

経 済 研 究

第 23 卷 第 1 号

January 1972

Vol. 23 No. 1

データ・ポリシーの展開

伊 大 知 良 太 郎

I. データ・ポリシーの現段階的意味

ここにデータ・ポリシーとは、統計データのあり方に関する政策の意にほかならない。今日統計データの圧倒的大部分を占める官庁統計の場合、政策実施の主体は国家または地方自治体の統計機関であるが、政策への要望はデータ利用者乃至統計学研究者の側からも、現状批判を含めて、絶えず提示されつづけなければならない。特に、戦後4半世紀を経たわが国官庁統計が今や一つの大転換期にさしかかっていると見られるとき、研究者側からの鞭撻的提言は遠慮なくなさるべきであり、この一文もまさにこの立場からする現状批判と政策要望にほかならぬ。

すでに前論「統計データ論の課題」¹⁾で言及しておいたように、今日の統計利用者・研究者側からのデータ・ポリシー要求は、利用したい形のデータを豊かに盛り上げた統計体系の実現という需要側欲求に徹したもののだけで終ることは許されない。統計データが社会生産物であることの当然な帰結として、データ・ポリシーの内容は統計供給の側面にも深い関連あるものとして展開されなけ

ればならない。いな、転換期意識の成熟しつつあると見られる今日わが国の場合には、統計需要側からの触発を受けながらも、データ・ポリシーの緊急部分は統計供給側に根ざすものと考えられる。

しかれば、いうところの転換期意識とは何を指すのか。転換の必要を指摘される内容は何であるのか。一言にしていえば、戦後4半世紀を経由した今日、終戦直後に意図され実施されてきた我国の統計機構が、4半世紀の間に蓄積された歪みを保持したままに運営されつづけてよいかという点に絞られよう。このことは必ずしも単純に所謂情報化時代への適応というような漠然たる転換期意識をさすものではない。たしかに情報化時代への進展は、統計情報乃至統計データのあり方に大きな影響を与えはするであろう。そしてその限り統計情報提供者としての統計機構に酷しい要求を突きつけるに相違ない。けれども、今やわが国統計界に醸成されつつあると見られる転換への意識は、基本的にはこれまでの統計機構に内在的に蓄積されて来た問題点に発するものであり、たまたま情報化時代への参入という外在的刺激がこの転換意識を一層強めたと考えるべきであろう。

かくして今日要求されるデータ・ポリシーの具体的内容は、統計界にとって内在・外在の両要因

1) 『経済研究』第21巻第4号、1970年10月

を含め、統計需給の両側面を総合的に考慮するものでなくてはならない。

II. 転換期意識を導いた基本的要因

上述のような総合的データ・ポリシーを考えるためには、当然のことながら、今わが国の統計界(特に官庁統計機構)に転換期意識を成熟させるに至った具体的な事実要因を提示して、転換期の意味する内容を明らかにする必要がある。

事実要因の〔第1〕は、統計需要の拡大・深化である。統計需要を構成する社会層は、中央・地方を含めた行政体のほか、大学を含めた公私研究機関、個別研究者、民間企業などから成ると見られるが、これらの需要層が要求する統計情報が、最近とみにデータ種類の上で拡大してきたばかりでなく、各種分類の上でいよいよ深く細分されなくては済まない状況となって来た。まさに情報化時代への統計の参入がこうした形で現われたとみることも出来なくはない。統計データ体系の観点から言えば、戦後体系の柱でありつづけた国民経済計算の路線上には新 SNA の体系が、現在ではまだ理論的ガイド・ポストとしてだけの役割しか持たぬにもせよ、山の如くに聳え立って、いわゆる経済統計の拡充整備を呼びかけ始めた。さらに、これとは全く別方向のあらわれとして、あたかも公害問題の急進展に促がされるかのように、国民福祉への指標たりうる社会統計の早急な整備要求が潮のように押し寄せ始めた。いわゆる社会統計のデータ的特質は、国民生活の具体的表示要求に基づく地域的・階層的細分化の方向に求められている。

この方向に乗ったとも観取される新らしい動向の一つとして、各府県・各地域での行政需要が最近俄かに強まりつつある事実を無視することは出来ない。この点特に後述する地方統計機構問題と密着してくることに注目しなければならない。

統計が社会生産物である以上、統計の存立そのものは統計需要のあり方に依存している。その意味では以上のような統計需要の急増深化に対しては、統計供給側はその機構の全力を挙げて応えねばならないのであるが、この課題を消化するに適

応した力が供給側に果してあるか否かが問題となる。ここに、統計供給側に内在する歪みが、外在的要因である統計需要の変化に触発されて、転換期の様相を漂よわせるに至った事情がある。ともあれ統計需要の急増深化の事実、転換期の成熟をもたらした第1要因として挙げられることに変わりはない。

事実要因の第2以下は、統計供給側に内在する歪みに関連する。わが国の官庁統計機構が各省分立型を採っており、その各省が、農林・厚生両者を例外として、それぞれの調査実施を地方に流すための共用機構として、各府県の統計課を持ち、そこに中央からの委託定員を配しているという事情は、この際明確に意識し直されねばならない。

ところで分立型機構の是非については、これと相対立する統合型との比較において、従来からも論議の分れるところである。仏・加・伊などの諸国で採用されている統合型の統計機構は、中央統計局にその国のすべての官庁統計が一元的に集中するので、一国の統計体系整備の上では便宜であるが、その半面、統計作成が各省行政内容と必ずしも密着しない恐れが残る。これに対し、わが国を始め英・米などの諸国に見られる分立型は、各省がそれぞれ自らの行政目的に密着し血肉の通った統計作成を期しようという利点をもつが、一面に各省間のデータ作成上の連絡調整という点で不利となり易い。したがって分立型を採る場合には強力な相互調整を任務とする中央機関が各省から独立して設けられる必要があり、各国ともそれを持っている。わが国の場合、この調整機関は統計基準局(行政管理庁内の一局)であった。その局が周知の如く削減されてからは、中央調整の機能は著しく弱化したと言わざるを得ない現状である。もちろん基準局の削減以後も行政管理庁行政管理局内にこの任務を帯びた関係部署は残存しているが、そこに配置されている人びとの個人的努力の枠を越えて、統計調整の中央機能が弱化した事実は否定すべくもない。

転換期意識の醸成に関連する〔第2〕の要因は、まさにこの中央調整機能の弱体化という事実である。中央における調整機構のもつ任務は、実は分

立型に伴う各省間調整だけでなく、地方定員委託制度をめぐって中央対地方間の調整をも当然に含んでいる。(国際間の調整問題もその任務に含まれる。)したがって調整機能の弱体化している現状では、各省からの対地方機構あての連絡・処遇等の点で不統一が少なくなく、それが地方機構における統計作成の現場意欲を阻害する原因にも通じてくる。この点後述する地方機構問題に関係するところが深い。

さらに[第3]の事実要因として、国の統計予算の不足を挙げなければならない。ここに統計予算というとき、ひとり各省の統計調査実施に直結する統計事業費だけでなく、中央各省の統計部署定員並びに地方委託定員の給与を含む人件費、中央各省統計部署の総務費等をも加えた総額を指しているが、この統計予算なるものは、元来もしも一国の行政がすべて統計的データを基に計画実施されたとすれば、一国財政において少なくとも一般予算が増大すればそれに応じて統計予算も増大してゆくのが望ましいし、統計情報内容が複雑となりその蒐集に困難度を増すにつれて一般会計予算総額に占める統計予算総額の割合は年々増加してゆくべきものである。しかるに戦後わが国の状況をみると、昭和25年度において示した統計予算総額の対一般会計予算割合0.7%がこれまでの最高であって、その後は年を重ねるごとにこの割合は僅かずつ低下しつづけ、最近では0.4~0.5%ほどに縮小している²⁾。統計予算の不足を問題とするとき、最高昭和25年度0.7%の大きさそのものが本来問われなければならないが国勢調査の大調査実施を含む昭和25年度の状況を一応満足するものとしても、その後連年の割合低下は経済成長の事実と矛盾するものと言わねばならない。ことに統計予算の内部構成から見て、人件費割合の急上昇を認めざるをえないとなると、統計事業費そのものの相対的縮小度はより酷しいものといわねばならない³⁾。(因みに、最近の時事問題化して

いる調査員手当は、人件費にではなく、統計事業費に組み込まれている点に注意。)

統計予算総額の貧困化に加えて、各省庁の分立制に伴う予算単価その他の経費算定が、上述中央調整機能の弱体化に災されて必ずしも一元化されず、それが地方機構の現場意欲に好ましからぬ影響を与えつつある点を見逃してはならない。

転換期意識を盛り上げつつある[第4]の事実要因は地方統計機構の負担過剰である。地方統計機構とは、ここでは、上述した中央からの委託定員によって支えられている各府県統計課と、その下部機構としての市町村統計係、さらには調査の現場要員としての統計調査員までを含めている。中でも各府県統計課は地方機構の中心たる任務をもち、中央各省からの統計調査実施の責任を国に対して負っている。ところで、この地方機構に向けて中央から流れてくる統計調査の内容は、近時いよいよ複雑さを加えてきた。その上、調査の実施に先んじて任命しなければならない調査員が、近時は容易には応募して来ない。それには統計事業費中に含まれる調査員手当の低さが主因となっていると見られる。必要調査員の任命が終れば実質上調査の99%は終了したとさえ考えられるほどに、調査員獲得の困難は大きい。さらに調査実施の現場的難所の一つに、調査対象である企業・事業所・世帯などから調査内容によっては手酷い申告拒否が生ずるという問題があり、この傾向は近時一層の強まりを見せている。

地方機構が負担するこれらの困難は、ともすれば中央の企画者には充分評価されない場合が多い。各府県統計課は以上の困難を処理しつつ、中央からの調査委託を実現してゆくのに、制定以来ほとんど変化のない委託定員を以てしている。国の行政整理の一率的適用は、この地方定員にも容赦なく及んで、むしろ委託定員数は減少の傾向にある。

要するに地方統計機構のパイプは、その容量に比べて著しく大きい仕事量を詰め込まれ、しかもこの過度運転の状況は年を逐うて激しくなろうとする。その結果、地方パイプを経由して作成供給される統計データの質が、ともすれば低下するかも知れない状況に直面しつつある。統計供給側の

2) 伊大知「統計予算と統計体系」(『経済研究』第20巻、第4号、1969年11月調査欄)表1「戦後統計予算総額の推移」参照。

3) 同上調査欄、表2「統計算の経費内訳」参照。

もつ内在的歪みとは、まさにこの統計の質の低下危険をもたらすかも知れぬ状況にほかならない。

以上の4点が筆者の挙げたい基本的事実認識であるが、これら要因のいずれか一つだけが単発的に問題となるのならば、あえて統計界の転換期招来を云々せずとも、個別的解決の方途を見出すことも出来るであろう。しかし現実には、これらの諸要因が相互に因となり果となって絡み合い、促進し合って、ひとつの危機感を生み、底流的動向としての転換期意識が俄かに膨れ上がってきたものと考えられる。

III. 転換期のデータ・ポリシー内容

さて上述の基本的事実をふまえた上で、統計界転換期の意識を実現に移すためのポリシーは何であるか。転換を図るべきものは果して何であるか。筆者はこの広汎な絡み合いを含む事態を次の3点の施策によって解決の方向へ導きうるものと考えらる。すなわち

- (1) 全国的統計情報組織の確立
- (2) 中央統計調整機能の早期増強
- (3) 地方統計機構の近代的改訂

この3点は大きな目標的括りであって、それぞれの中に無数の問題点を含むことは言うまでもないし、またこれら3点が相互に関連し合い、制約し合う関係で結ばれていることも否定出来ない。

ここで注目しなければならないのは、上掲の3大目標がいずれも何らかの機構改革に関連している点であろう。既存の機構の中で運用方法の改訂だけで事が済む間は、もちろん、運用の改訂によって解決を図るのが賢明である。けれども転換期意識が胎動し始めたという現実には、すでに既存の機構そのままでは如何に運用上の努力を払っても問題の解決が得られそうもないとの判断が下され始めたことの現われである。機構の改革は決して容易な事業ではない。このことは筆者も充分承知している。けれども、こうした目標を掲げて、これに一步でも近づく努力を行うことが、まさに今日の課題となってきたと言わざるを得ない。

以下それぞれの目標に含意される具体的内容を

説明しよう。

まず(1)の全国的統計情報組織の確立とは、国民的データ・バンクの創設と言い直してもよい。したがって、これは近時の増大・深化する統計需要に対応する施策目標にほかならない。これを目標の第1に掲げた意味は、統計界なるものの存立が基本的に統計需要に支えられている点に着眼し、以下に描くような統計情報提供組織を成立させるような統計供給機構を持ちうることで今日の統計需要に応える道であると考えからである。目標の(2)と(3)は直接に統計供給側の問題点に対応するものであるが、その存在理由も結局は目標(1)の実現にあると考えなければならない。

現在すでに中央各省庁は非公式ながらそれぞれのプランにしたがってデータ・バンクへの準備を開始している。しかしその多くはデータ処理のコンピュータ的技術段階を出ていない模様であり、各省庁相互の連絡調整という政治接衝段階には達していそうもない。実はこの各省間連絡調整を積極的に担当するのが中央調整機関の任務であるが、その調整機関が機能弱화를来たしている現状では、現段階以上の前進は中々に期待しえず、そのうちに各省庁はおのがじし構想したプランの下にデータ・バンクを開始することとなろうが、そこにはデータ・バンクの必須条件たるデータ・リンケージの大筋が脱けたままのデータ・バンク競争が展開され、統計利用者の立場からは本格的なデータ・バンク機能を享受しえない不満が残るであろう。

そこで上に言う全国的統計情報組織 National Information System (略して NIS) のあるべき姿としては次のような形が望まれてくるであろう。すなわち、各省庁分立型の特徴を活かして各省ごとに担当分野の専門的なデータ・ファイルを作り (これを各省ファイル Administrative Information System, 略して AIS と呼ぶ)、これにそれぞれの管掌部門に属する民間ファイルや地方ファイルを接続し、さらにこれらファイルの間の相互連絡を司る連絡調整センター (Switch Center) を設けて、各ファイル間のデータ・リンケージやデータ価格の調整やらを行う中枢とする。利用者

はどのファイルに接触しても他の任意のファイル利用を果たすことが出来る。そうしたネットワークの全体を国民データ・バンクあるいは全国的統計情報組織 NIS と呼ぶ。

この場合 Switch Center としては各省ファイルのいずれか一つに併設される形も可能であるが、出来れば各省から確立した統計調整庁のような形をとるのが最も望ましい。そうなれば各省を基礎とする統計データの全国的体系のあり方を客観的に見守ることも可能となる。

統計界が情報化時代に参入する表裏的役割りも、このような NIS の完成が果してくれるであろう。また必ずや生ずるであろう情報憲章の制定と守り手の任務をも NIS は果してくれるであろう。

次に(2)の中央統計調整機能の早期増強は、前述基本事実の第2に対応する施策にほかならないが、このような調整機関を要望する立場は、おのずから一国統計機構の分立型を是認していることとなる。筆者は形式的統合よりは実質的分立を望むものであるが、分立型・統合型の基本選択は社会経済機構そのものの自由か計画かに依存せざるをえないであろう。わが国で統計の分立型を採ったのは、決して戦後に新しく始まったことではない。

分立型を前提する以上、中央調整機能の弱化は忽ち統計供給の劣質化に結びつく。現在それが弱体である限り、早期増強の目標は理の当然であるが、一旦消去された統計基準局を再び同じ名称と同じ機能の下に復活させることが極めて困難であるとすれば、目標(1)に掲げた NIS のための調整機関(統計調整庁)あたりが重要な候補となってくる。NIS のためのスイッチ・センターが行なうデータ・リンケージの機能は、単に個々のデータの定義や分類の連絡を行なうだけでなく、当然に一国統計体系そのものを立案し整備してゆくという大事業をも含んでいる。したがってそれは優に一国の統計調整機関たるに適わしいものと考えられるのである。さらに対中央各省間の調整がおのずから対地方の調整に連なることはすでに上述したとおりである。

加うるに、この中央調整機関が強力であれば、現在各省の勢力によって分断されている統計予算の統合的獲得の道もおのずから開けるであろう。さきの基本的事実要因のうちに統計予算の不足をうたいながら、データ・ポリシーの柱の中に敢えて統計予算改善の目標を加えなかったのも、ここにその理由の一面がある。

目標の(3)は地方統計機構の改訂である。現在の委託定員配置による地方の統計生産パイプの仕事容量は最近とみにその限界にきたと見られるのであるが、この場合採るべき方策は次の3つしかないであろう。その1は、統計調査の仕事量が増大してゆくに依じて、このパイプ容量を太くしてゆくことであり、その2はパイプに流し込む仕事量を制限・整理することである。パイプの拡大は恐らく余程の異変でもなければ望み薄であろうし、仕事量整理の道は統計需要増大深化の方向と矛盾する。そのいずれもが期待しえぬと知った時、残る方策は唯一つ、戦後4半世紀の間続いて来た地方委託定員制そのものの再考慮だけとなろう。地方パイプの新設計、これがその3の道である。

すでに4半世紀もの間実施されつづけてきた機構の改変を無造作に言及するのは慎むべきことであろう。しかし事が地方統計パイプに関する限り、今日のままに放置しておくことは、文字通り統計調査活動の質的低下を招来する恐れ充分と考えざるをえない。むしろ統計界転換期の名に最も適わしい実体的問題は、この地方統計機構に対する措置である。

現在の委託定員制による地方統計課の維持方法は、戦後の状況に最も適わしいとして先人の立案実施したものである。その後もこの制度の効果は大きなものがあつた。ただ、上述のような基本的事実要因が累積して現れるに至った今日では、この委託定員制による地方機構の支え方は再検討の要を濃くしている。同時にそれは地方統計課のあり方に対する再認識を迫るものでもある。戦後4半世紀の間、各府県の統計課は委託定員の基礎の上に殆んど専ら中央各省からの調査下請け機関に終始しつづけてきた。各府県にありながら、国の仕事を優先的に遂行し、たまたま府県自体の県単

調査を実施すれば中央の監視の眼が光るという形の存在が地方統計課の姿であった。この体制への反省こそが、今や必要となり始めたのである。しかし定員委託制をやめることは中央からの統計定員人件費受給を断念することにほかならない。財政黒字県ならばこれも不可能ではない。県独自の予算によって統計課を賄えばよいはずである。

一方には、府県独自の統計情報を自らの県政のために作成・利用しなければならぬ状況も濃厚になってきた。いつまでも国の下請工場で終始することの出来ない地方統計機構の苦悩はとみに深くなった。

たしかに地方統計機構のパイプというものは、これを通さずには全国的統計の実施は不可能である。(農林省の地方統計事務所や、厚生省の福祉事務所・保健所のような専用の地方機構をもつ場合も勿論である。)同時に地方統計機構は単なる物理的装置ではない。地方機構所属の関係者の意欲のあり方が実質的に調査結果の成否に影響する面を忘れてはならない。現在の国の統計は、予算不足・人員不足・調査対象の非協力などの悪条件の中にあって、地方現場の関係者の統計意欲によって辛うじて生命を保っていると思わなければならないであろう。したがって問題の中心は、如何にすればこの統計意欲をつなぎとめ、今後いよいよ激増するであろう統計需要の波に対して一層の旺盛化を図ることが出来るかの一点にかかって来る。

以上の諸点を総合した私見による地方機構の改革構想は次のとおりである。すなわち統計作成の地方パイプを、現在の委託制による部分と府県独自の定員による部分とから成る合同パイプとする方策である。これによって現在国が企画し予算化している多くの統計調査の一部分を地方に委譲することが可能となる。委譲された統計調査の具体的企画立案はすべて府県において行ない、府県独自の統計需要を充足させることが出来る。しかし国としては全国共通の基本的調査項目や定義・分類のあり方について必要な最大公約数的条件を相応の補助金を添えて地方に流すことになるだろう。しかもその場合、調査の実施は国の機関名と府県名の二枚看板で行なう工夫も生れよう。けだし、わ

が国情には国の調査ならば協力し易い要因が各地にふんだんに見られるからである。調査結果の集計は地方で行なうのを原則とするが、集計能力の充分でない府県の場合は、中央の担当機関が委託集計に応ずることとする。国は原則として各府県集計の結果を受けとり、全国集計を行なう。

一方、国からの委託パイプを利用する調査は、原則的には従来と同様な処置を受ける。合同パイプの二つの部分を如何なる割合にするかは、当該府県の財政能力如何によって決めるという方式も考えられよう。幸か不幸か調査員募集難の大きい、調査環境のむづかしい府県は、大体において県財政も比較的豊かな状況にある模様なので、この構想の実現は必ずしも全国一率でなくとも、調査対象からの抵抗が大きな府県あたりから部分的に始めれば好都合であろう。ただこの構想には国と地方との両側における予算技術の上で今後検討すべき問題が少なくない。

ともあれ、新設計の地方パイプによって意欲高き統計活動が期待されるであろうし、何よりも現在各府県で悩みの種となっている超過負担問題などは、ほとんど解消するものと思われる。

IV. 結 語

以上の3目標が筆者の抱く現段階的データ・ポリシーの主内容である。そのいずれもが機構改革を内容としているだけに、その実践的展開は多くの困難を含んでいる。殊に問題が官庁統計に関するだけに、官庁の壁は厚い。冒頭にも明記したように、データ・ポリシーの実践的推進者はまさに中央・地方の統計機関そのものである。筆者のような統計研究者がたまたま以上のようなデータ・ポリシーの構想をものしても、現実の前進には殆ど役立たぬかも知れない。しかしこの事を知りながらも敢えてこのような一文を記したのは、ほかならず、わが国統計界の現状がこれほどに危機的状況にあることを明かにし、出来うれば官庁の厚い壁に向って鞭撻のむちを振いたかったからである。(1971年11月)

(一橋大学経済研究所)