

海外における政府統計調査の民間委託の状況 ーアメリカ合衆国を中心としてー

アメリカ合衆国

アメリカ合衆国は、分散型の統計制度を採用しており、政府の統計調査を各省がそれぞれ実施している。統計を作成している主な機関としては、①商務省センサス局、②労働省労働統計局、③農務省全国農業統計サービス、④保健・人的サービス省全国保健統計センター、⑤商務省経済分析局、⑥エネルギー省エネルギー情報局、⑦教育省全国教育統計センター、⑧司法省司法統計局、⑨運輸省運輸統計局がある。

2002 年度に統計関係機関が民間分野から購入する統計サービスの見積額は 8 億 2700 万ドル(1ドル=110 円換算で約910億円)に上る。そのうち約 4 億 8800 万ドル(59%)は、全国教育統計センター(1 億 8 千万ドル)、全国保健統計センターを含む疾病管理・予防センター(合計 1 億 1184 万ドル)、薬物乱用・精神衛生サービス局(1 億 490 万ドル)、科学資源統計部を含む国立科学財団(合計 8430 万ドル)である。民間分野は、例えば調査設計、データ収集・処理・分析、プログラム評価、報告書作成、データ配布、コンピューターサービス等多岐にわたるサービスを提供する。

1. 民間委託の状況

(1) 2000年国勢調査(Census 2000)

① 国勢調査の概要

調査規模： 調査対象者は 281,421,906 人

調査頻度及び調査時期： 調査頻度は10年に一度、調査時期は4月1日

担当部署： 商務省センサス局人口課、国勢調査システム委託管理室

② 民間委託の状況

統計調査の実査は、民間委託を行っていないが、それ以外の下記の5業務でかなり大規模な民間委託を実施している。統計調査の実査について民間委託を行わず、センサス局自ら調査を行っている理由は、調査員は調査対象者と直接接触し、個人や企業の秘密を知りうる立場にあることから、厳格な秘密保護義務が必要であり、さらに調査対象者が安心して回答できるよう信頼を得る必要があるからとされている。

(i) Data Capture System (DCS)2000 (データ入力業務)

最近の IT 技術の進歩が著しいことから、民間の最新技術を活用できるよう、2000 年人口センサスで初めて民間委託された。紙調査票のデータ入力を扱うシステムで、IT 機器とソフトウェアから構成されている。

(ii) Data Capture Services Contract(DCSC) (データ入力サービス契約)

全国に4箇所の data capture センターを設置するとともに、DCS2000を取り扱うスタッフの雇用・訓練・管理を受け持つ業務が委託された。

(iii) Telephone Questionnaire Assistance (TQA)(電話センターの設置)

回答者がセンサス局に問い合わせる場合及び調査票の記入漏れや不明確な回答を処理するためにセンサス局職員が世帯に連絡する場合の双方に対応できる電話システムが設置された。

(iv) American Fact Finder(AFF)

従来国勢調査の結果は、出版物等で提供されていたが、2000 年国勢調査の結果は、利用者は、AFF システム(インターネットを通してデータを提供するシステム)を使って直接アクセスできるようになった。

(v) 広報

国勢調査の広報は従来メディアを通じた無料の広告のみであったが、回答率を改善するため今回初めて有料で広報が委託された。有料広報は無料広報に比べて、国民の国勢調査に対する意識を高める効果があったという結論が出ている。

(2) 2000 年国勢調査以外で、最近センサス局において委託した契約

(i) Master Address File (MAF)という住所録と Topologically Integrated Geographic Encoding and Referencing (TIGER)という地図の関係精度を改善するプロジェクト

この地図改善プロジェクトは、8年間の計画で、2010 年国勢調査の試験調査や2004 年7月から全国的に実施される American Community Survey(アメリカ地域調査)、さらには2010 年国勢調査に備えて行われる。

(ii) Personal Digital Assistant (PDA)ソフトの開発

American Community Survey(ACS)の際に調査員が使える PDA を用意するもので、Global Positioning System (GPS)ハードウェアと 56kbps モデムを組み入れたものである。調査員は、PDA の GPS レシーバーや地図作成ソフトウェアを使って、世帯の位置の情報を収集する。

(iii) Decennial Response Integration System (DRIS)(国勢調査回答総合システム)

センサス局は 2010 年国勢調査で、回答者に紙調査票・インターネット・電話の三つの回答方法の選択肢を与える計画を進めている。この三つの方法から収集されたデータを統合するデータ入力システムを設立するため、6 年間の委託契約を締結した。2000 年調査でもこの三つの方法が使われたが、紙調査票が圧倒的に多く、また三つの方法が別々のデータ入力システムで処理されたので、一貫した管理が難しかった。

回答者が電話やインターネットを扱う際に援助するとともに、三つの回答方法で受け取った情報を入力して、総合的に処理できるシステムを作成する。

2. 委託を受ける企業はどのような資格や基準が必要とされるか

受託企業の資格や基準は他の要件と共に、センサス局が個々のプロジェクトのために作成する”Statement of Work (SOW)”(業務陳述書)(下記参考参照)に明示される。それに基づいて各会社は計画書を作成する。個々のプロジェクトに最もふさわしい会社を見つけるために、下記のような手続・観点から検討が行われる。

- a. 提出された計画書を公式に評価するチームをセンサス局内に設置する。
評価項目には、下記の項目が含まれる。
 - (i) 業務陳述書(SOW)に明示された必要条件に基づいて評価する。
 - (ii) 各会社の受託業績を評価する。
 - (iii) 各会社のプロジェクトの中心メンバーの経歴を参考にする。
 - (iv) 会社から更に情報を得、提案をより明確にするための会議を設ける。プロジェクトの中心メンバーと直接話すことにより、そのメンバーが計画書に記載されている経歴と合致しているかどうかを確認する。
- b. 2010年国勢調査では全ての契約会社が、Capability Maturity Model Integration (CMMI)^{2/}(能力成熟度モデル統合)の少なくともレベル3に達することを義務づけられる。
CMMI[®]はカーネギー・メロン大学が開発した、組織のプロセス改善を助けるモデルである。
- c. 計画書の全体的評価のプロセスでは、センサス局にとってどの契約が“最良の価値”を与えるかに焦点を合わせる。これは“最安価なもの”と必ずしも一致しない。
- d. 通常、センサス局は会社の業績に応じて契約する。特に、センサス局と契約会社がプロジェクトの進行を理解し評価できるように、成果基準を契約項目として入れる。場合によっては、業績に応じて報酬を授与する条件も取り入れる。

(参考)

Statement of Work (SOW) の内容

センサス局はある業務の委託を決める際、SOW に委託の目的等を詳細に記述する。SOW には下記の項目が含まれる。

1. 沿革と委託の目的
2. 委託の内容と必要条件
3. 予期される成果とプロジェクト予定表
4. 連邦政府が提供する資源
5. 出張条件
6. 契約会社のスタッフの資格と経験条件
7. 成果評価
8. 政府品質保証プラン

2000年国勢調査におけるデータ入力、約2億8千万人分のデータを入力するという膨大

な作業であり、最先端の技術を使い効率的な管理を実施するため、総額約 2 億ドル(1 ドル＝110 円換算で約 220 億円)にも上る民間委託を行った。受託企業の選定に当たっては、データ入力業務は一定の要件を守りながら高品質が確保される必要があること、業務の実施内容が変動する場合があることから、コスト積算による契約(Cost Type Contract)とされた。同契約においては、単に低価格を提示できる企業を選ぶのではなく、応札企業の強み、弱み、業務の遂行能力、業務の品質、秘密保持の信頼性などを総合的に評価し、価格に見合った品質が確保できる業者を選定した。

具体的にはセンサス局は、どのような技術的方法で業務処理を行うかの計画書を各会社から提出させるとともに、企業の財務実態、業務上の優先順位、受注業務に対する取り組み姿勢、過去の業務実績などについて報告を求め、チェックした。業者選定に関する判断基準は予めオープンにしておき、業者から事後的にクレームが来ることを防ぐよう努めた。なお、実際業者からクレームは来なかった。

3. 守秘義務等の関係

(1) 守秘義務に関する法的措置

アメリカ合衆国においては従来から単一の統計法はなく、個々の法令により統計業務の権限が与えられており、守秘義務及び守秘義務違反に対する罰則についても、個々の法令に規定されているのみであった。また、環境保護庁は統計情報の秘密保護に関する特定の法律を有していないなど統計機関によって秘密保護のあり方は異なっており、統一されていなかった。

このように政府統計全体についての秘密保護の法的措置として統一したものがなく、各個別法令によって法的規制がされていたことは、秘密に関する法的保護が不十分であるとして長い間関心がもたれていた。

こうした中2002年に、統計目的のために個人、企業、教育機関その他の機関から集められた個人・法人の秘密を保護するための「秘匿情報保護と統計の効率性に関する法律」(Confidential Information Protection and Statistical Efficiency Act of 2002) が成立した。同法は秘密保護の条件下で統計目的のために集められた情報に対して、法的保護を与えるものである。

具体的には、秘密の保護を条件に統計目的のために行政機関によって収集されたデータ又は情報は、回答者の同意がない限り、統計目的以外の使用のために、特定可能な形態で開示されてはならないとし、さらに統計目的のみのために行政機関によって収集されたデータ又は情報は、統計目的のためであれば行政機関、雇用者、又は代理人によって使用されうるとしている(512 条)。

ここで言う代理人とは、民間機関の雇用者、研究者、コンサルタント、請負人、請負人の雇用者であって、行政機関の職員又は雇用者の指揮監督のもとで統計の活動を行うために、行政機関と一時的な契約又は合意を結んでいる者のほか、請負人又は請負人の雇用者であっ

て、データ処理、保存用のシステムの設計、維持のために行政機関によって雇用されている者を含むとしている(502条)。

また、統計目的のために情報を収集する機関の職員、雇用者、又は代理人は、誓約書に同意し、宣誓した限り、特定可能な情報を開示することは禁止され、どのような形であれ情報を受け取る権利のない個人や行政機関に意図的に情報を開示した場合、懲役 5 年以内又は 25 万ドル以内の罰金、又は両刑罰が併科される(513条)。

(2) 国勢調査と守秘義務

① 民間委託者の守秘義務

国勢調査はセンサス法に基づいて行われている。センサス法は国勢調査を行う権限をセンサス局に与えるだけでなく、収集されたデータの個人情報保護のために必要となる条件を規定している。秘匿情報保護と統計の効率性に関する法律との関係は、同法において秘密保護に関する規定についてはセンサス法の規定が優先することとされている。

センサス局に、幹部職員から成る政策委員会が設置され、民間委託が一般市民の意識等に与える潜在的影響を審議する。また常に個人情報の保護の観点から必要条件を考慮し、民間委託するかどうか決定する。

センサス法はセンサス局に幅広い分野の情報を収集・維持する権限を与えており、センサス局が収集したデータのほとんどは、センサス法第 9 条の規定により、個人情報の保護が図られている。回答者が提出した情報は統計目的にだけ用い、回答者を認識できるような情報は公表しないこととされている。

センサス局はセンサス法に基づき局外から“特別宣誓をした職員”を雇用する権限が与えられている。特別宣誓職員は、センサス局がセンサス法のもとに収集したデータを取り扱う職員で、センサス法第 9 条のもとに、個人情報保護を誓った職員であり、センサス局の職員同様個人情報保護を義務が課されている。

受託契約者が開発したシステムは、センサス法のもとデータの保護のための措置を講じることが求められている。例えば下記のリストは、TQA(電話センターの設置)契約で設置された電話センターにおける個人情報保護対策の一部である。

- 1) 共通サーバーで処理することは禁じられ、プログラム専用の独立したサーバーが必要とされた。
- 2) 電話センター職員のワークステーションに接続されているプリンターと電子コピーの機能は停止された。職員が無許可で統計データを複写できないようにするためである。
- 3) 送信するデータは全て暗号化することを義務づけた。
- 4) 国勢調査に携わっている職員と他の職員を分離するため、電話センターを物理的に独立した仕事場とした。統計データを取り扱う許可の無い職員が、許可の有る職員と回答者の間の電話の会話を、偶然に聞きとることを防ぐためである。
- 5) 契約会社が個人情報の保護と安全の確保のための条件を堅守しているかどうかを、センサ

ス局がモニターした。例えば、現場にモニター要員を配置している。

② 民間受託者に対する背景調査・身元調査

センサス局のデータを取り扱う契約会社の社員は、事前に下記のような背景調査を受けなくてはならない。

- i. 名前調査
- ii. 国家行政機関調査及び審理
- iii. 特別合意調査
- iv. 指紋カード

契約職員がセンサス局へのアクセスの許可を受けた場合、初めてセンサス局に来る前に、「特別宣誓地位のための申請書」に署名し、センサスの個人情報保護することを誓わなくてはならない。その誓いを破り秘密を漏らした場合、センサス法第 214 条(情報の不法開示)のもとで、連邦政府公務員と同様に、最高 25 万ドルの罰金か 5 年以下の拘置が科せられる。データ入力センター等業務を委託される会社の職員は、管理部門の職員を含め、センサス法による特別宣誓職員になる。

さらに、センサス局のデータを取り扱う職員はもとより、センサス局を訪れる契約会社の職員全員が、身元調査の対象になる。身元調査には以下の書類にサインすることも含まれている。

- i 連邦政府雇用のための申請書、連邦政府雇用のための任意申請書、又は履歴書(公務員の身分に関して)
- ii 連邦政府の雇用のための宣言
- iii 特別宣誓地位のための申請書(秘密義務に関して)

イギリス

イギリスは集中型と分散型の中間の統計制度を採用しており、政府統計のうち人口センサス等主要な統計データの収集・分析の作業は財務省国家統計局に集中されているが、政策立案・決定者への助言・支援の観点から、ほとんどの府省にも統計作成に関する部局が存在し、統計調査を実施している。

1. 2001 年人口センサスでの民間委託

2001年人口センサスは、4月29日を基準日として、7万3千人の臨時調査員を配置し、2400万枚の調査票を配布するため54.1百万ポンド(1ポンド=200円換算で約108億円)予算を投入して行われた。

国家統計局が担当するイングランド及びウェールズの2001年人口センサスにおいて、郵便関係を除き外注された契約金額は6910万ポンド(約138億円)で、両地域の人口センサス予算総額2億0710万ポンド(約414億円)の約33%を占めている。下記の委託業務のうち、「調

査票の印刷・入力」及び「調査票のイメージデータ保管のためのシステムの増強」が5430万ポンド(約109億円)で外注契約額の約78%を占めている。

○主な委託業務内容

- ・ 調査票の印刷・入力
- ・ 調査票のイメージデータ保管のためのシステムの増強
- ・ 地方への調査票の送付と、回収された調査票の集計センターへの輸送
- ・ 広報サービス
- ・ 調査員手当での支払い事務(調査員の任用、指導・監督等は統計局で直接実施)
- ・ 電話ヘルプラインの運営
- ・ 資料の印刷

(・(参考):調査票の郵送回収:王立郵便)

○外注のための組織

国家統計局センサス課の中に調達班を設置し、質のよい調達を行い、法的助言を得る見地から専門家と契約を締結し、下記の委員会で、センサスデータ処理のための外注の可能性等について検討した。専門家に対するコンサルタント料は、254万ポンド(約5億1千万円)で外注契約金額の6910万ポンドの3.7%を占めている。

- ・ 公開オプション調達運営委員会(1997-98) データ処理サービス
- ・ 処理サービス契約運営委員会(1999-) 市場や技術的可能性について検討
- ・ 契約管理会議 データ処理以外のセンサス関係契約を担当。王立郵便、専門サービス以外は、競争入札
- ・ 契約(支払)運営委員会 サービス見直しを扱う通常の会議においては取り扱うことのできない重大な問題を検討

2. 民間委託関係法令

「政府が所有する情報へのアクセスに関する行動規範」の解釈のカイダンス、第4章 契約者によって果たされる機能(Code of Practice on Access to Government Information Guidance on Interpretation Part IV Functions Delivered By Contractors)では、個人情報等の秘密事項を扱う委託業者は、公務員と同様にその秘密の不適切な開示をしない義務を負うことと記述されている。権限なく開示した場合は、多くの場合刑事罰の対象になる。イギリスにおいては、統計基本法のようなものはなく、各省所管の人口統計法等の個別法により根拠が与えられている。

さらに、規制緩和・民間委託法(1994年)により、法律上アクセスが大臣及び公務員に限定されていたいくつかの分野における秘匿情報を、行政機関と契約した民間企業が扱える可能性がでてきた。すなわち同法第72条(民間委託の効果)で、政令により、大臣または公務員が

有する権限を行使することができる。契約者は委託業務を遂行するために、秘密情報を得ることができるものの、同時に既存の制約も課せられる。情報の取扱いに当たっての注意義務が全ての委託契約に含まれている。

カナダ

カナダは、集中型の統計制度を採用しており、カナダ統計局がすべての統計調査を実施している。国勢調査は5年ごとに実施しており、前回は1180万世帯を対象に2001年に実施された。

2006年人口センサスのデータ入力業務は、アメリカ合衆国2000年人口センサスの入力委託業者と同じ業者が受注し、コンピューターシステムのハード、ソフトの開発、印刷・情報処理サービスを行っている。

調査票の回収は統計局職員によって行われることになっており、民間企業の従業員が関わることはない。さらにすべての秘密データは安全性が確保された上、統計局の施設のみにおいて処理されることになっており、秘密データを含む情報システムが統計局外部と接続されることはない。

統計に関する法律(統計法)(1985年)第6条第3項(受託法人)の規定により、統計法に基づく特定の業務の遂行を受託した法人の最高経営責任者、当該業務を担当する役員、被雇用者及びその代行者は、契約に基づく業務に従事する前に、統計法及び同法に基づくすべての規則の定めるところに従い、信義誠実をもって職責を全うし、また、正当な権限なくしては、職務上知り得たことの開示又は漏えいをしないことについて宣誓を行わなければならない。

宣誓を行った者は、第17条第1項(情報漏えいの禁止)の規定により、個票から得られる属性情報を個々の個人、企業又は団体と関連づけることができるような方法で開示し、又は故意に開示させてはならないことになっており、同条違反の場合には、第30条(義務の放棄又は虚偽宣告)により1000ドル以下(1ドル=90円換算で約9万円)の罰金若しくは6ヶ月以下の懲役・禁固又はその両刑罰の併科に処することになっている。

オーストラリア

オーストラリアは、集中型の統計制度を採用しており、オーストラリア統計局が連邦政府内において統計調査の中核的機能を果たしている。

統計局は、独自に大規模なITインフラを所有し、運営を行っておるが、民間委託も積極的に行っている。情報システムの開発や広報などの業務については厳格な秘密保護を行いながら民間委託を行っているが、統計調査の実査については人口センサスを含めすべての調査に

ついて、回答者の信頼を確保する見地から、統計局が直接調査員を任用し、指導・監督を行っている。

現在統計局は、企業サービス活動として適切かどうかを試みる市場化のためのビジネスプランを開発中であり、競争入札及び契約手続によって外部の業者により管理される企業サービス活動の範囲について、市場化のテストを行っている。企業サービス活動には、印刷、出版、訓練、内部監査、給与支払サービス、健康安全事例管理、職員カウンセリング・福祉サービス、ビルディング・事務所管理サービスが含まれる。

大韓民国

韓国は、統計庁において大規模な統計調査を実施するとともに、各行政機関も統計調査を実施する分散型の統計制度を採用している。

統計法(1962年)第3条は、統計に関する定義規定を設け、統計とは統計機関又は他の指定機関若しくは委託機関によって作成されたものであるとしている。統計の実施過程において明らかにされた個人、法人又は団体に属する秘密を保護しなくてはならない(第13条)との秘密の保護の基本的な規定のほか、さらに統計関連事項に従事する者の義務として、統計データ処理のために統計機関から委託された事項を実施する者又は実施した者は、業務で知り得た個人、法人又は団体に属する秘密の漏えい、使用、無許可譲渡等業務外目的に当該データを使用してはならない(第14条)。同条違反の場合、3年以下の自由刑又は1000万ウォン(100ウォン=10円換算で約100万円)以下の罰金に処される(第23条)。