

平成18年3月9日

統計制度改革検討委員会「中間整理」(案)

統計制度改革検討委員会(以下「本委員会」という。)は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」(平成17年6月21日閣議決定)に盛り込まれた統計法制度の抜本的な見直しについて検討すること等を任務として昨年9月に発足し、以来9回の検討を重ねて、このたび本中間整理を取りまとめた。

本中間整理は、本委員会の前身である経済社会統計整備推進委員会が昨年6月に取りまとめた報告「政府統計の構造改革に向けて」を踏まえつつ、これまでの審議を通じておおむね本委員会の共通認識となった新たな法制度の基本的な枠組みや今後の検討課題等を中間的に取りまとめたものである。

統計は行政機関のみならず広く社会の構成員の合理的な意思決定を支える情報基盤であり、経済活動や国民生活との関わりも深いことから、検討の途上で広く関係方面に意見を求めることが適当と考え、本中間整理で、現時点の基本スタンスと今後の検討の方向性を示すこととした。

本委員会としては、今後、本中間整理に寄せられた意見も参考にしながら、更に具体的な検討を進め、本年6月を目途に最終的な結論を取りまとめる予定である。

「中間整理（案）」 目次

第1 制度改革のねらいとポイント	
1 現状の問題点・背景	1
2 基本的視点 ～「行政のための統計」から「社会の情報基盤としての統計」へ～	2
3 改革案の主要ポイント	3
第2 新たな法制度の基本的枠組み	
1 対象範囲	
（1）対象とする統計作成機関	5
（2）対象とする統計	6
2 基本原則、各主体の責務	6
3 統計の整備に関する基本的な計画	8
4 個別統計	
（1）基本的枠組み	9
（2）基幹統計に関する規律の在り方	
① 統計に関する規律	11
② 作成プロセスに関する規律	12
（3）一般統計に関する規律の在り方	
① 統計に関する規律	15
② 作成プロセスに関する規律	15
（4）地方公共団体が作成する統計	17
（5）日本銀行等が作成する統計	19
5 行政記録の統計への活用	19
6 ビジネスフレーム（事業所・企業に関する共通の母集団情報）の整備	21
7 統計データの二次的利用の促進／統計調査の民間開放	23
8 その他	23
第3 「司令塔」の在り方	
1 「司令塔」に関する現状認識と改革の必要性	24
2 「司令塔」の果たすべき役割	25
3 「司令塔」の有すべき機能	
（1）「司令塔」の有すべき機能	25
（2）各機能の必要性等	26
4 「司令塔」組織の在り方	29
〔付記〕	30

第1 制度改革のねらいとポイント

1 現状の問題点・背景

統計に係る法制度の抜本的な見直しが求められている。

本委員会の前身である経済社会統計整備推進委員会が昨年6月に取りまとめた「政府統計の構造改革に向けて」（以下「第一次委員会報告」という。）における指摘のとおり、現行の統計法制度は、創設来60年近くを経て、産業構造や調査環境の変化、統計情報の多様で高度な利用へのニーズの高まり、統計作成に係る各種リソースの制約等に直面し、経済社会の実態を充分的確に反映したデータを提供できるものとなっていない。

端的に言えば、現在の我が国の統計には以下のような問題が現れている。

- ・ 多くの統計が各府省の個別行政への利用に供することを念頭に整備されている反面、社会が広く必要としているにもかかわらず十分に整備されていない統計が見られること
- ・ 統計作成の情報源として統計調査への依存度が大きく、諸外国で近年積極的に進められている行政記録の統計への活用が進んでいないこと
- ・ 現在の社会環境や統計に対するニーズ、情報通信技術の進展等を踏まえた統計の利活用が進んでいないこと
- ・ いわゆる分散型統計機構の中で、統計行政の調整機能が統計整備の方向性の提示やそれに沿った個別統計の整備といった能動的な役割を十分に果たし得ていないこと

統計に関する現行の法制度は、各府省設置法等で政府部内の役割分担を規定しつつ、統計作成に係る具体的な規律に関して統計法（昭和22年法律第18号）を中心に、統計報告調整法（昭和27年法律第148号）と関係の下位法令で規定する仕組みとなっている。上記の統計二法は、統計行政の法的な基盤として、第二次大戦により壊滅状態となった我が国の統計を再興し、政府の政策立案等に必要な基礎データを提供することを通じて、戦災からの急速な復興とその後の経済成長にも大きな役割を果たしてきた。

これらの法令については、今日までの間、個人情報保護法制等他の法令の制定・改廃に合わせた改正や解釈・運用による対応によって統計を取り巻く環境の変化に対応すべく努力が重ねられ、それが統計作成側の努力や事業者・国民の協力とも相まって、我が国の統計が今日まで一定の水準を確保してきた事実は評価できる。他方で、そうした取組によっては対応しきれない問題が上記のとおり現れていることもまた事実である。

我が国の統計が時代の変化や社会のニーズに的確に対応し、こうした問題を

克服していくためには、個別の統計とそれを支える法制度の両面から改善を図ることが重要である。とりわけ、本委員会の検討対象である法制度について言えば、上記の問題の多くの部分が現行法制度の枠組みを前提にした運用改善だけでは根本的な解決が難しく、政府において抜本的な改革に取り組む必要がある。

2 基本的視点 ～「行政のための統計」から「社会の情報基盤としての統計」へ～

統計は国・地方公共団体の政策運営や事業者・国民の意思決定に不可欠な情報であり、社会の発展を支える情報基盤として必要な統計を提供することは政府の基本的な行政サービスの一つであるとの認識に立って、それらの統計を政府が責任をもって提供できるような法制度（当該法制度を効果的に運用し得る体制の整備を含む。）を構築することとする。

その際、政府が作成する統計に関して行政機関がその主要な利用者であるとしても、それらの統計は政府のみならず事業者や国民など社会の構成員のために広く利用されるべきであり、国際連合統計委員会が1994年に採択した「官庁統計の基本原則」にもそうした考え方が示されている。

この考え方に立てば、今般の制度改革はいわば「行政のための統計」から「社会の情報基盤としての統計」へ転換することを目指すものと言え、法制度の構築に当たっては、特に以下の視点を基本とし、諸外国における統計法制度や国際機関における取組等も参考に、我が国の実情に適したものとなるよう留意する必要がある。

① 作成・利用双方の視点に立って社会の情報基盤としての統計にふさわしい規律・仕組みを確立すること

統計は公的リソース（予算、人員等）を用いて事業者や国民の負担と協力の下に作成され、その結果は当該統計の作成機関にとどまらず幅広く利用されるものであることから、作成・利用の双方の視点から社会の情報基盤としての統計にふさわしい規律・仕組みを確立することを目指す。

② 情報源・作成方法の別にとらわれず公的機関が作成する統計の総合的・計画的・効率的な整備を可能とする仕組みを確立すること

もっぱら統計調査を対象に規律している現行の統計法制度の枠組みを見直し、いわゆる加工統計や業務統計も含めて公的機関が作成する統計全体として、総合的・計画的・効率的な整備が図られる仕組みを確立することを目指す。

③ 統計整備に関する「司令塔」機能を強化すること

関係行政機関がそれぞれの所掌や行政目的に応じて統計を作成するいわゆる分散型統計機構のメリットも活かしつつ、政府全体を通じた効率的・効果的な統計整備が行われるよう、中長期的な視点に立って各府省の作成する統計全体を見渡して統計体系の整備を総合的・計画的に進めていく「司令塔」機能の強化を図り、当該機能が十全に発揮できる体制の実現を目指す。

注1：民間が作成する統計の中にも、国や地方公共団体の政策運営等に利用されているものは見られるが、本中間整理においては、後述のとおり、国の行政機関が作成するものを中心としてもっぱら公的機関が作成する統計（英語の”official statistics”におおむね相当するものであり、「官庁統計」とも呼ばれる。）を念頭に置いている。

注2：官庁統計の基本原則（Fundamental Principles of Official Statistics）

原則1 官庁統計（official statistics）は、経済・人口・社会・環境の状態についてのデータを政府、経済界及び公衆に提供することによって、民主的な社会の情報システムにおける不可欠な要素を構成している。この目的のため、公的な情報利用に対する国民の権利を尊重するよう、政府統計機関は、実際に役に立つ官庁統計を公正にまとめ、利用に供しなければならない。

注3：本中間報告で「（統計）整備」とは、個々の統計を作成することだけでなく、作成された統計を利用者の利用しやすい形で提供することのほか、統計の作成を支える種々の基盤（制度、人材、情報、技術等）をも含めて整備することを目指すものである。

3 改革案の主要ポイント

上記の基本的な視点に立って本委員会が提案する今般の改革案の主要ポイントを列挙すれば、以下のとおりである。それぞれのポイントに対応する基本的な枠組みや今後の検討課題等については、第2及び第3の関係部分において記述する。

- ① 調査統計・加工統計・業務統計をすべて対象とする法制度を整備
(→ 第2 1)
- ② 統計の基本原則を明確化し、すべての統計に通ずる規範として確立
(→ 第2 2)
- ③ 中長期的・全体的視点に立った基本計画（閣議決定）を制度化
(→ 第2 3)
- ④ 加工統計・業務統計も含めて、統計体系の根幹を成す「基幹統計（仮称）」とそれ以外の「一般統計（仮称）」の規律を整備

- (→ 第2 4)
- ⑤ 統計作成の正確性、効率性、報告者負担軽減等の観点から、行政記録を統計に活用するための規律を整備
- (→ 第2 5)
- ⑥ ビジネスフレーム（事業所・企業に関する共通の母集団情報）の整備
- (→ 第2 6)
- ⑦ 統計データの二次的利用の促進、統計調査の民間委託に対応した規律を整備
- (→ 第2 7)
- ⑧ 分散型統計機構の弊害を克服し得る「司令塔」の確立
- (→ 第3)

注：⑦については、総務省「統計法制度に関する研究会」と連携

第2 新たな法制度の基本的枠組み

新たな法制度の基本的な枠組みは、おおむね以下のとおりとすることが適当と考えられるが、本中間整理に対する関係方面からの意見を踏まえつつ、本年6月を目途に取りまとめる予定の報告に向け、引き続き具体化に向けた検討を行うこととする。

なお、下記以外の項目であっても、現行法制度の中で今後も存続が必要と考えられる事項、本中間整理に対して寄せられた意見の中で制度的な対応が必要と考えられる事項など、新たな法制度の中で位置づけることが必要な事項については、本中間整理に示された他の項目の制度的枠組みを具体化することにあわせて、必要に応じ、その位置づけや仕組み等に関する基本的な考え方を整理して報告に盛り込むこととする。

1 対象範囲

(1) 対象とする統計作成機関

ア 新たな法制度においては、国の行政機関を主たる対象とすることとする。

注1：会計検査院等他の行政機関とは性格の異なる機関に関する規律の在り方については、当該機関の法令上の位置づけ、当該機関が作成する統計の我が国の統計体系における位置づけ等に照らして、引き続き検討する。

注2：国会及び裁判所については、国の機関として、後述する基本原則にのっとり統計を作成することが期待されるが、三権分立の考え方に基づき、それ以外の規律（作成主体に係る権限及び義務、「司令塔」の関与等）は適用しないこととする。

イ 現行法制度の中に組み込まれている地方公共団体、日本銀行その他の公的機関については、基本的に新たな法制度の枠組みに取り入れた上で、当該機関の性格等に照らして適切な形で、基本原則のほか、統計又はその作成プロセスに関する規律の対象とする方向で検討する。

注：地方公共団体及び日本銀行以外の公的機関については、独立行政法人、特殊法人、いわゆる認可法人までをおおむね念頭に、新たな法制度において個別に具体的な規律の対象とすべきものがあるか、あるとすればどのような形で法制度に取り込むこととするか等を引き続き検討する。

ウ 公的性格を有しない民間事業者等については、法的な規律を課すことによってそれらの主体による統計の自由な作成・利用が妨げられることのないよう、新たな法制度の対象としないこととする。

注1：民間が作成する統計は憲法の保障する「言論・表現の自由」や「学問の自由」と密接に関わるものであり、現行制度もそのような考え方に基づいて運用されてきたところである。

注2：国際連合統計委員会「官庁統計の基本原則」、諸外国の統計法制等においても、民間が作成する統計を正面から対象としているものは見られない。

(2) 対象とする統計

情報源・作成方法の別（いわゆる調査統計、業務統計、加工統計）を問わず、統計一般を対象とすることを基本とする。ただし、具体的な規律においては、情報源や作成方法の違い、報告者負担の有無、別途の行政目的との関わりの強弱等それぞれの特性に応じたものとする。

注：本中間整理においては、おおよそ、「調査統計」とは「統計を作成することを目的として行われる調査（統計調査）によって得られた調査票を集計することにより作成される統計」を、「業務統計」とは「行政記録を基に作成される統計」を、「加工統計」とは「調査統計、業務統計、その他のデータを一定の方法で加工することにより作成される統計」を意味するものとする。

2 基本原則、各主体の責務

ア 公的機関が作成・提供する統計は社会の情報基盤であるとの基本的な考え方に立ち、以下のとおり、それらの統計が拠るべき基本原則を明確にすることとする。

注：「基本原則」は、法制度の対象となる主体が統計を作成する際に尊重すべき価値ないし規範を示すとともに、国又は地方公共団体が統計に関する制度施策を展開する際の指針としての役割も担うものである。したがって、「基本原則」から直ちに具体的な権限や義務が生ずるものではなく、また、できる限りの努力をもってしても各原則に沿うことができない個別ケースを一切認めないものでもない。

【統計の基本原則】

公的機関の作成する統計は、社会の情報基盤を構成する重要な要素であり、社会の構成員によって広く利用される有用な情報として、以下の基本原則にのっとり作成・提供されるものとする。

注) 統計の「公共財」的性格及び「有用性 relevance」の考え方を含意する。

① 中立性 (impartiality)

統計は、特定の利益や立場に偏することなく、客観的に作成され、公表されなければならない。

注) 「客観性」を含意する。

② 信頼性 (reliability)

統計は、それによって表そうとする現実を可能な限り忠実に反映させた、利用者に信頼されるものでなければならない。

注)「正確性」を含意する。また、現行統計法第1条に掲げる「統計の真実性」も含む。

③ 比較可能性 (comparability)

統計は、関連する他の統計と比較が可能となるように作成されなければならない。

注)「関連」には、把握対象における分野間等の関係のみならず、当該統計に係る過去のデータや国際的な標準にのっとり作成される諸外国の統計との関係も含む。

④ 秘密保護 (confidentiality)

統計は、その作成のために収集されたデータについて、作成から利用に至る全過程において、個々のデータ主体に関する秘密が保護されなければならない。

注) その情報が自然人に関するものか法人に関するものであるか、統計調査により直接得られたものか統計以外の行政活動から間接的に得られたものかを問わない。

⑤ 透明性 (transparency)

統計は、その情報源、作成方法、公表時期等に関する情報が明らかにされなければならない。

注) 統計作成主体において、統計調査の回答者、統計の利用者に対して必要な情報を提供するのみならず、当該情報が公にされることで統計改善の契機ともなり得る。

⑥ 適時性 (timeliness)

統計は、必要な品質を確保した上で速やかに公表されなければならない。

⑦ 効率性 (cost-effectiveness)

統計は、品質、適時性、費用及び報告者負担の観点から最も適切な情報源・作成方法によって作成されなければならない。

⑧ データへの容易なアクセス (accessibility)

統計は、当該統計に係る基本的な情報を含めて、利用者のニーズに応じた形で容易に入手・利用できるように提供されなければならない。

イ 統計の整備に関する国、地方公共団体等の役割を整理し、それぞれの責務として規定することとする。各主体の責務の具体的な内容は、以下を基本に引き続き検討する。

国：基本原則にのっとり、統計の整備に関する総合的な施策を策定・実施するとともに、個別の統計の作成・提供に当たること。

地方公共団体：基本原則にのっとり、国に準じた施策の策定・実施に当たるとともに、国との適切な役割分担を踏まえて、当該区域の需要に応じた統計の作成・提供に当たり、かつ、国の統計の作成に協力すること

注：公的機関が作成する統計は、国民や事業者にとって、国や地方公共団体の政策の企画・立案等の基礎となることで間接的に、あるいは当該データに基づいて自らの意思決定を行うなどの形で直接的に、様々な便益をもたらすものである。それらの統計が上記の基本原則にのりつつもとなるためには、作成側の取組や努力のみならず、統計作成の基礎となる情報を提供する側である国民や事業者の自発的な協力も不可欠であり、そのような考え方を新たな法制度の中で示すことも考えられる。この点について規律を設けることの必要性等について引き続き検討する。

また、国及び地方公共団体以外の公的機関（日本銀行等）等に関しても、統計との関わりについての考え方を示すことの適否、示す場合の具体的な内容について検討する。

3 統計の整備に関する基本的な計画

ア 統計整備に関する目標や具体的取組を政府全体で共有し、統計を総合的かつ計画的に整備するため、新たな法制上の仕組みとして、統計の整備に関する基本的な計画（仮称。以下「基本計画」という。）を定めることとする。基本計画の対象は、情報源や作成方法の如何を問わず広く統計をカバーするものとする。

イ 基本計画は、その案を「司令塔」が作成し、政府全体としての意思決定（閣議決定）を行うこととする。策定のプロセスにおいて、第三者機関を通ずることを含め専門家の知見や利用者の要望を反映させる仕組みを設けることとする。

注：最近の立法例（国土形成計画法）に照らすと、基本計画の案を作成するに当たって、地方公共団体、国民等の意見を聞くための制度的な措置を講ずることも考えられるところであり、引き続き検討する。

ウ 基本計画は 10 年程度を視野に入れつつおおむね 5 年を計画期間とし、当

該期間における統計整備に関する基本的考え方や重点的な取組分野、国の行政機関における取組等（重要な統計の新設・改廃等個別統計及び統計体系に係る取組のみならず統計全体の基盤となる取組を含む。）を盛り込むこととする。

注1：基本計画は、公的機関が作成する統計全体を総合的・計画的に整備するための中核的な政策ツールとして「司令塔」機能とも密接に関連するものであり、上記のほかに例えば、統計基準の整備、報告者負担の軽減、利用促進、人材確保・育成、国際協力等に関する基本的な取組など盛り込むべき内容について引き続き検討する。

注2：基本計画に盛り込まれる具体的な取組については、主要な統計に係る作成主体等当該取組に関する担当府省、取組の手順や時期等ができる限り明確になるように記述されることが適当と考えられる。

注3：基本計画と予算等リソースとの関連づけについては、基本計画に盛り込むべき内容、「司令塔」の在り方、基本計画を閣議決定とすることにより実質的に担保される効果、他の行政分野における基本計画と予算等との関係等を踏まえて、引き続き検討する。

エ 基本計画は、「司令塔」がその取組状況を定期的に把握・評価し、当該結果を踏まえて、その着実な推進（必要に応じて計画期間終了を待たずに基本計画を改訂することを含む。）が図られるような仕組みとする。

オ 国の行政機関以外の主体（地方公共団体、日本銀行等）についても、政府の取組と連携が図られるよう、基本計画の作成・実施に当たって協力を求めることとする。

4 個別統計

（1）基本的枠組み

ア 個別統計に係る現行法制度の仕組みは、法律レベルでは統計法及び統計報告調整法を中心に規律され、その解釈や運用による対応も含めて今日まで統計整備に寄与してきたところである。しかしながら、今後の統計整備を支える制度的基盤としては、加工統計や業務統計を積極的に取り込みつつ、調査統計についてこれまで解釈・運用で支えられてきた部分や制度上の整合が図られることが望ましい規定等についても、制度創設来の状況の変化等を踏まえて、できる限り明確な形で規定を整備しておくことが適当である。このため、現行法制度のうち今後も必要な規律は活かしつつ、以下にその基本的な枠組み等を示した新たな仕組みを整備することとする。

イ 統計作成主体に対する具体的な規律や「司令塔」の関与について、国の行政機関が作成する統計と地方公共団体が作成する統計とを一律に扱うことは、国と地方の新たな関係等の観点から適当でないため、両者の取扱いを分けてそれぞれに以下の仕組みを設けることとする。

注：地方公共団体が作成する統計については（４）を参照のこと。なお、日本銀行等が作成する統計の取扱いについては（５）参照。

ウ 国の行政機関が作成する統計については、いわゆる調査統計、業務統計、加工統計の別を問わず、政府全体として責任をもってその提供に当たるべき統計を「基幹統計」（仮称。以下同じ。）、それ以外の統計を「一般統計」（仮称。以下同じ。）とし、それぞれにふさわしい規律を設けることとする。

基幹統計は、我が国統計体系の根幹を成し、社会の構成員（政府、地方公共団体、事業者、国民等）による合理的な意思決定等に不可欠な幅広い情報を提供するものとして明確な法的規律の下で「司令塔」が積極的に関与して整備すべき統計とする。基幹統計は、経済社会の変化や統計に対する社会のニーズを踏まえて「司令塔」が個別に指定し、基幹統計としての役割を終えたものは「司令塔」が指定を解除する仕組みとし、その指定又は解除のプロセスにおいては、専門的な第三者機関の意見を聞くこととする。

一般統計（基幹統計以外の統計。特定の行政目的のために作成される統計も含まれる）は、基幹統計を補完し、作成主体の責任において一定の品質を保ちつつ、我が国としての統計の総体（セット）を構成するものとする。

注１：現行統計法等で既存制度が存在する調査統計に関して言えば、「基幹統計」は現行の「指定統計」に、「一般統計」は現行の承認統計に、おおむね相当する制度であり、それらの統計を作成するための統計調査に係る規律は、現行の指定統計調査に関する制度の運用実績や制度創設来の社会情勢の変化等を踏まえつつ、現行制度をより機能的・実効的なものとなるよう改善を加えた上で継承し、又は新たな仕組みとすることが適当と考えられる（（２）②、（３）②参照）。

注２：基幹統計を指定する際のメルクマールとしては、例えば、①我が国の社会・経済の実態を包括的にとらえるもの、②国の基本政策決定の基礎資料として利用することが法令上明記されているもの、③条約等の国際的な要請に基づいて作成されているもの等が考えられ、個々に「司令塔」の判断によって指定される（該当しなくなった場合には解除される）ことが適当であるが、指定する際のメルクマールやそれを法制度においてどのような形で明確にする必要があるか等について引き続き検討する。

注3：基幹統計の指定プロセスとしては、あらかじめ基本計画において基幹統計として整備しようとする統計の内容等についておおよその概要（作成主体、統計の内容、主な情報源等）を明らかにした上で、それを踏まえて当該統計の作成を担当する機関においてその内容を具体化した後、「司令塔」が基幹統計として適当なことを確認した上で指定を行うことを想定する。

エ 統計作成に係る情報源や作成方法を問わずアウトプットとしての「統計」に着目して、基幹統計・一般統計それぞれの区分に属する統計（当該統計を作成する機関）に共通の規律を設けることとする。

注：規律の対象となる「統計」の画定方法については、基幹統計に関して、例えば、結果表の基本的な属性（結果表を構成することとなる主な項目に関する情報等）を「司令塔」が指定する方法などが考えられるが、新たな法制度を安定的に運用しえる程度に明確に範囲を特定できるか、特定に当たって過重な手続や負担が生じないかといった観点を含めて引き続き具体的な方法を検討する。なお、一般統計においては、後述のとおり、アウトプットとして示される「統計」に対して違反行為に対する罰則や「司令塔」による積極的な関与を前提としない一定の規律を設けることが考えられ、その場合には基幹統計のように対象を厳格に特定するまでの必要はないものと考えられる。

オ 基幹統計・一般統計それぞれについて、統計作成の過程における情報源や作成方法の別（いわゆる調査統計、業務統計、加工統計）に応じて、統計を作成する機関の権限・義務、「司令塔」の関与等に関する規律を設けることとする。

注：新たな仕組みにおいては、加工統計はもとより、調査統計においても、一つの基幹統計が複数の統計調査で構成される場合も想定される。複数の統計調査によって一つの基幹統計を構成することとする場合や、一つの統計調査を複数の調査実施者が共管で行うこととする場合については、必要に応じて、「司令塔」及び調査実施者間の連携・分担の在り方、手続等に関して基本計画においてできる限り明確に定めるなどして、その円滑・確実な実施が担保されるよう留意する必要がある。そのための方法や仕組みについて、「司令塔」に係る機能等の具体化とあわせて引き続き検討する。

（2）基幹統計に関する規律の在り方

① 統計に関する規律

- ア 基幹統計としての統計について、以下の規律を整備することとする。**
- i 結果の公表予定期日の事前公表**
 - ii 結果及び基本情報（作成主体、情報源、作成又は推計の方法、統計**

調査の場合には当該調査の仕様、利用に当たっての留意事項等)の公表
iii 表章に当たっての標準産業分類等の使用

注：主として調査統計を念頭に置くもの。業務統計や加工統計については一律に規律の対象とすることは困難と考えられる（ただし、それらの統計についても、基本原則「比較可能性」にのっとり、可能な範囲で努力することは要請される）。

iv 表章に当たっての個体の秘密保護

あわせて、公表予定期日前の漏せつや結果の改ざんを禁止し、当該違反行為に対しては適切な罰則を設けることとする。

イ 「司令塔」に関して、以下の仕組みを整備することとする。

i 基幹統計の指定及び解除

注：基幹統計としての妥当性を定期的に見直す観点から、指定に当たって一定の期限を設けることについて引き続き検討する。

ii 上記アに掲げる各種の規律の適用を除外する場合の承認

iii 政府における総合的な窓口としての基幹統計に関する情報提供

注：一般統計に関する情報も含めて「司令塔」が統計情報に関する総合的な窓口として機能することが適当と考えられる。

② 作成プロセスに関する規律

基幹統計を作成する際の情報源・作成方法の別に応じて、それぞれの特性を踏まえた以下の規律を整備することとする。

注：行政記録の統計への活用、統計データの二次的利用の促進に係る規律については、それぞれ5・7を参照のこと

<統計調査によって基幹統計を作成する際の規律>

ア 統計調査によって基幹統計を作成するプロセスに関して、以下の規律を整備することとする。以下*は現行統計法においておおむね対応する条項

i 調査対象者の申告義務 *統計法第5条

ii 調査実施者による実地調査 *同第13条

iii 関係者に対する実施協力の要請 *同第17条

iv 秘密の保護 *同第14条

v 統計上の目的以外への調査票の使用の制限 *同第15条

vi 調査票等の適正管理 *同第15条の3

vii 実施等に当たっての「司令塔」の承認 *同第7条

viii 調査実施者による規則制定等に当たっての「司令塔」への協議 *同第3条第3項

ix 地方公共団体が処理する事務（法定受託事務） *同第18条

あわせて、秘密の漏せつ、申告義務が設定された統計調査に対する申告拒否・虚偽申告・申告妨害、実地調査に対する拒否・妨害・虚偽説明に対して適切な罰則を設けることとする。*同第19条、第19条の2

注：上記のほか、調査結果に基づく統計が幅広く利用されるよう、統計調査の新設・変更等に際してユーザー等の意見を聴取することが適切と考えられ、ユーザーのニーズを把握するための仕組みについて、行政手続法に基づく意見公募手続との関係（調査実施者が調査規則を制定する際に同手続の対象となる）等も踏まえて引き続き検討する。

イ 統計調査によって基幹統計を作成するプロセスに関して、「司令塔」が関与する仕組みを以下のとおり整備することとする。

i 統計調査の実施等に当たっての審査・承認 *統計法第7条第1項・第2項

注：審査・承認に当たっての基準をあらかじめ明確にした上で当該基準にのっとり行うものとする。

ii 統計調査の実施・変更・中止の求め *同第7条第3項

注：発動の要件・手続を明確にするものとする。実施の求めについては、新たに基本計画を策定することとの関係、予算等の裏付けなしに求めることの実効性等を踏まえ、その必要性について引き続き検討する。

iii 事務の監査及び改善の勧告 *同第9条

注：基幹統計の品質確保の観点から、アウトプットに対する評価を含めて積極的に運用することを想定したものとする。

<行政記録を用いて基幹統計を作成する際の規律>

5参照。なお、作成機関において重要事項の変更等を行うに際しては「司令塔」に事前に通知することとし、「司令塔」は基幹統計としての品質を確保する観点から当該変更等について必要な意見を表明することができるものとする。

注：作成方法等に対する「司令塔」の事前承認の仕組みは設けないこととするが、基幹統計としての品質を確保する観点から、第三者機関を活用するなどして「司令塔」が作成方法等を随時評価することができることとし、その結果を踏まえて作成機関に対して意見を表明できる仕組みとする。

<一次統計等を加工して基幹統計を作成する際の規律>

ア 一次統計等を加工して基幹統計を作成するプロセスに関して、以下の規律を整備することとする。

i 基幹統計の作成に必要な統計の作成機関や行政記録の保有機関に対する協力要請

注：イ i 注を参照。

ii 重要事項の変更等に際しての「司令塔」への事前通知

注1：基幹統計の精度改善・早期公表の観点から、基幹統計の作成機関に対し、当該基幹統計の作成に用いられる統計について公表前にアクセスすることを認めることも考えられるところであり、制度的に措置する必要性、秘密保護上の必要な担保等を引き続き検討する。

注2：加工統計については、現行の指定統計調査における調査規則制定（行政手続法に基づく意見公募手続の対象）のようなプロセスがないことから、ユーザー等の意見を反映させるための制度的な仕組みは現在設けられていない。しかしながら、加工統計が幅広く利用されるようにする観点からは、加工統計の新設・変更等に際してユーザー等の意見を聴取することが調査統計の場合と同様に必要であり、ユーザーのニーズを把握するための仕組みについて引き続き検討する。

注3：加工統計が基幹統計となる場合には、その作成に必要な統計として、基幹統計とされている調査統計だけでなく、一般統計として作成される調査統計や、行政記録から作成される統計を組み合わせる用いることが少なくないと考えられる。この場合、当該加工統計の作成に必要な各統計は、それぞれの性格に応じて基幹統計又は一般統計のいずれにも位置付けられ得るものであり、それらの各統計を作成するプロセスはそれぞれ基幹統計又は一般統計の規律に従うこととなる。

イ 一次統計等を加工して基幹統計を作成するプロセスに関して、「司令塔」が関与する仕組みを以下のとおり整備することとする。

i 基幹統計の作成に必要な統計の作成機関や行政記録の保有機関に対する協力要請・働きかけ

注：基幹統計の作成に必要な統計を作成する機関や行政記録を保有する機関に対する協力要請や働きかけについては、「司令塔」を介することでその妥当性・必要性に客観性が高まると考えられるが、「司令塔」を介することを要する仕組みとするか、基幹統計の作成機関が直接相手方に対して行うことも認めるか等を引き続き検討する。

ii 作成方法、重要事項の変更等に関する意見表明

注：作成方法等に対する「司令塔」の事前承認の仕組みは設けないこととするが、基幹統計としての品質を確保する観点から、第三者機関を活用するなどして「司令塔」が作成方法等を随時評価することができることとし、その結果を踏まえて作成機関に対して意見を表明できる仕組みとする。

(3) 一般統計に関する規律の在り方

① 統計に関する規律

ア 基幹統計以外の統計（一般統計）についても、国の行政機関が作成する統計としての一定の品質を確保する観点から、以下の規律を整備することとする。

i 結果及び基本情報（作成主体、情報源、作成方法、統計調査の場合には当該調査の仕様、利用情報の留意事項等）の公表

ii 表章に当たっての標準産業分類等の使用

注：主として調査統計を念頭に置くもの。現行制度では当該規律の対象となっていない承認統計についても、統計の比較可能性を確保する等の観点から、新たな法制度においては規律の対象とすることとする。

iii 表章に当たっての個体の秘密保護

iv 改ざんの禁止

注：一般統計においては多種多様な統計が想定され、基幹統計における「司令塔」の指定のようにその対象をあらかじめ画定する仕組みを設けることが困難と考えられる。このため、一般統計におけるアウトプットに係る規律は統計全般を対象とせざるを得ず、対象を明確に画定しておく必要のある厳格な義務規定や罰則を設けることには慎重な検討が必要と考えられる。努力義務や訓示規定等にとどめることも含めて、上記をどの程度の規律とすることが適当か引き続き検討する。

イ 一般統計のアウトプットに関して、「司令塔」は積極的な関与を行わないこととする。ただし、一般統計が著しく信頼を欠く方法で作成・公表されている場合など国の行政機関が作成する統計として備えるべき品質を欠く場合には、当該作成機関に対して「司令塔」が意見を表明することができることとする。

注：一般統計においては、アウトプットとしての統計の品質確保や作成プロセス（統計調査を除く。）における適正な手続等が作成機関の自律的な取組に委ねられることとなるため、例えば、基本計画（3. 参照）又はその関連で各府省共通の統一的なガイドラインを策定し、各作成機関は当該ガイドラインに沿って一般統計を作成するなどの仕組みにより実効性を確保することが適当と考えられる。

② 作成プロセスに関する規律

<統計調査によって一般統計を作成する際の規律>

ア 統計調査によって作成される一般統計（おおむね現行の承認統計及

び届出統計の一部が該当) について、これを①統計体系の整備、統計の品質確保、報告者負担軽減、基幹統計への悪影響の排除等の観点から「司令塔」が関与すべきもの(タイプⅠ)と、②統計の品質確保、報告者負担軽減等について調査実施者の自律的な取組に委ねるもの(タイプⅡ)とに区分した上で規律を設けることを検討する。

注1：上記タイプⅠ・Ⅱを区分する基準としては、主として統計調査の規模により判断(例えば、客体が企業・事業所の場合と世帯・個人の場合とに分けてそれぞれ「司令塔」において報告者負担の軽減の観点からチェックすべき報告者の数を設定)することが考えられるが、その基準の在り方については、現在行われている統計調査の状況等を踏まえつつ引き続き検討する。報告者の数等で外形的な基準を設定することが困難な場合においては、「司令塔」が重点的にチェックすべきものとして、例えば、新設又は重要な変更に係る統計調査等に限って審査・承認手続の対象とすることも考えられ、運用上も紛れの少ない基準の在り方、審査・承認手続の対象とならない統計調査に係る調査実施者の自律的な取組、「司令塔」による事後チェックの在り方等について引き続き検討する(以下、イ・ウ・エにも関係)。

注2：一般統計を作成する統計調査を上記のとおり区分する理由は、主として調査実施者及び「司令塔」における審査・承認手続の簡素化による各種リソースの有効活用のためである。タイプⅡについては、後述のとおりその品質や報告者負担への配慮が適切に担保されるための仕組みを設けることとし、現行の報告調整官の例も参考に、「司令塔」との連携や調査実施者としての自律的な取組に関して一定の役割を果たすべき者を各行政機関の内部に置くことについても引き続き検討する。

イ 以下の規律は、タイプⅠ・タイプⅡに共通するものとして整備することとする。

- i 秘密の保護 *統計法第14条
- ii 統計上の目的以外への調査票の使用の制限 *同第15条
- iii 調査票の適正管理 *同第15条の3

ウ タイプⅠに属する統計調査については、調査実施者からの申請に基づき「司令塔」が事前に調査事項等に関する審査・承認を行うとともに、一定の場合には統計調査の変更・中止を求めることができるものとする。

エ タイプⅡに属する統計調査については、調査実施者による自律的な取組が適切に行われることを担保する観点から、「司令塔」は調査実施者から事後的に報告を受け、当該結果を定期的に取りまとめて公表するとともに、調査実施者による取組が不十分と認められる場合など一定の場

合には調査実施者に対して意見を表明できる仕組みを設けることとする。

＜行政記録を用いて一般統計を作成する際の規律＞

当該行政記録が収集されている本来の行政の円滑な実施を重視する観点から、「司令塔」による直接的な関与は設けないこととする。

注：行政記録の提供を受けた場合の統計作成機関における秘密保護等について、5イ ii から vi のような規律を設けることや、「司令塔」の関与に関して法制度の運用に関し必要な場合に「司令塔」が統計作成機関に対して資料の提出や報告を求めることは考えられ、引き続き検討する（一次統計等を加工して一般統計を作成するプロセスに関しても同様）。

＜一次統計等を加工して一般統計を作成する際の規律＞

自由な研究や創意工夫による発展を重視する観点から、「司令塔」による直接的な関与は設けないこととする。

（４）地方公共団体が作成する統計

ア 地方公共団体が自ら作成する統計（以下「地方統計」という。）は、地域の実情を数的に表す重要な情報であり、公的機関が作成する統計として、2で述べた基本原則にのっとり整備されることが期待されるが、国と地方の新たな関係の中では、中央の「司令塔」の個別の関与を通じてその品質確保や報告者負担の軽減を担保するよりも、当該地方公共団体が自律的に適切な方法で統計を作成することとなるような法的な規律を設けることが適当と考えられる。

このため、地方統計については、国の行政機関が作成する統計に関する枠組み（上記（１）から（３））とは別建ての仕組みとし、前述の一般統計に関する規律（「司令塔」の関与に関するものを除く。）とおおむね同様の規律を整備することとする。

（統計に関する規律）

- i 結果及び基本情報（作成主体、情報源、作成又は推計の方法、統計調査の場合には当該調査の仕様、利用情報の留意事項等）の公表
- ii 表章に当たっての標準産業分類等の使用
- iii 表章に当たっての個体の秘密保護
- iv 改ざんの禁止

（作成プロセスに関する規律）

- i 秘密の保護 *統計法第14条

ii 調査票の適正管理 *同第15条の4

注1：地方統計について、国の行政機関が作成する統計とどの程度一体性を確保する必要があるかに留意しつつ、上記をどの程度の規律とすることが適当か引き続き検討する。

注2：現行統計法においては、地方公共団体も指定統計の作成主体として予定されているが、制度創設来の運用を見ると特殊なものを除いて指定統計とされた実績がない。また、新たな法制度においては基幹統計に対して「司令塔」が一定の関与をする仕組みとしていること、地方公共団体においては自らが作成する統計に関して条例等により必要な規律を設けることが可能なこと等にかんがみれば、地方統計について、基幹統計の枠組みに取り入れることは適当でなくまたその必要もないものと考えられる。

イ 地方統計については、地方分権の趣旨に照らし、統計としての品質確保や報告者負担の軽減等に関し、「司令塔」は基本的に関与しないこととする。ただし、基幹統計を作成するために国の行政機関が行う統計調査の円滑な実施に著しい支障を及ぼす場合（一の地方公共団体が国の行政機関が行う統計調査と類似の調査対象や調査事項について時間的に近接したタイミングで自らの統計調査を行おうとする場合等）も想定されるため、そのような場合に当該調査を予定している地方公共団体に対して「司令塔」が調査の変更・中止を求めることができる仕組みを設けることとする。

ウ 「司令塔」が基幹統計を作成するための統計調査に著しい支障を及ぼすおそれがあるか否かを判断するため、地方公共団体が行う統計調査のうち一定のものについて、あらかじめ「司令塔」に調査事項、報告者の範囲及び数、調査期日等を届け出る現行の仕組みは維持することとする。

注：届出を除外する統計調査の要件については、新たな枠組みにおける届出の趣旨等に照らして、引き続き検討する。

エ 地方統計においても、公的機関が作成する統計として一定の品質を確保し、統計調査における報告者負担に配慮すること等が必要であることは国の行政機関が行うものと同様であることから、上記ア以外の事項についても、基本原則にのっとり、国の行政機関に適用される規律に準じた規律を自らの条例等で整備するなど自律的な取組を促すこととする。

注：地方公共団体における自律的な取組を支援する観点から、基本計画（3．参照）において、地方公共団体における取組の参考となるべき事項を示すことも考えられる。

(5) 日本銀行等が作成する統計

ア 日本銀行は金融分野や景気関係の統計において極めて重要な役割を担っており、我が国における公的な統計を作成する中核的な機関として、新たな法制度の下において、上記(1)から(3)で述べた国の行政機関が作成する統計に準じた形で規律の対象とする方向で、その具体的な仕組みについて引き続き検討する。

注：現行の統計法においては指定統計の作成主体は国又は地方公共団体に限定されているが、日本銀行が作成する統計の重要性にかんがみ、新たな法制度においては、それらの統計のうち一定の要件に該当するものについては、基幹統計又はそれに相当する統計として、基本的に基幹統計と同様の規律の対象とすることが適当と考えられる。

イ 「司令塔」との関係については、日本銀行法等において金融政策における自主性に特別の配慮がされていること等も踏まえて、「司令塔」による適切な関与の在り方について引き続き検討する。

ウ 日本銀行以外の公的機関（独立行政法人、特殊法人、いわゆる認可法人等）を新たな法制度に取り込むこととする場合の規律の在り方については、日本銀行が作成する統計に関する規律・仕組みを具体化する中で、当該規律・仕組みを基本としてそれらの機関にふさわしい在り方を必要に応じて検討することとする。

5 行政記録の統計への活用

ア 統計作成に当たっての正確性・効率性の向上、報告者負担の軽減等の観点から、各種の登録・届出等に基づく情報（行政記録）で統計作成に活用し得るものを以下の用途に積極的に活用することとし、そのための制度的な仕組みを設けることとする。

- ① 行政記録の統計化
- ② 調査統計の補完・一部代替、調査対象の捕捉
- ③ ビジネスフレーム（事業所・企業に関する共通の母集団情報）の整備
(→ 6 参照)

注1：ここでいう「行政記録」としては、主として「国又は地方公共団体に対して、法令に基づいて、個人、企業・事業所等から、法令で定める事実の発生の都度報告がなされる届出・登録等」を念頭に置くが、それ以外のものも含めてその具体的な対象範囲、国と地方公共団体との間における行政記録の相互利用の可否等に

については引き続き検討する。

注2：行政記録を統計作成に活用すべきとの要請は、基幹統計・一般統計を問わないため、行政記録の提供を受けた統計作成機関における秘密保護等に関する規律等の環境整備は共通の課題となるが、「司令塔」の関与に係る制度的な仕組みとしては、まず、基幹統計に活用する場合を前提として整備を進めることが適当と考えられる（一般統計については、基幹統計に関する仕組みに準じて、運用上、作成機関と行政記録の保有機関間との協議に基づいて行政記録の積極的な活用が図られることが望ましい。）

注3：公務員法制や各種個別法に基づく守秘義務については、当該情報が「秘密」に該当するか否かの判断はそれを保有する機関の判断に委ねられるため、統計分野における新たな法制度で行政記録を活用できる旨の規律を整備するとしても、各種の守秘義務が一律に解除されることにはならない。しかしながら、行政記録の統計への活用を促進するためには、行政記録の提供先である統計作成機関における秘密保護、安全管理、利用目的の限定等に関する規律を法制度の中で整備することによって、行政記録を保有する機関が、当該規律に服する統計作成機関に対して、求められた情報を提供しやすい環境を整えることが必要である。

イ ア①②の用途で行政記録を統計作成に活用しようとする場合に関して、以下の規律を整備することとする。

i ア①又は②の用途に（以下 ii から vi では単に「統計作成のため」という。）行政記録を利用しようとする機関は、当該行政記録を保有する者に対し情報提供を求めることができること

注：行政記録の提供を求められた機関において、行政記録を提供することにより業務に著しい支障を及ぼすおそれがある場合のように特段の事情がある場合には当該理由を明らかにした上で要請に応じないことも認めることを前提としつつ、当該要請に対して相応の対応が図られるようにするための手続等について引き続き検討する。（ア③の用途においても同様）

ii 統計作成のために他の機関から提供を受けた行政記録の適正管理

iii 統計作成のために他の機関から提供を受けた行政記録から知り得た秘密の保護

iv 統計作成のために他の機関から提供を受けた行政記録の目的外利用（第三者への提供を含む。）の禁止

注：行政記録を用いて補完・一部代替した調査票には行政記録から得られた情報が含まれることとなることから、当該情報を適正に管理する観点から、個票上の情報のうち行政記録から得られたもの（当該情報が二次的に利用されることについて保有機関が了解したものを除く。）については二次利用を認めないことが適当と考えられる。

- v 統計作成のために他の機関から提供を受けた行政記録の処理を外部に委託する際の安全管理
- vi 統計の公表に際しての統計作成に用いた行政記録の表示

ウ 「司令塔」において、統計整備の観点から統計化することが適当な行政記録を保有する機関に対して当該行政記録を用いて統計を作成するよう要請できることとし、保有機関において統計化することが困難なときは当該行政記録を「司令塔」又はその他の者に提供して統計化できる仕組みを整備することとする。

注：③ビジネスフレーム（事業所・企業に関する共通の母集団情報）の整備については6参照。

- エ 行政記録の統計への活用（ビジネスフレームの整備を含む。）を政府全体として促進する観点から、以下の規律を整備することとする。
- i 統計作成上有用な情報の収集を促すための「司令塔」による関係機関に対する働きかけ
 - ii 統計作成上重要な行政記録に係る収集情報や作成方法等変更にあつての「司令塔」による意見表明
 - iii 統計作成のために提供された行政記録に関する行政機関個人情報保護法の適用除外（統計調査によって収集された個人情報と同様に、新たな統計法制度の中で必要な保護措置を規律）

注：上記「司令塔」による働きかけや意見表明は、本来の行政目的にそって行われる行政記録の収集に対して、統計整備の観点からの重大な関心を表示するものである。最終的には本来の行政目的に沿って行政記録を収集している機関の判断が優先せざるを得ないとしても、このような仕組みを設けることにより、本来の行政目的と両立し得る範囲で統計整備の観点にも配慮した情報収集が行われるようになることが期待される。

6 ビジネスフレーム（事業所・企業に関する共通の母集団情報）の整備

ア 事業所・企業に関する母集団情報の活用を通じた統計作成の正確性及び効率性の向上並びに報告者負担の軽減を目的とし政府の統計作成機関において共通に利用される母集団情報（ビジネスフレーム）を新たな法制度において位置づけた上で、主要な収録事項、使用者の範囲等を明らかにし、ビジネスフレームの設置者による維持・管理にあつての規律、ビジネスフレームを利用する機関に関する規律等を整備することとする。

注1：主要な収録事項としては、統計調査の企画・設計に必要な事項として、事業所・

企業の名称、所在地、経営組織、業種、資本金、従業者数等が想定されるほか、報告者負担の軽減に必要な事項として、過去の統計調査における事業所・企業の調査履歴等が想定されるが、その具体的な内容については引き続き検討する。

注2：ビジネスフレームに収録された情報を適正に管理する観点から、ビジネスフレームの使用者としては国の行政機関（基幹統計・一般統計いずれの場合も可）を主として対象とすることが適当と考えられるが、地方公共団体、公的な性格を有するその他の機関・団体（日本銀行等）についても、ビジネスフレームの使用を認めることが適当か否か、認める場合にはどのような仕組みとするか（利用を認める機関・団体の範囲、それらの利用者に提供することができる情報の項目、費用負担の在り方等）について、引き続き検討する。

イ ビジネスフレームは「司令塔」が設置し、その維持・管理に当たることとする。ビジネスフレームの維持・管理に関して、以下の規律を整備することとする。

- i ビジネスフレームの作成・更新のための関係機関・団体等への情報提供の要請
- ii ビジネスフレームの作成・更新のための、統計調査の調査票及び行政記録の利用
- iii ビジネスフレーム及びその作成・更新のための各種情報（調査票及び行政記録）の適正管理
- iv 業務に関して知り得た秘密の保護
- v ビジネスフレームの目的外利用の禁止
- vi 外部委託に際しての安全管理

注1：ビジネスフレームを作成・更新する場合の調査票の利用については、調査票の目的外使用として位置づけるのではなく、ビジネスフレームの整備そのものを目的として制度化することを検討する。

注2：ビジネスフレームの運用について透明性を確保する観点から、「司令塔」において定期的に利用状況等を公表することについて検討する。

ウ ビジネスフレームの利用に関して、以下の規律を整備することとする。

- i ビジネスフレームの利用に当たっての必要事項（利用目的、必要とする情報等）の届出
- ii ビジネスフレームから提供された情報の適正管理、秘密保護
- iii ビジネスフレームから提供された情報の目的外利用の禁止
- iv 統計の公表に際してのビジネスフレームの情報をういた旨の表示

注：報告者負担軽減の実効性を高める等の観点から、一定の要件を満たす統計調査の実施に当たっては、調査客体の選定に当たってビジネスフレームの利用を原則と

して義務づけることも考えられ、そうした仕組みを設ける必要性（設ける場合には対象とする統計調査の類型）等について引き続き検討する。

7 統計データの二次的利用の促進／統計調査の民間開放

統計データの二次的利用の促進及び統計調査の民間開放に係る法制度の在り方については、総務省「統計法制度に関する研究会」が昨年12月に取りまとめた報告書（中間取りまとめ）において、統計法制上講ずるべき措置に係る基本的な考え方や具体的対応方策が示されている。

本委員会としては、同報告書に対して本委員会の委員から提出された意見も含め本委員会のこれまでの議論や、本中間整理に示した新たな法制度に係る基本的な考え方等も踏まえて、同研究会が最終報告に向けた今後の検討を進めることを期待する。

本委員会においても、ビジネスフレームに関する法制度との関わりから調査対象名簿作成等のための調査票の使用に関する法制上の取扱いを検討するとともに、統計データの一層の有効活用を図る観点から統計データアーカイブについて制度上の課題や基本的な考え方等を整理することとする。

8 その他

上記各規律については、統計調査に関して一定の罰則が設けられている現行制度の規定等も踏まえつつ、その違反や妨害行為に対して適切な制裁を設けることとし、引き続き検討する。

あわせて、各規律を適用することが適当でない統計やその作成プロセスに関する適用除外についても、統計体系における位置づけ、別途の行政目的に与える影響、他の法令の規定との整合等を踏まえて、引き続き検討する。

第3 「司令塔」の在り方

1 「司令塔」に関する現状認識と改革の必要性

第一次委員会報告においても指摘されているとおり、我が国における統計の現状をみると、最大の問題は分散型の統計機構の中で社会の必要とする統計が十分に整備されていない点にあると言え、その解決を図るため統計整備に関する「司令塔」機能の強化が必要である。

現行制度の中で、政府部内で「司令塔」機能が十全に発揮されていない理由としては、もっぱら調査統計を念頭においた統計法制の仕組みのほか、例えば、各府省における統計組織の位置づけの弱さ、統計の企画立案・調整機能（第三者機関によるものを含む。）を担うべき組織の長期的な機能・権限の低下、専門的な人材（層）とそれを確保する仕組みの不足（人事運用が広く一般行政を念頭に行われる中で、統計に関する専門的な知識・経験を有する人材の確保が困難な傾向）、後述する「司令塔」機能を分け持っている機関間相互の連携が不十分で一体性を欠くこと等が考えられる。

他方で、統計分野において先進的な取組を進めている諸外国の統計組織をみると、我が国と比べて統計に携わる職員の絶対数が多いことに加え、専門的職員の比率が高く、かつ、それらの職員が中核的な統計機関（中央統計局等）に集中している割合が高いという特徴がある。

今般、統計法制度を抜本的に見直す中で、将来にわたって統計の改革が持続的・自律的に進められる仕組み・体制を作るためには、新たな法制度の中で「司令塔」の果たすべき役割と有すべき機能、それにふさわしい組織の在り方を明確にし、統計制度の中核として統計整備をリードする役割を担う「司令塔」を確立することが不可欠である。

注1：ここで「司令塔」とは、以下に記述する役割・機能をもつ政府部内の組織（単一又は有機的な連携を保った複数の組織）を指し、企画立案・調整機能のみならず基本的な統計の作成機能や統計の基盤整備機能をもあわせ持つ、いわば分散型の統計機構における中核となる統計組織を念頭に置くものである。中間整理では、第一次委員会報告における表現を引き継いで、一般にその役割がイメージしやすい「司令塔」という語を用いているが、その機能や組織形態をより適切に表現できる用語とするよう引き続き検討する。

注2：分散型の統計機構とは、一般に、我が国のように政府部内の関係機関がそれぞれの所掌に応じて統計を作成するタイプの統計機構として理解されている。ただし、分散型に対置される集中型の統計機構の典型と見られているカナダ、オーストラリア等においても、個別行政に密着した統計は一部他の政府機関で作成されているものがあるなど、

統計整備に係るすべての事務を完全に一つの政府機関に集中させている例は諸外国にもほとんど見られない。その意味で、「分散型」と「集中型」との違いは連続的なものと理解すべきであり、あくまで相対的な区分に過ぎないことに留意が必要である。

2 「司令塔」の果たすべき役割

「司令塔」は、第1に記述した新たな統計行政における中核として、責任をもって以下の役割を果たすことが適当である。

- ① 政府全体の統計整備の責任を負う機関として、我が国の統計が国際的にも誇り得る水準に常に位置できるよう、統計に対する信頼や統計の権威を確保しつつ、特定の利益や立場に偏ることなく、PDCAサイクルの中で社会経済の変化に対応した統計及び統計制度の改革を不断に推進すること。
- ② 社会で必要とされる統計が効率的かつ円滑に整備されるよう、統計整備に関する目標の設定、実施状況の評価、統計基準の設定・適用、統計基盤（情報システム、人材の育成・確保、研究開発等）の整備、リソースの適切な配分などに関して、政府部内の関係機関を積極的にリードすること。
- ③ 統計の作成から提供までの一連のプロセスにおいて、統計調査への国民の理解・協力を得るとともに、政府の統計作成機関を代表して国民（企業、学界等を含む。）との良好な意思疎通により統計利用ニーズを把握し、統計の作成・提供・改善に反映すること。
- ④ 統計に関する対外的な窓口として、諸外国の先進的な取組・研究の成果を我が国に適した形で積極的に取り入れるとともに、国際社会における統計に関する議論・取組に貢献すること。

3 「司令塔」の有すべき機能

(1) 「司令塔」の有すべき機能

ア 分散型・集中型を問わず諸外国において上記に相当する役割を果たしている政府機関が有している機能を参考にすると、我が国における「司令塔」が上記役割を果たすために有すべき機能は、おおむね以下のとおりとすることが適当である。

それらの機能は、i) 企画立案・調整機能、ii) 基本的な統計の整備機能、iii) 統計の基盤整備機能、に大別することができ、そのような観点から、第一次委員会報告で例示された機能を含めて整理すると次のとおりとなる。

注：各機能に対応する制度上の具体的作用については、第2. 関係部分を参照のこと。

i 企画立案・調整機能

- ① 統計制度に関する基本的事項の企画・立案
- ② 統計整備に関する中期的な基本計画の案の作成
- ③ 統計基準の設定
- ④ 個別統計の作成に関する調整(指定・承認等)
- ⑤ 個別統計の結果に対する評価
- ⑥ 利用者のニーズ把握
- ⑦ 国際的な連携、情報収集・発信

ii 基本的な統計の整備機能

- ⑧ 包括的な勘定体系(SNA)等の整備
- ⑨ 政府横断的・共通的な統計(他の行政機関によっては作成されない重要な統計を含む)の作成

注:「司令塔」が統計調査を円滑に実施できるようにする観点から、地方において統計調査の実施を担う組織の体制、管理等についても留意する必要がある。

iii 統計の基盤整備機能

- ⑩ 各府省が行う統計調査の共通の母集団情報の整備・提供
- ⑪ 統計関係職員の専門性の向上
- ⑫ 情報システムの企画・運営
- ⑬ 研究開発

(2) 各機能の必要性等

ア 以上に掲げたすべての機能は、いずれも「司令塔」が長期にわたり持続的・能動的にその役割を発揮していくために不可欠なものであり、相互に有機的な連携を保ちながら一体的に効果を発揮するものとして整備する必要がある。

これら機能が「司令塔」に必要とされる主な理由を挙げれば、おおむね次のとおりである。

i 企画立案・調整機能

「司令塔」が分散型の統計機構の中で各統計作成機関を適切にリードしていくために必要な最も中核的な機能である。

①は個々の統計やそれを支える各種基盤の改善・発達を制度面から促すための最も基本的な機能である。②は第2. 3で述べたとおり中長期的な視点から統計全体の整備を進めるいわば統計における総合性確保のための新たな機能であり、統計の比較可能性を確保するための③や、個別的に調整を図るための④と連携を保ちながら、我が国の統計体系を整備していくことが「司令塔」に求められる。

⑤は、事前の作成プロセスにおける調整に軸足を置いたこれまでの調整から、事後の評価にもバランスよく目配りした調整へと転換を図るための機能であり、PDCAサイクル全体の中で個々の統計（特に基幹統計）の品質向上を図っていくために今後重視すべきものである。

①④⑤等の機能の中には、統計調査の民間委託が広く活用されるようになる中で、全体としての又は個々の統計について統計の正確性・信頼性を確保する観点から必要な措置を講ずるとともに、それらの措置が委託を受けた民間事業者によって確実に実施されているかどうか調査実施者を通じて適切にモニターする機能も必要である。

第1で述べたとおり、新たな法制度においてはこれまで以上に利用者のニーズに応える統計整備を進める必要があるが、制度の企画立案や個別統計に係る調整を行う面からの「司令塔」に利用者のニーズが直接届く機会が限られることも考えると、個別の統計のみならず基本計画や統計制度に対しても利用者の意見を反映できるような形で⑥を充実させる必要がある。

⑦は、我が国の統計が諸外国の先進事例に対して遅れていないか、どのような改善を目指すべきか、といった観点で改革を進める上での基礎的な知見を獲得するためのものであり、諸外国の先進的な取組等を我が国の実情に適合した形で積極的に取り入れ、統計水準の維持・向上に取り組む必要がある。他方で、我が国として単に諸外国に学ぶだけでなく、「司令塔」は我が国の統計関係機関の「顔」として、先進的な国内の取組や事例、研究成果等を積極的に発信し、統計に関する国際社会の取組・議論に積極的に貢献していくことも必要である。

ii 基本的な統計の整備機能

i の機能により「司令塔」が各統計作成機関を適切にリードしていく上で、主に以下の理由から「司令塔」自ら主要な基本的な統計の整備に携わることが必要である。ここで、「司令塔」が有すべき「基本的な統計の整備機能」とは、我が国の統計体系の基幹を成すような主要な統計のすべてを「司令塔」が作成することを意味するものではなく、各統計作成機関においてもそれぞれの所掌事務に照らしてそのような統計を作成する役割を引き続き担うことを前提とするものである。

SNA（国民経済計算）はそれ自体が国際的に共通化された理論的な枠組みによって構築される包括的かつ基礎的な経済統計であると同時に、作成プロセスにおいてその素材となる一次統計等の整備状況を把握できることから、⑧を「司令塔」が有することにより、他の各機能との相乗的な効果が期待できる。実際、諸外国の統計機構をみると、米国を除くほとんどの主要国（英国・フランス・ドイツ・カナダ・オーストラリア等）において、⑧は人口センサス・雇用失業統計・物価統計（⑨関係）、経済統計に係

る母集団フレーム（⑩関係）等とともに同じ組織によって担われており、それらの機能が密接に連携すべきものと考えられている様子がうかがえる。

⑨は、他の統計作成機関の所掌事務の範囲を超えるような政府横断的・共通的な統計を作成する機能である。⑨には、統計体系の整備に責任を負う「司令塔」がいわばラストリゾート（last resort：最後の手段）として、自ら統計を作成することで統計体系の不備を補い得る機能も含まれる必要がある。すなわち、分散型の統計機構にあつては、それぞれの所掌事務の観点から行われる統計作成活動によっては社会が必要とする統計が作成されない場合があり、その場合には、「司令塔」が i に掲げた企画立案・調整機能を通じて当該統計が整備されるよう関係機関間の調整に当たることとなるが、リソースの制約等から最終的に「司令塔」以外の機関による統計整備が困難となった状況において、「司令塔」が自律的にその整備に乗り出せる機能が不可欠と考えられる。

なお、「司令塔」が上記の基本的な統計の作成・提供を行うことで「司令塔」自身が当該統計に係る専門的な知見を蓄えたり、統計調査の対象者や統計の利用者との接点を持つことが可能となる。そのようにして「司令塔」が作成・利用サイドの要請や制約条件等を深く理解しておくことは、i に掲げた各機能を円滑かつ実効的なものとして発揮することに資する。

iii 統計の基盤整備機能

これらの機能は「司令塔」自らによる基本的な統計の作成・提供のみならず、「司令塔」以外の統計作成機関による統計の作成・提供もあわせてサポートするものであり、政府全体の統計活動にとっての共通基盤として必要とされるものである。当該機能はまた「司令塔」が統計制度の企画・立案、基本計画や個別統計に係る各種の調整を行うに際しても、有効・適切な情報を提供するものとなる。

新たな「司令塔」は、統計制度とその運用全体を取りまとめる立場から、⑩から⑬の機能を持ちそれらを i・ii の各機能と連携させながら発揮することで、各統計作成機関の活動をサポートし、またリーダーシップを発揮することが期待できる。

⑩は、事業所・企業を対象とする統計調査に関しては第 2. 6 の中で述べたビジネスフレーム等の管理・提供を中心とするものであり、個人・世帯を対象とする統計調査に関しては国勢調査の調査区属性に係る情報の管理・提供が中心となる。当該機能により各統計作成機関による調査設計、標本抽出等を支援することで、統計調査全体の正確性・効率性の向上や報告者負担の軽減に大きく寄与することができる。

⑪は、人的側面から統計作成をサポートするための機能であり、特に専門性を求められる統計分野においては、「司令塔」以外の統計作成機関の職

員も含めて政府部内の統計関係職員全般の専門性向上に「司令塔」が積極的に努める必要がある。統計関係職員の専門性が高まることにより、各統計作成機関間やそれらと「司令塔」との間の人的交流も活発になるものと期待できる。

⑫は、情報面から統計作成をサポートするための機能であり、政府全体として、また「司令塔」自身としても、統計関係の情報を有機的に連携させ、業務の円滑・効率化、利便性の向上等を図る上で不可欠の機能である。これにより、現在、政府において取組が進められている統計調査業務等の最適化についても、「司令塔」による府省共通的・標準的なシステム（例えば、一体的な統計データ提供システムなど）の構築・運用をコアにその着実な進展が期待できる。また、下記⑬にも関連して、将来的に統計データアーカイブが現実のものとなる際にはその中心的な役割を担うことも必要である。

⑬は、情報処理技術等の発展に対応した新しい統計の企画・設計・実施・提供に必要であるほか、作成された統計をレビューしその改善を図るためにも不可欠である。新たなニーズに適合した統計を作成するには、社会経済の変化を見通して技術的な研究開発を進めると同時に、そうした変化に対応するための制度の在り方についても諸外国の先進事例等を研究する必要がある。また、統計は従前の方法を踏襲して作成しているだけでは、社会経済の変化に伴いその質が低下したり、ニーズに適合しないものとなることから、既存の統計についても質の評価や手法の改善をどのように行うべきかについて研究を重ねる必要がある。

イ 「司令塔」機能の実効性を持たせるために、第2で記述した「司令塔」の作用が実効的なものとなるよう、法制上の措置以外の運用の在り方も含めて引き続き検討することとする。

例えば、「司令塔」の調整機能の実効性を高めるための要件として、リソースの配分に関する影響力を持たせることが考えられる。この点に関連して、現在、総務省政策統括官（統計基準担当）が各府省の統計事業に係る予算要求に意見を述べているところであり、新たな法制度の下では、中長期的視点から統計全体を視野に入れて策定される基本計画との連携を図るなどにより、こうした運用も新たな「司令塔」においてより効果的に行われる必要がある。

4 「司令塔」組織の在り方

本委員会では、第一次委員会報告に示された問題意識や諸外国における統計機構の在り方等を踏まえて更に検討を重ね、上記1から3に述べた基本認

識に至った。

それらを前提に、今後、以下の観点に留意しつつ、新たな法制度における「司令塔」組織の在り方について更に具体的な検討を進めることとする。

- ① 企画立案・調整機能、基本的な統計の整備機能、統計の基盤整備機能の三者が一体的・相乗的・継続的に効果を発揮し得ること。

注：基本的な統計の整備機能に関しては、地方において統計調査の実施を担う組織の体制、管理等にも留意する必要がある。

- ② 統計の中立性・専門性を確保する観点から、学識経験者等による第三者機関を有すること。

注：上記の第三者機関と併せて、統計利用者の意見を吸い上げるための仕組みや、関係行政機関や地方公共団体等と「司令塔」との協議・連絡を行う場についても、引き続き検討する。

- ③ 一定規模の人員の中で各機能に係る人事運用を全体として行いつつ、専門的な観点から人材を継続的に確保・育成できること。

- ④ 特定の利益や立場から距離を置いて、政府部内で「司令塔」としての機能を十分に発揮でき、その位置付けが明確であること

- ⑤ 「司令塔」機能が、「司令塔」の置かれる行政機関の他の所掌事務や権限とも連携を保ちながら実効的に発揮されること。

- ⑥ 統計利用者や諸外国の統計作成機関等からみて、統計整備に関して政府を代表する役割・立場にあることが明確であること。

〔付記〕

ア 新たな法制度を具体化するに当たっては、現行の統計法及び統計報告調整法の改正が必要になるものと見込まれるが、両法の枠組みを基本に一部を修正することで対応するか、あるいは両法に代わる新たな法体系を構築するかについては、政府部内の立案プロセスにおいて法制技術的な観点から慎重に検討されるべき事項と考える。

また、各規律や仕組みをどのような法令等のレベル（法律、政省令等）で具体化するか、どのような形で規定するか等についても、政府部内の立案プロセスにおいて同様の観点から検討されることが適当である。

イ 法制度や「司令塔」の在り方に直接反映されない運用上の事項等のうち、新たな法制度を支える重要な要素と考えられるものについては、最終的に取りまとめる報告において、必要に応じて、今後望まれる方向性や考え方を示すことを検討する。

※ 第一次委員会報告のフォローアップについて

本委員会は、「司令塔」機能の強化等のための統計法制度の抜本的な見直しのほか、第一次委員会報告のフォローアップを任務としているが、開催回数に限られる中でこれまで主たる任務である前者の審議を優先してきたところである。第一次委員会報告のフォローアップについては、今後、6月を目途に報告を取りまとめるまでに必要な対応を図ることとする。