

統計制度改革に向けた動きについて

内閣委員会調査室 石橋 尚樹

我が国の産業構造はサービス業をはじめとする第3次産業のウェイトが高まっている。IT関連企業など事業主体の変化や少子高齢化等の影響による世帯構成の変化も起こっており、経済社会の実態把握に向け、新しい統計制度の整備が急務である。本稿では、我が国の統計機構、政府による統計改革の動きを紹介するとともに、現在行われている統計制度改革検討委員会等での議論を踏まえ、今後の統計制度を考察する。

1. 統計の意義

一般に統計とは、総務省統計局によれば「ある目的をもって、一定の条件(時間、空間、標識)で定められた集団を対象に、調べ、集めたデータを、集計、加工して得られた数値」を指し、社会の現状を分析・把握する上で欠くことのできないツールとなっている。

政府が行う統計調査は主に3つあり、まず、統計法第2条では「政府若しくは地方公共団体が作成する統計又はその他のものに委託して作成する統計であって総務大臣が指定し、その旨を公示した統計」を指定統計と定義付けている。平成18年2月現在、指定統計数は56に及び、様々な経済社会活動の実態把握に向け調査が行われている(図表1参照)。

次に、同法第8条では、指定統計調査及び後掲の承認統計調査以外の統計調査を行う場合には、調査実施者は、その調査に関し、総務大臣に届け出なければならないこと等が定められている。この届出統計調査は平成16年度で537件届けられている。

さらに、統計報告調整法第3条及び第4条では、国の行政機関が10以上の人又は法人等から統計報告を徴集する場合には、あらかじめ総務大臣の承認を受けなければならないと定められており、この承認統計調査は平成17年4月1日現在で105件有効とされている。

2. 我が国における統計機構

統計機構は、統計調査活動が特定の機関に集中して行われる「集中型」と、複数の行政機関において各行政分野ごとに独立して行われる「分散型」に大別

図表1 指定統計一覧

省庁名	指定番号	指定統計の名称	指定年月日	省庁名	指定番号	指定統計の名称	指定年月日
総務省 (14)	1	国勢調査	昭22. 5. 2	農林水産省 (7)	26	農林業センサス	昭24. 9. 29
	2	事業所・企業統計	昭22. 5. 2		33	牛乳乳製品統計	昭25. 4. 4
	14	住宅・土地統計	昭23. 5. 17		37	作物統計	昭25. 6. 21
	30	労働力調査	昭25. 1. 7		54	海面漁業生産統計	昭27. 7. 2
	35	小売物価統計	昭25. 5. 8		67	漁業センサス	昭28. 8. 22
	56	家計調査	昭27. 9. 4		69	製材統計	昭28. 9. 30
	57	個人企業経済調査	昭27. 9. 11		119	農業経営統計	平6. 7. 1
	61	科学技術研究調査	昭28. 3. 18	経済産業省 (12)	10	工業統計調査	昭22. 11. 21
	76	地方公務員給与実態調査	昭29. 12. 23		11	経済産業省生産動態統計	昭22. 11. 26
	87	就業構造基本調査	昭31. 4. 12		23	商業統計	昭24. 6. 15
	97	全国消費実態調査	昭34. 5. 23		40	埋蔵鉱量統計	昭25. 8. 31
	108	全国物価統計	昭42. 6. 13		43	ガス事業生産動態統計	昭26. 3. 28
	114	社会生活基本統計	昭51. 8. 6		46	特定機械設備統計調査	昭27. 2. 20
	117	サービス業基本統計	平元. 4. 10		51	石油製品需給動態統計	昭27. 3. 31
財務省	110	法人企業統計	昭45. 6. 8		64	商業動態統計調査	昭28. 6. 3
					113	特定サービス産業実態統計	昭48. 10. 1
国税庁	77	民間給与実態統計	昭30. 1. 27		115	経済産業省特定業種石油等消費統計	昭55. 8. 11
				118	経済産業省企業活動基本統計	平4. 9. 11	
文部科学省 (4)	13	学校基本調査	昭23. 5. 17	国土交通省 (10)	120	商工業実態基本統計	平10. 3. 31
	15	学校保健統計	昭23. 6. 2		6	港湾調査	昭22. 6. 19
	62	学校教員統計	昭28. 3. 28		28	船舶船員統計	昭24. 12. 13
	83	社会教育調査	昭30. 8. 24		29	造船造機統計	昭24. 12. 13
厚生労働省 (7)	5	人口動態調査	昭22. 6. 19		32	建築着工統計	昭25. 3. 2
	7	毎月勤労統計調査	昭22. 8. 2		71	鉄道車両等生産動態統計調査	昭29. 2. 26
	48	薬事工業生産動態統計調査	昭27. 3. 11		84	建設工事統計	昭30. 10. 19
	65	医療施設統計	昭28. 7. 7		90	船員労働統計	昭32. 3. 25
	66	患者調査	昭28. 7. 7		99	自動車輸送統計	昭35. 3. 28
	94	賃金構造基本統計	昭33. 3. 25		103	内航船舶輸送統計	昭38. 3. 30
	116	国民生活基礎統計	昭61. 6. 18	121	法人土地基本統計	平10. 5. 20	

(出所) 総務省統計局・政策統括官(統計基準担当)ホームページ

できる。分散型統計機構は、集中型統計機構と比較し、行政ニーズに的確、迅速に対応することが可能、所管行政に関する知識と経験を統計調査の企画・実施に活用できる等のメリットがある反面、統計の相互比較性が軽視されやすい、統計調査の重複や統計体系上の欠落を招きやすいといったデメリットを持ち合わせている（図表2参照）。

図表2 統計機構のタイプ

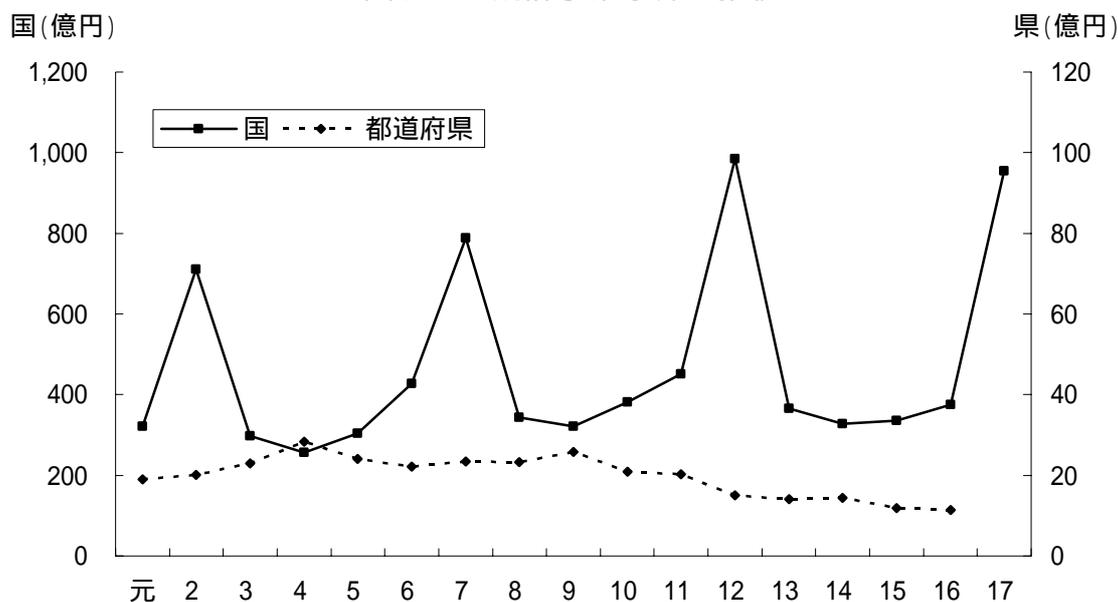
	分散型	集中型
仕組み	それぞれの行政機関に統計の機能を分散させる。	統計を一元的に一つの機関（例えば中央統計局）に集中させる。
メリット	行政ニーズに的確、迅速に対応することが可能。	統計の専門性をより発揮しやすい。
	所管行政に関する知識と経験を統計調査の企画・実施に活用できる。	統計の整合的な体系が図りやすい。
デメリット	統計の相互比較性が軽視されやすい。	行政ニーズを的確、迅速に反映した統計調査が行われにくい。
	統計調査の重複や統計体系上の欠落を招きやすい。	所管行政に関する知識と経験を統計調査の企画・実施に活用しにくい。
外国の例	アメリカ	カナダ、ドイツ

（出所）総務省統計局・政策統括官（統計基準担当）ホームページ

我が国の統計機構は、国の行政機関がそれぞれ所管する行政分野ごとに統計を作成する分散型であり、統計の政府横断的な調整は、総務省政策統括官（統計基準担当）が行っている。都道府県では、国の統計調査を的確に実施するため統計主管課を設置し、統計主管課には、国の統計調査に従事する統計専任職員を配置している。

平成に入ってからからの国における統計事業予算を見ると、5年に一度行われる国勢調査の年を除き、ほぼ300～400億円程度で推移している（図表3参照）。

図表3 統計事業予算の推移



(注) 1 国の統計事業予算額は、各年度とも当初予算額である。
 2 都道府県の統計事業予算は、各年度とも統計主管課所掌に係る当初予算額である。
 (出所) 総務省統計局・政策統括官(統計基準担当)ホームページ

3. 統計事業予算・職員数

次に各府省ごとの統計事業予算及び職員数を比較すると、依然として農林水産統計の比重が高いことが読み取れる(図表4、5参照)。

図表4 平成17年度各府省等の統計事業歳出予算額及び地方公共団体委託費一覧
 (単位: 千円)

区分 府省等名	平成16年度予算額(当初)			平成17年度予算額					
	統計調査 総額	関連事業 総額	計	統計調査		関連事業		計	
				総額	内、地方委託費	総額	内、地方委託費	総額	内、地方委託費
人事院	57,622	0	57,622	57,622	0	0	0	57,622	0
内閣府	460,277	222,465	682,742	456,310	12,235	197,932	0	654,242	12,235
総務省	10,950,976	2,422,703	13,373,679	70,038,707	64,623,923	1,115,905	251,171	71,154,612	64,875,094
法務省	102,478	67,088	169,566	95,390	0	67,088	0	162,478	0
財務省	165,210	196,056	361,266	161,390	0	207,686	0	369,076	0
文部科学省	199,328	24,328	223,656	198,377	139,215	29,288	0	227,665	139,215
厚生労働省	4,712,389	391,808	5,104,197	5,314,630	2,347,669	105,706	0	5,420,336	2,347,669
農林水産省	8,636,153	2,102,864	10,739,017	6,449,823	2,603,514	2,101,900	3,793	8,551,723	2,607,307
経済産業省	4,554,366	614,476	5,168,842	4,346,424	2,225,523	527,320	32,106	4,873,744	2,257,629
国土交通省	1,521,026	46,051	1,567,077	3,810,046	306,777	63,024	0	3,873,070	306,777
環境省	49,008	0	49,008	48,079	0	0	0	48,079	0
合計	31,408,833	6,087,839	37,496,672	90,976,798	72,258,856	4,415,849	287,070	95,392,647	72,545,926

(注) 1 事務処理経費で実施される調査及び民間委託調査に係るものは含まれていない。
 2 職員(都道府県統計専任職員を含む。)の人員費及び経常的な電子計算機運用経費は含まれていない。
 3 上記以外の府省等には、該当する計画がない。

(出所) 総務省統計局・政策統括官(統計基準担当)ホームページ

図表5 府省等別統計職員数（平成16年4月1日現在）

府省等名	区分	本省庁	地方支分部局	合計（構成比）
内閣府	府	63	0	63 (1.0)
警察庁	庁	6	0	6 (0.1)
総務省	省	590	0	590 (9.4)
法務省	省	10	0	10 (0.2)
財務省	省	20	65	85 (1.4)
文部科学省	省	20	0	20 (0.3)
厚生労働省	省	351	0	351 (5.6)
農林水産省	省	323	4,351	4,674 (74.5)
経済産業省	省	257	86	343 (5.5)
国土交通省	省	91	15	106 (1.7)
人事院	院	24	0	24 (0.4)
合計		1,755	4,517	6,272 (100.0)

(注) 1 本表は総務省統計局統計基準部資料による。

2 構成比の算出に当たっては、端数処理（四捨五入）のため各府省等の構成比の合計は100にならない。

3 農林水産省欄には内閣府沖縄総合事務局農林水産部の統計職員が、また、経済産業省欄には内閣府沖縄総合事務局経済産業部の統計職員が含まれている。

(出所) 内閣府経済社会統計整備推進室調べ

4. 政府の対応

政府における統計制度の改革や見直しの動きには、大きく分けて3つの流れがあり、それぞれ異なった組織で検討がなされている。

第1は、平成7年3月に総務庁（当時）の統計審議会から答申された「統計行政の新中・長期構想」（以下「新中長期構想」という。）とその後のフォローアップ等の流れである。新中長期構想は、答申後10年を見通した統計行政の取り組むべき課題とそのための方策を示したものであり、そのフォローアップは平成14年度分まで行われてきた。

平成13年1月に実施された中央省庁等改革において、総務省の統計審議会は、諮問に対する調査審議・建議を通じて政策提言が可能であったものから、個々の統計調査等について調査審議を行う「法施行型審議会」に移行したため、社会・経済の変化に対応した統計行政を政策提言する組織がなくなった。このため、平成14年6月に「各府省統計主管部局長等会議」において、今後5年から10年を見据えた統計行政の新たな展開方向についての検討開始が決定され、平成14年7月から15年6月までの検討を経て「統計行政の新たな展開方向」（平成15年6月27日各府省統計主管部局長等会議申合せ）がまとめられた。これは、新中長期構想の推進状況を踏まえて策定されたものであり、実質的に同構想に代わるものと位置付けられている。「統計行政の新たな展開方向」（以下「新たな展開方向」という。）のフォローアップは、各府省統計主管部局長等会議で毎年夏に行われ、その推進状況が公表されている。

第2は、行政改革や規制改革・民間開放の中での統計行政の取扱いである。

政府は、中央省庁等改革基本法を受けて、平成11年4月27日に「国の行政組織等の減量、効率化等に関する基本的計画」を閣議決定した。統計行政については、統計事務の民間委託のほか、重複の是正、調査結果の共有化、大規模統計調査の実施の必要な一元化などの推進が謳われており、各府省は、同基本的計画（統計関連事項）推進協議会での申合せ等も踏まえその具体化を図っており、その推進状況は毎年公表されている。

また、平成17年3月25日閣議決定の「規制改革・民間開放推進3か年計画（改定）」では、統計調査の実地調査、集計等の事務について、民間に対し統計調査員と同程度の守秘義務を課し、調査方法等のマニュアルの整備を図ること等により、原則として民間開放を推進すべきとしている。さらに、規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申（平成17年12月21日）では、「公共サービス効率化法（市場化テスト法）案」（仮称）に基づく市場化テストの速やかな本格的導入の対象として、統計調査関連業務が挙げられている。

第3は、経済財政諮問会議の答申を経て閣議決定される「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」（骨太の方針）に基づく動きである。

平成16年6月4日閣議決定の「骨太の方針2004」では、「国・地方で、時代の変化を反映した的確な情報把握と迅速な情報開示のため、既存の統計を抜本的に見直す」「真に必要な分野を重点的に整備し、統計制度を充実させる」とした。これを受けて、内閣府に同年11月4日「経済社会統計整備推進委員会（委員長：吉川洋東京大学大学院経済学研究科教授、経済財政諮問会議議員）」（以下、第1次委員会という。）が設置された。第1次委員会では、既に関係府省での取組が進められたものもあることから、今後の統計整備において特に重要と考えられる課題に重点を置いて、個別の統計の整備とそれを支える制度の両面から検討が行われた。平成17年6月10日に決定された第1次委員会の報告「政府統計の構造改革に向けて」（以下、第1次報告という。）は、「骨太の方針2005」への反映と関係府省等での今後の取組の礎となることが期待されている。

平成17年6月21日閣議決定の「骨太の方針2005」では、「活性化を目指した歳出の見直し」の中で、統計制度の改革を推進するとされ、特に統計整備に関する「司令塔」機能の強化等のための統計法制度の抜本的見直し、産業構造の変化等に対応した統計（経済センサス（仮称）、サービス統計、観光統計等）の整備等の取組を進めることとされた。

平成17年9月6日、内閣府に「統計制度改革検討委員会（委員長：吉川洋東

京大学大学院経済学研究科教授、経済財政諮問会議議員）」（以下、第2次委員会という。）が設置された。これは、第1次報告において、各課題の実現に向けたフォローアップと「司令塔」機能を中心とする新たな統計制度の具体化を「後継組織」で検討するとされたこと、また、「骨太の方針2005」において前述した統計制度の改革の取組が決定されたことを踏まえたものである。現在、平成18年6月を目途に結論を得るよう、精力的な検討が進められている。

以上、統計制度の改革や見直しの動きを3つの流れに沿って整理してみたが、これに深く関連するものとして、総務省の「統計法制度に関する研究会（座長：廣松毅東京大学大学院総合文化研究科・教養学部教授）」（以下、統計法制度研究会という。）について触れておきたい。平成15年6月の「新たな展開方向」には、運用だけでなく統計制度に関わるものも提言されており、これを受けて、統計に関する基本的事項の企画を所管する総務省の統計局統計基準部長（現在は政策統括官）のもとに、平成16年11月以降、統計法制度研究会が開催された。同研究会は平成17年12月に、統計調査の民間委託と統計データの二次的利用の促進について「中間的とりまとめ」を公表し、関係者の意見も聞きながら現在最終的な報告書の取りまとめを行っている。

統計法制度研究会の発足の契機は「新たな展開方向」であった。その後、「骨太の方針2004」に続き「骨太の方針2005」では統計法制度の抜本的見直しが掲げられ、また、第1次報告では、統計情報の二次的利用の促進等と統計調査事務の民間委託に伴う法制上の課題については統計法制度研究会の結論を踏まえて法制上の措置を講ずべきとされており、同研究会の検討に新たな位置付けがされた。

5．統計改革の主な論点

「政府統計の構造改革に向けて」（第1次報告）の中の主な課題と「統計制度改革検討委員会」（第2次委員会）における議論を対比しながら、以下では新たな統計制度の姿を考察してみたい。

5-1. 基本的視点

第1次報告では、統計は基本的な政策運営、個別の行政施策の企画立案等において合理性・客観性を担保するための基礎情報として欠くことのできない重要な指標であり、多様で高度な利用に向け経済社会の実態を的確に反映した統計を作成することを基本的視点とし、「公共財」としての統計の位置付け、統計の体系化に向けた整備、「司令塔」機能の強化、法制度全般の見直し等を検討していく必要性が指摘された。

第2次委員会においても、指定統計手続等の整備、「司令塔」による最適な資源配分の企画・実行、統計データの適時適切な作成・公開、国民への統計の重要性の周知徹底、諸外国の統計法制の精査等の意見が出されており、平成18年2月の同委員会で示された中間整理のたたき台では、社会の情報基盤としてふさわしい統計の確立、公的機関が作成する統計の総合的・効率的整備、統計整備に関する「司令塔」機能の強化が挙げられている。

5-2. 統計の体系化について

第1次報告では、我が国の統計は、分散型統計機構の下、各府省の個別行政への利用に供することを念頭に整備される傾向があるため、従来の運用やその前提となっている法制度を改めることも含め、中長期的な視野に立って加工・調査・業務統計を体系的に関連づけ、国、地方公共団体、事業者、国民等が我が国の経済社会の実態を的確にとらえ得る、産業構造や社会環境の変化に対応した統計体系を整備する必要があると指摘した。

第2次委員会では、各統計調査の周期の調整・整理、世帯や事業主等の調査単位の標準化、ユーザー利用等の観点の必要性等が指摘されており、中間整理のたたき台でも、基幹統計に関する規律の在り方として公表予定期日の事前公表等の整備が指摘されている。

5-3. 行政記録の統計への活用

行政記録の活用については、新中長期構想で提起されて以来10年以上にわたって関係府省による検討が進められてきたが、期待されたほど活用されるに至っていない。

第1次報告では、その背景として、統計の作成に活用される行政記録の側に目的外の使用禁止や秘密の保護といった制度的あるいは運用上の制約がある、行政記録のデータの範囲や内容等に均一性が十分でなく統計の作成に容易に活用できないといった事情があるとし、行政記録の統計作成への活用に向け、統計法制上の根拠規定等の整備や統計作成以外への利用の禁止等を法制的に措置する必要があると指摘した。

第2次委員会においても行政記録の積極活用の必要性や秘密保護・目的外利用禁止の規定整備、各種統計調査の枠組み整理等について意見集約がなされており、中間整理のたたき台でも、統計作成の正確性・効率性の向上、報告者負担の軽減等の観点から、行政記録の統計化やビジネスフレーム¹の整備等により、積極的に統計作成に活用していく必要が指摘されている。

¹ 事業所・企業に関する共通の母集団情報

5-4. 「司令塔」の役割・機能について

第1次報告では、現在の総務省（統計局、統計審議会等）及び内閣府（経済社会総合研究所国民経済計算部、国民経済計算調査会議等）が担っている統計の中核的な機能（調整・審査、SNA（国民経済計算）体系の整備、統計基準の設定、基本的な統計調査の実施機能等）を強化した「司令塔」の必要性が指摘され、主な機能として以下の点が挙げられた。

統計制度に関する基本的事項の企画・立案

統計の整備に関する中期的な基本計画の案の策定

統計基準（分類等）の設定

包括的な勘定体系（SNA）の整備

個別の統計（調査）の作成・実施に関する調整（指定・承認等）

政府横断的な統計調査の立案・実施

各府省が行う統計調査の共通の母集団情報の整備・提供

統計関係職員の専門性の向上等

第2次委員会では、中立性確保の重要性、従来組織の機能チェック等が指摘されるとともに、中央統計機関で働く職員の比率が諸外国に比べ低い点が指摘されている（図表6参照）。また、統計基準行政の専門性も指摘されており、人材育成に向けた教育機関の確立が必要とされている。中間整理のたたき台でも、「司令塔」に関する現状認識と改革の必要性、果たすべき役割や有すべき機能等が具体的に指摘されている。

図表6 主要国の中央統計機関の機能と組織

	日本			アメリカ				イギリス	フランス	ドイツ	カナダ
機関名	総務省 政策統括官 (統計基準)	総務省 統計局	内閣府 経済社会 総合研究所 (国民経済 計算部・景 気統計部)	大統領府 行政管理 予算庁 首席統計官	商務省 センサス局 Census Bureau	商務省 経済分析局 Bureau of Economic Analysis	労働省 労働統計局 Bureau of Labor Statistics	国家統計局 Office for National Statistics	国立統計 経済研究所 INSEE	連邦統計局 Federal Statistical Office	カナダ 統計局 Statistics Canada
職員数	53人	484人	64人	6人	6,394人	553人	2,776人	3,721人	6,452人	2,824人	6,152人
(参考) 国の統計職員数	6,272人(うち本省1,755人)			12,577人(主要機関の合計)				約7,000人	9,375人		

<主な機能>

政府部内の 調整機能											
人口センサス											
経済統計の母集 団フレーム		(注)									
国民経済計算											
物価指数		CPIのみ(企 業物価指数 は日銀)									
雇用失業統計		世帯調査の み(企業調査 は厚生労働 省)			労働省労働 統計局から 調査を受託		商務省セン サス局に調 査を委託			雇用庁も別 途統計を作 成	

(注) 日本は事業所・企業統計調査の調査結果を情報源としているが、他の国では行政記録を情報源としている。

(出所) 内閣府統計制度改革検討室「主要国の統計制度及び統計組織について」

5-5. 統計利用の整備・法制度の見直し

第1次報告では、マイクロデータ²活用の検討やオーダーメイド集計³の実施、統計データアーカイブの構築等、多様で高度な統計利用に向けた政府統計の一元的な利用環境の実現が指摘された。

統計に関する法制度の見直しについて第1次報告で、統計法（昭和22年法律第18号）を中心に、統計報告調整法（昭和27年法律第148号）と関係の下位法令（政令、府省令等）で構成される現行の法制度が50年以上、抜本的に見直しされていない現状をかんがみ、調査環境の変化や統計に対する高度で多様なニーズの高まりに対応するため、中長期的な取組等を定める計画の策定等が指摘された。

第2次委員会でも「統計の総合的・計画的整理のため基本計画を作成する」、「統計法を根拠として作成する」、「『司令塔』が基本計画案を作成する」、「基本計画の決定は閣議決定による」こと等が意見集約されている。

6. 今後の課題

我が国の統計制度改革では、産業構造の変化に対応し政策的・社会的ニーズにかなった統計の作成・整備、中長期的な視点から全体及び個別の調整を行う「司令塔」機能の確立、行政記録の積極活用と統計以外への利用を禁止した規定整備、社会情勢や国際的取組の動向に対応した法整備等が具体策として考えられる。統計の体系化については、各統計調査の周期の調整・整理、調査単位の標準化等が求められよう。

第2次委員会では諸外国の例として、博士号取得者が統計行政に従事し高い専門性を有している米国、統計エリート養成校出身者により統計機構が運営されているフランス等の例が挙げられた。そうした国々の統計制度を精査し、統計行政の専門性向上、「司令塔」機能の中立性、縦割りの弊害打破等に向け具体策を検討していく必要もあるだろう。

統計整備の基本計画については、その重要性を政府全体に再認識させ、国民に広くアピールするため、「閣議決定」とすることも有効な手法と思われる。

行財政改革の推進により国の予算や公務員数は削減方向にある。しかし統計について見ると、個人情報保護法施行等による国民の意識の高まりや統計に対

² 個票データから地域区分や世帯番号等の個体の識別子を消去するなどにより、個体の識別を不可能にした匿名標本データ

³ 調査票を保有する行政機関等が利用者からの個別の要請に応じて、調査票を集計してその結果を提供するもの

する多様なニーズの増加等から従来以上にきめ細かい調査を行う必要性に迫られている。農林統計などに偏った従来の統計機構を整理し、多様なニーズに応じた調査が行われるよう、司令塔機能の強化を含めた新たな統計制度の構築が求められるところである。

(内線 3005)