

第 34 回統計シンポジウム

『調査拒否に対し今後どのように向き合っていくべきか』

近年、個人情報保護意識や企業の情報管理意識の高まりに伴い、統計調査への協力が得られにくくなっており、調査の円滑な実施を行う上で問題となっています。

第 34 回統計シンポジウム(平成 25 年 11 月 13 日(水)国立オリンピック記念青少年総合センター大ホール)では、『調査拒否に対し今後どのように向き合っていくべきか』というテーマで、廣松毅 情報セキュリティ大学院大学教授を座長として、鈴木督久 (株)日経リサーチ取締役、藤谷護人 (弁)エルティ総合法律事務所所長、渡辺美智子 慶応義塾大学大学院教授、川口輝佳 名古屋市総務局企画部統計課主査、中村英昭 総務省政策統括官室統計企画管理官補佐の 5 名をパネリストとして議論が交わされました。以下にその概要を紹介します。

1. 調査拒否の 3 分類

(名古屋市の調査拒否事例の紹介)

川口：調査拒否について、拒否する調査対象の方々にも様々な思いや事情があります。本日は、そういうものを三つの類型に分けて紹介します。

一つ目は聞く耳を持っていただけないケース【ひたすら拒否】、二つ目は調査の説明は聞いてもらえるものの、結局回答をいただけないケース【やっぱり拒否】、三つ目は調査票が書けないと言われるケース【悪いけど拒否】です。

ア. 聞く耳持たずに回答拒否【ひたすら拒否】

面接はできるものの、調査票の受け渡しに難しいケースです。個人情報伝えることが自分の不利益になるなど、結果の目的外利用、特に行政の組織的悪用に対する危惧が拒否の理由として考えられます。統計調査と調査員の認知度の向上が必要であると思います。

イ. 説明を聞くものの回答拒否【やっぱり拒否】

一通り説明を聞くものの、回答に至らないケースです。調査への協力とは行政に一方的に協力することで、見返りが無いという認識が拒否の理由として考えられます。調査の重要性と回答義務をいかに伝えるかが悩みどころです。

ウ. 調査票を書くことができないので回答拒否【悪いけど拒否】

財務諸表を利用して調査票を記入する場合、財務関係を任せている税理士等に記入を頼むと手数料が発生することや、事業所で帳簿を転記した場合の時間的、労務的なコストに

調査拒否事例の 3 類型

1 聞く耳もたずに回答拒否【ひたすら拒否】

- ・課税情報に転用されるとの誤解・疑心、調査協力が不利益につながる事への危惧
- ・治安の悪化、詐欺の増加による個人情報提供への警戒心

2 説明を聞くものの回答拒否【やっぱり拒否】

- ・調査に関わっている余裕がない。応じなくても大した影響がない。
- ・拒否の仕方がネット上で流布され、24 経済センサス活動調査では「確定申告後に回答すると答え、その後放置すれば大丈夫」という書き込みを引用する事業所もあった

3 調査票を書くことができないので回答拒否【悪いけど拒否】

- ・経理項目のある調査票は、書けないため会計士・税理士に依頼するとコストが生じ、自社で作成しようとしてもコスト(時間)が生じるが無償で回答しなければならぬ不満

相応しい見返りが無いという認識が拒否の理由として考えられます。記入者報償があれば少しは心理的効果があると考えられますが、根本的には統計教育や広報の充実による意識の変化が求められます。

2. 「公的統計の整備に関する基本的な計画」の取組み

中村：平成21年3月に閣議決定された「公的統計の整備に関する基本的な計画」では、「統計に対する国民の理解の促進」という項目があり、次の3項目が挙げられています。

ア. 国民・企業への広報・啓発活動の充実

統計調査の有用性についての積極的な広報など、効果的な情報提供を行っています。

イ. 非協力者への対処方針

平成25年3月に、調査拒否や妨害行為、虚偽報告やかたじけなく調査のように、統計法で罰則が規定されている違反行為があった場合の対処に係る基本的な考え方を示した「統計調査の円滑な実施を阻害する行為への対処に係る考え方」を政策統括官室で取りまとめました。

ウ. 統計リテラシーや統計倫理を重視した統計教育の拡充

統計リテラシーとは、統計の有用性を理解し、統計データを活用していく能力、統計を理解して使いこなしていく能力のことであり、統計倫理とは、統計の重要性を理解し、統計調査への協力とともに、統計データ等を適切に利用するために必要な意識・倫理観のことで、統計調査に協力する意識を含んだ概念です。ここ数年で、教員への研修の充実や統計学習サイトの充実・見直し等の取組みが進められています。

また、平成26年度からの5か年計画である次期基本計画の案の中では、統計リテラシーの向上は重要であるということで、「統計に係る広報・啓発活動の推進等」と「統計リテラシー等の向上」に分けて項目立てしています。広報・啓発活動については、良い取組み（ベストプラクティス）を省庁間で共有すること、非協力者への対応については総合的な観点から検討を行うこと、統計リテラシー等の向上については統計データを用いた実践的授業の推進、教育関係団体等との連携、適切な教材の作成及び提供等を進めること、などが記載されています。

基本計画における統計調査環境の改善方策

「公的統計の整備に関する基本的な計画」
(平成21年3月13日閣議決定)

- 統計に対する国民の理解の促進
- 1 国民・企業への広報・啓発活動の充実
- 2 非協力者への対処方針
- 3 統計リテラシーや統計倫理を重視した統計教育の拡充

次期基本計画の案
(平成25年10月30日、総務省から内閣府統計委員会に諮問)

- 統計に係る広報・啓発活動の推進等
- 1 国民・企業への広報・啓発活動
- 2 非協力者への対応
- 統計リテラシー等の向上

3. パネルディスカッション

廣松：渡辺先生にお伺いします。次期基本計画においても、統計リテラシーの向上について取り組むべきとの提案がされていますが、それについてどのように考えていますか。

渡辺：調査拒否の問題の前提として、統計全般の消費者（マーケット）をきちんと体系的に育成してきたのかと考えることが重要です。例えば、商品の品質が上がるためには、それを購入・消費する市場があるのが大前提です。その育成に関して、過去の状況を平成10年の学習指導要領の国際比較からみると、海外では非常に早い段階から、統計について学年ごとに教えています。一方、日本では、統計とは何なのか、調査とは何なのか、データからどのように構造を読み取るかなどを全く教えていません。海外が、統計情報を使ったエビデンスに基づく問題解決力を、世界共通の21世紀型スキルとして育てようとして進めていたのとは全く逆方向でした。現在の学習指導要領の改訂の際には、世界の動きをみて、統計を急に重視したわけですが、国際標準に照らし合わせれば、知識だけでなく、それを使う“活用力”までが求められます。統計の活用力は、挨拶の態度と同様に、習慣で身につけていかないと難しいものです。ところが、多くの先生方、特に算数・数学の先生方は、社会での統計の活用を知らないので、統計の活用力の教え方に困っています。そこで、ぜひ統計に関わっている皆様が、「社会ではこれだけ統計が必要とされている」という事例を先生方に伝えて、学校教育の中に入れてほしい。それが、国民が統計の有用性を本当の意味で理解し、賢い統計情報の消費者をマーケットとして育成していくこととなります。そして、国民が、社会を変えていく統計の力を理解し、かつ、調査協力の重要性を理解していくことに繋がると考えています。

廣松：大変根本的な指摘で、調査拒否とは氷山の一角であって、そもそも国民の統計に対する意識や活用力や態度そのものを育成することが大切であるというご指摘だったと思います。次に、(株)日経リサーチの鈴木常務から、民間の調査機関が調査を行う上で、調査拒否が発生した場合の対応や、いかに調査拒否が起らないように配慮されているのかについて、コメントをいただければと思います。

鈴木：(株)日経リサーチというのは調査会社です。「できるだけ多くの調査対象の方から回答を得られるにはどうしたらいいか」という仕事をしています。今回のテーマの『調査拒否にどのように対処するか』ですが、我々は、確かに拒否する人はいるという前提で調査しています。調査員と調査対象者との間で起きる調査拒否というのは、名古屋市の説明のとおりで、官民ともに同じ現象が起きています。この問題について一番効果的だと思うのは、ITシステムを使い、調査票1票1票がどこでどういう状態でどうなっているのかについて、常にリアルタイムで管理するシステムを作って調査を行うことだと思います。進捗が悪い所があったら、すぐに理由を聞く。あまりに悪い時には調査員を交代することもあります。調査対象には個別の事情がありますが、調査員も一律の能力、一律のスキルを持っているわけではないし、相性という問題もあるからです。こうして多くの回収管理を行

っていると、様々な情報を類型化できたり、層別できたりします。拒否理由がパターン化できれば、そのパターンに応じた対処をこちらから指示する等、きめ細かい進捗管理ができます。調査が終わってから、「各地点の回収率は何%でした」というのでは遅いのです。調査のプロジェクト管理、進捗を戦略的に進めていくことが重要だと思います。

廣松：ICT を利用した調査票のリアルタイムの管理、特に拒否理由の層別による対応の必要性をご紹介いただきました。次は、名古屋市の川口さんが示した三つの調査拒否事例について、藤谷先生から、弁護士としてどういう考えをお持ちか、あるいは、対処の仕方があるのか、についてお聞かせください。

藤谷：【ひたすら拒否】事例の対応について、「回答における選択肢（インターネット回答等）の提示」というのがありました。調査拒否という調査環境の悪化を回避する一つの方法として、IT 技術を活用するのが有効であると考えます。IT 技術の活用は、調査対象に複数の選択肢を示し、調査協力への心理的な障壁を取り除くことが十分期待できるというメリットが考えられるので、どんどん進めていくべきであろうと思います。

ただし、【やっぱり拒否】事例の中で、「拒否の仕方がネット上で流布され、平成 24 年経済センサス-活動調査では、『確定申告後に回答すると答え、その後放置すれば大丈夫』という書き込みを引用する事業所もあった」という、インターネットが統計調査を妨げる環境悪化の要因となるケースなど、IT 技術にはデメリットの面があることも注意が必要です。この例は、極端にいうと、調査拒否の教唆、幫助ということになります。実際には、インターネットで具体的に「あなた、調査を拒否した方がいい」というと教唆になりますが、インターネットに掲載しただけでは、教唆にも幫助にも当たりません。ただし、法を潜脱するにはどうすればいいかという情報提供は、それ自体は違法でなくても、不適切な情報であることは間違いないので、その不適切な情報を正す地道な努力が必要だと思います。それから、インターネット経由で漏洩した情報が掲載されるという危険もあるわけですから、その対応も必要だと思います。

二つ目の視点として、個人情報保護法が大きな障壁になっているのは事実だと思います。個人情報保護法の施行で社会の何が変わったかということ、例えば、以前は、自分の情報をアンケートに書いて渡したら、書いた「情報の所有権」が相手に移ることになっていました。しかし、今は情報を書いて渡しても、所有権は本人のものであり続けるわけです。個人情報保護法により、確かに（保護意識の）行き過ぎ、過剰反応と表現されることもありますが、私は良い意味で文化レベルが上がったのだと思います。情報が勝手に誰かの所有物となったり、どこにいこうがどう処分されようが何も言えない社会ではなくなったのです。一方で、統計法との関係はあまり議論されてこなかった。個人情報保護法の理念からいうと、個人情報は本人のものであるから、統計法が罰則規定を持って調査拒否をするということは、統計法によって個人情報保護法の原則の例外を要求しています。個人情報保護法と統計法との関係を整理する必要があると思います。

廣松：確かに、統計法では個人情報保護法は除外と規定されていますが、基本的な考え方、

「情報の所有権」という意味では、個人情報保護法と統計法との関係は必ずしも明確ではありません。貴重なご指摘でした。

鈴木：インターネット回答はいいと思いますが、紙がいいという人も一定の割合で必ずいます。国勢調査で、郵送、インターネット、調査員と、回収の方法が3パターンになると、調査の進捗の管理がとても大変になる。管理する側のITも、しっかり整備しなければいけないと思います。

渡辺：一般の人は、統計というもの、あるいは、統計という言葉も知らないという現実があります。統計というのは、個人情報を識別するためのものではなく、ポピュレーション（母集団）レベルの傾向を見るためのものだという、基本的なことをきちんと理解してもらう必要があります、そのための統計教育だと私は考えます。

廣松：名古屋市にお聞きしたいのですが、【ひたすら拒否】事例と【やっぱり拒否】事例の違いで、【やっぱり拒否】の方では、調査対象は罰則があると認識していましたか。

川口：罰則の認識はありますが、実際には適用されないとの意識もあるようで、対応が難しく、説明を尽くし続けることが肝要になります。

藤谷：私は、調査拒否で統計法の罰則が適用されたことはないと思っていました。インターネットで検索しても、適用事例はないとなっています。しかし、昭和22年に罰則が適用された事例があるそうです。まさに、インターネット上に誤った情報が流れている。ぜひ廣松先生にこの場で訂正していただいた方がいいと思います。

廣松：旧統計法の時代、昭和22年8月に農林水産業調査、当時の指定統計第三号に関して虚偽申告事例、申告忌避事例に対し統計法違反で罰則が適用されたというのは事実であります。

藤谷：インターネット上に間違った情報が掲載されているのは良いことではなく、正しい情報が世の中に流布されるべきだと思います。また、今年の3月に政策統括官室が定めた「統計調査の円滑な実施を阻害する行為への対処に係る考え方」についてですが、地方自治体の顧問弁護士が統計法に詳しいとは限らないし、顧問弁護士がいない自治体もあります。国が、この問題に対応する部門を作って、常に調査拒否の相談事例に対して対応できるような体制を整えてもらう方が良いのではないかと思います。また、名古屋市の資料の中に「調査拒否の意思を文書で確認すべきか」というのがありますが、「拒否すると罰則があります」という話は聞きましたが、それでも私は拒否します。」というものに署名させるという

統計法（旧統計法）の規定に違反するとして処罰された事例
旧統計法に「申告を命ぜられた場合申告をせず、又は虚偽の申告をした者」(19条1号)は、「これを6箇月以下の懲役若しくは禁錮又は5千円以下の罰金に処する」(同条1項)とされ、同19条1号に違反事例としては、次のものがある。
農林水産業調査(指定統計第3号) 昭和22年8月実施
本調査が実施された当時は、戦後間もなく食糧事情が極めて悪い時期であり、米の供出制度が厳重であったことから、農家にとって水稲作付面積等の真実な申告が、供出割当を不利にするとの懸念から、虚偽申告事件又は申告の忌避事件が多発した。しかしながら、処罰されたのは少数であり、以下の例を除いては、刑事訴訟法に規定される略式手続により、3百円位から3千円位の罰金に処せられたものとされる。
① 虚偽申告事例 量刑 懲役3か月 ② 申告忌避事例 量刑 罰金5千円
「わが国の統計制度」(平成3年 坂本吉三) 「三訂版 統計法の解説」(昭和48年 松田道夫)から抜粋

趣旨と理解します。それは、明らかに有罪の証拠となります。そのような踏み絵のようなものに署名を求めることを、どのような権限で行うのか。いろいろと難しいと思います。

中村：インターネット上に正しい情報が流れるように、努力したいと思います。「統計調査の円滑な実施を阻害する行為への対処に係る考え方」については、今回、初めて取りまとめたので、今後議論をしていく中で改善をしたいと考えています。インターネット回答については、次の基本計画案の大きな柱として、オンライン調査の推進を掲げています。なお、「不適切な情報の削除」の一つの例として、平成 22 年国勢調査の際にオンライン調査のフィッシングサイトが出現したため、すぐに対応して削除させていただいたことがあります。今後も、特に大規模調査を実施する際には、気を遣っていきたいと思います。

鈴木：インターネット調査を行う場合には、ユーザーインターフェースの利便性を考慮する必要があります。国のある調査で、インターネットの方が楽だと思って選択したらすごく面倒だったので、結局、紙で提出した例がありました。かなりユーザーフレンドリーな回答しやすい形式で設計しないと、有効に活用されないと思います。また、先ほどの罰則の適用については、回収率を上げるのに効果的かどうか、十分な検討が必要であると思います。場合によっては、逆効果になるかもしれないという危険も考慮しないといけません。

渡辺：今までの話は、調査を設計する側に立てば、手間や費用がかかり負担になることだと思います。しかし、調査される側の負担を考えて、いろんな工夫をやっていただければと思います。

廣松：まとめに入ります。当然のことながら、この問題に関して、何かすぐ妙案というか、特効薬があるわけではありません。少なくとも今までは、統計法上罰則規定はあるものの、統計調査に関しては、調査対象者からの協力を得るということが大前提に行ってきました。この方針は、今後とも続けるべきと考えます。しかし、一方で、過去にはなかったような悪質な事例も最近起こりつつある。その歯止めをどうするかということに関しては、法的な問題も絡むことですが、検討が必要と考えます。今後の統計調査をより円滑に効率的に行うために必要な環境整備であると思いますので、その点を政府にぜひお願いするということで終了します。