

「統計法制度に関する研究会報告書（事務局案）」

（ 下線部は「中間とりまとめ」からの修文箇所）

基本的な考え方

1 統計の意義と秘密の保護、調査対象者の信頼確保

統計は、人口、社会、経済等に関して、世帯や事業所・企業等の一定のその集団の状態を統計的手法を用いて正確に把握し、行政施策の企画・立案のための基礎的情報を提供するものであり、最近では、政策効果の事前・事後の評価のための指標としても重要性が高まっているなど、国や地方公共団体の行政運営上根幹的な基盤として極めて重要な役割を果たしている。

また、これにとどまらず、社会・経済の状況が大きく変化する中で、大学などにおける学術研究や、個々の世帯や企業が的確な意思決定を行っていく上でも統計は重要性を増している。

社会、経済等の状況に関し正確な統計を作成するためには、国民や企業に対して、その秘密に属する事項についても報告を求めることが必要となる。国民や企業の側にとっては、外部に知られたくない個人情報や企業の経営状況等について時間を割いて申告することになり、心理的・物理的な負担感を伴うことになるが、統計が国家、社会、個々の企業や世帯にとって不可欠な情報基盤であることにかんがみれば、政府として統計の重要性に対する国民の関心と理解を深めるための取組を進めるとともに、国民や企業に対し、統計調査への協力を求めていくことが必要である。

また、調査実施者等においては、国民や企業の負担の下に集められた個人や企業の秘密に属する情報について、その保護に万全を期すことが正確な統計の作成には不可欠であり、秘密の保護なくしては統計調査に対する調査対象者の信頼を確保することはできず、一旦信頼が損なわれるとその回復は容易でない。

2 当研究会の検討課題

我が国の統計法制度は、統計に関する基本法である統計法（昭和 22 年法律第 18 号）と統計報告に関する国民負担を軽減し、行政事務の能率化を図ることを目的として制定された統計報告調整法（昭和 27 年法律第 148 号）の二法が中心となっている。

これらの法律については、制定後、行政事務の簡素合理化に伴う関係法律の整理による昭和 57 年の改正、行政機関電算機個人情報保護法の制定に伴う昭和 63 年の改正など、関連法令の制定・改正等に伴う改正が逐次行われてきているが、近年では、以下のような統計調査を取り巻く環境の変化等への対応が重要な課題となってきている。

行政改革が進展する中で、行政機関の事務であっても、民間に委託した方が効率的なものについては、民間委託が推進され、これまでも統計調査については、相当程度の業務の民間委託が行われてきたが、近年、「国の行政組織等の減量、効率化等に関する基本的計画」(平成11年4月27日閣議決定)等により、包括的民間委託を含め、一層の民間委託の推進が求められている。

一方、平成17年4月の個人情報保護法制の施行や個人情報の漏洩事件等の多発等により、国民や企業の個人情報保護に対する意識が一層高まり、統計調査への協力を得ることが困難になることが懸念される状況となっている。

また、調査票等の統計データについては、国民の資源を投入して収集・作成されるものであり、学術研究や教育目的等を含め、できる限りその有効活用を促進することが求められており、これまでも、統計データの二次的利用の促進については、「統計行政の新たな展開方向」(平成15年6月27日各府省統計主管部局長等会議申合せ)等において指摘されてきている。

一方、現行制度では、指定統計調査により集められた調査票を指定統計の作成以外の目的に使用することは原則として禁止され、目的外使用については、秘密の保護に欠けることがなく、高い公益性を有する場合に限り認められてきた。

統計法では、秘密の保護義務や調査票の適正管理義務、秘密の漏洩に対する罰則等の規定が置かれるなど、秘密の保護のための措置が講じられており、これまでの統計行政においても、秘密の保護と調査対象者の信頼確保については特に配慮されてきた。統計法の制定以来、今日までに調査環境が大きく変化するとともに、統計に対するニーズが多様化・高度化してきていることに加え、情報技術の発達により匿名化など秘密保護と高度利用を両立させるための技術も著しく進歩してきたことから、統計法制度について必要な見直しを行うべき時期に来ていると考えられる。

なお、平成16年11月に内閣府に設置された経済社会統計整備推進委員会が平成17年6月10日に取りまとめた報告書「政府統計の構造改革に向けて」においても、統計調査事務の民間委託の推進及び統計情報の多様かつ高度な利用の推進に伴う法制上の課題について、当研究会において検討を行うことが求められている。

当研究会においては、統計調査の民間委託を一層推進するとともに統計データの二次的利用の促進についての様々な要請に応えるために、昨今の調査環境

の悪化等により、調査対象者の統計調査に対する協力が引き続き確保できるようにすることが重要であることを踏まえ、秘密の保護や調査対象者の信頼確保等にも十分配慮しつつ、統計法制上講ずるべき措置について検討を行った。

統計調査の民間委託の推進について

1 民間委託の現状

行政機関が行う統計調査については、従来から、その企画立案から集計公表、その後の保管等一連の業務を行政機関が行うことを基本としつつも、部分的には外部に委託して行われていた。しかし、行政改革が進展する中で、行政として必要な業務であっても当該業務を行政機関自らが行う必要性に乏しく、民間に委託した方が効率的である事務・事業については民間委託を進めることが方針とされ、統計調査もその対象とされてきた。

近年では、「国の行政組織等の減量・効率化等に関する基本的計画」において、統計事務（集計、データベース作成・提供、実査等）については、包括的民間委託を含め、民間委託を進めることとされている。

その推進状況を見ると平成 16 年度末では、指定統計調査 56 調査中 40 調査、届出統計調査及び承認統計調査 359 調査中 268 調査において、それぞれ何らかの業務の民間委託が実施され（合計すると全体で 415 調査中 308 調査と 7 割超の統計調査で民間委託が実施されている。）ており、民間委託が進展している状況が伺える。

また、民間委託を適切に実施していく上で必要となる調査対象者の信頼確保を図る観点から、「統計行政の新たな展開方向」に基づき、民間委託を実施するに当たって各府省等が講ずべき措置が「統計調査の民間委託に係るガイドライン」（平成 17 年 3 月 31 日各府省統計主管課長等会議申合せ）として取りまとめられ、今後はこれを踏まえて包括的民間委託を含め一層の民間委託を推進することとされている。

さらに、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律案」（いわゆる市場化テスト法案）が国会に提出され、「規制改革・民間開放推進 3 か年計画（再改定）」（平成 18 年 3 月 31 日閣議決定）において、統計の正確性・信頼性の確保、報告者の秘密保護を前提として、試験調査等の結果を踏まえて、指定統計調査の市場化テスト・民間開放の実施に向けて取組を進めることとされるなど、一層の民間委託が求められている状況にある。

2 民間委託に関する法的措置の検討の必要性

(1) 上記 1 のとおり、統計調査の民間委託については、一定の進展が見られるものの、今後、統計調査の包括的な民間委託を含め一層の推進が求められている状況にある。

国の行政機関が実施する統計調査は、多数の個人・事業所等を対象に、個人情報や、経営状況等の法人等情報を収集する活動であり、特に指定統計調査は、調査対象者に申告義務を課して収集する調査である（任意申告である

届出統計調査や承認統計調査についても、国の調査であるということが調査対象者に相応の心理的な負担感、義務感を民間の統計調査以上に与えていると考えられる。)ことから、その情報の漏洩等を防止し、情報の適切な管理の徹底を図ることにより、統計調査に対する国民の信頼確保に万全を期しつつ民間委託の推進を図ることが重要である。

(2) 特に、個人情報の取扱いについては、平成 17 年 4 月から、個人情報の不適正な取扱いによる個人の権利利益の侵害を未然に防止するため、国の行政機関や民間事業者等が個人情報の取扱いに当たって守るべきルールを定めた個人情報保護法制が施行されたことにより、従来に増して一層慎重な対応が求められている状況にある。しかし、同法制の施行後においても、個人情報の漏洩事件は多発し、国民の個人情報の取扱いに対する不安は高まってきている。このように国民の個人情報保護に対する意識が一層高まっていることからすると、統計調査によって集められる情報の取扱いについても、調査対象者の不安が強まる恐れがあり、統計調査の円滑な実施に具体的な支障が生じることが懸念される状況となっている。

(3) 統計調査により集められる個人情報については、集計後は統計処理されることにより、個人を識別できない形で利用、提供されること、統計上の目的以外での使用が厳しく制限されていること等を理由に行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律(平成 15 年法律第 58 号)(以下「行政機関個人情報保護法」という。)の適用除外とされている。

もっとも、統計調査により集められた情報については、これまでも厳格に保護が図られてきており、また、統計調査を民間委託した場合にあっても、これまでは、各調査実施者において、現行の統計法等に基づき、委託先の監督等の措置を講じてきている。

しかし、国の統計調査は、原則として、国民との信頼関係の下に実施されているものであり、一旦、統計調査により集められた情報の漏洩等の事件が発生してしまうと、当該統計調査だけでなく国の統計調査全体に対する国民の信頼が揺らぎ、その適切な実施を損なうこととなりかねない。

このような統計調査の性質にかんがみると、これまで統計調査の委託先からの漏洩事件等は発生していないが、統計調査を取り巻く状況の変化を踏まえつつ、包括的民間委託を含めた統計調査の民間委託の一層の推進を図っていくためには、行政機関個人情報保護法制の研究会報告(「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法制の充実強化について」(平成 13 年 10 月 26 日))において、「統計調査の実施の際における個人情報の取扱いについて、

関係省庁は、個人情報保護の観点から、一層厳格な運用が確保されるようにするための方策について検討し、所要の措置を講ずる必要がある」とされていたことも考慮に入れ、統計調査に対する国民の信頼を確保しつつ適切な民間委託の推進を図るための法制上の措置について、検討することが必要である。

3 情報の保護の観点からの検討

(1) 基本的な考え方

統計調査に対する国民の信頼を確保していくためには、統計調査により集められた情報の保護がとりわけ重要と考えられる。

情報の保護に関して統計法では、まず、調査対象者の情報について、全ての統計調査に関して、秘密の保護義務規定、当該統計の作成以外に調査票を使用することの原則禁止規定及び調査票等を適正に管理する調査実施者の義務規定を定めるとともに、指定統計調査の秘密の漏洩等に対する罰則を規定し、さらに、指定統計調査結果の情報について、公表期日前漏洩及び改ざん行為の禁止並びにこれらの違反に対する罰則を規定している。

統計調査の民間委託の推進に資するためには、上記2のような統計調査をめぐる状況の変化を踏まえ、情報の保護の観点から調査実施者である行政機関に対して統計法が規定するこれらの義務や罰則については、統計調査の業務を受託した民間機関に対しても、同様に適用する方向で検討することが必要である。

その際、調査対象者の情報の保護に関して、個人情報についてのみを適用対象とするべきかどうかについては、統計法は、個人情報と法人等情報を特に区別していない。これは、統計調査は、個人、法人等様々な者を調査対象としており、いずれの場合も統計法上の秘密の保護や統計の真実性の確保の観点からは同等に取り扱うべきとの考えにより特に区別していないものと考えられるため、今回の検討に当たっても、統計調査により収集される個人情報と法人等情報の取扱いについて特段の差異を設ける必要は特にないと考える。

(2) 受託者等の義務等

ア 秘密の保護義務

統計法は、調査対象者の情報について、第14条において、指定統計調査、届出統計調査及び承認統計調査のいずれの場合であっても、調査の結果得られた秘密が保護されるべきことを定めており、同条は、その義

務が課される主体を明示していないため、広く一般に義務が及ぶものと解されている。

したがって、統計調査の業務を受託して行う者（以下「受託者」という。）受託者から業務を請け負った再委託先（以下「再受託者」という。）及び受託業務に従事する者（以下「受託業務従事者」という。再委託先の業務に従事する者を含む。）に対しても、秘密の保護義務は既に法律上課されていると解されるので、この点については新たな法的措置は不要と考えられるが、秘密の漏洩等に係る罰則規定など他の条文も含めた全体の整理の中で、より明確な規定の仕方についても検討することが適当である。

イ 秘密の漏洩に対する措置

(ア) 基本的な考え方

統計法では、調査実施者たる行政機関の職員や統計調査員等が指定統計調査の調査対象者の秘密の漏洩等を行った場合、これらの者に罰則を科すこととしている。

統計調査の受託者、再受託者及び受託業務従事者（以下「受託者等」という。受託関係終了後の者を含む。（以下、4まで同じ。））が、委託契約に反する行為等を行った場合、行政機関は委託契約の解除や具体的な損害を被ったときには損害賠償を請求することが可能であるが、受託者等が調査対象者の情報の漏洩等を行った場合には、上記2のような状況の変化を踏まえ調査対象者の情報の保護を徹底するため、行政機関の職員等に科されるのと同様の罰則を科すことが適当である。

なお、行政機関個人情報保護法により公務員及び個人情報の取扱業務の受託者に科されている個人情報の漏洩に関する罰則は、電算処理ファイル化された個人情報の漏洩の場合及び不正な利益を図る目的で個人情報を漏洩した場合に区分してそれぞれ規定されているが、統計法は、このような区別を設けていない。

これは、統計法は、調査対象者の情報を保護し、統計調査に対する信頼を確保することを重視する観点から、どのような媒体・目的による漏洩であるかに拘わらず罰することとしているためと考えられる。このため、受託者等に罰則を科すことの検討に当たっても、媒体別及び目的別に区分した特段の差異を設ける必要は特にないと考える。

(イ) 具体的な措置

統計法第 19 条の 2 第 1 項は、指定統計調査の調査対象者の情報の漏洩及び窃用について、1 年以下の懲役又は 10 万円以下の罰金を科すと定めている。同条は、「指定統計調査に関する事務に従事する者」に適用するとされているが、受託者等がこれに含まれて適用されるかどうか条文上明確ではないため、適用されることが明確になるよう規定を整備することが適当である。

また、統計法は、届出統計調査及び承認統計調査の調査対象者の情報の漏洩については罰則を設けておらず、公務員の場合には公務員法制上の守秘義務違反で罰せられるにすぎないが、これらの情報についても秘密の保護が図られるべきことに変わりなく、統計調査により集められる情報の厳格な取扱いが一層必要とされている状況を踏まえると、これらの調査に係る受託者等に対しても新たに罰則の規定を整備することが適当である。

なお、具体的な量刑については、統計法上の他の罰則、行政機関個人情報保護法等の他の法律の罰則との関係を踏まえて定めることが適当である。

ウ 調査票等の適正管理義務

(ア) 指定統計調査

統計法は、第 15 条の 3 により、指定統計調査の実施者は、調査対象者の調査票等を適正に管理すべきことを定めている。

同条に規定する「調査実施者」については、同条が昭和 63 年に行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律（昭和 63 年法律第 95 号）第 5 条に個人情報の安全確保等に係る行政機関の責務が規定されることに合わせて新たに設けられたものであるという経緯を踏まえれば、単に調査業務を実地に執り行う者という趣旨ではなく、調査実施に責任を有する行政機関を意味すると解される。

また、受託者における適正な管理については、これまでは、調査実施者が、同条に基づく措置の一環として受託者が適切な管理を行うよう指示する等の必要な措置を講ずることで担保されてきた。

他方、行政機関個人情報保護法では、行政機関からその事務事業の実施に関して個人情報の取扱いを受託している以上、行政機関と同様の厳しい規律を確保する必要があるとの趣旨により、同法第 6 条の安全確保の措置を執る義務が受託者に課されている。

このため、上記 2 のように統計調査により集められる情報の一層厳格な取扱いが必要とされる状況の変化を踏まえると、統計法において

も、指定統計調査の受託者に対して行政機関と同様の適正管理義務を法律上課することが適当である。

この適正管理義務の具体的内容としては、管理体制を構築し調査票等を取扱う者を限定すること等の他、例えば、指定された集計以外の特別集計や集計結果の不正利用の禁止なども考えられ、受託者の適正管理義務の履行に万全を期するためには、これらの具体的事項をガイドライン等により明確化しておくことが適当である。

なお、受託者から更に業務の委託を受けた再受託者については、行政機関個人情報保護法においては受託者と同様の安全確保措置の義務は課せられていないが、再受託者が直接調査票等を取り扱うこととなれば、当然ながらその取り扱う情報を適正に管理すべきであることから、受託者と同様の法律上の義務を課することが適当と考える。

(イ) 届出統計調査・承認統計調査

統計法第 15 条の 3 は、届出統計調査及び承認統計調査の調査対象者の調査票等についても、調査実施者は適正に管理すべきことを定めている。これは、昭和 63 年の法改正時に調査票等の適正管理の義務は統計調査に共通して遵守されるべき基本的事項であるとして、そのように規定されたものであり、これらの統計調査により集められる情報についてもその厳格な取扱いは今後も引き続き求められることから、これらの統計調査の受託者についても指定統計調査の受託者と同様に法律上の義務を課することが適当である。

なお、地方公共団体が行う届出統計調査については、地方自治の本旨を尊重し、統計法第 15 条の 3 を適用せず、第 15 条の 4 に基づき調査票等の適正な使用及び管理に努めることとされていることから、地方公共団体の届出統計調査の受託者については、統計法上の義務を直接課すのではなく、地方公共団体がその判断に基づき、委託先に対し調査票の適正管理に必要な措置を講ずるよう求めることが適当である。

エ 公表期日前漏洩に対する措置

統計法第 19 条の 2 第 2 項により、国の実施する統計調査のうち特に指定統計調査については、総務大臣の承認を得た場合のほか集計結果を公表期日以前に漏らした場合には、罰則が科せられることとなっている。受託した業務内容が集計業務等の場合には、当該業務の受託先においても公表期日前に指定統計調査の集計結果を知り得るが、このような受託者等に適用されるかどうか条文上明確ではないため、適用されることが

明確になるよう規定を整備することが適当である。

なお、届出統計調査及び承認統計調査については、このような罰則規定は調査実施者に対しても設けられていないが、指定統計と比較した場合の統計の重要性等にかんがみれば、改めて罰則を設ける必要はないと考えられ、調査実施者に罰則を科すものでない以上受託者等に罰則を科すことも適当ではないと考える。

オ 統計の改ざん行為に対する措置

統計法第 19 条第 4 号により、指定統計調査に関する事務に従事する者が、指定統計調査の結果を真実に反するものたらしめた場合には、罰則が科せられることとなっている。同条の適用対象は「指定統計調査の事務に従事する者又はその他の者」とされ、既に広く「その他の者」を罰則の対象者としていることから、当該規定については受託者等に適用されることは明確であるが、上記イ及びエのとおり統計法第 19 条の 2 の規定の見直しを行うことと併せ、規定を整備することが適当である。

なお、届出統計調査及び承認統計調査については、統計法第 19 条第 4 号と同様の罰則規定は調査実施者に対しても設けられていないが、指定統計と比較した場合の統計の重要性等にかんがみれば、改めて罰則を科す必要はないと考えられ、調査実施者に罰則を科すものでない以上受託者等に罰則を科すことも適当ではないと考える。

4 民間委託統計調査の適切な実施の観点からの検討

(1) 基本的な考え方

上記 1 のとおり、統計調査の民間委託は、現行法令の下でも既に行われているが、現行の統計法は、統計調査の調査方法や民間委託に関して特に具体的な規定を設けていない。統計調査を民間に委託して実施するかどうかを含めその適切な実施を確保する仕組みは、指定統計調査であれば、まず調査実施者が具体的な調査方法等を企画し、その内容について統計審議会の意見を聴いた上で、総務大臣が承認することにより確保されることとなっている（統計法第 7 条等）。また、届出統計調査については、調査実施者が具体的な調査方法等を総務大臣に届け出ることとされており、承認統計調査については、総務大臣の承認を得ることとされ、その統計調査が統計技術的にみて合理的でない等の場合に、総務大臣はその調査の変更又は中止を求めることができるとされている（統計法第 8 条、統計報告調整法第 5 条、第 10 条等）。

このように、統計調査の民間委託を行うかどうかも含め具体的な調査方

法等については、それぞれの統計調査ごとに決定されることとなっている。

しかし、個別の統計調査ごとの判断になるとしても、統計調査の民間委託の推進に資するためには、現行の統計法制上の仕組みの中に民間委託の推進に支障を生じるような点があるかどうか、検討することが必要である。具体的には、受託者等の要件等や、統計法で具体的に規定する統計調査員（第 12 条）や実地調査権（第 13 条）を民間の受託者等に認めるべきかどうか、また、統計法及び統計法施行令（昭和 24 年政令第 130 号）により法定受託事務とされている指定統計調査の事務を地方公共団体が民間委託することについてはどうか、という点について検討を行う必要がある。

(2) 受託者等の要件等

民間委託の適切な実施を確保する観点から、行政機関にあっては、統計法第 10 条が、統計官、統計主事という統計調査に関する専門的技術的事務に従事する者を置くことができる旨の規定を置いていることと対比して、受託者等についても同様に統計調査の適切な遂行に必要となる受託者等の能力等について、あらかじめ法律上一定の要件を定めておくことが求められるのではないかとの考えがある。

しかし、実態上は、統計官、統計主事は、ほとんど置かれておらず、民間企業においては、既に、統計調査、世論調査等がこれまで多数実施されていることから、相当水準の業務遂行能力が確保し得る状況にあると考えられる。したがって、委託先については、委託契約を締結する過程で審査等を行うことにより、それぞれの統計調査の内容に応じた適切な委託先を選定することで特段支障はないものと考えられ、新たに法律上の要件等を定める必要はないと考える。

また、統計調査の受託者等については、上記 3 のとおり、行政機関の職員と同等の法律上の義務を課し、その義務違反に対する罰則を科すこととすれば、特に問題はないと考える。

ただし、受託者等において秘密の保護を始め委託業務の適正な執行が確保されることに資する観点からは、統計調査の実施に際して調査実施者において従来確保されていた管理体制や秘密の保護措置等を参考に、受託者に対し、秘密の保護のために適切な措置を講じることや調査票データへのアクセス管理の徹底等調査票等を適正に管理する設備・管理体制の整備等を求める等の措置を講じるとともに、適宜業務遂行状況の確認等を行うことが適当である。

なお、統計調査の民間委託は、従来、会計法等の手續に則って行われており、この場合の受託者等については、上記 3 のとおり、行政機関の職員

と同等の法律上の義務を課し、その義務違反に対する罰則を科すこととすれば、特に問題はないと考える。また、いわゆる市場化テスト法案の成立後には、同法上の手続に則った民間委託も行い得ることとなり、この場合の受託した民間の従事者については、同法の「みなし公務員」(委託した業務に従事する者を公務員とみなし、刑法等の罰則を適用すること。)の規定が適用されることになっている。

(3) 実地調査権

統計法第 13 条の実地調査権については、指定統計調査の場合にのみ認められるものであるが、これまで調査実施者においても行使された実績はほとんど皆無であるから、受託者にこれを認める必要性は低く、仮にその行使の必要性が生じた場合であっても調査実施者自身が行使することにより対応できるものとする。

なお、この実地調査権は、相手方の意思に拘わらず一方的・強制的に権力を行使する「実力行使」でなく、拒否者に対する罰則(統計法第 19 条第 3 号)を背景に義務の履行を求めることができるにとどまり、実力行使を行うことはできない「間接強制」に該当すると解される。その場合、公権力の行使としての性格は相対的に弱いことから、これを新たに受託者に認めることも考えられる。

しかし、間接的であれ強制的・強権的に統計調査を行うことにつながる権限を受託者に付与することは、統計調査を取り巻く環境の厳しい状況を踏まえると、統計調査の適切な実施の基礎となる国民との信頼関係を揺るがすことに繋がりがかねないため、慎重であるべきと考える。

(4) 統計調査員

指定統計調査は、調査対象が膨大なものが多く、常勤の公務員だけでは対応が不可能な場合が多いことから、調査票の確実な配布・収集を行い、正確な申告を確保し、統計の真実性の確保に資するため、統計調査員を活用するものが多い。この統計調査員について、非常勤の公務員としての守秘義務を課し、その違反に罰則を科すとともに、実地調査権を付与する必要があることから、その法律上の設置根拠として統計法第 12 条が規定されている。

受託者においても、調査票の確実な配布・収集等のため、統計調査員を活用する必要性が生じる場合が考えられるが、その設置の根拠規定がなくとも、受託した業務の遂行に必要な従業員等を契約により調査員として自由に雇用でき、それらの者には統計法第 14 条の守秘義務が適用され、その違

反に対する罰則についても上記3(2)イのとおり措置することとし、また、上記4(3)のとおり実地調査権の付与を行わないとすれば、受託者に係る統計調査員の規定を新たに設ける必要はないと考える。ただし、統計調査を取り巻く環境の変化により実査業務が難しくなっている現状を踏まえると、実際に調査員を活用する際には、都道府県等が統計調査員を選任、任命する際に通常求めている資質等と同等の資質等を基準に調査員が確保されるよう、適切な措置を講じることが必要と考える。

(5) 法定受託事務の民間委託

政府の行う指定統計調査に関する事務の一部は、統計法及び同法施行令等により第一号法定受託事務とされている。これまで、指定統計調査に関する事務を地方公共団体が包括的に民間委託した例はないが、今後、市場化テスト法の施行等一層民間委託が進められる状況の中でそのような動きが出てくることも考えられるため、指定統計調査の事務を地方公共団体が包括的に民間委託することが可能であるかという問題について検討する必要がある。

第一号法定受託事務は、国が本来果たす役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして、法律又は政令に定められている事務であるが（地方自治法（昭和22年法律第67号）第2条第9項第1号）、自治事務と同じく地方公共団体の事務であるので、地方自治法上は、指定統計調査に関する事務であっても、法令上民間委託が明示的に禁止されていない限り、地方公共団体自らの判断により民間委託を行うことは可能となっている。

しかしながら、指定統計調査において法定受託事務を定めているのは、当該指定統計調査を適切に実施する方法として、国及び地方公共団体という行政機関がそれぞれ自らの役割として実施することが適当であると判断されたためと考えられ、また、各指定統計調査の実施方法等は、統計審議会の意見を聴き、総務大臣が承認した上で、調査規則等に基づいて適正な処理がなされるよう措置されている。

このような趣旨を踏まえると、単に地方公共団体が自らの判断のみにより、指定統計調査の事務を包括的に民間委託した場合、それが調査実施者が統計法第7条等の規定に基づき総務大臣に申請し承認を得た調査方法に明らかに反することとなれば、統計法に抵触するものと考えられる。

このため、調査実施者が、統計の正確性の確保等の観点から、地方公共団体が包括的に民間委託を行うことが可能と判断したものについては、包括的民間委託に当たり地方公共団体が講ずべき措置等について定めた調査

の計画案を作成した上で、当該計画案について統計法第7条等の規定に基づき統計審議会の審議を経て総務大臣の承認を受けることが必要と考える。

また、調査実施者は、指定統計調査に係る法定受託事務の適正な執行を確保する観点から、地方公共団体が包括的民間委託を実施する場合の留意事項などを地方自治法第245条の9の規定に基づく法定受託事務の処理基準等として、地方公共団体に明示することが適当であると考え。

なお、法定受託事務の処理基準等において、どのような内容を定めるかについては、調査の規模や内容等に応じて異なり得るものと思われるが、「規制改革・民間開放推進3か年計画(再改定)」に基づき総務省統計局において実施される試験調査等の結果等を踏まえつつ、具体的な検討を行うことが適当と考える。

統計データの二次的利用の促進について

1 統計データの二次的利用の促進の必要性

昭和22年の統計法制定以降、国の行政機関や地方公共団体（以下「行政機関等」という。）が実施する統計調査は、基本的に、調査実施者である各行政機関等自らが各種の行政施策を講ずるに当たり、必要となる基礎資料を得ることを主な目的として実施されてきた。指定統計調査の結果については、統計法の規定により公表が義務付けられており、公表の早期化、提供形態の多様化等、国民の利用に資するための様々な取組も行われてきている。一方、統計調査によって集められた調査票は、秘密の保護等の調査対象者の利益の保護の考え方と相俟って、基本的には、調査実施者における行政施策のための基礎資料としての統計の作成のみに用いられることが前提とされてきた。調査実施者以外の行政機関が行政上の必要から別の集計を行う場合等、それ以外に必要な場合については、例外的な措置として、統計法第15条第2項に基づく指定統計調査の調査票の目的外使用という形で調査票が使用され、統計の作成等が行われてきた。

統計目的の使用の基礎となる調査票¹やその調査票を加工して作成されるデータ等（以下「統計データ」という。）を調査実施者による指定統計作成以外の目的に使用すること、いわゆる統計データの二次的利用の促進については以前から指摘をされてきているが、特に近年、社会の統計に対するニーズの多様化や、情報通信技術の発展等に伴い、調査実施者たる行政機関等以外でも統計データを活用できる環境も整いつつあることを受け、新たな統計データの利用形態として調査票に匿名化のための加工を施す匿名標本データに関する技術的な研究等、統計データの利用促進のための取組が行われてきた。

こうした取組を踏まえ、「統計行政の新たな展開方向」、「政府統計の構造改革に向けて」（平成17年6月10日内閣府経済社会統計整備推進委員会報告書）等において、統計データの利用に関する制度的な検討が求められている。

秘密の保護や調査対象者の信頼確保等、これまで統計法制度において保護してきた諸価値の重要性については今日も全く変わるところはなく、むしろ、近年の個人情報保護法制の施行等に伴い、その重要性は一層高まってきている。その一方、統計データも含め、政府が作成する統計は国民の資源を投入して収集、作成されるものであり、国民の共有の財産として、幅広く用いられるべきものであることが強く意識されていることから、調査実施者における行政施策のための基礎資料の作成以外の目的のためにも、統計データの有

¹ この場合の「調査票」とは、個々の調査対象ごとにその申告内容が判別できるような形で統計の申告が記載された統計調査関係文書を意味し、電磁的記録も含まれる。また中間集計表等も「調査票」に該当することがある。

効活用を図ることができる仕組みを構築する必要がある。

当研究会では、これまでの各種提言等や今日の社会情勢等を踏まえ、秘密の保護や調査対象者の信頼確保等、統計法制度が保護すべき価値に十分配慮をしつつ、統計データの利用の促進に対応した統計法制度について検討を行った。

なお、当報告書は、統計データを検討対象としたものであるが、その他、行政機関等が収集、保有している各種の行政記録一般の統計目的への活用等については、内閣府の「統計制度改革検討委員会」(委員長：吉川洋東京大学大学院経済学研究科教授)において検討が行われており、統計データの利用に関する統計法制度の立案に当たっては、同委員会の検討結果についても留意する必要がある。

2 現行統計法に基づく調査票の利用

(1) 現行統計法上の調査票の使用形態と問題点

ア 指定統計の作成

統計法は、国民生活にとって重要であり、基本的な政策決定の基礎資料として必要となる統計等について、「指定統計」として指定することにより、その整備を図っていくこととしている(統計法第2条)。この指定統計を作成するための調査として実施されるものが「指定統計調査」であり(統計法第3条)、この指定統計調査の結果は、速やかに公表しなければならないこととされている(統計法第16条)。これは、かつて国家機密の保護の名の下に統計の公表が行われなかったことへの反省に立ち、統計調査の改善発達のために多数の者の目に触れさせるとともに、統計は国民の共有の財産として、広く国民の利用に供することを目的としている。この趣旨を踏まえ、統計調査結果の公表の早期化や提供方法の多様化等の取組を進めることにより、統計の利用の促進に努めてきた。

このような指定統計調査を実施する際には、統計調査の重複の除去や統計体系の整備等の統計法の目的に資するため、調査実施者たる行政機関等は、調査の目的、事項、集計事項等について、あらかじめ総務大臣の承認を得なければならないこととされている(統計法第7条)。

イ 統計法第15条に基づく調査票の目的外使用

(ア) 調査票の目的外使用制度の現状

統計法は、秘密の保護及び調査対象者の信頼の確保を図るため、指定統計を作成するために集められた調査票を「統計上の目的」以外に使用することを禁止している(統計法第15条第1項)。この場合の「統計上

の目的」とは当該指定統計を作成することを指すものと理解されており、あらかじめ総務大臣の承認を受けた集計事項の作成以外に調査票を使用することは原則として認められていない。

しかしながら、既存の指定統計調査の調査票を当該指定統計作成以外の目的にも活用することにより、国民や企業の調査負担の軽減に繋がり、また、結果として公益に資する場合があることから、総務大臣の承認を得て使用の目的を公示した場合に限り、指定統計調査の調査票を「統計上の目的」以外の目的、すなわち当該指定統計の作成以外の目的に使用することができることとされている（統計法第15条第2項）。

この指定統計調査の調査票の目的外使用の承認に関する具体的基準、手続等については、「指定統計調査調査票の統計目的外使用の承認申請に関する事務処理要領」（平成17年8月15日総務省政策統括官（統計基準担当）決定²。以下「目的外事務処理要領」という。）において定められている。同要領によれば、指定統計調査の調査票の目的外使用の承認の判断に当たっては、統計調査に対する調査対象者の信頼を損なうことがないように、調査票の使用が申告者の秘密保護に欠けることがなく、かつ、当該使用が公益性の高いものであると認められる場合であることを承認の基本的な要件としている。より具体的には、例えば、調査票の使用者の範囲について、国の行政機関若しくは地方公共団体の職員、特定独立行政法人若しくは特定地方独立行政法人の役職員又は法令の規定により公務に従事するとされている者（国公立の学校、研究所及び病院の役職員は除く。）については、基本的に問題ないとし、その他の者の場合は大学、病院、研究施設その他これらに相当する研究施設（以下「研究機関等」という。）に勤務する職員であり、かつ、当該研究機関等における研究について、行政機関又はそれに準ずる機関との共同研究、行政機関又はそれに準ずる機関からの委託又は補助を受けた研究、行政機関又はそれに準ずる機関により当該使用が公益性を有する旨の文書が添付された研究のいずれかの要件に該当する研究の一環として使用される場合に限り、調査票の目的外使用が承認される取扱いとなっている。

このように、調査票の目的外使用制度において「秘密の保護」と「公益性の高いこと」を要件としているのは、調査票の内容が漏洩又は窃用される可能性を法律上の守秘義務や罰則等のみにより完全に払拭し得

² 総務省統計局統計基準部の総務省政策統括官（統計基準担当）への移行に伴い、昭和40年2月26日制定の「指定統計調査調査票の統計目的外使用の承認申請に関する事務処理要領」を引き継ぐため、形式的に再制定したものである。

ることは不可能であり、仮に、一旦、漏洩又は窃用があった場合には、統計調査全体に与える影響が大きいこと、また、調査対象者においては、国の統計調査に協力することで国や社会一般に対し多大な貢献をしているとの認識を有していると考えられるが、このような認識に反してみだりにその申告内容が使用されることとなれば統計調査に対する信頼を損なうおそれがあること等の考え方に基づくものである。

(1) 調査票の目的外使用制度の問題点

統計データの利用促進の観点からみた場合、現在の調査票の目的外使用制度には以下のような問題点がある。

指定統計調査の調査票の目的外使用が承認されるのは、(ア)に掲げる場合に限定されており、民間の研究機関等に所属する者が、自由に調査票を再集計し、分析を行うような取扱いは認められていない。

また、調査実施者自身も含めた行政機関等による統計目的の調査票の使用であっても、「目的外」の使用として原則として禁止されており、総務大臣による目的外使用の承認の手続を経ることが求められている。

さらに、行政機関等が同一の目的により反復して調査票を使用することが見込まれる場合には一部包括的承認の取扱いも行っているが、当該指定統計作成以外の目的に調査票を使用する場合には、原則として総務大臣による個別の承認及び公示という極めて厳格な手続を経ることが求められている。

(2) 新たな統計データの使用形態の検討

統計法第15条第2項の規定に基づく指定統計調査の調査票の目的外使用制度は、秘密の保護や調査対象者の信頼確保等の統計法制度が保護する価値と収集された調査票の使用に対するニーズの調和を図るものである。現在の同項の規定に基づく調査票の目的外使用の承認の基準等は、指定統計調査によって集められた調査票をそのままの形で使用する場合を想定したものとなっており、そのような調査対象者の個々の申告内容が明らかになっている調査票を使用するためには、それに抗しうるだけの利益、すなわち調査票の使用に関する高度な公益性を求めているのが現在の運用である。

こうした従来からの統計法制度の考え方を踏まえ、統計データの利用に対するニーズに応えつつ、秘密の保護や調査対象者の信頼の確保等の価値と調和を図る方策として、新たな統計データの利用の在り方が提言されている。

一つが、オーダーメイド集計の実施であり、調査実施者等が、指定統計

調査の調査票を用いた統計作成を希望する者から個別のオーダーを受けて集計を実施し、依頼者に対しては作成した集計結果のみを提供する統計データ利用の方式である。この方式によれば、依頼者自身が直接調査票を使用することはなく、その意味で秘密が漏洩するおそれはない。

もう一つが、匿名標本データの作成・提供であり、集められた調査票から必要に応じて抽出を行い、地域区分や世帯番号等の個体の識別子を消去するなどの加工を行うことにより、個体の識別を不可能にしたもの（匿名標本データ）を作成し、指定統計調査の調査票を用いた統計作成を希望する者に対して、調査票そのものではなく、当該加工を行ったデータを提供する統計データ利用の方式である。匿名化のためのデータの加工が行われており、調査票そのものを用いた集計と比べて、精度が下がる可能性があるものの、一方、上記のオーダーメイド集計とは異なり、個票ベースでデータが利用者に提供されるため、利用者は、あらかじめ詳細に集計事項を定めなくとも、ある程度の試行錯誤を行いながら、データを用いた分析等を行うことが可能となる。

現在の調査票の目的外使用制度の問題点やこうした新たな統計データの利用方式の提言等を踏まえつつ、指定統計調査に係る統計データの使用の法制的な取扱いについて検討を行った。

3 指定統計調査の統計データ使用の法制的な取扱い

(1) 統計目的の使用と統計目的以外の使用の区分

統計調査を実施する際には、調査票を統計目的に使用することを調査対象者に説明している場合が多く、また、統計目的で使用される場合には、最終的には個体が識別できない形で統計データが使用されている。一方、統計以外の目的で調査票を使用する場合には、個体識別可能な形で調査票の情報が利用されうることになるため、以下、統計目的の統計データの使用と統計以外の目的での調査票の使用に分けて検討を行った。

なお、調査票の目的外使用制度など、現在の統計法上の「調査票」という用語については、紙の調査票原票以外に調査実施者における通常の保存形態である氏名等直接的に個人を識別できる情報（いわゆるフェイス事項）を消去した上で調査票原票の内容を転写した電磁的記録等も含む広範な概念となっており、今後、法制的な観点も含め、適切な用語の在り方や概念の整理について検討を行う必要がある。

(2) 統計目的の統計データの使用

ア 法制上の位置付け

2で見たように、現在の統計法第15条第1項の規定の解釈によれば、指定統計を作成するために集められた調査票を「統計上の目的」、すなわちあらかじめ総務大臣の承認を受けた集計事項（指定統計）の作成の目的以外に調査票を使用することは禁止されている。したがって、統計法第7条の規定に基づく総務大臣による「集計事項」の承認は、作成される指定統計の範囲を確定させるとともに、調査実施者自身も含め、当該指定統計の作成以外を目的とする調査票の使用を原則として禁止し、調査票の使用の範囲を画する効果を有していた。

しかしながら、統計調査によって集められる統計データは国民の資源を投入して収集・作成されたものであり、できる限り有効活用することが求められていること、行政機関等においてこれまで統計法第15条第2項の規定に基づく調査票の統計目的の使用が相当程度行われていること、また、調査実施者においても、調査実施時に多くの調査票様式の中で「この調査票は統計以外の目的には使用しませんからありのままを記入してください。」等の文言を記載し、結果として調査票を広く統計目的に使用する旨の周知が調査対象者に行われてきていること等にかんがみれば、統計法第7条で承認された当該指定統計の作成以外を目的とする場合であっても、調査票の使用が認められる場合をあらかじめ法令上規定することにより、当該指定統計の作成以外でも、統計データについては、そもそも統計目的での使用ができることを明確にすることによって、統計データの利用の促進を図ることが適当である。

また、現在の統計目的の調査票の目的外使用の承認に関しては、2で見たように、既に基準が定着し、審査も定型的に行われているのが実情となっており、そうした中であって、調査票の使用について、個別に総務大臣に申請し、総務大臣が個別に承認する取扱いは必要な範囲を超えた過重な手続となっているとも考えられ、総務大臣において一元的に調査票の使用について承認を行う必要性は、他の法令との比較においても乏しくなっており、統計データの利用の促進のためには、調査票の使用手続の簡素化を図る必要がある。

以上を踏まえ、当該指定統計の作成以外の統計目的の調査票の使用の判断については各調査実施者に委ねるとともに、各調査実施者において適正な判断が行われるよう、指定統計以外の特別集計並びに今回新たに制度化するオーダーメイド集計の実施及び匿名標本データの作成・提供等の統計データの使用形態に応じ、これまでの目的外事務処理要領に基づく運用等も踏まえ、統計データ使用の判断基準や留意事項等を法令上規定することが適当である。

なお、統計データの使用の判断に当たっては、申し出を拒む場合の理由の提示等、公正・公平かつ利用者の便宜にも配慮した適切な対応をとることが適当であり、そのためのガイドラインの作成等について検討することが必要である。また、調査実施者において適正な運用が行われるよう、統計目的の統計データの使用の状況について、オーダーメイド集計の実施や匿名標本データの作成・提供も含め、総務大臣は、各調査実施者に対して定期的に報告を求めることが必要である。この際、調査実施者が消極的な対応をとることによって統計データの利用が過度に阻害されることのないよう統計データの使用を認めなかった場合についても、総務大臣は各調査実施者に対して報告を求めることが適当である。また、必要がある場合には、総務大臣は、統計法第 16 条の 2 の規定等に基づき、各調査実施者に対し資料の提出や説明を求めることとすべきである。

イ 統計データの使用形態別の取扱い

(ア) 個々の申告内容が明らかになる調査票の統計目的による使用

現在の目的外事務処理要領に定める指定統計調査の調査票の目的外使用の承認の基準等は、指定統計調査によって集められた調査票をそのままの形で使用する場合を念頭に規定している。実際の調査票の使用形態は、調査票原票そのものを使用する場合、調査票原票ではなく、氏名等直接的に個人を識別できる情報は消去した上で調査票の内容を転写した電磁的記録を使用する場合等様々であるが、いずれにしても個々の申告内容が明らかになる形で使用されるものである。

2(1)イ(ア)で述べたように、個々の申告内容が明らかになる調査票の統計目的での使用に当たって「秘密の保護」、「公益性の高いこと」を承認の要件とすることについては、調査対象者の信頼を確保するために必要不可欠なものであり、使用を承認する判断を調査実施者に委ねることにより手続の簡素化等を図るとしても、引き続き、これまでの調査票使用の承認の基準を維持し、当該使用について公益性が高いと認められる場合に限って例外的に認められるべきものとする。

(1) オーダーメイド集計の実施

依頼者の範囲

() 依頼者の範囲

オーダーメイド集計は、前述のように、依頼者のオーダーを受け、調査実施者等において調査票を使用し、集計を行うものであり、依頼者自身は調査票を使用することはなく、秘密の保護は確実である

と言える。したがって、現在の目的外事務処理要領に規定する高度な公益性の基準を満たさないために(ア)による調査票の使用が認められない民間の研究機関等に所属する者等の独自の集計ニーズに応えるために調査票を用いることとしても、調査対象者の信頼を損なうことにはならず、依頼者の範囲は、(ア)の場合の調査票の使用者の範囲よりも広く認めることができると考える。

一方、オーダーメイド集計は、特定の者に提供する特定の役務であり、その実施には相当程度の事務作業を伴い、国民の共有の財産である行政資源を費やすことになるものである。また、利用目的を問わずにオーダーに応じることとした場合には、調査対象者にいたずらに不安を与えるおそれもあり、統計調査に対する調査対象者の信頼を損ね、ひいては統計の真実性の確保に支障を来すことも考えられる。したがって、集計のオーダーの目的を無制限とすることは適当ではなく、学術研究目的や教育目的等一定程度の公益性が認められる場合に限り、オーダーを認めるようにすべきと考える。

() 学術研究目的の範囲

この場合の学術研究目的の範囲については、一定の公益性を求める観点からは、オーダーメイド集計に応じることにより、少なくとも社会に対する何らかの貢献が見られることが必要であり、学術論文等の形で研究の成果等が公表され、社会に還元されることが望ましい。

典型的には大学や研究所などの学術を目的として活動する機関の構成員がデータを使用した研究を行う場合などが想定される。大学院生・大学生などの学生の研究についても学術研究目的から除外する必要はないと考えられるが、学術研究目的に該当するか否かの判断のための参考資料として、例えば指導教授からの推薦状を求め等、運用上の工夫について検討する必要がある。

その他、例えば営利企業が企業活動の一環として、当該データを使用した研究・分析を行う場合についても、統計データの利用の成果が還元され、社会に対する貢献が認められる場合であれば、学術研究目的に該当するものと理解することもできるものと考えられるが、単なる内部の業務上の資料として使用する場合、特定の顧客に対するレポート作成の基礎資料とする場合等、当該研究の成果が社会に還元されるとは認めがたいものについては、学術研究目的に含めて理解することは難しいと考える。

なお、このような取扱いとする場合、実務的には申し出時に統計データを利用して行う学術研究の成果の取扱いについて審査し、個別に判断を行うことになると考えられる。

調査実施者の努力義務

オーダーメイド集計を制度として導入するに当たっては、集計を受託することになる調査実施者において、体制・組織等の整備が必要となり、調査実施者の事務負担の増加等も考慮すれば、一律に調査実施者にオーダーメイド集計の実施のための措置を講ずることを現状において義務づけることは困難と考えられる。

一方、調査実施者は、業務の状況やオーダーメイド集計の結果を用いる研究の社会に対する貢献度等を総合的に勘案して、集計の受託の可否の判断を行うことになるが、統計データは国民の資源を投入して収集されるものであることにかんがみれば、可能な限り国民等の集計のニーズに応えるべきであり、各調査実施者に対しオーダーメイド集計の実施の努力義務を課すことが適当と考える。

集計業務の委託

集計業務の効率的な実施及び調査実施者の事務負担の軽減等の観点からは、オーダーメイド集計を他の機関に委託して実施することが考えられる。ただし、行政機関等から受託したオーダーメイド集計の業務を実施する場合には、当該受託機関は、個人や企業の秘密に属する事項等が記載され、個々の申告内容が明らかになる調査票を使用することになり、また、個別の集計作業のみを受託する場合の他、オーダーの受付から集計結果の提供に至るまで包括的に受託することも考えられ、特に後者のような場合には、当該調査票等を相当程度長期間かつ継続して保有することになると考えられることから、統計調査によって収集した国民・企業等の情報を適切に保護し、統計調査に対する国民・企業等の信頼・安心を確保するためには、調査票の厳格な管理を行う能力を有することが求められる。このため、受託機関において、調査票データへのアクセス管理の徹底等適正な業務遂行のための体制の整備を行うよう求め、適宜業務遂行状況の確認等を行うとともに、受託した業務の遂行に必要な知識や能力、施設や設備、秘密の保護のための措置等について、法令又はガイドライン等に基準を定めることについて検討を行う必要がある。また、当該受託機関の職員等に秘密の保護や調査票等の適

正管理等の義務並びに秘密の漏洩及び窃用に対する罰則を適用し得るよう、規定の整備を行うことが必要である。なお、受託機関については、独立行政法人、公益法人の他、諸外国の例を踏まえれば大学等も想定され得ると考える。

その他

オーダーメイド集計は、特定の依頼者のオーダーに応じて統計を作成する行為であり、公平性の観点から、事務作業量に応じた応分の手数料を徴収できるようにすべきである。オーダーメイド集計を制度として導入するに当たっては、手数料を徴収する事務の範囲を明確にする観点も含め、調査実施者が調査票の使用を判断する基準として、オーダーメイド集計の実施について法令上明確に規定しておく必要がある。

また、オーダーメイド集計として行う業務の範囲については、依頼者の学術研究の目的に資する観点からは、単純な調査票の集計作業のみではなく、回帰分析等調査票に記入されたデータを利用しつつ行う必要がある分析に係る業務等についてもあわせて行い得るようにすることが適当である。ただし、当該分析結果は最終的に個体が識別できない形で利用されるものでなければならぬことは当然であり、また、分析等の業務を行うためには、単純な集計業務のみを行う場合と比べて、極めて高度な知識・経験や、多大な労力を伴う作業が必要となる場合等もあると考えられることから、あくまで付加的に行い得る業務と位置付けておけば足り、当面は努力義務の対象とする必要もないものと考えられる。

その他、今後、オーダーメイド集計の利用が定着してきた場合には、より複雑かつ高度なオーダー、例えば複数の調査にまたがるリンク集計のオーダーが出てくることも考えられるが、そのようなオーダーに対する本格的な対応については、今後の統計データアーカイブ機能の創設に関する議論等も踏まえつつ、統計整備に関する「司令塔」機能を担う組織で対応することも含め、引き続き検討を行うことが適当である。

(ウ) 匿名標本データの作成・提供

匿名標本データ概念

「匿名標本データ」については、調査対象者の秘密の保護が担保されるよう十分匿名化措置を施したものの、高度な分析にも耐え得る

程度に匿名化措置をとどめたもの等、様々なバリエーションが考えられる。しかし、個人情報保護法制の施行等に伴う国民の個人情報に対する意識の高まり等にかんがみれば、個人・企業等の個体識別可能性が未だ残っている「匿名標本データ」を広く提供することについて、国民の理解を得ることは困難と考えられる。したがって、提供される匿名標本データは、個体識別性をなくしたものとして制度化することが適当である。

この場合の個体識別性については、近年施行された行政機関個人情報保護法における個人識別性の考え方が参考となる。行政機関個人情報保護法第2条第2項において、「個人情報」とは「生存する個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）」と定義されている。この定義によれば、当該情報のみでは特定の個人を識別できない場合であっても、他の情報と照合することにより特定の個人を識別することができる場合も個人情報に含まれる。この場合の「他の情報」とは、特別の調査をすれば入手し得るかもしれないような情報を含めて考える必要はなく、公知の情報や図書館等の公共施設で一般に入手可能なものなど一般人が通常入手し得る情報を意味すると理解されているが、一方、特別の情報を入手し得る者に識別されることにより不利益が及ぶ場合についても、合理的な範囲で考慮することが必要とされている。

匿名標本データの個体識別性の除去、すなわち匿名性の確保についても、基本的に上記の考え方を基に判断することが適当であり、当該指定統計調査の性格等を十分考慮した上で、調査実施者において適切に判断を行うことが必要である。この匿名性の確保について特に慎重に検証を行うため、調査実施者が匿名標本データを作成する際には、統計審議会等第三者機関による専門技術的観点からの審査を経ることが適当である。

データの提供を受ける者の範囲

このように匿名化のための措置が講じられたデータであれば、(ア)による調査票の使用が認められない民間の研究機関等に所属する者等に対して提供することとしても調査対象者の信頼を損なうことにはならず、オーダーメイド集計の場合と同様、学術研究目的や教育

目的等、一定程度の公益性が認められる場合に匿名標本データの利用を認めることが適当である。学術研究目的の範囲については、オーダーメイド集計における学術研究目的と基本的に同様に理解することが適当である。なお、匿名標本データは、匿名化のための措置が施されており、統計データの有効活用を促進する観点からはできる限り広く利用を認めることが望ましいが、現時点では、一部の試行的な取組を除いてこれまで作成・使用された実績はなく、また、個票ベースで提供されるものであることに留意すべきである。このため、調査対象者の統計調査に対する信頼に十分配慮しながら提供を行っていく必要があり、提供されたデータの管理体制等について十分な確認を行うこととし、例えば大学院生や大学生などの学生がそのようなデータの適正な管理の主体たり得るかについては、特に慎重な検討が必要である。

その他、一定程度の公益性が認められるものとして、教育目的の利用が考えられ、指導教員等の指導に基づき、講義・演習等の一環として、匿名標本データを用いた分析を行う場合等が想定される。この場合、利用の申し出を行うのは学生の指導に当たる教員等であり、学生は副次的にデータを利用することが可能となるにすぎないと理解することになる。その際、実際にデータを利用することになるのはデータの管理能力が必ずしも十分でない場合もある学生であることに留意すれば、データの利用の申し出を行う教員等によりデータの厳格な管理を徹底することが可能であると認められる場合に限り、利用が認められるべきものであり、特に慎重な審査を行う必要がある。

なお、教育目的の統計データの利用が認められる教育機関の範囲については、個票ベースの統計データの再集計の実施という作業のためには高度な知識・経験・技術が求められるものであること、上記のように調査対象者の信頼に十分配慮する必要があること等を踏まえ、大学院、大学や高等専門学校等の高等教育機関における教育の一環としての使用に限ることが適当である。

また、匿名標本データの提供を受ける者からは、公平性の観点から、調査実施者の事務作業量に応じた応分の手数料を徴収できるようにすべきであり、手数料を徴収する事務の範囲を明確にする観点も含め、調査実施者による統計データの取扱いの判断基準として、匿名標本データの作成・提供について、法令上明確に規定しておく必要があると考える。

調査実施者の努力義務

各指定統計調査によって、当該調査の匿名標本データの作成・提供に対するニーズは様々であり、また、調査実施者の事務負担も大きく、調査客体数が少ない場合やデータの分布の偏りが大きい事業所・企業関係の調査等、そもそも匿名標本化になじまない統計も存在すると考えられること等も考慮すれば、すべての指定統計調査について匿名標本データの作成を義務付けることは困難であると考えられる。ただし、(ア)による調査票の使用を認めることができない民間の研究機関等に属する者等の集計のニーズに応えるため、匿名標本データの作成・提供を促進することが強く求められており、調査実施者による調査票使用の取扱いの判断基準として調査票を匿名標本データの作成に使用し得ることを規定した上で、各調査実施者に対し、当該統計の性質上匿名標本データの作成を行うことが困難である場合を除き、業務の遂行上支障がない限りデータの作成・提供が行われるよう、匿名標本データの作成・提供に関する努力義務を課すことが適当と考える。

なお、オーダーメイド集計の実施と同様、匿名標本データの作成・提供についても、業務の効率的実施、調査実施者の事務負担の軽減等の観点から、他の機関への委託が可能となるよう、必要に応じ、規定の整備を行うこととすべきである。

その他

匿名標本データは、匿名化のための措置が講じられているものではない、個票ベースで提供されるものであり、調査対象者の統計調査に対する信頼を損なわないため、そのデータの取扱いについては特に留意する必要がある。そのため、統計法第15条の3に規定する調査票等の適正管理義務と同様、匿名標本データの適正管理義務を規定すること、匿名標本データの提供を受けた者が、例えば特別の調査の実施等によって一般人が通常入手しうる以上の情報を得て当該データから個体の再識別を行うことのないよう匿名標本データの統計目的以外の使用を禁止すること、提供を受けたデータの第三者提供を禁止することなどについても、罰則も含めた規定の整備を行うべきである。

(I) インサイト利用等

上記のオーダーメイド集計の実施、匿名標本データの作成・提供の

他、諸外国では、調査票の使用を庁舎内に限定することにより、研究目的等の調査票の使用を認める仕組み（いわゆる「インサイト利用」）等が見られる。

(ア)のとおり、従来の統計法第 15 条第 2 項に基づく調査票の目的外使用制度に相当する調査票の使用形態は、調査実施者に判断を委ねることにより手続の簡素化を図るものの、引き続きこれまでの基準を維持することとしている。すなわち、調査実施者が調査票の使用を希望する者の使用目的に高度な公益性があると認める場合には調査票を使用させることも可能であり、例えば条件を付して使用を認め、調査票の使用形態を限定することにより、調査実施者の判断で、調査票の使用者の範囲についてはある程度柔軟に対応することもできる。従来は高度な公益性の有無は、行政機関等との共同研究であるか、行政機関等から委託又は補助を受けた研究であるかといった形式面から判断される場合がほとんどであったが、今後は、必要に応じて、調査実施者において適切に判断を行っていくことが望ましい。

したがって、オーダーメイド集計、匿名標本データの作成・提供以外の統計データの利用形態については、当面はガイドラインの作成等により対応することとし、今後の統計データの利用に関する技術の開発、利用のニーズ等を踏まえつつ、制度化について検討を行うことが適当である。

(オ) 調査対象名簿作成目的の調査票の使用

調査対象名簿の現状

統計調査を実施し、真実性の高い統計を作成するためには、調査対象を正確に捕捉した調査対象名簿の整備が不可欠である。調査対象名簿は、各調査実施者が保有する行政記録等から作成される場合の他、既存の統計調査の調査票を使用して、作成される場合もある。

このうち後者について、指定統計調査の調査票を使用する場合には、基本的に統計法第 15 条第 2 項の規定に基づく調査票の目的外使用によることになるが、目的外使用の承認の基準等を定める目的外事務処理要領では、統計調査の調査対象名簿を作成するための調査票の使用について、最終的には個体が識別されない形で使用されるものとして、統計目的の使用形態の一つと位置付けている。なお、指定統計調査のうち事業所・企業統計調査に限っては、調査規則及び統計法第 7 条に基づく総務大臣の承認事項において、事業所・企業の名簿の作成及び提供を行うことが同調査の目的として位置付け

られており、これらを踏まえて、調査実施者によって、事業所・企業に関する名簿の作成・提供が行われている。

調査対象名簿に係る調査票使用の取扱い

調査票の目的外使用によって作成された調査対象名簿は、統計調査の実施のために用いられるものであり、終局的には個体が識別されない形で利用されることになるが、当該名簿に基づいて調査対象者に接触するという点では個体を識別する形で調査票に記載されていた情報が使用されているという見方も可能である。また、調査票から作成された調査対象名簿自体も目的外事務処理要領上の「調査票」に該当し得るが、通常の統計目的の調査票の目的外使用の場合と比べて調査対象名簿を使用する者の範囲は相当程度広くなるほか、調査対象名簿に掲載される情報の内容は様々であるといった特性を有している。

3(2)アのように、統計目的の調査票の使用の判断については各調査実施者に委ねるとともに、統計データ使用の判断基準等を法令上規定することが適当としているところであるが、国民等に対して調査票の使用方法を明確にする観点から、調査対象名簿の作成のための調査票の使用が、統計目的の使用の一環として認められ得ることを判断基準等として法令上規定しておくことも考えられる。また、調査対象名簿が有する特性を踏まえた規律の在り方については、ガイドライン等を作成し、通常の統計目的の調査票の目的外使用とは別の運用上のルールを定めておくことも検討すべきである。

なお、事業所・企業統計調査によって作成される名簿の扱いについては、今後の経済センサスの創設、いわゆるビジネスフレームの整備の状況も踏まえつつ、検討を行うことが適当である。

(3) 統計目的以外の調査票の使用

これまでの目的外事務処理要領では、現在、調査票の使用が承認され得る調査票の使用目的として、統計調査の調査対象名簿以外の名簿の作成(名簿作成)個々の調査票の申告内容について統計的加工を行うことなくそのまま研究分析に用いること(事例研究)及び統計法違反事件の処理を規定しており、調査票を統計以外の目的に使用することも否定はしていないが、近年このような調査票の使用実績はない。統計目的以外の使用については、結果的に個体が識別される形で調査票が使用され得るものであることから、使用の形態や使用者の範囲の拡大を認めることは適当ではない。

また、行政機関個人情報保護法第8条第2項第2号において、行政機関による個人情報の利用目的以外の利用が認められる場合として、「行政機関が法令の定める所掌事務の遂行に必要な限度で保有個人情報を内部で利用する場合であって、当該保有個人情報を利用することについて相当な理由があるとき。」と規定されており、単に行政上の必要性が認められるだけでは足りず、さらに「相当な理由があるとき」との要件を付加している。こうした事例等を参考とすれば、行政機関等の職員による行政目的の使用であれば調査票の使用が承認されうる現在の取扱いよりも限定し、例えば、統計の真実性の確保という統計法の目的の実現に必要となる統計法違反事件処理の場合の他は、従来の「名簿作成」や「事例研究」に該当するような場合についても原則として認めないものとし、調査票を使用することが真にやむを得ないと認められる特別の必要性がある場合に限り、特例的に調査票の使用を認めることとすることが適当である。

また、統計目的以外の調査票の使用については、特例的な使用として特に慎重に取り扱う必要があり、引き続き、総務大臣の承認を求める仕組みとすることが適当である。

4 利用目的の明示等

(1) 使用目的の特定と明示

ア 行政機関個人情報保護法との関係

行政機関個人情報保護法では、個人情報を保有するに当たっては、利用の目的をできる限り特定しなければならず、当該目的の達成に必要な範囲を超えて個人情報を保有してはならないこととされている（同法第3条）。また、書面に記録された個人情報を本人から直接取得する場合には、特に本人に対して利用目的を明示することとされている（同法第4条）。

指定統計調査によって集められた個人情報については、行政機関個人情報保護法の適用は除外されており（統計法第18条の2）、直ちに同法に規定される措置を講ずることが求められるものではない。しかしながら、統計調査は個人情報を含む情報を大量に取り扱うものであり、統計法制度上の取扱いが、個人情報保護法制の趣旨に適合している必要がある。

イ 調査票の使用目的の特定

行政機関個人情報保護法では、個人情報の保有に当たっては、利用の目的をできる限り特定しなければならずとされている。これまで

の統計法の解釈では、指定統計調査によって集められた調査票は、原則として、当該指定統計を作成する目的のみに使用され、統計法第15条第2項に基づく指定統計調査の調査票の目的外使用はあくまで例外的な使用と位置付けられてきたが、統計データの二次的利用の促進の観点からは、指定統計の作成以外の統計目的の統計データの使用も含めて、調査票の使用の目的として理解することになる。

ウ 調査票の使用目的の明示

(ア) 統計目的の調査票の使用

行政機関個人情報保護法では、書面に記録された個人情報を本人から直接取得する場合の利用目的の明示の規定を設けているが、統計調査によって集められた調査票が、指定統計の作成、その他の特別集計の実施、統計調査対象名簿の作成等の統計目的に使用される場合には、最終的には個体が識別できない形で個人情報等が利用されることになり、個人の権利利益に影響を与えるものではないため、必ずしも同法と同様の措置が要請されるものではない。

(イ) 統計目的以外の調査票の使用

統計調査によって集められた調査票を、統計調査の調査対象名簿以外の名簿作成、事例研究、統計法違反事件処理等の統計目的以外に使用する場合には、上記(ア)の考え方は当てはまらず、個人の権利利益の保護の観点から、別途検討を要する。

統計以外を目的とする調査票の使用は、あくまで例外的な使用と位置付けられるものであり、調査票収集時にあらかじめ想定される調査票の使用の目的には含まれず、事後的かつ臨時的な目的のための使用となる。事後的かつ臨時的な利用目的の個人情報の利用・提供については、行政機関個人情報保護法第8条に規定されている。すなわち、同条第1項は、法令に基づく個人情報の利用・提供については、それぞれの立法目的から保有個人情報の利用・提供を可能としており、利用・提供の合理性が認められることから、利用目的以外の個人情報の利用・提供の制限の規定の適用を除外している。統計目的以外の調査票の使用は、統計法の規定に基づき、総務大臣の承認を得た場合に例外的に行われるものであり、法令に基づく事後的かつ臨時的な調査票の使用と考えられる。

したがって、統計法制度上の取扱いは、利用目的の明示に関する個人情報保護法制の趣旨に沿ったものとなっていると考えられる。

(2) 使用目的の公表

現在、指定統計調査の調査票の目的外使用を承認する際には、総務大臣が調査票の使用の目的等を個別に官報に告示することとされている。これは、現在の統計法上、総務大臣の判断に委ねられている指定統計調査の調査票の目的外使用について、調査票の使用目的を国民に周知することにより、その適切な運用を図るものである。

指定統計作成以外の統計目的の統計データの使用について、あらかじめ法令上明記することとなれば、国民に対する統計データの使用目的の周知は行われていると考えられ、少なくとも個別に官報に告示を行う必要はないと考えられる。

しかしながら、これまでの運用を踏まえれば、調査対象者の信頼を確保し、安心して調査に協力してもらうためには、今後も何らかの形で国民に対して統計データの使用の状況を明らかにすることが適当であり、統計データの使用状況について、定期的に総務大臣に対する報告を求めるとともに、インターネットその他の方法を利用することにより、国民に対して公表を行う取扱いとすることが適当である。

一方、統計目的以外の調査票の使用については、統計調査に対する信頼を確保するため、引き続き、これまでの調査票の目的外使用の運用と同様、調査票の使用目的等について、個別に官報に告示を行うことが適当であると考えられる。

5 統計データの利用に当たり必要となる秘密の保護等の措置

(1) 統計データの利用者に係る規定

現在の統計法は、指定統計の作成以外の統計データの使用はあくまで例外的な使用と位置付けており、指定統計の作成以外に統計データを使用する場面に着目した統計データの利用者に係る規定は必ずしも十分整備されてこなかった。今後、統計データの利用の促進を図っていくに当たっては、調査対象者の信頼を確保するため、指定統計調査の実施者に係る規定と同様に、指定統計の作成以外を目的とする統計データの利用者に係る義務や罰則等の法制上の措置を講じる必要がある。また、3で述べたように、調査票から作成された匿名標本データについても同様の措置を講じることが適当である。

(2) 秘密の保護

統計法第14条に規定する秘密の保護については、「指定統計調査(中略)

の結果知られた人、法人又はその他の団体の秘密に属する事項については、その秘密は、保護されなければならない。」と、義務の主体を限定しない規定となっており、調査実施者のみならず、その他指定統計作成の目的以外で統計データを使用する者も適用を受けることから、現在の規定により、既に必要な法制上の措置は講じられている。なお、で述べたように、条文の対象範囲の明確化等の規定の仕方については、罰則規定等他の条文の規定も含めた全体の整理の中で、必要に応じて検討することが適当である。

(3) 調査票等の適正管理義務

統計法第 15 条の 3 の規定は、統計調査によって得られた秘密の保護に万全を期すために設けられたものであるが、調査実施者のみを対象とした規定であり、その他の者が調査票等を取り扱う場合については、十分な監督を行う等により、調査実施者において調査票等の適正な管理のために必要な措置を講ずることとしてきた。

今後、統計データの利用の拡大を図る上で、秘密の保護をより一層徹底し、統計調査に対する信頼を損なわないようにするためには、調査実施者以外に統計データを使用することになる者にも、自ら当該調査票等を適正に管理するための措置を講ずることを法令上規定することが必要である。

(4) 秘密漏洩等に対する罰則

統計法第 19 条の 2 第 1 項及び第 3 項は、秘密を漏洩又は窃用した者に対する罰則を規定している。同条第 1 項は、「指定統計調査に関する事務に従事する者」を対象とした規定であり、指定統計の作成以外の目的で統計データを使用する者には適用がない。また、同条第 3 項は、第 1 項に規定する者以外の者が公務員である場合に限って罰則の対象となる旨規定しており、指定統計の作成以外の目的で調査票を使用する者が公務員である場合には罰則が適用されるが、公務員以外の者が使用する場合には、現行法上罰則の適用の余地はない。

今後、統計データの利用の拡大を図ることにより、公務員以外であっても、統計データを使用する過程で、「人、法人又はその他の団体の秘密に属する事項」を知りうる者が増加することが予想される。調査対象者の秘密の保護に万全を期すためには、統計データを使用する公務員以外の者についても、秘密の漏洩・窃用に対する罰則規定を整備することが適当である。

6 統計データアーカイブ

(1) 統計データアーカイブ機能

統計データの利用を拡大するに当たっては、その前提として、実施された統計調査の調査票等の管理・保存が適正に行われる必要がある。現在は、各調査実施者が実施した指定統計調査の調査票や調査関係書類の保存については各調査の調査規則において定められているが、各府省によって必ずしも取扱いは統一されていない。このため、「統計行政の新たな展開方向」等の各種提言において、統一的な考え方の下に調査票等の整理・保管を行い、行政施策や研究等のために使用する場合の基盤や窓口となる機能を提供する統計データアーカイブ機能についての検討が求められている。

しかしながら、統計データアーカイブを統計作成機関ごとに設置をするのか、あるいは国全体として一箇所に集約するのか等の設置形態の問題、収録すべきデータの範囲、データ利用者に対して提供するサービスの内容等、今後更に検討を行うべき課題が数多い。したがって、現時点では、将来的な統計データアーカイブの設置に向けて、調査票等の保存の考え方のみを整理し、統計データアーカイブの具体的な設置の在り方については、オーダーメイド集計の実施や匿名標本データの作成・提供等、新たな統計データの提供の動向も見極めつつ、引き続き検討を行うことが適当である。

(2) 調査票の保存

指定統計調査の調査票の保存については、統計法第7条に基づき、「関係書類の保存期間及び保存責任者」が、あらかじめ総務大臣の承認を得る事項とされているほか、各調査の調査規則において調査票等の保存期間に関する規定が設けられている。これらによれば、調査票原票は比較的短い保存期間とした上で、調査票の内容を転写した電磁的記録については永年保存とする例が多いが、調査によっては、電磁的記録についても3年間から5年間等、比較的短い保存期間を定めている場合もある。今後、指定統計の作成以外の調査票の使用の要請に応え、将来的な統計データアーカイブの設置等に備えるためには、調査票を保存する必要があり、少なくとも調査票の内容を転写した電磁的記録の保存期間については、できる限り長期間とすべきである。また、将来的な利用のためには、電磁的記録の保存形式等を統一し、調査方法や用語の定義等、統計調査に関連する必要な情報をあわせて保存することが適当である。なお、行政機関個人情報保護法では、利用目的の達成に必要な範囲を超えて個人情報を保有してはならない（同法第3条第2項）こととされており、この考え方を踏まえれば、少なくとも個体識別が可能なかたちで長期間にわたり調査票の保有・保存を行う場合には、指定統計の作成以外の統計データの使用も含めて、調査票の

使用の目的として理解することになる。

行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令(平成12年政令第41号。以下「行政機関情報公開法施行令」という。)第16条第1項第4号及び別表第二では、行政文書の管理に関する定めのひとつとして、行政文書の最低保存期間の基準を定めており、最低保存期間の最も長いものは30年とされている。これについて、「行政文書の管理方策に関するガイドライン」(平成12年2月25日各省庁事務連絡会議申合せ)では、「最低保存期間の最も長いものを30年としたのは、30年を一区切りとして保存継続の必要性の見直しを的確に実施する趣旨であるが、必要に応じて永年保存区分を設けること(未来永劫の趣旨ではなく、非常に長期の保存を要するものであって、不定の職務上必要な期間の趣旨)は妨げない。」としており、必要に応じ、調査票の保存期間を永年とすることも差し支えないと考えられる。

調査規則に調査票の保存期間が規定されている場合は、行政機関情報公開法施行令第16条第1項第12号において「法律及びこれに基づく命令の規定により、行政文書の分類、作成、保存、廃棄その他の行政文書の管理に関する事項について特別の定めが設けられている場合にあっては、当該事項については、当該法律及びこれに基づく命令の定めるところによることとするものであること。」と規定されており、各府省が設ける文書管理規則等の行政文書の管理に関する定めに基づき、調査規則において定めた保存期間が行政文書としての保存期間となると考えられる。

以上を踏まえ、調査票等の保存については、各調査実施者の取組を促し、できる限り統一的な運用を確保する観点から統計法に規定する考えもあるが、例えば、調査票以外の保存すべき調査関係書類の範囲、電磁的記録に転写済みの調査票原票の保存の必要性など今後具体的に整理を要する事項も多く残されている。このため、今後これらの点について検討を行った上で、法律のみならず政令、ガイドライン等どのようなレベルで規定するかという点も含め具体的な規定の整備の在り方について検討することが適当である。

7 届出統計調査及び承認統計調査について

(1) 統計データの使用の法制的な取扱い

届出統計調査及び承認統計調査の調査票等については、指定統計調査の調査票と同様、統計法第15条の2第1項において、「統計上の目的」以外に使用することは原則として禁止されているが、同条第2項において、「被調査者又は報告を求められた者を識別することができない方法」という基準に基づき、各調査実施者の判断により調査票を使用し、使用させることが

できることとされている。

届出統計調査や承認統計調査は、指定統計調査と比べて小規模な調査が多く、また、各調査実施者の行政上の必要性に基づき実施される性格が強いため、指定統計調査と比べ、オーダーメイド集計の実施や匿名標本データの作成・提供という統計データの利用に対するニーズは、一般的には高くないと考えられるが、一方で、届出統計調査や承認統計調査であっても、集計等のニーズがあるものも存在すると考えられることから、調査実施者に対する努力義務を課す必要までではないものの、基本的に指定統計調査と同様の規定の整備を検討する必要がある。

(2) 統計データ使用者に係る措置

届出統計調査及び承認統計調査についても、統計は各調査実施者の行政施策のための基礎資料以外の目的にも、国民の共有の財産として、幅広く用いられるべきものであるという意識の浸透に伴い、統計法第15条の2第2項の規定に基づく調査票の使用が増加することも考えられる。届出統計調査や承認統計調査に関しても、調査の結果知られた秘密の保護の必要があることには変わりがなく、調査対象者の信頼を確保する観点から、指定統計調査の統計データと同様に、統計データの使用者に係る統計データの適正管理義務や秘密の漏洩及び窃用に対する罰則等を設けることが適当である。