

社会学研究連絡委員会報告

学術調査と個人情報保護
——住民基本台帳閲覧問題を中心に——

平成17年8月29日

日本学術会議

社会学研究連絡委員会

この報告は、第19期日本学術会議社会学研究連絡委員会の審議結果を取りまとめたものであり、教育学研究連絡委員会、心理学研究連絡委員会、歴史学研究連絡委員会、人文地理学研究連絡委員会、経済政策研究連絡委員会、経済統計学研究連絡委員会、統計学研究連絡委員会、農村計画学研究連絡委員会の賛同を得て提出するものである。

第19期 日本学術会議 社会学研究連絡委員会 委員

委員長	蓮見 音彦	(和洋女子大学学長)
委員 (幹事)	袖井 孝子	(お茶の水女子大学名誉教授)
委員 (幹事)	河西 宏祐	(早稲田大学人間科学部教授)
委員	江原由美子	(首都大学東京教授)
委員	伊藤 守	(早稲田大学教育学部教授)
委員	宇都宮京子	(東洋大学社会学部教授)
委員	尾川 昌法	(部落問題研究所理事)
委員	黒柳 晴夫	(椙山女学院大学文化情報学部教授)
委員	舘 かおる	(お茶の水女子大学ジェンダー研究センター教授)
委員	津金澤聡廣	(桃山学院大学社会学部特任教授)
委員	松下 武志	(日本大学文理学部教授)
委員	溝尾 良隆	(立教大学観光学部学部長)

要 旨

1 検討の背景——世論調査や住民生活実態調査等の社会調査においては、標本抽出のための調査対象者の名簿（母集団の名簿）を住民基本台帳や選挙人名簿抄本に基づいて作成することが、正確な調査研究のためにもっとも適切なこととして、これまで広く行われてきた。しかし、近年、個人情報の保護、プライバシーの尊重の重要性が強調されることにより、住民基本台帳や選挙人名簿抄本の閲覧が制限される恐れが生じており、今後の実証的な研究を困難にする恐れがある。個人情報保護等の重要性と今日の社会にかかわる実証的な学術研究との関係について、新たな視点に立った検討とそれに基づく提言が求められる。

2 現状および問題点——社会や市民生活にかかわる諸問題の解明にとって、学術的な調査を通じて実証的なデータを収集し、分析することの重要性は、今日いっそう高まっている。調査においては、多数の調査対象者からの信頼のもとに正確な情報提供がなされることが何よりも必要であり、またその基礎として調査対象者とその母体となる母集団の正確な名簿が確保されることが重要な前提となる。

しかし、多様な機関による多様な目的の調査が数多く行われるようになったことや、プライバシーの尊重・個人情報保護の強調により、学術調査への協力が容易に得られなくなって、研究者にも、新たな調査実施体制の整備や説明責任が要求される。こうした中で、住民基本台帳の閲覧制限の検討が行政当局の中で行われている。個人情報保護法では学術調査については適切な配慮が必要とされているが、住民基本台帳や選挙人名簿の学術調査における現実の運用の状況を考えると、あらためて学術調査が支障なく遂行できるよう最大限の配慮が求められる。

その反面、今日学術調査に対する信頼を確保し、正確なデータが得られるようにするためには、調査研究体制の整備、研究者における個人情報の適切な管理と処理、倫理規範等の整備と説明責任、収集された調査結果の学問的公共財としての利活用の問題、などに取り組む必要がある。日本学術会議は、学術調査と個人情報保護の要請との関連についてさらに検討を重ねて、必要な条件の整備について今後も有効な対応をする必要がある。

3 提言

- ① 国は、住民基本台帳及び選挙人名簿の学術調査を目的とする閲覧利用を認めることを明示し、地方公共団体に統一的指針を提示することが望ましい。
- ② 社会調査を行う研究者は、個人情報保護の観点に立って、個人情報の管理に十分な配慮を行い、資料の保管、廃棄、等について適切な対処をしなければ

ればならない。

- ③ 学術調査としての社会調査の行動規範を研究機関や学会等において早急に整備し、調査研究者に周知を図るとともに、その遵守を保障する体制を整備する必要がある。
- ④ 調査結果の一次データが学術的公共財として有効適切に活用されるように社会調査データの保管サービスの機能を果たす施設の整備・強化と一次データの寄託を積極的に進めなければならない。

目 次

1	検討の背景	1
2	現状および問題点	1
	(1) 社会調査・経済調査の重要性と調査対象者名簿	1
	(2) 住民基本台帳の閲覧制限にかかわる動向	3
	(3) 調査研究と個人情報保護との関係	4
	(4) 調査研究に当たっての倫理規範	5
	(5) 調査データの公共財としての活用	6
	(6) 問題点と改善の方向	7
3	提言	8

学術調査と個人情報保護
——住民基本台帳閲覧問題を中心に——

1 検討の背景

今日の社会や人々の生活にかかわる諸問題を実証的に研究する諸科学においては、学術的な方法に基づく調査研究がその重要な方法となっている。調査研究においては、科学的な方法に基づいて緻密に設計された手順に従って調査の各過程が進められなければならないことは言うまでもない。これらの過程の一つに、調査対象者の選定があり、多数の対象者を調査する統計的調査においては、調査対象者の名簿（母集団の名簿）に基づく統計的な偏りのない標本抽出の方法を用いることが当然のこととされている。

世論調査や住民生活実態調査等の社会調査・経済調査においては、標本抽出のための母集団の名簿を住民基本台帳や選挙人名簿抄本に基づいて作成することが、正確な調査研究のためにもっとも適切なこととして、これまで広く行われてきた。しかしながら、近年、個人情報の保護、プライバシーの尊重の重要性が強調されることにより、また、地方分権の推進に伴って、社会調査に当たっての住民基本台帳や選挙人名簿抄本の閲覧が制限される恐れが生じており、今後の実証的な研究を困難にする恐れがある。個人情報保護等の重要性と今日の社会にかかわる実証的な学術研究との関係について、新たな視点に立った検討とそれに基づく提言が求められる。

これらのことは、行政の行う調査においても、公共財として学問的利用に供されているという点で共通の課題であるが、当面学術的な調査研究の側面に限定して提言することとする。

2 現状および問題点

(1) 社会調査・経済調査の重要性と調査対象者名簿

さまざまな社会的問題の解明において、社会的現実の実態的な把握がきわめて重要であることはあらためて言うまでもないが、学術研究においてこうした目的で用いられる研究手法の一つに社会調査・経済調査がある。社会調査・経済調査にも、個別的な事例の詳細な追求を行うものから、きわめて多数の対象を取り上げて統計的な解析を目指すものなど、多様な手法のものが含まれるが、いずれにしても社会の生の事実を科学的な手法によって把握し分析する方法と

してきわめて重要な意味を持っている。

社会調査・経済調査の方法は、社会学・経済学・政治学などの分野で重要な意味を持っているが、今日では人文・社会科学系の多くの学問分野を中心に広くさまざまな学問分野において活用されている。それだけでなく、国や地方自治体のさまざまな機関、新聞社をはじめとするマスコミ、各種の企業、団体等において、現状の把握や市民の意向の把握など、多様な目的で広く活用されている。そのことを見ても、調査研究の方法が重要な方法であることが理解される。

もちろん、学術研究の方法としての調査においては、社会的現実の科学的説明を目指すものとして、科学的な方法を整備して、正確な情報の把握と分析に努めており、これまでの調査研究の過程で、調査方法の精錬に努めてきた。それらは、調査の遂行のそれぞれの過程において試みられていることであるが、一般に代表的な調査研究の方法とされる統計的な調査においては、その一つに解明しようとする社会事象を把握するにふさわしい調査対象を選定する標本抽出の方法がある。

例えば、ある主題についての市民の生活実態、あるいは社会意識を調査する場合には、当該の市民が対象となるわけであるが、当然全市民に直接調査を行うことは不可能であり、またその必要もない。一定の手続きのもとに抽出された標本としての対象者に対して、面接や調査票の配布等が行われる。この場合に、統計的な理論に基づいて標本抽出が行われるのであるが、抽出に当たっては調査対象者のすべてを包括する名簿（母集団の名簿）が用意され、それから予め設計された標本抽出法に基づいて必要な人数の市民または世帯などが標本として抽出される。この場合に、母集団の名簿として最も一般的に利用されてきたのは、住民基本台帳や公職選挙における選挙人名簿であった。

これらはいずれも一定の地域に居住する住民や一定年齢以上の有権者を網羅的に表示しており、これらを台帳として標本抽出を行うことによって、市民の生活実態や意識を推計するに足る対象を確保することができた。これに代替しうる全市民や全有権者を網羅した名簿を確保することは到底考えられないところである。

また、正確な情報を得るために調査方法の整備として取り上げられてきた事柄の中には、調査対象者との間に信頼関係を構築することによって、正確な情報の提供が期待できるものであるだけに、調査に応じて情報を提供したことによって不利益を受けることがないことを十分に理解してもらうことなど、さまざまな配慮がなされてきた。

今日、こうした正確な調査研究のために工夫されてきた事柄に大きく影響する事態が生じてきている。プライバシーの尊重が強調されるようになり、とり

わけ個人情報保護法が施行され、行政機関をはじめ広く事業者に対して保有する個人情報の提供に厳しい制限が加えられるようになったことが、大きく影響するようになった。これまで自由に閲覧が許されてきた住民基本台帳の閲覧を制限する地方自治体が見られるようになり、中央政府においても法改正を視野に入れた検討が始められるにいたった。これらの場合にも学術研究を目的とするものについては個人情報保護法でも特例が考慮されるべきだと規定されているので、あらためて必要な配慮を求めなければならないものと思われる。また、こうした状況の下で、調査対象者との信頼関係を築いていくためには、従来の考え方を超えた新たな対応が必要と思われる。

なお、プライバシーの尊重が強調されるのにもなって、行政機関などの保有する各種の資料の閲覧などが、学術調査に対してもきわめて慎重になってきていることは、いま一つの問題である。また、プライバシーの強調から、調査対象者との信頼関係の構築においても極めて厳しい状況が生じており、多くの調査において回収率の低下が顕著になってきている。このような状況は、社会調査に基づく研究の精度を危うくするものであるだけに、学術調査に対する人びとの理解を求めることの重要性が強く感じられる。

(2) 住民基本台帳の閲覧制限にかかわる動向

個人情報保護法が平成 17 年 4 月から施行されたことに伴い、行政が保管する個人の氏名、住所、性別、年齢等の個人情報の、第三者への提供についての制限との関連で、これまで誰でも自由に閲覧が許されてきた住民基本台帳や選挙人名簿抄本の閲覧についても、あらためて検討する必要がある行政内部において感じられるにいたった。

とりわけ住民基本台帳の閲覧によって多数の個人の情報を取得し、商品やサービス等の広告宣伝を目的としたダイレクトメールを発送したり、個々の家庭を訪問して勧誘を行うなどによって迷惑をこうむるだけでなく、さまざまな犯罪にもつながる事例が多発するのが現状である。そのため市民の間からも行政の保管する個人情報の管理を強化するように求める意見も出される状況にある。

総務省において、平成 17 年 5 月から「住民基本台帳の閲覧制度等のあり方に関する検討会」が、この問題についての検討を行っており、その結論いかんによっては、住民基本台帳や選挙人名簿の閲覧に基づく調査研究に支障が生じることが懸念される。

個人情報保護法等においても、学術研究や統計調査を目的とする場合には、特例が認められており、総務省の上記の検討においても、学術研究のための利用については閲覧が許容されると想定される。しかしながら、学術研究や行政の統計調査のための特例が認められたとしても、現実の地方自治体での運用に

においても受け入れられるか懸念され、学術調査が支障なく行うことができるように、以下の点を含めて配慮がなされることが望まれる。

- ・ 住民基本台帳や選挙人名簿にかかわる業務は、地方公共団体の行うものであるところから、これらの閲覧等に関する規制がそれぞれの地方公共団体にゆだねられる可能性がある。この場合、扱いが地域ごとに相違することになれば、全国規模などの広域にわたる調査研究の実施が著しく制約される恐れがある。学術研究において認められる閲覧の方式は全国的に統一される必要がある。
- ・ 閲覧を望まない住民を除外した一部の住民のみについて閲覧を認める「オプト・アウト方式」の採用を考慮する意見もあるが、この方式によって得られた名簿は、現実の母集団とは乖離があり、これによって得られた結果は、統計的には有意の偏りの生ずるものであることは明らかである。
- ・ 学術的な目的の場合においても、研究者自身に母集団の名簿を閲覧することを認めず、研究者の希望する層化確率抽出等の抽出条件に従って地方公共団体の職員が抽出した標本の名簿のみを提供するという方式の採用を考慮する意見もある。この場合、調査研究の重要な手続きである標本設計に基づく標本抽出の過程について研究者自身によって確認することができなくなり、調査研究の信頼を損なう懸念がある。
- ・ 調査研究の目的によって、母集団の名簿として住民基本台帳の利用が望ましい場合と、選挙人名簿の利用が望ましい場合がある。世帯を単位に調査を行う場合や、市民の性別・年齢別等の社会的な構成を把握したり、それら社会的構成を基礎として標本抽出を行う場合には前者が一般に利用されるが、世論調査等の、成人の意見などを調査する場合には選挙人名簿を利用することが一般に行われる。こうした事情から、住民基本台帳と選挙人名簿の両者の閲覧が、学術調査にとっては必要である。選挙人名簿の閲覧についても、学術調査については、制限が加えられないことが望まれる。

(3) 調査研究と個人情報保護との関係

個人情報保護法においても、前述のように学術研究については、事業者等の保持する個人情報の利用が認められ、学術研究の遂行を阻害することがないように配慮されている。今後、住民基本台帳の閲覧をはじめ、個人情報保護、プライバシーの尊重の観点からさまざまな検討がなされる場合にも、法の立法趣旨に基づいて学術研究に支障をきたすことがないような配慮が強く求められる。

しかしながら、学術的な調査研究においても、プライバシーの尊重に十分な配慮を行う必要があることはあらためていうまでもない。もともと調査は調査対象者との信頼関係を基盤に、対象者からさまざまな情報や意見などを提供さ

れることによって、成果を上げることができるものであり、それだけに調査研究者は調査の各過程において調査対象者の信頼を裏切ることがないように努めてきたところである。とりわけ、近年プライバシーの尊重が重視され、個人情報保護が制度化されるにいたっただけに、調査研究に当たって調査研究者と対象者との信頼関係については、新たな状況が生じてきているといわなければならない。

これまでは、多くの場合に、調査の過程で対象者が提供した情報等によって、対象者に迷惑が及ぶことがないように、調査結果の公表に当たっては匿名化処理などによって個人が特定されることがないように配慮することや、調査研究の目的や提供された情報の利用方法などについての理解を得ることで、調査に対する信頼を確保するにとどまっていた。近年、これらに加えて、個人情報の管理を厳格に行う必要があることが強調されるようになり、母集団やそれから標本抽出された対象者の名簿、調査個票、その他個人情報の含まれる多様な資料等の管理を責任を持って行い、電子化された情報を含めて、漏洩の恐れのないように保管し、集計・整理等が終わって必要がなくなった場合には消去を含めて適正かつ迅速に処理し保管するといった取り扱いを厳格に行うことが求められるようになるとともに、こうした取り扱いについて対象者にも説明して理解を得ることが重要視されるようになってきている。

(4) 調査研究に当たっての倫理規範

市民などに面接を行ったり、アンケート用紙などの調査票を配布して記入を求めるなどの調査による情報収集の方法は、今日、学術的な調査研究ばかりでなく、行政機関によっても、新聞社等によっても、民間企業によっても、各種の団体等によっても、多様な目的で行われるようになってきている。それらのうちには、学術研究の目的のものや、行政・政治の参考資料を得ようとするものなどの公共的なもののほかに、営利を目的としたり、調査に名を借りて商品やサービスの営業活動の一部やある場合には詐欺等の犯罪活動として行われるものが含まれる可能性を否定できない現実になっている。

これらのうち、学術研究などの純粋に情報の収集を目的とする場合と、営業活動の一部として行われる場合とで、標本設計等の調査の手法そのものに大きな差異があるわけではない。したがって、調査対象となる市民や、住民基本台帳の閲覧などの形で調査に協力を求められる行政等の担当者からは、当該調査が、学術的なものであるのか、営業目的のものであるのか、を見極めることは難しい。その結果、学術調査に対しても協力を得ることがますます難しくなる状況が生じてきている。

学術調査を円滑に実施するためには、調査対象者からの信頼を得られるよう

に、調査の各過程において個人情報保護、プライバシーの尊重に努める努力を行うだけでなく、そのような配慮を十分に行って調査を進めることを対象者や協力を求める機関などに明示的に明らかにする必要がある。日本社会学会、日本教育社会学会、日本行動計量学会によって設立された社会調査士資格認定機構では、「社会調査倫理綱領」を定めており、ほかにもさまざまな学会が倫理綱領を定めているが、これらの内容が社会的に認められ、学術調査への理解が得られるようになることが望まれる。

さらに、大学・研究機関や学会等に研究倫理委員会を設置し、研究の実施に先立って研究計画を提出し、その内容・方法が所定の倫理規範に従ったものであることの認定を受けることを要件とするといった方法も検討されよう。この考え方は、すでに他のいくつかの研究分野において、人間を対象とする実験や動物実験をとらなう研究等に関してとられている方法を参考にするものである。このような方法が採用された場合には、承認された調査研究計画であるということで、協力を得ることが容易になるものと思われるが、その反面、研究倫理委員会を置く大学・研究機関に所属しない研究者などの研究の便宜を損なう恐れもある。広く多くの研究者の取り組みが認められるべき調査研究を、一部の研究者の独占するものにしてしまうことないように運用を考慮しなければならず、直ちに取り組むには慎重さが必要なものと思われる。

当面は、学会や大学・研究機関などにおいて、それぞれ調査研究に当たっての倫理的な規範を定め、その構成員として規範にのっとり調査を実施することを、対象者や協力者、関係者などに周知して、理解と協力が得られるように努めていくことが期待される場所である。

(5) 調査データの公共財としての活用

調査対象者の協力を得ることが次第に困難になるにもかかわらず、現実にはきわめて多数の調査が行われており、その中には、調査内容の重複したものも少なくない。また、個々の研究者の主導する調査の場合も、また大規模な研究者集団や学協会などが行う大規模な調査の場合も、自ら収集したデータだけでなしに、他の研究者や機関などが行った調査によって得られた、より多くのデータが利用できればいっそう充実した研究結果が得られる場合は極めて多い。それだけに、調査結果の一次情報が学界の公共財として蓄積され、広く多くの研究者が活用できるようになっていけば、調査によって得られたデータはよりいっそう有効に利用されることになる。調査結果は、調査を行った研究者のみが専有すべきものではない。他の研究者が再利用することによって、同じ主題で重複して調査を行うことを避けることができ、調査対象者の協力をこれまで以上に効果あるものとする事ができる。そこで、調査を行う研究者は、個人

情報にかかわる情報を削除した匿名化情報の一次データを公的な研究機関等に保存する方式を進めるようにすることが望まれる。

こうした調査結果の一次データの保管・公開はすでいくつかの大学等で始められているが、なお現実に行われている調査のうちではきわめて部分的なものにとどまっている。今後こうした調査結果の保管センターを整備するとともに、共同利用の体制を整え、また、それらに匿名化された調査結果の一次データの寄託を義務づけるといった方策を立てる必要がある。

(6) 問題点と改善の方向

今日の社会や市民生活にかかわる諸問題の解明にとって、学術的な調査を通じて実証的なデータを収集し、分析することの重要性は改めて強調するまでもないところであり、今日その重要性はいっそう高まっている。これらの調査においては、多数の調査対象者からの信頼のもとに正確な情報提供がなされることが何よりも必要であり、またその基礎として調査対象者の正確な名簿(母集団の名簿)の編成が保障されることが重要な前提となる。

今日、一方では、多様な機関による多様な目的の調査が数多く行われるようになり、学術調査への協力を得ることが容易でなくなっており、他方では、プライバシーの尊重や個人情報保護の強調により、学術調査を行う研究者にも、新たな調査実施体制の整備や説明責任が要求されるにいたっている。

こうした中で、前述のように住民基本台帳の閲覧制限についての検討が行政府において行われているが、学術調査については適切な配慮がなされることを期待すると同時に、住民基本台帳や選挙人名簿の学術調査における利用の状況を考えると、学術調査の遂行の支障にならないような最大限の配慮が求められる。

しかしながら、今日学術調査に対する信頼を確保し、協力が得られて正確なデータが得られるようになるためには、調査研究の体制をいっそう整備し、個人情報の管理等についての適切な処理に努めるとともに、倫理規範等を整備して説明責任を果たすようにしなければならない。こうした体制の整備はなお十分とはいえないし、倫理規範などの整備もきわめて部分的なものにとどまっている。今後これらの点での整備を緊急に進める必要がある。

ここに見てきたような統計的な学術調査は、社会学・経済学・政治学等の分野において社会・経済調査や世論調査として広く行われているだけでなく、人文・社会科学系を中心に多くの学問分野でその研究手法の一つとして活用されている。これらの学問分野においては、それぞれに比重の違いはあるにしても、共通の問題状況があり、それぞれに対応策が検討され推進されている。しかし、問題となる事態は多くの点で共通するものであるだけに、調査研究にかかわる

研究者が横断的に連携して問題の打開の方策を検討し、倫理規範等を検討することは有効であろうと思われる。このような学問分野を横断した幅広い検討においては、広く科学者コミュニティを代表する日本学術会議は、プライバシーの尊重・個人情報の保護が強く求められる中での各学問分野での学術調査の有効な推進にとって必要な条件の整備について、幅広い検討を加え、これらの分野の研究の発展を推進していく必要がある。

3 提言

以上の検討の結果として、以下の点を提言したい。

- ① 国は、学術調査の意義に基づいて、住民基本台帳および選挙人名簿の学術調査を目的とする閲覧利用について、それを認めることを明示し、地方公共団体に統一的な指針を提示することが望ましい。
- ② 学術調査として社会調査を実施して資料収集を行う研究者は、個人情報保護の観点に立って、調査のすべての過程で得られた個人情報の管理に十分な配慮を行い、調査終了後の資料の保管、消去、廃棄、等について適切な対処をしなければならない。
- ③ 学術調査としての社会調査における個人情報の保護についての行動規範を関係の研究機関や学会等において早急に整備し、調査研究者に周知を図るとともに、その遵守を保障する体制を整備することが必要である。
- ④ 調査結果の一次データが学術的公共財として有効適切に活用されるように社会調査データの保管サービスの機能を果たす施設の強化整備と一次データの寄託を積極的に進めなければならない。