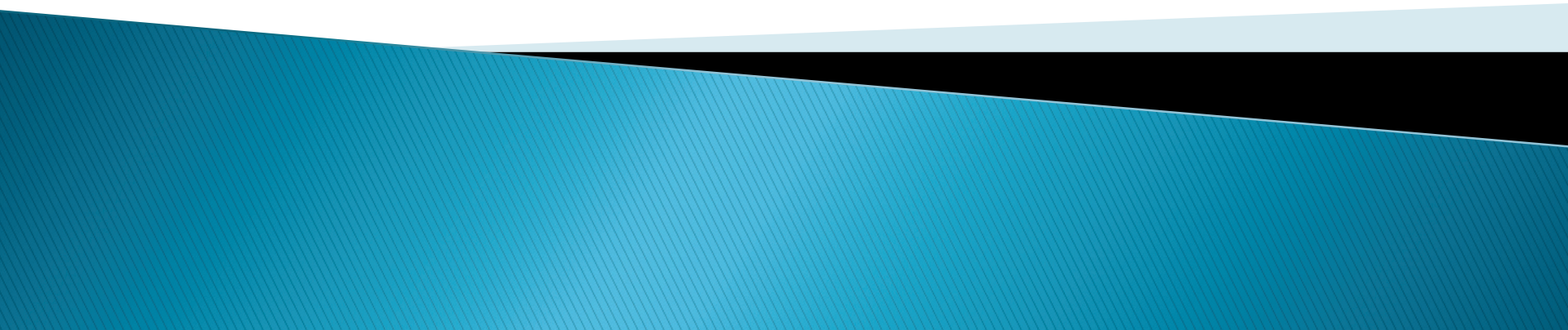


Outline of the Legal System for the use of Microdata of Official Statistics

Yoshiyuki KOBAYASHI
Statistical Research and Training Institute
Ministry of Internal Affairs and Communications



目次

1. 統計データの提供形式と秘匿の関係
2. 二次的利用制度とは
3. 匿名データの作成手続き
4. 匿名データの提供手続き
5. 匿名データ利用時の義務と罰則

はじめに

- ◆ 平成21年4月から全面施行された新しい統計法では、通常の調査結果の提供に加え、秘密の保護に配慮しつつ、公益性のある学術研究等で統計データを利用できる二次的利用制度が創設された。
- ◆ 統計の真実性の確保等を規定した旧統計法(昭和22年法)では、政府統計は「行政のための統計」との性格が強かったが、新統計法(平成19年法)では、公的統計は「社会の情報基盤としての統計」との基本認識に転換している。
- ◆ 近年の諸外国では、情報通信技術を活用して統計的開示管理と利用者の利便性のバランスを考慮した様々な形態でデータ提供を行う動きが進んでいる。
- ◆ わが国でも平成26年3月25日に閣議決定された第Ⅱ期「公的統計の整備に関する基本的な計画」の中で、二次的利用に関する新たな取り組みの検討を政府一体で一元的に取り組むこととされている。
- ◆ 本日は、公的統計マイクロデータの二次的利用のうち、匿名データを中心に、主に法制度面から解説する。

1. 統計データの提供形式と秘匿の関係

諸外国で提供されている統計データの提供形式とデータ秘匿の関係をまとめると表1のようになる。

※データキューブは、分析、集約の切り口となる複数の属性と集計対象となる数値のセットとして定義される多次元データベースである。あらかじめ中間集計表を用意しておき、複数の属性や各属性の階層レベルを組み合わせることにより公表統計表(マクロデータ)から個票データ(マイクロデータ)に近いレベルまで様々な粒度の集計表を生成することができる。

表1 統計データの提供形式と秘匿の種類の関係				
提供形式	データのレベル	データの粒度	解決すべき秘匿の問題	統計的開示管理の方法
公表統計表	マクロレベル (マクロデータ)	大(粗い) ↑ ↓ 小(細かい)	集計データの秘匿	セル抑制、ランダム丸めなど
データキューブ	メソレベル (メソデータ)			
個票データ、匿名化データ	マイクロレベル (マイクロデータ)		個別データの秘匿	リサンプリング、リコーディング、スワッピングなど

表2 ミクロデータの種類、わが国のミクロデータ、匿名化の程度、データの秘匿性と有用性の関係

ミクロデータの種類	わが国のミクロデータ	匿名化の程度	秘匿性	有用性
個票データ	調査票情報	非匿名化	低	高
		形式的な匿名化	↑	↑
匿名化データ	匿名データ	事実上の匿名化	↓	↓
	—	絶対的な匿名化	高	低

・ミクロデータの秘匿性と有用性の間にはトレードオフの関係がある。

・匿名データは、利用目的が学術研究等に限定され、利用に当たりあらかじめ提供元の審査、承諾が必要であることから、事実上の匿名性を持つデータ(Licensed Fileと呼ばれている)に該当する。

・わが国の法令では想定されていないが、諸外国では利用要件を限らず一般的な利用に供することを目的として作成・提供されている絶対的な匿名性を持つデータ(Public Use Fileと呼ばれる)がある。このようなデータの中にはインターネットを通じてダウンロード可能なデータもある。

★本稿では、匿名化措置を施したミクロデータを一般的に表す場合に、「匿名化データ」の語を用いている。統計法で定義されている「匿名データ」も匿名化データであるが、一般論として記述する場合とは文脈上区別して使用している。

- ・形式的な匿名化とは、氏名、住所のような直接的識別子を除く匿名化のこと
- ・事実上の匿名化とは、著しく大きな時間、経費及び労力を費やさなくては個体の再識別が可能とならないような匿名化のこと
- ・絶対的な匿名化とは、個体の再識別の可能性が疑問の余地がないほどに完全に除かれているような匿名化のこと

2. 二次的利用制度とは

○公的統計の範囲

国の行政機関，地方公共団体又は独立行政法人等(以下「行政機関等」という。)が作成する統計をいう(統計法第2条第3項)

○二次的利用制度

当初予定していた統計の作成(一次利用)のほかに、秘密の保護を図った上で、公益性のある学術研究等で統計データを利用できる制度。大きく分けて下記のものがある。

- (1)委託による統計の作成等の利用(統計法第34条)
- (2)匿名データの利用(統計法第36条)
- (3)調査票情報の利用(統計法第32,33条)

参考 用語の解説

○調査票情報(統計法第2条第11項に規定)

統計調査によって集められた情報のうち、文書、図画又は電磁的記録(電子的方式、磁気的方式その他の他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。)に記録されているもの

○匿名データ(統計法第2条第12項に規定)

一般の利用に供することを目的として調査票情報を特定の個人又は法人その他の団体の識別(他の情報との照合による識別を含む。)ができないように加工したもの

○匿名化

単にマイクロデータ中の個々の記録から名前と住所を削除するだけでなく、個人の識別(例えば、地理的詳細、年齢、出生地、職業など)を低くするために取る手法を意味する。

○匿名化データ

匿名化措置を施したデータのこと。本稿では、匿名化措置を施したマイクロデータの意味で用いている。「匿名データ」も匿名化データであるが、一般論として記述する場合とは文脈上区別して使用している。

2. 二次的利用制度とは

- ▶ 二次的利用制度の運用に当たり、総務省政策統括官(統計基準担当)は、事務処理の明確化、標準化を図り、各提供元(*)が適切かつ円滑に事務を実施できるよう各種ガイドラインを定めている。

(*)二次的利用の提供を行う行政機関、届出独立行政法人等、受託独立行政法人等(調査票情報の提供は含まない)を「提供元」と呼ぶことにする。それぞれ各府省、日本銀行、(独)統計センターが該当。

- ▶ 各提供元では、ガイドラインの内容を踏まえ、事務処理要綱を策定し、利用者向けに「利用の手引き」、各種様式などを定めている。

★二次的利用制度を利用して得られた成果は、広く社会に公表・還元することが求められる。

3. 匿名データの作成手続き

- ▶ 基幹統計調査の匿名データの作成は統計法第35条に規定。
- ▶ 制度の運用は「匿名データの作成・提供に係るガイドライン」(総務省政策統括官(統計基準担当))に沿って行われる。
- ▶ 作成手続きの流れ
 - 提供元が外部有識者を交えた研究会等を設け、匿名データの作成方法について検討
 - 調査を所管する府省の主務大臣から統計委員会へ諮問
 - 統計委員会及び匿名データ部会(議事録は非公開)で審議
 - 審議結果を統計委員会から主務大臣へ答申
 - 府省は答申を受けて匿名データを作成

4. 匿名データの提供手続き

- ▶ 匿名データの提供は統計法第36条に規定。
- ▶ 匿名データの利用とは、行政機関等が学術研究及び高等教育の発展に資すると認める場合に、一般からの求めに応じて匿名データを提供するサービスをいう。
- ▶ 「匿名データの作成・提供に係るガイドライン」(政策統括官(統計基準担当))に基づき各提供元が作成する事務手続き、利用者向けの「利用の手引き」に従い実施される。
- ★匿名データは、匿名化措置を施しているとは言え個別性を除去した集計データではないことから、データの漏えい等の事故が無いよう、その取り扱いには適正な管理が求められる(統計法第42条)。

利用のための要件

以下のそれぞれの目的別に(1)～(4)の全ての要件に該当する場合のみ利用が可能となる。

学術研究目的の場合	高等教育目的の場合
(1) 匿名データを統計の作成及び統計的研究のみに用いること	
(2) 匿名データを適正に管理するために必要な措置が講じられていること	
(3) 匿名データを学術研究の用に供することを直接の目的とすること	(3) 匿名データを学校教育法第1条に規定する大学又は高等専門学校における教育の用に供することを直接の目的とすること
(4) 匿名データを用いて行った学術研究の成果が公表されること	(4) 匿名データを用いて行った教育内容が公表されること

利用のための要件

★前述の利用目的で利用申出ができる者の例

○ 大学や学術研究を目的とする機関に所属する研究者(*)
又は当該機関

(*)教授、准教授、講師、助教、博士研究員、大学院生が含まれる

○ シンクタンク等で学術研究を行う者又は当該機関

○ 機関に所属していないが、学術研究を行っている研究者

○ 大学等の高等教育機関において講義等の教育を行う指導教員又は当該機関

利用申出から成果報告までの流れ

- ▶ 利用相談→提供依頼の申出→承諾・不承諾の通知受取り
- ▶ (以下、承諾の場合)→手数料納入→依頼書・誓約書提出
- ▶ データ記録媒体の受取り→データの利用開始→利用期間終了(提供依頼時に申出た終了日まで)

★利用者の範囲、利用環境等が提供依頼時と変わる場合は変更内容を届出ることが必要

★提供依頼時に申出た公表方法で公表されなかった統計等の利用は、不適切利用に該当

- ▶ 利用期間終了後の措置(原データ及び中間生成物の消去、記録媒体の廃棄・返却、符号表等のドキュメントの廃棄など)→提供元への利用実績の報告

データの利用に当たって

- ▶ データの提供依頼申出者は、個人でも法人でも可。
- ▶ 提供元は、提供依頼申出の段階で、データ利用者の利用環境の情報セキュリティに関して審査。
- ▶ 匿名データ提供制度の利用が初回の場合、申出者は提供元の窓口を訪れて、本人確認、利用時の諸注意の説明等を受けることが必要。
- ▶ 提供元は必要に応じて、匿名データの適正管理の徹底を図る観点からデータの利用状況について、職員の派遣を行う等により匿名データの使用環境の確認等の監査を行う。

データの利用に当たって

- ▶ 管理責任の明確化の観点から、提供元が提供した匿名データは、その利用期間を通じて、同時に複数の複製が存在することがあってはならない。
- ▶ 匿名データは、個人や世帯が特定されないよう匿名化処理を行っており、集計した結果は報告書等で公表している集計値と必ずしも一致しない場合がある。
- ▶ 匿名データを使って作成した統計に対する著作権を主張しないことが求められる。
- ▶ 国外での利用も可。ただし、手続きに使用する言語は日本語。
★匿名化データの国外利用を認めていない国もある。

5. 匿名データ利用時の義務と罰則

○対象者

- ・匿名データの提供を受けた者
- ・匿名データの取り扱いに関する業務の委託を受けた者
- ・当該委託に係る業務に従事する者・従事していた者

○義務

- ・利用制限(目的外利用の禁止)(統計法第43条第2項)

提供を受けた目的以外の目的のために自ら利用し、又は提供してはならないこと

- ・適正管理義務(統計法第42条第1項第2号)

データの漏えい、滅失などの事故を起こさないようデータの利用開始から利用完了までを通じてデータ(提供された原データだけでなく中間生成物や関連するドキュメントも含む)及びその記録媒体の管理を行うこと

5. 匿名データ利用時の義務と罰則

○罰則及びペナルティ

利用者の義務に違反した場合は法令上の罰則が適用される。また、匿名データの提供は契約に基づく貸借と解釈されるため、法令違反や問題が生じた場合は、法に規定された罰則の他、利用規約に基づくペナルティが適用される。

- ・利用制限違反(法第61条第3号)

→自己又は第三者の不正な利益を図る目的で提供又は盗用した者は、50万円以下の罰金

- ・適正管理義務違反、その他の不適切利用

→利用規約に基づくペナルティ(全府省における一定期間の二次的利用サービス提供の一斉停止など)

★利用制限違反の罰則は、国外犯にも適用(法第62条)

おわりに

- ▶ ミクロデータの秘密の保護には法制度と技術の両面からの対応が必要である。
- ▶ 調査票情報の特性は統計調査ごとに異なる。各統計調査について一律に匿名化の基準を設定することは困難である。
- ▶ ミクロデータの秘匿性と有用性はトレードオフの関係にあり、匿名化すれば相対的に有用性は下がる。
⇒ 暗号化技術の利用によりジレンマの解決策を見出すこと可能。たとえば、秘密分散/秘密計算、PPDM。

参考文献

- ▶ 小林良行(2011).「公的統計マイクロデータの現状と展望」『日本統計学会誌』,41(2),412-413
- ▶ 小林良行(2015),「政府統計の匿名データーその制度と技術」,『電子情報通信学会誌』 Vol.98 No.3,212-217
- ▶ 総務省政策統括官(統計基準担当) (2009).『匿名データの作成・提供に係るガイドライン』(平成21年2月17日総務省政策統括官(統計基準担当)決定)
- ▶ UNECE(2007).“Managing Statistical Confidentiality & Microdata Access Principles and Guidelines of Good Practice”
- ▶ オーダーメイド集計及び匿名データの提供についての案内窓口(年度計画),
http://www.soumu.go.jp/toukei_toukatsu/index/seido/2jiriyou.htm

参考 パーソナルデータの保護と利用

ー 法律改正のポイント

- ▶ 第189国会 提出法案(内閣官房)

<http://www.cas.go.jp/jp/houan/150310/siryou1.pdf>

個人情報保護法の改正のポイント

個人情報の定義の明確化

- ・個人情報の定義の明確化（身体的特徴等が該当）
- ・要配慮個人情報（いわゆる機微情報）に関する規定の整備

適切な規律の下で個人情報等の有用性を確保

- ・匿名加工情報に関する加工方法や取扱い等の規定の整備
- ・個人情報保護指針の作成や届出、公表等の規定の整備

個人情報の保護を強化

- ・トレーサビリティの確保（第三者提供に係る確認及び記録の作成義務）
- ・不正な利益を図る目的による個人情報データベース等提供罪の新設

個人情報保護委員会の新設及びその権限

- ・個人情報保護委員会を新設し、現行の主務大臣の権限を一元化

個人情報の取扱いのグローバル化

- ・国境を越えた適用と外国執行当局への情報提供に関する規定の整備
- ・外国にある第三者への個人データの提供に関する規定の整備

その他改正事項

- ・本人同意を得ない第三者提供(オプトアウト規定)の届出、公表等厳格化
- ・利用目的の変更を可能とする規定の整備
- ・取り扱う個人情報が5,000人以下の小規模取扱事業者への対応