

ネットワーク社会における消費者保護の制度的枠組み

オンライン・プライバシー保護を中心に

橋本 誠志

あらまし

本稿は、ネットワーク社会における消費者保護のための制度的枠組のあり方に関し、オンライン・プライバシー保護の問題を中心に論ずる。B-to-Cの電子商取引では、消費者と事業者が取引過程で対面することは基本的に無い。このような環境下でのB-to-C電子商取引においては、消費者の個人情報取引における事業者と消費者を結ぶ唯一の結節点である。また、ネットワーク社会では、個人情報の多くがデジタル化されており、たとえ、取引当事者が適切な情報管理を行ったとしても侵害を防止しえない。ネットワーク上でのプライバシーは、リアルワールドのそれに比してより侵害を受けやすく、一度侵害が発生すると全世界に被害が拡散し、従前の状態に戻すことは事実上不可能である。故にオンライン・プライバシーの保護はリアルワールドに比してより慎重に進められるべきである。

以上の観点から本稿では、オンライン・プライバシー保護に関する最近の政策動向について整理し、今後の政策課題を検討する。我が国では従来、この問題に対してガイドラインによる自主規制が重視され、その水準も高まってきている。しかし、実際には我が国ではこうした自主規制を個々の事業者のレベルでサポートするプライバシー・コンサルティングが産業として全く認知されていない。また、2000年10月に決定された「個人情報保護基本法制に関する大綱」は、事業者の経済的負担の軽減を目的に小規模事業者を個人情報取扱事業者に課される義務の主体から除外している。しかし、消費者保護の見地からは、事業規模によって義務主体を区別するアプローチは問題である。むしろ、全ての事業者を法

の遵守義務主体に指定し、経済的負担の軽減に関しては、補助金制度の拡充、あるいは税制改革により、JIS Q 15001の水準を達成した事業者に対して、プライバシー保護減税を実施する等により積極的なインセンティブを導入すべきである。

1. はじめに

本稿は、ネットワーク社会における消費者保護のための制度的枠組のあり方に関し、オンライン・プライバシー保護の問題を中心に論ずる。B-to-Cの電子商取引では、消費者と事業者が取引過程で対面することは基本的に無い。このような環境下のB-to-C電子商取引では、消費者の個人情報は取引における事業者と消費者を結ぶ唯一の結節点である。ネットワーク社会では、個人情報の多くがデジタル化されており、その流通・加工が容易であることから、たとえ、取引当事者がプライバシー・ポリシーに沿った適切な情報管理を行っていたとしてもその不正な流通による侵害を完全に防止しえない。筆者は、これまでも情報管理者がどれほどプライバシー保護に配慮したデータ管理を行っていても電子商取引の取引当事者外の誰もがネットワーク上に散在する情報を統合することによるプライバシー侵害の危険性について論じてきた。[橋本2000] [本村2000] また、近時、“Cookie”を利用した情報統合以外にもターゲットとなる電子メール等をピックアップして盗聴が可能となる“Carnivore”と呼ばれるプログラムが開発されるなど、ネットワーク上でのプライバシー侵害を容易にするためのツールは更に増加している。¹

ネットワーク上では、一度侵害が発生するとネットワークを通じて全世界に統合されたプロフィールが拡散するため、従前の状態に戻すことは事実上不可能である。故にオンライン・プライバシーの保護は企業活動との両立を図りつつリアルワールドのそれに比してより慎重に進められなければならない。

以上の観点から本稿では、オンライン・プライバシー保護に関する最近の政策動向について整理し、今後の課題を検討する。この問題に対して、我が国では従来、プライバシーマーク制度やJIS規格の制定等ガイドラインによる自主規制を重視した政策をとってきた。これら自主規制が我が国のプライバシー保護政策に果たした功績は大きく、その水準も日を追う毎に向上を見ている。しかし、我が国ではこうした自主規制を個々の事業者のレベルでサポートするプライバシー・コンサルティングが産業として全くと言っていいほど発達していない。また、2000年10月に決定された「個人情報保護基本法制に関する大綱」は、事業者の経済的負担の軽減を目的に小規模事業者を個人情報取扱事業者に課される義務の主体から除外している。しかし、情報統合等の手法により個人レベルで簡単に情報主体の全体像を導き出せる現在のネットワーク社会では、事業規模によって義務主体を決定するアプローチには限界がある。消費者保護の見地からは、新法において遵守義務主体から除外されるであろう個人レベルの小規模事業者がむしろ、消費者被害を引き起こす傾向が強い。むしろ、全ての事業者を法の遵守義務主体に指定し、経済的負担軽減の問題に関しては、プライバシーマーク取得のための補助金制度の拡充、あるいは税制改革により、JIS Q 15001の水準を達成するなど一定のプライバシー保護水準を達成した事業者に対して、プライバシー保護減税を実施する等のより積極的なインセンティブを付与する政策を導入すべきである。

2. ネットワーク社会での消費者保護とプライバシー保護

2.1 消費者保護におけるプライバシー保護の必要性

以下では、ネットワーク上における消費者保護にとってプライバシー保護がどのような意義を持つのかについて言及する。消費者は、事業者に対し、情報収集力・交渉力において劣り、精神的・肉体的にも脆弱な存在である。消費者問題はこうした事業者と消費者間の構造的格差が消費社会の普及とともに顕在化して発生している。[大村98]インターネットの普及により、誰もが、場所、時間を問わず、積極的に情報を発信し、また受信する事ができるようになった。インターネットの普及は、こと消費者問題において、その主因とされる企業と消費者間の情報格差を縮小する効果をもたらす事は確かである。しかし、現在の高度情報化社会においては、ネットワークに参加できる者とできない者との間に存在する情報格差の拡大は急速に進行する。²しかし、非劣化性、ボーダレス性、加工の容易さ、保管スペースを取らないと言った性質を持つデジタル情報は、逆にネットワーク社会内部における情報格差、つまりネットワークに参加できる者同士間での情報格差の拡大をもまた、現実社会のそれとは比較にならないほど急速に進行させてしまうのである。特にネットワーク上でプライバシー侵害はそれを容易になしうる技術が次々と開発されており、個人レベルでもターゲットの個人情報を大量に収集・統合し、プロフィールを導き出すことが可能である。

このような状況で、ネットワーク上の消費者保護では、取引の各過程で当事者と第三者間の情報流通の透明性を確保し、消費者が自己に関する個人情報の過去、及び現在の所在・利用状態を把握できるシステムを構築し、自己責任の確立を促す事が重要である。一方で、現代の高度情報化社会において顧客の個人情報は大きな資産価値を持ち、現在の企業活動にとって、その収集、利用は非常に重要なウェイトを占めている。その重要性は、不正競争防止法が顧客情報を企業の営業秘密として保護されるべき利益の対象に含めている事からも窺える。しかし、同時に、

¹ “Carnivore” に関して平易に解説した邦語文献として、指宿 信「インターネット盗聴ソフト「カーニボー」の正体」『法学セミナー』No.556, p.47 以下参照。

² いわゆるデジタルデバイドの問題である。

商取引における顧客情報の提供は、消費者側から見れば、例えば、レンタルビデオの貸出履歴のように個人の趣味嗜好に関する情報を提供している事を意味している。また、個人情報の事業者による適切な運用・管理は消費者のプライバシー保護のみならず、自社の事業活動の円滑な遂行にとって大変重要である。

しかし、我が国では、この問題に対する意識が、事業者、消費者の双方ともに薄い傾向にある。企業の情報処理担当責任者が、小遣い、あるいは会社が倒産してしまった場合に退職金の足しにするべく会社の顧客情報を名簿業者に販売し、こうした情報がインターネットを通じて流通・売買されると言ったニュースは、不況が深刻化した今日、毎日のように新聞紙上を賑わせている。こうした例は、我が国における顧客情報管理の重要性に対する企業側の意識の希薄さを示す典型的な例であろう。そして、消費者側もWeb上で開催される懸賞やアンケートに何の疑問も無く回答する傾向があり、また、例えば銀行が破綻した際に、預金が保護されるかどうかという事ばかりに注目しがちであり、経営破綻後の自己の個人情報がどのように取扱われるのかという点にまで注目する消費者は、まだまだ少ないように見受けられる。そして、こうした意識の希薄さは、情報化社会における消費者問題の解決をより困難にしているように思われる。

2.2 ネットワーク上でのプライバシー侵害に対する消費者意識

本節では、電子商取引に関するプライバシー保護に対する消費者の現状の意識を検討する。オンライン・プライバシーに関する消費者の意識は、年々高まりを示している。(社)日本通信販売協会による「インターネット通信販売利用者調査」によれば、消費者は電子商取引に対して、図1のような不安感を抱いている。[JADMA2000]

62.2%の消費者が通信時の個人情報漏洩を、また47.3%が取引先企業の個人情報の取扱に不安を抱いている。コロンビア大学のアラン・ウェスティン教授の調査では、日本の消費者の67%が企業に対して自己情報コントロールができなくなっていると感じていると同時に、約66%もの消費者が現状の法制度や企業による自主規制の実務では消費者のプライバシーは適切に保護されないと感じている。[ウェスティン2000]しかし、同時に調査結果は、自己のプライバシーを守るために自ら事業者と交渉するなど積極的な活動を行った消費者は殆どいない一方で、過半数の消費者がプライバシー問題に関する事件を起こした企業とは取引を行わないとしており、日本の消費者のプライバシーに対する認識の低さと他者依存的態度を示していると言えよう。[ウェスティン2000_2]

個人情報に関する消費者の権利侵害の特徴は、その大半が事業者内部で消費者から隔離されたところで行われると言う事である。そのため、消費者自身が、自身の権利が侵害されていると気

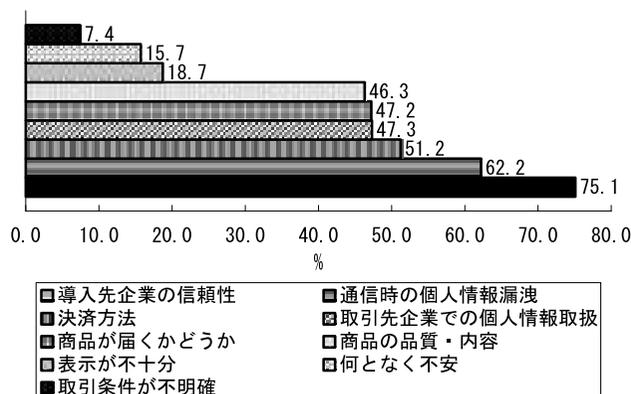


図1 電子商取引に対する消費者の不安要素

(出所：日本通信販売協会ダイレクトマーケティング研究所『インターネット通信販売利用者調査報告書』p.36)

表1 PIO-NETに登録された「プライバシー」関連の相談件数

年度	全体件数	全体増加分	プライバシー 件数	プライバシー件 数増加分	比率(%)	インターネッ ト関連
1989	165,697	-	160	-	0.10	-
1990	165,643	-54	208	48	0.13	-
1991	170,833	5,190	315	107	0.18	-
1992	191,200	20,367	341	26	0.18	-
1993	217,816	26,616	460	119	0.21	-
1994	234,022	16,206	566	106	0.24	-
1995	274,076	40,054	663	97	0.24	1
1996	351,140	77,064	1,135	472	0.32	8
1997	400,504	49,364	2,036	901	0.51	31
1998	415,307	14,803	2,456	420	0.59	44
1999	287,145	-128,162	2,050	-406	0.71	57
2000	-	-	-	-	-	74

(斎藤雅弘「インターネット関連トラブルと消費者相談」『国民生活』31巻4号,p.27及び国民生活センター消費者情報部「個人情報に関する消費者苦情」『国民生活』30巻4号p.37を参考に作成)

づき、消費者相談に出向いてみても、個人情報に関する被害を特定する事は困難であり、そもそも、消費者自身が権利侵害自体に気づく事さえできない場合も多い。取引で提供した個人情報の現状を知る事ができない事に対する消費者の不安は、実際の消費者相談の例にも現れている。国民生活センターPIO-NETに登録されたインターネット関連の消費者からの苦情件数の推移を見ると、全体の相談件数のうち、プライバシー関連の相談が占める割合は、1989年から1999年までの10年間で約7倍に増加している。また、インターネットが関係するプライバシー相談件数は、1998年からの過去3年間で見てみると、1998年が44件、1999年が57件、2000年が74件と平均して年約130%の増加率で推移している。[斎藤2001]
知らない業者から届くダイレクトメールや電話

勧誘については、住所、氏名、電話番号等の個人情報の入手経路が消費者に明らかになっていない事に対して、消費者は、不安を抱いている。³ [村97]信用情報については、自己の信用情報がどこに登録されているのかわからない事に対して、消費者は不安を抱いている。[村97_2]

2.3 個人情報利用による消費者被害と個人情報保護政策のあり方

それでは、企業により収集された個人情報は消費者取引における実際の消費者被害にどのような影響を及ぼしているのだろうか。業者により入手された個人情報は、ネガティブ・オプション⁴や紳士録商法、電話勧誘販売などのようにリストに掲載されている者を直接のターゲッ

³ 東京都消費者センターに寄せられた「プライバシー」に関する相談は、平成6年度は113件、同7年度は117件である。このうち、ダイレクトメールに関する相談は、平成6年度には、10件であったものが、同7年度には、17件に、電話勧誘に関する相談は、平成6年度に18件であったものが、同7年度には、20件に増加している。

⁴ 消費者が、商品を注文してもいないのに、業者側が勝手に商品を送りつける商法。消費者の家族が、本人が注文したものと錯覚して、商品を引き取り、代金を支払ってしまう事が多い。この商法では、事業者側が、送り主表示を郵便局留や私書箱表示にしているため、消費者側から事業者にアクセスする情報源が極端に乏しくなる。

トにして、消費者被害を引き起こす場合もあれば、例えば、訪問販売において、セールスマンが、入手した個人情報、「隣の x さんにもご購入いただきました。大変好評ですよ。」と言うように、虚偽のセールストークの手段として利用し、不適正な勧誘行為を行う例もある。こうした場合、個人情報を無断で利用された情報主体には、直接的な取引被害が発生していない。このため、不適正な勧誘により直接、取引被害を受けた消費者が問題を認識できない限り、個人情報を利用された消費者が問題の発生を認識する事は、ほぼ不可能であると言ってよい。ネガティブ・オプションや紳士録商法、電話勧誘販売等の消費者問題における個人情報の問題に共通する事は、勧誘に必要となる個人情報の収集方法の問題、及び個人情報管理の問題から、二次的被害を誘発しやすいと言う問題である。

周知のように我が国では、「宴のあと事件」(東京地判昭和39.9.28下民集15巻9号2317頁)でプライバシー権が判例上、初めて認められた。ここでは、プライバシー権は「私生活をみだりに公開されないという法的保障ないし権利」とした上で、公開された内容が以下の3要件を満たす場合に私生活のみだりな公開にあたるとした。

私生活上の事実または私生活上の事実らしく受け取られるおそれがある。

一般人の感受性を基準に本人の立場に立った場合に公開を欲しないであろうとみとめられる。

その事実が一般の人々に未だ知られていない。

「宴のあと」事件判決を基準にして、情報主体に対して無断で情報開示を行った場合、どの情報であればプライバシー侵害にあたるのかについては、争いがある。いわゆるセンシティブ情報として公開を欲しない私生活上の事実であると認められているものとして、思想、信条、前科前歴、病歴、社会的身分などの情報がある。これに対し、住所、氏名、年齢、生年月日、電話番号などはいわゆる個人識別情報としてこれまではプライバシー保護の対象となる公開を欲しない私生活上の事実には当たらないとされてきた。資産、

取引、購買履歴、趣味、家族構成、職業、勤務先等の情報は、これらの中間タイプであるとされる。これまでは公開を欲しない私生活上の事実には当たらないとしてプライバシー保護の対象とは解されてこなかった住所、氏名、電話番号をプライバシー保護の対象とし、情報主体に無断で収集、及び第三者への提供を行えば、プライバシー侵害に当たると解する見解も登場している。⁵ [松本 2000b]

我が国でネットワーク上に流通した個人情報についてプライバシー侵害を認めた初の判例である神戸地判平成11.6.23判時1700号99頁では、電子商取引の事例ではないものの、パソコン通信のBBS(電子会議室)上に被告が原告医師が電話帳に公開していた氏名、職業、原告医師の勤務する診療書の住所、電話番号を無断掲載したところ、無言電話や悪戯電話が続き、原告がその騒音と精神的圧迫により体調を崩し、診療停止に追い込まれたとして、営業損害、治療費、慰謝料等の支払いを求めた事例で、原告医師の氏名、職業、勤務先の住所・電話番号等の情報を純粋な私生活上の事柄とは認めなかったものの、当該情報は正当な業務という限定的な目的で公開されており、業務から離れた範囲の事柄については、保護されるべき利益として自己情報コントロール性を認めた。電子商取引においてどのような個人情報がプライバシー保護の対象となるかに関しては、当該情報の無断利用当が法的保護に値するか否かにより実質的判断がなされるべきであるとの見解がある。[竹田 2000]

オンライン・プライバシーで問題となる個人情報には以下の種類がある。[竹田 2000_2]

氏名、住所、電話番号、勤務先名・及びその所在地等のコンタクト情報(消費者が自ら入力するもの)

クレジットカード番号、個人信用情報

取引に関する情報(購入商品・代金)

Web サイトへのアクセス履歴、購入記録

アクセス履歴、購入記録から分析された消費者のプロファイル情報

家族構成・年齢、年収、趣味等の顧客属性情報

ユーザー統計情報

⁵ 他に松本恒雄「ダイレクトマーケティングにおける顧客対象者リストと私法上の問題」堀部政男ほか編『顧客リスト取引をめぐる法的諸問題』成文堂、1995、p.113も参照

消費者問題としてプライバシー侵害の問題を考えたとき、事業者の営業活動(ダイレクトマーケティング)用のデータとして、上記の情報のうち、～までは消費者の個人情報が消費者の関知し得ないブラックボックスの中で収集、その蓄積、統合、利用、及び第三者に提供されている点が問題となる。この点、松本教授は、「消費者への購入働きかけの最終局面は、訪問、手紙、電話、電子メールによるものであり、その限りで利用されるのは、氏名、住所、電話番号、メールアドレスと言った要保護性の一番低い個人識別の符丁にすぎないともいえる。しかし、ある見込み顧客を析出するためには、その者についての資産関係、取引関係、購買履歴、趣味、家族構成、職業、勤務先などが十分考慮されているはずである。したがって、消費者の個人情報保護問題を氏名、住所、電話番号の問題に矮小化して論じるのは的を射ていない。」と述べている。[松本2000b_2] 情報統合によるプライバシー侵害では、どのような情報同士を統合すればどのような侵害が生じるのかを事前に情報主体が把握するのはまず不可能であるから、ユーザー統計情報を個別ユーザーに関する情報として公開されることが無いから法的保護には値しないと行って、無視するのは問題である。

個人情報と消費者被害の関係についてまとめると、まず、第一に個人情報の収集場面において、事業者が、自己の名称、及び情報の収集目的を消費者に明かすこと無く、個人情報を収集する事、あるいは情報収集範囲が事業活動に関する適正範囲を逸脱している事、第二に個人情報の保管・管理方法に配慮が欠けている事、第三に収集された個人情報の目的外利用、転売といった利用法に関する問題、第四に利用される情報の鮮度が古くなり、訂正されるべき事項が生じて、訂正が行われないままに古いままの情報が利用されている点に関する問題、⁶第五に収集された個人情報に消費者が情報開示や訂正・削除請求等、再アクセスする事が不可能である点に関する問題、及び第六に事業者側の管理責任体制不備の問題を指摘する事ができる。[清野97][村97_3]

これまで見てきたように、消費者問題において、不適正な個人情報の流通は、プライバシー侵害の問題に加えて、個人情報の不適正な利用による二次的消費者被害を引き起こす。そして、これまでも論じたように、電子商取引時代における消費者の個人情報収集の手段、利用、加工及び再流通は、ネットワークと言う言わば、ブラックボックスの中で、消費者にとって、以前よりもさらに認識が困難な方法で行われるようになってきている。このため、問題の解決においては、個人情報保護、及び不適正取引と言う従来の双方向の視点からのみばかりでなく、ネットワーク特性を意識したより総合政策的なアプローチが重要となってくる。

この点、1999年12月に採択された「電子商取引におけるOECD消費者保護ガイドライン」では、1980年のOECDプライバシー保護ガイドラインに示された8原則(収集制限の原則、データ内容の原則、目的明確化の原則、利用制限の原則、安全保護の原則、公開の原則、個人参加の原則、責任の原則)に従い、かつ1998年10月のOECD閣僚会議(オタワ)で採択された「グローバルなネットワークにおけるプライバシー保護に関する閣僚宣言」において強調された以下の6項目を考慮に入れて消費者向け電子商取引を行うように要求している。[堀部2000][松本2000a][通産省]

プライバシー・ポリシーの採用を奨励すること。実施の手法は、法律、自主規制、行政、技術的手段のどれでもよい。

ユーザーへのプライバシー・ポリシーのオンラインによる通知を奨励すること。

プライバシー原則とポリシーの不遵守に対処するため、及び救済を確実にするための効果的な執行メカニズムが利用可能なようにすること。

オンライン上のプライバシー問題及びグローバルなネットワークにおいてプライバシーを保護するためのユーザーが利用できる手段についてのユーザー教育と啓発を強化すること。

プライバシーを強化する技術の利用を奨励

⁶ 鮮度の古い情報や、誤った情報の本人による訂正権について、清野 幾久子「個人情報利用取引と個人情報保護制度」『ジュリスト』1114号81頁では、誤った情報の訂正・開示について、事業者に追跡調査義務を負わせる事は、新たなプライバシー侵害を発生させる可能性があり、規制を行う事は、困難であるとしている。

すること。
オンラインによる国境を越えたデータ流通のための契約による解決手法の利用とモデル契約の開発を奨励すること

3. 我が国の個人情報保護政策の現状

3.1 個人情報保護のあり方に対するコンセンサスの現状

それでは、我が国の個人情報保護に対する現状の対策は、どのようになっているのだろうか。現在、我が国に存在する個人情報保護に関する法律は、「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律(以下、個人情報保護法と略す。)」が唯一のものである。個人情報保護法第2条によれば、個人情報とは、「氏名、生年月日、その他の記述または個人に付された番号、記号その他の符号により当該個人を識別できるもの」としていわゆる「個人識別情報」として定義されている。こうした個人識別情報の蓄積、利用、流通と言った処理は、コンピュータが最も得意とする情報処理である。インターネットの世帯普及率が10%を超え、我々の生活のあらゆる場面でコンピュータが関係している状況において、個人情報保護の重要性は、もはや、公的部門と民間部門を峻別して、どちらかを強調して考えれば足りる性質のものではなくなっている。

民間部門を規制対象とした個人情報保護法制整備の流れは、上述した1980年9月のOECD理事會勧告や、1995年7月のEU指令でも示されているように、現在、世界的な流れとなっている。しかし、現在の我が国における個人情報保護に関する法制度は、公的部門を対象とした個人情報保護法がその中心であり、民間部門における個人情報保護対策として、現在、法に明文化されているものは、医師法や弁護士法等の各種業法における守秘義務規定、及び割賦販売法42条の4、貸金業規制法30条1項、及び同2項における信用情報に関する個別的な努力義務規定のみである。

その一方で消費者側の意識や立場は、主婦連合会の行った「個人情報に関わる消費者意識調査」(1998年6月実施、首都圏在住の10歳代～60

歳代の男女1000名を対象、回収率88.9%)によれば、消費者は、立法により企業を規制すべき、業者によるプライバシー侵害に加え、行政の持つ個人情報の一元化の傾向が心配であり、目的外使用を監視するためにも自分の情報の現状を確認できる制度が必要とする意見、地方の個人情報保護条例だけでは第三セクターへの業務委託も盛んに行われている状況では、より厳しい規制が必要、名簿の流出、流通を規制する立法、プライバシー侵害を受けた個人が訴訟を争えるだけの法整備などを求めている。[加藤2000]公的部門よりも、むしろ民間部門による個人の基礎的情報や信用情報の取扱に関する不満をプライバシー侵害の問題として捉えており、現行法制度は、消費者が実際に求めている個人情報保護の概念とは、かなり差がある事がわかる。[清野97_2]

我が国における民間部門を対象とした個人情報保護法制の立法化に関する議論には、業界団体によるガイドラインに参加していないアウトサイダー的業者や、悪意による個人情報流出のようなガイドラインによる自主規制の範囲を越えた事例への対応、あるいは将来、発生しうる蓋然性が高い権利侵害に対するセーフティ・ネットの必要性を根拠にする賛成論と、個人情報の侵害事例を個人の権利利益侵害の段階にまでは至っていないと解し、そのような状況において業種や業態により対応が千差万別な民間業者の一律的な法規制は企業活動の著しい制約につながるとの反対論が対立している。[清野97_3]

ところで、一口に個人情報保護と言っても、個人情報には、様々な性格の情報が存在する。つまり、個人情報保護の問題で一番問題となるのは、どの情報を保護の対象とするのかと言う問題である。例えば、消費者相談による事例で多いダイレクトメールの送付に利用される「顧客情報」や名簿業者が作成・利用するリストにおいて、最低限、収集の対象となる氏名、住所、年齢、生年月日等のいわゆる基礎的情報は、個人情報保護法2条に言う個人識別情報に含まれる反面、こうした基礎的情報は、原則として、社会生活に開かれた情報でもある。不法行為としてのプライバシー侵害を説明したいわゆる「プロッサーの四類型」(私事への参入、私生活の公表、誤った印象の公表、個人識別項目の無断利用)に従えば、氏名等の社会的にオープンにされている

基礎的情報の場合、これまで、上記、の要件には、該当しないとされてきた。そしてネットワーク上で本人の覚知しない間に行われた個人情報利用取引では、の要件の立証も困難となる。[清野 97_3]しかし、ネットワーク社会における個人情報の収集、利用においてより問題となるは、一見、個人のプライバシーと関係が乏しいように見える情報であっても、情報の利用目的、及び収集方法、あるいは情報統合を行うことによって、消費者に不利益をもたらす場合がある事、及び結果不法に基づいて損害賠償責任を問うて行くと言う問題解決手法によるのみでは、個人情報の急速な拡散によって生じたプライバシー侵害に対応する事ができないと言う事である。以上の事を踏まえて、以下、我が国における個人情報保護対策の最近の動向を簡単に整理する。

3.2 ガイドラインによる自主規制

1989年6月、行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報保護に関する法律の公布を受けて、通産省は、個人情報保護ガイドラインを制定し、12の業界がこれに追随し、ガイドラインを策定した。その後、EU指令の採択を受け、1997年3月、「民間部門における電子計算機処理に係わる個人情報の保護に関するガイドライン」を改訂した。このガイドラインは、1989年6月にOECD理事会勧告に言う8原則に則って作成された旧ガイドラインに比して、次の特徴を持つ。社会的差別の要因となる「特定の機微な情報」⁷の列挙、及びこれらに該当する個人情報の収集、利用、提供の原則禁止の明示（7条）、個人情報の収集、利用、提供を行う要件の明確化⁸（8、9、11、12、14、15条）、個人情報の開示・訂正・削除権の明文化、及び権利行使に対する企業側の対応規定の明定（8、20、21条）、情報管理者の情報適正管理責任の明確化（18、19、22、23条）、ガイドラインの法的位置づけの明確化（通産省告示）、事業者団体ガイドラインの策定促進、各事業者による個人情報保護の

ためのコンプライアンス・プログラムの策定支援、及び促進目的の明確化（1条）を定めている。このガイドラインは、個人情報の高レベルでの保護を域外各国への個人情報流通の要件として1995年7月のEU指令に対応して策定されている。また、ネットワーク上でのプライバシー侵害に対して郵政省は、電気通信業界を対象として、「電気通信サービスにおけるプライバシー保護に関する研究会」を開催し、1998年12月、「電気通信事業における個人情報保護に関するガイドライン」⁹を告示した。翌1999年3月20日には、日本工業規格である「個人情報保護に関するコンプライアンス・プログラムの要求事項(JIS Q 15001)」が制定された。¹⁰JIS Q 15001の目的は、国家統一規格として個人情報保護の基準を定め、消費者一般には個人情報保護の重要性をより広く認識させ、高度情報通信社会の健全な発展と消費者保護を図り、事業者には個人情報保護のためのコンプライアンス・プログラムの明確な要求基準を提示することで事業者の自主的取組を推進し、自社の個人情報保護対策が国家規格に則ったものであるという正統性を付与することにある。[新保 2000_2]

以上のガイドラインをベースに日本情報処理開発協会（JIPDEC）及び日本データ通信協会によるマーク制度が1998年から運用されている。そのうち、本稿ではJIPDECによるプライバシーマークについて若干の検討を行うこととする。JIPDECによるプライバシーマーク制度とは、「事業者の個人情報の取扱が個人情報保護JISに適合していることを評価・認定し、その証として“プライバシーマーク”と称するロゴの使用を許諾する制度」[JIPDEC2000]である。本制度は、通産省個人情報保護ガイドラインの導入促進と個人情報保護意識の向上を図る具体的な制度の創設の必要性に鑑み、1998年4月1日から運営されている。事業者に対して、消費者からの個人情報保護に関する信頼獲得へのインセンティブを与え、一方、消費者には、事業者の個人情報取扱の適正さを判断しうる材料を提供し、消費者の意識を向上させることで、事業者、消費者の自主

⁷ 人種、民族、門地、本籍、信教、政治的見解及び労働組合への加盟、保健医療、性生活が挙っている。

⁸ 情報主体に対する文書による通知など

⁹ http://www.mpt.go.jp/whatsnew/guideline_privacy_1.html (2001.3.30 確認)

¹⁰ JIS(日本工業規格)は工業標準化法17条を根拠に制定される「工業標準」、つまり工業標準化法2条列記の事項を全国的に統一化するための基準のことを指す。

的な取組によって自己責任原則を確立し、自由な情報流通を確保しつつも個人情報保護の実効性を高めることが目的である。[JIPDEC2000_2][新保2000]1999年3月のJIS Q 15001規格の制定に伴い、マーク付与の審査基準を、それまでの「民間部門における電子計算機処理に係る個人情報保護に関するガイドライン」からJIS Q 15001規格へと変更し、申請時に提出されたコンプライアンス・プログラムがその要求事項(個人情報保護方針の策定、個人情報保護組織の整備、教育・研修規定の整備と実施計画、監査規定の整備と実施計画、消費者相談窓口の設置、適正管理措置、外部委託の際の保護に関する契約、見直しに関する措置)を満たしているかに関する審査が書類、及び現場検査で審査される。JIPDECのプライバシーマーク制度は2001年3月22日現在の実績で200社がマークの使用認定を受けている。[JIPDEC2001]これは1999年9月時点の実績に比べると約2.5倍の実績ではあるものの、まだまだ浸透しているとは言えない。¹¹

この原因としては、事業者の認知度の低さ、申請手続の煩雑さ、運営者側の申請処理能力の問題などが考えられるが、筆者は、我が国ではプライバシー保護分野のコンサルティングビジネスが産業として全く機能していない点に着目する。我が国ではプライバシーマークの申請手続に際して、JIS Q 15001規格に準拠するプライバシー・ポリシーの策定等に関するコンサルティングを行う事業者がほとんど存在しない。¹²その一方で、個人情報保護基本法制に関する大綱は、新法での民間部門を規制の対象とする旨明記しており、大綱に基づく新法の制定・施行後には、我が国の大多数の企業がプライバシー・ポリシーの策定を余儀なくされる。しかし、こうした企業の受け皿となるべきプライバシー・コンサルティングが産業として全く成立していない現状では、新法の実効性が担保され、消費者の権利が本当に保護されるとは言い難い。プライバシーマーク

取得のためのコンサルティングには、クライアントの立場からは、当然、コンサルティング会社がマークの認証を受けていることを期待するはずである。しかし、コンサルティングファームのマーク取得が現状のペースで推移すると仮定すれば、新法が制定・施行された場合の申請ラッシュには対応できないことになる。

また、上記と関連して、事業者に対するインセンティブをどのように与えるかという点も重要な問題である。我が国では、2001年1月10日より(社)情報サービス産業協会による「プライバシーマーク付与申請事業者助成金」制度の運営が開始されている。これは、JIPDECにプライバシーマークの付与申請を行う事業者の内、情報サービス産業に属し、¹³資本金5,000万円以上3億円以下であるか、従業員規模で100人以上300人以下のいずれかの条件を充足し、かつプライバシーマークの申請が受理された事業者を対象として、情報サービス産業協会が当該申請事業者に対し、プライバシーマークの申請・登録に要する費用(申請手数料・現地調査料の請求額合計40万円)のうち、20万円を支給する制度である。[JISA2001]この制度は、あくまで情報サービス産業のみを対象としたものであり、利用できる事業者は限定される。¹⁴2000年10月の『個人情報保護基本法制に関する大綱』では、小規模事業者の経済的負担に考慮し、小規模事業者に対しては、法の遵守義務主体の対象から除外している。[大綱]しかし、消費者保護の見地からは、これら小規模事業者による個人情報を利用した消費者被害が引き起こされてきた経緯があり、制度の実効性担保の観点からは、小規模事業者の経済的負担軽減の問題は、プライバシーマーク取得事業者に対する補助金制度の充実、もしくは税制改革を行い、プライバシーマーク取得事業者等一定の条件を満たした事業者に対して、法人税減税を行う言わばプライバシー保護減税制度を導入し、事業者により積極的なインセンティブ

¹¹ 2000年6月28日には、制度創設以来初のマーク使用認定取消事業者が出現した。取消事由は、情報処理サービス会社「メイケイ」が厚生省(当時)から依頼を受けた患者調査票の処理を契約に反して、下請業者に行わせ、下請先で調査票が紛失したというものである。<http://www.jipdec.or.jp/security/privacy/torikeshi-list.html> (2001.3.31 確認)

¹² 2000年10月23日に大阪国際交流センターで開催された「個人情報をめぐる内外の最新動向」国際シンポジウムにおけるJIPDECの関本 貢プライバシー事務局長の発言。

¹³ 本制度は、情報サービス産業協会の会員、もしくはその100%子会社を対象とする。

¹⁴ JIPDECは、(社)情報サービス産業協会の他に(社)全国学習塾協会(<http://www.jja.or.jp>)、及び(社)日本マーケティング・リサーチ協会(<http://www.jmra-net.or.jp>)をプライバシーマークの付与認定機関に指定し、マーク付与に関する審査業務を委託しているが、マーク取得に関する補助金制度を実施しているのは、これら付与認定機関の中では、情報サービス産業協会のみである。

を付与する制度の導入が望ましい。尚、市場原理をより効果的に働かせる観点から、制度としては、早期に対策を行えば行うほど多額のインセンティブが事業者に配分されるシステムの導入が必要である。

3.3 地方自治体の対応

以上のように、我が国では、個人情報保護の問題に対する政府の政策方針は、基本的にガイドラインによる民間部門の自主規制による対策を中心としている¹⁵。一方、地方公共団体に目を転じてみると、地方自治体による条例に基づく規制では、対応は、おおそ以下の3つのパターンに分類できる。第一の東京都型は、民間部門による自主規制を重視し、条例では、制裁条項を設けず、ガイドライン策定のための指針¹⁶を定めるとども、支援型行政指導による対応を行う類型である。第二の神奈川県型では、県内で個人情報の取扱に係る事業者を登録し、登録簿を住民の閲覧に供する事により、企業による個人情報の取扱を住民自らの手で監視させている点が特徴的である¹⁷。第三の大阪府型は、個人情報保護条例と規制条例による二本立てのプライバシー保護制度を採っている。大阪府の条例の特徴は、事業者特に慎重な取扱を行う責任を課す情報を「思想、信仰、信条、その他心身に関する基本的な個人情報（33条2項1号）」と「社会的差別の原因となるおそれのある個人情報（同2号）」に分けて規定している点であり、規制対象を「特にプライバシー保護との関わりが深い事業者」の「最もプライバシー侵害が懸念される活動」に絞り込み、規制の効率化を図っている。個人情報保護条例と密接に関連する規制条例は、興信所

や探偵業者に届出制を採用し、届出を義務づけ、届出、遵守事項や営業帳簿の備付けに関して、行政指導に従わない場合、罰則規定が適用される。1999年4月時点での地方公共団体での個人情報保護条例の制定状況は、23都道府県、東京23特別区、12政令指定都市、429市、1034町村、一部事務組合8件の計1529自治体である。[人見2000]

3.4 小括

これまで見てきたように、我が国の個人情報保護政策は、政府による民間部門を対象としたガイドラインの策定を基軸として、それに対応する形で民間の各種業界団体による自主規制が存在し、各地域の実情に沿って各地方公共団体の条例による規制が並立するという構造になっている。こうしたガイドラインによる自主規制は、問題発生に対する予防的措置の一貫と見る事ができる。[清野97_4]同時に自主規制によるアプローチは、国会や行政が能動的に行動しなくても、国境を越えて一定の政策効果が期待できる。[岡田99]これを裏付ける事実として、現在、JIPDECのプライバシーマーク制度を、BBB-Onlineマークとの相互認証を実現すべく検討が進められている。^{18,19}

しかし、我が国では、法的拘束力が無いこうした業界団体の自主規制に服さないアウトサイダー的な業者によってこれらガイドラインに反するような個人情報処理がなされた場合に対する被害者の救済措置制度が十分整備されていない点や個人情報トラブルに関する独立の相談、監視のための行政機関が存在しない点等そのセーフティ・ネットが十分担保されていない。また、不正競争防止法における顧客情報の保護も、

¹⁵ 政府の高度情報通信社会推進本部・電子商取引等検討部会の報告書「電子商取引等の推進に向けた日本の取組み」(『NBL』645号 pp.55-63)によれば、個人信用情報、医療情報などの機密性が高く、漏洩による被害が大きい分野について、今後、法規制による対応を検討する必要性を指摘している。

¹⁶ 指針の対象は、顧客情報、会員情報、信用情報など民間企業が企業活動を行う上で取り扱う個人情報すべてを対象としており、家庭や心身など個人に関する情報の一部でも収集されている場合は、他の情報との情報統合により、個人特定が可能な場合もその対象に含み、個人情報の利用制限、個人情報の適正管理、自己情報の開示、及び従業員の意識啓発の体制整備を求めている。

¹⁷ 登録を受けた事業者個人情報取扱において、不適正な点の存在が疑われるような場合、知事は、当該事業者に説明、及び資料の提出を求める事ができ、事業者の個人情報の取扱に著しく不適正な点が認められた場合は、是正を勧告できる。事業者が説明、または資料の提出を拒否した場合、知事は、その事実を公表できる。

¹⁸ 本稿査読中の2001年7月、JIPDECとBBB Onlineとの相互承認マークの付与申請受付がスタートした。

¹⁹ 同時に[岡田99]は、罰則を伴う法律や政令等の強制力を伴う政策の選択には、国会と行政が積極的に行動しない限り、実現は不可能であるとしている。

同法が企業の営業秘密をその保護すべき利益の対象としている事から消費者自らが顧客情報の不適正な取扱による被害に関して直接救済を求める事はできないなど消費者による早期の問題解決を支援する対策もほとんど実施されていないと言えよう。

ネットワーク社会におけるブラックボックス性の下では、どの情報とどの情報が統合されれば、個人特定が行われるのか、また、二次的消費者被害をもたらすのかを把握する事は困難である以上、こうしたガイドラインによる予防的措置や適用地域が限られた条例のみでは、問題の解決は困難であると考えられる。[橋本 2000]

4. オンライン・プライバシー保護とセーフティ・ネット

4.1 米国における自主規制とFTCの役割

これまで見てきたように、我が国における個人情報保護政策は、民間のガイドラインによる自主規制による予防的政策がその中心とされている。一般に法制度の整備に非常に長期間を要する我が国の法文化においては、法律の制定によるよりも、ガイドラインによる自主規制によった方が、比較的早期に対策を講じる事ができる事、及び民間部門における淘汰の原理に基づいて、個人情報保護に対する対策を十分に行わない事業者を市場から撤退させる事ができ、効率性の面から言っても、望ましいように思われる。しかし、先にも述べたように我が国の現在の自主規制による個人情報保護政策は、これらガイドラインに反するような個人情報処理行為がなされた場合の消費者被害の救済等、セーフティ・ネットをも併せて整備すると言う視点が欠けているように思われる。一方、我が国と同様民間部門による自主規制を個人情報保護の中心に位置づけている米国には、限られた分野においてではあるもののセーフティ・ネットが用意されている。

米国の個人情報保護政策の特徴は 表現の自由、自由な情報流通の保護、政府規制の忌避、私人のイニシアティブによる是正というアメリカ的な価値観が反映した動的なものであり、個人情報、電話情報等の一部の分野をのぞ

いて個人情報保護のための法制度は存在していない。このため、米国では、我が国と同様、民間部門による自主規制により、消費者の個人情報保護が図られている。米国における自主規制で最も特徴的な事は、子どもを対象としたプライバシー保護に関する自主規制が進んでいる事、及び各企業に対して自社の個人情報の取扱方針をネットワーク上でプライバシー・ポリシーとして公開させ、消費者に対する情報提供を強化している事である。以下、簡単に整理する。

子供からの個人情報収集に対する自主規制について、Better Business Bureau(BBB)は、「インタラクティブな電子メディアを使った広告についてのガイドライン」を1996年度に改訂した。改訂ガイドラインでは、個人情報収集を目的とした質問を行う前に、情報収集の必要性、および情報の用途を子供達にわかりやすく呈示し、親から当該質問に答える許可を得るように子供達に促す事、親の同意確認のために最新の技術に照らした努力を行う事、ネットワーク上で事業者が子供と直接、コンタクトを取る目的で子どもの電子メールアドレスの掲示、提供を行う際に、親の同意を得なければならない事、電子メールを通じて子供とコミュニケーションを図る際に子供や親に電子メールの返信を通じてコンタクトを拒絶する仕組みを作る事を定めた。一方、International Chamber of Commerce(ICC)は、「インターネット上の広告とマーケティングについてのガイドライン」を1998年4月に策定した。このガイドラインでは、子供の信じやすい性質と経験不足を悪用した広告手法を禁止し、親に子供のオンライン上での行動に注意を払う事を奨励し、子供がオンラインで販売者に情報提供を行う前に親の同意が存在する事を確認するための適切な努力をしなければならない事、及びオンラインでの子供のプライバシーを保護するための方法について親に提供する事を求めた。また、Direct Marketing Association(DMA)では、子供向けのオンラインサイトを運営する事業者が親による子供のオンライン経験の共有、及び監視を求め、マーケティングを目的としたデータ収集に際して、子供との相談を含めた親によるコントロールの実現する必要性を強調し、子供の個人情報のコントロールを行う親自身の教育を事業者が支援すべき事、収集した個人データの用途を限定し、事業者による事後

の利用状況の親への説明を求めている²⁰。

一方、プライバシー・ポリシーについては、大人、子供を限定する事無く、事業者による個人情報の取扱について自ら掲げたプライバシー・ポリシーに違反した形で個人情報に関するトラブルが発生した場合、連邦取引委員会(FTC)により不公正、または欺瞞的行為として摘発が行われるという形で公権力によるバックアップがなされている。このプライバシー・ポリシーに対しては、これまで、その掲示が義務づけられていなかったため、事業者が消費者に無断で個人情報の収集を行う場合に、FTC が介入できないと言う限界が指摘されていた²¹。

しかし、このうち、子どもを対象としたサイトにおけるプライバシー・ポリシーについて、1998年10月に、“The Children’s Online Privacy Protection Act”(CPAA) が制定され、13歳未満の子供に対してインターネット上でなされる個人情報²²収集には、事前に親の許諾を得る事、そして、その関連として、親が許諾を与えるかどうかの判断材料を提供すべくネットワーク上の事業者のホームページにプライバシー・ポリシーの掲示が義務づけられた²³。[松本 99b]

これを受けて、各企業のプライバシー・ポリシーの水準を一定レベルに保つ事ができるように、民間部門によるTrust-e プログラムが1997年より実施され、プライバシー・ポリシーが一定水準を満たした企業に対して、シールの使用を認める一方、専門家による監査に服させる事とした。²⁴

一方、商務省国家情報通信局(The National Telecommunications and Information Administration of the U.S. Department of Commerce)でも消費者が情報通信サービスを利用する過程、及び情報通信サー

ビスの利用の結果発生した個人情報の収集、利用、及び流通に関して事業者と消費者間での契約が行われるようにするための契約モデルを起草している。[Shaffer2000]

上にみたように、アメリカでは、ネットワーク上での消費者のプライバシー保護政策として、契約アプローチ(Contractual Approach)がフレームワークとして採用されており、民間による自主規制を重視しながらも、自己の掲げるプライバシー・ポリシーに反する行為、及び消費者の中でも、特に情報収集能力、判断能力、交渉力に劣る子供に対する個人情報保護には公権力による取締などセーフティ・ネットを用意して厳しく対応する一方でDM リスト業界を初めとする業界自らもより高レベルの自主規制を達成するために様々な活動を行っている。

前述のように日本でも企業のwebサイトにプライバシー・ポリシーが掲示されるようになる他、プライバシーマーク制度も運用が開始されるなどこうした契約アプローチの確立への動きが高まっている。しかし、ソフトウェアのライセンス契約や保険契約等の例からもわかるように近年の消費者契約は各消費者の意向を尊重した個別的内容の契約を結ぶことはなく、通常は約款等による附合契約の形態がとられるため、事業者主導による契約アプローチのみでは、消費者の自己情報コントロール権を保障する契約アプローチを構築することは困難である。消費者主導による契約アプローチを支援する制度が必要である。また、最近では、消費者から収集した個人情報を消費者がweb上で確認することができるシステムを導入している企業も増加しているが、一度第三者に流通した個人情報の現状の姿を消費者が確認することは事実上不可能で

²⁰ 電子商取引実証推進協議会(ECOM)「最近の電子商取引におけるプライバシー保護の状況について(1) オンラインにおける子どものプライバシー保護を中心に」『ECOM通信』No.29 pp.1-2 <http://www.ecom.or.jp/qecom/seika/cardwave/cw9901.htm> (2001.3.31 確認)

²¹ 1998年の連邦FTCの調査(“Privacy Online: A Report to Congress”)によれば、子ども向け、大人向け併せて1400のサイトを調査した結果、674ある商業サイトの92%が個人情報の収集を行っており、その旨を消費者に通知しているサイトは14%であり、プライバシー・ポリシーを完全に告知しているサイトは2%にすぎなかった。子どもを対象とした212サイトのうち、89%が個人識別可能な情報を収集しており、そのうち、情報収集の実施を開示しているサイトは、54%、更に親の監督を可能にする何らかの措置を講じているサイトは、10%に満たなかったと言う。ECOM「最近の電子商取引におけるプライバシー保護の状況について(2) オンラインにおける子どものプライバシー保護を中心に」『ECOM通信』No.30 p.1 <http://www.ecom.or.jp/qecom/seika/cardwave/cw9902.htm> (2001.3.31 確認)

²² 本法で言う個人情報とは、オンラインで収集された個人について識別可能な情報の事である。例として、氏名、電子メールアドレス、電話番号、社会保障番号、FTCが物理的に、またはオンラインで連絡を取りうると認めたその他身元に関する情報、ウェブサイトが子どもから収集し、上述した身元情報と照合しうる子どもまたは子どもの親に関する情報などである。

²³ 本法の邦訳として、夏井高人訳を参考、http://www.isc.meiji.ac.jp-sumwel_h/doc/code/act-1998-child-online.htm (2001.3.31 確認)

²⁴ <http://www.truste.org>

ある。また、我が国におけるオンライン・プライバシーの大きな問題点として、事業者(特に個人情報情報を扱うシステムを設計するエンジニア)-消費者間にプライバシー保護に関するコンセンサスが形成されていない点があげられる。[橋本2000]このように消費者問題としてオンライン・プライバシー保護の問題を考えたとき、これまでに消費者問題の原因として指摘されてきた事業者-消費者間における情報の非対称性の問題に加えて、認識の非対称性の問題を解決する必要がある。[Shaffer2000_2]

4.2 テレサービス情報保護法(TDDSG・ドイツ)

一方、EU圏では米国とは逆に包括的な個人情報保護法による法規制を個人情報保護政策の中心に据えている。その中でも、最も厳しい法規制を行っているドイツでは、連邦憲法裁判所がいわゆる国勢調査判決で提唱した「情報自己決定権」と呼ばれる考え方が制度化されている。具体的な法制度の構成は、データ保護に関する一般法である「連邦データ保護法」を中核として、電気通信事業者を対象として、電気通信法89条に基づく「電気通信サービス企業データ保護令」が、そして、ネットワーク上でのサービスに特有なデータ保護規定として、1997年に制定されたマルチメディア法の一部であるテレサービス情報保護法(TDDSG)等の立法措置が行われている[米丸99][村上99]ドイツにおける民間部門を対象とした個人情報保護の特徴は、オムニバス方式による一般法による規制が行われている点、

保護対象が個人データ一般に及び、センシティブ情報等に対して特別に配慮した規定は設けられていない点、データの処理手法として自動的処理のみならず、手動による処理も規制対象とされている点、個人データの処理・利用が原則的に禁止されている点、データ保護受託者制度が存在する点である。[村上99_2]一般法である連邦データ保護法の詳細については、他の研究に譲るとして、特にネットワーク上でのサービスで収集される個人情報についての取扱を定めたTDDSGについて若干の検討を試みる。

TDDSGは「ユーザー・プロフィールの醸成・開示の回避」を指導理念として、ユーザー本人の

知らない間にネットワーク上での情報統合がなされ、個人のユーザー・プロフィールの醸成に歯止めをかけるため、主に以下の事項を定めている。まず、第一に、テレサービス提供者による消費者の個人情報の収集、加工、利用は、法が認め、またはテレサービスのユーザーが同意した場合に限定する本人の事前同意の原則を規定した。第二に、他に競争相手の存在しないサービス内容を持つテレサービス業者は、サービスの提供に際して、個人情報の提供を条件とする事を禁止し、情報取得に関する事実上の同意強制を禁止した。第三にテレサービス提供者がサービス提供に際して用いる技術を最小限の個人情報で稼働することを要求し、国内の情報システム自体をより少ない個人情報で稼働する「省個人データ型情報システム」へと転換を要求した。第四に個人情報の取得に際し、ユーザーに対して取得、加工、利用の範囲、取得方法、場所、及び目的を告知し、ユーザーによる再確認ができる手段の提供を義務化した。第五にユーザーに対する情報取得についての同意の随時撤回可能性の告知をユーザーの同意を得る前に行う事を要求した。第六に情報の加工、及び利用に関する同意を電子的方法で行う事を一定範囲で認めた。第七にサービス提供者に技術的に可能で、不当に困難な要求でない限り、ユーザーによる匿名・仮名によるサービス利用・料金支払いが可能とするように取り組むことを義務化した。第八にユーザー側からのネットワークへの接続の随時切断を保障させた。第九に課金額算出の目的以外にユーザーによる接続、その他サービス利用に関して、サービス提供者が入手した個人情報をユーザーによる利用終了後に即時抹消させ、同一ユーザーによる多種にわたるサービス利用に際して、サービス提供者が入手した個人情報は、その分散保存と利用を徹底し、課金額の算出目的以外でこれら多種にわたる情報をまとめる事を防止するための技術的・組織的対策を講じる事を義務化した。第十にユーザーのサービス利用履歴の仮名以外での作成を禁止し、仮名で作成された利用履歴と本名が記載された情報類の分散保存を義務化した。第十一にユーザーのサービス利用、及び料金請求情報の第三者に対する提供を原則的に禁止した。[米丸97][小澤98]第十二にユーザーのサービス利用情報は、課金額の算出に必要な情報に該当しない限り、各回

の利用終了までに抹消し、料金請求に関する情報に該当する場合も課金額の算出作業終了後、原則、即時抹消を義務付けている。

TDDSGは施行後2年目の立法者による評価において、以下の点が確認されている。第一にTDDSGは全体としては上手く機能しているという点、第二に中小企業においてTDDSGの必要性について十分認識されていない、あるいは技術的可能性に関して十分な教示がなされていない点である。²⁵[ロスナゲル2000]

4.3 日本への示唆

以上、米国とドイツと言う2つの海外でのネットワーク上での個人情報保護政策について概観してきた。これら2カ国の例を我が国の状況と単純に比較する事はできないが、米国の制度は、各民間企業にプライバシー・ポリシーを策定させ、それによる自主対応を重視すると言う効率性を重視しながらも、特に情報収集能力、判断、交渉能力に劣る子どもを対象として、FTCと言う公権力によるバックアップによるセーフティ・ネットが担保されている点、及び子どもを対象としながらも、その実効性を高めるため、親の意識を高める教育をガイドラインの中で重視している点が参考になる。一方でドイツの制度は、国内の情報システムをより少ない個人情報で稼働する「省個人データ型情報システム」の転換を打ち出し、ネットワークの利用料金額の算出等、事業に必要な最低限の個人情報以外はその即時抹消を規定している点で、興味深い。

ネットワーク上での個人情報保護における政策手法に正反対の立場を採っているこれら両国に共通する事は、ネットワーク上での個人情報保護政策に対して、一貫したビジョンが存在すると言う事である。それに対して、我が国では、なぜ、民間による自主規制が重視されているのか、必ずしも明らかでは無いし、そもそも、国内に存在する情報システムが、どれだけの個人情報によって稼働しているのか、その全体像さえも明らかにはなっていない。以上から次の2点を筆者は指摘する。第一に国内の情報システム

の省個人データ化を進めること、第二にプライバシー保護に関する認識をより高めるために個人情報保護を専門的に扱うビジネスを産業として発展させることが重要である。その地理的広さゆえに隔地者間による通信販売取引が発達し、それと相まって顧客リスト産業が発達したアメリカとは異なり、我が国では、顧客リストの流通ビジネスが一つの成熟した業界として、消費者に認知されていない。そのため、消費者の個人情報を適正に取り扱うためのノウハウが十分に発達せず、事業者はますます陰で情報を収集・利用するようになるという悪循環が生じている点も忘れてはならないであろう。前述のプライバシー・コンサルティングの例も併せて我が国には、個人情報保護問題を専門に扱うビジネスが未発達である。市場原理を優先した自主規制を政策の中心に置く以上は、こうした産業の育成をも併せて実施していかねばならない。そして、プライバシー・コンサルティングがビジネスとして認知されたとしてもそれらがただ単にコンサルティングファームの利益のみに終わり、消費者の権利が保護されず、個人情報保護政策が企業にとって重要な経営戦略課題であるとのコンセンサスが形成されなくては、自主規制プログラムの意義は、画に描いた餅となる。消費者の利益がより保護されるよう、プライバシー・コンサルティングに関しては、NPO等が積極的に参加しやすい環境作りが必要である。

5. 個人情報保護基本法の動向～個人情報保護基本法制大綱と消費者保護～

2000年10月11日、政府の情報通信技術(IT)戦略本部個人情報法制化専門委員会は『個人情報保護基本法制に関する大綱』を発表した。本大綱は、これまで、規制の対象外とされてきた民間部門における個人情報保護のための包括的規制を行うとしていることが最大の特徴である。以下では、情報統合によるネットワーク上でのプライバシー侵害を中心に消費者保護の観点から本大綱について整理する。²⁶

大綱は、全ての個人情報の取扱に適用される

²⁵ TDDSGでは、過剰規制の批判を避けるために罰則規定を放棄している。

²⁶ 尚、本大綱発表までの経緯に関して以下特集を参考「個人情報保護法制化の動向と課題」『法律時報』72巻10号、2000.9、「個人情報保護法制化に向けて」『ジュリスト』No.1190、2000.12.1、「個人情報保護」『法律のひろば』54巻2号、2001.2

「基本原則」(利用目的による制限、適正な方法による取得、内容の正確性の確保、安全保護措置の実施、透明性の確保)の部分と違反事例に対して、一定の措置がなされる「個人情報取扱事業者の義務等」に大別され、後者には義務主体に指定される事業者とそうでない事業者にわかれる。「個人情報取扱事業者」とは「民間事業者等のうち、電子計算機等を用いて検索することができるように体系化された個人情報の集合物(「個人情報データベース」)を事業の用に供している一定の事業者」のことを指す。「個人情報データベース」には「電子計算機を用いる場合に匹敵する検索等の処理が可能であるマニュアル処理」を含み、マニュアル処理情報が保護対象とされていない「個人情報保護法」に比して、保護対象が広がっている。しかし、「体系化された個人情報」とされていることから体系化されていない単純な紙ベースの顧客リストは、本大綱では保護の対象外とされている他、既存の名簿業者についてもCD-ROMやフロッピーディスク媒体等でデジタルデータを取り扱わない限り、規制の対象外となる。しかし、以下にも述べるように、電話勧誘や資格商法等悪質商法の被害の原因となっているデータベース化に至っていないカモリストが多く存在し、事業者間で取引されている。[松本2000b_3][松井2000]又、文字認識技術が進歩している現在、扱う情報の形式は容易に変更できるものであり、非データベース化情報も容易にデータベース化情報へと進化できるのであるから、こうした情報の処理形態によって法的保護に差を設けるのは適当ではない。更に個人情報の収集・取得段階において、いわゆるセンシティブ情報の収集・取得の制限が明記されていない点も問題である。[松井2000]

また、大綱では、個人情報取得に当たって、利用目的を本人に通知、または公表することを要求している。日本の消費者は、安易にWeb上でのアンケートや懸賞に自己の誕生日等個人を特定しうる情報を入力しがちである状況に鑑みると、意義が大きい。[松本2000b_3]

しかし、本大綱では、法的義務を負う主体から

「単にアクセスすることのみが許されており、データの変更、移転等ができない事業者や専ら小規模の個人情報データベース等のみを取り扱う事業者等」は除外されている。これは、小規模事業者の経済的負担に配慮した措置であるが、ボーダレス性というインターネットの性質に鑑みれば、オンライン・プライバシー保護のためには、事業者の規模を義務主体の指定基準として、小規模事業者を義務主体から除外することは、いわゆる「百番目の窓」²⁷問題を提起し、法の実効性を低下せしめる。²⁸

大綱では、事業者が取得した個人情報の第三者への提供に関して、(3(3)ア)項で事前の本人の同意がある場合と生命、身体、財産保護のための緊急の必要性がある場合のみ認め、それ以外の個人データの第三者提供への禁止を原則としている。この義務についてのみ、罰則が明記されているが、以下の例外がある。

営業譲渡等に伴う個人データの引継

共同・委託処理

事前通知又は公表済の他社との相互利用

「個人情報取扱事業者が第三者提供を目的として個人情報を取得する場合のうち、本人からの提供停止等の求めに応じて原則として当該個人情報の提供停止その他の適切な措置を講ずることとされている場合であって、あらかじめその旨、第三者提供の方法等について本人に通知され、又は公表等が行われている場合」(3(3)イ)

については、本人の同意を得ていなくても第三者提供をする旨の通知が公表をすることで個人情報の第三者提供が認められるのではと危惧されている。ところが、この通知または公表は、本人から問合せがあれば、それに回答することで足りるので、ネットワーク上でのプライバシー侵害が消費者の関知し得ないブラックボックスの中で行われやすい現状に鑑みれば、その実効性には疑問がある。[松本2000b_4]

²⁷ コンピュータ・セキュリティでシステム内の最も弱い部分を指摘する比喩。城内の99の窓がどれほどしっかりと施錠されていたとしても最後の100個目の窓が大きく開け放たれていると城全体が危険に晒されるというたとえ話が語源。

²⁸ この点、[松本2000b]は、開示や苦情処理体制を整備することは小規模事業者にとって酷であることに配慮しながらも、個人情報保護基本法に対する第一次的措置を主務大臣による報告徴求、助言、改善の指示程度の弱いものであることを考えれば、小規模事業者を全ての義務の対象から除外することの根拠にはならないと指摘している。

6. オンライン・プライバシー保護の実効性確保に向けての課題

6.1 個人情報利用取引被害と不適正取引行為規制の必要性

本節では、問題解決の指針として、事業者が個人情報を利用して勧誘・取引を行う場合の消費者被害に対して、不適正取引行為規制の側面からその規制のあり方を考える。これまでにも述べているように企業により収集された消費者の個人情報は、収集した企業により、直接、あるいは加工されてマーケティングのデータとして利用されたり、あるいは第三者に販売されたりとさまざまな利用がなされている。このようにさまざまな利用がなされている消費者情報は、これを用いた不適正な勧誘が行われる事により二次的消費者被害をもたらす場合も多い。特にネットワーク上では、先にも述べたようにアン

ケート調査と言った名目やCookie等により消費者があまり意識しない間に消費者の個人情報が収集されている。そのため、消費者が問題の発生に気づくのが遅れ、被害が更に拡大する恐れがある。その意味からも、この問題に対応するためには、ただ単に個人情報の保護対策を強化するのみならず、収集された情報のその後の利用方法に関する対応にも着目する事が非常に重要な課題となる。

現実世界における不適正取引に対する対応については、その行為規制として訪問販売法やゴルフ会員契約適正化法、預託取引規制法、海外先物取引法等の各種業法や東京都消費生活条例等、各自治体の不適正取引行為規制条例が存在する。これらの法令や条例による規制の特徴は、例えば、東京都消費生活条例において、不当勧誘行為、不当強制行為、不当な取引内容を定める行為、不当な履行強制行為、不当な履行延引行為、不当な終了拒絶行為、不当と信行為等の行為規制類型に見られるように事業者による

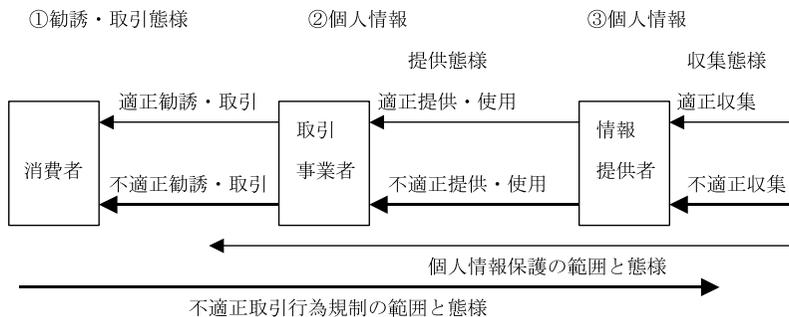


図2 不適正取引行為規制の範囲と態様

出所：村 千鶴子「個人情報利用取引に関する被害の実情」『ジュリスト』1114号74頁

表2 自己収集情報利用取引における不適正取引行為規制類型

	類型 1	類型 2	類型 3	類型 4
個人情報の収集	適正	不適正	不法行為収集	適正
個人情報の管理	適正	適正	適正	不適正
勧誘・取引方法	不適正	不適正	適正	不適正
規制方法 (1)	不適正取引行為規制	個人情報保護	個人情報保護	不適正取引行為規制
規制方法 (2)		不適正取引行為規制		個人情報保護

取引の勧誘に始まる取引行為の一連の活動を総合的に規制する点である。[伊藤 95]

しかし、個人情報利用取引による消費者被害の防止策の検討については、そもそも個人情報の利用法が多岐にわたる事から、不適正取引行為規制によるか、個人情報保護によるかを事例別に類型化して検討する必要がある。どのような場合にどのような規制を行うべきなのか、以下、先行研究を参考に検討する。[伊藤 97]

まず、取引事業者それ自身が個人情報を収集し、これに基づき、事業者自身が勧誘を行い、消費者取引を行う場合(以下、自己収集利用取引と呼ぶ。)を検討する。これは、取引事業者と個人情報を収集、利用する業者が一致している場合であり、顧客情報の収集、利用、管理は、それ自体勧誘、取引の一貫として見る事が可能となる。自己収集利用取引における不適正取引行為規制は、四つの類型に分類できる。類型1は個人情報が顧客により提供される等、個人情報の収集、及び管理は適正な方法で行われたが、勧誘・取引の態様が不適正な場合である(表2 類型1)。この場合には、個人情報保護に反していない場合でも勧誘・取引自体が不適正であるから、不適正取引行為規制の対象となる。

類型2は、個人情報の収集方法が、不適正な方法でなされた場合である(表2 類型2、例えば顧客情報をアンケート調査等の名目で収集したような場合)。この場合、当該情報による勧誘・取引は、原則的には、個人情報保護で対応する事になる。しかし、このような情報収集は、取引の勧誘を目的としたものとして不適正な情報収集行為を不適正取引行為として規制する事も可能である。ネットワーク上での事業者による消費者の個人情報収集は、この類型のように不適正な方法で収集される場合が多い。我が国の個人情報保護政策の現状を鑑みた場合、むしろ、不適正取引行為規制を強化する事で消費者を保護してゆく事も重要なのではないだろうか。類型3のように他業者から盗み出したり、無断で流用した顧客情報を利用した言わば不法収集された情報を利用した取引の場合(表2 類型3)は、それによる勧誘・取引方法が適正であれば、不適正取引行為として規制する事はできず、個人情報保護で対応する事になる。[伊藤 97_2]この点、前節でも述べたように現行では不正競争防止法上、顧客リストを窃取、詐欺、強迫等により取得

した場合(不正競争防止法1条3項1号)、入手した顧客リストに不正取得行為が介在していた事につき、悪意であったかあるいは善意・重過失(同2号)等の場合は、顧客リストの保有者たる企業に対して保護が及び、損害賠償、差止等の救済を求める事が可能となる。しかし、情報主体たる消費者は現状では保護の対象とされていない点には注意が必要である。類型4のように個人情報の収集自体は、適正な方法で行われたが、顧客の意に反して、センシティブな情報を利用するなど収集した情報の管理に適正さを欠いていた場合(表2 類型4)は、それ自体不適正な取引にあたり、不適正取引行為規制を受ける事になる他、個人情報保護の見地からも規制される。個人情報を利用したテレマーケティングによる取引の場合は、訪問販売法による電話勧誘販売に対する規制により規制される。一方、ダイレクトメールの場合は、同法の通信販売に対する規制によるなど、情報の利用方法の面から規制を行う事も可能である。[伊藤 97_2]

第二に、取引事業者が顧客情報を収集、利用して取引を行うが、顧客情報の管理、及び勧誘等が他の事業者に委託されている場合を検討する。この場合は、取引事業者に対する規制と情報の管理、勧誘を委託された受託事業者に対する規制とに分けて考える必要がある。まず、取引事業者に対しては、個人情報の管理・勧誘の受託事業者(以下、管理業者と略す)との関係の態様を問わず、表2の場合と同様である。取引事業者と管理業者の関係が親子関係にある場合、取引行為における経済的な一体性が認められるので、この対応に例外は認められない。一方、取引事業者と管理業者との関係が別事業者である場合は、両者の委託関係に着目し、勧誘・取引態様においては、一体性が認められる。しかし、受託事業者が取引会社の指示に反して不適正勧誘をした場合、取引事業者まで、こうした一体性を認める事は難しい。一方、取引事業者に不適正取引が認められた場合、管理業者が不適正取引行為規制の対象となりうるかについては、管理業者が取引事業者の個人情報の管理、及び顧客勧誘業務を目的として設置されている場合、法人格の異同に関わらず、管理業者は、取引事業者の勧誘・取引において、何らかの一体性を見出す事ができる。このため、不適正取引行為規制に服すると解される。また、個人情報保護の面から個人情報の

不適正使用とみなす事も可能である。

第三に取引事業者と管理業者に資本的關係が存在せず、単に委託關係にあるに過ぎない場合は、原則として、取引事業者による不適正取引行為と管理業者の情報管理・勧誘業務に一体性を見出せない。この場合、管理業者の不適正取引行為を事業者が知っていた、または知らなかった事に重大な過失があるにも関わらず、適切な措置を講じなかった場合、あるいは、管理業者の勧誘行為が執拗であり、それが取引事業者との成功報酬契約に基づくような場合以外に不適正取引行為規制の対象とする事は難しい。管理業者によるテレマーケティング及びダイレクトメール取引の場合は、取引事業者については、勧誘手段に潜在的に存在する危険性に注目した規制を行う必要性がある。そのため、勧誘の主体を問わず電話勧誘販売規制、及び通信販売規制の対象となる。

第四に悪質商法の被害者をターゲットとして、勧誘を行う「次々販売」による二次被害については、事業者の保有する顧客情報、つまり被害者名簿が売買流通しており、これを利用して勧誘・取引が行われる。こうした「カモ名簿」の流通による二次被害は、情報提供者により不適正な取引行為を目的として個人情報の不適正な収集、提供、勧誘・取引が行われると言うように個人情報に不適正取引の道具として利用されている点に特徴がある。この場合は、取引事業者の勧誘・取引が不適正である場合、不適正取引行為規制の対象となる事に加え、個人情報の不適正収集・使用として個人情報保護の対象にもなる。

第五は取引事業者が名簿業者のような情報収集・提供を業とする専門事業者から個人情報の提供を受け、勧誘・取引行為を行う場合である。この場合、取引事業者と情報の提供者との関係は、経済的にも法的にも別個独立したものである点がその特徴である。

まず、情報提供者が公的にアクセス可能な情報源(印刷された名簿、電話帳、国勢調査・登記簿など)から収集した個人情報のうち、住所、氏名、電話番号のみを情報ソースからそのままの状態を提供を受ける言わば生情報による勧誘・取引の場合が問題となる。この場合、当該勧誘が不適正ならば、取引事業者は不適正取引行為規制の対象となるが、情報提供者を不適正取引行為規制の対象とする事は困難である。次に、情報提供者が取引事業者の依頼を受け、情報

ソースから必要な情報を作成・提供し、これにより勧誘・取引が行われる場合、不適正取引行為規制の対象とはならない。そのため、当該リストが人種差別等の人権侵害やプライバシー侵害になるものを基準として編集されている場合に、個人情報保護の対象とする。また、当該リストが前述の「カモ名簿」的性格を持つ情報である場合、情報提供者は、取引事業者の悪質商法を共同して行っている者と見る事が可能であり、不適正取引行為規制の対象とすべきである。第三に情報提供者が誤った個人情報を提供し、取引事業者がこれにより、勧誘・取引を行った場合、取引事業者については、悪質な勧誘・取引を行った場合のみ、不適正取引行為規制の対象となる。一方、情報提供者は、個人情報保護の対象となる。

本節で見た個人情報を利用した勧誘・取引に関する不適正取引行為規制のあり方についての議論をまとめると、第一には、個人情報の利用は、勧誘行為の一部分を既に構成し、情報収集、利用、提供、管理が適正さを欠く場合は、不適正取引規制で対応する。第二に悪質商法を目的としたターゲット情報の収集、提供及び利用は、不適正取引行為への加担、幫助を構成し、情報提供事業者も取引事業者との共同責任を負わせる事で対応する。第三に消費者の自己情報コントロール権を実現する立場から、情報の訂正請求を無視して、情報を利用している事業者は、不適正勧誘として規制する。第四に顧客情報の適正管理・利用が取引内容の一部を構成する場合には、当該個人情報管理に瑕疵があれば、不適正取引行為規制による規制が可能である。第五に情報提供専門事業者については、取引事業者が不適正取引行為を行う事につき、悪意、または善意・重過失により適切な対策を講じなかった場合、やはり、不適正勧誘を幫助・加担するものとして、規制を行うべきである事など興味深い指摘がなされている。[伊藤 97_3]

しかし、こうした不適正取引行為規制をネットワーク上での消費者被害に対して行う場合の問題点が無い訳ではない。サイバースペースへの出店は、費用が安価で済むため、出店、撤退のペースが早くなりがちであり、事業者についての情報も簡単に書換える事が可能であり、各事業者の動向を把握する監視費用が高くなってしまふ点である。

ネットワーク上での個人情報利用による不適

正取引行為による消費者被害対策において求められる事は、健全な事業者に新たな負担を課し、新規参入の容易さとグローバル規模での需給情報の容易な交換が可能となるネットワーク・コマースのメリットを減殺してしまう事無く、消費者の個人情報流通による不適正取引被害を最小限にとどめる制度の実現であると考え。我が国では、これまで、個人情報保護と不適正な取引行為の規制は、リンクして考えては来られなかった。しかし、電子商取引時代の消費者政策を考える上では、インターネット上での消費者の個人情報保護政策を強化する一方、これと本節で検討した個人情報を利用した不適正な取引行為に対する規制をリンクさせた総合的な対策を講じる事が最も重要であると考え。

6.2 プライバシー侵害に対する救済

『個人情報保護基本法制に関する大綱』では、個人情報取扱事業者が義務違反を冒した場合、主務官庁が助言あるいは、改善指示を行うことができる(4(5))とされ、これら助言・指示に従わない事業者に対して、主務官庁は更に改善または中止の命令を発することができる。(6)この命令にも反した事業者に対しては、罰則を課することができるなど、規制が強化されている。しかし、消費者自身による問題解決のサポートという点に関しては、例えば、前述したように事業者が取得した個人情報の第三者提供に際して、その要件とされている通知または公表が消費者からの

問合せに回答するもので足りるなど事業者に積極的な情報開示義務を課していない。つまり、大綱では、消費者自身によるエンフォースメントは想定されていないのである。その結果、消費者側としては、民法の不法行為法による事業者、及び第三者への責任を追及せざるを得ないこととなる。[松本 2000b_5]

ただし、電子商取引におけるプライバシー侵害に関しては、新たなトレンドが見られる。つまり、ダミーのCookieデータをパソコン内に置き、個人特定にいたるデータをカモフラージュした上でデータを見たい企業に対しては、料金を払うように請求できるソフトウェアが近時、開発されている。²⁹ こうした技術が普及すれば、これまで、事業者の意のままに個人情報を提供せざるを得なかった消費者が自分の意思で自己の個人情報の価値を設定しうるようになる。同時に取引過程において交換される個人データをソフトウェアと同視して、消費者側が個人情報の使用条件を自由に設定できるようになる。オンライン・プライバシーにおける自己情報コントロール権を実現するために、更に進んで、個人データの使用を一種のライセンス契約と同視して、Uniform Computer Information Transaction Act (UCITA)に規定されているような電子的自力救済制度の導入により個人データを不適切な方法で取扱った事業者による当該個人データへの再アクセス(利用)をライセンス違反として排除するというようなアプローチも検討に値するのではなからうか。^{30, 31}

このように消費者が自己の個人情報の価値を

²⁹ 例えば、“Lumeria”などがこうしたソフトの代表である。<http://www.lumeria.com/paper1/6.shtml>

また、Microsoft社は、自社のブラウザソフトInternet Explorerの次期バージョンに新たなCookie管理システムを搭載する方針を発表しており、現在、IE5.5に対応したベータ版の配布と試験が行われている。新たなシステムでは、Webサイトにアクセスしているサーバー以外のサーバーから送り込まれるいわゆる“Third Party Cookie”の存在をCookieの受け入れ前にユーザーに警告する。尚、この警告はブラウザがデフォルト設定でもなされる。また、Cookieの削除ツールも新たに搭載される方向であるという。<http://www.microsoft.com/PressPass/press/2000/Jul00/IECookiePR.asp> (2001.3.30 確認)

尚、本論文査読中の2001年8月、Microsoft社より新たなCookie管理システムを搭載したInternet Explorer 6が正式にリリースされた。

³⁰ 電子的自力救済(Electronic-Selfhelp)とは、ユーザーによるライセンスの対象情報の利用を自動的に停止させる仕組みのことである。尚、UCITA102条(a)項(38)では、パブリシティ権を含む「排他的権利を与えるすべての法律の下で生じる情報についての一切の権利」を情報的権利として、その規律範囲に含めている。UCITAに関する文献として、金子宏直「米国における統一コンピュータ情報取引法(UCITA)の取組み」『法とコンピュータ』No.18, 2000, p.48 以下、及びライセンス委員会第3小委員会「米国統一コンピュータ情報取引法(UCITA)における諸問題」『知財管理』Vol.50, No.4, 2000, pp.509-532、國生一彦『米国の電子情報取引法 UCITA法の解説』商事法務研究会, 2001年等を参照。

³¹ この場合、交換される個人データをカプセル化技術等により、パッキングし、ライセンス違反等、一定の条件が認められた場合に、カプセル内に蔵された爆弾を作動させることで、当該個人データを使用不能にする技術も提案されている。尚、カプセル化技術については、櫻井紀彦「カプセル化コンテンツの動向と展望」『情報処理学会電子化知的財産社会基盤研究会』2001-EIP-12, pp.1-6等を参照

自分で決定しうる社会においては、消費者自らがプライバシー保護の問題により強い関心を持つことが要請される。少なくとも現在のようにプライバシー侵害が発生しても事業者側と交渉するなどの紛争解決に向けてのアクションを起こそうとしない消極的な日本の消費者の更なる意識啓発が必要である。

7. おわりに

本稿では、ネットワーク上での消費者保護の観点からプライバシー保護に関する政策動向について検討した。消費者問題の観点からプライバシー保護の問題を考えた場合、消費者の個人情報収集において、事業者は人員面、コスト面、管理能力面などあらゆるフェーズにおいて、消費者よりも優位にある。このことは、消費者問題の原因となる消費者 事業者間格差をインターネットが消費者にもたらした格差縮小効果をはるかに上回るスピードで更なる格差を生じさせる原因となっている。そのため、電子商取引分野で消費者は、自己の選好を事業者に全て知られてしまう結果となり、価格の面でも消費者は、企業の言い値で購入してしまう可能性が高くなり、消費者の選択肢が狭まることが懸念される。オンライン・プライバシーの保護は健全な競争社会の維持にとっても不可欠な問題である。

しかし、これまでに見てきたように、現在、我が国の民間部門で行われている自主規制は、マーク取得者件数は制度がスタートして3年目を迎える今日においてもまだ200件を数えるのみであり、企業のプライバシー保護政策を支えるコンサルティングもビジネスとして成立するとの認識には至っていない。

その一方で、個人情報保護基本法大綱では、小規模事業者や紙ベースの顧客リストを規制対象外としていることから、その実効性には多いに疑問が残る。消費者の権利を最大限に保護するためには、百番目の窓までしっかり鍵がかかっている必要がある。しかし、現状では、個人情報保護基本法の実効性を高めるための環境整備は進んでいないと言わざるを得ない。もちろん、上述したプライバシー保護に関するコンサルティング産業が育成されれば、それだけで問題が全て解決するというわけでもないであろう。しか

し、我が国では、プライバシー保護に取り組む事業者を支援するコンサルティングさえも機能していない中で保護法制定の議論だけが一人歩きしている感がある。保護法さえ制定すれば問題が解決すると言うわけでもないのである。現在の我が国の状況をたとえて言うならば、動力を車輪に伝えるトランスミッションを設計せずに保護法というエンジンの開発だけを行っているようなものである。

筆者は、2000年12月、国民生活センター主催の「第12回全国消費者フォーラム」においてネットワーク上での情報統合に対するプライバシー保護に関して、報告する機会を得た。会場は、満員となり、筆者の報告では、発表された6件の報告の中で一番多くの質問がフロアから投げかけられ、この問題に関する消費者の意識が確実に高まってきていることを実感した。次に課題となるのは、こうした消費者意識の向上をどのように実際の行動にシフトさせるのかという問題である。個人情報保護基本法が出来たとしても、それらを実際に用いて、自己の権利を保護するのは消費者自身である。筆者は、一人でも多くの消費者がこの問題により多くの関心を持ってもらいたいと念じ、そのための行動を積極的に取っていきたいと考えている。

参考文献

- [ウェスティン2000] アラン・ウェスティン、日米プライバシー・個人情報保護プログラム、センター・フォー・ソーシャル・アンド・リーガル・リサーチ『日本における消費者のプライバシー = 調査結果要約版 =』センター・フォー・ソーシャル・アンド・リーガル・リサーチ, 2000, p.4
- [ウェスティン2000_2] 前掲報告書, p.5
- [JIS] 日本工業標準調査会審議『個人情報保護に関するコンプライアンス・プログラムの要求事項: JIS Q 15001』日本規格協会 1999年
- [JISA2001] (社)情報サービス産業協会「プライバシーマーク制度における料金改定(JIPDEC)とJISAのプライバシーマーク付与申請事業者助成金の支給について」<http://www.jisa.or.jp/privacy/ryoukinkaitai.html> (2001.3.24 確認)
- [JADMA2000] (社)日本通信販売協会ダイレクトマーケティング研究所『インターネット通信販売利用者調査報告書』2000.3.25
- [JIPDEC2000] 関本 貢「JIPDECのプライバシーマーク制

- 度について」『国際シンポジウム 個人情報をめぐる内外の最新動向講演資料』通商産業省・財団法人日本情報処理開発協会 2000.10.23, pp.164
- [JIPDEC2000_2] 前掲資料, p.165
- [JIPDEC2001] <http://www.jipdec.or.jp/security/privacy/certiflyst.html> (2001.3.26 確認)
- [Shaffer2000] Gregory Shaffer, Globalization and Social Protection: The Impact of EU and International Rules in the Ratcheting Up of U.S. Privacy Standards, *The Yale Journal of international Law* Vol.25, No.1, 2000 p.31
- [Shaffer2000_2] Shaffer, *op.cit.*, pp.32-33
- [橋本 2000] 橋本誠志、本村憲史、井上 明「ネットワーク上での情報統合に対するプライバシー保護システム」『テレコム社会科学学生賞入賞論文集』No.9, 財団法人電気通信普及財団, 2000.4, pp.1-36
- [本村2000] 本村憲史、橋本誠志、井上 明、金田重郎「ネットワーク上での情報統合に対するプライバシー保護」『情報処理学会論文誌』Vol.41. No.11, 2000.11.15, pp.2985-3000
- [ロスナゲル2000] アレクサンダー・ロスナゲル著、米丸恒治訳「データ保護の新たな構想 インターネットの新たな挑戦」『立命館法学』No.270, 2000, pp.558-580
- [伊藤 97] 伊藤 進「個人情報利用取引被害と不適正取引行為規制」『ジュリスト』No.1114, 1997, p.82 以下
- [伊藤 97_2] 前掲論文, p.84
- [伊藤 97_3] 前掲論文, pp.86-87
- [伊藤 95] 伊藤 進「不適正な取引行為」規制に関する都条例及び規則改正の概要」『ジュリスト』No.1065, 1995, p.14
- [指宿 2001] 指宿 信「インターネット盗聴ソフト「カーニボー」の正体」『法学セミナー』No.556, 2001, pp.47-50
- [大村 98] 大村敦志「消費者法」有斐閣 1998, pp.32-33
- [岡田 99] 岡田仁志「サイバー社会のプライバシー」『国際公共政策研究』(大阪大学) Vol.3. No.2, 1999, p.289
- [小澤 98] 小澤哲郎「ドイツのマルチメディア法～情報及び通信サービスの枠組みを定める法律」『国際商事法務』Vol.26 .No.3, 1998, pp.277-287
- [加藤 2000] 加藤真代「個人情報保護をめぐって 消費者運動の立場から」『国民生活』2000年4月号 pp.32-33
- [國生 2001] 國生一彦「米国の電子情報取引法 UCITA 法の解説」商事法務研究会, 2001
- [国民生活センター] 国民生活センター消費者情報部「個人情報に関する消費者苦情 PIO-NET から」『国民生活』2000年4月号, p.37
- [斎藤 2001] 斎藤雅弘「インターネット関連トラブルと消費者相談」『国民生活』Vol.31, No.4, 2001, p.27
- [櫻井 2001] 櫻井紀彦「カプセル化コンテンツの動向と展望」『情報処理学会電子化知的財産社会基盤研究会』2001-EIP-12, 2001, pp.1-6
- [新保2000] 新保史生『プライバシーの権利の生成と展開』成文堂, 2000, p.354
- [新保 2000_2] 前掲書, pp.355-356
- [清野 97] 清野幾久子「個人情報利用取引と個人情報保護制度」『ジュリスト』No.1114, 1997,
- [清野 97_2] 前掲論文, p.75
- [清野 97_3] 前掲論文, pp.75-76
- [清野 97_4] 前掲論文, p.78
- [大綱] 情報通信技術(IT)戦略本部個人情報法制化専門委員会『個人情報保護基本法制に関する大綱』2000.10.11
- [滝沢 98] 滝沢昌彦「情報・プライバシーと消費者」『ジュリスト』No.1139, 1998
- [竹田 2000] 竹田 稔、小西 恵「電子商取引とプライバシー」竹田 稔、堀部政男編『新・裁判実務体系 9 名誉・プライバシー保護関係訴訟法』青林書院, 2001, pp.200-201
- [竹田 2000_2] 前掲論文, p.201-203
- [通産省]<http://www.miti.go.jp/kohosys/topics/10000107/index.html> (2001.3.28 確認)
- [人見 2000] 人見 剛「消費者保護と個人情報保護」『法律時報』Vol.72, No.10, 2000, p.14
- [堀部 2000] 堀部政男「電子商取引とプライバシー」『ジュリスト』No.1183, 2000, pp.77-85
- [松井 2000] 松井茂記「個人情報保護基本法とプライバシーの権利」『ジュリスト』No.1190, 2000, p.47
- [松本 2000a] 松本恒雄「電子商取引と消費者保護 OECD ガイドライン(案)を中心にして」『法とコンピュータ』No.18, 2000, pp.58
- [松本 2000b] 松本恒雄「消費者法と個人情報保護」『ジュリスト』No.1190, 2000, p.53
- [松本 2000b_2] 前掲論文, p.54
- [松本 2000b_3] 前掲論文, p.55
- [松本 2000b_4] 前掲論文, p.56
- [松本 2000b_5] 前掲論文, p.57
- [松本 97b] 松本恒雄「インターネット上での取引と法」『法律時報』Vol.69, No.7, 1997
- [松本 97c] 松本恒雄「コンピュータ・ネットワークと取引法上の課題 消費者取引を中心として」『ジュリスト』No.1117, 1997年
- [松本 98a] 松本恒雄「消費者法の立法課題」『法律時報』Vol.70, No.10, 1998
- [松本 98b] 松本恒雄「情報の保護」『ジュリスト』No.1126, 1998
- [松本 99a] 松本恒雄「電子商取引と電子マネー サイバースペースにおける契約とその履行」『法学教室』No.220, 1999
- [松本 99b] 松本恒雄「ネット取引をめぐる法的問題点～消費者保護を中心にして」『法律のひろば』Vol.52, No.2, 1999
- [村 97] 村 千鶴子「個人情報利用取引に関する被害の実情」『ジュリスト』No.1114, 1997, p.70
- [村 97_2] 前掲論文, p.71
- [村 97_3] 前掲論文, pp.73-74
- [村上 99] 村上裕章「ドイツにおける民間個人情報の立法

的保護」田村善之編『情報・秩序・ネットワーク』北海道大学図書刊行会, 1999, p.119

[村上 99_2] 前掲論文, pp.183-185

[米丸97] 米丸恒治「ドイツ流サイバースペース規制」『立命館法学』No.255, 1997, pp.141-194

[米丸 99] 米丸恒治「ドイツにおける消費者保護とネット

取引」『法律のひろば』Vol.52, No.2, 1999, p.34

[付記]本研究は、デジタルシティ京都地域連携研究費(主管:石田 亨教授(京都大学大学院情報学研究科))の助成による。