

- 同 一九九八b…『平成八年度統計基準年報』
- 同 一九九八c…『平成九年度統計調査総覧』
- 同 一九九九…『平成九年度統計基準年報』
- 田辺国昭 一九八九…『行政組織と統計情報』レヴァイアサン四号五九頁以下
- 筑後 誠 一九九八…『平成一〇年法人土地基本調査の計画と統計審議会答申について』統計情報四七巻七号四頁以下
- 林 雄作 一九九八…『統計行政の新生・長期構想』の推進状況』統計情報四七巻九号四頁以下
- 濱砂敬郎 一九九〇…『統計調査環境の実証的研究』(産業統計研究社)
- 原田 久 一九九八…『比較のなかの行政改革論・序説』本誌五巻一号五九頁以下
- 同 一九九九…『ドイツNPM型行政改革と行政理論の動向』一九九九年度日本政治学会分科会J「ニューパブリックマネジメントの国際比較」提出論文
- 松田芳郎 一九九九…『ミクロ統計データの描く社会経済像』(日本評論社)
- 森 博美 一九九一…『統計法規と統計体系』(法政大学出版社)
- 同 一九九二…『業務統計の作成論理とその構造』経済志林五九巻四号一〇一頁以下
- 増島俊之 一九八一…『行政管理の視点』(良書普及会)
- 真淵 勝 一九九九…『変化なき改革、改革なき変化——行政改革研究の新アプローチ——』レヴァイアサン二四号七頁以下
- (2) 外国語文献(一次資料を含む)
- J. Hahlen 1998: *Amliche Statistik zwischen "Schlanker Staat" und "Informationsgesellschaft", Wirtschaft und Statistik* 2/1998, pp. 97-101.
- R. Mayntz 1998: *New challenges to governance theory. The Jean Monnet Chair Papers* 50.
- Statistisches Bundesamt 1998: *Empfehlungen des Statistischen Beirats zur Bundesstatistik fuer die 14. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, Wirtschaft und Statistik* 10/1998, pp. 850-851.
- SSS 1998: *Materialband, 2. Aufl.*

〔附記〕本稿は、一九九九年二月二七日に京都大学にて開催された関西行政学研究会における研究報告を基にしている。同研究会は先日逝去された故加藤一明・関西学院大学名誉教授が出席された最後の関西行政学研究会となった。当日、先生からは貴重なご意見を賜った。この場を借りて、加藤先生のご冥福をお祈り申し上げる。

とがある。例えば、①調査対象・項目が業務に規定される、②用語の概念定義が不統一になる、③業務統計が予算獲得や組織評価・人事考課の手段としても利用される場合、統計の質にバイアスがかかりうる、④行政記録の更新時期の調整問題が発生する、地方分権や規制緩和が進むと業務統計の継続性が危うくなる、等がそれである。しかし、こうした問題は統計学プロパーの問題であるため、参考文献を示すにとどめる。参照、松田・一九九七・七五―七九、工藤・一九九七・八八―八九、森・一九九二・一〇九―一一〇、岡部・一九九二、森・一九九一・二九五―二九六。

(7)「ヤミ調査」とは、指定統計・承認統計・届出統計（統計法八条）として総務庁に連絡することなく、各省庁が独自で行っている調査である。具体的には各省庁が白書作成等のために行う各種アンケート（アンケートは「意見」を求めるものであって事実等を「報告」するものではないので統計法等に言う「統計」には該当しない）の存在がしばしば指摘される。

引用文献

- (1) 日本語文献（一次資料を含む）
- 石田 晃 一九八一…『行政情報の役割と動向——統計情報を中心として——』日本行政学会編『年報行政研究一五・行政と情報』（ぎょうせい）三二頁以下
- 今里 滋 一九九五…『情報の保護と公開』西尾 勝||村松岐夫編『講座行政学六・市民と行政』（有斐閣）一八九頁以下
- 大森 彌 一九九五…『省庁の組織と定員』西尾||村松編『講座行政学四・政策と管理』（有斐閣）一頁以下
- 岡部純一 一九九二…『北海道職安業務統計の抽象性——データ不突合の積極的利用に基づく考察——』北大経済学研究四一卷四号一三七頁以下
- 岡本哲和 一九九八…『日本における情報管理政策』一九九八年度日本公共政策学会年報（CD-ROM版）
- 行政改革会議事務局OB会編 一九九八…『二一世紀の日本の行政』（行政管理研究センター）
- 行政管理研究会編 一九八四…『現代行政全集三・行政管理』（ぎょうせい）
- 河野好行 一九九八…『行政レジスタと統計』統計四九巻五号五〇頁以下
- 工藤弘安 一九九七…『入門統計学——官庁統計の作成と利用——』（財）全国統計協会連合会
- 同 一九八九…『レジスタベースの統計制度』日本統計研究所研究所報一六号一頁以下
- 総務庁 一九九八…『九八年版規制緩和の白書』（大蔵省印刷局）
- 総務庁統計局 一九九二…『統計局・統計センター百二十年史』
- 総務庁統計局統計基準部 一九九五…『統計行政の新生・長期構想』（財）全国統計協会連合会
- 同 一九九八a…『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』

な措置をさらに講ずることはもちろんのこと、例えば、新規施策の立案や既存施策の見直しにあたっていかなる統計が基礎とされたかを法案ないしは施策の趣旨説明等で明示すること、さらには統計基準部による審査にあたって当該統計がどの程度参照・利用されたかについて各省庁から徴集し、これを報告者のみならず国民全般にも公表すること等が一考に値しよう。

(本研究は、平成一〇年度文部省科学研究費補助金特定領域研究(A)(2)「日米における統計作成のための外部データ利用に関する制度・運営の比較研究」(課題番号一〇一一三三〇七)の交付による研究成果の一部である)

註

- (1) 統計情報を含めて日本の情報管理政策の問題点について検討するものとして、参照、今里・一九九五・岡本・一九九八。
- (2) 数少ない例外として、既に引用した石田・一九八一の他に、田辺・一九八九がある。しかし、同論文は政策決定と情報体系の連関について論じたあと、各中央省庁における統計情報体系を類型化した論文であり、本稿と問題意識を共有するものではない。
- (3) 本稿作成にあたっては、筆者は総務庁統計局においてヒアリングを行っている(一九九八年一〇月)。牛尾義法・総務庁統計局統計基準部調査官、久津摩敏生・同課長補佐、筑後 誠・同企画第一係長(肩書はいずれも当時)の諸氏からは、誠に忙しいなか快くヒアリングに応じてくださると同時に貴重な資料等もいただいた。また、片岡 勲・本学部教授及び平井文三・総務庁行政管理局企画調整課課長補佐には、ヒアリングの内容・日程調整等にご協力いただいた。この場を借りて深甚の謝意を表したい。
- (4) 指定統計のなかでも建築着工統計や人口動態統計は、戸籍法にもとづく出生届や死亡届、建築工事届等を利用して作成されており、業務統計としての性格を有する。実際には、行政記録そのものを移転するのではなく、統計作成目的のために設計された調査票に、行政記録の内容を転記することによって行われている。参照、工藤・一九九七・八八。
- (5) 北欧諸国で採用されているレジスター・ベースの統計制度は本稿の視点からしても大変興味深い。現在同制度を採用している国は人口規模が一千万に満たない小国である。仮にこれを日本に導入する場合には、行政全体を患部とする大外科手術が必要になる。レジスター・ベースの統計制度については、参照、河野・一九九八・工藤・一九八九。
- (6) なお、それ以外の問題として、行政記録から業務統計を作成・利用する場合、調査統計とは異なる性質の問題が発生するこ

こうして二つの軸で整理してみると、「新中・長期構想」のなかで「報告者負担の軽減」の具体的措置として取り上げられているものは、利用・提供段階と言うよりはむしろ統計の調査・企画段階にウェイトが置かれているように思われる。また、主観的側面というよりは、むしろ客観的側面が重視されている。統計行政における総合調整実務が定員管理といった他の総合調整に比してヨリ「技術」の性格を帯びていることを思うとき、こうした選択は適切であるように思われる。

しかし、諸外国において「インプット志向」のプロセス処理から「アウトプット志向」の顧客へのサービス（Statistischer Beirat 1998:560）が統計行政改革の冒頭に掲げられている状況と比較すると、日本の統計行政（改革）の残された課題は「プラン偏重の統計行政」からの脱却であることが分かる。

たしかに、行政記録の統計化や「報告時間」など総量規制発想に基づく統計行政の改革は、定員・機構の管理と同一の方向性を示すものであり日本にもなじみやすい手法であろうし、一定の成果を挙げることも十分可能である。ただ、そうした企画・調査段階における報告者の負担軽減措置だけではもはや「顧客」の統計調査への積極的対応は期待できない。統計法に基づく指定統計には報告義務が課せられるが、全体の統計調査の半分以上を占める承認統計には報告義務が課せられていないため、統計調査が首尾よく進むかどうかは報告者側の協力次第なのである。承認統計に関して、「調査対象となる企業、世帯、個人等と調査実施者である諸官庁との間に保護や育成政策を通した『支配（管理）—従属（被管理）』関係が日常的に維持されている場合、このような社会的関係は実査過程で調査への協力を誘因する一種の外的強制として機能しうる」（森・一九九一：二六六）と説明されることがある。しかし、そうした社会的関係は徐々に揺らぎつつある。

今後、結果志向的な統計行政改革を構想する場合、調査統計が企業や国民各層に迅速にかつ容易に利用できるよう

「新中・長期構想」のなかで負担軽減措置として掲げられたもの（第一章第一節二。本稿八頁）を、マトリックスに当てはめてみると、

- (a) 企画・調査段階における主観的な負担軽減措置（各省庁内）
 - (2) 企画段階における報告者の意見の反映（例…報告者の意見徴集制度の導入や統計審における統計利用者代表の委員数の拡大）
- (b) 企画・調査段階における主観的な負担軽減措置（省庁間）
 - (8) 統計調査の同時実施（例…九一年の事業所統計調査と商業統計調査の同時実施）
- (c) 企画・調査段階における客観的な負担軽減措置（各省庁内）
 - (3) 「報告時間」の開発
 - (5) 行政記録の活用
- (d) 企画・調査段階における客観的な負担軽減措置（省庁間）
 - (4) 既存統計調査結果の活用、統計調査結果の再集計（例…データベースの構築）
- (e) 利用・提供段階における主観的な負担軽減措置
 - (9) 統計調査の利用広報（例…「統計の日」などの広報活動）
- (f) 利用・提供段階における客観的な負担軽減措置
 - (9) 調査結果の利用促進（例…(財)統計情報研究開発センター提供の「統計情報インデックス」）

むすび

行政記録の統計化の可能性と限界から説きはじめ、主観的な判断要素を含む「報告時間」概念の問題まで論じ至るとき、ある根本的な疑問に帰着する。それは、そもそも「報告者負担」とは数量的に把握することができ、統計行政上の何らかの数量的な規制で軽減・解消可能なのか、むしろ主観的判断（心理的な負担感）を含めた概念なのではないか、また、「報告者負担の軽減」措置は複数の段階・レベルで講じられうるものではないか、さらには調査段階での負担は後の調査結果の利用・提供段階で緩和されるのではないか、ということである。統計審による前出「新中・長期構想」や経団連がまとめた「我が国官庁統計の課題と今後の進むべき方向」にも、数多くの改善手段が列举されているが、この点が十分に秩序だてて論じられてはいない。今後は、「報告者負担の軽減」を一定の尺度で分類したうえで、統計基準部が推進している具体的措置を評価しなおすことが肝要である。そこで、(1)負担を報告者の主観的（≡心理的）な側面と（数量化可能な）客観的側面とに区分すると同時に、(2)軽減措置が講じられるレベルを統計の企画・調査段階と統計の利用・提供段階とに区分した上で、さらに前者を、自省庁内を念頭に置いて講じられる措置と省庁間あるいは政府全体のレベルを念頭に置いて講じられる措置に細再区分してみる。この分類を基にマトリックスを描いたのが、表2である。

表2：報告者の負担軽減の分類

	企画・調査段階		利用・提供段階
	各省庁内	省庁間	
主観的	(a)	(b)	(e)
客観的	(c)	(d)	(f)

「報告者負担についての確な軽減方策を推進するには、負担の実態を量的に把握する指標が必要である。…近年、調査内容の複雑、高度化等に伴い、以前に比ベデータの調査票への記入等に時間がかかるようになってきている。一方、国民が時間により多くの価値を見いだすようになり、報告者負担を量的に表すものとして報告に要する時間に注目が集まるようになってきている。このような状況のもとでは、報告に係る負担の実態をよりの確に把握するために、負担量を調査事項の数や内容とともに報告に要する「時間」でとらえることが望ましいと考えられる」（総務庁統計基準部・一九九五・四二一四三）。

現在、行政記録の統計化と同様、ワーキンググループによる質問時間等の量的指標の開発が進められている（総務庁統計局統計基準部・一九九九・一五）。そこで参照されているのは、アメリカのペーパーワーク削減法等である。OMBが各行政機関の情報収集活動に対して審査を行う際には、「政府機関が国民から情報を収集する際の対象者数と、情報を提供するために費やされる国民一人あたりの大まかな時間とを掛け合わせた一つの指標」である「情報収集予算 (information collection budget)」という手段が用いられているという（岡本・一九九八・一八）。しかしその問題は、「報告時間」を測定するにあたっては、主観的（恣意的？）判断の排除が難しいことである。これを客観的に測定することにはかなりの困難が伴うであろうが、調査項目の内容に立ち入ることなく調査統計による報告者負担を数・量に置き換え、これに上限を設定できる点で、バージョンアップしたオムニバス原理と評することができる。

結論として、行政記録の省庁間レベルでの利用は、現段階では、自省庁内の利用に比してより困難だといわねばならない。前章で紹介したワーキング・グループの検討結果として行政記録の統計利用が開始されたのも、厚生省と社会保険庁という「内輪」の間だけであった。

六 　ただ、統計審の議事録から判明するのは、統計審企業統計部会はオムニバス原理的発想の具体化として行政記録の統計化だけを考えていたわけではないことである。統計審企業統計部会は、近年さらに突っ込んだ議論を経っていたようである。

美添委員（青山学院大学）…「スクラップ・アンド・ビルドについての議論を紹介すると、記入者負担をめぐって、統計行政の新中・長期構想の中でも課題とされている。具体的には必ずしも簡易な項目ばかりではなく、記入に負担のかかる項目もあるにもかかわらず、従来は一項目増やせば一項目減らすという方法しか判断の基準がなかったのに対して、記入時間の把握など、調査の負担を測定するさらに適切な尺度について議論してきた。そこまで含めた負担軽減という視点が必要であり、単純なスクラップ・アンド・ビルドとは異なる整理の仕方と理解すべきである」。

この発言のなかで注目されるべきは、「記入時間の把握」（統計審では「報告時間」という概念が用いられている）という手法である。これは前述した「新中・長期構想」のなかでも以下のように言及されていた。

例えば、統計基準部による各省庁保有の行政記録へのアクセス権限が必要である。加えて、使い勝手のいい行政記録が特定の省庁に偏在している可能性がある。となると、全省庁にまたがる行政記録のデータベース構築にあたっては、ギブ・アンド・テイクが成り立たず、省庁間あるいは政府全体としての合意形成に障害が生じうる。そもそも、各行政機関は自分の手の内を他人に知られたくないとか、あるいは他の省庁に先駆けてホットなテーマに着手したいと考えるため、おいそれと統計情報を他の行政機関に提供するものではない（石田・一九八一…三九一四〇）。また、情報リソースのかなりの部分を調査統計に依存する省庁と、全く調査統計に頼らず他省庁の調査統計の再集計（一般に「加工統計」という）や業務統計で十分だとする官庁（例えば、環境庁）とが存在している。松田芳郎が指摘するように、「日本の統計調査制度は分散型統計調査制度であると呼ばれているけれども、調査費予算からみると、総務庁統計局・農林（水産）省・通商産業省という三巨人ともいえるべき規模と厚生省・労働省という中規模のものと、それ以外のさらに小規模なものに分極化しているのである。これらの数字の含意するものが何であるかについてはそれぞれの省庁でどのような業務統計が得られているかを考慮に入れて検討する必要がある」（松田・一九九九…六六一六七）。

さらに、仮に価値ある行政記録が存在していても、他の省庁が統計目的であれ利用することが法律上難しいものもある。とりわけ、税務領域における行政記録がそれであり、税務の行政記録抜きでは行政記録の省庁間利用の大幅な進展は見込めない。現在、統一データベースに代わるものとして、今年一月に「事業所企業統計調査」（指定統計）を基にデータベース化が達成された。これにより、調査実施者による調査票へのプレプリントが可能になった。しかし、各省庁が保有する情報をさらにこのデータベースに付加することについては、省庁間の調整がとれていないのが実状である。

に、いわば人知れずその成果を上げてきたことにこの施策のシステムとしての有効性と日本の特質があると言えるのかも知れない」（増島・一九八一・一三〇）のと同様のことが、このオムニバス原理による調査統計の抑制にも言えるように思われる。

四 ここで留意すべきは、オムニバス原理を適用し、何らかのかたちで（例えば、調査件数、調査項目数、調査頻度、調査客体数、「質問時間」）調査統計に数量的制限に課したとしても、調査統計に機能的に代替可能な行政記録が自省庁内に存在し、これに対してアクセスができなくては意味がないということである。もしこれが存在しなければ、オムニバス原理を適用しても各省庁にとっては情報リソースの極度の不足を招き、経団連がしばしば批判する「ヤミ調査」⁽⁷⁾を横行させてしまうだけである。

この点、総務庁統計局統計基準部でも、調査統計に代替し得るような行政記録が各省庁の机の中にどれくらい眠っているのかについて十分な確証は得られていないという。さきに分析した「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」の結果をみても、各省庁は自らが保有する利用価値ある行政記録についてはすでにかなりの部分で利用しているとみることもできるからである。

五 各省庁が共有できる行政記録のデータベースを構築すれば、行政記録が他省庁でさらに有効活用され、他省庁の調査統計における調査項目の削減につながることもあろう。経団連が挙げている例としては、企業名や所在地等のいわゆる「フェイス項目」といわれる企業の基本情報がそれである。

しかし、行政記録を他省庁に利用させるにあたっては、ドイツの例でみたようにそれなりの法的整備が必要である。

二 それでは第二に、運用面での総量規制実務は存在するのであるか。この点、総務庁統計局におけるヒアリングでは調査統計の審査にあたって総量規制の観点を導入しているという。今年度実施予定の事業所・企業統計調査及び商業統計調査の審議がなされた第五五三回統計審における松田委員（一橋大学）の発言は、総量規制的な運用実務の存在を裏付けるものである。

松田…「スクラップ・アンド・ビルドについては、「企業統計」部会でかなり議論した。統計調査として必要な項目を確保する時に、これまでもかなりスクラップしてビルドしてきた。∴「次回の簡易調査」の際、統計データを利する立場からは欠くべからざる項目もあり、スクラップがなければビルドはできないというのは、部会の議論からみて若干問題があると思われる」。

三 たしかに松田委員も指摘するように、スクラップする調査項目とビルドされるそれとは何の論理的関連性もない。これは、定員管理問題でしばしば指摘される問題である。しかし、ある項目がどうしても他の項目に比して調査設計上必要なかあるいは不必要なのかを、審査をする側が所管省庁に対して論証することは難しい（原案は七分の強み！）。そうであれば、定員管理と同様、上限を定める、それによって組織内部に見直しをせざるを得ないような圧力を作り出した方が実践的と考えられる。

その点、オムニバス方式は、なにを削減するかすべきでないかの第一次的判断を各省庁に委ねることが可能になるシステムである。定員削減計画が「人目をひきつつ利害関係の激しい衝突を克服しながら進める」という形が取られず

一 第一に、広い意味での「制度」として総量規制的な機能を発揮する仕組みが存在するかであるが、かかる機能を発揮していると明確に認められる仕組みは存在しない。

しかし、一般会計予算に占める統計調査に係る予算の比率は（国勢調査が実施される年度を除いては）決して増大する傾向にはなく（総務庁統計基準部・一九九五～一一一。平成八年度と九年度だけを比べれば統計事業費はむしろ減少している）、定員削減も着実に実施され、国の統計職員も減少する（総務庁統計基準部・一九九八～二九、三一）なかで、指定統計の年次別実施件数は昭和三〇年代以降二九〇～二四〇件代をキープし、承認統計の年次別実施件数についても昭和三五年以降二六〇〇～二二〇〇件代を維持している（総務庁統計局統計基準部・一九九八c～五九一～五九二）。さらに、主として指定統計の実査を担当してきた都道府県市町村の統計専任配置定数も、戦後直後の二分の一まで減少している（総務庁統計局統計基準部・一九九二～三〇）。

一見停滞気味の統計事業のなかで、統計情報の動向に注意しつつ常に新規施策の企画立案に躍起になっているフロントティア発見志向の官僚（真淵・一九九九）が所管業務の最前線で働き続けてきたと仮定すれば、彼らにとってこうした事態は目に見えない（定員・機構のそれよりも幾分柔らかくはあれ）鉄格子であったも同然である。行政全般の予算・定員の抑制基調や地方の統計機構の整備状況が各省庁の統計行政活動にも緩やかながら活動量の抑制をもたらした（つまり一定以上の調査統計を抱える余裕がなく）、その結果、各省では所管する調査統計の見直しに継続的に取り組まざるを得なかったと推定される（「柔らかな鉄格子」仮説）。調査統計の総数が、高度経済成長期であれ不況期であれ、急激に増大することがなかったのは、現在の統計基準部が七〇年代後半から精力的に取り組んできた調査統計の整理・統廃合によることも大きかろうが（総務庁統計局・一九九二～一八七～一九一）、上で説明した各省庁側の事情も影響していると思われる。

し、オムニバス原理が政府の施策となったことその他に、企業レジスターが徐々に整備されつつあること、さらには統一的な企業番号制度の導入が検討されていることを考えると、行政記録の積極的な利用の方向に事態が動いていくことだけは疑いない。事実、新たな被選期（第一四期）、それも政権交代したSPD政権のもとでのスタートにあたり、基本的な統計制度について審議するドイツ統計審議会が公表した提言のなかでも、行政記録の利用の促進が挙げられている（Statistischer Beirat 1998:851）。今年の夏までに統計審議会がまとめるといわれる具体的な統計行政改革案が待たれるところである。

第二節 「オムニバス原理」の可能性と限界

さて、オムニバス原理が日本の統計行政における総合調整原理として導入された場合、先に述べたような行政記録の統計化へのインセンティブを付与するであろうか。それとも「意図せざる結果」をもたらすであろうか。そこで、本節では、オムニバス原理と同一の発想で実施されている日本の定員・機構の管理に関する文献（大森・一九九五、増島・一九八一）をも意識しながら考察してみたい。⁽⁶⁾

まず、こうした作業に取りかかるにあたって、日本の統制行政に関する総合調整機構のなかに実質的に総量規制的に機能している仕組みが見いだされないか、また、統計法や報調法に基づく審査の過程で調査統計の総量規制が運用実態として行われてはいないかを検証しておく必要がある。もし、これが認められれば、日独両国の統計行政の総合調整方式には見た目ほど径庭がないことになる。

そこで、連邦政府が九六年に打ち出した調査抑制手法が「オムニバス（乗り合いバス）原理（Omnibus-prinzip）」である。この原理は、連邦統計庁長官の説明によれば、今後新規の調査統計の企画や既存の調査統計の拡充がなされる場合には、原則として、同時に他の統計を廃止したりあるいは縮小することなしには認めるべきではないというものである（Hahlen 1998:98）。これは、日本の定員・機構の管理にいうところの「総量規制方式」と発想を一にする。

統計の企画立案に関して分散型統計機構を採用するドイツでも、調査統計が新規の業務開拓あるいは既存の業務見直しにとって「露払い」的役割を演じていることはいうまでもなく、各省が各々の所管業務を放棄しない限り新規の統計需要あるいは既存調査統計の拡充についての需要は止むことをしらない。そこでこのオムニバス原理は、各省が新規の統計を企画するあるいは既存の調査統計のバージョンアップを意図する度に、既存の調査統計全体を見直そうとするインセンティブ・システムを組み込むことで、調査統計全体の継続的な見直しを達成しようというものである。

六　ここで、オムニバス原理と行政記録の統計化との関係をみてみよう。さきに引用した連邦統計庁長官の論稿で「法的―組織的な枠組の改善」という同一箇所でも扱われていることから分かるように、両者の間には一定の関係が発生しうる。すなわち、分散型調査統計機構の下で調査統計の総数に上限があらかじめ課されれば、各省は、新規の調査統計あるいは既存の調査統計拡充に機能的に代替する行政情報をさしあたり自省内部で調達しようとする行動し、その結果行政記録への依存度が高まるというロジックである。

もちろん、オムニバス原理がこうした官僚行動を実際に誘発しているのかについては、今後の実証的研究を待たねばならない。また、後述するように「意図せざる結果」が連邦の統計行政に発生することも十分予想されよう。しか

報告者の負担軽減の観点から既存の行政記録の利用による合理化が予定されていることである。農業統計法の改正を規定した第三次統計削減法一三条一七c項がそれであり、農林官庁が保有する土地利用及び家畜頭数に関する行政記録を、これらが土地利用や家畜頭数の調査に関する諸メルクマールや調査時期等と一致する限りについて統計利用することを規定するに至った。

四 第二に、③についても、①と同様、調査の重複排除の観点から行政記録の利用拡大が求められている。SSSは、これを達成するためには連邦統計庁に行政記録へのアクセス権限及び利用権限が与えられねばならないとしていた。昨年成立した統計レジスター法 (BGBl. 1998 Teil 1 S.1300) はかかる改革の第一歩である。

同法は、EU理事会のEU域内における企業レジスター作成に関する指令 (九三年六月二二日) を受けたものであり、連邦労働局、財政諸官庁、商工会議所及び手工業会議所は、連邦統計局及び州統計局の求めに応じて各々の所管に関する行政データを毎年提供することを定めている。各行政機関が保有する行政データは所管行政の核心部分を構成するにもかかわらず、企業レジスター作成のためという限定付きではあれ、これにアクセスする権限を連邦統計局に与えたことはドイツにおいては画期的である。

五 しかし、行政記録のアクセス権限が連邦統計局に与えたからといっても、新規の調査統計の企画立案権限が各省に残されている限り、調査統計の数が減少することはあり得ないし、大幅なコスト削減も見込めない。かといって新規の統計需要を頭ごなしに抑制することも、本来連邦統計局の憲法上課された任務 (連邦統計法一条「連邦統計は、社会国家 (Sozialstaat) 原則を実現するための政策の前提条件である」) に背馳してしまう。

二 ドイツにおいても、政府統計がもたらす企業の時間的・経済的負担をいかにして軽減するかは、九〇年代において政府が取り組むべき重要な問題の一つとして認識されていた。九四年の連邦選挙後、僅差で政権を維持したコール政権は、一二月に連立協定をまとめ、抜本的な統計改革に取り組むことになった（ドイツの行政改革全般の経緯については、参照、原田・一九九八、原田・一九九九）。

行政改革を審議するために閣議決定によって設置された「スリムな国家審議会（Sachverstaendigenrat “Schlanker Staat”, SSS）」でも、政府の意向を受けて政府統計のスリム化を審議対象に含めている。そこで、まず、本稿の考察対象と関連する限りで、SSSの統計行政改革に関する提言内容をフォローしてみよう。

SSSが統計行政改革の項目として掲げたのは、①継続的な任務としての統計の見直し、②EUレベルでの統計の削減、③統計調査の重複排除、データの共同利用、④統計に係るコストの透明化、⑤統計に係る費用負担機関の変更、⑥技術革新による調査統計の合理化、⑦新規統計立案段階での評価制度の導入、である。本稿との関連で興味深いのは①と③である。

三 ①に関しては、SSSによる審議と並行して政府内に統計局長会議が設けられ、九五年末の中間報告書（SSS 1998:349-360）の段階で四五の削減案（具体的には、調査統計の廃止、調査項目の廃止、報告者の範囲の縮小、調査周期の延長、行政記録の利用等）が提示されるとともに、これが実現されれば連邦・州合わせて年間約一五〇〇万マルクの削減につながるとはじき出した。この中間報告は政府によっても閣議決定を通じて承認され、九七年一二月の「第三次統計削減法」（BGBl. 1997 Teil 1 S.3158）に結実した。

ここで注目すべきは、同法では、七つの統計調査の廃止、六つの統計調査における報告者範囲の削減等と並んで、

なければならぬという、矛盾した二つの要請の狭間で統計行政改革の決断を迫られている。とりわけ域内で自由に活動する企業関係の統計や農業統計の整備は急務とされている。したがって、差し迫った局面を迎えつつあるEU諸国の統計行政改革には、統計行政改革、就中報告者負担の軽減についての手法が考案されつつあり、それだけに日本の統計行政改革を考えるヒントが多数存在するはずである。

そこで本章では、まずドイツの統計行政改革においていかなる手法が採用されつつあるかを紹介・検討したうえで、これが日本の統計行政改革に「移植」された場合、どのような帰結をもたらすかをシミュレーションしてみたい。

第一節 独統計行政改革の動向と「オムニバス原理」

一 ドイツの統計制度では、個別分野の統計に関する立法の企画立案（ドイツでは、連邦統計法五条により統計調査ごとに立法を必要とする）は各省の所管であるが、実施計画の策定については内務省の下に置かれた連邦上級官庁としての連邦統計局（Statistisches Bundesamt）が担当している。連邦統計局は、このほかに連邦統計の立案段階にも参画する（連邦統計法三条）。ただ、連邦制故、実際の統計調査の実施業務から集計、さらには結果表の編成は全国一六州に置かれている州統計局の所管となる。一般に、ドイツの統計制度は日本と対比して「集中型」とグループングされることがあるが、正確には「行政課題別分散・機能集中型」（工藤・一九九七・五八）である。先に紹介した経団連が提示した統計機構改革案が比較的これに近いかたちである（連邦統計法の概説として、参照、濱砂・一九九〇・二三八―七七）。

小括

以上、本章では、総務庁統計基準部による行政記録の統計化作業の進捗状況と、統計審議会における当該問題に関する審議状況について述べてきた。

ここで一応確認されたことは、行政記録の統計化の可能性を探るに際しては、「各省中心の行政体制」及び総務庁統計局統計基準部の所掌事務では他省庁にこれを求めて働きかけるには——閣議決定をもってしても——限度があり、（集中型統計機構への移行という選択肢を除けば）各省庁が自発的に行政記録を統計化するようなインセンティブ・システムを構築する以外に、問題解決の糸口はみえてこないことである。⁵⁾

そこで次章では、類似の問題に直面しつつも改革を進めているドイツにおける連邦統計行政改革からインセンティブ・システムのあり方について学ぶことにしよう。

第二章 統計行政における総量規制

経済のボーダレス化やEUに代表される地域統合は、もっぱら“国内仕様”の理論であったガバナンス理論にも修正・拡充を迫っている（Mayntz 1998:13）。これは統計行政の領域でも同様であり、EU加盟のヨーロッパ諸国は、報告者の負担軽減に努めつつも、他方で通貨統合等をきっかけに需要の増大するEUレベルの統計整備にも協力し

「法人建物調査については、土地利用の一環として建物等の現況を把握すべきものであるが、調査に当たっては、できるだけ報告者負担を軽減することが課題となっている。

このため、次回調査に当たっては、工業統計調査（指定統計第一〇号を作成するための調査）の結果データ及び行政記録である固定資産課税台帳（家屋課税台帳）の利用による必要な情報の捕捉について、調査結果の共有化を推進する観点も踏まえ、調査実施者及び関係機関の間で十分検討する必要がある」。

実務担当者によれば、固定資産課税台帳の利用に関して、以下のような問題があるという。①同台帳の管理が市町村の固有事務であるため、部外秘として税務以外の職員にも行政目的の使用を認めるか否かについての取り扱いが市町村によってまちまちであること、②同台帳の様式については地方税法三八一条三項の規定に基づき、自治省令で定められている。しかし、この様式は最低限記載すべき事項を示したもので、同様式の記載心得では市町村の必要に応じて適宜補正が可能であり、様式が市町村でばらばらであること、がそれである（筑後・一九九八…一二）。

現在、国土庁において、自治省、市町村、経団連等をメンバーとした研究会等を開催して、同台帳をどの程度使えるか、あるいは使えない場合の障害は何かなどを明らかにする方向で調整が進められつつあるようである。しかし、法律改正などを通じて固定資産課税台帳の取り扱いに関して抜本的な制度改革がなされない限り、次回の法人土地基本調査に利用することは困難だと思われる。

最終的に第五四六回統計審（三月二七日）において答申案が了承されるに至るが、行政記録の統計化問題について委員の間で下記のようなやりとりがなされている。

江川委員（東京都総務局）…「この際、実査を担当している地方ということや〔企業統計部会長の〕報告にあったような全国約三三〇〇市町村の固定資産税の課税事務の問題があり、その立場から再度要望と確認をさせていただきたい。ここに記述されている行政記録の利用の件については、報告者等の負担の軽減の観点から実査を担当している地方としても確かに重要な課題と認識している。ただ、ここでは、固定資産課税台帳という個別具体的な帳票の名称が明記されており、このままでよいのかと大きな疑問を持っている。その一つには、固定資産税の賦課徴収権は市町村の固有事務であり、市町村長以下税務に携わる職員には、地方税法上厳しい秘密保護規定が働くわけである。少なくとも現行法上は固定資産課税台帳を税務目的以外に利用することは極めて困難ではないかと考えている」。

溝口会長…「…：税務統計を統計情報として利用する場合は、今、指摘されているようにいろいろな問題が残されている。ノーというわけではないがそのような問題が残されていることは認識しているということを取りまとめさせていただきます」。

五 最終的な答申は、三月二七日付けで統計審会長から小里・総務庁長官になされた。そのうち、行政記録の統計化については以下のような記述に落ち着いた。

直しのための基礎情報として使用されるのかが不明確過ぎる」と主張し、統計法によって申告義務が課されない承認統計調査として実施されることになった。次で詳述するように、統計審および企業統計部会における行政記録の積極的利用を求める主張が経団連側から繰り返されたのも、こうした背景が存するためである。

四 経団連側から法人土地基本調査にあたって行政記録の統計化を求める発言が最初に登場するのは、第五〇回企業統計部会である（九七年一月一四日）。そこでは、当日欠席した福原委員・松下電器専務取締役（肩書は当時。以下、同じ）から、次回の二〇〇二年に実施される法人土地調査に際しては、固定資産課税台帳（家屋課税台帳）の活用等により、記入負担者の軽減を図られるよう強く要望する旨の意見が事務局を通じて出された。引き続き、同月三〇日に開催された第五一回企業統計部会でも同趣旨の発言が行われている。答申案の最終的とりまとめが行われた五三回企業統計部会では、報告者負担軽減の観点から三たび同趣旨の発言がなされ、次回調査実施にあたっては行政記録の統計化について検討する旨の記述を答申案の「今後の課題」部分に盛り込むことが承認されている。

統計審レベルでは、第五四四回統計審（一月二三日）で法人土地基本調査に関連した行政記録の統計化問題が取り上げられた。ある委員から、福原委員の発言趣旨を答申の議論に反映していただくよう要望したいという意見に対して、溝口会長（広島経済大教授）は個人の意見としてこう発言している。

溝口会長…「今回いろいろと新しい問題がある。その一部は、引き続き企業検討部会で検討するが、それでも問題が残った場合には、次年度以降統計制度部会等で問題を取り上げ、その洗い直しを行うべきではないかと考えている。もし、審議会で同意が得られるならば、引き続き問題整理から入っていききたいと思う」。

る承認統計として実施した。第二回目の実施（九八年）にあたっては、①世帯調査は別途実施される「住宅・土地統計調査」の調査項目と調整を図った上で必要分を転写して結果表を作成すること、②法人調査については法人が所有する建物の現況に関する事項を調査する必要性があることから附帯調査として法人建物調査の実施が計画されたほか、③法人調査は、土地政策の推進に必要な基礎資料の提供という結果利用上の重要性とともに、我が国における法人による土地の所有・利用の構造を把握する唯一の調査として統計体系上非常に重要な位置を占めることから、統計法に基づく指定統計として行うことが企画された。

三 土地基本調査及び法人建物調査に係る統計審議会の審議は、九七年一月二日に総務庁長官から統計審会長に諮問されることでスタートし、実質的な審議は同審議会内に設置されている企業統計部会に委託された。企業統計部会は、最終的に統計審に審議経過・結果を報告するまで計五回開かれたが、これらの審議に先立つものとして、すでに同部会の下に臨時に「土地基本調査法人調査（予備調査）」に関する作業部会が臨時に設けられ、九六年度に計六回の議論を終えていた。ここでは、後述する行政記録（固定資産課税台帳の家屋課税台帳）の利用可能性が検討された模様である。

部会の下に臨時に作業部会が設けられたことに象徴されるように、当初の調査計画では土地と建物との一対一の照合が必要な調査票の設計になっており、必ずしも建物情報を整備していない企業側にとってはすこぶる負担が大きく感じられていた。

結果として、一対一照合は見送られ、報告者負担の軽減が図られたが、経団連側が報告者負担と結果利用とのバランスがなおとれていない（すなわち、報告負担が重い割には、いかなる新規政策の企画・立案あるいは既存政策の見

第三節 統計審の審議における行政記録の統計化

一 総務庁統計基準部における行政記録の統計化推進作業と並んで興味深いのは、統計審議会における当該テーマに関する議論の状況である。統計行政に関して答申・建議を行う統計審議会には、数は少ないながらも統計の利用者代表として必ず経団連から委員が選出されている関係上、報告者負担の軽減の問題が常に意識された上で議論が進められるからである。とりわけ、昨年五月二〇日、指定統計第一二二号として指定された「法人土地基本統計」は、二二年ぶりに既存の指定統計調査の整理・統合等を伴わない、いわゆる新規分野の指定統計調査となった。これを企業の側からみれば、(統計法に基づく報告義務つきの)報告の純増ということになり、その審議の過程では統計利用者の側から行政記録の統計化推進に関する幾つかの「注文」が付けられるなど、その実現可能性を吟味する上で参考となる議論が展開されている。幸いにも、統計審議会の審議録は非常に詳細かつ発言者が特定できるかたちでインターネット上に公開されている (<http://www.stat.go.jp/0284.htm>)。

二 当初、法人土地基本調査は、バブル経済に端を発する地価高騰に対処するための基礎情報を収集するために計画された(以下の記述は、主として筑後・一九九八、統計局ホームページ掲載の統計審議会議事録、および総務庁統計局でのヒアリングによる)。当時は、土地の属性と所有者とを関連づけたかたちで把握できておらず、土地に関する情報を総合的かつ系統的に収集する必要が痛感されていた。

こうしたなか、国土庁は、法人調査と世帯調査を内容とする第一回目の調査(九三年)を、報調法に基づきいわゆ

三 なお、統計基準部によるこうした調査とあわせて、「統計行政の新中・長期構想推進協議会」が設置したワーキング・グループの活動についても本節で言及しておきたい。

「統計行政の新中・長期構想推進協議会」は、九五年四月一四日、関係九省庁（総務、経企、国土、厚生、農水、通産、運輸、労働、建設）をメンバーとして設置され、統計専管部局が一丸となって上記「新中・長期構想」を具体化しつつある。

本稿が取り上げる行政記録の統計化については、当該テーマに関するワーキンググループが九八年二月二七日に同協議会第二検討委員会（負担軽減等に関する検討を担当）内に設けられた。このワーキンググループには、行政記録の統計化を積極的に推進するよう主張してきた経団連もメンバーとして参加している。そこでは、検討材料となる行政記録を選定し、統計としての利用の推進、統計調査の母集団情報（及びその補完）としての利用のための問題点、対応方策の検討を行った（林・一九九八、総務庁・一九九八…二七八）。具体的に選定されたのは、①年金制度基礎調査（承認統計）における社会保険庁保有の行政記録データベースの利用、②海面漁業政策統計調査（指定統計）における水産庁保有のデータベースの利用、及び③住民基本台帳人口移動報告（届出統計）における住民基本台帳ネットワークの利用、である。このうち、②については一九五二年から既に利用されており、また①についても利用が開始され（九六〜九七年）、調査事業の削減に至っているという（総務庁統計局統計基準部・一九九九…一一二）。

表1：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(総括表)

省庁等名称	公表対象数	公表媒体							
		図書等印刷物	白書・雑誌	MT	CD	FD	MO	IN	その他
人事院	0	0	0	0	0	0	0	0	0
総理府	1	1	0	0	0	0	0	1	0
公正取引委員会	5	4	1	0	0	0	0	0	0
警察庁	9	8	1	0	0	0	0	0	0
公害等調整委員会	2	1	1	0	0	0	0	0	0
総務庁	7	6	1	0	0	0	0	0	0
北海道開発庁	0	0	0	0	0	0	0	0	0
防衛庁	0	0	0	0	0	0	0	0	0
経済企画庁	3	2	0	0	0	0	0	3	0
科学技術庁	3	0	3	0	1	0	0	0	0
環境庁	9	8	1	0	1	0	0	0	0
沖縄開発庁	0	0	0	0	0	0	0	0	0
国土庁	5	3	2	0	0	0	0	4	0
法務省	4	2	1	0	1	0	0	1	0
外務省	4	4	0	0	0	0	0	1	0
大蔵省	23	23	0	1	0	0	0	11	1
文部省	2	2	0	0	0	0	0	0	0
厚生省	12	11	1	0	0	0	0	1	0
農林水産省	9	8	1	0	0	0	0	1	0
通商産業省	15	13	1	0	0	0	0	1	0
運輸省	7	7	1	2	1	0	0	0	0
郵政省	17	9	2	0	1	0	0	10	5
労働省	13	13	0	0	0	0	0	0	0
建設省	11	9	2	0	0	0	0	0	0
自治省	50	48	2	1	0	0	0	2	0
計	211	182	21	4	5	0	0	36	6

(注)

- I 「公表媒体」欄については、一つの公表物につき複数の媒体により公表されている場合は、それぞれの媒体に計上している。
- II 「印刷物等」とは、結果報告書等の冊子(白書や機関紙・雑誌等に公表データのすべてを掲載して公表しているものを含む。)のほか、フレキシブルディスク等の磁気媒体及びインターネットへの掲載による提供の場合も含む。
- III 「公表媒体」欄の略称は、次のとおりである。
- 1 「図書等印刷物」：行政記録を集計した統計の報告書等
 - 2 「白書・雑誌」：白書や雑誌に公表データのすべてを掲載している場合
 - 3 「MT」：磁気テープの場合
 - 4 「CD」：CD-ROMの場合
 - 5 「FD」：フレキシブルディスクの場合
 - 6 「MO」：光磁気ディスクの場合
 - 7 「IN」：インターネットに掲載している場合
 - 8 「その他」：上記以外のもの場合

出典：総務庁統計局統計基準部・1998 a

基準部・一九九八a）である。具体的には、①調査対象機関は総理府ほか二四省庁等、②調査の対象は「行政記録（許認可等の他、保険・年金等の給付関係記録等業務遂行上得られるすべての記録を含む）」で、「公表（行政機関や国民を対象にして、印刷物等を配布・提供している場合をいう）」として印刷物等」であり、③九七年六月から七月にかけて各省庁の官房経由で行われたものである（参照、表1）。

本来であれば、許認可等現況表に掲げられた許認可一〇九八三件（九七年一二月段階）全てについて、どの程度行政記録が統計化されているかについて調査が進められるのがベストであろう。しかし、調査した結果、仮に統計化あるいは公表化のパーセンテージが低いとなると、非統計部局が貴重な行政記録を利用せず安易に調査統計に依拠している姿が暴露される、少なくともそうした疑念を十分に抱かせる結果となるため各省庁（の非統計専管部局）の抵抗が強く、さしあたりは行政記録の統計化に関する所在源情報についてのみ調査が実施・公表されたものと推測される。

二 公表対象総数である二一一と許認可総数一〇九八三とを単純に比較すると、一見、行政記録が未集計・未公表であり、原局原課で眠ったままになっている印象を与える。しかし、同資料を子細にみていくと統計化している項目数は総計六七九二であり、行政記録のうちかなりの部分が統計化されているようにも見える。とりわけ郵政省や法務省などはかなりの業務統計を作成・公表していることがこの資料から読み取ることができる。どちらの見解が正しいかは、全ての許認可に関する網羅的な調査及びその公表を待つほかない。

少なくとも、この調査を通じて、新規統計調査の審査にあたっては、一定の調査項目に代替しうる集計・公表された行政記録が存在するか否かを統計基準部がチェック可能になったことだけは確かである。

台帳等)の共有化を図っていく。その場合、各省共通のネットワークの早急な構築が望まれる」(<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/pol138.html>)。

さらに、今年の二月二四日にも経団連統計制度委員会が、「我が国官庁統計の課題と今後の進むべき方向」報告者負担の軽減と利用者利便の向上を目指して」と題された報告書を公表した (<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/pol224/honbun.html>)。そこでは、不要統計の廃止や全調査項目の把握・規格の統一・重複排除等と並んで「統計調査・行政情報の総合的活用」が要求され、行政記録の統計化について、後述するワーキンググループによるとり組みの遅さを指摘している。

第二節 「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」について

一 前節で述べた膠着状態に一定の転機をもたらしたのは、規制緩和に関連してなされた閣議決定「申請負担軽減対策」(九七年二月一〇日)である。この閣議決定では、「規制緩和を推進するに当たって、行政庁に対する申請等に係る国民の負担を軽減することが極めて重要である」とした上で、「国民の報告負担を軽減しつつ必要な統計を作成するため、行政記録の統計化を進めるための調査に着手し、平成九年度(一九九七年度)末をめどに当面の調査結果を取りまとめ、その結果等を踏まえて、行政記録の統計への活用を推進する」という内容を持つものであった。ここではじめて統計基準部は、同決定を奇貨として調査をかけることに成功したのである。

ここでいう調査とは、「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」(総務庁統計局統計

のである。

三 行政記録の統計化の問題について、統計基準部以上に熱心にかつ継続してその推進を繰り返してきたのは、報告者負担の実態をよく知る経済団体連合会である。経団連の前身である日本産業協議会（日産協）は、報調法制定以前から国及び地方公共団体による統計調査に起因する報告負担を軽減するよう主張してきた。報調法制定にあたって、企業の報告負担の実態調査について旧統計委員会に協力し、法案の対象範囲拡大について統計委員会等に積極的に働きかけていたのも日産協である（森・一九九一・一七〇—一七一、総務庁統計局・一九九二・一〇三）。日産協は一九五〇年代初頭には同内に統制制度委員会を発足させ、現在でも経団連の一委員会として統計制度委員会が置かれている（参照、<http://www.keidanren.or.jp/japanese/profile/pro009.html>）。今日、総務庁が報調法に基づいてある調査統計に承認を与えるにあたって、承認統計全体の約三分の一程度にあたる六〇から九〇程度の意見照会を統計制度委員会に毎年行っている（総務庁統計局統計基準部・一九九八・八八）。

経団連は、橋本行革が進行する最中、「統計行政の抜本改革」をまとめているが、そのなかにも具体例を挙げつつ行政記録の統計化を進めるよう行革会議に注文を付けている。曰く、

「統計データ及び許可、法律等に基づく行政記録は、税金を用いて収集された国民の間で共有すべき貴重な情報である。〔経団連が行革を通じて内閣府に設置を要望している〕統計審査部は行政記録管理部との協力の下、省庁間のみならず、国民、企業間においても、これら情報を共有できるよう、統計データ及び行政記録（有価証券報告書等）の利用を積極的に推進していく。また、統計審査部は地方公共団体との統計データ及び行政記録（固定資産課税

「行政記録は大量にあり、行政情報収集の簡素化・効率化及び報告者負担の軽減の観点から、今後、その活用について以下のような検討を進めることが重要である。

一つは、行政記録は、各行政の固有の法体系の下で当該行政目的を達成するために、その運営・管理の的確な実施に必要な資料として行政の対象者になる者に求める報告であり、必ずしも統計の作成・公表を意図していないが、近年、電算化が進み、統計の作成・公表を容易に行い得る条件が整っているので、可能な限り第一の類型に属する統計化を進めることである。

もう一つには、第二及び第三の類型として、新たな統計需要に基づく新規統計調査等の企画・設計に当たっては、各省庁は行政記録の有無、活用の可否について十分検討し、可能な限り行政記録を活用することである。

このため、行政記録の活用方策については、行政記録の項目や内容と統計として把握することが求められている事項との関係、関連する法制度等との関係、統計化のための手続や手法等に関する専門的・技術的な検討を行う必要がある」

と記されている。

本答申は、行政記録の類型化に対応した改革戦略を提示すると同時に、行政記録の活用に関連して発生する問題点を抽象的ながらも指摘している点で一歩前進と表することができる。しかし、統計基準部にとって、行政記録の統計化を各省庁に促すことしかできないという事態は、以前とさほど変化はない。各省庁から申請された調査統計をかか
る観点から厳しく審査しようとしても、果たして特定の調査項目に機能的に代替しうる行政記録が存在するの
か、存在していても公表されているかどうか、について調査する法的権限が統計基準部にはそもそも欠落したままな

五年三月一日。総務庁統計局統計基準部・一九九五）に至ると、行政記録の統計化について若干踏み込んだ記述がなされると同時に、その問題点も析出されている。

同答申では、「負担軽減の具体的方策」として以下のものが列挙されている。

- ① 統計調査の審査及び各省庁申し合わせを通じた軽減推進
- ② 調査企画段階における報告者の意見の反映
- ③ 報告時間（後述）の開発
- ④ 既存統計調査結果の活用
- ⑤ 行政記録の活用
- ⑥ 母集団情報の共同利用（データベースの共同利用）
- ⑦ 調査方法の改善（例…通信回線による調査）
- ⑧ 統計調査の同時実施
- ⑨ 統計調査の広報、調査結果の利用促進

その⑤に掲げられた行政記録に関しては、まず、(1)行政部局が作成するもの（例…日本貿易月表）、(2)具体的に生じた統計需要に対応するため、行政記録の発生場所で分類等に必要な一部の情報を追加した上で統計を作成するもの

（例…建築着工統計）、(3)行政記録を基に母集団名簿を作成するもの、に分類されている。その上で、

節)。次に、「負担軽減対策」閣議決定を契機として、総務庁によって実施された「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」の概要及びこれに基づく統計基準部の具体的な取り組み（Ⅱ第二節）、さらには近年の統計審議会における当該問題についての審議状況についてもフォローする（Ⅱ第三節）。

第一節 行政記録の統計化に関する総務庁の施策の変化

一 行政記録を統計化して各省庁の政策の企画立案あるいは業務監視情報として使えないか、さらにはこうした情報を広く省庁間で共有できないかという声は一九七〇年代から強く存在した（例えば、石田・一九八一・四三―四四、行政管理研究会・一九八四・三四四）。七〇年代には、旧行政管理庁がこの件に関して一度調査を行ったことがあるが、行政記録の統計化を押し進める具体的な方策を見いだすには至らなかったという。

統計審議会が、第二次臨調後新たに発足する総務庁統計局が取り組むべき課題とその実現確保のための中・長期構想をとりまとめた「統計行政の中・長期構想」（八五年一〇月二五日）でも、「統計整備の観点から基本的事項が把握されており、統計データとして活用し得る行政記録が存在する場合であって、統計としての集計又は公表が不十分なものについては、当該行政記録を保有している省庁が統計としての正確性等に配慮しつつ積極的に、集計、公表等を図るものとする」（総務庁統計局・一九九二・二四二）と業務統計の積極的利用が謳われ、各省庁統計主幹課長等会議で審議が進められた。しかし、行政記録の統計化に関しては特段の具体化はなされなかった。

二 前出の「中・長期構想」を全面的にバージョンアップした統計審議会による「統計行政の新中・長期構想」（九

較的等閑に付されてきた——一断面に光を当てることにもつながるのである。⁽³⁾

第一章 行政記録の統計化の進捗状況

さて、一般に行政記録とは、例えば、交通事故など「許認可、届出、法律に根拠を置く規則等に基づく行政報告として行政の対象である人や世帯及び企業や事務所から報告を求めたデータ」（総務庁統計局統計基準部・一九九五・四四）と定義される。各省庁はこうした行政記録を日常の業務活動の過程で副次的に収集している。ただ、行政記録が集計・合算して統計が作成され（一般にこれを「業務統計」という）、調査統計に代替するものとして利用されるか否かは各省庁の裁量に委ねられており、総務庁統計基準部の所管外となる。⁽⁴⁾ いわば、業務記録や業務統計は統計法や報調法にいう「統計」ではないのである。

そこで、これまで統計基準部は、各省庁がどれぐらいの行政記録を統計化し、かつ公表しているかについて網羅的な情報を有しなかった。年に一回統計基準部によって編まれる『統計調査要覧』（財）全国統計協会連合会）には、「各省庁の総合的な統計刊行物、あるいは本編に収録した統計調査以外の加工統計及び業務統計を公表した刊行物等の名称及び概要」を示した「主要統計刊行物一覧」が掲載されている。しかし、統計基準部の実務担当者によれば、この一覧表に掲載されている業務統計は、いわば偶然に知り得たものに過ぎないという。

そこで、まず本章では、行政記録の統計化が総務庁の施策としてどのように扱われてきたのかを跡づける（Ⅱ第一

その考察にあたっては、まず、総務庁統計基準部を中心とした改革が進められている「行政記録の統計化」の実現可能性に注目しつつ論述を進めたい。その理由は、各省庁が保有する豊富な行政記録・業務データが統計化され調査統計に代替されるならば、各省庁が実施する調査統計の数は少なくともすみ、結果として企業や市民の報告負担が軽減されるからである（Ⅱ第一章）。次に、いかなるシステムを構築すれば、各省庁が調査統計に頼ることなく、進んで行政記録の統計化に取り組むのかについての検討に移る。現行のシステムは必ずしもこうしたインセンティブを付与する構造にはなっておらず、現在の制度を離れて諸外国の統計行政の改革事例を参考にしたい。とりわけドイツの行革審議機関である「スリムな国家審議会」(Sachverstaendigenrat "Schlanker Staat")が提示した統計行政への「オムニバス原理 (Omni-busprinzip)」の導入は、総量規制方式中心の日本の行政管理の発想と相通ずるものがみられ、かかるシステムを構想する上で極めて興味深い（Ⅱ第二章）。最後に、本稿の作業の先に、将来の統計行政改革についていかなる展望が開けているのかについても試論的に言及してみたい（Ⅱおわりに）。

統計行政の総合調整は、定員・機構や予算など他の総合調整の問題と比べると比較的地味な分野であり、行政研究者による論考も数少ない。⁽²⁾しかしながら、「現代行政においては、統計は単なる情報提供という役割をになうものではなく、行政それ自体の中に組み込まれている（ビルトイン：Built-in）と考えるのが適切であって、統計を除外しては、そもそも行政がはたらかない局面が多くなってきている」（工藤・一九九七：一二）という統計実務家の言葉に耳を傾けると、統計行政の総合調整は行政全般に通じる重要な問題であることがわらう。同時に、統計機構の分散型とは行政改革会議の表現を借りれば「各省中心の行政体制」すなわちセクショナルリズムの典型的徴表であり、分散型統計機構から発する諸問題を扱う本稿は、現代日本の行政官僚制組織における総合調整問題の——これまで比

三 もちろん、分散型統計機構から脱却し、デンマークやカナダのような集権的統計機構に転換せよという意見も根強く存在するが、一概に集中型の方が優れているとはいえない。行政改革会議最終報告でも、

「○ 統計の総合調整

- ・統計に関する総合調整機能は、総務省の内部部局において行う。
- ・統計調整の重複は、統計の総合調整を行う部局が指導性を発揮して是正する。また、各省の利用にとどまっている調査結果の共有を推進する

○ 統計の実施

- ・統計行政については、各種統計が専門的な企画立案のリソースになっていることを十分認識した上で、大規模統計（センサス）についてはその専門性を踏まえ、それ以外の統計は各省が企画及び実施を行うことを前提として、必要な一元化を行う」（行政改革会議事務局OB会・一九九八…六〇）

と分散型のメリットが公認された上での「必要な一元化」の方向が示されたのである。

四 そこで、本稿では、報告者負担を軽減するために各省庁が自発的に既存の調査統計を見直そうとするようなインセンティブ・システムはそもそも構想可能か、仮に可能である場合としても、いかなる問題が発生するかを考察してみたい。

行おうとする行政機関の長は、…あらかじめ、総務庁長官の承認を受けなければならない」と規定している（同法四
条）。これらの規定および総務庁設置法の諸規定を根拠に、統計基準部は毎年度の歳出概算要求にかかる統計調査計
画の審査を行い、統計調査の統廃合や調査周期の延期、調査客体・対象の削減、調査の簡素化等の措置を講じている。

二 しかし、統計基準部による総合調整にははじめから制限が付され、社会経済環境から期待される機能を十分に果
たし得ないでいる。すなわち、「総務庁長官は、この法律の適用に当たっては、関係行政機関の権限を不当に侵害し
ないように留意し、専ら統計上の見地から統計報告の徴収について調整を行わなければならない」とする報調法二条
の規定がそれである。統計学者のなかでは、同法は当初のモデルとされたアメリカのレポート・コントロール法と比
較すれば、格段の後退だと評されるのが通例である。その理由は、後者が統計報告のみにとどまらない各種の報告徴
収を含むなど幅広い適用範囲を射程におさめていたのに対して、前者の適用範囲は「国の行政機関」が「直接」「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を作成されるために用いられる」「総数が一
〇以上」の「統計報告」に限定されているのである。

実際、各行政機関が独自に行う調査統計の総合調整を行うのは難しく、かつて統計基準部長を務めた実務家によれ
ば「昭和五一年から昨年にかけて、不況に伴う雇用調整、減量経営、失業対策が社会的に大きな問題になりました。
通産省、労働省は、それぞれ施策の方法、観点に違いがありますが、同種の内容の調査について若干の時期的ずれで
承認を求めてきました。私共は、通産省、労働省の担当者に来てもらいまして、情報の相互交換について調整をいた
しましたが、解決をみるまでに大変な時間と労力を要したことはいうまでもありません」（石田・一九八一・三九）
という実例を紹介している。

はじめに——本稿の問題意識と課題の設定——

一 日本の中央省庁が行う調査統計の組織体制は、各省庁がその所掌事務に応じて統計調査を個別に所管する分散型統計機構といわれる。終戦直後から現在まで、幾つかの大規模センサスの企画から実査までを所管する総務庁以外に、各省庁に統計を所管する部局（例えば、農水省経済局に統計情報部、通産省大臣官房に調査統計部など）が置かれてきた。一般に分散型統計機構は、社会経済体制に即応しかつ行政需要に合致する統計作成が可能である一方、重複統計の増大、調査統計の省庁間の相互利用が進まない、統計に携わる職員の省庁間での偏在、その結果として報告者（とりわけ大企業）の負担増をもたらすなどの問題がしばしば指摘されてきた。⁽¹⁾

総務庁の調査によると、企業（本社）の二五%が国及び地方公共団体から年間一〇〇票以上の統計調査への回答を求められ、本社で回答可能な項目はわずか二〇%に過ぎないという（総務庁統計局統計基準部・一九九五・三八―三九）。また、今年に入って経団連が実施した官庁統計に関するアンケート結果（アンケート用紙送付企業数三九五社、回答数一七八件）によれば、官庁統計に負担を感じている企業が全体の七九・二%を占める一方、数年前と比べて負担感が減少したと答えた企業は七・九%に過ぎないと回答している（<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/pol224/kekka.html#riyou>）。

こうした「報告者負担の軽減」を図るべく、総務庁統計局統計基準部が置かれており、同部によって統計法及び統計報告調整法（以下、報調法）に基づいて統計の総合調整が行われている。統計法は指定統計調査を行う場合には総務庁長官の承認を課している（同法七条）。また、指定統計以外の統計調査についても報調法が「統計報告の徴集を

もう一つの総量規制？

——統計行政改革の課題と展望——

原
田
久

はじめに——本稿の問題意識と課題の設定——

第一章 行政記録の統計化の進捗状況

第一節 行政記録の統計化に関する総務庁の施策の変化

第二節 「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」について

第三節 統計審の審議における行政記録の統計化

小 括

第二章 統計行政における総量規制

第一節 独統計行政改革の動向と「オムニバス原理」

第二節 「オムニバス原理」の可能性と限界

おわりに