

政府統計の作成・公開方策に関する委員会報告

政府統計の改革に向けて

- 変革期にある我が国政府統計への提言 -

平成18年3月23日

日本学術会議政府統計の作成・公開方策に関する委員会

この報告は、第20期日本学術会議政府統計の作成・公開方策に関する委員会における審議結果を取りまとめ発表するものである。

第20期日本学術会議政府統計の作成・公開方策に関する委員会

委員長	樋口美雄	慶應義塾大学商学部教授・第1部会員
副委員長	美添泰人	青山学院大学経済学部教授
幹事	津谷典子	慶應義塾大学経済学部教授・第1部会員
幹事	竹村彰通	東京大学大学院情報理工学研究科教授
委員	翁百合	株式会社日本総合研究所首席研究員・第1部会員
委員	鈴村興太郎	一橋大学経済研究所教授・第1部会員
委員	橘木俊詔	京都大学大学院経済学研究科教授・第1部会員
委員	廣橋説雄	国立がんセンター研究所所長・第2部会員
委員	武市正人	東京大学大学院情報理工学研究科長・第3部会員
委員	大橋靖雄	東京大学大学院医学系研究科教授

委員会開催記録

第1回委員会	平成18年1月12日
第2回委員会	平成18年2月15日
第3回委員会	平成18年3月15日

要 旨

1 報告の名称

政府統計の改革に向けて - 変革期にある我が国政府統計への提言 -

2 報告の内容

(1) 作成の背景

近年、我が国の統計制度が時代の要請に対応できていないと言われるようになってきており、政府においても統計制度の改革に向けての検討が行われているところ、日本学術会議は俯瞰的な視点に基づいて改革に向けての考え方を整理し公表することにした。本報告においては、統計利用者としての研究者の立場から政府統計に対する意見を述べるだけでなく、統計専門家として政府統計が如何にあるべきか、さらに研究者自身が何をしていくべきかについて提言する。

(2) 現状及び問題点

政府統計は、行政目的だけでなく、経済活動や学術研究の目的で、また、一般国民が社会の状況を把握する目的で幅広く利用される。政府統計は国民の共有財産と位置付けるべきものである。国民の共有財産である政府統計を作成するに当たっては、行政目的だけでなく社会の要求を幅広く反映し、必要な統計を正確に作成する必要がある。しかしながら、現在の統計制度は十分にこれにできていない。また、政府統計は、国民が活用できるよう多様な形態で利用しやすく提供されなければならないが、我が国の場合、マイクロデータ（*）の公開が進んでいないという問題がある。このほか、行政改革の一環として、統計作成の民間開放が課題とされている。

（*）統計作成のために集められた個々の調査票の記入内容のデータで、調査票そのものではなくデジタル化したデータである。海外では、調査対象の秘密を保護する使いやすい方法でマイクロデータが提供されており、それをを用いた実証分析が盛んに行われている。

(3) 改善策、提言等の内容

本報告の主要な提言は、次のとおりである。

統計作成機能の強化

統計作成機能を強化するためには、政治的な影響から中立的な中央統計局的な機構

の確立が必要である。この機構が持つべき機能は、次の3つである。

ア 政府全体の視点から各府省の統計の改廃を実質的に企画調整できる強い総合調整機能

イ 基幹的統計を自ら作成するとともに、統計技術の研究開発、人材育成を行う機能

ウ 統計の実地調査を担当する機能

また、国民の意識の変化に対応して、統計の広報や統計教育の拡充及び行政記録の活用を図るべきである。

マイクロデータの公開

マイクロデータの公開を可能とするため、匿名標本データの提供やインサイト集計を行う組織を構築すべきである。また、マイクロデータの保管と整備を行うデータアーカイブの構築を、早急に開始すべきである。

統計作成の民間開放

民間開放を実現するには多くの課題が残されているので、慎重に検討することを要望する。民間委託業者の決定を監視し、継続的に評価するための第三者機関に対しては、学界からの意見を述べる機会を作り、透明な手続に基づいて民間開放の適否を判断すべきである。

目 次

1 変革期にある我が国政府統計	1
2 政府統計の目指すべきもの	2
3 統計作成機能の強化	3
3.1 体系的な統計作成	3
3.2 国民の意識の変化への対応	5
4 ミクロデータの公開	6
5 統計作成の民間開放の課題	8
6 要約と提言	10

1 変革期にある我が国政府統計

(1) 政府統計の意義

統計は、様々な分野で、様々な目的で利用されている。国や地方自治体であれば、学校などの施設を設置する基準や、高齢化対策などの政策立案に利用される。民間企業では、平均賃金や消費者物価指数の動向が、賃金の決定においてなくてはならない情報となる。企業の経営で各種の統計が利用されるのは、当然のことである。研究目的でも統計は幅広く利用されており、統計は我々が社会を理解するための基礎情報となっている。統計には、業界団体や企業、民間の研究所が作成する民間統計もあるが、国や地方自治体の政策を決定する上で重要な統計のほとんどは政府が作成する政府統計である。政府統計の場合、調査によって得られた調査対象の情報に関する守秘義務と、重要な統計に対する申告義務が課されている。これが信頼できる統計を作成、公表するために政府統計が必要とされる理由である。

(2) 政府統計の改革の必要性

我が国では戦後再建された統計制度の下で多くの政府統計が整備され、我が国の発展を支える役割を果たしてきた。しかし、この統計制度も構築以来約60年経ち、最近では、必要な統計が作成されていない、統計情報が海外のように利用しやすく提供されていないなど多くの批判を受け、時代の要請に対応できていないと言われるようになってきた。海外諸国では、社会の変化に合わせてその統計と統計制度を大きく改革してきたが、我が国では、そのような改革に遅れが生じていることを否定できない〔1〕

(3) 政府統計を取り巻く動き

このような状況を受け、政府で進められている行政改革の一環として、内閣府に「統計制度改革検討委員会」が設置され、法制度を含めた抜本的な統計制度改革についての検討が行われている。また、統計法の改正に向けての検討も、総務省に設置された「統計法制度に関する研究会」において進んでいる。一方、内閣府の「規制改革・民間開放推進会議」では統計作成の民間開放が検討され、その答申に基づき市場化テストを実施することが決定された。

(4) 変革期にある政府統計への提言

我が国の政府統計は、重大な変革期を迎えている。これら一連の検討に基づいて行われる統計制度改革は今後の我が国の統計に大きな影響を与えることから、日本学術会議としても俯瞰的な視点に基づいて改革に向けての考え方を整理し公表することにした。本報告においては、統計利用者としての研究者の立場から政府統計に対する意見を述べるだけでなく、統計の専門家として政府統計が如何にあるべきか、さらに研究者自身が何をしていくべきかについて提言したい。

(5) 政府統計と学界の連携

我が国の統計及び統計制度の在り方に対する学界からの意見は、従来は実態として統計

審議会を通じて政府統計に反映されてきた。統計行政全般についての建議を行ってきた統計審議会は、平成13年の中央省庁等改革の際に法施行型の審議会に位置付けられたため、現在ではそのような建議を行うことができなくなっている。顧みれば戦後の統計制度の再建においては、多くの第一線の研究者が参加した統計委員会が主導的な役割を果たした¹⁾。その後、統計委員会の組織が変更され、統計審議会がその役割の一部を引き継いだ。上記のとおり最近その機能は縮小された。また、学界との人事交流も、現在では不十分にしか行われていない²⁾。時の流れとともに政府統計と学界の連携が徐々に失われていることも、統計制度の改革が必要なことを表している。本報告を契機として、政府統計と学界の連携が再度強化される方向に向うことを期待している。

2 政府統計の目指すべきもの

(1) 国民の共有財産としての政府統計

政府統計は、行政目的だけでなく、経済活動や学術研究の目的で、また、一般国民が社会の状況を把握する目的で、幅広く利用される。戦後制定された統計法では、戦前の統計関係法規にはなかった結果公表の義務が規定されている。そこには、戦時中調査結果が秘密とされたことへの反省から、政府が情報を独占するのではなく、国民が等しく国の状況を知ることができることの重要性に対する当時の人々の思いがあった^[2]。我々も、今、同じ考えに立つ。現在、政府統計は国民の共有財産と位置付けるべきものであるという認識は国際的にも確立されている。

(2) 社会の要求を幅広く反映

国民の共有財産たる政府統計を作成するに当たっては、当然のことながら、行政目的だけでなく、社会の要求を幅広く反映しなければならない。行政目的についても、単に現時点の必要性だけで短絡的に考えてはならない。将来の政策担当者もその統計を必要とするのである。

(3) 多様な形態での提供

また、国民が政府統計を活用できるよう、多様な形態で利用しやすく提供すべきである。特に、海外で進んでいるようなマイクロデータの公開が課題である。なお、本報告書で言うマイクロデータとは、統計作成のために集められた個々の調査票そのものではなく、その記入データをデジタル化したものであり、調査対象ごとに集約したデータも含まれる。

(4) イギリスでの経験

政府統計を国民の共有財産と位置付けることは、その改革の在り方にも影響する。イギリスにおいては、サッチャー政権当時、政府統計の必要性を行政目的のみの視点から捉えたため、小さな政府の立場から統計予算を大幅に削減した。その結果、調査精度が低下して各分野で種々の支障が生じることになった。このため、大蔵省の勧告もあって、政府統

計を国民の共有財産であると位置付け、予算も大幅に増額したという経緯がある〔1〕しかし、正確な統計調査が実施されなかった約10年間の社会経済の実態を明らかにする機会は、永久に失われてしまった。我が国でその轍を踏んではならない。

（5）国民の理解と信頼を得るために

政府統計に対する国民の理解と信頼を得るためには、統計が政治とは独立に専門的な見地から作成され、かつ、その作成方法が適切に開示されなければならない。また、調査への国民の協力を得るためには、秘密保護の徹底と統計の意義の理解が必要となる。政府統計に関しては、これらもまた重要な原則である。

3 統計作成機能の強化

3.1 体系的な統計作成

（1）統計体系の見直し

統計体系の見直しは、社会の変化に合わせて不断に進めていかななくてはならない。特に、俯瞰的な視点から、必要性の低下した統計を廃止・縮小する一方で、その資源を新たな統計に配分し直す必要がある。我が国の場合、各府省がその行政に必要な統計を作成するという分散型の統計制度をとっており、国全体としての統計の総合調整は総務省政策統括官（統計基準担当）が行うことになっている。国際的には例外的なほどの分散型の制度であることから、統計の総合調整がきわめて重要となるが、現在の総合調整では、上記のような統計体系の見直しは有効に行えていない。また、サービス業のように府省横断的な分野の場合、分野全体を包含する総合的な統計を作成する機関が存在しないことになり、統計体系に欠落が生じている。現在の総合調整の機能だけでは、このような調査を新たに開始することは困難である。

（2）見直しのために必要な機能

このような状況を踏まえると、統計体系の見直しのためには、現在の総合調整を超えた体系的な統計作成を行うとともに、政治的な影響から中立的な中央統計局的な機構の確立が必要である。この機構が持つべき機能は、次の3つである。

ア 強い総合調整

現行の体制では、各府省で作成している統計の調査方法、集計方法を相互比較の観点などに基づいて調整しているが、これに加え、政府全体の視点から各府省の統計の改廃を実質的に企画調整できる強い総合調整の機能が必要である。

さらに、現在の統計法や統計行政の対象には、原則として業務統計や加工統計³⁾は含まれていないため、これらを含めた総合的な統計体系の在り方という視点が不十分である。例えば、国民経済計算（SNA）を作成するために必要な統計を整備するという

考え方は、統計の体系化を図る場合の重要な見方となるが、そのような考え方で調整も十分には行われていない。したがって、この総合調整の対象には、業務統計や加工統計であっても統計体系上重要な統計が含まれなくてはならない。

イ 基幹的統計の作成

我が国の基幹的統計である国勢調査、事業所・企業統計調査を実施し、最も体系的な加工統計であるSNAなどを作成するとともに担当する府省の存在しない府省横断的な基幹的統計、具体的にはサービス業の動態統計、経済センサスなどを自ら企画できる機能を持たなければならない。同時に、統計調査を実施するときの基幹的な情報となる母集団情報の作成、管理を行う必要もある。

統計の作成には専門的な知識が必要とされる。例えば、調査の企画では、調査票の設計や確率標本の抽出などの知識が、集計では、大量データの審査・修正を行うデータエディティングの技術や季節調整法などの知識が必要となる。加工統計であれば、国民経済計算や指数の理論の知識も必要となる。基幹的な統計を作成する機構においては、このような問題について研究し、その技術を開発するとともに、各府省の統計関係部局を指導し、人材を育成することも重要な課題である。

ウ 実地調査のための組織

行政改革の中で地方と国との関係の見直しが進み、指定統計以外の統計の実地調査を地方公共団体に依頼することが難しくなっている。さらに、地方統計職員の専門性が急速に失われているという実態がある。国の統計作成機能を維持、強化するためには、国の既存の地方組織を活用して統計の実地調査を担当する機能を構築していくことが現実的である。そのようなシステムの構築と府省間の調整も、中央統計局的な機構の重要な機能である。

(3) 人材育成の必要性

上記「基幹的統計の作成」で取り上げた人材育成について、更に詳しく述べよう。良い統計を作成するためには高度な専門性を持った統計専門家が必要であるが、我が国のような分散型の統計組織の場合、それぞれの府省の中で統計以外の業務への人事異動があるため、統計専門家が育ちにくい土壌がある。また、統計の質の低下は数年を経過しないと明白にならないという特徴があるが、行政改革はこのことを十分に理解しないで進められる傾向があり、短期的な視点から統計を担当する部門が局から部に縮小されたり、定員も削減される。このことが、統計専門家の減少とその専門性の低下に拍車をかけている。このため、これまでの統計を維持することはできても、新たな統計を企画する人材が不足している。我が国の統計の弱体化を招いた原因の一つは、高度な専門性を有する統計専門家の育成に失敗してきたことである。実際、政府職員に占める統計職員の数は国際的に類のないほど大幅に低下している [1]

(4) 人材育成の方策

統計専門家の育成は、現在のような各府省の中だけでの人事では困難である。府省の枠

組みにとらわれず、統計専門家が経験を積むことができる仕組が必須である。そのため、体系的な統計作成機能には、府省を横断する人事を調整できる機能を付与すべきである。また、統計専門家の育成のためには、海外のように統計専門家が積極的に研究活動を行える機会を作ることが必要で、各府省にはそのような環境の構築を期待したい。なお、専門性を高めるためには、統計に関する専門職大学院を設置することも考えられる。

3.2 国民の意識の変化への対応

(1) 統計調査への協力度の低下

平成17年国勢調査で多くの問題が生じたのは、統計調査への協力度が低下したためである。個人の情報が種々の目的で収集される中で人々のプライバシー意識が高まったことと、政府統計の意義の理解不足がその原因と考えられる。特に、個人情報保護法の施行が国民の秘密保護の意識を高め、この法律の対象外である統計についてまで不信の目を向けたものと思われる。

(2) 統計の広報と統計教育

政府統計に対する国民の信頼を得るためには、国民の理解を高めることが第一に必要である。すなわち、調査で知られた秘密が厳重に保護されること、政府統計が国民のために必要不可欠であることの理解が不可欠である。正確な統計を作成するためには質の高い調査員を確保しなくてはならないが、国民の非協力を主な原因とする調査の困難性から、調査員の確保が難しくなっている。この問題を解決するためには、統計の広報を大幅に拡充するだけでなく、初等中等教育の段階から統計の必要性を教育しなければならない。政府統計の重要性を理解していない世帯や企業が増加していることが、政府統計の実地調査を困難にし、正確性を低下させている最大の原因である。

(3) 統計調査への協力確保方策

統計調査における従来の考え方は、強権をもって協力させても不正確な申告を招くため、あくまでも自発的な協力を求めるというものであった。この考え方は正しいが、悪質な調査妨害や非協力に対しては、海外における罰則適用事例も検討し、必要な対応を行って調査への協力を促すべきである。

(4) 行政記録の活用

行政の過程で得られる記録、例えば、通関業務の記録からは貿易統計が、出入国管理の記録からは出入国者数についての統計が作成される。このように統計作成に活用されている行政記録もあるが、海外で統計の作成に活用されている税務や雇用保険の記録は、我が国では有効に活用されていない。行政のための報告がある一方で、重複して統計調査が行われていることが調査に対する非協力の大きな原因である（オランダの事例については[1]）。既存の行政記録を用いて統計を作成すれば、調査費用を減少させるだけでなく調査対象者の報告負担を増やすことなく、統計を作成し拡充することができる。海外の成功

例を見ても、政府の保有する多くの行政記録を活用することは政府の急を要する重大な課題である。さらに、行政記録の情報を統計調査から得られた情報に付け加えることにより、調査負担を軽減させることができる。アメリカの経済センサスでは、規模の小さな企業については調査を行わず税務データで集計している。我が国では多くの行政記録が統計化の目的では利用されていないが、これは大きな損失であり改善を強く要望する。当然ながら、統計作成のために収集された行政記録は、統計の作成だけに用いられ、その他の行政のために用いられることはない。行政記録を活用することはきわめて大きな課題である。

4 ミクロデータの公開

(1) 多様な形態での統計情報の提供

政府統計が活用され、社会の役に立つことは国民の統計調査への協力にも繋がる。そのためにも、統計が多様な形態で利用しやすく提供されなければならない。この意味で、最近、機械可読媒体やインターネットでの政府統計の公開が進んでいることを高く評価したい。このような方式での統計情報の提供の拡充、特にインターネットでの提供に関しては、時系列データの整備、調査方法や用語の解説等の更なる拡充が求められる。

(2) ミクロデータの提供

これらに対し、我が国で遅れているのは、政府統計のミクロデータの公開である。海外ではミクロデータが一定の制限の下で使いやすい方式で提供され、実証分析が盛んに行われているのに対して、我が国で政府統計ミクロデータの利用が進んでいない主な理由は、ミクロデータの利用制度にある。海外でも、我が国と同様、統計調査のミクロデータはその調査の結果集計の目的以外に利用することは原則として禁止され、調査回答者や企業の個別情報が保護されている。しかし、海外の場合、秘密保護の誓約を行った研究者が研究目的でミクロデータを利用することや、秘匿処理を施したミクロデータを提供することが広く行われている。我が国の場合、総務大臣の承認を得れば当初の目的以外の集計にも使用できることになっているが、利用目的や集計方法を詳細に提示しなければならないため申請資料の作成には大きな労力がかかり、また、事前に集計方法を申請することからその範囲を超えた試行錯誤ができない。このため、研究目的であっても、利用における現実的な制約が大きい。

(3) ミクロデータ公開の必要性

ミクロデータの利用が困難な状態が続くと、我が国では実証研究が十分には行えないことになり、研究の水準が低下する恐れすらある。また、政策評価を行うときにもミクロデータが有効であるが、政策評価は政府だけではなく研究者等も行えなくてはならない。そのためにも、ミクロデータの公開が必要となる。さらに、ミクロデータの利用ができないことが、研究者等によって類似の調査が重複して行われる原因の一つとなっている可能性

も指摘できる。マイクロデータの利用を促進することは、単に学問的研究のためではなく、さまざまな分析を通じて政府統計の成果を社会に還元することを可能にするものである。

(4) マイクロデータの提供方法

マイクロデータの公開に当たっては、調査対象の秘密を保護することが必須の前提条件である。調査情報の漏洩が生じれば、統計自体に計り知れない支障が生じる。学界としても無制限な公開には反対であり、秘密が適切に保護される方法で提供すべきである。海外では、秘匿処理を施したマイクロデータを公開する方式(匿名標本データ提供方式)、利用者はマイクロデータを直接使用せずに集計方式を指示して集計結果だけを受け取る方式(オーダーメイド集計方式)、特定の施設内でその施設の担当者の監督の下で使用する方式(インサイト集計方式)などの方式でマイクロデータを提供している[3]。我が国でもこれらの方式を速やかに導入することが必要である。

(5) 学界との連携

現在、総務省統計局の依頼に応じて、政府統計の匿名標本データを試行的に提供する試みが大学側で行われている。このような政府と学界との協力は他の分野、例えば、匿名標本データの安全性の研究や、海外のマイクロデータの公開状況の調査などにおいても可能であり、学界としても、政府側との緊密な連携を強めるべきである。

(6) マイクロデータ提供のための組織の構築

匿名標本データ提供方式は秘匿処理が可能な世帯データの場合に主に用いられる提供方式であり、秘匿処理が困難な事業所・企業データの場合はマイクロデータ利用の先進国でも主としてインサイト集計方式が用いられている。我が国でも、これらの方式でのマイクロデータの提供を可能とするための組織を構築する必要がある。その際、提供する統計の種類及び提供方式に関して専門的な利用者である学界の意見を反映させる仕組みが必要である。

(7) データアーカイブ

マイクロデータを提供するためには、調査票の記入内容をデジタル化したマイクロデータだけでなく、それを利用するためのデータの形式と数値の桁数などを示した資料や調査方法・標本抽出方法の解説資料などが保管・整備されていなくてはならない。そのためには、海外でデータアーカイブと呼ばれている、マイクロデータを保管・整備する公文書館に類似した組織を構築することが効果的である。マイクロデータの保管・整備は、マイクロデータの提供が始まるのを待たず、できる限り早期に開始しなくてはならない。我が国では毎年多くの統計が作成されているが、時の経過とともにそれらのマイクロデータは失われており、その損失は計り知れない大きさである。

(8) 学界自らの課題

学界としてもマイクロデータの提供を政府に要求するだけでなく、我が国の統計の進歩及びその利用の拡大のため自ら取り組むべきである。具体的には、海外の事例のように公的研究資金で作成した統計のマイクロデータに対しては公開を義務付けるべきである。マイクロデータの公開は、資源の有効活用というだけでなく、研究成果の検証を可能とすると

いう学問的な義務でもある。この問題については、それぞれの学問分野で検討が始められるべきであると考え。また、独立行政法人などの公的研究機関で作成した統計についても、同様な観点から公開を要請したい。

(9) 利用者の支援

マイクロデータの利用者に対する指導も学界の取り組むべき課題である。統計のマイクロデータを正しく利用するためには、標本設計、調査方法、データの修正方法など調査の実態についての知識が必要となる。多くの研究者に対しては、これまでそのような情報が十分に提供されてこなかったため、マイクロデータが公開されるようになった場合、データの誤用が生じる危険性が高い。学界としても、利用者にそのような知識を提供するための支援体制を整備すべきである。

(10) 世論調査のマイクロデータの公開

なお、政府で作成している世論調査⁴⁾のマイクロデータも公開すべきである。世論調査は統計法で使用が制限されていないため、政府統計より容易に公開できるものと考えられる。政府の世論調査は信頼性も高く、時系列分析が可能な調査が多い。公開する時期が調査時点の5年ないし10年後であっても、研究の立場からは十分な利用価値がある。

5 統計作成の民間開放の課題

(1) 統計作成の包括的な民間開放

規制改革・民間開放推進会議の答申に基づいて、平成18年度に統計作成の民間開放に向けた市場化テストを一部の調査で行い、さらに指定統計⁵⁾全体に広げることが決定された[4]。また、統計制度改革検討委員会においても「包括的な民間委託について具体的な検討を進めるべき」としている。ここで言う民間開放とは、調査の実施にかかわる業務を民間に包括的に開放しようというものである。民間調査員の利用や調査票の印刷などこれまでも民間の協力を得ている部分は大きい。しかし、主要な統計の「包括的」な民間開放は、海外でも実施した例はなく、多くの困難が予想されるものである。

(2) 調査への国民の信頼が揺らぐ可能性

統計作成の包括的な民間開放で懸念されるのは、統計の正確性が維持できるかということである。統計の正確性は、調査方法の適否や調査員の熟練度などにも影響されるが、基本的には、申告の正確性に依存する。現在の統計の精度は、公的な機関が調査を行うことに対する国民の信頼に支えられている。包括的に民間が実施した場合、国民の正確な申告意欲及び回収率の低下が懸念される。

(3) 調査の継続的な実施が妨げられる可能性

正確な統計を作成するためには、調査ごとの経験の蓄積も大切である。民間開放した場合、入札の度に担当する組織が変わる可能性があり、経験の蓄積や中長期的な人材育成を困

難にする恐れがある。周期調査を視野に入れた人員配置など、総合的な調査実施計画は、個々の調査を切り離して実施する方法では実現できない。

(4) 不適切な調査が行われる可能性

また、日本銀行、内閣府及び総務省が民間に委託した調査で発生したような問題⁶⁾が生じる可能性も排除できない。受託した民間企業が業務上の問題を起こした場合、代替の受託企業を見つけるには時間がかかるために実質的には契約解除はできない事態が予想される。そのため、事実上は独占に近い状態が生じることになる。さらに民間企業の調査が数年間続く間に、官庁側の調査実行体制は消滅することになる。その結果、仮に民間企業の不適切な調査体制が指摘されたとしても、政府が実施する能力が失われる危険性が高い。

(5) 正確性の評価の困難さ

統計の場合、結果の正確性の評価は1回の調査結果をみるだけでは不十分であり、問題の所在は時系列比較や他の統計との比較分析によって初めて発見されるものである。このため、正確性の評価が定まるまでに時間を要し、その間、問題のある統計が生産され続ける恐れがある。通常の業務であれば、失敗したらやり直すか次のときに改善すればよいが、統計の場合、その時点の統計は永遠に得られなくなるのである。

(6) 民間開放の現実性

民間開放したとしても、多くの調査員を要する統計調査事務を引き受けられる高度の専門性を持った組織が必要であり、確率標本の抽出や分類事務・大量データの審査・修正を行うデータエディティングなどに関する知識と経験を有する民間組織は、海外でもほとんど存在していないなど、実現性にも疑問がもたれる。

(7) 民間開放の課題

このようなことから、海外においては人口センサスなどの基幹的統計の作成は民間開放されていない[5]。また、応用統計学会・日本統計学会、日本人口学会、日本学術会議は、専門的な立場から平成16年に統計作成の民間開放は慎重に検討すべきであるとの意見表明を行っている[6][7][8]。今回、統計作成の民間開放についての市場化テストを実施するに当たっては、上記のような懸念を解決しなければならない。総務省では平成18年度に民間開放に関する試験調査を行うこととしているが、その結果については、政府による十分な検証はもとより、統計審議会において慎重に審議するとともに、学界等からの意見聴取も行うことを要請する。

(8) 民間開放の意義

統計作成の民間開放を実現するには多くの課題が残されているが、民間開放を検討すること自体が官が自らの活動を律する契機となるという意義も考えられる。また、統計作成のすべてで民間開放が不可能であるということでもない。調査員調査でなければ民間開放が可能な場合もあろうし、国の基幹的統計でなければ民間開放について検討する余地もある。当然ながら、包括的な民間開放でなければ、民間開放が可能な統計作成業務も多い。

(9) 学界からの意見聴取

民間開放が可能か否かは、調査対象の種類や調査の内容、調査の仕方等で異なってくる。したがって、民間開放の可否については、調査ごとに、前述の懸念を解決できるか否か手順を踏んで慎重に検討することを要望したい。また、民間開放においては、委託する機関が適切な知識と調査実施の能力を持っていることを十分確認するとともに、調査結果の正確性も継続的に評価しなければならない〔9〕すでに閣議決定された法案⁷⁾においては、市場化テストにおける民間受託者の公正な決定を監視し、必要に応じて官民競争入札もしくは民間競争入札を実施する国の行政機関等または公共サービスを実施する民間事業者に対して、報告または資料の提出を求めることができる第三者機関が設置されることが決まっている。政府統計の民間開放に関しては、第三者機関が学界の専門家からの意見を聴取する機会を設け、透明な手続に基づいて調査実施機関の適否が判断されるとともに、継続的評価が行われる必要がある。

6 要約と提言

本報告の要約と主要な提言は、次のとおりである。

(1) 統計作成機能の強化

統計作成機能を強化するためには、政治的な影響から中立的な中央統計局的な機構の確立が必要である。この機構が持つべき機能は、次の3つである。

ア 政府全体の視点から各府省の統計の改廃を実質的に企画調整できる強い総合調整機能

イ 基幹的統計を自ら作成するとともに、統計技術の研究開発、人材育成を行う機能

ウ 統計の実地調査を担当する機能

また、国民の意識の変化に対応して、統計の広報や統計教育の拡充及び行政記録の活用を図るべきである。

(2) ミクロデータの公開

ミクロデータの公開を可能とするため、匿名標本データの提供やインサイト集計を行う組織を構築すべきである。また、ミクロデータの保管と整備を行うデータアーカイブの構築を、早急に開始すべきである。

(3) 統計作成の民間開放

民間開放を実現するには多くの課題が残されているので、慎重に検討することを要望する。民間委託業者の決定を監視し、継続的に評価するための第三者機関に対しては、学界からの意見を述べる機会を作り、透明な手続に基づいて民間開放の適否を判断すべきである。

【注】

- 1) 統計委員会の発足時の構成員は、会長（内閣総理大臣）、副会長（経済安定本部総務長官）のほか、委員として経済安定本部第一部長、内閣統計局長、大蔵省主計局長及び7名の学識経験者からなる。7名の学識経験者は、大内兵衛、有澤広巳、近藤康男、中山伊知郎、森田優三、高橋正雄、美濃部亮吉の諸氏である〔10〕。統計委員会は、統計法の策定等、統計行政の基本的事項の決定に当たった。
- 2) 一橋大学教授などを歴任した森田優三氏は、戦後、10年間にわたり総理府統計局長を勤めた。当時の政府統計部門には、例えば、後の千葉大学教授浅井昇氏、東京大学教授近藤次郎氏、奥野忠一氏など学界で活躍した研究者が所属しており、我が国への標本調査法の導入や統計教育で大きな役割を果たした。最近では、政府の統計部門と学界との直接的な人材交流は限定的にしか行われていない。
- 3) 業務統計は、人口動態統計、貿易統計など政府の行政記録から作成する統計である。加工統計は、他の統計を加工して作成する国民経済計算（SNA）、消費者物価指数などの統計である。
- 4) 各府省は必要に応じて世論調査を実施しており、主要なものに内閣府広報室で行っている各種世論調査がある。毎年、10程度の調査が行われているが、いずれも標本数が多く、調査方法もしっかりしているので、信頼して利用できる。
- 5) 我が国の政府統計は、指定統計、承認統計、届出統計の3つに区分されている。このうち、指定統計は、我が国の最も基幹的な統計として国民に申告義務を課している。
- 6) 日本銀行、内閣府及び総務省が民間に委託した調査において、回収率を高めるために本来の調査対象以外の者を調査するという問題が生じた。政府が調査を行うときには調査員手当ての額を定額とするのが普通であるが、民間の調査機関が調査を行うときには調査員に対する報酬は回収数に依存する方式をとっていることも影響したものと考えられる。
- 7) 「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律案」（平成18年2月10日閣議決定）

<http://www.kisei-kaikaku.go.jp/market/index.html>

【参考資料】

- 〔1〕島村史郎『統計制度論 - 日本の統計制度と主要国の統計制度』平成18年，(財)日本統計協会
- 〔2〕山中四郎・河合三良『統計法と統計制度』昭和25年，統計の友社
- 〔3〕松田芳郎・濱砂敬郎・森博美『講座ミクロ統計分析1 統計調査制度とミクロ統計の開示』平成12年，日本評論社
- 〔4〕内閣府規制改革・民間開放推進会議『規制改革・民間開放の推進に関する第2次答

申「小さくて効率的な政府」の実現に向けて - 官民を通じた競争と消費者・利用者による選択 - 』平成 17 年

<http://www.kisei-kaikaku.go.jp/publication/index.html>

[5] 川崎茂「政府の統計業務の民間委託について - 諸外国の事例から考える」『統計』平成 16 年 12 月号, (財)日本統計協会

[6] 応用統計学会・日本統計学会「緊急アピール「政府統計調査の信頼性を維持せよ」」平成 16 年 11 月 18 日

<http://www.jss.gr.jp/ja/PDF/appeal.pdf>

[7] 日本人口学会「規制改革・民間開放推進会議への申し入れについて」平成 16 年 11 月 17 日

<http://wwwsoc.nii.ac.jp/paj/index.htm>

[8] 第 19 期日本学術会議学術基盤情報常置委員会報告『政府統計の原状と将来のあるべき姿 学術の視点からの提言』平成 16 年 12 月 14 日

<http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-19-t1020.pdf>

[9] Michael Baxter(ed.) “ The Retail Prices Index Technical Manual 1998 Edition ” , The Stationery Office

[10] 総務庁統計局『統計局・統計センター二十年史』平成 4 年

[11] 第 18 期日本学術会議学術基盤情報常置委員会報告『情報化社会における政府統計の一次データの提供形態のあり方について』平成 13 年 7 月 23 日

<http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-18-t963-2.pdf>

[12] 第 19 期日本学術会議学術基盤情報常置委員会報告『政府統計・世論調査等の一次データ(含む個票データ)の体系的保存と活用・公開方策について』平成 17 年 9 月 15 日

<http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-19-t1035-5.pdf>