

「特集 公的統計—社会の重要な情報基盤—」 について

千野 雅人[†] (オーガナイザー)

「公的統計」とは、「行政機関、地方公共団体又は独立行政法人等が作成する統計」のことである(統計法第2条第3項)。政府が作成する統計は、以前は、「官庁統計」や「政府統計」などと称していたが、2007年に旧統計法を全面改正して制定された統計法により、「公的統計」として明確に定義された。ここで、「行政機関」とは国の府省庁等のことであり、「独立行政法人等」には、独立行政法人のほか、国立大学法人、大学共同利用機関法人、日本銀行、日本年金機構などの公的な法人が含まれる。統計法上は、統計数理研究所や国立大学が作成する統計は公的統計であるが、私立大学が作成する統計は公的統計ではない。この線引きには異論もあるかもしれないが、法令では、用語の定義が明確で紛れないことが重要であり、これにより、時々の為政者や行政担当者による恣意や裁量の余地がなくなるのである。

なお、国の府省庁や都道府県には、統計調査の実施について総務大臣への承認申請や届け出などの厳格な規律が規定されている一方で、統計数理研究所や国立大学には、基本理念に沿って統計を作成する責務は生じるものの、届け出手続きなどの規律は規定されていない。

この特集では、公的統計を「社会の重要な情報基盤」と位置付けたが、これも、統計法に基づくものである。終戦後の1947年3月に公布された旧統計法では、戦前の公的統計の真実性がおろそかになっていたのではないかという疑念を踏まえ、「統計の真実性を確保し、統計調査の重複を除き、統計の体系を整備し、及び統計制度の改善発達を図る」ことを法律の目的としていた。このため、公的統計と社会・国民との関係や位置付けは必ずしも明確ではなく、公的統計は個別の行政に付随して行われる副次的な活動であるという認識を持つ者もいたと思われる。

一方、データを取り扱う情報技術の進化や国民への浸透とともに、公的統計は、行政のみならず、産業界、学界、国民など広く社会の構成員に利用されるべき情報であり、社会を支える重要な情報インフラである、という認識が広まってきた。このような中で、統計法第1条「法律の目的」では、「公的統計が国民にとって合理的な意思決定を行うための基盤となる重要な情報である」という基本的認識を明確に規定した。これは、一見すると当然のことのように見えるが、旧統計法からの流れを見れば、「行政のための統計」から「社会の情報基盤としての統計」への転換を目指した画期的な認識を示すものであると言えるだろう。

また、2014年1月に国連総会で決議された「公的統計の基本原則」(United Nations Fundamental Principles of Official Statistics)でも、「公的統計は、経済・人口・社会・環境の状態についてのデータを政府、産業界及び国民に提供することにより、民主主義社会の情報システムの中で不可欠な要素を構成している。」(基本原則1)と規定している。このように、国際的に見ても、公的統計は社会に不可欠な情報基盤であることが、共通認識とされていることがわかる。

では、実際には、公的統計はどのように重要なのだろうか？

外国の例を挙げると、米国の国勢調査は、合衆国憲法の規定によって実施が義務付けられて

[†] 統計数理研究所：〒190-8562 東京都立川市緑町10-3

いる。統計調査の実施根拠が、法律や政令や規則ではなく、憲法なのである。合衆国憲法第1章第2条第3項には、「議員議席及び直接税は、各州の人口に応じて、これを各州に配分する。人口の実地調査は、第1回合衆国議会の開会から3年以内に、以後は10年ごとに、法律の定める方法により行う」旨が規定されている。米国では、この規定に従って、合衆国憲法制定の3年後に当たる1790年に第1回国勢調査を実施し、以後、例外なく10年ごとに国勢調査を実施している。また、この憲法の規定から、国勢調査の目的が、国会議員の議席と国家徴収の税金を各州に公正に配分するという、国家が国家として存立するための根源にあることがわかる。実際、米国では、10年ごとの国勢調査の実施後に、その人口に従って合衆国下院の435議席を50州に配分し直している。

このような状況は日本でも同様であるが、日本の場合その根拠は法律である。国勢調査の実施は、統計法の規定により政府(総務大臣)の義務となっており、また、衆議院小選挙区の区割り、選挙関係法律の規定により国勢調査の人口に従って改定される。実際、2020年国勢調査の人口が2021年に公表された後、2022年に公職選挙法が改正され、衆議院小選挙区の区割りが改定された。その結果、2023年以降の衆議院選挙では、小選挙区数は、5都県で10増加する一方、10県で10減少することとなった。小選挙区数は議員議席数であるため、とくに、小選挙区数が減少する県では、政党の公認候補者の調整に難航するなど、混乱する様子も見られる事態となった。また、国が徴収した税金を地方に配分する地方交付税の額は、地方交付税法により、国勢調査の人口を始めとする各種統計を基に算出されている。

このほか、消費者物価指数は、日本銀行の物価安定目標や公的年金額の毎年の改定に利用され、全国家計構造調査(かつての全国消費実態調査)は、生活保護基準額の5年ごとの改定や人事院による給与勧告に利用されるなど、公的統計の重要な活用事例を挙げれば、枚挙にいとまがない。公的統計がないと、民主主義も国家も企業も私たちの生活も成り立たなくなってしまうと言っても過言ではなく、公的統計は、まさに社会に不可欠な情報基盤となっている。

このような重要な役割を十分に果たすためには、公的統計は、社会の様々な主体から信頼される有用なものでなくてはならない。このためには、急速に進化するデジタル経済、サプライチェーン拡大などの経済のグローバル化、脱炭素社会に向けた活動、観光の振興や課題、働き方の多様化、加速する少子高齢化など、変化する社会経済の姿を的確に把握することができるよう、公的統計を整備していくことが求められる。また、公的統計がその有用性を十分に発揮するためには、アクセスしやすい統計情報の提供、学術研究のための調査票情報オンライン利用の更なる利便性向上など、利用者の視点に立った統計データの利活用を促進していくことも重要である。そして、そのような取組を確実に進めるためには、的確なマネジメントとプロセスによって質の高い公的統計を作成・提供する体制を確立するなど、総合的品質管理を深化させることが必要である。

一方、この5年間には、毎月勤労統計調査と建設工事受注動態統計調査における不適切事案が相次いで発覚し、公的統計への信頼を揺るがす深刻な事態となった。これらは、調査設計や推計方法の変更とそれに伴い必要となる処理や手続きが、適正に行われなかった事案であった。総務省統計委員会(委員長:椿広計統計数理研究所長)は、このような重大事案の再発防止に向けて問題の点検と課題の抽出を行い、その結果を「建議」として取りまとめた。現在、この建議を基に、公的統計の総合的品質の向上に向けた各種の取組が本格化したところである。

これらの状況は、川崎・上田論文において、公的統計の品質の概念や、国際機関と日本における総合的品質管理に向けた取組・動向の一環として、概説されている。また、正確で信頼される公的統計を作成するためには、社会の重要な情報基盤である公的統計の重要な情報基盤として、事業所・企業を対象とする各種統計調査に母集団情報を提供する「統計ビジネスレジスター」の的確な整備が必要である。高橋論文では、日本の統計ビジネスレジスターである「事業

所母集団データベース」の構築の経緯や概要、今後の発展の方向や国際連携への期待などを論じている。

公的統計への信頼を高めるためには、統計利用者からみた有用性の向上も重要である。2007年に全面改正された統計法により、公的統計のマイクロデータの一つである「匿名データ」の提供が開始された。さらに、2018年に一部改正された統計法により、国公私立大学等に所属する教員は、オンサイト施設において「調査票情報」（個票データ）を用いた学術研究分析を行うことが可能となった。伊藤・出島・村田論文では、「全国家計構造調査」の調査票情報を用いた独自分析により、夫婦の働き方の違いや配偶者の労働時間が、宿泊費などの費目の消費支出額に有意な影響を与えることを確認している。また、事業所・企業系の公的統計では、匿名データも一般公開型マイクロデータも作成が困難とされているが、伊藤・横溝論文では、「経済センサス活動調査」の調査票情報を用いて、これらを代替する役割を果たすマイクロレベル疑似的データである「合成データ」について、各種の作成技法を有用性と秘匿性の両面から定量評価している。このほか、匿名データは、教育の発展に資する目的で利用することができる。佐藤論文では、大学の学部レベルの演習において、匿名データを用いて集計や分析を行うことができるRのパッケージについて解説している。

近年の公的統計の課題の一つが、調査環境の悪化による無回答や無記入・誤記入の増加への対応である。実地調査の現場や周知・広報の段階において、公的統計に対する国民の十分な理解の獲得に向けた努力は行われているが、そのような取組にも限界があり、集計の段階においても、調査回答における欠測値の補完や外れ値への対処を効果的に行うことが重要となる。高部論文では、多項ロジットモデルに基づく統計的マッチングの手法を紹介し、マッチング確率を欠測値の補完に活用する方法について分析を行っている。また、和田論文では、単変量外れ値と多変量外れ値の違いを解説し、MSD(Modified Stahel-Donoho)推定量による多変量外れ値検出法を実装したRのパッケージを紹介している。

最後になるが、本特集の編集に当たり、寄稿していただいた著者の皆さま、査読者の方々、編集委員の南和宏教授(統計数理研究所)、編集室の皆さまに、お礼を申し上げたい。これを機に、公的統計に対する理解が進み、その発展に少しでも貢献することができれば、幸いである。

参 考 文 献

- 内閣(2023). 公的統計の整備に関する基本的な計画(2023年3月28日閣議決定), https://www.soumu.go.jp/main_content/000871085.pdf.
- United Nations General Assembly(2014). Fundamental Principles of Official Statistics, <https://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/fundprinciples.aspx>.
- United States Census Bureau(2021). Census in the Constitution, <https://www.census.gov/programs-surveys/decennial-census/about/census-constitution.html>.