Vol.2018-DPS-176 No.20
Vol.2018-EIP-81 No.20
2018/9/14

# 特商法と連携した個人情報保護法の執行強化による消費者保護の提案

金子啓子†

**概要**：日本では、レピュテーションリスクが個人情報保護規範の最強のエンフォースメントだが、それを気にしない個人情報流通事業者やそこから購入して利用する事業者への法執行は行われてこなかった。このため、消費者は、本人の知らないところで個人情報が売買されていることを不安に思っている。2015 年の個人情報保護法改正により、比較的真面目な流通事業者は個人情報保護委員会の把握するところとなったが、依然、国民生活センターには知らない事業者からの電話勧誘に関する相談が寄せられており、間接取得した個人情報を利用する事業者等への対応が遅れている。一方、米国では、消費者クレームや詐欺被害などから FTC が個人情報を利用する事業者にも執行を行っている。
2015 年改正をより活用しやすくすることや、米国の取組みを参考に、国民生活センターなどへの特商法も含めた消費者クレームから個人情報の無断利用を検知することにより、本人の知らないところでの個人情報の流通にメスをいれることで消費者の不安を解消する取組を提案する。

**キーワード**：個人情報、名簿販売事業者、執行 特定商取引法　PIO-NET

# A proposal of consumer protection by stronger enforcement of Act on the Protection of Personal Information liaising with Act on Specified Commercial Transactions

KEIKO KANEKO†

***Abstract***: In Japan, reputation risk is the strongest enforcement of personal information protection norms. But law enforcement has not been carried out for data brokers or businesses using the information purchased from them, that do not care about reputation. For this reason, consumers are worried that personal information is being sold without their notice. As a result of the revision of the Personal Information Protection Law in 2015, the Personal Information Protection Committee could grasp relatively deligent data brokers. But the National Consumers Affairs Center (NCAC) still receives the claims on telemarketing from unknown businesses, and investigation against the businesses purchasing data without data subject's notice is delayed. Meanwhile, in the United States, FTC enforces also business using personal information due to consumer complaints and fraud damage.
By making it easier to make use of the revision of 2015 and referring to the efforts of the United States, by detecting the unauthorized use of personal information from consumer complaints including the Act on Specified Commercial Transactions to NCAC etc., this paper proposes measures to eliminate consumer concerns by putting a scout on distribution of personal information.

***Keywords***: personal information protection, data brokers, enforcement, Act on Specified Commercial Transactions, PIO-NET

## 1. 問題の所在

IT 技術や脅威の発展の速さから、完璧な情報セキュリティは難しい。現実には、企業は経済合理性のある対策しか打つことができず、努力しても、情報漏えいは完全には避けられない。しかし、日本の個人情報保護規範は事故を起こした事業者に厳しい。

一方、名簿販売事業者の手元には、売込まれ又は第三者提供された情報や、2006 年までの住民基本台帳の情報など、6000 万～1 億件強の情報があり、様々な事業者に販売されている。更に、アンダーグラウンドの事業者の中には、特殊詐欺に関連して名簿の売買を行っている事業者もいる[a]。このため、消費者は、本人の知らないところで個人情報が売買されていることを不安に思い、心当たりのない勧誘電話に迷惑を被っている。このような不正な流通に対する執行は、端緒となる情報収集と地道な調査が必要であり、実効的な執行が行われてこなかった。

このアンバランスな法執行では、正直者が馬鹿を見るだけの法律になってしまう。これを改善し、前述の消費者の不安を解消するためにはどうしたらよいだろうか。データブローカーに対しプラグマティックなプライバシー規制で執行を行っている米国の例を参考に考察する。分析においては、執行の対象となった事業者を①個人から直接収集した事業者、②個人情報の流通事業者、③そこから購入して利用する事業者と分類して分析する。

更に、本人の知らない個人情報の流通への対策のため、2015 年改正をより活用しやすくする制度・運用を提案する。

† 大阪経済大学経営学部　Osaka University of Economics

[a] 消費者庁「名簿販売事業者における個人情報の提供等に関する実態調査報告書」2016 年 3 月

ⓒ2018 Information Processing Society of Japan

Vol.2018-DPS-176 No.20
Vol.2018-EIP-81 No.20
2018/9/14

## 2. 個人情報保護規範の執行比較

### 2.1 日本における個人情報保護規範

1990 年代のネットワーク社会の始まりから、情報法の分野は、なるべく規制や執行を少なくし、情報の自由な利用、技術、ビジネスの発展を促進するスタンスを取ってきた。現在の日本の個人情報保護規範は、**表 1** のとおり、ハードローとソフトローの組合せによっている。その結果、個人情報保護規範の最強のエンフォースメントはレピュテーションリスクという現実があり、社会的信用を重視するまじめな企業・団体については、レピュテーションリスクへの恐れから時にいわゆる過剰反応といわれるほど、萎縮効果も指摘されてきた。レピュテーションリスクが最強の強制力、というのは、最も効率の良い強制、ともいえる。しかし、必要以上に委縮し、技術の発展に伴い可能になったお客様や社会に役立つサービスを提供することに躊躇する面があり、国際競争という観点からも心配な面がある。一方で、レピュテーションを気にしない、個人情報の流通事業者などには有効ではない。

**表 1 規範の種類と強制力**

| 規範の種類 | 例 | 対象 | 規範レベルの傾向 | 強制力 |
|---|---|---|---|---|
| 評判<br>信用 | 「顧客に誠実な会社」 | 評判のある者<br>(真面目な事業者) | 自由　法律よりかなり高い場合も。<br>過剰反応誘発 | 法的強制力はなし。<br>信用失墜<br>ﾚﾋﾟｭﾃｰｼｮﾝﾘｽｸ |
| 認証<br>マーク | プライバシーマーク | 認証受ける者 | 基準化可能。<br>法より高いﾚﾍﾞﾙを設定可能 | 法的強制力はなし。<br>(取消による信用失墜) |
| (言明) | ﾌﾟﾗｲﾊﾞｼｰﾎﾟﾘｼｰの Web、ﾊﾟﾝﾌへの記載 | 言明者 | 自由 | (米では言明責任。<br>対すべての人、対顧客)<br>日:場合によっては欺瞞的商行為？ |
| (技術) | 暗号化 | 暗号化されたものの使用者 | 自由 | 迂回、解読に弱い<br>法的強制力なし<br>(迂回禁止などの法的手当てがない限り) |
| 契約 | ・委託契約の機密保持義務<br>・本人特定禁止条項 | 契約の当事者 | 基本は自由　(法で義務付けを求めるものもありうる) | 法的強制力<br>(当事者にのみ) |
| 民法<br>不法行為 | 漏えい事故発生事業者への損害賠償請求 | 対象事業者 | 善管注意義務 | 漏えいが明らかとなった事業者 |
| 業界<br>団体<br>ルール | 認定個人情報保護団体指針 | 対象事業者 | 自由<br>但し、法の根拠があるときはその枠内。 | アウトサイダには効かない。<br>独禁法とその阻却に注意 |
| 法律 | 個人情報保護法 | 世の中全員 | 最低限。<br>理由の例：社会全員には酷、技術･ﾋﾞｼﾞﾈｽの自由な発達を妨げない | 法的強制力<br>しかし執行が必要 |

レピュテーションを気にしない者に有効に作用するのは法律の強制力であり、執行である。しかし、日本における個人情報流通事業者への法の執行は低調である。

法の全面施行の 2005 年度から 2016 年度までの執行状況は**図 1** のとおりであり[b]、命令に至った事案はなく、勧告は 8 件であった。

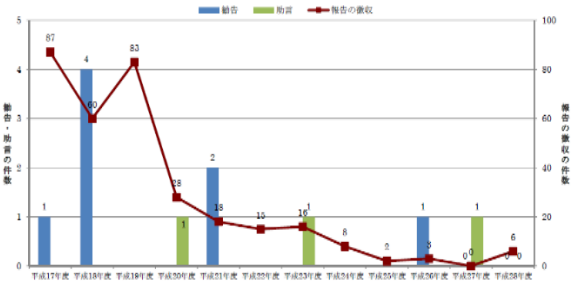



**図 1 主務大臣による権限行使の件数**

表 2 に示すように、勧告 8 件はすべて消費者から直接収集した事業者(①)に対する安全管理措置違反で、そのうち 6 件は、事業者が自主的に報告したか公表した事案に対し正式な報告聴取を行い勧告を出したものである[c]。流通事業者(②)やそこから購入した利用(③)に関する事案はない。

**表 2 勧告事案**

| 年 | 官庁 | 種類 | 分野 | | 契機 |
|---|---|---|---|---|---|
| 2005 | 金融庁 | 勧告 | 安全管理、従業員の監督 | みちのく銀行 | 事業者からの報告 |
| 2006 | 金融庁 | 勧告 | 安全管理、従業者の監督 | 株式会社みずほ銀行 | 事業者からの報告 |
| 2006 | 総務省 | 勧告 | 安全管理、従業者の監督 | KDDI 株式会社 | 事業者からの報告 |
| 2006 | 経産省 | 勧告 | 欄外※１ | 株式会社ソニーファイナンスインターナショナル | 個人から官庁への情報提供※２ |
| 2006 | 経産省 | 勧告 | 欄外※１ | ＵＦＪニコス株式会社（現三菱ＵＦＪニコス株式会社） | 個人から官庁への情報提供※２ |
| 2009 | 金融庁 | 勧告 | 安全管理　従業員管理 | 三菱ＵＦＪ証券 | 事業者が漏えい事実を公表 |
| 2009 | 金融庁 | 勧告 | 安全管理、委託先監督 | アリコジャパン | 内部調査結果の最終報告を受けて |
| 2014 | 経産省 | 勧告 | 安全管理、委託先監督 | 株式会社ベネッセコーポレーション | 事業者からの報告＋報告徴収 |

※１　利用目的制限、適正な取得、取得に際しての利用目的通知、安全管理措置、従業者の監督
※２　ある個人から経済産業省に対し、個人信用情報機関から入手した個人信用情報を販売している業者に関する情報提供があったことを受けて

個人情報保護法に基づく報告聴取は、2007 年をピークに減少していたが、委員会に権限を集中した 2016 年度は、44 条に基づく主務大臣を通じた報告聴取が 6 件行われている。また、2017 年度上半期は、委員会による報告聴取が 2 件、指導助言が 116 件行われている[d]。

[b]個人情報保護委員会『平成 28 年度 個人情報の保護に関する法律施行状況の概要』23 頁（2017 年 11 月）及び各年度の個人情報保護法を担当する官庁による『個人情報の保護に関する法律 施行状況の概要』（https://www.ppc.go.jp/personal/pr/）

[c] 勧告の制度趣旨は、「違反状態の放置により、個人の権利利益を侵害する恐れが高く、義務を履行させることを要すると、主務大臣が客観的合理的見地から判断した場合」に出すとされているが、自ら報告するような事業者は当然再発防止策も計画しているはずで、必要性に疑問があるが、恐らく世の中に指針を示す、という位置づけと思われる。

[d] 個人情報保護委員会『平成 29 年度上半期における個人情報保護委員会

ⓒ2018 Information Processing Society of Japan

Vol.2018-DPS-176 No.20
Vol.2018-EIP-81 No.20
2018/9/14

次に、苦情処理状況である。2016 年には、地方公共団体と国民生活センターが受け付けた苦情は 4,382 件だったが、そのうち「不適正な取得」については 1,734 件と全体の 39.6%を占めている。

苦情内容の推移を**図 2** に示す[e]。

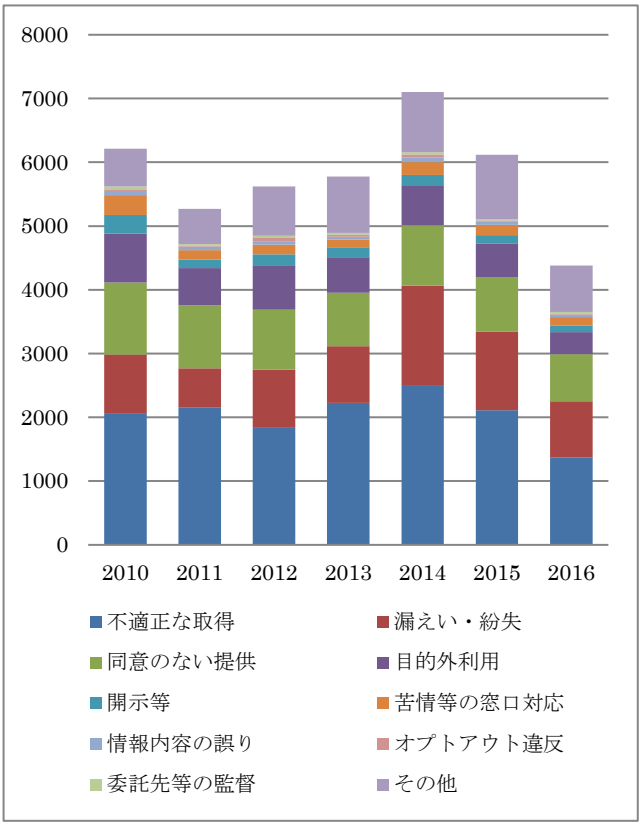



**図 2　苦情相談内容と件数推移**

一貫して「不適正な取得」が最も多い。おそらく提供したつもりがないのになぜ持っているのか、という内容と思われる。次いで「漏えい・紛失」「同意のない提供」が続く。

毎年の「施行状況の概要」には内容の詳細は開示されていないが、2011 年に国民生活センターが公表した報告書[f]で示された類型毎の主な相談事例では、「不適正な取得に関する相談」では、名簿業者から購入した名簿を使って勧誘するガス給湯器販売業者の例が挙げられ、「同意のない提供に関する相談」では、投資用マンションのしつこい勧誘電話をかけてくる不動産業者に個人情報の出所をきくと「名簿業者から買った」と言われたが違法ではないのか、という事例が示されている。

そして、その処理結果としては、ほとんどは自主解決かあっせん解決となっている。

名簿販売事業者への調査が行われなかった背景には、個人情報保護法が必ずしも名簿販売事業者を違法とはしていないこともある。取得に関しては、17 条で抽象的な適正取得の規定があるだけであり、保有する個人情報の利用目的を公表すればよい。提供に関しては、23 条 2 項に基づき、オプトアウト手続きによる第三者提供が可能である。苦情を調査に結びつけるには、事業者がこれらの手続きを遵守しているかどうかの調査から始めねばならない。国民生活センターの使命として 1 件 1 件の苦情を個別に対応するスタンスからは、それだけの調査にリソースを割くよりも、消費者への法の説明と当事者間のあっせんが優先されたと思われる。現に、前述の 2011 年の国民生活センターの報告書によれば、事業者が本人から同意を得ずに個人情報を取得しても違法ではないとして、オプトアウトを行使することを勧めたり、電話勧誘を直接規制する法律に抵触することを伝えることを勧めている。

相談内容は「全国消費生活情報ネットワーク・システム」（PIO-NET）[g]に蓄積され、各省庁も消費者被害の未然防止・拡大防止のための法執行や消費者政策の立案等のためにアクセスして閲覧・検索することができる。PIO-NET は 1984 年に開始され、2016 年 5 月現在、様々な相談が累計約 1992 万件[h]登録されている。各省庁には、窓口となる職員は明確になっているが、兼務も多く、積極的にデータベースから事案を探す体制にはなっていなかった。

特に、名簿販売事業者に関しては、主務大臣制の中で、主管する大臣が決まっていなかったため、どの官庁も当事者意識は持っていなかった。2007 年初頭に明らかになった個人情報の大量漏えいと漏えいした情報を使った詐欺事件[i]を受け、2007 年 6 月 29 日付の国民生活審議会の「個人情報保護に関する取りまとめ」には、必要な措置の一つとして、「市販の名簿の管理方法の検討」が取り上げられた。法は所管が明らかでない場合は、内閣総理大臣が主務大臣を指定できることとしている[j]。しかし、名簿販売事業者の主務大臣は決めらず、名簿販売事業者やそこから購入した情報を利用する事業者に対する対策は動かなかった[k]。

---

の活動実績について』(2017 年 11 月 1 日)
https://www.ppc.go.jp/files/pdf/h29kamihanki.pdf

[e] 前掲注 b のうち、平成、28,27,25,23 年分より作成。総数を合計欄の件数とし、各苦情内容の比率でグラフ化。

[f] 国民生活センター『「個人情報相談」6 年間の傾向と 2010 年度の相談概要』2011･11･10　http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20111110_3.pdf　(2018･7･28)

[g] PIO-NET については、大島義則他、『消費者行政法』9 頁、119 頁（勁草書房、2016）

[h] 国民生活センター「PIO-NET の紹介」http://www.kokusen.go.jp/pionet/ (2018･8･19)

[i] 2007 年 2 月 20 日及び 3 月 12 日、大日本印刷は、クレジットカード会社から受託した個人情報約 863 万件が委託先社員により持出され、インターネット通販詐欺グループに売り渡され、49 会員、667 万 2,989 円の被害が出たことを公表した。

[j] 2015 年改正前　法 36 条

[k] 2014 年 3 月、国会で名簿販売事業者の主務大臣について質問があっても、「特定の官庁が一律に所管しているわけではございませんので、その取り扱う個人情報の種類に応じて主務大臣が決まることになっております」と答弁されている。2014 年に発生した大量漏えい事件において、窃取された情報が名簿販売事業者によって流通していたが、事件の 2 か月後に、当該漏えいした事業者から漏えいした個人情報に限定して、経済産業省が主管と指定されたのが最初で最後である。大島他・前掲注 g、280 頁

ⓒ2018 Information Processing Society of Japan

Vol.2018-DPS-176 No.20
Vol.2018-EIP-81 No.20
2018/9/14

### 2.2 米国における個人情報保護秩序の執行[l]と検知

#### 2.2.1 FTC[m]による「プライバシー・コモン・ロー[n]」

米国は連邦レベルにおいて包括的な個人情報保護法がなく、連邦政府を対象とするプライバシー法[o]と、民間部門については、自由な情報流通の確保を前提としたうえで、必要性が発生した都度、個別分野ごとに法律を制定するセクトリアルアプローチを取っていることはよく知られている。

米国の個人情報保護規範において、最も興味深くダイナミックなのは、FTC による調査事案の累積による事実上の法規範の形成である。FTC はプライバシーポリシー違反を、FTC 法[p]5 条で違法と宣言された「不公正または欺瞞的な行為または慣行」であるとしてエンフォースし始め、実質的にプライバシー・セキュリティ分野での力を拡大し、これらの調査事案における結論が、実質的に法規範を形成している。規制を作らず自由なビジネスを促進しつつ、悪質な事業者を取締る効果的な方法といえよう。判例法の米国らしい方法だが、判例法と異なる特徴は、多くのケースは、同意命令で終わることが多く、その内容も公表される点である。また、同意命令違反は裁判所に提訴され、高額の罰金が課されている。

通常の判例法では、当事者が損害賠償や差止を求めて提訴するため俎上に上りやすいが、FTC の提訴は行政調査であるため、現場のトラブルを発見する必要がある。このため FTC は、トラブルの検知の仕組みを作っている。web サイトを通じ、なりすまし等を通報しやすい仕組みを用意している。また、FTC は、1997 年、詐欺となりすましの苦情を集めるため、Consumer Sentinel Network (CSN)[q]を立ち上げた。ここでは FTC だけでなく多くの州の検察や消費者法の執行機関、消費者金融保護局などの連邦の関連調査機関や、民間の団体である BBB、Canada's Phone Busters などが受付けた苦情や関連データを集約したデータベースを作り、連邦、州、外国の法執行機関がアクセスし、トレンドを見極め、悪質なケースを早く見つけ、証拠を集めている[r]。ちょうど、日本における PIO-NET の当事者が大規模なもの、といえよう[s]。

1 件 1 件の苦情にすべて対応しているとは限らないが、統計的に見ることで、苦情の多い事業者には個人の感受性の違いを超えた客観的な問題があり、優先的に調査すべき、と言え、合理的な方法であり、効率的な法執行の基礎となるものと考える。

#### 2.2.2 FTC の執行状況

米国でも名簿販売事業者にあたるデータブローカー[t]が健在であり、大規模な情報を保有している。FTC は、2014 年、データブローカーについて透明性を求める報告書[u]を出している。そこでこれに続く 2015 年から 2017 年の執行状況[v]を分析する。FTC の年次報告の分類に基づく執行件数は**表 3** のとおりである。これらの事案を、冒頭に示したように、執行の対象となった事業者の分類（①個人から直接収集した事業者、②流通事業者、③そこから購入した利用事業者）で分析する。

**表 3　FTC の執行状況**

| | 2017 年までの訴追数 | 2015 年訴追数 | 2016 年訴追数 | 2017 年訴追数 |
|---|---|---|---|---|
| <1>プライバシー一般（General Privacy） | 50 件＋ｽﾊﾟﾑﾒｰﾙやｽﾊﾟｲｳｪｱ関連 130 件 | 11 件 | 11 件（内 2 件継続） | 10 件（内 1 件継続） |
| <2>データセキュリティ（Data Security） | 60 件以上 | 4 件 | 5 件（内 1 件<1>と重複） | 3 件（内 2 件<1>と重複） |
| <3>ｸﾚｼﾞｯﾄﾚﾎﾟｰﾃｨﾝｸﾞと金融ﾌﾟﾗｲﾊﾞｼ（Credit reporting and Financial Privacy） | ｸﾚｼﾞｯﾄﾚﾎﾟｰﾃｨﾝｸﾞ:100 件以上 金融（GLB）：30 件 | 2 件 | 1 件 | 1 件 |
| <4>国際執行（International enforcement）(ｾｰﾌﾊｰﾊﾞの虚偽表示、承認) | 40 件 | 判決 2 件 和解 13 件 | 1 件 | 承認 PS:3、CBPR:3 |
| <5>子供のプライバシー（Children's Privacy） | 20 件以上 | 2 件 | 1 件（<1>と重複） | 0 件 |
| <6>電話勧誘制限（Do Not Call） | 134 件 | 9 件 | 8 件 | 11 件 |

<1>と<2>は、個別の事案によって違うので、個別に分析し、①～③に当てはめると、**表 4**　のセル内の上段の件数のとおりである。<3>～<6>の件数の合計を**表 4**　のセル内下段に＋として記載した。<3>クレジットレポーティング

[l] Information Security and Privacy, a practical guide for global executives, lawyers and technologists, 64 (Thomas J. Shaw Esq. Ed., 2011)

[m] FTC(Federal Trade Commission)による規制については、CHRIS JAY HOOFNAGLE, FEDERAL TRADE COMMISSION PRIVACY LAW AND POLICY, (2016) 、石井夏生利『新版　個人情報保護法の現在と未来　世界的潮流と日本の将来像』408（勁草書房, 2017 年）小向太郎「米国 FTC における消費者プライバシー政策の動向」情報通信政策レビュー第 8 号 (2014 年)

n Daniel J. Solove & Woodrow Hartzog, The FTC and the New Common Law of Privacy , Columbia Law Review [Vol. 114:5839](2013)

[o] Privacy Act of 1974, Pub. L. No.93-579

[p] 15 USC　§ §1 *et seq.*

[q] https://www.ftc.gov/enforcement/consumer-sentinel-network　(2017・5・1)

[r] J. Howard Beales III and Timothy J. Muris, FTC Consumer Protection at 100: 1970s Redux or Protecting Markets to Protect Consumers?, 83 GEO. WASH. L. REV. 2157, 2177

[s] 苦情は 5 年を経過すれば削除されるが、2016 年報告によると、データベースには約 13 百万件の苦情があり、2016 年には 3 百万件の苦情が寄せられている。

t 以下、データブローカーについては、主に FTC, DATA BROKERS, A call for Transparency and Accountability, May 2014

[u] FTC, DATA BROKER; A CALL FOR TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY, May,2014、2012 年、FTC, Protecting Consumer Privacy in an Era of Rapid Change: Recommendations for Business and Policymakers, March 2012, の中でも、データブローカーの不透明さを取り上げ、立法対応を推奨していた。

[v] FTC, Privacy & Data Security Update:2017, https://www.ftc.gov/reports/privacy-data-security-update-2017-overview-commissions-enforcement-policy-initiatives (2018・4・27)、FTC, Privacy & Data Security Update (2016), https://www.ftc.gov/reports/privacy-data-security-update-2016　(2017・7・1)、FTC, Privacy & Data Security Update (2015), https://www.ftc.gov/reports/privacy-data-security-update-2015　(2017・7・1)

ⓒ2018 Information Processing Society of Japan

と金融プライバシーは、自分が提供した情報ではない信用情報について、金融業者が保有し、又は流通している内容の開示と訂正を求めるものであり、基本的に②、③を対象とする。<4>国際執行は、虚偽の表示を信用して欧州から移転した、というケースなので、この分類の対象から除く。<5>子供のプライバシーは COPPA 違反で、13 歳以下の子供の情報取得なので①を対象としている。<6>電話勧誘制限は提供した覚えがない事業者からの電話勧誘なので、③を対象にしている。また、詐欺関連、データブローカー関与という注目点についても件数を示す。

**表 4　2015 年～2017 年の FTC 執行事案の対象別分類と件数**

| 対象 | 例 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---|---|---|---|
| ①　本人からの取得 | 目的外流用、騙して取得、削除義務違反、 | 4<br>+2 | 3 | 0 |
| ①無断提供・開示 | 勝手に開示 | 0 | 2 | 2 |
| ①アプリ等による不正取得、トレース | アプリによる無断取得、騙して位置情報取得、実質的にオプトアウトのないトレース | 2 | 4 | 3 |
| ポリシー違反、 | 毎年認証更新と書いているのに更新せず、ポリシー示さず等 | 3 | 0 | 1 |
| ①直接取得事業者の安全管理 | | 0 | 2 | 1 |
| ②本人の知らない流通、提供、 | 口座情報、借金多い人の情報の流通、詐欺師への売却 | 3<br>+2 | 2<br>+1 | 1<br>+1 |
| ③　本人の知らない者による取得、利用 | FB から勝手に web に。ﾌﾞﾛｰｶｰから買って詐欺に利用、 | 4<br>+11 | 3<br>+9 | 2<br>+12 |
| ②③の安全管理 | | 1 | 0 | 0 |
| 製品セキュリティ | デバイス、ソフトの欠陥、脆弱性、等 | 1 | 2 | 2 |
| 詐欺関連 | Web から削除してほしければ金を払え<br>口座情報を入手して偽の引落、偽の請求 | 7 | 1 | 3 |
| データブローカー | | 3 | 1 | 0 |

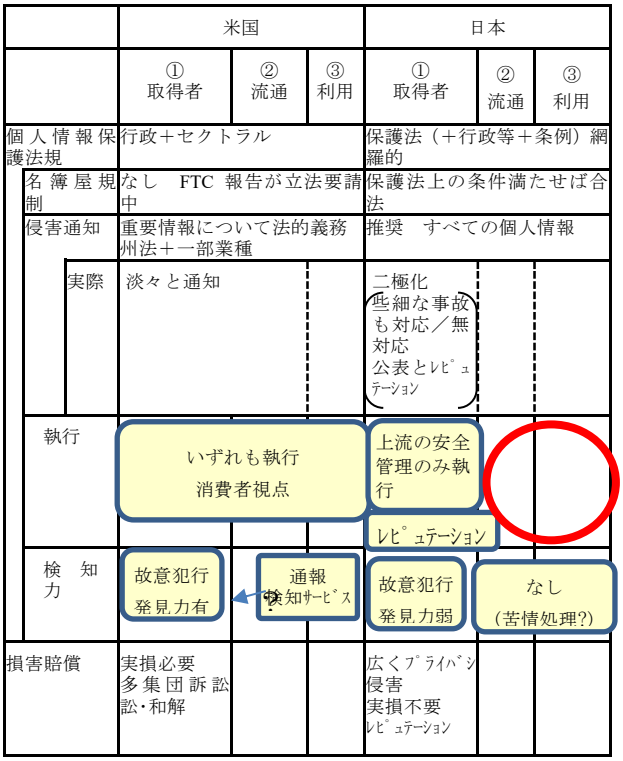
（1 事案について、複数ポイントでカウントしているため、合計は事案総数より多い。

このように、FTC は、①の収集者の安全管理義務違反だけでなく、②の本人の知らない流通や提供、③の本人の知らない者による取得や利用についても、盛んに執行している。特に、詐欺が関係するものを優先的に調査している。消費者が損害を被る場合を優先する「結果ベースアプローチのプライバシー規制」[w]との考え方もあるかもしれない。

### 2.3　小括

以上の日米の個人情報保護法秩序を比較すると**表 5** のとおりとなり、日本については②の個人情報流通事業者と③のそれを利用する事業者への執行強化が望まれる。

表 5　日米の個人情報保護規範の「執行」状況




## 3.　特定商取引法の執行状況

2.1 章で言及した 2011 年の国民生活センターの個人情報相談概要にあるように、消費者は迷惑な電話勧誘をきっかけに、自分の知らない個人情報の流通に気づくことが多い。2014 年に発生した大規模な個人情報流出事故でも、名簿販売事業者から個人情報を購入し利用した事業者からの勧誘郵便物に関する消費者からの問合せ急増で漏えいが発見された。従って、②の流通事業者や③の利用事業者の問題を把握するには、特商法に関する相談の活用が有効である。

特定商取引法の電話勧誘販売に対する規制では、第 16 条は名乗りと勧誘目的の明示を義務化し、第 17 条は契約を締結しない旨の意思表示をした者に対する勧誘を禁じている。特商法では主務大臣への申出制度があり、行政は調査・措置義務があり、また、報告聴取や立入検査権もある。「主務大臣」では遠いため、地方の経済産業局や都道府県知事にも同じ権限が委譲され、消費者は地方公共団体の消費生活センターや「指定法人」の指導・助言も受けることができ、かなり実効性を上げる制度になっている。

消費生活センターへの電話勧誘販売の相談数は、2015 年 79,781 件、2016 年 69,169 件、2017 年 57,893 件となってお

[w] Beales, 前掲注 r、2208 頁　消費者は、通常、プライバシー条項を交渉しないことから、メリットがありリスクを低減する個人情報の利用は歓迎されているのでこれを制限する必要はなく、消費者に害のある利用について規制なり提訴するのが生産的、という考え方。

Vol.2018-DPS-176 No.20
Vol.2018-EIP-81 No.20
2018/9/14

り、減少傾向とは言え、多くの相談が寄せられている[x]。特商法に基づく処分は 2017 年度は 69 件行われているが、この内 5 社に対する 8 件が電話勧誘販売に関するものである[y]。

しかし、はっきりした名称を名乗らない電話勧誘に対してどの程度効果的か、疑問もある。所在不明の事業者については、特商法改正で公示送達で処分が可能となったがその名称がわかなければ特定できない。また、偽りの名称で勧誘する場合もある。消費者が最も困惑するのは、そのような事業者である。第 66 条第 4 項により、行政は電気通信事業者に対し、電子メールや Web サイトについて、使用者を特定するために必要な情報の報告を求めることができるが、電話番号は対象になっていない。まずは電話勧誘販売の調査についても、主務大臣が電気通信事業者に対し電話番号から利用者の開示を求めることができるように法改正すべきである。

## 4. 2015 年改正を活かした「不適正」流通への執行強化と個人情報保護委員会への期待

2015 年改正法[z]では、名簿販売事業者対策が強化され、①オプトアウト手続きによる第三者提供についての規制強化②トレーサビリティを導入した[aa]。これを本当に実効性のあるものにするにはどうすればよいだろうか。

オプトアウトによる第三者提供を行う事業者は個人情報保護法 23 条 2 項により委員会への届出義務があり、委員会は同条 4 項に基づきこれを公表している。2018 年 8 月 8 日現在、127 社が掲載されている[bb]。その内訳は**表 6** のとおりである。

**表 6 委員会届出済みのオプトアウト第三者提供者**

| 分類 | 業者数 | 例・説明 |
|---|---|---|
| 名簿販売事業者 | 57 | 個人に対する DM,架電用 |
| 事業者情報 | 29 | 事業者信用情報、医師情報 |
| 不動産・登記情報 | 17 | 民事法務協会情報 |
| 電話帳 DB | 7 | NTT タウンページ |
| 住宅地図 | 6 | ゼンリン |
| 求人情報 | 3 | 人材紹介 |
| 個人信用情報 | 2 | シー・アイ・シー |
| その他 | 6 | カーナビ、特許情報、他 |
| 合計 | 127 | |

多くの名簿販売事業者は、制度変更前の住民基本台帳、電話帳だけでなく、同業の「データベース取扱事業者」からも情報を入手しており、また、買取の受付も行っている。各方面から入手した情報を照合しメンテナンスをかけているが、多方面からの情報でプロファイルもできることを意味している。

### 4.1 提案 1：本人関与原則に基づく権利行使の促進

本人の知らないところで既に個人情報が流通している場合に、個情法が準備している対策は、23 条 2 項に基づきオプトアウトによる第三者提供の停止を求めることと第 28 条に基づき自分の情報を持っているかどうか開示を請求することだけである。30 条の利用停止・消去を求めることができるのは、16 条違反の目的外利用と 17 条違反の不適正な取得だけだからである。しかし、不正の手段で個人情報が取得されたことを知り又は容易に知ることができるにもかかわらず当該個人情報を取得する場合も不適正な取得とされており[cc]、大きな漏えい事故や不正が報道され、それを源流としている蓋然性が高い場合なども消去を求めることができるのかもしれない。しかし、条文の構成からは、17 条違反の入手の立証責任は本人側にあり、事実上不可能である。挙証責任を転換すべきであり、せめて入手時の記録の開示請求は可能にすべきである。16 条違反についても、仮にオプトアウトによる第三者提供から端を発したとしても、提供事業者の利用目的に縛られるわけではなく被提供事業者が利用目的を公開すればよいだけなので、違反となる場合は考えにくい。このように現状では 30 条にも続く消去請求は難しい。

従って、名簿販売事業者から購入した情報を利用して電話勧誘をする事業者に対しては、特商法により電話勧誘をやめさせることはできるが、事業者は個人情報の消去義務はない。名簿販売事業者にも、それ以上の提供をやめさせることはできるが、手元には情報は残り、今後事業者が入手していくデータベースと照合・統合してプロファイリングを行い、個人情報を提供しない形でビジネスに活用されることも考えられる。これが日本の個人情報保護法の限界である。

とはいえ、事業者が本人との関係や社会的批判に配慮して任意に消去に応じることは考えられる。また、23 条 2 項より名簿販売事業者を把握できるようになった委員会が、不正に漏えいした個人情報の流通経路を確認し、必要に応じて指導・助言を行うことも可能である[dd]。また、ほとんどのプライバシーマーク付与事業者なら、理由を問わず、消

[x] 国民生活センター『2017 年度の PIO-NET にみる消費生活相談の概要』2018･8･8 http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20180808_1.pdf (2018･8･10)
[y] 特定商取引法ガイド『平成 29 年度の執行状況』http://www.no-trouble.go.jp/action/result_1year.html(2018･8･10)
[z] 改正法については日置巴美・板倉陽一郎『個人情報保護法のしくみ』74 頁（商事法務，2017）
[aa]法改正までに入手されてしまった情報には、過去の流通については記録作成義務はないが更なる流通には義務がある。これらや新たな不適正な流通に対しては、従来に比べるとかなり大きな成果にはなると考える。
[bb] https://www.ppc.go.jp/personal/preparation/optout/publication/ より、届出日平成 29 年 3 月 1 日より検索日（平成 30 年 8 月 8 日）までで検索した結果。
[cc] 個情委『個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン（通則編）』
[dd] 日置＝板倉前掲注 z 100 頁

ⓒ2018 Information Processing Society of Japan

去に応じなければならない[ee]。

今までは、開示等の問合せをすべき事業者がわからなかったが、改正後は個情法 23 条 4 項に基づき委員会が公表している。しかし、現実にはそれらの比較的順法意識のある名簿販売事業者に対してでさえ、個人が自分の情報を持っているかどうかの開示を求めるには、勇気も手間も必要である。

本人関与の原則に基づく個情法 28 条から 30 条の権利の行使については、請求された事業者は、本人確認方法を定めることができる[ff]。本人ではない者の請求により、事業者が誤って（騙されて？）情報を開示し、消去することにより生じる本人への不利益や無用な紛争を防ぐ必要があるからである。しかし、名簿販売事業者に開示請求や削除請求をして、本人確認資料を求められれば、更なる情報を提供せざるを得ず、それがまた販売されないとは限らない、という不安があり、ハードルが高い。

そこで、同意のない第三者提供による間接取得者に対しては、前述の 17 条違反の入手の挙証責任を転換することによって事実上利用停止・消去請求を可能とするとともに、その際の本人確認を不要とすることを提案する。そもそも、同意のない間接取得ということは、本人がその事業者からのサービスやコンタクトを期待も予想もしておらず、本人でない者が請求しても本人に不利益はない。また、その個人の個人情報の保有の有無だけ確認し保有していれば第三者提供停止と任意も含めた削除請求をするのであれば、保有する個人情報の内容の開示を伴わないので、プライバシーへの影響もない。もしも、同意を得て取得しているのであれば、事業者に挙証責任を負わせるべきである。今回の改正で導入された記録を保持する事業者なら可能なことである。その場合は、同意の脈絡や内容の開示を伴うので、その開示にあたって初めて本人確認が必要かもしれない。

また、一度消去した事業者が、別の名簿販売事業者から再度情報を入手する可能性が高い。そこで、再度入手した際も消去する義務があるように、将来に亘った消去請求を可能にすべきである。

本人が知らない流通をなくすためには、名簿販売事業者の仕入先と販売先の事業者やその先にも同様の請求をしなければならない。トレーサビリティによりその特定は可能にはなった。しかし、個人が個々にたどって削除請求をするのは大変な労力である。また、委員会が公表しているだけでも名簿販売事業者は 57 社あり、個人がばらばらに対応するのも非常に負担になる。そもそも、名簿販売事業者にコンタクトさえしたくない、という消費者もいるだろう。個々に弁護士に委託するのも費用がかかる。

そのような個人のために、その請求を代理する信用ある団体を作ることも提案する[gg]。これにより、利用停止・消去請求などの本人関与原則を安心して行使できる。また、団体が委託を受けている個人をある程度まとめて権利行使してくれると、名簿販売事業者の手間も省けるはずである。

前述の、将来に亘った消去を可能にするためには、名簿販売事業者の手元にオプトアウトリストを保有する必要があり、完全に情報を消去することはできない。そこで、この団体がオプトアウトリストを保有し、名簿販売事業者は入手した情報をこの団体に提出してクレンジングする形にすれは、名簿販売事業者の手元に情報が残る心配も解消可能である。

### 4.2 提案２：特商法との連携と PIO-NET 活用によるトラブル検知力向上と流通・間接取得利用への執行強化

個人情報保護委員会の Web に掲載されていない違法な名簿販売事業者やそこから購入する事業者については、インターネット等で検索できる業者以外は存在がわからないため、本人関与の原則では解決できない[hh]。

すると、やはり、個人情報の流通検知と個人情報保護員会の執行に期待がかかる。改正法が施行された現在においては、個人情報保護委員会が一元的にすべての事業者を対象とするため、その積極的な調査と権限行使が期待される。個人情報保護委員会では、相談ダイヤルを設置し、直接苦情を受け付けている。それは重要なことだが、今日的には、FTC のように、Web での苦情受付も有効だろう。また、一つ一つの苦情解決ではなく、流通の検知の観点では、流通情報を当事者以外からも受付けてデータベース化することも有益だろう。更に、警察庁との連携で、特殊詐欺事件の犯人たちが情報を入手したルートの情報もデータベースに加えれば、より悪質な流通を検知することができよう。

2.1 章で説明した通り、国民生活センターや地方公共団体の消費生活センターは個人情報保護法関連の苦情受付を行っており、名簿屋関連の相談も多い。また、特商法に基づく苦情も電話勧誘販売だけでも年間 5 万件以上受けており、これらはすべて PIO-NET に登録されている。米国では FTC は端緒の発見のため、CSN を使って不正流通や不正利用の苦情や情報を集めて端緒を発見し執行対象を見つけている。そこで、日本においても、個人情報保護委員会は、消費者からのクレームのデータベースである PIO-NET をもっと活用してはどうだろうか。消費者センターにおいても、個々のケースの解決というだけではなく、個人情報の不正利用の発見に向けたデータベースづくりという観点から聞き取るべきチェックポイントを整備してはどうか。例

[ee] JISQ15001:2006　4.4.4.7。JISQ15001:2017 は更新時に適用
[ff] 個情法 32 条 1 項、施行令 10 条 1 項 3 号
[gg] GDPR80 条は、本人の委託を受けて権利行使する公益団体を加盟国が認可する可能性を定めている。
[hh] 例えば、2014 年の大量情報漏えい事件において、流通にかかわったとされる名簿販売事業者のうち実名が報道されたのは 4 社だが、そのうち、委員会に届出ているのは 2 社である。残りの 2 社はインターネットサイトも見つからない。廃業したか、名称を変更したか、事業を継続しているかは不明。

Vol.2018-DPS-176 No.20
Vol.2018-EIP-81 No.20
2018/9/14

えば、迷惑な電話勧誘に関して名簿屋は合法か？という質問を受ければ、できることの説明に勧誘事業者が入手した名簿販売事業者が委員会の Web に掲載されていなければその事業者の名称も聞き出して通報してもらうことなどを加えるのも有効だろう。電話勧誘販売の相談時に、個人情報を渡したことがあるか、なども聞き取り PIO-NET に登録すれば、PIO-NET にアクセスした個人情報保護委員会の担当者が、間接取得者を効率的に発見し、苦情が多ければ間接取得者に入手先と記録の報告を求めることで違法な名簿販売事業者の発見にもつながりやすいだろう[ii]。米国の FTC の CSN のように、特定の事業者に関する苦情の件数や規模、影響、内容から、悪質なものを分析し、優先的に積極的に取り上げ、調査[ii]すべきである。集まった苦情の検討分析の過程で、為にする通報などを除外する手法も開発されよう。

このように、2015 年改正法を十分活用し、不適正利用の検知力を高め、本人関与原則に基づく権利の行使を容易にし、名簿販売事業者やそれを利用する者への執行を強化することで、消費者は、委員会が悪い事業者を取り締ってくれるという信頼の下、安心できるのではないだろうか。

**参考文献**

[1] 大島義則他、『消費者行政法』（勁草書房、2016）
[2] Information Security and Privacy, a practical guide for global executives, lawyers and technologists, 64 (Thomas J. Shaw Esq. Ed., 2011)
[3] CHRIS JAY HOOFNAGLE, FEDERAL TRADE COMMISSION PRIVACY LAW AND POLICY, (2016)
[4] 石井夏生利『新版　個人情報保護法の現在と未来　世界的潮流と日本の将来像』（勁草書房, 2017 年）
[5] 小向太郎「米国 FTC における消費者プライバシー政策の動向」情報通信政策レビュー第 8 号(2014 年)
[6] 日置巴美・板倉陽一郎『個人情報保護法のしくみ』（商事法務，2017）

[ii] 委員会届出済みの名簿事業者でも、サイトを見ると、多くの事業者が高額所得者、通販利用者、学齢別等の DB を販売しており、中には、「リフォーム」「床下シロアリ」「床下換気扇」「布団」の購入者名簿など、関連はわからないが特商法で問題となった分野の名簿をアピールしている事業者もある。http://www.meibo8.biz/　「各種名簿について」(2018･8･19)

[ii] Hoofnagle 前掲注**エラー! ブックマークが定義されていません。**は、多ルートからのクレームの中から戦略的に事案を選び、CSN は被害者を探すのに使うと主張。105 頁。であれば、個人情報保護委員会も意志をもって悪質な名簿販売事業者を選び、事実を収集するために PIO-NET を利用できよう。

ⓒ2018 Information Processing Society of Japan