

「個人情報保護法 いわゆる3年ごとに見直しに係る検討の中間整理」に関する意見

2024年7月29日

一般社団法人 新経済連盟

新経済連盟は、データの利活用が日本の産業競争力強化の最も重要なファクターの1つであり、個人情報保護法の見直しに際しては、個人情報の保護と利活用のバランスをとることや、バランスを取ったうえでデータの利活用を促進するため制度設計に当たって民間事業者の実態の継続的な把握・考慮をすること、および民間事業者を含むステークホルダーと継続的に議論することが必要であると考え、今般の中間整理に関し、以下の通り意見を提出します。

第1 はじめに および 全体を通じた意見

- 本中間整理には、かなり多くの重要な論点が含まれており、特に規制強化につながる論点は、いずれも実務に大きな影響を与えるものであることから、結論を急ぐべきではなく、実態把握や影響分析をしっかりと行ったうえで、慎重に時間をかけて議論すべきである。
- 3年ごとの見直しとは、3年ごとの法改正を意味するものではないため、法改正ありきの議論は避けるべきである。
- 本中間整理への意見募集終了後も、ステークホルダーとの継続的な議論を行っていくというスタンスに賛成する。こどもの個人情報についてはこども家庭庁、医療情報については厚生労働省、AIについてやクレジットカードの不正利用対策でのデータ利活用については経済産業省、その他金融分野での不正利用対策でのデータ利活用については金融庁など、各分野において関係する他省庁も含めて議論する必要がある。ビジネスやサービスの実態を踏まえて利活用と保護のバランスをとるためにも、丁寧かつ密なコミュニケーションが重要である。
- 特にデータ利活用については、現状は事業者の利活用ニーズや既存法に当てはめた場合の課題を積極的に吸い上げて実現に向けて推進していく枠組みが存在していないと認識している。データ利活用を促進するための官民連携の枠組みを作り上げていくことを期待している。
- 現状、個人情報保護法においては、「個人情報」「個人データ」「個人関連情報」「保有個人データ」「匿名加工情報」「仮名加工情報」等、複数の定義が並立し、取扱事業者等は、「個々の情報がどれに該当するか」「規律の何が重複し、何が違うのか」など、必要な対応の峻別・判断に苦慮しているところである。加えて、先般の改正電気通信事業法において、特定

利用者情報に関する規律等も創設されるなど、一つの情報に複数のラベリングがなされている場合、管理が煩雑になり、理解もますます困難になってきている。改めて「個人データ」等の定義を整理、明確化するとともに、国民や事業者にわかりやすい内容での周知をお願いしたい。

第2.1.(1) ア 要保護性の高い個人情報の取り扱いについて（生体データ） に関する意見

- 中間整理に記載されている通り、「事業者における利活用の実態やニーズ、運用の負担、利用目的の違いによる影響なども考慮」することが重要である。
- 「特に要保護性が高いと考えられる生体データ」の定義や、事業者に求められる措置の内容によっては、社会的に意義がある防災や不正・犯罪防止といった目的で利活用されている場合も含めて、かなり広い範囲に深刻な影響が出ることが予想される。本人による事後的な利用停止を柔軟にすることが考えられるとの記載があるが、例えば防災や犯罪・不正防止の目的のために生体データを活用した事業や調査を行う場合に、事後的かつ柔軟な利用停止を可能にするために利用停止を望んだ者の生体データを取得・保持する必要があるとといった課題が発生する可能性もある。利用目的、取得時の状況、取得後の運用や管理、利用のされ方（アウトプット）といった各段階において、何を問題視し、何からどのような方法で保護するのか、実現可能性も含め、実態を踏まえた慎重な議論を行うべきである。万が一の悪用の可能性を懸念するあまり社会的に意義のある利活用までもが現実的に一切実現しなくなるような制度は避けるべきである。
- 例えば、顔写真のデータや動画等は多くの事業・サービス・本人確認等で利用されており、顔写真や動画データ一般への規制は事業者への影響が極めて大きい。「特に要保護性が高いと考えられる生体データ」の範囲については、運用実態も考慮し、広く一般的に活用されているデータの利活用を阻害しないよう配慮いただきたい。
- 生体データを使った認証については、サーバ側でデータを保存・認証するのか、利用者の端末内で管理されているのかによっても評価が異なってくるはずであり、生体データの活用の実態を、技術面も含めて慎重に確認する必要がある。

第2.1.(1) イ 「不適正な利用の禁止」「適正な取得」の規律の明確化に関する意見

- 「不適正な利用の禁止」に関しては、現に問題になっている事案をもとに、通常考えられるビジネス上での適正な利用とは明らかに異なる不適正な利用など、当該規定に抵触することが明らかな場合の例示をより積極的に示したうえで、不適正利用事案については、注意喚起

にとどまらず、適切な執行をしていただきたい。一方で、具体化・類型化を図るにあたっては、現に行われている不適切ではないビジネス等に影響が出ないように配慮いただきたい。

- 「適正な取得」については、細かく規定することで限定的に解釈され不適正とは言えないものまで事実上禁止するような委縮効果を生む恐れがあることから、具体化や類型化には慎重であるべきと考える。
- 「本人にとって個人情報取扱事業者の提供する商品・サービス等が他の事業者により代替困難であるにもかかわらず、本人が当該個人情報取扱事業者による一定の個人情報の取扱いを許容することが当該商品・サービス等の提供の事実上の条件になっている場合等、個人情報取扱事業者と本人との関係によっては、本人にそのような選択を行うことが期待できない場合があり得る」との記載があるが、先進的なビジネスであることによって競争関係にある他サービスが存在しないという状況は発生しうるものであるし、代替が困難なサービスだとしてもそのサービスを利用するかどうかについては自由に選択ができるところ、安易に「代替困難性」によって情報取得や利用の適正性を判断すべきではない。
- 利用目的の達成に真に必要な範囲を超えて個人情報を取得・利用すること等と不正取得・不適正利用等の規律の適用関係を継続検討するとしているが、事業者が提供するサービスの内容等はビジネス環境の変化や技術の進展などにより変化し続けていく可能性があるという実態を踏まえたうえで、そもそも「真に必要な範囲」とは何を指しているのか、それが取得時に確定できるものなのか、イノベーションを阻害したり委縮効果を招いたりしないか、慎重に議論すべきである。
- 連絡手段として使える個人関連情報について個人情報と同様に不適切利用の禁止の規律や適正な取得の規律を適用することには強く反対する。「個人関連情報については、事業者が、電話番号、メールアドレス、Cookie ID など、個人に対する連絡が可能な情報を有している場合には、個人関連情報の取扱いによりプライバシーなどの個人の権利利益が侵害される蓋然性が認められ、その侵害の程度・蓋然性は、事業者による利用の方法によっては、個人情報と同様に深刻なものになり得ると考えられる」ことから「不正取得や不適正利用等への対応の在り方を検討する必要がある」とあるが、そもそも Cookie ID は連絡可能な情報ではない。また、連絡手段として使えるかどうかと個人情報として保護するかどうかは別の問題であり、個人情報保護法で対処すべきかどうかも含めて慎重に議論すべきである。

第2.1.(2) 第三者提供規制の在り方（オプトアウト等）に関する意見

- 「一定の場合には取得元の身元や取得の適法性を示す資料等を特に確認する義務を課すことについて検討」とのことだが、中間整理にもあるように、要件や対象を明確化し、問題視さ

れているような事案以外の健全なビジネスやサービスに影響が出ないように慎重に議論すべきである。

第2.1.(3) こどもの個人情報等に関する規律の在り方に関する意見

- こどもの個人情報等の取扱いに係る規律を、個人情報に関する従来の規律とは別に設けるといふ考えについては、こどもの支援や教育といった政策にも大きくかかわる分野であることから、こども家庭庁など、関係省庁も含むステークホルダーを交えたうえで、利活用の観点からも慎重な議論をすべきである。
- 特にインターネットを通じた通常のビジネスやサービスにおいては、こどもをターゲットにして設計されたサービス等でない限り、こどもであることを特に意図せずにこどものデータを取得していたり、こどものデータが大人のデータと渾然一体となって管理されていることが多く、また、継続的にサービスを利用している場合、取得当時はこどものデータであっても経年によって大人のデータになるといったことも起こりうることから、こどもと大人を常に明確に区分しながら扱いを変えて管理したり措置を講じたりすることはかなりの困難を伴うものであり、現実的でない。実態の把握と影響分析をしっかりと行ったうえで、慎重に議論すべきである。
- 家庭内で問題を抱えたこどもへの支援に必要な場合など、法定代理人の関与が必ずしもこどもも本人の利益にならない場合があることにも留意すべきである。

第2.1.(4) 個人の権利救済手段の在り方に関する意見

- 適格消費者団体を念頭に置いた団体による差止請求や被害回復請求の制度の導入には強く反対する。
- なぜ差止請求や被害回復請求の制度の導入が必要なのか、立法事実が示されていない。
- 差止請求については、不当勧誘・不当表示・不当条項といった外形的に判断できる可能性がある分野と比較して、個人情報の分野については、「法に違反する不当な行為」の外形的な判断が困難であり、事実関係の詳細な調査や専門性も求められるところ、適確消費者団体による差止請求制度を導入した場合、実際は当該事業者とは関係のない事象であっても疑いをかけられて差止請求を想定した申し入れ等が発生するなど、事業活動に大きな影響を及ぼす懸念がある。
- 被害回復請求制度については、既に、財産的被害と併せた請求や事業者に故意がある場合については、消費者裁判手続特例法において慰謝料請求が可能となっているところであり、先

般の消費者裁判手続特例法の改正における議論過程を踏まえ、まずはその施行状況を見守るべきである。

第2.2.(1)ア 課徴金制度に関する意見

- 課徴金制度の導入には強く反対する。データの利活用を促進するための制度や枠組みが確立しておらず、利活用より保護を重視した規制の厳格化が進んでいる現状において、課徴金制度の導入はデータ利活用へのさらなる委縮効果をもたらすだけであると考える。
- 海外の個人情報保護法制や個人情報保護を取り巻く文化と国内のそれらとは違いがあり、海外で課徴金制度が活用されているからといって、国内でうまく機能するとは限らないことに注意が必要である。
- 日本の他法令における課徴金制度は、不当に得た利益のはき出しによって違法行為を抑制するという目的で導入されていると認識しているところ、個人情報保護法の分野において、そのような目的に合致する事案としてどのようなものが想定されるのかが不明瞭である。中間整理において、「個人データの違法な第三者提供等の違反行為によって不当な利得を得ている場合」「個人データの漏えい等が発生している可能性を認識したにもかかわらず、適切な措置を講じることを怠る等の悪質な違反行為により、本来なすべき支払を免れた場合」といった事例が記載されているが、具体的にどのような事案を指しているのかわからず、予見可能性が無い。

第2.2.(1)イ 勧告・命令の在り方に関する意見

- これまで、命令に至った事案がほとんどない現状をふまえ、どのような事案を対象としてどのような見直しが効果的なのか、必要性の有無や手続保障にも配慮しながら、慎重な検討をすべきである。
- 特に、第三者に対する行政処分については、現状の個人情報保護法の規定では対象とならない行為や者が、関係する事業者の行為によって突然個人情報保護法上の行政処分の対象となる恐れがあり、必要性や予見可能性の担保も含め、極めて慎重な議論が必要である。また、必要性の議論をするにあたり、想定している問題事案が、第三者が処分対象となっていないことで発生しているのか、そもそも問題となる事業者を個人情報取扱事業者ではなく第三者として整理していることで発生しているのかといった、現行法に照らした分析も重要であると考えられる。

第2.2.(2) 刑事罰の在り方に関する意見

- 直罰規定は、行為者だけでなく監督すべき立場の役員等にも大きな影響を及ぼすものであるから、「悪質事案」と呼ばれる事案を分析・整理し、それらの悪質性はどこにあるのか見極めたうえで、必要性を含め、慎重な議論をすべきである。

第2.2.(3) (3)漏えい等報告・本人通知の在り方に関する意見

- 現状の漏えい等報告や本人通知については、個人の権利利益の侵害が発生するリスクの大小にかかわらず、多くのケースにおいて実施することが求められる運用となっており、健全な事業者ほどかなりの負担を強いられていることから、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ることに賛成する。
- 中間整理で挙げられている事例はいずれも本人通知を前提としているが、個人の権利利益を害する恐れがほとんどないようなケースは、本人通知や公表が権利利益の保護にとって意味をなさないことから、本人通知やそれに代わる公表も不要とすべきである。
- 「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」合理化するとあるが、現状は法の条文にある「個人の権利利益を害するおそれ大きいもの」の範囲を大きく超えて、権利利益を害するおそれではなく、漏えい等のおそれが少しでもあれば本人通知や報告の対象となってしまうような運用となっているところ、まずはそのような運用や考え方を見直すことが重要である。
- 「違法な第三者提供」の報告について、「漏えい等」と具体的に何が異なるのか、本来の漏えい等報告の必要性や趣旨に照らしてどのように評価されるのか、現状の漏えい等報告における運用はどうなっているのか、具体的事案をもとに慎重な検討が必要である。

第2.3.(1) 本人同意を要しないデータ利活用等の在り方に関する意見

- 現行法においては、同意を要しない第三者提供の要件がかなり厳格であり、利用目的に関わらず同意を得なければ利活用ができないために、利活用そのものを断念するケースが相当程度あると認識している。また、個人情報保護委員会の相談窓口にも、データを利活用した新たな事業等を実施したいと相談しても、同意が必要であるという回答を得るだけで、利活用に向けたニーズを吸い上げるような仕組みはない。利活用をしようとしている事業者等から、利活用に関する悩みや課題などの事例や意見を吸い上げ、利活用を促進するための検討を継続的に行う枠組みを作るべきである。
- 現状は、たとえば通信販売においてクレジットカード決済利用時にカード加盟店がカード会社の認証サービスを利用しようとする、注文者の個人情報等を加盟店からカード会社に提

供するための同意を取得しなければいけないなど、契約の履行において当然想定される情報提供にも支障がでたり、クレジットカード決済やアプリ決済等での不正利用対策として、決済事業者等が連携して不正利用に関するデータを共有しようとする、本人同意が必要となってしまう効果的な不正対策ができないといった支障が出たりしている。データの利活用を推進するために、現行法の同意を要しない要件を見直し、公益性が高い利活用はもちろんのこと、契約の履行に伴う個人情報の提供や、犯罪・不正利用防止目的などの利活用が認められるような制度にすべきである。

- AIにおけるデータの利活用については、データの取得・学習・利用時の入力・アウトプットまでの段階において、具体的にどのような場合に現状の制度に当てはめた場合にどう整理され、それがAIの利活用や技術の発展にどのように影響するのか、あるいは個人の権利利益への影響としてどのようなことが考えられるのか、慎重に議論したうえで、利活用を阻害するのではなく、適切な利活用が促進されるようにすべきである。また、経済産業省など、関係省庁も含めた議論を行うべきである。

第2.3.(2) 民間における自主的な取組の促進に関する意見

- PIAの実施は、個人の権利利益の侵害リスクを低減・回避するために非常に有用な仕組みだと考えているが、一定のコストがかかることから、インセンティブ設計が重要であると考えている。
- PIAの実施や責任者の設置を義務化するなど、ディスインセンティブを設ける方向の施策は、中小企業も含めた主体の負担を考えると好ましくないため、あくまで自主的な取り組みとして促進することが重要である。
- PIAの実施によってどのようなインセンティブがあれば事業者がより自主的に実施しやすくなるのか、アイデアを募ったうえで、効果的な制度設計はどのようなものか、議論が必要である。

第2.4. その他に関する意見

- プロファイリングが引き続き検討課題として挙げられているが、具体的にどのようなことが問題とされているのかや、検討の方向性はまだ見えていないところである。検討の内容や方向性によっては現在広く一般的に行われている行動ターゲティング広告などに大きな影響を与えるものであることから、関係事業者等としっかりコミュニケーションを取り、既存の実

務実態やビジネスの状況を正確に把握したうえで、時間をかけて慎重に議論していただきたい。

- プライバシー強化技術については、技術の具体的な内容を確認しつつ、法的位置づけやデータの利活用時の保護にどのような効果があるのか整理することで、より安全な利活用が促進できる可能性があることから、技術的知見を有する関係事業者等を交えて、官民が協力し利用促進に向けた前向きな議論・検討を進めていただきたい。
- 金融機関のデータ利活用の一環として、データポータビリティ（例えば本人の同意を得たうえで電子決済等代行業者など第三者による金融機関へのデータアクセス）についても、ニーズの有無を含めて今後議論・検討いただきたい。
- 委員会が関係の深いステークホルダーと透明性のある形で継続的に議論する場を設け、個人情報保護政策の方向性や、本人同意を要しないデータの利活用に関するガイドライン等の見直しの在り方などについて検討していくことには大いに賛成する。本人同意を要しないデータの利活用については、上述のとおり、公益に資するデータに限らない議論が必要である。

以上