

情報公開をめぐる討論

Discussion on Information Disclosure

工藤弘安 (成城大学経済学部)

政府が統計調査によって収集蓄積している情報の公開の問題について、その制度的な面からコメントする。

関係する制度には、情報公開制度と個人情報（プライバシー）保護制度がある。情報公開制度は、政府が保有する情報を国民の請求に応じて開示することを政府に義務づける制度であり、個人情報保護制度は自己情報コントロール権を保護する制度である。わが国では国より先に地方自治体がこれらの制度を設けており、国の行政機関が保有する個人情報を保護する法律は1988年の末に制定されたが、情報公開の法律は未制定である。

政府は国民を対象に多くの情報収集活動を行っているが、その中で統計調査が特に国民の間に根を下ろしているのは、提供された情報を統計目的以外には使用しないこと、提供された情報の秘匿性を保証することを、国民に対して誓約し、そのための制度を確立したからである。統計制度は、このような統計の特殊性に基盤をおいており、1970年代以降に世界的に普及した情報公開制度や個人情報保護制度と、全く異なる歴史的背景をもって発展し、維持されてきた。このため、多くの国において情報公開と個人情報保護の制度ができた際も統計制度はその枠外にある独自の制度として温存されている。わが国でも1988年の個人情報保護法では、統計調査によって得られた個人情報は、法律の適用除外としている。地方自治体の制定した情報公開条例でも、法令によって明示的に非公開とされている情報あるいは収集に当たって非公開を条件としている情報は、情報公開の適用除外としている。適用除外としたのは、統計調査によって得られた情報は、情報の開示請求権あるいは自己情報の開示請求、閲覧、訂正権などの権利になじまないとみられるからである。

以上のことから、国民が政府に、政府が保有している企業、医療機関、家計あるいは個人に関する統計調査によって得られた情報の公開を求めることは、制度上閉ざされていることになる。統計調査で得られた情報はいわば金庫の中に納められ、その金庫の鍵は政府が国民から預かっていると考えると、政府はその見返りとして、統計情報にたいするその時々に応じた金庫の中の情報を適時、的確に取り出し、それを統計に加工して国民に提供する義務と責任があることになる。社会の情報化が進展すればするほど、その観点からの政府の責任は重くなる。

舟岡史雄 (信州大学経済学部)

宮川報告は、企業情報の社会的開示のあり方について、情報の範囲、量、詳細さをどの程度にすべきか、情報の正確性、不確実性、検証可能性をどう把握すべきか、開示のタイミングや方法はいかにすべきかを論じ、それを考える視点として、情報の質について五つの整理の仕方を提示した。その五つとは、第1が正確さ、第2が検証可能性、第3が完結性、第4が適時性、第5が適切性である。さらに同報告は、社会的に望ましい情報開示についても論点を提示した。私はこの報告にコメントする。

情報の開示に必要なことは、まず第一に、情報を求める背景・目的をはっきりさせることで

ある。それをはっきりさせないと、社会的使命を失った情報の提供が形骸化して存続し、多大なコストを社会に強いることになる。企業情報については、最近、それを広く開示せよという要求が出ている。それは企業の社会的役割が増大していることや、企業が情報支配力を高めていることを背景としており、それなりに必然性を持っている。しかしそこには、情報を開示させる目的をはっきりさせるという視点が抜けている。企業は情報の作成、収集、そのためのノウハウ獲得と組織構築の面で多大なコストをかけている。その情報を開示することは、フリーライダーに利益を与え、情報を提供する企業に不利益をもたらす。それはひいては社会全体の競争を阻害し、社会的厚生を低下させる。だから企業情報の開示は無制限に認められるべきものでない。

では、現状の企業情報の開示で十分かというところではない。誰に開示すべきかという観点からすれば、現状の企業情報はあまりに適切性に欠ける。企業はさまざまな生産要素を使用して財貨・サービスを生産し、利潤を獲得することを目的としているのであるから、まず第1に株主の利益を考えるべきである。ところが、株主一般に対する企業情報の開示の手段は、今のところ有価証券報告書に限られており、株主に対して十分な情報が提供されている状況にほど遠い。たとえば研究開発投資は、企業の先行きを見る上で非常に有効な情報であるが、有価証券報告書は、会計原則にのっとり研究開発投資を各費目に配分しており、このような報告からは企業がどれだけ研究開発投資を行っているか定かにすることができない。実際、科学技術調査による民間企業の研究開発投資の数値を有価証券報告書のそれと比べると、後者は前者を大幅に下回っている。株主が提供された情報のみにもとづくならば、誤った投資判断を下しかねない。

しかしそうであるからといって、株主が投資に際して必要とする情報をすべて提供することが適切であるという、そうはいえない。たとえば重要な事業展開や投資計画、雇用計画の情報は株主が将来を見通す際に必要とされる情報であるが、これらの詳細な情報開示は他社に企業戦略を漏らすことになり、結果として株主に不利益を与える。したがって、誰に対して、どのような目的でという観点から株主にとって、どういう情報の提供が望ましいかが問題になる。これについては宮川報告の情報の質についての五つの次元から検討するとこの提示は議論を整理する上で有益であろう。

不公正な取引や外部不経済などをチェックする目的から見ると、企業情報を提供するもう一つの対象として行政機関が考えられる。行政は、企業情報を企業に提供させ、行政機関を通して利害関係が利用することができる体制をつくる必要がある。このときに、企業が提供する情報をできるだけ多くすることが企業の透明性を増加させる、あるいは社会的なウェルフェアを増加させるかという、必ずしもそうとは言えない。たとえば情報の提供を常に細部まで求めることは、膨大なコストをかけさせることになり、ときに有効な情報のない形だけのものを得ることになる。また現在、行政は企業情報を少ししか得ていないかという、必ずしもそうとは言えない。所管官庁はその所管業界から絶えず情報を収集し、それを管理し、監督権限を強化している。たとえば昨今の企業の不祥事は、情報が少なく発生したのではなく、情報が不当に秘匿されている中で、監督官庁が不明朗な権限行使を行っていたためと思われる。このように情報開示の目的からも、監督官庁が収集した情報をできるだけ開示するという方向に向かうべきであろう。

少し違う側面であるが、たとえば、工業統計表丙調査が昭和62年から『企業多角化等調査』として、企業に関する財務データまで整備するようになった。売上高、営業利益、経常利益、減価償却など、簡単な財務指標をこの調査から利用できるようになったが、その企業数を行政資料である国税庁の法人原簿と突き合わせると、明らかに前者の企業数は少ない。したがって

これをそのまま利用すると、情報を偏って利用することになる。これは前者が工業統計表の事業所について企業の名寄せにもとづいてデータを加工したことによる。しかしこれは法人原簿等の他の行政資料と、リストのマッチングをすれば補正できるわけで、そのような作業から膨大な調査に基づく工業統計表の一層有効な利用が図れることになる。

いずれにしろ、政府情報へのアクセスが固く閉ざされているという工藤コメントに、私も同感である。今後は企業に関する行政資料を統計データとして開示する方向に進めることを考えてもよいのではなかろうか。

岩村 充（日本銀行金融研究所）

3報告のいずれも、統計あるいは情報の社会的な有効利用と、その情報の対象となっている個体、個人、家計、企業などのプライバシーとのトレードオフを基本的な問題の一つと認識している。これについて私が感じたことを2点コメントしたい。

第1点は、企業情報の開示のことである。企業だけにとどまるなら、財産価値とプライバシーの両面を備えている情報を開示するのは、ある意味で簡単である。費用を払うことで流通させればよい。財産としての側面は、その情報を手に入れる費用を支弁すればよいわけだし、企業のプライバシーは人権と違い金で買ってもよいと考えられる。

問題はむしろ、他人のプライバシーが含まれている情報である。たとえばわれわれが日々買っている食料や自動車あるいは電気の使用料、これらはほとんどすべて相手先が企業である。そういった企業で特定の個人が何を買ったか全部調べ上げれば結構面白い情報になる。芸能人についてはそれが現実になっている。クレジットカード会社の代金支払い情報もその例である。企業情報の開示で非常に大きな問題になるのは、このように企業の財産ではあるが、企業自身でなくその取引相手方としての個人のプライバシーが含まれているタイプのものである。

では、この種の情報は一切合財売買してはならないかという、そうとも言えない。ある商品が売れたらその次にはこの商品が売れる、ということが社会全体の知識になれば、むだな生産や在庫が排除される。そういった意味で社会の厚生に貢献するかもしれない。だから、このような情報を流通させることに価値がないわけではない。そこで、どの辺までが企業自身の判断によって売ってよい情報であり、どこから先は企業が売ってはいけない情報かについて、社会的合意が必要になる。これがないと企業情報の開示は弁が閉じない。これについて社会的合意を作る努力が必要である。

第2の論点は、吉村報告の最後の部分に関連するが、統計データの有効な利用におけるプライバシーの保護について、技術的に両者を歩み寄らせる工夫をすることである。

アメリカでは、1960年の『国勢調査』で、全標本から1000分の1の標本を無作為抽出し、個人を特定できるような名前や住所、それから極端な値をとるデータなどを消し、得られたデータを磁気テープに納めて公開したようである。これが非常に評判がよかったため、1970年には抽出率を100分の1に上げて、磁気テープに納めて個票を公開した。それによって全体のいろんな構造を把握できるようにした。素朴な工夫ではあるが、この程度でもIDを消すだけより、特定の個人のプライバシーを暴こうという人間にたいする防御になる。こういう工夫をして情報をなるべくくわしく出すようにしたらよいと思われる。

しかし、実際に個体を識別できないようにデータを公開するのは、技術的に大変難しいことである。この問題については、『ACM・トランザクション・オン・データベース』というアメリカのジャーナルで、個票を収容したデータベースの公開に関して、非常に細かい議論がなさ

れている。そこでは、個体を識別できないようにするために、名前や住所を消すだけでなく個票についての検索を拒否することがまず考えられるが、それなら集団の平均値への検索なら許してもよいかというところでもない。1000人の集団に対して平均値を出しておき、それから一人を除いてまた平均値を出せば、除いた一人の値は引き算で計算できてしまうからである。今のところ、このデータベースの公開に関して、個人を完全に識別できないようにする技術には、答が出ていない。

それでも、データベースの中のデータの一部をまとめて取り替えてしまうことや、個票データに乱数的な攪乱を加えてプライバシーを保護することは、実行可能なことと考えられる。その場合、IDを消したデータからいかに個人が特定できるか研究すれば、どういう攪乱を加えたらよいか、どういう攪乱が設計可能かということがわかる。これについてはアメリカでかなり研究されているようである。私もこの問題について多少の計算をしたことがあり、1991年12月に日本銀行の『金融研究』というジャーナルに結果を発表する予定でいる。いずれにしろ、プライバシーと統計の有効利用というトレードオフ問題を技術的に解決していくことは、今後もっと研究すべきことである。

地主重美 (駿河台大学経済学部教授)

吉村報告について次の三つ問題点をコメントしたい。

第1は、政府が発表する医療情報の質の問題である。たとえば『社会保険医療行為別調査報告』には、各傷病に対してどんな診療行為が行われたか、それにどれだけの金がかかったかなどが一括して載っている。ところがその報告にある、どんな傷病にどんな診療行為が行われたかについては、全部が真実かどうか疑問がある。

なぜなら、日本の医療は国民医療保障の体系の中にある。たとえば費用・報酬、あるいは診療そのものについて、いろいろな制約がある。報酬については、診療報酬という一種の公定価格がある。診療については診療指針がある。その制約の下で医療行為をやらなければならない。実際の医療ではこれについていろいろ手加減をする。本当はそれを使ってならないときにそれを使うことがある。そのときそれは別の傷病という形にすることが大いにあり得る。そういう類の情報のゆがみがかなりある。だからそれを見ただけでは、真実の医療の状況が正確には把握できない。その報告が真実かどうかの検証は、今の段階では難しい。

そこで市民・患者の立場から、そういう情報の真実性を検証する可能性や、検証の方法を考える必要が生じる。たとえば、実験的な標本調査を行うなどである。こういうことをやっていると真実の情報に接近することができない。これが第1の問題である。

第2は、情報の需要者であると同時に情報の供給者でもあるという二つの側面を、市民・患者が持っていることである。需要者としてはより正確なデータ・情報を求めたがるが、提供者としてはあまり真実を出したがるらないという、相反する二面性を持っている。医師と患者の間の信頼関係で問題が起こったりするため、真実の情報が提供されないという面もあるから、この二面性をどのように超克してゆくか、考えなければならない。

この二面性を超克するには、情報を提供する側がより真実に近いものを提供するようなインセンティブを工夫すべきであろう。ただ、真実を出せと言ったってなかなか出ないから、プライバシーを完全に保護することは当然であるが、それ以上に真実を提供するインセンティブを用意しなければならない。これが第2の問題である。

第3は、医療に関する情報は、公表されるまでに非常に時間がかかることである。ときには

そのため、緊急を要する事態にうまく対応できないことが生じ得る。これは医療情報の利用において望ましくない。そこで医療情報については、データ収集の途中で一般の人が情報を入手できるようにする、あるいはデータの一部を収集者が公表するような、そういう方法を考えていかなければならない。その際、場合によってはコストがかかって有料にせざるを得ないかもしれないが、有料になると負担能力のない人が情報を入手できないことになるから、その負担についてまた別の見地から考える必要がある。これが第3の問題である。

吉 村 功 (東京理科大学工学部)

第1の問題点は、私の経験でもその通りである。健康保険等の投薬対象疾病の記録はまったく信用できない。しかしそのデータでも薬物が投与されたことだけは基本的に真実である。そういう信用できるところだけをデータとして利用するのも一つの工夫である。

山 田 雄一郎 (慶応大学)

社会的合意を得るための検討点で、個人の医療データを勝手に使うことは私有財産権を奪うことになりかねない、という話があった。現実には逆にデータを与える側が、人体実験ではないまでも、データを健康診断と称して売る形になることがある。このように当人の基本的人権を当人が放棄する場合、私有財産権を奪うことではなくて、私有財産権を放棄する場合になる。そういう私有財産権の放棄が逆に公共の福祉に益するかもしれないという拡大解釈が出てきた場合、社会は恐ろしいものになるのではなかろうか。

吉 村 功

たとえば自発的な売春は、本人が自分の本来守るべきものを自発的に放棄している例である。傍らの人間が何を言っても、本人の方は「それで金がもうかるんだからいい」という。そういう側面は指摘のように医療情報にもある。それは売血制度や臓器売買と同じような形で問題にしていかなければならない。

しかし医療情報に関しては、それよりも、本人が知らないうちにある種の実験に供され、自動的に被害を受けることの方が問題である。これをどうやって防ぐかである。たとえば臨床試験の場合、一方は標準薬であるが他方は新薬である。新薬にはある種の危険性がある。結果としては非常に利益になる場合もあるが、逆に大きな被害を受けることもある。そういう危険性の歯どめをどこでかけるかである。利益と損失を両方とも考慮できる条件を用意した上で、最終的なデシジョンを本人がするというのが、現在の趨勢になっているインフォームド・コンセントである。

そこで問題になるのは、判断が下せるほどの知識を本人に提供できるかである。現状では、正確なことがわからないまま、「金をもらえたんだからよい」という形で、試験への参加を認める危険がある。それを防ぐには、実験者が「十分慎重に判断しなければならない事柄である」ことを相手に知らせることを、社会のルールとして確立しなければならない。たとえば裁判では、裁判官が被告に「不利なことは答なくてもよい」と言い、被告が「はい」と言ってから被

告に答えさせる。そういう類のことが医療情報の提供においても必要である。

竹内 啓 (東京大学先端科学技術研究センター)

プライバシーと統計保護の対象となる秘密とは概念が違うことを注意したい。プライバシーは人権の問題であって、いわゆる財産権の問題ではない。これははっきり区別しなければならない。情報の提供を私有財産権の放棄といったのは、状況の理解として適当でない。人権を放棄することは、私有財産権の放棄とは根本的に違うのである。吉村報告の中にはそこに混同があったように感じられる。

地主 重美

人権と所有権は全く別という指摘は非常に貴重である。医療にかかわる情報はとりわけ人権問題に触れるケースが多い。ただ、人権問題を非常に強調すると、精度の高い情報が集められるかというもう一つの問題が生じる。それをどうするか具体的に考えていかなければならない。

竹内 啓

最近、知的財産権というものがどんどん拡張解釈される傾向がある。これは情報公開による情報の利用と衝突するところがある。どういうことかということ、個人情報をも適切な形でオーガナイズした情報は、それ自体が有益な情報になる。そこでこれを知的財産権の対象にし、これを見せてほしいなら金を出せということになる危険性が多分にある。

既にソフトウェアに関してはそうなっている。下手をすると、データそのものについてもそうなるのおそれがある。特に、SIS (Strategic Information System 戦略的情報システム) なんかは、今までは自分のところで使ってうまくやって、効果を上げたということになっているが、このSISのような形でデータをオーガナイズすること自体が特許権の対象になるおそれがある。そうすると、そういうやり方でデータをオーガナイズしただけで特許侵害になることになりかねない状況が出ている。こういうところに、情報公開は結構だ、ということだけでいかないところがあるのを注意したい。