

基調講演 1 「日本の統計制度改革について」

竹内 啓（統計委員会委員長）

皆さま、おはようございます。最初のスピーカーとしてこの重要なセッションでお話しできることを大変光栄に思っております。大臣がこの時間にお見えになれないということで、たまたま私が最初のスピーカーを務めることになりました。

私からは、日本における統計制度改革についてお話しします。特に、日本の統計法に的を絞ってお話いたします。今年の5月に全面改正が行われました。また、新たに設立された統計委員会はこの法律改正をもとに作られた統計委員会で、大変光栄にも初代の委員長を務めさせていただくことになりましたが、それについても触れたいと思います。

さて、統計法の改革は60年ぶりになります。本当の意味での、徹底した全面的な改正で、ほとんど新しい法律ともいえるほどの改正が行われました。日本の公的統計に関する長年にわたるさまざまな提案にのっとり、全面的な改革の一環といえるものです。もともとの統計法は1947年に制定され、それが基本的な枠組みを提供しました。第二次世界大戦で敗れ徹底的に以前の政府の統計制度は解体され、改革をされたからです。

重要な官庁統計は1947年の前に始まっています。そしてほとんど改正されることなく、今まで続いています。戦前、公的統計はある程度まで発達をしてきましたが、当時の国際水準にまでは達していませんでした。今ほどは国際統計も発達していませんでしたが、人口統計や国勢統計以外は、行政制度を通じて、あるいは行政記録を通じて収集されました。戦時中、統計データは国家秘密とされており、公表は止められました。それとともに、政府にとっても詳細な統計データを得ることが難しくなりました。

そのために統計制度はどんどん劣化し、そしてほとんどは瓦解しました。政府自体も信頼に足るデータを持っていませんでした。基礎的な人口統計、食料生産、あるいは工業生産用のさまざまな機器など、いろいろな統計について信頼に足るデータが得られなかったわけです。戦争によって大きな混乱が起こり、また、敗北によってさらに混乱が起こり、正確な状況は誰も把握していないというのが現状でした。いかに経済の状況が悪化しているのか、誰も分からないという状況でした。そして、既存の統計数字もゆがめられていました。時には、政府部門自体の行為によって、あるいは時には民間によって、いずれにせよ、統計データは歪曲化されていました。

そこで、認識されたのは、統計情報収集の制度を確立するべきであるということです。

政府、政治、あるいは行政的な影響、介入、干渉のないような制度を打ち立てる必要があると認識されました。そして、歪曲を免れなければならないということでした。調査に基づいた、科学的、客観的な手法による統計ということが強調されました。戦後制定された統計法の下では、最も重要な統計調査が指定統計調査として認定され、実行されていました。指定統計ならびに指定統計調査は、それほど明確に区別される概念ではなく、最も重要な統計は統計調査の産物で、そのために設計されたものであると考えられていたからです。さらに、戦後は多くの新しい統計調査、ならびにそれをベースにした統計が導入されました。また、ランダムサンプリングも行われました。これは 1930 年代、40 年代にヨーロッパで発達した手法で、日本に導入され広く実践されました。これが日本の戦後の公的統計の基本的な枠組みです。

しかしながら、急速に経済成長が進み、そして社会も成熟してくる中で、日本の状況も様変わりし、経済における政府の役割も変わってきました。そして、公的統計に望まれるものも変わってきました。一方で、経済介入などのための政策決定の判断材料、あるいは経済の民営化・自由化も進んできました。そして他方で、より高度でより正確なデータや、より包括的な統計データの必要性も出てきました。つまり、政府がさまざまな形で連携し、さらには民間でも複雑な経済社会の中で意思決定をしていくための基礎的な統計データの必要性が出てきたわけです。国民経済計算も徐々に発達してきました。終戦直後は非常に単純な国民所得統計が行われていましたが、より複雑な制度が導入され、利用されていきました。日本の経済政策をいわば導くための一定の指針を与えるものとなり、民間に対しても一つのガイダンスを示すものとなったのです。

また、既存の統計は変わりつつある社会経済状況に合わない、新しいニーズにも満たないと認識されるようになりました。既存の統計では、一次産業や二次産業が、第三次産業よりも多く反映されていました。しかしながら実際の経済では、第三次産業のウエイトも高くなっていたのです。この統計制度の状況というのは、いわば戦後の遺産といえるものです。当時は一次産業ならびに二次産業、食品、衣類、その他の基礎的な生活用の必需品として、生産を増大させることが必要とされていたのです。その後第三次産業の重要性が高まって、新たな状況に合わせた統計が必要になりました。

また、統計調査を行うための不利な状況も起こって来ました。プライバシーに対する意識、また生活様式の多様化、社会ニーズの多様化ということで、なかなか統計調査に応じる人がいないといった状況が生じてきたのです。既存の統計調査を拡大し、あるいは新し

い統計を導入しようとしてもなかなか難しいという問題にぶつかりました。そこで、統計調査やそれに基づいて統計を作成するだけでなく、より効率的な方法が求められるようになったのです。また、ITの導入ということで、政府のさまざまな部門にあるデータを幅広く活用することも可能になってきました。

日本では、総務省の統計局のみならず、ほかの省庁も統計部門を持つという分散化された統計制度を持っていました。この分散化された制度で問題だったのが、包括性が欠如するということです。時には重複や不一致、整合性の欠如も見られました。また、調整のための組織はありましたが、それが不十分で、公的統計のための全面的な調整やプランニングがやりにくくなってきました。そこで多くの提言・提案がなされた後、また議論も重ねられて、新しい統計法が導入されたわけです。

改正統計法の最も重要なポイントとして、公的統計を、市民に対し国民が合理的な意思決定を行うための基盤となる重要な情報であると位置づけたことです。そして、そのためには、公式統計は、包括的で信頼に足る統計情報を提供するものでなければなりません。これは単に政府の政策実施のためのみならず、政府の公的サービスの一環として、有用な統計データを国民に提供するということです。そのために、四つの基本的な原則が規定されています。まず、公的統計は行政官庁の協力によって作成されるべきである。二つ目に、公的統計は適切で合理的な手法を用いて、中立性、そして信頼性を維持すること。三つ目に、公的統計は効果的な利用のために、広く市民に対し提供されるものであること。四つ目に、情報法の守秘義務を個人あるいは法人、その他の組織のために守り、公的統計の作成においてはこれが保護されなければならないということです。

旧統計法の下では、統計調査と統計を一体として扱っていました。しかし現在は、指定統計調査ではなく名称が変わり、基幹統計という概念が導入されました。基幹統計は基幹統計調査とは明確に区別されています。基幹統計調査により、基幹統計のデータを収集します。そして、調査からのデータだけではなく行政記録、レジスターからのデータ、また一次データから計算された数字なども用いて基幹統計を作ります。さまざまな統計データを用いて基幹統計を作るということです。また、政府機関の保有する行政記録についても、必要であれば統計の目的のために利用します。

一次情報は統計調査によって得ますが、それを統計表作成のために使うことも奨励されています。オーダーメイドの統計集計、そして匿名データの提供などにも触れています。また、基本計画を立て、公的統計の整備に関する基本計画を策定する。そして、公的統計

整備の総合的な推進を図る。この基本計画は5年ごとに改定することになっています。また、一貫された政策、包括的な政策によりまして、分散型統計制度の中ですべての統計にかかわる省庁機関、組織のコーディネーションを行うということです。そして、統計委員会が公的統計に関連して設立されました。以前の統計審議会よりも広い責任を持っており、公的統計については司令塔（コントロールタワー）の役割を果たすとされています。統計委員会は2007年10月1日、最近、活動を開始したばかりです。

新統計法は、分散型統計制度という基本的な特徴を維持し、また、コーディネーションの重要性を強調しています。そして、統計にかかわる機関すべての協力、また統計にかかわる機関のみならず、その他の政府官庁の協力を推進するとしています。また、市民に対して統計情報を提供することを推進するとしています。

私は、統計委員会の委員長として、今後数年間の活動目標についてお話ししたいと思います。統計委員会はつい最近始まったばかりなので、具体的に、これから何を行うのかを決めていかなければなりません。ただ、まだそこは十分固まってはいません。最も重要な任務は、第1回の基本計画の策定です。そのためには、基幹統計と基幹統計調査を指定しなければなりません。公的統計と統計調査の中から、基幹統計および基幹統計調査となるものを指定しなければなりません。先ほどお話ししましたように、基幹統計・基幹統計調査とは区別される概念です。以前の指定統計と指定統計調査とはこの点は異なっています。

どのように体系化し、決定を行っていくのかということが、今は重要な問題となっています。そして、相対的な重要性、意義などをさまざまな統計、そして調査に対して評価しなければなりません。そのためにはスキームも必要です。統計制度に対して評価をするスキームも必要です。それによって、統計や統計調査の在り方を明らかにし、統計のマップを作らなければなりません。また、国民経済計算の体系も参照枠組みとして用いることが可能であり、経済統計の分野では活用することが可能です。しかし、それ以外の枠組みも必要とされています。例えば、社会・人口統計、さらには自然環境の統計も必要とされているかもしれません。そういった議論を行うことが重要です。

また、より効率的に統計を作る方法や、統計を信頼性と有用性のあるものにする方法について提言を行わなければなりません。また、統計策定に当たる人々が、より効率よくその任務に当たることができるように、そしてより広く情報を提供することができるような手法についても考えなければなりません。さらに、行政記録の利用、レジスターの利用を統計情報源として使うことや、匿名データの二次利用についてのガイドラインや基準など

を作らなければなりません。この点については、日本はほかの国々にかなり後れを取っていると云わざるを得ません。従って、この現状をある程度是正しなければならないのです。

最近、統計業務の民間開放が議論されており、統計調査の一部を民間企業に委託することが決定されています。これについては基本的なルールを定めなければならないと考えています。質の高い形で、また信頼性のある形で統計調査が行われアウトプットが得られるように、基本ルールを設定することが重要です。公的調査が価値あるものとなるためには、時には相矛盾する二つの基準を満たさなければなりません。つまり、継続性あるいは安定性、そして適合性あるいは柔軟性という両方を満たさなければなりません。

場合によっては、統計専門家は、あまりにも継続性・安定性を重視するきらいがあります。そして外部者から見れば、統計の必要要件である適合性や柔軟性が満たされていないと見られることがあり、またこの二つの基準が対立することもあります。一方でデータ収集のための統計概念、そして手法の定義をなるべく明確に定めなければなりませんし、その定義はなるべく長い間、維持する必要があります。長期的な時系列データを活用し、機関間の比較を可能にするためです。そのようなスタンダードは、国際的にも比較可能な形態でなければなりません。

他方で、意義があり有用なものとなるためには、社会や経済の変化に合わせて統計も変わらなければなりませんし、政府その他の社会的課題の変化に合わせて、あるいは政策目標の変化に合わせて変わっていかねなければなりません。変化があるときには、統計も変わらなければなりません。二つの基準の間で適切なバランスを保つことが重要ですし、利用可能な資源、例えば予算や人員が限られているという制約の中でバランスを保っていく必要があります。本当に活用しやすい統計を提供するのは簡単なことではなく、工夫を必要とします。また、統計担当機関や、政策立案や政策実行に当たる政府部門、その他の組織、学会などの間で、深く理解をして議論することが必要です。

そのような対話のための場を提供することも、統計委員会の任務の一つです。公的統計の問題についての研究を推進することも重要です。さまざまな問題があります。理論的・概念的な問題が残されています。純粹に手続き的な問題もありますが、経済学や社会学などの理論・概念にかかわる問題もあります。従って、これら公的統計の問題の研究を推進しなくてはなりませんし、研究成果を広く実践に移していく必要があります。そういった意味からも、統計委員会としては公的統計に当たる機関や学会との協力をぜひ推進したいと考えています。学会は必ずしも公的統計の実務的な側面には関心がないかもしれません

が、統計データを必要とすることもあります。そして、学会が統計作成のプロセスにもっと深くかかわることが、公的統計に当たる専門家と学会との間での相互理解を深めるためにも重要であると私は考えています。

いずれにしましても、統計委員会はいよいよ先日、発足したばかりです。まだ暗中模索しているという状態で、さまざまな部門との協力を必要としています。統計に携わる関係機関、またそれ以外の政府部門、そして、一般からのアドバイスや協力を必要としています。統計改革が日本において実りある結果につながるように期待をしていますし、そういった将来展望を持っております。ご清聴どうもありがとうございました。