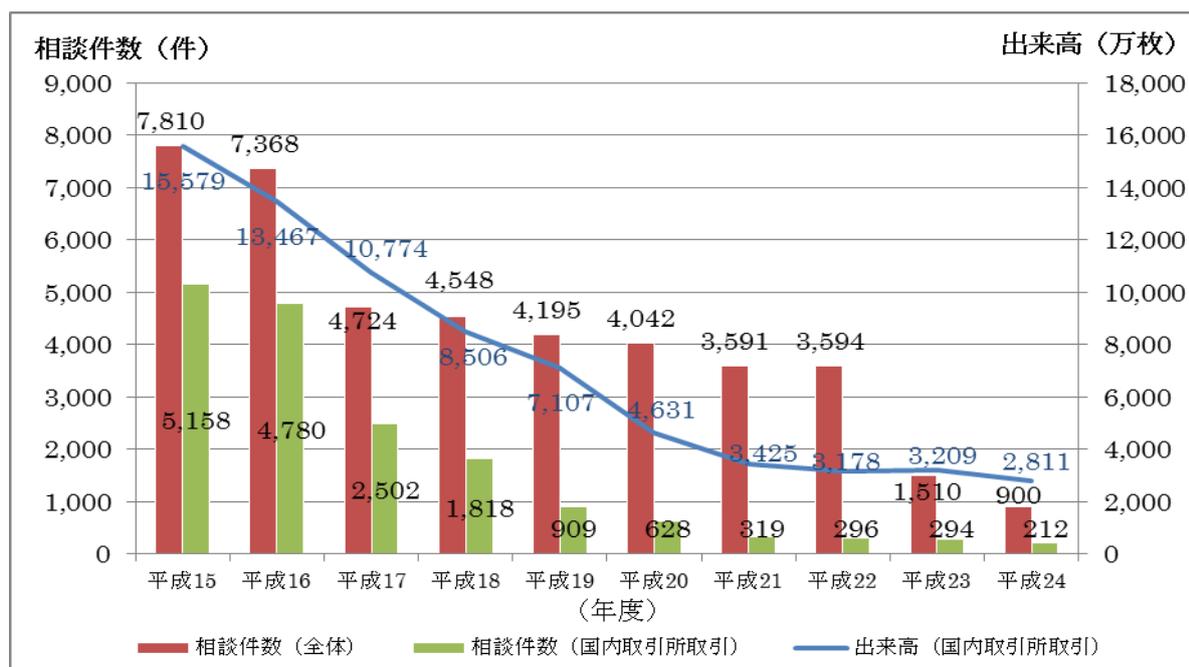


図表2 商品先物取引に関する相談件数及び出来高の推移



- (備考) 1. 相談件数はPIO-NETデータにより当委員会が作成(平成25年10月31日までの登録分)。平成21年度以降集計方法が変更されているため、平成20年度以前との時系列での比較はできない。
 2. 国内取引所取引の相談については、平成20年度以前は「国内公設先物取引」の苦情相談を、平成21年度以降は「国内商品先物等」から店頭取引をのぞいた苦情相談を指す。
 3. 出来高(国内取引所取引)は株式会社日本商品清算機構ホームページより作成。
 4. 平成25年度(10月31日までの登録分)の相談件数は全体では475件、国内取引所取引では99件。平成25年度(10月まで)の出来高(国内取引所取引)は1,793万枚。

しかしながら、相談の件数が減少したとは言え、「被害の発生が限りなくゼロに近づきつつある」状態にあるとは言えず、また、報告された被害事例⁸の内容からは、脱法的な勧誘を行っている事業者が存在することが伺われる。例えば、白金の現物の勧誘を行い、顧客に現物を届けた日に白金の先物取引の勧誘を行ったり、不招請勧誘禁止の例外とされる初めの投資金額以上の損失を防ぐ仕組みとなっている取引(いわゆる「スマートCX」の取引)の勧誘を行い、その取引を行った顧客に対して3、4日後に一般の商品先物取引の勧誘を行ったりする事案が見られる。このような事業者の営業姿勢が見られる限り、実態として消費者・委託者保護の徹底が定着したと判断することはできず、不招請勧誘禁止規制を緩和すると被害が再び増加することが予想される⁹。

また、総合取引所での取引における不招請勧誘禁止規制が緩和され、従来の商品

⁸ 第70回先物取引被害全国研究会 名古屋大会(平成25年11月1日～2日)における配布資料。

⁹ 平成18年の証券取引法等の一部改正審議時の国会で、以下の附帯決議がなされている。

衆議院財務金融委員会(平成18年5月12日)

「不招請勧誘禁止の対象となる商品・取引については、利用者保護に支障をきたすことのないよう、店頭金融先物取引に加え、レバレッジが高いなどの商品性、執拗な勧誘や利用者の被害の発生という実態に照らし必要な場合には、迅速かつ機動的に追加指定を行うこと。」

平成24年の金融商品取引法の改正により、総合取引所で行われることとなる商品先物取引は、同法における「商品関連市場デリバティブ取引」として位置づけられることとなったが、上記の附帯決議の趣旨に照らすと、不招請勧誘禁止の対象として「追加指定」を行うことがまさに「必要な」取引と言える。

取引所での取引についても同様に規制が緩和される場合、総合取引所での取引だけでなく従来の商品取引所での取引における被害の増加も懸念される。

4 不招請勧誘禁止規制と市場の活性化との関係

商品市場の活性化を図るためには、商品先物取引に対する不招請勧誘禁止規制を緩和すべきという意見もある。このような意見に対しては、以下の点が指摘できる。

第一に、商品先物取引の出来高は長期間にわたり急減してきたが、不招請勧誘禁止規制の導入時にはすでに下げ止まっており、不招請勧誘禁止規制導入以降に大きく減少した事実はない（図表2）。すなわち、商品先物取引の出来高は、平成15年度をピークに急速に減少してきたが、不招請勧誘禁止規制が導入された平成22年度以降は減少率は小さくなる等、減少傾向に歯止めがかかっている。国内取引を行う商品先物業者数も、平成15年度の97社から平成22年度の33社へ減少したのち、平成23年度は33社、平成24年度は32社と横ばいで推移している¹⁰。

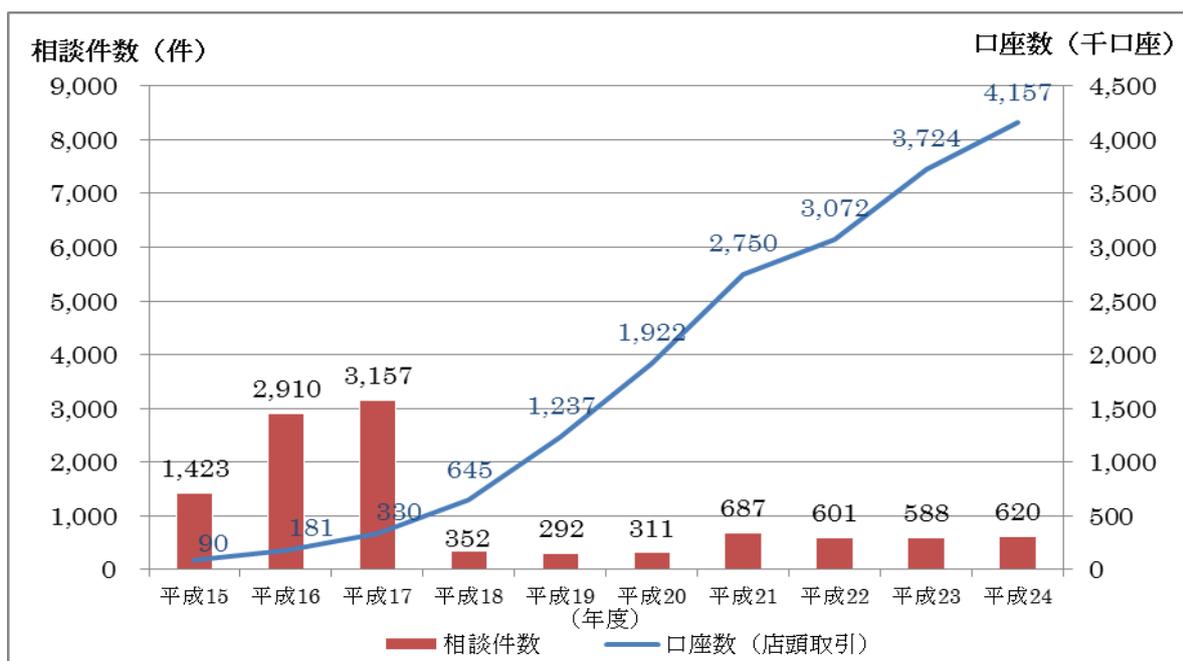
従来より、商品先物市場について、その競争力強化のためには「従来の個人投資家を中心とした市場構造から、当業者、機関投資家、金融機関等のいわゆる“プロ”のリスクヘッジャーやリスクテーカー（特に大口の主体）を中心とした市場構造に転換することを目指す必要がある」¹¹と指摘されており、いわゆる「プロ市場化」によりビジネスモデルを転換するべきとされてきた。商品先物市場縮小の原因は、そのようなビジネスモデルの転換を図れていない点にあると考えられる。それにもかかわらず、商品先物市場に電話や訪問による不招請勧誘を部分的にせよ復活させることは、そのあり方を否定されてきた古いビジネスモデルを活性化させることになりかねず、必要なビジネスモデルの転換を将来にわたって困難にすることともなりかねない。

第二に、外国為替証拠金取引（FX取引）においては不招請勧誘禁止規制の導入以降、取引が活性化していることである。外国為替証拠金取引については、電話や訪問による勧誘を受け、リスクについて理解しないまま受動的に取引を開始したことによるトラブルから社会問題に発展したことに鑑み、平成16年に金融先物取引法が改正され、不招請勧誘禁止規制が導入された（平成17年7月施行）。しかし、その後、勧誘による営業活動からインターネット取引へとビジネスモデルの転換が図られ、顧客口座数は増加している（図表3）。なお、平成19年9月より、取引所取引については不招請勧誘禁止規制の対象外となったが、取引の大宗を占めているのは、不招請勧誘が禁止されている店頭取引である。

¹⁰ 日本商品先物取引協会「日本商品先物取引協会会報（2013年10月）」による。

¹¹ 産業構造審議会商品取引所分科会「今後の商品先物市場のあり方について（中間報告）」（平成19年12月7日）。同分科会報告書（平成21年2月23日）においても、「事業者、金融機関などの商品先物市場の中核となるべき参加者が自らの判断で積極的に利用できる「プロ市場化」を実現することによって、取引所の流動性も上昇し、取引所の機能のより円滑な発揮が可能となるという好循環が生まれることが強く期待される。」として、同様の考え方が示されている。

図表3 外国為替証拠金取引（FX取引）に関する相談件数及び口座数の推移



- (備考) 1. 相談件数はPIO-NETデータにより当委員会が作成(平成25年10月31日までの登録分)。
 2. 口座数は株式会社矢野経済研究所「FX(外国為替証拠金取引)の動向調査結果」より作成。店頭取引の各年度の3月期の口座数。
 3. 平成25年度(10月31日までの登録分)の相談件数は281件。

これらの2点からは、不招請勧誘禁止規制の存在によって市場の活性化が阻害されるとは言えないことが明らかである。

以上で述べた不招請勧誘禁止規制の維持の必要性や、規制と市場活性化との関係を踏まえると、商品先物取引における不招請勧誘禁止規制を緩和すべきではないと考える。

また、上述のとおり、不招請勧誘禁止規制の対象範囲は、国会における長年の審議を踏まえて定められてきた経緯があり、このような経緯は重く捉えられるべきである。

なお、当委員会は、「未公開株等投資詐欺被害対策について(提言)」(平成22年4月9日)において、中長期的には、被害の未然防止のために、不招請勧誘の禁止を未公開株等にも拡張することが必要である旨の見解を示している。その点も含め、投資関係の取引については、被害の実態に応じて、消費者の安全・安心を担保する不招請勧誘禁止の導入を検討する余地があると考え¹²。

以上

¹²消費者委員会「消費者契約法に関する調査作業チーム」論点整理の報告(平成25年8月)において、消費者契約一般を対象とした不招請勧誘ルールのあり方について、検討を行っている。

「食品表示等適正化対策」に対する意見

平成 25 年 12 月 17 日

消費者委員会

消費者委員会は、本年 12 月 10 日の第 138 回本会議において、同月 9 日の食品表示等問題関係府省庁等会議において取りまとめられた「食品表示等適正化対策」について消費者庁より報告を聴取し、意見交換を行った。本件についての当委員会の意見は、下記の通りである。

記

1. 多数のホテルチェーンや百貨店等において、提供する料理のメニューに関して実際に使われていた食材と異なる不適切な表示が行われる等の事案が明らかとなった。消費者が自主的かつ合理的な選択を行う上で、正しい表示が行われることは極めて重要であり、偽装であれ、誤表示であれ、消費者が実際のものよりも著しく優良であると誤認するような表示を行うことは、事業者に対する信頼を大きく損なうものである。関係する事業者や業界団体においては、今回の事態を厳粛に受け止め、表示の適正化に向けた自主的な取組を着実に実施することを求める。
2. 今般の「食品表示等適正化対策」に盛り込まれた、事業者のコンプライアンスの確立と景品表示法の周知徹底及び国・地方の消費者行政体制の強化等を柱とする対策パッケージは、今後、今回直接関係する事業者や業界に限らず、広く消費者と接する事業者において同様の事態が再発することを防止する上で不可欠な措置であると考え。特に、景品表示法における都道府県知事による措置命令の導入については、当委員会が本年 1 月に発出した「『健康食品』の表示等の在り方に関する建議」において、不実証広告規制における資料提出を求める権限を都道府県知事に付与することと併せて、積極的な検討を進め、一定の結論を得ることを求めているところであり、同法の改正によりこれらを確実に措置することを求める。
3. 上記の景品表示法の改正が行われる場合、その受け皿となる都道府県の消費者行政体制の強化を図っていくことが必要である。当委員会が本年 8 月に発出した「地方消費者行政の体制整備の推進に関する建議」において、国による地方消費者行政への財政支援の継続について最大限の努力を払っていくこと及び地方消費者行政の自主財源・人員確保に向けた国から自治体の首長等に対する働きかけについて積極的に取り組むことを求めているところであり、これらを確実に実施するこ

とを求める。

4. 景品表示法の不当表示事案に対する課徴金等の新たな措置についての検討については、本年12月9日付で、内閣総理大臣から当委員会に対して諮問が行われた。これを踏まえ、当委員会としては、専門調査会を設置し、消費者庁からの協力を得つつ、検討を行うこととする。
5. 今般の対策では言及されていないが、事業者における内部通報制度や、公益通報者保護制度が充実・強化されることも、事業者のコンプライアンスの確立に関して重要な意義を有すると考えている。この点についても、消費者庁において必要な取組を実施することを求める¹。
6. 上に挙げた施策以外の対応の必要性については、関係府省庁等における今後の取組等を踏まえつつ、当委員会としても引き続き検討することとする。

(以上)

¹ 当委員会は、本年7月に「公益通報者保護制度に関する意見～消費者庁の実態調査を踏まえた今後の取組について～」を発売している。

クラウドファンディングに係る制度整備に関する意見

平成 26 年 2 月 25 日
消費者委員会

新規・成長企業に対するリスクマネーの供給促進策としてのクラウドファンディング¹について、金融審議会の新規・成長企業へのリスクマネーの供給のあり方等に関するワーキング・グループにおいて、平成 25 年 6 月から 12 月にかけて審議が行われてきた。同ワーキング・グループの報告²（以下「WG 報告」という。）を踏まえ、現在、金融庁において、制度整備に関する検討が行われている。

WG 報告においては、クラウドファンディングに係る規制の緩和と投資者保護の方策が示されている（参考参照）。しかし、新規・成長企業は創設後の存続率が低く、非上場企業については、公開されている情報は上場企業と比較して一般に少なくかつ株式やファンド持分の売却は困難であるため、これらの企業への投資のリスクは極めて大きいと言える。このような投資に関する規制を緩和するに際しては、投資者を保護するために十分な措置が講じられるべきである。

当委員会としては、金融庁に対し、以下の点に留意し、消費者被害を防止するための適切な措置を講ずることを求める³。

1 仲介者等に対する規制について

(1) 参入規制

クラウドファンディングの制度において、仲介者は中核的な役割を持つため、その責務は重要である。仲介者が提供する情報の正確性が確保されなければ、投資判断は不可能である。

WG 報告は、「投資型クラウドファンディングが詐欺的な行為に悪用されることや反社会的勢力に利用されること等を防止し、投資者が安心して投資できる環境を整備する上では、当局による規制・監督にのみ依拠するのではなく、自主規制機関による適切な自主規制機能の発揮を組み合わせること重要である。」としている。しかし、詐欺的な行為に悪用されることや反社会的勢力に利用されること等を防止するための方策は、まずもって、法律による規制を十分に措置することが必要である。

¹ クラウドファンディングとは、必ずしも定まった定義があるものではないが、一般には「新規・成長企業等と資金提供者をインターネット経由で結び付け、多数の資金提供者（=crowd〔群衆〕）から少額ずつ資金を集める仕組み」を指すものとされている。寄付型、購入型、投資型の3種に大別されるが、今回、金融商品取引法の検討対象となっているのは投資型クラウドファンディングである。投資型クラウドファンディングは、「ファンド形態」と「株式形態」が想定されている。「ファンド形態」については、現行の金融商品取引法の下において、第二種金融商品取引業者による募集又は私募の取扱いが可能であり、実際にもこの形態でのビジネスを担う業者が既に存在する。一方で、「株式形態」の投資型クラウドファンディングについては、非上場株式の募集又は私募の取扱いが日本証券業協会の自主規制規則により原則禁止されていることなどから、現在、基本的に取り扱われていない。（以上、WG 報告より抜粋・補筆。）

² WG 報告は、平成 26 年 2 月 24 日に開催された金融審議会総会・金融分科会合同会合において、金融審議会の報告とされた。

³ WG 報告に取りまとめられたクラウドファンディングに関する規制緩和について慎重な検討等を求める意見書が消費者委員会に 1 件寄せられている。

まず参入規制についてみると、WG報告は、仲介者の参入要件の緩和を提唱している（参考参照）。しかし、参入要件は慎重に検討すべきである。詐欺的な行為に悪用されることや反社会的勢力に利用されないようにすることはもちろんであるが、健全かつ適切に仲介者の業務を行うことが確保できるように参入要件を定める必要がある。WG報告は、仲介者に「発行者に対するデューデリジェンス及びインターネットを通じた適切な情報提供等のための体制整備、並びにインターネットを通じた発行者や仲介者自身に関する情報の提供を義務付ける」としているので、これらの義務を適切に実行することが可能な者でなければならない。その際、新規事業に対するデューデリジェンス⁴とはどのようなものを指すのかが明確にされている必要がある。

次に、WG報告は、仲介者について、現行の第一種金融商品取引業及び第二種金融商品取引業について登録の特例を設けることが望ましいとしつつ、投資者保護の観点から一人当たり投資額や発行総額の条件を少額なもののみを行う者とする等の条件を示している。そして、少額の範囲としては「発行総額1億円未満かつ一人当たり投資額50万円以下」とすることが考えられるとしている。しかし、この少額の条件は、募集または私募の取り扱いの対象非上場株式ごと又は対象ファンドごとの要件であるとした場合、多数種類を扱う形式をとって容易に規制を逃れる発行者や仲介者が出てくるおそれがあるので、悪質な事業者に濫用されないように要件設定を工夫すべきである。

（2）情報提供義務

WG報告は、インターネットを通じて非上場株式又はファンド持分の募集又は私募の取扱いを行う仲介者（既存の金融商品取引業者並びに特例第一種金融商品取引業者及び特例第二種金融商品取引業者）に対して、「発行者に対するデューデリジェンス及びインターネットを通じた適切な情報提供等のための体制整備、並びにインターネットを通じた発行者や仲介者自身に関する情報の提供を義務付けるとともに、当該情報の提供を怠った場合等における罰則を整備することが適当である。」としているが、これらの措置は必須である。

上場株式の売買と比較すると、新規事業への投資の場合は、投資判断のための情報が圧倒的に少ない。クラウドファンディングの場合には、インターネットで提供される情報に依拠するわけであるから、その正確性はいわば生命線である。

詐欺的投資勧誘においては、発行者による虚偽ないし事実と反する情報や根拠に乏しい見込み等が用いられている。そのような情報が掲載されないように措置する必要がある。この観点から、発行者については正確な情報を提供する責任を、仲介者については情報の正確性を確保する責任を明らかにすることが必要である。加えて、これらの責任を発行者及び仲介者の投資者に対する民事上の義務としての位置付けを明確にし、義務違反行為に対しては、登録の取消し等の行政処分の対象とし、

⁴ デューデリジェンスとは、投資を行う際に、その投資対象に十分な価値があるのか、また、リスクはどうかを詳細に調査する作業をいうとされている。

刑事罰の対象とするだけでなく、民事の損害賠償責任を負うことを法律をもって明らかにすることで、悪質な事業者の参入を排除するとともに、仮にインターネットで提供される情報に不備があった場合には損害賠償請求できることを明確にし、投資者が情報を信頼して取引に参加できる市場にすべきである。なお、違反がある場合には、遅滞なく行政処分が可能となるように検査・処分体制を整備する必要がある。

(3) 新規事業への投資の特質の理解とその確認

非上場株式の場合、上場株式のように市場価格を知ることはできない。そのため、経験を積んだ投資者であっても、非上場株式の価値の判断は上場株式よりも難しくなる。インターネットを経由してリスクマネーの供給を国が促進するのであれば、そのような非上場株式への投資の特質について十分に理解・納得した投資者のみが自発的に参加する仕組みとすることが不可欠である。

ファンド持分の場合には、さらに別個の問題がある。ファンドの枠組みとして、匿名組合が使われている。匿名組合の場合には、株式会社における株主総会のような機関を設ける必要がないため、投資者の権利が極めて弱い。そして、資金の運用が適切に行われているのかどうかを知る手段も限定的である（商法（明治32年法律第48号）第539条の貸借対照表の閲覧、業務財産状況に関する検査の規定が置かれている程度である。）。投資者が、ファンドへの投資のこのような特質を十分理解した上で判断することが不可欠である。

以上から、投資者が非上場株式やファンドへ投資することの意義・特質、そして流動性リスクやデフォルトリスクを十分に理解した上で投資判断しているかを仲介者が確認する等の措置を講ずべきである。

(4) 勧誘規制

WG報告では、クラウドファンディングを、インターネットを経由して多数の資金提供者から少額ずつ資金を集める仕組みとしているが、電話・訪問等の勧誘手段を用いることを禁止するかどうかについては言及していない。

詐欺的投資勧誘では、電話やパンフレットの送付、訪問という形態が圧倒的な割合を占めている⁵。クラウドファンディングの制度が導入された場合、仲介者や発行者がクラウドファンディングを詐欺的勧誘の手段として（自らを信用させるツールとして）悪用することを防止すべきである。

また、仲介者が、アクセスしてきた消費者に次々と別の投資を勧誘するという事態もあってはならない。

以上からすると、クラウドファンディングにおいては、電話・訪問による不招請勧誘は禁止すべきである。

⁵ 消費者委員会「詐欺的投資勧誘に関する消費者問題についての調査報告」（平成25年8月）5ページを参照。平成24年度における詐欺的投資勧誘に関する相談の販売購入形態は、電話勧誘販売が66.1%、通信販売が15.0%、訪問販売が12.0%を占める。

(5) 国外からのクラウドファンディングによる資金集め

WG報告は、「我が国における起業や新規ビジネスの創出を活性化させていく観点」から「アーリーステージの新規・成長企業に対するリスクマネーの供給を促進するための取組み」として制度を構想している。

しかし、インターネットを利用した資金集めは、海外の事業者や詐欺グループにも容易に利用できるものである。日本の消費者がそうした海外の事業者に資金を送金しても、国内の起業や新規ビジネスの創出を活性化することにはならない。

特に問題なのは、海外の悪質な事業者又は詐欺グループに送金してしまうと被害回復が著しく困難となることであり、この場合には国内の貴重な資産が海外に流出するだけに終わる。

したがって、制度導入にあたっては、このような事態を招かないような措置を検討すべきである。

2 仲介者の自主規制について

WG報告においては、投資型クラウドファンディングが詐欺的な行為に悪用されることや反社会的勢力に利用されること等を防止し、投資者が安心して投資できる環境を整備するため、「今後、自主規制機関(日本証券業協会及び第二種金融商品取引業協会)において、当局と連携しつつ、投資型クラウドファンディングの適切な普及に向けて自主規制規則の整備に関する検討が進められることが期待される」としている。

しかし、悪質な事業者は自主規制に従わないと考えられるため、自主規制とその実効性確保には限界があり、必要なルールは法令に規定することを基本とするとともに、事業者の脱法行為を許さないよう、当局は事業者の監督を適切に行うべきである。

(参考) WG報告において示された規制緩和の概要

第一種金融商品取引業のうち、非上場株式の募集又は私募の取扱いであってインターネットを通じて行われる少額⁶のもののみを行う者を「特例第一種金融商品取引業者」と、また、第二種金融商品取引業のうち、ファンド持分の募集又は私募の取扱いであってインターネットを通じて行われる少額のもののみを行う者を「特例第二種金融商品取引業者」とそれぞれ位置付け、財産規制⁷等を緩和する。

非上場株式の募集又は私募の取扱いを原則として禁止している日本証券業協会の現行の自主規制規則を緩和し、非上場株式の募集又は私募の取扱いのうち、インターネットを通じて行われる少額のものについては、既存の第一種金融商品取引業者又は特例第一種金融商品取引業者が行えるように禁止措置を解除する。

⁶ WG報告では、「少額の範囲としては、「発行総額1億円未満かつ一人当たり投資額50万円以下」とすることが考えられる。」としている。

⁷ 現在は、第一種金融商品取引業者については5千万円、第二種金融商品取引業者については1千万円の最低資本金等の規制がある。

商品先物取引法における不招請勧誘禁止規制の緩和策に対する意見

平成 26 年 4 月 8 日
消費者委員会

経済産業省及び農林水産省は、平成 26 年 4 月 5 日、「商品先物取引法施行規則」及び「商品先物取引業者等の監督の基本的な指針」の改正案（以下、「改正案」）を公表して意見公募手続を開始した。

改正案は、商品先物取引法施行規則第 102 条の 2 を改正することにより、7 日間の熟慮期間を設けること等の条件の下で、70 歳未満の消費者への電話・訪問勧誘による取引を幅広く認めるとともに、自社以外とのハイリスク取引の経験者に対する勧誘を認めるという内容となっている。しかし、商品先物取引に係る消費生活相談の半数以上は 70 歳未満の契約者についてのものであり（別紙資料参照）、改正案は商品先物取引の不招請勧誘禁止規制を大幅に緩和し、事実上解禁するに等しいものである。

当委員会としては、このような改正案が、消費者保護の観点から見て、重大な危険をはらむものであることに鑑み、かかる動向を看過することができず、深く憂慮し、その再考を求めるものである。以下、その理由を述べる。

当委員会は、平成 25 年 11 月 12 日「商品先物取引における不招請勧誘禁止規制に関する意見」（以下、「平成 25 年意見」）において、将来において、「総合取引所に商品先物取引が上場されて金融商品取引法の規制下に置かれることになった場合でも、不招請勧誘の禁止規制を緩和すべきではない」旨の意見を明らかにし、金融庁に対して善処を要請したところであるが、今回の改正案は、既存の「商品取引所」で行われる商品先物取引に関するものについて、従来の不招請勧誘禁止ルールを大幅に緩和しようとするものである。

周知のように、不招請勧誘の禁止規定（商品先物取引法第 214 条第 9 号）は、商品先物取引業者による長年にわたる深刻な消費者被害に対応するため、国会における慎重な審議を経て同法の平成 21 年改正で導入され、平成 23 年 1 月から施行されているものである。同法第 214 条第 9 号は、不招請勧誘禁止規定の適用対象を政令で指定することとしているところ、法改正の際の国会審議において、不招請勧誘禁止規定の対象につき、次のような附帯決議が採択されている¹。

¹ 平成 21 年 6 月 17 日衆議院経済産業委員会附帯決議第 1 項、同年 7 月 2 日参議院経済産業委員会附帯決議第 1 項

当面、一般個人²を相手方とするすべての店頭取引と、初期の投資以上の損失が発生する可能性のある取引所取引を政令指定の対象とすること。

施行後1年以内を目処に、政令指定の対象を見直し、必要に応じて一般個人³を相手方とする取引全てに対象範囲を拡大すること

商品先物取引に対する不招請勧誘禁止規制の必要性と適用対象の範囲は、国会における慎重な審議を踏まえて定められたものであり、この経緯を重く捉えるべきであることは、平成25年意見でも指摘したとおりである。

ところが今回の改正案は、国会での議論の経緯や附帯決議を無視し、省令で不招請勧誘禁止規制を事実上解禁しようというもので、極めて不適切である。商品先物取引法及び同法に基づく政令により禁止されている不招請勧誘行為について、省令で禁止の対象から除外することが許されるのは、「委託者等の保護に欠け、又は取引の公正を害するおそれのない行為」に限定される。そこで現行の商品先物取引法施行規則第102条の2は、デリバティブ取引に関する継続的顧客に対する不招請勧誘行為に限り、禁止の対象から除外しているの

である。
これに対して改正案は、法律及び政令による不招請勧誘禁止の対象を、省令で大幅に限定し、事実上電話・訪問勧誘を解禁するものであり、手続的にも、内容的にも到底許容できるものではない。

改正案は、事実上70歳未満の消費者に対する商品先物取引業者による電話・訪問勧誘を解禁しようとするものであり、社会問題化してきた古いビジネスモデルを再び活性化させ、高齢者のいのち金や、一般消費者の生活基盤である預貯金を極めてリスクの高い投資に向かわせ、同時に、詐欺的投資勧誘を行おうとする悪質な事業者に格好のツールを提供する結果となる。したがって、改正案が実施されれば、再び商品先物取引被害が社会問題化する危険性が極めて高く、市場の活性化どころか、市場の衰退をもたらすことにもなりかねない。

また、改正案による7日間の熟慮期間の設定は、商品先物取引勧誘の局面において、とりわけ高齢者を含め複雑でハイリスク・ハイリターンな取引に不慣れな一般消費者の保護には、ほとんど機能しないものであることにも留意する必要がある。

² 参議院経済産業委員会附帯決議においては「一般委託者」とされている。

³ 注2と同じ

この制度は、「海外商品市場における先物取引の受託等に関する法律」⁴（昭和58年1月施行。以下、「海先法」）の第8条に14日間の熟慮期間として設けられていたものであるが、熟慮期間は、クーリング・オフとは、その効果を異にする制度である。すなわち、商品先物取引の契約は、取引に係わるルール全般に関する基本契約と、基本契約に基づいてなされる個々の売買取引という構成になっているところ、「クーリング・オフ」は、一定期間に全契約を解消することを可能ならしめる制度である。これに対して「熟慮期間」は、基本契約の効力には影響を及ぼさず、単に、熟慮期間内に行われた個別の売買取引についてのみ自己の計算としないことを可能とするにとどまるものである。商品先物取引は、基本契約の締結後、相当の期間にわたって多数回の取引を次々と勧誘されて行われるものであるから、当初の7日間に行われた取引についてのみ自己の計算としないというだけでは、クーリング・オフのような効果はまったく期待できないのである。

実際、海先法が適用される事案においても、熟慮期間を活用して被害救済された例はほとんどなかったという実情にある。改正案は、このような実効性のない熟慮期間制度を設けて不招請の電話・訪問勧誘を解禁するものであり、消費者保護の観点から、到底認めることができないものである。

なお、以上のような観点から必要なセーフティネットをはることによって、消費者の保護を図ることは、勧誘等における禁止事項について「顧客保護に留意しつつ」市場活性化の観点から検討を行うこととする「規制改革実施計画」（平成25年6月14日閣議決定）とも何ら矛盾するものではないことを付言する。

以上

⁴ 商品先物取引法により廃止された。

適格機関投資家等特例業務についての提言

平成 26 年 4 月 22 日
消費者委員会

1 はじめに

適格機関投資家等特例業務を悪用した詐欺的投資勧誘とこれによる深刻な被害が、後を絶たない。当委員会は、平成 25 年 8 月に「詐欺的投資勧誘に関する消費者問題についての調査報告」をまとめているところであるが、そこでも適格機関投資家等特例業務を利用した詐欺的投資勧誘被害の存在を報告し、とりわけ高齢消費者被害への対策の必要を指摘していた。

その後、国民生活センターは、平成 25 年 12 月 19 日付で「投資経験の乏しい者に『プロ向けファンド』を販売する業者にご注意！－高齢者を中心にトラブルが増加、劇場型勧誘も見られる－」（別添資料。以下「報告書」という。）を公表し、プロ向けファンドの制度趣旨に則った仕組みを導入すること等を金融庁及び証券取引等監視委員会に要望し、当委員会とも密接に連携して情報を共有し、当委員会としても調査・検討を継続してきた。

適格機関投資家等特例業務の悪用による被害の多発に対して、金融庁及び証券取引等監視委員会も対応を強化してきた。すなわち、金融商品取引法（昭和 23 年法律第 25 号。以下「金商法」という。）の平成 23 年改正及びこれを受けた内閣府令の改正（平成 24 年 4 月 1 日施行）において、適格機関投資家等特例業務届出業者が当局に提出する届出書の記載事項を拡充し（適格機関投資家の名称等）、届出書に当該業者の本人確認資料を添付することを義務付けた。また、同法令改正を踏まえた監督指針の改正（平成 24 年 2 月 15 日公表）では、当局が届出書の記載事項や必要な添付書類をチェックする際の留意事項の追加、投資者保護上問題のある行為が認められた場合の警告書の発出、問題業者リストの作成・公表等も盛り込まれている。これらの施策は平成 24 年 2 月 15 日付で公表された「適格機関投資家等特例業務に対する対応を強化！違法なファンド業者にご注意ください！」との注意喚起等からも窺い知ることができる。

しかしながら、国民生活センターの報告書によれば、これらの対策が実施されてからも、被害が解消されたと言える状況にないことは明らかである。また、証券取引等監視委員会において、適格機関投資家等特例業務届出者に関し、金

商法第 192 条第 1 項に基づく裁判所への緊急差止命令に係る申立て¹や、検査の結果法令違反が認められたとする金融庁長官への情報提供²を行う事例や、財務局においても検査の結果法令違反が認められたとして検査結果の通知³を行う事例が多く見受けられる。

このような事態を受け、関係機関において投資家保護をめぐる制度の在り方が真摯に検討されてきているところと承知しており、そこでの検討結果が大いに期待される場所であるが、当委員会としても、これまでの検討を踏まえて本提言を行うことによって、より良い市場の形成への参考に供することとした。なお、つい先頃（平成 26 年 4 月 18 日）、当委員会と問題意識を共有しているとみられる証券取引等監視委員会から、「ファンドに係る投資者保護の一層の徹底を図る観点から、適格機関投資家等特例業務に関する特例について、投資者に係る要件を厳格化する等、一般投資家の被害の発生等を防止するための適切な措置を講ずる必要がある。」旨の建議が表明されたが、当委員会としては、具体的な方策を示す本提言が同建議と一体となって、制度の在り方の検討に資することを期待するものである。

2 適格機関投資家等特例業務の導入の経緯

(1) プロ向けファンドの趣旨

そもそも、適格機関投資家等特例業務は、金融審議会金融分科会第一部会報告「投資サービス法（仮称）に向けて」（平成 17 年 12 月 22 日）（以下「金融審報告」という。）を受けて創設されたものであり、そこでの基本的な趣旨が尊重されるべきことは言うまでもない。

金融審報告は、集団投資スキーム（ファンド）について、「最近も、多数の一般投資家を対象とした匿名組合形式の事業型ファンドに関する被害事例が報じられていることなどを考慮すると、投資サービス法の主要な目的の一つである利用者保護ルール of 徹底を図る観点から、ファンドについては、実効性ある包括的・横断的規制の整備が必要と考えられる。」と指摘する一方、「特定投資家（プロ）向けファンドに対する規制のあり方」として、「もっぱら特定投資家のみを対象とするファンドについては、一般投資家を念頭においた規制を相当程度簡素化し、金融イノベーションを阻害するような過剰な規制とならないよう、十分な配慮が必要と考えられる。」としていた。

つまり、金融審報告は、特定投資家（プロ）と一般投資家（アマ）の区分を

¹ 平成 23 年 4 月以降、6 件

² 平成 24 年 10 月以降、14 件

³ 平成 24 年 12 月以降、14 件

導入し、プロについては規制緩和を推進する一方で、アマについては適正な投資家保護を確保するという考え方を採用することによって、新たな洗練されたプロ向け市場を整備することを目指していた。そして、集団投資スキーム（ファンド）についても、もっぱら特定投資家（プロ）向けのファンドについて、規制を簡素化するとしていたのである。

（２）プロとアマの区分

金融審報告は、特定投資家（プロ）と一般投資家（アマ）の区分については、次の４類型が考えられるとしており、その際、①の類型については「適格機関投資家」の概念を基礎とすることが適当としていた。

- ① 一般投資家に移行できない特定投資家
- ② 一般投資家に移行できる特定投資家
- ③ 特定投資家に移行できる一般投資家
- ④ 特定投資家に移行できない一般投資家

金融審報告に基づき、金商法が立案され制定されたが、同法においては、特定投資家に移行可能な一般投資家の要件は、「個人」と「法人」に分けて定められている。

まず、「法人」については、特に要件を限定することなく、特定投資家に移行できることとされている（同法第 34 条の 3 第 1 項）。

他方、「個人」については、「富裕層個人」の類型と「ファンド関係者」の類型が規定されている。前者の要件は、同法第 34 条の 4 第 1 項第 2 号、金融商品取引業等に関する内閣府令第 62 条に定められている。その概要は、次のすべての要件を満たす個人とされている。

- ① 純資産額が 3 億円以上（同条第 1 号）
- ② 投資性のある金融資産の合計額が 3 億円以上（同条第 2 号）
- ③ 当該業者との同種契約締結後 1 年の経過（同条第 3 号）

3 金商法における適格機関投資家等特例業務

（１）要件

以上のように、金融審報告では「もっぱら特定投資家のみを対象とするファンド」を対象として規制の簡素化の必要性を指摘していた。

しかし、金商法における適格機関投資家等特例業務は、一部、一般投資家に対する業務も含むものとなっている。

すなわち、同法第 63 条第 1 項は、「適格機関投資家等」について「適格機関投資家以外の者で政令で定めるもの（その数が政令で定める数以下の場合に限

る。)及び適格機関投資家をいう。」と定義しているところ、「適格機関投資家以外の者で政令で定めるもの」については「適格機関投資家以外の者とする」(同法施行令第17条の12第1項)とし、「政令で定める数」については「49とする」(同条第2項)としている。

このように、49名以下であれば、「適格機関投資家以外の者」というほかに限定が施されていないので、結果として、適格機関投資家等特例業務の対象に高齢者を中心とする投資経験の乏しい一般投資家(アマ)も含まれ得ることとなっている。

また、適格機関投資家には投資事業有限責任組合が含まれるところ(金融商品取引法第二条に規定する定義に関する内閣府令第10条第1項第18号)、この投資事業有限責任組合は形式要件を整えることで容易に登録することができる。

(2) 適用される規制

適格機関投資家等特例業務を行う場合には、届出で足りることとなっており、第2種金融商品取引業の登録は不要である(金商法第63条第2項)。

そして、行為規制については、虚偽告知の禁止(同法第38条第1号)、損失補てん等の禁止(同法第39条)などの限定的な規制しか適用されない。

つまり、一般投資家(アマ)向けの投資勧誘において重要な、広告規制(同法第37条)、契約締結前書面交付義務(同法第37条の3)、契約締結時書面交付義務(同法第37条の4)、断定的判断の提供の禁止(同法第38条第2号)、適合性原則(同法第40条第1号)等の行為規制は適用されないのである。

詐欺的投資勧誘を展開している者には、このような適格機関投資家等特例業務を悪用している例が多いことに注意を払う必要がある。

4 提言

(1) 適格機関投資家等特例業務における投資者の範囲の見直し

以上に述べてきたところからすれば、適格機関投資家等特例業務は、本来、プロ向けの制度である。そこで、制度の在り方として、プロ向けの仕組みという制度趣旨に則って整備されるべく諸要件等を見直すことが適当である。

その際、適格機関投資家等特例業務に相応しい「プロ」とは何かを検討する場合には、まずもって金融審報告の考え方が参考になろう。しかし、現行の金商法における特定投資家の要件等が、適格機関投資家等特例業務という特殊な業務類型の対象範囲として必ずしもそのまま当て嵌まらないと思われる問題もある。そこで、特定投資家の要件を参考にしつつ、実質的に適合的な要件を

検討する必要があるように思われる。

①法人

「法人」については、金商法では特に要件が限定されておらず、いつでも特定投資家に移行できるとされている（金商法第34条の3第1項）。

しかしながら、法人と言っても実態は個人とあまり変わらない形態もあり、その規模において中小零細なものも多く、多種多様である。上記のとおり、適格機関投資家等特例業務においては、契約締結前交付書面の交付義務を初めとする投資家保護規定が限定的にしか適用されないことに鑑みれば、たとえ「法人」であっても自衛能力や耐性のある投資家と認めるに足りる要件を別途設定する必要があるのではないかと思われる。つまり、法人であればそれだけで洗練された「プロ」投資家であるとするのが適当とは考えられない。

この点については、金融庁において、法人による適格機関投資家等特例業務の活用実態を踏まえた適切な要件設定を検討されることを期待したい。

②個人

金商法において、特定投資家に移行できる「個人」としては、前述のとおり、富裕層個人の類型とファンド関係者の類型が規定されている。一定のファンド関係者の類型をここに含めることには異論はなく、ここで問題になるのはもっぱら前者の類型である。

現行法においてプロに転換できるアマの要件は、前記のとおり、金商法第34条の4第1項第2号、金融商品取引業等に関する内閣府令第62条に定められている。金商法においては、プロに転換できるのは契約の種類ごととされており、金融商品取引業等に関する内閣府令第62条第3号においては、プロに転換できる要件として「当該業者との同種契約締結後1年の経過」が定められている。これは例えば証券会社で証券取引を継続的に行っているような顧客には適当な要件である。ところが、適格機関投資等特例業務のような単発的な取引の場合には、このような要件を満たすことはごく例外的な場合ではないかと考えられる。

したがって、ここでも実質的に自衛能力や耐性のある洗練された投資家と言えるかどうかの観点から要件設定を検討することが適当と考えられるところ、消費者被害の現状からすれば、金融商品取引業等に関する内閣府令第62条の要件を参考に、少なくとも億単位の余剰資金をもって、投資性の金融取引を、年単位で継続的に行っている投資家という要件を満たすべきであろう。本来であれば、危険性を内包する自動車を運転するにあたって運転免許証が必要なように、極めてリスクな市場に自己の資金を投資する個人には、それに相応しい金融知識とリスクに対する覚悟や耐性が認められる必要があり、そのために

客観的指標が策定されるべきだからである。

以上の考え方にに基づき、早期に制度が見直されるべきである。

(2) 悪質業者の排除

さらに、制度見直しと併せ、悪質業者の積極的な排除を図り、市場の健全化を推し進めるべきである。

これまで金融庁は、問題がある業者に対して警告書を発出した上で「無登録で金融商品取引業を行っているとして警告書の発出を行った適格機関投資家等特例業務届出者」「虚偽の告知等を行っていたとして警告書の発出を行った適格機関投資家等特例業務届出者」「問題があると認められた届出業者リスト」等を公表して消費者に注意喚起を促すとともに、報告徴取命令（金商法第 63 条第 7 項）や必要な措置の命令（同条第 5 項）を実施してきており、証券取引等監視委員会においても、立入検査（同条第 8 項）や裁判所への緊急差止命令に係る申立て（同法第 192 条第 1 項）を実施してきており、この分野における悪質業者の排除に取り組んでいるが、こうした取組みを更に徹底すべきである。

なお、別の機会にも意見⁴として公表したように、当委員会としては、健全な金融市場の発展を期待するものではあるが、知識や経験・耐性のない個人消費者の生活資金や高齢者の老後資金が、安易に投資資金につぎこまれ、その生活が破壊されることのないように願うものであって、本提言は政府の規制緩和策の前提である顧客保護の理念と矛盾するものではないことを付言する。

以上

⁴ 「商品先物取引における不招請勧誘禁止規制に関する意見」（平成 25 年 11 月 12 日）
「クラウドファンディングに係る制度整備に関する意見」（平成 26 年 2 月 25 日）
「商品先物取引法における不招請勧誘禁止規制の緩和策に対する意見」（平成 26 年 4 月 8 日）

「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」に関する意見

平成 26 年 7 月 15 日
消費者委員会

本年 6 月 24 日、政府は高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部で「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」(以下「大綱」という。)を決定した。大綱は、「パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針」(平成 25 年 12 月 20 日高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部決定)を踏まえた、パーソナルデータに関する検討会(以下「検討会」という。また、検討会に置かれた技術検討ワーキンググループを、以下「技術検討WG」という。)での検討に基づき、個人情報保護関係法令の改正等により具体的に措置する内容について、政府として方向性を示すものである。

制度改正の検討の背景は、次のようなものである。すなわち、個人情報の保護に関する法律(以下「現行法」という。)の制定から 10 余年が経過し、この間の情報通信技術の発展により、多種多様かつ膨大な、いわゆるビッグデータが収集・分析されるようになってきているが、データの利活用に取り組む事業者が個人情報として取り扱うべき範囲の曖昧さのため利活用に躊躇し、ビッグデータのうち特に利用価値が高いとされている個人の行動・状態等に関するパーソナルデータの利活用が十分に行われていないとの主張がある一方で、多くの個人情報流出事故をはじめ、現行法による消費者の個人情報及びプライバシー(以下「個人情報等」という。)の保護が十分でないとの指摘があり、パーソナルデータの取扱いについて、消費者の個人情報等を保護し、消費者の安心感を生む制度の構築が望まれていることがある。このため、今般の制度改正は、個人の権利利益の侵害を未然に防止し個人情報等の保護を図りつつ、新産業・新サービスの創出と国民の安全・安心の向上等のための環境整備を行うことを目的としている。

大綱は、保護されるべきパーソナルデータの範囲を始めとして、とるべき措置の内容を具体的に示していない部分が多く、今後、こうした部分を含めて、制度設計の細部等を検討し法案化が進められる予定とされているにとどまるため、現時点において、当委員会として消費者の利益の擁護の観点から、大綱について以下のとおり意見を述べることにした。内閣官房における法案化に当たり、本意見に十分留意し、今回の制度改正による新たな枠組み・ルールによって、パーソナルデータが利活用される際に消費者の個人情報等が保護され、消費者の理解と安心の確保がもたらされることを期待する。

また、当委員会としても、法案の具体化を注視し、引き続き必要な意見を述べる

所存である。

1 第三者提供及び目的外利用

(1) 個人が特定される可能性を低減したデータの取扱い

個人データの第三者提供や目的外利用をする場合(以下「提供等」という。) 現行法では本人同意が原則として必要とされている¹が、大綱では、本人の同意がなくてもデータの利活用を可能とする枠組みの導入として、個人データを「特定の個人が識別される可能性を低減したデータに加工したもの」(以下「個人特定性低減データ」という。)については、「特定の個人を識別することを禁止するなど適正な取扱いを定めることによって、本人の同意を得ずに提供等を行うことを可能とする」としている。

しかし、本人の同意を得ずに提供等されるデータについて、加工による特定個人識別可能性(以下「特定可能性」という。)の低減の程度や「適正な取扱い」の内容が明らかにされておらず、これらの点について、消費者の不安が払拭されるよう、明確にしていく必要がある。検討会及び技術検討WGでは、特定可能性の低減に技術上の限界があるのみならず、特定可能性を低減させると情報の有用性も減じるため、特定可能性の低減に実際上の限界があることも明らかにされている²。したがって、事業者が個人特定性低減データの提供等を本人同意なしに行う際には、本人同意の取得に代わるだけの十分な透明性³を確保し、社会において適正性を監視できるようにすることが、再識別化の禁止等とともに、データの「適正な取扱い」の重要な内容でなければならない。さらに、問題が発見された場合に、本人及び第三者機関⁴が迅速に調査し対応できるようにしておくことも必要である。

具体的には、米国連邦取引委員会(以下「FTC」という。)が、パーソナルデータとしての保護対象から除外するための条件として挙げた3要件⁵等を参

¹ 現行法においては、あらかじめ本人の同意を得ないで、利用目的の達成に必要な範囲を超えて、個人情報を取り扱ってはならないこととされている(第16条第1項)。また、あらかじめ本人の同意を得ないで、個人データを第三者に提供してはならないことが原則とされているが、本人の求めに応じて第三者提供を停止することとしている場合で、第三者提供に係る事項についてあらかじめ本人に通知し、又は本人が容易に知り得る状態に置いているときは、第三者に提供することができることとされている(第23条第1項及び第2項)

² 技術検討WG「技術検討ワーキンググループ報告書～『(仮称)準個人情報』及び『(仮称)個人特定性低減データ』に関する技術的観点からの考察について～」(平成26年5月。以下「技術検討WG平成26年5月報告書」という。)21頁以下。

³ 「透明性」の考え方は、総務省「パーソナルデータの利用・流通に関する研究会報告書」(平成25年6月)も挙げている(22頁)ほか、米国の消費者プライバシー権利章典(2012年)でも挙げられている(同報告書参考資料7)。また、EUのデータ保護規則案(2014年)の第11条や理由(46)等で言及されている。

⁴ 本意見書の「3 第三者機関の体制整備等による実効性ある制度執行の確保」参照。

⁵ 技術検討WG「技術検討ワーキンググループ報告書」(2013年12月10日)によると、企業はデータの匿名化を確保する合理的な手段を講じなければならない、企業は、データを匿名化状態で管理・利用し、データの再識別化を試みないことを公式に約束しなければならない、企業がそのような匿名化データを他の会社等に提供する場合、それがサービスプロバイダであるか他の第三者であるかを問わず、企業は、その提供先が

考に、我が国の社会実態及び法体系のもとにおいてデータの提供等の透明性・適正性を実効的に確保できる制度を導入すべきである。例えば、技術検討WG平成26年5月報告書で述べられているように、データの加工及び提供等の適正性について、事業者に証拠保存を義務付けるほか、第三者機関が事業者から、提供等の事実及び特定可能性の低減方法の概要等に関する情報の提供を受けて公表する⁶、あるいは、第三者機関が認定した民間団体がデータ加工の適正性等を認証し公表する制度などを、さらに検討した上で設けることが考えられる。

また、特定可能性低減データの「適正な取扱い」の実効性を確保するため、「適正な取扱い」に違反する行為を刑事罰の対象とすべきである。

(2) 個人情報の範囲

大綱は、「指紋認識データ、顔認識データなど個人の身体的特性に関するもの等」から、個人情報として保護される対象を明確化することとしている。

この点において、技術検討WG平成26年5月報告書は、個人の身体的特性に関するものの他、「個人または個人の情報通信端末(携帯電話端末、PC端末等)等に付番され、継続して共用されるもの」及び(一律の判断は困難としつつ)移動履歴や購買履歴等も、「準個人情報」として保護すべき対象に含まれる可能性を認めていたところである⁷。個人情報の範囲は、情報技術の発展を反映して、EUのデータ保護指令(1995年)や個人データ保護規則案(2014年)、米国の消費者プライバシー権利章典(2012年)でも、広くとらえられている⁸。

こうした技術面からの検討や国際動向を踏まえ、保護対象としての個人情報が過度に限定されることがないように、検討を進めるべきである。なお、このような検討は、現行法下で個人情報に当たるか否かが明確でない情報、いわば「グレーゾーン情報」が、情報技術の進展とともに拡大しているため、このようなグレーゾーンについての考え方を整理するものであり、新たな規制の導入を意味するものではないことを、念のため付言しておく。

データの再識別化を試みることを、契約によって禁止すべきである、とされている(7頁)。

⁶ 技術検討WG平成26年5月報告書(前掲)25頁以下。第三者機関の関与については、第8回検討会資料1-2の10頁。

⁷ 技術検討WG平成26年5月報告書(前掲)9頁以下。元は、第8回検討会資料1-2の5頁に「個人情報に該当するものを除き、生存する個人に関する情報であって、次に例示するもの及びこれに類するものを含む情報」として、パスポート番号、免許証番号、IPアドレス、携帯端末ID等の個人または個人の情報通信端末(携帯電話端末、PC端末等)等に付番され、継続して共用されるもの、顔認識データ、遺伝子情報、声紋並びに指紋等、個人の生体的・身体的特性に関する情報で、普遍性を有するもの、移動履歴、購買履歴等の特徴的な行動の履歴が示されていた。

⁸ 第8回検討会資料1-2の4頁。さらに、FTCも、「特定の顧客、コンピュータその他のデバイスに、合理的に連結可能な」データを、保護対象としている(総務省「パーソナルデータの利用・流通に関する研究会報告書」(前掲)33頁脚注69)。

(3) 利用目的の変更時の手続

大綱では、「利用目的を変更する際、本人が十分に認知できる手続を工夫しつつ、新たな利用目的による利活用を望まない場合に本人が申し出ることができる仕組みを設けて本人に知らせることで、利用目的の変更を拒まない者のパーソナルデータに限って変更後の利用目的を適用すること等が考えられるが、具体的な措置については、情報の性質等に留意しつつ、引き続き検討する」とされている。また、検討に当たっては、「本人が十分に認知できない方法で、個人情報取得する際に特定した利用目的から大きく異なる利用目的に変更されることとならないよう、実効的な規律を導入する」とされている。

こうした提案に当たっては、現行法上オプトアウト⁹方式による個人データの第三者提供が認められていること¹⁰、及び、個人情報の取得時にあらかじめ利用目的を包括的に挙げておく例が見られることが、考慮されたものと推察される¹¹。しかし、第三者提供に関するオプトアウト規定については、これまでも運用上の問題が指摘されており、大綱も、第三者機関への届出・第三者機関による公表等の措置を講じることとしている。また、個人情報の取得時については、本来のあり方として、取得の際の経緯（コンテキスト）に沿わない利用目的に関しては個別に同意を取得すべき旨の指摘がある¹²。

したがって、上記の考慮から、オプトアウト方式による利用目的の変更を安易に認めることは適当ではない。利用目的の変更については、本人同意を必要とする原則を重視すべきであり、仮に例外を認める場合にも、個人情報取得時の利用目的を大きく変更しない範囲に限定し、加えて、本人が利用目的の変更を十分に認知でき、オプトアウトを実際に行えるようにするための「具体的な措置」及び「実効的な規律」を、十分に検討すべきである。

利用目的変更時における本人への具体的な認知手続については、本人への個別通知を行うことも含め、消費者本人の理解をていねいに得る規律とする必要がある。その際、消費者には高齢者やパソコン・インターネット等の情報通信技術の利用に困難を抱えた情報弱者も含め多様な人々が含まれることを念頭に、消費者に分かりやすく負担の少ない手続とすることが必要である。

また、事業者が利用目的変更時の手続に煩わされないことを意図し、個人情報

⁹ 本人の求めに応じて当該本人が識別される個人データの第三者への提供を停止すること。

¹⁰ 前掲脚注1に掲げた現行法第23条第2項。

¹¹ 利用目的の変更と第三者提供との関係については、個人特定性低減データに関してではあるが、第三者提供に関する制度案が利用目的の変更の場合にも拡張された経緯がある（第8回検討会資料1-2の11頁）。個人情報取得時における利用目的の提示と事後の利用目的の変更との関係については、第10回検討会参考資料6に示されている。

¹² 総務省「パーソナルデータの利用・流通に関する研究会報告書」（前掲）22頁、28頁及び参考資料12（米国民消費者プライバシー権利章典）。また、第8回検討会資料4-2の5頁には、選択肢の1つとして挙げられている。

報取得当初に通知又は公表する利用目的として、後の利用目的も含むものとなるよう、過度に抽象的又は包括的な利用目的を定めることがないようにする必要がある¹³。そのために、個人情報の取得時において、情報取得の経緯に沿わない利用目的については、事業者が本人に対していねいに告知をして個別に同意を得るように、事業者及び自主ルールを策定する民間団体が取り組むことを促進すべきである。

2 民間主導による自主規制ルール策定・遵守の枠組みの創設

大綱は、パーソナルデータの取扱いについて、法律では大枠のみ定め、具体的な内容は政省令、規則及びガイドライン並びに民間の自主規制により対応するとし、「マルチステークホルダープロセス¹⁴の考え方を活かした民間主導による自主規制ルールの枠組みを創設」し、業界の特性に応じた具体的な運用ルールや法定されていない事項に関する業界独自のルールの策定を認め、「第三者機関は当該ルール又は民間団体の認定等を行うことができる」とし、認定等の実効性の確保に第三者機関が関与する枠組みを提言している。

この点、パーソナルデータの利活用の促進と個人情報等の保護を両立させるためには、自主規制ルール策定過程への消費者の実質的な参画により、消費者保護の観点を担保すべきである。その際、情報技術に関する事業者と消費者との間の情報格差を埋めるために、プライバシー保護の専門家を加えるべきである。また、行政機関である第三者機関が自主規制ルールの最低限の規律を示すガイドラインを定めるとともに、自主規制ルールではあらゆる分野を網羅することは不可能であることから、自主規制ルールがない分野にも同ガイドラインが適用される必要がある。

3 第三者機関の体制整備等による実効性ある制度執行の確保

(1) 第三者機関の体制整備

大綱は、「専門的知見の集中化、分野横断的かつ迅速・適切な法執行の確保により、パーソナルデータの保護と利活用をバランスよく推進するため、独立した第三者機関を設置し、その体制整備を図る」とし、第三者機関は、「番号法に規定されている業務に加えて、パーソナルデータの取扱いに関する監視・監督、事前相談・苦情処理、基本方針の策定・推進、認定個人情報保護団体等の監視・監督、国際協力等の業務を行う」とされている。

この第三者機関は、個人情報取扱事業者に対して現行の主務大臣が有してい

¹³ 現行法においては、個人情報を取り扱うに当たっては、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とされている（第15条第1項）。

¹⁴ 国、事業者、消費者、有識者等の関係者が参画するオープンなプロセスでルール策定等を行う方法のこと。

る機能・権限に加え、立入検査等の機能・権限を有し、民間の自主規制ルールの認定等を行うとされているが、これらの幅広い業務の推進に際し、第三者機関が適切に機能・役割を果たし実効的な執行及び効率的な運用がなされるよう、専門委員の積極的活用、事務局の強化等、十分な体制整備を図るとともに、第三者機関の体制にもマルチステークホルダープロセスの考え方を活かし、消費者保護の観点から関与する有識者が、第三者機関の方針決定過程に委員として参画することが望まれる。

なお、消費者庁及び消費者委員会は、個人情報 の適正な取扱いの確保について、消費者の利益の擁護の観点から、今後も適切に関与していく必要がある。

(2) 苦情相談の受付体制

大綱では、第三者機関の行う業務の一つとして、事前相談・苦情処理を挙げているが、消費者が直接相談する窓口がどこであるかは明らかにされていない。

現在、個人情報等の保護に関する苦情相談については、消費生活センターでその相当部分が受け付けられており¹⁵、今回の制度改正による新たな枠組み・ルール導入により新たな相談窓口が整備されない場合は、苦情相談は消費生活センターに寄せられることが予想される。しかし、個人情報等の保護に関する相談は、消費生活相談員が日常接している消費者相談とは異なった知識が必要となる分野であり、また消費生活相談員には今後の法改正内容を踏まえた回答が求められることから、各消費生活センターでは相当な準備が必要となると思われる。この点については、第三者機関と地方公共団体（消費生活センター）との間で緊密な連携を図ることとともに、消費生活相談員への情報提供・研修の実施等が必要である。

(3) 違反是正のための勧告・命令の対象の制限

大綱は、「個人の権利利益を侵害するおそれが少ないと認められる一定の要件を満たす者については、義務違反行為が故意又は重過失によるものであるなどの事由がない場合には、勧告及び命令の対象としない」方針を示している。

しかし、そもそも、ここでいう「義務違反行為が故意又は重過失によるもの」でない場合とは、どのような状況を想定しているかが、必ずしも明らかでない。もし、ここでいう「義務違反行為が故意又は重過失によるもの」でない場合があり得ると理解すると、民事責任の問題は別としても、制度上、国が個人情報

¹⁵ 消費者庁「平成24年度個人情報の保護に関する法律施行状況の概要」（平成25年9月）によると、平成24年度において、地方公共団体及び国民生活センターに寄せられた個人情報に関する苦情相談は、合計5,623件（うち消費生活センターが受け付けたものが5,283件（約94%））である一方、同年度に認定個人情報保護団体（計39団体）が現行法第42条に基づき行った苦情処理は613件となっている。

保護法違反行為を是正するための法的手段を採り得ないという問題が生じることになる。こうした問題は、該当する事業者が同法上の義務を遵守する注意を怠る誘因になりかねず、同法の実効性を低下させる懸念がある。大綱からは、従来同法の適用除外とされてきた事業者、すなわち、取り扱う個人情報によって識別される特定の個人の数が5,000以下である事業者に配慮する趣旨が窺われるが、そのような配慮は、事業者に対する技術上の助言・援助等、他の実務上の方策をとることによっても実現すると考えられる。

大綱が示すような制度を設けることは、趣旨が不明確で、脱法の可能性や法の実効性を低下させるおそれがあり、避けるべきである。

4 「継続的な検討課題」とされている事項

(1) 紛争処理体制

大綱は、紛争処理体制の整備については、「苦情・相談件数の推移、勧告・命令権限の発動件数等の現状に照らし、今後発生する紛争の実態に応じて継続して検討すべき課題」としている。

しかし、今回の制度改正によって個人特定性低減データの取扱いや民間主導による自主規制ルールの中核と目される新しい制度が創設されること、紛争処理機関の解決例は苦情処理においても解決指針となること、また、消費者が創設された民事請求権を行使し、開示等を請求する¹⁶場合、訴訟によらなければならないとすると、消費者の負担は大きく、権利行使が事実上大きく制約されることから、紛争を簡易迅速かつ適正に解決するため、新制度の運営当初から専門的知見を持った紛争処理体制の整備が不可欠である。

紛争処理体制については、紛争処理がルールの一層の明確化・適正化のための契機となることを考えると、第三者機関が行政型ADRとして紛争処理を担うとともに、民間のADRの活用を検討する必要がある。

(2) 「いわゆる名簿屋」に関連する問題

大綱は、いわゆる名簿屋等により販売された個人情報、「詐欺等の犯罪行為に利用されていること、不適切な勧誘等による消費者被害を助長するなどしていること及びプライバシー侵害につながり得ることが、社会問題として指摘されている」としつつ、「このような犯罪行為や消費者被害の発生と被害の拡大を防止するためにとり得る措置等については、継続して検討すべき課題とする」としている。

¹⁶ 大綱は、「現行法の開示、訂正等及び利用停止等（以下「開示等」という。）の本人からの求めについて、裁判上の行使が可能であることを明らかにするよう開示等の請求権に関する規律を定める」としている。

しかし、このような犯罪行為や消費者被害の発生と被害の拡大を防止するための削除請求権等の民事効を含む実効性ある措置は、新制度の創設と同時に実施されるべき喫緊の課題である。

大綱も、「いわゆる名簿屋」の問題に限定してはいないが、「個人データにより識別される本人が、前述のオプトアウト規定を用いて個人データの提供を行っている事業者を容易に確認できる環境を整えるため、個人情報取扱事業者がオプトアウト規定を用いて第三者提供を行う場合には、現行法の要件に加え、第三者機関に対し、法に定める本人通知事項等を届け出ることとするほか、第三者機関は届け出られた事項を公表するなど、必要な措置を講じる」としている。

しかし、最近発覚した大量個人情報流出事故に鑑みるに、大綱が示す対策だけでなく、さらに下記の視点から早急に実効的な対策の在り方を検討することが、消費者の安心感を確保しつつ円滑なパーソナルデータの利活用を可能とする環境整備のために必要であると考ええる。

特定可能性が低減されていない個人情報の移転についての第三者機関等の関与

名簿等の個人情報リストを入手・保有する事業者の責任の明確化
情報のロンダリングを許さないトレーサビリティの確立
不正の手段により流出した個人情報の削除
いわゆる名簿屋に対する規制

以 上