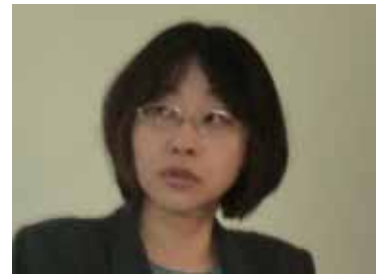


## 調査対象者抽出における課題

— 地方自治時代の作業円滑化に向けて —

Problems of Survey Sampling: Obtaining Adequate Access to Information about Subjects from Local Government



中村 美奈子

1. はじめに
2. 抽出の計画立案
3. 閲覧申請の実施と抽出まで
4. 抽出の実施上の問題と改善点
5. 終わりに

### 〈要旨〉

毎日新聞社は、住民基本台帳から調査対象者を選び、日本人の読書に対する意識と行動を探る国内唯一の「読書世論調査」を毎年実施している。近年、この世論調査の調査対象者抽出が、格段にやりにくくなっている。その原因は、個人情報保護法が2005年4月に施行され、翌06年11月には改正住民基本台帳法が施行されたことにある。住民のプライバシー意識の高まりに伴い、各自治体は閲覧許可のハードルを高くする傾向がある。本稿では、自治体によって異なる閲覧申請手続きを紹介しながら、抽出作業を円滑に進めるには何が必要か検討する。

The Mainichi Shimbun Newspaper annually conducts The Reading Survey in Japan to evaluate reading attitudes and behaviors. The subjects are chosen from the Residential Basic Book describing their personal details. Recently, it has become very difficult to access the residential book and copy the names and addresses of sample persons. This is because of the execution of two laws: Personal Information Protection Law that was executed in April 2005 and the Partial Revision of the Residential Basic Book Act that was executed in June 2006. The government is creating obstacles to accessing personal information, because of the increasing recognition of privacy since 2005. This article describes several variations of application procedures for accessing personal information and discusses how to further facilitate access to personal information.

## 1. はじめに

2005年4月に個人情報保護法、翌06年11月に改正住民基本台帳法が施行されてから、住民基本台帳による世論調査の調査対象者抽出は格段にやりにくくなっている。個人情報保護に対する意識の高まりを受け、何人でも閲覧請求できた住民基本台帳が、自治体が請求内容を審査してその都度閲覧を認める制度に変わったためである。

毎日新聞社は、全国の自治体の住民基本台帳を閲覧して調査対象者を抽出する世論調査を毎年実施している。日本人の読書に対する意識と行動を探る国内唯一の「読書世論調査」がそれだが、閲覧申請に伴う各自治体の要求水準が年々上がる傾向にあり、調査の実務は煩雑化する一方である。自治体によって異なる住民基本台帳の閲覧申請手続きを紹介しながら、抽出作業を円滑に進めるには何が必要か検討する。

## 2. 抽出の計画立案

抽出作業は、毎日新聞社の各本支社（北海道、東京、中部、大阪、西部）の社会部、報道部の記者と支局員が行う。調査地点は、東京本社にある世論調査室が決める。読書世論調査の場合、全国の市区町村から300地点を無作為に選ぶ。社会部や報道部、各支局は出来上がった地点表にしたがって、管内の各地点の抽出担当者を決める。この担当者が、住民基本台帳の閲覧申請から抽出までの一連の作業を一手に引き受けている。

担当者は、地点となった自治体に閲覧申請に必要な書類の詳細を問い合わせ、世論調査室に知らせる。自治体が特殊な要求をしてきた場合、世論調査室と相談しながら自治体と交渉し、要求を取り下げってもらうように話をする。自治体とのやりとりの窓口として、担当者が全国各地にいる意義は大きい。

## 3. 閲覧申請の実施と抽出まで

抽出に先立ち、全国各地の担当者は地点に当たった自治体に対して住民基本台帳の閲覧申請手続きに入る。申請時に各自治体から求められる書類は増え続けており、調査の実務は煩雑をきわめている。

自治体独自の様式で作られた閲覧申請書や誓約書、閲覧の申立人たる毎日新聞社の法人登記簿、調査趣意書、プライバシーポリシーに代わる個人情報の取り扱いに関する説明文書、前回調査の掲載紙面、前回の調査票、会社概要など。閲覧申請に際してこうした書類の何が必要かは、自治体によって異なり、窓口の職員によっても異なるようである。以前は閲覧申請書や誓約書の押印欄には、実務責任者として世論調査室長の公印を押せばよかったが、社長印の押印を求める自治体が増えている。調査趣意書を提出しているにもかかわらず、別途、自治体の要望に応じた閲覧依頼書を作って提出するよう求められる場合も多い。

毎日新聞社が総務省の基準に準じて作成し、「毎日様式」と呼んでいる閲覧申請書兼誓約書には、全国の自治体に共通する必要事項をすべて記入して印刷してある。支局員はこの

毎日様式の閲覧申請書兼誓約書を自治体に提出できると非常に便利になる。必要事項が網羅されていれば、どんな様式の申請書を使ってもよさそうなものだが、自治体独自の申請書が定める記載事項と毎日様式を照らし合わせもせず、自治体独自の様式で申請を求めるケースが増えている。半面、毎日様式での申請は減っており、12年は300地点中153地点で使われたが、13年は124地点に落ち込んでいる。

自治体独自の申請書を使うとなると、手続きに不慣れな支局員から「どのように申請書に記入したらよいのか」との問い合わせ電話が世論調査室に相次ぐ。もちろん、ひな型を送っているのだが、不安を感じる支局員が多いようである。毎日様式で申請できれば世論調査室としても助かるのだが、自治体独自の申請書が当たり前になりつつある。しかも申請書は独自様式、誓約書は毎日様式で提出を求める自治体もあれば、反対に申請書は毎日様式、誓約書は独自様式という自治体も散見される。独自様式の書類が自治体のホームページからダウンロードできればいつでも作業できて好都合だが、ファクスで入手しなければならない自治体も少なくない。必要十分の書類を調べ、全国の支局に間違いなく発送するのは一苦勞で、到着後は大抵支局から書類の過不足を伝える苦情電話がかかってくる。

提出書類に原本を求める自治体も多い。要求通りすべての書類を原本でそろえると、申請費用が相当の額になる。法人登記簿など入手に費用がかかる書類はコピーの提出でかまわないかどうか、事前に担当者が尋ねておく。担当者が自治体と交渉した結果、コピーの提出で申請可能になる場合が多い。「これは原本のコピーに相違ありません」と、公印とともに室長名で書き添えてくれと言われることもある。

このような書類のうち、作成中のその年の調査票の提出を求められることには、調査実務への影響が大きい。そもそも調査の秘密上、自治体職員といえども調査対象者ではない者に、結果公表前に調査票を見せることには慎重な姿勢で臨むべきである。しかし、自治体が認めなければ住民基本台帳を閲覧できないという制度が変わってからは、自治体の立場が強くなり、その要求が優先されがちになっている。

審査の段階でその年の調査票を見せるためには、実務開始後のかなり早い段階で質問を確定しなければならない。質問案を検討した後、質問を確定し、調査票を作成するのだが、調査票完成時点を各支局の閲覧申請時点より早い時期にしてスケジュールに組み込む必要が生じる。こうしたスケジュールの前倒しによって調査実施側の負担は大きくなっていく。

面接や留め置き方式より、郵送方式の方がスケジュール前倒しの影響が大きい。毎日新聞社が住民基本台帳を使って12年まで実施していた面接と留め置き方式の世論調査は、回答の回収は8月末から9月初め頃の3日間だった。結果公表時期は変えずに13年に郵送方式に切り替えたが、郵送調査では回答の回収期間が長期にわたるため、調査票に関するスケジュールは面接や留め置き方式より前倒しで進む。自治体の要求が加わると、さらに前倒しせざるを得なくなる。読書世論調査の結果は、毎年10月下旬に紙面掲載している。郵送調査で実施するなら夏前に調査票を完成させる必要があり、紙面掲載の頃に時宜を得た質問かどうか読み切れない段階で質問を確定することになる。

図表1. その年の調査票がないと抽出を認めない自治体

2006年	2009年	2011年	2012年	2014年			
千葉県船橋市	宇都宮市	札幌市北区	札幌市中央区	札幌市北区	千葉県市原市	滋賀県東近江市	岡山県真庭市
	東京都武蔵野市	札幌市東区	札幌市東区	札幌市東区	千葉県富津市	京都府右京区	広島市南区
	東京都東久留米市	札幌市豊平区	札幌市豊平区	札幌市豊平区	東京都渋谷区	京都府宇治田原町	広島県安芸高田市
	神奈川県秦野市	札幌市厚別区	札幌市西区	札幌市厚別区	東京都荒川区	大阪府福島区	山口県周防大島町
	長野市	青森県八戸市	札幌市清田区	北海道江差町	東京都葛飾区	大阪府天王寺区	徳島県阿南市
	愛知県春日井市	宇都宮市	秋田県大館市	北海道厚岸町	東京都府中市	大阪府生野区	高松市
	京都市中京区	さいたま市見沼区	福島県会津若松市	青森市	東京都町田市	大阪府阿倍野区	松山市
	兵庫県豊岡市	さいたま市浦和区	福島県伊達市	青森県弘前市	横浜市神奈川区	大阪府西成区	高知市
	兵庫県宝塚市	千葉市中央区	栃木県那須烏山市	青森県八戸市	横浜南区	大阪府住之江区	北九州市門司区
	高松市	千葉市稲毛区	東京都小金井市	青森県平川市	横浜市戸塚区	堺市堺区	福岡県大牟田市
		千葉市美浜区	名古屋緑区	仙台市青葉区	神奈川県藤沢市	堺市西区	福岡県久留米市
		長野市	京都府亀岡市	宮城県石巻市	富山市	大阪府豊中市	福岡県八女市
		静岡県沼津市	大阪府東住吉区	宮城県登米市	富山県黒部市	大阪府吹田市	福岡県古賀市
		静岡県富士宮市	大阪府豊中市	宮城県亘理町	山梨県甲府市	大阪府東大津市	福岡県志免町
		静岡県御殿場市	大阪府吹田市	福島県会津若松市	山梨県南アルプス市	大阪府高槻市	佐賀県神埼市
		岡山県倉敷市	大阪府貝塚市	福島県郡山市	長野市	大阪府枚方市	長崎市
		高松市	大阪府茨木市	福島県いわき市	長野県松本市	大阪府八尾市	長崎県佐世保市
		北九州市若松区	大阪府八尾市	福島県泉崎村	長野県上田市	大阪府富田林市	熊本市東区
		北九州市小倉南区	大阪府和泉市	茨城県筑西市	長野県駒ヶ根市	大阪府寝屋川市	大分県竹田市
		北九州市八幡西区	神戸市中央区	栃木県宇都宮市	静岡市葵区	大阪府大東市	宮崎市
		長崎県諫早市	兵庫県丹波市	群馬県渋川市	静岡県焼津市	大阪府柏原市	宮崎県延岡市
			兵庫県猪名川町	さいたま市見沼区	静岡県御殿場市	大阪府藤井寺市	鹿児島県鹿屋市
			高松市	さいたま市浦和区	静岡県吉田町	大阪府東大阪市	那覇市
			北九州市小倉北区	さいたま市岩槻区	愛知県一宮市	兵庫県尼崎市	沖縄県宜野湾市
			北九州市八幡西区	埼玉県朝霞市	愛知県豊田市	兵庫県加古川市	沖縄県豊見城市
			福岡市東区	埼玉県久喜市	愛知県知立市	兵庫県高砂市	沖縄県恩納村
			福岡市南区	埼玉県川島町	愛知県愛西市	兵庫県篠山市	
			福岡市城南区	千葉県船橋市	津市	奈良県大和町	調査票実物必須
			福岡県久留米市	千葉県成田市	滋賀県彦根市	奈良県大淀町	京都府宇治市
				千葉県習志野市	滋賀県草津市	鳥取市	熊本県玉名市

註) 郡名は省略。調査票実物必須の2市以外はゲラ提出先

図表1に06年以降、閲覧申請の際にその年の調査票の提出を求めてきた自治体名を記した。いずれの年も地点数は300だった。ここでは自治体名の記録が見つかった年に限って表を作成したため、データとしては不完全だが、大まかな傾向はつかめるだろう。12年までは調査票のゲラを提出すればよかったが、13年以降は印刷された調査票の実物を求める自治体が出てきた。

窓口の職員が不勉強な場合も目立つ。報道機関は個人情報保護法の適用が除外され、プライバシーポリシーを持たないことを知らない。新聞社では報道部門以外の部局にはプライバシーポリシーがあるが、報道部門にはない。代わりに個人情報の取り扱いに関する会社の姿勢を説明する文書を提出すると伝えても、なかなか理解してもらえず閉口することがある。申請書類が受理され、審査後承認にこぎつけるまでは気の抜けない日々が続く。

13年と14年の地点に当たった自治体の閲覧手数料の計算方法について、図表2と3にまとめた。抽出した調査対象者1人当たり300円のケースが最も多く、東日本、西日本とも最多だが、1人500円の自治体もある。1人当たりの手数料に加えて、時間単位でも手数料を取る自治体が少なくない。この2年間で最も高額だったのは埼玉県東松山市で17160円である。同市は2000年に制定した手数料条例で、地点の地区全体の世帯を閲覧するという考え方で料金を計算する。基本手数料は150円。その150円を1件分と数え、地区の世帯数から1を引いた数に30円を掛けた額との合計が閲覧手数料となる。地区の人口が多いと高くなり、料金は多くの場合1万円以上、数万円になることもあるという。

図表2. 2013年に実施した読書世論調査300地点の閲覧手数料の計算方法

13年 閲覧手数料	東日本	西日本	総計(地点数)	自治体名
1人300円	50	65	115	
1人200円	14	19	33	
1人100円	10	8	18	
1世帯300円	7	6	13	
1人350円	7	5	12	
1冊1500円	7	1	8	
10人300円		8	8	
1冊3000円	7		7	
30分3000円	5		5	
1人250円	3	2	5	
1人150円	3	2	5	
30分1000円	4		4	
1人400円	2	2	4	
10人200円		4	4	
1世帯350円	3		3	
1世帯200円		3	3	
1冊2000円	3		3	
30分300円	3		3	
10世帯1単位×200円		3	3	
10人350円		3	3	
1冊5000円	2		2	
1冊3000円 町名ごと	2		2	
30分3000円	2		2	
1時間2000円	2		2	
1人目300円、2人目以降150円	2		2	
30分2500円	2		2	
(地区ごとの世帯数-1)×30円+基本手数料150円=17160円	1		1	埼玉県東松山市
1人500円		1	1	福岡県糟屋郡篠栗町
1人450円		1	1	
1世帯400円	1		1	
1人315円		1	1	
60分5000円	1		1	
1冊4500円	1		1	
1人250人		1	1	
1冊3750円	1		1	
1冊3500円	1		1	
1地区3000円		1	1	
1人100円か1冊2000円	1		1	埼玉県春日部市
30分3700円、以降30分2100円	1		1	
30分200円かつ1人300円	1		1	
30分1000円かつ1人200円	1		1	
30分1000円かつ1人100円	1		1	
1世帯150円	1		1	
1ページ300円		1	1	
1冊1800円		1	1	
60分1200円	1		1	
1時間1000円		1	1	
1時間900円	1		1	
12人で400円		1	1	
10世帯1単位×300円		1	1	
60分400円	1		1	
20人300円		1	1	
20人200円		1	1	
100人まで300円	1		1	
0円	1		1	福島県西白河郡矢吹町
総計	157	143	300	

註) 西日本は愛知、岐阜、富山の各県以西とした。新潟、長野、静岡の各県以東は東日本。

図表3. 2014年に実施した読書世論調査300地点の閲覧手数料の計算方法

14年 閲覧手数料	東日本	西日本	総計(地点数)	自治体名
1人300円	46	66	112	
1人200円	13	23	36	
1人350円	11	7	18	
1人100円	9	8	17	
1世帯300円	7	5	12	
10人300円		9	9	
1冊1500円	8		8	
1冊3000円	7	1	8	
10人200円		7	7	
30分1000円	7		7	
1冊2000円	6		6	
30分3000円	5		5	
1人250円	3	2	5	
1人150円	3	2	5	
10人350円		3	3	
1冊5000円	2		2	
1世帯200円	2		2	
1時間900円	2		2	
丁目ごとに3000円	2		2	
1人500円		2	2	福岡県古賀市、福岡県糟屋郡志免町
1人400円	1	1	2	
1冊10000円	1		1	長野県上田市
1人450円	1		1	
1冊3750円	1		1	
30分6000円	1		1	東京都目黒区
30分2000円	1		1	
1時間2000円	1		1	
60分1200円	1		1	
60分1000円	1		1	
1時間500円	1		1	
30分1000円かつ1人300円	1		1	
30分1000円かつ1人200円	1		1	
30分1000円かつ1人100円	1		1	
30分1000円かつ1人70円	1		1	
30分200円かつ1人200円	1		1	
30分1500円	1		1	
30分600円	1		1	
60分400円	1		1	
30分300円	1		1	
30分200円	1		1	
1ページ(32人)300円	1		1	
1ページ300円	1		1	
1人目300円、以降1人150円	1		1	
1世帯300円か1冊1500円	1		1	横浜市磯子区
1人目300円、以降1人30円		1	1	
1人目200円、以降1人20円	1		1	
1世帯100円		1	1	
1冊1000円		1	1	
1冊300円		1	1	
5人300円		1	1	
20人200円		1	1	
総計	158	142	300	

長野県上田市は簿冊1冊につき10000円と高額である。簿冊は大字ごとに作られ、住民5000人単位で1冊に収録している。その大字の人口が6000人なら2冊にわたって収録され、調査対象者が2冊目にも入っていれば手数料は2万円になる。

東京都目黒区は30分で6000円もかかる。1分でも超過するとさらに6000円加算され、手数料が1万2000円になるので、閲覧を30分間で終わらせようと焦ることしきりである。

閲覧手数料の免除や減額制度はほとんど見られなくなった。01年には無料の地点が多数あり、06年は世論調査室員が都内23区への閲覧申請時に手数料の免除・減額依頼書を各区に提出しており、隔世の感がある。大都市では札幌市北区が2010年3月末日まで免除制度を設けていたが、現在免除は公用（行政機関による閲覧）に限られている。最近閲覧手数料が無料だったのは、13年に地点に当たった福島県西白河郡矢吹町だけである。

時間単位で手数料を計算する場合、たとえ超過時間が1分でも時間単位の定額手数料で請求するという自治体もあれば、経費が抑えられるように柔軟に対応している自治体もある。横浜市磯子区は1世帯300円か、簿冊1冊ごとに1500円かの二通りの閲覧手数料で運用している。抽出対象者が1人だけ別の簿冊に載っていた場合、2冊分の料金だと高くなるため、1世帯300円で計算するという具合である。埼玉県春日部市も、1人100円か地区ごとの簿冊1冊2000円かのどちらか安い方を手数料としている。

#### 4. 抽出の実施上の問題と改善点

実際に全国で抽出が始まると、さまざまな問題が世論調査室に寄せられる。無作為性を担保するため、抽出は一定のルールにしたがって行うのだが、抽出の意味を理解しない自治体を見かける。毎日新聞社は現在、一定のルールにしたがって1人目の調査対象者を決めた後、そこから決められたページ数だけ飛ばして次の対象者を決めている。だが、飛ばしたページに記載されている全人数分の閲覧手数料を請求してくる自治体がある。おそらく埼玉県東松山市と同じような手数料条例を基に、実際の閲覧の有無にかかわらず、計算式で機械的に料金を決めているのであろう。

当然非常に高額になる。抽出の際の実際問題として、飛ばしたページの住民情報を見る必要はない。仮に見たとしても所定の時間内に全員分閲覧することなどできるわけがない。それにもかかわらず、「条例の規定だ」と言って、法外な閲覧手数料を請求してくる。調査経費は圧迫されるし、閲覧には大きな障害となっている。

こうした事例に対しては、到底承伏しかねる旨を世論調査室が自治体に伝え、転記分の閲覧手数料で落ち着くよう時間をかけて交渉することで和解している。自治体が世論調査室の主張に納得せず、同様に高額な閲覧手数料を請求されたケースもあったが、現地のベテラン支局員が自治体との交渉を続けた結果、妥当な閲覧手数料で収まった。

別の事例もある。ある自治体では支局員を閲覧者として認めず、市の職員が直接抽出する。支局員が閲覧すると、調査対象者だけではなく、その周辺に記載されている個人の情報まで見られるおそれがあるため、ということらしい。

これには大いに問題がある。郵送方式に切り替えるに当たって、毎日新聞社は13年に抽出のルールを一新し、一から作り替えた。それまでのやり方とは全く違うため、支局員にそのルールを正確に理解してもらって抽出を実施することが、調査の成否のカギを握っている。ルールの説明書を「抽出マニュアル」と呼んでいるが、検討段階からかかわっている世論調査室員ですら、抽出マニュアルを頭にたたき込んで閲覧に臨まないと、正しく

抽出することはおぼつかない。自治体の一方的な都合で自治体の職員が抽出してしまうと、無作為性が担保されているのかどうかわからない。やり方がおかしい場合は支局員に抽出をやり直してもらうことがあるが、自治体職員にそれを求めることができるのか。抽出が間違っていた場合、職員を子細に問い詰めて、どこが間違っていたのか思い出してもらうのは現実的ではない。

最も驚いたのは次に挙げる事例だ。抽出マニュアルに沿って、ある自治体に住民基本台帳の1ページ当たりの記載人数を問い合わせたところ、1ページに1人しか載せていないという。新たな抽出マニュアルでは、1ページに1人の場合、次の調査対象者を決める際に非常に手間がかかる。1ページに1人の掲載は事前に想定されていなかったため、調査対象者を決める計算方法を新たに作ることになり、作業にとりかかった。

翌朝、その自治体から電話があり、台帳を作り替えた方がいいかと問い合わせがあった。抽出を円滑に進めるためには、標準的な体裁の方がありがたい。他の自治体では台帳の形式がどうなっているか、いくつか例を伝えたところ、そうした標準的な体裁に作り替えるという。相当時間がかかるのではと思って尋ねると、なんと「1日でできます」との返事であった。その翌日、標準的な台帳に替わったおかげで抽出はスムーズに進み、無事全員を抽出できた。自治体の対応の速さにも驚いた事例である。

そのほか、公印として社長印を求める自治体がこの数年で非常に増えてきたため、昨年から公印は社長印に統一している。実務責任者たる世論調査室の室長印を押印するのが基本だったが、押印するのは室長印なのか、社長印なのか、合わせて社印も必要なのか、支局への問い合わせと書類の選り分けに時間がかかるようになったためである。社長印に統一後、作業時間はかなり短縮された。自治体は手続き上の意味よりも、閲覧申請者の法人としての立場を重視しているようである。

閲覧に際して障害となる、自治体側のこうした煩瑣な手続きを解消するためには、何をしなければならないか。閲覧申請書類の受理から審査、実際の抽出に至るまでの標準的な過程が円滑に進むように、総務省は各自治体の担当者を集めて研修をしてはいかがだろう。研修時に現状の閲覧関連事務のやり方を報告し合えば、その中から標準的な事務作業や運用方法を見つけ出せる。多くの自治体が採用している標準的な事務作業の手順を共有し、担当者の習熟度をチェックしながら、都市規模など自治体の実情に応じたモデルケースを作っていくことが一つの手だと考える。

地方自治の時代、それぞれの自治体が自らの裁量でさまざまなことを決めて行政事務を進めているが、法律上の規定や制度を知らないまま、事務作業をしている自治体職員が少なからずいる。提出書類を増やしていたずらに閲覧のハードルを上げるだけでは、申請者の反感を買うに過ぎず、個人情報を保護するうまいやり方とは言えない。公益性の高い世論調査に伴う抽出作業が、滞りなく円滑に進むように取り計らい、調査の自由度を保証する。これが民主主義の土台を確かなものにし、ひいてはプライバシーについてより多くの人たちが考えるきっかけになることだろう。1日も早くその日が来ることを願いたい。



## 5. 終わりに

問題点ばかり指摘したが、大半の自治体の職員の方々は、報道機関の世論調査の目的を理解し、申請にかかわる行政上の事務を迅速に行っている。柔軟に取り扱っていただくこともしばしばである。全国の取材拠点の記者とともに、各市区町村の職員の方々の多大な労苦なくして、全国を対象にした世論調査は成立しない。問い合わせなどで日頃お手数をおかけしていることに、この場を借りて厚く御礼を申し上げる次第である。

(毎日新聞社)

### 〈参考文献〉

- 岩井紀子・稲葉太一「住民基本台帳の閲覧制度と社会調査—JGSS-2005での抽出からみた問題点と対応—」『日本版 General Social Surveys 研究論文集 [5] JGSS で見た日本人の意識と行動』大阪商業大学比較地域研究所、161-178、2006年
- 総務省『住民基本台帳の閲覧制度等のあり方に関する検討会報告書』、2005年
- 日江井俊男「閲覧制度見直しによる新聞社の調査への影響」『よろん』第97号、45-47、2006年
- 柳井道夫「日本世論調査協会としての見解」『よろん』第97号、55-57、2006年