

# 法令のなかの国勢調査

山 村 耕 一 郎

## 1. はじめに

明治35年、わが国初の国勢調査の実施に向けて「国勢調査ニ関スル法律」<sup>(1)</sup>が制定された。しかし、その第1回調査は、その後の紆余曲折を経て大正9年にやっと実施された。以来、国勢調査は、政治も、経済も、社会も変化するなかで、平成2年までに15回<sup>(2)</sup>もの調査を重ねてきた。

国勢調査は、国民が申告の義務を負い、国民が自らの手で調査票に記入し、国民が最終的にその経費を負担することによって成り立っている。その集大成としての調査結果は、主として人口という側面よりわれわれの社会を照らし、そのひずみを浮かび上がらせている。それを一つひとつ取り除き、国民一人ひとりの生活を向上させるために、その調査結果は十分に活用されなければならない。国勢調査の時宜を得た積極的な活用を怠り、その調査結果の作成のみにとどまることになれば、国勢調査は国民にとって無用である。各方面で有効に利用されてこそ、その価値は高まる。

では、わが国の国勢調査の結果は、これまで有効に活用されてきたのだろうか。平成2年の国勢調査では、住居の種類や居住室数、住宅の床面積を調査している。この種の調査事項は、昭和25年の国勢調査より毎回取り上げられているが、老後の生活に不安を抱きながら、やっとの思いで住

---

(1) 法令名をはっきりさせるために、必要に応じて法令名をかぎかっこでくくることにする。

(2) 昭和22年に実施された臨時国勢調査を含む数字である。

宅を手に入れた国民は、その有効利用を手きびしく批評するに違いない。

国勢調査に関する広報等によると、国勢調査は、生活に密着した施策に利用されているという。がしかし、その姿は国民の側からはっきりとみえない。どうやら、国勢調査の利用に関して、政府と国民の間に情報の格差があるらしい。このような格差はできるだけ早く解消しておくべきであろう。そうすることによって、例えば、国勢調査のあり方を、情報格差のない対等の立場で有意義に議論することができるようになる。

本稿では、国勢調査の結果の利用の実態を明らかにしたいと考える。とはいえ、その多角的な利用の実態を考えると、紙幅に限りがある本稿のみで、その全貌を体系的に明らかにすることは難しい。このため、本稿では、ある側面より、その一部を概観するにとどめたいと思う。

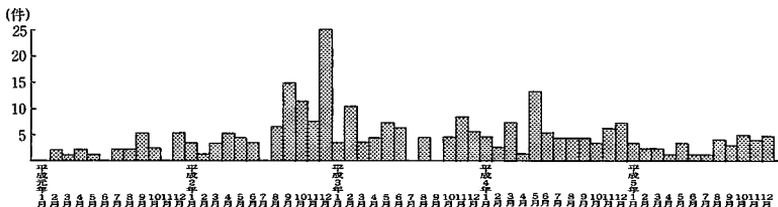
国勢調査はすでに述べたように大正9年に始まる。したがって、大正9年より現在にいたるまでの期間について、その実態を分析することもできるが、本稿では、現在を中心とした分析を試みることにしたい。

## 2. 法令の抽出と分類

### 民間と官公庁での利用

国勢調査の結果は、民間でも、官公庁でも利用されている。

民間における国勢調査の結果の利用状況を垣間見るために、日経ニュース・テレコンを利用して、朝日新聞における「国勢調査」という単語を含



単語“国勢調査”を含む記事の度数

む記事の頻度を調べてみると、上図が得られる。

ただし、図中の度数は、平成元年1月から平成5年12月までの5年間における、月別の記事の総数を表している<sup>(3)</sup>。

その記事のなかには、国勢調査の結果と関連のない記事（国勢調査の実施を知らせる記事や国勢調査にまつわる事件を報じる記事など）もあるが、国勢調査の結果を単に紹介する記事、および国勢調査の結果を引用・利用した記事（特に選挙制度関連の記事）もかなりある。

一方、官公庁でも国勢調査の結果が使われている。すなわち、官公庁は、社会保障や都市計画など、何らかの企画をする際に、人口面の基礎的なデータである国勢調査の結果を使っている。さらに、官公庁は、普通交付税の額を算定するために、あるいは、産業連関表などの高度な加工統計を作るために国勢調査の結果を使っている。

こうして、民間でも官公庁でも国勢調査の結果が利用されていることをおよそ知ることができるが、そのなかでも官公庁による利用が肝要であろう。官公庁は国と地方の行政に携わり、その行政はわれわれの生活の向上と強く結びついているからである。それはまた、法令とも密接に結びついており、その法令のなかには国勢調査の結果と関連するものがある。そこで、本稿では、法令のなかの国勢調査という視点から、行政を中心にした、国勢調査の結果の利用の実態をみることにしたいと思う。すなわち、本稿では、現行法令のなかで国勢調査の結果がどれほど使われているのか、そして、どのような分野で、また、どのような形で使われているのか、という観点からその利用の実態を明らかにしたいと思う。

### 法令の抽出

わが国の現行法令のなかで、国勢調査の結果を利用している法令はどれくらいあるのだろうか。この疑問を解くための手がかりとして、学術情報センターの「現行法令データベース」を利用して、わが国の現行法令のな

(3) 地方版の記事は計数の対象としていない。

かから「国勢調査」という単語を含む法令を検索してみた<sup>(4)</sup>。その結果、該当する法令は37件あるとでた。ただし、それは、憲法・法律・政令・勅令の条・項・号・別表を検索した結果である。

われわれは、法令における国勢調査の結果の利用について知りたいのである。しかし、検索された法令のなかには、その結果を使っていないものもある。その一例として、総務庁組織令をあげることができる。その条文が「国勢調査その他国勢の基本に関する統計調査を実施すること」となっているからである。そこで、検索された法令を、その条文の内容にしたがって分類してみると、次のような表が得られる。

法令の分類

区 分	法 律	政 令	法令数
	①	②	①+②
国勢調査の結果を利用する側の法令	9	17	26
国勢調査の結果を生みだす側の法令	2	6	8
沖縄などの復帰と関連する法令	0	3	3
総 数	11	26	37

(注) 政令のなかに勅令が含まれている。

表より、国勢調査の結果を利用している法令は26件あることがわかる。そして、そのうち9件は法律で、17件は政令であることもわかる。

地方自治法254条と地方自治法施行令177条1項では、国勢調査の結果による人口が使われている。その一つ、あるいはその両方が「地方税法施行令」「市町村の合併の特例に関する法律」「消防団員等公務災害補償等共済基金法施行令」で引用されている。よって、これらの法令も考察の対象に含めておかねばならない。したがって、検討しなければならない法律は10件、政令は19件となる。

上述の政令のなかに法律を伴わないものが12件ある。政令は、憲法および

(4) 平成6年8月に検索した結果である。

び法律の規定を実施するために、または法律の委任に基づいて制定される。つまり、政令は法律とともにある。よって、上述した政令の法律も考察の対象に含めておくことにする。

こうして、考察の対象となるべき法令として、法律とその政令という形をとるケースが19件、法律のみという形をとるケースが3件あることになる。いいかえれば、国勢調査の結果の利用と関連する法令の総数は41、法律とその政令をひとまとめにして一つと数えることにすれば、その数は22となる<sup>(5)</sup>。これからあと、国勢調査の結果の利用と関連する法令の数として、この22を用いることにする。

### 法令の分類

法律にはそれぞれ目的や趣旨があり、それを踏まえて個々の法律は構成されている。よって、法律を分類するとき、その目的や趣旨の類似性は区分の一つの基準になる。そこで、抽出された法律の目的や趣旨を読み比べてみると、22件ある法令を、地方自治と地域振興という観点から、以下のように、2つのグループに分けることができる。

地方自治関連の法令として、地方自治法・同法施行令（昭和22年）、公職選挙法・同法施行令（昭和25年）、地方交付税法（昭和25年）、地方税法・同法施行令（昭和25年）、地方公務員法（昭和25年）、地方財政再建促進特別措置法・同法施行令（昭和30年）、消防団員等公務災害補償等共済基金法・同法施行令（昭和31年）、環境衛生関係営業の運営の適正化に関する法律・同法施行令（昭和32年）、道路交通法・交通安全対策特別交付金等に関する政令（昭和35年）、災害対策基本法・同法施行令（昭和37年）、市町村の合併の特例に関する法律・同法施行令（昭和40年）、消費譲与税法（昭和63年）がある。

一方、地域振興関連の法令として、租税特別措置法・同法施行令（昭和32

---

(5) この数字は唯一のものではない。例えば、人口の定義を地方自治法254条に求める法令がまだあるかもしれない。

年), 低開発地域工業開発促進法・同法施行令(昭和37年), 奥地等産業開発道路整備臨時措置法・同法施行令(昭和40年), 都市計画法・同法施行令(昭和43年), 過疎地域対策緊急措置法・同法施行令(昭和45年), 農村地域工業等導入促進法・同法施行令(昭和46年), 工業再配置促進法・同法施行令(昭和47年), 国際観光文化都市の整備のための財政上の措置等に関する法律・同法施行令(昭和52年), 過疎地域振興特別措置法・同法施行令(昭和55年)<sup>(6)</sup>, 過疎地域活性化特別措置法・同法施行令(平成2年)がある。

法令のあとに続くかっこ内の年は, その法令の制定された年を表している<sup>(7)</sup>。その年をたどっていくと, 地方自治関連の現行法令は, ほぼ昭和30年代までに制定され, 一方, 地域振興関連の現行法令は, 日本経済の発展にそって昭和30年代以降に順次制定されてきたことがわかる。

上述した法令のなかに憲法はない。しかし, 例えば, いま抽出された地方自治法は憲法第8章の地方自治と結びついているので, 国勢調査は憲法と全く関連がないというわけではない。

上述した法令を通覧すると, 法律とその施行令(政令)という組み合わせがほぼ繰り返されている。しかし, すでにみたように, 国勢調査の結果は, その政令のなかでよく利用されている。つまり, 国勢調査の結果は, 国会で制定された法律よりも, その規定を実施するために内閣で制定された政令のなかでよく利用されている。

前述したように, 国勢調査の結果の利用と関連する法令は, おおよそ地方自治と地域振興にわけることができる。このため, 次章以降, 法令とのかかわり方を, 地方自治と地域振興にわけて考察したいと思う。ただし, これからあと, 上述した法令のなかの地方財政再建促進特別措置法・同法施行令, 消防団員等公務災害補償等共済基金法・同法施行令, 環境衛生関

(6) 過疎地域対策緊急措置法と過疎地域振興特別措置法は失効しているが, 過疎地域活性化特別措置法によりなお効力を有する部分があるため, 現行法令として取り上げられている。

(7) 2つ以上の年が問題になる場合は最もふるい年とする。

係営業の運営の適正化に関する法律・同法施行令、災害対策基本法・同法施行令、国際観光文化都市の整備のための財政上の措置等に関する法律・同法施行令に再び触れることはない。今後の本稿の展開からみて、これらの法令をあえて取り上げる必要がないからである。

### 3. 地方自治

本章では、地方自治と関連する法令のなかで、国勢調査の結果がどのような局面で利用されているのか、そしてまた、国勢調査の結果のどの部分が実際に利用されているのかをみていく。

#### 地方公共団体の種類と数

地方自治法では、6種類の地方公共団体を認めている。すなわち、地方自治法1条の2で「地方公共団体は、普通地方公共団体及び特別地方公共団体とする」「普通地方公共団体は、都道府県及び市町村とする」「特別地方公共団体は、特別区、地方公共団体の組合、財産区及び地方開発事業団とする」と定めている。本稿は、これから、このなかの一般的・普遍的な団体である普通地方公共団体（以下単に「地方公共団体」という）に注目し、記述していく。

現在、地方公共団体に属する都道府県の数は、それぞれ1都1道2府43県であり、市町村の数は、663市、1,994町、578村の合計3,235市町村である<sup>(8)</sup>。昭和28年4月、市町村の数は、280市、1,953町、7,808村の合計10,041市町村であったので、市町村の総数が約3分の1に減少するなかで、市が増え、村が減ったことになる。それを促した最近の法令として「市町村の合併の特例に関する法律」がある。同法では、議会の議員の定数や地方交付税の額の算定などの特例を定め、市町村の合併を円滑にするための措置がとられている。

地方公共団体の自治権が一般的におよぶ地域的な範囲を地方公共団体の

(8) 北方領土の6村を加えない平成6年7月現在の数である。

区域という。上述した合併は地方公共団体の区域の変更を伴う。地方公共団体の区域の変更として配置分合と境界変更があるが、その区域に属する人口は、官報で公示された最近の国勢調査もしくはこれに準ずる全国的な人口調査の結果による人口をもとにして算定される（地方自治法施行令176条・177条）。

また、新たに市となるための要件は、地方自治法8条1項で定められている。現在、その一つとして「人口5万人以上を有すること」がある。この人口を含めて、地方自治法で用いる人口は、同法254条で「官報で公示された最近の国勢調査又はこれに準ずる全国的な人口調査の結果による人口」と定義されている。

経済発展に伴い、都市に人口および産業が集中してくると、その都市の行政は複雑多岐にわたるようになり、さらに人口が増え続けると、大都市特有の新たな行政需要も発生してくる。大都市は、これらとかかわる諸問題を自ら総合的に解決し、都市行政を効率的に運営していかなければならない。また、そのための行財政能力も一般の市に比べて高い。そこで、政令で指定する人口50万人以上の市を指定都市として扱い（地方自治法252条の19第1項、地方自治法第252条の19第1項の指定都市の指定に関する政令）、大都市行政の総合的・効率的な運営を可能ならしめるいくつかの特例を認めることにした。現在、指定都市の総数は千葉市を含めて12である。

### 地方公共団体の事務と長

地方公共団体の事務の範囲は、地方自治法2条2項で定められており、同条3項で具体的な事務が例示されている。

一般の市が指定都市になると、事務配分の特例が認められる（地方自治法252条の19第1項、同法施行令174条の26～40）。つまり、指定都市になると、都道府県またはその機関より、児童福祉、食品衛生、都市計画などの事務が委譲される。<sup>(9)</sup>したがって、前述した人口面での指定都市となる要

(9) 都道府県またはその機関に留保される事務もある。

件は、他方で地方公共団体の取り扱い事務の範囲とも関連していることになる。

地方公共団体の機関の一つとして、地方公共団体の長（執行機関）がある。地方公共団体の長は、その地方公共団体の自治事務および機関委任事務を管理執行する。地方公共団体の長（都道府県知事）の権限に属する事務を分掌させるために、局部や地方事務所などが設けられる。その局部の数は、原則として、人口の規模に応じて法定されている（地方自治法158条1項）。

長への権限の集中を排除し、行政の公正・中立な運営を確保するために、地方自治法は、長以外の執行機関として委員会および委員を置いている。市町村が設置しなければならないものとして、人事委員会または公平委員会、監査委員などがある。

人事委員会と公平委員会は、人事行政を総合的・民主的に運営する機関として設けられている。人事委員会は、指定都市以外の市の場合、人口15万人以上を目安に条例で設置することができる（地方公務員法7条2項）。この人口は「官報で公示された最近の国勢調査又はこれに準ずる人口調査の結果による人口」と定義されている（同法同条同項）。

地方公共団体の財務に関する事務の執行および経営にかかわる事業の管理を自主的に監査するために、監査委員を置かねばならないことになっている（地方自治法180条の5第1項・195条1項・199条）。この監査委員の定数と常勤の監査委員を置かねばならない市は、地方公共団体の人口の規模により決まる（同法195条2項・196条5項、同法施行令140条の2・4）。

地方公共団体の長は、すでに述べたように、機関委任事務を管理執行しなければならない。その例として、戸籍、外国人登録、生活保護、都市計画などの事務をあげることができ（地方自治法別表第3・第4）、機関委任事務は、地方公共団体の事務のかなりの部分を占めるといわれている。<sup>(10)</sup>

機関委任事務は、国（市町村長については都道府県知事を含む）の指揮

(10) 現在、機関委任事務は546件ある。

監督のもとで管理執行されている(地方自治法150条, 国家行政組織法15条)。また, 地方公共団体の議会は, その処理に関して, 原則として, その権限を及ぼすことができない。機関委任事務には, 例えば, 地方公共団体の行政の自主性・総合性を阻害し, 行政責任の所在を不明確にするといった批判がなされている<sup>(11)</sup>。

国勢調査は, このような性質をもつ国の機関委任事務として, 地方公共団体の長により管理執行されている。しかし, 国勢調査は, 全国規模で統一的・画一的に実施されねばならない事務であり, また, 国勢調査には, 前述したように, あるいは後述するように, 地方公共団体の政治や行政のために役立っているという側面もある。

#### 地方公共団体の議会

地方公共団体のもう一つの機関として, 議会(議決機関)がある。その議員の定数は, 地方公共団体の人口に比例して法定されている。例えば「都道府県の議会の議員の定数は, 人口70万未満の都道府県にあっては40人とし, 人口70万以上100万未満の都道府県にあっては人口5万, 人口100万以上の都道府県にあっては人口7万を加えるごとに, 各々議員1人を増し, 120人を以て定限とする」(地方自治法90条1項)と定められている。

一方, 公職選挙法では, 地方公共団体の議会の議員の選挙区を, 人口に基づいて設けるように求めている(公職選挙法15条2項・3項・6項)。公職選挙法でいう人口は, その施行令144条で「官報で公示された最近の国勢調査又はこれに準ずる全国的な人口調査の結果による人口」と定められている。

地方行政が分化し専門化するなかで, 議会においても, 常任委員会および特別委員会を置いて, 審議の徹底と能率的な議事の運営を図っている。その常任委員会の数は, 地方公共団体の人口の規模による(地方自治法109条1項)。

(11) たとえば, 秋田周〔1〕 pp. 133~134を参照されたい。

代議制民主主義の基本は、議員定数の公平な配分にある。旧公職選挙法の別表第1の最後で、衆議院議員の選挙区および各選挙区において選挙すべき議員の数に関して「本表は、この法律施行の日から5年ごとに、直近に行われた国勢調査の結果によって、更正するのを例とする」と定めていたのも、議員定数の配分をできるだけ公平なものにするためである。5年に1度の国勢調査は、それを更正するための資料を提供し、もって法の下の平等（憲法14条1項）の要求にこたえられると期待された。

しかし、国勢調査が、是正すべき一票の格差の現状を数量的に明らかにしたにもかかわらず、国会は、総じて、長期にわたりその更正に手を付けず、議員定数の不均衡を放置した。平成6年にいわゆる政治改革関連4法が成立し、早急の解決が望まれていた定数は等正の問題に、国会がやっと一つの答えをだしたが、それまで、国勢調査の結果に基づく速やかな抜本的定数は正が実行されてきたとはいえない。

上述した事例は、統計の恣意的な利用があったことを端的に示しているが、いまも、われわれの身の回りに、統計の恣意的な利用があるかもしれない。そして、それによって、われわれの生活が不利益を受けているかもしれない。よって、われわれは、それを見極めるために、統計の作成方法や加工方法のみならず、政治や行政などにおける統計利用にも注意を払わねばならないということになる。よくいわれるように、われわれが、統計利用の実態を把握し、批判することも必要になる。

なお、法令を検索した当時のデータベースに収録されていなかった「政党助成法」（平成6年）と「衆議院議員選挙区画定審議会設置法」（平成6年）では、政党交付金の総額を算定し、あるいは衆議院小選挙区選出議員の選挙区を改定するなかで、国勢調査の結果による人口が使われている。

## 地方財政

地方自治を真に確立するためには、国と地方公共団体の分担する事務を明確にするとともに、その事務を遂行するための資金を地方公共団体に確

保させる必要がある。その財源として、現在、地方税、地方交付税、地方譲与税、国庫支出金、地方債などがある。

地方税は地方財政の自主財源であるが、その一つとして事業所税がある。事業所税は、都市環境の整備および改善に関する事業に要する費用にあてるために徴収されている。地方税法によると、それは「指定都市等」で徴収されるが、その指定都市等の一つとして「市で人口30万以上のもののうち政令で指定するもの」があり、その人口は、官報で公示された最近の国勢調査の結果による人口その他これに準ずるものとして政令で定める人口をいう、となっている（地方税法701条の31第1項1号ハ）。

地方交付税は、所得税や法人税、酒税などを財源とし、それは、普通交付税および特別交付税という形で地方公共団体に交付されている。前者の普通交付税は、地方公共団体にとり、標準的な行政水準を維持するための財源となるが、その交付に先立って、自治省は、あらかじめ地方行政に要する経費を算定している。そのときに用いられる地方公共団体の人口、都市計画区域における人口、林業・水産業・鉱業の従業者数、世帯数は、国勢調査の結果による数値である（地方交付税法12条2項）。

地方譲与税の一つとして消費譲与税がある。消費譲与税は、消費税の創設による地方税の減収に対する補てん措置として、また、地方公共団体の安定した財源の確保を図るために創設されたものであり、それは国勢調査の結果による人口などに基づいて地方公共団体に譲与されている（消費譲与税法3条1項）。

そのほかに交通安全対策特別交付金が国勢調査の結果による人口と関連している。それは、交通反則金収入のほぼ全額を原資とし、道路交通安全施設を整備するために使われている。その交付金の額は、交通事故の発生件数や人口集中地区人口などをもとに算定されており、その人口は、最近の国勢調査の結果に基づいている（交通安全対策特別交付金等に関する政令4条）。

### 地方自治と国勢調査

本章を振り返ると、国勢調査の結果は、地方自治のさまざまなところで生かされていることがわかる。ただし、その貢献の度合いは、統計を使う人の姿勢にも依存している。

地方自治関連の法令のなかで利用されていた国勢調査の結果として、まず地方公共団体の区域に属する人口をあげることができる。その区域として、地方公共団体の全部の、あるいは一部の区域があり、その人口は幅広く利用されている。

そのほかにも、産業分類別就業者数と世帯数をあげることができる。これらは、地方行政に要する経費を算定するなかで利用されており、また、市となる要件とも関連している（地方自治法8条1項2号・3号）。

市あるいは指定都市となる要件に掲げられている人口は、処分や指定を待つ限られた市町村で必要になるが、その人口として、法律の一部を改正する必要があるものの、指定統計調査（統計法3条）の結果による人口を用いることも考えられる<sup>(12)</sup>。

地方交付税（普通交付税）は、その交付団体数と不交付団体数の比率をみると、ほぼすべての地方公共団体に交付されており、よって、国勢調査の結果による人口、産業分類別就業者数、および世帯数は、わが国の地方自治の維持とかかわる形で利用されているといえる。しかし他方で、都道府県の不交付団体として、平成4年度の場合、東京都、神奈川県、愛知県、および大阪府があり、その人口はわが国の人口の約3割<sup>(14)</sup>を占めていること、そして現在、人口と世帯数については、国勢調査の結果によらなくても、自治省行政局編『全国人口・世帯数表人口動態表』などにより類似の数字を得ることができることも忘れてはならないだろう。

(12) 例えば、地方自治法附則20条の5を参照されたい。

(13) 自治省編〔3〕p.52を参照せよ。

(14) 平成2年の国勢調査の結果をもとにした概数である。

#### 4. 地域振興

地域振興と国勢調査に関連する現行法令は10件あることをすでにみている。本章では、そのうちの9件の法令について、人口統計とかかわるそのほかの法令をも交えながら、その時代背景を概観したいと思う。法令とその背景を順序立てて観察することにより、国勢調査の結果の利用と社会的・経済的ひずみの関係、およびその動向の一端をうかがうことができるからである。

なお、国勢調査の結果のどの部分が、いかに利用されていたかについては、本章の最後でまとめて述べることにしたい。

##### 昭和20年代

わが国は、太平洋戦争により甚大な人的・物的被害を被った。そして、その後、さらに戦時補償の打ち切りなどが加わり、わが国の国力は疲弊した。

このような状況のなかで、昭和20年代前半に、出生数の増加と海外からの人口の流入により、わが国の人口は急増し、失業者は大幅に増えた。雇用は政府の重大な関心事となった。そのことは、昭和22年に行われた臨時国勢調査の調査事項にも表れている。

この時期に農地改革が実施された。その結果、多くの自作農が創設されたが、農業における零細経営や過剰人口などは、その後の農村部から都市部へ人口を移動させる要因となった。

どん底にあったわが国の経済を立ち直らせたのは、朝鮮戦争であった。それにより特需と輸出が生じて、わが国の経済は息を吹き返した。そして、わが国の経済は、昭和30年ごろにおおむね戦前の水準<sup>(15)</sup>まで回復してきた。

(15) 昭和9年から昭和11年までの平均的な経済水準を目安とした場合である。

### 昭和30年代

わが国は、昭和31年から昭和32年にかけて神武景氣を迎えた。そのあと、なべ底不況を経験したが、昭和34年より景氣は急速に回復して、岩戸景氣へと連なった。このころに、わが国に、エネルギー源が石炭から石油へ転換するというエネルギー革命が起こった。このエネルギー革命は石炭産業を斜陽化させ、政府は産炭地域の振興対策の必要に迫られた。このため「産炭地域振興臨時措置法」（昭和36年）が制定された。

昭和30年代の高度成長に伴い都市部へ人口と産業が集中し始めた。両者の集中に伴う過密問題を解決するために、「首都圏整備法」（昭和31年）や「租税特別措置法」、「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」（昭和34年）などが制定された。

大都市における人口と産業の過度の集中を防止することに加えて、地域格差を是正することも重要かつ緊急な課題となった。その課題に取り組むなかで拠点開発方式が打ちだされ、「新産業都市建設促進法」（昭和37年）と「工業整備特別地域整備促進法」（昭和39年）に基づく新産業都市の区域と工業整備特別地域が指定された。また、それ以前に、低開発地域における工業の開発を促進し、雇用を増大するために「低開発地域工業開発促進法」が制定され、それに基づいて低開発地域工業開発地区が指定された。

### 昭和40年代

昭和40年代に入っても、わが国の経済は総じて高度成長を続けた。その結果、昭和43年に、わが国の国民総生産の規模は西側諸国のなかで米国について第2位となった。

引き続き高度成長のなかで、農村部から人口が流出し続けた。そのために農村部に過疎問題が発生し、それを解決するために「過疎地域対策緊急措置法」や「農村地域工業等導入促進法」が制定された。また、山間地や奥地などにおける産業開発道路の整備を促進するために「奥地等産業開発道路整備臨時措置法」も制定された。

一方、都市部では、その後も人口と産業の集中が進み、住宅難や水不足、公害などの過密問題が深刻化した。このような問題を解決し、都市の健全な発展と秩序ある整備を図るために、あるいは、過密地域からの工場の移転を促進するために「都市計画法」<sup>(16)</sup>や「工業再配置促進法」が制定された。

### 昭和50年代以降

昭和40年代後半と昭和50年代前半に、わが国は2度の石油危機に見舞われた。前者の石油危機により、わが国の実質経済成長率は戦後初のマイナスとなり、その後、わが国の経済は低成長の時代へ移行した。

このような経済情勢のもとでも、過疎問題をかかえる地域では、人口密度が低下し、高齢化が進み、地域社会の機能が低下していった。そこで、「過疎地域対策緊急措置法」のあとを受けて、住民福祉の向上、雇用の増大、地域格差の是正などを目指した「過疎地域振興特別措置法」が制定されたが、過疎化の進行をとめることはできなかった。

昭和62年度以降、過疎地域では、これまでの社会的な人口の減少に、自然的な人口の減少<sup>(17)</sup>が加わるようになってきた。地域の高齢化が一層進み、地域社会の活力は目に見えて低下した<sup>(18)</sup>。こうして、過疎地域に対する特別措置の継続と拡充が求められるようになり、過疎地域における若い世代の定住や高齢者の福祉の増進などを盛り込んだ「過疎地域活性化特別措置法」が制定された。

他方、都市の周辺地域では、地方からの人口の流入に加えて、都市内部からの人口の流入が増え、その人口が急増し、人口分布のドーナツ化現象が顕著となった。広域化した過密問題を解決するために、「多極分散型国土形成促進法」(昭和63年)、「地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律」(平成4年)、「国会等の移転に関する法律」

(16) 旧都市計画法は大正8年に制定されている。

(17) 平成5年度版・国土庁地方振興局監修〔8〕pp.45～46を参照されたい。

(18) 過疎地域は全国より約18年も早い高齢化社会になっているという(平成4年度版・国土庁地方振興局監修〔8〕p.41を参照せよ)。

(平成4年)などが制定された。

### 地域振興と国勢調査

これまでに見てきたように、政治と行政は、わが国の経済が発展するにつれて生じた過疎や過密、地域格差などの諸問題を解決するためにさまざまな法令を成立させてきた。そのなかで、国勢調査の結果と直接的に関連する現行法令は9件（国際観光文化都市の整備のための財政上の措置等に関する法律・同法施行令には触れていない）あったが、これらの法令のなかで、国勢調査の結果のどの部分がいかに利用されてきたかについては全く触れなかった。

上述した法律には、諸問題を解決するための財政措置や行政措置などが盛り込まれている。実は、その措置を適用する区域や地区などを指定する基準のなかで国勢調査の結果による人口が使われているのである。この点は、取り上げた法令にほぼ共通している。ただし、その人口として、地方公共団体の全区域あるいはその一部の区域に居住する人口のみならず、年齢別人口や産業分類別就業者数といった人口も使われている。

## 5. 視点を異にする利用の類型

われわれは、国勢調査という単語を実質的に含む法令の条文に注目して、その結果の利用の現状を第3章と第4章でみた。しかし、視点を変えると、そのほかにも、法令のなかで国勢調査の結果を利用していると思われる数多くの事例があり、これらをいくつかの類型に分類することができる。そこで、これから、そのうちのいくつかをみていくことにしたい。

### 単語“人口”を含む法令

法令のなかには、何らかの人口統計を要求するものがある。その人口統計として、国勢調査の結果による人口をあててもよい場合がある。そこで、再び、現行法令データベースを利用して、法令の条・項・号で「人口」と

いう単語を含む法令を検索してみた。その結果、該当する法令は109件あるとでた。ただし、それは、すでに取り上げられた法令を取り除き、法律とその政令が検索されたときには、その数を一つと数えることにした場合の数字である。

抽出された法令は、その条文における人口という単語のあり方によっていくつかのグループに分けることができる。そのなかに、国勢調査の結果による人口をあててもよいと思われる、次のような2つのグループがある。

その一つは、条文のなかで、使用する人口統計名をあげていないものの具体的な人口が明記されている法令の集まりである。例えば、その例として「公立高等学校の設置、適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律」がある。同法によると、市町村は高等学校を設置することができるが（同法3条2項）、そのための要件の一つとして、人口がおおむね10万人以上であることをあげている（同法施行令1条）。このグループに20件の法令が属している。

もう一つは、具体的な人口の記述がないものの人口統計が必要になる法令の集まりである。例えば、その例として「消防法」があり、そのなかで、市町村が人命の救助を行うために必要な特別の救助器具を装備した消防隊を配置する場合には、人口その他の条件を考慮するように求めている（同法36条の2）。このグループに68件の法令が属している。

地方自治と地域振興で取り上げた国勢調査の結果と関連する法令は、ほぼ政治・経済という領域に属している。しかしいま抽出された109件の法令のなかには、社会という領域に属するものもかなりある。例えば、「老人保健法」や「保健所法」などをあげることができる。これから、わが国の社会が、いろいろな問題をかかえる高齢化社会に向かうことを考えれば、この社会という領域で、もっと積極的に国勢調査を生かす必要があるだろう。

これまでに紹介した法令のなかで、国勢調査の結果による人口以外の人口も使われている。例えば、農林業センサスや学校基本調査の結果による

人口、住民基本台帳に基づく人口などがある。農林業センサスと学校基本調査による人口統計は調査統計であり、住民基本台帳に基づく人口統計は業務統計である。住民基本台帳に記録されている事項は、人口を分類するための諸属性という観点からみると、国勢調査の調査事項に比べて少ないという短所もあるが、他方で、市区町村の年々の人口<sup>(19)</sup>をとらえられるという長所もある。人口移動の激しい地方公共団体の政治や行政にとり、毎年定期的に得られる人口の利用価値は高い。このため、今後、わが国の人口の把握という観点からみた、国勢調査の結果による人口と住民基本台帳に基づく人口の代替関係がより一層話題にのぼるだろう。

### 用語の引用

国勢調査の結果を使って、さまざまな数値を導きだすことができる。例えば、国勢調査の結果による人口と人口動態統計の確定数をもとにして、完全生命表が作られている。この例にみられるように、国勢調査の結果を踏まえて、新たな表や図、数値などを作りだすという形をとる間接的な利用は多い。

そのほかにも、国勢調査の結果を踏まえた用語の引用という形をとる間接的な利用がある。例えば、「指定都市」という用語を考えてみよう。それは、「政治資金規制法」や「国土利用計画法」、「健康保険法」などのなかで使われているが、その用語は、すでにみたように、国勢調査の結果である人口を抜きにして語ることはできない。よって、これらの法令は、指定都市という用語を通して、国勢調査の結果と間接的に結びついているといえる。

国勢調査の結果の利用を考える場合には、国勢調査の結果に基づいた用語の引用にも注意する必要があるだろう。

---

(19) ここでいう人口は、日本国民で、国内の市区町村に住所を定めている者として、当該市区町村の住民基本台帳に記録されている者の数である。

### 調査区と世帯名簿

国勢調査を実施すると、さまざまな集計結果が得られるが、得られるものはそれだけではない。そのほかに、50世帯を目安とする国勢調査の調査区（より正確には「一般調査区」といわれる）が得られる（国勢調査令8条の2，国勢調査の調査区の設定の基準等に関する総理府令1条）。そして、その調査区内の世帯のリストである世帯名簿が得られる。この調査区と世帯名簿は、家計調査や労働力調査などの標本調査で、世帯を抽出する際に利用されている。<sup>(20)</sup>

わが国の公的年金の年金額が物価変動に応じて改定される<sup>(21)</sup>とき、総務庁において作成する年平均の全国消費者物価指数は基礎資料となる（国民年金法16条の2，厚生年金保険法34条，国家公務員等共済組合法72条の2など）。その消費者物価指数は、上述の家計調査から得られたウェイトを踏まえて算出されている。つまり、国勢調査は、その調査区と世帯名簿を通じて、わが国の年金額の改定とも関連していることになる。

国勢調査の結果の利用の実態を考えると、その数字も重要であるが、全国を網羅する調査区と世帯名簿の存在も忘れてはならないだろう。

## 6. む す び

本稿で明らかにできた国勢調査の結果の利用の実態について以下で要約し、そのあとで国勢調査に対する筆者の希望を述べ、もって本稿のむすびとしたい。

国勢調査の結果はさまざまな分野で利用されているが、本稿では、そのなかの法令における国勢調査の結果の利用について分析してみた。その結果、国勢調査の結果は、22件の現行法令のなかで、主として地方自治と地域振興という領域で利用されていた。

(20) もちろん、国勢調査の調査区を組み合わせることによって、さまざまな区域の人口を求めることもできる。

(21) 健康保険組合連合会編〔7〕pp. 73～88を参照されたい。

地方自治と関連する現行法令は12件あった。そのなかで、国勢調査の結果は、国と地方公共団体の事務の配分や地方財政の財源の確保、公平な選挙の実現など、地方自治の確立に貢献していた。ただし、国勢調査の結果のなかで実際に利用されていたものは、地方公共団体の全区域あるいはその一部の区域の人口、産業分類別就業者数、世帯数であった。

地域振興と関連する法令は10件あった。それは過疎や過密、地域格差などの諸問題を解決するためのものであり、国勢調査の結果は、財政措置などを適用する区域や地域を指定するために使われていた。ただし、その際に利用されていた結果は、地方公共団体の全区域あるいはその一部の区域の人口、年齢別人口、産業分類別就業者数であった。

以上のほかにも、以下のようなケースにおいて、法令のなかで国勢調査の結果が使われているとみなすことができた。まず、法令の要求する人口に国勢調査の結果をあてることのできるケースであり、次に、国勢調査の結果を踏まえた用語がいろいろな法令のなかで引用されているケースであった。そして、標本調査において、国勢調査の調査区と世帯名簿が活用されているケースであった。

筆者は、すべての国民の生活とかがわる、国勢調査の集計事項と法令の緊密な関係を期待していた。本稿で取り上げた政治的領域に属する法令の場合、その関係を認めることはできた。しかし、経済的・社会的領域に属する法令の場合、その関係を認めることはできなかった。国勢調査の集計事項は、経済的・社会的領域において、法令のなかで、われわれすべてにかかわる形で活用されているとはいえなかった。

今後、わが国が豊かな生活大国を目指すのであれば、全国民を視野に入れて、その利用の中心を生産面から生活面へ、モノの豊かさからココロの豊かさへと移し、そしてそのなかで調査事項を練り直し、その集計結果を十分に活用してほしいものである。そうすれば、よくいわれるように、国勢調査の調査事項のそれぞれについて、だれのために、何のために必要なのか、そして、それにこたえると、国民にどのような利益が約束されるの

か、といった質問が国民からでなくなるはずである。

### 参 考 文 献

- [1] 秋田周「地方公共団体の事務・機関委任事務」(雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編『現代行政法大系』第8巻, 有斐閣, 1984年)。
- [2] 石原信雄『地方財政調整制度論』ぎょうせい, 1984年。
- [3] 自治省編『平成6年版地方財政白書』大蔵省印刷局, 1994年。
- [4] 自治省行政局編『平成6年版全国市町村要覧』第一法規, 1994年。
- [5] 自治省財政局編『地方財政のしくみとその運営の実態』地方財務協会, 1992年。
- [6] 鹿児島重治『地方自治体法』ぎょうせい, 1983年。
- [7] 健康保険組合連合会編『1994年版社会保険年鑑』東洋経済新報社, 1994年。
- [8] 国土庁地方振興局監修『過疎対策の現況』丸井文工社, 各年版。
- [9] 工藤弘安『統計学』学陽書房, 1980年。
- [10] 南博方・原田尚彦・田村悦一編『新版行政法(3)』〔補訂版〕, 有斐閣, 1992年。
- [11] 三階信邦・関彌三郎編『経済統計論』有斐閣, 1985年。
- [12] 森博美『統計法規と統計体系』法政大学出版局, 1991年。
- [13] 中村隆英『日本経済—その成長と構造』〔第2版〕, 東京大学出版会, 1980年。
- [14] 佐藤功『日本国憲法概説』〔全訂第4版〕, 学陽書房, 1991年。
- [15] 総務庁統計局監修『統計事務情報総覧』第1巻, 第2巻, 第一法規, 1981年。
- [16] 総務庁統計局監修『日本長期統計総覧』第1巻, 日本統計協会, 1987年。
- [17] 総務庁統計局編『平成2年国勢調査報告』第1巻, 日本統計協会, 1992年。
- [18] 総務庁統計局編『日本の人ロ—平成2年国勢調査最終報告書』〔解説編〕, 日本統計協会, 1995年。
- [19] 衆議院法制局・参議院法制局編『現行法規総覧』第一法規。
- [20] 高木秀玄・大屋祐雪・野村良樹編『経済統計学講義』有斐閣, 1984年。
- [21] 俵静夫『地方自治法』有斐閣, 1965年。
- [22] 有沢広巳監修『昭和経済史』日本経済新聞社, 1976年。