

日本の官庁統計

— その現状と将来 —

行政管理庁統計基準部 後藤正夫

1. Rice博士の言葉

戦争による文明の破壊は、日本の統計と統計制度を根本から破壊しつくしてしまつたので、戦後しばらくの間は、統計のない空白の時代がつづいた。この統計の空白は日本政府の行う経済の再建のために障害となつたばかりでなく、占領軍の日本占領政策遂行の上からもまた大きな障害となつたので、日本政府はもちろんのこと、占領軍もまた日本の統計再建のために、熱心な指導を行つた。

昭和21年8月24日に発足した統計制度改善に関する委員会は、大内兵衛博士を中心に、日本の統計再建の方途を検討して政府に対して答申を行つたが、この答申にもとづいて内閣に統計に関する行政委員会が設けられることとなり、同年12月28日に統計委員会が設置された。ちょうど、そのころ日本の統計再建を援助するために、アメリカ陸軍省が連合国軍総司令官の要請にもとづいて派遣してきた統計使節団が来日していた。この使節団は、日本の統計制度について報告書を提出し、日本の統計制度のあり方についていろいろ意見を述べた。この統計使節団は、大統領府予算庁統計基準部長で国際統計協会会長の Stuart Arthur Rice 博士を団長に、5人の団員を伴うものであつた。

日本の官庁統計の再建は、統計制度改善に関する委員会の方針を基本として、たえず側面から連合国軍総司令部の示唆、援助あるいは若干の強い指示を受けながら行われたのである。

Stuart Arthur Rice 博士は、昭和26年の春に再度公式使節団として、2人の団員とともに来日した。2度目の来日は、講和発効後における日本の統計制度のあり方について調査を行うことを目的としたもので、リツジウェー総司令官の要請によるものであつて日本に約1カ月間滞在して、再びほう大な報告書を提出した。この第2次ライス報告書の中で、日本においてもレポート・コントロールが必要であることが強調された。これが後に昭和27年に統計報告調整法がつくられ、レポート・コントロールが実施される最も大きな推進力となつたのであつた。

講和後の日本の統計行政は、統計制度改善に関する委員会以来の方針を踏襲したが、統計法にもとづく指定統計86、届出統計2,300ならびに統計報告調整法による調

整報告1,300という多数の官庁統計をどのように体系づけて整備するかの方途はまだ定まつていない。また、米英の統計基準に準拠して定められた統計基準によつて作られている日本の官庁統計は、欧米の統計との比較性は良いが、アジア各国の統計の水準はなおきわめて低くしたがつて、それらの国々の統計との比較性に乏しいので、なんらかの方法を講ずる努力が、統計についてアジア地域では最も進んでいる日本のイニシアチブによつて行われなければならないという問題がある。

折も折、本年3月に Stuart Arthur Rice 博士が来日した。1昨年暮に官職を退き、また3期にわたつて重任した国際統計協会会長をも退いた博士のこのたびの来日は、米軍の依頼した仕事のために琉球に赴く途中に日本に立ち寄つたものであつたが、たまたま開かれていた全国統計主管課長会議に顔を見せて挨拶をした。その挨拶の中につぎのような言葉があつた。

「つぎに申したいことは、占領行政下において、私はじめ私の国が犯した過ちについてであります。すなわち戦後の特殊な状況のもとにおいて、アメリカ人が日本の多くのことについて発言をいたしました。統計の分野におきましても、統計調査の方法や統計の定義等について、いろいろなことを実行するようにおすすめてしました。しかしながらそれらのことは、アメリカという特殊な環境の中で発達したそのままのものであつて、アメリカとは全く事情の異なつて国においてそのまま実行され、またそのまま適用されるということは大きな過ちを犯すことになるのではないかと、私には近ごろ切実に感じています。」

この Rice 博士の言葉は、日本の統計関係者の心を強く打つものがあつた。そして占領行政下における占領軍の日本の統計指導に対して、Rice博士が終始無言の圧力を加えていたことが、どれだけ日本の統計にとつて幸であつたかをあらためて考えさせられたのであつた。

2. 官庁統計3つの区分

現在の日本の官庁統計は、統計行政の上から、法律によつて3つに区分している。指定統計、届出統計および調整報告である。

指定統計は、統計法第2条に「この法律において指定統計とは政府もしくは地方公共団体が作成する統計また

はその他のものに委託して作成する統計であつて、行政管理庁長官が指定し、そのむねを公示した統計をいう」という規定によつて、行政管理庁長官が指定して官報で公示した統計をいうのであつて、最近までに89の統計が指定されている。指定統計は、統計調査の目的、範囲、期日および方法、集計事項および集計方法、資料の保存期間および保存責任者、公表の期日および方法、予算等の項目について慎重に審査した上で承認不承認の決定を行うのである。

指定統計の中には、地域的には国勢調査のような全国的規模について行われる調査から、玉島町、中津川町および柳川町という1つの町の地域について行われたような小規模な常住人口調査まであり、また統計技術上から見ると、国勢調査、工業統計調査、商業統計、学校基本調査のような悉皆調査（全数調査）から、労働力調査、家計調査、個人商工業経済調査、作物調査、通商産業省生産動態統計調査、商業動態統計調査、国際観光統計、毎月勤労統計、個人別賃金調査、職種別賃金実態調査等のような標本調査がある。また調査の期間から見れば、ある時点について調査する静態的な統計、たとえば国勢調査、工業統計調査、商業統計のようなものと、動態的にとらえる統計、たとえば生産動態統計調査、商業動態統計調査、労働力調査、家計調査、石炭等需給動態統計調査のようなものがある。

つぎに、統計作成の技術から見て特殊の性格をもつものとして、埋蔵炭量炭質統計調査および埋蔵鉱量統計のような、地下に埋蔵されている天然資源を自然科学的方法によつて調査して、これから推計を行つ統計を作成するもの、人口動態調査、海難統計、国際観光統計および建築着工統計等のように、人が生れたり死んだり結婚したり離婚したりしたつど、海難が発生するつど、外人観光客が指定された旅館に泊るつど、または都道府県に建築着工届の提出のあつたつど、統計につくられるものがあり、さらにこれらの中には、人口動態統計は戸籍法による届出書から市町村役場の吏員が転記して調査票を作り、あるいは建築着工統計は建築基準法による建築着工届から、都道府県の吏員が転記して調査票を作るというような、いわゆる2次統計も含まれている。さらに指定統計の中には、その統計調査の結果が直接には行政に使用されないで、他の統計調査の設計を行う場合の母集団としてのみ結果を使用する目的のものがある。たとえば厚生行政基礎調査がそれである。

指定統計として指定した統計は、その調査票に指定統計第〇号という表示がなされるが、指定統計は、国民に申告の義務を課することができ、申告者が申告を拒んだり、虚偽の申告をしたり、または申告を妨げたりした場合は、懲役禁錮等をとまうきびしい罰則があり、その反面、指定統計の事務に従事する職員は一定の資格を必

要とし、この職員が指定統計の仕事に従事して知つた個人や会社団体等の秘密事項を他に洩らしたり、ぬすんで用いたり、あるいは結果の公表以前に他に洩らしたりした場合にもまた、体制を伴う罰則が適用されるというように、きわめて厳格な取扱いをするものである。

このように、申告義務を課したり、申告者や調査従事者の違反に対する厳罰を定めた制度は、世界各国にも現在まで類例を見ないのであるが、統計行政にたずさわるわれわれは、この制度を厳正に運用して官庁統計の整備と充実を図ると同時に、この制度の濫用をいましてことに申告者の人権を十分に尊重することに留意するようにつとめている。

統計行政上の第2の区分に属する届出統計は、統計法第8条の「指定統計調査以外の統計調査を行う場合には調査実施者は、その調査に関し、前条第1項第1号に掲げる事項を行政管理庁長官に届け出なければならない」という規定によつて、行政管理庁長官に届出る統計である。条文中の前条第1項第1号とは、その統計調査の目的、調査事項、範囲、期日および方法をいつている。この規定の具体的運用については統計法第8条にもつづいて「届出を要する統計調査の範囲に関する政令」が公布されていて、国、都道府県、市、日本専売公社、日本国有鉄道、日本電信電話公社、日本銀行および日本商工会議所が、集計製表することを目的として、申告もしくは報告または資料の提出をもとめる統計調査で、土地、人口、世帯、住宅、物価、生計費、公衆衛生、雇傭、失業賃金、商品の販売額、商品の仕入額、企業の資本額、生産高、原料および動力燃料の消費量、在庫品の数量に関するものと定めている。

ここでおことわりしておかなければならないのは、日本銀行と日本商工会議所がこの政令の適用を受けて届出をしなければならなくなつてきていることについてである。この理由は、この2つの機関の行う統計調査は、その規模の上からも、その重要度の上からも国の行政機関が行う統計調査に劣らないものであると考えられるからであつて、決して政府が民間統計に干渉しようという意図をもつものではない。占領行政下においても、また今日においても、政府は民間の統計には一切干渉しないで、民間統計は自由な発達に任せることを原則としてきている。

届出統計は今日すでに2,300に近い数に達している。しかし昭和27年8月21日に統計報告調整法が施行されて、それまで「届出を要する統計調査の範囲」に属していた統計調査のうち、国の行政機関が10人以上の人、法人、団体等から徴集する統計報告類の大部分が、新しい法律の適用を受けることになつて、届出の範囲から除外されたので、その後においては届出の数が著しく減少している。統計行政上の第3の区分に属する調整報告は、

統計報告調整法によって行われている。いわゆるレポート・コントロールの対象となる統計であるが、この調整報告については、特に次章にゆずることとする。

3. レポート・コントロールのその後

政府は昭和24年以来、アメリカ合衆国が「1942年連邦報告法」によって行っているレポート・コントロールにならつて、国民の政府に対する統計報告提出のための負担を軽減する方法について研究を重ね、昭和27年の第13通常国会に「統計報告調整法案」を提出したが、これが法律として8月21日に施行された。この法律によって行政機関が徴集することを行政管理庁長官が承認した統計報告の徴収が行政上の第3の区分に該当する調整報告である。指定統計の制度が、国が国の必要としている統計を積極的に整備しようとするものであるのに対して、調整報告の制度は、国民の統計報告提出のための負担を軽減しようとする制度であつて、さきに述べたとおり、第2次ライス報告に推進されて、政府が行政簡素化の施策の一環として取り上げた制度であつた。

調整報告の制度を手続の順を追つて説明すれば、国の行政機関（人事院、会計検査院等、特殊な官庁を除くすべての官庁とその出先機関、都道府県とその機関は含まれない）が、10人以上の人、法人その他の団体から、直接、または他の地方公共団体の機関を通じて、報告様式を示して提出を求める一定の期間または時点についての報告で、その一部または全部が統計を作成するために用いられるものについて、その行政機関の長が統計報告調整法の規定するところにしたがつて、行政管理庁長官に承認の申請をする。

行政管理庁長官は、指定統計、届出統計その他の統計報告との重複の有無、他に類似の統計報告の徴収計画の有無等について審査し、そのうち民間の企業や事業所に関係のある統計報告については経済団体連合会統計制度委員会（他に日本商工会議所、日本医師会、私学連合会に諮問したものがある）に申請書の一部（二部提出されたうちの一部分）を回付して、報告提出者の利益を代表しての意見の提出を求める。行政管理庁長官は諮問機関か

ら提出された意見があればできる限りその意見を取り入れて報告者の負担の軽減するよう調整した後、承認不承認の決定を行い、承認した統計報告の徴収に対しては、様式ごとに承認番号と承認期間を定めて申請者に通知をする。申請者は承認番号と承認期間とを調査票様式に印刷して、統計報告の徴収を行うのである。昭和27年8月に統計報告調整法が施行されてから本年6年末までに承認を行つた統計報告は第1表のとおり1,442件で、昨昭和30年が556件で特に多かつたのは、この法律が施行されてから3年間を限つてこの法律の適用を除外されていた統計報告の徴集が、猶予期間が満了したので承認を申請したことによるものである。

承認された統計報告の内訳を見ると、ほとんど60%が通商産業省の関係のもので、これにつぐのが運輸省、農林省、労働省である。統計報告調整法が施行されてからやがて4週年を迎えようとしている今日まで、法律により設けられた各行政機関の長の任命した報告調整官のなみなみならぬ努力によつて、まず順調にこの制度が運用されてきたといえよう。しかしながら、この法律を運用する行政管理庁としては、各行政機関の報告調整官の自主的な調整を期待し、法律の適用を強行することは極力これを避ける態度を堅持してきたので、この法律の効果は、目下のところは各行政機関の自粛という消極的效果が大きいといえよう。また、この法律を実施するわれわれの立場から見れば、各行政機関の承認申請書の提出がおくれがちで、行政管理庁における審査を十分に行う暇がないばかりでなく、経済団体連合会その他に対する諮問を行うにあつても、きわめて短期間に回答を求めなければならない。それにもかかわらずその諮問に対する回答は迅速に行われているのであつて、経済団体連合会その他、諮問を受けた機関の苦勞のほどがしのばれるのである。ちなみに報告調整法による承認申請書の提出は、昭和30年においては承認希望日の平均5、6日前になつている。これに対して経済団体連合会その他の団体に諮問してから答申が到着するまでの所要日数は、昭和30年においては平均9.4日であつた。なお、第2表は諮問機関に対する諮問件数である。（次号へつづく）

