

米国における金融グループの個人情報共有規制

田中（平松）那須加

要 約

1. 米国で、企業グループ内における個人信用情報の共有に関連した連邦法が 2003 年末に強化され、最近、同法に基づく規則案が公表された。わが国では「個人情報の保護に関する法律（個人情報保護法）」の施行が 2005 年 4 月に迫り、現在ガイドラインの整備が進められているところであり、金融・信用情報分野の規制面で先行している米国の動向は注目される。
2. 米国の金融・信用情報保護に関する連邦法には、公正信用報告法（FCRA）、金融制度改革法（GLBA）、FCRA の改正法（FACTA）がある。FACTA では、系列会社間で共有した個人信用情報をマーケティングに利用する場合に、情報の主体である個人に拒否権（オプト・アウト権）を付与することが義務づけられた。
3. 金融規制当局から公表された FACTA に基づく規則案では、系列会社に情報を提供した会社側に通知やオプト・アウト権の付与義務を課すことや、金融グループ内での間接的な情報共有（コンストラクティブ・シェアリング）に新規則を適用すること等が提案された。金融グループ内で共有した情報をマーケティングに利用することに対して個人が拒否の意思表示を行うことができる制度が整備されつつある。

I. 注目される金融・信用情報保護規制

わが国では、2003 年 5 月に公布された「個人情報の保護に関する法律（個人情報保護法）」の施行が 2005 年 4 月に迫っている。

同法では、「特にその適正な取扱いの厳格な実施を確保する必要がある個人情報」については「必要な法制上の措置その他の措置を講ずる」という規定（6 条）があり、現在、金融・信用情報分野の個人情報保護のガイドラインが検討されている。

金融分野に関しては、2004 年 9 月 6 日、金融審議会がガイドラインの要綱が発表され

た。銀行、証券、保険といった複数の業態からなる金融グループにおいては、グループ内でのクロス・セル等で個人情報の共有が重要となるため、この金融・信用情報に対するガイドラインの行方が注目される。

個人情報保護規制は各国で整備されているが、国によってその方式は異なる。EU が公的部門と民間部門を包括的に規制するオムニバス方式を採用しているのに対し、わが国や米国は、両部門を分けて規制するセグメント方式を採用している。なお、米国では、金融・信用分野など民間の特定分野の個別法も既に整備されている。

その米国で、企業グループ内における個人

信用情報の共有に関連した連邦法が強化され、最近、金融規制当局から同法に基づく規則案が公表された。わが国と同様のセグメント方式を採用し、金融・信用情報分野の規制面で先行している米国の動向は、現在ガイドラインの作成にあたっているわが国にとって注目される。そこで本稿では、米国における金融・信用情報分野の個人情報保護規制の概要と、金融グループのマーケティング活動に大きな影響を与えるであろう今回の新しい情報共有規制を紹介することとしたい。

II. 米国の金融・信用情報保護規制の概要

1. 個別法の規定

米国では、金融・信用情報分野の個人情報保護に関する個別法として、公正信用報告法（Fair Credit Reporting Act、FCRA）、金融制度改革法（Gramm-Leach Bliley Act、GLBA）、そして FCRA の改正法（Fair and Accurate Credit Transactions Act、FACTA）がある。ここでは、それら個別法を、第三者との情報共有の扱いに関する規定を中心に紹介する（図表1）。

1) FCRA (1970、1996年)

まず、FCRA は、個人の信用情報の取り扱いに関する連邦法で、1970年に制定され、1996年に改正された。

FCRA の対象となる個人信用情報は、「個人の信用度、信用に対する評価、信用枠、特性、一般的評価、個人的な特色、生活状況に関する情報」を指し、FCRA ではそれら情報を「消費者報告（consumer report）」と呼んでいる。そして、FCRA は、消費者報告を収集して第三者に提供する者（consumer reporting agency、消費者報告機関）、その利用者および情報提供者の義務、消費者の権利等を定めている。消費者報告機関の代表例は個人信用情報機関（credit bureau）である。

消費者報告機関は、消費者報告に該当する情報が特定の目的で利用される場合に限って、第三者に情報を提供することができる。すなわち、与信、雇用、保険の引受、資格や社会保障給付の審査、信用や支払い能力の評価で利用される場合などである。また、消費者報告機関は、個人への情報開示や情報の正確性を確保する義務等を負う。

第三者との情報共有に関して、FCRA は、金融機関や一般事業会社が個人の取引実績（transactions or experiences）だけを含む情報を系列内外の第三者と共有することは制約されないとしている。また、取引実績以外の「その他の情報」は、系列関係にある第三者（persons related by common ownership or affiliated by corporate control）との間であれば、個人に事前に情報を共有する旨を通知し、それを拒否する権利（オプト・アウト権）を付与すれば共有できる。

2) GLBA (1999年)

1999年11月に制定された GLBA は、銀行、証券、保険の相互参入を整備すると同時に、個人情報の取り扱いについて規定している¹。

GLBA の対象とされる個人情報とは「非公開個人情報（nonpublic personal information）」と呼ばれ、個人を識別でき、かつ、一般に入手可能でない金融情報全般を指す。これは、FCRA の消費者報告よりも広い概念である。

GLBA は、系列関係にある第三者との情報共有は制限していない。それに対して、非系列の第三者に個人情報を提供する場合には、本人にオプト・アウト権を付与することを義務付けている。但し、非系列の第三者でも、共同マーケティング契約を締結している相手（joint marketers）、業務をアウトソースしている相手、取引完了のために情報を共有することが必要な相手等に関しては個人にオプト・アウト権を付与せずに情報を共有することができる、という例外規定を設けている。

情報が移転した相手先における情報利用に関しては、系列会社の場合は特に制限が設けられていない。しかし、上記の例外規定を適用する場合には、当初の提供目的に沿った利用に限定される。また、口座番号をマーケティング利用の目的で非系列の第三者に提供することは禁止されている。

なお、先述した FCRA の「消費者報告」に該当する情報については FCRA の規定が優先される。したがって、消費者報告に関しては系列会社間での共有でもオプト・アウト権の付与が必要になる²。

3) FACTA (2003 年)

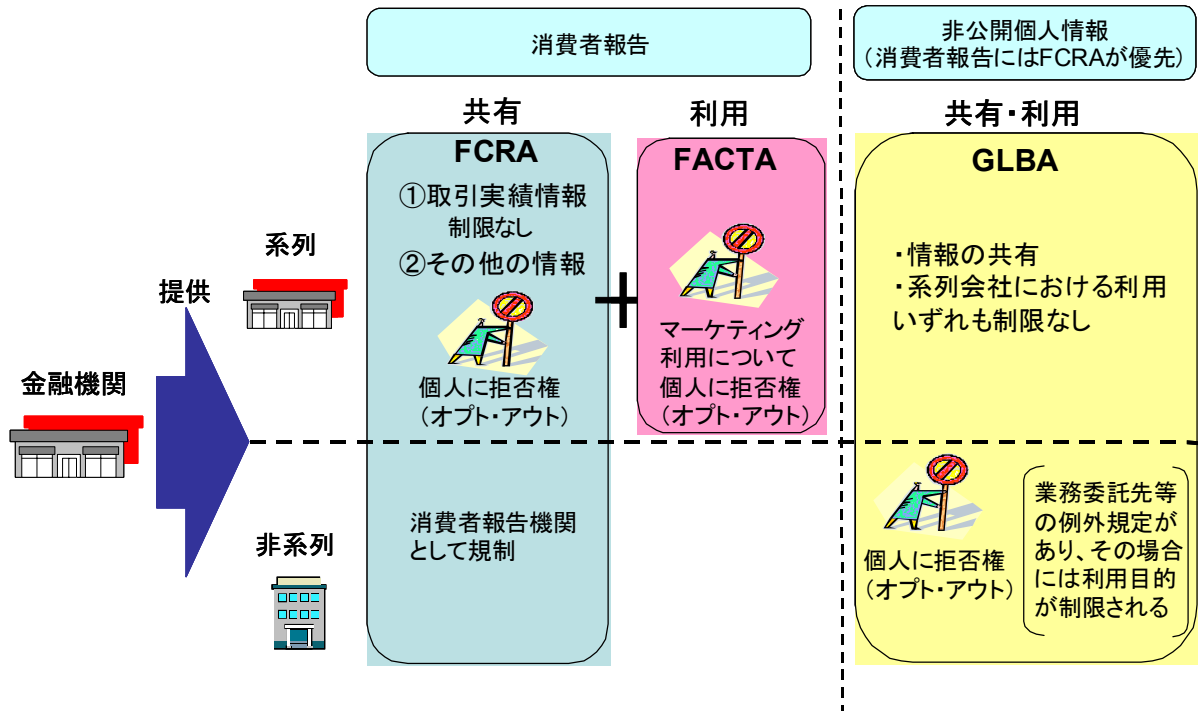
2003 年 12 月、先述した FCRA の改正法 FACTA が成立した。FCRA には州法に対する優先適用条項 (preemption provisions) が 2003 年 12 月までの時限措置として制定されていたため、その期限が切れる前に優先適用条項を恒久化することが同改正法の主な目的

であった。

FACTA では、優先適用条項の恒久化、ID 詐取 (ID theft) の防止措置や個人情報の正確性を担保するための強化措置などに加えて、第三者に提供された情報の利用に関する規制が追加された。すなわち、系列会社間で消費者報告に該当する個人信用情報を共有した場合に、情報を受け取った系列会社がマーケティング目的でその情報を利用する (affiliate marketing と呼ばれる) 際には、その旨を事前に個人に通知し、オプト・アウト権を付与することを義務付ける規定が加えられたのである (FACTA214 条により FCRA624 条を追加)。オプト・アウト権の有効期限は 5 年間以上とされる。

この新规定は系列会社間で共有された情報の「利用」に関するものであり、情報の「共有」そのものに関する従来の FCRA の規定には影響を与えないとされる。また、前述したように、FCRA の情報共有の規定では、取

図表 1 米国における個人金融・信用情報の共有制限



(出所) 野村資本市場研究所

引実績に関する情報とその他の情報が区別して扱われているが、マーケティング利用のオプト・アウトでは区別されない。

2. 新規規則案のポイント

FACTA の規定に基づき、通貨監督局 (OCC)、連邦準備理事会 (FRB)、連邦預金保険公社 (FDIC)、貯蓄機関監督庁 (OTS)、全米信用連盟 (NCUA)、米国証券取引委員会 (SEC) といった金融業界の規制当局が規則を制定することになっている。

2004 年 6・7 月に、OCC、FRB、FDIC、OTS、NCUA が合同で、そして SEC は個別に規則案を公表し、パブリックコメントの募集期間が 8 月中旬に終了したところである。各規制当局は規則案を作成するにあたって協力し、規則の内容に齟齬が生じないように工夫している。

1) 通知の責任者は情報を提供した会社

FACTA の規定では、系列内で共有された個人情報マーケティングに利用する場合に、個人情報を系列会社に提供した会社と、共有された情報をマーケティングに利用しようとする系列会社のどちらが個人への通知ならびにオプト・アウト権の付与の義務を負うかは定めていない。

その点について、規制当局の規則案では、提供する側の会社がそれらの責任を負うとされた。これは、FACTA の規定が、①個人への通知で「系列会社が個人情報をマーケティングに利用する可能性がある」旨を伝えるように定めていること、②他の個別法 (例えば GLBA) に基づいて行う通知にマーケティング利用に関するオプト・アウト権の情報を併記しても良いとされていること、③個人は取引関係のない系列会社から重要な通知が送られてくることを想定していないであろうこと、に配慮した結果だと説明されている。

また、規則案では、情報を提供した会社が

他の系列会社と合同で通知を行うことや、外部の業者に通知作業を委託することなども認められている。

2) コンストラクティブ・シェアリング

規則案では、新規規則の適用を回避するようなグループ内での間接的な情報共有であるコンストラクティブ・シェアリング (constructive sharing) は規則の抜け穴になるとし、そのような情報共有に新規規則を適用することをパブリックコメントに供している。同提案が金融グループのクロス・セルを大幅に制限する危険があるとして、注目を集めている。

FRB 等の銀行規制当局の規則案は、保険会社が、グループ内で共有している情報を特に用いず、単に系列銀行が顧客に定期的を送付している取引報告書に自社の販促資料を同封することを依頼する行為は、今回提案されている規則の対象にならないと明記している。

それに対して、保険会社が系列銀行に対して、預金残高 (combined deposit balances) が 5 万ドル超、要求払預金口座の月間平均残高 (monthly demand account deposits) が 1 万ドル超の顧客という基準を示し、それを受けた銀行が自社の顧客でその基準を満たす者に対して保険会社に代わって保険の勧誘をする行為をコンストラクティブ・シェアリングとし、問題視している。規制当局は、顧客がその勧誘に応じて系列銀行または保険会社に問い合わせれば、その顧客が上記の基準を満たしていることが明らかになる点を指摘し、このような間接的な情報共有に新規規則を適用することを検討している (図表 2)。

SEC も同様に、ファイナンス会社が系列のブローカー・ディーラーに対して信用取引貸付金額が 1 万ドル超という基準を示し、ブローカー・ディーラーがそれら顧客にファイナンス会社に代わって勧誘を行う例を提示し、パブリックコメントを募集している。

3) 既存の取引関係と勧誘

規制当局は、「既存の取引関係 (pre-existing business relationship)」と「勧誘 (solicitation)」の定義が特に重要であると指摘している。前者は、金融機関と個人とが以前から取引関係にあった場合には個人への通知やオプト・アウト権の付与義務は適用されないという適用除外規定があることから重要とされる。また、後者に関しては、共有情報に基づいて商品やサービスの勧誘を行う場合に新規則が適用されるため、勧誘という概念の範囲が重要とされる。

規則案は、以上の2つの定義について、いずれも FACTA の規定に従い、特に追加を行っていない。

すなわち、既存の取引関係は、①個人との金融に関する契約で有効なもの、②勧誘を行う時点から過去 18 ヶ月の間の個人による商品やサービスの購入、レンタル、リース、または金融取引、③勧誘を行う時点から過去 3

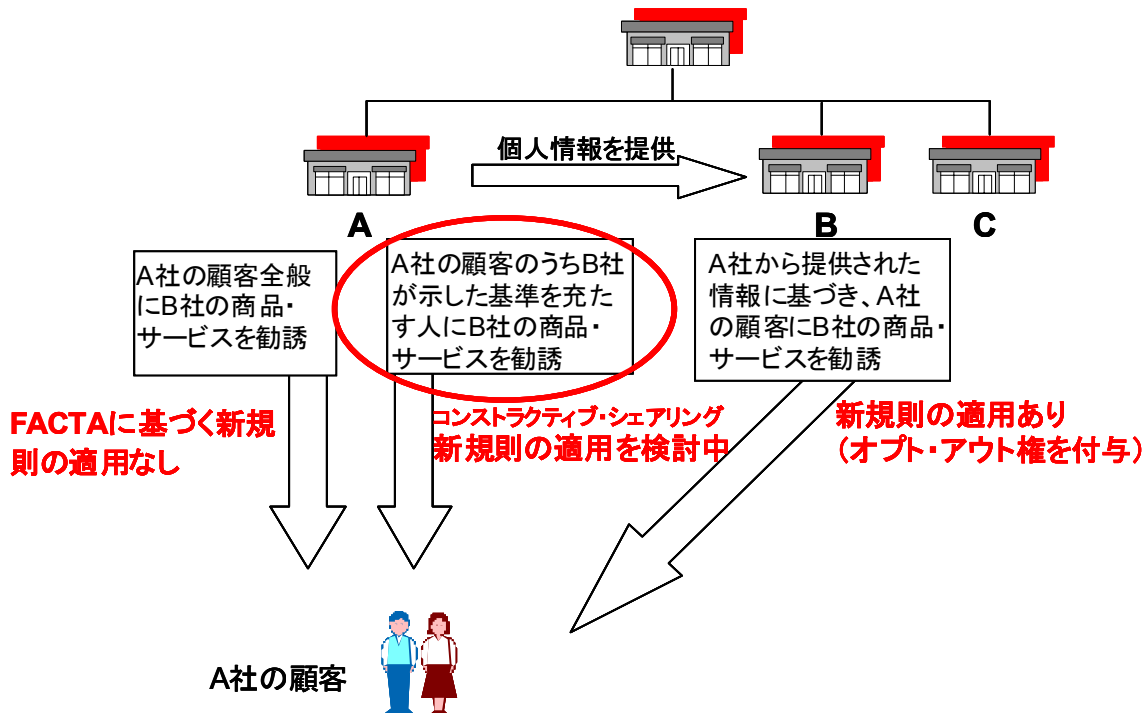
ヶ月の間の個人からの商品やサービスの照会または申し込み、と定義される。

また、勧誘は、共有した情報に基づいて特定の個人に対して行うマーケティングで、個人に商品やサービスの購入を促す目的で行うもの、と定義される。よって、テレマーケティング、ダイレクト・メール、電子メールは、共有情報に基づいて特定の個人に向けて発信されたものであれば勧誘に該当し、広く一般に向けて商品やサービスの購入を奨励する情報を発信する行為は、勧誘には該当しない。

3. 金融業界の反応

全米銀行協会 (ABA)、全米銀行保険協会 (ABIA)、全米証券業協会 (SIA) といった金融業界団体は、一様にコンストラクティブ・シェアリングに新規則を適用することに反対するコメントを発表している。金融機関が自社の特定の顧客に対して系列金融機関の商品やサービスを勧誘することを制限され

図表 2 系列会社間の情報共有と新規則案の関係



(出所) 野村資本市場研究所

れば、金融グループにおけるクロス・セルが制約されてしまうと懸念してのことである。

例えば ABA は、銀行が自社の顧客に対して系列保険会社の商品やサービスの勧誘を行う場合、銀行とそれら顧客との間には既存の取引関係があるため、FACTA の定める適用除外に該当するとしている。また、銀行はグループ内の会社から提供された個人信用情報ではなく、社内の顧客情報に基づいて勧誘を行うのだから情報共有の規制は適用されない、ともしている。

ウェルズ・ファーゴのようにクロス・セルに積極的な金融機関は、単独で反対意見を表明している。ウェルズ・ファーゴは銀行、消費者金融、保険、証券、資産運用を擁する総合金融サービスグループで、2003 年時点で銀行の個人顧客に対して、一人当たり 4.3 以上の金融商品を提供している（図表 3）。同社は、今後、それを 8 商品にまで増加することを目標としている³。同社は、既存の取引関係のある顧客に対するマーケティングが適用除外とされているのは、グループ内の各社がそれぞれ自社の顧客にクロス・セルのマーケティングを行うことを奨励するためであって、コンストラクティブ・シェアリングを規制することはそれに反すると主張している。

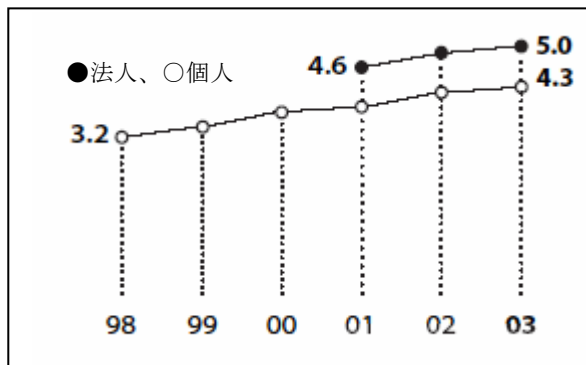
Ⅲ. おわりに

わが国の個人情報保護法は、原則として、事前に本人の同意を得なければ個人情報を第三者に提供できないという、いわゆるオプト・インの考え方を採用している（23 条）。但し、①法令や社会的・公共的要請に基づく場合、②本人の求めがあれば無条件に第三者への情報提供を停止する、いわゆるオプト・アウトを設けている場合で、その旨を本人に通知し、または本人が容易に知りうる状態である場合、③情報の提供先が第三者とみなされない場合、には事前の同意なしに第三者と情報を共有することができる。

③の第三者とみなされない場合の類型の一つに「特定の者との間で共同して利用する場合」という規定があり、系列会社との情報共有はこれに該当し得る。但し、その場合には、情報を共同して利用する旨を予め本人に通知する、あるいは本人が容易に知り得る状況に置く必要がある。また、情報の管理責任者名や情報利用者の利用目的等も本人に知らせる必要がある。

現在、金融審議会ならびに産業構造審議会において、それぞれ金融分野と信用情報分野

図表 3 ウェルズ・ファーゴの顧客一人当たりの販売金融商品数



(出所) ウェルズ・ファーゴ、アニュアル・レポート 2003

における個人情報保護のガイドラインの作成が進められている。金融審議会金融分科会特別部会では、金融グループ内での情報の共有は金融サービスのワンストップ化に役立ち消費者の利益にかなうので規制は緩和すべきだという意見がある一方で、個人情報保護とのバランスを考慮して慎重になる必要があるという意見もあったようである。

米国では、本稿で紹介したように、金融グループ内で共有した情報をマーケティングに利用することに対して、個人が拒否の意思表示を行うことができる制度が整備されつつある。わが国でも、今後、金融および信用情報分野の最終的なガイドラインの内容が明らかになるが、金融グループによる情報共有が消費者にもたらす利便性と個人情報保護のバランスを十分に考慮する必要があるだろう。

¹ 詳細は、森早苗「米国にみる金融機関の個人情報取扱規制」『資本市場クォーターリー』2000年秋号を参照。

² (財)金融情報システムセンター「米国の金融機関における個人情報保護」『金融情報システム』No. 267

³ Wells Fargo, Annual Report 2003