

オケージョナル・ペーパー No.20

第一次統計基本計画と政府統計 の直面する課題

2010年1月

法政大学

日本統計研究所

第一次統計基本計画と政府統計の直面する課題

統計作成の基盤整備を中心に

森 博美(法政大学経済学部)

要旨

2009年3月13日に閣議決定された「公的統計の整備に関する基本的な計画」は、2009年4月から全面施行された統計法(法律第53号)で新たに規定された基幹統計の指定並びに新たに導入された諸制度の詳細設計について、概ね向こう5カ年間の政策課題とその実現に向けての日程表を与えるものとして策定されたものである。この基本計画は、統計法の制定に至る一連の統計改革において新たに盛り込まれた種々の制度要素を実質化する仕組みとして位置づけられている。その意味では、統計法の60年ぶりの抜本改正といわれる今次の統計制度改革がそもそも何を課題としたものであり、それに対して今回の取りまとめられた基本計画が果たしてそれらの改革課題と整合的であるかどうかといった視角からその内容の検討を行う必要がある。

基本計画で取り上げられた論点は著しく多岐にわたる。そこで本稿では、これらの論点の中で、特にわが国統計の世界に対する周回遅れの現状を最も象徴する統計作成の基盤整備の立ち遅れ、とりわけ作成される統計の母集団反映性の確保にとって不可欠なフレームの整備に焦点を絞り、今日のわが国の統計が置かれた歴史的 position さらには世界の統計の動向などを踏まえた検証を行った。

はじめに

2009年3月13日に「公的統計の整備に関する基本的な計画」(以下、基本計画)が閣議決定された。この基本計画は、2009年4月から全面施行された統計法(法律第53号)で新たに規定された基幹統計の指定並びに新たに導入された諸制度の詳細設計について、概ね向こう5カ年間の政策課題とその実現に向けての日程表を与える目的で策定されたものである。

今回の基本計画の最終的決定に先立って求められたパブリックコメントに対して、100を超える団体や個人から意見が寄せられた。これは、基本計画、さらにはこの間の統計改革に対する社会的関心や期待の大きさを物語るものである。提出された意見の大半は、基本計画での取り扱いが十分でないものあるいは欠落している論点について、表明者がそれぞれの立場からその修正、追加を要請したものである。

統計制度改革検討委員会における統計法要綱案の審議および基本計画の原案の検討に部分的に係わってきた筆者は、以下の2つの理由でこれらの意見表明とはそのスタンスを若干異にして

いる。すなわち、何よりもまず今回の基本計画は、初回の基本計画として、今後に予定されている第二次以降の基本計画の方向を事実上決定する特別な位置にある。そして第二に、基本計画は、今回の一連の統計改革の動きの中で、既存の法制度の抜本の見直しの必要性が認識され、それが60年ぶりの法改正として結実し、そこで新たに盛り込まれた一連の要素実現のための制度的エンジンとして位置づけられている。

こういったことから本稿では、基本計画が持つ個々の問題点の指摘というよりはむしろ、今回の統計制度改革がそもそも何を改革の課題として捉え、今回の基本計画が果たしてその改革課題と整合的な内容のものとなっているかどうかを、今日の統計のおかれた歴史的な位置さらには世界の統計の動向などを踏まえて検証してみたい。なお本稿は、経済統計学会第53回全国研究大会における共通セッション「政府統計改革の実質化と統計基本計画」での報告内容の一部に加筆したものである。

1. 今回の統計改革が目指したもの

戦後の統計再建にあたり、分散型を採用しつつも強力な企画権限を柱とした大内委員会の「統計制度改善案」の構想は、GHQによる占領下に進められた旧統計法(1947年法律18号)要綱案の審議過程、さらにはその後の政治過程の中で次第に形骸化されていく。その結果、わが国は世界でも稀な極度に分散的な統計制度となる[大屋(2)、森(6)]。

分散型統計制度は、高度成長期のような経済の拡張面においては、政策が必要とする統計の整備にそれなりの有効性を持った。しかし、人口減少に転じた今日の日本のように、今後、予算や投入可能な人員の拡充が期待できない局面になると、もともと制度に内在していた問題点が一挙に表面化することになる。強力な企画権限とそれにふさわしい十分な資質を備えた統計行政の司令塔が存在しないという制度の不備は、明確な統計政策に基づく統計の合理的な見直しや再配置を困難にし、結果的に府省画一的な統計予算、人員の削減による対応を通して、統計整備の立ち遅れや作成される統計の品質の全般的低下を招くこととなった。

極端な分散型のわが国の統計制度が抱える問題点は、これまでの統計の改善に向けての取り組みにも表れている。その取り組みはあくまでも府省単位のものであり、仮に最良事例(best practice)あるいは優良事例(good practice)が行われた場合にも、政府全体はもとより、極端な場合には府省内でもその共有がはかられることは稀であった。そして何よりも決定的であった点は、政府の統計作成から提供に至る諸過程の分散化の帰結として、政府統計全体に共通に係わる政策課題についての実質的取り組みの組織主体が存在しなかったことである。

今回の統計改革での最大の課題は、旧統計法の制定以来、分散型統計制度の下で60年余りにわたり蓄積されてきた制度疲労の解消にあった。その意味で対処すべきは、特定の府省の統計あるいは個々の統計の危機ではなく、あくまでもわが国の政府統計全体、特に各府省といういわば

マイクロレベルでの政策対応の枠外に置かれてきた種々の制度要素について、それらの「周回遅れ」的状況を解消し、遅ればせながらもわが国でも21世紀型の政府統計システムの構築に向けての第一歩を踏み出すことであった。

2. 統計をめぐる現局面と周回遅れの内容

(1) 調査統計の時代

統計による現実の把握方法については、近代になって一つの転換点が訪れる。個別業務法規や日常的な業務活動の中で捉えることのできない社会的、行政的関心事項に関して、独自の調査組織を整備し調査を企画、実施することで専ら統計作成目的のために個体情報の収集を行う調査統計の広範な普及がそれである。このような統計原単位情報の把握形式という視点からこれまでの統計作成の歴史を世界史的なタイムスパンで捉え直してみると、20世紀は、19世紀とともに、「調査統計の時代」として特徴づけることができよう。

当初、表式調査という統計作成方式として出発した近代統計調査^(注1)は、その後、個票方式での調査によってとって代られ^(注2)、それを契機に調査統計の時代が全面的展開を見せる。その後、個票による調査は、統計情報の収集に不可欠の調査統計の存立基盤をなす調査技術上の手段として今日に至っている。調査票の導入によって、統計作成のための原情報が初めて個々の個体と直接的に関係づけられたレコードを構成する統計原単位情報として捉えられ、結果表についても、表式調査とは異なり多様な集計が行えるようになり、収集された統計原単位情報の利用可能性は飛躍的に拡大する。調査統計が統計作成の主たる担い手として調査の時代を席捲することができた事情には、調査票の存在が深くかかわっている。

近代統計の黎明期以降、調査統計は統計作成の主要な形式として次第にその重要性を増すことになる。そのような展開の中で、個々の統計調査に対して、それまで個々に独立したいわゆる単体(stand alone)的存在であった調査について、調査結果の間の有機的連関が求められるようになる。統計の体系性の要請がそれである。

統計の体系性については、当初、政策の対象となる社会・経済の諸分野を漏れなく統計の把握対象とするという意味で、分野面での網羅的整備といういわば zone defense 型の平面的体系性が追求される。その後、1929年世界恐慌を一つの契機として、金融政策や財政出動といった形での国家の経済への介入が構造化する。このような国家と経済の関係の歴史的变化は、政府統計に対して新たなタイプの統計ニーズを作り出すことになる。政府や中央銀行といった政策当局が導入する経済政策の方向とタイミングを見極めるための最新の状況を反映した統計の必要がそれである。それに対して従来から実施されてきたセンサス型の調査は、その規模や頻度の点で、最新の現状認識のための統計情報の獲得手段としては有効に機能しえないといういわば宿命的制約を持つ。

ところで、速報統計の整備、充実という点で調査統計史上重要な役割を果たした調査技術面

での進展として、確率論を基礎に持つ無作為抽出標本調査(random sample survey:以下、標本調査)の導入をあげることができる。それまで行われてきた一部調査は、統計が把握対象としている全体(母集団)との関連が明確でなく、調査結果は単なる事例調査としての統計的認識を与えるだけに過ぎなかった。無作為性を確率論適用の根拠として、確率を媒介して標本調査の結果を母集団と関係づけた標本調査は、事例調査では果たしえなかった母集団特性を表現できる調査という独自の地位を獲得することになる。これによって世界は、それまでの主たる調査形態であるセンサスに加え、一部調査の中に標本調査という新たな、母集団を代表し、しかも速報統計という時代の要請に合致した政策適合的な調査形態の統計を持つことになった^(注3)。

このような調査形態上の特性を持つ標本調査の普及は、それまでセンサスという調査形態で実施されてきた構造統計に対して反作用を及ぼすことになる。すなわち、センサスは、単に社会・経済の構造や分布特性の把握というこの調査形態の統計が本来的に持つ目的に加え、標本調査実施のための標本抽出枠(サンプリング・フレーム)の整備という調査の基盤情報の提供という役割を新たに担わされることになる。他の調査も共通に使用できるセンサス調査区の整備が行われるのはこのためである。

センサスの調査区情報および調査結果から得られる各種情報に基づきサンプリング・フレームが整備されることによって、標本調査は、一部調査の中で、特に統計が反映すべき母集団と関連づけられた調査、すなわち、フレームを媒介として明示的に母集団反映性をその調査特性とする調査形態として、一国の統計体系上に確固とした地位を築くことになる。

(2)調査環境問題の表面化

統計調査に基づく統計作成は、その不可欠の前提である統計原単位情報の獲得にあたって、個人や世帯それに企業といった報告主体(被調査者、調査客体)による自発的調査協力をその不可欠の前提としている。かつて国家(「公」)が個人(「個人」)に優先するとの前近代的倫理観が支配的であった時代にあっては、政府の調査実施機関は、国家の威信を背景に被調査者を調査協力へと容易に駆り立てることができた。経済が発展を遂げる中で、伝統的な価値観の存立基盤が次第に侵食され、また様々な地域的紐帯が解体されていく過程で、地域内で事実上共有されてきた個人に関する情報の範囲が縮小するとともに、「個」を自覚した個人は、統計調査において自らに帰属する情報に対する主権を主張するようになる。

個別法規による実質的強制力を背景に必要な個人情報の収集が可能な業務統計と異なり、統計作成それ自体を目的とする調査統計の場合、統計法規に規定された罰則規定による強制力は、潜在的に回答忌避意識を持つ者を調査協力へと誘引する強制力としてはその実効性に欠ける。被調査者の自発的な調査協力に依拠せざるを得ないという調査統計の統計原単位情報獲得面でのいわば宿命的な制約は、伝統的強制力の存立基盤が次第に侵食される中で、統計作成システムとしての統計調査のいわば構造的ともいえる脆弱性を表面化させることになる。

1960年代後半以降、個人情報コンピュータ処理が広がる中、スウェーデンが1973年に「個人

データ法(Personal Data Act)」を制定した。これを一つの契機として、欧米各国は相次いで個人情報保護の法制化に着手する。このような動きの中で1980年の「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドライン」(OECD 理事会勧告)に謳われた8原則は、個人情報保護に関する事実上の国際標準として各国における法整備の共通基盤となる。

個人情報保護の法制化に向けての取組みが欧米よりも遅れたわが国では、電算処理されている情報にその適用対象を限定する形で制定された「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」(1988年法律第95号)が、ようやく個人情報保護の法整備の端緒となった。なお、わが国の場合、個人情報保護に関する本格的な法体系の整備は、最終的には個人情報の保護に関する基本法的要素と民間部門が保有する個人情報の保護法的要素を併せ持つ「個人情報の保護に関する法律」をはじめとする関連五法が成立する2003年まで待たねばならなかった。

個人情報保護法(あるいはデータ保護法)という形での法整備の現実的契機となったプライバシー問題の広範な展開が見られるこの時期は、統計調査の側から見れば、まさに苦難の時代の幕開けでもあった。生活の多様化、人口の流動化、さらに近年では都市部での治安の悪化に伴うオートロックマンションの普及などもあり、調査対象の把握を物理的に困難にする諸事情の広範な広がりをみせる。さらには国の統計調査に対する被調査者の忌避意識の高まりもあり、統計の調査実施をとりまく環境は年々深刻化していく。なお、わが国における統計調査環境調査の嚆矢となった1978年の九州大学経済学部統計学研究室による「統計調査環境に関する実態調査」からも、国の統計調査にたいする関心度や協力度が若年層ほど低いという事実が明らかにされている〔九州大学(3)〕。この調査結果は、調査環境の悪化が不可逆的ないわば自然史的過程として進行している事実を統計的に確認するものであった。

それでもなお、当時のわが国の調査環境は、国際的に見ればなお相対的には良好であった。このためわが国では、調査環境改善のための統計教育による啓発さらには調査に先立って実施される各種の情宣、広報活動といった見地から各種の政策が実施された。そこでは、既存の統計作成システムそのものを所与として、これら一連の政策の実施により調査環境悪化に歯止めをかけ、願わくばその改善を目指すという「期待」がこの政策の背景となっていたように思われる。正直、筆者自身も、当時、上述の調査結果を分析した中で、「調査環境の悪化をもたらした諸要因がいずれも社会・経済の現実に根ざしたものであり、現実それ自体が問題をいっそう深刻化させる条件を作り出してきている。この意味では問題はまさに「構造的」である。したがってそれを一挙に解決できる決め手となるような対策は存在しない。」としながらも、被調査者の良識に働きかけるものとして、「統計教育」に期待をかけている〔森(4) 122頁〕。

3. 母集団反映性にとってのフレーム整備の意味

先にも述べたように、センサスは母集団の構造や分布情報の把握、また標本調査は基本的に母平均や母比率といった母集団特性値情報の把握を目的としている。これに対して、統計の調査環境の悪化による調査回答率(把握度)の低下は、二重の意味でこれらの調査の目的達成の障害となりうる。

(1) センサス結果への影響

調査に対する非回答が存在する場合、結果的に調査対象集団は、回答集団と非回答集団とから構成される。これらの集団が類似の集団特性を持つ場合、すなわち、存在する調査欠測が完全にランダム(missing completely at random: MCAR)な性格のものである場合、回答集団だけから構成される調査結果は、母集団の総要素数こそ過小に評価しているものの、構造や分布情報については母集団のそれを代表しているものとみなすことができる。しかしながら、母集団情報そのものが存在としての母集団から乖離している場合、計画標本が把握された母集団の縮図として正しく抽出され、しかも全ての標本から回答が得られたとしても、把握された母集団が存在としての母集団に対してランダム性を充足しているかどうかの問題となる。

ところで杉山明子は、1973年にNHKが実施した「日本人の日本観」調査で本調査(第一次調査)の1ヵ月後に調査不能標本を対象に熟練調査員による追跡調査・再調査(第二次調査)を行い、その調査結果に基づき、相対的に調査への回答が得られにくい集団の調査特性の分析を行っている。分析は、250にのぼる選択肢についての第一次調査に第二次調査を加えた最終有効回答と第二次調査のみから得られた回答結果との比較から、その16%で両者の間に有意な差が存在することを明らかにしている[杉山(5)129頁]。なお、この分析結果は、第二次調査を含めた最終有効回答集団と第二次調査によっても回答の得られなかった最終的非回答集団との間に集団特性の差異の存在を暗示するものとして興味深い。

センサスにおける過少把握は、調査が母集団として本来把握すべき要素を十分捉えきれていないことを意味する。特に上述の杉山による分析結果との関連でいえば、把握漏れあるいは調査非協力といった理由で結果的に非回答となった集団が回答集団に対してその特性面で有意に異なる場合、センサスが与える母集団像は、存在としての母集団から多かれ少なかれ乖離したものとなる。

(2) 標本調査への影響

調査回答率の低下は、標本調査の調査結果に対して二重の影響を及ぼす。

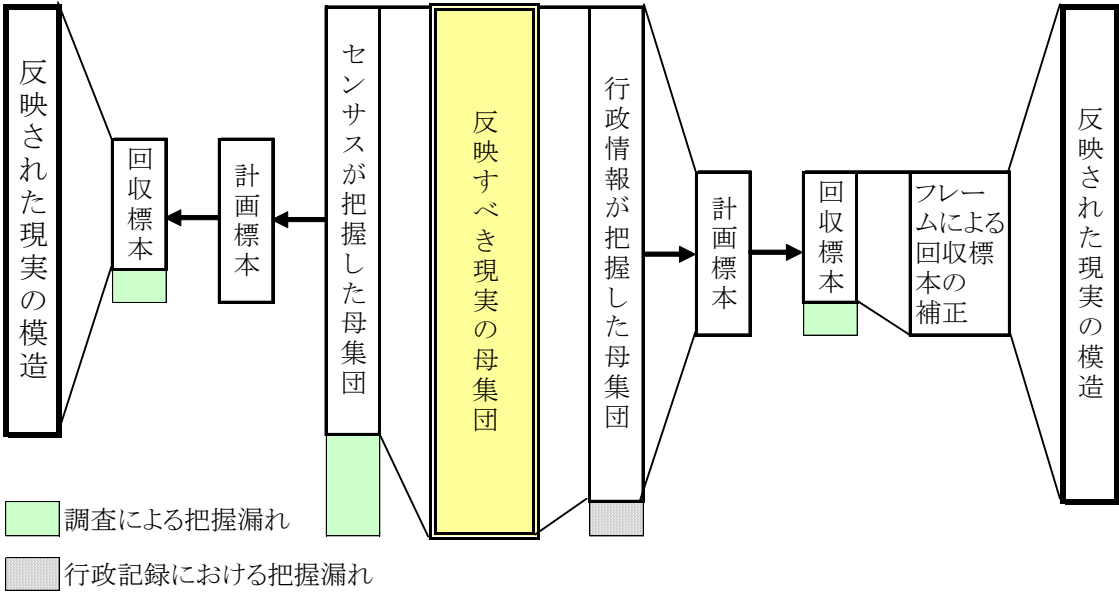
まず、計画標本が選定された時点で、仮にそれが理論的にも完璧な無作為性をもって選定されたとしても、抽出の母体となっているセンサス結果に内在する回答脱落に起因するバイアスが、それを存在としての母集団の単なる縮小コピーとは異なるものになっている。このことは、仮に計画標本の全てから有効回答が得られたとしても、抽出率の逆数によって与えられる線形推定乗率によって復元できるのはあくまでもセンサスによって把握された現実であるにすぎない。厳密に言えば、復元さ

れた調査結果と存在としての母集団との間には多少の乖離が生じることになる。センサスにおける把握度の低下は、この次元での存在としての母集団と調査結果として復元された母集団との乖離を次第に無視できないものにする。

調査回答率の低下は、上述の内容とは異なる次元でも標本調査の結果に影響を及ぼす。それは、計画標本における非回収標本の存在、すなわち、計画標本と回収標本との乖離から発生する。これは、仮に計画標本抽出の母集団情報を提供するセンサスの結果が現実の母集団を正しく反映したものであったとしても生じるものである。計画標本における調査回答集団と調査非回答集団の集団特性がもし同一でない場合、すなわち、完全にランダムな欠測ではない場合、調査結果を単に抽出率と回答率を用いて補正しても、それはセンサスが捉えた母集団像を正確に結ぶことにはならない。この種の乖離度は、一般に計画標本に対する回答率に依存する。

このように、統計の調査環境の悪化は、母集団情報を提供するセンサス、さらには標本調査の回答率の低下を通して、結果的に回答結果を存在としての母集団との関係でバイアスを持ったものにする。この意味で、わが国に比べて調査環境がより深刻であった欧米においていち早くそれへの対処への取り組みが開始されたのは理由のないことではない。

フレームの標本選択バイアス補正機能の模式図



4. 海外における調査環境問題への政策対応

欧米では、教育目的で提供されたセンサスマイクロデータを用いた授業が展開されるなど、わが国以上に統計の社会的有用性について初等教育レベルから様々な働きかけが行われてきた。しかし、1970~80年代の調査実施環境がより深刻な状況にあった欧米先進諸国での対応は、わが国のように個人のプライバシー保護を至上原理とし、統計教育あるいは調査員等の調査従事者の献身的

努力に調査環境改善への一縷の期待をかけていたものとは本質的に異なる。すなわち、欧米主要各国は、統計作成のあり方そのものの抜本的再検討を内容とする新たな展開方向を模索している。そこでの統計政策は、主としてつぎの二つの内容から構成される。

(1) 行政情報の統計利用

その第一は、北欧諸国のレジスター・ベースの統計制度に象徴されるように、行政記録に含まれる数値(あるいは数値化可能)情報の統計作成への積極的活用である。調査への協力度が傾向的に低落した統計調査に投入可能な人的・予算的資源の制約が強まる一方、経済のグローバル化や先行きが不透明な中での経済運営を要請される政府さらには広範な統計の利用者層は、統計作成機関に対して、それまでも増して多様でしかもより品質の高い統計の提供を求めるようになる。そのような条件下で打開のよりどころとされたのが、追加的な調査によらない統計作成方法としての既存情報、とりわけ行政情報の積極的活用であった。

行政情報の統計への活用にあたっては、いくつか克服しなければならない課題が存在する。第一に、行政が保有する個体情報の統計作成機関への提供について、行政当局(原局原課)の合意を取り付ける必要がある。戦時期のような非常時の場合はともかく、平時においてこれを実現するには、情報の共有による行政の効率化を推進する強力な政治的イニシアチブとそれに関する国民の間での理解を得るための粘り強い努力が求められることは言うまでもない。今日、行政情報の統計利用が制度として確立している各国においても、それに至る長い道のりがあったことは想像に難くない。

第二の課題は、統計技術的なものである。すなわち、調査個票を通じて収集された個体に関して単一のレコードを構成する一連の統計原単位情報と異なり、特に行政上の関心事項の把握を目的とした行政情報の場合、個体に関する情報は一般に断片的で、限られた属性情報しか持たない。このため、異なる複数の情報源情報を相互にリンクすることによってはじめて個体レコードを事後的に編成することができる。その場合、個体レコードの編成に当っては、同一個体に関するこれらの情報をリンクするためのマッチングがその前提となる。そこでは、マッチングのための共通識別番号等のリンクキーの共通化という制度的要請、さらには直接マッチングするための ID 番号等の適当なリンクキー変数が存在しない場合の住所その他の情報を用いた統計的マッチング技法の開発という情報技術面での課題への取り組みが求められる。

わが国では、市場を万能とする新古典派経済学をその理論的根拠として、統計作成業務についても単に「市場」の原理に委ねることで経費の削減を行うという行政効率化策がこれまで追求されてきた。これに対して欧米では、業務の内容によっては民間部門を部分的に活用しつつも、プライバシー意識と適切に折り合いをつけることで既存情報の統計的共有の仕組みを制度化することによって活用可能な個体に関する統計原単位情報の未開拓部分の外延的拡張も合わせて追求するという独自のデータ・ポリシーに基づく取り組みが行われてきた。

(2) フレームの整備

諸外国における統計の調査環境に対する第二の対応は、標本調査の調査基盤の再構築である。標本調査が一国の統計体系における不可欠の構成要素として定着したことがセンサスにフレーム整備という新たな役割を付与することになった点はずでに見た。伝統的センサスが実査による統計原単位情報の収集を前提する限り、深刻化する統計の調査環境の影響は、当然、センサスにも波及する。1980～90年代にかけてドイツやオランダは従来の実査方式による人口センサス実施の放棄を余儀なくされ、フランスも独自のローリング方式によるセンサスを追求している。さらには、英米における One Number Census の試みなどの動きもあわせ考えれば、諸外国における人口センサスの変容、多様化は、いずれも調査環境悪化によるセンサスの把握度の低下、あるいは実査方式でのセンサスそのものの中止をその契機としているといえよう。

センサスにおける著しい把握度の低下、あるいは国によってはセンサスそれ自体が放棄されたことで、調査実施機関は標本調査の存立基盤としての母集団情報の獲得方法そのものの再検討を迫られることになった。センサスに代替する方法として統計作成機関は、新たにサンプリング・フレーム情報を、行政が保有する各種名簿情報に求めることになる。

1980年代半ば以降、多くの国がセンサスよりも母集団の把握度がより高い行政記録を骨格(back bone)情報とし、それから入手できない事業所や企業構造情報などについては独自の統計調査や調査員による実地把握、さらには民間が保有する様々な情報などを組み合わせることでデータ・ベースの構築に取り組むことになる。企業や事業所を対象とするそれはビジネス・レジスターといわれる。

センサスがそれまで果たしてきたフレーム機能とビジネス・レジスターに基づくそれとは、単に一定時点における母集団の把握の精度だけでなく、その更新頻度の点でも、センサスを情報源とするそれに対して優位に立つ。なぜなら、前者の場合、センサスの実施を受けてそれによってしか母集団名簿の更新が行えないからである。これに対して、行政情報に基づくビジネス・レジスターの場合、その登録行為が個別業務法規によって根拠づけられているため把握度が高く、しかも経常的な更新が可能であることから、母集団の時間的変化についても遅滞なく反映することができる。

ビジネス・レジスター整備の第一義的目的がより高い精度での母集団の名簿情報の確保であったことは事実である。しかし、単なる名簿情報だけではサンプリング・フレームとしての機能の遂行には不十分である。なぜなら、それがサンプリング・フレームとして現実に機能しうるためには、取引額や従業員数、それに資本金など標本抽出の際の層別に必要な変数(層化変数)が必要であるからである。

行政情報の大半はもともと統計目的に作成されたものでない。このため、採用されている定義や分類も独自のものである場合が多く、それを統計に用いる場合には、各種の統計基準と調整を行う必要がある。例えば、税務情報は、抽出母集団としての事業所やアクティビティレベルでの統計単位に関する情報は保有していない。このためビジネス・レジスターは、税務情報等の名簿情報を骨格情報として、そこで把握された客体を他の調査から得られた情報あるいは proving や profiling と

呼ばれる実地調査を含めた様々な方法での実態把握、さらにはフレームが保有すべき変数把握を目的に独自の調査を実施することによってはじめてセンサスに代って新たにフレーム機能を提供できることになる。

統計調査の多くは、世帯、個人、あるいは企業や事業所等を対象とするものである。そのため、標本の抽出枠としては、企業・事業所フレームと世帯・個人フレームの二種類が想定される。世界的には、ビジネス・レジスターとしての企業・事業所フレームの構築が先行しており、これについては、欧米先進各国だけでなく、多くの途上国でもすでに整備がほぼ完了している。先進諸国の中で伝統的なセンサスによるフレームを現在も依然として使用し続けているのはわが国だけである。

むすび

今回取りまとめられた基本計画のいわば基調的要素としていくつか特徴的な点がある。その一つは、統計の作成に関して依然として拡大均衡に期待した対処策となっている点である。それは、わが国が将来確実に向かうと想定される社会のあり方、その政策次元での対応の要請、すなわち縮小する諸資源の中で拡大する質の高い統計を供給可能なシステムをいかに設計するかという課題に正面から取り組む内容とは必ずしもなっていない。第二に、具体的な統計作成のあり方について、伝統的な、単体的調査から構成される調査統計が依然として統計作成の中核的仕組みとして位置づけられており、行政個人情報をも取り込むことでその情報源泉の未開拓領域の開拓、統計の個人情報特性の視点からの諸統計レコードの横断的さらには縦断的リンケージによるマイクロベースの統計の体系性の追求という、すでにグローバルスタンダード化しつつある統計のあり方に向けての方向性も明示的に示されていない。今回の基本計画では、統計の体系性について、伝統的な分野別統計の体系、あるいは付加価値を共通尺度として構築される経済統計の体系性に終始しており、統計の生命線とも言える調査結果の母集団反映性の担保にとって不可欠な制度要素であるビジネス・フレームについても、単なる名簿整備機能程度にしか位置づけられていない。

基本計画の内容は多岐にわたっており、具体的な個々の論点に立ち入ることは本稿の課題とすることではない。ただ、概括的にその感想を述べるとすれば、基本計画にあるまじき個別的研究関心、個別府省の統計改善といった piecewise な課題ばかりが目につく。このような印象を持つのは、果たして筆者だけであろうか。

現段階で求められているのは、日本の統計の全体としての精度確保のための仕組みの構築に他ならない。それこそが今次の統計改革が本来目指していたものであったはずである。一次統計の精度改善なくして二次統計の推計精度の確保は期待できない。その点では、途上国も含めその整備がほぼ完了し、欧州を中心にすでに第二世代型に向けての取り組みが進行中であるビジネス・フレームの構築こそが、何よりも待ったなしの課題であったはずである。しかし現実には、社会の情報基盤を事実上SNAに収斂させ、SNAを唯一の統計体系としてそれを軸に統計の整備を図るというの

が今回の基本計画の基調となっているように思われる。

今回の基本計画に列挙されている個別具体的諸課題は、著しく精粗のバランスを欠くものとなっている。統計個票情報の情報性格さらには現在が統計の歴史展開の中でどのような段階にあり将来がどう展望されるかといった基本的視点の欠如が周回遅れの実態を見えにくくしており、そのことが結果的に統計の21世紀対応を目指すべきわが国の政府統計の真に取り組むべき課題、すなわち府省の枠を超えて all Japan 的に取り組むべき課題として共通に対処すべき事柄への踏み込みを著しく希薄なものとしているように思われる。

統計審議会による答申「中長期構想」、「新中長期構想」あるいは各府省統計主管部局長等会議による「新展開」と本質的に異なり、今回の「基本計画」の内容は閣議決定され拘束力を持つ。逆に言えば、閣議決定には全府省による合意が前提となる。もはや拡大均衡が望み得ない状況の中で将来展望的な内容の基本計画とするためには、危機の共有化、すなわち「周回遅れ」の内容についての共通認識から出発することにより、その上にあるべきシステムならびにその諸機能を演繹的に積み上げる以外に方法はありえないように思われる。今回のような piecewise な視点からは、わが国の政府統計の姿についての長期展望はもとより、周回遅れの克服に向けた処方箋を書くことも望み得ないであろう。

本文でも既に述べたように、統計原単位情報の収集形式という意味で統計調査は、唯一の統計作成形式ではなく、それはむしろ特殊歴史的な性格を持つ存在である。今日の世界における統計の展開を見渡せば、統計作成のための統計原単位情報の情報源としての行政情報の再評価、あるいはセンサスを中心とする統計調査の様々な変容に象徴されるように、統計作成は、現在、大きな変動のうねりの中にある。それは調査統計の時代にありながらもすでに次代が着実に準備されつつあることを窺わせるものである。

〔注〕

(1)長屋政勝によれば、表式調査には、①特定の書式を予め用意し、それに住民名簿などの既存の資料や記録から記入する調査(机上調査)と、②用意された書式を持って行政官吏あるいは調査員が各世帯を訪問し、聞き取りにより記入する調査(表式を用いた直接調査)とがあり、ザクセンでは①は18世紀末に、プロイセンやヴュルテンベルク、ドイツ関税同盟加盟の領邦国家等では19世紀の30年代までに導入され、また②についても、1801年に英国で実施された人口センサスはこの方式によるものであるとされている〔長屋(8)〕。

(2)金子治平による英国における人口センサス史の研究によれば、1841年センサスが個票によって統計原単位情報の収集が行われた最初のセンサスであるとされている〔金子(7) 33頁〕。また、長屋は、1846年のベルギーにおける第1回人口センサス、1850年代から70年にかけてプロイセン、ザクセン、ヴュルテンベルク、ドイツ関税同盟加盟の領邦国家等で実施された人口センサスが個票方式による調査であるとしている〔長屋(8)〕。また、鮫島龍行は、表式調査に変わり「集団を構成する単位を点計することによって集団の量・特性を知る」調査に「点計調査」の用語を充てている〔鮫

島(1)279頁)。

(3) 鮫島龍行は、わが国の統計の歩みを母集団概念という視角からの統計の体系化としてつぎのような興味深い指摘を行っている。統計の母集団反映性という点で本稿とその問題意識を共有していることから、やや長文であるが、以下に引用しておきたい。

「統計体系の総体的整備、統計資料の総合的有機的、相互関連的利用という観点は、終戦までの統計体系の形成過程のなかには、不思議にも存在しないものであった。維新以来終戦までのそれは、日本の経済的社会的各発展段階において発生してきた問題史を統計活動のうえに、いわば自然発生的に投影してきた過程であって、そのかぎりにおいて人口・産業・貿易・金融・運輸・企業経営・労働・家計・物価・教育・医療・犯罪・災害など経済・社会・文化にわたる問題領域を、きわめて不完全かつ粗略ながらも、終戦時までにはいちはカバーする程度に統計体系化は進んでいたといえるにすぎなかった。これとは逆に、統計体系を総体的に意図的に整備するという発想は、維新以後終戦時までの過程では一度もあらわれたことがなかったといつてよいのである。この発想は、敗戦の焦土の中に生まれたという点で、特徴的に戦後的な性格をもつといわねばならない。」〔鮫島(1)278頁〕

「…統計を体系的に整備するということは、統計資料相互間に一貫的有機的関連性をもたせることであって、いうまでもなく、そのことは統計資料の総合的有機的利用をねらいとするものにほかならない。

ライス統計使節団の勧告『日本の統計組織の近代化の必要』は、この点について、つぎのように述べている。

「此の問題は殊に日本人がこれまで“統計組織”の概念を把持して居なかったが故に特に重要な問題である。統計系列は之を作成する統計局や統計官庁の場合と同様に独自の個々のなもので互いに関係のないものと考えられて来た。有機的関係をもった経済諸要素に関する資料相互間に一貫性と比較性とを得ようという努力は殆んど又は全く為されなかったのである。人口センサス・工場センサス・農業センサス・商業センサス及び労働センサスは別々に相互に無関係の目的に役立つものと考えられて来た。」

上記の引用文は、終戦時までのわが国官庁統計に支配的であった考え方そのものの前近代性を鋭く指摘したものといえるが、このような体系的思考の欠如は、より根本的には、つぎの理由によるものと考えられる。

終戦時までのわが国の統計思想の中には、母集団の概念が根本的に欠けていた。より一般的に言えば、集団概念についての認識が欠けていたのだ。集団とそれを構成する単位概念が官庁統計の中に認識されてきたのは、ようやく大正期にはいつてからのことである。つまり日本の統計思想の一般水準は、大正期にはいつて、ようやく点計調査の概念、すなわち集団を構成する単位を点計することによって集団の量・特性を知るという認識段階に到達したのであった。「統計資料実地調査ニ関スル法律」(大正11年4月公布)のように実地調査という用語が、ことさら統計関係用語として公式に使われはじめたことが、明治期以来の表式調査から点計調査への認識の推移をものが

たととみることができるだろう。

とくに明治期の統計収集の考え方の背後には、統計は集団を記述したものであるという認識はなく、統計は、たんに数量的記録にとどまっていた。文章で報告する形式を書式とよんだように、数字で報告する形式が表式であって、この表式を形式的にみたしたものが統計だったのである。したがって、明治期の統計報告は、どんな集団についての数量的表章であるかを考えずに、報告されたものを集計したにすぎない。その数字が調査の対象となった集団の量にたいしてどれほどの格差(誤差)をもつかを問うことは、厳格な意味ではしなかったのである。」「[同 279-80 頁]

「このような事情のもとで、2種の調査の結果数字を関連づけることは、たとえその調査の対象が同一種類の集団であるとしても、不可能にならざるをえない。こうして、とくに明治期の諸統計は相互に比較することのできない共通の地盤をもたないものとなり、またしばしば全国計をもたない府県統計に終わったのであった。そこでは集団概念が不明確であったために、個別記述の数字と集団記述の数字との概念的区別もまた、あいまいであるほかはなかった。」「[同 280 頁]

「…家計調査など、大正期に登場してきた標本調査は、すべて対象を有意に選定する方式であって、それがいかなる母集団の標本であるかは問題外であった。母集団を再現する方式としての無作為な標本抽出理論は当時はヨーロッパでも開拓されたばかりで、日本にはまだ導入されていなかったから、大正期から昭和前期・終戦時までのすべての標本調査の結果は、客体の選定基準として、特定の資格条件がいろいろ考慮されたにもかかわらず、つねにある特定の事例としての意味しきももちえなかった。昭和6年から約 10 年間継続した内閣統計局の第2次「家計調査」の結果も、それがいかなる集団の代表値であるかが不明確であるために、時系列的には利用しがたい数字でしかなかったのである。

このように統計数字が集団をカバーしない記録としての数字であったり、事例としての数字でしかなかったという事情は、統計の活用範囲をいちじるしく狭いものにし、したがって、それが行政面に利用される程度も稀薄とならざるをえなかった。」「[同 280-281 頁]

「統計利用のこのような段階では、統計資料のあるべき体系を構想すべき根拠は存在しなかったというほかはないだろう。そこには統計資料をたがいに有機的に関連づけて活用する条件が客観的にも主体的にも欠けていたからである。統計を体系的に整備するという発想は、アメリカの占領行政を契機としていたにせよ、再建をめざす焦土の中にこそ、はじめて生まれることができたのである。」「[同 281 頁]

「敗戦につづくアメリカの占領行政が日本の統計界にあたえためざましい影響は、標本抽出理論の導入ということであった。この理論は燎原の火のように日本の官庁・民間の双方にとり入れられていった。この意味で、連合軍占領期は、新しい調査技術の学習期に相当していたといつてよいほどである。そして、前節で述べた統計資料の体系化と統計の全体系の有機的・相互関連的な利用の可能性は、新しい標本理論の導入によって、はじめてその基礎をあたえられたのである。サンプリング理論は、統計数字をつねに母集団の代表値としてとらえる考え方である。そこで2種の統計調査がその母集団を共通にしているならば、この2つの調査の結果は、両者の定義のちがい、調査方

法の異同によって制約をうけるにしても、相互に比較し関連づけられる共通の基盤をあたえられることになる。こうしてサンプリング理論と統計資料の総合的有機的利用とは表裏の関係に立つものであって、戦後のわが国統計の発展の特徴のひとつは、サンプリング理論による標本調査網とそれらのための母集団設定のワクとしてのセンサス体系を軸として、統計情報のいちじるしい精緻化をもたらした点にあったといえるのである。〔同 282 頁〕

〔文献〕

- (1) 鮫島龍行・相原茂編(1971)『統計日本経済』筑摩書房
- (2) 大屋祐雪「統計法の成立」『経済学研究』九州大学経済学会、第 39 卷 1～6 合併号、1974 年 3 月
- (3) 九州大学統計学研究室『統計環境の実態に関する調査報告書』1979 年
- (4) 森博美「調査非協力の意識構造」『研究所報』法政大学日本統計研究所 No.4、1979 年 3 月
- (5) 杉山明子『社会調査の基本』朝倉書店 1984 年
- (6) 森博美「わが国における統計法制度の展開」国友・山本編『社会・経済の統計科学(21 世紀の統計科学 I)』東京大学出版会、2008 年 7 月
- (7) 金子治平(1998)『近代統計形成過程の研究－日英の国勢調査と作物統計』法律文化社
- (8) 長屋政勝(2006)『ドイツ社会統計形成史研究』京都大学大学院人間・環境学研究科社会統計学研究室
- (9) 総務省(2009)「公的統計の整備に関する基本的な計画」(平成 21 年 3 月 13 日閣議決定)

Summary

Article 4 of Japanese Statistics Act 2007 stipulates “master plan” as a driving engine to bring into being a set of new institutional elements introduced by the amendment of the law. Since the Act was an established entity of comprehensive discussions in the 2005-06 Statistical Reform Committee, master plan's contents should be examined, among others, whether they are in line with the ideas having been pursued in the discussions.

Main aim of this paper is twofold: first, to shortly review the pending issues for Japanese statistics and second, to bring under light the key issue to reengineer the Japanese statistical system.

Statistics have suffered from increased difficulties in conducting surveys due to the growing concerns on privacy and other reasons in decades since 1960. Apart from most countries that have already explored a set of effective measures to cope with the issues, Japan's statistical system, characterized by extremely decentralized nature of its system, has failed to take effective policy measures. The focal target of the 2006 statistical reform was to resolve such piled issues and to reengineer the statistical system to meet requirements for the 21st century.

Japan's statistics now stands far behinds from other major countries in many respects, such as comprehensive employment of administrative data to statistics, furnishing systems of statistical information for its secondary analysis, establishment of statistical data archive etc.. As censuses give comprehensive sketches of the population, their results used to have provided frameworks for selecting samples in sampling surveys. Deteriorating survey conditions have deprived from censuses their completeness in their coverage. Most countries of the world have now switched from census based sampling frame to administrative data based one for wider coverage and timeliness for updating. A special database called “Business Register” plays substantial role for producing unbiased survey results in terms of reflecting population. Most countries of the world other than Japan have already furnished the business register as indispensable bases for statistical production. It was in this sense the present author proposed the necessity of furnishing the relevant system.

The Act set forth an article on establishments' population database. The master plan, however, seems to have disregarded its actual importance. There may be many reasons for this failure. Underscoring the concept of population among the party

concerned may account for the results. This paper describes the importance of creating business register with regard to the production of unbiased survey results that is “must” for adjusting Japanese statistical system for the new area.

オケージョナル・ペーパー(既刊一覧)

| 号 | タイトル | 刊行年月 |
|----|--|---------|
| 1 | EC 標準産業分類(NACE) | 1990.07 |
| 2 | On Numerical Calculation Programs of American-type Options Using GAUSS Codes | 1998.09 |
| 3 | わが国の統計体系の現状と課題(I) | 2000.03 |
| 4 | ICD10 における自動車事故による死亡者数の試算 | 2000.04 |
| 5 | 人口動態統計における交通事故死亡統計の特徴について | 2000.05 |
| 6 | Trends in U.S. Working Hours since the 1970s | 2001.07 |
| 7 | わが国における外国人の国籍別出生率について | 2001.09 |
| 8 | 東京の消費構造—東京都生計分析調査 | 2002.10 |
| 9 | Wide Variations in Statistics Data Sets on the Same Subjects—Reconsidering the Report of the Indian National Statistical Commission | 2003.12 |
| 10 | 日中 1995 年産業別購買力平価の推計 | 2004.04 |
| 11 | 日本における「統計法」の成立 | 2005.06 |
| 12 | 「統計法」と法の目的 | 2005.07 |
| 13 | 諸外国におけるマイクロデータ関連法規の整備状況とデータ提供の現状 | 2005.09 |
| 14 | 統計に係る個人情報の秘密保護について | 2006.08 |
| 15 | 若年層における雇用状況と就業形態の動向—『就業構造基本調査』のマイクロ データによる実証分析 | 2006.12 |
| 16 | 社会生活行動から見た若年層の不安定就業化・無業化の分析 | 2008.03 |
| 17 | 国勢調査による従業地把握の展開と従業地別就業データの意義 | 2009.06 |
| 18 | 無償労働の評価と世帯生産サテライト勘定 | 2009.10 |
| 19 | エンゲルとザクセン王国統計 | 2009.12 |

オケージョナル・ペーパー No.20
2010 年 1 月 15 日

発行所 法政大学日本統計研究所
〒194-0298 東京都町田市相原 4342
Tel 042-783-2325、2326
Fax 042-783-2332
jsri@s-adm.hosei.ac.jp
発行人 森 博美