

一般社団法人日本統計学会

公的統計に関する臨時委員会 報告書

第二部

公的統計の改善に向けた本委員会の見解と提言

2019 年 6 月 8 日

まえがき

厚生労働省が作成する毎月勤労統計における統計法の手続きを逸脱した行為を契機として、公的統計に対して批判や不信感が高まった。これは日本の公的統計制度を揺るがす事態であり、専門的立場から、日本統計学会では急遽、「公的統計に関する臨時委員会」を設置した。

本委員会においては、今回の一連の統計不正問題に限定することなく、公的統計全般と統計行政のあり方を含めて幅広く検討した。検討は、統計の利活用に関わる専門家、各府省の統計調査の設計に携わった専門家、統計審議会の元委員、総務省統計局および統計基準部の元職員などから、情報を収集し、議論する形で行われた。

本報告書第二部は、このような検討を踏まえて、委員の意見を「公的統計の改善に向けた見解と提言」として取りまとめたものである。報告書第二部は先鋭的な見解や提言を収録しており、本委員会の責任において、日本統計学会に対して報告するとともに、公的統計に関わる機関に宛てて発信することを想定している。

なお、本委員会の報告書第一部「毎月勤労統計調査の不正をめぐる事案に関する見解」は、公的統計に関心を持つ市民、報道関係者、政治家等に対して正確な情報を提供すること、および学会関係者に研究の材料を提供することを目的として、第1章から第3章までの本文と資料から構成されている。第一部の内容は、本報告書第二部を理解するための前提となるものである。

本委員会の報告書第一部は、2019年6月5日に日本統計学会赤平会長と西郷理事長に提出し、その内容を日本統計学会社員総会において報告した。なお、内容の詳細、評価、提言についての責任は本委員会が負うものである。

報告書第二部は2019年6月8日に赤平会長と西郷理事長に提出したが、同日の午後に開催された日本統計学会社員総会においては、概要を紹介するにとどめた。そのため、報告書第二部に記述した内容については、すべての責任を本委員会のみが負う点で、第一部と性格が異なっている。

2019年6月8日

日本統計学会 公的統計に関する臨時委員会

委員：

美添 泰人（委員長）、舟岡 史雄（副委員長）、竹村 彰通、椿 広計、山本 渉

オブザーバー：

竹内 啓、櫛 浩一、門間 一夫

本報告書の要約

第1章 統計不正の背景を探る

毎月勤労統計と賃金構造基本統計における統計法に違反した行為の背景として、法令遵守の精神が希薄な組織風土が醸成されていたことを指摘できる。労働行政の運営のために必要な統計情報について、法に則った承認手続きを避ける方式によって調査を度重ねてきたことを是正する仕組みが検討されるべきである。組織体制の整備は当然のこととして、喫緊の行政課題に 대응するために必要な統計情報を適時・簡便に入手するように、現行統計法を改正し、基幹統計調査と一般統計調査の他に、独立行政法人等の行政と密接な関係にある組織が行う統計調査に対して、かつての届出統計調査のように、簡易で短期間の審査で実施できる統計調査を設定することが適当である。

第2章 適切な統計作成プロセスの監査

プロセス保証の考え方は、統計委員会が指摘した通り、公的統計の質保証の上で最も重要である。内部品質保証および外部品質保証の有効な仕組みの確立が必要と考え、監査に関する英国およびフランスの事例を調査した。

毎月勤労統計調査で起きた不正は、何らかの第3者評価制度が必要なことを強く示唆している。一方で、外部監査によって、公的統計調査プロセスの適合性を評価することには限界がある。第3者認証機関に基づく公的統計作成プロセスに対する第3者監査の実施を定常的に行うことが必要である。

第3章 必要な統計が作成されているか

戦後に構築が始まった日本の統計は、1960年頃までにその体系がほぼ完成した。その後は、経済活動の変化に対応して新たな統計が必要となるにもかかわらず、整備が十分とは言えないことは、経済活動の7割を超えるサービス業分野において端的に現れている。分散型統計機構の下では、府省間で統計資源の再配分は行われることがなく、総合調整機能が働かないため、有用性が低下した統計を廃止・統合して、新たな需要に対応する統計を作成することは困難である。さらに、近年では、専門性の欠如が目立つようになってきた。

日本において、分散型統計機構の弊害を除去しうる統計組織の構築を真剣に検討すべき時期である。その際、第4章で記述している、フランスの制度および英国の組織改革の動きが参考になる。また、専門性の確保については、米国とフランスの状況が参考になる。

現行の法制度と組織が時代に対応していない日本の状況について、欧米各国に学んで改革を進めることが喫緊の課題である。

第4章 必要な統計を作成するための組織を考える

英国では、1980年代のサッチャー改革の下で、政府統計の精度が著しく悪化し、信頼性

回復のために統計改革を行い続けた。数次にわたる統計機構の改革によって、司令塔機能が確立し、統計の質の改善が図られた。司令塔機能の強化の過程は、分散型統計機構の弊害を防ぐうえで、日本においても参考とすべき貴重な事例である。

米国では、政府職員に占める統計専門家、経済専門家など、いくつかの職種の専門家の数は日本よりはるかに多く、また専門性のレベルが著しく違う。データ社会に突入した現在、日本でも専門家の数と専門性の水準を大幅に引き上げる努力が必要である。

フランスの統計システムの根幹には国立統計経済研究所(INSEE)があり、INSEE を介して、統計の質の改善、統計体系の整備、調整機能の強化、専門性の向上が図られている。分散型の統計機構の下で、人的・物的な統計資源を共有する工夫がなされているフランスの事例は、日本のこれからの統計制度を検討する上で大きな参考になる。

第5章 行政記録情報の活用

行政記録情報等の活用によって、統計の正確性向上、統計作成費用の軽減、報告者負担の軽減、公表の早期化が期待できる。1995年の統計審議会答申「統計行政の新中・長期構想」に沿った検討の結果は、2000年の「行政記録の活用方策に関する検討結果報告書」にまとめられている。報告者負担の軽減については、住民基本台帳、社会保険庁保有データベースなどが有効に活用されるようになった一方で、税務記録については、納税目的以外では使用できないとされた。

その後、2007年に改正された統計法によって、行政記録の統計作成への活用を推進するための法的な仕組みが整備され、事業所に関する一部の行政記録情報が事業所母集団情報の整備に利用されるようになった。その一方で、さまざまな統計における税務データの活用や、住宅・土地に関する統計における固定資産課税台帳の活用などが課題として残されている。

行政記録情報の活用を促進するためには、いくつかの解決すべき課題があるが、海外では、効果的な活用が実現されている例が少なくない。日本でも、効率的な利用方法について検討を促進すべきである。

第6章 統計専門職人材の育成

証拠に基づく政策立案(EBPM)の重要な基盤として公的統計が位置付けられているなかで、これまで削減が続いてきた統計職員について必要な増員を図ることは、最優先の課題である。本委員会では、さらに、統計職員に要求される質の問題に関して、各国が実施している公的統計専門職に対する教育について情報を収集した。

フランスでは国家統計局は上級幹部職員を養成する研修所を設立し、公的統計作成分析機関である INSEE が引き継いだ。現在では、INSEE 内の養成所は国立統計経済教育大学(ENSEA)に改組されている。ENSEA は、統計、経済、OR の専門職を育成するための組織(専門職大学院)であり、年平均で約 90 人が修了している。

米国政府は大学院修了者を統計専門職として雇用し、経済専門職などとともに職務遂行に充てている。米国センサス局における専門職には、情報技術専門家、数理統計家などがあり、必要とされる能力が列挙されている。

これに対して、日本には、統計専門職育成に特化した体系的な高等教育の実施組織は、滋賀大学と総合研究大学院大学しか存在しない。現時点では米国のように大学院が数理・統計・経済などの専門職を産官に供給する状況ではないため、政府の統計部局職員については、フランスが行っているような統計、OR、情報、経済、金融などの基幹的分野の教育を総合職（経済、数理科学、工学、物理学）に対して、専門研修機関で行う必要がある。この研修機関として、当面は総務省統計研究研修所を活用することが適切である。

提言

本委員会においては、できるかぎり客観的な証拠に基づいて検討することを心がけた。以下の提言は、単なる意見ではなく、裏付けとなる根拠に基づくものである。

提言 1 統計機構の改革と必要な統計の作成

政府は、分散型統計機構の弊害を除去し、経済・社会の変化に対応した統計の需要に応じるとともに、さらに信頼性の高い統計作成を可能とするために、諸外国の統計制度を参考にし、強い権限を持つ司令塔の設置および統計組織の再編成等を通して、統計に関わる総合調整機能を強化すること。

提言 2 統計作成業務に関わる人材と予算の規模

政府は、統計的分析の技術を活用して、より正確な公的統計を効率的かつ適時・適切に作成するために、企画・設計、調査、集計、分析などの技術を活用して統計作成に関わる十分な数の人材を確保するとともに、適切な予算を編成すること。

提言 3 簡易な審査による統計調査の導入

政府は、政府関連機関が実施する統計法適用対象外の統計調査によって、品質の低い統計が作成され、同時に国民の調査負担が増大することを避けるために、基幹統計調査と一般統計調査の他に、旧統計法における届出統計調査のように簡易かつ短期間の審査で実施可能な統計調査の仕組みを導入すること。

提言 4 統計作成への行政情報の活用

政府は、効率的な統計作成を可能とするために、統計作成に資する行政情報、特に税務データおよび固定資産課税台帳の利活用を促進すること。

提言 5 公的統計作成プロセスの透明性確保

政府は、公的統計調査の信頼性回復のため、国際的に認められた適合性評価制度に基づいて認証された機関による、公的統計作成プロセスに対する第三者監査を定常的に行い、この監査に公的統計専門家を参画させること。

提言 6 統計専門職の系統的育成

総務省は、政府・自治体の統計行政において専門的な知識が必要とされることを踏まえて、統計を含む行政技術専門職養成プログラムを、総務省統計研究研修所に設置すること。

目次

第1章 統計不正の背景を探る	1
第2章 適切な統計作成プロセスの監査	6
2.1 毎月勤労統計調査等の統計作成プロセスとそのガバナンスに関わる課題の把握	6
2.2 本委員会の調査活動と考察	6
2.3 第3者監査の実施	7
第3章 必要な統計が作成されているか	9
3.1 日本の統計体系と統計の新設	9
3.2 必要な統計が作成されていない背景	14
第4章 必要な統計を作成するための組織を考える	18
4.1 英国の経験	18
4.2 米国の専門性	19
4.3 フランスの総合調整機能	21
第5章 行政記録情報の活用	24
第6章 統計専門職人材の育成	27
6.1 統計専門職の量と質	27
6.2 フランス：政府主導の幹部統計専門職育成	27
6.3 米国：大学院専門職修士修了者の登用	28
6.4 日本の状況	28
6.5 考察と提言	28
参考文献	30

第二部資料編目次

資料編目次

資料1 厚生労働省の委員会における議論（記録の URL 情報）	1
資料 1-1 「毎月勤労統計調査の改善に関する検討会」	1
資料 1-2 「毎月勤労統計の共通事業所の賃金の実質化をめぐる論点に係る検討会」 ...	3
資料2 オブザーバーおよび協力者の報告要旨	5
資料 2-1 「データ学のすすめ」	5
資料 2-2 「毎月勤労統計不正問題とその背景」	7
資料 2-3 「利用者の視点から見た公的統計（メモ）」	12
資料 2-4 「利用者視点から見た政府統計の問題点」	15
資料 2-5 「統計不正問題と調査現場」	17
資料3 「フランスの統計制度」	19
資料 3-1 「フランスにおける統計調査の審査」	19
資料 3-2 「フランスの国家統計情報審議会（CNIS）」（日本語訳 會田雅人）	32
資料 3-3 「フランスにおける公的統計監視委員会」	41
資料 3-4 「フランスにおける公的統計の3つの組織」	45
資料4 「アメリカの連邦公務員の Statistician、Economist の定義」	52
資料5 「もぐり調査」のリスト	55
資料6 公的統計に関する臨時委員会開催記録（第一部資料編を再掲）	65

第一部 毎月勤労統計調査の不正をめぐる事案に関する見解

第一部本文目次

目次

第1章 毎月勤労統計調査の不正をめぐる事実の整理.....	1
1.1 毎月勤労統計調査の不正発覚に至る経緯と公開情報の整理.....	1
1.2 毎月勤労統計調査の不正発覚以降の政府統計の「斉点検」について.....	2
1.3 毎月勤労統計を中心としたマスメディアの報道.....	3
第2章 公的統計をめぐる不適切処理問題に関する評価.....	6
2.1 統計法に定める手続きにおける毎月勤労統計と賃金構造基本統計に関する不正.....	6
2.2 毎月勤労統計の調査手法に対する理論的な評価.....	8
2.3 毎月勤労統計の公表.....	11
2.4 国・地方公共団体・調査員・民間の委託先における統計調査の不正.....	12
第3章 公的統計の整備に関する本委員会としての見解と提言.....	14
3.1 統計調査における適切な統計的手法の適用について.....	14
3.2 統計調査技術の向上に向けて.....	14
3.3 公的統計の作成手順を遵守する仕組み.....	15
3.4 公的統計の公表と報道のありかた.....	15

第一部資料編目次

目次

資料 1 開催記録	1
第 1 回 公的統計に関する臨時委員会	1
第 2 回 公的統計に関する臨時委員会	1
第 3 回 公的統計に関する臨時委員会	2
第 4 回 公的統計に関する臨時委員会	3
第 5 回 公的統計に関する臨時委員会	3
第 6 回 公的統計に関する臨時委員会	4
第 7 回 公的統計に関する臨時委員会	5
資料 2 参考資料 URL	6
毎月勤労統計調査等関係資料（2019 年以降）の URL	6
毎月勤労統計変更の検討の経緯	10
厚生労働省経由で追加された資料	12
資料 3 統計委員会関連情報の一覧	13
資料 4 統計の不正が起きた理由と罪の深さ～毎月勤労統計の問題を考える（WEBRONZA 掲載の舟岡委員の論文）	22
資料 5 公的統計の品質の確保に向けて（美添泰人、舟岡史雄、日本統計学会春季集会） ...	31
資料 6 「世帯調査または事業所・企業調査における標本の交代について」（美添泰人、日本統計学会春季集会）	34

第1章 統計不正の背景を探る

毎月勤労統計の不正の発覚を契機として、総務省がすべての基幹統計および一般統計を点検した結果、56の基幹統計のうち24で、また、332の一般統計のうち154で不備が見つかった。ただし、毎月勤労統計と賃金構造基本統計の2つの不正を除けば、大半は単純なミスによるものであり、両統計のように、承認を得ずに調査方法を変更するなど、集計手順に問題があるものは無かった。統計の不備の主な内容は、(1)調査計画に含まれていた集計事項であるクロス集計の一部が未公表、(2)結果数値の一部の誤った公表、(3)1、2日の公表の遅れ、(4)手続き上の不都合などである。たとえば、法人企業統計において、損害保険業についての配当率、配当性向、内部留保率の3項目がインターネット上では公表されていなかったという不備など、大半が重箱の隅を突いて関係省庁が発見したものである。

近年、統計は国民にとっての公共財であるとの意識が徹底し、利便性を高めるために統計データに加えて多くの周辺データ（メタデータ）の公表が求められるようになっている。また、公表期日や公表方法をインターネットなどによってあらかじめ公表することを義務づけられ、オーダーメイド集計によるデータを提供することを求められるなど、統計行政に従事する担当者の負担は増大している。他方、国の統計職員は削減の一途であり、1980年の13,452人と比べると、1990年までの10年間に22%減少し、2000年には2/3の水準となった。2000年以降も減少し続けており、その間の行政組織の改編もあるが、2018年には1,940人まで減少している。業務が増加する一方で人員が減少する状況は、業務上の軽微な過失を生じさせてもやむを得ない。

これに対して、毎月勤労統計と賃金構造基本統計における不正は、統計作成に関する基本法である統計法に違反した行為であり、他の政府統計における不備とは大きく異なる。両統計がいずれも厚生労働省の労働関係部署の所管であることに鑑みれば、そこには法令遵守の精神が希薄な組織風土が醸成されていたのではとの疑念を抱かせる。そのことを裏付けるのが、労働行政において政策の企画立案に活用する情報として、公的統計以外の調査データが少なくない事実である。

1980年代半ば以降、日本では働き方の多様化が進んだ。パート勤務における様々な形態、副業、業務請負、派遣従事等々である。それらの実態を把握するため、新規に統計調査を実施するには、当時は統計報告調整法（現行統計法の一般統計調査の規定に相当する法）に従って申請書を総務大臣に提出し、承認を受けることが求められた。統計業務の人員が減少するなかで、報告様式やその他の参考書類を添付した詳細な申請書を作成することは多くの労力を必要とする。また、喫緊の行政課題に速やかに対応するための時間的余裕も限られている。そうした状況で苦肉の策ともいえる調査方法が、外部への研究委託の方式であった。具体的には、外部の機関に研究を委託し、その研究の一環として外部機関が調査を行うというやり方である。

統計報告調整法は、政府が行う指定統計調査以外のほぼすべての統計調査について承認

を得た上で実施することを求めていることから、このような調査実施機関を外部（国の行政機関以外）とする方式での調査は「もぐり統計調査」と称され、厳密には脱法行為であると言える。しかしながら、いくつかの府省庁で、自ら統計調査を行う場合に取りべき煩瑣な手続きの回避のために、同様の方法で調査が実施されており、たとえば、府省庁の作成する白書の中にその痕跡を見出すことができる。なかでも、労働行政関係については、「もぐり統計調査」が少なくないと指摘されていた。

厚生労働省が所管する独立行政法人の1つに、2003年に日本労働研究機構と労働研修所が統合して設立された労働政策研究・研修機構がある。労働に関する総合的な調査研究、研修事業等を行っており、調査研究の成果として、「調査シリーズ」を報告書として刊行している。設立時から2019年3月までの調査研究は191点にのぼり、年間平均では約12点となる。最近2016～2018年度の3年間についても、43点の調査研究が公表されている。資料4に、この中から厚生労働省の政策部局からの要請で調査が行われたとの記載のある30点の調査研究のリストごとに、調査の背景（依頼内容）、調査方法、調査対象、調査機関、有効回収数、有効回答率を整理して簡潔に記してある。調査の背景には調査目的と一緒に、「アンケート調査は厚生労働省職業能力開発局の要請に基づき実施」、「厚生労働省人材開発統括官の要請を基に組織した、調査研究プロジェクト「IT分野の高度教育訓練の実態等に関する調査研究」において調査を実施」、「調査結果は厚生労働省「雇用類似の働き方に関する検討会」での議論、及び報告書において活用」、「調査は厚生労働省労働基準局労働関係法課からの研究要請に基づき実施」、「調査は厚生労働省労働基準局労働関係法課からの研究要請に基づき実施」、「調査は厚生労働省労働政策担当参事官室の要請に基づき実施」などの記載があり、この記述は調査票の冒頭に掲げる、調査の趣旨や依頼文にも登場する。「調査シリーズ」は統合前の日本労働研究機構の「調査研究報告書」に由来しているが、1990年に設立された日本労働研究機構が当初に行っていた調査の大半が同機構研究員の行う研究のためと判断できるものであり、調査名称もアンケート調査、ヒアリング調査と称した比較的小規模の調査であったのと比べると様変わりである。資料4に厚生労働省の労働関係の3つの白書の中で引用されているデータの元になる「厚生労働省からの研究委託の一環としての調査」の情報3件も併せて記載した。

現行統計法の第25条に、独立行政法人等（その業務の内容その他の事情を勘案して大規模な統計調査を行うことが想定されるものとして政令で定めるものに限る。以下「指定独立行政法人等」という。）は、統計調査を行おうとするときは、あらかじめ、政令で定めるところにより、前条第1項各号に掲げる事項を総務大臣に届け出なければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。」と規定され、統計法施行令第8条に、「法第25条の政令で定める独立行政法人等は、日本銀行とする。」と規定されており、規程上は、労働政策研究・研修機構の行う統計調査は他の独立行政法人と同様に、その実施に当たって届け出る必要はない。

近年、労働行政の運営のために必要な統計情報について、手っ取り早く外部への研究委託

の方式で調査して入手してきたのではないかとの推察が妥当であるとすれば、違法ではないとしても明らかに脱法行為である。このような法に則った承認手続きを避ける方式の度重なる採択が、省内の法令遵守の意識を低くさせ、今回の不正の遠因として作用したと考えられる。

一般に、外部の機構を経由した調査には、適切に調査設計が行われていないものもあり、第3者による審査も経ていない。府省庁名の錦の御旗が無ければ、概ね回答率も低い。データの作成過程も明示されていない場合もあり、調査結果は信頼性に欠ける。また、総務省による審査を経ないため類似の調査が氾濫する原因ともなっており、調査客体の負担の増大につながり、調査環境を悪化させ、ひいては公的統計調査への協力を損ねることにつながる。戦後、各省庁の統計需要が激増した結果、調査客体を代表して日本産業協議会が報告負担の軽減を訴えたことを受けて、米国で1942年に制定された連邦報告法（Federal Reports Act）にならって、1952年に統計報告調整法が施行された状況を想起させる。

統計報告調整法が施行される以前は、統計法（1947年施行）が国の行う全ての統計調査に関して規定していた。なかでも、統計体系上重要と判断されるものを指定統計に指定し、調査の実施に当たっては、事前に以下の事項について承認を受けることを必要とした。

- 1 目的、事項、範囲、期日及び方法
- 2 集計事項及び集計方法
- 3 結果の公表の方法及び期日
- 4 関係書類の保存期間及び保存責任者
- 5 経費の概算その他統計委員会が必要と認める事項

指定統計調査以外の統計調査については、上記の「1 目的、事項、範囲、期日及び方法」について、統計委員会に届け出ることを必要とした。届出を求める趣旨について、「指定統計以外の一般の統計につきましては、単に届出でを要することといたしております。その中で政府又は公共団体が作成する統計については指定統計との重複を除き、またはその内容の改善を図るためにこれを中止させ若しくは変更させうる旨を規定するに止めております」

（国会における統計法案提案理由（1947年）『日本統計制度再建史—統計委員会史稿 資料編（Ⅱ）』行政管理庁統計基準局, 1963年3月）と説明している。同じく、その運用については、統計法の国会説明資料における立法の趣旨の中に、「届出の期限は、原則として事前に、止むを得なければ事後できる限り速やかに届出させる」、また、統計法第8条に基づく届出に関する説明書（統計委員会事務局, 1950年5月, 『前出書 資料編（Ⅲ）』）の中の「統計調査の届出の手続き」において、「統計委員会としては、届け出られた統計調査について国の統計体系化という立場から調査実施者の企画に協力したいので、届出は少なくとも調査が始まる1箇月前くらいに統計委員会に到着するよう送付願いたい」と説明している。

このように、指定統計調査以外の統計調査を実施する際に必要な届出は、かなり緩い要件の下で受理されていた。実際の届出に当たっては、統計調査届出手続規定に定める様式に、法定の届出事項に加えてそれ以外の事項も含まれているが、法定の届出事項については簡

易な内容が想定されており、また、それ以外の事項についても、統計法の逐条解説において、「調査計画の全体像把握のために参考情報として求めているものであって、指定統計調査のような詳細な記述を必要としない。」と記述されている。それにもかかわらず、「届出が強制を伴わないことと届出によって届出者が受益することが少ないこと等によって届出の義務が完全にまもられているとはいえない。」（前出書『日本統計制度再建史』）状況が広がり、行政報告の徴集が激増し、調査客体の負担は増大した。統計委員会が各省庁の権限に対抗して調査の重複を排除し、統計を体系的に整備することは困難となり、統計法が施行された5年後に、国の行政機関が統計作成の目的を有する報告（統計報告）を対象として、統計報告調整法が施行された。同法により、国が行う指定統計調査以外の統計調査の大半が適用対象とされた。

統計報告調整法第4条に定める、統計報告の徴集に必要な承認申請事項は、統計法の下での届出事項よりも広く、それ以外の事項も詳細となっている。また、同法では第5条に別途、報告徴集に対する承認の審査を行う基準を定めており、見方によっては、指定統計調査の審査より厳しいとも言える。同法の施行以降、新たに統計調査を行う際には、承認手続きのための申請書類は詳細かつ多大なもので、当然、申請書の作成のみならず、限られた審査人員では審査のための長い期間が必要となる。同法の施行は、皮肉にも、リポート・コントロールの機能を果たすことには資することになったが、喫緊の行政課題に応えるために必要な統計情報を簡便に入手する上で厚い壁となっていたことは確かである。各府省庁で外部の機関を迂回した調査が増えてきた状況は、調査客体の負担の増加をもたらし、法令遵守の観点から許されるものではないが、止むを得ない側面も理解できる。

このような状況にどう対応すべきであろうか。ひとつのヒントは旧統計法にあると考える。旧統計法は、戦後の国家再建のための基礎資料として基本的な統計を体系的に整備することを目的としていた。他方、統計報告調整法は、専ら行政施策上から実施された調査や報告徴集の増加に伴い、調査・報告間で重複が生じるとともに対象となる民間の負担が増大したことの調整を目的としていた。

2007年に全面的に改正された統計法は、旧統計法と統計報告調整法を統合して作られているが、それぞれの法の精神および目的を十分に規程に取り込んでいるとは言えない。今後は、現行統計法の仕組みの欠点を補うため、旧統計法の利点をあらためて見直し、新たな法制度を作ること考えるべきではなかろうか。

たとえば、改正された統計法においては、国が行う統計調査について、旧統計法の指定統計調査は基幹統計調査に、旧統計法の届出を要する統計調査（届出統計調査）と統計報告調整法により報告徴集に承認を要する統計調査（承認統計調査）は合わせて一般統計調査へと衣替えしている。基幹統計調査と一般統計調査の間で、統計法上の承認手続きの大きな違いは、統計委員会の審議手続を必要とするか否かのみであって、広範な審査項目についての審査を行うことについては差がない。したがって、総務省の担当者の審査事務の進め方によっては、調査を企画する行政機関の負担と言う点では変わらなくなってしまう

恨みがあった。このようなこれまでの運用の実態を踏まえ、事前審査を行う基幹統計調査と一般統計調査の他に、かつての届出統計調査のように、簡易で短期間の手続で実施できる統計調査を設定することによって、喫緊の行政ニーズに応え得る統計情報を創出できるようにしてはどうか。かつての届出統計調査についても、旧統計法の解説の中で、「届出を要する統計調査の範囲は相当広範囲にわたるから、その個々についてまで、指定統計と同程度の事項を届け出させる義務を一般に課する必要はないからである。又、届出調査のうち特に重要で更に細目にわたる資料が必要な場合は、第6条の2第3号に基づいて資料及び報告の提出並びに説明を求めることができる。」（『統計法と統計制度』山中四郎・河合三良, 1949年）とあるように、一律に課す手続義務は軽くしつつ、内容と必要に応じた統計調整部門による検討をするという考え方に立った仕組みであったと考えられる。

その趣旨に鑑みて、かつての届出統計調査の範疇で、独立行政法人等が行う統計にあって、統計体系の一翼を担っていて周期的に調査する統計調査を一般統計調査、1回限りの即応的な統計調査を「その他調査」と区分して、後者の審査を簡略化する方策を探ってはどうか。もちろん、適切な調査方法によって信頼できる統計を作成しうるか否かは必須の審査要件であるが、日本統計学会等の協力による第3者機関を活用すれば、迅速に作業を完了することが可能である。類似の統計との重複の有無等についても、調査客体である企業等からの情報提供を受けて、併せて審査すれば、外部機関を通した調査が減ることを勘案すれば、調査客体に過度な負担を求めることも避けられよう。いずれにしても、必要な統計を作成できるような法改正等も含めた仕組み造りが必要になってきていると考える。

第2章 適切な統計作成プロセスの監査

2.1 毎月勤労統計調査等の統計作成プロセスとそのガバナンスに関わる課題の把握

毎月勤労統計調査に関する特別監察委員会報告（2019）の「第4. 総括」では、厚生労働省としての「組織としてのガバナンスの欠如」、「専門的な領域であるからという理由で、統計に関わる部門が厚生労働省の中でいわば『閉じた』組織となってしまうことで、省内からあまり注目を浴びることもなく、その結果、統計行政がフレッシュな視点でチェックを受けることなく行われてきたことにあるのではないかとされ、「ガバナンスの強化」が提言されている。

総務省統計委員会点検検証部会（2019）は、2019年5月24日に開催された統計委員会において、「毎月勤労統計に対しては、今後さらに結果数値や作成プロセスについて重点的な検証を行い、他統計を含めこのような影響度Ⅳ（注：利用上重大な影響のある結果数値の訂正事案）が将来起こることのないよう万全を期すことを目指す」と報告した。とくに「今後の再発防止のために、統計の作成プロセスにおいて、ISO・JISによる総合的品質の考え方にそって対策を講じていくこと」を提言し、①品質はプロセスで作り込む、②透明性を確保する、③継続的にPDCAサイクルを回す、④業務記録の保存を徹底する、⑤必要な業務体制を整備する、⑥府省間でノウハウ、リソースを有効活用する、⑦ガバナンスを確立する、といった対策の方向性を示している。①では、「事後的な検査、外部からの監察・評価には限界がある。プロセスの中での品質保証に注力することが王道であり、また最も効果的である。」としている。

プロセス保証の考え方は、統計委員会指摘の通り公的統計の質保証の上、最も重要である。しかし、本委員会は、②に指摘された透明性の確保のために、内部品質保証（Internal Quality Assurance, 組織のトップに品質が十分確保されていることについての信頼を与える活動）、および外部品質保証（External Quality Assurance, 組織外部に品質が十分確保されていることについての信頼を与える活動）の有効な仕組みの確立が必要と考えて、監査に関する内外の事例について調査を行い、その結果を踏まえて必要な提言を行うこととした。

2.2 本委員会の調査活動と考察

統計作成を透明化し監査可能なものとするためには、そのプロセスが明確に示される必要がある。監査は定義されたプロセスが有効に機能しているかを判断する行為である。本委員会では、海外における公的統計制度に関する専門的な知見を持つ會田雅人氏から意見を聴取した。

英国は2007年統計・登録サービス法によって、統計作成とその監視の機能を分離することとなり、「統計監視局」という監督機関が設けられていることが特徴的である。一方、フランスでは、公的統計調査実施部局が統計調査の審査を受け、「公益性および統計品質適合ラベル」を付与可能か否かの審査が実施されている。その第2段審査は「統計品質ラベル

委員会」が実施する統計調査の主要なプロセスに関する計画が一般的な調査規範に適合しているか否かを判断するものである。フランスの審査は計画段階での事前審査ではあるが、日本の統計委員会による審査と異なり、各省庁の統計専門家が適合性評価を行っていることに特徴がある。

具体的に統計作成プロセス自体に ISO 9001「品質マネジメントシステム」に基づく第3者監査が行われている例として、Fenwick and Tippen (2003) が紹介した英国統計局による物価指数作成プロセスに対する認証取得が挙げられる。ISO 9001 に基づく品質保証の考え方は、第3者認証を行うか否かは別として、国連統計委員会「公的統計における一般的国家品質保証フレームワーク (The Expert Group on NAQF, 2012)」にも反映されている。(樺 (2019)「公的統計に必要なマネジメントシステム、特別企画統計の信頼性向上をめざして」) ISO 9001 は、公的統計に限らず製品・サービスの質保証に関わる汎用規格であり、組織自らがその製品・サービスの質を保証するためのプロセスや方法を明確に定義し、その有効性に関する監査が行われる。

一方、調査の企画から公表までのプロセスについての質保証規格が、ISO 20252「市場・世論・社会調査及びインサイト・データ分析ー用語及びサービス要求事項」であり、そこではより具体的に調査企画・実施・編成・公表プロセスについて品質保証に必要な要求事項が規定されている。日本では、日本能率協会がこの規格に基づく監査と第3者認証を行っている。

この ISO 20252 に基づき、日本の公的統計について要求事項を定めたのが、(一社) 日本品質管理学会 (2016) である。ただし、この学会規格は国家規格ではないので、日本の適合性評価制度、すなわち第3者認証制度で用いることはできない。もちろん、日本品質管理学会規格制定後、総務省政策統括官室は各府省と協業して、「公的統計の品質保証に関するガイドライン」([http:// www.soumu. go.jp/main_content/000472897.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000472897.pdf)) を改訂し、各府省に統計作成プロセスの品質保証活動の徹底を指示していた。

しかし、毎月勤労統計調査で起きた不正は、各府省統計作成部局あるいは政府内部に閉じた組織内品質保証活動では、国民に信頼性を与える外部品質保証は困難であり、何らかの第3者評価制度が必要なことを強く示唆している。一方、統計委員会点検検証部会 (2019) が指摘したように、外部監査によって、公的統計調査プロセスの適合性を評価することには限界がある。したがって、日本品質管理学会規格のような公的統計作成プロセス自体を扱った標準を第3者認証が可能となる国家規格に改訂することや、フランスの「統計品質ラベル委員会」のように、公的統計調査の専門家が監視行為にあたるという方策も考える必要がある。

2.3 第3者監査の実施

以上の調査活動を基に、毎月勤労統計調査に関わる諸委員会が提起しているガバナンスに関わる再発防止策をより実効化するために、本委員会は政府に対して、第3者認証機関に基づく公的統計作成プロセスに対する第3者監査の実施を定常的に行うことを提言する。

このため、ISO 20252 に準拠し、公的統計作成プロセスに関わる要求事項を定めた日本産業規格を制定し、第 3 者監査に基づく認証制度を日本の公式な適合性評価制度の中に確立する。この国家規格は、ISO 20252 規格の要求事項から公的統計作成プロセスに必要な要求を抽出したものとして作成することで、ISO 20252 認証とダブルスタンダードとならないように配慮しなければならない。また、この第 3 者監査は、日本適合性認定協会（認定機関）の認定を受けた力量のある認証機関が実施しなければならない。

第 3 者監査は、公的統計実施部局の企画プロセス、自治体や民間委託機関などが関わる実査プロセス、各府省、（独）統計センター、民間委託機関などが関わる編成プロセスなどに対して実施できるように制度設計されるべきである。全ての統計調査部局、実査管理組織、統計編成組織が第 3 者監査制度に基づく認証を受けることが望ましいが、当面は、品質上問題が起きるリスクが大きい組織に対して重点的に審査がなされるべきである。この制度自体は、公的統計作成のプロセスの一部を委託される民間組織の質保証にとっても有効である。

この第 3 者監査には、マネジメントシステム審査やサービス審査の力量を持つ正式な審査員と共に、公的統計調査の企画・編成に携わった経験のある実務専門家が審査員ないしはエキスパートとして同行し、審査チームを構成し、実務専門家の立場から観察・指摘を行うことで監査の実効性を高める必要がある。公的統計調査実務の専門家としては、各府省統計部局の経験者などが考えられる。これらの専門家は、審査経験を積むことによって、審査員資格の取得も可能とする。

第3章 必要な統計が作成されているか

戦後の経済の混乱のなかで、政府が経済再建を進めるためにまず必要としたのが、経済の実情に関する正確なデータであった。そのために統計制度の再建が重要な課題とされ、1946年2月に初めて統計制度改善の問題が取り上げられ、その後に設置された統計懇談会、統計研究会、統計制度改善に関する委員会における検討を経て、同年末に統計委員会が設置された。統計委員会において、統計制度の枠組がつくられ、統計体系は1947～1948年頃から急速に整備され、1960年頃までにほぼ完成した。戦後に構築された政府統計の大枠の特徴は、次のような点にある。

- (1) 中央の主要な省庁がそれぞれに統計部局を持ち、統計部局ごとに統計を企画・作成・公表する分散型統計機構である。カナダのように中央統計局が一括して統計を作成する集中型の組織と対照的である。
- (2) 統計調査の実施に当っては、中央省庁からの委任にもとづいて地方公共団体（都道府県・市区町村）の統計担当者が実行する仕組みである。地方政府が完全に中央政府から独立していて、国の統計調査の実務を中央政府の出先機関が直接実施する国々とは異なっている。
- (3) 戦前の行政記録や報告にもとづいた統計より、調査による統計が中心となっている。
- (4) 戦時中に、政府当局の圧力によって統計が歪められたことを教訓として、統計の客観性、中立性、公開性が強調され、そのための保証として、統計職員の身分保障が制度化された。

上記の(1)と(2)のような現状は、時代の変化に対応して新たな統計を作成する上で多くの困難をもたらしている。(3)については、近年徐々に行政記録の統計が進んできたとはいえ、税務情報や住民基本台帳などの国家運営に関する基本的な情報を統計作成に全面的に活用する状況からは程遠く、欧米先進国とは格段の違いがある。(4)は大きく変わり、統計職員の身分保障はおろか、1982年の行政改革以降、1985年にかけて、統計法の改正で統計官および統計主事に関する規定がたびたび見直され、必置義務の規定が最終的には廃止された。統計業務に専門性と誇りを持った人材は枯渇し、統計予算・人員が削減されるすう勢と相まって、統計の質の劣化に作用した。

このように、統計を取り巻く環境は、世の中で必要とされる、信頼しうる統計情報を国民に提供できる状況と言うことはできない。

3.1 日本の統計体系と統計の新設

戦後の統計の整備は、食料などの生活物資の不足に対する行政上の必要のため、モノの生産や流通の物量的把握を最優先とした。図3.1は、戦後の昭和20年代の産業別国内純生産の構成比である。

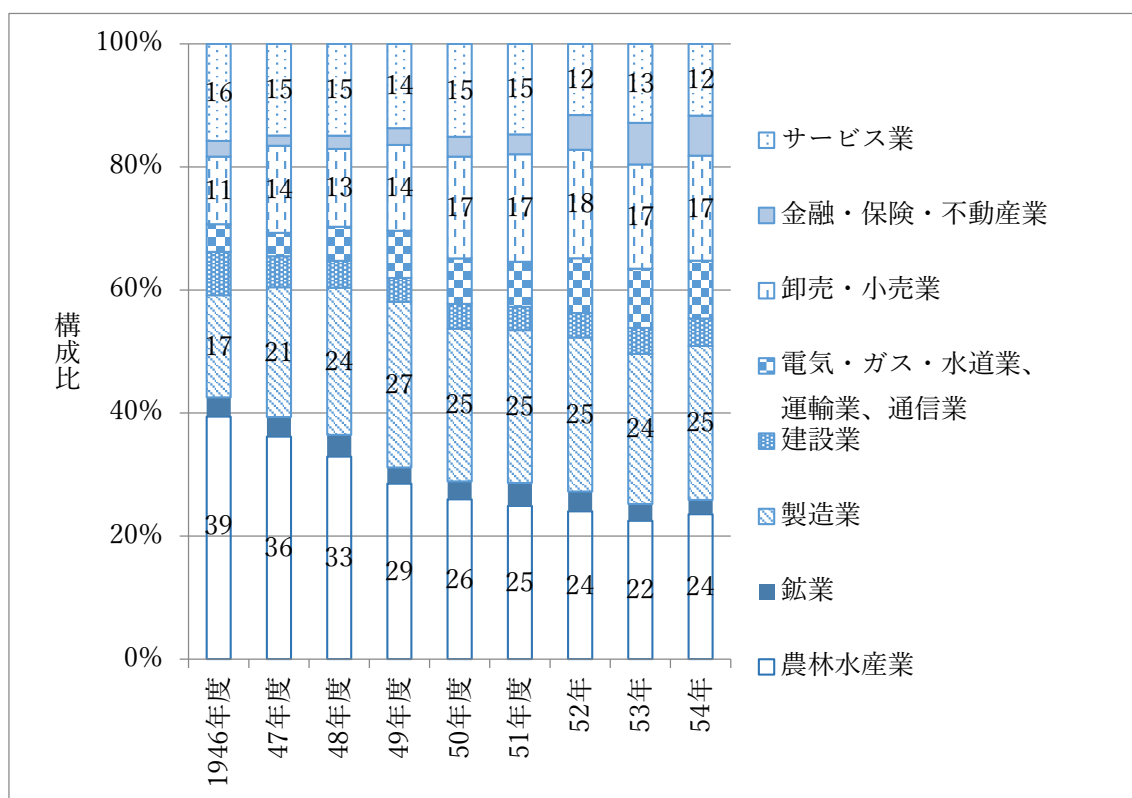


図 3.1 1946 年度～1954 年の産業別国内純生産の構成比

資料：経済企画庁「国民所得統計年報」

終戦直後には、農業、鉱業、製造業、卸売・小売業のモノの生産と流通に係る産業が公務を除く国内純生産の 70%を占めており、なかでも、農林水産業は 4 割近くを占めていた。この時期に政府統計の体系的整備が開始されたことにより、これら産業の統計については重点的に整備が講じられた。これを反映するのが、各府省の統計職員と統計予算である。

表 3.1 に、1949 年度における、国の行政機関別の統計職員数、統計予算、統計調査予算（統計委員会事務局基準課の調査数値）および構成比を記す。なお、全額国庫負担による地方統計機構については除いてある。

表 3.1 に見るように、農林省の統計職員数、統計予算、統計調査予算は突出していて、国の行政機関全体の 7 割前後を占める。戦後の主食の統制期に収穫高の実際からの大幅な乖離に対して、連合国軍総司令部（GHQ）が作物報告を中心とした農業統計の根本的刷新を命令したことを受けて、8200 人余から成る農林省直属の作物報告組織を全都道府県に設置し、さらに、戦時中の国家協力機関だった農業会の解散に伴って農地委員会職員を引き継いだために、膨大な組織になったことがその背景にある。厚生省の職員数は 10%を超えるが、これも GHQ の指令に基づいて、公衆衛生指導を強化するため予防局に衛生統計課が設けられ、次いで、人口動態統計が総理府統計局から移管されて衛生統計部となったことによる。

表 3.1 国の行政機関別の統計職員、統計予算、統計調査予算および構成比%（1949 年度）

	統計職員数	(構成比)	統計予算（千円）	(構成比)	うち統計調査予算	(構成比)
総理府統計局	1,647	5.6	195,967	4.8	88,083	5.5
大蔵省	474	1.6	68,179	1.7	25,474	1.6
法務省	26	0.1	3,031	0.1	4,394	0.3
文部省	59	0.2	28,681	0.7	20,680	1.3
厚生省	3,029	10.3	236,531	5.8	126,329	7.8
農林省	19,819	67.2	2,966,987	73.2	1,105,676	68.6
通商産業省	1,235	4.2	262,916	6.5	162,013	10.1
運輸省	260	0.9	23,405	0.6	22,166	1.4
逓信省	249	0.8	8,476	0.2	14,757	0.9
労働省	2,508	8.5	252,174	6.2	35,999	2.2
建設省	207	0.7	5,244	0.1	5,244	0.3
合計	29,513	100.0	4,051,591	100.0	1,610,815	100.0

注：総理府の地方財政委員会は除く

資料：山中四郎・河合三良『統計法と統計制度』統計の友社、1949 年

このように、戦後には、所管する行政分野ごとに構築された統計機構の編成に、GHQ の意向と好み色が濃く反映していたことは否めないものの、当時の経済・社会状況を的確に捉えて、適切な政策を実行する上で必要な統計が重点的に整備されたことも事実である。ただし、天の声で一旦確立した各府省の統計組織は、1952 年に GHQ が活動を停止した後も各府省の権限の下で温存され、時代の変化に対応して府省間で統計資源が再配分することは叶うべくもなかった。

図 3.2 は、1955 年～2017 年の産業別国内純生産の構成比である。

1960 年頃には統計体系が整備されたが、その頃からの産業構成は激変している。農林水産業は 1966 年に 10%、1979 年に 5%、1997 年に 2%を下回り、2017 年は 1.3%にとどまる。製造業も 1970 年の 38%をピークに漸減傾向にあり、2017 年には 22%へと低下した。他方、第 3 次産業の構成比は公務を除いても、1974 年に 40%に達し、1984 年には過半を超え、2017 年は 71%に達している。しかしながら、第 3 次産業に関する統計は量、質ともに不十分であり、国民経済計算の精度にも大きく影響している。サービス活動については所管する府省庁がいくつにも分かれていて、かつ、府省庁によって統計に対する認識も異なっているために、統計の取り方も統一が取れていない。何よりも、予算と人員の制約のため、サービス分野については必要な統計情報が決定的に不足している。

図 3.3 は、1970～2015 年における農林水産省とそれ以外の府省合計の統計職員数（地方支分局を含む）および、国の統計予算に占める農林水産省の統計予算の割合の推移である。

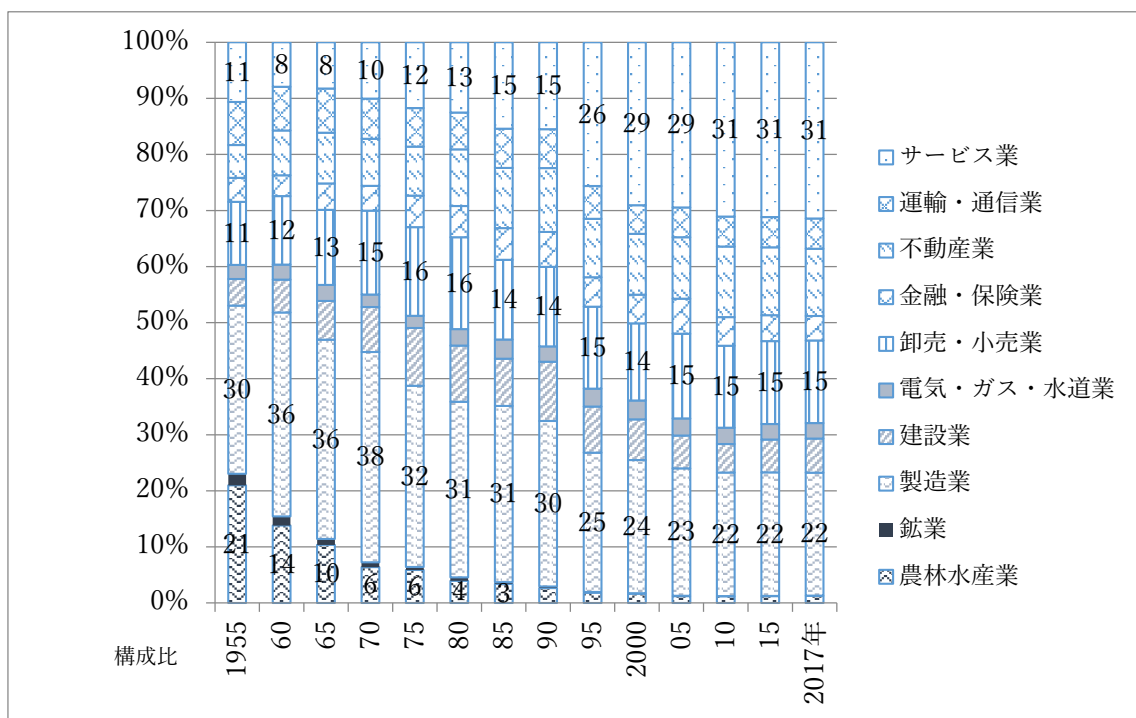


図 3.2 産業別国内純生産の構成比（1955～2017 年）

資料：経済企画庁「国民所得統計年報」、内閣府「国民経済計算」

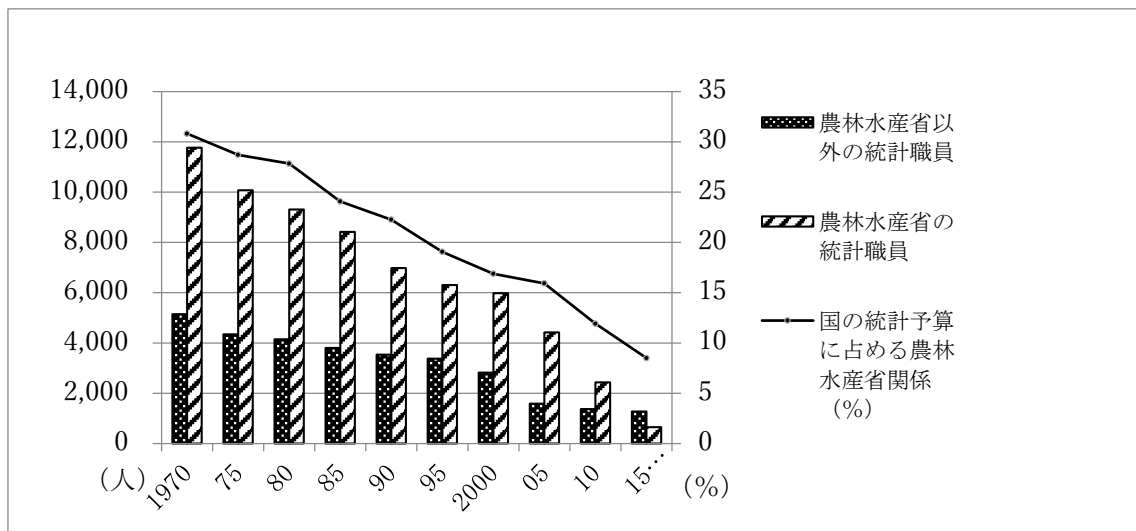


図 3.3 統計職員と統計予算

注：統計職員数は 4 月 1 日現在、統計予算は当該年度以降の 5 年度合計

2015 年度の農林水産省の統計職員数は地方農政局等の地域センター及び支所を除く数値

資料：総務省「統計基準年報」他

1970 年度（4 月 1 日現在）には、国の統計職員の 70%を農林水産省統計職員が占めている。図 3.2 の農林水産業の国内生産額に占める割合に比べて、統計職員の偏在が著しいことがわかる。農林水産省職員についての歴史的経緯を勘案したとしても、統計予算についても農林水産省で 31%を占めており、経済活動と対応して統計資源が適切に配分されていないことが明らかである。この状況は、1970 年度以降も変わることなく、経済活動の変化に対応して統計資源が再配分されることはなかった。

農林水産業において、産み出す付加価値や就業者の構成比が著しく低下し、それだけ統計需要が相対的に減少したにもかかわらず、統計資源の割合が変わらないことこそ、分散型の統計機構の弊害を端的に表している。分散型統計機構にあつて、有用性の減じた統計を縮小し、新たに必要とされる統計を創出するといった、総合調整機能が働かない日本の統計制度の仕組みは、今日の情報社会において致命的であるといっても過言ではない。

さらに、戦後暫くして相次いだ行政整理、行政改革は統計部門に大きくしわ寄せする結果となった。行政組織の簡素化に際しては、多くの場合、各府省に一律に削減を求めている。1949 年の行政整理では、総理府統計局を除いて、他の商工省、労働省、農林省の統計に係る局をすべて部に格下げした。その後も、部課の削減が課されたとき、統計部門がその対象となったことは少なくない。これによって、統計部門のトップに大きな権限を付与された有能な専門家が座ることが困難になったであろう。

統計職員の削減と統計予算の縮小によって、代替しうる統計情報がないままに統計調査の廃止や内容の縮小が余儀なくされた。代表的な例として、1970 年を最後に調査されなくなった経済企画庁「国富調査」や各種の統計調査で在庫項目が廃止・縮小されたことを挙げられる。前者については、1980 年代後半にまことしやかに土地不足が喧伝された情報の信ぴょう性を確かめることを困難にさせ、土地バブルを助長したことは確かであろう。後者については、SNA の推計に支障が生じ、推計精度を低くしている。いずれも、削減した統計資源に対して比べようもない損失を日本経済に与えたことは確実である。情報が価値を持つことを強く認識させたこのような経験が、国の情報のおおもとである統計の作成に、その後も活かされていないのは残念を通り越した感がある。

また、統計資源が一貫して減少し続けたことによって、社会・経済の変化に対応した統計体系の整備はほとんど進まなかった。国の重要な統計である指定統計は統計体系の中核をなすものであるが、統計体系が 1960 年頃に整備されて以降、新たに開始した統計は数少ない。2007 年の統計法改正までの 50 年近くで、内航船舶輸送統計（1963 年）、全国物価統計（1967 年）、特定サービス産業実態統計（1973 年）、社会生活基本統計（1976 年）、通商産業省特定産業種石油等消費統計（1980 年）、国民生活基礎統計（1986 年）、サービス業基本統計（1989 年）、通商産業省企業活動基本統計（1992 年）、法人土地基本統計（1993 年開始、1998 年に指定）、農業経営統計（1994 年）、商工業実態基本統計（1998 年）の 11 本にとどまる。戦後に制度設計され構築された統計体系ならびにその仕組みが、統計資源が減少するなかで、統計の保守性、継続性に配慮するとの名分で大胆に変革せずに維持されてきて、60

年経過した現実と適合しないところが噴出している。必要な統計情報を統計法に則して、適切に入手できる制度の再構築が切に求められる。

3.2 必要な統計が作成されていない背景

公的統計に関して、各方面からの要望に対して十分に応えていないという指摘が少なくない。要望の主要なものをあげれば、次のとおりである。

(1) 不足している統計に対する要望

サービス業全体について包括的に把握する統計調査は、1989年にサービス業基本調査が創設されるまでは存在しなかった。また、1992年に通商産業省企業活動基本調査が開始されるまでは、企業の多面的な展開を包括的に明らかにする情報化・多角化・国際化の状況に関する情報は、ほとんど提供されていなかった。環境統計、ストック統計、および、さまざまなサービス業統計も、1980年に答申された「統計行政の中長期構想」で、その整備が必要と指摘された課題である。これらの課題については、その後、部分的に解決されたものもあるとはいえ、依然として改善が必要なものが残されている。さらに、時代の変化とともに、新たに必要とされる統計情報が次々と現れている。たとえば、「統計改革推進会議最終とりまとめ」において、SNA 推計のための基礎資料として、建設・不動産、医療・介護、教育分野等の分野の統計情報が不足していることが指摘されている。

(2) より詳細な情報の提供に対する要望

内閣府と財務省の共管として実施されている法人企業景気予測調査に対して、地域別の景気指標を提供することが、たびたび要望されている。景気統計には日本銀行の短期経済観測もあり、地域別情報の提供は、これらの統計に対する共通する要望である。これらは、地域経済の動向を把握するために貴重な情報であるだけでなく、各地域で統計作成に携わる機関にとっても、調査対象企業等からの情報を収集する際に、統計の有用性を示せるという理由がある。世帯統計に関しては、労働力調査における都道府県別失業率などに対する公表の要望がある。

ただし、地域別集計の点に関しては、費用対効果の問題を意識しなければならない。世帯統計に関する例では、労働力統計において失業率の数字で誤差を0.1パーセント程度とする都道府県の情報を提供するためには、調査対象となる世帯の数を数十倍にする必要があり、調査費用および調査対象世帯の報告負担の増大を勘案する必要がある。また、法人企業に関しては、地方における企業活動を的確に表現することは理論上も容易ではないという事情がある。すなわち、大企業の本社は東京や大阪などの大都市にあるため、他地域に存在する工場や支店の経済活動をどのように捉えるべきかという課題を整理する必要がある。

公表の頻度については、現在は四半期で公表されているGDP統計に対して、一部の海外諸国のように、月次の統計に対する要望がある。

(3) より正確な統計に対する要望

総務省の家計調査に対しては、経済産業省が公表する商業販売額の変化が比較的滑らか

に変化することと比較して、家計の消費水準の変動幅は相対的に大きいことから、景気指標として使い方が難しいという指摘が少なくない。その原因は、調査対象となる世帯の数が少ないためであるとの意見も広く見受けられる。さらに、高齢世帯と若年世帯の比率が母集団における比率と違っていること、共働き世帯の比率が小さいことなどから、統計の信頼性を疑問視するエコノミストも存在する。家計調査の精度評価および改善策に関する指摘の一部には、「標本抽出率が小さいために誤差が大きい」や「回答が公務員世帯に偏る」など、統計的手法や調査の実際に関する誤解があるものの、統計の重要性を認識した上で提示される改善の要望に対しては、適切に応える必要がある。

企業統計に関しても、財務省が実施する法人企業統計の結果が、日本銀行の短期経済観測の結果と若干異なることから、その正確性を疑問視する声もある。さらに、法人企業統計については、中小企業に関する、現在より正確な統計の作成に対する要望がある。

技術的な観点から改善を求めることもある。消費者物価指数に対する、品質変化への対応などを含む計算方法の精緻化については、価格収集方法や調査対象店舗の選定など、さまざまな問題があり、改善の余地が残されている。事業所や企業の調査に関しては、毎月勤労統計における標本事業所の交代方法に関して、標本を数年間固定するか、毎年、あるいは数か月おきに交代するかによって、集計結果が異なる可能性があることが指摘されている。同種の問題として、法人企業統計における標本の交代に伴う断層の発生について、対応が必要との専門的な指摘がある。

以上のように、公的統計に対する要望は多岐にわたるが、公的統計の作成において最も優先されるべき留意点は、政策の企画・立案・評価に際しての有用性である。さらに、国民が国の実態を的確に把握し、企業や個人の適切な意思決定に役立つ統計情報を提供することが重要である。さらに、研究者による分析や、海外が求める情報が作成できているかも有用性の判断基準のひとつである。これらの要望に対応して、統計資源を確保し、どのように配分するかが適時・適切に決定できることが望ましい。しかしながら、上述のとおり、不足している統計を作成できていない現状は、そのような理想とはほど遠い。ここでは、その背景を探ることを通して、改革に向けた方策を間接的に提示したい。統計の整備が不十分であることの背景として、主に以下の点を指摘できる。

(1) 統計資源の制約と分散型の統計機構

統計に係る人員と予算の制約のもとで新たな統計需要に対応するためには、既存の統計を削減するか、作成方法を効率化して、統計資源を捻出することが必要である。しかしながら、統計資源が各府省に分散している現状では、趨勢的に統計職員と予算が減少するなかで、各府省の抱える統計資源は次第に小規模となっており、それぞれの所管する統計を維持・作成することに追われているのが実情である。そのため、統計を大胆に見直して、抜本的に作成方法を革新するといった余裕を見いだせない状況にある。この問題は、日本が採用している分散型の統計作成機構に起因するところが大きく、集中型の統計機構であれば、ある程度

は回避しうるものである。また、各府省が自らの行政目的に資する統計を作成する分散型の統計機構においては、各府省にまたがる統計分野について、調整および協力体制を構築することは困難である。サービス関係の統計が、依然として十分に整備されているとは言えない現状は、調整の難しさを示す典型的な例である。

日本では、このような分散型統計機構の弊害を緩和するために、各府省の統計を総合的に調整する役割を持つ基準行政部局が設置されている。ただし、その権限が十分でないこともあって、既存の統計を廃止・統合して、必要とされる統計を作成するという機能を果たしているとは言えない。その象徴的な例は、2007 年の統計法の改正に至る経緯である。当時、内閣府の経済財政諮問会議において、小泉首相から各府省の統計資源を統計の必要性に合わせて調整する指令が発せられた。具体的には、相対的に余裕のあった農林水産省の職員を不足しているサービス業の統計作成に充当することが骨太の方針に盛り込まれ、その方向に沿った検討が行われたにも関わらず、結果的には農水部門の純減だけに終わり、政府全体として、統計作成機構の一層の弱体化につながった。

(2) 統計職員の専門性の低下

最近では、国・地方を問わず、統計業務の担当者として、統計に関する知識と経験が乏しい人材の任用が行われている。そのため、新しい統計に対する需要があっても、専門性の欠如から、それに対応する企画が立てられない状況にある。その背景として、専門性を無視した人事異動、1980 年代の法令改正によって統計官・統計主事などの有資格者の設置に関する義務規定の廃止が大きな要因となっている。総じて、専門性が低下してきたことに関しては、いくつかの府省において、統計業務知識の継承が適切に行われていないという状況から窺い知ることができる。典型的な例として経済産業省を取り上げれば、1960 年代に入省した統計に対して熱意のある職員が、人事ローテーションもあって、定年で退職するまでに知識・経験を伝承することがかなわず、後継者を十分に育てられなかったことを、多数の当事者が発言している。

また、国と地方における統計資源の削減に伴って、民間機関への統計業務委託が次第に増加している。委託内容の中には、統計調査の実施や集計にとどまらず、企画まで委託する事例もある。これでは、統計調査に関する経験を組織の中で蓄積することはできず、統計作成部局の専門性の低下に拍車がかかることが懸念される。

(3) IT 化への対応の遅れ

多くの府省において情報処理に秀でた人材を統計作成に活用できていないこと、およびシステム開発に関する予算が乏しいことが指摘されている。総務省統計局におけるウェブ情報を利用した物価指数の作成、ビッグデータを活用した消費水準の推計など、いくつかの先行的な試みはあるものの、現状において、国を挙げての IT 技術の統計への活用に向けた取組みは、先進諸国に限らず、海外の発展途上国に比較しても、大きく遅れをとっていると言わざるを得ない。

(4) 行政における統計軽視の傾向

東日本大震災後の復興計画の策定に際して、ストック統計などが従来から不足していたため、正確な情報を入手することは困難であった。それにも関わらず、計画の策定に必要な統計を作成し、利用すべきだという指摘は、ほとんどなされなかった。さらに、人口規模・集積に対応した社会基盤の整備、従来からの土地活用の実態、各地域の世帯属性の分布などの統計情報を客観的な根拠として、復興計画の検討が進められた形跡も、ほとんど確認できなかった。

客観的な根拠が政策の評価に重要であるとの認識は、1990年代に入って欧米各国では当然のこととして受け入れられていた。日本では、2017年の「統計改革推進会議最終とりまとめ」において、EBPMを重視する方向が明確に提示されたことは高く評価できるものの、その実現までには、まだ時間がかかることが予想される。

第4章 必要な統計を作成するための組織を考える

4.1 英国の経験

毎月勤労統計をめぐる失態が次々と露見し、さらに、賃金構造基本統計においても、調査計画から逸脱している不正行為が明らかになった。また、他省の統計の誤りもマスメディアによって大きく喧伝された。このような状況が続けば、国民は統計に対する信頼を失うとともに、次第にそのような統計が作成される仕組みそのものに対して疑念を抱くであろう。このような事態に陥った先例として英国があり、その後の改革の経過は、今後の日本における統計改革の大きな参考になるであろう。

英国では、サッチャー首相のもとで行政改革が進められ、その一環として、1980年代にスーパーマーケットのオーナーであるレイナー氏の調査報告にもとづいて統計改革を実行した。この国際的にも有名なレイナー主義は、政府は行政にとって必要な統計を主な目的として統計需要に対応すべきであり、民間のために統計を作成する必要はないとの考えに立っていた。これに従って、1980年代半ばまでの5年間に統計予算を約1/3、職員数を約1/4削減した。

その結果、さまざまな形で政府統計のひずみが表面化した。統計の質の劣化は著しく、例えば、国民経済計算の生産、分配、支出の各勘定の計数は大きく乖離した。各勘定は本来一致するはずであるにもかかわらず、勘定間の不突合が拡大したのは、推計の基礎となる統計データの誤差がいかに大きいかを示している。実際、1988年度上半期には、生産統計では年率6%増加しているのに、国内総生産は2.5%の成長にとどまった。

このような状況に対して、議会は重大な懸念を表明し、政府部内や学界から政府統計の信頼性の低下が頻繁に指摘され、国民からも懐疑的にみられるようになった。このため、上級経済顧問官であるピックフォード氏のもとに設置された専門委員会の提言に従って、統計改善のための組織の見直しや予算措置が講じられた。1989年に、他部局の業務を移管・一部統合することによって、中央統計局（Central Statistical Office CSO）の組織と権限が大幅に拡大した。その後も、本格的な財政措置の裏付けの下、統計サービスの質の向上と政府統計の中立性・公正性を確保するため、CSOは1991年に大蔵大臣管轄下の執行庁（エージェンシー）に移行する組織面の措置がとられた。これにより、GDP作成に必要な経済統計に関して集中化を一步進めることができ、CSOの司令塔的機能は強化された。

さらに、1996年に中央統計局（CSO）と人口センサス局（OPCS）を統合して国家統計局（Office for National Statistics ONS）を設立し、統計機構の集中度を高めた。同時に、国家統計局長（National Statistician）が政府統計の作成に関わっているすべての人々の共同体である政府統計機構（Government Statistical Service GSS）の長、およびイングランド・ウェールズ人口登録局長も兼務し、統計専門職の採用など政府全体の統計専門職員を横断的に人事管理できる仕組みを構築し、統計の品質向上を図った。CSOがOPCSと統合され国家統計局となり、所管する統計が拡大し、公的統計における国家統計局の司令塔的機能は高

まった。

2008 年には、統計登録サービス法によって英国統計院（UK Statistics Authority）が設置された。統計院は、独立性が高いイングランド銀行がモデルとされ、最上位に理事会（Board）があり、国家統計局、統計監視局（the Office for Statistics Regulation）を包含した組織である。議会に対しては、内閣府担当大臣を経由して報告を行うが、理事会が議会に対して直接の説明責任を持つ。これによって、独立した立場に立って、国家統計局を監督し、また、政府統計を評価する機能と統計作成の行動規範の遵守を監視する機能を確立した。この理事会の権限によって、英国の公的統計の司令塔機能が確立したといえる。英国では、このような一連の統計改革を通して、独立性を強めた司令塔機能を確立し、国民各層からの政府統計に対する信頼の確保を追求してきた。

日本の現状では、国民の公的統計に対する信頼性の低下を払拭する必要がある。また、分散型の統計機構の弊害を除去する上で、公的統計に対する司令塔機能の強化が強く求められている。その際、英国における近年の統計改革の過程は参考とすべき貴重な事例となろう。

4.2 米国の専門性

米国の連邦政府職員については、幹部等では政治的任用も多いが、それより下のレベルでは、試験による競争が原則で、昇進には空きポストへ応募することが必要である。フランス（カテゴリー+A）、英国（fast stream）、日本（昔で言う上級職）のような、採用時に選抜する人事制度は見当たらない。公募でそのポストの要件が示されることから、日本のように秘書課（人事課）が人事を行うのではなく、統計の専門性が必要なポストにはきちんとその要件に合致する者が選ばれる仕組みになっていると考えられる。

米国では、政府職員における数学専門職、統計専門職、OR 専門職、経済専門職、金融専門職は、基本的に大学院（専門職）を中心に育成していることが特徴である。専門職としての仕事の定義が明確なので、政府職員の中でこれらの専門家が何人所属しているかを明確に把握することができる。連邦政府労働統計局が推計した 2016 年の連邦政府の専門職員数と、参考までに州政府（病院・教育機関を除く）の専門職員数を表 4.1 に示す。

表 4.1 米国政府機関の専門職員数（2016 年）

専門職種	総数	連邦政府	州政府
数学家（数学職）	3,100	1,100	0
OR（応用数理家：数学職）	114,000	5,500	3,300
計算機情報研究科学者	27,900	7,900	0
統計家（数学職）	37,200	4,800	2,800
計算機システム分析	600,500	600	21,800
経済家（統計分析能力有）	21,300	4,800	1,900
保険数理（数学職）	23,600	300	500

マーケット分析	595,400	900	1,800
金融分析	296,100	500	4,500
政策科学	7,300	3,500	100
法律家	792,500	39,700	43,700
調査実査	14,600	0	500
情報セキュリティ分析	100,000	100	1,100
コンピュータプログラマー	294,900	100	7,200

資料：<https://www.bls.gov/ooh/home.htm> から各専門職員数を抜粋して作成

米国の連邦政府職員数は、日本の中央省庁職員数の概ね 4 倍である。したがって、統計に関連した職種別の構成が両国で同じだとすれば、日本では、修士修了水準の統計専門職（修士統計学専攻出身）が 1,200 人程度、経済についての統計的な実証分析を担える経済専門職が 1,200 人程度、オペレーションズリサーチや数学の専門職が 1,600 人となる。実情はこれらの職員数から程遠いばかりか、それが大学院経由で供給されることも不可能な大学院教育の状況である。

表 4.2 主要機関別統計職員数（2018 年度末）

	総数	フル タイム	(内訳)				フル タイム 以外
			統計家	エコノ ミスト	リサーチ サイエン ティスト	その他 統計 人材	
総数	20,441	11,603	3,507	1,874	191	519	8,718
(主要機関)							
商務省センサス局	14,755	6,543	2,282	69	0	0	8,212
商務省経済分析局	494	480	12	291	0	53	14
司法省司法統計局	57	56	36	0	0	0	1
労働省労働統計局	2,410	2,035	148	1,188	6	387	375
運輸省運輸統計局	80	75	17	6	0	35	5
農務省国家農務統計サービス	1,041	1,022	660	0	3	0	19
農務省経済研究サービス	357	330	1	181	0	0	7
エネルギー省エネルギー情報本部	370	268	65	71	75	9	2
教育省国家教育統計センター	115	95	74	1	0	0	20
保健福祉省国家保健統計センター	500	443	158	0	89	0	57

「連邦政府の統計プログラム（2018）」から主要な統計機関の職員数を抜粋したのが、表 4.2 である。連邦政府全体で、統計部局には 11,603 人のフルタイム職員と 8,718 人のフ

ルタイム以外の職員が在籍している。（ただし、商務省センサス局では、周期的調査、例えば 10 年ごとの人口・住宅センサスなどの実施、集計等で多数の臨時職員を雇用している。）

フルタイム職員 11,603 人について、資格別にみると、統計学を主として履修した統計家 (statistician) が約 30% の 3,507 人、経済学の他に統計等を履修したエコノミストが約 16% の 1,874 人在籍する。部局別にみると、日本における総務省統計局と経済産業省調査統計グループを合わせた部局に相当する商務省センサス局では 6,543 人のフルタイム職員がおり、その 3 人に 1 人は統計家である。日本の内閣府経済社会総合研究所に相当する商務省経済分析局では 480 人のフルタイム職員がおり、その 6 割近くがエコノミストである。労働省労働統計局では 2,035 人のフルタイム職員がおり、その 6 割がエコノミストである。

職員数およびそこに占める統計家、エコノミストという専門家の数を見ても、日本とは比べようもない規模であり、専門性のレベルが違うと認めざるを得ない。日本の現状をこの水準にまで到達させるのは非現実的であるとしても、データ社会に突入した現在、大幅に引き上げる努力が必要であることは論を待たない。

4.3 フランスの総合調整機能

フランスは、日本と同様に分散型の統計組織をとっており、国立統計経済研究所 (Institut National de la Statistique et des Études Économique : INSEE、経済・金融省の内部部局) を中心として、各省の統計部局 (Services statistiques ministeriels : SSM) がそれぞれの分野でデータの収集、統計の作成、分析等の統計サービスを担っている。INSEE は、人口センサス、企業統計、社会統計 (家計調査、雇用調査等) のほか、随時、住宅調査、余暇調査、時間配分調査等の統計調査を実施している。一方、SSM は、例えば、農林省が農業統計、林業統計等、文化・通信省が文化統計等、経済・金融省が金融統計、貿易統計、運輸統計等といった、各省の所掌に関する統計を担当している。

INSEE は統計調査の実施等の統計サービスにとどまらず、企業登録データベース (SIRENE)、地方公共団体と共同での全国個人識別台帳 (IRPP)、選挙人名簿、等のレジスターの管理や経済分析、経済計画の検証、国民経済計算を基軸とした統計体系の整備における主導的な役割、各省の統計についての総合調整などの機能も有しており、さらに、経済、統計の専門家の養成機関である国立統計経済行政学院 (ENSAE) と国立統計情報分析学院 (ENSAI) の 2 つの高等専門教育機関を運営している。また、パリに中央統計局、各州に地方統計局を持ち、統計の集計・編纂を担当する国家情報センターも有している。

一見すると、INSEE は、日本における総務省統計局、経済産業省調査統計グループのもつ統計作成業務、内閣府経済社会総合研究所の国民経済計算体系の推計、経済の分析業務、総務省統計研究研修所の統計に関する研究・研修業務、総務省政策統括官 (統計基準担当) の総合調整機能、審査業務、独立行政法人統計センターの統計調査結果の集計業務を併せ持つ組織であると受け止められる。ただし、組織の規模と権限及び専門性において大きな違いが

ある。

表 4.3 は、フランスの統計組織別の職員数である。

表 4.3 フランスの統計組織別職員数 (2018 年 1 月)

	各省統計部局 (SSM)		中央		地方	
	合計	うち INSEE	合計	うち INSEE	合計	うち INSEE
農業	433	98	126	42	307	56
地方自治体	10	7	10	7	0	0
文化	20	5	20	5	0	0
防衛	7	4	7	4	0	0
持続可能な発展	236	97	168	78	68	19
公的金融	38	4	38	4	0	0
税関	26	4	26	4	0	0
教育	420	58	151	21	269	0
高等教育・研究	61	16	61	16	0	0
公務	19	10	19	10	0	0
移民	19	6	19	6	0	0
青少年・スポーツ	10	6	10	6	0	0
司法	64	24	64	24	0	0
保健・連帯	172	58	172	58	0	0
安全保障	16	8	16	8	0	0
労働、雇用、職業訓練	261	72	158	43	103	29
合計	1,812	477	1,065	336	747	141

INSEE	5,609	74%	1,766	62%	3,843	82%
INSEE 以外計	1,928	26%	1,082	38%	846	18%
合計	7,537	100%	2,848	100%	4,689	100%

資料：INSEE ホームページ

INSEE の統計職員数は、全統計職員数の 72.4%を占めており、大きな中央統計組織であることがわかる。ただし、INSEE は地方組織を持っているので、中央だけでみると 62%である。また、INSEE は統計専門部局として、各省に統計専門職員を幹部職員として派遣して、実務に当たらせていることが大きな特徴である。表中の「うち INSEE」欄は、INSEE から派遣されている職員の数を表す。INSEE 以外の各省の統計部局では、全体で 1812 人の 26.3%が INSEE からの派遣で占められている。中央だけでみると 31.5%であり、各行政分野の政策決定に必要な統計調査や研究において指導的な役割を果たしている。国民経済計算を作成することと分野ごとに統計を分析することを通して、各統計の問題点や不足している統計を明らかにすることが可能となっている。

統計作成の総合調整機能は国家統計情報審議会（Le Conseil national de l'information statistique : CNIS）が担い、INSEE がその事務局機能の役割を果たしている。CNIS は時代とともに構成メンバーを統計作成者から産業界、労働団体、非営利組織、ジャーナリスト、社会団体、有識者へと拡大しており、総合調整機能は統計以外の情報までその範疇としている。統計作成、提供に関して意見を述べ、法令等の施行（回答義務、秘密保護）を監視する役割を持つ。下部組織として 5 つの委員会があり、そのなかで各分野の統計について設けられた部会において、①統計調査計画について、公益性、他調査との重複等の観点や調査票の内容、調査方法、集計方法等に関して有用性が審査され、次いで、②品質が保証され、統計技術的な規範を満たすという適合性に対する意見表明を行う、といった審査の内容については、日本の統計委員会の機能と類似している。しかし、申告義務のある統計調査に対する回答拒否に対して罰金を課すことを勧告する委員会が設置され、実際に企業に適用している仕組みは日本にはない。

審査は大規模で長期にわたるので、その弊害が危惧されるが、各省に統計専門職員を幹部職員として派遣して指導する仕組みによって、事実上の総合調整が INSEE に内生化され、大きな問題となることを回避している。

また、2 つの高等専門教育機関 ENSAE と ENSAI を有しており、その修了者の専門性の水準、とりわけ前者は極めて高い。理工科大学、高等師範学校の卒業生、グランゼコールの修士修了者等が受験対象者であり、2～3 年間、数学と統計学、経済学を主体に学習に取り組む。

このように、フランスの統計システムの根幹に INSEE があり、INSEE を介して、政府統計全体に対して、統計の質の改善、統計体系の整備、調整機能の強化、専門性の向上が図られている。分散型の統計機構の下で、人的・物的な統計資源を共有する工夫がなされているフランスの事例は、日本のこれからの統計制度を検討する上で大きな参考になるであろう。統計作成機関の間において、統計専門家の人事交流が制度として確立し、公的統計全体の質の向上が図られることを期待したい。

第5章 行政記録情報の活用

統計に関しては、調査統計以外に、求人・求職情報等の当該行政機関における「業務上の記録」、および納税申告等の各種届出等の情報を活用する、いわゆる「業務統計」がある。なお業務統計には法令上の定義はないとされ、政策統括官（統計基準担当）等の文書では「行政記録情報の活用」と呼ばれることが多い。

行政記録情報等の活用によって、(1)統計の正確性向上、(2)統計作成費用の軽減、(3)報告者負担の軽減、(4)公表の早期化、が期待できると言われている。

このような効果のうち、1995年の統計審議会答申「統計行政の新中・長期構想」では、行政記録の活用による報告者負担の軽減と、母集団情報の共同利用による調査客体・調査事項の重複排除の二つを主要な課題として検討を行うことが必要であるとされた。負担軽減に関しては、同年、新中・長期構想推進協議会の下に設置された第2検討委員会（美添が座長を担当した）で検討が行われ、その結果は2000年の「行政記録の活用方策に関する検討結果報告書」にまとめられているが、委員会では統計調査において行政記録が活用されている事例を精査し、活用を拡大するために必要な条件、活用を阻害している要因を明らかにした。調査の重複を避けて報告者負担を軽減するという観点からは、住民基本台帳、社会保険庁保有データベース、建設業法に基づく提出書類、雇用保険法に基づく行政記録などが有効に活用され、税務記録も国税庁の統計に利用されていた。

一方、統計調査の抽出枠としての活用に関しては課題が指摘された。たとえば、雇用保険法に基づくデータについては、職業安定法による目的外使用の禁止規定の改正または弾力的解釈が必要であり、さらに統計調査の定義との調整（事業所、従業者、産業分類などに相違がある）が必要である。また、税務記録については、税法上の守秘義務から、納税目的以外では使用できないとされた。

その後、2007年に統計法が改正され、統計審議会から統計委員会に移行するとともに、統計作成への行政記録の活用を推進するための法的な仕組みが整備された。具体的には、新統計法では、統計作成機関は、行政記録の保有機関に対して提供等の協力を要請できる（第29条、第30条）こと、さらに協力要請が不調の場合には総務大臣は保有機関に提供や協力を要請できる（第31条第1項）という規定が設けられている。

本委員会の構成員の一部が、統計委員会会長（竹内啓）および委員・専門委員等（舟岡史雄、美添泰人、椿広計、樋浩一、門間一夫）として立案に関わった統計委員会の「第Ⅰ期基本計画」では、公的統計の整備を推進する効率的な統計作成方法として、行政記録情報等の活用について具体的な課題を記した。その中で、雇用保険情報と事業所母集団データベースとの照合については、厚生労働省の協力を得て実現し、「経済センサス・活動調査」の母集団情報の整備に役立っている。この例を含めて、第Ⅰ期基本計画における6つの提案のうち4つについては、何らかの形で効果的な利用が実現したが、その一方で、企業に関する統計における税務データの活用、および住宅・土地に関する統計における固定資産課税台帳の活

用などが、最も重要な課題として残されている。

当時の統計委員会の議論を受けて総務省政策統括官（統計基準担当）が作成することになった「行政記録情報等の統計作成への活用状況」によれば、2012 年度には、行政記録情報を利用して経常的に作成されている業務統計が約 400 件、補助情報として行政記録情報等を活用している統計調査が約 100 件存在する。情報の利用方法は母集団情報の整備、調査事項の一部代替などであり、現在、ある程度の活用が実現していることがわかる。

活用の主要な例として、総務省の国勢調査では、住民基本台帳を利用して無回答世帯の補足および回収した調査票における欠測値等の補完が行われている。また、厚生労働省の毎月勤労統計調査では、雇用保険適用事業所設置届等を利用して、母集団労働者数を補正（事業所の新設等による労働者の増減を反映）し、雇用保険情報を補助データとして常用労働者数を推計するなど、精度の確保・向上を図っていると報告されている。

研究目的としても、経済学者を中心として、各種の業務資料を利用した分析で成果を上げているが、行政記録情報の活用を促進するためには、(1)概念・定義の違い、(2)法整備の問題、(3)電子化の問題、(4)報告者の理解など、解決すべき課題がある。

まず、(1)概念・定義の違いについては、従業者数（雇用保険では雇用主を含まず、源泉徴収では無給のものを含まない）、業種（法人税等における業種は格付け方法が異なる）、調査時期が異なる、など多くの課題がある。行政資料データには誤りや欠測がないという神話は事実とは異なり、この点も軽視できない問題である。(2)法整備については、課税データに関する税法上の秘匿義務が典型的な問題である。(3)電子化も大きな課題であり、固定資産課税台帳の例では、自治体によって整備状況が大きく異なっていた。最後に、(4)報告者の理解を得るためには十分な秘匿処理が必要である。行政資料データに関しては、そもそも統計の目的による利用を想定していないため、そのまま利用すると情報漏洩の危険性が高い。

以上の課題は、克服できないわけではない。実際、アメリカやカナダの事例を見ても、源泉徴収などの行政記録情報は、必ずしも法人単位ないし事業所単位で統一された情報とはなっていないが、母集団名簿（ビジネスレジスター）の整備を通じて、効果的な活用が実現されている。

母集団名簿の整備（ビジネスフレーム）としては、フランスの INSEE（国立統計経済研究所）が保有している SIRENE が参考になる。これは SIRENE のための法令に基づいて構築・運用されているもので、SIRENE の更新には、税務データ等の行政記録、INSEE が実施する統計調査の結果、および、CFE（企業手続きセンター）と呼ばれる組織が一元的に管理している、商工会議所、裁判所、社会保険・家族手当掛金徴収組合、税務署等の情報がある。

日本においても、統計法の改正によって、国または地方公共団体が保有する情報に関しては、統計を作成する行政機関から提供を求めることができるとされているので、今後、一層の活用を進めるべきであるが、統計法をどのように運用するかが、最大の課題である。一つ

の例として、経済センサスにおける法人企業数と法人企業統計における法人企業数には大きな違いが存在することが知られている。この問題については、国税庁が付番した企業番号等を活用した名簿整備や経済センサスの実施により改善が見込まれているが、税務申告をした法人の名簿が提供されれば、さらに明確な数値が確定し、統計の正確性の評価に対しても極めて有用であることから、情報の提供を「求めることができる」という表現を、運用上強制力があるように修正することが望ましい。これは、政府として早急に解決すべき課題である。そもそも、統計に利用するためのさまざまな問題点は、実際に統計を作成する経験を通じて解決されるべきものである。現状では、その出発点が開かれていない。

もう一つ、地方公共団体内で保有されている情報については、国が無条件で入手する仕組みは存在しないため、何らかの法的な整備が必要となることにも注意が必要である。例えば、土地基本調査において土地の所有状況を確認するためには、固定資産課税台帳が有効に活用できることが望ましいが、その体制は整備されていない。この種の情報に関しては、地方自治体ごとに電子化の状況が異なるため、一律にデータを利用できないという問題も大きい。この問題の解決のためには、地方自治体で情報の電子化を促進するように国が支援すると同時に、法的な整備を進める必要がある。

2017年の「統計改革推進会議最終取りまとめ」においては、行政記録情報を含めて、ユーザーの視点に立った統計システムの再構築と利活用促進を求めている。具体的には「3. ユーザーの視点に立った統計システムの再構築と利活用促進、(1) 各種データを用いた統計的分析の促進、②各府省の保有する統計等データの提供等のための仕組み、(ア) 統計等データの提供等の判断のためのガイドラインの策定」において、「電子化されていないデータについてはオンラインによる報告・提出の導入を推進するとともに、これまで紙等で蓄積されたものについては、必要なリソースを確保し、ニーズの高いものから電子化を行い、法人関係のデータについては、法人番号の付番を推進すること」としている。

さらに、地方自治体だけでなく、民間が保有するデータの利活用のための仕組みも提案している。ただし、各府省と地方自治体・民間の間における各種データの相互利活用については、現時点では一般的なルールはなく、個々に法令上の制約があることとならんで、これらのデータには通常は偏りが存在するため、簡単ではないことも指摘している。このため、効果が期待されるにもかかわらず、「法制面・技術面等の課題により、利活用にいたっていないデータについて、優先度が高いものから、専門技術面も含めた関係者間の検討をオープンな形で個別的・集中的に行い、対応事例を積み重ねていくこととする。」と記している。

以上を踏まえて、本委員会は、統計作成を効率化し、費用の軽減にも有用と考えられる行政記録情報の活用に関して、早期の実現に向けた真剣な検討を行うことを提言する。

第6章 統計専門職人材の育成

6.1 統計専門職の量と質

総務省統計委員会点検検証部会（2019）は、公的統計調査の企画・作成に関わる専門職員の育成について、研修活動の強化などを求めている。証拠に基づく政策立案（EBPM）の重要な基盤として公的統計が位置付けられているなかで、これまで削減が続いてきた統計職員について必要な増員を図ることは、最優先の課題である。

一方、統計専門家が必要とする力量について、日本統計学会は、これまで統計教育の質保証活動や統計検定の創設を通じた客観的な評価活動を行ってきた。統計職員の質の問題について、特に、フランスと米国が統計専門職に実施している教育について、會田雅人氏による報告に基づいて紹介する。

6.2 フランス：政府主導の幹部統計専門職育成

フランス国家統計局は 1942 年に上級幹部職員を養成する研修所を設立したが、1946 年以降フランスの公的統計作成分析機関である国立統計経済研究所（INSEE, L'Institut National de la Statistique et des Études Économiques）がこれを引き継いだ。1960 年に国立統計経済研究所内の養成機関は国立統計経済教育大学（ENSEA, École national de la Statistique et de l'Administration Économique）に改組され、経済統計家と国立統計経済研究所幹部職員（カテゴリー A +）の養成部門をもつ。そこでは、フランスの大学の経済学科ないしは数学科の卒業生に対して、統計学・経済学・情報学の 3 年間（エコール・ポリテクニク卒業生は 2 年間）の教育がなされている。修了生は、必ずしも統計経済研究所に就職するとは限らず、各省庁や官庁以外の組織（公的組織、メガバンク、高等教育機関）の幹部職員候補となる。ENSEA は、統計専門職、経済専門職（エコノミスト）あるいは OR（Operations Research）専門職を育成するための組織、日本で言う専門職大学院である。

現在、保険科学、ビジネス分析、データサイエンスと機械学習、データサイエンスと社会科学、金融とリスク管理、予測と経済政策といった 6 つの専門職修士水準の専攻プログラムが設けられている。この中で、公共政策の計量経済学的評価技術、統計的機械学習、ミクロ経済学、マクロ経済学、確率微分方程式、ベイズ統計、ダイナミックプログラミング、リスク理論など政策実務に関わるカリキュラムが提供されている。

さらに、修了者に対する追加の 15 か月研修や、日本でいう通常の研究型修士や博士の課程も整備されている。教授・准教授は、経済学・計量経済学が 25 人、統計学・データサイエンスが 10 人、金融・保険が 11 人、社会学が 5 人、この他に講義助手が 6 人である（<https://www.ensae.fr/en/faculty/>）。

これまでの 75 年間に 6,500 人の修了生を輩出しており、年平均で約 90 人の修了生である。フランスにはこの種の専門職が 3,000 人程度、政府・経済界の幹部として 3,000 名程度配置されていることが想定される。

6.3 米国：大学院専門職修士修了者の登用

4.2 節に記したように、米国政府は大学院統計学専攻修士課程（専門職大学院）修了者を統計専門職として雇用し、経済専門職などと共に職務遂行に充てているのが特徴的である。実際、センサス局の WEB ページには、情報技術専門家、数理統計家、統計家と分析家（経済専門職など）が挙げられており、その必要な知識が列挙されている。

<https://www.census.gov/about/census-careers/opportunities/positions/mission-critical.html>

統計専門職には、統計家と数理統計家という 2 階層が存在し、前者は経済統計家と社会科学統計家に区分されている。経済統計家としては、統計学科のみならず、経済、ビジネスマネジメント、マーケティング、ファイナンスなどの学科の修了生、社会科学統計家は、社会学、心理学、人口統計学、法学などの修了生が例示されている。数理統計家については、統計専門職大学院修了生水準の知識と力量とが要求され、センサス局で用いる新しい統計的方法の開発などを主導する立場として位置づけられている。

6.4 日本の状況

日本には、統計専門職育成に特化した体系的高等教育は、2017 年 4 月に滋賀大学データサイエンス学部が設立されるまで皆無であった。修士課程以上の大学院教育においても、2019 年 6 月現在、滋賀大学データサイエンス研究科、総合研究大学院大学複合科学研究科統計科学専攻以外には存在しない。フランス型の数理・データサイエンスとマネジメントサイエンスなどを主体とする行政・経済専門職教育については、伝統的には工学部経営工学科や管理工学科が類似のカリキュラムを構成していたが、その修了生が行政に進むというよりは、モノづくり系産業界に就職するのが通例だったと考えられる。

公的統計分野における統計専門職育成機関としては、1921 年に国勢院に設置された「統計職員養成所」を前身とする総務省統計研究研修所が存在する。最も長期間の研修は本科研修と呼ばれる 3 か月コースであり、概ね高校修了レベルの受講生に、基礎数学と共に、データ分析、推測統計、多変量解析、標本調査論など統計学の基礎と、統計法規、人口分析、地域分析、経済分析、国民経済計算など公的統計の実務を習得させるものとなっている。近年、本科の上に統計専門課程や特別コースを設置し、最近の統計学、データサイエンスの発展に対応しているが、それぞれ数日だけの研修である。

6.5 考察と提言

日本社会は、産官ともに工業技術系を除いて、一般職・ジェネラリスト人材によって支えられてきた。6.4 節で述べたように統計専門職を育成する大学院は、総合研究大学院大学と滋賀大学のみであり、現時点では米国のように大学院が数理・統計・経済などの専門職を産官に供給する状況ではない。したがって、政府職員、自治体職員ないしは統計部局職員については、フランスが行っているような統計・OR・情報・経済・金融などの基幹的分野の教

育を総合職（経済、数理科学、工学、物理学）に対して、専門研修機関で行う必要がある。この研修機関としては、当面総務省統計研究研修所が適切であると考えられる。これを踏まえて、以下を提言する。

統計を含む行政技術専門職養成プログラムを政府機関内に設けることが必要である。現在ある組織を有効活用する観点に立てば、当面、総務省統計研究研修所にフランス国立統計経済教育大学をモデルとした高度行政専門職育成機関を設置し、国家公務員及び地方公務員を選抜し、2年間程度の長期研修を行うことが考えられる。このように、政府や都道府県の EBPM 並びに統計行政を指導する幹部として、年間 50 人程度の統計（データサイエンス）・経済専門職を継続的に育成することで、米国やフランスで実現しているような専門職の体系的育成が可能となる。出来得るならば、この研修修了者に対しては、修士専門職相当の学位を与えることが望ましい。

参考文献

第1章

- 内山昌也(2006)『詳説統計法令Ⅰ 統計法』, 新日本法規出版.
- 内山昌也(2006)『詳説統計法令Ⅱ 統計報告調整法』, 新日本法規出版.
- 行政管理庁統計基準局(1962a)『日本統計制度再建史—統計委員会史稿 記述篇』, 1962年3月.
- 行政管理庁統計基準局(1962b)『日本統計制度再建史—統計委員会史稿 資料編(Ⅰ) 資料編(Ⅱ)』, 1962年3月.
- 行政管理庁統計基準局(1963)『日本統計制度再建史—統計委員会史稿 資料編(Ⅲ)』, 1963年3月.
- 行政管理庁統計基準局(1964)『日本統計制度再建史—統計委員会史稿 資料編(年表・補遺)』, 1964年3月.
- 島村史郎(2006)『統計制度論』, (財)日本統計協会.
- 松田道夫(1973)『統計法の解説』, (財)全国統計協会連合会.
- 森博美(1991)『統計法規と統計体系』, (財)法政大学出版会.
- 山中四郎・河合三良(1949)『統計法と統計制度』, 実用統計叢書第2巻, 統計の友社.

第2章

- Fenwick, D. and Tippen, G. (2003) Quality Management Using ISO 9000 for Price Indices in the UK, *Journal of Official Statistics*, Vol. 19
- The Expert Group on NQAF (2012) Guidelines for the Template for a Generic National Quality Assurance Framework (NQAF),
<https://unstats.un.org/unsd/dnss/docs-nqaf/GUIDELINES%208%20Feb%202012.pdf>
- 會田雅人(2008a)「フランスにおける統計調査の審査(1)」, 統計情報, 2008年7月号
- 會田雅人(2008b)「フランスにおける統計調査の審査(2)」, 統計情報, 2008年8月号.
- 総務省統計委員会点検検証部会(2019)点検検証部会の審議状況について(報告),
http://www.soumu.go.jp/main_content/000621412.pdf
- 椿 広計(2019)「公的統計に必要なマネジメントシステム、特別企画統計の信頼性向上をめざして」統計, 2019年6月号
- 日本品質管理学会(2016)「公的統計調査のプロセス- 指針と要求事項」, JSQC-Std 89-001:2016, 日本品質管理学会.
- 毎月勤労統計調査に関する特別監察委員会(2019)「毎月勤労統計調査を巡る不適切な取扱いに係る事実関係とその評価に関する報告書」

第3章

1980 年（昭和 60 年）統計審議会答申「統計行政の中・長期構想」

旧統計法（昭和二十二年法律第十八号）

http://www.soumu.go.jp/toukei_toukatsu/index/seido/houbun2.htm

2017 年（平成 29 年）「統計改革推進会議最終取りまとめ」

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/toukeikaikaku/pdf/saishu_honbun.pdf

竹内啓(2008)「政府統計の役割と統計改革の意義」『21 世紀の統計科学〈1〉社会・経済の統計科学』東京大学出版会.

美添泰人(2008)「統計改革の残された課題」『21 世紀の統計科学〈1〉社会・経済の統計科学』東京大学出版会.

第4章

會田雅人(2008a)「フランスにおける統計調査の審査（1）」, 統計情報, 2008 年 7 月号.

會田雅人(2008b)「フランスにおける統計調査の審査（2）」, 統計情報, 2008 年 8 月号.

會田雅人(2013)「海外の統計組織の職員」、ESTRELA, No. 229, 2013 年 4 月号.

會田雅人(2013)「フランスにおける公的統計の組織」、ESTRELA, No. 271, 2016 年 10 月号.

會田雅人(2019) 一般社団法人日本統計学会 公的統計に関する臨時委員会 提出資料.

五十嵐光男(1975)「フランスの統計組織」、経済論叢, 115 巻 3 号.

舟岡史雄(2008)「各国の統計法制度とわが国の統計改革」『21 世紀の統計科学〈1〉社会・経済の統計科学』東京大学出版会.

第5章

1995 年（平成 7 年）統計審議会 諮問第 242 号の答申「統計行政の新中・長期構想」

http://www.soumu.go.jp/main_content/000391231.pdf

2000 年（平成 12 年）「行政記録の活用方策に関する検討結果報告書」統計行政の新中・長期構想推進協議会 第 2 検討委員会.

2007 年 統計法（平成 19 年法律第 53 号）

http://www.soumu.go.jp/toukei_toukatsu/index/seido/houbun2n.htm

2009 年（平成 21 年）統計委員会「公的統計の整備に関する基本的な計画」（第 I 期基本計画）http://www.soumu.go.jp/main_content/000283571.pdf

2017 年度（平成 29 年度）「行政記録情報等の統計作成への活用状況」（平成 29 年度に実施した「行政記録情報等の統計作成への活用に係る実態調査」の結果）

http://www.soumu.go.jp/main_content/000540151.pdf

2017 年（平成 29 年）「統計改革推進会議最終取りまとめ」

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/toukeikaikaku/pdf/saishu_honbun.pdf

第6章

五十嵐光男(1975)「フランスの統計組織」, 経済論叢, 115 巻 3 号

斉藤金一郎(1979)「官庁統計の組織・制度—世界の趨勢と日本の現状—」, オペレーション
ズリサーチ, 1979 年 2 月号

総務省統計委員会点検検証部会(2019) 点検検証部会の審議状況について (報告),

http://www.soumu.go.jp/main_content/000621412.pdf

一般社団法人日本統計学会 公的統計に関する臨時委員会 委員名簿

委員

- 竹村 彰通 (滋賀大学 データサイエンス学部 教授)
椿 広計 (統計数理研究所 所長)
(副委員長) 舟岡 史雄 (信州大学 名誉教授)
山本 渉 (電気通信大学 大学院情報理工学研究科 准教授)
(委員長) 美添 泰人 (青山学院大学 経営学部 プロジェクト教授)

オブザーバー

- 竹内 啓 (東京大学 名誉教授)
櫛 浩一 (株式会社 ニッセイ基礎研究所 専務理事・エグゼクティブ・フェロー)
門間 一夫 (みずほ総合研究所株式会社 エグゼクティブエコノミスト)

協力者

- 會田 雅人 (公益財団法人統計情報研究開発センター 専務理事)
稲葉 由之 (明星大学 経済学部 教授)
牛尾 義法 (元総務省政策統括官室)
桑原 廣美 (公益財団法人全国生活衛生営業指導センター 研究員・元総務省政策統括官室)
鈴木 督久 (株式会社日経リサーチ 取締役常務執行役員)
樋田 勉 (獨協大学 経済学部 教授)