

個人情報保護法と消費者被害の防止

弁護士 村 千鶴子

はじめに

平成15年5月30日に「個人情報の保護に関する法律」が公布された。民間に関する部分は、公布後2年以内に施行されることとなっている。

これまでは、民間での個人情報の取り扱いについては、法律による保護の制度がなく野放しの状態となっていた。そうした中で、個人情報をめぐるさまざまな消費者被害が多発し、深刻化している。新たな法律の制定により、こうした被害は防止できるのか、また救済できるのか。消費者被害の観点から概観する。

訪問販売などの被害の実情

消費者の個人情報が、事業者によって収集され利用されている実情があるが、その実態がわからないための不信や不安は従来から指摘されていた。自宅に頻繁にかかってくる勧誘電話、日々大量に送付されてくるダイレクトメールなどに関して、「事業者は、どのようにして自分の住所や氏名を知ったのか」という疑問を感じる消費者は少なくなかった。

たとえば、出産すると赤ちゃん用品のダイレクトメールが送付されてくる、難病になって診療を受けていると、難病が直るといった健康食品のダイレクトメールが送付されてくる、はじめてサラ金から借金したところ、貸金業者からのダイレクトメールが頻繁に送付されてくるようになる、といったことは問題視されていたのである。

訪問販売の場合にも同様の疑問は示されてきた。小学生のいる家庭に「教育指導うかがう」などと、あたかも学校からの依頼であるかのように装って訪問してくる教材訪問販売業者などは典型的なものである。学校からのものかと思って自宅にあげて話を聞いた結果、大量の自習用教材を購入させられると

いうケースは、いまだに、悪質家庭訪問販売として被害が多いものである。

消費生活センターなどにも、「どうして入手しているのか知りたいが、事業者に聞いても教えてくれない」「勧誘電話やダイレクトメールの送付は、不必要で迷惑なので、やめてもらいたい。名簿から削除させる方法はないか」といった相談が寄せられ、年々相談件数は急激に増加している。

国民生活センターでは、消費生活相談に寄せられる相談内容について、相談件数が多いものから分析している。その中で、一度被害に会った消費者を狙う商法として、「二次被害」と「次々販売」とがあることを指摘している。2001年の相談データの分析によると、二次被害は電話勧誘販売、悪質自宅訪問販売などについて四位となっている。1997年には相談件数が6,585件だったものが、2001年には21,734件と、過去五年間に急激に増加傾向を辿っている。二次被害とは、主として30歳台から40歳台前後の給与生活者を狙うもので、過去に電話勧誘販売によって不必要な資格取得教材やビジネス教材などの契約をした人を狙って勧誘するものである。勧誘方法の典型的なものは「電話勧誘で悩まされているでしょう。当社に依頼してくれば、あなたの情報が掲載されている顧客名簿すべてから、あなたの情報を削除してあげます。あなたの情報が掲載されている名簿は、すべてで〇〇通あり、すべての名簿から削除するためには、〇〇万円の費用がかかります。その代わりに、今後は一切の勧誘電話がかからなくなる」などというセールストークを使用するものである。

こうした背後には、一旦電話勧誘販売により契約を締結すると、次々とさまざまな事業者から勧誘電話がかかってくるため、消費者が非常に迷惑をしているという実情がある。これが、「次々販売」であ

る。次々販売とは、一旦契約を締結すると、類似の業者から次々と勧誘を受けて断るのが大変なため、結局、次々と必要もない類似の契約を締結させられるというものである。給与生活者を狙う電話勧誘販売の場合には、職場への勧誘電話である。自宅にいる主婦や高齢者の場合には、自宅訪問販売などによる呉服、寝具、床下換気扇の取り付け工事、耐震構造にするための工事などで被害が多発していることが指摘されている。

勤務先に次々とかかってくる勧誘電話に悩まされている給与生活者は、なんとかしてこの迷惑な勧誘電話をやめさせたいと思っている。しかし、「電話をしないでほしい」と要求しても、無視して頻繁にかけてくる業者は少なくない。さらに、別の業者がかけてくることまで防止することは困難である。そのため、今後勧誘電話がかからないようにしてもらえ、ということは大変魅力的であり、被害にあってしまう。

しかし、現実には、顧客名簿から消費者の情報を削除する手段が確保されているわけではない。結局、高額な費用だけ支払われ、勧誘電話は止まらない。こうした事態となって、はじめて被害にあったらしいことに気づくわけである。

2003年6月には、埼玉県の名簿業者が約6万人の多重債務者の個人情報を約100のヤミ金業者に販売したことが判明、出資法違反の幫助の容疑で逮捕されている。この個人情報は10人以上のブローカーから集めたとされ、のべ150万人分の個人データが記録されていたという（朝日新聞2003年6月24日朝刊）。これらの個人情報は、ヤミ金のダイレクトメール、電話勧誘などに利用されていたもので、これから出資法違反の幫助に問われたものである。

不当請求被害

さらに、最近では、個人情報を悪用して、消費者に支払義務がない不当な請求をしてくるというケースが多発している。請求方法は、電話、手紙やハガキ、メールなどさまざまである。請求してくるものは、インターネットや携帯電話で情報提供サービスを利用した情報提供料が未納とするもの、携帯電話の利用料金、レンタルビデオが未返還であるとするレンタルビデオの延滞金、通信販売の売買代金の未納などである。最近では、借りてもない消費者に、いきなり「お悔やみ電報」などを送りつけて、貸金

の取立てをしてくるというヤミ金融によるいわゆる「カラ貸し」の被害が爆発的に発生している。

これらは、いずれも利用していない消費者や延滞していない消費者に対して無差別に請求行為がなされている。しかも、請求の内容や方法が脅迫的である。

これらの不当請求の背景には、レンタルビデオショップ、通信販売業者、携帯電話業者等の顧客情報が流出して利用されているという事情がある。

被害が深刻化しているため、法務省大臣官房司法法制部審査監督課は、「債権回収会社と類似の名前をかたった業者による架空の債権の請求にご注意ください」という情報提供を行ない、対処法として、次のように注意している。

- ①身に覚えのないものは支払う必要はないこと、請求には応じないようにすること。
- ②悪質な業者には一切連絡しないようにすること。

そして、二番目の対処法の理由として、「それが債務を確認するためや支払い意思のないことを伝えるものであっても、こちらから連絡をすることによって電話番号等の個人情報を知られてしまうおそれがあること。たとえ業者側から連絡があっても、名前、住所、電話番号、勤務先等の個人情報は絶対に知られないようにすべきこと」を指摘している。

消費者信用情報に関する問題

消費者がローンやクレジットなどの利用をする際に、消費者の支払能力を判断するために事業者団体が設けている消費者信用情報機関における信用情報の取り扱いについても、さまざまな問題が発生している。信用情報機関に対しては、経済産業省と金融庁では、ガイドラインを設けて、消費者本人からの開示請求と訂正請求には応ずべきこと、本人に利用目的をつげた上で直接収集すべきこと、情報の正確性を確保すること、漏洩などのないようセキュリティに責任を持つべきこと、保管期間に制限を設け最大7年間で抹消すべきこと、などを指導している。

しかし、あくまでもガイドラインに過ぎないことから、プライバシーの保護のためには不十分であり、実効性に対しても疑問視される部分もあった。これに対して、業界などではガイドラインで十分である、などとして法律の制定については抵抗が大きかった。

こうした状況の下で、二つの事件がマスコミで報

道され大きな問題となった。一つは、クレジット系の信用情報機関である株式会社シーアイシーの従業員が過去6年間にわたり個人情報を持ち出していた事件である。さらに、サラ金系の信用情報機関に、興信所が貸金業の登録を取って加盟し、本来は、借り入れの申し込みがあった際の支払能力の調査のためにのみ利用できることとされているにもかかわらず、依頼された個人の調査のために信用情報機関の借り入れと返済のデータを利用していたことが発覚した。

これらの事件では、個人信用情報についての取り扱いのガイドラインに著しく逸脱する行為が行われていたことが明白にされたものの、個人情報の取り扱いに関するルールが単にガイドラインにとどまっていた為に、個人情報の不正な取り扱いに関してはなんら法的な責任を追及することができなかった。サラ金系信用情報機関で発生した問題については、貸金業法による登録手続きが貸金業を営む目的ではなく、個人信用情報を不正に使用するために利用されていた点が貸金業法違反に該当するとして告発されるに留まった。この二つの事件は、ガイドラインでは全く不十分であることを示すものであった。

何が望まれているか

こうした個人情報を取り巻く実情に対する消費者の素朴な疑問や要望は、おおまかに次のように整理できる。

- ・自分の個人情報を勝手に収集されたり、使用されたくない。
- ・自分の個人情報が、どこに、どのように収集されているのか、知りたい。
- ・自分の個人情報をどこから収集したのか知りたい、やめさせたい。
- ・自分の個人情報が使用されるのはいやなので、名簿などから削除してほしい。

はたして、成立した個人情報保護法は、こうした消費者の要求に答えるものなのだろうか。

個人情報保護法の目的

それでは、成立した個人情報保護法は消費者からの個人情報の取り扱いに関する期待にどの程度対応するとなっているのだろうか。概観してみよう。

まず、同法の目的として、第一条では、「この法律は、高度情報通信社会の進展に伴い個人情報の利

用が著しく拡大していることにかんがみ、個人情報の適正な取扱いに関し、基本理念及び政府による基本方針の作成その他の個人情報の保護に関する施策の基本となる事項を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、個人情報を取り扱う事業者の遵守すべき義務等を定めることにより、個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする」と定めている。

ここで注意すべきことは、この法律は、いわゆる「プライバシー保護のための法律」ではない、ということである。もともと、同法は、内閣総理大臣の諮問機関であった「高度情報化社会推進本部」での検討の上で制定されたという経緯がある。目的規定でも指摘されているように「個人情報の有用性に対し配慮」することがこの法律の第一義的なものとして位置づけられているという点は重要である。つまり、経済取引等の場面において個人情報が有用であり、スムーズに活用できるようにしようとする視点が前面に出されているといえる。

さらに、「個人の権利利益を保護することを目的とする」としているものの、保護されるべき「個人の権利利益」とは何かについては、明確に定めていないことも重大な問題である。少なくとも、プライバシー保護にあることは明記されていないのである。

プライバシーの権利は、国際的には「自己情報をコントロールする権利である」ことがほぼ確立されている。しかし、同法の制定経過においても、日本国内においては、プライバシーの権利は明確なものとして確立されていない状況にあり、したがって現段階では法律でプライバシーの権利を明確化することはできない旨の説明を繰り返してきたという経緯がある。消費者団体や日本弁護士連合会などでは、くりかえし「プライバシー保護のための法律であることを明確にすべきこと」を要望してきたが、最後まで取り入れられなかった。

適用対象

個人情報保護法では、個人情報を「個人識別情報」とする。法律の適用をうける事業者「個人情報取り扱い業者」とは、個人を含む情報を検索可能な方法で集積した集合物（個人情報データベース）を事業の用に供しているものと定めている。したがって、規模の小さい事業者は適用対象とはならない

し、個人情報収集・利用していても、検索可能な状態で収集していなければ適用は受けないことになる。

消費者被害が多発している部分では、悪質訪問販売業者や電話勧誘販売業者による顧客リスト（国民生活センターでは、「カモリスト」などと呼んでいる）が販売されるなどして流通し、二次被害や次々販売を引き起こしていることが問題として指摘されている。しかし、こうした事業者は、ほとんどのものが小規模業者であり、さらに検索可能な方法で個人情報を収集しているとは限らない。それでも、消費者としてはプライバシーを侵害されているという強い意識はあるし、こうした個人情報の無断の使用については危機意識や被害者意識が強い。消費者は、自己の情報をこうした事業者に収集されたくないし、販売されたり使用されたくないと考えている。場合によっては、自分の情報を使用しないように抹消してもらいたいと考えているのである。

ところが、このような小規模事業者や検索可能とはいえない個人情報の収集については、そもそも規制がかからないこととなっているのである。

この点も、消費者が自分の個人情報の取り扱いについて求めている視点とは大きくズレがみられる部分である。

規制の概要

同法の個人情報についての規制の概要は次のようなものである。

1) 個人情報を取り扱うに当たり、その利用目的をできる限り特定しなければならないこと。特定された利用目的の達成に必要な範囲を超えた個人情報の取扱いについては原則として禁止。

2) 適正な取得、目的の公表などを必要とする。

ただし、同法での「適正な取得」については、具体的には、偽りその他不正の手段による個人情報の取得を禁止するとともに、個人情報を取得した際には、その利用目的を通知するか公表すること（いわゆるオプトアウト）とされている。さらに、本人から直接個人情報を取得する場合には利用目的を明示すべきこととされている。

ここで注意すべきことは、適正な収集とは、「本人からの直接収集」を必要としていないということである。プライバシーの権利を自己情報コントロール権とする考え方の基本は、他人に勝手に自分の情

報を収集されないことであり、自分の同意の上で、目的のために必要最小限度の範囲の情報に限られる、ということである。消費者被害における消費者の不安や不信も、「自分の情報が、自分の全く承知していない状況で無断で収集利用されている」ことに対するものである。

さらに、適正な取得については、積極的な定めはなく、適正でない取得について次のように定めている。

「第十七条 個人情報取扱事業者は、偽りその他不正の手段により個人情報を取得してはならない」

したがって、本人からの直接収集である必要はなく、また、偽りによる収集、あるいはこれに類する違法な収集が不適切な収集とされるにとどまり、偽りによる収集か、これと同等であるとされないかぎり、第三者から収集することも許容されるという趣旨と解釈されることになる。使用目的についてあらかじめ公表しておくか、収集後に公表しておけば（オプトアウト）よいとされている。しかし、オプトアウトは個別の消費者に対して直接通知をする方法に限られず、あらかじめ利用目的を公表しているか収集後に公表するのでもよく、具体的な公表の方法としては掲示・新聞等への掲載などで足りるとする。はたして、これでどの程度の消費者が、自分の情報の収集・利用状況について認識することができるというのであろうか。はなはだ疑問であるといわざるを得ない。

さらに、第十八条では、「3 個人情報取扱事業者は、利用目的を変更した場合は、変更された利用目的について、本人に通知し、又は公表しなければならない」とする。収集した個人情報の使用目的の変更についても、本人の同意が必要なのではなく、本人への通知か、公表で足りるとしている。本人には、選択する自由はないのである。

その上、こうした取り扱いに関する適用除外として、「二 利用目的を本人に通知し、又は公表することにより当該個人情報取扱事業者の権利又は正当な利益を害するおそれがある場合」が定められている点も注意すべきことである。「当該個人情報取扱事業者の権利又は正当な利益」としては、事業者の営業活動や経済的な負担も含まれるとする政府による説明にも留意すべきであろう。

3) データ内容の正確性の確保（19条）

利用目的の達成に必要な範囲内で個人データの正

確性、最新性を確保すべきこと。

4) 安全管理措置，従業者・委託先の監督（20条～22条）

個人データの安全管理のために必要かつ適切な措置をとるべきこと。従業者・委託先に対する必要かつ適切な監督が必要とされる。

5) 第三者提供の制限（23条）

本人の同意を得ない個人データの第三者提供の原則禁止とする。あわせて、本人の求めに応じて第三者提供を停止することとしており、その旨その他一定の事項を本人に通知等しているときは、第三者提供が可能とする。つまり、積極的に本人から同意を取ることが必要とするのではなく、本人から積極的な不同意の意思表示がなければ、第三者への提供をしてもよいとするものである。

なお、委託の場合、合併等の場合、特定の者との共同利用の場合（共同利用する旨その他一定の事項を通知等している場合）は第三者提供とみなさないで、これらの規制は全く及ばない。

6) 公表等，開示，訂正等，利用停止等（24～27条）

保有個人データの利用目的，開示等に必要な手続等についての公表等をすべきこと，保有個人データの本人からの求めに応じ，開示，訂正等，利用停止等をすべきこと。

ただし，利用停止の申し出は，不正に収集された場合に限られる。本人が，自分の個人情報を営業目的に使用してほしくないといった趣旨で利用の停止や削除をする権利は定められていない。

また，開示の請求の範囲には，自分の情報の収集方法や収集経路，どのように利用されたか，第三者への提供状況などまでは含まれていない。自己の情報がどのように流通し利用されているかといった，自己情報についてのいわゆる「トレーサビリティ」を知る手段までは確保されていないのである。その結果，消費者は，自分の情報がどの事業者に収集されているかについて把握することは，同法の施行後であってもきわめて困難であるといわなければならない。

7) 苦情の処理（31条）

個人情報の取扱いに関する苦情の適切かつ迅速な処理が求められるとする。

最後に

同法は，消費者のプライバシーを守るためにはきわめて不十分な法律であるといわざるを得ない。消費者信用情報や医療情報などについては，個別法でより厚い保護制度を設けるべきであると指摘されており，今後は，まず信用情報などの法的整備が行なわれる見込みとなっている。

そうはいうものの，消費者取引を利用する場合などの個人情報の取り扱い，従来とあまり大きな変化はないのではないだろうか。アンケートや懸賞，クレジットカードやレンタルビデオなどの申し込みなどの際には，個人情報の取り扱いについて留意する必要がある。契約条項などをよく吟味して，個人情報の目的外利用について確約してあるかなどを確認する必要があるであろう。もし「関連企業などからのさまざまなご案内のご送付に利用させていただきます」などの一条項が設けられている場合には，「第三者提供に同意している」と評価される危険がある。現在でも，クレジットカードの会則には，同様の趣旨の規定が置かれている。クレジットカードを持ったら突然に大量のダイレクトメールが送付されてきた，という経験のある人も少なくないだろう。カード会社の主張としては，会則で同意を得ているというものである。はたして，カードを申し込んだ消費者は，個人情報がこのような目的で利用されることに納得しているだろうか。成立した法律で求めているオプトアウトは同レベルのことで足りるとしているのである。

収集されたくないような個人情報は，不必要に垂れ流さないように配慮する必要がある。

インターネット，携帯電話などでは，個人情報が流出し無断で収集利用されることの防止は，現実問題としてきわめて困難である。同法の制定によっても，あまり効果的であるとは思われない。個人情報は，あまり書き込まないなどの注意が必要といえる。