

# 金融・消費者信用の分野で個別法が求められる理由

池本誠司氏 経済産業省産業構造審議会割賦販売分科会委員  
日本弁護士連合会消費者問題対策委員会副委員長 / 弁護士

現在、金融審議会と産業構造審議会の合同会議で、銀行・クレジット・貸金など金融・消費者信用の分野における個人情報の保護と利用のあり方が検討されている。同会議に委員として参加されている弁護士の池本誠司氏に、この分野における重要な論点についてうかがった。

## 個人情報利用に対する二つの不満

はじめに、個人情報をめぐる概括的な状況認識からうかがってまいりたいと思います。

**池本** かつて個人情報をめぐるトラブルといえば、預貯金の残高や思想信条、病歴といった他人に知られたくない情報が漏れてしまうとか、事実と異なる情報を流布され、名誉が毀損されるといったことが主なものでした。しかし、コンピュータをはじめとする情報技術の発展に伴い、新たな問題が生じています。高度情報化社会が現実のものとなり、確かに利便性は高まったものの、その反面、自分の預かり知らぬところで自分の情報が集められ、他者にいいように使われかねない世の中になった。そのような時代を迎えて、住所や氏名、家族構成、勤務先など、狭い社会の中であれば秘密でも何でもないような情報でも、知らないうちに何者かによって好き勝手に使われることに対する不満が高まっていると思われる。法律の世界でもそれに対応して、以

前は、他者に知られたくない秘密を公表されることをプライバシー侵害として重視していましたが、「自己情報コントロール権」、すなわち個人の情報は自らコントロールできるべきであり、本人が関知しないところで、他者に勝手に利用されない権利がある。そのような概念による再整理を行いつつあります。

当然、企業など、個人情報を扱う側もその変化に鋭敏であるべきということになりますね。

**池本** 情報の主体である個人の側が、自己情報のコントロールを求めるようになっていく。その意識の変化を、民間企業など情報を扱う側がきちんと受け止めているのか、それが今日的な課題のひとつ

つと言えるでしょう。注意すべきことは、情報の主体たる個人の側の不満には、二つの段階があるということです。一つは、企業の内部から不正に持ち出したとか、外部の者が不正に盗み出したというような、企業の意に反するかたちでの流出や漏洩で、現在、報道されている事



件は専らこれに当てはまります。無論、それはそれで大問題ですが、それとは別に、表面化していない、もう一つの問題があります。それは、企業としては予定の範囲内の利用であるにもかかわらず、個人の側は不満を持つというケースです。企業の側にすれば、いったん獲得した顧客情報をできる限り有効に活用したいと考えるのですが、そこに個人の側との意識のズレが生じることがあります。原因の一つには、企業経営が多様化し、グループ化しているという時代の変化があります。それに伴い、個人にしてみれば、ある企業に対して、この取り引きのために必要だから、ということで自分の情報を提供したのに、それが思いもよらぬ会社で予想だにしない目的のために利用されていた、といったことが増えているわけです。事件性がないため、メディアも特に取り上げることはありませんが、その不満は、恐らく企業の側が想定している以上に強いものであると思われます。それは「情報漏洩」というより「目的外利用」という言葉で括るべきでしょうが、その両面をきちんと意識しなければ、個人情報保護と利用のバランスを適切にとることはできないはずで

す。民間企業にはどのような取り組みが求められるとお考えですか。

**池本** 真っ先になすべきことは、しっかりとした情報管理体制を敷くことであり、当社は、このような管理体制をとり、不正行為にはこのようなペナルティを与えます、と公表して、個人の側に選択の判断材料を提供することです。その際、企業はできるだけ目的を拡張することによって情報の活用範囲を広げたいと考えるでしょうが、自己情報コントロール権という観点から、目的外利用として抑制すべき点が含まれていないか、それが本当に

許容される利用か、自制的に考えていただきたい。利用の範囲を個人の側からよく見えるかたちで示すことも大切です。つまり、印刷物で形式的に「わが社の関連企業一切」と示すようであっては困るということです。

## 情報の交流の問題

「個人情報の保護に関する法律（以下、個人情報保護法）」についてはいかが評価されますか。

**池本** 私はかねがね分野別に個別法をつくって対処すべきである、と主張してきました。コンピュータ社会となり、自分の情報がどこでどのように管理されているのか全体像が見えなくなっている上に、情報の流用や漏洩、あるいは目的外利用が社会問題になりつつある。また、自己情報コントロールについて、どのように考えていくのかという課題もある。本来そのようなテーマについて、個別分野ごとに検討を加え、法律ではどう対処し、自主規制ではどう対処するか、そのような議論があるべきでした。しかし、現実には住民基本台帳をめぐる議論が先行したため、すべての個人情報取扱業者を対象とする一般法が提案され、やがて「メディア規制法」という側面ばかりが議論されました。スタートにおけるボタンの掛け違いを感じます。結局、個人情報保護法は、あらゆる分野を網羅する基本法であり、そこには全体に共通する最低限の内容が書かれているだけです。これから分野ごとのルールを一挙に詰めていかなければなりません。したがって、これからは実務的な議論なのです。

現在、金融や消費者信用の分野における個人情報の保護と利用のあり方について、金融庁と経済産業省の審議会が合同会議<sup>1</sup>を行っています。池

本先生も委員として参加されていますが、この分野にはどのような問題があるのでしょうか。

**池本** 私は以前から、クレジットやローンの利用に伴う消費者信用の問題に取り組んできましたが、この分野には、それこそ日本の全人口を覆い尽くすほどの個人情報が存在しているにもかかわらず、適切な規制がありません。そのため、多重債務者の情報がヤミ金融に流れるといった事件が続発しています。議論の前提として、この分野には、銀行・クレジット・貸金という三つの業界があり、それぞれ歴史的背景も違えば、現状も違います。現在、合同会議で、業界の方にヒアリングを行ったり、意見交換を行っているところですが、そこでも論点の相違が明らかになっています。

銀行についてはどのような問題がありますか。

**池本** 国に監督されているのだから、悪いことなどしないはずだ、以前の銀行はそのような社会的信用を得てきたと言えるでしょう。また、個人情報に関しても、銀行という単位で扱っている限り、一定の信頼感を得ることができるかもしれませんが、しかし今、かつては想像できなかったようなかたちで金融界の地図が塗り変わっているわけです。三つの業界にしても、以前は棲み分けができていたのが、銀行が貸金業と業務提携したり、共同で子会社をつくったり、従来の垣根を越えた活動を展開するようになっています。その現実をどのようにとらえるべきか、いかにして個人情報の理念と擦り合わせればよいのか、そのような議論を尽くさないまま、現実が先行しています。銀行の姿勢を見ると、個人情報をできるだけ有用に活用することが顧客サービスだ、わが社が預かった情報だから、わが社およびグループ間で活用する限りにお

1 金融庁の「金融審議会金融分野分科会特別部会」(山下友信部会長)と経済産業省の「産業構造審議会割賦販売分科会個人情報小委員会」(藤原静夫小委員長)が2004年1月20日から合同で行っている会議。



いて特段問題はない、という旧来の意識のままのように見え、自己情報コントロール権に対する認識が不足しているように感じられます。個人情報保護法についても、銀行業界の最大の関心事は、情報の第三者提供は制限されるが、共同利用は一定範囲で許される、では、どの範囲まで許されるのか、その範囲はできるだけ緩やかに設定してほしい、というところにあるようです。

貸金業界の課題は。

**池本** 銀行は許可制ですが、貸金業は簡単な登録手続きだけで誰でも始めることができます。登録業者数は2万6,000社に及び、そのうち約9,000社が貸金業の業界団体に加盟していますが、そのほとんどは一人か二人で経営しているような零細事業者です。その現状からして、自主規制では到底おぼつかないというのが私の結論的観測です。大手の業者は、このような内部規則がある、とされるが、では、大手5社の自主規制に準ずるものが業界全体で何割程度普及しているのか照会しても、残念ながらその数字はない、という状況です。

クレジットの特有の問題にはどのようなものがありますか。

**池本** 業界団体が独自のガイドラインをつくっています。内容的にはかなりよくできたものですが、それが徹底されず、漏洩事件が繰り返されています。その事実は信用情報の特性から自主規制という手法に限界があるということの証明でしょう。何しろ、個人の支払い能力が分かるのですから、あらゆる民間企業にとって喉から手が出るほど欲しいような情報です。内部の人間が出来心で持ち出すこともあれば、外部からの不正アクセスもある。そのことを踏まえれば、法的な強制力を伴う管理が必要と思われます。

業界ごとにそれぞれ問題を抱え

ているということですね。

**池本** さらに問題を複雑にしているのは、業界ごとに個人信用情報を現に共有していることです。貸金業規制正法と割賦販売法を根拠とする個人信用情報機関という組織が業界ごとにあります。過剰と信の防止を目的としてつくられたもので、事業者はそこを介して取引履歴や延滞事故などの個人信用情報を交流しているのです。銀行系としては、全国銀行個人信用情報センター、クレジット系のシーアイシー、そして貸金業系として全国信用情報センター連合会(以下、全情連)があります。全情連などは4,000社を超える業者が参加しており、その圧倒的多数が中小零細です。それがそれぞれの営業所でオンライン端末を操作すれば、他の業者の保有する信用情報を閲覧することができます。その状況は、自主規制に委ねられる程度を大きく超えていると判断せざるを得ません。

そもそも個人情報保護法の基本的なコンセプトは、情報の利用範囲を事前に明示する。そして個人の選択に委ねる、というものです。徹底して外部に流さない会社もあれば、関連会社に情報を伝えて、さまざまなお案内を上げます、という会社もある。消費者は好きな方を選択できる。そのようなかたちを実現しようというのですが、こと信用情報の分野について言えば、業界全体で情報が筒抜けになるのですから、その前提が成立しないことになります。やはりこの分野には独自のルールが不可欠との認識から、日本弁護士連合会(以下、日弁連)消費者問題対策委員会は「個人情報保護法要綱の提案」<sup>2</sup>をまとめました。具体的には、収集できる情報の範囲の制限、個人信用情報機関が扱う情報の制限、信用情報の適正利用義務、罰則を伴う守秘義務・目的外利用の禁止な

どを盛り込んだ法律が求められます。

刑法の改正が論じられています。特別法が必要というお考えですね。  
**池本** 個人信用情報の分野については、刑法改正だけで済む問題ではないと思います。たとえ一社が必死に努力したところで、別の業者が悪用すれば意味がない。私は、規則を破る者が出ることを想定した仕組みが不可欠であり、罰則を伴う特別法の制定が必要との立場をとります。さらに情報主体たる個人の側から何ができるか、という視点も重要で、差し止めや損害賠償といった民事手法の併用を考えるべきです。そこに行政処分も合わせる。刑事、民事、行政、その三つの手法をうまく組み合わせることによって、個人信用情報の適正な管理を図る。そのような総合的な思考が必要でしょう。

## 情報主体の側の意識変革

異なる三つの業界の間では、個人信用情報はどの程度交流していますか。

**池本** 破産宣告や3カ月以上の滞納、債務整理など「ブラック情報」と呼ばれる事故情報については、三つの機関で相互に情報交流を行っています。今のところ「ホワイト情報」と呼ばれる取引残高情報などの情報の流通は、業界ごとに限定しています。貸金業界には、ホワイト情報についても共有すべきだ、という主張があり、それに銀行業界が難色を示すなど、業界間に対立がありますが、現在、外資系を中心に株式会社シーシービーという信用情報機関があり、そこは業界横断的に会員を集めていますし、テラネットという株式会社に参加した範囲で異業種間で交流しよう、という動きが現実のものになっています。

2 個人情報保護法要綱の提案：2001年10月19日発表。日本弁護士連合会ホームページ参照。  
([http://www.nichibenren.or.jp/jp/katsudo/sytyou/iken/01/2001\\_22.html](http://www.nichibenren.or.jp/jp/katsudo/sytyou/iken/01/2001_22.html))

日弁連消費者問題対策委員会では、取引残高情報について第三者提供は抑制すべきである、と表明しています。多重債務を防止するための必要最小限の情報の交流だからこそ、公益目的として社会的に容認されていることを忘れるべきではありません。返済困難に陥った人にさらに貸し付けようとダイレクトメールを送るような業者がいるようでは、情報の交流もただ社会の反発を招くだけです。また、残高情報まで流通するようになれば、既に他の業者から借りている人への融資を敬遠する運用もある程度は期待できますが、それ以上に債務者の支払能力に応じた金利設定で積極的に貸し付けるようになることを危惧します。事実、米国では以前から取引履歴を含む全面的な交流が行われていますが、それが本格的に始まった時期と消費者ローンの取引高が拡大した時期が符合しています。

個人の側も、自己コントロール権を活用する姿勢が求められるのでは。

**池本** 個人情報保護法で、情報の開示請求が認められました。これは個人にも意識変革を迫るものです。自分の情報が漏洩した。けしからん、警察は取り締まれ、ということではない。最後の手段はそうだとすると、この法律のスタンスは、個人情報保護のために情報主体たる個人も主体的にかかわりなさい、というものです。自分の情報が意に反するかたちで収集、漏洩されていないか、情報開示を求めることができる。自分が同意を与えたものでなければ削除させたり、事実を反するなら訂正させることもできる。そのような仕組みができたのに、これまでのように何かというと、すぐに役所や警察に頼る社会のままでいいのか、それとも、できるだけ当事者が注意して、自分たちでコントロールする社会にしていくのか、



この法律は、今後の社会全体のあり方にかかわる課題を内在しています。

例えば、利息制限法<sup>3</sup>と出資法<sup>4</sup>という上限金利のダブルスタンダードを容認していることなどが、市民社会に能動的な面が欠けていたということでしょうか。

**池本** 数年前、日弁連でドイツに調査に行きました。日本は民事の規制があり、罰則があり、それでもなお違法な業者が後を絶たないわけで、金利規制は判例法しかないドイツには悪質な業者がさぞ多いだろう、との予断を持って訪れたのですが、まるでいいない。同国には、市場平均金利の2倍を超える金利約定は公序良俗に反して無効とする、という判例法が確立しています。法定金利を超えた分が無効になるどころか、ゼロ金利になるわけです。暴利行為に対して消費者の側がはっきり文句を言うから、事業者はリスクの高い営業はできません、と述べていました。私はこのようなルールによって社会がしっかりコントロールされていることに感嘆しました。市場平均金利の2倍といえば、今の日本なら貸付で6%程度です。それが公序良俗に反して無効とされるということになります。ところ

が日本の現実、民事的な上限金利、年15~20%はほとんど無視されており、罰則上の上限金利は29.2%、闇金に至っては数百%です。根本的な問題は、事業者と個人消費者、民事の当事者間で法を守り、守らせるスタイルが出来上がっていないことです。役所や警察に任せようにも、これだけ経済が発展し、高度化すれば、隅々にまで目を光らせるのは無理です。その上、規制緩和、規制撤廃が叫ばれる時代です。大きな転換点を迎えながら、従来の手法に代替する手段を未だ持ち合わせていない。道具立ても、それを使う側の意識も整っていない。その狭間で悪質な業者が暗躍する。残念ながら、それがこの国の実相ではないでしょうか。そのような社会のあり様を変えていく一つの契機たり得るものとして、個人情報保護法に期待しています。

経済産業省産業構造審議会割賦販売分科会委員  
日本弁護士連合会消費者問題対策委員会副委員長 / 弁護士

## 池本 誠司(いけもと せいじ)

日本弁護士会消費者問題対策委員会副委員長、経済産業省産業構造審議会割賦販売分科会委員、明治大学法科大学院非常勤講師(消費法)、国民生活センター客員講師。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

[h-bunka@lec-jp.com](mailto:h-bunka@lec-jp.com)

3 利息制限法：昭和29年5月15日公布、同年6月15日施行。金銭を目的とする消費貸借上の利息の契約は、その利息が下記の利率により計算した金額を超えるときは、その超過部分につき無効とするもの。罰則規程はなし。利率の上限は、10万円未満の貸付で年20%、10万円以上100万円未満で年18%、100万円以上で年15%。

4 出資法：正式名称「出資の受け入れ、預かり金及び金利等の取締りに関する法律」昭和29年6月23日公布。銀行や証券会社など特定の法律で認められている金融業者以外の者が、元金の保証や、配当などの形で元金を超える金額を払い戻すことを示して出資金を集めることを禁じるもの。利率の上限は、元金にかかわらず年率29.20%。これを超える利率で利息を取ると、3年以下の懲役が300万円以下の罰金(あるいはその両方)に処す。