

長)、リー (Hyang Ki Lee) 氏 (副委員長)、ジ (Ji Yeon Jung) 氏 (事務局長) である。

また、ヒアリングは、李賢眞先生 (韓国誠信女子大学)、小野由美子先生 (東京家政学院大学) の協力により行われた。皆様方には、この場を借りてお礼を申し上げます。

- 1 本稿で用いるキャッシュレス決済比率の基準は、「キャッシュレス支払手段による年間支払金額÷国の家計最終消費支出」とする。
- 2 経済産業省「キャッシュレスの現状と今後の取組み」(平成30年5月) <[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it\\_2/senmon/dai14/siryu2-1.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it_2/senmon/dai14/siryu2-1.pdf)>
- 3 韓国消費者院 <<http://www.kca.go.kr/index.do>>
- 4 韓国消費者連盟 <<https://cuk.or.kr/main/main.asp>>

- 5 経済産業省「我が国におけるFinTech普及に向けた環境整備に関する調査検討」(2018年3月公表)。
- 6 経済産業省商務・サービスグループ消費・流通政策課「キャッシュレスビジョン」(平成30年4月) 15頁によれば、「硬貨の発行、流通、管理の社会経済的コストとして、2015年の硬貨発行コストが540億ウォン(約54億円)に上り、古い硬貨の廃棄に22億ウォン(約2.2億円)がかかったとの報道もある」とする。
- 7 内閣府「政府税制調査会 海外調査報告(韓国)」(第10回税制調査会(2017年6月19日) 4頁)。
- 8 日本語の文献として、徐熙錫「電子金融取引の民事法理(1) 韓国電子金融取引法の考察」一橋法学5巻3号1015-1040頁(2006年)など参照。
- 9 一般社団法人日本クレジット協会「クレジットカード発行枚数調査結果の公表について」(平成30年11月30日)。

## 本人関与原則に基づく権利行使の容易化と 不招請勧誘規制活用による個人情報保護法の 実効性向上の提案

大阪経済大学経営学部准教授 金子啓子

### 1 個人情報保護法と名簿販売事業者問題

#### 1-1 名簿販売事業者は合法

個人情報保護法が制定され、全面施行されてから14年。「萎縮効果」が言われるほど愚直に取り組む事業者がいる一方、いまだに消費者は、自ら個人情報を提供した心当たりのない勧誘電話に迷惑を被り、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に不安<sup>1</sup>を感じている。中には、本当の名称を名乗らない特商法違反の勧誘や、特殊詐欺やアポ電犯罪などもある。2014年に発生した大規模な漏えい事件をきっかけに、2015年の改正でいわゆる名簿等販売事業者対策が強化はされたが、2018年4月1日から同年末の9カ月間

に個人情報保護委員会(以下「委員会」という)に寄せられた相談でも本人同意のない第三者提供に関するものが最多となっている<sup>2</sup>。

典型的には、「しつこい勧誘電話をかけてくる事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<sup>3</sup>」といった疑問、不満である。

公開情報からの収集も考慮し、個人情報保護法上、個人情報の取得については、要配慮個人情報を除き、偽りその他不正の手段によらず、利用目的を公表していれば、本人が知らないうちに個人情報を収集することは合法である。また、個人情報の第三者提供は、原則は本人の同意が必要、とは言うものの、本人が求めれば第三者提供を停止するとして一

定の事項を公開している場合は、本人の同意なく可能である<sup>4</sup>（いわゆるオプトアウトによる第三者提供）。これらから、本人の同意なく個人情報を購入し転売する名簿販売事業者の事業は、個人情報保護法上合法となっている。前述の2015年の個人情報保護法の改正で、オプトアウトによる第三者提供を行う個人情報取扱事業者は委員会に届出ることにはなった<sup>5</sup>。

また、個人情報保護法にはいわゆる本人関与原則に基づき、保有されている自分の情報の開示・訂正や、一定の場合は利用停止・消去を求めることができる請求権が定められている。しかし、利用停止を請求できるのは、前述の適正取得に違反しているか、利用目的外の利用がされている場合だけであり、あまり有効に使えない<sup>6</sup>。

また、2015年末までは個人情報保護法は主務大臣制であり、名簿販売事業者を管轄する官庁がなかったため、ほとんど対策は取られなかった。委員会は、2017年度、2018年度合わせて、届出事業者67件と未届事業者3件に実態確認を行っている。

## 1-2 名簿販売事業者の状況

名簿販売事業者の実態調査は、2015年度に消費者庁が、2018年度に委員会が行っている<sup>7</sup>。それら及び委員会のサイトに公開されている届出事業者のリストから、大まかな実態が見えてくる。個人情報保護法施行後、とりわけ2014年の大量漏えい事件を契機とした名簿販売事業者やそこから購入して利用する事業者たちへの社会的な批判から、名簿販売事業者の事業は縮小している。しかし、未届事業者の中には、同業者間でも接点が少なく事業実態不詳のアンダーグラウンドの事業者、実態が表に出にくいブローカー的な事業をしている事業者がいることも、調査に応じた事業者たちから示唆されている<sup>8</sup>。

届出事業者によれば、個人情報の主な入手先は、閲覧制限が導入された2006年以前の住民基本台帳や古紙回収業者、個人の売込、そして、同業者であり、その中には未届事業者もいる。開示、訂正、利用停止等への対応は、件数は減少するも時間を要するものが増加しており、入手経路の問合せも多い。多くの事業者はオプトアウト情報を仕入先に共有しておらず、オプトアウトの照合のため、利用停止請求があっても個人情報は消去していない。「特定非営利法人日本個人データ保護協会」という名簿販売事業者の業界団体があり、Do-Not-Sendの不招請勧誘対策を自主的に行っているが、調査に応じた大半の事業者は加盟しない、と回答している。

## 1-3 運用上の問題点

現行法の枠組みの中で、自らの知らない個人情報の流通・利用を止めたい消費者ができそうなことは、オプトアウトの申請をして第三者提供を止めてもらう、できれば利用停止して消去してもらうことだが、実際に名簿販売事業者に対しこれを行わせようとすると課題がある。

① 第三者提供は止められるが利用停止、消去までは請求できない。

前述のとおりである。委員会はこの点を法改正により是正しようとしている<sup>9</sup>が、それまでは自主的に消去に応じてもらうことを期待するしかない。

② 名簿販売事業者にコンタクトすることの負担

2015年の改正により、名簿販売事業者は委員会のWebサイトに公開されているが、名簿販売事業者だけでも57社あり<sup>10</sup>、このすべてに個人が開示請求とオプトアウト、利用停止請求を行うことは、かなりの負担である。

また、開示請求のためには自分の個人情報

報を持っているかどうか分からない名簿販売事業者に新たに個人情報を開示することになり、それが販売されないか、も不安である。

### ③ 本人確認書類提出の不安

前述の開示・訂正・利用停止の請求権の行使については、請求される事業者は、本人確認方法を定めることができる<sup>11</sup>。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。通常、本人確認には免許証のコピーなど更に重要な個人情報を開示することになり、より不安があり、ハードルが高い<sup>12</sup>。

### ④ 未届の名簿販売事業者の把握と消去請求の困難

未届の名簿販売事業者は違法であり、消去請求の必要性が高いと思われるが、個人にとって把握が難しいばかりか、遵法精神の疑われる事業者へのコンタクトには勇気が必要である。

消費者が自己の情報の流通に気づくのは、提供した覚えのない名簿利用事業者からの勧誘時だが、事業者は必ずしも入手元を開示してくれない。

なお、勧誘電話において、特商法に反して名乗らず、又は名乗っても後から調べてもどこにあるどの事業者かわからない場合があるが、電話番号がわかれば、主務大臣は電気通信事業者にその電話番号を利用している者を照会し協力を求めることができる<sup>13</sup>。

### ⑤ 業者間の流通により、消去してもまた入手され、勧誘がやまない

これを避けるためには、名簿販売事業者の手元にオプトアウト用のリストが残ることになる。

## 2 提案

### 2-1 個人情報保護法の運用

#### 2-1-1 本人関与原則に基づく権利行使の促進

1-3の問題①については、既に委員会が提案しているように、利用停止を請求できる場合を、不適正取得と利用目的外利用以外についても拡大すべきである。もしも法改正が難しくても、間接取得者に対しては挙証責任を転換し、当該個人情報流通の最上流から、適正取得上の問題や違法な第三者提供などの利用目的外利用がなかったことを証明させればどうか。更に、入手元の開示義務も課す必要がある。

問題③の本人確認書類に関して、間接取得者に対しては、個人情報保有の有無の確認請求と利用停止請求については、本人確認書類を不要としてはどうか。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消去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、同意を得て第三者提供されたものを取得しているのであれば、事業者が挙証責任を負わせればよい。2015年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。

⑤の問題については、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。

#### 2-1-2 本人関与原則に基づく権利行使の代理人団体の設立

1-3で挙げた問題④を解決し、本人が知らない流通をなくすためには、届出名簿販売事業者と勧誘電話をかけてきた名簿利用事業者を手がかりにしてその仕入先と販売先の事業者やそれらの上流、下流の事業者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はずである。しかし、個人が個々にたどって消去請求をするのは大変な労力である。また、問題②に挙げたように、届出名簿販売事業者全部に対し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、という消費者もあるだろう。個々に弁護士に委託するのも多額の費用がかかる。

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にも提案したい。これにより、利用停止・消去請求などの請求権を安心して行使できる。届出名簿販売事業者の仕入先、提供先の事業者にも権利行使することにより、未届の名簿販売事業者の情報がこの団体に集約されるため、個々の消費者が探すよりも効率的に権利行使が可能である。もちろん、個々の消費者が、自分に勧誘電話をかけてきた事業者の情報をその団体に提供することによって、団体が上流の事業者を探す手掛かりになる。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。

問題⑤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る、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、オプトアウトリスト記載の個人情報の削除後返却される形にすれば、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。

この方法により、消費者が知らないところでの流通をかなり効率的にコントロールできると思われる。しかし、未届名簿販売事業者の捕捉率向上のためには、そこから購入された情報による勧誘を受けた消費者による情報提供を待たねばならない、などの問題は残る。

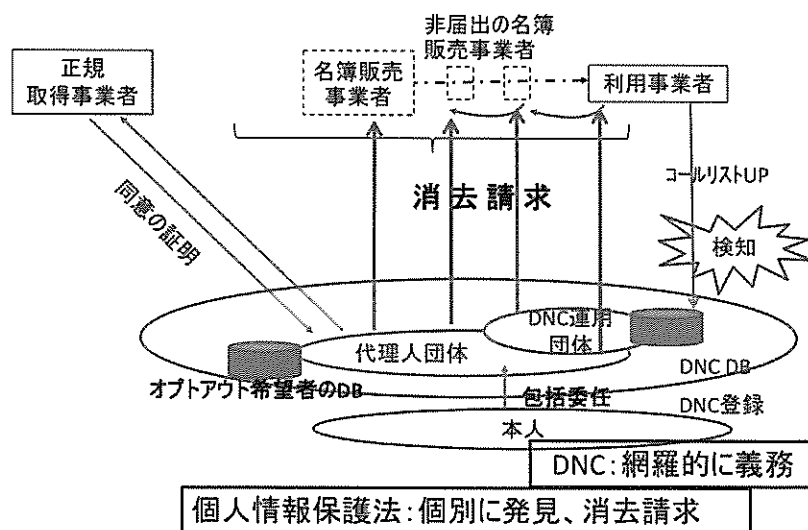
## 2-2 不招請勧誘規制の活用

### 2-2-1 不招請勧誘規制とは

不招請勧誘規制とは、本人が同意していない電話、郵送、ファクス、メール、ショートメッセージなどでの販売促進などの勧誘を禁止する法規制である。同意は、オプトアウト型とオプトイン型がある。日本では電子メールとファクスについてのみ規制されているが、世界では電話による勧誘規制であるDo-Not-Call制度を導入している国は、欧米を始めとして既に19カ国以上ある<sup>14</sup>。

例えば米国では2003年にTelemarketing and Consumer Fraud and Abuse Prevention Act

図1 代理人団体と不招請勧誘



により導入された。競争法、消費者保護、プライバシー等を主管している連邦機関であるFederal Trade Commissionが運営する、Do-Not-Call登録簿に電話番号を登録するだけで、その電話番号への勧誘電話が禁止されるものである。電話勧誘しようとする事業者は、1か月に一度、登録簿にアクセスし、自らの架電先電話番号リストから登録簿記載の番号を消去する義務がある。運営コストはそのアクセス料で賄われている。

EUでは2009年「電気通信分野における個人データ処理及びプライバシー保護に関する指令(2009/136/EC)」において、各国に不招請勧誘規制の導入を義務づけた。ここでは、ダイレクトマーケティングを目的とする自動電話、ファクス、電子メールは事前同意を要するオプトイン、それ以外の通信(電話を含む)は、オプトインでも予め拒否する者へのコンタクトを禁止するオプトアウトでも可、とした。

米国のように、事業者にDo-Not-Call登録簿にアクセスさせダウンロードしてチェックさせる国が多いが、これでは事業者に新たに個人情報を提供することになるため、近年では、事業者に架電先電話番号リストをアップロードさせ、Do-Not-Call登録簿にある番号を消去するかマークして返す「リスト洗浄方式」が増えている。この背景には、情報技術の進化とそれによるコストダウンがあると思われる。

もし、日本で導入するならば、当然、「リスト洗浄方式」を取るべきである。

### 2-2-2 個人情報保護法の運用強化提案への活用

この不招請勧誘規制と2-1節で提案した制度との関係は次の表のとおりとなる。

表1 個人情報保護法運用改善提案と不招請勧誘

	個人情報保護法上の請求権(提案後)	不招請勧誘 Do-Not-Call
個人のアクション	信用できる代理人団体に登録	国又は認定する団体に登録
効果	消去	架電禁止/保有・提供は禁止せず
行使(対違法者)	保有する事業者を探して、個別に請求	登録さえすれば、すべての業者に突合・非架電義務(架電リストからの消去など)
不遵守業者への強制	執行機関(個人情報保護委員会)が個別に執行	執行機関が個別に執行

不招請勧誘規制におけるリスト洗浄制度を用いて、2-1節で提案した制度を運用すれば、勧誘について消費者の情報提供を待つ必要がなく、架電前に名簿利用事業者が誰のリストを持っているか検知することができ、これをベースに個人情報の流通を遡ることができる。

しかし、不招請勧誘規制も魔法の杖ではない。2009年の指令で不招請勧誘を導入したEUで、新たな個人情報保護規則であるGDPRの施行後半年の状況についてEuropean Data Protection Boardが発表した統計によれば、各国の個人情報保護監督機関に寄せられた苦情の件数は、一位は電話勧誘、二位は電子メールによる勧誘、三位は監視カメラに関するものであった<sup>15</sup>。やはり、違反者への執行が重要ということになる。例えば、イギリスでは個人情報保護を担当するICOが不招請勧誘の執行を担当しているが、2018年でも11件(電話勧誘6件、メール勧誘5件)の執行を行っている<sup>16</sup>。2019年でも1月31日、いわゆるDo-Not-Callリストに登録している個人への勧誘電話により、事業者に8万ポンドの罰

金を課している。

### 3 結語

このように、個人情報保護法上の請求権の権利行使の代理人団体を設立し、不招請勧誘制度も活用することによって、消費者は知らないところでの自己の個人情報の流通を効果的に検知し消去してもらうことができる。もちろん、同意を得て提供された情報の活用が禁止されるわけではない。リスト洗浄時にそのような事業者のリストから当該個人情報を消去しないためには、代理人団体に登録したオプトアウトリストには、その個人が過去に個人情報を提供し、又は第三者提供を同意した事業者や同意内容の記録も必要になるかもしれない。そうなれば、その代理人団体のオプトアウトリストは自己情報コントロールの基盤にもなり得る。

望まない流通や悪質な名簿販売事業者に対しては、代理人団体活用と違反者への委員会の執行により実効性のある規制がなされるといふ安心感の下に、消費者は安心して個人情報の活用に同意できるのではないか。

- 1 責任損害論は別論。
- 2 委員会『「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」の公表及び同整理に対する意見募集』2019年4月25日 8頁、10頁  
<http://search.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000186649>
- 3 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年11月10日 [http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20111110\\_3.pdf](http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20111110_3.pdf) (2018・7・28)
- 4 個人情報法第23条第2項
- 5 平成30年度末現在、届出書公表済件数は186件となっている。委員会・前掲注1 14頁。名簿販売事業者だけでなく、カーナビメーカー、住宅地図メーカー、会社の人事情報を掲載する新聞社なども届け出ている。
- 6 プライバシーマークでは、理由の如何を問わず、利用停止に応じることとされている。
- 7 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25日、委員会「個人情報の第三者提供事業等に係る実態調査結果について」2018年9月26日

- 8 消費者庁報告書によれば、2016年2月には特殊詐欺共犯容疑で詐欺グループに名簿を販売した名簿販売事業者が逮捕されている。消費者庁前掲注6、61頁。
- 9 「望まぬ情報利用に拒否権」日本経済新聞2019年4月26日
- 10 2018年8月現在
- 11 個人情報法32条1項、施行令10条1項3号
- 12 委員会の意見募集（前掲注1）9頁でも、削除・利用停止手続きにおいて事業者から提出を求められた書類の種類や内容等が必要な範囲を超えているなどの不満も寄せられたことを紹介。
- 13 特商法66条の2とその解説。  
<http://www.no-trouble.go.jp/pdf/20180625ac12.pdf> (2019・6・9)
- 14 薬袋真司ほか「世界の勧誘規制を知る」『国民生活』2015年6月号～2016年7月号(2015～2016) に記載の18国の他、その後、クロアチアも導入。ブラジルも採用州拡大。南アフリカも法はあるが、業界団体の運用のみ開始され、団体メンバー以外の事業者には強制力はない。
- 15 [https://ec.europa.eu/commission/files/gdpr-numbers-infographic\\_en](https://ec.europa.eu/commission/files/gdpr-numbers-infographic_en) (2019・5・4)
- 16 [https://ico.org.uk/action-weve-taken/enforcement/?facet\\_type=&facet\\_sector=Marketing&facet\\_date=&date\\_from=&date\\_to=](https://ico.org.uk/action-weve-taken/enforcement/?facet_type=&facet_sector=Marketing&facet_date=&date_from=&date_to=) (2019・5・12)