

いわゆる「公的統計」の公共的な性格について

— 調査目的の観点から —

濱砂敬郎*

要旨

2007年に成立した新しい統計法は、政府統計を公的統計と命名し、「国民にとって合理的な意思決定を行うための基盤となる重要な情報である」と位置づけている。国民が積極的に統計実践にかかわり、統計調査における回答義務を受容するための基本的な要件は、統計調査が公共性を保持していることである。統計委員会が策定した『基本計画』において、既存の指定統計が基幹統計として存続する必要性＝調査目的が審議されたことは、統計調査の公共性を確保する観点から、画期的なことである。本稿では、基幹統計の調査規則における目的規定とそれに規定される調査事項を分析することによって、それがきわめて一般的形式的であることを指摘する。また、調査目的の公共性にたいする国民の認識を深めるためには、地方自治体の統計作成と統計利用における主体性を、法律的制度的に確立する重要性を明らかにしている。なお、論点を明確にするために、日独比較を試みている。

キーワード

統計調査の公共性、調査目的、目的規定、基本計画、国民の統計的主体性

1. はじめに

2007年に成立した新しい統計法（以下『新法』と略称する）は、政府統計を「国民にとって合理的な意思決定を行うための基盤となる重要な情報である」と位置づけ、「国民経済の健全な発展及び国民生活の向上に寄与する」ために、「公的統計の体系的かつ効率的な整備及びその有用性の確保」を図ることを基本目的としている（『新法』第1条より、および第3条「基本理念」参照）。法の目的を実現するために、統計委員会が政府統計全体の体系的な整備を進める「司令塔」として設けられ、総合的かつ計画的に「公的統計の

整備」を推進する「基本的な計画」（以下『基本計画』と略称）の策定と、基幹統計の指定制度が定められている（『新法』第4条第2項、第2条第4項、および第2章第1節「基幹統計」第5条～第8条、同章第2節第1款第9条～第13条）。

『基本計画』の課題と問題点については、別稿（浜砂 2010）において考察し、つぎのような論点を指摘している。

1) 第2次世界大戦後、121の政府統計が指定統計として承認されてきたが、基幹統計ないしは一般統計として存続する統計は56である。その過半は、郵送調査に依っているが、

① 『基本計画』の策定過程では、郵送調査が、調査方法として帯びている課題（調

* 九州大学名誉教授
福津市若木台2-14-5

査対象者の把握と調査票の回収において克服すべき問題点等)が、ほとんど審議されなかったこと、

- ② 『基本計画』では、郵送調査法の採用は、統計調査の民間委託化を促進する技術的な要因として捉えられており、今後、多くの基幹統計の統計実査が民間事業者に委ねられていく可能性があること、および
 - ③ 郵送調査では、調査員調査においてより、統計調査者と被調査者は、さらに国家と市民の現代的な権利・義務関係に立つことを迫られるが、『基本計画』では、報告(回答)義務規定の適用について明確な方向性が示されていないこと。
- 2) 『基本計画』の基調は、基幹統計を中心として統計体系の整備を図っていくことであるが、基幹統計の指定に先行して、一般統計が実施される傾向が強くと見受けられることから、「統計体系」の形成・整備が、社会経済の新しい統計需要を先取りする一般統計に先導されながら進行していること。
 - 3) 一般統計のなかでは、各省庁の統計所管部局より、行財政所管部局(原局)によってより多くの統計調査が実施される統計作成の「原局化」現象が拡大していること、そして、後者の統計群の多くでは、母集団フレームが行政登録簿や業界資料によって作成され、統計実査が民間事業者に委ねられていること。
 - 4) 基幹統計の指定権は、予算権や企画権ほどには効力が強くなく、さらに一般統計には及ばないことから、財政措置を整えば、統計調査の実施権と企画権を備える各省庁の行財政原局は、実査機構を備えていなくても、郵送調査法によって、統計調査を実施することができること。
 - 5) したがって、一般統計群をめぐる行財政事情が、基幹統計群を、一般統計群の先行性を媒介し、「誘導」することによって、政府統計全体の「体系化」を基底から方向付

けて行っていること。

1)～5)のような問題点は、全体として、分散型の統計システムを前提とした統計委員会制度、『基本計画』の策定措置、および基幹統計の指定制度によっては、『新法』の目的＝「公的統計システムの体系的な整備」を実現することが容易ではないことを物語っている。本稿では、調査目的の側面から、「公的統計」の公共的性格にかんする論点を考察することによって、『新法』と『基本計画』が提起している問題点を明らかにする。分散型統計システムの性格と特徴は、そのシステムにおいて進行する統計調査の調査目的に投影せざるを得ないからである。

なお、『基本計画』については、すでに様々な観点から評価が寄せられているが、それについては、浜砂(2010)を参照。

2. 「統計主体」としての国民と統計調査の調査目的

上述したように、『新法』は、政府統計を、公的統計として「国民にとって合理的な意思決定を行うための基盤となる重要な情報である」＝「社会の情報基盤」と位置づけている。そして、統計実践(統計作成と統計利用)の担い手を統計主体と呼ぶならば、『新法』が成立する審議過程においては、国民が「積極的な統計主体」として位置づけられる局面も、見受けられた[統計制度改革検討委員会(2006:13)]。

しかし、『新法』をみると、国民を、統計作成において情報の提供を決定する主体としても、統計利用において「直接間接に様々な利益を」享受する積極的な統計利用者としても、具体的に規定する条文は見受けられない。統計調査における回答(報告)と秘密保護にかんする国民の権利義務関係は、統計調査における調査主体(政府)の権利(第13条)と義務(第39条～第44条)として定められている。

〔報告義務〕

第13条 行政機関の長は、第9条第一項の承認に基づいて基幹統計調査を行う場合には、基幹統計の作成のために必要な事項について、個人又は法人その他の団体に対し報告を求めることができる。」（以下第2項と第3項は省略）

〔第4章 調査票情報等の保護（調査票情報等の適正な管理）〕

第39条 次の各号に掲げる者は、当該各号に定める情報を適正に管理するために必要な措置を講じなければならない（以下第一号～第三号は省略：統計作成機関の守秘義務としての秘密保護規定：筆者注）。

〔第40条（調査票情報等の利用制限）は省略。〕（守秘義務）

第41条 次の各号に掲げる者は、当該各号に定める業務に関して知り得た個人又は法人その他の団体の秘密を漏らしてはならない（以下第一号～第六号は省略：統計業務従事者の守秘義務としての秘密保護規定：筆者注）。

〔第42条（調査票情報等の提供を受けた者による適正な管理）は省略〕

（調査票情報の提供を受けた者の守秘義務等）

第43条 次の各号に掲げる者は、当該各号に定める業務に関して知り得た個人又は法人その他の団体の秘密を漏らしてはならない。」

〔以下第一号と第二号（調査票情報等の被提供者における守秘義務としての秘密保護規定：筆者注）は省略〕

『新法』の条文規定をみるかぎり、国民は統計調査にたいする協力と理解を求められ、調査回答のデータ保護が保証される受動的な「統計主体」＝「統計客体」として位置づけられていることは、旧統計法と変わらない。

ところで、統計調査において国民を積極的な統計主体として措定する法理念は、政府の行財政活動にたいする国民の「知る権利」と「個人情報に関する自己決定権」にもとづい

ている。二つの権利は、国際的には1970年代から広く受け入れられるようになってきた現代的な行政法の基本認識である〔例えば、戸松(1997)、藤原(1997)〕。そして、「知る権利」を統計法規に翻案すると、つぎのような規定が設けられなければならないであろう〔ドイツ連邦統計法第17条：浜砂(1990：273-274)〕。

〔第17条 通知〕

被調査者は、文書で、つぎのようなことについて通知を受けなければならない。

1. 調査の目的、種類および範囲、
2. 統計の秘密保護（第16条）、
3. 申告義務の存在、ないしは申告義務の任意性（第5条第2項）と第15条）
4. （補助標識と調査標識の：筆者注）分離と抹消（第12条）、
5. 調査委託者（調査員：筆者注）の権利と義務（第14条）、
6. 申告回答の要求にたいする拒否と抗告が遅延効果をもたないこと（第15条第6項）、
7. 住所データファイルを作成するための補助標識と調査標識（第13条第2項）、
8. 連続番号と整理番号の意味と内容（第9条第2項）。〕

本条項は、ドイツ連邦憲法裁判所が、1983年国勢調査にたいする違憲判決において判示した現代的な統計調査の二つの基本原則、『調査目的の公共性』と『個人情報にかんする自己決定権』にもとづいている。① 国民が、統計調査において個人情報を提供する意思決定者であって、意思決定のためには、統計調査にかんする情報が公示、さらには被調査者本人に通知されなければならないこと、② 統計調査においては、被調査者すべてが申告することが、全数調査であれ、標本調査であれ、調査目的と調査方法にかなう要件であること、および③ ①にもかかわらず、②が成立するためには、国民が申告義務を受け入れることが必要であって、申告義務を受け入れる基本

原則は、調査目的の公共的な性格にあることが、判決の主旨である。「それ（判示された二つの基本原則：筆者注）は、発達した民主主義社会における統計調査の申告義務のあり方を示し、わが国でも、発想の転換が迫られる一つの歴史的な教訓である〔浜砂(1990：第9章)，同(2006a：5)〕。」

もとより、『基本計画』が「国民の理解の促進」〔総務省(2009：35)〕を強調しているように、統計調査が成立する要件は、調査目的＝利用目的の公共性と、それが規定する調査内容にたいする被調査者としての国民の受容度にある。それでは、基幹統計の調査目的は、統計調査の法規にどのように規定されているであろうか、現状に目をむけてみよう。

調査目的の公共性の観点からみると、『基本計画』の積極的な特徴は、『計画』本文において、「国勢統計，国民経済計算，経済構造統計の重要性」〔(総務省(2009：8))〕が強調され、統計委員会の各作業部会において、既存の指定統計の必要性が、一つ一つの統計について審議され、調査目的と利用目的、あるいは利用状況が見直されていることである〔統計委員会第2作業部会(2008：39-43)，同第3作業部会(2008：3-6)〕。それは、これまで、調査目的＝利用目的が調査実施時にはより具体的に説明・広報されることがあっても、統計法規では、非常に簡単な一般的な規定内容に止まっていたからである。とくに、国勢調査にいたっては、他の指定統計と違って、調査目的が法的に規定されていない。国勢調査令をみると、政令の(趣旨)第1条＝「統計法第4第2項の規定による国勢調査に関してはこの政令の定めるところによる。」が調査目的の規定に代替している。統計法第4条が、国勢調査が指定統計であることを直接に規定しているから、国勢調査令が、上位法＝統計法の規定を受けて、調査規定を定めていることが、かえって調査目的にかんする条文が存在しない事由になっていると考えられる。

このような事情は、『新法』のもとでもかわっていない。因みに、平成22年国勢調査の調査目的は、これまで関連する文書や資料において区々に述べられてきたが、2010年4月になって、漸くまとまった文書において公示されている〔(総務省(2010a))〕。

ここでは、例えば、就業構造基本調査と労働力調査にかんする調査目的の規定を見てみよう。表1には、それぞれの調査規則における調査目的の条文をそのまま転載している。

両者の目的規定がともに、いかに一般的、形式的であるかは、表3の統計委員会基本計画部会第2作業部会における両調査の必要性にかんする記述と比較してみると、一目瞭然であろう。就業構造基本調査が標本センサスであり、労働力調査が経常的な標本調査であることは、「全国及び地域別の就業構造に関する〇〇」という表現から推察できるかもしれない。しかし、それは、両統計調査にたいする事前・事後の情報がなければ、確かな認識とはなり得ないであろう。また、両統計調査規則における調査目的の規定から、調査内容＝就業概念の基本的な相違〔前者では有業者(Usual)概念が、後者では労働力(Actual)概念〕を識別することもできないであろう。

さらに、調査目的の規定が一般的、形式的であるためか、それを実現する調査事項の規定も、内容がきわめて希薄である。両調査規則では、世帯や抽出単位にかんする定義はなされているが、就業概念にかんする定義・説明はなく、両調査における就業概念の相違は、「カ 就業日数又は就業時間に関する事項」(就調)と「ヌ 一週間の就業時間」(労調)に表示されているにすぎない。

就業構造基本調査と労働力調査の例は、決して極端な事例ではない。ここにいくつかの統計調査の目的規定をあげているが、詳しく見る必要はないであろう(表2参照)。ほとんどの規定が、「〇〇の状況(構造)を調査して、〇〇の基礎資料を得ることである」と

表1 就業構造基本調査と労働力調査の調査目的と調査事項

調査名	就業構造基本調査	労働力調査
作成機関	総務省統計局	総務省統計局
調査目的	国民の就業及び不就業の状態を調査し、 <u>全国及び地域別の就業構造に関する基礎資料を得ること。</u>	国民の就業及び不就業状態の状態を明らかにするための基礎資料を得ること。
就業にかんする調査事項	一 十五歳以上の世帯員に関する事項（イからへまで一般的事項：省略） ト 在学，卒業等教育の状況 チ 就業状態 リ 所属の事業所の名称，経営組織及び事業の種類 ヌ 所属の企業全体の従業者数 ル 仕事の種類 ヲ 従業上の地位 ワ 主な仕事からの年間収入 カ 就業日数又は就業時間に関する事項 コ 就業開始の時期 タ 転職及び追加就業希望に関する事項 レ 副業に関する事項 ソ 新規就業希望に関する事項 ツ 調査時の一年前の就業状態及び就業理由 ネ 前職に関する事項 ナ 職業訓練及び自己啓発に関する事項 ニ 世帯に関する事項 イ 年齢別世帯員数 ロ 収入の種類 ハ 年間収入	一 すべての世帯員に関する事項（一般的事項：省略） 二 十五歳以上の世帯員に関する事項 イ 氏名 ロ 配偶の関係 ハ 在学，卒業等教育の状況に関する事項 ニ 収入に関する事項 ホ 就業又は不就業の状態に関する事項 ヘ 所属の事業所の名称，経営組織及び事業の種類 ト 所属の企業全体の従業者数 チ 仕事の種類 リ 従業上の地位 ヌ 一週間の就業時間 ル 前職に関する事項 三 世帯に関する事項（一般的事項：省略）
相違点の説明と「問題点」	<ul style="list-style-type: none"> ・ 標本センサス ・ 就業概念：有業者方式（Usual方式） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 経常標本調査 ・ 就業概念：労働力方式（Actual方式：国調）

（出所） 総務省統計局ホームページ→「統計制度」→「統計の企画・立案」→「基幹統計の調査規則等」より

表2 調査目的の規定例

家計調査	国民生活における家計収支の実態を毎月把握して，諸種の経済及び社会問題等に関する施策立案の基礎資料を提供する。
全国消費実態調査	家計の実態を調査し，全国及び地域別の世帯所得分布，消費の水準及び構造等に関する基礎資料を得ること。
社会生活基本統計調査	国民の社会生活の実態を明らかにするための基礎資料を得ること。
国民生活基礎統計調査	国民の保健，医療，福祉，年金，所得等国民生活の基礎的な事項を調査して，厚生行政の企画及び運営に必要な基礎資料を得るとともに，各種調査の調査客体を抽出するための親標本を設定する。
工業統計調査	統計調査に用いる産業分類並びに疾病，傷害及び死因分類を定める政令の規定に基づき，産業に関する分類の名称及び分類表を定める等の件（平成14年3月7日総務省告示第139号）に定める日本標準産業分類に掲げる大分類F－製造業を営む事業所について，業種別，従業者規模別，地域別等に従業者数，製造品出荷額等を把握し，我が国工業の実態を明らかにし，工業に関する施策の基礎資料を得る。
商業統計調査	商業の実態を明らかにし，商業に関する施策の基礎資料を得る。

（出所） 総務省統計局ホームページ→「統計制度」→「統計の企画・立案」→「基幹統計の調査規則等」より

「形式化」・「一般化」されている。ここでは、わが国の統計調査における調査目的の軽視状況が、大屋(1995)によって、すでに1990年代に指摘されていたことだけを指摘しておく。統計調査における調査目的の決定的な重要性を考慮すると、このような目的規定では、統計調査が政府の統計調査であるという「公共性」以上に公共的な性格を主張することはできないであろう。

3. 調査目的の公共性の制度的な確立に向けて

さて、統計委員会基本計画部会第3作業部会において検討された就業構造基本調査と労働力調査の必要性にかんする箇所を見てみよう。表3に、その全文を掲載している。

両者ともに、それぞれの統計調査の結果が、① 政府の雇用政策や経済政策の基礎資料となっていること、② 政府、とくに内閣の景気判断や月例報告にもちいられていること、および③ 労働経済学や社会学の研究において、広く活用されていることを指摘している。重要なことは、このようなより具体化された統計の必要性＝調査目的にかんする解説を統計委員会作業部会内部の議論に止どめず、広く公表すること、できれば統計調査の調査規則の目的条項等に法文としてもちこむことではないかとおもわれる。その理由の第一は、統計調査の公共的性格が、これまでの調査時の例示と違って、法制度的に明示されるから

である。

統計調査の調査目的＝統計調査の必要性に関連して、『基本計画』は、国勢調査、経済センサスと国民経済計算については、その政治的社会的な意義を直接に述べている。例えば、国勢調査については、① それが、人口・世帯の規模と構造を把握すること、② 調査結果が、民主主義的政策の基準・基礎であること、さらには③ 個人・世帯統計の母集団フレームを策定し、合理的に統計体系を整備する基礎であること〔総務省(2009:8)〕が指摘されている。①～③の3項とも、特段に新しいことではなく、言い古されてきたことであるが、これを新統計法、または該当する調査令や調査規則に条項として表明することが肝要かとおもわれる。それは文字通り、統計調査の公共性にたいする「政府全体の決意表明」であって、法文化することによって、その「重み」は増すとおもわれるからである。

理由の第二は、これも当然のことであるが、調査目的が具体的に法文化されることによって、統計調査の公共性にかんする関心や議論が高まる契機が与えられるからである。というのも、統計委員会の作業部会における統計調査の必要性にかんする論述は、諸外国の例と比較すると、まだまだ一般的形式的であって、もっと調査目的が実態的かつ具体的に明確にされるべきであると考えられるからである。

例えば、上述の「平成22年国勢調査実施

表3 就業構造基本調査と労働力調査の必要性

就業構造基本調査の必要性	就業構造に関する最も基本的な労働の供給サイド（個人・世帯）の統計であり、労働政策、経済政策、税制、男女共同参画等の諸施策の企画に必要な基礎資料として活用されるほか、経済学、社会学等の研究者や市場関係者等に広く利用されており、基幹統計の基準を満たしていると考えられる。
労働力調査の必要性	失業率など、毎月の就業・不就業の動向を示す最も基本的な労働の供給サイド（個人・世帯）の統計であり、速報結果は毎月閣議に報告されるなど、政府の景気判断や各種雇用政策の検討に活用されるほか、労働経済学、社会学等の分野で広く研究者に利用されており、基幹統計の基準を満たしていると考えられる。

(出所) 統計委員会基本計画部会第3作業部会(200:3-4)

計画」によると、同調査は「公正な行政運営の基礎を成す情報基盤」を形成することによって、「衆議院小選挙区の画定、地方交付税の算定、過疎地域の要件など、多くの法令」に利用されている〔総務省(2010a)〕。そして、広報等において、国勢調査の結果が行財政行為の基準となっている代表的な法令として、衆議院議員選挙区画定審議会設置法第3条、地方交付税法第12条や過疎地域自立促進特別措置法第2条が紹介されている〔総務省統計局(2010)〕。

しかし、選挙区改定の基準規定、地方交付金算定の要件規定や過疎地域の指定規定が、しばしば政治的な対立の争点や違憲訴訟の案件になっていること、また専門家にとっても、理解や解説が困難な規定内容であることは、統計作成機関側に起因する問題点ではないが、国勢調査の公共性にかんする国民の受容度を低下させている政治的な要因になっているようにおもわれる〔すぎやま(2007)、渡辺(1986:第1章)〕。また、地方交付金の配分要件である財政力指数が1.0を越える地方自治体の割合が8%（平成20年度：全国1827市町村中138市町村）に満たないことは、国勢調査の結果が「公正な行政運営の基礎」として活用されるという立論に大きな陰を投げかけている財政事情であろう〔総務省(2010b)〕。このような国勢調査をめぐる政治的経済的な環境にたいする国民の認識を深めるためにも、調査目的の法文化と法文の具体化が必要であって、ここに、「的確な情報提供並びに国民の理解及び協力の促進」〔総務省(2009:35)〕を進めていく基点があると言っても、過言ではないであろう。

問題の理解を深めるために、ドイツにおいて、わが国の就業構造基本調査に対応するマイクロセンサスについて、調査目的と調査事項（標識）にかんする法文規定を紹介しよう。先述したように、ドイツ連邦統計法は、統計調査における被調査者の知る権利を定め、統

計調査について通知を受けるべき事項を明示している。それにしたがって、申告義務がある統計調査の法規には、「調査目的」にかんする条文が設けられ、法案審議のために連邦議会に提出される政府原案には、条文と同じ拘束力をもつ「条文根拠づけ（Begründung）」が添えられている。マイクロセンサス法も例外ではなく、調査方法（調査周期、申告義務、標本規模等）とともに調査目的と調査事項にかんする条文法規が設けられ、「条文根拠づけ」（以下『条文根拠づけ』と略称）において、「センサス全体の一般的な意義」、「調査経費」、「被調査者の負担」、および個々の条文にかんする根拠と必要性が記述されている。

マイクロセンサス法第1条の目的規定は、つぎの通りである。

「第1条 調査の種類と目的

- (1) 種類の規定は省略（人口・労働市場・世帯の居住状況にかんする連邦統計を作成するための標本センサスであること：筆者注）。
- (2) マイクロセンサスの目的は、人口構成、人口と家族の経済的社会的な状況、労働市場、就業人口の職業的な構成と職業教育、ならびに住宅事情について、細かな分類において統計データを提供することである。調査結果は、連邦と州における政策的な決定のための基礎である〔Deutscher Bundestag(2004:2)〕。

『法文根拠づけ』によると、本条項は、「マイクロセンサスの最も重要な利用目的を定める」（同上：10）規定であって、本センサスの「一般的な意義」をつぎのように説明している。「1957年以来マイクロセンサスは、人口と労働市場にかんする世帯標本調査として実施されている。その主要な課題は、人口構造、人口、家族と世帯の経済的社会的な状況、就業、休職、教育と居住状況にかんする包括的で、最新かつ信頼できる調査結果を、連邦と州の議会、政府と行政にたいして提供することである。また、マイクロセンサスの結果は、

科学と調査研究，経済界ならびにその他の政治的社会的な機関にとって，重要な情報源である（同上：9）。」

マイクロセンサスは，このようなセンサス目的を実現するために，調査事項として，就業（マイクロセンサス法第4条第1項第8号～14号）についてだけでなく，基本事項（同条第1項第1号と第2号），生計（同条第1項第3号），社会保険（同条第1項第4号，第2項の第1号と第2号，第4項），就学（同条第1項第5号），学歴（同条第1項第6号），職業教育（同条第1項第7号），居住・住宅（同条第3項第4項），病気・事故・障害（同条第2項1号c），通学・通勤（同条第5項第1号），および出産児数（同条第5項第2号）にかかわる標識をそなえている。そして、『条文根拠づけ』が，調査事項を定める条文に列示されている調査標識一つ一つについて，それを把握する必要性を明示している。

ここでは，調査標識「就業」にかんする規定（第4条第1項第8号～第14号）だけを紹介しておこう（(Deutscher Bundestag(2004:3-4)））。

「第4条 調査標識

(1) 第1号（基本標識）～第7号（職業教育）

は省略〔（ ）内は筆者注〕。

第8号 常時ないしは臨時就業，短時間雇用，休職，

第9号 就業者について

事業所の経済部門と規模，勤務先の状況，自宅での就業，就業している職業ならびに職業上の地位，転職，現在の雇用主における（雇用者），または自営業者としての就業の開始年・月，所定週労働時間と報告週の実週労働時間，ならびに両者が相違する労働市場的な理由とその他の理由，完全時間就業ないしは部分時間就業；市場的な要因をふくむ部分時間就業の理由，期限付きないしは無期限の労働契約，期限付き労働契約の理由，期限付き就業の総期間，交代労働，土曜・日曜・祝日

労働，夜間労働，平均夜間実労働時間，夕刻労働，副業

第10号 副業をもつ者については省略（常時または臨時就業，調査週の実労働時間等7個の調査標識：筆者注）。

第11号 失業者および求職者については省略（失業手当や失業補助の給付等10個の調査標識：筆者注）

第12号 非就業者については省略（以前の就業等7個の調査標識：筆者注）

第13号 無業者については省略（就業希望（の有無）等3個の調査標識：筆者注）

第14号 調査1年前の状況は省略（居住地等4個の調査標識：筆者注）。」

当然，就業についてだけでなく，基本的な標識（第4条第1項第1号と第2号）はじめ，出産児数（同第5項第2号）までの全標識について，同様に具体的な規定があり，さらにマイクロセンサス法の実施細則である同行政規則には，さらに詳細かつ直裁な規定がなされている。

つぎに，マイクロセンサス法案は，上に紹介した就業（第4条第1項第8号）や副業（同第10号）を把握する必要性についても，つぎのような実態の具体的な説明を設けている。「第4条第1項第8号から第10号について

労働市場の現状，および進展する労働と労働時間の弾力化を細かく分析するためには常時就業，臨時就業や少時間雇用，ならびに所定の週労働時間と実労働時間にかんする情報は，とくに重要である。同様なことは，完全時間就業と部分時間就業，および有期就業にかんする設問にもあてはまり，それは労働市場の現況，ならびに世帯の経済的社会的な状況を考慮すると，相当に重要である。

（中略：他の就業にかんする標識が，労働市場の評価，影響を受ける社会経済的な階層の確定と年々の労働量と生産性の推計に必要であること：筆者注）

労働時間の弾力化は，交代・週末・祝日・

夜間労働の導入または拡大によって影響を受ける。労働時間政策や賃金率政策を決定するための基礎として、就業形態的な意義が増加している自宅就業にかんする設問と同様に、労働形態にかんする情報は不可欠である [Deutscher Bundestag(2004 : 12)].」

第11号から第14号が定める調査標識の必要性 (同上 : 12) についても、同様な説明が記載されているが、ここでは割愛する。

これまでに紹介してきたマイクロセンサスにおける調査規定の包括性と実態性は、国勢調査はじめ他のドイツの重要な統計調査にも見受けられる特徴である [浜砂(1990 : 第8章, 第9章)]. それを、わが国の社会統計群に見受けられる目的規定の形式性と一面性と比較するとき、両国の政府統計をめぐる政治経済的環境と、統計調査を支える統計システム、さらには統計体系にかんする本格的な考察に進む必要性を痛感するが、それは別稿に期することにしたい。しかし、ここまでの考察でも、両国の統計システムの相違 (中央統計機構の分散性と連邦統計の集中性) が統計調査の調査目的と調査内容に及ぼしている影響を予感せざるを得ない。換言すると、政府統計全体の「体系的公共性」にかんする考察を展望をすることができよう。

ところで、マイクロセンサス法にかんする連邦政府の原案は、連邦議会と連邦参議院における審議と可決によって、文字通り「連邦国家全体の決議」となる。それは、マイクロセンサスだけでなく、わが国の基幹統計に相当する政府の重要な統計調査 (指定統計 : *Angeordnete Statistik*) が実施されるごとに行われている [浜砂(1990 : 第9章)]. さらに、統計調査を指定する法律が調査方法の転換にかかわるような重要な論点を内包しているときには、連邦議会に専門家を招聘して、長時間におよぶ公聴会が行われている。2009年4月20日に、連邦議会内務委員会において開催された2011年センサス指定法についての

公聴会は、最近におけるその代表的な事例である [Deutscher Bundestag(2009)]. 政府統計の公共性とそれを広範に議論する「最良・最高の場」が制度的に確保されていると言えよう。法制度的に大きな彼我の差を感じられずにはおれないが、わが国においても、『新法』の基本理念は、一つ一つの統計調査において具現されるべきであろう。換言すると、『新法』に、基幹統計の重要性とその指定基準にかんする条文が設けられ、統計委員会において、基幹統計として存続する指定統計の調査目的=利用目的が見直されたことは、その第一歩と評価すべきであろう。

4. 補論：調査目的の公共性と統計主体としての地方自治体

最後に、「統計主体」としての地方自治体と調査目的の関連性を考察することによって、本稿を閉じることにしよう。

『新法』においても、地方自治体は、独自の統計調査を実施すること (第24条) が認められている。しかし、全国的に実施される統計調査では、地方自治体が、統計主体である中央政府の実査機構として位置づけられていること (第16条) は、旧統計法と変わらない。したがって、『基本計画』も、とくに調査環境の悪化状況と地方自治体がおかれている行財政的な状況を考慮して、地方自治体の統計組織を実査機構として保全する措置を答申している [総務省(2009 : 29-30)]. 答申には、地方統計機構の脆弱化にたいする危機意識を読み取ることができるが、地方自治体が、能動的な「統計主体」として確立していく積極的な方向性と展望をうかがうことはできない。

他方、上述したような調査目的をめぐる政治的環境を反映してか、地域住民の社会経済的な生活に直接にかかわっている地方自治体職員層には、政府統計の存在理由にたいする消極的な意識傾向さえ発生している。例えば、

1995年国勢調査をめぐって実施された「統計調査環境実態調査：国勢調査員調査」（九州大学経済学部統計学研究室）は、統計の社会的評価や申告義務にたいする否定的な回答傾向が、農山村地域では、「市町村職員型」の国勢調査員層に、他の主婦層のような調査員層よりも強く見受けられることを析出している〔朝倉・浜砂(1998：338～346)〕。

このような政治的経済的な環境にあって、政府の統計調査にたいする社会的な受容度を高めていくためには、わが国の中央—地方の統計システムを基本的に見直すことによって、地方自治体統計を確立していくことが必要であろう。

多くの地方自治体では、行財政政策や将来計画の策定において、実態調査の企画・実施や計画モデルの作成・分析を民間のシンクタンクに委託することによって、その方法や技術が地方自治体に蓄積されないだけでなく、調査結果を分析し、モデルの方法・含意を十分に理解できるスタッフが組織的に育成されず、地方自治体職員に統計意識が根付いていないのが実情であろう。さらに、いろいろな公共事業（空港・道路・ダム等の建設や航路開設等）において、統計利用が「楽観的」な費用効果分析、「目標指向的」な環境評価や「希望観測的」な建設需要の予測によって、住民や関係機関にたいする「説得装置」として機能していることは、ニュース報道がよく伝えるところである¹⁾。統計利用主体としての地方自治体の不活性化は、将来計画や政策立案の対象となる住民にたいする説明責任の有効性を弱め、「公的統計が国民にとって合理的な意思決定を行うための基盤」として住民に受けとめられない大きな要因である。それによって、住民の統計意識が高められないだけでなく、住民生活に接触する地方自治体が統計作成の主体としても、劣化する政治経済的な要因になっていると考えられる。

他方、悪化をたどる地方社会の格差・過疎

事情と、それがもたらす地域生活の荒廃、および地方自治体の劣化は、一方的な中央依存・産業誘致型の「政治経済」から脱却し、内発的な地域再生を指向する社会的な要因を生成している〔片山他(2006)〕。地域社会が自立的な発展を遂げるためには、地域社会の中核・指導層が、地勢的な自然・社会資源と住民の生活条件にかんする客観的な「試算」＝統計利用を行うことによって、科学的に政策的な展望を築くことが必要であろう²⁾。統計利用において、地域住民が個々に自立的な主体として確立することは容易なことではないから、その糸口として、地域住民の眼前において、地方自治体が、行財政活動において十全かつ公正な統計利用を踏まえることがきわめて重要であるとおもわれる。それは、行財政権限の地方政府への移譲と住民人口層の変容によって、地方自治体の住民にたいする行政サービスの範囲が、いよいよ拡大しているからである。

したがって、統計作成と統計利用において、自立的な地方自治体統計が積極的に確立して行くことが、統計環境を保全し、公的統計の公共性を高めていく重要な政治的な要因である。それを社会的かつ具体的に保障するためには、統計実践においても、地方自治体の能動的な主体性が法制的に定立されること、とくにセンサス統計の作成と利用における地方自治体の参画を組織的制度的に確立することが基点となろう〔浜砂(2006a：4-5)〕。

もとより、地方自治体の統計的主体性を確立するためには、わが国の中央—地方の統計システムを基本的に見直すことが必要である。その手掛かりとして、米国とドイツのセンサスシステムを見ると、アメリカの2000年人口センサスでは、センサス局(W. DC)のもとに12の地方分局(Permanent Regional Offices)＝地方センサスセンター(Local Census Center)が置かれ、402地域にセンサス調査事務局(Census Field Office)と520地点に地

域センサス事務所 (Local Census Office) が設置されている。法制度的にも、連邦がセンサスの主体であることは、合衆国憲法→法文典→センサス法に明示されている [浜砂 (2001: 50-52)]。

他方、ドイツでは、ドイツ基本法 (Grundgesetz: 憲法) によって、州と市町村が統計活動の主体として公認され、センサス統計の作成においても、「中央政府である」連邦が行う連邦統計の計画・調整に積極的に参加し、その調査経費を負担している。そして、現在進行している人口センサスの方法転換問題においても、破綻した1987年国勢調査にたいする都市統計家会議(地方自治体の連合組織)の経験報告は、主導的な「起爆薬」となり、州統計局のスタッフが、方法転換プロジェクトの主体を担っている。

つぎに、統計利用においても、都市行政を規制する都市計画(総合計画と部門計画)において「都市統計と都市研究 (Stadtestatistik und Stadtforschung)」が重要な位置を占めており、「自治体統計と都市・計画研究 (kommunalstatistik, Stadtforschung und-entwicklungsplanung)」において有能な専門家が確保されている。さらに都市統計家会議が、ド

イツ統計学会と「統計週間」(毎年秋期に開催される両協会の年次大会)を共催し、人口・労働統計にはじまり、地域構造統計や都市企業統計等の分野において、活発な研究部会を設けている [浜砂(1985)]。そして、ドイツ旅行者が経験する森林・緑地と建物・集落が織りなす景観美や充実した社会インフラ(例えば人口120万の福岡市は、幹線以外に私鉄を合わせて4本の通勤線と3路線の地下鉄を備えるに過ぎないが、人口60万のフランクフルト市は、9本の通勤線と7路線の地下鉄網をもつ)は、そのような統計情報に支えられた自立的な自治体行政なしには理解できないことであろう [浜砂(2006b: 6-7)]。

したがって、アメリカでは、センサスが合衆国連邦政府の統計であることが、ドイツでは、州を中心に市町村に及ぶ連邦全体が統計の主体であることが、財政的にも組織的にも、明白である。このような比較からも、「地方自治体が政府統計の作成・利用の主体として法制的に定立されること」、「とくにセンサス統計の作成と利用における地方自治体の参画を組織的制度的に確立すること」を主張する所以である。

注

- 1) 例えば、「ソフトと社会資本 改定GDPかさ上げ」[朝日新聞(西部本社版)2000年10月28日号8面]、「官需支える魔法の試算 需要予測 独自数値で『水増し』」(同2002年7月26日号15面)、「民意 長野発にっぽん 公共事業やめ方模索 客観データに議会沈黙」(同2002年8月23日号4面)、「『民営』効果期待外れ 建設・運営細る地元参入」[同(夕刊)2006年10月18日号3面]等。
- 2) 注1)の新聞記事の後2者は、実態的に「公正」な「試算」が、自立的な地域再生の方向を語る具体例でもある。

参考文献

- [1] Deutscher Bundestag (2004), "Entwurf fuer das Gesetz zur Duerchfuehrung eine Repraesentativstatistik ueber die Bevoelkerung und den Arbeitsmarkt sowie die Wohnsituation der Haushalte", *Drucksachen* 15/2543.
- [2] Deutscher Bundestag (2009), "Oeffentliche Anhoerungen : Zensus 2011 und Aenderung von Statistikgesetzen", *A-Drs. 16(4)/586A*.
- [3] Statistisches Bundesamt (2009), "Mikrozensusgesetz 2005 vom 24. Juni 2004", *MZG 2005 54a*.

Homepage von Statistischen Bundesamt.

- [4] 朝倉啓一郎, 浜砂敬郎 (1998) 「国勢調査員の職業類型と統計環境の地域的動向」『日本統計研究所研究所報』No. 24, pp.47-67.
- [5] 大屋祐雪 (1995) 「統計情報化と調査目的」『統計情報論』第3章, 九州大学出版会.
- [6] 片山善博他 (2006) 「<鼎談>『少子高齢化論』の盲点を衝く!」『環』Vol. 26, pp.46-76, 藤原書店.
- [7] すぎやまこういち (2007) 『一票の格差を考える会 ニュースとトピックス』, 一票の格差を考える会ホームページ (<http://www.ne.jp/nsahi/ippyou/kakusa/topics.html>).
- [8] 総務省 (2009) 『公的統計の整備に関する基本的計画』, 総務省.
- [9] 総務省 (2010a) 『平成22年国勢調査実施計画 — 正確・円滑な調査と精度の高い統計をめざして』, 総務省.
- [10] 総務省 (2010b) 「財政指数」『平成20年度地方公共団体の主要財政指標一覧』, 同省広報サイト (http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/H20_chiho.html).
- [11] 総務省統計局 (2010) 『国勢調査e-ガイド』, 同局広報サイト (<http://www.stat.go.jp/data/koku-sei/2010/index.htm>).
- [12] 統計委員会基本計画部会第2作業部会 (2008) 『第2ワーキンググループ報告書』, 統計委員会.
- [13] 統計委員会基本計画部会第3作業部会 (2008) 『第3ワーキンググループ報告書』, 統計委員会.
- [14] 統計制度改革検討委員会 (内閣府) (2006) 『統計制度改革検討委員会報告』, 内閣府.
- [15] 戸松秀典 (1997) 「情報の公開」『岩波講座 現代の法 10 情報と法』, pp.163-186, 岩波書店.
- [16] 浜砂敬郎 (1985) 『西ドイツ統計学会の現況』『統計学』第48号, pp.81-93.
- [17] 浜砂敬郎 (1990) 『統計調査環境の実証的研究 — 日独比較分析』, 産業統計研究社.
- [18] 浜砂敬郎 (1998) 「構造転換期における統計調査環境の一断面 — 国勢調査員の任用類型と統計環境の地域的動向」『経済学研究』(九州大学)第64巻第5・6合併号, pp.325-352.
- [19] 浜砂敬郎 (2001) 『2000年世界人口センサスの動向 — ドイツ・欧州を中心に』『統計学』第79号, pp.49-65.
- [20] 浜砂敬郎 (2006a) 「国勢調査の現状と課題」『区政会館だより』No. 198, pp.3-5, 東京都特別区協議会.
- [21] 浜砂敬郎 (2006b) 「方法転換が進む欧米諸国の人口センサス」『よろん』第98号, pp2-7, 日本世論調査協会.
- [22] 浜砂敬郎 (2010) 「2007年統計法といわゆる『基本計画』について — 統計調査(実査)の側面から —」『経済学研究』(九州大学)第77巻第1号, pp.27-44.
- [23] 藤原静雄 (1997) 「個人データ保護」『岩波講座 現代の法 10 情報と法』pp.187-211, 岩波書店.
- [24] 渡辺精一 (1986) 『現代の地方財政 — 自治体財政分析の方法 —』, 自治研中央推進委員会.

On the Public Interest of “Official Statistics” in Japan

— From the Viewpoint of Survey Purposes —

Keiro HAMASUNA

Summary

The new Statistics Act (Act No. 53 of 2007) is legislated on May, 2007 by the total revision of Statistics Law (Act No. 18 of 1947). In the Act for the government statistics the term “Official Statistics” is used and it takes the position of critical information for the citizens in their reasonable decision making. The public interest of statistical survey is the most important premise in order that citizens may actively take part in the statistical practices and are specially willing to accept the obligation of the answer for statistical survey. In the Basic Plan that the Statistics Commission draw up the survey purposes that concretizes the public interests of the Fundamental Statistics are discussed and it is very significant to maintain them. In this paper the author points out the superficiality and unsubstantiality in the purpose provisions of the survey rules for the Fundamental Statistics by analyzing them and their topics.

Further, author observes, in order that citizens may recognize their survey purpose it is very important that the subjectivity of local authorities in the statistical survey is legally and institutionally established. Besides in the analysis he tries to compare them with those of German statistics.

Key Words

public interest of statistical survey, survey purpose, purpose provisions of statistical survey, Basic Plan concerning the development of Official Statistics, citizen's subjectivity in statistical practice