

## I. 1995年統計環境実態調査「国勢調査員調査」の問題視角と分析方法

濱砂 敬郎

### 1. 問題視角

昭和45年国勢調査において、統計調査環境問題が、大都市住民の調査非協力や調査拒否として表面化してしまい、4半世紀が過ぎた。私たちは、平成7年度国勢調査を迎えて、1994年には、被調査者である一般住民を調査対象として、1978年に行った統計環境実態調査<sup>(1)</sup>と同一の調査方法および質問票をもって実施<sup>(2)</sup>し、1995年には、全国5地点(次頁の表の5都県3市15町村:調査対象者総数=2380)において、国勢調査員を調査対象として、統計調査環境の実態にかんする意識調査を実施した。

1977年から政府の統計環境整備事業が開始され、政府統計の社会的組織的な条件を改善するための『統計行政の中長期構想』(85年5月)、さらには統計調査における秘密保護を厳格化する統計法の改正(88年12月)にみられるような統計調査環境の悪化現象に対応する制度的組織的措置がとられてきている。また、1995年の『統計行政の新中・長期構想』では、統計調査における国民の報告負担を「心理的負担」と捉え、統計調査にたいする国民の理解と協力を得るために、政府統計が「国民の共有財産」であるという社会意識=統計精神の育成が、重要な統計政策であることが力説されている。他方、統計環境問題にたいする学術的な関心の高まりを反映して、統計学会でも、何度も本問題に関連する共通セッションが設定され、いくつかの調査研究が実施され、調査環境問題の状況の把握と改善に役立てられてきている。

それにもかかわらず、私たちが再び統計環境実態調査、とくに今回は国勢調査員調査を企画したのは、つぎのような問題認識と方法意識=仮説からである。

- (1) 統計調査環境問題が統計調査の存立をおびやかしていることは、問題の発生いらい半世紀が過ぎ去った今日でも、変わらない統計事情であって、全国統計大会の宣言が、毎年のように繰り返しているように、統計調査の第一線にたつ関係者が、困難な状況において非常に苦慮し、改善方向を強く要求していること。
- (2) 統計調査環境問題は、直接には被調査者の調査非協力と統計調査員の確保難という形態で、統計実査の局面においてあらわれているが、プライバシー意識の高まりだけでなく、統計そのものにたいする国民の心象、統計と政治の関連性にたいする評価、さ

別表 国勢調査員調査：回収率

対象市町村	地域コード	調査対象 調査員数	回答者数 (回収率)
町田市	1001	585	397(67.9)
福岡市			419(84.3)
中央区	2101	64	
博多区	2201	51	
城南区	2301	43	
南区	2401	101	
早良区	250	166	
西区	2601	62	
東区	2701	110	
計	497		
熊本県			295(79.9)
矢部町	3101	106	
清和村	3201	30	
甲佐町	3301	73	
御船町	3401	107	
砥用町	3601	53	
計		369	
鹿児島県			482(83.7)
知覧町	4101	121	
吹上町	4301	92	
金峰町	4401	69	
川辺町	4501	123	
穎娃町	4701	117	
開聞町	4901	54	
計		576	
長崎県			277(74.5)
福江市	5101	202	
富江町	5401	58	
三井楽町	5501	35	
玉之浦町	5601	23	
岐宿町	5701	35	
計		353	
総計		2380	1870(78.6)

らには統計教育の内容と方向性が統計調査環境問題の重要な構成要因である。『統計行政の新中・長期構想』が述べるように、政府統計にかんする国民の社会的意識＝統計精神の育成・浸透が統計調査環境を左右する基本的な要因であって、とくに国勢調査にたいする住民と国勢調査員の感応・意識は、それをうかがう好個の社会的事象であること。

- (3) 1980年代以降の先進主要国の動向をみると、欧州ではオランダの1981年国勢調査と西ドイツの83年国勢調査が相次いで全国的な反対運動によって中止された。とくに後者にたいして下された違憲判決では、個人情報にかんする自己決定権が統計調査の現代的な基本原則として公認され、それを基点として、連邦統計法の基本改正におよぶ一連の統計改革が進められた。しかし、新しい基本原則が技術的組織的に具体化された1987年国勢調査では、国民の調査非協力行為が、新しい調査技術的な措置(個人別調査票や郵送法の採用)に反応して、大量の「防衛行動」となってあらわれ、回収された調査票の整理・集計過程において大きな混乱を引き起こした。さらにアメリカの1990年人口センサスでは、回収率(郵送調査)が70%におよばず、センサスの全数把握的な性格を放棄せざるを得ない事態に至っている。このような統計環境の危機的状況は、先進主要国の人口センサスに根本的な技術的組織的な展開を迫り、統計政策と統計活動に大きな変革をもたらしつつあること<sup>(3)</sup>。

私たちの実態調査で、とくに意をもちいた点は、統計調査環境の悪化の具体的なあらわれを、どのようにとらえ、どういう質問項目として設問したらよいか、またそれらの回答をどう表章すれば、結果表を通して悪化の徴表を読みとることができるか、ということであった。

## 2. 分析方法

われわれがとった方法論はつぎの通りである。

- (1) 政府統計にたいする国民の関心度、統計調査における回答者の反応、申告義務にかんする国民の意識等を内容とする質問を通して、国民諸階層の統計意識の具体相を把握する必要があること。
- (2) 統計調査環境の悪化は社会(政治、経済、技術、文化など)の発展と、それともなう住民意識の都市化と不可分に結びついているという仮説をたて、その検証のために地域類型を考慮する。この仮説は、統計数理研究所の戦後の「国民性調査」の実査を担当

してえた体験的仮説でもある。

- (3) いまもし、われわれが選択した質問項目が、統計調査環境の悪化を徴標するような標識であり、さきのわれわれの仮定が実情に照応しているのであれば、悪化の実態と傾向とが、設定された地域類型とその調査結果のなかにあらわれるはずである。ここで望ましい地域類型は、大都市、地方都市、農村、離島ということになろう。
- (4) 統計環境実態調査＝住民意識調査の対象者である一般国民層と異なって、国勢調査員を担当する住民層の統計意識は、都市－農村という地域類型的な社会環境に影響を受けるだけでなく、国勢調査員のもともとの職業や選任方法等の社会的類型によって著しく異なっている。なかば専門化しつつある一般の統計調査員とは違って、都市部では公募に応じる家庭主婦層や町内会が推薦する住民層が、農村部では、農林水産業従事者層や地方公務員層が、国勢調査員の実査主体として大量に任用される。本調査では、都市部においても、農村部においても、十分な調査対象者数を確保していることから、国勢調査員層の社会的類型が帯びる地域社会の政治的経済的要因を考慮することによって、一般住民の統計意識調査よりも、さらに、統計調査環境問題の深層に迫ることができ、統計調査員の選任方法をはじめ統計環境政策を改善する方向性をうかがうことができよう。
- (5) 他方、国勢調査員の主要層は、言うなれば一回きりの統計調査員であって、一般住民層の統計意識が、国勢調査の実査体験によって「増幅」あるいは「抑制」されている。そのために、一般住民調査と同じ設問の回答結果を比較することによって、今日の統計調査環境の動向を多重的に把握できるはずである。したがって、国勢調査員調査を分析する基本視角は、国勢調査員の社会類型を考慮した地域比較と地域的に対応する国勢調査員層と一般住民層の対照比較ということになろう。

一昨年(2010年)の住民調査では、大都市近郊の住宅団地(東京都町田市山崎団地)、地方都市(福岡市)、農山村(熊本県矢部町、鹿児島県知覧町)、離島(長崎県富江町)が調査地点であったから、国勢調査員調査においても、それに対応する調査地点を設定した。そして、国勢調査という国の特殊な統計調査に従事する臨時公務員を調査対象とすることから、総務庁統計局、関係都県統計課、および調査対象市町村の統計担当者に調査の目的と方法について、十分な理解を得ること、および調査票の配布と国勢調査員への回答依頼に入念な協力を得ることが実態調査が成立する決定的な前提条件となった。さらに調査の性格から、つ

ぎのような特殊な調査方法と調査系統によることとなった。

- 1) 調査経費と国勢調査員の分布および回答率を考慮すると、住所付きの調査員名簿が得られたとしても、面接調査や郵送調査は適切ではないので、調査対象市町村の協力を得て、国勢調査員説明会において、その会場に出席した国勢調査員全員に調査票を配布し、郵送によって返送・回収する方法を採った。
- 2) 農村部の調査地点では、住民調査に対応する一つの町村の総ての国勢調査員を調査対象としても、分析密度の深さと分析結果の一般性を確保するためには、調査対象者数が明らかに過小であるから、調査対象を、地域類型が類似する周辺市町村の国勢調査員に拡げることが必要であった。調査対象地域の市町村を拡大したうえで、その市町村の国勢調査員全員を調査対象者とした(別表2頁参照)。
- 3) 都市部では、その都市のすべての国勢調査員を調査対象とすることは、私たちの調査予算では不可能であるから、分析密度の高さを考慮して、それぞれ500の標本を確保することとした。そして、標本の代表性を確保するために、調査員説明会の会場は、住民調査の標本分布に地理的に対応するように選定し、かつ十分な標本数に達するように会場数を確保した。
- 4) 郵送による回収率を高めるために、国勢調査の実査終了後、11月1日より督促状とお礼状を発送した。調査対象の市町村、対象者数および回収率は別表のとおりである。

### 3. 『本調査』の設問

調査対象者である国勢調査員の基本属性について、『本調査』では、調査票のフェイスシートにおいて「住所」「性」「年齢」を、設問1と設問17において「居住年数」と「職業」をたずねている。それによると、全地点合計では、男性51%、および女性48%とその比率は相半ばしているが、女性の比率を地域別にみると、東京・町田市が86%、福岡市が57%、熊本県農山村地域が41%、鹿児島県農村地域が7.5%、および長崎県五島地域が58%と、国勢調査員の男女比率は、地域によって著しく異なっている。

年齢別には、地点の住民人口の年齢別分布と異なって、都市部では、中高年層(町田市と福岡市の40才代がそれぞれ29%と21%、50才代以上が46%と65%)が、国勢調査員の主要な担い手であるのにたいして、農村部の熊本県農山村地域と長崎県五島地域では、若中年層(40才代以下がそれぞれ80%と87%)が調査員の大勢を占め、鹿児島県農村地域では、50才代以上が75%をこえている。ここでも、性別分布と同じように各調査地点にお

いて、国勢調査員の構成は著しく異なっている。

職業別には、町田市では、家庭主婦層が国勢調査員の主力(73%)であり、福岡市では、家庭主婦層(41%)に、会社員層(16%)と無職・男性層(14%)が続いている。農村部の熊本県農山村地域においては、公務員層が過半数(56%)であって、農林業従事者(10%)が比較的少ないのに対して、鹿児島農村地域では、農林業従事者が最も高く(31%)、また無職・男性層(23%)と公務員層(12%)が比較的によく、長崎五島地域では、家庭主婦層(39%)と公務員層(34%)が、調査員層の7割以上を占めている。

1994年の統計環境実態調査=住民調査によると、町田市、福岡市、熊本県矢部町、鹿児島県知覧町および長崎県五島富江町において、居住年数20年未満層が、それぞれ55%、75%、20%、47%、および26%であり、逆に30年以上の住民層が、0%、11.5%、63%、42%および60%と、都市部では短・中期居住者層が、農村部では、長期(生涯)居住者層が、居住人口の典型層である。住民調査の5地点に対応する町田市、福岡市、熊本県農山村地域、鹿児島県農村地域および長崎県五島地域においては、国勢調査員のなかで、居住年数20年未満層がそれぞれ、57%、44%、23%、23%、39%であり、30年以上層も13%、33%、60%、67%、28%となっており、都市部では短中期居住者層、農村部では長期居住者層が国勢調査員の主体であることでは、一般住民の居住年数別人口構成と類似しているが、構成比率にはかなりの乖離があり、また、長崎県五島地域では、短中期層と長期層の比率が逆転している。したがって、国勢調査員の構成には、農村→都市という都市化の地域類型のほか、各地域の就業・雇用条件等が反映していると考えられ、一般住民の統計意識調査とは異なった分析視角が必要である。総じて、町田市と鹿児島県農村地域にみられるように、都市部-女性調査員、農村部-男性調査員と単純に類型化できないところに、こんにちの変容しつつある社会構造の複雑な様相が表出しており、国勢調査員調査では、一般住民調査のような単純な地点間比較ないしは、地点内の階層別比較によって、調査環境問題の深層にアプローチできないことから、地域によって異なる調査員の社会的類型に配慮する必要がある。

つぎに、設問2は、最近の5年間における統計調査員の経験を問うている。統計調査としては、「国勢調査」「商業統計調査」「工業統計調査」さらには「事業所統計調査」のような8つの主要な調査が表示されている。それによると、農村部において、農業センサスの調査員経験者が2割から3割の比率でみられ、また平成2年国勢調査のそれが、全地点で3割から4割存在するほかは、他の統計調査の調査員経験者は、ほとんど見られない。し

たがって、国勢調査員の初体験層が、6割から7割の比率であって、調査員を一時的に大量に動員する国勢調査の特殊的性格がうかがわれ、複数体験層の比率とあわせて、職業としての統計調査員の職歴における国勢調査の位置が問われなければならないであろう。

設問3と設問4は、国勢調査員に任用された選任類型と、それを引き受けた動機を明らかにしている。それによると、町田市では「広報応募」型(61%)と「経験者勧誘」型(17%)、および「収入目的」型(70%)、福岡市では「町内会推薦・役員」型(53%)と「頼まれ仕方なく」型(60%)、熊本県農山村地域では「市町村依頼」型(55%)と「市町村職員」型(38%)、および「頼まれ仕方なく」型(56%)と「社会奉仕」型(37%)、さらには「社会勉強」型(26%)、鹿児島県農村地域では「市町村依頼」型(29%)と「町内会推薦・役員」型(44%)、および「頼まれ仕方なく」型(55%)と「社会奉仕」型(33%)、それに「社会奉仕」型(45%)、長崎県五島地域では「市町村依頼」型(48%)と「市町村職員」型(19%)、および「収入目的」型(48%)と「頼まれ仕方なく」型(35%)と、国勢調査員の主要な選任系統と担当動機が類型化できる。選任系統には、地方自治体と住民の地域的な社会関係が、担当動機には、調査員業務にたいする住民の関心と評価が投影しているから、それは、国勢調査環境の実態を解明するための有効な視角を与えている。

設問5は、国勢調査の実査環境にかんする「夜間回収世帯数」と「密封提出世帯数」および訪問回数、「繰り返し訪問の理由」および担当調査区の地理的環境をたずねている。「夜間回収世帯」と「密封提出世帯」、「繰り返し訪問世帯」の比率では、都市部が農村部より高いことに、一般に言われている都市部の調査環境の悪化現象があらわれている。しかし、農村部でも、夜間訪問世帯の比率は決して低くなく、実査主体の自然的社会的属性(性別職業等)と合わせて、具体的に分析が進められなければならないであろう。また、「繰り返し世帯訪問」の理由を見ると、都市部では、「単身世帯」と「非協力世帯」の比率が、農村部では「共働き世帯」の比率が高く、ここでも調査環境の悪化現象が都市部だけでなく、地域社会の経済的条件によって変容しながらも、全面的に進行しつつある状況をうかがうことができる。もちろん、国勢調査では、他の統計調査における調査環境問題が「増幅」されて引き起こされてくるから、そのことを直ちに、統計調査環境の現状として認識することはできないが、農村部において、調査環境の悪化現象が着実に進行しつつある兆候を見逃すことはできないであろう。

設問5 e)の「担当調査区の地理的環境」と、設問6 a) b) が明らかにする「顔みしり調査員」問題にかんする回答傾向からは、それを調査対象地域ごとに、国勢調査員の自然

的社会的属性別に分析することによって、統計調査員の配置状況、ひいては任用・選任の方向性について、貴重な情報を得ることができよう。

設問7によると、ほぼ8割の国勢調査員は、7～8割以上の訪問世帯が、「国勢調査が実施されることを知っていた」と回答していたから、総務庁統計局や地方自治体の統計機関によって、十分に広報が行われていたと判断することができよう。それだけに、設問5や、これから紹介する設問9以下の回答結果には、憂慮すべき国勢調査環境の実態が表出していると言することができる。

設問8によると、今後「国の統計調査員をひきうけたくない」と思う国勢調査員は、「今後もひきうけたい」と思う調査員の47%を超える52%である。その比率は、地域別、自然的社会的属性別に一様ではないから、選任類型、担当動機類型別の分析を合わせることによって、統計調査員問題の具体相に迫ることが必要であろう。

問9は、国勢調査員が受けた国勢調査の申告義務、調査目的、調査の必要性、および調査結果の目的外利用にたいする被調査者の質問の頻度とそれにたいする説明の難易度を問うている。回答結果を見ると、申告義務が、被調査者から質問を最も多く受ける事項であるとともに、調査員が、その説明に苦慮する事項であって、センサスの存立基盤が揺るがされている実情を反映した回答傾向であろうか。つぎに、被調査者が質問を最も多く発する事項は調査目的であるが、調査員が説明に困るという回答比率は高くない。国勢調査の必要性については、4割弱の調査員が被調査者から質問を受け、説明に最も困るという調査員の比率は6割を達している。しかも調査地域別、調査対象者の属性別に、回答比率は著しく異なり、とくに公務員調査員層では7割と高い比率が目立っている。公務員調査員層は、統計調査の非協力の理由、秘密保護、さらには統計調査員の選任難の理由等にたいする設問についても、否定的批判的な回答傾向が見受けられ、公務員層の社会的経済的な位置・立場を考慮すると、その回答結果の分析には、こんにち地方社会がおかれている政治的経済的条件と地方自治体が当面している財政的組織的な状況を踏まえる必要性があるろう。

問9-3では、「今回の国勢調査で最もいやがられたと思われる項目」をたずねているが、「仕事の有無」(36%)、「勤め先の名前」(54%)、および「仕事の種類」(62%)のような経済的条件にかかわる調査項目が全地点を通じて、最も回答比率が高く、また農村部では、その他に「配偶者の有無」や「住宅の状態」が20～30%で比較的に高く、都市部と農村部の生活様式や生活感情の相違による数値結果であろうか。各調査事項にかんする回答の真実

性を問うた『住民の統計意識調査』の回答結果と比較することによって、プライバシー意識の様相を明らかにすることも、本設問のねらいである。

設問10は、統計調査員の選任難の理由として、a)「仕事のわりには報酬が少ないから」から f)「統計調査が大切な仕事と考えられていないから」までの6項目をかかげて「その理由の程度」について、国勢調査員に判定させている。回答比率の高い理由は、c)「夜間訪問」（「大きな理由になっている」＋「少しは理由になっている」＝75.7%）→ b)「非協力世帯の多さ」（63.5%）→ a)「報酬の少なさ」（51%）となっている。回答比率には、地域間に見られる差異とともに、社会的属性別、選任類型別、および担当動機類型別に大きな類型差が存在することから、国勢調査員層が帯びている社会的経済的条件を分析の視野に入れることによって、統計調査員問題の実情を多面的に浮き彫りにすることができよう。

設問11は、「最近調査をことわる世帯が増えている」理由と考えられる事項、a)「個人の秘密を知られたくなから」、b)「調査の結果が悪用されるおそれがあるから」、c)「調査に協力しても直接自分の利益にならないから」、d)「めんどくさいから」、e)「個人の権利意識が強まったから」、および f)「調査の必要性が理解されていないから」をあげて、それが調査拒否の理由として「どの程度大きいか」をたずねている。

回答「大きな理由になっている」と「少しは理由になっている」の合計比率は、「個人の秘密」（77%）とならんで「めんどくさい」（77%）と「調査の必要性」（71%）が最も高く、また地点差も大きい。都市部、とくに調査非協力意識が飽和点に達していることを物語っている（町田市では、3つの項目の回答比率が、それぞれ90%、89%、84%ときわめて高い）。また職業類型差、選任類型差および担当動機差も大きく、ここでも分析については、国勢調査員層がおかれている各地域の政治的経済的条件の差異を十分に考慮しなければならない。

つづいて設問12によると、統計調査において「正しい統計の作成」よりも「個人の秘密」を優先するという回答比率は46%と、「正しい統計の作成」を優先するという回答比率49%と相半ばしてしているが、地点別には鹿児島農村部を除く3地点において、職業別には会社員層とならんで、公務員層および、家庭主婦層において、「個人の秘密」優先指向が「正しい統計」優先指向を上回っている。逆に「農林水産業」層と無職・男性層では「正しい統計」優先指向が強く、地点差をこえる職業類型差や選任類型差に、国勢調査環境問題が単純に都市化現象の観点からだけでは、十分に把握できない状況にあることを確認しなければならない。

設問11と設問12は、後の設問14～設問16とともに、1994年の『一般住民調査』にも、そのまま設問としてもちいられているから、両者の回答比率の比較分析も興味深く、本特集の第三章の分析はそれにあてられている。

問13は、統計調査において、調査対象者を「くりかえし訪問して、調査の目的や主旨の協力を得られなかったとき」調査員がとる方策を、「1. 自分の立場を説明して頼み込む」、「2. 申告義務を説明して説得する」、および「3. 指導員に代わってもらう」に分けて問うている。国勢調査という政府の最も重要な統計調査であるにもかかわらず、「申告義務による説得」を試みる国勢調査員は25%であって、46%の国勢調査員が「指導員に代わってもらう」と答えている。「申告義務による説得」の回答比率が高い調査員の職業階層は、「農林水産業」(41%)、「自営業・会社員層」(39%と36%)および「無職・男性層」(63%)であって、「公務員調査員層」では、「申告義務による説得」(31%)よりも「指導員に代わってもらう」の回答比率(46%)が高く、「家庭主婦層」では、それぞれ回答比率が23%および63%と、さらに「指導員交代型」に傾斜している。このような統計調査における申告確保の様相は、統計調査、とくにセンサスの存立条件である申告義務意識のあり方を強く問うており、地域別、社会的属性別に分析を深めなければならない。

設問14では、統計による物価の公表が「政治にどの程度の影響を与えている」と、統計と政治の関係にかんする評価が設問の主旨である。「あまり、ないしは全然影響を与えていない」という否定的な回答比率は、全体平均で23%であるが、都市部(26%、28%)とともに、長崎県五島地域(24%)において、家庭主婦層(24%)とともに公務員層(25%)において比較的に高い回答比率が見受けられ、ここでも分析については、調査地点の都市化類型とともに国勢調査員がおかれている地域社会の政治的経済的条件に留意しなければならないであろう。

設問15と設問16は、「国の統計調査にもっと協力が得られるようにするために」とられるべき方策と小中学校における統計教育の内容をたずねている。前者については、「協力者に謝礼をする」(6%)や「調査協力者に(調査)結果をすみやかに知らせる」(12%)よりも、「調査結果が政治や行政にどのように役立っているかを知らせる」(76%)が「最も効果的」という意見が、後者についても、「グラフの作り方や計算の仕方を教える」(4.7%)よりも「統計と人々の生活の結びつきを教える」(92%)が「大切だ」という意見が圧倒的に多い。それは、こんにちの統計教育の不十分性と政治における統計の低い評価・軽視を反映する回答結果であって、政治における統計の公正機能を強め、社会と統計の関係を明確

に意識する統計精神を浸透させていくことが、現代的な統計環境を形成していく基本要因であることを物語っている。経済、政治、法律および文化にたいして、それぞれ経済意識、政治意識、法意識および文化意識が社会的に形成されているように、政府統計にたいしても、社会的意識としての統計精神が組織的に育成されていかなければならないことが、二つの設問にたいする回答傾向に地点差や属性別階層差が見られないだけに、国勢調査員の声として重く受け止められなければならないであろう。

なお調査票の末尾に設けられた自由意見記入欄には、回答者の36%(671名)が意見を寄せられている。記入比率は、都市部では5割前後と高く、また、公務員層、無職・男性層および家庭・主婦層において4割を超えている。それは「国勢調査員の声」として、統計調査環境の内実に迫る直接的な体験を伝えており、これまでの各設問の回答にかんする数量的情報と合わせて、貴重な質的情報となっている。

## 注

- (1) 九州大学経済学部統計学研究室『統計環境の実態』(文部省科研総合(A))  
1979年3月
- (2) 同『統計環境の実態にかんする調査報告(1994年)』(文部省科研総合(A))  
1995年3月
- (3) 中川雅義「カナダ・アメリカ統計事情」『統計』(日本統計協会)編集部「アメリカ合衆国における西暦2000年人口センサスの準備状況」それぞれ『統計』1994年9月号および10月号参照。
- (4) 日本統計研究所『研究所報』No.21『統計調査環境の変容と現状：1994年』  
1995年7月
- (5) 日本統計研究所『研究所報』No.4 <「統計環境実態調査」報告I>特集号  
1979年3月