

# 米国 FTC における消費者プライバシー政策の動向

小向太郎<sup>1</sup>

## 要 旨

米国の FTC (Federal Trade Commission : 連邦取引委員会) は、近年、消費者プライバシー保護に関する積極的な政策提案や法的執行を行なっている。保護すべき情報や匿名化した情報の利用など、わが国の議論に際しても FTC の議論が参照されることも多い。本稿では、FTC が規制を行う制度的な背景と権限を概説し、消費者プライバシー保護のための法執行について ICT 分野における事例を中心に紹介する。

**キーワード : 連邦取引委員会、消費者プライバシー政策、プライバシーポリシー、インターネットビジネス、匿名化**

## 1. FTC の概要

### 1. 1. 設置根拠と役割

米国の FTC (Federal Trade Commission : 連邦取引委員会) は、FTC 法 (Federal Trade Commission Act of 1914) に基づいて、1914 年に商務省 (Commerce Department) の企業局 (Bureau of Corporations) から独立する形で設置された独立行政委員会である。大統領に指名され上院の助言と同意を得た 5 人の委員で構成され、同じ政党のメンバーはそのうちの 3 名以内とされている。委員の任期は 7 年であり、毎年 1 名が任期の満了を迎えるように、初代委員の任期によって調整がされている<sup>2</sup>。5 人の委員の中から、大統領が議長を選出する。委員には職務専念義務があり、他の事業、職業、雇用に従事してはならない。委員の解任は、不適格、任務懈怠、職務上の不法行為がある場合に、大統領によって行われ得る。なお、委員に空席があっても、残った委員による委員会の職務執行権限が損なわれることはない (FTC 法 1 条, 15 U.S.C. §. 41.)。

FTC は、商業活動に関わる不公正な競争手段と、商業活動に関わる不公正または欺瞞的な行為または慣行を、自然人、団体、または法人が行わないようにするための権限と責務を与えられている (FTC 法 5 条, 15 U.S.C. § 45(a)(2))。委員会のもとに、消費者保護局 (Bureau of Consumer Protection)、競争局 (Bureau of Competition)、経済局 (Bureau of Economics) の 3 つの部門がある。

FTC の Web ページに掲げられているヴィジョンによれば、こうした権限の行使は「生産者が正確な情報を得た消費者を相手に活発な競争を行っていること、多様で高品質な製品が低価格で提供されること、効率性、革新と消費者の選択が促進されていること」を特

<sup>1</sup> (株)情報通信総合研究所 主席研究員

<sup>2</sup> 初代委員は、それぞれ 3 年、4 年、5 年、6 年、7 年の任期で任命されており、任期中に空席が出た場合には前任者の残りの任期期間が任期となる

徴とするアメリカ経済を肯定する価値観に基づいて行われる。また、FTC のミッションとしては「企業活動が反競争的だったり詐欺的だったり消費者に対して不公正だったりすることを防止し、消費者の選択に関する情報と競争的過程に関する公の理解を拡大する」ことが掲げられているが、「正当な企業活動を不当に煩わせることなくこれを達成する」と付記されていることが、自由なビジネスによる経済の発展に高い価値を置く米国の立場を表している<sup>3</sup>。

## 1. 2. 所掌業務

1914 年の FTC 設立時には、当時の反競争的状況を防ぐ取組の一環として、不公正な方法による取引を防ぐことが主な目的とされていた。その後、FTC に反競争的行為を監督するより広い権限を与える法律が制定され、1938 年には第 5 条に「不公正または欺瞞的な行為または慣行」の禁止規定が追加された。それ以降、FTC はさまざまな分野の消費者保護全般を所掌するようになり、1975 年には産業全体の取引規制に関するルール策定権限が付与されている。

FTC 法 5 条は、「商業活動に関わる不公正な競争手段と、商業活動に関わる不公正または欺瞞的な行為または慣行は、違法であることがここに宣言される (15 U.S.C. § 45(a)(1).)」と規定しており、FTC が消費者プライバシー保護に関する規制を行う根拠となっている。ここでいう「不公正」とは「実質的な損害を消費者に与えるか与えそうなもので、消費者自身が合理的には避けることができないものであり、消費者や競争上の観点からの利点によって正当化されないものをいう (15 U.S.C. §. 45(n).)。なお、FTC 法第 5 条の「不公正又は欺瞞的行為又は実務」には、海外の商業活動で米国内合理的に予測しうる範囲の損害を米国内に生じるか、米国内に物理的影響を及ぼすものも含む。

FTC が FTC 法 5 条に基づき消費者保護のために行う法執行には、行政的措置 (Administrative Enforcement) と司法的措置 (Judicial Enforcement) があり、行政的措置にはさらに「審決」と「ルール策定」の 2 つの手続きがある。

## 1. 3. 消費者プライバシー政策

米国における民間部門のプライバシー保護は、原則として自主規制に委ねられ、特に必要のある分野について個別の立法が行われている<sup>4</sup>。ビジネスの自由が重視されている一方で、特定分野の個別法や業界団体の自主規制に関しては FTC に法執行権限があり、事業者が自らのプライバシーポリシーに違反したような場合には FTC 法第 5 条に基づく法執行が行われている。

FTC の年次報告書をさかのぼると、1990 年以前のレポートには「プライバシー」に関する記述が少ないが、2003 年からは、「Consumer Privacy」に独立した章が割かれるようになり、法執行と規則制定について、それぞれ独立した節で記述されている。そして、2012 年以降は、FTC による取組のトップに「Consumer Privacy」が置かれるようになってい

---

<sup>3</sup> FTC, "About the FTC" <http://www.ftc.gov/about-ftc>.

<sup>4</sup> 小向太郎『情報法入門 (第 2 版) デジタル・ネットワークの法律』NTT 出版 (2011 年) 170-171 頁参照。

る。

特にネットワーク上のプライバシーに関しては、1990年代から検討がなされ、2012年には「急速に変化する時代における消費者プライバシーの保護」が公表されている。この報告書のなかで示されている「プライバシーの枠組みと実施勧告」では、特定の消費者やデバイスと合理的に連結可能な情報を保護されるべきものとした上で、「プライバシー・バイ・デザイン」「シンプルな消費者の選択」「透明性」「立法に向けた勧告」を掲げ、FTCが導入を進める主要五分野として(1)ドゥ・ノット・トラック<sup>5</sup>、(2)モバイル、(3)データ・ブローカー、(4)巨大プラットフォーム事業者、(5)強制力をともなう自主規制基準の推進、を挙げている。また、保護範囲から除外するために、消費者の情報を連結可能ではない状態にするための要件として、(1)企業がデータを合理的に非識別(de-identified)される合理的な方法をとること、(2)そのデータを非識別化された状態で使用し再識別を行わないことを公に約束すること、(3)他の企業に利用させる場合には契約による再識別化禁止・遵守の合理的な監督・違反への対処措置をすること、をあげている<sup>6</sup>。

## 2. 法執行手続き

### 2. 1. 審決 (Adjudication)

FTCは、法違反が生じていると「信じるにたる理由(reason to believe)」がある場合には、主張を訴状として発行することができる。訴状の対象となった者がFTCの主張を受け入れる場合には、同意審決(consent agreement)を結ぶことができる。その場合は命令に従い司法上の審査を受ける権利を全て放棄することになる。FTCがこのような同意審決を受けとった場合には、当該命令を最終的に決定する前に、30日間(または委員会が指定する期間)のパブリックコメントを経る必要がある。

対象者がFTCの主張に異議を唱える場合には、審判手続(Administrative Trials)に入る。委員会執行規則(Commission's Rules of Practice)に基づいて審判手続が行われ、審判官(administrative law judge ("ALJ"))によって判断されることになる。消費者保護に関する提起は、消費者保護局か地域事務所のスタッフが、提起担当官(complaint counsel)となってこれを行う。聴聞の結果をもとに、審判官は事実の説明と法的結論について説明を行い、措置命令の開始または訴状の棄却を推奨する一次審判を示す。提起担当官あるいは対象者またはその両方によって一次審決に対する異議申立が可能である。一次審決に対する異議申立において、FTCは申立書と口頭での主張を受けただうえで、委員会としての最終的な決定と命令を発行する。

FTCの最終決定は、その命令が対象としている全ての者によって控訴されうる。対象者の申し立ては、対象者の所在地あるいは当該ビジネスが行われている場所、問題となっている行為が行われた場所のいずれかに管轄権を持つ控訴裁判所であれば、どの裁判所に対

---

<sup>5</sup> 利用者がWeb閲覧を追跡されたくないと考えている場合に、事前設定によって追跡拒否の意思表示を自動的に事業者伝えるようにできるWebブラウザの機能。

<sup>6</sup> FTC Report, Protecting Consumer Privacy in an Era of Rapid Change: Recommendation for Businesses and Policymakers (2012), p.21. 米国における消費者プライバシー政策については、石井夏生利「アメリカにおけるビッグデータの活用と規制」ジュリスト 1464号 32頁参照。

してでもすることができる (FTC 法 5 条(c)項, 15 U.S.C. § 45(c).)。控訴裁判所が FTC の命令を指示する場合には、裁判所による執行命令が発せられる。控訴裁判所で敗訴した者は、最高裁判所による審査を求めることができる。

委員会命令は、委員会自身または裁判所の審査によって効力が停止されない限り、発行して 60 日後に確定する。対象者が確定した命令に違反した場合には、違反 1 件ごとに 16,000 ドルを上限とする民事制裁の対象となる。制裁は、委員会の命令の執行に関する訴訟において、地方裁判所によって判断される。裁判所が適切であると判断すれば、強制的差止や他のエクイティ上の救済措置を発することもできる。

## 2. 2. 規則制定 (Rulemaking)

FTC は、業界レベルで生じた不公正または欺瞞的な行為に対する救済を行うために、個別の対象者に対して審判を行う代わりに、規則制定を行うことができる。FTC 法第 18 条は、FTC に「商取引において行われているまたは影響を与えている不公正または欺瞞的な、特定の行為又は実務を明確にするための規則 ("rules which define with specificity acts or practices which are unfair or deceptive acts or practices in or affecting commerce")」を定める権限を与えている (15 U.S.C. § 57a)。規則制定手続においては、関係者が限定的な反対尋問の権利を与えられる非公式の聴聞の機会が提供されなければならない。また、規則制定手続を開始する前に、FTC は規則制定の対象となっている行為が「蔓延している (prevalent)」ことを論証しなければならない。このような手続を経て制定された FTC の規則は、連邦規則の第 16 巻 (Title 16 of the Code of Federal Regulations) に掲載される。

FTC によって規則が発布された後は、「そのような行動が不公正または欺瞞的でありそのようなルールで禁止されているということを実際に知っていたか、客観的な状況から知っていたと公平に判断される」違反者は、違反 1 件ごとに 16,000 ドルを上限とする民事制裁の対象となる。FTC は、地方裁判所に申請してこの制裁を実施する (FTC 法 5 条 (m)(1)(A), 15 U.S.C. § 45(m)(1)(A).)。さらに、規則違反者は (規則を知っているかどうかにかかわらず)、違反行為によって消費者に生じた損害について法的責任を負う (FTC 法 19 条, 15 U.S.C. § 57b)。このほかにも、特別法に基づいて規則制定権限が付与されているものがある<sup>7</sup>。

## 2. 3. 司法的措置 (Judicial Enforcement)

FTC は、FTC が執行権限を持つ全ての行為について、法的救済のために裁判所に予備的及び終局的差止命令を求めることができる。FTC の法執行の規定の侵害が行われているかまたは行われようとしていると「信じるにたる理由 (reason to believe)」がある場合であれば、FTC は当該行為が違法であるかどうかを認定する行政的な手続を停止して、地方

---

<sup>7</sup> 553 of title 5, United States Code に従って公布される。例えば、the Do-Not-Call Implementation Act of 2003 (15 U.S.C. § 6101 note), the Children's Online Privacy Protection Act (15 U.S.C. §§ 6501-6506), Fair and Accurate Credit Transactions Act of 2003 (15 U.S.C. §§ 1681 et seq.), and the Controlling the Assault of Non-Solicited Pornography and Marketing Act of 2003 (15 U.S.C §§ 7701-7713). 等がある。

裁判所に問題となる違法行為の禁止を求めることができ、適切な場合には終局的差止を求めることができる（FTC法13条(b)項, 15 U.S.C. § 53(b).）。

1980年代の初頭から半ばにかけて、FTCは基本的な消費者詐欺や不正行為の事件に対する消費者保護の取組において、終局的差止命令に関するFTC法13条(b)項の適用を拡大してきた。FTCは、「終局的差止」によって、欺瞞的な行為を恒久的に止めるだけでなく、過去の侵害を回復するためのエクイティ上の経済的救済（返還や契約の破棄等）を強制することや、エクイティ上の経済的救済があり得る額を保全するために、それが適切な場合には資産を凍結し一時的な管財人をおくことも許されるべきであると主張しており、これらの主張は裁判所にも認められているとしている<sup>8</sup>。

FTC法13条(b)項に基づく裁判手続きでは、裁判所が禁止とエクイティ上の経済的救済の両方を一度に認めることができる。また、FTCの排除措置命令が発布後60日経たないと効力を有しないのに対して、司法上の差止は即時に効力を持つ。一方で、行政的措置を行う場合には、FTCは審判過程において事実を確認し関連する法的な基準について明確にするための、最初の機会を得ることができる。また、審判手続きにおいてFTCが実質的な証拠に基づいて行った事実認定は、裁判所に控訴された場合でも裁判所の審理を拘束し、裁判所はFTC法その他の適用される連邦法に関するFTCの解釈を尊重しなければならない。FTC法13条(b)項に基づく訴訟では、他の政府機関が原告となった場合とFTCとで、裁判所に尊重される度合いに差がない。

以上のような理由から、新たな法的論点や事例を含む事件については、FTCは行政的措置を選ぶ傾向にあるといわれている<sup>9</sup>。実際に、ICT業界などの新たな分野に対する執行例は、同意審決によって決着しているものが多い。

### 3. 規制状況と示唆

#### 3. 1. ICT分野への法執行

インターネットビジネスに対して執行が行われた初期の事案としては、行動ターゲティング広告事業者「Chitika」のケースがある。このケースでは、行動ターゲティング広告のオプトアウトが消費者に十分に知らせないままわずか10日で失効してしまうことを問題としたものであり、サービス運用自体の悪質性が焦点となっている。

その後FTCは、ICT業界を代表する企業である、Facebook、Google等に対しても、執行を行っている。これらの企業に対する執行では、消費者プライバシーの観点から欺瞞的であると認定する理由として、プライバシーポリシーに違反するということが重視される傾向がある。情報利用による新たなイノベーションの可能性と消費者保護の両方に配慮す

---

<sup>8</sup> FTC, A Brief Overview of the Federal Trade Commission's Investigative and Law Enforcement Authority, Revised, July 2008, <http://www.ftc.gov/about-ftc/what-we-do/enforcement-authority>。こうした主張が認められた例として、FTC v. World Travel Vacation Brokers, Inc., 861 F.2d 1020, 1024-28 (7th Cir. 1988); FTC v. U.S. Oil & Gas Corp., 748 F.2d 1431, 1432-35 (11th Cir. 1984) (per curiam); FTC v. H.N. Singer, 668 F.2d at 1110-13.が挙げられている。

<sup>9</sup> FTC, A Brief Overview of the Federal Trade Commission's Investigative and Law Enforcement Authority, Revised, July 2008, <http://www.ftc.gov/about-ftc/what-we-do/enforcement-authority>。

るため、自らコミットした利用条件を守っていない場合を主に問題とすることでバランスを取ろうとしているものと考えられる。

また、同意審決によってかなり詳細な条件がつけられていることも特徴的である。制裁としては、Google の同意審決違反に対して 2,250 万ドルの制裁金が課されていることなどが注目される。その他には、情報セキュリティ対策の瑕疵によって損害が生じた場合にセキュリティ対策に踏み込んだ措置がなされている事例や、いわゆる“Internet of Things”に対する初の執行例であるとされている TENDNET の事例が注目される。

表 1 消費者プライバシーに関する法執行例

対象者 日付	問題とされた行為	エンフォースメント
Echo Metrix, Inc. 11/30/2010	両親が子供のオンライン上の行動をモニタできるプログラムを販売。ソーシャルメディアからの消費者の声を提供するマーケットリサーチサービス Pulse のユーザに、子供のモニタ情報が利用できるようにしており、両親に正しく情報を示していなかった。	親が子供のモニタするサービスで得た情報を他のいかなるサービスで利用することも禁止等（行政的措置）
Chitika 03/14/2011	Web 広告の媒介者としてオンライン行動ターゲティング広告を提供する際に、行動ターゲティング広告のオプトアウトの効力が 10 日で終わってしまうということを、ユーザに対して 2 年間にわたって適正に表示していなかった。	Chitika の web サイトにおける明確かつ重要なお知らせとして表示することと、最低でも 5 年間のオプトアウト期間を提供すること。使いやすいオプトアウト機能の埋め込みを提供する等（行政的措置）
Google 03/30/2011	Google Buzz (Gmail をベースとした SNS) の提供を開始する際に、ネットワークへの加入は任意であると利用者に信用させる一方で、そのサービスを利用しないことや、サービスから離脱することへの選択肢を設けていなかったことなど、Gmail のユーザに対して Buzz の利用しない選択をするための十分な手段や情報を提供していなかった（プライバシーポリシーへの違反、EU セーブハーバースキームへの違反）。	情報収集当時のプライバシーポリシーが認めていない情報共有を行う場合には、事前に利用者の同意を取得すること、第三者によるプライバシー・アセスメントを 2 年ごとに今後 20 年間行うこと等（行政的措置）
Facebook 11/29/2011	Facebook 上の情報を非公開にできるといっていたにもかかわらず、シェア	データの表示方法を変える場合には消費者の積極的な明示的同意を得る

	の対象や公開されるようにサービス内容を変更することを繰り返し行っていた（プライバシーポリシーへの違反）。	こと、利用者がアカウントを削除してから 30 日以上を経過した利用者データに対する他者からのアクセスを防止すること、定期的な第三者によるプライバシー・アセスメントを今後 20 年間行うこと等（行政的措置）
Wyndham Worldwide Corp. 06/26/2012	プライバシーポリシーにおいて安全管理措置を講じると明言しているにもかかわらず、セキュリティ・ホールを放置した。情報セキュリティの不備で数百万ドルの詐欺による損失を生じた他、ペイメントカード情報がロシアドメインのサイトに流出した（プライバシーポリシーへの違反）。	違反行為の差止、被害者救済のための金銭的賠償、訴訟費用の支払等（司法的措置）
Google 08/09/2012	利用者の申込みがない限りクッキーの埋め込みと情報の収集を行わないと表明していたにもかかわらず、第三者クッキーがデフォルトオフになっている Apple 社のブラウザ（サファリ）に対して、トラッキング・クッキーを使って広告に利用した（2011 年の同意審決違反）。	2,250 万ドルの制裁金、利用者のコンピュータに埋め込まれた全てのトラッキング・クッキーの無効化等（司法的措置）
Cbr, Inc. 01/28/2013	大手臍帯血バンクが、自社システムにおいて適切な情報セキュリティ対策を取らなかったことで、SSN やクレジットカード、センシティブな健康情報等を危険にさらした。	包括的な情報セキュリティプログラムを実施し、第三者によるセキュリティ・アセスメントを 2 年ごとに今後 20 年間行うこと等（行政的措置）
HTC America 02/22/2013	モバイル端末の脆弱性に対処せずに出荷した。	セキュリティパッチの開発・提供、セキュリティプログラムの実施、今後 20 年間の年次第三者評価実施等（行政的措置）
TENDNET 09/04/2013	家庭用遠隔モニターカメラのシステムのセキュリティが不十分で、インターネット上でモニタ画面が公開された。	セキュリティに関する事実隠蔽の禁止、顧客への情報提供の実施、包括的な情報セキュリティプログラムの実施、第三者によるセキュリティ・アセスメント（2 年毎 20 年間）等（行政的措置）

### 3. 2. 個別分野への取り組み

FTC は、多種にわたる個別の消費者保護法令に関する執行を行っている<sup>10</sup>。これらの法ではその分野に特有な不公正または欺瞞的な行為や取引慣行を定義した上で禁止しており、それに対する違反行為は、「不公正または欺瞞的な行為または慣行」として扱うこととされている。

児童のプライバシーに関しては、1998 年児童オンライン・プライバシー保護法（Children's Online Privacy Protection Act of 1998, COPPA）に基づく執行権限を FTC が担っている。COPPA は、13 歳未満の児童向けのウェブ・サイトやオンライン・サービスの管理者と、13 歳未満の児童から個人情報を収集していることを現実に認識しているウェブ・サイトやオンライン・サービスの管理者に対して、児童の個人情報を収集、利用、開示する際に、ウェブ・サイト上での通知を行い、親から検証可能な同意（verifiable parental consent）を得ることを義務付けている。また、親による児童の情報へのアクセス権と、以後の利用を拒否する機会等が認められている。FTC は、この法律を実施するための児童オンライン・プライバシー規則（Children's Online Privacy Protection Rule）の策定権限があり、2000 年 4 月 21 日に規則を施行している。2012 年 12 月 19 日には、この規則をよりネットワークの発展に即した内容に改正している。主な改正点は次の通りである。

#### 【COPPA 規則の主な改正点】

- ・収集に際して保護者の同意が必要とされる個人情報として、地理空間情報と映像を明示
- ・同意取得のための効率的、自発的で透明性の高い許諾方法の企業への提供
- ・子供を対象としたアプリと Web サイトのプラグインによって、第三者が保護者の同意なしに子供の情報を収集できるようにすることを禁止
- ・長期間にわたって複数の Web サイトやオンライン・サービスで使われる IP アドレスやモバイル端末 ID のような永続的 ID を規制対象に追加
- ・対象となる Web サイト運営者やオンライン・サービス提供者に対して子供の個人情報が安全に秘匿できる能力がある企業にのみ提供されるように合理的な手順を踏むことを要請
- ・対象となる Web サイト運営者に、データの保全と削除のための合理的な手順の採用を要請

### 3. 3. わが国への示唆

わが国では、2013 年 6 月 14 日に「世界最先端 IT 国家創造宣言」が閣議決定されており、ビッグデータの利活用による「付加価値を生み出す新事業・新サービス創出を強力に推進する」ために、ルールの特化や制度見直しを行うことを打ち出している。これを受けて「パーソナルデータ検討会（座長：堀部政男一橋大学名誉教授）」による検討が行われ、2013 年 12 月には、「パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針」が公表されて

---

<sup>10</sup> 例：信用機会平等法 (the Equal Credit Opportunity Act)、貸付真実法 (Truth-in-Lending Act)、公正信用報告法 (Fair Credit Reporting Act)、タバコ表示法 (Cigarette Labeling Act)、金融サービス近代化法 (Financial Services Modernization Act of 1999, Gramm-Leach Bliley Act) 等。

いる。また、それに先立ち、特に焦点となっているパーソナルデータの匿名化のあり方については、「技術検討ワーキンググループ」が検討を行っている。

制度見直し方針に至る検討でも、FTC の政策動向がよく参照されている。特に、「消費者の情報を連結可能ではない状態にするための要件」は FTC3 要件などと呼ばれ、「技術検討ワーキンググループ」等の検討において、参考にすべきものとして挙げられている。個人情報利用分野として注目を集めているビッグデータは、様々なデータを互いに掛け合わせて役に立つ情報を生み出すものである。どのような形でも本人と再び結びつかないと保証することはできず、客観的な技術的基準だけで線を引くことは容易ではない。このことは、「技術検討ワーキンググループ報告書」でも明確に指摘されている。そういう意味では、再識別されないようにするという事業者のコミットメントが重要である。FTC の匿名化に関する提言は、事業者が自らの責任で再識別化を防ぐことを求めており、この点を重視しているのだと評価できる。

ただし、FTC による規制はエンフォースメントをとまなうものであり、自ら表明した利用条件を疎かにすれば、FTC 法 5 条が禁じる欺瞞的行為として行政的措置や司法的措置の対象となり得る。このような実効性を担保する仕組みがあることにも留意すべきである。また、FTC による消費者プライバシー保護の制度および運用は、公正な競争という目的に基づくものであり、その考え方の根本には自由な企業活動による競争促進がある。そのような考え方に基礎をおいてプライバシー保護を行っている国は、世界でもむしろ少数派であろう。FTC による消費者プライバシーに関する法執行は、同意審決等の仕組みを生かして企業とのコミュニケーションを経て柔軟な措置を行っている点にも特徴がある。こうした運用が企業の取り組みを促進させるなど一定の効果をあげていることは確かであり、学ぶべき点があることは疑いがない。しかし、わが国において全く同じ仕組みを導入することは、当然のことながら困難であると考えられる。わが国の今後の制度設計を考える上で、このような制度的な背景やわが国との相違点を理解することも重要であろう。