

ISSN 0385-2148

研究所報

No.40

地方統計の現状と課題

2010年9月

法政大学

日本統計研究所

はじめに

60年ぶりに統計法が全部改正され、「行政のための統計」から「社会の情報基盤としての統計」へと統計の位置づけが変わり、経済・社会の新たな変化に対応する統計を作成するのみならず、二次利用をはじめ多様な統計ニーズに応えることもまた必要となってきた。指定統計、届出統計、承認統計というかつての区分はなくなり、基幹統計、一般統計、地方公共団体又は独立行政法人の作成する統計が新たな統計区分となり、これらをまとめて公的統計と定義されることとなった。また、国勢統計のみでなく、国民経済計算もまた基幹統計として条文上明記され、その改善充実が目指されることとなった。

公的統計の改善・整備については、『基本計画』を定めて系統的・計画的に進めなければならないことになった。その最初の計画である2009年から2014年の『基本計画』が2009年3月に閣議決定され、すでに計画実施2年目に入っている。この第1次基本計画では、事業所母集団データベースの構築、経済センサスを軸とした産業構造統計の体系的整備、製造業分野の統計の一本化、国民経済計算と1次統計、産業連関表との連携強化など統計の体系的整備に努めるほか、グローバル化、少子高齢化など経済・社会への変化に対応する統計の整備にも努めることとした。

雇用保険、登記情報などの行政記録の統計作成への利用なども今後進むものと思われるが、上記の統計整備の方向からすると、地方統計機構を通じて実査が進められる調査統計の役割は依然として大きなものがある。特に基幹的な調査統計、大規模な調査統計は引き続き地方統計機構を通じて実査を行っていかざるをえない。この地方統計機構の柱は、地方自治体の統計主管課である。国からは一定の配置定数に基づき交付金が出されるが、実際の業務は地方自治体の職員が行う。

これまでは統計主管課において地方統計機構としての役割を果たす一方、公的統計の地方集計に基づく情報を整理加工し、庁内外へ提供することが行われてきた。また、独自調査や上乘せ調査なども試みられてきた。まさに地方自治体としても、国の統計の地方集計を利用することで、実査を担う意味もまた見いだせてきたのである。この連携の力が日本の統計をその土台において支えてきたといってもよい。

しかし、今世紀に入り地方自治体の財政状況が悪化するにつれて、そうした状況にも変化が表れてきた。とりわけ、2005年の三位一体改革、2007年からの集中改革プラン以降、財政悪化への対応から予算削減と人員削減が急速に進み、地方自治体の統計活動もまた見直しを余儀なくされてきた。統計職員の配置定数が年々削減されてきているのみでなく、予算削減から独自調査や上乘せ調査が次々と廃止されてきている。統計印刷物の発行も廃止が続き、ウェブに限定されるようになってきている。こうして、地方自治体の統計主管部局は従来そのままの体制の維持というのはむずかしくなり、何らかの工夫が求められるところとなってきているのである。

こうした時期に、本号の執筆グループは、「地方統計研究プロジェクト」として、地方自治体をはじめ地方統計に関わる多数の機関に実地のヒアリングを行う機会を得た。その際の研究資金とメンバーは、以下の通りである。

文部省科学研究費 基盤研究B（一般）

課題名 『地域経済活性化と統計の役割に関する研究』（研究代表；菊地進）

研究機関 2006年度～2009年度、課題番号 18330042

メンバー；菊地進（立教大学経済学部教授）、岩崎俊夫（立教大学経済学部教授）、廣江彰（立教大学経済学部教授）、阿部克己（愛知東邦大学准教授）、御園謙吉（阪南大学経営情報学部教授）、

佐藤智秋(愛媛大学法文学部准教授)、和田耕治(嘉悦大学教授)、坂田幸繁(中央大学経済学部教授)、田浦元(拓殖大学政経学部准教授)、鬼丸朋子(桜美林大学准教授)、小西純(統計情報研究開発センター) 事務局;宮崎寿美子

本調査研究に取り組むこととなったきっかけは、次の指摘に啓発されたところにある。

「地方自治体が計画や行政のために利用する統計はほとんどすべて国が提供するものであるが、原則として全国一律、画一的な方式によらざるをえない国の統計に対して、地方にはそれぞれ固有の統計が必要とされる場合も多い。地方自治体が独自の調査を行ったり、或いは国の行う統計調査から独自の集計をするなどの工夫がもっとなされるべきであろう。統計についても一部は地方分権の考え方が取り入れられるべきである。」(竹内啓、『統計』2005年1月号)

たしかにその通りである。しかし、その条件は益々狭められてきているのではなかろうか。この指摘はそもそも誰が受け止めるべきなのか。国にこれを配慮する余裕があるのか。地方自治体にこれを受け止める条件があるのか。事態は指摘の方向とは全く逆に進んでいるのではないか。このような疑問が湧いてきた。地方財政の悪化が伝えられるたびに、地方自治体の統計セクションは維持可能か、地方統計機構は維持可能かという不安を抱かざるをえなかった。それが地方の現場を調査してみようと考えてるにいたったきっかけである。

「現場に解あり」と考え、2006年度より分担しながら、実際にヒアリング調査を試みた。2009年度までに訪問調査した地方自治体は次の通りである。

[都道府県]北海道、青森県、秋田県、岩手県、山形県、宮城県、福島県、新潟県、長野県、群馬県、栃木県、茨城県、埼玉県、千葉県、静岡県、岐阜県、愛知県、福井県、石川県、富山県、三重県、滋賀県、京都府、奈良県、和歌山県、兵庫県、岡山県、香川県、愛媛県、徳島県、高知県、鳥取県、島根県、広島県、山口県、福岡県、長崎県、佐賀県、大分県、宮崎県、熊本県、鹿児島県、沖縄県
44道府県

[市町、政令指定都市]札幌市、帯広市、小樽市、青森市、八戸市、山形市、秋田市、盛岡市、北上市、仙台市、新潟市、長野市、前橋市、宇都宮市、水戸市、さいたま市、三鷹市、川崎市、静岡市、浜松市、金沢市、福井市、神戸市、岡山市、広島市、高松市、松山市、福岡市、北九州市、大分県玖珠町、沖縄県竹富町 29市、2町

政策企画部門では総合計画の策定過程とその進行管理、統計主管課では統計の利活用、政策評価室では行政評価と予算とのリンク、商工部門では地域振興に際しての政策形成と統計利用・調査活動などについて聞き取り調査を行った。

このほか、一部ではあるが、経済産業局、財務局など国の地方機関での統計利用についても訪問調査を行った。また、地域での統計情報という観点から、日銀支店、産業振興公社、地方銀行、商工会なども訪問した。

この調査の記録については次にまとめられている。興味ある方は、お問い合わせいただきたい。菊地進編『地方統計の利活用と活性化－2006年度から2009年度の調査の記録－』(産業統計研究社、2010年7月)

調査期間中、関係機関各位には、お忙しい中、熱心にご対応いただくことができ、様々な知見を得る

ことができた。この場を借りて、心より御礼申し上げたい。そして、ヒアリングの感想を一言申し上げたい。

まず、総合計画・実施計画などの概要説明は、多くの場合、実に明瞭・明快な説明を聞かせていただくことができた。計画の策定プロセスについても、分かりやすい説明を聞かせていただくことができた。これは、おそらく議会や県民・市民へ説明する機会が多いためと思われる。

しかし、総合計画の策定・実施において統計をどう活かしたかという問いについては、「さて、それは」、「そうした質問はこれまであまり受けたことがないので」というのが、初期のころの反応であった。そのうち、あらかじめお願いしたこともあり、過去の資料を振り返り、統計の活用例を整理していただくことができた。いうなれば、当プロジェクトのヒアリングをきっかけに「統計の役割」について改めて考えていただいたということでもある。統計はあって当たり前という感覚が強いが、その作成の労を考えれば、その役割について時には熟考することもまた必要でなかろうか。

最後に統計主管課であるが、色々ご説明いただいたが、そもそも統計主管課は決められたことを行う部署で、そこに研究者がヒアリングに来るといった話は聞いたことがないということで、戸惑っておられたのが実際のところかもしれない。ただ、中には種々資料を用意していただき、独自の取り組みを様々話していただいたケースもある。よく聞くと、統計主管課が政策形成にかなり関与しているケースである。そうした点での濃淡の差は、自治体間でかなり生まれてきているように思われる。

本号では、ヒアリングに参加した研究者から6本の論文が寄せられた。テーマとしては、地方自治体の統計活用(菊地進)、小地域統計データの利用(小西純)、観光政策と統計(御園謙吉)、県民経済計算の活用(佐藤智秋)、総合計画と行政評価(岩崎俊夫)、住民意識調査の利用(田浦元)の6編である。ヒアリングを通じて特に印象深く受け止められた点がまとめられている。

また、地方自治体の現場の方からの寄稿もいただくことが出来た。京都府において調査統計課を政策統計課に切り替えていく際に課長として指揮をとられた吉岡正和氏、兵庫県統計課で地域経済計算、地域経済統計を作り続け、最近ではビジョン課も兼務されている芦谷恒憲氏、岐阜県の長期構想担当として作成をリードされ、その成果を踏まえ商工労働部で活躍されている都竹淳也氏、同じく岐阜県の長期構想作成をリードし、現在行政改革課で県政改革に尽力されている清水浩二氏である。お忙しい中の執筆に心より御礼申し上げたい。

地方統計を巡る課題は様々存在する。本号がきっかけとなり、研究者、行政、民間それぞれの立場から活発な議論が交わされ、地方統計情報充実への道が拓かれていくことを願ってやまない。

2010年9月
法政大学日本統計研究所

地方統計の現状と課題

目 次

はしがき

地方統計機構と統計の利活用	菊地 進（立教大学）	1
現状把握のための小地域統計データの利用と共有 －情報共有媒体としての地方公共団体統計ホームページ－	小西 純（統計情報 研究開発センター）	33
地方自治体の観光政策と観光統計	御園謙吉（阪南大学）	49
県民経済計算の推計と利活用の現状	佐藤智秋（愛媛大学）	63
自治体の総合計画・行政評価における数値目標 －問われるその意義と役割－	岩崎俊夫（立教大学）	77
地域総合計画への住民意識調査の利用可能性	田浦 元（拓殖大学）	95
地方分権の課題と公的統計	吉岡正和（京都府）	109
兵庫県における地域経済統計作成の現状と課題	芦谷恒憲（兵庫県）	123
政策立案における統計活用の現状と課題	都竹淳也（岐阜県）	133
統計データの政策立案への活かし方	清水浩二（岐阜県）	137

I 地方統計機構と統計の利活用[※]

立教大学経済学部 菊地 進

はじめに

- 1 地方統計に関する課題認識の推移
 - 2 「統計基本計画」における地方統計への言及
 - 3 地方公共団体の統計部局の現状
 - 4 地方統計をめぐる課題
 - 5 利活用と活性化の方向－むすびにかえて
- 補論 1 岐阜県長期構想の策定と統計の利活用
補論 2 福井県の政策推進データシステム

はじめに

1947年の統計法、1952年の統計関係調整法の制定により、戦後のわが国の統計行政の基本的枠組みが形作られた。統計調査については、国が企画立案し、実査を担う組織を地方公共団体内に設ける、いわゆる地方統計機構の制度も作られた。爾来、半世紀以上が経過し、多数の指定統計調査、承認統計調査、届出統計調査が実施され、これら基礎統計に基づき国民経済計算、産業連関表、景気動向指数など多くの加工統計も作成され、一時は国際的にも最も充実した統計国と評されるようになってきた。

しかし、高度成長の終焉とともにその制度的ほころびもまた目立つところとなり、1995年の統計審議会答申『統計行政の新中・長期構想について』では、統計行政改革の必要性が指摘されていた。その後、2000年代に入り、国の行財政改革、地方行財政改が進められるなか、統計行政についても様々な改革が進められるようになり、それを加速させるため、統計法自体の改正の必要性も唱えられるところとなった。

こうして2007年5月、実に60年ぶりに『統計法』が全部改正され、統計審議会に代わり内閣府のもとに統計委員会がおかれたのである。そして、国には統計行政の改革を計画的に進めていくことが義務付けられた。この計画原案の作成は統計委員会のもとで進められ、『統計法』が全面施行された2009年4月、「公的統計整備のための基本計画」（以下、「統計基本計画」とする）が閣議決定された。

「統計基本計画」では、公的統計整備のための課題と今後5年間に講ずべき具体的施策が定められている。2013年までの計画であるが、このなかで達成が最も厳しいとみられているのが地方統計機構の維持発展である。というのは、政府統計の実査は地方公共団体内に設けられている地方統計機構によって担われているが、その維持は国費のみで可能となっているわけではなく、地方公共団体の負

[※]文部科学省科学研究費補助金プロジェクト『地域経済活性化と統計の役割に関する研究』（基盤研究B、2006-2009年度、課題番号14330042、研究代表・菊地進立教大学教授）の成果の一部である。

担も少なからずある。それでも政府統計の実査を担っているのは、政策の実施と評価のために地方公共団体自身それを必要としているからであり、地方の統計情報の提供を自らの責務と考えているからである。

しかし、地方財政が厳しくなるなか、従来通りの形で統計業務を維持するというわけにいかなくなってきた。実際、地方公共団体における統計関係予算はこのところ毎年のように削減されてきており、都道府県等独自の統計関係事業は急速に縮小されてきている。その上、調査環境の悪化も進んでいる。

このように、統計基本計画が策定されたとはいえ、日本の統計はその土台のところでは大きな困難を抱えているのが現状である。本章では、地方自治体の政策部門、統計関係部門への実地のヒアリングによる知見を踏まえ、地方統計と地方統計機構の維持発展のためにいま何が必要であるかについて考えることとしたい。

1 地方統計に関する課題認識の推移

地方統計と地方統計機構の今後を考えるに先立ち、統計審議会や各種検討委員会において地方統計の抱える課題についてどのような認識がなされてきたか、その主要点を振り返っておきたい。

『統計行政の新中・長期構想』(統計審議会答申、1995年3月)¹

先にも述べたように、統計行政の改革の必要性とその方向を最初に示したのが1995年の統計審議会答申『統計行政の新中・長期構想』である。ここでは、国の配置する統計職員の削減、人事ローテーションの短期化による経験者の確保難、国庫負担の交付金化による兼務職員の増加(統計専任職員職の実質減)等により、地方統計機構は厳しい現状にあるとの認識を示している(第3章3の(1))。そして、地方統計機構充実のための対策の1つに「都道府県等の統計主管組織の活性化」を掲げ、その理由を次のように指摘している。今日問題になっている点がすでに指摘されている。

「都道府県等の統計主管組織は、国の統計調査の実査担当部局としての機能を果たす業務が中核となっていることもあって、地方において創意・工夫する余地が少ないという意識が生じがちであるが、統計従事職員が創意・工夫を発揮する分野を広げることによって、その職員の士気が高まり、統計組織が活性化する可能性が生まれる。組織の活性化を図る方策の一つは、地方における統計情報の発信者、統計の利用者としての機能を充実させていくことである。このため、自ら従事した統計調査の結果が都道府県等の施策を遂行する上で積極的に利用され、役立つものであることの認識を高めることが重要である。」

「さらに活性化対策の一つとして、都道府県等が独自に企画・実施する統計調査に関する統計主管課による支援、調整がある。この地方の統計調査は、統計主管課以外の行政担当部課で企画・実施されることが多いが、これに対して、統計主管課が統計の専門知識や情報に基づいて支援、調整を行うことは、効果的で効率的な統計調査の実施を推進し、何よりも報告者負担の軽減に寄与するも

¹ 総務省統計局統計基準部監修『統計行政の新中・長期構想』(財)全国統計協会連合会、1995年5月)所収。

のである。』²

このように、統計主管課の活性化を目指し、地方における調査結果公表の拡大及び早期化に関する支援、地方における独自集計に対する支援、地方で行う統計調査の企画及び調整に関する支援を国としては行う必要があることをこの答申では指摘した。のちに見るが、ここでの基本的考え方のいくつかは、「統計基本計画」においても踏襲されている。

『統計行政の新たな展開方向』(各府省統計主管部局長等会議の申し合わせ、2003年6月)³

2000年代に入ると行政構造改革が議論から具体化の段階に入り、新府省が設置されるとともに、統計審議会もまた法施行型の委員会へと性格が変えられ、統計制度の改革に関わるような議論ができなくなった。そのため、統計行政の改革に関わる議論は、各府省統計主管部局長会議において行われことになる。2002年から2003年にかけて行われた検討結果をまとめたものが『統計行政の新たな展開方向』である。

ここでは、地域経済に関する統計について、企業調査における本社一括方式導入への対処と、地域産業把握のための独自分類、独自集計への支援の必要性を唱える一方、地方統計機構の充実についても節を割いている(第3の7)。地方統計機構に関しては、統計専任職員の削減、都道府県等の統計主管課の事務負担の増加に懸念を表明し、統計職員配置定数の見直し、大規模調査の実施時期の調整、研修を通じた統計職員の資質の向上、分かりやすい調査手引の作成と職員訓練の必要性を訴えている⁴。

各府省統計主管部局長会議という国の行政組織の申し合わせであるため、統計審議会1995年答申のように、地方統計組織の活性化の在り方という点には踏み込むことができていない。

『政府統計の構造改革に向けて』(経済社会統計整備推進委員会報告、2005年6月)

統計行政の改革のスピードを一段と上げることを目的として、2004年11月、内閣府の下に経済社会統計整備推進委員会が設けられた。同委員会は、統計法改正を含めて既存統計の抜本的見直しが必要となっているとして、『政府統計の構造改革に向けて』と題する報告をまとめた。この中で、地方統計に関しては、「地方公共団体におけるこうした統計機構は、今後とも大規模な統計調査の円滑な実施の上で欠かせないものであるが、地方公共団体における厳しい行財政事情、統計調査内容の複雑・高度化、調査環境の変化等が相まって、現状において統計調査の実施が難しくなっている。したがって、地方の統計組織についても改革が必要である。」としている。

ただし、具体的取り組みという点では、「既存統計に係る要員の活用も視野に入れた組織体制の整備について検討を行う必要がある。」と述べるにとどまっている。(3の(2)のイ、p.21-22)

² 同上、p.53-55。

³ 総務省統計局統計基準部監修『統計行政の新たな展開方向』(財全国統計協会連合会、2004年3月)所収。

⁴ 同上、p.64-65。

『統計制度改革検討委員会報告』(2006年6月)

経済社会統計整備推進委員会報告を受け、統計法制度の抜本的な見直しについて検討することを目的として、2005年9月、統計制度改革検討委員会が設置された。同委員会は、法改正の下敷きとなる考え方について整理をした。地方統計機構に関するところでは、地方公共団体の責務と地方公共団体が行う統計調査の二つの面から言及している。

地方公共団体の責務については、「国との適切な役割分担を踏まえて、その地域の需要に応じた公的統計の作成・提供に当たるもの」としている(第2の4)。そして、特に期待されるのは次の点であるとした。「公的統計の整備に関して、地域における公的統計の作成主体としての地方公共団体は、国が全国的な規模で又は全国的な視点で作成する統計と適切に役割分担しながら、自らの政策決定や地域の事業者や住民のニーズに対応するために統計を作成・公表することが求められる。そのような統計は、各地方公共団体において、調査統計・業務統計・加工統計を問わず、現に多数作成されており、地域における情報基盤として重要な役割を果たしている。」⁵

このように、地域における情報基盤としての統計の作成と提供は地方公共団体の責務であるとした。そして、自らの政策決定における利用にも応えられなければならないとした。他方、国の機関が作成する統計を基幹統計と一般統計に分け、「地方公共団体の作成する統計」はそれらとは別建ての扱いにするとした⁶。これは、「地方の自主性及び自立性を尊重する観点」からであるという。すなわち、所管大臣に届け出て統計調査を実施することが予想される都道府県、政令市等においては、「地域の広がり、人口・財政規模、地方公共団体としての権能等に照らして、相当程度の規模で統計調査を行うことが想定」され、その取り組みの自主性及び自立性を尊重する必要があるというのである。しかし、地方公共団体の現状を考えると、独自の調査はますます困難になっている。地方の自主性及び自立性を尊重するというだけでは済まされない状況にあるのが現実である。

『統計法』(2007年改正、2009年4月1日全面施行)⁷

今回改正された『統計法』では条文がすべて書き換えられており、いわゆる全部改正となっている。そして、多くは「統計制度改革検討委員会報告」の内容に基づいて条文化されている。ただし、地方公共団体が作成する統計についてはその含意が条文上はほとんど読み取れないのが実態である。

基幹統計の定めが3つの条文、基幹統計調査が10の条文、一般統計調査が5つの条文を割いているのにたいし、地方公共団体又は独立行政法人等が行う統計調査の定めは2つの条文のみである。しかもそのうち一つは、届出義務と「基幹統計の実施に支障を及ぼすおそれがある場合は、・・・届出のあった統計調査の中止を求めることができる」(第24条)という制約条項に過ぎず、地方分権にふさわしい地方公共団体での統計作成をどのように育てるかの視点は、残念ながら見いだせない。

地方公共団体が作成する統計に関する統計法上の含意については、「統計制度改革検討委員会報告」に遡るしかない。しかし、これも市民が簡単に参照することはできなくなっている。

⁵ 『統計制度改革検討委員会報告』(2006年6月)、p12。

⁶ 別建てであるとはいえ、中立性、信頼性、比較可能性、秘密保護、透明性、適時性、効率性、統計への容易なアクセスという8つの原則を守ることは、国の機関の作成する統計と同じである。

⁷ 改正された『統計法』については、総務省統計局のホームページ <http://www.stat.go.jp/index/> を参照のこと。

2 「統計基本計画」における地方統計機構・地方統計への言及

さて、それでは 2009 年に策定された「統計基本計画」ではどうか。そこで、地方統計機構・地方統計についてどのような言及がなされているかについてみてみたい。

『統計法』はその第 4 条において、「政府は、公的統計の整備に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、公的統計の整備に関する基本的な計画を定めなければならない」とし、そこで定めるものは、整備のための基本的な方針と講ずべき施策、推進に必要な事項であるとした。これは閣議決定を要するものであり、統計をめぐる社会経済情勢の変化を勘案し、おおむね 5 年ごとに変更するものとした。そして、計画を策定する際、総務大臣は内閣府に設置する統計委員会の意見を聞かなければならないとした。以上の点を法律の条文に落とし込んだのである。

政府は、『統計法』が施行された 2007 年 10 月に統計委員会を設置し、翌 2008 年 1 月、総務大臣は同委員に「公的統計の整備に関する基本的な計画」の策定を求める諮問を行った。これを受け、統計委員会は基本計画部会と 4 つのワーキンググループを設置し、1 年近い検討を経た後、同年 12 月、「公的統計の整備に関する基本的な計画」と題する答申を総務大臣に行った。そして、2009 年 3 月にこれが閣議決定され、2009 年 4 月から 5 年間の計画が定められた。

策定された「統計基本計画」では、公的統計の直面する現状についていくつかの課題認識を示している。第 1 に、行政において「証拠に基づく政策立案」(evidence-based policy) への要請が高まっている、第 2 に、経済・社会環境の変化に伴い、公的統計の作成・提供のニーズも変化し、多様化してきている、第 3 に、調査環境の悪化が進んでいる、第 4 に、情報通信技術の発展に伴い統計利用ニーズが多様化してきている、第 5 に、公的統計作成・提供のための予算、人員(統計リソース)減少してきている(第 1 の 2、p.4)、以上 5 点である。

これらの課題は、地方公共団体においても同じで、特に、第 1 と第 5 については、国以上に重くのしかかってきているのが現実である。「統計基本計画」では、地方統計は「実査体制(統計専任職員)の機能維持、国と地方の連携」(第 3 の 2 の(2)、p.27-29)の項で取り上げられている。表題は実査体制の機能維持であるが、内容はもう少し踏み込んでいる。

すなわち、そこでは、地方の実査体制の現状として、「地方公共団体の統計部局は、・・・大規模調査を一括して担当し、統計の真実性と統一性を確保するとともに、地方独自の活用を図るなど、わが国統計調査の基盤を確立する上で重要な役割を果たしている」(p.27)ととらえる一方、「公的統計の多くは、・・・地方公共団体においても幅広く活用されるものであり、その整備に当たっては国の視点だけでなく地域の視点に配慮することも必要である。地方公共団体では、公的統計を自ら利用するとともに、住民に対する情報提供の機能も有しており、統計の広範な普及に当たっては、このような点を踏まえつつ国と地方の協力を一層深めることが必要である」(p.28)としている。

まさに、地方公共団体の統計部局は、わが国統計調査の基盤を確立する上で重要な役割を果たすばかりでなく、地域の情報基盤としての統計の確率を果たす上でも重要な役割を果たすべきであるということである。

そのように考えると、実査体制の現状・課題は何か。この点について「統計基本計画」では次の 4 点を指摘している。

- i) 都道府県の統計主管部局の職員(統計専任職員)や市町村の統計関係職員については、地方行政改革の中での大幅な削減が進められている。

ii) 実査を担当する現場では、統計調査業務と他業務の兼務が普通で、大規模周期調査の実施時期によっては要員の確保が困難となり、業務量の平準化が必要である。

iii) 統計専任職員の平均年齢と交付金の基準単価とのかい離が生じ、当道府県の負担が増えるとともに、交付対象外となる再任用短時間勤務職員の配置が増加しつつある。

iv) 高齢化と調査環境の悪化により、統計調査員が不足し、確保が困難になっている。

このように、地方公共団体の統計部局に与えられた意義役割を考えると、現場が大変深刻な状況にあることは「統計基本計画」でも認識されていることが分かる。

では、これを乗り越えるための具体的計画は何か。この点について、「統計基本計画」では、別表において「今後 5 年間に講ずべき具体的施策」(平成 21 年度から実施)として、次の 8 点を掲げている(p.57-58)。そこでは国の担当部署も明記されている。

- ・地方公共団体を經由する必要がある調査員を必要とする調査の範囲を精査し、必要な見直しを実施する。(各府省)
- ・地方統計機構の業務量を極力平準化するよう調整に努める。(総務省)
- ・地方のニーズも踏まえ、地方表章の充実の計画的に推進するとともに、上乘せ調査(客体数、調査事項)を地方公共団体が実施できるよう支援する。(各府省)
- ・地方統計機構の機能をより充実させる観点から、・・・専任費制度の基準単価、交付対象範囲等の運用の見直しについて検討する。平成 22 年度までに結論を得る。(総務省)
- ・各府省と協力して、地方公共団体の政策部門や人事・財政部門等に対し、所管する統計調査の具体的な利活用方策、統計の有用性等を周知することにより、地方統計機構が必要な人材を確保できるよう支援する。(総務省)
- ・統計調査員職務を精査して、現在の統計調査環境に対応した統計調査員の役割を定めるとともに、それに応じた処遇改善等を早急に検討し、実施するよう努める。(総務省)
- ・統計調査員の役割や社会的重要性について、継続的に調査客体等にたいする周知を推進する。(総務省、関係府省)
- ・地方支分局等を通じて育成・確保している統計調査員の情報を地方公共団体にも提供する仕組みを構築する。(各府省)

いずれも大事な点であるが、特に注目したいのは上記のアンダーラインを引いた 2 点である。一つは交付金の基準単価の見直し、調査員の処遇改善という予算措置を伴う施策である。地方公共団体より強く要望されてきていながら実現されてこなかった点であるが、「統計基本計画」の施策として閣議決定されたことにより、どれだけ進展が見られるかに注目しなければならない⁸。

もう一つは、地方公共団体の政策部門や人事・財政部門が統計利活用と人材確保の必要性を理

⁸ 2009 年 10 月に、新政権のもとで、2010 年度予算についての事業仕分けが行われた。この中で、国勢調査についても俎上に上り、予算の 10～15%程度の縮減というワーキンググループの評価が下された。これはあくまでも事業仕分けの評価であり、予算の決定ではないが、「国勢調査の成果が目に見えない。調査をすることが目的となっていて、本来、何のために実施するか不明」といった評価コメントも付され(行政刷新会議、第 1 WG 評価コメント、事業番号 1-34 国勢調査の実施)、その意義と予算の必要性を精査するというよりは、統計についても予算削減すべきという国民感情を煽るための議論というものもみられた。このことを考えると、これらの施策の実現可能性については厳しい見通しを持たざるを得ない。

解できるようにするという点である。この施策の担当は総務省となっている。地方公共団体の事業担当部局の多くは、対応する国の機関とのつながりが強く、総務省統計局が地方公共団体の政策部門や人事・財政部門等に対して統計の有用性を周知するよう働きかけるというのは異例であるが⁹、ここで目指されている施策が実現されるかどうか、地方公共団体の統計部局が活性化し、地域の情報基盤としての統計を確立することができるかどうかの重要な鍵を握っていると考えられる。なぜそうであるのか、次にこの点を、地方公共団体の政策部門、統計関係部門の現状を踏まえながら考えてみることにしたい。

3 地方公共団体の統計部局の現状

(1) 財政削減、人員削減

統計審議会の 1995 年答申と同じ年、『地方分権推進法』が施行され、地方分権改革に向けた準備が開始される。それが実行段階に移されるのは、国の機構改革と同じ 2000 年からであった。この年、機関委任事務が廃止され、国の委託によって行う地方公共団体の事務は法定受託事務とされた。また、翌 2001 年には地方分権推進委員会の最終報告が出され、地方分権改革から引き続き地方行財政改革へと向かうべきことが提言された。

これを受け、2002 年に小泉内閣の下で三位一体改革(税と補助金と交付金)の推進が決定され、政府と地方関係機関との協議が続けられることになる。この協議は 2004 年まで 7 回ほど続けられ、その結果行き着いたのが 2004 年 11 月の「三位一体改革の基本的枠組みに関する政府・与党合意」であった。ポイントは、4.7 兆円の国庫補助負担金の削減、5.1 兆円の地方交付税交付金の削減、3 兆円の所得税から個人住民税への移譲である。税原移譲の額よりも国庫補助負担金の削減額、地方交付税交付金の削減額の方が大きく、明らかに、地方公共団体にとっては不満の残るところであった。しかし、国からはさらにたたみかけるように地方行政改革の推進に関する「集中改革プラン」の策定が求められ、地方公共団体は応じていかざるをえなくなるのである。

国は、この「集中改革プラン」の内容を方向づけるため、「地方公共団体における行政改革のさらなる推進のための指針」(総務省、2006 年 7 月)をまとめ、地方公共団体における総人件費改革と公共サービス改革の推進を求めた¹⁰。

総人件費改革においては、①地方公務員の職員数の 5.7%削減(5 年間)、②地方公務員の給与への地域民間給与の反映、③第 3 セクター等の職員数、給与などの情報公開、補助金、委託金の抑制を求めた。また、公共サービス改革では、計画策定(Plan)→実施(Do)→検証(Check)→見直し(Action)のサイクルに基づく不断の事務・事業再編・整理、廃止・統合を求めた。

こうして、ほとんどの地方公共団体が総人件費改革、公共サービス改革を含む「集中改革プラン」に取り組むこととなったのである。総務省では、2009 年 10 月に『地方行革の取り組み状況』を発表し、2005 年度から 2008 年度までの地方行革の取り組み状況についての報告を行っている。これによると、都道府県、指定都市、市町村における集中改革プランの作成・公表割合は 100%となっている。

⁹少なくとも、統計審議会や検討委員会の答申においてそうした表現が取られることはこれまでなかった。

¹⁰ 同指針では、この他に地方公会計改革、情報開示の徹底・住民監視(ガバナンスの強化)、総務省による助言とフォローアップの強化を掲げている。

また、地方公務員の定員数では、2005年度から2008年度にかけて削減が進められ、都道府県では3.0%減(教育・警察を除くと8.5%減)、指定都市では7.3%減、市町村では6.4%減となっている。トータルでは3年間で4.7%減である。さらに、歳出について言えば、国の一般歳出が1998年度から2008年度までの10年間で2.8%増となっているのに対し、地方公共団体の一般歳出は7.6%減となっている。こうして、地方分権とはいいながら、公的支出の削減は地方に大きくしわ寄せされてきているのが実態である。そして、のちに見るが、こうした地方財政改革は地方統計行政にも大きな影響を及ぼすことになる。

(2)PDCA サイクルに基づく行財政運営

2006年の「地方公共団体における行政改革のさらなる推進のための指針」ではPDCAサイクルに基づく不断の事務・事業再編・整理を求めたが、その推進に際しての考え方は、1997年の「行政改革審議会答申」に含まれていた政策評価の導入にあった。同答申での提言以来、いくつかの地方公共団体では事務事業を中心に試験的に評価制度の導入が試みられてきた。新公共経営理論(New Public Management)に基づく実験的導入であったといってもよい。

その後、国の機関において「政策評価に関する標準的ガイドライン」(2000年7月)が定められ、2001年6月には『行政機関が行う政策の評価に関する法律』(政策評価法)が制定された。そして、これを機に地方公共団体においても、事業評価、事務事業評価の取組みが急速に広がっていくようになる。

「政策評価に関する標準的ガイドライン」においては、政策評価の目的、枠組みおよび実施に当たっての基本的考え方が次のように謳われている。

第1 政策評価の目的及び基本的枠組み

1目的 行政の説明責任の徹底、効率的で質の高い行政の実現、成果重視の行政への転換

2政策評価の基本的枠組み

(1)「政策評価」の概念「企画立案(plan)」、「実施(do)」、「評価(see)」を主要な要素

(2)評価の対象範囲

「政策(狭義)」:特定の課題に対応するための基本的な方針の実現を目的とする行政活動

「施策」:「基本的な方針」に基づく具体的な方針の実現を目的とする行政活動

「事務事業」:「具体的な方策や対策」を具現化するための個々の行政手段

第2 政策評価の実施に当たっての基本的な考え方

1 評価の時点 「事前の評価」、「事後の評価」、「途中の評価」

2 評価の観点 「必要性」、「効率性」、「有効性」、「公平性」、「優先性」

3 評価の方式及び実施の考え方

(1)事業評価 ニーズや上位の目的に照らしての妥当性、行政が担う必要があるか。

(2)実績評価 達成すべき目標を設定し、実績を測定し、達成度を評価。その情報を提供。

(a)主要な施策等に関し、国民に対して「いつまでに何についてどのようなことを実現するのか」を分かりやすく示す成果(アウトカム)に着目した目標(「基本目標」)を設定する。達成期間は5年程度。

可能な限り具体的な指標・数値による定量的な評価を行う。困難である場合は、客観性の確保に留

意し、定性的な指標を用いる。

(b) 目標については、定期的・継続的に実績を測定し、必要に応じて、随時、関係する施策等の改善・見直し又は目標自体の見直しを行う。

(c) 目標期間が終了した時点で、目標がどの程度達成されたかについて評価し、必要に応じて、施策等や次の目標期間の目標設定の在り方について見直しを行う。

(d) 目標の設定、実績の測定、目標期間終了時の評価については、それぞれの段階でその結果等を公表する。

「政策評価に関する標準的ガイドライン」では、「基本目標ならびに達成目標のイメージ例」まで示されており、当初取り組んでこなかった地方公共団体でもこれに沿って、事務事業評価シートを作成し、事務事業評価の実施と公表が行われてくるようになる。まずは事務事業評価からはじまり、次いで計画の策定と政策・施策評価へと展開していった。地方自治法第2条に、「その事務処理を行うに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない。」とあることから、多くの地方公共団体は古くは1960年代から将来計画を策定してきた。ただし、2000年代の初めまでは網羅的総花的な計画であり、到達度の点検がなされるわけではなく、一種の将来ビジョンを示すものに過ぎなかった。

しかし、2000年代半ばに入るところより、重点課題への資源投入を可能とするよう、計画においても「選択と集中」の視点が重視されるようになり、政策の体系化とその点検評価が実施されるようになる。すなわち、目指す姿(理念)の策定⇒基本方針⇒政策⇒施策⇒基本事業⇒事務事業というように政策・施策・事務事業の体系化がなされ、10年程度の長期計画、5年程度の中期計画(実施計画)、予算を伴う単年度の計画が策定され、事務事業評価に加え、政策評価、施策評価、さらには外部評価も実施されるようになる。そして、そうした評価体系が出来上がると、庁内全体で毎年数千枚の評価シートを作成することが必要となってくるのである。

しかし、さすがにここまで来ると地方公共団体職員にとっても負担感が大きくなり、しかもそうした中で、三位一体改革後の補助金、交付金の削減と「集中改革プラン」による地方行財政改革が進んできたわけであるから、膨大なシートを使った評価制度自体に対する地方公共団体職員のモチベーションは下がってこざるをえないことになる。ヒアリングを通じた感触であるが、地方公共団体の事業評価制度については、2008年ごろより間違いなく転機を迎えるところとなってきている¹¹。また、総合計画については簡略化が進み、計画策定に際してのシンクタンク、コンサルタントへの委託予算がなくなってきたことから、地方公共団体職員が自前で策定しなければならなくなってきた。調査も簡単には外部委託が出来なくなってきた。

ということは逆にいえば、地方公共団体職員の政策形成力がこれまでと比較にならないくらい強く求められるようになってきているということである。また、調査についても自ら実施するだけの能力を持たなければならなくなってきた。すなわち、一定の統計力が必要とされてきているのである。それが地方公共団体の現場においてどのように自覚され、どのように位置づけられているか、これが今後

¹¹地方公共団体の評価制度については三菱総研の田淵雪子氏が系統的に調査を行ってきているが、2008年より転機を迎え新たな道が模索されてきていることについては、我々と同様の見解に達している。

の地方公共団体ならびに地方統計機構の発展方向を考えていくうえで重要なポイントとなってきている。では、地方統計ならびに地方統計活動の状況はどうか、統計がどのように政策に活かされているか、地方公共団体の現場の状況を見てみることにしたい。

(3) 統計主管課業務の到達点

地方公共団体における統計セクションについていうと、都道府県では統計主管課が設けられ、国の統計調査の実査を担うとともに地方公共団体独自の統計活動を行っている。政令市など大規模市においても独自の統計セクションが設けられ、実査と単独事業の両方が行われている。その他規模の小さい市町村では、統計係という形で他業務と兼務の体制で統計関係業務が行われている¹²。

ここでは、統計業務が最も整備されている都道府県の統計主管課について見てみたい。国より交付金を受けているため、国の統計調査の実査業務は最優先課題となる。この交付金は都道府県ごとに統計職員定数が定められ、基準単価にその人数を掛けた形で金額が決まってくる。統計職員定数については1960年代以降漸減してきていたが、三位一体改革後の「集中改革プラン」の過程で一層の削減が進められてきている。

都道府県統計主管課の事務概要のうち、国の統計の実査に関わる部分はおおよそ次の通りである。このグループ分けは都道府県によって様々である。

・企画・調整グループ

統計調査員確保対策事業、地方統計職員訓練事業、予算・決算監査、連絡調整

・人口・労働力統計グループ

住宅・土地基本調査、漁業センサス、労働力調査、毎月勤労統計調査、国勢調査、就業構造基本調査、社会生活基本調査、農林業センサス等

・経済統計グループ

経済センサス、個人企業経済調査、小売物価調査、家計調査、商業動態統計調査、特定サービス産業実態調査、工業統計調査、生産動態統計調査、商業統計調査、全国物価統計調査等
以上が国の統計事業としての内容であり、事業経費は受託統計予算として国から交付される。統計主管課の年間予算の8割近くが国の事業経費となっている。

では、予算としては限られているが、単独統計事業としてどのようなものがあるだろうか。これは、大きく、独自調査・上乗せ調査、加工統計の作成、統計情報普及の三つに分けられる。

<独自調査・上乗せ調査>

人口移動調査・県の推計人口作成のため

県法人企業統計調査・県民経済計算作成の基礎資料とするための補完調査

県生産動態統計調査・県の鉱工業生産指数作成の基礎資料とするための補完調査

小売物価調査・県の小売物価指数作成のため 等々

<加工統計の作成>

県民経済計算の作成、市町村民経済計算の作成、産業連関表の作成

¹²統計係は選挙実務を兼務することが多く、大規模調査と選挙が重なるときに最も過酷な状況になると言われている。

県の人口推計、鉱工業指数の作成、小売物価指数作成

景気動向指数の作成、景気動向資料の作成

地域経済に関する調査分析、月例経済報告 等々

<統計情報の普及>

社会・人口統計体系整備・国への資料提供と県内資料の作成、独自ランキング情報

統計・経済情報のデータベース化と情報提供、WEB 提供

統計資料室の管理及び統計データの管理、提供

広報・啓発、統計表彰、統計協会・全国統計大会 等々

おおよそ以上の業務が都道府県の統計主管課において行われるようになってきている。現段階での到達点と見てよいであろう。ただし、足並みが揃う形で、それらすべてが各地で行われているということではない。特に三位一体改革後、さまざまな予算削減が行われ、業務においても目に見えた変化が進んできている。一つは印刷物を廃止し、出来るだけ WEB による統計情報提供で済ませるという方向である。この面での予算削減が年々進んでいる。もう一つは、独自調査の廃止である。鉱工業生産指数や県民経済計算作成のための補完調査(上乘せ調査)はもとより、独自の小売物価指数作成のための小売物価調査する廃止に踏み切るところが増えてきている。更には、最後の砦とも思われた人口移動調査についても、被調査者に移動理由等で回答を求める独自調査を廃止し、市町村からの住民台帳の報告とりまとめに限定されてくるようになってきている。統計主管課による独自調査がめっきり減ってきたというのが、「集中改革プラン」後の状況である。これは事業主管課においてもそうである。

(4) 統計主管課の抱える困難点

都道府県の統計主管課は、すでに見たような一定の困難点を抱えていることから、毎年要望書をまとめ国の機関と協議を行っている。協議をするわけであるから、地方の側もまとまっていなければならない。地域ブロックごとの連絡協議会を経て、都道府県統計連絡協議会で要望をまとめ、国へ提出している。そして年 1 回、国と地方の間で協議が行われ、各省からの回答が『会報』としてまとめられている。国の統計は統計局のみでなく各省庁が作成するものもあることから、この協議には総務省のみでなく、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省からも担当者が参加している。

論点は多岐にわたるが、2007 年度の要望事項で見ると、注目されるのは次の点である。第 1 に、「統計調査の実査を取り巻く環境が年々悪化する中、様々な調査手法を模索していることも加わり、都道府県の統計専任職員の負担が非常に重くなっている。こうした状況の下で、統計専任職員定数の削減が進められている。ついては、都道府県の統計専任職員の定数は、今後も地方の実情を十分に踏まえた配置にすること」を求めるとしている。この点について、国からの回答は、「統計専任職員の定数については、国家公務員の定員削減計画を踏まえつつ、地方の業務量、実情等も考慮して検討したい」とするにとどまっている。

第 2 に、「都道府県統計専任職員費については、都道府県統計専任職員の年齢構成及び給与支給実態に合わせて引き上げること」を要望するとしている。この点については、「昨今の厳しい財政事情の中、公務員の総人件費の抑制についても議論されているところであり、このような状況を勘案しつ

つ、従事業務内容・給与実態を踏まえ、積算基準の見直しについて検討していきたい」と答えている。各省庁からの回答としてはここまでの限界であろう。この点については、「統計基本計画」で、地方統計機構の機能をより充実させる観点から、専任費制度の基準単価、交付対象範囲等の運用の見直しについて検討するとの項目が設けられた。この実施がどのように進むかに、注目しなければならないであろう。

そして、第3に、「統計調査結果の地方還元の拡充」を要望するとし、「都道府県、市町村において、地域における景気対策や雇用対策を進める上でその基礎資料となる労働力調査、家計調査、個人企業経営調査、商業動態統計調査、サービス産業動向調査等の統計調査について、各都道府県別の集計を可能とするなど、地方統計調査結果の地方還元を引き続き推進すること」と述べている。この点については、「地域別表彰を可能とするには、地域別表彰を全国ベースから都道府県ベースにする必要があり、その結果、膨大なサンプル数を調査する必要が生じる」ため現状では困難であると回答している。しかし、地方公共団体による独自調査が一層困難になっている状況下では、「行政のための統計利用」として標本調査に基づく小地域推計を可能とするような道が検討されてしかるべきであろう。

ところで、第1の要望にある都道府県統計専任職員配置定数であるが、1947年の5,030人をスタートに毎年削減されてきているが、1990年代までは毎年20～30人の削減であった。それが、2006年には一気に73人、「集中改革プラン」の進行期には毎年43人と倍近い削減数に跳ね上がってきているのである。国の統計調査の数が減っているということではないから、統計主管課としての業務においては県単独事業部分の縮減へと向かわざるをえないことになる。

こうした中で心配されるのは、統計を扱う力の後退である。ぎりぎりの人員で実査と県単独事業を担わねばならないだけでなく、人事異動が極めて速くなっており、統計を扱う力を養成する余裕がなくなってきた。3年での異動が普通になっており、現場では1年目「見習い」、2年目「中核」、3年目「ベテラン」といわれることすらある。こうした状況では、マニュアルと首っ引きになり任期中を何とか乗り切ればよいとする機運すら生まれかねないことになる。そして、統計関係部署はあまり異動で行きたくない部署と捉えられるようになれば、統計主管課における実査機能、利活用力の急速な低下が避け難いことになる。まさに、意欲と力の低下という負のスパイラルに陥りかねない。

地方統計は今そうした岐路に立っていると見なければならぬであろう。地方公共団体の統計主管課が行き詰まりを見せれば、日本の統計がその土台において崩壊を起こしかねないことになる。そうならないよう、国、地方、統計研究者が協力すべき時期に来ているように思われる。

4 地方統計の利活用と活性化の課題

(1) 統計と統計主管課の位置づけ

統計法が改正され、「行政のための統計」から「社会の情報基盤としての統計」へと統計の位置づけが変わったからといって、行政のための統計利用が軽視されてよいということにはならない。否、それは一層重視されなければならない。この点はとりわけ地方行政についていえることである。なぜなら、地方行政は市民生活と直接触れ合うものであり、行政サービスの性格上、地方行政での利用は市民利用、社会利用の中核に位置するといっても過言ではないからである。

そのように考えると、行政における統計の役割について改めて広い視点から考えてみる必要がある。

高度経済成長が終焉し、バブル崩壊後の長期不況から抜け出せないまま、少子高齢化社会へと進み、行政サービスについても資源の制約から見直しを迫られてきている。「選択と集中」を合言葉に進められてきた目標（目指す姿）－政策－施策－事業という政策体系作りは、そうした行政サービスの見直しの中で展開されてきた。行き過ぎた事業評価制度の導入はかえって非効率となるが、事実根拠に基づく政策形成とその実施は今後も発展させていなければならない。その事実根拠の一つに統計と独自調査の結果がある。

これが活きるためには統計を政策形成に活かすという視点が必要であり、その作成と提供を担う統計主管課についても政策形成に寄与する機構としての位置づけが必要である。早い時期にそうした方向へ切り替えたことで知られているのが東京都三鷹市の統計係である。三鷹市は、統計を政策の企画・立案に活かすため、統計係を企画部企画経営室に置いた。そして、政策の策定に活かすとともに、コミュニティ行政の実現に向け、市のかかえる課題や論点を、統計データを用いて市民と共有する努力なども行われてきている¹³。これは、三鷹市の職員が積極的に市まちに入り、地域コミュニティでの会合に参加する伝統が結実したものとみてよい。そして、ここには市長が統計や調査を重視するスタンスを取っていたことが大きく影響している。

2005年に島根県でも同様の方向を取ることとなった。同県では政策企画局に統計課を置き、時々経済動向分析についても統計課が担うようになった¹⁴。景気動向指数については統計課が作成するというケースもあるが、経済動向分析については、産業労働部が行うかあるいは庁内では行わないかのいずれかである。県の統計課がそれを担うというのは大変珍しいことであるが、現在でも継続されている。島根県では経済動向を捉える上で必要な各種データについても各機関から集め、統計課の責任において発表している。担当職員によれば日銀支店や地域シンクタンクなどから質問が入り、かなり緊張するとのことであるが、データを扱う力、分析力をつける上で非常に重要な取り組みである。

このように統計課を政策統計課と位置付け、政策形成とその点検評価へ役役立てる動きは2000年代半ばより進行してきた。京都府調査統計課がそのような方向への切り替えを検討したのは2007年であったが、この時には、都道府県での統計課設置部門は、政策企画部門が29、総務管理部門が11、その他（県民部等）が7であった。統計法の改正を契機に、京都府調査統計課では、2007年度までの7係を5担当とし、特に情報分析担当を設けるなど再編を行っている。

そして、2008年6月の京都府定例議会¹⁵では、「我が国が人口減少に転じ、投資余力も減退していく中で、適切な資源配分を行うことが一層重要になっている。府においても、社会経済動向を的確に把握し、統計データに基づく計画策定や施策、事業の立案が従来以上に求められている。そこで、政策企画との一体性のため、統計調査に加えてデータ分析も行う調査統計課を政策企画部に設置した（総務部から移管）」と説明し、「府民、市町村への統計情報の提供に加え、統計データの分析等

¹³ 市の統計係ではあるが、基本統計データ集である『三鷹市統計データ集（平成17年度）』のほか、「統計ニュース」、「みたか統計情報ニュース」、「統計ランキングでみる三鷹市」、「三鷹を考える論点データ集」を発行し、統計情報を積極的に市民に持ち込もうとする姿勢が明確である。

¹⁴ 島根県については、2005年に策定された「島根県総合計画」に際し、「“優先施策”の選定」、「活動評価シート」などにより統計や調査資料の利用が活発に行われた。そうした計画策定における統計活用の姿勢については、時事通信『地方行政』2005年17、21、24、28日号にまとめられている。

¹⁵ 2008年6月の京都府議会説明資料より。

により府の政策企画に積極的に寄与することとし、当面、府の新たなビジョン検討への参画、重要テーマに関するデータ分析、アクションプラン検討へのデータ提供などを進める」とした。

地方公共団体の統計主管課にいま求められているのはこうした方向への切り替えであろう。ただし、統計主管課のみがそうした位置づけを自覚しているだけでは、「政策統計課」にはなりえない。統計に対する全庁的位置づけがどうであるかが問われることとなる。統計法の全部改正を機にこうした点での再整理も始まってきている。例えば、和歌山県では、2007年10月に、企画部計画局統計課が「統計データのデータベース化・共有化・オープン化のための取り扱い指針」を策定した。そして、統計データの定義、統計データの取り扱い原則、統計整備・管理体制、管理する統計データの保存、管理する統計データの公表、庁内共有データベースのあり方について整理し、庁内での共有を図ることを試みている。そして、指針の目的について次のように説明している。

「本格的な地方分権の時代を迎え、地方独自の政策的意志決定と行政の成果の公表・評価が重要になっています。統計データは、そのための基本となる国民・県民共有の財産であり、また行政の基盤をなすものとなります。しかしながら、これまでの統計データについては、個々の目的に沿ってバラバラに作成され、公表されてきた状態となっています。そのため、データの収集に時間がかかる、また各種データの複合的な分析が出来ない等の非効率が発生している現状となっていました。そのため、そうした弊害を出来るだけ少なくするため、情報技術の進歩に併せ、統計データの共有化・オープン化を円滑に進めることを目的に、組織的な整備を実施していくものです。」¹⁶

こうした目的の下、WEB ページである「和歌山情報館」を利用したオープン化された統計情報の共有と、庁内システムである“INTRA-Wakayama”による庁内統計・業務データの共有のシステム作りに着手することを宣言している。どの地方公共団体においてもそうした整備が求められてきていることができる。

(2) 庁内統計利活用体制の確立

今後目指されるべき統計主管課の位置付けならびに統計データ全庁的共有の方向については上にみたとおりである。しかし、そうした位置づけの統計主管課に配属となったとしても、その後の異動が速く、必ずしも“統計力”が身につくとは限らない。また、政策統計課という位置づけがなされても定着までに時間がかかる可能性もある。そのため、統計の利活用については、もう少し広く庁内全体に目を向ける視点から考えてみる必要がある。

三鷹市の例でみたように、管轄地域の抱える課題については市民・県民とのデータに基づく共有が大事である。その意味では、どのような部局、どのような事業主管課であっても何らかの統計データの利用ないし活用が必要となってくる。そうであれば、その水準を全体としてあげるとい方向が目指されてよい。その意味で地方公共団体の職員全員統計力の時代に入ったといってよい。

しかし、一気にそれが達成されるということではなく、まずは、統計の利活用が最も活発化する際の力を伸ばし、定着を試みるのが大事である。先に事務事業評価が見直し期に入ったと述べたが、データに基づく計画策定、政策形成までもが不要になるということではない。むしろ、シンクタンク頼みにせず、地方公共団体職員自身が自らの頭で考える計画策定が一層大事になってきている。庁内の多く

¹⁶和歌山県企画部計画局統計課「統計データのデータベース化・共有化・オープン化のための取り扱い指針」

の計画は個別の事業主管課が策定するものであり、企画部等の政策調整セクションがその全体調整を行う。そして、こうした政策立案の時に統計の利用が意識的に全体として進められることになる。

地方公共団体において統計が最も活発に利用されるのは長期計画策定時である。計画策定においては、人口動向の分析と産業構造の分析が出発点となる。10年にわたる長期計画の策定であれば、1～2年前から企画政策部門に担当が設けられ、各部署からチームメンバーを集めたプロジェクト型のチーム編成がなされることが多い。この点で、いくつかの地方公共団体で興味深い取り組み例が見られる。簡単に見ておきたい。

・『宮城の将来ビジョン』(2007年3月策定)

庁内若手中堅職員 75 人によるワーキンググループを設置し、宮城県における現状や課題について調査・検討を実施した。

・『滋賀県基本構想』(2007年12月策定)

庁内検討ワーキンググループ(「しが 2030年の姿」検討ワーキンググループ)を設置し、2030年の滋賀を構想する。メンバーはおおむね 35歳未満の部局を超えた若手職員で構成された。

・『岐阜県長期構想』(2009年3月策定)

各課で政策に関わる 30代の職員が 26人集まりワーキンググループをスタートさせ、最終的に 40名規模の将来構想研究会となり、庁内認知もえた。

これらの県では、将来の姿を構想することと職員を育てることを兼ね、若手職員を加えながらチーム編成をしていることが特徴的である。

上記の『宮城の将来ビジョン』では副題に「富県共創!活力とやすらぎの邦づくり」とつけられており、県内総生産額を 10兆円以上にするという目標が掲げられ、経済活性化策が重視されることとなった。そのため、工業統計調査をはじめとする公的統計を用いて付加価値分析を行うなど県内産業の強み・弱みの分析を庁内の職員の力で行った。その担当者は、統計主管課に配属された経験があり、実査や県民経済計算の策定に関わり、統計の癖を知ったことが大変役立ったと述懐している。このように、統計主管課への配属経験が後にプラスに活きることが望まれる。

長期計画策定時の統計利用、若手職員の活用という点では、岐阜県のケースが興味深い。岐阜県では、2003年に策定された『県民協働宣言』(2004年度～2008年度)が終了することから、2007年4月より、2009年度以降の長期構想を策定するための検討に入った。長期計画の場合、コンサルタントに依拠しながら審議会をつくって策定する県も少なくなかったが、岐阜県では職員自身が奔走し、自ら統計データを使って分析し、統計データを用いて県民と課題意識を共有する取り組みが行われ、史上まれに見る熱気あふれる策定プロセスが現出された。

長期計画策定の基礎であり出発点となるのは人口の将来見通しである。これについては統計主管課の下に研究会を組織し、独自の分析を行った。岐阜県ではこの結果に基づき、長期構想の検討を始めたのである。長期構想の検討グループには、統計主管課のメンバーも加わり、県の抱える課題を、データを用いて分析し、説明することが試みられた。まさに政策形成と統計という点で興味深い事例であり、本稿補論 1 おいてより詳細に紹介することにしたい。

さて、地方公共団体内での統計利活用という点でもう一つ見逃せない点がある。それは、計画策定後どうなるかという点である。計画策定に当たって、個別計画は各事業主管課において作成が進められるが、選択と集中を含めたその全体調整は企画部門の計画担当部署が行うことになる。10年計画

のような場合、多くは 2 年位かけて作成が進められるが、策定された計画が議会を通り、いざ実施段階になると、策定に当たった企画部門の職員は異動になることが多い。数名残っても、まもなく異動してしまうのが実態である。

計画の策定後は、それを単年度計画に落とし込むことを含めた進行管理が必要となってくるが、計画策定に関わった職員が引き続き関与するというというのはむしろまれである。さてそうするとどうなるか。計画の内容については、長期計画―実施計画―単年度計画という形で成文化され、一部は議決が行われ計画文章として引き継がれることになる。問題は、そうした計画を策定するにあたって、地域の統計データをさまざまな角度から分析し、時には独自調査を行って試行錯誤を重ねて策定していった考え方とその時のデータの分析の方法である。ここが十分引き継げないまま、進行管理が進められていくことが多い。

長期計画策定時に最も統計データの利活用が活発になるが、それを過ぎるとあつという間に下火になり、さてデータの利用はどうであったかと問われると、あまり思い出せないというケースが少なくなる。事実、統計をどのように利用したかという問いにたいしては、そもそもそうした視角から考えたことがなかったという現場の声が圧倒的多数である。統計データの利活用は、計画策定時に最も活発化するが、単年度の行政遂行の中では必ずしも蓄積されず、異動と共にその成果が雲散霧消しかねない状況にある。

財政制約がさらに強まり、異動人事も進行する中で、計画策定時に活発になった統計データ活用の動きを維持し発展させるには、それなりの庁内体制の整備が必要である。財政難の進行により、シンクタンクへの分析委託ができなくなり、長期計画の原案策定を庁内職員自身の手で行わねばならなくなっていることを考えると、そうした必要性に関する庁内の意識は強まってきているように思われる。

統計データの利活用の成果を蓄積し、単年度業務においても利活用を促し、共有することを試みようとしている例として、福井県政策推進データシステムをあげることが出来る。福井県では、2004 年に政策マネジメントシステムを導入し、「選択と集中」を通じて政策効果を高めるとともに、職員による自発的な課題の発見や解決策の提言などを引き出すことを試みた。そのポイントは、APDSシステムにある。これは、「計画：プラン(Plan)」・「実施：ドゥ(Do)」・「評価：シー(See)」サイクルの中の「計画(プラン; Plan)」から、「A」という「分析：アセスメント(Assessment)」機能を分離し、最上位に位置づけるマネジメントシステムである。

そして、「Aで始まる福井県」とよび、政策の企画立案にあたっての現状分析、施策実施の達成状況の分析を重視し、独自調査や独自リサーチを心がけるようにしたのである。むろん、そうした調査が活かされ、引き継がれるためには、それなりの体制が必要である。そのために作られたのが、「データパーソン」体制である。福井県では、2002 年より、全部局に政策推進グループがおかれ、部長のスタッフ機能を果たす一方、総合政策部には政策推進課がおかれ、全体の政策調整を行ってきた。また、アセスメント重視の立場から、統計課は政策統計課と名前がつけられた。この延長線上で各課に政策推進担当が置かれるとともに、「データパーソン」が配置されたのである。

こうして、2007 年より、この配置を活かして政策課題に対する統計データの収集・分析を行えるようにするため、「政策推進データシステム」をスタートさせた。これは、政策推進のための分析テーマの設定やデータ分析等について統括する体制で、データパーソンがデータマネージャー(政策統計課

長)等と連携して実際にデータの収集・分析を行い、「政策推進データ」をストックしていくシステムである。

これが十分機能していくためにはまだ時間を要すると思われるが、統計データの利活用を促し、その成果を蓄積していく上で、重要な方向性を示していることは間違いない。この福井県の例については、本稿補論 2 においてより詳しく見てみることにしたい。

5 地方統計の利活用と活性化の方向—むすびにかえて

さて、統計基本計画における「今後5年間に講ずべき施策」に戻ってみたい。先ほど第 1 に注目したのが、「専任費制度の基準単価、交付対象範囲等の運用の見直しの検討(総務省)」である。閣議決定された以上、見直しが全くなされないとはいわないが、国においても財政削減、事業仕分けが進行している折、劇的な改善がなされるとは考えられない。見直しへの大きな期待は出来ないと言わざるをえない。ただ、仮に一定の改善がなされたとしても、全庁的に統計と統計利活用への位置づけがきちんとなされていなければ効果はない。

統計基本計画の施策のうち、地方統計に関するもので筆者が最も注目したのは、「政策部門、人事・財政部門等に対し、所管する統計調査の具体的な利活用方策、統計の有用性等を周知することにより、地方統計機構が必要な人材を確保できるよう支援(総務省)」する点である。地方統計機構ならびに地方公共団体の統計活動の現状が明らかになるにつれ、この点が最も注目されるのは明らかである。

しかし、統計基本計画の施策の表現では、地方公共団体の政策・人事・財政部門に統計利活用の意義を理解してもらい、地方統計機構が必要とする人材を異動させて欲しいと言っているに過ぎない。統計主管課への人材配置は確かに重要である。それは否定すべくもない。だが大事なのは、統計審議会 1995 年答申で強調されていたように、「統計従事職員が創意・工夫を発揮する分野を広げることによって、その職員の士気が高まり、統計組織が活性化する可能性」を高めることである。地方公共団体の一部ではそうした努力を始めようとしているところがある。これを普及し、支援することが国の役割ではなからうか。その意味で、この支援は総務省の役割に限定されるのではなく、各府省を挙げて行うべき課題である。事業主管課を含む地方行政のあり方、組織のあり方に踏み込んで統計利活用の必要性を議論していく必要がある。

地方公共団体に期待したいのは、一定の統計力が地方行政に携わる全職員に必要とされるようになってきていることの明確な認識を持つことである。そうした認識の下に、全庁的・組織的な統計データ利活用の仕組みを構築することが望まれる。もちろん全員統計力と言ってもいくつかの段階がある。その基準については、高等教育機関での統計教育の在り方とも連携させて、今後、産官学の協力の下に研究を進めるべきであろう。

地方公共団体の統計条例の改正が進み、学術研究への調査票情報の提供を謳おうとするケースも出てきている。学が地方公共団体の政策形成、データに基づく政策形成にも目を向けることが必要な時期にきているように思われる。研究者が統計部門、政策部門、個別部門の取り組みに目を向けることによって、地方公共団体職員への大きな刺激となり、職員の取り組みの意欲も増す。また、学との連携の道も開かれ、研究者の研究の幅も広がることになる。公的統計については、そうした大きなビジョンの下に整備・充実が進められていくことが望まれる。

<参考文献>

- 1) 統計委員会『『公的統計の整備に関する基本的な整備に関する基本的な計画』に関する答申』、08年12月。
- 2) 統計委員会委員長竹内啓「今後の統計委員会の運営について」、09年3月9日。
- 3) 統計委員会「諮問13号の答申 全国消費実態調査、社会生活基本調査、就業構造基本調査及び住宅・土地統計調査に係る匿名データの作成について」、09年3月9日。
- 4) 独立行政法人統計センター「匿名データ提供施設基準」、09年3月9日。
- 5) 独立行政法人統計センター「オーダーメイド集計施設基準」、09年3月9日。
- 6) 独立行政法人統計センター阿向泰二郎、三神均、姉崎慎吾「新統計法によるマイクロデータ利用制度と統計センターの取り組み」、09年4月11日、経済統計学会関東支部例会。
- 7) 財団法人統計情報研究開発センター「小規模匿名標本データのユーザビリティに関する研究結果報告」、08年3月。
- 8) 総務省政策統括官「経済センサスに関する統計委員会の要請に対する政府の検討結果」、09年3月9日。
- 9) 内閣総理大臣「諮問16号 国民経済計算の作成基準の変更について(諮問)」、09年4月13日。
- 10) 総務省政策統括官「経済指標会議の設置について」(指数及び季節調整法関係)、09年6月26日。
- 11) 各府省統計主管者会議「『公的統計の整備に関する基本的な整備に関する基本的な計画』の推進について」各府省統計主管者会議申し合わせ、09年4月23日。
- 12) 各府省統計主管者会議「『統計行政の新たな展開方向』の推進状況(09年3月末現在)」各府省統計主管者会議申し合わせ、09年7月1日、『新たな展開方向』は同年3月31日で廃止。
- 13) 総務省政策統括官上田聖「統計法成立から全面施行までの動向と今後の法運用について」、09年6月6日、経済統計学会関東支部例会。
- 14) 統計委員会人口・社会統計部会懇談会配布資料「諮問18号の答申(案)国勢調査の変更について」、09年8月21日。
- 15) 栃木県総合政策部「各都道府県 総合計画実施状況調査」、08年7月。
- 16) 都道府県統計連絡協議会「都道府県統計連絡協議会会報」第56号、08年8月、国への要望と各府省からの回答のまとめ。
- 17) 京都府総務部統計課「統計調査等実施状況(平成19年度)」、本庁各課、地方機関、行政委員会、議会事務局の実施する調査の全体概要のとりまとめ。
- 18) 二浦孝彦「三鷹市における統計情報の利活用」『ESTRELA』(04年8月号、統計情報研究開発センター)

補論 1 岐阜県長期構想の策定と統計の利活用

岐阜県は、2003(H15)年に策定された「県民協働宣言H16～20年」の終了を迎え、2009(H21)年以降の長期構想づくりに入った。作業は2007(H19)年4月より開始され、2009(H21)年3月に岐阜県長期構想が県議会で議決されるまで2年を要した。地方統計の利活用の面からみて、策定プロセスに非常に多くの示唆的内容が含まれている。2008年8月18日、2010年2月3日に行った訪問調査をもとにいくつかポイントとなるところを紹介したい。

本号では、長期構想の作成に直接関わった都竹淳也氏、清水浩二氏の投稿も寄せられている。本稿と重なるところがあるが、当事者として控えめのところもあり、ヒアリングと資料整理を試みた立場から筆者なりの整理を行っておくこととしたい。

1. 岐阜県総合計画のあゆみ

岐阜県総合計画の歩みは次の通りである。

- ・S41～第1次総合計画「明るく住みよい郷土」(松野知事)・・・高度成長、均衡ある発展
- ・S47～第2次総合計画「高次かつ多面的な福祉」(平野知事)・・・過密、過疎、公害下
- ・S52～第3次総合計画「みどりの連帯社会を目指して」(植松知事)・・・開発縮小
- ・S59～第4次総合計画「みどりの連帯社会を目指して」(植松知事)・・・バブル直前
- ・H6～第5次総合計画「日本一住みよいふるさと岐阜県」(梶原知事)・・・住み良さ
- ・H11～県政の指針「日本一住みよいふるさと岐阜県」(梶原知事)・・・県政の指針
- ・H16～H20 県民協働宣言「日本一住みよいふるさと岐阜県」(梶原知事)・・・県民と協働
- ・H21～H30 長期構想「希望と誇りの持てるふるさと岐阜県を目指して」(古田知事)
・・・人口減社会への挑戦

< 県民協働宣言の策定の特徴 >

1999(H11)年の「県政の指針」時代、総合計画はつくらないというスタンスであったが、指針の内容は第5次までの総合計画と大きく変わっていない。そして、ここまでの計画策定の方法は審議会を用いた方式であった。

2004(H16)年の「県民協働宣言」においては、21世紀ビジョン委員会を設置し、やはり答申を求める形を採っている。ただし、策定にあたって、県民の意向を集約することを重視し、県民から選ばれた専門委員を起草者として本文の執筆依頼がなされている。専門調査会議は8回開かれ、公開によるワークショップも開き県民と議論した。ただし、県民との協働という理念は望ましいが、専門委員といえども日々行政を担うわけでないから、意見・指摘にはおのずと限界もあった。

2. 古田知事による政策総点検

2004年～2008年(H16～H20)の「県民協働宣言」の途中、2005(H17)年2月に古田肇知事が就任し、政策の見直しが行われた。就任後、新知事はただちに21世紀ビジョン委員会に対し「県民協働宣言」の修正・変更の諮問をするとともに、庁内外で政策総点検を行った。県政のあらゆる政策を俎上に載せて、全庁的・大規模に県民との意見交換を実施した。のべ2593回、47976人に上る。そのほか、県民委員会8回、分科会62回を開催し、パブリックコメントを求めることも実施した。

庁内においても、部局単位で政策のあり方について徹底的に議論が行われた。こうした議論を経ながら、2007(H19)年3月に、「県民協働宣言」改訂版がまとめられたのである。作成は21世紀ビジョン委員会によって行われた。メンバーはそれまでと大きく変わっていないが、徹底的に議論することが行われたため、委員から悲鳴が上がるほどであった。

政策総点検を行う一方、岐阜県の人口の自然動態、世帯構成の変化、社会移動の動態について分析し、人口の将来動向をとらえるため、専門家と庁内関係者による「岐阜県人口・少子化問題研究会」を統計課の下に設置し、厳しい現実から目をそむけない検討を行った。研究会は、9回の会合、3回の作業部会をへて2007年(H19)3月に研究会報告書を発表した。人口の将来推計は国立社会保障・人口問題研究所とは異なる方法であったが、この将来人口推計が次の長期構想の策定作業につながることになる。

3. 古田知事のもとでの長期構想の策定

2007(H19)年4月、2009(H21)年以降の長期構想を考えるため、総合政策課に3名の「長期構想担当」が配置される。当初机しかない状況であったという。担当者は、「岐阜県人口・少子化問題研究会報告書」を踏まえ、前例にとらわれない長期構想が必要とされていると考え、専門家・有識者訪問によりアドバイスをえながらも、県職員自らが考えねばならないと判断した。4月から7月にかけて40名ほど専門課を訪問し、その中で良い意見が浮上した場合は、後に、庁内の研究会・勉強会に招き、皆で学ぶこととした。

一方、庁内に対しては、岐阜県の将来構想を考えるため、各課の政策に関わる若い職員に関与してもらいワーキンググループの設置を呼び掛けた。異論も寄せられたが、なんとか30代の職員26人が集まりワーキンググループをスタートさせることができた。各課の現場担当者であり、必ずしも統計分析の素地があるわけではないので、統計課ないし統計課経験者の参加も要請した。

ワーキンググループとして議論を開始してのち、古田知事より連絡が入り、ワーキンググループでなく、正規にやってはどうかとの要請があった。このときの知事の要請は、①思ったとおりに、自由にやること、②従来の考えと違ったところがあっても、堂々と意見を述べることであった。さらには、経費が必要なら使ってもよいとして、補正予算で400万円ほどの活動費が計上された。シンクタンクへの委託費が想定されたものであるが、県職員自ら考えることが大事と考え、使わなかったという。

ともあれ、こうして、ワーキンググループは、知事に認知され、したがって、庁内で公認の将来構想研究会となった。

4. 岐阜県将来構想研究会

将来構想研究会は、2007(H19)年7月26日に研究会準備会を開催したのち、8月9日の第1回研究会から2008(H20)年3月19日の第18回研究会まで、2007(H19)年度を通じ毎月2回開催された。このほか、政策討論会・勉強会も月1回以上のペースで開催された。

研究会運営にあたって注意したことは次の通りであったという。

- ①データを丁寧に分析して、どこに課題があるかを議論し、見つけ出す。
- ②10年の計画を立てる作業だが、30年先くらいを見通して検討してみる。
- ③現在のまま推移すると地域がどうなるのかについて、できる限り推計を行う。

④人口減という事態に対しても目をそむけず直視する。

⑤並行して、現場の実情を調査するフィールドワークを実施する。

各課の職員は必ずしも統計分析の経験があるわけでないため、統計課の職員や統計課を経験した職員に専門研究員として入ってもらった。その中には、シンクタンク経験者もいた。こうして、長期構想研究会は、40名の規模の検討グループとなった。

5. 起爆剤となった政策討論会・勉強会

研究会では、課題別に担当者が分かれて検討が進められた。データ分析の仕方については、総合政策課と専門研究員がサポートした。そして、一定程度整理が進んでくると、さらに広範囲な目から見た検討、討議が必要であることが認識されてきた。通常の研究会ではペーパーを出して終了となるが、長期構想研究会では政策討論会の場を設け、成果を広く公表した。また、外部専門家を招いた勉強会も公開で開催した。いずれも、2007(H19)年10月より開始した。

政策討論会は、ランチミーティング方式を参考に、昼休みの時間を使ってマスコミ、県民、議会に公開する形で実施した。研究・分析したテーマに加え、考えられる政策の方向性を研究員が交代で発表した。時間が限られており、また、広範な層が耳を傾けられるよう、プレゼン資料には課題の本質を深くえぐるとともに、それを簡潔に示すことが求められた。発表にあたっては、定期的な内部会合を開催し、研究結果を発表し、議論した。そして、それをもとに資料を再調整するなどの手順を踏んだ。

グラフにつけるアピール文をいかに簡潔に、そして、本質をつく表現にするかに細心の注意が払われた。第1回発表から労作が続き、また、議会やマスコミからの反応があったことから、それが励みになり、その後も質の高いプレゼンを続けることができた。2008(H20)年6月までに計16回実施されている。そのための研究会会合は都合23回にも上った。ここでの発表は、研究員の研究活動の結果として行われ、研究との位置づけがあることにより一層深く考えることができたのである。

6. 将来構想研究会報告「長期構想の策定に向けて」に基づく県民との協議

将来構想研究会は2008(H20)年4月22日に『長期構想の策定に向けて—人口減少時代への挑戦—』と題する報告書を発表した。1年間の研究の成果を取りまとめたものである。この内容については、2008(H20)年5月20日の政策討論会で広く明らかにされている。岐阜県は、これをもとに、県側から課題と対応策のたたき台を提示し、県民との意見交換を行うこととした。県民のニーズや夢を聴取するパブリックコメントではなく、パブリック・インボルブメントの考え方で実施することとした。

そのために以下のような取り組みが行われてきている。

・有識者との膝詰め談義;研幹部に参加してもらい各分野の専門家、市町村長などを訪問

30人で300人ほど訪問した。1人1.5時間から3時間であった。

・車座討論会;5~10人の少人数ミーティング。申し込みに応じて夜間、土日を開かず対応した。

県民との意見交換の中心であり、市町村職員とも意見交換した。

・圏域別の県民フォーラム;5圏域で、振興局に依頼し、50人規模で実施した。

・オンラインフォーラム;登録制のオンラインでの意見交換の場で研究員がビデオで説明した。

・既存の各種会議を活用した意見交換

こうした取り組みを通じ、データにもとづくプレゼン資料を見て、何となく感じていたことがデータを見て

よくわかった、やっぱりそうだと実感できたという声がよく聞かれたという。

7. 中間とりまとめ策定に向けた全庁討議

意見交換の結果は総合政策課にすべて集約し、庁内イントラ上の掲示板で共有された。また、テーマ別に意見やアイデアを整理することも行った。各部署での討議としては、各部政策課を中心に直面する課題に対する政策の在り方を討議するとともに、将来構想研究会報告について討議してもらい、組織として責任を持って回答してもらうこととした(6～7月)。それを踏まえ、各部政策課長と総合政策課長間で協議が行われた(7～8月)。全庁横断的な重点政策については、総合政策課を中心に知事を含めて少人数で協議し、各部政策課長の会議である政策調整会議の議論を経た。

こうして、車座討論会、圏域別意見交換会、インターネット県民委員会などを通じて県民との意見交換をする一方、庁内での幅広い意見交換も行い、2009(H21)年9月に「中間とりまとめ(案)」が作成されたのである。この作成に際しては、財政課等を交えて各部政策課との協議も行い、この「中間とりまとめ(案)」をもとに9月議会での政策討議が始められた。

同時に重点プロジェクト案についても各部政策課との協議を経て作成が進み、あわせて議会での議論に付した。この9月、10月の議会の議論を踏まえ、10月末に「中間とりまとめ」が策定され、ただちに知事記者会見での発表が行われた。また、翌11月には、「中間とりまとめ」をもとに県民からの意見募集(パブリックコメント)を行うとともに、膝詰め談義で意見聴取した有識者に面談等により意見聴取を行った。さらには、全庁職員からの意見募集も行われた。

構想策定の最終局面として、H21年度の重点事業の協議と並行して、計画の進行管理に関わる数値目標の策定について各部との協議が行われた。これは財政課と合同で行い、12月議会に向けて準備された。こうして、12月議会でその全体を報告しながら、「最終とりまとめ」を作成し、それを12月25日に知事記者会見で発表した。そして、議案提出に向けた最終調整の後、2009(H21)年3月の議会に上程し、「岐阜県長期構想」が議決されたのである。議決を3月議会としたのは、2009(H21)年1月に知事選挙が行われたためである。この選挙で古田知事が再選されている。

8. 「岐阜県長期構想」の構成と性格

ここで策定された岐阜県長期構想は、「あらゆるビジョン・計画の最上位に位置し、県政の基本目標、目指すべき将来像及びその実現のために県が取り組むべき政策の目的と方向性を明らかにする“県政の指針”」と位置付けられた。ただ、他県に見られるように、この構想に直結する実施計画を定めたものではなかった。というのは、経済環境の変化が激しく、予算についても毎年度見直しが必要となっている状況下では、長期計画⇒中期計画⇒実施計画という形でブレークダウンしても、予算を伴うような実施計画を立てることは難しいからである。ただし、年1回の進捗状況の点検は総合計画課で行っている。

「岐阜県長期構想」では、目指すべき基本目標を「希望と誇りの持てるふるさと岐阜県づくり」とし、目指すべき将来像として、「安心して暮らせる岐阜県」、「人・モノが活発に交流する岐阜県」、「誰もが生き生きと活躍できる岐阜県」、「清流と自然を守る岐阜県」、「つながり、支えあう岐阜県」という5つの目標を定め、それぞれに、重点的に取り組むべき政策の方向性がまとめられた。同構想では、この詳細が「県が取り組む政策の方向性」(第5章)としてまとめられ、「岐阜県長期構想」の中心部分を成し

ている。

第2章「本件を取り巻く環境と取り組むべき課題」では、将来構想研究会以来取り組んできた、県の課題をデータで捉えるという研究の成果が取り上げられている。データに基づき分かりやすく説明されている。

第3章「県政運営の基本指針」では、県政を進めるにあたって、県民、市町村、県・国が果たすべき役割について考え方をまとめている。県・市町村の取り組むべき政策の優先順位の考え方としては、①自らの力で暮らしていくことが困難な立場にある人たちを支援すること、②住民だけではできないが、誰もが必要としていることを行うこと、③住民が生活の糧を得られる環境を作ること、④地域を代表して、国内外で果たすべき役割を担うこと、と捉えている。

また、県民との連携については、(1)現場主義を徹底し、課題を把握する、(2)情報を分かりやすく公開し、県民と課題を共有する、(3)県民と共に地域づくりを進めるための議論の場を作る、(4)県民と連携し、話し合いながら、それぞれの役割を果たす、という基本姿勢を盛り込んでいる。これは、今回の長期構想策定に際しての姿勢そのものであり、それを凝縮・理論化したものと評価できる。

9. 重点プロジェクト

岐阜県将来構想では、目指すべき将来像と政策の方向性を踏まえ、その実現に向けて分野ごとに重点的に予算、人などの行政資源を投入して取り組む事業を重点プロジェクト(第6章)としてまとめている。5つの将来像それぞれに対応する形で重点プロジェクトを設け、計16のプロジェクトを設定している。

「安心して暮らせる岐阜県づくり」・介護サービスプロジェクト、安心医療確保プロジェクト、障がい者支援プロジェクト、暮らしの安全・安心確保プロジェクト、自然災害死者ゼロプロジェクト
「ふるさとの岐阜県の資源を活かした活力づくり」・モノづくり立県プロジェクト、観光消費額増大プロジェクト、農産物出荷額増大プロジェクト、県産材出荷額増大プロジェクト、未来の交流基金プロジェクト

「誰もが活躍できるふるさと岐阜県づくり」・人材力底上げプロジェクト

「美しい自然と環境を守る“清流の国”づくり」・美しい緑と清流づくりプロジェクト、ぎふエコプロジェクト

「ふるさと岐阜県を未来につなぐ人づくり」・子供を産み育てやすい岐阜県岐阜県づくりプロジェクト、地域社会人育成プロジェクト、岐阜清流国体・岐阜清流大会プロジェクト

他県で言うと実施計画に当るものとも考えられるが、岐阜県将来構想では各プロジェクトに含まれる個別の推進事業がリストアップされているのみで、実際の事業ごとの予算措置等については、毎年検討され、別途進行管理が行われる。

10. 数値目標の設定と考え方

岐阜県将来構想では、目指すべき将来像と政策の方向性を、各種統計などの数値を用いて分かりやすく提示するために、数値目標を設定している。これは、県が実施する事業の成果を検証・評価するための基準であり、目標に対する達成度を測るための指標である。

(1)長期目標(観測指標)

県が目指すべき姿を数値化するために設定し、広く県民との共有を目的とした観測指標と位置付けられている。「地域や県民の暮らしなどの状態や変化を実感しやすい指標」や「全国順位や全国平均との比較が可能な全国統一指標」を選定している。より具体的には次のように類型化される。

- ・政策目的に照らし、理想の姿を示す。
- ・現状で全国平均以上のレベルであり、さらに上位を目指すもの。
- ・現状で全国平均以下のレベルにあるため、少なくとも全国中位水準を目指すもの。
- ・国としてすでに目標を設定しており、これを目指すもの。
- ・将来の変化予測を踏まえ、目指す水準を示すもの。
- ・過去の傾向等を踏まえ、向上または減少を目指すもの。

(2)事業実施目標

県として実施する事業の目標として重点プロジェクトを対象に目標を設定しており、ここに含まれないものについては、各分野におけるビジョン・計画において提示されている。事業主体として把握できる実績値および関連する統計を用いている。

自然体のままで実現できる数値ではなく、今まで以上の努力をすることを前提に実現可能と思われる数値であるという。

1 1. 政策策定への統計・数値の活用

<使える統計は全数調査>

現状を分析し課題を抽出するには実数に着目することが大事であり、国勢調査、事業所・企業統計調査、工業統計調査等の全数調査統計をフル活用している。標本調査では、就業構造基本調査、宿泊旅行統計調査を活用している。

<政府統計で足りない部分を県独自調査等で補う>

統計課実施の独自調査(人口動態調査・移動理由、輸出統計)、県民経済計算等による詳細分析を行っている。転出入の際に事由を問うたアンケートを実施しているのは10県程度である。

庁内各課の実施する統計調査、業務資料

(観光リクレーション動態調査、耕作放棄地、いじめ件数、児童虐待、孤独死など)

就調と課税所得データを突き合わせると、定年後再雇用の年収400～500万円層が増えていることが浮かび上がるなど、政策のヒントとなる。

関係者からの聞き取りやフィールドワーク

<既存統計の問題点>

- ・経済関係の統計、特にサービス業の統計が不足している。
- ・観光に関する統計の不足が目立つ。観光消費額を捉える全国がデータない。
- ・長期時系列データの未整備、ネットでとれなくなったところがある。
- ・集計内容の変更により時系列比較ができなくなったケースがある。
- ・都道府県における個票活用の拡大が望まれる。

13. 今回の長期構想策定の特徴と策定後の状況

今回の取り組み方において、長期構想の策定に関しては、次の点で大きな変化が見られたという。

- ①委員会を設けて答申を受ける審議会方式を撤廃した。県職員自らの責任で策定し、世に問うという姿勢を明確にした。
- ②若い職員が積極的に課題の分析・研究を行い、問題提起をした。これを可能とするうえで、知事のリーダーシップは大である。
- ③とるべき政策を県民とともに考えるための意見交換を実施した。県民からアイデアをもらうことを目的に大規模に実施した。
- ④有識者会議に代えて、有識者を訪問し意見を聞いた。当初の専門家・有識者のみでなく、将来構想研究会の報告をもとに、県内の有識者意見聴取を大規模に行った。
- ⑤県議会とも会派ごとに討論を行った。議員に問題提起し意見交換を行った。
- ⑥統計業務と政策形成のリンクが行われた。将来人口推計について、統計課の下に研究会を組織し、独自分析を行った。それが、将来構想研究会の分析のスタートになっており、将来構想研究会にも専門研究委員として加わり、データ分析を担当するとともに、研究員の取り組みをサポートした。

長期構想策定後も、車座討論会や各種フォーラム、出前授業などが行われており、長期構想の説明や課題の共有について引き続き取り組みが行われている。岐阜県の将来構想策定に向けて設置された「将来構想研究会」を発展させ、庁内シンクタンクとして新たに「岐阜県政策研究会」を設置した。メンバーは、30歳代を中心とする若手職員20名程度(主査・主任級)で、事務局は総合計画課に置かれている。常設型の横断的政策研究組織であり、若手職員の政策立案能力を高めることと、若手職員が自ら提言を行うことを通じ、自らの考えを自由に言える「風通しの良い組織」をつくることを狙いとしている。

<参考資料>

- 1)『県民協働宣言(H16～20年度/改訂版)』、2007(H19)年3月、A4カラー版冊子182頁。
- 2)『岐阜県人口・少子化問題研究会 報告書』、2007(H19)年3月、A4版冊子197頁。
- 3)『『県民協働宣言』進捗状況』、2007(H19)年9月、55頁。
- 4)「平成19年度 事務事業の外部評価について」、21頁。
- 5)「事務事業の見直しについて」、2007(H19)年8月、A4版プリント62頁。
- 6)「岐阜県が直面する課題～長期構想策定に向けて検討すべき論点～」、A4カラー版10頁。
- 7)『(研究会報告)長期構想の策定に向けて～人口減少社会への挑戦』、2008(H20)年4月、75頁。
- 8)「長期構想の策定に向けて～人口減少時代への挑戦～」、2008(H20)年5月20日。
- 9)岐阜県長期構想(H21～30年度)『希望と誇りの持てるふるさと岐阜県を目指して』、2009(H21)年。
- 10)笠松中学校での車座討論会資料『実はスゴイ! 岐阜県の秘密～私たちはふるさとの誇り～』、2009(H21)年11月、岐阜県総合企画部総合政策課政策研究担当。
- 11)『岐阜県経済の現状』、2010(H22)年1月18日、岐阜県商工労働部。

補論 2 福井県の政策推進データシステム

福井県は、総合計画をつくらず、知事と各部局が政策協定を結んでいる。これが政策運営の指針となっており、この点に興味をひかれて2008年8月19日に訪問した。大勢に流されず独自の道を歩む姿勢と深く関わっていると思われるが、マネジメントシステムとデータ活用についても独自の考え方が採られており、むしろこちらの面で非常に興味深い事例となっている。以下、ヒアリングと資料を踏まえて紹介しておく。

1. 福井元気宣言と各部局との政策協定

西川一誠知事は、自治省、国土庁を経て、1995(H7)年10月に福井県副知事に就任し、2003(H7)年4月の選挙で初当選した。2007(H19)年4月に再選され2期目に入った。西川知事は、知事当選後、マニフェストとして「福井元気宣言」(平成15年度)を発表し、あわせて7部局長との間で、「福井元気宣言」推進に関する「政策合意」を交わした。「政策合意」とは、各部局長がそれぞれの職務に関わる目標を設定し、責任をもって取組みを推進するための知事との合意で、これにより、各部局長が、所轄部局のトップであるだけでなく、「福井元気宣言」を実現するための知事の政策スタッフであることを明確にし、知事のリーダーシップが発揮できる体制を構築しようとするものである。(この例は静岡市にもみられる。)

さらに、現場レベルでの政策効果の向上のため、2004(H16)年2月に「政策推進マネジメントシステム」を策定した。APDS サイクルの導入と呼んでおり、ここでいうAはActionでなくAssessmentである。分析、データ活用の視点がこのアセスメントに込められている。以来毎年、政策合意が交わされてきている。「I基本姿勢」、「II取組項目」で構成されており、年度終了後、知事と各部局長間で「政策合意」の達成状況の確認が行われている。2005(H17)年3月には、県庁若手職員の政策立案能力養成を兼ねて「ふくい2030年の姿—25年後のふくい 夢と希望の未来像—」を作成し、県の政策形成の参考資料にした。

2期目に入った2007(H17)年5月に「福井新元気宣言」を発表し、2008(H18)年時点では、これに基づく「政策合意」とその進行管理が行われていた。総合計画として策定していない県は、高知県、福井県、鳥取県であったが、鳥取県は2008(H18)年より策定に入っている。

2. 政策推進マネジメントシステム

「政策推進マネジメントシステム」は、政策効果を重視した政策形成のための行政システムであり、2004(H16)年2月に策定された。「選択と集中」を進めるとともに、組織の制約や先例に捉われない施策の可能性を引き出すため、職員による自発的な課題の発見や解決策の提言などを積極的に促進することを目指している。行政が陥りがちな「無謬の前提」に固執することなく、失敗を隠さず、失敗に学ぶ組織を目指す狙いもあるという。

「PDS サイクル」よばれる組織運営の考え方(「P」;「計画:プラン(Plan)」、「D」;「実施:ドゥ(Do)」、「S」;「評価:シー(See)」があることを踏まえ、福井県では、この考え方を独自に発展させ、「計画(プラン;Plan)」から、「A」という「分析:アセスメント(Assessment)」機能を分離し、最上位に位置づけた。この「APDS サイクル」を機能させるため、4つの「起動エンジン」を運営の中に設定した。

- ・「分析」起動エンジン;現場主義マーケティング、現状分析を「計画」の前に実施
- ・「計画」起動エンジン;ロジック・モデルによる政策議論

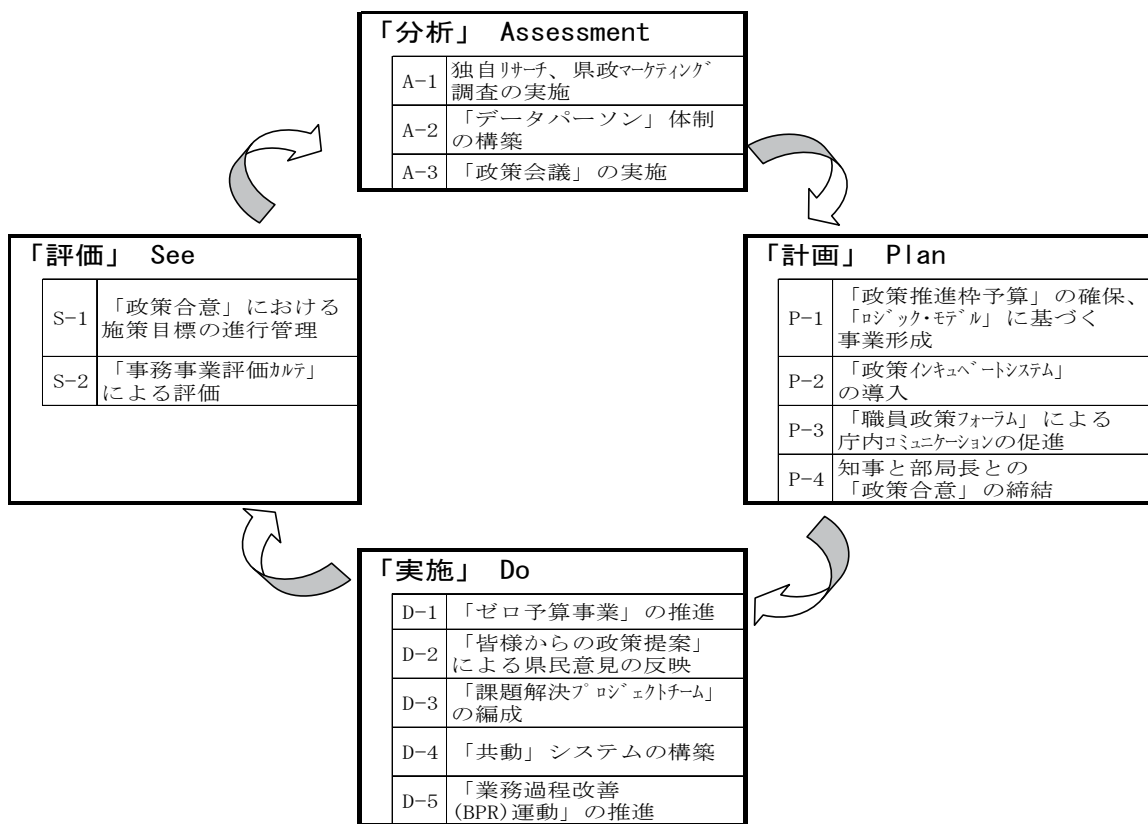
事業案の実効性を論理的に追求しながら、「選択と集中」を実現

- ・「実施」起動エンジン;BPR 運動、ゼロベースで、現場改善を進める運動
- ・「評価」起動エンジン;成果分析による事後評価

施策レベルの指標「福井元気指標」による施策の進捗度のチェック。個々の事務事業の事後評価。

「ロジック・モデルによる政策議論」とは、個々の事業の実効性を論理的に確認・検証するためにロジック・モデルによる事前評価を実施し、その内容を検証しながら、知事のトップマネジメントにより新規事業の採否を決定する方法である。

*「ロジック・モデル」;「事業の活動からその期待する成果までのプロセスが論理的に説明されているか」を確認するため、事業が県民に与える影響の動きを具体的に図表化したものである。アメリカで、連邦政府など多くの政府・非営利組織が予算の編成や助成事業の採否を決定するプロセスの中で活用されている。



3. 「分析」起動エンジン-A で始まる福井県

政策の企画立案にあたっての入念な現状分析、施策実施の達成状況に基づく再度にわたる分析を重視し、「分析(アセスメント)」をマネジメント・サイクルの最上位に位置づけた。そして、独自調査・リサーチを重視することを心がけた。

1つは、独自調査・マーケティング調査の強化である。既存の統計資料等では、①地域単位や期間別の詳細な統計が把握できない、②結果が出るまで時間が掛かり古い数値に依拠せざるを得ない、③県独自の課題を捉えることができないなどの問題がある。そこで積極的に県独自の指標を設けたり、データを収集したりすることとした。

第2は独自リサーチの実施(各部局)である。関係者を直接訪ねヒアリング調査を実施するなどして、より

具体的な情報を収集することとした。新聞、雑誌、インターネットからも情報を収集し、比較分析なども行う。第3は県政マーケティング調査の実施(各部局、県民サービス部)である。県政マーケティング調査は、1,000人を受作為に抽出して調査を行っている。独自調査については委託する場合もある。ただし、そもそも、根本的に調査しようがないものもある。また、県独自の調査をすることも必要であるが、他県と比較できないと言う難点がある。独自調査の予算は1,500万円である(1件の最高額は500万円程度)。

さらに、こうした調査が活用されるよう「データパーソン」体制と「政策会議」を機能させることとした。「データパーソン」体制(各部局、政策統計課政策推進室)とは、データに習熟した者を責任者(2007年度から各部、2008年度から各課1名)とするものとしており、開始直後においては試行錯誤的な面もあり、政策統計課がアドバイスすることもあった。また、「政策会議」(各部局、政策推進課)とは、外部有識者をブレインアドバイザーとして把握し、直接提言を得る試みである。会議形式ではなく、時期や形式を特定せず知事や部局長が直接提言を得たり、出張地等で随時設定したりする。2007年から始めたもので、それまで各部が個別に行っていた意見収集方法をシステム化したものである。従来のような委員会形式をとるものではない。

4. 「計画」起動エンジン

「計画」起動エンジンにおいては、成果主義の視点からの事業形成の促進、練磨不十分な「原石」的アイデアの活用、異なる所属の職員間における情報共有化の促進、マニフェストの年次進行計画としての「政策合意」が柱となる。この実効性ある推進のため、「政策推進枠予算」の確保が行われる。これは、マニフェストに基づく事業に活用するため、事務事業のスクラップなど行財政構造改革により財源を生み出そうとするものである。優先度の高い施策については、成果主義の視点で議論・検討を行う。予算要求資料は、庁内ネットで参照できる。

また、実施する事業活動と成果の関係を明らかにするため、「ロジック・モデル」を採用した。これは、「事業の活動からその期待する成果までのプロセスが論理的に説明されているか」を確認するため、事業が県民に与える影響の動きを論理的に図式化したもので、事業形成のための下調べ的な資料となる。より詳しく言えば、i 現状分析(課題がどこにあるか;Aに相当)、ii 解決に向けての考え方(課題解決の方策として何が考えられるか;Pに相当)、iii 事業活動(実際の事業として何を行うか;Dに相当)、iv 最終成果(その成果として何がもたらされるか;Sに相当)の4段階をフロー図に表し、現状分析から最終成果に至るまでの因果関係を論理的に確認・検証するものである。

さらに、政策立案が自由闊達に進むよう、「政策インキュベーションシステム」がとられた。これにより、熟度不十分として事業化が見送られた施策案についても、引き続き基本となるアイデア等を活かして再構築を図ることが可能となる。また、「職員政策フォーラム」を設け、自由な書き込みができるようにした。これは、組織内ソーシャル・ネットワーキング・システム(SNS)、いわば庁内 mixi(ミクシー)である。知事と部局長との「政策合意」については、マニフェストの年次実行計画に相当するものとして、2003年度以降、毎年度初めに結んでいる。

5. 「実施」起動エンジン

政策、施策の実施に際しては、予算をもととなわない施策の推進、事業実施における県民意見の反映、部局横断的な課題解決の促進、地域住民等とともに考え活動する施策の推進などもまた1つの柱となる。

そのため、「ゼロ予算事業」というものが組み込まれている。財政難の折、予算を伴わないが職員の努力で実行できる施策も少なからずある。予算措置された施策のみが事業として認知されると、こうしたゼロ予算ベースの施策は注目されることがなく、職員の士気は上がりにくい。このため、職員が日常業務の中で積極的に工夫し、生み出した施策を事業として認知し、奨励する仕組みは大事である。

県民意見の反映については、「皆様からの政策提案」という制度を取り入れている。新規施策のみならず、継続的な施策、ゼロ予算ベースの施策を含め、その概要を公表して県民から意見募集し、県民ニーズに可能な限り合致するようにするものである。それと、施策を考えるとところから活動に移していくところまで県民・民間と共に進める県民「共働」システムを構築してきている。これは、知事の第2期目のマニフェストに基づいており、2007(H19)年より実施に移してきている。例としては、子ども連れの家族を対象とする協力店舗での割引、あるいは行政と民間が共働して妊婦や子ども連れ家族を優先する「ママ・ファースト運動」などがある。

他方、「タテ割り」になりやすい組織の中で部局連携による課題解決を促進するため、必要に応じて「課題解決プロジェクトチーム」を編成する。これは、企画幹クラス以上がリーダーとなり、部局横断的な体制で課題の解決策を検討するチームである。このとき、チームを恒常化させることは望ましくなく、新たな課題に対してその都度チームを編成し、原則として2～3か月、最長でも6か月以内というシステムを採っている。さらには、「業務過程改善(BPR :ビジネス・プロセス・リエンジニアリング)運動」と称する、慣例・前例等にとらわれることなく、ゼロベースで業務の改善の進め方を改善する運動を全庁的に実践してきている。これは優れた改善事例について事例発表会等を通じ、職員に周知し、全庁的な改善策の速やかな実践や普及を図るとともに、職員の改革意識を醸成することをねらいとしている。

6. 「評価」 起動エンジン

県政のあらゆる分野に的確な数値目標を設定することは技術的に困難であるが、客観的基準で施策の評価を行うには、できる限り数値化された評価指標(ベンチマーク)を用いて進行管理を図ることが重要である。政策、施策の評価については、「政策合意」における施策目標の進行管理と「事務事業カルテ」による事業評価として行ってきた。

各部局は、「政策合意」に基づき毎年度実行すべき施策の達成目標を可能な限り数値目標により設定している。その際、個別事業のロジック・モデルに記載した最終成果との整合性を図り、4年間の政策効果を測定するための数値指標を設定する。また、毎年度初めに全事務事業に対し、評価シートを作成し、成果を精査する。そして十分な成果を伴わないと判断した事務事業については、担当課に改善を指示するとともに、成果が全く見込めないと判断した場合には執行のあり方を再検討ないし取りやめる。

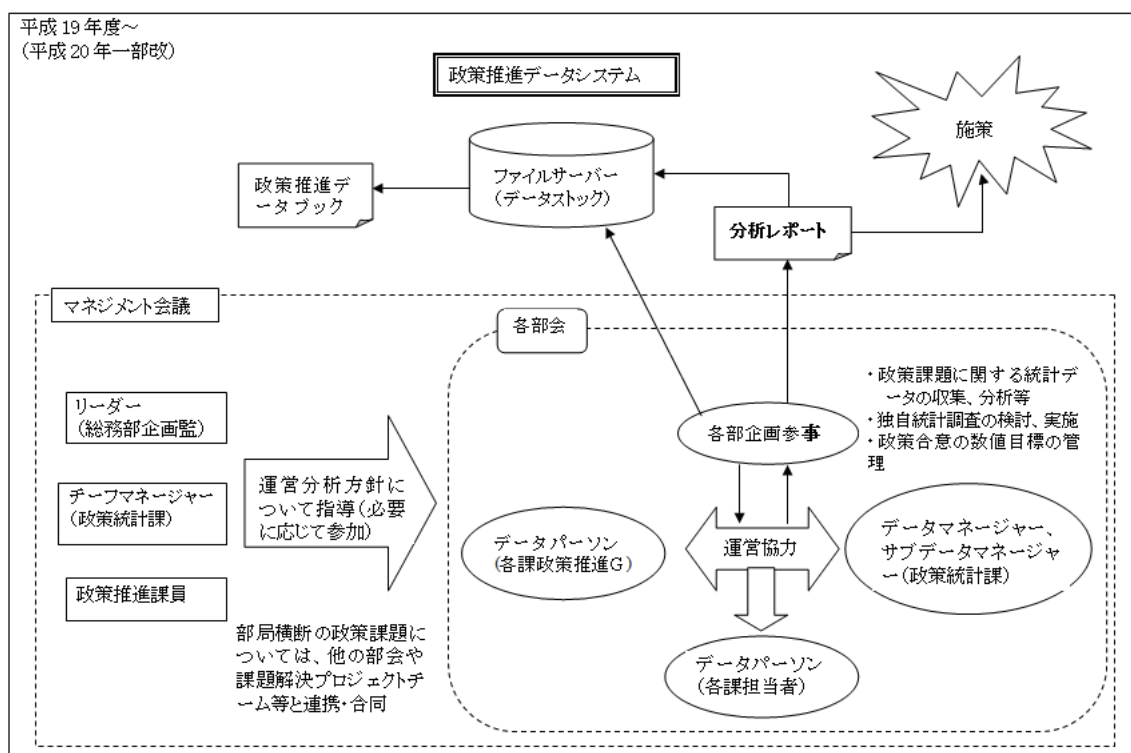
こうした「政策合意」に基づく四つのエンジンを進める中で変わってきたこととしては、スピードが重視されるようになったこと、県民に行政サービスの目的を明確に説明しようとする意識になったこと、必要などころは重視し、不要などころは切るという、予算等でメリハリがつくようになったこと、現物を重視するようになったことなどがあげられる。

7. 政策推進データシステム

福井県では、2002(H8)年より、全部局に政策推進グループがおかれ、部長のスタッフ機能を果たすとともに、部内の共通業務を担っている。具体的には、予算のとりまとめ、部内の業務の再構築を含む部内

調整、各部との調整である。そして、総合政策部に政策推進課がおかれ全体の政策調整を行っている。また、アセスメント重視の立場から、統計課は政策統計課としてそのミッションを示す名がつけられている。統計課は、課長の下に統計分析グループ6名、産業統計グループ8名、人口・生活統計グループ7名で構成されている。

2007(H19)年度よりスタートした政策推進データシステムは下図のとおりである。ポイントは、全部局の政策推進グループおよび全部局の全課にデータパーソンがおかれ、政策課題に対する統計データの収集・分析を行うという点にある。そしてそれをサポートする役割を政策統計課並びに政策推進課が担う。データマネージャー、サブデータマネージャーは政策統計課職員が担い、データパーソンは100名近くに上っている。



各部企画参事は、各部会の主宰者、責任者として、分析テーマの設定やデータ分析等について統括するとともに、各部の「政策推進データストック」の責任者となる。全体のマネジメント会議は年3回ほど開き、各部政策推進Gのデータパーソンが参加する。マネジメント会議のリーダー(総務部企画監)、チーフマネージャー(政策統計課長)、政策推進課員は、必要に応じて各部会に参加し、運営・分析方針について指導する。

データパーソンは、各部会に参画し、データマネージャー等と連携してデータの収集・分析等を行う。各課政策推進Gのデータパーソンは、各部の「政策推進データストック」の管理を行う。各課のデータパーソン担当者は、各課の「政策推進データストック」の管理を行う。データマネージャー・サブデータマネージャー(政策統計課職員)は、データパーソンと連携してデータの収集、分析等を行う。また、各部会におけるデータパーソンのスキルアップに協力するとともに、独自統計分析の実施に協力する。データに基づき各課へ課題を提起するとともに、研修も提起する。ただし、受けさせられるという意識にならないように情宣に工夫する。

政策統計課の役割は次の通りである。統計分析研修会の開催、政策推進データストックのサーバの管

理、独自統計分析の予算の執行、県民向け等の定期刊行物の作成、ふくeアンケートの実施への協力である。

8. 政策策定のための独自調査の例

統計主管課は、2006(H18)年まで情報政策課という名前であったが2007(H19)年度、知事の2期目から政策統計課となり、各課の政策課題についても分析が試みられるようになった。がん検診受診率については、市町村経由ではつかめないのので、医師会ルートで調査した。医師会からは苦情も出されたが、なんとかお願いした。ただし、どこまで調査するかは難しい問題がある。子育ての状況については、国の調査にプラスアルファした。

福井県は自動車保有率が高く、環境問題を考える一環で自動車の走行距離について調べたこともある。陸運事務所の協力を得て車検間の走行距離を調査した。また、家族との触れ合い時間を調査するため、家族時間調査を行った。社会生活基本調査では、10歳以上となっているため、10歳未満で調査した。

こうした独自調査を進める中で、政策統計課員の中に政策形成に関与するという意識が生まれてきている。

<参考資料>

- ・『福井県政策推進マネジメントシステム(職員用テキスト)』、福井県総合政策部政策推進課、2008年3月。
- ・『一目でわかる福井のすがた(H20年版)』、福井県総務部統計課、2008年3月。
- ・「H19年度事務事業カルテについて」
- ・「H20年度事務事業カルテ」
- ・「H19年度事務事業評価の結果概要」
- ・「政策推進データシステム」
- ・「政策推進データストックインデックス(参考)」
- ・「福井県の将来人口推計」(H19年6月)
- ・「最近の福井県倒産状況」
- ・「各種統計指標から見た市町ごみ排出量の要因分析」(2008/6/11)
- ・「H20年度政策推進データシステム統計研修(前半)」チラシ
- ・「H20年度事業説明」(一部)政策統計課

現状把握のための小地域統計データの利用と共有*

－情報共有媒体としての地方公共団体統計ホームページ－

財団法人 統計情報研究開発センター 小西 純

はじめに

1. 統計主管課の位置付けの変化
2. 統計調査総覧による地方統計調査の現状
3. 情報共有媒体としての統計ホームページ
4. 現状把握のための小地域統計データと GIS
5. 小地域統計地図の共有に向けて

おわりに

はじめに

平成 7(1995)年国勢調査から地域の詳細な情報を把握できる町丁・字等別集計が作成されている。このデータは国勢調査の結果を我々の生活に身近な地域単位である町丁字別¹に集計した結果で、GIS(地理情報システム)で利用できる地図・境界データも一般に公表されている。この集計のように市区町村よりも小さい範囲で集計された統計調査結果を小地域統計という。

今後到来する少子高齢・人口減少社会において、小地域統計データを利用して地域の現状を把握することは有用であると考えられる。しかし、小地域統計データは、民間企業によるマーケティングなどの利用が多く、少子高齢化社会への対策に小地域統計が利用されたという事例を確認したことはない。

本稿の目的は、政策策定における統計及び統計主管課の役割、地方統計調査の実施、統計データの授受、地域における小地域統計データ利用の問題点について現状を整理し、小地域統計データの利用促進方策について考察することである。

最初に地方統計主管課の位置付けの変化について部局等の名称から概観し、その背景について整理する(第 1 節)。次に、全国の地方統計調査の分野別、地域別の調査数などについて統計調査総覧を用いてまとめた(第 2 節)。第 3 節では地方公共団体における地域政策・施策への統計データの利用とその共有、及び、小地域統計データ・GIS の利用の現状について、地方公共団体へのヒアリングや既往論文からまとめる。次に、小地域統計データ・GIS を利用した統計地図を作成することで明らかになることについて整理し、少子高齢化社会における施策策定に小地域統計データ・GIS が有用であることについて述べる(第 4 節)。最後に、小地域統計データ・GIS が少子高齢化施策などで利用されるための課題について考察する(第 5 節)。

*文部科学省科学研究費補助金プロジェクト『地域経済活性化と統計の役割に関する研究』(基盤研究 B、2006-2009 年度、課題番号 14330042、研究代表・菊地進立大学教授)の成果の一部である。

¹ 国勢調査の町丁字レベルの集計結果である、町丁・字等別の地域区分は、複数の字から構成される地域もあり、必ずしも住居表示に用いられている町丁・字の地域区分とは一致しない場合もあるが、本稿では便宜的に「町丁字」とする。

1 統計主管課の位置付けの変化

2002(平成14)年4月1日に「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が施行され、第3条第2項第1号には「政策効果は、政策の特性に応じた合理的な手法を用い、できる限り定量的に把握すること」と述べられている。これを受ける形で、2003年6月、今後5年から10年にわたる統計行政の進むべき新たな展開方向について各府省統計主管部局長等会議が取りまとめた「統計行政の新たな展開方向」²では、基本方向及び具体的方策として、「政策の客観的な評価に資するため、統計の活用等を推進する。このため、① 各府省は、職員に対する統計知識の普及啓発に努めるとともに、統計部局の職員以外の職員についても統計研修の充実を図る。② 各府省は、施策実施部局との連携に努め、政策評価への統計の活用を図るとともに、必要に応じ統計調査の見直しを図る。」と述べられている。

これらは中央省庁レベルの動きであるが、地方公共団体においても統計を政策の策定や評価に利用しようという機運があり、統計主管課が政策を検討する部局に配置されつつあるという。そこで、1989(平成元)年³と2009(平成21)年⁴で統計主管課の名称がどのように変化したかを確認することにより、統計主管課の位置付けの移り変わりについて概観する。ここでいう統計主管課とは、都道府県において、国の統計調査を的確に実施するため設置される部署であり、国の統計調査に従事する統計専任職員が配置されている。

表1は1989年と2009年の都道府県統計主管課が所属する部局名とその都道府県数を集計したものである。部局名は10から24種類と倍以上に増えている。1989年には存在しなかった政策部や県民生活部が2009年にはそれぞれ3件存在しており、横並びであった部局名が、地域で特色のあるものになりつつあるという傾向を見てとれる。また、「政策」や「県民」など20年前には使われなかった言葉が多用されていることが分かる。そこで、統計主管課の部局・課名を合わせた名称に新しく増えた語について見ると(表2)、「政策」、「総合企画」、「経営」及び「県民」が新たに使われている。特に、「政策」は14の地方公共団体で使われており、形式的には統計主管課が政策部門に配置されてきていることが確認できる。

この統計主管課の位置付けの変化や統計の政策への利用については、少子高齢化の影響や統計情報の利用環境の変化も大きいと考えられる。

平成17(2005)年国勢調査によると、都市圏を除く地域では既に人口減少となっており、高齢化も急速に進行していることから、地方公共団体において人口に着目した政策を検討する必要性が生じている。例えば川崎市の新総合計画「川崎再生フロンティアプラン」⁵を見ると、基本政策に取り組む4つの視点のうち2視点について、少子高齢化の進行や人口減少過程への移行を大きな社会構造の変化として取り上げている。また、第2期実行計画の要件の第1番目として、すなわち、最も重要な課題として、将来人口推計による人口減少及び少子高齢化過程が解説されている。川崎市は他地域とは異なり今後も人口が増加し続け、2025年にピークを迎えた後、人口が減少すると推計されている。政策を検討していくに当たって、このように今後数年は人口が減少しない地域でも、人口減少及び少

² <http://www.stat.go.jp/index/seido/pdf/10.pdf> (2010/03/07 現在)

³ 総務庁統計局統計基準部編『統計調査総覧 平成元年』全国統計協会連合会、1990年

⁴ <http://www.stat.go.jp/index/seido/2-3-5.htm> (2009/12/25 現在)

⁵ <http://www.city.kawasaki.jp/20/20kityo/home/sougoukeikaku/> (2009/12/25 現在)

子高齢化への対応が重要であると考えられている。

また、政策への統計利用については、分析や統計情報共有の環境が充実したことの影響もあるのではないだろうか。現在多くの事務職従事者は PC を一人一台利用することができる環境にあり、表計算ソフトの性能はハードウェアの性能と共に大きく向上している。また、インターネット環境の拡大により、国や地方公共団体に公表されている統計データはダウンロードして誰でも利用できるようになった。以前は専門的な教育を受けた人のみが統計情報を利用できる環境にあったが、現在は多くの人々が比較的容易に利用できるようになったことも、統計データを政策に利用したいという機運に影響を及ぼしていると思われる。

政策の策定や評価に当たり、統計データを利用することや統計的な手法の適用を検討するためには、統計データ利用環境の整備や情報の共有が鍵となると考えられる。次節以降では、これらについて考察を進める。

表 1 統計主管課が属する部局の比較

1989 (平成元) 年			2009 (平成21) 年		
部局名	都道府県数	構成比 (%)	部局名	都道府県数	構成比 (%)
企画部	21	44.7	企画部	10	21.3
企画調整部	9	19.1	総務部	7	14.9
総務部	6	12.8	政策部	3	6.4
企画開発部	3	6.4	県民生活部	3	6.4
企画振興部	3	6.4	総合政策部	2	4.3
企画管理局	1	2.1	総合企画部	2	4.3
企画財政部	1	2.1	企画振興部	2	4.3
総務局統計部	1	2.1	政策企画部	2	4.3
地域振興部	1	2.1	経営管理部	1	2.1
調整振興部	1	2.1	企画調整部	1	2.1
			企画政策部	1	2.1
			企画振興局	1	2.1
			企画情報部	1	2.1
			企画県民部	1	2.1
			企画・地域振興部	1	2.1
			学術国際部	1	2.1
			経営支援本部	1	2.1
			県民環境部	1	2.1
			県民文化局	1	2.1
			政策企画局	1	2.1
			総務管理部	1	2.1
			総務局統計部	1	2.1
			地域振興部	1	2.1
			民政策部	1	2.1
計	47	100.0	計	47	100.0

注) 『平成元年統計調査総覧』, 統計局ホームページ (以下HP) から作成

表 2 組織名に新しく増えた語

語	都道府県数
政策	14
県民	5
変化なし	5
総合企画	2
経営	2
その他	19
計	47

注1) 『平成元年統計調査総覧』, 統計局HPから作成

注2) 部局, 課名から抜き出した

2 統計調査総覧による地方統計調査の現状

(1) 統計調査総覧について

統計調査総覧は、総務省が各種統計調査の承認や届出の受理業務を通じて得られた資料を基に、国や地方公共団体等が行う統計調査についてその調査目的や内容等を紹介するものである。

本分析に当たっては、平成 18 年版を利用した⁶。統計調査総覧はこの平成 18 年版が最新情報であり、これ以降は作成されていない。

統計調査総覧平成 18 年版は、国や地方公共団体等が 2002(平成 14)年 1 月 1 日から 2006(平成 18)年 12 月 31 日までの 5 年間に行った統計調査のうち、総務省において承認または受理したものを「国(府省等)編」と「地方公共団体(都道府県・市)編」に分けて掲載したものであり、定期的実施される統計調査については、実施された最新時点の調査を収録している。本研究では、「地方公共団体(都道府県・市)編」を利用した。各統計調査は、主要分野別に以下の 15 種類に分類されている。

「人口・労働・賃金、農林水産、鉱工業、建設・土地、商業・サービス業、運輸・通信、エネルギー、企業・経営、金融・財政、家計・物価、生活・環境、福祉・衛生、教育・文化・科学、その他」

(2) 分析用データ作成

① データの入力

統計調査総覧「地方公共団体(都道府県・市)」に掲載されている統計調査について、実施機関、都道府県、都道府県・市区町村の別、調査周期、公表、分野について入力した。入力の手順については、目次をスキャナで読み込み、OCR ソフトで表計算ソフトに入力し、その後、実施主体、公表、調査周期について本文から手入力した⁷。調査周期、公表については、それぞれ区分を作成し区分ごとに集計した(表 3)。公表について、複数の方法が併用されている場合は、報告書、自治体媒体、マ

表 3 公表、調査周期の区分

公表の区分	
区分	適用
報告書	月報、年報、課の報告書などを含む
自治体媒体	広報誌(市報など)、ホームページなど
マスコミ	記者発表、報道機関へ配布などを含む
内部資料	会議資料作成、計画として公表など、公表しないも含む
その他	未定、記載なしなど

調査周期の区分	
区分	適用
一回限り	
月	
月～年	四半期、半年、年数回を含む
年	
1～5年	1年より長く5年より短い周期
5年	
5～10年	5年より長く10年より短い周期
10年以上	10年及び10年以上の周期
不定期	数回限りのもの、随時、計画策定時を含む
その他	

⁶ 総務省政策統括官(統計基準担当)編集『統計調査総覧 地方公共団体(都道府県・市)編 平成 18 年』全国統計協会連合会, 2006 年

⁷ 目次にあるが、本文にない調査が 7 調査、目次にないが本文にある調査が 3 調査存在した。

スコミ、内部資料、その他の順に優先して集計した。ひとつの調査で調査票が 2 種類以上あり、それぞれの調査周期が異なる場合は、周期が早いものを優先した。実施機関に関して、都道府県実施の調査は、統計主管課とそれ以外の部署に区分した。

②分析から除外した調査

最終的に入力した 1,677 調査のうち、466 調査は「次世代育成支援に関するニーズ調査」であった。この調査は、次世代育成支援対策推進法(平成 15 年法律第 120 号)を受けて、各自治体が次世代育成支援のための「行動計画」を策定するために行われるものである。一斉に多くの地方公共団体で実施されており、統計調査の現状把握に対する影響が大きいため、この調査は分析から除外した。除外後の統計調査数は 1,211 調査である。

(3)分析結果

①分野別の調査数

1,211 調査のうち分野別に見て調査数が多いのは、労働・賃金の 228(18.8%)、福祉・衛生の 194(16.0%)、生活・環境の 175(14.5%)、商業・サービス業の 108(8.9%)、運輸・通信の 104(8.6%) である。

表 4 分野・周期別の調査数

	一回限り	月	月～年	年	1～5年	5年	5～10年	10年以上	その他	不定期	合計
労働・賃金	67	2	1	79	48	18	0	1	1	11	228
福祉・衛生	44	3	1	24	21	79	6	1	1	14	194
生活・環境	57	0	2	27	13	53	1	3	2	17	175
商業・サービス業	16	2	0	16	9	62	0	2	0	1	108
運輸・通信	8	1	2	3	0	58	0	25	1	6	104
鉱工業	11	23	2	39	7	5	0	0	1	1	89
企業・経営	17	3	14	21	5	7	0	0	0	2	69
建設・土地	8	0	0	1	0	52	0	0	0	0	61
人口	0	35	1	4	1	2	0	0	0	2	45
教育・文化・科学	10	0	1	28	3	2	0	0	0	0	44
家計・物価	2	23	4	2	5	1	0	0	0	0	37
農林水産	2	6	0	23	0	2	0	0	0	0	33
その他	7	0	1	9	0	1	1	0	0	0	19
金融・財政	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	4
エネルギー	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
合計	250	98	29	280	112	342	8	32	6	54	1211
構成比 (%)	一回限り	月	月～年	年	1～5年	5年	5～10年	10年以上	その他	不定期	合計
労働・賃金	29.4%	0.9%	0.4%	34.6%	21.1%	7.9%	0.0%	0.4%	0.4%	4.8%	100.0%
福祉・衛生	22.7%	1.5%	0.5%	12.4%	10.8%	40.7%	3.1%	0.5%	0.5%	7.2%	100.0%
生活・環境	32.6%	0.0%	1.1%	15.4%	7.4%	30.3%	0.6%	1.7%	1.1%	9.7%	100.0%
商業・サービス業	14.8%	1.9%	0.0%	14.8%	8.3%	57.4%	0.0%	1.9%	0.0%	0.9%	100.0%
運輸・通信	7.7%	1.0%	1.9%	2.9%	0.0%	55.8%	0.0%	24.0%	1.0%	5.8%	100.0%
鉱工業	12.4%	25.8%	2.2%	43.8%	7.9%	5.6%	0.0%	0.0%	1.1%	1.1%	100.0%
企業・経営	24.6%	4.3%	20.3%	30.4%	7.2%	10.1%	0.0%	0.0%	0.0%	2.9%	100.0%
建設・土地	13.1%	0.0%	0.0%	1.6%	0.0%	85.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
人口	0.0%	77.8%	2.2%	8.9%	2.2%	4.4%	0.0%	0.0%	0.0%	4.4%	100.0%
教育・文化・科学	22.7%	0.0%	2.3%	63.6%	6.8%	4.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
家計・物価	5.4%	62.2%	10.8%	5.4%	13.5%	2.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
農林水産	6.1%	18.2%	0.0%	69.7%	0.0%	6.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
その他	36.8%	0.0%	5.3%	47.4%	0.0%	5.3%	5.3%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
金融・財政	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
エネルギー	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
合計	20.6%	8.1%	2.4%	23.1%	9.2%	28.2%	0.7%	2.6%	0.5%	4.5%	100.0%

注) 『統計調査総覧 地方公共団体(都道府県・市編)平成18年』 から作成

都道府県と市の別で見ると、都道府県で実施されている統計調査数は 901 (74.4%) であり、都道府県での統計調査実施数が多いが、分野別に都道府県・市の別を見ると、鉱工業分野のみ都道府県よりも市の実施数が多く、市 46、都道府県 43 調査である。この分野の市実施調査は、工業統計調査が多い。市の工業統計調査は、指定統計である工業統計調査の対象から除外された事業所について、工業統計調査を補充し、市における製造業の実態を把握する目的で行われている。労働・賃金、生活・環境、鉱工業など、より地域に密着した分野では市で実施される調査が多く、福祉・衛生分野、人口、商業・サービス業分野など、より基礎的な分野では、都道府県による調査が多い。

② 周期別の調査数

周期別に統計調査を見ると、調査数が多いのは、5 年の 342 (28.2%)、次に年の 280 (23.1%)、一回限りの 250 (20.6%) である。

分野別と周期別のクロス集計表から(表 4)、分野別に最も多い調査周期について見ると、生活・環境とエネルギーは 1 回限りが 32.6%、100% と構成比が大きく、人口、家計・物価は毎月の調査が 77.8%、62.2% を占めている。労働・賃金、鉱工業、企業・経営、教育・文化・科学、農林水産、金融・財政分野は年ごとの調査が 34.6%、43.8%、30.4%、63.6%、69.7%、100.0% である。残りの福祉・衛生、商業・サービス業、運輸・通信、建設・土地は 5 年の割合が高く、それぞれ 40.7%、57.4%、55.8%、85.2% となっている。

③ 都道府県別の調査数

図 1 は都道府県別の調査数を地図化したものである。図 1 のうち上図は市で実施している調査数を地図化したもので、兵庫県、福岡県、大阪府は特に市で行われる調査が多く、そのほか、埼玉県、京都府、愛知県などの政令指定都市がある都道府県において統計調査が多く実施される。全体的に見ると、市で実施する調査数は西高東低の傾向があるが、これが市における統計調査実施の普遍的傾向であるかどうかは、他年版の統計調査総覧を集計しなければ分からない。

都道府県レベルで実施される調査数の分布を見ると(図中央)、関東、中部地方を中心とした地域の調査実施が多い。

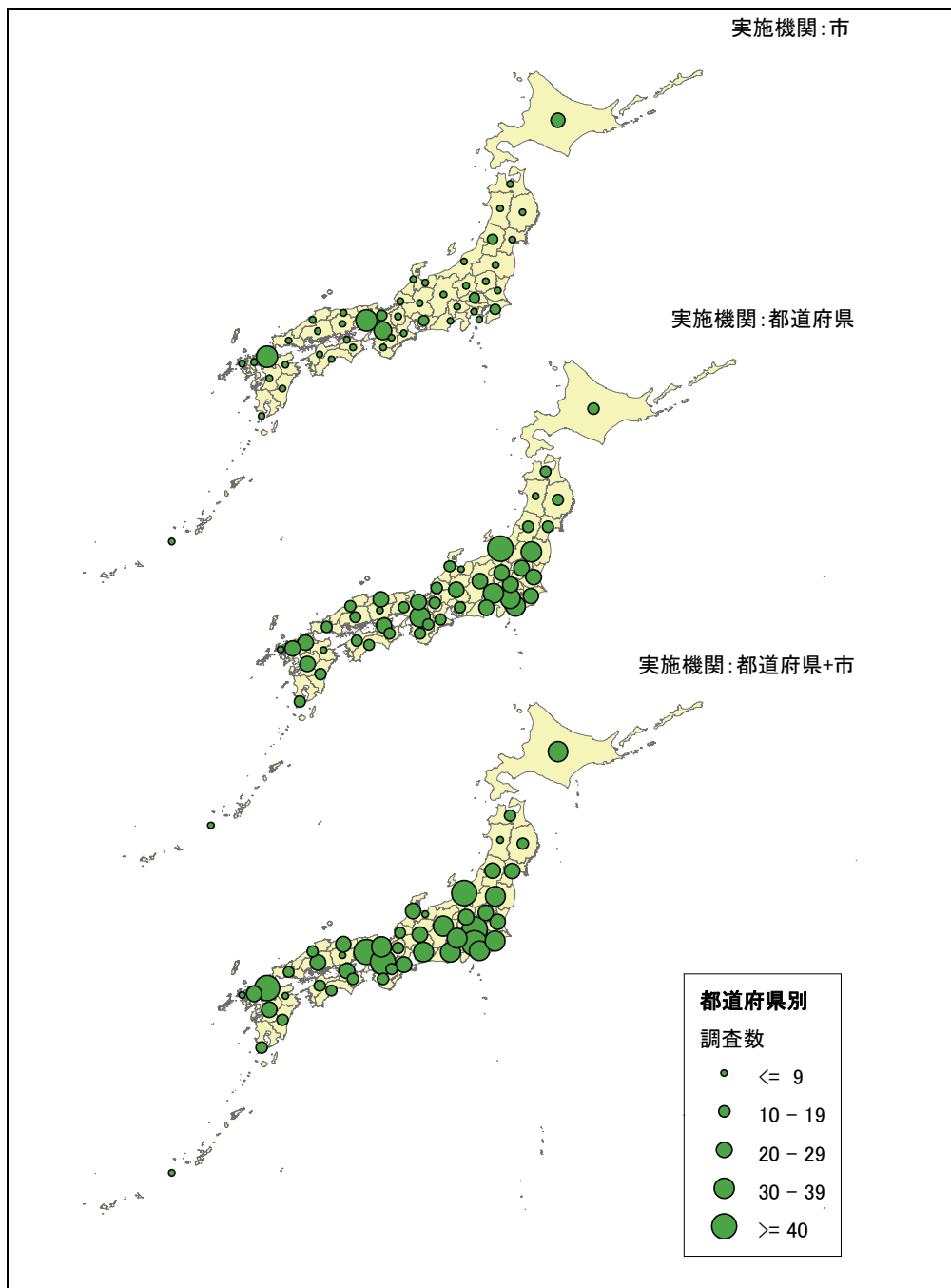
下図は都道府県と市の調査数を合わせたものである。調査数が 50 より多いのは、新潟県の 69 調査、大阪府の 71 調査、兵庫県の 74 調査、福岡県の 81 調査である。兵庫県と福岡県は都道府県で実施される調査数(57 調査、52 調査)よりも市で実施される調査の方が多くという特徴がある。東北北部や四国、中国地方、九州南部など都市部より遠い地域の統計調査数が少ない。

④ 公表の種類別統計調査数

公表の種類別に統計調査数を見ると、949 調査 78.4% は報告書による公表であり、多くの統計調査について報告書が作成されている。次に内部資料として利用されるものが 122 調査 10.1%、自治体媒体による公表が 56 調査 4.6% と続く。複数の公表方法が表示されている場合は、公表の区分が上位のものを優先して集計している。ホームページによる公表が併用されている場合が多く、今後この公表方法は増加すると考えられる。

公表の種類と分野別の集計を見ると、報告書による公表以外では、商業・サービス業分野の調査は内部資料として利用されることが多く、鉱工業では自治体媒体による公表が多い。また、労働・賃金分野の統計調査は、他分野と比べマスコミによる公表が多い。

図 1 都道府県別の調査数の分布



注)『統計調査総覧 地方公共団体(都道府県・市編)平成 18 年』から作成

⑤統計主管課による統計調査

都道府県で実施された統計調査について、統計主管課とその他部署の統計調査実施数は、統計主管課 183(20.3%)、その他部署が 718(79.7%)であり、その他部署が多い。

分野別に集計したところ(表 5)、人口、鉱工業、商業・サービス業、金融、財政、家計・物価については統計主管課が実施する調査が多く、基本的な分野の統計調査については統計主管課が、他の分野については事業主管課が統計調査を実施している。

表 5 統計主管課と他課の分野別実施調査数

	人口		労働・賃金		農林水産		鉱工業		建設・土地	
	実数	割合	実数	割合	実数	割合	実数	割合	実数	割合
統計主管課	39	95.1	3	1.9	4	12.9	32	74.4	0	0.0
その他	2	4.9	156	98.1	27	87.1	11	25.6	48	100.0
合計	41	100.0	159	100.0	31	100.0	43	100.0	48	100.0
	商業・サービス業		運輸・通信		エネルギー		企業・経営		金融・財政	
	実数	割合	実数	割合	実数	割合	実数	割合	実数	割合
統計主管課	54	60.7	0	0.0	0	0.0	16	32.7	4	100.0
その他	35	39.3	76	100.0	1	100.0	33	67.3	0	0.0
合計	89	100.0	76	100.0	1	100.0	49	100.0	4	0.0
	家計・物価		生活・環境		福祉・衛生		教育・文化・科学		その他	
	実数	割合	実数	割合	実数	割合	実数	割合	実数	割合
統計主管課	22	78.6	2	1.8	0	0.0	5	12.2	2	12.5
その他	6	21.4	111	98.2	162	100.0	36	87.8	14	87.5
合計	28	100.0	113	100.0	162	100.0	41	100.0	16	100.0

注) 『統計調査総覧 地方公共団体(都道府県・市編)平成18年』 から作成

⑥まとめ

地方公共団体における統計調査実施状況について、平成 18 年版の統計調査総覧を集計して概観した。地方公共団体では、5 年間に 1,677 調査が実施されていることが確認でき、次世代育成ニーズに関する調査を除くと、調査数は 1,211 である。

1,211 調査のうち周期調査数は 901 で、周期別には、5 年、年のものが多い。分野別に見ると、労働・賃金、福祉・衛生、生活・環境などの生活に身近な分野の統計調査が多く実施されている。分野、周期別に見ると、労働・賃金分野は年周期が、福祉・衛生や生活・環境などは 5 年周期の調査が多い。

地域別には、市実施の調査は兵庫県、福岡県で多く、都道府県では、都市圏以外に中部地方で多く実施されていることが明らかになった。都道府県、市区町村のレベルを合わせてみると、東北北部や四国、中国地方、九州南部など、都市圏から遠い地域では統計調査実施数が少ない。

公表は報告書によるものが最も多く、およそ 80% の調査で報告書が作成されている。

統計主管課では、人口、鉱工業、商業・サービス業、家計・物価等、基本的な分野の統計調査を実施しており、都道府県における統計主管課の実施割合は約 20% である。

3 情報共有媒体としての統計ホームページ

図 2 は地方公共団体における統計調査結果利用について、地方公共団体へのヒアリングや既往文献の知見などからまとめたものである。図右の下向きの矢印は、第 1 節で述べた統計主管課が政策に関わる部門に配置されてきた流れについて、少子高齢・人口減少社会の進展が統計データの利用を後押ししていることを説明している。図左の上向き矢印は、第 2 節で分析した地方公共団体における統計調査の実施について表している。本節では、図下半分に示した事業主管課、統計主管課、政策企画部署の業務と統計データ利用の流れについて整理する。

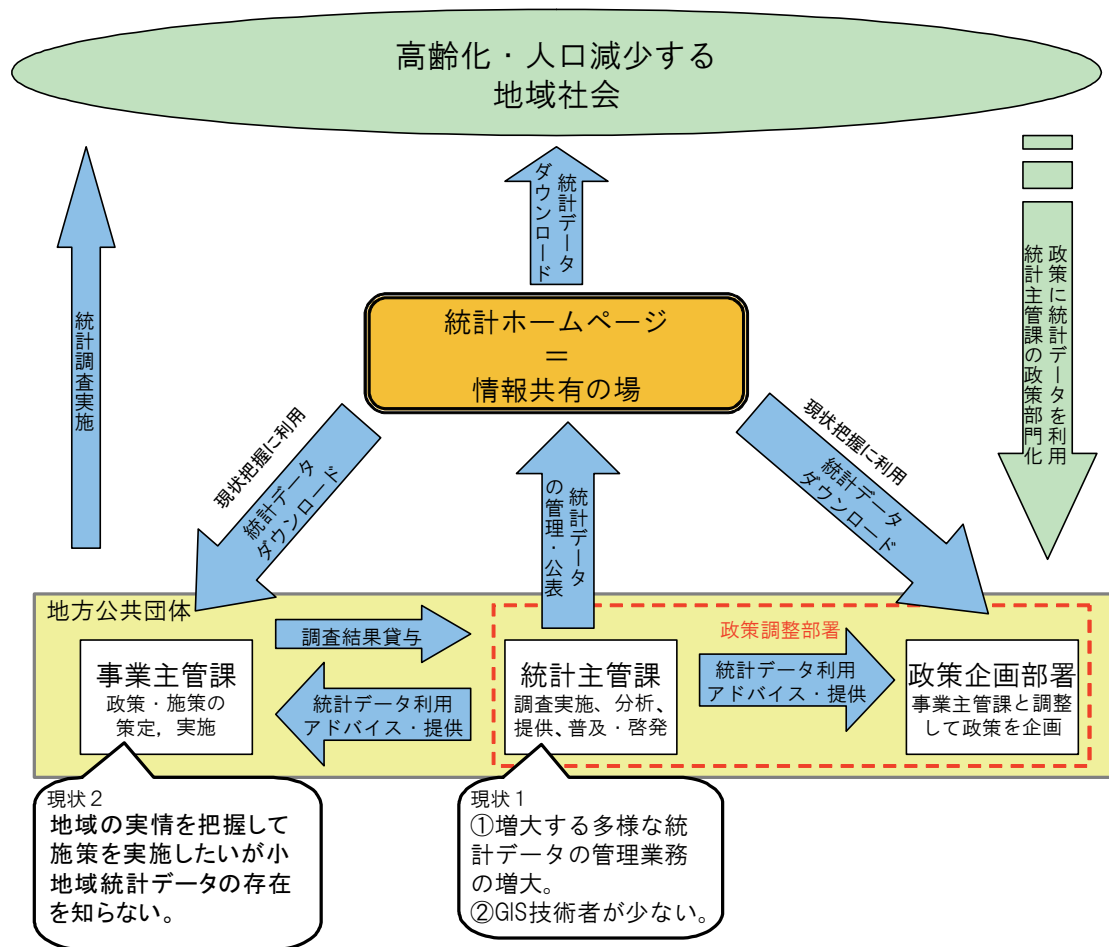
(1) 地方公共団体における統計データ利用

地方公共団体には様々な部門が存在するが、ここでは大きく事業主管課、統計主管課、政策企画部署に分け、それぞれにおける統計データ利用について整理する。

政策企画部署(例:総合企画課等)では、政策策定業務において統計調査結果を現状把握のために利用することが多い。具体的には、政策企画会議に利用するために、工業統計等統計調査結果を用いて現状分析を行い、プレゼンテーション資料を作成するというのが典型的な例である。

事業主管課では、政策企画部署との調整を行いながら、具体的な政策や施策を策定・実施する。例えば、川崎市の商業観光課では、「商業振興ビジョン」の策定に当たり、まず統計主管課が実施した商業統計調査結果を利用し、地域商業の現況について把握する。その後、商業観光課で商店街調査、個店調査、消費者調査、歩行者・自動車通行量調査など各種調査を実施し⁸、これらの調査結果に基づき施策の策定を行ったとのことである。この例から施策策定前の現状把握のために基幹統計等の既存の統計調査結果が利用されていることが分かる。

図2 地方公共団体と統計ホームページの現状
(充実した統計データ公表・利用環境)



注)筆者作成

統計主管課は政策に関わる部門に配置されつつあるが、現場では積極的に政策部門との連携を行うというよりは、他部署の要請に影響を大きく受けることなく淡々と統計調査を実施し、結果を作成することが主な役割であるとし、統計データ利用に関するアドバイスや提供の側面から連携を行っているとのことである。これは、統計主管課が基幹統計など国の統計調査や独自調査を適正に実施して、正確な統計データを作成することが主要業務であることによる。

これらの部署の統計データの利用に関する位置付けについて整理すると、統計主管課が統計デ

⁸地方公共団体では、予算縮減によりこのような独自の統計調査が減少している。

ータの管理を担当しており、事業主管課及び政策企画部署が統計データを利用する立場であるといえる。三者間の統計データ受渡の仕組みについてヒアリングしたところ、統計部門のホームページ上から担当者が必要な統計データをダウンロードするのが主な利用方法であるとのことであった。また、必要なデータがホームページ上にない場合は、直接統計データを渡すなど統計主管課で利用に関する相談を受けることもあるという。

以上地方公共団体における統計調査結果の利用について、①統計データは政策や施策を検討する際の現状把握のために利用される、②主に統計ホームページが統計データ授受の媒体として利用される、の2点が明らかになった。

(2) 地方公共団体ホームページの管理

ヒアリングを行った山梨県、川崎市の統計主管課では、業務の一環として統計ホームページの管理を行っているとのことである。また、他都道府県の統計ホームページについて確認すると、多くの統計ホームページで統計主管課がその管理を行い、規模の違いはあるが、他課が実施した統計調査結果の管理も行っているようである。

山梨県の例について見ると、統計ホームページ「やまなしの統計」は、「最近公表した調査結果」と「統計データバンク」から構成されている。前者は毎月公表している統計調査結果及び過去3年間に公表した統計調査結果の概要と統計表が掲載されている。後者は昭和40年度から現在までの各分野の統計表が時系列的に蓄積されている。また、「最近公表した調査結果」には、過去3年又は過去3回公表した統計調査結果が、12項目に分類して掲載されており、「統計データバンク」は20項目に分類・整理し、登録されている。前者には統計資料が67、後者には統計表が273登録されている。

(3) GIS 及び小地域統計データの利用

地方公共団体における GIS 及び小地域統計データの利用に関して、青木(2006)⁹は、宇治市において日常的に業務地図を扱っていないと考えられる非図面管理部門を対象として GIS 利用に関するヒアリング調査を行っている。この調査では、業務情報と統計情報との重ね合わせによる分析(地域的集計)について、児童福祉部門で自宅保育幼児の分布を調べてみたいとの要望や、介護保険部門において介護度別対象者の空間的分布に小地域単位での男女別人口を重ね合わせ、要介護度対象者の将来予測に役立てたいとの要望があることが述べられており、一見 GIS や統計地図を利用する必要がないと思われる事業主管課においても、GIS を業務で利用したいという潜在的なニーズが存在することが明らかにされている。これらのニーズは、いずれも少子高齢化施策に関する要望であることから、事業主管課における小地域統計データや GIS の利用は、少子高齢化社会への対策に有用であると考えられる。

さらに青木は、地域統計の存在が市町村の職員に十分認知されておらず、国勢調査について人口、世帯数以外の多岐にわたる項目の集計結果があることや、町丁目や基本単位区という細かい空間単位での集計結果が存在することが知られていないため、市町村内の各地域の分析を行うという発想に至らないケースが多いと考察している。この地域統計への理解度の低さが、地図や GIS を使った計画的利用への妨げになっていることから、GIS の機能や同時運用が可能な地域統計をめぐる広報・教育が必要であるとしている。

⁹ 青木和人「地方自治体の非図面管理部門における統合型 GIS の意義」『GIS-理論と応用』第14巻2号、2006年

統計主管課における GIS 及び統計の利用に関してヒアリングしたところ、GIS による統計地図の作成について、その効果は理解しているが、GIS 利用技術の取得や手間の面で利用しにくいということであった。具体的には、統計主管課の業務として GIS を活用した情報を発信している例では、国勢調査の地方集計に関する報告書に町丁字別の移動の統計地図を掲載し、庁内・外から好評を得たが、地図を作成するための境界データは情報管理部局が管理していることから、国勢調査の集計結果と範囲が異なる地域があるためデータの調整を行う必要があるなど手間がかかり、GIS の知識・技術がある人が少ないため利用は限定的であることや、統計地図は分かりやすく有用であるため、市町村への研修に無料の GIS ソフトを利用した統計地図作成方法について紹介しているがデータの管理が簡単ではないため、現状では積極的に利用していないとの意見が聞かれた。

以上から、地方公共団体における GIS 及び小地域統計データの利用について、事業主管課のうち、都市計画や上下水道部門など普段から図面を扱う図面管理部門ではない、住民登録、環境・福祉、清掃、商工・観光などの非図面管理部門においても利用の要望があるが、統計データを管理している統計主管課では、GIS の利用については消極的であることが明らかになった。

(4)まとめ

地方公共団体におけるヒアリング内容のうち統計データ及び GIS 利用に関する内容について、以下の 4 点に整理できる。

- ①政策策定に当たって統計データは現状を把握するために利用されている。
- ②統計主管課は積極的に政策に関わるというよりは、その相談窓口の役割を担っており、より確実な統計調査の実施とその提供に尽力している。
- ③統計主管課は統計ホームページの運営・管理も行っており、他課が実施した統計調査の公表も担っている。庁内に向けて特別な情報共有の仕組みがあるのではなく、実質的に統計ホームページが統計データ共有の媒体となっている。今後統計データが増えていくと管理に手間がかかることが懸念される。
- ④GIS は、統計主管課においては知識・技術がある人材が少ないため、それほど利用されておらず、事業主管課では小地域統計や GIS 利用の潜在的なニーズがあるが、小地域統計の存在について知られていない。

4 現状把握のための小地域統計データと GIS

本節では小地域統計データや GIS を利用する利点について整理、考察し、地方公共団体における小地域統計地図共有の有用性について述べる。

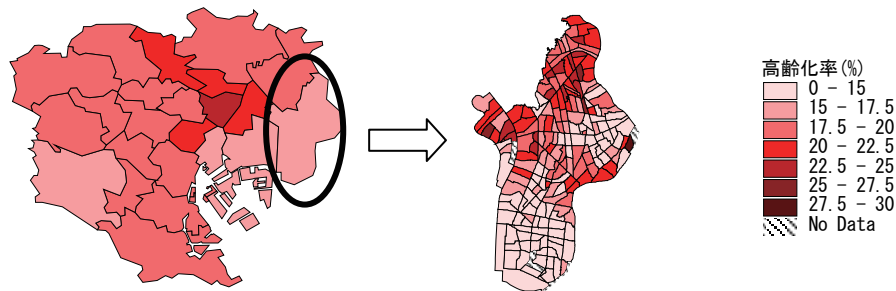
(1) 小地域統計データ及び GIS の利用で明らかになること

①小地域統計データ

図 3 は平成 17(2005)年国勢調査データを利用して、東京都区部における区別、江戸川区における町丁字別の高齢化率を地図化したもので、凡例は 2 図に共通である。江戸川区の高齢化率は 15.4%であり、2 番目に小さい階級に含まれることから、東京都区部では江戸川区の高齢化率が比較的低いことが分かる。しかし、その内部について町丁字別の高齢化率を地図化すると、最も小さい階級から最も高い階級までばらついて分布しており、江戸川区内の高齢化率が一様に低いわけではない。このように小地域の統計データは集計地域単位が小さいため、その地域の特徴を明らかにす

ることができる¹⁰。

図 3 東京 23 区及び江戸川区における高齢化率の分布

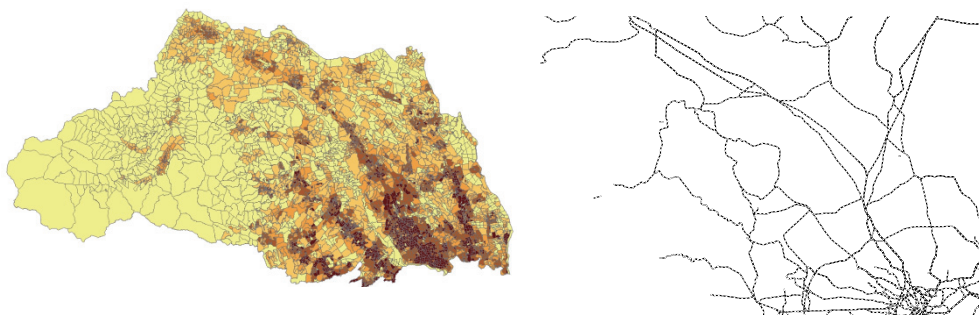


注)平成 17(2005)年国勢調査より作成

②GIS

図 4 は平成 17(2005)年国勢調査の町丁・字等別集計を利用した埼玉県における町丁字別の人口密度の分布で、濃色に塗られた町丁字の人口密度が高い。この分布を見ると、南部から北部にかけて、縞状に人口密度の高い町丁字が分布していることが分かる。右図は、同地域の鉄道路線図であるが、これを重ね合わせると、鉄道路線沿いに人口密度が高い地域が集中していることが分かる。GIS を利用すると、統計地図に鉄道路線等の公共施設の情報を重ね合わせることができることから、統計データのみでは把握できない情報を明らかにすることができる。

図 4 埼玉県における町丁字別の人口密度分布と鉄道路線図



注)平成 17(2005)年国勢調査より作成

(2) 少子高齢・人口減少社会と小地域統計データ・GIS の有用性

今後の高齢化について、国連の 2008 年推計(中位推計)を見ると、主要国の中で日本の 65 歳以上人口の割合は 2050 年まで第 1 位を維持し続ける。2010 年と 2050 年の 65 歳以上人口割合について、第 1 位から 3 位までを確認すると、2010 年の 65 歳以上人口の割合が高い国は、第 1 位は日本の 22.57%、第 2 位はドイツの 20.47%、第 3 位はイタリアの 20.44%である。2050 年では、日本は 37.84%であり、第 2 位は韓国の 34.20%、イタリアは第 3 位で 33.25%となる¹¹。このように他国よりも高い高齢化率が今後 40 年に渡って維持し続けると推計されている。

少子高齢化に対して、様々な子育て支援策が地方公共団体や企業により実施されているが、これ

¹⁰小地域の統計データについては、地域単位当たりの人口が小さいため、割合が極端に大きくなるという問題がある。江戸川区については秘匿措置以外の町丁字で最も人口が少ないのは臨海町 6 丁目の 68 人であり、このような問題がないことを確認済みである。

¹¹ 佐藤龍三郎・石川 晃・別府志海「国連世界人口推計 2008 年版の概要」『人口問題研究』第 65 巻第 3 号、2009 年

らの成果により出生率が高く推移しても、50年間で2割強(22.1%)の2825万人の人口減少が見込まれている¹²。高齢化の進行に比較的長い期間を要した国では、高齢化社会に即した社会資本や制度等を着実に充実することが可能であったが、わが国の場合には、急速な高齢化の進展とその水準に対応した社会システムの整備や対策を短期間のうちに行わなければならない¹³。

社会システムの整備や対策を短期間に実施する際には、地方公共団体の各部署や企業の担い手が具体的な行動を起こせるような確かで把握しやすい情報を共有することが重要である。前項で述べたように高齢化の様相は小地域で見ると偏在していることが明らかであり、この情報を用いることで、地域の現状に即した施策を重点的に実施することができる。

ここで、図4のように小地域の統計データとGISを利用して作成した主題図を小地域統計地図とし、その利点について整理する。

①全体を俯瞰できる

小地域の統計データは小さな地域単位に集計されているため、市区町村別のデータ等と比較してデータ数が多く、表やグラフでデータを見るより、GISを利用して地図化した方が全体を俯瞰でき理解しやすい。

②地理的分布傾向が把握できる

図4の埼玉県の人口密度分布を見ると、埼玉県では鉄道路線が多い東部において人口密度が高く、さらに東京都心部に近い南東部において人口密度が高くなる傾向があることが分かる。このように地図化することで、地理的な分布傾向を把握できる。

③統計データを身近に感じられる

鉄道路線図や駅、学校などの公共施設データと重ね合わせることができるため、普段生活で利用する施設等と合わせて統計データを見ることができ、身近な地域の情報として統計値を見ることができる。

④経験知と統計値の融合可能性

地域の現場で働く人は、既にその地域における業務上の経験知を持っている。このような経験知と統計値を融合できるので、業務上の経験知をより客観的に把握できる。

今後は地域に即した施策を実施する必要があり、小地域統計地図は以上に示す利点があることから、施策を検討するための現状把握の材料及び共有情報として有用である。

さらに、GISは地図を作成するだけでなく、位置の情報を利用してより高度なデータ処理が行える。地方公共団体の施策に利用可能な例として小地域の将来人口推計も今後重要な利用方法になると考えられるため、以下に簡単に紹介する。

図5は、東京都区部において今後高齢化すると思われる地域を把握するために、国勢調査の町丁・字等別の年齢5歳階級別人口データをカーネル密度推定により平滑化し、その結果をコーホト変化率法により、年齢5歳階級別に推計した結果による2020年の高齢化率の分布である。¹⁴

カーネル密度推定は、地域内の観測点での観測値を用いて、観測点でない他の地点の値を推定

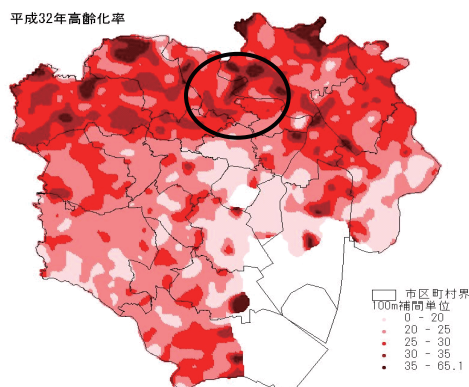
¹² 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(平成18年12月推計)[出生高位・死亡低位推計]

¹³ 京極高宣・高橋重郷『日本の人口減少社会を読み解く最新データからみる少子高齢化』中央法規, 2008年

¹⁴ (財)統計情報研究開発センターの自主研究会「GISプロジェクト研究会」の成果である。

する空間的補間の一技法である¹⁵。

図 5 小地域の将来人口推計結果による高齢化率(2020年)



注)平成 7(1995),12(2000),17(2005)年国勢調査より作成

鉄道路線(あるいは駅)からの距離が遠い相対的に不便な地域において高齢化率が将来高くなる
ことが分かる(図中黒丸)。市区町村よりも小さい地域において将来人口推計¹⁶が行われれば、事業
主管課において必要な施策を具体的に検討することが可能となると考えられる。

5 小地域統計地図の共有に向けて

前節では、少子高齢化社会に対する施策策定に当たり、小地域統計地図の共有が有用であると
述べたが、地方公共団体へのヒアリングなどから現時点では小地域統計データが利用されていない
ことが明らかになった。小地域統計データの存在そのものが施策策定担当者に知られていないこと
に加えて GIS・小地域統計利用に関する知識及び技術についても知られていないためである。第 3 節
で確認したように、地方公共団体における統計データ利用に関する窓口は統計ホームページである
ことから、小地域統計データの利用促進に向けては、統計ホームページに小地域統計地図が掲載さ
れることが効果的であると思われる。しかし、統計ホームページに小地域統計地図を掲載するた
めには、統計主管課で統計地図を作成する必要があり、この統計地図の作成は、統計ホームペ
ージの管理の手間が増大している上にさらに負担を増やすことになり、結果的に統計調査業務の環
境を悪化させる可能性があるため、統計データ利用の促進にとって望ましくない結果になりかねない。
小地域統計データが利用されるために検討すべき点について以下に述べる。

① 統計ホームページをデータ共有の場所として捉える

統計ホームページは統計情報に関する知識のみを提供する場所ではなく、庁内及び庁外への統
計データ提供の手段となっていること、また、他課の統計データや過去の統計調査結果のアーカイブ
としての役割を担っており、その役割は今後一層重要になると考えられる。その一方で、地方公共団
体で公表されている統計調査数は多く、その管理・運営は今後も負荷を増していくと考えられること
から、統計ホームページをデータ共有の場として捉えなおし、多様な種類の統計データの整備ルール
や管理方法、データ形式などについて検討する必要がある。

また、データの共有に際しては、一般に公開すべき統計データと庁内のみで共有する統計データ

¹⁵山下潤「データマイニング」村山祐司・柴崎亮介編『GISの理論』朝倉書店、2008年

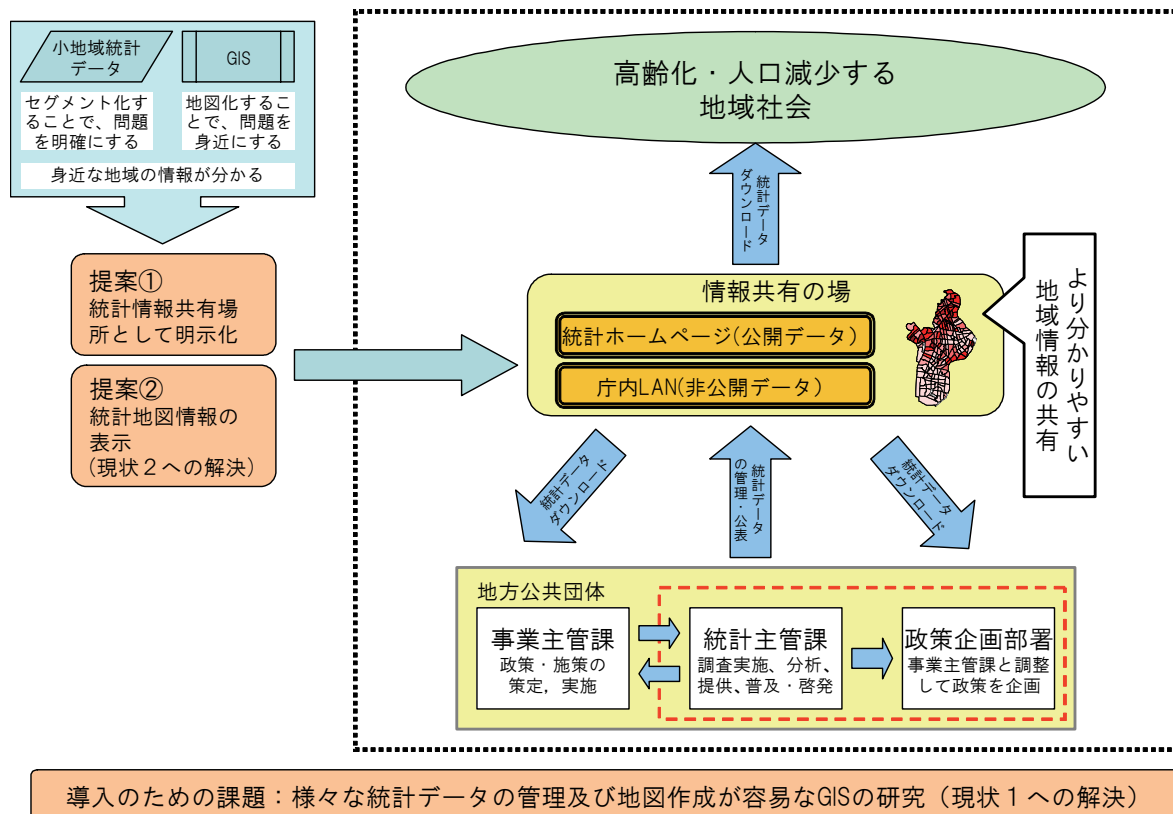
¹⁶ この高齢化率は、平滑化パラメータを変更することで変化する性質のものであり、高齢化率の数値そのものを得るといよりは、相対的に高齢化が進む地域について把握するものである。

を検討する必要がある。住民には公開できないが、庁内で情報共有することにより、業務の効率化が図れる場合もあると思われる。統計調査結果の管理運営・利用方策についての検討が望まれる。

②小地域統計地図の共有

小地域統計データの存在について、地方公共団体の施策策定担当者が情報を得られるようにするには、小地域統計地図を統計ホームページに掲載することが効果的であると考えられる。具体的には、国勢調査の小地域統計データの主な項目について、都道府県では都道府県全域の、市区町村では市区町村内の小地域の統計地図を作成し、PDF形式で保存することにより、誰でも身近な地域の高齢化などの現状を把握できる。このためには、GISの入門者でも統計地図を作成できるように、小地域統計地図作成方法の基本的なルールについてまとめる必要がある。

図6 小地域統計データ・GIS利用案
(今後の高齢化・人口減少社会を乗り越えるために)



注)筆者作成

③多種多様な統計データの管理システムの検討

一般に GIS ソフトウェアはファイルの管理が煩雑で、時系列情報を含む多種類の統計データ管理が容易ではない。統計調査集計結果の利用及び管理に特化した GIS システムについて検討することが有用である。例えば、各事業主管課の統計データ作成について基本的な形式を定めた後、時期、地域単位、調査名、実施課などの基本的なメタデータを作成し、メタデータの登録と元の統計データをフォルダにコピーするだけで、統計地図の作成及びホームページ上への登録が簡単にできるシステムなどが考えられる。

④小地域統計データから得られる知見の蓄積

町丁字などの小地域で高齢化率を見ると、30～50%と大きな値を示す地域も多い。これら的高齢化率がどのような実情を表しており、その施策として何が有用であるかということについて地域ごとに知見を蓄積する必要がある。高齢化率のみではなく、世帯や住宅など他の項目についても同様である。また、小地域統計データと社会施設との関係について、知見を整理する必要がある。例えば、民営借家には単身世帯が多く駅から近い地域でその割合が高いことや持家世帯は親族世帯が多く、比較的駅から遠い地域に多いなどの傾向があることが経験的に知られている。小地域統計地図が利用される際に、このような基本的な知見が整理され、容易に参照することが可能ならば、より適切な施策策定が可能となる。得られた知見や実施した施策を共有する仕組みも今後の検討課題として挙げることができる。

⑤小地域統計地図共有の是非について

小地域統計地図が一般に公開されることについて、犯罪への悪用や地価への影響なども考えられる。小地域統計地図を共有するためには、その是非について様々な立場による議論も必要であろう。まず庁内だけで試験的に公開、共有し、その後段階を追って庁外への公開を行うなども考えられる。ネガティブな情報の公開事例としては、警視庁の犯罪発生マップがある。これは軽犯罪の発生状況をカーネル密度推定で平滑化し、その分布をインターネット上で公開したものであり¹⁷、地域の防犯のための情報共有を目的としている。小地域統計地図も平滑化した結果のみ一般公開するなども考えられるが、情報の精度が落ちるなどの問題点もあり、そのような結果の見方についても議論が必要である。

おわりに

本稿では、小地域統計データの認知度を上げるための一例として、小地域統計地図を作成し、地域の情報として共有することを提案した。これに付随して、共有のために必要な技術的な課題、地方公共団体における統計データの管理・運営など統計データ利用の仕組み、統計地図作成方法など小地域統計地図・GIS利用にかかる普及啓発や教育、既存データから得られる知見の整理及びその政策への応用方法、情報を共有することに対するリスク管理など様々な側面からの検討が必要であること明らかになった。これらについては、調査を重ね、実情に沿うものを検討することが望ましい。また、施策策定担当者などが小地域統計データやGISに触れる機会をサポートする仕組みが求められる。

1848年、ジョンズノウは、コレラが大発生した地区にて患者発生状況の調査を行い、コレラ患者と井戸の分布の地図を重ね合わせて、両者の因果関係を解明し¹⁸、行政がこれに従い問題の井戸を閉鎖したため、流行の蔓延を防ぐ事ができた。小地域統計データやGISを利用して小地域統計地図を作成することは、社会を「見える化」するための手段の一つである。社会システムの整備や対策に、その情報を利用するための方策を検討することが望まれる。

¹⁷ <http://www.keishicho.metro.tokyo.jp/toukei/yokushi/yokushi.htm> (2009/12/25 現在)

¹⁸ 村山祐司『地理情報システム』朝倉書店、2005年

地方自治体の観光政策と観光統計※

阪南大学経営情報学部 御園謙吉

はじめに

- 1 観光立国・立県と観光政策
- 2 国土交通省・観光庁による観光統計の整備
- 3 都道府県における観光統計の現状

むすび

補論 和歌山県統計課の取組:統計情報全般の取扱いに関する整備

はじめに

小泉政権下、観光立国懇談会が2003年1月に設置されて以降、観光振興が重視されるようになり、2005年からは観光統計の整備が始められた。小泉内閣では同時に地域再生・地域経済の活性化のための諸施策が打ち出されてきた。そして観光が地域振興の重要な施策として関連条例が策定されるにいたっている。

他方、施策立案・実行とその検証に統計データあるいは関連指標は不可欠になっているが、地方についてはセンサス以外のものは使用に耐えないものが多い。こと観光統計については国レベルでさえも他の先進国と比して体系整備が遅れている状況であり、2005年以降、全国統一の視点で整備・充実が図られてきている。地方においては、もちろん濃淡があるにせよ未整備・不十分ゆえ、自治体によってはそれを根本的に改善すべく努力が数年前からなされ始めているところもある。

2007年より全国統一基準で開始された観光庁「宿泊旅行統計調査」は、2回の予備調査を経て行われているものであるが、現在(2009年度)も検討・改良中であり、また、観光消費額の計測についても全国統一基準を定めて2010年度より実施しようとしているところである。

本稿は、成熟化・高齢化・人口減少社会である我が国において「地域活性化」のひとつの要となりうる観光振興について、関連データは不十分あるいは信頼性で問題があり、それゆえ充実・改善されつつあるという現状を地方レベル(都道府県)で具体的に確認しながら、ありうべき方向を探ろうとするものである。

1 観光立国・立県と観光政策

(1)観光立国推進基本法と観光立国推進計画

2003年1月に設置された観光立国懇談会は観光立国への戦略を総合的に確立することを唱え、それを受けて施策推進のために設置された観光立国関係閣僚会議は同年7月に「観光立国行動計画」を発表した。そして翌2004年には計画実行を目的とした観光立国推進戦略会議が設置され、同年5月から2008年3月までの4年弱の間に13回開催された(座長は、牛尾治朗・ウシオ電機株式

※本稿は、文部科学省科学研究費補助金プロジェクト『地域経済活性化と統計の役割に関する研究』(基盤研究B、2006-2009年度、課題番号14330042、研究代表・菊地進立教大学教授)の成果の一部である。

会社代表取締役会長)。途中第 5 回会議(2004 年 11 月)で明確に競争原理を打ち出した「観光立国推進戦略会議報告書」を発表した。

その 2 年後の 2006 年 12 月、観光を日本の重要な政策の柱として明確に位置付けた観光立国推進基本法(以下、「基本法」)が成立した(2007 年 1 月 1 日施行)。基本理念は、地域住民が誇りと愛着を持つことのできる活力に満ちた地域社会の持続可能な発展を通じて国内外からの観光旅行を促進することが、豊かな国民生活の実現のために特に重要というものである。この全 27 条中は「地域」という言葉が 10 か所登場する。これは人口減少下での地方の疲弊とその活性化を意識したものと言える。

この基本理念にのっとり、第 3 条で国は観光立国の実現に関する施策を総合的に策定し実施する責務を有する、として国の責務を規定した。続く第 4 条で地方公共団体についても、「区域の特性を生かした施策を策定し、及び実施する責務を有する」ものとした。そして第 10 条では観光立国の実現に関する施策推進のために「観光立国推進基本計画」を策定することが定められた(以下、「基本計画」)。また ― 後述のように観光統計の整備をするにあたって 2005 年から懇談会で検討されていたが ―、第 25 条で「国は、観光立国の実現に関する施策の策定及び実施に資するため、観光旅行に係る消費の状況に関する統計、観光旅行者の宿泊の状況に関する統計その他の観光に関する統計の整備に必要な施策を講ずるものとする。」と規定した。つまり、観光立国の実現のために計画を策定し、各種の統計調査を実施することを定めたのである。

「基本法」に基づいた「基本計画」は、第 9 回観光立国推進戦略会議(2007 年 6 月 1 日)において案が出され、6 月 29 日に閣議決定されたものである。基本方針を一言で言えば、国内外旅行と訪日旅行を拡大して観光を発展させ、活力に満ちた地域社会を実現し、ひいては、「国際社会における名誉ある地位の確立のため」に平和国家日本のソフトパワーの強化に貢献する、である。

計画期間は 5 年で、その間の達成すべき目標が、「旅行を促す環境整備や観光産業の生産性向上による多様なサービスの提供を通じた新たな需要の創出等を通じ、国内における観光旅行消費額を平成 22 年度までに 30 兆円にすることを目標とする。【平成 17 年度:24.4 兆円】」などと明確に示され、観光統計および関連データが不可欠のものになっている。

また、2008 年 5 月に「観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する法律」(略称:観光圏整備法)が全会一致で成立した(7 月施行)。これは「基本法」が「国際競争力の高い魅力ある観光地の形成」による地域の活性化をめざしていることが背景にあるが¹、単独の観光地での取組には限界があるので複数の観光地が連携することによって、観光旅客の来訪・滞在を促進しようとするものである。

(2)観光庁の発足

2008 年 4 月、国土交通省設置法などを一部改正し、観光庁を同年 10 月に発足させることが決定した。その背景は、第 1 に、観光交流拡大に関する外国政府との交渉を効果的に行う、第 2 に、観光立国に関する数値目標の実現のため主導権を発揮して、関係省庁への調整・働きかけを強力に行う、第 3 に、政府が一体となって取り組むこととともに、地方公共団体・民間の観光地づくりの取組を強力

¹ 「観光圏整備法の枠組み・イメージ」<http://www.mlit.go.jp/kankocho/shisaku/kankochi/pdf/000020430.pdf>。なお、本稿で示した URL は、断りがない限り 2009 年 10 月 30 日現在でも掲載されていることを確認したものである。

に支援することが必要であることから、観光立国を総合的かつ計画的に推進することである²。見られるように、「数値目標」と「地方支援」が注目される。

発足の3ヶ月後、2009年1月に「基本計画」の目標を達成するため当面の目標や具体的な施策とそのスケジュールを示した「観光庁アクションプラン」を策定した(4月に改訂)³。

(3) 観光振興条例

国と同様、地方でも観光振興のために条例を制定し、それに基づいて観光振興計画を策定する都道府県が相次いでいる。表1は、2009年10月現在、観光に関する条例を制定・施行している都道府県と条例概要を示したものである。

まず、観光立国推進基本法が成立した2006年12月13日以降の「制定・施行ラッシュ」が見てとれる。特に2008年以降、17道県中、11が制定・施行している。近畿地方だけは現在(2009年10月時点)でも1府県もないが、和歌山県では2008年12月に「観光振興に係る条例案検討会」を設置して議員提案による政策条例として和歌山県観光振興条例(仮称)の制定に取り組んでおり⁴、2009年1月には三重、奈良、和歌山三県の県議会議員が話し合う「第二回紀伊半島三県議会交流会議」において、和歌山が作成しつつある「観光振興条例」の情報を三重と奈良にも提供し、各県議会で推進することを決定している⁵。

表中、「計画策定」は、その条項に基づいて観光振興計画を策定することを定めていることを示す。「統計調査」他も同様である。見られるように、ほとんどが振興計画の策定とそれを実行するための財政措置を講じることを定めている。また、観光に関する調査を行ってその結果を公表すること、さらには、振興計画期間の中間年や最終年度において計画の実施状況または成果を取りまとめて議会に報告することなどを義務付けている自治体が多い。⁶

ここでは、「計画」から「財政措置」まで全て定められており、かつ、「統計調査」と「成果報告・行政評価」が同じ条項にある岩手県の条例(番号15)を見よう。第10条で「県は、観光振興の施策を総合的かつ計画的に推進するため、観光振興に関する基本計画を定める」として、第4条で定めた「県の観光振興の施策の推進を行う」という県の責務を果たすため、より具体的に規定する。

そして次の第11条で、まず「県は、観光に関する基礎的な調査を実施し、その結果を観光振興の施策に活用するものとします。」とし、続いて「2 県は、毎年度、観光振興の施策について評価を行い、その結果を公表するとともに、翌年度以降の観光振興の施策の推進に当たって、適切にこれを活用するものとします。」と規定して、調査・データに基づいて政策評価を行い、それを以後の施策実行に活用していくことを定めている。

最後に第12条で(第13条は「その他」)、「県は、観光振興の施策を推進するため、体制を整備するとともに、必要な財政上の措置を講ずるよう努めるものとします。」として実効性を保証すべく財政面で規定している。

² 「観光庁設立の経緯」 <http://www.mlit.go.jp/kankocho/about/setsuritsu.html>

³ 「観光庁アクションプランについて」 <http://www.mlit.go.jp/kankocho/about/actionplan.html>。

⁴ 「和歌山県議会だより」(平成21年2月定例会号) <http://www.pref.wakayama.lg.jp/prefg/200100/www/html/kouhou/2102/web/teian.html>

⁵ 「伊勢新聞 Web ニュース」 <http://www.isenp.co.jp/news/20090130/news04.htm>

⁶ わずか3条の「しまね観光立県条例」を除いて、これらの4項目の他は条例の目的から始まり、基本理念、県・市町村・関連団体・県民等の責務・役割、推進体制を定めているものが多い。

表1 観光に関する条例を制定している都道府県

番号	都道府県	条例名	施行日	計画策定	統計調査	成果報告・行政評価	財政措置
1	沖縄県	沖縄県観光振興条例	1980年3月1日	第7条	第7条	—	第25条
2	北海道	北海道観光のくにづくり条例	2001年10月19日	第8条	第7条	—	第9条
3	高知県	あったか高知観光条例	2004年8月6日	第3条	第12条	第10条	第13条
4	長崎県	長崎県観光振興条例	2006年10月13日	第10条・第13条	第9条	第11条(実施状況)	第16条
5	広島県	ひろしま観光立県推進基本条例	2007年1月1日	第7条	—	—	第8条
6	岐阜県	みんなであつくり観光王国飛騨・美濃条例	2007年10月1日	第16条	—	第17条	—
7	島根県	しまね観光立県条例	2008年3月21日	—	—	—	—
8	千葉県	千葉県観光立県の推進に関する条例	2008年3月28日	第9条	第18条	—	第19条
9	愛知県	愛知県観光振興基本条例	2008年10月14日	第9条	—	第9条(実施状況)	第17条
10	富山県	元気とやま観光振興条例	2008年12月22日	第7条	第15条	第18条(実施状況)	第17条
11	熊本県	ようこそくまもと観光立県条例	2008年12月22日	第8条	—	8条(実施状況)	—
12	新潟県	新潟県観光立県推進条例	2009年1月1日	第10条	第8条	—	第11条
13	鹿児島県	観光立県かごしま県民条例	2009年4月1日	第8条	第19条	第9条	第20条
14	徳島県	もてなしの阿波とくしま観光基本条例	2009年6月25日	第10条	第17条	第10条	第18条
15	岩手県	みちのく岩手観光立県基本条例	2009年7月1日	第10条	第11条	第11条	第12条
16	鳥取県	ようこそ鳥取県観光振興条例	2009年7月3日	—	第9条	—	—
17	神奈川県	神奈川県観光振興条例	2010年4月1日	第15条	第18条	—	第20条

注1) 観光庁HP「都道府県における観光振興条例の制定状況」

2) 鹿児島県(番号13)の「計画」は、「目標値を含む基本方針」。

3) 神奈川県(番号17)は、2009年10月16日制定。施行日は2009年10月時点では「予定」。

(4) 都道府県の観光振興計画と数値目標

「基本法」に基づいて「基本計画」を策定した国と同様、都道府県では観光振興条例に基づいて「観光振興計画」を策定している。それは、「基本計画」の「第4 地域単位の計画の策定」で、「この基本計画を踏まえ、各地域においても観光振興についての基本的な方針や目標等を定めた、行政区域を越えた広域的なものを含む様々なレベルの地域単位の計画を策定することが望まれる。」にこたえているものでもある。

ただし、鹿児島県のように計画を策定するのではなく、条例で定められた「基本方針」を策定する場合もある。「基本方針」といっても、「基本的な考え方」、「現状と課題」、「目標」、「施策」、「推進体制」が盛り込まれており⁷、「計画」と実質的な違いはない。

また、観光振興の「条例と計画」の策定状況を示した表2に見られるように、条例を制定せず計画を策定する都道府県も多い。その場合、おおむね「和歌山県観光振興アクションプログラム」のように、県の長期総合計画が示す基本的な方向に沿って取り組む実施計画として策定される⁸。

⁷ 『観光立県かごしま県民条例』に基づく基本方針(骨子案)についての意見募集 <http://www.pref.kagoshima.jp/sangyo-rodo/kanko-tokusan/kanko/houshin/kihonnhouhin.html>

⁸ 「アクションプログラム2009の概要」 http://www.pref.wakayama.lg.jp/chiji/press/210423/210423_1.pdf

表2 都道府県の観光振興計画策定状況(2009年9月現在)

番号	都道府県	条例	振興計画・戦略	策定年月または 計画期間等
1	北海道	有	北海道観光のくにつくり行動計画(第2期)	H20.3; H20-24年度
2	岩手県	有	岩手県観光振興基本計画(仮)	策定中
3	宮城県		みやぎ観光戦略プラン	H18.12; H19-22年度
4	秋田県		秋田花まるっ観光振興プラン	H17.10; H12-22年度
5	山形県		やまがた観光振興プラン	H18.3; H18-22年度
6	茨城県		茨城県観光振興基本計画	H18.4; H18-22年度
7	群馬県		はばたけ群馬観光プラン	H20-24年度
8	埼玉県		埼玉県外客来訪促進計画	H19.3; H19-22年度
9	千葉県	有	観光立県ちば推進基本計画	H20.10; H20-24年度
10	東京都		東京都外客来訪促進計画	H17.12
			東京都観光産業振興プラン	H19.2; H19-23年度
		有	観光かながわランドデザイン	H21.3; 10年後を見据える
12	新潟県	有	新潟県観光立県推進行動計画	H21.4; H21-24年度
13	石川県		新ほっと石川観光プラン	H17.3; 目標年次H26年
14	福井県		新ビジットふくい推進計画	H21.2; H21-25年度
15	山梨県		山梨県観光振興基本計画	H20.2; H19-22年度
16	長野県		「観光立県長野」再興計画	H20.2; 2008-12年度
17	静岡県		観光しずおか躍進計画後期行動計画	1998.8; 2005-10年度
18	愛知県	有	愛知県観光基本計画	H9.3; 1997-2010年度
19	三重県		三重県観光振興プラン	H16.11; H16-25年度
20	滋賀県		新・滋賀県観光振興指針	H16.11; H21-25年度
21	京都府		「生活共感・感動創造」 京都観光戦略プラン	H19年度
22	兵庫県		ひょうごツーリズムビジョン ～後期行動プログラム～	H18.4; H18-22年度
23	和歌山県		和歌山県観光振興 アクションプログラム2009	(各年度プラン)
24	島根県	有	しまね観光アクションプラン	H21.7; H21-23年度
25	岡山県		岡山県観光立県戦略	H20.10; H21-25年度
26	広島県	有	ひろしま観光立県推進基本計画	H20.3; H20-25年度
27	高知県	有	高知県観光ビジョン	H17.3; H17-21年度
28	長崎県	有	長崎県観光振興基本計画	H19.10; H19-22年度
29	熊本県	有	ようこそくまもと観光立県推進計画	H20-23年度
30	宮崎県		宮崎県観光・リゾート振興計画	H17.3; H17-26年度
31	沖縄県	有	沖縄県観光振興基本計画	H14.5; H14-23年度

注1)各都道府県HPより作成。

2)条例欄の「有」は、観光振興条例の有無。

さらに、条例も計画も制定されていなくても福島県のように、「県や県内のゴルフ事業者が韓国のゴルフ客誘致活動を積極的に実施してきたことにより、本県のゴルフツアー先としての認知度は確実に定着しつつある。」⁹と自負するところもある。同様に「プログラム」として計画されたものではないが、和歌山県では2007年、フランス・ミシュラン社の旅行ガイドブック「日本ガイド」初版の発刊にあたり、それに高野・熊野地域が紹介されることでフランス語圏からの観光客増加が期待されるとして、同社の記者を招請し同地域の取材を支援している¹⁰。

⁹ 福島県観光交流課「20年外国人ゴルフ客数」<http://www.pref.fukushima.jp/kanko/stat/H20-gaikoku-golf.pdf>

¹⁰ 和歌山県広報室「わかやま県政ニュース」<http://wave.pref.wakayama.lg.jp/news/kensei/shiryo.php?sid=4680>。そして三ツ星がつけられた結果、欧米を中心に宿泊客が大幅に増加した(「平成19年和歌山県観光客動態調査結果」http://wave.pref.wakayama.lg.jp/news/file/7921_0.pdf)。

表2は、各自治体のホームページから得られる情報にのみ基づいたものである¹¹。2006(H16)年から2009(H21)年にかけて策定され、計画期間が4、5年のものが多いことが見受けられる。和歌山県のように毎年公表するものはもちろん、期間がかつての総合計画のように長くないのは、社会経済情勢の変化があまりに目まぐるしくなってきたためであろうが、多くの場合、「目標数値」が具体的に設定される。これは「観光統計の整備・充実」に関わる重要な点である。

この点については、まず、次の点を指摘しておこう。観光入込客数、外国人旅行者数、宿泊者数、観光消費額および観光波及効果の5項目(あるいは観光波及効果を含めない4項目)について、いつまでにどれだけ、と設定しているだけ、あるいは、これらに「コンベンションの開催件数」、「観光ボランティア数」などの副次的指標を付け加えただけの都道府県も多いということである。

これらの他に、例えば北海道では「道外観光客が道内観光に際し食事において満足したとする割合」、「体験型観光を目的として訪れる道外観光客の割合」などを設定している¹²。

また、「岡山県観光立県戦略」では、日本の総人口が減少する中で宿泊者数を増やすためには、宿泊数を増やすことに加えてリピーターを増やす取り組みが必要としている。しかし、リピーターの割合を調査した定期的な指標がないので今後整備する、とのことである。¹³

佐賀県には「計画」はないが、2007年11月策定の「佐賀県総合計画2007」の施策分野ごとの取組実績を公表する際、「主な取組と成果」として「観光客の誘致促進」では、その指標として宿泊観光客数とロケ地誘致本数があげられている。¹⁴

2 国土交通省・観光庁による観光統計の整備

前述の観光立国関係閣僚会議「観光立国行動計画」(2003年7月)では、観光統計の充実を図るため、2003年度より「旅行・観光消費動向調査」を承認統計として実施することが具体的に計画された¹⁵。また2004年11月の観光立国推進戦略会議「観光立国推進戦略会議報告書」は、観光先進国であるスペインが実施している統計を指摘しながら「国・地域、民間団体は、各産業、地域の効果的な観光戦略を策定することができるようにするため、観光統計の体系的な整備を促進する。」¹⁶と提言した。ただ、これら以前の2002年8月、国土交通省航空局飛行場部 建設課長(前:内閣府政策統括官 企画官)税所朗氏は次のように述べている。

「経団連が平成12年に出されました提言におきましても、国の責任でもって観光統計の統一化を図るべきだといったことが謳われています。やはりこういう統計の統一化とかそういったものは、権力をもってしてやらないと正直言ってなかなか進みません。ただ権力を行使すれば済むかというところではありません。やはりそれなりの相手側の協力が必要でございまして、後で出て参りますけれども、こういった統計を整備する地方公共団体あたりにメリットを理解してもらわないと正直言ってなかなか進まな

¹¹ ホームページからの情報収集は見落としがあり得る一方で、すでに中断、廃止されている計画等が削除されずに残っている場合がある。

¹² 「北海道観光のくにつくり行動計画(平成20年3月)」http://www.pref.hokkaido.lg.jp/kz/kkd/252-kodo_keikaku/kodokeikaku200328.htmの「進捗状況」p.3。

¹³ http://www.pref.okayama.jp/file/open/1259481484_159758_26070_85977_misc.pdf (PDF-p.37)

¹⁴ <http://www.pref.saga.lg.jp/web/var/rev0/0034/6869/25.1kankou.pdf>

¹⁵ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kanko2/kettei/030731/keikaku.pdf> (PDF-p.9)

¹⁶ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kanko2/suisin/dai5/041130houkoku.pdf> (PDF-p.21)

い。」¹⁷

このように、2003年1月の観光立国懇談会発足前後から地方を含めた観光統計の整備が意図されていた。そして、従来の観光統計は官民の様々な主体が各々の手法・目的で統計を作成しているため包括的な統計が存在しない、作成上の統一的な基準がないなどの問題点があり、観光統計が観光政策の立案や検証に十分活用できていないのが現状、との認識から、国土交通省で2005年5月から「観光統計の整備に関する検討懇談会」（座長：山内弘隆一橋大学大学院商学研究科教授）が開催され、本格的に観光統計の整備充実（の構想）が進み始めた¹⁸。4回の会合をへて同年8月、「我が国の観光統計の整備に関する調査報告書」を発表した。そこでは「早急に取り組む」事項として、①宿泊統計の速やかな整備、②都道府県別観光統計の整備に向けた取り組み、③外国人旅行者に関する統計の整備に向けた取り組み、があげられた。

その結果、①については2006年2月に宿泊旅行統計調査の第1次予備調査、同年6月に第2次予備調査が実施され、2007年1月から本調査が始められた。これにより都道府県単位で比較可能な稼働率、宿泊者数等のデータが得られるようになった。

これは観光関連統計において中心的なデータであり、他の分析を行うための基盤となるものである。秋田県、千葉県、大分県の3県を対象とした第1次予備調査の結果から、従業者数10人以上の施設に全宿泊者の83%、外国人宿泊者の97%が宿泊していることなどから、本調査の調査対象は従業者10人以上の施設とした。しかし、都道府県によっては従業者10人未満の施設の比重が高い場合もある。例えば長崎県では、ビジネスホテルと民宿の収容人数はほぼ同じであり、かつ、民宿の数は2005年から2007年にかけて増加している¹⁹。

また、「基本計画」（2007年7月）の「観光に関する統計の整備」の項で「旅行・観光消費動向調査」他の各種調査の調査項目の追加など更なる充実のための検討を行って2008年度または2010年から実施することが個別具体的かつ詳細に述べられている。特に、観光旅行者に関する統計については、都道府県の現行のものを踏まえつつ地方公共団体が採用可能な共通基準を策定して平成22年に調査の実施を目指すこととされている²⁰。

この入込客数・観光消費額については都道府県間で調査方法が異なるため比較が難しいので「統一基準」を作成する必要がある。そこで国と地方が役割分担をして調査主体となる都道府県、市町村の負担をなるべく少なくしつつ、調査の信頼性を確保できるような「ガイドライン（案）」を作成した（2008年4月）²¹。これに基づき、新潟県と岡山県で2008年11月および2009年2月にパラメータ・観光消費額調査を実施した（2009年度にはそれが11都道府県に拡大された）。

¹⁷ 日本観光研究学会 第25回研究懇話会（2002年8月）「観光分野における経済活性化戦略」<http://www.jitr.jp/japanese/discussions/0208.htm>

¹⁸ 内閣府経済社会統計整備推進委員会は翌6月、「政府統計の構造改革に向けて」を発表し、この懇談会で「速やかに、（中略）観光統計のあるべき姿を策定した上で、平成18年度を目途に必要な統計調査を行うなど観光統計の体系的な整備を進める必要がある。」とした。<http://www.keizai-shimon.go.jp/special/statistics/promote/report.pdf>（PDF-p.18）

¹⁹ 「長崎県観光統計 平成19年」<http://www.nagasaki-tabinet.com/public/statistics/data/01/text.pdf>（PDF-p.37,38）

²⁰ 以上は国土交通省HP「我が国の観光統計の現状」<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kanko/statistics.html>、「我が国の観光統計の整備に関する調査報告について」http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/01/010819_.htmlを参照。

²¹ 「観光統計の整備に関する検討懇談会 中間とりまとめ」<http://www.mlit.go.jp/kankocho/siryou/archives/pdf/toukeihoukokusho2008.pdf>（PDF-p.29）

そして2009年3月、「観光統計の整備に関する検討懇談会」の3分科会すなわち宿泊旅行統計分科会、観光入込客統計分科会、観光消費額統計分科会がそれぞれ報告書を発表し、2010年度からの全国統一基準での調査実施に向けて最終段階に入った。

なお、TSAについては観光消費額統計分科会が次のように述べている²²。まず旧国土交通省総合政策局で2000年度来TSAの導入が検討され、2003年度から承認統計として「旅行・観光消費動向調査」を実施して、それをベースとしたTSAを作成していたが、TSA導入国として国際的に位置づけられるに至っていない。したがって「基本計画」においても2010年までにTSAを本格導入することとしており、それにあたっては、第3表(海外旅行における国外支出)、第9表(観光集合消費)を除く全表を作成し、SNAとの連携における課題等を明らかにし、新たなTSAマニュアルを作成した²³。

また、内閣府統計委員会も「観光に関する統計整備」(2008年6月27日)で、「国内経済における観光の重要性の評価するためには、国際比較が可能となるような形で観光統計をまとめることが望ましい。SNA1993において観光サテライト勘定(TSA)の考え方が導入されると、1980年代から研究を進めていたカナダ統計局は、いち早く1994年に推計結果を公表し、続いてフランス、メキシコ、ニュージーランド、ノルウェー、ポーランド、シンガポール、スウェーデン、米国などが推計や試算を行っている。これらの国に比較して、わが国は国際的に遅れている状況にある。」と指摘している²⁴。

3 都道府県における観光統計の現状

上述の、統一的でなく施策立案等に活かされていないという従来の観光統計の問題を地方レベルで具体的にいくつか確認しておこう。

統一的でない点については、観光地入込客については、(社)日本観光協会が2006年3月に提案した統一的手法に基づいているのは2006年度現在、13都道府県にとどまっていることをあげられる²⁵。その調査対象施設等は「年間5万人以上もしくは特定時期の入込客数が5千人以上となる観光地点」とされている²⁶。しかし例えば愛知県では観光客入込数を「行・催事については、年間1千人以上、他の観光資源については、年間1万人以上を調査対象」としており、また、観光レクリエーション資源・施設の選定については、調査対象の基準を満たす限り各市町村の判断に委ね、市町村独自の方法により調査または推計を行った利用者(延数)の報告数値をもとに作成している²⁷。また滋賀県でも、年間入込客数が1,000人以上見込まれる観光地において調査を実施しており、それは792地点にもおよぶ²⁸。

また、千葉県では海水浴客を別建てで調査しているが、隣県の茨城県を含めて「観光客動態調査」自体に海水浴客を含んでいる都道府県がほとんどである。

²² 「観光統計の整備に関する検討懇談会 観光消費額統計分科会 報告書」 http://www.mlit.go.jp/kankochou/siryou/toukei/pdf/sightseen_statistics05.pdf (PDF・p.30)

²³ 同前

²⁴ http://www5.cao.go.jp/statistics/wg/wg2/wg2_13/siryou_2.pdf (田辺孝二)

²⁵ 日本観光協会『平成18年度 全国観光動向』(日本観光協会, 2008年11月)まえがき

²⁶ 三重県「H17 観光レクリエーション入込客数推計書」-「資料5」<http://www.pref.mie.jp/TOPICS/200606010112.pdf>

²⁷ 「愛知県観光レクリエーション利用者統計(平成19年)」http://www.pref.aichi.jp/kanko/toukei/H19/20081202_riyousya.pdf

²⁸ 「滋賀県観光入込客統計調査書(平成19年)」<http://www.pref.shiga.jp/kakuka/f/chushoukigyoo/files/irikomi07/all.pdf>

このように、自治体によって調査方法や推計方法などがまちまちであることの他にも観光統計に問題があり、地方でもその整備あるいは改善が意図されていた。大分県では2005年3月、つまり前述の「観光統計の整備に関する検討懇談会」が発足した同年5月以前に、信頼できる統計の構築をめざした構想を発表した²⁹。そこでは次のように指摘している。

1年分のデータが1年半ほど後に発表されている点は、観光産業の経営者にとっては遅くて頻度も少ない過去の数値の確認にすぎない。また入込数＝量の把握が中心で、質すなわち客層＝発地・年齢層と入込形態＝入込目的・同行者の面で不十分である。これに対して行政側は観光客の増減に寄せる関心が非常に高く、より高い数値になるようにしたがる傾向が強い。推計のたびにこうした意向が反映されてきたためか、観光事業者側の経営実感との乖離が大きくなり、統計そのものに対する信頼性が低下している。特に推定に推定を重ねた「入込客数」という数値が実数・延数の区分説明がないままに一人歩きし、誤解を招いている。その結果、観光事業者側の観光統計に対する関心が低下し、結果として集計実務担当者の意欲低下へとつながっている。

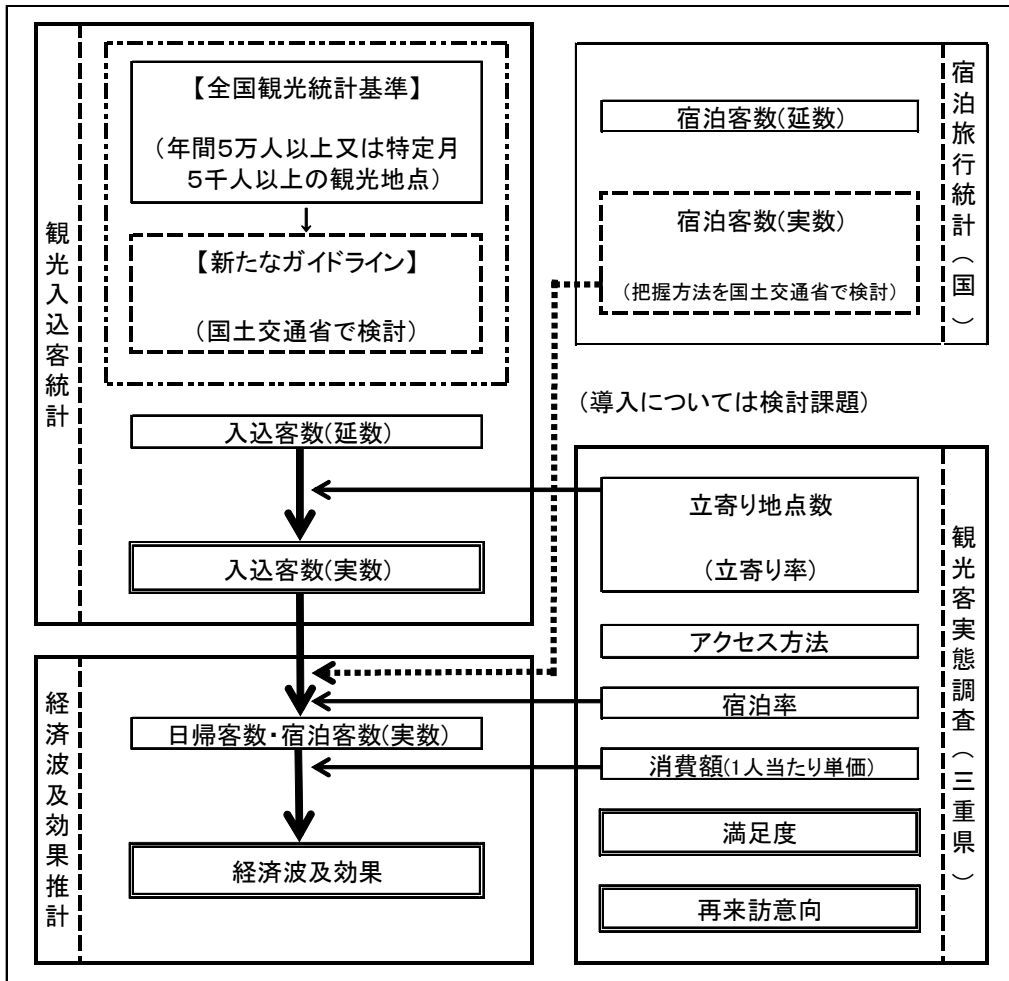
2009年度現在も進行まっただ中の観光統計の整備事業・施策は、以上の問題を解消しうるであろうか。三重県の取り組みが前節でみた国の統計整備にのっついていると思われるので、それを確認しよう。「三重県観光振興プラン 第2期戦略」(H20年9月)では「実行すべき3つの観光戦略」のうち、「観光戦略策定の基礎」となるものとして「観光基本データバンクの整備・運用」があげられている³⁰。ただし、「データバンク」と言っても省庁内外のデータを収集して活用の利便を図るデータベース的なものではなく、図解すると次図のとおりである。

図の右下が2009年度現在、11都道府県で実施されているパラメータ・観光消費額調査にかかわる部分である。ただし満足度については全国一律ではない。2-(4)でみた北海道のように、今後、非常に仔細に調査する自治体もでてこよう。そして「経済波及効果」の算定が、いわば最終目的である。

²⁹ 大分県の観光統計の方向性検討委員会『大分県の新しい観光統計の構築に向けて』(2005年3月)

³⁰ http://www.pref.mie.jp/D1KANKO/pdf/02plan_main2.pdf (PDF-p.32)

図1 三重県「観光基本データバンク」の全体像



出所：『三重県観光振興プラン 第2期戦略』（平成20年9月）p. 28
<http://www.pref.mie.jp/TOPICS/200809009011.pdf>

他の都道府県の状況は例えば次の通りである。長崎では(統計整備の)「国の動きに併せて観光統計調査の見直しを検討」³¹と明確に述べている。秋田県の指標の設定は、2005年10月時点で「産業・ビジネスとしての観光の重要性、県経済に与える波及効果の大きさなどを広く周知するためには、単に入込み観光客数だけではなく、今後の課題として、観光消費額や経済波及効果などの数値を出すための調査や一人当たりの滞在時間、宿泊数の調査などが必要であり、その実施について検討を加えてい」³²く、であり、この時点で国の方針とすでに一致している。

愛媛県では、県内約1,000箇所の観光地・観光施設への入込みについて、市町から報告されたものを基礎として推定し、県内5ブロックの人数を推定したが、「今後は、現在、国が行っている「宿泊旅行統計調査」の動向等を踏まえ、本県の観光統計の見直しについて検討を行う」予定である³³。

前述の満足度についても検討しているところがある。和歌山県では、「観光振興施策を戦略的に進めていくためには、観光入込客数はもちろんのこと、観光消費額や経済波及効果など

³¹ 「長崎県観光振興基本計画」（2007年10月）<http://www.pref.nagasaki.jp/premium/chapter05.pdf> (PDF-p.19)

³² 「秋田花まるっ観光振興プラン 改訂版」<http://www.pref.akita.lg.jp/www/contents/1130144324231/files/plan00.pdf> (PDF-p.41)

³³ 「平成19年観光客数とその消費額」<http://www.pref.ehime.jp/050keizairoudou/040kankou/00006888050628/19-1.pdf> (PDF-p.2)

の観光データに加え、観光客の満足度といった『質』に関わるデータをも把握し、これらを体系的に利活用することが求められる。」として、「観光客動態調査」による観光入込客数の把握だけでなく、消費額、満足度、嗜好（ニーズに基づくマーケット情報）など、タイムリーで効果的な観光施策の推進を図るために必要な基礎データの収集と分析を行うため、2008(H20)年に「和歌山県観光統計調査」を実施した。³⁴

むすび

以上のように、都道府県においても観光統計の整備・充実がすすんでいる。しかし、消費総額、波及効果に関しては、パラメータの量と質ついて、よりいっそうの検討が必要である。「統一基準」はよいが、各地の地形・気候・習慣による差異も考慮されていなければならない。推計値の扱いには特に注意が必要である。それは単に施策立案者だけの問題ではなく、代議士はもちろん、一般県民の理解も重要である。

この点、数値の独り歩きへの警告として、山形県観光振興課の次の指摘は高く評価できる。「経済波及効果とは、正確には『山形県内での旅行者の消費活動によって、新たに〇〇億円の“利益”が山形県にもたらされた』という意味を表す用語ではない。また、推計によって得られた数字の大小をもって、その“良し悪し”について言及できる性格のものでもない。」³⁵全ての自治体がこのような認識をもつべきである。またマスコミは、いたずらに「◆◆の経済効果は〇〇億円」などと単純に報道することは慎むべきであろう。

このような認識のもと、地域観光振興を図るには地域の主体性が重要である。2005年2月28日 予算委員会第八分科会（国土交通省関連）質疑で衆議院議員・西村ちなみ氏も次のように述べている。「にわかに観光立国宣言が出されて、観光立国行動計画が策定されましたけれども、私は、やはり大切なのは地域の自主性、自発性であろうと思っております」³⁶。また、北海道大学観光学高等研究センター長・石森秀三氏も「地方公共団体や住民が主役となった『地域主権の観光立国』政策が総合的に推進されることを期待している」³⁷と言う。観光統計は整備・充実されるとともに、地域住民によって活用されなければならない。

補論 和歌山県統計課の取組：統計情報全般の取扱いに関する整備

地方自治体における統計の利活用の促進のためには、何よりも統計の位置付け・取り扱いを整備することが出発点となる。その事例として、先進的と思われる和歌山県のケースを見てみたい。

まず、和歌山県統計課(企画部/企画政策局/調査統計課:2009年度現在)の統計データについての認識は次の通りである。

³⁴ 「和歌山県観光統計調査報告書(2009年3月)」<http://www.pref.wakayama.lg.jp/prefg/062400/documents/toukeihoukokusho.pdf> (PDF・p.3)

³⁵ 山形県商工労働観光部観光振興課・(株)荘銀総合研究所「平成19年度顧客満足度調査報告書(平成20年3月)」<http://www.pref.yamagata.jp/ou/shokorodokanko/110004/chouahoukoku.pdf> (PDF・p.79)

³⁶ 西村ちなみ(民主党・新潟一区)チャレンジサイト(<http://www.chinami.net/modules/xfsection/article.php?articleid=3>)

³⁷ 「週刊 観光経済新聞」2009年9月30日号「視点 日本の観光-96-」。

本格的な地方分権の時代を迎え、地方独自の政策的意志決定と行政の成果の公表・評価が重要になっており、統計データは、そのための基本となる国民・県民共有の財産であり、また行政の基盤をなすものである。しかし、これまでの統計データは、個々の目的に沿ってバラバラに作成・公表されてきた。そのため、データの収集に時間がかかる、また各種データの複合的な分析が出来ない等の非効率が発生している現状となっている。

したがって、このような弊害を出来るだけ少なくするため、統計データの共有化・オープン化を円滑に進めることを目的に、組織的な整備を実施していくことにする。ここではヒアリング時に受領した資料にしたがってその内容を示す。

整備の内容は、統計情報の管理・共有・活用・保管および公表用資料の取扱い等といった全般的なものであり、次の3つの分野を柱として段階的に整備する。①庁内における統計情報の共有化と活用面の充実、②公表用資料の簡素化と統計データのインターネットを通じた情報提供、③統計情報整備における体制の整備。

そして、統計データのDB化・共有化・オープン化のための指針が2007(H19)年10月4日から施行された。その内容は次の通りである。

1)統計データの定義・目的と行政におけるその取り扱い原則

行政における統計データとは、行政の対象となる集団の特徴を示すための数値で(業務統計も含む)、政策的な意志決定または行政の成果を公表・評価するために使用する。

それらは、公共財として意味が理解しやすい形に加工した概要版を作成したり、データそのものを利用しやすいExcel形式等で公表する。ただし統計データを作成するために集めた個人情報は厳重に保護する。

2)データベース化・共有化・オープン化の概念

次の3レベルを想定するが、この指針ではレベル2までを扱う。

レベル1:個別に作成された統計データが、県HPに掲載され共有されている。

レベル2:個別に作成された統計データが、共通フォーマットのDBに加工され、

NTRA-Wakayama(2004年度～)と県HPに掲載され共有されている。

レベル3:情報処理システムを構築し、統計データの入力、集計、共有、公表の統一処理が実施され、マイクロデータの利用、GISへの対応を想定している。

3)統計整備・管理体制

各課室の事務分担に統計管理を位置づけ、統計管理者を定めて統計課に報告する。統計管理者の役割は、管理データの選定、統計データの保存・公表に関わる管理、統計課が実施する研修を受講、統計課が構築する県庁内共有DBシステムへの統計データの提供である。

そして統計課が全庁的な統計整備の進行管理を担当する。具体的には県HP「統計情報館」の運営・管理、共有DBシステムの構築と管理、統計管理者のための研修の実施、集中的なデータ保管である。

4)管理する統計データの選定

次のいずれかに該当するものを管理する。統計法または県統計調査条例に基づいているものおよび業務統計のうち、国が同様のデータを統計として公表しているもの、総合計画その他の計画の成果指標として選定されているもの、その他政策的な意志決定を行なうため、または行政の成果を

公表・評価するために使用する数値で所管課室が選定したもの。

5)統計データの保存

保存のためのフォルダを作成し、個人の作業用フォルダとは別にする。またPW等の保護措置を講じる。各課室内に保存場所を指定する。また、情報公開コーナー、文書館で保存する。統計課で一元管理する。

6)データの公表(レベル1への対応)

基本的な考え方は、公共財として意味が理解しやすい形で公表するが個人情報には厳重に保護し、印刷物は出来るだけ少なくしてインターネット上での公表を基本とする、である。各課室は、県民への資料提供を意識して作成し、データそのものは必要最小限のものを添付する。印刷物としては、わかりやすい形に加工して公表する。

各課室のHP上では、資料を HTML または PDF 形式で、データそのものは PDF に加え、Excel または CSV 形式で公表する。また適宜、国のデータ等とリンクさせる。「統計情報館」にもリンクする。必要に応じて報道機関に対して印刷物としての公表資料を提供する。

統計課の役割は、更新のチェックと各課室公表資料の「わかりやすさ」のチェック及び改善の勧告等である。

7)データの公表(レベル2への対応)

基本的な考え方は、他府県と比較可能・長期時系列(25年程度;可能な限り1980年以降)データ含有・項目の検索可能、の機能を持つ県庁内共有統計DBシステムを構築することである。

その際の統計課の役割は、県庁内共有統計DBシステムの作成・維持管理およびそれに組み込む統計を決定することであり、各課室の役割は、統計課で指定した統計データを、共通フォーマットへ入力・更新することである。

以上のように、データの定義から公表方法まで具体的に決め、組織だった体制ですすめている都道府県は(2009年現在では)おそらく和歌山県だけであろう。上記の指針のうち、2)のレベル3は、一この指針の対象外とのことであるが一、都道府県レベルで使用に耐えうる統計調査が少ないことを鑑みれば、データ活用の面からすれば最も重要と言える。

現時点(2007年度当時)では基礎的な主要データの「庁内データ共有」がメインとのことであるが、今後は庁内各課室の統計情報を中心に、最終的には業務データについても INTRA-Wakayama = 「和歌山県統計情報提供システム(仮称)」に反映させる予定である。他県商工関連部局で聞いたところによれば、ある課に紙媒体で「置き去り」にされている業務データが活用されることは少ないとのことである。それが他課で利用されることはありえないであろう。上記のようなシステムが完成すれば、(課をまたがる複数の)マイクロ業務データのリンクにより「悉皆月次」と言う理想に近いデータを多数得ることも夢でなくなる可能性もある。

もちろん、そのようなリンクやその後の加工・分析ができる人材がいないと宝の持ち腐れになる。統計課と各課の統計管理者が主体(あるいは先導者)となって「地方独自の政策的意志決定と行政の成果の公表・評価」等のために効果的に活用することが望まれる。国、総務省はそのための支援を怠ってはならない。研究者も各自の専門に関わる領域において協力を惜しんではならない。

県民経済計算の推計と利活用の現状[※]

愛媛大学法文学部 佐藤智秋

はじめに

- 1 各地における取り組み
 - 2 推計方式と推計方法
 - 3 推計周期
 - 4 推計値の見直し
 - 5 利活用
- むすび

はじめに

地域経済全体を生産・分配・支出の 3 面から捉え、その規模・構造・水準を示す県民経済計算は、地方自治体における政策立案から、地域の産業、研究、教育の分野で幅広く利用されている。そのため、県民経済計算は、地域経済統計の中で最も重要な統計とみなされているのであるが、この統計の、概念規定、推計方法、利用方法、実際の利用状況、利用効果等にはわかりにくい点も多い。4 章では、地域経済への県民経済計算の有効活用を考えていくために、県民経済計算の推計方式・推計方法、推計周期、利活用の状況等を検討していく¹。

1 各地における取り組み

地域における公的な統計業務は、①国から地方自治体への法定受託事務、②自治体の単独事業、③国の地方支分部局等によるものからなる。県についてみると、大半が①の国の法定受託事務としての統計業務であり、自治体の統計主管課と各事業主管課で分担し対応している。県民経済計算の推計は、自治体が統計主管課内に担当係を設け、県費を使い定期的に作成している②の自治体の単独事業(県単事業)になる。担当係には、統計分析チーム、分析班、解析班、政策統計グループといった名称が付けられている。この係は、通常数名からなり、県民経済計算以外に市町村民経済計算、産業連関表、商品流通調査等(自治体によっては、さらに景気動向指数、景況調査、消費者物価指数等)を作成している²。

県民経済計算に関する業務の範囲には地域ごとに差があり、表 1 の①と②が一般的に行われてい

※本稿は、文部科学省科学研究費補助金プロジェクト『地域経済活性化と統計の役割に関する研究』(基盤研究 B、2006-2009 年度、課題番号 14330042、研究代表:菊地進立教大学教授)の成果の一部である。

¹ 地域には、①地域ブロック、②都道府県、③政令指定都市、④市区町村などがある。推計に必要な基礎統計の整備状況、地域経済計算の推計主体や利用主体等の関係から②の都道府県レベルでの地域経済計算(県民経済計算)の推計が中心になっており、本稿で取り上げる範囲も、都道府県における推計作業にとどめる。市区町村の地域経済計算については、当該地域が独自に推計する場合と県が推計する場合がある(県民経済計算の指標の按分による簡易推計)。また地域ブロックについては、内閣府による推計が行われている。

² 県民経済計算の担当者は、大半の地域で他の部署と同様に 3 年前後で異動している。

る業務で、③以下は一部の自治体での取り組みになっている。こうした違いは、直接には、組織トップの考え方、担当課の伝統、財政事情、担当者の能力等が関係しているようにみられる。

表1 各地の「県民経済計算」担当係が扱う範囲

一般的な取り組み	① 年度推計、公表 ② 推計結果の要約・概要・年報(詳細版)の報告
一部自治体の取り組み	③ 推計結果を利用した地域経済の解説・分析 ④ 速報、速々報、QEの推計 ⑤ 長期時系列データの整備 ⑥ 各種分析ツールの開発 ⑦ サテライト勘定の推計

次に、県民経済計算の業務の中心にある推計作業をみていく。

2 推計方式・推計方法

(1) 変遷

県民所得統計の推計は戦後すぐに始まった。1947年、当時の鹿児島県の統計課長が、戦争による県民経済の崩壊から県民経済の根本的立て直しをはかるために、県政はすべて統計にもとづいた科学的な施策にもとづかねばならないと考え、同県の県民所得統計が試算されたことは知られている。1951年には、ほぼ全県で県民所得の推計が試みられるようになった。県民所得統計の整備は、まずは地域の主体的な取り組みとして始まったといえる³。

さて、地域経済を総合的に捉える統計であれば、さまざまなバリエーションがあり得たのであろうが、県民所得統計は、国や他地域との比較が主要な利用方法であることから、この統計には比較可能性が強く要請された。そして、このことが統計の内容や推計作業を形づけていくことになった。

基本的に、中央政府において国民所得の推計を担当する機関が、県民経済計算の推計方式(概念および推計方法)を作成し、それを標準方式として地方自治体に提供し、各自治体は標準方式をもとに推計作業を遂行していくことになった。この標準方式は、国際基準であるSNAの改定に対応して、日本の基準が改定され、それに続いて改定されてきた(表2)。

現在、各都道府県は、2002年に内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部が作成した93SNA準拠「県民経済計算標準方式(2002年版)」をもとに推計を行っている。この標準方式は、県民経済計算のガイドラインであり、実際の推計作業は、内閣府から提供された「県民経済計算標準方式推計方法」(推計マニュアル)を使い行われている⁴。

³ 後藤文治(1970a) pp.173-6。後藤は、旧経済企画庁在職時に各県における県民所得の推計を指導している。後藤(1970a, 1970b, 1971, 1974)は、戦後から1970年代までの県民所得統計の発展について詳細に記述したものである。

⁴ 「標準方式(2002年版)」の構成は、第1章 県民経済計算の概要、第2章 県民経済計算の発展経緯と県民経済計算標準方式、第3章 県民経済計算標準方式による経済の循環と構造の捉え方、第4章 県民経済計算標準方式の表章、第5章 県民経済計の基本勘定・主要系列の概念及び内容、第6章 県民経済計算の取扱要領 の89頁からなる。「推計マニュアル」の方は、第一部 生産系列、第二部 分配系列、第三部 支出系列 の331頁からなり、推計手順・方法が詳細に記述されている。

表2 県民経済計算(推計方式)の沿革

国際	国内	都道府県
	第2次世界大戦後、米国方式に準拠し、国民所得を推計。	1947年、鹿児島県、「県民所得」を試算。 1949年、経済安定本部国民所得調査室、「県民所得推計試案」を発表。
1953年、国連、53SNAを策定。		1956年、経済企画庁調査部国民所得課、「県民所得の標準方式(1956年版)」を作成。
	1966年、53SNAに準拠した国民所得統計に移行。	1970年、経済企画庁経済研究所国民所得部、「県民所得の新標準方式(1970年版)」を作成。
1968年、国連、68SNAを策定。		1978年、経済企画庁、国の68SNAへの移行に対応した「新県民所得標準方式(概念調整方式)」を作成。 1983年、経済企画庁、68SNAに準拠した「県民経済計算標準方式(1983年版)」を作成。
	1978年、68SNAに準拠した国民経済計算体系に移行。	
1993年、国連、93SNAを策定。		2002年、内閣府経済社会総合研究所、93SNAに準拠した「県民経済計算標準方式(案)(2002年版)」を作成。
	2000年、93SNAに準拠した国民経済計算体系に移行。	

(備考)後藤文治(1970a、1970b、1971、1974)、鈴木多加史(1995)、奥本佳伸(1998)、内閣府『県民経済計算年報(各年版)』他。

現行の「標準方式」は、公表時点のものが電子ファイルで入手可能であるが、推計マニュアルの方は内部資料扱いになっている。また、どちらも、加除式の資料として配布され使用されており、部分的な改定が繰り返し行われている(この内容は公表されていない)。さらに推計マニュアル自体が各地域における経済状況や統計の整備状況等を考慮し、自治体独自の判断で推計方法に手を加えるように作られている。そのため、どちらも今現在現場で使用されている現物を確認することはできないのであり、国民経済計算の推計方法がある程度公開が進んできているのに対し、県民経済計算に関しては、統計指標を説明する中心的資料が関係者以外利用できない状況にある。少なくとも、内閣府が各自治体に提供する情報(推計マニュアル等)や、内閣府が各自治体から集めている情報(推計に関するアンケート調査等)に関しては公開を原則とすることが望まれる。

(2)表章

表 3 は、県民経済計算の表章一覧である。現行の標準方式にある勘定・表・指標について、2007 年時点の各地の整備状況をみると、I 基本勘定の 3 制度部門別資本調達勘定とⅢ付表の 1、2、3、6 を

表3 県民経済計算の表章一覧

I 基本勘定	1 統合勘定	1 県内総生産勘定(生産側及び支出側) 2 県民可処分所得と使用勘定 3 資本調達勘定(実物取引) 4 県外勘定
	2 制度部門別所得支出勘定	1 非金融法人企業 2 金融機関 3 一般政府 4 家計(個人企業を含む) 5 対家計民間非営利団体
	3 制度部門別資本調達勘定(実物取引)	1 非金融法人企業 2 金融機関 3 一般政府 4 家計(個人企業を含む) 5 対家計民間非営利団体
II 主要系列表	主-1	1 経済活動別県内総生産(名目) 2 経済活動別県内総生産(実質:連鎖方式) 3 県内総生産(デフレーター:連鎖方式)
	主-2	1 県民所得および県民可処分所得の分配
	主-3	1 県内総生産(支出側、名目) 2 県内総生産(支出側、実質:固定基準年方式) 3 県内総生産(支出側、デフレーター:固定基準年方式)
III 付表		1 一般政府の部門別所得支出取引 2 社会保障負担の明細表(一般政府の受取) 3 一般政府からの家計への移転の明細表(社会保障関係) 4 経済活動別県内総生産および要素所得 5 経済活動別の就業者数および雇用者数 6 家計の最終消費支出の構成
IV 関連指標	1 経済成長率に関するもの	1 県内総生産(名目)対前年度増加率 2 県内総生産(実質)対前年度増加率 3 県民所得対前年度増加率 4 県内総支出増加寄与度
	2 1人当たり所得水準に関するもの	1 県民所得(県民1人当たり) 2 県民可処分所得(県民1人当たり) 3 家計最終消費支出(県民1人当たり) 4 県民雇用者報酬(雇用者1人当たり)
	3 1人当たり生産水準	1 名目県内純生産(就業者1人当たり)
	4 人口、世帯数、就業者数等に関するもの	1 総人口 2 世帯数 3 就業者数
	5 その他	1 生産指数 2 賃金指数 3 消費者物価指数

(備考) 各県のホームページおよび「県民経済計算標準方式(2002年版)」を参考に作成した。後者の表章とも最新の方式とも異なるので注意。

未公表、または未整備の地域が相当数残っている⁵。Ⅲの付表は基本的に明細表である。大半の地域で実際に利用されているのは、Ⅱの主要系列表とⅣの関連指標の一部になっており、内閣府が公表する『県民経済計算年報(各年版)』への掲載もこの範囲にとどまっている。

(3)推計作業

推計は県経済の生産・分配・支出の3面から行われるが、国民経済計算において支出側が推計作業の中心になっているのとは異なり、県民経済計算においては、基礎資料や推計方法の点から、生産側が推計作業の中心になる⁶。表4は、県民経済計算の大まかな推計方法である。

表4 県民経済計算の基本的推計方法

	推計方法	備考
生産系列	付加価値法	産業別総生産額=産出額-中間投入額
分配系列	所得接近法	
支出系列	支出接近法(人的推計法、人的接近法)	

推計作業の流れは、表3のⅢ付表→Ⅱ主要系列表→Ⅰ統合勘定というように進められる。生産系列においては、表3のⅢ付表の4「経済活動別県内総生産および要素所得」の作成が推計作業の要に位置付けられる(表5)⁷。

3 推計周期(確報、速報、速々報、四半期速報 QE)

県民経済計算の「確報」は、2006年度の推計値になるが、各都道府県において当該期間終了後約17～23ヵ月後(翌年8月～翌々年2月)に公表されている(表6)。47都道府県が推計・公表したものが、その後、内閣府により取りまとめられ、すべての都道府県分を見渡せるのはほぼ2年後になる。利用者は、この指標を最新データとして1年間使い続けることになるので、県民経済計算の確報は、地域経済の足を捉えることができないばかりか、場合によっては1サイクル前の景気循環をようやく捉えているということもある。

こうした中、「確報」に先立ち「速報(早期推計・簡易推計)」や「速々報」、「四半期速報 QE」を独自に推計・公表する自治体がでてきている。

まず、速報は、2007年度推計値になるが、約22府県において当該期間終了後約4～14ヵ月で推計されている(うち公表は20県、以下、2009年8月末時点で確認できたもの)⁸。速々報は、2008年度推計値になるが、8県において当該期間終了後約3～5ヵ月で推計されている。

⁵ 内閣府(2007)、他。

⁶ 大平(1997)39号、p.54。

⁷ 経済活動ごとに、①の生産者価格表示の産出額と②の中間投入額を推計し、③(=①-②)で付加価値額を求める。③を合計したものが県内総生産になる。統計や自治体の内部資料を利用したり、適当な数値がない場合は、独自調査、業者・関係機関への照会、国値での代用、補外・補間推計、按分等に対応している。なお、国民経済計算では生産側と支出側の食い違いは、「統計上の不突合」として生産側に計上されるが、県民経済計算では支出側に計上されバランスが取られる。生産側の推計の方がより精度が高いことになる。

⁸ 速報の推計方法は、内閣府から提示されておらず、推計している県は、ブロックごとの担当者会議やすでに推計している県から推計方法に関する情報を得て推計している模様だ。推計方法は、おおまかには確報に準じた推計方法と回帰分析の手法による。

表5 Ⅲ付表4 経済活動別県内総生産及び要素所得

経済活動の種類	生産者価格表示の産出額	中間投入	生産者価格表示の県内総生産	固定資本減耗	生産者価格表示の県内純生産	生産・輸入品に課される税(控除)補助金	県内要素所得	雇用者報酬	営業余剰・混合所得
	①	②	③=①-②	④	⑤=③-④	⑥	⑦=⑤-⑥	⑧	⑨=⑦-⑧
1. 産業									
(1) 農林水産業									
① 農業									
② 林業									
③ 水産業									
(2) 鉱業									
(3) 製造業									
(4) 建設業									
(5) 電気・ガス・水道業									
(6) 卸売・小売業									
(7) 金融・保険業									
(8) 不動産業									
(9) 運輸・通信業									
(10) サービス業									
2. 政府サービス生産者									
(1) 電気・ガス・水道業									
(2) サービス業									
(3) 公務									
3. 対家計民間非営利サービス生産者									
(1) サービス業									
4. 小計(1+2+3)									
5. 輸入品に課される税・関税									
6. 総資本形成に係る消費税									
7. 帰属利子									
8. 合計(4+5+6+7)									

(備考)各県ホームページより。

QE は、新潟県が 1996 年 2 月に 1995 年 7～9 月期分を最初に公表して以来、現在 13 県で推計が行われている(うち公表は 8 県)⁹。国レベルでは QE の公表がだいたい 1ヶ月半で行われているのに対し、県レベルの QE は、国の公表値を利用するため 3～5 ヶ月で公表されている¹⁰。この QE を推計する自治体では、QE の推計値を使い前述の速々報の推計も行っている。

内閣府では、QE 推計用ファイル(Excel 形式)を各県に提供しているが、実際の推計は、各県で検討を行い、推計方法に手を加えたり独自に構築したりしており、自治体により異なったものになっているようである¹¹。推計に必要とされる基礎資料の数は、確報が約千の指標をもとに推計されるのに対し、QE は

⁹ 最初に QE 推計に取り組んだのは熊本県である(群馬県総務局統計課統計分析グループ(2006)p. 72)。なお、地域によっては、地銀が QE の独自推計を行っている。

¹⁰ 内閣府国民経済計算部地域・特定勘定課(2007)、藤原俊朗(2000b)、他。

¹¹ 提供時期は、2001・2 年頃である。システムは、SNA7 地域区分の四半期予測値推計システムを県単独で利用できるように再構築したものとのことだが、外部提供不可のため(内閣府担当者)、現物を確認できない。内閣府(2000)p.23 には、「この実際の推計作業は、モデル式を作成してしまえば、1 人で 1 週間かかる程度、モデル式の再推計の際で 1 ヶ月程度と、実作業も短期間で行われているようである」とある。

表6 県民経済計算の推計・公表状況

	都道府県	2006年度確報	2007年度速報	2007年度確報	2008年度速々報	四半期速報(QE)
1	北海道	08年12月				推計・非公表
2	青森県	09年1月	09年5月			推計・非公表
3	岩手県	08年9月	09年2月			
4	宮城県	08年12月	09年3月			
5	秋田県	08年11月	09年3月		09年8月	推計・公表
6	山形県	08年10月	09年3月			
7	福島県	08年9月	09年3月			推計・非公表
8	茨城県	09年2月	08年7月		09年7月	推計・公表
9	栃木県	08年11月				休止
10	群馬県	08年11月	08年8月		09年7月	推計・公表
11	埼玉県	08年10月				中止
12	千葉県	09年1月				
13	東京都	08年11月				
14	神奈川県	08年11月				
15	新潟県	08年10月	08年8月		09年8月	推計・公表
16	富山県	09年1月				
17	石川県	09年1月	推計・非公表			
18	福井県	08年12月				
19	山梨県	08年10月	09年3月			
20	長野県	08年12月				
21	岐阜県	08年11月	09年3月			休止
22	静岡県	08年12月	08年7月		09年7月	推計・公表
23	愛知県	08年10月	09年3月			
24	三重県	08年11月	09年3月			
25	滋賀県	08年12月				
26	京都府	08年12月				
27	大阪府	08年8月	09年2月	09年8月		
28	兵庫県	08年10月	08年6月		09年6月	推計・公表
29	奈良県	09年1月				
30	和歌山県	09年2月				
31	鳥取県	08年12月				
32	島根県	08年12月	推計・公表		09年7月	推計・公表
33	岡山県	08年11月	推計・非公表			推計・非公表
34	広島県	08年12月	08年6月		09年7月	推計・公表
35	山口県	09年1月				推計・非公表
36	徳島県	09年1月				
37	香川県	08年12月				
38	愛媛県	08年10月				
39	高知県	08年11月				
40	福岡県	09年2月				
41	佐賀県	08年12月	推計・公表			
42	長崎県	08年12月				
43	熊本県	08年11月				
44	大分県	09年1月				
45	宮崎県	08年12月				
46	鹿児島県	08年10月	09年3月			
47	沖縄県	08年12月				
	計	47	22	1	8	13

(備考) 2009年8月31日現在の推計・公表の状況。主にホームページから確認。

県内総生産の動きに関連の強い約百の指標を使い、回帰分析の手法により推計される。

推計を行っている県の担当者からは、QE や速報値と確報値との乖離が大きい、回帰式の説明変数に国値を多用するために、県の推計値が国の値に似た動きになり地域の景気動向の特徴が出にくい、とい

った指摘がある。また、一旦始めた推計作業を中止した県や、検討はしたものの推計作業を見送った県もあり、必ずしも推計する県が増加傾向にあるわけではない。そのことについては、「費やす手間と得られるものとのバランスから推計を中止した」(某県担当者)、「誤差が大きく景気動向を捉えるのであれば他の指標で十分」(某県担当者)、「四半期推計を行うよりも、本推計の精度の向上や推計結果の詳細な分析を行うことのほうが、より重要」¹²、「外部からの要望がない」、「推計手法が未確立」という説明がなされている。

地域の景気動向を捉える統計としては、日銀支店、地方経産局、地銀が月毎・四半期毎に公表している統計資料があり、こちらが一般的である。県がさらに独自に QE を推計する意味として、地域の足元の景気動向の把握よりも、年度推計値の速報化への利用が考えられる。

4 推計値の見直し

公表された確報(年度推計値)は、表 7 に示されるような理由で、繰り返し見直しが行われる。改定、遡及改定、まれに訂正といわれるものだが、その都度丁寧な説明がなされることはまれである。ユーザーには、過去にさかのぼって最新の公表値を使用することが求められ、扱いにくい統計となっている。

表7 見直しの理由

- | |
|---------------------------|
| ① 推計に使用する基礎統計資料の変更に対応した改定 |
| ② 産業連関表の5年ごとの改定に対応した基準改定 |
| ③ 物価指数の基準年の変更に対応した改定 |
| ④ 推計方式・方法の見直しによる改定 |
| ⑤ 推計の誤り |

⑤の推計の誤りに関しては、次のような愛媛県の事例がある。2008年6月、愛媛県が2007年12月に公表した2005年度県民経済計算と、少なくとも過去8年間にわたる県民経済計算に推計ミスがあることが明らかになった。推計ミスは、内閣府の「推計マニュアル」と照合することで判明したという。この件は、推計作業の誤りはもちろんであるが、それ以上に、誤りに気付いた後も外部から指摘されるまで隠蔽し、説明のないまま2007年12月の公表時に、過去公表分の部分的修正を行ったことでマスコミに大きく取り上げられた。愛媛県では、問題発覚後の2008年10月に、2006年度県民経済計算の公表とあわせて過去の公表分の訂正を行った(表8)¹³。

推計ミス自体は珍しくはないが、訂正額が、訂正前「県内総生産」の+4.7%に達するという大きな規模になった。さらに、併せて公表された遡及改定額も訂正後「県内総生産」の-2.8%に達しており、上げたり下げたりの数値の見直しが行われたことになる。

5 利活用

地域における地域経済計算の目的や役割については、「地域経済計算によりこうしたことがわかる。地

¹² 以下は内閣府(2007)より。

¹³ 愛媛県「県民経済計算の見直し」<http://www.pref.ehime.jp/toukeibox/toukeika-01.htm>。

表8 愛媛県における2005年度県民経済計算の見直し

	金額(億円)	
A.訂正 (生産系列)		
①卸売・小売業		
・適応年度の誤り	165	
・本支店間移動額の入力誤り	1,303	
・その他小売業の商業販売額の入力誤り	204	
②不動産業		
・家賃単価の使用数値の誤り	232	
③サービス業		
・全国従業者数の入力誤り	365	
④その他	▲ 9	
訂正前「県内総生産」	<u>47,607</u>	
①～④の訂正額計	2,260	4.7% (訂正前「県内総生産」に対する%)
→訂正後「県内総生産」	<u>49,867</u>	
⑤固定資本減耗		
・県内総生産の増に伴う増	▲ 523	
⑥生産・輸入品に課される税等		
・地方消費税清算金の計上漏れ	▲ 91	
(分配系列)		
①賃金・俸給, 企業所得	0	
②財産所得(非企業部門)	▲ 87	
③企業所得		
・単位の変換誤り	134	
④その他	▲ 35	
B.遡及改定		
遡及改訂額	▲ 1,414	-2.8% (訂正後「県内総生産」に対する%)
→遡及改訂後「県内総生産」	48,453	
今回見直し額(訂正前「県内総生産」-遡及改訂後「県内総生産」)	<u>846</u>	1.8% (訂正前「県内総生産」に対する%)

(備考) 2008年10月31日愛媛県発表。愛媛県ホームページより作成。

域の計画や政策の策定、各種経済分析、学術研究に利用される」とさまざまなところで繰り返しいわれている。しかし、実際に地域で県民経済計算がどのように利用されているのか、あるいはどう役立てられているのかということについて、十分検討されているとはいえない。先に表1で示したように、自治体の統計担当部署で一般的に行われているのは、年度値の推計と公表の作業である。もちろん、これだけでも、地域経済に関する基本的で重要な情報を提供することになり、現に、推計結果は、自治体内で、総合計画やその他の主要な計画・政策の策定、地域経済の分析に利用されている¹⁴。

ヒアリングの中で受けた自治体の統計担当職員全般の印象であるが、自分たちは統計を提供する側という意識が広くみられ、利活用への関心は低い。たとえ県単事業であっても、予算の出所以外、扱いに

¹⁴ 利用主体としては、この他、地域の企業(主に金融機関)、教育機関、研究機関等があるが、ここでは自治体での利活用のみを取り上げる。

差はない。また、統計を利用している現局においても、「基礎資料として利用している」という以外に、政策策定にこう使ったとか、こう役立ったという声は少ない。自治体における統計利用では、政策と統計がリンクしていないとか、初めに結果ありきで統計が都合よく使われているという状況が当たり前になっており、統計が政策を方向づけていくケースはなかなかない。

県民経済計算についても同様のことがあてはまる。県民経済計算の担当部署にあつては、業務は公表までで終わり、その先の利用にはあまり積極的でない¹⁵。関係者が推計から公表までの段階に注ぎ込む労力の大きさと比べると、その後の活用段階へ注ぐ労力はあまりに小さい。多くの地域では、国から標準方式が提示され、忠実に推計を行うことが要請され続けているうちに、本来なされるべき地域経済への利活用が二の次になってしまっているようである。推計と利活用はひとつながりのものであり、ユーザー任せは、責任放棄に等しい。推計担当部署が、何らかの形で利活用に関わることが望まれる。

こうした状況の中、自治体によっては、独自に県民経済計算の利活用や新たな分析手法の開発を試みているところがある。表9は、その事例である。こうした自治体では、統計全般についても利活用の必要性を認識しており、その一環で県民経済計算の利活用も行っている。兵庫県の試みは専門的研究に属するが、他の事例は、担当の職員が、推計結果を使って、高度な統計手法ではなく基本的な手法で県民に対しわかりやすく地域経済の状況を伝えようとしており、地域における主体的な県民経済計算の利用のあり方として参考になる¹⁶。

むすび

県民経済計算は国のGDPの地域版といったイメージで扱われているが、現時点ではそれが地域において首尾良く推計され利用されているとみなすことは難しい。これには、自治体における県民経済計算の推計業務自体の問題、統計業務全般に関係する問題、さらには地方経済の衰退までも要因として関わっている¹⁷。とはいえ、各地域が自らの地域経済の問題に向き合おうとするならば、地域経済を捉える経済統計は不可欠であり、中でも県民経済計算は、多くの分野で有効活用を期待できる統計である。

地域経済の自立と地域経済統計の整備は一体である。県民経済計算については、利活用の面でさらなる改善を図っていくことが必要である。

¹⁵ 期限までに47都道府県の県民経済計算を揃えることへの要請が強い一方で、推計作業の負担や地域での活用状況の低迷や疑問からか、「同じ結果数値になるのであれば、国が推計してもいいのでは」(某県担当者)とか、「内閣府が県民経済計算の事務を都道府県、政令市に委託するというシステムをつくっては」(内閣府(2007))といった声もある。

¹⁶ 兵庫県は県民経済計算の先進県の1つである。統計課の芦谷氏が、長期にわたり県民経済計算や産業連関表等の推計・分析を担当しており、この人物を中心に県民経済計算の分野で新たな領域を開拓し続けるとともに、外部に対し積極的に情報発信を行ってきた(芦谷(2006、2008、2009))。こうした人事は、県政への統計利用を重視する県トップの判断とのことで、極めてまれな事例であるが、専門家を配置することの有効性を示すものである。

¹⁷ 自治体には、「総合計画」から県内総生産や1人当たり県民所得を使った記述を外すところもある。

表9 自治体における県民経済計算の独自の利活用例

地域	作成部署・公表場所・概要
富山県	富山県経営管理部統計調査課 とやま統計ワールド http://www.pref.toyama.jp/sections/1015/index2.html →とやま経済月報 毎月、特集記事を掲載し、各種統計を使い富山県をさまざまな角度から分析している。毎年4月号の特集では、県民経済計算の推計結果を使い、富山県経済の勘所を県民向けにわかりやすく分析・解説している。
岐阜県	岐阜県総合企画部統計課 http://www.pref.gifu.lg.jp/pref/s11111/index.htm →県民経済計算結果 2006年度県民経済計算の推計結果を使い、岐阜県経済の特徴を、わかりやすく分析・解説している。
兵庫県	兵庫県政策室統計課 http://web.pref.hyogo.lg.jp/pref/cate2_605.html →兵庫県民勘定行列 県民経済計算の統合勘定や主要系列表等の各計数を利用し、県内経済循環構造を行列形式の一覧表で表示することを試みている。 →兵庫県環境経済統合勘定（SAM乗数分析ワークシート） 兵庫県における環境と経済の相互関係を体系的に記録することを試みている。 上記の2つとも県民経済計算の応用研究にあたる。
島根県	島根県政策企画局統計調査課 しまね統計情報データベース http://pref.shimane-toukei.jp/ →県民経済計算 分析事例 県民経済計算の2007年度までの推計結果を使い、島根県の「県内総生産と県民所得」および「社会保障の負担と給付」について分析を行っている。
山口県	山口県総合政策部統計分析課 http://www.pref.yamaguchi.lg.jp/cms/a12500/index/ →トピックス 県民経済計算から見る山口県経済の特徴 県民経済計算の推計結果を使い、山口県経済・産業の特徴を解説している。
大分県	大分県企画振興部統計調査課 http://www.pref.oita.jp/10800/index.html →平成18年度県民経済計算から見た大分県経済 全国値と大分県経済の値を比較し、大分県の特徴をわかりやすく解説している。

参考文献・資料

1. 芦谷恒憲・有吉範敏・宮近英人(2006)「兵庫県環境経済統合勘定の開発と推計」環太平洋産業連関分析学会『産業連関』第14巻3号、pp.58-70。
2. 芦谷恒憲(2008)「県民経済計算の推計とその作成状況について」(経済統計学会関東支部5月例会配付資料)。
3. 芦谷恒憲(2009)「県民経済計算の現状と課題」経済統計学会『統計学』第96号、pp.54-69。
4. 荒木英一(1997)「県民経済計算早期推計の問題点」桃山学院大学経済経営学会『桃山学院大学経済経営論集』38(4)、pp.87-98。
5. 愛媛県企画情報部管理局統計課(2008)『平成20年度統計事務概要』。
6. 大平純彦(1997-1999)「県作成の地域統計の現状と課題(1)-(18)」統計情報研究開発センター『ESTRELA』39-64号。

7. 奥本佳伸(1998)「県民経済計算に関するノート」千葉大学経済学会『経済研究』第 12 巻第4号、pp.571-591。
8. 群馬県総務局統計課長・西澤正美(2007)「群馬県における県民経済計算四半期速報への取り組みと課題」財団法人全国統計協会連合会『統計情報』vol.56、pp.2-3。
9. 群馬県総務局統計課統計分析グループ・今泉節雄・石澤隆・高野浩之(2006)「新たな県民経済計算四半期速報の推計方法への取り組みと課題～生産面からの接近～」内閣府『季刊国民経済計算』No.132、pp.71-95。
10. 経済企画庁(2000)「平成 10 年度地域勘定の早期推計について」内閣府『季刊国民経済計算』No.124、pp.1-22。
11. 経済企画庁(2000)「四半期別地域経済計算推計の一考察」内閣府『季刊国民経済計算』No.124、pp.23-31。
12. 後藤文治(1970a)研究ノート「県民所得統計の発展と県民所得方式標準方式」『立命館経済学』第 13 巻 5・6 号、pp.160-227。
13. 後藤文治(1970b)研究ノート「県民所得統計の発展と県民所得方式標準方式(続)」『立命館経済学』第 19 巻 4 号、pp.50-108。
14. 後藤文治(1971)研究ノート「県民所得統計の発展と県民所得方式標準方式(続)」『立命館経済学』第 20 巻 4 号、pp.96-121。
15. 後藤文治(1974)研究ノート「県民所得統計の発展と県民所得方式標準方式(終)」『立命館経済学』第 23 巻 4 号、pp.97-118。
16. 作間逸雄編(2003)『SNA がわかる経済統計学』有斐閣アルマ。
17. 佐藤智秋(2009)研究ノート「県民経済計算の現状」愛媛大学経済学会『愛媛経済論集』第 28 巻 1・2・3 号、pp.53-60。
18. 白川一郎・井野靖久(1994)『ゼミナール SNA の見方・使い方』東洋経済新報社。
19. 鈴木多加史(1989)『日本の国民経済計算』中央経済社。
20. 鈴木多加史(1993)「県民経済計算の精度向上のために」内閣府『季刊国民経済計算』No.98、pp.86-99。
21. 鈴木多加史(1995)「地域経済計算の現状と問題点」日本地域学会『地域学研究』21(1)、pp.199-209。
22. 鈴木多加史(1997)「地域経済計算の今後の方向」内閣府『季刊国民経済計算』No.112、pp.2-11。
23. 鈴木多加史(1999)「新しい地域経済計算の構築に向けて」日本地域学会『地域学研究』29(1)、pp.1-11。
24. 武野秀樹(2001)『国民経済計算入門』有斐閣。
25. 内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部『県民経済計算年報(各年版)』。
26. 内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部「県民経済計算標準方式(2002年版)」(PDF)。
27. 内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部地域・特定勘定課(2007)「平成 19 年度現況調査結果」。
28. 内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部編(2008)「地域における環境経済統合勘定の推計作業報告書」『季刊国民経済計算』No.137。
29. 中川俊彦(2001)「景気判断と GDP 統計」『総合研究』日本リサーチ総合研究所、No.20。
30. 中村洋一(1999)『SNA 統計入門』日本経済新聞社。
31. 長藤洋明(2002)「県民経済計算からみた地域経済(1)-(5)」日本統計協会『統計』2002 年 5-9 月号。
32. 浜田浩児(2001)『93SNA の基礎』東洋経済新報社。
33. 藤原俊朗(2000a)「千葉県経済の数量経済分析(3)－千葉県民経済計算の早期推計(上)」千葉

経済大学『千葉経済論叢』第 21 号、pp.101-122。

34. 藤原俊朗(2000b)「千葉県経済の数量経済分析(4)－千葉県民経済計算の早期推計(中)」千葉経済大学『千葉経済論叢』第 22 号、pp.101-118。

35. 藤原俊朗(2002)研究ノート(経済統計)「千葉県経済の早期推計－新推計手法のサーベイ」千葉経済大学『千葉経済論叢』第 27 号、pp.75-88。

36. 山田茂(2001)「最近の地域景況関連統計の作成状況と結果の提供について」経済統計学会『統計学』第 80 号、pp.33-49。

37. 渡辺源次郎(2001)「GDP 統計の信頼性をめぐって－「GDP 批判」「QE 早期化」「基準改定」－」社団法人経済企画協会『ESP』2 月号、pp.72-9。

自治体の総合計画・行政評価における数値目標*

—問われるその意義と役割—

立教大学経済学部 岩崎 俊夫

はじめに

1 総合計画と数値目標—事例紹介—

1-1 人口と経済成長率の推計

1-2 政策と施策の数値目標

2 数値目標の意義と役割

2-1 行政評価と数値目標

2-2 NPM理論の実践—静岡県の実例—

3 数値目標と統計

3-1 富山県、茨城県の数値目標と統計

3-2 盛岡市の数値目標と統計

おわりに

はじめに

本稿の目的は自治体の総合計画で、またその政策、施策、事務事業を進行管理する行政評価で、数値目標指標の設定が果たす役割と機能を、またその問題点を明らかにすることである。

最初に、総合計画、行政評価、数値目標など基本的な用語の内容を確認しておきたい。ここでいう総合計画は、自治体が住民の生活全般の安定と向上、あるいは産業活動、企業活動の支援などの体系である。現在、都道府県、政令市、中核市、基礎自治体はこのような総合計画をもつ。総合計画の期間は、5カ年計画として策定されるケースが今日では一般的である。中長期のこの総合計画は、基本構想、基本計画、実施計画と層別構成をとる。基本構想のもとにこれを実現する政策・施策があり、事務事業があるというように組み立てられることもある。地域計画がこれに付随する場合も少なくない。また、総合計画はそれを構成する部門計画との関係が問われる。この連携を意識した自治体もあれば、それほどでもない自治体もある。

行政評価は、この総合計画に組み込まれる政策、施策、事務事業の進行状況、目標の到達度の測定である。評価システムは、PDCA(Plan, Do, Check, Action)サイクル、PDS(Plan, Do, See)サイクルといわれる¹。政策、施策、事務事業のどこにポイントを置くかは、自治体により異なる。この種の行政評価がクローズアップされたのは 15 年ほど前からである。背景には、自治体財政が逼迫し、無駄の排除のための措置をとらざるを得なくなったこと、個々の政策、施策、事務事業を住民に説明す

*本稿は「地域経済活性化と統計の役割に関する研究(2006年度～2009年度)[基盤研究B, 課題番号 18330042]」(代表:菊地進[立教大学経済学部教授])の成果の一部である。

¹ この種の評価システムにはヴァリエントがあり、福井県の政策推進マネジメントシステム(2004年[平成14年]2月策定)では、APDS(Assessment, Plan, Do, See)が想定されている。

るための評価の開示が余儀なくされたこと、などがある。指摘する必要があるのは、これらの消極的理由だけでなく、行政評価が行政改革、住民のための行政の遂行に不可欠な要素であるという認識の形成であった。

数値目標はこの行政評価の目的とされる指標であり、政策、施策、事務事業の進捗状況を測り、それらを管理する役割をもつ。その際、行政評価の目的はアウトカム(成果指標)であり、数値目標もアウトプット(活動指標)ではなくアウトカムのそれであることが前提となる²。自治体によっては数値目標の設定とそれによる進行管理によって行政評価を行うことで、ある施策に継続して予算を投入するのか、あるいは縮小するのか、中止するのかが決められる。

数値目標であるからには、その設定には何らかの統計が必要である。自治体は行政評価の普及とともに、必要な統計があるのか、政府統計と業務統計をどのように活用するのか、独自の統計調査が実施されなければならないのか、住民意識調査は必要であるのか、統計がない場合にはどうするのか、などといった問題に直面するにいたった。この点をどのようにクリアしていくかも、個々の自治体の課題である。

ここで本題である自治体の総合計画の政策、施策と関わる数値目標設定という問題との関わりで述べるならば、その検討にはいろいろなアプローチがありうる。最低限、以下の諸点は念頭に入れておかねばならない。

(1)数値目標設定の目的(文字どおり、数値目標が何のために設定されているのか)、(2)指標選択の問題(どのような数値目標が政策、施策の内容、重要度の測定に適しているのか)、(3)設定基準の問題(数値目標の設定そのものをいかに行うのか)、(4)データの根拠の問題(数値目標のための資料をどこからもってくるのか)、(5)政策評価の方法の問題(数値による政策、施策の進み具合をどのように評価するのか)、(6)評価主体の問題(誰が評価を行うのか)。

本稿ではこのうち の(1)(3)(4)に関して具体例を示し、若干の特徴を浮き彫りにする予定である。他の論点については、紙幅の都合でとりあげる余裕がないので別途、検討の機会を考えたい³。

本稿の構成は、以下のとおりである。まず、数値目標設定の具体的事例を紹介する。数値目標の設定の仕方にはいくつかのタイプがあるので、ここではその確認を行う。次いで、その意義と役割を点検する。換言すれば、数値目標が何のために活用されているかを振り返り、数値目標の設定に関わる問題点を洗い出す。さらに数値目標の設定に統計がどのように利用されているか、何がそこで問題になっているかを整理する。

全体をつうじて、具体的事例にそくし地方自治体の総合計画、行政評価における数値目標の意義と役割とを示す。また、数値目標設定に統計がどのように使われているかを明らかにする。

² 行政の目的は従来しばしばアウトプットで測定されることが多かった。数値目標もアウトプットの指標であった。例えば、よく引き合いにだされるのは、道路の舗装距離の指標である。アウトカム指標は、この道路の舗装距離によってどれだけ交通渋滞が緩和されたかが重要なのである。

³ 付言すると残りの(2)(5)(6)は相互に密接に関連している。(2)の指標選択の問題は(5)の数値目標による政策評価を予定して行われるべきものであり、設定主体の問題は(6)の論点となる評価主体との関わりとの関係を綿密に考慮しないわけにはいかないからである。それぞれは別個の論点でありながら、相互に関係している。このようなことを意識して、具体的事例をおさえつつ改めて論点として取り上げる必要がある。

1 総合計画と数値目標—事例紹介—

1-1 人口と経済成長率の推計

数値目標といえば行政評価を発想するのが、近年の傾向である。地方自治体の行政評価のもとで、両者は一体である。本稿が掲げたテーマはこの点と直接に関わるがそれはそれとして、視野をもう少し拡大すると数値目標にはこれに限らないことがわかる。人口推計、経済成長率の予測も数値目標である。事実、少なからぬ自治体は、自治体の人口なり経済成長率の推計を行い、総合計画のなかにそれらを掲げている。行政が住民のためのものである以上、計画期間中の人口の動向、その構成の変化の推計は第一義的な関心事にならざるをえない。まして今後は、首都圏のような人口集中地域でさえ、中長期の計画期間中に人口の減少を予定した計画を想定せざるをえないのであるから、人口の推移の把握は喫緊の課題である。くわえて、近年では地域の経済成長も予断を許さない厳しい状況下にある。両者あわせて、地方自治体はかつて経験したことのない環境に突入しつつある。人口予測、経済成長率の推計が特段の関心事にならざるをえず、これらに関する数値目標の重要性が増すゆえんである。筆者が参加した聞き取り調査では、この点を痛切に感じた。

そこでこの項では、自治体における人口と経済成長の推計の際立った事例を紹介する。自治体が人口推計を総合計画に盛り込む場合、方法は2とおりある。一つは社会保障・人口問題研究所が行っている推計を利用する方法である⁴。同研究所はかつて将来推計人口の公表を全国のそれに限定し、地域別推計の公表を控えていた。しかし、1987年(昭和62年)都道府県別将来推計人口から公表を開始し、その後、この部分の公表を5年に1度行っている。多くの地方自治体は、総合計画策定の段階でこの推計結果を活用している。もう一つは、社会保障・人口問題研究所のコーホート要因法にもとづく推計手順に準拠しながら、自治体が独自推計を行うケースである。例えば、愛知県は人口の動向に変化を与える要因(生存率、出生率[合計特殊出生率、女子年齢5歳階級別出生率]、出生性比、移動率)を独自に加味し、推計を行なった。また、岐阜県は人口の自然動態、世帯構成の変化、社会移動の動態を考慮して県の人口の将来動向をとらえる目的で、専門家と庁内関係者からなる「岐阜県人口・少子化問題研究会」を総合企画部統計課のもとに設置し、分析を行なった。同研究会は、2007年[平成19年]3月に「研究会報告書」を公表した⁵。さらに、細かく点検するといくつかの自治体には独自の工夫がある。それらを確認することは意味がある⁶。

茨城県は「新茨城県総合計画：元気いばらき戦略プラン[基本方向]」で経済見通しをたてている。それは「つくばや東海の最先端の科学技術の集積、日立、鹿島の我が国有数の産業拠点、広域ネットワークの概成など産業基盤整備が進展」する結果としての経済成長の数量的指標である。推計方法は茨城マクロ計量モデルという県独自のモデルによる。このモデルの構造の詳細は、わからない。

茨城県の経済指標に関するこの推計結果は、以下の表のとおりである。

⁴ 石川晃『市町村人口推計マニュアル』古今書院、1993年、が参考にされている。

⁵ 岐阜県総合企画部統計課『岐阜県人口・少子化問題研究会：報告書』平成19年3月。

⁶ 例えば北九州市は『「元気発進！北九州」プラン(北九州市基本構想・基本計画)』の策定で人口推計を行ったが、そのさい地元の九州経済調査会による推計、日銀北九州支店の推計を参考にしたようである。どちらもコーホート要因法での推計であるが、前提とされた仮定に相違があり、推計結果は微妙に異なる。北九州市『新・北九州市基本構想の策定にあたって【市民討議資料】』平成19年10月、59ページ。

表1 茨城県の経済成長率推計結果

県内総生産				
[単位: 10億円]	2005年度 (平成17年度)	2010年度 (平成22年度)	2015年度 (平成27年度)	年平均増加率
県内総生産(実質)	12,306	13,703	14,843	1.9%
県内総生産(名目)	11,608	13,194	14,723	2.4%
第一次産業	254	266	292	1.4%
第二次産業	4,617	5,387	6,176	3.0%
第三次産業	6,966	7,811	8,564	2.1%

県内就業者数				
[単位: 千人]	2005年度 (平成17年度)	2010年度 (平成22年度)	2015年度 (平成27年度)	年平均増加率
県内就業者数	1,419	1,452	1,419	0.0%
第一次産業	99	82	82	-1.9%
第二次産業	489	507	495	0.1%
第三次産業	830	863	843	0.2%

愛知県でも県独自の計量モデルを活用して推計を行っている。すなわち 2025 年までの愛知県の経済予測を行うための年次の長期計量モデルの構築で、複数ケースの予測がなされた。

モデルの構造は、消費、投資、移出等を合わせた県内総支出が総生産を決めるという需要サイド主導のそれであるが、潜在的な供給能力を組み込んで供給側をも加味した需給調整型である⁷。モデル構築の期間は 1978 年から 2002 年までの 25 年間であった。ただし、1990 年から 2002 年までの 13 年間分のデータは 93 年SNA基準で作成されたものであるが、1990 年以前のデータは 68 年SNA基準によって作成されていた。後者は 93 年SNA基準で変換されたデータが使われた。

モデルは 39 個の内生変数(県内支出[実質値および名目値]、デフレーター・賃金率、県民所得、雇用・労働時間、潜在 GDP など)と 24 個の外政変数(国内総生産、政府消費支出、金利、人口など)とからなる。さらにモデルの全体構造は、支出、供給、価格・需給調整、分配・雇用の4ブロックからなる。モデルの推定は最小二乗法によった。

推計結果は以下のとおりである。以上、2つの県自治体の推計作業を紹介したにすぎないが、自治体の行っている真剣な作業として評価したい。

表2 愛知県の経済成長率推計結果

年	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015
成長ケース	1.40%	1%台後半	2%強	2%強
低成長ケース			1%強	0%台半ば

1-2 政策と施策の数値目標

さて、本稿のテーマである総合計画と数値目標に関連した事例であるが、まず栃木県総合計画「とちぎ元気プラン(2006-2010)」を取り上げ、その政策体系と数値目標との関係を見る⁸。この総合計画

⁷ 需要サイド主導のモデルになったのは、資本ストックに関わるデータが不足していたため供給面からの予測が困難であると判断されたからである。

⁸ 栃木県企画部企画調整課「栃木県総合計画『とちぎ元気プラン(2006～2010)』」平成 18 年(2006)2 月。同「栃木県総合計画『とちぎ元気プラン(2006～2010)』【概要版】」平成 18 年(2006)2 月。

では、将来像として「活力と美しさに満ちた郷土“とちぎ”」のもとに、これを実現するための基本政策が基本目標、政策、施策、単位施策の4層から成る。基本目標は5つで、「基本目標1:知恵にあふれた豊かな人づくり[教育・文化]」、「基本目標2:いのちをやさしく見守る社会づくり[人権・保健・医療・福祉]」、「基本目標3:確かな技術と創造性に富む産業づくり[農林・商工サービス・労働]」、「基本目標4:快適でにぎわいのある交流地域づくり[社会基盤・観光・国際化]」、「基本目標5:安心の暮らしを支える環境づくり[環境・防犯・防災]」となっている。この5本の基本目標に2-3の政策が付随し、政策の総数は13である。さらにそれぞれの政策に、これまた複数の施策がぶらさがり、その数は全体で50である。156の単位政策がこれらの施策を支える。組織的には政策は部局が担当、施策は課が担当する。

「とちぎ元気プラン(2006-2010)」が総合計画と呼ばれるゆえんは、上記の体系性もさることながら、このプランがそのうちに部門計画を内包しているからである。例えば基本目標2の内実である3本の政策、すなわち「(政策21)一人ひとりを尊重し、共に参画する社会を築く」、「(政策22)互いに支え合い、共に生きるあたたかな福祉社会を築く」、「(政策23)健やかで安心な生活を守る」には部門計画との連携がある。すなわち、政策21には「栃木県人権施策推進基本計画」「とちぎ男女共同参画プラン(二期計画)」が、政策22には「栃木県次世代育成支援対策行動計画『とちぎ子育て支援プラン』」「栃木県高齢者保健福祉計画『はつらつプラン21(三期計画)』」「栃木県地域福祉支援計画」が、政策23には「とちぎ健康21プラン」「栃木県保健医療計画」「とちぎ食の安全・安心行動計画」が部門計画として位置づけられている。

当該の計画のなかで、数値目標は施策ごとに設定されている。「概要版」には「基準値」「目標値」「長期目標」が掲載されているが、本体の冊子には「概ね10年前」「概ね5年前」の過去の値の記入もあり、趨勢的な認識ができる。この範囲で見る限り、数値目標の設定の仕方は3タイプに分類できる。第一は理想値を掲げるというものである。第二は、過去の趨勢の外挿による設定である。第三は、全国ランキングの順位をあげる方法である。

数値目標がどのように設定されているかについては、個々の自治体がその方法を公表しているわけではないので、その実情は必ずしも定かでない。しかし、聞き取り調査を含めて設定方法が分かる自治体の総合計画もある。埼玉県はそれらを、「ゆとりとチャンスの埼玉プラン(2007-2011)[埼玉県5ヵ年計画]」の冊子で公表している⁹。簡略な形式の公表であるが仔細に読むと、上記の数値目標の一般的な設定の仕方がどのように具体化されているかが分かる。詳しくは実際に同冊子の該当箇所にあたってみるが、整理すると次のようである。

まず、理想数値として示さなければならないものとして、数値目標の設定がある。「『地域子育て応援タウン』認定市町村の数」を2011年度(平成23年度)までに埼玉県下の全市町村に設置するという目標値は、これにあたる。「看護職員不足の解消」で不足数を23年度末でゼロとした設定、「高等技術専門校修了者の就業率」を2011年度(平成23年度)までに100%とする目標などもこの種の数値目標化と考えられる。

次に政策的配慮による設定がある。ここでいう政策は、国のそれである場合と、県独自のそれである場合とがある。国の政策との連動では、県はそれを無視できず、数値目標の設定は国のそれに準

⁹ 埼玉県『ゆとりとチャンスの埼玉プラン(埼玉県5ヵ年計画(平成19年度～23年度))』2007年(平成19年)2月。

抛しなければならない。例えば「エレベータの設備などにより段差が解消された鉄道駅（一日平均利用者数が5千人以上）の割合」を2011年度（平成23年度）末までに100%にするという数値目標は、国がバリアフリー新法に基づく基本方針で2010年度（平成22年度）までに鉄道駅の段差解消を図ると決めたので、それに準拠したわけである。「週に1回以上スポーツをする20歳以上の県民の割合」を同じく2011年度（平成23年度）までに55.0%にするという数値目標は、国の目標値が50%であるのでこれを上回ることを目指すという姿勢の表れである。これと類似した数値目標の設定として、法律なり政令の制約にしたがった数値目標の設定というケースがある。

県独自の政策との連動に関しては、独自の政策が数値化して示されるが、その政策的措置が予め数量的に設定されているので、それを数値化した目標である場合もあれば、具体的施策が講じられた結果としての数値目標が想定される場合もある。前者では「犯罪発生件数（人口千人当たり）」を2011年度（平成23年度）に18.5件以下にするというものがそれで、この数値は「埼玉県防犯のまちづくり推進計画」で平成21年度の発生件数を平成16年度より20%削減する目標が設定されていたので、これをさらに進めて平成23年度までに平成16年度より28%削減するという姿勢から出てきた数値である。後者の例としては、現状を所与として、単年度ごとの政策措置の積み上げの結果を数値目標する場合のほとんどがこれである。「新規企業立地件数」を2007年度（平成19年度）から2011年度（平成23年度）までに200件とした数値目標がそれで、埼玉県の施策として公的な産業団地や民有地への立地を進め毎年40件立地することとしてあるので、それをもとにはじきだした数値目標である。

過去の実績、趨勢を踏まえ、それを将来に延長することで数値目標が設定される場合もある。ただし、埼玉県ではこの場合にも単純な外挿ではなく、政策的判断を若干加味していることが特徴的である。例えば「女性（15-64歳）の就業率」が2005年度（平成17年度）に55.1%であったのを2010年度（平成22年度）に58.4%としたのは、2005年度（平成17年度）からの5年間の伸びを2000年度（平成12年度）から2005年度（平成17年度）までの伸び（2.3%）とまず同率としつつ、さらに施策推進による伸びを1%加味して設定されたことによる。「中小企業勤労者サービスセンターの会員従業員数」を平成17年度末の34,406人を2011年度（平成23年度）末までに40,000人としたのは、2000年度（平成12年度）～2004年度（平成16年度）の増加率が年平均1.4%であるのをふまえて、これに政策的判断から約1%上乘せし2.5%とした目標値設定の仕方である。このように過去の実績に基づく傾向に施策上での要因を加味して設定された数値目標として「一般廃棄物の再利用率」（2011年度〔平成23年度〕に28.0%）、「産業廃棄物の再生利用率」（2011年度〔平成23年度〕に57.0%）がある。

さらに、全国水準、他の地域との比較で、数値目標が設定されている施策もある。「経営革新に取り組む中小企業者数（経営革新計画の承認件数）」を平成17年度末の542件から、2011年度（平成23年度）末の1,262件とする目標は、この年間承認件数が埼玉県は南関東で最低であるので、東京都に次いで高い神奈川県を超える水準を定めて計算した目標数値である。「耕地利用率」の2011年度（平成23年度）の95%という数値目標は、全国の平均利用率である93.8%を上回るという狙いで設定された目標であるし、「商業集積地区における年間販売額の全国順位」を2004年度（平成16年度）の8位から2011年度（平成23年度）までに6位とする目標で、全国ランキングを上げることが端的に表明した数字である。

この項の最後に、筆者が重要と考えている点を指摘しておきたい。すなわち総合計画は、それが

「総合」計画である以上、環境、雇用、産業、社会保障、教育など住民の生活と関わる広範な分野にまたがる包括的なそれである。このことは総合計画が個々の部門計画を統括したものであるはずであるということである。実際に、総合計画と部門計画とが有機的に、整合的に関連付けられているケースは意外と少ないが、関連づけが密接不可分であるにせよ、そうでないにせよ、本来それらの連携は考慮されてしかるべきである。行論との関係では、この問題は総合計画の数値目標の設定と、部門計画のそれとの整合性ということになる。総合計画のなかに設定される数値目標は直接に部門計画と関連付けを有しないものも多いが、他方では部門計画の数値目標を無視しえないものもあり、問題の見極めはなされなければならない¹⁰。

2 数値目標の意義と役割

2-1 行政評価と数値目標

本節では行政評価およびそれと一体となった数値目標設定導入の背景、内実のポイント、そして問題点の確認を行う。

数値目標の設定にはいくつかの役割がある。総合計画における数値目標の設定は 1990 年代半ば以降、地方自治体の行政評価の全国的展開とともに進んだ。数値目標が果たすべき役割は、行政評価が総合計画と一体となって展開されるようになった契機を掘り起こすことである程度明らかになる。

行政評価導入の第1の契機は、自治体の深刻な財政危機である。財政改善策はまず歳入の確保にもとめられるが、それ以上に重要なのが歳出の点検である。財政健全化にとって個々の政策、施策とそれを支える事務事業の見直しは不可欠であり、そのことの強い認識がいわゆる行政評価に結実した。第2の契機は行政への住民の不信に対する策としての行政改革である。複数の自治体での不適切で不明朗な税金の使途の発覚は、自治体行政に対する信頼を損ねた。行政評価は、その反省から出てきた。行政の側による住民への説明責任の要請、政策策定と執行への参加と監視の要求は、行政評価が登場する後押しとなった。第3の契機は、かねてからの課題とされていた地方分権促進の動きである。この動きを背景に、自治体はその政策立案能力を問われ、行政内部の組織の再編、職員の意識改革、政策立案、行政サービスへの提供とのかかわりでの住民との連携が求められることとなった。

行政評価は以上の諸要素を契機に展開されることとなったのであるが、特徴的な点はそれが政策、施策、事務事業の各レベルでの数値目標の設定をともなって進んだことである。しかも、この数値目標の設定の発想は、その行政評価が事務事業評価に限定される場合、ベンチマーク方式による場合などさまざまであったが、いずれにせよそれらは当初からNPM(新経営: New Public Management)理論のもとに主導された行政実践であると喧伝された。

NPM理論についてここで詳しく述べる余裕はない。しかし要約して述べれば、それは民間企業の

¹⁰ このような問題意識は、本年 8 月 6 日に実施した福岡県商工政策課でのヒアリングで感じたところである。福岡県の産業政策には、例えば北部九州自動車産業の生産台数の目標数値、シリコンシーベルト福岡プロジェクト・セカンドステージにおける関連企業の集積目標値などが細かく盛り込まれていたが、聞き取り調査の席上では、総合計画の数値目標と産業部門におけるそれとの関連が話題となった。

効率化、活発化、顧客満足度の測定を志向する経営手法の行政の領域への導入である¹¹。この理論の核心は、具体的にはアウトカム(成果指標)の確定、マネジメント・サイクル(PDCA)の導入、そのために必要な数値目標の設定にもとめられる。自治体の総合計画では政策、施策、事務事業の各層で、この数値目標を契機とした PDCA サイクルを活用する行政の進行管理が行われた。数値目標は努力目標であるとともに、個々の行政内容の客観的な評価基準である。それは必ずしも絶対的な基準ではないが、行政評価の基準として利用されることには変わりはない。くわえて、行政評価を予算と連携させる自治体もあるが、そうではない自治体もあり、この点については一様でない。

PDCA サイクルを明示的に取り入れ、重点戦略、基本計画、地域計画の進行管理を実施している「茨城県総合計画(平成 16 年から平成 22 年)」は、評価を予算と連携させた実例である¹²。重点戦略は幹事部局長のもとで政策評価と計画の進行管理の一体的実施が、施策評価に関しては 40 の施策とそれを支える 100 の数値目標(あわせて 46 の補足目標)の達成状況が検証され、また事業担当課長のもとで 365 の事業の自己評価が実施される。施策の数値目標にてらして、ある施策の基準となる年度(2004 年度[平成 16 年度])の基準値と目標年度(2010 年度[平成 22 年度])の期待値とを直線で結び、各年度の実績値が期待値を上回れば A、下回っていても基準値を超え期待値に向かって動いていれば B、基準値を下回っていれば C と評価する形で、施策評価が行われている。数値目標のこの点検は、施策と事業に対する単年度ごとの予算見直しの参考資料となる。

行政活動を仮に政策、施策、事務事業の三層からなるとすると、評価指標はこれらの3層に対応して設定される。このうち事務事業は、図式化していえば通常、次のように進む。まず、インプットであるが、ここには事業を実施するために予算措置、そして職員の労働投入がある。これらの投入によって事業の執行があり、アウトプットが形成される。アウトプットの実質は、行政活動が提供する財・サービスである。インプットがあり、その結果としてのアウトプットがあり、事業としてはこれで完結しているように見えるが、行政はここでとどまってはならず、さらにアウトカムがもとめられる。行政活動の効果であり、住民の満足度である。

今日の自治体の行政活動は、政策、施策はもとより、事務事業にとってもアウトカムが問われ、したがって数値目標は原則としてアウトカムのそれとして示されなければならないことになっている。

2-2 NPM理論の実践－静岡県の事例－

NPM理論に基づく行政評価に積極的に取り組む県として静岡県がつとに有名である。静岡県が現在遂行中の総合計画は、「魅力ある“しずおか”2010 年戦略プラン 後期 5 年計画－富国有徳 創知協働－」で、その計画期間は 2006 年度(平成 18 年度)から 2010 年度(平成 22 年度)までの 5 カ年である¹³。この計画は「富国有徳 創知協働」の基本理念の下にアウトカム指標を中心に 166 の

¹¹ 付言すると、NPM理論の基本理念は成果指向である。政策、施策のアウトカムを可視的に設定し、成果を重視する。計画実践のレベルで言えば、成果指向の内実には具体的には、顧客満足指向、生産性向上指向、手段最適化指向である。顧客満足指向は文字通り、顧客である県民の満足度をもって行政サービスの成果の判断をすることである。生産性向上指向は、効率性とサービスの質の持続的な向上である。手段最適化指向は、政策、施策の最適な実施主体を選択し、そこへの権限の移譲である。

¹² 茨城県企画部・企画課『元氣いばらき戦略プラン基本計画・地域計画』平成 18 年 3 月。

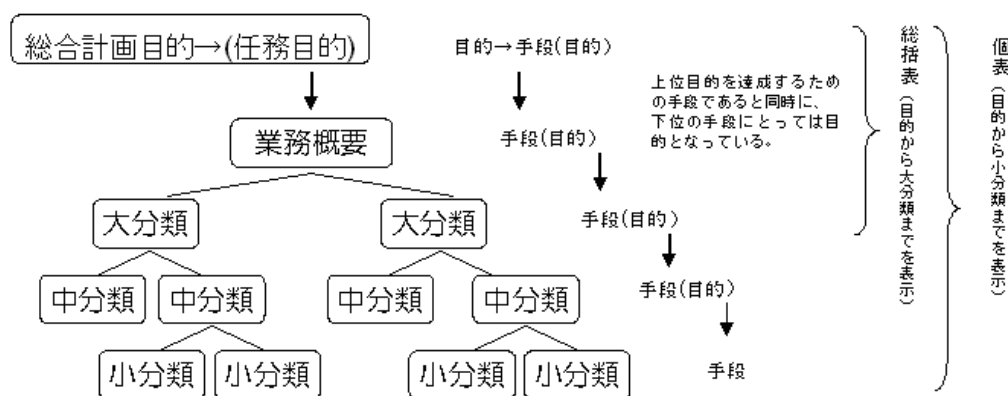
¹³ 静岡県「静岡県総合計画・魅力ある“しずおか”2010 年戦略プラン(後期 5 年計画)－富国有徳 創知協働－」2006 年 4 月。静岡県の総合計画については、次のサイトを参照。
<http://www.pref.shizuoka.jp/kikaku/ki-220/plan2010/index.htm>

明確な数値目標を設定し¹⁴、県民の満足度を最大限高めることを目的に「県民くらし満足度日本一」の達成を目指している。また、日本でNPA理論に立脚する総合計画として宣伝されている。静岡県が全国に先駆けて取り組んでいるのは、NPM理論にもとづく「目的指向型の行政運営」である。

この総合計画は、「基本構想」、「基本計画」、「地域計画」の3部から成る。「基本構想」では静岡県の現状、展望と課題が体系的に整理され、静岡県が目指す基本理念と基本目標(将来図)が示され、地域構造の変化を背景とする新しい地域区分・目標像が提示されている。「基本計画」では、7つの施策分野に属する個々の項目ごとに、目的と数値目標が掲げられ、その達成に向けた施策の方向が記載されている。「地域計画」では5地域につき目標像とその実現に向けた施策の基本方向が示されている。「基本理念」は『富国有徳 創知協働』の魅力ある地域づくりとうたわれ、「基本目標」は「豊かな快適空間と有徳の志が織り成す『魅力ある“しずおか”』の実現」である。

県が打ち出しているのは、この節の課題である行政評価と関わりで言えば、①NPA理論に基づく県民の視点による行政の見直し、②「業務棚卸表」による毎年度のPDCAサイクルの徹底(実施計画の代替)である¹⁵。その特徴は「総合計画」を戦略計画として位置づけ、その単年度ごとの実施計画、実績計画の目標の達成状況を「業務棚卸表」の活用による行政評価で明らかにし、その結果を予算に反映させる行政運営サイクルをとるところにある。このプロセスの要は行政の全ての業務を体系的に見直す「業務棚卸表」の作成で、静岡県は1997年度(平成9年度)から始まった。「業務棚卸」とは、総合計画に掲げられている目標を実現するための業務の成果と手段との評価という観点から行われる施策と事業の見直しである。そこで活用される「業務棚卸表」という総括表には、大小の項目に区分されたそれぞれの業務の進捗度、すなわち管理指標の設定、実績と目標値、その業務の達成期限が記入される。室¹⁶が所掌する行政目標を実現するための業務内容は、最上位に位置する総合計画の目的から、目的達成のために室が掲げる「任務目的」、室の業務内容が示される「業務概要」、当該年度の主な施策などの手段である業務の体系として示される。

図 業務棚卸の体系(静岡県)



出所) <http://www2.pref.shizuoka.jp/all/gyotana.nsf/help>

¹⁴ 数値目標は原則としてアウトカム指標(106指標)に統一され、一部は中間アウトカム指標(52指標)あるいはアウトプット指標(8指標)である。

¹⁵ 次の文献も参照されたい。大坪檀・北大路信郷監修/静岡県編著『県庁を変えた「新公共経営」』時事通信社、2008年。

¹⁶ 「室」は、全国で初めて「課」を廃止して創設され、1998年度(平成10年度)にスタートした。

「業務棚卸表」は単年度ごとの実績報告であるが、その内容はPDCAサイクルを念頭に構成されている。換言すれば、総合計画の単年度の実施計画、実績報告である「業務棚卸表」には、総合計画の数値目標が盛り込まれ、これがP(Plan:計画)－D(Do:実施)－C(Check:評価)－A(Action:改善)サイクルのなかに織り込まれている。

「業務棚卸表」は、毎年度、当初に各室で室の目的目標とそれを実現するための施策等の手段を設定でき、前年度の成果とそれのための行政活動を評価のうえ当該年度で判断できる成果の見込み、課題の分析を明示でき、それらをふまえて検討される改善措置が記載できるようになっている。

以上、行革先進県といわれる静岡県を中心に、筆者が聞き取り調査とその後の資料調査で確認した行政評価における数値目標の意義と役割を整理して示した¹⁷。ここで簡単に指摘しておきたいことは、行政評価の全国の自治体でのこのような展開は、ここにきて経験の蓄積のなかから一部疑問視されるにいたっている側面があるということである。疑問視という言葉がきつければ、見直しあるいは再点検と言い換えてもよい。全体的な総括を行うには、もう少し時間をかけた見極めが必要であろう。以下では数値目標の設定による行政の進行管理で問われていることの若干を掲げておく。実際の聞き取り調査のなかでの現場からの生の声である。

第一に、数値目標による評価そのものが実際には容易ではないことが少なからずあるということである。数値目標のなかで、例えば出荷額といった経済関連の数値指標が達成されたとしても、講じられた政策によってもたらされた効果なのか、景気のもちなおしによる結果なのかが判断しにくい。同じことであるが、設定された数値目標は急激な景気の冷え込みによって、潜在能力があっても実現不可能となることがある。北部九州自動車150万台生産拠点の構築などはその一例である。2004年度の80万台から05年度91万台、06年度101万台、07年度113万台と自動車150万台生産を目指し順調に推移してきた実績は、08年度秋以降の急激な景気の落ち込みにより、それ以前から兆候としてあった自動車離れの傾向に一気に拍車がかかり、08年度96万台に落ち込んだ。09年度の150万台達成は厳しい状況にある。県の政策効果は断たれた感がある。しかし、このような数値目標で政策評価を形式的にさばくのは妥当でない。

政策評価を市民アンケートの満足度調査で測るという方法は全国の自治体が採用したアウトカム評価のやり方であるが、ここにも問題が潜んでいる。例えば県民の満足度である項目の満足度が高くても、それは県の行政によってもたらされたものなのか、市政によってもたらされたものなのか、住民はそこまで判断をしてアンケートに応えるわけではない。換言すれば、住民は自身の満足度を決定づけた要因にまでさかのぼって判断するのではない。住民の満足度という曖昧な指標に頼ることの危うさの一端がここにある。

最後に数値目標による評価と予算を連動させている場合の問題点である。しばしば耳にするのは、予算と評価との連動そのものが日程的に硬直的にならざるをえないという事情である。ある年度にある事業への予算配分をどうするかを判断するときに数値目標による前年度実績の評価を利用すると、評価を可能にする資料の提供は次年度の予算案作成前に進行管理しなければ話にならない。問題はスケジュールとしてそれが可能かどうかということである。評価と予算を連動させている自治体は、数値目標それ自体を推測で行うなど種々の工夫でこの問題をクリアしている。しかし、そういうこ

¹⁷ 静岡県でのヒアリングは2008年1月時点で実施された。同県では2009年7月の知事選挙で首長が交代した。「業務棚卸」を含め、行革路線が従来の流れにそって展開されていくかどうかは予断できない。

とを行っても、実情を見ると相当にハードな仕事になることは否めない。

3 数値目標と統計

3-1 富山県、茨城県の数値目標と統計

この節では数値目標がどのような資料にもとづいて作成されているのか、数値目標の設定における統計の位置づけの現状を確認する。

行政に統計が不可欠であることは自明である。換言すれば、政府統計は行政を円滑に進めるために作成される。例えば、「事業所・企業統計調査」¹⁸は従来、地方消費税の配分、その交付の決定に利用され、地方公共団体の行政施策への利用としても地域産業振興施策の立案、交通路線整備の地域交通計画の策定、地域防災対策のための基礎資料であった。

それでは、当面問題になっている自治体の総合計画、行政評価に統計はどのような関わりをもっているのだろうか。総合計画の政策なり施策の数値目標をどの統計使って設定しているかについては、それが分かりやすく公表されている自治体もあれば、そうっていない自治体もある。筆者が知る限りでは、富山県、茨城県では丁寧に数値目標のための統計の出所が示されている。秘密にしなければならないものではないと思うので、可能ならば各自治体でも公表したほうがよいのではなかろうか。

富山県を例にとると、次のようである。富山県で現在進行中の総合計画は「元気とやま創造計画」¹⁹であるが、2007年(平成19年)4月に策定されたこの計画は、目標年次を2025年(平成27年度)とし、「富山県民新世紀計画」(2001年4月策定、2001年[平成13年]～2010年[平成22年])を引き継ぐ計画である。同計画は目指すべき将来像として「活力とやま」「未来とやま」「安心とやま」を掲げている。「活力とやま」は、知恵を活かした活力づくりのための20の政策をもつ(新産業の創出、起業支援、広域観光・国際観光の振興、新幹線を中心とした新たな交流拠点づくりの推進など)。「未来とやま」には、未来を築く人づくり・美しい県土づくりとして17の政策が掲げられている(子育て支援、義務教育等の充実、自主的な社会活動の推進、公流人口の拡大、定住・半定住の促進など)。そして、「安心とやま」には健康で安全、安心な暮らしづくりのための18の政策が並んでいる(医療の充実、健康づくりの推進、自然環境の保全、生活環境の保全、生活交通の確保、安全なまちづくりなど)。

「活力とやま」「未来とやま」「安心とやま」全体に含まれる個別政策は、55であるが、これらの個別政策には、県民参考指標という数値目標が設定され、統計がその設置に使われている。例えば、「起業支援」という政策には、「年平均新設事業所数」「開業率」の指標が掲げられているが、その統計は総務省「事業所・企業統計調査」からとられている。「雇用の確保と創出」には、「就業率」「30歳から34歳の女性の就業率」「訓練生の(離転職者)の就業率」の指標が掲げられているが、その統計は前2者に関しては総務省「国勢調査」、もうひとつの指標は厚生労働省の職業能力開発行政の業務統計である。この他、「工業立地件数」の指標は経済産業省「工場立地動向調査」、「県内中小企業(製造業)の付加価値」の指標は経済産業省「工業統計調査」、「小売業の年間商品販売額」「中心市街地の年間商品販売額」の指標は経済産業省「商業統計調査」にもとづいて設定されている。

¹⁸ 「経済センサス」の2009年[平成21年]実施にともない、「事業所・企業統計調査」は廃止された。

¹⁹ 富山県知事政策室『富山県総合計画・元気とやま創造計画ーみんなで創ろう！人が輝く元気とやま』平成19年(2007年)6月。

この他に県の独自調査、県政世論調査、富山市商工会議所調査が必要に応じて活用されている。

茨城県総合計画「元気いばらき戦略プラン基本計画・地域計画」²⁰の施策レベルの数値目標の統計的根拠のアウトラインを以下に要約する。

表3 数値目標と政府統計の関係(茨城県)

	統 計	数値目標
内閣府	交通事故全国統計	県内交通事故死者数
総務省	就業構造基本調査	若年者有業率、女性有業率
	都道府県別情報化指標	ブロードバンド契約数世帯比率
	住宅・土地統計調査	住宅の耐震化率
	社会生活基本調査	個人の自由時間の中で行う学習・研究のうち文化芸術を対象とした活動を行った人の割合(10歳以上)
厚生労働省	雇用状況調査	障害者雇用率
	保育所入所待機児童数調査	保育所の待機児童数
	放課後児童健全育成事業実態状況調査	放課後児童クラブ設置数
	医師・歯科医師・薬剤師調査	医師数
	保健・衛生行政業務報告	就業看護職員数
	水道統計	水道普及率
農林水産省	生産農業所得統計	農業産出額
	認定農業者、特定農業法人及び特定農業団体並びに農用地利用改善団体の実態に関する調査	認定農業者数、担い手への農地利用集積率
	農林水産省検査結果	県産コシヒカリの一等米比率
	木材需給報告書	県産木材の供給量
	漁業経営調査	沿岸漁家所得
	水産加工統計調査	水産加工生産額
経済産業省	工場立地動向調査	工場立地件数、工場立地面積
	工業統計	戦略分野産業製造品出荷額、従業員一人当たり製造品出荷額
	商業統計調査	小売業年間販売額
国土交通省	一般国道に係る旅行速度等の調査	県内主要都市相互間の自動車による平均移動時間
	道路行政の達成調査	道路渋滞による損失時間
	旅客地域流動調査	公共交通機関の旅客流動量
	貨物・旅客地域流動調査	首都圏における貨物流動量のシェア
	河川現況調査	河川改修率
	都市公園等整備現況調査	一人当たり都市公園面積
	歩行空間のバリアフリー化等に関する調査	鉄道駅(乗客数5000人/日以上)周辺等における道路のバリアフリー化率
	移動円滑化実績報告	ノンステップバスの導入率
環境省	公共用水域水質測定結果	公共用水域の環境基準(BOD)達成率、霞ヶ浦の水質(COD)
	一般廃棄物処理事業実態調査	一人当たり一日のゴミ(一般廃棄物)排出量
特許庁	特許行政年次報告書	特許出願件数

²⁰ 茨城県・企画部企画課『元気いばらき戦略プラン基本方向』2006年(平成18年)6月, 同『元気いばらき戦略プラン基本計画・地域計画』2006年(平成18年)6月。

茨城県総合計画の「基本計画」は、2点の基本姿勢のもとに策定された。すなわち、「茨城の資源や潜在力を磨き活用する」という姿勢と「県民が主役となってこれからの“いばらき”を共に創る」という姿勢である。また、目標は3つ掲げられ順に、「競争力あふれる産業大県『活力あるいばらき』」、「安心・安全で快適な『住みよいいばらき』」、「充実した教育が行われ個性や能力が発揮できる『人が輝くいばらき』」である。「基本計画」には、40の施策があり、100の数値目標、46の補足目標がある²¹。これらの数値目標は、毎年度の計画の進行管理に活用される。数値目標には、それぞれ指標名、現状値(2004年[平成16年])、目標値(2011年[平成22年])、目標値の考え方、全国平均値(全国順位)、数値目標が示すもの、データの出所等、算出式・用語の解説等、担当部局庁が書き込まれている²²。

政府統計が使われている指標は、表3のようである(この他に若干の省独自調査がある。また、補足指標は除く)。この表は施策の数値目標一覧表²³を統計の出所と数値目標との対応関係を明示して筆者が再構成したものである。

100の全体の数値目標のうち36%が政府関連の統計である。この他の数値目標は県独自のもので商工労働部、農林水産部、保健福祉部、生活環境部などで作成された統計、あるいは教育庁がもっている統計による。広報課の「県政世論調査」が基礎統計となっている数値目標もある(「人権は大切であると感じている県民の割合」が2005年(平成17年)に90.1%であるのを2010年(平成22年)に100%にするという目標)。

3-2 盛岡市の数値目標と統計

次に市レベルの自治体のなかから盛岡市をとりあげ、やや詳しく説明する。盛岡市の現行の総合計画(平成17年度～平成26年度)は「基本構想」と「実施計画」の2層構造である²⁴。「基本構想」は、5つの基本理念(「継承と創造」、「求心力」、「人が活きる」、「市民起点」、「自律」)と目指す将来像(人々が集まり・人にやさしい・世界に通ずる・元気なまち盛岡)とから成る。「基本構想」を実現するために8本の施策の柱がたてられ(①いきいきと安心できる暮らし、②安全な暮らし、③心がつながる相互理解、④共に生き未来を創る教育・文化、⑤活力ある産業の振興、⑥環境との共生、⑦快適な都市機能、⑧信頼される質の高い行政)、それぞれに具体的な施策が設定されている。施策の総数は41である。さらにその下位に103の基本事業、約1000の事務事業がある。この基本構想のもとに「実施計画」が立てられている。実施計画は10年先の目指す基本構想に基づく施策を計画的にかつ効率的に実施しながら、市民ニーズや社会経済の変化に柔軟に対応し、実効性の高い計画となるよう、事業ごとの実施状況に関する評価・検討を行い、毎年度爾後3ヵ年の計画として策定されている。実施計画には、基本構想の柱と施策にそれぞれ対応して目標値が設定され、達成度の評価が行われる。

²¹ 地域計画にはゾーンごとに施策展開と深い関連のある指標が設定されている。将来目標の設定が可能な指標については目標数値を設定し(年間観光客数、直売所における地元産品率等)、設定が困難なものについては現況数値等(産業別生産額、メロンの作付面積等)を掲載して動向を把握できるようにしている。目標数値は43指標、現況数値83指標である。

²² 茨城県企画部・企画課、前掲、96-111ページ。

²³ 茨城県企画部・企画課『元気いばらき戦略プラン基本計画・地域計画』2006年(平成18年)3月、96-101ページ。

²⁴ 盛岡市市長公室企画調整課『盛岡市総合計画～共に創る元気なまち県都盛岡～』2007年(平成19年)4月。

上記の施策 41 に数値目標が設定されている。行論との関係で数値目標がどのような統計に基づいて設定されているのかを点検すると、大きな特徴は「盛岡まちづくり評価アンケート」という市民アンケートの結果が使われていることである²⁵。「市民アンケート」に依拠した数値目標を列挙すると、次のようである。(施策の柱5を除く7本の柱)[数値はパーセンテージ]

<施策の柱:1 安心できる暮らし>

①「『いつでも受信できる医療機関がある』と答えた市民の割合」

(H17[79.3],H19[80.5],H21[85.0],H26[90.0], 以下 H17,[H19],[H21,H26]の順で数値のみ示す)

<施策の柱:2 安全な暮らし>

②「『避難場所を知っている』と答えた市民の割合」(76.7,[71.2],[79.0, 81.0])

③「『防災対策をしている』と答えた市民の割合」(29.9,[30.1],[33.0, 35.0])

④「『防災訓練に参加する』と答えた市民の割合」(42.2,[39.9],[45.0, 47.0])

<施策の柱:3 相互理解>

⑤「『地域のコミュニティ活動に参加したことがある』と答えた市民の割合」

(61.4,[61.5],[62.0, 62.0])

⑥「『携帯電話を利用している』と答えた市民の割合」(63.1,81.1[H18],[73.0, 75.0])

⑦「『家庭でインターネットを利用している』と答えた市民の割合」

(40.5,[45.1[H18]],[50.0, 60.0])

<施策の柱:4 教育文化>

⑧「『最近何らかの学習をした』と答えた市民の割合」(47.2,[49.5],[55.0, 60.0])

⑨「『最近何らかのスポーツ・レクレーションをした』と答えた市民の割合」

(55.1,[53.1],[60.0, 65.0])

⑩「『最近何らかの芸術文化活動に参加した』と答えた市民の割合」(47.6,[47.8],[48.0, 50.0])

<施策の柱:6 環境との共生>

⑪「『清潔で衛生的、公害がないといった点で、きれいなまちだと思う』と答えた市民の割合」

(43.9,[45.4],[48.0, 53.0])

⑫「『自然が守られていると思う』と答えた市民の割合」(52.9,[51.8],[57.0, 62.0])

⑬「『CO2の発生抑制やごみの減量など、地球にやさしい生活を常に心がけている』と答えた市民の割合」(45.5,[45.8],[50.0, 55.0])

<施策の柱:7 都市機能>

⑭「『誇れる景観があると思う』と答えた市民の割合」(79.3,[81.2],[79.3, 79.3])

⑮「『快適な居住環境である』と答えた市民の割合」(47.8,[49.7],[51.0, 55.0])

⑯「『公園や街路樹などの街の中の緑が多いと思う』と答えた市民の割合」

(75.5,[76.1],[80.0,80.0])

²⁵ 毎年実施されているアンケートの概要は以下のとおり。対象は満 20 歳以上の市民、3000 人を住民基本台帳から等間隔無作為抽出法で標本として抽出し、郵送で調査票(設問は 22, 但し平成 20 年度の調査は 32)を配布、回収する。時期は 1 月下旬から 2 月中旬にかけて(ただし 2008 年度[平成 20 年度]は 10 月下旬から 11 月中旬にかけて)である。回収率は 40%半ばから後半。結果はホームページ上で公表されている。

<施策の柱:8 質の高い行政>

⑰『『窓口サービスの接遇が気持よく、待ち時間も適切である(接遇・応対)』と答えた市民の割合』
(55.3,[58.2],[75.0,90.0])

⑱『『窓口サービスが利用しやすく便利である』(制度や仕組み)と答えた市民の割合』(49.0,[53.0],
【65.0,80.0】)

これらの数値目標の設定は、「盛岡まちづくり評価アンケート」の設問項目に依拠している。この市民アンケート以外に、同類の市民アンケート「『もりおか健康 21 プラン』に係るアンケート」「次世代育成支援対策行動計画に係るアンケート」「地域福祉計画策定に係るアンケート」からとられる数値目標もある。41の施策に含まれる数値目標は86で、そのうち18が何らかの市民アンケートの項目から選択されている。施策の成果指標と市民アンケートの連携は、際立っている。

なお、三菱総合研究所の地方自治体行政評価の取り組み状況に関する実態調査によれば、住民アンケート調査の結果を指標化に利用する自治体は市・区レベルで伸びている。住民が直接その声を行政に反映させる状況がまだまだ低い水準にあり、住民自身の意欲も希薄ななかで、この点は際立っている²⁶。

数値目標の指標設定で、政府統計が使われているのは「施策の柱:5 産業振興」においてである。まず施策「活力ある農林業の振興」の指標のひとつ「販売農家事業者数」に使われた統計は「農林業センサス」であった(H17[12,783],H21[11,500],H26[10,300])。その他、施策「まちに活力を与える工業の振興」の指標「製造品出荷額等」で「工業統計調査」、施策「多様で活発な商業・サービスの振興」の指標「卸・小売の年間販売額」で「商業統計調査」が、「サービスの事業所数」で「事業所・企業統計調査」が活用された。

数値目標の統計的裏付けに関連して、自治体の関連する業務に携わっている担当者に聞き取りを行うと、しばしば以下のようなコメントに出会う。

まず、重要であるが使用しにくい統計として、例えば総務省「家計調査」がある。この調査はサンプリング調査で、全国約8000世帯が調査対象となるが、県単位でこの統計調査を参考にしようとする標本数が小さすぎて適当な数字を得ることができない。また、観光業の育成はどの地方自治体にとっても無視できないが、観光業に関して使用できる統計は少なく、信頼性も正確性も乏しい。概してサービス業の統計の不足は、どこの自治体の担当者も異口同音に指摘することである。

長期時系列データの整備が遅れているとの指摘もある。筆者もそのことを日常的に感じるが、総合計画はその実施のタイムスパンが中長期にわたるので、重要な統計の時系列的整備は不可欠であるにもかかわらず、それが必ずしも担保されていない。時代は今やWEBで情報をとるのが普通になっているから、長期時系列統計をネットから取得できる環境を充実させることは喫緊の課題である。

おわりに

本稿で筆者は数値目標の設定が自治体の総合計画、あるいはそれと一体となった行政改革の現状を、それを積極的に推進している静岡県を初め、聞き取り調査でまわった県、市の自治体から特徴をもつものをピック・アップして断片的な紹介をし、部分的に問題点の指摘を行った。

²⁶ 三菱総合研究所、地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査(調査結果概要版)[2008年調査][2009年調査]、いずれも5ページ。

結論として言えるのは、そのスタートから10数年を経て、行政評価の在り方、数値目標の設定に再検討、見直しの空気が出てきているという事情である。行政評価自体はその実施後かなりの年数が経過し、この間かなりの経験を積んできたが、その成果は明確に見えているわけではなく、また作業が煩雑であり、徒労感が一部に出てきている。いくつかの自治体、例えば筆者が参加した聞き取り調査のなかでは千葉県、新潟市で、再考段階にあるようである。本稿では触れなかったがあまりに硬直的な総合計画の在り方を敬遠する自治体もあり、これを具体的に長期構想などに変更しようとする向きもある。もちろん、否定的な動きばかりが目につくわけではなく、自治体の自律性、主体性が問われる中で、職員の政策立案の能力、統計を扱う力の向上、住民の行政への関わり方の強化など今後の指針となるようなすぐれた経験も蓄積ある。そうした経験の交流、伝播の必要性は今後必須になってくることは確実である。これらのことも含めてこれまでの行政評価、数値目標の設定の総点検がなされなければならない。

こうした事情は総務省、三菱総合研究所が行っている調査の結果とも符合する。それを引用して本稿を終える。まず総務省の「地方公共団体における行政評価の取組状況」の最新調査(2008年)では、「評価指標の設定」を直面する課題と認識している自治体の比率が極めて高いという結果が出ている。すなわち、「行政評価の課題」が何であるかを「評価指標の設定」「評価情報の住民への説明責任」「予算編成等の活用」「定数査定・管理への活用」「議会への活用」「外部意見の活用」「長期的な方針・計画との連携」「職員の意識」の選択肢から複数回答でもとめる項目で、「評価指標の設定」と答える自治体は、都道府県で74.5%、政令指定都市で94.1%、中核市で91.9%、特例市で79.5%、市区で75.9%、町村で71.1%となっている²⁷。何を施策の数値目標とするかということが難しい問題であることはよく分かる。聞き取り調査で全国の自治体の関連部署を訪れて、その総合計画に盛り込まれている数値目標に接すると、疑問なしとしないものがある。比較的多くの自治体で設定されている「授業が分かる生徒の割合」などはその典型である。指標設定当事者はこの点を十分に了解しつつ、やむを得ず設定したものと推察できるが、数値目標は希望的観測にとどまらず、実際の行程管理に使われるということを考えると無理な指標の設定はあとあとまで尾をひき、自治体の職員に消耗感をもたらすことになりかねない。再考の余地がある。

三菱総合研究所は毎年、「地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査」を実施しているが、その2008年調査では、行政評価の導入経験のある自治体で評価制度の見直し・検討の状況があるかを浮き彫りにする項目を取り入れた²⁸。調査結果によると、上記の指摘を反映するかのように、政策・施策・事務事業のいずれかのレベルで導入・試行経験がありかつ「準備・検討中(見直し中)」の自治体は、都道府県で2団体、市・区で63団体であった。評価制度の見直しを日程にあげている自治体で、評価導入の成果があがっていない要因としてあげられているのは、自由回答として政策・施策レベルでは「予算編成に連動させる仕組みができていない」、事務事業レベルでは「評価内容が未熟」、「制度に対する理解の欠如」である。この傾向は2009年度調査でも継続して確

²⁷ 総務省[報道資料]「地方公共団体における行政評価の取組状況(平成20年10月1日現在)」(http://www.soumu.go.jp/main_content/000014509.pdf)6ページ。[2010年2月18日アクセス]

²⁸ 三菱総合研究所「地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査(2008年調査結果[概要版])」2008年11月20日、3ページ。
(http://www.mri.co.jp/NEWS/press/2008/icsFiles/afieldfile/2009/03/13/pr081126_rmu02.pdf) [2010年2月18日アクセス]

認できる²⁹。

行政評価、数値目標の設定の総点検は今後の課題であるが、筆者としては自治体での統計の利用の仕方、統計活動の展開の方向に照準をあわせ、今しばらく全国的な動向を個々の自治体の経験に学びながら見守っていきたい。

<参考資料>

- (1) 岩崎俊夫「地方自治体の行政評価と統計活動－「聞き取り」調査の成果と展望－」『立教経済学研究』(立教大学経済研究会)第62巻第2号、2008年。
- (2) 上田信一『日本の行政評価-総括と展望-』第一法規、2002年。
- (3) 梅田次郎・小野達也・中泉拓也『行政評価と統計』日本統計協会、2004年。
- (4) 小野達也・田淵雪子『行政評価ハンドブック』東洋経済新報社、2001年。
- (5) 菊地進「社会の情報基盤としての統計、その実質化」、大塚勇一郎・菊地進編『経済学における数量分析－利用と限界を考える－』産業統計研究社、2008年。
- (6) 斎藤達三「総合計画の評価システム－その基本体系と課題」、斎藤達三監修『計画と予算の統合－総合計画と政策評価～新展開の行政経営－評価指標・管理・参加・マネジメント～』(<地域科学>まちづくり資料シリーズ34)、地域科学研究会、2003年。
- (7) 斎藤達三「自治体政策評価の基礎」、斎藤達三編著『実践・自治体政策評価』ぎょうせい、1999年。
- (8) 総務省[報道資料]「地方公共団体における行政評価の取組状況(平成20年10月1日現在)」(http://www.soumu.go.jp/main_content/000014509.pdf) [2010年2月18日アクセス]
- (9) 三菱総合研究所「地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査(2008年調査結果[概要版])」2008年11月20日。
(http://www.mri.co.jp/NEWS/press/2008/_icsFiles/afieldfile/2009/03/13/pr081126_rmu02.pdf) [2010年2月18日アクセス]
- (10) 三菱総合研究所「地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査(2009年調査結果[概要版])」2009年11月26日。
(http://www.mri.co.jp/NEWS/press/2009/_icsFiles/afieldfile/2010/02/17/pr091130_rmu00.pdf) [2010年2月18日アクセス]

²⁹ 三菱総合研究所「地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査(2009年調査結果[概要版])」2009年11月26日、3ページ。
(http://www.mri.co.jp/NEWS/press/2009/_icsFiles/afieldfile/2010/02/17/pr091130_rmu00.pdf) [2010年2月18日アクセス]

地域総合計画への住民意識調査の利用可能性

拓殖大学政経学部 田浦 元¹

はじめに

1. 地域総合計画と住民意識調査
 - 1-1. 総合計画の共通特徴と住民意識調査
 - 1-2. 埼玉県の総合計画と住民意識調査
2. 住民意識調査の利活用の二極性
3. 住民意識調査の利活用に関する課題
 - 3-1. 調査票設計上の課題
 - 3-2. 指標選定上の課題

おわりに

はじめに

本稿は、地方自治体における地域総合計画の策定および評価への住民意識調査の利活用の現状および課題を、地方自治体へのヒアリング調査の成果に基づき考察しようとするものである。わが国の多くの自治体では、地域総合計画の策定にあたり住民意識調査が実施され、さらに政策、施策の評価にも活用されている。しかし、数値目標の設定や指標の選定など、利活用の実態は自治体ごとに大きく異なる。筆者は文部科学省科学研究費補助金プロジェクト「地域経済活性化と統計の役割に関する研究」²の研究分担者として、2006年からの4年間に多くの自治体へのヒアリング調査を実施する機会を得た。そこで本稿では、これらヒアリング調査の結果を中心に、地域総合計画の策定や政策評価への住民意識調査の活用状況の実態を概観すると共に、地域総合計画への住民意識調査のより有効な利活用のための方法を考えたい。

1. 地域総合計画と住民意識調査

(1) 総合計画の共通特徴と住民意識調査

わが国の殆ど全ての地方自治体(以下、自治体)は、地域総合計画(以下、総合計画)を策定している³。そしてこれら総合計画の多くには、次の3つの共通点がある。第1に、総合計画の策定にあたり住民意識調査を実施していること。第2に、総合計画は重層的な構造をしていること。第3に、総合計画はPDCAサイクルに基づき評価、運営されていることである。

第1の住民意識調査については、現在殆ど全ての自治体で総合計画策定のための住民意識調査が実施されている。住民意識調査は、「県民意識調査」、「市民アンケート」等さまざまな名称で実施さ

¹ E-mail: gtaura@ner.takushoku-u.ac.jp

² 文部科学省科学研究費補助金プロジェクト「地域経済活性化と統計の役割に関する研究」(基盤研究 B、2006～2009年度、課題番号 14330042、研究代表者: 菊地進立教大学経済学部教授)

³ 地域総合計画に該当する計画を別の名称で呼んでいる自治体もある。例えば愛知県では地域総合計画に該当する計画を「地方計画」、「新しい政策の指針」と呼んでいる。本稿ではこれらも含め地域総合計画と呼ぶこととする。

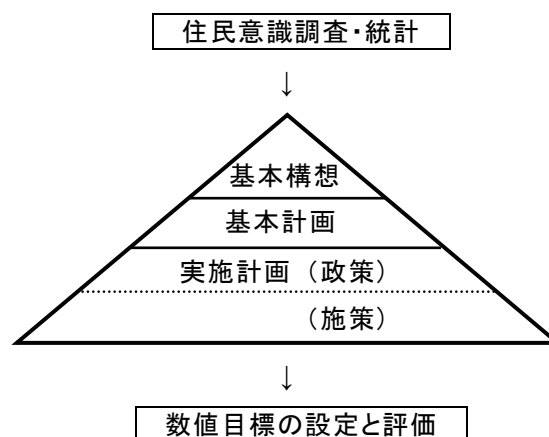
れているが、自治体の企画部門あるいは広聴部門が調査主体であることが多い⁴。自治体は、総合計画を通じて行政サービスを提供するにあたり、まず第1にそのサービスの受容者である住民がどのようなサービスを求めているのかを把握する必要がある。この住民ニーズを把握するための方法には、住民意識調査の実施、公聴会、有識者会議などの開催が考えられるが、これらの中で最も広範囲な住民ニーズが把握でき、かつ、最も客観的な方法として、住民意識調査は多くの自治体で住民ニーズ把握のための中心的な方法として実施されている。

また、担当省庁である自治省も、地方自治体は行政運営を行なうにあたり、住民意識調査の実施、審議会の設置、公聴会の開催などの方法により住民のニーズの把握を図るべきとの提言⁵を行っており、この提言も住民意識調査実施の根拠となっている。

住民意識調査を中心に住民ニーズが収集されると、それに応えるべく総合計画を策定する作業が始まるが、多くの自治体では住民ニーズに応えるための総合計画を重層的な構造に基づいて具体化している。これが第2の共通点である。特に「基本構想」、「基本計画」、「実施計画」を基本とした3層構造の総合計画を策定している自治体が多い。

「基本構想」は、地域づくりの基本的な理念や地域の目指すべき将来像を示すものであり、重層構造の最も上の層に位置づけられる。これらの理念や将来像は、住民意識調査等で収集された住民ニーズや、各種統計指標などを参考に総合的に決定される。2層目の「基本計画」は、基本構造に基づき各行政分野における施策を総合的、体系的に示すものである。3層目の「実施計画」は、基本計画に定められた施策を展開するための個別の具体的計画を示すものである。実施計画は、「政策」と「施策」の2層に細分化されて策定される場合も多い。さらに「施策」の下には「事務事業」が置かれることが多い。なお、多くの自治体の総合計画がこのような3層を中心とした重層体系となっているのは、「計画は、基本構想・基本計画・実施計画からなる重層的計画体系として策定」されるべきとした自治省の提言⁶によるものである。多くの自治体では、それぞれの地域に合うような若干の改良点があるものの、住民意識調査により収集された住民ニーズ等に応えるべく、このような重層体系に基づき総合計画が策定される。

図1 地域総合計画と住民意識調査



⁴ これらの他に自治体の各部署等が特定の事案について独自に実施するアンケート調査もあるが、本稿ではこれらアンケート調査のうち調査目的に総合計画策定のためと明記されているもののみを分析対象とする。

⁵ 自治省行政局市町村計画策定方法研究会「市町村計画策定方法研究報告」(国土計画協会、1966年)

⁶ 自治省行政局市町村計画策定方法研究会、前掲書。都道府県についての制約はないが、それらの多くもこれに倣っている。

策定された総合計画は、多くの自治体では PDCA サイクルに基づいて評価、運営されている。これが第 3 の共通点である。PDCA サイクルは、計画(Plan)、実施(Do)、評価(Check)、改善(Action)の 4 つの段階を循環的に踏んで経営を改善しようとするもので、元来自動車産業などを中心とする製造業で行なわれていたものである。改善の後は、次期の計画、実施、評価、改善とこの 4 段階の循環が延々と繰り返されながら、経営も連綿と改善されてゆくというものである。この PDCA サイクルに基づくマネジメントを行政運営にも活用し、行政の効率化を図ろうとするものが新公共経営(NPM:New Public Management)である⁷。1980 年代にイギリスが新公共経営の手法により行政改革に成功し、わが国でもそれに倣い、中央政府の行政改革の理論的背景となり、地方自治体でも静岡県、三重県などが始めたのを契機に、現在では多くの地方自治体で行なわれている。

住民意識調査はこの PDCA サイクルのうち、計画および評価の段階で総合計画と密接に関係している。まず、計画策定の段階で、前述のとおり、住民ニーズを把握する中心的な方法として住民意識調査が実施される。また、策定された総合計画が実施された後には、総合計画がきちんと進化したか、住民ニーズにきちんと応えたか等について、評価が行なわれるが、この評価にも住民意識調査の結果数値が活用される。この評価により明らかになった問題点等を改善し、次期にはより良い計画が策定されることになる。

以上のように多くの自治体では、住民ニーズの把握のための中心的手法として住民意識調査が実施され、それにより得られた住民ニーズを踏まえた基本構想を持つ重層的な総合計画が策定される。また、総合計画の評価にも住民意識調査が活用され、自治体運営の改善に重要な役割を果たしている。

(2) 埼玉県総合計画と住民意識調査

本項では、前項で示した総合計画の 3 つの共通点と特に住民意識調査との関係性について、埼玉県総合計画を具体例として詳しく見てみることにする。埼玉県は、人口規模、県内総生産規模のいずれにおいてもわが国有数の自治体であり、比較的高水準の自治体運営がなされている。一方で、過度に特徴的な産業構造を有している訳ではなく、きわめて標準的な総合計画が策定されている。すなわち、埼玉県は、ごく標準的な自治体運営が比較的高い水準で行なわれている自治体として、総合計画と住民意識調査の一般的な関係性を示す具体例として最適である。

また、ヒアリング調査を実施した自治体の中でも、積極的に総合計画や住民意識調査への取り組みを行なっている印象を受けた。加えてさいたま市⁸が関東地方の県庁所在地としては最も新しい政令指定都市となるなど、自治体としての発展期にあり担当者の士気も高い。そこで、本節では埼玉県総合計画を例に、前項の総合計画と住民意識調査との関係性を詳しく見てみたい。

埼玉県では現在、埼玉県総合計画「ゆとりとチャンスの埼玉プラン」⁹が進行中である。この総合計

⁷ 財務省財務総合政策研究所『ニュー・パブリックマネジメント』(日本評論社、1999年)

⁸ さいたま市は、2001年5月1日に浦和市、与野市、大宮市の3市合併により埼玉県下初の100万人都市として誕生し、2003年4月1日にわが国13番目の政令指定都市となった。2005年の岩槻市との合併に伴い人口118万人(全国9位)の都市となる。平成の大合併と呼ばれる市町村合併ブーム期の2000年以降に関東地方で唯一誕生した、関東地方で最も新しい政令指定都市である。なお、さいたま市の他に2000年以降県庁所在地では、静岡市(2005年)、新潟市(2007年)、岡山市(2009年)が政令指定都市となっている。また、関東地方では相模原市が2010年の政令指定都市化を目指している。

⁹ 埼玉県『ゆとりとチャンスの埼玉プラン埼玉県5か年計画』(埼玉県、2007年)

画の計画期間は、2007年度(平成19年度)から2011年度(平成23年度)までの5か年である¹⁰。

この総合計画の策定にあたり、2つの住民意識調査が実施されている¹¹。ひとつは「(平成17年埼玉県)県民意識調査」¹²である。同調査は、「県政の今後の方向性を探り、県民ニーズに基づき施策や事業を構築する」¹³ことを目的として、県の企画部門である企画財政部計画調整課が実施した調査である。もうひとつは、県の広聴部門である県民生活部広聴広報課が毎年実施する「埼玉県政世論調査」¹⁴である。同調査も、今回の「総合計画策定に係る調査」¹⁵として明確に位置づけられている。

県民意識調査は、総合計画の計画期間が始まるおよそ2年前の2005年冬に県内在住者6000人を対象に実施された¹⁶。調査項目は、生活全般についての満足度と重要度、埼玉県のイメージ、定住傾向などであり、他の都道府県で実施されている県民意識調査と比較してもごく一般的な内容といえる。同調査により、「本県は、高い利便性と田園的な環境を備えた住宅地として県民から一定の評価を得ていること、また、老後の生活安定、次世代の教育、地域の安全に高いニーズがあることが示された」¹⁷と調査結果が総括されている。

この県民意識調査の結果を受け、総合計画が策定されることとなる。なお、埼玉県では、基本構想を「総論」、基本計画を「埼玉安心戦略」、実施計画を「分野別施策」、実施計画の中の政策を「基本目標」、施策を「施策」と呼んでいる。

はじめに、重層構造の最上段である基本構想が計画される。埼玉県総合計画では、基本構想、すなわち目指す将来像を「ゆとりとチャンスの埼玉」と銘打ち、「チャンスにあふれ誰もが夢を持てる元気チャレンジ埼玉」、「誰もが安心して暮らせる安心・安全埼玉」、「住みやすく環境にやさしいゆとりの田園都市埼玉」の3つを掲げている。第1の「元気チャレンジ埼玉」は、県民意識調査で高い県民ニーズがあることが明らかとなった「次世代の教育」を重視したものである。また、同様に県民意識調査で県民が高く評価していることが明らかとなった「高い利便性を備えた」地域性、すなわち交通網の充実と多彩な企業、研究機関、大学の立地を活用しようとするものである。第2の「安心・安全埼玉」は、県民意識調査でニーズの高かった「老後の生活安定」、「地域の安全」を踏まえて掲げられた目標である。第3の「ゆとりの田園都市埼玉」は、県民意識調査で県民が抱いている埼玉県の良好なイメージとして明らかとなった「田園的な環境を備えた住宅地」という特性をさらに推し進めようとするものである。このように、基本構想は県民意識調査で得られた県民ニーズを重視して作成されていることが分かる。

¹⁰ この総合計画は、前総合計画「彩の国5か年計画21」の計画期間満了に伴い策定されたものであり、政策指標15項目は前総合計画から継続されている。なお、本総合計画の計画期間は埼玉県が初めて人口減少に直面する5年間となるため、同プランは「あまり華々しい目標を掲げたものではなく、着実な計画を示すものとした」(ヒアリング調査による)とのことである。

¹¹ 埼玉県では今回の総合計画策定に係る調査として、これら2つの調査の他に、インターネット調査である「県政モニターアンケート」、および「若者層を対象とする『埼玉イメージ』の調査」を実施している。インターネット調査は今後の発展が期待できる調査方法であるが、調査対象の偏りの問題が知られており、本稿では分析から除外した。また、「若者層を対象とする『埼玉イメージ』の調査」は、調査対象を埼玉大学に在籍する大学生に限定し、調査対象数も50人程度と極めて小規模であるため、本稿では分析から除外した。

¹² 埼玉県企画財政部計画調整課『県民意識調査報告書』(埼玉県、2005年)

¹³ 同上書、1ページ3行目。

¹⁴ 調査期間は2005年7月～8月。調査対象は県内在住の20歳以上の県民3000人。

¹⁵ 埼玉県、前掲書、242ページ2行目。

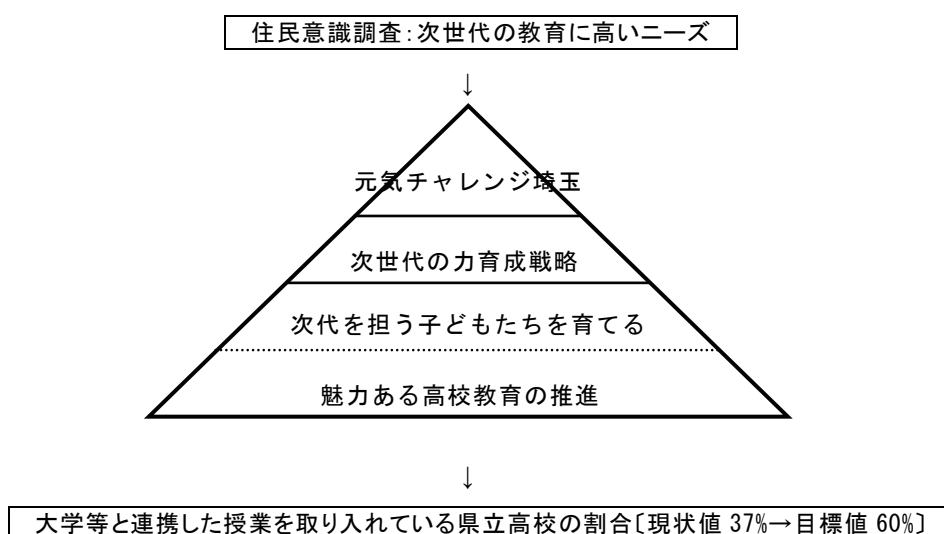
¹⁶ 調査期間は2005年1月27日～2月21日。調査対象は県内在住の18歳以上の県民6000人。調査対象の抽出方法は住民基本台帳による層化2段無作為抽出法で、調査方法は郵送配布、郵送回収による自計記入方式で行なわれた。有効回答数は2856票、有効回答率は47.6%である。

¹⁷ 埼玉県企画財政部計画調整課、前掲書、2ページ6～8行目。

2 段目の基本計画では、基本構想を実現するために「計画期間中に実施する戦略的な取組」¹⁸を、「次世代の力育成戦略」など 4 つの「埼玉安心戦略」¹⁹として掲げている²⁰。

3 段目の実施計画では、基本計画を実現するための具体的な事業が分野別施策として示されている。4 分野 17 の「基本目標」を掲げ、その中に 66 の「施策」が示されている。例えば「次世代の力育成戦略」に対応したものは、基本目標「次代を担う子どもたちを育てる」の中の施策として「魅力ある高校教育の推進」、「確かな学力の育成」等の 8 つの施策²¹が設定されている。

図 2 埼玉県総合計画と住民意識調査(一部)



また、埼玉県では施策ごとに「施策指標」を設定しており、その多くには数値目標を設定している。例えば、施策「魅力ある高校教育の推進」の施策指標は「大学や研究機関などと連携した講義や授業を継続して教育活動に取り入れている県立高校の割合」²²が設定されている²³。現状値(2005 年度)は 37%である同指標を、計画期間終了時(2011 年度)には 60%となるように数値目標が設定されている。なお、この数値目標設定の根拠は、「高校生の進路先は大きく、大学・短大、専門学校、

¹⁸ 埼玉県、前掲書、8 ページ 10 行目。

¹⁹ 「埼玉安心戦略」はこの他に、「県民の力集結戦略」、「民の活力応援戦略」、「地域の魅力創造戦略」。

²⁰ 埼玉県では、「埼玉安心戦略」を実現するための「10 の大作戦」も設定している。例えば「次世代の力育成戦略」については、「子どもを鍛える」、「あったか子育て」の 2 作戦を掲げ、4 つの戦略で合計 10 の「大作戦」を設定している。「県民の力集結戦略」については「県民パワーで地域いきいき」、「しっかりサポート福祉・保健・医療」、「もっと安心・安全」の 3 作戦、「民の活力応援戦略」については「がんばれチャレンジ経営」、「とことん産業集積」の 2 作戦、「地域の魅力創造戦略」については「どこでも楽々行ける」、「わくわく文化・スポーツ」、「環境をまもるつくる」の 3 作戦が設定されている。また、「10 の大作戦」のそれぞれに「戦略指標」を掲げており、その多くは数値目標として設定されている。これらは埼玉県総合計画の特徴的な取り組みといえる。

²¹ その他の施策は、「子どもたちの健康増進・体力向上」、「教員の資質・能力の向上」、「学校・家庭・地域が一体となった子どもの育成」、「非行防止と立ち直りの支援」、「私学教育の振興」、「特別支援教育の推進」である。

²² 指標の定義では、「大学・研究機関・民間企業などでの講義や見学等への生徒の参加、大学・研究機関・民間企業などから招いた講師による講義や授業を、継続して 3 年以上実施している県立高校の割合」(埼玉県、前掲書、228 ページ 6 行目。)

²³ この「施策指標」は基本構想の「戦略指標」の目標数値と一致するものが多い。例えば「大学や研究機関などと連携した講義や授業を継続して教育活動に取り入れている県立高校の割合」は「次世代の力育成戦略」の「子どもを鍛える」大作戦の戦略指標と同一の数値目標となっている。

就職に分かれており、そのうち大学・短大へ現役で進学する生徒が30%を超える県立高校が約6割である。こうした学校を中心に大学等の講義・授業を実施することとして、この目標値を設定²⁴と説明されている。

同様に、施策「確かな学力の育成」の施策指標として「教育に関する3つの達成目標における基礎学力定着度」²⁵が設定されている。現状値は小学校6年生が84.9%、中学校3年生が82.0%であるが、目標値はいずれも95.0%と設定されている。この数値目標設定の根拠は、「今後5年間でほとんどすべての子どもたちが「読む・書く」「計算」に係る基礎的・基本的な内容を身に付けていることを目指し、この目標値を設定」²⁶と説明されている。このように数値目標は、「魅力ある高校教育の推進」のようにデータの積み上げにより設定されるもの、「確かな学力の育成」のようにいわゆる「あるべき」論により設定されるものなど、自治体や施策により様々である²⁷。

以上のように埼玉県では、総合計画を策定するにあたり事前に県民意識調査を実施(前項の総合計画の共通的な第1の特徴)し、住民ニーズの把握を行なっている。そして総合計画はこの住民ニーズを重視して策定されている。例えば住民意識調査において明らかとなった「次世代の教育」への県民ニーズの高さを踏まえ、基本構想の柱のひとつとして「元気チャレンジ埼玉」が設定されている。総合計画はこれらを具体的に実現するための重層的な構造(第2の特徴)で策定され、基本計画「次世代の力育成戦略」、実施計画「次世代を担う子どもたちを育てる」、施策「魅力ある高校教育の推進」が設定されている。施策には施策指標が設定され、数値目標などでその達成度を計ることができるようになっており、PDCAサイクルに基づいた運営および評価が実施(第3の特徴)されている。

すなわち、総合計画は住民意識調査から得られた住民ニーズを重視して作成され、政策、施策についても住民意識調査と関連する数値目標により、評価を行なうことが可能となっている。本節では、このように総合計画と住民意識調査とが密接に関連付けられている具体例として埼玉県を例に見てきたが、多くの自治体において、このような総合計画の策定、評価と住民意識調査との関係性を見ることができるといえる。

2. 住民意識調査の利活用の二極性

前節では埼玉県総合計画を例に、地域総合計画への住民意識調査の活用の実態を見たが、他の自治体の状況はどのようなものであろうか。住民意識調査は、当該地域における住民のニーズを当該自治体が把握し政策立案に活用することが目的であるので、それぞれの自治体が個別に調査を実施し、当該住民に個別に調査結果を公表するだけに留まることがほとんどである。そのため、わが国では住民意識調査の実施状況を体系的に把握する試みや研究は、1990年代以前には内閣府『世論調査年鑑』²⁸を除いてほとんどされていなかった。しかし、同年鑑では町村による調査は掲載

²⁴ 埼玉県、前掲書、228 ページ 6 行目。

²⁵ 教育に関する3つの達成目標は、「学力、規律ある態度、体力の3分野について、各学年で確実に身に付けさせたい基礎的・基本的内容を、具体的な目標として定めたもの。」(埼玉県、前掲書、245 ページ 10 行目)であり、その中の「読む・書く」および「計算」のペーパーテストの平均正答率。

²⁶ 埼玉県、前掲書、228 ページ 3 行目。

²⁷ 数値目標の設定方法の代表的なものには、データの積み上げによるもの、傾向線の延長によるもの、「あるべき」論によるもの、マニフェストによるものなどがある。

²⁸ 内閣府大臣官房政府広報室『世論調査年鑑』(国立印刷所、各年版)

されておらず、また、平成 18 年(2006 年)版²⁹以降は刊行されていない。その他最近の地方自治体による住民意識調査の実施状況を全国規模で特に回収率との観点からサーベイした山田(2002, 2004a, 2004b, 2007, 2008)³⁰、社会調査の視点から大阪府と香川県の市町村住民意識調査を分析した大谷(2002)³¹等がある程度である。

そこで筆者は 2006 年から 4 年間、前述の文部科学省科学研究費補助金プロジェクト「地域経済活性化と統計の役割に関する研究」に研究分担者として参加し、全国の自治体に対してヒアリング調査を実施した。ヒアリング調査は、全国の都道府県および政令指定都市を中心に、それより小規模でも地域を代表する中核市や特徴的な取り組みを行なっている自治体についても実施した。ヒアリング調査の対象は、実際に自治体運営の舵取りを行なっている政策企画部門を中心に実施した。プロジェクトでは研究分担者がそれぞれの視点から地域経済活性化のための統計の役割について、ヒアリング調査を丹念に行ないながら考察しようとするものであった。筆者は住民意識調査の地域総合計画への利活用の状況を中心にヒアリング調査を試みた。これらのヒアリング調査から、住民意識調査の地域総合計画への利活用の状況は、積極的な自治体と消極的な自治体との間には大きな差があることが分かった。

住民意識調査を総合計画の策定や評価に積極的に活用している代表的な自治体として、静岡県を挙げることができる。静岡県は、「日本で初めての本格的な新公共経営を確立する総合計画の策定」³²を目指し、総合計画への数値目標の設定や、住民意識調査の活用いち早く取り組んできた自治体のひとつである。また、多くの自治体が静岡県を手本として総合計画の改善に取り組んでいることが、ヒアリング調査から明らかになった。

そこで、多くの自治体を手本とする静岡県総合計画の特徴を簡単に見ておくこととする。静岡県では現在、静岡県総合計画「魅力ある“しずおか”2010 年戦略プラン」³³が進行中である。この総合計画では「県民くらし満足度日本一」をスローガンに掲げ、「顧客主義の徹底」と「新公共経営に基づく県民の視点による見直し」を実現すべく、166 指標³⁴の数値目標を設定している。

ここで特筆すべきことは、これら指標を「最終アウトカム指標」、「中間アウトカム指標」、「アウトプット指標」の 3 つに区分し、数値目標は可能な限りアウトカム指標(最終アウトカム指標あるいは中間アウトカム指標)を用いて設定しようと取り組んでいることである。今回の総合計画では 166 指標のうち 158 指標がアウトカム指標(最終アウトカム指標 106 指標、中間アウトカム指標 52 指標)となっている。アウトプット指標は、アウトカム指標の設定が難しい場合にのみ用いられ、今回の後期総合計画では僅

²⁹ 内閣府大臣官房政府広報室『世論調査年鑑平成 18 年版』(国立印刷所、2007 年)

³⁰ 山田茂「地方自治体のホームページに収録された世論調査結果の概況」(中央調査社『中央調査報』第 533 号、2002 年)

山田茂「地方自治体を実施する世論調査の把握方法」(日本世論調査協会『よろん』第 93 号、2004 年)

山田茂「町村等による住民意識調査の実施状況の動向」(『国士館大学政経論集』第 128 号、2004 年)

山田茂「都道府県・政令指定都市による住民意識調査の最近の実施状況」(『国士館大学政経論集』第 139 号、2007 年)

山田茂「中小都市・特別区などによる住民意識調査の実施状況の地域別特徴」(『国士館大学政経論集』第 144 号、2008 年)

³¹ 大谷信介『これでいいのか市民意識調査』(ミネルヴァ書房、2002 年)

³² 静岡県企画部企画監「総合計画の策定と進行管理」(静岡県企画部企画監、2 ページ)

³³ 静岡県総合計画「魅力ある“しずおか”2010 年戦略プラン—富国有徳創知協働—」後期 5 年計画(平成 18~22 年、2006(平成 18)年 4 月)

³⁴ 総合計画策定時の 158 項目を、後期 5 年計画策定(2006 年 4 月)に際し再編。

か 8 指標のみである。また、これら数値目標を、「推進目標」(主として県が相当程度の政策手段をもって達成をめざすもの)と「誘導目標」(県が、県民の皆様に呼びかけて共に達成をめざすもの)とに区分³⁵している点も特徴的である³⁶。

このように静岡県では、住民意識調査やその他アウトカム指標の積極的な活用により、地域総合計画の政策評価を明確な数値を用いて行ない、PDCA サイクルによる行政の効率化に積極的に取り組み、総合計画への住民意識調査やその他数値目標の導入の先進事例として多くの自治体から参考とされている³⁷。

多くの自治体が、静岡県やその他の先進的な事例を参考に、総合計画への住民意識調査等の活用の取り組みを進めている一方で、住民意識調査の地域総合計画への利活用に消極的な自治体も相当数存在した。これら自治体の中には、住民意識調査は住民の声を聞いているというポーズのためだけに実施しているだけであり、地域総合計画の策定や評価に使用する意思は無いという自治体も存在する。しかし、住民意識調査の地域総合計画への利活用に消極的な自治体の多くは、住民ニーズの把握は重要と考えているが、総合計画の策定や評価にはあえて使用していないという自治体であった。

これら自治体は、決して住民ニーズの把握の必要性を軽んじている訳でもなく、住民意識調査にも総合計画の策定や評価にも真摯な姿勢で取り組んでいる。しかし、住民意識調査を総合計画の策定にはあえて使用していないとのことである。これらの自治体へのヒアリング調査でその理由を聞いたところ、「住民意識調査の結果はあまり当てにならない」、「住民意識調査は、調査のたびに結果数値が大きく変動しすぎる」といった意見が大勢を占めていた。

総合計画への住民意識調査の利活用の現状は、住民意識調査を貴重なアウトカム指標と位置づけ積極的に活用している自治体から、住民意識調査は当てにならないので活用していないという自治体まで様々であることがヒアリング調査から明らかとなった。そこで次節では、住民意識調査の結果が当てにならないと考えられる理由について分析してみたい。

3.住民意識調査の利活用に関する課題

(1)調査票設計上の課題

前節では自治体へのヒアリング調査の結果、住民意識調査を総合計画の策定、評価に積極的に活用している自治体がある一方で、住民意識調査は当てにならないと考え、総合計画の策定や評価に使用することに消極的な自治体もあることが明らかとなった。そこで本節では、住民意識調査の調査票の設計段階まで遡り、なぜ住民意識調査は当てにならないと考えられているのか、また、その改善方法について 2 つの視点から考えてみたい。その第 1 は調査票設計上の課題、第 2 は指標選定

³⁵ 静岡県『静岡県総合計画魅力ある“しずおか”2010年戦略プラン—富国徳創知協働—後期5年計画』(静岡県、2006年、巻頭2ページ)

³⁶ さらに静岡県では、「顧客主義の徹底」と「新公共経営に基づく県民の視点による見直し」を徹底させるために、総合計画に4つの柱を掲げている。その第1は、「顧客主義への転換」であり、住民を公共サービスの顧客であると考えることである。最近では多くの自治体にこのような考え方が浸透し、このような意識に基づいた職員教育が行なわれ始めたが、その先駆けとなったのは静岡県等の先進的な自治体了新公共経営運動に取り組んだことの影響が大きい。第2は「業績、成果による統制」であり、数値目標の設定と行政評価の必要性が示されている。第3は「ヒエラルキーの簡素化」であり、監に基づく組織会変異より組織のフラット化が図られている。第4は「市場メカニズムの活用」であり、民営化やエージェンシーの活用による経営効率化の必要性が示されている。

³⁷ この他に、静岡県総合計画はPDCAサイクルと連動した業務棚卸表の活用でも知られている。

上の課題である。

調査票設計上の課題には、1.ひとつの設問や選択肢で複数の内容を聞いてしまうダブルバーレル、2.選択肢に重複を含む設問、3.論点の特定が不能な設問や選択肢、4.選択肢が網羅的でない設問、5.次元の異なる選択肢を含む設問、6.誘導的な設問などがあると考えられる³⁸。これらのうち住民意識調査の調査票では、ダブルバーレル、選択肢に重複を含む設問の2つが特に多く見られた。

そこでこれら2つについて、第1節で示した埼玉県を、引き続き本節でも具体例として見てゆくこととする。ただし、ここで留意されたいのは、埼玉県の調査票に問題点が多いということではない。むしろ埼玉県の調査票は、他の自治体の調査票と比較しても優れた設計がなされていると評価できる。住民意識調査の調査票の中には問題の多い調査票も多数存在するが、本稿の目的は欠点の多い自治体の調査票の問題をあげつらうことではなく、高い水準で調査が実施されている自治体の調査票においてもしばしば見られる問題について改善方法を提案し、わが国の住民意識調査全体の水準の向上を目指すものである。そのため、あえて優れた設計がなされている埼玉県の調査票を具体例とすることとした。

a.ダブルバーレル

埼玉県が現在の総合計画策定のために実施した「県民意識調査」³⁹は、他の自治体の住民意識調査と比較しても優れた設計がなされているもののひとつであるが、それでも次のような問題点を指摘することができる。第1に、ダブルバーレルである。ダブルバーレルは、ひとつの設問や選択肢で複数の異なる内容を聞いてしまうために発生するもので、多くの自治体の住民意識調査の調査票で最も多く目にする問題である。

例えば、埼玉県県民意識調査の「Q4.あなたは次のことがらについてどのようにお感じですか。各項目ごとに、あなたのお考えに近いものを満足度、重要度の各々について1つ選び、当てはまる番号に○をつけてください」⁴⁰という設問がある。これは住民ニーズを重要度と満足度に分けて聞く、政策立案に最も活用される設問であり、多くの自治体の住民意識調査で最も重要位置づけをされる設問である。この設問の選択肢には、「ショッピングやレジャーなどの余暇活動を楽しむ機会」、「趣味や生涯学習、スポーツなどの活動を行う機会」、「文化・芸術やスポーツなどを鑑賞する機会」、「鉄道やバスなどの交通機関の利便性」などの項目が設定されている。しかし、これらはいずれも、複数の内容を1つの設問で聞いているため正しく回答することができない。

はじめの「ショッピングやレジャーなどの余暇活動を楽しむ機会」は、本来であれば「ショッピングを楽しむ機会」と「レジャーを楽しむ機会」の2つの設問に分けて聞かなければならない設問を1つの設問で聞いてしまっているため、回答者は自身の意見を正しく回答することができない。例えば、「ショッピングを楽しむ機会」には十分に満足しているが「レジャーを楽しむ機会」には大きな不満を感じている回答者がいても、この設問では回答することができない。以下の選択肢も同様に、「趣味や生涯学習、スポーツなどの活動を行う機会」は、「趣味を行う機会」、「生涯学習を行う機会」、「スポーツを行う機

³⁸ アンケート調査の問題点等については、辻新六・有馬昌弘『アンケート調査の方法』（朝倉書店、1987年）に詳しい。また、大谷前掲書には具体例が多数示されている。

³⁹ 埼玉県企画財政部計画調整課、前掲書。

⁴⁰ 同上書、巻末調査票2ページ18行目。

会」に分けて聞くべきである。「文化・芸術やスポーツなどを鑑賞する機会」は、「文化・芸術を鑑賞する機会」と「スポーツを鑑賞する機会」に分けて聞いた方がより住民ニーズを把握する分析ができるようになる。「鉄道やバスなどの交通機関の利便性」も「鉄道の利便性」と「バスの利便性」に分けるべきである。

同様に、買物や余暇活動などについて埼玉県内で行動することが増えたと答えた回答者⁴¹に理由を聞く「Q11-1.その理由は何ですか。次の中から2つまで選び、○をつけてください」⁴²の選択肢には、「1.県内の商業施設や文化施設、イベント、行楽地などが充実したから」、「2.テレビや雑誌などで県内の施設やイベント、行楽地などを紹介する情報が増えたから」、「3.鉄道や道路など、交通が便利になったから」などがある。1については、「商業施設が充実したから」、「文化施設が充実したから」、「イベントが充実したから」、「行楽地が充実したから」の4つに分けて聞かなければ、これら4つのどれが埼玉県内での滞留を増加させているのかが分からない。2についても同様に、施設、イベント、行楽地に分けて聞いた方が良い。さらに、情報発信源も「テレビ」と「雑誌」とに分けて聞けば、より有効な振興策を分析することができるようになる。3については、前述のQ4と同様に、「鉄道」と「道路」とに分けて聞いた方がより詳細な分析が可能となる。

こうしたダブルバーレルが発生する原因には、調査票の紙幅の制限、縦割り行政の弊害、単純なミスなどがある。はじめに紙幅の制限の問題であるが、調査票は限られた紙幅の中で作成しなければならないので、あまりに多くの設問や選択肢を掲載することができない。そのため、鉄道とバス、テレビと雑誌など、本来は分けて聞いたほうがより詳細な分析が可能となることが分かっているものでも、これらを合わせて聞かなければならなくなる場合がしばしば発生する。しかし、紙幅の都合があつたとしても、前述の「商業施設の充実」と「行楽地の充実」などは分けて聞かなければほとんど有効な分析を行なうことができない。

次の原因である縦割り行政の弊害については、「埼玉県政世論調査」により顕著な例が見られる。「埼玉県政世論調査」は広聴部門が実施している住民意識調査で、第1節で示したとおり、「県民意識調査」と並んで総合計画策定に活用されている調査である。同調査は毎年ほぼ同内容で実施されているが、年を追うごとに少しずつ文言等についての改善が図られているので、以下では最新の2008年度(平成20年度)調査を例として示す。

同調査では、「問4.あなたは、日頃の生活の中で今お住まいの地域について、どのように感じていますか。(1)から(22)のそれぞれについて、そう思うものをお選びください。」⁴³という問題が設けられ、「まったくそうだと思う」、「まあそうだと思う」、「あまりそう思わない」、「まったくそう思わない」、「わからない」の5つの中から選択して回答させる設計になっている。その22の設問には、「道路・下水道が整っている」、「公園・遊び場・集会場などの施設が身近に整っている」などがある。ここで、道路と下水道とは管轄するセクションが近いために同一の選択肢に括られていると考えられる。しかし、回答者である住民のニーズにはそのような行政の機構上の問題は無関係である。この設問では、道路は比較

⁴¹ 「Q11.あなたご自身は、ここ数年間を考えると、休日などに買物や余暇活動などを楽しむ場合、埼玉県内で行動することが増えたと思いますか」(同上書、巻末調査票6ページ23行目)について「1.増えたと思う」と回答した回答者。

⁴² 同上書、巻末調査票6ページ29行目。

⁴³ 埼玉県県民生活部広聴広報課『平成20年度埼玉県政世論調査』(埼玉県県民生活部広聴広報課、2008年、196ページ4行目)

的整っているが下水道の整備には不満であるといった住民は回答のしようがない。このような設問は当然、「道路が整っている」と「下水道が整っている」とに分離して聞かなければならない。公園と遊び場と集会場についても同様である。これらの他に、ダブルバーレルを発生させる原因としては、調査票設計上の単純なミスもある。

b. 重複のある設問

次に、選択肢に重複を含む設問について見てみたい。これは多くの自治体の住民意識調査の調査票でダブルバーレルと並んでよく見られる問題である。

例えば埼玉県県民意識調査では、「Q12.あなたは埼玉県について、どのようなイメージをお持ちですか。次の中からあなたのイメージに近いものを5つまで選び、○をつけてください」⁴⁴という設問がある。これは県民が自県について抱くイメージを聞くものであり、多くの自治体で実施されている極めて重要な設問である。埼玉県では第1節で述べたとおり、目指すべき県の将来像として基本構想のひとつである「住みやすく環境にやさしいゆとりの田園都市埼玉」をこの設問の結果に基づき設定している。

しかし、この設問の選択肢を見ると、「10.親しみある」と「18.親しみやすい」がある。これらはほとんど同一の意味であり、大多数の回答者には明確な区別を持って選択することは難しい。このように重複する選択肢のある設問では、回答者の正しい意見をくみ取ることはできない。また、この設問では23の選択肢⁴⁵が示されているが、いずれも肯定的なイメージを持つ選択肢ばかりである。肯定的なイメージについてのみ聞くのも調査のひとつの方法として有効ではあるが、これだけ多数の選択肢を用意する紙幅があれば、否定的なイメージを持つ選択肢を入れることも可能である。なお、今回の調査では同様の方法で埼玉県の否定的なイメージについて聞く設問は設定されていない。

また、この設問の単純集計の結果は、「12.田園的」が37.6%で第1位となっており、県民の持つ埼玉県のイメージについて調査報告書では、「全体として、都会的・動的イメージよりも、田園風景などを背景とした素朴で穏やかな静的イメージでとらえられている」⁴⁶と結論付けている。さらに、この結果を踏まえ、基本構想として「ゆとりの田園都市埼玉」が掲げられたことは前述のとおりである。しかし、単純集計結果の第2位は「親しみある」(26.4%)、第3位が「親しみやすい」(21.6%)となっており、選択肢の重複の問題を含んだこれら2つが上位を占めてしまっている。さらに、これらを合計すると48.0%となり第1位の「12.田園的」を上回ってしまう。県民の持つイメージの第1位が、「田園的」ではなく「親しみ」であったとしたら、基本構想が「ゆとりの田園都市埼玉」とはなっていなかった可能性も十分に考えられる。

住民意識調査の調査票の中には、以上のように調査票設計上の問題点を抱えたものが数多くあった。繰り返しになるが、例として取り上げた埼玉県は良好な住民意識調査が行なわれている自治体である。住民意識調査には、もっと杜撰な調査が行われている例がいくらかもある⁴⁷。第1には、これら

⁴⁴ 埼玉県企画財政部計画調整課、前掲書、巻末調査票7ページ1行目。

⁴⁵ 「1.創造的」、「2.伝統的」、「3.活力ある」、「4.落ち着いた」、「5.ゆとりある」、「6.静かな」、「7.にぎやかな」、「8.明るい」、「9.開放的」、「10.親しみある」、「11.都会的」、「12.田園的」、「13.若々しい」、「14.成熟した」、「15.真面目な」、「16.さわやかな」、「17.あたたかい」、「18.親しみやすい」、「19.ほのぼのした」、「20.個性的」、「21.あざやかな」、「22.特にイメージはない」、「23.その他」、の23選択肢である。

⁴⁶ 埼玉県企画財政部計画調整課、前掲書、67ページ17行目。

⁴⁷ より問題を含んだ住民意識調査の例は、関西圏の市町村で実施されている住民意識調査について詳細に指摘した大谷前掲書などを参照されたい。

の問題についての改善を行なうことで、住民意識調査の精度は大きく好転するものと考えられる。

(2)指標選定上の課題

自治体へのヒアリング調査でしばしば聞かれた住民意識調査は当てにならないという意見の原因として、前項で示した調査票作成上の問題の他に、どのような指標を選定しているかという問題が考えられる。

数値目標として採用される指標は、次の3つに大別することができる。第1は、インプット指標である。これは行政活動の直接的な投入数値のことであり、予算数値や人工等がこれにあたる。第2は、アウトプット指標である。これは行政活動の直接的な結果数値、行政活動の結果直接算出された公共サービス等の大きさである。第3は、アウトカム指標である。これは社会的な成果数値、アウトプットにより誘発された住民等の行動により実現される成果のことであり、住民意識調査の結果数値もこれに含まれる。例えば、交通渋滞の解消を目指した道路延伸工事の場合でいえば、ある工事に予算をいくら投入したかがインプット指標、それにより道路が何キロメートル延伸されたかがアウトプット指標、さらにその結果交通渋滞がどの程度緩和されたかがアウトカム指標である。

ここで、総合計画の策定、評価への数値目標の導入に積極的な多くの自治体では、これらの指標のうち、アウトカム指標を優先して設定する傾向にある。前述のとおり新公共経営のフロントランナーである静岡県では、総合計画の施策の全てに数値目標を設定し、これらは可能な限りアウトカム指標を設定していた。また、静岡県を手本に新公共経営先進自治体を目指す自治体でも、これに倣う傾向にある。しかし、アウトカム指標の割合を高めることが、必ずしも適切な総合計画の策定や評価につながるとはいえないのではないか。本節ではこの点について考えてみたい。

はじめに静岡県の指標の選定について見てみたい。前述のとおり、静岡県総合計画では数値目標を可能な限りアウトカム指標として設定し、さらにこのアウトカム指標を、最終アウトカム指標と中間アウトカム指標とに分類し、可能な限り最終アウトカム指標を用いるように努めていた。そして、これらアウトカム指標で示すことが困難なものについてのみ、アウトプット指標を使用していた。その結果、166の数値目標のうち、最終アウトカム指標106、中間アウトカム指標52、アウトプット指標8となっていた。

そこでこれら8つのアウトプット指標について詳細に検討してみたい。これら8つのうち施策の数値目標としてアウトプット指標のみが設定されているのは2施策に対する4指標のみである。施策「健全な財政運営の推進」の数値目標として、「経常収支比率」⁴⁸、「起債制限比率」⁴⁹、「県債残高」⁵⁰の3つのアウトプット指標が設定されている。この施策に対する数値目標はこれら3指標のみである。このような財政運営関係の指標は、ヒアリング調査の結果、多くの自治体でアウトカム指標化が難しいと考えられているものである。

もう1つの施策は「武力攻撃事態等における国民保護措置」であり、この数値目標として「市町における国民保護計画の作成率」⁵¹がアウトプット指標のみで設定されている。これについても、目標年次

⁴⁸ 地方公共団体の経常的経費（人件費等）のために経常的な収入である経常的一般財源（地方税等）が充用された割合。静岡県総合計画では、現状値は89.0%、目標値は「90.0以下」としている。

⁴⁹ 地方債の返済に必要な一般財源の額が、標準財政規模と臨時財政対策債発行可能額との合計額に占める割合。静岡県総合計画では、現状値は13.1%、目標値は「15%台」としている。

⁵⁰ 現状値は1.879兆円、目標値は「上限2兆円程度」としている。

⁵¹ 現状値は0%、目標値は100%としている。

までに定期的に武力攻撃等が発生することは考えにくいので、アウトカム指標の設定が困難であることは容易に理解できる。すなわち、これら4指標にアウトプット指標が設定されていることは至極当然といえる。

8つのアウトプット指標のうち残りの4指標は、それぞれの施策に対してアウトカム指標と組み合わせられて使用されている。この点が静岡県総合計画の特徴的な点といえる。第1に、「都市機能の高度化」という施策について、「用途地域内の土地区画整理事業完了面積」⁵²および「市街地再開発事業等の完了地区数」⁵³の2つのアウトプット指標が設定されている。しかし、この施策にはこれらに加え、「日頃生活を営んでいる範囲において、都市的な機能が充足していると感じている人の割合」⁵⁴という最終アウトカム指標も設定されており、これら3指標で施策「都市機能の高度化」の評価を行なえるようになっている。なお、この指標は県民アンケート調査の結果数値⁵⁵から得られるものである。第2に、「安心・安全な教育環境の確保」という施策について、アウトプット指標「学校と地域が連携した防災活動の実施率」⁵⁶が設定されている。しかし、この施策にはこれに加えて、最終アウトカム指標「児童生徒の交通事故死傷者数」⁵⁷および中間アウトカム指標「学校の耐震化率」⁵⁸が合わせて設定されている。第3に、「学術・研究機関との創知協働の推進」という施策について、アウトプット指標「県の試験研究機関の特許出願件数」⁵⁹が設定されているが、この施策にはこれに加え中間アウトカム指標「県立大学・県試験研究機関が外部研究機関・企業等と受託研究・共同研究を行った件数」⁶⁰が合わせて設定されている。このように、静岡県では可能な限りアウトプット指標単独での施策評価は避け、他のアウトプット指標やアウトカム指標と合わせて数値目標の設定が行なわれていることが分かる。

静岡県総合計画は、数値目標には可能な限りアウトカム指標を設定しているという謳い文句の影響で、総合計画の数値目標化やアウトカム指標化の典型例として認識されることが多い。しかし、その内容を詳細に検討してみると、数値目標にアウトプット指標のみを使用しているのは僅か2つの施策であり、その他については住民意識調査の結果をはじめとするアウトカム指標や他のアウトプット指標と合わせて設定し、これらが補完的な役割を果たすように工夫されていることが分かる。

自治体へのヒアリング調査を実施したところ、静岡県総合計画を表面的に倣い、何でもアウトカム指標化するのが良いと考える風潮にある自治体が多い印象を受けた。しかし、実際には、必ずしも闇雲にアウトカム指標化することが良いのではなく、アウトプット指標を設定すべき場合や、複数の指標を補完的に設定すべき場合など、個々の事案に沿って指標の選定を行なう必要がある。

たしかに実際の住民ニーズに最も近い指標は、住民意識調査やその他のアウトカム指標である。しかし一方で、ヒアリング調査を実施したいくつかの自治体からは、これらの結果は当てにならないとい

⁵² 現状値は7308ha、目標値は「9023ha以上」。なお、これを率で表した「用途地域内の土地区画整理事業完了率」も示されている(現状値13.1%、目標値「16.2%以上」)。

⁵³ 現状値は43地区、目標値は「58地区以上」。なお、これを面積で表した「市街地再開発事業等の完了地区面積」も示されている(現状値19.8ha、目標値「26.1ha以上」)。

⁵⁴ 現状値は52.9%、目標値は「60.0%以上」。

⁵⁵ 県民アンケートの設問「まちや最寄りの都市での機能が充実している」について、「大いに充足している」と「ある程度充足している」を合計した値。

⁵⁶ 全学校のうち地域と連携した防災活動を実施している学校の割合。現状値は89.0%、目標値は100.0%。

⁵⁷ 現状値は4454人、目標値は「4000人以下」。

⁵⁸ 現状値は市町村立小中学校77.5%、県立高等学校67.7%、私立小中高等学校69.0%、県立盲聾養護学校94.8%であるが、目標値はいずれの区分も100.0%としている。

⁵⁹ 現状値は23件、目標値は「30件以上」。

⁶⁰ 現状値は139件(県立大学54件、研究機関85件)、目標値は「160件以上」。

う意見も聞かれた。住民意識調査やその他アウトカム指標は、自治体の努力とは無関係な外的要因の影響を過大に受けるため、積極的には活用できないという意見である。

住民意識調査などのアウトカム指標が自治体の努力とは無関係な外的要因の影響を過大に受けってしまう例は、次のような場合である。例えば、住民意識調査の「交通事故の心配がなく、安全に生活できる」、「医院・病院が身近にあり、病気になっても心配がない」、「雪の心配がなく安心して暮らせる」のような設問は、それぞれ悲惨な交通事故やその報道、病気の流行、天候などの外的影響を過大に受けってしまう可能性がある。そのため、このような設問では調査のたびに結果が安定せず、いきおい住民意識調査は当てにならないという印象を与えてしまう要因となっている。このような場合は、無理に住民意識調査やアウトカム指標を使用するよりも、アウトプット指標で代理する方が外的要因による変動を小さく抑えることができるだろう。また、静岡県の場合のように複数の指標を併用することも有効である。例えば、住民意識調査「交通事故の心配がなく、安全に生活できる」は、交通事故件数など他の指標と併用して数値目標化することにより、評価の客観性や安定性を高めることができるだろう。

以上のように、アウトカム指標とアウトプット指標の適切な使い分けや、数値目標の選定の工夫により、総合計画の策定および評価に住民意識調査をより有効に活用することが可能である。

おわりに

地域総合計画への住民意識調査の活用状況についてのヒアリング調査の結果、実に多くの自治体が総合計画をより良いものにしようと日々努力を重ね、様々な工夫を行なっていることが分かった。例えば総合計画の策定や評価に住民意識調査などを積極的に活用し、住民ニーズを反映させたPDCA サイクルに基づく行政運営を行なおうとする取り組みが見られた。他方、住民意識調査などのアウトカム指標は外的要因の影響を受けすぎるため、総合計画の策定や評価への積極的な活用は行っていないという自治体も多数存在することが明らかとなった。

そこで、住民意識調査について調査票に遡り分析を試みたところ、比較的高水準で住民意識調査を実施している自治体においても、調査票設計上の問題が存在することが明らかとなった。また、指標の選定についてもアウトカム指標化に拘らず、必要に応じアウトプット指標を活用することで外的要因による変動を抑えることができることが分かった。これら 2 点の改善により、総合計画の策定や評価に住民意識調査を一層積極的に活用できる余地は大きいといえよう。

謝辞

本稿は、研究分担者として参加させていただいた文部科学省科学研究費補助金プロジェクト「地域経済活性化と統計の役割に関する研究」(基盤研究 B、2006～2009 年度、課題番号 14330042、研究代表者:菊地進立教大学経済学部教授)の成果の一部である。記して感謝の意を表す。

地方分権の課題と公的統計

吉岡 正和

(前京都府政策企画部調査統計課長)

はじめに

第1節 我が国の地方分権改革の到達点と課題

- 1 地方分権国家の類型と我が国の状況
- 2 地方分権改革の評価
- 3 市町村合併にみる問題性
- 4 今後の地方分権の課題
- 5 国と地方の適切な関係に向けた検討

第2節 公的統計の課題と地方分権への対応

- 1 統計機構の国家類型
- 2 我が国の統計機構の課題
- 3 新統計法下の状況
- 4 農林水産統計を巡る動向
- 5 公的統計の改革と地方分権への対応

はじめに

地方自治は、住民と地方自治体が地域において主体的に意思決定を行うものである。その強化を目的とする地方分権は、住民自治の重要性が認識されながらも、目下、国から自治体に権限や財源等に移し、自治体が自己の事務に関して判断し決定できる範囲を拡大しようとする団体自治が焦点となっている¹。霞ヶ関官僚の抵抗などを別にすれば表立った反対はなく、積極的に進めようとしており、いずれは実現すると考えられても不思議はない。しかし、現代国家における国と地方の関係、そして、我が国における現状を見ると、事はそう単純でないことに気付く。

本稿第1節では、地方分権全般を取り上げ、国と地方の関係において我が国で地方分権を進める上での課題を明らかにする。また第2節では、公的統計の現状と農林水産統計を巡る状況を追いながら、統計固有の課題に加え、統計分野の地方分権への対応について述べる。地方分権と公的統計、中でも国家的統計は、限定された地域で行われる事務と異なり、全国的規模で統一された基準に基づいて行われ、また、対外的には国際的な対応も必要とされる。したがって、第1節と第2節は無関係のように思われるかもしれない。しかし、地方分権、公的統計それぞれが改革に迫られる中で、国と地方の関係において、従来言われてきた協力という次元から進めた検討が求められる。特に、国の地方出先機関の廃止はそれぞれに対してどのような意味を持ち、影響を及ぼすのかを接点として、両者は関連付けられる。

本稿には、数値を含め記述にやや古いものがあることをお許しいただきたい。また、文中意見にわたる部分は、すべて筆者の個人的見解である。

第1節 我が国の地方分権改革の到達点と課題

1 地方分権国家の類型と我が国の状況

行政学では、地方分権国家の類型を分権分離型と分権融合型に分けている。分権分離型国家では国と地方が分かれて、それぞれ自己完結的に事務を行う。このため、国は自らの事務を行う地方機関を置く。融合型国家では国から地方への事務委任と財源補填がなされ、国の定めた基準により地方が実行するなど、国と地方が協力して事務を行う。分権融合型ではこのような相互依存関係や国の地方への行政的関与を地方自治への絶対的な阻害要因とは見ない²。

地方分権国家は、英米系諸国は分権分離型に、ドイツなどの大陸系諸国は分権融合型に分類されているところであるが、今日では分権分離型の国でも地方への事務委任が行われ、融合型国家では住民自治が強化されるなど、違いは相対化していると言われる。また、このような類型区分に対して、大陸系諸国を二つに分類する新たな見解も示されている³。ただ、国と地方が相互関係を持って行政を進める融合型国家と、国の関与が立法、司法を主体とする分権分離型国家には、やはり区分の指標に基づく違いがあると考えられる。

我が国は融合型であり、例えば新統計法では、基本理念を規定した第3条第1項において「公的統計は、行政機関等における相互の協力及び適切な役割分担の下に、体系的に整備されなければならない」と規定している。ここで行政機関等とは、国の各省庁、地方公共団体、独立行政法人等のことである。一般には、このような協力が必要であることについて、異議が唱えられることは少ないであろう。

我が国では、地方分権が具体化する以前においては、行政事務が拡大する中で、国は地方を介して(自治体を手足として)事務を行う機関委任事務方式や補助金等を増大させる一方で、直接執行のために自らの機関を設置し対応してきた。このため、国直営の地方機関も多く(国土交通省、経済産業省、農林水産省などの事業官庁に多いが、社会保険事務所のような機関もある。)、一面、分離型と見られるような特徴も合わせ持つに至った。また、我が国は、戦後、ドイツとは異なって、国による自治体監督制度から決別し、国と地方が基本的に並立する関係になったとも言われる⁴。

この結果、地域においては自治体が行う事務のほか、国の機関が直接行う事務が存在する。また、自治体事務の多くに大なり小なり国の関与があり、さらに国の地方機関が自治体を通じて執行することもあるという状況となった。このような中で、自治体が事業に国の補助金を求めたり、反対に国の直轄事業に負担金を出すといった複雑で密接な関係が続いてきた⁵。住民からするとわかりにくく、また、国の地方機関には地域住民のコントロールが及ばないことは問題であるため、地方分権の必要性が指摘されてきた。

2 地方分権改革の評価

2000年の地方分権改革、いわゆる地方分権一括法によって、国と地方、府県と市町村の関係は対等・平等とされ、機関委任事務に替わる法定受託事務方式が採られ、従前の通知等に替えて処理基準によるなどの内容で、地方分権がスタートした。その前提となった1995年の地方分権推進法では、従来、国は地方自治の本旨に反しない限りすべての事務を行うという発想であったものが、反対に国の事務とするためには、国が立証しなければならないという発想の大転換が行われた⁶。国の地方自治体への臨み方は、意識面でも大きく変わってきている。新世紀を迎えて実現したこのような成果は素直に評価できる。

この地方分権改革から読み取れる我が国の国家類型に関しては、当初は分権分離型も念頭に置かれながら、現実の問題として完全な分離型は困難とされ、融合性が残ることになり、法律の表現では「役割分担」が使用されることになったという⁷。また、新たな地方自治法の規定では、国は適切な役割分担の下で、地方公共団体の自主性や自立性を阻害しないことを自ら挙証・立証しなければならないが、役割分担論は分権分離論が採用されなかったことを意味するとも言われる⁸。

しかし一方で、今回の分権改革によって日本の地方自治が融合型から分離型に完全に転換したとは言い切れないが、融合型の地方自治の根幹をなしていた機関委任事務制度が全面廃止されたことによって融合型の特徴が大きく薄められたことは間違いがないとし、分権改革後の特徴の説明に当たっては、集権的分散型の地方自治として説明する方がわかりやすいかもしれないとする見解がある⁹。元々、日本の地方自治は、広い範囲の事務事業の執行を自治体の任務として地方に分散しておきながら、執行体制と執行方法に関わる実質的な決定権限が広く国に留保されていることから、集権的分散型の地方自治と呼ぶべき形態とする神野直彦教授の説明である。

このように、国家類型上の異なった理解が示されているが、現在は、分権改革以前の強い融合が改善され、地方自治強化に向けてさらに前進しようとしている段階にある。

3 市町村合併にみる問題性

地方分権改革と並行して、住民に身近な行政を総体的に担える体制づくりを目的とした市町村合併が進められた。現実となったが、財源補填に不可欠な地方交付税を大幅に減らすとの事前アナウンスにより、小規模市町村を含めて多くの市町村が合併した。権限が自治体にあっても裏付けとなる財源がなければ自治は達成できないが、それ以前に団体の存立自体が危惧されたのである。

今回の市町村合併は、我が国の基礎的自治体のあり方についての分岐点であったが、広域連合等の事務共同処理方式の選択肢を与えずに、合併のみが進められた¹⁰。このような中では、基礎的自治体が総合的に事務を行うことには限界があることを前提にして、基礎的自治体の態様を住民の意思によって選択できる制度設計¹¹は望むべくもなかった。我が国は基礎的自治体の一律大規模化を目指したのであるが、結果的には合併困難な市町村や合併の意思のない市町村が存在する。分権の受け皿として、大小にかかわらず基礎的自治体に多くの事務を処理させる我が国の進め方には無理があった。

国が地方に強く関与し、様々な手段を用い半強制力を伴って進められたこの間の市町村合併は、自治に反するものであったと言えよう¹²。また誤った方向に地方自治体制を誘導したものと感をぬぐえない¹³。さらに今後に向けては、市町村の事務量が既に多く、財源の確保に四苦八苦している中で、市町村自治が全うできるのか、市町村の地方分権への意欲が沸き立つかということである。

4 今後の地方分権の課題

新政権の下で地方分権の進展が期待されている。行政刷新会議が行った平成22年度予算に向けた事業仕分けでは、下水道事業、まちづくり関係事務等を自治体に委ねる方向性が示されていた。また、地方への財源移転については、前政権下でも地方分権改革推進委員会(以下「委員会」という)が第四次勧告を行っていた。国の長期債務が累積し、さらに経済不況下において国庫収入が減少する中では、実現には困難が伴うと思われるものの、自治体事務の裏付けとなる財源の充実、税源移譲が必要なことは当然である。現在、自治体事務の多くが、例えば消防防災のような自治事務でも財源を国に依存し、補助金等を必要としている。自治体間の不均衡是正を目的とする地方

交付税については、特定の政策を誘導するような関与をなくし、交付税本来の姿を取り戻さなくてはならない¹⁴。

さて、このようにして自治体に権限や財源を揃えても、国の行政的関与が続くなら地方分権、地方自治と言えるかは疑問である。地方分権において団体自治強化が必要とされるのは、国の関与が地方自治にとって問題があるからであり、国と地方を分離しなければ地方自治は達成できないとも言える。

しかしながら、高度に複雑化した現代国家において、外交と防衛、通貨等の事務は国が行い、地域の事務は自治体が総合的に担うという単純な図式は現実にはあてはまらない。国の機能を外交、防衛、通貨などに限定し、自治体が権限と財源に基づく自己決定を行おうとするなら、分権分離型でなければならないが、地域の独自性に配慮しながらもベースのところで国が全国基準を示したり、ガイドラインを設定して助言指導を行うなど一定の関わりが必要な事務が存在する¹⁵。例えば、介護保険制度や名称が大問題となった後期高齢者医療制度では、厚生労働省が基準を定め、地方の裁量を加えて運用されている。さらに、建築物の耐震性の基準設定、地球温暖化対策における国の政策など、現状では国でしか対応できない事務がある。建築物に関する基準は、都道府県では荷の重い高度な内容を含み、地球温暖化対策では国が行う国際的な対応に自治体も協力する必要がある。このように、国と地方が完全に分かれて事務処理を行う分離方式は困難となっている。国と地方の最適な関係はどうあるべきかを考えることが、地方分権の課題として存在することが理解できよう。

そこで、我が国の地方分権を進める上では、分権分離型を目標としながらも、残念ながらひとまずは、融合型の枠の中で自治体の決定度を拡大していくことを妥当としなければならないであろう¹⁶。ただし、融合型の弊害をできる限り小さくすることが必要であり、国と地方の協力関係をいわずらに強調することは避けたい。協調的連邦主義は、ドイツの地方自治を集権化させたと言われている。協力、連携は必要ではあるが、その前提として相互依存関係をできるだけ整理し、制度的な裏付けや財源の用意も含めて国と地方の対等・協力の関係を具体化していくことがまず求められる。

ところで、よく全国紙などで、府県レベルの個別分野での事業における47都道府県の内容を比較した報道を目にすることがある。そこでは給付等のレベルが低い府県は批判的に見られる。しかしながら、現状では府県の財政力には差があることや、個々の府県での施策の力点は異なる。他の分野に財源を振り向けているのかもしれない、それを伝えない中での比較報道は、自治体施策の平準化を促し、地方分権に反するおそれがある。本来地方分権は、自治体によって重点の置き方が異なれば、事業面で差の出ることを前提としているからである。

5 国と地方の適切な関係に向けた検討

(1) 国の関与する部分の限定

国の地方機関や都道府県は、中央省庁と市町村の間であって、中間的存在、中二階と一般に受け止められている。しかし、国や府県の機関も直接住民に行政を行っているのが現実であり、市町村だけが住民と向き合っているわけではない¹⁷。都道府県においても、例えば、統計分野では統計調査員を通じて多くの調査が行われているし、また、保健所や土木事務所なども現場と向き合っている。もちろん、国と府県の地方機関、市町村の三者で、地域事情把握の程度には差があり、市町村が最も濃密、総合的に住民生活に対応している。このような中で、現場における三者の協力は当然である。

一方、重要なのは国、府県、市町村の三者間に権限の重複や財政的な依存関係のないようにすることである。行政組織間の透明性を高め、住民から見て責任の所在が明確となっていることが大切である。そのためには、それぞれが受け持つ事務の整理とともに、国の関与があるとしても、中央レベルでしか行えないようにすることが肝要である。例えば、補助金に替わる一括交付金についての国の関与は元締め部分だけとし、執行には関与しないようにしなければならない。なお、府県レベルの財政調整について、将来的には現行の国による垂直的調整によるのではなく、水平的調整にすべきとの提起を行ったことがある¹⁸。

(2) 国の関与内容の情報開示

国の地方への関与と地方の国への依存(融合)があれば、上下関係が継続し、両者は適切な関係とならない。国の地方への関与を縮減することが第一条件であるが、さらに、住民が国の関与を含めた事業や政策内容を理解し、決定に意思を反映できるようにすれば、融合の弊害を減らすことができる。どうしても残る国の関与については、例えば国のガイドラインの内容とともに自治体のプラン、考えを住民に示し、情報をオープンにすることで相互依存による問題を小さくできる。意思決定主体が住民であるべきところに、国の影響が及ぶことに問題があることから、関与を自治の阻害要因としないようにする。これは住民自治であるが、自治体レベルでも広がりを見せている事業仕分けを充実・拡大するのも方策の一つである。

一方で、自治体は自己の事務について責任を貫徹しなければならないが¹⁹、それには責任の分散や回避ができない程度に国から自立していることが必要である。そして、財源の用意は不可欠なのである。

(3) 市町村と府県の関係

市町村と府県の関係で、かねて国民健康保険の保険者として市町村では規模が小さすぎるとの議論がある。賛否両論あるが、京都府では府を保険者とする検討を進めるとともに、実現には法改正が必要となるため、国に対して都道府県国保一元化を提唱している。また、税や国保料の課税、徴収を京都市以外の市町村との広域連合によって行うこととした。この京都府地方税機構は、行財政改革の観点からの効率化が目的であるが、徴収に関しては、市町村では納税者の顔が見えすぎることにも理由にある。これに対しては、市町村行政の総合性を損なうといった反対論がある。

市町村合併の限界を踏まえて、都道府県の広域的機能による補完の具体例であるが、このような市町村との共同処理を行えば、基礎的自治体である市町村が地域の総合的行政を担うとしてもその事務を減らすことができる。特に小規模町村への支援策として具体化すべきものである。府県と市町村という自治体間では、分離よりも融合が優先してよいと思う。ただ、こうした結果、市町村の担当事務が狭まる場合でも、基礎的自治体としての位置付けは変えない、すなわち制限自治体とするものでないことは当然である。

(4) 国の地方出先機関統廃合の持つ意味

委員会が勧告した国の地方出先機関の原則的統廃合は、新政権が平成22年6月にまとめた地域主権大綱に引き継がれている。その実現は今後の推移によるが、国の地方機関の統廃合に当たっては、事務のあり方の検討が必要となる。既に近畿ブロック知事会では、地方機関の事業を廃止すべきものと継続すべきものに仕分けた上で、継続する事業の実施主体について、国や広域連合、

府県、民間のいずれにするかを議論するとされた。仕分けのための場も設けられるとのことである。その後、全国知事会でも事業仕分けの進め方について検討が行われていた²⁰。

行政刷新会議や知事会等での事業見直しはあらゆる行政分野で求められるが、そこでは地方への移譲、委任を是とする議論も多数出てこよう。反対に社会保険料の徴収業務について、従来担当していた市町村から社会保険庁に移管された結果、年金保険料の納付率低下のほか「消えた年金」問題など、重大な事態が引き起こされた。「年金は国の業務である以上、市町村でなく社会保険庁」というのが移管の理由であったが、形式論ではなく国民、住民に最良なあり方を考えるべきとの意見がある²¹。国の地方機関と地方自治体の間での事務の振り分けは、一度選択すると後戻りは難しい。前提となる考え方を持って合理的な判断を行うことが求められるが、事務処理の主体については、統計のような国家的要請に基づき全国統一的に行うものであっても、地域の事情を踏まえることがどうしても必要な事務は、自治体へ委託すべきである。地域事情は、国よりも都道府県、都道府県よりも市町村が熟知している。委託の必要性が低ければ国が直接執行すべきである。また、地域事情を踏まえて地域で完結できる事務は、基本的に自治体が行う。国が行う事務、法定受託事務、自治事務としている現在の事務区分自体は、妥当なものといえよう。

このようなことから、国が直接執行する場合、国は地方機関が必要となる。また、地域事情を反映する必要性などのため、事務を国の地方機関から自治体へ移管、委任する場合には、地方との関係が強まることもある。地方への移管は分権化の方向に見えながら、内容によっては集権化に働くことへの認識を欠いてはならない。

そこで、今後の地方分権では、判断、決定に当たって融合か分離かの認識が必要である。特に国の地方出先機関を廃止して事務を地方に移管することは、我が国の戦後の経緯から見ても、分権国家の類型としても、今後の国の関与のあり方によっては融合型を強める方向で、国と地方のあり方を規定することになる。分権のつもりがそうはならないことへの認識がないと、分権を大きなロスなく合理的に進めることができないと思われる。地方分権の司令塔である地域主権戦略会議の役割は重要であり、今後、地方分権が抱えている矛盾すると言ってもよいこの点を関係者が受け止め、さらに広く国民にも認知されることを期待したい。

第2節 公的統計の課題と地方分権への対応

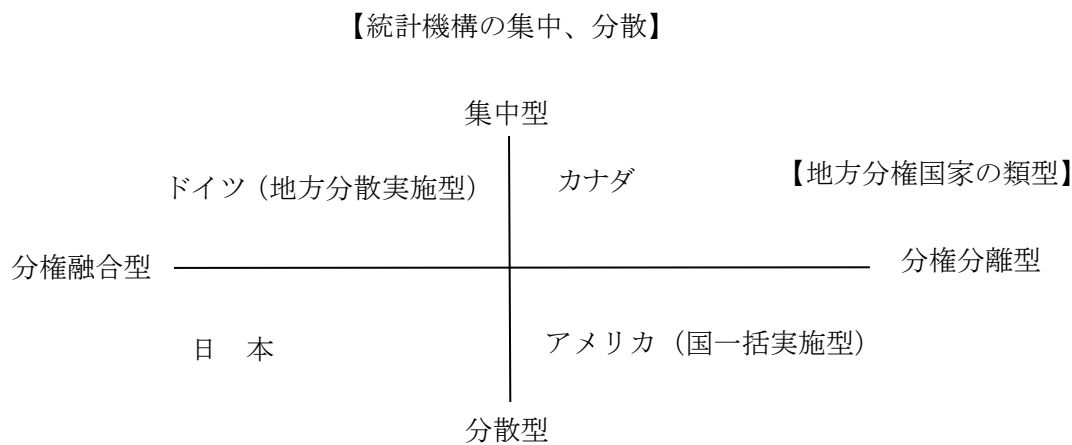
1 統計機構の国家類型

公的統計(国の行政機関、地方公共団体等の公的な機関による統計)を作成する行政機関に関しては、国自体の統計機構のあり方と国と地方の統計機構の関係を見ていく必要がある。まず、中央レベルの組織のつくり方は国ごとに異なっている。各国と対比すると、我が国は、米英、フランスなどと同様に複数の省庁が統計を分担する「分散型」である。これに対して、カナダ、オーストラリア、ドイツなどは、統計局が政府統計のほとんどを作成する「集中型」となっている。この区分は厳密なものではなく相対的であり、また、分散型でも程度は異なる。分散型では統計作成が政策立案と直結し、必要な統計を迅速に企画できる利点がある反面、調査の実施主体が分かれるために定義の不統一や統計調査の重複により国民負担が大きくなる等の欠点がある。分散型の諸国ではこれを補うため、集中型の国家以上に総合調整機関を設けることが多く、人事面でも組織間の連携を保つ工夫が広く行われている。集中型では、この反対の状況がある。我が国は、同じ分散型の国々との比

較でも分散の度合いが非常に強く、その改善が課題とされていた²²。

次に、統計調査の実施方法における国と地方の関係を「国一括実施型」と「地方分散実施型」に分ける見解がある。アメリカは国一括実施型で、ドイツは地方分散実施型とされる。アメリカでは商務省センサス局、労働省労働統計局が設置した地方支局を通じて統計調査が行われるが、ドイツでは連邦統計局(国)が実施基準を定めて、州(地方政府)が自らの費用負担と責任で実施する。これらと比較すると、我が国は効率性や地方への国の費用負担、地方の意見反映等に配慮があり、統計の整備に国と地方が連携して当たる「中間型」と考えられ、一定の長所があるとされる²³。この分類は、それぞれ地方分権国家の類型における分権分離型と分権融合型の特徴を示すものであるが、我が国の中間型は融合型の範疇にある(図1)。

図1 統計機構と地方分権国家の国家類型



(日本は、未だ分権国家への途上にあるが、便宜上分権融合型で表示している)

2 我が国の統計機構の課題

(1) 統計機構の現状

我が国の統計は戦後60年が経過する中で、第三次産業の拡大等による産業構造の変化に対して、分散型統計機構の下で省庁の枠を越えて拡大するサービス業の動向把握が不十分であることや、個人情報保護意識の高まり等に伴う調査環境の悪化に有効な対応ができていないなどの課題に直面するに至った。そこで、現代的な要請に応じた統計となるよう体系的整備が求められ、それは平成21年4月の新統計法(平成19年法律第53号)の施行に合わせて策定される「公的統計の整備に関する基本的な計画」(以下「基本計画」という)に期待されることとなった。

我が国の統計調査を支える統計機構の職員数は、諸外国と比べて見劣りしている。国全体の統計担当職員は、昭和42年に約19,000人弱であったが、その後定員削減が進み、平成19年4月時点では約5,000人弱となり、今も削減が進行中である。地方統計機構についても、国の定める都道府県の統計専任職員定数は、戦後の昭和22年に5千人を超えていたものが、平成21年度は2,017人となった。

都道府県や市町村では、地方行財政改革や市町村合併による統計担当職員削減の問題とともに、大規模調査が行われても経年的に業務量が大きく変動しないようにする平準化も必要とされる。

また、調査環境の悪化に伴って統計調査員の確保が困難になっている。統計調査員による調査は、高い回収率が期待でき、調査結果への信頼性が高いことから不可欠な方法であるが、大量の調査員が必要な大規模調査ではその確保が難しい状況に立ち至っている²⁴。

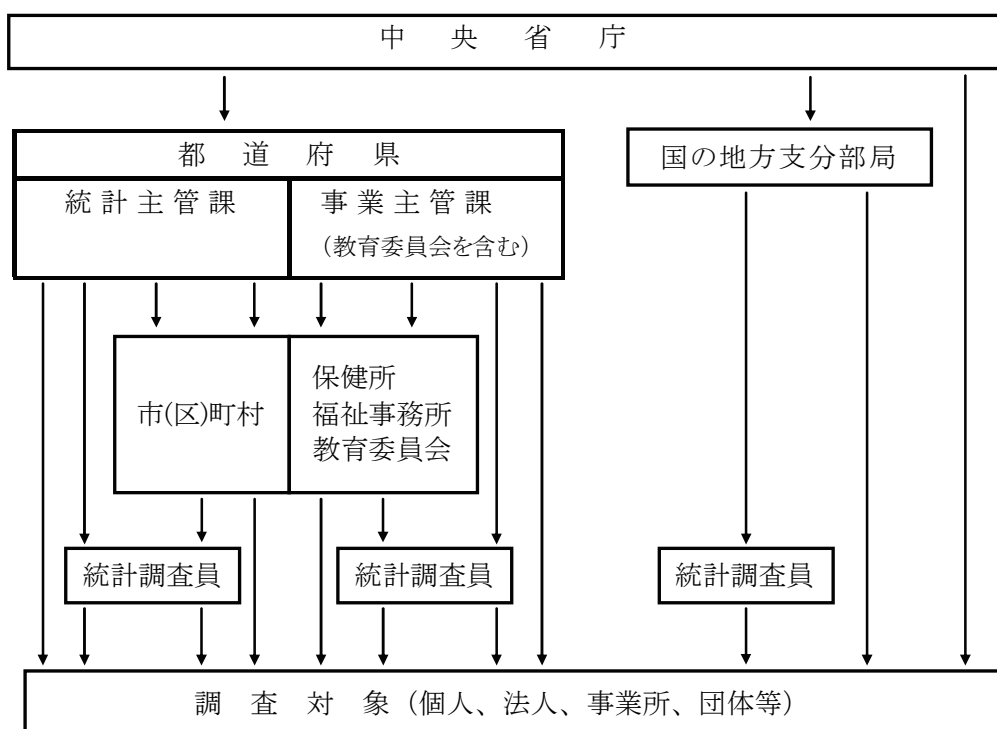
このような統計機構の弱体化や統計調査員確保の問題は、勢い統計調査に代替的方法の検討、導入を促すことになり、民間への委託や行政記録の活用等が俎上に上がっている。行政記録の幅広い活用は、実現すべき課題であるが、全体的には今後統計の精度低下が懸念される²⁵。

(2) 分散的な統計機構・調査方法

我が国の公的統計は分散型統計機構の下で、多くの基幹統計調査がそれぞれの調査所管省庁から地方統計機構である都道府県と市町村、そして統計調査員を通じて行われるようになっている(図2)。省庁の地方機関を通じることもあるが、都道府県、市町村を地方統計機構として調査実施機関に組み込んでいる。アメリカやフランス、カナダでは国の地方機関によって、ドイツでは各州統計局を通じて調査が行われるが、我が国の場合、多用なルートによって行われていることがわかる。

地方統計機構を通じて行われる調査は、都道府県、市町村の法定受託事務に位置付けられている。我が国の統計機構は、国の省庁における横の関係だけでなく、調査ルートの縦線でも関係主体が分かれ、統計機構が二重に分散しているとの見方ができる。このような中では、分散体制の弱点を補うための司令塔(機能)が一層重要となるはずである²⁶。

図2 国の統計調査における調査の流れ



3 新統計法下の状況

(1) 公的統計整備の基本計画

平成21年4月、公的統計を現代社会の要請に応じたものとするため、新たな統計整備の枠組みを定めた新統計法が全面施行された。公的統計に関する新たな理念が明記され、行政運営の情報と

してだけでなく、公的統計が国民にも広く利用される公共財と位置付けられた。そして、基幹統計を柱とした統計の体系的整備等を実現するため、司令塔として中核的機能を果たす統計委員会が内閣府に設置されている。司令塔機能は、統計委員会とともに総務省政策統括官（統計基準担当）、同省統計局、内閣府が役割分担して担うことになっている。

その下で、おおむね10年後までを見通した公的統計の目指すべき姿を視野に入れつつ、今後5年間程度の具体的な計画となる基本計画が閣議決定された（平成21年3月13日）。基本計画は、公的統計が果たすべき役割と現状・課題を踏まえた基本方針の下に、公的統計の整備に関し総合的かつ計画的に講ずべき施策とそれを推進するために必要な事項を掲げたものとなっている。基本方針としては、「統計の体系的整備」、「経済・社会の環境変化への対応」、「統計データの有効利用の推進」、「効率的な統計作成及び統計リソースの確保・有効活用」が上げられている。地方公共団体との関係では、公的統計の整備を推進するために必要な事項の「統計リソースの確保及び有効活用」において、「実査体制（都道府県の統計専任職員等）の機能維持、国と地方公共団体の連携」が謳われ、特に国と地方の連携の必要性が強調されている。基本計画はこのような本文と、別表として各省庁が今後5年間に講ずべき具体的施策を工程表にまとめたものである。

地方自治体の統計関係者が基本計画に寄せた期待、それは現行統計の廃止を含めた大幅な整理統合による重要統計の体系的整備であったと思う²⁷。その理由は、各省庁、地方自治体の双方で統計リソースが減少し、さらに減っていくことが予想される中で、民間活用や行政記録の利用などの工夫や努力によっても、統計調査の総量が減らなければ今後の統計調査が立ち行かないと考えられたからである。しかしながら、基本計画の内容はその点への具体的な言及は少なく、既存の調査を減らす視点は僅かである。反対に、新たな調査等の検討が多く盛られる中で工程がまとめられており、地方にとって今後負担増となるおそれさえある²⁸。

(2) 司令塔機能の現状

新統計法による司令塔機能は、不十分で不完全なものを受け止められる。司令塔機能そのものが四つに分かれて分散していることの問題、そして、それぞれの権限等の内容が司令塔と呼ぶには値しないからである²⁹。元総務庁統計局長の井上達夫氏は、基本計画には『『司令塔』が見えない・・・（基本計画）別表の方式は馴染みが深い・・・しかし、このような『調整』だけの方式では遅々として進まず、望んだ結果を得ることが難しいことは、残念ながらこれまでに経験済み』とし、「計画を実効的なものとするためには、企画・調整・実施を一体として進める『司令塔』が必要』としている³⁰。対照的な事例として、我が国の産業活動全体を把握する「経済センサス」（平成21年に対象事業所の把握を行う基礎調査を実施、平成23年度に活動内容の調査を実施予定）の大枠設計は、既存統計を作成していた各省庁間の協議に委ねるのではなく、当時の小泉純一郎内閣の構造改革という基本方針の下でトップダウン形式により行われた。

ただし、統計を担ってきた関係者の名誉のために述べておくと、司令塔機能確立の努力がなかったわけではない。戦争直後の昭和22年に成立した旧統計法の検討において、時の内閣統計局長であった川島孝彦氏は、内閣総理大臣を会長とする首相直属の内閣組織として強力な「政治力」を振るうことのできる統計委員会が、「統計法」という基本法規に基づき体系的な統計整備のために企画・調整権限を発揮する構想を提起している。しかし、この構想は各省庁の同意を得られず、分散型統計機構が前提とされ、構想のような司令塔は「他日に期」すこととなった。統計の全体的あり方に対する「司令塔」としての統計企画機能の喪失であったとされている³¹。

その「他日」であるはずの今回の新統計法においても、川島構想は実現しなかったものであり、また、内閣府に設置された新統計法による統計委員会には実質的意味がないという³²。

4 農林水産統計を巡る動向

(1) 農林水産統計の改革

我が国の統計担当職員のうち、農林水産省は約7割(3,500人程度)を占め、その大部分(3,200人程度)が地方機関の職員となっている(平成19年度時点)。このように農林水産関係が多いのは、戦争直後には農林水産業がGDP(国内総生産)の約半分を占めた当時の産業構造に基づき、戦後の新しい統計機構を成立させたときに手厚い体制が取られたためである。その後、農林水産省でも定員削減が行われてきたが、現在では農林水産業のGDPに占める割合はほんの僅かであるにもかかわらず、その割合はあまりにも過大で、特にサービス業(第三次産業)がGDPの7割近くを占めている今日、偏在は明らかである。本来このような状況に対しては、社会の変化に合わせて人員の適正な再配分を行う必要があるが、その機能が存在しないことは既に触れたとおりである。我が国の場合、予算の削減等でもそうであるが、現状を出発点に各省庁一律の削減率によらざるを得なかったのである。

こうした中で、平成17年度からは農林水産省自らの改革によって統計調査の縮小再整備と、平成22年度には関係職員を半減させる計画が進められている。具体的には、調査数を35から28に減らし、市町村別統計を大幅に縮小するとともに、職員が行う調査を原則廃止して調査項目を大幅に簡素化するものである。既に着手され、職員による調査に替えて郵送やオンライン調査を導入し、また、民間委託(市場化テスト)を進めることになっている³³。

(2) 地方分権改革推進委員会の勧告

委員会による国の地方機関統廃合の勧告では、農林水産業統計に関しては、実査事務の地方移譲や地方農政事務所、統計・情報センターの廃止等が盛り込まれていた。これに対して農林水産省は、民間への包括委託等により最大限の効率化を図った上で、農業経営統計調査と米の生産統計調査については、農家の経営安定対策や米の生産調整等の重要施策の下で、国が財政支出を行う際の直接的な根拠となり、高い精度が求められることから、一部について国の職員が自ら実査を行うことが不可欠としていた。特に実際の調査における正確な把握のために、専門知識があり政策に精通した職員を全国の現場に近い拠点に配置する必要があるとした。

一方、全国知事会は、調査の簡素化自体が今後の農林水産行政の推進に大きな影響を及ぼし問題とした³⁴ほか、統計業務を簡素化して民間委託するにも関わらず、出先機関が整理できないということでは国民の理解を得られないとした。そして、本来の農林水産業統計のあるべき姿を再考し、統計調査を維持しながら国の出先機関の整理も可能という視点で、国勢調査等の手法を参考に地方自治体への統計業務の事務移譲を検討すべきとしていた³⁵。

これらを踏まえて平成21年3月には、内閣府の地方分権改革推進本部から国の出先機関の改革に向けて工程を明らかにした計画(工程表)が出されていた。その内容は、第二次勧告よりも後退したとして、地方分権に消極的であるとの批判が強かった。農林水産業に関する統計調査についての見直し内容は、「国の財政支出の基礎となる統計データについての中立・公平性や全国統一性の担保及び必要な調査精度を維持していくための専門性を有する人員の都道府県への移管についての条件の整備状況を見極めつつ、『公的統計の整備に関する基本的な計画』を踏まえ、都道

府県への実査事務の移譲の在り方を検討する。」というものである。この工程表の概要では実査事務の地方移譲が謳われていたのであるが、見直し内容には具体的な記述がない³⁶。

5 公的統計の改革と地方分権への対応

(1) 公的統計の体系的整備

地方の統計リソースを踏まえて公的統計の廃止・統合の必要性があること、基本計画ではそうはならず、司令塔機能整備の必要があることについては既に述べた。総務省は、政府が行う335の統計調査のうち23を廃止するなどして、240に整理する見直しの素案を固めたという。新政権の政治主導の一環で、担当副大臣の指示により検討されているとのことである。ただ、国家公務員の総人件費抑制を目的にしたものであるという³⁷。この見直しが統計機構の一層の弱体化を来すものであってはならないが、これまでなかった新たな展開の可能性はある。

もともと、統計はもちろん利用者のものであるが、それを作成する側の事情についての考慮は少なかった。現行統計の整理、統廃合により、地方統計機構の負担軽減につながるものとなることを期待して、今後の推移に注目したい。

(2) 国の地方出先機関統廃合との関係

仮に農政局等の出先機関がなくなれば、国は調査事務を直接執行しない限り、自治事務とするか、自治体に委任するほかはない。しかし、事務の性質から自治事務として移譲することはできないため、自治体に委任せざるを得ず、現行の「中間型」が拡大することになる。この結果、我が国は大陸系の融合型国家としての特性を一層強めることになるが、この点を認識する必要とともに、これをどのように考えるかである。

国と地方の相互関係が不可避であるとするれば、対等・協力という点で、統計分野は総務省を中心にほぼ実現している。そこには、他の行政分野でも参考にすべき点も多くある。そのような中では、自治体への事務委任は妥当としよう。ただし、総量についての考慮は必要である。

また、自治体へ事務委任する場合、統計調査の整理統合のほか、今日その確保や調査環境に課題のある統計調査員に頼るだけでなく、民間委託、さらに行政記録活用も重要である。農林水産統計については、占める割合が突出していることから、まず国の統計全体のバランス、次に継続する調査の選択、さらに負担のできる限り少ない調査方法等が十分に検討されなければならない。

(3) 司令塔機能の確立

国と地方を通じた統計リソースの充実・確保、事業に密着した専門性の高い統計を除いて統計主管省庁へ集中する方向性、人事管理面の連携や専門職設置等が重要な検討課題としてある。また、統計調査の統廃合を含めた体系的整備や効率的な調査方法、調査を支える統計機構等のあり方は差し迫った課題である。

国の統計調査に関する地方との間の実施方法には、図2に示したように、「国が直接」、「国の地方機関で」、「自治体が法定受託事務として」行うものなどがある。自治体を実施する場合には、国の定める処理基準が示され、委託費が交付される。分権分離に近づけるには、国が自治体に委託する事務については、契約方式によるべきとの提言を行ったことがあるが³⁸、統計調査に関しては既に、法定受託事務に位置付けされるまでは国から自治体への委託契約方式とされ、自治体は請書により応じることになっている。

しかし、例えば、その委託費については、省庁別、統計調査別に交付される数が多く、都道府県での経理処理は煩雑である。今後改善が必要であり、現時点でも都道府県は、消耗品購入等の共通事務経費の一本化交付を国に求めている。しかし、これを受け止める国の一元化された部署がはっきりしていない(存在しない)。

このような長期的、短期的な課題から実務レベルまでの問題点への対応、解決には、しっかりと司令塔機能を確立するほかはない。これを実現しない限り、地方分権の進行への適切な対応をはじめ、統計固有の様々な課題に対して対処することができない。一日も早いその整備が望まれるところである。

¹ 地方分権改革推進委員会が行った勧告も、国の出先機関の統廃合、地方への義務付けの見直し、税財源の移譲など、団体自治に関するものとなっていた。

² 西尾勝『行政学』60頁以下(有斐閣、1993年)。引用したものとして、吉岡正和「地方分権改革における分権分離型の提唱」『法政策学の試み 法政策研究(第四集)』78頁以下(信山社、2001年)。

³ 木佐茂男『豊かさを生む地方自治』163頁以下(日本評論社、1996年)。

⁴ 塩野宏『国と地方公共団体(オンデマンド版)』105頁、251頁(有斐閣、2001年)。

⁵ 地方財政法に基づく直轄事業負担金の問題が注目された。吉岡・前掲注(2)論文では、国が地方に強く関与する融合型を改め、分権分離型を指向すべきことを提唱した。

⁶ 阿部泰隆『行政の法システム(下)』590頁(有斐閣、1997年)。

⁷ 小早川光郎、大森彌、大津浩の発言。座談会「地方分権改革の意義と課題」ジュリ増刊 2000年5月号 27頁。

⁸ 鈴木庸夫「地方公共団体の役割及び事務」ジュリ増刊 2000年5月号 62頁以下。

⁹ 西尾勝『地方自治の本旨』の具体化方策『分権改革の新展開に向けて』38頁以下(日本評論社、2002年)。

¹⁰ 日本自治学会第9回総会・研究会分科会Cにおける加茂利男教授の報告(2009年11月21日、同志社大学)。

¹¹ 吉岡正和「市町村合併下における小規模町村の存続方策」『法政策学の試み 法政策研究(第六集)』(信山社、2003年)

¹² 地方制度調査会は合併は一区切りとしている。1999年3月末の3,232市町村は、2010年3月には1,727となったが、人口1万人未満の小規模市町村が、依然全体の4分の1以上を占める。

¹³ 加藤陽子『それでも、日本人は『戦争』を選んだ』396頁(朝日出版社、2010年)。太平洋戦争前の満蒙開拓に当たり、分村移民を進めるために国や県が、村に特別助成した施策の問題は、今回の合併誘導と変わるところがない。

¹⁴ 地方交付税による地方自治体の政策誘導については、合併市町村への手厚い交付がその例である。新政権の行政刷新会議が行った2009年11月13日の事業仕分け作業では、「客観的で分かりやすい配分をすべき」、「交付税による政策誘導は行うべきでない」との意見が出たが、もっともであると思う。

¹⁵ 佐々木信夫『地方分権と地方自治』13頁(勁草書房、1999年)。

¹⁶ 佐々木・前掲注(15)14頁。

¹⁷ 京都府知事山田啓二の講演(2009年9月25日、京都市内における内外情勢調査会懇談会)。

¹⁸ 吉岡・前掲注(2)90頁以下。

¹⁹ 自治体は国の補助が付かないとか、国の見解を理由に責任転嫁をしてはならない。

²⁰ 2009年11月25日開催の全国知事会議では、同会の国の出先機関原則廃止プロジェクトチームから、国の事務を極限する厳格な仕分けを実施し、広域性や専門性などを国の地方機関存続の理由としないとの報告がなされた。

²¹ 長野県泰阜村村長松島貞治の意見。2009年8月23日付朝日新聞朝刊「オピニオン」。

²² 日本経済新聞「ゼミナール日本の統計改革」2005年8月18日付朝刊。なお、『統計実務基礎知識(新統計法対応版)』43頁以下(財団法人全国統計協会連合会、2009年2月)参照。地方分権国家の類型において区分される国々とは、様相の異なることが興味深い。

²³ 川崎茂総務省統計局長の見解(統計調査ニュース No. 258)。我が国では、国が実施主体となる調査に関係省庁から地方自治体へ委託費が交付される。

²⁴ 例えば、国勢調査結果は、民主主義制度を支える衆議院小選挙区の区画基準の基礎となるのをはじめ、地方交付税算定にも使用される。統計には正確性が求められ、精度低下は看過できないものである。

²⁵ 自治体職員数全体の削減、市町村合併により統計担当職員が置かれている状況、統計調査員確保の難しさについて、岡本和子「公的統計整備基本計画—実査を担う立場から—」月刊統計 2009年4月号 37頁以

下。

²⁶政府横断的な調整機関として、現状では総務省政策統括官（統計基準担当）が設置されている。

²⁷全都道府県で組織する都道府県統計連絡協議会の国への要望でも、第一にこの点を上げている。

²⁸吉岡正和「公的統計の体系的整備と司令塔機能」月刊統計 2009年4月号 33頁。

²⁹吉岡・前掲注(28)36頁。ちなみに都道府県統計連絡協議会では、第二に地方統計機構の業務の平準化を、次いで省庁横断的な調整の実施を要望している。

³⁰月刊統計 2009年4月号 30頁。

³¹森博美「わが国における『統計法』の成立」（法政大学日本統計研究所オケージョナル・ペーパーNo.11、2005年6月）

³²新統計法施行時の総務省政策統括官付統計審査官によれば、統計の統括に関して何らの権限を持たない内閣府への設置は名目上のものであることから、早期に改める必要があるという。

³³例外的に職員調査を存続させるものとして、農業経営統計調査と作物統計調査の一部（米の生産統計調査）がある。また、別に8つの統計調査員調査が継続されることになっている。

³⁴これを受けて、農政局からいくつかの府県農林水産部に調査項目の復活希望が打診されたとのことである。

³⁵2008年10月の全国知事会会長回答。

³⁶基本計画では地方分権改革との関係について、「実査体制（都道府県の統計専任職員等）の機能維持、国と地方公共団体の連携」の現状・課題等において、「・・・地方分権改革における国の出先機関の見直しの一環として、地方公共団体への実査事務の移譲、民間委託の拡大等による業務のスリム化等の検討が求められている。その際には、基本計画が目指すニーズに応じた統計の体系的整備や公的統計の信頼性の確保等に影響を及ぼさないように配慮することが必要である。」とし、取組の方向性では、「・・・地方分権改革の推進に伴い、国の地方支分部局において実施している実査事務の地方公共団体への移譲を検討する場合には、統計委員会における議論も踏まえ、検討の前提として、統計に求められる中立性、公平性及び全国統一性の確保や、公的統計の質を維持するために必要な専門的・技術的ノウハウを有する人員等の地方公共団体への移管についての措置を適切に講じる必要があり、その移譲のあり方の検討に当たっては、これらの措置の整備状況を見極めつつ、対応する必要があることに十分留意する。」としている（基本計画の第3 公的統計の整備を推進するために必要な事項の「2 統計リソースの確保及び有効活用」）。しかし、分権改革推進本部の工程表もそうであるが、これらに具体性はない。

³⁷産経新聞 2010年5月12日付夕刊1面。その目的はともかくとして、統計委員会、関係省庁といった統計機構自らの発案でないことは残念である。

³⁸吉岡・前掲注(2)88頁。

兵庫県における地域経済統計作成の現状と課題

兵庫県企画県民部政策室（統計課・ビジョン課） 芦谷 恒憲

はじめに

地方自治体が作成する長期プランや現状の分析、将来の予測などの基礎となるのは統計であり、地域の実態を把握し今後の施策を推進する上で欠かせない。統計は政策の達成すべき目標や政策の効果を検証する指標として利用されている。社会や経済情勢の急激な変化に対応した施策はもとより、県民生活の質の向上や地域に関連した施策の推進のためには地域の実情にあった統計の作成、提供が課題である。兵庫県における経済統計等の作成の現状と活用上の課題について地域統計作成と利用の観点から考察した。

1 地域経済統計の作成と問題点

本県では、国勢調査、事業所・企業統計、工業統計、家計調査などの一次統計を使って、兵庫県及び県下市町の景気の動向をあらわす経済統計を月次、年次及び5年ごとなどの周期でしている。

1.1 鉱工業指数

鉱工業指数は、県内総生産の約3割を占める製造業の生産動向をあらわす指標で、国（経済産業省）の速報公表から20日遅れて翌々月の20日頃に毎月、公表している。主として生産動態統計データ（経済産業省所管調査）等を加工して作成している。

鉱工業指数は、経済の牽引力として発展、経済を支える産業の一つとして重要な役割を担っている製造業の動向をあらわす指標である。作成上の課題は調査環境が厳しくなる中で指数の精度をいかに維持していくかである。

鉱工業指数作成の主要データである生産動態統計調査は約2000品目に及ぶ生産、出荷、在庫量をはじめ設備や生産能力などを詳細、網羅的な調査が行われている。近年、統計調査全般の簡素化が進む中、生産動態統計調査も縮小の方向にあり、指数の精度の低下が懸念される。

一方、経済の国際化の進展により機械工業においては国内における生産活動を明確に規定することが困難になってきている。加工組立型産業の場合、設備の特定が困難で最終完成品の調査に力点がおかれ、最終工程のみが調査対象になっている。国内で生産された製品であっても、どれだけ国内の生産活動の成果があったのかが不明瞭となっている。たとえば、最終工程を海外で行った場合、その事業所の生産活動の成果はどこにも含まれないことになる。近年、大規模工場の進出、撤退があり細かく業種別にみると乱高下が激しくなり、品目の入れ替わりが激しくなっている。本県では、携帯電話（完成品）やテレビブラウン管などの品目が近年生産中止となった。

また、生産のグローバル化の中で、国外からの受注生産のパターン変化など季節要素の変化が季節調整済指数の振れを大きくし、指数月報に記載している基調判断を難しくしている。

1.2 景気動向指数

景気動向指数は、景気の現況や先行きの見通しに関する統計指標であり、先行指数、一致指数、遅行指数を翌々月30日頃に毎月、公表している。景気動向指数は、県経済の景気の動向を

あらゆる指標として各種統計データを利用した加工統計であり、景気の現況や半年先の先行きをあらゆる指標として利用されている。

本県では2008年度から景気総合指数の作成方法を見直し正式系列に格上げし、個別指標の寄与度を新たに表章することとし基調判断をいれることにより対外的説明力を高めた。

個別指標の製造業の偏りが、経済の基調判断のずれを起こす要因の一つとなっている。製造業は、在庫循環があり景気循環と近似しているところが多いため、景気循環があらわれやすく景気の高や景気の谷が容易に判断できるが、非製造業は振幅が小さく景気の高や谷が容易に判断できない。

近年の経済のサービス化によりサービス業のウェイトは上昇している。一般的にサービス業は生産と消費が同時に行われ在庫を持たないため製造業のような短期の景気循環が明瞭ではないが、消費とその供給もとであるサービス業の動向を見ることは重要であるが製造業データに比べ、サービス業データは限られている。近年、特に2000年以降デフレの影響で現行名目系列を実質化した系列と現行実質系列を名目化した系列であり、デフレの影響により景気動向指数のパフォーマンスが悪くなっている。指標パフォーマンスの劣化は百貨店販売額、省エネルギーの推進等の構造変化は大口電力使用量などがあり景気循環の波を読みにくくしている。この指標により情報を的確に伝える必要がある。

1.3 県民経済計算

県民経済計算は県経済の実態を測る総合的なマクロ経済統計で、各種統計資料により推計した加工統計で、毎年1回公表している。経済成長率等の県経済の動向、産業構造の把握データとして地域計画の実績値、将来予測の基礎資料として使用されている。確報は統合勘定や制度部門別所得支出勘定など作成されている統計表は充実しているが、データの公表が約2年後であり政策判断資料としては使用しにくい。

本県では県内GDP四半期速報(QE:Quarterly Estimates)は期間終了後、3ヶ月後に作成している。GDPのデータ利用は統計表が充実している確報データよりデータの精度は低いものの早期にデータが利用できるQEデータに移っている。(表1)

表1 GDPの公表状況

項目		国民経済計算	兵庫県民経済計算
四半期値	1次 QE	1ヵ月+2週間後公表	3ヵ月後公表
	2次 QE	2ヵ月+10日後公表	—
	改定	基礎統計の遡及改定、季節調整替等により数値改定がある	
年度値	確報	翌年12月公表	翌々年9月公表
	基準改定	推計上概念、推計手法の変更、5年に一度公表される産業連関表等統計の取り込み等による改定がある	

市町民経済計算は市町経済の実態を測る総合的なマクロ経済統計で、各種統計資料により推計した加工統計で、毎年1回公表している。経済成長率等市町の経済動向、産業構造の把握データとして地域計画の実績値、将来予測の基礎資料として利用されているが、市町単位のデータが大規模調査データに限られているため、県GDPと比べ作成される統計表も生産系列と分配系列

に限られる。

県民経済計算の推計上の課題を整理した。(表2)

近年、都市地域と非都市地域の経済格差が広がりつつあり、方向性も異なっていることから県内をいくつかの地域ブロックに分けた速報性のある指標が求められている。

表2 県民経済計算推計上の課題

項目	課題解決例
統計精度の向上	統計上の不突合の縮小
推計方法が明確でわかりやすい	推計方法の開示
推計過程での誤り、推計漏れをなくす	推計方法の検証
制度変更に対応した推計方法	時系列データ接続のための指数作成
時代の変化に対応した推計方法	新産業分類、旧産業分類の組み替え

月次の経済指標はデータを収集する上でいくつかの課題がある。推計の基礎統計のうち推計対象となる期間について、公表のタイミングから3か月目の数値を入手できないものがあり、サンプル数が十分でないデータであるため月ごとに揺れが大きい場合がある。公的サービス分野を含むサービス部門の基礎統計が十分に揃っていない。この場合、直近月次データ数値未公表のためのデータ処理は関連する補助系列データのトレンドによる延長推計を行っている。

サンプル数が十分に確保されデータの精度が比較的高い国値を使った地域の比率で推計すると、国のトレンドに近似しやすい。公的統計のほか業界統計があるが、調査の定義や調査対象の違いから時系列でデータを見ると断層が見られる場合があるため注意が必要である。

地域の独自性を反映した経済の動きを捕捉するためには細分化した産業別実測値の積み上げによる推計が必要である。たとえば産業連関表部門ベースで産業大分類(34部門)を産業中分類(90部門程度)に拡大すると、サービス業など部門によっては地域データがない場合がある。部門を細かくすればするほど、指標の動きは国の動きに依存する割合が高くなり、産業構造の違いのみを反映したプロダクトミックスによる方法でしか地域性が反映しないため、より詳細な項目での地域データ整備が望まれる。

時系列データで使用する指数データは、基準年の変更、分類変更など推計対象である産出額と概念調整が必要である。指数データでは調査対象事業所の入れ替えによるデータに断層が生じた場合、たとえば、毎月勤労統計では、新旧母集団のギャップ調整によりある程度、月次データ間の断層処理がされている。事業所の統廃合等により生産活動の性格が変化した場合、経済活動との動き以外の誤差が集積する可能性が高いため、公表されている地域指標の補正の検討が必要である。

1.4 産業連関表

産業連関表は財貨・サービスの産業相互間の取引関係を示した一覧表で5年毎に作成しており、イベント、公共投資の経済波及効果測定ツールとして利用されている。最近の分析事例をみると税収効果(実効税率の推計)、文化消費の推計、ボランティア効果(パートタイム労働者賃金による換算)や地域間の経済効果比較(製造業、サービス業などの企業立地)など分析対象範囲が拡大している。

本県では部門分類組み替えデータ及び加工方法の提供、分類組替表の提供、分析テーマ関連部門の集約、年次別データの比較表が分析担当者のデータ整理に役立っている。(表3)

表3 産業関連表データ提供状況

項目	提供データの概要	提供年	登録・更新年月
1 基本データ	取引基本表 投入係数表 逆行列係数表 雇用表	2005年	2009年11月
	地域間表	2005年	2010年3月
2 分析ワークシート	部門別シート 分野別シート	2005年	2010年2月
3 報告書データ	概要版	2005年	2009年2月
	概要・統計表編 分析利用編	2005年	2010年2月 2010年2月
4 基本分類データ	県内生産額(名目)	1990、95、2000年	2007年11月
	県内生産額(2000年価格)	1990、95、2000年	

経済インパクトの計測と分析の切り口の多様化に対応し経済的効果の解釈、将来的効果の比較分析を行っている。他の分析結果との比較分析情報の提供、経済効果に寄与する産業分野の比較、経済効果が大きい産業部門の比較分析が一般的に行われる。分析に当たって分類変更などに統計の取り方が変わりデータが分断される場合があるのでデータ整理に当たっては注意が必要である。特に統計数値の水準と変化の方向が注目されるため、これらの分析データを提供する必要はある。想定される分析テーマに応じたデータを提供やデータ加工の方法についての例示などにより産業関連表の利用促進に寄与することができる。

2 地域経済統計の整備状況と課題

本県では、人口減少など社会潮流の変化に対応した政策立案や政策評価等への各種統計データの効果的な活用を促進するため、その指標となるデータの作成、加工を行うべく経済、社会人口統計の基礎データの整備を検討している。(表4)

経済統計データは早期利用が求められる。四半期別県内GDP速報の作成により、従来、確報18ヵ月後公表が、速報3ヵ月後公表となり15ヶ月短縮となった。公表データは、支出系列試算値公表(2003年度)、支出系列公表(2004年度)、生産系列試算値公表(2006年度)、生産系列公表(2008年度)である。統計的手法による推計のため、毎年度、確報公表後に推計モデルの精度確認や確報値との乖離度の把握を行っている。

また、兵庫県下の地域ブロック別経済圏別経済動向の把握するため市町民経済計算を毎年度1回作成しているが、利用をすすめるため、市町内総生産速報値を作成し、確報19ヵ月後公表から速報10ヵ月後公表と9ヶ月短縮した(2006年度)が、データの施策利用をすすめていくためには足元経済の短期予測が今後求められるが、前提条件のおき方で推計結果が大きく変わることがあるため推計方法の丁寧な説明が求められる。

本県では、経済構造変化の把握、震災からの復興状況の把握のため、時系列データ整備を行っている。経済活動中分類など表章の詳細化、関連指標の整理、提供を行っている。統計ユーザーから照会のあったデータを試算、提供や次回公表予定日、推計方法などデータ情報の公開にも取り組んでいる。

表4 兵庫県における経済統計の整備状況と課題

区分	項目	国		兵庫県		推計レベル		課題		
		作成機関	公表時期	名称	公表時期	公表	未推計	早期化	精度向上	手法検討
地域マクロ 経済動向	四半期別GDP速報 (QE)	生産系列	内閣府	—	兵庫QE(供給側)	3ヶ月後	○			○
		分配系列	内閣府	1ヶ月半後	※試算中	—		○		○
		支出系列	内閣府	1ヶ月半後	兵庫QE(需要側)	3ヶ月後	○		○	
	GDP確報 (国・県民経済計算)	生産系列	内閣府	1年後	県民経済計算	1年6ヶ月後	○		○	
		分配系列	内閣府	1年後		1年6ヶ月後	○		○	
	支出系列	内閣府	1年後		1年6ヶ月後	○		○		
市町GDP	生産系列			市町民経済計算 (速報値)	1年7ヶ月後	○		○		
					9ヶ月後	○			○	
	分配系列			(確報値)	1年7ヶ月後	○		○		
					—	○			○	
支出系列			(試算値)	—	○			○		
サテライト勘定	環境勘定	内閣府	2000年表	環境経済統合勘定	2008年7月	○			○	
経済活動	全産業活動指数	経済産業省	2ヶ月後	—	—		○		○	
	鉱工業指数	速報	経済産業省	1ヶ月後	県鉱工業指数	1ヶ月20日	○			○
予測値		経済産業省	1ヶ月後	—	—		○		○	
景気動向	景気動向指数(DI)	内閣府	1ヶ月後	兵庫DI	2ヶ月後	○			○	
	景気総合指数(CI)	内閣府	1ヶ月後	兵庫CI	2ヶ月後	○			○	
産業構造 経済分析	産業連関表	確報	総務省	4年後	確報	4年11ヶ月	○		○	
		延長表	経済産業省	1年後	延長表	1年後		○		○
	産業連関分析	—	—	分析ワークシート	2004年2月～	○			○	

このほか、環境統計と経済統計とリンクした分野を統計表に取り入れた兵庫県環境経済統合勘定の作成(内閣府地域環境経済統合勘定検討委員会):標準型勘定表試算値公表(2006年度)、標準型勘定表公表(2007年度)、拡大版(産業分類を細分化した表)勘定表公表(2008年度)、サテライト勘定(地域環境経済統合勘定)SAM乗数分析ワークシートの作成、公表(2008年度)と統計表の拡充や経済分析モデルの提供によりデータの利用、拡大に向けて取り組んでいる。

1995年1月に発生した阪神・淡路大震災の復興状況の指標の把握のため、前後比較は固定基準年方式実質成長率の提供、合併前後の経済動向の把握のため就業者1人当たり県内総生産(労働生産性)市町別比較、雇員者1人当たり雇員者報酬による比較雇員者の所得水準データや地域の所得水準をあらわす1人当たり県民所得を提供しているが、きめ細かい経済データの早期提供が望まれている。

このほか、データの動きをより詳細にみるため、公共サービス、事業所サービス、個人サービスなどサービス業の公表区分の細分化など小項目の特記、地場産業など地域特有の項目表章や時系列比較、専門サービスなど現行の項目にはない分類項目の表章や推計、就業者数時系列データなどがある。地域経済の実態を把握するため県民経済計算データを作成、提供しているが、数値と数値を組み合わせて新しい指標を作成することにより、よりわかりやすい形で現状を把握することができる。たとえば、世帯における所得格差や分布の状態を明らかにすることにより表面にあらわれてこなかった事実を新たに発見することができる。たとえば、時系列のデータの推移、足下の成長速度等の推移、中期的な産業構造変化、可処分所得(県民に分配された付加価値額と年金等の移転所得の合計)の動きなどいくつかの分野で現状分析ができる。

客観的なデータに基づく分析により、地域の問題や課題を把握し、提案事業の存在意義につなげることができ、さらに、データからいくつかの指標を作成することにより問題の構造分析や特性要因構造分析が可能となる。これらの客観的なデータをもとに問題の認識から政策課題の設定や解決すべき課題を抽出することができる。データを整理し地域経済の特徴や傾向を発見することができる。

3 小地域データの利用と課題

地域分析を考える上で、分析に見合った地域区分の集計データが必要である。統計データは、

調査の定義に基づいた客観的事実なので、異なる立場の人が地域づくりを話し合う際の格好の題材となる。身近なまちづくりを考えるために、小さな地域を対象にした使いやすい統計が増えれば、身の回りで生じつつある変化を捉え、ある時は他地域とも比較しながら、将来の地域づくりに生かすことができる。

いま、社会や経済情勢の急激な変化に対応し、地域の個性や特徴を生かした地域をつくるためにも地域データの整備が大切である。町丁字等小地域の比較データとして利用するためには、調査上の定義や分類を統一するなどの加工が必要である。さらに、きめ細かい施策立案のため、地域社会の状況を見通すデータとして市町及び小地域データの整備や分析加工事例の提示が必要である。(表5)

表5 小地域統計データの利用

項目	利用項目	利用例	資料
人口・世帯	男女別、年代別地域分布状況	年代別地域集中度把握	総務省「国勢調査」
事業所・従業者数	従業者規模別地域分布状況	業種別地域集中度把握	総務省「事業所・企業統計」
年間販売額	地域別分布状況	地域商業販売規模把握	経済産業省「商業統計」
製造品出荷額等	地域別分布状況	地域工業生産規模把握	経済産業省「工業統計」

小地域データには、サンプル数の制約からデータは見られないがデータ加工などをすれば見えてくるもの、地域を見る上でふさわしい集計データの範囲は、どこかを見極めることが必要である。たとえば、人口規模は時系列データのトレンドをみるとき、人口規模が小さい場合、特定の要因により大きくデータが変動することがあり、不規則変動が起こりやすいため、単年でデータを見る場合は、人口動態統計では10万人以上の規模のデータをみる場合が多い。

小地域においては、大規模工場や高齢者施設等の特定施設設置やイベント実施により不規則な変動が生じやすいため、過去のトレンド延長による推計では誤差が大きくなる場合がある。将来予測でよく用いられる同じ傾向が続くという仮定は、長期間連続して継続しない場合が多く、誤差集積による拡大が考えられるためデータを利用する場合は注意が必要である。

産業別の分析では、市町村など対象地域が小さくなればなるほど事業所数以外の数値が得られない場合が多いため、小規模な市町では秘匿処理データの処理をしなければならない場合がある。地域データの加工では、集計値が得られない場合があり、地域データを作成する場合、新たなデータ加工が必要である。

4 統計データ活用に向けて課題

4.1 社会が必要とする統計

公的統計は、経済統計、社会・国民生活統計に区分され、経済水準や生活、社会水準を明らかにすることができる。構造統計は現状分析ができる。動態統計は時系列的なデータの動きや周期性を捉えることができる。経済統計では県民経済計算などのマクロ経済統計があり、経済全体の

水準や動きを捉えることができる。これまで、データの作成に当たって各種経済統計データの共有化に重点がおかれ、ホームページ等での各種統計の時系列データを中心としたデータベースが構築されてきた。報告書で利用できる統計表(集計表)は、主として作成する側の考え方で設計されているため、ユーザーのニーズにマッチしないものがあり、データのニーズや統計利用者にとって何が使いやすいかを検討する必要がある。

地域経済をみる場合、生産活動の状況のほか分配所得の状況の早期把握に関心が高まっているため、統計の整備の検討が必要である。現在、本県で試算に取り組んでいる経済総合指標と真の進歩指標(地域GPI)に事例について紹介する。

4.1.1 経済総合指標の試算

地域別一次統計データのサンプル数の関係でさらに細分化した項目による要因説明は困難だと考えられる。一般的に鉱工業指数等の地域の月次データは全国データと比べ振れが大きく単月でデータによる基調判断は難しいため、四半期データや3ヶ月移動平均値を参考に基調を判断している。

時系列データの基調判断を難しくしている要因は、地域データの集計値は、データ収集方法やサンプリング方法、集計データの対象分野カバレッジやサンプル入れ替えなどにより振れやすい。季節変動の変化も近年大きいため季節調整によるデータ加工においても振れやすい傾向がある。指数作成で使用する一次統計データから異常値を検出し、振れを小さくする工夫が必要であるが、地域の特殊要因は一定の基準で刈り込むと異常値としてとらえられる場合があるため注意が必要である。地域では、特定の事業所の大規模建設投資や生産活動の開始などによっては異常値ではない場合があるため、一次統計データからデータの振れの要因を個別に確認する場合もある。そのため、個別データの変動要因を可能な限り一次統計から確認し地域経済の特徴や傾向を発見することが経済統計に求められている。

また、データの利用・普及を進めるためには、公表タイミング、速報性、使いやすさ提供ファイル、他の比較統計の用語の統一などに配慮する必要がある。データの利用・普及、信頼度を高めるため、基調判断のコメントの説明、解説、推計方法の開示などデータ作成上の透明性の向上が必要である。これらの課題解決がデータに基づく分析により、問題を把握し、政策提案事業の存在意義につなげることができる。さらに、データからいくつかの指標を作成することにより問題の構造分析や特性要因構造分析が可能となる。今後は、これらの客観的なデータをもとに問題の認識から政策課題の設定や解決すべき課題を抽出することができる統計表や指標の整備によりデータの活用を進める必要がある。

4.1.2 地域GPI(真の進歩指標)の試算

GPI(真の進歩指標:Genuine Progress Indicator)は経済、社会、環境に配慮した地域の豊かさ指標である。GDPは、市場を経由した財やサービスの金額のみを推計する。家庭の育児・介護や地域のボランティア活動など重要な非市場サービスを含まない。市場における取引をその財・サービスの善し悪しにかかわらずプラスに勘定する。(戦争のための支出、犯罪への対処、公害のコスト等)。また、自然資源の喪失や環境破壊、人的・社会的資産の喪失(地域社会の安全や絆などを考慮に入れない。

GPIは、GDPを基本にしつつ、経済・社会・環境の3つの側面を考慮し、さまざまな要素を補い

あるいは削除することにより計測された「福祉指標」であり、推計方法は、「消費支出額」を基本に所得不平等による調整(たとえば所得分配指数によるウェイト付け)、市場価値に反映されないプラス要因の追加、市場価値に反映されないマイナス要因の減額などの調整が行われる。

従来の国レベルと同様、GPIの地域への適用については構成要素の追加・削除など修正の検討が必要である。地域レベルの独自のGPI類似指標の作成と推計についてはデータ公開と分析結果の公表方法については、集計指標にこだわらず、分野別・指標別に推計、データ公開と分析結果公表の検討が必要である。地域レベルで重要と思われるが従来の国レベルのGPIには欠けていた構成要素や項目の追加の検討が必要である。

4.2 利用者が使いやすい統計

統計データは、報告書などの出版物やCDなど電子媒体を活用し公表されている。ホームページ等では各種統計の時系列データを中心とし整備されているが、作成される統計の種類により整備状況が異なっている。本県では、地域の統計を毎月あるいは毎年とりまとめ、提供し、定型的網羅的にデータ提供している。

一方、統計利用者のニーズは個別的である場合が多いため個別対応ごとに行っており組織横断的な情報の共有が余りない。統計データの所管が複数またがる統計についても所管部局において担当分野ごとの個別のデータ提供にとどまっている。統計書等の報告書は統計作成側の考え方で統計表が設計されており、統計利用者とのギャップが生じている。

データの加工は主として統計利用者側で行っているが、期間や定義の調整等の利用者側でデータ加工のノウハウの蓄積がない場合は、データ加工ができないため、データ利用が進んでいない理由である。統計データの提供時にデータ加工の方法について利用者側から併せて提供できれば統計利用がさらに進むものと考えられる。本県で作成、提供している産業連関分析ワークシートなど分析技術とリンクしたデータ提供を行う必要がある。

4.3 データ作成上の課題

鉱工業指数や景気動向指数など月次加工経済統計データは、作成に使用する一次統計データの制約から、2ヵ月後利用可能であるが、足元をあらわすデータではない。政策判断には、足元の経済状態や一期先など見込みの状態をあらわすデータが必要である。地域経済の構造分析のため、10年から20年以上の長期時系列データが必要である。

社会・人口統計は人口構造、人口移動等市区町及び小地域統計集計データは、5年に一度しか入手できない。国勢調査等の大規模統計の集計データの利用も調査実施後1年後の公表のためとタイムリーに利用できないため、月次の動態統計から作成された速報がデータとして利用されるが、特に地域データはサンプル数が十分ではない場合があるため、データ加工に当たっては留意する必要がある。

地域統計のほとんどは、市町別集計であるが、農林業センサスでは旧市区町村による集計(1950年2月1日現在)での市区町村の区分が使用されているほか2005年前後の平成の市町合併で市町村区分集計の範囲が広がっている。農林業センサス集落データは1950年の旧市区町村区分があり、地域的な農業の変化を追跡できる。農業従事者の減少や急速な高齢化などが進む中で農山村の活力の低下が懸念されているが、農業集落の持つコミュニティとしての役割や機能が見直されており、土地の有効利用、効率的な資源管理、農村地域が持つ多面的・公益的機能の

発揮など各種施策を推進するための拠点として農業集落の存在が見直されている。

このほか、自然・環境統計は業務統計として作成されているため、金額単位では把握が困難なため物量データが多い。持続可能性指標としてデータ利用するためにはデータ加工の工夫が必要である。たとえば、経済データ等の金額データと比較するための貨幣評価に転換するための合理的な方法の確立であり、社会の変化に対応した地域の持続可能性をあらわす指標の作成が求められている。

4.4 地域経済統計利用に向けて

地域経済を見る上では、地域の経済実態についての確かな情報を持ち分析することが必要である。地域経済統計データの作成者であるという視点にたてば、一次統計を十分に活用することができる。データの細かい動きを見る上では、統計上の誤差か地域の特別な要因かを見極めることが重要である。社会保障等の制度変更があればデータの動きに影響を与えている場合があり、このことからデータの変動要因を確認できる。

近年、行政改革が進められている中、農林水産統計など一次統計改廃、特に市町区分集計の廃止等が進んでいる。加工統計の作成の立場に立てば、時系列で比較するためには推計方法の見直しに伴う推計方法の変更が必要になる。

また、行政改革に伴う政府部門の組織や格付けの見直しが行われている。新たな制度の導入や変更がある場合、統計の定義に沿った推計方法を確立していかなければならない。

国と地域が別個にデータを推計する場合、推計資料や推計方法の違い等により地域推計値の合計が国推計値とならない場合があるが、地域値の合計値と全国値との開差からデータの精度確認が確認できる。データの精度向上のため、その開差を最小化するための推計方法を検討していく必要がある。

終わりに

地域における所得水準を政策目標とすると、その目標を達成するためにどの地域に、どの分野の産業を育成するかの優先順位を決定するための指標が地域経済指標である。統計は、社会の出来事を再構成し数字で表したもので、客観性、信頼性を持ち、統計の存在意義は比較であり、行動を決定するための事実をあらわした資料として使用されている。施策の検討時には、データを用いて経済問題を議論すべき土壌をつくり、統計指標と活用する分析ツールの普及を推進する必要がある。

今後はデータ利用促進のため、統計利用者の分析ニーズを踏まえ、統計作成者側と統計利用者側と連携しながら分析ニーズの応じたデータ提供方法の改善をはかる必要がある。さらに地域経済分析手法についてのノウハウを蓄積し、データ分析の手法に関する幅広い情報を収集することにより、統計利用者が利用しやすいデータ提供がデータの利用、普及の拡大につなげていく必要がある。

(本文中の意見はあくまでも筆者の個人的な意見であり、組織の意見を代表するものではない。)

政策立案における統計活用の現状と課題

岐阜県商工政策課 都竹淳也

1 岐阜県長期構想と将来構想研究会

平成19・20年度の2カ年、県の総合計画に相当する「岐阜県長期構想」の策定に携わった。「人口減少時代への挑戦」をテーマにした本構想は異例のスタイルで策定された。

通常、都道府県のみならず、市町村においても、「計画」の策定時には、有識者による審議会を置くのが通例である。しかし、本構想の策定にあたっては、審議会を置かず、その代わりに若手職員による「岐阜県の将来構想研究会」が現状分析と課題の抽出、問題の提起を行うという手法を採用した。そのうえで、研究会がまとめた長期構想の原案をたたき台に、半年をかけて県民への説明と意見交換を繰り返し、具体的な政策をまとめていった。

この中で、特に注目を集めたのが、若手職員による研究会の試みである。平成18年8月に発足した研究会は、県庁内の30歳代を中心とする若手職員約40名を中心に組織され、各部の所管分野ごとに、一から現状分析をやり直し、おおむね30年後を見据えながら、将来の岐阜県の姿を描き出し、県政として取り組むべき課題を提起していった。

2 人口減少を受け止めることから始まった研究会活動

研究会の主たる問題意識は、人口減少である。長期構想の策定に先立つ平成18年度末に県が組織した「岐阜県人口・少子化問題研究会」が独自推計した本県の人口は、平成17年国勢調査時点の約210万人から、30年後には約50万人減少し、160万人余になるという衝撃的なものであった。岐阜県は大正9年の第1回国勢調査以来、一度も人口が減るとい現象を経験したことがない。常に人が増え続け、経済が成長するという時代を長年にわたって歩んできた県民、特に政財界の中心となっている人たちにとって、人口が減るといのは想像だにし得ない事態であるといってもよい。

元来、人口減少は、明るい話ではない。人が減れば、消費が減り、税収が減り、地域は活力を失う。これまでのように、大型のプロジェクトや公共事業を行い、賑やかな大規模イベントを打っていく手法が困難であることは、火を見るより明らかである。つまり、県政に携わる者にとって、あるいは、行政に影響力を持つ人たちにとって、これまでのように目に見える成果を容易に勝ち取ることが困難になることを意味している。全国の自治体において、人口減少を口にすることがタブーとされてきたのは、そうした背景があるからだ。

しかし、狂いの少ないと言われる人口推計を目の前にして、この現実から逃避することは許されないというのが私たちの思いであった。耳あたりのいい話だけをするのではなく、目を背けなくなる現実にもしっかり目を向け、今後、岐阜県をどうしていくのかを真剣に考えなければ、県政はダメになっていくという危機感もあった。そこで、私たちは「人口減少」を正面から見据えた構想を策定しようと考えたのである。

一方で、人口減少というテーマを扱えば、反発を招くことは必至である。このため、私たちは、徹底的に客観的なデータを提示し、なぜ人が減るのか、人が減ると各分野で何が起こるのか、すでに人が減っている地域では何が起きているのかといったテーマについて、丹念にデータで実証し、いわば反論の余地を塞いでいくことによって議論全体の方向性を作り出していく作戦をとった。こうして若手職員による研究会は膨大な統計・データの分析に踏み出すことになった。

3 政策立案における統計・データ活用の重要性

本来、行政に携わる者にとって、統計やデータを活用し、客観的に地域の現状を分析し、課題を抽出するという作業は基本であるといってもよい。しかし、右肩上がりの時代の中で、さらにはバブル崩壊後においても、度重なる経済対策によって予算総額は増加を続けていたために、年々増え続ける税収の配分が行政のテーマになり、現実をしっかりと見据え、課題を踏まえて政策を立案するという作業がおろそかになっていた面は否定できない。

一つ例を挙げる。岐阜県においては、平成17年3月に東海環状自動車道東回りが開通し、県南部の関市とトヨタ自動車のある豊田市が1時間余で結ばれるようになった。これに伴って、企業誘致が急激に進み、沿線にはトヨタ系列の自動車部品工場などが相次いで立地し、工場立地面積の伸び率は全国でもトップクラスになった。

企業誘致は、どの自治体においても最大の関心事の一つである。昔から企業を誘致すれば、地元の若者の雇用の場が増え、税収が増えるとされてきた。岐阜県においても、若者の流出はかねてから問題とされていただけに、急激な企業誘致の進展は、若者の地元定着につながると大いに歓迎された。

しかし、私たちが、沿線地域の人口動向を分析していたところ、意外な事実気がついた。企業誘致が進んだ地域や、工場の立地・拡大が盛んな地域では人口が流入超過になっていた。ところが、それを流入元・流出先の地域別に見てみると、お隣の愛知県や首都圏などに対しては、従来と変わらず若い人たちが流出している一方で、北海道や東北、九州、沖縄といった地域からの人口流入が多く、それが結果として人口増加をもたらしていた。なぜ、そんなに遠方の地域からばかり人が入ってくるのか、率直に疑問に思った。

この事実の評価について、ヒアリングを行ってみると、思わぬ事実がわかった。新たに進出した工場などでは期間工や派遣労働者を採用していることが多く、結果として、非正規雇用者となる者の多い地域からの流入が大きくなっているというのである。さらに調べると、沿線地域ではアパートの建設が急激に拡大しているデータも得られた。もし、地元出身者であれば、自宅から通うことができるからアパートは不要である。特に車社会である岐阜県においては、片道1時間以上かけても車で通勤する人が多い。しかし、大量のアパートが必要とされるということは、地元出身者ではない者が多いという証左ではないかと考えた。

これは重大な事実であった。なぜなら、企業誘致が進めば若者の地元定着につながるというかつての方程式は成り立たなくなっている可能性があることを示すものだからだ。

そこで、私たちはこうした分析を発表し、新規に進出した工場などは、流動性の高い労働力に支えられている可能性が高いことから、ひとたび景気が悪化すれば、人口の流出を招く可能性がある」と指摘した。そして、若者の地元就業の促進は、企業誘致のみならず、他の政策も併せて実施していく必要があるのではないかという問題提起をした。

発表は案の定、反発を招いた。特に企業誘致の関係者からは、「地元からの雇用は確実に増えている。」という反論があり、「こうした分析を公言するのは企業誘致を否定するものだ」という批判にもさらされることになった。

しかし、その予想は的中することになる。平成20年後半、リーマンショックが起こり、快調だった企業誘致には急ブレーキがかかり、すでに稼働していた工場では、派遣労働者など非正規雇用者や外国人の大量離職が起こった。製造業が盛んで、工場立地が旺盛であった地域ほど人口流出が激しく、今年7月の県議会では、古田肇知事が「本県の製造業が流動性の高い人材に支えられていた事実が明らかになった」と答弁している。

冷静なデータの分析が必要だと思われる例は他にもある。岐阜県の産業は、かつてアパレル、陶磁器、刃物、紙、木工などのいわゆる「地場産業」が中心であった。このため、岐阜県の主たる産業はこうした地場産業だと思っている人が多い。しかし、特に平成10年代以降、産業構造は大きく変わり、製造業では輸送用機械や金属機械などの部材産業が太宗をしめるようになる一方、サービス業のウェイトが確実に増大している。当然、部材産業やサービス業振興のための政策をもっと重視しなければならない。

さらに、付加価値生産ベースで製造業を見ると、部材産業をはるかに凌駕しているのは医薬品などの化学産業である。しかも、本県にはその有力な企業が複数存在している。県の富を稼ぎ出すという面では、医薬品などの分野の企業に対する支援を重視する必要がある。

こうしたことを見ると、政策立案の上で、きちんとした統計やデータの分析がいかに重要か、そして、常識と思われることでもしっかりと実証をした上で具体的な事業を考えていくことがいかに大切かがわかる。

4 県民の評価と今後の研究会活動

長期構想策定時における将来構想研究会の試みは、こうした当たり前のプロセスを、庁内にもう一度根付かせようという試みであったと言ってもよい。人口のみならず、福祉、農林業、環境、教育など様々な面で行われた統計やデータに基づく分析の結果は、様々な政策を生み出し、長期構想に基づく事業として具体的に実施されている。県庁内にも、事実を客観的に見据えながら政策を立案していく雰囲気は生まれつつあると感じている。

また、研究会の分析結果は、県内の各界からも高い評価を受けた。長期構想策定時の県民との意見交換会が契機となって、その後も各種の勉強会や研修会での講義依頼は後を絶たない。筆者は今でも講義を依頼されることが多いが、参加者から「統計やデータに基づく分析は説得力がある」「こうした取り組

みをもっと広げていくべきだ」との声を聞くことが多く、県民の理解も得られていると感じる。

将来構想研究会は、平成20年度末の長期構想の策定後、「岐阜県政策研究会」と名前を変え、ややペースを落としながら活動を続けていたが、古田知事の強い思いもあり、今年8月からは大幅にメンバーを増強し、長期構想策定時と同様のデータ分析、研究を行う庁内シンクタンクとして再出発することになった。

今後は、県政全般にわたる広範なテーマを扱い、研究成果は県民、マスコミ、県議会にオープンな形で発表すると同時に、内外の有識者を招いての勉強会なども行い、新たな気づきを得るきっかけをつくることも計画している。

5 おわりに

右肩上がりの時代においては、政策は過去の経験を元に立案していればよかった。時代の変化も、過去の延長線で概ね予想できた。その意味では、いわば眼下に広がる風景を見ながら、技術と経験を頼りに「有視界飛行」を続ける飛行機のようなものであったといってもよい。

しかし、過去に経験したことのない人口減少が進む中で、我々は様々な新しい課題に直面することが予想される。先進国の中で初めて本格的な人口減少と高齢化を経験する我が国において、他に学ぶべきお手本はない。県政においても、常に五里霧中の状況下で、新たな政策を生み出していかなければならない。その中で必要なのは、「計器飛行」である。統計やデータを暗闇の中を飛ぶ飛行機のレーダーのように活用し、方向性を見定めながら、現場での知恵や経験を付加して政策を進めることが、今後の行政には求められている。

新たに出発する政策研究会の取り組みを中心にしながら、統計やデータを活用し、客観的な分析を行い、政策立案を行う文化を岐阜県庁に根付かせ、「計器飛行行政」への転換を図っていきたいと考えている。

統計データの政策立案への活かし方

岐阜県行政改革課 主査 清水浩二

1 はじめに

平成21年3月に策定された「岐阜県長期構想」は、いわゆる県の総合計画に相当するものであり、平成21～30年度までの県が取り組むべき政策の目的と方向性を明らかにする「県政運営の指針」となるものである。

本構想は人口減少時代への対応を主たる問題意識に据えて策定しており、それを反映して、サブタイトルは「人口減少時代への挑戦」とされた。我が国が本格的な人口減少時代に突入したことは、今でこそ新聞報道や多くの書籍等で「人口減少」という言葉が取り上げられ日本の課題として認知されるようになったが、策定作業がスタートした平成19年当時は、課題として指摘されているものの一般的にはまだまだ受け入れられがたいものがあった。そうした中で、人口減少を正面から取り上げたことは、なかなか挑戦的な試みであったと思う。事実、庁内からは明るいイメージとは言いにくい人口減少を正面から取り上げたことに対する批判も多く聞かれ、また人口減少に正面から取り組んだ総合計画は、都道府県のみならず市町村を含めても珍しい取り組みであった。

本構想は策定過程においても、これまでと違った試みにも挑戦している。通常、いわゆる「総合計画」を策定する場合は、都道府県、市町村のいずれも、いわゆるシンクタンク等にデータ分析による現状の課題抽出や、人口・経済フレームの設定作業などを委託するケースが多く見られたが（過去、本県も委託していた）、この構想の策定にあたっては、そうした委託は行っていない。その代わりに若手職員による「岐阜県の将来構想研究会」を立ち上げ、職員が自らの手でデータ分析と課題の抽出、問題の提起を行うという手法を採用した。具体的には、研究会の主たる問題意識を「人口減少」に設定し、県が独自に推計した将来推計人口をベースとして、世帯、産業、医療、介護、農業、林業、環境といった幅広い分野にわたって、データ分析と課題の抽出に取り組んだ。

筆者は、県の将来人口推計作業及び長期構想の策定に担当者として携わり、貴重な経験をさせてもらった。いささか感想めいたものとなるが、当時の体験を思い起こしながら、改めて統計データの政策立案への活かし方について考えてみたい。

2 岐阜県独自の将来人口推計作業（平成17～18年度）

本構想のテーマである「人口減少」について、その元となったデータは、平成18年度に「岐阜県人口・少子化問題研究会」が実施した「岐阜県の将来人口推計」である。

筆者は長期構想策定の担当以前、この「岐阜県人口・少子化問題研究会」を担当しており、まずはこの研究会の議論と将来人口推作業の取り組みについてご紹介したい。

(1) 岐阜県人口・少子化問題研究会の取り組み

岐阜県人口・少子化問題研究会は、本県の深刻な少子化の現状が明らかとなったこと、我が国が本格的な人口減少社会を迎えるという歴史的転換期にあることから、統計データ等をもとに本県の少子化進行の実態を把握し、詳細かつ県独自の視点を加えて分析を行うことを目的として、平成17年10月に設置された。

研究会の目的を果たすためには、当然岐阜県の地域事情をよく把握し、人口問題に関して精通している人材で組織することが必要である。よって、岐阜県の地域事情に精通している民間の研究者、地域の人口問題や人口移動に精通した研究者、人口の自然動態・将来人口推計の専門家といった学識経験者と、統計、少子化対策、企画部門等県の関係部局の職員により構成した。研究会では、人口転換期における最新の実態が明らかになる平成17年国勢調査等をもととして、出生死亡といった人口の自然動態に加え、世帯構成の変化や、転入転出などの社会動態についても分析を進め、本県の少子化進行の要因やその地域特性等を解明することに取り組んだ。さらに、現在の状態が続くと将来の人口はいかなる姿になると見込まれるかを示すため、岐阜県の将来人口推計を行った。なお、これまでは岐阜県も将来人口推計を民間シンクタンク等へ委託していたが、人口データの分析に関する職員のノウハウを蓄積するため、敢えて委託は取りやめ、県統計課の職員が自らの手で、独自に将来人口の推計作業を行った。

この研究会の成果は平成19年2月公表しており、ここでは詳細は割愛するが、研究会報告のポイントをホームページで公開しているのでご紹介する。

<http://www.pref.gifu.lg.jp/pref/s11121/shoshikaseisaku/jinkouken.pdf>

(報告書の詳細については岐阜県統計課に問い合わせられたい。)

(2) 研究会における議論

この研究会では学識経験者、県の職員双方とも、大変熱心に、活発に議論が行われた。これは、研究会の運営を、最初から落としどころを探ることなどせず、データをもとにメンバーの自由な議論に任せた結果と考える。いわゆる行政が設置する研究会の中には、行政側が資料を揃え、論点や議論の方向性までお膳立てすることがあるが、この研究会ではそうしたことは一切行わなかった。

研究会は、毎回、事務局(統計課)から人口にまつわるデータを議論の素材として豊富に揃えてプレゼンし、その後ワイワイガヤガヤと活発にフリートーキングを行うといった形で進められた。こうした研究会では珍しいと思うのだが、自由に意見を交わすという雰囲気が出来上がっており、中には予定していた時間を超え4時間近くに議論が及んだこともあったほどである。なお、進行が予定時間に終わらないことを上司から叱られたこともあったが、座長から時間は十分にとってほしいとの強い意向があり、座長にお任せした次第である。

このような運営の結果、学識経験者の委員も主体的に活動してくださり、資料のリクエストも多かったが、データ分析の観点、資料の見せ方、整理手法など数多くのアドバイスをいただいた。正直なところ、当時の県にはあまりデータ分析手法のノウハウが蓄積されているとは言い難かった。出生率、死亡率、転入転出と言った基礎のデータはあっても、そこから先の分析が乏しかった。例を挙げれば、出生、結婚等のコ

一ホート別の分析、世代別・移動理由別転出超過の状況を示すなど、今となれば基礎的であるが、分かりやすく目に見えやすい形で、提示する手法を学んだことは大きな成果であった。

研究会の議論の結果を一部紹介するが、結婚・出産の動向は昭和35年生まれを境に大きく傾向が異なること、岐阜の低年齢児保育の水準が低いこと、若い世代の女性の転出超過が県の出生動向にマイナス要因となっていること、結婚を理由とした女性の愛知県等へ転出超過が顕著である等が指摘された。

図らずも研究会におけるフリートーカーの意見を整理・集約していくと、自然と研究会の成果がまとまっていった。この研究会のとりまとめは、岐阜県の少子化の現状と課題を示す基礎資料として、少子化対策の政策立案に大いに生かされた。

(3) 将来人口推計作業の実施

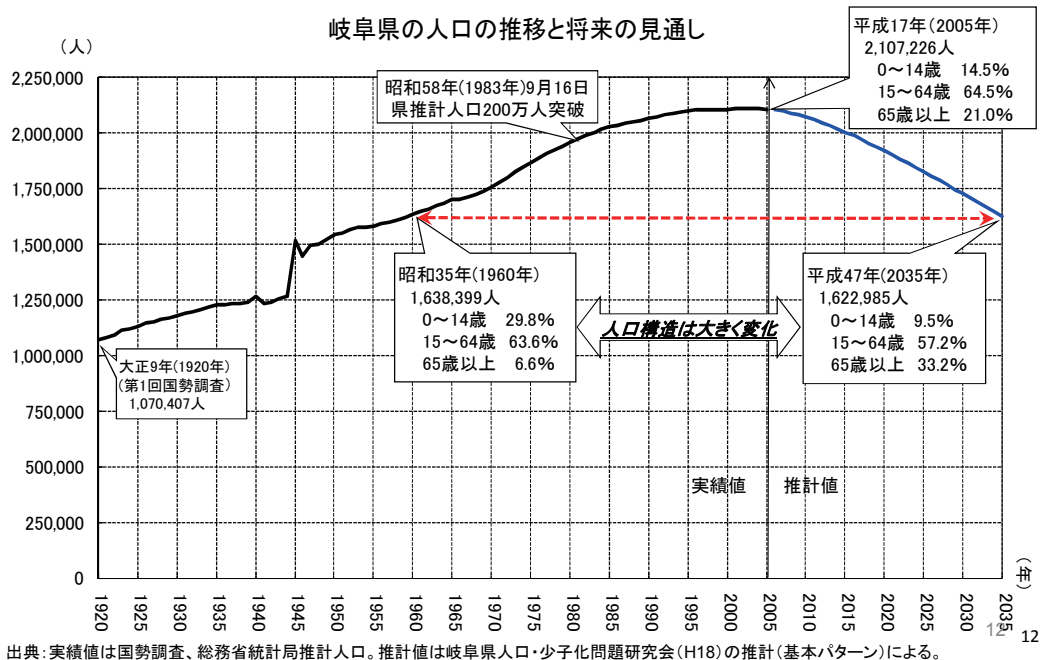
長期構想の問題意識のもととなった岐阜県独自の将来人口推計も、人口・少子化問題研究会の成果である。推計の実務的な作業は、研究会の下に人口推計作業部会を設置して行い、統計課の企画分析担当職員が、推計の客観性を担保するため外部有識者に指導をいただきながら進めた。

当時、県では将来人口推計の基本は知っているものの、実際の推計作業のノウハウが全くなく、手探りの状態で始まった。そもそも推計作業そのものは、国籍、男女、年齢ごとに膨大なデータを処理する負担はあるものの、仕組みとしてはそれほど難しいものではない。問題は、出生、死亡、社会移動といった仮定値をどのような論理に基づいて設定するかにある。今回行った推計は、コーホート要因法を採用し、出生率、死亡率、男女比、社会移動率、それぞれに仮定値を設定したが、研究会での議論の成果がこの論理構成に大いに役立ったことは言うまでもない。

出生率は、研究会の議論を生かし、世代別に出生率の傾向をつかみ設定した。専門機関ではない都道府県が行った手法としては精緻な手法と考えている。死亡率は、超高齢社会の中、出生率よりも大きな影響を与える仮定値であり、もととなる平均寿命の設定で相当迷った。よく採用される手法であるが、単純に戦後からの傾向を延長すると90歳を超えさらに伸びる結果となったが、慎重に過去のデータを分析した結果、平均寿命の伸びが落ち着いてきた昭和40年以降の傾向を元に延長して設定した。ここは研究会でもかなり議論されたことを記憶している。社会移動については、研究会の過程で丹念に近年の男女・各歳別の移動の動向を分析した結果を用いて、転出超過数の増加が落ち着きつつある直近5年の傾向を平均化し設定した。なお、日本人、外国人は傾向が異なることから分けて推計し、合算して総人口を算出している。

このようにして取りまとめた将来人口推計は、2005年の岐阜県人口210万人が、2035年には162万人と岐阜市の人口を超える50万人が減少し、生産年齢人口は43万人減、年少人口は半減、逆に高齢者は10万人の増加と、予想していた以上に厳しい結果となった。ちなみに、162万人は昭和35年頃の人口に相当するが、若年層と高齢層の人口は全く逆転してしまっており、単純に過去に戻るわけではない。これも、衝撃的な結果であった。

本県の人口は2005年頃を境に減少局面入り。 2035年には約160万人に(約50万人の大幅減)



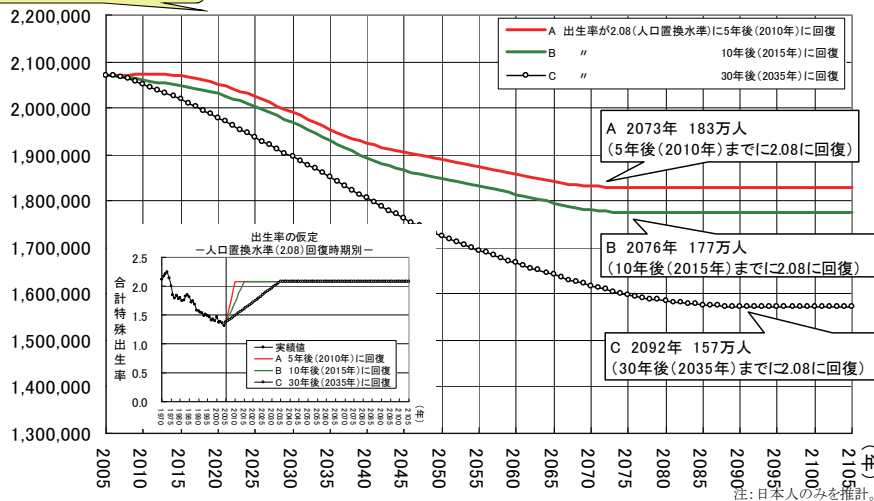
また、独自に人口推計を行うと様々なパターンを容易に計算できることが大きなメリットである。委員の指摘を受けて、人口の転出超過をゼロとした場合に出生死亡だけでどの程度人口が減少するのか、出生率が急激に回復したら人口減少はいつ止まるのか、等々多くのパターンも試算した。

出生率が劇的に回復しても、 人口減少が止まるには約60年かかる ～人口減少を前提に地域づくりを考えざるを得ないのが現実～

人口減少は避けることのできない現実です。

出生率の回復時期別にみた人口の推移

※出生率回復の影響をみるため社会移動はゼロとして推計



その結果、転出超過をゼロとしても自然動態だけで36万人が減少してしまうこと、また、直ちに人口置換水準にまで出生率が回復しても人口減少が止まるには約60年を必要とすること等が判明し、今のままでは長期にわたり人口が減少することは避けることのできない事実であること、人口減少は容易には止まらない事実であることを明確に示すことができた。これも独自の推計に取り組んだからこそ示すことが出来た成果である。

こうした作業を経験したおかげで、これまで外部のシンクタンクに委託してきた推計結果の内容についても再評価することができ、これも大きなメリットであった。

(4) 人口・少子化問題研究会で蓄積されたノウハウ

職員としては、この研究会の作業を通じて、

- ・行政の基礎となる人口に関するデータについて長期にわたる蓄積、整理ができた
(データベースが整備出来た)
- ・データ分析の新たなノウハウを蓄積できた
- ・将来人口推計のノウハウを習得できた

など大きな成果を得ることができた。これは全て、日常の業務に活かされたことはもちろんのこと、その翌年度からスタートした長期構想の策定作業＝将来構想研究会における研究に大いに役立つこととなった。

なお、将来人口推計は取りまとめたものの、この結果を、世帯の動向、介護、医療、経済など様々な分野に当てはめた場合どのような影響が予想されるのか、大変興味深いところであり、人口・少子化問題研究会でも大いに議論はされた。研究会自体は将来人口推計の公表までで締めくくられたが、成果である将来人口推計は、続く長期構想の策定における基礎なった。また、将来人口推計を応用した様々な分野における研究作業は将来構想研究会に引き継がれていくこととなる。

3 岐阜県の将来構想研究会における研究作業（平成19～20年度）

(1) 研究会の組織と研究テーマ

平成19年8月に発足した将来構想研究会は、県庁内の30歳代を中心とする若手職員を中心に組織された。研究会のメンバーは、それぞれ各担当部局の所管分野ごとに現状分析をやり直し、およそ30年後を見据えながら、将来の岐阜県の姿を描き出し、取り組むべき課題を抽出していった。この研究の基礎となったのは、無論、人口・少子化問題研究会の行った将来人口推計である。

メンバーが行った研究成果は、誰でも参加できるオープンな形で開催した「政策討論会」の場で、順次発表を行った。振り返ると、多岐にわたる分野の研究を行っており、政策討論会の発表にまで至ったテーマだけを紹介しても、23項目に上る。

<政策討論会発表テーマ>

- 1 人口減少時代の政策的課題
- 2 岐阜県における世帯の動向について
- 3 高齢者の介護問題について”
- 4 農業について
- 5 地域別に見た人口の変化について
- 6 高齢者の就業について”
- 7 人口減少下における持続可能な森林づくりについて
- 8 医療問題について
- 9 中部9県からみた岐阜県経済と製造業
- 10 岐阜県の製造業について”
- 11 環境問題について
- 12 多文化共生について
- 13 建設業について
- 14 道路施設の老朽化について”
- 15 雇用都市圏ごとの経済循環構造について
- 16 2030年の地域経済の推計について”
- 17 事例からみた中津川・恵那地域の現状について
- 18 海津市における人口減少の現状について”
- 19 東海環状自動車道西回り整備を県の活力につなげるために
- 20 長期構想の策定に向けて～人口減少時代への挑戦～
- 21 多治見市における住宅団地の現状について
- 22 美濃市における地域事情について
- 23 地域のつながりを考える

全てのテーマにおいて、単純に感覚で語るのではなく、まずは現状を示すデータを丹念に拾い上げ分析し、ヒアリング等でデータの向こうにある背景を探りつつ、課題を抽出し、政策提言に結びつけるといったプロセスで研究を行っている。内容の紹介はここでは省略させていただくが、どのテーマを取り上げてもデータ分析と政策立案がリンクした好事例と考えている。なお、発表した資料はHPで公開しており、参照いただければ幸いである。

(公開しているHPのアドレスは次の通り。)

<http://www.pref.gifu.lg.jp/pref/s11121/kousou/05shoraikoso.html>)

(2) 研究会で心がけたこと～データの見せ方の工夫～

研究会の資料は、データを羅列した表にとどめることはせず、ビジュアルに理解できるグラフ、図を多数用いて現状分析、課題を示すように心がけた。

もちろんのこと数字が整理されたデータ表は資料として重要であることは当然であるが、そこから導き

出される現状と課題を限られた時間内で理解してもらうには、数字を見せるだけでは足りない。目で見て理解してもらうように、ビジュアルな資料を作り上げることにこだわった。こうした資料を作ることは手間も時間もかかるため、おろそかにされがちであるが、「わかりやすく見せる」ことがデータを活用する原点と考える。

続いて、研究会では、何故データがこのような推移をしたのか、大きく増加あるいは減少したのは何故か、その背景をしっかりと探ることにこだわった。当たり前のことだが、ただ増えた、減ったでは意味がないし、憶測でその理由を説明しても意味がない。データの向こう側にある現場の実態を丹念にヒアリング等で補い、説明できるようにした。これらはデータ分析の基本的なことであるが、非常に重要な作業である。データを政策立案の基礎にまでつなげるにはこうした作業は欠かせない。

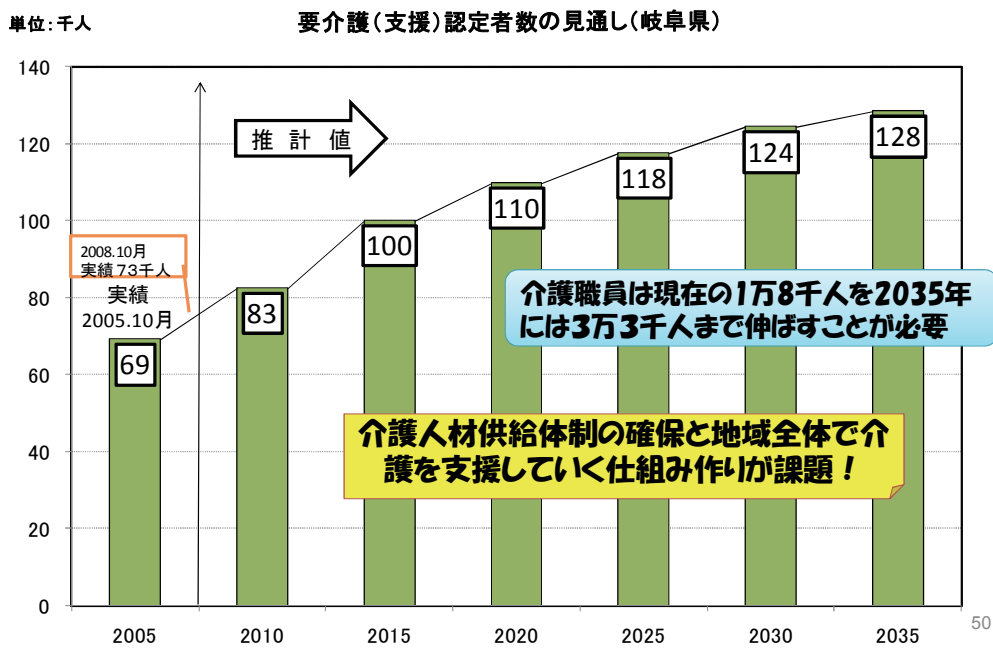
さらに、考えられる将来の姿について現実感を持ってもらうため、それぞれの分野において、前述の将来人口推計を元として、様々な将来推計を行っている。

個々の結果については省略するが、ごく一部を紹介する。

<将来推計の事例>

- ・世帯数の推計 将来は「単独世帯」が、「夫婦のみ」「夫婦と子」世帯を上回り、最も多くを占める世帯となる。増加する単独世帯の多くは高齢単独世帯。
- ・労働力人口の推計 2035年までに30万人が減少
- ・入院患者数の推計 ピーク時には約3千人の増加
- ・要介護高齢者の推計 2035年には約7万人から約13万人にまで増加

高齢者の増加に伴う課題 要介護高齢者は6万9千人(2005)から30年後には12万8千人にまで増加。介護人材の不足も懸念される。



これらの推計結果は、よりリアルに将来の姿を感じてもらうことに大いに役立った。

研究会で行った全ての推計に共通することだが、将来を当てることよりも、現状の傾向がこのまま続くとした場合、将来の人口を当てはめるとどのような姿が見えてくるのか、そうした試算を提示することに心がけた。複雑なモデルに頼るより、わかりやすく、できるだけ簡易な方法で、推計経過をトレースしやすく出来るよう作業を進めた。例を挙げれば、入院患者数であれば、年齢別の人口に占める入院患者数の割合を、将来の人口を掛け合わせるといった手法である。実は、より精緻な推計とするため、複数の仮定値を設定した推計モデルを構築したのもあったが、いろいろ検討した結果「要素として人口だけが変化した場合の推計」の方がかえってわかりやすいといった結論になった次第である。なお、こうした推計には独自に将来人口推計に取り組んだノウハウが大変役立った。

人口・少子化問題研究会で行った将来人口推計と、将来構想研究会で行った様々な分野の将来推計を並べてみると、いわば、前者は基礎編、後者は応用編と言えるだろう。人口という最も基礎となるデータの将来を示し、その結果を地域レベルの具体的な姿に落とし込んでいったのが将来構想研究会の研究であり、結果として基礎データが政策立案の過程にまで展開される一連の流れとなった。

4 データの生かし方

本来、行政に携わる者にとって、統計やデータを活用し、客観的に地域の現状を分析し、課題を抽出するという作業は基本であるといってもよい。しかし、一方で、こうした作業は地味で手間もかかるものである。外部のシンクタンクに頼ってしまいがちになるなど、現実をしっかりと把握し、課題を踏まえて政策を立案するという作業がおろそかになっていた面は否定できない。専門的な作業で外部の機関を活用することは無論大切なことであるが、政策立案を担う職員自身が手がけることが基本であることは忘れてはならない。結果だけを鵜呑みにせず、自らのものとして手がけるという意識とを欠かしてはならないのである。

そもそも、行政には統計セクションがあり、個別の業務においても豊富なデータはある。しかしながら、実際には単なる数字がされているだけでデータベースとして整備されていないことや、毎年の統計書のようなデータストックに留まっていることなど、必ずしも活用しやすい形になっていないことが多い。数値は雄弁に現状を示してくれるし、理解もされやすいのだが、単なる数値の羅列のままでは意味がない。やはり、そこで一工夫し、活用しやすい形に整えてこそ、政策立案の基礎として活かせることになる。

そのためには、次のようなプロセスが必要と考えている。

- ◆ある程度長期にわたる傾向を把握できるよう、データベースを作ること
- ◆データをわかりやすく見せる工夫を行うこと
 - ・グラフや図に加工する、提示すべきデータを厳選する、複数のデータを組み合わせ関係を示す等
- ◆データの背景を探ること
 - ・データの向こう側を見つめ、数値が変化した要因を見つけること
 - ・データに関連する現場の実態をヒアリング等により把握すること
- ◆現状の傾向が続けば、将来どんな姿が見えるか示すこと
 - ・将来推計を行い将来の姿を数字で示すことも有効な手段

人口・少子化問題研究会も、将来構想研究会においても、このプロセスを繰り返したことに尽きる。基礎データをストックし、わかりやすい形に整え、関係者にヒアリング等を行い、基礎データをもとに将来の姿を試算する、といった流れで取り組んできた。自身がこの経験から実感したことは、眺めているだけではデータは使われない、データを活かすには、使われるようにする工夫こそが大事なのだということである。

5 おわりに

最後に感想を申し上げたい。こうしたデータの処理は手間のかかる地道な作業である。グラフや図に加工するにしても、わかりやすい仕上がりの姿は、とても単純なものになることが多い。しかし、それに至るまでには、数多くのパターンを作り、作っては捨てて、改良し、といったように一見無駄に見える作業を経て、ようやく到達する。こうした苦労はなかなか外からは見えないが、実は理解してもらえる方も多いのではないだろうか。データ活用のプロセスにしても、実は多くの方はすでに理解されていることと思う。自分も、様々な資料を見ては、常にその向こう側にある努力に敬意を払うよう努めている。

また、データが示す結果に向き合う姿勢も重要なことである。数字は現状を冷静に教えてくれる。中には目を背けたいような結果もある。それを素直に見つめ、そこから課題を見つけだし、どのように対処すべきなのか、議論する姿勢が必要であろう。この仕事を関わっている間に、一方では、そんなことはもう知っている、いまさら騒ぐようなことではない、知っていても解決が難しいから触れていないのだ、データばかりいじっているのではないかとの声も聞かれたが、そうした指摘よりも現状の課題を見つけて議論する事こそが求められるのではないだろうか。そういった評論家的な言葉は全く不要である。

人口動向は基本データであり、行政はもとより、企業のマーケティングでも基礎として利用される情報である。実は、自分はこの仕事の担当になるまで、やがて人口減少社会に突入するということをあまり理解していなかった。岐阜県が転出超過にあることも知らなかったことが正直なところである。その後、この仕事を通じ「人口減少」についてそれなりに認識し、これは政策全般を見直す必要がある衝撃的な事実であると気付かされた。思えば、データの活用というものは、こうした「発見」や「気づき」を与えることから始まるのではないだろうか。自分もまだまだ至らない所も多いが、行政に携わる者として、社会の変化を感じ取る感覚を養い続けることが出来るよう、研鑽して参りたいと考えている。

研究所報(最近刊行分)

号数	タイトル	刊行年月日
17	地方統計	1990. 11. 30
18	厚生統計	1992. 03. 31
19	人口移動統計	1993. 03. 31
20	わが国における外国人労働者	1994. 01. 31
21	統計調査環境の変容と現状:1994年	1995. 07. 31
22	サービス業統計の現状と課題	1996. 02. 29
23	民間統計	1997. 01. 31
24	統計環境実態調査	1998. 01. 31
25	ミクロ統計データの現状と展望	1999. 01. 31
26	The2000-01 World Population Census and the Related Issues	2000. 01. 31
27	統計と人権および開発-IAOS 2000 をめぐって	2001. 03. 15
28	第4回日本・中国経済統計学国際会議	2002. 03. 15
29	職安求職者にみる失業の実態	2002. 12. 20
30	国連ミレニアム開発目標と統計	2003. 10. 20
31	Workshops on "the Population Censuses" and "the Use of Census Micro Data"	2003. 12. 20
32	ミクロデータとその利用	2004. 04. 20
33	International Symposia on Population Census and Micro Data Archives	2005. 01. 10
34	政府統計の二次的利用	2005. 04. 20
35	ジェンダー(男女共同参画)統計	2007. 02. 20
36	人口センサスの現状と新展開	2007. 04. 01
37	統計における官学連携	2007. 04. 20
38	ジェンダー(男女共同参画)統計 II	2009. 02. 10
39	社会生活基本調査とその利用	2010. 01. 15

研究所報 No.40
2010年9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 042-783-2325,6
Fax 042-783-2332
jsri@s-adm.hosei.ac.jp
発行人 森 博美

BULLETIN
OF
JAPAN STATISTICS RESEARCH INSTITUTE

No.40

September 2010

Present Condition and Issues of Local Statistics in Japan

CONTENTS

Foreword

Present Condition and Issues of Local Statistics Divisions Susumu KIKUCHI

Accessibility and Sharing of Small Area Statistics for Understanding of Current
Situation of Region: Contribution of the Home Pages of Local Statistics Divisions as a
Media to Share Information Jun KONISHI

A Study of the Tourism Plans and Statistics of the Prefectures in Japan
Kenkichi MISONO

Estimation and Use of Prefectural Economic Accounts Tomoaki SATO

Numerical Targets in the Multipurpose Projects and the Public Sector Evaluations of
Japanese Local Governments Toshio IWASAKI

Local Governments' Opinion Poll and New Public Management Gen TAURA

Decentralization and Official Statistics in Japan Masakazu YOSHIOKA

Present Condition and Issues of local Economic Statistics in Hyogo Prefecture
Tunenori ASHIYA

Present Condition and Issues of Making Use of Official Statistics in Policy Making
Junya TSUZUKU

How to make use of Official Statistics for Policy Making Koji SHIMIZU

Edited by
JAPAN STATISTICS RESEARCH INSTITUTE
HOSEI UNIVERSITY
TOKYO, JAPAN