

# 承認統計調査の特質に関する一考察

森 博 美

## はじめに

現在、わが国の政府統計に対する統計調整は、昭和27年に制定された「統計報告調整法」(昭和27年5月24日 法律第148号)(以下、本稿では「報調法」と略称)に基づく行政行為として遂行されている。統計調整の根拠法規としての「報調法」の特徴については、すでに〔森(2)〕において同法の法体系を中心に論じた。そこでは、統計調整の諸手続き過程との関連で、「報調法」制定の際のモデルとなったと考えられるアメリカの1942年「連邦報告法」Federal Reports Act of 1942との条文比較さらには法体系そのものの比較対照を通じて、「報調法」の特質の析出を試みた。その結果、「報調法」が統計調整を専ら統計企画次元に限局して捉えていること、従って同法を構成する各条文の内容も主として調査承認の手続きに関するすぐれて調整技術的性格のものであるという同法の特徴点が明らかとなった。

「報調法」の適用を受けて実施される調査として承認統計調査がある。承認統計調査がどのような固有の調査論理に依拠して実施されており、またわが国の政府統計体系の中でどのような位置を占めるかということは、統計調査論あるいは統計体系論の見地からも極めて興味ある検討課題である。それと同時に、承認統計調査が「報調法」という統計法規の実際の運用結果として存在することは、この統計の現実の実施状況の中に「報調法」さらには同法を根拠に構築される承認統計制度の特質解明の契機もまた内在していることを意味する。そこで本稿では、このような問題意識から、承認統計調査の実施状況に関するいくつかの資料を手掛りに、承認統計調査の特質について考察してみたい。

## 1. 承認統計調査の実施状況

### (1) 年次別調査承認状況

昭和27年の「報調法」の施行に伴う統計承認制度の成立以来、わが国の統計調整機関はこれまでに約17,000件(昭和63年度末現在16,929件)の統計報告を承認してきた。

表1は、調査実施機関別の承認件数の推移を年次別に示したものである。

表1 年次別・調査機関別承認件数

	27年   29年	30年   34年	35年   39年	40年   44年	45年   49年	50年   54年	55年   59年	60年   63年	合 計
総 理 府	6	35	41	43	52	44 <sup>c)</sup> (3)	65	-	282 (3)
総 務 庁	-	-	-	-	-	-	6	71	77
経 企 庁	8	89	115	91	61	79	72	45	560
大 蔵 省	8	61 (1)	28 (7)	24 (7)	13 (7)	15	16	12	180 (20)
文 部 省	38	74	85	84	72	94	90	87	624
厚 生 省	52	122	226 (2)	312 (1)	316 (2)	325	377	216	1,946 (4)
農 水 省	56	321 (2)	492 (6)	694 (12)	704 (21)	736 (16)	665 (20)	458 (10)	4,129 (87)
通 産 省	366	583 (2)	606 (10)	556 (8)	510 (12)	446 (38)	396 (40)	375 (27)	3,939 (145)
運 輸 省	48	302 (4)	195 (3)	207 (8)	274 (26)	186 (58)	228 (10)	181 (34)	1,614 (141)
郵 政 省	1	14	13	8	3	17	12	7	75
労 働 省	118	201	190	333	342	331	294	178	1,987
建 設 省	16	25 (3)	51	82 (3)	166 (23)	135 (65)	110 (17)	94 (40)	704 (153)
そ の 他 <sup>a)</sup>	3	15	49	43	52 (2)	50 (12)	50 (13)	89 (11)	374 (38)
共 延件数	0	12	28	47	92	192	100	122	588
管 実数(1)	0	6	13	22	38	96	50	61	284
(2)単独調査	732	1,842	2,206	2,479	2,565	2,458	2,395	1,813	16,435
b) 総承認件数	732	1,848	2,219	2,501	2,603	2,554	2,445	1,874	16,760

a) 公正取引委員会，行政管理庁，北海道開発庁，防衛施設庁，科学技術庁，環境庁，  
沖縄開発庁，国土庁を含む。

b) (1)+(2)

c) 下段の括弧内の数字は共管調査数，外数。

『統計基準年報』，「統計調査総覧」より作成。

指定統計の場合，主たる統計の指定がほぼ完了する昭和40年代以降，年間の調査実施件数は，ほぼ50～55件（調査ベース）と比較的安定したレベルで推移している。これに対し，承認統計の年間承認件数は 300～ 500件にのぼり，指定統計の調査実施件数の10倍近い数

字に達している。この事実は、調査の承認番号が基本的に調査様式ベースで付与されるという事情をある程度考慮に入れたとしても、指定統計の調査件数を大きく上回る形で調査が実施されていることを示すものである。

さらに、調査の指定あるいは承認の時期についても、双方の統計の間には著しい相違点が認められる。すなわち指定統計の場合、すでに〔森(3)〕でも詳述したように、指定の時期は「統計法」の施行直後から30年代にかけての期間に特に集中しており、とりわけ定期性調査に限定すれば、今日までに指定を受けた調査全体の約95%に相当する84件がすでに昭和40年以前に指定を済ませている。これに対し承認統計の場合、前掲の表1にも示されているように、承認制度の成立直後から30年代にかけては年間平均 350件前後という承認ペースであったのが、その後は約 450件とむしろ承認のテンポを増加させている。

次に調査実施機関別の承認件数をみると、農水省と通産省が承認統計調査の二大実施機関となっており、共管調査を含め総承認件数の約半数はこれらの機関の所管調査である。この他にも比較的多く承認統計調査を実施している機関としては、労働省(1,987件)、厚生省(1,950件)、運輸省(1,755件)などがある。以上の5機関による承認件数の合計は、総承認件数の8割を超えている。この点で特徴的なのは、統計専門機関である統計局を含む総務庁(総理府)による承認件数が、全体の僅か2.1%に過ぎないことである。この比率は、同庁の主管調査が約15%を占める指定統計と比べても極端に低く、承認統計におけるシェアの低さが際立っている。

さらに承認状況の年次別推移についてもいくつか特徴的な点が認められる。すなわち、承認制度発足当初は、承認統計の二大実施機関のうち通産省の承認件数が農林省のそれをかなり上回っていた。しかし40年代以降は両省の承認件数における地位は逆転している。また厚生省や建設省といった諸機関も、30年代後半から40年代以降に承認件数を増加させている。

## (2) 現行承認統計の特徴

「報調法」第4条の規定によれば、承認統計調査の実施を企画している諸機関は、「統計報告承認申請書」に所定事項を記入した上で、必要書類とともに統計調整機関である総務庁統計局統計基準部に対して承認審査を申請しなければならない。申請を受理した調整機関では、提出内容の審査を実施するとともに、承認と認定された調査については「統計報告承認申請書」の記載情報に基づきそのリストを作成する。その結果は、指定、届出統計とともに、過去5年間にわが国で実施された政府統計の総合リスト『統計調査総覧』と

表2 調査実施機関・調査対象別承認件数（55年～59年）

	企 業	事業所 <sup>a)</sup>	世帯 <sup>b)</sup>	個 人	その他 <sup>c)</sup>	合 計
総務庁 <sup>d)</sup>	3	7	23	7	0	40
経企庁	7	1	4	1	1	14
大蔵省	5	0	1	4	1	11
文部省	2	5	0	13	13	33
厚生省	7	87	30	22	1	147
農水省	32	174	88	18	4	316
通産省	67	115	3	1	0	186
運輸省	46	19	9	15	4	93
郵政省	3	1	4	0	1	9
労働省	12	57	1	30	5	105
建設省	17	14	12	18	1	62
その他	10	10	5	20	10	55
合計	211	490	180	149	41	1071 <sup>e)</sup>

次の各省はそれぞれ括弧内の官庁を含む。

厚生省（社会保険庁）、通産省（中小企業庁、資源エネルギー庁）、運輸省（気象庁）、自治省（警察庁）、その他（国土庁、環境庁、科学技術庁、北海道開発庁、人事院、行政管理庁、防衛施設庁、その他）

- a) 病院、学校を含む。
- b) 事業所・世帯・個人、世帯・個人を含む。
- c) 労働組合、団体、地方公共団体を含む。
- d) 総理府を含む
- e) 共管調査7を含む。うちひとつは3官庁による共管調査。

『統計調査総覧』（昭和59年版）より作成。

して定期的に公開されている。この公開報告書は、わが国政府統計の実施状況に関する総合ディレクトリイ情報を与えるものであり、承認統計に関しても承認を受け実施される調査の対象や調査事項さらには調査方法といった調査の概要を把握することができる。そこで以下では、「統計調査総覧」（昭和59年版）に収録された承認統計調査に関する種々のデ

ータを再集計，分析することにより，統計の実施状況の面からみた現行承認統計の特徴点を探ってみることにしたい。

表2は，昭和55年から59年までの5年間にわが国で実施された承認統計調査を，調査実施機関並びに調査対象別に見たものである。

表2の集計結果からも明かなように，この5年間に最も多くの承認統計調査を実施したのは農水省で，その割合は全承認件数の29.5%を占めている。以下，通産省17.4%，厚生省13.7%，労働省9.8%，運輸省8.7%と続いている。これらの数字は，ここで取上げた5年間でも同様に承認件数全体の8割前後をこれら5機関だけで実施していることを示している。ちなみに，承認番号第1号から第1000号までの初期の承認統計では，通産省が432件と半数近くを占め，これに対し農林省の所管調査は126件，また厚生省のそれは69件にとどまっていた。この点で表2の集計結果は，その後の農水省や厚生省の承認件数の増加という上述の年次別承認件数の推移の全体的傾向とも大筋で符合するものである。なお，調査件数ベースで見た分野別調査実施状況でも，農林水産75件(15.5%)，鉱工業70件(14.4%)，福祉・衛生63件(13.0%)，労働・賃金52件(10.7%)などとなっており，上記の諸機関への集中を裏付ける形となっている。

次に，表2から調査対象別の実施状況を見ると，490件(45.8%)と承認統計調査の半数近くは事業所を対象とした調査である。次いで多いのが企業を対象に実施される調査の211件(19.7%)で，世帯や個人を対象とした調査は，それぞれ16.8%，13.9%にすぎない。これを，初期の承認統計調査における各統計調査対象の内訳である，事業所59.0%，企業21.7%，世帯9.3%そして個人6.7%と比較してみると，現行調査では事業所を調査対象とする調査が1割ほど減少しそれだけ個人や世帯調査の比率が増加していることがわかる。〔森(3)〕でも見たように，現行指定統計における事業所，企業調査の比率は6割にも達していない。この点を想起すれば，承認統計で事業所や企業を対象とする調査が全体の3分の2近い高水準を維持していることは，この種の調査対象への集中傾向が依然として維持されていることを示すものである。

ところで，調査対象については調査実施機関によっても大きな差異が認められる。例えば，承認統計を最も多く実施している農水省では，その約3分の1が個人や世帯を対象とした調査である。これに対し，もう一つの主要調査機関である通産省では，この種の調査対象を持つ調査は186件中わずか4件にすぎない。なお，これほど極端ではないが，運輸省や労働省さらには厚生省といった諸官庁でも，事業所や企業を中心とした調査の実施状況となっている。この点でやや特異なのは総務庁の調査である。すなわち同庁所管の調査では，実施件数そのものは多くないものの，個人や世帯を対象とする調査の比率の高さが

際立っている。先にも述べたように、初期の承認統計調査では、事業所や企業調査の比率が現行のそれと比べ約1割ほど高い。これは、その圧倒的部分をこの種の調査が占める通産省の承認件数が相対的に高かったことに起因するものである。

次に、調査実施の系統と調査対象との関係については、まず企業を対象にした承認統計調査の場合、その約3分の2(63.5%)は実施機関が報告者から直接報告の提出を求める形で調査が実施されている。また、事業所を対象とする調査についても事情は同様であり、調査実施機関による直接調査も含めその地方直轄組織を經由して実施される調査は、この種の調査承認件数全体の71.2%にのぼる。一方、世帯あるいは個人を対象とする調査でも、調査実施機関の地方直轄組織を經由して実施されるものが49.2%とかなり高い。しかしこの数字の中には統計情報事務所という独自の直轄組織を持つ農水省の調査が3分の1以上含まれており、また今回の集計では保健所と教育委員会を直轄組織として扱ったこともこの数字に影響しているものと考えられる。

調査対象の選定方法は、全体としては、全数調査39.3%、無作為抽出標本調査38.1%そして有意抽出調査22.6%である。しかし調査対象との関係でその内訳を見ると、企業や事業所調査ではその半数以上が全数調査として実施されているのに対し、個人や世帯調査ではその約66.9%が無作為抽出標本調査であるといった対照的なパターンを示している。さらに、この選定方法を標本数との関連でみると、無作為抽出標本調査では標本数が1000以上1万未満という比較的規模の大きな調査が全体の53.2%を占めているのに対し、有意抽出調査ではその51.7%が500未満の小規模調査であるなど、両者の間には著しい相違点が認められる。ちなみに、現行の指定統計では、調査対象数が1万を超える大規模調査が調査件数全体の約6割にも達している。このことから承認統計は、調査規模の点で指定統計に比べ幾分小規模であることがわかる。

次に調査票の配集方法に関しては、承認統計の場合、全体の約3分の2に相当する62.9%で、調査員との併用も含め郵送法が採用されている。この点、調査員による配集調査が63.0%に達していた指定統計とは極めて対照的である。ところで調査票の配集方法を調査対象との関係でみると、全く対照的な次の二つのパターンの存在が浮かび上がってくる。すなわち、企業や事業所を調査対象とした調査の場合、調査員との併用による調査も含め、その75.2%が郵送法で実施されている。特に、企業調査に限定すると、88.2%とその圧倒的部分が郵送法による調査である。これに対し、個人や世帯を対象にした調査では、調査員依存型の調査比率が高く、なかでも世帯に対する調査ではその83.8%が調査員による調査である。このように、調査票の配集にあたっては、調査対象の性格によって調査員と郵送法とが明瞭に使い分けられている。

さらに、調査対象の性格によるこのような実査面での相違は、次のように調査票への記入方法の面でも認められる。すなわち、個人や世帯を対象とする調査では、自計式記入法の採用は63.5%にとどまっているのに対し、企業を対象とした調査では、95.3%、また、事業所調査でも79.4%とその圧倒的部分が自計式調査である。また、調査票の配集方法との関連で見ても、調査員依存型調査の半数以上（51.1%）が他計式記入であるのに対し、郵送法で実施される調査では99.4%とその圧倒的部分が自計式調査である。

さいごに、調査の周期性については、調査周期1年以下の調査の割合は、企業を対象とする調査で71.6%、事業所54.7%、世帯47.8%、個人24.2%となっている。逆に、2年以上の調査周期（一回限り、不定期を含む）を有する調査の割合は、個人を対象とする調査を除けばいずれも半数以下である。特に企業を対象にした調査では、不定期調査を含め、2年以上の調査周期をもつ調査の割合は28.4%と全体の4分の1程度である。このように、個人を対象とする調査を唯一の例外として、現行の承認統計では、調査が比較的高い頻度で実施されていることがひとつの特徴である。

以上、『統計調査総覧』に収録された各種資料に基づき、現行の承認統計の調査形態に関するいくつかの特徴を考察してきた。われわれは、現実の承認状況からみた承認統計の特徴について、さしあたり次のようにまとめることができるであろう。

承認統計調査については、調査の実施が農水省と通産省を中心とした一部の諸機関に大きく偏っている。しかも、調査の二大実施機関である農水省と通産省の調査は、いろいろな面で対照的である。すなわち、農水省では、個人や世帯を対象とする調査が大半を占めているのに対し、通産省の調査ではその圧倒的部分が企業や事業所を対象とした調査である。このような調査対象の性格の相違は、実施される調査の方法や形態の違いの面にも反映している。農水省の場合、統計情報事務所という直轄の地方統計機構を有していることもあり、調査は基本的に調査員・他計方式で実施されている。これに対し通産省の調査では、郵送・自計型の調査が特徴的である。この点では企業や事業所を対象とする調査でも調査票の配集については基本的に調査員に依存していた指定統計とやや事情を異にする。なお、企業や事業所を対象とする調査が中心部分を占める運輸省や労働省の承認統計でも、採用されている調査の方式は通産省のそれと同様である。

このように、承認統計調査の二大実施機関である農水省と通産省の調査は、一方は調査員・他計式で実施される個人・世帯調査、他方は郵送・自計式による企業・事業所調査、という全く対照的な調査の二類型を示しており、この併存する二つの類型が、承認統計調査の特質をもまた代表している。

## 2. 承認統計における調査論理

調査統計あるいは業務統計であるとを問わず、申告者から提供される原情報に基づいて統計が作成される場合、原情報の質は統計の精度確保の必要条件として作成される統計の質を本来的に制約する。原情報提供（徴集）の場としての実査過程では、調査実施者（あるいはその代理人である調査員）と申告者とが調査票を介して相互に対峙する。この実査過程に貫徹するそれぞれの調査に固有な調査論理は、作成される統計の基本的性格を規定する。

周知のように指定統計については、「統計法」第5条が申告義務をまた第13条が調査従事者の立入り調査権という形でそれぞれに照応する罰則条項（第18条）とともに調査への協力を法的強制として規定している。さらに、申告者から提供される統計原情報の質を確保するための手だてとして、秘密保護（第14条）、調査個票の目的外使用禁止（第15条）さらには調査従事者の守秘義務（第19条第1項）といった一連の秘密保護条項を備えているのも「統計法」の大きな特徴である。

業務統計の場合も、統計作成の原情報を統計作成組織の外部に委ねるものについては、上述の調査統計の場合と同様、提供される原情報の質が作成される統計の質を本来的に制約する。しかしながら業務統計における報告要請の論理は、「統計法」を根拠とする指定統計とは本質的に異なる。すなわち、「報調法」第12条の適用除外も含め、第3条の統計報告の定義に該当しないいわゆる「一般報告」については、原情報の提供（徴集）行為は現実業務の遂行と完全に一体化しており、届出や申告さらには許認可申請などの行為は業務の遂行そのものを法的に根拠づける個人業務法規の適用を受ける。従ってここでは原情報の提供拒否は直ちにこれらの法規への違反行為を意味し、その発覚に対しては当該法規に定められた罰則が適用され、あるいは各種便益の提供拒否という具体的な社会・経済的制裁を受けることになる。「統計法」における罰則規定がその現実の適用の面で事実上空文化しているのに対し、業務統計におけるそれは実質的意味を持つ。

ところで「報調法」の適用を受ける承認統計については、「統計法」が指定統計に定められているような法的強制による協力要請もなければ、また業務統計における情報徴集を根拠づけているような個別業務法規による報告要請の強制も存在しない。この意味では承認統計調査の実査過程は、これら二種類の「法的強制」のいずれの適用も受けない全くの空白領域の中に存在する。ここでは、原情報の提供は、法的強制からは独立ないわば自発的協力的行為として存在する。この点で、承認統計における統計原情報の提供要請を支える調査論理は、上述の指定統計ともまた業務統計のそれとも本質的に異ならざるをえない。それ



では、承認統計を支える調査論理とは一体どのようなものであろうか。われわれは、それを現実の調査の実査過程そのものの中に探ってみることにしよう。

ところで、調査員による他計調査にせよ郵送・自計式調査にせよ、実査の場面において申告者は、多かれ少なかれ調査票の背後に調査実施者を意識する。この場合、申告者と調査実施者とが日常的にどのような社会的関係を取りむすんでいるかは、実査のありかたとも決して無関係ではありえない。すなわち、調査対象となる企業、世帯、個人などと調査実施者である諸官庁との間に保護や育成政策などを含めた支配（管理）－従属（被管理）関係が日常的に維持されている場合、このような社会的関係は実査過程において調査への協力を誘引するいわば外的強制として機能しうる。経済諸官庁が管下の企業などの経営組織体に対して実施する当該官庁の所管業務に関する調査、学校や社会教育機関を対象とする文部省の調査、農林漁家に対する農水省の調査、被保護世帯に対して厚生省が実施する調査などがそれである。

前節では、承認統計調査の特徴として、調査員・他計式で実施される個人・世帯調査と郵送・自計方式による企業・事業所調査という二種類の調査類型を抽出した。そこで、これらの調査類型のそれぞれでどのような固有の社会的関係が実査過程において成立しているかをもう少し立入って検討してみることにしよう。

承認番号第1000号までの初期の承認統計調査の中で、個人を対象とした調査は57件、また世帯調査もわずか93件にとどまっている。ところで、個人を対象とする調査では、通例、調査票は調査員あるいは郵送により本人に直接配布される。しかし調査の中には、企業や事業所さらには学校や病院といった社会・経済的組織に所属する個人あるいはこれらの組織と直接関係する個人に対して組織を経由して実施される調査、さらには保護管理などの行政組織を通じて実施される調査のようなものもある。百貨店女子職員労働実態調査（個人票）、職種別給与実態調査（個人票）、教員生活調査、看護業務実態調査（個人票）、要保護児童調査、水先実績調などはその例である。個人を対象とする初期の57件の調査承認件数のうち35件がこの種の調査に属する。

一方、世帯を対象とした93件の調査のうち、その半数を超える49件は農家を対象とした農林省の調査である。また、その他にも世帯調査の中には、被保護者生活実態調査（世帯票）や離婚者世帯家計調査といった保護行政の対象としての性格の世帯に対する調査、さらには父兄負担の教育費調査のように学校という組織を経由して関係世帯に対して実施される調査といったものが合計15件ほど含まれる。

それでは、現行の承認統計における個人・世帯調査はどうであろうか。

前掲の表2からもわかるように、個人を対象とした調査を最も多く実施しているのは労

働省であり、厚生省、農水省、建設省、運輸省、文部省を加えたこれら諸機関の実施件数はこの種の調査全体の77.9%に達している。一方、世帯調査では、農水省の所管調査のウエイトが圧倒的に高く、同省だけでこの種の調査全体の48.9%を占める。

ところで、個人を対象とする149件の調査を子細に点検すると、その中には事業所内部の個人に対して実施されるものが労働省所管の調査を中心に23件、また学校や病院という社会組織内部の個人に対する調査が文部省の12件を中心に15件含まれる。さらに、保護行政の対象者としての個人調査25件、直接的な政策対象者としての個人調査20件などがある。なお、「昭和55年国勢調査に関するアンケート」のように国勢調査の調査員が対象となる場合も、業務に関連した調査対象という意味で通常の個人調査とはやはり性格を異にする。このようにみえてくると、個人を対象とする149件の現行承認統計調査のうちその約6割に相当する91件については、何等かの形で実査過程において調査実施者と申告者である個人との間に調査そのものとは別の固有な社会的関係が成立していることがわかる。

一方、現行承認統計における世帯調査の過半数を占める農水省の調査では、その85.2%が農家世帯を対象としたものである。これに被保護世帯に対して実施される厚生省の調査なども含めると、世帯を対象とする合計180件の調査の45.0%に当たる81件が保護行政などの政策対象世帯に対する調査である。

この種の世帯を対象とする調査の場合、例えば、農水省と農家世帯とは、単に調査時に一時的に調査実施者と申告者という立場に立つだけでなく、両者の間には政策主体と政策対象という調査の実施そのものとは直接関係のない社会的関係が日常的に成立している。また、厚生省所管調査の場合も、統計作成における前線基地の役割を果たす保健所は、まさに厚生行政遂行の第一線の現場に他ならない。

このように、個人や世帯を対象とする調査の中にも、実査過程において調査実施者と申告者との間には、単なる統計作成行為を超えた、現実の業務を媒介した特別な社会的関係が日常的に維持されているものが数多く含まれる。先に列挙した若干の例示からも明らかのように、実査過程において成立するこれら社会的関係の形態は多様である。しかし、関係の成立契機はともかく、この種の調査においては、調査への協力要請という点で例えば総務庁の特別消費実態調査における抽出世帯のような単に無作為標本として抽出された不特定多数を対象とする調査とは自ずと異なった意味を持つ。このような実査上の制約を持つ調査対象としての個人や世帯をここではさしあたり「被拘束的」個人、世帯と呼ぶことにする。

なお付言すれば、従来の「報調法」では、「統計法」のような申告者の秘密保護規定は設けられていなかった。にもかかわらず、承認統計では一部の指定統計ほどにはこれまで

統計調査におけるプライバシー問題が話題となる機会は少なかったように思われる。これは、承認統計調査の実査過程を貫く調査対象の「被拘束性」というこの種の調査に固有の諸事情ともあながち無関係ではないであろう。

それでは他方、個人や世帯以外を対象とする調査についてはどうであろうか。

承認統計調査の中には、件数そのものはさほど多くないものの、地方公共団体を対象とする調査も一部含まれる。この種の調査の場合、調査対象となるのは調査実施機関である中央行政機構の地方下部組織であるケースが多く、そこでは行政的指揮・命令系統がそのまま調査系統としても機能する。また、両者の間に直接の組織的系列関係が存在していない場合にも、行政組織としての共通性は、調査協力のひとつの有効な契機となりうる。

次に、事業所を対象とする調査のうち、まず病院や学校に対しては、中央の所管官庁である厚生省と文部省は、監督機関並びに財政的援助者として管理下の諸社会組織の活動に直接的あるいは間接的な影響力を行使する。このような〔管理－被管理〕という特別な社会的関係が恒常的に維持されている条件下で実施される調査は、申告者に対する協力要請面で有効な強制力を持ちうることはいうまでもない。

われわれはすでに前節で企業や事業所といった経営組織体を対象とする調査を承認統計調査の類型のひとつとして抽出した。このカテゴリーに属する調査では、調査実施者である主管官庁から直接、あるいはその地方出先機関を経由して調査対象である企業や事業所に対して定期的に調査票が郵送配布され、自計式に基づく調査が実施されている。

一般に、郵送・自計式で実施される調査については、回収率も低くまたその記入内容にも信頼がもてないという調査方法論上の難点がこれまでしばしば指摘されてきた。そしてまた現実の調査実践もこの指摘を裏付けるものであった。しかしながら特に承認統計に限っては、郵送・自計式調査に対するこのような既存の一般則は必ずしも妥当しないように思われる。

なぜなら、承認統計についてはまず次のような事情が高い回収率を保証している。すなわち、調査実施者と調査対象である企業や事業所といった経営組織体の間には、いわゆる指導官庁と関係業界として各種許認可業務さらには法に基づかない指導などを通じて日常的にある種の関係が維持されている。この場合、指導官庁の指導力の強弱は、それが所掌する権限の内容さらには業界側の置かれた条件などに依存する。しかしながら、このような日常的に成立、維持されている特有な関係の存在は、調査への協力要請とも必ずしも無縁ではない。申告義務が課せられていない承認統計に対して、ここでも調査対象の「被拘束性」が調査への協力を支えている。

次に、記入内容の質については、まず第一に、郵送・自計による調査のため実査過程に

調査員が介在しないことは、逆に、調査対象である企業や事業所にとっては、調査員を通じて調査内容が外部に漏洩する危険性が排除されるという積極的意味を持つ。第二に、大規模な企業や事業所では、事務部門に統計調査専従に近い形で職員が配置され、調査要請に対応するための事務体制が整備されているところも多い。この種の企業や事業所に対して実施される調査における自計式記入内容の質は、企業の経営業務に不案内な調査員による誤記入を回避するという点で、むしろ積極的意義を持つ。そして第三は、調査の周期性である。企業や事業所に対して実施される調査の中には、その時々々の経済問題や政策課題に対応して企画された ad hoc な調査も含まれる。しかし、すでに紹介したように、この種の調査対象を持つ調査の59.8%は調査周期1年以下の周期性調査である。ところで、企業や事業所のような経営組織体が調査の対象である場合、調査の周期性は特別な意味を持つ。なぜなら、報告者が十分な事務機構を備えている組織の場合、経常的に維持、更新される経営情報系列の一部として統計調査に対する報告事項も含まれているからである。報告態勢の完備したこの種の調査対象においては、規格化されたフォーマットでの定期的な調査依頼に対しては、調査への対応は個人や世帯などよりむしろ組織的であると考えられる。

このように、承認統計における郵送・自計式の採用は、調査実施者と原情報の提供者の間の独特な「被拘束的」関係並びに周期性調査に対する報告者側の組織的対応という条件の下で、獲得される結果数字の精度の点からも積極的意味を持つ。なお、新規調査や新設の調査項目への記入にあたっては、しばしば過去に遡及して記入資料の再整理が求められる。これは一般に報告者側の負担でなされ、さらに記入上の不明点については、通例、報告者側から調査実施者に対する問い合わせが行われる。先に述べたような諸事情が、報告者側の調査への「高い」協力度を支えている。

以上のようなことから、中央の指導・監督の立場にあたる調査実施者が管下の企業や事業所に対して調査を実施する場合、承認統計において広汎に採用されている郵送・自計法は、調査対象の性格さらには実査過程の特異性からしてむしろ積極的存在意義を持つように思われる。

本節では、承認統計の調査理論の骨格部分を構成すると考えられる実査過程を支配する固有な社会的関係の性格規定へのひとつの接近として、二つの調査類型のそれぞれについて、現実の調査実績に即して検討を加えてきた。本節の冒頭でもすでに指摘したように、承認統計調査の場合、指定統計や業務統計に見られるような実査過程における法的強制としての調査協力要請の誘引メカニズムは存在しない。このような承認統計にあって実査過程を特徴づけているのは、申告者の「被拘束性」に象徴されるこの種の統計に固有な調査

論理である。すなわち、承認統計の実査過程には、原情報の提供（徴集）行為それ自体とは全く別の次元で、調査実施者と申告者の間に日常的に維持されている個別行政法規の枠を超えた、いわば行政指導的レベルでの固有な社会的関係が成立している。このような申告者の「被拘束性」に基づく非法規的強制関係という調査論理が、法規的な意味での調査協力要請メカニズムを内部に持ちえない承認統計に対する申告者の「自発的」協力を支えているのである。そして、この調査過程を貫く承認統計のこのような調査論理は、同時に他方で、獲得される統計数字の質に対しても反作用を及ぼすことになる。

## むすび

今回の考察の結果からも明らかなように、実査過程での調査への協力要請の強制力を独自の法論理として持たぬ承認統計で統計原情報の提供（徴集）を支えていたのは、申告者の「被拘束性」に基づく「自発的」協力であった。承認統計調査の実査過程を貫くこの調査論理は、一方では、獲得される統計数字の精度確保の前提条件であると同時に、他方ではこのことが逆にさまざまな形でその質を制約している。

まず、原情報の提供者にとって調査実施機関が政策主体としての地位に立つ場合、提供される原情報の内容は、しばしば期待される政策の方向を強く意識したものとなる。例えば、各種補助金の処分権限を有する所管部局が補助金の受給者とみられる対象に対して調査を実施する場合、得られる結果は多かれ少なかれ補助金依存の方向へのバイアスを持つ。このような場合、申告者に対する調査の拘束性は、協力の要請要因とはなりえても、結果数字の質を保証する契機としては機能しえない。

これとは逆に、調査によっては実施者と申告者との間に何等の拘束的關係も維持されていないケースがありうる。さらには政策不信などを理由に調査実施者と申告者の間にいわば「負の」拘束的關係が成立している場合もある。これらの場合、調査実施者は申告者に対して調査協力要請の有効な手段を行使しうる立場に立ちえない。

調査実施者にしてみれば、個人や世帯という調査対象は、指定統計や業務統計として原情報の提供が法的強制の形で規定されているかあるいは保護行政などによる政策対象集団となる場合を除き、調査への協力要請の誘引メカニズムを最も構成しにくい対象である。いいかえれば、被拘束性という点に関しては、この種の調査対象は承認統計調査の中でも最も承認統計的でない部分である。

昭和63年12月の「個人情報保護法」の制定に伴い、「統計法」並びに「報調法」の一部改正が行われた。それにより電算機処理される個人情報については、承認統計の作成のた

めに徴集されたものも含め、新たに「統計法」による秘密保護条項の適用を受けるように改められた。今回の法改正を承認統計の調査論理という観点から評価した場合、個人という承認統計的強制の最も及びにくい調査対象に対して、秘密保護規定の適用という間接的な形においてであるが、ひとつの統計法規次元での枠組みを導入したものとみえる。

ところで、小規模な企業や事業所の中には自らの組織内部に十分な報告態勢を整える余力を持ち合わせていないものも少なくない。さらに各業界の底辺部分を構成するこれらの経営組織体は、単に数的に膨大であるのみならず、一般に中央官庁による指導や助成などの政策対象としても辺境部分に位置する場合が多い。このことは、大規模企業などに比べこの種の調査対象に対する調査実施者側からの直接、間接の調査協力要請が及びにくいことを意味する。

そこで企業や事業所を対象とする承認統計では、調査の設計時点で事前にこの点を配慮して調査対象の選別を実施しているものも数多く見受けられる。例えば、資本金、取引額、生産額あるいは生産能力の水準などによって一定の線引きを行い、所定の基準に該当するものだけを調査対象とする裾切り調査の形式で調査を実施する有意選出標本調査がそれである。また調査設計時点では明確な有意選出の基準設定を行っていない調査の場合にも、この種の調査では経営規模と調査への回答率との間には一般に正の相関が認められる。小規模な企業や事業所からの調査協力が相対的に得にくいことから、たとえ全数あるいは無作為標本調査として調査が実施されたとしても、得られる結果数字は特異な上方バイアスを持つ裾切り調査的性格のものとならざるをえない。

このように見てくると、企業や事業所を対象とする承認統計調査の大きな特徴として、その裾切り調査的性格が浮かび上がってくる。

筆者はかつて「現代政府統計の二形態」として政府の日常の行政遂行と深く結びついた政策関連統計においては、up-to-dateな統計をいかに低コストで獲得するか、いいかえれば、統計における速報性と経済性が不可欠の要件であること、またそれに対する調査面での適応形態として、無作為抽出標本調査と裾切り調査という二つの調査形態が存在することを論じたことがある〔森（1）〕。これらはいずれも調査の分類の上では一部調査に属し、調査対象を母集団の一部のみに限定することによりこの種の統計に課せられた速報性と経済性の二要件を満足するという限りではいずれも共通である。しかし、さらに立入って検討すると、両者の間にはいくつかの明瞭な相違点が認められる。

まず、無作為抽出標本調査では、母平均や母比率などの各種母集団パラメータの推定を行うことにその主たる目的がある。従って、調査対象となる標本もこのような調査目的に適合すべく母集団の正確な縮図として等確率原則に基づいて抽出される。そして調査結果

は抽出率を用いて復元され、一般に標本誤差を含む推定値の形で提供される。これに対して、裾切り調査の場合、調査対象の選定は有意に行われる。すなわち、特定の統計標識に従い母集団要素を序列づけ、事前に設定された基準に該当する要素単位を対象としてだけ調査が実施される。このように裾切り調査では、同じく一部調査といっても無作為抽出標本調査の場合と調査対象の限定方法が本質的に異なる。そして、このような調査対象の選定方法の相違は、当然のことながら、得られる結果数字の面にも影響を及ぼす。

裾切りにより膨大な数の母集団要素を調査対象から除外することは、速報性、経済性という意味で調査効率の向上に寄与するものであり、無作為抽出標本調査とは異なる方法でこの種の統計に課せられた要請を充足しようとするものである。しかし同時に、得られる結果数字の点では、いわゆる「裾」の部分が調査では切り捨てられるため、調査結果は母集団分布に対して明らかに上方バイアスを持つ歪んだ分布のものとならざるをえない。裾切り調査の場合、結果数字が元の分布に対して偏りを持つことから、無作為抽出標本調査のように母集団パラメータの推定といった利用目的には不適當である。

ところで、行政機関における政策担当者さらには業界や民間企業における経営政策担当者にとっては、生産高や投資量といった経済諸量の速報ベースでの動向把握がしばしば決定的重要性を持つ。分布に関してはバイアスを持つ裾切り調査の結果数字も、この種の利用目的に対しては有効性を発揮しうる。そしてまさにこの点に、裾切り調査の政策関連統計としての存在合理性がある。

承認統計調査が実査過程での個別行政法規の枠を超えた固有な社会的関係を調査への協力要請誘引の契機として実施されることは、調査によって獲得される統計数字が政策立案の単なる基礎資料として用いられるだけでなく、調査資料として収集される個票そのものもまた行政目的に利用される可能性を暗示するものである。指定統計調査については、周知のように「統計法」第15条が「統計を作成するために集められた調査票」の「統計上の目的以外」への使用を禁じている。なお統計上の目的以外への調査票の使用については、「指定統計調査調査票使用申請要領」第1条に規定された所定の申請手続きに従いその承認申請を行う道がいちおう制度上は保証されている。しかし、指定統計調査票の目的外使用に関しては、統計調査機関により申告者の秘密保護の見地から、現在、かなり厳格な制度運用がなされており、このことがまた、特に中央諸官庁における承認審査の簡素化、迅速化といった制度の弾力的運用を求めの一因ともなっている。

承認統計については、すでに本文でも指摘したように、指定統計のような統計法規次元での強制さらには業務統計のように個別業務法規による調査協力要請といった法的強制は制度化されていない。従って、もともと業務統計としての報告徴集が不可能な統計分野並

びに調査対象に対して、指定統計ではなく特に承認統計として調査を実施することは、「統計法」が保証する協力要請の法的強制の放棄を意味する。調査の性格上指定統計に馴染みにくい調査の場合とはともかく、承認統計の中にはむしろ積極的に承認統計として調査申請を行う次のような諸契機も存在するに思われる。すなわち、統計法規次元での法的強制が実査過程の性格からもまた調査結果の利用目的からもことさらに必要ではなく、また調査資料の行政目的への使用の便宜、そして何よりも調査企画における調査機関に対するイニシアチブの確保といった要因が、承認統計としての調査実施を動機づけているものと推察される。

以上の分析から承認統計をわが国の政府統計体系の中に位置づけてみた場合、拘束的性格に基礎をおく調査協力要請の論理という点でも、また徴集された原情報の利用の面からみても承認統計調査は、指定統計と業務統計の中間に位置する性格の存在である。

#### 参考文献

- (1) 森 博美 「現代政府統計の二形態」『中央調査報』No.285, 1981.7
- (2) “ 「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  
1989.11
- (3) “ 「指定統計調査の特質に関する一考察」本書所収