

平成17年国勢調査の実施状況及び次回調査に向けた検討状況

杉田 幸司(総務省統計局)

I はじめに

少子高齢化の進行など人口構造の変化に伴う諸問題が顕在化する中、総務省統計局は、平成17年10月に、大正9年の第1回から数えて18回目に当たる国勢調査を実施し、現在、その結果を順次公表しており、平成19年中に基本的な集計結果の公表を終える予定としている。

今回の調査により、我が国が人口減少局面にあることや少子高齢化が一層進行していることが改めて明らかになるなど、国勢調査は我が国の人口構造の実態と変化を示す重要なデータを提供している。

一方、平成17年国勢調査の実施過程において、国民の個人情報に係る意識の変化、生活様式や居住形態の多様化などを背景として、調査員が世帯と接触できない事例や接触できても協力が得られにくい事例が増大するなど、過去に例のない調査実施上の諸課題が顕在化した。

このため、総務省統計局では、平成17年国勢調査の実施過程で発生した様々な課題を含め、調査方法のあり方や国民の理解を得るための方策などについて検討し、調査方法等の改善の基本的な方向を取りまとめることを目的として、平成18年1月から「国勢調査の実施に関する有識者懇談会」(座長：竹内啓・東京大学名誉教授。以下「有識者懇談会」という。)を開催し、同年7月に有識者懇談会の報告が取りまとめられた。

本稿では、有識者懇談会報告の内容を中心に、平成17年国勢調査の実施状況や平成22年国勢調査に向けた検討状況について紹介する。

II 平成17年国勢調査の意義及び実施状況

1 意義

我が国においては、少子高齢化の進行、生産年齢人口の減少、地域人口分布の不均衡等人口構造の変化に伴う諸問題が顕在化してきており、社会経済情勢の急激な変化に即した施策はもとより、国民生活の質の向上や地域に関連した施策等の推進が重要な課題となっている。

平成17年国勢調査は、こうした社会経済が大きく変化しつつある時期に行い、各種施策の最も基礎となる人口・世帯について、正に人口構造の転換期にある最新の実態を把握することを狙いとして実施された。

今回の調査から得られる①高齢化の進行や出生率の低下等を明らかにする男女・年齢に関する統計、②世帯規模の縮小化や単身世帯の増加等を明らかにする世帯類型に関する統計、③雇用環境の変化等を明らかにする就業状態に関する統計などは、我が国の進むべき方向を国民全体で考えていく上で、また、国及び地方公共団体が将来に向けて適切な施策を推進していく上で必要不可欠な基礎資料となっている。

2 実施状況

平成17年国勢調査は、市町村大合併、衆議院総選挙など厳しい事務日程の中、調査員・指導員・市区町村・都道府県の尽力により調査事務が進められ、調査期間中、大きな自然災害もなく、全国的には概ね順調に実査を終了した。

一方、調査の実施過程において、都市部を中心として、①調査員が世帯を訪問しても接触できないケースの増加、②世帯が調査票を提出したい時に提出できないケースの増加、③一部調査員の訪問時における世帯との間のトラブルや苦情の発生、④調査票の記入について世帯の協力が得られないケースの増加、⑤一部の調査項目への記入についての抵抗感の存在、⑥いわゆる「かたり調査」や調査票詐取事件の発生などの調査実施上の問題が顕在化した。

このような状況の下、所定の期間内に調査票の提出が得られなかった世帯について「聞き取り調査」を行うことによって人口・世帯数は正確に把握しているものの、こうした世帯の割合は全国で4.4%と、平成12年調査の1.7%と比べて2倍以上に増加した。

3 結果の公表

平成17年国勢調査の結果については、これまでに下表のとおり公表され、我が国の人口が減少局面にあることを始め、少子高齢化の進行、若年層における未婚率の上昇、高齢の雇用者の増加等が改めて明らかとされ、こうした人口動向を見据えた対策の必要性がマスコミ等で大きく取り上げられた。

今後、就業者の職業別構成等に関する基本的な事項を集計した第3次基本集計結果を平成19年中に公表した後、専門的な結果利用のための就業者に関するより詳細な集計結果等を公表する予定としている。

平成17年国勢調査 調査結果の公表実績(平成19年2月末現在)

集計区分		集計内容	全国結果の公表日
速報集計	要計表による人口	男女別人口及び世帯数の速報	平成17年12月27日
	抽出速報集計	約1%の世帯の調査票を用いたの主要結果の速報	平成18年6月30日
基本集計 (全数集計)	第1次基本集計	男女・年齢等の属性、世帯・住居等に関する結果 (人口・世帯の確定数)	平成18年10月31日
	第2次基本集計	労働力状態、産業別構成等に関する結果	平成19年1月31日

Ⅲ 有識者懇談会報告要旨

有識者懇談会では、国勢調査の意義等について改めて確認しつつ、平成17年国勢調査に

において顕在化した調査実施上の諸課題の背景・要因について分析し、検討に当たっての基本的視点と検討課題の整理を行った上で、調査方法等の改善方策について検討し、報告が取りまとめられた。

有識者懇談会報告の概要は、次のとおりである。

1 基本的認識

有識者懇談会報告では、国勢調査の基本的性格について、次のとおり整理している。

(1) 国勢調査の意義

国勢調査は、我が国で、どのような人がどのような活動をしているか、どのように暮らしているかといった人口や世帯の姿を明らかにする国の最も基本的な統計調査である。その結果は、「法定人口」として利用されているほか、学術、教育、民間など各方面で利用されている。国勢調査は、国民共有の財産として民主主義の基盤を成す統計情報を提供するものである。

人口減少社会に向かう転換期にある我が国においては、社会経済情勢の急激な変化に対応した施策はもとより、国民生活の質の向上や地域に関連した施策等の推進が重要な課題となっている。こうした中で、国及び地方公共団体が将来に向けて適切な施策を推進する上で、国勢調査の結果は不可欠なものである。

(2) 全数調査として行う必要性

国勢調査を全数で実施することにより初めて、個人・世帯を調査対象とする各種標本調査の母集団フレームとして利用することができ、標本調査を正確に実施することが可能となっている。また、標本調査の結果により全体を推計する際にも、全数調査である国勢調査の結果が不可欠となっている。このように、国勢調査を基盤とすることにより、ほかの統計調査を効率的かつ効果的に実施することができ、統計体系全体の合理的な整備が図られている。

また、今日、国際的にも小地域統計が注目されている中、我が国における町丁・字別などの小地域統計の提供の面からも、国勢調査を全数で実施する必要がある。

(3) 実地調査により行う必要性

国勢調査は、人口や世帯の姿を実態に即して明らかにすることを目的としているため、実地調査により行うことが必要である。住民基本台帳などの行政情報から個人に関する一定の情報を得ることは可能であるが、行政情報から必要なすべての統計データを得ることができないこと、また、異なる行政情報間で個人情報と結合することに対し、国民のコンセンサスを得ることが現状では困難であることから、これらの情報によって国勢調査を代替することは困難と考えられる。

2 調査実施上の課題の背景・要因と検討の基本的視点

平成17年国勢調査においては、先述のとおり、調査員が世帯と接触できない事例や接触できても協力が得られにくい事例が増加するなど、調査実施上の問題が多く顕在化した。

有識者懇談会報告では、こうした問題が発生した背景・要因として、次の6項目を挙げている。

① 個人情報第三者に知られたくないなどといったプライバシー意識の高まり

- ② 「振り込め詐欺」の横行等に伴うセキュリティ意識の高まり
- ③ 調査に対する理解や調査方法の周知が十分浸透していないこと
- ④ 夫婦共働き世帯や単身世帯など不在がちな世帯の増加、若者の生活の夜型化など生活様式の多様化
- ⑤ オートロックマンションの増加など居住形態の多様化
- ⑥ 地域コミュニティの弱体化等を背景とする調査員の確保の困難化

その上で、これらの背景・要因を踏まえた検討の4つの基本的な視点と、7つの検討課題を掲げている。

(基本的視点)

- ① 国民の理解と協力を得られる調査とする
- ② 調査が円滑に実施できる調査方法とする
- ③ 調査業務を効率化するとともに調査員全体の質の向上を図る
- ④ 精度の高い調査結果が得られる方法とする

(検討課題)

- ① 調査票の配布・回収方法の見直し
- ② 個人情報保護の徹底と調査員への信頼感の確保
- ③ 調査員の確保及び業務の効率化
- ④ 調査実施体制の整備及び調査結果の精度確保
- ⑤ 国民の理解及び協力の確保
- ⑥ 調査項目の検討と記入方法の見直し
- ⑦ オートロックマンション対策

3 調査方法等の改善の方向

有識者懇談会報告では、上述の「検討課題」に係る改善方策について、以下のとおり提言している。

(1) 調査票の配布・回収方法等の見直し

国勢調査では、これまで調査員が各世帯を訪問して調査票を配布し、再度訪問して回収する方法により調査を実施してきたが、世帯との接触が困難になってきていることや国民のプライバシー意識が高まっていることに配慮した方法に見直すことが不可欠であり、次の方策について検討することが適当である。

- ・ 調査票の配布については、世帯を正確に把握するため、調査員が、各世帯の居住を確認した上で、原則として世帯に調査票を直接配布。直接配布が困難な場合は、郵便受箱等に調査票を配布
- ・ 調査票の回収については、国民のプライバシー意識等に配慮し、なるべく調査員が世帯と面会しなくてもよいよう、郵送回収を原則。世帯の希望に応じ、インターネット申告、役所への持参等も選択可
- ・ 回収方法の多様化を踏まえ、回収率の向上を図るため、回収状況を一元的に把握・管理する仕組みを構築。一定の期限までに提出がない世帯については、調査員によ

るフォローアップ回収を実施

(2) 個人情報保護の徹底と調査員への信頼感の確保

国勢調査を始めとする統計調査については、統計法において調査関係者の守秘義務などの秘密保護措置及び調査書類の適正管理が規定されており、これらの規定に基づき、個人情報保護について万全の対策が講じられているところである。

しかしながら、「かたり調査」や調査票の詐取事件の発生などもあり、調査における個人情報の保護に関して、調査の過程で調査票の記入内容が漏れるのではないかなどの不安が世帯に生じたと考えられる。

このような世帯の不安をなくし、安心して協力できる調査とする観点から、調査員の個人情報保護意識の徹底、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などの方策について検討することが適当である。

また、調査員への信頼感の確保のため、調査員証への写真掲載など調査員の身分証明の強化、調査票の詐取事件に係る罰則適用や「かたり調査」への罰則の導入などについて検討することが適当である。

(3) 調査員の確保及び業務の効率化

国勢調査の調査員は、自治会等からの推薦のほか、公募、登録調査員、市町村職員OBや職員の兼務等により必要な人数(平成17年国勢調査では全国で約83万人の調査員を配置)が確保されているが、都市部を中心に、自治会など地域組織の弱体化、調査環境の悪化に伴う調査員の事務負担の増加などのため、各市町村とも調査員の確保に苦勞している実情である。

調査員の確保が困難な中で、調査方法の見直しや業務の効率化により、調査員の総数を縮減することについて検討することが適当である。その際、限られた人的資源を有効に活用する観点から、調査上困難が予想される地域については、その状況に応じて調査員を重点的に配置するなどの対策を講ずることを併せて検討する必要がある。

また、調査員を確保することが困難な状況となっている一因として、調査環境の悪化等を背景とした調査員の事務負担の増加があると考えられることから、行政情報や住宅地図情報等を利用し、世帯名簿や調査区要図をプレプリント化することにより、業務を一層効率化すべく検討することが適当である。

このほか、世帯からの照会への対応をコールセンターに委託するなど、国勢調査業務の一部を民間企業に委託すること等により、業務の効率化や調査員等への多様な人材の確保を図ることについて検討することが適当である。

(4) 調査実施体制の整備及び調査結果の精度確保

調査票の回収方法を多様化した場合、市町村において、調査票の回収状況の管理などの従来とは異なった事務が発生するとともに、郵送により提出された調査票については、従来、調査員段階で処理されていた検査を市町村が行う等、新たな負担が生じることとなる。このため、市町村審査における人員体制及び期間等についても見直しを行い、市町村における調査事務全体が円滑に実施できるよう適切な体制を構築することについて検討する

ことが適当である。

調査票の郵送回収を原則とした場合、調査員が回収する方法に比べて一般的に回収率が低くなるなど、調査結果の精度に及ぼす影響が考えられる。このため、調査結果の精度確保の方策として、調査員によるフォローアップ回収など回収率向上のための対策の充実に加え、調査員が世帯と面会できず、また「聞き取り調査」も困難な場合には、世帯の居住の有無についてマンション管理人等に確認した上で、男女の別及び年齢の把握について住民基本台帳を利用することについて検討することが適当である。

(5) 国民の理解及び協力の確保

国勢調査の広報については、実施時期が調査日の前後に集中しているため、調査についての理解が十分浸透していないのではないかと考えられる。また、訴求内容としては調査実施のお知らせが中心であるため、調査の意義、調査項目の必要性や申告義務があることなどについて十分理解が得られていないのではないかと考えられる。

国勢調査の意義や調査項目の必要性などについて国民に分かりやすく説明し、理解及び協力を得ていく観点から、経常的・計画的な広報の実施、パブリシティ対策の強化、教育の中で統計調査の意義等について啓発を図るための取組の推進などについて検討するとともに、次回国勢調査の実施に向け、ホームページ等による検討状況の周知、パブリックコメントを通じた国民の意見の聴取など、調査の在り方について国民のコンセンサスを得るための方策を検討することが適当である。

また、国勢調査には申告義務があることについて、広報に重点的に盛り込むなど、国民の十分な理解を得るための方策について検討するとともに、調査妨害など悪質なケースについて基準を明確にした上で法令に沿った厳格な対応を行うことについて検討することが適当である。

(6) 調査項目の検討と記入方法の見直し

国勢調査では、西暦の末尾に0がつく年の大規模調査時には22項目、5がつく年の簡易調査時には17項目の調査項目について調査しているが、記入に抵抗感があると考えられる調査項目については、その要因を検証した上で、選択肢や記入方法の工夫について検討することが適当である。

また、調査項目の意義や必要性、どのように役立っているかなどについて国民の理解を促進していく必要がある。

(7) オートロックマンション対策

オートロックマンションについては、厳重なセキュリティなどのため、調査員が建物内に立ち入ることさえ困難な状況が多い。このようなことから、調査の実施に当たり調査員が苦勞する場合が多く、また、世帯が不在等で調査員が訪問できない場合の「聞き取り調査」についても、個人情報保護を理由として、管理人やマンション管理会社の協力が得られないなど、特に大都市を中心とするマンションの急速な増加を背景として、オートロックマンションにおける調査困難の問題が顕在化した。

このため、オートロックマンションの調査に当たっては、マンション管理会社等への協力依

頼や連携などの対策を一層組織的かつ強力に行うこと、経験豊富な調査員の配置など重点的な対策を講ずることなどについて検討することが適当である。

4 今後の取組

有識者懇談会報告では、上述のとおり、調査方法等の改善方策について提言するとともに、その具体化のため、国において、今後次のような取組に早急に着手することが適当であるとしている。

(1) 試験調査の実施

数次にわたる試験調査を通じて、新たな調査方法の有効性、新たな調査方法に対応した国・地方公共団体を通じた体制の整備、調査員の事務負担の軽減策及び調査項目や記入方法の見直しが結果精度や世帯の意識に及ぼす影響について、実地に検証する。

(2) 国勢調査の調査方法等の具体化に係る検討会の設置

有識者懇談会の提言をフォローアップし、上記試験調査の企画及び結果の検証を含め、次回調査の企画に向けた具体的かつ専門的な検討を行うため、有識者による検討会を設置する。

(3) 協議の場の設置

国勢調査への国民の理解と協力を得るため、また、調査を円滑かつ正確に実施できる体制を整えるためには、調査の企画段階から、検討状況を国民に周知し、調査関係者を含め、国民のコンセンサスを得ていくことが極めて重要である。この一環として、地方公共団体の代表のみならず、調査結果の利用者やマンション管理関係団体その他の関係者で構成する協議会を設置し、調査の企画段階から意見を聴取しつつ検討する。

IV 平成 22 年国勢調査に向けた検討状況

総務省統計局では、平成17年国勢調査の実施状況や有識者懇談会報告等を踏まえ、平成22年国勢調査の調査方法等の改善に向けて次の取組を推進している。

1 総務省統計局における検討

局内検討体制を整備し、新たな調査方法の在り方、行政情報やITの活用による調査員・市町村事務の負担軽減策、国民の理解を得るための広報の在り方など、平成22年国勢調査の改善方策全般について検討。

2 地方公共団体との検討

各種会議等の場を通じて地方公共団体との検討及び意見交換を実施。平成19年度からは、都道府県及び政令指定都市を交えた検討会を定期的を開催し、平成22年国勢調査に向けて国と地方公共団体が一体となって検討。

3 外部知見を交えた検討

有識者懇談会で取りまとめられた提言をフォローアップすることを目的とし、平成18年11月から「平成22年国勢調査の企画に関する検討会」(座長:堀部政男・中央大学大学院法務研究科教授)を開催し、具体的かつ専門的に検討。

また、調査結果の利用者やマンション管理関係団体等との関係者会議の開催に向けて準備。

4 試験調査による実地の検討

平成22年国勢調査の見直しに向けて、調査方法、調査事務及びこれに関連する事項について実地の検討を行い、同調査の実施計画の立案に必要な基礎資料を得ることを目的として、平成19年7月に平成22年国勢調査第1次試験調査を実施予定。

また、平成20年度に、第1次試験調査結果を踏まえた検証及び調査項目の検討を主眼とした第2次試験調査を、平成21年度には、最終検証及びリハーサルを主眼とした第3次試験調査を実施予定。