

オケージョナル・ペーパー No. 12

「統計法」と法の目的

2005年7月

法政大学

日本統計研究所

「統計法」と法の目的

森 博美(法政大学・経済学部)

はじめに

法律がその目的として何を謳うかは、その法律の社会的使命の宣言として個々の条文にその設置根拠を与えるとともに、法律そのものの全体構成(条文体系)の枠組みを規定する。さらに加えて、法の目的の規定内容は、法施行後の制度運用の基本的指針、さらには将来発生しうる法の増補整備なども左右する要素を持っている。その意味で法の目的にどのような内容を掲げるかは、制定される法律の時間的、空間的実効性に深く関わる。

わが国で「統計法」が制定されてすでに 60 年近くが経過した。この間の度重なる法改正にもかかわらず、法の目的を規定した第 1 条については、制定当時の状態から一言一句の修正もなく今日に至っている。このことは、その規定内容が、わが国の統計行政の運営方式について、いわば時代を超えて普遍的に妥当する原則を表現したものであることを示しているかも知れない。他方これとは逆に、目的規定そのものにまで踏み込んだ抜本的見直しを経ることなく現在に至っていることは、それが同法の基本的性格を規定し、結果的にその後の現実の変化への対応を制約してきたともいえるかも知れない。

このような問題意識から、本稿では、まず「統計法」の制定過程における目的規定の変遷を手掛かりに、戦後の統計再建のシナリオとその変化を「統計法」の変質の中に読み取る。次に、最終法案における目的規定の内容と関連づけながら、制定「統計法」の条文体系とその特徴を明らかにする。さらに「統計法」の目的規定を諸外国の統計関係法規におけるそれらと比較することによって、わが国の「統計法」における目的規定の特徴を明らかにする。そして最後に、これらの考察を踏まえて、わが国の「統計法」が抱える今日的課題について検討してみたい。

1 「統計法要綱案」と法の目的規定

(1) 「統計法要綱案」への取り組みと法の目的

統計制度改善に関する委員会の答申『統計制度改革案』(以下、『改善案』と略称)を実質的な出発点として、わが国は、戦後の統計再建に向けての本格的な歩みを開始する。

『改善案』を受けて各省の統計部局は、昭和 21 年 10 月下旬から 11 月上旬にかけて、「統計法案」(「統計法要綱案」)に盛り込むべき条文項目を列挙した文書を提出している。『日本統計制度再建史—統計委員会史稿』(資料篇Ⅱ)(以下、『再建史(Ⅱ)』と略称)によれば、各省が提出した意見は、いずれも各機関がそれぞれ所管する分野の統計作成に関するものであり、各省の枠組みを超えてわが国の統計作成の在り方全体を眺望するような性格のものではなかった〔(3) 6～10 頁〕。提出文書がこのような内容のものとなったことの責は、別に文書作成者にあるわけではない。

むしろ、各省の統計部局それ自体が縦割り行政組織の中に組み込まれた一組織である以上、組織の論理からしても、その立場を相対化し、一国の統計制度全体に亘る包括的な意見の表明を期待することはできない。

法の目的として掲げる内容は、当然ことながら、一国の統計の在り方並びにその制度的基盤全体に関わる性格のものとならざるを得ない。各省が提出した意見書の中に法の目的規定そのものへの言及が見られないのも、各省の立場を考慮すれば、決して理由のないことではない。この点は、個別組織の関心事を超えて、いわば鳥瞰的な立場から「統計法案」の内容を論じることのできる立場にある学識経験者の方にむしろ期待すべき事柄であろう。

昭和 21 年 12 月 28 日に政府内に統計委員会が設置され、法案の策定作業は同委員会に舞台を移して継続される。『再建史(Ⅱ)』には、同年末から翌 22 年 1 月初旬にかけて中山伊知郎、近藤康雄、有澤廣巳、高橋正雄、森田優三、それに川島孝彦の各委員が作成した法案に関する「意見書」が収録されている[(3) 1~6、10~15 頁]。なお、これらの「意見書」は、12 月 27 日に開催された第 1 回委員会の席上配布されたと考えられる「統計法要綱案」(以下、この「要綱案」を〔原案〕と略称する)を念頭において各委員が作成し、文書の形で委員会に提出したものである。

昭和 22 年 1 月まで内閣統計局長の職にあった川島を除き、その後川島の後任として内閣統計局長に就任する森田さらには同年 6 月から農林省の統計調査局長を兼務することになる近藤も含め、文書を提出した委員はいずれも学識委員として委員会に名を連ねた者であった。その意味で彼らは、本来的には個別利害に拘束されることなく大局的な視野から、制定されるべき「統計法」の内容構成に関わる立場にあり、提出した「意見書」でも、わが国の統計行政の根拠法規として制定される「統計法」そのものの基本的方向づけを与えるものとして、法の目的への言及がなされてしかるべきであったかと思われる。

しかし各委員が提出した要綱案を通覧すると、そこには法の目的を具体的に提示しているものはない。わずかに有澤が提出した文書において、「法律上からはどういふことになるか分からないが、やはり「統計法」の目的を掲げる必要がありはしないか。各条項の解釈の基礎となるべき本法の精神を示すため。」「(3) 4 頁)、と間接的な表現で法の目的に言及されているだけである。

この有澤文書からも推察できるように、〔原案〕の冒頭の規定については、条文番号(「第 1」)だけが記され、条文内容そのものは空欄となっていた^(注1)。〔原案〕の起草者^(注2)がなぜこのような法案を委員会に提出したのかは明らかでないが、おそらくそこに法の目的を書き込むつもりでその場所を予め確保していたものと思われる。

(2) 統計委員会での要綱案審議と目的規定

第 1 回委員会に「統計法要綱案」(〔原案〕)が提示されてから最終案として国会提出用の「統計法案」が纏め上げられるまでに、記録として残されているだけでも 10 を超える要綱案が作成、検討されている。なお以下では、『再建史(Ⅱ)』に収録されているこれらの要綱案のうちその来歴並びに委員会での法案審議との関係が明らかでない「統計法案」[(3) 22-24 頁]を除く 11 の「統計法要綱案」をその作成順序に従って整理し、それらを〔A 案〕～〔K 案〕と略記する。次の表 1 は、それらを一覧表示したものである。

表1 「統計法要綱案」における目的規定の変遷

法案 (掲載頁)	配布日	目的規定の条文表記	備考
統計法要綱案〔原案〕	第1回委員会(昭和21年12月27日)で配布	—	
統計法要綱案〔A案〕 (18～20頁)	第2回委員会(昭和22年1月10日)で配布	(一)本法の目的 第1. 本法は、国勢に関する基本的資料を整備するため統計制度及び統計調査の改善発達を図ることを目的とする。	委員会提出の事務局案(美濃部・川島・森田作成)
統計法要綱改定案〔B案〕 (20～22頁)	第2回委員会(昭和22年1月10日)で配布	—	委員会提出の改定案
統計法案〔C案〕 (24～27頁)	第3回委員会(昭和22年1月17日)で配布	〔A案第1⇒〕 (一)本法の目的 第1. 本法は、 国勢に関する基本的資料 統計を整備し、その真実性を確保し、統計調査の重複を除き、 <u>国民の負担を軽減し(以て)統計の整備発達を図ることを目的とする。</u>	第2回委員会の審議結果による修正法案(1)
統計法要綱案〔D案〕 (27～30頁)	第3回委員会(昭和22年1月17日)で配布	(一)本法の目的 第1. 本法は、 <u>統計を整備し、その真実性を確保し、統計調査の重複を除き、国民の負担を軽減し、以て統計の整備発達を図ることを目的とする。</u>	第2回委員会の審議結果による修正法案(2)
統計法要綱案〔E案〕 (30～33頁)	第4回委員会(昭和22年1月24日)で配布	法の目的 第1条 この法律は、 統計を整備し、その真実性を確保し、統計調査の重複を除き、国民の負担を軽減し 以て統計の整備発達を図ることを目的とする。	第3回委員会の審議結果による修正法案
スタッフの意見に基づく統計法要綱改定案〔F案〕 (33頁)	第4回委員会(昭和22年1月24日)で配布	第1条 この法律は、統計の真実性を確保し、統計調査の重複を除き、 統計の体系を整備し、及び統計制度の改善発達を図ることを目的とする。	
統計法要綱案〔G案〕 (34～37頁)	第5回委員会(昭和22年1月31日)で配布	〔F案第1条⇒〕 第1条 ↓	第4回委員会の審議結果による修正法案
統計法要綱案〔H案〕 (37～40頁)		法の目的 第1条 この法律は、統計の真実性を確保し、統計調査の重複を除き、 <u>統計の体系を整備し、及び統計制度の改善発達を図ることを目的とする。</u>	第5回統計委員会審議結果による修正法案(本委員会最終案)
統計法要綱案〔I案〕 (41～44頁)	第6回委員会(昭和22年2月7日)で配布	法の目的 第1条 ↓	委員会決定後の修正(1)
統計法要綱案〔J案〕 (44～47頁)	第6回委員会(昭和22年2月7日)で配布	法の目的 第1条 ↓	委員会決定後の修正(2)
統計法案〔K案〕 (48～51頁)		(法の目的) 第1条 この法律は、統計の真実性を確保し、統計調査の重複を除き、 統計の体系を整備し、及び統計制度の改善発達を図ることを目的とする。	国会提出法案

〔脚注〕(1)〔C案〕における変更点は、〔A案〕又は〔B案〕に対する修正

(2) 掲載頁は、『再建史(Ⅱ)』(1973年)による。

凡例	●ハイフンは、言及無し
	●アンダーラインは、字句変更
	●二重取り消し線は、削除
	●ゴチックは、追加
	●は、変更なし

「統計法要綱案」に初めて第1条の具体的な規定内容が登場するのは、昭和22年1月10日の第2回委員会で配布された[A案]においてである。ここで示された法の目的の規定内容は、その後の要綱案審議の過程で幾度か修正が加えられている。ただし、表1からもわかるように、[G案]以降の修正はいずれも単なる条文表記上の手直しに過ぎない。このことから、法の目的については、第4回委員会に提出された[F案]のそれによってほぼ成案が得られたことになる。このため以下では、[F案]に至る目的条項の変遷について、先行研究や各種資料等を参考に検討してみよう。

(i) 第2回委員会での目的条項審議とその修正

1月10日の第2回委員会には[A案]と[B案]という2つの法案が事務局から提出され、これらに基づいて委員会審議が行われた。なお、[B案]では目的条項についての言及がないことから、目的規定に関する審議は、[A案]に基づいて行われたものと思われる。

[A案]の目的規定、

本法は、国勢に関する基本的資料を整備するため統計制度及び統計調査の改善発達を図ることを目的とする。

は、「国勢に関する基本的資料」の整備という達成目的を一方で掲げ、他方でそれを実現するための統計行政上の手段(政策)として、「統計制度」並びに「統計調査」の改善発達を図ることを謳っている。

目的規定がこのような形で最初に提起されたのには、それなりの理由がある。なぜなら、大屋の研究からもすでに明らかなように、「統計法」の作成は、統計委員会に先行する統計制度改善に関する委員会の『改善案』を法制度として具体化するものとして設定された課題であり、従って、「委員会(統計委員会—引用者)での統計法の審議は、先の小委員会(統計制度改善に関する委員会の小委員会—引用者)の研究会で『改善案』におちついた内容を、基本法の形にどう法文化するかであった。」[大屋(5)72頁]からである。

『改善案』の詳細については[森(16)4-6頁]に譲ることにして、ここでは上記の目的規定に関係する限りでそこに示された大内兵衛を中心とするいわゆる「教授グループ」の統計再建構想の内容について簡単に振り返っておこう。

統計の再建を政府から要請された教授グループは、まず統計制度の中核的組織として、既存の行政組織に対していわば超越的見地から個々の統計の改善だけでなく統計制度そのものの改善をも提案できる超権力組織として統計委員会を設置し、その権限を継続的に行使することを通じて統計の再建を果たすという、二重の仕組みを持つ再建構想であった。

中央集権型の統計制度を内容とする川島の「統計制度改革案」が投じた一石は、政府内に様々な波紋と軋轢を生むことになった。大内を中心とする教授グループは、川島による問題提起

に一定の理解は示しながらも、「これを一挙に実現するにはいろいろな障碍がある」ことから「これを他日に期し、今のところ、内閣に置く統計委員会をして新日本において作成すべき統計はもちろんその実施機関についての具体案を立案せしめ、その実施の成果に応じて制度の完備を期するのが適当」[(7) 257 頁]として、当面分散型統計機構を前提にした統計の再建を図りながら同時並行的にその将来の在り方についても統計委員会の場で検討するという現実路線を選択した。一方は、日本の統計システムの再建という時代が要請する緊急の課題であり、他方は再建されたシステムの長期的最適化にとっての必要事項であった。その意味では、教授グループは『改善案』の中で、いわば二兎を追求したのである。

個別利害からは自由で日常的な行政事務に忙殺されることの少ない教授グループが、長期的視点から日本の統計の在り方に関心を寄せていたことは想像に難くない。[A 案]の作成を委員会から任された小委員の美濃部、森田、川島^(注3)の意中にあつた社会的に必要な(統計)資料の確保という「目的」実現のための手段ないし政策として統計調査だけでなく統計制度そのものの改善発達も不可欠であるとの認識は、実はこのような『改革案』に込められた再建構想に根ざすものであつたと見ることができよう。

制定準備中の法案の『改善案』あるいは統計再建との関係について、法案の提出者がどの程度踏み込んだ説明を行ったのか、またこういった内容の目的規定をめぐって委員会でどのような論議がなされたかは明らかでない。しかし委員会議事録は、法案審議の結果、委員会が第1条について、「本法の目的を具体的に示すこと」との決定を下したと記している。

それでは、「法の目的を具体的に示す」とは一体どういう意味であろうか。第2回委員会の審議結果を受けて作成された[C 案]では、「国勢に関する基本的資料」が単に「統計」と書き改められ、またその「整備」に並列させる形で統計の「真実性の確保」、「統計調査の重複の排除」それに「国民の負担の軽減」を「統計の整備発達」の手段として列記した目的規定となっている。

このうちまず、「国勢に関する基本的資料」の「統計」への修正については、「統計法」の適用範囲をいたずらに限定することを避けること、さらには重要統計の定義等を規定する第2条その他との重複を排除するという狙いがあったものと考えられる。また後者については、統計の改善あるいは整備のための具体的な方策を法の目的として掲げることで、法施行後の統計行政の具体的な諸政策を根拠づけることを意図したものと思われる。なお[C、D 案]で調査の重複の排除並びに国民の負担の軽減と共に始めて「統計の真実性」という目的要素が登場する。これについてはおそらく第2回委員会でかなり立ち入った論議が行われたものとの推察されるが、残念ながらその詳細は記録として残されていない。ここで導入された「統計の真実性」は、その後も「統計法」の中核概念として、目的規定の中に組み込まれることになる。

このような[A 案]から[C 案]に至る過程での目的規定修正の意味については、次のように考えることができよう。

[A 案]では、「国勢に関する基本的資料の整備」が「統計制度」と「統計調査」の改善発達の目的として位置づけられていた。これに対して[C 案]では、「統計」の整備は他の目的要素と並列記載され、改善発達させるべきもののひとつとして位置づけ直されている。この結果、もともとは目的と政策手段として設定されていたにもかかわらず、それらの関係が曖昧化され、手段を改善発達

させることそのものが、法の目的として掲げられることになった。

目的規定の基本的性格に関わるもうひとつの大きな変更が、[A 案]で改善発達の対象として掲げていた「統計制度」という文言が条文から削除されたことである。教授グループは、統計制度再建に関する委員会における『改善案』とりまとめの当事者であるとともに、その後継委員会である統計委員会における法案策定の当事者でもあった。その彼らが、第 2 回委員会での審議結果による修正法案作成の時点で、『改善案』において統計再建の中核組織として位置づけられていた統計委員会の権限に関わる制度面での条文の根拠を与える「統計制度の改善発達」という目的要素を、いとも簡単に条文から放棄してしまったのである。

ところで、このような目的条項の修正の中にその後の「統計法要綱案」の他の条文の一連の変質、さらには制定「統計法」を当初の『改善案』での再建構想の延長線上に想定されていたものから大きく乖離させることにつながる契機を読み取る大屋は、一方で「真実性の確保」や「統計調査の重複の排除」が米国統計使節団の勧告『ライス・レポート』でも強調されていた事項を取り込んだ点を評価しつつも、「統計制度」の削除の意味について、その重大性を次のように論評している。すなわち、[A 案]の目的規定が「統計制度改善案の主旨を条文化したもの」[大屋 (5) 79 頁]であったのに対し、[C 案]で「法の目的がそう規定されたとき、統計法は、統計制度、統計調査、統計体系の改善発達のための基本法から、統計の管理行政に関する法律へと変質せざるをえない。すなわち、『1.10 改定案』([A 案]—引用者)は、統計制度や統計調査の改善発達を「これから」の課題とみて、統計制度や統計体系のバランスある発展は、中央統制機関の適切な企画、統制、指導によらねばならないという「広義の統計行政」と結びついていたのにたいして、『1.20 要綱案』([C 案]—引用者)は、再建はすでに終り、これからは統計に関する管理行政がはじまる。統計の真実性の確保のためにはどうしたらよいか、統計調査の重複を除き、国民の申告負担を軽減するためにはどうすべきか、というような「狭義の統計行政」のための法律へと矮小化している」[大屋 (5) 79-80 頁]のである。このような視点から大屋は、ここでの目的規定の修正を、統計法立案におけるまさに「流れを変える」[大屋 (5) 80 頁]象徴的な出来事であったと捉える。

(ii) 第 3 回委員会での目的条項審議とその修正

第 2 回委員会の一週間後の 1 月 17 日に開かれた第 3 回委員会には、上記の [C 案]あるいはそれに部分的な手直しを加えた [D 案]のいずれかが提出され、それに基づいて法案審議が行われた。なお、表 1 からわかるように、これら 2 つの要綱案における目的規定は、内容的にはほぼ同じである。

第 3 回委員会の議事録の法案審議記録には、第 1 条については何も記載されていない。しかし、目的規定としてどのような内容の事項を条文に盛り込むかについては、この会議でも何らかの議論が交わされたものと思われ、同会議での審議結果を受けて委員会事務局が作成した [E 案]では第 1 条は、

この法律は、統計の真実性を確保し、統計調査の重複を除き、以て統計の整備発達を図ることを目的とする。

と規定されており、[C 案] (あるいは [D 案]) で大きくその方向を転換した目的規定に対して、さらに次の二点の修正が加えられている。

修正の第1は、[D案]の冒頭に掲げられた統計の「整備」に関わる事項の削除である。[C案]での修正の結果生じた、「統計を整備し、…(以て)統計の整備発達を図る」という同義反復を取り除くという条文表記上の対応措置であったと考えられる。また、もうひとつの修正は、「国民の負担を軽減し」という政策目標の削除である。この削除は統計委員会の発議によるものではないが、この点については他の論議とあわせて後述する。

(iii) 第4回委員会での目的条項審議とその修正

第4回委員会には、[E案]とともにスタッフの意見を受けて事務局が作成した[F案]も同時に提出された。「統計法要綱案」が[D案]としてほぼ形を整えた時点で統計委員会は、条文を訳出し占領軍総司令部(その代理人としての米国統計使節団)に意見を求めている。それに対する使節団側の回答が、使節団副団長スタッフ名で出された「意見書」である。「意見書」には[D案]の各条文に対する逐条コメントが含まれており、そのうち第1条についてスタッフは、「つりあいのとれた統計制度の円滑な発達を計る(図る—引用者)ことが強調されるべきである」[(3)16頁]という助言を行っている。

この「意見書」でのコメントをもとに作成された[F案]には、[E案]では見られない注目すべき2つの修正事項がある。その1は、「統計の整備発達」が「統計体系の整備」へと改められたことである。これによって、「統計体系」という新たな概念が目的規定の中に持ち込まれた。もうひとつの修正点は、「統計制度」という目的要素が復活したことである。これについては、[C案]で整備発達の対象が「統計制度」から「統計」へと書き改められ、その後作成された「要綱案」からは「統計制度」という文言が消失していたが、[F案]でかつて[A案]に記されていた「統計制度の改善発達」という表現が復活した。

ところで第4回委員会については、その審議速記録が残されており、法の目的に関して議事録には記録されていない法案についての実際の審議の様子を垣間見ることができる。それによれば、ある程度法案として形を取るようになってからと考えられるが、委員会事務局は、委員会審議と並行して条文内容について法制局への打診を行っている。第4回委員会では、折衝の結果、法制局が難色を示したことを理由に、不本意ながら「国民の負担を軽減し」という文言を削除して委員会に提案する旨の事務局報告がなされている。法制局側がその削除を求めた理由までは明らかにされていないものの、[E案]での該当箇所への削除は、このような経緯によるものと考えられる。

また、第4回委員会では、当然のことながらスタッフが提出した「意見書」への委員会としての対応も論議された。第1条について事務局側で予め用意した[F案]での2つの修正点のうち、まず「統計体系の整備」に関しては、もともと統計制度改善に関する委員会での議論には「統計の整理統一」という表現しかなかったが、統計の体系的整備というスタッフの助言には、統計整備のあり方をよりの確にあらわすものとして委員からも賛同が得られた。

もうひとつの修正事項である「統計の整備発達」を「統計制度の改善発達」に変更した点について事務局側では、もともと「制度」ということで条文に表記しておく必要があったものが抜けていたのであり、それを再度条文に掲げることにしたとその提案理由を説明している。この説明に対して、委員会ではさしたる議論もなされることなく、事務局提案がそのまま承された。[A案]では「基本的資料整備のため」に「改善発達を図る」べきものとして「統計制度」が「統計調査」とともに条文に

併記されていた。それが、その後の法案修正の結果、「統計制度」という文言が削除され、『改善案』の大きな柱であった統計制度の見直し・改善によるシステムの長期的最適化を図るという要素が完全に後景に退くことになった。このようにして「統計制度」という文言は条文の中に復活したものの、統計再建の原点であった『改善案』での再建構想を再度確認するといったような議論は委員会では特に行われてはいない。

その結果[F案]では、「統計制度の改善発達」が「統計の整備」と並ぶ統計再建の文字通りの二本柱の一方としてではなく、「統計の真実性の確保」等の列挙された目的要素のひとつ、しかも他とはやや異質の存在として第1条の中に書き込まれ、それがそのままの形で「統計法」の中に引き継がれることになる。

また、この会議では、統計調査の重複排除という目的要素をめぐっても若干の論議が行われている。統計の体系的整備は当然、統計調査の重複の排除を伴う。後者は前者にある意味で包含される関係にあることから、一部の委員から統計調査の重複の排除という目的要素を条文から削除してはどうかとの意見が出された。他方で、それをやはり条文として謳うべきであるとの意見も出され、審議の結果、事務局案通り、それを残すことに決まった。

第1条の内容並びに表記について会議では、事務局から報告のあった「負担の軽減」を削除すること、「真実性の確保」を目的要素の冒頭に掲げること、「統計調査の重複の排除」についてはそのまま残すことなどを確認し、最終的に事務局案が了承された。

2 法の目的と「統計法」体系

旧憲法下の最後の議会である第92帝国議会に上程された「統計法案」は、第1条で法の目的を、「この法律は、統計の真実性を確保し、統計調査の重複を除き、統計の体系を整備し、及び統計制度の改善発達を図ることを目的とする。」と規定している。内閣審議会が統計再建に着手以来その実質的推進役を務め、また統計委員会の設置後はその事務局総務課長として法案作成業務に中心的に関与してきた山中四郎は、「統計法」の逐条解説の中で、第1条の規定内容を次のように解説している。「第1条は、この法律の各条の規定によって達成しようとする目的を示したものである。この規定はこの法律の内容をなしている各条の規定を貫く精神であることは云うまでもないが、又見方によっては各条の規定の内容をこえて更に永続する統計あるいは統計制度そのもののもつ理想をかかげたものである。」〔山中・河合(1)88頁〕と。

いくつかの曲折を経て最終的にこのような形でまとめあげられた第1条は、(a)統計の真実性の確保、(b)統計調査の重複の排除、(c)統計体系の整備それに(d)統計制度の改善発達を、同法の各条文が達成すべき4つの目的要素として掲げている。以下、これらが制定「統計法」の個々の条文とどう対応し、全体としての条文体系を構成しているかを検討してみよう。

(a) 統計の真実性の確保

第4回委員会で第1条の冒頭に掲げることが再確認された「統計の真実性の確保」は、他の3つの目的要素とは異なり、それらに共通する達成目標として設定されている。その点では、これら3つの目的要素に関する諸規定も、広い意味では「真実性の確保」に関係するといえる。以下に紹介する山中の解釈もほぼそのようなものである。

統計が真実を反映したものでなければならないというのは自明である。統計の命ともいえる真実性を調査実施面で実現するための制度的枠組みとしてどのような条文が「統計法」に設けられているのであろうか。

制定「統計法」の第5条とそれを罰則として補強する第18条は、指定統計調査に対する申告義務の形で統計原情報の提供者である被調査者（報告者）の調査協力を法的強制として規定しており、それとともに、調査従事者には第13条が立入り調査の権限を与えている。このように「統計法」には、統計原単位情報としての個人情報提供をいわば義務として課すことでそれを強制的に徴集する仕組みが、非自発的協力も含めて調査への協力を要請するメカニズムとして設定されている。なお、「統計法要綱案」の審議過程では、工業技術上の発明等を申告義務の適用除外項目とするとの案も検討されたが、それについては統計調査の企画・審査において実質的に対応することとし、申告義務に適用除外を設けないことで決着したといういきさつがある〔森(16)23、25頁〕。

とはいえ、このような強制的な情報徴集という強権的手段だけでは、「真実性」の要件を充足した質の高い情報が獲得できる保証はない。そこで、その精度確保の仕組みとして導入された仕組みが、個人情報提供行為によってその提供者が将来いかなる不利益も蒙らないことを法的に担保するものとして設けられた統計作成過程の諸局面に関わる秘密保護規定である。

調査に関わる秘密の保護に関しては、まず14条がそれを一般的な形で規定し、他の秘密保護規定さらには秘密の漏洩に関する一連の罰則についての根拠規定を与えている。指定統計調査事務従事者や統計調査員等による秘密の漏洩、窃用に対する罰則（第19条第1項）、職務上統計調査の秘密に関わる事項を知りうる公務員等に対する罰則（同第3項）、指定統計調査票の統計目的外使用禁止規定（第15条第1項）がそれである。

それと同時に「統計の真実性の確保」は、より広範に「統計法」全体に関わる目的という側面を持つ。統計が充足せねばならない「真実性」に対して山中は、それが「完全に正確で、絶対に誤りがないことを期待するのではない」〔山中・河合(1)90頁〕として、その達成を「現実に与えられた統計調査の機構制度、さらに具体的には限りある人員と経費とによる制約の下で行わなければならない」ことから、「与えられた条件でもっとも有効に成果をあげるための調査方法の改善、科学化を常に進めるとともに、また一方において機構制度の整備改善、人員経費の充実等に努めて、絶えず進歩する国政あるいは国民生活のより正確な統計に対する要求にこたえなければならない」〔山中・河合(1)93～94頁〕としている。このような「統計の真実性」に対するより広範な把握の視点に立つ山中にとって、それは単に上述の条文群によって達成すべき目標であるにとどまらず、他の3つの目的要素「統計調査の重複の排除」、「統計体系の整備」それに「統計制度の改善発達」は、

「真実性の確保」のために必要な「法律全体を貫く根本の精神」〔山中・河合 (1) 94 頁〕なのである。その意味では、これらの目的要素と関連づけて以下に論じる各条文群も、広い意味でこれらの目的規定を通じて「真実性の確保」に関わっているといえる。

(b) 統計調査の重複の排除

「統計調査の重複の排除」が事実上「統計体系の整備」に包含される側面を持つことから、それを条文として掲げるかどうかについて第4回委員会でも若干の議論があったことは前節ですでに紹介した。この点からも分かるように、(b)の統計調査の重複の排除は(c)の統計体系の整備の裏面のある部分を表現している。

統計調査の重複排除が求められるのは、次のような理由からである。指定統計調査については、罰則を伴う形で被調査者に対して申告義務を課している。このような義務的な調査が重複して実施されることになれば、国民は多大の報告負担を負うことになる。そしてそれは調査に対する国民の協力を減退させ、ひいては作成される統計の真実性が大きく損なわれることになる。この点は、「統計法要綱案」の作成過程で法制局の指示により条文から削除された「国民の負担の軽減」そのものにあたる。

重複排除のもう一つの理由として考えられるのが、租税面での国民の負担軽減である。なぜなら、類似調査を各省各課が重複実施することにより、調査そのものに関わる直接経費に加え、それらの調査を実施するために維持される地方統計組織も含めた調査機構が肥大するという二重の理由で国家歳出の無駄を生み、ひいては国民に無用の納税負担を強要することになるからである。

統計の真実性確保と統計行政の効率的運用という「統計調査の重複の排除」に込められた統計行政上の課題の達成は、結果的には一国全体の統計体系の整備という課題の実現に通じる。その意味では、統計調査の重複の排除と統計体系の整備に係る条文は、相互に補完しつつ「統計法」の中でひとつの条文群を構成する。

(c) 統計体系の整備

「統計法」がその達成目的のひとつとして掲げた「統計体系の整備」に対して山中は、その逐条解説書の中で、「度量衡単位、各種の統計的定義、分類その他統計の基準の統一」を特に重視している〔山中・河合 (1) 106 頁〕。このことは、個々の調査企画の内容を精査し、基準の統一化という視点から必要な修正を調査実施機関に対して命じるという統計行政上の措置にあたる。

統計の時間的・空間的比較可能性の確保のためにこのような統計基準の統一が重要であることは明らかである。ただ、ここでの統計体系の整備には、統計基準の統一だけでなくむしろそれを超える内容も含意されているはずである。すなわち、国民経済計算によって代表されるマクロ加工統計の作成に不可欠な統計の整備、さらには各種の経済社会の変貌、発展とともに必要とされる個別部門の統計を、しかも構造統計と速報統計といった統計の形態的特性にも配慮しつつその整備をはかることをこの箇所は意味している。統計作成に関わる予算制約を考慮すれば、必要な統計の過不足なき作成には、当然のことながら、その歴史的使命を終えたあるいは社会的重要性が他の統計に比較して相対的に低い統計の積

極的な改廃に取り組むということもその中に含んでいる。

制定「統計法」によれば、統計委員会は、調査実施にかかわる同委員会の権限を定めた第9条の規定に従い、各種の統計調査に対して調査企画情報の届出を求め（第8条）、その中の重要な統計を指定統計として指定する（第2条）とともに、その承認にあたっては調査計画の細部にわたる審査を実施する（第7条）。審査結果に基づき統計委員会は、政府および地方自治体に対して、調査の実施、中止、あるいは変更を求める（第9条第1項第二号）。

(d) 統計制度の改善発達

[A案]で「基本的(統計)資料整備」のための二大支柱として「統計制度」の継続的見直し・整備を「統計調査の改善発達」とともに位置づけていたことの中には、『改善案』に示された統計再建構想の一端が投影されている。しかし[C案]でそれが削除されたことで、統計制度の長期的最適化という統計制度改善に関する委員会以来教授グループが描いていた再建シナリオの根拠となる規定は、少なくとも「統計法」の目的規定からは消滅した。

統計再建の中核的機関としての統計委員会の設置並びにその権限に関する規定の中に、統計制度それ自体も常に見直しの対象とするという、いわば動態論的な再建構想の視点は、目的規定から制度条項が削除されたことによって一気に希薄化する。そのような中で、統計委員会に関する諸規定は、「狭義の統計行政」のための法律〔大屋(5) 80頁〕のそれへと次第に変質を遂げる。そこでは、分散型統計制度という枠組みの中で、一方では「真実性」の要件を充足した統計の作成を担保する諸規定や統計作成を人的、経費的資源面で支える諸規定、他方では、統計調整機関としての統計委員会の調整行政の根拠規定を整備することが、法案審議での主たる関心事項となる。

「統計法要綱案」が、統計行政法規への傾斜を強める中でスタッフから出された「つりあいのとれた統計制度の円滑な発達」〔(3) 15頁〕をはかるべきとのコメントは、[C案]で削除されて以来、委員の間で特に意識されていなかった「統計制度の整備」という課題の存在を部分的に想起させることになった。そしてそれは、委員会事務局案([F案])の目的条項の中に「統計制度の改善発達」として復活し、そのまま最終法案にも採用された。

しかし最終法案([K案])における目的規定を[A案]のそれと読み比べた場合、「統計制度の改善発達」という文言だけは共通しているものの、目的規定におけるその位置づけは随分異なる。すなわち、最終法案では、「統計の真実性の確保」その他が統計作成・調整行政の課題として列記されており、その最後の項目としてそれが付加されているに過ぎない。そこにはかつて構想されていたような動態的視点からの制度そのものの継続的見直し方式に立脚した基本法規の条文編成の根拠となるような目的要素としての「統計制度」という発想は見られない。

「統計制度の改善発達」はそれ自体が達成すべき目的としてではなく、「真実性」の要件を充足した高い品質の諸統計の「体系的」整備に不可欠な「機構とその運用」〔(1) 108頁〕に関わる制度的枠組みを与えるものとしてここでは規定されている。第1節(2)(i)で詳述したように、それには、上記(a)～(c)の実現の達成のために設けられた諸規定の法的有効性、それを実効あるものとする機構とそれを要員並びに費用面で支える根拠規定が関係している。

まず、「統計法」の諸規定を実効あるものとするためには、それを統計作成全般に関わる基本法規とする必要がある。戦前・戦中期の統計の混乱原因の一つが基本法規の欠如にあったとの強い反省から、「統計法」では各規定の有効性を法論理として担保するために、諸規定が国の統計体系上根幹をなす指定統計調査の実施に適用されること(第3条)、また第21条が同法の施行に伴うそのいわば先行法規にあたる統計三法の廃止を宣言している。

次に統計機構については、「真実性」の要件を充足した高い品質の諸統計を「体系的」に整備するという統計行政遂行の中核機関として統計委員会を設置(第6条)し、その業務にあたらせることとなっている。なお、同委員会の組織その他については、統計委員会官制に委ねられた^(注4)。

作成される統計が「真実性」の要件を充足するためには、質の高い職員を確保し統計調査業務にあたらせる必要がある。このことを定めたのが第10条であり、そこには統計に関して特別の資格を有する官吏並びに地方自治体の職員およびその他の者だけが指定統計調査業務に従事できる旨が規定されている。またこのような有資格職員を確保し続けるためには、その者が種々の外部圧力から自由である必要がある。また第11条は、統計作成に従事する職員の身分保証を規定したものである。この他にも第12条が、指定統計調査実施のための統計調査員の配置を規定している。

さいごに、統計の作成には当然ながら経費を伴い、質の高い統計が作成されるためにはそれだけ多くの経費支出が必要となる。統計調査の実施を担当する地方自治体などの機関が、もし統計調査の実施にあたり、自らの財源からその経費を支出しなければならないとすれば、高品質の統計の獲得など到底望めないであろう。このため「統計法」では、その第17条で、その支出経費を国庫によって支弁することが謳われている。

以上のような統計作成に関わる制度面での諸規定に加え、(c)「統計体系」の整備に関わる統計委員会の権限等の統計調整行政規定が、制定「統計法」における一連の制度条項を構成する。これらには、将来も含めた体系的でしかも品質が保証された統計の確保のための政策要件が規定されている。しかし、ここでの「統計制度の改善発達」は、あくまでも統計再建に当たって構築される統計作成・統計調製行政システムが現実に稼動する法的根拠を与えるものであり、システムそのものの社会的適合性そのものを問い直すものでは必ずしもない。

第1条に謳われた4つの目的要素、(a)統計の真実性の確保、(b)統計調査の重複の排除、(c)統計体系の整備それに(d)統計制度の改善発達は、それぞれが重層的に関係しあいながら「統計法」の各条文が達成すべき目標を設定しており、他方で同法を構成する各条文は、相互に連携しつつ条文群としてそれぞれの目的規定に関わっている。

ところで「統計法」第16条は、指定統計調査の実施機関に対して、調査結果を速やかに公表すべきことを規定している。この点は戦前の統計法規には見られない新設条文である。この条文は、秘密主義に陥っていた戦時期の統計暗黒時代の反省から設けられたものであると同時に、統計の公表に関する国際的な統計の動向を踏まえたものである。調査結果を公表することにより被調査者も少なくとも潜在的には統計の利用者の立場に立つことができ、このことが被調査者における調査協力要請の契機となる。また山中の指摘にもあるように、調査結果は「広く公表されることによって内外の批判を受けることが出来、従って進歩発達の道が開ける」〔山中・河合(1)110頁〕

という意味でも、統計の真実性の確保に貢献するという側面を含んでいる。しかしながら山中自身の第1条に関する解説では、なぜかこの規定は「統計制度の改善発達」の項目の中で触れられている。この点については、あとで改めて言及する。

3 海外の統計関係法規にみる法の目的

総務省統計局統計基準部国際統計課では、2001年6月に海外の19カ国に質問票をEメール送付し、諸外国の統計制度の現状を調査している。その調査の一環として各国の統計法等の統計基本法規、データ法やプライバシー法等の統計関連法規さらには官制にあたる統計機関(特に統計局)設置法等も収集され、収集結果については原文あるいは英訳文とともにその邦訳が作成され、公刊されている〔総務省(10)~(13)〕。以下、本節では、諸外国の統計法規、統計機関設置規定等で「法の目的」としてどのような事項が定められているかを、上記文献さらにはその後独自に収集した資料等を参考に概観してみよう。なお、以下の各条文の訳文表記については、原訳文の表現に一部で修正を加えた。

次の〈資料〉は、諸外国の統計関係法規あるいは統計機関設置規定の中で、条文として法の目的あるいは統計機関(統計局)の任務を規定したものである。

〈資料〉 主要国統計法、統計機関設置法等における法の目的規定

〔アメリカ合衆国〕「秘密情報保護・統計効率化法」

サブタイトルB 統計的効率性

第521条(評決及び目的)

(a)評決一議会は以下を評決する。

(1)連邦統計は、政策立案者、消費者、企業、投資家、及び労働者といった公的並びに私的な意思決定を行う者にとっての重要な情報の源泉である。

(b)目的一本サブタイトルは次の目的を持つ。

(1)センサス局、経済分析局、及び労働統計局の間で専ら統計的目的のための経済データ共有の権限を付与すること。

(2)連邦政府が経済界に求める情報提供に係る事務処理負担を削減すること。

(3)センサス局、経済分析局、及び労働統計局が、標本フレームを更新し、事業所並びに企業の整合的な産業分類を推進し、カバレッジを改善し、3機関が作成するデータの間の深刻な差異を解消することにより、連邦経済統計の比較可能性及び正確性を改善すること。

(4)特に基幹産業並びに地域統計のために、合衆国経済に対する理解を推進すること、及び技術の生産性向上に対する影響のより正確な計測方法を開発し国民所得及び生産勘定といった国の最も重要な経済指標信頼性を向上させること。

〔カナダ〕「統計法」

第3条(カナダ統計局)

カナダ統計局に・・・次の各号の職務を所掌させる。

①商業、工業、金融、社会、経済、及び国民の全般的活動と状態に関する統計情報を収集し、加工し、分析し、要約し、及び公表すること。

②他の行政機関と協力し、統計情報(当該行政機関の業務を通じて取得される統計を含む)を収集し、加工し、及び公表すること。

・・・

④行政機関が収集する情報の重複排除を推進すること。

⑤国並びに各州に関する総合的社会・経済統計の全体的推進をはかり、開発整備し、並びに社会・経済統計に関する総合計画を調整すること。〔総務省 (10) 347 頁〕

【ドイツ】 「連邦統計法」

第1条 (連邦の用に供する統計)

連邦の用に供する統計(連邦統計)の役割は、連邦の統一的な官庁統計制度の枠内において、集团的事象に関するデータを継続的に収集し、編集し、処理し、提示しかつ分析することにある。連邦統計は、中立性、客観性及び科学的独立性の各原理に従う。連邦統計は、科学的研究結果を活用し、適切な方法及び情報技術を採用することによってデータを入手する。連邦統計から得られる結果は、連邦、州(地域共同体及び地方自治体を含む。)並びに社会、科学、及び研究のために社会的、経済的及び生態学的相互関係を分析する。連邦統計は、社会福祉国家の原理に沿った政策の前提条件となるものである。・・・〔総務省 (12) 27 頁〕

【オーストラリア】 「統計局設置法」

第6条 (局の任務)

(1)局は次の権能を有する。

・・・

②統計の収集、編集、分析、広報を行うこと。

③各省の統計の収集、編集及び広報活動について主として次の観点から総合的に調整すること。

(i)公的機関による統計目的のための情報収集における重複を排除すること。

(ii)公的機関が作成する統計の間の比較性及び統合を達成すること。

(iii)統計目的のための情報及び公的機関が利用可能な情報収集手段を最大限に利用すること。〔総務省 (11) 43 頁〕

【ニュージーランド】 「統計法」

第3条(官庁統計及び調整)

(2)可能な限り効果的な調整を行い、作成される官庁統計を最大限利用価値のあるものにし、かつ情報要請の不必要な重複を避けるために、すべての官庁統計はこの法律のこの部分に従うものとする。ただし、この法律に基づいて制定された規則、又は大臣により書面により特に適用除外とされる場合はこの限りではない。〔総務省 (12) 94 頁〕

【フィンランド】 「統計法」

第2条 (本法の適用及び目的)

(3)本法は、データの収集、加工、使用及び提供に適用される原則及び手続を調和させ、強化するとともに

国家統計機構における優れた統計慣行を促進することを目的とする。〔総務省 (13) 247 頁〕

〔ノルウェー〕 「統計法」

第1条 目的、定義及び範囲

第1項 目的

本法は、統計目的で提供する情報の収集及び利用に関する規則並びにノルウェー統計局の組織及び活動に関する規則を通じて、適切な統計の効率的な作成を促進する。〔総務省 (13) 21 頁〕

第3条 ノルウェー統計局の義務及び活動

第1項 ノルウェー統計局の義務

ノルウェー統計局は、官庁統計の作成及び普及のための中心的機関であり、第1条1項記載の本法の目的を達成するようはかる主要な責任を負う。これに関連してノルウェー統計局は、次の各事項を実施する。

- ①官庁統計の必要性を判定し、優先順位をつける。
- ②行政諸機関が作成する総合統計を調整する。
- ③統計的手法を開発し、統計を分析及び研究に応用する。
- ④統計目的で提供する情報を、第2条5項の範囲内で研究目的及び公共計画の用に供する。
- ⑤統計面での国際協力につき主要な責任を負う。〔総務省 (13) 23 頁〕

〔韓国〕 「統計法」

第1条 (目的)

本法は、統計活動の総合調整及び統計システムの再編を通じた統計の信頼性及び統計制度運用の効率の確保を目的とする。

第2条 (統計の基本理念)

統計は科学的方法で作成され、合理的な意思決定を促進するための資源として社会発展のために公正に使用されるべきものとする。〔総務省 (11) 161 頁〕

上に掲げた各国の法規を通覧すると、法の目的の表記方法さらにその中にいかなる達成課題を盛り込むかも多様である。しかし、いくつかの事項については、表記方法に多少の違いこそあれ、複数の国の法律がそれに言及していることがわかる。以下では、(a)統計の作成－利用過程に関連した法の適用範囲、(b)政府が統計を作成し提供する目的、(c)統計の真実性・利用可能性、(d)統計体系、(e)調査報告負担の軽減の5点にわたり、各国の統計法規がそれらを目的条項の中でどう規定しているかを見てみよう。

(a) 統計の作成－利用過程に関連した法の適用範囲

統計法規に基づいて統計行政は遂行される。統計の作成から利用に至る一連の過程に照らして統計行政活動の対象範囲を各国の統計法規の目的規定の中にみると、カナダの例に見られるように、かつてのわが国の法案作成過程で検討された「統計要綱案」における重要統計のように、統計に「商業、工業、金融、社会、経済、及び国民の全般的活動と状態」といった統計の分野を列挙している国がないわけではない。しかし、これについては、単に「統計」あるいは「データ」と表記するのがより一般的である。

また統計行政の関与範囲については、多くの国がそれを統計情報(統計、データ)の収集、編

集、加工、分析、公表に関わる業務として規定している。この中で特に注目すべき点は、多くの国の法律が、自ら作成した統計の分析もまた統計機関の正規の業務とされていることである。このことは統計機関の組織体制にも反映されており、諸外国では政府統計機関の中に統計分析部門を常置しているケースが多く見られる。ちなみにノルウェーでは、統計的手法を開発し統計を分析及び研究に応用することも統計局の業務とされている。

(b) 政府による統計作成、提供の目的

各国の統計法規の中には、政府統計の作成、提供の目的を法の条文の中に明示的に掲げているものもいくつか見られる。例えばアメリカ合衆国の「秘密情報保護・統計効率化法」は、法の目的を定めた第521条(a)(1)で、連邦統計を「政策立案者、消費者、企業、投資家、及び労働者といった公的並びに私的な意思決定を行う者にとっての重要な情報の源泉」と規定している。また韓国の「統計法」でも、第2条が統計について、使用主体については明記していないものの、その用途については、「合理的な意思決定を促進するための資源として社会発展のために公正に使用されるべきもの」と規定している。

他方で、統計法規の目的規定の中に科学研究目的での利用を盛り込んだものもいくつか見られる。例えばドイツの「連邦統計法」は、連邦の用に供する統計として、第1条の中で、連邦統計の用途を、「連邦、州(地域共同体及び地方自治体を含む。)並びに社会、科学、及び研究のために社会的、経済的及び生態学的相互関係を分析する。連邦統計は、社会福祉国家の原理に沿った政策の前提条件となるものである」として、政治や行政目的での使用に加えて、科学研究目的での使用を条文として掲げている。またノルウェーの「統計法」も、同国統計局の責務を定めた第3条第1項④の中で、「統計目的で提供する情報を、第2条第5項の範囲内で研究目的及び公共計画の用に供する」として、限定つきながら研究目的での使用を、政府統計の正規の用途のひとつとして認定している。

(c) 統計の真実性・正確性・比較可能性

作成される統計が予算制約の範囲内で統計の概念定義の面でもまた統計作成の技術的要件からしても最大限に現実を反映し、過去の調査結果及び他の統計との比較可能性の要件を充足したものであるべきであることは言うまでもない。わが国の「統計法」が「統計の真実性の確保」を法の目的として掲げ、この目的の達成に直接的あるいは間接的に関わるものとして同法の各規定が設けられていることはすでに見た。

諸外国の目的条項が、作成される統計の真実性あるいは統計の質に関わる統計の正確性や比較可能性に言及しているケースもいくつかある。例えば、アメリカ合衆国の「秘密情報保護・統計効率化法」では、その第521条(b)(3)に、センサス局、経済分析局それに労働統計局という同国の三大連邦統計作成機関の任務として、標本フレームの更新、産業分類並びにカバレッジの改善を通じて、これらの機関が作成する諸統計の比較可能性及び正確性の改善を図ることを掲げている。またオーストラリアの「統計局設置法」第6条には、同局の任務として、作成される官庁統計を比較可能性の見地から調整すること、さらにニュージーランドの「統計法」では、「作成される官庁統計を最大限利用価値のあるもの」とするために最大限の調整を行う旨が規定されている。これらと類似の規定は、韓国の「統計法」にも見られる。なお、ドイツの「連邦統計法」は、連邦統計

の作成が、「中立性、客観性及び科学的独立性の原理」に立脚し、「科学的研究結果を活用し、適切な方法及び情報技術」に基づくデータ獲得でなければならないことを規定している。

(d) 統計体系

今回取り上げた各国の目的条項の中には、統計の体系的整備を直接的に条文として掲げたものはない。しかし、強いてあげるとすれば、カナダ統計局の任務を規定した「統計法」第3条⑤の「国並びに各州に関する総合的社会・経済統計の全体的推進をはかり、開発整備し」という規定、あるいはノルウェーの「統計法」第1条中の「適切な統計の効率的な作成」というのがそれに相当するといえよう。

(e) 調査報告負担の軽減

アメリカ合衆国の「秘密情報保護・統計効率化法」第521条(b)(2)は、「連邦政府が経済界に求める情報提供に係る事務処理負担を削減する」として調査報告負担の軽減を条文として掲げている。同法のように、報告負担の軽減を条文の中に直接謳ってこそのないものの、結果としてこの目的を達成する具体的措置を規定した例は他にもいくつか見られる。統計調整権限の行使による収集する情報の重複排除、それに他の既存情報の有効活用による調査実施の削減という形でそれを規定したものがこれにあたる。

このうちまず、統計調整による重複排除については、カナダの「統計法」第3条④、オーストラリアの「統計局設置法」第6条(1)③(i)、さらにはニュージーランドの「統計法」第3条(2)中に該当する規定がある。

アメリカ合衆国の「秘密情報保護・統計効率化法」第521条(b)(1)は、センサス局、経済分析局、及び労働統計局という同国の三大連邦統計作成機関の間で、統計目的に限っての「経済データ共有の権限」を付与しており、オーストラリアの「統計局設置法」もその第6条(1)③(iii)において、「統計目的のための情報及び公的機関が利用可能な情報収集手段を最大限に利用すること。」を条文として掲げている。これらの規定は、統計作成機関が統計調査によって収集した統計情報だけでなく広く業務情報一般についても統計目的に限定しての共有化をはかることによって、結果的に報告負担の削減を実現させるものであるといえよう。

4 統計行政と法の目的

一般に行政法に分類される法律では、冒頭に法の目的を謳うケースが多い。そこに掲げられる目的規定としては、例えば「出入国管理及び難民認定法」や「道路交通法」のように、その法律に基づいて遂行される行政の対象業務や領域を列記しただけのものがある一方で、「住民基本台帳法」や「土地基本法」などのように、それらに加えて当該法規に基づく行政行為が達成あるいは実現すべき社会的厚生等を併記したものもある。第3節で紹介した諸外国の統計法規の目的規定の中には後者に属するものも見られる。わが国の「統計法」の場合は前者に属し、(a)統計の真実性の確保、(b)統計調査の重複の排除、(c)統計体系の整備それに(d)統計制度の改善発達、という統計行政遂行の課題を列記したものとなっている。

〔大屋 (5)・森 (16)〕が明らかにしたように、わが国の「統計法」第1条が結果的にこういった目的要素を条文に掲げることになったのには、同法の制定過程が関係している。

教授グループは、川島が「統計制度改革案」によって提起した集中型統計制度案に対して、当面、分散型統計機構を前提にした統計の再建を図りながら、同時並行的にその将来の在り方についても統計委員会にその検討・実行権限を付与するとの仕組みを「統計法」に盛り込むことで対応するという現実的路線を選択した。彼らは、国の再建に直結した緊急の課題としての統計再建と制度の長期的最適化の実現という、いわば二兎を追求したのである。なお、「統計法要綱案」(〔原案〕)の起草の一人でありまた要綱案審議過程で委員会事務局として中心的に関わったとされる山中は、「統計法」の解説の中で同法の基本的性格を、「この法律は一面において統計の制度的なものを規定するとともに、他面統計調査の行為を律する規定を含むもの」〔山中・河合 (1) 87 頁〕と捉えている。同法が制度法規と調査法規という2つの相互に異なる要素を併せ持つ基本法規として考えられていたことは、〔A案〕の目的条項の中にもはっきりと読み取ることができる。

統計委員会が追求しようとした二兎のうち的一方、すなわち直面する統計再建は、行政課題に必要な統計数字を確保する業務体制の構築として、わが国の政府にとってもまた占領政策を進める連合軍総司令部にとっても緊急の課題であり、最大の関心事項であった。『改善案』を受けた「統計法要綱案」の諸規定についての統計委員会の当初の構想が、法案の編成過程で次第に変質を遂げたのは、当面の目標としての統計再建が、その緊急性並びに現実的必要性の両面で、制度の長期最適化に優先したことの影響でもあった。それはまた同時に、分散型統計システムの制度化という省庁の組織論理とも整合的なものであった。これに伴い「統計法」は、当初想定されていた統計委員会法規的性格の強いものから、統計調整行政の根拠法規へとその基本的内容を転換させることになる。

このような経緯を経て成立した「統計法」の条文構成をみると、統計委員会は分散型統計機構における統計調整機関として位置づけられ、指定統計という一国の統計体系の中で特に重要な位置を占める統計調査の企画から実施さらには結果の公表に至る一連のプロセスについて、真实性の確保の観点から、被調査者、調査従事者(統計調査員を含む)、統計作成機関という統計の作成に関わる各プレーヤーの行為について、それぞれの義務ないし権限等を規定したものとなっている。このような内容を持つ「統計法」の制定によって、わが国の戦後の統計は、分散型統計制度という枠組みの中で、同法に規定された各条項に基づく統計調整の遂行という形で、統計再建に向けての本格的な歩みを踏み出すことになる。

このような中で、「統計法」の法の目的については、各条文がその施行細則や法の運用に関わる事務処理要領の策定、さらには現実の統計行政そのものの執行において有効に機能しうるためにも、それらを整合的な形で方向づけ、しかも一定の具体性を備えた目的規定が求められた。第2回委員会の法案審議において、目的条項について「本法の目的を具体的に示すこと」との決定がなされた背景には、法の各条文さらにはそれを法律自体の中で各条文の存在を根拠づけるものとして法の目的を規定するという現実の統計行政の遂行を念頭においた認識があったものと思われる。すなわち、統計委員会は条文体系の構成原理として法の目的を掲げたのである。

ところで、第3回委員会での法案審議結果を踏まえた修正「統計法要綱案」(〔E案〕)では、「国民の負担を軽減し」という文言が目的規定から削除されている。法制局との交渉役である委員による「不本意な削除」との委員会報告から推察するに、これは同局側からの指示によるものと思われる。法制局の担当者がいかなる理由でこの削除を指示したかは定かではないが、このことはわが国における統計行政の在り方に少なからず影響を与えることになる。

いうまでもなく、「統計調査の重複を除去」する目的は、行政事務の効率化とともに、「(報告者である)国民の負担の軽減」にある。その意味では、後二者は「統計調査重複の除去」と表裏の関係にあるだけでなく、重複の除去という統計行政の遂行課題の社会的意義を示すものである。統計調査の企画審査の形で同委員会に統計調整権限を付与するとして『改善案』がまとめられ、それに沿って「統計法要綱案」の審議が進められた。しかし、このような調整権限の行使対象となる調査は指定統計に限られた。師弟統計以外の政府統計については、調査実施機関は調査計画を届け出るだけで調査を実施できたことから、それらに対して統計委員会は有効な調整権限を行使することができず、結果的に「統計調査の重複の除去」の有効性は限定的なものとなった。

このような事態に対処するために統計委員会は、アメリカの「連邦報告法」に範をとり、いわゆる「統計報告」についての統計調整の根拠法規として「統計報告調整法」の制定に向かうことになる〔森(4)第7章参照〕。ちなみに「統計報告調整法」の第1条には「この法律は、統計報告の徴集方法、報告様式その他統計報告の徴集について必要な調整を行い、もって統計報告の作成に伴う負担を軽減するとともに、行政事務の効率化を図ることを目的とする。」と記されており、「統計法要綱案」の審議過程で削除された部分がこれに相当する。

戦後の統計再建にとって、「統計法」の制定は喫緊の課題であった。そのような状況の中で「統計法要綱案」が審議されていた当時、統計委員会側で非指定統計についてその後発生しうる事態を適切に予見し、関係省庁との交渉によりそれに係る統計調整の仕組みを遺漏なく条文化するだけの時間的余裕はなかったものと思われる。しかしながら、「統計法要綱案」の目的条項からの「負担軽減」の削除は、後に「統計報告調整法」として整備されることになる統計調整行政の業務分野を「統計法」の中に違和感のない形で取り込む目的要素を「統計法」が失ったことを意味する。その結果、わが国の統計行政は、「統計法」と「統計報告調整法」という二つの並存する統計基本法規の下に遂行されることになる。

「統計法」はまた、戦前期のわが国の統計法規には存在しない新たな規定として、第16条で指定統計調査についての結果の公表義務を調査実施機関に課している。この公表規定について統計委員会事務局が国会説明資料として作成した「統計法の立法の趣旨」は、統計が「全国民の協力の結晶として得られるものであり、従ってその結果は国民の共有の財産であるといわなければならない。その故に統計調査の結果は速やかに公表され、広く国民の利用に供されるのでなければならない。」〔(3) 57-58頁〕として政府は、単に政治や行政目的のために一方的に情報を徴集するのではなく、広く国民一般に調査結果を開示し利用に供されるべきであると説明している。このことは、被調査者も調査結果の潜在的な利用者の立場に立ちうるという意味では、結果の公表を通じて、被調査者に対して、調査への協力を要請するという側面を持つ。その意味でこの条文は、「統計の真実性の確保」という法の目的を側面から支えるものとしても提

えることができる。

ところでこの「統計法の立法の趣旨」の上記の文章は、「他面統計は広く公表されることによって内外の批判を受けることができ、従って進歩発達の道が開けることも重要な点」〔(3) 58 頁〕であると続く。ここでは、公表規定に対してもう一步踏み込んだ解釈が示されている。これは、「戦時中の秘密主義のために重要な統計を国民の眼からおおいかくして、広く国民の利用と批判を受ける道をふさぎ、そのために統計の改善に対する刺戟を失うとともに国民の統計に関する常識を著しく低めてしまった」〔(3) 55 頁〕との反省に立つものである。

このように、法案の「趣旨説明」には、統計調査の結果が、単に政府が行政目的で使用する資料であるだけでなく、広く国民共有の情報資源であること、さらには公表された統計の広範な利用が結果的に統計それ自体の進歩発達のためにフィードバックされるという見解も示されている。

このうちの前者についての格好の事例のひとつが、イギリスにおけるレイナー改革である。サッチャー主導の新保守主義政治が英国を席捲した 1980 年代初頭、政府はスーパーマーケット・チェーン“M&S”の経営者 D.レイナーに政府統計の抜本的見直しを委ねた。その後、「レイナー主義」との揶揄をもって歴史に刻印されることになる改革で彼は、「政府統計が社会全体に奉仕しすぎており、もっと政府が必要とする統計に集中すべき」として、政府統計事業のスリム化に大鉈をふるった。その結果、国民経済計算の諸勘定間の不突合が耐え難い規模に達するなど、政府統計に対する国民の信頼は完全に失墜した。このような国民の不信感を払拭するために英国政府は、レイナー主義との完全な決別を宣言し、統計を政府だけでなく広く国民共有の財産として捉え直すことで被調査者ならびに利用者の信頼(trust)を回復し統計の真実性を実現するという統計行政の政策転換を図った。

欧州統計家会議などでの議論〔UN (14)〕を見ても、政府統計は専ら政府における利用のために作成されるとの見解は、移行経済の諸国においては現在でも散見される。しかし、欧米諸国ではすでに結果の学術面への利用も含め、国民各層による多様な二次的利用（統計の作成時に想定された利用目的とは異なる統計利用）にも対応しうるより弾力的な統計の提供が政府に求められるというのが一般的である。ちなみに国連統計委員会の「官庁統計の基本原則」（1994 年）は、この点に関して、「官庁統計は、民主的社会の情報システムにおける不可欠な要素であり、経済・人口・社会及び環境の状態に関するデータを、政府、経済界及び公衆に提供する。この目的のため政府統計機関は、公的な情報利用に対する国民の権利を尊重し、実用にかなう官庁統計を作成し、公正に利用に供しなければならない。」（原則 1）と規定している。

「統計法」には、昭和 63 年の法改正によって、第 15 条の3として「調査票等の管理」が追加された。この規定は、調査実施に関わる秘密保護策の一環として、調査実施時並びにその後の指定、承認、届出統計調査の実施機関に調査票等の適正管理義務を定めたものである。「統計法」には、指定統計調査を中心に、統計調査の企画、実施、さらには結果の公表に至る統計の作成過程について、一方では申告義務、立入り調査権さらにはその背景となる秘密保護原則という可能な限り「真実性」の要件を充足した統計資料を獲得するための法的措置が、また他方ではこういっ

た統計の作成過程を円滑に遂行させるのに必要な組織、要員さらには費用といった諸規定が盛り込まれている〔森（16）〕。

このように、統計の作成過程については「統計法」で個々の条文が体系的に整備されているのとは対照的に、公表結果の利用に関しては、特段何の規定も設けられていない。法律が制定された当時、統計は基本的に集計量ベースで公表され、一般の利用に供されていた。結果の公表に当っては、特に秘密保護が必要な稀少ケースについては、必要に応じて秘匿措置がとられてきた。その結果、集計量データの使用によって個人や企業等の秘密が侵害される等の問題が発生する危険性は少ないことから、公表結果の利用についても、特に規制的措施を設けることなく自由な利用に委ねたものと思われる。

その後の情報処理技術の発展並びにその広範な普及は、それまで政府統計機関のみが行いえた大規模情報の解析処理を一般の利用者に対しても、少なくとも技術的には可能にすることになった。新たな情報処理技術によって武装した多くの利用者は、既存の集計結果だけからでは得ることのできない新たな事実認識を追及する方向へとその分析方法をシフトさせることになった。このような中で、海外では 1960 年代以降、匿名化措置を施した個体ベースのデータ（マイクロデータ）へのニーズが高まり、政府統計機関側でも秘密保護との両立を図りつつ、非集計データの作成、提供システムの構築を行なってきた。

翻ってわが国はどうかといえば、第15条第2項の運用として、指定統計調査票の目的外使用（その後、昭和63年の法改正で、同様の規定が第15条の2によって承認統計並びに届出統計調査の調査票の使用にも適用されることになった）制度によって、個体ベースのデータの使用が行われてきた。詳細については機会を改めて検討するが、上記規定は、政府統計機関それ自体での個体ベースデータの作成やその提供システムの制度化につながるものではなかった。その意味で、個体ベースのデータによってしかなし得ない統計相互のリンケージによる追加的情報の獲得や縦断面データの整備といった面で、この 20～30 年の間に海外を中心に急速な広がりを見せている政府統計の二次分析用途のデータベースとしてすでに一般化している統計の展開方向に対して、わが国の統計は、これまでのところ必ずしも十分には対応しきれていないように思われる。

このような従来の提供形態と異なるデータ提供については、匿名化措置が施されているとはいえ、データ処理の過程で個体が識別される虞が集計量データとは比較にならないほど大きいことから、統計の利用者その者にも高い倫理性が求められる。その倫理性を法律面から補強することで、統計における秘密保護の徹底をはかるために、統計の作成過程だけでなく利用過程についてもその適正使用を義務付けるとともに、その不適正な使用を罰則でもって防止することが必要であるように思われる。

「統計法」は、その適用範囲を統計調査、とりわけ指定統計調査の作成・提供面に過度に偏重したものとし、結果的に利用面に関わる条文規定を持たない事実上の「統計調査法規」となった。統計利用に関する規定については、本来、統計の発展に照応する形で「統計法」の条文の拡充整備がはからなければならない。調査票の目的外使用という既存の統計制度の枠組みの中で、個体ベースのデータの提供、利用は、これまでむしろ例外的措置とし

て行われてきた。統計データの新たな形態での提供は、統計の利用と関連してこれまで「統計法」が十分対応できていない問題を提起している。このことは、統計の利用面に関わる条文の整備といった対応を要請しているように思われる。

むすびにかえて

本稿では、わが国の「統計法」第1条に掲げられた目的規定について、「統計法要綱案」における条文の確定に至る経過、条文に書き込まれた目的要素と同法の各条文の関係、諸外国の統計法規における目的規定の内容との比較、さらに目的要素の内容と統計行政の遂行業務との関係等を考察してきた。さいごに、今回の考察から明らかになった現行「統計法」の目的規定の特徴やいくつかの問題点を指摘することによって、「統計法」の今後に向けての検討課題を提起してみたい。

(1) 法の目的と「統計制度の改善発達」

すでに本文でも指摘したように、目的規定が最初に「統計法要綱案」に登場するのは、第2回委員会に提出された[A案]においてである。そこでは、「国勢に関する基本的資料の整備」が統計行政の目的として、またそれを実現するための政策手段として「統計制度」と「統計調査」の改善発達が掲げられていた。ここで留意すべきは、「統計調査」の改善発達とともに、「統計制度」の改善発達が、「基本的資料の整備」の要件として規定されていた点である。統計制度それ自体の継続的な改善発達を図ることは、政府から戦後の統計再建プランの策定を委ねられた大内兵衛を中心とする教授グループにとっては、統計制度改善に関する委員会以来の既定の路線であった。その意味では[A案]の目的既定は、『改善案』に記された統計再建のシナリオに沿って書かれたものであったといえることができる。

しかし提案されたこの目的案については、それが配布された当日の委員会において、2つの点で大きくその方向を転換することになる。

まず、当日の法案審議の結果「目的を具体的に示す」べきであるとの委員会決定を受けて委員会事務局によって作成された[C案]では、統計行政の目的として設定されていた「基本的資料の整備」が「統計の整備発達」に字句修正され、しかも「(統計の) 真実性の確保」、「統計調査の重複の除去」、「国民の負担の軽減」とともに統計行政の「目的」要素のひとつとして並列記載されることになった。

わが国の行政法ではしばしば見られる法の目的の表記パターンではあるが、新たに提案された[C案]の目的規定では、統計行政という行政行為それ自体が目指す究極の目的が目的規定から削除され、統計行政の遂行という本来的には目的達成のための手段であるものが統計行政の達成目的として規定し直されることになった。結果的に「目的の具体化」とは、[A案]で目的実現のための統計行政の政策手段とされていたものをより詳細に規定し直すとともに、それら自体を目的に昇格させるものに他ならなかった。

[C案]の目的規定におけるもうひとつの本質的改変が、「統計制度の改善発達」の削除である。これによって、教授グループによる統計再建構想の基本支柱のひとつとして統計制度改善に関する委員会以来堅持されてきた統計制度の継続的な改善発達という統計行政の長期的枠組みの在り方に関わる文言が、要綱案の目的規定から姿を消すことになる。このように統計再建にとつての最重点の柱のひとつがこのようにいとも簡単に取り除かれたのは、おそらくは統計制度の継続的改善の実現を担保するための一連の条文が、統計委員会における法案審議のたたき台として第1回委員会に提示された[原案]において十分な条文体系として盛り込まれていなかったことによるものと思われる。

[C案]の目的規定から統計制度改善に関わる文言が削除されて以降、要綱案では個々の条文が、分散型統計制度を前提に作り上げられる統計行政システムの個々の行政行為遂行の根拠規定として次第に条文らしい表現へと整えられていく。そのような動きの中で、第1条に新たに掲げられた一連の目的要素は、個々の規定に基づく行政行為そのものの社会的正当性を、「統計法」の条文体系の上で根拠づける役割を担わされることになる。

このような中、統計委員会で策定中の「統計法要綱案」の内容に対する米国統計使節団側の見解が副団長スタッフから「意見書」として提出される。そこに示された使節団側の見解を受けて委員会事務局が作成した[F案]で、「統計制度の改善発達」が目的規定の中に改めて復活することになる。しかし本文でもすでに検討したように、その第1条における位置づけは、[A案]のそれとは似て非なるものであった。なぜなら、目的要素のひとつとして目的規定の中に改めて謳われることになった「統計制度の改善発達」は、『改善案』に示された構想の実現に不可欠な一連の条文整備の契機となるようなものではなかったからである。その意味で、目的要素のひとつとして再度盛り込まれることになった「制度の改善発達」という目的要素は、その具体的な実行規定としての条文を持たないいわば空文であった。

統計の作成・提供に振り向けることのできる人的・財政的資源には自ずと限りがある。それらの最大限有効活用を図るためには、その最適配置を実現するための統計政策が必要となる。ここでの統計政策は実は2つの要素からなり、それぞれについての最適化が求められる。

そのひとつが統計の体系的整備である。その実現のためには、既存の統計調査を絶えず見直しその改廃に取り組むことはもちろん、時代の変化とともに社会が要請する新たな統計情報の確保のための調査の企画・実施をも含む統計作成に関わる統計政策の実施が不可欠の要件となる。しかしながらこれによって実現できるのはあくまでも局所的な最適化である。なぜなら、統計作成の基本的枠組みを与える統計機構の在り方に不具合が存在する場合、統計機構の個々の組織ベースで統計の体系的整備が図られても、その総体は必ずしもマクロ的な意味での体系性を実現したものとは限らないからである。

そこで求められるのが、そのときどきの社会の構造変化に照応した統計制度の最適化という要素である。制度には本来的に現状維持的な組織の論理が支配的である。このため、現実の変化が既存の組織の境界領域あるいは既存の枠組みと異なる次元のものとして発生する場合、現実そのものの進展と組織側での対応可能性の間に乖離幅が拡大する。

統計制度も個々の統計機構という組織の機能としてそれが運用されることから、組織に共通し

た非弾力性を持つ。統計についてはその現実的ニーズを客観的に計測・評価できる適当なアウトプット指標が未だ開発されていないことから、インプットである人的・財政的資源の配分が長期間にわたり最適状態から乖離する傾向が強い。より最適なシステムを目指しての制度の再編成の必要性については、総論的には共通認識が成立したとしても、制度には本来的に現状維持的な組織の論理が作用することから、それを実現するには、予算や人事に関してかなり強力な権限がその管理機関に対して制度的に付与される必要がある。

統計再建が連合軍総司令部による占領統治という一種の外圧が支配する政治的条件下で行われ、制度そのものの継続的見直しの仕組みを組み込んだシステムの設計については総司令部の指示で来日した米国統計使節団も否定的でなかった点を考え合わせれば、そのことが実現できる環境に全くなかったわけではない。しかし他方で統計委員会は、信頼できる統計の作成というもうひとつの最優先で取り組むべき政策課題を抱えており、結局、制度を継続的に見直すという仕組みを具体化するのに必要な法的枠組みを構築するまでには至らなかった。

既存の統計制度が現実との適合性を欠く状態が長期間固定化されることになれば、統計作成も多分にその制度的制約を受けることになる。その結果、統計作成に関わる予算の配分はバランスを欠き、ある分野では総体としての予算制約に比して相対的に過剰な統計作成が継続される一方、予算の制約から早急な整備が必要な統計調査の実施が先送りされるという形で過剰と不足とが同居することになり、最終的には統計の体系的整備の実現の障碍となる。一国全体としての統計の体系的整備には、各統計機関から提出される調査企画の審査・承認といった受身の統計調整だけでなく、個々の組織の利害関心を超越したいわば「司令塔」的視点からの企画機能が不可欠である。それと同時に、これによって実現される統計の体系的整備を総体としての最適化に導くためには、統計作成の枠組みそのものである統計制度の継続的改善がその前提となる。制度の最適化は組織そのものの在り方の見直しを当然のこととして含むことから、これについては統計体系の整備のための企画機能よりもさらに強力な権限を有する責任主体の存在が必要となるであろう。

(2) 法の目的と調査負担の軽減

[C 案]で目的要素のひとつとして第 1 条に新たに盛り込まれたものとして「国民の負担の軽減」がある。この目的要素は、その後[E 案]で削除され、最終的には「統計法要綱案」から姿を消すことになるが、その取り扱いが「統計法」の基本法規としての性格に少なからず影響を及ぼしているように思われることから、この点について少し論じておくことにしよう。

[D 案]として米国統計使節団側に示された「統計法要綱案」に盛り込まれた条文の多くが、その適用を指定統計に限定した規定であったことから、スタッフはその「意見書」において、それらが他の政府統計にも同様に適用されるべきであるとの指摘を行っている。

この指摘を受けて委員会事務局が作成した[F 案]では、一部の条文については指定統計以外の統計調査にも適用が拡張された。しかし、統計調査に対する統計委員会の調整権限の行使事項の多くは、基本的に指定統計調査に限定されたままで特に変更は加えられなかった。しかも指定統計として認定される調査が政府統計調査の一部にとどまったことから、政府統計の大半が

調査計画を届け出るだけでそれを実施することができる届出調査として残ることになった。

戦後復興の本格化に伴い行政からの統計需要が増加するに従い、実施されるこれらの統計調査の数がその後急増する。[森(7) 第7章]で論じたように、このような事態に対処するために統計委員会は、米国の「連邦報告法」に範をとり、統計報告に関する調整法規である「統計報告調整法」(以下、「報調法」と略称)の制定へと向かうことになる。

「報調法」はその目的規定を「・・・統計報告の徴集について必要な調整を行い、もって統計報告の作成に伴う負担を軽減するとともに、行政事務の能率化を図る」と謳っている。このように、[E案]によって「統計法要綱案」から削除された「国民の負担の軽減」という目的要素が、統計調整の専門法規である「報調法」の中心的目的として再度登場することになる。

統計原単位情報の徴集に伴う被調査者(報告者)の報告負担の軽減並びに行政事務の効率化を推進するために、例えばアメリカ合衆国の Confidential Information Protection and Statistical Efficiency Act(公法第 521 条(4))やカナダの The Statistics Act 第 12 条のように、政府統計機関の間での統計データの共有を規定しているところもあれば、カナダの同法第 13 条やフランスの Loi sur l'obligation, la coordination et le secret en matière statistique 第 7 条第 3 項(1)のように、統計目的への使用に限定した形で中央統計機関に業務資料へのアクセス権を認めている国もある。

しかし業務資料については各政府機関の業務の遂行に直結するものであるだけに、たとえ統計目的のためとはいえその提供には抵抗が少なくない。事実、わが国の「報調法」の制定過程でも、省庁側は新たな調整法規の導入に対して激しく抵抗し、その結果、報告調整の対象となる報告の範囲について、「行政機関」が、「10 以上の人、法人その他の団体」に対して「報告様式を示して提示を求め」るもので、その「一部あるいは全部が統計作成に用いられるもの」という厳しい限定が加えられたという経緯がある[森(7) 第7、8章]。また、報告負担の軽減策として業務記録情報の積極的活用については、これまで統計審議会の答申[(9) 44-45 頁]や各府省統計主管部局長等会議の申合せ[(15) 56 頁]においても繰り返し提言されてきた。にもかかわらずその実現に向けての展望が一向に開けないという現実が、課題の困難さを物語っている。

問題の性質上、「統計法」の目的条項から「国民の負担の軽減」が削除されなかったとしても、その後「報調法」の内容となる調整規定がその中に盛り込まれたという保証はない。しかしこの目的要素の削除によって、「統計法」は調査負担の軽減に関わる一連の統計調整行政の根拠規定を自の中に包括する契機を失った。その結果わが国の統計行政は、「統計法」と「報調法」という二本の基本法規を持つことになったのである。

(3) 法の目的と統計利用

「統計制度の改善発達」は「統計法」の目的規定の中に一連の目的要素のひとつとして実際に盛り込まれており、また「国民の(報告)負担の軽減」についても「統計法要綱案」の審議過程では目的要素として検討の対象とされている。そこで以下では、現行の目的規定にはもちろん「統計法要綱案」の審議過程においても目的要素の候補として一度も取り上げられたことのない統計の利用過程に関わるそれについて、なぜ当時の法案審議で最初から検討の対象外とされ、またそ

の後の統計の展開の中でなぜその要素が必要と認識されるようになってきたかについて考えてみたい。

(i) 統計の利用過程が「統計法」の適用対象外とされた理由

わが国の「統計法」は、指定統計を中心に、その調査企画から、調査実施、集計処理、結果の公表に至る統計の作成過程を軸に、第1条に法の目的として掲げた一連の目的要素を達成するための統計行政行為の遂行原則並びにそれが機能するための制度的枠組みを定めたものである。そこには、公表提供された政府統計の利用にかかわる規定は含まれていない。これには、統計の作成並びに利用の前提としての情報技術の水準も含めた同法の制定当時の政府統計の在り方が深く関係している。

当時は、調査実施による統計原単位情報の収集過程(実査)だけでなく今日では電子的に処理されている集計処理についても、著しく労働集約的な作業を必要としていた。このため、事前に慎重に選び抜かれた調査事項(変数)の組み合わせとして作成されたものが、集計結果表として公表され一般の利用に供されていた。指定統計調査の実施機関に調査計画の申請・承認義務を規定した「統計法」第7条第1項各号の中に集計計画が事前審査の対象事項として含まれ、承認の上公示されたものに限定した形で集計作業が実施されるという仕組みは、当時の集計処理の技術水準を考慮すれば極めて妥当なものであった。

このような当時の統計作成事情は、「統計法」の他の例えば申告義務や秘密保護等の条文の内容解釈を自ずと規定する。すなわち、被調査者に対して申告義務を課し実地調査権の行使も含め法的強制として統計機関が統計原単位情報を収集する権限が付与されるのは、あくまでも第7条第1項の各号に掲げられた事項について予め承認を受けその旨を公示した内容に従った形での統計を作成、公表するという行政行為に対してであり、統計従事者の守秘義務等の秘密保護規定その他の一連の規定も調査結果の公表に至る諸過程を想定して設置されている。

他方、当時の統計利用は、あくまでも集計表ベースでのものであり、追加的な処理が施されるとしても、既存の結果表の集計カテゴリーを組み換え処理が試みられる程度のものが中心であった。公表提供される集計結果については適宜「 χ 」などの秘匿措置が施されており、調査結果の利用過程が秘密保護の脅威となる要素は殆ど考えられなかった。

恐らくはこのような理由から、統計の利用過程に関しては「統計法」の守備範囲外とされ、それに関わる条文設置についても、制定当時、特段それが必要であると認識されることもなかった。その意味では、政府統計の利用に関する目的要素を法の目的の中に掲げる必然性もなかったのである。

統計利用に関する「統計法」上のこのような取り扱いについては、政府統計機関が遂行すべき統計行政の任務が基本的に政府統計の作成にあり、真実性が保証された統計を被調査者の秘密が露見しない形式で公表提供することによってそれが完遂されるという暗黙の認識を「統計法要綱案」の起草者ならびに教授グループは共有していることがその背景となっているように思われる。

統計行政の対象となる業務の範囲についてのこのような認識は、目的要素の構成や法の条文体系を制約し、結果的にその運用として遂行される現実の統計行政を規定することになる。統計

作成機関にとっては、政府の統計行政を統計調査の企画、実施から結果の公表提供までを基本的な守備範囲とし、調査を企画し、被調査者から事前に承認・公示された集計表を作成するという「統計上の目的」のために徴集した統計原単位情報を集計処理し、公表提供することで第一義的な行政目的(責任)は完遂する。他方で統計調整機関は、調査の企画審査から結果の公表に至る統計作成の各作業工程について、「統計法」の規定を根拠に調整業務を実施してきた。

「統計法」の制定からすでに半世紀以上が経過したが、この間の情報処理技術の進展は著しく、同法の制定当時に与件として想定され統計制度のシステム設計の前提条件とされていた事柄のいくつかを「歴史的」存在へと転化する形でその後の統計の作成・利用は展開している。そのような現実の大きな変化は、「統計法」の制定当時その本来的任務として認識され同法によって根拠づけられた統計制度の枠組みあるいは統計行政の守備範囲にいくつかの本質的な修正を迫っているように思われる。

(ii) その後の統計の展開と統計利用に関わる目的規定設置の必要性

① 政府統計の二次的利用と秘密保護

政府統計機関は、指定統計調査について「統計法」第7条第1項第一号により承認を受けた調査目的のために被調査者から調査によって収集した統計原単位情報を同じく第二、三号に従い事前に承認を受けた処理形式により集計結果表等を作成、公表する。このような形での統計原単位情報の使用は、一般に政府統計の一次利用と呼ばれる。公表され一般の利用に供される調査結果については、調査実施機関とは異なる他の主体によっても、その本来の調査目的とは異なる利用目的に使用することができる。これは一般に政府統計の二次的利用と呼ばれている。

政府統計の二次的利用は、従来、既存の集計結果を利用者の固有の利用目的に応じて再加工するなどの形で行われるのが通例のパターンであった。しかしこの種の結果利用は、公表提供される集計結果表が持つ情報量に基本的に制約されており、統計原単位情報が持つ総体としての情報量に比べれば、その利用可能性は著しく制限されたものであった。その後、情報技術が急速に発展する中で、大量情報の処理能力が一般の利用者の間に広範に普及する。一昔前の大型計算機を上回る高性能のハードとソフトで武装した利用者が、統計調査によって得られた最大限の情報活用ができ個々の利用者の多様な利用目的にも対応可能な個体ベースのデータ(マイクロデータ)の利用へと向かうようになったのは、極めて自然な成り行きであった。

統計利用者のマイクロデータに対する利用関心の高まりを受けて、欧米の政府統計機関を中心に、早いところでは1960年代からこの種のデータの提供が本格化する。しかし、このような新たな形態での統計データの提供は、統計の利用過程において調査の前提である秘密の保護に対する新たな課題を提起することになった。

マイクロデータについては、たとえ個体識別情報を削除するなどの匿名化措置が施されていたとしても、それが個体ベースのデータであるだけに個体が識別される可能性は集計量データに比べて高い。それに対する制度上の対応はといえば、わが国の「統計法」を例にとれば、統計の作成に関わる「統計法」の秘密保護規定は、現在までのところ、罰則規定も含め、統計調査員、指定統計事務従事者並びに職務上被調査者の秘密に属する事項を知り得る者の守秘義務として設定されているだけであり、統計の利用過程における秘密の漏洩や窃用に対する規定は設けら

れていない。

統計の利用形態が、既存の集計表に基づく利用中心のものから、個体ベースの利用が急速な広がりを見せる中で、統計の利用面での秘密保護策の構築が重要な課題となっている。もちろん、利用の当事者に秘密保護遵守についての高い倫理性が求められるのはいうまでもない。個人情報の保護に関する一連の法体系が整備される中で、統計情報については別途関係法規の中で対処措置を講じるということで、その適用除外扱いとなっている。この点も含め、現実の変化は、統計の作成過程だけでなく、その利用過程についても秘密の保護を制度的に担保する立法措置の設置を要請しているように思われる。

② わが国における統計原単位情報の二次利用に対するこれまでの制度的対応

周知のように、わが国の現行制度での統計原単位情報の二次利用については、「統計法」第15条第2項の規定を根拠に、指定統計調査票の統計上の目的外使用申請制度の運用としてこれまで対応されてきた。なお、その前提となる同条第1項に規定された「統計上の目的」については、それを統計原単位情報の一次利用、すなわち第7条に従い当該調査機関が承認を受け、その旨を公示した所定の結果表の作成に限定するという解釈がこれまで行政側での一貫した立場であった〔山中・河合(1) 186頁、松田(4) 65頁、坂本(8) 52頁〕。

このように、統計上の目的のための統計原単位情報の利用というその第一次利用が厳格に定義され、その運用原則に従って統計行政が遂行される一方、第7条第1項第一号の調査目的あるいは第二、三号によって承認を受けた以外の作表等への統計原単位情報の使用については、当該調査の実施機関によるものであっても「統計上の目的外」とされ、統計原単位情報の二次利用については、本来の制度の例外的運用として取り扱われてきた。統計原単位情報の目的外使用があくまでも例外的な統計データの提供方式である以上、その提供にあたっては高い公益性を必須要件とするなど、申請窓口での規制を中心に制度の運用がはかられてきた。またデータの不正使用が万一発生した場合にも公務員に対しては「公務員法」の罰則規定が適用できることから、この制度による便宜供与の対象者は、これまで公務員に偏重した運用が行われてきた。

被調査者から提供を受ける統計原単位情報の使用目的に関するこれまでの原則並びに統計利用に関わる秘密漏洩防止のための極めて厳格かつ利用上の制約の大きい現行制度にもかかわらず、統計研究者を中心にわが国でも目的外使用申請によるマイクロデータの利用件数は急増している。このような研究目的での利用に対しては、主として匿名標本データが提供されているが、他方で従来から行われてきた地方自治体等での再集計利用や行政機関での分析目的あるいはデータマッチングのための使用、さらには調査実施のための名簿整備への利用などの利用ニーズも依然として存在し、使用目的によっては識別可能データが提供されることもある。このように、識別可能な個体情報から高度に秘匿措置が施された匿名標本データ(マイクロデータ)に至る著しく多様な個体データが、第15条第2項による目的外使用申請制度という単一の制度運用として業務上は処理されてきた。その結果、利用の目的に「高度な公益性」が求められるなど、統計上の秘密漏洩の危険性が殆ど無い純粋に学術的な二次利用に対するハードルは諸外国に比べ極めて高く、この種の分析的利用への寄与はどちらかといえばこれまで限定的であった。

情報処理技術が急速な進歩を遂げる中で、統計の利用形態や適用される分析方法もますます

多様化し、既存の公表形態では充足できない多様な分析ニーズが政府統計にも寄せられている。

③ 統計利用に関する規定の整備と二次利用の潜在的可能性

わが国の現行「統計法」が統計の不正使用の防止措置等の利用規定を持たない現状では、利用目的の公益性要件も含めて目的外使用申請の審査面で厳格にその制度運用を行うことは、秘密保護を担保する統計政策として当面有効な選択肢である。もっとも、このような制度運用がもたらす安全保障は、他方で多大な財政的・人的資源を投入しかつ調査に関わる被調査者の精神的・物理的負担の下に収集された統計原単位情報が有する情報を充分有効に活用していないということの代償として与えられるものである。

わが国では「統計法」の施行以来半世紀以上にわたり一貫してこのような原則の下に二次利用のためのデータ提供が行われてきた。一方、海外に目を転じると、多くの国で、この点に関してわが国とは異なる方向での展開が認められる。すなわち、ここ 30～40 年間の世界の政府統計の展開は、情報処理技術の急速な進展の中で、「統計上の目的」についても、秘密保護を遵守しつつそれに抵触しない範囲において統計原単位情報のより有効な活用を政府統計の二次利用として主体的に位置づけ、それも含めた形で統計行政の正規の課題とする方向が今では世界の潮流となっている。それによって各国の政府統計機関は、新たな種類の統計利用ニーズを積極的に掘り起こし、それらに対応した多様な形態での統計の提供さらには新たなタイプの統計調査の整備に積極的に取り組んできた。一部の国ではすでに 1960 年代から開始されている政府統計マイクロデータ(匿名標本データ)の整備、縦断面データや異種の調査結果として得られる統計原単位情報のリンケージによる新たな統計情報の作成・提供といった統計政策の新展開が、20 世紀終盤の世界の政府統計の動向を特徴づけるものとしてある。そして 1980 年頃から各国で相次いで実施される統計法規の改定は、こういった展開を統計制度の面から認知するものとして実施されたものである。

一方で統計利用に関わる秘密保護措置を「統計法」の条文として設置するとともに、他方で法律、制度、さらにはその運用の面で政府統計の二次利用を、制度の例外規定としてではなく政府統計機関の正規の統計業務の中に位置づけることで、多様な統計ニーズの諸類型に対処できる重層的な制度的枠組みを整備できるものと期待される。このような統計利用面での制度の整備によって、より広範な層による政府統計の二次利用の範囲が大幅に拡張されるであろう。そしてこのような政府統計の二次利用は、統計の利用面でそれまでの既存集計からだけからは得ることのできなかった現実に対するより豊富な認識の提供を可能にする。

他方で、政府統計機関による統計原単位情報の二次的利用は、統計の作成面にもその有効性を発揮しうる。例えば、同一時点での異種調査データ間のリンケージは、潜在的統計需要に対して、新たな調査を企画、実施することなく、従って経費並びに調査負担という二重の意味での追加的負担を国民に課すことなくそれに対応できる余地を広げることになる。

このようなデータリンケージによる政府統計の拡張を「横断面」での展開とするなら、二次利用は同時に他方で「縦断面」への展開の可能性も持っている。その場合の前提となるのが、個体ベースのデータの歴史的蓄積である。海外のいくつかの国では、すでに電子的な統計データの蓄

積を業務とする公的機関がデータ・アーカイブとして設置され、集計結果表はもとより、結果原表あるいはデータ・キューブといった中間集計資料、匿名化処理済みのマイクロデータ、さらには所定の年限を経過した歴史資料としての識別可能データも含めた体系的な蓄積システムがすでに完備している。

このような歴史データについては、単に歴史研究だけでなく、調査の実施時点では特に関心事項とされていなかった統計の長期的な構造変化を検証するための遡及的な比較分析利用を可能にする。さらに、一定の秘密保護措置を講じるとの前提の下に識別情報を用いて縦断的にリンクすることで、クロスセクションデータからは得られない追加的な情報を事後的に作成することもできる。

わが国でも昭和 63 年の「統計法」改正によって追加された第 15 条の 3 が、調査実施機関に対して調査資料等の管理・保管の義務づけることになった。その結果、多くの統計調査について、それまでは専ら秘密保護の見地から集計処理終了後可及的速やかに廃棄処分されていた調査票等の統計原単位情報について、識別情報削除済のデータ形式とはいえ、個体ベースでのデータが電子的に永年保存されるようになってきている。しかしながらそれらの維持・保管体制については、基本的に調査実施機関の判断に委ねられている。このため、保管データのクリーニングなど統計原単位情報から集計処理までの前処理等についての手続きについては調査機関あるいは統計調査についても必ずしも規格統一されているわけではなく、定期的なメンテナンスも含めた管理コストの負担という問題も存在する。この点で統計データ・アーカイブのような組織の設置が実現できれば、単に集中化によるコスト面での節減だけでなく、規格化された形式でのデータ保管体制やメタデータの体系的整備など、保管されたデータを真に利用可能な状態で蓄積できる方向へ一歩を踏み出すことができるように思われる。

(4) 目的要素が目指す法の目的とは

第 3 節ですでに紹介したように、諸外国の法の目的規定の中には、政府統計が単に政府による行政的利用のためだけに作成されるのではなく、「消費者、企業、投資家、及び労働者」(アメリカ合衆国)、「社会、科学、及び研究」のための「社会的、経済的及び生態学的相互関係」の分析(ドイツ)、あるいは「合理的な意思決定を促進するための資源として社会発展のために公正に使用」される(韓国)といったようにより広範な利用者を想定しているものも見られる。そこに基調として流れているのは、調査結果を共通の情報資源として捉える発想である。わが国でも法案の国会提案にあたっての趣旨説明文書の中には、統計の公表規定設置の意図をこのような観点から説明していたことについてはすでに本文でも言及した通りである。

第 1 条の目的規定の中に列記された一連の目的要素を達成するために遂行される統計行政行為の究極の目的は、政府だけでなく広く社会の構成員が現実に対する客観的認識を得るのに寄与し、またそれぞれの構成員が固有の関心事に対して合理的な意思決定を下すのに必要な判断材料を提供することにある。このことは、あくまでも統計に関わる秘密保護に対する脅威としないとの前提の下にはあるが、統計原単位情報の適切かつ最大限有効活用の可能性を追求することを決して排除するものではない。

各国の統計がこの 20～30 年来積極的な取り組みを行ってきている統計の新たな展開に対して、それらを早急に対処すべき統計政策上の課題とする点で、わが国の政府統計機関の認識はやや希薄であったように思われる。法の目的が基本的に専ら統計作成、提供に関わる一連の操作概念的な目的要素の列記として規定され、また統計行政それ自体もこれらの目的要素の制度的翻訳として設置された個々の条文を根拠に政府統計の一次利用を軸に遂行されてきた。このような経常業務としての行政行為の中からは、統計の利用過程に関して現実が突きつけている新たな課題を追加的な目的要素あるいは条文群として整備するという統計制度の枠組みそのものを再検討するという発想は生まれにくいように思われる。目的要素そのものの到達目標を改めて「統計法」の目的規定の中に掲げることによってはじめて、個々の統計行政の在り方を現実に照らして鳥瞰できる視点を持つことができ、このことが、現在のわが国の統計と世界の潮流との間のギャップを埋める契機のひとつとなるのではないだろうか。

(注 1) 森田優三が提出した意見書(「統計法要綱案修正案」)は、[原案]の各条文をその規定内容に従ってグループ別に配列し直すという提案が中心となっている。[原案]第 1 条に規定内容が欠けていたことから、当該条文番号は森田の新旧対照表から除外されている。ちなみに、森田の修正案第 1 条は重要統計調査に関する規定となっている[(3) 5 頁]。

(注 2) [原案]の起草者は、美濃部亮吉、山中四郎それに河合三良であると考えられる[森 (16) 31-32 頁参照]。

(注 3) 第 1 回委員会で、美濃部、森田、川島の 3 名の小委員に第 2 回委員会で提出する事務局案の作成を委ねることが決定された。

(注 4) 川島は、「統計法要綱案」([原案])に対する意見書の中で、「…(統計一引用者)委員会の構成及其の職権の範囲並に委員の数及び任期等は法文の上に明確に規定すべきで改正の容易な官制に委任すべきではない。」[(3) 10 頁]と指摘している。

【参考文献】

- (1) 山中四郎・河合三郎『統計法と統計制度』統計の友社、1950 年
- (2) 『日本統計制度再建史』統計委員会史稿 記述篇 1962 年
- (3) 『日本統計制度再建史』統計委員会史稿 資料篇(Ⅱ) 1963 年
- (4) 松田道夫『統計法の解説(三訂版)』(財)全国統計協会連合会 1973 年 4 月
- (5) 大屋祐雪「統計法の成立」『経済学研究』九州大学経済学会 第 30 巻 1974 年 3 月
- (6) 総務庁統計局統計基準部監修『統計行政の中長期構想』(財)全国統計協会連合会 1985 年
- (7) 森 博美『統計法規と統計体系』法政大学出版局、1991 年
- (8) 坂本信三『我が国の統計制度－統計の総合調整と統計法規の解説－』(財)全国統計協会連合会 1991 年
- (9) 総務庁統計局統計基準部監修『統計行政の新中・長期構想』(財)全国統計協会連合会

1995 年

- (10)総務省統計局統計基準部国際統計課編『諸外国における統計の制度と運営』(その 24)第 1 分冊 2002 年 8 月
- (11)総務省統計局統計基準部国際統計課編『諸外国における統計の制度と運営』(その 24)第 2 分冊 2002 年 8 月
- (12)総務省統計局統計基準部国際統計課編『諸外国における統計の制度と運営』(その 24)第 3 分冊 2002 年 8 月
- (13)総務省統計局統計基準部国際統計課編『諸外国における統計の制度と運営』(その 24)第 4 分冊 2002 年 8 月
- (14)UN Economic Commission for Europe, Statistical Confidentiality and Access to Microdata, proceedings of the Seminar Session of the 2003 Conference of European Statisticians.
- (15) 総務省統計局統計基準部監修『統計行政の新たな展開方向』(財)全国統計協会連合会 2004 年 3 月
- (16)森 博美「わが国における「統計法」の成立」『オケーショナル・ペーパー』法政大学日本統計研究所 No.11、2005 年 6 月