

最終報告書（案）＜統計調査の民間委託の推進部分＞

（平成18年4月17日第13回統計法制度に関する研究会資料）

統計調査の民間委託の推進について

1 民間委託の現状

行政機関が行う統計調査については、従来から、その企画立案から集計公表、その後の保管等一連の業務を行政機関が行うことを基本としつつも、部分的には外部に委託して行われていた。しかし、行政改革が進展する中で、行政として必要な業務であっても当該業務を行政機関自らが行う必要性に乏しく、民間に委託した方が効率的である事務・事業については民間委託を進めることが方針とされ、統計調査もその対象とされてきた。

近年では、「国の行政組織等の減量・効率化等に関する基本的計画」において、統計事務（集計、データベース作成・提供、実査等）については、包括的民間委託を含め、民間委託を進めることとされている。

その推進状況を見ると平成16年度末では、指定統計調査56調査中40調査、届出統計調査及び承認統計調査359調査中268調査において、それぞれ何らかの業務の民間委託が実施され（合計すると全体で415調査中308調査と7割超の統計調査で民間委託が実施されている。）ており、民間委託が進展している状況が伺える。

また、民間委託を適切に実施していく上で必要となる調査対象者の信頼確保を図る観点から、「統計行政の新たな展開方向」に基づき、民間委託を実施するに当たって各府省等が講ずべき措置が「統計調査の民間委託に係るガイドライン」（平成17年3月31日各府省統計主管課長等会議申合せ）として取りまとめられ、今後はこれを踏まえて包括的民間委託を含め一層の民間委託を推進することとされている。

さらに、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律案」（いわゆる市場化テスト法案）が国会に提出され、「規制改革・民間開放推進3か年計画（再改定）」（平成18年3月31日閣議決定）において、統計の正確性・信頼性の確保、報告者の秘密保護を前提として、試験調査等の結果を踏まえて、指定統計調査の市場化テスト・民間開放の実施に向けて取組を進めることとされるなど、一層の民間委託が求められている状況にある。

2 民間委託に関する法的措置の検討の必要性

(1) 上記1のとおり、統計調査の民間委託については、一定の進展が見られるものの、今後、統計調査の包括的な民間委託を含め一層の推進が求められている状況にある。

国の行政機関が実施する統計調査は、多数の個人・事業所等を対象に、個人情報や、経営状況等の法人等情報を収集する活動であり、特に指定統計調査は、調査対象者に申告義務を課して収集する調査である（任意申告である届出統計調査や承認統計調査についても、国の調査であるということが調査対象者に相応の心理的な負担感、義務感を民間の統計調査以上に与えていると考えられる。）ことから、その情報の漏洩等を防止し、情報の適切な管理の徹底を図ることにより、統計調査に対する国民の信頼確保に万全を期しつつ民間委託の推進を図ることが重要である。

(2) 特に、個人情報の取扱いについては、平成17年4月から、個人情報の不適正な取扱いによる個人の権利利益の侵害を未然に防止するため、国の行政機関や民間事業者等が個

個人情報の取扱いに当たって守るべきルールを定めた個人情報保護法制が施行されたことにより、従来に増して一層慎重な対応が求められている状況にある。しかし、同法制の施行後においても、個人情報の漏洩事件は多発し、国民の個人情報の取扱いに対する不安は高まってきている。このように国民の個人情報保護に対する意識が一層高まっていることからすると、統計調査によって集められる情報の取扱いについても、調査対象者の不安が強まる恐れがあり、統計調査の円滑な実施に具体的な支障が生じることが懸念される状況となっている。

- (3) 統計調査により集められる個人情報については、集計後は統計処理されることにより、個人を識別できない形で利用、提供されること、統計上の目的以外での使用が厳しく制限されていること等を理由に行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第58号）（以下「行政機関個人情報保護法」という。）の適用除外とされている。

もっとも、統計調査により集められた情報については、これまでも厳格に保護が図られてきており、また、統計調査を民間委託した場合であっても、これまでは、各調査実施者において、現行の統計法等に基づき、委託先の監督等の措置を講じてきている。

しかし、国の統計調査は、原則として、国民との信頼関係の基に実施されているものであり、一旦、統計調査により集められた情報の漏洩等の事件が発生してしまうと、当該統計調査だけでなく国の統計調査全体に対する国民の信頼が揺らぎ、その適切な実施を損なうこととなりかねない。

このような統計調査の性質にかんがみると、これまで統計調査の委託先からの漏洩事件等は発生していないが、統計調査を取り巻く状況の変化を踏まえつつ、包括的民間委託を含めた統計調査の民間委託の一層の推進を図っていくためには、行政機関個人情報保護法制の研究会報告（「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法制の充実強化について」（平成13年10月26日））において、「統計調査の実施における個人情報の取扱いについて、関係省庁は、個人情報保護の観点から、一層厳格な運用が確保されるようにするための方策について検討し、所要の措置を講ずる必要がある」とされていたことも考慮に入れ、統計調査に対する国民の信頼を確保しつつ適切な民間委託の推進を図るための法制上の措置について、検討することが必要である。

3 情報の保護の観点からの検討

(1) 基本的な考え方

統計調査に対する国民の信頼を確保していくためには、統計調査により集められた情報の保護がとりわけ重要と考えられる。

情報の保護に関して統計法では、まず、調査対象者の情報について、全ての統計調査に関して、秘密の保護義務規定、当該統計の作成以外に調査票を使用することの原則禁止規定及び調査票等を適正に管理する調査実施者の義務規定を定めるとともに、指定統計調査の秘密の漏洩等に対する罰則を規定し、さらに、指定統計調査結果の情報について、公表期日前漏洩及び改ざん行為の禁止並びにこれらの違反に対する罰則を規定している。

統計調査の民間委託の推進に資するためには、上記2のような統計調査をめぐる状況の変化を踏まえ、情報の保護の観点から調査実施者である行政機関に対して統計法が規定するこれらの義務や罰則については、統計調査の業務を受託した民間機関に対しても、同様に適用する方向で検討することが必要である。

その際、調査対象者の情報の保護に関して、個人情報についてのみを適用対象とするべきかどうかについては、統計法は、個人情報と法人等情報を特に区別していない。これは、統計調査は、個人、法人等様々な者を調査対象としており、いずれの場合も統計法上の秘密の保護や統計の真実性の確保の観点からは同等に取り扱うべきとの考えにより特に区別していないものと考えられるため、今回の検討に当たっても、統計調査により収集される個人情報と法人等情報の取扱いについて特段の差異を設ける必要は特にないと考える。

(2) 受託者等の義務等

ア 秘密の保護義務

統計法は、調査対象者の情報について、第14条において、指定統計調査、届出統計調査及び承認統計調査のいずれの場合であっても、調査の結果得られた秘密が保護されるべきことを定めており、同条は、その義務が課される主体を明示していないため、広く一般に義務が及ぶものと解されている。

したがって、統計調査の業務を受託して行う者（以下「受託者」という。）受託者から業務を請け負った再委託先（以下「再受託者」という。）及び受託業務に従事する者（以下「受託業務従事者」という。再委託先の業務に従事する者を含む。）に対しても、秘密の保護義務は既に法律上課されていると解されるので、この点については新たな法的措置は不要と考えられるが、秘密の漏洩等に係る罰則規定など他の条文も含めた全体の整理の中で、より明確な規定の仕方についても検討することが適当である。

イ 秘密の漏洩に対する措置

(ア) 基本的な考え方

統計法では、調査実施者たる行政機関の職員や統計調査員等が指定統計調査の調査対象者の秘密の漏洩等を行った場合、これらの者に罰則を科すこととしている。

統計調査の受託者、再受託者及び受託業務従事者（以下「受託者等」という。受託関係終了後の者を含む。（以下、4まで同じ。））が、委託契約に反する行為等を行った場合、行政機関は委託契約の解除や具体的な損害を被ったときには損害賠償を請求することが可能であるが、受託者等が調査対象者の情報の漏洩等を行った場合には、上記2のような状況の変化を踏まえ調査対象者の情報の保護を徹底するため、行政機関の職員等に科されるのと同様の罰則を科すことが適当である。

なお、行政機関個人情報保護法により公務員及び個人情報の取扱業務の受託者に科されている個人情報の漏洩に関する罰則は、電算処理ファイル化された個人情報の漏洩の場合及び不正な利益を図る目的で個人情報を漏洩した場合に区分してそれぞれ規定されているが、統計法は、このような区別を設けていない。

これは、統計法は、調査対象者の情報を保護し、統計調査に対する信頼を確保することを重視する観点から、どのような媒体・目的による漏洩であるかに拘わらず罰することとしているためと考えられる。このため、受託者等に罰則を科すことの検討に当たっても、媒体別及び目的別に区分した特段の差異を設ける必要は特にないと考える。

(イ) 具体的な措置

統計法第19条の2第1項は、指定統計調査の調査対象者の情報の漏洩及び窃用につ

いて、1年以下の懲役又は10万円以下の罰金を科すと定めている。同条は、「指定統計調査に関する事務に従事する者」に適用するとされているが、受託者等がこれに含まれて適用されるかどうか条文上明確ではないため、適用されることが明確になるよう規定を整備することが適当である。

また、統計法は、届出統計調査及び承認統計調査の調査対象者の情報の漏洩については罰則を設けておらず、公務員の場合には公務員法制上の守秘義務違反で罰せられるにすぎないが、これらの情報についても秘密の保護が図られるべきことに変わりなく、統計調査により集められる情報の厳格な取扱いが一層必要とされている状況を踏まえると、これらの調査に係る受託者等に対しても新たに罰則の規定を整備することが適当である。

なお、具体的な量刑については、統計法上の他の罰則、行政機関個人情報保護法等の他の法律の罰則との関係を踏まえて定めることが適当である。

ウ 調査票等の適正管理義務

(7) 指定統計調査

統計法は、第15条の3により、指定統計調査の実施者は、調査対象者の調査票等を適正に管理すべきことを定めている。

同条に規定する「調査実施者」については、同条が昭和63年に行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律（昭和63年法律第95号）第5条に個人情報の安全確保等に係る行政機関の責務が規定されることに合わせて新たに設けられたものであるという経緯を踏まえれば、単に調査業務を実地に執り行う者という趣旨ではなく、調査実施に責任を有する行政機関を意味すると解される。

また、受託者における適正な管理については、これまでは、調査実施者が、同条に基づく措置の一環として受託者が適切な管理を行うよう指示する等の必要な措置を講ずることで担保されてきた。

他方、行政機関個人情報保護法では、行政機関からその事務事業の実施に関して個人情報の取扱いを受託している以上、行政機関と同様の厳しい規律を確保する必要があるとの趣旨により、同法第6条の安全確保の措置を執る義務が受託者に課されている。

このため、上記2のように統計調査により集められる情報の一層厳格な取扱いが必要とされる状況の変化を踏まえると、統計法においても、指定統計調査の受託者に対して行政機関と同様の適正管理義務を法律上課することが適当である。

この適正管理義務の具体的内容としては、管理体制を構築し調査票等を取扱う者を限定すること等の他、例えば、指定された集計以外の特別集計や集計結果の不正利用の禁止なども考えられ、受託者の適正管理義務の履行に万全を期するためには、これらの具体的事項をガイドライン等により明確化しておくことが適当である。

なお、受託者から更に業務の委託を受けた再受託者については、行政機関個人情報保護法においては受託者と同様の安全確保措置の義務は課されていないが、再受託者が直接調査票等を取り扱うこととなれば、当然ながらその取り扱う情報を適正に管理すべきであることから、受託者と同様の法律上の義務を課することが適当と考える。

(1) 届出統計調査・承認統計調査

統計法第15条の3は、届出統計調査及び承認統計調査の調査対象者の調査票等につ

いても、調査実施者は適正に管理すべきことを定めている。これは、昭和63年の法改正時に調査票等の適正管理の義務は統計調査に共通して遵守されるべき基本的事項であるとして、そのように規定されたものであり、これらの統計調査により集められる情報についてもその厳格な取扱いは今後も引き続き求められることから、これらの統計調査の受託者についても指定統計調査の受託者と同様に法律上の義務を課すことが適当である。

なお、地方公共団体が行う届出統計調査については、地方自治の本旨を尊重し、統計法第15条の3を適用せず、第15条の4に基づき調査票等の適正な使用及び管理に努めることとされていることから、地方公共団体の届出統計調査の受託者については、統計法上の義務を直接課すのではなく、地方公共団体がその判断に基づき、委託先に対し調査票の適正管理に必要な措置を講ずるよう求めることが適当である。

エ 公表期日前漏洩に対する措置

統計法第19条の2第2項により、国の実施する統計調査のうち特に指定統計調査については、総務大臣の承認を得た場合のほか集計結果を公表期日以前に漏らした場合には、罰則が科せられることとなっている。受託した業務内容が集計業務等の場合には、当該業務の受託先においても公表期日前に指定統計調査の集計結果を知り得るが、このような受託者等に適用されるかどうか条文上明確ではないため、適用されることが明確になるよう規定を整備することが適当である。

なお、届出統計調査及び承認統計調査については、このような罰則規定は調査実施者に対しても設けられていないが、指定統計と比較した場合の統計の重要性等にかんがみれば、改めて罰則を設ける必要はないと考えられ、調査実施者に罰則を科すものでない以上受託者等に罰則を科すことも適当ではないと考える。

オ 統計の改ざん行為に対する措置

統計法第19条第4号により、指定統計調査に関する事務に従事する者が、指定統計調査の結果を真実に反するものたらしめた場合には、罰則が科せられることとなっている。同条の適用対象は「指定統計調査の事務に従事する者又はその他の者」とされていることから、受託者等に同条は適用されると解されるため、特に新たな規定の整備は必要ではないと考える。

なお、届出統計調査及び承認統計調査については、統計法第19条第4号と同様の罰則規定は調査実施者に対しても設けられていないが、指定統計と比較した場合の統計の重要性等にかんがみれば、改めて罰則を科す必要はないと考えられ、調査実施者に罰則を科すものでない以上受託者等に罰則を科すことも適当ではないと考える。

4 民間委託統計調査の適切な実施の観点からの検討

(1) 基本的な考え方

上記1のとおり、統計調査の民間委託は、現行法令の下でも既に行われているが、現行の統計法は、統計調査の調査方法や民間委託に関して特に具体的な規定を設けていない。統計調査を民間に委託して実施するかどうかを含めその適切な実施を確保する仕組みは、指定統計調査であれば、まず調査実施者が具体的な調査方法等を企画し、その内容について統計審議会の意見を聴いた上で、総務大臣が承認することにより確保されることとなっている（統計法第7条等）。また、届出統計調査については、調査実施者が具

体的な調査方法等を総務大臣に届け出ることとされており、承認統計調査については、総務大臣の承認を得ることとされ、その統計調査が統計技術的にみて合理的でない等の場合に、総務大臣はその調査の変更又は中止を求めることができることとされている（統計法第8条、統計報告調整法第5条、第10条等）。

このように、統計調査の民間委託を行うかどうかも含め具体的な調査方法等については、それぞれの統計調査ごとに決定されることとなっている。

しかし、個別の統計調査ごとの判断になるとしても、統計調査の民間委託の推進に資するためには、現行の統計法制上の仕組みの中に民間委託の推進に支障を生じるような点があるかどうか、検討することが必要である。具体的には、受託者等の要件等や、統計法で具体的に規定する統計調査員（第12条）や実地調査権（第13条）を民間の受託者等に認めるべきかどうか、また、統計法及び統計法施行令（昭和24年政令第130号）により法定受託事務とされている指定統計調査の事務を地方公共団体が民間委託することについてはどうか、という点について検討を行う必要がある。

(2) 受託者等の要件等

民間委託の適切な実施を確保する観点から、行政機関にあっては、統計法第10条が、統計官、統計主事という統計調査に関する専門的技術的事務に従事する者を置くことができる旨の規定を置いていることと対比して、受託者等についても同様に統計調査の適切な遂行に必要となる受託者等の能力等について、あらかじめ法律上一定の要件を定めておくことが求められるのではないかとの考えがある。

しかし、実態上は、統計官、統計主事は、ほとんど置かれておらず、民間企業においては、既に、統計調査、世論調査等がこれまで多数実施されていることから、相当水準の業務遂行能力が確保し得る状況にあると考えられる。したがって、委託先については、委託契約を締結する過程で審査等を行うことにより、それぞれの統計調査の内容に応じた適切な委託先を選定することで特段支障はないものと考えられ、新たに法律上の要件等を定める必要はないと考える。

また、統計調査の受託者等については、上記3のとおり、行政機関の職員と同等の法律上の義務を課し、その義務違反に対する罰則を科すこととすれば、特に問題はないと考える。なお、いわゆる市場化テスト法案では、受託した民間の従事者は「みなし公務員」（委託した業務に従事する者を公務員とみなし、刑法等の罰則を適用すること。）となることとされており、同法の手続にしたがって民間委託された場合の従事者については、同法によりいわゆるみなし公務員規定が適用されることになっている。

(3) 実地調査権

統計法第13条の実地調査権については、指定統計調査の場合にのみ認められるものであるが、これまで調査実施者においても行使された実績はほとんど皆無であるから、受託者にこれを認める必要性は低く、仮にその行使の必要性が生じた場合であっても調査実施者自身が行使することにより対応できるものとする。

なお、この実地調査権は、相手方の意思に拘わらず一方的・強制的に権力を行使する「実力行使」でなく、拒否者に対する罰則（統計法第19条第3号）を背景に義務の履行を求めることができるにとどまり、実力行使を行うことはできない「間接強制」に該当すると解される。その場合、公権力の行使としての性格は相対的に弱いことから、これを新たに受託者に認めることも考えられる。

しかし、間接的であれ強制的・強権的に統計調査を行うことにつながる権限を受託者に付与することは、統計調査を取り巻く環境の厳しい状況を踏まえると、統計調査の適切な実施の基礎となる国民との信頼関係を揺るがすことに繋がりがかねないため、慎重であるべきと考える。

(4) 統計調査員

指定統計調査は、調査対象が膨大なものが多く、常勤の公務員だけでは対応が不可能な場合が多いことから、調査票の確実な配布・収集を行い、正確な申告を確保し、統計の真実性の確保に資するため、統計調査員を活用するものが多い。この統計調査員について、非常勤の公務員としての守秘義務を課し、その違反に罰則を科すとともに、実地調査権を付与する必要があることから、その法律上の設置根拠として統計法第12条が規定されている。

受託者においても、調査票の確実な配布・収集等のため、統計調査員を活用する必要が生じる場合が考えられるが、その設置の根拠規定がなくとも、受託した業務の遂行に必要な従業員等を契約により調査員として自由に雇用でき、それらの者には統計法第14条の守秘義務が適用され、その違反に対する罰則についても上記3(2)イのとおり措置することとし、また、上記4(2)のとおり実地調査権の付与を行わないとすれば、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考える。ただし、統計調査を取り巻く環境の変化により実査業務が難しくなっている現状を踏まえると、実際に調査員を活用する際には、都道府県等が統計調査員を選任、任命する際に通常求めている資質等と同等の資質等を基準に調査員が確保されるよう、適切な措置を講じることが必要と考える。

(5) 法定受託事務の民間委託

政府の行う指定統計調査に関する事務の一部は、統計法及び同法施行令等により第一号法定受託事務とされている。これまで、指定統計調査に関する事務を地方公共団体が包括的に民間委託した例はないが、今後、市場化テスト法の施行等一層民間委託が進められる状況の中でそのような動きが出てくることも考えられるため、指定統計調査の事務を地方公共団体が包括的に民間委託することが可能であるかという問題について検討する必要がある。

第一号法定受託事務は、国が本来果たす役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして、法律又は政令に定められている事務であるが（地方自治法（昭和22年法律第67号）第2条第9項第1号）自治事務と同じく地方公共団体の事務であるので、地方自治法上は、指定統計調査に関する事務であっても、法令上民間委託が明示的に禁止されていない限り、地方公共団体自らの判断により民間委託を行うことは可能となっている。

しかしながら、指定統計調査において法定受託事務を定めているのは、当該指定統計調査を適切に実施する方法として、国及び地方公共団体という行政機関がそれぞれ自らの役割として実施することが適当であると判断されたためと考えられ、また、各指定統計調査の実施方法等は、統計審議会の意見を聴き、総務大臣が承認した上で、調査規則等に基づいて適正な処理がなされるよう措置されている。

このような趣旨を踏まえると、単に地方公共団体が自らの判断のみにより、指定統計調査の事務を包括的に民間委託した場合、それが調査実施者が統計法第7条等の規定に

基づき総務大臣に申請し承認を得た調査方法に明らかに反することとなれば、統計法に抵触するものと考えられる。

このため、調査実施者が、統計の正確性の確保等の観点から、地方公共団体が包括的に民間委託を行うことが可能と判断したものについては、包括的民間委託に当たり地方公共団体が講ずべき措置等について定めた調査の計画案を作成した上で、当該計画案について統計法第7条等の規定に基づき統計審議会の審議を経て総務大臣の承認を受けることが必要と考える。

また、調査実施者は、指定統計調査に係る法定受託事務の適正な執行を確保する観点から、地方公共団体が包括的民間委託を実施する場合の留意事項などを地方自治法第245条の9の規定に基づく法定受託事務の処理基準等として、地方公共団体に明示することが適当であると考え。

なお、法定受託事務の処理基準等において、どのような内容を定めるかについては、調査の規模や内容等に応じて異なり得るものと思われるが、「規制改革・民間開放推進3か年計画（再改定）」に基づき総務省統計局において実施される試験調査等の結果等を踏まえつつ、具体的な検討を行うことが適当と考える。