法政大学学術機関リポジトリ
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

PDF issue: 2025-07-04

諸外国における行政情報の統計利用の現状とわが国統計の課題

MORI, Hiromi / 森, 博美

(出版者 / Publisher)
法政大学経済学部学会
(雑誌名 / Journal or Publication Title)
経済志林 / The Hosei University Economic Review
(巻 / Volume)
73
(号 / Number)
3
(開始ページ / Start Page)
817
(終了ページ / End Page)
869
(発行年 / Year)
2006-03-03
(URL)
https://doi.org/10.15002/00004539

【研究ノート】

諸外国における行政情報の統計利用の現状とわが国統計の課題

森　　博　美

目　次

はじめに
1．統計調査と報告負担
2．審議会答申に見る報告負担軽減策と行政記録の利用
3．高度化する統計ニーズと統計の調査環境
4．行政情報と業務統計
5．行政情報の統計使用の社会的意味
6．行政情報の統計使用の制度化に向けての検討課題
むすび

はじめに

個人，世帯，企業その他非政府部門を構成する諸単位は，法令等での義務づけあるいは各種の行政サービスの受給に伴う各種の届出や申請を通じて，自らの属性，活動，行為等に関する様々な情報を政府に対して日常的に提供している。統計調査の場合，一般の行政行為の場合とは異なり，調査の実施者と報告者（調査対象者）が実査という形態で取り結ぶ社会的関係は，基本的に調査時におけるその場限りの一時的性格のものである。個人や企業等が保有する各種の個体情報がいわゆる統計原単位情報として統計作成機関によって収集され統計に編成される。しかし，このようにして

作成された統計データは，各種の補助金の算定基準や行政の執行の根拠データとして使用されており，その意味では個体情報の提供とサービスの受給という構図は，一般の行政行為の遂行に比べれば間接的ではあるが，統計についても一応描くことができる。

ところで，行政行為に関連した個体情報の収集は，例えば徴税や貿易取引のように，個別業務法規によって強制されているものが多い。また雇用保険や求人・求職については，個体情報の提供は，それらに関わる行政サービス受給の前提となるものである。こういった場合の個体情報の提供は，その提供者にとってはいわば「必要悪」として意識されつつも，国民は一般にその提供に応じる。これに対して，統計調査については，指定統計のように統計法規によって申告が義務づけられている調査も含め，その直接的な見返りが調査対象者にとっては明示的に意識されにくい。このために，調査対象者の調査に対する協力は，あくまでも彼らの好意に依存する要素が強い。

戦後民主化の過程で，わが国の政府統計制度は近代的に再編された。しかし，統計法が指定統計調査について調査対象者に対して課している申告義務に関わる罰則規定も，基本的に調査への協力要請の法的表現に他ならない。1970年代頃からわが国も含め世界の各国で統計調査の実施に際して調査対象者からの協力が得られにくいといういわゆる調査環境問題が発生し，各国の政府統計関係者の間で重要な統計行政上の課題として認識されるようになる。

そのような中で，多くの国で統計調査に依存することなく個体情報が収集できる行政情報が新たな統計原単位情報の源泉として注目され，その統計化の仕組みが次々と整備されるようになってきた。行政機関が保有する個体情報の統計への活用という点では，諸外国とわが国の現状の間にはかなり質的ともいえる違いがあるように思われる。本稿では，行政記録に含まれる統計化の可能な行政情報の統計目的での活用という側面に焦点をあて，諸外国の統計関係法規における関連条文等も参照しつつ，この問題に

ついてのわが国の政府統計にとっての今日的課題を明らかにしてみたい。

1．統計調査と報告負担

近代社会における調査統計は，一般に，個人や世帯，法人等の組織体といった調査客体（被調査者，報告者）から提出された回答（いわゆる，「統計原単位情報」）を集計処理することによって作成されてきた。申告行為が義務的である指定統計も含め，政府調査統計の作成は，調査客体の調査協力が不可欠の前提であり，また調査によって提供される統計原単位情報の質が，作成される統計の品質を第一義的に規定する。

統計調査に関わる報告負担は，実査における調査客体としての被調査者（法人等を対象とする調査の場合にはその代理人としての報告担当者）と調査実施者（あるいはその代理人としての調査員等の実査従事者）の間での統計原単位情報の授受に伴って調査客体側に発生するものである。

ところで，個人や世帯を対象とする統計調査と法人や事業所等の組織体を対象とした調査とでは，報告行為に伴う負担の性格がかなり異なっているように思われる。なぜなら，政府統計調査に限れば，個人や世帯がその調査対象となるのは，５年毎に全数調査として実施される国勢調査を除けば稀であり，時折，住宅土地統計調査や就業構造基本調査といった比較的規模の大きな標本調査の調査対象者として調査への協力を求められる程度である。

こういった個人や世帯を対象とした調査の中には，例えば家計調査や全国消費実態調査などのように，比較的長期に亘り個々の収支に関して細かな記帳あるいは社会生活基本調査における生活時間の記入のように，かなりの作業量を求められる調査もないわけではない。しかし，大半の調査の場合，記入それ自体に長時間を要することはない。このようなことから，個人や世帯を対象とする調査では，調査実施の頻度あるいは回答に際して必要とされる作業量が報告負担の内実を構成しているわけではない。それ

よりはむしろ近隣の住人あるは行政に対してできれば知られたくないという心理的要素が負担感を構成している。婚姻や勤め先の名称などといった周囲に知られたくない事項，あるいは所得や思想信条など行政機関に把握されたくない事項について，回答が忌避される傾向が強いのはこのためである。

一方，法人や事業所等の組織体における報告負担は，これとは事情をやや異にする。企業等を対象とする調査の場合，一定規模以上の企業だけに対象を限定した裾切り調査あるいは標本調査においても企業規模が大きいほど抽出率を高く標本設計したものが多い。このため，中堅以上の規模の企業の場合，月次，四半期，年次と定期的に報告を求められる調査は政府統計だけでもかなりの数に達する(1)。

企業の中には，例えば生産動態統計調査のような月次調査あるいは四半期調査といった比較的高い頻度で報告が求められる定期性の調査について，すでに自動化された報告システムを構築しているものもある。しかし，5年周期の調査や一回限りで実施される調査などについては，調査事項の記入に際して，企業等で保管している帳票等からその都度数字を拾い上げて転記するという方法が一般にとられている。また調査事項によっては，企業で維持されている数値と分類上の取り扱いが異なることから，記入のために改めて元数値を再加工が必要なもの，あるいは記入のために他の部署や個々の事業所に問い合わせ・照会を要するケースも少なくない(2)。また，景気動向に関する調査のように，回答そのものは単に該当するものにマークするだけのものであっても，正式の回答に当っては経営執行部による決裁を必要とするなど，記入者あるいは当該部門だけの決裁の範囲を超えるものもある。この種の調査の場合，実際の記入に要する物理的時間以上に報告者側の報告負担は大きい。

近年，企業の事業展開はますます多角化，多様化，グローバル化している。このような多様な事業活動の実態をより的確に把握するために，企業や事業所等から統計調査によって求められる調査事項は以前にもまして複

雑化しており，報告に要する労力や時間が，調査客体である企業にとって経済的に実質的な意味で大きな負担となっている。

調査票の設計内容に関わるこのような調査実施側での事情の変化だけでなく，企業側での報告体制にも近年，構造的ともいえる変化が生じている。各企業は，バブル崩壊後，一方では非効率部門について積極的にアウトソーシングを進めることで，高い収益性が期待できる部門への事業活動の絞り込みつつ，同時に他方で間接経費に関わるコストを徹底的に削減することで企業経営の効率化を追求することで生き残りを図ってきた。

このような企業経営面での変化の中で，政府の統計調査への回答については，かつてよりも一層鮮明に，企業の本来業務からは最も隔たった業務として認識され，それに投入される人的コストについては，最優先で削減を図るべきいわば冗費としてその切りつめが行われてきた。その結果，それまで何人かの専従職員を配置していた企業ではその数を削減し，あるいは他の業務と兼務させることで報告に関わる人件費の圧縮を図ってきた。企業や事業所による近年の調査回答率の低下は，報告者側におけるこのような事情によるものと思われる。

以下本稿では，企業や事業所等を対象とした統計調査に関わる経済的な意味での実質的な報告負担問題に論点を絞り，わが国における統計行政側でのこれまでの対応，諸外国における対応の動向などを検討の素材として，報告負担の軽減を図りつつ統計の質を確保するための制度面での課題を探ってみたい。

2．審議会答申等に見る報告負担軽減策と行政情報の利用

統計審議会は，1985年と1995年に，『統計行政の中長期構想』（以下，『1985年答申』と略称）〔(8)〕と『統計行政の新中・長期構想』（以下，『1995年答申』と略称）〔(14)〕をそれぞれ答申している。また，2005年には，法令施行型への移行に伴い建議機能を失った審議会に代わって各府省

統計主管部局長等会議が，『統計行政の新たな展開方向』（以下，『新展開』と略称）〔(18)〕を取りまとめている。これらはいずれも，およそ10年を目途にわが国の統計行政の進むべき基本的方向や統計整備面での課題等をそれぞれの時点でまとめたものである。これらの報告文書に書き込まれた統計政策上の課題については，後継委員会がそのフォローアップのために設置され，個々の答申内容の具体化が図られた。そこで以下では，統計調査の実施に伴う報告負担の軽減策としてこれまでわが国でどのような政策が提言されてきたかを，これらの答申文書を参考に概観しておくことにしよう。

(1) 『1985年答申』における報告負担軽減策

統計審議会は，1984年4月に，建議第6号として「今後の統計行政の進め方について」（4月27日付統審議第8号）を行政管理庁長官宛に提出している。これを受けて1985年5月に「統計行政の中・長期構想の樹立について」（5月24総統企第147号）が，統計審議会に対する諮問として出された。この諮問に対する答申書としてまとめられたのが『1985年答申』である。

そもそも建議は，諮問というステップを経て答申として具体化される最初の仕掛けであることから，その中にはその後答申として取りまとめられる具体的政策の基礎となる問題意識が投影されていると考えられる。そこで『1985年答申』のこの問題に関する内容検討に先立ち，この建議が一体どのような意図の下に出されたものであるかということについて見てみよう。

この建議第6号では，社会・経済が急速な構造変化を遂げる中で増大する多様な統計需要に対し，調査客体側に追加的な調査負担を強いることなくその充足をはかるために，「統計調査の国民負担をできる限り増やさないとの基本認識の下に情報量の確保を図るため，統計調査データの相互利用，データ・リンケージ，データ・ベースの開発，調査・解析技術の開発

と応用等の促進に配慮するとともに，そのための省庁間協力体制を推進すること。また，業務統計・加工統計についても積極的な活用を図ること。更に，情報処理技術の進展に対応して，調査，報告，提供等の簡素効率化を一層推進すること。」〔(8)191頁〕といった政策導入の必要性が指摘されている。

この引用文からも明らかなように，建議は，調査に関わる国民の負担をできるだけ増やすことなく必要な情報量の確保を図るための具体的方策として，①統計調査データの相互利用，②データ・リンケージ，③データ・ベースの開発，④調査・解析技術の開発と応用の促進，⑤業務統計・加工統計の積極的活用，⑥情報処理技術の進展に対応した調査，報告等の簡素効率化，といった一連の検討課題を提起している。

このような建議に対する諮問を受けて取りまとめられた『1985年答申』は，報告負担問題に対してどのような対処方策を提言しているのであろうか。

答申本文の第1章は，主要統計調査の実施時期の調整の必要性を提言している。このような提言の背景には，「大規模調査が集中することは，地方公共団体の事務負担の過重，報告者の協力状況の一層の悪化を招く」〔(8)4頁〕という形での統計調査に関わる負担問題の認識がある。ここでは，調査に関わる負担問題が，調査実施者側，特に地方統計組織における事務処理に関わる負担を中心に捉えられている。

一方，報告者の負担軽減策についても『1985年答申』では，いくつかの論点と関連して触れられている。まず，答申の第3章「統計調査の正確性の確保と合理化」では，データ・リンケージと関連して，「統計調査結果から得られた個別情報を相互に結合させるデータ・リンケージ手法の導入」〔(8)15-16頁〕が有効であるとし，「公共的な目的を持つ統計作成のためにのみ行い，個別情報が他の一般行政や営業活動に転用されることのないよう厳格な防止措置を講じ」〔(8)17頁〕るとの条件の下に，一定規模以上の企業・事業所を対象とする調査の設計等でその活用を進めていくこと〔(8)

16頁〕が提言されている。また，「統計調査の定期的見直し」との関連では，「国民負担の軽減と行政の簡素合理化の要請」〔(8)17頁〕に応えるために，必要性の薄れた統計調査の廃止・統合，新たな統計技術の活用等による統計調査の効率化等が提言されている。さらに，「各省庁内調整機能の充実」との関連では，報告者負担の軽減のために省庁の統計主管部門に対して，他部局が企画設計する統計調査の改善に役割を発揮することを求めている〔(8)18頁〕。

そもそも建議では，軽減すべき負担は専ら統計調査への報告行為に関わる負担に限定した形でではなく，「統計調査の国民負担」として広義に捉えられていた。このため『1985年答申』での提言内容としての負担軽減策も，調査実施者側での調査事務量に関わる負担も含むどちらかといえば包括的な性格のものであった。

(2) 『1995年答申』における報告負担軽減策

『1995年答申』を『1985年答申』から区別する大きな特徴として，報告者負担の軽減を答申の主要な柱の一つとして，独立の章を設けて本格的に論じている点があげられる。2つの答申で報告者負担の軽減問題についての取扱いが異なる理由としては，ひとつには，『1985年答申』で「様々な問題を取り上げる中で分散的に扱われていていた報告者負担の軽減について，社会・経済が大きく変わる中で「調査環境の変化」として顕在化しているように，報告者負担の問題が深刻化している」〔(15)178頁〕との委員の間での共通認識がある。同時に他方で，当時の行政改革をめぐる政治情勢も，『1995年答申』が報告者負担問題を主要な統計行政上の課題として取り上げることになった点と深く関係している。ここでいう当事の行政改革をめぐる動きとは，大要，次のようなものであった。

平成6年2月15日に政府は，「中期行革大綱―今後における行政改革の推進方策について―」を閣議決定した。その中で政府は，規制緩和等の推進の一環として，「届出，報告等に係る国民負担の軽減」のために，「統計

報告については，統計調査の廃止・統合，調査事項の削減，調査方法の改善等により，負担の軽減を進めること」，「報告等の負担に係る指標等についても検討し，報告等の廃止，記録作成等による代替措置への移行，報告頻度の削減，資料の電子情報化等を推進する」〔(15)120頁〕ことを決定した。また，この閣議決定に呼応する形で，同日付けの各省庁統計主管課長等会議申合せ「統計調査に係る国民負担の軽減方策について」が確認されている。これは，先の「臨時行政改革推進審議会最終答申」（平成5年10月27日）及び上記の閣議決定の趣旨を踏まえて，各省庁の統計主管課等で策定されたものである。

この申合せでは，各省庁がそれぞれ所管する統計調査について，平成7年度を初年度とする向う5カ年間の見直し計画を作成し，また翌（平成6）年度に国民負担の軽減措置を採る予定のある統計調査について，その内容を総務庁に提出することが求められた。なお，この見直しの実施にあたっては，『1985年答申』の趣旨を踏まえ，既存の統計調査の廃止あるいは類似統計との統合，必要性の乏しい調査事項の削除，調査客対数の削減，調査方法の改善，調査周期の延長や繁忙期調査実施の回避といった事項についてその可能性を検討することが求められている〔(15)121-2頁〕。なお，この申合せに基づく見直し計画の有効期限は平成7年3月31日までとされており，その後の統計調査に係る国民負担軽減方策については必要に応じて別途協議する，とされている。〔(15)123頁〕

臨調の最終答申が出された2日後の平成5年10月29日に，「統計行政の中・長期構想の見直しについて」（諮問第242号）が，総務庁長官から統計審議会に対して諮問されている。諮問がこの時期に出されていることから，答申案の取りまとめ作業は，自ずと臨調の答申，さらにはそれに基づく閣議決定（「中期行革大綱」）や各省庁統計主管課長等会議申合せの内容との整合性が求められ，それらを根拠づける性格のものであったと考えられる。そこで以下に，『1995年答申』における報告者負担に関する答申内容について簡単に紹介しておこう。

『1995年答申』で報告者負担問題を取り上げた第3章は，報告者負担の実態と軽減措置状況，負担軽減の具体的方策，実査負担と地方統計機構等，の3つの部分から構成されている。なお，この章で報告者負担問題とともに地方統計機構の問題が取り上げられているのは，次のような理由からである。すなわち，統計調査の実施に関わる負担は，報告者負担と調査実施業務に関わる負担という二種類の負担からなる。このうち特に後者について統計審議会には，統計調査の実施にあたって調査員が実査の際に直面する精神的・物理的負担が調査環境の悪化とともに増大しており，また『1985年答申』でも提言されていたように，地方自治体における統計主管課等の地方統計組織については，大規模調査の同時実施による調査関連業務の集中が問題とされ，その解決手段として大規模統計調査の実施時期の調整による分散実施に関わる対応とともに地方統計機構の強化が必要であるとの認識がある。

『1995年答申』は，報告者負担の問題を取り上げるに当たり，これまで統計調査の企画・設計段階で「報告に当たり報告者にどのような負担がかかるかについての配慮が十分であったとは言い難い」との反省に立ち，社会・経済の変化に伴い情報ニーズが増大した結果報告者に対する負担が増大し，また報告者の負担の増加が，提供されるデータの質を低下させるだけでなく，統計調査の実施そのものが危うくなるとの認識の下に，「統計体系の整備，統計調査の企画・実施に至る全過程において……負担軽減に努めることが必要不可欠」〔(15)36頁〕であるとしている。

『1995年答申』は，報告者負担の軽減策の提言に先立ち，報告者負担の内容並びにその実態に関する分析を行っている。これは，報告者側での負担の内容が異なれば，その軽減策も自ずと異ならざるをえないとの適切な認識によるもので，『1985年答申』がこの点を曖昧にしたままにその対処策を論じたことが，結果的に的確な解決策を提言できなかったことの反省に立ったものと考えられる。

『1995年答申』は，調査客体における報告者負担といってもその中には，

①「各種統計調査の集中，同一調査の継続反復，調査事項の多さ・詳細さ等統計調査の量的な負担」である物理的負担と，②「応えにくいあるいは答えたくないということから回答すること自体に積極的な姿勢をとれないことによる負担」であるという心理的負担の二種類の負担感を明確に区別している。これは，個々の調査がそれぞれどういった客体を調査の対象とする調査であるかによっても異なる。すなわち，個人や世帯を対象とする調査では②の心理的負担が中心で，他方，企業や事業所等の組織体を対象とする調査では①の物理的負担が主となっている〔(15)37-38頁〕。心理的負担と物理的負担とではその内容が本質的に異なることから，対応すべき軽減方策も自ずと異なる。また『1995年答申』の取りまとめに際して，統計審議会では独自の調査を委託実施して①の物理的負担の実態把握も試みている(3)。

報告者負担の軽減策としては，統計調査の審査過程での対処という統計調整面での従来からの対応に加え，上記の省庁統計主管課等申合せによる統計調査の統廃合，調査事項や客体数の削減，調査周期の延長などが推進されてきた。しかし，それだけでは報告者の協力が十分得られるまでの負担削減は不可能であるとして，『1995年答申』では，表1にまとめたようなより具体的な負担軽減策が提言されている。

『1995年答申』での報告者負担軽減策の提言内容は，調査実施の削減等による軽減策，調査企画段階での調査客体側の意見の聴取，負担量の計測に関わる研究，新たな調査技術の導入による負担の軽減，結果の利用促進による負担意識の緩和というように多岐にわたる。その中でも特に重要と思われるのが，④既存統計調査結果の有効活用，⑤行政記録の活用，それに⑥母集団情報の共同利用による負担軽減である。これらはいずれも『1985年答申』では提言されていない新たな論点であり，報告負担に対する従来のアプローチとは次元を異にするものである。

表1　報告者負担の軽減策

①統計調査の審査及び各省庁申合せによる軽減方策の着実な実施 ・既存の統計調査の統廃合可能性の検討 ・調査事項の削減可能性の検討 ・調査客体数の削減可能性の検討 ・調査方法の改善 ・調査周期の延長，調査客体の繁忙期の調査実施の回避 これらの他に，負担軽減のための統計調査の効率化方策等の調査・研究を行うとともに，削減方策の実施についての国民への周知
②調査企画段階における報告者の意見の反映 調査実施者は報告者（調査客体）の意見・要望を統計調査の企画・設計に反映するよう努める必要がある。
③負担軽減の測定のための指標（報告時間）の開発 物理的報告負担の報告時間による計測方法の研究開発
④既存統計調査結果の活用による新規統計情報収集の抑制 ・調査の統廃合，調査事項の重複回避のためのデータ・ベースの整備 ・既存統計調査の再集計による新規調査の抑制
⑤行政記録の活用による統計情報収集の抑制 ・行政記録の項目・内容と統計として把握が求められる事項の関係についての検討 ・関連する法制度等との関連の検討 ・統計化のための手続きや手法等に関する専門的・技術的検討
⑥母集団情報共同利用による調査客体・調査事項の重複回避等 ・標本管理の徹底による同一客体への調査の集中の回避 ・データ・リンケージにより基本属性事項の重複記入負担の回避 ・行政記録，全数調査の連携による母集団の更新による更新調査の簡素化 ・「企業・事業所フレーム」（統一事業所コード，本社・事業所連結コード）の導入
⑦調査方法の改善による報告の簡素化・簡便化 （企業・事業所対象の調査） ・磁気媒体，通信回線利用による調査の導入 ・プレプリント活用型調査の導入 ・調査票の送付先情報の事前収集 （個人・世帯対象の調査） ・（調査票設計）必要最低限の調査事項，回答しやすい質問方法，記入しやすい調査票 ・（実査）客体の意向を踏まえて郵送化，密封化等の採用 地域の実情に応じた調査員の配置
⑧統計調査の同時実施による報告者負担の軽減 近接実施調査の統一同時実施
⑨統計調査の公報，調査結果の利用促進による負担感の緩和 （これまでの広報活動） 〔国〕統計グラフコンクール，教師対象の研修実施，広報誌の発行等 〔地方〕統計データフェア，小中学校用補助教材の作成 （新規事業） 報告者負担軽減への配慮に言及した広報資料の作成 調査結果の公表の早期化，ニーズに応じた集計票の提供

表注：〔(13)41-49頁〕より作成

(3)『新展開』における報告負担軽減策

『1995年答申』から8年後の2003年6月に各府省統計主管部局長等会議の申合せとして,『新展開』が取りまとめられた。これは,法令施行型への移行に伴い建議機能を喪失した統計審議会に代わり,同会議が「今後5年から10年を見込んだ統計行政の進むべき指針」として作成したものであり,その意味では先に出された2つの審議会答申と実質的には同様の性格を持つ文書といえる。

『新展開』は全体が5つの部分から構成されており,その第3章「統計調査の効率的・円滑な実施」の中で,①行政記録の活用,②報告者負担の計測とその活用,そして③報告者負担軽減のためのデータ共有化の推進,の3点について報告者負担の軽減方策が取り上げられている。表2は,そこで提案されている各項目別の具体的方策を整理したものである。

『新展開』で報告負担の軽減方策として提言されている項目は,いずれも『1995年答申』においてすでに取上げられているものであり,その内容自体については目新しいものはない。ただ,『新展開』の①,③と『1995年答申』の⑤,④の内容をそれぞれ比較した表3からもわかるように,

表2　報告者負担の軽減方策

①行政記録の活用 ・秘密保護に留意しつつ行政記録の統計化を積極的に図る ・行政記録の電子化の動向を踏まえ,その積極的活用を検討する ・調査票の記入精度の低下を補完するために行政記録の活用方策を検討する ・行政記録を活用した母集団情報の整備・更新を図る
②報告者負担の計測とその活用 主要統計調査に係る報告者負担の計測に関する具体的な検討を行う
③報告者負担軽減のためのデータ共有化の推進 ・調査個票データの共有化の推進を図る ・調査個票データの共有化に関する国民の理解の確保を図る ・共有化に際して必要な技術的課題についての検討を行う

表注:〔(18)56-60頁〕より作成。

表3 『1995年答申』と『新展開』における報告負担軽減策

『1995年答申』	『新展開』
④既存統計調査結果の活用による新規統計情報収集の抑制 ・調査の統廃合，調査事項の重複回避のためのデータ・ベースの整備 ・既存統計調査の再集計による新規調査の抑制	**③報告者負担軽減のためのデータ共有化の推進** ・調査個票データの共有化の推進を図る ・調査個票データの共有化に関する国民の理解の確保を図る ・共有化に際して必要な技術的課題についての検討を行う
⑤行政記録の活用による統計情報収集の抑制 ・行政記録の項目・内容と統計として把握が求められる事項の関係についての検討 ・関連する法制度等との関連の検討 ・統計化のための手続きや手法等に関する専門的・技術的検討	**①行政記録の活用** ・秘密保護に留意しつつ行政記録の統計化を積極的に図る ・行政記録の電子化の動向を踏まえ，その積極的活用を検討する ・調査票の記入精度の低下を補完するために行政記録の活用方策を検討する ・行政記録を活用した母集団情報の整備・更新を図る

『新展開』ではその説明がより具体的な内容のものとなっている。

以上，わが国で報告者負担問題が，審議会答申等で統計政策上の課題としてどのように取り上げられてきたかについて，最近20年余りの動きをみてきた。これら3つの答申等資料における当該問題の取り扱いからわかることは，報告者負担そのものの内容分析の面でも，またそれに対する政策的対応の包括性の面でも，『1995年答申』が，この問題をはじめて本格的に統計政策上の課題として取上げていることがわかる。特にその中でも，この答申が既存統計調査結果の有効活用や業務記録の統計への利用というそれまでの統計行政の枠組みをある意味では超える内容にまで踏み込んでいることが注目される。この点については，『1995年答申』がそれに先立

って提出されていた臨調の最終答申，さらにはそれに基づく閣議決定など，当時，業務報告も含め，報告者負担の軽減さらには業務の簡素化による事務の効率化という時代の風の中で作成されたという要素が大きいように思われる。

既存統計調査結果の有効活用や業務記録の統計への利用という『1995年答申』ではじめて提起された論点はその後『新展開』にも継承され，その内容も一段と具体化されているという印象を受ける。しかし，『1995年答申』の答申内容が，報告者負担の軽減方策として果たしてどれだけ具体化されたかといえば，その後のフォローアップの進捗状況は，必ずしも答申が描いていた筋書き通りに運んでいるとは言い難い。例えば，行政記録の統計への活用については，1997年2月の閣議決定（「申請負担軽減対策」）に基づいて「行政記録に基づき集計された統計の印刷物等による公表状況」についての調査〔(16)〕こそ実施されたものの，それが行政記録の森に深く分け入り，その統計化の可能性を追求する第一歩という位置づけには必ずしもなってはいない。また既存の統計調査結果の省庁間の共有についても，あくまでも集計結果表ベースで想定されているものであり，個体ベースでのデータ共有の制度化がそれによる新規調査の代替や既存調査のスリム化という行政課題との関連で，その具体化に向けての取り組みが着手されたわけではない。

3．高度化する統計ニーズと統計の調査環境

ほとんどの統計が右肩上がりの単調な変化を示すなど，社会全体がどちらかといえば画一的な方向での動きによって特徴づけられていたかつての高度成長期とは異なり，今日の企業活動や社会生活は，従来からの常識や規範を単に外挿しただけでは説明できない多様な展開を示している。

まず，企業や事業所等の活動については，製造業中心の経済構造からサービス業へと活動の機軸が次第にシフトしていく中で，金融や情報といっ

たその事業活動がそれまでのモノを中心とした統計把握を主眼としていた統計調査の在り方では捉えにくい要素が拡大している。企業，事業所は，バブル崩壊後の新たな経済情勢の中で，その業務を見直し，多角化や事業所内アウトソーシングなどにより経営の合理化を図ってきた。さらに業態の面でもSOHOやNPO事業といった従来にはなかった業態の事業活動が急速に拡大している。経済活動がこういった多様な展開を見せる中，伝統的な調査員による目視に依存した統計調査による実態把握がますます難しくなってきている。また，マクロ的にもミクロ的にも経済活動のサイクルが短縮化する傾向にあり，それに伴って景気指標や投資動向さらには消費動向といった経済指標の変化もかつてに比べてより微細でしかも変化の方向が多様化するなど統計そのものが読みづらくなっている。

また，雇用の面では，就業形態の多様化，労働市場の流動化が急速に進展する中で，フリーターやニートといった労働市場の縁辺さらには周辺部分を構成するセグメントの存在などにも社会の関心が向けられるようになった。

一方，家計部門についても，家族の紐帯が弛緩する中で総体としての家計が必ずしも家族構成員全体の消費生活を代表できなくなって久しい。加えて近年では子供の家計面での依存現象としてのパラサイトの存在さらには三世代の併居など，世帯についても伝統的な世帯調査の枠組みでは捉え難い要素が拡大している。

さらに統計の分析面では，これまでの横断面（クロスセクション）データに基づく静態分析さらにはそれを時間軸に沿って並べた時系列分析といった既存の分析枠組みに加え，縦断面（longitudinal）データを用いた新たな分析視角からの動態的アプローチによって，伝統的な分析方法からは得ることができなかった様々な知見が，現実に対する統計的認識をより厚みがあるものとするという点で大いに貢献している。このような中で，一層複雑化する現実を的確に把握するために政府統計には，より多面的な視角からのデータさらには微妙な変化を読み取ることのできるより高い精度

のデータに対するニーズがますます高まっている。

このように，統計データそのものに対する社会のニーズが多様化，高度化しているのとは全く裏腹に，今日，政府統計はその作成面で深刻な問題に直面している。世界的にも進行している統計の調査環境の悪化がそれである。

戦前期のわが国の政府統計調査は，畏怖の対象としての「お上」の活動への国民の半ば強制された協力によってその精度が確保されてきた。戦後断行された民主化政策は，「国」の事業である政府統計調査に自立的存在としての「個」を対峙させることになった。それは，70年代以降，統計調査におけるプライバシー問題となって顕在化し，特に個人・世帯調査への協力度を低下させることになった。統計調査に対する協力度の低下は若い世代ほど著しく，様々な政策努力にもかかわらず，それはまさに不可逆的な過程として進行している。さらに，横行する統計調査を装った商法や個人情報保護法制の整備にも拘わらず多発する個人データ漏洩事件なども，統計調査に対する国民の忌避意識を助長する要因となっている。

他方，企業や事業所を報告単位とする統計調査でも，これとは別の形で調査協力度が低下する事態が進行している。企業は，POS や物流情報さらには市場情報など，業績に直結する情報については，その積極的な収集に独自に対応している。その反面で，政府統計調査への報告は，企業間競争が厳しさを増す中，企業の事業活動の本体には直結しない間接的業務として，経費節減の格好の標的となっている。統計報告のための専従職員ポストの削減，あるいは他の間接業務との兼務化は，政府の統計調査に対する企業側の報告能力を低下させている。調査への回答率の低下は，最終的には，作成される統計の品質を損ない，政府統計そのものの信頼を確保していく上での現実的脅威となっている。こういった企業側の内部事情に加え，調査への協力度が低い外国籍企業の増加や SOHO のように IT 化の進展に伴い存在そのものの把握が容易でない業態の企業の拡大や企業のグローバルな展開や多角化といった事情も現実と統計との乖離を助長する要

因となっている。

世帯や企業といった報告者側の事情の変化に加え，制度改革に伴う地方統計組織の弱体化や統計の品質面への配慮を欠く効率性の観点からの統計の民間開放の推進の中で続発する受託者側の調査不祥事など，今日，政府統計調査は厳しい状態に置かれている。そのような中で，統計調査に依存することなく収集される行政情報の統計への活用が，国民に追加的な報告負担を求めることなく高度化する統計ニーズに応える有効な方策として注目されている。

4．行政情報と業務統計

政府は，統計作成機関が統計調査によって個人や企業等から個体の属性や活動その他に関する様々な情報を統計原単位情報として収集しているが，それ以外にも政府の各種業務の遂行と関連して様々な情報を収集してきた。このようにして政府機関がその業務遂行と関連して収集する情報は一般に行政情報といわれ，それは文書形式あるいは電磁的な形で行政記録として保管される。現実の行政事務遂行の過程で収集したこのような行政情報に基づき行政機関は，これまで各種の業務統計を作成してきた。

業務統計は，統計としては調査統計よりもむしろ長い歴史を持っている。しかしながら業務統計については，「業務資料（行政記録）から作成される統計」といった一般的な形で言及したものが大半で，それについて本格的に論じた研究は決して多くない。本稿の主たる課題のひとつとして，行政記録に含まれる行政情報の統計目的での使用に関してその意義並びにその実現に向けての課題の発見がある。このため本節ではまず，行政情報の収集形態との関連で業務統計の類型化を論じている先行研究をサーベイしこれまでの到達点を明らかにする。次に，行政情報の統計目的での使用可能性について，行政情報と既存の業務統計の関係を明らかにする。さらにこれらの検討を踏まえて，行政情報の統計化にあたっての課題とい

った事柄について考察を加えてみることにする。

(1)　行政情報の収集と業務統計の諸類型

わが国の統計学研究者の中でおそらく最初に業務統計と正式に向き合い，それを学問的研究の対象としてその性格規定に本格的に取り組んだのは，上杉正一郎〔(1)，(5)〕である。上杉は，統計以外の目的のために，すなわち，統計の作成を直接の目的とせずに，統計外の機構（一般行政機構，経済機構）によって得られた記録，書類（統計のための調査票ではなく）にもとづく統計」〔上杉(5)55頁〕を第二義統計と規定し，「とらえる対象の性質」及び「統計調査の主体が，第二義統計の材料となる記録をどのような形でうるか」〔上杉(5)195-196頁〕に従って，業務統計を4つの形態にその類型化を試みた。そのうちの第1，第2，そして第3形態の三つのカテゴリーに属する諸統計が，政府行政機関に関わるものである。

〔第1形態〕　被調査者としての国民，企業・経営の届出・申告にもとづく統計

この種の統計は，行政機関の外部にある個人や法人からの法令上の届出または申告に基づいて作成される。このカテゴリーに属する代表的な統計として上杉は，貿易統計，住民登録人口移動報告，建築着工統計等を挙げている。

〔第2形態〕　申告者からの申告・届出，登記，申請を前提とせず，行政機関自体がその所管事務に関して作成した資料に基づいて作成される統計

警察，司法統計，労働基準行政に伴う諸統計などがこの第2形態に属する。この統計は，各行政機関のいわば所管事務統計に属し，行政機関が遂行する行政行為についての活動記録，特に活動業務量統計というべき性質のものである。なお上杉は，税務統計について，それが納税者の申告に基づくとはいえ，税務官庁の徴税成績報告の色彩を持つ〔上杉(5)201頁〕ことから，これを第2形態に分類している。

〔第3形態〕　経済行政官庁が所管事務に関する業務資料に基づき作成する

統計

国家が経済過程により深く関与するようになるに従って「経済行政官庁は，統制，監督などの必要のために，法令により，または事実上，監督下におかれている私的企業から報告を徴収する」〔上杉(5)201頁〕。このカテゴリーに属する統計は，官庁の所管事務に関するという限りでは第2形態と共通する性格を持つ。しかし，監督行政に伴い外部の企業，経営等から得られる資料に基づいて統計が作成されることから，このカテゴリーに属する統計は，「官庁の行政活動をとらえるという色彩はうすく」，「むしろ経済現象を反映する統計」〔上杉(5)201-202頁〕という性格を持つ。上杉は，法令に基づく報告徴集の例として，地方鉄道法，海上運送法に基づく運輸省の輸送統計を第3形態に分類している。なお上杉は，「統計報告調整法の対象たる統計報告および統計報告以外の一般的調査報告（通商産業省各局が民間企業から徴収する報告にはこの種のものが多い）にもとづいて作成される統計も，主として第二義統計の第3形態に属する」〔上杉(5)202頁〕として，いわゆる承認統計についてもこの第3形態に含めている。

ところで，上杉と同じく一国の統計体系における業務統計の重要性に着目し，その作成過程の性格規定，結果として得られる統計の精度や利用上の制約の解明といった課題に独自の視角から接近を試みた論者に大屋祐雪がいる。大屋は，わが国の統計体系の包括的サーベイ「わが国の統計事情(一)～(三)」〔大屋(2)～(4)〕を政府業務統計の考察から始めている。このことは，「それら（統計調査や統計の吟味・批判－引用者）を社会体制がうみだす統計作成の特殊歴史的な技術構造，すなわち，資本主義的統計作成の手続過程と関連させて論」〔大屋(2)223頁〕じる大屋の分析視角と必ずしも無関係ではない。なぜなら業務統計では，統計作成を自己目的とした調査統計で支配的側面を形成する統計固有の論理が後景に退き，かわって個別業務あるいは行政といういわば体制的側面の方が前面に出される形で統計作成が行われているからである。

大屋は，「非統計的目的で確認ないしは記録された事象についての業務

上の記録や計数から」作成される第二義統計の中で特に統計作成系統の組織的側面に着目し「業務関係の下部機構を調査客体（調査単位または報告単位）として，上意下達の組織系統で作り上る統計」〔大屋(2)225頁〕を業務統計と規定し，それについての独自の概念構成を行なう。大屋はまた上杉の第二義統計についての4つの類型区分にも言及し，それを「示唆に富む分類」〔大屋(2)225頁〕としながらも，第3形態に属する承認統計が営業の自由を保証された民間企業等からの「任意申告にもとづいて作られる統計」〔大屋(4)171頁〕という点で業務統計とは明らかにその性格を異にするいわば「任意」統計というカテゴリーの調査統計であるとして，上杉の第二義統計の形態分類への部分的疑問を提起する。

上杉の第1，第2（そして上杉が第4形態とする日本銀行，旧国鉄，公社が作成する業務統計）に属する諸統計について大屋は，それが「上意下達の組織系統で作り上る統計」であるだけに，「地方機関や部課の業務記録が正確であり，報告用紙への記入に偽りがない限り，業務統計の数値は信頼してよい統計」〔大屋(2)226頁〕として，むしろその利用可能性を積極的に評価する。そして業務統計の利用上の制約点として，業務による把握漏れや虚偽の申告・届出等に起因する正確性の侵害，業務に基づく定義や分類の採用，結果の公表をめぐる問題点などを指摘している〔大屋(2)226頁〕。

ここで，上杉の第1，第2，そして第3形態にここで再度注目してみよう。

まず第1形態に属する諸統計では，個別業務法規によって義務づけられた許認可あるいは届出の形で統計原単位情報の授受が行なわれる。この種の統計の場合，許認可申請の不履行は，申請者がそれによって享受できる各種の利益やサービスの受け取りを放棄することを意味し，また法規が定める所定の手続きを経ることなく強行された行為は，違法行為として刑事罰の対象となる。届出についてもその不履行に対しては同様の扱いを受ける。その場合の罰則規定は，「統計法」とは異なり，一般に行政処分等に

よる実質的強制力を持つ。第1形態に属する諸統計の場合，その統計原単位情報は組織の外部からの提供に依存する。しかし，その徴集行為は何よりも業務の遂行そのものであり，個別業務法規を根拠に行政機関が遂行する業務の一環として統計原単位情報の獲得行為が制度化されている。そこでは個別情報の徴集は何よりもまず行政目的への使用を前提したものであり，それによる収集情報の業務統計への編成は，本来の業務遂行に付随する副次的行為とさえいえる。

また，上杉の類型化による第2形態に属する諸統計の中には，例えば警察統計や司法統計のように，行政機関による行政行為の遂行記録によって把握された原計数を統計原単位情報として作成される統計がある。そこでは統計原単位情報は，第1形態の場合のように個別業務法規に基づき組織外部から獲得されるのではなく，行政機構の組織階梯の末端部分を構成する現業部門自らによって作成される。その際に末端組織から組織内部の指揮・命令系統に従って上申される報告の形式やその提出周期については，第1形態の場合と同様，組織部門の所掌事務の一つとして業務報告規程が作成されており，報告資料の作成並びにその提出は，組織のルーチン・ワークとして遂行される。業務統計の第2形態では，統計原単位情報の作成から統計の編成に至る統計作成の全過程が，行政組織という閉じた体系の中で完結しているが特徴的である。

ところで上杉が第3形態として他の業務統計から類別した諸統計の中には，大屋が指摘するように承認統計も含まれる。「統計報告調整法」の適用が，国の行政機関が10以上の人又は法人等に対して，報告様式を示して提出を求める報告で，その結果の全部又は一部が統計の作成に用いられるものに限定されたことから，第3形態に属する諸統計の中には承認統計には該当しない例えば報告様式によらない収集情報に基づいて作成される統計も存在するものと考えられる。

筆者は，指定，承認，届出統計という政府調査統計と上杉が第1，第2，第3形態として類別した業務統計について，それらを一方で統計調整

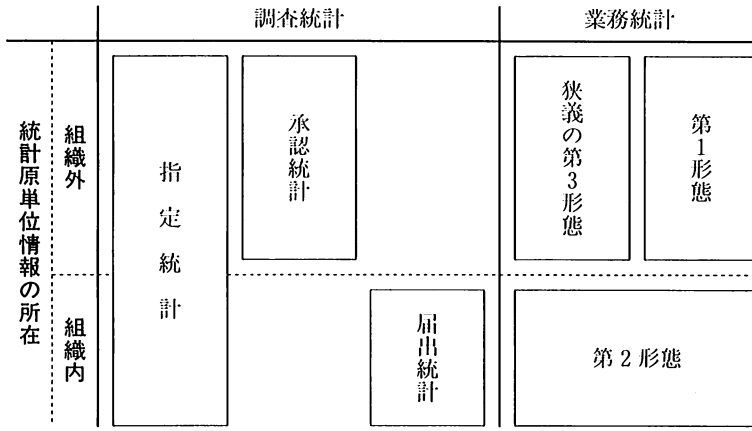
機関による調整権限の行使形態，他方で業務統計の作成形態の特性という二つの座標軸から，トータルとしての政府統計体系の中にそれぞれ位置づけることを試みたことがある〔森(8)119-120頁〕。そこで筆者は，まず上杉の類型区分による第3形態については，それを承認統計とそれ以外の第3形態に属する諸統計（ここでは，「狭義の第3形態」に属する諸統計と仮に呼ぼう）に峻別し，前者については指定統計と届出統計の中間的存在として調査統計の中に，また後者は業務統計の中でも相対的に調査統計に近い存在として統計体系上の位置づけを与えた。また行政情報の収集形態に着目することで，第1形態及び狭義の第3形態に属する諸統計から第2形態に属するそれが大区分される。なお，前二者については，狭義の第3形態の諸統計をどちらかといえば相対的に調査統計に準ずる業務統計として，また第1形態のそれをより業務統計的性格の統計として位置づけることができる。図1は，統計調整機関による統計作成過程への関与の程度並びに統計原単位情報源の所在という2つの側面からわが国の政府統計をひとつの体系として整理することで個々のカテゴリーの統計の位置づけを図式的に表示したものである。

(2)　行政情報の統計利用からみた行政情報のタイプ論

図1に示したように行政機関は，組織外部から様々な形態で収集した(狭義の第3形態，及び第1形態)，あるいは行政機関自らの業務遂行の中で独自に作成（第2形態）する行政情報に基づいて業務統計を作成している。ここでは，行政情報そのものの性格内容に立ち入ることによって，行政記録に含まれる行政情報が本来的に有する情報量と既存の業務統計が有する情報量，さらにそれとの関連での行政情報の統計活用の可能性について検討してみたい。

行政機関が行政記録の形で維持，管理している書式文書あるいは電磁的記録の中に含まれる行政情報については，特にそれを統計への活用という視点から見た場合，数値化可能情報とそれ以外の情報という区別がまず注

図1　政府統計体系の全体構造と業務統計の諸類型



目される。

行政記録として行政機関が保有する記述的な行政情報の中にも，それをアフターコード化することで数値化できるものも一部存在する。そこで，数字で直接計量された数値情報さらには事後的に適当な操作を加えることで数値変換が可能な情報をあわせてここでは広い意味で行政数値情報と呼ぶことにする。

行政数値情報の中には，国家安全保障その他の理由で行政上秘密保護扱いが適当な情報が存在する。この種の情報を除いた行政数値情報が，一般に統計目的に使用することの可能な情報の情報量としての上限を与える。この行政数値情報は，(a)業務統計として既に公表されているもの，(b)業務統計として作成されてはいるが専ら行政機関内部でしか使用されていないもの，(c)入力処理されてはいるが業務統計として十分活用されていない行政数値情報，それに (d)収集はされているものの，業務統計化のための入力処理は行われていないもの，とから構成される。

このうちのまず，上記の(a)，(b)について見てみよう。

行政機関は，収集した行政情報を一部は生の情報として直接，また一部

は統計に編成することで各種の行政施策に使用している。行政機関内部で作成される業務統計の中には，定期的に公表され，現実のさまざまな分野の実態把握に不可欠の情報として広く利用されているものも少なくない。しかし，業務統計の公表については指定統計のように統一的な公表義務規定が存在するわけではなく，公表の範囲はもとより，そもそも公表するかどうかについての判断が個々の行政機関に委ねられている。行政機関内部での業務統計の作成状況については，今のところ印刷物等で公表されているものに限定した一覧リストが総務庁統計局統計基準部によって作成されている〔統計基準部(16)〕だけで，各府省の原局原課でどのような業務統計が作成されているかについては，当該部門の関係者以外には殆ど把握されていないのが実情である。ちなみにアメリカでは「1980年ペーパーワーク削減法」(The Paperwork Reduction Act of 1980) が，統計情報だけでなく広く行政情報も含め，連邦行政機関等が収集する情報を包括的に把握しており，それについては同法の執行官庁である大統領府の行政予算管理局では，統一的データ・ベースである連邦情報検索システム (Federal Information Locator System) に登録され，新規の情報収集の企画立案にあたっての重複等の事前チェックに用いられている。

次に，(c)のすでに業務統計化されている行政数値情報の追加的な統計利用面での可能性について見てみよう。

貿易統計，交通事故統計，出入国管理統計，職業安定業務統計をはじめとして，わが国では多くの業務統計が，公表され様々な分析や政策判断に広範に利用されている。しかしながら，その公表の形式を見ると，本来，行政情報としてそれが潜在的に有している統計として利用可能な情報量と実際に業務統計として公表され一般の利用に供されているものとの間には大きな乖離がある。現在公表されている業務統計の結果表章形態に特徴的な点は，当該行政機関の地域管轄出先機関別の件数データが集計表としてしばしば掲げられている。このような結果表示は，分析上の利用価値としては，事実上，単純集計表的な情報量しか持っていない。にもかかわらず

このような表章形式が業務統計でいわば定型となっているのは，おそらくその作成目的のひとつに，当該行政活動についての自己評価資料，さらには業務量報告のとりまとめという側面があるという事情によるものと考えられる。

ちなみに筆者は1988年に，出入国，帰化，人口動態等のデータを用いて，当時わが国で急増し始めていた不法残留外国人数の推計を試みたことがある〔森(9)，(10)，MORI(11)，(12)〕。これについては，その後1990年から電算管理の出入国データを用いて算出された数値が，所管の行政機関から定期的に公表されるようになった。これは，外国人の日本への入国に際して上陸時に作成されるE/Dカード（入国出国カード）に印刷されているカード番号をキー情報として，入国の際に証印された滞在許可期間情報の入力結果と出国記録情報とを照合することで，非照合のケースをいわゆる不法残留外国人としてその数を推計したものと考えられる。

行政事務の電算処理の普及に伴い，ますます多くの行政情報が個体ベースで，すなわち統計調査における個票と同等のイメージで維持，保管されるようになっている。その意味では，行政機関が保有する行政数値情報については，少なくとも情報処理技術に関する限り，一般の調査統計と同様に多重クロスあるいはより高度な分析的利用が可能な状態になっているはずである。このような情報そのものの潜在的利用可能性と一般に公表されている業務統計から得られる情報との間の落差の大きさは，行政数値情報が不完全にしか活用されていないことを物語るものである。

こういった行政数値情報の他にも，例えば，上記(d)に該当する情報，すなわち単に個別の計数として実際の行政事務の遂行に使用されているだけの情報，あるいは行政事務の遂行過程で収集あるいは作成されたものの行政事務の遂行にも特段活用されることもなくただ一定の期間維持，保管されているだけの情報もあるものと考えられる。

ところで，行政機関が保有する行政非数値情報の中には，企業や事業所等の名称や所在住所など，標本調査の実施の際の標本抽出のフレームとし

表 4　行政情報の種類とその統計目的での使用可能性

<table>
<tr><td rowspan="8">行政情報</td><td rowspan="2">行政非数値情報</td><td>名称，所在地等の情報</td><td></td><td></td><td></td><td>③</td></tr>
<tr><td>一般の非数値情報</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="6">行政数値情報（数値化可能な非数値情報を含む）</td><td>行政上秘匿すべき情報</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="5">統計への使用が可能な行政数値情報</td><td>業務統計化されていない行政数値情報</td><td></td><td></td><td rowspan="4">計②</td></tr>
<tr><td rowspan="3">業務統計化されている行政数値情報</td><td>追加活用の可能な情報</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="2">既存業務統計</td><td>非公表業務統計</td></tr>
<tr><td>公表業務統計</td><td>①</td></tr>
</table>

① 現状で業務統計として一般に利用可能な行政数値情報

② 新たに統計への使用の対象となりうる行政数値情報

③ 調査フレーム，統計相互のマッチング・キーとして利用可能な行政情報

ての母集団情報の整備，さらには統計相互間の連結による新たな統計情報の獲得にとって不可欠なマッチング・キーとしてのデータ・ベースの整備に利用可能な情報も含まれる。これらは行政数値情報とは異なる次元で統計の作成に貢献するものであることから，このような形での非数値情報の利用についても，広い意味での行政情報の統計目的での使用として位置づけることができるであろう。

表 4 は，以上論じてきた行政情報の統計目的での使用可能性を一覧表の形で図示したものである。

(3)　行政数値情報の利活用による統計の高度化への対応

前項で論じたように，公表され一般の利用に供されている業務統計は，行政機関が作成し保有する業務統計の一部であり，また後者も，統計化可

能な行政数値情報が本来的に有する情報量に比べれば，単にその微少部分を構成する部分集合に他ならない。その意味では行政情報の統計目的での活用に向けての展開方向のひとつとして，現在，不十分にしか活用されていない数値情報のより本格的な利用がある。その中には先に例示的に紹介した行政情報を相互にリンクすることによる新たな業務統計情報の作成も当然含まれる。

行政事務処理の電算化により，行政機関には従来にも増して統計化可能な行政情報が，大量にしかも容易に加工処理のできる形態でストックされてきている。上記の事例は，こういった行政情報の統計への利用が調査統計からだけでは得ることのできない現状に関するより豊富な認識材料を提供できる可能性を持っていることを示すものである。その第一次的展開方向としては，既存の業務統計それ自体の外延的拡張がある。

しかしながら，統計の今後の中長期的展開を眺望した場合，行政数値情報の統計への利用のまさに核心的部分は，業務統計の単なる外延的展開とは質的に異なる点にある。工藤弘安もすでに的確に指摘しているように，「行政記録から統計を作るだけでなく，行政記録と統計調査を結びつけて統計を作る」〔工藤(15)29頁〕ことができる点に，既存の統計調査の単なる部分的代替だけにとどまらず，統計の新たな展開可能性がある。

それは単なる抽象的な可能性の領域にあるのではなく，すでに諸外国では実際の統計実践として現実のものになっている。例えばイギリスでは，すでに30年前から人口センサスの約100分の1の抽出標本データを氏名，住所，誕生日を連結キー情報として政府保健中央登録（The National Health Service Central Register: NHSCR）情報とリンクすることで縦断面データとしての Longitudinal Study data を作成〔森(17)79頁〕しており，他のいくつかの国も類似の統計系列が作成されている。また，2005年4月の国際統計協会（ISI）大会でアメリカセンサス局から報告された Longitudinal Employer Household Dynamics（LEHD）は，別々の行政情報として収集された雇用に関する企業，世帯，そして雇用者情報が識別

キー情報によって相互にリンクされ，地域別，産業別その他について四半期ベースでの集計統計値としての The Quarterly Workforce Indicators を算出するというものである〔永山(21) 3 頁〕。

5．行政情報の統計使用の社会的意味

行政情報の統計目的への活用については，報告者負担軽減策のひとつとして『1995年答申』に初めて盛り込まれ，今次の『新展開』でも継承されている。これについては調査情報の政府統計機関の間での共有化以上にその実現に向けての壁は高くしかも厚い。なぜなら，行政情報が各行政機関における原局原課での業務遂行に直結したまさに省益と表裏一体のものとしてこれまで位置づけられてきたからである。

これについて，わが国の「統計法」の適用範囲はそもそも行政情報には及んでおらず，その後に制定された「統計報告調整法」も，最終的には「報告様式を示して提出を求める一定の時点又は機関についての報告で，その結果の全部又は一部が統計を作成するために用いられる」いわゆる「統計報告」にその適用が限定されることになった。言葉をかえれば，一般業務報告への統計調整機関による新たな規制に抵抗する原局原課の壁が，新たに制定が準備されている調整法規の適用が決して行政情報にまで及ぶことがないようにその範囲に対して厳しい限定を加えるという規制をめぐる行政組織間のぎりぎりの妥協の上にようやく成立にこぎつけたのが「統計報告調整法」であった[4]。

臨調による行政事務の簡素・効率化という追い風の中で取りまとめられた『1995年答申』で初めて業務資料の統計目的での使用が本格的に盛り込まれた。しかし行政事務の効率化についての政府による閣議決定にもかかわらず，その後この提言内容については，それの具体化に向けての取り組みが開始されるという形では事態は必ずしも展開しなかった。業務情報の統計目的での活用の制度化に向けて当時絶好の追い風が吹いていたにもか

かわらず，法制化に向けての取り組みは，答申のフォローアップ事業のプログラムに上ることはなかった。そのうちに追い風も止み，答申での提言は，単なるひとつの歴史文書となったのである。

業務処理の電算化に伴い，個体ベースでの情報の形で維持，保管されている業務記録が持つ統計化の可能性は，少なくとも情報技術的には整っている。しかしながら，すでに第4節で論じたように，実際に原局原課で業務統計として編成され，統計数値として使用されているのは，行政情報が潜在的に有する情報の一部に過ぎない。また，業務の所管分野に関わる統計として公表されるものも，その多くは本来的に当該行政活動に伴う経費の積算あるいは予算・要員要求のための行政自己評価を裏付けるデータとして作成されたものである。もし様々な方法で行政機関が収集した業務情報がこのような形での「行政目的」にしか使用されていないとすれば，それは情報の不完全利用である。またたとえ専ら行政目的での内部使用のためだけに追加的な加工処理が行われそれが与える所見に基づいて行政課題が設定されまた日常的な行政が遂行されているとしても，行政主体である行政機関とその政策対象としての国民との間には明確な情報の非対称性が存在し，国民は限定的な情報の下でしか行政の機能について評価ができない。

このような意味で業務情報の統計目的での使用は，個々の行政情報の公開による行政行為の透明性の確保とは異なる次元で，行政機関が保有する行政情報をめぐっての国民と行政の間の関係にとって次のような積極的側面を持っている。すなわち，その統計化を積極的に追求することで，より豊富化された現状認識の素材としての統計データを行政はもとより国民各層が共有し，その多面的利用，分析を通じて，これまで見落とされていたものも含めた多様な政策課題の選択肢の集合の中から，一定の優先順位に従って政策選択を行うことができる。これによって行政活動そのものの透明性が担保され，政府もまた政策決定に対する説明責任を果たすことができることになる。このような意味で行政情報の統計目的での使用は，単に

行政情報によってそれまで統計調査によって収集されていた統計原単位情報の部分的代替を通して報告者負担を軽減するだけではない。それは，すでに海外の主要国では行政の在り方の規範となっている行政とそれが保有する行政情報の関係をわが国においても実現する上での重要な第一歩として位置づけられるべきである。

行政情報の統計への活用は，まず，それが持つ統計化可能な情報量を業務統計として最大限に統計に活かすことで，それまで統計調査が全く対応できていなかった分野や活動の諸局面について広範な統計系列の整備を可能にする。さらに行政情報を既存の調査データとリンクするための統計上のインフラが整備できれば，これまで調査統計もさらには業務統計も単独では果たしえなかった新たな統計情報の獲得が可能となる。特に行政情報の中には，行政組織の指揮命令系統によって把握される動態情報が多く含まれる。行政情報の調査データとの連結利用は，現在行われているクロスセクション型の調査同士のリンケージ利用とは異なった意味で，わが国の政府統計でその整備が特に立ち遅れている動態的要素をも備えた新たなタイプの統計を広範に整備できる可能性を持つ点からも注目される。従って，行政情報の統計への活用は，一方で国民の報告負担を軽減すると同時に，他方では高度化する統計ニーズに対応するための新たな統計資源提供という二重の意味で，わが国の今後の政府統計にとって決定的な意義を持っている。

各国での行政情報の統計への積極的活用の取り組みの根底には，国民に報告負担を課して行政機関が収集する行政情報をめぐる行政と国民との関わりについて，アメリカの「ペーパーワーク削減法」のいわば法の精神にあたるものとして示されている次のような認識，すなわち，行政による情報収集行為が，その使用によって新たに行政が提供できるサービスに照らして妥当かどうかを国民が評価するという社会の共通認識があるように思われる。アメリカでは同法の制定に伴い，報告収集の申請を行う行政機関は，単にその行政遂行上の必要性だけでなく，具体的な活用による行政サ

ービスの向上という結果還元の面からも行政管理予算局（OMB）によって厳しく審査される。また，情報収集の妥当性については，報告者である国民にも意見陳述の機会が制度的に保証されている。このような審査業務を通じてOMBは，統計情報並びに一般業務情報についてその収集を包括的に把握し，しかも同局による法の執行状況については，行政監査局（GAO）による査察の対象となっている。

これに対してわが国の現状はどうかといえは，各行政機関が一体どのような行政情報を収集しているかについての統一的な一覧リストさえ存在しない。各府省の原局原課がどのような行政情報を収集し，またそれらが政策課題の発見あるいは日常の業務遂行にどう生かされ，さらに政策結果に対してどのような評価が下されているかについても，基本的に国民が直接アクセスしえない行政というブラックボックスの中に置かれている。

政府統計は，多大な報告負担並びに人的・財政的経費を投入することによってはじめて作成されるものである。それは，作成することが自己目的ではなく，現状認識のための社会的情報資産として，政府はもちろん国民各層によって広く利活用されてこそ，それに投入された資源量に見合っただけの価値を引き出すことができる。もし行政情報をより広範に統計に活用することができるようになれば，情報公開による行政行為の透明性の確保とは全く異なる次元で，社会はより豊富な現状認識のための資料を獲得できることになる。それによって，複雑・多様化する現実に関する様々な問題点や政策課題の発見が可能となる。政府はそれらの中から，予算制約の中で最も妥当な優先順位に従って政策を決定，実施し，その効果についても統計を用いた開かれた形での包括的な評価システムを構築することができる。

このように，行政情報の統計への活用は，単に国民の側での報告負担軽減策の１つであるだけでなく，新たな統計の可能性，さらには情報を媒介した国民と行政との新たな関係の構築につながる契機ともなるものである。報告負担軽減の有効な方策としての業務情報の活用や情報の真の意味

での共有化については，これまでのような単に答申内容のフォローアップという体制では自ずと限界があり，統計インフラの整備も含めてその法制度面での具体化が喫緊の課題であるように思われる。

6．行政情報の統計使用の制度化に向けての検討課題

(1)　諸外国における関連規定の整備状況

すでに紹介したわが国の統計審議会の『1995年答申』やアメリカの1977年10月の「連邦文書に関する大統領委員会」の提言にも示されているように，行政情報の統計目的での有効活用の必要性については，報告者負担の軽減並びに拡大・多様化する統計需要への対応の両面から，諸外国の政府統計機関は以前から関心を持ってきた。それの制度化に当たっては，行政情報の統計目的での統計作成機関への移転に関わる法整備が必要となる。この点について，すでに海外のいくつかの国では，その整備を行い，行政情報の統計面への活用システムを構築している。そこでまず，それについての事例を以下に紹介しておくことにしよう。

(A)　行政情報への包括的アクセス権の統計作成機関への付与（カナダ，フィンランド）

①カナダ

世界でも数少ない一極集中型の統計システムを持つカナダでは，中央統計局に行政情報への包括的アクセス権が付与されており，他の行政機関はその提出義務を持つことが，同国の「統計法」に明記されている。

すなわち，同法は，統計局の所掌業務を規定した第3条第2項で，

> 他の行政機関と協力し，統計情報（当該行政機関の業務を通じて取得される統計を含む）を収集し，加工し，及び公表すること。

と，行政情報の取得使用も含めた統計活動を規定している。

実際に同局の行政記録へのアクセス権限を規定したのは第13条である。

以下に，アクセス拒否に対する罰則を定めた同じく第32条とともに示しておこう。

第13条（記録へのアクセス）
本法の趣旨との関連で必要となる情報を取得することができ，若しくは当該情報の完全化若しくは修正を支援する文書又は記録であって行政機関，地方自治体，法人組織，企業，若しくはその他組織に保持されているものの保管者は，かかる目的のために統計局長が当該情報の取得権限を付与した者に対して当該情報アクセス権を付与し，又は当該情報の完全化若しくは修正の支援をしなければならない。
第32条（記録へのアクセスの拒否）
次の各号の一に該当する行為をした者は，犯罪者として即決判決により1,000ドル次の罰金若しくは6ヶ月以下の自由刑又はその併科に処する。
①行政機関，地方自治体，法人組織その他の団体の文書又は記録であって，本法施行のために収集される情報を取得し得るもの又は当該情報の完全化若しくは修正を支援するものの保管者が，本法に基づいて統計主幹が権限を付与した者に対し，当該情報へのアクセスを拒絶し，又は僻怠すること。

カナダの「統計法」にはこのように，非行為に対する罰則という強制を伴う形で行政情報の統計目的での利用が制度化されている。なお，このような行政情報の統計目的での移転に関わる包括的諸規定の他に，税務情報の同局への移転に関わる次のような規定も設けられている。すなわち，

第24条（所得税法に基づく申告書等）
本法施行のため，本法第17条に基づき，
①統計局長又は統計局長が権限を付与した者は，総督が本法所管大臣及び国家歳入大臣の勧告に基づいて定める方法及び期日に従い，所得税法若しくは消費税法第4章の施行のために国家歳入大臣の名の下に，取得した申告書，証明書，陳述書，文書その他の記録を調査し，並びにこれにアクセスすることができる。
②国家歳入大臣は，統計局長又は統計局長が当該記録の調査・利用権限を付与した者に対し，申告書，証明書，陳述書，文書その他の記録を総督が本法所管大臣及び国家歳入大臣の勧告に基づいて定める方法及び期日に従って供用に付さなければならない。

この規定はおそらく，同局が企業，事業所を対象とした統計調査実施のた

めに維持管理しているビジネス・レジスターというフレームの更新に必要な情報を得るためのものであると考えられる。

②フィンランド

フィンランドの「統計法」は，国の行政機関に対するデータ提供義務並びにその免責規定を次のように定めている。

第11条（データの提供義務）

(1)国の行政機関は，秘密保持に関する規定にかかわらず，フィンランド統計局に対し，国家安全保障上の理由により又は国防上の利益のために秘密保持を要するデータを除き，統計の作成に必要な各関係行政機関保有データ並びに自己の活動，財務状況，及び義務に関するデータを提供する義務を負う。

(2)雇用主，自営業者及び非法人の公的企業は，統計作成の必要に応じ，フィンランド統計局に対し，自己の活動の種類，場所，所有者，財務状況及び生産物に関するデータ並びに自己の活動に必要な資源及びその使用状況に関するデータを提供する義務を負う。

(3)地方政府機関は，統計作成の必要に応じ，フィンランド統計局に対し，自己の財務状況，生産物及びサービスに関するデータ並びに自己の活動に必要な資源及びその使用状況に関するデータを提供する義務を負う。

(4)法律，政令，又はかかる法律や政令に基づいて発出された命令，又はなされた決定の効力によって公務を遂行している個人は，統計作成の必要に応じ，フィンランド統計局に対し，自己の財務状況，生産物及びサービスに関するデータ並びに自己の活動に必要な資源及びその使用状況に関するデータを提供する義務を負う（1998年12月18日付け第1039号）。

(5)非営利組織，団体，及び財団は，統計作成の必要に応じ，フィンランド統計局に対し，自己の活動の種類，場所，所有者及び財務状況に関するデータ並びに利用可能な資源に関するデータの提供義務を負う。このうち，中央年金保障協会（Central Pension Security Institute），社会保険協会（Social Insurance Institution）及び地方政府年金協会（Local Government Pensions Institutions）は，更に，契約者及び保険給付者の職業，雇用契約に関して，自らの保有データの提供義務を負う。

第12条（データ提供義務の免除）

統計関係行政機関は，データ提供によって回答者が不当な支障を被る場合であって，データ提供の免除によっては統計作成に大きい妨げが生じないときには，当該回答者の要請により，データの提供義務を完全に又は部分的に免

除される。

(B)　行政情報の統計目的での使用許可規定（フランス）

フランスの「統計資料に係る義務，調整，及び秘密に関する法律」第7条3項(1)は，行政上収集されたデータを統計作成目的に限定する形でその利用を次のように認めている。

本法第7条2項の適用として，政府機関，公的団体，地方政府もしくは公共サービスを運営している私法上の，機関によって職務遂行上収集された自然人に関するデータは，職業上の機密に反する規定であるにもかかわらず，統計作成の目的にのみ使うのであれば，国立統計経済研究所（INSEE）及び各省統計部局に送付することができる。

(C)　業務情報も含めた統計目的での利用規定（オーストラリア）

オーストラリア統計局の任務を規定した「同局設置法」第6条は，各省の統計活動の調整の一環として，統計目的のための業務記録も含む情報の収集手段の最大限利用を次のように規定している。

(1)局は次の権能を有する。

③各省の統計の収集，編集及び広報活動について主として次の観点から総合的に調整すること。

(iii)統計目的のための情報及び公的機関が利用可能な情報収集手段を最大限に利用すること。

(D)　報告の徴集・受領に関わる権限規定（アイスランド）

「アイスランド統計局に関する法律」ではその第4条が，同局が中央政府の責務とされる経済・社会に関する報告徴集の全ての権限を有することを次のように規定している。

(1)現行法規，規則その他により現在，中央政府機関の責任とされる経済および社会に関する報告の徴集と受領に関わる全ての業務は，アイスランド統計局の責任とする。

以上見てきたように，規定の強弱そして表現の具体性にこそ差はあれ，多くの国で行政情報の統計目的での使用の仕組みがすでに統計法規等の中に盛り込まれている。ところで，アメリカにおける「ペーパーワーク削減法」の成立と関連して先に言及した「連邦統計システム再編成プロジェクト」が1980年12月に出した最終報告の「追記A」は，同プロジェクトが大統領府に設置を提言した統計政策局の局内の組織並びにそれらの業務についてのより詳細な説明を与えている。その中に，本節で考察した業務情報の統計目的での使用と関連して次のような記述がある点が注目される。すなわち，

「統計目的に対する行政記録の効果的な利用の促進により，ペーパーワーク負担を削減すること。行政記録に基づく一般的及び多目的のサンプルデータ・システムの創設及び維持のための計画を開発し，所管すること。行政記録を統計目的に適合させるための措置を推進すること。統計目的への利用価値を高めるような諸報告形式の改善を勧告すること。」〔(7) 407頁〕

ここには，報告負担の軽減策として既存の行政情報を統計目的に単に活用するだけでなく，そのために行政記録の報告形式を統計目的での使用に適合するように改善を促すというより積極的な働きかけの要素が明示的に示されている。この大統領プロジェクトの答申内容については大統領の承認を得ていたにもかかわらず，実際には議員立法として成立した「1980年ペーパーワーク削減法」が要請した機構改革に呑み込まれ，組織並びにそれが果たすことを期待されていた諸権限・機能もついに実現されることはなかった。

同法の施行に伴うアメリカにおける連邦統計制度改革もまた，統計という特殊な行政行為への無知がもたらした負の教訓として，英国におけるレイナー改革と同様，統計行政史上に記録されることになる。その後の法改正により，制度面での部分的な手直しが行われるが，上に規定されているような報告負担軽減策については，今日なお実現していない。もし，統計情報の収集に関わる報告負担が，一般行政情報の削減策としてのペーパー

ワーク削減とは異質のものとして認識され，そのような形で法制度化が図られていたとするなら，同国における報告負担軽減のための統計政策は現状とは異なる展開を遂げていたものと思われる。

(2) 行政情報の連結利用のためのインフラ整備の必要性

行政機関の原課が所管業務を遂行する過程で組織外部から収集あるいは自ら作成する種々の行政情報のうち個体単位での情報については，上述の外国人出入国カード番号，年金受給者番号，納税者番号といった対象者整理番号その他の識別情報を付した形で，文書あるいは電磁的記録として保管されている場合が多い。このような場合には，これらの識別情報をマッチング・キーとして使用することにより，それぞれ独立の行政ファイルとして保管されている個別情報を相互に連結することで，個々のファイルからは得ることのできない新たな情報を比較的容易に作り出すことができる。現実に業務の遂行に必要な追加的情報の入手にどの程度活用されているかは定かではないが，これは業務統計として使用することのできる追加的な統計情報のセグメントを構成する。

一方，行政情報を既存の調査データと連結使用する場合には，これと事情が異なる。そこでは例えば北欧やアメリカの社会保障番号あるいは氏名，住所，生年月日といった識別情報が，個体ベースで両者のレコードを接合するためのマッチング・キーが必要になる。すでにレジスター・ベースでの統計制度を構築している北欧諸国では，統一的照合キー番号を用いることで複数のレジスターにそれぞれ保管されている個体情報がひとつのレコードに再編成され，それを統計原単位情報として統計が作成されている。そこでは，後に見るように，行政情報そのものも明らかに統計への使用を前提して収集，作成，保管されている。このような北欧など一部の諸国さらには全数調査として実施される人口センサスと個人ベースでの行政情報とを連結したイギリスのLSデータ（Longitudinal Study data）等の縦断面データといった一部の統計を除けば，アメリカの社会保障番号を始

め各国が業務上維持管理しているレジスターの識別情報は，今のところ社会の圧倒的構成員をカバーしたマッチング・キーとは必ずしもなっていない。その意味では，個人や世帯統計については，行政情報の調査データとの個体ベースでの連結使用を実現するための統計作成面でのインフラは，なお未整備である。

それでは，企業や事業所を対象とする経済データについてはどうであろうか。

わが国では，事業所・企業統計調査から得られる対象企業・事業所情報の基本的属性情報を用いることで名簿が整備され，それが企業等を対象とする各種の統計調査の対象名簿さらには標本調査の抽出フレームとしてこれまで使用されてきた。それは，事業所・企業統計調査の実施年に実施される工業統計等での対象企業，事業所について，その把握度が他の実施年に比べて大幅に改善するといった形で統計の品質の確保という面で一定の有効性を持ってきた。

しかしながら，この調査による対象把握があくまでも調査員による目視という方式をとっていることから，企業の業態の多様化，企業活動の多角化，分社化，さらにはサービス化やIT化の進展の結果，調査員の目視だけでは対象の把握が十分できないという問題が発生してきた。調査の実施に際して税務情報から得られる企業の所在地情報等を対象名簿に使用している財務省の法人企業統計（指定統計第110号）で把握される会社企業数を事業所・企業統計調査の実施年のそれとでは，前者が後者を常に上回っている。その差は1980年頃から次第に開き始め，ちなみに2001年の調査では，事業所・企業統計調査での把握企業数が法人企業統計調査の約2/3にとどまるといった深刻な開きにまでなっている。把握度の乖離は，特に不動産業，サービス業，建設業といった業種で顕著である[5]。このような事実は，事業所・企業統計調査における調査対象の把握にかなり問題があり，それがより深刻化していることを示している。

事業所・企業統計調査が名簿情報を提供することからその把握度は，他

の企業，事業所関連の経済調査の品質を大きく左右することになる。このために統計審議会は，『1995年答申』において，事業所・企業統計調査の名寄せで得られた名簿に資本金や従業員数等の基本的な属性情報を加えた各省で共有使用できる企業・事業所フレームの早急な整備が必要であることを提言している〔(14) 11-12頁〕。

このような企業，事業所関係の調査のための母集団フレームについては，海外では多くの国ですでに行政情報も活用した包括的な整備のシステムがすでに制度的に確立している。例えばイギリスではInter-departmental Business Register（IDBR）という省庁間での共同利用のためのビジネス・フレームが1994年に導入され，翌95年からすでに本格稼動している。またEUは加盟各国に対する共通統計政策として，90年代初頭からEU統計局（Eurostat）を中心に，その整備に組織的に取り組んでおり，現在では各国におけるシステムの整備から次の段階としてフレームの品質改善に向けた各国の統計当局に対する支援を強化している。EU加盟各国以外にも，カナダ，オーストラリア，ニュージーランドといった旧英連邦諸国では，企業，事業所関係の調査実施のためのインフラとしてビジネス・フレームがすでに稼動している。

ところで，企業，事業所関係の調査のためのビジネス・フレームの整備という点でのわが国での取り組みの現状はどうであろうか。分散型統計制度の下で調査名簿の整備も基本的に各省独自に行われることが多く，『1995年答申』にもかかわらず，統一的で完備した調査フレームの整備並びにその共有使用という方向での有効な取り組みはこれまでほとんど行われてこなかった。ようやく2006（平成18）年に実施が予定されている事業所・企業統計調査から得られる企業，事業所情報に税務当局が保有する行政情報の中の名簿情報を補完利用することで調査のためのフレームの整備を行うという動きが，行政当局との粘り強い交渉を経てようやく実現しようとしている。とはいえ，このような限定的な形での行政情報の使用についても，現行の法制度の下ではその根拠規定が未整備であることから，わ

が国における本格的なビジネス・フレームの構築，さらにはその維持，更新について，なお不透明な要素が残されている。

このようなビジネス・フレームの整備は，単に企業，事業所関連の経済調査の把握精度の向上を通じて，得られる調査結果の品質の改善に貢献するものと期待される。それと同時に，このようなフレーム整備の意義は，これとは異なる次元で政府統計の整備に決定的な意義を持っている。なぜなら，それが企業や事業所についての統一的な識別情報を有することから，企業や事業所関係の各種調査データ，さらには調査データと行政情報の個体ベースでの連結による新たな統計情報の獲得の前提となる情報インフラとしての役割を果たすことになるからである。その意味で，行政情報の統計利用，特に調査データとの有機的連結によるその有効活用にとって，精度の高い統一的なビジネス・フレームの整備並びに維持，更新は，その不可欠の基盤を構成するものである。

(3)　行政情報の統計利用面での制約と将来に向けての課題

業務統計では，統計の作成過程が基本的に現実の業務遂行と一体化しており，個別業務法規や行政機関の各部門の業務遂行に関わる規程に従って個々の行政情報が把握される。このことは，統計原単位情報の把握のために特別な調査組織体制を調査実施のたびに準備しなければならない統計調査での情報把握と本質的に異なる。また，業務統計の作成を根拠づける個別業務法規の強制力は，調査統計による把握の困難な領域や事項についての統計作成を可能にする。さらに，例えば月次の貿易額のように，それを統計調査によって把握するには膨大な経費や人員を要するなど事実上統計調査による把握が不可能な経済活動その他についての特に動態面での統計的把握という意味で業務統計は大きな存在意義を持っている。

それと同時に，業務統計に固有なこのような統計作成の論理は，統計作成そのものの範囲あるいは作成される統計の質を制約する。まず，個別業務法規を根拠に遂行される行政行為の一環として業務統計が作成されると

いうこの種の統計に固有の事情は，裏を返せば個々の行政が及び得ない領域，各種規制の対象とならない経済・社会活動についての統計による把握網が設定できないことを意味する。

また，業務統計のための統計原単位情報となる行政数値情報については，統計作成を本来的目的とした調査統計と異なり，採用される項目の定義やカバレッジ，分類基準等があくまでも行政事務の遂行を第一義的要件として決定される。また，現実の業務でしばしば実施される政策の見直しは，定義やカバレッジ等の変更をもたらす。業務統計が厳密な意味での時系列的連続性の要件を充足していないのは，このことの統計面への反映に他ならない。さらに例えばアメリカの「1980年ペーパーワーク削減法」などと異なり，わが国の統計報告調整法が業務統計の作成に関わる行政情報の収集についての報告調整を法の適用範囲外としたことから，そもそも各行政機関がどのような行政情報を収集しているかについての実態把握そのものを困難にしている。

業務統計では，統計原単位情報の獲得，さらにはそれを業務統計として編成するかどうかも業務上の必要性に照らして決定される。また統計項目も独自に存在するのではなく，あくまでも各種の届出・申請書類の中の業務項目あるいは業務処理記録の一部が結果的に統計項目として転用されるにすぎない。そこでは，現行制度の下では，調査統計のように他の統計との連結利用のための定義や階級区分，各種分類といった統計基準について，純粋に統計次元での基準化に向けての調整の余地はほとんどない。統計分類や階級区分などで共通性を欠くことは，例えばいくつかの共通変数をマッチング・キーとして使用することにより識別情報を持たない個体データを相互に統計的にマッチングを行うような場合にはその制約となる。

その獲得や作成が第一義的に業務遂行に依存するという行政情報に固有な作成論理は，何も日本だけに固有なものではない。その意味では，行政情報が本来的に有する統計への活用面での制約もまた普遍的性格のものといえる。そのような情報制約を持つ行政情報ではあるが，本節でもすでに

紹介したように，諸外国では多くの国でその積極的な統計への活用が図られている。

そのような中で，行政数値情報の統計利用に関して特筆すべき先駆的事例を提供しているのがノルウェーである。同国では，行政情報そのものに対して積極的調整を行い，行政情報の形式を可能な限り調査における諸形式に近接させることで，行政情報の統計への有効活用を図るために次のような法制度の構築をすでに完了している。すなわちノルウェー統計局には，統計法に掲げられた下記の条文によって，中央並びに地方の行政データ処理システムが保有する情報の統計目的での使用権限だけでなく，行政データ処理システムの改変についても指揮，提案権限が与えられている。

第3条第2項（行政データ処理システム）

(1)　ノルウェー統計局は，国家行政機関及び全国の地方機関の行政データ処理システムを，官庁統計の基礎として利用する権利を有する。

(2)　国家機関又は全国の地方機関が主な行政データ処理システムを設置し又は修正するときは，あらかじめノルウェー統計局にその旨を通知しなければならない。ノルウェー統計局は，追加的情報を求めることができる。ノルウェー統計局はまた，統計に対する配慮の保証として，データ処理システムの設計方法について提案を行うことができる。

(3)　国王は，(1)及び(2)の定めの実施に関するさらに詳細な規定を公布することができる。

この他にもノルウェー統計局には，次のように統計目的での行政情報の一層有効な利用をはかるためのそれへの情報提供義務を課すことのできる権限が付与されている。すなわち，

第1条第2項

行政データ処理システムへのノルウェー統計局のアクセスが行政目的で収集されたデータの一層効率的な公共的利用となる可能性があるときは，同統計局は同システムへのアクセス権を有する。情報提供義務のもとで行政データ処理システムから提供された情報が適切な官庁統計の編集に適したデータ・ベースを供給できるとノルウェー統計局が判断したときは，同統計局は，統計法第2条第2項に基づく情報提供義務を課すことができる。

周知のように，北欧諸国では統計制度そのものが各種登録（レジスタ

一）に基づく統計作成へとすでに移行しており，政府統計の大半がレジスター・ベースで作成されている。このような統計制度では，自ずと行政情報が主要な統計原単位情報の提供源とならざるをえない。その意味で行政機関に統計作成に関わる統計原単位情報の提供源としての全面的協力が不可欠であるとともに，そこで作成される行政情報についても，統計への編成を織り込んだ形で統一的な基準に従ってその作成を求めることが重要な意味を持つ。ノルウェーが行政情報の統計利用に関して行政情報そのものの形態にまで踏み込んだ法制度を整備するに至った背景には，同国における政府統計作成の機軸が調査統計からレジスターへと転換したという事情があるものと思われる。その意味では，レジスター・ベースの統計制度にすでに移行を完了している他の北欧諸国，さらにはそれへの傾斜を強めているオランダなどにおいても，早晩このような法制度の改革がプログラムにのぼるのではないかと予想される。

む す び

グローバル化，サービス化，情報化という時代の潮流の中で激しい競争を繰り広げている企業は，生産，販売，雇用など経営に関わる様々な局面で多様な事業展開を行っている。一方，世帯や個人の活動や行動についても，伝統的な世帯モデルのようなものだけでは捉えきれない多様な形態を持つようになってきている。これらはいずれも，従来からの定型的な統計調査だけではその実態を十分把握できない新たな現実の展開として，既存の統計に対する文字通りの挑戦としての性格を持つ。また，大半の数値が予定調和的に右肩上がりの動きを示していたかつての高度成長期とは異なり，今日の統計指標の動向は，地域，業種あるいは人口を構成する様々なセグメントについても，微細でしかも画一的ではない動きをするのがむしろ常態となっている。さらに，公的財政が破産状態にあり，人口の絶対的減少という条件下で加速度的に進展する高齢化の中で，かつてのような拡

大均衡による利害の調整ではなく，縮小するパイの奪い合いにおいてどう世代間あるいは人口集団間で利害の調整を行うか，またその根拠や政策の効果についての説明責任とともに行政に問われることになる。このような行政の面からも，社会経済の現実の動きや構造変化を的確に読み取ることのできる多様でしかも品質の高いデータへの需要は今後ますます必要とされるものと思われる。

他方で，統計の作成，提供面の現状並びに将来見通しはどうかといえば，わが国でも諸外国の例に漏れず，統計の調査環境は急速に悪化しており，しかも若年世代ほど統計に対して無関心で調査に対して非協力的である。調査実施者側での様々な政策努力にもかかわらず，調査環境の悪化は一貫して不可逆的な過程として進行している。さらに，国家財政が逼迫する中，調査実施に振り向けることのできる財源についても，今後さらなる削減の要請こそあれ，その積み増しなどは望むべくもない。

そのような中で現在注目されているのが，統計調査によらず行政機関による業務遂行の過程で収集，作成された行政情報の統計への活用である。すでに本文でもみたように，これについては，すでに欧米では多くの国でその統計化のための法制度の整備が完了している。行政情報の活用も含めた広範な情報の源泉に基づく政府統計の作成については，国連が1994年に採択した「官庁統計の基本原則」の中でも，「統計を作成するためのデータは，統計調査又は行政記録などすべての種類のデータ源から入手しうる。統計機関は，品質，適時性，費用及び負担の観点からデータ源を選定しなければならない」（原則 No.5）と謳われている。国連が政府統計の作成に関して，その情報の源泉についてこのような原則を制定したのも，実は調査環境も含めた深刻化する統計の作成環境の中でいかに必要な統計データを確保するかという視点に立ち，基本的に統計調査に依拠した統計作成システムからのある意味での軌道修正であると読むことができる。世界の統計の主な潮流は，行政情報を有効な潜在的統計資源として再評価することで，統計作成の軸足を統計調査から行政情報へとその範囲を拡張しつ

つある。

この点に関するわが国の実情はどうであろうか。

すでに第2節でも見たように，統計審議会の『1985年答申』では，統計調査に対する国民負担を増やすことなく情報量の確保を図るために，統計調査データの省庁間相互利用，データ・リンケージ等の開発のための省庁間協力体制の推進，業務統計の積極的活用が盛り込まれている。また臨調の最終答申，それに基づく行政簡素化に係る閣議決定という時代の風の中で取りまとめられた『1995年答申』は，報告負担軽減策として，行政記録の活用による統計情報収集の抑制，母集団更新調査の簡素化のための行政記録の活用，「企業・事業所フレームの導入」等を掲げている。さらに，2004年に各府省統計主管部局長等会議の申合せの形でまとめられた『新展開』も，行政記録の活用，調査個票の府省間共有化について，かなり具体的な内容にまで踏み込んだ提言となっている。このように，過去20年余りに亘って，報告負担軽減策として調査データの省庁間共有化や行政情報の活用が提言されてきた。

このことは，逆に言えば，こういった一連の提言にもかかわらず，そこに盛り込まれた諸政策が現実の政治，行政過程の中でこれまで何ら実現されていないことを物語っている。この点で20世紀の終盤に法制度を相次いで整備することで行政情報の統計への活用システムの構築をすでに完了した海外の諸国とわが国におけるこの課題への対応を決定的に区別したのは一体どのような事情によるものなのであろうか。

近代日本の成立以来，行政機関は自らの必要に応じて統計原単位情報や行政情報を収集し，それから得られる現状認識に基づいて各種の行政施策を立案し，執行してきた。これについては統計報告調整法の制定経過が雄弁に物語っているように，行政機関による情報収集とその使用についての構図は，占領軍統治下で進められた各種の民主化政策の実施によっても揺らぐことなく一貫して維持されてきた。各行政機関が必要な情報を自己の使用目的のために収集し，政策立案しそれを執行し，行政評価を行うとい

う行政過程は，他の政府機関も含め外部からは不可知でしかも不可侵のものとして在り続けてきた。それを情報の面で担保する前提条件として，保有情報は第一義的に当該機関によって事実上占有されてきた。そこでは，個々の行政機関が保有する各種の権益が，個別業務法規や組織設置規定といった法体系に基づいて構築され，事実上占有する行政情報が内堀，また統計が外堀として，情報面でのその防御役割を果たしてきた。

統計審議会等による提言内容についても，既存の行政組織の枠組みを前提する限り，その具体化にあたっては，あくまでも省庁間の折衝による合意形成という政治プロセスを経ることが条件とされる。周知のように，わが国の統計行政の根拠法規である統計法と統計報告調整法については，その制定以来20回近い法改正が行われてきた。しかしその大半は他の法改正に連動したもの，あるいは行政機構改革に伴う制度改革を受けて実施されたものであり，省庁間の折衝の枠組みそのものを超越するような法制度の改定は，その制定以来一度も行われてこなかった。

そのような中で特に70年代以降のわが国の統計には，いわば三位一体的秩序が成立しているように思われる。その構成要因をなすのは，第1に縦割り分散型のわが国の行政並びに統計制度の下で，行政による情報占有志向が，統計調査の結果についても，その行政機関相互の共有意識を希薄にしていることである。第2の要因は，政府統計機関の任務は何よりもまず「真実性」の保証された精度の高い統計データの作成にあり，統計法第7条により事前に承認され公示された所定の集計計画に従った統計の作成，公表によってその任務は事実上完結するとの認識がこれまで支配的であった点である。そこには，膨大な経費と報告負担をかけて統計調査によって収集した統計原単位情報について，所定の集計表の作成という第一次利用だけでなく，二次利用も含めた情報の最大限有効活用をはかるという観点が，わが国のこれまでの統計行政では極めて希薄であった。そして第3の要因が，実は行政機関による上記の情報政策の共通の根拠となっているものでもあるが，個人（個体）情報に関わるプライバシーあるいは秘密保護

への配慮という視点である。一部の原理主義的主張も含めこれまで広範に展開されてきたプライバシー保護運動のある意味での意図せざる帰結として，行政機関側での情報占有主義さらには統計の調査環境悪化の潜在的脅威を可能な限り取り除くという行政運営方針の下で，収集された統計原単位情報についての極めて限定的な使用慣行を理念面で支えるという役割も演じてきた。逆に言えば，「プライバシーの保護」という民主主義の根幹をなる社会的通念の名の下に，これまで国民は，行政によって収集された情報の最大限活用による現実に関する豊富な認識を獲得する機会を奪われていたのである。それはまた，行政活動についての透明性（transparency），説明責任（accountability），そして客観的な外部評価という要請に自ら道を閉ざすものでもあった。

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」（2004.6.4閣議決定）を受けて内閣府に設置された経済財政諮問会議は，経済社会統計整備推進委員会を立ち上げ，わが国の統計が現在抱える諸問題についての多面的な検討を行ってきた。同委員会が2005年6月10日に提出した答申『政府統計の構造改革に向けて』はその中で，わが国におけるこれまでの政府統計に対する基本認識を180度転換させ，政府統計がそれを直接利用している政策担当者や研究者，事業者だけではなく，社会の基盤となる情報であり，すべての国民にとっての共有財産であり，民主的な社会における情報システムにとって不可欠の要素とする国連の官庁統計の基本原則（原則 No.1）を援用しつつ，政府が作成する統計を，「本来幅広い目的に提供されることを意図した「公共財」としての性格を持つべきであり，政府にはそれを供給する役割がある」〔(20) 8 頁〕としている。そしてこのような統計に対する新たな理念規定の下に法制度の抜本的見直しを行う必要があることを提言している。

国連による「官庁統計の基本原則」を俟つまでもなく，政府統計のこのような「公共財」的性格規定については，すでに世界の文字通りグローバル・スタンダードとなっており，各国ではそれを基底に据えた新たな行政

と情報の関係がすでに制度として構築されている。そのような中で海外の主要国では，統計調査並びに行政情報に関わる秘密保護に十全な法的保護措置を講じつつ，行政情報の統計への積極的活用，さらには省庁間での個体ベースでの統計情報の統計目的での共有化や各種情報の連結など多くの意欲的な取り組みが行われている。それによって，従来型の統計調査だけでは提供しえなかった新たな統計情報が作成され，行政あるいは学術研究目的で広範に活用されている。

国家予算の支出という財政面での負担さらには報告に伴う負担といった二重の意味での国民の負担の下に収集された統計情報や行政情報は，決して行政機関が占有すべき情報資源ではなく，秘密保護と両立を図りつつ政府も含めた広く国民各層によってできる限り広範かつ有効に利活用されるべきである。ちなみに，欧州統計委員会（Eurostat）の責務を規定したEU規則（EC）322/97第11条）はこの点について，「Eurostatは，共同体の政策の実施，監視，評価のために，共同体の組織，加盟国組織，社会経済組織，学界，一般市民に対して「共同体統計」を提供する責務を持つ」と規定している。その意味では経済社会統計整備推進委員会が統計改革の前提としている統計についての基本認識は，すでに諸外国で常識化している現実を追認しただけに過ぎない。とはいえこのような視点は，わが国の行政機関とそれが半ば占有的に管理してきた情報についての1世紀以上にわたって堅持されてきた伝統的なパラダイムの転換を求めるものである。

このような観点に立ってわが国で行政情報の統計への使用システムの構築を展望した場合，その制度が機能する上での根拠規定を与える法体系の整備に関わる課題としては，差し当たり次のようなことが考えられよう。

第1に，一方では統計に関わる秘密保護の立場から統計目的で収集された統計原単位情報の行政目的での使用をきっぱりと排除しつつ，他方で行政情報の統計目的での使用に道筋をつける一連の条文の整備が不可欠である。

第2に，行政数値情報の統計への活用とは異なる次元で，統計作成のた

めのインフラとして，母集団フレームあるいはデータ同士を連結するためのマッチング・キーの整備，更新がある。より精度の高いインフラの整備のためには，そこでは企業等の名称や所在地といった非数値情報についても，その有効活用についての情報授受に関わる法整備が必要である。

第3に，このようなマッチング・キー等による異種の情報の連結による新たな統計の作成にあたっては，そのような形での統計目的での情報使用に対する国民のコンセンサスを得る必要がある。これについては，連結を計画している変数名の公表，連結によって得られる統計上の意義などについての公聴会開催あるいはこの種の情報の『官報』公示といったような措置も必要であろう。

さらに，ノルウェーではすでに実現していることではあるが，将来的課題として，行政情報のより有効な活用を図るために行政情報あり方に対する統計の側からの調整面での積極的働きかけの仕組みの構築に向けての取り組みを開始する必要がある。

これらの諸課題は，どのひとつをとってもこれまでの法改正や制度改革がそうであったような省庁間の折衝レベルでは解決できないわが国の行政の在り方の根幹部分についての根本的な発想の転換なしには達成し得ない性格のものである。その意味で，行政情報の統計利用の実現には，これまでの改革とは全く次元を異にする基底的インフラ整備のための法制度の整備が不可欠である。諸外国における取り組みと同様にわが国の統計が21世紀型の新たな統計の在り方に歩み出すだすために，統計インフラ整備に向けての何らかの明確な道筋をつけることが，現在まさに求められているように思われる。

《注》

（1） 平成6年7月に総務庁統計局統計基準部が（財）統計研究会に委託実施した「統計調査報告等の記入に関する実態調査」によれば，資本金100億円以上の大企業の16.4％では，年間に300票を超える調査票を受理している〔(15) 125頁〕。

（2）「統計調査報告等の記入に関する実態調査」によれば，調査項目の全てを手元に保有する資料によって記入できるとする企業（本社）の割合は，調査の種類別に，指定統計調査（22.6%），承認統計調査（15.4%），届出統計調査（18.3%）に留まり，大半の調査事項が，調査への回答のために数値を新規に作成したり支社等への問い合わせを必要とする〔(15) 126頁〕。

（3）「統計調査報告等の記入に関する実態調査」によれば，平成5年度1年間に国・地方公共団体から信頼された統計調査で，100票以上について回答を求められた企業は全体の1/4に達している。その割合は企業規模が大きいほど高く，資本金100億円以上の企業では34%に達している〔(10)38頁〕。また，回答企業では，7割以上の調査に対して「負担」であると感じており，「調査の内容が詳しすぎ」「調査の頻度が多い」といったことをその主たる理由として挙げている。また，記入が手元資料だけでは完結しないことも報告に対する負担感を大きくしている。なお，企業・事業所にとって，行政報告，民間調査を含めた全報告件数に占める政府・地方公共団体の統計調査の割合は，約1/3である〔(15)38-39頁〕。

（4）日本産業協議会では，統計報告調整法案の国会提出を一応は歓迎しつつも，その適用が「統計報告」のみに限定されたことに「失望の感を禁じえない」として，法の適用範囲の拡大や適用除外となる報告の法律条文への明記といった修正提案を行っている。また提案に際しての法案の逐条説明に立った美濃部亮吉は，同法案が「1942年連邦報告法」のように民間の報告負担の軽減と併せて事務の能率化を法の目的として謳うには法案の内容が著しく不備であるという委員会説明を行うとともに，本来的には統計報告だけでなく一般行政報告もまた法の適用範囲含めるべきとの立場を示している。委員会審議も法の適用範囲を中心に展開されたが，答弁にたった大内兵衛は，「調整機関における人員の制約，審査技術，さらには審査に関する知識の面での準備が整わない下で対象範囲を一般報告まで拡張することはかえって事務能率を阻害しかねない」とし，また適用対象を統計報告に限定した理由の説明を求められた美濃部は，「我々の持っている人員，能力その他を勘案して，先ず統計報告だけに限って始めて，そうしてそれから出発して順次に馴れて来るに従って拡張する」として将来の一般報告への適用拡張への含みを残している。なお，「統計報告調整法」の成立経緯についての詳細は，〔森(13)〕第7章III節を参照されたい。

（5）平成13年の事業所・企業統計調査と法人企業統計調査での把握企業数の業種別内訳は次の通りである。これから，税務記録に登録された企業名簿

に基づく法人企業統計調査の方が，事業所・企業統計調査に比べてかなり把握度が高く，また両者のあいだのギャップは，業種によってもかなりの差があることがわかる。

表 4　事業所・企業統計調査と法人企業統計調査の産業別把握企業数の比較

	事業所企業統計調査	法人企業統計調査
農林水産業	1.2万	2.5万
建設業	29.9万	49.0万
製造業	29.8万	45.2万
卸売業	19.0万	30.6万
小売業	37.9万	51.3万
不動産業	9.6万	27.1万
運輸・通信業	5.7万	8.6万
サービス業	27.1万	46.5万

《参考文献》

（1）　上杉正一郎「第二義統計としての経済統計について」『東京経大学会誌』第29・30合併号　1960.10

（2）　大屋祐雪「統計研究(3)　わが国の統計事情（一）」『唯物史観』第3号1966

（3）　大屋祐雪「統計研究(4)　わが国の統計事情（二）」『唯物史観』第5号1967

（4）　大屋祐雪「統計研究(5)　わが国の統計事情（三）」『唯物史観』第6号1968

（5）　上杉正一郎「資本主義国における第二義統計の諸形態」『経済学と統計』青木書店　1974

（6）　森　博美「業務統計を考える」『統計』（財）日本統計協会　1980.7

（7）　木内徳治「アメリカ合衆国連邦統計システムの改善（その2）」『統計情報』Vol.30　No.9　1981.9

（8）　総務庁統計局統計基準部『統計行政の中長期構想』（財）全国統計協会連合会　1985.12

(9)　森　博美「出入国管理統計による「不法」残留外国人数の推計」Working Paper No.A-1　1988.4
(10)　森　博美「出入国管理統計による「不法」残留外国人数の推計」法政大学日本統計研究所『研究所報』 No.15　1988.12
(11)　MORI, Hiromi, An Estimation of the Number of Unregistered Foreign Nationals in JAPAN (1975-88), Bulletin of the International Statistical Institute, Contributed Papers Book 2, Paris, 1989
(12)　MORI, Hiromi, An Estimation of the Inflow of Foreign Workers into Japan (1975-1988), Journal of International Economic Studies, Hosei Institute of Comparative Economic Studies, No.4 March 1990 pp.63-82
(13)　森　博美「業務統計の作成論理とその構造」『経済志林』法政大学経済学会　第59巻第4号　1992.3
(14)　総務庁統計局統計基準部『統計行政の新中・長期構想』(財) 全国統計協会連合会　1995.5
(15)　工藤弘案「戦後日本の統計行政」法政大学日本統計研究所　統計制度ヒアリング・シリーズ　No.6　1998.4
(16)　総務庁統計局統計基準部『行政記録に基づき集計された統計の印刷物等による公表状況調査結果』1998.6
(17)　森　博美「社会経済分析における縦断面データの意義について」『阪南論集』(社会科学編) 阪南大学学会　第35巻第2号　1999.9
(18)　総務省統計局統計基準部『統計行政の新たな展開方向』(財) 全国統計協会連合会　2004.3
(19)　森　博美『イギリスにおけるビジネス・レジスターについて』法政大学日本統計研究所『統計研究参考資料』 第86号　2004.10　1-54頁
(20)　内閣府経済社会統計整備推進委員会『政府統計の構造改革に向けて』 2005.6.10
(21)　永山貞則「一つ一つ実現へ」『統計情報』(財) 全国統計協会連合会　2005.8