

平成18年1月23日

（阿藤委員提出メモ）

I. 統計調査の民間委託の推進に関して

本研究報告書は民間委託の推進を前提に、その場合どのような法的措置が必要かを検討している。

しかし、すべての調査が民間委託可能か否かも検討する必要がある。具体的には国勢調査を民間委託することは、以下の点で、メリットは少なくデメリットが大きいと考えられる。

- 1) 全国民、全世帯について調査することから、情報濫用の危険性が他の調査に比べて格段に大きい。また、これが母集団情報として利用されることから、調査ミス、捏造の影響が、多方面に及ぶ可能性が大きい。
- 2) 近代民主主義社会で国勢調査が行なわれるようになったのは、代議制民主主義の公平性を確保するため（議員定数の地域配分の基礎数字をえるため）である。
したがって、国勢調査のミス、捏造は民主主義社会の根幹を脅かす。
- 3) あわせて、国勢調査の結果は地方交付税、各種補助金の配分基準として利用される。
したがって、調査結果のミス、捏造は行政の公平性を損なう。
- 4) 日本の現状では、国勢調査は4000万以上の世帯、80万以上の調査区を短期間に調査する必要があり、人員、費用が膨大になる。このような巨大調査を実施しうる民間業者は、統計局—地方自治体—統計調査員と同規模の調査体制を必要とするため、競争会社が現れにくく、独占契約となり独占の弊害が生ずる可能性が大きい。
- 5) 仮に民間業者が主契約会社と下請け会社とのコンソーシアムの形を取る場合、調査系統に乱れが生じやすく、全国一律の調査の質を保持することが困難となる。
- 6) 国勢調査が民間委託できないものとする、国勢調査を母集団とし、同じ統計調査系統を用いて行われる他の大規模指定標本統計調査は、費用対効果の点で民間委託するメリットがなくなる。

II. 統計データの二次的利用の促進について

(1) 本研究会報告書では、オーダーメイド集計、匿名標本データとも、『学術目的や教育目的等、一定程度の公益性が認められる場合』にはデータ提供を容認するとされている。

- 1) その場合、学部学生、修士学生、はその対象者として含まれるのか。
- 2) 民間シンクタンクは含まれるのか。もし容認されるとすると、シンクタンクがその分析結果を販売する行為、あるいはシンクタンクの親会社がそれを営利目的で利用することは許されるのか。
- 3) 容認基準に申請者の資格、所属機関、などを加えることもできる。

(2) 本研究会報告書では、調査実施者にオーダーメイド集計実施、匿名標本データの作成、提供の『努力義務を課す』とされている。

- 1) 現行の組織、人員、予算のもとで、調査実施者が作成・提供の『努力』をなすうるか。それが難しいとすれば、実施は促進されずに終わる。
- 2) 報告書では『他の機関への業務の委託を検討』とあるが、これが各省庁の関連法人となるか、有力大学のデータアーカイブになるかによって、学術目的の二次利用の広がりが違ってくるように思われる。
- 3) 『統計データアーカイブについては、引き続き検討』とあるが、これはデータの提供促進と密接に結びついていると考えられる。

統計法制度に関する研究会報告書の「中間とりまとめ」について（メモ）

平成18年1月17日

井上達夫

「統計情報の高度かつ多様な利用」は、第1次委員会報告における重要な項目の一つであり、したがって当委員会が取り組むべき課題の一つである。しかし、この課題について第1次委員会報告では、「総務省は、統計情報の2次的利用の促進等について検討している「統計法制度に関する研究会」（座長：廣松毅東京大学大学院総合研究科・教養学部教授）の結論を踏まえて、法律上の措置を講ずるべきである」としているところである。

以下は、同研究会が昨年12月に公表した「中間とりまとめ」に関して、上記の経緯等を踏まえ、私見をメモとして取りまとめたものである。

1 いわゆる「目的外」使用の手続きの廃止

指定統計調査の調査票は、あらかじめ総務大臣の承認を得た集計表の作成のみに使用するのが「統計上の使用」（統計法第15条）であり、それ以外の使用は、仮にその統計調査の特別集計のようなものであっても、「目的外」の使用として改めて総務大臣の承認が必要とされている。この現状に対して、「統計目的の利用」という概念を導入し、調査票を使用する際の手続きを簡略化しようとしていることは評価できる。しかし、次の点については、なお検討が必要と思われる。

- 1) 廃止されるのは「総務大臣の承認」であり、第15条第2項に基づく承認制度は、調査実施者が「総務大臣の委任を受けて行うもの」として引き続き残る。したがって、調査実施者以外の利用者にとっては、基本的にその負担は変わらず、複数の統計調査の調査票を組み合わせる場合などは、かえって煩雑となる恐れがあること。
- 2) そもそも第15条の規定は、統計調査により集められた個別情報は「統計目的以外には使用しない」という大原則（＝統計調査に対する国民・申告者の信頼と協力を得るために不可欠の約束）に対して例外を設けざるを得なかった統計法制定当時の社会事情（統制経済下での物資割当ての基礎資料としての使用等）を反映した立法であるといわれる。このような立法趣旨に鑑みれば、「結果の表示が数値であり、個体識別情報を含まない使用」＝「統計目的の使用」については、第15条第1項の「統計上の目的」に当たり、したがって第2項の承認を要しない使用として取り扱うべきではないか。
- 3) 一方、個体識別情報を含む調査票を「統計目的」以外に使用することは、大原則の例外として極めて厳格な運用が求められるところであるが、現状の内規は相当に緩

やかとも思われる。今後、「統計情報の高度かつ多様な利用」を図っていくためには、大原則の厳守が欠かせないことを考えれば、「統計目的」以外の調査票（個体識別情報）の使用については、全面的に禁止することを検討すべきではないか。（なお、この場合、政府が共有する「母集団情報」の作成およびメンテナンスのための使用については、別途、可能とする方向で考える必要がある。）

2 「高度かつ多様な利用」の内容等

調査票から集計表までをカバーする「統計データ」という概念により、いろいろな形態の利用を連続的に捉える見方を導入することの意味は大きい。このような統計データを誰が、どう管理し、何人が、どのような形や方法でアクセスすることができるかということ、これからの統計利用にとって大変重要な問題である。統計調査の結果をこのように利用することの意味と意義について国民・申告者に説明し、コンセンサスを得るとともに、秘密の保護に十分に配慮することを前提として、統計データ全体を効果的に、効率的に利用できるような状態を創出し、その利便さの向上を図ることは「司令塔」の大きな任務の一つである。

「中間とりまとめ」は、オーダーメイド集計と匿名標本データの作成・提供の制度設計を行っており、一步前進であるが、次の点について、なお検討が必要と思われる。

- 1) オーダーメイド集計と匿名標本データの提供は代表的なものであるが、「高度かつ多様な利用」には他にもいろいろな形態があり、今後の技術や知見の進歩によって更に多様なものとなっていくことが予想される。「中間とりまとめ」がオーダーメイド集計と匿名標本データのみを取り上げ、2つに限った制度化を進めることは、かえって他の利用形態の発達を妨げる恐れがあること。
- 2) 2つのサービスの提供は調査実施者の「努力義務」（オーダーメイド集計）あるいは「作成が原則」（匿名標本）とされているが、各調査実施者（府省）の行政目的（任務）や対応する体制・能力等を考慮すると、十分な普及が図られるかどうか予測しがたいところがあること。
- 3) 上記2)に加え、リンク、パネルといった利用の形態、あるいは長期・安定した保管が必要とされる事情などを考慮すると、統計データの管理責任を調査実施者のみに負わせることは利用上も、安全上も問題が多いと思われること。

3 承認の「公益性要件」と「公共財としての統計」

「統計目的の使用」を認める基準として公益性（高い公益性）を引き続き採用し、この「公益性」は具体的には行政や行政機関との関連の有無・濃淡によって判定されることとなっている。さらに個体識別性のないオーダーメイド集計（の結果）や匿名標本データの利用についても公益性（一定程度の公益性）を要求している。この「公益性要件」については、統計は「公共財」である（べきだ）という第1次委員会における結論の観点に立っ

て、再調整される必要があると思われる。

⇒ 上記2および3の問題に対処するためには、今回の統計制度改革の検討過程において、今後更に次の点に関し有効な道筋を示す必要があると思われる。

- ① 統計データ（調査票から集計表までを含むデータのセット。電子化情報を含む。）の管理については、リンク情報（共通事業所コードなど）と個体識別情報の有無を中心として分類・体系化を行った上で、各区分に応じた「保管のルール（保管責任者、保存期間、アクセス権限と手続き、コピーの可否とその結果物の扱い等）」を確立するとともに、貴重な統計データの散逸防止、有効利用の拡大等のため、各保管責任者（府省）が共同で利用する「統計データ・アーカイブ」（仮称）の設置を検討すること。
- ② 統計データの統計的使用については、統計データ全体を「公共財」と捉えた上で、「秘密の保持」、「国民・申告者の納得」および「適切な受益者負担」を嚮導概念として、使用の目的、使用の形態、使用者の属性、結果物の性格・扱い等に応じたきめ細かい「使用のルール」を確立すること。また、幅広いユースに応えられるよう必要最小限の関連インフラ等の整備を推進する。
- ③ 「司令塔」は、基幹統計に係る統計データに関して、これらのルールに則った「保管および使用」を実現し、我が国において「統計情報の高度かつ多様な利用」が継続的、向上的に可能となるように対処する責務を持つこと。

（以上）

(参考図) 「中間とりまとめ」の概要(「統計データの二次的利用」の部分に限る)

作成責任: 井上達夫

統計法の区分	報告書の区分	調査票の使用目的	データの取扱者	公益性(使用の要件)	主な改善提案
目的「(※1) 統計上の目的」以外(「目的外」使用 ※1)	含まない。統計目的の使用(結果が数値で表され、個人識別情報を)	当該指定統計の作成・提供	調査実施者	(本来の使用目的なので、特段のチェックなし)	調査票(その電磁化データを含む。)の保存期間の長期化
		その他の統計作成等	調査実施者 / 他の行政機関 / 研究者等	使用に「高い公益性」が求められる(※3)	①使用手続きの簡素化(総務大臣承認の廃止=調査実施者への委任) ②総務大臣へ定期報告等
		オーダーメイド集計	調査実施者(※2)	受益者の利用目的には「一定程度の公益性」が必要(※4)	①制度として認知・導入 ②実施者に努力義務(※5) ③応分の手数料の徴収
		匿名標本データの作成・提供	①特段の理由がある場合を除き、作成が原則(※5) ②再識別行為、第三者提供の禁止(罰則により担保)		
外の使用	統計目的以外	①名簿作成 ②事例研究 ③統計法違反の処理	調査実施者 / 他の行政機関 / 司法当局等	(極めて)高い公益性が必要	総務大臣の承認制を残し、かつ「行政目的であれば認められる現在」よりも、より限定的に運用する。

- * 1 「何人も、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してはならない」(第15条第1項)。この「統計上の目的」とは、当該指定統計を作成することと解釈されている。したがって、調査実施者であっても、第7条の規定によ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場合には、「目的外」使用となり、現状では総務大臣の承認が必要である。
- * 2 オーダーメイド集計及び匿名標本データの作成・提供を「独立行政法人、公益法人等の他の機関に委託して実施すること」は考えられる。(報告書 P22、25)
- * 3 「高い公益性」は、専ら「行政又は行政機関」との関連で判断される。(P17等)
- * 4 「一定程度の公益性」としては、学術研究目的(何らかの社会への貢献が必要)や教育目的等が想定されている(P16、18)。したがって、特定者の事業活動等を目的とする場合には、オーダーメイド集計や匿名標本データは利用できない。
- * 5 一律な実施は困難だが、各調査実施者に努力義務を課す(オーダーメイド P17)、作成がそもそも困難な場合や業務上の支障がない限り、各調査実施者に対し作成・提供に関する努力義務を課す(匿名標本 P18)。

平成18年1月23日
（松田委員提出メモ）

「統計法制度に関する研究会 報告書（中間とりまとめ）」
（平成17年12月）に関する意見メモ

1. 統計制度改革検討委員会の現在の検討課題との関連について

現在統計行政のいわゆる司令塔機能を検討している段階で、それとの関連で意見を記したい。

「統計データの2次利用の促進について」検討する場合に、国民の利用と行政当局の利用とで若干位相を異にする。20ページに記されているように、基本的に「各調査実施者に委ねる」としても「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。」という手続きを定めて提唱している。これで十分であろうか。

この点では、各調査実施者は現行の統計法の指定統計の考え方、すなわち、

1 指定統計＝1指定統計調査＝1調査実施者（省庁）

という考え方を脱却していない。

現実指定統計は、いわゆる目的外の手続きで、統計調査間の特定項目の移し変えを行って記入者負担の軽減を図っている。この考え方を徹底させるならば、個体識別子の付与されたままの情報が、統計情報として活用される必要がある。これがもっと広範囲に実現されるためには、いわゆる『司令塔』の機能の一環として、そのような使用を勧告する権限が付与さえるべきである。すなわち、現行法の利用をより制約的に運用する理解と逆方向にするためならば、調査実施者との協議が円滑に進行しないときの歯止め制度的に司令塔におくことにする必要がある。その結果、

複数指定統計調査＝異統計部局内での包括承認下での1統計調査結果に組み込む

が可能である必要がある。

この発想は、さらに異時点間の同一個体のリンケージ統計（パネルまたはロンジチュウジナル・データ）の発展に導かれる。

2. 省庁間のデータの共有からデータアーカイブの必要性

統計作成のためのマイクロ・データの保存は、究極的には、司令塔の下部にデータアーカイブを備えることが望ましい。（29-30ページで単一の結論に集約を避けた問題点。）

すなわち全省庁横断的な個体識別子情報を含んだマイクロ統計情報のアーカイブセンターを付属施設として保有することである。それによって、省庁間のデータリンケージによる記入者負担の軽減とより高度の新しい情報の創出が可能になる。

3. 統計調査の民間委託の推進との関連

このように、統計作成部局におけるマイクロの統計情報流通の高度化は、統計調査の実施主体の責任強化と連動している。それは、個体情報の秘密管理の強化と表裏一体をなす。したがって民間委託は、統計調査の様々な調査側面と段階に応じて実施されるべきであり、統計調査自体の丸ごと民間業務委託は無理である。業務の特定の側面の委託であるべきである。

統計法制度に関する研究会報告書（中間とりまとめ）に対する東京都意見

「統計法制度に関する研究会報告書（中間とりまとめ）」については、基本的には賛同します。しかし、以下の点については特に強調して述べさせていただきます。

1 受託者の義務等（報告書 7 頁以下：以下頁数記載の場合は、報告書該当頁をさす。）

(1) 秘密の保護義務（7 頁）

本項において、受託者等の秘密の保護義務の適用については新たな法的措置は不要とされているが（8 頁）今後、統計業務の委託が本格的に課題となることを踏まえ、法解釈によることなく受託者に適用となるよう、明確に、受託者の秘密の保護義務を規定すべきである。

(2) 秘密の漏洩に対する措置（8 頁）

調査の秘密に関する罰則については、指定統計調査だけではなく、承認統計調査や届出統計調査にも適用を拡大させることはもとより、当該規定の適用に当たっては、受託者等について適用させることを明確に規定するとともに、受託関係が終了した後も罰則を適用可能とすることを明確に規定すべきである。

さらに、受託業務従事者のみならず、受託者等に属する者の秘密漏洩に対しても同規定を適用し得ることとすべきである。

(3) 統計の改ざん措置に対する措置（11 頁）

今後、統計業務の民間委託が本格化することを考慮すると、公表期日前漏洩の場合とは区別し、統計改ざん行為の犯罪性を重視すべきであり、その罰則の適用範囲を承認統計調査及び届出統計調査にまで拡大するとともに、当該罰則規定が受託者等にも適用されることを明確に規定すべきである。

2 統計調査員（13 頁）

民間委託の場合、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されているが、調査対象者と調査内容について直接対応する受託業務従事者については、調査を円滑に行える者であること、調査対象者の秘密の保護に十分配慮できる者であることなどその資質が重要であり、受託業務従事者に関する規定を命令等により規定できるように明確な法的根拠を設けておくべきである。

3 統計調査に係る法定受託事務の民間委託（14 頁）

統計調査に係る法定受託事務を包括的に民間委託することは困難との判断が示されていることについては、全面的に同意する。しかし、巷間伝えられるところでは、法定受

託事務についても包括的民間委託が可能との声も強い。そこで、このことについては次の点を考慮されたい。

統計調査に係る法定受託事務の法的性格

現在、地方公共団体が法定受託しているのは、「統計調査」そのものであって統計調査を包括的に「民間委託」することまで受託している訳ではない。両者は、共通する事務もあるが、基本的には全く異なる判断、体制等が必要な業務である。従って、地方公共団体の判断によって包括的に「民間委託」できるとするのであれば、当該業務について「法定受託」とすべきかどうかまで遡って地方公共団体との協議がなされなければならないものとする。

包括的な民間委託による混乱の可能性

統計調査に係る法定受託は、都道府県のみならず市区町村に対しても行われており、受託先の体制等も一様ではなく大きな混乱を招くものであるとともに、各地方自治体により個別に行われる民間委託では、民間の効率性を生かそうとの委託本来の趣旨に反することになる。

4 統計目的の統計データの使用に係る法制上の位置づけ（19頁）

指定統計調査にかかわらず、国又は地方公共団体で作成された調査票に関しては、少なくとも国又は地方公共団体が行政上必要とする他の統計作成のために使用する場合は、原則として使用可能とすべきである。その際に、使用する目的等が公表されるのは当然のことである。

5 その他

「統計法制度に関する研究会」においては、「統計調査の民間委託の一層の推進、統計データの二次的利用の促進」の他に、「その他統計法制度上検討すべきと認められる課題について、……（1頁）」も検討すべきものとされていることから、次の点についても検討されるよう要望する。

(1) 国と地方公共団体との関係

指定統計調査等の国で作成している統計調査については、大規模統計調査の多くが地方公共団体に法定受託されてきたことから、法定受託関係以外については、特段問題とされてこなかった。

しかし、統計調査が包括的に民間委託されること自体が問題となっているので、この際、統計における国と地方公共団体との関係について明確に規定すべきである。その際、両者の関係について次のように考えることが妥当である。

統計調査においては、国と地方公共団体とで調査対象を共通にしていること。

行政上必要となる統計資料は、地域は異なるとしても共通なものが多いこと。

以上のことから、国において統計調査を実施する場合は、計画段階から地方公共団体の意向が確認されるべきである。また、民間委託された調査であっても調査票

等必要な資料は当然に地方公共団体でも活用できるようにすべきである。

(2) 行政記録の活用

行政記録の統計調査への活用に関しては、「統計制度改革検討委員会」の検討状況を踏まえた上で必要に応じて検討すべきものとされているが（16頁）国、地方公共団体とも行政改革が強く求められており、行政の効率化、経費の大幅な削減等の観点を含めて、行政記録の統計調査への活用は統計の作成に当たり、大前提とすべきものとする。

このため、統計法に行政記録を活用するための原則規定を置くとともに、行政記録を作成する各種法令での規定化を促すべきである。

(3) 統計調査の実査に係る環境の整備

現行の統計行政に求められていることは、統計体系の整備や統計調査の実施体制の確立のみならず、統計調査の実査に係る環境の整備が急務の課題となっている。国勢調査を初めとして、精度の高い統計調査の維持・確立のためには、今回の統計法改正の機会に規定整備を行うよう強く要望する。

例を挙げると、次のようなものである。

統計調査の調査拒否者に対する対応の強化

マンション等の集合住宅管理者等に対する統計調査への協力義務及びその協力を拒む者への法的制裁措置の創設（企業名等の公表を含む）

調査員制度の強化を図る法規定の整備