

# 統計研究参考資料

No. 4

プライバシーと秘匿性  
(翻訳)

1979年5月

法政大学

日本統計研究所

# 目 次

## アメリカ統計協会「プライバシーと秘匿性に関する特別委員会報告」

1. 序	1
A 目的と範囲	1
B 社会の「知る必要」	3
C 行政的な個別処理目的と統計目的	4
2. プライバシー関連立法と連邦機関の経験	5
A 背景	5
B 連邦報告法	6
C プライバシー法	8
D バックレイ修正	16
E 情報の自由法	18
F 他の法律, 規則, 法案	21
3. 調査結果と勧告	28
A 統計目的のデータ収集についての権限と制限	28
B 回答者への通知	29
C 公衆への通知	30
D 統計及び研究目的の提供	31
E 秘匿性の保護	35
F 情報の自由法の適用除外	36
G 委員会の個別メンバーによる追加コメント	38
4. 一層の検討にゆだねられる問題 (委員会メンバー)	40
注	41
訳者解説と参考資料	43



# アメリカ統計協会 プライバシーと秘匿性に関する特別委員会報告

## 1 序 論

### A 目的と範囲

アメリカの社会と経済の規模が拡大し多様になるにつれて、より多くの種類の、そしてより詳細な情報に対する強い必要性和需要が生じた。これらの需要によって、政府機関ならびに私的機関による情報収集過程がふくんでいる個人のプライバシー、秘匿性 (Confidentiality) および情報の自由の問題に対する関心が高まった。

最近では、無数の論文や報告書、議会の公聴会、連邦諸委員会による研究、広範囲にわたる法律の制定において、これらの問題に注意が払われている。関心がむけられているいくつかの主な領域としては次のものがある。プライバシーに対する個人の固有の権利、政府諸機関による計画、行政、政府の計画の評価及び政策形成目的のための情報の必要；秘匿情報の法律のおよび物理的な安全；情報整理におけるコンピューターの容量と広範な利用；政府官吏、市民あるいは研究者による情報へのアクセス（接近）の自由；医者—患者、科学者—課題の関係；警察部門での情報システム；銀行、保険及び信用会社の記録にふくまれている個人情報；法廷あるいは立法機関の召喚状に対するある部類の情報の免除、あるいは免除がないこと。

当該の問題に対して行なわれた協議と研究的試験の結果としていくつかの合意がひき出されつつあると思われる。しかしなお多くの未解決の問題や解答の与えられていない疑問がある。特に、全般的福祉を推進する中で、統計実践と能力を利用し統制する最良の方法は何かという基本的問題がある。求められている最善の解決法に関して、しばしば対照的でありそしてときには矛盾する見地がある。また制定された種々の法律の中にはあいまいな点があり、そして法律相互間に矛盾がある。これらの理由によって、われわれの情報収集過程を管理・統制するためのより効果的な枠組を開発するためには、当該の諸問題に関する継続的研究と評価を行なうことが不可欠なのである。

連邦政府の情報収集のシステムと過程とはとりわけ規模が大きい。連邦統計情報システムが全体的システムの小さいが、重要な一部をなしていることは案外知られていないかあるいは評価されていない。連報報告法の下に現在承認番号を与えられている 5,000 に近い異なった反復

的及び一時的報告のうち、統計報告は 26.1% にすぎない。そして（報告の作成に要する人・時間で測定した）調査報告書に対する負担の合計のうち、統計体系は 10.6% をしめるにとどまる。<sup>(1)</sup> 承認を受ける様式の大部分は、応用、他の行政的様式、記録を保持する手続きなどのような非統計的性格のものである。

現行法規及び法案は、情報の伝達およびプライバシーと秘匿性に関する他のアプローチや勧告と同じく、その全体的な枠組みの一部として統計システムをふくむ政府のすべての情報活動をふくんでいる。法律そして施行規則は、情報システムのあらゆる部分を効率的に扱うために制定されるのだが、それらの法律や規制がそのシステムの他の部分、とくに連邦統計システムに対して意図しなかった制約を課したりあるいは逆の影響を与えるという問題がある。

これらの問題に就いて、アメリカ統計協会会長、レスター、R. フランケル（Lester R. Frankel）は、1975年3月26日にプライバシーと秘匿性に関する特別委員会を任命した。この委員会に対して当初任務とされたことは次の点であった。

最近のいくつかの立法、報告及び法案は、連邦政府の統計計画そしてさらに一般に、かなりの影響を与えるかもしれない。1974年プライバシー法（公法 93-579）、一般教育準備法のバックレイ修正（438条）、自動化個人データシステムに関する HEW（the Department of Health, Education and Welfare；保健・教育・福祉省）長官の諮問委員会の最近の報告『記録、コンピューター、市民の権利』（Records, Computers, and the Right of Citizens）、およびこれらの実施のために考えられたりとられたりしているいくつかの処理をふくめて、最近の処置と報告が、統計の上で意味する点を、委員会は検討し評価すべきである。

また、委員会は、統計記録の秘匿性と提供（transfer）に関する管理予算局の現在の提案を検討すべきである。委員会はこれら提案に統計専門家の注意をひきつけ、その意義に関する討議を、統計専門家と関係する他のグループのメンバーの間で促進すべきである。また、適当な公衆団体ならびに科学者団体の注意をこれらの問題にひきつけるために、ASA が基礎的にとるべき行動の見地と実行方法について論議をはじめべきである。

当委員会は、問題処理にあたってすぐに自らの判断でいくつかの中心問題を認定し、正確に叙述しようとした。委員会のこの報告は討議された諸問題を概説し、各問題領域における行動に関する勧告を示している。認定された諸問題は注目に値するだけでなく、現在もっとも重要と考えられるものである。

委員会の結論と勧告は次の区分で配列してある。

#### A 統計目的のデータ収集についての権限と制限

B 回答者への通知

C 一般公衆への告知

D 統計および研究目的のための提供

1. 識別項 ( identifier ) を伴うデータの提供, ファイルマッチング ( つき合わせ )
2. 統計的要約及び識別項を伴わぬマイクロデータの引き渡し ( release )
3. 社会保障番号の使用

E 秘匿性の保護

F 情報の自由法の適用除外

委員会が注意を払った一般的諸要因のうち、二つの要因がとりわけ重要である。第一は、各人のプライバシーに関する基本的権利と、現在の社会の大きさと特徴とを認定し測定するために情報を獲得する社会的必要との間に、バランスをとることの必要である。第二は、行政目的のために集められたデータと統計および研究目的のためにだけ集められたデータとを明確に区別する必要である。この区分は基本的なものであって、国会議員、政府および私的機関、マスメディア、公衆一般にもっと広く理解されまた受けとめられなければならない。委員会はこれらの一般的諸要因を非常に深く論議する時間を充分はもたなかった。しかし、連邦統計システムに関する限り、それら諸要因はプライバシーと秘匿性の問題を理解し、取扱うときに、重要なかなめになるものである。

## B 社会の「知る必要」

連邦政府が作成する情報は、政府自身をふくめて多くの公衆が必要としている。しかし情報の必要の主張によって、自動的に情報の収集が正当化されるわけでない。データを収集する前に、調査に責任をもつ機関がその職務、事業、基本的使命を遂行するうえでそれらデータが必要であることが明確に認められなければならない。連邦統計機関の場合には、適当な制定法による権限が必要である。

近年、新たな追加的な統計情報の収集を委任したり、あるいは政府の特定計画の実施のため又は補助金計画に対する要請の適格性を決定する際に、既存の情報の利用を要求したりする法律が非常に多く議会で可決されている。これらの例において、議会は立法を通じて、政府の「知る必要」という特殊な領域を確認している。したがって適当な連邦統計機関は統計情報に対するこれらの要求に応える義務もっている。

個人の基本的なプライバシー権と社会の知る必要との間に適当なバランスをとるという問題

には幾つかの次元がある。連邦統計機関は、法律の認めるデータ収集機能を遂行する際に、最初に回答者に対して秘匿性を保障したときでも、個人を識別できる形でその同じデータへさらにアクセスしたいとする不当な要求に出合う。特定の機関の間で当該機関が同意した目的のために、既存の記録を利用し、そして記録を一定限提供することの費用からみた効率性、正確性、適時性及び便宜性と、そのような提供がひき起こしうるプライバシーの何らかの追加的危険との間にバランスがとられるべきである。特定項目の情報を収集することの必要性は、期待される社会的利益とコストの比率の検討につねに従うべきである。

連邦政府による統計情報の収集は国の創立以来行なわれてきた。統計情報の収集が、適法的な公共的目的に奉仕し、不当にプライバシーを侵害したり、不当に強制的であったり負担をかけたらず、秘匿性の点で適切な保護を与える意図をもつことを保証するために、種々の時期に、法律が制定されその他の機構が設立された。これらのうちいくつかの目標は、既存の法律や規制においては不十分にしか達成されない。委員会はこれらの見地のすべてを考察し評価しようとはせず、主としてプライバシーと秘匿性に注目した。

### C 行政的な個別処理 ( Case—Action ) 目的と統計諸目的

行政記録は、一個人あるいは他の単位に対して行動をとるか又はその行動を統制する目的で収集され保持されている。この行動とは、許可、登録、検査、保証、訓練、規制、調達、診断、処理、処罰、支払いあるいはその他の利益あるいは刑罰の伝達などの機能である。行政記録はしばしば個人にとっては価値をもち、通常民主的社會では一般的な福祉を促進するために必要とされてきている。しかしながら、プライバシーと秘匿性に関する懸念のもとが、これらの同じ行政記録とそのありうる利用なのである。個人あるいは報告体は、そういった記録が不正確な情報をふくんでいて不適当な行動を導きうること、彼について知られていない方がよい何事かが発見されること、あるいは彼についての何らかの望ましくない行動がこの記録に基いて起こされることを心配するのである

これと対照的に、統計記録は全くちがった目的をもつ。統計目的は一般的知識をふやすこと、すなわち、人またはその他の単位の集合の大きさ、諸傾向および諸関係を知ることである。統計記録とその内容の個人識別はデータを集め合計する者以外のすべての者に対して秘匿される。個人の記録は、統計的集計値、平均値、関係の諸測度に対してこの記録が貢献することによる以外は、その個人に影響するどんな行動を決定するためにも使用されない。統計分析の本質は、まさに統計を構成している個々の単位の素性をとりあげないことにある。個人は統計シ

システムの産物においては識別されるべきではない。

統計目的と統計活動は、今述べた点、すなわち個人は統計処理の産物においては識別されえないということに焦点をあてると理解できる。統計処理に投入するものは殆んどいつでも、当初は個別的に識別可能な要素からなる。稀な例外として、個人データが、それを特定の人物あるいは単位と結びつける何らかの手がかりを取り去ったある特殊なデータとして、統計処理の間、識別され続けることがある。しばしば、この処理の期間に、限られた人数の統計スタッフが、限られた時間そのような手がかりあるいは通路へのアクセスを利用しうることが必要である。そのようなアクセスは、例えば、相違を正したり、品質管理を保持したり、重複を避けたり、二つの統計ファイルを合併したり、一つのサンプルファイルから補足的な統計情報をえたりするために必要なものである。適当なシステムの中では、そのような限られたアクセスのできる統計スタッフは、このシステムの外部に識別可能な情報をもらすことを禁じられ、もらしたときには刑罰に処せられる。いずれにせよデータにおける個人の識別可能性はこのシステムの中にとどまる。統計処理への投入物は行政記録でありうる。統計処理の中では、この記録は匿名であり、統計的産物においても匿名のままである。

## 2 プライバシーに関連する立法と連邦機関の経験

### A 背景

幾多の最近の法律が政府の統計計画とデータの収集一般に影響を与えているので、委員会は、それらの法律や規則が、統計情報システムに対して実施されるときの意味を検討するよう求められた。さらに、委員会は秘匿性や統計記録の提供に関して提案された新しい規制や制定されそうな新立法を調べ、そういった諸提案に対し、統計界が注意を払い全般的に考察するようはからうことを求められた。

本章は関連する法律の検討と統計制度へのその影響を調べることにあてられる。情報を組織的にうるために、委員会は統計計画をもっている25の政府機関に手紙を送り、われわれの調査に回答し、進展にそくしてわれわれを助けることのできる連絡員を指定してくれるよう依頼した。15の機関が連絡員を指定し、そのうち12人がわれわれの質問に対して何らかの形で回答をよせた。

われわれの第1回の調査の時(1975年9月)には、多くの機関がプライバシー法の結果と



して何らの問題も生じてないと考えていた。本章は基本的にはわれわれの質問に対する機関からの回答と機関との一層の討議にもとづいているが、さらにわれわれは回答をよせた機関だけでなく他の機関に対して新しい法律によっておこりうる影響についてもふれる。

立法とわれわれの調査の結果を要約する前に、質問を略述するのが有効であろう。われわれは特に各機関から次の回答を求めた。

1. プライバシー、秘匿性及びデータの種々の形での開示に関する制定法、規制及び政策の背景についての情報、
2. 種々の法律がその機関の統計活動に与えている影響に関する全般的な陳述、
3. 回答率、データの質、回答の適時性及び計画費用への新しい法律の影響に関する特定の量的情報、
4. 新しい制限のために停止されるかもしれない計画と政策あるいはそのいずれかの確認、
5. 審理中の法令によってひきおこされうる何らかの問題についての叙述、
6. この委員会にとっての有益なその機関の他の何らかの情報

われわれは、協力してくれる機関に、特定のデータあるいは事件の直接的引用を彼らが制限してよいと約束した。殆んどどの報告は、どの情報にも「機密」あるいは「部外秘」の指定をしなかったが、いくつかの情報はその指定を受けた。当然、ここではそれらの部分については広い含意だけを用いる。われわれは協力機関と連絡員に対してその援助を感謝する。さらに、他の政府統計家はこれらの問題について委員会の種々のメンバーと討議してくれた。彼らにもその情報と援助に関して感謝するものである。

プライバシー法が実施されてからまだ間もないので、かなりの報告は実際の問題よりも可能性について述べている。われわれはそれらの問題が現実化したかどうかを追跡しようとしたのだが、指摘されたおこりうる問題をすべて追跡することはできなかった。したがって、この報告は、準備的報告であり、意味をもつ新しい情報がえられたときに更新されるものとみなさるべきである。

## B 連邦報告法

A S A の委員会は連邦報告法を検討する任務を負ってはいないのだが、この法律は管理予算局長に対して、連邦機関が公衆から集めた情報の収集について、いくつかの例外はあるが、広い権限の行使を許しているので、ふれることが適当である。独立の規制機関は別に合衆国会計検査院長官の権限の下におかれている。会計検査院の権限は 1973 年のトランス・アラスカ・パイプライン許可法で認められた。情報の秘匿性に関係する連邦報告法の条文について以下論

じよう。

#### データの提供

連邦報告法 3508 条は一機関から他機関へのデータの提供を扱っている。3508 条(a)は、ある連邦機関が秘扱いでえたデータを他の機関に提供する場合には、データを受領する機関の職員は最初の機関の職員と同じ法律の条文に従い開示に対する同じ罰則をうけるものとしている。3508 条(b)は、一機関が収集した情報は、次の4つの条件のうちのいずれかにかなうなら、他の機関に対して貸出 ( release ) されうるとしている。すなわち

- a その情報が統計的な合計又は要約の形の場合
- b その情報の収集の際に秘扱いすることを言明しなかったとき、
- c 情報提出者がその提供に用意するとき、または
- d データの貸出しをうける機関がそのようなデータを集める強制的権限をもっている場合、

これら4つの条件のうち、第1の条件は実際には不必要なものである。というのは要約データはすべての機関の間で自由に交換されているからである。他の3つの条件は連邦統計制度にあてはまることはわずかなので、諸機関の間でのデータの提供が特にこの法律に規定されることはまれであった。実際に、独立規制機関の場合には、第4の条件をしいることにはわずかしか成功しなかったので、会計検査院長官が現在の実践を調査し、機関の実践と議会の立法との両面での大きな変更を勧告することになった。<sup>(2)</sup>

会計検査院長官が勧告した変更は、トランス・アラスカ・パイプライン許可法によって独立規制機関が連邦報告法の権限の下から移動したことにかんがみて引き出されたものである。アメリカ合衆国法典第44編35章(44 U S C, Chapter 35)につけ加えられた新たな3512条は、すでに一つの連邦機関がフェイルしている情報を収集するという不必要な重複を少なくすることを要求し、種々の調査への回答を求められている企業その他の協力負担を最小限にすることを追求している。報告の負担を軽くするために記録の提供を効果的に利用することは、秘匿の実行と調査の回答の両方に影響する重要な問題である。調査様式を会計検査院長官が許可するときには、この情報は現在他の連邦機関から入手できないという彼の結論が必要とされる。<sup>(3)</sup>多くの記録提供はこの条項の下に行なわれており、そのうちの多くは秘匿性の保証なしのものである。その他の場合には、提供は、提供後にも以前にそのデータに与えられていたと同じ保護を保証するという3508条(a)にもとづいている。

#### 連邦報告法と他の立法との関係

この論題は管理予算局の回状A-40の付論Aの第15条で論じられている。第15条によ

って、この15条にふくまれている付論は、個人あるいは法人の責任を定めず、情報の自由法あるいはプライバシー法の下での連邦機関の責任を定めてはいないことがわかる。諸機関は、収集様式の承認を要求する申立ての中に、情報の自由法及びプライバシー法の適当な条文に従うという声明をふくまなければならない。

## C プライバシー法

1974年プライバシー法は、個々人が自分に関するどの記録を政府機関が収集し、保有し、使用し、配布するかを決定でき、人々は自分の記録を正すことができ、そしてある目的のために収集した記録を同意なしに他の目的に使用させないことができるよう意図したものである。しかしながら、この法は個人の同意なしのデータの開示をいくつか<sup>(4)</sup>許し、データシステムの範囲と告知についての規則を述べている。この法律の制定に向けての起動力の大部分は、統計データというよりは、行政記録の不適当な利用から生じているのだが、その基本的条項はいずれに対しても適用される。本節はプライバシー法のいくつかの条項の統計への影響にあてられる。

### 範囲の問題

プライバシー法の第552 a 条(a)はどのような種類のデータ収集及び記録保持の活動がこの法の条項に従うのかを定めるために、「個人」、「記録」、「記録システム」などの語の定義を与えている。第552 a 条(m)は連邦機関の受託業者(Contractors)の運用する記録システムがどのような条件の下におかれるかを述べている。

両条文の一層の明細は、OMB (Office of Management and Budget; 管理予算局)のガイドラインに示された。それにもかかわらず、承認に責任をもつ機関の官吏の間には、諸機関のために受託業者が行なう調査はどのような条件の下でプライバシー法に従うべきなのかに関して、かなり不明確な点がある。

1976年5月にHEWの顧問会議は次の結論に達した。

「……………受託業者がその契約を実施するために記録システムを創ることが必要となるとしても、受託業者がHEWの契約した機関に対して統計その他の報告を提出することだけを求めているHEWの研究や他の契約には、1974年プライバシー法の要請は適用されない。」<sup>(5)</sup>かくして例えば、受託業者がHEW機関のために個人の標本調査を行うが、HEWに対して識別しうる記録を引き渡さないときには、この調査はプライバシー法のどの要請をも受けない。このメモはHEWの契約官吏に対して、適当な場合には、「記録の秘匿性とこの記録で識別され

る個人のプライバシーとを守るための条項を」<sup>(6)</sup> 契約にふくめることを促している。その他の機関は、HEWの指導に服しており、また識別しうる記録がその機関に渡されない限りにおいて、契約調査をプライバシー法の要請から免除している。

プライバシー法の適用範囲がはっきりとしない特殊な条項は第552 a条(b)(5)である。これは同意なしの記録の開示を次の場合について許している、すなわち、

記録の受領者が、その記録を専ら統計研究又は報告記録として用いることと個人を識別できない形で提供することを、適切な書面による保証であらかじめ機関に提出する場合。

この条項は内部的に矛盾している。というのは「記録」は、はじめは、あるタイプの識別項をふくんだ情報の一項目あるいは収集されたもの、として定義されているからである。したがって、この条項が、「公共的利用」のマイクロデータファイル、すなわち識別項が取除かれた個人記録のテープファイルと個人情報の開示を防ぐために必要と考えられる限度まで伏せられた他のデータ、の提供に対して適用することを意図したものであるかどうかは不明確である。OMBのガイドラインと立法経過をみても本質的に明らかではない。

もちろん、マイクロデータファイルの将来の受領者の殆んどから、第552 a条(b)(5)の要求する誓約をうることは、諸機関にとってほとんど困難でなかろう。委員会は、そのような誓約の違反によって、受領者が例えば第552 a条(i)(3)にうたわれる罰にとわれることになるかどうかについては、当局の情報を受け取っていない。第552 a条(b)(5)の下でのマイクロデータの開示については第552 a条(c)で要求されているとおり機関が記録しなければならない。

プライバシー法が施行される以前には、研究および統計目的のためにそのような公共利用ファイルを貸出した主要機関は、ファイルの入手と使用そして個人記録の起こりうる識別からの保護に関して様々の政策をとっていた。そのようなファイルの受領者に対して、552.a条(b)(5)で要求されている形の事前の書面による誓約の提出を統一的に要求した機関はなかった。委員会が判断しうるかぎりでは、これまでのところ機関の政策には大きな変化はない。ただかなりの機関が、彼らの公共的利用ファイルの内容によって特定個人を識別できないのは充分確かであるのかを注意深く検討するよう指示している。

最近公開されたプライバシー法のマニュアルは<sup>(7)</sup>、第552 a条(b)(5)とOMBのガイドラインの関連部分を論じており、プライバシー法の記録システムからひきだされるマイクロデータファイルについての条項の下では、いかなる貸出しに関しても、記録からは個人の識別項を除去すべきであるだけでなく、記録を提出する機関は、個人の識別を、種々の統計記録の結合によっても、公的記録または他の利用可能な情報源の参照によっても理論上では導き出しえ

ないということをも保証しなければならないという立場にたっている。もしこれらすべての諸条件がみたされるなら、ファイルの利用を制限する何らかの種類の誓約を受領者からうけとることが必要だとする理由は明らかではない。また情報の自由法によって要求されるときには、これらすべての要請を満たす既存のファイルも貸出されるべきことも議論になりえよう。

委員会は、現在制限なしで利用できるいくつかのマイクロデータファイルは、前節でふれた第二の要求、すなわちファイルに記録されている個人について明確に識別することは、そのことに努力した利用者でもできないことが理論的に明らかであるべきという要求、をみたさないと考える。このことは、とくに、人々にある部分の全員の記録をふくむファイル、又はそのファイルにふくまれている各個人に関するむしろ適度に詳細な地理的又は制度的な識別を伴う、人々及び詳細な金融情報をたくさん提供するファイル、についていえる。

#### 公衆への告知

プライバシー法の(e)(4)は、各記録システムに関する告知が少くとも年に一度連邦公示録(Federal Register)に公的に告知されることを求めている。<sup>(8)</sup> この要求には除外規定はない。OMBのガイドラインの下では、新しいシステム及び既存のシステムへの重要な追加は、OMBと議会への適切な告知の提出後60日の待ち期間を経てはじめて効力をもつ。

プライバシー法の第552 a条(f)に続いて、1975年7月1日に発表されたOMBの回状68A-108は、調達局長が「1975年11月30日より以前に、そしてそれ以後は毎年、機関の規則と告知の解説書を作成して公表し、公衆がその出版物を低価格で利用できるようにする」ことを要求している。最初のそのような解説書は、『プライバシーに関するあなたの権利の保護』(Protecting Your Right to Privacy)(5ドル)と題して、発行日は示されていないが、連邦公示録局によれば1976年2月13日に発行された。それは1975年10月19日までに連邦公示録に掲載された記録告知のすべての体系のダイジェストをふくんでいる。各告知のダイジェストは三つの項目をふくむ。すなわち、

- ・システムの名前、
- ・記録が保持されている個人の区分、
- ・人が自分に関する情報をふくむ記録システムについての情報を入手できる場所。

さらに公示された完全な記録システムの告知が連邦公示録に掲載された場所(発行日とページ)を示すインデックスが、機関ごとにある。

要求されたシステムの告知の年次の更新は1976年9月にはじまる連邦公示録に公表された。1976年11月で、すべての機関の告知がほぼ公表された。連邦公示録局は1977年のはじめに

機関の規制とシステムの告知との両方をふくむ新しい解説書を発刊する予定である

年次的更新の間に、その告知が連邦公示録に発表される新しい記録システムあるいは既存のシステム変更についての情報をうる手近かな方法はない。ある特定のシステムの記録の内容やそのシステムの定型的利用などについて、あるいは特定機関が公表するシステムについて、より詳細を知ろうとする者は、連邦公示録について注意深く調べるかあるいはその情報について機関に連絡するかしなければならないだろう。

委員会は、いくつかのシステム告知で公表した情報に関する公衆の問い合わせを、いくつかの機関が受け入れていることを知った。これらの質問は、個人の計画記録が他の機関からの記録と統計目的のためにつき合わされるときに、各人から同意をえたかどうか、他の機関が、追跡的研究のために何らかの型の識別しうる記録を利用しうるのはどのような状況の下でなのか、といった点に向けられている。

#### 告知手続き

プライバシー法の第 552 a 条 (e)(3) は、記録システムに情報を提出することを求められた人が次の諸点について通知されるべきとしている、すなわち

- その情報を求めている機関
- 回答は強制的か任意のか
- 情報が利用される主要諸目的
- 「定型的利用」すなわち、その情報についてなされる開示
- 要求された情報のすべて又は一部を提出しないことによる個人への影響

この要求によって生じる作業上の意味と倫理的な問題は、(a) センサスやサーヴェイのように統計目的でだけ集められるデータと、(b) はじめは計画あるいは行政目的で集められ、次いで統計あるいは研究目的に用いられるデータ、とでは本質的にちがう。われわれはこれら二つのケースについて別々に述べよう。

(a) 統計的目的のためだけに集められるデータ プライバシー法の告知手続きに従うことによって、任意的調査の際の回答者の協力はかなり低下することになろうとの見解を多くの人が表明した。いまのところ、委員会に回答してきた機関はどれも、この点で困難な問題が生じたとはしていない。回答拒否率のわずかの増大がセンサス局の人口動態調査、健康面接調査、医療健康調査で観察されている。このうちの後二つの調査は HEW 機関のためにセンサス局が行っている調査である。しかしながら、これら調査の回答率はどんな基準からみてもなお高い。

主要な調査において、何ら有意の影響がないのは、一つには (e)(3) の大部分の要求が、プラ

イバシー法が施行されたときにすでに満たされていた事実に由来している。例えば、調査が任意であることの明確な声明は、1973年以降のセンサス局の指導する調査においておきまりの手続きとなった。この政策の採用に先立ってのテストによれば、調査が任意の性格であるというはっきりとした声明を封書にふくめたときには、自分で記入する調査票の最初の郵送への回答には5パーセントほどの低下があった。一連の郵送連絡と人的なフォローアップの後の全体的な回答率は、両方のテスト部分についてはほぼ同じであった。したがって、声明をふくめることの純粋な結果は、所期の回答率を達成するために費用がこらあいの増加をみたことだといえる。

社会保障局はプライバシー法の施行日の直前に行なわれた小規模のテストについて報告してきた。このテストでは、プライバシー法の要求よりも拡張して、電話によるインタビューで情報を求められている人に対しても告知声明が行なわれたのだが、結果として、協力度はかなり低下した。この低下は、基本的には、この声明についてプライバシー法の見解が、最初の修正権の実行に関係する調査の質問に特にふれるべきとしている点に帰される。主な調査への回答には大きな減少はないが、よりむずかしい問題が今後生じるかもしれない。

統計データの用途は大変多様であり、その多くは前以ては知られていないので、統計の用途を簡単な声明において叙述するのは本来的に不可能である。それにもかかわらず、委員会は、現在用いられているいくつかの告知声明は、(e)(3)の要請の合理的解釈と相容れないことを心配している。非統計的目的の調査データへのアクセスを拒否する十分な制定法の権限をもたないいくつかの機関は、彼らの告知声明において、その事実を知らせようとしていない。また、用途についての声明はしばしば、公共的用途のマイクロデータファイル（名前や住所などの識別項を消去した個人記録）の貸出しとは、そのような貸出しが実際に行なわれた場合に矛盾する形で言いあらわされている。

いくつかの機関は調査情報を補足するためまたはその正確性を検討するために、内部的に利用可能な行政データからか、あるいは同じ個人の調査への回答データをもつ他機関からデータをうる。調査への回答者は一般に、この種のつき合わせの研究計画を特別な言い方では知らされはしない。ときにはそのような告知を用意することは不可能であるが、このプロセスはなお統計的なのであって、個人についての開示を伴ってはいない。

同様に、告知声明にすべての定型的利用についての情報をふくめるという要請も、その声明にこみいった資料をふくめ、この資料は、回答者の利益の保護については、あるとしてもわずかしか影響を与えず、しかも回答者に情報の提供をしょうちよさせることになりがちであるという意味でやっかいである。かくして、もし受託業者が識別項を伴った調査データを、依頼機

関と同じ秘匿性条項の下に処理することになっているなら、受託業者へのデータの提供に関する定型的利用の声明もふくめられなければならない。<sup>(9)</sup> H E Wは、保健統計センターが保持しているシステムを除いて、すべての記録システムについて、「個人の要求によってなされる議会事務局からの質問への回答において、個人の記録が議会事務局に対して開示されるかもしれない」という定型的利用の告知を用意すべきことを要求した。この定型的利用は明らかに、個人の利益をはかろうとしているのだが、調査のための(e)(3)による告知声明にそれをふくめることによって、たぶん回答者の誤解をうけて、調査への参加の拒否の増加をもたらすであろう。統計調査からの個人データが個人あるいは彼の議員にとって有益であるということはこの状況の下ではありそうにない。明らかに、この定型的利用の内容は、議員がその選挙母体を援助しようとする際に行政記録をよりたやすく利用できるものとするところだからである。

(b) 当初行政的目的で集められ、次いで統計目的に用いられるデータ 委員会は、告知に対するプライバシー法のアプローチは、行政記録の統計的利用に適用されるので、これとの関連でいくつかの観察を行っている。すなわち、

1. 計画目的のために情報を提供している人にとっては、強制的か任意的かの区別はしばしば意味がない。その情報が法律によって要求されていないところでも、情報を提供しなければ、重大な利益の損失という結果になるようである。この脈絡においては、任意的という語の使用は適切ではない。おそらく問題は、種々の条件を、まさに二つの語 — 強制的と任意的 — で扱おうと企てることからくるのであろう。

2. 統計目的のための利用と開示を充分詳細に規定しようとするれば、長くかつ複雑な声明が必要となるであろう。次の例が示すように個人が提供したデータの統計的利用を叙述するに際しては、相異なる機関が相異なるアプローチをとってきこ。

社会保障局は給付の請求や他の処理との関連で、情報を提供する人に対し、用途と起りうる開示、— そのいくつかは統計的目的のためのものであるが — についての包括的リストをふくんだパンフレット (Form SSA-5000) を利用できるようにしている。しかしながら、社会保障番号を申し込む人(いくつかの場合には、これは子供のために申し込む親である)には、もっと短かな声明 (DHEW Publication No. (SSA) 76-10034) が与えられる。これは研究目的へのこの情報の利用については大まかに言及しているだけである。しかしながらより短かなこの声明は、より詳細な情報を求めている人に対して、Form SSA-5000 を利用できることを述べている。

内国税収入局 (IRS ; Internal Revenue Service) は、その「プライバシー法による告知」に、1975年の連邦所得税の申告書をふくめており、納税者が提供する情報の統計的



用途については唯一つ、すなわち、住居についての情報は「税の割当てと他のセンサス目的のために」センサス局に提出されることについてだけ明白に述べている。しかしながら、この声明に定型的利用をリストするとすれば、「他の連邦機関」に対する開示をふくむことになり、これは明らかに広汎な種類の記録提供を十分にふくむことは明らかである。

3. 時がたつにつれて行政データを統計目的に利用する新しい可能性があらわれてきそうである。このような新しい利用は望ましいことであり、この情報を非統計的目的に利用することを完全に防ぐという条件のもとで行なわれてよい。しかし、機関が新しい利用をふくめてプライバシー法の告知声明をまじめに最新のものにするとしても、前以て情報を提出した人は、新しい利用については直接通知されないだろう。情報を前以て提供した個人と特定の同意をうるためあるいは新しい利用を通知するためかのいずれかで接触することは、実際的にも経済的にもしばしば実行不可能である。

4. ある場合には、引続いて利用され統計目的で他機関に開示される情報は、第三者によって提出される。例えば、社会保障局に雇用主から提出される個人の収入についての情報がそうである。このような場合には、対象となっている個人へ告知する方法はほとんどない。社会保障局の収入の情報の場合には、個人への告知は、社会保障番号への申込み——これは個人が未成年者であるときあるいはむしろ未成年者としての個人のためにしばしば行なわれるのだが——の時点にだけなされる。

#### 開示あるいは提供

プライバシー法の 552 a 条 (b) は、機関が記録システムからの情報を、対象たる個人の書面による同意なしに開示してよい 11 の条件をリストしている。これらの条件は寛容なものである。どんな機関も、情報の自由法によるかあるいは召喚状のような手続きをふんだ強制命令によって開示を求められるのでなければ、これらの条件によっては、情報の開示を要求されない。プライバシー法のもとで許可されるいくつかの開示は、他の制定法や規制で禁止されるかもしれない。

諸機関は、統計及び研究目的のために識別項を伴った個人記録を提供する施策に及ぼす新しい法令の効果について報告を求められた。ただ一つの機関だけが研究及び統計目的のための提供をすべて停止すると委員会に伝えてきた。社会保障局はもはや、州の失業保険機関に対して社会保障番号を伴った継続職歴標本のマイクロデータファイルを貸ささない。社会保障局 (SSA) はまた、大学研究者が集めた調査データをふくんでいて SSA の収入データと合体した (個人の識別項ではない) ケースナンバーを載せていたファイルを、大学研究者グループが使用できるとして

いた手続を停止した。これらの提供の停止はプライバシー法にいう定型的利用の定義には入らないという政策的判断にもとづいていた。提供の再開については現在検討中である。

委員会は、IRSが追跡的研究を行っている資格のある研究者に対して行っていた住所録サービス、プライバシー法にもとづいて停止したことを最近知った。連邦レベルでは、IRSの記録は合衆国国民と住民全体の大部分に関する現住所情報の最善の源泉となる可能性をもっている。この源泉を失うならば、研究者がその現住所を知らない個人のグループに関する疫学的追跡研究のコストが増大することは疑いない。

統計目的の開示がプライバシー法の見地から停止あるいは拒否されることについてこれ以上の情報がないということは、例が他にないことを必ずしも意味しない。委員会に報告を寄せた諸機関は、研究及び統計目的に対して潜在的価値をもつ記録を保有している連邦機関をすべてふくんではいない。開示への要求はしばしば非公式の基準にもとづいて拒否されるし、公式に拒否された要求に関する体系的な記録はない。

プライバシー法は統計及び研究目的のための同意なしの開示を三種類だけ規定している、すなわち、

- ・ 行政機関内部の職員に対して彼らの職務遂行上必要なとき、
- ・ センサス局に対して、その権限ある統計目的のために、
- ・ 情報が最初に収集された目的と合致すると規定される定型的利用に対して、

この「合致する」という語の解釈に大きくかかわって、有益な調査研究のためのいくつかの開示が、この一連の選択によって不可能になるかもしれないことに委員会は気づいている。

委員会はまた統計目的のために個人を識別しうる記録の提供にふれるとき「開示」(disclosure)という語を利用することを心配した。開示という語はこのこと以上の意味をもっている。この理由によって、われわれは開示をプライバシー法の特定の条項を論じるときにだけ用いてきた。他の所ではわれわれは統計利用のための提供を「提供」(transfers)と言う。

センサス記録にかかわる突き合わせ研究は「センサス代理人」(Census agent)の指定手続きを利用すると容易になる。この条項は、開示についての制限とすべてのセンサス従事者に適用される違反の罰則とに従うものと、他の機関や組織の職員が、センサスの調査票に近づくことを許している。この条項の使用は、センサス局の計画、センサス局と他の機関が共同して行なう業務及び弁済しうる基準にもとづいて他の機関のためにセンサス局が行う諸計画に限られている。

一般分野での開示についての一つの困難な問題は、調査からの識別可能な記録を会計検査院(GAO)に対して開示するという問題である。GAOは連邦諸機関と連邦の受託業者の活動に対する監視に広く責任を負っている。ある調査受託業者がGAOの職員が、標本を選出するの

に用いた手続きを検討できるように、マンパワー訓練者の標本の名前をG A O が利用できるようにした例がある。G A O に対するそのような開示はプライバシー法の 552 a 条 (b)(10) の下に許されている。

#### アクセス

プライバシー法の 552 a 条 (d) は、個人に対して記録システムに含まれている自分に関する情報を検査しあるいはコピーする権利を与えている。この要請の除外規定は、552 a 条 (k)(4) に「制定法によって専ら統計目的に保有及び利用されるよう要求されている」記録システムについて与えられている。

専ら統計目的で用いることを意図した多くの記録システムは、制定法ではそういった目的に限られておらず、したがって (k)(4) にいう適用除外の資格を得るものでない。いくつかの機関は、そういった記録システムへのアクセスを求める個人に応じる作業が、これらのシステムの通常の統計的利用を基本的に妨げるであろうという怖れを表明した。しかしながら、委員会に報告をよせた連邦機関の中にはそういった記録に対する相当数の要求をうけとっている機関はなく、このことが問題であることは未だ証明されていない。いくつかの機関は、起りうるアクセスへのどんな要求にも速かに応じるために必要なシステムの修正にかなりの資金等を投じた。

#### 許可要請

プライバシー法、関連する O M B のガイドライン及び機関の規則は、記録システムの創設に対して、ならびに統計及び研究目的のための提供を許す定型的利用の創設をふくむ現存システムの修正に対して、詳細な許可の必要を課している。新しいシステムが作業可能になる前（例えば、調査においてデータが収集される前）に二カ月の待期間を求めるこれらの新しい要求は、連邦機関が新しい調査を適時には始める力をいちじるしく妨げると一機関は考えている。このことは特殊な必要に応えるように企画された特別調査についてとくにいえるであろう。

## D バックレイ修正

1974 年家族の教育上の権利とプライバシーにかんする法律（一般的教育準備法第 434 条，20 USC 1 2 3 2 g）は、地方と州の教育機関に対して親と資格ある学生がその学生の記録にアクセスする権利を認めるよう要求している。それはまた、ある適用除外をもちつつも、両

親の書面による同意の通知がなければ、学校の記録データは個人を識別しうる形では、学校職員以外の者が利用しえないことを規定している。学校記録の情報を秘匿して統計的に利用するという例外も許されない。両親に与えられている提供に関する同意権は中学卒の学生あるいは18才以上の学生にふりかえられる。書面による同意は親ないしは資格ある学生によるサインと日付を必要とし次の点をふくまなければならない。すなわち、(1)開示される記録の指定、(2)情報使用(諸)目的、および、(3)その情報を利用可能な関係者と関係者層。学生の名前、住所、生年月日と出生地、主な学習分野、学位と成績評価、及びその他スポーツその他の活動への参加などの情報をふくむ名簿情報は書面による同意要求の一般的例外である。親と資格ある学生は名簿の情報の貸出しを防ぐ権利をもつ。この法は(名簿の情報以外に)学校の記録へのアクセスを制限する点では、プライバシー法が連邦機関の記録へのアクセスを限定している以上のものであることがわかる。

統計目的による学校記録へのアクセスにも及ぶバックレイ修正の部分のための規制はまだ発布していないことを教育統計センターの代表者は報告している。彼らは、この修正による制約によって、より高価で有効性の低い統計情報がもたらされることを懸念している。彼らの懸念は幾多にのぼる。一つの問題は、学校管理者、教員、その他の学校職員が、識別できない形で学生を標本としてひき出す傾向をもつことである。彼らは、標本選出に対する統制をそのような形で失なうことによって、より受け入れがたい標本が結果としてとられることを懸念している。また、彼らは、修正がなければうまくいったはずの学校記録からの情報の収集を避けるために、いくつかの調査企画を変更中であるといっている。この損失によって、情報の有用性も減じるであろう。また、学生あるいは親からとられる情報を、学校の記録との対比による検査で確証し評価することはむずかしくなろう。彼らは学生に関する情報へのアクセスを拒否する管理者が出てくるとともに、学校の統計研究への協力が減ることをさらに懸念していることをつけ加えている。

この懸念は、バックレイ修正が教育委員長に対して、適切な同意なしで学校記録から個人を識別できる情報の貸出しを許す処置又は慣習をもっている教育機関や施設へは、すべて資金を与えないことを要求していることから生じている。これまでの経験によれば、何人かの管理者は調査に協力していないことが確かめられる傾向にある。この傾向は学生またはその家族の個人を識別できるデータの提供を、州あるいは地方の教育機関が拒否することは、資金の供給を拒絶する十分な根拠にはならないとする、この法律の条項によっておしすすめられるかもしれない。

要約していえば、教育統計の質と量は、この修正の結果として被害をうけることが懸念され、

費用も増大するであろう。結果を確認するためには、さらに経験が必要である。しかし、この修正に対応するための最近の実際行動のうえでの変化は、懸念の一つの根拠である。

## E 情報の自由法

情報の自由法（公法 89-487 及び公法 93-502）は政府情報への公衆のアクセスというテーマを正面からとりあげた政府のはじめての制定法（statute）であり、要求されたデータを政府が与えずにおくことを全般的に防ぐものである。しかしいくつかの部類の情報については提供を免除されている（(b)をみよ）。統計システムの見地から、関連するのは次の点である。

- (a) 制定法によって開示をとくに免除されている情報
- (b) 企業秘密及び何らかの人から入手し、免除を認められ秘密に属する商業上又は金融上の情報、及び
- (c) 人事及び医療上のファイル及びこれに類するファイルで、その開示によって個人のプライバシーを明らかに不当に侵害するもの。

1976年に、情報の自由法（FOIA）の修正によって、適用除外の(a)、制定法による適用除外、が変更され、適用除外は次の場合に限定されている。すなわち制定法が「(A) 裁量の余地を残さない形で、その事項を公衆に与えないことを要求しているか、または(B) 与えないための基準をたてているか、特定のタイプの与えない事項を示すかしている場合」<sup>(10)</sup>

センサス局やNCHS（保健統計センター）のようないくつかの機関はFOIAの修正された適用除外(a)によって、適格とされる秘匿の制定法をもっている。しかし秘匿する約束の下に統計目的のためのデータを収集している殆どどの機関は、もはやまたはこれまでどおり、FOIAの要求に対して制定法によって保護されることはない。そしてデータを引きとるためには、これらの機関は適用除外の(b)、(c)に頼らなければならない。規制機関のデータと議会への開示の両方かいずれかを通常ふくんでいる種々の合法的な場合の示すところでは、データがこれらの適用除外の範疇に入ること明らかにすることは定型的ではない。実際、法律家が書いた最近の諸論文の示すところでは、いくつかの判決はFOIAを開示のいかなる除外例をも禁じているものと解釈している一方で、他の判決はFOIAをそのようなデータを政府が引きとることを許す（しかし要求はしない）ものとしている。ある著者は、<sup>(11)</sup> 秘匿性の保証は情報を開示から免除するには不十分である、というのはもしそうであれば、機関はすべての情報をそのような保証の下に収集し、これによって、FOIAを無効にすることができるからだと言及

している。

最近、FOIAに逆行するいくつかのケースがおきている。そこでは会社が、彼らが金融あるいは商業上の秘密と考える情報を秘密部あるいは議会の委員会に対してすら開示することを防ぐために、議会を訴えているのである。<sup>(12)</sup> 最近の一つのケース、アシュランド石油会社対連邦取引委員会(FTC)及び対モス議員のケースにおいては、連邦取引委員会が、石油とガスの備蓄についてのいくつかの情報を(識別しうる形で)監視と調査のために議会の小委員会に知らせることを会社が防ごうとした。といのは、FTCを創設した法律はまた企業秘密を開示することを禁止しているからである。はじめFTCはモス議員の手紙をそれが小委員会議長としての権限で書かれたものではなかったので、FOIAによる要求として扱い拒絶した。あとでFTCは、彼が公的権限で書いたならば応じなければならないと考えたが、その資料を秘匿的性格のものとするよう議員とそのスタッフを促した。しかし、会社は、資料がひとたび議会に渡されたなら、不可避的に公衆に対して公けにされると考えて、その報告を小委員会にわたすことを防ごうとして訴えたのである。1976年9月に、合衆国の控訴裁判所は、2対1で、FTCによる議会へのデータの引渡しを認めて、下級審の判決を逆転した。関連したケースとして、FTC対テキサコ社(517 F 3d p.37 D, C. Circuit 1975)がある。裁判所は、FTCが石油会社の秘匿情報を議会に渡すかあるいはそのような情報をFTC自体の研究以外の目的に使うかする場合には、それに先立って裁判所の許可が必要であるという規則を作った。FTCはその情報利用へのこの制限に挑戦しており、この問題は合衆国控訴裁判所で審理中である。

われわれの知っている最も新しい判決であるウェスチングハウス社対シェレジジャー(控訴裁判所 4th Circuit)のケースでは、判決は企業の側に勝利を与えた。国防省は、三つの受託業者の肯定的な行動計画と承諾の報告とにかんする情報に対するFOIAの引渡し要求には明らかに応じるつもりでいた。国防省は、FOIAは受託業者に対しては何も弁償しないと公言し、この法の除去規定の一つのもとに、FOIAの要求に法廷で抵抗できるのは政府だけであると主張した。控訴裁判所は、私企業は強制命令を請求する資格を法的にもっていると裁決し、この適用除外の一項に対する企業の要求を認めた。法廷におけるいくつかのFOIAのケース一般からみると、種々の目的のために連邦政府に対して提出することを(ときによっては権限によって)求められた金融その他の情報を開示することについて、会社が深い懸念をもっていることは明らかである。われわれの質問に回答してきた多くの機関は、FOIAはプライバシー法よりも多くの問題をつくりだしたと報告している。われわれは以下これら問題のいくつかを論じよう。

## 種々のタイプの調査の回答率への影響

労働省労働統計局と農務省統計部の両方が任意的調査において（ときには正規のスタッフのアドヴァイスにもとづいて）回答者が協力を拒否してきた例があることを報告してきた。これは、F O I A の条項、召喚状あるいは他の法的な開示要求による開示に対する保護手段について、収集機関の力を回答者が懸念しているからである。

銀行利子率についての連邦準備銀行の調査は、F O I A による開示要求の影響を直接うけた。長い間、この調査の情報は秘匿の約束の下に収集されていたのだが、議会の委員会への露えいと、ついで消費者連盟のF O I A による攻撃の成功の結果として、準備銀行はもはや秘匿性を約束できなくなった。この変化ののちの1975年7月に、標本となった銀行のうち約10パーセントが任意的調査において回答を続けることを拒否した。調査されている情報は特に秘密のものではないという事実からみると、回答率の10パーセントの低下は他の調査をしのぐものといえるかもしれない。

もの一つの問題が、統計機関が関係行政機関のためにデータを集めるときに生じる可能性がある。統計機関はデータを調査目的だけに用い要約報告を発行するのであるが、行政機関が、規制目的のために個人を識別しうるデータを使用できるということも考えられる。現在われわれは、ある行政機関のために会社から強制的にデータを集めている統計機関を唯一つだけ知っているにとどまる。そのうえ、強制のためにはそのデータを使わず、秘匿しておくという暗黙の協定がある。われわれが知ったことから、このデータがF O I A の下で適用除外となりうるかは明らかではない。

ある機関はまた、F O I A によって起りうる開示が回答者への質問に微妙な影響を与えることを通知してきた。任意的調査において協力をうるためには、統計家は、データについて秘匿性を保証できるとき以上に特殊な情報を求めることはできない。

## その他の法的問題

われわれは以下法廷に出されたいくらか複雑な問題について述べよう。ある使用者が失業保険局が彼に指定した税率について、その会社の作業停止の経験が差別的に解釈されてきたとべて論争してきた。第一審は、企業がもっと強力な証拠をもち出さなければ、訴訟にならないという判決を下した。そこでその使用者は秘匿の約束の下に収集された労働統計局の膨大なデータを要求したのである。BLSは拒否し、その使用者はF O I A による訴訟をおこした。現在われわれは、失業保険局が企業に対して税率を決定する際に問題のデータが大きな役割を果すのか、要求されている情報が秘匿性の問題を持ち出すのかについては知らない。この問題は失

業保険制度とBLSの両方が労働省内にあるということで一層複雑になっている。この訴訟を追跡し、後にその後の展開を報告することが望ましい。

#### データ収集の終了に先立つ詳細な研究あるいは評価計画の公表

研究統計局(ORS)と社会保障局(SSA)は、保険の分野でのその展示計画の一つに関連する情報の自由の要求を報告してきた。あるSSAとの受託業者は、移動できる外科センターすなわち、小さな外科処置が行なわれた患者が夜通しはとどまらない施設を経営しようとしていた。他のSSAとの受託業者は保健業務の費用と質がこの種の施設を使用することによってどのような影響をうけるかを判断するための評価をしようとしていた。

評価の受託業者は、承認をうけるために詳細な調査計画と分析計画をSSAに送った。この記録をコピーしたいとする情報の自由の要求が受け付けられた。ORSの計画担当職員と彼の上司は、詳細な評価計画が施設の実演に直接たづさわる人々の手に入ると、彼らの行動を左右して、評価の結論を偏らせることになるという理由で、この要求を拒絶することを望んだ。顧問会議局は要求されている記録はFOIAのどの適用除外にもあてはまらないから、その記録は請求者に与えられるという意見であった。

研究計画が強制的に早まって貸出されることによって生じる一般的問題点を、一つの単純な例で説明しよう。教授方法のテストが行なわれており、特定の期間後に、試験的及びコントロールになるグループについての結果が、これら学生に対する管理されたテストによって評価・比較されることになっているとしよう。もしそれらのテストの内容がテストに先立って学生あるいは教員の知るところになったとすれば、結果の分析は明らかにあやういものとなる。実社会の例の方が傾向としてはより複雑であり、早期の貸出しの結果がさほど明らかではない一方で、とくに研究の結果が逆の利害グループの地位をおびやかすかもしれない状況の下では明らかに問題がある。

## F 他の法令、規則及び提案された法律

### 農業動態調査のためのIRSの記録の利用

合衆国農業センサスはセンサス局が実施しており、一方、農務省(USDA)の統計報告局(SRS)は農業動態統計に責任を負っている。1969年以前の農業センサスは農村地域を深く調べる伝統的な方法によって実施してきた。しかし、1969年の農業センサスに関しては、センサス局は、IRSの農業所得申告書に主としてとづくリストを用いつつ郵送による収集



手続きにきりかえた。この方法は一般的には満足のものであり、費用も少ないことが証明され、そのために、1974年センサスでもくりかえされた。

この経験に基づいて、SRSは、農業動態調査のためのリスト枠をつくる際の主な源泉としてIRSの記録を用いることが望ましいと考えた。センサス法が、センサスの農業リストをSRSへ渡すことを妨げているので、1973年に内国税法にふくまれている権限に基づいて、執行命令の発布のための調整がなされた。この内国税法は、統計目的だけの場合には、USDAが農業経営を行っている人の所得申告書にアクセスすることを許しているものである。

この執行命令の存在は広く知られるようになり、議会の公聴会や新聞で十分に論じられ批判された。多くの人はこの命令をかくとくする際のUSDAの動機を質問した。批判や疑義は、いくぶんかは執行命令で用いられている大まかな言葉、すなわち「納税申告書は農務省による検査に対して開示される…」のために生じたものかもしれない。しかし実際には、SRSが本当に必要としたのは、階層分けと標本選出とに用いるための識別しうる情報と農業活動の大きさとタイプに関する限られた資料だった。

騒ぎが大変大きかったので、第一の命令とその言葉をわずかに修正した第二の命令とは1974年のはじめにともに撤回された。その後、SRSは州ごとの基準でこれに代わる源泉を用いる農家リストの開発計画をすすめるための予算をかくとくした。予算要求書にのべられている理由の一つは、SRSが良いと考えていた第一の源泉であるIRSの納税申告書が利用できないことであつた。

それらの諸条件の下で、農業動態調査のために十分な標本の枠を作り上げる費用は、(a)この目的でSRSがセンサスリストを利用できる場合、あるいは(b)SRSがIRSリストを利用できる場合よりも十分大きい。

センサスや調査の結果を非統計的目的のために入手しようとする企て

(a) St. リジスの場合 このケースは1960年代のはじめに起つたものであるが、一般的な話題をとり出すためにここで要約するのが適切と思われる。連邦取引委員会はSt.リジス製紙会社がセンサス局に提出した経済センサス報告のファイルのコピーを、召喚状によって入手しようとした。会社は抵抗したが、合衆国最高裁判所は、1962年12月に会社の手元にあるファイルコピーは、センサス法(第13編第9条)の秘匿条項によっては、召喚状に対して保護はされないが、議会はそのような保護を提供できるとの判決を下した。

1962年の後半に、センサスの報告書は召喚状の対象にならないという規定を、当該個人や事業所が保持しているセンサスの報告書のコピーにも及ぼす法律が定められた(公法87-813)

(b) 家族計画相談所にかんするNCHSのデータ 1974年に保健・教育・福祉省(DHEW)長官はタイトルX(家族計画の部)資金を受けている家族計画相談所の未成年あるいは精神的無能力者の断種を禁ずる規則を発表した。同時にHEWの一機関である保健統計センター(NCHS)は、HEWの他機関のために弁済しうる基準で家族計画相談所の活動に関するデータを収集していた。これらのデータは計画、評価及び研究目的にあてられるはずであり1974年度の弁済協定に明記された報告書は同意されたものとして提供された。相談所の活動に関する要約データは、いくつかの相談所が規制を侵していることを示したので、HEWの事務局はそれらの相談所を認定するようNCHSに要求した。NCHSは、そのような認定は、収集データを提供者の書面による同意なしには収集目的以外には貸出さないとする秘匿についてのセンターの誓約を破るものであるとして拒絶した。HEWの理事会との会合が開かれたが、そのデータは、センター自体の計画に関連する秘匿性条項をふくむ法律の権限の下に集められたのではないという事実を照らして、NCHSがその秘匿の誓約を法的に守りうるのかという問題は解決されなかった。しかしながら、NCHSのデータを強制的に用いることにはいくつかの問題があったので、事件は終わり、これに代る手続が開発された。

(c) 職業安全衛生局(OSHA)のための労働統計局(BLS)によるデータの収集

職業安全・衛生法は500万人の雇用者に及んでおり、BLSはOSHAのためにそのうち約60万人についての調査を行っている。この調査の一つの目的は、相対的に高水準の業務上の事故や傷害を起しているこの国の産業や部門を認定することである。労働省のもう一つの部局であるOSHAは、命令に従っていることを保証するため現場を検査する法的責任をもち、BLSの統計データを計画の樹立や研究のために使う。BLSとOSHAの間の協定によって、BLSはOSHAに対して個々の企業に関する資料は提供しないし、研究報告からの統計的産物は個々の企業の雇用者に関する検査のきっかけとしてあるいは行政処置をとるためには使われないことになっている。

この資料は個々の地理的区域内でうまく定義された産業クラス毎に製表されているので、規制者が外部の情報を用いながら、高い発生率の傷害あるいは事故を生んでいる施設の小グループを認定しうることを、統計家は心配している。この問題は秘匿的な統計データの殆んどすべての製表において生じるものであるが、この場合には、いくつかのセルの母集団の大きさが極めて小さいので特別めんどうである。しかしながら、この時点でBLSが秘匿性を保護する法律を欠いており、このため秘匿的な統計報告の規制目的への使用を防ぐことが出来ないでいる。主たる問題点は、OSHAが誤用する可能性があるからではなく、回答者の間に懸念が生じる可能性なのである。

(d) 国立職業安全・衛生研究所(NIOSH)で生じている事件 強制的または任意的な情報が収集されるときに生じうる混乱の一例は、同時にNIOSHの資金による研究計画にもある。事故とその環境諸条件についてのよりすぐれたデータをかくとくし、よりすぐれたコードシステムを開発するために、NIOSHは死亡、重傷あるいは障害者を生む事故を報告した8000の企業を調べること、また最も新しい秘密のケースについて雇用者にインタビューすることを決定した。<sup>(13)</sup> OMBが承認した様式は任意的なものであり、雇主(回答者)に提供される表紙の文字とそれに伴う資料は、研究の目的を述べ、その記録を秘匿することを誓い、その企業がランダム標本として選ばれたことを述べ、協力を要請していた。

このデータは、現場の検査が行なわれていると同時に受託業者が集めた。この計画の一部は、命令に従っているかを監視するためにも用いられるOSHA(労働省)の標準様式101にもとづくデータの質を評価することであった。調査の情報を集める代理人がまた現場検査者を勤めていたので、彼らは自分達の役割の二重的性格を区別するには訓練されていなかったかもしれない。

何人かの回答者が質問への回答を拒否したときには、NIOSHの政府科学専門家は受託業者に対して、強制的な参加を要請する法的基準として積極的に尽くすよう手紙を書き、行政目的のために用いられる情報についてのOSH法の条文を引用した。何人かの回答者は抗議し、OMBは、調査様式は任意的統計調査として承認されているのであり強制的なものではないので、データの収集を停止した。このケースは、当該の行政的データが存在するときに、研究活動が直面するいくつかの問題を例示している。

回答が任意的である場合と強制的である場合とにおける承認後の変化に加えて、この例はまた、データの秘匿性を誓約したが、関連法規において秘匿性についての制定法の条項がないときには、すべての告知声明がプライバシー法の(e)(3)の要請を充分満たすということについて、委員会がいくつかの疑問をもつ理由の例証でもある。

#### 秘匿性についてのこれまでの保証を取消す法律

統計目的のためのデータを提出した自然人あるいは法人に対して既に与えられた秘匿性の保証を取消すか又はタイムリミットをおく効力をもつ法律を議会が成立させるときには、デリケートな問題が生じる。当委員会はそれが現実の問題となるかあるいは問題となる可能性をもつ三つのケースを知っている。

- 1950年の古文書法は、国の記録保管所の記録は、記録保管所に対し記録を提供した機関との協定がある場合を除いて、50年後には、研究者がアクセスできるものとした。

1952年には既に記録保管所に引渡された人口センサスの記録は、各センサスの後72年目に資格のある医療、歴史及び系統学の研究者が利用できるものとするのが認められた。種々の部類の利用者に対して記録を貸出すに先立って必要とされる経過期間を変えようとする種々の法案がこれまであった。

センサス局は、個人に関する情報を将来研究者が利用できるかもしれないことを知ることによって、センサスの質問に完全かつ正確に回答しようとする意思に影響がでることを懸念している。そういった影響についての情報をうるための一つの努力として、センサス局は現在、国家統計についての委員会(The Committee on National Statistics)国立科学アカデミーの賛助で遂行されている研究計画を後援している。そこでは種々のレベルの秘匿性の保証が回答に与える影響をテストしている。この結果は間もなく明らかにされる。

- 1975年のエネルギー政策及び保護法は、会計検査院長官が内国税収入局を除くすべての連邦機関が所有しているすべてのエネルギー情報を入手することを許している。この法の下での関連するセンサスデータの位置づけは未だテストされていない。

- 1975年に成立した社会保障法の453条は保護者発見局の創設のために用意された。この法律の下では、HEW長官は、合衆国のあらゆる部門、機関、施設に対して親のない子の住所に関して、ファイルあるいは記録にふくまれている情報を提供すること、この情報を資格のある人にわたすことを要求する権限を与えられている。適用除外は、「そのような情報の開示が合衆国の国家的政策、あるいは安全の利益あるいはセンサスデータの秘匿性を犯す場合」にだけに認められている。われわれは、秘匿性の誓約の下に統計的目的のために収集された情報が、実際にこの条文の下に開示されたケースを知らないが、そういった開示を要求する権限は非センサスデータについても存在する。

事後法に関する憲法上の制限に従いつつ、議会が、連邦政府が得た情報の利用に関して議会が望むどのような法令をも制定しうることは明らかである。しかしながら、センサスや調査への回答者が理解している秘匿性についての過去の誓約を変更する結果となるこの法令が、統計目的のために情報を収集する政府の力をいちじるしくむしろむしばむ原因となることも明らかである。

上に引用した法律が存在することに照らして、調査の回答者に何を告げるべきかに関してもまた重要な倫理的な問題がある。センサスへの回答者は、彼らの個人記録をセンサス日の72年後に研究者が利用できることになることを告げられるべきなのか？ 非センサス調査へのすべての回答者は、彼らの現住所についての情報は保護者発見局に渡されるかもしれないということ告げられるべきなのか？ この状況の下で子捨て現象についての研究をセンサス局以外の連邦政府機関が、遂行したりあるいは後援したりできる何らかの方法があるのか？

センサスや調査における秘匿性に対する大衆の態度に関して、現在行なわれている研究がごく予備的に示すいくつかの点によれば、多くの人々はセンサス回答者に対して与えられる秘匿性の保証には充分の信頼を持っていない。もしこの信頼の無さが広がり、より強くなるなら、他の統計的研究とともにセンサスに対する回答の完全性と正確性もそこなわれることは殆んど確実である。

### 1976の税改正法

1976年の税改正法（公法 94-455）は IRS の個人を識別しうるデータを統計及び研究目的のために他の機関に貸出することに強い制約を課した。この法が成立する前には、そのような移動は執行命令によってどの機関に対しても行なうことができ、個々人の名前ごとの現住所は IRS の長官の指示によって研究者その他に貸出すことができた。

税改正法にふくまれている国内税コードの第 6103 条の修正は、小数の連邦機関に対しての統計目的による貸出し（この法では「開示」とのべられている）を禁じている。貸出される税申告情報の種類及び、それを用いる特定の目的に関して制限が課せられている。

特に、統計目的のためのデータの貸出しとして許されているのは、

- 1 センサス局に対しては、どのようなタイプの申告情報であろうと「……諸センサスと国民経済勘定を企画するために、そして法律で権限を与えられている関連する統計活動を指導するために、必要な程度まで」
2. 経済分析局に対して、同じ目的のために、会社の申告書からの情報を
3. 連邦取引委員会、金融統計部に対して、「会社についての法的に権限づけられた経済調査」の管理部における利用のために、会社の申告から選ばれた情報、及び
4. 財務省の他の職員及び雇用者に対して、「経済あるいは金融予測、計画、分析準備、統計研究、及び関連する活動を遂行するうえで必要な程度まで」

統計的研究のための貸出し先として許されている機関の中には、農務省（FIOA のサブセクションをみよ）あるいは職業継続歴標本システムにおける人に対して住居コードを指定するために IRS の納税者住所情報を用いてきた社会保障局は含まれていない。

### 新しいそして提案された法令あるいは規則

幾多の機関が統計目的で収集したデータを、他の用途への利用及び法的手続きによる開示から保護することを強化する新しい法令あるいは規則を提案しようと考えている。そういった提案は「統計機関は統計目的だけのために集められた情報の秘匿性のために強制的な法的保護を

もつべきである。この保護は会社及び個人データの両方に適用されるべきである」<sup>(14)</sup> というOMBの統計政策部長の勧告に応えるものである。機関の回答を受けとった時点では唯一つ労働統計局だけが、議会に提案する前に必要な種々のレベルの下準備によって、そういった提案を行う上で、大きく進んでいるようにみえた。他の機関の役人と非公式に討議したところによれば、彼らの機関の予定法案のうち他の諸問題がより重要であるか、又ある場合には、中心となる機関の官吏がこの領域での法案の提出には気がすまないかのいずれかの理由によって、進展が遅いということであった。

FOIAの適用除外(3)(法令による適用除外)のサンシャイン法による修正は、その適用除外の範囲を、条文がその機関に対して何の開示を許すのかについて指示をしていない場合に限ったものであり、1977年3月に施行された。いくつかの統計的その他の記録がFOIAによる開示にさらされることになるかも知れないという見通しがもとになって、いくつかの機関は保護立法に向けて適当な提案を展開する努力を払うことになった。

多くの法案の主題となっているもう一つの問題は、合衆国センサスの強制的性格と、回答を拒否しあるいは誤った情報を意識的に提供した人に対する罰則である。1970年の人口センサスの前にオハイオ州のベツ議員が提出した法案に対して強い支持がよせられた。この法案は、回答の強制と拒絶に対する処罰を、センサスの際にすべての人から収集する少数の項目に限り、サンプルによって収集される他の項目については任意的としようとするものであった。そのときとそれ以後、多くの似たような法案が提出された。

1976年4月、下院はH.R. 11337を通過させた。これは1985年にはじまる5の年のセンサスにそなえたもので、センサス記録の秘匿性を保証する条項を強化し、センサスの質問への回答を自らの意見で拒否する個人に対する罰則をすべて廃止するものである。もしこの法案がこの形で法律になるとすれば、10年ごと及び5年次ごとの人口及び住宅センサスの回答は、5年ごとの農業センサスに対する個々の農場経営者の回答と同様に、任意的なものとなる場所であった。しかしながら、1976年9月18日に法律(公法49-521)となった最終法案は回答を拒否するかあるいは虚偽の回答を提出する回答者に対する投獄判決の刑罰をけずる一方で、そのような行為への罰金を存続させた。雇用者による秘匿情報の不当な開示に対する刑罰は5年間の禁固(以前は1年)と5000ドルの罰金(以前は1000ドル)を最高とすることへと強化され、以前に雇用者であったものへも適用されるように拡大された。

### 3 調査結果と勧告

本節は委員会の調査結果の要約と特定の勧告のリストからなっている。グループに分類されてはいるが、調査結果と勧告は相互に関連しており、そして、一貫した総合的な見地を示しているといわれわれは信じている。それらは総合的に考察されるべきことを意味する。

#### A 統計目的のためのデータの収集に関する権利と制限

調査結果； 連邦の法律、規制、ガイドライン及び承認手続きは、統計目的のためのデータの収集に関して、いくつかのタイプの制限を加えている。それらのいくつかはプライバシーと秘匿性の問題に関連する。それらの制限の大部分は適切であることをわれわれは認める。それらは、提案されたデータ収集が、政府機関の義務と責任にとって適切であり、不当にプライバシーを犯さず、不当に強制的であったりあるいは過重な負担になったりしていないかどうかを判定するために検討可能な枠組を提供する。

規制あるいは行政上の目的のためのデータ収集と反対に、統計調査が強制的であったり、非常に時間を要したり、記録をとりうる詳細さを要することはそれほどありそうにない。これらのちがいは、集団の統計及び平均の推定値を作ることを目的とする統計調査の性格を反映しており、これに対して規制あるいは行政データの収集者は、個別的決定の基礎となる、より正確でより完全な情報を要求してもよい。

勧告； 1. 当委員会は、人口、住宅及び農業の諸センサスと経済諸センサスから完全に正確なデータを獲得することの公的利益が、回答を強制的に要求することと、この回答不履行に対する罰金刑の継続を正当化すると信じる。

2. 統計調査が強制的（回答が法による刑罰の下に要求される）と任意的とのいずれであるべきかを決定するセンサス法（第13編）における同じ基準が、連邦の統計データの収集計画に一般的に適用されるべきである。結果の企画された用途が強制的による回答を必要とすることが、法あるいは規定された法的手続によって定められているのでなければ、統計調査は任意的であるべきである。

3. 第三者あるいは回答者の代理人が、調査実施者が主題に関して知っている何らかの秘匿情報を知らせることを、直接的であれ暗示的にあれ要求する場合、秘匿性を守るために、統計調査情報を彼らに渡すべきでない。

## B 回答者への通知

調査結果； われわれは、回答者に通知することに関するプライバシー法の条項は一般的に妥当であると認める。これらの条項は連邦データ収集機関に対して、調査を行なう権限、回答は任意のか強制的か、調査の目的、そのデータを用いる定型的利用、及び回答者が情報を提出しなかったときに回答者がこうむる可能性のある影響、について知らせることを要求している。保健・教育・福祉省が定式化した正しい情報実践の規則は同じような条項をふくんでいる。

回答者への通知のかなめの部分は集められる情報の秘匿性の状態を説明することである。通常は、行政情報とは反対に統計情報は秘匿性の誓約の下に集められる。回答者は、秘匿性に関する無条件の約束は、個人を識別しうるデータは権限のある者によってだけ取扱われ、統計的目的のためにだけ用いられることを意味すると理解する権利をもつ。

調査の回答者に秘匿性を保証できるか否かは致命的な重要性をもつ。そのような保証は無責任に与えられるべきでない。秘匿性についての無条件の保証は、法的うしろだて——個人を識別しうる記録を入手しようとするあらゆる企てに収集機関が反対しうる法律の条項——によってバックアップされたときにだけ与えることができる。もし秘匿性を保証することに制限があるなら、回答者は秘匿性の誓約の中に適当な留保条件を付してそのことを知らされるべきである。

データの用途を回答者に伝える際には、データは統計目的にだけ用いられると述べれば充分である。前以てはわからないいくつかの用途をふくめて、その統計が用いられうる多くの用途をいちいちのべることは、実行できることではないし、必要なことでもない。「統計目的で」という表現は、個人データを、収集機関自体でさえ、追加の統計情報を収集するときにありうる場合を除いて、個人に関するどのような活動のためにも用いないことを意味する。

われわれは、連邦統計機関がこれらの問題について慎重ではなかったという形跡を見出さなかった。しかしプライバシー法の下で、回答者に通知するという適切な原則がかなり大まかに実施されそうだとはいえる。

連邦と州の協力システムの一部として連邦政府の外部で開発されたデータシステムに対しては、個人を識別しうる記録のファイルを連邦機関に提供してほしいという要求が出るかも知れない。連邦機関がこれらの記録を開示する条件あるいは連邦機関によるそのデータの用途について、回答者に知らせるべきとする要求はないように見える。というのは、最初の収集者は連邦政府の外部の者だからである。



勸告； 1. 諸機関は、保有している記録に、開示に対する十分な保護を与える法的うしろだてで支えられているのでなければ、秘匿性に関する無条件の約束をするべきでない。連邦機関は、プライバシー法の 552 a 条(e)(3) で要求されているように、情報の提供者にその告知声明を提供する際には大きな注意を払うべきである。もし、情報の「強制的による貸出し」の可能性があるなら、秘匿性の誓約は条件づきでなされるべきである。そういった状況の下で、そして召喚状や他の強制による開示がないと考えて正当であるときに、われわれは「法律で要求される以外には個人を識別しうる情報を開示しない」といった追加的の声明を、おそらくは、より立ち入った説明は求めに応じて行うという指示とともに行う。

2. 行政と統計の両用途のためにデータを収集する場合には、回答者は行政上の用途を知らされるべきであり、またそのデータが統計的に用いられることを知らされるべきである。もしプライバシー法の現在の用語がそういった用途の十分な説明として「統計目的のため」を受けとるものと解釈されていないのなら、そういった語を容認するのは改めるべきである。

3. ときには、「統計目的の」用途について詳しく述べるのが適切であって、「このデータは統計的平均あるいは総計をひきだすためにだけ用いられる」というような声明が加えられる。しかしながら、識別不可能なマイクロデータが利用可能ならば(P.33をみよ)、われわれはそのような声明の修正を提案する。そして「このデータは統計目的にだけ用いられ、個々の報告は識別されない」というような声明が用いられよう。

4. システム告知の公刊と、プライバシー法に現在ふくまれているような回答者への告知とに対する要請は、連邦資金によるすべての統計調査——それが機関によって行なわれていようが受託業者によって行なわれていようが——に及ぼされるべきである。

5. 記録システムの告知及び回答者への告知を公刊すべしとの要請は、もしそのデータが識別可能な形で連邦機関に提出されるものであれば、連邦政府との共同の調整の下に行なわれる統計目的のためのすべてのデータ収集に及ぶべきである。

## C 公衆への通知

調査結果 統計家は一般的には、有益な情報の収集と配布は、それにかかわる公衆の一部のプライバシーに対して強い保護が用意されたときにだけ、果たすことができるという原則に従っている。公衆は、統計作業ごとにプライバシーと秘匿性に関する状況はどうかを知る権利をもち、そのようにして公衆の支持と協力は明確な理解に立つことができる。もし公衆が、統計家のデータを保護する意図とこの意図を支える十分な保護手段があることを理解していなければ、デー

タを集め分析できる力は損なわれるであろう。

連邦公示録において告知を公けにすることを求めたプライバシー法の条項は、適切な方向への重要な一歩である。しかしながら、定められた手続が、公衆に知らせるといふその目的を十分に果たすかどうかが真の問題である。

勸告； 1. 連邦公示録における新システムの告知と既存のシステムの変更告知に関する索引と解説とは、少くとも四半期ごとと公けにされるべきである。

2. 連邦統計機関は、そのデータ収集及びデータ保持の活動にふさわしい秘匿性の保護手段について公衆に知らせる通知政策を実施すべきである。

3. 統計目的のデータの提供及びそういった貸出し先についての情報を公衆に与えるべきである。

## D 統計及び研究目的の提供

識別項づきのデータの提供、ファイルのつき合わせ

調査結果 提供や連係づけは、重複するデータ収集の必要を減らすことによって報告負担の増加をさけるため、データの集まりの質と有用性を高めるため、そしてセンサスやサーヴェイのためのリストとサンプリングの枠を用意するために行なわれる。連邦報告法（44 U S C 3508）は適当な条件の下では、そういった提供の価値を認めており、連邦文書業務委員会に対する非難の一つはデータの提供に向けられている。

データのつき合わせは、報告の正確性を評価する手段を提供することで研究目的に奉仕できる。社会保障局、国税庁、センサス局が集めた所得及び他の諸属性についてのデータをリンクする研究が一つの例である。

これらの利益にも拘らず、データの提供、とくに他の記録とのつき合わせは、プライバシーと秘匿性に対する危険をもたらすかもしれず、注意深い考慮が必要である。

一セットのデータファイルが實際上唯一の源泉であり、他の機関による重複したデータ収集は望ましくないだけでなく不可能ないくつかの場合がある。例えば、職歴、医療記録、学校の記録である。統計目的のために地方の学校の記録を提供することはバックレイ修正によって厳に制限されている。この制限は、連邦行政記録から統計目的のために情報を提供することに対してのプライバシー法が課している制限よりもかなり厳しい。この制限は、これまで学校の記録を用いてきておりそして現在も必要としている多くの重要な統計目的のためにそれら記録を

効果的に利用することに対する大きな障害である。

勸告 1. 統計及び研究目的のために他の機関に記録を提供することは、次の諸条件のすべてが満たされるなら許されるべきである。

(a) 一機関から他の機関へ提供された識別可能データを受入機関が少なくとも収集機関と同じ秘匿性を以て扱うこと、そしてデータの秘匿性を充分に守る法律が受入れ機関に及んでいること。

(b) その提供が役立つ明確で意義のある公共的目的があること。

(c) そういった提供は、当初情報を収集するときに用いた告知声明によっては、禁止されていないこと。

2. 記録をつき合わせる計画は、記録のつき合わせが、費用、データの質、秘匿性及び回答の負担の見地からみて明確な選択であるかどうかを決定するために、他のありうべき手続きとの対比で評価されるべきである。

3. 個人を識別できる記録のつき合わせ以外の方法によって、必要な統計をつくりだす技術を開発し改善する研究が継続され一層促進されるべきである。

4. 連邦が支持している研究で人口の追跡を必要とする場合について、IRS や SSA などの機関が、利用可能の見込みのある住所指示業務を利用することを完全には否定するべきでない  
と委員会は考える。濫用をさけるためには、住居指示業務の利用についての適切な原則をたてるべきである。そういった業務の利用者は、情報の提出を望まない対象人口中の個人を不当に悩ましたりあるいは圧迫することをさけるよう要求される。

5. IRS の税申告書を他の連邦機関の統計目的に適用することに関しては、委員会は「連邦税申告書の秘匿性」という報告書に示されたプライバシー保護研究委員会の次のような勧告に賛成する。「内国税収入局がセンサス局に対して個人の所得税申告（1040 と 1040 A）の情報を（提供）することを、その目的からみて必要以上の情報を局に対して開示しないなら、議会は許可する」（この委員会の原文は「開示する」（disclose）という語を用いたがわれわれは、「提供する」（transfer）という語の使用を勧める。というのはこの語の通常の解釈には開示はふくまれていないからである）。

原則としては、他のどんな主要な連邦統計機関でも、もし同じく法的な保護をもち、アクセスすることが大変必要であるなら、同じ恩恵をうけるべきであると委員会は考える。<sup>(15)</sup>

6. バックレイ修正については、統計目的のためのデータの提供を例外のリストにつけ加える形に修正されるべきである。統計および評価目的のための提供は、連邦行政記録の統計目的

への利用に対する当委員会の勧告に対応して、統制と秘匿性保護に従うべきである。

#### 統計的要約と識別項なしのマイクロデータの貸出し

**調査結果** 要約表とマイクロデータファイル（識別しうる情報を除いた個人記録の「公共利用のための標本」）の広い配布は、機械読みのできるデータの利用可能性の自然なそして有益な発展である。大規模で広範囲の人口について、情報を集め、データファイルを作る手段をもつ研究者は少ないのだが、そのようなファイルのコピーを処理し、有益な結果を生む手段をもつ人は多い。

マイクロデータファイルを、その利用を望む人々に広く利用可能にすることが特に適切である。オリジナルファイルの分析は重要な社会政策的判断の基礎としてしばしば行なわれているのであるから、それらの分析を確かめようと望む人々はそのデータファイルへのアクセスを許されるべきである。さらに、マイクロデータと詳細表の一般的貸出しによって、連邦データ収集機関が必ずしも利用できない分析手段の適用を通じて、データベースから、つくり出される知識の産物を本質的に増加させることができる。

**勧告** 1. 行政的と統計的データ源泉のいずれかに基づく統計的要約及びマイクロデータファイルを一般公衆へ貸出すことは、次の条件の下に制約あるいは条件なしに許されるべきである。(a) 名前、住所、社会保障番号のような特定人物を識別しうる項をすべて除去すること、かつ、(b) 受取り側がそのファイルの特定個人を識別しえないことが実質的に明らかであること。

2. 1974年のプライバシー法の552 a条(b)(5)は、勧告1の条件を満たすマイクロデータファイルの貸出しをはっきりと許すものに、明確化されるべきである。

3. この節の勧告1の条件(a)を満たすが条件(b)を満たさぬマイクロデータに対しては、次の諸条件のすべてが満たされたときにだけ、研究および統計目的によるアクセスを許すべきである。

(a) 受領者（政府機関、他の組織あるいは個人）が前以て次の書面を用意することに同意すること。

- 統計目的のためにだけファイルを用いること
- ファイルにその記録がふくまれているいかなる特定個人をも識別しようとししないこと
- ファイルを他の誰にも貸出さないこと
- 特定個人を識別することが他人に可能となるとんな表あるいは他の情報も貸出さないこと、

そして

- ・許可された作業が終わったときにデータファイルを返還すること、特定個人を識別できるなど個人マイクロデータの記録あるいは表についてのいかなるコピーをも残さないこと。

(b) 情報を利用させる機関は、利用者が指定された条件を守っていることを保証する責任をもち、そして

(c) 利用にあたって同意された諸条件が守られなかったとき、受取り側と貸出し機関のスタッフの両方が、強制的な処罰に服すること。

### 社会保障番号の使用

調査結果 政府の計画についての効果的な統計的評価は、それらの計画にふくまれている、通常は種々の源泉からの、個人についての情報の編集を必要とする。普遍的な識別項の存在はこれらの作業を遂行するための必要条件ではない。しかし、共通の数的識別項をふくまない記録のつき合わせは、良くて費用がかかり、信頼をおけないやり方である。

しかしながら、社会保障番号（SSN）が、識別項として、どれだけ広く用いられるべきなのかの位置づけを与えることは、この委員会の意図するところではない。社会保障番号は厳密な意味では普遍的識別項ではないが、記録のつき合わせという目的からすると単一でもっとも有効な項目である。そして記録を個人に関してリンクすることが必要な統計研究においては、SSNを用いることなしに行政記録を効果的に利用することは実質的に不可能であろう。

勸告 1. 個人の識別項としてのSSNの使用を拡大するか縮小するかについての論争は、統計活動について多面的な共通の識別項としてSSNを利用することから発生する十分な利益を十分に考慮すべきである。

2. 統計目的のために用いられるかあるいは提供される、識別可能な個人情報の秘匿性を充分に守る条件が満たされる場所では、そういった目的のためのSSNの利用あるいは提供に対して追加的諸制限をおくべきでない。

3. SSNは通常、ある個人の番号の開示によって、その人物に関するごく限られた情報だけしか明らかにしない仕方で指定されている。将来は、SSNの大変限られた情報内容ですら可能な最大限まで省かれるべきである。

## E 秘匿性の保護

**調査結果** われわれは、連邦の統計家は一般に、彼らの集めた個々の情報の秘匿性を顧慮し防衛する際に倫理的な仕方であるを見出している。しかしながら、記録を秘匿しておこうとする彼らの意図が強い圧力に従うかもしれないこと、そして記録を入手しようとする者の法的力が、記録を保護する彼ら自らの法的力を上まわるということに彼らはときどき気づいている。

統計家が回答者の提供したデータの秘匿性に関して権限のない約束をするとき、これを保証するものは制定法と対応する諸規制とである。統計目的でだけ集められた秘匿データを、召喚状あるいは他の強制的貸出しあるいは行政の要求から十分に防ぐことのできる方法は他にない。

調査した機関の殆んどは、統計データの秘匿性の保持について関心を示したが、いくつかの機関は適切な規制を定式化したり適切な秘匿性の条項を求める点で遅れている。

プライバシーの保護と社会の知る必要との間に適切なバランスを設ける法律が可決され施行されるにはまだ時間が必要であり、展開過程であるといえよう。プライバシー法、情報の自由法及びその他の法の下での経験は引き続いて評価されることが必要である。

形式的な法律は、責任ある行政の実行によって、統計専門家による高度に倫理的な基準の採用によって、そして合法的な統計行為を妨げない参加に関する全般的な承認をうるための公衆への情報努力とによって補われるべきである。

### 勸告

#### 1 制定法上の保護

(a) 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の識別可能な記録に関する開示の強制に対して、十分に拒絶できる保護を用意している秘匿性条項が、連邦統計各機関と他機関の特定の統計担当部に及ぶように制定されるべきである。

(b) 連邦諸機関が統計目的だけのために行政記録から集めるかひきだすかした識別可能な個人データを、非統計的目的のために開示することは、制定法によって禁じられるべきである。

(c) 当委員会は、連邦統計についての大統領委員会の行政データの統計的利用に関する勧告、すなわち「法律に指定されている場合を除いて、政府の給付計画において個々の回答者が提供した情報を、回答者の識別を許すような仕方での開示することを防ぐのに十分な法的制限を決めるべきである」——を支持する。当委員会は「開示」という語がここでは慣習的な意味で使用されていると理解しており、第3節の勧告1-3の諸条件の下で統計目的のために識別しうる

情報を提供することには反対しない。

(b) 当委員会は、統計及び研究目的にだけ用いるためにデータを収集している機関が、既に与えている適切な秘匿性の保証を取消す効果をもつ法令の可決を避けるよう議会に対して主張する。すでにこの効果をもっている制定法は、統計及び研究目的のためにだけ集められまたは作成されたデータを除外するよう修正されるべきである。

## 2 倫理的な基準と訓練

(a) 当委員会は、プライバシー法が法の及ぶシステム内の記録の安全を維持するために、適切な指導規則と手続きが採択され実施されること、違反に対しては処罰が加えられることを求めている条項を支持する。同じ条項がすべての統計記録システムに対して採択されるべきである。倫理的な行動規則がそういったシステムを維持する人々に対して開発され、原則と規則についての作業知識を確保するために訓練計画が実行されるべきである。

(b) 倫理的基準とプライバシーの安全保護とにおける訓練を各種の大学の統計及び調査研究の教科課程にとり入れるべきである。

## 3 会計検査のためのアクセス

秘匿性の保護は統計データベースへのアクセスを持つ検査機関と調査委員会をふくむべきである。検査官がデータシステムへアクセスしうるのは検査目的のためだけに、そして個人記録の開示に関しては、データベースを保持している機関の職員と同じ処罰に従うときだけに限られるべきである。

## 4 諮問委員

統計目的のために一機関から他機関へ識別しうる個人記録を提供することとマイクロデータファイルの公衆への開示とは、管理予算局の統計政策担当副局長に対する諮問委員による委託による検討か又は自発的な検討にゆだねられるべきである。この委員は連邦機関及び科学的ないし専門的協会の上級の代表及び公衆をふくむべきである。委員は、提案されている提供や開示が、個人のプライバシー及び秘匿の権利と情報に対する公的な必要との十分なバランスのうえにたっているかどうかについてアドヴァイスすべきである。

## F 情報の自由法の適用除外

**調査結果** 委員会は、個人を識別できないデータと研究企画とを、最小限の制約だけで一般公衆が利用できるようにしているのは、科学的原則と政府の政策に対応してのことであることを認める。しかしながら、秘匿性の誓約の下に統計目的のために集められたデータの提供を、

FOIAによってしていることで、個人や企業のプライバシーを侵しそして統計調査結果の質を損うことを避けるために、情報の自由法のある変更が勧告されている。

侵害されることない秘匿性の制定法をもたない機関によるデータ収集の場合には二つの問題が生じる。第一の問題は情報の自由法の施行前に、秘匿性について十分な信頼をおいた誓約とともに集められたデータ、及びその誓約のときに、個人データを公開する召喚状その他の法的強制的危険はないとして集められたデータにかかわる。FOIAの成立までは、そういったデータの法的強制による開示はまれであった。第二の問題は将来の可能性としては深刻であり、FOIAが適用されるときにより深刻になりうるものである。それは情報の自由法に従う統計的目的のためだけのデータの収集に影響を与える。秘匿性の誓約は、個人を識別しうる秘匿のデータの貸出しを強制することのできるFOIAの既知の潜在的可能に照らしてなされるべきである。このことは、秘匿性の誓約の下に統計的データを収集するための十分な法的保護規定をもたない統計機関（現在多くの機関がそうである）の能力を根本的に破かいするかも知れない。FOIAがこれらの諸条件の下で秘匿性とプライバシーの侵害をどの程度許すのかは、やはり法廷で決定されるだろう。個人を識別しうる情報を公衆に貸出す要求を認めた先例が少くとも一つはあるのだが、これは諸状況が何か限界的にそろったときのことであった。われわれがほかのところで勧告したと通り、正しい解決は、適当な条件の下でそういったデータの法的保護規定を他の機関に持たせることである。しかしこのことは時間を要し、そして必ずしも常に実行しうるわけでもない。とかくするうちに、統計目的で秘匿性の誓約とともに、しかし十分な法的保護規定を欠いて集められた個人を識別可能なデータが、FOIAによって強制的に開示され、調査の質と個人のプライバシーとの両方に大きな打撃を与える重大な可能性がある。

研究計画の前以ての公開が研究結果を無効にするかも知れない諸状況の中では、詳細な研究戦略を早くに貸出すことによって、研究結果の妥当性を損うことを避けるべきとする追加的変更が勧告されている。

勸告 1. 連邦政府の資金による適当な権限をもった統計調査において、統計目的だけのために十分な法的保護規定を持たずにしかも秘匿性を誓約して集めた個人を識別しうる情報は、情報の自由法による開示から保護されるように、FOIAは修正されるべきである。この条項は、この調査が、連邦機関が直接行うかあるいは委託によって行われるかを問わず適用されるべきである。

2. データ収集の手段、詳細な研究計画、そして統計研究で利用するために用意された他の関連する文書、の強制による貸出しについては、そのような貸出しが研究結果を損う場合は、適



用除外とするように情報の自由法は修正されるべきである。強制的貸出しに対するそのよう：適用除外が、データ収集の完了又はそういった文書にふさわしい測定の後に、有効性をもつてはなからう。

## G 委員会の個別メンバーによる追加コメント

委員会の各メンバーは報告にふくめられるコメントを提出するように誘いをうけ、次のものが提出された。

議長 Joseph L. Gastwirth, Donald Guthrie 及び Rita Zemach のコメント  
ほぼ二年間の間委員会は、大部分の時間を情報に対する社会の必要と個人の権利とのバランスをとることについてやした。諸勧告がいっしょにうけ入れられるなら信頼すべき統計データを獲得するために必要な秘匿性の約束を守ることが明らかに強化されるであろう。われわれはこの報告の殆どどの調査結果と勧告に賛成するのであるが、個人のプライバシーと、調査における公衆の長期的な協力の継続に対する全統計界の希望との両方についての含意と、政府がつき合わせたデータファイルを用いてときどき行ってきたあるタイプの特種研究についてとの、委員会の評価には賛成しない。

任意的調査への回答者は、一般には彼らの回答が関連する行政データ、例えば IRS の税申告情報、と比較されたり、それによって補われたりするかもしれぬ点を知らされないということに、報告は注目していない。調査に対する何人かの回答者は、彼らが秘密のものであるとか微妙であると考える少数の質問への回答をはぶくであろう。連邦政府の統計家は、たとえ厳密な秘匿性の保護手段の下であっても、行政データを個人の調査票を検査するためあるいは完成するために用いるときには、調査の任意的性格を否定し、調査標本の残りとはちがって、行政ファイル（例えば納税者）のデータによって回答者を扱う。われわれはそのような状況の下でのデータの合併は、統計計画においてはいきすぎたごまかしの面をもつと信じる。連邦統計システムが正確なデータをえたいとする要望はふつうはよりっぱなことであろうが、上に述べた行為はスタンリー対イリノイ州の事件で最高裁で宣言された次の基本原則とは矛盾する、すなわち

「憲法はスピードや効率よりも貴重なものをも認めている。事実、一般的には権利章典は、また特殊には適正手続条項は、平凡な政府官吏に対してすぐれた官吏を特徴づけるものかもしれない効率と有効性に対する高圧的な配慮から、傷つきやすい市民のもろい価値基準を守るものとして書かれたとってよいのである」

したがって、われわれは勧告D-1(c)をそれが不十分にしか統制されていない提供というパンドラの箱を開くことになるので支持することはできない。回答者への最初の告知にそのデータのありうるすべての用途をリストして過大なものにするよりは、どの提供の目的も回答者への最初の告知と矛盾しないこと、及び個人についての幾多のファイルが市民の承諾なしには結合されないことを保証する、データの提供に対するより大きな権限を諮問委員の手に与えることの方が、より望ましい。

われわれはまた、この報告が統計調査は一般に任意的であるべきことを勧告しているが(3.A, I), 学校及びIRSの記録の利用についての討議ではそれらの記録が強制的なものであるという事実を十分に強調していない点に注目する。実際、子供を登校させなかったりIRSの申告を提供しなかったりすることへの罰則は、強制的なセンサスの調査票への記入を拒絶する場合よりもっときびしいのである。われわれは個々の単一の研究に対して親の同意を要求するバックレイ修正が、価値のある研究を妨げるので変更されるべきとする点には同意するのであるが、識別しうる情報を法に反して貸出す教育機関には資金を与えず、そして生徒個人を識別しうるデータの提供を拒絶する地方機関に対して政府が資金を与えないことを防ぐ、とするその条項は、明らかに上に引用した最高裁の判決を満たすものである。

この委員会の多くの重要な勧告は、情報の自由法による開示からの免除をふくめて、個人を識別しうる統計記録の法的保護を設定することを強く主張している。そういった法律の必要性は、回答率の低下及び先にふれたいくつかの判例によって十分に支持されている(2Eをみよ)。アメリカ国民が、彼らの選んだ議員を通じてわれわれの個人記録に特別な法的保護を与えることをわれわれは望んでいるので、公衆に対して次の点に関して明確に伝えることは統計専門家の義務である、すなわち、(1)データの最初の源泉にかかわらず、それらのファイルのすべての内容、(2)誰がそのファイルにアクセスするのか。この報告は、連邦機関がプライバシー法における抜け穴を、法の要求から、受託業者を除外することによって、既にどのように見出したかに注目している。したがって特別の制定法による保護を要求するわれわれの主張が、プライバシー法を強化する要求と結びつくならはるかに強力になると考える。強化の要求としては、たとえば機関が連邦公示録に告知を簡単に公表することによって個別の統計データの提供をふくむ新しい「定型的利用」をつけ加える可能性を強く制限することがある。(法の552a条(e)(11をみよ)。

#### **Morris H. Hansen** のコメント

このコメントは、委員会の勧告(3.13-5), すなわち、行なわれる予定の調査に関する

事前のシステムの告知の公表に関する現行プライバシー法の要求は、受託業者にも拡張されるべきであるとする勧告にかかわる。私は民間の受託業者と政府が行う調査とはこの点で同じ要請に従うべきであることに同意する。しかしながら、事前告知の要請を受託業者に拡大するという勧告に代わる、はるかにすぐれた勧告は、事前告知を任意的調査に対する一つの要請として除き、調査におけるデータ収集の最初のデータと同時に公衆へ告知するという要請をすえるというものである。主要な問題は、調査に権限を与える一連の新しい規則や手続によって、調査が遅れてしまいその情報に対する主ないくつかの必要に応えるよう十分な調査を行うことがとくに困難になったり、不可能になったりすることがときどきおこるまでになっている点である。この傾向を逆転させる処置が必要なのである。この特殊なケースにおいては、任意的調査に関しては、60日以前に大衆への告知を要求することによってうところはわずかであるか何物もないかであり、むしろかなりのものが失なわれると考えられる。この問題は委員会全体による検討のためにはとりあげる時間がなかった。

#### 4 一層の検討にゆだねられた問題

この委員会の審議の過程では、さし迫った研究テーマをとりあげなければならなかった。したがって、いくつかの重要な領域は充分には検討されなかった。われわれは、関連する次の諸問題のいくつかをさらに注意を払うことを協会が望むと考える。

1. われわれが略記した一般原則の連邦部門外部の統計活動への適用
2. 統計目的による機関間のデータの提供に対する連邦報告法の関係
3. 連邦統計のある部分に対するOMBの統制が次第に失なわれることで生じたプライバシーと秘匿性を保持することの意味、例えば現在、規制機関の調査票はGAOが扱っている。議会は最近、健康なマンパワーに対するデータ要求を樹立する法案を通過させ、そして特に連邦報告法からの必要なデータ収集活動を除外した。
4. 諸機関の新しいデータの必要に対する責任と調査に着手するのに必要な時間との両方に対してプライバシーと秘匿性とがどうかかわり、そして関連する規則がどう影響するのか。
5. 資格のない者がテープをコピーし、受託業者及び以前の雇用者がそれらを保持する問題。二つのそういった引用例がわれわれの注意をひいた。
6. 連邦と州との共同計画に参加している州は、政府におけるデータの用途を政府がそれらデータを他の連邦機関へ提供することをふくめて彼らへの回答者にどのように知らせるのか？この問題は、適用除外(法による除外)の範囲をせばめようとするFOIAの最近の修正から

みてより重要である。

7. 統計と規制のための情報収集活動との区分を、それらが同じ機関内で行なわれているときにどう行うかについての一層の研究。統計機関が規制目的でデータを集め、また規制機関が統計調査を行うときに問題が発生する。より小さな統計単位、特に行政あるいは規制機関内の小グループ、が面している問題にとくに注意が払われるべきである。

8. 表やマイクロデータの形による秘匿データの開示からの保護に関する原則と手続き。ここでは秘匿性が綿密な推定によって損なわれるかどうかという問題もふくまれている。

#### 委員会メンバーのリストと略歴（訳では省略）

Joseph L. Gastwirth, 議長. コンサルタント, George Washington 大学教授  
ASA会員

John H. Aiken, 連邦統計利用者会議役員, ASA会員

A. Ross Eckler, 元センサス局長, ASA会員

Edwin D. Goldfield, 国立科学アカデミー幹事, ASA会員

Donald Guthrie, UCLA, 精神障害部計算施設指導者,

Morris Hansen, Wastat Inc の副会長, ASA会員, 国立科学アカデミー会員

Thomas B. Jabine, 社会保障局, 主任数理統計家, ASA会員

Alexander, M. Mood, University of California at Irvine, 管理及び政策分析教授

Eric J. Novotony, 計算機協会, プライバシーと安全委員会議長

Walt. R. Simmons, コンサルタント, ASA会員

Rita Zemach, 国立保健局の種々の研究部門のメンバー

#### 注

- 1) データは1976年11月の調べによるもので、予算管理局、統計政策部の Roye L. Lowry からの口頭連絡による。
- 2) 合衆国会計検査院長官『連邦報告書の下での会計検査院の責任の位置』1976年5月28日, OSP - 76 - 14
- 3) 実際には、同等の情報を他の機関から入手できるかどうかを判断する際にはいくつかの問題がある。化学工業の場合には、OSHAに提出される製法は5%以内の標準誤差であることを要求されるが、消費者製品安全委員会に提出される同じ製法は0.1%以内の標準誤差を

要求される。後者は商業上の秘密にあたる正確性に近く、異なった秘匿性と保護の保証を要求する。

- 4) 当委員会は、プライバシー法に用いられている「開示」(disclosure) という語は常には適切ではないと考え、提供が統計目的だけであって、秘匿性が保持されるときには、「開示」という語を用いることを提案する。訳-15 Pを参照のこと。
- 5) Taft, William H. のHEW, 行政管理副長官 John Ottinaへのメモ「HEWの契約へのプライバシー法の適用」, 1976年5月14日
- 6) 同上
- 7) Bushkin, A.A と Schaen, S. I 『1974年プライバシー法; 実行のための参照マニュアル』, 1976年, McLean, Va.: System Development Corporation
- 8) プライバシー法によると、「『記録システム』という語は、機関の管理下にある何らかの記録の集合であって、そこからの情報が個人の氏名、何らかの識別番号、記号又は個人に付されたその他の識別特性によって、検索されるものをいう」。
- 9) しかしながら、そのデータが収集された後に、処理の受託決定があるとするなら、新しい定型的利用をふくむ修正したシステム告知を連邦公示録に発表することが必要となろう。しかし回答者が直接に告知をうけることは決してない。
- 10) 公法 94-409, サンシャイン法, 1976年9月13日
- 11) Waples, G.L. 「情報の自由法; 7年の評価」 Columbia Law Review, 894-959, 1974年
- 12) Drachsler, D 「FOIAと非開示の権利」 Administrative Law Review 28, 61 1975年
- 13) 一つの秘密のケースは、職員が回復して復職する場合である。
- 14) Duncan, Joseph W, 「秘匿性と合衆国統計制度の将来」 Proceedings of the ASA Social Statistics Section, pp. 59-64, 1975年
- 15) 当委員会は上の勧告を支持したが、二人のメンバーがいくつかの点で保留した。彼らは、個人が報告するある種の情報は、一般に本人の同意なしに税以外の目的に用いられるべきでないという意見であった。それらの例としては、(すべての納税者ではなく、長い様式の使用だけが提出する) 分担金や医療支出の明細がある。われわれは、そのような情報が統計的用途で現在提供されていることを知らない。

## 訳者解説と参考資料

1. ここに訳出紹介したのは、アメリカ統計協会（ASA; American Statistical Association）の特別委員会報告“Report of Ad Hoc Committee on Privacy and Confidentiality”である。この報告は“The American Statistician” May 1977 に掲載された(pp. 59~70)。日本統計研究所「統計研究参考資料」に訳出することを了とされたASA及びその Managing Director, Edgar M. Bisgyer 氏に謝意を表したい。
2. すでに「情報の自由法」と「プライバシー法」をもち、政府活動ととくにそこでの情報の在り方についてひきつづき検討と論議を継続しているアメリカ合衆国の動向は、この分野でいちぢるしく立ち遅れている日本の現状と対比してみるととき大変興味をひく。政府情報一般の在り方をめぐる動向の中で、とくに政府の統計活動、統計情報の扱い方は、どのような位置にあり、従来の在り方がどう反省されることになり、今後どのような方向あるいは政策が追求されるべきであろうか。合衆国においては、これまた日本とは格段のちがいをもちつつあるが、政府の統計活動の検討が議会を中心に、極めてオープンにかつ活発に行なわれている。そして実は、「プライバシー法」成立に向けての一つの重要な発端が、国勢調査をめぐる論議の中で公けになった「データ・バンク」構想であった。しかし、1974年の「情報の自由法の修正」「プライバシー法」の制定以後、日が浅いせいもあってか、上に述べたこれら立法と統計活動との関連については、議会での関係者の証言はかなりあるにしても本格的に検討した文献は少ない。このうち私のみるところ、最も包括的なものが、ここに訳出紹介したアメリカ統計協会の特別委員会報告なのである。というわけで政府（情報）活動の公開性を求め、他方でプライバシーの保護をはかろうとする動向の中での統計活動の在り方を検討するうえでの重要な参考資料と考えた次第である。
3. この報告書は、御覧のとうり、「情報の自由法」と「プライバシー法」を中心とする関連法規の条文解釈の中で統計活動への影響を検討する形をとっている。これら法規に関しては、日本では憲法、行政法学あるいはコミュニケーション理論の領域でとりあげられており、また「情報の自由法」については、航空機汚職をめぐる今次国会でも引き合いに出されている。とはいえ、統計の分野では一般の趨勢は現在なお条文を参照しつつ検討するところまでにはいたっていないように思えるので、以下、この報告を理解するうえでの参考のために、若干の解説を加え、関連条文を示すことにする。
4. 蛇足ながら、法規の呼称についてプライバシー法を例に少々説明しよう。この「プライバ

シー法」( The Privacy Act of 1974 ) は、当初上院( S ; Senate ) の法案 S 3418 下院( HR ; House of Representative ) の類似の法案 HR 16373 としてそれぞれ各院を通過し、両院の関係委員会スタッフの調整ののち、S 3418 を下院が通過させることによって全9条からなる第93議会の公法579( PL 93-579 ) として成立した。この法律の第1条は「プライバシー法」とよぶことをうたい、第2条に立法主旨がうたわれたのち、第3条には、アメリカ合衆国法典( USC ; United States Code ) の特定個所、この場合には第5編「政府組織と職員」第2章「行政手続」副章「行政手続」( 第551条～第559条 ) [ Title 5 - Government Organization And Employees, Chapter 5 - Administrative Procedure, Subchapter II - Administrative Procedure ( Section 551~559 ) ] の一部を改訂するという位置づけが与えられている。すなわち「プライバシー法」とは、内容的には、「連邦政府記録の濫用から個人のプライバシーを保護し、連邦機関の保有する自己に関する記録へのアクセスを個人に許し、プライバシー保護調査委員会を設置するためその他の目的で、合衆国法典第5編に第552 a 条を追加して改正する法律」なのである。そしてこの法律の成立とともにUSCの第5編第2章552条の次に552 a 条がつけ加えられた。そしてプライバシー法( 公法93-579 ) の第1、2条、第5～第9条は、USCの552 a 条の末尾に収録される形をとっている。報告本文において引用されている条文番号はこのUSCの条文なのである。

[1] 連邦報告法 ( Federal Report Act ) ( 現行USC第44編第35章、第3501～第3511条)。この法律は第二次大戦下の1942年、政府へ提出する報告の負担を軽減する主旨で制定された。報告を収集しようとする行政機関は、調査の必要、方法等を管理予算局長の審査をうけるものとし、同じ内容の調査を二つ以上の機関が行うことを回避しようとしている。統計調査との関連でみるなら、この法律によって統計調整機能が根拠づけられていた。〈関連条項〉「3508条 情報の違法な開示、罰則、他の機関への情報の提供。

(a) 連邦機関が秘扱いで入手した情報を他の連邦機関に提供する場合には、この情報の違法な開示に関する罰則をふくめてすべての法の条項が、その情報を最初に入手した機関の官吏又は雇員に適用される条項と同じ範囲、同じ方法で、情報の提供をうける機関の官吏と雇員にも適用される。情報の提供をうける機関の官吏と雇員は、さらに、その情報をその機関が直接収集したと同様に、その情報の違法な開示に関する罰則をふくめての法の条項に従わなければならない。

(b) 連邦機関が本章にいう人から入手した情報を他の連邦機関に貸出しているのは次の各号の一つに該当する場合に限る。

- (1) 統計的な合計または要約の形の場合
- (2) 人が連邦機関に提出した情報で、その収集の際に、その機関またはその上部機関が秘扱いすることを言明していない場合
- (3) 情報を提出した者が、その情報を最初に入手した機関が他の機関に貸出すことに同意した場合
- (4) 他の連邦機関から情報の貸出しをうける連邦機関が、自らその情報を収集する権限をもつとともに、その権限が、その情報の提供を怠った者に対して刑罰を課す法的条項によって保証されている場合。」

[2] プライバシー法 ( Privacy Act ) ( 現行U S C第5編, 第5章, 第552a条 ) 。連邦機関におけるコンピューターの利用はとくに1960年代に急速に進み, 1960年代半ばには全国データ・センター構想が提起されるにいたった。この構想については, プライバシー保護処置がないことをめぐって反対論議が高まり, 構想は中断された。さらに民間調査機関によるプライバシー侵害も問題化し, 議会でも1970年代に入って諸法案が提出され, 1974年12月に法として成立する。この法の狙い等は, 条文そのものにもりこまれているので, 法の趣旨と関係条項の引用に入ろう。

〈関連条項〉「第552a条付 議会の調査結果と目的の叙述(プライバシー法第2条)

(a) 議会は以下の事実を認める —

- (1) 個人のプライバシーは, 連邦機関による個人情報の収集, 保有, 利用及び配布 ( dissemination ) によって直接の影響を受ける
- (2) コンピューターと高度の情報技術の利用の増大は, 政府の能率的運営に不可欠であるが, 一方で個人情報の収集, 保有, 利用及び配布によっておこりうる個人のプライバシーに対する弊害 ( harm ) が非常に増大している。
- (3) 個人の就職, 保険加入及びクレジット取得の機会並びに公正手続の権利の確保その他の法的保護を受ける機会は, 情報システムの濫用による危険にひんしている。
- (4) プライバシーの権利は, 合衆国憲法により保護される個人的, 基本的権利である。
- (5) 連邦機関の保有する情報システム内で識別されている個人のプライバシーを保護するために, 議会がそれら機関による情報の収集, 保有, 利用及び配布を規制することが必要かつ至当である。

(b) 本法 [ 本条及び本条のノートとして述べられている条文の制定 ] の目的は, 連邦機関に対して, 他の法に定める場合を除いて, 次に定めることを要求することによって, 個人のプライバシーの侵害に対する, 個人の保護措置を講ずることにある —



- (1) 個人に対し、自己に関する記録のこれら機関による収集、保有、利用又は配布に関する決定権を認めること
- (2) 個人に対し、これら機関により特定の目的のために収集された自己に関する記録がその承諾なしに他の目的に利用され又は利用出来るようにされることを防ぐことを認めること
- (3) 個人に対し、連邦機関の記録に含まれる自己に関する情報に対してアクセスし、その全体又は一部のコピーを入手し、そういった記録を訂正又は修正することを認めること
- (4) 識別可能な個人情報の何らかの記録を収集、保有、利用及び配布するに際して、そういった活動が必要かつ合法的な目的をもつこと、この情報が当該目的のために現在性及び正確性をもつこと、及びそういった情報の濫用を防ぐための適切な保護措置を講ずることを保証すること
- (5) 本法の定める記録に関する要求の免除は、これまで個別の法令の権限で決定されてきたような免除のように、重要な公共政策上必要であるとされる場合にだけ認めること
- (6) 故意又は作為により本法の下における個人の権利を侵害した結果生じる損害についての民事訴訟に応ずること。

#### 第 552 a 条 個人について保有されている記録

##### (a) 定義

本条において

- (1) 「機関」( agency )とは、本編第 552 条(e) 項に定める機関をいう
- (2) 「個人」( individual )とは、合衆国国民あるいは永住を法によって許された外国人をいう
- (3) 「保有する」( maintain)は、保有、収集、利用又は配布することをふくむ
- (4) 「記録」( record )とは、個人についての情報の一項目、収集されたものあるいはまとめられたものであって、彼の教育、財務取引、病歴及び犯歴又は職歴をふくむがこれに限られない、機関が保有するもの、及び彼の氏名、識別番号、記号又は指紋、声紋、写真等個人に付された他の識別特性をふくむものをいう。
- (5) 「記録システム」( system of records )とは、機関の管理下にある何らかの記録の集合であって、情報が個人の氏名、何らかの識別番号、記号又は個人に付された他の識別特性によって検索されるものをいう。
- (6) 「統計記録」( statistical records )とは、第 13 編第 8 条に定める場合を除き、専ら統計研究又は報告目的のために保有され、その全体であれ一部であれ、識

別しうる個人についての決定を行うのに使用されない記録システムの中の記録をいう。

(7) 「定型的利用」( routine use )とは、記録の開示に関して、その収集目的と矛盾しない目的への記録の利用をいう。

(b) 開示( disclosure ) の条件

いかなる機関も、記録の対象たる個人の書面による請求によるか又は書面による事前の承諾を得た場合を除いて、他人あるいは他の機関に対して、記録システムに含まれているいかなる記録をも、いかなる通信手段によっても開示してはならない。ただし次の場合は記録の開示は許される、

(1) その記録を保有する機関の官吏又は雇員であって、職務の遂行上その記録を必要とする者

(2) 本編第 552 条により要求される場合( 第 552 条……「情報の自由法」-後述-訳者)

(3) 本条 (a)(7) 項に定義され、(e)(4)(D) 項に説明されている定型的利用の場合

(4) 第 13 編の条項に従うセンサスは調査又は関連業務の企画及び実施のためにセンサス局に対して

(5) 記録の受領者が、その記録を専ら統計研究又は報告記録として用いることと個人を識別できない形で提供することを、適切な書面による保証であらかじめ機関に提出する場合

(6) ……………

……………

(10) 会計検査院の任務の遂行に際して、会計検査院長又はその権限ある代理人に対して

(11) 正当な管轄権をもつ裁判所の命令に従う場合。

(c) 一定の開示を記録すること

各機関は、その管理する各記録システムに関して――

(1) 本条の (b)(1) 又は (b)(2) によってなされる開示の場合を除いて、次の事項を正確に記録しなければならない――

(A) 本条 (b) にもとづく他の人又は機関に対する記録の各開示に関する日付、根拠 ( nature ) 及び目的

(B) 開示を受けた人又は機関の氏名及び住所

……………

(d) 記録へのアクセス

記録システムを保有する機関は、

(1) そのシステムに含まれる自己の記録又は自己に関する情報に対し、その本人からアクセスの請求があった場合には、本人、及び本人の要求によって本人の選んだ同行者に対して、記録の検査を許可し、その全体又は一部について本人の理解しうる形でコピーを作成しなければならない。ただし機関は個人に対して、同行者の同席の下に本人の記録について議論することを承認する書面の提出を要求できる。

(2) .....

.....

(e) 機関の義務 ( requirement )

記録システムを保有する機関は — ,

.....

(3) 個人に対し情報の提出を要求する場合には、機関が情報収集に用いる様式又は個人が手元に留保できる別個の様式上で、以下の事項を伝えなければならない

(A) 情報の提出要求の根拠 ( 法律によると大統領の執行命令によるとを問わず ) 及び情報の提供が強制的か任意のか

(B) 情報が利用される主要 ( 諸 ) 目的

(C) 本条 (4)(D) によって公示された情報の定型的利用

(D) 要求された情報の全部又は一部を提出しないことにより個人に影響がある場合、その影響について

(4) 本項の(ii)の条文に従って、記録システムの存在及び性格の告知を少なくとも年1回連邦公示録に公示すること、告知は次の事項をふくむものとする

(A) システムの名称及び所在地

(B) システムに記録が保有されている個人の種類

(C) システムに保有されている記録の種別

(D) .....

.....

(f) 機関の規則

本条の条項を実行するため、記録システムを保有する機関は、本編第 553 条の ( 一般的告知をふくめた ) 要請に従って、以下に定める規則を公布しなければならない。

(1) 個人が請求したときに、自己に関する記録がその指定する記録システムに含まれているか否かについて通知をうけることのできる手続

.....

(g) 民事上の救済措置 (略)

(h) 法定代理人の権利 (略)

(i) 刑事罰

.....

(3) 個人に関する記録を作為又は故意による虚偽の表示によって機関に請求し、又は機関から入手した者は、軽罰として5000ドル以下の罰金に処す。

(j) 一般的適用除外 (略)

(k) 特定適用除外

.....

(4) 制定法によって専ら統計記録として保有及び利用されるように要求されているもの

.....

(l) 公文書記録

(m) 政府関係受託業者

機関がその業務を遂行するため、契約によって記録システムを自ら運用し、又は自己のために運用させるときには、機関はその権限に基づいて、本条の要請をそういった記録システムに適用するようにならなければならない。本条の(i)項の目的のためには、契約が本条の施行の日又はそれ以後に締結された場合には、受託業者及びその従業員は、機関の雇員とみなされる。

(n) 郵送リスト

(o) 新規システムについての報告

(p) 年次報告

(q) 他の法の効力

付 プライバシー保護調査委員会(プライバシー法第5条)」

[3] 情報の自由法 (FOIA; Freedom of Information Act) (現行USC第5編, 第5章, 第552条)。情報の自由化法とは、政府情報を国民の前に公開することを趣旨とした法律で1966年に制定(PL 89-487)され、その後1974年11月の大きな改正(PL 93-502)と1976年の部分的改正を経て現在にいたっている。

情報の自由化法に先だっては、1946年に制定された行政手続法(APA; Administrative Procedure Act)が行政情報の公開について規定していた。すなわち(i)合衆国の任務で公共の利益のため秘密を要するもの又は、(ii)専ら行政機関の内部管理に関する事項

に関する範囲を除き、各機関が、公衆が情報を入手しうる場所と方法、機関の事務の決定及び決定の一般的経路と方法、規則と政策の表明と解釈を遅れることなく連邦公示録に公示すべきこと、事件の裁決における最終意見、命令、規則を公示しまたは公衆への閲覧に供すること、公式記録については適当かつ直接の関係者が入手できるようにすべきこと、但し「相当の理由により、秘密を要すると認められる情報」はこの限りではないとしていた。しかしこの法は、「公共の利益のための秘密」という抽象的な除外規定とともに公式記録入手者の「適当かつ直接の関係者」への限定、さらに「相当の理由による秘密」の規定をもっていたので、政府側の秘密主義は維持され、これへの公衆の側の対抗措置—司法的救済もなかった。

政府のこの秘密主義をつきくずす狙いをもつ情報の公開に向けて、ジャーナリズムが推進体となり、議会がバックアップした。その場合、政府の活動を公衆に知らせること（情報の公開）が民主主義を強化すること、また政府活動が効率的、経済的であるのかを判定するのに役立つことが論拠とされていた。議会では1958年に情報を公開しない政府の権限を弱める法案が公法85-619として成立して以降、情報の公開について圧力を強め、1966年の「情報の自由化法」となる。

この法の要点は、これまで情報を入手しうる者を限定した点を改め「何人でも」としたこと、これまでの除外規定が漠然としていた点を改めて、9つの具体的な除外のケースを規定した点であった。

1966年法は、この分野での法規として画期的であり、「知る権利」という概念の定着をもたらした。しかし条文解釈の上での困難性を残して、裁判でも再三あらそわれる。議会は、法の施行状況について調査し、状況は法の精神に反することを認める。議会は当初法の趣旨を徹底しようとしたが、ベトナム戦争での秘密問題やニクソン政権の秘密政治、官僚主義への反撥が高まる中で、法の改正へふみきったとされる。両院それぞれの法案が可決されたあと両院協議会の段階で、フォード大統領が就任し、基本的同意の姿勢を示しつつも両院案は問題をふくむとした。協議会は一定の修正を行い両院が賛成するが、これに大統領が拒否権を行使した。しかし両院それぞれ3分の2を上回る多数で法案を可決した。1974年の改正の要点は、情報の索引の年4回以上の速かな公開、記録の請求への対応にタイムリミットを設定、情報非公開に関する訴えの裁判での答弁書提出にタイムリミットを設定、情報の自由化法の適用除外例の一層の詳細化である。全体として規定を詳細化しつつ、情報公開の方向を一層強化したといえる。

#### 〈関連事項〉「第552条(b)」

本条は次の事項には適用されない。

- (1) (A) 大統領命令によって設けられた基準によって、国防又は対外政策のために秘密にしておくことが特に認められ、かつ (B) その大統領命令に従って実際に、正当に秘密指定されている事項
  - (2) 専ら、機関の内部の人事規則及び慣行に関する事項
  - (3) (本編の 552 b 条以外の) 制定法が (A) 裁量の余地を残さない形でその事項を公衆に与えないことを要求しているか、または (B) 与えないための特定の基準をたてているか、特定のタイプの与えない事項を示すかしていることによって特に免除されている事項
  - (4) 企業秘密及び何らかの人から入手し、免除を認められ秘密に属する商業上又は金融上の情報
  - (5) 機関相互の又は機関内の覚書又は書簡でその機関と訴訟中の機関以外の当事者は法的に入手できない事項
  - (6) 人事及び医療上のファイル及びこれに類するファイルで、その開示によって個人のプライバシーを明らかに不当に侵害するもの
  - (7) 法執行目的のために編集された取調べ記録。ただしこれはその記録の提出が次の場合に限られる。(A) 執行手続を妨害する場合、(B) 個人の公正な裁判又は公正な判決を受ける権利を奪うことになる場合、(C) 個人のプライバシーの不当な侵害になる場合、(D) 秘密の情報源を開示する場合、また犯罪捜査の過程において、犯罪に関する法執行当局又は法律の認める国家安全保障情報の調査を行う機関が編集した記録にあっては、秘密の情報源によってだけ提供される秘密情報を開示することになる場合、(E) 取調べの手法及び手続を開示することになる場合、又は (F) 法執行職員の生命又は身体の安全を危くする場合。
  - (8) 金融機関の規制又は監督の責任を負う機関によって又は機関のために又は機関の利用に供するために作成された検査、運営又は状況についての報告に含まれている事項かそれに関する事項
  - (9) 井泉に関する地質学的ならびに地球物理学的情報と地図をふくむ資料
- (以上解説、引用したプライバシー法、情報の自由法に関する参考文献としては、奥平康弘『知る権利』岩波、1973. 3、堀部政男『アクセス権』東大出版、1977. 7、『世界のプライバシー法』ぎょうせい、1978. 11 がある。条文については、とくに『世界のプライバシー法』及び『外国の立法』1972年7月、1976年1月号の訳を参考にした。原文は“United States Code” 1976 ed.によった。なおこれら立法の経過については、合衆国では、議会情報のサービスが大変整備されまた充実している。“C I S - Index, Abstract”, “Annual CQ ALMANAC”, “U. S. Code, Congressional and Administrative News”

他。いうまでもなく議会の Hearings や Reports も有力な資料である。

5. 政府情報一般についての上述法規が制定される中で、これらと統計活動の関連をとりあげる論稿もいくつか現われた。このうち1966年の情報の自由法（FOIA）ののち、関連問題を比較的大きくとりあげ検討した連邦統計に関する大統領委員会（Wallis 委員会）の報告（1971年）についてみれば、FOIAによる個人情報開示の可能性の中で、FOIAに対しては批判的立場にたち、秘匿性を保護する法的規制が必要であること、調査にあたって申告義務の有無を示し、秘匿性の保証も法的基礎をもつ限りにおいて行うこととして誤解の発生を排除すること、さらにプライバシーと統計に関しての監視委員会を設置すべきことをとらえた。以後の文献も統計調査への国民の協力をる角度から、誤解除去、調査票の秘匿性保持のためのFOIAに対抗する立法の必要をうたうものが多かった。（例えば J. W. Duncan “Confidentiality and the Future of the U. S. Statistical System” American Statistician, May 1967）
6. 今回訳出紹介したASAのこの報告は、以上の経過と背景のもとで、すなわち、情報の自由法（社会の知る必要）とプライバシー法（プライバシー保護）をどうバランスさせるかが問題の一点となる中で、連邦政府の統計活動と関連立法の関係について調査し勧告を用意したものである。そして、これまでの統計関係者による検討と共通して、調査データの秘匿性保持を中心視角にすえ、したがって情報の自由法に対する批判がより強くでていたといえる。とはいえ、本報告にふくまれている豊富な素材をもとに社会の知る必要とプライバシー保護のバランスと統計のかかわりは、今後も引続き検討されるべきテーマであろう。
7. 以上の訳出と解説には伊藤陽一があたった。

統計研究参考資料 No. 4

1979年5月30日

発行所 法政大学日本統計研究所  
東京都千代田区富士見2-17-1  
TEL 03-264-9403, 04

発行人 喜 多 克 己