

フォーラム

統計行政の新中長期構想

—統計学発展の視点から見た官庁統計体系の見直し—

松 田 芳 郎*

1. 1970年代から1980年代に至る統計行政

1.1 統計行政変革の世界的潮流と日本

人は、思いがけず時代の変化を象徴するような場面に出くわすことがある。もっとも、その時にそれを自覚するかどうかというのは又別の話である。1981年の11月に、日本を出発するときにとっておいた予約に従ってアメリカのワシントンD.C.で、予算管理局の統計基準部長のJ. W.ダンカン (Duncan) のオフィスを訪問したところ、大きな部屋に通されてしまった。ここでは、アメリカ風の簡単なワイン・パーティーをやっているところであった。「今日は何があったのですか?」という問に対して返ってきたのは思いがけなくも、「今日は、ダンカンのオフィスの解散の日で、皆のお別れパーティーです」ということで、ダンカンとは改めてニューヨークの個人オフィスで会う約束をして、一冊の抜刷りをもらって帰るはめになってしまった。そのときは、最近の日本の統計局長が二年程で交代するのに慣れていたし、アメリカの大統領制のもとでの上級官僚交代の一例かと思っただけで気にもとめなかった。しかし、今にして思うと、単にジミー・カーター政権からレーガン政権への交代に基づく通常の大統領の交代に伴う指名官僚の移動とは異なったもっと深刻な意味があったのである。イギリスではサッチャー政権下のHMSOの縮小に連なって来る統計行政の受難の季節の幕開けに立ち会っていたのである。

「小さな政府」という課題の日本版は中曽根康弘首相のスローガンとして現れた。欧米で始まった「小さな政府・安価な政府」(little and cheap government) と本当に同じであったかどうかは、政治史家の判定をまたなければならない。ただ統計行政には確実に大きな変化があった。即ち、1984年の総務庁の新設で統計行政のチェック機構であった統計基準局は統計基準部に編成替をされ、調査実施機関であった総理府統計局の調査部と合せて、総務庁統計局を構成することになった。なお旧統計局の製表部は外局の統計センターに衣替をした。(もっとも1968年6月に、統計基準局は、省庁毎の一局削減という行政改革のなかで統計基準主幹というみみなれない名称の組織に改編されていたとはいえ、まだ主幹は、法制上は局長と同等の権限を保有していた。部になるに伴って、その権限は統計局長の下に集約されるとなると、局長の任命人事が、どのような系統になって今日に至っているのかが、人々の関心の的となるのである。『統計局・統計センター百二十年史』(1991) 122-129ページには、公式の経緯の解説がなされている。)この事態に直面して、統計審議会会長であった森口繁一は、総務庁長官に対して建議を行い、その結果長官諮問第207号に対し、「統計行政の中長期構想」という答申を行った。

この答申に触れる前に、統計審議会という組織について若干解説をしておく必要がある。

統計審議会について詳しくは、最近刊行された『統計審議会40年史』(1995)を参照して頂

* 一橋大学経済研究所附属日本経済統計情報センター

くことにして、一語で要約すると、「統計行政に対して、これ迄のところは実質的影響を及ぼしうる組織である」といわれている。マスコミュニケーションでとかく「政府の意向に添って発言することが求められる行政機関の隠れ蓑である」と酷評されることの多い各種の審議会と異なっている。その要因は、その前身が第2次世界大戦後の統計行政の改革の結果生み出された統計委員会という、今では公正取引委員会などが残るにすぎない、いわゆる行政委員会の一つであったためと思われる。そのため、毎月一回の審議会の開催が義務づけられ、そこでは、13の部会の部会開催毎の報告がなされ審議が行われるのが原則になっている。

この13の専門部会には、基本的な事項を検討するために定例的会合が開かれる調査技術部会・情報処理部会と人口・労働統計部会・国民生活・社会統計部会・鉱工業・建設統計部会・企業統計部会・運輸流通統計部会・農林水産統計部会など、調査主題毎に分れた部会がありここでは、統計法に定められた指定統計について調査実施に当って、その調査計画を検討することと、統計報告調整法による承認統計のなかで、審議会を取りあげるべき重要な新規調査や調査の改定などの場合に調査計画を審議することになっている。また経済指標部会では指数改定に当って、分類部会では各種統計標準分類表について検討し、国民経済計算部会では、産業連関表を始め関連の加工統計のあり方について検討している。

審議会の構成は、統計学者を中心とした7名の学識委員と利用者代表委員4名と統計部局を持つ5省庁による計5名の省庁委員と地方統計組織を代表する2名の委員とである。全体で、統計法規・機構などを検討する統計制度部会の他に、さらに学識委員だけで開発部会という統計行政のあり方特に部会間の調整などを検討する部会を作っている。専門部会は、審議会の学識委員が分担して部会長と部会委員の任に当っており、他に若干名の学識専門委員と当該部会に関連した調査を実施する官庁からの専門委員で構成されている。審議の結果のうち、諮問答申という形をとったものは、一般に公表されている。それらの正文は、毎年統計基準部から出される『統計基準年報』に収録されている。ただこの公刊は、それ程早くなく、年度報告が印刷されて出るのは約2年後である。より早い情報は、月刊の『統計情報』に収録されている。答申の本文は、その性格からいって読み慣れないと判りづらい官庁公文書的表現があるけれども、その調査計画案が、どの様な問題があつて修正を要求されているか、次回調査迄にどの改善が要求されているかを知ることが出来るので、これを読んで検討していると、日本の調査がどのように変わっていつているかを知ることが出来る。(これと、指定統計の最新の調査規則と調査票様式の収録されている、2年に1度改定される『統計六法』は、統計データを利用するものにとっての必需品であるといつて過言ではない。)『統計基準年報』は、統計先進の各国の統計局で刊行されている同様の年次報告からみると内容が充実しているとみることも出来るし、その表現様式が味気なくて素人には、理解しがたいという批判があるかもしれない。

ただ、後に詳述するように個別統計の含んでいる統計理論上のさまざまな問題についてみると、報告書の公刊の度合いが高いとは、必ずしもいいがたい。さてそういった問題を検討するまえに、1970年代以降の各国の統計行政とそれが統計学者との間で、どのように受けとられているかについて考えてみたい。

1.2 統計行政変革の具体的なあらわれ

統計調査は、二つの発生源をもっている。一つは、行政組織とは限らず社会の実態を知ろうということから出発した各種の社会調査の流れであり、今一つは、行政がその必要から社会を調べようという考えから出来たものである。後者は、行政記録からの抜き書の集計という統計の作り方(いわゆる「書きあげ統計」)からさらに発展して、しかも、調査すなわち社会の観察行為は、客観的に行うことによって正確な数値がえられるという考えにたどりついてからは、

通常の行政的活動から独立した統計調査機構という形をとって統計をえようという考えになっていく。このような行政の業務統計から独立した政府の統計調査が形成されると、前者の社会の実態調査の動きも、後者の行政による調査へと収束していったのが各国の統計調査の歴史である。

欧米に例をとると、社会の実態調査は1885年に刊行されたLe Playの *Ouvriers européens* に代表されるものであり、後者の行政による統計調査は人口センサス調査に起源を求めることが出来るであろう。

日本の場合ならば横山源之助の貧民調査「日本之下層社会」(1899)が、1911-2年の内務省の「細民調査」になり、さらに1920年代の個別家計調査の動きが、1926年の統計局の「家計調査」へと収束していくといった例をあげることが出来る。ちなみに人口センサスは1920年の国勢調査が第1回である。

このように行政による統計調査が社会経済的基礎データ編成の役を担うようになったのが、19世紀から20世紀にかけての動きであるとするれば、このような行政による統計調査の安定期を経て新しい動きが出はじめたのが、この20世紀の後半の世界的状況であるといえる。

特に1970年代の後半は、国際的にみて各国の統計調査制度が大きくゆれてきた時代であるといえる。一つの原因は、計算機処理技術の発展である。これ自体二つの方向での変化をもたらした。

第1は、各種の行政記録、特に業務記録の処理を計算機処理することによって、これ迄二次統計といって調査統計よりは精度のおとるものと考えられていた統計が新たに脚光をあびるようになったことである。北欧諸国に端を発したレジスターベースの統計作成の動きというのがこれである。この動きを加速させたものとしては、調査対象の調査拒否の増加による調査統計実施の困難さである。然しこの種の調査拒否がプライバシーや企業秘密の保護という名目で発生した場合には、レジスターベースの統計作成の基礎になっているレジスターシステムそのものに対する拒否反応という形で現われて来る。かつて筆者の書評した(『経済研究』27-(3), 1976-7月), E. S. Dunnの *Social Information Processing and Statistical System: Change and Reform.* (1974)は、この北欧三国でのレジスターシステム(データバンクシステム)編成の成功とそのデータベースによる統計作成の成功から、英・仏などの同種統計を作ろうとする動きの反対運動に直面しての挫折、アメリカにおける動きなどを克明に描き出している。

これらプライバシー保護の議論は、政府機関の保有している情報の個人情報については本人の確認する権利、一般情報については情報公開の要求という双方に関連しており、極めて複雑な法的問題を惹起している。結果的には、これら一連の動きは、プライバシー保護法の制定と、その場合に集計量で公表することを原則としている統計情報の場合の除外規定の設定などを生み出している。(日本はこの後者の例に当る。1988年の「個人情報保護法」の制定にあたっては、統計については、「統計法」にゆだねることとし、「統計法」は、この立場を明示するよう改正された。これまでの指定統計の目的外使用の禁止に加えて、第15条の二、第15条の三、第15条の四によって、承認統計等にその守秘義務を課すことになっている。詳しくは森博美[1991] 83, 96-97ページ、坂本信三[1991] 参照。)

第2はこれ迄は、個別の統計調査の調査結果毎の集計処理しか行えなかったのに対して、複数の統計調査の結果を個別調査票単位に結合して新しい種類の統計データを作り出す技法の開発である。この考え方は、さまざまな応用範囲をもっているが、一つの動きは、一つの調査を異時点間で繰り返して実施するとき調査対象を固定化して同一個体の情報を異時点間で結合して作成するいわゆるパネルデータ(ロンジチュージュナル・データ、縦断型データ)作成の方向であり、今一つのさらに大胆な動きは複数の統計調査を結合して、集計するという方法である。

これは、さまざまな実験の結果に基づき、新しく調査を設計するという方法と、既存の統計調査を結びつける複合調査の設計の双方で生かされている。

例えば、さまざまな生活保護適用のための最低所得線の制度毎の差のために最終的に各種の移転所得が生活保護の形でもたらされた後に、生活保護世帯に近い世帯で所得水準の逆転現象が起きるといったことが明らかになってきた。アメリカの場合、これらの問題点を解明するために、新しい統計調査「所得調査開発計画」が1975年に立案されていた。

こういった情報処理技術の発展は、各種の統計調査のあり方の再検討という形で着実にその成果を生み出していた。アメリカの場合を例にとると民主党の大統領時代に、ダンカン統計基準部長の指揮下に二冊の大部の書物が公刊された。一冊は、これ迄のアメリカの統計調査史を総括したもので *Revolution in United States Government Statistics 1926-1976* (1978) という標題が付されている (257 ページ)。この総括に基づいて今一つ 1980 年代の統計調査のあるべき姿を示した *A Framework for Planning U. S. Federal Statistics for the 1980's* (1978) である (440 ページ)。両者合せて、697 ページに達していた。

残念ながら、統計調査の変化の方向は、一色ではなく、統計調査制度を大きく変える、今一つの要素である「安い政府 (cheap government)」による規制緩和と個人行動の自由の尊重という思想は、統計調査を縮小するという方向にも動きはじめている。これが、1970 年代の後半に各国の統計調査制度をゆるがせ始めた第二の原因である。

ここで、話は、冒頭に紹介したレーガン政権成立に伴うエピソードに戻るわけである。レーガン大統領のさまざまな政策については、さまざまな意見があるであろうし、前任者のカーター大統領に対する批判と比べると、賛辞の方が多いようである。果してその通りかどうかは今後の歴史家の判定をまつ必要がある。われわれにとって確なことは、1980 年代を目指してさまざまな機構整備と理論武装してきたダンカンの構想が崩れたことである。このダンカンの試みは、Duncan "Developing A Framework for Planning U. S. Federal Statistics, 1978-1989" *The American Statistician*, 31-(3), (Aug., 1977) に宣言された線に添ったものである。このダンカン構想の敗退のときに書いた白鳥の歌ともいえるべきものが、ワシントン D. C. のオフィスでもらった、J. W. Duncan & Theodore Clemenće "Arguments for Against a Decentralized Federal Statistical System" *Statistical Reporter*, 82-(3), 1981 である。(もっとも、ダンカンは精力的に自分の考えを沢山書いていたから、白鳥の歌というのはおかしいかもしれない。) 後日ダンカンの個人事務所を訪れて得た刺激を基にして、1982 年の残りの月日を筆者はアメリカ合衆国のセンサス局・労働統計局を皮切りにカナダの統計総局、イギリスの HMSO などでききとり調査と資料集めに日を送った。その結果判ってきたのは、昔 1960 年代に大学院生でアメリカで過したときには気の付かなかった、統計学者と官庁の統計関係者の濃密な学問的交流であった。それはアメリカ国内に留らず、カナダ・欧米ともつながる網であり、その国際的交流の一端は ISI に反映されているけれども、より端的には American Statistical Association の年次例会にも反映されている。同じ雑誌を読んでいるときにも、自分の狭い興味の枠からだけであって、官庁統計を使用しながら全体的な統計行政の流れのあることは気が付かなかった。

ダンカンの構想の理論的背景は、1978 年に創刊された *Statistical Policy Working Paper* シリーズに代表されている。それらのなかから、ここで問題にしようとしていることと関連しているものを二、三引用すると、

No. 2. *Report on Statistical Disclosure and Disclosure-avoidance Techniques.* (1978)

No. 3. *An Error Profile: employment as measured by Current Population Survey.* (1978)

No. 5. *Report on Exact and Statistical Matching Techniques.* (1980)

ここでの試みは、大きくいって、Privacy Act (1974) と Freedom of Information Act との間で、統計調査データがどのようにあるべきかという問題関心と、調査結果データをどこまで有効に活用するかという問題関心の間から生れたものであった。従って問題の焦点は、集計量を得る手段としてだけでなくマイクロ・データをどのように使用することによって情報量の拡大がなされるかである。当然のことながら、統計データとしての利用であるから、個人や企業の固有名詞の必要な情報の世界ではない。従って、二つの調査又は数種の情報源を結合するには、完全照合 (exact matching) である必要はなく統計的照合 (statistical matching) であれば十分である。しかし、そのための精度確保の前提としては完全照合により真の値が判っているもので実験する必要がある。1970年代後半で、この Working Paper シリーズで要約されている各種の検討の前には70年代前半に多くの実験がなされている。

一連の実験のなかで注目すべきものを示すならば、イエール大学のラグルス (Ruggles) 教授夫妻の試みがあげられる。これは、事業所・企業の異時点間の完全照合により結合したロンジチュージナル・データを作成する試みであり、1982年1月14-15日にかけて、センサス局とイエール大学の共催の [Papers presented for] *Workshop on the Development and Use of Longitudinal Establishment Data* として公表されている。日本でも比較的良く知られているグリリカス (Grilliches) 教授の新興産業のための R & D がどの成熟産業からの資金シフトによって支えられていたかといった研究は、ここでのペーパー "The Census-NSF R & D Data Match Project," by Zvi Grilliches & Browyn Hall に端を発している。

他方、個人と世帯に関する実験は、社会保険庁 (Social Security Administration) のスタインバーグ (Joseph Steinberg) によって構想がたてられ、1960年代の始めから実験がおこなわれ、1972年に至ってセンサス局三者共同プロジェクトとして出発したものである。成果は、*Studies from Interagency Data Linkages* と題するシリーズとして1973年から次々と刊行されていった。(これらの一連の動きについては、別に松田芳郎 [1983] にまとめてあるので参照されたい。)

これらの一連の改革のなかで、前述の新規統計である所得調査開発計画は、1977年に予備調査を行い、1982年に本調査を実施するはずで調査票の印刷も終了していたが、最終的には、統計予算の削減のために放棄されてしまった。しかし、データ・リンケージは、さまざまな形で残っていた。個人の共通識別番号としては、社会保険番号 (Social Security Number) が、多用されており、実質的個人識別番号の役を果たしていたが、事業所については、SSELP (Standard Statistical Establishment List Program) により、標準事業所識別番号が設定された。

この SSELP は、事業所全体を網羅するビジネス・フレームの編成の方向に向っていき、欧米諸国は1986年以来定期的に International Round Table for Business Survey Frames の国際会議を開いて情報を交換しながら企業・事業所の共通識別コードを設定し、マイクロ・データの利用方法の拡充を図ってきている。

こういった各国の動きが、日本国内では取りあげられないことに苛立ちを感じていたが、当時筆者の所属していた統計審議会情報処理部会で竹内啓部会長の考えで、部会と幹事会で報告する機会があり、後に内部資料『共通識別コード』(1983)として日本のリンケージ・コードについての調査結果がまとめられた。しかし、『統計審議会40年史』にも言及されていないところを見るとその時点では、さして統計基準部内でも関心を呼ばなかったものと思われる。

1.3 「統計行政の中長期構想」

さて話を総務庁の新統計局の創成に伴っての「統計行政の中長期構想」に戻して、日本の状況をふり返ってみることにする。この答申自体は日本の統計行政の曲り角に立っての立案であ

った。けれども、その内容は多方面のものを含んでいた。その内容は大きく分けて、(1)主要統計調査の実施時期と今後再編・新規作成されるべき統計をストック統計・サービス業統計・環境統計にしぼって検討した部分と、(2)調査の正確性の確保、合理化から始まって、統計調査結果の公表の早期化に至り、報告書内容の充実から、利用の拡大特に磁気テープによる公表の促進といった統計作成の流れに添ったものとの二つに分けられる。前者は篠原三代平委員が、後者は森口繁一会長が陣頭指揮をしてまとめられたものである。

筆者は、調査技術開発部会(奥野忠一部会長)と情報処理部会(竹内啓部会長)の専門委員の一人として、後者のさまざまなワーキング・グループに参加しただけであるので、答申作成の全過程は熟知していないけれども、上記(2)に関連する答申案文には、先に述べた欧米の新潮流を出来るだけもりこもうと試みたが、調査体系の再編成からは独立した調査技法の側面からのみのデータ・リンケージでは、かならずしも統計調査体系上の明確な位置付を得たとは考えられない。

この後、答申を受けて、奥野忠一調査技術開発部会長は竹内啓委員、浅井晃・芳賀敏郎や筆者等の専門委員等を中核として、さまざまなデータ・リンケージ技法の開発実験を行っていた。それらの結果は、次の三種類の計5冊の報告書にまとめられている。

【統計調査におけるデータ・リンケージ・システム開発に関する調査研究報告書】(昭和57年度・58年度各報告書)

【データ・チェック標準システムの開発に関する研究】(昭和59年度・60年度各報告書)

【統計調査における規模区分等に関する研究】(昭和61年度報告書)

これらは主として企業・事業所を中心としたデータ・リンケージが中心の実験である。(筆者の関係した部分の内の主要なファクト・ファインディングは『企業構造の統計的測定法』(1991)に収録している。)答申では全産業の詳細を目指したエコノミック・センサスについて言及されていたが、日本の分散型統計調査体系の下ではその実現は難しいことが明らかになってきた。しかし、データ・リンケージとそれに関連してビジネス・フレームの研究が深化するにつれて明らかになったことは、ビジネス・フレームを編成して、各種の産業構造を調査する統計調査の情報を集約することによって、ビジネス・センサスに替えることが可能なことである。

調査技術開発部会の諸調査とは独立に工藤弘安委員は、レジスターベースの統計に関する調査を進めてきた。(その結果は、一連の[成城大学]『経済研究』掲載の論文としてあらわれている。松田芳郎[1995]にまとめてリプリントしてある。)

これらのさまざまな検討の結果が、1995年の「新中長期構想」のなかにとりこまれるものの芽となったといえる。

2. 「統計行政の新中長期構想」

2.1 統計調査制度の制度疲労

日本の行政制度は第2次世界大戦の敗戦後に大幅にその骨格を作り替えたけれども、その調査制度も約50年を経て、金属疲労とも似た制度疲労を起こし始めたとみることが出来る。特に前回の「統計行政の中長期構想」以来の10年間は、きわめて大幅な社会の構造変化が発生している。それは、単なる社会構造の変化ではなく、その変化を測定する統計調査単位そのものの変化を惹起しているという点で、統計行政に大きな課題をつきつけているといえる。

今回中村隆英審議会会長の下で総務庁長官諮問第242号に対してまとめられた答申は、前回の答申のように新総務庁における統計基準行政に対する提言という短時日にまとめる必要のあったものとは異って、かなりの時間をかけての検討が可能であった。従って全体をさまざまな

角度から見すえて整合性のとれたものにする工夫がされているといえる。その整合性を確保する縦糸が、何であるかは、人によっては、統計調査の簡素合理化であるとする人もいるであろう。筆者の私見では、社会構造の変化に対応して、統計調査単位の変容とそれに対処する方法の提言であるといえる。(松田芳郎 [1995a] 参照。)

答申は、統計行政の基本的考え方を①統計行政をめぐる状況の変化、②統計の意義と統計行政の役割、③統計行政を進めるに当たっての視点の三つにまとめて示した上で、④以下で盛られた構想をどのようにして推進するかを前置として述べている。

この①の状況の変化の具体的な現れは、(1)わが国の企業や個人の活動が、もはや、日本の国境の枠内だけでは把握し切れないこと、(2)家族構造の変化は、少子化・高齢化と複数世代の親子等の同居形態・居住形態に留らず、(3)所得水準の上昇と、その分配の平準化とを背景に、人々の行動様式が単一の類型でくくり切れなくなっていることであり、(4)そのような人々の帰属している職業活動の場では、高度情報化社会と呼ばれる様に、資本設備の状況から、その活動の場所である事業所が、どのような経営形態で運用されるか自体が大きく変わってきている。

従って統計調査は、既存の統計調査の体系的見直しを必要としており、その時の調査対象の把握は、従来のような家族、即ち世帯ではなく、それぞれの個人について、事業活動については、事業所と企業の双方の関係を組み込んだものでなければならないといえる。②から④の議論は省略するとして、具体的な統計行政のあり方が調査の再編を含め第1章以下で、論じられている。

もっとも、その再編の際には、限られた行政コストのなかで、しかも調査される客体の負担の軽減という制約条件のなかで、調査を実施しなければならないから適切な周期調整が不可欠になる(第2章)。さらにこのような圧縮された調査のなかで十分豊富な情報が得られるには、最も適切な調査体系となるように見直しが必要である(第3章：報告者負担・実査員負担の軽減)。そのためには、それぞれの調査が有機的に活用されるようにデータ・リンケージが可能になるように、類似概念の統一化・共通化を図ることによって報告者一人当たり、又は一事業所当りの負担の軽減が実現するようになる。さらに複合調査・同時実施などを推進することによって、総量での実査負担軽減が図られる。そのためには調査項目の見直しと、適切な集計・解析方法の開発が必要とされてくる。もっとも解析方法の深化は、すべてを調査当局が集計公表を行うのではなく、利用者側が詳細活用するようにミクロの標本データの利用可能な道を拓くことなどを提言している(第4章)。

さらにこのような体系化された諸調査は調査客体の把握をどのようにして行うかが問題である。二つの大きな調査単位の一つである世帯概念については、後に触れることにして、今一つの調査単位である事業所については、企業・事業所ビジネス・フレームを作成することで対応することを提言している(第1章・第5章)。

このようにみえてくると、今回の中長期構想全体を貫く統計理論上の縦糸というべきものは、筆者の私見では、社会構造の変化に対応した統計調査単位の変容に対処する方法を、ミクロ統計データという個票による統計調査の原点に立ち返っての統計調査体系全体を見直している点にあると要約することが出来る。この点では、1960年代に始まった世界の先進諸国がさまざまな形で行ってきた統計改革の流れのなかに入ってきたとみる事が出来る。

2.2 社会構造の変容と企業統計のあり方

このなかで、企業統計のあり方の改善の提言を、私見をまじえながらその含意を分析してみると、次のように考えることも出来るのではないかと考えている。

1) 1980年代に入ってから社会経済の変動は企業活動の変容をもたらしており、表面的には、(1)産業構造の変化と企業活動の多角化、(2)多国籍化と海外からの日本への参入と日本からの進出、(3)情報化・サービス化という形をとっているかのように見える。しかし、このような変化を統計的に跡付けることは、調査上かならずしも容易ではないだけでなく、現行の統計調査の根本で従来の調査方法の変更をも必要としている。

統計調査は、実査の正確性を考えるとあくまでも調査客体が明示的にしかも、統計調査という operation 上に操作的に (operationally) 明らかに出来なければならない。しかし、伝統的な「事業所」を調査単位として調査し、それを特定産業に格付をしてデータを得ることは、次の諸点から難しくなっている。

- ①生産活動のための製品・在庫管理、会計管理、人事管理等企業活動の情報化・サービス化の結果として諸活動の情報は事業所単位では、現場でそのすべてを掌握するとは限らず、本社事業所に問い合わせる、または本社事業所からの割り振りで、各種報告データが明らかにされる傾きがあることが判ってきている。
- ②企業の複数業種に跨る生産活動は、ますます多様化し、事業所を単位としても一義的に産業格付けをするのが、困難になっている。
- ③それだけでなく、分社化・子会社化の結果、企業がどのような系列化を行うかによって、逆に時点が異ると企業単位集計では複数産業への格付けが異ってくる。

従って、企業と事業所を連結したデータベースを構築することによって、企業から所属事業所を確認出来、また事業所から本社管理機能をもつ企業をたどり、それ以外の、所属事業所を確認することが出来なければならない。

この様な企業・事業所連結統合データベースが編成されるならば、①企業単位・事業所単位の双方向から統計調査を円滑に実施することが出来る。②さらに、事業所を単位とした諸調査に逐次郵送調査の手法などを導入することが可能であり、調査経費の総量を減少させることが出来る。③また複数産業に跨る企業についてその活動を明らかにすることが出来る。

さらに、企業・事業所の産業別振り分けが可能になることによって、複合調査として同時実施が容易になる。複合調査の場合に、詳細・簡略の二種類の調査票を用意することによって、同時実施する調査数と範囲が広がる。これによって調査対象の側からの、いわゆる「のがれ現象」による脱漏も減少するし、回収率等の向上が想定される。また調査客体名簿を単一に準備することによって、逐次実施される調査の結果情報もまたデータベースに管理させ、複数の調査結果の統合が可能である。従って、(1)名簿管理の共通化による調査名簿整備にかかる経費の削減、(2)調査の実施の容易さ、(3)標本設計の簡素化といった形で総経費もまた削減する可能性があるだけでなく、名簿情報の精度もまた向上する。

2) 1970年代に入ってから製造業の全工程を通じての情報化(計算機導入による自動化等)は、生産技術の飛躍的向上をもたらすと同時に、生産工程と部品製造の分割生産をもたらしてきた。従来以上に一貫生産工程が進行する面と工程の分割管理とが発生してきている。

これらの技術変化は、資本設備の海外移転を容易にすると同時に、国内生産の空洞化現象を発生させてきている。従って、国内外の生産工程に活用されている有形固定資産、特に機械設備等がどのような機器で構成されているかを、単なる簿価調査に留まらずに実施する必要がある。他方この様な生産諸設備が、自己所有でなく、賃貸業者によってリース・レンタルで供給される比重も急速に増加している。従って、所有者主義と使用者主義で定義したときの生産設備量の乖離を明らかにしうる様な資本設備の調査が行われる必要がある。

この様な、企業の所有、使用する有形固定資産調査が実現し、さらに、企業の本社活動の研究開発(R & D)投資との関係が明かにされるならば、日本の企業活動の国内外での活動とその

技術水準を明らかにすることが出来る。しかも、企業形態や企業規模、産業業種にわたってその分布状況を知ることが出来るので、よりきめ細かな産業政策を立案することが可能となる。

しかし、この種の一次調査を単一の調査として実現することは難しく、前回答申での企業のストック調査の部分が実施困難になった経緯を踏まえて各種調査に項目を附加したり簡素な調査方法での新規調査を導入して充実させるならば、1970年以來実施されていない国富調査の最も中核的部分を推計するための一次情報が得られるので、産業連関表の有形固定資産ストックマトリックスの形で表章し将来の国民経済計算の全般的精度向上にも資すると考えられる。

3) 日本企業の対外進出は、近年急速にその数を増してきているが、進出時の情報は調査されていても、現時点の活動の実態はかならずしも十分明かではない。他方、多国籍企業の日本進出の結果として、国内でどのような活動をしているかは、日本国内企業として登録されている限り、その出資国別の集計調査はなされない。出資国別統計として表章する方策を長期的には考えなければならない。その点では、アメリカの整備している統計に比して著しく遅れており、自動車輸出の部品調達状況、半導体摩擦などにみられる様に、日本の対外交渉力を著しく弱めている。このような状況に対応するためには、アメリカ、カナダ、フランスなど欧米各国でみられるように企業自体の格付けを資本の発生源に基づいての格付けが可能でなければならない。企業・事業所統合データベースは、将来的には、そのような出資会社に遡って、また逆に子会社への出資状況を合わせて知ることが出来るように拡充されなければならない。

かかるデータベースを基礎として周期的に日本企業の海外進出と同時に日本への海外企業の進出状況と、その経済活動の詳細が判るように統計調査を充実させることが出来るのである。

2.3 新中長期構想での統計調査体系

答申の本文に戻ると、第1章での統計調査体系再編の具体的な提言としては、(1)企業関係の統計のあり方の改善と、(2)世帯・家計関係統計の整備の他、(3)このような調査対象の分類ではとらえ切れない個別統計分野の諸課題の整備のあり方に分けて書かれている。

1) 企業関係のあり方の改善提言

具体的に明示された提言としては、①企業・事業所がどのような関係になっているかを(a)これ迄の事業所統計調査の改善として平成8年調査から企業・事業所統計調査(仮称)と改組し、企業・事業所の母集団情報を整備するための基本情報源として位置づけ、そこから得られる情報により(b)企業・事業所フレーム(仮称)を作り、データベース化し、各省庁が共同利用するものとして各種情報(各種統計調査名簿と調査結果、行政データ)を活用して更新しうる方法を開発する。(c)このような企業・事業所フレームの整備に並行して、通商産業省の企業・事業所関連の諸調査を再整備するための方策をとるとともに、各省庁所管の企業関連諸調査の整備や法人企業統計調査の地域別集計への調査の拡充、自営業者の構造変化の把握のために「個人企業経済調査」の拡充を行い、さらに、従業員・賃金構造の多様化についても改善する。特に派遣出向の労働者やパートや常勤労働者の就労時間と形態の多様化に対応した従業員概念を提案している。②また企業活動の変容と技術進歩や資本の国外進出、リース・レンタルの進展等が企業の有形固定資産にどのような影響を与えているかを把握する方式を創り出す必要を明示している。これは、前回の「統計行政の中・長期構想」に基づいて経済主体毎に整備を進めてきたストックについて、残された課題となっている企業の有形固定資産の時価・簿価の双方を明らかにするためでもあり、これを契機に産業連関表の有形固定資産ストックマトリックス等の整備の形で集約する。さらに前回答申以来飛躍的な進歩をとげたサービス業関連統計についても一層の整備が図られるように提言されており、特にアクティビティベースでのサービス

活動の実態等をよりの確に把握することが目標とされている。

2) 世帯・家計関係統計の整備

世帯・家計関係統計の整備については、企業・事業所統計への拡充のような抜本的改革ではなく、家族構造の変化に対応しては、それを調査するための調査単位そのものは従来の世帯概念を踏襲するとして、調査票のなかの記入項目の組み合わせによって事後的に世帯構成員の結びつきを組替え集計し得るようにすることが勧告されている。

調査票のなかに、各種調査に共通な調査項目を埋め込むことによって、世帯に関する総合的な把握を可能にする。例えば、国民生活基礎調査に始まり、今回の住宅統計調査に採用された、同一敷地内に居住する親族世帯（高齢者世帯や子供世帯）をリンクしうるような調査項目を埋め込むといったことである。

この手法は国民生活基礎調査・住宅統計調査のような、国勢調査区を基本として設定された、特定の調査区内の全数調査である層化一般抽出の調査では、ストレートに適用可能であるけれども、社会生活基本調査・就業構造基本調査・全国消費実態調査のように調査区内の世帯をさらに無作為抽出する層化二段抽出の調査にあつては、統計的照合の技法を駆使しなければならないので、集計処理に当ってはさらに工夫を必要とする。また近時の単身赴任の増加は国勢調査の3ヶ月以上定住の原則では処理出来ない問題をかかえている。特に、外国人居住者の地域移動など、今迄想定しなかった人口の地域移動が発生しているだけに、人口の地域間移動状況の詳細化を含めて多角的な解析を行いうるようになるために、大規模周期調査や、厚生省所管の統計の活用などが提言されている。

さらに世帯構成員の多様化に対応しうるように単身者家計調査の充実から始まり、消費行動やそれに影響を与える物価の把握方法についても、幅広く再検討し、世帯構成の複雑化の原因でもあり、結果でもある住居形態と土地保有状況についても土地基本調査の世帯調査の結果をみながら検討する。またこれらの家族構造の変化に対応した調査の見直しは、当然、高齢化社会の到来に伴っての諸側面、保健医療や各種医療施設・社会福祉施設の調査との結びつきの把握の強化や就労実態についても検討することを含意している。

3) 個別関連統計諸分野の提言

個別統計分野の諸課題として指摘しているものには次のようなものがある。

(1) 前回の中・長期構想でも指摘されていた環境統計の整備について、今回環境情報を環境勘定という加工統計の枠組みのなかで整備する過程で不足なデータについても明らかにし、環境に関する我が国の全体状況を示すようにする。

(2) さらに企業と世帯の双方にまたがる統計的整備事項として、就業実態の把握の的確化を図る。その際(a)世帯を対象とした調査と事業所を対象とした調査による調査結果が立体的に把握し得るようにするとともに、(b)特に賃金構造基本統計調査については、調査職種や標本抽出方法の見直しとともに地方公共団体の調査結果の早期利用に配慮するよう、(c)外国人労働者の実態把握を強化することを提言している。

(3) 今一つ、産業構造の大幅な変化に対応して、農林水産統計の課題自体が変化していることを考慮に入れて、農林水産統計を幅広い角度から見直しをすることを提案している。そこでの見直しの手法としては、①調査の重点化、周期の見直し、標本の共有化、調査方法の改善といった調査技法の側面と、②ウルグアイ・ラウンド以後の農業交渉の結果を見すえての国際環境への対応、さらにその結果発生する農作物・水産物の流通を含めての消費者・生活者の重視、農林水産業の担い手の育成と確保といった調査内容についての検討との二つに分かれている。後者も、単に農林水産業者と定義するだけでなく、農山漁村の活性化という集落のあり方についても言及しており、従って、大規模農業の推進される平野地域だけでなく国土環境保全

機能で重要な役を果す中山間地域にも配慮するように求めている。

調査のあり方について提言していることの詳細については、答申本文を読んで頂く必要がある。幸い、全国統計協会連合会から、前回の『統計行政の中長期構想』と同様に解説資料を加えて市販本が刊行され入手しやすくなっている。

2.4 統計調査の周期調整と実査の関係

統計データの利用者のあまり気のつかない日本の統計調査の特徴に、省庁間の分散型統計調査であるにもかかわらず、その主要な部分は、都道府県・市町村が実査を行うという点で、集中型統計調査とみなすべきものがある点である。従って、都道府県段階で同一年に複数の大規模調査が重なる様な周期は、避ける必要がある。もっとも大規模なセンサスである国勢調査が5年周期であるのに対して、事業所統計調査・商業統計調査が3年周期であるために15年に1度は、複数のセンサスが重なることになる。他にも、農(林)業センサス、漁業センサスといういずれも5年周期のものがあるが、国勢調査とは重ならない。同じ5年周期の大規模標本調査である住宅統計調査、社会生活基本調査、就業構造基本調査、全国消費実態調査などは国勢調査年を避けているので、この問題は発生しない。

しかし、実際には、事業所統計調査は5年周期になっている状況を見ると商業統計調査の丙調査(飲食店調査)平成7年(1995年)実施不能を契機として、事業所関連諸調査もまた5年周期として、中間年には簡易な調査を行うというのが今回の答申の周期調整の考え方の基本的構想である。その結果都道府県の負担の年次間の平準化が図られたといえる。

今一つの大きな問題は、被調査者側の記入負担の問題がある。この記入負担に関して問題となるのは、同じ調査が、記入者の側に立ったときと利用者の側になったときでは、評価が逆転することである。この関係は企業主や事業所の運営主体の場合に特に著しい。企業の経営の指標として調査結果を見ると、記入担当者としては評価が反対になって来る。世帯調査の場合には大部分が標本調査であるので、利用者即記入者というような場合はなかなか発生しない。もっとも都道府県などの地方自治体の場合には企業と同様な現象が発生し、調査の実査部局と企画等の利用部局とでは評価が反対になってくる。

しかし、色々議論する際には、双方の立場に配慮した発言というのは難しい。今回の「新中長期構想」をまとめあげる迄、会長が座長となって、都道府県等地方自治体の代表委員を中心に特別部会を編成して討論したのも、そのためであるといえよう。

2.5 統計調査の実施と利用について

統計調査結果の公表という点では、さまざまな提言がなされているけれども、これ迄の本稿での文脈でいうと、マイクロ統計データの活用に道を開く様に勧めていることが重要である。答申の第4章と第5章とを分担した二つの分科会を統括した部会長の林周二委員の答申の解説では、統計調査の作成者である官庁以外の民間の利用者の利用にも配慮したとしながらこの点については次のように言及している。

すなわち「伝統的には、統計表とか統計数字とか言うと、とかく統計集団の概括的な平均値表示だけで足りるという考え方があったが、それは一昔も二昔も前までの話で、あらゆる社会集団そのものが多様化の様相を呈し、かつ一つの集団を構成している個体の変化・興廃が激しい現下の状況では、まず第一に、集団の更なる分割表章、分散値表章などが求められる。また第二に個体の変化の追求的な結果表章が要求されている。例えば、調査対象である事業体や個人などにコードナンバーを付すことなどで、マイクロの動態的な統計情報類が得られる工夫などである。また第三に学界、研究者の世界などからは、(個体の固有名詞は伏せて利用する配慮な

どは当然であるにしても) 分析研究に役立つとまった「標本データ」の提供が強く要請されるようになって、等々。これらの幾つかの要望事項については答申の本文中にもそれぞれある程度書き込まれている。」すなわち答申本文でいうと「標本データの提供については、個体の秘密保護の担保方策を中心に、外国の制度及び提供例、国内外におけるニーズの実態、現行法制度との関係、具体的な提供方策等について、おおむね2～3年を目途に専門的、技術的な研究を行う必要がある。」

ここで「専門的・技術的研究を行う必要がある」と述べていることは、これ迄の統計審議会のあり方からいうと十分な期待がないうるものである。というのは、先に言及したように、これ迄の統計審議会の調査技術開発部会を初めとして、審議会の答申を受けてのそれぞれの省庁の活動は、それぞれの個別主題に関しては、かなり深いものがあるからである。1993年には「調査技術開発関係論文インデックス調査結果報告書」と題する書誌が作られており、これを一読すると多くの興味深い論文がみられる。省庁の関係者からの調査回答は極めて充実しているが、調査技術開発部会のかつての専門委員を含めての学識委員の回答は十分でなかったので、適切な時期に改定されるならば、極めて有効なものとなると考えられる。

かつて、長年調査技術開発部会の専門委員をされておられた浅井晃前専門委員は「一般に1950年前後のGHQ監視下の時代は別として、日本の官庁統計での新規技術の取入は極めて遅いのが特徴で、開発後10年で実用化されるなどは、まれである。従って20年以上経過した手法も新技術としてPRすべきである。」と述べられたことがある。上記の調査技術開発部会のまとめた書誌は、1980年以降の文献の収録であるから調査技術開発部会報告書であっても、1970年代に刊行されたものは収録されていない。例えば、今日でも検討に値するものとして、若干の例をあげると部会報告書では、

行政管理庁統計主幹 (1976) 昭和50年度調査技術開発研究報告

1. 多変量推定法により調査対象の負担を軽減する試み
2. 特異値データ検出法に関する一つの試み

行政管理庁統計主幹 (1977) 昭和51年度調査技術開発研究報告

1. 多変量推定法により調査対象の負担を軽減する試み (その2)
2. 統計数値の審査方法に関する研究—多変量解析法によるアプローチ

行政管理庁統計主幹 (1978) 昭和52年度調査技術開発研究報告

1. (多変量的推定法・特異値検出法のための) 実験調査の企画・実施・回収状況
2. 特異値検出と基本集団の構成
3. 多変量的推定法の実験結果

行政管理庁統計主幹 (1979) 昭和53年度調査技術開発研究報告

1. 家計調査の収入及び支出金額の標本誤差の推定
2. 患者調査の層化方法について
3. 農業動態調査の標本誤差等について
4. 建設工事施工統計調査の精度計算
5. 段ボール月報の精度管理について

行政管理庁統計主幹 (1980) 昭和54年度調査技術開発研究報告

1. 建設工事施工統計の精度向上のための実験調査について
2. 統計データの精度管理について (段ボール月報を例として)
3. 小地域に於ける統計の作成方法について
4. 食糧費支出による都道府県クラスター分析

などがある。これらの研究の外部に公刊されているものとしては、

Asai, A. (1976): "Some application of multivariate statistical analysis in sample survey — An attempt to reduce the load of surveyees —," *Journal of Japan Statistical Society* 6-(1).

浅井 晃 (1987): 『調査の技術』日科技連出版社

浅井 晃 (1989): 官庁統計の企画と実際, 『応用統計学』18-(1).

井上正勝・田栗正章 (1990): 国民生活基礎調査における平均所得の推定精度の改善について, 『日本統計学会誌』20-(1).

などがある。

これらの調査研究で取り上げている事柄以外にも最近の標本調査法の見直しの動きは、欧米でさまざまな数理統計学者による文献を生み出しているけれども、日本ではかならずしも十分検討されているとはいいがたい。これは標本調査法に留らず、欠測値の推定のために潜在構造分析の理論を適用するといった、応用と理論との往復運動の必要な理論について、具体的な適用の場をもたないか、あるいは、非実際の少数の仮想例で計算のみを繰り返すといった状況からの脱皮の必要な分野は、数多くあると思われる。「新中長期構想」を契機に官庁統計の諸問題に、多くの統計学研究者が参加されることが望まれる。この稿の最初の企業事業所統計の分野でいうと丁度 *American Statistical Association Proceedings of the International Conference on Establishment Surveys; Survey Methods for Businesses, Firms, and Institutions. Invited and Contributed Papers. June 27-30, 1993*, のようなものが生み出される母体として日本統計学会が成長することである。

謝辞: 本稿は、1995年5月20日に経済統計研究会および7月25日の日本統計学会第63回大会(於大分大学)のシンポジウム(座長中村隆英会員)での報告を基に書きあげたものである。多くの人の討論によるところが多い、また成稿に対するレフリー・コメントに従って改稿を試みた。記して謝意に替える。いうまでもなく、筆者の所属する統計審議会の意見を代表するのではなく、私見に亘る部分は、すべて筆者の責である。この機会にかつて調査技術開発部会で、種々研究機会を与えられた当時の奥野忠一部会長と浅井晃元専門委員に謝辞を述べたい。

引用文献

- 松田芳郎 [1983] 「北米諸国におけるマイクロ・データ・マッチングの諸実験」古瀬大六・松田芳郎(共編)『社会科学分野におけるデータのデータ構造の分析』
 — [1995] 『グローバル統計編成可能性の検討——国際統計からの脱皮するための問題点の検討——平成5-6年度科学研究費補助金(重点領域(1))研究成果報告書』
 — [1995a] 『統計調査史からみた統計行政の新中・長期構想』『統計』46-(6)
 森 博美 [1991] 『統計法規と統計体系』(法政大学出版局)
 坂本信三 [1991] 『我国の統計制度』(全国統計協会連合会)