

開かれた政府統計のあり方[†]

永山 貞 則*

The Role of Official Statistics and Data Dissemination

Sadanori Nagayama*

近年の統計データの利用は、コンピュータの発達とともに、従来とは比較にならないほど多様化してきている。この統計需要の多様化に政府統計はいかに対処すべきかを、政府の収集すべきデータの範囲の問題と、集めたデータをどう提供すべきかという問題と、二つについて考える。前段の問題に関しては、政府統計の役割を国の行政目的に資するためでなく、国民の必要とする統計情報をサービスすることも政府の役割であるとはっきり位置付ける。後段の問題では、政府統計機関は ready-made の結果表だけでなく、tailor-made の統計の作成を積極的に行うべきである。その対応として、(1) 個票テープの目的外使用、(2) 標本テープの提供、(3) 統計作成機関による受託集計、(4) 第三者機関による受託集計、の四つの方法を提案する。

近年、政府統計の利用への関心が一段と強まってきているが、その最も大きな要因はコンピュータの発達であろう。コンピュータ、特にパソコンの普及によって、複雑な統計処理が誰でも可能となってくると、統計データの分析が一層緻密になり、それだけに政府統計への期待が強くなってきていると考えられる。このような統計利用の情勢の変化にたいして、政府統計はどう対処したらよいかを考えてみたい。

政府統計のあり方として、(1) 政府はどの範囲のデータまで収集すべきか、という問題と、(2) 集めたデータをどのように提供すべきか、という二つの段階の問題がある。ここでは主として後者の問題をとりあげるが、はじめに前者の問題も簡単に触れておこう。

1. 政府統計のとるべき範囲

政府統計のとるべき範囲を一般的に定義づけることは難しいが、たとえ定義づけてもその解釈如何によって大きな影響をおよぼす。

一例をあげると、英国では1981年にD. Raynerが政府の統計サービスについてのレポートの中で、「政府は政府自身が政策上必要とするデータのみを収集すべきである」という、いわゆる“Rayner Philosophy”を示した。ときの英国政府はこれをよりどころとして、通商産業省におけるBusiness Surveyの調査対象の規模を大幅に縮小し、産業統計が大きく後退してしまった。1989年にはArmstrong-Reesの勧告で、さらに対象の規模も、また報告書等も縮小された。1990年になってECとの連携の問題もあり、またその間の統計の質の低下に対する批判も大きかったため、政府も企業に対して基礎データを提供するという姿勢に転換し、調査の規模も多少は復活されたが、10年間の後退は埋められなかったという報告がある(Astin [1])。もっともこの転換の時期に、英国では統計機構の大改革が行われ、同時にBusiness Surveyも貿易産

* 早稲田大学政治経済学部, 〒169-50 東京都新宿区西早稲田 1-6-1

[†] : 本論文は、日本統計学会60周年記念事業の一環として、1991年11月15日東京で行われたシンポジウムでの発表をまとめたものである。

業省から大蔵省の中の中央統計局に移管となっているので、他にも事情があるかもしれないが、一つの調査が政府の姿勢でゆれ動く例として考えられよう。

この“政策上必要”という言葉はかなり曖昧で、英国の例のように狭く解釈すれば、“企業が必要とする統計は民間の企業自身が集めればよい”ということになる。一方、“企業の活動を促進し産業を発展させることは政府の重要な政策であり、しかも企業が必要とする市場の詳細な情報を包括的に提供できるのは政府しかない”という論法でゆけば、“政策上必要”の範囲は拡大される。

このような動揺を避けるためには、政府統計の役割を国の行政目的に資するためだけでなく、国民の必要とする統計情報をサービスすることも政府の役割であるとはっきり位置付けることが必要である(4.討論の項(1)参照)。すると問題は“国民の必要とする統計情報”の範囲をどうするかである。これは政府が民間の利用者の意見を充分聞いて、個別の統計毎にその範囲について公平な判断をすることが必要であろう。

我が国では政府の統計機関の多くは、統計調査の企画段階で、政府関係者の他にも、学者、民間利用者からの意見を聞く研究会等を設けて、その判断の場としているが、必ずしも充分とは言いがたい。政府は積極的に民間との交流の場を通じて国民のニーズを把握し、民間の要望する調査項目等が“個人的関心からではなく公共的な価値があり、しかもコスト的に可能であり、かつ調査目的に反しない”ものであるならば、調査設計の段階でその採用を検討すべきであろう。

2. データの提供(Dissemination)の問題

2.1 利用者の立場にたったデータの提供

次に政府は集めたデータをどのように提供すべきか、という問題に移ろう。

統計調査によって得られた統計データは国民の共有の財産であり、従って統計データを利用者に使いやすい形式で提供することは政府の責務である、という認識が必要である。

従来から政府の統計データは積極的に提供されてきてはいるが、この“利用者に使いやすい形式で”という配慮は必ずしも充分とはいえない。使い易く提供することによって統計の利用が広まれば、国民の統計に対する理解が深まり、ひいては統計調査に対する国民の協力の改善につながる。従って統計データを使い易くする努力は、調査環境の改善を通じて統計作成機関自身に還元されてくるのである。

2.2 ready-made と tailor-made の集計

これまでの政府統計の提供(Dissemination)は、“一定の結果表を統計作成機関が集計して印刷物で刊行する”のが基本であった。しかし現代の統計データの利用は、前述のようにコンピュータの発達とともに、従来とは比較にならないほど多様化してきている。従って統計機関の作成する ready-made の結果表だけでは、到底需要を満たすことは無理であり、またあらゆる需要を想定して膨大な集計をすることは無駄でもある。従って利用者の注文に応じてつくる tailor-made のデータ提供の問題が重要となってきている。

そこで、(1) ready-made の統計データの提供の問題と、(2) tailor-made の統計作成の要求にどこまで応ずるべきか、という問題を分けて検討する。

2.3 ready-made の統計の提供—印刷物と磁気媒体

ready-made の統計データは、印刷物による統計報告書のほかに、磁気テープによる提供も比較的早くから行われていたが、その利用は大型計算機をもつ一部の機関に限られていた。しかし近年パソコンが、企業、学校、一般家庭にまで広く普及してきたのに応じて、フロッピーディスクによる提供が少しずつ現れ始めた。フロッピーによる提供を積極的にこなせば、裾の

広い統計利用の拡大に役立つ。

さらにはCD-ROMによる提供も一般化するであろうが、CD-ROMは利用の便利さとともに、図書館等で国勢調査のような膨大な統計報告書に置換えて、収納スペースを節約する効用もある。従って統計作成者は調査企画の段階から、印刷物の統計表作成の計画と同じウエイトで、磁気テープ、フロッピー、CD-ROMそれぞれによる結果の提供を総合的に計画をすることが望まれる。

2.4 tailor-madeの集計の対応

利用者の注文に応じた tailor-made の集計には、幾つかの対応が考えられる。そこで、(1) 個票テープの目的外使用、(2) 標本テープの提供、(3) 統計作成機関による受託集計、(4) 第三者機関による受託集計、の四つの可能性について分けて論じよう。

(1) 個票テープによる集計—統計目的外使用の問題

統計法では、調査票の統計目的外使用の規定によって、個票テープを使用する道は開いているが、その適用はきわめて厳しく、利用は国、地方公共団体に限られ、学術的な目的であっても、民間では利用できないのが現状である。指定統計では、答申者に申告義務を課す代りに、個票の秘密を守る義務がある。従って個票の秘密保持は、統計調査者と答申者との間の信頼関係をつなぐ最大のポイントであり、統計機関がこの規定を厳格に運用してきたのも理由がある。

しかし統計結果の活用を考えると、その承認の範囲を国及び地方公共団体のほかに、民間でも公益性の強い大学、研究機関のような公益法人が、研究目的に使用する場合は、統計目的外使用の申請をみとめ、審査のうえで個票テープによる集計の道を開くことが考えられる。

指定統計調査調査票使用申請要領(昭和40年2月27日、行政管理庁告示第14号、改正昭和59年9月14日、総務庁告示第9号)の事務処理要領によれば、使用者の承認の範囲には、公務員以外でも、学校、病院、研究所等の民間の施設の職員も含まれるとされているが、実際には“調査票の使用目的が公益性の高いものであること”という基本的基準に合わないと言うことで、民間の利用は認められていない。そのため、国立の機関が個票テープを使って分析した研究論文を、他の学者が追試しようとしてもその道が閉ざされているという不満が生じている。したがって民間の機関でも、使用目的が公益性の高いものであれば承認を考慮してもよいのではないかと考える。これは次の標本テープの利用と関係してくる。

(2) “標本テープ”の一般提供の問題

次の段階は個票テープのアイデントを消去し、かつ個体の識別が不可能な処理をしたテープを一般に提供(販売)し、利用者が自分の目的に応じて自由に分析可能な道を開くことである。この個体の識別不可能な処理をしたテープを個票テープと区別するために、以下では“標本テープ”と呼ぶことにする(討論(4)参照)。この標本テープならば個票の秘密を犯すことにはならないので提供は可能であるが、問題は一般の人がその通りに理解してくれるかどうかにかかっている。

欧米諸国ではすでに人口センサス等から抽出した標本テープ等を販売している例が多くみられるが、日本では、必ずしもこの問題を外国のように割り切って考えているとは限らないので、十分な理解がえられるように慎重に準備を進めるべきである。しかし一方、利用者の要望はつよく、また国際機関からも所得分布の国際比較の基礎となる標本テープの提供が求められている等、早急な対応が必要である。

そこで可能な手順としては、一部の標本調査の“標本テープ”の提供から始め、そして国民の理解が進むに応じて、その範囲を広げてゆくのが妥当な手順と考えられる。

(3) 統計作成機関による集計—政府統計のマーケティング

利用者が集計能力のない場合は、統計作成機関が注文に応じて tailor-made の集計をする方法がある。現在総務庁統計局は、国及び地方公共団体の委託をうけて集計を行うことが設置法上認められているが、民間に対して有料の集計サービスを行うこと制度上困難である。

今年(1991年)のISIでは“政府統計のマーケティング”というテーマのセッションで、統計サービスの販売の問題がかなり議論された。オーストラリア、ニュージーランド、ベルギー等の国では、政府統計のマーケティングの考えを積極的に導入して、統計結果の販売、有料の集計サービス、オンラインのデータベースのサービス等を行って、その収入を統計予算の中に組み込んでいる報告があった。これによって潜在的な統計需要が把握され、また統計関係者にインセンティブを与える等のメリットが強調されたが、英国のような慎重論の国もあった [2]~[6]。いずれにしても日本の場合は、制度的な問題をまず解決しなければならないが、国、民間をとわず外部からの要望が一般性のある有用な統計であるならば、統計作成機関が積極的に追加集計して公表する方が、統計データの有効利用という観点からは望ましい。

実際問題として、統計作成機関が調査の企画段階で利用者の意見を聴取しても、集計に関しては具体的な要望が出てこないといわれる。むしろ結果が公表された後で、再度、作成者と利用者との間に情報交換の場があれば、より具体的な要望が得られるであろうし、その中の公益性の高い要望については、統計作成機関が追加集計をする余力をのこしておくことが望ましい。

(4) 第三者機関による集計

政府の統計作成機関が民間からの集計を受託することが困難な場合、それに代る特定の団体を指定して個票テープの使用をみとめ、民間の要請に応じて有料で tailor-made の集計をする方法が考えられる。(この場合、秘密保持に関しては万全の措置が必要である。)この方式ならば、比較的早く結論がでると思われる。

3. まとめ

統計調査は膨大な予算と、国民の協力によって行われたものであるから、その成果としての統計データは国民の共有の財産である。その統計データをより有効に活用してゆくためにはどのような方法をとるべきか、という観点から tailor-made の集計に関して、四つの方法を提案した。この四つの方法はいずれか一つではなく、相互補完的なものと考えている。このようにいろいろな可能性を繰返し議論をしてゆくうちに、関係者の意識が共通のものとなって前進してゆくものと思われる。

いずれにしても今後、統計調査は集計完了後でも過去に遡って個票データを再利用するケースはますます増加すると思われる。従って統計作成機関は tailor-made の集計が容易にできるような体制と、磁気テープ等の整備に工夫が必要である。多少技術的な話になるが、例えば1990年国勢調査で試みられた Image capture 方式(調査票のマークシート上の産業、職業等の具体的な手書きの文字情報を、そのままイメージとしてテープに入力する方式)では、将来、コード化されていない分類集計が必要な場合、調査票に戻らなくてもテープのイメージからコード化が可能となり、再集計の可能性に大きく貢献すると思われる。

4. シンポジウムにおける討論

本論は統計学会60周年記念シンポジウムにおいて報告をしたものであるが、討論者の腰原久雄氏からは次のような有益なコメントをいただいたので、私の意見、および竹内啓、奥野忠一、渋谷政昭各氏の意見とあわせてまとめておきたい。

(1) 腰原氏は官庁統計の性格について、官庁統計は公共財的な機能を持つべきであるが、作成者側は行政的に適合することが強調され過ぎており、一方利用者側は分析技術の精緻化によ

って非常に個別的な情報をもとめてきている。この公共性と個別性をどう調和してゆくのかが、そして作成者側の負担（同時に被調査者の負担）と、利用者の個別的要望とをどう調和してゆくのかが問題である。官庁統計が公共財的なものとして提供すべき部分と、一方、商品として個別的に対応する部分とはどういうものかを、作成者と利用者の中で十分議論が行われるべきであると述べられ、官庁統計の積極的な対応とともに、利用者の過度な要求に対しても限界を示された。

また竹内氏は基調報告の中で、統計の性格について、“政府は国民のために必要な情報サービスをすることである”という発想も必要ではないかと述べられている。私も両氏とほぼ同じ意見である。

(2) 腰原氏は、tailor-made の四つの方法の中では、第3の統計作成機関による集計がもっとも望ましい。それは、①統計作成機関が統計需要の動向を直接把握できること、②秘密保持が徹底しやすいこと、③また有料化をすれば統計作成についてのインセンティブが働くこと（ただし公共財として提供する部分が減るおそれがある）を理由に挙げておられる。

たしかに政府機関が tailor-made の統計を追加集計の形で作成してくれれば、その結果は公表され、要望者以外の人でも広く利用が可能となるので最善であることはたしかである。しかしそれには統計作成機関の余力の問題、また有料とするならば制度的な問題をクリアしなければならない。

(3) また腰原氏は、第1にあげた民間でも公益性のつよい大学や研究機関に個票テープの統計目的外使用の可能性を認める方法は、統計の利用者の範囲が広がっている現在、特定部分にだけ提供するのは望ましくないのではないかと。第2の方法の標本テープの提供は、アイデントを消去するとリンケージができなくなり、分析の可能性が狭まってしまうので、その点からも第3の方法が望ましい。さら第4の第三者機関による方法は、第3の方法に近いが、統計作成機関が統計需要の動向を直接把握できない、組織が複雑化してコストがかかるのではないかと、秘密保持の点で国民のコンセンサスが得られるか、等の点について疑問を呈された。

それぞれ今後十分に検討すべき問題であるが、第1の方法は、現在、承認の範囲を国立か民間かで区別しているが、本来は使用目的の公益性で区別するのが趣旨であるので、最小限、民間の公益的機関まで考慮の対象としたらどうかと考えている。第2の方法も、利用者の多様性から考えると、多くの利用者の場合、個体の識別不能な標本テープでも十分分析が可能と思われる。また第4の第三者機関の活用は、統計作成機関による有料の受託集計が、実際問題として早急な実現は困難と思われるので、実現可能なアプローチとして提案した。

私としては、この四つのアプローチはいずれか一つというのではなく、政府はいろいろな手段を用意して、民間の多様な結果利用の要請に答えていくことが望ましいと考えている。腰原氏も他の方法を排除するという意図はなく、また奥野氏も、標本テープや第三者機関の活用なども含めて具体的に前進させるべきである、と述べられている。

(4) 渋谷氏からは、個票テープの個体の識別を不可能にする方法については、アイデントの消去だけでは不十分で、いろいろな追加処理の方法を提案された。私もこの問題は重要であり、早急に研究会等を設けて、疑念の残らない処理方法を確立することが必要であると思う。とくに米国のように、詳細な小地域の統計情報が要求されてくると、個体の識別可能性の検討は重要である。ただし標本調査の場合は、センサスと異なってその処理方法は比較的簡略化できると思われるので、その意味からも、標本調査の標本テープの提供から逐次スタートするのが望ましいと思う。

参 考 文 献

- [1] J. A. Astin: "Statistical Form-filling by Industry: Net Burden or Net Benefit", *Proceedings of the ISI 48th Session*, Sep. 1991.
- * 以下の[2]~[6]はいずれも"Marketing in Official Statistics"のテーマでの報告のレジюме. *Proceedings of the ISI 48th Session*, Sep. 1991.なお [7] にその要約が紹介されている.
- [2] Dennis Trewin, "Strategic Directions in Marketing in a Government Statistical Office" (Australia)
- [3] Len Cook, "Introducing a Marketing Culture within a Statistical Organization" (New Zealand)
- [4] David L. Pearce, "Marketing Census Product" (United Kingdom)
- [5] Bart Meganck, "Commercialisation of Official Statistics in Smaller Countries" (Belgium)
- [6] Edward Spar, "Sales and Marketing Uses of Decennial Census Information" (USA)
- [7] 三浦由己「官庁統計の普及について—ISI カイロ大会報告」, 雑誌統計, 1991年11月号
- [8] George T. Duncan and Robert W. Pearson (1991), "Enhancing Access to Microdata While Protecting Confidentiality...Prospects for the Future", *Statistical Science*, 6, 219-232.