

わが国における統計環境政策の若干の問題点

濱砂，敬郎
九州大学経済学部：教授

<https://doi.org/10.15017/4492986>

出版情報：経済學研究. 56 (1/2), pp.149-168, 1991-03-10. 九州大学経済学会
バージョン：
権利関係：

わが国における統計環境政策の若干の問題点*

濱 砂 敬 郎

1. 統計行政の状況

われわれは、これまでに、統計環境問題の社会的な全体相と深層性を実証的にあきらかにしてきたが、それは、表面的には、政府の統計調査員の選任難と都市住民の調査拒否としてあらわれている。そして、政府も統計環境の悪化を、おもに調査員確保と調査拒否対策をもって解消せんとしている。政府の統計環境施策が統計調査員の選任難とともに、住民層の調査拒否にむけられているのは、環境の悪化現象が、統計実査の局面において急性的症状を呈しているからである。

統計調査員問題は、1960年に、統計審議会に「統計調査員に関する制度の改善について」諮問がなされ、地方自治体によっては、1950年代から登録調査員制が実施されているから、戦後の統計制度の確立期に起因する⁽¹⁾。統計調査員は、統計実査の直接的な担い手であることから、調査環境の悪化現象が、表面化する以前から選任難にたいする改善措置は講じられてきた。さらに、実査環境の悪化が、選任難の原因として認識されるようになると、調査員手当の引き上

げだけでなく、その各省庁統一単価要求、公務災害補償の予算化、研修会および調査員協議会の組織化等と、改善措置は相つぎ、かつ強化されてきた⁽²⁾。また、1972年からは、「統計調査員確保対策事業」として、登録調査員制の導入が政府予算によって進められている⁽³⁾。

他方、調査拒否にたいしては、統計調査にたいする国民諸層の協力意識を高めるために、1973年に「統計の日」(10月18日)が制定され⁽⁴⁾、また1977年には、「統計環境整備事業」が、調査対象協力促進業務と統計相談業務をもって開始されている⁽⁵⁾。

ところで、中央政府の対応とは異なって、統計環境問題が、わが国の統計制度全体にかかわっていることは、全国統計大会の「大会宣言」や「決議要望」からうかがうことができる。たとえば、第23回統計大会の行政管理庁長官にたいする『決議要望』は、つぎのとおりである。

「決議要望」

社会環境の急激な変化に対応して、統計の需要はますます増大しているにもかかわらず、われわれをとりまく調査環境は、日毎に悪化しており、まことに憂うべき状態にある。

*本稿は、拙著『統計調査環境の実証的研究—日独比較分析』(1990年2月、産業統計研究社)の第4章「統計環境と統計行政」に補論を加え、加筆修正している。

(1) 水沼登「統計審議会における調査員制度改善のための検討と答申」『統計』1972年2月号参照。

(2) 注(1)の水沼論文、および大野喜一郎ほか「統計調査員問題をこう考える」『統計』1972年2月号

(3) 『統計通信』368号、1972年8月号参照。

(4) 『「統計の日」制定の経過』『統計通信』340号、1973年3月号参照、および工藤弘安「「統計の日」をむかえて」、『統計通信』341号、1973年10月号参照。

(5) 『統計通信』387号、1977年7月号参照。

このときに当たり、統計需要の拡大に対応する調査環境の整備を図るため、われわれは、本大会の名において、つぎのことを決議し要望する。

一、統計需要の拡大に対応するため、中央における統計の総合調整機能を強化し、地方統計機構の整備・充実を積極的に推進すること。

二、最も基礎的な調査環境である、統計調査員制度を早急に確立し、調査員の確保と資質の向上を図ること。

三、調査対象の協力度合の低下の趨勢を打破するため、国民に対し統計への理解と認識をたかめるための運動を、強力に推進すること。

このため、統計の日を早急に制定し、この日を中心として国民に対する統計のPR活動を、集中的に展開すること。 以上⁽⁶⁾

(注) 因みに「統計の日」制定(1973年)を記念した第24回全国統計大会においては、『決議要望』がつぎのように具体化されている。

「1. 統計機構の整備および調査の企画について

(1) 統計審議会の構成員に地方の実情を反映せしめるために、地方自治体職員を増加されたい。

(2) 国の指定統計調査相互間の調査時期、調査項目および調査内容の整備を強化されたい。

(3) 市町村統計機構を強化するため、必要な専任職員を設置するように処置されたい。

2. 調査員の確保等について

(1) 調査員手当を大幅にアップされたい。

(2) 調査員の交通費を増額し、通信費をあら

たに支給されたい。

(3) 調査員の研修会を実施されたい。

3. 統計広報活動と統計利用について

(1) 統計調査の円滑な実施をはかるため、調査の目的や効果をテレビや新聞等で強力に広報されたい。

(2) 統計調査の結果はすみやかに国民に提供されたい。

(3) すべての統計結果の表章は地方利用ができるように改善されたい。」⁽⁷⁾

「決議要望」が述べるように、政府各省庁の統計調整、中央—地方統計機構の拡充、統計体系の整備、統計思想の普及(統計教育)、さらには統計法規と、統計環境問題は統計行政の骨格をつらぬいている。ゆえに、統計環境の悪化現象は、一方においては、政府機構の行財政各省庁と統計機構の絡み合いと、他方においては、われわれの分析⁽⁸⁾が示すように、統計をめぐる政府と国民諸階層の社会的関係によって規定されている。

もとより、政府統計は、国家が立法および行財政を企画・立案するための基礎資料として作成される。したがって、民主主義社会においては、統計が立法行為や政策立案にたいして「公正」機能を発揮すること、およびそのことが国民諸層に認識されることが、統計環境の重要な構成要素となる。ゆえに、上述した統計環境施策は、統計機構の拡充、および統計をめぐる政治環境の保全によって基礎を据えられなければならない。換言するならば、統計作成と統計利用にかんする統計行政なしには、統計環境の基本的な改善はありえない。

(7) 『統計通信』344号、1973年12月。

(8) 拙著『統計調査環境の実証的研究—日独比較分析』1990年2月産業統計研究社。

(6) 『統計通信』332号、1972年12月。

しかしながら、国会の議員定数配分問題にみられるように、議会制民主主義の形骸化は、統計の社会的評価を低下させ、統計は政治不信を背負わされている。他方、戦後40年、わが国の中央一地方統計機構は衰弱の一途をたどっている。統計予算の相対的減少、統計専任職員の半減、さらには一省一局削減による統計基準局の「格下げ」(1968年)と、その例の枚挙にいとまがない。

(註) 統計予算についてみると、統計制度と統計体系が確立した1955～1960年には、一般会計予算の6%、1960年代前半には5%前後、後半には4%台、さらに1970年代には約3%から1%以下(1976年は、約0.3%)に急減し、こんにちに至っている⁽⁹⁾。

統計専任職員の減少と統計機構の衰弱については、つぎのような「意見発表」⁽¹⁰⁾がある。

「戦後地方統計機構が発足した当時の、全国都道府県の統計専任職員定数は、5,013人でありましたが、昭和46年には3,072人となりまして(地方統計機構の)パイプの太さは当初に比べ約40%も細くなっております(さらに昭和51年には2,921人、昭和60年、61年には、それぞれ2,693人、2,665人までに削減されている一引用者)。

一方、仕事の量は臨時的に一回だけ実施されたものを除き、継続的に調査されたものだけを拾ってみましたが、昭和24年当時14種類でございましたが、現在は指定、承認の両統計を合わせて約31種類の調査が実施されています。

また、一つの調査の事務量にしましても、例えば国勢

調査に例をとりますと、昭和25年の全国世帯数1,658万で、昭和45年にはこれが2,776万となり、その増加は約1.5倍でございます。また、事業所調査における客体数の増加も1.5倍、商業調査では1.6倍、工業調査では1.9倍、悉皆調査の対象者数は、いずれも1.5倍ないしは2倍に近いという大幅なふえ方でございます。

統計情報にたいする社会需要が、ますます増大するにつれて、地方統計機構を流れる、仕事の量がふえるということは当然のことですが、行政管理庁がこの実情に逆行いたしまして、年々都道府県の定数を削減しているということは、まったく理解に苦しむものであります。

市町村につきましても同様で、ご承知のように、かつては全額国庫負担による統計専任職員(昭和23年市区1,200人、町村10,300人一引用)が配置されていたのですが、現在は地方交付税中に給与費が計上されるようになり(昭和25年4月より)、行政管理庁が一昨年実施いたしました、市町村統計職員の実態調査によりますと、全国3,304市町村のうち、その約68%に当たる2,238市町村において、全然専任職員を置いていない実情でございます。調査員の選任難という、大きな問題をかかえ、しかも多量の統計事務を処理していかなければならない市町村の、このような実情は極めて憂慮すべきことであります。」

つづいて、「意見発表」は、調査員手当の引上げの「実現」についても、問題点を指摘する。

「次に、調査員制度とその確保の問題についてですが、最近調査員の確保が困難になった主な原因は、昭和36年後半からの経済の高度成長に伴いまして、遊休労働力がなくなり、また一般の賃金が高騰したために、調査員手当が相対的に低下したことによるものであります。しかるに現在の実情は、統計審議会答申による国家公務員の七等級二号俸そのものが低額であるにもかかわらず、その完全実施さえなされていないかにありまして、昨年度より、さらに合理化率と称して、稼働日数を削減したことは、実質的に手当の低下につながるものであり、調査員確保の困難にますます拍車をかけておるということでございます。

(9) 伊大知良太郎「統計予算と統計体系」、『経済研究』, Vol. 20, No. 4, 1969年、および『統計制度と統計調査昭和51年』参照。近年については、『統計情報』に掲載されている各年度の『統計事業予算の概要』を参照。

(10) 渡部長王(当時山梨県総務部統計主幹)『統計通信』332号, 1972年12月。引用文中の新しいデータは、岡村勝喜「地方統計機構の現況」『統計情報』1987年4月号。

また、現在の各種調査の日数基準につきまして、必ずしも調査の難易度に応じて決定されていたものとは思われません。七等級二号俸相当額の完全実施とともに、調査ごとの基準日数、あるいは受け持ち対象数についての合理的判断基準を作成すべきであり、最終的には、全額国庫負担による常任調査員制度について、法制化すべきであると思います。」

さらに、「意見発表」は統計調査員問題の観点から、行政管理庁の統計調整機能について言う。

「次に、調査員選任難の原因の一つとして、各種調査の氾濫と調査事項の複雑化があげられると思います。調査公害なる言葉さえ出ておりますが、無統制な、このような調査の氾濫は統計報告調整法の機能に欠陥があるのではないかと私は思います。現在の統計報告調整法では、各省庁が、それぞれ予算をとった調査につきましては、それが例えば必要の度合いの少ない調査でありましても、一応承認の基準を満たしておれば、調査がいくら氾濫いたしましても、それをやめさせることが出来ないようになっておりますが、むしろ、私は逆に行政管理庁の承認後でなければ、各省庁で予算をつけないというような規定を設け、調査の増大に対して、強力にこれを規制できるようにすべきだと思います。

このことは、地方統計機構における定数と事務のアンバランスや、調査公害による調査客体の非協力に原因する、調査員の選任難の解消にもつながることですので、その検討をお願いしたいと思います。

…〈中略〉…

要はこれをいかに実行すべきであるかと思えます。これについて率直に申し上げますと、現在の行政管理庁の機構では、あまりにも弱体すぎるということでございます。この際私は、調査員制度を含めた地方統計機構の整備拡充と、各省庁の統計を整理統合するためにも、行政管理庁における統計調整機能と総理府統計局の実調査機能とを兼ね備えた、統計庁設備の検討をお願いいたします。」

このような統計調査員問題の背景や統計機構が弱体化している事情を考えるならば、統計思想の普及を目的として制定された「統計の日」さえも、制定の主旨・理由(閣議決定)⁽¹¹⁾を読むかぎり、統計調査＝統計実査を円滑化するためのだけの便宜的対応にみえてくる。

(註)

『統計の日』制定の主旨と理由は次のとおりである。

『統計の日』について

昭和48年7月3日

閣議了解

統計の重要性に対する国民一般の関心と理解を深め、統計調査に対する国民のより一層の協力を推進するため、『統計の日』を設ける。

『統計の日』は、毎年10月18日とし、この日を中心として、統計功労者の表彰、講演会、展示会の開催等統計知識の普及のための行事を全国的に実施するものとする。

上記の行事は、地方公共団体の緊密な協力を得て行なうものとする。

『統計の日』の制定の理由

社会経済の発展に伴い、国民一般の統計の重要性に対する関心を喚起し、その理解を深めるとともに、広範かつ精細な統計を整備することの必要性は、近年とみに高まっている。また、政府、地方公共団体が実施する統計調査は、最近ますます複雑・高度化するすう勢にあり、これらの統計調査の実施にあたっては、統計調査に対する国民のより一層の理解と協力を得る必要がある。

このため、毎年10月18日を『統計の日』とし、この日を中心として国民の統計に対する関心と理解を深めるための諸行事を行ない、もってわが国の統計の整備に寄与することとしたい。

なお、関係機関が諸行事を行なうためには、10月の後半が適当な時期であるので、府県物産表に関する太政官布告が交付された明治3年9月24日を太陽暦に換算した日、すなわち10月18日を『統計の日』とするものである。

(11) 注(8)の『統計制度と統計調査 昭和51年』27～28頁。

る。」

「統計の日」の制定によって、政府の統計環境施策は、一つの頂点に達するが、統計環境施策の前提となる統計主体の問題認識を、次節の「統計調査調査客体調査」の分析によって、うかがうことにしよう。

2. 統計主体の問題認識

一 「統計調査調査客体調査」一

統計環境の悪化現象が顕在化してきた1970年代になると、行政管理庁、指定統計の調査主体である各省庁、さらには都道府県等によって、統計環境施策にかんする基礎資料を得るために、実態調査が数多く実施されている。実態調査の多くは、調査対象が地方統計機関、統計関係職員ないしは統計調査員であって、調査目的も、地方統計機構の強化、専任職員の増員、統計調査体系の整備、および調査員の待遇改善など、「統計行政の水準」を向上させるための基礎資料を得ることとなっている。調査事項も、調査目的に対応して、統計環境が悪化している現象の実態、さらには環境を悪化させている素因を明らかにするというよりは、統計環境の悪化を所与の事実として、統計機構が衰弱している事情を集約する目的情報的性格を帯びている。要するに、それは、原因探求一実態解明的ではなく、問題指摘一問題解決の指向が強いようである。

本節で紹介する第24回全国統計大会事務局と全国都道府県統計課（全国統計協会連合会）の「統計調査調査客体調査」⁽¹²⁾は、政府統計機関

が政府統計の被調査者である企業および調査対象として企画した全国調査の稀な例である（以下本節では「客体調査」と略称する）。それは、統計機関調査や統計調査員調査と同様に、問題解決の志向を帯びているが、回答傾向を企業群＝事業所と住民層＝世帯に区別してみることができると同時に、統計環境問題にたいする統計主体の客体認識の特徴を浮き彫りにしている。

「客体調査」の設問数は11であって、10の質問について集計表をみることができるとは、すべての質問の結果集計表を掲載することができないから、4つの集計表（質問3から質問6まで）をまとめて、別表に掲げている⁽¹³⁾。われわれは、集計結果を、被調査者がおかれている社会経済的条件に留意することによって、労働力調査および家計調査の調査対象である世帯と、生産動態調査から工業統計調査までの調査群の対象となっている事業所に分けて、みなおしてみよう（別表中の太線枠）。

質問1は1年間（昭和47年4月1日から昭和48年3月31日）の被調査数を調査主体（省）別・調査別にたずねている。世帯で被調査数は、年平均1.47および1.17、事業所では3.02から3.56と被調査数に著しい差があることがわかる。両者の被調査重複度の相違は、統計調査の過多感を問うた質問2の回答傾向にもそのまま反映している。

「客体調査」の報告書は、同一客体の被調査重複数を省別に分析して、「同一客体が重複していくつかの統計調査の調査対象となることは極

(13) 第24回全国統計大会事務局と全国都道府県統計課（全国統計協会連合会）が1973年5月に、「統計関係従事者意識調査」の一環として実施した。1973年第24回全国統計大会事務局「統計関係従事者意識調査結果」に収録。なお「客体調査」の調査方法は明らかでないが、調査対象者数6,012、回収率82.5%である。

(12) 『統計通信』357号、1975年1月。

別 表

統計調査別		3. 今後統計調査に対する協力と困難の場合の理由							4. 調査票記入の際の感じ方				5. プライバシーと提出先			6. 記入方法				
		協力 できる	止むを 得ない	困 難	困難の主たる原因の内訳				希望と不満の主たる内訳				統 計 結 果 不入手	調 査 員	市町村 職 員	その他	自から 記 入	調 査 員 等		
					人 手 不 足	調査内 容複雑 面倒	事業生 活に無 関係	経費が かかる	PR な く突然	簡略に	調 査 統 計 回 収 減	協 力 に み か え り な し								
総	数 (A+B)	36.9	49.1	14.0	60.8	24.9	11.7	2.6	18.7	22.5	27.0	11.5	20.4	61.9	23.3	14.8	82.8	17.2		
標 本 調 査	総	数 (A)	37.1	48.9	13.9	60.3	25.1	11.8	2.8	20.1	21.5	25.9	11.3	21.2	63.5	22.1	14.4	82.2	17.8	
	総	数	42.0	45.3	12.7	50.3	36.4	11.2	2.0	28.8	20.4	15.2	9.4	26.2	73.0	18.2	8.8	75.2	24.8	
	理	労 働 力 調 査	51.9	40.2	7.9	35.9	46.2	17.9	—	30.3	17.8	11.7	10.3	29.8	65.5	22.3	12.2	74.8	25.2	
	府	家 計 調 査	27.0	56.4	16.6	32.4	58.1	8.6	1.0	38.7	18.4	8.3	9.4	25.2	81.1	10.9	8.0	92.2	7.8	
	統	個 人 企 業 経 済 調 査	26.1	53.1	20.7	66.4	20.9	10.0	2.7	29.4	24.5	21.8	7.6	16.7	67.6	24.3	8.1	86.4	13.6	
	計	小 売 物 価 統 計 調 査	64.2	30.4	5.4	67.5	12.5	15.0	5.0	15.7	21.0	20.2	10.2	32.9	75.0	17.4	7.5	46.1	53.9	
	局	総	数	32.9	51.9	15.2	69.2	17.5	11.4	1.9	9.9	23.0	37.1	13.5	16.5	52.6	25.7	21.8	91.4	8.6
	通	生 産 動 態 統 計 調 査	31.2	51.8	17.0	71.3	16.3	10.0	2.5	6.5	27.4	43.3	11.2	11.6	56.9	28.6	23.5	87.1	12.9	
		商 業 動 態 統 計 調 査	38.1	49.0	12.9	55.6	25.9	14.8	3.7	12.4	17.2	38.9	13.8	17.7	53.9	26.3	19.8	91.7	8.3	
		機 械 器 具 流 通 統 計 調 査	33.6	51.4	15.0	73.1	12.8	12.8	1.3	15.7	17.8	29.7	16.4	20.4	58.4	22.3	19.3	93.0	7.0	
織 維 流 通 統 計 調 査		28.6	55.4	16.0	77.6	14.5	7.9	—	5.2	29.5	35.6	13.0	16.7	50.1	25.3	24.6	94.2	5.8		
産	毎 月 勤 労 統 計 調 査	33.4	52.6	14.0	62.3	13.0	15.6	9.1	24.0	20.7	26.2	10.2	18.9	66.3	24.4	9.3	75.7	24.3		
省	工 業 調 査 (B)	35.1	50.4	14.5	64.7	23.5	10.6	1.2	6.4	31.1	36.5	13.0	13.0	47.9	33.9	18.2	88.2	11.8		
悉 皆	通 産 省																			

力避け、標本の片寄りをなくするようつとめるべきである」と述べている。章句には、統計調査（体系）の統合整備を求める地方統計機関のねらいがこめられているが、それは、企業対象の統計調査については妥当するが、住民層を対象とする統計調査には必ずしもあてはまらない。

つぎに、政府の統計調査にたいする協力意識をうかがう質問3にうつると、「今後の統計調査に対する協力」が「困難である」という回答比率は、労働力調査を受けた世帯では8%にすぎないが、家計調査世帯や事業所では、15%前後とやや高く、逆に「協力できる」が、労働力調査世帯では、50%をこえるのにたいして、家計調査世帯や事業所では、「止むを得ない」が5割前後と最も高くなっている。

このような調査協力意識の差違が生起する原因を協力困難の理由内訳によってみると、同じ世帯層でも、家計調査世帯は、回答者の6割近くが「調査内容が複雑で面倒」と答え、家計調査に特有な調査票記入の作業様態を反映した数値となっている。労調世帯では、同じ回答比率が4割台に減少し、かわって「事業生活に無関係」の比率が、他の世帯や企業よりも高い。

他方、事業所においては、統計調査の被調査数が多いために、調査票の記入に特定の人員をさかねばならないことから、協力困難の理由も「人手不足」が5割から8割にたっている。

3つの質問の回答傾向をまとめると、二様の調査客体像が浮かびあがってくる。事業所は、資本主義社会における企業＝資本の社会経済的地位を反映して、政府統計調査の頻繁な対象である。ゆえに、被調査者として統計調査過多感も強く、また調査申告のために「人員不足」を訴える。しかし、政府省庁との利害関係からいって、事業所は、今後とも統計調査には「止む

を得ず」協力するという調査客体である。

他方、世帯＝一般住民層については、それを対象とする統計調査が少ないことが、被調査実数のうえでも、実感のうえでも確認できる。そして、政府の統計調査に一般的な協力意思を表明しているにもかかわらず、統計実査の局面においては、調査票の記入について「複雑ないしは面倒」という非協力感が世帯層に浸透している。政府統計の調査客体として、世帯と事業所が呈する対照性は、両者の社会経済的被規定性とそれにもとづく政府との社会関係に基因する。したがって、世帯の潜在的な非協力意識の深層については独自の実態調査が必要であるが、ここでは「客体調査」の他の質問を分析することによって、事業所と世帯の対照性を別の側面からとらえておこう。

質問4の「統計調査票記入の際」の感応をみると、事業所は統計調査の統合および調査項目の簡略化を求め、調査票記入の負担感が強い。他方、世帯は事前のPRの不徹底と統計データの還元の欠如にみられるように、調査申告情報の一方向的提供感と統計にたいする疎外感を訴える。つぎに、統計資料の還元および利用状況について、たずねた質問7および質問8によると、事業所の2割から3割が「業務遂行や生活設計等に必要な官庁統計が得られ」、かつ5割から6割が「統計資料を利用している」と回答する。それにたいして、世帯では、前者が1割台に止どまり、後者では逆に「統計資料をほとんど利用しない」が、7割近くにおよぶ。さらに、「必要な官庁統計が得られない理由」についても、事業所では「資料入手方法が不明」とならんで、「公表時期の遅れ」の比重が大きい。世帯については前者だけで過半の6割をこえる。

したがって、一般に統計の社会的役割にかん

する評価は低い、世帯層においては特に著しい。そして、統計調査の申告義務が課せられているにもかかわらず、統計利用の局面においては、政府統計と無縁な関係におかれることから、申告情報の一方的な提供感や統計疎外感¹⁴は実情をそのまま反映した社会的感情といえよう。

質問5, 6, 9, および10は、プライバシー対策や統計調査の広報手段をたずねた設問であって、一般に「PR」が徹底されていないことと事業所層に調査員回避志向が強いことが、特徴として表出している。

「客体調査」の報告書は、調査の分析をつぎのように括っている。

「統計調査の客体調査からつぎのようなことが極めて大切ではなからうか、と考えられる。

1. 統計思想の啓蒙をはかる。
2. 統計調査の統合整備をはかる。
3. 一般社会への統計の提供ができるような機関が必要である。

情報化社会へ移行するにつれて、統計の必要性は今日以上にその度合が増していこう。そのためにも、統計の見方、統計的考え方を一層高める必要があると思われる。また、統計調査について、同じ傾向の調査はできるだけさけ、有効な調査を完備することが大切だと思う。また、国民に対する情報提供という観点から機構等についても検討し、国として中央に情報センター等を設置し、各府県との連絡を密にしていくと同時に、一般社会への資料の提供ならびに相談に応じるようなシステムをつくる必要があるであろう」と。

1. の「統計思想の啓蒙」と3. の「一般社会への統計の提供」は、調査結果にあらわれた統計疎外感→調査非協力意識や一方的情報提供感にたいしては、それなりの意義をもつであろう。

とはいえ、提言の視野は、統計官庁←→統計調査←→被調査者という日常的な統計作成プロセスのサイクルに限られている。視野の限界性は「統計思想の内容」が企業や世帯における「統計の見方、統計的考え方」と技術的にとらえられていることとも無関係ではないようにおもわれる。そして、議会制民主主義の活性のために、政府統計および統計調査を重視する公民意識＝統計精神の育成が、統計思想普及の本旨とならねばならないことは、われわれの実証分析⁽¹⁴⁾が明らかにしている。

2. の「統計調査の統合整備」は、統計調整機能の強化を求める主張であって、主張の背景には、企業の被調査者としての負担が大きいことと、統計調査の無計画的な増加によって地方自治体の統計機関が中央官庁の「下請機関化」している実情がある。「客対調査」と集計結果が、調査主体＝省庁別に表章されていることには、統計調整機能の無力化にたいする地方統計機関の批判的意図をうかがうことができる。政府統計体系の無計画性は、資本主義諸国の統計制度＝分散的中央集権型に基本的な原因があるために、先述した「決議要望」や「宣言」が、1969年くらい続けられているにもかかわらず、改善措置は、指定統計の調査周期の修正や比較的少数の統計調査の改廃に止どまっているのが、実情である。

われわれは、調査客体別の分析によって、企業層とちがって、世帯＝住民層にとっては被調査数は少ないことから、統計体系の無計画性が調査非協力の直接的要因となっていないことを確認している。しかし、統計調査の無計画的増加は、地方自治体独自の統計活動や住民にたい

(14) 注(8)の拙著第2章と第3章を参照。

する広報活動を鈍らせることによって、住民の調査非協力意識の強まりを助長しているといえなくもない。また、錯綜する統計調査が統計情報と行財政政策の関連性を不明確にしている一つの要因ともおもえなくもない。住民諸層の統計疎外感の狭い統計機構のサイクルではとらえられない統計行政と統計意識の問題点である。

さらに、調査拒否の要因であるプライバシー意識の様相については、「客体調査」は何も語りえていない。

3. 今日の統計行政

先節の「客体調査」は、統計主体の客体認識であって、住民諸層の潜在的な調査非協力意識の浸透状況、統計疎外感の諸相、さらには統計精神が根付く社会的条件を把握する原因探求的な志向をそなえてはいない。そのためか、1980年代の統計環境施策が、対症療法的であって、統計行政の基本に裏付けられないままに推移したことは、その後の環境施策をめぐる動向が示している。

1980年代の統計政策において、最も注目すべき政策事項は、1984年4月の統計審議会の行政管理庁長官に対する建議『今後の統計行政の進め方について』（以下では、『建議』と略称する）と、それに対応する1985年5月の総務庁長官への答申『統計行政の中・長期構想について』⁽¹⁵⁾（以下『中・長期構想』と略称する）、および1988年12月における統計法と統計報告調整法の改正であろう。

『建議』は、わが国の統計行政が当面する課題「①社会経済情勢の変化に即応した統計体系

の整備、②行財政改革の推進、国民負担の軽減の観点からする統計調査の整理編成と簡素効率化、③統計利用の促進、④統計調査環境の整備の推進等」（序）に「積極的に取り組む必要がある」あるために、提言された。『建議』の内容は、「第1章 統計行政の中・長期構想の樹立と推進、第2章 統計調査の計画段階における運営の充実、第3章 統計調査の実施段階における運営の充実、第4章 統計利用の促進、第5章 統計調査にかんする見直しの推進、第6章 統計行政の基盤整備」となっており、われわれの課題である「④統計調査環境の整備の推進等」については、本文のなかでは、「第6章 統計行政の基盤整備」に、「統計知識の普及」と「プライバシー保護対策、統計利用の促進、その他統計調査環境を良好に保つための措置を講ずること」と述べられている。そして、統計調査環境と直接に交接する課題「統計調査の実施段階における運営の充実」では、「質の高い統計調査員の確保措置」が、「実査機能の充実」をはかる具体的な措置としてあげられているだけである。

つぎに、『建議』に対応する『中・長期構想』は、「第1章 主要統計の実施時期、第2章 新しい社会・経済の動向に対応した統計体系の整備、第3章 統計調査の正確性の確保と合理化、第4章 統計データの利用の促進、第5章 統計調査のための基盤整備」から構成されている。

『建設』に片鱗を残していた「統計行政の基盤整備」は、「統計調査の基盤整備」に視野を狭められ、統計環境の保全のためには、「統計調査における秘密保護」（第6章第2節）と「地方段階における実査のあり方」（第3章第5節）が検討されている。

前者については、①秘密保護が規定されていなかった報告統計と届出統計を作成する統計調

(15) 他の質問の回答結果表は、拙稿「統計環境の実証分析」『経済学研究』46巻第1・2号、1981年に掲載。

査についても、規定を設けることと、②個人情報保護法と統計法の関連性を明らかにすることが、一般的に提案されており、秘密保護の強化とは逆に、英米において国民の申告不安を引き起こした「統計ニーズの多様化（「詳細なクロスセクションデータ、小地域統計データや個人データファイルの連結）」にともなう「指定統計調査結果の目的外使用制度の改善」が主張されている。

後者では、統計調査員の役割と確保の重要性が強調されているが、基本的な対応策は示されていず、「さらに、各省庁においては、統計調査について国民、企業等の協力が得られるよう広報活動、報告者への調査結果の還元等を充実することにより、統計調査の環境の整備に努めなければならない」と、「統計官庁—統計調査—被調査者という日常的な統計作成のサイクル」に、視野ががざられた1970年代の要求が繰り返されている。

ところで、統計調査の秘密保護規定の拡張は、新しい調査票の管理規定とともに、統計法と統計報告調整法の改正によって実現する⁽¹⁶⁾。

しかし、管理規定も秘密保護規定も、原則的な規定内容の域を出ておらず、また調査事項の報告徴集が統計目的であるか否かを、「承認申請書」に記載する規定が、新たに設けられたが、利用目的・方法等にかんする被調査者への通知手続き等については、まったく配慮がなされていない。それを、「英米の経験」⁽¹⁷⁾と比較すると、統計の秘密保護の徹底性と完全性において、大きく立ち遅れていることは、歴然としている（改正条文については、注（18）の文献参照）。

ところで、秘密保護規定とともに、統計法の基本条項である申告義務規定については、『建設』にも『中・長期構想』にも、まったく触れていない。われわれの実証分析は、申告義務規定の適用の必要性和実効性が、統計調査の緊急な課題として問われていることを、明らかにしている。申告義務規定の法律的な根拠を現代的な観点から確立する必要性は、識者によっても指摘されている⁽¹⁹⁾。そして、「厳しさをまず現状の中で実調査を担当して行くには、通り一遍の指示や注意だけでなく拒否世帯への説得などの適切な助言や事例、府当局としての具体的な対策を示してもらいたい」⁽²⁰⁾と言う統計実践の声にたいして、『建設』も『中・長期構想』も、楽観的であるようにおもわれる。

『中・長期構想』全体については、「現行統計法は動かせないものとして、当面の課題にたいする中・長期的対応を、主として統計技術的見地と統計行政上の整合性に重きをおいて検討するにとどまっている。とはいえ、そのことをもって、審議会委員の統計制度に対する学識経験を疑うわけには行かない。なぜならば、統計審議会には、もはやわが国の統計法や統計制度の基本にかんして、審議し、建議する権限は与えられていないからである」⁽²¹⁾と言う評価があるが、評価は、統計の政治的環境にかかわる統

(18) 総務庁統計局統計基準部統計企画課「統計法及び統計報告調整法の一部を改正する法律案について」と「統計法及び統計報告調整法の一部を改正する法律（昭和63年法律第96号）について」『統計情報』1988年6月号と89年1月号参照。

(19) たとえば大屋祐雪「情報化社会と統計法」『統計』1988年1月号4頁～5頁、および工藤弘安「センサスの法的根拠」『統計情報』1984年8・9月号。

(20) 鈴木和男「調査環境の改善に向かって」『統計通信』512号。

(21) 大屋祐雪「現行統計法をみなおす」『統計』1987年1月号6頁。

(16) ともに、総務庁統計局統計基準部監修『統計行政の中長期構想—統計審議会答申—』1985年に収録。

(17) 注(8)の拙著第1章。

計環境政策にも、そのままあてはまる。このような統計環境政策の「展開」は、「個票の秘密を守ることは、現在統計法上十分保障されていますし、運用上も遺漏はないでしょう。」と言い、「統計法をその本質の精神に触れない改正はもちろんある程度すべきであるが、基本的な姿勢は、今後とも受け継いで守っていかねばならない」と言う見解と軌を一にしている⁽²²⁾。統計指導者層の「旧守の姿勢」は、こんにち、統計調査環境問題が、「組織の本質的なものを考え直してみる好機」を与え、「ともあれ、『調査環境悪化』問題はその後わが国の統計調査実施に著しく大きな影響を与え、また暗い影の部分を残した。その反省がなければ次に進むべき方向の選択にまた過誤を生ずることになるように思われる」⁽²³⁾と言う統計調査の第一線の総括と対照的であろう。

われわれは、1970年代の統計関係者自身の深刻な反省の声（後註）に耳をかたむけ、統計主体が、統計環境問題を正面から捉えることによって、現代的な統計目的、調査概念、および統計制度の原則を構築する必要性を確認することにしよう。

（註）「1975年の課題—統計行政の真の展開を—」と題するH氏の見解⁽²⁴⁾

「統計調査環境悪化の深刻さは、…統計及び統計調査の基本的前提条件（調査票の回収と申告の真実性）を根拠から覆す可能性をもっているといっても過言ではない。

統計調査環境という言葉によってとらえられる内容は、人によって差異があろう。その表現が統計関係者のサイドからのみとらえたものであって適当でないという意見もある。しかし、この言葉が、各種統計調査の対象となる国民一般の統計及び統計調査に対する拒絶反応あるいは無関心を主たる内容としていることに疑問はない。だからこそ、調査票の回収に強い影響を与えるとともに、その記載された内容の真実性が問題とされるのである。

…〈中略〉…

だから、これら両者の背景にある根本的立場は国民の統計に対する理解と関心の浸透がまずあって、それにより、これら両者についての高い水準が確保されることが望ましいということである。

…〈中略〉…

行政を進めるに当たり、国民の理解を求め、疑問に應える態勢は、近代の民主的行政推進上の常識である。しかし、従来、統計作成者あるいは統計行政は、この常識にどれだけの関心を持ってきたのであろうか。統計作成者は、それぞれの統計目的や統計技術の立場からの必要性のみをふりかざして、統計調査を実施してきたということはなかったであろうか。

これらへの真剣な省察こそ統計作成側に要請される最小限のものである。言葉をかえれば、従来、統計及び統計調査に対する国民意識への絶えざる省察及び国民負担を最小にするための自制と抑制があまりにも少なかったことにより、今日の統計調査環境の悪化が生まれてきたのではないか。したがって、統計調査環境問題に取り組むに当たっては、統計関係者が統計の意味を説くと同様に、現状の問題と、その根源を的確にとらえ、問題解決への正しい着手がなされなければならないといえるのである。

…〈中略〉…

統計調査環境問題は、観点を変えれば社会構造や国民意識の変化を見通して、統計作成機関の立場からのみ統計の作成を進めてきた結果でもある。

一般的にいえば、啓発・広報に関する行政については、効果が明らかな即効薬はない。昭和48年に『統計の

(22) 「特集 座談会 統計法制定時の回想と今後の展望—統計法志向40周年を記念して—」『統計情報』1986年8月号16頁～17頁。

(23) 大野喜一郎「調査環境悪化問題の経過に思うこと」『統計情報』Vol. 31, No. 11, 1982年, 530頁。

(24) 『統計通信』357号, 1975年1月。

日』が創設されたとはいえ、その実施についてはまだ試行錯誤の域を出ていない。しかも、他方では、統計作成機関が、原則賛成各論は自己所管調査の円滑実施を願うだけというパターンを繰り返して行っても、その結果は自明である。さらに、また、統計調査環境問題への対応は、なぜ調査拒否が生ずるかという根源にさかのぼってとらえなければならないのである。」

4. 補論：最近における統計主体の客体認識の分析

第2節の『客体調査』は、1973年に実施されているが、その後も、統計にかんする国民の意識調査が、政府によって行なわれている。しかし、ほとんどの意識調査は、調査結果が統計機関の内部資料として公表されていない。1989年6月の『統計調査に関する世論調査』（以下では『世論調査』と略称する）は、最近、統計主体

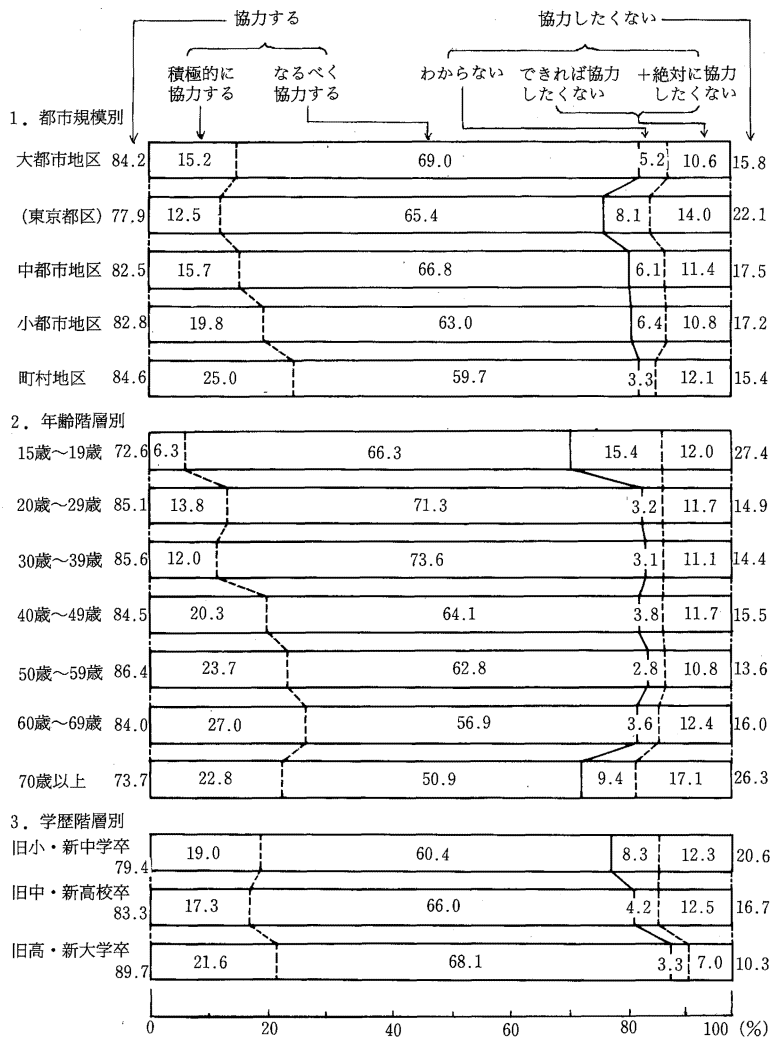


図1 (Q-6) 統計調査への協力度

(広義)が実施した客体調査のなかでは、調査結果が公表された唯一の例であって、ここでは、補論として、本調査の調査結果を分析しておく。

『世論調査』は、6つの設問と2つの副設問から構成されており、調査内容は、「1. 統計調査への関心—調査結果への関心度と統計調査の見聞—, 2. 統計調査についての意見に対する反応 (=統計調査にかんする評価…浜砂注), 3. 統計調査の結果への信頼度, 4. 統計調査の結果の活用状況, 5. 統計調査への協力度」となっている。はじめに、国民の統計調査にたいする基本的な反応, すなわち, 「協力度」と「信頼度」にかんする調査結果をみてみよう。

図1 (Q-6) は, 「国の統計調査」にたいする協力意識を問うた回答結果を, 居住地の人口

規模別, 年齢別および学歴別に表示している。人口規模別には, いずれの地域でも, 8割前後の住民が, 「もし国の統計調査の協力を求められたら, 「積極的に」あるいは「なるべく」協力すると答えている。年齢階層別にも, 回答比率が最も低い「15才~19才」の就学層と最高年齢層でも, 7割を上回っている。また, 回答比率の学歴差は, 傾向的であるが, 大きな階層差はみられない。

つぎに, 『世論調査』は, 統計調査の結果の信頼度を, 「(1) 人口に関する統計」, 「(2) 物価に関する統計」および「(3) 住民に関する統計」についてたずねている。図2の①, ②および③ (Q-4) は, それぞれの統計を, 「非常に」, ないしは「ある程度」信頼している」と答えた者の比率である。①, ②と③には, 総体的な水準

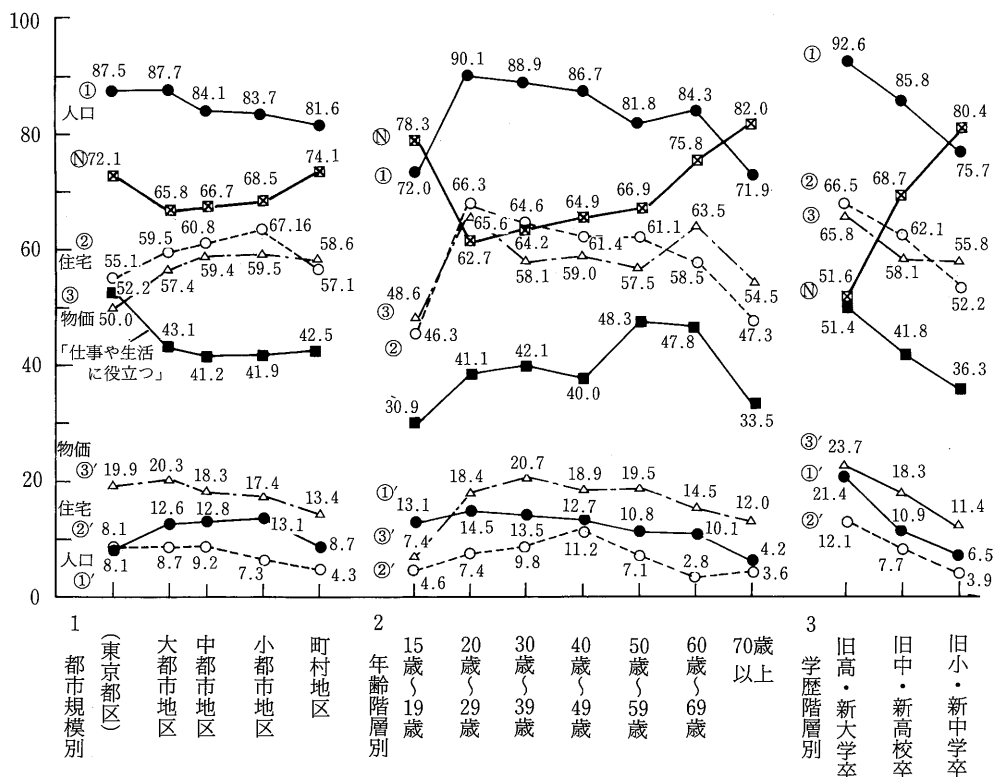


図2 統計調査の結果の信頼度 (①, ②, ③ (Q-4)) と活用状況 (①', ②', ③' (Q-5))

表1 (Q-2) 見聞きした統計調査

(複数回答)

	該当者数	国勢調査	家計調査	全国消費 実態調査	住 宅 統計調査	小売物価 統計調査	事業所 統計調査	商 業 統計調査	労働力 調 査	工 業 統計調査	農 林 業 センサス	社会生活 基本調査	就業構造 基本調査	そ の 他	見たり聞 いたりし たものは ない	わからない	計 (M. T.)
	人	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
総 数	2,337	83.3	23.4	20.9	20.1	18.8	13.5	12.1	11.5	10.4	5.6	4.9	3.8	0.2	7.9	3.9	240.1
1. 都市規模別																	
(東京都区)	136	83.8	18.4	25.0	22.8	25.7	19.1	13.2	9.6	14.7	0.7	7.4	2.2	-	8.1	1.5	252.2
大都市地区	462	84.4	21.4	23.4	22.7	21.6	14.1	11.9	10.2	10.2	1.3	4.5	3.9	-	8.0	3.5	241.1
中都市地区	868	83.1	24.9	23.7	20.7	20.5	13.9	13.4	13.7	11.6	3.6	5.0	4.6	0.1	6.6	4.6	250.0
小都市地区	454	83.7	23.8	17.4	20.3	17.6	15.2	12.1	11.0	13.0	7.3	5.7	4.2	0.7	7.5	3.7	243.2
町村地区	553	82.3	22.2	17.2	16.6	14.8	10.8	10.1	9.4	6.7	11.2	4.3	2.2	-	10.3	3.1	221.3
2. 年齢階層別																	
15 ～ 19 歳	175	53.1	16.0	15.4	12.0	9.1	2.9	4.0	6.9	4.0	1.1	4.0	0.6	1.1	25.7	9.7	165.7
20 ～ 29 歳	282	77.0	23.0	25.2	20.9	17.7	9.9	7.4	12.4	6.7	3.2	5.7	5.7	-	10.3	5.7	230.9
30 ～ 39 歳	458	88.2	28.8	24.0	21.2	19.0	10.5	10.5	8.3	9.0	3.7	4.6	3.7	-	6.8	1.3	239.5
40 ～ 49 歳	502	89.0	23.5	25.1	23.3	22.5	15.3	15.7	14.9	12.9	4.4	5.2	4.8	0.2	3.8	2.4	263.1
50 ～ 59 歳	435	87.6	26.0	20.5	23.4	22.8	20.2	17.0	13.8	16.8	9.4	5.1	3.4	0.2	5.5	2.8	274.5
60 ～ 69 歳	318	85.8	23.9	17.3	17.6	18.2	17.9	13.2	13.8	10.4	9.7	5.7	4.1	-	6.6	3.5	247.8
70 歳以上	167	78.4	8.4	6.0	10.2	10.2	7.2	6.6	2.4	3.6	6.0	2.4	1.8	-	9.6	9.6	162.3
3. 学歴階層別																	
旧小・新中学卒	642	79.1	16.5	10.9	14.2	13.6	9.2	5.5	8.4	7.2	8.6	2.6	1.1	0.2	10.4	6.2	193.6
旧中・新高校卒	1,190	83.9	25.1	21.1	19.9	17.9	14.8	13.2	11.1	10.1	3.9	4.5	3.9	0.2	8.2	2.7	240.3
旧高・新大学卒	486	88.1	28.4	34.4	29.0	28.6	16.5	18.3	16.9	16.5	6.4	9.1	7.4	0.2	3.9	2.9	306.0

に小さくない差が存在しているが、統計調査への協力度にかんする回答結果と同様な回答傾向が示されている。また、信頼度が比較的到低い物価統計でも、すべての属性別階層において、5割近くから6割をこえる国民が、統計調査への信頼感を表明している。

統計調査にたいする国民の協力度はきわめて高く、信頼度も低くない。それは、われわれの『統計環境実態調査』⁽²⁵⁾が捉えた調査拒否の様相と政府統計にたいする社会的評価の低さとは、相反しており、顕在化している統計調査環境の危機的状況は消え去ったかのごとくである。『世論調査』にあらわれた政府統計にたいする国民の肯定的な態度は、どのような国民の統計実践、ないしは統計調査と統計利用にかかわる直接的な体験ないしは間接的な経験に裏付けられているのであろうか、それを『世論調査』の結果に探ることが、つぎの課題である。

表1(Q-2)は、統計調査にかんする経験=「見聞」の有無を、12種類の統計調査について問うた集計結果である。それによると、回答者の8割以上が、国勢調査を「見聞」しているが、住宅統計調査と小売物価統計調査については、2割に低下している。また、設問5の回答結果によると、統計調査の結果を、「使ったり、参考にしたり」した利用経験をもつ者は、最も利用度が高い「物価」の領域でも、2割から1割にすぎず、「人口・世帯」や「住宅」の領域では、1割全後と、利用経験者は少ない(図2の①、②、③)。また、統計利用の「場」も、多くの属性別階層において、「勉強や研究」や「仕事」といった特定の関心事にもとづく利用よりも、「日常的な「見聞」の比重が大きくなって

	(1)勉強や研究	(2)仕事	(3)日常
1. 都市規模別			
大都市地区	21.5	41.8	57.0
(東京都区)	18.4	44.7	52.6
中都市地区	17.6	48.1	61.2
小都市地区	14.7	39.2	69.2
町村地区	9.7	45.1	65.3
2. 年齢階層別			
15歳～19歳	81.6	2.6	34.2
20歳～29歳	25.7	38.1	58.1
30歳～39歳	9.1	41.5	67.7
40歳～49歳	9.7	57.4	58.0
50歳～59歳	13.2	51.4	67.4
60歳～69歳	9.1	46.8	70.1
70歳以上	13.3	20.0	73.3
3. 学歴階層別			
旧小・新中学卒	15.1	33.3	75.4
旧中・新高校卒	11.8	42.4	66.5
旧高・新大学卒	24.3	53.6	49.8

表2(Q5-S) 統計調査結果の活用現場

る(表2(Q5-S))。逆に、まったく統計を利用したことがない者の比率(回答「わからない」をふくむ)は、全体平均で68.6%であり、最若年層、最高令層および低学歴層では、それぞれ78.3%、82.0%、80.4%の高さになっている(図2の㉑)。

このような統計調査や統計利用にかんする直接的な経験の「少なさ」を反映してか、「統計調査の結果は仕事や生活などに役に立つ」という意見に賛成した者の回答比率は、全対平均で4割にすぎず、「わからない」ないしは「そうは思わない」と、否定的に反応した者の比重は、東

注(25)-注(8)の拙著第2章、第3章参照。

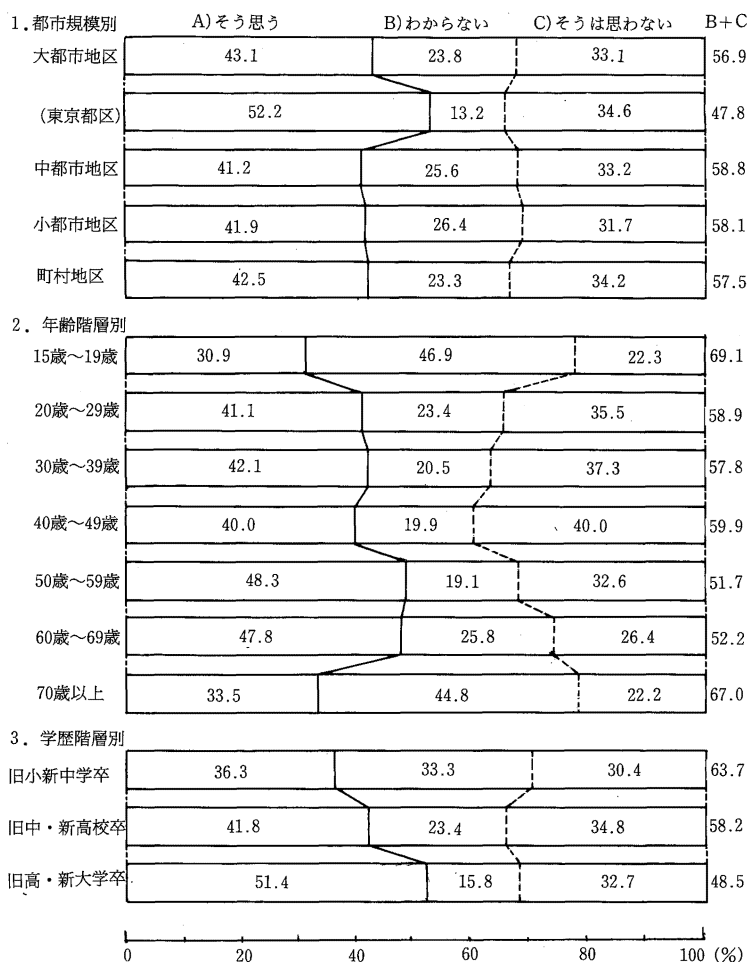


図3 (Q3-2) 統計調査についての意見
意見②「統計調査の結果は、仕事や生活に役立つ」

京地区居住層、高年齢層および高学歴層を除くと、6割前後から7割に近い大きさになっている(図3(Q3-2))。また、統計調査の結果への関心度は、総じて低くないが、高学歴層以外では、「関心がない」者も4割から5割におよび、最若年層では、7割におよんでいる(図4(Q-1))。

このように、『世論調査』の結果にみるかぎり、最初に紹介した統計調査にたいする高い協力度と信頼度が、国民の統計調査と統計利用の直接的な体験に裏付けられていることを確認す

ることはできない。つぎに、統計実践にかんする間接的な経験との関連性はどうか。

被調査者＝国民個人以外の政治的経済的主体の統計実践のなかで、最も重要で、かつ最も大きい社会的実践は、政府の統計利用であろう。政府の統計利用は、統計調査の調査目的にかかわる政治環境であって、民主主義政治の活性化のために、統計情報を重要視する社会的意識を、統計精神と呼ぶならば、統計精神は、統計利用の公共的性格に、決定的に左右される。『世論調査』は、政府の統計利用にかんする二つの設問

わが国における統計環境政策の若干の問題点

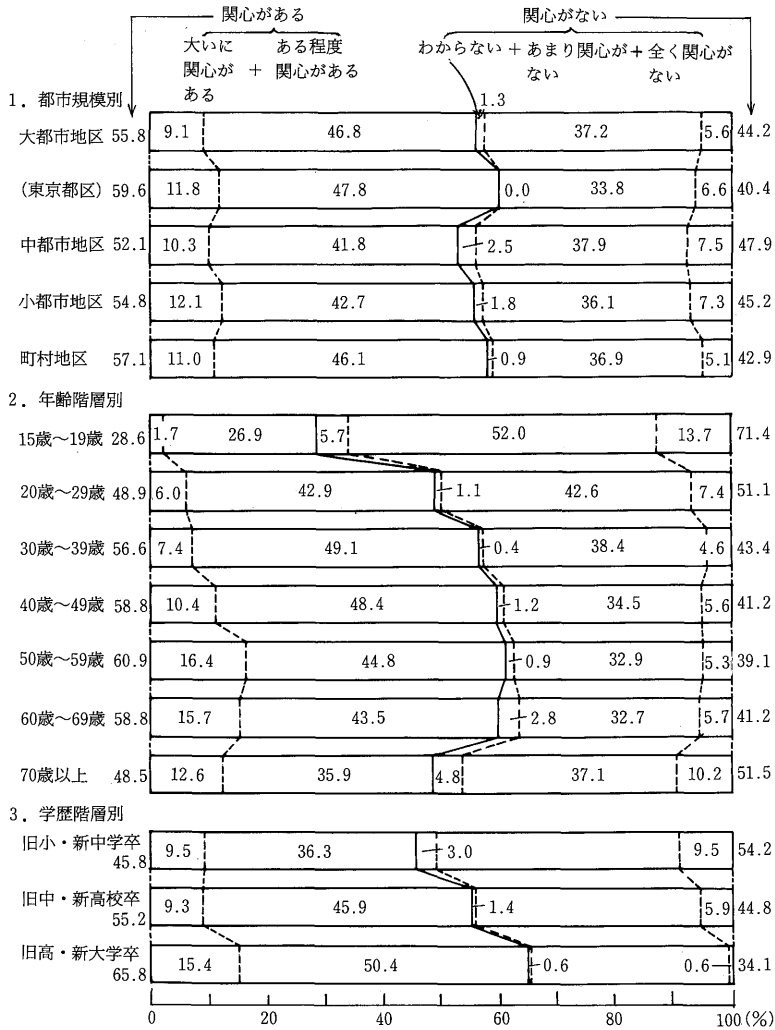


図4 (Q-1) 統計調査の結果への関心度

をそなえている。

図5 (Q3-1) と図6 (Q3-3) は、それぞれ「国家が統計資料を整備する必要性」と、「調査結果の行政への反映性」にかんする評価を問うた集計結果である。それによると、「国家による統計資料の必要性」を肯定する回答率が、最若年層と最高年齢層以外では、7割から8割にたっている。しかし、「調査結果の行政への反映性」を肯定する比率は、ほとんどの階層において4割以下であって、否定的な回答率と評

価不明の回答率の和は、6割から7割の高さである。統計利用の公共的性格にたいする評価は、それほど高くはないといえよう。

最後に、統計調査における秘密保護の徹底によって、統計精神が育成され、統計調査にたいする協力度と信頼度は高められる。統計調査の秘密保護にかんする設問の結果によると、肯定的な回答比率は、いずれの属性別階層においても、それほど高くなく、否定的、ないしは評価不明の回答比率と、拮抗している (図7 (Q3

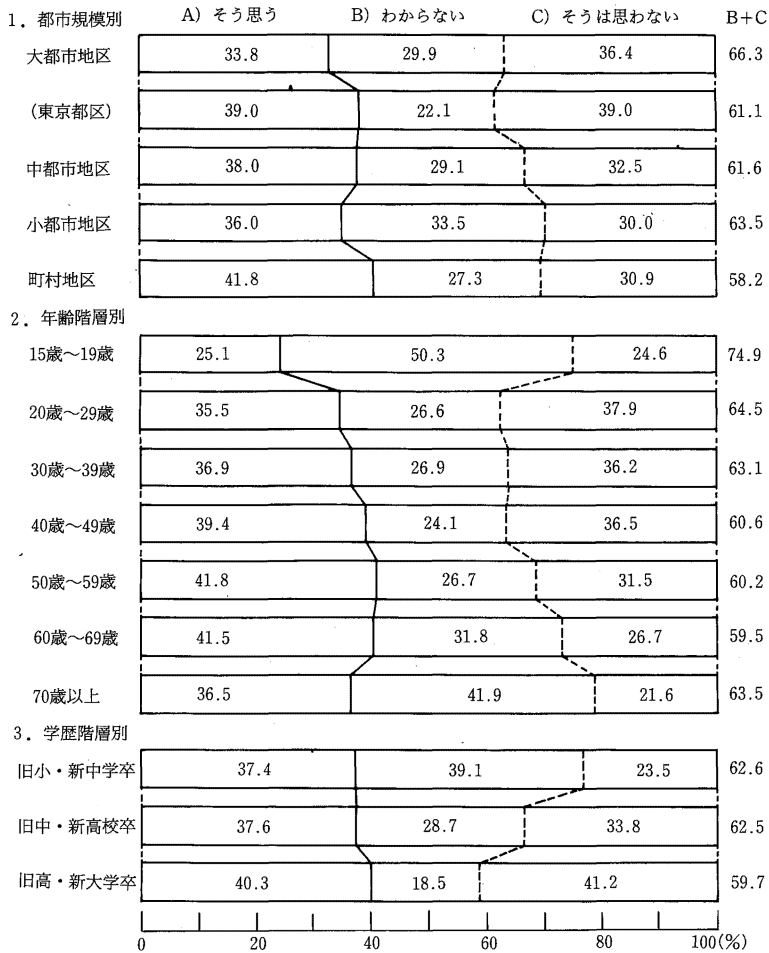


図5 (Q3-1) 統計調査についての意見
意見①「統計調査の結果は、行政に反映されている」

- 4))。

これまで、『世論調査』の回答結果を分析してきたが、統計調査への協力度と信頼度にかんする肯定的な回答比率の高さを裏付ける要因を、他の設問にかんする回答結果から析出することはできなかった。もとより、『世論調査』の結果が示していることは、統計調査と統計利用にかんする国民の直接的な体験の少なさと、政府の統計利用の公共性にかんする低い評価であって、

それは、プライバシー意識の高まりとともに、調査非協力・拒否意識を増長する社会的な要因である。ここには、統計調査にたいする協力度ではなくて、調査非協力・拒否の実態と様相そのものに迫ろうとしない『世論調査』の問題意識があらわれており、それは、世論分析的な性格よりも、世論形成的な性格を強くおびていると言わざるを得ないであろう。

わが国における統計環境政策の若干の問題点

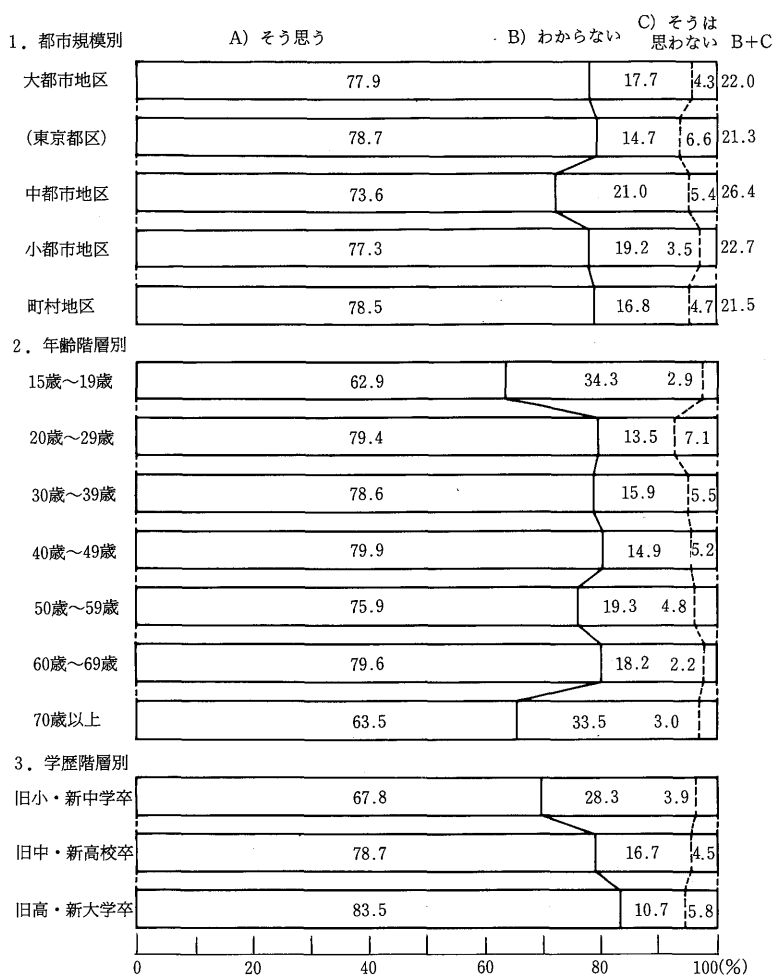


図6 (Q3-3) 統計調査についての意見

意見③「国として統計資料を整備することは必要である」

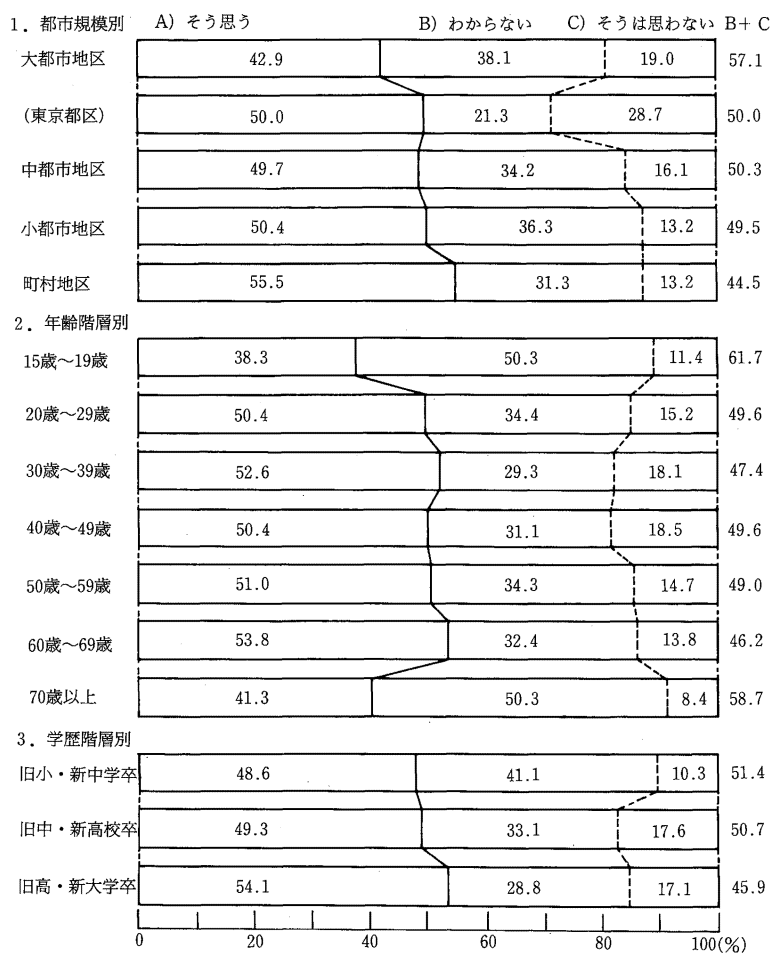


図7 (Q-3-4) 統計調査についての意見
意見④「個人の秘密が保護されている」