

<調査報告>

イギリスでの Nuisance Calls への取組み

上 杉 めぐみ

はじめに

1. 国内における Nuisance Calls の状況
 - (1) 事業者の権利と消費者の利益の対立
 - (2) 権限領域について
 - (3) Nuisance Calls に関する相談状況
 - (4) TPS の実効性
2. 監督機関による違反行為に対する執行
 - (1) ICO の概要
 - (2) Ofcom の概要

むすびにかえて

はじめに

Nuisance Calls（いわゆる迷惑電話・迷惑メール）は、一種の公害とみなされており⁽¹⁾、消費者だけでなく、適切な事業活動を行っているダイレクトマーケティング業者の評判をも傷つけるものとして、世界各国で対応もしくは対応が

(1) Clair Milne, *Combating nuisance calls and texts-A comparative policy study of practices in multiple countries*, at 5; Department for Culture Media & Sport, *Nuisance Calls Action Plan (2014)* at 6によれば、Nuisance Callsは、「よくて消費者をいらいらさせるもの、悪くて消費者に不安や恐怖を与えるもの」とであると記している。

検討されている⁽²⁾。例えば、EUのプライバシー・電子コミュニケーション指令(2002/52/EC,2009/136/EU)13条によれば、自動録音メッセージの流れる電話(Automated calls)についてはオプト・インを義務付けているが、通常の電話勧誘については、オプト・イン、アウトいずれの方式を採用するか加盟国の裁量に委ねられている。そして、現時点(2014年)でオプト・イン方式を採用しているのは、ドイツ、オーストリア、ベルギー、ブルガリア、キプロス、チェコ共和国、デンマーク、エストニア、フランス、ハンガリー、ラトヴィア、リトアニア、ルクセンブルク、ポルトガル、スロバキア、スロベニアの16ヶ国である。これに対して、オプト・アウト方式を採用しているのは、フィンランド、ギリシャ、アイスランド、アイルランド、イタリア、マルタ、オランダ、ノルウェー、スペイン、スウェーデン、そして、イギリスの11ヶ国である。また、EU加盟国以外のアメリカ、カナダ、メキシコでは、オプト・アウト方式を採用している。このほかに、まったく規制をしていない国の主なものとして、リヒテンシュタイン公国、ポーランド、ルーマニアの3ヶ国がある⁽³⁾。

こうした状況の中、我が国では、電話勧誘販売に対して特定商取引に関する法律(以下「特定商取引法」という。)17条で、再勧誘の禁止(勧誘を受ける側が拒否の意思表示をした場合に、勧誘をしてはならないというオプト・アウト方式)を規定しており、同法の違反に対しては、特定商取引法22条の主務大臣の指示及び23条の業務停止命令による対応が予定されている⁽⁴⁾。しかし、こうした規制があるにもかかわらず、電話勧誘販売に関する消費者相談は年々増加

(2) Department for Culture Media & Sport, *supra* note 1, at 6.

(3) Milne, *supra* note 1, at 16.

(4) 消費者庁取引・物価対策課=経済産業省商務情報政策局消費経済政策課編『特定商取引に関する法律の解説[平成24年版]』(商事法務, 2014年)138頁。2015年度7月までに行われた再勧誘の禁止に基づく行政処分としては、健康食品を扱っていた(株)バース・ビューティ・ラボに対して、2015年2月24日から3ヶ月の業務停止命令、健康食品を扱っていたあるける株式会社、リトリブ株式会社、「咲良」こと松島弘典の3社に対して、2015年4月10日から3ヶ月間の業務停止命令、海産物の販売を行っていた北ーグルメに対して、2015年7月10日から3ヶ月間の業務停止命令が挙げられる。

イギリスでの Nuisance Calls への取組み

傾向にあることから⁽⁵⁾、2014年8月には、消費者庁が Do-Not-Call Registry 制度の調査を開始すると表明をしている⁽⁶⁾。また、2015年3月より、消費者委員会が特定商取引法調査委員会を立ち上げ、特定商取引法改正の一環として、電話勧誘の規制の在り方について検討している⁽⁷⁾。

以上が、我が国における電話勧誘販売に対する規制の動向であるが、仮に、電話勧誘販売に対する新たな規制を導入した際、監督機関による違反業者への執行がきちんと機能していなければ、導入の意義が薄れることになる。

こうした問題意識の下、Nuisance Calls に対して最も早く規制を導入した⁽⁸⁾ イギリスでの取組みに関して、Do-Not-Call 制度を監督している Office of Commissioner (以下「Ofcom」という。)と違反者への執行を行っている Information Commissioner's Office (以下「ICO」という。)へのヒアリングを行い、そこから得られた回答等を今回まとめることとした。イギリスでの取組みを紹介することは、日本での電話勧誘の規制について有益なヒントを与えることになるだろう⁽⁹⁾。

(5) 国民生活センター「販売購入形態別の年度別推移及び相談全体に占める割合」(2015年6月30日現在)によると、電話勧誘販売に関する相談件数は、2010年に64,185件(全相談数の7.2%)、2011年に69,839件(7.9%)、2012年に80,023件(9.3%)、2013年に102,453件(10.9%)、2014年91,026件(9.5%)、2015年6月30日までに14,241件(9.0%)となっている。以上の相談は、一概に被害相談と言い切ることはできないが、電話勧誘販売については、増加傾向が著しく、不招請な電話勧誘を禁止すべきではないかとの気運が高まっていると考えられる。

(6) 消費者庁「消費者行政レビュー 中間取りまとめ」(2014年8月15日)5頁。

(7) 消費者委員会は、2015年1月に特定商取引法専門調査会を立ち上げ、特定商取引法の改正をめくり審議を行っている。特に、第4回「訪問販売・電話勧誘販売等の勧誘に関する問題についての検討(1)」(2015年4月28日開催)では、被害の実態や海外での規制方法の紹介が、第6回「訪問販売・電話勧誘販売等の勧誘に関する問題についての検討(2)」(2015年6月10日開催)では、事業者側の実態に関するヒアリング調査が行われた。

(8) Milne, *supra* note 1, at 25.

(9) なお、他の国の Do Not Call Register について、近畿弁護士連合会「オーストラリア・シンガポールにおける Do Not Call Register の運用状況に関する調査報告書」(2015年6月)や国民生活2015年6月号「世界の勧誘規制を知る Do-Not-Call 制度とは」16頁以下(全12回連掲の予定)(http://www.kokusen.go.jp/wko/pdf/wko-201506_06.pdf)で紹介されている。

1. 国内における Nuisance Calls の状況

(1) 事業者の権利と消費者の利益の対立

Nuisance Calls という用語には、様々な形式の電話やメールの方法が含まれることになるが、まっさきに思い浮かべるのは、消費者に対して、商品やサービスの販売を行うために企業がする電話やメールである⁽¹⁰⁾。Nuisance Calls は、消費者にわずらわしさやいらいらを与えるが、時に、傷つきやすい障害者や高齢者などには恐怖や不安を与えることになるので、Nuisance Calls に対しては規制をすべきということになる。ただ、その一方で、ダイレクトマーケティングを禁止することによって事業者の勧誘活動が制限されるのも事実である。こうした認識は日本だけでなく、世界共通のものとして議論されている⁽¹¹⁾。両者の調整をいかにして図るべきかについて、ICO にヒアリングしたところ、両者のバランスをうまくとることは非常に難しい、そうした中で、近年は、規制当局も個人の権利に比重を置いており、また、法を無視して、ダイレクトマーケティングを行うことは、他のダイレクトマーケティング業者に対する不正な取引方法であるとして取り締まられているとの回答であった。なお、日本では、オプト・イン方式どころかオプト・アウト方式でさえも、規制強化であるとして業界からの強力な反対があることを伝えたくて、イギリスでは、Telephone Preference Services（以下「TPS」という。）というオプト・イン方式を導入した際、同様の議論があったかを尋ねたところ、TPS は、そもそも適切に活動しているダイレクトマーケティング業者が違法な活動をしている業者と一線を画したいとの動機から、自主規制として開始したものであって、同制度に対してダイレクトマーケティング業者による反対意見はなかったとの回答を得た。また、現在、ICO は、法を無視した電話勧誘を防ぐために、ダイレクトマーケティング業者に、TPS を遵守することで、それを無視した場合よりも、長期的に効率的な経営が見込まれるということを強調して、業者の理解

(10) Department for Culture Media & Sport, *supra* note 1, at 8.

(11) Milne, *supra* note 1, at 16.

を得るよう努めているとのことであった。

(2) 権限領域について

Nuisance Calls について、イギリスでは、ダイレクトマーケティングの電話とそうではないものとで根拠条文が異なり、違反者に対して行政処分を行う組織が異なっている。以下、ICO の権限領域、Ofcom の権限領域の順にその内容を紹介していく。

① ダイレクトマーケティングに対する規制

ダイレクトマーケティングの電話・メール等に関しては、データ保護指令 (95/46/EC) を国内化した Privacy Electric Communication Regulations 2003 (以下「PECR」という。) が規制の根拠条文となっており、同法の規制対象は、自動音声電話 (Automated Calls, Recorded Message Calls) (19 条), FAX (20 条), 通常の生電話 (Live Calls) (21 条), 電子メール (SMS text) (22 条) である。自動音声電話については、相手の事前同意がある場合に限りかけることができるオプト・イン方式を採用している。反対に、FAX, 生電話, 電子メールについては、消費者が受信拒否を希望する場合、DMA (Direct Marketing Association) の運用する TPS に自分の番号やアドレスを届け出て、登録後、ダイレクトマーケティング業者は当該消費者に電話やメールをすることが禁止されるというオプト・アウト方式を採用している (25 条, 26 条)⁽¹²⁾。TPS は、そもそもダイレクトマーケティングを監督する自主規制機関 DMA が市場の適正化をはかるために運用してきたが、1999 年に TPS が法的根拠を備えた際、情報通信という観点から、Ofcom が同システムを監督することになった。そして、それまで TPS を運用していた DMA が引き続き TPS の登録・維持の作業を行うよう Ofcom が DMA に下請けに出す形をとることにした。その

(12) TPS の概要については、拙稿「イギリスのダイレクトマーケティング」愛知大学法学部法経論集 202 号 1 - 28 頁 (2014 年), 拙稿「イギリスの Do-Not-Call 制度」国民生活 2015 年 7 月号 16 - 17 頁 (2015 年) 参照。

一方で、TPS に登録しているにもかかわらず、ダイレクトマーケティング業者が電話勧誘やメール送信をやめない場合には、個人情報をも本人に無断で使用しているという観点から、ICO が消費者からの苦情相談を受け付けたり、違反者に対して是正措置や制裁を行うことになっている。

ところで、このように TPS の監督を Ofcom が担当し、TPS の違反者に対する取締りを ICO が行うことについて、これまでに 1 つの組織で監督・執行を行うことを議論した経験があるかどうかを尋ねたところ、ICO は、これまで権限の統一化は一切議論されておらず（PECR が成立した際に勧誘をめぐる違反行為に対する執行権限をどこに付与するかという議論が生じたときも、当該違反行為は個人情報を侵害するとの観点から ICO に民事制裁金を課す権限を付与すると結論付けられ、Ofcom との関係性については議論されなかったという）、今後もそのような動きはないだろうとの回答であった。その理由として、イギリスでも、日本同様にある程度の縦割りがあるからとの説明を受けた⁽¹³⁾。もっとも、ICO は現状で十分と考えている訳ではなく、将来的には、現在 Ofcom からライセンスを得て活動している DMA に代わって、ICO がライセンスを取得し、TPS を自ら管理・維持していきたいとの意向を示していた。なぜなら、民事制裁金の執行を決定する際には、正確なデータが必要になるが、現状では十分に正確なデータを得られていないとのことだった。すなわち、以前は、Ofcom に寄せられていた TPS 違反に関する相談について、法律の関係で ICO は情報共有できなかったが、その後、法改正がなされ⁽¹⁴⁾、Ofcom と ICO とで情報共有が可能となったものの、Ofcom は TPS 違反に関する相談についてあまり関心がなく、Ofcom から ICO に送付されてくる情報も精度の高いものではないので、ICO に情報が一

(13) ただし、イギリス国内でも TPS が登録作業を実際に担い、ICO が違反行為に対して執行するというように別々の機関が作業を行うより、1 つの機関が作業を担った方が消費者に対しての情報提供が容易にできるから望ましいという意見も見られるが、その一方で、1 つの機関が対応したとしても違反行為はなくならないだろうとの見方が示されている。Nuisance Calls, www.parliament.uk (10th Sep. 2013).

(14) Ofcom, *ICO and Ofcom Joint Action Plan – Tackling Nuisance Calls and Messages* (2013), available at <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/silent-calls/joint-action-plan/> (last visited 24, Jul. 2015).

括で集中するような形をとり、今後は、情報を精査する体制をとりたいと考えているとの回答であった。なお、Ofcom にも同じ質問を投げかけたところ、同じような回答であったが、ICO ほどの問題意識は有していなかった。

② 繰り返される電子コミュニケーションツールの誤使用に対する規制

ダイレクトマーケティングではなく、Abandoned Calls⁽¹⁵⁾や Silent Calls⁽¹⁶⁾といった、どんな目的で、誰からかかってきたのか分からず、意図的に恐怖を感じさせたり、いらいらさせるつもりで電話をかけてくることがある⁽¹⁷⁾。これらについては、特に独り暮らしの障害者や高齢者に不快な思いや不安を与えるものであって、また、通信妨害にあたるとして、Communications Act 2003⁽¹⁸⁾に基づき、Ofcom が違反者に対して是正措置や制裁を行うことになる。法律の枠組みとしては次のとおりとなる。まず、しつこい電子コミュニケーションツールの誤使用があったと確信できる場合、Ofcom は、当該業者に対して事前通知(notifications)を行うことができる(128条)。これは、日本の「指示」に相当するものである。そして、事前通知後にも引き続き Abandoned Calls や Silent Calls が生じている場合には、執行通知(enforcement notification)を当該業者に送達し(129条)、それでも違反行為が続く場合に限り、上限 200 万ポンドの民事制裁金を課すことができると規定している(130条)。

近年の Abandoned Calls や Silent Calls のほとんどは、故意(malicious)もしくは悪ふざけ(mischievous)によって生み出されるものではなく、自動音声電話の利用が増えたことにより自動電話システム(Automated Calling System(ACS))といったコールセンターで用いられているシステムに何らかの技術的問題が生じているせいであるとされている⁽¹⁹⁾。そのため、全体の電話の3%程度の件数で

(15) Abandoned Calls とは、電話が鳴ったので受話器をとるが、とった途端に切れる電話や電話の相手の代わりに組織からの情報通信が流れるようなものをいう。

(16) Silent Calls とは、無言電話のことをいう。

(17) Ofcom, Tackling abandoned and silent calls statement(2010), at 5.

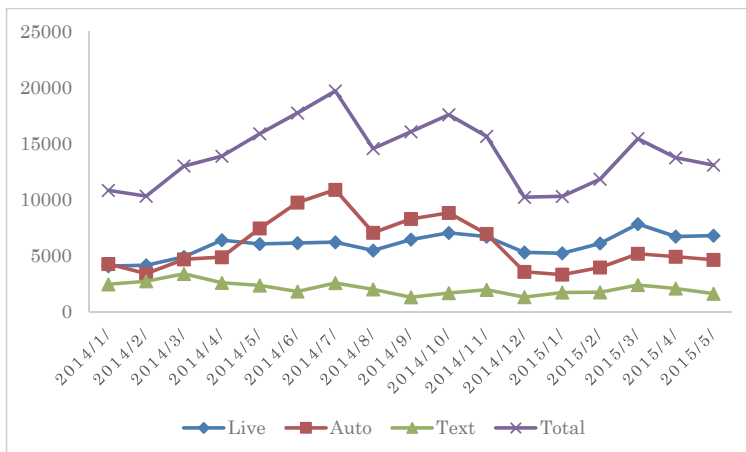
(18) 2003 c.21.

(19) Ofcom, *supra* note 17.

あれば、問題にしないと Ofcom は回答している。この割合は、Ofcom が ICO や業界団体との会議の場で話し合いによって決定したもののだが、固定というわけではなく、今後変動するとの旨を回答していた。

(3) Nuisance Calls に関する相談状況

生電話や自動音声による電話勧誘に対する相談件数について、2015年5月の1ヶ月間は、生電話に関する相談が6,797件、自動音声電話が4,647件、電子メールが1,634件、総数13,078件であった。なお、翌月の6月の総相談件数は19,404件であり、増加傾向にある⁽²⁰⁾。ピークであった2013年3月には、総計30,000件を超える相談が寄せられていたが、それと比較すると近年の相談件数はやや低くなってきている（図1参照）。



【図1】ICO に寄せられる相談件数

出典：ICO “Sales call concerns reported by month” より抜粋⁽²¹⁾

(20) ICO, *Nuisance calls and messages*, available at <https://ico.org.uk/action-weve-taken/nuisance-calls-and-messages/> (last visited 25, Jul. 2015).

(21) *Ibid.*

各電話勧誘の内容を見ていくと、まず、生の電話に関する相談の内訳として、自動車事故に関する賠償請求, PPI (Payment Protection Insurance⁽²²⁾)に関する勧誘, ライフスタイル調査に関する相談が上位3位を占めており、2015年6月だけで、それぞれ2,278件、1,047件、833件の相談がTPSもしくはICOに寄せられている⁽²³⁾。また、上位3位には入らないが、太陽光パネル設置に関する契約についても相談件数が多く、これまでに最も多く相談が寄せられた2014年11月は、その月だけで15,000件あり、2014年の1年間では10万件以上の相談が寄せられていたという⁽²⁴⁾。自動車事故に関する賠償請求, PPIに関する勧誘の内容については、自動音声電話の箇所の説明するので、ここでは、ライフスタイル調査の相談内容について説明していく。ライフスタイル調査が純粋な市場調査の場合、Data Protection Act 1998⁽²⁵⁾ (以下「DPA」とする。) 11条3項に規定するダイレクトマーケティングに含まれないことから⁽²⁶⁾、TPSに登録した相手に対しても電話をかけることが認められる。しかし、ライフスタイル調査と称しながら契約の勧誘に発展する場合があります、こうした電話に関するものが相談として寄せられている。

また、ICOによれば、最近、Spoofingと呼ばれる、他人の電話番号を用いて電話をかける行為に対する相談件数が増加傾向にある。イギリスではダイレクトマーケティング業者に対してナンバーを表示させること (Calling Line Identity: CLI, 日本のナンバーディスプレイに相当する) を求めているが、相談をした消費者にかかってきた電話番号の発信元をたどっても、キャリアが

(22) 金融機関からの貸付に対する返済が、失職、事故、病気、死亡などの理由でできなくなった場合の補てんとしてかける保険のことをいう。

(23) ICO, *supra* note 20.

(24) Patrick Collinson, *Nuisance calls face crackdown after 100,000 complaints in a year*, The Guardian (8, Dec. 2014), available at <http://www.theguardian.com/money/2014/dec/08/nuisance-call-crackdown-complaints> (last visited 16, Feb. 2015).

(25) DPAは、1995年に採択されたEUのデータ保護指令(95/46/EC)を国内化した法律(Act)である。あらゆる個人情報関係について規制をすることを目的としている。同指令は、2012年1月25日に、General Data Protection Regulation (GDPR)へ改正されている。

(26) DPA 11条3項によれば、「ダイレクトマーケティングとは、いかなる方法であるかということを開わず、特定の個人に対して、広告やマーケティングの材料を伝達することをいう」としているため、純粋な市場調査はここに含まれないことになる。

海外にあって、取締りが難しい状況にあるとの回答だった。国際的には、STIR (Secure Telephone Identity Revisited) という組織が対応し、イギリス国内では、ICO が警察当局と連携して追跡しているというが、なかなか発信元を特定することができず、問題の解決が困難であるとのことである。

次に、自動音声電話について、日本ではあまりなじみのない仕組みであるが、その目的は、債権・債務管理とされている⁽²⁷⁾。例えば、数年前に自動車事故に遭った者に対して「あなたには賠償請求する権利がありますので代わりに請求しましょうか」という音声がかかる電話がかかってくる。これを聞いた者のうち、請求希望者は音声に従って手続きを行う。そして、電話をかけた側は当該情報をまとめ、弁護士に対して販売したり、顧客となる者を債権・債務管理業者に紹介して手数料を受け取るという仕組みになっている。借金がある者の債務整理についても同様の仕組みが採られている。自動音声電話に関する相談の内訳として、上位3件は、PPI、自動車事故における賠償請求、銀行に関するもので、それぞれ消費者から1,774件、773件、280件の相談がTPSもしくはICOに寄せられている⁽²⁸⁾。

(4) TPSの実効性

現在のTPSへの登録件数について、7月までに2114万4,074件と示されており⁽²⁹⁾、年々登録件数が増加している。TPSに登録したことの実効性について、OfcomとICOが外部機関に調査を依頼して得られた調査結果を公表してい

(27) Ofcom, *Automated marketing calls*, available at <http://consumers.ofcom.org.uk/phone/tackling-nuisance-calls-and-messages/recorded-message-marketing-calls/> (last visited 23, Feb. 2015).

(28) *Ibid.*

(29) TPSの利用者数の推移については、TPS Service, *TPS List History*, available at <http://www.tpsservices.co.uk/tps-list-history.aspx> (last accessed 25, Jul. 2015) 参照。2014年7月からの登録総数の推移は、2004万2,490件(7月)、2012万2,339件(8月)、2020万8,633件(9月)、2032万5,282件(10月)、2042万3,221件(11月)、2050万4,773件(12月)、2057万7,625件(2015年1月)、2067万3,916件(2月)、2077万5,139件(3月)、2086万2,001件(4月)、2094万9,926件(5月)、2106万3,572件(6月)と示されている。

る⁽³⁰⁾。その方法は、TPS に登録していない 16 歳以上の男女 2,183 人を無作為に抽出し、2013 年 11 月から 4 週間は、全員 TPS に登録せず、電話勧誘件数と内容を記録させる。そして、今度は 2014 年 3 月から 4 週間、TPS に登録したグループと、TPS に登録しなかったグループに分けて、かかってきた電話の件数とその内容を記録させた。その結果、TPS に登録したグループにかかってきた電話の件数は、TPS 登録前には 4,649 件あったものが、TPS 登録後には 2,277 件まで減少した。週平均では、TPS に登録していないグループは、1 人あたり 11.9 回の電話がかかってきたのが、10.0 回とほとんど変化がなかったのに対して、TPS に登録したグループは、11.9 回かかってきた電話が、5.8 回まで減少したという結果が出ている。これには、ある程度の結果が出ているものの、完全に電話を遮断することはできないとの表明がなされている⁽³¹⁾。その理由として、現行法下では、ICO は「消費者に重大な損害や苦痛 (substantial damage or distress)」が生じなければ、民事制裁金を課すことができないとの理由が示されている。しかし、PECR の改正で「重大な損害や苦痛」という要件が削除されたことを受け、2015 年 4 月 6 日から、より容易に民事制裁金を課すことができるようになるとの見通しが立てられている⁽³²⁾。

さらに、近年は、消費者によるダイレクトマーケティングへの抵抗や批判的な記事が書かれていることから、ダイレクトマーケティング業者の活動を保護しようと、DMA によって TPS Assured という任意の認証制度が 2013 年 10 月から開始されている。同システムは、認証を受けると適切な活動を行っているという高い信頼性を保証してもらえするというだけでなく、DMA が設定している要件を満たして認証を得ていることから、民事制裁金を課されるリスクが低いこ

(30) Ofcom, Ofcom and ICO - Research into the effectiveness of the Telephone Preference Services (2014).

(31) *Nuisance Calls*, *supra* note 13.

(32) ICO は何をもって重大であるのかは人によって異なることから、これまで「重大な」ということの立証が非常に困難であったと回答している。そして、今回の改正により、民事制裁金の執行がより容易になると考え、Lead Case Officers (詳細は、以下参照) 2 名の増員が 4 月以降行われるとの回答があった。

と、他の違法業者による風評被害を防げること、法改正があった際には法令遵守のための助言を DMA が与えてくれること、DMA に一般的なコンサルタントを行ってもらえるという利点があると説明されている⁽³³⁾。認証の要件として挙げられているのは、認証を受けたい業者が適正な活動を行っているかということで、少なくとも3ヶ月分の電話勧誘の履歴と、社内コンプライアンスが整っていることを証明するための書類（例えば、Abandoned Calls がこれまでにどのくらい生じているのか、常に CLI をしているか）を提出することなどである⁽³⁴⁾。なお、申込料が500ポンド（税別）、そのほか審査料が3,000ポンド（税別）、再審査料が1,500ポンド（税別）で、コンサルタント料は随時900ポンド（税別）となっている⁽³⁵⁾。認証後、相当数の苦情がTPSに寄せられたら、認証の取消しや停止といった対処をとることで適正性の担保がなされている。

2. 監督機関による違反行為に対する執行

これまで Nuisance Calls についての相談状況を概観してきたが、以下では違反行為に対する各監督機関の対応状況について、ICO、Ofcom の順にその内容を概観していく。

(1) ICO の概要

① ICO の役割

ICO は、DPA と PECR を執行するために創設された非政府機関 (non-departmental public body) である⁽³⁶⁾。非政府機関との位置づけがされているものの一種の政府

(33) DMA, TPS Assured Handbook Information for audit and certification, version 1 (2013) at 1.

(34) *Ibid.*, at 2-3.

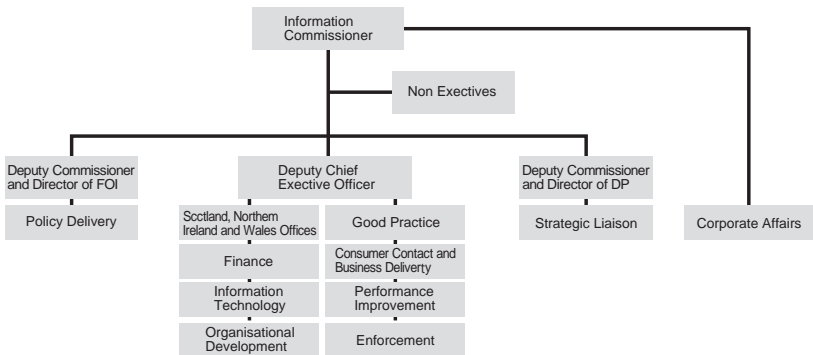
(35) *Ibid.*, at 14.

(36) DPA と PECR の関係について、DPA はあらゆる個人情報・プライバシーについて規制対象としているのに対し、PECR はダイレクトマーケティングをターゲットにしている。すなわち、PECR は DPA の特別法として位置付けできるものと考えられる。

イギリスでの Nuisance Calls への取組み

機関であるため、法務省（Ministry of Justice）に活動報告を行う義務がある⁽³⁷⁾。

ICO の目的は、公的機関による市場開放の促進と、プライバシー権の擁護を行いながら公の観点から情報権を擁護することにある。このため、ダイレクトマーケティング業者が適切に個人情報を活用して企業活動を行っているかという監督だけでなく、消費者に対して、自己の情報をいかにして適切利用すべきかについて理解してもらうという啓発活動も担っている⁽³⁸⁾。



【図 2】ICO の組織図⁽³⁹⁾

(37) 非政府機関との名称は、活動資金が完全に政府の予算によって賄われている訳ではないということである。すなわち、政府からの補助金は年間 400 万ポンド払われており、そのほかは、個人情報を用いてダイレクトマーケティング活動を業者に対して、当該活動を行うためには、ICO に登録費（entry on the data protection register. この登録費は、1 企業は年間 35 ポンド、従業員が 500 人以上いる場合には、500 ポンドの支払いが必要とされている）を払い、ICO はこの登録費を活動資金に充てているという（2013 年と 2014 年は年間総額 1650 万ポンドの支払いがあった。）。さらに、Freedom of Information Act に基づき、行政機関等の情報公開を請求する場合に ICO に払うべく費用も活動資金に充てている。

(38) 例えば、ICO は 2013 年度の目標として、若者達に自分たちの情報の適切な利用を認識させるために、学校教育において情報教育を導入することを掲げている。これは、日本と同様に、若年層が課金されることを理解せずにオンラインゲームをしてしまったことや、若い女性が知らない人と交流して問題が起ってしまったという社会現象があったことがきっかけとされている。親からの教育を徹底してもらおうとしても、親よりも子供の方が携帯の利用方法に精通しているので、家庭での教育では十分にまかなえないとの回答から学校教育で対応すべきとの結果になっている。

(39) ICO, *Organisational structure*, available at <https://ico.org.uk/about-the-ico/who-we-are/organisational-structure/> (last visited 25, Jun. 2015).

不招請なダイレクトマーケティング電話やメールへの対応は Enforcement という部署が担っている（図2 参照）。例えば、迷惑メールについて、Enforcement の中に The Anti-Spam Investigations Team（以下「ASIT」という。）がある。同チームは、Enforcement Group Manager, ASIT manager, 2人の Lead Case Officers, 2人の Case Officers で構成されている。問題への取組みの流れは、ASIT manager が毎日消費者から寄せられている苦情に目を通し、同一の企業について複数の苦情があがっているなど対処する必要があると判断した場合に、Case Officers に事件の詳しい調査を行うよう指示をしている。また、Case Officers の調査により、Spoofing のように巧妙な手口であることが判明した場合、さらに複雑な事実関係を調査する必要があるとして Lead Case Officers にまわし、事実関係を調査することになる。なお、これらのスタッフには弁護士資格など特別な資格は必要なく、大卒もしくはそれに相当する程度の資格で十分とされている。なぜなら、ICO で取り扱う問題はほんのわずかな分野であり、また、トレーニングを受ける機会も確保されているからであるとの回答であった⁽⁴⁰⁾。

② ICO による執行

ICO は、ダイレクトマーケティング業者の違法行為に対して直ちに民事制裁金の決定をする訳ではなく、まずは、非公式の informal enforcement action を行うことになる。これは、ICO が当該業者に対して、ダイレクトマーケティングに対する社内体制につき複数の質問項目を送付し、回答期限内（21 日以内）に答えてもらうというものである。その回答により改善の余地がないと考えられる場合には、民事制裁金を決定することになる。次に、回答から改善の余地があると考えられる場合には、3ヶ月の改善期間を与えることになり、改善が認められる場合には、制約なしで営業活動を認めることになる。改善が不十分な場合には、一定期間 ICO の監督下で営業活動を認めることになり、まったく改善

(40) トレーニングは人により内容が変わるものの、外部からスタッフを採用した場合には3ヶ月程度のトレーニングになるという。

しない場合には、民事制裁金の決定という段階を踏むことになっている。このほか、しつこい違反者については、2012年より、ICOのHPに名前を公表しており（names & shames）、一定期間ICOの監督下におかれ、改善が見られた場合にはHPへの公表は取りやめられることになる。HPでの名前の公表は、制裁的な意味を持つが、その一方で、消費者に注意を促すことにもなる⁽⁴¹⁾。

次に、民事制裁金の執行手順について、以前は裁判所を通す必要があったが、2010年4月から、DPAに基づき、ICOは、違反行為の停止命令、民事制裁金の賦課について、自らの権限により独自に行えるようになった。さらに、2012年1月30日よりPECRに基づき上限50万ポンドの民事制裁金を課すことができるようになった。

法律の大枠については、次のとおり。まず、DPA55条は、データ所有者（通常は消費者）の事前同意なくして個人情報の取得・公表することを違法行為としたうえで、DPA55A条は、PECRに違反して違法にデータを取得したことにより（1項a号）、データ所有者に重大な損害や深刻な苦痛（substantial damage or substantial distress）を生じさせた場合、ICOは民事制裁金を課すことができるという旨を業者に通知することができるとしている（1項b号）。なお、この条文は、違法行為を故意（deliberate）にした場合、そして、違法行為によってデータ所有者に重大な損害や深刻な苦痛をひきおこすことになることと知っていたもしくは知るべきだったときで（knew or ought to have known）、重大な損害や深刻な苦痛をひきおこすことにならないようにするための合理的な措置を採らなかった場合に限り、適用されるとする。（現在は、「重大な損害や深刻な苦痛」という文言が削除された。）

DPA55B条は、民事制裁金を決定する前に、ICOは相手方に対して、民事制裁金を課すつもりがある旨、期間内に陳述をすることができる旨等を記した通知を送付しなければならないと規定している（1項～3項）。さらに、ICOは、相手が陳述できる期限までは民事制裁金の決定をすることはできないとする（4項）。

(41) ICO, *supra* note 20.

民事制裁金の通知を受け取った相手は、裁判所（Information Tribunal）に対して、(a)民事制裁金そのものに対して、(b)民事制裁金の金額に対して上訴することができるが、反対に、早期割引制度もあり、決定日より1ヶ月以内に民事制裁金の支払いを完了する場合には、20%の割引が認められるとする。ただし、この早期割引により支払いを完了した場合には、裁判所への上訴の権利は喪失することになる。

DPA55C 条では、ICO は、55A 条及び 55B 条に基づき、執行手順に関するガイダンスを準備して発行しないとイけない旨の規定をする(1 項)。そして、ガイダンスの改定には国務大臣の承認が必要であり(5 項)、ガイダンスを改定した場合、改めて発行しないとイけないとする(4 項)⁽⁴²⁾。

ICO より課せられた民事制裁金は、Consolidated Fund に徴収されることになり、国庫に帰属することになる(DPA55A 条 8 項)⁽⁴³⁾。

③ 実際の執行例

ICO は、PECR21 条（業者が、相手の同意なく生の電話勧誘を行った）に基づいて 8 件⁽⁴⁴⁾、PECR23 条（業者が、相手の同意なくメールを送信した）に基づ

(42) 現在のガイドラインについては、ICO, Monetary Penalty Guidance, available at <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/> (last visited 25, Jul.2015).

(43) なお、徴収した民事制裁金について優先的に ICO に分配されるような仕組みはあるかを ICO に尋ねたところ、そういった仕組みにはなっていないとの回答であった。

(44) 第 1 の事例は、2013 年 4 月 20 日に決定した DM design bedroom への民事制裁金である。同社は、風呂、台所、家具装備の販売を主たる業務としているが、民事制裁金の決定までに TPS に 1,945 件の相談が寄せられていたことから、90,000 ポンドの民事制裁金が課された。第 2 の事例は、2013 年 6 月 17 日に決定した Nationwide Energy Service への民事制裁金である。同社は、電力効率化装置の販売を主たる事業としているが、攻撃的・脅迫的な電話勧誘だけでなく、政府承認のアドバイザーと名乗って詐欺的な勧誘も行っていた。そして、TPS に 1,601 件、ICO に 42 件の相談が寄せられていたことから、最終的に 125,000 ポンドの民事制裁金が課されることとなった。第 3 の事例は、2013 年 6 月 17 日に決定された We claim U Gain への民事制裁金である。同社は、保険証券や抵当証券の不当販売を行ったとして、TPS に 1,070 件、ICO に 1,121 件の相談があった。このため、100,000 ポンドの民事制裁金が課された。第 4 の事例は、2013 年 7 月 5 日に決定された Tameside Energy Services への民事制裁金である。同社は、電力効率化設備（太陽光発電、壁の絶縁体）の販売を主たる業務としており、TPS に 1,010 件、ICO に 52 件の相談が寄せられたことから、45,000 ポンドの民事制裁金が決定された。第 5 の事例は、2014 年 4 月 3 日に決定された Amber UPVC

イギリスでの Nuisance Calls への取組み

いて4件⁽⁴⁵⁾の民事制裁金を課している。

注目すべきは、2012年11月28日に民事制裁金の決定がなされた Tetrus Telecoms の事例である。同事例は、Christopher Niebel 社に対して 300,000 ポンド、Gary McNeish 社に対して 140,000 ポンドの民事制裁金を決定したというものであり、同社らは 840,000 通のダイレクトメールを消費者に対して送信し、これによって、1日に7,000から8,000ポンドの収入を得ていた。一方で、同社らに関する相談が、TPSに513件、ICOに11件寄せられていたことから、ICOは民事制裁金の決定を行った。同社らは、この決定を不服として、裁判所に不服申立てを行ったところ、裁判所は、ICOは重大な損害を立証できていないとの理由からICOの決定を破棄した。この事例により、重大な損害の立証が非常に過大なものであるとして、PECRが改正されたのは既述のとおりである（「(4) TPSの実効性」参照）。

ところで、民事制裁金を課すか否かについての考慮要素は、相談件数、相談内容、他の類似案件との比較といったことが挙げられている。そして、相談件数と相談内容の相関関係について、Vertical distress と Horizontal distress という2つの基準があるとICOは回答している。前者は、苦情の件数が多いけれど、消費者への影響（金銭的損失、心的損失）についての証拠が明らかでない状況を

Fabrications Ltd への民事制裁金である。同社は、家具の販売を主たる事業としているが、再勧誘を希望しないにもかかわらず、引き続き電話をかけてきたとして TPS に 513 件、ICO に 11 件の相談があったとして 50,000 ポンドの民事制裁金を決定した。なお、同事例では、不服申し立てがなされたものの、訴えは棄却された (Appeal No:EA/2014/0112)。第6の事例は、2014年7月28日に決定された Reactive Media Ltd への民事制裁金である。同社は、Helpline (悩み相談に関する電話サービス) の勧誘を行っており、TPS に 481 件、ICO に 120 件の相談があったことから、50,000 ポンドの民事制裁金が決定された。なお、同社は、不服申立てをおこなったところ、制裁金の金額が 75,000 ポンドに変更となった (Appeal No:EA/2014/0213)。第7の事例は、2014年10月1日に決定された EMC Advisory Services Limited への民事制裁金である。同社は、金融商品の販売を行っており、TPS に 562 件、ICO に 68 件の相談があったことから、70,000 ポンドの民事制裁金が決定された。第8の事例は、2014年12月22日に決定された Kwik Fix Plumber への民事制裁金である。同社は、独居のお年寄りに対して、平均寿命を超える払い込みを必要とする保険勧誘を行っており、TPS に 184 件、ICO に 30 件の相談が寄せられていたとして 90,000 ポンドの民事制裁金が決定された。

(45) First Financial Limited は、短期公債 (short-term loan) の販売を主として行っており、その過程で 4,031 件のメールを送信していたが、ICO に 323 件の苦情相談があったことから、2013年12月17日に 175,000 ポンドの民事制裁金を課すことを決定した。

いい、後者は、苦情の件数が少ないけれど、消費者への影響についての証拠が明らかである場合を指すという。同基準に基づき、2014年12月2日に決定された Parklife Manchester 社への民事制裁金の事例を見ていく。同社は同社が主催する音楽祭のチケット予約をした者に対して合計で70,000通のメールを送信したものの、TPSに寄せられた相談件数は184件とそれほど多いものではなかった。しかし、相談者は、数年前に亡くなった母やケアハウスで治療を受けている母のメールアドレスから「Manchester社の主催する音楽祭の後のパーティチケットはいくつかは売り切れているので、予約をするならここから予約してね。」と内容のメールが届いたということで、受信者の母親を亡くしたという喪失感を繰り返す結果となったり、とてもろうばいしているとの苦情を申し立てていた。これを受け、ICOは重大な損害であるとして、Horizontal distressに基づき民事制裁金の決定を行ったということを説明した。

次に、具体的な金額設定であるが、最初に、(i)違反が深刻、(ii)違反がとても深刻、(iii)違反が最も深刻という段階に分けることになる。そして、(i)の場合、最終的には4～10万ポンドに決定されるが、まずは7.5万ポンドから検討を開始し、考慮要素との兼ね合いで決定するという。(ii)の場合、最終的には10～25万ポンドに決定されるが、まずは、17.5万ポンドから検討を開始していくことになり、(iii)の場合、25～50万ポンドの中で決定を調整するために、まずは37.5万ポンドから検討を開始するという。

(2) Ofcom の概要

① Ofcom の役割

Ofcomは先述のとおり、Communications Act 2003に基づき、2003年12月29日に創設された組織で、TV、ラジオ、電話⁽⁴⁶⁾、郵便等の通信に関する規制・監督権限を有する独立規制機関 (independent regulatory body) である⁽⁴⁷⁾。Ofcomの

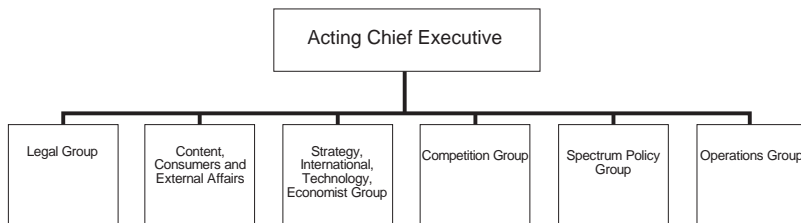
(46) 郵便事業は、2011年10月1日より、Postal Service Commission から引き継ぐ。

(47) Ofcom はイギリス国内のすべての商業テレビ、ラジオの認可を行う。OFCOM, *What*

イギリスでの Nuisance Calls への取組み

主たる目的は、電子コミュニケーション市場において適切に競争を促進させることにより、国民と消費者の利益を促進することである（Communications Act 2003 3 条 1 項）。放送・通信ネットワーク業界から支払われる金銭や政府からの補助金が運営資金となっている。

Nuisance Calls に対して、形式上 Ofcom が TPS への登録制度の維持・保金を担当しているが、実際の TPS に関する作業は、DMA が下請けとして行っている。また、Abandoned Calls や Silent Calls に関しては、Content, Consumer and External Affairs グループの中の Consumer Protection という部署が担当している（図 3 参照）。



【図 3】 Ofcom の組織図⁽⁴⁸⁾

② Ofcom の執行

Ofcom がこれまでに民事制裁金を決定したのは、6 件となっている⁽⁴⁹⁾。直近の

is OFCOM?, available at <http://www.ofcom.org.uk/about/what-is-ofcom/> (last visited 25, Jul. 2015).

(48) Ofcom, *Ofcom organisational charts*, available at <http://www.ofcom.org.uk/about/how-ofcom-is-run/org-charts/> (last visited 25, Jul. 2015).

(49) 6 件の内訳は、以下のとおり。2012 年 4 月 19 日に Homeserve に対して、750,000 ポンドの民事制裁金を決定した。これは、7 週間で 14,756 件の Abandoned calls があったことを理由としている。2013 年 4 月 18 日に TalkTalk に対して、750,000 ポンドの民事制裁金を決定した。これは、2 ヶ月間に 9,000 件の Abandoned call と Silent Calls があったことを理由としている。2013 年 12 月 6 日に Npower に対して、60,000 ポンドの民事制裁金を決定した。これは、7 週間で 1,756 件の Abandoned calls があったことを理由としている。2014 年 10 月に Ageas Retail limited に対して、10,000 ポンドの民事制裁金を決定したのは、7 週間で 148 件の Abandoned calls があったことを理由としている。2014 年 12 月 1 日に Green Deal Savings に対して 20,000 ポンドの民事制裁金が決定されたのは、2 ヶ月で 12,703 件の Silent Calls と 420 件の Abandoned Calls があったことを理由としている。2014 年 12 月 2 日に MYIML に対して 20,000 ポンドの民事制裁金が決定されたのは、2 ヶ月間に 30,296 件の Silent Calls と Abandoned Calls があったことを理由としている。

事例である MYIML への民事制裁金の決定を基に、執行手順についてみていく⁽⁵⁰⁾。MYIML から Abandoned Calls や Silent Calls があったとして、31 件の相談が Ofcom に寄せられていた。なぜ MYIML によるものかというのは、CLI により MYIML のナンバーが表示されていたことから明らかであり、この他の消費者にも同様の電話があったことが確認されている⁽⁵¹⁾。そこで、Ofcom は、Communication Act 2003 128 条に基づき、社内の法令遵守体制が整っているか否かについて立ち入り調査を行った。その後、同法 135 条に基づき、Ofcom の公表しているポリシーステートメントに合致して活動しているか否かを問う第一の情報開示を MYIML に請求した⁽⁵²⁾。2014 年 5 月 5 日に MYIML から送られてきたメールと、同年 5 月 24, 26, 28 日に MYIML が情報開示に回答した文書を Ofcom は分析し、それを踏まえ、MYIML がしつこい電話をかけていたと信じることのできる合理的な根拠があるとして、2014 年 7 月 28 日に事前通知 (notification) を行った。そこには、ポリシーステートメントでは、消費者に不安をもよおす電話を軽減する必要があるが、Abandoned Calls 等は全生電話の 3% を超えないよう措置を講じるべきとあるにもかかわらず、MYIML がこれを怠ったため、4.26 から 15.21% の Abandoned Calls が生じていたとの旨を通知した。これを受けて、MYIML は、8 月 23 日に「Abandoned Calls が生じたのは故意ではない」との回答を行ったが、Abandoned Calls が 3% を超えたことについては反論しなかった。2014 年 9 月 9 日に、Ofcom は MYIML に対して第二の情報開示を請求した。その後、MYIML が第二の情報開示に回答した文書を作成し、それを 2014 年 9 月 17 日に Ofcom が分析していた。その後、11 月 11 日に、MYIML は、不安をもたらした消費者に対して、謝罪文とともに損失補てんとして 20 ポンドのギフト券を 512 名に対して送るとの説明があった⁽⁵³⁾。以上を踏まえ、Ofcom は、2 万ポンドの民事制裁金を課す決定を

(50) Ofcom, Notification to MYIML Limited of a penalty under Section 130 of the Communications Act 2003 (2015).

(51) *Ibid.*, at 15.

(52) *Ibid.*, Annex 6.

(53) *Ibid.*, at 20.

行った。

ところで、Communication Act 2003 131 条では、Ofcom は、一連の執行に関するポリシーステートメントを策定しなければならないことを規定している。そして、そのポリシーステートメントが民事制裁金額決定の際の考慮要素として挙げているのは、次の項目となる⁽⁵⁴⁾。消費者への損失の程度（実際に生じたものか、それとも、潜在的なものか）、違反の期間、違反によって業者には何らかの利得（金銭その他）があったか否か、違反が生じないように業者が講じた措置の有無とその内容、業者の過去の違反行為歴、業者の違反行為に対する故意または過失、違反行為が継続的かそれとも一時的か。これらの項目とともに、社会への影響（全国展開している会社なら金額は高くなる）に照らし合わせ、予防的効果が得られるような金額を設定するとのことである。

むすびにかえて

以上、イギリスでの Nuisance Calls への取組みについて概観してきた。イギリスでも、Nuisance Calls への取組みとして、事業者の権利と消費者の利益のバランスをいかにして調整するかは非常に難しい問題だということであったが、徐々に消費者の利益に比重を置いていることが明らかになった。また、Nuisance Calls といっても、ダイレクトマーケティングによるものと、そうでないものとの対応する機関が異なる点については、日本の縦割り行政と類似している部分が見受けられた。違反行為への抑止の手段については、民事制裁金という手段が導入されているが、日本に導入することになれば、課徴金といった制度として活用することになると思われる。もっとも、ヒアリング調査を通じて感じたことは、証拠の収集が非常に困難であるとのことで、仮にこうした制度を導入する際には、監督機関による立証軽減等の措置をする必要があるように思われ

(54) Ofcom, Penalty guidelines s392 Communication Act 2003 (2011), at 1.

る。そのほかにも HP での違反業者名の公表や監督機関による継続的な監督の下で活動をさせることなどは、日本法でも参考になるように思われた。今年になって、法改正も行われたことから、引き続きイギリスにおける Nuisance Calls への取組みについて調査を続けたいと思う。

[付記]

- ・本稿は、全国銀行学術研究振興財団研究助成（2014 年度）によるものである。
- ・ICO への聞き取りは David Clancy 氏（Anti-Spam Investigation Team Investigations Manager）、Ofcom への聞き取りは、Siobhan Pointer 氏（Consumer Affairs Manager Consumer Group）が対応してくださった。両名に対して、この場をもってお礼申し上げる。