

ディスカッション・ペーパー No.9

業務統計の作成論理から見たその構造

2015年8月

法政大学

日本統計研究所

業務統計の作成論理から見たその構造

森 博美（法政大学経済学部）

はじめに

統計の調査環境の悪化、行政の効率化に伴う統計予算、人員の削減等により、20 世紀末以降、世界の統計は統計作成以外の行政目的のために収集、作成されている行政情報の統計への積極的活用に向けてすでに大きく舵を切った。わが国でも「統計法」（平成 19 年法律第 53 号）に「協力の要請」の形で第 29～31 条が設けられ、遅ればせながら行政記録情報の統計活用に向けての歩みを開始することになった。

周知の通り調査統計に関しては統計学、特に統計調査論の分野で、その社会的側面、技術面で多くの研究がある。一方、同様に政府統計の重要な部分を構成している統計として、業務統計がある。業務統計の中には一般に公表されないものも多く、また行政による業務遂行と深く結びついており直接の担当者以外にはその実態把握が容易でないという事情もあり、これまで統計学でも極めて断片的にしか取り上げられてこなかった。

そのような中でいち早く業務統計の統計的意義に注目したのが上杉正一郎である。彼は、「統計外の目的のために、統計外の機構（行政機構・経済機構）によって作成される記録にもとづく統計」〔上杉(1960) 11 頁〕を第二義統計と定義し、「その国の統計の全体系において、第二義統計がどのような位置を占めるか」が「その国の統計体系の性格を知るうえで欠くことができない」〔同 1 頁〕としてその統計としての特徴解明を行っている。

上杉の第二義統計に関する研究の中で特に注目すべき業績は、彼が統計作成の材料となる業務資料の作られ方と作成主体の特性に従ってその類型化を試みている点である。筆者はかつて、上杉が提起した第二義統計の形態分類に依拠しつつ、「作成される統計の精度を支える調査論理さらには統計作成に対する統計調整機関の調整権限の行使形態という二重の視角」〔森(1992) 121 頁〕から調査統計も含めたわが国の政府統計全体の体系的整理を試みたことがある。このことから、業務統計そのものの構造の解明によって、調査統計の作成論理を解明する上での有効な示唆が得られる。

論文執筆からすでに 20 年余りが経過し、その間にわが国の統計法制度も抜本的に改められ、またそこで定式化した業務統計の構造に関する整理を部分的に手直しが必要となる事実も出てきた。そこで本稿では、上杉の形態分類を出発点として、調査統計とは異なる業務統計に固有な作成論理を一つの説明軸とすることによって、私なりにその全体構造を今一度整理しておきたい。

1. 業務統計の類型化

上杉は政府機関および事実上全国を事業活動の対象範囲とする国家企業（鉄道（旧国鉄）、通信（旧電電公社）、それに中央銀行としての日本銀行）が作成する第二義統計を、統計作成の材料となる業務資料の作成の作られ方と作成主体の特性の違いに注目して次の 4 つの形態に区

分している。

〔第一形態〕

第二義統計の中で上杉が第一形態として類別する諸統計においては、統計作成の材料(統計原情報)となる業務資料は「国民または企業・経営の届出・申告にもとづく」ものであり、「法令上の届出または申告の義務ある者が、官庁の外部にある」[上杉(1960) 9頁]点をその特徴とする。ここでの「法令」とは、国民生活や企業活動に関わる個別業務法規であり、それによって国民や企業等は、様々な事象に関しての報告を法的に義務づけられている。上杉はこのカテゴリーに属する統計の例示として、住民登録法(現在の住民基本台帳法)に基づく届出資料から作成される住民登録(住民基本台帳)人口移動報告、建築基準法による建築着工統計等をその例示として掲げている。

〔第二形態〕

第二義統計のうちこのカテゴリーに属する諸統計では、「国民または企業・経営の申告・届出・登記・申請を前提とせず、官庁じしんが所管事務にかんして作成した文書にもとづいて」[同 9頁]統計が作成される。それは「もっぱら下級機関からの報告」を原情報として作成されるもので、統計作成の全過程が当該組織内で閉じている点がその最大の特徴である。上杉はこの種の統計の例として、「最高裁判所が全国裁判所からの報告にもとづいて作成する司法統計、警察庁が下級警察機関からの報告にもとづいて作成する犯罪統計」[同 9頁]、検察統計等を掲げている。なお、この種の統計は、統計の作成者である組織の活動報告、あるいは成績報告といった色彩を持つ。

〔第三形態〕

上杉は、第三形態に属する統計について、「経済行政官庁が所管事務にかんする業務資料にもとづいて作成する統計」について、それが「官庁の所管事務統計であるという点において、形式的にみれば、第二形態と同様である」[同 10 頁]としながらも、監督行政官庁が「統制・監督などの必要のために、法令によりまたは事実上、監督下におかれている私的企業から徴収」[同 10 頁]する「いわゆる監督行政に伴って得られる書類」を原情報として作成される点をその特徴として挙げている。第三形態の統計では「(第二形態の場合と異なり―引用者)官庁の行政活動をとらえるという色彩はうすくなり、企業・経営の側における経済活動、その結果としての経済現象を反映する統計がえられる」[同 10 頁]。なお第三形態の統計として上杉は、運輸省(現国土交通省)が全国の鉄道事業者あるいは船舶運航事業者からの報告に基づいて作成する鉄道あるいは海運輸送統計をその例として挙げている。さらに上杉は政府調査統計の承認統計にも言及しており、「統計報告調整法の対象たる統計報告および統計報告以外の一般調査報告(通商産業省各局が民間企業から徴収する報告には、この種のものが多い)にもとづいて作成される統計も、主として第二義統計の第三形態に属する」[同 11 頁]としている。

〔第四形態〕

政府機関ではないが、分割民営化される以前の旧国鉄や電電公社、さらには中央銀行としての日本銀行は、それぞれ全国規模でそれぞれの事業活動を展開していた。このような「国家企業」の場合、その「業務統計が、単に個別経営統計としてではなくて、社会経済統計としてあらわれる」[同 11 頁]としてこれらの統計を第二義統計の第四形態としている。

上杉は、第二義統計に関してこのような4つの形態のそれぞれの特徴を具体的な統計の例示とともに掲げるとともに、次のような2つの形態の中間的な形態の統計群にも言及している。例えば通

商産業省(現経済産業省)が当時作成していた貿易関連の諸統計の場合、外部からの許可・認可・承認を求める「申請書・願書」を統計作成の原情報という点では第一形態に属する。その一方でこれらの統計については、統計が「申請書や願書」という申請者側の書類ではなくそれに対する「許可・認可・承認」という役所側の書類に基づいて作成される場合には役所の業務量評価という側面を併せ持っている。このような理由から上杉は、このような統計を第一形態から第二形態への過渡をなすものとしている。

表1は、上杉による第二義統計の4つの形態分類を一覧表の形に要約的に整理したものである。

表1 上杉による第二義統計の形態分類

類型	統計原情報の獲得形態	代表的統計
第1形態	届出・申告に基づき作成される統計	貿易統計 人口動態統計 住民登録人口移動報告 ⁽¹⁾ 建築着工統計
	申請の受理結果に基づき作成される統計	輸出認証統計 ⁽²⁾ 輸入承認統計 ⁽³⁾
第2形態	官庁の所管業務遂行の記録として作成される統計	司法・警察統計 労働基準統計
第3形態	経済行政官庁が所管する産業部門の企業から徴集する報告に基づいて作成される統計	一般業務報告 (承認統計) (業界団体の統計)
第4形態	国家企業の経營業務記録に基づいて作成される統計	(旧)国鉄統計 (旧)公社の統計 日銀統計

〔表註〕人口動態統計、建築着工統計は(旧)指定統計、住民基本台帳人口移動報告は(旧)届出統計であるが、それぞれ個別業務法規による届出により原情報の収集が行われるため上杉はこれらを第二義統計として取り扱っている。

(1) 住民基本台帳人口移動報告

(2) 1980年廃止

(3) 輸入報告統計(1991年廃止)

上杉によるこのような第二義統計の類型区分の試みは、調査統計とならんで実際には政府による統計作成の重要な部分を担っている業務統計を初めて統計論として学問的検討の俎上に載せた画期的業績といえる。また、第一形態の中に第二形態への過渡的統計群の存在を指摘するなど、部分的には形態間の関係への言及も見られる。しかし、彼の問題関心はあくまでも各形態の統計の特質を明らかにする点にあり、業務統計の質を担保する調査論理あるいはそれを踏まえた形態間の関係、さらには業務統計の全体構造を定式化するまでには至っていない。

筆者はかつて、「業務統計の作成論理とその構造」に関して、上杉の分類論を筆者なりに敷衍し、業務統計、さらには調査統計も含めた政府統計の全体構造について試論的な整理を試みたことがある〔森(1992)〕。本稿の第3節で紹介する「都市計画基礎調査」は、かつて筆者が試みた政府業務統計の整理の図式の枠外の統計である。そこで以下では、そこでの整理の適否についての再検証も含め、改めて上杉が提起した諸形態が相互にどのような位置関係を持ち、また業務統計がどのような全体構造を持つかを検討してみたい。

2. 業務統計の作成論理からみたその体系化

(1) 二つの説明軸

第1の説明軸として考えられるのが、業務統計の作成に用いられる統計原情報の所在の場である。これは上杉の第二義統計の形態分類でも同様に想定されている視角であるが、行政機関等が業務遂行の過程で収集あるいは作成する第二義統計作成の統計原情報となる行政資料が作成機関の外部の国民や企業等から提出される申告や届出等によるものかあるいは役所が業務遂行過程で自ら作成したものであるか、という区別がそれである。言い換えればそれは、業務統計作成の全過程が作成機関内に閉じているかあるいは統計作成が部外者から提供される情報に依存しているかということでもある。

筆者は〔森(1992)〕で「作成される統計の精度を支える調査論理」と「統計作成に対する統計調整機関の調整権限の行使形態」という二重の視角から業務統計も含めたわが国の政府統計全体の体系化を試みた。なお、このうちの第二の論点は、旧統計法による指定、承認、届出統計という政府調査統計の制度的側面も踏まえた体系的整理を行うための説明軸として導入したものである。ところで、もう一方の説明軸である「統計の精度を支える調査論理」という視角は、今回の業務統計の構造の体系的整理を行う際にも意味を持つように思われる。

調査統計の場合、統計原情報の確保は、被調査者側の自発的調査協力に基本的に依存する。基幹統計(かつての指定統計)については、統計法令により申告義務が課され、違反に対しては罰則も設けられている。しかしこの罰則はあくまでも調査協力要請的性格のものであり、それが調査非協力者へ適用されるケースは稀有である。なお、一般統計については統計法による罰則規定も設けられておらず、統計原情報の獲得は専ら被調査者側の自発的調査協力に依存している。

これに対して業務統計の場合、統計原情報の獲得過程から自発的協力という要素が完全に排除されている。言い換えれば、何らかの意味での実質的な強制の論理が業務統計の作成過程を支配している。具体的には、上杉の第一形態の場合、統計原情報の提供を組織外の者に依存するが、そこでは統計法規とは質的に異なる実効力を持つ個別業務法規がその提出を制度的に強制しており、また第三形態においても指揮監督関係下にある当事者間で原情報の授受が行われ、そこには自発的要素が介在する余地はあまり残されていない。他方、業務統計作成の全過程が組織内で完結する第二形態、第四形態に属する諸統計の場合、組織そのものの業務活動遂行の過程で原情報が作成され、その確保を組織外に委ねる要素がそもそもない。

このように、業務統計に特徴的な「非自発性」あるいは「強制力」を発揮する仕組みとして、実効ある処罰規定を持ち行政が遂行する業務を根拠づける個別業務法規、組織の職務を規定した組織設置法、さらには行政的な指導監督関係などがその例として考えられる。これらは第1の説明軸に比べれば形式的明瞭性を欠くとはいえ、業務統計をいくつかのカテゴリーに類別し、相互の関連性を明らかにする点では意味があるように思われる。そこで以下では上杉の分類区分を部分的に補足しつつ業務統計の類型化を試みてみたい。

(2) 業務統計の精度担保論理

(i) 個別業務法規に基づく強制

すでに述べたように、上杉の第一形態に属する諸統計については、国民あるいは企業等からの

申請、申告、届出という形での原情報の提出は個別業務法規によって義務づけられている。このような法的強制の不履行はそれを履行した場合に享受できる諸権利の放棄を意味し、あるいは法的に義務づけられた届出等を行うことなく実行された行為は実効性を持つ処罰の対象となる。いずれの場合にも法が原情報の提供者に直接課している義務の不履行は、その者に対して実質的な不利益をもたらす。それは統計法が基幹統計に課している調査強力要請のための法的強制とは質的に異なるもので、この種の統計については、自発性の余地のない個別業務法規に基づく実効ある強制力が原情報獲得の仕組みとして制度化されている。

(ii) 組織の論理による強制

上杉の第二形態に属する統計の原情報は、行政機構の組織階梯の末端を構成する現業部門による業務遂行の記録の形で作成される。所定の書式による業務記録の作成とその定期報告は組織内の諸部門の所掌事項として組織設置規程に明文化されており、組織内部の指揮・命令系統を所定の手続きに従って定例報告として上申された結果が業務統計として編成される。第二形態に属する諸統計の場合、原情報の作成から統計の編成に至る統計作成の全過程が行政組織という閉じた体系として完結している。組織設置規程によって制度化された組織の論理という強制力がこの種の業務統計の存立基盤であり、それがまた組織自体の活動(実績)報告という側面も含め、二重の意味で作成される統計の精度を担保している。

(iii) 経営組織体的強制

上杉は旧国鉄や公社、それに日本銀行が作成する諸統計について、それらが政府第二義統計そのものではないとしながらも、それが事実上一国全体を対象範囲とした統計であることから、「国家企業の業務統計」[11 頁]として第二義統計の第四形態という分類名を付与している。

そのうちまず国鉄や公社の統計は、それぞれ一つの経営組織体が作成する経営業務統計的性格を持つ。そこでは国鉄なり公社の各事業所がそれぞれの事業活動を遂行する中で作成あるいは収集された原情報を組織内の報告規程に基づく定期報告として本社に上申した結果が一種の経営統計として編成される。そこでは第二形態に属する諸統計と同様、組織の論理による強制が作成されるこの種の業務統計の精度を担保している。

日本銀行もまた一国の中央銀行として、国全域を対象範囲とした金融を中心とする諸統計を作成している。このうち金融統計の中には、マネースtock統計のように中央銀行の業務遂行そのものの結果として作成される統計、さらには各支店からの定期実績報告に基づいて作成される諸勘定がある。これらの金融統計の質を支える作成論理は、上記の国鉄や公社の経営業務統計のそれと同様である。他方で日本銀行が作成する金融統計の中には、上杉が第四形態として分類したものとは異なる調査論理の下で作成される業務統計があると考えられる。そのため本稿では、それを(iv)として以下にその強制の根拠と共に特掲する。

(iv) 報告徴収代行機関としての強制

日本銀行は、中央銀行であるとともに財務省令によって全国の金融機関に対して定期的に報告の提出が義務づけられた各種金融報告の徴収業務の代理機関としての任務も同時に遂行している。この種の統計の場合、原情報の提供者は日本銀行という組織の外に存在する各種金融機関であり、銀行法等の個別業務法規が中央銀行への定期報告の遅滞なき提出を強制している。報告の不履行は報告義務者にとって金融機関としての資格停止に直結する。金融事業者としてわが国で事業活動を展開する者にとっては、他に選択の余地のない強制という意味では、むしろ第

一形態を根拠づける業務法規よりも強力な法的制度的強制と見ることができる。

(v) 行政機関による指導・監督の立場による強制

許認可権限を有する行政機関は関係する業界に対して許認可以外にも日常的な指導・監督者の立場にある。補助金の事実上の配分権限を持つ行政機関の場合も、保護対象部門の活動全体について指導権限を保有する。わが国の高度成長期の産業政策を特徴づける行政指導は、指導官庁とその指導監督下にある業界との独特の関係性の中で成立した非法規的強制に他ならない。上杉の第三形態に属する諸統計の原情報確保を特徴づけるのは、まさにこのような関係性が作り出す事実上の強制力をその背景として成立する仕組みである。行政的庇護をとくには必要としない業界あるいはアウトサイダー事業者に対してはこの種の非法規的強制力は行使できない。行政機関が発する通達等が持つ強制力の強度はまさに関係性の度合いに依存しており、それが原情報の確保さらには作成される統計の質を左右する。

(3) 業務統計の構造の図式的整理

前項では、業務統計の作成機関から見た統計原情報の所在ならびに作成される統計の精度確保論理としての各種強制力という2つの側面から上杉が第二義統計の4形態分類について考察してきた。

上記の2つの整理軸から上杉の形態分類を捉えた場合、諸形態はまず統計原情報が組織内で作成されるかあるいは外部から収集されるかによって、第一・第三形態と第二・第四形態とに大別される。

さらに、各形態の詳細な配置に関して、組織外からの情報提供に依存する場合、その収集のためにどの程度の強制力が行使できるかによっても区別されるであろう。実効力を伴う個別業務法規による報告の強制と監督官庁の管下の企業に対する行政指導上の関係による情報収集とでは、特に業界によってはその強制力の実効性の程度に差がありうることから、今回の図式的整理に際してはこの点に留意した。また、上杉が第一形態に近い性格を持つ統計で、「第二形態への過渡をなすもの」〔上杉(1960)9頁〕とした諸統計については、第1.5形態として両者の中間部分に配置した。

もう一方の説明軸である統計の精度保証論理である強制力の根拠に関しては、その強制力が発揮される根拠を法令による強制と法令に基づかない行政的強制とに区分することができる。強制力の根拠となる法令については、個別業務法規と組織設置規程の他にも日本銀行の金融統計に見られるように、指導監督権限を持つ他の行政機関からの報告徴収権限の移譲による原情報の徴集というパターンも存在しうる。

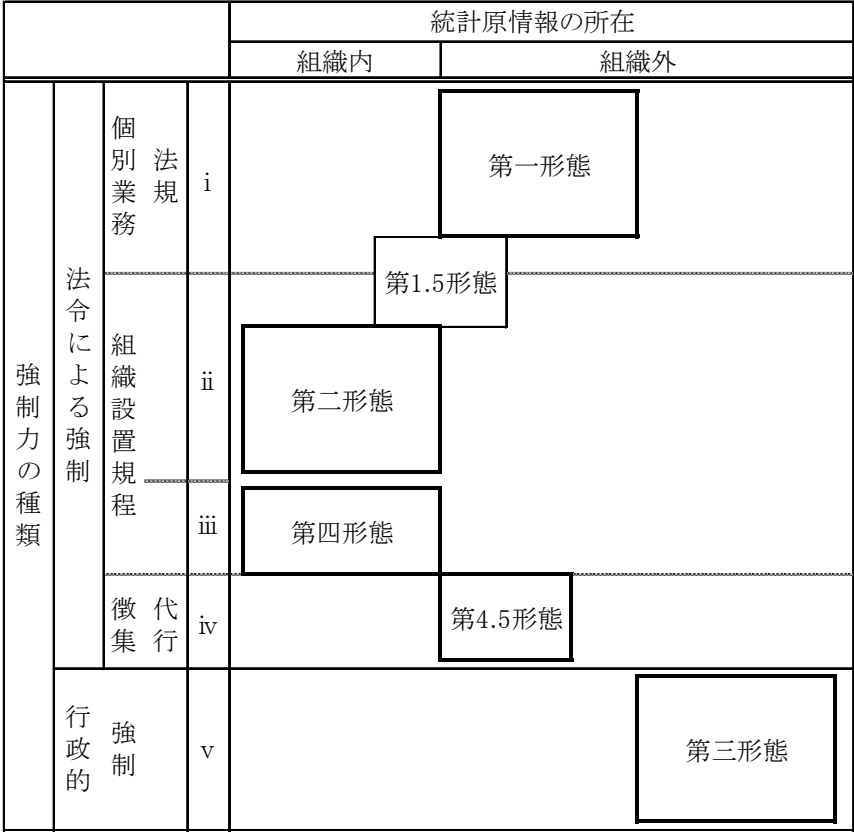
上杉が政府業務統計に準じる統計として第四形態に類別した諸統計の作成主体である国鉄と公社についてはその後の機構改革によって分割民営化され、国家企業という存在とは異質な私企業となった。その結果、この第四形態に属するものとしては日本銀行だけが想定されることになった。

すでに前項でも指摘したように、日本銀行の金融統計は上杉の第二形態に準ずる性格を持つ諸統計と財務省からの業務委譲により金融業界を中心とした諸企業からの報告に基づき作成される統計とからなる。その意味で、特に後者に属する諸統計は、上杉のような統計の作成主体分類に従えば日本銀行が作成する業務統計という点では第四形態に格付けされるであろうが、今回の

分類基準に照らせば統計原情報の所在によってもまた強制力の根拠の点でも上杉が言う第四形態とは明らかに性質を異にする。そこで本稿では、日本銀行という作成主体の共通性と作成論理の差異性を考慮して第 4.5 形態として位置づけることにした。

図1は、それらの位置関係も含めて、業務統計の構造を図式化したものである。なお、このうち第一から第四形態は上杉による第二義統計のそれと対応している。

図1 業務統計の構造



3. 業務統計としての「都市計画基礎調査」とその精度担保論理

改正統計法の施行により、それまでの指定、承認、そして届出統計は、新たに基幹統計、一般統計、それに地方公共団体と日本銀行が実施する届出統計とに統計調査の区分が再編された。統計委員会事務局が統計基本計画策定の際の資料として作成した「政府統計一覧」には、各府省が所管する諸統計調査が、旧区分名と新たな区分名とが示されている。これによれば、旧指定統計は基本的に基幹統計にまた承認統計と届出統計は、一般統計あるいは業務統計へと指定し直されていることがわかる。

ところで、国土交通省都市局が都道府県に対して報告を求める情報の形式等を指示し各市区町村に報告を求めている統計に「都市計画基礎調査」があるが、この調査名は『政府統計一覧』のリストの中には見当たらない。

「都市計画法」(昭和 43 年 6 月 15 日法律第 100 号)は、「都市計画」を「都市の健全な発展と

秩序ある整備を図るための土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する計画」と定義し、その基本理念を「農林漁業との健全な調和を図りつつ、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと並びにこのためには適正な制限のもとに土地の合理的な利用が図られるべきこと」を基本理念として謳い、「都市計画の内容及びその決定手続、都市計画制限。都市計画事業その他都市計画に関し必要な事項を定め」ている。

「都市計画基礎調査」は同法第 6 条の各項の規定に従って実施される調査である。ちなみに第 6 条(都市計画に関する基礎調査)の各項は、同調査に関して以下のように規定している。

- ①都道府県は、都市計画区域について、おおむね 5 年ごとに、都市計画に関する基礎調査として、国土交通省令で定めるところにより、人口規模、産業分類別の就業人口の規模、市街地の面積、土地利用、交通量その他国土交通省令で定める事項に関する現況及び将来の見通しについての調査を行うものとする。
- ②都道府県は、準都市計画区域について、必要があると認めるときは、都市計画に関する基礎調査として、国土交通省令で定めるところにより、土地利用その他国土交通省令で定める事項に関する現況及び将来の見通しについての調査を行うものとする。
- ③都道府県は、前二項の規定による基礎調査を行うため必要があると認めるときは、関係市町村に対し、資料の提出その他必要な協力を求めることができる。
- ④都道府県は、第 1 項又は第 2 項の規定による基礎調査の結果を、国土交通省令で定めるところにより、関係市町村長に通知しなければならない。
- ⑤国土交通大臣は、この法律を施行するために必要があると認めるときは、都道府県に対し、第 1 項又は第 2 項の規定による基礎調査の結果について必要な報告を求めることができる。

さらに、「都市計画法施行規則」(昭和 44 年 8 月 25 日建設省令第 49 号、最終改正平成 27 年 1 月 30 日国土交通省令第 7 号)第 4 条～第 6 条の 3 は、「都市計画基礎調査」の実施に係る細目を次のように規定している。

第 4 条(都市計画区域についての基礎調査の方法)

法第 6 条第 1 項の規定による都市計画に関する基礎調査は、政府又は地方公共団体が同項に定める事項に関して行なう調査の結果の集計及び必要な調査の実施により行なうものとする。

国土交通省都市局では、平成 25 年 6 月 28 日付国都調発第 14 号によってそれまでの「都市計画基礎調査実施要領」(以下では、都道府県が作成する実施要領と区別するために「国実施要領」と略称)(昭和 62 年 1 月 29 日付建設省都計発第 11 号)の見直しを行ない、都市局長名で各都道府県知事に対してその通知を行っている。なおこの通知によれば、実施要領は「地方自治法第 245 条の 4 の規定に基づき行なう技術的な助言の性格を有するもの」とされている。この条項は「技術的な助言」の性格について、次のように規定している。すなわち、

地方自治法第 245 条の 4 (技術的な助言及び勧告並びに資料の提出の要求)

- ①各大臣(内閣府設置法第 4 条第 3 項に規定する事務を分担管理する大臣たる内閣総理大臣又は国家行政組織法第 5 条第 1 項に規定する各省大臣をいう。以下本章、次章及び第 14 章において同じ。)又は都道府県知事その他の都道府県の執行機関は、その担任する事務に関し、普通地方公共団体に対し、普通地方公共団体の事務の運営その他の事項について適切と認める技術的な助言若しくは勧告をし、又は当該助言若しくは勧告をするため若しくは普通地方公共団体の事務の適正な処理に関する情報を提供するため必要な資料の提出を求めることができる。

②各大臣は、その担任する事務に関し、都道府県知事その他の都道府県の執行機関に対し、前項の規定による市町村に対する助言若しくは勧告又は資料の提出の求めに関し、必要な指示をすることができる。

③普通地方公共団体の長その他の執行機関は、各大臣又は都道府県知事その他の都道府県の執行機関に対し、その担任する事務の管理及び執行について技術的な助言若しくは勧告又は必要な情報の提供を求めることができる、と。

ところで、改正統計法第2条第5項は、以下の各号に該当する諸統計を同法にいう「統計調査」から除外している。

- 一 行政機関等がその内部において行うもの
- 二 この法律及びこれに基づく命令以外の法律又は政令において、行政機関等に対し、報告を求めることが規定されているもの
- 三 政令で定める行政機関等が政令で定める事務に関して行うもの

「都市計画基礎調査」については、それが上の条文の第二号に該当する調査として実施されていることから『政府統計一覧』に収録されていないものと考えられる。

おおむね5年毎に行われる都市計画基礎調査の実施に際して各都道府県の所管部局では国から提示された実施要領を参考にそれぞれ県独自に実施要領を策定し、一部のデータ提出項目については県が、他は市区町村に報告を求める形で調査を実施する。

県が作成する実施要領には、各データ項目に関して、「収集データの範囲」、「収集データの単位」、「収集方法」等について詳細に指示されている。特に「収集方法」には報告資料の準備に際して参照すべきデータの情報源とその入手先が与えられている。それによると、情報源は国勢調査や経済センサス、工業統計、商業統計といった公的統計、将来人口推計、固定資産台帳、建築確認等の申請書、都市計画図、庁内資料と多岐にわたる。これらのデータは、指定された手順で処理した上で、所定の様式に従って報告資料を作成し、市区町村から県に報告される。

ここで「都市計画基礎調査」について、(a)報告のための統計原情報は上杉の第一形態のように個別業務法規により組織外の国民や企業等からの申告や申請によるものでもなければ、第二形態のように報告主体である都道府県や市区町村の都市計画主管課の業務遂行の副産物として作成されるものでもないこと、(b)庁内外の各種資料がその情報源となっていること、そして、(c)報告の上申が第二形態のように組織設置規程という組織そのものの論理に従ってではなく地方自治法による報告徴収の枠組みによる点を確認しておく。

4. 業務統計の構造の再定式化

「都市計画基礎調査」に係る報告徴収が「都市計画法」ではなく地方自治体の行政活動を規定する「地方自治法」第245条の4に委ねられていることは、同規定に依拠した業務統計の作成が他にも存在することを窺わせる。その意味で先に図1として示した業務統計の構造図式的整理は、このようなタイプの業務統計も含めた形で再定式化する必要がある。

この種の業務統計の作成に係る報告徴収が行政機構としての地方自治体が遂行すべき業務、それに伴う権限、義務等を規定した地方自治法を根拠に行われているものであることから、統計作成機関と報告義務組織とは異なるものの、その強制的論理は第二形態に準じたものといえる。

他方で地方行政組織から上申されることになる報告のための統計原情報の情報源は、公的統計、各種業務資料など著しく多岐にわたっており、報告資料作成担当部門がそれらをすべて手持ち情報として保有しているわけではなく、関係部署からの情報提供を受ける必要があるものも少なくない。この点を考慮して図2では、「都市計画基礎調査」のような地方自治法等の報告徴収法令に基づいて作成される業務統計を新たに第五形態として追加した。

図2 業務統計の構造

			統計原情報の所在	
			組織内	組織外
強制力の種類	法令による強制	個別業務 法規		第一形態
			第1.5形態	
		組織設置規程	第二形態	
			第四形態	
		徴集 代行		第4.5形態
	報告徴収 法令	第五形態		
行政的強制			第三形態	

むすび

本稿では、かつて筆者が行った業務統計の整理で欠落していた部分を補い、業務統計作成機関から見た原情報の所在ならびに作成される業務統計の精度確保の論理を作成主体と報告者の間の強制関係にあると想定して、業務統計の構造へのアプローチを試みた。ここでの強制力は原情報の収集ならびに組織内の報告系統を通じたあくまでも情報の流れの基盤となるものであり、作成される業務統計の品質と直結するものでは必ずしもない。

とはいえ今後さらに深刻度を増す調査環境さらには急激に高齢化の歩みを進める人口減少社会において行政に対して一層の効率化が求められる中で、公的統計の作成環境が今後目覚ましく改善することは考え難い。そのような中で、統計原情報の収集、作成に関してそれぞれ固有の調査論理を仕組みとして内蔵させた業務統計は、一国の政府統計体系の中で今後ますます重要な

意味を持つようになるものと考えられる。本稿で取り上げた「都市計画基礎調査」の場合、現実の都市計画立案の際の基礎情報として活用されているだけでなく、都道府県を通して収集された情報の一部は国土数値情報としてウェブ提供され、広く活用されている。その意味でも、いわゆる公的統計とともに政府統計情報の重要なセグメントをなす業務統計について、その精度担保論理を説明軸として一つの構造を持つ統計体系としての整理を試みることは一定の意味があるように思われる。

〔文献〕

上杉正一郎(1960)「資本主義における第二義統計の諸形態」『統計学』経済統計研究会、第8号
森 博美(1992)「業務統計の作成論理とその構造」『経済志林』法政大学経済学会、第59巻第4号

国土交通省都市局(2013)『都市計画基礎調査実施要領』

<http://www.milt.go.jp/common/001002474.pdf>

統計委員会事務局『政府統計一覧』(<http://www.stat.go.jp/info/guide/public/keikaku/pdf/beshi1.pdf>)

日本統計研究所

ディスカッション・ペーパー(既刊一覧)

号	タイトル	刊行年月
1	行政記録情報の情報形態と表式調査	2013.04
2	統計の社会的性格と調査票情報について	2013.04
3	わが国農業生産統計における表式調査の展開	2013.11
4	明治期における個票による農村実態の統計的把握の試み	2013.12
5	『町村是調査指針』における小票論	2014.01
6	戦前期統計雑誌に見る町村是調査の評価について	2014.09
7	昭和 27 年住民登録調査とその特徴について	2014.10
8	産業別労働需給力から見た地域特性について	2015.06

ディスカッション・ペーパー No.9

2015 年 8 月 30 日

発行所 法政大学日本統計研究所

〒194-0298 東京都町田市相原 4342

Tel 042-783-2325、2326

Fax 042-783-2332

jsri@adm.hosei.ac.jp

発行人 森 博美