

岡部純一著

『行政記録と統計制度の理論』

— インド統計改革の最前線から —

日本経済評論社 2018.9 vii+403 ページ

日本では、「毎月勤労統計」の事業者調査方法変更をめぐる政府統計問題がいまだ十分な解決を見ていない。この問題は政府統計に対する日本国民の不信感を強めたが、統計の生産と利用に関して、現在、世界各地で起きつつある大きなパラダイム転換への関心の高まりにはあまりつながっていないように見える。そのようなパラダイム転換の代表例が、北欧諸国を中心に整備されつつある非常に詳細なマイクロデータの構築、すなわち、複数の業務統計を個人や企業の個体識別番号に集約させたレジスターベースの統計制度であり、これを利用した緻密なマイクロ計量経済学的分析であろう。日本は、この潮流から取り残されつつある。

本論に入る前に、この書評でもキーワードになる用語について、本書の表現を利用して説明しておく。「業務統計」とは、政府または民間組織の業務記録を基に得られる統計(例えば土地登記簿を基にした土地所有・賃借の統計)、「行政記録」とは、政府業務統計を作成することに使われることもある行政上の各種の記録、「調査統計」とは、統計を得ることを目的に実施される全数調査や標本調査によって構築された統計(例えば通常の家計調査)を指す。ただし、業務統計と調査統計の間に常に明確な境界線を引けるものではない(例えば貧困削減政策の受給資格を判断するための生活水準調査に基づく統計など)。

調査統計の設計や利用という点で、実は日本よりも先進的な面を持つ開発途上国が、インドである。戸籍や住民票といった人口登録制度が未完備なインドでは、調査統計の多くが標本調査に依存せざるを得なかった。そこで、統計学者 P. C. マハラノビスに率いられ、インド統計研究所と全国標本調査機構

(National Sample Survey Organisation: NSSO) という 2 つの政府機関を通じて、サンプリング理論に基づく家計調査や事業者調査が膨大な数、実施されてきた。NSSO が集めたマイクロデータの解析結果は、インド国会での政策論議にもよく登場する。「証拠に基づく政策立案」(evidence-based policy making: EBPM) に統計が貢献している点で、インドは日本よりもはるかに先を行っているとも言えるのだ。

他方、2000 年前後には、業務統計、とりわけ行政記録を基にした政府業務統計(「行政統計」とインドでは呼ばれる)の改善と行政効率化の両方を目指す改革がインドで始まった。この背後には、1990 年代以降、直接選挙で議員が選ばれる末端の議会「村落パンチャヤト」(Gram Panchayat: GP) に代表される地方自治の拡大がある。

本書は、このようなインドの統計改革を題材に、統計制度における行政記録の役割の本質は何かという重要な課題に取り組んだ労作である。

章別構成は次の通りである。

序論

第 1 章 官僚制的組織と業務統計の基礎概念—行政記録と統計制度の研究序説

第 2 章 行政記録と統計制度の内外の研究動向—「レジスターベースの統計制度」をめぐる

第 3 章 インドの官僚制度と行政統計

第 4 章 インドにおける新しい統計領域—村落パンチャヤト統計制度の構築

第 5 章 インド村落における住民基本リスト構築の可能性

第 6 章 インド村落からみた途上国出生登録の課題—マイクロレベルの検証

第 7 章 G. v. マイヤーの自己観察概念の再構成

補論 未観測経済の計測論再論

終章 結論

第 1~2 章と第 7 章が概論、第 3~6 章がインドの事例分析という構成になっている。概論部分での重要な指摘は、業務統計には業務遂行組織自身を表現するという自己言及的な性格が生じること、それゆえに、行政組織自身を評価するための基礎的な情報としても用いることができること、業務対象(家計や企業など)を分析するために業務統計を用いる際

にはその自己言及的性格や業務対象の潜在的母集団を必ずしも網羅しないことなどに留意が必要なことなどであろう。また、ヨーロッパでのレジスターベースの統計制度をめぐっては、行政記録そのものの真実性に関する実証的議論が欠如していることに、厳しい警鐘を鳴らしている。

インドの事例に関しては、西ベンガル州とマハラシュトラ州それぞれひとつのGPについて、詳しいケーススタディーがなされている。非政府機関による詳細な全数調査のなされたGPを取り上げることにより、GPレベルで保持されている行政記録の質が徹底的に吟味されている。その結果、GPが自ら残す行政記録と県や州政府などから降りてくるプロジェクトの記録が扱う地理的領域とが一致しないために正確な業務統計が作れない実態、有権者名簿はあっても非有権者を含む全住民の基本リストが不完全であるという深刻な不備などが明らかになった。これらを通じて著者は、GPをベースとした政府業務統計の質の向上をGP自身の能力向上とともに実現させることが不可欠であると提言する。なお、インドの地方自治制度は州によって多様であって、本書が取り上げた2州でのファインディングは必ずしも一般化できない。本書ではこのことの説明もきちんとなされている。

以上本書の背景とその内容を簡単にまとめた。統計学の観点からのコメントは評者の能力を超えるが、経済統計学会による評価が参考になろう。本書の第3～6章が基づく英文書¹⁾は、2017年度の「経済統計学会賞」を受賞している。ウェブに掲載された授賞理由によると、GPと統計データとの関係を丹念なフィールドワークによって解明した点、憲法に規定された地方自治との関連でGPレベルのデータニーズをより広範囲に導出するという方法論を提示した点、途上国を対象とする経済統計学上の新たな研究領域が提示された点が評価されている²⁾。評者もこれに異論はない。

関連書がこのような学会賞をすでに受けていることを踏まえて、この書評の残る部分では、本書が行政記録の統計利用に関する理論的考察を拡張し、インドの事例と組み合わせた日本語著作となっている点に重きを置いて、応用経済学者としてのコメントと、南アジア経済を対象とした地域研究者としての

コメントを加えたい。

応用経済学者にとっては、業務統計と調査統計の性格の違いと、両者を組み合わせることによって経済統計の新たな可能性が生まれることについて、先進国とはまったく異なる文脈で具体的かつ詳細に本書に示されていることが、高く評価できる。応用経済学者の多くは、家計調査や労働力調査のような調査統計のマイクロデータを使うことには馴染みがあると思われるが、業務統計を使う際には、別のさまざまな留意点が必要となる。たとえ信頼できる業務統計であっても、それが把握するのは行政組織が接触する市民社会の一部に過ぎず、行政との接触という条件付きでの正確さにすぎないことが本書では何度も繰り返される。インド農村の事例はまさに、この条件付きということが大きな制約となることを示している。業務統計に含まれる標本は、分析したい母集団の代表的標本にはなっていない可能性が強く、そのようなバイアスを意識した定量分析が不可欠となるのだ。

南アジア地域研究者にとって本書は、インド農村部の地方自治や、住民把握・出生登録に関する類まれな研究書として傑出している。第三者による詳細な全数調査データとGPが持つ行政記録データとを徹底してマッチングさせた実証研究は、インド国内の研究者によってもほとんどなされていない貴重なものである。近年、GP議員の選挙において、社会的後進階層や女性へのアフーマティブ・アクションがとられていることに着目し、エンパワーメントや公共財配分への政策の効果を計測する実証研究が多数行われている。しかしそのような研究の多くが、計量経済学的識別に多くの労力を費やし、現場のGPで何が起きているのか、行政記録がどれだけ正確なのか等に関して、必要な配慮をしていない感がある。GPに蓄積された行政記録がどのようなものであるかは、インド農村政治・地方自治を理解する上でのもっとも一次資料である。その意味で、本書に収められた2つの巻末資料、すなわち、実際に用いられている村落調査票や、GPが保持する記録一覧という資料もまた、非常に有益である。インド統計改革について、欧米との比較検証が詳細になされていることも、英文版にはなかった貢献であり、本書をさらに情報豊かなものにしていく。

最後に、今後のインドにおける業務統計の利用という観点から、2014年にナレンドラ・モディが首相に就任して以来の動向について補足しておきたい。腐敗・汚職撲滅に強い意欲を示すことで、モディ首相は幅広い政治的支持を得ており、2019年の総選挙でも勝利を収めて、首相に再任された。彼の政策の中核には、Aadhaar Card と呼ばれる身分証明書の番号を個人の個人識別番号として利用し、出生・死亡、選挙人登録、保健・医療、金融取引、納税・補助金などの広範な行政情報を一元化していく動きがある。村レベルの業務統計を信頼に足る質に向上させる能力に関しGPには疑問符が付くという本書の主張に、評者はまったく同感であるが、それは、

インド全体に業務統計の質改善に向けた可能性が存在しないことを意味しない。Aadhaar Card に基づいた統計改革の可能性は、今後注視していくに値しよう。

注

1) Jun-ichi Okabe and Aparajita Bakshi (2016) *A New Statistical Domain in India: An Enquiry into Village Panchayat Databases*, New Delhi: Tulika Books.

2) <http://www.jsest.jp/> の「学会賞」ページを参照(2019年7月29日閲覧).

[黒崎 卓]