

第6回 国勢調査の実施に関する有識者懇談会議事録

1 日時 平成18年6月26日(月)14時00分から16時10分

2 場所 総務省第2庁舎 特別会議室

3 出席者

構 成 員：竹内啓座長、阿藤誠委員、飯島英胤委員、城本勝委員、須々木亘平委員、
萩原雅之委員、堀部政男委員、和田理都子委員

オブザーバ：関野昌宏(沼津市市民相談センター所長)、園田健次(全国市長会行政部
長)

総 務 省：上川陽子総務大臣政務官、衛藤英達統計局長、高橋正樹統計調査部長、田
口和也総務課長、飯島信也調査企画課長、高見朗経済基本構造統計課長、
亀田意統国勢統計課長

4 議題

- (1) 「国勢調査の実施に関する有識者懇談会」報告について
- (2) その他

5 配付資料

「国勢調査の実施に関する有識者懇談会」報告(素案)

(参考1) 国連勧告における「2010年ラウンド人口・住宅センサスの調査方法」について

(参考2) 人口センサスに関する国際動向について

(参考3) 平成17年国勢調査に関する世帯アンケート結果

6 議事の概要

竹内座長 ただいまから第6回国勢調査の実施に関する有識者懇談会を始めます。

本日は、上川総務大臣政務官がお見えになっておりますので、初めにごあいさつをいただきます。

上川政務官 ご紹介いただきました、総務大臣政務官の上川陽子でございます。国勢調査の

実施に関する有識者懇談会では、今年の1月から半年間、竹内座長を中心に各先生方にご尽力をいただいております、感謝を申し上げます。

私は2回目の懇談会に出席させていただき、調査員の方から生の声を聞くという機会をいただくことができました。大変なご苦勞をされながらも大事な国勢調査を担っていただいているということに深く感銘を受けましたし、次回も誇りを持って調査をやっていただくためにはどうしたらいいのか、その期待に応えるためにも頑張っていかなければいけないと思った次第でございます。

本懇談会では、調査方法等につきましては、時代の変化を踏まえ、インターネットの活用等もご議論いただき、また、国民の皆さんの協力のあり方ということにつきましてもいろいろな立場からのご指摘をいただいている、との報告を受けています。5年後の大きな調査に向けて、国民の皆さんにご協力いただけるかどうかということは、ある意味では国の力そのものにも関わってくるということでもあります。精度の高い調査結果が出るように全力で取り組んでいくためにも、ご議論を更に深めていただきますようお願い申し上げます、冒頭のあいさつに替えさせていただきますと存じます。

今日はご一緒させていただきますので、どうぞよろしくお願い申し上げます。

竹内座長 ありがとうございます。

本日の議題は「国勢調査の実施に関する有識者懇談会 報告について」ということで、報告書をどのようにまとめるかということについて検討します。この報告素案は、先日19日に開催したワーキングチームにおいて、それまでの議論を踏まえて取りまとめたものです。それとともに参考資料も用意してありますので、まず事務局からご説明いただきたいと思います。

亀田課長 それでは、配付資料についてご説明いたします。

この「国勢調査の実施に関する有識者懇談会」報告（素案）は、今月19日にワーキングチームを開催し、そこで竹内座長を中心にご検討いただいた結果をまとめたものです。

そのほかの資料としましては、国連で「2010年ラウンドの人口センサスの調査方法」の検討がされており、この検討状況を紹介したものが「参考1」です。また、一部にレジスターベースの人口センサスといった動きが見られ、その状況を「参考2」にまとめています。それから、平成17年国勢調査事後調査と併せて実施した世帯アンケート調査の概況をまとめたものが「参考3」です。

それでは、報告素案から、ご説明させていただきます。この素案は、基本的に前回の懇談会で論点整理について、要点を文章化し取りまとめた形になっております。

目次をご覧くださいますと、論点整理のときと比べ、若干組みかえがあったことが分かるかと思えます。一つは、前回の懇談会におけるご意見等を踏まえまして、「個人情報保護の徹底と調査員への信頼感の確保」を「第2 改善の方向」の初めの方に持ってきています。また、オートロックマンション対策は、調査方法、協力依頼等にも絡む問題ということで、「第2 改善の方向」の最後に持ってきています。

1 ページの「はじめに」では、本懇談会の位置付け、検討の状況などを整理しています。

2 ページから5 ページまでは「基本的考え方」を整理しています。「1 国勢調査の基本的性格」の「(1) 国勢調査の意義」では、国民共有の財産であることなどとともに、国連の勧告の状況なども踏まえて調査を実施しているという内容を織り込んでいます。

「(2) 全数調査として行う必要性」では、国勢調査は個人・世帯を対象とするすべての統計調査の基本となるということも述べてあります。

3 ページでは、「(3) 実地調査により行う必要性」を設け、人口・世帯の構造を実態に則して明らかにすることが国勢調査の目的であり、実地の調査による必要があることを述べております。行政情報で国勢調査を代替できるというような考え方もあるようですが、国勢調査と趣旨、目的、収集方法を異にしているため、行政情報からは必要なデータが得られないとか、個人情報の結合は技術的に難しく、国民のコンセンサスを得ることも難しいと考えられます。また、レジスター手法のセンサスを実施しているヨーロッパの一部の国では、共通のIDコードがあること、人口規模が小さいこと、国民のコンセンサスがあることが共通して見られます。

4 ページでは「今回調査の状況と背景・要因」について整理しています。

5 ページは「基本的視点と検討課題」ということで、本懇談会では国勢調査の実施方法に関し、四つの基本視点に基づき、 から までの課題について検討したということを記述してあります。

6 ページから「第2 改善の方向」の各論に入ります。まず、「1 調査票の配布・回収方法の見直し」についてです。調査員調査には、世帯の居住を確認して正確に調査する、また、訪問することによって高い回収率を確保しているという利点があります。しかし、世帯との接触が困難になってきた、また、国民のプライバシー意識が高まっているという現状を踏まえ、特に回収については封入提出を原則とするとともに、調査員が世帯と面会しなくても回収できる方法を採用することが適当であるという考え方を打ち出しています。その一方で、精度確保の観点から従来方式のメリットも生かしていく必要があり、特に調査員の確保が困難化する中で、調査が困難なケースに重点的に調査員経験の豊富な者を投入することが一つの解決策であ

るということを論点として加えています。

7ページでは、配布方法と回収方法について整理しています。配布方法については、直接配布が適当であるが、世帯が望まない場合あるいは不在等で会えない場合には訪問期間等を設定し、直接面接が困難な場合には郵便受けに調査票を配布するという整理をしています。

回収方法については、郵送回収を原則とすることを提起しております。一定の期限までに調査票の提出がない場合は、調査員が世帯を訪問してフォローアップ調査を行います。

ただし、世帯が希望する場合は、インターネットによる申告、調査員への提出、役所への持参などの方法も選択できることとし、このように申告方法の多様化に対応するため、回収状況を一元的に把握・管理する仕組みや体制が重要であることを述べております。また、インターネットによる申告を導入する場合、万全のセキュリティ対策を講じる必要があります。

これらの回収方法の実施可能性や効果的な実施方法については、試験調査や自治体への聴取等を通じて検討することが適当ですが、従来型の回収方法による円滑な調査の実施が可能な自治体についてはそちらを原則とする場合もあると思われるので、それも含めて検討するということを記述してあります。

また、調査方法の見直しに伴い、結果の公表が遅れる可能性があるので、公表の遅れによる問題点を精査し、適切な公表時期のあり方について検討する必要があります。

さらに、8ページの「ア」、「イ」、「ウ」に記述している調査上困難が見込まれる地域については、調査員の重点配置などの対策を講じるという整理をしています。

次は、「2 個人情報保護の徹底と調査員への信頼確保」です。「(1)個人情報保護対策の強化」についてですが、個人情報保護、秘密保護に関しては法律や運用面で徹底しているものの、それでも8ページ下段の から にかけて書いているような不安を抱く世帯があるということ、また、個人情報保護法が申告義務の履行を妨げることにはならないのですが、個人情報保護法との関係について誤解があるので、調査員の個人情報保護意識の徹底、個人情報保護が万全であることの広報の強化、個人情報保護法との関係の周知という方策を検討するという整理をしています。

「(2)調査員への信頼感の確保及び身分証明の強化」についてです。国家公務員である国勢調査員としての調査員証を携行していますが、調査員の役割を知らないことにより、不安が生じるような場合もあるので、「改善の方向」としては、調査員証への写真掲載などにより身分証明を強化するほか、調査票の詐取や「かたり調査」への罰則の導入の検討といったことを記述しています。

「3 調査員の確保及び業務の効率化」です。調査員の確保対策については自治体が苦勞しているという実態があります。調査員の選考について、自治会からの推薦が6割ほどを占める現状で、自治会に参加しない地域住民が増えてくるなど、地域組織が弱体化していることから調査員の確保をどのようにしていくかということが問題になっています。「改善の方向」としては、限られた人的資源を有効に活用する観点から、調査員の総数を縮小する一方で、調査困難地域に調査員を重点配置するなどの対策を講ずるということで整理しております。また、調査員の事務負担を軽減することで人材確保を容易にしたり、調査員全体としての質の向上を図ったり、調査員の確保対策としてマンション管理会社等に実地調査の業務を委託することの検討について述べてあります。

「(2) 行政情報の活用やITの活用による業務の効率化」については、調査環境の変化を背景とした、調査員の事務負担の増加、調査精度の低下の懸念があるということから、「改善の方向」として、世帯の居住状況の把握、情報の補足などに行政情報を補完的、統一的に活用するという方策について検討することを掲げています。ITの活用では、世帯名簿、調査区要図のプレプリント化、それから、先ほど述べた回収情報を一元的に管理する仕組みのIT化ということ盛り込んでいます。

「(3) 民間活力の活用」では、「改善の方向」としてコール・センターの導入や、調査業務の民間委託ということで、マンションの管理人等に調査を委託したり、管理会社に調査を委託して実施する方策もあるのではないかと整理をしています。

「4 調査実施体制及び精度の確保」については、「(1) 調査実施体制」では、13ページにあるように、指導員事務を市町村事務とするなど、指導員そのものの在り方について併せて検討するとともに、回収方法の多様化に伴い、市町村の負担が増すことから、市町村における審査の人員体制、期間について見直しをするという整理をしています。

「(2) 調査の精度確保」では、14ページの「改善の方向」にあるように、「聞き取り調査」も困難な場合には、男女別世帯員数等の把握について、住民基本台帳を利用することや、審査の際の電話照会が重要になることから、世帯に配布する書類に照会番号を記載して信用を得るというような方策を挙げています。

「5 国民の理解及び協力の確保」については、前回の懇談会で整理したとおりです。

「(1) 国民の理解を得るための方策」として、15ページの「ア」から「オ」のような対策が必要であり、国民のコンセンサスを得るためのホームページ等による周知が重要であるということを記述しています。

「(2) 申告義務の周知」では、調査拒否などへの対応は慎重に検討しますが、調査妨害等の悪質なケースについては法令に沿った厳格な対応をとる必要があるという整理をしています。

「6 調査項目の意義と記入方法の見直し」については、選択肢や記入方法の工夫により抵抗感を軽減できないかという整理をしています。なお、ロングフォーム方式については、諸外国の状況を見ると、多くの調査項目を調べるときに採用している方法であることから、ほかの周期調査を含む調査体系全体の検討と合わせて検討するという整理をしています。

「7 オートロックマンション対策」については、前回の懇談会と同様、協力確保のための対策ということで、17ページに「改善の方向」として から の方策を掲げています。

最後に、「第3 今後の取組」として、本報告に示された調査方法の改善とそれを支える体制整備を着実に進めていくということで、試験調査の実施、検討会の設置、協議の場の設置の3点について提起しております。

報告書の素案については、以上のとおりです。

引き続き、国連における2010年ラウンドの人口センサスの調査方法について、経済基本構造統計課長の高見からご説明いたします。

高見課長 それでは、参考1に基づいて、国連における現在の検討状況についてご紹介いたします。

国連統計部では従来から10年ごとに各国で人口センサスを行うようにという勧告を行っており、1960年ラウンドセンサスから10年ごとにメンバー国に対し、人口・住宅センサスの実施のための原則及び勧告の作成、あるいは改定をしています。現在、次回の2010年ラウンド・センサスのための改定作業が行われており、メンバー国の専門家が集まって、去年の8月と今年の7月の2回会合を持ち、取りまとめ作業を行っている最中です。この会合だけではなく、電子メールでの意見交換・調整等を去年の春ごろから行っているわけですが、この7月に開催される専門家会合において事実上の最終案が決定し、来年3月の国連統計委員会で正式に採択、決定となる予定です。

この勧告は、調査の企画・設計、調査方法に関する部分、調査事項に関する部分、結果の提供に関する部分と大きく三つのパートに分かれています。そのうち、調査方法に関する部分について、この懇談会の議題にも大きく関係することから、その現状をご紹介します。

現時点ではまだ案の段階ですが、恐らく大きな変更はなく採択されるであろうという予想の下に、この資料を作っています。

まず、この勧告案では、冒頭にセンサスの本質的役割として、人口センサスの趣旨・目的に

ついて記述される予定になっております。それによると、大きく分けて四つの項目があり、1点目は行政サービスや議員定数の配分などに利用される、行政にとって不可欠なものであるということで、日本の例に則して言いますと、いわゆる法定人口を作るための調査であるということです。

2点目としては、単に人口統計だけではなく、経済・社会的な側面も含めて国の統計の基礎を成すものであるということと、各種統計のベンチマーク、あるいは標本調査の標本フレームを提供するものであるということが挙げられています。

3点目は、小地域統計についても誤差なく提供できるもの、これによって、地方自治体などが任意の小地域区分によって統計を作る、あるいは提供することができるものであるということです。

4点目は、分析的な利用ということで、例えば人口の将来推計とか、行政分野以外にも利用されるものであるということです。

この四つがセンサスの本質的役割であると、勧告案の冒頭に述べられております。

では、そのためにどういう調査方法が望ましいかということですが、1ページの下部に記載している4点が基本原則です。原語では“エッセンシャル・フィーチャーズ”となっているので、直訳すれば本質的性格という言葉になりますが、分かりやすいようにここでは「基本原則」という言葉を使っています。

1点目が、「個人ごとの調査」。これは必ずしも個人ではなくても、世帯単位でもいいと書かれていますが、個人個人をそれぞれ別々に独立して調査するという趣旨です。

2点目が、明確な領域内、例えば日本なら日本の国全体というようにきちんと定義された地域の中で、統一的・普遍的に、同じ方法で行われること。

3点目は、同時に、一斉に行われること。

4点目は、きちんと定義された明確な周期を持って実施すること。

この四つが基本原則として書かれています。

ただし、先ほどの事務局の説明にもあったように、今、日本で行っている調査員による配布・収集方式以外の手法、例えばレジスター、住民票を使っている国もあることから、いろいろな手法についての記述が新たに勧告の中に加わる予定で、それを2ページ、3ページに簡単に紹介しています。

すなわち、日本が行っている調査員によるインタビュー方式あるいは調査票配布・収集の方式で調査をするということが基本であることが書かれていて、これを「伝統的手法」、トラデ

ショナル・アプローチと呼んでいますが、それ以外の手法についても、「代替的手法」、オルタナティブ・アプローチと呼ばれる幾つかの方法について解説されています。具体的には、レジスターによる手法とローリングセンサスの方式の二つで、それらの組合せに関するものが幾つか解説されております。

最初に基本的な手法として書かれているのは、伝統的手法であります。これは、ほとんどの国で2000年ラウンド・センサスでも行われた手法であるということが書かれていて、センサスの基本原則である統一性あるいは同時性を担保するために調査員が決められた地域の個人あるいは世帯を短期間に巡回して調査票を配布・収集する方式で、国によっては、郵送、インターネット等の方法を使うこともあります。

この手法は、一時点における人口全体の状況をとらえ、結果を小地域別に使えるということから、先ほど紹介した基本原則すべてを満たす方法であるとされていますが、一方で、多大な労力と費用を要するといったデメリットもあるということが書かれています。

代替的手法の中の1番目に書かれているものがレジスターの手法で、幾つかの国が2000年ラウンド・センサスで採用した手法です。これは既に実存する世帯あるいは個人あるいは住居に関する行政記録を利用するというものです。この手法を成功させるためには、全国統一の規格による精度の高い行政記録が存在し、かつ、それがきちんと適時・適切に更新されているということが絶対条件であると書かれています。メリットとしては、費用がかからず、統計として頻度が高いものが作られるということがありますが、一方で利用できる統計データの種類が限られており、行政記録を利用することに対する法的な規制がかかっているといった制約があるとされています。

この手法はレジスターが適時・適切に更新されており、それが統計に利用できるという環境の下であれば、基本原則を満たすとされています。

最後に、ローリングセンサス、これはフランスで取り入れたもので、一定期間をかけて地域ごとに部分的に調査を実施する方式です。この手法の導入のためには、正確な統計を作成するための高度に複雑な標本設計が必要であり、当然調査する時期によって調査対象が多かったり少なかったりということがあり得ますので、地方公共団体などの利害関係者の十分なコンセンサスを得ることが必要であると書かれています。

この手法のメリットとしては、仮に調査周期を毎年とし、何分の1かを調査するという方式にすれば、1年ごとに少しずつではありますが、新しい統計が提供できます。また、数年に一度、実施者に多大な負担がかかるということはなく、負担が平準化されるといったメリットも

あるとされています。

ただ一方で、センサスの基本原則の「同時性」が全く担保されない、そして、その地域間の比較、違う時期に調査された地域の間での比較が非常に困難であるということがデメリットとして挙げられます。また、基本原則の「ある明確な領域内での統一性・普遍性」も満たさないと解説されています。

以上、この部分について、簡単ではありますが、紹介させていただきました。

亀田課長 今の話にも関連しますが、「参考2」では、2000年ラウンド人口センサスの各国の状況の一覧表を掲げています。これをご覧いただきますと、行政レジスターのみというのがデンマーク、フィンランド、ノルウェーの3か国のみであり、補完するためのサンプル調査も実施しているのがオランダといったことがお分かりになるかと思います。

「参考2」の2ページで、ノルウェー統計局が欧州統計家会議に提出した資料のポイントを紹介しています。レジスターベースのセンサスを実施するためには、時間をかけて行政レジスターの間の統一を図っていくことが必要ですし、また、国民的な合意や、統一的なIDコードがいろいろな行政レジスターに導入されているといったことが前提条件として必要であるということです。

また、「参考3」は平成17年国勢調査に関する世帯アンケートの結果で、調査員は顔見知りの方がよいかどうか、答えたくない事項にはどういったものがあるか、広報を見たり聞いたりしたか等についてまとめています。郵送提出やインターネット調査の希望の有無について7ページでまとめていますが、「希望する」は、郵送提出では5割近く、インターネットでは12.3%となっております。インターネット調査は若い人を中心に希望があるという結果になっています。

説明は以上です。

竹内座長 ありがとうございました。

それでは、この報告書の素案について、議論いただきたいと思います。

構成としては、最初に「基本的考え方」があって、その後に具体的な改善の方向が出てきます。まず、基本的な考え方についてどうでしょうか。

阿藤委員 基本的考え方として、3点提示するのはよいと思います。このうち、3番目の「実地調査により行う必要性」について、3ページの「ただし」以降がほかとバランスを欠いていると思います。実地調査が必要であり、レジスターベースはまだ難しいという観点からすると、この「ただし」の前ぐらいまででいいのではないかと。「ただし」以降の記述は、例えば

11ページの行政情報の活用の項で、注意書き的に付けておくのが、バランスがいいのではないかと思います。

竹内座長 いかがでしょうか。

具体的なことは後に書いてあるから、ここの記述は前と後のどちらでもいいと思います。問題は、行政情報を利用する方向が世界的に強くなりつつあるが、いろいろな問題があるので必ずしも望ましいことばかりではないということだと思っております。しかし、世界的にそういう流れがある中で、日本ではどうするという議論になったときに、やはり実地調査により行う必要があるということは明確にした方がいいと思います。そのときに行政記録をどう使うかについて全く触れていないのは問題ではないかという気がしています。

須々木委員 国勢調査の調査方法を改善していくときの一つの大きな柱にもなるのは、やはり住民基本台帳の活用であると思います。そういう意味ではきちんと強調して書いておく必要があるのではという気がします。

竹内座長 「ただし」と入れるより、はっきり書いた方がいいということですか。

須々木委員 もっとはっきり書いた方がよいという気がします。というのは、後半の11ページの「改善の方向」の記述では少し表現が弱い感じがするからです。

竹内座長 私も11ページの表現は弱いという感じがしていました。

行政情報は調査事務の一部に利用すべきであるが、現在の状況では行政情報をもっても国勢調査に替えることはできないということは大原則でいいと思います。行政情報をもっと利用すべきであるということは方針として入れた方がいいのではないかと思います。そうすると、「ただし」書きではなくて、もう少し強くした方がいいということです。

皆様のご意見をお伺いいたします。

萩原委員 私も住民基本台帳で補充するという考え方は賛成です。しっかり入れておいていただければと思います。

和田委員 3ページの「レジスター手法」の部分で、レジスター手法のセンサスが実施され得る国とされ得ない国として、人口規模が第一に挙げられているのが気になります。確かに全体として人口規模が小さい国で導入されているということは事実だと思いますが、小さいから可能だったと言い切れるのでしょうか。2番目のIDコードが先の方が的確ですね。IDが全員に付されているから可能である、ということであれば分かります。日本には、この番号はありません。長いこと議論されているけれども、導入される気配がまだないということで難しいのは分かるのですが、「ただし」の後の記述として、人口規模が小さいからできたという理由

が1番目に挙げることには少し疑問があります。

竹内座長 ご意見は分かります。私も、その点は書き方としてはそうではないかと思えます。

それから、確かに「各行政で集められた個人情報に共通のIDコードが導入されており、集計のために相互に結合することが可能である」ということは重要なことですが、そもそも住民登録のような個人情報が最初からないアメリカのような国があります。そういう国ではレジスターベースのセンサスは不可能で、日本はいろいろ情報があるので、この意味では日本は中間的なところにあるわけです。アメリカでレジスター手法によって調査を実施しようとしても、前述のとおり困難です。こういうレジスター手法のベースになる行政記録についてはいろいろな段階があって、国によって事情が異なります。統一的なIDコードがきちんと付されていて、しかもきちんと整備できている国であれば、レジスター手法は容易です。アメリカのように戸籍がない国とは違い、日本は行政記録がある程度整備されていますが、いろいろな問題があってまだその手法には移行できません。

和田委員 情報がばらばらに存在しているのですよね。

竹内座長 日本では情報が存在するけれども、ばらばらにあって、しかもそれを統一しようということは単に行政上の問題だけではなくて、国民のプライバシー意識の高まりなどもあり、なかなか理解を得ることも難しい。そういうことをはっきり書いておいた方がいいかもしれません。

和田委員 そのような気がします。人口規模が小さいというのが最初に来るのが気になります。

堀部委員 むしろ私は3ページの「(3) 実地調査により行う必要性」で、行政情報で代替することが困難であるというところがかなり強調されているのではないかと思いました。前から言っているように、行政情報はそれぞれ別の目的で作成しているものなので、それを利用して補完するなどということであればいいとは思いますが、果たしてこれをどういう形でどこまで利用するのかというのは、ここだけの議論とするのではなく、もっといろいろなところでも議論する必要があるのではないかと思います。

それから、先ほどの話にもあったIDコードの件ですが、我が国では11桁の住民票コードが全員に付いています。これを付けるのにも大変な議論があって、結局それをほかに使えなくなったという経緯があります。つまり共通コードではなくなったわけですが、住民票コードは存在しており、住民基本台帳ネットワークシステムの中ではきちんと利用しているわけです。これは全体のプライバシー意識、個人情報保護意識とも関わってくる内容なので、かなり

注意しないとイケないのではないのでしょうか。

竹内座長 ですから、私はここでどうすべきだと書くのではなくて、ただ日本の現状として、その共通のIDコードを導入するということはとても不可能であるということを書けばよいのかなと思っています。

堀部委員 ここで記述しているのは、これらの国についての話としてということだけです。IDコードが日本にはないという話があったので、日本には住民票コードが現にあるということをお伝えしたかったわけです。

和田委員 税金、社会保障などの情報については使えないですね。

竹内座長 共通のIDコードはないということです。つまり、社会保険を始め、他の行政分野でも全部に同じコードを使うことはできないですね。

堀部委員 確におっしゃるとおりです。

和田委員 納税記録、住民票などすべてに通ずる統一の番号のシステムが、デンマーク、スウェーデン、ノルウェーなどではできています。仮に番号が付されていたとしても、行政機関が共通に使えなければ、レジスター手法には移行できません。

堀部委員 趣旨は分かりますが、行政情報を使うことに対する批判が現実としてあります。1999年当時、国会で大変な苦勞をしたわけで、そういうことが国勢調査にもつながっている面もあるように思います。その点では余り強調するのはどうかと思います。私はここの記述について、行政情報では代替できない、困難だということを言っていると読んだわけです。

竹内座長 もちろん原則は、少なくとも行政情報で代替することは困難であるということを書いているわけですが、一方で、日本においても行政情報があるではないかという議論はあり得ると思うのです。住民基本台帳だけでなく、社会保険などの行政情報があるから、それを使えばいいではないかという議論もあると思うのです。しかし、実際には使えないわけで、この報告書にどのような理由で使えないかということまでは書かなくてもいいのですが、国によっては行政情報が使えるということについて、少し触れておいてもいいと思います。

堀部委員 実際に行政情報を使っている国はそれでいいのですが、ここの趣旨は他の国でも使っているのだから我が国でも使用すべきということなのか。そうではなく、やはり実地調査により行う必要性について、報告書にきちんと書いているのではないかと思うのです。

竹内座長 問題として、例えば、住民基本台帳は目的が異なるから国勢調査に使ってはいけないなど、現状では利用に制限があるわけです。

堀部委員 そうではなくて、行政情報の利用について、ここで強調するか、後の方で記述す

るかということが問題だと思うのです。

竹内座長 先ほど説明のあった国連の勧告などでは、レジスターを使うということも出ていると思うので、報告書の冒頭に、全体の考え方としては、日本の現状ではそれは困難であるということを明確に記述しておいた方がいいと思うのです。

堀部委員 無理であると記述するということですね。

竹内座長 はい。レジスター手法に替えることはできないということを記述すべきです。国連でもレジスター手法へ替えると言っているわけではないのですが、そういう傾向が世界的に起こりつつあります。レジスター手法への移行が円滑にできる国は、行政機関共通のIDコードが存在しているということを書いておけばいいと思います。

堀部委員 いずれにしても、“これらの国のこと”ということですね。

萩原委員 堀部先生にご質問です。調査票の回収のときに、郵送回収を一元的に管理し、世帯からの提出の有無をチェックするシステムが必要という話が事務局からありましたが、現状では、そういう目的で住民票コードを自治体を使うことは許されるでしょうか。

堀部委員 これは前にも言いましたけれども、住民基本台帳法の別表を改正して、国勢調査でも住民基本台帳ネットワークシステムを利用できるようにするというのが一つの方法です。そのためには法的な改正が必要になってきます。

萩原委員 今はできないということですか。

堀部委員 そういう意味では、今はできないですね。

竹内座長 その点については、報告書の後の方で取り上げて、はっきり書くべきではないかと思っています。

今の話ですが、言い方を変えると、法律の文言を変えればできるということでしょうか。

堀部委員 そのようにうまくいくものかどうか。もちろん使うこと自体はよいと思うのですが、使い方なり、どの範囲で使うかという問題があります。それから、やはりレジスター方式を我が国でも導入するとすれば、条件をきちんと明確にしておく必要があると思います。そういう意味では、私は3ページの記述は代替が困難であるという説明をしているということで、これはこれでいいと思ったのです。

須々木委員 行政資料の活用は、将来的に統計調査をいかに効率的にやっていくかという上では大変重要なことであると思います。実地調査の必要性の項では、ほかでは代替できないということを記述しているのですが、正にそのとおりです。行政資料を十分活用しても、なお実地調査は必要であるという視点が、これからは大事ではないかという気がします。

ですから、技術的に使えない、あるいはコンセンサスが得られないという理由だけではなく、資料を十分使っても、いろいろな意味で問題があるのではないかという意識が大事なのではないかと感じます。

また、コンセンサスを得るのは困難であるという記述となっていますが、統計調査の場合、集められた個人データは統計の集計以外には使われません。ですから、統計調査で個人データが使われることと、他の行政施策の中でほかのデータを持ってきて使うこととは、明確に区別すべきではないかという感じがします。しかしながら、統計調査に対する行政資料の活用について、国民の皆様の理解を得ていくという努力が今後求められるのではないかと思います。ですから、ここでは困難であると言い切ってしまうず、直ちには困難であるというぐらいの記述にしておくのがいいのではないかと感じます。

竹内座長 統計調査のために個人情報を使うことについて、ほかに使うこととは違うということで国民の理解を得て、法的にもそういう方向をはっきりさせることが必要であるということを書いた方がいいと思います。今のところ、それは余り区別がない。とにかく統計調査でも何でも個人情報をまとめて使うのは反対であるという声は非常に強いので、そこはやはりよく理解を得た方がいいと思います。

それでは、その表現はもう少し練るとして、大体の方向性はこれでいいのではないかと思います。つまり、もっと行政情報を十分に活用すべきではあるが、現状では困難である、仮に活用したとしてもやはり実地調査は必要であるということがはっきり分かるように記述しておくということだと思います。

そうすると、例えば人口規模が小さければ何とかなるけれども、仮に行政記録が十分あっても、1億人もの人口があれば行政記録だけではどうしても漏れが出てしまうなどと言えるかと思います。

この「1」のところ、ほかに意見はございますか。

和田委員 国連勧告と日本の国勢調査との関係について伺いたいことがあります。2ページ中ほどの「また、国連では」以降の文について、日本の国勢調査は国連の勧告に準拠しているものであるという記述がありますが、この国連勧告と日本の国勢調査との関係を教えてほしい。国連で定めた統一的基準に必ずどの国も従わなければならないものなのか。この「また」以降の「国連では」の文章が位置付け的によく分からないのです。

竹内座長 法的に言えば、もちろん日本の国勢調査は法律に基づいて実施しているわけですが、国連の勧告にはどういう法的な意味があるのでしょうか。

高見課長 法的には余り拘束力はないのですが、国連勧告として分厚い冊子が示されます。メンバー国は人口センサスを実施する際はこれを参考として、なるべくそこに記載された方法に沿った形で実施してほしいということです。完全に法的な拘束力があるわけではないのですが、各国はこれを参考にしながら、自分の国の実情に合わせて調査事項や調査方法を考えて実施しています。

和田委員 この有識者懇談会でやっている議論は、国連の勧告や指針など世界的なものに基づいているものであるということを強調するために記述しているということですか。

竹内座長 そういうことではありません。世界人口センサスという計画があって、10年ごとに勧告を行っています。19世紀に開催された国際統計会議で、人口センサスに関する国際的な最低基準を採択したのが発端です。義務を負うわけではないですが、参加した国はそれに従って実施するという事になっています。どのように実施するかについての原則は、国連統計部が勧告として出しています。それに従い、各国は国際的に共通な調査を実施します。国際比較などのために必要なデータです。

和田委員 国際的な合意として、日本の国勢調査も今後もこれに沿っていくという表明をしているわけですね。

竹内座長 表明はしておいてもいいと思うのです。

和田委員 はい。

飯島委員 この案にどのように入れるかは協議いただきたいのですが、調査の意義からすると、日本の過去のトレンドとか、横並びの傾向を把握するだけではなくて、日本の人口センサスから分かる国力が国際的にどういうポジショニングにあるのか、ということが課題なのかなど、これからのグローバルな国際社会の中にあっては、国勢調査により把握した結果を活かすことは当然あるわけです。そういう意味では、国内だけではなく、国際的に見ても日本の国勢調査は整合性がとれていると強調するという点において、この記述があってもいいのではないかと。

さらに、国連の勧告には法的拘束はなく、各国がこれを参考にしているわけで、国連の勧告を参考にしながら我が国に特有なものを調査項目として取り上げていくということからも、この記述はあっていいのではないかと思います。

竹内座長 文章はここに置いてあった方がいいということですか。

和田委員 どちらかと言うと、今、おっしゃられたような趣旨で書いた方がいいのではないかと思います。国連による人口センサスの「基本原則」に日本の国勢調査が合っているという

ことであれば、ここは「国連が勧告しているから、日本も国際基準に則って」ということだけではなくて、同時性や共通性の基準で実施していくことが正に国際比較などを行う場合に大事だと、ここで国連勧告を出すのであれば、国際的な同時性や共通性が大事であるというような一言があった方がよい。

竹内座長 趣旨としては分かりました。ここの記述の構成としては、経済・社会のグローバル化が進展する中で、国際的に正確な比較ができるようなデータをとることは非常に大切で、そのためにも国勢調査は大切であり、国連では勧告を行っていますというようにすべきですかね。

和田委員 素案の表現は倒置が逆になっているような気がします。

竹内座長 逆の方が恐らく文章としては迫力があるでしょう。

飯島委員 グローバル化に関する記述は最後の3行にあるわけだから、その前に持ってくればいいのではないのでしょうか。

和田委員 「また、国連では、」の前に入れてということですね。

飯島委員 国連に関する記述は参考程度でもいいのです。国際的にこういう動きがあるから、国勢調査は全数調査であること、実地の調査という手法で行うこと、現在設定されている調査項目は必要であるというように連動した方がいいと思います。

竹内座長 国連の原則は書いておいてもいいと思います。

ほかにございますか。

須々木委員 2ページの(2)に書いてある全数調査と標本調査の関係ですが、全数調査を実施することにより初めて標本調査が可能であるということをもう少し丁寧に、すなわち標本抽出の際にも必要ですし、全体を推計するときにも必要であるということを書いてほしい。標本調査を行うために、全数調査である国勢調査結果を利用することがいかに効率的かということを確認に記述すると理解が得られやすいと思います。

竹内座長 おっしゃるとおりです。国勢調査結果は標本調査の母集団情報となるという話はよく出てくるのですが、実は標本調査によって全体を推計するときに母集団情報は非常に大事なのです。このことは、一般には余り認識されていないかもしれません。統計の専門家からすると当たり前のこととの認識があるので、つい見落としがちです。母集団の正確な情報があることによって、標本調査の結果が初めて有効に利用できるということを書いておいた方がいいと思います。このような情報がない状況で標本調査を実施すると、全体の推計を行う際に重大な問題が生じます。ですから、そこはもう詳しく書いておいた方がいいと、私も思います。

それでは、「第2 改善の方向」に移りたいと思います。調査票の封入提出、郵送回収が原則で、調査困難なところは調査員の重点配置をする。世帯が希望すれば、調査員に渡すこともあり得るというようなことが最初の部分の趣旨ですが、これについてはいかがでしょうか。

先日、提出された8都県市首脳会議の意見書にも大体沿っているのではないかという気がします。そう考えていいですか。

須々木委員 大体よいかと思いますが、調査票の配布について、どのような方法で行うかというのが、私どもの立場からすると関心があります。「原則として世帯に調査票を直接配布する」という表現ですが、これは世帯と会ってお渡しするということを言われていると思います。そうすると、調査員数を現行の数から減らすということは大変困難であると思います。

竹内座長 調査票の回収の方は郵送にしますが。

須々木委員 調査票を配る際は世帯と直接会うわけで、結局世帯と会うことによって、いろいろなトラブルが起きています。しかも、個別に会えるまでは何回か訪問しなければいけない。これが大変難しいのではないかと思います。

ですから、世帯と会って配布するという前提は、調査員を少なくするためには変えていかなければいけないのではないかと思います。

竹内座長 調査票を配布することは調査員の仕事であるとした場合でも、世帯とどうしても会えないときは無理に会わずに、調査票を郵便受けへ入れてくるということも考えられるわけです。ですから、例えば、調査員による配布を止めてしまって、全部郵送で調査票を送ることとはレベルがかなり違うと思うのです。

須々木さんのお考えはどういうことですか。

須々木委員 調査員が調査票を配布するのは大事だと思います。というのは、そこに居住しているかどうかについては、きちんと確認する必要があるからです。ただし、配布時に世帯に直接会うということを一軒一軒行うとすると大変な作業になるので、調査員の削減には結びつきません。

竹内座長 世帯に調査票を直接配布することが適当であるという記述の問題ですね。

須々木委員 7ページの の「ア」にある「原則として世帯に調査票を直接配布する」を「調査員が配布する」という記述にしてはどうでしょうか。

竹内座長 「直接」という言葉を削除するということですか。

須々木委員 はい。もっと明確に言えば、「居住状況を確認して郵便受けに入れる」ということです。

竹内座長 でも、回収できなかったときの督促などの問題は伴うわけですね。

須々木委員 世帯番号をきちんと記入した上で調査票を配布すれば、調査票を提出していない世帯の特定ができますが、督促はやはり調査員でないとなかなか難しいかと思います。

竹内座長 素案には訪問回数などを設定したが、会えなかったときには調査票を郵便受けに入れていいということが書いてあります。今の話ですと、世帯が在宅しているのにわざわざ郵便受けに入れるとまでは記述しないまでも、訪問した際に留守であれば、調査票を郵便受けに入れてもいいということにしないと、調査員の事務負担はなかなか少なくなるといえるでしょう。

須々木委員 そうです。素案で提示されていることは、現在、都市部でやっているのとほとんど変わりません。世帯が留守の際に郵便受けに投函することにすれば、調査員の事務負担がかなり軽減されます。

竹内座長 その点について、いかがでしょうか。

亀田課長 調査票を郵便受けに配布するだけで、世帯の居住確認ができるかどうかですね。ただ郵便受けに入れるだけでは、実際に世帯が住んでいるかどうかの確認は難しいのではないかと、このような表現になったものです。調査員の労力を最小限にすることとの兼ね合いを考えると、例えば3回ぐらい訪問してもどうしても会えない場合には郵便受けに配布することになります。

竹内座長 留守がちで郵便受けに郵便物がいっぱいたまっているような場合に、調査票を入れても、世帯は調査票を見てくれないと思います。

須々木委員 その判断は、結局は調査員にお願いすることになると思うのです。この関連で、昨年の調査で一番問題になったのはマンションのある調査区です。マンションについては調査事務の委託の記述が後で出てきますが、マンションなどの調査区には、一般の調査員を配置しないようにすれば、調査員が居住状況を確認するのもそれほど困難ではないと思います。しかも何回も訪問しなくてもきちんと配布できるという感じがします。ですから、ここは区別して考えたらいいと思います。

竹内座長 マンションなどの場合、管理人に聞くことも含め、居住状況さえ確認できれば、調査票は集合ポストに入れる、各住戸の玄関にまで行って直接渡さなくてもいいということもあり得るでしょうね。

須々木委員 この素案の中ではマンションは別の項で書かれているので、それはそれでいいのではないかと思います。直接会って配りますということにする必要もないのではないかと

いう気がします。

亀田課長 どうしても調査員の数を減らすのは困難という話がありましたが、調査票の配布だけ調査員の数を多くするという考え方もあると思いますし、また、配布期間をもう少し長期化できれば調査員数は減らせるという可能性もあると思います。

竹内座長 素案の「直接」という言葉が余り強くなると調査の実施は難しいと思いますし、また余り弱くなり過ぎても、今度は調査票をただ配布さえすればいいというようにとられかねず、困ると思います。そこで、言い方はともかく、「原則として調査員が責任を持って世帯ごとに調査票を配布することが適当である」という意味の表現にしたらいいと思います。

堀部委員 前にも言いましたが、以前から議論してきている国勢調査の法的性格からすると、国から申告命令を出して、それに対して世帯は申告義務を負うことになります。しかし、この素案では命令と義務の関係についてでなく、理解と協力の記述になっており、そういう時代になったのかと思う一方、法的に言うと、やはり最終的には罰則によって担保されているところがあるので、その命令が本当に伝わるのか伝わらないのかというのは非常に重要な意味を持つわけです。

郵便受けに調査票を配布するというのも一つの方法かもしれませんが、従来は調査員が直接世帯に渡すこととしています。その場合、子どもに渡してきて子どもがそれをどこかになくしたときに、申告義務を負う世帯主に申告命令は届いたことになるのかならないのか、こういう法的な問題も議論してきたわけです。

今回はそういう発想でなくて、いかにしてスムーズに実施するかという方向で、それはそれで一つの現実的方法だと思います。このようなことから、国勢調査を含めた指定統計の考え方というものをかなり変えないとならないのではないかと思います。

竹内座長 申告命令をきちんと伝達したことを担保するためには郵送ではいけないのですか。

堀部委員 普通、相手に確実に伝わっているかどうかを確認するとなると、郵送の場合でも配達証明などが必要です。しかし、そうすると予算の問題とも関連します。

竹内座長 税金の納付の場合、郵送で来るわけで、税務署の人が直接「納めてください」と言いに来たのを見たことはありません。

堀部委員 納税義務については全体として規定されており、普通はその方式ですが、国勢調査については、統計局の研究会で聞いていたところでは、以前から今のような方法であると理解していました。研究会などでも納税義務との関係などについて議論しましたが、むしろそういう形できちんと命令を伝えて義務を負ってもらうことが大事ではないでしょうか。

竹内座長 そういう意味では、記述は考えた方がいいですが、国勢調査を実施するという政府のアナウンスメントに、「こういう方法で、こういう項目で、こういう調査をしますので、国民の皆様の協力をお願いします。国勢調査は、統計法等の法令に基づき実施するもので、この法令には調査票の記入・提出が義務付けられています。」と、もっとはっきり言った方がいいと思うのです。

堀部委員 どこかで路線が変わったのかもしれないですが、過去にはそういう議論をしてきたわけで、従来の国勢調査、特に指定統計調査はそういうものであると理解していました。

衛藤局長 申告義務が発生する時点を、世帯に調査票が到着した時点、世帯が調査票の到着を認識した時点などどこでとらえるのかにより変わってくるでしょう。今検討しているメールバックを中心とした回収方法で調査を実施するとなると、提出しない人たちに対してフォローアップ調査を実施することが必要です。説得などをして調査票を回収することが困難な場合や、明確な拒否をした場合、悪質な妨害などに対して法的措置を検討することも必要だと思えます。

竹内座長 そういう法的措置を行うのであれば、そのことをもっときちんと記述しておくべきである。記述する場所は最後の方がいいと思います。

飯島委員 15ページの「申告義務の周知」に関する記述については賛成です。どのようにPRするか、どのように国民に周知するかという方法はいろいろありますが、やはり知らない人が大部分です。「統計法により申告義務が課せられており、申告しなかったらこのような処罰を科されることがあります」と、法的な根拠については明確にしておいた方がいいと思います。隠す必要は全くないと思います。弱める必要もないと思いますが、余り強権的にこれを利用するというのは問題であるのですが。

竹内座長 今は罰則なり法律上の義務もありますが、やたらにそれらを発動するのはマイナスだし、だからといって隠しておくのもよくないですね。

飯島委員 そうしたことだと思います。冷静に正しく伝えたいと思います。

竹内座長 国勢調査があるときには、事前に「こういう方法でこういう調査項目があります。国勢調査に全国民が協力する義務があります」ということをはっきり広報した方がいいと思います。

飯島委員 本来、申告義務や罰則は、国勢調査だけではなくて、指定統計はすべて対象になっているので、いろいろな機会でもPRすべきだと思います。国勢調査で生じた課題は、恐らく企業を対象とした統計調査でもありうる問題だと思います。

竹内座長 国勢調査の場合や、将来的に経済センサスに移行する事業所・企業統計調査のようなセンサスのときには、いつもそのようなPRを行う。大規模なセンサスのときにはそのことを常にPRしておいた方がいいですね。そのときに堀部委員のような法律の専門家に協力していただいて、法的にどういう表現をするのが一番適切かということを考えていただいた方がいいと思います。

飯島委員 それから、配布と回収の件について、須々木委員からご意見が出ていますが、それらは調査員の役割は何かということに関係するものだと思います。調査困難地域については、素案に書いてあるとおり、調査員を重点配置して対応することになると思います。配布は原則、調査員により配布するが、それができない場合は一定の条件下で調査票を配布する。調査票の配布については、郵便受けに入れるなどの方法がいろいろあるでしょう。

また、新しい調査方法等については試験調査で実地検証して、地域ごとに一番やりやすい方法がとれるよう選択肢を広げていくことも考慮すると、素案にはあります。ここでいろいろなケースを書いてしまうと分かりにくくなるので、「原理原則はこれ」ということを国民の皆さんに広く知らしめるのがいいのではないかと思います。

その際、東京都のように調査票の配布も非常に難しい、会うことも難しいという場合に、どうするかということが問題であると思います。地方と都心部では事情が違うと思うのです。ですから、先ほど、亀田課長からお話があったように、調査票の配布が困難な地域は調査員を減らさないで現状の員数をキープする。その代わりに、回収はこういう方法で行うので、調査員の回収段階での役割は大きく変わってくるという考え方で整理できるのではないかと思います。いかがでしょうか。

須々木委員 よろしいかと思います。少し気になるのは、ここで「訪問回数」などの文章が後から出てくるものですから、非常にきついイメージがあります。

竹内座長 なるほど。そうですね。つまり、「原則として世帯に調査票を直接配布することが適当である」という表現だけを見れば、「直接」という言葉はそんなに強く響かないものの、受け持ち調査区数が多くなる上で、訪問回数を設定することとなると、設定した回数は必ず訪問しなくてはいけないということになるので、調査員の業務は厳しくなってしまう。この訪問回数の記述があるために、「直接」という言葉は非常に厳しい印象を与えてしまうのではないかと思います。ですから、「ただし、直接配布が困難であるような状況においてはいろいろな方法を考えることが必要である」ということと、「郵便受け等に入れる方法が必要である」というようなことでいいのではないのでしょうか。その上で、「直接」という表現は残して

おいた方がいいと思います。やはり原則は「直接」であるということですから。

ただ、非常に大きなマンションで、上の階まで上がっていかなくてはならないときに、郵便受けが全部下にあって、そのときに管理組合に対して居住確認ができるときには下の郵便受けに調査票を入れてもいいというケースは当然あると思います。ですから、いろいろな状況によって、郵便受け等に直接投函することがあってもいいということを書いておいたらどうでしょうか。「状況によっては」という表現がいいかもしれません。「あらかじめ設定した訪問回数や期間内に直接配布できない場合」というのは、受け持ち調査区数を多くした上では余りに厳しい条件を付けているような気がするので、今言ったような表現であればよいのではないのでしょうか。ただ、やはり「直接」と記述しておかないと、居住確認さえもしないで配布されることは困ります。

それから、原則は郵送回収であっても、調査員に渡したいという人は調査員に渡してもいい。

それで、私が気になるのは、7ページの「エ」の「その際、」以下の記述です。従来の方法を原則とした自治体では調査員に調査票を渡すことになりませんが、地方の自治体では昔からそこに住んでいる人が多いから調査員に渡した方がいいということがあっても、新しく移ってきた人などには郵送で提出したいという人もいるかもしれず、そういう場合に郵送でない方法が原則であると思われては困ります。だから、従来の方法を採用するというのは、「原則とする」という表現でない方がいいと思います。そういう点では、「従来の方法も採用することが考えられる」ということで、「方法も採用する」のような表現にしたらどうかと思うのです。

萩原委員 調査票の配布と回収については一番時間も取りましたし、この議論の方向は適切なものと思っています。座長がおっしゃった「エ」のところの「自治体によっては」という表現については、最終的に郵送回収を原則にするか、調査員による従来方法を原則とするかは自治体を選ぶというプロセスが入ると理解するのですか。

竹内座長 いいえ。ですから、郵送回収が原則だが、自治体によってはむしろ従来の方の方法が、効率がいい場合はその方法で実施してもいいという表現にした方がいいと思います。

萩原委員 各自治体が調査の前に、「うちは調査員回収でいきたい」ということを宣言するようなイメージでしょうか。

竹内座長 その場合には「希望によっては調査員回収もやります」という宣言をすべきであって、「うちは調査員回収になりますから、そこに住んでいる人は全部調査員に渡してください」とは言わないようにした方がいいと思います。ですから、やはり郵送回収が原則で、自治体によってはそれ以外の方法をとってもよいというふうに言った方がいいのではないかと思う

のです。自治体がどちらをとるか決めるということになると、混乱を起こす危険性があると思います。

衛藤局長 飯島先生が常々おっしゃっているように、やはり全国的にシンプルで分かりやすい方法がいいと思います。そういう意味では、メールバックならメールバックを原則とするのがよいですが、今までの方法で非常にうまくいっているところまで全部それでやれというのはきつい話になるかもしれないので、やはり座長がおっしゃるような形がいいのかなと思います。

自治体によって原則がいろいろあると混乱してしまうので、原則は原則で全国一律にしたいと思っています。

萩原委員 関連しますが、国勢調査に対する世帯アンケート調査で、郵送提出を希望するかという問に対して、「希望する」が多いとの説明がありましたけれども、私は逆に何で希望しない人がこんなに多いのかと思いました。

竹内座長 「希望しない」というのはノーの意味ではないと思います。「希望する」以外の人ということだと思ふのです。積極的に「希望しない」のではなく、特に希望しているわけではないということです。

萩原委員 なるほど。調査員に回収してほしいということではなく、ということですね。

竹内座長 調査員が回収しても構わないということであって、郵送提出が嫌だという意味ではないと思うのです。「希望するか」という問に対して、「希望しません」という答えは必ずしも嫌だという意味ではないでしょう。

萩原委員 逆に郵送が心配という人もいるのかと思ったのです。

竹内座長 そんなにいないと思います。そういう意味ではないと思います。

亀田課長 ここでは、希望するかというような趣旨で設問しています。

竹内座長 郵送回収と調査員回収のどちらを希望するかと書けば、多少違った結果になると思いますね。

和田委員 確認したいのですが、配布のときは原則として直接配布をするとのことですが、そのときに、どの回収方法を希望するかを聞くということでしょうか。7ページの最後の「エ」のところですが、基本は郵送だが、従来の方が非常にうまくいっていて、自分も従来の方がいいということ、配布されたときに表明するというイメージでしょうか。「自治体によっては」という表現を外す場合、「何々町はこうやります」というふうに宣言するでなければ、配布されたときに、調査員に対し「私はあなたに取りに来てほしい」ということを世帯が表明する、もしくは、ある自治体では調査員が回収に何うつもりだが、世帯にその是

非を確認するというイメージでしょうか。

竹内座長 私としては、「自治体によっては」の意味は、自治体によっては確認するが、調査困難な都心部では確認せずに郵送提出とする、それで多分問題もないでしょうというイメージです。地方によってはポストに入れるといっても、ポストまでに行くのが大変というところもあります。

和田委員 確かにそういうところもたくさんありますね。

竹内座長 そういうところはもちろん郵送でなくてもいいのですが。

和田委員 原則郵送ですよ。郵送ではなく、取りに来てほしいと言うのは、自治体ではなくて本人であるはずですよ。

竹内座長 それを世帯に聞くか聞かないかは自治体ごとに任せたいと、私は思うのです。都心部では、郵便ポストも多いので、いちいち世帯に聞く必要はないと思います。

また、郵便ポストが市内の各所にないところでは、役場や出張所に提出してもよいかという問題もあります。その判断は自治体に任せたいと思います。東京都の場合は「郵送でなくてはいけませんか」と聞く必要はないと思いますが、どうでしょうか。

須々木委員 全くないと思います。強いて言えば、島とか、いくつかの場所では聞いてもいいかもしれません。

飯島委員 具体的な回収スケジュールについて、例えば回収期間が10日間あったとすると、郵送の方は6日以内に出してくださいとします。それまでに提出されなければ、これは取りに行かざるを得ないわけですが、提出しなかった人というのは、例えば高齢者の場合でとても役場までは持って行けないので調査員が来るのを待っていましたという人と、都心部に多いと思われる調査にあまり協力的でない人のどちらかだと思うのです。

ですから、配布するときに、調査票の提出方法について聞く必要はないと思います。所定の期間内に郵送提出してもらって、郵送されなかった場合に調査員が直接訪問して回収の手続に入る、という流れで全部分かるのではないかという感じがします。

竹内座長 催促に行くと、「明日郵送するから調査員には提出しない」という人も多分出てくると思いますね。

飯島委員 それでもいいのではないのでしょうか。行ったことによって回収率が上がるわけですから。

竹内座長 そう、だから調査員が直接、世帯訪問することはいいのです。

督促に行った際に無理に調査票を回収しなくてもいいと思います。世帯が調査票を郵送提出

してくれればそれでいいのですから。

城本委員 その点で言いますと、一番の問題は、国民の側に国勢調査に対する疑問、あるいは社会的な環境の変化で現行の調査方法が困難になるという状況があるわけですから、調査方法が変わった点について、原則郵便による回収方式に変更するというように、分かりやすく、すっきりさせた方がいいと思います。7ページの「エ」にあるように、例外的に地域の実情で対応を変えざるを得ない部分はもちろんあると思いますが、「プライバシーなどに配慮して、郵送提出という国民の皆さんの理解を得やすい方法に変えました」というようにすっきりした方が理解されやすいのではないかと思います。これは表現の仕方の問題ではあるのですが。

竹内座長 私はこの報告書はもう少し詳しく書いておいてもよいと思います。

城本委員 もちろんそうですが、「エ」の部分で、「そのような自治体については」とありますが、そのような自治体で郵送回収方式にしたらうまくいかなくなるのでしょうか。

竹内座長 過疎地域などではポストに入れに行くのが逆に面倒なところがあるかもしれません。そういうところでは、やはり実際に調査員が行って回収してこないといけません。

城本委員 例外としてそういう事例があるのはもちろん認めますが、「そのような自治体」と書くと、自治体の方から言うとなるとかなりばらつきもありますし、実際には判断に混乱が生じることが多いと思うのです。だから、原則は原則で、例外はありますが、基本的には原則どおりやってください、やむを得ない事情がある場合は別な方法も補完的に行えるという表現の方がいいのではないのでしょうか。

竹内座長 そうですね。この「エ」の文章の趣旨はやはり例外があるということであって、別に自治体ごとに判断して、調査員による回収方法で調査を実施するわけではありません。

城本委員 それは重々承知しているのですが、表現の仕方として、報告書の段階でも思い切って変えるということをもっと強調された方がいいのではないかと思います。

亀田課長 この点については、実施体制の面の問題があって、我々が地方に幾つかヒアリングに行ったときに、小さい市町村の場合、従来どおりの調査方法でうまくいっているのに、調査員の数も減らさないでほしいと言われることが結構多いのです。新しい調査方法に移行して、調査員数も縮減するとなると、こういった自治体では調査が成り立たない可能性もあるので、実施体制の面では調査員数の面からもう少し例外的なところとして考えておく必要があるのではないかと思います。どれだけ困難かどうかは試験調査の現地検証の中で判断していくことになると思います。

飯島委員 ただ、この「なお」以下は検討した方がいいと思います。依然として調査員によ

る回収が望ましいと打ち出しているように誤解される場合があると思う。

竹内座長 「負担なく効果的に」というのが、そうですね。

城本委員 こだわるようですが、「負担」とは調査員の負担で、「効果的に」というのは調査を実施する側が効果的にできるということを言っているわけです。そもそもこの問題は、調査を受ける側が今の調査方法に不満なり、誤解なりがあるために、うまくいっていないところから出発していると思うのです。確かに調査員の負担を軽減する、効率化するということも大事ですが、それは恐らく二次的な話ではないかと思います。

亀田課長 ここはそういう趣旨だけではなく、前の方にも少し書かれていますが、元々国勢調査は地縁社会、地域コミュニティをベースとした調査で、地域コミュニティがうまくいっているところでは、従来の調査方法が非常にうまく機能するケースもあります。

城本委員 それは分かります。

亀田課長 調査方法を変えると困るとするところもあるので、少し配慮されているところです。

竹内座長 「負担なく効果的に」というのは調査員も含めた実施者側からの観点だけでなく、調査対象の側から見ても、従来の調査方法の方がスムーズに行くこともあるということだと思います。「せっかく調査員が来たのだから、きちんと回収してほしい」、「郵便ポストに入れてくださいと言わないで、調査員に回収に来てほしい」など、調査対象の側が新しい調査方法は丁寧ではないと思うこともあるかもしれません。そういう意味では、「負担なく効果的に」というのは調査する側からだけの表現ではないので、そのようにとられては困ります。調査員調査の方がスムーズに行くような状況もあるかもしれないので、そのような場合には、「従来のような方法を採用することも考慮する必要がある」というぐらいの表現でいいのではないかと思います。

須々木委員 8ページの ですが、調査困難地域について、「調査員の重点配置などの対策」と書いてあるのですが、どういう意味でしょうか。重点配置をしていくと、都心部では全然調査員が減らないようにも思えます。この意味をもう少しはっきりさせていただければと思います。

また、場合によっては、 の「イ」にも関係があるかもしれませんが、後述の委託との関係をどう整理されているのかも教えていただきたい。

竹内座長 の「ア」とか「イ」のようなケースは管理組合や管理人に委託することとも絡んでくる話で、単に調査員を重点配置すればいいというわけではありません。

地域ごとの対策は当然あっていいのですが、必ずしも「調査員の重点配置」だけではないわけですね。それについてはどうですか。

亀田課長 「重点配置」ですが、調査員がフォローアップ調査の際に世帯との対応に苦労する場合があります。また、オートロックマンションなどでは、管理会社に委託できればいいのですが、できない地域も相当あることから、そういったときに複数の調査員が世帯訪問等の対応をするということです。これにより、世帯との連絡も小まめにとることができることもあると思います。調査員が何人かチームで世帯との連絡を緊密にとれるような体制を組んで調査活動に当たるといったようなイメージです。

竹内座長 調査員の重点配置もあっていいと思いますが、管理組合、管理会社に対する委託や、例えば外国人が多い地域の場合、地域に精通している人に頼むということも考えられます。そうしたいろいろな対策があり得るということです。「調査員の重点配置」だけだと、調査員が調査困難地域で集中して調査することだけが考えられているように見えます。

いろいろな対策があると思うので、特殊の事情があるところには特別の措置をとる、対策を講じる必要があるということだけを記述しておけばいいと思います。

ですから、「調査員の重点配置」という表現でない方がいいのではないかと。

阿藤委員 今の「ア」と「イ」の表現について、最後は「地域」になっていますが、これではマンションが地域のような印象を受けるので、「マンションを多く含む地域」など、整理した方がいいと思います。

竹内座長 そうですね。でも、地域ではないですが、オートロックマンションなどを特別な対象にすることはあるかもしれないですね。

阿藤委員 それはむしろ調査区ですね。地域という概念はもう少し広いですから。

竹内座長 阿藤委員の指摘は分かりますが、「オートロックマンションが多く、世帯訪問に制約がある地域」、「ワンルームマンションや管理人のいないアパートが多く、居住確認が困難な地域」のような表現でもいいと思います。特に「イ」の方は一つ一つの物件を指しているわけではなく、「地域」です。実際、学生対象の小さいアパートなどは1箇所にとまっております。少し表現を直したいと思います。

次に、「2 個人情報保護の徹底と調査員への信頼感の確保」についてです。まず、個人情報保護対策の強化について触れていますが、プライバシーに対する問題からすれば封入で郵送提出ということも重要です。

9 ページの に「国勢調査で個人情報の提供を拒めることの誤解が生じないように、国勢調査

と個人情報保護法との関係等についての正確な情報の周知」とありますが、ここは国勢調査には申告義務があるということを言わなくてはならないと思いますが、この表現はこれでいいでしょうか。堀部委員、どうでしょうか。

堀部委員 それは、ここの基本的な考え方によると思います。国勢調査には申告義務があるというのは最近打ち出すようになったのですが、申告義務に違反した場合に罰則があるというところまでは世帯に配布する書類には書いてない。

それについては、統計局の従来の考え方もありますが、この懇談会として判断を出すということであれば、それはそれでいいと思います。しかし、日本国内に居住するすべての人に対するメッセージとしてどのように、どこまで打ち出すかということについては、改めて局長を含めて議論していただく必要があるので、私としては、このような表現というところかなと思いました。

どうメッセージを送るかということが問題ですが、懇談会として方向性を打ち出しても、実際に調査を実施する場合にはまた違ってくとも考えられます。ポリシーやフィロソフィーにも関係してくることですので、そこはもう少し考えていただいた方がよいと思います。

竹内座長 分かりました。国勢調査の個人情報の関係、これについては難しいでしょうが、どういう形で国民に説明したらいいかということについては、もう少し考えていただければと思います。

続いて、「3 調査員の確保及び業務の効率化」についてです。なるべく調査員の全体数を減らして、その代わりに質の充実を図ることが方向性としてあります。その場合に、11ページの「行政情報の活用やITの活用による業務の効率化」の「改善の方向」の中に、住民基本台帳などの行政情報の活用について、「補完的に有効活用する方策について、法的な観点を含め検討することが適当である」とありますが、これでは弱いのではないかという議論があると思います。「補完的に」というとあくまで補完にすぎないので、「行政情報は十分に利用することができるよう、法的な観点を含め検討することが必要である」というように直した方がいいのではないかと思うのですが、堀部委員、いかがでしょうか。

堀部委員 住民基本台帳法の改正案は6月9日に衆議院の本会議で成立しましたが、第1条の目的で規定されている範囲で、行政目的に使うことは条文上もできることなので、それは結構です。ただし、統計調査という観点から補完に留めるのか、むしろ行政記録から情報を集めるかということについてはどうでしょうか。先ほどレジスター調査の話がありましたが、この前からの議論を伺っていると、その路線にこだわっておられるように聞こえるので。

竹内座長 個人的な意見を申し上げますのですが、統計調査が確立された時代というのが、歴史的に言うと19世紀の後半から20世紀の後半にかけてあった。一方、現在では統計調査の重要性は変わらないものの、世界的には行政情報を利用するという方向に向かいつつあると思います。そういう意味では、行政情報は単に審査段階、居住状況の把握、名簿を作成するときなどに使うだけではなくて、これからはもう少し本質的に利用することがあり得るのではないかと考えています。

堀部委員 これが今の統計学の主流ですか。

竹内座長 主流かどうか分かりませんが、外国の状況などは正しくそうです。

堀部委員 一方で、個人情報や行政情報というのはそれぞれの法律の目的があって、そこからどこまで利用できるのかという問題が常にあるわけです。

竹内座長 その点、日本は統計に利用できるものはかなり制限されていますが、外国は逆にかなり統計に利用できることになっています。

堀部委員 西ドイツでは、1983年に、国勢調査法で国勢調査により収集したデータを住民登録簿と照合することを自治体に対して認めている点を違憲とする判決が出ています。そのときもいろいろ検討しました。その時代からもう20年以上経っているので違うと見るか。恐らくドイツでは未だにそれがありまして、個人情報保護の考え方が強く出ていると思います。

竹内座長 なぜドイツがそうであるかということ、かつては、プライバシーに配慮なく調査を実施したわけです。東独でもやはり同様でした。その伝統が一部残っていて、かつそれを否定する動きがあって、ドイツの統計というのは非常に微妙です。

それから、一方的に情報を使っていいということがはっきりしているのはアメリカやイギリスのように電算記録が非常に乏しいところです。情報が十分に備わっていて、かつそれが自由に使えるようになっているのは北欧というように、各国とも状況が異なります。

19世紀の後半から20世紀にかけて、つまり一種の市民社会が成立した近代国家において、統計調査というものが確立されました。20世紀になって事情が変わり、全体主義国家の誕生と終焉がありました。その後、どうなるかということで、国民の同意の下にレジスターも使いましようというのが、ある種の方向性だと思っています。これについては十分研究したわけではないですが、歴史的な方向性というのは大体このようなところです。

そういう意味で、19世紀的な考え方に基づくということと表現が適切ではありませんが、いわゆる統計調査だけでは成り立たないというのが統計の現実だと思います。

堀部委員 分かりました。ところで、昨年、住民基本台帳法の改正の議論をしたときは、行

政目的で使うことについては一般的には認める方向でした。どこまで住民基本台帳を使うかは自治体と調整しました。民間の世論調査などの実施に当たっては自治体ごとにより条件をつけていて、今度の改正法もそういうことを明確に打ち出しているわけです。だから、法的に検討する必要がありますが、少なくともこの素案を読んだ限りでは、現段階はここまでの記述が妥当と思いました。

竹内座長 法的な観点を含めて言いますと、現在の住民基本台帳法の法律の文案を変えるところまで検討するということは、いかがでしょうか。

堀部委員 変えたばかりですので、それは難しいかと思います。

竹内座長 それは駄目かもしれませんね。住民基本台帳の利用について、自治体ごとに異なるということでは困ります。どういう利用のしかたをするかは別にして、国勢調査については全自治体が共通に使えるようにしてもらいたい。法的な観点を含めて検討してもらいたい。

城本委員 その関連ですが、法律上どこまで大丈夫かということはもちろん重要で、そこは詰めた方がいいと思います。もう一つは、住民基本台帳の議論をしていると、国民の側に行政機関が個人情報を勝手に使っているのではないかという見方をしている人が、現実的に増えてきているわけです。平成17年国勢調査ではいろいろな課題が発生したということもあるので、活用した方がいいというのはそのとおりですが、前述の国民の疑問に応えるような表現なり、考え方でないと、別の世論が生じる可能性があります。住民基本台帳の4情報は本来ニュートラルなものはずなのに、使うこと自体に対する不信任や疑念というものは非常に強い。個人情報保護法の問題もそうだと思います。

最初からそこをクリアするようなメッセージを出さないと、いくら技術的にうまくやっても調査自体はうまくいかないと私は思っています。正確に伝えないと、かえって誤解を招くおそれもあります。

竹内座長 個人情報保護法と国勢調査の関係について、国勢調査だけに限らず行政情報の利用ということも含めて理解していただかないといけませんね。

個人情報保護法が施行されてから、非常に誤解があります。例えば、大学では、成績を本人に黙って親に伝えてはいけないなどということもあるわけです。

堀部委員 個人情報保護法の第23条から、私立大学はあらかじめ本人の同意を得ないで第三者に提供してはならないことになったのです。本人の同意があれば親に成績を送ってもいいということに法律上なっています。そういったことが一つのスタンダードとして出てきています。そのような誤解があるというのは、ここに書いてあるとおりです。自分の情報はもう出さなく

ていいという誤解が国勢調査でもやはり生じています。

今の点はまとめるに当たって、どこまで可能なのかについて検討していただきたい。表現には注意する必要があるかと思います。

竹内座長 表現はその上で議論した方がいいですね。

堀部委員 その方がよろしいかと思います。どちらがいいかというのはなかなかこの段階で断定的に申し上げられませんが。

竹内座長 それでは、今日話題に上らなかったところも今まで実質的に議論しているので、表現についてご意見があれば伺いたいと思います。

ございませんか。それでは、「改善の方向」について、基本的なことについてはご同意いただいたということにさせていただきます。

本日、オブザーバとしてお出でいただいた方のご発言は何かありませんか。

園田全国市長会行政部長 特にありません。

竹内座長 それでは、今回の議論を踏まえ、ワーキングチームの方で最終案を詰めさせていただきたいと思います。報告書全体について修正意見等ありましたら、事務局までお願いいたします。次回懇談会ではそれらの御意見を含めたワーキングチームでの整理についてご報告いたします。

最後に、政務官、一言お願いします。

上川政務官 2回目の議論に参加をさせていただいてから時間が経っていたということもあって、内容について、議論が最終段階に入っているという印象を受けました。

今回の懇談会では、平成17年国勢調査の実施状況を踏まえ、精度の高い統計を作っていくために必要な新たな調査方法と、国民に理解と協力を得るために必要な方法論の検討をさせていただいております。しかし、方法論の検討を抜本的にすればするほど、統計調査、国勢調査の本質に関わる部分についての考え方にかかわってくるということが、今日、正に出ているように伺っておりました。

1点目は、国際的なスタンダードとどのように折り合いをとり、国際的な比較研究ができるような統計を作っていくか。

2点目は、行政情報をどのように活用していくかについては、法制度面に影響を与えるレベルまでいくものなのか、運用段階のもので留まるものとして位置付けられるかというところを掘り下げていかなければならない。

3点目は、国民と国家の関係について、申告義務という話が出ておりましたが、私ははっき

り国民の皆さんに申し上げた方がいいと思います。その代わり、ご協力いただくからには協力しやすい体制を作るためにいろいろ知恵を集めることはした方がいいと思います。国民と国との関係について、今までの流れと違うものとして、どのような表現で理解していただくようにしていくべきなのか。この報告書で明確な方向性を出す、しかし、全部ここで結論が出るわけではないので、この先の5年間にまた別の角度から議論していただかなければいけないような項目ではないかと感じました。

調査方法を変えるということになると、それによりどのような成果が上がるかが注目されます。所定期間内に調査票の提出が得られなかった世帯数の割合（未回収率）が1.7%から4.4%になり、このままいけば恐らくもっと回収率は低くなるに違いない。新しい方法の導入について、少なくとも今以上には回収率は落ちないということを前提に検討していただいているわけです。しかし、厳しい見方をすると、郵送提出などいろいろ手を尽くしたのに、更に未回収率が倍以上増えたということになったら、信頼感が損なわれかねないので、統計的に見ると回収率はどのくらいであるべきなのかとか、あるいは回収率が高まっても内容がひどければ仕方がないので、精度についてあるべき姿というのはどのくらいなのかなど、今は限度に達しているのか達していないのかというところの部分について、現実感のある数字が出てくるといろいろな意味でよいのではないかと思います。

国勢調査は最も基本的な統計調査であり、ここからほかの統計にデータを提供するわけで、ほかの統計調査からデータをいただいて、それで国勢調査の精度が保たれるようなことがあったとしたら、本末転倒だと思います。最も基本的な統計調査ということ非常に大事にしていくのであれば、予算を確保するというところにつながっていきます。それについても少しヒントがいただけたらという思いで聞かせていただいたわけでございます。

本当にありがとうございます。大変ご苦勞なことでございますが、先生方におかれましてもよろしくお願ひ申し上げます。

竹内座長 どうもありがとうございました。是非、国会でもいろいろご発言いただいて、ご理解をいただきたいと思っておりますので、どうぞよろしくお願ひいたします。

事務局から、次回予定をお願いします。

亀田課長 次回は7月24日の10時からの開催を予定しています。場所は虎ノ門パストラルです。

竹内座長 今日はどうもありがとうございました。