

# 社会経済の変容と政府業務統計

岡部純一（横浜国立大学）

## 1. はじめに

業務統計は、統計制度の社会経済的関係を研究しなければ利用できない統計である。その傾向は調査統計に比べて一層顕著である。統計制度の社会経済的文脈に敏感な経済統計学会ではすでに早くから先駆的研究が生まれている。

しかし、これまで統計学界では業務統計論について必ずしも多くの議論が交わされてきたとはいえない。これは20世紀の統計学界の特殊事情にも制約されているといえよう。第1に、数理統計学においては、業務統計の価値をその作成論理に遡って評価するという関心はおのずとマイナーな関心であった。第2に、経済統計学会の内部では、調査統計が主要な統計形態と考えられ、統計の主要な作成方法は集団観察であるという通念が有力であった。これまで調査統計を雛形に精緻化された社会統計学は、業務統計を副次的な統計として軽視したり、調査統計の枠組みで強引に理解する傾向があったことは否めない(その理論的起源はG. v. Mayrの第二義統計論)。第3に、業務統計の利用が深化すればするほど、統計家は当該行政組織の研究に苦慮することになる。統計学も伝統的な学問区分を破って行政組織をめぐる組織科学の不慣れな論議に足を踏み入れなければならない。

ところが20世紀末になって状況に変化が見られる。政府業務統計の利用価値をめぐる議論が海外で活性化している。状況変化の背景には一面では行政情報処理システムの発達という技術的条件が作用している。しかし、他面では近年統計活動の社会的諸条件が様々な次元で変容しているという事情がある。そのため、政府業務統計制度への社会的ニーズが高まったり、逆に、政府業務統計制度の機能不全が議論されたり、様々な議論がなされているのである。

## 2. 海外政府業務統計論議の異なる諸相 — 福祉国家と途上国・移行経済国の違いについて

すでに、北欧を中心に発達を遂げたレジスター・ベースの統計生産が、統計家の間で注目され、実際にEU諸国をはじめ世界各国の統計制度に影響を及ぼしている。ドイツやオランダでも行政記録をベースに新しいセンサスが模索されている。だが、逆に、経済自由化以降あるいはそれ以前から開発途上国や移行経済国では行政記録に依存した統計制度が困難に直面していることが最近の研究で明らかにされている。これらの諸国では行政組織の機能不全が問題になっているからである。したがってこうした諸国を視野に入れると政府業務統計をめぐる世界の論議は必ずしも単線的でないということになる。

日本では、行政記録を統計の作成や母集団名簿の整備に活用すべきとの課題が、統計審議会『統計行政の新中・長期構想』(1995)で提起されている。その後、総務庁統計局統計基準部『行政記録に基づき集計された統計の印刷物等による公表状況調査結果』(1998)がまとめられるなど、いくつか検討もなされている。しかしこの10年間、「総体としてみれば、行政記録の統計への活用は依然として期待されたほどには至っていない。」「こうした背景には、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場合が少なくないこと、行政記録のデータの範囲や内容等に均一性が十分では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」(内閣府経済社会統計整備推進委員会『政府統計の構造改革に向けて』(2005)) といわれている。だが日本の行政組織の機能範囲が北欧福祉国家のそれと同じでないのは明らかである。例えば日本の職安行政記録のカバレッジはドイツのそれと比べてみてもはるかに不完全である。このように各国政府業務統計制度の比較は、比較体制論ともいべき各国社会体制の微妙な違いに関わる問題を提起している。

### 3. 統計各論に及ぶ内外の諸議論（当日資料配布）

#### 4. 行政評価・政策評価と業務統計

政府業務統計の統計対象には、次元の異なる2つの対象がある。すなわち(i)直接的に行政それ自身、(ii)行政対象としての社会現象、がそれである。(ii)を対象にした統計をわれわれは第二義統計と呼んできた。その場合、行政記録から副次的に派生した統計によって行政外部の社会現象が対象になる。上に紹介した国際的論議のほとんどが第二義統計としての政府業務統計に関する論議である。ところが本来行政記録は行政活動の記録に他ならないから(i)直接的に行政それ自身についての記録である。

20世紀末以降、内外で、中央政府や地方自治体に関する定量的な行政評価・政策評価が急速に具体化している。日本では「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(2002年4月)の施行に伴い、行政評価・政策評価と統計の関係がにわかに注目を集め、研究されている(小野達也他「行政評価と統計」、日本統計協会、2004年参照)。直接的に行政それ自身を対象にした業務統計が行政評価・政策評価において決定的役割を果たすのは当然である。

統計による行政評価・政策評価は官僚制度の計測という従来ない新しい統計活動である。従来の統計行政にとって行政評価・政策評価は越権行為に近い。このような統計活動は統計行政の主要課題にはまだなっていない。一方、官僚制度の計測という課題は、社会統計学のパラダイム転換に匹敵する研究課題のシフトを意味する。行政組織の研究は行政学・財政学などの研究課題と重複する面もあり、これまで社会統計学の主要課題ではなかった。一方、最近、行政学などの組織科学の分野では、政府業務統計が行政情報として重視されるようになっている。社会科学の中での統計学の位置があらためて問い直されている。

統計による行政評価・政策評価は、情報公開と市民への説明責任を前提して進められているから、その限りで民主主義の発達にとって望ましい動きといえる。しかし、今日の行政評価・政策評価は小さな政府論の延長に単に行政効率の計測に主眼を置いた局限された内容のものが多い。国家と市民社会の接触面を多様な視点から冷静に分析するものとはいえない。

### 5. まとめ

以上のように、今日、政府業務統計の研究は、各国の行政組織と市民社会の社会経済関係に深く入り込んだ内容に発展しつつある。(当日資料配布)