

“識別されうる”という概念は、この相剋する2つの原則に対して、いわば審判基準としての機能を果たしうるものであろうか？ おそらく否である。何故ならば、何をもちて“識別されうる”とみるかは、個々の統計調査によって異なり、すべての統計調査について、“識別されうる”項目あるいは“識別されうる”状態を共通原則として設定することは、おそらく不可能に近いからである。すなわちそれは、個々の統計調査ごとに裁量の余地を残す、いわば倫理上の基準としての意味しかもちえないと考えられるのである。

さてそれでは、この相剋する原則を是認しつつ、しかも情報化社会の要請にこたえる統計調査を存立させかつ伸長させていくためには、新たな概念にもとづく第3の原則の導入か、統計政策の観点からの新たな政策上の理念の確立が必要となるであろう。考察に値する第3の原則のひとつは、情報提供者に対しての“説明にもとづく同意 (informed consent)”の原則であり、そして政策上の理念のひとつは“統計目的のために保護される領域 (enclave)”である。既に紙面も尽きたので、本稿はこれで結びとする。

- 44) この段階でのいわゆるマイクロデータ (microdata) の利用可能性については、すでに多くの研究がある。たとえば、Flaherty, D.H. 「Final Report of the Bellagio Conference on Privacy, Confidentiality and the Use of Government Microdata for Research and Statistical Purposes」, 『Statistical Reporter』 No. 78—8, 1978 および 『Journal of the Royal Statistical Society, Series A』 Vol. 141, Part 3, 1978。
- 45) わが国では、統計表において  $x$  と表示された部分が、秘匿されていることを示す。秘匿の手段についても、多くの研究がある。文献はバルマー、前掲書33), p. 291, pp. 294~295 参照。

て、まずその基礎となる諸概念とその整合性を吟味し、それら諸概念を整理、敷衍した後に、“統計目的”と“秘匿性の保証”という2つの自律原則を、整序した概念を用いて叙述した。「はじめに」で述べたように、“統計目的”と“秘匿性の保証”という2つの自律原則は、いわば統計調査の憲章として十全に機能し、たしかに、統計調査の歴史的発展を支える柱となってきたのである。しかるに今日の時代において、社会の情報化が広くそして深く進展するにともなって、矛盾することなく機能するとみられていたこの2つの原則が相剋し、その自律作用が十分に働かない局面が展開することとなった。すなわち、統計目的を追及しようとすればする程、秘匿性の万全な保証がえられなくなるという事実が露呈し、逆に、秘匿性の保証に徹しようとすればする程、社会認識の手段としての統計目的が形骸化するという結果を生ずるに至ったのである。

このことを、本稿で論及した諸概念で叙述してみよう。統計目的の追及は、統計調査の最終産出物としての情報である統計データを、更に一層詳細に細分化された表示方法で表示することを要求する。統計データの詳細表示に対する要求は、次第にデータ処理過程を遡及し、処理過程で次々に産出される、秘匿状態にあるデータの情報化を促すに至る。そしてその遡及は、最終的には、個体データからさらに個票上の記録に及ぶであろう<sup>44)</sup>。しかしそれらの情報化は、明らかに秘匿性の完全な喪失を意味する。

さて逆に秘匿性の保証に徹する場合はどうであろうか？ 最終産出物として公表される、縮約された統計表の表示からさえも、個体情報が明らかにされる危険は、つとに知られている。その危険を未然に回避するためには、統計表に表示される統計データの一部を不本意にも秘匿するか<sup>45)</sup>、あるいは縮約された統計表を更に縮約するほかはない。それは明らかに統計目的の部分的な放棄を意味する。かくて統計目的と秘匿性の保証という2つの原則は、まさに相剋する原則として、その自律的機能を期待しえないこととなるのである。

ここであえて必要条件としたのは、それが十分条件ではないからである。これは「匿名化によって秘匿性は維持されるか？」という古くて新しい命題に関連しているが、この命題が否定的であることは、すでに多くの文献によって論じられている<sup>43)</sup>。

- 32) “保証” についての英文は, maintenance, protection, preservation, guarantee, pledge, assurance 等の用語が散見される。それらの異同は明らかでない。
- 33) マーティン・バルマー編, 法政大学日本統計研究所訳『統計調査とプライバシー』梓出版社, 1982, p.150 よりの引用。原典は, Bulmer, Martin, (Editor) 『Censuses, surveys and privacy』London, Macmillan, 1979.
- 34) 同上, p.177 よりの引用。
- 35) 同上, p.283 よりの引用。
- 36) 同上, p.6 よりの引用。
- 37) 同上, pp.146~147。
- 38) U.N. 前掲書29), p.31。
- 39) 5 U.S.C. § 552。
- 40) ASA 前掲書25), p.75。同様の勧告は次の報告書にもみられる。  
「Personal Privacy in an Information Society」『The Report of the Privacy Protection Study Commission』, 1977, Chapter 15, p.574。
- 41) ASA 前掲書25), p.77。
- 42) Davis は次のように述べている。「Privacy は個人の property であり, Confidentiality はデータの property である。」Davis, R.M. 「Privacy and security in computer systems」『Computers and People』, 23, 20~27, 1974。この表現は, 短いが的をえた表現である。伝統的には, 現代的な意味での“秘匿性の保証”ではなく, “秘密の保護”の原則が採用されてきた。上記 Davis の表現を借りるならば, 秘密 (Secrecy) はさしずめ個人の property であろう。
- 43) 文献の摘要は「Lindop Report」前掲書9), Para. 26.06~26.09, 目録はバルマー, 前掲書33)巻末参照。

おわりに

以上本稿では, 統計調査における情報提供という課題を論ずるにあたっ

ら、識別可能な記録を開示する強制に対して、十分かつ優先的な保護を規定する秘匿性条項が、各連邦統計機関ならびにその他の指定された統計担当当局に及ぶように、制定されなければならない。」

勧告はまたこれに関連して、情報自由法の改正について次のように言及している<sup>41)</sup>。

「連邦政府の資金を源泉とする、然るべき手続きをへた統計調査において、統計目的のみのために収集される情報であって、秘匿性を誓約してはいるが十分な法律上の保護をもたない個々に識別しうる情報は、情報自由法にもとづく開示から保護されるように、情報自由法は改正されるべきである。」

以上諸文献の検討をとおして、統計調査における（現代的な意味での）秘匿性の概念は、ほぼ明らかとなる。すなわち秘匿性とは、収集されたデータあるいは情報が置かれている状態にかかわる概念であって、それは、情報提供者みずからの情報コントロール権としてのプライバシー概念とはおのずから区別されるのである<sup>42)</sup>。

前節までの諸概念を援用して、秘匿性およびその保証についての叙述をするとするならば、それは次のようになるであろう。

秘匿性とは、情報提供者でありかつ権利主体としての国民から提供された個人情報を入力とする、個票上の記録および個体データならびに個体データが情報化する過程において産出されるデータが、秘匿されている状態に置かれるものであることを意味する。ここで秘匿が必要とされる理由は、そもそも個人情報、情報提供者に対して秘匿性の保証を誓約して収集されたからであり、したがって、個票上の記録、個体データおよびその産出物としてのデータが、個体識別項目を含むか否かという問題とは、直接関連してはいない。しかし、少なくとも個体識別子をともなったデータは、秘匿性の保証において万全であるとは認め難いから、個体識別子の消去は、秘匿性の確保のための必要条件である。

秘匿性が議会で相当顕著な問題になっていることを指摘した<sup>34)</sup>。この指摘について C. Hakim は、「今日のセンサスにたいする関心は、ほとんどすべてプライバシーと秘匿性保護が社会的な問題として出現したことに由来しているように思われる。」と記している<sup>35)</sup>。統計調査におけるいわば憲章ともなっていたはずの秘匿性の保証原則が、近年にいたってにわかに論議の対象として復活したのは、プライバシーおよび情報公開に対する社会的関心の高まりがその背景となっていることは疑いえない。

M. Bulmer は、秘匿性はプライバシーとは異なるものであるとして、次のように述べている<sup>36)</sup>。「「プライバシー」は、「秘匿性」と区別される。秘匿性は、データが収集された後でのその利用、あるいは開示の条件にかかわるものである。」「プライバシー概念とは異なり、秘匿性は、調査データの収集者が、そのデータを保管する際の条件と、保護手段および保障措置にかかわるものである。被調査者に対して秘匿性が保証されていても、彼は、収集された後のデータの取扱いに対して統制力をもちえない。」

同様の見解は、C. Hakim によっても述べられており<sup>37)</sup>、また国連の統計機構ハンドブックは、上記 5 節において引用した叙述に先立って、次のように記している<sup>38)</sup>。

「(a)収集されたデータの保護と、(b)データを提供した回答者の保護とは区別されなければならない。ここでの検討課題は(a)であって、それは、それらのデータを利用することについて法律上の権限を与えられている者以外の方には、データを利用させないことをまず保証することを内容とするものである。」

前述のアメリカ統計協会のプライバシーと秘匿性に関する特別委員会は、1974年プライバシー法および情報自由法 (FOIA)<sup>39)</sup> が統計調査に及ぼす影響をレビューした後に、秘匿性の保証に関してはなお法制上の措置が必要であるとして、その報告書のなかで次の勧告を行っている<sup>40)</sup>。

「調査あるいは行政記録のいずれかからえられた統計データシステムか

については、更に、個票上の記録または個体データを処理する機関が、当該統計調査実施機関の内部にあるか外部にあるか、外部の場合に政府機関であるか民間機関であるかによって、情報提供にかかわる極めて錯綜した課題を提示することとなる。

- 25) American Statistical Association (ASA) 「Report of Ad Hoc Committee on Privacy and Confidentiality」『The American Statistician』 Vol. 31, No. 2, 1977, p. 60。法政大学日本統計研究所「統計研究参考資料」No. 4, 1979 に全訳がある。
- 26) 「Lindop Report」前掲書9), para. 26. 02。
- 27) この記述については Redfern の批判がある。『Journal of the Royal Statistical Society, Series A』 Vol. 142, Part 3, 1979, p. 322。
- 28) 「Lindop Report」前掲書9), para. 26. 13。
- 29) United Nations 『Handbook of Statistical Organization』 Vol. 1, F No. 28, 1980, p. 31。
- 30) “統計目的”に関するこの文節の叙述は、統計調査における集団概念の導入が、秘匿性の保証を目的とするものであるという認識にもとづくものではない。何故ならば、集団概念の導入によって、秘匿性が完全に保証されることにはならないからであり、より本質的には、集団概念は、そもそも統計調査論の論題であって、そこでは必ずしも秘匿性概念と直接結合したものとしては論じられていないからである。
- 31) わが国の統計法（昭和22年法律第18号）第15条の規定は、この立場で運用されている。

## 6. “秘匿性 (Confidentiality)” の保証原則

統計調査における秘匿性の保証<sup>32)</sup>については、それが統計調査の存立にかかわる原則のひとつであるとして、古来論議が展開され、文献も数多い。C. Hakim (1979) は、イギリスにおけるセンサスの秘匿性原則についての最初の公式説明書きは、すでに1861年センサスの世帯票にみられる、と述べている<sup>33)</sup>。M. Bulmer (1979) は、1920年以降のイギリス議会の議事録を仔細に分析した後、1970年と1975年のセンサスの際に、プライバシーと

る。

- (1) 当該統計目的 当該統計調査における当該統計の作成目的であって、個票上の記録は、それ以外の目的には使用されない<sup>31)</sup>。
- (2) 統計一般目的 当該統計目的にかかわらず、それ以外の統計目的をもあわせて目的とするものであって、これの分岐として、更に次の諸内容がある。
  - (a) 当該統計調査による個票上の記録をもとに、当該統計目的以外の統計を新たに作成すること（統計記録の再利用）。
  - (b) 当該統計調査による個票上の記録から出力される個体データをもとに、当該統計目的以外の統計を新たに作成すること（個体データの再利用）。
  - (c) 当該統計調査による個体データから出力されるデータをもとに、当該統計目的以外の統計を新たに作成すること（中間データの利用）。
  - (d) 当該統計調査による個票上の記録を、個体識別子を結合子もしくは照合子として、他の記録とリンケージすることにより、合成された個体データを出力し、それをもとに新たな統計を作成すること（データ・リンケージへの利用）。
  - (e) 当該統計調査による個体データの特定の項目（個体識別子は含まない）を、他の統計調査によるそれとマッチングさせることによって、合成された個体データを出力し、それをもとに新たな統計を作成すること（マッチングへの利用）。
  - (f) 当該統計調査の個票上の記録を、統計調査のサンプリングフレームもしくはサンプリングの情報として利用すること（サンプリングへの利用）。

なお上記(d)のデータ・リンケージにおけるリンケージの相手となる記録は、当該統計調査における過去の統計記録、他の統計調査における統計記録、統計記録以外の記録システム中の記録が含まれる。また統計一般目的

「秘匿さるべき識別可能なデータを，データの収集，処理，保管の過程を通じて保護することは，統計機関にとってその死活にかかわる任務である。データ提供者との間での信頼関係を確立し，それを維持していくことによって，高い回答率と信頼しうるデータを回答者からうるためには，収集されたデータが，回答者に示された目的以外には利用されないことを保証することが必要である。」

国連の記述では“回答者に示された目的”となっており，これは主題との関連で重要な論点となるが，ここではふれないでおく。

以上の参照文献をとおして，そこにみられる共通認識から判断するならば，主題の“統計目的”の原則は，その最も広い意味において，次のように理解される。

統計目的とは，集団化された個体情報を国民から収集し，それを移転，変換，加工することによって，個体情報の識別が不可能であるような情報を，新たに産出することである。かかる情報が必要とされる理由は，それが社会の一般の知識として，社会の知る必要にこたえうるものであるからである。

さらに補足するならば，

かかる統計目的のための個体情報の収集は，それが統計目的のための収集であることと，個体情報の秘匿性が保証されることを国民に説明し，その同意をうることによって正当化される。したがって，このことは，統計調査という情報収集活動を成立させる基盤であり，統計機関が存立していくための条件でさえある。

“統計目的”をこのような原則として理解することについては，なお敷衍しなければならない点がある<sup>30)</sup>が，本節ではとりあえずこの理解に立脚して，前節までの諸概念を援用しつつ，統計目的の含意について，技術的な考察を進めることとする。

“統計目的”の技術的な含意については，次の分岐を考えることができ



タを集積し編整する者以外には、すべての者に対して秘匿されている。個人の記録は、その記録を統計的な集計値、平均値あるいは関係の尺度に用いる以外は、個人に影響を及ぼすいかなる決定にも利用されない。」

同様な認識は、「Lindop Report」にもみられる。それは次のとおり叙述されている<sup>26)</sup>。

「統計データの本質的な特色は、それが個人そのものでなく、個人の集団 (group) に関係しているという点にある<sup>27)</sup>。統計情報は、通常個々の人、世帯、事業等に関する記録から作成されるが、それは集団にのみ関係しているのものであって、その集団を構成している特定の個人についての情報を、あらわにする意図は有していない。したがって、特定の個人についての個人情報明らかにされることのないように、統計活動の種類に応じた適切な保護手段が講じられている限り、統計目的のための個人情報の利用は、プライバシーを侵害する危険はほとんどない。」

「Lindop Report」はまた、このことを情報提供者の知る権利と関連させて、次のように述べている<sup>28)</sup>。

「情報が純粹に統計分析 (statistical analysis) のために収集される場合には、何故にそのデータが必要とされるか、データが如何に取扱われるかについて、調査客体に知らせるために、その情報が“統計目的のため”あるいは“統計作成のため”等の理由により必要であることを説明し、質問の全般的な目的について、一般的な用語で知らせれば十分である。また調査客体には秘匿性の保証が与えられるべきである。データ収集の際に、情報が如何に利用され、誰がそれにアクセスしうるかについて、詳細な説明を調査客体にする必要を我々は認めないが、それがその時点で明らかである場合には、調査客体はそのことについての一般的な用語による説明を受ける権利を持つべきものであると我々は考える。」

最後に、統計目的について若干広い含意をもつものとして、国際連合の「統計機構ハンドブック」における記述を引用しておく<sup>29)</sup>。

がシステムの中に組み込まれていない限り、記録システム中の記録ではなく、したがってまた統計記録ではない。

すなわち、アメリカのプライバシー法を、プライバシー保護制度のひとつの参照条項とした場合に、個人情報と個体データとは法の傘下には入らず、統計記録は法の一部条項について適用除外となることとなる<sup>24)</sup>。

20) 5 U. S. C. § 552a (a)(5)。

21) 同上(a)(6)。

22) アメリカ合衆国センサス法。TITLE 13, UNITED STATES CODE—CENSUS。なおこの第8条は長文であり、本節の論旨と直接関連するものではないので省略する。原文および訳文は、行政管理庁行政管理局統計主幹『諸外国における統計の制度と運営（その10）』1983に所収。

23) 5 U. S. C. § 552a (k)(4)。

24) 「Lindop Report」は「情報が、識別されたまたは識別されうる個人に関連づけることができない場合には、それがいかなる方法で処理、伝達、普及あるいは公表されようとも、それは我々（データ保護委員会—訳注）の関心事ではなく、また将来のデータ保護庁の関心事でもないと信ずる。」と述べ、また「もし情報が統計目的のみに利用され、個人の識別を防ぐ措置が十分に講じられているならば、データ主体にアクセス権を与える必要はなく」、「データに誤りがあっても、それを訂正する一般的な権利を与える必要はない」と記している。「Lindop Report」前掲書9) Para. 26. 04, 26. 05。

## 5. “統計目的 (Statistical Purpose)” の原則

本論に入る前に、若干の文献を参照しておきたい。まずアメリカ統計協会が、1974年プライバシー法の制定にともなって設置した、「プライバシーと秘匿性に関する特別委員会」の報告<sup>25)</sup>から、その序論の一部を次に引用しよう。

「統計目的とは、一般的知識を増大させること、すなわち、人またはその他の実在物の集まりについて、その大きさ、傾向および諸関係を知ることにある。統計記録とその内容を個別に識別することは、集計されるデー

それと前節までの段階で導入した諸概念との整合性を吟味しておきたい。

同法における“記録システム”の定義は次のとおりである<sup>20)</sup>。

「記録システム (system of records)」とは、行政機関によって管理される記録の集まり (group) であって、それをもとに情報が、個人の氏名、識別番号、記号、その他個人別に付与された識別項目により検索されるものをいう。」

なおここで“検索される”の意味は、OMB (行政管理予算庁) ガイドラインの説明によれば、識別項目を用いた索引もしくは検索機能がシステムのなかに組み込まれている意味と理解され、したがって検索機能をもたない単なる記録の集まりは、この定義のもとでの記録システムには該当しないものと考えられる。

次に“統計記録”は下記によって定義されている<sup>21)</sup>。

「統計記録 (statistical records)」とは合衆国法典第13編<sup>22)</sup>第8条に定める場合を除き、統計調査または統計報告 (statistical research or reporting) の目的に限って保有されるものであって、そのいかなる部分も、識別しうる個人についての決定に用いられることのない記録システム中の記録をいう。」

なおこの定義にもとづく統計記録については、別に定める規則によって、法律の一部の条項について適用除外とすることができることになっている<sup>23)</sup>。

さて前節で定義した、個人情報、個票上の記録または個体データを集合概念としてみた場合、それらと、アメリカのプライバシー法における統計記録との整合性はどうか？ 個人情報は、記録システム中の記録として入力される以前の情報であるから、統計記録には当然該当しない。個人情報を入力とする個票上の記録の集合は、それが統計目的のために保有され、個体に関する決定に用いられない限り、統計記録である。個票上の記録から出力される個体データの集合は、個体識別項目による検索機能

よび秘匿性に関しての、政策的課題を提起している。たとえば  
Cox L. H. & Boruch R. F. 「Emerging Policy Issues in Record Linkage  
and Privacy」 Invited Paper, ISI 45th Session, 1985。  
Alexander L. 「Privacy and Confidentiality Issues in Statistical Data  
Linkage」 Invited Paper, ISI 45th Session 1985 参照。

19) § 552a (a)(4)。訳文は行政管理庁行政管理局仮訳を参照した。

#### 4. 集合概念としての“統計記録”

以上の所論においては、情報源泉者から提供される情報およびそれにも  
とづく記録，データについて、情報源泉者の1単位にかかわる諸概念を、  
もっぱら考察してきた。次の課題は、それらの1単位ごとの情報，記録，  
データの集合にかかわる諸概念，とくにそれらの集合が統計目的を意図し  
て形成される場合の諸概念の検討である。

統計調査という情報収集活動が行われるそもそもの動機は、社会につい  
て集団概念を導入し、集団を構成する個体の諸属性を観察し、観察結果を  
グループ別あるいはカテゴリー別に整理要約して表示することにある。し  
たがって、統計調査において大量の個人情報収集、蓄積、利用されるか  
らといって、そのこと自体は、大容量のコンピュータや高度の通信手段の  
登場とは本来無関係のはずである。しかるに個人のプライバシーに対する  
今日の社会的関心の高まりは、もっぱらコンピュータによる情報処理技術  
の革新と通信手段の高度化を背景とする、大量の個人情報の収集、蓄積、  
利用ともなうプライバシー侵害への脅威によるものであって、プライバ  
シー保護あるいはデータ保護に関する法制化の動機もそこに求められる。  
統計調査と保護法制とは、個人情報の収集、蓄積、利用という局面では共  
通の課題を含んでいるとしても、両者はその歴史性、目的性において本来  
異質である。

この点を概念上の問題として考察する準備として、まずアメリカの1974  
年プライバシー法における記録システムおよび統計記録の定義を参照し、

さて本節および次節の主題と関連して、アメリカの1974年プライバシー法 (Privacy Act of 1974, 5 U.S.C. § 552a) における“記録”の定義を参照しておきたい<sup>16)</sup>。それは次のとおりである。

「「記録 (Record)」とは、個人についての、情報のある項目または情報の集まりもしくはグループ分け (grouping) された情報であって、当該個人の教育、金銭取引、医療歴および犯歴または雇用歴を含むが、これに限られず、行政機関によって保有され、当該個人の氏名、識別番号、記号、その他指紋、声紋、写真等個人別に付与された識別項目 (identifying particular) を含むものをいう。」

この定義についてはなお精査しなければならない点があるが、少なくとも本稿でいう個票上の記録が個人にかかわるものである場合には、その記録は上記の定義の範囲内であることは、ほぼ明らかである。では個人にかかわる個体データはどうであろうか？ 個体データに含まれているひとつひとつの項目が、それ単独では識別項目になりえない場合でも、それらの項目の集まり、もしくは項目のある配列が個人の特定を可能にするとき、その個体データは上記の定義の傘下に入るのでしょうか？ この点は、統計調査における個体データの提供および個体データから出力されるデータの情報化を、プライバシー保護またはデータ保護に関する法制との関連において考察する場合に、ひとつの論点となると考えられるのである。

16) 春日市、前掲書1) p.77。

17) この条項に関して、平松毅教授は、住民票に記載されている個人情報でも、例えば、これが本人の意思いかんにかかわらず、ダイレクト・メールの手段として利用されたりすると、プライバシーの不当な侵害となる、と述べておられる。平松毅「春日市個人情報保護条例の評価」春日市前掲書1) p.59。統計記録(後述)をサンプリングフレームとして利用する場合にも、同様な問題があるという指摘がある。「Lindop Report」前掲書9), Para. 26. 24。

18) 記録リンケージあるいはデータ・リンケージは、統計開発の有力な手法として、各国で研究が進められている。この手法はしかし、プライバシーお

住民票の記載事項のいずれかを含み、かつ、当該記載事項以外の個人に係る情報を含むものをいう。」

この規定によれば、個人を特定できる項目として、住民票の記載事項(のいずれか)が考慮されていることになる。そしてそれが、当該個人にかかわる他の情報に付加されている場合にはじめて、個人に関する情報として保護対象とするという考え方に立脚している。すなわち、住民票の記載事項にとどまる場合には、それだけでは、個人にかかわる情報として、条例上の保護対象とはしないという立場に立っていると思われるのである<sup>17)</sup>。このことは、住民票の記載事項に該当する項目を含まない個人にかかわる情報は、どのような扱いになるのか、という点についての疑問の余地を残しているが、この点は、統計調査における匿名化の問題として後にふれることとし、ここでは、個体の特定に関連する項目のなかで、個体を特定できる項目もしくは最も特定の可能性の高い項目を、**個体識別子** (identifiers) としておく。

春日市条例を例にとれば、住民票の記載事項のいずれかは、個体識別子となりうる。(生年月日は、それ単独でも個人を特定する項目となりうる。) 統計調査においては、個票上の記録としての個体の名称および住所は、個体識別子となりうる。(ただし、同一住所に同名称の個体が存在することはありえないわけではない。) 通常の統計調査において、個票に記録される識別番号は、個票上の記録が個体データとして出力される段階で、別個の一連番号に変換されるから、統計データが作成完了した後に個票が廃棄される慣例のもとでは、一連番号をもとに特定の個体の情報を引き出すことは不可能である。したがって、個票上の記録としての識別番号は、情報提供のための個体識別子には、通常なりえない。しかしこの番号は、記録リネージあるいはデータ・リネージ<sup>18)</sup>の Key として用いられることがあるから、リネージの Key として用いられることを予め予期して付加される識別番号は、個体識別子となりうる。

叙述しておく。

その1は、統計調査において、プライバシーの観点からの保護が検討されるべき局面は、提供されるべき個人情報の設定から、情報源泉者が直接または情報媒介者を介して情報を提供するすべての過程に及ぶものであること。

その2は、個体データは、保護の対象としてではなく、個人情報秘匿性の保証を原則として収集されたことに伴って、秘匿性という状態に置かれているデータとして認識されるものであること。

- 12) この課題は、わが国ではいわゆる統計環境あるいは調査環境問題として論じられており、研究文献も数多い。文献のレビューとその目録は  
工藤弘安・橋本勝「統計制度・統計行政論」『統計学』30周年記念号、経済統計学会（近刊）。
- 13) ここで言う“情報化”とは、データを可読メッセージとして、受け取り手に伝達する意味にとらえておく。
- 14) 個票概念に包括される具体的な記録媒体としては、調査票、質問票、調査対象名簿、要計表、照査表などがある。
- 15) 情報収集およびデータ処理過程で混入する誤差の問題も含まれる。

### 3. “識別された (identified)” あるいは “識別されうる (identifiable)” の概念

個人情報と個人データの概念に関連して考察を要する第2の点は、前記1節の定義に共通してみられる“識別された”もしくは“識別されうる”の概念についてである。まず冒頭で引用した春日市条例の場合はどうであろうか？ 同条例第2条は“個人を識別できるもの”としているが、その含意は、同条例施行規則（昭和59年8月21日規則第21号）第2条の、“個人に関する情報”の規定のなから読みとることができる。その規定は次のとおりである<sup>16)</sup>。

「条例第2条第1号に規定する「個人に関する情報」とは、氏名、住所及び生年月日等の住民基本台帳法（昭和42年法律第81号）第7条に規定する

程をへて提供される情報である。この情報を、記録媒体としての個票<sup>14)</sup>に記録したものを、**個票上の記録**とする。個票上の記録を、統計目的（後述）のためのデータとして出力するとき、出力されたデータを個体データとする。すなわち、個票上の記録とは、個体情報を入力とし個体データを出力とする記録であって、この観点から個体情報と個体データとは峻別される。

個票には、個体情報以外の項目（たとえば地区名、番号、調査期間等）が記録されるのが通例であるから、個票上の記録のひとつひとつが、個体情報に対応しているとは限らない。また個体情報は、個票に記録される段階で、情報の移転、変換、加工等（たとえば転記、コーディング、分類の格付け等）が行われるから、個票上の記録は個体情報そのものの記録ではなく、したがってまたそこから出力される個体データは、個体情報の忠実な写像ではない<sup>15)</sup>。

さてプライバシー保護、データ保護あるいは情報公開に関する諸国の法制を管見すると、統計目的のために収集される情報、データあるいは記録は、法の一部条項について適用除外とする措置がとられている場合がある。前節の末尾で述べた疑義に関連して、適用除外とした理由を強いて付度するならば、それは次の3点に整理されよう。

その1は、統計調査によって収集される情報、データ、記録は、それらを個別の決定に利用することを禁止する、“統計目的”という保護領域のなかに置かれるものであるという理念があること。

その2は、統計調査に関しては、既に固有の制定法によって、それによって収集される情報、データ、記録の保護についての制度上の保証が確立されていること。

その3は、統計調査において収集される情報は、情報の移転、変換、加工を伴うのが常であるから、権利の対象として、同一の法規制のもとに置くのは適切でないという認識があること。

以上の考察から、本節の概念区分による課題の要約として、次の2点を



帯、事業所、企業、農漁家等々にその源を発している。個人情報の情報源は、当該個人がそのすべてではない。個人情報の多くはまた、世帯、事業所、企業、農漁家等々を媒介として収集される。さらに、世帯、事業所、企業、農漁家等々は、個人情報の情報源であるとともに、またそれ自体についての情報源でもある。そこで本稿では、情報収集における情報の根源である情報源を、情報源泉者とし、その情報提供の媒介となる情報源を情報媒介者として区分しておく。情報源泉者と情報媒介者とをあわせて情報提供者とする。権利主体としての情報提供者を意味する場合には、しばしば国民という用語を用いることもある。情報源泉者である個人、世帯、事業所、企業、農漁家等々は、総称して個体とする。ここでの個体概念は、集団概念に対置するものとして導入されている。

情報源泉者がになっている諸属性は、それ自体では、プライバシーの観点からの保護の対象とはなりえない。それらの諸属性が、提供さるべき情報項目として設定され、そしてそれが、情報として提供される過程において、はじめて保護の課題が発生する。統計調査の現実の場面において、この課題が著しく多様な局面をもつ課題であることから、実証分析を基調とした多面的な研究が展開されている<sup>12)</sup>。

さて統計調査において情報提供者から提供される情報は、提供が完了した段階では、当該統計調査実施機関の管理のもとに置かれるデータとなる。情報提供者の権利は、通常これらのデータには及ばない。実施機関は、秘匿性の保証（後述）という原則にもとづいて、情報提供者の権利を保護するのである。実施機関の管理下にあるデータは、その後のデータ処理過程の各段階で、逐次**情報化**する<sup>13)</sup>。通常のデータ処理過程では、最終産出物としての情報が、結果表の形で、公表という手続きによって、国民に還元される。この最終産出物として伝達される情報が、統計データである。

以上の考察により、本稿では、**個体情報**と**個体データ**とを区分する。個体情報とは、個体から提供さるべき情報項目として設定され、情報提供過

- 4) 同上, p 286.
- 5) 同上, p. 290.
- 6) Rapaport, E 「SCBs erfarenheter av ett år med datalagen」『Statistisk Tidskrift』No 2, 1976, pp 145~153  
上記 Dalenius 5) の引用による。
- 7) 平松毅教授の文献による。  
平松毅「カナタの「情報へのアクセス法」と「プライバシー法」」『季刊行政管理研究』No 21, 1983/3, pp 22~23。
- 8) OECD 「Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data」1980, p 9。訳文は行政管理庁行政管理局資料による。
- 9) 「Report of the Committee on Data Protection (1978)」 Cmnd 7341. London HMSO。「Lindop Report」と呼ばれている。なお、イギリスではこれ以前に次の文献が公刊されている。  
「Report of the Committee on Privacy (1972)」 Cmnd 5012 London HMSO。「Younger Report」と呼ばれている。  
「White Paper, Computers and Privacy (1975)」 Cmnd 6353 London HMSO。  
「Lindop Report」の Chapter 26 は、ハルマー、後掲書33) pp 243~258 に引用されている。
- 10) 同上「Lindop Report」para 26 04。
- 11) Durbin J. 「Statistics and the Report of the Data Protection Committee」『Journal of the Royal Statistical Society, Series A』Vol 142, Part 3, 1979, p 302。

## 2. 個人情報および個人データの概念

前節末尾の第1の点すなわち、個人情報と個人データの概念区分について考察する。前節での引用に散見されるとおり、法制上の両者の概念区分は必ずしも明確ではなく、両者はしばしば混交して用いられている。よって本稿では、統計調査に関説して、個人情報と個人データの概念区分を導入することとする。

統計調査において収集される情報は、そのほとんどすべてが、個人、世

は関連させうるデータであって、それによってその者が識別されうる情報を含むものである。」

委員会がこの結論をえた経過について Durbin (1979) は、世帯や家族等の集団をいかにしてデータ保護法の規制のもとに置くことができるかについての検討の結果である、と述べている<sup>11)</sup>。

以上の文献から垣間見た限りでは、プライバシー保護あるいはデータ保護に関する法制のもとでは、統計調査において収集される個人にかかわる情報の、そのほとんどすべてが、理念上、保護すべき対象概念に包括されているとみることができる。後に述べるように、それらの情報は、法の一部条項について適用除外とする措置がとられている例がみられるが、それは立法技術上もしくは法運用上の観点から吟味された上での結論であって、統計調査における情報および情報提供の本質を洞見した上での結論であるか否かについては、なお疑義を残しているのである。

さて、上記の個人情報および個人データの定義に關して、少なくとも2つの点について更に考察を進めておかなければならない。その1は、個人情報と個人データの概念区分についてであり、その2は、“識別された”あるいは“識別されうる”の概念についてである。

- 1) 春日市個人情報保護研究会編『個人情報保護への新時代—福岡県「春日市個人情報保護条例」の制定と運用—』、第1法規出版、1985、p 69より引用。同条例についての解説と評価は、上掲書のほか次がある。堀部政男「情報公開とプライバシー保護(下)」『法律時報』56巻11号1984/10。  
光野鐵雄「個人情報保護条例の制定にあたって」『季刊行政管理研究』No. 26, 1984/6。
- 2) 条例検討段階でも、これらの点についての論議があったとみられる。春日市前掲書1) p 31 および p 47 参照。
- 3) 英訳よりの引用。Dalenius T 「Data Protection Legislation in Sweden」『Journal of the Royal Statistical Society, Series A』Vol 142, Part 3, 1979, p 287

局の保有する記録簿の、ほとんどすべてがその対象範囲に入ることとなり、その結果莫大な費用を要することとなろうと論難した<sup>69</sup>。

比較的最近制定された、カナダのプライバシー法（1982年制定）は、その第3条において個人情報を選定し、定義に含まれる情報の種類を列挙している<sup>70</sup>。列挙を参照した限りでは、ここでも、統計調査によって収集される個人にかかわる情報は、そのほとんどすべてが、定義の対象範囲に含まれてしまうのである。

他方個人データの定義についてはどうであろうか？ まず OECD（経済協力開発機構）が1980年に勧告した、「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関する OECD 理事会報告」（以下「OECD 勧告」とする）における定義を参照する<sup>81</sup>。それは次のとおりである。

「個人データ (Personal Data) とは、識別された又は識別されうる個人 (an identified or identifiable individual) (データ主体) に関するすべての情報を意味する。」

前述の春日市条例における個人情報の定義は、ほほこの OECD 勧告のラインに沿ったものとみることができが、両者の定義で共通して用いられている“識別しうる”あるいは“識別されうる”の概念について、欧米諸国の統計研究者の間で、統計調査の観点から、多くの議論が行われており、文献も数多い。この点については後に再度考察することとし、ここではそれらの議論のなかのひとつとして、イギリスの例を参照しておきたい。イギリスにおいては、データ保護法 (Data Protection Act) が、ようやく1984年7月に制定されるに至ったが、制定に至るまでの過程で、統計研究者を交えた、多彩な議論が展開されてきた。1976年に設置された連合王国データ保護委員会が、1978年に提出した報告書（以下「Lindop Report」とする）<sup>91</sup>は、データ保護の観点からの統計データの特質に論じた上で、その結論を次のように述べている<sup>101</sup>。

「個人データとは、識別された又は識別されうる個人に関連し、あるい

「個人に関する情報であって、個人を識別できるものであり、文書、図画、写真、フィルム、磁気テープその他これらに類するもの及び電子情報処理システムの入力物に記録されるもの若しくはされたものをいう。」

統計調査の角度から、この定義の含意について、まず次の3点が述べられよう<sup>3)</sup>。

その1は、情報を伝達する媒体を文書に限定していないこと。

その2は、情報を電子情報処理システムの入力としての記録に限定していないこと。

その3は、個人情報の提供者が、当該個人であることを前提としていないこと。

すなわち、この定義によれば、統計調査の実施機関が収集する情報のなかで、個人にかかわるものは、情報提供者が個人であると否にかかわらず、そのほとんどすべてが定義の範囲内に入ることとなる。

さかのほって、データ保護に関する立法の先駆として国際的な関心を喚起した、スウェーデン・データ法 (the Swedish Data Act, 1973) の制定にあたっての、初期の論議をふりかえてみよう。制定当初の同法第1条は、個人情報について次のとおり定義した。

「個人情報 (Personal Information) とは、個人にかんする情報を意味する。」<sup>3)</sup>

たたしここで “Personal Information” という英訳については注釈が要る。この訳は、スウェーデン・データ検査院 (Data Inspection Board) の採用した訳であるが、この英訳に対し Dalenius は、“Personal Data” を同義の訳とした<sup>4)</sup>。

初期のこの定義に対して Dalenius (1979) は、この定義の対象範囲があまりにも包括的であって、識別可能な個人情報をそのなかを含む事業、農場、自動車の記録簿 (Register) をもカバーするものであると批判し<sup>5)</sup>、また Rapaport (1976) は、この定義のもとでは、スウェーデン国家中央統計

報公開という両側面に関しての、新たな法制の確立という形で、防御されるあるいは防御されようとしている。しかしそれらの法制は、その相乗効果として、他方において、これまで研究者の意識にすら上らなかった統計調査における情報提供をめぐるの、新たな諸問題を提起することとなった。すなわちその1は、国民からの情報提供にかかわるプライバシーの問題であり、その2は、提供された情報の秘匿性の問題であり、その3はデータの情報化あるいは情報開示の問題である。

本稿は、主としてこの後者の2つの問題に焦点をあて、論述の基礎となる諸概念の考察をとおして、問題の所在を明らかにしようとする試論である。すなわち首題の論及にさいして登場する諸概念は、情報処理の分野で導入、定着したもの、プライバシー保護、データ保護あるいは情報公開に関する法制で成文となっているもの等が混在し、在来の統計調査論あるいは統計制度論において慣用されている諸概念と、その同義性、異同は必ずしも明らかではない。よってそれら諸概念を整理し、その整合性をまず吟味することが本稿の主たる目的である。検討の対象とした概念は15項目であるが、本稿ではそれを4項目の概念と2項目の原則に整理して叙述する。

〔本研究は、昭和60年度教員特別研究助成「現代日本経済社会の政策と課題」(共同研究)の一部である。〕

## 1. 個人情報 (Personal Information) および個人データ (Personal Data) の概念

個人情報および個人データの定義については、国の内外において、枚挙にいとまのない程、多様な定義が用いられている。ここでは最新の考え方を織り込んだものとして、わか国の春日市個人情報保護条例(昭和59年7月7日条例第12号)における定義を、まず引用しておく。それは次のとおりである<sup>1)</sup>。

## 統計調査における情報提供（Ⅰ）

——諸概念の考察とその周辺——

工藤 弘安

はじめに

統計調査は、“社会の知る必要”と“プライバシーの保護”という両極のバランスを較量しながら、そのバランスを維持するために、“統計目的”と“秘匿性の保証”というふたつの目標基準を設定し、それを自律原則として発展してきた。そもそも統計調査という情報収集活動は、国民に対して情報の提供を求め、提供された情報は統計目的以外には使用しないこと、情報の秘匿性を保証することを国民に誓約することによって成立し、かつそのことを制度的に保障することによって維持されてきたのである。統計調査においてはしばしば、個人のプライバシーや企業の秘密にたち入った情報の提供が求められる。“社会の知る必要”と“プライバシーまたは秘密の保護”との相剋関係は、統計制度のなかに組み入れられたかかる自律原則が、十全にその機能を果たすことによって事無きをえたのであった。

しかるに都市化の進展と国民の生活様式の変化、絶えざる技術革新と企業の国際化は、個人のプライバシーや企業の秘密に対する社会的関心を喚起し、さらに、コンピュータの急速な発展と普及にともなう情報処理能力の飛躍的な向上と、通信システムのネットワーク化にともなうテータ通信の広域性、迅速性両面の進歩発達が、情報の収集、蓄積、流通、利用に関する国民的ないし国家的不安を増幅するに至ったのである。

情報化社会におけるそれらの社会的脅威は、プライバシー保護および情