

第8回 統計委員会委員と統計利用者との意見交換会 概要

1 日 時 平成26年1月17日(金) 13:00~14:00

2 場 所 中央合同庁舎第4号館12階 共用第1208特別会議室

3 出席者

【委員】

樋口委員長、川崎委員、北村委員、西郷委員、白波瀬委員、津谷委員、中村委員、中山委員、野呂委員、廣松委員、前田委員

【統計利用者】

湯淺 壘道 情報セキュリティ大学院大学学長補佐・教授

【国または地方公共団体の統計主管部課の長等】

内閣府経済社会総合研究所総括政策研究官、総務省統計局長、総務省統計局統計調査部長、財務省大臣官房総合政策課調査統計官、厚生労働省大臣官房統計情報部長、経済産業省大臣官房調査統計審議官、国土交通省総合政策局情報政策課長、日本銀行調査統計局参事役、東京都総務局統計部調整課長

【事務局等】

前川内閣府大臣官房審議官、村上内閣府大臣官房統計委員会担当室長、清水内閣府大臣官房統計委員会担当室参事官、平山総務省政策統括官(統計基準担当)、横山総務省政策統括官付統計企画管理官

4 議 事

(1) 統計利用者からのプレゼンテーション

湯淺 壘道 情報セキュリティ大学院大学学長補佐・教授

「社会保障・税番号制度とオープンデータ」

(2) 意見交換

5 資 料

資料1 第8回 統計委員会委員と統計利用者との意見交換会について

資料2 社会保障・税番号制度とオープンデータ

6 議事概要

事務局から、資料1に基づき意見交換会の趣旨及び論点等について説明が行われた後、湯淺教授から、資料2に基づき「社会保障・税番号制度とオープンデータ」について説明が行われた。

(1) 統計利用者からのプレゼンテーション

・本日は、社会保障・税番号、いわゆる共通番号における統計の位置づけに関する論点と、最近進みつつあるオープンデータに関する論点の二つを説明したい。

(番号法と番号制度)

・「行政手続きにおける特定の個人を識別するための利用等に関する法律」、いわゆる共通番号法が成立し、また1月1日に特定保護委員会も設置された。今後のスケジュールは、平成27年から付番を開始して、平成28年には、個人番号カードを交付する予定だと聞いている。

・この法律の特色は3点ある。すなわち、①個人全員に番号を振るということ(悉皆性)、②番号が重複して振られないこと(唯一無二性)、③氏名、住所、性別、生年月日の4情報については、最新性を保つことが原則とされていること、である。

・このうち、悉皆性、唯一無二性については、外国人の取り扱いが問題となりうる。外国人も日本に在留している場合は、住民基本台帳の中に入るため個人付番をするが、一時帰国して再入国した場合同じ番号を使うことになるのか、1回国外に出してしまうとその後のフォローが難しいので、同一人物でも新たに番号を振り直すことになるのかといった、細かい問題が出てくることが予想される。

・個人の本人性を証明する個人番号カードについては、紛失、盗難した場合の番号の失効といった細かい運用をどうするのかという問題がある。

・なお、法人についても付番をすることとされている。この法人付番については、個人事業主の扱いが議論されている。今のところ、付番の対象は法人に加えてマンションの管理組合や労働組合などの人格のない団体が予定されている。法人番号は、個人番号とは異なり、自由に利用できることになっているが、今後、法人格を持っていないが事業を営んでいる方々をどのように扱うかということが課題になると思われる。

(情報保護)

・国民の間の個人情報の保護に関する懸念を解消しなければならないが、諸外国の状況を踏まえて、個人情報保護の第三者機関が必要だと指摘に配慮した形で、公正取引委員会と同じような法的な権限を有する委員会として特定個人情報保護委員会が設けられることも特色としてあげられる。

・共通番号の運用に関し、監視・監督を行う法的な権限が特定個人情報保護委員会に与えられており、また、共通番号を実際に使う前には、特定個人情報保護評価を行うことが求められている。これが、諸外国で急速に普及しつつある、いわゆるプライバシー・インパクト・アセスメント(PIA)に該当するものである。

・我が国の行政は、非常に精緻に運営されており、例えば個人情報を絶対に漏洩してはならないということを前提に制度設計がされているように思える。逆にいうと、漏れないということを前提に制度設計されているので、いざ漏れたときどうするのかということが、意外と考えられていない。PIAの考え方は、情報が漏れた場合等も想定して、そのインパクトを予め評価しておくことである。環境の事前評価と少し似ているように思えるが、個人情報に関しても、そういう事前のインパクトのアセスメントを行った上で、制度設計をするという考え方が、特にEUでは強くなってきており、我が国でもそれに対応していく必要がある。

(番号法における統計事務の位置づけ)

・番号法では、共通番号を利用できる人は誰か、参照できる人は誰か、利用できる事務はなにかということを明示している。

・利用範囲は、第9条に明示されている(資料2の5~6ページ)。この条文を見る限りでは、「統計」という言葉は入っていない。したがって、現時点においては、統計目的で使うということは、少なくとも法では

明文化されていないという現状である。

・資料2の7ページには、今後、統計関係の皆様へ御議論いただきたいこととして、共通番号をどう使うかということ整理している。

・ただ、議論の際に留意すべき点は、共通番号が使えるようになったからといって、公的な統計制度を縮小していいわけではないことである。この点はオープンデータも同じである(後述)。

・というのも、共通番号に関していえば、我が国の場合は、第一義的には、税と社会保障ということを中心にして制度設計されてきたものであり、これまでの経緯において、共通番号を統計目的で使うということは、必ずしもあまり留意されてこなかった。したがって、具体的にどこに利用できるかと、逆に統計目的では利用できそうにないということになるのか、そこをご検討いただきたいと思う。

・ちなみに諸外国では、この種の共通番号を、そもそも統計に使うことを目的にして制度設計している例もある。スウェーデンでは、共通番号を使って個人の紐付けを行って、個人の統計を作るという運用がされているようだ。あるいはイタリアでは、統計機関がこの共通番号の事務局機能の役割を果たしているようだ。そういうところも、諸外国の例を参考にして、我が国にふさわしいやり方はどうなのかを検討していく必要があると思う。

・それから、行政記録情報を統計に利用することの是非について、いわゆるレジスタベースの統計を作成することは、2006年の国勢調査の有識者懇談会で御議論があったと聞いている。これについても、共通番号が導入されたということで、改めて御議論いただくのにはいいタイミングではないかと考える。

(統計目的・統計作成事務等における論点)

・統計業務は、国においてはもちろんのこと、地方公共団体でも、非常に重要な任務である。では、地方公共団体において統計目的・統計作成事務等に共通番号を利用できるのだろうか。

・共通番号法を見ると、利用範囲として9条第2項に「地方公共団体の長その他の執行機関は、その他これらに類する事務であつて条例で定めるものの処理に関して、個人番号を利用できる」と書いてある。そうすると、統計作成事務が地方公共団体において、社会保障、地方税に関するその他の事務に類する事務であると考えるのであれば、現行法の中でも、条例で定めれば、共通個人番号を用いるということは明示的には禁止されていないという一つの解釈になろうかと思う。ただ、現実問題としては、条例で定めなければならないという問題もあるし、共通番号の運用とこれまでの地方公共団体の個人情報保護条例との間にはかなりのギャップもある。一例をあげれば、個人情報保護条例において死者の個人情報までも保護対象にしている地方公共団体もある。そういうようなことを考えると、実務的にはそう簡単にいかないと思う。

・一方で、共通番号法19条では特定個人情報を提供できる場合として、「地方公共団体の機関が、条例で定めるところにより、当該地方公共団体の他の機関に、その事務を処理するために必要な限度で特定個人情報を提供するとき。」を挙げている。つまり、やはり条例を定めれば、特定個人情報を提供してよいということになっている。市町村においては、相当程度、事務の共同処理ということが進んでいるので、統計作成事務についても、今後、共同処理が進んで行くかもしれないと思っている。現実には、一部の統計データについては、共同処理をしている中から集めなければいけないものがある。例えば消防、救急を広域で処理するケースが増えてきているので、救急車の出動回数や火災の発生件数等のデータは、既に単独の市町村では取れないという状況になっている。

・統計目的での利用の在り方ということについては、今後地方公共団体での議論の推移も見ていく必要があると感じている。

(オープンデータ)

- ・次にオープンデータについて説明したい。

- ・オープンデータに弾みがついたのは、アメリカのオバマ政権が当初の目玉政策の一つにしたことである。2009年に「透明性とオープンガバメント」というメモランダムを各省に発出して、翌年の2月には全省がオープンガバメントサイトを作るというような、かなりのスピードで推進してきた経緯がある。

- ・我が国においても、何度かオープンデータの推進の取り組みがされている。平成25年6月14日の閣議決定においても、オープンデータの推進ということが明示的に謳われたところである。行政が保有する地理空間情報、防災減災情報、調達情報と並んで、「統計情報等」も掲げられており、統計データもオープンデータ化することがはっきりと謳われている。

(オープンデータにおける論点)

- ・オープンデータに関する大きな論点は2つある。1つは、匿名性に関する議論である。一般に統計データと言うものは、匿名化をするというのが公開の大前提になってきたところだが、最近では匿名化したものであっても、複数のデータを突合すると、再び個人を特定できるのではないかという危惧が語られるようになっており、その点をどうするか。

- ・総務省においてパーソナルデータの利活用に関する検討が行われて、平成25年末に報告書が出た。特定の個人を直接識別するものではないけれども、個人にとっては守秘性を感じる、或いは公開したくないと感じるパーソナルデータがある程度存在していて、その感じ方も人によって異なっている。それから、匿名化したものであっても、その提供の仕方によっては、現行の個人情報保護法の下でも違法に当たるのか当たらないのか明確な判断をしづらいケースが非常に増えてきている。その一例が、昨年発生した鉄道系のICカードの乗り降り履歴データの提供問題である。鉄道会社側としては、匿名化をしているのだから問題はないという認識だったのであろうが、匿名化というのは誰から見たときの匿名化なのかと、或いはどこまでの部分を消せば匿名化したと言えるのかが問題になる。駅の乗り降りデータだと、非常にローカルな駅で一日の乗降客が非常に少ない場合だと、そのデータを長期間提供すれば誰なのかあぶり出されてしまうのではないかという危険が予想されるなど、色々な問題が出た。この問題については研究者の中でも意見が割れており、個人情報保護法に反しており違法だという主張もあれば、必ずしも違法とは言えないという見方もあり、なかなか解釈が難しくなっている。したがって、今後統計データのオープン化ということで公開を進めていく時に、個人情報保護或いはプライバシー保護との兼ね合いで、どこまで匿名化を要求されるのかという点が問題である。

- ・統計法第3条4項で個人の秘密の保護を謳っているが、近年の各種技術の進展に伴い、マッチングによる特定化の危険性が生じている。そしてそれに対応する匿名化技術がどこまで必要かということが非常に難しい局面に来ていると感じている。先ほどの鉄道系のICカードの事案では、乗り降り履歴データを提供してほしくない方はオプトアウトするということになっている。しかしそうすると、統計目的ということで考えると、恐らく母集団に影響を与えてくる可能性もあって、非常に難しい問題だと思う。

- ・オープンデータに関する2つめの論点は、データそのものの取り扱いについての法的な規定が必ずしも明確ではないことである。例えば、保護、保全、或いはいつまで保存しておくのか、誰が正確性を担保するのかということが、もともとオープンにすることを想定していないデータについては、全く手付かずになってしまっている。また、どこまでがオープンデータの対象か、どの段階からオープンデータの対象になるのかという問題がある。先に述べたように、オープンデータになったからと言って、公的な

統計制度が不要になる、又は縮小されても良いと私が考えない理由の一つが、そもそもデータの保護自体が非常に弱いということである。

・どこまでがオープンデータの対象かということについて言うと、行政においては、文書が作成・保存の単位になっており、公文書管理法においても、公文書或いは文書単位、情報公開法や情報公開条例でも文書単位ということが前提になっている。文書というのは、一般的に行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書とか電磁的記録、組織的に用いるものとして当該行政機関が保有しているものという定義がある。そうすると、一般公開用のデータを作るために作成している途中のものでもオープンにしなければいけないのかという問題がある。

・さらに保存期間に関しては、現状では行政文書は性質に応じて保存年限が定まっているが、逆に言うと保存年限が過ぎると廃棄され、消えてしまうということだ。例えば、省庁のホームページで古くて削除されたものは国会図書館でアーカイブすることになっているものの、アーカイブには元のホームページにリンクしていたPDFの報告書がリンクされていないことが時々あり、古い報告書を探すのが大変な場合もある。ちなみに、アメリカの場合も同様の問題に直面しており、公文書記録管理局NARAに総合的な記録管理に関する権限があるが、オープンデータと急速なSNSの普及で記録管理のライフサイクルが揺らいできている。すなわち、利用者はweb上の全てのコンテンツに永久にアクセスしたいと思っている。紙の記録であればどこかに収蔵しておけば永久にアクセスできるが、ユーザーはwebでもそれを求めているのである。

・それから、物理的に複数の場所に置かれているコンテンツをどのように統一的に管理するか、或いはコラボレーションで生じたものを誰が管理するかが問題になっている。さらに、例えば最近日本でも普及しつつあるスマートメーターのデータのように、第三者の管理に係る情報の所有権及び保存について、はっきりしないものもある。この他、双方向的なコンテンツ、記録のバージョンの管理、頻繁に更新されるもの、そして個人が識別できる又は個人を識別できる可能性があるもの等の問題があり、NARAのガイドラインでも明確化には至っていない状況である。メディアが急速に進展しているので、いま問題になっているメディアであっても5年後10年後にどうなっているか予想がつかない状況で、統計データに関しても難しい環境に置かれていると思っている。

・最後に、近年、従来の個人情報、プライバシーとは異なる重層的な側面が生まれてきたことを指摘したいと思う。従前プライバシー保護というのは、精神的権利を保護するためであると、或いは人格権を保護するためであると言われてきたが、自己決定としての権利の側面がかなり強く主張されるようになってきており、そこから具体的に自分のプライバシーを保護するためのコントロール権としての側面ということも主張されるようになってきた。他方で、パーソナルデータの利活用という方向では、それを使って新たなイノベーションを起こそうということで、かなり財産権的な側面が出てきている。更には、情報が非常にグローバルに流通する時代になっており、日本法だけで規制しても世界の潮流に合わせないと無意味であることもある。或いは個人に関するデータを大量に保有している企業を外国企業が買収した場合はどうなるのか、非常に重層的な問題が生じている。

・それらを踏まえつつ、統計データ、オープンデータの問題に関しては個人の再特定の可能性というところが一番の鍵になってくるであろうと思う。統計の匿名化とか、今までそれであれば大丈夫だと言われていた技術も、実は意外と危ないのではないかという声が技術者の間からも指摘されているようなので、そういう動向に注意を払いつつ、統計データのオープンデータ化の推進の制度設計をしていく必要があるだろう。

(2)意見交換

・法人番号については現行の共通番号法においても民間企業も含めて利用可能ということになっている。

統計については特に言及されていないが、事業所を対象とした統計に活用できると考えて良いか。

→法人番号については、特段の制約はかかっていないと理解しているので、今の条文を読む限り特に制約は無いのではないかと思う。ただ、法人番号の今後の制度設計次第にもよるが、法人と事業所、それから事業者という概念があるので、法人番号をそのまま事業所を対象とした統計に使えるのかどうかは別の問題だと思う。

・個人事業主については個人番号と同じ番号を使うのか、それとも別に法人番号として付番するのか。別に付番する方が問題だという指摘なのか。

→これまでも個人事業主の扱いについては、色々な議論があったと聞いている。法人の形態をとっていない場合でも、個人事業主は事業を営んでいるのであるから当然法人番号を付番するべきであるというのも一つの考え方だと思う。しかしながら、事業を営んでいるからと言って法人番号を付番すると、法人番号は個人番号と違って利用の制約が非常に緩いことを考えると、事業を営んでいる方が法人番号を付番されることで、個人情報保護の点からいうと問題が出てくる可能性もあることが今後の検討課題になっていくと思う。

→例えば個人事業主の所得が、個人番号の方では隠さないといけないのが、それが法人として付番されていた場合には分かってしまうといった問題か。

→もし付番すれば、そういうケースが出てくる恐れがあると思う。ただ、逆に法人に法人番号を付番するという趣旨から言えば、事業を営んでいるのに付番しなくてもよいのか、難しい問題だと思う。

・付番をしていくことは実務的にかなり難しいところがあるだろう。個人に対しては一応住民基本台帳があるので、ベースになる情報のセットがあると思うが、法人に対しては一体何を基にして付番していくのだろうか。例えば税務のリストなのか、それとも登記簿なのか、色々な可能性があると思うが、今どのような議論になっているか御存知であれば教えていただきたい。

→基本的には税務リストを基に法人付番を進めると聞いている。ただ、先ほど必ずしも共通番号が統計目的にそのまま使えるとは限らないと説明したが、実際の統計は法人単位ではなくて、事業所とか事業主単位の統計が多いということなので、仮に法人番号がきちんと付番されたとしても、法人単位ということで公開されていくのか、或いは法人内の事業所の単位で細かく公開されていくのか、今後の制度設計の推移を見ていかないと、今のところはお答えしかねる。いずれにしても、共通番号の施行令が出ると御質問いただいたことも含めてもう少し細かい内容が見えてくるのではないかと思う。

・共通番号の統計利用については非常に興味を持ってはいるが、最新の4つの情報では情報として十分ではないと考えている。4情報の中で名前とか性別とか生年月日はほとんど変更は無いと思うが、住所は常に変化がある。国勢調査と住民基本台帳を比べると、生まれたての子供は比較的動かないが、小学生ぐらいから越境入学のような状態が始まり、高校、大学と進学するときに住民票を移さずに学校に行く人が結構多く、20代になると市区町村で相当様相が異なっている。結婚するときに現住所の情報がいったん更新されるが、結婚した後の移動で住所が一致していない人が結構いる。高齢になると施設のある地域に高齢者が集まり、施設のない地域から高齢者が出ていくといった状況がある。統計で使いたいという関心は非常に持っているが、住所地がきちんと捕捉できないと標本設計がそもそも出来なくなるので、そこが多分ネックになると思う。共通番号の成熟度を期待しながら検討を進めようかと思っているが、その見通しに関してはどのように考えているか。

→若者の住民基本台帳上の住所と実態上の住所が違っているというところはまさにご指摘のとおり。こ

れは色々な要因があり、学生に聞いてみると住民票を移すと自分の出身地で仲間と成人式が迎えられなくなるからとか、色々な言い分があるようだ。住民基本台帳以外のデータによって実態としての現住所が把握出来るようになるのであれば、制度設計上の役に立つと思う。ただ、その時に、本当に実態としての現住所はどこなのかということを経験から炙り出すのは意外と難しい。今回の共通番号で色々なデータを連携させることになったとしても、すぐそれが実態としての住所を簡単に炙り出せるのかどうかは実際にやってみないと分からないのではないかと思う。最新性を具体的にどのような頻度で、どのような手段を使って担保していくのかというのは、今後の運用に待つ部分が大きいという印象がある。

- ・付番について、悉皆性、唯一無二性ということと、実態を反映した最新の情報であることは、必ずしも整合的でないことに問題があるのではないか。言い換えれば、住所の移動等最新の情報を得るといふことの役割を付番に求めることは大変難しいという印象があるが、その辺りはどうなっているのか。
- まさにご質問いただいたように、この共通番号の議論が始まった当初から共通番号の導入に反対している方々の中からは同様な御指摘があった。ただ、これまでの経緯で、既に各行政機関が独自の番号は持っており、それぞれがばらばらに付番をしているために、同一人でありながら二重に付番されていたとか、或いは番号から漏れていたということも多々発生してきたことも事実である。更に言えば、各行政機関がそれぞればらばらに付番をするために、名寄せが出来ない。何か事務をやろうとしても、この番号の中にその情報が無い場合、別の番号制度のところにも照会をかけなければならないというように、行政のコスト増にもなってきたことも否めないところだと思う。今回共通番号を振ることで、横断的な情報連携をすることができる。これにより、今まで生じてきた不都合、それによって生じてきたコストの削減効果はかなり期待できるのではないかと考えている。共通番号に類似の制度は、大きな地方公共団体では既に独自に持っている。住民基本台帳のデータと、住民税を取るための基本的なデータ、或いは固定資産税をとるためのデータとか、地方公共団体の中にもそれぞれの部局がそれぞれ独自にデータを持っていることも多い訳で、独自のコンピュータシステムでID番号を付けてあって、それを地方公共団体内部で共通番号のようなものを付番して連携をしているという事が行われてきている。今回は、それを国がやるのだというふうに考えれば、必要性ということもご理解いただけるのではないかと思う。
- そうすると、例えば、住民台帳を移さない個人にとっては不利益があることが頻繁に起こるようになってくると、逆に国民が現住所と住民台帳が一致するような行動をとるのではないかと想定されるのではないか。
- 御指摘のとおりだと思う。共通番号を一つの契機として住民基本台帳が本来の姿になることが期待される。

以上