

わが国の統計制度をめぐる諸問題

伊 藤 陽 一

本稿は、日本統計研究所が主要な研究課題の一つとしているわが国の統計制度に関して、検討すべき諸問題を具体的に指摘し、次いでその問題の発生経過、検討ないし対策の経過等について今後の検討にむけての若干の私見をふくめて解説することを目的とする。

統計機関（調査実施及び調整の）、統計法規、統計資料体系をふくむ統計制度は、わが国においては第二次大戦中に破滅に殆したが、戦後1946年から47年にかけての短期間に再建されその方向が定められた。これがいわゆる「戦後日本の統計制度の再建」であり、日本統計研究所も、再建の方向を検討する主要な舞台となったのである。戦後の統計制度の改革・再建は、1952年の「統計報告調整法」の成立と、同じ年の行政管理庁の発足に伴う一定の組織改編を以て一段落し、この体制の下に、今日までわが国の統計活動が遂行されてきた。しかし現在この統計制度は多くの矛盾、改善すべき多くの点をかかえている。

以下、Iにおいて、現在のわが国の統計制度を再検討することの必要性を示すいくつかの動向を紹介し、これに基づいて検討すべき諸点を列挙する。次いでIIにおいて、各問題についてその発生経過等を順次コメントする。

I

1970年代に入って、統計の「転換期」ということがしばしば語られるようになった。これは政府統計に対して、より詳細な統計、さらに新たな統計を求め、いわゆる統計需要が増大し、さらに政府統計活動の中で電子計算機が大きく利用されながら、統計制度全体がこの統計需要とコンピューター利用に應える形になっていないこと、そしてこの事態が転換される必要があることをさしているようである。そこで、どういった点に解決すべき問題があるのかを示すために、統計の在り方の再検討を迫るものと考えられる、最近の統計をめぐるいくつかの動向を紹介することからはじめよう。

1. 1975年国勢調査実施とプライバシー問題。1975年国勢調査をめぐっては、75年10月1日前後に、新聞・テレビ等でプライバシー問題が大きな話題となったのは周知のとおりである。それは、一つには調査員が近所の顔見知りであって、とくに年令、職業、従業

上の地位、勤務先などプライベートな点を知られたくないということであり、この間、厳封郵送方式はとれないのかということも問題となった。ここには、国勢調査の調査項目の妥当性、調査員選定、調査票回収方式への疑問と、何のための調査か、国民にとって真に必要なものか否かとの疑問がはらまれていたといえる。だがこの国勢調査に対しては、国勢調査の実態にさらに立ち入って検討した人々からも批判が出された。それは今回はじめて採用された被調査者自らのマーク・シート方式→個票内容のコンピューター→磁気デスク打ち込み、にもとづく集計方式に関して、それが、いわゆる「国民総背番号制」に結びつく危険があるとする見地からの疑問・批判であった。現在、「国の場合は、社会保険、自動車検査登録、郵便貯金、簡易保険等27業務、特殊法人の場合は各種の融資業務、共済組合関係掛金徴収・給付・融資業務、料金徴収業務等34業務である。また地方公共団体の場合は団体により広狭の差はあるが都道府県では自動車税等税務、民生・衛生等、市町村では住民税等税務、国民健康保険、水道料金等の業務を中心として既に全都道府県及び2088市区町村が電子計算機を利用して何らかの行政情報処理を行なっている」（行政監視委員会『中間報告』75年4月）。これを具体的にみれば、警察庁が犯罪、逮捕者、運転免許、銃砲登録、狩猟免許者など約3000万人、社会保険庁が厚生年金、国民年金、船員保険等対象者5000万人労働省では失業保険の対象3600万人の情報をそれぞれファイルしているとされ、地方自治体では住民基本台帳の諸項目（住所、氏名、生年月日、性別、世帯主、戸籍、住民となった年月日、変更、選挙人名、国民健保、国民年金、児童手当、米穀類の消費）のファイルも開始されている。一方民間では金融機関の他病院等でも、個人の情報をファイルするケースが出てきている。これらの動きの行末は個人について多面的な情報が総合化され、さらに地方的枠をこえて中央において一元的に把握されること、すなわち「国民総背番号制」である。これは既に指摘されているとおりの大きな問題をはらむ。すなわち、個人のプライバシーが犯される危険、誤った情報が打ち込まれ、貯蔵され、用いられる危険、本人の知らぬ間に情報が他に流れる危険がここにはあり、さらにこれら情報を入手し利用しうる者とその手だてを持たぬ者との差が生じ、思想調査そして思想統制への危険すら有するからである。似た事情にある諸外国ではプライバシー保護のための諸施策がうち出されているのだが、遅まきながら検討を始めたわが国の行政監視委員会は「直ちに結論を得て答申することは困難」として『中間報告』を提出するにとどまり、行政と民間における個人情報の取り扱いの実態が充分には公けにされぬまま、電算機利用はいわば野放しの状況にあるわけである。このような背景の下での75年の国勢調査であり、国勢調査が個人情報を収集する最大規模の調査であるだけに、疑問と批判も強かった。そこでは、国勢調査実施そのものの是非から、調査を

認めたとしても「統計」を獲得しようとするときに何故、個人名、勤務先名が必要なのか、さらに統計局へ個票を集中せずにローカルな段階での集中・集計でよいのではないか等、一定の根拠をもつ疑問が出され、さらにプライバシーと統計調査の関係、申告義務を唱う統計法と憲法の関係も問われた。統計に関して既に国際的にも問題となっていた諸点が、わが国でも本格的に提起されてきたわけである。

2. いわゆる「調査環境の悪化」。この表現は1960年代後半から語られはじめられる。それは、調査員が調査活動を行なうに際しての諸困難 — 調査拒否その他 — の累積を意味しており、このことが調査員の確保難につながり、調査の正常な実施に大きな困難を生みだしている。その一端を伝える例を示そう。以下は全国統計協会連合会が開催した第2回統計調査員問題研究会（75年2月）で報告された調査拒否事例の抜粋である。いずれも家計調査の場合である。

- ① 勤労者世帯において、拒否理由「家庭内のこと、とくに金銭的なことは、たとえ県職員にしろ、統計調査員にしろ覗かれるのは絶対に嫌である。貯金の額まで知られるのは何としても嫌である」。
- ② 身障児、登校拒否児をかかえ、近所附合いも少ない勤労者世帯、理由「家庭内をみられる」。
- ③ 勤労者世帯、理由「住宅を新築したばかりで住宅資金の返済のやりくりで苦勞しており、他人に覗かれたくない。一方的、強制的な調査に対しては断る権利がある。課税面の心配もある」。
- ④ 自営世帯、理由「調査のやり方が一方的、強制的、調査対象の意志を無視している。また、店が多忙であり、税の心配もある」。
- ⑤ 自営世帯、理由「調査結果は、公務員の給与引上げの資料となるだけで、私達には関係がない。現在の物価高、賃金の値上り等により、家族だけで商売をしているが、売上帳簿を書くのも精一杯であり手間がない」。
- ⑥ 自営世帯、理由「義務つけられる納税の申告、全世帯もれなく提出する国勢調査や商業統計調査以外、抽出によって選び出された世帯だけというものには一切協力しない。罰金が課せられるなら、いくらでも出す」。

等々である。これらはいずれも結局協力を得られなかったケースとされている。これらの事例についての調査員の意見も注目されてよい。「心情として無理からぬ、もう少ししっかりした条例で申告を義務つけて貰いたい」、「課税面の心配は根強い、統計調査の意義も十分理解されていない、国、県、市は広報活動、調査結果の公表について検討する必要がある」、

「強硬な拒否に対しては、統計調査員の段階ではどうにもならないと思われる、国、県、市の方でも対策を考えてほしい」、さらには「返す言葉もなく、すごすご引下る時の口惜しさ、罰金の10万円も取ることができたらよいのと思うこともある。もう少ししっかりした条例によって申告を義務づけて貰えれば調査員もやり易いと思う。一般の方々の理解をうため、テレビ、新聞などで単に結果の発表をするだけでなく、家計調査の仕組み、その利用方法なども説明して貰えれば、もっと皆様に関心を寄せていただけるのではないか」等である(『統計情報』Vol. 24, No 2)。一方、事業所や企業の側ではどうか。山田茂氏(当時日経連労働経済研究所室長)は、統計調査の数が増大する中で、大企業は3日に2件の記入負担をうけており、労働力不足の折に負担は大変であり、「大企業、中小企業の別を問わず、事業所側が統計調査の記入負担について悲鳴をあげ始めた」という(山田茂「官庁統計調査の危機」、『統計』1971, 5)。さらに次の指摘もある。「たとえば昭和45年国富調査における法人資産調査では、ある会社の調査票提出枚数が六百枚以上にのぼっており、三百枚から四百枚の会社はさらにある。またこの調査票作成のために会社が負担した経費は少ないところで、三、四十万円、大きいところでは六百万円もかかったといっている。このような大きな犠牲を申告者に強いている実態を調査の立案者はどのように考えているのであろうか。われわれ調査実施に当るものは、無理だ無理だといっている申告者側をなんとか説き伏せて今日まで来ているのであるが、われわれの努力にもおのずから限度がある」(斉藤聡「統計調査改善への道」、『都道府県展望』1970年11月)。斉藤氏はこれに関して、少なくとも標本調査の場合、単なる法律的強制に依存することなく、「データを買う」という頭の切りかえが必要であるとする。先の山田氏は、調査員の不足・質の低下と相まって、統計調査は危機に直面しているとし、さらに統計調査間の重複とその原因としての調整機能の不足を指摘したうえで、行政管理庁のコントロールの強化、事業所の意見を尊重しそのニーズに答える統計調査を行うべきこと、このために官民合同の官庁統計改善のための組織が必要であることをとらえている。さて、このように事業所や世帯における官庁統計への拒否反応が次第に広がりを見せる中では、統計調査員の確保は以前に増して困難となっている。「統計調査員が確保されれば調査の5割(あるいは7割)は終わった」という言い方が、現場指導の都道府県統計職員から、とくに最近聞かれるようになってきた。現場の声がより強く反映される全国統計大会も調査員問題の解決を求める決議をくりかえしている。これまでの国の対応は調査員の労働条件の改善に主としてあてられてきているのだが、十分な解決をみないのは、この調査員問題が労働条件のみによるものではない深さをもっているからである。

3. 地方統計の弱体化・困難。政府統計調査の多くが地方自治体に委託されて実施されている現在のわが国の制度の下では、政府統計調査実施の際に被調査者に接触しているのは、都道府県・市町村で雇われる調査員である。したがって2で述べた「調査環境の悪化」をまのあたりに体験し、調査員問題で苦悩しているのは、都道府県市町村の統計職員であり、これがわが国の統計の将来にとって由々しき問題として、打開策の必要を唱えたのも、もとはといえば地方統計機関であった。しかし、地方統計が今日かかえている問題は、これまでみてきた「調査環境の悪化」だけなのではない。地方行政は住民生活と密着し、地方独自の問題をかかえているのであるから、統計活動も多面的に、また地方の特徴に即して独自になされる必要がある。にもかかわらず、現実には地方の統計活動は全国的統計調査を実施する際に若干の上積み調査をするとか、地方統計書の編纂程度にとどまっているのである。この地方統計活動の貧困は地方統計職員の削減、予算不足によるところが大きく、これは中央政府の地方統計政策の弱さに起因する。すなわち、現在、政府統計は地方への委託事務として実施され、これとともに予算は都道府県に対しては定員と基準給与、事業単価にもとづいて国庫支出金として、市町村に対しては地方交付金の中で中央から支出される形をとっている。この人件費及び事業費が、地方の持ち出し＝超過負担となっているのである。これは職員給与1人当たりと事業費そして定員が削減されるという三つの要因から生じている。「年々国からの委任事務である統計調査の規模、内容が拡大且高度化してくる。このことは実施主体である地方公共団体においては事務量の増加となり、経費の増大となっているにもかかわらず国が交付する事務費は逆に減少の傾向にあり、地方側の負担増によってまかなわれている」、「最近においては国の行政整理に伴う定員削減が地方公共団体の統計調査機構に適用されてきて国の調査を実施するための委託定員数は一方的に減少されつつある。こうした現実を放置するならば困難な統計調査を無理強いすることになり、作成される『統計』の真実性、信頼性を破壊していくことになる」、「さらに定数確保と併せて職員費の交付基準の引上げ、共済費ならびに退職手当、管理職手当および超過勤務手当等の予算も国において措置すべきである」（斉藤聰、前掲）との発言はこの点を指す。地方の統計予算や地方費による統計職員が国の委任事務にとられてしまえば、地方独自統計活動の弱体化は目に見えることである。地方統計に力点をかければ次の事態も生じる。「東京都の場合は4割の超過負担をしているわけですが、統計課で実際につかっている金額の6割は国からきて、4割は都のものだし。それだからこそ、都の仕事の40何%の職員がやるのはとうぜんだと。」、「管理者の考え方は、国の仕事についてはとにかくあまり手をくわえないで、できるだけ簡単にすませて国の方へもって行ってしまおう、それでのこった余力については東京都の行政をすすめていくうえでの必

要な都独自の仕事にふりむけていきましょう」というのである。すなわち国の調査の手をぬくことになるわけである。国と地方の統計の両方について手をぬくまいとすれば、統計職員にはいやがうえにもしわよせがくる。以上のような地方統計における困難は、わが国の中央の統計制度にも深くかかわる。各種の打開策のうち、最近のものとして、中国5県の統計主管課長会議の検討提案によって、中国地方知事会の要望となった「地方統計制度の改善措置の推進について」においては、超過負担の解消、調査員制度の改善、とともに次の2項がうたわれている点に注目しよう。すなわち、地方統計機構を整備充実するために「国は中央統計機構における調整機能を一層強化するとともに、地方出先統計機構の整理統合を行い、また、委託調査事務量の各年度における均量化、定量化を図るために各種調査体系の整理統合を行う必要」、そして地方における統計利用の拡大、円滑化を図るために「地方別表章並びに地方分査制度の拡大を行う必要」がある、である（『統計情報』Vol. 24, No. 11）。

4. 民間からの政府統計批判の新展開。政府統計を批判する動きが、とくに労働運動そして一部研究者を中心に、第2次大戦後早くから展開されている。1950年代前半の上杉正一郎『マルクス主義と統計』、総評調査部『統計の闘い』はその一つのピークをなし、その後も引継がれてきていることは周知のとおりである。しかし1970年代に入ってから政府統計批判の動向には、次の点で新しい展開をみてとることができる。先ず第一に、公害、“モノ不足”、狂乱物価の中で政府による調査や統計への不信感が拡大したと見受けられるのだが、この中で、政府調査の欠如と不十分さの指摘とともに、住民、国民が自ら調査を手がけるという動きが広まった。これまで民間大企業を別として調査の組織をもたない側にあっては、労働組合を除いては調査活動の経験は少なかった。しかし70年前後からの公害問題の大規模化の中で、先ず住民が自ら大気、水、土壌の汚染さらには騒音、振動による被害等の調査、学習をおしすすめるにいたり、つづいてのいわゆる“モノ不足”の際には、流通機構や在庫状況に監視の目をむけ、電力や国鉄等の公共料金値上げに際しては、原価構成等に消費者運動の検討が及び、それ以降、継続している物価上昇の中で、消費者団体、婦人団体、生協等の価格しらが継続している。ここには、調査活動の広がりがあるといってよい。第二に調査活動の広がりだけでなく、その質的發展があるといえる。その代表例として春闘共闘委員会の家計調査をあげてよかろう。もとより民間の調査活動は、その組織と資金力等において国や地方公共団体の調査活動とは差をもち、とくに規模において比肩しうるものではない。しかしこの家計調査は、単組、単産の当面の要求づくりといった枠を越え、内容的にも総理府統計局調査との比較を狙いさらにそれを越える部分をもっている。そして第三に、これら

調査活動は、政府統計の改善要求とともに、統計制度そのものの改革要求をもかかげるにいたった。すなわち日本労働組合総評議会と全国消費者団体連絡会のパンフレット『ごまかしの物価指数「ヒトケタ公約」を斬る』は、審議の民主化要求として次の点をうたっている。

- (1) 物価指数作成についての實際上、理論上の問題点を専門的に検討する常設的な小委員会を設置し、労働組合、消費者団体の代表および私たちの推せんする専門家を加えること。
- (2) 統計審議会および経済指標部会の委員に労働組合、消費者団体の代表を加えること。またその公開の場で消費者物価指数にかんする諸問題について抜本的検討を行い改善すること。またその審議過程および指数算定に関する一切の資料を公開すること。

以上、政府統計をめぐる、最近目立った動向を四つだけ紹介した。これらの動きは、政府が適確な処置をとらないでいるならば、政府統計に対する国民の不信と疑問を一層拡大し、政府統計を作成するうえで大きな支障を生み、したがって政府統計の整備と真実性の保持を大きく損うものとなる。そして、紹介した動向の中に生まれている問題点の検討ないし打開策の提起も、いずれも現在のわが国の政府統計の在り方、統計制度を根本的に再検討すべきことを迫っているといえる。

そこで、これらの動向等を念頭におきながら、現在のわが国の統計制度をめぐる、主として研究・検討されるべきと私なりに考える諸点をかければ次の通りである。

- ① 政府統計のあり方を基本的に規定する原理としての統計制度の民主化の問題。まず、統計制度の個別・具体的な検討に入る前に統計制度の在り方、今後の方向を一般的に規定するものとして、統計制度の民主化の問題を提出しよう。
- ② 同じく統計の在り方一般にかかわるものとして国の統計活動における電子計算機の利用とプライバシー保護の問題がある。
- ③ 統計制度の民主化をめざし、さらにプライバシーを保護しながら一方で国民の統計要求に応えるために、統計制度の各構成部分に関して次の諸点が検討されてよい。
 - (1) 中央統計機構と統計調整機関
 - (2) 地方統計制度
 - (3) 統計法と指定統計制度
 - (4) 統計職員と統計調査員
 - (5) 統計予算
 - (6) 国際統計活動とのかかわり
 - (7) 統計教育

II

以下では、現在のわが国の統計制度に関しての検討課題として、Iの末尾にかかげた問題について順次コメントを加えようとするのであるが、それに先立って若干の指摘をする。

まず、国の統計制度についての研究ないし発言は、統計学の分野、すなわち統計研究者レベルにおいては、はなはだ少ない。統計制度を検討していく際に注目すべき発言の多くは、統計実務担当者レベルにおいてなされている。統計学分野での研究のいわば立ち遅れについていえば、たとえば日本統計学会の構成でみれば、数理統計学的傾向が支配的であり、その分野では統計制度への関心は薄い。他方いわゆる社会統計学の流れは、政府統計資料を理解・吟味するために統計調査を論じさらに統計の利用法をも論じてきた。しかし、それらを統計制度と関連づけて、あるいは統計制度そのものを、検討することは、その重要性を意識しつつも、概して少なかったといえよう。これは、統計制度をめぐる諸問題の現実における成熟の度合、統計学分野での主要関心点の推移他いくつかの理由にもよるが、統計学が統計方法の研究に中心を置きつつしてきたこととも無関係ではないと思われる。とはいえ、統計制度の研究がなかったわけではない。統計制度再建過程における集中論議を別としても、大屋祐雪、船木勝也、北川豊、奥野定通、三浦信邦氏等の研究があり、実務担当者からの発言、さらに統計審議会等統計行政にかかわっている統計研究者の発言にも注目すべきものはある。

そこで、先に列挙した諸点について、問題の構造を把握し、将来にむけての解決策を得るためには、わが国の統計制度の歴史的経過を、上にふれた研究・発言等諸成果を参照しつつ、検討することが必要である。その場合、第二次大戦前のわが国の統計制度、戦後の統計制度の再建過程の論議と実際経過、さらに各国の統計制度の実情、国連を中心とする国際統計諸機関・会議からのわが国統計制度への影響、逆にわが国からの働きかけ等々の研究が必要であり、私が列挙した諸問題以外の問題、さらに研究の視角・方法等も検討されることになろう。このためには、さらに多くの研究者、実務家による研究が一層集中されなければならない。

したがって、私の以下の叙述もいわば解題的に今後のより詳細な研究にむけて、戦後の統計制度再建過程と外国の動向を若干参照しつつ、仮説的、暫定的指摘をふくみつつ、いくつかの素材を提供すべく与えられるにとどまる。

1. 統計制度の民主化

ここにいう統計制度の民主化とは、統計作成と統計利用を中心とする国の統計活動を、国民の要求に応えるよう統計制度を改革するという問題である。私は、現在のわが国の統計活動、統計制度がかかえている多くの困難を解決する途は、統計制度の民主化との関連なしには恐らく見出しえないと考えている。この問題はこれまでの統計制度研究において、いかに論じられ、また現実はどうであるのか、そして将来にむけてどう考えるべきであろうか。指摘すべき第一点は、わが国の統計制度は、国の統計活動に向けて国民の要求、意見を汲み上げる体制をおよそ全く有していないし、そもそも、そういった制度の民主化ということが論議の対象にもならなかったのではないかと、いうことである。現在の統計制度とのかかわりでいえば、さしあたり現行制度をつくりあげた第二次大戦後の統計制度再建過程での論議が検討の対象になる。このとき日本を支配していた占領軍側は、統計調査を自ら行なったが、これを日本側で行なわせる必要をもったし、後にいたって、占領支配解除後もアメリカ側に必要な資料を作り出す体制をつくっておくべきと考えている。日本側では、占領軍当局からの統計資料提出要求に応じる体制を必要としていたし、さらに、アメリカ側の意向とは相対的に独立して、長期的に日本の統計制度を近代化する必要が考えられていた。これらの契機に押されて1946年から47年にかけて、まさに集中的に再建の方向が論議された。しかし、この論議とこれの実現をはかる勢力は、占領軍、統計官僚、各省官僚、いわゆる学者グループであり、当時何よりも優先されたことが、日本経済の復興・安定とこれに資するための統計制度の再建であった。このためであろうか、再建過程の残されている主要な文献、山中四郎構想、統計懇談会議事録、川島孝彦案、統計制度改善に関する委員会（以下「制度改善委」と略称）議事録とその答申、統計委員会議事録、ライス・レポート、統計法案の国会提案理由・説明資料等（いずれも日本統計研究所『日本統計制度再建史—統計委員会史稿』記述篇、資料篇Ⅰ、Ⅱ、Ⅲに収録されている限りにおいて）を通じて、統計制度における国民の意思反映の機構の設定には意は払われていなかったと見受けられる。この問題は国の統計活動の社会的機能をどうみていたのかにもかかわる。再建過程における上述の文献の中で、この点について比較的詳しく述べたものとして、統計法国会説明資料の立法主旨をひこう。統計の改善発達の必要性として次のように述べている。

「国及び公共団体の各般の施策、各種事業の経営並びに社会科学の研究にとって、正確な統計の体系を整えることが常に緊要であることはいうまでもないところであるが、特に敗戦後の新日本建設のためには、国民のすべてが新しい事態の科学的な認識の上に乗って新しい構想を樹て新憲法下の国民による正しい民主的政治実現のために努めなければならないので、その必要

は更に一層痛感せられるのである。過去において国際及び国内情勢に対する客観的な認識のために必要な正確なる統計を欠き、或はそれが国民の眼からかくされていたために国の基本政策を誤らしめ、国民に戦争の惨禍をもたらしたことを見逃すことはできない。日本国民はこの痛ましい経験を反省し今後は正確な統計に基く現実の科学的認識を平和なる建設の道標として国民すべての前に打ち立てることを固く期さなければならない」、そしてさらに正確な統計は、占領政策に協力するため、連合諸国民の信頼をうるため、通商その他諸国の援助をうるためにも必要、としている。すなわち、各種施策と占領軍等への配慮から、とにかく正確な統計を作る体制を整えることに、分散的機構が確定した段階では統計委員会と統計基準局の権限の強化をはかること、統計法によってこれを保障することに論議と関心は集中し、国民の統計に対する要求を汲い上げる体制をも考慮するにはいたらなかったといえよう。わずかに山中構想が、「施策ハソノ企図ノ如何ニ拘ハラズ、一定ノ目標時期ニ於テ所期ノ現実的効果ヲ収メルコト嚴重ニ要求セラルル事態ナルニヨリ、民主的支持ニ裏付ケラレタル強力ナル常時的綜合的査察制度ヲ実施スル必要ガアリ……(一の(4))、……査察ノ内容ハ可及的詳細ニ之ヲ公表シテ与論ノ啓蒙ト協力要請ニ努ムルトトモニ、末端実施機関ニ対スル糾弾督励ヲ与論ノ圧力ニ期待スル態度ヲ持チ、所謂民主的査察タラシムルコト、コノ為新聞等言論報導機関トノ聯繫ヲ特ニ緊密ナラシムルコト(二の(8))」を唱っていたが、民主的支持ないしは査察が具体的な内容を得て発展させられることはなかった。また地方統計制度の一応の整備は、住民と密着している場であるだけに、住民の統計活動への参加を拡大する可能性をひらいたが、標本統計の普及による地方表章の不足、全数統計の中央集中さらにIでみたような地方統計の弱体化が進行しているのが実情である。

したがって、統計活動・統計制度の民主化の問題は、我が国の統計が多くの困難をかかえるにいたった段階で新しく提起されているといってよい。そして既にIでみたとおり、いくつかの方策が提案されている。官民合同の官庁統計改善のための組織(但しここでの民とは企業)——山田茂氏、統計調査の意義のPR、結果の公表の再検討——調査員、物価指数に関する小委員会の設置と統計審への労組、住民の代表参加——総評、消団連等である。統計審議会については、三瀧氏が既に、その専門部会をふくめて委員の構成を再検討することを提言し、「統計審議会では中央省庁の行政ニーズが優先、先行すること」、専門委員会でも「自治体代表、被調査代表は重要な存在ではなく、とくに国民の申告負担、自治体の調査負担、集計結果の地方自治体への還元などについて審議はきわめて不十分」としている(『統計』1973年4月)。統計活動と制度の民主化のためには、統計活動がすべて行政のための資料づくりに従属するというこれまでの在り方に再検討を加え、国民・住民の統計要求にも直接応える方向を追

求し、統計調査の企画、実施方法に国民の意向を汲みあげ、統計資料の公開と利用の便宜を大きくはかること、これらの処置を背景に統計教育の内容改善と拡大をすすめることが必要であろう。この方向にむけての具体的な処置として、既に紹介した諸提案が位置づけられるし、またフランスの「広く一般利用者に統計情報を提供することを目的とする機関」＝地域情報センター網の配置（五十嵐光男「フランスの統計組織」『経済論叢』115の3）なども、計算機の高度利用が進む中では、参考に値する。次項でふれるプライバシー保護のための民間代表をふくむ監査機関とともに、こういった制度の民主化こそが、統計への不信をふくめての今日の諸困難を除きうる途であろう。

2. 電子計算機利用とプライバシー問題

先ず、行政と統計活動における電算機利用政策の推移からみよう。行政事務・統計事務機械化は1949～50年度のPCS導入以来検討されてきたが、電算機の本格利用との関係では、行政一般においては1968年8月の「政府における電子計算機利用の今後の方策について」（閣議決定）が政策のスタートといえる。これをうけて7省庁情報処理政策担当課長会議が発足、69年7月「行政改革計画（2次）について」（閣議決定）、70年度から行政情報処理について調査研究予算が計上され、行政管理庁が行政情報処理についての方針を毎年出すことになり、73年度からは本格化した。統計行政に就いては、統計審議会の専門部会、データ・コード部会、改編されて情報処理部会、さらにこれをうけついで統計制度部会が検討の場となり、データ・コードの標準化、地域メッシュについての各種答申を出し、70年度から総理府統計局でデータ・バンクの研究が進められている。この間、75年4月に行政監理委員会が『行政機関等における電子計算機の利用に伴うプライバシー保護に関する制度の在り方についての中間報告』を、また同年6月26日に衆院決算委員会が警告決議を行なっている。このようにして現在では、一般の行政情報に先んじて統計情報に関して、各省における個別統計の総合化と蓄積が集められ、さらに各省相互間の統計の結合がはかられつつあり、これによって各分野さらには全体としての統計資料体系に影響を及ぼす段階にいたったといえる。他方で地域メッシュ統計のような新種の統計表示が作り出され、また75年国勢調査のように集計作業の簡略化も一段と進み、さらに統計の公表が磁気ディスク等の貸出しを以て行なわれるところになっていたのである。

こういった経過をふまえて統計制度との関連でいくつか注目すべき点をあげれば、第一に統計活動での電算機の利用の推進は、明らかに統計資料体系にインパクトを与えている。これ

までの我が国の政府統計について、その内容を別にして体系としてみると、統計機構上いわゆる分散的中央集権制と統計調整機関の力の弱さによって、統計のだぶりとくいちがい、統計の豊富と貧困あるいは欠如、地方別集計・表示の欠如などの不整理、アンバランスが常に指摘されてきた。ここで、上にみたとりに各省間の統計の結合がおしすすめられれば、統計の整理・体系化は促進されることになろう。とはいえこの場合の体系化の方向は国民経済計算体系とNNWやSSDSの形でのその拡張であり、この点の是非の検討が必要となる。

第二に、電算機の活用によって多様・詳細な表章が可能となり、利用者に益する可能性が開けるとはいえ、そこでは磁気テープ等による結果公表の形が広がる可能性がある。統計審議会の答申「統計調査結果の公表について」（74年9月）では、これを容認している。しかし、この答申にもうたわれているとおり「これらを利用するための施設及び機器の普及の程度についての十分の考慮を払い、結果利用の機会の公平を確保するための措置」は重要である。しかしその措置はどのように保障されるであろうか。さらに磁気テープ、マイクロフィルムが公表の主要形態となり、現在の印刷物の形態が縮小される可能性も考えておかなければなるまい。

第三として、今大きくクローズ・アップされているプライバシー侵害の問題がある。これについてはいくつかふれるべき点がある。まずプライバシーの権利概念であるが、これは、「個人の秘密」よりももっと広く、個人生活を他人からのぞき見されたくない権利であるというところから、最近ではさらにひろがりを見せ、この情報の収集の仕方、情報の利用取り扱いについての本人の決定権、個別の公開情報が集中されること次第ではプライバシー権の侵害になるという見解もある（伊藤正巳『ジュリスト』1975年6月15日号）。こういったプライバシーの権利の範囲また権利意識の強弱は、その社会の歴史など多くの事情による。統計調査は上の意味のプライバシーには絶えずふみこむ側面を持っており、調査実施との妥協点は、統計調査の目的・必要性（「公共性」といわれる）の認容と秘密の保護の保障等による。ここでは、統計調査が国民にとって充分必要なものか、また統計調査結果が政策に生かされ、施策が効果をあげているかどうか等が根本では問われており、また統計活動・統計制度の民主化の度合が大きくかわるといえる。ここで統計とプライバシーの問題に立ち入ればこの問題がクローズアップされてきたのは、既にIでも述べたが、電算機利用とともに、調査員と被調査者との接点でのプライバシー侵害——これはこれで問題として残る——以外の問題が生じてきたからである。統計情報については、統計法第14条の秘密保護規定（ここには集計結果の公表の際には個票内容を秘匿することもふくむ）、第15条第1項の調査票の統計目的外利用の禁止規定によって、一般の行政情報と違いプライバシー・秘密保護は充分だとするとらえ方があ。しかしIで述べたように、75年国勢調査のように全個票内容の中央集中・磁氣的貯蔵がは

かられるにいたったこと（尤もここでは氏名、勤務先名は打ち込まれず、氏名との同定は作業量的に不可能であるが）、短時間のうちに全個票内容をコピーすることが技術的に可能な状態にあること、個票の管理状態がとくに公けにはされていないこと、今後、行政情報との接合、各省データの接合が求められ、ひとまず棚上げされているという統一個人コードが再登場する可能性を否定できないこと、また統計法第15条第2項による個票使用承認の実態が充分明らかではないこと（承認基準については松田道夫『統計法の解説』参照、また承認については、使用者と使用目的だけは公示されている）等を指摘しうるものであり、より積極的にプライバシーの保護規定が用意されることが望ましい。行政情報一般に関してであるが、先にもふれた行政監理委員会が答申を避けて『中間報告』（75年4月）としている一方で、74年9月に「国民総番号制に反対しプライバシーを守る中央会議」が『報告書』を発表している。ここでは法制化にむけて次の点 ①個人情報を扱うコンピューター・システムはローカルにとどめるべきこと、シビルミニマム実現のためであるべきこと、システムの運営は公的機関により（民間委託禁止）、公開、民主的であるべきこと、②個人情報の扱いに関して、貯蔵の際の病歴、思想信条等の禁止、本人の承諾、有効期間後廃棄、目的別ファイルとし他目的・共同利用禁止、情報の正確性維持、③以上の各項の実施のための中立的・民主的なプライバシー保護委員会の設置、④システム管理・運用者の義務、⑤プライバシー侵害の救済措置、が具体的に提起されている。統計の見地からも注目されてよい。なお法制化にむけては、この他75年3月に日本社会党から「法律案要綱」が発表されている。プライバシーに関連してあと一点、地域メッシュ統計にふれよう。既に500メートル四方のメッシュ統計が作成されている。ここでは直接的に特定個人との対応づけは出来ないとしても、地域が小さくなればなるほど、個人との対応づけに近い意味をもってくることに注意が払われるべきと思われる。（プライバシー問題については既に引用した「プライバシーを守る・中央会議」の『日本におけるコンピューター利用とプライバシー保護に関する報告書』、行政監理委員会『中間報告』、『統計』1971年1月「統計調査とプライバシー問題」特集号、『ジュリスト』1975年6月15日「行政とプライバシー」特集号等によって大要を把握しうる）

第四に、電算機利用とははなれるが、上に述べた秘密保護の必要性を以て、私が現在の我が国統計制度における秘密保護を是認ないし強化すべしと直ちに考えるものでないことを述べる。我が国の統計制度の下では、統計調査への協力とりつけ、統計の真実性の確保のために、秘密保護が大原則とされている。（森田優三「統計の日の制定とその課題——プライバシーの問題と統計の独立——」『統計情報』Vol.22 No.12, 他）。統計法の制定過程においても、スタッフ氏がアメリカにおいて秘密保護規定が重視されていることを強調したりして確かに重視

されてきたものである。しかし他方で個票内容を秘匿するために工業統計その他に表われるエ
項と合計数のイタリックは、統計の有効利用を妨げるものとして早くから不評であった。松田
道夫氏も、秘匿の方法にも問題があるとし、秘密の保護は完全に近いとはいえ「イタリックで
示された数値は使用に耐えない結果になっている。結果表が詳細であればあるほどイタリッ
クで示される部分が多くなるのであるから、結果表を詳細にした意味はそれだけ薄れてくる。
統計の地方利用という問題を考える場合には、これが一つの制約となっている点に注意すべき」
としている（前掲『統計法の解説』）。さらに小売物価統計調査の店舗名の公開が秘密保護規
定によって拒否されているし、有価証券報告書その他で公表されていることが、統計の秘密規
定によって秘匿される。そしてさらにこの第14条とは別であるが、重要な多くの事項、大企
業の動向、公社・公団・事業団、米軍・自衛隊関係について調査が行なわれずあるいは指定統
計とされず、統計報告調整法の適用除外とされている、すなわち秘密のものとなっているの
である。しかし個人のプライバシーとは逆に、大企業や公企業さらに軍隊等の動向は今や国民生
活に深いかわりをもっており、国民はそれらの動向を知る権利を持っている。これらにつ
いての統計の欠如あるいは非公表が、政府統計への国民の不信をひきおこしている点は無視で
きない。もとより慎重な配慮・検討を要することとは思いますが、秘密保護規定を絶対視する考
え方を再検討し、必要な統計を国民に還元することによって統計への信頼・理解を回復する
という方向が追求されてしかるべきと考えられる。

3. 統計制度の具体的諸問題

(1) 中央統計機構と統計調整機関 一国の統計機構は、統計調査と加工統計作成につ
いての企画、指揮・監督、実施、全体としての統計体系の調整等の業務について、中央と地方に、
また中央に、どういう機関があり、それぞれの権限がどうなっているのかをみればわかる。中
央と地方との関係では、地方（州など）に独立性が強いタイプと地方の中央への従属性の強い
タイプがある。中央については ①統計作成がすべて統計庁ないし中央統計局などの一機関で
集中的に行なわれ、したがって企画、指揮・監督、調整もそこで行なわれる集中タイプと、②
統計作成と指揮・監督とも各省庁で分散的に行なわれるタイプとを両極のモデルとして想定し
うる。②の場合には一国の統計体系を整えるために統計調整機関を伴わざるをえないし、人
口センサスのような各省の必要にまたがる大規模調査について実施機関が必要になる。そし
て調整とセンサス実施を一機関が行うケースと別個の機関が行うケースがある。②の場合の現
実的問題は、統計調整機関の機能がどれだけうまく働いているかである。我が国の現在の統計

機構が「分散的中央集権制」としばしば特徴づけられるのは、中央への地方の従属性が強く、中央では㊸のタイプとなっているからである。すなわち各省庁が統計調査部ないし統計情報部をもち、国勢調査等を総理府統計局が担当し、調整機関として行政管理庁統計主幹（前統計基準局）がある。統計が比較的整備されている欧米諸国についてみれば、㊸のタイプとして、カナダ、ノルウェー、西ドイツ（但し地方の独立性が強い）、㊸のタイプとして、アメリカ合衆国、イギリス、フランスがあった。もっとも㊸のタイプの国においては最近、機構再編の動きがある。

以下、我が国の中央機構について、まず形成の経過を第二次大戦後の「再建過程」についてみよう。中央の統計機構を㊸のタイプにするか、㊸のタイプにするかは、国際的にも古くて新しい問題とされているが、再建過程でのこの問題の実質的検討は「制度改善委」での内閣統計局長、川島孝彦氏の案（川島案）をめぐる論議であった。この川島案は実質的には㊸に近いが、各省庁に統計部局を設置することは認めたくらんで、中央統計局という最高中央機関の指導の下に属するという点で若干ちがう。委員会での説明によれば、内閣統計局とは別個のものとしてこの中央統計局を構想しており、これは、自ら所要の調査を行い、全官庁の統計事務・統計調査について上位指導者として統計、指導、監督し、都道府県の統計調査課は中央統計局の「直屬」とするとみている。これによって各官庁の統計調査課は当該官庁の長官の運営的指導との二つの指揮の下に入り、都道府県の統計課も府県知事の指導との二つの指揮の下に入ることとされた。しかしこの川島案は各省の反対をうける。反対意見は、官庁統計は行政上の必要な資料を目的として蒐集されているのであり、当該行政官庁において行うのが最適であり、また現実的であるとし、統計間の調整については経済安定本部などの機関において行う必要を認めるものであった。これに対して川島氏は行政執行にたずさわっている者の統計業務兼任、統計系列の指揮系統の不十分さのために、統計実務の第一線従事者が次から次へと替り、腰掛的で貧弱であるのでこれを強化する必要、計画作成と統計作成の機関を分離する必要等をとなえたが、結局少数意見でうけ入れられなかった。

次いで、この分散的機構が定まるとともに「制度改善委」と続いて「統計委員会」での論議は、統計調整機関の権限に関するものへ移行した。（この機関は当初企画委員会、統計検査院等の呼び方もあったのだが、ここでは結論どうり統計委員会と呼ぼう）。その検討経過を追えば次のとおり。先ず統計局と統計委員会の機能が分離され、次いで統計委員会は強力な機能を果たすべきとする見地から、諮問機関とか官庁的なものは否定され、総理大臣を頭にいただいた委員会とされた。さらに委員は企画・統制機能を持つことが前提され、統計予算に関与することも検討され、委員会は各省代表者を排除する統計専門家によって構成される

ものとされた。「制度改善委」の答申は、委員会の権限は統計法によって最終的に定めるべきとしつつ、次の業務、重要統計に関する企画審査、調査主体の指定、事務監査、中央統計局長任命に際しての意見提出、統計関係職員の資格制定、資格審査、統計法規の統一整備、統計の改善、統一を目的とする会議開催等をうたった。次いで統計委員会官制が発足後、委員会の権限を統計法にどううたうかが検討され、当初事務局原案にあった「関係官庁又はその他のものを行う重要統計に関する調査の企画、企画の修正、調査の実施又は中止或いは結果の公表を求めること」の項から、企画と企画の修正の条りが削除された。すなわち委員会で当初考えられていた二つの機能、企画機能と調整機能のうち企画機能がとりあげられてしまった（大屋祐雪「統計法の成立」『経済学研究（九大）』74年3月）。なお委員会構成は、「制度改善委」答申の段階で、会長・内閣総理大臣、副会長・経済安定本部総務長官、委員・統計に関する専門家10名以内、必要の場合には臨時委員をおく、とされ、統計法の実施によって法的根拠を受け、うけつがれた。委員数は1947年15人以内に改正されている。統計委員会の権限強化の試みが強い抵抗に会うという事態は、48年、新憲法と地方自治法の成立で統計法の改正が必要となったときに再現された。ここで委員会事務局が権限に関して「統計機関の機構、定員及び運営に関する調査、企画、連絡及勧告を行なう」と案を作ったが、農林省、通産省の反対で「企画」が削除された。また委員会の構成に関して各省代表を参加させるか否かも問題化し、「行政機関の担当者中より相当数の委員を選ぶこと、但し委員数の半数をこえぬ」ということで決着をみた。統計委員会は、このち52年4月に行政委員会の全面廃止をふくむ行政改革の際に廃止され、その権限及び所管事業が行政管理庁の統計基準部（→局）にうけつがれ、統計法第6条の統計委員会の規定も削除される。このとき行政管理庁設置法によって、統計審議会がおかれた。統計基準局は後に「一局削減」のあおりを受け統計主幹とされて現在にいたっている。

さて、経過に立ち入りすぎたが、このようにして形成された「分散的」審査機関と権限の弱い調整機関からなる中央統計機構の下では、既に指摘したのだから多くの問題がある。すなわち調査の重複、調査相互間の概念の不統一と数値のくいちがい、統計の豊富と貧困、欠如等々である。そしてこの事態の中で、政府統計の重複等を整理することを希望する声は実に多方面からきかれる。このことは機構的には統計主幹のリーダー・シップの強化・発揮を求めるものととらえようか。先に示した統計委員会の権限の弱体化過程を経験しあるいは見守った人々からの権限強化を必要とする声も多い。さらには、改めて中央統計局構想を考えよとする見解もある（三浦信郎「指定統計制度の問題点」、『統計』1973年4月）。そこで、この点の今後の検討に向けて、いくつかの点を指摘しよう。

第一に電算機利用の推進と国民経済計算体系の整備にむけて各省間の連絡会議、共同作業もひんばんとなって統計間の連絡強化への動きが進んできていることがある。この動きが機構上の統合をうながすのかどうかという点。

第二に、分散型で知られているアメリカ合衆国とイギリスにおいて、これまでよりは「集中型」に近づく機構改革が進んでいる。アメリカでは各省（さしあたり主要4省）において、統計の計画解析担当とデータの収集処理担当の2部門を設置して、統計業務をここへ集中し、さらに各省をこえて統合する展望をもつという（『統計情報』Vol.21.No.13）。

イギリスでは中央統計庁（調整機関）の機能を強化しつつ、各省庁のデータ収集・処理業務を新設の事業統計庁と人口センサス調査庁という2つの機関に集中し、各省庁はデータ分析に専念するというものである（『統計情報』Vol.21.No.8）。比較の上からだけいえば、我が国の分散型は国際的にみても最も複雑なタイプとして残ることになる。

第三に我が国の複雑さの一つは総理府統計局と行政管理庁統計主幹の併存である。総理府統計局は『日本統計月報・年鑑』を出版し、（統計主幹は『日本統計月報資料解説編』を出版）職員研修も担当している。我が国の歴史的事情に基き、またアメリカの制度に対応したという事情もあるとはいえ、中央統計局構想に進む一段階前に両機関の統合の是非が検討されてよいと考えられる。第四に、統計調整機関の権限は、統計予算編成への参与の程度による。この点が予算局に属するアメリカの基準局と我が国とのちがいである。戦後の経過中に予算への発言を確保しようとする努力があったが、結局、拒否され、現在は実質的に影響力をもっていない。統計予算の編成への発言権が統計調整のポイントとなる。

(2) **地方統計制度** 地方統計制度に関しては、(i) 中央機関との関係、すなわち指揮・監督、人事権等で中央直結か地方独立か、(ii) 地方の統計部局を実査について一元的とするか否か、(iii) 関連して地方の統計職員は国家公務員か地方公務員か、(iv) 関連して統計予算、統計事業費及び職員費が国庫負担か地方負担か、国庫負担の場合の国庫支出の形態と費用算定の方式、(v) 統計データの集計は中央ですか地方ですか等に注目することによって、理解が容易となる。以上の点は、その前提として、地方自治をどう考え、その中で統計活動の特殊性をどう評価するかという問題をもっている。

そこで、戦後の経過をみよう。既に示した川島案（地方組織の統計局による指揮）に反対する方向で検討を行なった「制度改善委」の答申の要旨は、都道府県に統計課を置いて各種統計の実査に当らせること、集計および通報機能を整備すること、市町村に統計課または専任の統計主任をおくこと、国の必要によって行なり調査の経費は全額国庫が負担すること、各省所管

統計については各省大臣，中央統計局（後の総理府統計局）の統計については経済安定本部総務長官が地方の関係事務を監督，指導すること，であった。この方向は，統計法制定時の国会における附帯決議（1947年3月17日——「統計改善発達のためには，地方における統計制度の刷新機構の拡充を急速に実現することが特に重要であるので，政府はこの点に遺憾なきを期せられたい」），と，さらにライス報告をうけた統計委員会の努力による「地方統計整備要綱」（47年7月11日，閣議決定）等にうけつがれる。この要綱は，国の必要による統計調査は国の直接の監督の下に国の経費を以て行う，このため地方に統計官及び全額国費支弁の統計主事又は専任吏員を配置する，都道府県の統計官の任免は，二級官吏については総理府大臣，三級官吏については知事であり，統計委員会が必要に応じて意見を述べる，統計官の直接の指揮監督は都道府県知事，統計調査事務については主管大臣が都道府県知事を通じて行う，をうたっていた。しかしこの要綱にいう都道府県に国の官吏を配置する点については，GHQが地方自治の原則に反するとして反対し，このため全額国庫補助の府県職員とされた。ここで地方に対する統計委員会の指導上の関係は断られた。さらに50年のシャッフ勧告とこれにもとづく行政調査会議の提議によって，統計委員会が抗議したにも拘らず，市町村への国庫補助金は平衡交付金繰入れとされた。これは統計への交付金が他費目への流用，従って統計部門の弱体化への可能性を生むものであった。事態のこういった推移の中で，統計委員会は50年8月15日に，地方統計の国営案，すなわち地方に国の出先機関をおき，その管理を統計委員会が行なう等を大蔵省に提示したが，もとよりとりあげられるものではなかった。

以上の経過の下でIに示したような地方統計の貧困状態が生み出されているのである。そして調査員制度の改善，超過負担の解消，中央における調整機能の強化とともに地方出先機関の整理統合の要望も出ていることを紹介した。ここでは，さらに地方別表章と地方分査制度の拡大についての要望に注目しよう。これは73年6月の都道府県ブロック幹事等統計主管部課長会議においても要望されていた。関係する個所を抜粋すれば次のとおり。「○地方分査と地方利用の効率化について。ア，国の実施する統計調査は，コンピューターの地方普及により地方での集計の迅速化と地方利用の効率化が可能であるため，地方分査システムを早期に開発されたい。イ，地方分査制度の実施にあたっては，当面センサス調査を中心に段階的に実施するとともに，これに要する財源措置及び増加人員の配置を考慮されたい。ウ，地方統計職員のコンピュータ教育の方策とこれが財政措置を講ぜられたい。○地域開発計画等に必要の統計調査結果で都道府県表章のないものは調査標本数を増加し，都道府県表章を可能にされたい。○統計調査の結果は，できるだけ集計が可能になるよう考慮されたい」等である。（『統計情報』Vol.22. No.10）。これら要望に対し75年国勢調査の際の完全中央集中方式は真向うか

ら対立するものである。これら要望が、先の中国地方知事会の要望にうたわれているとおり、現行の統計調査体系とその処理過程が国を中心として仕組まれていることから、県、市町村別表章に配慮が欠け、日々の行政に活用できるデータとならず「統計業務を国の下請の感覚で処理することになり、委託統計と地方行政は無縁という風潮を生み、統計に対する軽視にもつながっていることへの危惧に立っていることは十分に考慮すべきである。いったいに、これまでの地方統計制度整備についての論議は中央の指導の地方への直接的貫徹と、国庫補助との二つを基準に語られたのではあるまいか。超過負担問題にみられるとおり、地方統計への国庫支出は充実されるべきであるとしても、中央集権的指導の強化はどのようなものであろうか。全国統計である以上、全体としての統一・調整は必要であろう。しかし、高岡周夫氏の次の指摘は注目されるべきであろう。「行政の民主化は、地方自治の確立の上から立ってこそ、その実を挙げることが出来る。統計行政に関しても、この点においては、変り無いはずである。……統計法第1条の後段にある「統計体系を整備し、及び、統計制度の改善を図る」という点に関しては、指定統計を中心とする官庁統計機構の整備に焦点が合わされることによって、本来、統計法が目指した、統計制度の民主化にとって、最も基本的な住民の立場と、その要望を生かすためにも、その基盤である地方自治体の統計機構の整備充実に関して、肝心な役割を見落しているのでは無いか」（同氏「統計行政と地方自治」『経済論集—北海学園大一』Vol.21.No.4）。政府統計が多くの困難をかかえている今日、国民の統計要求に応え、統計を民主化し、全体として統計への信頼と理解を回復していく重要な場は、住民と密着した地方統計である。ここで統計の充実の積み上げに立って中央統計機構の在り方を考えることは充分理由のあることと考えられる。

(3) 統計法規と指定統計制度 我が国の統計法令として主なのは、統計委員会が最初の仕事として成立せしめた統計法（1947年3月26日公布、5月1日施行、以後部分改正）と統計報告調整法（1952年5月24日公布、8月21日施行、以後部分改正）の二つである。二つの主要法令は全体として、統計調整機関としてのかつての統計委員会、今日の行政管理庁のもとで、政府統計を、指定統計、届け出統計、報告統計という種類ごとに調整することを目的としており、これに付随して、報告義務、秘密保護義務、公表義務等をうたっている。既にふれた、統計の民主化、プライバシーの保護、統計調整機関、地方統計の在り方次第では、統計法についての基本法令も書きかえられるべきことはいうまでもない。そこでここでは、統計法の主内容となっている指定統計制度をめぐって主として論じることにとどめる。

まず統計法の成立経過をかえりみると、「制度改善委」の答申（1946年10月21日）

が、統計基本法制定の必要をうたった。これをうけて経済安定本部事務レベルで各省との検討が開始され、統計委員会発足後、委員会において46年12月末からとくに47年1月を通じて集中的に検討され、幾次もの統計法要綱案が書きかえられた。委員会の審議は1月31日に終わった。成立した統計法は、とくに「行政管理庁長官が指定し、その旨を公示した統計」として「指定統計」を設け、指定統計調査については、人または法人に申告義務を課すことその他、秘密保護等各種の規定を設けて、統計調査の円滑な実施に意を払う一方で、指定統計の認定を受けるためには、あらかじめ調査内容に関して行政管理庁の承認をうる必要があるとし、ここに行政管理庁の統計調整機能への発揮の場を期待したのである。統計法の制定過程の議論の焦点は、統計委員会の権限をめぐる点だったが、この指定統計については当初は「重要統計」とうたわれていた。すなわち「制度改善委」答申において「とくに重要統計調査の計画の統計委員会による審査と、調査に対する国民の申告義務を規定する外……」とのべ、統計委員会でも「重要統計」として、法案要綱にはその範囲をも規定しようとしていた。1月10日事務局案では「人口、産業、金融、労働等国勢に関する」もの、1月20日事務局案では「人口、産業、金融、労働等に関し、国民生活にとって重要な統計で、統計委員会において、指定し、公示したもの」であった。これに対しスタッフ氏が、この定義は狭すぎることを、具体的に範囲を規定するより統計委員会に判断をゆだねる方がよいこと等の意見を表明し、1月27日事務局案が、とくに範囲を規定しないものとし現行法の規定に近づいてたのであった。しかし統計委員会の権限がおさえられ、後にその機能が行政管理庁に移されて今日にいたる経過の中では、この指定統計制度について、指定番号が体系化されていないこと、日本銀行や公社などの作成する統計がふくまれていないこと、二義統計が指定統計となっていないこと等によって、統計体系の整備に十分な効果をあげていないとの批判・指摘がある（三浦信邦、「指定統計制度の問題点」、『統計学』No.15、『統計』1973年4月号）。統計法はさらに第8条で、指定統計調査以外の統計調査について、その調査の内容を行政管理庁に届けるべきことをうたった。これが「届け出統計」である。のちに統計報告調整法（「報調法」）が成立して、この8条は「報調法」による承認をえた統計については適用外とされた。届け出統計に該当するものは何かについては「届け出を要する統計調査の範囲に関する政令」が定められているが、これは統計作成を目的とした一義統計であり、業務統計等はふくまれていない。そこで、国の行政機関が求める報告で、その全部又は一部が統計を作成するために用いられるものという規定によって、業務的統計についても行政管理庁の承認を必要とする「報調法」が用意されたのであった。しかしここでも届け出統計と報告統計との内容的違いの不明確なことを、法適用上のアンバランスが生じることの指摘があり、両法規の関係の検討さらには両法の統一を考慮せよという主張

もある（松田『統計法の解説』、三瀨，前掲論文，杠文吉「現行『統計法』を再考する」、『統計』1973年4月号）。そして統計法のその他の条項もそれぞれ再考されるべき諸点をふくむことを杠文吉氏が指摘している（杠文吉，前掲論文）。

(4) 統計職員の地位 統計職員としては中央の統計機構における，統計調整機関（行政管理庁統計主幹）の職員と中央各省庁の統計職員，地方機構（都道府県，市町村）の専任統計職員，兼務統計職員（常勤），そして統計調査の際に，調査票の配布・回収を担う統計調査員（殆んどが臨時雇い）がある。1973年4月1日現在で職員数をみれば，中央官庁では14,841人（うち農林省10,411人，総理府統計局2,256人，行政管理庁46人），都道府県統計職員は中央からの委託費による定数が3,043人，これに県費職員等が加わり実数は3,100人，市町村においては，45年3月1日現在の数字であるが，合計9,939人，うち市が3,641人，町村が5,828人である。さらに統計調査員数はセンサス等の行なわれる年であるか否かによるのだが，70年－85万人，71年－26万人，72年－45万人，73年－40万人である（『統計基準年報』48年度版，44年度版）さて，ここでの問題は，これら統計職員や統計調査員とが，その職務を創意をもって充分に果すべく地位と条件が保障されているかである。これについては，既に述べた「調査環境の悪化」の諸要因，中央と地方の省庁における統計部局の統計についての認識，さらに業務量と定員数，労働条件等多くの問題がからむ。ここではまず統計職員についての地位にふれよう。「制度改善委」の答申は「統計関係職員及び統計調査員の任命，委嘱について必要なる資格及び義務，権限を定める」こと，「統計関係職員及び統計調査員の待遇を改善し，優秀なる者に対して褒賞を行う」ことをうたっている。これをうけて統計法は制定当時第10条で指定統計調査に従事する職員について統計官であることかまた特別資格を要することをうたい，その詳細を統計法施行令に定め，また11条で「その意に反して，その職務を免ぜられ，又は他の職務に転ぜしめられた場合には統計委員会にその事情を述べることができる」としていた。現行の統計法第10条は，中央に「統計官」，地方に「統計主事」の配置を前提し，その資格についての規定を列挙している。とはいえ，その資格は必ずしも厳密ではない。さらに統計職員の不利益処分に関する規定についても，「公務員法」の優先適用によってその存在意識を失なっているとの解釈もあり，統計職員に特定したものである（松田，前掲書）。我が国においては，統計職員の資格，地位についての問題は顕著には発生していないのだが，統計の民主的改革をめざすときには問題になる可能性をもつ。また，アメリカの連邦統計の中立性侵害という事態をめぐって，その是正措置を提起するにいたった1973年4月の「連邦統計の純潔に関する委員会」報告は専門家としての

素養を統計家に要求するなど注目されてよい(" The American Statistician , April , 1973) 。

一方統計調査員については「制度改善委」答申を統計法制定過程を通じて、大きくはとりあげられなかった。統計法は第12条で「指定統計調査のために必要があるときは、統計調査員を置くことができる。統計調査員に関する事項は、命令でこれを定める」としている。統計調査員の位置づけに関する法的規定・解釈には一定の変遷があった。それは国の統計調査が地方自治体に委任されており、調査員が非常勤であるという特殊な条件の下で、任命者は誰か、統計調査業務は国の業務か地方の業務か、給与の支払義務者は誰か、と関連して、国家公務員か地方公務員かの身分が問題となり、さらに調査員の選任難のなかで、調査員の位置づけの不平等を解消し、かつ給与・労働条件を実質的に向上させる方向での法的規定・解釈が求められていたからである。そして現在の規定・解釈の主な点は次のとおりである。すなわち、国が地方に委託する統計調査の調査員についての任命権者は地方自治体の長である、調査員は地方公務員の特別職である。特別職であることにより、公務員についての制限(政治的行為の禁止、私企業への関与禁止)を免れる。調査員が国家公務員である場合(国勢調査の場合には従来からの慣例によって総理大臣が任命)には、一般職でありながら、その特殊性を考慮して、同じく公務員についての制限を免れている。また調査員に対する給与については、明確な規定がなく、このため実費弁償とする考えがあったが、調査員の労働に対して使用者が支払う対償であるとされている。さらに調査員に対して市町村長を通じて手当が支給されている場合については、法律の規定の有無にかかわらず、都道府県知事から調査員手当の支払い事務を委託されていると解するものとされている。

さて、統計調査員の労働条件の改善等に関しては、行政管理官の「統計調査員に関する制度の改善について」という諮問(1960年10月)に対し、統計審議会が、統計整備部会と統計調査員部会における検討を基礎に、第1次(1962年10月)、第2次(1964年7月)、第3次(1968年)、第4次(1969年8月)の答申として提出した改善案とその実施を軸として進められてきている。その中心は何といても調査員手当の増額であり、その他、調査員手当の免税、公務災害補償制度、交通費等実費支給、既にふれた身分の統一、統計調査員の登録制度の推進等がある。この間、行政管理庁によって統計調査員実態調査が行なわれ、また統計調査員確保対策事業がやはり行政管理庁によってうちだされている。とくに最近の統計調査員対策は、全国統計大会や統計協会連合会あるいは地方の統計主管課員を集めた連絡会や会議において、とりわけ強く要求が提出されるようになってきているという事態が大きな力として働いていることはいうまでもない。

統計調査員の地位及び各種政策は以上のとおりであるが、これらによって、統計調査員の獲得とその熱心な活動が期待されるかというところではない。一つには、調査員問題は我が国統計制度の改革（民主化、住民への密着等）をぬきにはできないからであり、二つには、本項で述べた諸政策に限ったとしても、調査員手当の額はいぜんとして低いし、増額が（公務員給与と）スライドされることにはなっていないし、実費支給も国庫支出として十分に補償されるまでにはいたっていないからである。統計調査員の要求とその充足のための諸策も、かなりのところまで諸方面から提出されている現今、これらに注目し、充分汲み上げることが必要であろう。

(5) 統計予算 統計体系の整備・充実のための現実的保証として最も重要なものが、統計に関する予算の大きさとその配分である。いかえると統計予算が統計活動を充足するにいたる大きさが否か、また予算の編成過程に統計調整機関の意向がどのように反映することになっているかである。このうち予算編成へのかかわりの問題に関しては、「制度改善委」において、先ず一定の論議があった。すなわち、そこでは、統計の改善のためには予算処理が伴わなければならないことが前提され、統計委員会がこれにどうかかわるべきかがとりあげられた。しかし大蔵省の予算編成権を前提しての論議は結局、予算への統計委員会の影響力を行使しうるために政治力が必要でありそのために統計委員会の所屬をどうすべきかに収斂した。ここでは、既にみたとおり中央統計機構を分散的なものにするとする大勢が背景になっている。そして統計委員会自体も企画機能などを持ちうるにいたらなかった結果は、大蔵省主計局との協力であり、(i) 委員会が統計予算の分析をする、(ii) 各省共通の経費の基準単価を作成し、大蔵省の予算審査資料とする、(iii) 各省からの主計局への予算請求と同時に統計委員会へ統計予算の提出を求め、これについて優先順位を付した意見書を作成し、主計局の参考資料とする等が具体的方策であった。しかし、統計予算自体が業務統計作成に関しては、統計作成予算として分離して計算することに大きな困難をもち、また統計委員会の意見が予算圧縮に利用されてしまうという各省のとらえ方があり、予算作成過程への協力の効果については評価がわかる。15年前の言ではあるが、統計委員会事務局長と統計基準局長をつとめた美濃部亮吉氏の次の指摘にある事態、「大蔵省の官僚主義にも悩まされた。新しい仕事には、よいとわかっていてもなかなか予算をつけてくれない。いったん予算をつけてしまうと、そのまま毎年ずるずるとつけてしまう。わるい予算をけずって、その分だけ新しいよい予算につけてくれといっても決して認めてくれない。これでは、統計を改善しようとしても、手も足も出ないことになる」（美濃部『統計におけるしんじつときまん』P.4）、これが充分克服されたといえるか否か、研究を要

するところであろう。なお統計予算の成立過程への統計調整機関の関与に関しては、同じく分散型をとり、ある意味では日本が大きな参考としたアメリカの統計制度において事態が大きくちがうことがある。すなわちアメリカでは大統領が予算を作成することになっており、大蔵省とは別に大統領直轄の予算局がある。この予算局の中に「統計基準局」(Division of statistics and standand)があり、したがって、統計調整機関が予算編成権を掌握するという形になっている。アメリカのこの形態は過去にも、参照され討議されているが、今後の検討にあたっては注目してよい。

一方、統計予算の大きさについてはどうか。業務統計作成における費用をも一般の行政費用から分離して、統計費用として計算することは困難であり、行なわれていない。また統計関係費用として明示されている場合でも、予算と決算がちがひ、決算資料は明示されていないこと、中央統計機構から市町村にいたる総括的資料も乏しい。この点からも統計予算の分析が必要となる。とはいえ、第2次大戦後しばらくの間、わが国の統計予算が、総予算に対する割合からみて、他国に比して低めであること、絶対額の年次の伸びが相対的に低いことが指摘されていた。もちろん、統計予算は、その額の大きさとともに、その質的内容に注意が払われる必要がある。この点からみれば、近年では、電算機利用や産業連関表作成などの国民経済計算研究への速やかな予算付与が注目される。しかし、既にふれた地方統計活動での超過負担現象や、部分的に改善がみられるとはいえ、なお、たとえばサービス業、中小零細企業、出稼ぎ、国民福祉などの分野等での統計の空白、手薄をかながみれば、統計予算の全体としての不足は指摘できると思われる。

(6) 国際統計活動 第2次大戦後、統計活動の国際的連けいは、国際連合とECやOECD等の地域機構における統計活動の活発化によってかつてなく強化され、国際標準分類の制定と各国での採用、国民所得統計を中心とする国民経済計算体系の研究推進と各国での作成、各種統計技術の開発など、各国の統計活動に深い影響を与え、また統計の国際比較可能性も拡大してきている。このうち国連は、国連統計局と経済社会理事会の統計委員会を中心として、同じく経済社会理事会の下にある各地域経済委員会所属の統計家会議——ECEの下の欧州統計家会議、ECAFE(現ESCAP)の下にECAFE地域統計家会議(→アジア統計家会議→現アジア統計委員会)、ECAの下にアフリカ統計家会議——と、他方で専門機関(ILO, FAO, WHO等)毎の統計会議を配置し、定期的あるいは臨時に会議を招集し、これらが相互に連絡しあうとともに国際統計協会総(ISI)会等とも連けいする形になっている。

このような国際統計活動と我が国とのかわりについて『行政管理庁二十五年史』(1973

年)は、敗戦後、1952年の講和条約発効までを、「ライス統計使節団をはじめとする総司令部の招へいた国外統計専門家の指導と助言によって、荒廃したわが国の統計の再建を図る期間」とし、講和条約後約10年間を「わが国の統計を国際統計の中に組み入れるための努力を重ねた期間」とし、1961年の国際連合統計委員会理事国にわが国が選出されたことを契機とし、以後を「国際的寄与」の時期とみている。国際統計活動への我が国の統計の関与の側面のみからみれば、戦後の時期区としてひとまず採用できよう。上の時期区分をそれぞれⅠ、Ⅱ、Ⅲ期とかりに名付けるとすれば、第Ⅰ期は、国内の統計制度再建がさしあたりの課題であり、ほぼアメリカの指導を通じて国際統計とのかかわりをもつにとどまった。国際的統計会議へは、ISI第26回総会に1949年から、エカフェ地域統計家会議の第1回会議以降参加しているが、この時期には日本の事情を紹介し、外国の事情を見聞するものであった。第Ⅱ期に入ると「経済統計に関する国際条約」を批准し、国連に参加するところとなって、貿易統計等いくつかの統計を発表する義務を負い、また国際的諸活動に協力する義務を負った。この間1960年に国際統計協会第32回総会、1961年に第4回アジア統計家会議が日本で開催され、各種国際会議への参加も恒常的となり、とくに「後進性の強いエカフェ域内諸国の統計の発展について主導的な役割を果たすことになった」と称されている(前掲書)。続いて第Ⅲ期、すなわち1960年代から1970年代にかけてであるが、この期は、国際統計諸機構との接触をより密にしながら、国連統計委員会理事国への選出、OECD加盟、アジア統計研修所の東京誘致等に見られるように「わが国は国際統計の水準を高める役割をにうることになった」と称されている。とはいえ、こういった我が国の国際的統計活動もまた十分に研究されるべきであろう。戦後、破壊の中からアメリカの“てこ入れ”の下に、先進国の技術導入等により、急速な経済回復・経済発展をとげたわが国は、インフレ、公害や福祉の立ち遅れを国内に持ちながら、アジア諸国への経済進出を強化している。もとより経済発展と統計活動を同列視するわけにはいかないが、わが国の統計活動の水準といわれるものも、アメリカの指導の下に、先進諸国の行政に対応する統計づくりを中心に達成されたものであり、既にふれたとおり、民主化の視角からみた場合など検討すべきいくつかの問題をもっている点では似た事情にあるといえまいか。統計技術等においてはもとより、各国に普及すべき多くの点、我が国が協力すべき点もあろうが、国民からの政府統計への不信を招来しないような統計活動の在り方とその発展にむけて、我が国が果して主導的な役割を担いうるのかについては充分反省・再検討の余地を残していると思えるからである。

(7) 統計教育 一般的には統計教育としては、学校教育（初等、中等、高等）における統計教育、社会教育における統計教育、さらに統計関係職員と調査員の養成ないしは訓練教育（これは上に見たとおり、統計活動が国際化した下では、国内教育と国際教育とにわかれる）の各分野と、それから各々の連関ないし全体としてのバランスが問題となりうる。統計制度再建過程においては、統計教育に関して、ライス氏が単に統計職員のみならず学校教育をふくめての統計教育の必要性を強調したのが記憶されるが、学校教育ないし社会教育については文部省の管轄とされ、統計委員会等統計機関は主として統計職員教育をおしすすめるにとどまった。既にみた統計職員の統計官、統計主事の資格として統計委員会（後に行政管理庁長官）が指定した統計職員養成機関または統計講習会の課程を修了することを一つとしてうたっている。この養成機関として、総理府統計職員養成所と文部省統計数理研究所附属統計技術員講習所とが現在機能しており、その他、資格付与統計講習会、地方統計職員業務研修が実施されている。これら職員研修教育は、これまでのわが国の統計活動の担い手を育てるうえで多くの貢献があったといえよう。しかし、今日のような、統計制度が多くの問題をかかえて、現状の延長の下では希望をもちえない段階で、統計の民主化等の方策を創造することに資する教育となっているかどうか、やはり再検討を要すると思われる。これとともに、学校教育について一言すれば、やはり、戦後の統計教育は、政府統計の所在とそのみ方を知らず統計制度の実情に無関心・無知な者を育てるだけの統計数学偏重の傾向をもっていたことを否認しないであろう。これが統計教育の在り方をめぐって再三、論議がむしかえされざるをえない根本の要因であり、また統計制度の危機の中で、その打開策を容易に見出しえないでいる一つの理由でもあるように見受けられる。ここでも再検討が必要といえるのではあるまいか。

— 1976.2 — （研究員、法政大学経済学部）