

# 官庁統計における行政管理庁の役割

## 1. はじめに

今日、わが国においては、経済社会の広汎な分野にわたって統計が作成されている。これらの統計は、国や地方公共団体における施策の企画立案、評価などに利用されているのをはじめとして、民間企業の経営に、学校や大学の教育研究、家庭の生活設計などにいたるまで、統計がその重要な指標として用いられており日刊紙、月刊誌等の刊行物においても各種の統計が多く使用されている。

これらわが国の統計の大部分は、いわゆる官庁統計であり、国または地方公共団体によって作成されている。国または地方公共団体は、広くかつ多様な分野において行政を進める必要がある、そのためには、所轄の行政分野について、正確な統計資料を必要とすること、官庁が行政上の必要から、統計調査の対象である国民および企業と密接する組織を有しており、しかも、営利に結びつかない中立的立場から調査を実施できることなどをその理由としてあげることができよう。

典型的には、官庁統計の組織は、すべての統計業務を一つの省庁あるいは部局に集中して行なう場合と、統計業務を各省庁または部局でそれぞれ行なう場合とに大別することができる。前者は集中型、後者は分散型とよばれており、その長所として、前者は、調査の重複の排除が比較的容易であること、後者は、行政の実務に必要な資料を必

要な時期に入手し活用しやすいこと等があげられるが、これはあくまで理論的、典型的な区分であり、現実の統計組織は、国と地方との関係、年代、人口規模、行政組織全般の仕組み等の要因によって異なっており、完全な集中型と完全な分散型との間にあって、集中度の高いもの、分散度の高いもの等々として位置づけられるべきものであるといえよう。

わが国の場合、沿革的にみて、各省庁が自己の所轄する行政分野の統計を作成する分散的な機構となっているが、このような場合、分散型の短所を補うために、各省庁の統計活動を調整する機関が必要となり、行政管理庁行政管理局(統計)がそのような役割を果たすべき機関として設置されている。

そこで、本稿では、わが国の官庁統計の仕組みおよび行政管理庁の役割について以下、述べることとする。

## 2. 官庁統計の仕組み

わが国の官庁統計組織は、明治初期以来、次第に整備され、発展してきたが、第二次大戦の勃発とともに、戦時体制の中で統計業務は不要不急視され、その組織も縮小された。昭和20年の大戦の終結とともに、国土の再建、インフレーションの克服、経済の安定等のための基礎資料として、正確な統計の整備が必要となり、一方、連合軍総司令部も、占領行政の円滑な遂行のため各種の統計

資料の整備を政府に要求した。

このような情勢を背景として、昭和21年に統計制度の改善に関する委員会が閣議了解によって設置され、同年10月、大内兵衛委員長は「統計制度改善に関する件」を内閣総理大臣に答申した。この答申を要約するとつぎのとおりである。

① 新たに内閣総理大臣を会長とする統計委員会を設けて、すべての重要統計に関して、その企画または企画の審査、監査の機能をもたせ、広く統計制度の改善に関する立案に当たらしめること。

② 経済安定本部に中央統計局、各省庁に統計専管局課を設けること。

③ 都道府県に統計課を、市町村に統計課または専任の統計主任を置くこと。

④ 統計調査のうち、民間機関において行なうのが適当なものは、民間機関に委せること。

⑤ 統計関係職員および統計調査員の資格を定め、その待遇の改善を図ること。

⑥ 統計に関する基本法を制定して、以上の各項のために必要な規定を整備すること。

この答申は、その後の日本統計制度再建の基本方針として尊重され、逐次その実施が図られていった。すなわち、昭和21年12月には統計委員会が設置され、統計に関する総合調整機関として、統計法の起草、統計機構の整備、統計体系の確立、統計基準の設定等の業務に取り組んできたが、昭和27年8月には、同委員会の廃止とともにその機能が、行政管理庁統計基準部および統計審議会に引き継がれた。統計基準部は、昭和32年に統計基準局となり、さらに、昭和43年の行政改革（1省庁1局削減）により、行政管理庁の統計部門として現在に至っている。

中央統計機構については、昭和22年、内閣統計局が総理庁統計局（昭和24年に総理府統計局）となったほか、新たに、農林省統計調査局、商工省調査統計局、労働省労働統計調査局が設置され、翌23年には厚生省衛生統計部が設けられたが、昭和

24年の行政改革により、局が部に変更された（総理府統計局を除く）。その後、昭和38年に運輸省に統計調査部が新設された。

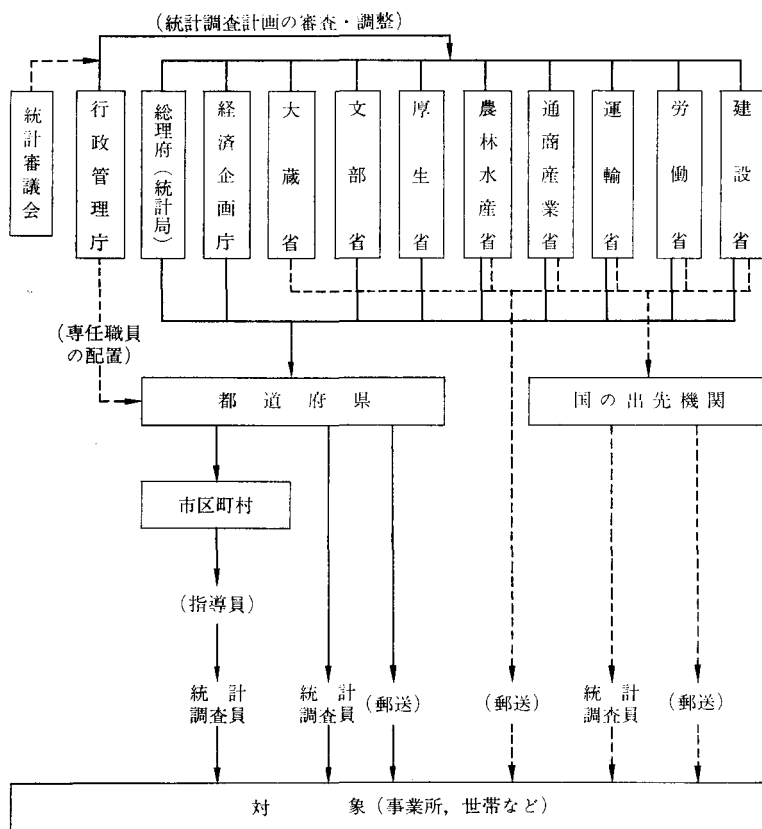
地方統計機構については、昭和22年に「地方統計機構整備要綱」の閣議決定がなされ、都道府県に5030名、市町村に1万300名の統計専任職員が配置されることとなった。しかしながら、その後、都道府県の統計専任職員の予算定員は、累次の削減を余儀なくされ、また、市町村の統計専任職員の経費は、地方財政平衡交付金（現在の地方交付税）制度の中で措置されることとなり、今日に至っている。

なお、統計関係の基本法として昭和22年に統計法が制定されるとともに、国民の申告負担の軽減および行政事務の能率化を図る見地から昭和27年に統計報告調整法が制定され、以来、わが国の統計は、この2法を柱として、改善、整備されてきた。

以上のような沿革を経て、戦後の官庁統計の機構が整備されてきた結果、現在においては、中央統計機構として、総理府統計局、厚生省大臣官房統計情報部、農林水産省経済局統計情報部、通商産業省大臣官房調査統計部、運輸省大臣官房調査統計部、労働省大臣官房統計情報部をはじめとして、多くの省庁に統計主管課が設けられており、当該省庁の所管分野について統計調査の企画、実施等の業務を行なっている。

また、地方統計機構として、各都道府県に統計主管課が、市区町村に統計主管課、係または統計担当職員が置かれており、国の委託にもとづき、センサス等の大規模な調査の実施に当たるほか、当該地方公共団体の単独調査の企画、実施を行なっている。そのほか、都道府県では、衛生および民生主管課、教育委員会等が所管行政に関する統計業務を担当しており、国の地方支分部局も、当該省庁の所掌する統計調査の実査面を担当している。

これら、国、地方公共団体において統計業務に



従事する職員の数は約2万2000人であるが、このほか、調査対象に調査票を配付・収集する者として統計調査員が置かれる統計調査においては、個々の統計調査ごとに統計調査員が任命されている。

以上に述べた官庁統計の機構および調査の系統を図示すると図のとおりであり、各省の行なう統計調査の総合調整機関として行政管理局が機能している。

### 3. 官庁統計における行政管理局の役割

行政管理局は、わが国における統計および統計制度の改善発達を図るための総合調整機関として、行政管理局設置法(昭和23年法律第77号)、統計法(昭和22年法律第18号)および統計報告調整法(昭和27年法律第148号)にもとづく業務を行なっている。各省庁の統計主管部局のように実際に統計を作成する機関ではなく、①統計および統計制

度の改善発達に関する基本的事項の企画、②統計調査の審査、基準の設定および総合調整、③地方公共団体の長または教育委員会に対する統計機関の機構、定員および運営に関する連絡、勧奨、④統計知識の普及、宣伝、⑤国際統計事務の統轄、⑥アジア統計研修所における研修の実施に関する協力、⑦その他統計の改善発達に関する事務などのほか、統計法および統計報告調整法の施行に関する事務を所掌しており、その組織としては、行政管理局に統計に関する事務を総括整理する職として統計主幹が置かれ、その下で2課(統計企画課、国際統計課)、3審査官および国際研修協力官がこれらの事務を分掌している。また、行政管理局の附属機関として、統計審議会が置かれており、長官の諮問に応じ、統計調査の審査、基準の設定および総合調整ならびに統計報告の調整に関する重要事項を調査審議し、ならびにこれらの事項に関し長官に建議している。

そこで、官庁統計における行政管理庁の役割に重点をおきつつ、行政管理庁の統計業務について、その内容を以下略述することとする。

### (1) 指定統計の指定および承認

統計法は、統計の真实性を確保し、統計調査の重複を除き、統計の体系を整備し、および統計制度の改善発達を図ることを目的とする法律であるが、政府または地方公共団体が作成する統計の中で、わが国の統計体系上、重要な位置を占めるものを行政管理庁長官が指定し、公示することとしており、これを「指定統計」と名づけている。指定統計調査の実施者は、統計の真实性の確保等の観点から、国民に申告義務を課し、立入検査や質問を行なうことができるが、他方、申告者の秘密を守るため、調査関係者に申告者の秘密の保護義務を課しており、また、指定統計を作成するために集められた調査票は、行政管理庁長官の承認を得た場合のほかは当該統計作成目的以外に使用できないこととなっている。

昭和22年に指定統計第1号として国勢調査が指定されて以来現在までに135の統計が指定されており、毎年50~60の指定統計調査が実施されているが、この指定統計調査の実施に当たって、調査実施者は、あらかじめその調査の目的、事項、範囲、期日、方法、集計事項、集計方法、結果の公表の方法等の事項について行政管理庁長官の承認を得なければならないことになっている。

なお、統計法の目的を果たすためには、国や地方公共団体などの作成する統計を広く把握しておく必要があり、そのため、指定統計以外の統計についても、つぎに述べるように統計報告の徴集について行政管理庁長官の承認を得た場合を除き、国または都道府県などが、政令で定める一定範囲の統計調査を行なう場合には、その調査内容を行政管理庁長官に届け出ることとし、必要によっては、長官は、この届出に係る調査の変更または中止を求めることができることとされている。

### (2) 統計報告の徴集の調整

統計報告の作成に伴う国民の負担を軽減し、行政事務の能率化を図る見地から、統計報告調整法は、国の行政機関が10以上の人または法人その他の団体から報告様式を示して統計報告の徴集を行なおうとする場合、行政管理庁長官の承認を受けなければならないと規定しており、行政管理庁長官は各省庁から申請のあった統計報告について、その徴集が統計技術的にみて合理的であるか否か、他の統計報告の徴集との間で調整の必要はないか等について審査を行なう。統計報告の徴集について承認を受けた各省庁の長は当該報告様式に行政管理庁長官の承認期間および承認番号を示すこととなっているが、ちなみに、昭和52年の承認件数は年間452件となっている。

### (3) 統計調査計画の審査

行政管理庁においては、(1)、(2)で述べたように指定統計調査の承認および統計報告徴集の承認に当たって、統計技術的な審査のほか他の統計調査との調査内容の重複の排除に努めるなど統計調査間の調整を図っている。

これに加え、調整を一層効果的に行なうため、毎年各省庁の次年度の歳出予算概算要求時に、各省庁の次年度における統計事業計画の内容を把握し、これに対する意見を財政当局に提出している。

### (4) 統計基準の設定

各種の統計を比較し、相互に関連づけて利用するためには、それらの統計が同一の基準の下で作成されていることが必要であり、そのため、行政管理庁においては各種の標準統計分類や地域コード等の統計基準の設定に努めている。

日本標準産業分類は、事業所において行なわれている経済活動の種類を体系的に区分したものであり、昭和24年に設定され、その後数次の改訂を経て現在に至っている。

日本標準職業分類は、個人が行なっている仕事の種類を区分したものであり、昭和35年に設定され昭和45年に改訂が行なわれている。

そのほか、日本標準商品分類(昭和25年設定)、日本標準建築物用途分類(昭和25年設定)、疾病、傷害および死因の統計分類(昭和25年設定)、統計に用いる都道府県等の区域を示す標準コード(昭和45年設定)等が作成されている。

なお、消費者物価指数など各種の経済指数の比較利用の便宜のため、指数の基準年次およびウェイト時期の統一を図っている。

#### (5) 産業連関表の調整

産業連関表は、国民経済において、一定期間に行なわれた財貨およびサービスの産業相互間等の取引の関連を示すものであり、国民所得統計等と同様、加工統計のうち重要な地位を占めている。

産業連関表の作成に当たっては、各種の統計を総合的に駆使することから、関係11省庁が共同作業を行っており、行政管理庁は、昭和30年以降その調整に当たっている。

#### (6) 地方統計機構の整備

都道府県、市町村の地方統計機構は、国勢調査、事業所統計調査、工業統計調査、農林業センサスなどの国の委託統計調査の実施を担当しているだけでなく、独自に統計事業を実施して地域統計の整備を行なうなど、わが国の統計において重要な役割を果たしている。

行政管理庁では、都道府県の統計主管課において国の委託統計調査に従事する職員の人件費を行政管理庁の予算に計上し(昭和53年度予算定数2875人)、各都道府県に委託費として交付している。市区町村の統計専任職員については、前述のように地方交付税制度の中で措置されることとなっているが、行政管理庁においては市区町村統計機構の強化を図るため、昭和38年度から市区町村統計職員を対象とする地方統計職員業務研修を実施している。

また、都道府県の統計職員についても、昭和53年度から、都道府県統計職員研修を行なっている。

#### (7) 統計調査員の確保等

国や地方公共団体の統計職員のほか、統計調査

実施上重要な役割を果たしているものとして統計調査員がある。統計調査員は、統計調査ごとに任命され、調査票の配布、収集等の業務に従事している。

行政管理庁においては、統計調査員制度について、企画調整業務を行っており、その一環として統計調査員手当等各省庁の共通経費について統一要求の調整、統計調査員の身分の統一、統計調査員の確保対策の推進等の業務を実施している。

このうち、統計調査員の確保対策事業については、昭和47年度に東京都、大阪府、愛知県に統計調査員の登録制度を開始したが、その後、事業実施地域および事業内容の充実を図り、現在、人口10万人以上の市を対象に統計調査員の登録、研修事業を行なっている。

また、統計調査員が統計調査員としての職務に起因して事故に遭った場合、地方公務員災害補償法にもとづき都道府県が補償しているが、国の委託統計調査に従事することによって起こった事故については、本来、国が補償すべきであるとの考えにより、昭和45年度以降、行政管理庁に統計調査員事故対策費が計上され、都道府県知事の請求に応じて審査の上、統計調査員の公務災害補償費を交付している。

#### (8) 統計知識の普及・調査環境の整備

昭和48年の閣議において、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、毎年10月18日を「統計の日」と定め、この日を中心として統計功労者の表彰、展示会の開催等各種行事を全国的に実施することとされた。

行政管理庁は、この日を中心に、関係省庁および地方公共団体と協力して各種の行事を行なうほか、統計知識の普及広報に努めている。

なお、近年、統計調査に対する非協力等が増加しているので、統計調査環境の改善を図るため、昭和52年度以降、調査対象事業所等を対象に統計調査に対する理解と協力を求めるための説明会を

開催するとともに、各都道府県の統計主管課に統計相談窓口を設置する等、統計環境整備事業を推進している。

#### (9) 国際統計事務の統轄

わが国は、昭和27年12月に「経済統計に関する国際条約」の当事国となり、昭和31年12月には国際連合へ加入し、国際連合統計局およびアジア太平洋経済社会理事会(ESCAP)事務局を通じて、統計に関する国際協力を行なう義務を負うこととなった。また、昭和39年4月には経済協力開発機構(OECD)に加盟し、その活動の基礎となる統計情報提供の義務を果たすこととなった。

行政管理庁は、わが国における国際統計事務の統轄機関として、国際機関および諸外国との統計情報交換の窓口としての機能を果たしているほか、統計に関する国際会議への参加、国際的な統計基準、改善勧告等の利活用の推進、来日統計専門家、研修生等の受入れ等の業務を行なっている。

また、昭和45年に東京に設置されたアジア太平洋統計研修所に対し、行政管理庁を主体として、その設立、運営に協力している。

#### (10) 統計審議会

統計審議会は、前述のように行政管理庁長官の諮問に応じ、統計調査の審査、基準の設定および総合調整ならびに統計報告の調整に関する重要事項を調査審議し、ならびにこれらの事項について長官に建議する機関であり、行政管理庁の附属機関として設置されている。その構成は統計に関し学識経験のある者7人、行政機関および都道府県の統計主管部局を代表する者7人、統計の利用者を代表する者4人、合計18人の内閣総理大臣の任命する委員からなっており、その審議状況をみると、審議会が発足した昭和27年8月から昭和53年12月までの間に315回開催されており、諮問に対する答申は188件、建議5件である。

なお、統計審議会には、専門の事項を調査するため部会が置かれており、現在、統計開発部会、

統計制度部会、人口・労働統計部会、農林水産統計部会、鉱工業・建設統計部会、運輸・流通統計部会、企業統計部会、国民生活・社会統計部会、調査技術開発部会、分類部会、経済指標部会、国民経済計算部会、情報処理部会が設置されている。

#### 4. 今後の課題

近年、社会経済の変化に対応して統計に対する需要はますます増大しており、これに伴って、統計調査の内容も複雑かつ高度化する傾向にある。このことは、他方において報告者である国民の負担が増大することとなり、統計調査の実施が困難になるなど統計調査をめぐる環境は厳しいものとなっている。

これに対処するためには、一方において統計需要の増大に応えつつ、他方において国民の負担増を招かないように努め、統計利用の推進、統計調査結果の還元等を通じて、国民の統計調査に対する理解と協力を求めていくことが必要である。

このためには、統計調査の審査および総合調整の充実強化、時代の要請に即した各種統計の整理、体系化、各省庁の保有する行政記録の統計化の検討、統計用地域基準の設定に関する調査研究の推進、磁気テープ、マイクロフィルム等新媒体を用いた統計調査結果の早期公表の検討、地方統計機構の充実強化、統計調査員確保対策事業の拡充、統計の啓蒙普及の推進等、行政管理庁の各種業務を通じて、総合的に、当面するこれらの困難な課題に取り組んでいく必要がある。

もとより、このような課題は、一朝一夕で解決できるものではないので、関係行政機関、地方公共団体等の統計関係者の協力を得つつ、地道な努力を積み重ねていく所存である。

(たしろ・ふみとし 1927年生 行政管理庁行政管理局統計企画課)