

地方分権の課題と公的統計

吉岡 正和 (京都府)

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

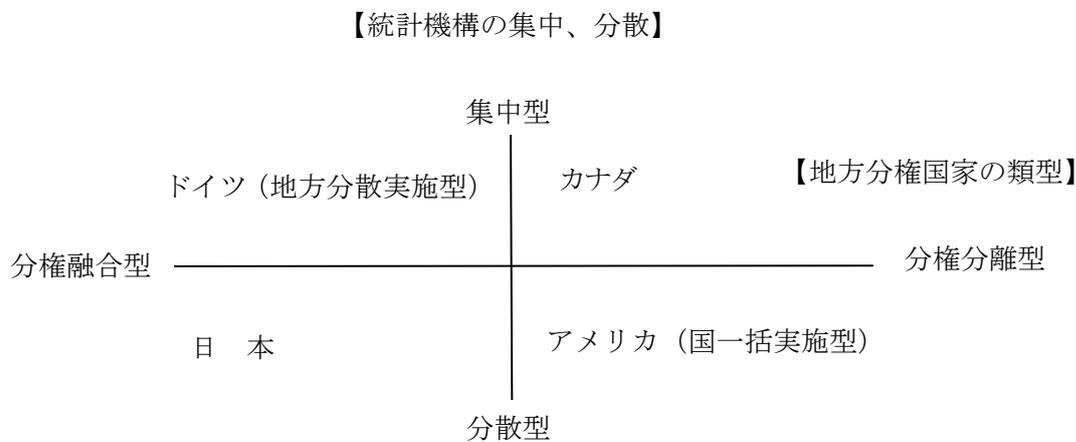
1 統計機構の国家類型

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。

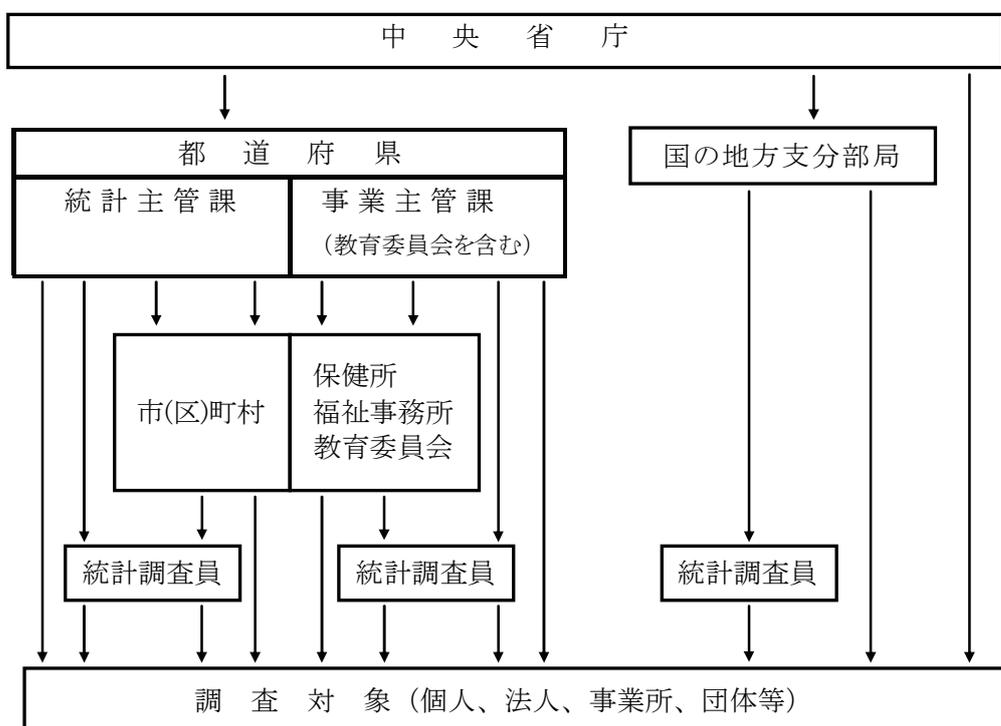
このような統計機構の弱体化や統計調査員確保の問題は、勢い統計調査に代替的方法の検討、導入を促すことになり、民間への委託や行政記録の活用等が俎上に上がっている。行政記録の幅広い活用は、実現すべき課題であるが、全体的には今後統計の精度低下が懸念される²⁵。

(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、しっかりとした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。

³⁵ 2008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。