

ドイツ統計登録簿型人口センサスの意義と課題(その1) : 行政登録簿とセンサスの基本原則

浜砂, 敬郎

九州大学大学院経済学研究院国際経済経営部門 : 教授 : 経済統計

<https://doi.org/10.15017/15743>

出版情報 : 経済学研究. 74 (2), pp.29-41, 2007-10-30. 九州大学経済学会
バージョン :
権利関係 :

ドイツ統計登録簿型人口センサスの意義と課題(その1)

—行政登録簿とセンサスの基本原則—

浜 砂 敬 郎

(1) 人口センサスにおける方法転換問題

1980年代から1990年代にかけて、危機的状況に直面した先進主要国の人口センサスは、21世紀を迎えて、大きな転換期に入っている。それは、別稿において紹介したように、1990年代後半における国際的なセンサスワーキンググループ（国際連合欧州経済委員会と欧州連合統計局）の活動内容と欧米諸国の2000年世界人口センサスにおいて発生した具体的な問題状況によってうかがうことができる¹⁾。転換の大きさと深度は、欧州連合の『2001年人口・住宅センサスにかんする共同体計画のための勧告』²⁾における基本的な方法規定の変更に及ぶことによって、先進主要国の統計指導者にセンサス革命（Census Revolution：2004年9月のニューヨーク専門家会議の議長発言）と形容されるような方法転換（Methodenwechsel）過程を進行させている³⁾。方法転換の主要な社会経済的な動因は、(1)プライバシー意識の高まりと政府統計にかんする社会的評価の低さが引き起こす統計調査にたいする国民の非協力・拒否、(2)センサス実査体制の脆弱化と、(1)を反射したセンサス経費の肥大化、および(3)電子工学的に自動化された政府省庁の行政登録簿システムの拡大であって、伝統的な全数調査型センサスの政治経済的な受容度を著しく低下させている。方法転換の

方向性は、克服の重点がおかれる社会経済的な動因と各国の統計事情によって異なっているが、調査員調査法の限界が露呈し、被調査者を把握する新しい方法を模索することにおいて共通している。すなわち、アメリカとイギリスでは、郵送法の導入が本格化し、それを補完する被調

1) 濱砂敬郎「統計調査環境問題と2000年世界人口センサスの展望」、『日本学士会報』No.817.1997. 同「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、2000年9月、同「人口センサスの国際的な動向と平成17年国勢調査」『学術の動向』2005年7月号、同「方法転換期を迎えた国勢調査」経済セミナー2005年12月号、同「人口センサスの方法転換問題と『EC: Redfern 報告』(その1)—伝統型人口センサスの社会的限界—」『経済学研究』(九州大学)71巻5・6号2005年、「人口センサスの方法転換問題と『EC: Redfern 報告』(その2)—行政登録簿型人口センサスの情報的技術的条件—」同72巻3号2005年、および「人口センサスの方法転換問題と『EC: Redfern 報告』(その3)—行政登録簿型人口センサスの制度的な成立条件—」同72巻4号2006年、同「国勢調査の現状と課題」『区政会館だより』(東京都区政会館)No.198, 2006年、同「欧米先進国における人口センサスの方法転換問題」『環』(藤原書店)第26巻夏季号、2006年、同「方法転換が進む欧米先進国の人口センサス」『よろん』(日本世論調査協会報)第98号、2006年、同「人口センサスの方法転換問題と統計学研究の課題」『統計学—創刊50周年記念号：社会科学としての統計学—』(経済統計学会)90号2006年参照。

2) "Empfehlungen fuer gemeinschaftliche Programm fuer Volks- und Wohnungszaehlungen im Jahre 2001", 4) Verfahren zur Datengewinnung, また注1)文献「2000年世界人口センサスの動向—ドイツ・欧州を中心に—」参照。

3) U.N. Statistics Division Report on the United Nations Symposium on Population and Housing Census, New York, 13-14 September, 2004

査者追跡システム (Form Tracking System) の構築が進められている。大陸ヨーロッパでも、フランスでは、建物登録簿 (RIL: repertoire d'immeubles localises) の策定と更新によって、標本輪番型センサス (Rolling Census) が開始され、北欧諸国に定着した統計登録簿型センサスは、住民登録制度が整備されている中欧諸国に拡大している⁴⁾。本稿の課題は、伝統的な全数調査様式を基本的に揚棄せんとするドイツの統計登録簿型人口センサスが、現代的な統計研究に提起している実践的理論的な課題を考察することである。

方法転換問題の社会経済的な動因は、1981年オランダ国勢調査と1983年西ドイツ国勢調査の中止問題、およびドイツ1987年国勢調査の破綻状況において、最も鮮明に確認することができる。とくに最後者では、(1)1983年国勢調査違憲判決を踏まえた連邦統計法と国勢調査法の基本改正 (統計調査における個人情報にかんする自己決定権の公認と、それに対応する統計情報の公共性原則と『統計と行政の分離』原則の確立)、(2)(1)にもとづく調査方法の基本的な改革 (統計調査機構と一般行政機構の人的組織的な完全分離、世帯票に替わる個人票の導入、回答における郵送法の全面的な採用等)、および(3)周到に計画・準備された精力的な広報活動と申告義務を徹底する「強権」措置によって、全数調査型センサスを実現するための「完璧」な統計政策がとられた。それにもかかわらず、全国的な調査非協力・拒否運動と都市住民の「防衛的な行動」(大量の郵送による返送と不完全記入)によって引き起こされたセンサス行程の混乱と、それにとまなうセンサス経費の急増が、伝統型センサスの社会的技術的な限界をきわだたせたからである⁵⁾。同調査の実査過程を担当した地

4) アメリカについては、石田晃「米国の2000年人口・住宅センサスについて」、『敬愛大学研究論集』第57号、1999。伊藤陽一「アメリカ合衆国における1990年代後半の改革」、日本統計研究所『研究所報』No.25.1999。

Rajenda Singh, "Situation on the 2000 American Census" 日本統計研究所『研究所報』No.26.2000。

Preston J. Waite and Nicholas I. Birnbaum, "Census 2000 Methods and the Vision for the 2010 Census", in Workshop on Population Census and Census Micro Data, 法政大学日本統計研究所、2003年12月、のドラフト、F.A.Vitrano, "Planning for 2010: A Reengineered Census of Population and Housing" in International Symposia on Population Census and Micro Data Archives, 日本統計研究所『研究所報』No.33、2005、森博美「合衆国における人口センサスの新展開」『日本統計研究所研究所報—人口センサスの現状と新展開』(法政大学) No.36、2007年

イギリスについては、British Office for National Statistics United Kingdom, "2001 Census: A Guide to the One Number Census" 1999。Angela Dale, "The 2001 Census in the UK" 日本統計研究所『研究所報』No.26.2000, British National Statistics, "The 2011 Census: A proposed design for England and Wales" (Discussion Paper), 2003, "The 2011 Census: A design for England and Wales" (Information Paper), 2004等

フランスについては、西村善博「フランスの新人口センサス計画に関する最初の構想」、『大分大学経済論集』第55巻5号、2004年。同「フランス新人口センサスにおける推計の現段階」『日本統計研究所研究所報—人口センサスの現状と新展開』(法政大学) No.36、2007年、Jean Dumais, Michel Jacod and others, "An Alternative to Traditional Census Taking: plans for France" in international Conference on The Census of Population 2000 and beyond", CCSR of the University of Manchester, 22-23 June 2000, in H.P. <http://les1.ac.uk/ccsr/conference/papers.htm> 等を参照

北・中欧諸国については、工藤弘安「レジスターベースの統計制度」日本統計研究所『研究所報』No.16。1989。同「レジスターベースの人口・住宅センサス」『経済研究』(成城大学) 第127号、Dieter Bierau "Current Preparations for the Census in Germany" 日本統計研究所『研究所報』No.26.2000。1995年、J. Szenzenstein, "The New Concept and Method of the Next German Population Census" in International Symposia on Population Census and Micro Data Archives, 日本統計研究所『研究所報』No.33、2005、および注1) 濱砂論文等参照。

5) 拙著『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) 1990年、とくに第7章と第8章、拙稿「人口センサスの「方法転換」問題と『EC: Redfern 報告』(その1) 参照。

方自治体のドイツ都市統計家会議は、つぎのように訴えている。

「すでに1987年国勢調査法にかんする担当官の原案にかんする審議、連邦議会内務委員会、および州や地方自治体会議において、80年代末のセンサスがどのくらいの経費を要するか判明していたならば、地方自治体の判断では、国勢調査はおそらく実施されなかったろう。

精度を低下させ、適用を制限された法規則とその他の調査実施の前提条件を経験した後に、要求された財政的労力的な支出と、都市と市町村のための実際的な歳入の間に、このような不釣り合いに発生し、支払われなかった経費を見るとき、将来、もはや受け入れられない乖離がある」⁶⁾。

また、国勢調査を指導したドイツの連邦・州統計局も、「経験」を、つぎのように総括している。

「1987年国勢調査には、それまでの国勢調査と比較して、調査計画についても、調査・整理手続きについても、多くの差異が見受けられる。この変更をひきおこした最も重要な条件は、予定されていた1983年国勢調査にたいする連邦憲法裁判所の判決のなかの決定であって、その変更の最も大きな結果は、調査費用の著しい増加である。調査経費の増加の要因は、とくにデータ保護の強化措置（市町村における調査組織の遮蔽化）と予想外に多かった郵便による調査票返送がもたらした作業である。ゆえに、市町村における経費の増加がとくに重大である。連邦、

州と市町村は、1987年国勢調査の総経費として、連邦の補助金を除いて、715.7百万マルクを計上した。そのうち、340.7百万マルクは、市町村の出資と見積られるが、それは、実際に非常な金額であった。この追加的な経費の増加は、調査方法の変更に原因があるが、その経費増加の影響は過小に評価されている。

以上の記述は、1987年国勢調査にかんする連邦と州統計局の重要な経験をまとめている」⁷⁾

このように、1980年代の国勢調査問題を総括することによって、連邦政府は、1996年夏期に伝統的な全数調査型人口センサスを「拒絶(Ablehnen)」することを決定し、連邦統計局に新しい人口センサスの方法にかんする調査研究を委託した。それが、関連する連邦省庁と州統計局のスタッフから構成される調査研究プロジェクト『2001年欧州共同体センサス』(Gemeinschaftsweiter Zensus 2001: 八つの調査研究班)であって、1997年11月に中間報告を連邦・州内務相会議に提出した。中間報告は、統計登録簿型センサス(Regitergestützter Zensus)について、連邦次元の統計需要しか充足できない連邦モデルと市町村次元までの統計需要に対応できる州モデルを策定していたが、同会議は、さらに調査研究プロジェクトに、二つのモデルから伝統型センサスに代替できる「ひとつのモデル」を開発すること、および二つのモデルの「費用効果分析」を行うことを要請した。同プロジェクトは、要請に応えるために、1998年8月に最終報告を連邦・州内務相会議に提出し、同会議が、同年11月に提案された州モデルを了

6) Verband des Deutscher Städtestatistiker, "Die Volks-, Berufs-, Gebäude-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung 1987, Erfahrungsbericht der Städte", S.201, 本レポートには刊行年が記載されていないが、1990年ドイツ統計学会で配布されているから、1989~90年間にまとめられたと考えられる。

7) Bundes- und Landesstatistische Aemter, "Erfahrungsbericht der Volks-, Berufs-, Gebaeude-, Wohnungs- und Arbeitsstaettenzaehlung 1987", 前文I頁、1993

承することによって、統計登録簿型人口センサスへ転換することを決定した⁸⁾。また1998年6月には、連邦議会も、連邦政府のセンサス方法を転換する「努力を支持」し、新しいセンサスにおいて住民登録簿を利用することを「歓迎」する決議を行っている⁹⁾。その間、欧州連合の『2001年人口・住宅センサスにかんする共同体計画のための勧告』（1997年11月）では、統計登録簿型センサスが人口センサスの「例外的な方法」（『EC 1991年人口センサス指針』）としてではなく、基本的な方法として公認されている¹⁰⁾。

『2001年欧州共同体センサス』というプロジェクト名が表示しているように、調査研究は、EU 勧告にしたがって、2001年に人口センサスを実施することを想定して進められていた。しかし、統計登録簿型システムが適合する十分な政治経済的な条件をそなえる北欧諸国でも、人口センサスが同型システムに移行するためには、長年の創設期を必要としている。例えば、デンマークでは、個人識別番号システムが完備しているにもかかわらず、1960年代に統計登録簿型システムの構築を開始し、漸く1980年に人口センサスの方法転換を実現した¹¹⁾。

註) 統計登録簿型人口センサスが適合する政治的経済的な条件としては、一般に、①統一的な個人識別番号制、②全国的に標準化・連結された住民登録簿制度とそれを基軸とする統合的な行政登録簿システム、③データ保護を

確立するための「統計と行政の分離原則」、独立した統計行政と統計機構、および④人口の小規模性と安定性が挙げられている¹²⁾。

それにたいして、ドイツの住民登録簿制度は、その運営が完全に地方自治体に委ねられているために分散的であって、全国的な標準化とネットワーク化は実現されていない。さらに統一的な個人識別番号制の導入は、ドイツ基本法（憲法）によって禁止され、人口規模も北欧諸国とは桁違いに大きい。言うならば、ドイツにおける人口センサスの方法転換は、「歴史的な実験」であって、「政府統計が新しい国に入る」ためには、膨大で複雑な方法手続き過程を前提することは、容易に理解できるであろう。連邦統計局と州統計局は、センサスモデルの実効可能性を検証し、具体的な方法手続き行程を設計・構築するために、組織的で規模が大きい試験調査（以下『センサステスト (Zensusustest)』と表記する)を企画し、実施している。『センサステスト』の当初予算は、4860万2千DM (1D.M=60円として、29億1612万円、わが国の労働力調査の年予算に相当)に上り、実地検証の比較対照となる調査対象者（調査対象者数は、3万6千の標本建物の住民）には申告義務が課されている。そのために、連邦内務省と連邦統計局によって、『センサステスト』のためだけに、2001年1月にセンサス準備法案 (Gesetz zur Vorbereitung eines Registergestützter Zensus (Zensusvorbereitungsgesetz)) が連邦議会に提

8) Bericht der Arbeitsgruppe "Gemeinschaftsweiter Zensus 2001", 1998 P1-P2

9) Bundestagsdrucksache 13/11168, 23-24, 06, 1998

10) 注2) 文献と "Richtlinie des Rates vom 26. Mai 1987 über die synchronisierte Durchführung der allgemeinen Volkszählungen im Jahr 1991" (87/287/EWG) Artikel 3. 参照。

11) 注4) 工藤論文参照

12) 注1)の拙稿「人口センサスの方法転換問題と『EC: Redfern 報告』(その2) - 行政登録簿型人口センサスの情動的技術的条件 -」『経済学研究』72巻3号2005年、および「人口センサスの方法転換問題と『EC: Redfern 報告』(その3) - 行政登録簿型人口センサスの社会的制度的な成立条件 -」同72巻4号2006年参照。

出され、同年7月に成立している。当初、連邦・州統計局では、試験調査が2001年3月～5月期に予定されていたが、法案の提出が予定よりも遅れ、議会審議でも、連邦政府と州政府間における経費配分の調整に時間を要したために、試験調査の期日は、2001年9月～12月期、さらには2001年12月～から2002年3月期に遅延されている。試験調査の整理と分析にも長時間を要し、調査結果は、2003年末に連邦内務省に報告され、2004年8月に公表された。

とくに州モデルでは、住民登録簿、建物・住宅センサス（建物・住宅登録簿を創設するための建物管理者と住宅所有者にたいする郵送調査）と雇用者社会保険登録簿が主要なデータソースとして設定されている。そして、センサスの成否は、基本的には、そのようなデータベースのセンサス概念への調整可能性と精度、および個人・世帯の次元におけるデータ連結の可能性に依存する。したがって、『センサステスト』の基本的な課題は、①住民登録簿と雇用者社会保険登録簿の精度、②郵送法による建物・住宅センサスの可能性、③住民登録簿と建物・住宅センサスのデータ連結による世帯構成の把握度、および④③によって生成する個人・世帯データと雇用者保険登録簿データの連結によるセンサス個票の作成可能性を検証することである。換言するならば、『センサステスト』では、センサス情報と行政登録簿情報の同一性と差異性を問うことによって、行政登録簿情報を統計情報に転化する可能性が模索されているために、新しい観点から、人口センサスの情報性格を洞察する好個の機会が与えられている¹³⁾。

(2) 行政登録簿とセンサス情報

本節では、ドイツの統計登録簿型センサスと『センサステスト』の理論的な意義を明らかにするために、国際連合欧州経済委員会統計部長 T.Griffin の2000年人口センサスにかんする見解「ヨーロッパにおける国勢調査」(Volkszaehlung in Europa; 1999年6月に公表: 以下『Griffin 報告』と略称する)と欧州連合の「2001年人口・住宅センサスにかんする共同体計画のための勧告」を見ておこう。前者は、行政登録簿の特殊な情報性格を指摘し、後者は、輪番型標本センサスや統計登録簿型センサスの出現にたいして、人口センサスの基本原則を提示している。両者は、これまで前提として問われることがなかった人口センサスの情報性格を問うことによって、センサス情報と行政登録簿情報の同一性と差異性を考察する手がかりを与えているからである。

先述したように、人口センサスにおける方法転換過程の方向性は一様でなく、統計登録簿型センサスの可能性についても、評価は分かれている。『Griffin 報告』は、統計登録簿型センサスの西・中欧諸国への拡大について否定的であるが、英国や欧州連合における T.Griffin の指導的統計家としての経験に裏付けられているだけに、センサス情報を行政登録簿から作成する問題点を明確している。

(註) T.Griffin は、1992年～1999年6月から上記職、それ以前は、イギリス国家統計局で人口センサスを指揮（ドイツ連邦統計局の H.Siedt 氏から99年7月14日付で各州統計局へ送付された資料に添付）

『Griffin 報告』は、2000年ラウンド人口センサスを眼前にひかえて、欧州各国の統計関係

13) 注4)の D.Bierau 論文と J.Szenzenstein 論文参照。

者の関心を集めている二つの動向に着目する。それは、1) 旧ソ連・東欧体制の諸国では、これまで人口センサスが分断的かつ「孤立」的に実施されてきたが、旧体制の崩壊が人口センサスに大きな政治的経済的な影響をもたらしていることと、2) 人口センサスに補助データを提供するため、ないしは全数調査型センサスを回避するために、行政登録簿の利用が拡大していることである (P 1 ~ P 2)。とくに、後者は「欧州経済委員会における論争的な課題の一つ」であって、同報告は、「方法転換」の道程が容易でないことを強調するために、行政登録簿型人口センサスの実現を指向する統計家が論拠としている「多くの神話 (myths)」に、つぎのような批判をむけている (P 3 ~ P 4)。

「第1の神話は、行政登録簿型の人口センサスは廉価である」という通念である。

『Griffin 報告』によると、それは、「入念に整備かつ維持されている良質の行政登録簿が存在すること」を前提としており、「それから全数調査 (100%の世帯調査) より低い費用で統計が導かれることは疑いない」。しかし、「そのような人口登録簿を設定し、維持することは、高価な継続的な事業であって、主要な経費は、統計サイドよりも、行政登録簿の管理・運営にのしかかる」と反論する (P 4)。

第2の神話は、「適切な行政登録簿が利用することができる、ないしは利用する可能性がある」という見通しである。

『Griffin 報告』は、「適切な行政登録簿を設定・維持することを困難にするいくつかの理由が存在する」と、そのような見通しには否定的である。なかでも、基本的な理由の第1は、「行政登録簿が、行政目的 (administrative purposes) のために、行政予算 (expense of

the administrations) によって運営されているから、適切な人口統計情報を提供するには設計されていないこと」である。「しかも、行政登録簿が経常的に存在するのは、それが社会・政治的な生活の基本的な部分として受け容れられている国においてだけである」。第2に、行政登録簿型人口センサスは、「少数の特別な条件をそなえた国においてだけ実現しており」、そのような国では、「優れた行政登録簿が存在し、人口が比較的安定している」と (P 4)。

さらに、まだ行政登録簿型センサスに移行していない「他の国では、個人のプライバシー問題が重要な障害である。個人の一般的なプライバシー問題が克服されても、人種、宗教等について個人を識別するために使用される登録簿や一覧簿には強い抵抗がある」とも、『Griffin 報告』は述べている (P 4)。

「第3の神話は、行政登録簿から、人口センサスが提供する統計情報をすべて、しかも合理的な精度で得られる」という期待感である。

「しかし、行政登録簿の管理者は、その行政目的のために十分な精度で登録簿を維持する動機しかもちあわせていない。そして、統計作成のために、特別に追加的な経費を支出することには、嫌悪感がある」。とくに、センサス目的にとって重要なことは、行政登録簿が、住民が異動するとき、記載抹消と再登録を行う十分な誘因をそなえていることである。「そうでなければ、小地域レベルの情報を提供するセンサスの基本的な要件は満たされない」と (P 4)。

つぎに、「第4の神話は、伝統的なセンサス方法をもちいている国は、既存の登録簿や行政システムを考慮したことがない、または試みていない」という憶測である。

Griffin も、「行政登録簿が人口センサスを

補完する重要な役割を増していることを否定しないし、「公共部門と行政データのコンピュータ化が、以前より、そのようなデータ源を統計目的のために利用する有効性を高めている」ことを認めている。そして、「実際には多くの国で、(人口センサスに行政登録簿をもちいる) 経験ないしは関心が存在し、それが、さらにはセンサス年間の中間年のセンサスや年々の人口推計に利用されていること」も肯定する。とはいえ、「センサス年間の中間年に、毎年人口推計が行えることは重要であるが、それは完全な伝統的なセンサスが行われると、相当大きな修正を受けている」と(P4)。また、「伝統的なセンサスが、つねにデータ需要を完全に満足させ、許容される精度を確保してきたとはいえない。精度については、多くの問題点があり、そのすべてが、準備調査や事後調査によって克服されていない。しかし、それでも、他のデータ源によっては完全に置き換えられない基準値(Benchmark)を提供している」と(P4)。

最後に、Griffinは、「人口推計を時々見直すこと、古くからの方法、ないしは良く鍛えられた方法が置き換えられないと考えることは健全である」が、「人口推計がたいへん少額の経費で実施され、全数調査型の伝統的な人口センサスが過去のこととなるようなバラ色の未来を望む、正当化されない希望に手を伸ばすことは、危険である」と警告的に報告を結んでいる(P5)。

Griffinが人口センサスの「方法転換」にかんして指摘する問題点は、要するに、統計目的、とくにセンサス目的に適合する情報の内容と性格、および精度をそなえ、「廉価」に利用することができる行政登録簿が存在しているかということである(神話1~4)。行政登録簿は、

センサス時点間の中間推計に利用されているが、基準時点においては、再び全数調査様式のセンサス統計によって修正される(神話4)。それは、行政目的と行政予算に拘束される行政登録簿が、特別な行政過程において、それぞれの行政手続きによって作成される特殊な行政情報であるからである(神話2と3)。

『Griffin報告』の論点にそくして、『センサステスト』の基本的な課題を考えるならば、それは、地方自治体の住民登録簿、統計局が建物・住宅所有者にたいして実施する建物・住宅センサス、および連邦労働局の雇用者登録簿が社会的にも経済的にも、軽便な経費で利用することができる既存のデータであって、データ連結によってセンサス情報に転換することができる可能性を検証することである。しかし、『Griffin報告』は、行政登録簿情報がおびる特殊行政的な性格と、そのセンサス情報としての適合性を考察しているが、センサス統計がそなえるべき情報性格を積極的に明らかにしていない。『センサステスト』の課題を方法論的に洞察するためには、行政登録簿の特殊な情報性格と異なるセンサス統計の認識論的性格を明確にすることが必要である。

われわれは、その手がかりを欧州連合の「2001年共同体人口・住宅センサス勧告」(以下『EU2001年センサス勧告』)に求めることができる。それは、行政登録簿型センサスや標本輪番型センサスを人口センサスの方法として公認するとともに、人口センサスの基本原則をつぎのように設定している¹⁴⁾。

「第1条 一般的規定と調査期間

- 1) 構成国と委員会は、その権限内において、つぎの6箇条によって規定する共同体統計を作成する。

2) 参加国はこの統計を2001年1月1日から5月31日までの調査期間に、国際連合が勧告する方法に従って実施する人口・住宅センサスにもとづかせる。…」

〔第4条 データ獲得の方法〕

各構成国では、第3条に指示された統計データ（人口・住宅センサスの調査事項のこと…濱砂注）は、つぎの方法によって獲得される：

- ・全数調査 またやむえないときは標本調査、
- ・行政登録簿ないしはその他の行政データ源、
- ・これら二つの方法の結合。

これらの方法は、必要な場合には各構成国において、調査を基礎づける一般性、完全性および同時性の原則が守られることを保障されなければならない。構成国は、（国家）全体を把握する完全性と調査された情報の精度をいろいろな地理的次元において、適切な管理方法によって確認する。」

「調査を基礎づける一般性（Universalitaet）、完全性（Vollstaendigkeit）および同時性（Gleichzeitigkeit）の原則」は、欧州共同体の1991年人口センサス指針までの条項には見受けられず、『欧州連合2001年センサス規約原案』（原案は法律的な拘束力がある規約（Verordnung）…濱砂注）においてはじめて設けられた規定である¹⁴⁾。また、それまでの人口センサスの指針と『欧州連合2001年センサス規約原案』原案に用いられていた「一般的なセンサス（Allgemeine Zaehlung）」という表現が、

『EU 2001年センサス勧告』では、付属資料を含めてまったく見受けられない。人口センサスの方法規定と3つの基本原則の関連性を明らかにするために、1981年人口センサス指針から2001年指針原案までの指針名と方法規定にかかわる条項を列挙しておこう¹⁶⁾。

(1) 『一般的な人口センサス（Allgemeine Volkszaehlungen）の同期化のための1973年11月22付けの欧州経済共同体理事会指針』には、方法規定はなく、第1条の実施規定がある（第2条および第3条は、製表規定と構成国への適用規定である）。

〔第1条（一般的規定と調査期間）〕

構成国は一般的なセンサス（allgemeine Zaehlung）を、1981年3月1日から5月31日までの間に実施する。」

(2) 『1991年一般的な人口センサス（Allgemeine Volkszaehlungen im Jahre 1991）を同時に実施するためのEC共同体理事会指針』

〔第1条（一般的規定と調査期間）〕

仏伊を除く構成国は一般的なセンサス（allgemeine Zaehlung）を、1991年3月1日から5月31日までの間に実施する。…」

〔第3条（データ獲得の方法の例外規定）〕

第1条にしたがって全数調査（Vollerhebung）を実施できる状況にない構成国は、行政登録簿または標本調査のような代替法にもとづいて、第2条に指示されているデータと比較できる1991年の統計値を提供する」

14) "Empfehlungen fuer gemeinschaftliche Programm fuer Volks- und Wohnungszaehlungen im Jahre 2001", 4) Verfahren zur Datengewinnung, また注1) 文献「2000年世界人口センサスの動向—ドイツ・欧州を中心に—」参照。

15) "Vorschlag fuer Verordnung ueber die Volks- und Wohnungszaehlungen im Jahr 2001", 1996年4月22・23日。

16) "Richtlinie des Rates vom 22. November 1973 zur Synchronisierung der allgemeinen Volkszaehlungen" (73/403/EWG), "Richtlinie des Rates vom 26. Mai 1987 ueber die synchronisierte Durchfuehrung der allgemeinen Volkszaehlungen im Jahre 1991" 1987年5月26日 (87/287/EWG) および注15)の資料参照。

(3) 『EU 2001年センサス指針』の原案「2001年人口・住宅センサスにかんする規約の提案

「第1条 (一般的規定と調査期間)

1) 構成国と委員会が、その権限内において、人口と住宅にかんする一般的なセンサス (allgemeine Zaehlung der Bevoelkerung und der Wohnung) にもとづいて、共同体統計を作成する」

「第3条 (データ獲得の方法)

1. 第2条に指示された統計データ (人口センサスで把握される標識…筆者注) の獲得は、各構成国において、全数調査 (Vollerhebung) または行政登録簿の利用によって、または両者の結合によって行われる。

2. この方法は、各構成国に、人口センサスを基礎づける一般性、完全性および同時性の原則が守られることを保障しなければならない。」

(4) 『EU 2001年センサス勧告』は上述。

欧州経済共同体と欧州連合の人口センサスにかんする指針における方法規定を辿ることによって、つぎのようなセンサス概念の変容を窺うことができよう。

- ① 「一般的なセンサス (allgemeine Zaehlung)」が、統計調査としての全数調査を表象し、それが1970年代までは、人口センサスの規範的な様式であることが自明の前提であったこと、
- ② 1980年代後半には、一方では、全数調査の代替法として「標本調査や行政登録簿」が例外的に認められるとともに、他方では、全数調査様式が、人口センサスの規範的な様式として意識されてきたこと、および
- ③ 1990年代には、「標本調査や行政登録簿」が人口センサスの方法として公認されるとともに、「一般的な人口センサス」の方法的規定がセンサスの基本原則として定式化された

こと。

このような方法規定の変化を、全数調査型センサスにたいする社会的環境の悪化現象と合わせて考えると、それは、人口センサスの3原則が、輪番標本型センサスや統計登録簿型センサスの出現を契機に、全数調査型センサスを規範的な方法規定として反省的に定立されてきたことを物語っている。次節において、3原則を統計情報論的に考察する所以である。

(3) 人口センサスの「一般性、完全性と同時性の原則」¹⁷⁾

欧州経済共同体と欧州連合人口センサス指針の変遷が示しているように、「一般性、完全性と同時性の原則」は、人口センサスの方法転換過程において、改めて意識されてきた実践的な概念である。そして、近年の統計調査論研究では、「完全性や同時性の原則」は、センサス統計の自明の前提として顧みられてはいないようにおもわれる。「一般性の原則」についても、統計実務家によって、「方法転換」問題がもたらす統計概念の調整、行政登録簿情報の種類と範囲、および更新性などの論点が留意事項として指摘されてきているが、成熟した概念規定は成立していないようにおもわれる¹⁸⁾。したがって、本節では、「一般性、完全性と同時性の原

17) 本節は、拙稿「人口センサスの方法転換問題と統計学研究の課題」『統計学第90号 - 社会科学としての統計学 - [創刊50周年記念号] -』2006年第23章第2節に加筆している。

18) Fernando Simoes Casimiro "Census 2001: Methods and Content Population and Housing censuses-From a Traditional Way to an Administrative Registers Use", Workshop Census 2001: Methods and Content Report, Lisbon, Portugal, June 20-22 1996.

則」について、これまでの統計調査論研究に拠りながらも、作業仮説論的な思考によって、行政登録簿型の人口センサスが抱える問題点を明らかにする。ここでは、具体的な技術的組織的な原則である同時性の規定から、考察を進めて行こう。

センサス統計は、「在り高調べ (Inventory Survey)」と形容されるように、統計的関心事項にそって、社会事象の規模と構成に接近するために、一定の期間存続する社会的個体の総体を全体集団と部分集団として把握する。個人・世帯や企業のような社会的個体が統計単位として、特定の基本標識によって集団的に総括されることによって、その自然的社会的な属性が静態量として計量される。そのためには、統計対象である社会事象が歴史的社会的に規定された一定の空間領域において、統計調査が一定の時期＝調査時点を設定して、全国的に一斉に実施されなければならない。被調査者の回答＝申告も、調査時点の実態について行われるから、申告期間が、調査時点の近傍期間に一斉的に設定されることによって、申告情報の同時的な実態性が確保されなければならない。ドイツ人口センサスにおいて、近年まで、小規模の地方村落では、村落の首長が全住民を調査期日に集落の集会場 (村広場等) に集合させていた事実は、調査申告の同時性によって、調査事項の同時的な実態性を確保することが、「在り高調べ (Inventory Survey)」にとって肝要であることを端的に物語っている¹⁹⁾。センサスにおける申告の同時性＝静態性は、センサス統計が成立す

る技術的組織的な要件である。

行政登録簿にもとづく人口センサスにおける「申告」の同時性は、登録簿に記載されている個別データセットを、定められたセンサス期日に斉一的に抽出＝転写することによって形式的には確保される。しかし、行政登録簿の記載情報は、実態的な同時性をそこなう申告・届出行為と登録手続によって成立している。

行政登録簿は、その行政目的を実現するために、必要なすべての社会的個体の登録事項を記載していなければならないが、社会事象の全体像を把握することは、第一義的な目的ではない。それは、行政登録簿の基本的な課題が、個人であれ、企業であれ、社会的個体の個別的な政治的経済的な権益関係と義務関係を社会的に確認し、それを証明、保障ないしは履行することであるからである。行政登録にかかわる政治的経済的な権益と義務は、社会的個体ごとに区々に発生ないしは消滅するために、権益・義務関係に関連する事象が生起するごとに、該当者が、それにかんする申告＝届け出を、個別に行わなければならない。換言すると、行政登録簿の記載対象における権益・義務関係の発生と消滅は動的であって、行政登録簿の管理者も、個別的な申告にたいして、個々に審査し、登録事項を登録簿に記載するから、登録行政における申告・登録行為の動態性も、必然的である。とはいえ、行政登録簿の記載対象における権益・義務関係の発生と消滅、およびその申告・登録行為が動的であることは、行政登録簿にもとづくセンサス統計の静態性を直接的に妨げる客観的な要因ではない。それは、人口事象の変動にかかわる人間の出生と死亡、および地域的な移動が動的であることが、全数調査型の人口センサスの同時的な静態性を損なわないのと同

19) H.K.Rompel "Bevoelkerungsfortschreibung versus Einwohnermelderegister; Teil: Hat Hessen ueber 6 Mill. Einwohner?" Staat und Wirtschaft in Hessen, 2000.Febr.P.35

様である。

行政登録簿の記載情報の同時的な実態性を妨げる客観的な要因は、申告すべき権益・義務関係の発生と申告・届出行為の間に、また後者と認証手続きの間に時間差が存在することである。申告行為と認証手続きに必要な所要時間は、情報伝達と情報処理の技術革新によって短縮されていくけれども、解消されることはない。そして、現代社会の複雑な政治経済過程と社会生活環境は、それを容易に許さない組織的制度的な条件と、さらには「虚偽」の申告行為と認証手続きの誘因となる政治的経済的な利害関係を生成する。もちろん、論理的には行政登録簿情報の実態性を、期日を定めて一斉に確認することも考えられであろう。しかし『センサステスト』において試みられるように、そのためには、調査様式としてのセンサス行程と同様な完全な全数調査が想定されなければならない。ここに行政登録簿と統計調査における申告様式の基本的な相違点があって、行政登録簿情報を統計情報に転化するためには、申告・認証行為と登録手続きの有時間性に起因する問題点を克服することが、一つの課題となる。したがって、多くの統計家が指摘するように、行政登録簿の更新性、それを規定する申告の頻度と周期、および申告にたいする政治経済的な誘因は、登録簿型センサスの成否を左右する社会的制度的な要因である。

つぎに、「完全性」の原則については、どうであろうか。

統計調査では、調査目的を規定する統計的関心事項にそって、社会事象の規模と構成が把握される。したがって、統計的関心事項にかかわるすべての社会的個体と、それが担う自然的社会的な属性が歴史的社会的に規定された一定の

空間領域において把握されなければならない。一般には、空間的領域に存在する社会的個体が調査の範囲と言われ、統計的関心事項に対応する自然的社会的な調査標識が調査事項ないしは調査内容と呼ばれている。統計実務家が、完全性の原則によって、「方法転換」問題に關説するときには、行政登録簿によって、センサス統計の調査範囲と調査内容が完全に捕捉される可能性が問われている。

(註) 政府統計家によっては、調査範囲に「全数性 (Vollzaheligkeit)」の概念を、調査内容に完全性 (Vollstaendigkeit) の概念を、それぞれ対応させている。

上述したように、行政登録簿に記載されている社会的個体の個別情報は、特殊な行政目的によって限定された個別的な政治的経済的な権益関係と義務関係を証明ないしは履行するための確認情報である。それは、政治的経済的な権益関係と義務関係を包摂する総合的な社会事象全体を認識することは必要ではなくて、政治的経済的な権益および義務にたいする社会的個体の関連性を公証することが、その必要かつ十分な機能である。したがって、センサスのためには補助標識である個人名、出生名、出生日 (年齢ではなく)、電話番号、住所番地等が、行政登録簿にとっては識別情報として決定的に必要なものである。とくに出生日、出生名と出生地、および生物学的情報 (指紋、瞳孔やDNA等) は、その者の生存期間を通して不変であって、一義的な個体識別情報として注目される所以である。逆に所得等その他の重要な社会的属性でも、行政登録情報としてもちいられるときには、行政目的に応じて、社会的な実態性を喪失していることも少なくない。

もちろん、特別な行政目的を実現するために

行政登録簿が設定されるときには、その前段として、社会事象にたいする全体的な認識が得られていなければならない。それは、行政目的に適合し、行財政政策が対象とする実践的な課題と、それが行使される対象領域が把握される必要があるからである。しかし、そのような全体認識にもとづいて、行政目的と政策的な措置・手続きが法制的に規定されると、それが逆に、行財政政策の適用対象を個別に確定する基準となって、対象者を確認するための該当者名簿＝登録簿が設定される。行政登録簿の設定では、行政目的と、そのための手続き・措置への適合性を即自的かつ機械的に判定する対象・客体の自然的社会的な属性が、登録事項として規定される。それは、行財政政策が成立する社会事象全体を把握する認識情報ではなく、行財政政策がもたらす政治的経済的な権益と義務に直接的に関連する対象・客体を、形式的一義的に確定する識別情報である。したがって、特殊な行政目的に対応する行政登録簿では、行政目的を措定させた社会経済的な事象にたいする全体的な社会認識は後景に退き、行政措置と行政手続きを取るために必要な個別情報が配列されている。とくに識別情報は、対象者を、機械的一義的に判別しなければならないから、記載に曖昧さ、多義性や不明確さは認められない。申告・届出手続きでは、「不明」な事案であっても、職権による記載が行われることによって、登録者が「完全に確定」されなければならない。

他方、統計情報は、限定される調査目的に対応付けられてはいるが、対応する複合的な社会事象の規模と構成を、社会的個体の標識の次元において把握する。したがって、社会事象を統計的に反映するために、調査標識群が、それなりの実態的な系統性を備えていなければならない

い。ここでは、個人名、出生名、出生日（年齢ではなく）、電話番号、住所番地等は、統計的関心事項に対応する調査標識となることはほとんどなくて、調査手続きが円滑に進行するための補助標識にすぎない。また、統計調査の精度を確保するために、調査事項すべてについて申告されることが原則であるが、調査不能や調査拒否の場合には、把握されない調査対象と調査事項が発生する。それは、未回答者および未回答項目として、「分類不詳」に区分される。統計目的が社会事象全体の把握にあつて、社会的個体の権益と義務を確認・証明するための識別情報ではないからである。

また、調査範囲についても、行政登録簿の記載対象者は、特殊な行政目的に限定された社会層であつて、行政登録簿の集計計算によって生成する数量的な社会概念が、それに対応する統計概念の定義と範囲を著しく異なっていることも、希ではない。したがって、行政登録簿情報の即自的で個別的な性格を、それを媒介して社会認識に総合される統計単位情報に転換するためには、統計目的の観点から改めて、行政登録簿における個別情報の審査と統合が行われなければならない。これは、「方法転換」の基本的課題の一つである。

最後に「一般性」の原則については、政府統計関係者の見解は、必ずしも明確でない。政府統計家の表現を借りると、それは、行政登録簿の「個別情報の有効性 (Validitaet)」、個別情報の「概念調整や概念の一貫性の確保」、さらには「個人や世帯における実態の変化にたいする記載情報の対応性」のように様々である²⁰⁾。統計関係者がかかわった「方法転換問題」のい

20) 注18)の F.S.Casimiro 論文参照。

ろいろな局面における実践的な体験や経験的な認識がそのままに語られているが、行政登録簿の記載情報について、対応する社会事象にたいする実態反映性が問われていることは確かである。特定の政治的経済的な権益関係や義務関係に規制される特殊な行政目的と、それに対応する行政手続きが、行政登録簿における個別情報の社会的な実態性を歪めたり、それからの乖離を引き起こすことは、新聞やテレビが、行政登録簿にもとづく行政サービスの「非現実性」や「不平等性」を、日常的にニュースやトピックとして報じていることから、明らかである。したがって、行政登録簿の記載情報は、政府行財政機構と社会的個体の政治的経済的な利害関係にかかわるから、系統的な「誤差」をはらむことは否定できない。さらに、社会事象の実態にそぐわない記載情報でも、公証情報として機能する。また、一度記載された「既成事実」にもとづいて、それに政治的経済的な権益関係と義務関係が積み重ねられていくことは、記載情報の実態反映性を乏しくする政治経済的な要因である。したがって、行政登録簿の個別情報を統計単位情報に転化するためには、政治的経済的な利害関係を帯びる行政登録簿の次元においてではなく、統計目的が対象とする社会事象の実態次元において、記載された個別情報の「客観性」が検証されなければならない。

ところで、統計情報も行政の基礎情報として作成されるかぎり、特殊な行政情報である。それが、国家の政治目的によって規定される調査目的を実現する社会情報であるからである。しかし、統計情報の統計たる所以は、特殊な行政執行や行政手続きに直結する個別情報ではなく、各個の行財政政策がかかわる社会事象を集団的に把握する情報であるがために、行財政政策の

「基礎資料」となる社会認識的な情報性格を備えていることである。ここに、行政登録簿の記載情報と比較して、特殊な行政目的と行政手続きに直接的に捕らわれない統計情報の「一般性」と「実態性」がある。したがって、行政登録簿における特殊行政的な個別情報を、社会事象の全体認識にかかわる統計単位情報に転化するためには、行政登録簿情報の特殊目的性をめぐいさり、より客観的な実態性を回復させる認識行程が必要である。

これまで、「行政登録簿型」センサスについては、国民の統計調査にたいする受容度論、統計作成の経費論、および行政情報過程の組織的な自動化論から、考察が進められてきている。そのような立論が、行政登録簿型センサスに転換していく社会的な動因に關説していることは明らかであって、国民（＝被調査者ないしは回答申告者）負担の最小性とセンサス情報生産の経済的組織的な効率性が、『センサステスト』を方向付ける基底的な視角となっている。それにたいして、本節において考察してきた「一般性、完全性および同時性の原則」は、行政登録簿とセンサス統計の認識論的技術論的な側面にかんする論点であって、方法転換過程において改めて認識されてきた実践的理論的な課題である。したがって、行政登録簿の記載情報がセンサスの基本原則を保持するための社会的技術的な条件を検証することが、『センサステスト』の基本視角として設定されていなければならない。

[九州大学大学院経済学研究院 教授]