

# 指定統計調査の特質に関する一考察

森 博 美

はじめに

わが国の政府調査統計は、それぞれ依拠する統計法規の相違により、指定統計、承認統計そして届出統計の三種の統計に類別される。そしてこれらから構成されるわが国の政府統計体系の中心的部分を構成するのが指定統計である。このことは、わが国で最初の本格的統計基本法規<sup>(1)</sup>として制定された「統計法」が、実際にはその条文の大半を指定統計の作成過程と関連した一連の諸規定として設けており、また国勢調査をはじめ各種センサスなど、国の基本的統計調査はいずれも指定統計として指定されているという事実の中にも一応窺い知ることができる。

しかしながら指定統計がそもそもいかなる性格の統計であり、それが業務統計まで含めた政府統計の全体系の中でどのような地位を占めるかについては、これまで理論的には必ずしも明確にされてこなかったように思われる。そこで本稿では、「統計法」の制定過程での指定統計をめぐる論議、現実の指定状況、そして指定統計の精度を支える法論理という三つの側面から、同統計の特質にアプローチしてみることにした。

注1)わが国における統計基本法規の成立については、〔森(12)〕参照。

## 1. 「統計法」の制定過程と指定統計

### (1) 「重要統計」としての指定統計

戦後、統計制度の再建にあたりいち早く制定された「統計法」は、その条文の大半を指定統計に関する諸規定にあてている。統計基本法規としての「統計法」の性格からしてもこの事実は、指定統計がわが国の政府統計の中で特に中心的重要性を持つ統計として位置づけられていることを意味する。

とはいえ、指定統計の定義については、制定された「統計法」の第2条が単に「政府若しくは地方公共団体が作成する統計又はその他のものに委託して作成する統計であつて総務庁長官が指定し、その旨を公示した統計」と規定しているだけである。この条文表記からも明らかなように、指定統計については、統計の作成機関並びに指定の手続きに関してこの統計が充足すべき二つの制度的要件が定められているだけで、統計の対象分野や種類

など指定される統計そのものの特性については何ら規定されていない。そこで本節では、指定統計とはそもそもいかなる統計であるかを、まず「統計法」の制定過程における指定統計をめぐる論議を手掛りに検討してみよう。

戦時中ほとんど壊滅状態にあったわが国の統計の再建にあたり、まさに焦眉の課題とされたのは、まず第一に、統計の作成から利用に至る統計活動の全般を秩序づける統一的な基本法規の制定、そして第二には、統計活動の遂行を組織面で保証する統計機構の整備であった。とりわけ前者は、複数の調査法規の並存に起因する統計体系の混乱状態に終止符を打ち、民主国家にふさわしい統計再建の前提をなすものとしてその制定作業は急を要した。そのような状況の中で新たに制定される「統計法」が統計活動の制度的前提を与える文字通りの基本法規として機能することを使命づけられたのは自然の成り行きであった。

法律の制定作業は、統計懇談会、統計研究会、そして統計委員会を舞台に学者グループを中心とする統計学識経験者並びに各官庁の統計実務家の間で進められることになる。そして昭和21年2月28日<sup>(1)</sup>の第1回統計委員会に統計委員会事務局から統計法要綱案が提出された。統計基本法規の制定という総論部分では当日の会議参加者の間には一応共通の認識が存在していた。しかし、新たに制定される法にどこまで、またどのような形態で法的規制の枠組みを制度化するかという各論部分に関しては、いろいろと意見の相違や対立がみられた。そして結局、提出された統計法要綱案については各委員が持ちかえり、年明けの1月10日に開催される第2回委員会において改めて審議することになった。

第2回委員会では委員個人あるいは各委員が代表する各省統計主管部局での検討結果をふまえたさまざまな意見がよせられた。とりわけ、制定される法の適用範囲に対する見解は、大きく二つに分かれていた。

一方は、法の適用範囲をできるだけ広く設定すべきとの立場に立つもので、内閣統計局長川島孝彦の主張がそれである。川島は、「本案（要綱案－引用者）は通覧すると、重要統計に偏重して立案せられているが、重要と不重要を問わず統計一般についての法律でなければならない」（『再建史』(4)13頁）として「統計法」を一国の統計活動全体に適用される基本法として位置づけている。それと同時に彼は、法の執行機関となる統計委員会に絶対的権限を付与する方向での立案化の必要性を強調した。この点は、すでに戦時中から川島がその実現を力説してやまなかった統計の「一元的統一」のための中央統計庁構想が、幾多の挫折を経て最後のよりどころとして統計委員会に期待をよせたものとして興味深い。

しかし、川島のような反応はむしろ例外的であり、寄せられた要綱案に対するコメントの大半は、「統計法」を「所謂「重要統計」に関する統計調査のみに対して適用さるべきものとする事」（『再建史』(4)6頁）という立場からのものであった。

「統計法」の適用対象を「重要統計」のみに限定すべきとの主張の根拠については、各委員が提出した要綱修正案には明示的に述べられていない。しかし、「統計法要綱」案に対してコメントを求められた統計使節団副団長スタッフは、民間統計に諸種の制約を加えるという危険性を排除する意味で、「統計法」の適用を受ける統計を政府及び地方公共団体が作成するものに限定する必要がある点を強調している〔『再建史』(3)9頁〕。

また、政府並びに地方公共団体という調査実施機関による限定に加え、実査過程における義務規定などとの関連でも適用範囲は限定される。例えば「統計法」の国会への上程に際しての説明によれば、「この法律によって申告の義務を課し（第5条）、その違反には処罰を加える（第18条）など、国民に負担をかけるので、いたずらに広範囲にわたって国民の権利を侵害することのないようにする必要があるのと、他方、申告の義務（第5条）或は立入り調査の権限（第13条）等を必要とせず任意の協力によって統計調査を行うものに種々の拘束（第7条の承認、第10条の職員の資格）を加え、却ってその発達を害することのないように」〔『再建史』(4)59頁〕という点が「統計法」の適用範囲限定の根拠となっている。

各委員がそれぞれいかなる根拠に基づき「統計法」の適用範囲の重要統計への限定を主張するに至ったかはともかく、法の限定適用という立場を支配的世論として、その後の要綱案の審議は重要統計の内容規定へと移る。

要綱案に示された重要統計の規定に対する各委員の意見の中には、「蒐集調査の範囲が二府県以上にわたるもの、又はその性格上これに準ずるもの」〔『再建史』(4)1頁〕というように調査の実施範囲によってその定義づけを試みる立場、あるいは「各種施策の基礎資料をうるため」〔『再建史』(4)2頁〕の統計調査という形で統計の利用目的の面から接近するものも見られる。しかしその圧倒的部分は、人口、産業、金融、労働、運輸、交通、物価、賃金といった作成される統計の分野によって「重要統計」の定義づけを試みようとするものであった。

統計委員会事務局では、「統計法」の審議過程で幾度か統計法要綱案の修正を行っている。しかし、重要統計の定義に関しては、「人口、産業、金融、労働」といった分野の特定と「統計委員会において指示し公示したもの」という手続形式の二つの要件は一貫して維持されている。なお、22年1月20日付の要綱案では「国民生活にとって重要な統計」という文言が加えられているが、統計の分野に関しては旧来の案からの本質的な変更は認められない。

スタッフは、この要綱案に対するコメントの中で、重要統計の定義が狭すぎる点を指摘し、「事項を列記し、その結果、脱落を生じたり、あるいは、すくなくとも不確実さを生

じたりするよりは、「統計委員会によって重要であり、かつ本法の規定によるものであると指示され、公表されるすべての社会および経済統計というほうがいいのではないか」

〔『再建史』(4)16-17頁〕とその表記改訂の必要性を示唆している。

昭和22年1月24日の第4回委員会で紹介されたスタッフの意見を受けて書き改められた統計法要綱案改正案〔『再建史』(4)33頁〕では、「指定統計とは、社会、経済及び文化に関し、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」（第2条）と規定された。ここでは、個々の統計分野を具体的に列挙していたそれまでの重要統計の定義と比べその表現に大きな変化がみられる。それとともに「重要な統計」と並んで「指定統計」という言葉がはじめて登場するのもこの改正案においてである。

この要綱案改正案を契機に、その後作成される一連の要綱案からは重要統計という表現も、またその統計分野の特定によってこの種の統計を定義しようとする試みも完全に姿を消し、「指定統計」を「統計委員会において指定し、公示した統計」として純粋に統計行政上の手続き規定として定義する方向が固まる。そして1月31日の第5回委員会で最終的にとりまとめられた法案では、それまでにはほぼ内容が固められていた第2条に「政府若しくは公共団体」あるいは「その他のものに委託」作成される統計として調査実施者に関する規定が追加され、国会に提出される。

このように委員会が国会に提出した最終案では、具体的にどのような種類の統計を指定統計として指定するかについては法案の条文そのものの中には何も規定されていない。しかしこの点に関しては、「国の統計体系において重要な地位を占める統計を指定しこれを指定統計と名づける」〔『再建史』(4)52頁〕という国会本会議における統計法案提出理由説明からも明らかのように、統計委員会では「指定統計＝重要統計」という認識を依然として堅持している。にもかかわらず、重要統計は指定統計へとその呼称があえて変更されたのである。

これには、二つの理由が関係しているように思われる。まず第一には、重要という表現それ自体が一定の価値判断を伴い、それに該当しない統計を非重要統計とみなす結果となること、そして第二には、重要、非重要の認定が判定者の主観あるいはその依拠する立場に左右される要素が大きく、必ずしも客観的基準が見いだせない、というのがそれである。重要統計という表記に固執する限り統計委員会は、不可避的に統計の重要性についての評価基準の具体的定式化という難問を何らかの形でのりこえなければならない。

この点で指定統計という表記の場合、一切の価値判断から自由な純粋の手続き概念としてそれを設定することができる。「統計法」の一刻も早い制定をめざす統計委員会にとっては、重要統計の指定統計への呼称変更による法案作成作業の促進は大きな意味をもつも

のであった。

これによって統計委員会は、「統計法」制定作業に立ちふさがっていた法の適用範囲に関する難問を、少くとも法律レベルでは首尾よくクリアすることができた。しかしこのことは「統計法」の適用範囲の特定という問題の解決を意味するものではなく、以下でも見るように問題は単に他に転嫁されただけで、結果的には指定統計の性格をめぐってむしろ将来に火種を残すことになる。

## (2) 指定統計の範囲

周知のように、指定統計とともにわが国の政府統計体系を構成する承認統計、届出統計については、それぞれ「統計報告調整法」第3条並びに「届出を要する統計調査の範囲に関する政令」第2条が、法の適用対象となる統計の範囲を定めている<sup>(2)</sup>。

すでに先にも述べたように、「統計法」の適用範囲をめぐる条文審議は、1月24日の第4回委員会で作成された「スタッフ氏の意見に基づく統計法要綱案改正案」において新たな展開を見せる。しかし、スタッフによるコメントが直接の契機であるとはいえ、このような形での条文修正への潜在的契機はすでにそれまでの委員会の活動の中に内在していた。なぜなら委員会では、統計法要綱案の審議と並行して、法案の中心概念となると予想される重要統計の定義について、「重要統計指定準則」という形でその基準の作成作業を進めていたからである。現在残されている断片的記録だけからでは正確な期日の特定は困難であるが、委員会原案に対する各省の見解作成の日付けから判断する限り、委員会から関係機関へ準則原案が提示されたのは、1月10日に開催された第2回ないし17日の第3回統計委員会前後であったものと想像される。そこでは重要統計の指定基準に関する論議もいくらか交わされたはずである。いずれにせよ、この準則の制定をめぐる動きは、スタッフのコメントに基づく法要綱案改正案に先行しており、改正案で「指定統計」という名称がさほどの抵抗もなく受け入れられた背景には、この「指定」準則をめぐる論議が同時に進行していたという事情が関係しているように思われる。

この統計法要綱案改正案に盛り込まれた修正規定は、「統計法」の適用範囲をめぐる問題と重要統計（あるいは指定統計）の内容規定の問題とを条文表記のレベルで完全に分離したという点で、一連の法案作成過程におけるひとつの画期をなすものであった。それとともに、統計法案をめぐるその後の審議からは、指定統計の定義なり性格規定に関する論点は完全に姿を消すことになった。この点については、「統計法」とは別途、「指定統計指定準則」として論議が展開される。

スタッフによる要綱案改正案を審議した第4回委員会の1週間後の1月31日に開催され

た第5回委員会では、統計委員会側から正木臨時委員が準則の説明を行った。統計委員会が提出した準則案は、指定統計の要件として次の五つの基準を含むものであった。すなわち、(1)「基本的統計を作製するために全国的又は重要地域に付て行う統計調査」、(2)「申告義務を課することを必要とする統計調査」、(3)これらに該当する「調査の準備のために行うサンプル調査で統計法を適用することを適当とする統計調査」、(4)「業務統計のうち国の統計体系に於て重要な位置を占める調査統計」、(5)任意報告に基づいて作製される統計で国の統計体系に於て重要な部分となる統計」〔『再建史』(5)6頁〕がそれである。

一方、準則をめぐる調査実施者側の反応については、重要統計指定準則に対して各統計主務部局が提出した意見から概略その意向を把握することができる。

まず調査の性格並びにその範囲については、申告者の範囲が広範で、全国的規模あるいは重要地域において実施する調査に限定すべきという点ではほぼ認識の一致が見られた。これに対し、調査の周期性については、一時的あるいは臨時に実施する調査も一定の条件を満足するものについては重要統計として指定すべきであるという意見と、継続性を持つことを重要統計の要件とする見解とに分かれている。なお、重要統計実施のための予備的サンプル調査を指定の対象とすることに対しては、当分の間見合わせるべきとの意見も出された。

また、業務統計や第一次・第二次統計の取扱についても、見解は分かれた。例えば、一次的統計調査をすべて「統計法」の適用対象とすべきとする農林省のような立場がある反面、厚生省や文部省などからは、第一次・第二次統計や業務統計といった必ずしも明確でない区分をもって指定統計の基準とすべきでないとの異論も提出されている。なお、「統計法」の国会への提案趣旨説明も、指定の基準については基本的に後者の立場に立つものである<sup>(3)</sup>。

指定準則については、2月7日の第6回委員会でも再度議題として取り上げられた。そこでとりまとめられた準則案の中で注目すべき点は、その原案で第5番目に掲げられていた任意報告のうち重要な統計については指定の対象とすべきとする条項が削除されていることである。このことは、指定統計の範囲、言い替えれば「統計法」の適用範囲をめぐる調査実施者側の意向を示すものとして興味深い。

しかし指定統計の対象範囲については、結局、「政治、経済、社会、文化等すべての分野にわたることが予想されるのでここに限定を加えない」〔『再建史』(4)58-59頁〕として、統計の分野についても、さらには統計の種類や形態に関しても、その基準作成の試みは放棄されている。そして委員会で最終的に合意を見たのは、「特に重要」な統計から順次指定し「逐次その範囲を拡」げるという「最も合理的にして実情に即した運用」〔『再

建史』(4)59頁)という極めて現実的な処理であった。

注1)この委員会は、実際には12月29日に開催された〔有沢(9)67頁〕。

注2)なお、承認統計並びに届出統計の範囲について詳しくは、〔森(10)〕、〔森(8)2～6頁〕参照。

注3)「いわゆる第一次統計、第二次統計或は業務統計の区分も学問的にもまた法の運用上にも疑点を存するのみならず、そのいずれにも指定統計たりうるものがあるので、この区別を採用しない」〔『再建史』(4)58-59頁〕。

## 2. 指定統計の指定状況

### (1)年次別指定状況

統計委員会では指定準則案の検討を関係諸機関に依頼した折に、併せて指定統計の候補リストの提出を求めた。しかし統計の客観的な指定基準を具体化できなかった統計委員会では、結局、その点に関する最終的な詰めを留保したまま「特に重要なものから始めて、逐次その範囲を拡げ」〔『再建史』(4)58頁〕するという現実的な運用方針に従ってともかくも指定統計制度を出発させることになった。そこで実際に指定統計の指定がどのように開始され、また拡大されていったかを現実の指定状況に即して検討してみよう。

「統計法」施行の翌日、昭和22年5月2日に指定統計第1、2号として国勢調査と事業所統計調査が指定された。なお、この年には、工業統計調査(第10号)、生産動態統計調査(第11号)をはじめ、一回限りとして実施された調査も含め、半年余りの間に11件の調査が指定を受けている。

表1は、「統計法」の施行以来今日までに指定を受けた統計の年次別指定状況を示したものである。

表1 指定統計年次別指定状況

	22年	25年	30年	35年	40年	45年	50年	55年	60年	計
	24年	29年	34年	39年	44年	49年	54年	59年		
定期性調査 <sup>(a)</sup>	24	37	18	5	1	2	1	1	0	89
一回限り調査	6 <sup>(b)</sup>	10	4	5 <sup>(b)</sup>	5 <sup>(b)</sup>	16	0	0	0	46
計	30	47	22	10	6	18	1	1	0	135

(a):ただし、調査の廃止または他調査への統合により調査規則が廃止された調査を含む。

(b):指定枝番号による指定も一件の調査としてカウント。

この表から全体的指定状況に関して次のような特徴が読みとれる。すなわち、昭和20年代には年平均の指定数が10件前後と多く、現在までの総指定件数の57%にあたる77件がこの時期に集中している。また、昭和40年代の後半に一時的に指定件数の増加は見られるものの、その後、指定のテンポは急激に低下する。

次に指定状況を調査の種類別に見ると、定期性調査とともに一回限りで計画された調査とで指定状況の間に著しい相違が認められる。

まず定期性調査の場合、調査指定の昭和20年代への集中傾向は一層際立っており、この時期に指定件数全体の約7割近い61件の統計が指定されていることがわかる。その後定期性調査の指定件数は30年代23件、40年代3件、50年代2件と急速に減少し、昭和55年に指定された「商鉱工業石油等消費統計」(第115号)を最後に最近の10年間には一件も指定されていない。なお、これまでに指定された89件の定期性指定統計のうち19件についてはすでに廃止あるいは他調査への吸収統合により調査規則が廃止されている。従って、現在、70件の統計が指定統計として指定されていることになる。

一方、一回限りで実施される調査については、これまで46件の調査が指定を受けている。しかしこの種の調査の年次別指定状況は、上述の定期性調査の場合と次の二つの点で異なる。まず、一回限りの調査では、定期性調査の場合ほど指定時期に極端な集中傾向が認められない。また、定期性調査と異なり、この種の調査が最も多く指定を受けたのは、指定統計制度が発足した直後の20年代ではなくむしろ40年代である。この時期には、20年代の16件を大きく上回り、この種の調査の全指定件数の約半数にあたる21件が指定されている。なお一回限りの調査についても、47年に指定された羽幌町常住人口統計調査を最後に、その後は1件も指定されることなく今日に至っている。

## (2)指定統計の諸特徴

### (i)一回限り調査の諸類型

指定準則の審議にあたって統計委員会が提示した準則案は、調査の周期(継続)性については何も触れていない。一方、事務局案に対して調査実施機関側から寄せられた意見の中には一部この点に言及したものも見られる。しかし委員会では、調査が一定の要件を充足していればその継続性は必ずしも必要としないとする見解(統計局、文部省)あるいは「一定期間毎の定期的又は性質上回帰的なることが予定されるもの」(商工省)という形で調査の継続性を指定の要件とすべきとするという全く異なる二種類の見解が単に示されただけであった〔『再建史』(5)1～6頁〕。

年次別指定状況を示した表1にもどらう。一回限りとして企画された調査については、



現在までに合計46件の調査が指定を受けた。なお、このうち20件については指定枝番号の形で指定されている。

この46件の一回限り調査について、まずその分野別実施状況を見ると、人口に関する調査が33件、農林漁業8件、労働2件、住宅、消費、賃金各1件となっており、その圧倒的部分が人口分野の調査である。一方、調査の実施機関別の内訳では、国の行政機関が16件（農林省9件、統計局、労働省各3件、戦災復興院1件）にとどまっているのに対し、地方公共団体によって実施された調査が30件にもものぼっている点が注目される。

人口分野での一回限り調査の中には、昭和23年に統計局が実施した常住人口調査のように全国規模で行われたものも含まれる。また、地域人口調査の中でも特に鹿児島県大島郡十島村人口調査（指定第52号）と奄美群島人口統計（指定第70号）は、領土返還に伴う当該地域の人口数の把握を目的として実施されたものである<sup>(1)</sup>。戦後処理の一環として実施されたこれらの調査は、全国調査の一分枝をなすものとして、その調査結果は単に当該地域を超えた全国的意義を持つ。

しかし一回限りの指定統計における人口分野並びに実施機関の地方公共団体への集中は、その大半が地方自治体が市への昇格のために実施した地域人口調査によって説明される。この種の調査においては、調査結果のもつ意義はあくまでも当該地域のみ限定される。この場合、指定統計制度は、調査結果に対する単なる権威付けの手段として利用されているにすぎない<sup>(2)</sup>。特に、40年代に指定された21件の調査の中でこの種の地域常住人口調査は、実に19件にも達している<sup>(3)</sup>。

一方、人口以外の分野に関して実施される一回限りの指定統計調査は、いずれも中央の行政機関が全国的規模で実施したものである。このように同じく一回限りとして計画された指定統計も、その対象分野によって調査の性格が大きく異なることがわかる。

## (ii) 現行指定統計の特徴

これまでに指定された延べ135件の調査から上述の一回限り調査(46件)さらには調査の廃止により調査規則が廃止された調査(19件)を差し引いた70件の調査が、現在わが国で指定統計として指定されている。以下ではこれらの指定統計についてその特徴を探ってみよう。

表2は、現行指定統計調査の実施機関並びに調査分野を調査ベースで示したものである。

表2 指定統計調査の機関別・分野別実施状況（調査ベース）

実施機関		調査分野			
統計局	11	鉱工業, 生産	12	資産	3
経企庁	4	農林水産	9	人口	2
大蔵省	2	企業, 事業所	4	建設	2
文部省	5	運輸, 通信	4	物価	2
厚生省	7(1)	労働	4	設備	2
農水省	10	教育	4	住宅	1
通産省	19(2)	商業	4	貿易	1
運輸省	9(2)	賃金	4	技術	1
労働省	4	保健, 医療	4	生活	1
建設省	2	家計, 消費	3	サービス	1
自治省	1	需給	3		

(注) : 括弧内の数字は共管調査（内数）

この表からもわかる通り、現在、最も多くの指定統計を所管しているのは通産省である。その件数は19件と他の官庁を大きく引き離しており、その結果、現行指定統計の4分の1以上が同省所管の調査となっている。また、通産省に次いで多くの調査指定を受けているのが統計局、農水省、運輸省といった諸官庁で、以下、厚生省、文部省などの順となっている。ところで、承認統計調査については、調査実施機関は通産、農水両省を中心とする経済官庁に大きく偏っていた〔森(7)〕。また、政府届出統計の場合、厚生省や農水省さらには法務省や文部省といった諸官庁が調査の主要な実施機関であった〔森(8)〕。指定統計の実施機関をこれらの統計のそれと比較した場合、統計局の比重が相対的に高くなっていること、また、統計局以外の実施機関については、承認、届出統計双方の中間的内訳に近い点を指定統計の特徴として指摘できる。

ところで承認統計や届出統計と比べて指定統計で統計局所管調査のウエイトが相対的に高くなっていることは、次の事実起因するものと考えられる。すなわち、統計局以外の官庁では、自らの遂行業務と直結したあるいはそのための「基礎資料」を得る目的で調査を企画実施しているのに対し、統計局はいわゆる統計の専門官庁として、社会経済活動の基礎的事項に関わる統計の作成を担当している。実施機関における統計局の地位は、ある

意味では指定統計における基礎的統計の地位を反映したものともみることできる。

各行政機関は行政機構の全体的枠組みの中で、社会経済活動の各側面を一定の業務的分業関係の下に網羅的に包含している。社会経済の構造変化は、行政機関の間のこの種の分業関係にはころびをもたらすと同時に、しばしば新たな業務領域拡張の契機ともなる。新たな業務領域の帰属が明瞭でない場合には、それをめぐって行政機関同士の熾烈な争奪戦が展開される。これは統計の分野でも同様である。分散型の統計制度の下では、各行政機関は統計と行政との有機的連繫を根拠に、調査実施権限の確保を主張し、新領域での調査実施が業務拡張の露払い役を務める。

以上のような観点から指定統計の機関別実施状況を評価した場合、わが国唯一の統計専門機関である統計局の指定統計における相対的地位の高さにはではなく、むしろ絶対的低さの面に注目されねばならない。すなわち、同局が所管する指定統計が個別行政分野との関連が相対的に希薄な基礎統計を中心に限定されており、何らかの形で個別業務との関連が見いだせる調査については、その多くを各行政機関が個々の遂行業務にひきつけた形で実施している。

「統計法」の条文制定並びに指定準則をめぐる論議の過程で重要統計の調査分野が指定統計の範囲との関連で問題とされたことはすでにみた。そこで、結果的にどのような調査分野が「重要」と見なされたかを現行指定統計の中から逆に探ってみよう。

表2の分野別実施状況によれば、鉱工業・生産、農林水産をはじめとして経済活動の諸側面を中心に多くの調査が実施されていることがわかる。一方、人口や家計、生活といった個々の行政分野との関係がどちらかといえば希薄であるとみられる諸統計については、指定件数そのものは必ずしも多くない。このことは、指定統計が個々の行政と結びついた調査を数多く含んでいること、さらには各行政機関が自らの業務にひきつけた形で指定統計として調査を実施していることを意味している。

次に、調査の実施方法などとの関連で、指定統計の特徴について見てみよう。

表3は、定期性調査として現在も実施されている指定統計及びかつて指定統計として調査が実施され、現在もなお調査規則が廃止されていない諸統計について、調査対象の種類、調査対象の選定方法、調査対象数、調査票の配集方法、記入方法そして調査実施の頻度を調査ベースで実施機関別に示したものである。

表3 指定統計実施状況（調査ベース）

	調査対象の属性					対象の選定方法			対象数				
	企業事業所	個人所帯	公共機関	企業事業所世帯個人	その他	全数	無作為	有意	500未満	500	1000	1万	10万以上
統計局	4	6	0	1	0	3	8	0	0	0	2	4	5
経企庁	2	1	0	0	1	0	3	1	1	0	1	2	0
大蔵省	1	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	1
文部省	0	0	5	0	0	3	2	0	0	0	4	1	0
厚生省	4	2	1	0	0	4	3	0	0	0	3	4	0
農水省	3	4	0	2	1	5	4	1	0	1	3	3	3
通産省	18	0	0	0	0	12	3	3	6	1	3	5	3
運輸省	5	2	0	0	2	6	2	1	4	0	2	2	1
労働省	2	1	0	1	0	0	4	0	0	0	0	3	1
建設省	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	2	1
自治省	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
	40	18	6	4	5	35	32	6	11	2	18	27	15

	配集方法			記入方法			調査周期			
	調査員	郵送	併用	自計	他計	併用	月	年	2/5年	不定期
統計局	10	1	0	8	1	2	2	2	7	0
経企庁	3	1	0	3	0	1	0	0	0	4
大蔵省	0	2	0	2	0	0	0	2	0	0
文部省	0	5	0	5	0	0	0	2	2	1
厚生省	3	3	1	5	2	0	2	2	2	1
農水省	10	0	0	0	7	3	3	4	2	1
通産省	11	4	3	18	0	0	9	4	2	3
運輸省	4	4	1	9	0	0	6	2	0	1
労働省	3	1	0	3	0	1	2	2	0	0
建設省	2	0	0	1	1	0	2	0	0	0
自治省	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0
	46	22	5	55	11	7	26	20	16	11

- (注 a) 埋蔵炭量炭質統計調査（通産省：指定統計第31号）について、調査の実施状況が不明なため以下の集計からは除外した。
- (b) 共管調査についてはそれぞれの実施機関でカウントした。
- (c) 調査対象数が様式によって異なる場合は、代表的様式が特定可能なものについてはその対象数、それ以外の調査については平均的対象数に基づき集計を行った。

まず指定統計調査の調査対象の属性については、全体的には企業・事業所を対象とする調査が40件と最も多く、全調査件数の半数以上がこの種の調査である。次いで多いのが、個人・世帯を対象とする調査の18件で、以下、公共機関（教育機関を含む）6件、その他5件などの順となっている。

これを調査実施機関別にみた場合、通産省、運輸省、統計局、厚生省といった諸官庁が企業や事業所を対象とする調査を比較的多く所管していることがわかる。特に、18件と最も多い指定件数を有する通産省の場合、調査はすべて企業や事業所を対象としたものである。また、厚生省の調査には薬事工業並びに病院といった事業所が調査対象として含まれるケースが多い。なお、統計局の場合、事業所や企業に関して独自の行政領域を有しないにもかかわらず、この種の調査対象を持つ調査が比較的多く含まれる。これは、事業所センサスのような基礎統計の作成を同局が担当しているという事情によるものと考えられる。

他方、個人や世帯を対象とする調査は、指定件数自体も18件と必ずしも多くない。その約半数が統計局と農水省所管の調査によって占められていることから明らかなように、この種の調査では、調査実施機関に大きな偏在性が認められる。このうち統計局については、人口や家計といった社会経済活動の基礎的事項に関わる統計を多く所管していることが、また農水省の場合は、農家を行政の対象として有していることが、これらの諸機関における個人・世帯調査のウェイトを高める結果となっている。

次に調査対象の選定方法に関しては、全体的には全数調査と無作為抽出標本調査とがほぼ同数である。これを実施機関別にみると、いくつかの特徴が認められる。すなわち、統計局が実施する指定統計では無作為標本に基づく調査が全数調査の件数を大きく上回っており、また件数そのものは4件と少ないものの、労働省の所管調査はすべて無作為抽出標本調査として実施されている。これに対し通産省や運輸省の調査では、その大半が全数調査である。その結果、個人・世帯調査では全数調査と無作為抽出標本調査の割合が4対14とその圧倒的部分が標本調査として実施されているのに対し、企業・事業所ではその割合が23対11と完全に逆転している。

次に調査の対象数の分布を見ると、現行指定統計の半数以上が1万以上の対象数を持つ比較的規模の大きな調査であり、10万を超えるものだけでも全体の約2割に達している。ちなみに政府届出統計の場合、様式ベースで全体の約8割が全数調査として実施されているにもかかわらず、その大半が調査対象数100に満たない比較的規模の小さな調査であった〔森(8)11頁〕。この点を考え合わせれば、調査規模の大きさそれ自体が指定統計の一つの特徴であるといえる。

一方、調査の規模をその実施機関別に見ると、対象数10万以上の大規模調査は、統計局、

農水省、通産省といった諸機関に遍在していることがわかる。このうち統計局と農水省の所管する調査は全体的に調査規模が大きく、特に統計局の場合、所管する指定統計調査の9割近くが対象数1万以上の大規模調査である。また調査規模を調査対象の種類、対象の選定方法との関連でみると、これらの官庁が多く実施している個人・世帯調査の大半は無作為抽出標本調査として行われている。にもかかわらず、その約半数は、対象数1万以上の大規模調査であり、このことが、所管する各種センサスと併せて上記二機関の大規模調査比率を高めている。これに対し通産省の場合、工業、商業センサスといった大規模調査を所管していると同時に対象数500未満の調査も比較的多く実施している。このように同省の指定統計では、調査規模についての二極性が特徴的である。

それでは、調査票の配集並びに調査票への記入方法といった実査の面では現行指定統計はどのような特徴を持っているであろうか。

まず調査票の配集方法については、調査員46件、郵送法22件、両者の併用型5件とその3分の2以上が調査員依存型である。一方、調査票への記入方法の面では、調査全体の4分の3とその圧倒的部分が自計方式で調査が実施されている。また、実施機関別にみた場合、調査員依存型の調査のウェイトが特に高いのは農水省と統計局で、経企庁や労働省も調査件数こそ少ないものの調査員による調査の割合がやや高い。これに対し、文部省や大蔵省が実施する調査は基本的に郵送法によるものである。なお、最大の指定件数を持つ通産省では、18件の調査のうち11件までもが調査票の配集を調査員に委ねている。ちなみに同省所管の承認統計調査は基本的に郵送法によって実施されており、上の点は、同省が実施する指定統計の一つの特徴を示すものである。

指定統計の場合、調査票への記入には一般に自計式が採用されるケースが多い。その点で唯一の例外は農水省である。同省所管の10件の指定統計のうち7件までが他計式であり、残りの3件も郵送法との併用型となっている。このように農水省の指定統計が基本的に調査員依存型の実査方式を採用しているのは、同省が統計情報事務所という直轄の地方統計機構を有することと密接に関連している。

さいごに、調査の実施頻度を見ると、現行指定統計の中には比較的高い頻度で調査が実施されているものが多く含まれる。センサスとして実施される諸調査は、工業統計を唯一の例外として、他はいずれも3～5年という比較的長い周期の調査である。しかしセンサスの件数は限られており、指定統計全体の約3分の2が月次あるいは1年以下の調査周期を持つ調査である。

また、調査周期を実施機関との関連でみると、統計局が実施する調査では、11件のうち7件までもが2年以上の比較的長い周期を持っている。これに対し通産省の所管調査の場

合には18件のうち9件が、また運輸省については9件中6件までが月次ベースの調査である。ところで、月次で実施される26件の調査の対象の属性別の内訳を見ると、その約7割が企業・事業所を対象とする調査であり、個人・世帯を対象とする月次調査は僅か3件にすぎない。さらに調査の周期を調査規模との関連で見ると、月次調査の約3分の1が対象数500未満の調査となっている。このことは、調査周期2～5年の調査の場合、対象数500未満の調査が1件だけで、全体の約半数にあたる8件の調査が対象数10万以上の大規模調査であるのと全く対照的である。例えば月次調査のように速報性が求められる調査については、比較的小数の対象に対して調査を実施するのが一般的である。その意味では、調査の規模と周期との間に見られる固有の関係は、一応、指定統計調査においても妥当している。とはいえ、月次調査においてもその約3分の1にあたる9件が対象数1万以上の大規模調査として実施されている点は、現行指定統計の大きな特徴である。

以上の分析結果から、現行指定統計に関してさしあたり次のような特徴づけを与えることができよう。

まず第一に、統計の指定状況に関して、統計専門機関である統計局への顕著な集中の事実は特に認められない。すなわち、指定統計に関して、通産省をはじめとして農水省や運輸省といった諸官庁では、統計局とほぼ同数あるいはむしろそれ以上の調査件数を所管している。また、厚生省や文部省といった非経済官庁による指定統計調査の所管数も比較的多い。

先にも触れたように、承認統計の実施機関は、通産、農水両省を中心とする一部の諸機関に大きく偏在していた。一方、中央行政機関が実施する届出統計の場合は、非経済官庁がその中心的な実施機関であった。これらの点を考え合わせれば、指定統計の場合、実施機関における統計局の地位の相対的高さ、さらには実施機関が他の二統計ほど偏在的でない点がむしろ特徴として指摘できる。

第二に、調査対象の属性に関しては、企業・事業所を対象とする調査が個人・世帯に関するそれをむしろ大きく上回っている。このことは、指定統計の象徴的存在として国勢調査を法の条文にまで掲げている「統計法」の立場からすれば、やや意外な印象さえ受ける。

第三に調査規模の面では、いわゆる大規模調査が多く含まれており、無作為抽出標本調査として実施されるものも、その約6割は対象数1万以上の調査である。なお、現行指定統計には月次調査が約3分の1含まれているが、この月次調査の中に多くの大規模調査を含む点も指定統計の特徴といえる。

第四に実査面では、指定統計の場合、基本的に自計式の記入方法が広汎に採用されている。しかし、調査票の配集については、自計式調査も含め全体の約3分の2が調査員依存

型で実施されている。承認統計の二大実施機関である農水省と通産省の調査が調査員・他計式と郵送・自計式とにそれぞれ特化していた点を想起すれば、多くの調査が調査員・自計式で実施されていることは、指定統計の承認統計との相違点を示すものである。

注1) 総理府統計局では、昭和27年5月1日に鹿児島県大島郡十島村を、また29年3月1日には奄美群島を対象範囲として地域人口調査を実施した。これらの調査が指定されるに至った経緯はあらまし以下の通りである。すなわち、連合軍司令部の覚書により日本の行政権が及んでいなかった北緯30度以南の地域のうち新十島村については昭和27年2月に、また奄美群島についても28年12月にそれぞれ領土権が回復した。上記の二調査は、両地域の本土復帰に伴う当該地域の人口数把握の目的で実施されたものである。

注2) この種の調査を指定統計として指定することに道をひらくことになった玉島町常住人口調査については、26年10月12日の第45回並びに同月26日に開催された第46回統計委員会において二度審議されている。一回目の審議では、「(1)法律人口は公示されなければならないが、公示は指定統計でなければならないか、(2)指定統計にして同じ人口調査として国勢調査と同列に置くことが妥当か、(3)然し東京都昼間人口調査や北海道常住人口調査などの先例との振合をどうするか、など統計体系と法律要件充足との検討がなされた」。提案者である地方自治庁側の提案趣旨が必ずしも明確でなかったため、委員会ではその場での決定は行わず、関係方面への連絡をはかることになった〔『通信』(1)〕。第一回の審議の雰囲気は、どちらかといえばこの調査の指定には否定的であったようである。しかし当地選出の議員を通じての強力な陳情を受けた地方自治庁からの再度の申請により、第46回委員会で再度審議が行われることになった。会議では、統計の政治からの中立性を根拠に同調査の指定に異論を唱える大内委員長と他の委員との間で激論が交わされたといわれている〔林(6)〕。もっとも、公表されている委員会議事録によれば、「この人口調査の結果を公示することによって生ずる混乱に対しては早急に適当な処置を講ずるから、それまでの間実際に混乱が起こることはない」という自治庁側の見解を確認する措置をとり、指定した旨が記されているだけである〔『通信』(1)〕。

なお昭和27年の講和条約の発効を受けて、地方自治法の改正が行われた(法律第306号)。これにより、地方自治法第254条の「この法律における人口は、官報で公示された最近の人口による」中の「最近の人口」の部分が新たに「最近の国勢調査又はこれに準ずる全国的な人口調査の結果による人口」と改められた〔『法令全書』(2)59頁〕。これが実際には第46回委員会において自治庁側が「適当な処置」と説明した内容に他ならなかった。これによって、市昇格のための人口調査を指定統計として実施するという玉島方式は、制度的に追認され、その後、多数の地域人口調査の指定に道を開くことになった。



注3) 昭和47年3月6日に指定統計第112号として指定された「羽幌町常住人口統計」(47年3月15日実施)は市昇格のための一連の地域人口調査とはその性質を異にする。この調査は、昭和45年の国勢調査での同町の「人口数水増し事件」の統計面での後処理のために実施されたものである。

### 3. 指定統計における制度と精度

本節では、指定統計の特徴解明の第三の接近として、「統計法」がどのような法論理の枠組みによってこの種の統計に対する精度面での保証を与えているかを現行法規の条文に基づいて考察する。なお、「統計法」は、昭和22年の施行以来今日までに15回の法改正を受けている。これらの改正により、いくつかの条文が削除あるいは新設され、また制定時の多くの条文がその内容を修正されている。法改正が制定当初の「統計法」の主としてどのような側面にどのような修正を加えることになったかについては、稿を改めて論じてみることにしたい。

ところで、本稿の冒頭でも指摘したように、「統計法」は、その条文の大半を指定統計調査に関する諸規定として設けている。これらの条文は、目標とする指定統計の精度確保との関わり方において次のようないくつかのタイプに類別できる。以下では、それらを精度確保の形式的・技術的要件、実質的要件、さらには制度的要件という三つの観点から指定統計の調査結果の質を保証する「統計法」のいわば法論理について考察してみよう。

#### (1) 形式的・技術的要件

実査並びに集計過程がたとえ適切に遂行されたとしても、調査が実査に先行する過程そのものの中に欠陥を持つ場合、調査結果は本来得られるべきものから必然的に乖離したものとならざるをえない。この点で、個々の制約条件が許容する可能な限り適切な調査計画の立案は、正確な統計資料獲得の必要条件であり、不可欠の前提をなすものである。

「統計法」はこの点に関して第7条に「指定統計調査の承認及び実施」として、指定統計調査の実施に際しての調査計画の承認権限を総務庁長官に付与している。この規定により、調査を企画している調査実施者は、調査目的、調査事項、調査範囲、調査期日及び調査方法といった調査の内容並びにその形式だけでなく、集計事項、集計方法、公表方法、公表期日さらには調査関係書類の保存期間や経費などに関しても、総務庁長官による承認を受けることが義務づけられる。

第18条の2により総務庁長官から権限の委任を受けた統計局統計基準部では、この規定

を根拠に提出された調査計画に対する審査を行う。その際に申告者の秘密保護さらには記入負担など主に統計技術上の見地から提出された調査計画の内容が審査され、必要なものについてはその改善が命じられる。審査の結果、調査計画が適切であるとして認めたものについて総務庁長官は、「統計法」第2条に従いその調査を指定統計として指定する。

このように指定統計の審査過程において統計調整の遂行機関である統計基準部は、調査企画レベルで統計の精度確保に関与することになる。この意味で「統計法」第7条の規定は、その形式的・技術的要件を構成するものといえる。同時にこの過程は、調査実施者側からみれば、申告義務の賦課や立入り調査権限の保証など調査の指定によって享受できる種々の特典の代償として、たとえ統計技術の見地からとはいえ、自らの調査企画が外部からの介入にさらされる場でもある。

## (2) 実質的要件

### (i) 調査協力の「強制」的要請

統計の原情報を日常遂行義務記録に基づく計数の単なる積上げあるいは法律に基づく届出・申告書類さらには組織内部の業務記録から獲得できる業務統計の場合、業務の遂行自体がそのまま統計情報の入手過程となる。一方、調査統計については、統計の作成に必要な原情報の入手は、一般に実査の形態をとる。実査過程で入手される原情報の質は、上述の統計企画レベルの問題とは別な意味で、作成される統計の質を本来的に制約する。

原情報獲得の場である実査過程は、調査票を媒介にした調査実施者（またはその執行代理人である調査員）と調査対象との一種の社会的関係として構成される。なお、郵送・自計方式で実施される調査についても、両者の間に抽象的には同様の社会的関係が成立しているとみなすことができる。この実査過程に関連して「統計法」は、二重の意味で統計の精度確保のための措置を条文として規定している。

その第一は、調査対象に申告義務を課した第5条である。そこでは申告義務が、一方では指定統計調査についての調査実施者への申告命令権の付与、他方では申告義務者（及びその代理人）に対する申告義務の賦課として規定されている。なお、この他にも申告義務に関して「統計法」は、第19条第一、二号にその違反行為に対する罰則を規定している。実際の法の運用面での実効性のほどはともかく、第19条の罰則規定は、第5条の義務規定に対する法論理面での対応措置として、それに法的拘束力を持たせる意図の下に設けられたものである。

「統計法」に設けられた実査過程における統計精度確保の第二の法的措置は、調査実施者（調査従事者）に調査権限を付与した第13条の規定である。この規定に基づき調査従事

者には、指定統計の実施に際して「必要な場所に立ち入り」、あらかじめ総務庁長官の承認を得た事項について「検査」並びに「調査資料の提供を求め」さらには「関係者に対し質問」を行う権限が与えられている。なお、これについても同様に第19条は、その第三号規定として調査従事者の調査行為に対する非協力や妨害行為に対する罰則を設けており、調査従事者の実査における調査権限を法的に補強している。

このように「統計法」は、実査過程に関しては、申告義務と立入り調査権という形で原情報の獲得を法的強制として規定していることがわかる。

#### (ii) 調査協力の実質的要請

申告義務並びに、立入り調査権という法的強制に基づく調査の実施は、直ちに保証された精度での統計資料の獲得を調査実施者に約束するものではない。なぜならこれらの法的強制がたとえ調査対象の形式的協力をとりつける上で有効に機能したにせよ、このことだけでは質の高い原情報の提供は保証されないからである。調査対象にとって原情報の提供行為が将来自らに何らかの不利益をもたらすと予想される場合、「統計法」による調査協力の法的強制に対して、申告者は提供する原情報の内容の面で実質的に自己を防衛する。この自己防衛は一般に虚偽の原情報の提供という消極的非協力の形態をとる。そこで申告義務、立入り調査権という法的強制を補完し、調査客体の実質的調査協力を誘導することによって獲得する原情報の質を確保するための一連の規定が「統計法」に導入されることになる。秘密保護条項がそれである。

現行「統計法」はその第14条で、届出統計や承認総計と並び、指定統計について「調査の結果知られた人、法人又はその他の団体の秘密」が保護されるべきことを規定している。「指定統計調査の結果知られた」諸事項が法的な秘密保護の対象とされることは、指定統計の作成に関わる実査から結果の公表に至る全ての過程が法的には「統計法」による秘密保護の対象となることを意味する。

第14条で宣言された指定統計に対する秘密保護条項は、つづく第15条、第15条の3さらには罰則条項として設けられた第19条の2第1項によってさらに具体的に規定し直されている。

まず第15条第1項は、指定統計調査票の「統計上の目的以外」への使用禁止を規定したものである。この規定により調査実施者は、総務庁長官の承認済みの集計への使用以外の調査個票の使用については原則的に禁止される。なお、統計目的以外の使用については、同第2項の規定により総務庁長官の承認が必要となる。いうまでもなく、この目的外使用禁止規定は、実査の過程で提供された原情報が当初の目的以外に流用され、結果的に申告

者に不利益をもたらすとの危惧から申告者が調査への積極的あるいは消極的な非協力の態度を示すことを回避するため設けられたものである。

また、調査票等の管理について規定した第15条の3は、統計調査によって集められた調査関係資料の適正な管理を秘密保護の見地から定めている。

さらに、第19条の2第1項では、「統計官、統計主事その他指定統計調査に関する事務に従事する者、統計調査員又はこれらの職に在った者」と、統計調整並びに統計作成の全過程に関与した者が「その職務執行に関して知り得た人、法人又はその他の団体の秘密」を漏洩ないしは窃用することに対して罰則によってそれを禁止している。

このように「統計法」は、提供された原情報の取扱い並びにそれに関与しうる調査従事者の守秘義務の両面から、原情報の提供に対する秘密保護の法的措置を講じている。そこでは申告者の秘密保護規定は、提供される原情報の精度を保証する上での不可欠の手段としての意味を持つ。

ところで、戦前期の統計諸法規と戦後制定された「統計法」の間の大きな相違点のひとつは、後者が「指定統計」の調査結果についての公表規定を設けていることである。すなわち、「統計法」第16条は、指定統計について「指定統計調査の結果」を「速やか」に公表することを調査実施者に義務づけている。

調査結果の公表規定は、わが国の特に戦中期の統計の秘匿がもたらした数々の弊害に対する反省から同法の条文として加えられたものである。しかしこの規定は同時に、統計の精度保証の手段としても有効性を持つ。なぜなら、調査結果の公表は、統計が単に政府の行政のためだけに作成されるのではなく、国民共有の財産として広汎な利用に供することを示し、それによって調査対象に対して調査への協力を要請することができるからである。

なお、調査結果の公表に関して「統計法」第19条の2第2項は、あらかじめ統計委員会によって承認を受けた公表日以前の調査結果の他への漏洩あるいは窃用に対する罰則を規定している。これは、職権による集計結果の私的利用が統計の公共性を損ない、そのことが調査対象の側の統計不信を招き、ひいては指定統計の精度を損なうことがないようにとの配慮によるものと考えられる。

このように「統計法」では、指定統計に関して、秘密の保護と結果の公表という二つの側面から調査客体の調査への実質的協力を誘引しうるよう条文が設定されている。

### (3) 制度的要件

これまで見てきた「統計法」の諸規定は、いずれも統計調査の企画から結果の公表に至る統計作成過程の各段階において、指定統計の精度を確保するための法的措置として設定

されたものであった。これらの諸規定の他にも「統計法」には、指定統計調査実施のいわば制度的前提をなすものとして、指定統計の実施のための人的要件さらには統計調整機関の権限などと関連したいくつかの規定が設けられている。

(i) 人的要件

現行「統計法」では、指定統計調査との関連がかなり稀薄なものとなっはいるもの、一応、第10条と第12条が調査実施要員の規定にあてられている。まず、統計官あるいは統計主事といった統計調査事務従事者については、第10条の各項に、その配置(第1, 2項)、業務内容(第3項)さらにはその資格要件(第4項)が規定されており、また調査員については、指定統計調査実施のためのその配置などが第12条に定められている。

(ii) 法的要件

指定統計調査の実施に関して第3条第1項は、この種の調査が「統計法」に基づいてのみ実施されることを規定しており、他の法律の適用についてはそれを明確に退けている。これは、指定統計調査の実施に関する限り、「統計法」がわが国の法体系の中で他のいずれの法規にも優越することの法的宣言に他ならない。また、指定統計調査の実施者は、必要な調査規則の制定、変更をして廃止にあたっては、同じく第3項の規定により、総務庁長官との協議を必要とする。

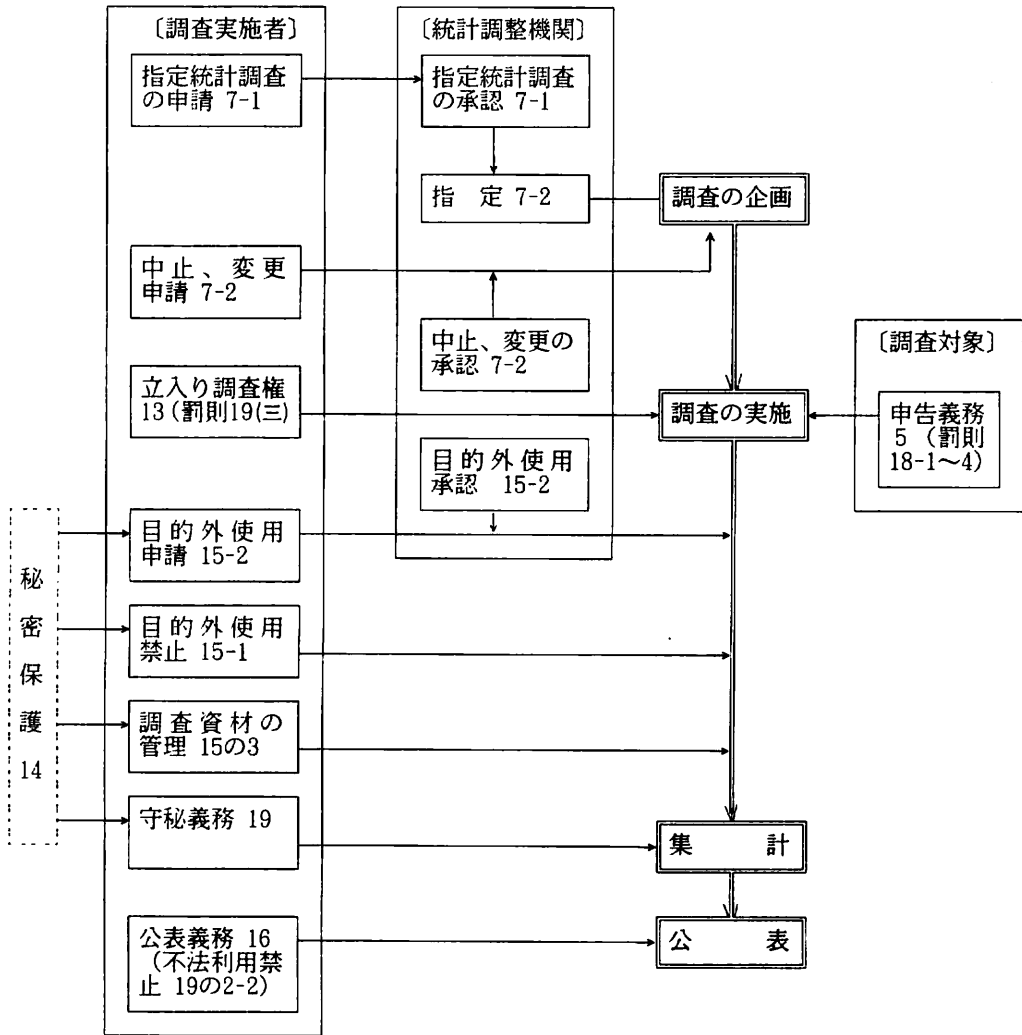
なお、第3条では、法律の適用対象が指定統計のみに限定されているが、それが法的に含意するところは、「統計法」の性格規定そのものにまで及んでいるように思われる。なぜならこの規定はもともと戦前期に統一的な統計基本法規が存在しなかったことが統計調査における混乱を招いたとの反省から設けられたものであり、附則第21条による「国勢調査ニ関スル法律」、「統計資料実施調査ニ関スル法律」そして「資源調査法」の廃止規定と併せて、「統計法」をわが国における唯一の統計基本法規として位置づける狙いも同時に持つからである。

(iii) 総務庁長官の調整権限

指定統計調査の実施におけるこのような「統計法」の法的優越性の前提の上に、同法を根拠に統計調整行政を遂行する総務庁長官には、調査実施と関連したいくつかの権限が付与される。

総務庁長官は第7条第1項により指定統計調査の審査・承認権限を、また同じく第2, 3項では、承認済みの指定統計調査の中止、変更にあたっての再承認並びに指定統計調査の実施、中止、変更勧告権限を行使しうる。さらに第9条は、指定統計調査の実施に関して、関係行政機関に対し調査の実施状況を監査し、必要に応じその改善を勧告しうる権限を総務庁長官に付与したものである。総務庁長官は、この第9条の規定を根拠に、一国の

図1 指定統計調査と「統計法」



注：括弧内の数字は、現行の「統計法」の条文番号。

統計体系の整備という見地から指定統計の実施状況の調整を行う。

以上見てきたように、指定統計作成に関わる統計実践の制度的枠組を成すこれらの規定は、先に見た指定統計の精度確保とは全く異なる次元で、いわばそれを制度的に支えるものに他ならない。

次図は、「統計法」がいわゆる指定統計法規としてどのような法論理に基づき指定統計に対する制度確保を図っているかを、統計の作成過程との関連で整理したものである。

## むすび

本稿では、わが国の政府統計体系の中心的部分を構成する指定統計調査について、「統計法」制定過程における同統計をめぐる論議の展開、統計の指定状況さらには指定統計の精度を保証する法論理という三つの角度からその特徴の解明を試みた。以下では、今回の考察から明らかになったと思われる指定統計の若干の特徴点を指摘することによりここの結びとしたい。

まず指定統計として指定を受けることの調査実施者にとっての意味について考えてみよう。

調査の規模などにより程度の差があるとはいえ、統計調査の実施並びに結果の集計、公表には多かれ少なかれ経費の支出を必要とする。指定統計の場合は制度上、他の諸統計に対し優先的な予算措置が認められている。指定統計に対するこの予算面での優遇は、事実、調査実施者が統計を指定統計として申請するひとつの有力な契機となりうる。

この点もさることながら、調査が指定統計として申請される主たる動機はもっと別の所にありそうである。

業務統計でしかも原情報の獲得が当該業務組織の外部に求められる場合、その獲得過程は、一般に業務遂行の一環としてそれを根拠づける個別業務法規に基づく一種の義務行為として規定される。従ってその不履行に対しても、業務そのものの遂行に対する違反行為として処罰の対象あるいは各種便益の非供与といった法に基づく処分の対象となる。

ところで、原情報の獲得過程がこのように業務遂行と関連した諸行為を基礎づける明確な法的根拠を持たない場合にも、調査実施者が調査協力への実質的強制力を申告者に対し行使しうるケースが存在する。調査実施者と原情報の提供者との間に調査実施以外の面で日常的に、「支配－従属」あるいは「指導（管理）－協力（被管理）」といった関係が維持されている場合がそれである。経済行政官庁による管下の企業、業界などからの報告徴集あるいは中央銀行である日銀が各金融機関から求める経常的報告などがそれにあたる。この場合、保護・育成政策あるいは各種の許認可権限などを通じてひごろ維持されている

調査実施機関と原情報提供者との関係が、調査協力要請における実質的強制力として機能する。このため、両者間の政策的連携のあり方は、そのまま調査における協力度を左右する〔森(7)187～188頁〕。

しかし、統計によっては、調査実施者と統計原情報の提供者との間に上記のいずれの関係も成立し得ない場合が存在する。個人、世帯、事業所といったしかも不特定多数を調査対象とする調査の中にこの種の調査が比較的多くみられる。しかもセンサスのようにわが国の統計体系の中でいわゆる構造把握を主たる目的とする統計の場合、回答率の低さは単に当該統計の有効性を低下させるだけでなく、その調査結果を前提に実施される他の調査そのものの存立基盤を脅かすことになる。これらの要件に加え、原情報の提供者にとって高度にセンシティブな内容を持つ調査の場合、申告者への自発的協力要請は必ずしも容易ではない。

この種の統計については、原情報の提供者に対し申告義務の賦課さらには実査の際の立入り調査権限という法的強制力は、調査実施者にとって決定的な意味を持つ。すなわち、そこでは「統計法」による法的強制は、原情報の提供者に対する調査協力要請の唯一の強制力として作用する。このことは、統計原情報の提供者に対して調査実施者が協力要請の実質的な手だてを保有しない場合にはとりわけ有効である。このことは、調査の実施者にとっては大きな魅力となる。

もちろん、指定統計の中には、人口動態統計や建築着工統計などのように法律に基づく届出を原情報として作成される統計も一部含まれている。しかし総じて指定統計においては、各種のセンサスに象徴されるように、不特定多数の個人や世帯さらには企業や事業所などを対象とするものが多く含まれる。しかも実査の場での統計原情報提供の協力要請については、業務統計のような個別業務法規による法的強制もまた承認統計のように法に基づかぬ実質的強制力も有効に機能しえない場合が多い。実査過程において調査実施者が調査対象に対して他に有効な協力要請の手段を持ち合わせていないことが、その究極の拠り所を「統計法」による統計法規的強制に求めさせることになる。「統計法」がその法論理によって保証する現情報の質こそが、調査実施機関による指定申請の最も大きな契機であると考えられる。

ところで、原情報の提供者に対する調査協力要請の法的強制を調査実施者に保証する「統計法」は、同時に他方で調査実施者に対して一連の履行義務を課すことになる。すなわち、指定統計について調査実施者は、調査計画の承認義務や調査票の目的外使用禁止など、調査の実施と関連したいくつかの制約を受ける。

まず、本文でも見たように、調査実施者はまず調査計画の作成にあたり、第7条第1項



の各号に掲げられた事項に関して統計調整機関の承認を必要とする。審査が主に調査技術上の観点から実施されるとはいえ、調査実施者にとっては特にそれが現実の業務と密接に結びついている場合、調査事項の改善要請などの改善勧告は、各行政機関の業務遂行に対する外部からの一種の干渉としての性格を持つ。

また、「統計法」第15条では指定統計作成のために集められた調査個票の利用についても、それを原則的に禁止している。なお、実際の法の運用面では、目的外使用に関して包括承認という制度も設けられている。しかしながら通常は、利用の事由が発生した場合、利用者はその都度調整機関に目的外使用の許可申請を提出しその許可を求めることになる。ところで、目的外使用禁止規定に関して、「統計上の目的」とは「当該指定統計の作成目的」との解釈の下にその現実の運用がなされており、統計作成目的での利用であっても承認済みの集計計画以外の使用については承認義務が発生することになる。また、使用申請の審査に要する時間の長さについても、申請者側の不満の原因となっている。

このような理由から、調査内容が個別業務の遂行と密接に関連しており、また調査によって徴集した原情報を単に統計作成目的だけでなく個々の行政目的への利用をも予定している調査の場合、調査実施者側では、調査指定によって保証される種々の実査上のメリットと指定から派生するこれらの諸制約を比較評価の上で指定申請を行うか否かの判断を行う。指定統計に基礎的事項に関する統計が多く含まれるのも、一方では調査計画の審査段階における調整機関側の指導と同時に他方では、このような調査実施側での調査指定申請に対する事前のフィルタリングが影響しているものと考えられる。

このような考え方に立てば、「統計法」に規定された指定統計に対する調査協力の法的強制は、調査実施者と原情報の提供者の関係の面からもまた調査の内容の点においても、調査に対する協力が最も誘引し難い調査についてそれを促す唯一の方策として特徴づけられる。見方をかえれば、申告義務並びに立入り調査権により原情報の精度が法的に保証される指定統計とは、現実にはそれに依存することなしには調査精度の保証が最も困難な調査であるということが出来る。

## 参考文献

- (1) 「第45回統計委員会会議録」『統計通信』第60号 1952.5.1
- (2) 『法令全書』1952.8
- (3) 『日本統計制度再建史－統計委員会史稿 記述篇』日本統計研究所 1962.3
- (4) 『日本統計制度再建史－統計委員会史稿 資料篇(Ⅱ)』日本統計研究所 1963.3

- (5) 『日本統計制度再建史—統計委員会史稿 資料篇(Ⅲ)』日本統計研究所 1963.3
- (6) 林 周二「大内先生と玉島事件」『統計』日本統計協会 1980.7
- (7) 森 博美「承認統計の特質とその利用可能性」『経済志林』 第48巻第3号 1980.12
- (8) 森 博美「届出統計調査について」『統計学』経済統計学会 第55号1988.9
- (9) 有沢広己『戦後経済を語る』東京大学出版会 1989
- (10) 森 博美「「統計報告調整法」の法体系と統計調整」『経済志林』 第57巻第3号
- (11) “ 「承認統計調査の特質に関する一考察」本書
- (12) “ 「わが国戦前期の統計基本法規について」『現代統計学の諸問題』産業統計研究社 1990.2