で、議論状況をまとめた報告書を公表しました。

一方、委員会は、検討会による検討と並行して、有識者を含むステークホルダーに対してヒアリングを行い、その結果を踏まえ、中間整理で示した制度的な論点について、検討会の検討事項以外のものも含めて優先順位等の再整理を行いました。再整理の結果は、「『個人情報保護法 いわゆる3年ごと見直しに係る検討』の今後の検討の進め方について」と題する文書(以下「進め方文書」といいます。)にまとめられて2025年1月に公表され、以後、委員会は、概ね進め方文書の整理に従って制度化に向けた検討を進めており、現在も、活発に新たな文書を公表しています。

本稿では、2025年2月末時点の状況を前提に、これらの文書から窺える3年ごと見直しの方向性について、個情法の執行手続を激変させる可能性のある「課徴金制度」並びに「団体による差止請求制度及び被害回復制度」に加えて、個情法の実体面に関する改正論点の中から、AI開発への個人情報の利用に関する規制の緩和など、主要な論点をいくつか取り上げて概説します。

本ニュースレターの発行元は弁護士法人大江橋法律事務所です。弁護士法人大江橋法律事務所は、1981年に設立された日本の総合法律事務所です。東京、大阪、名古屋、海外は上海にオフィスを構えており、主に企業法務を中心とした法的サービスを提供しております。本ニュースレターの内容は、一般的な情報提供に止まるものであり、個別具体的なケースに関する法的アドバイスは想定したものではありません。本ニュースレターの内容につきましては、一切の責任を負わないものとさせていただきます。法律・裁判例に関する情報及びその対応等については本ニュースレターのみならず、必要に応じて別途弁護士のアドバイスをお受け頂ければと存じます。

第2 課徴金制度

1 現行制度における違法行為への制裁と課題

現行の個人情報法の規律に違反した個人情報取扱事業者(16条2項、以下「事業者」といいます。)は、委員会による指導・助言(147条)、勧告・命令及び命令に違反した場合の公表(148条)、あるいは刑事罰(178条以下)といった制裁を受ける可能性があります。

委員会が公表している統計資料によると、このうち指導・助言は年間数百件なされており、うち数十件は事業者名を含めて公開されています。また、勧告は多い場合で年間数件ながら全件公開されており、いわゆる大手事業者に対してなされたこともあります。一方、命令が正常な事業活動を行っている事業者に対して発せられたことはこれまでありません。また、刑事罰については、両罰規定(個人情報法184条)によって法人に最大1億円の罰金が課される可能性があるものの、実際に法人に対して刑事罰が課されたケースはありません。

このように、現行の個人情報法の抑止力には疑問が持たれており、また、諸外国において制裁金制度が導入されているということもあって、個人情報法への課徴金制度の導入の是非が数年前から議論されていました。

2 課徴金制度導入に向けた検討

今回の3年ごと見直しに際し、委員会及び検討会は、個人情報法への課徴金制度の導入を本格的に検討しています。具体的には、対象行為を大きく①違法な第三者提供に係る規制等への違反行為と②漏えい等・安全管理措置に係る規制への違反行為に分け、それぞれ真に悪質な違反行為を十分に抑止できる制度とする一方で、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観点から、課徴金納付命令の対象を種々の要件により限定することが提案されています。

例えば、上記①の違法な第三者提供に係る規制等への違反行為については、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(個人情報法148条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であって、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、具体的には個人情報法18条(利用目的による制限)、19条(不適正な利用の禁止)、20条(適正な取得)又は27条1項(第三者提供の制限)の規定に違反することで金銭その他の財産上の利益を得る行為を対象を限定することが提案されています。また、併せて、違反行為者の主観的要素に関し、違反行為を防止するための相当の注意を怠った場合に限り課徴金納付命令の対象とすること、さらにその中でも、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(勧告等の対象となる事案)であって、かつ、違反行為に係る本人の数が1000人以上である場合に限り課徴金納付命令の対象とすることが提案されています。

上記②の漏えい等・安全管理措置に係る規制への違反行為についても、漏えい等した個人データに係る本人の数が1000人以上であって、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おり、かつ、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り課徴金納付命令の対象とすることが提案されています。

課徴金額の算定方法に関しては、上記①の場合、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(売上額のことであって、売上額から費用を控除したいわゆる「利益」のことではないとされています。)の全額又はこれを上回る金額を課徴金額とすることが提案されています。一方、上記②の場合は、違反行為期間にお

本ニュースレターの発行元は弁護士法人大江橋法律事務所です。弁護士法人大江橋法律事務所は、1981年に設立された日本の総合法律事務所です。東京、大阪、名古屋、海外は上海にオフィスを構えており、主に企業法務を中心とした法的サービスを提供しております。本ニュースレターの内容は、一般的な情報提供に止まるものであり、個別具体的なケースに関する法的アドバイスは想定したものではありません。本ニュースレターの内容につきましては、一切の責任を負わないものとさせていただきます。法律・裁判例に関する情報及びその対応等については本ニュースレターのみには依拠されるべきでなく、必要に応じて別途弁護士のアドバイスをお受け頂ければと存じます。

ける事業活動により生じた売上額の全部又は一部が、本来負担すべき安全管理措置コストの削減や、それによって価格優位に立つことで取引数量を増加させたことに伴う利益の増加額により構成されているとの考え方を前提に、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が提案されています。「違反行為期間」の考え方や「算定率」の定め方によってはかなりの高額になることも考えられるため、具体的な制度設計の在り方に関する議論状況には引き続き注意が必要です。

第3 団体による差止請求制度及び被害回復制度

■ 現行制度における個人の権利救済手段と課題

事業者による個人情報の違法な取扱いによって個人の権利や法律上保護される利益が侵害された場合、当該個人は、既に述べたような行政機関による監督に頼るだけでなく、自ら事業者を相手取って救済を直接求めていくことも考えられます。

現行の個人情報法は、そのような個人のために、特に18条(利用目的による制限)、19条(不適正な利用の禁止)、20条(適正な取得)、27条1項(第三者提供の制限)又は28条(外国にある第三者への提供の制限)の規定に違反して当該個人が識別される保有個人データを取り扱う事業者に対し、利用の停止若しくは消去又は第三者への提供の停止を請求できる権利(以下「利用停止等請求権」といいます。)を付与しています(個人情報法35条1項・3項)。

また、事業者による個人情報の取扱いに関し故意又は過失があり、それによってプライバシー等の権利又は法律上保護される利益を侵害された個人は、当該事業者に対して不法

行為に基づく損害賠償を請求できます(民法709条)。

もっとも、これらの請求を一人の個人が行ったとしても、他の多数の個人に生じるであろう同種の被害の発生まで防止することはできず、また費用倒れになるということでもそもそも請求を断念するケースも少なくないと考えられます。特に不法行為に基づく損害賠償請求に関し、プライバシー等の侵害によって具体的な財産的損害が生じたとまでは立証できないケースが多く、そのような場合でも精神的損害の賠償(いわゆる慰謝料)は認められ得ますが、例えば氏名、住所、メールアドレスといった機微性の低い情報が事業者の過失により漏えいしたといった事案の場合、慰謝料の金額は一人当たり1000~5000円程度にとどまることが一般的です。

消費者法分野では、同様の問題に対処するために、差止請求制度及び被害回復制度の2つの枠組みからなる消費者団体訴訟制度が存在しますが、以下のとおり、個人情報法に違反する事業者の行為その他プライバシー等の権利を侵害する事業者の行為から個人の利益を保護するという観点から見ると、いずれも完全な解決策にはならないものと考えられます。

①差止請求制度：適格消費者団体^{注)1}が、不特定かつ多数の消費者の利益を擁護するために、事業者による不当な行為の停止等を求めることができる制度(消費者契約法12条)。もっとも、現行制度が対象とする行為は消費者契約法に違反する行為に限られ、個人情報法に違反する行為は対象に含まれていません。

②被害回復制度：「日本版クラスアクション」とも呼ばれるもので、事業者の不当な行為によって多数の消費者に共通し

注)1 不特定かつ多数の消費者の利益を擁護するために差止請求権を行使するのに必要な適格性を有する法人である消費者団体として内閣総理大臣の認定を受けた者をいい、2025年2月末現在、全国に26団体が存在します。

本ニュースレターの発行元は弁護士法人大江橋法律事務所です。弁護士法人大江橋法律事務所は、1981年に設立された日本の総合法律事務所です。東京、大阪、名古屋、海外は上海にオフィス構えており、主に企業法務を中心とした法的サービスを提供しております。本ニュースレターの内容は、一般的な情報提供に止まるものであり、個別具体的なケースに関する法的アドバイスは想定したものではありません。本ニュースレターの内容につきましては、一切の責任を負わないものとさせていただきます。法律・裁判例に関する情報及びその対応等については本ニュースレターのみならず、必要に応じて別途弁護士のアドバイスをお受け頂ければと存じます。

て財産的被害が生じている場合に、特定適格消費者団体^{注2}が消費者に代わって裁判を通じて被害の集団的回復を求めることができる制度。差止請求制度と異なり、対象となる事業者の行為に限定はありませんが、プライバシー等の侵害の事案で典型的に問題となる精神的損害については、財産的被害の回復と併せて請求されるか、又は事業者の故意によって生じたものでなければ、被害回復制度によって回復することはできません（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定に関する法律3条2項6号）。

2 新たな権利救済制度の創設に向けた検討

以上のような課題を解決するために、委員会及び検討会は、個人情報に違反する事業者の行為その他プライバシー等の権利を侵害する事業者の行為を対象に、消費者団体訴訟制度と同様の枠組みを新たに設けることを検討しています。具体的には、①適格消費者団体が個人情報に違反する事業者の行為の差止めを求めることができる制度、及び②事業者の過失に起因する個人データの漏えい等によって多数の個人に生じた精神的損害の集団的回復を特定適格消費者団体が裁判所に求めることができる制度の新設が検討されています。

検討会が公表した報告書によると、特に①の対象については、個人の権利利益が侵害されるおそれが高い、利用停止等請求権の対象条文（すなわち、個人情報18条、19条、20条、27条1項及び28条）に係る違反行為とすることが検討されています。課徴金制度の対象として検討されている違反行為に比べると、個人情報28条への違反行為については、団体による差止請求制度の対象にのみ含めるという整理が現時点ではな

注2 適格消費者団体のうち、特に被害回復制度に係る裁判手続を進行するのに必要な適格性を有する者として内閣総理大臣の認定を受けた者をいい、2025年2月末現在、全国に4団体が存在します。

されているようです。

どのような事業者の行為が上記対象条文に係る違反行為に当たるのか、また、個人データの漏えい等の事案において、どのような場合に事業者に過失があると言えるのかについては、従前、委員会が公表しているガイドラインや裁判例によって一定の指針が示されてはいるものの、いまだ明確でない部分が多く残っています。今後、仮に上記①及び②のような制度が新設された場合、これらが争点となる裁判事例が蓄積され、より明確な指針が示されることが期待されます。

第4 その他の議論状況

1 進め方文書における論点整理

進め方文書においては、課徴金制度並びに団体による差止請求制度及び被害回復制度を含め、中間整理で示された個別検討事項や、その後に追加的に検討すべきとされた論点について、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、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、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という3つの項目に分けて再整理がなされました。

以下では、本稿校了時点（2025年2月末時点）におけるこれら3つの項目の議論状況をそれぞれ簡単に紹介します。

本ニュースレターの発行元は弁護士法人大江橋法律事務所です。弁護士法人大江橋法律事務所は、1981年に設立された日本の総合法律事務所です。東京、大阪、名古屋、海外は上海にオフィスを構えており、主に企業法務を中心とした法的サービスを提供しております。本ニュースレターの内容は、一般的な情報提供に止まるものであり、個別具体的なケースに関する法的アドバイスは想定したものではありません。本ニュースレターの内容につきましては、一切の責任を負わないものとさせていただきます。法律・裁判例に関する情報及びその対応等については本ニュースレターのみならず、必要に応じて別途弁護士のアドバイスをお受け頂ければと存じます。

2 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^{注3}

(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

現行の個人情報法は、事業者が要配慮個人情報(2条3項)を取得する場合や、第三者に個人データを提供する場合等に、原則として本人の同意を得ることを求めています(20条2項、27条1項)。これらの規制については、特にAI開発のために個人情報を含む学習用データセットを用いるといった場面でごくまで厳格に適用されるのかに関し様々な議論があり、実務に混乱をもたらしているとの指摘があります。

委員会は、AIの学習済みモデルを構成する学習済みパラメータ(重み係数)は、たとえ個人情報(個人データ)を含む学習用データセットを用いて生成したものであっても、当該パラメータと特定の個人との対応関係が排斥されている限りにおいては個人情報に該当しないとの見解を明らかにしています^{注4}。もっとも、だからといってAI開発事業者がユーザー企業等の第三者から個人データの提供を受けてAI開発に用いることが無制限に許されるとは解されておらず、あくまで当該第三者から委託された業務の範囲内でAI開発を行う場合のみ、本人の同意なく個人データの提供を受けることができる(個人情報法27条5項1号)という見解が有力であり^{注5}、それゆえ、どこまでの開発行為が「委託された業務の範囲内」と言えるのか(例えば、個人データの提供元とは別のユーザー企業に利用させることを意図したAI開発は、提供元から「委託された業務の範囲内」で行うものと言えるのか)が実務上しばしば問題となり

ます。また、インターネット上の公開情報を収集して作成した学習用データセットに本人や報道機関等が公開したものではない要配慮個人情報が意図せず含まれてしまったという場合に、本人の同意を取得していなければ違法となるのかについても議論があります。

こうした中、委員会は、「統計作成等であると整理できるAI開発等」を含む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6}を条件に、本人同意なき個人データ等の第三者提供及び公開されている要配慮個人情報の取得を可能とする制度等の導入を検討していることを明らかにしました。仮に導入が実現した場合、AI開発を巡る実務上の混乱が一定程度収束することが期待されます。

(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

現行の個人情報法は、個人データの漏えい等のうち特定の類型のものが生じた事業者に対し、監督官庁への報告と本人への通知を義務付けています(26条)。例えば顧客IDなど、それ単体では特定の個人を識別できない情報でも、事業者において他の情報(氏名、連絡先等)と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別できることとなるのであれば、ここでいう「個人データ」に該当するため、漏えい等が発生すれば義務の対象となります。特に本人への通知義務は、本人の連絡先を知らないなど通知が困難と言える事情がない限りは免除されないため、ケースによっては過剰な負担を事業者に課しているようにも見えるという指摘があります。

^{注3} 詳細は委員会「個人情報保護法の制度的課題に対する考え方について(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)」(2025年2月5日)参照。

^{注4} 委員会「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(2024年12月2日更新)1-8。

^{注5} 学習済みパラメータと同じく特定の個人との対応が排斥されている限りにおいて個人情報に該当しないとされる統計情報(複数人の情報から共通要素に係る項目を抽出して同じ分類ごとに集計して得られる情報)の作成に関し、

委員会・前掲脚注4・7-38参照。

^{注6} 具体的には、①個人データ等の提供元・提供先及び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(提供元・提供先、取得者の氏名・名称、行おうとする統計作成等の内容等)の公表、②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・提供先の合意、③提供先及び取得者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ようです。

本ニュースレターの発行元は弁護士法人大江橋法律事務所です。弁護士法人大江橋法律事務所は、1981年に設立された日本の総合法律事務所です。東京、大阪、名古屋、海外は上海にオフィスを構えており、主に企業法務を中心とした法的サービスを提供しております。本ニュースレターの内容は、一般的な情報提供に止まるものであり、個別具体的なケースに関する法的アドバイスは想定したものではありません。本ニュースレターの内容につきましては、一切の責任を負わないものとさせていただきます。法律・裁判例に関する情報及びその対応等については本ニュースレターのみならずに依拠されるべきでなく、必要に応じて別途弁護士のアドバイスをお受け頂ければと存じます。

こうした中、委員会は、上記の顧客IDのように、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等、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は本人への通知義務を緩和し、代替措置による対応(委員会は明言していませんが、事案の公表等が考えられます。)を認めることを検討しているようです。実務への影響は小さくない論点と言えます。

(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

現行の個人情報法は、事業者による子供の個人情報の取扱いについて、親権者等の法定代理人が開示等の請求等を行うことができるとしている(37条3項、同法施行令13条1号)ほかは、成人と異なる特別な規律を置いていません。一方、本人の同意が必要となる取扱いについては、おおむね12歳から15歳以下の子供が本人となる場合、法定代理人等から同意を得る必要があるとの見解が委員会から示されています^{注7)}。

これを前提に、委員会は、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律について、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つつ、一定の場合(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等)に例外を認めるものとすることや、16歳未満の者を本人とする保有個人情報について、違法行為の有無等を問うことなく利用停止等請求権の対象とすること等を検討しているようです。

^{注7)} 委員会・前掲脚注4・1-62。

^{注8)} 詳細は委員会「個人情報保護法の制度的課題に対する考え方について(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)」(2025年2月19日)参照。

3 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^{注8)}

現行の個人情報法は、特定の個人を識別することができる個人情報に限り、不適正な利用や偽りその他不正的手段による取得を禁止する規律を置いています(19条、20条1項)。委員会は、こうした規律の対象について、特定の個人を識別することはできないが、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(特定の個人の所在地、電話番号、メールアドレス、Cookie ID等)を含む個人関連情報(個人情報法2条7項)や仮名加工情報(同条5項)・匿名加工情報(同条6項)にまで広げ、個人の権利利益の保護を図ることを検討しているようです。

その他、委員会は、「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」として、顔特徴データ等の取扱いに関する一定の事項の周知を義務付けたり、保有個人情報である顔特徴データ等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権の対象としたりすることや、「悪質な名簿屋への個人情報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」として、オプトアウト制度(個人情報法27条2項)に基づく個人情報の提供時の確認義務を創設することなどを検討しています。

4 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

課徴金制度並びに団体による差止請求制度及び被害回復制度の導入是非のほか、悪質事案に対応するための刑事罰の在り方、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等が議論されています。

以上

本ニュースレターの発行元は弁護士法人大江橋法律事務所です。弁護士法人大江橋法律事務所は、1981年に設立された日本の総合法律事務所です。東京、大阪、名古屋、海外は上海にオフィスを構えており、主に企業法務を中心とした法的サービスを提供しております。本ニュースレターの内容は、一般的な情報提供に止まるものであり、個別具体的なケースに関する法的アドバイスは想定したものではありません。本ニュースレターの内容につきましては、一切の責任を負わないものとさせていただきます。法律・裁判例に関する情報及びその対応等については本ニュースレターのみには依拠されるべきでなく、必要に応じて別途弁護士のアドバイスをお受け頂ければと存じます。