

官庁統計の組織・制度

— 世界の趨勢と日本の現状 —

はじめに

現在の日本の官庁統計の組織・制度は、終戦後間もない1946年に、わが国の経済復興という大事業遂行の基礎として必要な統計データを提供する目的のもとに制定されたものである。この制定に当っては当時のわが国の官界、学界のすぐれた人人の卓越した識見と、連合軍総司令部の招請で来日された米国統計使節団（団長であった故 Dr. Stuart Rice の名をとってライス使節団ともよばれる）の英知に充ちた勧告内容がよく反映され、当時のわが国の実状とその政策目標に照らして見るならば、きわめてすぐれた組織・制度であったと認められる。しかし、ここで大きな問題はこの官庁統計組織・制度が、その制定の時から30年余を経た現在もほとんど変化しないままの形で温存されてきたことにある（脚注）。

統計に対する需要はその量においても質の多様性においても近年いじめるしく増大してきたことは周知のとおりである。

とすれば、この増大し変化する需要に応える統

計を供給すべき枠組みつまり統計組織・制度は当然これに対応して変容してゆく flexibility をもたねばならないはずである。事実、この30余年の間に世界の多くの先進国において、統計の需要の量の増大と質の多様化に対応する顕著な改革が行なわれてきたのである。

このことについては、1954年に国連が刊行した Handbook on Statistical Organization [1] にすでにその趨勢を見ることができ、さらにそれから約20年を経た1973年に国連がカナダ政府の協力のもとに Ottawa で開催した「統計組織に関する地域セミナー (U. N. Interregional Seminar on Statistical Organization)」の報告書 [2] がこの面における先進各国の刷新の様相を明瞭に示している。その翌年、1974年にジュネーブで開催された国連統計委員会第18回総会では、Ottawa の地域セミナーで浮彫にされた問題の重要性に鑑み、同委員会の第19回総会で “Statistical Organization” を正式議題の一つとして取り上げることが決議され、それを受けて、2年後1976年にニューデリーで開催された第19回総会では、あらかじめ国連統計局の用意しておいた working paper [3] にもとづいて慎重な検討が行なわれ、官庁統計組織・制度の面での各国の近年における顕著な刷新の実状とその発展動向が確認された。討議の内容については上記文献 [3] および第19回総会報告書 [4] に詳しい。

筆者は統計審議会委員の資格で国連統計委員会

（脚注） 統計審議会に現在13の部会が設けられているが、その中の一つに統計制度部会がある。筆者が同審議会の委員を勤めていた、1967年から1977年にいたる10年間に於いてこの統計制度部会はすべての部会のなかで最も不活発な部会であった。それは、統計制度の基本問題に関して統計審議会がいかなる提言をしても、硬直した体質の顕著な日本官庁組織・制度に対して少しも影響を与え得ないだろうとする諦めムードが支配的であったためと思われる。

の日本代表として上記第18回および第19回総会に出席してすべての議題の討議に参加したのであるが、とくに官庁統計組織・制度に関する討議で明らかにされたこの面における世界の動向に対して認識を深め得たことは大きな収穫であった。さらに、通商産業省がここ7、8年にわたって毎年2週間の期間で派遣している海外統計調査団に1975年から連続して3年参加し、米、加(1975年)、西独、イタリー、ベルギー、デンマーク(1976年)および英、仏(1977年)の政府中央統計機関を訪問して官庁統計の組織・制度につき各国の責任者からそれぞれの国の実状を学びとり、この問題に関していろいろと話し合う機会に恵まれた。

こうした見聞により官庁統計組織・制度の面での世界の趨勢をかなり明確に把握し得たところで、わが国の現状を省みるとそのいちじるしい特異性に気づかざるを得ない。

それは日本の特殊な立場に由来する点もあるにはちがいないが、多くは統計に対する需要の激しい変化にflexibleに対応することなく、いったん制定された組織・制度に30年余も固執してきた官庁組織・制度の硬直した体質に帰せられるものと思う。そこでこの特異性を構成する主要な諸点について以下に論述し、この面での今後の改善——これは早急に実現されねばならない——を企図するうえでの参考に供しよう。

1. 中央機構の分散型と集中型

統計に関する中央機構の分散型と集中型のそれぞれのメリット、デメリットについては従来からよく知られている。完全に集中型のものであるいは完全に分散型のものはきわめて稀であることも周知のところである。現実には集中型志向の場合と分散型志向の場合とがその志向の程度によって区別されるわけである。先進国の最近の傾向としては、集中型志向のものが顕著に増加しており、先進大国のうちで明確に分散型志向に分類されるものは米国、英国および日本のみであることが、国

連統計委員会第19回総会において確認された。分散型志向の場合には、秩序ある統計大系を維持しかつ調査の重複を除去するために強力な総合調整機関を必要とするが、米国および英国では現在この必要条件がよく充たされている。米国の場合には統計政策局 (Statistical Policy Division)、英国の場合には中央統計局 (Central Statistical Office) が強力な総合調整機関として機能している。事実、これらの局の局長 (Director) は統計行政をライフワークとする Statistician であり、名実ともにその国の Head of Statistical Services として、各省庁の統計最高責任者の人事権を握っている。

かつてはフランスも分散型志向の国として分類されていたが、現在では中央統計・経済庁 (Institut National de la Statistique et des Études Économiques, 略称 INSEE) が強大な力を持ち、統計活動を実施するすべての省庁の統計部局の最高責任者は必ず INSEE の職員の中から任命されているから、現在ではむしろ集中型志向のほうに分類されるようになった。

ところで日本は明確に分散型志向に分類される実状でありながら、強力な総合調整機関が欠けている。この機能を果たすべき機関として行政管理庁行政管理局があるが、これは上述の米、英、仏の総合調整機関に比べてきわめて弱体である。統計審議会が行政管理庁長官の諮問機関として設置されているが、これとても総合調整機能に関しては行政管理局をやや補強する程度にすぎない。強力な総合調整機関をもたないまま極度の分散型志向の中央機構に甘んじている結果、日本においては秩序ある統計大系を整備しようという宿願は現状ではとうてい果たされず、統計に対する需要の急激な増大につれて調査の重複はますます頻繁におこっている。そのため調査客体の側の申告負担が年ごとに増大し、いわゆる“調査環境の悪化”をひきおこしている。“調査環境の悪化”の責任は調査客体の側にあるのではなく、組織・制度を時

代の要請に応じて刷新することを30年余りも怠ってきた政府の側にあるのである。

2. Statistician の Professionalism

現代の官庁統計は政府の重要な意思決定の基礎として用いられ、また経済分析、経済予測等の高度の利用技術の素材として用いられるものであるから、それに耐えるだけの高度の質がデータに求められる。しかもそのようなデータに対する需要はますます増大しているが、これを獲得するための制約を常に考慮しなければならない。制約としてはまず費用、人材等の物的および人的資源の制約があり、またデータ作成の迅速性の条件がある。さらに情報提供者（調査客体）の側の負担がある限度に止めねばならないという制約がある。したがってデータ作成者すなわち官庁の statistician は高度の技術を身につけた professional でなければならない。とくに統計幹部職員に対してはきわめて高度の professionalism が要求される。そのための教育が不可欠である。この点で注目するのはフランスの INSEE の幹部職員養成大学院 (École National de la Statistique et des Administrations Économiques, 略称 ENSAE) である。ここではフランスの大学の経済学科または数学科を卒業して INSEE の入所試験に合格した者を対象として full-time の3年間の教育が行なわれる。主要学科は統計学、経済学及び情報科学 (l' informatique) である。大学ではなく、より教育程度の高い、エコール・ポリテクニク (École Polytechnique) の卒業者の場合には上記の教育は2年間に短縮されている。ENSAE の卒業者のみが将来統計幹部職員 (cadres) に任ぜられるのである。ところで、日本では官庁統計職員を高度の専門職員と認めていないし、それに相等する待遇も与えられていない。“統計官”とか“統計主事”という職名はあるが、これは少しも特別な待遇を約束するものではないから現在のところ有名無実である。statistician が professional

としての誇りをもち得ないような制度のもとでは現代が要請する質の良い統計データを効率よく提供することを期待することは無理である。さらに日本では中央省庁の統計部局の最高責任者のポストは統計をライフ・ワークとする statistician ではなく一般高級事務職員によって短期間(高々2, 3年)占められるポストとされる場合が普通である。ここにも現行の制度を改善することの必要性が強調されなければならない。

3. 第二義統計の重視

国連統計委員会はその第19回総会において、各種の行政記録を利用する第二義統計の開発促進を勧告し、さらにそれが professional statisticians によって取り扱われることを推奨している。統計に対する需要が多面化しかつ急速に増大している現代の要請に効率よく応えるためには、調査客体の申告負担を増すことなくまた物的・人的資源の浪費を最小におさえつつ必要なデータを得る手段として第二義統計をできるだけ活用することが望ましい。とくに、中央統計機関には大型コンピュータが備えられているから、各種行政記録のコピーを迅速にそこへ送り、statistician による統一された分類および editing を経てコンピュータにインプットして第二義統計を作成することが最も能率的な方法として欧米先進国の大部分において実施されている。ところが日本では第二義統計を極端に軽視する風潮が従来からあったが現在でもこれは変わっていない。130以上もある政府の指定統計のうち、第二義統計は厚生省の人口動態統計ただ一つにすぎない。これは指定統計であるから、その分類、editing 等は専門の statistician によって行なわれ、コンピュータを利用して迅速なデータサービスが実施されている。しかしこれ以外には第二義統計で指定統計とされているものはまったくない。利用面では大いに重視されている貿易統計すらも指定統計として認定されていない。そして第二義統計の多くは専門の statistician

でない人々によって取り扱われているのが実状である。

欧米で18世紀の後半から19世紀にかけて、近代的人口センサスが次第に多くの国々で実施されるようになったが、人口センサス結果の正確性を確保するためにはセンサス活動を他の行政活動から完全に分離してその中立性を保証することが肝要であると考えられ、この思想は *statistician* の取り扱うすべての統計活動を支配するようになった。つまり、統計行政の、他の行政活動からの完全な中立性の主張である。これを保証するために統計行政と他の行政活動との間には厚い壁が設けられ、どちらからの情報の流れも完全に遮断されるという状態が理想の原則とされたのである。こうした原則が欧米で確立された時期にわが国の統計行政が始められたので、この原則は日本の統計行政の基本とされ、その後微動だもすることなく今日に至るまで続いているのである。しかしこの原則を厳格に守ることは、広い意味での行政活動のなかに多くの重複活動を容認し、さらに奨励することを意味する。たとえば税務担当の官庁や社会保険事務担当の官庁が絶大な努力をはらって獲得した個別企業・事業所の情報を統計担当の官庁に流すことが禁ぜられているならば、個別企業・事業所へのアプローチによって得られる統計情報はすべて統計官庁が別途に足を使って集めなければならない。このことは広い意味での行政活動のなかでの重複活動であり、調査客体である企業・事業所の側から見れば申告負担の増大にはかならない。

果たして、統計の中立性をこのような形で守ることが統計の真实性を確保するためにどうしても必要なのであるか。この点に関する反省が過去30年余の間に欧米では真剣になされ、その結果として上記の原則に対する基本的な革命が推進されてきたのである。それは、一般行政記録から統計事務への情報の流れを容認するのみならず、場合によってはこの流れを法律によって強制する反

面、統計行政上得られる情報の一般行政への流れは今まで通り一切法的に禁止するという情報の一方通行の原則への転換である。この新しい原則の普及につれて、第二義統計の作成が統計官庁の重要な任務とみなされるに至っているのである。事実、集中型志向の統計中央機構のもとでは（たとえば西独）中央統計官庁の事務の重要な部分が第二義統計の作成に当てられている。そして国連統計委員会はこの新しい原則の採用を各国に勧告しているのである。

4. 事業所・企業の枠の作成と維持

前節で述べた新しい原則の普及につれて、欧米では一般行政記録、とくに事業税、社会保険の記録、さらに EC では付加価値税 (Value Added Tax, 略称 VAT) の記録等にもとづいて事業所・企業の統一された枠を作成しそれを up-to-date に維持・管理することが中央統計官庁の重要任務とされている。わが国にはこのように統一された枠はない。強いてあげれば、3年ごとに総理府統計局が行なっている事業所センサスという調査員調査から作られる枠があるが、たとえば通商産業省ではこの枠はほとんど使わず、同省の調査統計部が実施している工業センサス（毎年）および商業センサス（3年ごと一ただし最近まで2年ごとであった一）から作られる枠を工業事業所・企業、商業事業所・企業の枠として用いている。ちなみに、総理府統計局の行なう事業所センサスは当然工業事業所および商業事業所をもカバーしているけれども、ここから出されるそれら事業所の個数は、同一年度を実施される通産省の工業センサス、商業センサスから出されるそれら事業所の個数とは一致しないのみならず、それらの間には無視し得ない程度の差があるのが普通である。この点についてそれぞれの担当者に質問をしても納得のいく答えは与えられないのが常である。

そもそも、どの省庁でも使用可能な統一された枠という構想自体が現実には各省庁の猛反対に出

会うのが実状である。広い意味での行政活動全般の中での重複活動と無駄を意に介しないセクショナリズムが官庁組織・制度の正しいあり方をいちじるしく歪めているのである。

5. 事業所・企業に対する郵送調査の活用

前節で述べたように欧米諸国では、各種行政記録を活用して作られた事業所・企業の統一された枠が中央統計機関で維持され、updateされているから、事業所・企業を対象とする統計調査は、どの省庁が実施するものであってもすべてこの統一された枠を利用して行なわれる。センサスでも標本調査でもこの統一された枠を用いる点では同じである。統一され整備された枠の存在は郵送調査の実施を容易にする。事実、センサスでも標本調査でも原則として郵送法で実施されている。当然無回答によるバイアスをなるべく小に止めるための努力を伴っている。つまり無回答者に対する回答の督促（郵便および電話による）が数度にわたって行なわれるのが常であり、それでも回答を寄せない対象者集団についてはそのサンプルを抽出して面接調査を行なうという努力がなされている国も少なくない。このような無回答の処理のための費用をあらかじめ計上しても、郵送に際しての包装作業の機械化と宛名印刷のコンピュータ化によって全体の費用を、当初からの面接調査（調査員調査）に比べていちじるしく低廉におさえることに成功している。日本ではセンサスはすべて当初から調査員調査として実施されている。それは統一された枠が存在しないということが主たる原因であるが、そのほかに、「郵送調査は調査員調査に比べて必ずしも低廉な費用で済むとは限らない。ときとすると郵送調査のほうが不経済であることもある」という不思議な言い伝えがあり、これが郵送調査を退ける言訳として利用されることも少なくない。しかしこの言い伝えは実は、今までに実際に行なわれた郵送調査と調査員調査との実際の費用の比較から導かれたものであるが、今まで

に実施された郵送調査のほとんどすべてはアルバイトによる宛名書きと包装の手作業という、人件費の嵩む現代ではきわめて不経済な方法によっていることを念頭におくことが必要である。民間のダイレクト・メールで広く用いられているような郵便包装の機械化と宛名印刷のコンピュータ化を導入した郵送調査は調査員調査よりはるかに経済的であることは論をまたない事実なのである。この問題に関して、「日本では調査員手当がいちじるしく低いから」という言訳は正当な根拠を与えないことは明らかである。もし調査員手当がいちじるしく低いことが事実であるとしてもそのことに甘えて調査員調査に固執するならば、それは正義に反することであるのみならず調査であつめられる個々のデータの質の低下をまねくことは必然である。

6. 地方機構と中央機構との関係

日本では国の統計調査はすべて中央で企画される。その実査は国の出先機関によるものもあるが多くは都道府県、市町村などの地方組織によって行なわれる。集計については部分的に地方分査を認めているものもあるが大部分は中央集査によって行なわれる。センサスについては、中央集査でありながら、地方独自の集計も地方の必要上当然認められているが、その地方別の結果は中央では用いられずそれとは独立に中央集査が実施されて official な国の統計が作成されている。ここにも集計作業のいちじるしい重複があり、全体としての低効率をまねいている。なお、都道府県の統計主管課には全国で合計約2900人の統計職員がおかれ、その人件費は国庫から支給されて、主として上述のような実査作業に当たっている。また市町村には、統計専任でない職員をも含めて全国合計約1万人の職員が国の統計の実査作業に従業している。そのうち統計専任者の人件費は国庫からの地方交付税の枠内でそれぞれの市町村の首長の裁領による配分比率に従って支給されている。中央機構と地方

機構との間の人事交流は事実上皆無である。上述のような中央統計機構と地方統計機構の関係は日本独自のものであり、筆者の知るかぎりでは他国に例を見ない。このような関係は果たして満足すべきものであろうか。その人件費が国庫から全的にあるいは部分的に支給されているとはいえ、国の統計に関しその企画にはまったく参与せず、集計分析にもほとんど関与し得ない状態のもとで、地方統計職員に statistician としての professionalism を期待することはとうてい無理であると筆者には思われる。

中央統計機構と地方統計機構との関係の面で特筆に値するのは西独 (Federal Republic of Germany, 略称 FRG) の制度である。西独では中央機構はほとんど完全な集中型に従っており、フランクフルトの近郊ヴィスバーデンに中央統計局があり、国の統計のうち第二義統計はほとんどすべてここで作成されている。第一義統計については、調査ごとに西独を構成する11州の統計主管部局の代表者を中央統計局に召集して中央統計局の担当者を chairman とする会議を開き、そこでコンセンサスの得られた調査方法、調査票に従ってその調査を企画し運営することとなる。実査の運営、結果の集計・分析は各州ごとに行なわれ、全州の集計・分析結果をとりまとめ、さらに国としての分析を付加して発表する責任をとるのは中央統計局である。この制度のもとでは地方(州)の statistician は国の統計についてその企画の段階から参加し、州ごとの集計・分析の任に当るから statistician としての高度の professionalism を期待されるのである。

む す び

日本は統計の豊富な国であり、質の高い統計も少なくない。しかし以上に論じた諸要因の故に平均的質は決して高いとは言えず、統計活動全体の効率はかなり低いことを認めざるを得ない。このことは統計作成者のみならず統計利用者にとって

も重大関心事でなければならない。この点と関連してとくに興味のあるのは最近、米国において、Yale 大学の I.R. Savage 教授を議長とする Panel on Methodology for Statistical Priorities, Committee on National Statistics が行なっている研究活動である。

その第一回の報告書[5]は1976年に公刊されたが、この報告書の中で注目されることの一つは、統計活動の cost/benefit analysis における重要なコスト要因として調査客体の報告負担を上げていることである。このような観点からすれば重複のいちじるしく多い日本の統計活動はきわめて効率の低いものと認めざるを得ない。効率の低さは当然の結果として“統計の形骸化”という深刻な事態をまねくはずである。われわれは今、日本の官庁統計の組織・制度の面で抜本的な刷新を真剣に考えねばならない転機に直面しているのであるまいか。

引用文献

- [1] Handbook on Statistical Organization. United Nations Publication, Sales No.1954. XVII. 7.
- [2] Report and Proceedings of the United Nations Interregional Seminar on Statistical Organization, Ottawa, Canada, 3-12 October 1973.
- [3] The Organization of National Statistical Services-A Review of Major Issues; Report of the Secretary General. U.N. Document E/CN.3/495.
- [4] Report on the Nineteenth Session, Statistical Commission, Economic and Social Council Official Records: Sixty-second Session, Supplement No.2, United Nations.
- [5] Setting Statistical Priorities, Report of the Panel on Methodology for Statistical Priorities, Committee on National Statistics, Assembly of Mathematical and Physical Sciences, National Research Council, National Academy of Sciences, 1976.

(さいとう・きんいちろう 1915年生 上智大学教授)